

# 都市政策

季 刊 第 63 号 '91.4

## 特集 インナーシティ再論

- インナーシティ論の今日……………成 田 孝 三  
 神戸市における都市活性化対策の  
 基本的方向について……………石 田 高 士  
 公的住宅の供給と課題……………伊 藤 雄 三  
 「盛り場」と都市文化の再生……………高 田 昇  
 真野まちづくりとコミュニティ住環境整備事業……………廣 戸 敏 夫  
 ウォーターフロント論……………高 寄 昇 三

### 特別論文

- リングワークによる町おこし……………木 村 章 一  
 都市政策と地域形成……………蓮 見 音 彦  
 宮崎神戸市政の研究Ⅱ……………神戸都市問題研究所都市経営研究会

### 行政資料

- 神戸市インナーシティ総合整備基本計画(抄) ……神 戸 市

# 都市政策

## 第62号 主要目次 特集 インキュベータ政策の課題

インキュベーションと地域経済	吉田 寛
インキュベータと研究開発環境	岩田 一明
中小企業とインキュベーション	吉岡 昭一郎
日本型インキュベータへの提言	岡 義彦
重工業における新分野・新製品開発について	吉田 一彦
大企業とインキュベータ	杉村 直
インキュベータ行政の課題	池田 康明

### 特別論文

各都市のインキュベータ行政	富井 昭博
宮崎神戸市政の研究Ⅱ	神戸都市問題研究所都市経営研究会

### 行政資料

神戸におけるインキュベータ発展の課題と方向性	神戸都市問題研究所神戸インキュベーション研究会
神戸市政策提言論文	神戸市

## 次号予告 第64号 特集 アーバンリゾート

1991年7月1日発行予定

21世紀都市の魅力	大久保 昌一
アーバンリゾートへの若者意識	田 中国 夫
神戸ウォーターフロントの魅力を探る	服部 孝司
横浜の都市魅力を探る	若竹 馨
アーバンリゾートの都市景観	安田 丑作
テーマパーク論	高 寄 昇 三

### 行政資料

「アーバンリゾート都市・神戸」の整備政策課題に関する研究	神戸都市問題研究所アーバンリゾート研究会
------------------------------	----------------------

---

## は し が き

都市の発展を考えるうえで、人口島やニュータウンの造成による新規開発地に、人々が、住み、働き、学び、憩えるまちをつくることは、目に見えて即効的で、効果が大きい。しかしながら、新規開発地の整然とした町並みづくりに心を奪われ、旧市街地への対策を忘れてしまうならば、旧市街地は何のビジョンもないまま、住・工・商が混在した雑然たるまちのまま、いずれは衰退し、再生困難となってしまおうだろう。

それを避けるためには、いち早く、まちの現状を見極め、将来を予測し、それへの対策を立て、実行しなければならない。

都市政策では、第24号（1981年7月発行）で「インナーシティ問題」の特集を組んだ。その後10年の歳月を経て、今回改めてインナー問題を取り上げることにしたのは、1989年12月、神戸市が「インナーシティ総合整備基本計画」を策定し、地下鉄「海岸線」を中心とする19のリーディングプロジェクトの具体化に取り組みだしたのを契機に、もう一度、神戸市の積極的な取り組みをはじめ、各大都市の最大の政策課題となりつつある、インナー問題を検証し、考察する必要があると考えたからである。

都心と近接した、インナーの再生・発展を図ることは、都市全体の活性化から不可欠であり、インナーが都市の中で一つの個性をもち、都市機能を分担することで、独特の都市魅力を醸しだすことが望まれる。

また、神戸市においては、インナー問題と合わせて、取り組むべき大きな施策として、ウォーターフロントの再構成、さらに、アーバンリゾート都市づくりを図ろうとしている。これらは、その対象・手法こそ違え、神戸の都市の活性化・魅力化政策として、同質のものであり、新たな都市の方向性を求めようとするものである。

産業最優先の時代が終わり、各都市が、同質化を脱し、その各々が、文化・景観・個性を競い合う都市間競争の時代を迎え、各市・町・村は、その財政力、社会経済的背景、力量に応じて、持てる力を最大限に発揮し、まちの魅力づくりに取り組んでいる。本号掲載の、(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞もそういった試みを微力ながら支援しようとする試みである。

---

## 特 集 インナーシティ再論

インナーシティ論の今日	成 田 孝 三	3
神戸市における都市活性化対策の 基本的方向について	石 田 高 士	15
公的住宅の供給と課題	伊 藤 雄 三	32
「盛り場」と都市文化の再生	高 田 昇	47
真野まちづくりとコミュニティ住環境整備事業	廣 戸 敏 夫	61
ウォーターフロント論	高 寄 昇 三	75
財神戸都市問題研究所・宮崎賞	編 集 部	91

## ■ 特別論文

リングワークによる町おこし	木 村 章 一	94
都市政策と地域形成	蓮 見 音 彦	106
宮崎神戸市政の研究Ⅲ	神戸都市問題研究所都市経営研究会	117

## ■ 潮 流

出生率低下 (135)	岩手靖国訴訟仙台高裁判決 (137)
ノンバンク (139)	

## ■ 行政資料

神戸市インナーシティ総合整備基本計画(抄)	神 戸 市	141
-----------------------	-------	-----

## ■ 新刊紹介

# インナーシティ論の今日

成 田 孝 三

(京都大学教授)

## はじめに

1981年にインナーシティ問題の特集した本誌が、10年後の今日、再論を企画した背景については、編集者が述べられるであろうが、先号に引き続き小論を寄稿することになった筆者の意図を述べておきたい。インナーシティの造語を含めてこの問題が英国で論じられるようになったのは70年代前半のことであり70年代後半にはそれがわが国へ紹介された。公的レベルで同問題をいち早く取り上げたのは神戸市であり、本誌24号の特集はそれを象徴するものであった。しかし80年代のわが国ではインナーシティ問題の存在を疑問視する論調も現れ現在でもまだ国政レベルでその重要性が認識されるには至っていない。とはいえ、いくつかの都市でインナーシティ問題は次第に顕在化し始め、先行都市神戸では政策立案の段階に達している。他方、問題の発現地英国ではすでに実施されてきたインナーシティ政策の評価をめぐる論議が盛んであるし、米国でもインナーシティ問題に資すると思われる新しい政策が採用されつつある。そのような状況のもと、小論では既存の文献に依りながら上述の流れをたどり、今後検討すべき対策についても言及してみたい。

## 1 70年代後半—問題の紹介から検証へ—

英国政府が数年間の実態調査を踏まえてインナーシティ白書を作成・公表したのは1977年であり、翌78年には白書の提言をうけて、地方政府のインナーシティ対策の権限を強化するインナー・アーバン・エリア法が制定された。大都市の成長抑制から衰退防止・再生促進へと大きく政策を転換したそのような英

国の状況が、わが国へは早くも1977～78年にかけて紹介された。それについては春山により適切な文献レビューがおこなわれている<sup>1</sup>。ただ一つ付言しておきたいのは、そのような初期の文献の多くが関西在住の研究者の手によるものであったことであり、その意味については後に80年代の論点を取り上げる際にふれることにする。

1979年に筆者は英国のインナーシティ問題を念頭におきつつ、わが国の3大都市（東京、大阪、名古屋）に類似の問題が存在しないかどうかを検討してみた。人口の減少と市街地形成の時期を指標として作業仮説的にインナーエリアを設定し、インナーシティ問題関連指標について、同エリアと都市域のその他のエリアとの比較をおこなった。その結果、わが国の大都市でもインナーシティ問題が次第に顕在化しはじめていること、とくに首都機能を欠く経済的大中心でありかつ都市化の熟度が高い大阪では、そのテンポが急速なことを明らかにした。ただしわが国の状況がまだ英米ほどに深刻でない理由として、以下の諸点が考えられることを指摘した。(1)集積の利益を生かして高度成長を維持するために大都市優先政策がとられ、積極的な資本投下と活動の集中が続いた。(2)人的側面からそれを支える向都離村の人口移動エネルギーが持続した。(3)政治、経済、文化の諸分野にわたる極めて集権的な機構が確立し、大都市がその拠点となってきた。(4)鉄道輸送の発達と自動車の普及の遅れによって大都市のアクセシビリティの卓越性が持続した。(5)都市圏全体の高密度性により大都市内部の過密がとくに強く意識されなかった。(6)人種的にはもちろん社会・経済的にも住民の均等性が強く、セグリゲーションが少なかった。しかしインナーエリアの衰退を防いできたこうした諸条件が70年頃から急速に変化してきたために、上述のように問題が顕在化しはじめたと解したのである<sup>2</sup>。

筆者が分析の対象としなかった神戸市では、自治体としていち早くインナーシティ問題に取り組み、都市問題研究所が総合研究開発機構の助成を得た研究成果の報告書『インナーシティ再生のための政策ビジョン』を刊行し、それをベースに上記のとおり本誌24号の特集を行った。同研究所のインナーシティ問題についての見解は特集の序言において明快にのべられている。今日大都市の

衰退はおおうべくもないのに、国土政策が依然として大都市の成長抑制・分散促進政策を堅持しているのは、都心への集積に幻惑されているためである。今日の大都市問題は過密をいかにするかではなく、インナーシティ地区をどうするかにある。「過密のなかの過疎」といわれるインナーシティ地区の再生は市場メカニズムにも、公共メカニズムにもなじまないため、民間エネルギーと公共エネルギーの共同歩調がなければならない<sup>3</sup>。その報告書では、神戸市の小地域統計に基づくインナーシティの詳細な分析、サンプル地区についての工場移転跡地の土地利用状況調査、住民意識アンケート調査等の結果が述べられたのち、公共・公益施設整備の効率性の観点からインナーシティと郊外新開発地とのコスト比較分析が行われ、インナーシティの有利性が示された。さらに、分析結果に立脚して既存政策の転換の必要性を強調し、地区内再配置を促進するために工場制限に関する法を撤廃し税財政的優遇措置を講じること、インナーシティにおける住宅開発への公的援助や優遇措置、市場メカニズムにのらないインナーシティ再開発の財源確保のための制度改正等を提案している。「政策的研究の先鞭をつける」という自負が生かされた成果といえよう<sup>4</sup>。

## 2 80年代の論点—インナーシティ問題の存否をめぐる—

このように先行的な研究が行われている一方で、英米とは事情の異なるわが国にはインナーシティ問題は存在しないという主張が現れた。清成忠男を司会者とする座談会はその代表例であり、4人の発言を要約すれば次のようになる。(1)わが国でいわれているインナーシティ問題は過密の中の過疎であるから、過密対策(事務所規制や大学の分散)は必要である。神戸の分散政策をやめるべしという議論を爆砕する必要がある。工場が撤退していくことは地方の振興を意味し、政策効果の現れであり反対すべきではない。過疎(ドーナツ化)は衰退が原因でなく、旺盛な活力からくる環境悪化(過密)が原因であるから、都市環境問題として新しいプランニングで対処すべきである。工場跡地は緑化しオープンスペースを増やす必要がある。また日本でインナーシティ問題が特に厳しくないのは、外国人労働者を入れていないからであり、過密国家である

点からも入国管理を厳格にして今後も入れるべきではない(力石定一)。(2)日本の中でも東京は特殊である。産業的にはまだ成長都市であり、夜間人口はへっても、昼間人口はふえている。工業はへってもサービス経済が進んでいる(アメリカでは工業が大幅にへり、サービス業が成熟し余力がないため失業問題が深刻になった)。ただ北区から大田区へ、さらには川崎、横浜にかけてのかつての京浜工業地帯には昼夜間人口が共に減少している部分がある。わが国ではこの縮小のプロセスをうまくマネージメントする行政的経験がないから、インナーシティ問題が顕在化する可能性がある(石川久雄)。(3)人口減少、空洞化の拡大、高齢化は英国と共通しており、インナーシティ問題の萌芽がみられる。ただ一番大きな問題である経済基盤の沈下については、相対的なものであり、絶対的なものではない。全国の平準化が必要であり、東京についてあまり強調するのは適当でない。しかし経済活力を維持し都市衰退を招くことのないように手だてだけは講じておく必要がある。東京にとっては物的環境の衰退問題、スラム化の問題、労働力とか人種の問題は十分に考えておかねばならない(東郷尚武)。(4)産業面、経済面からは、インナーシティ問題は見つけにくい。日本ではインナーシティ論が盛んなわりには、もう一つ迫力をもって問題提起ができない<sup>5</sup>(清成忠男)。

別稿で清成忠男は最後の点をより明確に述べている。大都市はまだ必ずしも衰退過程をたどっておらず、インナーシティ問題も深刻であるとは思わない。大都市の諸機能の縮小、地域分散化は望ましく、国土政策の転換などはまったく必要ないという主張もなりたつ。現時点でインナーシティ問題が取り上げられるのは、アメリカの都市問題とのアナロジーを誇大視し、インナーシティ論に刺激されているからである。欧米におけるインナーシティ問題は、人種問題やマクロ経済の停滞に由来するところ大である。欧米におけるようなインナーシティ問題は少なくとも現時点のわが国には存在しない。<sup>6</sup>

このような議論と並行していくつかの実態分析がなされた。指定10都市の企画行政担当者による調査研究はその1つである。報告書の順序に従ってインナーシティ問題の存否にかかわる部分を要約してみる。北九州市：人口減少の区



があるものの、大都市衰退というような外国の議論はそのまま当てはまらない。札幌市：まだ人口が増えつづけており、かつての官営工場地帯＝トランジットゾーンのような部分はあるが、特に非行化、スラム化が深いわけではなく、あまり強い問題意識はもっていない。名古屋市：人口減少、従業員減少、高い人口密度の3点から都心を取りまく地域の一部でインナーシティ問題の萌芽がみうけられる。京都市：都心に接した市街地形成の歴史の古い区域で、主に第2次産業の同業者町が形成されているところが、インナーエリアに相当する。ここでは、人口減少、高齢化、建物の老朽化、過密現象が認められる。福岡市：都心部に接して東西南の3方向にインナーエリアが設定できる。ここでは人口と従業員の減少、高い人口密度、高い借家比率、木造老朽住宅の密集、住商工の混在、オープンスペースの不足等が認められるが、まだ問題認識は切実でない。広島市：将来旧市街地域のデルタ部分の都心部周辺にインナーシティ問題が顕著になるとも考えられる。モデル地区のケーススタディでは人口減少、高齢化、製造品出荷額減少等の衰退現象は起こっているが、一時的現象であり、今後もつづくものとは認識していない。大阪市：都心周辺の古い市街地に、人口と従業員の減少、工場の流出、人口過密、住宅老朽化、オープンスペースの不足が認められるが、その地価水準はかなり高い。物的環境は悪化していても経済的、社会的環境面では必ずしも荒廃、衰退しているとはいえない。神戸市：上述のとおりインナーシティ問題を深刻にうけとめている立場から、他都市の認識が自分達とかなり異なっているのではないかと感じている、と述べている。川崎市：川崎区から都心を除いた部分としてインナーエリアを設定できる。典型的な工業地域で、人口と従業員の減少、高い生活保護率が認められる。横浜市：インナーシティ問題は顕在化していないが、都心を取りまく6つの区がインナーシティ的な問題を内包している<sup>7</sup>。

指定都市に入っていない東京についてもいくつかの実態分析が行われている。中林一樹は地域社会の衰微、経済の停滞、市街地環境の衰微、社会病理的状況の集積を表現する32の指標について区別に評点を与え、最もインナーシティ的状況を示すのは荒川、台東、墨田の3区であり、豊島、北、中野、品川、

中央、大田の6区がそれに次ぐとした。<sup>8</sup> 園部雅久は社会経済的地位と活力的地位の両者が共に低い地区が今後インナーエリア問題発生の可能性の相対的に高い地区と判断して、それを標準メッシュの上に描いたが、城東地域一帯と城南地域の一部に集積している。<sup>9</sup> 石黒哲郎は人口、工業出荷額、卸売販売額、事業所従業者数、その夜間人口に対する比率の5指標によって区分類を行い、北、荒川、墨田、品川、大田の5区が衰退問題をもつ地域、台東、港がそれに準ずる地域とした。加えて、住工混在地区と木造住宅密集地区を典型的なインナーシティ地区と定義し、それが都心部と郊外住宅地の中間にリング状地帯を形成していることを明らかにした。<sup>10</sup> いま1つ国土庁による調査結果をあげておく。同調査では人口指標、経済的指標、居住水準の3つのカテゴリ-16種の指標によって地域活力の現状を分析した。その結果、墨田、荒川、北、中野、川崎市川崎、幸等都心周辺および臨海に位置する、古くから住工混在地域として問題視されてきた諸区において、活力の低下を確認し、このような地域への対策を進めていくことが、わが国におけるインナーシティ問題への対策として重要であるとした。<sup>11</sup> 倉沢進は東京と欧米の大都市のインナーシティの共通点として、大都市自体の人口増加の停止、インナーシティ人口の大幅な減少、製造業の停滞・縮小、青年人口の急減と高齢化の急進をあげるとともに、相違点として、東京には人種問題がほとんど意味をもたない、第2次産業の比重がまだ高く雇用問題が深刻でない、治安問題もあまり深刻でない、地域的に顕著な衰退地域が生じていない、まだ上流ないし上流中層の居住地という性格をもっている等を指摘した。したがって欧米都市のインナーシティに比してはるかに良い状況にあるが、しかし東京にインナーシティ問題はないとか、それを軽視してよいということにはならないと論じた。<sup>12</sup>

80年代に進められた以上のような分析結果と、清成に代表されるようなさき  
のインナーシティ否定論とをどのように解釈すべきであろうか。筆者の見解を  
列挙しておこう。(1)インナーシティ問題は歴史の古い大都市、わが国では旧6  
大都市クラスの問題であり、成長の途上にある地方中核都市クラスではまだ大  
きな問題とはなっていない。首都機能を欠きいち早く都市全体として成長力を

失った大阪ではインナーシティ問題が顕著であり、より早く研究者の関心を引きつけた。(2)衰退が深刻なのは大都市全体ではなく、そのインナーエリアである。したがって政策の選択は大都市か地方かという視点でなく、インナーエリアか地方かという視点よりなされるべきである。(3)インナーシティをもつ大都市の規模縮小が問題ではなく、規模縮小にともなう質的劣化や活力低下が問題である。この点について筆者は論及したことがあるし、山田浩<sup>13</sup>もインナーシティの再生政策は大都市への人口集中を復活させることを意図するものではなく、主として人口や雇用の構成をバランスあるものに回復することを目標とするものであると指摘している。<sup>14</sup>つまりインナーシティ政策は分散か集中かという次元で論じられるべきではない。(4)これも筆者、山田、その他が指摘しているとおり、問題が顕在化し深刻化してからよりも、予測される段階で政策的対応をなすことが賢明であり、それは先発者の経験に学ぶ知恵である。(5)都市によってインナーシティ問題の内容に差異があることは当初から英国で認識されている。たとえば少数民族のコミュニティはロンドンやバーミンガムではインナーシティに集中しているが、グラスゴーやニューキャッスルではそうではなく、インナーシティ問題と少数民族問題とは必ずしも一致しない。少数民族問題をもたない点でわが国のインナーシティの特殊性を強調するのは適切でない。

### 3 英国の政策評価

わが国にもインナーシティ問題が存在するとすれば、それへの対策が検討されねばならない。すでにインナーシティ総合整備基本計画を策定している神戸市がこの面でも先行しており、その内容は本誌の別稿で説明されている。今後は政策論議が盛んになると思われるので、すでに政策評価の段階に入っている英国の状況を一瞥しておきたい。

1977年の白書以後の政策展開—インナー・アーバン・エリア法の制定、パートナーシップ・オーソリティ、プログラム・オーソリティ、その他の指定地区の区分、都市開発公社の設立、エンタプライズ・ゾーンの制定等—については

渡辺直行その他の紹介があり、<sup>15</sup> 筆者も簡単にふれたことがある。<sup>16</sup> ここではその後のタスクフォース、都市開発補助金、シティ・アクション・チーム、アーバン・リニューアル・エイジェンシー等の設立を含む86年までの政策を対象とした M. スチュアート (Stewart) と P. N. バルチン (Balchin) 等の評価をとりあげることにする。スチュアートの評価は次の4点にわたるものである。(1) インナーエリア・プログラムのインナーシティへのインパクト：データが整備されている71～81年は明らかに、それ以後もおそらく悪化は進行している。ただ経済の再構築によって都市全般に悪化が生じておりインナーエリアのみが悪化しているわけではない。その中でアーバンプログラムの積極的なインパクトとより広い国家政策（例えば支出のカット）のネガティブなインパクトを区別することは困難である。プログラムはせいぜい悪化の進行を緩和しているといえるのではないか。評価の多くはプログラム全般よりも個別プログラムに向かっており、効果の大きいものもあるが、ローカルな住民への波及効果は限定されている。(2) 政策の革新性：政策のデザインと配分の両面で革新性を欠いていた。経済開発の例でいえば、プログラムの焦点は物的、環境的改善という伝統的アプローチにあり、トレーニングは副次的なもの。思いきった革新的戦略論議はなされなかったし、民族差別自体についても問題とされなかった。(3) 都市統治機構の選択：白書が求めたパートナーシップ—中央と地方の関係—はプログラムの目的や手段についての合意形成でも計画システムにおいてもうまく作用しなかった。開発公社、タスクフォース、シティ・アクション・チーム等の新しいイニシアチブは地方政府の役割を弱めた。(4) 影響力と力の配分：都市政策をめぐる影響力と力のバランスに次の変化が生じた。民間部門の役割強化、経済開発、キャピタル（土地開発、建物投資）への偏り、環境省と雇用省の競合、ボランティアセクターの重視と地方政府のサービスカット。<sup>17</sup>

バルチン等も80年代の保守党によるフリーマーケット・アプローチについて次のような見解を述べている。政府支出を削減し民間投資を刺激する政策をとったが、インナーエリアへの民間投資を誘発するためには公的支出が必要との観点から、アーバンプログラムの総支出は増やしている。ただしそれは地方政

府を介することなく民間部門へ直接支出され、地方政府への支出（レートサポート・グラント、住宅補助等）はカットされた。その結果による地方政府のサービス低下や民間資本の域外漏出により、投資の地域剩数（効果）は低下した。そうした状況に対してカンタベリー大司教委員会や都市農村計画協会からも批判がおり、地方政府の権限と責任の再強化、地方政府主導の公共投資強化の提案がなされている。<sup>18</sup>

限られた紙数においてあえて英国の政策評価に言及した理由はこうである。英米日における80年代の都市政策、より広くは国土政策を特徴づけるのは、市場メカニズムと民間活力の重視である。しかしそのような原理への全面的な依存は少なくともインナーシティ問題の解決にとって有効でないことを、先行国の事例から読みとることができる。M. パーキンソン (Parkinson) の次の指摘もその点をついている。サッチャー政府の都市政策は民間部門の役割を高めた。そして個人、地方政府、地域に企業家的行動をとらせるためのインセンティブを発案した。この過程で地方政府は経済発展にかかわる力を失った。主要な取得者は民間部門と中央政府であった。しかし政府の経済開発政策が都市の恵まれない人びとを助けた証拠はない。住宅、教育、社会サービスの主要プログラムは縮小された。政府の戦略の1つの効果は、経済的報酬の配分において地域、都市、個人間の不均等を強化させたことである。開発公社や企業ゾーンのようなエリア・ベースのイニシャティブは都市の限定された部分の再生をもたらしたが、他の部分を未改善のままに残した。都市の再生と衰退は同時に同じ場所<sup>19</sup>で生じている。

#### 4 都心とインナーシティのリンケージを

パーキンソンはまた、公的介入よりも市場メカニズムに依存することの起源は米国にあるとし、その米国について次のように述べている。不均等な都市再生は過去10年の米国で最も顕著でありよく論じられてきた。米国の経験は新しいサービス経済へその基盤をシフトさせることにより伝統的な工業都市が再生できることを示した。しかしまた、サービス部門で典型的な労働市場の2分の

結果として、富裕者と貧困者が同時に増加することを示している。米国都市は再生の利益を排除された社会グループにリンクすることにほとんど成功していない。オフィスとレジャー主導の開発はダウタウンと都市ウォーターフロントにブームをもたらす一方で、近隣は資源を欠き衰えている。その結果、人や場所の極度の富と貧困の並列が多くの都市で見出される。<sup>20</sup>わが国もこのような状況と無縁でないことは東京や大阪の現況を一瞥すれば明らかである。

ところが米国では80年代に入って、都心の開発を近隣の再生にリンクさせようとする動きが強まってきた。いわゆるリンケージ論である。それについては他でも紹介されている<sup>21</sup>、すでに与えられた紙数がつきたのでここでは要点だけを述べておきたい。(1)リンケージ政策は1981年に初めてサンフランシスコ市において採用され、以後サンタモニカ、サクラメント、ロスアンジェルス、シアトル、ボストン、ジャージーシティ、プリンストン等でも実施、シカゴ、デンバー、ケンブリッジ、ハートフォード等で検討されつつある。(2)当初は都心部のオフィス開発がもたらす住宅不足（とくに中低所得者用住宅）に対処する費用を開発者に開発の規模に応じて負担させる住宅リンケージが主体であった。のちには既存の住民は経済成長の恩恵により十分にあずかるべきであり、成長がもたらすかもしれない負の影響から守られるべきであるとの論理によって、雇用促進、輸送改善、デイケアセンター建設、バックオフィス建設（インナーエリアへ）等にまでリンケージの対象は拡大された。福祉リンケージや地区間（parcel-to-parcel）リンケージの登場である。リンケージの原流は郊外における大規模開発者に増加する社会的費用の負担を求める制度にある。(3)リンケージ政策が80年代に特定の都市で成立した背景として、地方に対する連邦補助金の削減、州による地方の財産課税についての上限規制、よく組織されたコミュニティグループの活動、盛んなオフィス建設、都心と近隣住区との不均等な発展、入手できる住宅の不足等が挙げられる。(4)したがってこの制度は問題もかかえている。オフィスブームにわく成長都市でないと成功しない。求める負担が小さければ効果は弱く、負担が大きすぎると開発は郊外に流出する。都市の政治状況に左右されるし、開発がもたらす負の影響とその補償のありかた

をめぐって、適法性が問われている。

これらの問題を含むにせよ、上記のとおりリンケージ政策は米国の都市に広がりつつある。都市の繁栄する部分と衰退する部分に橋をかけ発展の均衡化を図ろうとするこの政策は、「世界都市」化によって都心とインナーシティの分極化が強まったニューヨークにとって大きな意味をもつ。<sup>23</sup> 同じ傾向を示すロンドンや東京にとっても示唆的である。東京のいくつかの区ではリンケージの一種といえる住宅付置義務政策が採用されている。<sup>24</sup> しかし都心やウォーターフロントの開発で増加した税収が衰退地区の再開発に十分に投入されているとはいえない今日、リンケージを理論的に補強して、適用対象を住宅供給からインナーシティ問題全般に広めることの可能性を検討することが望まれる。

注

- 1 春山明哲「イギリスのインナーシティ問題」『レファレンス』346号, 1979年, 119-124ページ。
- 2 成田孝三「わが国大都市のインナーシティと都市政策」『季刊経済研究』1巻3・4号, 1979年, 43-68ページ。
- 3 『都市政策』24号, 特集インナーシティ問題, 1981年, 1ページ。
- 4 神戸都市問題研究所『インナーシティ再生のための政策ビジョン』, 1981年。
- 5 清成忠男他<座談会>「インナーシティ問題を考える」『地域開発』219号, 1982年, 54-71ページ。
- 6 清成忠男「都市経済のビジョンと中小企業」『都市問題研究』34巻11号, 1982年, 14-15ページ。
- 7 大都市企画主管者会議『大都市のインナーシティ』, 1982年。
- 8 中林一樹「大都市の内部市街地に関する研究(1)」『総合都市研究』19号, 1983年, 113-131ページ。
- 9 園部雅久「東京の居住分化構造と空間パターン」『人文学報』177号, 1985年。
- 10 石黒哲郎「東京都区部におけるインナーシティ問題への取組に関する一考察」『日本都市学会年報1987』20巻, 1987年, 33-46ページ。
- 11 国土庁計画・調整局『大都市地域における活力の維持方策に関する調査』, 1984年（『地方自治資料』805号, 1984年による）。
- 12 倉沢進「大都市における地域社会の変貌」『都市計画』125号, 1983年, 18-22ページ。
- 13 成田孝三「大都市の衰退と経済構造の改革」『都市問題』74巻3号, 1983年, 25-39ページ。

- 14 山田浩之「インナーシティ問題と都市政策」『住宅』32巻10号, 1983年, 10-14ページ。
- 15 渡辺直行「イギリスにおける都市政策の最近の動向」(上, 下)『新都市』38巻11, 12号, 1984年, 74-83, 67-72ページ, 町田裕彦「イギリスの都市再開発における民間活力の活用」『新都市』39巻4号, 1985年, 17-30ページ。
- 16 成田孝三「インナーシティ問題と大都市」石原他編『世界の地域開発』, 朝倉書店, 1987年, 36-55ページ。
- 17 Stewart, M., Ten Years of Inner Cities Policy, TPR, 58-2, 1987, pp. 129-145.
- 18 Balchin, P. N. & G. H. Bull, Regional and Urban Economies, Chap. 4, Inner City, Harper & Row, 1987, pp. 94-137.
- 19 Parkinson, M., The Thatcher Government's Urban Policy, 1979-1989, TPR, 60-4, 1989, p. 438.
- 20 Ibid., pp. 438-439.
- 21 佐々木晶二『アメリカの住宅・都市政策』, 経済調査会, 1988年, 171-177ページ。  
矢作弘・大野輝之『日本の都市は救えるか』, 開文社出版, 1990年, 30-58ページ。
- 22 Keating, W. D., Linking Downtown Development to Broader Community Goals, APA Journal, Spring 1986, pp. 133-141, Susskind L. & G. McMahon, Reframing the Rationale for Downtown Linkage Programs, New York Affairs, 10-2・3, 1988, pp. 203-218, Smith, M. P., The Uses of Linked Development in US Cities, in M. Parkinson et al., Regenerating the Cities, 1988, pp. 93-109, 等による。
- 23 "New York Affairs", Vol. 10, No. 2・3, 1988 は「公共サービスの民間供給」の特集テーマのもとに, リンケージを取り上げている。
- 24 東京都『東京都住宅政策懇談会報告』, 1990年, 28-29ページ。なお英国からリンケージに注目した論文として Dawson, D. & C. Walker, Mitigating the Social Costs of Private Development, TPR, 61-2, pp. 157-170, 1990 がある。



# 神戸市における都市活性化 対策の基本的方向について

—神戸市インナーシティ総合整備基本計画を中心として—

石 田 高 士

(神戸市企画調整局企画部総合計画課長)

## 1. はじめに

本市は、慶応3年(1868年)の開港以来、恵まれた自然のもとで国際港湾都市として順調に発展してきた。近年の人口の推移を見ても、毎年1万人を超える増加を示しており、全体として安定した伸びを見せている。平成2年10月に行われた国勢調査の結果では、人口総数(概数)で147万7,423人と前回昭和60年と比べて、6万6,589人、4.7%増加し、政令指定都市で5番目の人口規模となっている。

しかしながら、都心(三宮～神戸)を取り巻く古い市街地では、人口の減少や高齢化、企業の流出や地域経済の停滞、住宅・住環境の悪化、都市施設の老朽化などのいわゆるインナーシティ問題が生じている。これらの地域はこれまで都心地域とともに神戸の発展を支え、経済的にも大きな役割を果たしてきた地域であり、本市が21世紀に向けてさらに発展していくためにも、この地域の活性化が不可欠である。また、その活性化も欧米の大都市が既に経験してきているような深刻な状況に立ち至る前に適切に行っていくことが必要である。

インナーシティ問題は大都市の発展過程で生じる構造的な問題と言われており、市では従来からインナーシティ対策の強化を市政の最重要課題の一つとして位置づけ、市街地再開発、住宅・住環境の整備、インナー工業団地の整備など、各局それぞれに様々な対策を講じてきたところである。しかしながら、個別事業の積み上げには限界がみられることから、抜本的な措置を講じることが必要とされる段階に立ち至っているといえることができる。そこで、平成元年12月に「神戸市インナーシティ総合整備基本計画」(以下「総合整備計画」と略す。)を策定し、インナーシティ対策に総合的・長期的に取り組んでいるところである。

総合整備計画を策定した元年度以降はインナーシティ対策関連予算をみても、当初予算ベースで、平成元年度742億円余(対前年度比25.3%増)、2年度956億円余(対前年度比28.9%増)、さらに3年度は1,253億円余(対前年度比31.0%増)と、重点的な配分がなされている。また、インナーシティ活性化のための財源の確保及び土地の先行取得を行うため、平成元年度に市街地活性化事業基金を創設したが、その残高も3年度末で143億円にのぼる見込みであり、この点からもインナーシティ対策に積極的に取り組んでいることが伺えよう。

本稿はこの総合整備計画に関連する解説を試みるものであるが、総合整備計画そのものが巻末の行政資料として抄録されていることでもあり、内容的に重複を避ける意味からも、総合整備計画の内容については全体の概要及びポイントとなる事柄に絞ることとし、策定にいたる経緯やその前提となったインナーシティ地域の現況について紹介するとともに、併せて神戸市が今後取り組もうとしている都市活性化の基本的方向を素描してみたい。

## 2 総合整備計画策定にいたる経緯

本市においてインナーシティ現象が現われ始めたのは昭和50年代に入ってからであるが、それについて、行政の広範、かつ、長期的な取組みが必要であるとの認識が示されたのは、昭和57年2月に出された「神戸市人口定着対策調査委員会報告」が初めてである。しかし、同報告は既成市街地からの人口流出(ドーナツ化)を機に定住条件の整備の方向と取るべき対策といった観点から検討されたものであったため、「インナーシティ」という用語は使われなかった。

その後、インナーシティ問題を真正面から取り上げて検討がなされたのは行政側では、昭和61年から62年にかけて行われたインナーシティ総合整備方策懇談会においてであり、またこれと時期を同じくして議会側で持たれた神戸市会インナーシティ対策懇話会及び同調査会においてである。インナーシティ問題については、これらの調査や検討結果により、問題の根の深さや早急に対策を講じることの必要性が浮き彫りにされるとともに、総合整備計画策定の必要性が指摘された。

## 神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

これらの動きを受けて、活力ある都市の整備方策等について全市的な観点から総合的に調査・検討するなど、都市活性化を図るために必要な活動を行うことを目的として、昭和63年度に市会に、全国的にみても初めてのユニークな特別委員会として、「都市活性化総合対策特別委員会」が設置されることとなった。委員会の最初の検討テーマとしては当然のことながら「インナーシティ対策」が取り上げられ、1年間にわたり同委員会を舞台にしてインナーシティ対策が議論されることとなった。そして、そこでの議論や検討結果をもとに、平成元年3月、総合整備計画策定の元となる「原案骨子」がとりまとめられた。

行政側ではこれをうけ、総合整備計画の原案を策定したが、さらに市民をはじめ学識経験者や関係行政機関の意見を聞くために同年6月、「神戸市インナーシティ総合整備基本計画策定委員会」を設置し、総合整備計画について諮問、10月に答申を受け、原案に必要な修正を加えて元年12月に総合整備計画として発表した。

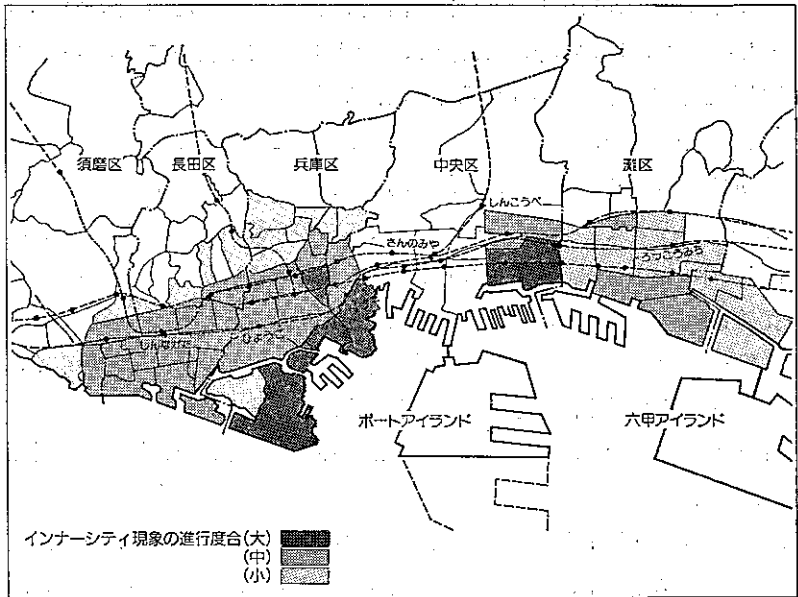
インナーシティ対策を進めるに当たっては庁内に19の局・区等にまたがる横断的な組織である「インナーシティ整備推進会議」を設置し（昭和62年）、全庁の取組みを図ってきた経緯があるが、これに加え、総合整備計画についてはその策定過程で議会と共同で検討し、文字どおり神戸市が一体となって取り組んだところに最大の特徴があると言えよう。

### 3 インナーシティの現況

ところで、一般的にインナーシティとは、「大都市の都心部と周辺郊外地に挟まれた市街地において、人口・企業の流出に伴う経済・社会・土地利用上の問題が集積し、活力の衰退・低下している地域」といわれている。

市の現況について人口・地域経済・環境の各指標を用いて統計的に分析してみると、三宮・元町を中心とする都心及び新たに作りだしたまちである海上都市地域を除いて、「灘区・中央区・兵庫区・長田区」の中・南部及び「東灘区・須磨区・垂水区」の南部の一部にインナーシティ現象が見られる(図1)。また、その進行度合は、都心の東側と西側では差が見受けられ、西側部分に活

図1 インナーシティ現象の発生地域



力の低下している地域が多いことが分かる。ここでは、「灘区・中央区・兵庫区・長田区」の中央4区とそれ以外の「東灘区・須磨区・垂水区・北区・西区」の周辺5区との比較を中心にインナーシティの現況を見ることとする。

なお、各種データについては総合整備計画策定後新たな数字の発表されているものも一部あるが、総合整備計画策定に当たって参考資料として使用したものに統一していることを予め御了解いただきたい。

### (1) 人口指標

#### ア 人口の減少

本市の人口は、戦災により急減したが昭和31年に戦前のピーク時である14年の100万人にまで回復、その後50年代初期には伸びが一時停滞したが、55年以降回復のきざしが現われはじめ、58年以後は毎年1万人以上の増加を示している。しかし、市内の人口の動きを区別に見ると、中央4区では、昭和38～40

神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

年の76万人台をピークに減少を始め、60年には53万人と20年間で23万人減少している。他方、周辺5区では人口が増え続けたが、当初は中央4区に隣接する東灘区・須磨区での増加が大きく、また、40年代に入ると郊外での住宅団地の建設が進んだことから、北区・垂水区・西区の増加が大きくなっている（図2、表1）。また、中央4区と周辺5区の間の人人口移動の状況を見ても前者から後

図2 区別人口の推移

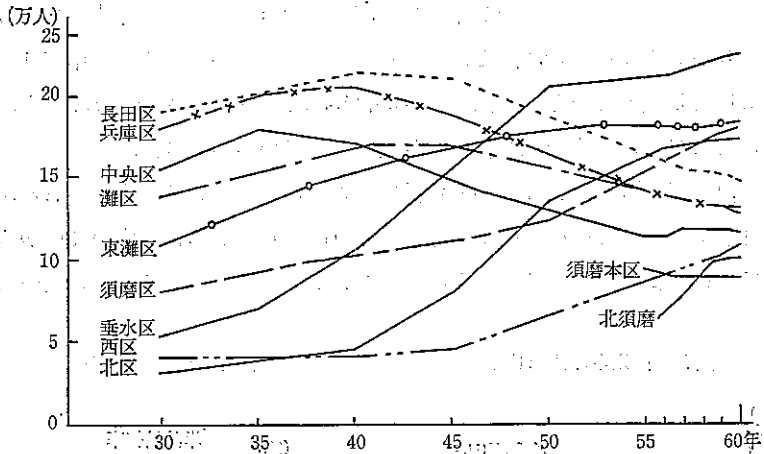


表1 中央4区及び周辺5区の人人口の推移

地域	項目	昭和40年	45年	50年	55年	60年	40~60年
全市	人数(人)	1,216,666	1,288,937	1,360,605	1,367,390	1,410,834	—
	増減数(人)	—	72,271	71,668	6,785	43,444	194,168
	増減率(%)	—	5.9	5.6	0.5	3.2	16.0
中央4区	人数	761,888	717,570	640,224	564,009	531,927	—
	増減数	—	△ 44,318	△ 77,346	△ 76,215	△ 32,082	△ 229,961
	増減率	—	△ 5.8	△ 10.8	△ 11.9	△ 5.7	△ 30.2
周辺5区	人数	454,778	571,367	720,381	803,381	878,907	—
	増減数	—	116,589	149,014	83,000	75,526	424,129
	増減率	—	25.6	26.1	11.5	9.4	93.3

(注) 40年の増減数、増減率は35年対比である。

資料：総務庁「国勢調査」

者へ毎年相当数の移動が見られる。

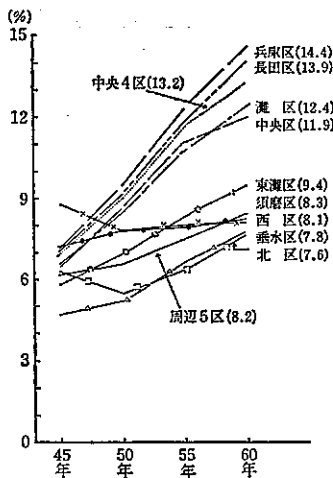
なお、最近ではインナーシティ対策の進捗もあり、中央4区における人口の減少数は縮小してきている。

### イ 人口構成等の変化

本市は、開港を契機に発展してきた比較的若いまちであり、また、戦後の高度成長期を通じて市外から若年層の流入があったこともあり、老年人口比率（65歳以上人口の比率）は全国水準より低かったが最近の傾向として、高齢化が急速に進行している。昭和40年には5.4%に過ぎなかった老年人口比率は60年には10.1%と全国の10.3%とほぼ同じ水準になっている。これを中央4区と周辺5区で比較してみると、前者の平均は13.2%、後者の平均は8.2%と、中央4区における老年人口比率はかなり高くなっている（図3）。

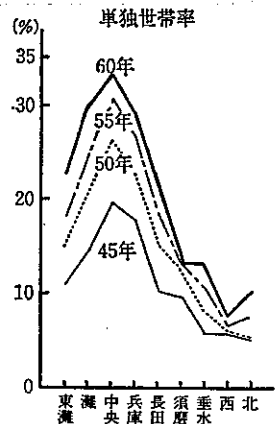
また、単独世帯の割合も、高齢者が多いことを反映していると考えられるが、中央4区では周辺5区の数倍になっている（図4）。さらに、中央4区から周辺5区への人口移動は持ち家を求めているの要素が大きく、比較的所得の高い世帯

図3 区別老年人口比率



(注) ( )内は60年の構成比  
資料：総務庁「国勢調査」

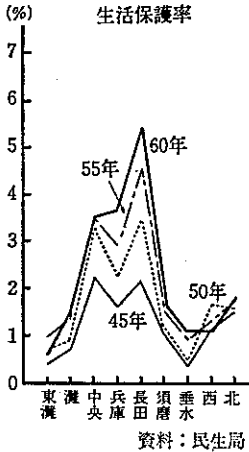
図4 区別単独世帯率



資料：総務庁「国勢調査」

神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

図5 区別生活保護率  
生活保護率



であるため、中央4区においては低所得層の占める割合が相対的に高くなり、その結果、生活保護率も周辺5区に比べて高くなっている(図5)。

ウ 公共施設の遊休化

中央4区では、若年層の減少と出生率の低下により、児童・生徒数が著しく減少している。そのため、幼稚園や学校によっては、児童・生徒数がピーク時の2割程度にまで減少し、休園や学校の統廃合の問題が生じ、学校再開が課題となっている。

(2) 地域経済指標

ア 従業者数の減少

事業所数をみると、周辺5区では工業団地の造成などにより大幅に増加して

図6 区別従業者数の推移

(単位：%)

区	昭和47年	56年	61年	増減率		
				56/47	61/56	61/47
全市	653,445	683,746	702,457	4.6	2.7	7.5
東灘区	57,965	66,567	67,174	14.8	0.9	15.9
灘区	59,891	56,604	57,178	△5.5	1.0	△4.5
中央区	262,067	259,516	256,450	△1.0	△1.2	△2.1
兵庫区	116,359	106,571	100,591	△8.4	△5.6	△13.6
北区	14,058	26,163	31,260	86.1	19.5	122.4
長田区	77,070	72,816	74,116	△5.5	1.8	△3.8
須磨区	28,769	35,534	39,141	23.5	10.2	36.1
垂水区	21,109	30,644	34,478	45.2	12.5	63.3
西区	16,157	29,331	42,069	81.5	43.4	160.4
中央4区	515,387	495,507	488,335	△3.9	△1.4	△5.2
周辺5区	138,058	188,239	214,122	36.3	13.8	55.1

(注) 昭和47年の兵庫・北・垂水・西区は推計値

資料：総務庁「事業所統計調査」

いる。中央4区においても事業所数は伸びているが周辺5区に比べて伸び率は低い。

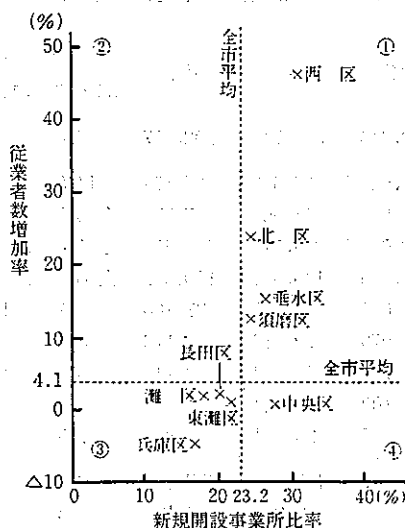
また、従業者数をみてみると、周辺5区では大幅に増加しているが、中央4区においては、昭和47年から61年にかけて約3万人減少している。鉄鋼・造船・港湾関連産業などの従業者の減少によるところが大きい(図6)。

#### イ 産業活動の停滞

地域の産業活動の活ささについて、従業者数増加率と新規開設事業所比率を用いてみると、従業者数増加率では中央4区全てが全市平均を下回り、また、新規開設事業所比率については中央区は全市平均を上回るものの、灘区・兵庫区・長田区では下回っている(図7)。このようなことから一般的にいて、中央4区は周辺5区に比べて産業の成長力が弱く、産業の更新力も弱いと言えよう。

図7 従業者数増加率及び新規開設事業所比率(昭和56年~61年)

(民営のみ)



資料：総務庁「事業所統計調査」



神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

ウ 小売り商業の伸び悩み

昭和51年と60年の商業統計調査と比較してみると、商店数では灘区・兵庫区・長田区で、また、従業者数では兵庫区・長田区で減少しており、中央4区の残りの区でも周辺5区に比べて伸び率が低い。また年間販売額の伸びを見ても、周辺5区では倍増しているのに対し、中央4区では物価上昇率を勘案するとほとんど伸びていないという状況である。既に触れた地域人口の流出や従業者の減少などの影響により、市場などの商店経営が難しくなっていることが伺える（表2）。

表2 区別商店数、従業者数、年間販売額の推移（小売業）

（単位：百万円，％）

区	商店数			従業者数			年間販売額			備考
	51年	60年	60/51年	51年	60年	60/51年	51年	60年	60/51年	
全市	19,326	19,821	2.6	71,785	80,145	11.6	846,895	1,364,421	61.1	51年～60年の物価上昇率は42%である。
東灘区	1,808	1,925	6.5	6,955	8,080	16.2	76,533	124,759	63.0	
灘区	2,301	2,284	△ 0.7	7,130	7,713	8.2	69,246	101,415	46.5	
中央区	4,190	4,474	6.8	21,617	22,234	2.9	368,149	528,193	43.5	
兵庫区	3,308	2,991	△ 9.6	10,999	10,014	△ 9.0	93,557	133,978	43.2	
北区	976	1,162	19.1	3,324	5,282	58.9	33,803	84,342	149.5	
長田区	3,070	2,813	△ 8.4	9,450	9,223	△ 2.4	81,681	116,950	43.2	
須磨区	1,399	1,447	3.4	4,520	6,330	40.0	39,168	101,636	159.5	
垂水区	2,274	2,725	19.8	7,790	11,269	44.7	84,759	173,148	104.3	
西区										
中央4区	12,869	12,562	△ 2.4	49,196	49,184	△ 0.0	612,633	880,536	43.7	
周辺5区	6,457	7,259	12.4	22,589	30,961	37.1	234,263	483,885	106.6	

資料：通商産業省「商業統計調査」

(3) 環境指標

ア 狭小過密居住

一般的にいて借家の場合、持ち家と比較して小規模なものが多いといえるが、昭和58年の住宅統計調査の結果を見てみると、中央4区では周辺5区に比べてそのような借家が多く、また最低居住水準未達の世帯の割合も30%を超え

ている区が多く、狭小で過密居住の実態にある状況が伺える。

#### イ 住宅等の老朽化

灘区中部・兵庫区南部・長田区南部などの非戦災地域では、多くの戦前住宅が残っている。特に問題になるのは戦前長屋であり、老朽化から建て替えの時期に来ているものも多いが、高齢者が多いことや権利関係も複雑なものが多いことから、改修・改善などの手があまり加えられていない(表3)。また、その他の建物についても戦後の復興期から高度成長期に建てられたものが多く、全体的に老朽化が進んでいる。

#### (4) 土地利用の更新の遅れ

工場の跡地などが高度利用されず、駐車場や空き地になっている例が多く見られる。従来、過密問題は人口の減少によって解決されると考えられてきたが、人口の減少にもかかわらず、土地利用の更新が進まず、必ずしも住宅水準の向上・住環境の改善、都市機能の更新に結び付いていない。地域に活力が乏しいため住宅や商業・業務施設を建設しても需要がそれ程高くないと想像されることから、土地所有者が駐車場需要が多いこともあって暫定的な利用を選択していることが多いと推測される。

## 4 計画の概要

以上のような現況にあるインナーシティ地域を活力ある魅力的な地域に再生するため、全庁的に取り組むためのマスタープランとして本総合整備計画を策定したわけであるが、以下、その概要及びポイントについて計画の体系に沿って解説することとする。

### (1) 計画の策定にあたって

#### ア 計画の役割

表3 戦前住宅率(昭和60年)  
(単位:%)

区	戦前住宅率	戦前長屋率
東灘区	10.1	1.5
灘区	16.2	7.7
中央区	6.2	1.7
兵庫区	18.2	9.7
北区	11.4	0.1
長田区	29.0	12.3
須磨区	10.4	3.0
垂水区	6.3	0.9
西区	13.4	0.0
全市	12.8	3.6

(注) 全住宅に占める延床面積比である。

資料: 都市計画局

## 神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

本総合整備計画の役割としては、①インナーシティ地域の将来像を明らかにするとともに、それを実現するための共通の目標と大まかなガイドラインを示す ②リーディングプロジェクトの導入を始め、ハード・ソフト両面の施策や住民・事業者等への支援措置など行政の役割を示す ③住民・事業者等に対し地域の望ましい姿や方向性を示し、公・民の役割分担のもとに民間活力の導入を図る の3点があげられる。

### イ 目標年次

第3次神戸市総合基本計画を踏まえ、2001年（平成13年）としている。

### ウ 対象区域

「インナーシティの現況」のところ述べて人口・地域経済・環境の各指標を用いて統計的に分析した結果から、総合整備計画の対象区域は、ポートアイランドを除く中央4区及びインナーシティ問題を抱える他の地域としている。なお、都心は本来インナーシティには含まれないがその波及効果をインナーシティ地域に取り込んでいく視点の重要性などから対象区域に含めたものである。

### (2) 将来像

地域の将来像として「“街” “人” “水”，いきいき下町」を掲げている。これは、居住、雇用、商業、文化、レクリエーション、娯楽、福祉などあらゆる都市機能が充実した“街”，多様な役割を担い都市の活力を生み出す様々な“人”の集積，“水”に象徴される港や運河などウォーターフロントを市民に身近な快適環境とすることによって、若者から高齢者まで幅広い年齢層の人々が心豊かに暮らし“いきいき”と活動できる躍動感にあふれた“下町”を象徴するものである。

これを実現するため、①快適な居住環境の創造 ②都市型産業の育成 ③地域魅力の創出 ④地域福祉の推進 という4つの整備目標を掲げている。さらに、地域活力の根源である人の集積に関連して、地域の夜間人口については土地の高度利用・快適な居住環境の創造に努め、その減少傾向に歯止めをかけることを目指す一方、昼間人口については既存産業の高度化・転換の促進及び新

たな都市型産業の育成などにより、就業人口及び業務上の来訪者などの拡大を図るとともに種々の集客拠点の整備により、多年齢層の人々の吸引を図ることとしている。

### (3) 基本計画

インナーシティの将来像及び4つの整備目標を実現するための基本方針及びハード・ソフト両面の施策の体系を「基本計画」として、目標年次までに推進していく施策の内容を明らかにしている。

これは冒頭にも触れたように、個別に講じてきた事業での積み上げには限界が見られることから、住民・事業者等への支援措置なども含めて諸施策を体系化するとともに、施策相互の連携を図ることによって地域の活性化を図ろうという趣旨である。したがって、市自らが推進していく施策については当然のことながら、また、公民の役割分担のもとに総合的・長期的に取り組んでいく必要性があることから、民間活力を活用するものについても取り上げている。

### (4) 地域整備構想

インナーシティ現象の進行度合いはそれぞれの地域の歴史、都市づくりの経緯、産業構造等により、東部と西部では異なっており、西部の方が進行が著しい。また都心はインナーシティとはいえないが、都心がインナーシティへ及ぼす影響などを考慮して、地域整備構想の対象地域を「西部地域」「東部地域」「都心地域」の3地域に区分するとともに、これら3地域と重複する形で「ウォーターフロント地域」を位置づけている。なお、「ウォーターフロント地域」については全体の連続的整備の重要性から対象地域外についても取り上げている。

また、インナーシティ地域には歴史や地域特性など様々な特徴を持つゾーンが認められる。地域整備に当たってはそれぞれの地域の特徴に応じた手法を選択することが重要であるため、各地域ごとに次の3つのゾーンを設定しそれぞれのゾーンの現状や特性に適したまちづくりを推進することとしている。総合整備計画の中でもその中核をなす部分である。

#### ア 修復・改善ゾーン（段階的整備によるまちづくり）

温かい人間関係に支えられた下町的なところや自主的なまちづくりが活発に行われているが、他方、住・商、住・工が混在したり老朽木造住宅が密集しているようなゾーンである。このような地区では住民や地域のコミュニティが行う自主的なまちづくりを市が支援・誘導し、現在の土地利用や地域特性を継承しつつ、段階的に住宅・住環境を整備するという形の住民参加のまちづくりを進めるものである。

イ 更新促進ゾーン（リーディングプロジェクトの導入によるまちづくり）

副都心などでその機能がまだ十分に成熟していないところ、新たな事業展開により立地条件などが大きく変化するところ、ウォーターフロントなどで機能更新の必要に迫られているところなど、インナーシティの骨格・拠点を形成すべきゾーンである。このようなところでは、軌道系中量輸送機関「海岸線」の整備を始め地域活性化の起爆剤となる19のリーディングプロジェクトを導入することにより、市がまちづくりを先導し、現在の土地利用や機能の更新を積極的に推進するものである。

地域整備構想の中でも中心となる考え方であり、プロジェクト相互の連携による相乗波及効果や民間エネルギーの誘導を狙うことによって広域的な整備につながっていく必要がある。

個々のプロジェクトの概要については巻末の資料を御参照いただきたいが、その中でも、特に「海岸線」の整備は最も規模・波及効果が大きいことから地域活性化の切り札として最重点事業に位置づけ、積極的に取り組むこととしている。平成3年度予算においては事業化に向け、免許取得等の法的手続きを進めるため必要な調査を行う予定である。

なお、リーディングプロジェクトについては、プロジェクト相互の関連性や地域への波及効果の程度などを考慮して進める必要があるため、総合整備計画の中で事業化プログラムを設定し、事業化の目安を明らかにしている。

ロ ウ 高度化・転換ゾーン（民間企業主導による地域の活性化）

このゾーンは、産業構造の変化に伴い、高度化・多角化を進める企業や、業態・業種転換等に迫られている企業が立地しており、一部には大規模な遊休地

が発生するなどの現象がみられるところで、概ね臨海部に位置している。このような地区の活性化対策は基本的には土地所有者である企業自身の問題であるが、神戸経済や周辺地域に与える影響が大きいため、市においても周辺地域との調和に配慮した有効活用を働きかけるとともに、企業の動向の把握に努め、適切な対応策を検討していく必要がある。

## 5 結びに代えて——今後の都市活性化の方向

インナーシティ問題は、大都市にとって一度は歩まなければならない道とされているが、その解決は一朝一夕にできるものではなく、市民・事業者・市が一体となって、着実かつ効果的に取り組んでいく必要がある。そのことによって、21世紀に向けて、活力のある調和のとれたアメニティ豊かなインナーシティの展望が開かれていくことになる。

さらに、インナーシティの活性化とともに21世紀に向けて神戸がなお一層飛躍するためには、国際港湾とともに海・山・坂という恵まれた自然環境、それに歴史という、神戸の有する資源を積極的に生かしたまちづくりを進めていく必要がある。その中心となるのが平成元年度及び2年度に開催された都市活性化総合対策特別委員会において、それぞれ活発に御議論いただいたテーマである「ウォーターフロントの活性化」であり、また、「アーバンリゾート都市を目指したまちづくり」である。

### (1) ウォーターフロントの活性化

最近、輸送技術革新に伴う既設埠頭の再開発や先に述べた産業構造の高度化・転換に伴い臨海部の大規模工場の一部に生じている遊休地の活用、さらには市民ニーズの多様化に伴う親水空間の確保といった観点から、世界はもとより日本においてもウォーターフロントが注目を浴びている。というも港に代表されるウォーターフロントは一般に既成市街地の主要部を形成しており、時代の変化に即応した再開発や土地利用を考えた場合、限りない可能性を秘めた地域であるためである。特に、大阪湾ベイエリアにおいては、現在、関西国際空港や明石海峡大橋などの大規模プロジェクトの整備が進められており、東京一

## 神戸市における都市活性化対策の基本的方向について

極集中の是正を図るとともに、関西復権のための舞台となるべきことが期待される空間でもあるといった観点からも、官・民をあげてその再開発について熱い視線が注がれているところである。

神戸は大阪湾岸 100kmのうち30kmの海岸線を占める主要都市として、これまでポートアイランドや六甲アイランドなどの海上都市の建設に先駆的に取り組んできたほか、須磨海岸の養浜事業やメリケンパークの整備など水際線の市民開放にも努めてきたところである。現在、ポートアイランド（第2期）の建設を進めているほか、神戸空港の実現に向けて精力的に取り組んでいるところであるが、都心や既成市街地に極めて近接するなど他の大都市にはみられないウォーターフロントであることから、貴重な財産として最大限に活かしていく必要がある。さらに、先に触れたようにインナーシティ地域においても大きなウエイトを持つ地域であり、その活性化を図る点からも整備を進める必要がある。

そのため、既述のように平成元年度の都市活性化総合対策特別委員会では、テーマとして「ウォーターフロントの活性化」が取り上げられ、委員会での意見・提言も踏まえ、2年3月に「こうべ臨海地域活性化方策」をまとめたところである。そこでは活性化に当たっての基本的考え方として、①市民が親しみ楽しめるウォーターフロント ②あすの経済基盤をきづくウォーターフロント ③世界に開かれたウォーターフロント ④アーバンリゾート都市を先導するウォーターフロント と4つの柱を掲げている。これをうけて平成2年度には、これをさらに具体化した方策を探るための調査・検討を行ったところであり、今後、これらをもとにさらに魅力的で活力のあるウォーターフロントとして整備していく必要がある。

### (2) アーバンリゾート都市づくり

ご承知のとおり、本市では、比較的早い時期から都市戦略として、「コンベンション都市」「ファッション都市」づくりを表明し、時代を先取りしたまちづくりを進めてきたところである。

しかし、21世紀まで10年足らずとなった今日、社会経済情勢の変化には著しいものがある。生活水準の向上や自由時間の増大に伴うライフスタイルの変化

により、ゆとり、潤い、生きがいといった生活の質の充足が求められるようになり、市としてもそれに応える形でのまちづくりが必要になってきている。また、国際化、情報化、技術革新、経済のソフト化・サービス化さらにはグローバル化・ボーダレス化が急速に進展しており、神戸の中核管理機能の強化、都市魅力や人の交流・集積力の向上などが強く求められている。

このような時代の大きな潮流に対応して、21世紀に向けて将来のまちづくりを展望したとき、コンベンション都市、ファッション都市の概念を引継ぎ包括し、世界都市「関西」の一翼を担う神戸の総合的な活力と魅力を作り出すため、新たな戦略としての都市像の構築が必要となってきている。

そこで、平成2年度の都市活性化総合対策特別委員会では「神戸の都市像」がメインのテーマとして取り上げられ、その中で新しい都市像である「アーバンリゾート都市」の考え方やその先導的地域である都心地域の整備方向について精力的な検討が重ねられた。

その成果が平成3年3月に「都心地域整備の方向―アーバンリゾート都市・神戸」の実現を目指して」としてまとめられ、公表されたところである。

「アーバンリゾート」とは、一言でいえば、快適な都市環境の中で市民・来訪者が文化・芸術・歴史・スポーツ・アミューズメントなどの多様な都市ライフスタイルを選択し、自由時間を楽しみ暮らすことができる複合機能的都市空間と考えられる。また、それは神戸ならではの自然環境や文化・歴史など、まちの個性を積極的に生かし、市民の快適な都市生活や要求を充足させると同時に、来訪者が何度も訪れ、2・3日滞在したくなるような街であるということが出来る。そして、アーバンリゾート実現に向けての整備目標は、各種機能の複合化などにより、洗練された都市文化の中で時代の最先端に触れることができる高規格・高品質の都市空間を創造することであるといえる。

「アーバンリゾート都市づくり」を進めていく意義は、先に述べた都市戦略としての新しい都市像をつくるという必要性のほか、①既述のライフスタイルの変化への対応とともに、情報化・ハイテク化の進展に対して、それを補完するものとしての「うるおい」「ゆとり」の要素が求められ、行政としてこれら



に対応したまちづくりが求められていること、また、②産業面でも、既存産業の高度化・転換とともに、生活文化産業としてのソフト・サービス産業の成長・成熟が求められており、さらに、企業の立地誘引としても、生活基盤要素の充実以外に生活を楽しむというレジャー・リゾート要素の存在が重視されてきており、行政としてもこれに対応していくことが必要であるということに帰着するというのが言えよう。

アーバンリゾート都市を実現するための都市整備の基本的方向としては、高規格・高品質な都市環境の整備などハード的施策とともに、来訪者を受け入れるホスピタリティの醸成などソフト的施策を組み合わせることによって、都市の個性を演出し、また、人が集い、人と人、人と情報・文化の交流の中から新たなものが生まれる場をまち全体でつくり出していくことが重要となる。勿論このことはひとり行政のみでできることではなく、広く市民・事業者の理解を得るとともに、その参加や協力を求めていく必要がある。

そのための一つの試みとして1993年には神戸の古き良きまち「北野・旧居留地・新開地」と新しく未来を志向するまち「ハーバーランド・六甲アイランド・ポートアイランド」など、まち自身を舞台にして「アーバンリゾートフェア神戸'93」を展開する予定である。このフェアは21世紀のアーバンリゾート都市づくりの実験と人々のゆとりあるライフスタイルの提案・創造をしていくために開催しようとするものであるが、フェアを通じて、“アーバンリゾート都市・神戸”のまちづくりが神戸市民はもとより広く国内外に紹介され、多種・多様な人々が神戸を訪れると同時に、アーバンリゾート都市整備を促進するための起爆剤となり、神戸のさらなる活性化と発展に結びついていくものと確信するものである。

# 公的住宅の供給と課題

伊 藤 雄 三  
(神戸市住宅局長)

## 1 はじめに

神戸市での公的住宅供給は、戦後の戦災復興から昭和40年代までは、高度経済成長による人口増加に対応して住宅の大量供給に努めた「量の時代」であった。昭和30年代には、東部第1～第4工区・西部第1～第3工区の臨海部の工業用地を埋め立てるため市街地山麓部の山を削り、その跡地を活用して高尾台・鶴甲・渦森台といった住宅団地が、昭和40年代には須磨ニュータウンとポートアイランドが建設された。昭和50年代に入ると量と共に質の向上が重視されるいわば「質の時代」を迎えて西神ニュータウンや六甲アイランドなどの公的な大規模開発が進められ、良質な分譲住宅が供給されている。こうした新市街地での良質な住宅供給と良好な住環境の形成が一体となったまちづくりが進む一方で、旧市街地においては、人口の減少・高齢化と、戦災を免れた戦前長屋や戦後大量に建設された木造賃貸住宅等の老朽化が進むなどのインナーシティ現象が顕著に現われてきている。

これに伴い、住宅政策は、住環境も含めた総合的な質の向上が重視されるようになり、インナーシティでの住宅供給と住環境整備が重要な課題となっている。以下では公的住宅の供給を中心に据えて、こうした住宅政策の推移と課題を追いつながら、インナーシティにおける住宅施策について考えてみたい。

## 2 住宅政策の三本柱

現在の住宅政策は、「住宅は基本的には市場で供給・配分されるべき財・サービスである」という認識の下に、市場メカニズムに任せたのでは、国民が最低

限度の居住水準を確保しえない場合や市場では望ましい住宅ストックの形成が行われない場合などに、市場における供給配分を望ましい方向に誘導・助長するなど適切な政策介入を行うことを基本<sup>1</sup>としている。従って、行政による政策介入は、民間の市場メカニズムを補完する趣旨であり、低所得者、高齢者や障害者等に対する民間では適切な住宅供給が期待できない分野への社会福祉的な観点からの介入と、住機能と建築物の両面からなる都市の構成要素としての住宅とそれを取り巻く住環境に対する社会資本形成的な観点からする介入が考えられる。

こうした考え方から、戦後我が国では公的住宅施策として、低所得層には公営住宅を、中間所得層には大都市圏を対象に借家を主とする公団住宅を直接供給すると共に、比較的所得の高い持家層に対しては公庫融資により持家取得を支援する、持家、借家の別と所得階層を意識した住宅供給が住宅政策のいわば三本柱を構成し、その内容については、所得の低い階層に対する施策ほど、福祉的な配慮から手厚い援助がなされてきている。

しかしながら、最近の地価高騰や建設物価の上昇等により、公営・公団・公社等の賃貸住宅においては、施策対象階層の所得に比して家賃が高額化し、同一種別の住宅における新旧家賃の格差が大きくなってきているほか、入居者の高齢化に伴う所得の減少により、制度が予定している施策対象階層と実際の入居者の所得とのずれが生ずるなど、所得階層別の家賃体系が混乱してきている。また一方、分譲住宅においては、住宅金融公庫と公社住宅等との連携という枠が外され、民間住宅へも公庫融資が適用されることにより民間住宅との競合関係が生じ、公的住宅政策の役割分担が不明確となってきたのも事実である。従って今後の、公的住宅の供給に当たっては、所得階層別の住宅供給の意義を再度認識すると共に、公的主体の役割について再構築していくことが必要となる。それは、世帯構成や所得に応じた住宅への住み替えの促進、応能・応益性をさらに加味した家賃制度の導入や、最近の地価高騰、建設物価の上昇による住居費負担の増大のため自力で居住水準の向上が困難な新たな住宅困窮層に対する公的支援の拡大などの新たな課題に対応していくことにつながる。

住宅は、個人の居住の場としてだけでなく、地域を形成する要素、都市を構成する要素という社会資本的な側面を持っている。こうした意味で、調和のとれた都市形成のため、公的住宅には、民間住宅建設の模範となりこれを先導しつつ良質な住宅ストックを形成する役割がなお一層期待されていると考える。

また、現在の公的住宅は、そのなかに多くの制度的な問題点を抱えながらも、その福祉的、公共的役割は増大しているものといえるのではないか。

- 1 「経済社会の発展に対応したゆとりある住生活を実現するための住宅・宅地政策についての答申」平成2年6月22日、住宅宅地審議会。

### 3 神戸市の住宅事情と公的住宅供給の推移

戦前の昭和16年に人口100万人、住宅数20万戸を数えた神戸市も、戦争により人口は38%、総住宅戸数も45%に激減し、戦後は昭和20年の人口38万人、住宅数9万戸からのスタートとなった。このため、昭和25年の住宅金融公庫法、26年の公営住宅法の制定と30年の日本住宅公団の設立による住宅政策の整備により、公民合わせて大量の住宅が建設され、昭和38年の住宅統計調査において、住宅数が世帯数を上回った（同年の人口は118万人）。

昭和41年に住宅建設計画法が制定され、国及び都道府県は5箇年単位の計画的な住宅建設を行うことになり、神戸市でも、国・県の計画に対応して独自の5箇年計画を策定することとなった。

第1期神戸市住宅建設5箇年計画（昭和41～45年度）では、人口の都市集中、急激な世帯の細分化や狭小過密世帯の増大による新規の住宅需要を充足するため「一世帯一住宅」の実現を、第2期神戸市住宅建設5箇年計画（昭和46～50年度）は、戦後大量に建設された狭小、過密な住宅による住宅難を解消するため、計画期間中の「一人一室」確保を目標に、第1期13万1千戸、第2期15万1千戸と大量の住宅建設を計画した。

第3期神戸市住宅建設5箇年計画（昭和51～55年度）では、住宅政策の目標を量の確保と共に、居住環境を含めた住宅の質の向上を加え、昭和60年を目標

として家族構成に応じた住戸規模と設備等について定める国の最低居住水準を導入した。最低居住水準を、国は昭和55年度までの計画期間中に水準以下居住世帯の50%解消を目標としたのに対し、神戸市は60%の解消を目指す意欲的な計画であった。

また、計画の初年度の昭和52年1月に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、適正な負担のもとでの「良好な環境を備えた良質な住宅」の確保を、住宅政策の理念とした。また、市長が居住水準と住宅建設計画を定め、公営住宅の供給や住宅資金の貸付けなど計画の実施に努めることを規定し、住宅政策の基本方向を明らかにしている。

その後の第4期神戸市住宅供給計画（昭和56～60年度）では、第3期計画に引き続き、すべての世帯が最低居住水準を確保することを目標とすると共に、低水準の住環境の解消及び良好な住環境の確保を図るため、国が新たに設けた住環境水準を導入した。さらに、従来計画は、住宅の新規建設戸数のみを定めていたが、第4期5箇年計画より公的賃貸住宅の空家供給戸数も計画に加えて、計画の名称も「建設」から「供給」に改められた。

住宅供給の目標は、先にみたように、量だけではなく質を重視するようになり、その質についても、住宅の広さから設備や性能、さらに周辺環境も含めたものへと高度化している。これに伴い住宅政策の役割も、従来の居住水準・住環境水準の向上に加え、都市政策としてのより積極的な施策展開を図る必要性が認識されるようになった。このため、昭和61年度から始まる第5期5箇年計画の策定にあたって、昭和59年11月に学識経験者と行政関係者からなる神戸市住宅政策研究会を設置し、「神戸市における今後の住宅政策のあるべき方向性について」検討を行い、住宅政策の目標と施策方向、今後取り組むべき重点施策等について報告（昭和60年9月）を得ている。

この報告を踏まえ、昭和61年に第5期神戸市住宅5箇年計画（昭和61～平成2年度）が策定され、「『ゆとりあるすまいづくり』による快適居住空間の確保」と「『いきいきとしたまちづくり』による住宅環境都市の創造」を住宅行政の基本目標とし、住宅供給に関する施策だけではなく、まちづくりなども含

めた総合的な住宅行政の展開を図るための計画となっている。このため、その名称も「供給」をはずして、神戸市住宅5箇年計画とした。また、昭和58年の住宅統計調査では最低居住水準に満たない世帯がなお19.4%もあったことから、第5期5箇年計画においては、計画期間中の最低居住水準未達世帯の解消を目標とすると共に、21世紀に向けた居住水準の向上を図るため、国が新たに設定した都市居住型誘導居住水準の導入が図られている。

#### 4 新たな住宅政策の展開と公的住宅の供給

##### (1)神戸市住宅基本計画の策定とその経緯

最近の地価高騰等により住宅の家賃・価格が高額化し、市民が自力で一定の居住水準を確保することが困難になりつつあり、良質な住宅を適正な居居費負担で供給する公的住宅に対する需要がますます高まっている。しかしながら、住宅の建設適地の減少や売り惜しみ、代替地要求等による用地取得難などから公営住宅を始め公的住宅の建設が困難になりつつある。

また、本市においても高齢化が進行しており、昭和60年の65歳以上の高齢者人口の割合は10.1%であったが、2001年には15.0%に達すると推定<sup>2</sup>されている。高齢者が、自立して安全で快適な生活を営むことができる社会の形成が望まれている。高齢社会へ向けて、在宅福祉の基盤となる良質な住宅ストックの形成が課題となっている。

昭和50年代に入り、既成市街地、特に中央4区（灘、中央、兵庫、長田）を中心としたインナーシティにおいて、人口の減少・高齢化の傾向や、既存の未造住宅等建築物の老朽化、あるいはコミュニティの弱体化といった地域の活力の衰退・低下が顕著にみられるようになった。調和のとれた都市形成のため、インナーシティの住宅・住環境整備による居住水準の向上と、バランスのとれた人口定着による活性化が課題となっている。

こうした地価高騰や高齢化、インナーシティの衰退といった、住宅を取り巻く社会情勢の変化と住宅に対する市民のニーズの多様化・高度化の課題に対応して、住宅施策は、その対象が拡大するとともに、所得や年齢などの階層別、

地域別のよりきめ細かな対応が求められるようになってきている。こうした状況に対処し今後の積極的な施策展開を図るため、本市では「神戸市における今後の住宅・住環境整備のための基本計画」についての神戸市住宅審議会の審議を経て、平成2年8月に神戸市住宅基本計画を策定している。

この住宅基本計画は、既に述べた神戸市住宅政策研究会の報告の趣旨と、市の基本姿勢となる「神戸市民の福祉をまもる条例」を受けて作成したものである。いうまでもなく、住宅は市民生活の基盤であるだけに、その課題も多く、また、行政に対する市民の期待にも大きなものがある。この期待に少しでも応え、今後の住宅政策の指針として、総合的、長期的な視野にたった計画として位置づけられるものである。

## 2 「第3次神戸市総合基本計画」昭和61年2月。

### (2)住宅基本計画の目的と内容

この住宅基本計画では、「住みたい街・住み続けたい街・神戸」を発展させるための都市イメージとして「国際居住都市・神戸」を掲げ、神戸らしく魅力ある都市集住の実現を目指し、21世紀に向けた住宅と住環境のあり方を展望した総合的な住宅政策を展開することを目論んでいる。

そして、今後の住宅政策を市民主体の街づくりや空間的戦略を含めた総合的な都市政策の一環として捉え、住宅行政の基本姿勢として、①総合的、計画的な住宅施策を進める。②市民主体の住まい・街づくりを進める。③建設から管理まで幅広い住宅施策を進める。④住宅・住環境整備を中心にした街づくりを進める。⑤地域特性に応じた住宅施策を進める。の五つを明らかにしている。

次いで、実際の施策に導く基本目標として、「ゆとりとふれあいのあるすまいづくり」をテーマとする「居住水準の向上」と「住宅の多様化と福祉への対応」を掲げ、「いきいきとしたうおいのあるまちづくり」のテーマには「インナーシティの活性化」と「住宅地としての都市魅力の創造」を示し、それぞれについて、今後の住宅施策や事業のガイドラインとなる施策方向を明らかにしている。その内容は表1のとおりである。

表1 神戸市住宅基本計画

ゆとりとふれあいのあるすまいづくり	
▲住宅・住環境への対応▼	<p><b>居住水準の向上</b></p> <p>①最低居住水準未滿の解消と誘導居住水準の確保                      ＊都市居住型誘導居住水準をめざした住宅の供給                      ＊老朽・狭小な公的住宅の建替，住宅改善，住替の促進                      ＊家族形態に応じた公的住宅の型別供給の拡大                      ＊木造賃貸住宅等の建替促進（特定賃貸住宅建設融資利子補給など）</p> <p>②中間所得層への住宅供給                      ＊公的賃貸住宅の供給対象の拡大（地域特別賃貸住宅，公社賃貸住宅など）                      ＊住宅融資・購入助成の充実                      ＊地価を直接反映させない住宅供給方式の検討                      （借上げ方式，借地権分譲方式，住宅ワラント債など）</p> <p>③定住型都市集合住宅の供給                      ＊良質な定住型集合住宅の供給（100年住宅，躯体・住戸分離方式など）                      ＊集合住宅誘導・指導指針の策定                      ＊定住性のある良質な民間賃貸住宅等の供給促進のための融資・助成の拡充                      ＊集合住宅の駐車場対策                      （集合住宅駐車場整備基準の策定，駐車場整備総合設計制度の導入など）</p> <p>④集合住宅の住宅改善の促進                      ＊合意形成・技術援助のためのコーディネーター派遣，相談窓口                      ＊集合住宅の共用部分の改善・計画修繕・増改築のための融資制度</p>
▲福祉・文化への対応▼	<p><b>住宅の多様化と福祉への対応</b></p> <p>①福祉社会への対応                      ＊高齢者や障害者の心身機能に対応して，床の段差をなくしたり，手すりをつけるなどの配慮を施した住宅や安全性を重視した設備の普及，供給支援                      （高齢者等向け住宅改良の相談窓口の設置，融資の充実など）                      ＊福祉サービス等に配慮した住宅の供給                      （シルバーハウジング・プロジェクト，終身利用権方式などによる住宅供給）                      ＊住宅供給と在宅福祉サービスとの連携                      ＊「ふれあいのまちづくり」の推進                      （市営住宅の建設に伴う地域福祉センターの整備）</p> <p>②ニーズに応じた多様な住宅の供給                      ＊ホーム・オートメーションなど住宅性能の向上                      ＊新たな都市居住ニーズへの対応                      （サービス付住宅・活動拠点型住宅などの供給）                      ＊コーポラティブ住宅への支援                      ＊住情報提供システムの形成</p> <p>③住意識の向上と地域住宅産業の育成                      ＊住まい方の啓発，住宅の性能・質，維持・管理についての情報提供                      ＊コミュニティ形成・運営のしかけづくり                      ＊地域の住宅供給・流通・管理にかかわる産業の育成                      （組織や人材，技術の育成）</p>



の 基 本 目 標 と 施 策 方 向

いきいきとしたうるおいのあるまちづくり

インナーシティの活性化

- ①下町の再生
  - \*地域のコミュニティに密着した住宅の供給、住環境の整備  
(コミュニティ公営住宅、下町街区整備事業など)
  - \*下町いきいきプロジェクトの推進
  - \*下町型住宅モデルと供給手法の開発
- ②住宅・住環境整備プロジェクトの推進
  - \*大規模な住宅供給と公共施設との一体的整備  
(特定住宅市街地総合整備促進事業など)
  - \*老朽住宅等の建替と生活道路等の公共施設との総合整備  
(市街地住宅密集地区再生事業、コミュニティ住環境整備事業、住宅地区改良事業など)
  - \*木造賃貸住宅等の建替による良質な住宅供給の促進  
(特定賃貸住宅建設融資利子補給、インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資、木造賃貸住宅建替促進家賃補助など)
  - \*公的住宅供給のための各種事業の推進(市街地住宅供給促進事業など)
  - \*市街地住宅総合設計制度の推進
- ③すまい・まちづくり活動の支援・育成
  - \*コンサルタント派遣やセミナー・コンペなどによる、すまい・まちづくり支援システムの整備
  - \*インナーシティの住宅・住環境整備を専門的に推進するための機構の設立と支援体制の確立

住宅地としての都市魅力の創造

- ①都市イメージの高揚(国際居住都市・神戸)
  - \*外国人が住みやすい国際的居住環境の整備  
(住宅情報の提供など)
- ②自然環境との調和
  - \*山麓住宅開発における調和
  - \*水際(ウォーターフロント)開発と住宅開発との調和
  - \*すまい・まちづくりにおける省エネルギーや水循環などへの配慮  
(エコポリスの推進)
- ③魅力ある住宅地景観の誘導
  - \*住宅デザイン・いえなみ景観誘導  
(H O P E計画推進事業、建築デザインマニュアル・相談員など)
  - \*新しいタイプの都市住宅像の提示  
(自然緑地や水際のアメニティを活かした住宅など)

表2 住宅・住環境づくりのための地域住宅像

市街住宅地	①山麓地域：山麓に広がる住宅地
	②都心地域：商業業務機能と複合した都心の住宅地
	③下町地域：インナーシティの住商工混在の住宅地
	④水際地域：ウォーターフロントを活かした住宅地
	⑤海上都市地域：ポートアイランド・六甲アイランドの住宅地
郊外住宅地	⑥団地開発地域：西神・北神の大規模団地開発地、個別団地やスプロール的な個別開発集積地
田園集落地	⑦田園集落地域：市街化調整区域中心の山間・田園地

この住宅基本計画では、このような、横断的に見た住宅施策の基本目標と施策方向とは別に、地域地区を対象とする、いわば地域における住宅計画の布石とも言うべき地域住宅像を明らかにしている。それは、表2に示すように、大きく市域を七つの住宅地に区分し、地域の住宅と住環境の特徴に着目して課題と将来の方向性を示している。その意味で、これらの具体化は、当然地域住民と行政との共同による主体的な住まい・街づくりの動きに待たなければならないが、その住まい・街づくりを進めるための契機として捉えられるものである。

現在の法体系や諸制度の中で、地域の住まい・街づくりを一定の方向に行政が規制・誘導していくことは困難なことである。しかしながら、地区計画や建築協定を始めとした諸制度に加え、地区住民の認識とコンセンサスを得ながら地区の理想的な住宅像に向けての強力な誘導・規制が可能な新たな方策の制度化、例えば地区の憲章とも言うべきものを設けるなどを進めていくことを、課題としなければならないだろう。

次いで、この住宅基本計画の最も大きな特色は、今後の公的住宅施策をいかに進めるかを明らかにしたことにある。特に公的住宅の中核をなす公営住宅を始めとした市営住宅の持つ今日的課題に対し、どのように行政として取り組んでいくかということにある。従来の所得階層別の視点を中心に据えながら、高

高齢社会の到来などによる福祉社会への対応を視野に入れ、住宅に困窮する低所得者や高齢者、障害者などに対する「福祉住宅」としての役割をなお一層重視した施策を進めていくことが必要である。また一方では、地価情勢に鑑み、適正な住居費負担での住宅供給が不足している中間所得層の市民をも対象として何らかの公的支援の手を差し伸べ、「市民住宅」ともいうべき公的住宅の供給に取り組む必要がある。そして、「福祉住宅」としての市営住宅は、現在その戸数が約4万戸に迫り、全世帯の約7%を占めるなど大きなストックを形成している。一部では、住宅施策を公営住宅の直接供給から、間接型施策である家賃補助への移行を主張する向きもあるが、利便性の高い市街地の市営住宅は依然として需要が高く、実際にも、今なお、15.8%に及ぶ最低居住水準未達の世帯で所得の関係から、自らの力で良質な住宅へ住み替えることのできない市民も数多く存在している。しかも、住宅を直接供給することによる社会資本形成的な行政の役割も重要であることを考えれば、今後とも、行政としても、この市営住宅建設に向けて力を注いでいくことが是非とも必要なことである。

また現在、第6期神戸市住宅5箇年計画（平成3～7年度）を策定中である。その中でも、公的住宅の建設を重視することは当然であるが、その他、既存住宅の改善や住み替えも含めたストックの有効活用による居住水準の向上や、周辺住環境の整備、さらには、既存のコミュニティとの調和などの課題も多く、そして何よりも、高騰が続く地価を反映した家賃の高額化への対策などを盛り込んだ計画を作成することが求められている。

### (3)住宅基本計画のその後

住宅基本計画には、最近の社会情勢を反映して新たな政策課題が示されている。それは、「適正な住居費」としての「負担」の問題である。地価高騰等により、良質な住宅建設を追及していくと、建設費にある程度の補助が投入されている公的住宅においても、家賃や分譲価格が高額化するという新たな問題が生じている。

ここで地価高騰の住宅政策に与える影響を整理してみると、次の3点ではないかと思われる。第1は、新築住宅を中心に家賃・価格が上昇し、市民の自力

での居住水準の向上が困難な情勢となっていることである。居住水準の向上は建て替えや住み替えによることが多いが、家賃・価格の上昇がよりよい住宅への住み替えを阻害することになる。第2は、住宅供給者側から入居者・購入者の事情を考えると、勢い、その家賃・価格を抑制するため小規模な住宅を建設することが多くなり、良質な住宅ストック形成の支障となってくるのではないか。さらにこれは、個々の住宅だけの問題ではなく、地域の住環境にも影響を及ぼす問題でもある。良好な戸建て住宅地で、比較的大きな敷地の分割が行われたり、低層住宅地に敷地に余裕を残さず中・高層住宅が建設され地域住民とのトラブルが発生しているケースも多い。また、その第3は、高地価の都心周辺部では、収益性の低い住宅用途から収益性の高い業務系用途への土地利用の変化が進行するとともに、新規に建設された住宅は家賃・価格が高額化し一般市民の居住が困難となるなど、人口減少を招いている。このため、地域コミュニティが弱体化したり、職住近接がより困難となる等の問題が生じている。

こうした状況に対処するためには、当然、国土利用計画法による土地取引に対する監視と指導や、税制、金融政策など、まず、総合的な施策を進めていくことが大切であると思われる。しかし、一方では、現行体系の中で、「適正な住居費負担」で公的住宅供給の可能性を検討していくことも必要である。言うまでもなく公営住宅を始めとした公的住宅の建設についても土地費が家賃や価格に反映するため、地価の高い市街地では新規に土地を取得し適正な住居費負担で住宅を供給していくことが困難となっている。平成2年度には、本市でも学識経験者や生命保険会社、信託銀行の不動産事業担当者などにより研究会を開くなど、土地信託、新借地方式や民間賃貸住宅の借上方式などの事業手法についても検討を行ってきている。その結論らしきものは未だ得ていないが、少なくとも傾向としてつかみ取れることは、まず、建設コストをいかにして削減していくかという課題があり、建設資金の低利融資や補助などによる対応が必要だということである。そして一方では、住宅需要者への支援として、やはり、家賃補助や低利融資と利子補給などを総合的に組み合わせて対応していかなければ、解決策が見いだせないのではないかと考えられる。

その意味でも、最近東京都の特別区を中心に地価高騰への対応策として各種の家賃補助制度が実施されつつある。この家賃補助制度は3種類に分類できる。第1は、住宅政策の一環として良質な借家ストックの形成を支援するもの。第2は、高齢者等の社会的弱者に対して福祉的な配慮から行うもの。そして第3が、最近話題となっている新婚世帯や子供を持つファミリーへの家賃補助など、人口減少対策として都市政策的な観点から行うものである。本市では昭和61年度より木造賃貸住宅建替促進家賃補助制度を実施しており、これは第1のタイプであるが、平成3年度より高齢者等について福祉的な観点から制度を拡充し第2のタイプの側面も有するものとする。第3のタイプについては、住宅政策の中でどのように位置づけ、公平性などの視点からどう考えていくかなどの課題があるが、本市でもインナーシティの人口減少などに対応して、本市の実態を踏まえての研究が今後とも必要であろう。

## 5 インナーシティの住宅施策

### (1) インナーシティの住宅事情

インナーシティの人口は年々減少しており、また、年齢構成も高齢化が進行している。これを中央4区（灘、中央、兵庫、長田）で見ると、人口は昭和40年の76万人をピークに減少を続け、昭和60年には53万人と20年間に23万人減少している。しかも、人口の高齢化が進んでおり、中央4区の昭和60年の65歳以上の人口の割合は13.2%と、全市平均の10.1%を大きく上回っている。特に単身高齢者世帯の占める割合が大きく、昭和60年の中央4区の割合は9.9%であり、全市平均の6.6%を上回り、周辺5区（東灘、北、須磨、垂水、西）の4.2%の2倍以上の割合となっている。

こうした、人口減少と高齢化は若年層の流出によるものであるが、これにはインナーシティの住宅事情、戦前長屋や木造賃貸住宅を始めとした老朽、狭小な住宅が多く最低居住水準未達の世帯も多いといった状況が大きく影響しているものと考えられる。

インナーシティの震災を受けなかった地域では、その数は減少しているもの

の、戦前長屋を始めとする多くの戦前住宅が残っている。さらに、木造賃貸住宅にみられるような戦後復興期、高度成長期に建てられたものも多く、全体として老朽化が進んでいる。また、住宅統計調査によると住宅の規模は拡大傾向にあるが、中央4区の昭和63年の1住宅当たり延べ面積は57.73㎡であり、全市平均の68.93㎡を大きく下回っている。これを規模別に見ると、中央4区には30㎡未満の住宅が多く、特に兵庫区ではその割合が30.9%と全市平均16.5%の約2倍の割合となっており、中央4区内ではファミリー層向けの広さの住宅が不足している状況にある。このため、最低居住水準未満世帯の割合も、昭和63年の住宅統計調査によると中央4区は23.5%であり、全市平均の15.8%を大きく上回っている。特に、中央4区の借家居住世帯の36.0%が最低居住水準に達しておらず、この改善が急務となっている。

このように、インナーシティにおいては、住宅基本計画に示された住宅政策の課題が凝縮した形で現われており、バランスのとれた人口定着と活性化を図るためには、「インナーシティの活性化」はもちろんのこと、「居住水準の向上」、「住宅の多様化と福祉への対応」と「住宅地としての都市魅力の創造」の四つの基本目標のすべての面から、総合的に取り組む必要がある。

## (2)インナーシティの住宅施策

地価の高いインナーシティでファミリー向けの良質な公的住宅を適正な住居費負担で供給していくことは、街づくりの核ともなり、民間の住宅建設の意欲を引き出す役割を果たすと共に、住宅の質的向上や価格のガイドラインとなることが期待されている。このため、用地取得に困難を伴うが、ニーズの高い「福祉住宅」としての市営住宅や、中間所得層のための、いわば「市民住宅」とも言うべき地域特別賃貸住宅等の建設を進めていくことが必要である。最近ではインナーシティでの土地取得が困難なため、等価交換方式で民間土地所有者の店舗等との併存により市営住宅を建設したり、小規模な土地を有効に活用して地域密着型の小規模な市営住宅を建設することや、老朽、狭小な市営住宅の建て替えによる用地の高度利用などに努めていく必要がある。また、地価が家賃に直接反映されない民間の土地所有者の賃貸住宅を、住宅供給公社が建設・管

理代行や一括借り上げを行う地域特別賃貸住宅の制度も積極的に活用し、直接供給の補完に努めていくことが求められている。特に、インナーシティでの公的住宅の建設に当たっては、既存のコミュニティとの調和を図り、街づくりと一体となった整備に心掛けると共に、入居する市民が地域社会の中で連帯を深めていくような仕掛けづくりを進めていくことも大切である。昭和61年度からスタートした在宅福祉、地域福祉の充実を目指す「ふれあいのまちづくり」事業にあっては、市営住宅の集会所を地域社会に広く開放し、ふれあい活動の拠点として提供しているが、このことも、公的住宅が地域に密着し、溶け込むための一つの戦略的意義を担ったものと言える。

一方では、行政の直接供給にかかる公的住宅とは別に、民間住宅の建設を誘導することも大切なことである。そのため、かねてより本市でも、特定賃貸住宅建設融資利子補給制度による建設資金の利子補給や、インナーシティに多い高齢者向けの良質な賃貸住宅の建設を促進するため、建設資金を50年間無利子融資する制度などを設けている。また、このような制度を利用して建設された住宅に入居する高齢者など比較的所得の低い市民の方々に対し、その住生活の安定を図るため、市独自の家賃補助制度も設けている。こうした制度の目的は言うまでもなく、インナーシティに顕在化している老朽住宅等の建て替え促進と住環境整備を推進すると共に、そうした賃貸住宅ストックの更新により住む家を失う低所得階層の市民の方々に、いわば福祉的な配慮から、家賃補助を行っているものである。

そのほか、インナーシティの中で特に木造賃貸住宅等の密集した地区においては、地主、家主による建て替えを促進し、それに併せて道路、公園等の地区施設の整備も行おうとする市街地住宅密集地区再生事業などに取り組んでいる。こうした地区には戦前長屋が多く、借地、借家と持家が混在し権利関係が複雑で高齢者も多いことから建て替えが円滑に進んでいない。しかし、防災上、衛生上、緊急に建て替えが必要な地区もあり、そのような事業制度に併せ、改良住宅手法や再開発手法など既存の住環境整備手法を組み合わせることで整備を行っていくことも必要であると考えている。また一方では、神戸駅周辺地区や兵庫駅

南地区に見られるように、市内でも貴重な大規模な空閑地を活用し、住まいと街づくりを一体的に、かつ、総合的に進め、それらを核にして周辺整備に波及させていくような、大胆で効果的な手法を取り入れていくことも大切であると考えている。

### (3) インナーシティにおける今後の課題

今回の地価高騰は、東京一極集中による旺盛なオフィス需要と金余りによる土地投機により東京の都心部から拡がったものであるが、これにより、東京や大阪の都心部では、店舗兼用住宅や木造賃貸住宅等の低層住宅を中心とした住宅地や商業地でいわゆる「地上げ」がなされ業務ビル等が建設されたり、マンションの立地する地区で住宅の事務所への転用や建物そのものの業務ビルへの建て替えが進み、都心部の人口空洞化が大きな問題となっている。このため、東京の都心部の特別区や大阪市では、一定規模以上の建設事業に住宅の付置を要綱で義務づけたり、総合設計制度や再開発地区計画制度等を活用して住宅を付置する建築物の容積率にボーナスを与える等の人口回復策が実施されている。これらの規制・誘導施策の本市での導入については、既に一部実施しているものもあるが、本市では業務系施設に対する建築需要が東京や大阪とは状況が異なり、都心を中心としたインナーシティの都市活力の増進を図るため、業務系施設の誘致と人口定着のための住宅供給の両方が課題であることなどから、この両者のバランスに配慮しつつ慎重に検討する必要があるものと思われる。

いずれにせよ、インナーシティにおける今後の住宅政策は、都市空間をにらんだ都市計画制度や建築行政、さらには交通体系や産業政策などとの幅広い連携の中で、総合的な政策として展開していくことが求められている。

### 参考文献

- 1) 巽和夫「ハウジング論の形成と課題」(「現代ハウジング論」学芸出版社、1986)
- 2) 巽和夫「公共住宅の役割を見直す」(「新住宅」VOL. 45, No. 516, 新住宅社、1990)
- 3) 森泉陽子「家賃補助制度について」(「住宅着工統計」No.71, 建設物価調査会、1991)



# 「盛り場」と都市文化の再生

——新開地のまちづくりから——

高 田 <sup>すすむ</sup>昇  
(都市計画家・立命館大学教授)

## 1 盛り場衰退の時代

新開地はかつて神戸のもっとも華やかな顔であったが、誰の目にもその衰退が顕著である。その根が深いだけに再生は容易ではないが、地元が結束を固めながら、必死で起死回生策を立て、着実に動きは始めている。私は7年ほど前から、まちづくりの専門家として、地元のまちづくり組織に協力し、その中からいくつかのプロジェクトを計画し、実施にとりこんできた。ここでその道のりをふりかえてみたい。

なぜ新開地のように伝統ある盛り場がさびれてきたのか、人通りが極端に減ったのか、また客層がかわってしまったのか、その理由をまずはっきりさせておかないと的外れな「活性化策」におちいりかねない、ということで、地元の人たちと共に「盛り場衰退」の原因分析からはじめた。

昔の盛り場に共通するのは、映画、芝居といった娯楽の変化の影響を受けているということだろう。映画一つとっても、一時期はファンが激減し、映画館が次々と閉じていった。最近また人気を回復しつつあるが、以前のように5百人、千人入る大型シアターではなく、百席ぐらいのこじんまりとした、高級モードのミニシアターが受けるようになっている。そういう時代の移り変わりにまちぐるみ対応していけずに、安易なやり方だと「パチンコ色のまち」になりかねない。それがまちの性格を変え、客層を変える、という悪循環につながる。

盛り場衰退の背景には、業務、住まいや交通の変化といった外的要因もある。特に新開地は、周辺に住んでいる人が、海岸近くにある「川崎重工」など

の仕事場に往復する人たちで、道があふれるように朝夕にぎわったという情景が語り草になっている。ところがその後まわりに住んでいた人たちがどんどん郊外へ出ていった。残っているのは年寄りばかり、という状況がみられる。市役所をはじめ多くのデパート、オフィスも三宮方面に移った。またレジャーや食事も家族ぐるみクルマでという動きに、不向きなままになっている。

商店主など地元の側にも問題はある。まち全体が衰退していくのを目のあたりにしながら、危機意識をもって、機敏にまちぐるみで打つ手を講じようとしてきたかどうか、という点では不十分であったように思える。ひとつひとつの店の経営努力そのものにも、疑問がある。

このようにみていくと、事態は大変である。従来の商店街活性化の常套手段である販促や統一カンパン、アーケードといったやり方では、焼け石に水である。小手先の対策ではなく、都心そのものの変化についての分析をしっかりとって、再生へのカルテをもつ必要がある。

しかし悲観することばかりではない。新開地のように伝統ある盛り場には、他ではみられないよいところもあるのだ。飾らないざっくばらんな雰囲気、暖かい人情がある。食べ物一つとっても、店構えは小さくて、そまつなつくりだが、本物志向を貫くような味わいのある店が点在している。街の奥行きがなく明るすぎて、画一的な新しいショッピングセンターにはない、雑然とした中にも、いろんなものが共存する多彩さがある。古くからの「新開地ファン」もいる。地名そのものが誰にでも知られているという強味がある。そんな利点を生かしつつ、抜本的な活性化策をとることとなった。

## 2 新開地のまちづくりスタート

新開地は、もともと「湊川」という河川を埋め立てた後に、自然発生的にできてきた繁華街であるが、その後明治、大正、昭和初期を通じて都会っ子の楽しみを支えてきた街だ。ここには、かつて東洋一豪華といわれた錦座をはじめ神戸財界をあげて開設した聚楽館など24軒の劇場が集まり、湊川商品館、神戸勧商館などの百貨店が6店でき、映画の出現、寄席、射的、輪投げなどの娯楽

施設と、めくるめく庶民文化の世界が繰り広げられた伝統がみられる。

神戸市の人口が60万人のころに、新開地の劇場入場者は年間 400万人以上であったという。平日でも7～8万人、日・祝には10～20万人の人が通りを流れた。今その数は1万人を下まわるほどになっている。

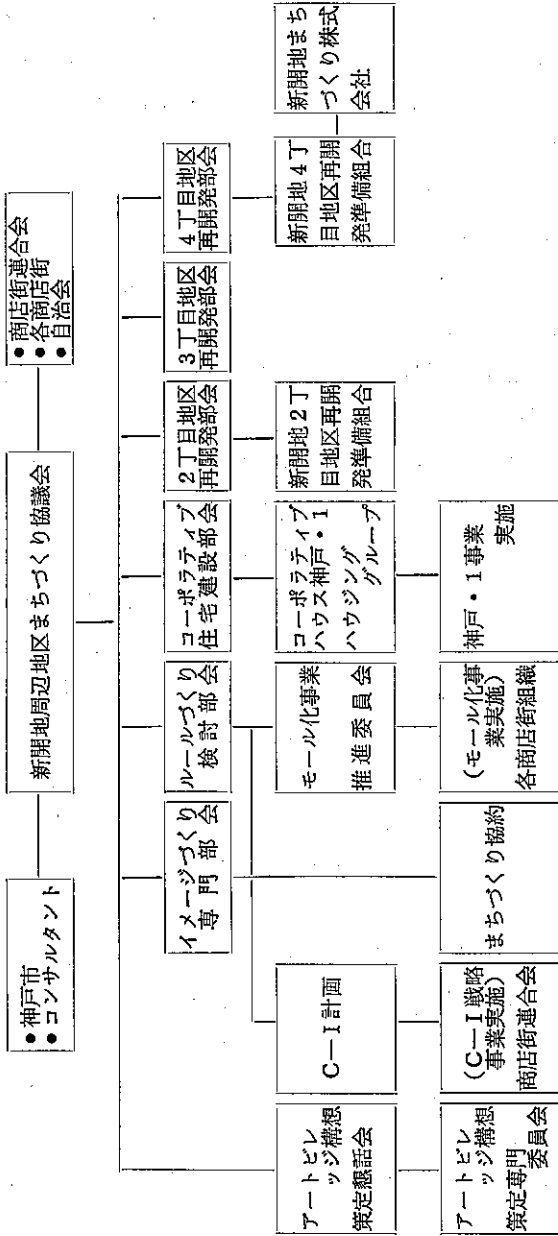
この目をおおうばかりの衰退ぶりを前にして、何とか立ち直ろうと昭和59年に「新開地周辺地区まちづくり協議会」が設立された。

「まちづくり協議会」には、新開地にある商店街、自治会のすべてが参加し文字どおりまちぐるみ体制が整ったのである。昭和60年に入って神戸市のまちづくり条例に基づく認定を受け、コンサルタントとして私たちが参加し、本格的なまちづくり活動が始まった。

そこでまず、活性化のための構想づくりにとりかかった。30人ほどの地元代表が毎月集まって地域問題の分析、全住民を対象とするアンケート調査、アイデア、ビジョンの持ち寄り、コンサルタント提案の検討といった作業を進め1年ほどかけて住民サイドのプランとして「まちづくり構想」が確立された。その中で、新開地は神戸市の都心部にあって、三宮や元町とは一味違った独自の盛り場としての機能と雰囲気を発揮することによって、神戸文化に多様さと厚みを加える重要な役割をになうまちと位置づけている。

「まちづくり構想」を地域の人たちと練る中で、私は盛り場というもののあり方について、いろいろ考えさせられた。そしてこのまま新開地が衰退してしまったのでは、神戸の都市文化を耕す土壌が枯れてしまうのではないかとの危機感をもった。都心部がただショッピングや飲み食いだけのところになってしまっただけではつまらない。またごく限られた世代しか楽しめないようでは、大都市とは名ばかりである。神戸だけではなく、日本の多くの大都市の中心部は、ヤング一辺倒であったり、サラリーマン一色の街になっている。そして、都心は金離れのよい、また集客しやすい層だけに的をしぼった「ショッピングセンター」化し、画一化の道をたどってきたのだ。世界の多くの都市では、若者も熟年も高齢者も、男も女も同じように夜ともなれば生の演奏を楽しみ、芝居に出かけるような生き生きとした都会生活の光景がみられるではないか。そんな本

新開地のまちづくり組織と事業展開



来の都心・盛り場の良さを発揮するためにも、新開地の存在意義があると思われる。しかし、都市の楽しみ方、市民のライフスタイル、娯楽の内容は今はずいぶん変化している。そういう生活の変化には街も対応していかないと過去の街になってしまう。

そこで「新開地まちづくり構想」では、新開地がこれからめざすべきまちづくりの目標として、次の3つの方向を打ち出した。

(1)伝統と現代の遊びがあるまち—新開地は昔もこれからも、多くの人にとって親しみやすい娯楽のまちでありたいということに変わりはないが、昔の盛り場のイメージだけにこだわらずに、新しい時代のニーズに見合ったスポーツや文化など多彩で新鮮な魅力をもつ現代的な庶民のレジャータウンをめざす。

(2)世代を超えて楽しめる安心できるまち—若者だけではなく、いろんな世代が立寄り、交流しあえるまちにすることで、今の都市がもつ世代間の断絶を超えることをめざす。そのためにまちぐるみで参加するまちづくりを確立し、まちそのものが交流空間となるように、歩いて楽しいアメニティに富んだ通りをつくる。

(3)いろんな人が住む新下町づくり—商売人や文化人、自由人そして高齢者や学生など、都会が好きで、都心に住みたいと考える都会っ子が、質の高いコミュニティをもって都心部に住み続けられるような住宅と住環境のとのった住みやすいまち、近隣関係をつくる。

### 3 再生への第一歩

「構想」は、「まちづくり協議会」総会での決定、神戸市への「条例」にもとづく「まちづくり提案」を経て、実施段階に入ることになった。そこで新開地活性化の実行に向けて、「まちづくり協議会」のなかに、イメージづくり部会、ルールづくり部会、コーポラティブ住宅建設部会、そして3ブロックで再開発部会などの実行グループが次々と置かれた。

そのなかで、まず先行したのはC I戦略やまちづくり協約をはじめとするソフトな活性化事業である。「新開地は暗い、きたない」というイメージを改め

ていくためには、「現状」にあまりこだわらず、良いイメージ、将来像を訴えていくことが必要だとの考えである。またそのことが、地元の住民のまちづくり気運を高めることにもつながるはずだ。

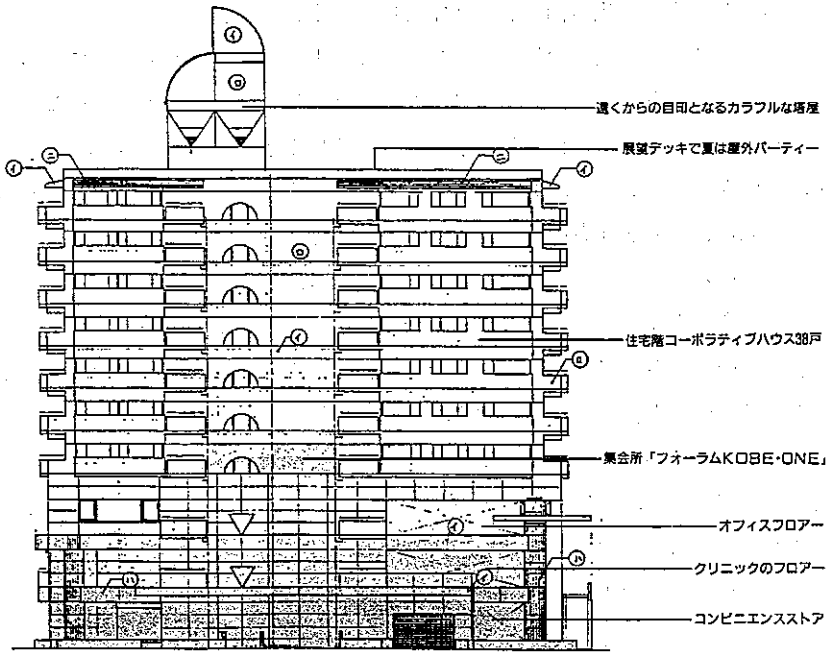
「まちづくり協議会」は、商店街や神戸市の協力を得ながら、まちづくり構想をPRするためのパンフレットやイラストマップの発行にはじまって、新開地が映画評論家としての原体験の場という淀川長治氏を招いての講演会や映画会、空ビルになっている映画館を使つてのロックコンサートやまちづくりシンポジウムなど、次々とユニークなイベントを打ち出してきた。空き地の囲いに壁画のペインティングもされた。神戸市とコンサルタントに加えてデザイナー、コピーライター等の支援を得て、まちづくりのデザインコンセプトを決めシンボルキャラクターをつくり、テレホンカード、封筒、旗、ライターなどのデザインに生かすCI手法もとりにてきた。

ハードな事業の第一号としては、神戸市と神戸市住宅供給公社が地元で協力するかたちで、市有地を生かした38戸のコーポラティブハウスをすでに建設している。これはまず、自分たち自身を含めて、多くの人たちがこのまちに住みつくべきだ、との考えから計画から管理までユーザー参加の方式がとられたものである。神戸市が新開地で先行取得していた2つの土地のうちの1つ、1,000平方メートルほどの土地を、どう活用するかについて、1年がかりで地元で相談した結果、決めたプロジェクトだ。

このコーポラティブハウスは、神戸の都心部では全くはじめての試みであり全国的にもこれだけの規模のものは前例がないことから「コーポラティブハウス・神戸1」と名づけられた。

この住宅への入居者の呼びかけは、まちづくり協議会主導で入居希望者をつの意向調査や説明会、マスコミを通じてのPR活動からはじまった。それだけでは全戸埋まらなかったことから、さらに神戸市周辺に範囲を広げて、折込みちらしによるPRを実施、予定の38戸が出そろう、入居者によるハウジング・グループ結成にいたった。私たちは計画段階で「はたして新開地というイメージで、入居者が集まるだろうか」という心配をもった。しかし多少難航した

コーポラティブハウス神戸・1



ものの、地元の人だけではなく、外からも入居希望の人が集まり、それも今までの商店街を、パッと明るく変えるような、元気ある顔ぶれがそろったのである。その背景には、「ビジョンが明確に示されていて、住み良いまちになっていくという希望もてる」「地元のまちづくりと連携しているので安心」「行政が協力しているので心強い」「市有地の活用、補助制度の適用で、分譲価格が安い」といった入居者の言葉にあらわれている、この事業の特性があるものといえる。

コーポラティブハウス・神戸1は、住宅づくりを推進する上で神戸市の用地提供を受けて、神戸市住宅供給公社が公社分譲住宅として建設するかたちをとっている。それと合わせて、具体的な事業のプロセス実務は、神戸市のコンサルタント派遣制度により、私たち専門家が派遣され、コーディネーターとして

あたることになった。行政と公社、地域住民、専門家の4者の連携プレーで、まちづくりの中から生み出された住宅ということになる。

またこの住宅は、建物の性能としても、オートロックシステム、立体駐車場、衛星放送設備、共用サロン、医療サービスなどを採り入れ、質の高い都心型住宅をめざしているところにも特徴がある。さらに1階がコンビニエンスストア、2階が医療センター、3階がオフィスというように低層階の組み合わせにも、上層部に住む居住者のライフスタイルを多様化させる条件がそろっている。上層部の住宅に住む人が、3階に勤めていたり、2階の近代医学の診療所とタイアップして鍼灸科を開いたりもしている。

居住者の顔ぶれも多彩であり、約半分が地元の人で、商売や仕事の関係で地域との結びつきが強い。年齢は20代、30代、40代、50代がほぼ同じぐらいずつで、女性ばかりの家族も多い。この事業には「特定住宅市街地総合整備促進事業」が適用されて、補助金が出ていることで、その分コストダウンがはかられたことも、入居者の幅を広げることにつながったものと考えられる。コーポラティブハウス・神戸1は、都心部で安心していろんな人が助け合って住むための新しい工夫の一つとして、多くの教訓が得られる事業となったのである。

#### 4 アーケード撤去・モール化への挑戦

次に「暗い街」というまわりの評価に対して、変身する新開地のイメージアップ作戦の第一歩として、アーケードを撤去し、青空の見えるモール＝公園道路をつくろうという構想の具体化が浮上してきた。

これがハードな事業の第2弾ということになる。私が新開地をはじめて訪れた時の第一印象は「暗い」ということだ。せっかく地元の力で架けたアーケードなのだろうが、これをまず取払ったら、すっきりするだろうな、と直感した。その思いをそのまま地元の人たちにぶつけたところ、意外と多くの支持が得られたのだった。

このモール化計画は、通りの幅員が12メートルある500メートルほどの区間について、すでに工事が完了している。せっかくやる限りは、月並みなものに



はしたくないと、空間デザインについても、私たちと地元の人達の間で研究、見学、アンケート調査などを積み重ねてきた。

デザインコンセプトは新開地の「前身」が湊川という川であることもからめて、“光・流れるまち”と決まった。新開地のイメージを一新するためには、何よりもまず明るさが第一。そして、神戸らしさを表現するためには、南向きの坂、海から反射する光がいっぱい流れる奔流の姿。光が流れとなって、新開地マインドを呼び起こし、街を蘇生させることを期待してのコンセプトである。

このあたりまでは、夢が先行するかたちでスムーズに進むかみえたが、いよいよ実行しますよ、と工事のスケジュールを示したところから厳しい意見が表面化しはじめたのだ。「せっかく自分たちが汗水たらして、必死の思いでつくったアーケードを、今さらとりはずすなんて」「雨の日の客足が落ちたらどうしてくれる」「西日があたって商品がすぐにだめになってしまう」「費用の個人負担に耐えられない」と疑問が次々につきつけられた。

また、アーケードをはずしてしまうと、商店街としてのまとまったイメージが弱くなり、住宅地やオフィス街と変わらなくなってしまふ。第一いくら道だけきれいにしても、沿道の再開発や集客施設誘致のビジョンが示されず、見通しが立っていないのにモールだけ先行しても意味がない、という本質論も出てきた。

毎日のように、地元役員を中心に行政担当者、コンサルタントが会合をして、それらの疑問にひとつひとつどう答えるかということについて話し合った。それを通じて次のような基本理念も固まった。

- ①新開地の最大の弱点であるイメージの悪さを克服するには、「新開地は変わった」と、だれにも強烈な印象を与えることがまず第一で、そのもっとも有効な方法の1つがモール化だ。
- ②雨や西日に対しては、統一デザインのテント設置や、ビルの1階壁面のセットバック等で、雨やどりスペースを確保するといった技術的対策を考える。

③アーケードには長い先まで維持，改修，改築といった費用負担がつきまとうが，モール化によって，一時的な負担はあっても，長い目でみると経済的にも楽な方法をとれる。

④モール化と平行して，沿道の再開発，ブロック別の活性化戦略，施設誘致の計画を固め実行段階に移す。

そしてなにより重要なことは，思いっきり質の高い，良いデザインのモールをつくり，魅力ある街並みを実現させることで，雨なんかを吹き飛ばすパワーのある街にすることだという点に到達した。

自信を改めてつけた上で，その方針をニュースのかたちで1軒1軒に行きわたるようにし，それを月に1，2回は発行することで情報量を多くするように努めた。さらに直接のコミュニケーションを図るために，10人単位ぐらいの小集会をどんどん開いていくとともに，それでもわかりにくい人には，1軒ずつ訪れて説得工作をくり返した。

最終的には地元商店街組織の総会で議論をつくし，採決をとって，アーケード撤去，モール化着手の方法が決定した。その間，半年ほど着工を伸ばさざるを得なかったが，結果的にはまちづくりへの理解が深まる期間となったと思われる。

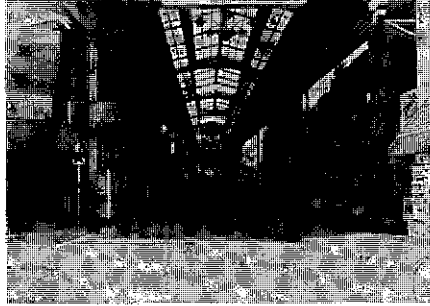
モールの空間計画は“光・流れる街”のコンセプトを具体化するために，次の4つの考え方を基本にすることにした。

- 川の流れると舟つき場のある街一舗装材による波，流れを構成するとともに，岸辺の道，橋のイメージを石敷で表現。流れを光でも表わす短柱の列が舟つき場のイメージであり，照明架台は舟をモチーフとする。
- サウンドが流れる街一音による光のイメージを表現することをねらって，短柱部にサウンド装置を設け，四季の音楽を流す。
- 時の流れがある街一ケヤキのような落葉樹を主木とすることで，四季の移り変わりを演出，春の花の美しさ，夏の緑陰，秋のこもれびと影，冬の太陽光…と時が刻む光と影の流れをもたらす。

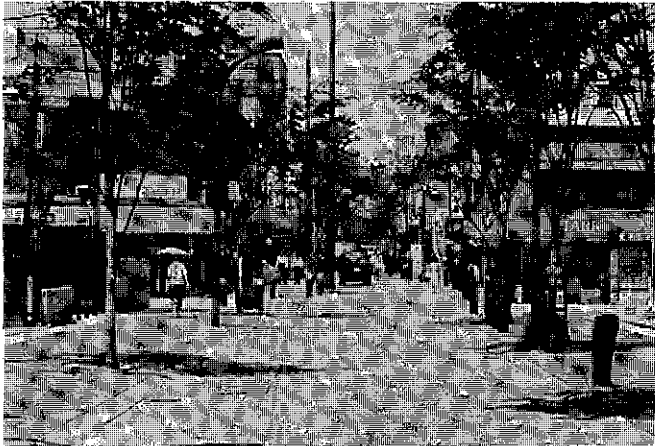


## モール化事業の進む新開地本通り

事業前の新開地本通り



事業後の新開地本通り



- ナイトライフのある街—光には昼の光と夜の光がある。「港の灯」をイメージして、夜も明るく、シックな雰囲気をつくる。

新開地は庶民の街だ。だからといって安物で仕上げてもよいということではない。地元の人たちも、モールの実施設計にあたってはユニークでグレードの高

いものを強く求めた。そうでないと、起死回生の第1歩にはならないからだ。デザイン、素材のグレードについて、1年がかりで神戸市、地元、コンサルタントが知恵を出し合い、口角沫を飛ばす議論を重ねた。そして費用負担は、コミュニティ道路の標準的な仕様分の2億2,000万円は行政が、それを超える分の8,000万円は地元が負うことで決着した。

はじめ、アーケードを取りはずすことには賛否両論あったが、撤去したとたん、通りがぱっと明るくなり、さわやかになった現実を前に、今では大多数の人がやってよかったと思っているはずだ。道を通る人も、心なしか若返ったようだし、女性の人通りが増えたことは確かだ。通り沿いの建物や店構えも、道に合わせて改修するところが増えている。沿道のブロックでの再開発事業も急ピッチだ。

## 5 「まちづくり会社」から「アートビレッジ」への展開

新開地のまちづくりは、コーポラティブハウスとモールの完成によってようやくスタートを切ることができた。しかし、まだこれからだ。すでに「コーポラティブハウス・神戸2」の計画が地元の要請を受けてもう1つの市有地を使って、神戸市住宅供給公社の手で進められている。さらに、3つのブロックで組合施行の再開発計画が進行中だ。その中の1つ、「新開地四丁目地区再開発準備組合」が中心になって、1990年3月「新開地まちづくり会社」を設立している。

この「会社」は、地元住民と大阪ガスや太陽神戸三井銀行、兵庫銀行などの企業が3,000万円の出資をし、神戸市が人員のあっせん協力をしてできたものだ。これまでの各地の再開発で外部のディベロッパーに委ねていた権利者の調整から準備資金の立替え、さらには完成後のビルの一括管理、経営を自分たちが主体的にできるようにと考えてのことだ。「会社」は、イベントや文化事業などのソフトな活性化事業の面でも、今後役割が期待できる。

さらに新開地のまちづくりで、これから長い時間をかけて、内面の充実をはかろうとする動きが「アートビレッジ構想」で、これは1年ほど前からスタートしている。

1990年6月には、神戸市の全面支援で「新開地アートビレッジ構想策定専門委員会」ができた。地元の商店主、住民と、いろんな分野のクリエイター、ジャーナリスト、企画マンなどによるソフト・チームの発足だ。新開地を現代の音楽、演劇、映画、美術などアートでいっぱいの街にしようという発想だ。ただ広い文化ホールがあるだけというのではなく、ギャラリーやライブハウス、小劇場など小さくても、多彩な文化の拠点があっちこちにちらばめられている。ジャズのグループや劇団の事務所やけいこ場があり、アトリエがあって、このまちから、若いアーティストが育っていくような「街と人そのものがアート」というイメージだ。これは、「アーケードのかかる街」のままだったら湧いてこなかった発想に違いない。

アートビレッジは新開地だけのものではない。オール神戸の立場で「芸術村」をつくるステージとして新開地を選んだ、というものだと私は思う。新開地には幸い空ビルや空室、空地等まだ活用できるスペースがいっぱいある。しかも交通の便は抜群だ。地元の受け入れ体制もまちづくり活動できたえられている。完成された芸術を鑑賞するのではない、未完成だが、意欲と才能にあふれている、そんな若者がこのまちに住み、市民が生での芸術にふれ合い、神戸から優れたアーティストが育ち、文化の素養を身につけた市民が増えていくことがねらいだ。たとえば「神戸新開地にはこれだけのスペースが待っている。使用料はこれだけだ」というようなメッセージを東京に向けて発信してもよいと思う。「アーティスト大集合」「芸術家移住作戦」の展開だ。その動きをプロモートするしっかりした機構、バックアップできる基金といったシステムづくりが待たれる。

まだ新開地の活性化は100%の成功とは言えない。しかし、だれもがあきらめ、棄てようとしかけていた新開地が、着実に復権への1歩を踏み出しつつあることは確かだ。そして多様なまちづくりに挑んできた神戸にとって、新開地は今までに体験しなかったタイプのまちづくりである。ここではきびしい条件の下での起死回生をねらったこと故、新しい手法やシステム、組織を次々と試み、生み出しながら進めてきた。その成果はきっとこれからの神戸市、そして、各地の都心再生に生かされるものと期待したい。

# 真野まちづくりとコミュニティ住環境整備事業

廣 戸 敏 夫

(神戸市都市計画局長)

## 1 はじめに

平成2年度は真野まちづくりにとって、記念すべき年であった。まず、7月のこれまでのまちづくり活動を考える「真野まちづくりフェスティバル」の開催に引続き、10月には真野住宅が建築文化賞(すまいまちづくり賞)を受賞、そして、年度末には10年の事業期間を終えるコミュニティ住環境整備事業の「事業期間の延長」など、重要な出来事が目白押しであった。

コミュニティ住環境整備事業とは、昭和56年より当地区に導入した修復型(改善型)のまちづくり手法である。真野地区では10年間の実績を数えるが、真野地区に隣接する浜山地区においても、新規の事業実施を予定している。その計画検討作業も昨年度に重複して行われた。

また、地元住民においても、前述のフェスティバルや13年に1度の長田神社秋祭りの神輿のかき番(祭りの担当町)、事業期間の延長にともなう新たなまちづくり方針の勉強会・検討集会など、住民組織も繁忙をきわめた。

この様な節目の年に、本市のインナーシティのまちづくりの先駆けである真野地区のまちづくり活動を取りまとめたい。

### (1)真野地区のプロフィール

真野地区は各方面で紹介されているので、簡単に記すことにする。(都市政策では、第20号「都市計画と再開発住宅」、第21号「神戸市真野地区における住民活動」に詳しい。)

真野地区は、長田区南部に位置する面積約39haの典型的な下町である。機械金属、ゴム・ケミカル関係の中小零細工場が、戦災をまぬがれた老朽長屋と混

在し、道路も狭く隅切りもほとんどないなど、住環境上多くの課題を抱えている。

このため、人口減が著しく、同時に高齢化も進行しており、地域活力の低下、いわゆるインナーシティ問題が顕著にみられる地区である。

一方、住民活動は活発で、まちづくりの意欲も強く、独居老人の給食サービスや寝たきり老人の入浴サービスなどが住民の手で日常的に行われている。

学校開放の利用率も高く、青年団や青年団OBである同志会が地区内で組織され、各種イベントがある場合には、協力体制がとられる。

真野地区には、気がねない住み易さがあり、昔ながらの地蔵盆が盛んに行われるなど、伝統や歴史に培われた下町のコミュニティが息づいている。

## (2)真野地区のまちづくり

真野地区のまちづくり活動は、概ね下記の5段階に区分することができる。

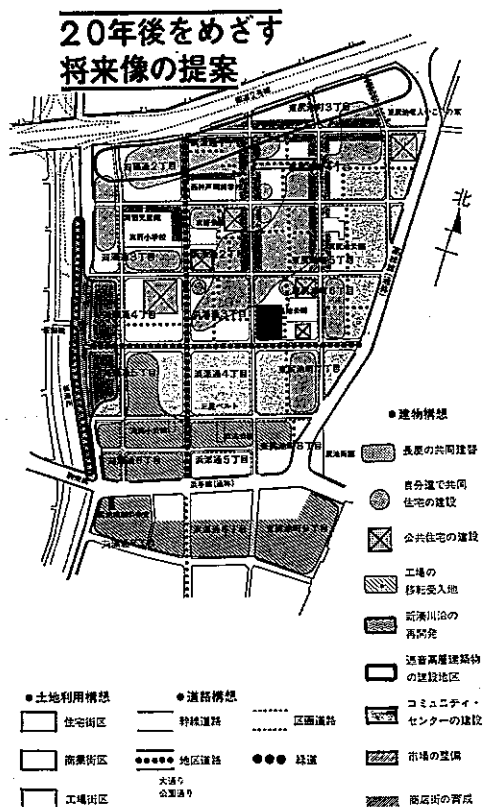
- ①公害追放運動（S40～）—「かるもぜんそく」調査、公害防止協定の締結、用途地域の変更など
- ②緑化推進運動（S43～）—一人一鉢運動の実施、緑化推進モデル地区の指定、ホテル園の整備など
- ③生活環境施設整備活動（S47～）—児童公園、保育所、老人憩いの家の誘致など
- ④地域福祉活動（S51～）—住民自らの入浴サービス、給食サービスの実施など
- ⑤まちづくり活動（S53～）—まちづくり検討会議、まちづくり推進会の結成、まちづくり構想の提案など

この様に、質的な目標の転換をそれぞれの場面で行いながら、真野地区のまちづくりは発展してきた。この中で、現在もまちづくりの基本理念となっているのが、「真野地区まちづくり構想」（昭和55年7月5日提案）である。

構想は地区の基本的なあり方として「まちづくりの3つの目標」を具体的に示し、「20年後をめざす将来像」（図一1）と「前半の10年間の実施計画」等を提案している。



図-1 20年後をめざす将来像



- まちづくりの2原則
  - ① 段階的に進めるまちづくり  
まちの良さを残しつつ、できるところから長期的な将来像に沿って進めるまちづくり。
  - ② 役割分担して進めるまちづくり  
住民・企業・行政がそれぞれ役割を担って協力し進めるまちづくり。
  
- まちづくりの3目標
  - ① 人口の定着  
まちに活気を維持するのに必要な人口を、お年寄りから子供までバランスのとれた構成で確保する。
  - ② 住宅と工場の共存・共栄  
職住接近の利便性と良好な住環境の確保を目指し、工場と住宅を適度に分離する。  
住宅と工場の面積を同比率にする。
  - ③ うるおいのある住環境  
人と人のつながりを大切に維持しつつ、戦前長屋に代わる良質でうるおいのある空間をもつ共同住宅をつくる。

「前半10年間の実施計画」では、将来像の実現に向けて手遅れにならない為の“ルールづくり”とできるところから着手していく“ものづくり”が合わせて提案されている。

### (3)ルールづくりとものづくり

真野地区では、この構想をまとめるにあたり、「まちづくり検討会議」が昭和53年12月に発足し、50回を越える会合や各町丁単位での小集会を通じて提案をとりまとめた。

さらに、まちづくりを推進していく為に検討会議のメンバーが中心となって「まちづくり推進会」を昭和55年11月に設立した。

本市では、こうした住民主体のまちづくり活動を効果的に支援する為に「ルールづくり」としてまちづくり協定と地区計画制度を、そして「ものづくり」の手法として導入したのがコミュニティ住環境整備事業（旧住環境整備モデル事業）である。

#### ア. まちづくり協定と地区計画制度

真野地区においては、昭和57年11月に真野まちづくり推進会を「まちづくり条例」に基づくまちづくり協議会として認定する一方、昭和57年11月、真野まちづくり構想の趣旨にそって、地区の整備方針、住工の分離をめざす建物の用途の制限、区画道路の拡幅に向けての建築物の壁面の位置の制限、駐車場の設置基準、工場倉庫の出入口に関する基準、住宅・工場に対する周辺環境への配慮等を内容とした「真野まちづくり協定」を締結した。

尚、用途の制限・壁面の位置の制限については同様の内容を地区計画として決定している。

#### イ. コミュニティ住環境整備事業（表一）

まちづくりを推進するためには、誘導策であるルールづくりへの支援だけでは当然不十分であり、ものづくりへの支援も用意する必要がある。

そこで本市では、この地区の環境改善の為に最もふさわしい手法としてコミュニティ住環境整備事業を導入し、これをベースの手法として物づくりを支援している。

この事業は、柔軟な修復型（改善型）事業の展開が可能な事業手法であり、老朽住宅を更新する「住宅事情の改善」と生活道路等を整備する「地区環境の改善」の両者を行うことができる。

真野まちづくりとコミュニティ住環境整備事業

表-1 コミュニティ住環境整備事業の概要(平成3年3月現在)

根 拠 規 定	コミュニティ住環境整備事業制度要綱	
事 業 目 的	住宅の密度、不良住宅の集合、小規模な敷地の連たん、公共施設の著しい不足等により住環境の劣っている地区の住宅事情の改善と環境の整備を行う。	
施 行 者	住環境整備モデル地区型 地方公共団体 住宅・都市整備公団 地方住宅供給公社	小規模敷地連たん地区型 地方公共団体
地 区 の 要 件	以下4条件すべて満たす地区 ①面 積 1ha以上 <0.5ha以上> ②不良住宅 50戸以上 <25戸以上> ③不良住宅率 50%以上 ④住宅密度 55戸/ha以上 (公共用地、工場敷地を除く) <>書きは、誘導型住環境整備制度及び大都市地域における特例	以下4条件をすべて満たす地区 ①面 積 1ha以上 <0.5ha以上> ②小規模敷地数 70以上 <35以上> ③小規模敷地率 70%以上 ④住宅密度 55戸/ha以上 (公共用地、工場敷地を除く) <>書きは、誘導型住環境整備制度及び大都市地域における特例
コミュニティ住環境整備計画の策定	施行者が定め建設大臣が承認	
コミュニティ住環境整備計画の変更	軽微な変更を除き、策定の場合と同様	
コミュニティ住環境整備計画の内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>-コミュニティ住環境整備地区 (工区に分けるときは工区も定める。)</li> <li>-コミュニティ住環境整備地区の整備に関する基本方針             <ul style="list-style-type: none"> <li>-公共施設及び生活環境施設の整備に関する基本方針</li> <li>-住宅事情の改善に関する基本方針</li> <li>-コミュニティ住環境整備事業の施行年度</li> </ul> </li> <li>-事業計画             <ul style="list-style-type: none"> <li>-地区計画                 <ul style="list-style-type: none"> <li>-公共施設及び生活環境施設の整備に関する事項</li> <li>-建築物及び宅地の整備に関する事項</li> </ul> </li> <li>-実施計画                 <ul style="list-style-type: none"> <li>-施行区域</li> <li>-住宅計画に関する事項</li> <li>-地区整備に関する事項</li> <li>-資金計画</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	
コミュニティ住環境整備計画の協議	公共施設管理者、生活環境施設の設置について許可等の処分の権限を有する行政機関及び地区内で住宅経営をしようとする地方公共団体等との協議が必要	
コミュニティ住環境整備計画の周知等	①計画策定にあたって必要があると認めるときは居住者及び利害関係を有する者に対して案の周知及び意見の聴取等 ②承認があったときは周知させる措置	
施行者の義務	①不良住宅の解消 (除却、改修の促進) ②住宅事情の改善 ③地区の整備(公共施設・生活環境施設の整備等) ④健全な住宅地区形成のための指導 ⑤仮設住宅等の設置 ⑥コミュニティ住宅の建設又は購入	①小規模敷地の解消 (共同利用化等の促進) ②同 左 ③同 左 ④同 左 ⑤同 左 ⑥同 左

表-2 真野地区まちづくり年表

まちづくりの経緯(推進会以降)				
年	月			
昭和55	11	真野地区まちづくり推進会発足	60 9 真野東住宅竣工	
	56	3	まちづくり講演会(1回目)	61 3 公園通り荊藻6丁目～浜添5丁目間完成 東尻池町5丁目工場跡地買収
		5	まちづくり講演会(2回目)	62 2 ふるさとづくり賞入選 シャトランニューウェストII(民間住宅)着工
		9	神戸市地域活動賞受賞	4 まちづくり展覧会開催
		12	東尻池町4丁目1ブロック街区計画策定	8 東西大通り拡幅説明会 12 東尻池町4丁目街区小委員会発足
	57	2	真野地区住環境整備モデル事業大臣承認 (現コミュニティ住環境整備事業)	63 3 荊藻通4丁目併存住宅部分完成 公園通りとおりぞめ
		3	真野ハイツ着工	5 グランドハイム長田(民間住宅)着工
		5	神戸市まちづくり協議会認定	8 真野市営住宅竣工
		10	真野地区まちづくり協定締結	11 真野市営住宅集会所管理委員会発足
		11	真野地区地区計画の決定	平成1 1 東尻池町6丁目駐車場跡地買収
	58	4	神戸市ものづくり支援内容決定	3 東尻池町長屋街区再生事業の街区指定 荊藻通5丁目アスレランド開園
		6	まちづくり功労賞建設大臣表彰	4 コーポラティブ住宅推進・住宅手づくりの会開催 8 真野まちづくり第2期計画作成着手
59	2	真野公園通り整備着手	12 高速2号線・地下鉄海岸線に関する要望	
	3	白鷹マンション(民間住宅)計画の検討 コミュニティセンター建設検討着手	2 2 真野東第2住宅・子供の遊び場完成 まちづくり集会所(コミュニティホール)完成	
	10	東尻池町6丁目工場跡地買収 荊藻通5丁目街区計画検討	7 真野まちづくりフェスティバル開催	

表-3 ものづくり支援の実績

(平成3年3月現在)

道路の拡幅, 街区内道路の新設, 隅切り整備	5億9,100万
公園・子供の遊び場の整備	1億6,800万
受皿住宅(コミュニティ住宅)の建設	5億1,300万
まちづくり用地の先行取得	15億 400万
その他(市営住宅の建設, コンサルタント派遣, 助成など)	19億 600万
計	46億8,200万

## 2 10年間の成果

この10年間のまちづくりの進展と成果をとりまとめたのが以下である。

①真野地区まちづくり年表 (表-2)

②ものづくり支援の実績 (表-3) ※現在までの支援実績は約47億

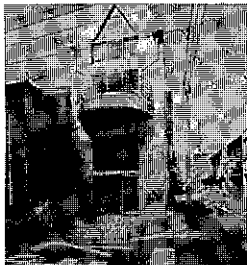
円にのぼる

写真-1 真野地区ものづくりの成果

○ 通りの拡張……真野公園通り



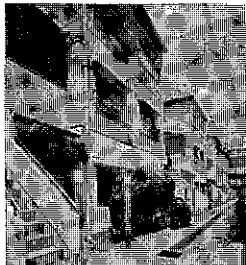
○ 隅切整備



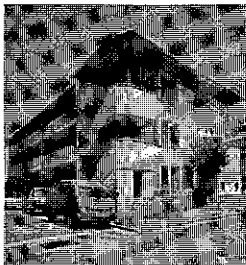
○ 公園整備……アスレランド



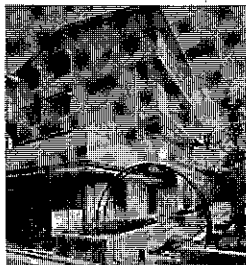
○ 真野ハイツ……事業用分譲住宅



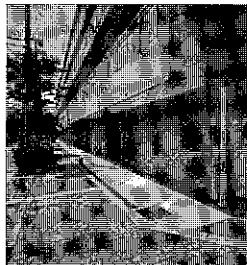
○ 真野東住宅……事業用賃貸住宅



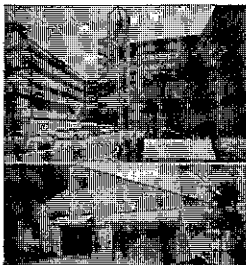
○ 真野東第2住宅と遊び場



○ 刈藻通4丁目併存住宅



○ 市営真野住宅と集会所



○ まちづくり集会所



### ③真野地区ものづくりの成果（写真－1）

これらのまちづくり活動は、すぐれた住民活動として評価され、昭和58年には建設大臣表彰を受け、まちづくり活動の中で建設された市営真野住宅が昨年10月に本市の建築文化賞の「すまいいえなみ賞」を受賞している。

この「すまいいえなみ賞」は豊かな共同空間を設け、住民主体のすまいづくりを実践し、都市コミュニティ育成へ寄与している建築物に与えられるもので、「住民参加のまちづくりの結晶」として位置づけられる。

真野住宅は、住棟デザインの工夫や前面道路の拡幅の実現などのハード面の整備と共に、地元推進会での熱心な討議や共同建替への努力、集会所の地元開放など、地域との一体性が高く評価される（写真－1）。

また、入居者募集において地元申込者の倍率の優遇措置を実施したところ、地元住民の入居が約半数を占めるなど、地域の期待に応えることが出来た。

事業の進捗に伴う受皿住宅であるコミュニティ住宅も43戸完成（分譲16戸、賃貸27戸）している。この中の真野東第2住宅（写真－1）では、地元の高齢化の状況を考慮し、神戸市では初めて高齢者向け低家賃住戸を設定するとともに、まちづくり集会所を併設し、管理を地元へ委託している。

この集会所は、「まちづくりの中の集会所（愛称：コミュニティホール）」として、地域活動の活性化に大きな役割を果たしている。

このようなまちづくりの努力の結果、近年、民間マンションもいくつか立地するようになり、住民による新築・増築も頻繁に行われ、民間活力によるまちの再生が見られる。この結果、真野小学校の児童数も増加に転じるなどの効果が現れている。

### 3 コミュニティ住環境整備事業の事業延長

前章でまちづくりの経緯を述べてきたが、これを支援してきたコミュニティ住環境整備事業は、昭和56年度から平成2年度末までの10年間が国から承認された事業期間である。

したがって、今後も継続して行われる住民活動やまちづくり事業を行政とし



写真一 真野まちづくりフェスティバル



写真一三 分科会での検討

て支援していく為には、事業期間の延長を果たし、支援体制を整えておく必要がある。その第1段階として開催されたのが「真野まちづくりフェスティバル」である。

#### (1)真野まちづくりフェスティバル

これまでのまちづくり活動をふり返り、今後のまちづくりの方向を考える節目として開かれたのが「真野まちづくりフェスティバル」（平成2年7月28日～29日）である。

地元推進会の主催で、建設省を始めとして多くの学識経験者・全国のまちづくり団体・自治体の方々が集まり、延べ2,000人余りの住民が参加した。

催し物は、一般参加者向けと実務者向けのプログラムに分かれ、酷暑の中、有意義に終了することができた。実務者向けのプログラムは、住民活動・長屋再生・地域福祉の3分科会に分かれて、今後のまちづくりの方針について活発な意見交換が行われた。

このフェスティバルは住民自身がまちづくりを考える機会として全国の先駆けとなったものであるが、もう1つの側面は、平成2年度末をもって期限切れとなるコミュニティ住環境整備事業の「事業期間の延長」である。

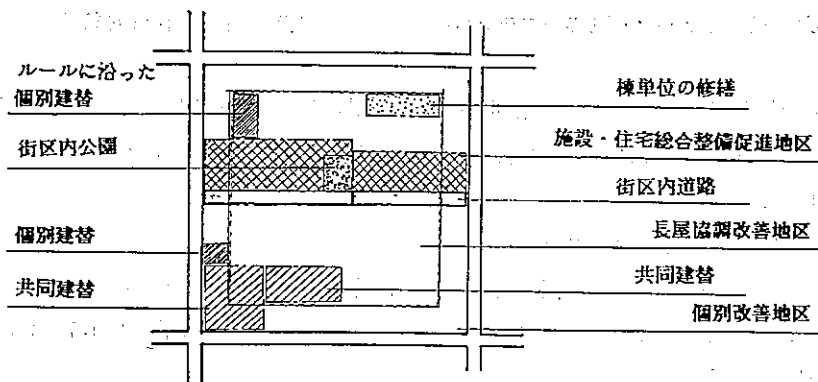
具体的には、延長を願ひ出る為の住民間のコンセンサスの形成であり、また、延長後の計画内容の検討である。

この為「真野まちづくり第2期計画」（案）を発表し、その骨子である長屋の共同化については、第2分科会にて「長屋街区再生事業計画」を討議した。

表-4 街区の更新の考え方

個別改善地区	個別建替の誘導及び共同建替への支援
長屋協調改善地区	長屋の共同建替，協調建替の推進
施設・住宅総合整備促進地区	共同建替による，オープンスペースや公共施設 (街区内道路や公園)の整備

図-2 事業実施構想図



## (2) 真野まちづくり第2期計画

住民が描いた20年後「まちづくりの将来像」のこれまでの10年を第1期，そしてこれからの10年を第2期と呼んでいる。

第2期計画では第1期計画でかかげた「まちづくりの3目標」(前述)については変わりはないものの，事業化の方針として第1期計画では推進出来なかった居住環境の改善を主にかかげている。

この為に，長屋の共同建替や個別建替の誘導をしながら公共施設を整備する総合的なまちづくり方式を提案している。(表-4，図-2)

## 4 まちづくりの現況

本章では，主としてコミュニティ住環境整備事業でのまちづくりの現況について述べてみたい。



(1)公園通り、東西大通りの拡幅

真野小学校へと連なる南北の公園通り(幅員8m)については、真野住宅の建設等により拡幅が進み、地区のメイン幹線として大きな環境改善を果たした。

次いで北隣の「苧藻通3丁目の共同建替」が今春スタートする。この共同建替はコミュニティ住環境整備事業の共同化補助をうける全国初めての事業であり、6軒の長屋が1棟の建物に生まれ変わる。

この長屋の共同建替によって創出されるオープンスペースを本市が買い取り歩道空間として整備する。隣接する既買収地と合わせ、これで公園通りの拡幅整備は総延長340mとなり、真野小学校南端に達することができた。

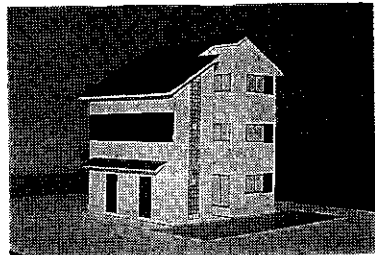
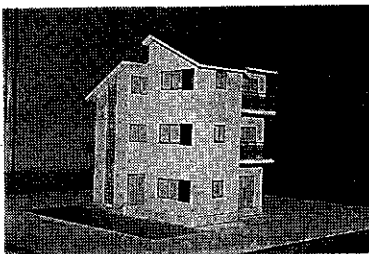
これで、ようやく整備の主目的である真野小学校への安全な道を確保したことになる。今年度は、小学校前の拡幅整備や小学校以北の整備が検討に移されている。

東西大通り(幅員8m)については、3月末に初めての拡幅整備(延長約60m)が完成したばかりである。その他、隅切りについても56箇所中、10箇所が完成している。

(2)長屋建替モデルハウスの建設

前述したように第2期計画では、長屋の建替の推進をはじめとする居住環境改善が大きな目標となっているが、長屋の良好な建替事例が少ないのが現状である。

敷地の状況にもよるが、狭小敷地にほぼ満杯に建て詰まっている長屋を現行



写真—4 長屋建替モデルハウス・構想模型

法規の枠内で2階建に建て替えれば、むしろ住宅面積が減ってしまう場合がある。また、狭い道路に面している場合には、RC造による共同化にも工法上難点がある。このように、狭い敷地での建替は、なかなか進んでいない。この点と、同ところで、当地区の建物の個別更新は継続してみられ、公共事業主体のまちづくりだけでなく民間の個別更新エネルギーを誘導・誘発できないかと考えたのが「長屋建替モデルハウス」(写真一4)である。このモデルハウスは、市街地・地元のみならず、まちづくり推進会でも「まちづくりの中のモデルハウス」と建設が待たれるなど、真野まちづくりに新たな1ページが加わろうとしている。

秋にはオープン予定で、住民に一般公開し、新たな住まい方と住環境の提案を行っていきたく考えている。

<モデルハウスの位置付け>

- ア. 長屋の良好な建替例として、良好な個別建替の需要を誘発、誘導する。
- イ. 敷地の一部を道路拡幅用地として提供し、東西大通りの拡幅に寄与する。
- ウ. 建設例が未だに少ない市街地での3階建の木造住宅の実例の建設。

<モデルハウスの概要>

多くの長屋は、40～50㎡の床面積であるが、この居住スペースの改善(住戸改善)の視点から、モデルハウスでは、70㎡前後の床面積を設定した。

この結果、狭い敷地条件から、必然的に3階建となった訳である。近年、建築基準法の改正により市街地(準防火地域)でも木造の3階建が建築可能となったが、未だ実例が少なく、しかも長屋形式(今回は2戸1棟)では神戸地区では初めての事例であろう。

2戸1棟としたのは、間口の狭い長屋を一戸毎の建替でなく2戸をセットにした協調的な建替を意図したからである。

その他、周辺環境となじむ和風のデザインの工夫や、最近のニーズに合った住宅設備などを取り入れた。

また、プラン上の工夫として、水廻りを2階に上げ、1階を広くワンフロア形式とし、「町の人々が集い憩う“町の集会所”的な機能」が可能なように配慮した。

(3)低層密集市街地でのまちづくり—住環境整備マニュアル—  
真野地区の様な下町と呼ばれる都心部の低層密集市街地での事業推進には、高齢化の進行の中での人口減少という社会現象と共に、複雑な権利関係という困難な状況がある。また、住環境整備の目標・手法も多様化・多元化している。

この様な状況で、住環境整備の手法と基礎資料を分析し、市街地の住環境整備の枠組みを取りまとめたのが「住環境整備方針」である。

本市では、平成2年度に政令指定都市として初めてこの住環境整備方針を検討したが、この成果品が「住環境整備マニュアル」である。

マニュアルでは、課題地区の特定や具体的な整備方法を限定せず、市街地の状況を分析した上で、住民のまちづくり活動＝内発的なまちづくりを行政として支援していくメニューを準備している。

住環境整備のソフト面の目標が多様化し、ハード面の整備手法が多元化している現状では、本冊子をもとにした住民と行政のコミュニケーションがまず、まちづくりの第1歩であると考えている。

（真野まちづくり）

## 5 コミュニティ住環境整備事業の進展

修復型（改善型）のまちづくり手法として、コミュニティ住環境整備事業を真野地区に導入して以来10年になるが、以下のような制度の進展を見せている。

### (1)長屋街区再生モデル事業

長屋街区再生モデル事業は、コミュニティ住環境整備事業を補完する為に制度化された市の単独の制度である。（昭和61年3月）

主として、まちづくりの種地の確保を目的としており、使用目的を限定せず、先行的に小規模な土地を建物を含めて買い取る制度である。

その他、良好な建替等に対する低利融資、共同化事業への補助などをメニューとして取りそろえ、コミュニティ住環境整備事業と併せて、機動的な事業遂行を意図している。

### (2)神戸市コミュニティ住環境整備事業共同化助成要綱

前述した荻藻通3丁目の共同化事業を契機として制定したのが、神戸市コミ

コミュニティ住環境整備事業共同化助成要綱である。

この要綱では、コミュニティ住環境整備事業区域内で共同建替を行う者に対し、共同施設整備費等の2/3を補助するものである。

共同建替は権利の調整が難航し実現には長い年月を必要とする。この補助制度がその促進に寄与することを期待している。

### (3) 浜山地区コミュニティ住環境整備事業

真野地区より運河を隔てた隣町が、浜山地区である。

この地区も真野地区と同様に、老朽化した戦前長屋が密集するとともに、道路幅員も狭く、住環境上の課題を抱えているまちである。

3年前に浜山校区まちづくり協議会が結成され、熱心なまちづくりの検討を経て、まちづくりの機運が盛り上がっているところである。平成3年度には、コミュニティ住環境整備事業の事業化の準備に入っており、コミュニティ住宅（受皿住宅）の用地取得や設計作業が予定されている。

## 6 あとがき

本稿では、10年間にわたる「真野まちづくり」の経緯をとりまとめてきたが、現在では、まちづくり条例に基づく8地区のまちづくり協議会をはじめ、各所にまちづくり団体が誕生している。

行政サイドでも、まちづくり助成の拡大、区民まちづくりトーク・まちづくりアドバイザーなど、まちづくりの初動期の制度を充実し、住環境整備マニュアルなどのまちづくり情報の整備も行ってきた。

今後も、地元住民とともに、まちづくりの推進につとめていきたいと考えている。

# ウォーターフロント論

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

## インナーシティとウォーターフロント

インナーシティ再生の方策はさまざまである。細部にわたる修正手術的な再開発レベルまでおとすと、かなり手法を見出すことができる。老朽住宅の建替などがその典型的な手法で、それによってインナーシティ地区の環境改善は図られるが、甦えるまでの活力は見出すことはできない。

インナーシティ対策を研究したのは、当神戸都市問題研究所でNIRA助成研究『インナーシティ再生のための政策ビジョン』（昭和56年3月）をまとめたときであった。

そのポイントはインナーシティは社会資本が遊休化しており、新開発に比して都市財政にとってコストのかからない人口定着が可能である。したがって住宅建設に補助・融資をしても決してマクロ財政では損失はないということであった。

事実、このような方向にそって住宅再開発は行われたが、新開発も並行的に行われており、人口流出を喰い止めることには成功していない。むしろ工場流出はさみだれ的に続いており絶対的な経済地盤の沈下は止まっていない。

インナーシティ対策は住宅再開発のみでは限度があり、産業の再生がない限り不可能なのではなからうか。もう少し詳しくいうと内発的開発では現状維持が精一杯であり、相対的な衰退化はそれでも緩慢に進んでいくことは不可避である。外発的開発ともいうべき周辺地区を含めた都市全体の経済活力の再生、すなわち大都市それ自身の再編成による活性化がなければ、インナーシティの自力回復は余程の誘引力を秘めた機能の立地がない限り不可能ではなからうか。

先の『インナーシティ再生のための政策ビジョン』での現況分析で際立った対比を示したのは長田区と東灘区である。流出率では東灘区の方が大きいにもかかわらず打撃は長田区の方が大きかった。

それは流出工場跡地であって東灘区は大阪・阪神間の住宅需要の圧力で住宅建設が多くみられたのに、長田区の跡地は駐車場・空地の比率がきわめて高かったことである。

また、住宅需要圧力のみでなく跡地の規模が東灘区の方が相対的に大きかったことが、マンション建設などであって有利であったことも否定できぬ事実である。

このような点からみて、ウォーターフロントがインナーシティに与えるインパクトは大きく、見方によっては再生への最後の決め手を握っているともいえるのである。それは次の点を考えてみればわかる。

第1に、ウォーターフロントはインナーシティ地区であるか、それに隣接しており、ウォーターフロントの開発の波及効果は必然的にインナーシティ地区に及ぶ。いかえれば臨海工場群の合理化、疎開などがインナーシティ現象をひき起した真犯人であるともいえ、人口流出はその結果現象である。いうなればウォーターフロントとインナーシティ地区は片や人口居住地区、片や工業専用地区と用途地区上は区分されているが、一蓮托生である。

第2に、ウォーターフロントの面積は巨大である。インナーシティ地区内に工場があってもせいぜい数万坪である。

これに対してウォーターフロントの面積は数十万坪に達するケースも珍しくない。しかし、これらの工場群もインナーの工場と同じように合理化がすすみ昔日の面影すらない。しかも合理化で従業員は極度に削減されてしまっている。極端なケースは資材置場、空地などで放置されたままとなっているが、その潜在価値は大きいことを忘れてはならない。

第3に、ウォーターフロントの地区が工場、倉庫群として止まっている限りインナーシティにとって頼り甲斐のある救世主とはなりえない。

ウォーターフロントの強みは大都市構造の再編成という巨大な都市再編成の

うねりのなかで機能再生がなされ、業務、余暇、住宅地区として再開発が予定の事実として浮上しつつあることである。かつて工場や港に人々が集まり、インナーシティはその生活サービス拠点として繁栄を極めたが、今、再びウォーターフロントが人々を誘引する魅力ある空間として甦えることが期待されるのである。

（水辺のまちづくり）

### 大都市機能の再編成

ウォーターフロントはインナーシティ再生の鍵を握っているのみでなく、大都市の機能再編成にとっても、かけがえのない空間となりつつある。都心に近接した広大なオープンスペースという点に限っても如何に貴重な開発拠点であるかがわかる。そのみでなく、次のような点を十分に認識して、ウォーターフロントの再開発を行っていかなければならない。

第1に、日本のみならず世界的にみて大都市の機能再編成が迫られていることである。ことに日本の場合、世界的にみても臨海部にべったりと工場群を立地させるという工業都市の用途利用をとってきた。

しかし、ポスト産業社会を迎えて、大都市は生産都市から消費都市へと再編成をしていかなければならない。少なくとも第2次から第3次への機能再編成は不可避である。

明治以来、日本の都市は追い付き追い越せで生産機能が全てに優先してきた。しかし、今こそ生活機能優先の都市づくりをしていかなければならない。

都市にとってハイテク産業も情報処理産業も必要である。しかし、何時までも生産機能が優先され、生活機能が譲歩していくといった土地利用をしていれば都市の魅力ははてこない。

生活と産業を両立させる文化産業など、大都市機能の再編成は多様な選択肢のなかから決定していくべきである。テーマパークに代表される文化・余暇産業は本来の第2次、第3次産業に比して決して遜色のない経済効果をもっているのである。

第2に、ウォーターフロント開発といっても、本格的なウォーターフロント

開発はまだ始動していないともいえる。

東京湾、大阪湾沿岸のウォーターフロント開発が華々しく喧伝されているが新規海面埋立地が大半であり、工場移転などのウォーターフロントは、東京大川端などの例外的ケースに止まっている。

神戸市の事例をみてもポーアイ、六甲アイランドなど神戸を代表するウォーターフロントは新開発である。新開発地は用途地域制は白紙であり、地価も相対的に安く、まとまった用地取得が容易であるのみでなく、既成市街地との関連度は沖合方式などにみられるように比較的弱い。

これに対して本来のウォーターフロントははるかに困難かつ複雑な制約条件で開発をすすめていかなければならない。まず、用途制が臨港・工専地区などの網がかぶさっているのみでなく、所有者も必ずしも同一とは限らない。そのため既成市街地の再開発と同じように足並みがそろうことはない。現役の工場もあれば、廃業となった倉庫もあり、一体的開発の条件がそろうことはむしろ稀ではなかろうか。

さらに周辺的环境とか関連公共投資の状況など必ずしも利用・再開発計画に対応したものとはいえない。すなわちウォーターフロント開発には既成市街地再開発並みの発想で対処すべきである。

第3に、ウォーターフロントの開発の核心は、ウォーターフロント地区が有する潜在的土地利用価値を顕在化させることにある。

戦後、大都市にあっては、新機能・拡大機能を埋立地に求めて、膨張をつづけてきた。その結果、文字どおりのウォーター・ラインは沖合へ移ってしまい、戦前の埋立地であったところは、今や市街地のド真中というように立地条件がすっかり変ってしまった。

ところがこのような都心近接地であるにもかかわらず利用が倉庫、ふ頭、貨物ヤード、工場、資材置場など、経済的には低利用に止まっている。

このような立地条件の変化にさらに拍車をかけたのが大都市の機能変化で、住宅、業務、余暇利用用地の絶対的不足が、都心では耐えられないまでの窮乏感をもって迫ってきた。



ここにウォーターフロントの保有する潜在的価値を用途変更によって顕在化させることになった。神戸市のハーバーランドは貨物ヤード跡地であり、メリケンパークも舳溜りの再開発であり、いずれも都市の産業構造の変化によって生みだされた余裕空間を、もっとも利用価値のある用途へと変更させていったのである。

それはその都市にとって最も利用価値のある開発がなされていったといえる。ハーバー、メリケンパークは公共団体が購入、埋立てた用地であったため、都市というマクロの視点からみて大きな齟齬はなかったが、民有地の場合、それが民有地であるから自由に開発できるとなると、都市全体の機能再編成からケースによっては、問題が生じることもある。

幸いウォーターフロントの大半は港湾、工専などの用途制の網がかぶさっており、工場、港湾施設以外は自由な開発ができないようになっている。しかし、逆にだからといって工場・港湾機能が何時までもそこで頑張られても困るといふ厄介な調整問題が存するのである。

### 都市機能の最適化

戦後、日本の大都市は沖出方式の埋立てと山林開発の団地造成という2つの手法で、膨張を続けてきた。しかし、それは従来の都市機能のキャパシティを大きくするという既成都市空間の拡大再生産に過ぎなかった。

海面埋立てに限れば、従来、余暇空間の意味も保有していた海面を生産機能に転用していったのであり、都市機能としてはより文化度、いかに言えばグレードの低い方へと退化していったときえいえる。戦後、日本の産業社会的発想からするならば、それはやむをえぬ選択であったかも知れないが、これからは許されない。

このような選択の変化はすでにポートアイランド、六甲アイランドなどの沖合方式の人工島によって実証済みとなっている。生産機能を排除し、住宅・業務・余暇機能を中核に空間利用は展開された。

新開発型のウォーターフロントに対して、再開発型のウォーターフロントは

それとは違ったまた特別の機能が求められており、それが何か、既成都市との関連から追求してみると、次のような評価ができる。

第1に、住宅機能としての再開発である。ウォーターフロントの空間として、最も安全かつ需要が高いのが住宅用地としての利用である。安全とは土地所有の企業体が、再利用を図る場合、確実に需要が見込まれ、しかも、先行投資が確実に回収される見込がある利用という意味である。

日本ではこれまで臨海部は産業用途としての先入観があったが、欧米の利用は住宅用地としての利用が一般的である。そして、日本にあっても近年、ウォーターフロントの住宅建設がみられる。これらポートアイランドや六甲アイランドにあってすでに利用されているように複合的利用が次第に普遍化しつつある。

一般的には高層住宅群を中心とする空間設計が普通であるが、その規模からみて、業務用・商業用機能との複合化の方が却って、住宅機能の価値を倍加させるケースも少なくない。ことに都心近接のウォーターフロントの場合、さまざまな利用形態が考えられる。

神戸市のみならず、全国的にみて大都市圏での住宅需要は巨大である。それは顕在的に住宅分譲などに現れる募集状況のみならず、潜在的なニーズがきわめて大きいことである。それは大都市圏における住宅水準・生活環境（日照・交通など）はきわめて低く、悪いからである。しかも日本にあっては宅地に対するストックの神話はこれまで崩れたこととはなく、将来も多少の動揺はあっても大丈夫といえる。したがって神戸市においても既成市街の住宅水準は決して良好でなく、賃貸住宅層、遠距離住宅層もかなりの数にのぼるので、住宅需要は大きい。このことはポートアイランド、六甲アイランドの住宅購入状況をみてもわかる。しかも、神戸市内のみでなく広く大阪都市圏全体を対象として住宅需要は期待できるので、都心近接型のウォーターフロント地区はきわめて有利な条件にある。

しかし、インナーシティの再生という点からみると、住宅機能は必ずしも歓迎すべき利用ではない。インナーシティは全体として低層であり再開発のポテ

ンシャルは存在しているが、外圧が低いためむしろ低利用、遊休地として放置されているともいえるのである。

しかも、ウォーターフロントの再開発が郊外団地と同じように人口流出の誘因ともなりかねないのである。したがって土地利用的にはウォーターフロントにインナーシティ内の機能を吸収し、インナーシティの用途純化を図り、跡地を機能強化・人口定着の手段として活用する方がベターな選択といえる。

第2が業務機能である。都心近接のウォーターフロントの場合、業務地としての開発の素地は十二分にある。ことに大量交通機関の新設が見込まれる場合、副都心、新業務センターとしての開発が期待できる。

業務系としては、純粹の業務ビルとコンベンションセンターなどのサービス業務系が考えられる。

これまでビル供給と需要関係は、供給過剰を好景気が追いかけ、かなり高水準の入居率をみてきたが、将来は、供給過剰が予測される。この点、関東と異なり、集積力の弱い近畿での大量の供給は明らかに供給過剰となるが、これらの業務地区の複合化、多目的利用によってカバーされなければならない。

いいかえれば単なるオフィスビルの供給であるならば、既存都心ビルの再開発で十分である。ウォーターフロントの開発は当然、都心ビルにない複合的な開発によって業務機能のレベルアップが期待されるのである。

仮に10haとしても業務空間としては神戸の管理機能からみれば巨大で、どうしても複合業務空間でなければならない。研究型の業務センターかサービス型の業務センターかいずれにしても、都心ビルにない機能を充足できなければウォーターフロントとしての妙味を生かしたことになるであろう。

第3が、サービス機能である。サービス機能としてはショッピング、ホテル、コンベンションセンターなど多彩な分野が該当することになる。

近代これら機能の特徴は、大型化・複合化がみられることである。たとえばホテルでみると宿泊機能よりもコンベンション施設の方へ重点が移行し、さらに、新神戸オリエンタルの如く商業、文化、スポーツ機能をもった総合サービスセンターとして、都市における不可欠の施設となりつつある。

そのみでなく今やホテルの存在自体が都市のコンベンション、観光機能を強化する拠点、すなわち戦力の要素と化しつつある。

また、ホテルとともに各都市が力をいれているのが、コンベンションセンターであり、ホテルと同じように近年、大規模施設の開設が相次いであり、将来、より大規模なセンターの開設が見込まれている。

これらのコンベンションセンターも次第に多機能化、大型化しており、ホテルと同じように供給が需要を引き起し、激しい競争が展開されている。今後は汎用的コンベンションセンターよりも、特殊機能をもったコンベンションセンター、駅前の如き交通利便のセンター、業務機能併設のセンターなど独自のセンターの開設がみられるであろう。

神戸市のコンベンション施設はポートアイランド博覧会の前後にかなり整備されたが、今日的水準としてみたとき小規模という点は否定できず、神戸市の集積力との比較から、それほど大規模施設の建設はできないとしても、競争関係からはより大規模であることが迫られており、苦しい状況にある。そのため、展示場などは明らかに手狭となっており、新設されたが、都心型展示場は依然として不足の状況にある。

神戸市は業務機能の集積力、吸収力ははるかに劣るものの、観光地としての誘引力は大きい。神戸レジャールワールドなどの建設などによってホテル、コンベンションセンターなどの将来需要も見込まれ、また、神戸経済振興策としても即戦力としての期待は大きく、将来の消費・文化産業の成長からみて、新設の余地は十二分に存在するといえる。

商業機能もこれらと同じ傾向をたどっており、都市型の百貨店に対して、郊外型のショッピングセンターは駐車場付の大型化がすすむとともに余暇・生活サービス機能を備えたショッピングセンターが続出しており、関西では「つかしん」にその事例をみることができる。

ただ商業機能としては、スーパーなどを含めると、神戸市内はすでにオーバースペースにあるのではなかろうか。ハーバーランドにも3つの百貨店が競合して激しい販売戦略が展開されることになるだろう。

ただ、「つかしん」にみられるような複合的ショッピングセンターは神戸市内にはなく、立地条件からみて駐車場スペースを確保して、新しいショッピングニーズに応えていくことは可能である。ことに、近年の商業機能は大型化とともに、多目的充足型へと傾斜しつつあり、都心での数十ヘクタールの空間はこれらのニーズに応えていくことができ、市内では六甲アイランドを含めても他に空間は見出し難いのである。

第4が、余暇・文化機能である。ポスト産業社会に入って、余暇消費の成長はめざましく都市にとって余暇空間の絶対的不足は否定しがたい状況にある。しかも、余暇空間もかなりの大規模なスペースが必要であり、ウォーターフロントの工場跡地、港湾用地は絶好の空間と目されつつある。

余暇機能としては、1つは、運動場としてのテニス・野球場・球技場があり2つは、マリンスポーツ用としてヨットハーバー、3つはテーマ・パークなどが考えられる。4つは、スポーツセンター、ドーム球場などである。

ヨットハーバー、海水浴場などが散在する以外、本格的リゾート・ゾーンはない。テーマ・パークもなく、この点、余暇時代の到来とともに淡路島に本格的リゾート・ゾーンの建設、阪神間などにテーマ・パークの開設がまたれるのである。

ただスポーツ需要はもっとも切実な生活要求として存在するが、問題は単位当りの収益性が低いことである。したがって遊休地の一時的利用としては考えられても、永久的な利用としては採算を度外視していかざるをえない。これはドーム球場などにあっても同じで、波及効果を全部当該地区が吸収できれば不可能ではないが、かなりの課題が残る。

一番収益性の高いのがテーマ・パークであり、成功すればかなりの収益性が見込まれる。東京ディズニー、長崎オランダ村で実証済である。神戸は観光地として良いイメージもあり、立地条件としては決して悪くはない。もっとも神戸市には六甲アイランドのウォーター・ワンダー・ワールド、ポアアイ二期の神戸レジャーワールドなどもあるが、テーマ・パークはアメリカ・オーランドの事例をみても集中立地すれば却って集客力が増加するという利点もある。

第5が生産研究機能である。日本産業構造のハイテク化にともなって、従来型の製造機能に代って研究開発型の土地利用が、いわゆるハイテクパークとしてひろがりつつある。

研究開発機能としては1つは、純粹のハイテク企業団地のみならず、機械精密工業など従来の製造機能も加わった混合的工業団地が考えられる。2つは、研究学園都市的な研究所群を中心とした土地利用で、インキュベータビルなどがある。3つは、大学などの教育施設用地である。将来、都市にとって新しい産業機能が求められたとき、これら3つの機能が相互に交流するハイテクパークが考えられる。

第6が、交通・流通機能である。これまでウォーターフロントは開発適地として新規立地ばかりに注目が集まっているが、エネルギー基地、廃棄物処理用地、物流集散基地などの立地が生産、サービス機能の立地に見合っ必要なのである。

したがってウォーターフロントでまずこれらの適地を見出し、余った空間で機能再編成というのが正攻法の対応である。この点、ウォーターフロント全体の再開発計画をつくり交通用地、廃棄物処理用地などをまず優先的に確保していかなければならない行政上の必要があることを忘れてはならない。

第7が複合利用である。事業収益性、また開発事業の成功率からみて、複合的利用がもっとものぞましいように思える。しかし、ウォーターフロント地区の周辺は工業用地であり、また、先行的開発であることを考えると、事業としてはかなりのインパクトをもった単一目的の利用によって、潜在的利用価値の顕在化する戦略が求められる。

したがって仮に複合的であったとしても、統一されたイメージアップ効果を引き出せるような土地利用を図ることが不可欠である。

ただ複合利用の欠点は再開発事業の安全性から多機能用途を考えすぎ、いわば五目めしの如き、都心スラムの再生産に陥る危険性がある。

ウォーターフロントの多くの用地は私有地である。したがって企業が社内の事情に応じて自由に開発すべき権利をもちろんもっている。しかし、用途的に

工業が都市にとって必要かつ不可欠であったからこそ、当時公共セクターが分譲したのである。それ故に用済になったからといって自由に開発することなく可能な限り都市全体としての都市機能の必要性に応じて開発に協力するべきであろう。

### 再開発の問題点

ウォーターフロント再開発の本格化にともなって、現在の日本の都市建設をめぐるさまざまな矛盾、隘路、欠陥が露呈してくることが予想される。これまでの新開発としての海面埋立と異なり、土地利用の変更という新しい政策目的をもっている。

しかも、これまで再開発といえば駅前再開発にみられるように商業地区が大半であり、公共事業関連で行われた。これまで工場跡地再開発とか変則的ウォーターフロント開発が行われ、さまざまな問題を糊塗しながら展開されてきたが、より本格化にともなって、しかも、より高水準の開発をしていこうとするとき問題点の整理を開発の方向付とともに事前に提示しておくことがのぞましい。

第1に、既存開発、将来計画との関連がまずあげられる。ことにウォーターフロントは土地利用の変更をとまなうので、問題は少なくない。

1つは、仮に民有地であったとして、従来の土地利用の変更となるので、当該都市の全般的な開発方向と一致することがのぞましい。

工場地区、臨港地区の下真中に住宅建設を行えば、如何に機能再編成といっても、周辺との利用関係からトラブルが発生することが避けられない。もっとも先兵的に開発しその波及効果で順次、住宅地区への変更を長期的に図っていくという確固たるビジョンがあり、それが実施される保証があるならば別ということになる。

問題はこのような考えてくると、自治体側にウォーターフロント地区の開発を誘導する実効性のある開発プランがないことである。ニュータウン、海面埋立でのケースは白紙に絵を描くように自由にプランを決定できるが、これまで

都心再開発にあって自治体はリーダーシップを発揮できなかった。

各ビルの所有者が思い思いにバラバラにビルの高層化を図っていったというのが実状で、ウォーターフロントもこの前車の轍を踏む可能性がきわめて濃い。東京大川端の開発をみても“租界”であり、周辺との開発調整は行われていない。

2つは、周辺・隣地との一体的開発がなければ、公共投資も土地利用もさらにはイメージそのものも目的達成がむずかしいという点である。

ところが都心再開発と違って同時に周辺一体を開発させる法律・財政的インセンティブに欠けている点がある。中核となるフロント地区が再開発されても周囲が工場・倉庫のままだと関連公共投資も思い切つてできないし、都市環境も改善されることはない。

3つに、ウォーターフロントは駅前とともに親水空間として都市の顔的存在となりうるシンボルの風景を形成することになる。

閉鎖水域を思い切つて活用した海洋性のアーバンリゾート開発とか眺望地点としてのシンボルタワーの建設とか、さらには高層建築による都市景観の形成など、都市のイメージアップにつながるような空間デザインの設計がのぞまれるのである。

さらにウォーターフロント開発に無理を願えば、実験空間としてのさまざまな試みをデザイン的にも機能的にも行ってほしいということである。

たとえばコンベンションセンターに研究開発、スポーツ、情報処理、宿泊機能など、あらゆる付帯機能が付設され、コンベンションの充実が図れるような複合都市機能を創出することである。そのためどうしても収支が苦しいというのであれば公共セクターが財政的に支援するか、事業に参加するなどの協力、共同体制を固めていくべきである。

第2に、関連公共投資負担の問題点があげられる。1つは、当該地区内の公共投資をどうするかである。現在は多くは工業用地として利用しているため、あまり関連公共投資、公共・公益施設を必要としない。しかし、極端なケースとしては住宅団地となると、学校をはじめとてかなりの公共・公益施設が不



可欠である。そのため宅地開発負担が適用されることになるが、住宅以外の業務利用であっても、街路・下水道などかなりの投資・施設が必要となる。

横浜・MM21, 神戸ハーバーランドの場合は、これら基盤整備につき公共事業として開発方式を導入しているが、一般的にどのような方式が導入可能かを検討・研究してみなければならない。

たとえば既成市街地の場合、先にみたように街路拡幅、広場整備の名目の下に老朽建築の移転補償の捻出などの手段が残されているが、臨海部にあつてはこのような玄妙なシステムの誘導がむずかしく自前あるいは自弁的再開発となる。しかし、公共事業にともなう補助システムは広汎かつ多彩で、古い倉庫を物産館として保存するため通産・文部の補助は不可能でなく、この点、新しい分野として「行政の知恵」が試されるのである。

2つは、当該地区以外の周辺地区を含めた関連公共投資である。環境改善、街路拡幅、交通手段新設などの負担をどうするかが残る。

またこれらの負担を当該地区のみで負担するのか周辺地区も含めて負担するのか、公共事業として全く負担は不用なのか、開発設計・形態に関連してくる。

更に、新交通などの大量交通機関の導入などの場合は、東京都で検討されているような用途解除に見合った負担金制の創設などかなりの問題が残されている。

このような開発負担の問題はその事自体をデベロッパーに強制するだけでは立派なウォーターフロントの開発はできない。大規模かつ集約的な開発をじていこうとすると、1つは、開発システムを形成することが不可欠である。国・地方自治体、公団・公社、民間企業、連合体としての第三セクターなど、どこが中心となってどう推進していくか。基盤は公共、調整は第三セクター、運営は民間という分担がオーソドックスな手法であるが、いずれにしても中核セクターのリーダーシップが問われるのである。

2つが、補助、融資、減免などの財政支援システムである。民間デベロッパーを援助するのではない。その開発がもつ公共性に応じて、収益性を犠牲にし

た分、公共セクターが補填するのである。NTT株売却無利子資金などの活用は開発の水準アップのために不可欠の手段である。

第3に、土地利用・開発規制との関連があげられる。一般的にウォーターフロント地区は工業専用地区、臨港地区であり、その解除がない限り、非工業系の用途利用は当然できない。

なお、都市計画上は、工専、臨港区域外に、容積率などの規制、高度制限などが加わる。なお、これら以外の規制としては、近畿圏における工場・学校等の制限があるが、同地区は埋立てとして工場の制限は外れるが、学校新設の場合は制限を受けることになる。

さて、問題の工業専用・臨港区域の解除の問題であるが、既存のあらゆる法体系、法規制との対応、調整が大きな課題となる。

この地区はこれまでふれたように運輸省が港湾法に基づいて所管する臨港地区と建設省に帰属する都市計画法上の用途指定との二重の規制がかかっている。両法とも実施の権限は地方自治体に下ろされている。しかし、実際には両省の指導を仰ぐ必要があるのが実状である。それは権限は自治体にあるというもの、先例のある場合とか既存の用途制の枠組の変更は自治体サイドで処理できる問題であるが、用途規制の全面変更となると、全国的に与える影響が大きく、しかもこれが先例となって建設・運輸の所管の変更という行政レベルでは重要な権限争いとなるからである。

ただ臨港地区については実務上はその規制緩和という方法がとられる。それは臨港地区は、「港湾を管理運営するため」に定められる地域である。港湾法58条1項は、分区内について用途地域・特別用途地域に関する建築基準法48・49条の適用を明示的に排除しており、従って、港湾管理者の定める臨港地区内においては、建築物の容積率や建蔽率等を除いては、事実上都市計画法の適用が排除される。

すなわち臨港地区に関する限り、港湾法関連の支配権が優越することになるので、運輸省としても管轄エリアを確保するため規制緩和をすすめていくことになる。

具体的には臨港地区内においては、港湾管理者の定めた分区条例の制限内における建築のみが許されるものとされ、かつその分区条例は港務局の作成した原案を尊重するとする、やや異例な規定が置かれている（法40Ⅰ・Ⅱ）。この結果として、都市計画法に優位する臨港地区指定の分区条例が設定され流通・港湾施設以外の業務機能などが臨港区域内に認められ市街地化の様相を呈するようになり、建設省サイドからすれば都市計画法による正式の用途制の規制を受けるべきということになる。

ただこの規制解除については、運輸省、建設省の見解はそれほど明解かつ統一的なものでない。これまで「港湾における都市施設の都市計画決定について」（昭和47年6月19日港管第1669号、建設省都計発第49号）、「港湾における都市施設の都市計画決定について」（昭和47年7月3日港管第1774号）、「都市計画法の運用について」（昭和45年11月5日港管第2548号）、「臨港地区制度の運用に関する基本方針」（昭和43年5月8日運輸省港湾局）などがあるが、要するに両者の協議を定めたものに過ぎない。

この間の両省の意見対立についてはかなり周知のことであるが、つぎのように報道されている。

「実は臨港地区の扱いをめぐる運輸、建設両省の議論はもう三年以上も続いている。

発端は87年12月に運輸省港湾局が運達した都道府県・政令都市のモデル条例案。自治体が制定してきた条例では、商港区、工業港区など臨港地区内の分区ごとに建築物を規制している。これを『港湾そのものの機能変化に対応して』（運輸省港湾局管理課）緩和、従来は建設できなかった展示場やホテル、商業施設などを可能にしようとするものだ。

これに対し建設省は『都市として利用するなら、まず臨港地区の指定をはずすべき』と強く反発、結論はいまだに出していない。

この縄張り争いに巻き込まれたのが、東京都の『東京臨海部副都心』、横浜市の『みなとみらい21』などのウォーターフロント開発計画。新しい埋立て地や再開発用地をどちらに組み入れるか、自治体の両担当部局を巻き込んだ論争に発展したのだ。

新日本製鉄などが北九州市にこのほどオープンした大型レジャー施設『スペースワールド』は市の活性化を理由に『市長が公益上、特に必要と認めた施設』という市条例の特例を適用して、臨港地区の法規制をくぐり抜けた。東京都も今秋に予定する臨海部副都心の線引き見直しで、この都条例の特例という“伝家の宝刀”を抜く考えだ。」（平成2年6月25日読売新聞）

しかし、伝家の宝刀は抜かぬに越したことはない。それには当地区の周辺地区も含めた一体的開発計画をかなり明確なコンセプトのもとに設定し、正規の行政手続に従って解除してもらおうという正攻法の方式がのぞまれる。それには前面の水面利用をも十分に活用した計画とか、陸上部門にあってもそれなりの海洋利用、港湾利用を配慮した開発設計がのぞましい。

東京・大阪のベイエリアは徐々に生産から余暇エリアへと機能変化しつつある。神戸にあってもハーバーランド、メリケンパークはベイエリア開発の新しいスタイルを形成しつつある。しかし、本格的なウォーターフロント開発の幕開けはこれからである。

神戸は横浜のベイブリッジ、大阪の海遊館に代表されるような象徴的開発に欠ける憾みがある。すぐれた素材としての景観をもつ神戸にとって起爆剤的なウォーターフロントの開発が待たれるのである。

平成 2 年度

## (財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

神戸都市問題研究所  
編 集 部

### (財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

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

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

#### 対象・表彰基準

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

表彰基準は、地方自治・地域主義に根ざした視点からみて、その経営成果、政策志

向性などにあつて、顕著な実績がみとめられることである。

#### 選考方法

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

#### 審査委員 (五十音順)

伊藤 善市 (東京女子大学教授)  
伊東 光晴 (京都大学名誉教授)  
伊賀 隆 (流通科学大学教授)  
柴田 徳衛 (東京経済大学教授)  
嶋田 勝次 (神戸大学教授)  
高寄 昇三 (甲南大学教授)  
新野幸次郎 (神戸大学前学長)  
吉田 寛 (流通科学大学教授)

#### 表 彰

賞は、都市・地域経営の実践に対し「地域経営活動賞」、同政策研究に対し「地域経営研究賞」を数点とする。賞金は、地域経営活動賞は50万円、地域経営研究賞は30万円とする。

## 平成2年度

### 第6回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

#### 受賞者

##### ○地域経営活動賞

……青森県板柳町

##### ○地域経営研究賞

……東京大学蓮見音彦教授ほかによる  
研究「都市政策と地域形成」

#### 表彰式

平成2年11月6日、神戸国際会議場において、当研究所が主催する第6回「地域の経営シンポジウム」の会場において行った。

「地域の経営シンポジウム」は、経済の安定成長、財政悪化などの厳しい環境下において、かつ高齢化、情報化、活性化などの多くの課題を持つ自治体に、各種の創意工夫による地域振興策を探る機会を提供するために実施するものである。

#### 審査経過

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

地域経営活動賞は、多数にのぼる選考対象があり、その実績・内容を検討し、40程度に絞り、審査委員、学識経験者の方々の意見を参考に、最終18団体を候補とした。

これら18団体について、実地調査を行い、候補とした事業のみならず、全体としての取り組みやその効果などについて、詳細にヒヤリングを行った。

これらの調査結果をもとに、9月13日に審査委員会を開き、上述の地域経営活動賞を決定した。

また、あわせて地域経営研究賞の審査を行い、過去に受賞者は無かったが、今回初めて、上述のとおり決定した。

#### 受賞理由

##### ○地域経営活動賞：青森県板柳町

りんごを中心とした産業の振興、地場産業の開発・育成のため、「ふるさとセンター」を建設し、町の100%出資による板柳町産業振興公社りんごワーク研究所が、良品質のりんごだけを材料としたアップルジュース等の製造・販売を行っている。グルメブームの中で、その狙いは的確であり、りんご農家の収入の安定化、雇用の創出等、地域活性化に貢献している。

##### ○地域経営研究賞：東京大学蓮見音彦教授ほかによる研究「都市政策と地域形成」

神戸市を対象として、3か年の長きにわたる非常に丁寧な研究をととして、大都市における地方自治体と地域社会把握のための実態調査の新たな方法の確立を図るとともに、わが国の構造的な転換とその過程を推進する役割を演じつつある現代自治体の地域政策の特質を明らかにしており、これからの自治体の経営に必要な市民と公共政策のありかたを模索した力作である。

なお、詳しい内容については、本書の「特別論文Ⅰ、Ⅱ」において、実践報告をしていただいているので、ご参照いただきたい。

---

平成3年度

第7回(財)神戸都市問題研究所・  
宮崎賞の推薦について

---

第6回の表彰式が終わり、既に、次年度  
に向けての選考を開始している。

各団体、研究者にあって、また、それら  
を熟知されている方々にあって、これはと  
思われる事業名、団体名、著作・研究名を  
当研究所までご連絡いただきたい。

推薦に当たっては、お手数ながら、推薦  
の理由、過去の実績等を添付していただ  
ければ幸甚である。

## 1 板柳町の概況

板柳町は、津軽富士岩木山を背景に、津軽平野のほぼ中央に位置しており、西は岩木川を境にして弘前市と接し、東は五所川原市と接している。

人口18,500人、世帯数 4,692戸で、その半数の 2,362戸が農家である。また、総面積 4,280haのうち水田が 1,491ha、リンゴ園 1,450haとなっており、特にリンゴは年間生産量28,000トン誇る町の基幹産業で、津軽でも有数の“リンゴの里”として知られている。

板柳町のリンゴ栽培の歴史は古く、明治9年篤農家に米国産の試植苗木が配布されたのに始まると言われている。青森県に初めてリンゴの苗木が導入されたのが、その前年の明治8年で、当時の内務省勧業寮から三本配布になったと記録にあるので、青森県内でも最も早く栽培が始まった町である。

その後の配布、払い下げなどを通じて次第に試植本数が増え、板柳町に根を下ろしたリンゴは、百数十年の間リンゴ栽培に情熱を傾けた先人達の血のにじむような努力が基礎となって、これまでの発展をみてきた。

ところが、昭和50年代に入り災害や過剰生産などによる価格の低迷が続き、農家所得は下がる一方となった。農業を基幹とする町だけに、農業所得の低下が直接商工業にも影響を及ぼし、町経済の根幹に係わる深刻な状況が続いた。

このため、町当局はもとより町民の方々も厳しい危機感を抱き、「農家はこれまでどおり、ただひたすらリンゴを作ってさえいればそれでよいのか。」という疑問や不安感が噴出するようになった。こういった動きの中から、「リンゴに代わるなにか」を基軸に据えた、新たな町づくりが町政の最重要課題となった。



## 2 リングの町づくりとふるさとセンターの建設

そこでまず、町では経済活性化対策を急ぎ検討、56年から庁内に若手職員を中心とした地域振興プロジェクトチームを編成し、一年間北は北海道から南は九州まで、全国の50を越える自治体や企業などの先進事例を調査させた。

この視察は、プロジェクトチームに大きな成果をもたらした。一年間かけてその事例の分析を行った結果、町の特徴を生かし、資源を有効に活用した計画づくりが必要との基本認識を持ち、幾度かの討議のすえ、「やはり町の特産であるリングを、もう一度あらゆる角度から見直してみよう。」との結論に達した。

その結果、最終的にまとまったのが“リングの里”おこしの拠点施設「ふるさとセンター」の建設であった。最先端の農業技術を紹介し、体験農場やリングの生きている博物館としての機能を持たせ、農業と観光振興、地場産業の創出を有機的に結びつけ、未来のリング産業の在り方を先取りする施設である。

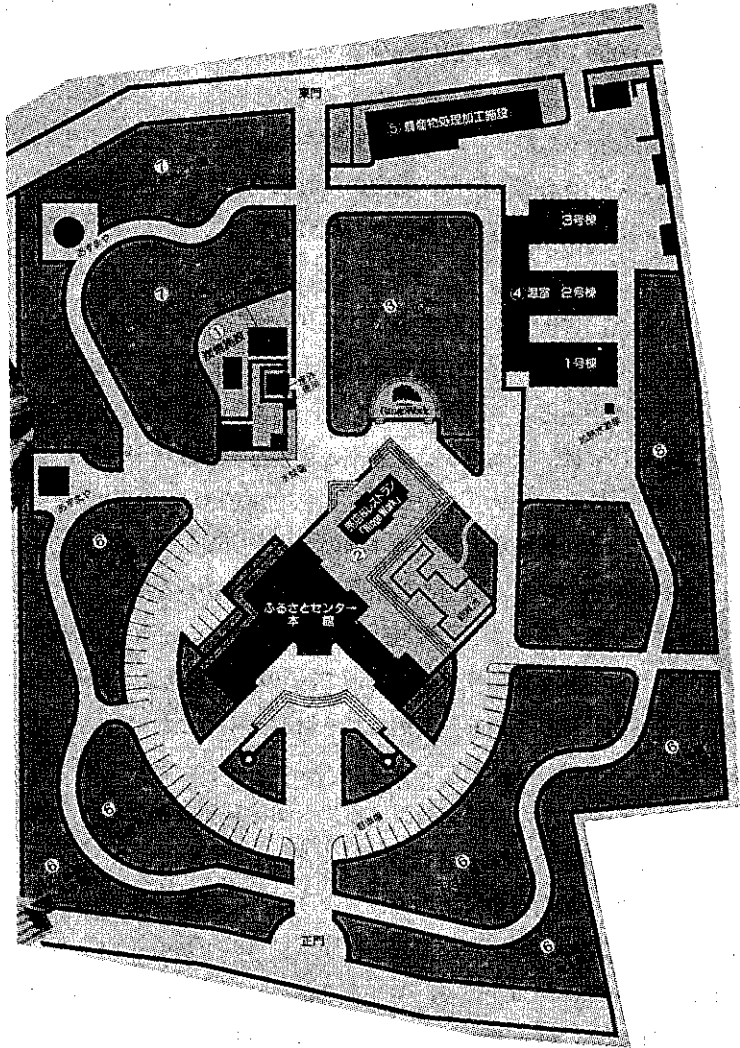
59年に庁内にふるさとセンターのセクションを独立させ、町内の中で最もその環境に適している地域を選定して2.6haの用地を買収した。事業実施にあたっては、農林水産省の新農業構造改善事業（自然活用型）を導入、58年度に事業指定と認定を受け、59年度から本格的な建設に着手し、4年後の62年に全計画施設が完成した。総工費は6億5千万円で、そのうち補助金が2億4千万円、起債2億5千万円、残り1億6千万円は一般財源を充当した。

ふるさとセンターは、「人とリングのコミュニティ」をテーマに、大きく分けて①リングを原料にした1.5次産業の創出 ②体験農業の推進 ③農家への新しい農業技術と情報の提供—の三つを目的としている。

施設は、本館の自然活用総合管理施設（856㎡）、農産物処理加工施設（165㎡）、水耕栽培温室（495㎡）、直売所・喫茶（107㎡）の4つからなっている。これに園地約11,095㎡があり、リング品種見本園（6,688㎡）、一般果樹見本園（1,247㎡）、リングもぎとり園（3,158㎡）に分かれている。

各施設はそれぞれ、農業技術の開発、地場産業の振興、観光客誘致など別々の目的を持ち、それを有機的に結びつけて配置している。

ふるさとセンター配置図



## リングワークによる町おこし

敷地の中心には本館を配置し、全体のメイン施設としての機能を持たせている。白壁とログを組み合わせた北欧風の建物で、鉄骨造一部二階建てで 856㎡ある。内部は、リングに関する多くの資料、パネル等を展示しているリング資料室をはじめ、リング樹皮細工、リング草木染などの創作実習ができる工芸室、農業やリングの学習ができるふるさと学習室、都市と農村の交流を深める伝承交流室などで構成されている。特に、リング資料室にはリングの歴史、生産分布、品種、病害虫、栽培方法などを、項目別にパネルで分かりやすく展示している。また、人口一人当たりの世界各国の消費量、栄養価なども掲示、「リング栽培ごよみ」のコーナーでは、春先の剪定から開花、袋かけ、収穫までの栽培作業を写真入りで説明している。これらのほか、ろうを固めて作ったリング見本百個や栽培に使う小道具類も展示し、リングのことなら何んでも勉強できる施設にしている。

この本館をとり囲む形でリング品種見本園がある。67aの園地に約 250 品種、700 本のリングの木を植栽している。青森県りんご試験場のリング木に匹敵する品種量を誇っている。ここを訪れる農業関係者や観光客が、世界のリングの生態を季節に応じて剪定、授粉、結実と一目で観察できるように遊歩道を整備し、配置などにも工夫を凝らしている。

園地は収穫期別に 8 月から 11 月までの 4 ゾーンに大別し、それに樹形の見本区と加工品種の見本区の合わせて 6 ゾーンとなっている。全てわい化栽培を採用し、それぞれのゾーンの中でも、産地国別にも品種をまとめている。日本の品種では旭、祝、国光、紅玉など、かつて津軽一帯で植えられたが、今ではあまり見かけない品種や、最も古い明治・大正期に植えられた柳玉、倭錦、紅魁などの品種も植栽している。このほか最近の有望品種である北斗、ハック 9 などもある。

外国の品種は全部で 142 種あり、米国のものが最も多く、次いで英国、ソ連、カナダ、ニュージーランド、オーストラリアの順になっており、中国の品種など珍しいものも展示している。

本館の隣には売店と軽食喫茶室がある。売店では町の特産品やセンターで開

発売したオリジナルブランド製品などを直売し、軽食喫茶室ではアップルパイや焼きリンゴ、アップルカレー、アップルシャーベットなど、全てリンゴを食材とした食べ物をメニューとして提供している。

この売店の奥には野外イベント広場があり、春にはリンゴ花見まつり、秋にはリンゴ狩りまつりのほか、音楽会や講演会など四季を通していろいろなイベントを開催しており、ここを訪れる人々のふれあいの場になっている。

イベント広場の右隣りには、温泉熱利用の温室が3棟ある。町の資源である温泉を有効活用し、市場価格の高い時期に野菜、果実を出荷する促成栽培農業の確立は以前から検討されてきた。このため、この水耕温室ではコンピュータ制御によるトマト、メロンやリンゴの水耕栽培を行い、栽培方法や管理の仕方をいつでも学べるようにしている。活用している温泉は、60年に温室の脇に掘削を行ったもので、現在58度で毎分420ℓの湧出量があり、本館の床暖房の熱源としても利用している。

イベント広場の左隣りにはリンゴもぎとり園、リンゴの老木や剪定木を活用して白炭を生産する炭焼窯、リンゴの花や葉から染液をとり染め上げるリンゴ染工房もある。

もぎとり園は広さ32aで、18品種定植している。文字通り観光客や来園者にリンゴもぎを体験してもらい、新鮮な本場のリンゴの味をたんのうしてもらうためのものである。このため、できるだけ長い期間もぎとりができるように、早生から晩生まで収穫期別に品種を集めて区画を造り、収穫の時期になると順次その区画ごとに観光客に開放するように工夫して植栽している。

またもぎとり園内にあるあずまやは、フジ棚のようにリンゴ樹を伸ばして仕立て上げる予定で、完成すれば収穫期には天井からリンゴの実がぶら下がる楽しい休憩所になる筈である。

敷地の一番奥にあるのが、付加価値の高いリンゴ加工品を製造する農産物処理加工施設である。ジュース、ジャム、プレザーブ、バター、ソース、シロップ漬など、リンゴの加工品であればほとんど製造できる設備になっている。またこの加工施設の一角に、リンゴの繊維質を活用したクッキーやせんべい焼き

などの体験ができる実習工房も設けている。

水耕温室と並んで、農家にリンゴ栽培と新しい作物との複合経営を促す目的で設置したのが一般果樹見本園である。リンゴ園は、品種更新や欠木で空き地ができやすい。そこに耐寒性にすぐれ、市場価格が高い果樹を植えてもらおうという計画である。現在、アンズマルメロ、ハスカップ、ブルーベリー、グミ、プルーン、サクランボなどを植栽している。

ふるさとセンターは、以上の特徴あるそれぞれの施設群によって構成され、リンゴを中心とした地場産業の開発・育成を図りながら、リンゴに関する体験を通し、都市生活者に農業に対する理解を深めてもらう農業観光機能を持たせるとともに、農業後継者やグループの育成を進める“リンゴの里”づくりの拠点となる施設である。

昭和63年の全面オープン以来、来館者は7万人を越え、観光とは全く縁のなかった町の新しい顔となっている。

### 3 財団法人板柳町産業振興公社りんごワーク研究所

ふるさとセンターの施設は、「財団法人板柳町産業振興公社りんごワーク研究所」によって運営されている。

同法人はセンターの管理運営の効率化と町のリンゴ産業の進展を図ることを目的に、平成2年4月に設立したものである。町が基本財産500万円を全額出捐し、理事長には助役が、理事・監事には町の管理職が就任している。

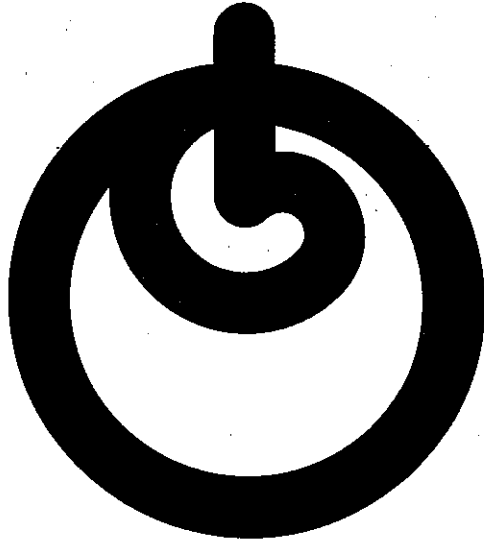
同法人の事業は、町から委託された施設を管理運営する受託事業を主体として、リンゴ産業の振興事業、体験農業の推進事業、観光物産の宣伝紹介事業、リンゴ加工製造販売事業などである。

現在13名の職員がおり、加工作業の最も忙しい冬期間には、さらにリンゴ農家の後継者など30名ほどの臨時従業員を雇用している。

### 4 リンゴワーク戦略

ふるさとセンターの建設と並行して、ソフト面の展開として進めてきたのが

シンボルマーク



ブランドマーク



Produced by Itayanagi-machi Furusato Center

**RingoWork**

「リングワーク戦略」である。

まず、最初に手がけたのがデザイン起こしである。ふるさとセンターのシンボルマークと、今後生まれる地場産品の統一商標をつくり、町おこしの未来戦略にしようとC I（コーポレート・アイデンティティ）の導入を図った。

このシンボルマークは、ふるさとセンターのテーマである“人とリンゴのコミュニティ”から、人とリンゴのコミュニケーションによって生ずるふれあいの輪を表わし、リンゴの形をできるだけ簡略化し、リンゴの里づくりの拠点施設としてのイメージをより強く表現したものである。

また、統一商標リングワークブランドマークは、リンゴの花、実、葉、幹などから創り出される全ての製品の総合的なブランド名で、全て一本のリンゴの木から生み出されるという考え方にに基づき、リンゴの木を使って表現している。

この二つのマークは、本館のシンボルタワーに取り付けており、このほか製品のレットル、パンフレット、関係資料、案内板、自動車など目に触れやすい全てのものに刷り込んでいる。こういった一連の展開によって、町おこしへの住民参加の機運を盛り上げ、販売先や消費者に対しては共通のイメージを植え付けて、販路の確立を目指す計画である。

一方、事業の積極的な推進を図るため、センターの頭脳ともいうべき「地場産品開発会議」を組織した。メンバーはリンゴ農家の後継者をはじめ、主婦、料理研究家、元教師、町職員など20名で構成、指導を仙台市にある東北工業大学工業意匠学科第三生産技術研究室に依頼した。

会議の共通課題として、町のリンゴ産業を経済的に安定させるため、リンゴを内からだけでなく外からも見直し、リンゴの里の物語をつくり直さなければならないとの基本認識に立ち、活動の目的を明確にするため、

1つは「見せるリンゴから食べるものとしてのリンゴを考える」

2つは「リンゴ本来の味が生きた本物のジュースの開発」

3つは「日本一おいしい焼きリンゴの開発」

4つは「リンゴ料理弁当の開発」

5つは「リンゴ草木染」

6つは「リンゴ樹皮細工」

7つは「リンゴをおいしく食べさせる食の分野としての器の開発」

という7つのテーマを具体的に設定し活動をはじめた。その活動の中から「いくら頑張っても大手企業にはかなわないから、一つの物語性をもった商品をつくろう」という基本理念に到達した。

特に、主力商品として考えていたジュースとジャムの開発にあたっては、職員が確実に売れる商品づくりを目的に、首都圏25店舗の百貨店や高級食料品店などで市場調査を行った。その結果を基に「他の県産品との競合を避け、潜在需要の大きい大都市圏をターゲットにする」「味はもちろん瓶のデザイン、パッケージまで全て都会の消費者のし好に合わせる」など、開発段階から販売戦略までを見通して、商品の性格、目的意識を明確にした。いわば販路開拓のために、作る前に売れることを考えたのである。

味と品質調査では、都会の消費者の本物志向と酸味好みを重視し、「リンゴ本来の味を出したジュースは売れる」と確信、くずリンゴではなく、品質のよいかも完熟リンゴだけを使った無添加の本物のジュースづくりに取り組んだ。試作の段階では、町で栽培している全てのリンゴの品種でジュースをつくり、どの品種とどの品種をブレンドすれば味が良く、良質のものが出来るか舌がおかしくなるほど徹底して研究を重ね、ようやく本物のジュースの製品化に成功した。

次に、ターゲットを少し高級なギフト商品に絞った。それならば「それなりの容器にしなければ」と、全国のジュースの入れ物を調べたが、ピンとくるものがなかった。大都市という市場の好みに合った容器を研究した結果、おしゃれなワインボトルの発想に行き着いた。

販路開拓も事前調査を繰り返した末、大都市圏のデパートの物産展に的を絞り、あらゆる催しに積極参加して売り込んだ。これが図に当たって、多くのバイヤーとのつながりができた。

720ml瓶一本千円と、リンゴジュースとしては破格の値段で売り出したが、



当初は「千円のジュースなんて売れるものか」と農家の猛反発をくった。「果たして消費者に受け入れられるだろうか」という職員たちの不安をよそに、「完熟ジュース」は首都圏を中心に好評を博した。

初年度から当初予想を上回り、15万本を売り切ってなお注文が続き、2年度目には倍増生産したが、それでも注文に追いつかず、現在第2加工場の建設を進めている。

今では伊勢丹、三越、高島屋、大丸、近鉄など一流百貨店や高級食品店50店舗以上と取引するまでになった。

ジュースの売れ行きは、いろいろな波及効果を生んだ。特に、原料のリングを全て町内の生産農家から購入しており、価格もできるだけ高く買い取るという還元方法が、農家から喜ばれている。また、商業・サービス業者に対しても資材調達や輸送面など、わずかながらも経済効果を生み、さらには農業後継者や主婦の雇用の場にもなっており、この事業への参加意識の醸成にもつながっている。

これまで、リングの販売はほとんど生食用に限られていたので、農家は自分のリングに付加価値をつけて販売したいという夢を持ち続けてきた。このジュース販売の成功によって、農家自身が加工に自信を持ち、ジュース生産に乗り出す人やグループが年々多くなっている。その数量は昨年 260トン（20キロ箱で13,000箱）にものほり、ジュースと生のリングをセットにして販売する試みが広がってきた。今後リングを有利に販売する一つの方法として、さらに拡大することを期待している。

リングの生の加工だけでなく、木をまるごと活用した産品開発も「リングワーク戦略」の一つである。

葉摘みや剪定作業によって取り除かれる葉や枝を何かに活用できないか—という発想から生まれたのが、リングの草木染である。まず、主婦10名をメンバーに「リング草木染工房」をつくり、視察・研究を重ねた。粗く刻んだ葉や枝をじっくり煮こんで染液を作り、絹・毛糸・木綿などをよく洗って染液に浸して染め上げるというものである。染液は濃い茶色になるが、媒染剤によって微

妙な色の変化を見せ、グリーン、ベージュ、ピンクなど深みのある自然色に染め上がる。雪国津軽の豊かな風土と郷愁を感じさせるリンゴの木だけが持つ独特な色合いが好評で、土産品として買い求める人が増えている。

また、リンゴの樹皮を利用した樹皮細工も草木染と同様、開発・研究を進めてきたものである。硬い表皮の下にある厚さ約5～7ミリの軟らかい皮をはがし、それを4、5枚にスライスし、約一か月間新聞紙にはさんで日陰で乾燥させる。5ミリ幅に切った皮をメッシュに編み上げ、塗装して加工を施す。正に津軽娘の心を編み上げた民芸品で、林寿という名前を付けた。現在、農家の主婦を中心に「林寿工芸舎」を組織、忙しい農作業の合間や夜なべ仕事でバッグや手提げ、名刺入れなどを作っているが、ユニークな特産品として徐々に全国に知られ、中小企業庁長官賞を受賞したり、物産展で評価を得ている。

これらの産品以外にも、この「リンゴワーク戦略」を通し、リンゴの繊維入りクッキーをはじめ、アップルせんべい、アップルヨーグルト、アップルゼリー、リンゴ料理弁当、リンゴ樹木炭など実に20種類もの産品を開発してきた。

これら産品の一つ一つには、長い年月生活の糧としてのリンゴの実や樹の形を変えて再生し、厳しい風土での生活を少しでも豊かにしようとする気概が込められている。

## 5 補完施設の建設

ふるさとセンターをより充実した内容にするため、隣地に2.5haの用地を購入し、現在補完施設の建設を進めている。

平成元年7月には地域交流センターをオープン、ふるさとセンターの地熱水を利用した温泉と焼き肉レストランが、町民、観光客の憩いの場として利用されている。

また、本年度中には泊まるだけでリンゴの体験ができるファミリーコテージをはじめ、リンゴ草木染、林寿、陶器、リンゴクッキーなど、リンゴにこだわった産品の制作実習ができる体験工房群に加え、喫茶室、売店も設置する。これら工房を回廊で連結し、前庭は「クラフトビレッジ」と名付けリンゴのモニ

メントも建立する。さらに野外には、子供たちの水遊びの自然空間ふれあいガーデン、屋根付きのバーベキューガーデン、変形自転車で遊べるファンシーサイクルコース、グリーンプラザ（芝生広場）などレクリエーションの場も整備する。

これら施設は11月に完成予定で、ファミリーコテージ、工房は完成とともにオープン、野外施設は雪解けを待って来年春に供用開始の見込みである。施設は全て“リングづくし”で、ふるさとセンターとともにリングの知的体験ゾーンと位置付け、体験学習、観光客の誘致によってリングの消費拡大と経済の活性化、都市との交流に弾みがつくものと期待している。

## 6 人とリングのコミュニティづくり

都市化社会の進展に伴い、私達の物質的な生活は随分と豊かになった。しかし反面、近代化と人口の大都市集中は、都会で暮らす人々には、生活環境の悪化などにより決して心地良いものでなくなっている。こうした中で、自然の中で息づく営みや人間の情操と創造性を培う場として、農村の果たすべき役割は増々重要になってきている。

今私達は、リングという一つの果物の“物語”をつくり、リングの里のメッセージとして都会に届けている。この夢のある“物語”が、消費者の農業への理解を深め、都会との文化的、教育的な交流につながっていくことに期待している。

ふるさとセンターを拠点にしたリングの里の「人とリングのコミュニティ」づくりは、これからが本番である。

特別論文

## 都市政策と地域形成

—神戸市を対象に—

蓮 見 音 彦

(東京大学教授)

II

### 1 神戸市の調査のねらい

われわれ、地域政策研究会は、都市の住民生活や都市地域社会と地方自治体の政策との関係について社会学の立場で研究しようとしているグループで、メンバーはさきに行った神戸市の調査の折りには、蓮見音彦（東京大学）、似田貝香門（同）、矢沢澄子（横浜市立大学）、松村直道（茨城大学）、西山八重子（金城学院大学）、吉原直樹（神奈川大学）、高田滋（東北女子大学）、片桐新自（桃山学院大学）、森反章夫（東京経済大学）、武川正吾（中央大学）、町村敬志（筑波大学）、中村真人（駒沢大学）、山田昌弘（東京学芸大学）、早川洋行（中央大学）、江上渉（東京都立大学）という15人で構成されていた。

このグループは、この神戸調査に先立って、1970年代の終わりに、広島県福山市の都市地域社会と地方自治体の政策とのかわりについての調査を行って報告書（蓮見音彦編『地方自治と市民生活』1983年、東京大学出版会）をまとめているが、今回の86年から89年にかけての神戸調査は、そこでの調査の内容や方法をさらに発展させようとしたものである。これら福山市や神戸市でのわれわれの調査が目標にしたものは、第一に、それぞれの時期における地方自治体の地域政策の方向と特質を明らかにしようということであり、第二に、現代の都市地域社会と市民生活を包括的にとらえることのできる社会的な調査研究の方法を再検討し新しい方法を構築するということであった。

今日の地域住民生活において地方自治体の行政のもつ意味がきわめて大きなものになってきていることは改めていうまでもない。すなわち、1960年代においては、経済成長を急速にすすめることを目指して、経済開発にいちじるしく

傾斜した地域開発政策がすすめられ、産業基盤の造成を実現しながらも多くの地域問題を生み出し、住民からの批判をうける結果となった。それに対して社会開発が強調された70年代においては、次第に環境・福祉・健康・文化などの住民生活の広い範囲にわたる生活基盤の整備に力が注がれるようになる。この場合にはまだ、都市的な生活をすすめるための基盤や施設の整備という、いわゆるハードな政策が中心をなしたが、やがて福祉や文化などにかかわって住民生活の過程で生じてくるさまざまな困難に対して地方自治体が直接にサービスを提供するという、ソフトな政策にも力点が置かれるようになってくる。こうした政策領域の拡大とならんで、中央集権的という批判が強かった地方自治体の行政にも、次第にそれぞれの地域の個性が重視され、自主性が強調されるようになってくるのが指摘できよう。さらに、お上の役所の行う仕事という色彩の強かった地方自治体の行政に対して、住民の参加が強調されるようになってくるのも、このような政策領域の拡大と平行した過程であった。

これらの過程は、住民生活の要請に対応した自治体行政の変容として、評価されるべき方向のものであったが、住民の立場からみたとときに本当に望ましい事態が実現されているのか否かということについては、具体的な検証が必要であった。こうした変化にともなって、自治体の行政や財政にはどの様な変化が生じているのか、また住民生活や地域社会にはいかなる変化と新たな問題が生じているのかという点について具体的に明らかにすることは必要な課題であると考えられた。

こうした検討が要求されたことには、次のような事情もある。すなわち、行政の領域の拡大がすすめられた70年代に対して、80年代にはいると、それまでに国と地方自治体を通じてすすめられた政策領域の拡大にともなって、行政機構や財政規模がいちじるしく膨張したことが問題視され、その結果として生じた問題点が大きく取り上げられ、それらに対応するということから、行財政改革が強要されることとなった。その影響をうけて一時期には行政の施策として行われた住民サービスが見直されたり、縮小されたりすることも少なくなかった。行政によって担われる住民サービスは、本来、住民の生活上の必要に

対応するものであり、しかも一旦行政によって提供されたことからそのサービスを楽しむことを前提として住民生活が組み立てられるようになる。それが後になって、行財政改革のためにサービスの提供が行われなくなるという事態が生じた場合、その結果もたらされる住民生活の問題は、重要なものといわざるをえない。こうした形での住民生活に影響を与えるような行政の後退が生じた場合には、住民の側で、また自治体の側で、何等かの対応がなされなければならないであろうが、その対応のあり方は、住民生活にとっても、また地方自治体にとっても、重要な意味を持つものといわざるをえない。今日の地方自治体の政策と住民生活のかかわりを問おうとするのは、このような過程をへて推移してきた経緯を振り返ろうとするものである。

第二の課題である都市地域社会の調査研究の方法の検討ということも、地方自治体の政策の拡大と深くかかわることである。社会学における都市を中心とする地域社会の調査研究は、これまで数多く行われてきており、すでに多くの業績を上げてきているが、それらに共通にみられる特徴として、いずれかといえば地域社会内部の諸階層や諸機関、集団等の間での構造連関を把握することに力点をおいてきたことが指摘できる。ことに社会学の場合には、地方自治体の行政については、むしろ行政学や財政学等の専門領域に属するものとして、自ら十分に踏み込んで来ることはほとんど例がなかった。しかし、今日のように住民生活にとって地方自治体の行政が大きな意味を持つようになると、地域社会の調査においても、従来以上に地方自治体の行政や政策を取り上げて、それらと地域社会の構造とのかかわりを明らかにしていくことが必要になる。しかし、そうはいっても社会学の都市地域社会研究にそれだけの用意があるわけではない。今日の地域社会のあり方にふさわしい調査研究を実施して行くためには、地方自治体の行政・財政等を社会学の観点から、地域社会や住民生活とのかかわりのもとに分析する方法を新たに生み出すことが前提とならなければならない。新たな都市地域社会の調査研究の方法の構築は、こうした意味で要請されてきていたことであった。

## 2 調査研究の方法

神戸市でのわれわれの調査は、ほぼ3年間にわたって行ったものである。研究の財源を文部省科学研究費に仰いだので、調査期間や調査費用等には自ずから限度があり、そのために調査の規模には、それなりの制約があった。もっと多くの研究費があれば調査方法もさらに望ましい方法を採用することが出来たであろうし、また構想しながら実現できなかった部分もある。限られた条件のもとで一応の成果をあげることが出来たのは、ひとえに神戸市の各部局をはじめ、市内の多くの機関・多数の市民の方々の暖かい協力のおかげであることは改めていうまでもない。

この調査研究において用いられた調査研究の方法は、大きくは4つに分けられる。まず第1は、通常の地域調査で行われるのと同様に、関係の部局・機関等から聞き取りを行い、資料を収集する概況調査である。

第2に、調査票を用いた調査を実施したが、これについては下に示すように、対象と問題を異にする7つの調査を行った。

- ①市民生活実態調査 市内から4地区 600世帯を抽出して配票調査を行った。市民生活の実態を把握して、市民の階層構成を分析するとともに、市の政策に対する評価を求める調査項目を含むものである。
- ②町内会・自治会調査 市内の約2000の町内会の内から3分の1を抽出して、郵送調査を行った。調査項目は、町内会の組織や活動の状況を中心に、当該地域の概況や各種団体の活動の状況等を含んでいる。
- ③主要団体調査 主に市レベルの連合会を中心とする、主要な30数団体に対して、面接調査を実施した。団体の活動や組織の状況の把握を中心にしながら、単位団体から連合会までの系列関係と、異種の団体間の協力関係、市と団体との関係に重点をおいて調査項目を構成した。
- ④各種団体実態調査 市内には領域・組織を異にする多様な団体が存在す

るが、これらの内から 500 団体を選び、郵送調査を実施した。調査項目は、上記の面接調査と共通する部分が多いが、対象はほとんどが単位団体である。

⑤市議アンケート調査 市会議員全員を対象にアンケート調査を行った。市政にかかわる意思決定のあり方と、市の政策に対する評価が調査項目の中心をなすものである。

⑥行政組織実態調査 市役所各部署の課長・係長から、300 名を抽出して郵送調査を行った。市会議員調査と一部共通する行政機構内部での意思決定過程のあり方と、市の施策に関する評価とを調査項目とした。

⑦外郭団体実態調査 神戸市には50を越える外郭団体があるが、この全てを対象に郵送調査を実施した。各団体の機構や活動、市との関係などが主要な調査項目である。

第3に、神戸市の地域構成を明らかにするために、各種統計の統計区別集計を整理し、これと上記の町内会・自治会調査の結果を組み合わせ分析を行った。

第4に、市の政策動向を明らかにし、その地域社会との関わりを分析するために、市財政の分析を行った。通常、地方財政の分析は普通会計の収支について、目的別・性質別など、自治体自身が集約した予決算書などに示された項目ごとの合計金額について、その傾向や特質を問題にするという形で行われる。しかし、ここでは一般的な財政分析の場合とは異なって、われわれの観点から分類項目を立て、それに基づいて昭和44年度—62年度の市の各会計の財政収支を改めて集計することにした。分類項目としては、行政の担当部局・関係領域・行政の機能・受益階層などが取り上げられた。この再集計作業は多くの労力を必要とするものであるが、普通会計の一般的な分析は、自治体相互の財政状態の比較には向いているものの、自治体の行政全体を示すものではないことが問題点の一つをなした。そしてそれ以上に、地域政策の変遷を明確にとらえるには、独自の観点に基づく分類を用意して、膚理の細かい分析を行うことがぜひ



とも必要であると考えられたことに基づくものである。

われわれが調査研究を通じてとらえようとしたのは、1970年代・80年代の神戸市における自治体行政と都市社会の変容であった。たまたまこの期間は、神戸市では69年11月から89年11月までの20年間にわたる宮崎市政の時期に相当していた。われわれの調査研究は89年の春には終了していたので、宮崎市長が後進に席を譲られるかどうかは未だはっきりしない状況であったが、事実上宮崎市政のもとでの神戸市と神戸市地域社会の調査研究を行うという結果になった。宮崎市政を総括するという意味の分析を行うということがわれわれの意図ではなかったが、結果としてはそうしたことになってしまった。

調査研究の結果は、調査に参加した15名の研究者の分担執筆による報告として、90年2月に東京大学出版会から刊行された。蓮見音彦・似田貝香門・矢沢澄子編『都市政策と地域形成——神戸市を対象に——』がそれである。

### 3 神戸市における都市政策と地域形成

20年にわたる宮崎市政のもとで、神戸市がきわめて積極的に自治体行政を展開して多大な成果をあげてきたことは、すでに多くの指摘のあるところである。宮崎市長ならびにその周辺は、自らの自治体経営について積極的に説明を加え、都市経営論を提唱されて、地方自治体自体の効率的な経営と同時に、むしろ都市地域社会を自治体が積極的に経営していくという姿勢を強調された。市民のためになることであれば地方自治体のやるべき仕事であるか否かを詮索するよりも積極的に行政に組み入れ、とくに公共デヴェロッパーといわれる大規模な用地造成とそれを基盤にした都市改造を積極的に推進したことは、きわめて注目される。しかも最小の経費で最大の福祉を実現するという目標のために、外郭団体の設立と行政機能の分散、各種の基金の設置による財政の安定化、外債をはじめとする起債を有効に活用した財政運営など、きわめて特色のある自治体運営を進めてきたことは広く知られている。現代の日本の地方自治制度の枠の中で、地方自治体の自主的な運営と地域の全体的な経営を積極的に志向したきわめて注目すべきモデルといって過言ではない。

しかし、この期間の神戸市の市政が一貫して同じ基調にあったわけではない。大きくみるならば、この20年間にわたる宮崎市政の時期を前後二つの時期に分けることが出来る。それは、宮崎市政自体の変化というよりも、日本の経済・社会の全体的な変化とその神戸地域への投影や、国の政策ことに臨調による行財政改革の展開の影響という色彩の強いものである。たとえば、市財政の規模の推移を見ると、69年を100としたとき、81年に726にまで膨張するなど、70年代には急速な財政規模の膨張がみられたのに対して、80年代にはいると、87年でも857にとどまるというように、膨張の仕方はずっと緩やかなものになる。70年代には、税収の伸びを上回る勢いで、新たな行政需要に応じて積極的に拡大がすすめられたこと、そして80年代には財政規模の膨張に対して多分にその抑制を図る方向が採られたことがうかがえる。

主婦の職業従事が増加し高齢化や小家族化がすすむなど、住民生活からいえば、地方自治体に対する新たな行政需要が一層多様な形で提起される状況をむかえながら、それに応えることが容易にできなくなり、80年代において財政の拡大が抑制されざるをえなくなることは、多くの地方自治体に共通することであろう。それは、国の臨調による行財政改革、いわゆる増税なき財政再建の路線が地方自治体に強く影響した結果として、一般的に出現した事態であった。

しかし、神戸市の場合には、こうした一般的な条件だけでなしに、いくつかの特殊な条件も加わっていた。それは、一方で、この地域における産業構造の変動にともなって、税収の伸び悩みが生じ、それだけに、市財政の緊縮を強く推しすすめる必要があったということである。しかし、他方では、これまでの都市経営論に基づく自治体経営によって、外郭団体にいくつかの機能を移管したり、基金・起債を活用するなど、行財政改革を効果的にすすめながら、行政水準を全体として維持するメカニズムを作り上げていたこと、そのために、他の自治体に比べて80年代においても、多分に積極的な都市経営を展開することを可能にさせてきた面が見いだせる。

ところで、宮崎市政に見いだされる前期と後期との違いは、施策の内容としてはどの様な差異を含んでいるのであろうか。それは、一つには市の施策につ

いてのいくつかの文書にみられる表現からとらえることもできようし、また施策の動向が財政に現れるということからすれば、市財政の歳出の分析によってその傾向をうかがうことも可能であろう。

まず、市の施策の方向を示す文書についての一二の特質を見よう。例えば、この間における総合計画の策定についてみると、神戸市では70年代の半ばに「新・神戸市総合基本計画」を、そして80年代の半ばに「第3次神戸市総合基本計画」を、それぞれ策定している。この二つの計画は、「緑と、心のふれあいと、生きがいのまち」を目標に掲げるということで、共通したものであるが、前者においては、むしろ人口と産業の集中を抑制して、参加、環境、福祉、文化といった価値を追求しようとしていたのに対して、後者においては、経済の活性化が強調され、国際都市・情報都市としての発展が強調されるというように、「再産業化」の戦略が強調されるようになっている。

また、各年次の市の予算につけられたキャッチフレーズを見ても、同様の傾向がみとれる。70年代の半ばには、石油ショック後の物価の上昇を考慮して、「物価の安定」や「市民の暮らしを守る」といった言葉が掲げられているのであるが、80年代にはいるとともに、「活力ある都市づくり」「国際都市づくり」といった言葉が並ぶようになる。70年代における福祉や環境などを重視した市政に対して、80年代においては経済発展への志向の再現が見いだせる。

しかしながら、市財政の計数的な分析から、神戸市の財政需要の変化や、行財政改革による抑制のあらわれを明瞭なかたちでよみとることは困難が多い。例えば、70年代において神戸市の財政規模を押し上げる役割をはたした行政需要とは何かという問いに、財政の推移によって計数面から回答をだすことは容易ではない。それは一般に行われている目的別や性質別の支出額の推移によった場合だけでなく、われわれの独自の分類によって再整理をした結果によっても必ずしも明瞭な傾向が指摘できるとはいえない。

市財政をその支出項目の所管部局別に整理してみると、この20年間を通じて、公共デベロッパーとしての神戸市の役割を担ってきた開発局と、起債の元利償還金を扱うことから理財局とが、財政支出の4分の1から3分の1とい

う大きな比重を占めることが指摘できる。70年代には、これらとともに、上下水道や住宅・都市計画などの都市的な生活基盤の整備にかかわる部局が比較的大きな比重を占めていたが、80年代になると、開発局と理財局の比重だけが一層高くなる傾向を見せている。

また、支出項目の関連領域別にみると、70年代においては保育・教育、80年代における保健・医療の伸びが大きいことが指摘できる。あるいはまた、機能別に整理した結果からは、70年代の特に前半においては、ハードな基盤整備関連の支出が45%程度を占めていたのに対して、80年代においては30%にまで減少し、それに代わって、社会保障・福祉関連の施策などの、民間の活動に対して援助したり規制したりするという、ソフトな施策の伸びが目立つ。

これらの結果から、神戸市の行政は、緩やかな形では、一般にこの時期の全国的な傾向といわれる都市生活の基盤整備というハードな施策から、保健・医療、社会福祉、保育・教育等のソフトな施策に移行しつつあるようにも見る事ができる。しかし、保健・医療の増大の中には、市民病院の会計への繰り出しが含まれていること、社会福祉についても、その大部分は国の施策として行われているものであり、またこの地域の産業構造の転換がもたらした生活困窮層の存在の問題という色彩も強いことなど、数値に現れたものを割り引いてみなければならぬ部分も少なくない。その意味ではむしろ、神戸市がこの時期に一貫して宮崎市政のもとにあったこと、市財政の規模がかなりの大きさのものであることから施策の重点の移行が明瞭には現れにくい状況にあることなどを、考慮することができるように思われる。

行政の拡大を抑制しつつ、一方で「再産業化」を志向するという、80年代の市政の動向を、もう少し別の側面からみると、市民生活にかかわる新たな行政需要に対して、市行政が直接に応じるという形に代わって、行政の媒介のもとで民間の企業や団体が対応するという場面が増加してきていることとして示すことができる。例えば、保育や高齢者の扶養等にかかわって、なんらかの形で家事サービスの供給が要請されることは、多くの地域で見られるところであるが、神戸市の場合、一面で行政によるサービスの提供が行われながら、他方

ではサービス供給についての行政による情報の提供や、民間ボランティアの確保等の施策によって、間接的に行政が関与するという形が見いだされる。

このことは、80年代における地方自治体の政策が、それを表面的にみた場合には規模や領域の拡大を抑制しているように見えながら、実は都市地域社会や市民生活の一層広い領域に手を広げてきていることを示すものである。一方では、「再産業化」という方向で地域の産業・経済の開発にあらためて力をいれながら、他方では、これまで以上に広い範囲の市民生活の領域に、間接的にせよかわりをもつようになってきている。地方自治体が単に行政機構としての自治体組織を運営するだけでなしに、都市地域社会を運営し、都市形成を担っていくという姿がより一層明確になってきている。

それだけに、こうした方向をたどる自治体にとって重要な課題をなすのは、地方自治体の運営においていかに民主的な制度を確立し、市民の意向の反映を可能にする制度を充実するかということであろう。地方自治体の政策領域が市民生活の広い領域に密接にかかわるものであればあるほど、それにみあう形でこうした意味での制度の整備をすすめることが行政の責務となる。宮崎市政のもとで、神戸市は、市民参加の制度を整えるという点でも一定の成果を上げてきた。しかし、市民の意向を市政に反映させ、実質的に民主的な制度を整備するという点においては、本来これで十分であるという到達点があるものではない。

われわれの行った各種のアンケート調査において、市民の間にも、行政の間にも、また地域のリーダー層の間でも、ほぼ共通して指摘されたことに、神戸市の市政は市長の指導性の強い形態であるという認識があった。宮崎市長の指導性は、その高い識見に加えて、長い市長としての経験と、それに先立つ市行政における経歴とに裏打ちされたものとして、神戸市の発展に大きな影響をもつものであったことは確かなことである。しかし、それはある意味では、神戸市ほどの大きな機構の自治体においては、民主的な制度の成熟の弱さということでもある。例えば、宮崎市長が退かれた現在、こうした市政の特質がどのように変化してきており、どのような制度の整備がなされたのかということは、

あらためて問題にされる必要がある。

あるいはまた、神戸市の場合にはこれまでにさまざまな市民参加の制度が作られ、多くの自治体に比べて格段に公聴機能が充実していることはたしかである。しかし、それにもかかわらず、現在の制度の中でも、なお十分に意向の反映が保障されていない階層や集団が存在することはいなめない。あるいはまた個別の事態において、行政の意思決定や執行が、十分に市民の意向に沿うものであったか否かということについては、問題がなかったとはいいきれない。市民参加の制度が硬直化したものになるのを防ぎ、柔軟な形態を確保して行くことにどれほど大きな努力が必要かは、あらためていうまでもあるまい。

神戸市の場合にみられたように、地方自治体が積極的に地域社会の経営に取り組むものになっていく今日の社会において、自治体の政策のメカニズムやそれが市民生活にあたえる影響などを分析していこうとすると、総合的な視点をもった地域社会研究の方法が要求されると言わなければならない。つまり、一方では、単に地方自治体の行政・財政を分析するだけでは不十分であり、他方では、都市社会の構造や市民生活の諸過程を分析するだけでも不十分である。地方自治体自体を分析する手法をもつと同時に、それとの関連のもとに地域社会や住民生活の広い範囲にわたる分析を行うだけの用意がなければならない。われわれの調査研究の一つの意図は、そうした分析の方法を組み立てることであった。神戸市の調査の経験をふまえ、今回の宮崎賞の受賞という思いがけない評価をはげみにして、今後さらに研究方法の整備をはかって行きたいと考えている。

## 宮崎神戸市政の研究Ⅲ

— 開発型から企業型へ —

神戸都市問題研究所  
都市経営研究会

## 都市経営資産の継承

「ローマは一日にして成らず」といわれるように、都市も歴史の創造物である。宮崎神戸市政を語るとき、ポートピア '81の華やかさに幻惑され、その都市経営手法を模倣する動きがあった。しかし、都市経営もその都市の風土と遺産の上に開花したものであって、その成果のみを輸入することは不可能である。

神戸市の都市経営は、戦前からの3つの遺産を引継いだ。それは第1に、最も確実な価値ある遺産としての数百万坪に及ぶ土地資産、第2は、神戸港、街路、高架鉄道などの巨大な社会資本、第3は、戦前すでに26万坪の埋立事業を完成した実績を誇る技術陣、さらには交通事業で培ってきた経営的ノウハウなどである。

このような遺産と風土の上に戦後の都市経営は展開されていったが、それは5期20年に及ぶ開発型の原口市政がまず先行した。そして宮崎市政20年はこのデベロッパーを引継ぎ、それを企業型のコングロマリットへと変身させていったところに独自性がみられるのである。

宮崎市長の企業型都市経営も原口市長の開発型都市経営の継承であったことは誰しも否定できない厳然たる事実である。地元紙神戸新聞は、次のようにその事実を「八年目の報告—宮崎市政を点検する第1部2—“遺言”」として伝えている。<sup>1</sup>

「振り返るまでもなく、焼け野原の神戸を世界有数の国際港都によみがえらせた復興から発展への四半世紀。原口市政はまさに戦後の神戸の歴史そのものであり、残した足跡は余りにも大きかった。

六甲山の頂上から神戸の街並みをながめてみよう。ビル化が進む市街地の中で、他を圧するようにそびえる高さ110メートルの神戸商工貿易センタービル。その向こうには巨大

な人工島ポートアイランドがすでに全容を現し、神戸港の基部に沿って阪神高速道路がたくましいカーブを描く。コンテナクレーンが空を切る摩耶埠頭。市街地の中心部深く4つの私鉄を結ぶ神戸高速鉄道のレールが走り、足元には六甲山トンネルが南北に断層をうがう。

神戸の都市景観を代表し、しかもがっしりと人口136万人の複雑な営みを支える構造物群。すべては原口市政の産物であり、そして44年、宮崎市政がスタートするにあたって譲り受けた“大いなる遺産”でもある。『原口市政を抜きにして宮崎市政は論じられない』といわれるゆえんだ。」

戦後の神戸市を戦災の廃墟から甦らし、成長への骨格をつくり、基盤をつくりだしたのはまぎれもなく原口市長であった。しかし、市長就任8年を経たのちも原口市政の延長線上にあるかのようにみなされた宮崎市長にとってそれは一種の屈辱でもあった。

したがって宮崎市長にとって原口色を払拭し、異質の都市経営を確立していくことは、才気溢れるテクノクラートの面子にかけても達成しなければならない課題であった。

もっとも宮崎市長も原口市長の承継であることを原口市長死去の翌日の記者会見で「原口さんは戦災復興事業を軌道に乗せ、戦後の神戸をゼロから築いた人だった。アイデアに非常にすぐれ、港のコンテナ化のことなんか原口さんから初めて教わった。技術的なものはボクの師匠です<sup>2</sup>」と、述懐している。

たしかにポートアイランド、表六甲有料道路など都市経営の舞台をつくりだしたのは原口市長であり、また、新神戸トンネル、六甲アイランドも表六甲、ポーアイの延長線上にあり、また、技術も蓄積されていた。

しかし、宮崎市長が“技術的”な面での師であったと限定したところに必ずしも直伝の弟子でないという自負があった。同じ記者会見で「原口さんと時代がうまく一致した。今の時代に柔軟に対応できるかという点、ちょっと疑問がありますね。アイデアはすばらしかったが、市の習慣とか行政のやり方、財政…そういったものには暗いところがあり、この間の調整に私は苦労した<sup>3</sup>」と自らの存在を強調している。

たしかに原口市長は昭和30年代に入り戦災復興が一段落すると、積極的な基



盤整備・開発用地造成に乗りだす。当時、社会資本の絶対的不足にあり、基盤投資は“船混み”現象にみられるように至上命令であった。また、工業用地も不足しており、高度成長の追風もあり、投資が投資を呼ぶ状況で、さらに慢性的インフレで経営収支を考えなくともインフレメリットを満喫できる好条件にあった。

したがって神戸市民にとって非常に幸運であったことは、巨大プロジェクトとそれにふさわしい決断力・事業欲をもった原口市長が高度成長期に市長であり、次の安定成長期に堅実派の宮崎市長が登場したことである。もしこの順序が逆転していたとしたら果して神戸の都市づくり、都市経営があったかどうか疑わしいのである。

この点につき「工学博士の肩書を持ち、土木行政に独特の能力を発揮した、“技術屋市長”と、コツコツと役所での仕事を積み上げながら行政能力を養ってきた“実務家市長”の持ち味の違い、ともいえるか」と評されている。

原口・宮崎市長は戦後、40年にわたって神戸市政の舵取りをすることになるが、単に上司・部下という関係以上のものがあつた。昭和21年の市長選で原口忠次郎は小寺謙吉と戦って敗北するが、その時、一般公務員であつたにもかかわらず選挙活動にタッチしている。

この間の事情については宮崎市長自身が「原口氏は佐賀県出身の元内務官僚で神戸にきて間がない。整地部長の私は原口氏の配下であり、終始、原口陣営にくみした。どちらつかずの職員が大半だったが、私は部下を引きつれ、公然と応援活動を展開した。ふたを開けたら、原口氏の負け。小寺氏の側近から宮崎を排除せよとの声が起こり、私も懐に辞表をしのばせ、市を去る覚悟だつた」と、当時の原口候補への力の入れ込みようを語っている。

いずれにしろ宮崎市長は公務員の粋をはみだしてまで支援したことになり、当時、戦後の混乱期で今日ほど公務員のモラルは厳しくなかったが、それでも原口市長への献身的な忠誠を示したといえる。この日本独自の人間関係が原口六選をめぐって宮崎・原口の確執をうみだすことになるが、当時は市民はもちろん、両者も知る由もなかった。

さて、宮崎氏は、仕事の関係も戦災復興を分担した都市計画局がながかったが、原口市政の戦後行政では重要な部門であった。その後、助役となり文字通り原口市長の片腕として、市政を支えていくが、常に技術の原口に対して行政の宮崎が舞台裏を支え、後始末をするという暗黙の分担ができてしまった。

原口市長はその性格からしてかなり大まかな行政処理をやってきたのは事実で、特に土木事業には個人的に大きな関心を示したが、一般行政は特に精力を傾注するということはなかった。

そのため宮崎市長としては、たしかに原口市長は大型プロジェクトを構想し決断していった。しかし、そのための財源手当、組織、本省交渉など舞台裏をとり仕切り、実現への軌道を敷いていったのは自分であるという才能への自負が目芽えていった。それはやがて両者の間に心情的なわだかまりが発生し、ライバル意識が醸成されることになる。

したがって、宮崎市長としては単なる原口市政の後継者とみなされ、その遺産の管理人として位置付けられることは心穏やかでなかった。しかし、客観的に市民からみれば宮崎市政は原口市政の相続人として映った。

たとえば「現在の神戸を動かす、支えている骨組みが原口時代に形づくられたことはまぎれもない。世界一のコンテナ貨物取扱量を誇り、神戸経済の一翼をがっちり支える神戸港。ポートアイランドと、その埋立て用に削り取った跡地が生み出す開発利益…。宮崎市長が掲げる“福祉行政”“環境行政”も、こうした基盤に立つものなら、開発行政も原口市政から受け継いだ柱だ。さしずめ六甲アイランドの造成は、その路線継承の象徴でもあろう<sup>6</sup>」という、マスコミの評価は偽らざる市民の平均的評価であった。

しかし、幸か不幸か日本は高度成長軌道を走りつつけることはできなかった。ここに産業開発型の市政は大きな転換を余儀なくされる。「だが、時代は移って高度成長から低成長へ。六甲アイランドが思惑通り売りさばるかどうか、地元経済界でも危ぶむ声が強い。市自身、つい先ごろバラ色の利用計画を発表したばかり。人口の伸びも急速に勢いを失ってきた。宮崎市長も『大胆な方向を打ち出さなければならない』と認める転換期だ。

路線継承から新しい方向をどう見つけ、どのような独自性を打ち出すのか。これからの宮崎市政の正念場である」という変革のムードが起こり、宮崎市政の経営手腕の見せどころといえる社会・経済環境ができてきた。

この点、宮崎市長は幸運児であった。1期目は原口市政の単なる後継者でなく革新自治体の嵐が吹いた。2期目は美濃部都政の模倣者を許さない都市開発に備えるべき不況の嵐が神戸市を見舞った。3期目に入り独自の企業的都市経営を展開する舞台としてのポーアイができ上り、4期目にそれを開花させるソフト産業の時代を迎えることができたことである。いいかえれば外圧とか外部経済が宮崎市政の経営手腕を際立たせる状況をつくりだしていったともいえる。

- 1～4 神戸新聞「八年目の報告書—宮崎市政を点検する」（昭和52年5月25日）
- 5 宮崎辰雄『私の履歴書』（以下宮崎前掲書Ⅰ）70頁
- 6～7 前掲神戸新聞

### 産業開発型の克服

原口忠次郎が市長として神戸市政をリードした昭和24年から昭和44年の20年間は、文字どおり復興から成長への経済開発至上主義の時代であった。その意味では原口市長は高度成長の“申し子”として産業開発型の都市経営を展開して何らの疑問も感じなかった。土木技術を背景とする積極的都市づくりは全国でも稀にみる典型的な産業開発型の都市経営スタイルを創造した。

この原口市長がすすめた産業開発型の土木事業的都市経営と宮崎市長がすすめた経済誘導型の複合企業的都市経営は、同じ公共デベロッパーをテコとしながら経済振興をめざしたが、都市経営の類型としてはかなり違う内容をもっていたといえる。

では一体、原口市長の都市経営と宮崎市長の都市経営はどこが違うのか。公共デベロッパーをテコとする産業開発型であることは同じであり、この産業開発型を昇華させ複合企業的都市経営にまで成熟させたところに、次のような点に相違がみられる。

第1に、原口市長が展開した産業開発型の都市経営は、都市経営より都市づくりといった基盤整備が中心で、いいかえれば公共投資の延長線上にあった。

有料道路、コンテナ碼頭、公社分譲住宅などすべて財源面でたまたま有料化を求められたので、有料方式で建設したのであった。建設中心であり経営はあくまで後から起ってくる問題として考えられた。

海面埋立地、市街地改造ビルも同じ発想が強かった。神戸港の拡張、街路拡張の副産物として開発用地と床面積が生み落とされた。したがってそれをどう売却し運営するかの戦略は、事態が行詰ってから苦慮することになる。

事実、東部第3工区の埋立地売却は不況期に入り難航し、苦肉の策として防衛庁への売却をめざすが、職員まで動員し、議会整理に苦慮することになった。また、全国第1号の大橋市街地再開発ビルは経営不振のため担当課長が退職し、経営再建に文字どおり不退転の決意に対処することになる。

しかし、これら多くの経営危機も幸い日本経済の高度成長—インフレ基調によって大事にいたらずおさまることになる。要するに都市経営という次元からこれら公共デベロッパーによる事業は未だ十分に戦略的に位置づけられていなかった。それは社会資本が絶対的不足の状況にあり、経営収支を度外視しても建設していかなければならない窮状にあった。

事実、高度成長期、収支を無視して展開されたこれら事業は、猛烈なインフレによって事業的破綻をきたすことなく展開されるのみでなく、投資に慎重であった自治体は却ってインフレ利得を喪失し、さらに、民間の後追い投資によるコスト高の整備を強いられることになる。

この点、原口市政の下の神戸市政は積極投資によって道路、港湾、都市改造などをすすみ、高度成長期のインフレにもどり、低コストによる基盤整備に成功したといえる。

しかし、このような積極投資による財政運営も遂に転換を余儀なくされるのが、オイルショックによる不況の到来、経済構造の変革であった。多くの公共デベロッパーが赤字経営に見舞われ、財政破綻の危機に瀕するが、神戸市政はこの転換期にすでに原口市政から宮崎市政にバトンタッチされ、この危機を巧

みに乗り切ることになる。

それは昭和44年に宮崎市長が就任し、積極財政を展開しながらも、激変緩和をモットーにして起債主義によって拡大路線を維持する一方、一般財源を財政調整基金などによって温存し、不況に対処するという玄妙な財政運営を展開していった。

すなわち公共デベロッパーによる積極財政は補助金・起債による事業拡大方針が公共デベロッパー型の財政運営であった。しかしこの方向は不況にきわめて弱いのみでなく、政府の減量経営の統制に対抗するだけの理論も財源ももち合わせていないという欠陥が露呈してしまった。

この点、自治体財政にあっても企業的運営を導入してきた宮崎市政は、この不況期に却って真価を発揮し、異彩を放つことになる。企業的感觉では当然、内部留保によって経営基盤を厚くする発想をとる。準備金・引当金などの税法上の恩典をフルに活用することになる。しかし、自治体財政にはこのような税法上の恩典というインセンティブはないが、基金による蓄積によって無用の財政膨張を抑制し、起債によって可能な限りインフレメリットを吸収しようとする独自の発想であった。

外郭団体、負担金の活用も考え方によってはすべてこれら内部留保としての基金の財源のために貢献していくための施策であった。外郭団体による不動産投資は地価上昇のインフレメリットと外郭団体経営の内部蓄積という一石二鳥の施策であった。

第2に、個々の事業のみでなく、都市全体としてそれらの複合企業化したところに大きな相違がみられる。原口市長のそれが土木事業方式による産業開発型の都市経営であるならば、宮崎市長のそれは複合企業方式による経済振興型の都市経営といえる。

個々の事業を横断的にも縦断的にもシステム化して経営していった。用地先行取得→起債主義→社会資本投入→外郭団体というように時系列において縦断的にみると、公共デベロッパー方式は企業経営的手法にまで高められシステムの遂行されていった。

また、個別事業が単発的に行われるのではなく、新交通、西神地下鉄のように複数の外郭団体が協力してその沿線開発をしていくといった横断的チームプレーが展開された。

別の視点からみれば高度成長期、原口市長の下で大胆かつ積極的に展開された事業は、他の自治体に比して早くから着手され、かつ、事業規模も大きかった。そのためこのような複合経営を可能とするだけの内部留保と関連事業が備わっていたといえる。

たとえば地方道路公社にしても表六甲有料道路という事実上、原価償却済のドル箱路線をもっていた。このような内部留保、収益を足がかりとして、次々と新路線への決断が可能になった。

また、新交通ポートアイランド線、西神地下鉄線などの建設を可能にしたのはデベロッパーとして沿線用地をもっていたからであり、経営軌道に乗せていったのも沿線の乗客誘発をもたらす各種施設（コンベンションセンター、スポーツセンターなど）を外郭団体によって建設、経営していったからで、これらの団地、鉄道、沿線施設が一体となった相乗作用を複合経営として内部に吸収していったからである。

すなわち原口市長による先行投資によるメリットを集約的投資による複合経営的メリットに昇華させていったところに宮崎市政による複合企業的効果の威力があったといえる。

このような複合的施策によって原口市政による積極策の経営上の結びも、大きな傷痕となることなく治癒される。宮崎市長はたとえば貿易センタービル、有馬越ロープウェイ、センタープラザビル、タワーサイドホテルなど多くの経営危機を外郭団体などを駆使して再建していく。ポートアイランド・コンテナふ頭、コンベンション・ファッションスクウェア、西神工業団地の売却などにあってトップセールスによって完売へとこぎつける。

さらに先にみたように原口市政が単に工場・住宅団地を開発し、そこに工場・人口を張付けて産業拡大を図っていた。これに対して宮崎市政は重厚長大型の市内重工業の衰退に直面したため、経済構造そのものをよりソフトなファッ

ション、コンベンションへの転換を図るといった高難度の経済振興型の産業開発であった。

オイルショックによる不況は、公共デベロッパーによる都市経営の悪化をもたらしたのみでなく、重工業中心できた神戸経済の衰退をももたらした。人口は昭和40年代後半に入り社会減が目立ち、インナーシティの荒廃も深刻化していった。

この危機に際して神戸経済の構造転換をめざして、ファッション都市、コンベンション都市を提唱し経済振興を図っている。そのため神戸市自らが起業家、プロモーターとなって施策を展開する。

ハードのみでなくソフトの面にまで手法はひろげられていった。ビル経営、イベント、商品開発、イメージ作戦といった面にあっても都市経営のノウハウは開発されていった。

先の複合経営体の形成が宮崎市政としての都市経営の最も端的な特色であったとするならば、これらソフト面はそれらを彩るものである。

高度成長の破綻によって不動産を中心としたデベロッパーが窮地に陥ったとき、その事業を再建させ、さらに地域経済再生の先兵として活性化させていったのは、これらのソフト面による企業的経営手法であった。

### 複合企業型への転換

第3に、都市経営を都市財政とか都市経済の面に止めず、福祉環境まで含めたトータルの経営主体としてとらえられた。その背景には経済成長論に代って公共経済学による都市経済論が存在した。

このように宮崎市長による都市経営が公共経済的色彩をもつようになったのは、その独自性よりも模倣性によるところが大きいといえる。ことに美濃部都政に代表される革新自治体の施策を次々と吸収し、定着させていった。それは理論・実施の両面にわたって行われた。

シビル・ミニマムの思想、生活環境基準、上乘せ条例、不均一超過課税、宅地開発指導要綱などが、第1～2期を支えた基本施策である。企業的都市経営

はこれらの公共経済的手法によって政策姿勢と財政基盤を固めることによって初めて可能となったといえる。

もし革新自治体の洗礼と施策の導入がなかったとしたら、宮崎市長の経営手腕をもってしても新産・工特都市と同じデベロッパーの運命を辿り、また、特色も独自性も打ち出すことはできなかったであろう。

それは宅地開発要綱とか不均一超過課税がもたらした収入は交付税の基準財政収入額に算入されることのない財源であるのみでなく、金額的にも巨額に達した。しかも開発事業の収入と異なり半永久的な安定的財源として市財政の下支えをした。

さらにこのような公共経済学的発想による都市利益の社会的還元を欠いたデベロッパーは産業資本奉仕型として昭和40年代後半にあっては各地で開発事業の遂行そのものが市民の厳しい批判にさらされストップせざるをえなかった。

しかし、神戸市政は環境破壊の元凶と攻撃されながら破局的な市民との対立をみることなく事業継続をみたのは、やはりこのような経営姿勢を市民が黙認し、行政が自信をもってそれぞれ評価していたからではなからうか。

第4に、宮崎市政について見落とされてはならないのは、昭和50年代に中央政府によって強要された減量経営に対抗しうるシステム経営を無意識のうちに形成し、実施していった。

内部留保によって財政悪化の被害を最小限に食い止めたという財政収支上の余裕もあったが、内部経営における独自の経営理念、システムをもっていた。理念的には公共経済学によるところが大きいですが、手法的には企業経営システムによる実質的効率性であった。

人件費抑制に対しては、一応、恭順の意を表わしラスパイレス指数も政令市横並びで下げていったが、戦略的には大規模かつ徹底した外郭団体による実質的人件費の軽減であった。行政のサービス化に即応し、専門的、かつ公共的業務以外は外郭団体によって肩代りし、人件費のコスト減を図った。

同じように民間委託の奨励という短絡的な天下り強要に対しても、市民ニ一



ズ・サービスの性質から最適の供給形態の選択というペースで民間委託オンリーという拙劣な方式を性急に導入することはなかった。

しかし第3セクター、住民委託、企業参加、官民基金方式、公社・協会方式など市政のあらゆる分野にわたってこれらの方式を活用していった。

さらに使用料引上げ、福祉打切りという方針に対しても、使用料はある程度は引上げるが受益者負担の基本は開発負担金、税制であり、使用料引上げは一定限度に止めるべきであるという方針を貫いた。

また、福祉についても、行過ぎはあるが、それはパイの総量の削減ではなくパイの配分方法の是正という政策基調は崩さなかった。すなわち経済大国としては日本の福祉水準は決して高くないという判断に立っていた。

これらのシステム経営の方策は昭和49年スタートした神戸市行財政制度調査会などの一連の報告によって専門的視点から打出されていったが、神戸市の都市経営戦略とドッキングすることによって、独自のシステム経営という内部経営方式を築いていった。

昭和50年代に入って神戸市が積極財政を展開しえたのは、早い時期に減量化に対処したのみでなく、システム経営によって実質的にはきわめて減量的な行政サービス・投資のスタイルを創造していったからである。

この間の都市経営転換期の政策をリードしていったのが昭和49～54年にわたって展開された神戸市行財政調査会報告書などにみられる研究であった。

第5に、原口市長と宮崎市長は技術屋と事務屋、工学博士と法学博士、ハードとソフト、内務官僚と生粋の地方官僚というようにまことに好対照を示している。

それは経歴的にみても荒川放水路に10余年の青春を費やし、さらに満州国の都市づくりに情熱を燃やした土木工事一筋原口市長に対して、地元神戸に生涯をかけて踏み止まり、区制再編成という行政改革、市長秘書という内部事務といたった事務畑一筋の宮崎市長とは同じ都市経営といっても自ずから色合が違って当然である。

原口市長がプランナーとしての力量を満州にまで足を延ばして培ってきたが

宮崎市長も幸運なことに神戸市という都市経営色の強い行財政運営のソフトを市政の中枢にあって身につけていった。

今日では公共デベロッパーの初歩的原則といわれる、土地買収→資金調達→社会資本投入→施設建設・経営→土地買収といった公共デベロッパーの循環方式は神戸市政において外郭団体の活用を除いて戦前すでに形成されていたのである。

宮崎市長自身、野田市長の秘書として戦前の不動産資金設定をめぐる徹夜市会とかその先行取得の効用など帝王学的一端を学び、都市経営マインドを培ってきたという精神的遺産は何物にもかえ難い貴重な体験であったといえる。<sup>1</sup>

また、戦後、財政危機に際して直接担当局長として再建を切盛りしてきたことも見逃せない貴重な経験といえるのではないか。シャープ勧告による大都市財政への打撃と神戸博の赤字による財政圧迫で、公共事業の返上と俸給1号下げという荒療治で、その間の事業は次のように描かれている。<sup>2</sup>

「私は経済、建設、調査（室長）の各局長を経て、26年に総務局長のポストに就いた。いわば財政再建の司令部。そこで打ち出したのが、公共事業の返上という荒療治と人員、機構の大幅整理だった。危機感が強かったうえに、39歳の若さだ。何が何でもやり抜く決意だった。25年度の普通会計の赤字は6億4千万円、それが26年度には10億円を超えると予想されていた。当初予算が55億円の規模だから財政がまいるのは当然だ。しかも、神戸博覧会のツケがある。

その年、年度途中に異例の歳出削減の補正を断行した。55億円のうち義務的経費30億円を除いた25億円を対象に、この中から11億円を減額した。公共事業をするだけの体力はないとごっそり削り、やむなく返上したのである。」

これまでみてきた6つの特色・差異は、やはり原口市政ではとても対処できなかった都市経営戦略であったといえるのではなからうか。

1 昭和19年の特別不動産資金は、主として配電・交通事業の剰余金をもって設立された。この間の経過については『神戸市会史』第3巻610～611頁、高寄昇三『都市経営の戦略』264～266頁参照。

2 宮崎前掲書 I 86～87頁

都市経営の多面的展開

宮崎神戸市政による都市経営は、これまでみてきたように、多彩な内容と多面的な方向をもっている。それが都市経営が第1表にみられるように内部・外部経営にわかれ、多くの類型をもつのみでなく、なおかつ戦略的には多かれ少なかれすべての手法を活用していかなければならないからである。

第1表 都市経営の分野・分類

内 部 経 営	外 部 経 営
収支改善化 減量経営型 システム経営型	制度改革化 財源配分型 自治権活用型
組織活性化 行政管理型 企業管理型	地域活性化 地域開発型 企業開発型

しかし、宮崎市政はそのようななかにあつて最もバランスのとれた正攻法の都市経営を展開していった。内部経営にあつては減量経営に対峙して外郭団体を手段とするシステム経営を展開していったし、外部経営にあつては第2表に

第2表 神戸市の経営内容

区 分		内 容
資 金 運 営	資 金 調 達	政府資金、公営公庫債、住宅公庫債、銀行縁故債、市場公募債、神戸市・ドイツマルク債、西神開発交付公債など
	出 資 金	関西電力、神戸高速鉄道、神戸商工貿易センター、阪神高速道路公団、阪神外資埠頭公団など
	貸 付 金	神戸高速鉄道、中小企業等融資、住宅建設資金、フェリー埠頭公社、公害防止設備改善資金など
	基 金	西北神地域等開発基金、土地開発基金、港湾等開発基金など
事 業 経 営	不 動 産 経 営	六甲有馬・摩耶ロープウェー、表六甲・新神戸トンネル、西神戸有料道路、三宮・花隈駐車場、神戸中央冷蔵株式会社、神戸埠頭株式会社、神戸地下街株式会社など
	都 市 開 発 事 業	ポートアイランド・六甲アイランド建設事業、須磨・西神ニュータウン建設事業、住宅供給公社分譲事業、三宮・新長田市街地改造事業、西神高速鉄道
	都 市 サ ー ビ ス 事 業	舞子ビラ・タワーサイドホテル、須磨・摩耶国民宿舎、ひよどりごえ総合墓園、海づり公園、神戸デパート、市民生協共済事業、サン舞子マンション、西神CATV、舞子ゴルフ場
	イ ベ ン ト ・ 商 品 開 発 事 業	ポートピア'81、ユニバーシアード、フェスピック、ファッション・ショー、神戸ワイン、神戸チーズ

みられるように、公共デベロッパーからコングロマリットへと水準上昇を図ったが、内部経営にあっても企業経営システムを軸とする特色ある経営スタイルを創出していった。それはまさに期待されるべき模範的な都市経営であった。

では一体、そのような期待されるべき都市経営像とは何かにつき略説してみると、まず外部経営につき伝統的対応が国・地方の財源再配分を主目的とする制度改革運動である。

たしかに制度改革は明治以来、財政秩序は歪められ、不当に財源を奪われてきた自治体にとって常に全力をもって対応すべき課題である。しかし、制度運動をなしたから地方自治体の行財政努力がすべて免除されるのではなく、また、制度改革も相手があり政治・行政環境によって常に成果があるとはいえず、近年のように高率補助一律1割削減といった暴挙すら罷り通っている。その背景には地方自治体の放漫経営があり、その隙を政府に突かれたことは否定できぬ事実である。

地方自治体が自戒すべきことは、対中央政府との財源交渉は自治体の責務の1つであって全てではない。地方自治という視点からみると、より重視されなければならないのは行財政自主権の活用で、東京都不均一超過課税、宅地開発指導要綱などは巨額の財源を自治体にもたらしたのみでなく、都市集積・開発利益の社会的還元という政策目標にも大きく貢献した。

宮崎市政による都市経営は財源獲得にも政令都市と足並みを揃えて中央に陳情した。また、自主権活用も美濃部都政に追随して行った。しかし、その独自性はあくまで個々の都市経営をどう運営していくかという実践性にあった。

すなわち現実の地方自治にはこのような自治権活用、制度改革運動を基本にふまえて行動するにしても、依然として解決すべき政策課題が残る。それは制度改革論にせよ自治権活用論にせよそのような政治的努力によって獲得した財源をもとにどう地域政策、都市経営を展開していくかという実践的戦略が策定されなければならない。

開発を抑え、福祉を伸ばせばといっても、財源は無限ではない。また、福祉でも下水道、公営住宅、福祉施設というと開発ベースの対応が前提となる。シ

ビル・ミニマムを設定し、財源を付与することができたとしてもそれをどう実施するかは制度改革、自治権活用以上に至難な問題である。

まして地域開発、都市づくりなどの投資・建設分野でみると自治体の選択・姿勢が大きな鍵を握ることになる。すなわち地域開発型にみられるように単に所得拡大のみをめざし、都市経営的視点を欠いた産業資本奉仕型に陥ることなく、企業開発型の如く開発・集積のメリットの社会的還元をめざす公共資本主導型をめざすことである。

すなわち同じ都市開発志向型といっても、都市資本主義に堕ってしまうのか都市社会主義的基調をもって都市経営を展開するかどうかである。いいかえれば都市財政の「企業化」が単なる「収益化」に止まるのか「社会化」にまで政策展開がなされるのかである。

この点、公共デベロッパー型は都市財政の企業化を図ったと攻撃されるが、開発部門にあつては企業化は当然で、それが「収益化」にいたらず、却って「赤字化」に転落するとか、また、「社会化」にまで及ばず、却って資本「奉仕型」に走ってしまうことが問題なのである。

この点、宮崎市政は「収益化」にあつては十二分にその実績を誇ってもよいし、その利益配分にあつても開発事業利益の一般会計への繰入れにみられるように「社会化」を図っていったといえる。

つぎに内部経営についてみると、財政収支の改善方向をめぐる減量経営とシステム経営とが対立する。減量経営は昭和50年代の財政危機をめぐる、政府をはじめ臨調が提唱した方法論で、人件費抑制、福祉削減、使用料値上、民間委託を主たる方策とした。ことに財政窮迫化と過去の放漫経営の清算という視点から短絡的な減量経営がとられた。

しかし、減量経営手法にもとづく自治体改革の方式は、機構の統廃合、定数削減、事務事業見直しにみられるように前向きの対策ではなく、放漫経営体質を威嚇でもって抑え込もうとするものであったがその体質改善まで図ることはできなかった。

このような減量経営に対して自治権活用型からは有効な内部経営の対抗策は

なく、財源配分をめざした制度改革か抽象的な現状維持を唱える民主経営論が唱えられるに過ぎなかった。

民主経営論は地方自治、市民福祉、労働基本権を旗印に抵抗を示したが、その理論の教条性と非科学性から減量経営に対する拮抗力とはならなかった。むしろ放漫財政の元凶とみなされ攻撃され、ラスパイレス指数にもとづく人件費の一斉攻撃の前に、市民福祉の後退のみでなく、革新自治体凋落の誘因とさえなった。

このような減量経営に対して、システム経営をもって対抗していった。すなわち基本目的は市民ニーズの充足であり、そのため限られた財源・組織・人材をどう利用するか、公共経済理論を外郭団体の活用によって現実的に内部経営に注入していった。

第1に、人件費抑制につきラスパイレス指数を抑え込んでも限度があり、人件費の適正化には寄与しない。繰り返すようにその仕事と給与体系とのミスマッチによって公務員の高給が批判されるべきである。サービスの内容に応じてそれにふさわしい給与体系、勤務条件をもった供給形態が選択されるべきであり、ラスパイレス抑制一辺倒は、却って歪みを拡大してマイナス効果を及ぼしかねないとする。

第2に、費用負担につき公共料金の値上げは、極端に低いケースは値上げすべきである。しかし、受益者負担の下に一律的な負担の強要は公共性に反する。

サービスの性格・質に対応して料金は設定されるべきである。ことに公共セクターで公共サービスを担当するとどうしても格安となり却って社会的不公平をもたらす。供給形態の選択によってサービス水準・費用などの適正化を図っていくべきである。

第3に、福祉の抑制についても、バラマキ福祉は抑制すべきだが、パイの配分の方法の問題でありパイの総量を削減することは間違っている。それは福祉のもつ公共性の高さからみて公共経済学の判断基準からもいえる。

問題は増殖する福祉ニーズに対して果して公共メカニズムのみで対応できる

のか、有償福祉を含めて、最適の供給体制を創造していくべきである。

第4に、民間委託につき、たしかに官庁の非効率を克服する手段として認められるが、間接経営方式は民間委託のみでなく、外郭団体委託も含めて多様である。

その自治体の公務生産性の水準もからめてサービス供給形態の最適化を図るという政策感覚をベースとすべきで、官民コスト比較から短絡的に民間委託をすすめると、公共的サービスの非貨幣的価値が欠落し、総合効果として疑わしい。

システム経営を減量経営への拮抗力として自治体は導入すべきであり、それはより科学的であり、民主的な行政改革の戦略である。改革手法としても減量経営が従来の行政管理に依存しているのに対して、システム経営は自治体を経営体としてみなし企業（行政）経営方式に準拠しながら、その営利性を克服し技術としての企業的システムの導入をめざすところに新鮮さがある。

すなわち内部経営の効率化をどういう方式で実施していくかについて、減量経営—行政管理方式、システム経営—企業経営方式という図式ができる。ともに効率経営方式を背景にもつが行政管理型が企業の事務処理方式をストレートに官庁に適用し、行政の公務生産性の向上という減量経営との裏腹の関係に立つコスト軽減をめざす方式である。

しかし、行政管理型は行政ニーズを前提としてその枠内での見直しである以上、限界があり、結局は改革の熱意が冷めると元の管理体制へと回帰していく。いいかえれば、行政管理はそれが中央政府にもとづく中央統制支配方法であれ、また、民主的経営と呼ばれる組合主張の自己統制運営方法であれ、いずれも多分に現行制度を固定させ、その官治的制度の枠内の改革であって、実質的財政収支の改善には寄与しない制度である。

これに対して企業経営方式は組織変革方式で技術としてすぐれた企業経営感覚・システムを行政に導入し、行政組織・公務員の自己変革をめざそうとした。

そして企業経営方式こそシステム経営の行財政運営の具体的運営技術として

行政効率を推進していくことになる。

企業の会計方式による費用・効果分析、原価意識の浸透、事業別予算方式による経営改善、基金制度活用による財政安定と内部留保の奨励、分社・事業部制による外郭団体、複合経営方式による経営力の展開など、行政組織を経営体とみなして投資・サービスの最適体制を創出していこうとする。

企業経営方式につきその営利性から拒否反応が強いが、技術としては中立で企業方式が収益化をめざすものでない。ストック会計、分社方式など経営システムとして、自治体が導入すべきすぐれた制度である。

かつて昭和40年代、地方自治は自治権活用型で地方自治の復権をなし、民主経営型によって福祉元年をひらいていったが、経営破綻で後退を余儀なくされた。それは一にかかって財政運営の拙さからである。いいかえれば自己に厳しい姿勢をとらなかつたからである。同じ行財政運営のスタイルであっても都市経営型、システム経営型は実践的で、政策志向にあっても自治権活用型、民主経営型と遜色がないばかりでなく、不況や中央官庁の外圧にも耐え抜く粘り腰を内に秘めている。

そしてこのような期待されるべき都市経営戦略の1つとして外郭団体によるシステム経営はかけがえのない方策であり、思想的には公共経済学で武装された間接処理方式はまさに新兵器であり、現代に通用しうるシステムなのである。

たしかに武器である以上、使い方の如何によってその効果はプラス、マイナスに大きく振幅するが、卓抜した経営手腕と社会化をめざす都市政策に裏打ちされるならば、その浅薄なる「効率性」に傾斜することなく、市民ニーズ充足という視点からみてふさわしい「経済性」を発揮していこう。

宮崎市政による都市経営は批判を覚悟の上で、企業開発型の都市経営を展開し、内部処理にあっても誤解を承知の上で企業経営方式を導入し、都市経営像を追求していった。それ故にこそ宮崎市政の独自性が存在するといえるのである。



## 潮流

# 出生率低下

## 岩手靖国訴訟仙台高裁判決

### ノ　ン　バ　ン　ク

#### 出生率低下

—人口動態の均衡と新しい経済社会システム—

昨年、厚生省が明らかにした平成元年人口動態統計の結果は、大きな話題を呼ぶこととなった。同統計によると、平成元年中の出生数は1,246,796人、普通出生率（人口千人当りの出生比）は10.2人となり、合計特殊出生率（1人の女子が生涯に生む平均子供数）も1.57人と、いずれも統計を取り始めた明治32年以來の最低水準を記録した。新しく迎えた平成の時代は、さらに加速する高齢化社会と近代以後経験したことのない人口減少の時代と言えそうである。

戦後わが国の出生力の推移は、4つの段階に分けられると言われている。第1段階は、いわゆるベビーブームの時期であり、戦前から緩やかに低下していた出生力が、1947年から1949年にかけて異常に高騰した。3年間の出生数は総数806万人にのぼっている。

第2段階は、その後の急激な出生力の低下局面であり、約10年後の1957年の出生数は157万人、普通出生率は17人であり、ベビーブーム時の34人と比較すると $\frac{1}{2}$ となっている。

第3段階は、1950年代の中頃から1970年代の中頃までの約20年間であり、出生率は

低水準に安定しており、人口の置き換えに見合った水準で推移されている。この間、出生力の安定した状態に加えて、日本経済は高度成長を遂げ、国民生活の水準が上昇し、都市化、高学歴化、女性の地位向上・社会参加が進んだ。

第4段階は、出生率が再びあらたに低下し始めた時代である。普通出生率の低下と同時に、合計特殊出生率も減少を続け、人口高齢化が問題となり始めた。この段階から、出生力は、人口の置き換えに必要な水準（2.1人）を割り、21世紀の初頭には、人口減少に転ずると懸念されるに至っている。

最近の普通出生率が相当に低下した原因は、関係機関の人口学的要因分析によれば、1973年から1985年の出生率の低下は、結婚・出産年齢女子人口の減少（53.5%）、有配偶率の低下（41.9%）、有配偶出生率の低下（4.6%）によるものと説明されている。

つまり、過去の出生数低下を反映して結婚・出産期の女子が減少するという年齢構造の変化と結婚している人の割合（有配偶率）の低下が主な原因であることがわかる。

とくに合計特殊出生率の低下に大きな影響を与えている有配偶率の低下は、未婚率、離婚率、死別率、再婚率の動きによって左

右されるが、最近の出生率低下と同時期においては、未婚率の上昇が著しい。

女子の未婚率の推移をみると、1975年から1985年にかけて、20歳から24歳の未婚率は69%から81%に、25歳から29歳までも20%から31%に大幅に上昇している。一方35歳以上の年齢層では未婚率の上昇は小さく、若い年齢層での未婚率の上昇が顕著である。

男子についても同様に、同じ10年間に、25歳から29歳で48%から60%へ、30歳から34歳では14%から28%へと目立った上昇を示している。

又結婚動態でも、1970年代初め頃から平均初婚年齢が上昇しており、1972年から1985年までの13年間に、男子は26.7歳から28.2歳へ、女子は24.2歳から25.5歳へと大きく上昇している。若い世代の未婚率の上昇は、晩婚化が原因であると言える。

一方、未婚率を学歴別でみると、学歴が高くなるほど、未婚率が高くなり、最近の高学歴化傾向が未婚率の上昇と晩婚化を招いていると推定される。この他の未婚率の上昇の要因としては、経済状態、住宅事情、結婚観、女性の就業機会等が考えられるが、いずれにしても、未婚率の上昇が最近の出生力低下の大きな原因であることは明瞭である。

この出生力の低下は、近い将来人口の減少となり、労働力供給や高齢者扶養等について、深刻な事態をひき起すものと懸念されている。

既に政府は、厚生、労働、建設など14省庁で構成される連絡会議を発足させ、「健やかに子供を生み育てる環境づくりのため

の施策」をまとめた。厚生省は、児童手当の支給拡大、保育所での長時間保育、安心して高齢出産のできる医療体制づくりを、労働省は育児休業制度の法制化を、建設省は公的賃貸住宅に子供の多い家庭の優先入居等の施策を検討し、その実施方法を模索中である。

しかし、毎日新聞社人口問題調査会の行っている全国家族計画世論調査によれば、出産の経験のない妻にも追加希望子供数を尋ねている1981年以後の調査では、1981年から1990年の推移は、出生子供数については2.00人から1.97人、生存子供数は1.93人から1.92人、完結出生数を示すとみなされる希望子供数は2.26人から2.25人と、ほとんど変化がなく、ほぼ人口の置き換えに必要な水準にとどまっている。

妻の学歴別、職業別に出生力の違いをみても、生存子供数については、高学歴、フルタイム雇用で高くなく、高学歴化、就業増加が出生力低下の原因と考えられるが、希望子供数でみるかぎり、2人以上出産する意志を持っている。

低年齢層での出生子供数の低下は、なお勉学とか就学の意志がこの年代で継続している表われであるが、現在就労している未婚の女性の仕事を継続していく意志は、一生仕事を続けたいとする者は21%で、その他は子供が生まれるまで、結婚するまで、子供が成長した後再び働くという意向であり、又未婚女性で、勉学、仕事、自由といった理由で結婚が遅れる傾向はあるものの、一生結婚する意志のないものは、ごく少数にしか過ぎない。

従って、コーホート別分析にもまつこと

になるが、低年齢層の未婚女性が年を経るに従って有配偶者となり、その時点で出生力が回復される可能性は大にあると言える。事実35歳から39歳の年齢層では出生子数逆は逆に増加の傾向にあり、晩婚化によって出産の時期が遅れたことを反映している。

問題は、生存子数と希望子数との差をどう理解するか、又国家的政策でなく、各人の希望する子供数が実現できる経済社会システムをどうすれば築くことができるかにある。

育児の動機は、家とか子孫を絶やさないといった家族主義的なものから離れ、家庭の明るさ、自分の成長という人生を送る上での個人的な意義を認める人が大半である。老後の生活を子供に頼る人が減少し、自分の老後のために子供を持つという動機は弱まってきている。しかも育児について、とくに質の高い教育を施すという精神的、経済的負担は相当大きなものとなっている。

今後、女性の高学歴化はさらに進行し、雇用機会は増大し、女性の地位が向上するとともに、子供に対する価値観、結婚観、家族観がより個人の生活観を基礎にしたものに変化していく可能性がある。結婚生活と就労問題に悩み、育児が女性と社会の最小単位である家族に背負わされるとすれば、近い将来とは言わないまでも、本格的な人口減少の時代を迎えることになるかもしれない。

總体的に合計特殊出生率が遞減傾向にある先進諸国において、スウェーデンでは、1983年1.61人と最低となった後、1989年に

は2.02人と、再び人口の置き換え水準に近い数字にまで急速に回復している。

年少人口と高齢人口の育成と扶養という課題を、個人や家族で負うだけでなく、企業や地域社会、自治体、政府も含めた新しい経済社会システムによって共同に担うことが、真剣かつ早急に検討される必要がある。やがてその成果は、わが国の人口動態上の均衡＝静止人口へと実を結ぶことが予想される。

## ■岩手靖国訴訟仙台高裁判決

### 1. 概要

総理大臣らに靖国神社への公式参拝を求めた岩手県議会議決と、同神社に対する岩手県の玉ぐし料などの支出が「政教分離の原則」を規定した憲法20条などに違反するとして、一部県民が当時の県議会議長、県知事らを相手に起こしていた「岩手靖国訴訟」の控訴審判決が1月10日仙台高裁で言い渡された。糟谷忠男裁判長は一審判決をほぼ全面的に取り消し、総理大臣らの公式参拝も自治体による玉ぐし料公費支出のいずれも違憲とする画期的な逆転判決を言い渡した。訴えそのものについては、損害賠償責任は問えないとした一審を支持し控訴を棄却したが、実質上の住民側全面勝訴である。

「靖国」をめぐる訴訟は各地で提起されているが、公式参拝を違憲としたのは初めて。また玉ぐし料公費支出の違憲判決は愛媛玉ぐし料訴訟（平成元年3月、松山地裁）について2度目。

### 2. 訴訟の経過

岩手県議会は1979年、総理大臣らの靖国

神社公式参拝実現を要望する決議をした。これに対し住民3人が、81年に当時の高橋清孝県議会議員（現参院議員）と決議に賛成した県議36人を相手に、意見書提出のため上京した費用など7万1千円余を県に返還するよう求める住民訴訟を起こした。また82年には、住民10人が中村直知事と当時の福祉部長、厚生援護課長の3人を相手取り、前年に岩手県が靖国神社へ公費支出した玉ぐし料、献灯料計2万1千円を返還するよう提訴した。

併合審理となった一審・盛岡地裁は、公式参拝で「公人、私人は不可分」、玉ぐし料支出では「戦没者に対する儀礼的な寄付」と、合憲判決を言い渡していた。

### 3. 判決の内容

「公式参拝県議会決議訴訟」では、訴訟相手を限定的に規定した地方自治法 242条の2第1項4号前段に基づいて県議会議員、県議計37人に対する訴えを「被告適格がない」と却下したが、訴訟相手を幅広く規定した同号後段に基づいた予備的請求について憲法判断を行った。

判決理由で糟谷裁判長は公式参拝に言及し、「総理大臣らが公的資格で靖国神社に参拝することは、その目的が戦没者への追悼であっても、客観的には同神社の祭神に対する拝礼という面を持つ。祭神に対する長敬崇拝の意を表す宗教的行為」と判断し、さらに①公式参拝が神道形式をとらなくとも参拝の実質は変わらない、②玉ぐし料などの公費による支出が予想される、③臨時的でなく将来も継続的に行われることが期待される性質を持つと指摘した。そして「参拝は国が同神社を特別視し、優越的地

位を与えているとの印象を社会一般に生じさせる」との見解を示した。さらに天皇の公式参拝については「総理大臣とは比べられないほど政教分離原則との関係で国家社会にはかり知れない影響を及ぼす」と判断した。

その上で、「天皇や総理大臣の参拝は宗教的意義を持ち、その行為の態様から見て特定の宗教への関心を呼び起こす。憲法の政教分離の原則に照らし、相当とされる限度を超える」と違憲の判断を示し、岩手県議会の決議自体も違法というべきであるとされた。しかし、被告に対する損害賠償請求は「表決当時は公式参拝について確定的な憲法解釈がなかった」などの理由から棄却した。

「玉ぐし料訴訟」では、玉ぐし料、献灯料の県費支出について同裁判長は「支出は神社の祭神に長敬の意を表す事を志向して行われ、宗教的側面を持つ。戦没者追悼という世俗性によって薄まることはない」と判断し、「岩手県と同神社のかかわり合いは、支出によって生まれる波及的效果などを考慮すると、相当な限度を超えており、宗教的活動にあたる」との見解を示し、違憲・違法であるとした。しかし損害賠償請求については、知事の指揮監督義務に違反がなかったことなどを理由に、棄却した。当時の知事と厚生援護課長について被告適格を認定、当時の福祉部長の被告適格を「財務会計上の責任はない」として認めなかった。

### 4. 判決の意義

総理大臣らの靖国神社公式参拝を違憲とした仙台高裁判決は、安易な「政教接近」

に司法の立場から明確に「ノー」の声を上げた。宗教色を薄めた形での公式参拝は違憲ではないとした政府の新見解（1985年）に基づき、戦後初の公式参拝に踏み切った当時の中曽根内閣の姿勢が厳しく問われるだけでなく、国、自治体と靖国神社とのかわり合いを再検証する必要性を突きつけたといえる。玉ぐし料支出の違憲判断と合わせ、今後の国、自治体の対応に大きな影響を及ぼすことは必至である。

#### 5. 判決後の動きと展望〔3月18日現在〕

原告団は、1月19日最高裁に上告しないことを正式決定した。一方、形式的に勝訴した被告側が、判決理由を不服として最高裁に上告していたが、同高裁は3月12日付で「（主文で）勝訴した被告に上告の利益はない」と却下した。これを不服とする「公式参拝県議会決議訴訟」の被告の岩手県議側は3月17日、同高裁に特別抗告の手続きを取った。同じく「玉ぐし料訴訟」で上告を却下された被告・岩手県側も18日、特別抗告する見通しである。

特別抗告状は今後、最高裁に送られるとみられるが、特別抗告が認められるのは高裁の決定に憲法解釈の誤りがある場合などに限られているため、再び却下される公算が大きい。

#### ■ノンバンク

かつて、金融界は、大蔵省の規制と保護のもと、護送船団のごとく、各金融機関が一致団結して、協調しながら成長を遂げてきた。

しかし、金融の国際化、金利の自由化、欧州のユニバーサルバンキング方式・米国の

のグラス・ステイーガル法の見直しに見られる銀行と証券の垣根の問題、さらに、BIS（国際決済銀行）による自己資本比率規制の導入など、海外からの規制緩和の要求もあり、金融界は大きな再編と変革のときを迎えている。そういったうねりの中にノンバンクの存在がある。

ノンバンクとは、金融機関以外で与信業務を行う機関のことで、具体的には、クレジット会社、信販会社、リース会社、ファイナンス会社などを言う。米国では、ノンバンクを、証券会社や保険会社を含めて、広義に捉えている。

ノンバンクは、銀行法上の規制を受けず貸金業規制法により、大蔵省に届け出るだけで営業でき登録業者数は、約3万7千にも及ぶ。

バンクとの根本的な違いは、資金調達に当たって、預金を受け入れることができない点である。

よって、資金調達は、銀行や保険会社からの借入に大きく依存しており、大手信販六社についてみても、90年3月期では、銀行などからの借入に、資金調達の9割を依存している。

資金調達の制度的な制約の一つは、出資法により、クレジット会社による社債発行が、貸金業務だけでなく、販売信用業務にかかるものについても認められていず、設備投資資金を調達する場合に限られていることである。

二つは、証券会社や一般企業には認められている、短期の資金調達手段であるCP（コマーシャル・ペーパー）の発行が、リース・信販会社には認められていないこと

である。この背景には、CP発行により、不特定多数の者から資金を調達することは貸金業者が預金類似機能を持つことになるといった銀行からの反発があると言われている。

その結果、長短プライムレートの上昇や銀行の貸出しを締めることにより、ノンバンクの経営は、直に影響を受けるという不安定さを内包している。

ノンバンクによる貸出しは、従来からの個人向けに加え、近年、企業向けを中心に銀行を大幅に上回る伸びを見せており、貸出し残高は、90年9月現在で約57兆円に達し、わが国の金融仲介業の重要な位置を占めるに至っている。

その融資業種別のシェアを見ると、不動産業が、約4割とトップを占めており、このことにより、ノンバンクから不動産業への資金の供給が、地価高騰の一因をなした、との指摘を受けるのである。

こうした中、大蔵省銀行局長が、「ノンバンク研究会」を昨年4月発足させるなど各方面で、ノンバンクの実態やあり方を検討する動きが見られる。

ノンバンクの今後を示唆する一つの事例

として、西武クレジットは、グループ企業である、生命・損害保険会社などの、販売代理店になることで、キャッシュローン、金地金、生・損保などを取り扱い多角化を図っている。また、西武流通グループは、小売店舗の一角に金融コーナーを設け、多業種の金融商品を総合的に取り扱うことにより、消費者の利便性に訴えた総合的金融サービスの展開を図っている。

他業種との提携による多角化の動きは、オリックスが昔証券を系列化したのをはじめ、ダイエーファイナンスと日本協栄証券との業務提携や、オリエントコーポレーションと米コンバインド保険との合併による生命保険会社の設立などがある。

こういった提携等によるノンバンクの多角化、さらに、総合的金融サービスの提供の動きは、今後も活発化するものと思われる。

さらに、制度改正やカードの多機能化などと合わさって、消費者ニーズに基づいた積極的な企業努力が積み重ねられることにより、金融再編の嵐の中でノンバンクが、地位を確立し、金融自由化への一つの役割を担うことが望まれる。

神戸市インナーシティ  
総合整備基本計画(抄)

## “インナー神戸” 新生プラン21

## 計画策定にあたって

## 1. 計画策定の趣旨

- (1) インナーシティとは、「大都市の都心部と周辺郊外地に挟まれた市街地において、人口・企業の流出に伴う経済・社会・土地利用上の問題が集積し、活力の衰退・低下している地域」といわれている。また、それらの問題を総称してインナーシティ問題という。

神戸のインナーシティは、都心地域とともに開港以来 120年余にわたり神戸の発展を支え、経済的に大きな役割を果たしてきた地域である。神戸が将来に向けてさらに発展していくためには、神戸全体の活力の向上や都心機能の強化とともに、その活性化が不可欠の要件となっている。

そこで、21世紀の神戸づくりに向け、総合的・長期的視点に立ってインナーシティの活性化を図るため、本計画を策定するものである。さらに、この計画により民間の活動エネルギーを高め、その民間活力を導入しながら、公・民協調のもとに活性化を目指すものである。

- (2) インナーシティ問題は、大都市の発展過程で生じる構造的な問題であり、欧米の大都市のように一度は歩まなければならない道である。

神戸においても昭和50年代に入り、既成市街地、特に中央4区を中心にインナーシティ問題が現れ始めた。これらの地域では、人口の減少・高齢化、低所得者の割合の増加、地域産業・小売商業の停滞、木造住宅等建築物の老朽化、コミュニティの弱体化といったさまざまな問題を抱え、都市機能等の更新から取り残され、新しい都市活動に対応できなくなっている。

一方、神戸を取り巻く環境は、国際化・情報化、技術革新あるいは経済のソフト化・サービス化という時代のうねりの中で大きく変貌しつつある。これらの潮流は、都市機能の陳腐化や大規模遊休地の発生などを招き、インナーシティ問題に拍車をかけている。

そこで、欧米の大都市が既に経験してきているような深刻な状況に立ち至る前に適切な措置を講じるため、本計画を策定するものである。

- (3) 市では、インナーシティ対策の強化を市政の重要課題として位置づけ、市街地再開

発、住宅・住環境整備、インナー工業団地整備等早くから種々の対策を講じてきたが、未だ十分な効果を上げるには至っておらず、早急に適切な措置をとる必要がある。また、関西国際空港、大阪湾岸道路あるいは六甲アイランド、ポートアイランド（第2期）、神戸空港など地域に大きなインパクトを与える事業や計画が進行中であり、これらの及ぼす影響をインナーシティの活性化に効果的に取り込んでいくことも重要である。

このようなインナーシティの活性化対策の現状、神戸を取り巻く都市基盤整備の進捗等を考慮すれば、もはや個別の事業の積み上げによる対症療法によって地域の活性化を図るには限界があり、新たな発想が必要とされる。

そこで、これらの現象をインナーシティ活性化の好機と積極的にとらえ、他都市に先駆けて長期計画を策定し、地域整備の起爆剤となるリーディングプロジェクトの導入や諸施策の連携・総合化により、インナーシティ活性化に抜本的に取り組むものである。

## 2 計画の役割

- (1) 本計画は、インナーシティ問題を抜本的に解決するため、第3次神戸市総合基本計画を踏まえ、21世紀のインナーシティの将来像を明らかにするとともに、それを実現するための共通の目標と大まかなガイドラインを示すものである。
- (2) 本計画は、インナーシティ活性化の起爆剤となるリーディングプロジェクトの導入を始め、ハード・ソフト両面の施策や住民・事業者等への支援措置など行政の役割を示すものである。
- (3) インナーシティの活性化は、行政の施策のみによって達成されるものではなく、住民・事業者等の参加・協力が不可欠である。そこで本計画は、民間の諸活動に対しても望ましい姿ないし方向性を示すことにより、公・民の役割分担のもとに、住民・事業者等のエネルギーをインナーシティの将来像の実現に結集させようとするものである。

## 3 計画の目標年次

本計画の目標年次は、第3次神戸市総合基本計画を踏まえ、2001年とする。

## 4 計画の対象区域

インナーシティは、都心を取り巻く古い市街地のうち、人口の減少・高齢化あるいは都市環境の悪化、地域産業の停滞などの諸問題が集積している地域である。

人口・地域経済・環境指標を用い統計的に分析すると、灘・中央・兵庫・長田区の中・南部や東灘・須磨・垂水区の南部の一部においてインナーシティ現象が発生している。また他の地域においても、老朽木造住宅密集地区など住環境が悪化している地域がある。

一方、都心は本来インナーシティに含まれないが、地域の連担性及び都心のインナーシティに対して果たす役割などを考慮すると、都心機能の波及効果をインナーシティへ取り込んでいく視点が重要といえる。そこでこれらを総合的に判断し、本計画の対象区域は、



ポートアイランドを除く中央4区及びインナーシティ問題を抱える他の地域とする。

## 5 計画の構成

本計画は、インナーシティの現況と課題を述べたうえで「インナーシティの将来像」「基本計画」「地域整備構想」及び「実現に向けて」により構成する。

「インナーシティの将来像」では、将来のインナーシティのあるべき姿として「“街” “人” “水”、いきいき下町」を掲げる。

「基本計画」では、将来像を達成するため「快適な居住環境の創造」「都市型産業の育成」「地域魅力の創出」及び「地域福祉の推進」の4つの整備目標を柱として、整備の基本方針及び必要な施策を体系的に示す。

「地域整備構想」では、対象地域を西部・東部・都心地域及びこれらの臨海部を横断的にとらえたウォーターフロント地域の4地域に区分し、より即地的・具体的な地域整備の方向を示す。これを受けて重点的に整備すべき10の地区を設け、地区別整備計画を提示するとともに、それらの整備の起爆剤となる19のリーディングプロジェクトを導入し、その事業化のスケジュールを示す。

最後に「実現に向けて」では、本計画を事業化するにあたって留意すべき事項を示し、インナーシティ整備の円滑な推進を図る。

## 第1章 インナーシティの現況と課題

### 第1節 インナーシティの現況（略）

### 第2節 インナーシティ整備の課題

#### 1 時代の変化への対応

国際化・情報化の潮流及び急速な技術革新は、国際経済構造から国内・市内の産業構造、就労形態さらには生活様式に至るまで、さまざまな分野に影響を及ぼしている。

このような状況の中で、都市に対する市民のニーズは多様化・個性化・高度化などの方向にある。従来の基本的ニーズである「住み」「働き」「学び」「憩う」という都市の役割に、より多くの付加価値を求めている。すなわち、「より便利、快適に住み」「より満足しながら働き」「より広く学び」「より良き空間で憩う」調和のとれた都市環境を必要としている。

また、21世紀の課題として浮上してきた高齢化社会は、住民が温かいふれあいの中で互いに支え合い、自立した生活を営むことを目的とした“ともに生きる”コミュニティ及びいつも安心して暮らせる環境などの必要性を示唆している。

インナーシティの整備においては、都市機能や施設の老朽化、陳腐化の傾向にある現況から脱皮し、このような時代の潮流や市民ニーズにきめ細かく対応したまちづくりを推進していかなければならない。その場合、従来から蓄積してきた社会資本や文化財・歴史的資源などの地域資源、あるいはインナーシティ特有のコミュニティを活用しつつ、都心に近接しているという立地条件を積極的に生かす手法を重点的に導入していくことが重要で

ある。また、港に隣接する地理的特性を生かし、諸外国とりわけ近隣諸国との結びつきを強化するなど、地域における国際化に対応したまちづくりを進め、新たな地域の魅力の創出を検討することも必要である。

この地域は今後、関西国際空港、神戸空港、本州四国連絡道路さらにこれらを有機的に結ぶ大阪湾岸道路の整備により、市内でも最も発展の可能性を秘めることとなり、活性化に向けてこの条件を積極的に生かすことが必要である。

## 2 土地利用更新の促進

昭和50年代に入り住宅ニーズの高度化、産業構造の転換などの要因によって、インナーシティから人口、工場の流出が顕著になってきた。

従来、過密問題は人口の減少によって解消されると考えられてきたが、この地域では人口の減少が、必ずしも住宅水準の向上、住環境の改善、都市機能の更新に結びついていない。また、工場跡地等も高度に利用されず、地域の環境改善に遅れがみられる。

この土地利用や都市機能の円滑な更新を遅れさせている原因としては、既成市街地特有の複雑で細分化された権利関係、土地利用制限等の法規制、あるいは公共投資による都市機能の更新時における合意形成等に長期を要することなどが考えられる。これらのことはインナーシティの抱える自力更新力の弱さを表しているものともいえる。

一方、高度経済成長期までに形成された臨海部の大規模工場の一部にも、産業構造の転換に伴う遊休地が生じつつあり、土地の有効利用が課題となっている。

従って、土地利用の更新を市場のメカニズムだけに期待するのではなく、周辺の生活環境に配慮しながら、既存制度の見直しや新たな活力の呼び水となる優遇・支援施策の導入による積極的な土地利用の誘導を進める必要がある。

## 3 部門別課題

### (1) 産業経済

ア 臨海部に立地する造船、鉄鋼等の基幹産業は、下請・協力企業等の関連産業の広がりが大きく、地域に及ぼす影響も大きいため、地域の産業が一体となった高付加価値化及び構造転換を図ることが重要な課題である。

イ 代表的な地場産業であるゴム、ケミカルシューズを始め、この地域に集積する中小企業の活性化を促進するため、高付加価値化及び都市型産業への転換の促進、あるいは新しい成長産業の導入等により、情報感度の高い知識集約的な産業地域社会へ脱皮していくことが必要である。

ウ 消費者ニーズの多様化・高度化等に伴い衰退しつつある地域商業の活性化を図るため、駐車場の整備等を含む商店街・市場の再開発により、新たな市場の開拓を目指した個性ある快適で魅力的な商業空間の形成が必要である。

### (2) 社会構造

ア 人口の減少、特に若年層に顕著な人口流出による年齢別人口構成の歪みを他の地域並みに是正し、さまざまな世代の人々が助け合い、ともに生きるまちを形成する必要

がある。そのためには、若者が住みたくなるまち、訪れたくなるまちを目指し、良好な住宅の供給、雇用の場の確保等を始めとする魅力ある都市環境を創出することにより、若年層の定住促進等を図ることが必要である。

イ 高齢化の進展を踏まえた地域レベルでの総合的な高齢者福祉対策の展開が必要であり、特に高齢者、障害者に配慮した施設や生活環境の整備・充実を図ることが重要である。

ウ 古くから下町特有の人情味あふれる地域コミュニティが形成されている地区では、このような特性を生かしつつ住民参加のいきいきとしたまちづくりを進めることが必要である。

エ 市・事業者・住民が一体となって安心して暮らせる環境を創造するため、それぞれの役割分担を明確にし、相互の協力的体制や連携を強化していく必要がある。

### (3) 都市構造

ア 都市機能の強化や土地利用の更新・高度化を促進するため、地域を南北方向に貫く道路、緑地軸を整備することが必要である。

イ 兵庫・長田区南部では公共交通サービスが不足しているため、この地域を都心と連結しその活力を導入あるいは都心機能を分担する観点からも鉄道等の公共交通機関の早期整備が活性化の重要な課題である。

ウ 東部副都心（六甲道駅周辺等）及び西部副都心（新長田駅周辺等）の整備、生活都心の育成を図ることが地域全体の活性化の一つの視点となる。そのため、広域的な都市機能等を導入するなど、地域の拠点としての役割を強化することが不可欠である。

エ 市民ニーズの多様化・高度化及び居住者層の変化に対応するため、教育、文化、福祉等の公共施設の見直しを行い、整備・更新を図ることが必要である。

オ ウォーターフロントについては、国際化・情報化及び物流革新に対応した港湾機能の強化を図るとともに、文化・生活等の新たな機能の導入により市民が水と親しめる複合空間として整備し、インナーシティのまちづくりに活用していく必要がある。

カ 都心に近接している条件を生かして、多様なライフスタイルに対応した住宅供給、例えば集合住宅とそれに関連する魅力的な文化・レクリエーション施設等との複合化など、魅力ある都市集住を促進することが重要である。

キ 戦前長屋や木造賃貸住宅等の老朽木造住宅が密集している地区及び住宅と工場が混在している地区等において総合的な市街地整備を行い、安全で快適な居住環境の形成を図ることが必要である。

## 第2章 インナーシティの将来像（略）

### 第3章 基本計画

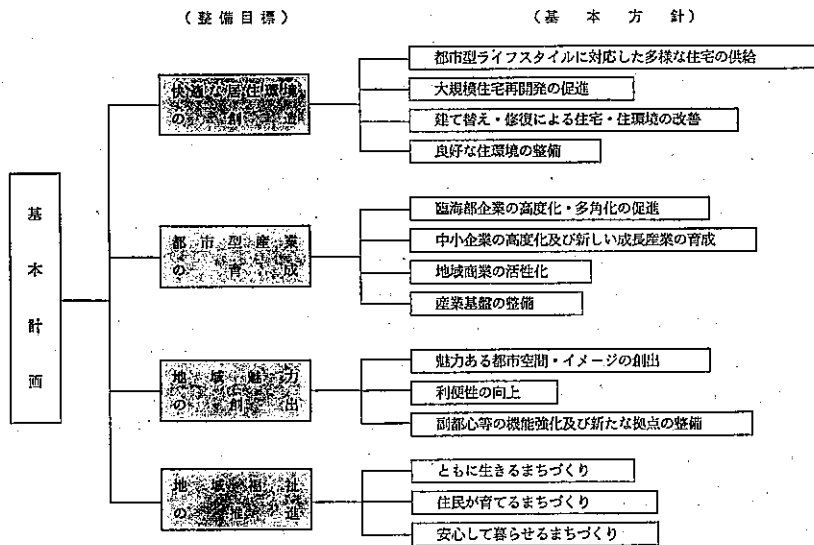
「基本計画」は、2001年を目標とする長期的なインナーシティの整備を、総合的かつ一

体的に推進していくための基本となる計画である。ここでは、第2章のインナーシティの将来像及び4つの整備目標を受け、これらを実現するにあたっての基本方針及び施策の体系を示し、目標年次までに推進する施策の内容を明らかにする。

「基本方針」は、市の取り組みの基本的な指針となるものである。同時に、住民・事業者・国等に対して、市が目指す施策の方向を示すことにより、その参加と協力を求めているものである。魅力あるインナーシティの実現のため、この基本方針に沿って、それぞれの主体が緊密な連携のもとに、施策の具体化を図っていくことが期待される。

「施策」では、市自らが計画的に推進するハード・ソフト両面の施策を示すとともに、住民・事業者等への支援措置や民間活力を活用するものについても取り上げている。これらの施策を公・民の役割分担のもとに総合的かつ長期的に推進することにより、インナーシティの活性化を図り、魅力あるインナーシティを実現していくものである。

図1 インナーシティ整備目標及び基本方針



### 第1節 快適な居住環境の創造

インナーシティ居住の促進を図るためには、良好で魅力的な住宅・住環境が用意されねばならない。そのため、地域の現況と課題に配慮しながら、市民の多様で高度なニーズにこたえることができる住宅の供給を図るとともに、インナーシティの利便性など地域の特性を最大限に生かしたアメニティの高い住環境の整備を促進する仕組みを整える必要がある。

## 1 基本方針

- (1) 良質な集合住宅の供給を基本とし、若者から高齢者まで多世代の人々のニーズ、さまざまな階層・職種の人々のライフスタイルに対応した多様な住宅の供給とまちづくりを促進する。
- (2) 道路、公園、住宅などを総合的・一体的に整備し、民間活力を活用した良質な住宅供給を促進するため、大規模な住宅再開発を推進する。
- (3) 木造賃貸住宅地区・長屋地区などでは、下町の特性に配慮しながら、建て替えや修復などにより、良質な住宅の供給と住環境の改善を促進する。
- (4) 安全でうるおいと快適さに満ちたアメニティの高い住環境を創造する。

## 2 施策

- (1) 都市型ライフスタイルに対応した多様な住宅の供給

### ア 高齢化社会に対応したすまいづくり

#### (ア) 高齢者向け住宅の供給

単身の高齢者居住、高齢者夫婦居住、三世代同居・隣居・近居・福祉サービス等に配慮した住宅など多様な居住ニーズに対応した公的住宅の供給を行う。

#### (イ) 高齢者同居・隣居・近居の支援

高齢者と同居または隣居・近居するため、住宅の建設・購入、増改築を行う場合、低利融資を行う。

### イ 都市型集合住宅の供給促進

#### (ア) 良質なストックへの誘導

地域特性に応じた誘導指針を策定し、良質な集合住宅の供給を促進する。

#### (イ) 人口呼び戻しのための融資制度の充実

インナーシティへの人口呼び戻しのため、各種融資制度を充実する。

#### (ウ) 公的住宅の供給

インナーシティ居住を重視した良質な公的住宅の供給を進める。

#### (エ) 市街地再開発事業等との連携

再開発事業制度や建築物共同化計画助成制度等を活用した良質な集合住宅の供給を促進する。

#### (オ) 住み替えシステムの確立

住み替えによる居住水準の改善を円滑に進めるため、中古住宅の流通システムの整備促進を図る。

### ウ 新しいタイプの住宅の供給

#### (ア) 新しいタイプの公的住宅の供給

住宅ニーズの多様化・高度化に対応するため、単身者向け住宅、若年層等の定住を目的とした公的住宅、入居者が設計段階から参加できるコーポラティブ住宅、地域に密着した小規模なコミュニティ公営住宅など多様なタイプの住宅を供給する。

(イ) 高規格住宅の供給

耐久性を高める設計を施したセンチュリーハウジング、省エネルギー型住宅、ホームセキュリティシステムなどを取り入れたニューメディア住宅の普及を促進する。

エ 多様な住宅供給方式の活用

公的住宅の建設にあたっては、土地所有者などの協力により等価交換方式、借地方式、買い上げ型住宅、借り上げ型住宅など多様な住宅供給方式を活用・開発する。

(2) 大規模住宅再開発の促進

ア 大規模な住宅供給及び周辺の一体的整備

まとまった良好な居住空間を整備するため、特定住宅市街地総合整備促進事業、市街地再開発事業など制度の活用・開発を図り、大規模な住宅供給と周辺の道路、公園など公共施設の一体的整備を促進する。

イ 用地の確保

大規模な住宅再開発が可能な用地の確保に努める。

ウ 民間活力の誘導

市民の新たな居住ニーズにこたえるため、建設費の一部助成、既存制度の見直し等を検討し、民間の良質な集合住宅の立地を誘導する。

(3) 建て替え・修復による住宅・住環境の改善

ア 木造住宅密集地区の総合的整備

ウ 共同建て替え等の促進

老朽化した長屋や木造賃貸住宅が密集した木造住宅密集地区において、共同建て替えの促進を図るため、建て替え助成、融資、コンサルタント派遣など支援措置を充実する。また、隣地買増し制度など新たな制度を検討する。あわせて、道路・公園等の整備も行う。

(イ) 家賃補助

民営賃貸住宅の建て替え後の従前居住者の家賃軽減を図るため、一定期間の家賃補助を行う。

イ 住工・住商共存のまちづくり

住工混在地区では、地区特性を考慮しながら散在する中小工場等の共同化・集団化を促進し、住環境の向上を図る。また、住商混在地区では、店舗、事務所などとの併存住宅の供給や住環境整備を促進し、市街地居住の魅力を高める。

ウ 民営賃貸住宅の建て替え助成

市街地の低質な木造賃貸住宅の建て替えに対して助成する。

エ 既存の公的住宅の改善・活用

居住水準の向上を図るため、老朽・狭小な公的賃貸住宅の建て替えや増改築・修繕等を進める。

#### (4) 良好な住環境の整備

##### ア いきいきとした下町づくりの促進

下町の良さを生かしつつ、地域の活力を高めるため、街並みの誘導等によるイメージづくり、文化財や歴史的資源等の地域資源を活用したアメニティづくり、地域特性を生かした住宅供給・改善等のすまいづくりを総合的に行う。

##### イ 魅力ある街並みの創出

地域環境の向上に貢献する魅力的で良好なすまい、街並みを創出するため、デザイン面での工夫、緑地やオープンスペースの確保を誘導する。

##### ウ ゆとりとうるおいのある生活空間の整備

###### (ア) 公園・オープンスペースの確保等

公園整備、緑化などを進めるとともに、高齢者や子供のためのオープンスペースの確保に努める。また、細街路の整備を進める。

###### (イ) 地区計画制度等の活用

住民が主体的に良好な住宅・住環境の保全・整備を行うことができるよう、地区計画制度、建築協定、まちづくり協定等の制度の活用を図る。

##### エ 住宅コミュニティの形成

地域において、より良好な住宅・住環境への共通の認識のもとに、住民の自主的なまちづくりを促進するため、住民の意識高揚やリーダー層の育成に努めるとともに、まちづくり協議会との連携、住宅相談・コンサルタント派遣等の支援システムを充実する。

#### 第2節 都市型産業の育成

新しい産業が興り、新しい事業や製品を生み出す苗床として神戸経済を支えてきたインナーシティにおいては、社会経済情勢等の変化の中で、工場の流出による雇用の減少、中小企業の低迷、購買力の低下、住工混在などの問題が生じている。このような中で、経済のソフト化・サービス化、技術革新、国際化、情報化等の進展に対応するため、既存産業の高度化、新たな成長産業の導入などによってインナーシティの産業を振興し、雇用の拡大、活力の維持・向上を図る必要がある。

##### 1 基本方針

- (1) 産業構造の転換に対応した臨海部企業の高度化・多角化を促進する。
- (2) 既存産業の高度化及び知識・情報集約型の新しい成長産業の育成・導入を促進する。
- (3) 消費者ニーズの多様化やライフスタイルの変化への対応及び消費者にとって魅力のある環境づくりを支援・誘導し、地域商業の活性化を図る。
- (4) 産業の発展に資するため、多様な産業基盤を整備する。

##### 2 施策

###### (1) 臨海部企業の高度化・多角化の促進

###### ア 高度化・多角化の促進

社会経済情勢等の変化に対応し、それぞれの産業分野で付加価値を高めるとともに、情

報・研究開発機能を整備するなど、臨海部企業の高度化・多角化を促進する。

イ 工場遊休地の有効活用

工場遊休地については、周辺地域との調和に配慮した有効活用を働きかけるとともに、必要に応じ将来の土地利用のあり方について、企業と協力して研究を進める。また、産業界・関係自治体と共同して、既存の法制度の見直しを国に働きかけていく。

(2) 中小企業の高度化及び新しい成長産業の育成

ア 人材の育成

(ア) セミナー・講習会等の充実

技術革新、国際化・情報化の進展に対応する人材を育成するため、中小企業フォーラムを中心にセミナー・講習会等を充実する。

(イ) 交流の場づくりの推進

後継者、若手経営者、企業の中核となる人材を育成するため、人的交流・情報交換の場を提供する。

イ 技術力の向上・強化

(ア) 融資制度の充実

先端技術等の新技術・新製品の開発を支援するため、中小企業のニーズに対応した融資制度を充実する。

(イ) 産・学・官及び異業種交流の推進

産・学・官による共同研究を推進するための体制づくり、異業種交流、グループ相互の交流、研究機関・大企業からの技術移転等を支援する。

(ウ) 研究開発型企業の育成

研究開発型企業相互の人的交流・技術交流の推進、技術開発力・経済基盤の強化を図るため、インキュベーター機能を整備する。

また、資金調達を円滑化するため、融資制度を拡充する。

(エ) 技術指導の推進

自動化・省力化等を図るため、技術士派遣制度の活用などにより技術力の向上、研究開発を支援する。

ウ 経営の近代化

融資制度、経営診断、指導業務を充実させ、情報機器の活用など設備の近代化、経営体質の強化等を支援する。さらに、各種経営情報等を積極的に収集し、正確・迅速に提供する。

エ 産業育成機能の整備

中小企業の振興を図るため、情報機能、交流機能、人材育成機能、技術・経営相談機能、技術開発支援機能等を有するセンターを建設する。

オ 集団化・共同化の促進

工場団地・工場アパートの建設を始め、仕入れ、製造、従業員の教育訓練、情報の収集



・提供などの円滑化を図るため、同業種・異業種間の中小企業の集団化・共同化を促進する。

#### カ 調和のとれた住商工共存のまちづくり

調和のとれた魅力ある住商工共存を図るため、住民・事業者・市が協力して、地区全体の土地利用の適正化を推進していくとともに、アメニティ豊かな工場デザインの誘導等、まちづくりと一体となった産業振興を促進する。

#### キ 地場産業の振興

##### ㍑ デザイン拠点施設の整備

地場産業のファッション化を促進するため、消費者ニーズ、ライフスタイルの変化に対応したデザイン開発の相談やデザイナーの紹介等の機能を有する拠点施設を整備する。

##### ㍒ 見本市・展示会等の誘致・支援

市場開拓を推進するための見本市・展示会、コンテストなどを積極的に誘致・支援する。

##### ㍓ 産業観光の推進

神戸ならではの地場産業を実地に見学する産業観光を、企業の協力により開発・充実する。

#### ク 業種・業態転換の支援

時代を先取りして発展するため、技術・情報交流を推進し、円滑な業種・業態転換を支援する。

#### ケ 新規産業の育成・導入

地域の特性を生かしながら、ウォーターフロントの開発に伴うレジャーやスポーツなどの海洋関連産業、レジャー産業や住宅アメニティ産業、コンピュータ・ソフトウェア関連産業、ファッション性の高い衣食文化産業、教育・文化サービス関連産業などの育成・導入を図る。

#### ⑧ 地域商業の活性化

##### ア 環境の整備

##### ㍑ 商店街・市場の再開発の促進

消費者ニーズ、ライフスタイルの変化に対応するため、周辺地域の特性を活用した商店街・市場の再開発とともに、親しみもてる雰囲気づくりを目指した広場、アーケード、プロムナード等の整備を促進する。

##### ㍒ 駐車場等の整備

利便性、安全性の高い環境づくりを目指し、駐車場・自転車駐車場などの整備を促進する。

また、地域商業施設がコミュニティの核としての機能を果たすよう、文化施設、共同ホール、広場等の整備を支援し、まちづくり計画の中で商業の振興を図る。

## イ 顧客の開拓

イメージアップを図り、若年層の積極的な吸引など顧客吸引力を高めるため、ニーズに対応した品ぞろえ、個性的な店舗構成、専門店化、サービスの向上に努めるよう誘導するとともに、営業時間の延長、ライトアップ、ＣＩの導入や地域の特性を生かしたイベント等の共同事業を支援する。

## ウ 近代化・活性化プランづくり

近代化・活性化プランづくりの指導、助成、融資、若手経営者の養成などを積極的に支援する。

### (4) 産業基盤の整備

#### ア 市街地型工業団地等の整備

工場用地データバンク制度の充実を図り、工場用地の有効活用を推進するとともに、市街地の工場跡地等を活用し、インナー工業立地促進の受け皿となるインナー工業団地を建設する。

#### イ 交通基盤の整備

地域内・地域間幹線道路の整備、軌道系中量輸送機関「海岸線」の整備を始めとする公共交通機能の強化、さらに神戸空港の建設を推進する。

#### ウ 研究開発機能の強化

技術力の向上と人材の育成・確保のため、市立理工系大学の新設や研究機関等の整備・誘致による研究開発機能の強化を図る。

#### エ 情報通信基盤の整備

産業の高度化を支援するため、通信衛星などを利用した情報通信基盤の整備と情報関連産業の集積を促進する。

### 第3節 地域魅力の創出

人口の減少や高齢化、住宅・住環境の悪化、工場の流出といった現象は、インナーシティの活力を低下させ、地域の魅力が十分に発揮できないまちにしている。

このため、若者を始めとする多様な人々が住み、働き、学び、遊ぶ、“住・職・遊”近接のまちづくりを進め、新たな地域の魅力を創出する必要がある。

そのことにより、インナーシティは、創造、生産、消費等のさまざまな活動が活発になり、新しい活力が生まれ、さらに新たな魅力が創造される。

#### 1 基本方針

- (1) 余暇時間の増大、市民ニーズの多様化・高度化に対応し、くつろぎ、遊べる魅力のある個性的な都市空間とその地域イメージを創造する。
- (2) 地域住民を始め、多くの人々が暮らしやすく訪ねやすいまちを目指すため、交通基盤の整備や公共施設の有効活用、運営の充実等を推進する。
- (3) 新長田駅、六甲道駅等周辺において、交通ターミナル機能を強化するとともに、多様な機能が集積する魅力ある複合空間の形成により副都心等の強化を図る。

## 2 施 策

### (1) 魅力ある都市空間・イメージの創出

#### ア 遊空間の創造

##### (ア) 新たなウォーターフロントの活用

ウォーターフロントに集客性のある商業、文化・レクリエーション施設などの立地を誘導するとともに、倉庫等を活用したロフト文化の育成など、若者文化創造の場の整備を促進する。

##### (イ) 街角文化の演出

駅や銀行等のコーナーを利用した絵画展・コンサート、空き工場等を活用した開放的なギャラリーやアトリエなど、遊び心を満たす“文化と芸術の街角”の演出を誘導するとともに、各種のイベントの開催を支援する。

##### (ロ) 娯楽施設の復活

若者を始めとする多様な人々が楽しみ、にぎわうまちづくりを促進するため、劇場、ライブハウス等さまざまな娯楽施設が集積したまちの復活を図る。

##### (ハ) 都市景観の形成

アメニティ豊かな街並みの形成・誘導を図るため、地域の特徴を生かしたデザインと色彩の誘導や広場景観形成地区などの指定による地区景観事業の導入、並びに必要なに応じ都市景観形成地域の指定を検討する。

#### イ 地域資源の活用

##### (ア) 文化財・史跡の活用

地域内に散在する文化・史跡などを地域魅力として活用するため、これらの資源を結び歴史的環境と一体となったプロムナードを整備する。

##### (イ) 資料館の設置

ユニークな地域の産業や歴史を紹介する資料館の設置・誘致を検討する。

##### (ロ) 産業観光の充実

地域内の特色ある工場を観光コースに組み入れ、産業観光資源として活用する。

#### ウ 新たな地域の個性づくり

##### (ア) 運河の活用

兵庫・新川運河などの周辺にプロムナードを整備し、水辺を活用した若者文化をはぐくむ特色ある施設の立地を誘導する。

##### (イ) 文化の拠点づくり

多くの人々が学び楽しめる図書館、クラシックホール、彫刻館など、地域の核・シンボルとなるような施設の立地を誘導する。

##### (ロ) 個性豊かな施設の立地誘導

地場産業と結びついたデザインセンターあるいはホビーセンターなど、神戸に一つしかない個性豊かな施設、神戸ナンバーワンの施設の立地を誘導する。

(c) 特色ある教育環境の整備

若者でにぎわうまちを目指し、情報処理教育、海洋スポーツ教育等のモデル校の設置や専修学校等の誘致による特色ある教育環境づくりを促進する。また、地下鉄で結ばれる研究学園都市との連携により、学生が住みやすい環境づくりを促進する。

(d) 国際交流の推進

留学生や研修生の受け入れ及び助成・支援体制の充実、さらに帰国子女教育施設、外国系大学、外国人向け住宅、コンベンション施設等の国際交流施設の設置・誘致を検討し、国際化に対応したまちづくりを進める。

エ 地域のイメージアップ

(ア) 地域ブランドの確立

地域のイメージを高めていくため、ゴム、ケミカルシューズ、清酒などの地場産業の特徴を生かした個性あるまちづくりを促進し、地域ブランドの確立を図る。

(イ) イベント等の支援

地域のイメージアップを図るため、その特徴を生かした催し物・イベントなどの開催や、ライトアップ・ショーウィンドー化の運動、CI活動などを支援する。

(2) 利便性の向上

ア 交通機能の強化

(ア) 公共交通機関の整備

公共交通機能の向上を図るため、地域を縦断し都心と直結する軌道系中量輸送機関「海岸線」の建設を推進するとともに、バス路線を再編整備する。

(イ) プロムナードの整備

南北軸を強化するため、ウォーターフロントへ続く道路や河川沿い緑地を楽しく歩けるプロムナードとして整備する。また、歴史的資源を有機的に結ぶプロムナードや運河沿い等のウォーターフロントを活用した水と緑のプロムナードを整備する。

(ウ) 交通ターミナル機能の強化

地域の利便性、集客性を高めていくため、駅前広場を整備し、ターミナル機能の強化を図る。

イ 駐車場の整備

(ア) 駐車場整備基本計画の策定

インナーシティの駐車場整備状況及び路上駐車状況調査等を実施し、公共駐車場の設置を含む駐車場整備基本計画を策定する。

(イ) 附置義務駐車場制度の見直し

駐車場整備を促進するため、附置義務駐車場制度の設置基準の見直しを検討する。

(ウ) 支援制度の充実

公・民の役割分担を踏まえ、既存制度の拡充及び新たな補助・支援制度等を検討する。

## ウ 公共施設の更新・再配置と運営の充実

### ㊦ 公共施設の有効活用

市民ニーズの多様化・高度化にこたえるため、学校園の再開発や老朽化した公共施設の建て替え・更新などを契機に、公共施設の再配置・複合化などを進め、公共施設の有効活用を図る。

### ㊧ 公共施設の管理運営の充実

学校開放の促進、公共施設の多目的利用や利用時間延長などを検討し、公共施設の管理運営の充実を図る。

## (3) 副都心等の機能強化及び新たな拠点の整備

### ア 副都心、生活都心の機能強化

#### ㊦ 魅力ある複合空間の整備

地域活性化の核として商業・業務、文化・レクリエーション等の多様な機能が集積する拠点を形成し、魅力あるアメニティとにぎわいのある複合空間づくりを促進する。

#### ㊧ 交通ターミナル機能の整備

都市機能集積の利便性を顕在化させるため、駐車場の整備など交通ターミナル機能の強化を図るとともに、駅周辺がアメニティの高い拠点となるよう整備・誘導する。

#### ㊨ 高度土地利用の促進

土地の高度利用を促進するため、市街地再開発事業等の制度の積極的な活用を図る。

### イ 拠点の整備

#### ㊦ 既存公共施設等の有効活用

生活圏に応じた都市機能が集積する新たな拠点を育成するため、既存の公共施設、遊休地及び地域資源等を活用する。

#### ㊧ 拠点のネットワーク化

公共交通機関、歩行者動線及び生活文化軸等の整備により、拠点相互のネットワーク化を図る。

## 第4節 地域福祉の推進

インナーシティにおいては、従前からの居住者が多いこともあり、ふれあい、助け合いといった近隣の連帯感とその日常的な活動が、地域社会の形成に大きな役割を果たしてきた。このような下町の良さを維持・発展させながら、安心して暮らせるふれあいのまちを目指すことが重要である。

そのためには、地域を基盤に、住民・事業者・市が協働してまちづくりを進めていく必要がある。

### 1 基本方針

(1) 高齢者を始めすべての住民が、地域社会において温かいふれあいや思いやりの中で、

- 生きがいをもって日常生活を送ることができるよう、住民と事業者と市が一体となって条件整備に努め、高齢化社会に対応した“ともに生きるまち”づくりを進める。
- (2) 文化、スポーツ、学習、福祉活動など多様化する住民のニーズを充足することができるよう、地域を基盤に各種の活動を行うコミュニティを支援するとともに、住民の創意・工夫を生かした“住民が育てるまち”づくりを推進する。
  - (3) 高齢者や障害者を始めすべての住民が、安心して暮らせるよう、住民の安全への意識の高揚を図りながら、長期的展望に立って“安心して暮らせるまち”づくりを推進する。
  - (4) 以上のまちづくりは、住民・事業者・市がそれぞれの役割と責任のもとに進めていくことになるが、活動の中心は住民であり、市は各種のまちづくりが活発に行われるよう、場と機会と情報の提供等の条件整備に努める。

## 2 施 策

### (1) ともに生きるまちづくり

#### ア 地域福祉活動の促進

##### ㊦ ふれあいのまちづくり

すべての住民が地域社会の中で自立と連帯を目指しながら、温かいふれあいの中で快適な日常生活を送ることができるよう、既存の地域団体を中心に組織化を図り、地域の福祉活動を促進する。また、その拠点とするため、小学校区程度の広さを対象地域とした地域福祉センターを整備する。

##### ㊧ 地域福祉ネットワークの形成

住民のニーズに応じた福祉サービスを提供するとともに、各種の福祉活動・サービスを地域で調整するため、情報ネットワークセンターを整備する。

#### イ 在宅福祉の充実

##### ㊦ 在宅福祉サービスの充実

すべての住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よう、ホームヘルプ・サービス、デイ・サービス、ショートステイ・サービス等の在宅福祉サービスを充実するとともに、総合的な供給体制の整備に努める。

##### ㊧ 在宅福祉センターの整備

在宅の虚弱老人・寝たきり老人を対象としたデイ・サービスを提供するとともに、各区においてボランティア活動等の拠点となる在宅福祉センターを整備する。

#### ウ 施設整備の推進

##### ㊦ 福祉施設の市街地整備

多様化する在宅老人のニーズに対応するため、既存施設の活用を含め、特別養護老人ホーム等の高齢者向け施設を市街地に整備し、在宅福祉・地域福祉の推進の拠点とする。

(4) 福祉施設の社会化

福祉施設を地域資源として位置づけ、デイ・サービス、ショートステイ・サービスの提供など施設の地域への開放、施設の入・通所者と地域住民との交流など福祉施設の社会化を促進する。

エ 地域住民の理解と参加

(ア) 福祉教育の推進

住民が福祉の受け手としてだけでなく、担い手として地域の福祉活動に積極的に参加するよう、学校教育を始めさまざまな機会に福祉教育を実施する。

(イ) 地域福祉活動への参加促進

住民の福祉活動への参加を促進するため、ボランティア情報センターの充実、福祉ボランティアの養成、ボランティアグループの育成等により、福祉ボランティア活動の振興を図る。また、可能な限り事業者の地域福祉活動への参加を促進する。

(2) 住民が育てるまちづくり

ア コミュニティの育成

(ア) コミュニティ活動の支援

住民、とりわけ若年層の定着を促進し、温かい近隣関係の育成を図り、地域における新しいふるさとづくり活動を振興するため、自治会、婦人会、子ども会、老人クラブ等の身近なコミュニティ活動を支援するとともに、相互連携の強化を図る。

(イ) 地域集会施設の整備・充実

地域の連帯感、自主性を醸成するためには、住民自らが自由かつ常時使用できる地域集会施設をもち、住み良いまちづくりに取り組むことが重要であることから、地域集会施設の整備・建設の助成を行う。

(ロ) 公共地域施設の整備・充実

地域の連帯感を醸成するため、小・中学校区を単位として学校開放を推進し、児童館、老人いこいの家、近隣公園等の地域施設を整備・充実するとともに、住民参加による自主的管理・運営を推進する。

(ハ) 企業の施設の開放

公共のコミュニティ施設の充実とともに、企業の施設の開放等を促進し、多様化・高度化する住民のニーズに応じた各種の自主的活動を支援し、地域での新たな人間関係の構築を図る。

イ 住民発想のまちづくり

(ア) まちづくりへの支援

住民・事業者の自主的なまちづくりを促進するため、すまいづくり、まちづくり等の情報を提供していくとともに、まちづくり助成制度や建築物共同化助成制度等により支援する。

(イ) 住民参加制度の普及・活用

住民が主体的に良好な住宅・住環境の整備や保全を図るよう、住民の意識高揚やリーダー層の育成に努めるとともに、まちづくり提案やまちづくり協定、地区計画制度、建築協定等まちづくりに係る住民参加制度の普及・活用を促進する。

(2) 特色あるまちづくりの促進

住民の地域に対する愛着心を高め、地域社会の連帯意識を醸成するため、住民・事業者・市が一体となって、地域資源、歴史、住民意識などを生かした特色あるまちづくりを進める。

(3) 安心して暮らせるまちづくり

ア 都市施設等の改善

(ア) 都市施設の改善

高齢者や障害者などすべての住民が利用しやすいよう、階段、道路の段差、トイレなどを改善していくとともに、多くの人々が集まる建築物の構造・設備の改善を促進する。

(イ) 公共交通機関の改善

高齢者や障害者などの乗降の安全と利便を図るため、低床バスを導入するとともに、駅に点字案内、誘導ブロック、エレベーターの設置等を積極的に進める。

イ 防災コミュニティの形成

(ア) 自主防災組織の確立

高齢者や障害者などを始めすべての住民を災害から守るため、消防団、自治会、婦人会などを中心とした自主防災組織の確立を図るとともに、防災情報の提供、防災思想の普及、防災リーダーの育成、防災訓練などの支援を行う。

(イ) 防災コミュニティセンターの整備

住民、自主防災組織及び消防署が一体となって、地域の自主防災能力を高めるため住民の防災教育、訓練指導などを行う防災活動の核として、防災コミュニティセンターを整備する。

ウ 防災体制の充実

(ア) 消防・防災施設等の充実

地域の特性にあわせた防災対策を推進するため、消防・防災施設等の適正配置や救助体制の整備を進めるとともに、消防・防災情報の収集に努め、地域住民への安全サービス水準の向上を図る。

(イ) 救急体制の充実

傷病者を安全かつ迅速に医療機関に搬送できるよう、プレホスピタルケアの充実に努めるなど救急体制を整備するとともに、高齢者や有病者への“安心カード”の配布の拡充に努め、救命効果を高める。

(ウ) 既存住宅の安全性の向上

一人暮らし老人や身体障害者等の災害弱者を災害から守るため、非常ベル、簡易型



火災警報器等の設置を推進するとともに、“ケアライン 119”などの緊急通報システムを整備する。また、家庭用消防機器と火災を拡大させない防災製品等の普及を促進するなど、効果的な住宅防火対策を推進する。

## 第4章 地域整備構想

### 第1節 都市空間整備の考え方

この節では、インナーシティの空間整備の視点を明確にするとともに、都市空間を構成する基本事項を位置づける。また、土地利用の特性に応じたゾーン設定を行い、それぞれのゾーン別に整備の展開方策を示す。

#### 1 都市空間整備の視点

##### (1) 拠点の整備

インナーシティは広範な地域であるとともに、住工混在等の土地利用上の問題があり、その全体的な整備には長期間を要する。従って、都市空間整備を効果的・計画的に推進するため、活性化の核として多様な機能の集積する拠点を適正に配置し、その先導的な整備により周辺のまちづくりを促進させることが重要である。

インナーシティには、新長田駅周辺及び六甲道駅周辺を中心とする副都心、及び市民生活に密着した生活都心があり、それぞれの生活圏に応じた都市機能が集積し、地域の個性を発揮している。地域全体の活性化を図るため、これらの副都心などの拠点機能をさらに強化し、その効果を周辺に波及させるとともに、地域の状況に応じては、新たな拠点を整備・育成することも必要である。

これらの拠点には、商業・業務、住宅、文化・レクリエーション及び交通ターミナル等の多様な機能の導入・集積を図り、地域の魅力と利便性を高め、多様な人々が集まるにぎわいを創造する。

##### (2) ネットワークの強化

インナーシティがもつ都心、内陸都市あるいは海上都市への近接性を交通基盤の整備等により顕在化させるとともに、これら域外のエネルギーをインナーシティへ導入し、活性化を図る必要がある。また、より広域的なエネルギーを吸収するため、本州四国連絡道路や大阪湾岸道路及び神戸空港や関西国際空港等の交通基盤、さらに情報通信基盤の整備などと連携し、国内外とのネットワークを強化することも重要である。特に大阪湾岸道路は西部地域の臨海部を縦断する形で計画が進められており、ランプの設置等、地域の活性化に直接大きな影響を与えることが予想される。このため、これらの大規模プロジェクトの波及効果を積極的に地域に取り込んでいく視点も必要である。

一方、インナーシティの地域内においては、総合的な整備を効果的に進めるため、活性化の起爆剤となるリーディングプロジェクトを着実に推進しなければならない。この場合個々のプロジェクトや拠点を相互に有機的に結ぶ軌道系中量輸送機関「海岸線」の導入など、地域の骨格となる交通動脈の整備が必要である。

また、ウォーターフロントと背後地との連携を強化するため、緑と水のプロムナードなどによる南北軸を整備・強化する必要がある。

### (3) ウォーターフロントの活用

インナーシティの空間的な構成としては、港・運河、河川などのウォーターフロント部分が大きな役割を占めている。このウォーターフロントは、人々にうるおいと安らぎを与える親水性豊かな空間であるとともに、インナーシティの整備・活性化の促進にとって貴重な資源でもある。

近年の港湾流通機能の高度化により、港湾機能の中心が新しい海上都市へ移転しつつあり、既設埠頭の機能の低下が生じている。また、臨海部工場においては、産業構造の変化によって大規模な遊休地が発生してきている。これらの傾向は都市の発展にとって経済的・空間的に大きな問題であるが、一方では港湾流通・生産機能として利用されているウォーターフロントに、新たな活用の可能性を与えるものでもある。

そこで、ウォーターフロントを物流や生産の機能だけでなく、これらの機能との調整を図りながら、人と情報の集積する複合空間として背後地と一体的に再開発し、さらに、水質の改善を図りながら、魅力あるアメニティを付加することが必要である。

インナーシティの活性化を推進するにあたっては、このようなウォーターフロントの再開発を効果的に組み込んでいくことが重要である。

### (4) 下町の再生

インナーシティは神戸で最も古い歴史のある市街地であり、働く場と住まいが渾然一体となって、下町独特の温かいふれあいと活気にあふれた地域社会が形成されてきた。このような下町らしさは新開発地では得難いものであり、インナーシティの一つの個性を形づくるものである。

しかし現在では、老朽化した長屋や木造賃貸住宅が多く、生活道路も狭小で、防災面への備えも不十分であり、若い人達の居住ニーズにこたえられないという問題も抱えている。

このため、下町の良さに配慮しながら建て替えなどを行い、良好な住環境を創造していく必要がある。また、既存の地域文化・歴史的資源をまちづくりに活用するとともに、既存の公共施設を見直し、居住者のニーズに合ったものに更新していくことなどにより、ニュータウンや海上都市とは異なる魅力ある地域として再生することが重要である。

## 2 都市空間の基本構成

「都市空間整備の視点」に立って秩序ある整備を進め、個性と魅力にあふれたインナーシティを創造する。

そのため、ここではインナーシティの都市空間の基本構成を位置づける。この基本構成は、第3次神戸市総合基本計画に位置づけられている三層構造、軸構成などを前提とする。

### (1) 地域構成

インナーシティ問題の進行度合は、西部と東部では異なっている。西部の方が進行が著

しく、老朽化した木造住宅密集地区や住工混在地区など住環境面で問題を抱える地区が多く分布している。一方、東部においては、西部と同様の問題を抱えてはいるもののその程度は軽く、全体的にまちづくりに対する民間のエネルギーが強いため自力更新が順調に進みつつある。これはその地域の歴史、位置あるいは都市づくりの経緯、産業構造などに起因する。

また、都心地域は、インナーシティとしてとらえていないが、都心機能の整備・集積が進むことにより、インナーシティの活性化に多大な影響を及ぼすことから、これらを考慮し、都市空間整備にあたっては対象地域を「西部地域」「東部地域」及び「都心地域」に分け、地域の現状、特性を踏まえた整備を行う。

さらに、これらの3地域の臨海部では、既存の港湾・産業機能との調整を図りながら新たな高次機能を導入し、アメニティの高い複合空間として、地域間の相互連携に配慮した一体的な整備を推進する必要がある。従って、これらの3地域の臨海部と重複する形で「ウォーターフロント地域」を位置づける。その場合、神戸のウォーターフロント全体の連続的整備の重要性を考慮して、対象地域外についても取り上げるものとする。

## (2) 三層構造

既成市街地域の土地利用の基本構成は、おおむね三層構造となっており、インナーシティにおいてもこれらの層に見合った整備を図る。

ただし、層ごとの土地利用については、インナーシティの活性化や魅力の向上につながる土地利用の更新を、都市空間の秩序を乱さない範囲で認めるものとする。

特に、臨海部に関しては、従来の港湾・工業機能に加え、商業・業務、文化・レクリエーション等の機能を有する複合空間として整備を進める。

## (3) 軸構成

軸は、さまざまな都市施設や生活基盤を相互に結びつけて、都市空間を有機的に結合させるとともに、都市空間を秩序づける役割を担っている。その果たす役割により、全市的に設けられる都市軸、既成市街地域に設定される生活文化軸、緑地軸がある。

インナーシティ整備においては、積極的にこれらの軸機能を活用していく。

### ア 都市軸

都市軸は、道路などの交通施設及びそれに沿って、あるいは連携して展開される広域性をもつ都市施設の集まりであり、インナーシティの都市空間整備に関係するものとしては南北方向の中央都市軸、西部都市軸、また東西方向の神戸都市軸、湾岸都市軸が位置づけられている。

中央都市軸は、都心を中心として新神戸駅からポートアイランドへ至る軸であり、国際情報文化軸として位置づけられている。

西部都市軸は、西部副都心を含む軸で、住宅・先端産業軸として位置づけられている。

神戸都市軸は、インナーシティを縦断する軸で、神戸の骨格を形成するとともに、他の都市軸を支える背骨として位置づけられている。

湾岸都市軸は、兵庫南部を起点とし、六甲アイランドへ至る軸で、産業・流通軸として位置づけられている。

これらの都市軸上に、それぞれの都市軸が果たすべき機能に見合った都市施設を配置するとともに、都市軸を構成する交通施設の整備を進める。それによりインナーシティ全体の都市の構成を明確にするとともに、特色ある都市空間を創造する。

#### イ 生活文化軸

生活文化軸は、公園、学校、集会所などのコミュニティ施設、交通ターミナル、商業施設等、住民が日常生活を送るうえで活動の拠点となる施設を配置した軸である。

西部地域では、長田生活文化軸、会下山・御崎生活文化軸、湊川・新開地生活文化軸がまた東部地域では春日野生活文化軸がそれぞれ設定されている。本計画では、インナーシティ活性化のため、長田生活文化軸を臨海部まで延伸するとともに、新しく王子公園・岩屋生活文化軸及び六甲・新在家生活文化軸を設定する。

これらの生活文化軸上には、日常生活にかかわる諸機能、施設の集積を図るとともに、プロムナードなどの整備により動線を確保する。それにより利用選択性の高い魅力ある生活空間を創造する。

#### ウ 緑地軸

緑地軸は河川を中心に設けられ、緑と水のネットワークを形成する。

西部地域では新湊川に、東部地域では青谷川、都賀川、石屋川に、また都心地域においては生田川、宇治川に設けられている。さらに、臨海部ではウォーターフロント緑地を整備する。

これらの緑地軸上では、それぞれの地域の特徴を生かした整備を推進する。それによりゆとりあるアメニティ空間を創造する。

#### (4) 都心・副都心等

第3次神戸市総合基本計画では、既成市街地域の魅力を高め、市民生活の利便性を向上させるとともに、都市機能の適正な配置を図るため、都心、副都心、生活都心が設定されている。

また、それぞれに個性をもたせるとともに、相互に連携させることによりネットワーク型都市を形成することとしている。

#### ア 都心

西日本の中核都市神戸の中心地として、広域的な商業・業務等の中枢管理機能の集積を図るとともに、国際都市として必要な国際機能、情報機能を強化する。

#### イ 副都心

既成市街地域の東部及び西部における核で、都心の高次性・多様性に対して、庶民性・文化性といった個性をもたせ、全体としての魅力を高める。また、ターミナル機能を充実させ、商業・業務、生産等の諸活動を育成・発展させる。

#### ウ 生活都心

おおむね行政区に対応した広がりを中心であり、日常生活に身近な行政機能や、商業・業務、娯楽、ターミナル等の機能をもった核として位置づけられる。

#### (5) 地区及び拠点

インナーシティには地域の特性、コミュニティの連続性あるいは機能の関連性などにより、一体的に整備すべき地域的範囲があり、この範囲を「地区」として次のとおり設定する。

- 1 海岸線沿線地区
- 2 新長田駅～長田港地区
- 3 兵庫・苅藻島運河地区
- 4 兵庫突堤・中央卸売市場地区
- 5 兵庫駅南地区
- 6 新開地・東川崎周辺地区
- 7 六甲～新在家周辺地区
- 8 東部臨海地区
- 9 ハーバーランド～新港第4突堤地区
- 10 新神戸駅周辺地区

さらにこの地区の中には、原則として地区全体の活性化の先導的役割を果たす「拠点」を設定する。拠点は、副都心等においてその機能をより強化すべきところ、大規模な遊休地が発生しているところ、大規模な公共施設を地域の活性化に活用できるところ、さらにウォーターフロントの活用が望まれるところなどに計画的に配置する。

### 3 都市空間整備の展開方策

#### (1) ゾーン設定

インナーシティには、歴史や地域特性などさまざまな特徴をもつゾーンがある。計画的・総合的な都市空間整備を行うにあたっては、これらの特徴に応じた整備手法を選択することが重要である。

従って、ここでは対象地域に3つのゾーンを設定する。

- 修復・改善ゾーン
- 更新促進ゾーン
- 高度化・転換ゾーン

#### ア 修復・改善ゾーン

インナーシティには、温かい人間関係に支えられた下町といわれるところや、自主的なまちづくりが活発に行われているところが多い。

しかし住宅・住環境の面においては、戦前長屋や高度経済成長期に建てられた木造賃貸住宅が密集する地区が多い。これらの地区の住宅は老朽化がかなり進み、建て替えの時期にきているが、従前から住んでいる人や高齢者が多いこと、借地・借家などの権利関係の複雑さのため、修復や建て替えがあまり進んでいない。

また、住宅と工場が混在している地区も多く、環境上の問題を抱えている。従来から住工混在の問題は、環境面から好ましくないものとされ、これらの混在を解消する手法がとられてきたが、職住近接の雇用の場を確保するとともに、まさに活気をよみがえらせる側面から、今後は単純な住工分離ではなく、住環境に配慮した住宅と工場の共存・共栄を図る方向を目指していく必要がある。

さらに、区画街路が狭隘で防災面での備えが不十分な地区、公園等の公共施設が不足している地区、また狭小・細分化された土地利用、権利関係の複雑さ等の問題を抱えた地区が多く存在する。

このようなところを「修復・改善ゾーン」に位置づける。

#### イ 更新促進ゾーン

インナーシティには、副都心や生活都心などでその機能がまだ十分に成熟していないところ、新たな事業の展開によって立地条件などが大きく変化するところ、あるいはウォーターフロント地域のうちで機能更新の必要性に迫られているところなどがある。

このようなところを「更新促進ゾーン」に位置づける。

#### ウ 高度化・転換ゾーン

産業構造の高度化・転換が進む中で、インナーシティの臨海部に立地する企業においては、業態・業種転換等を迫られているところが多い。また、一部には大規模な遊休地が発生してきているところもある。

このようなところを「高度化・転換ゾーン」に位置づける。

### (2) ゾーンに対応した整備のあり方

#### ア 段階的整備によるまちづくり

##### —修復・改善ゾーン—

このゾーンでは、地元住民等の合意形成を図りながらまちづくりを進めることが重要であり、短期間に全体を改善する方法よりも、徐々に改善していくという段階的整備の方法をとる必要がある。

まちづくりは、ひとり行政のみが行うものでなく、住民や事業者などがそれぞれの役割を分担し、協力してこそ前進し得るものである。特に、住工混在地区及び長屋、木造賃貸住宅などの老朽住宅密集地区、あるいは良好な都市環境の維持を図るべき地区の住宅・住環境の整備については、市が対応できる範囲はおのずから限られ、住民や地域コミュニティなどの自主的な取り組みが重要となる。

そのため、このゾーンにおいては住民が自主的に行うまちづくりを市が支援・誘導するという住民参加のまちづくりを進める。

#### イ リーディングプロジェクトの導入によるまちづくり

##### —更新促進ゾーン—

このゾーンでは、その特性や成り立ちなどから一体的に整備すべき地域的な広がりをもつ「地区」の中に、活性化の核となる「拠点」を配置する。

その拠点に対して、活性化の起爆剤となるリーディングプロジェクトを導入し、歴史や文化の視点を取り入れるなど地区のイメージを高めるとともに、拠点的功能の強化・充実あるいは拠点相互の関連を強めることによって、地区整備に対する相乗波及効果の創出を目指す。そのことにより既存の都市機能の高度化・更新及び新規の都市機能の導入を集中的に促進するとともに、民間のエネルギーを誘導し、地区全体の一体的整備を先導する。

#### ウ 民間企業主導による地域の活性化

##### —高度化・転換ゾーン—

臨海部に位置するこのゾーンの活性化については、基本的に土地所有者であるそれぞれの企業の問題であるが、その動向は神戸経済を始め周辺地域に与える影響が非常に大きく今後も神戸の発展を先導していくべき役割を担うことが期待されることに鑑み、企業の社会的責任という側面からここで取り上げる。

市においては、企業との意思の疎通を十分に図るなど、企業の動向の把握に努め、適切な対応策を検討していく。

##### ㊦ 雇用機会の創出

重厚長大産業である造船、鉄鋼などの企業は、構造転換の中で技術開発及び人員削減などにより経営の合理化を図ってきた。

しかし、今後は地域において既存企業の高付加価値化、ハイテク分野への事業転換などによって、より多くの新たな雇用機会の創出が望まれる。

##### ㊧ 工場遊休地の活用

工場の業種・業態の高度化・転換等により生じた遊休地、余剰地については、都市型産業の受け皿としての利用を始め、高度利用、多目的利用を促進し、地域の活性化に資することが期待される。

第2節～第5節 地域整備構想(要約)

地域	将来像	地区単位のまちづくり	リーディングプロジェクト (19事業)	整備概要
西部	* 下町の良さは、くまなく残された環境に、快適なまちづくりのまち	【段階的整備によるまちづくり】 ○真野地区 ○御宮地区 ○長田南部地区等	リーディングプロジェクト (19事業)	* 良好な居住環境の段階的整備 * 住民参加のまちづくりの推進 * コミュニティ住環境整備事業、市街地住宅密集地区再生事業等)
	* 都市の魅力と機能の集積したまち	【リーディングプロジェクトの導入によるまちづくり】 〔1〕海岸線沿線地区 〔2〕新長田駅～長田港地区	(1) 海岸線の整備 「西部地域と都心を結ぶ活性化の動脈」 (2) 新長田駅前再開発 「副都心にふさわしい街と機能の整備」 (3) 五位池線整備 「海への道」としての南北軸の強化 (4) 大規模工場跡地の活用 「地域活性化に資する施設の総合的整備」 (5) 長田港再開発 「にぎわいのある水辺のアメニティ空間」 (6) 新築川沿整備 「豊かな緑住環境と道路の一体的整備」 (7) 「歴史の道」整備 「歴史と水辺環境を楽しむプロムナード」 (8) 菊藻島運河再開発 「マリナーナの整備と地域産業の高度化促進」	* 起終点等：新長田～和田岬～三宮～新神戸 * 路線延長：約10km * 駅前広場、道路等基盤施設の整備、ターミナル機能の強化 * 駅前周辺の市街地再開発 * 未整備区間約500mを拡幅し、シンボルロードとして整備 * 沿道再開発による魅力あるまち並みの整備 * 集客施設、公園・緑地・駐車場等(下水高度処理用地) * 高速道路へのアクセス機能、インナー工業団地 * マリナーナの整備、集客施設の立地誘導 * 漁港を生かしたフィッシュマーズワーフの立地誘導 * 高速2号線整備に合わせた河川沿い緑地・公園の整備及び住宅・住環境の向上 * 史跡、文化財を結ぶプロムナード「歴史の道」の整備 * 若者でにぎわう親水空間としての運河の整備 * マリナーナの整備などマリンスポーツのメカカカリ * マリナーナ・イングラストリーの振興
地域	* 水辺のアメニティと歴史や文化のかおりが織り成すまち	〔3〕兵庫・菊藻島運河地区		

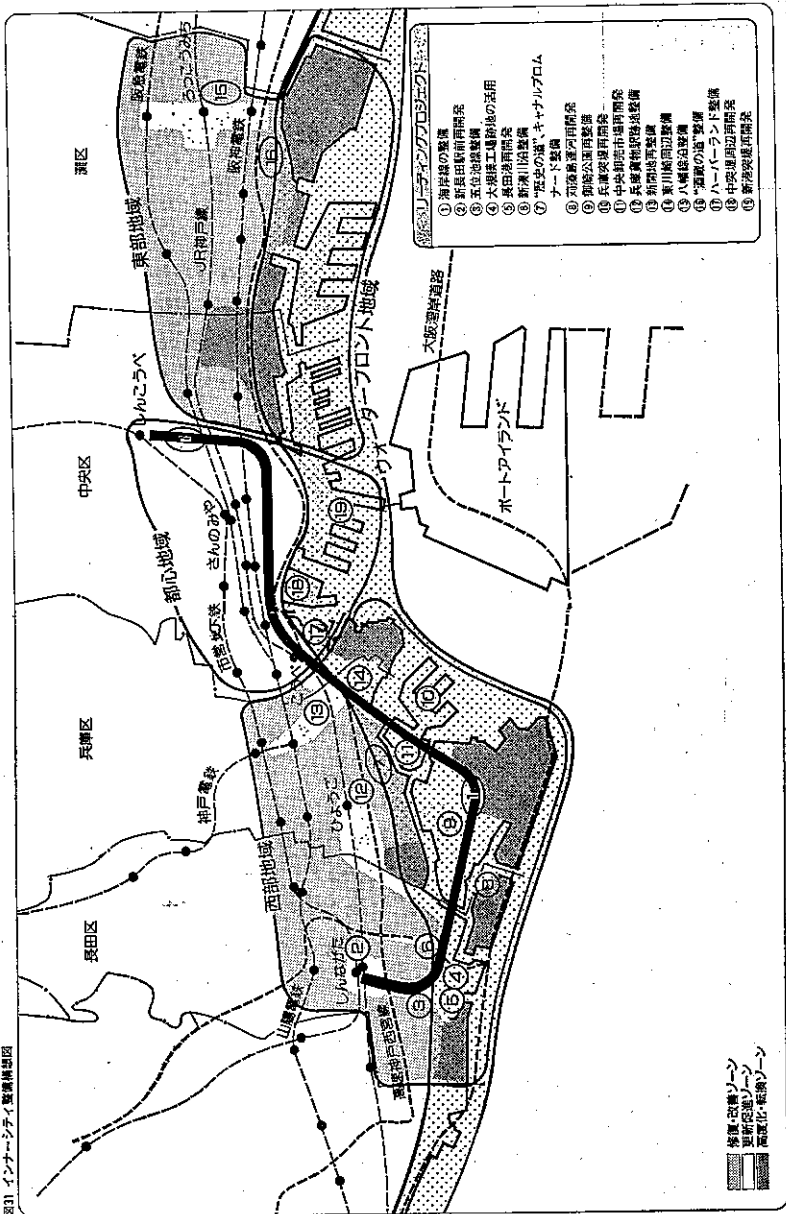


地域	将来像	地区単位のまちづくり	リーディングプロジェクト (19事業)	整備概要	
西部地域			(9) 御崎公園再整備 「魅力ある公園に再整備し 各機能を強化」	*子供を始め市民が楽しめる集客力と魅力のある施設の検討 *歴史の道、キャナルプロムナードとの連続性の確保 *埋立後の面積：約33ha *青果物の輸入基地としての整備、緑地の整備	
			(10) 兵庫突堤・中央卸売市場地区 [4] 兵庫突堤の多機能化に対応した青果物輸入基地	兵庫突堤再開発 「食生活の多機能化に対応した青果物輸入基地」	*西側の再開発及び市場機能の強化 *西側魚等のグルメ街・イベント広場の整備 *青空市場の実施
			(11) 中央卸売市場再開発 「既存機能の強化と食文化ゾーン」	中央卸売市場再開発 「既存機能の強化と食文化ゾーン」	*都市型住宅の建設による都市居住の促進 *個性的な商業施設や生活文化を楽しむ拠点づくり
			(12) 兵庫駅南地区 [5] 兵庫駅南地区	兵庫駅南地区 「都市型住宅の供給と生活中心機能の強化」	*商店街のモータル整備、都市型住宅の整備 *促進
			(13) 新開地～東川崎周辺地区 [6] 新開地～東川崎周辺地区	新開地再整備 「娯楽・商業・ダウタウン」	*老朽木造賃貸住宅等の建て替え促進、公的住宅等の整備 *湊町線やシブロボロロード等の整備、商業施設の共同化
東部地域			(14) 東川崎周辺整備 「総合的な住環境整備による下町の再生」	*集積する地場産業等の高度化の支援 *木工工業等の遊休地の有効活用 *良好な居住環境の段階的整備 (市街地住宅密集地区再生事業等)	
			(15) 八幡橋沿整備 「副都心の南北への拡充・強化」	*八幡橋線の拡幅・沿道再開発、六甲～新在家の南北軸の強化 *倉庫等を活用したファッション性の高い商業施設の立地誘導	
			(16) 「酒蔵の道」整備 「酒蔵等歴史的環境を楽しむるプロムナード」	*「酒蔵の道」整備 *魚崎郷、御影郷の酒蔵とのネットワークの強化	

地域	将来像	地区単位のまちづくり	リーディングプロジェクト (19事業)	整備概要
東部地域	<p>＊高次機能が集積するウォータータウンのまち</p>	<p>【民間企業主導による地域の活性化】 〔8〕東部臨海地区</p>		<p>＊産業の高度化及び国際化・情報化への対応 ＊都市との連携 ＊（大規模工場）の遊休地のあり方については、企業との意思疎通を図り、周辺地域との調和に配慮した有効活用を働きかけるとともに、必要に応じて将来の土地利用のあり方を企業と協力して調査・研究する。）</p>
都心地域	<p>＊ウォータータウンが広がるまち</p> <p>＊多様な感性とアメニティに包み込まれてみたいまち</p>	<p>【リーディングプロジェクトの導入によるまちづくり】 〔9〕ハーバーランド～新港第4突堤地区</p>	<p>07 ハーバーランド整備 「海につながる文化都心の形成」</p> <p>08 中突堤周辺再開発 「集客施設を備えた再開発による再生」</p> <p>09 新港突堤再開発 「高次機能を導入と港湾機能の高度化」</p>	<p>＊面積：約23ha、計画人口：約3,000人 ＊複合的な都市機能の整備と情報ネットワークの形成 ＊商業・業務、文化機能等複合機能の導入の検討 ＊旅客フェリーターミナルの整備、海上観光基地の整備 ＊旅客船舶ターミナル機能の拡充・強化 ＊国際貿易港の業務中核の形成</p>
<p>ウォータータウン地域（神戸のウォータータウン全体に広がる）</p>				
海洋性ゾーン	<p>＊海洋性ゾーン</p>	<p>○須磨から舞子に至るゾーン</p>	<p>＊養殖事業を中心に、公園、スポーツ施設等の整備を促進 ＊自然と調和のとれた景観の創造 ＊白石海岸大橋に対応した観光拠点の整備の促進</p>	<p>＊都市を築き始めるアーバンプレジャリーゾーンの形成 ＊広域交通機能が集積するターミナルシテイの形成</p>
マリンゾーン	<p>＊マリンゾーン</p>	<p>○西部第1工区から和田岬に至るゾーン</p>	<p>＊既存産業の高度化・転換の促進 ＊マリナー等スポーツ・レクリエーションの充実・強化</p>	<p>＊都市を築き始めるアーバンプレジャリーゾーンの形成 ＊広域交通機能が集積するターミナルシテイの形成</p>
国際・アメニティゾーン	<p>＊国際・アメニティゾーン</p>	<p>○和田岬から新港第4突堤に至るゾーン</p>	<p>＊港湾機能の拡充・強化 ＊産業機能の高度化の促進 ＊高次都市機能の導入と豊かな親水空間の創造</p>	<p>＊都市を築き始めるアーバンプレジャリーゾーンの形成 ＊広域交通機能が集積するターミナルシテイの形成</p>
港湾・都市機能複合ゾーン	<p>＊港湾・都市機能複合ゾーン</p>	<p>○新港第5突堤から東側のゾーン</p>	<p>＊国際化・流通革新に対応した港湾機能の高度化 ＊産業の高度化・転換の促進 ＊研究開発機能の導入等による高次都市機能の集積</p>	<p>＊都市を築き始めるアーバンプレジャリーゾーンの形成 ＊広域交通機能が集積するターミナルシテイの形成</p>

第6節 リーディングプロジェクトの事業化プログラムの（略） 実現に向けて（略）

図31 インターシティ圏整備構想図



## 新刊紹介

# 日本近代都市史研究序説 都市開発のフロンティア 現代国家の公共性分析 人間都市論

### ■「日本近代都市史研究序説」

織田信長の楽市楽座や、「自由都市」堺に都市のユートピアをみるわれわれは、都市を自然発生的なものとしてとらえている。今も昔も、人は交易のために交通の要所に集い、自然そこに町がつくられる。そして戦争などなんらかの理由でそれができなくなったとき、人は都市を見捨てるのであると。

歴史上の都市の興亡は大体このように考えられてきたといえよう。しかし、江戸時代には一寒村にすぎなかったわれわれの神戸にもこの物語はあてはまるのだろうか。

明治以降、日本の諸都市はかつてない膨張、発展を遂げたが、その間、急激な近代化に伴うさまざまな危機を経験している。米騒動をはじめ、都市の貧困から生じるそれらの試練を乗り越える原動力となったものは一体何であろうか。この問いに正しく答えるためには、従来見逃されてきた明治憲法下における地方自治の積極的側面に、光を当てなければならない。

この本の著者は、明治以降導入された近代的官僚制による専門家の行政が、膨張する都市の公共業務の処理を可能にしたと主張する。これを機に、近世都市は近代都市へと変質を遂げ、かつてのような成長の限界が取り払われた。そのうえで、著者は考

古学的な努力をはらって当時の文献を読み解き、いかにして都市行政が地方の名望家から官僚の手に委ねられていったか、その過程をたどることによって都市論の骨子としている。

著者によれば、当時の議会は有産者階級の代表で占められ、救貧施策に代表される社会政策には自分たちの負担が増すとして消極的であった。これに対し、上からの社会統合を目指す政府は、市長を独任制に改めて議会から独立させ、その権限を強化した。これは天皇を頂点とする執行機関の相対的優位をさだめた明治憲法思想を、地方にも及ぼしたものである。同時に、これは地方の名望家の支配に終止符を打つこととなった。

そして、その後普通選挙の実施にいたるデモクラシー運動の高まりに対し、都市行政の官僚支配を保証するために、議会の審査権の及ばない機関委任事務が導入された。これらによる一連の社会政策が功を奏して、都市が発展を続け、農村との格差が拡大していった状況から、やがて政府は都市に財源を委譲するよりも、地方交付金を通じて格差をならす方向へと傾いていったという。

著者の切り口は都市への政治学的アプローチとして異色といえる。しかし言及され

た諸制度の多くが実に今日まで存続していることから、現在の地方自治制度がかかえる問題を考えるうえで示唆に富むものである。ただ残念なことに、この本がいみじくも「序説」と名付けられた通り、著者の考察は戦前のファシズム台頭前で打ち切られており、現在との関連づけは読者が各自で行うほかはない。次回作が待たれる。

(小路田泰直 著  
栢書房 3,800円)

## ■都市開発のフロンティア

### —土地利用転換のヒントとその手法—

本書は、種地（本書の定義によると、「敷地」が「種地」であるためには、「敷地」に権利を有する者が、その「敷地」をその者の効用のために開発し、その上、その効果が周辺地域の空間構造の改善に及ぶように計画された場合にのみ、その「敷地」は「種地」と呼ぶことができる、としている。）開発について、開発の経験を有する異なった専門分野の人々の考え方をまとめたものである。

そもそも本書は、某製造業者が新たな企業戦略の展開にそなえて、ディベロッパー事業に対処するために基本的に知っておかねばならない知識とノウハウについて学ぶための社内研修の教材を骨子としている。

編者によると、「一般的に、既成のディベロッパーによる都市開発事業過程の管理はおおまかで、製造業の製品生産過程に比べると見劣りする。もし、製造業者がディベロッパーとして開発事業を展開し、メーカーがやってきた生産管理の方法を取り入れることに成功すれば、都市開発事業過程

は大いに改善され、都市開発産業の生産性も向上すると期待される」と述べている。

本書は3部の構成になっており、第1部「種地開発の背景」は、種地開発の直接的背景となる都市計画行政に関するもので、第1章は、戦後の我が国の都市計画行政が戦災復興から始まって、やがて大都市への人口と機能の急速な集中対策事業に変わっていく過程での都市計画行政の課題について論じ、第2章では、地方自治体の計画行政は如何にあるべきかを「港北ニュータウン」や「よこはま21世紀プラン」の実例をあげて論じている。

第2部「都市開発計画立案の考え方」では、計画を立案してから実施に至るまでのコンサルティングを行った人々の経験を通して、①事業の目的を設定する過程、②事業目標を設定する過程（事業目的を具体化し、事業の到達点を定量化する過程）、③事業目標に従ってつくられた施設空間を運営して、実際の効果を発揮させる過程について、羽田空港や伊豆三島地区などの具体的な演習問題を通じて、7章にわたり解説している。

第3部「計画を実現するための考え方」は、種地開発の計画が承認された後の事業化に関する考え方やノウハウについて、5章に分けてまとめている。ここでは、哲学性の欠如した計画をもとにした事業化はうまくいかないこと、種地開発事業をビジネス・プランニング、フィジカル・プランニング、マネジメント・プランニングの3つの側面からとらえるべきこと等々、多摩ニュータウン、筑波研究学園都市、港北ニュータウンなどの事業に携わってきた4人の

筆者の経験をもとにわかりやすく解説されている。

本書は、前述のように製造業者の社内研修の教材を骨子としているため、理解しやすく、また、実例をふんだんに使って説明しているので、都市開発の入門書としては最適であると思われる。

（川手昭二 編著  
鹿島出版会 3,296円）

### 現代国家の公共性分析

大阪空港訴訟や名古屋新幹線訴訟などを契機として、公共部門の在り方を問う議論がさかんにおこなわれるようになった。すなわち、従来、ア・プリオリに受入れられていた行政の公共性・公益性を、市民の立場から個々具体的に即して再検討していくことの必要性が指摘されるようになったのである。

公共性分析とは、このような認識に基づいて、人権・民主主義・平和といった憲法的価値に照らし、公行政の存在理由を改めて問い直そうとする新たな方法論であり、本書は、この分析手法を用いて、10年余にわたる共同研究を踏まえつつ国家行政の公益性について様々な角度から再検討を加えたものである。

本書は3部で構成されている。

まず、第1部「行政領域論」では、第1章「行政組織権力論」において、行政組織は国民による国民のための組織として設置・運営されるべきとしたうえで、各行政組織が人権の実現、公益の実現のために機能しているかを法令による授権・裁量統制に即して検討し、行政組織に関する公開・参

加の推進を図るべきとしている。また、第2章「公務労働論」において、公務労働の基本的性格を、主たる国民統制的機能と従たる公共的・社会的機能の2面性を持つものと分析し、国民の権利擁護と福祉増進という後者の機能を拡大させるための公務員制度の民主的改革の重要性を指摘している。この他、第3章以下では、地方自治、財政、租税、情報管理、行政監察、行政計画、都市行政、公共施設、福祉行政、経済行政の各観点から、行政の公共性について考察を行っている。

次に第2部「学際的アプローチ」では、国際法学、憲法学、行政学、刑事法学、労働法学、経済学といった他の社会科学の立場から現代国家の公益性についての分析を展開している。

最後に第3部「比較法的アプローチ」では、イギリス、ドイツ、アメリカといった先進資本主義諸国やソ連、ベトナムといった社会主義国を対象に行政の公益性について論じており、そこでは、ドイツ統一やソビエト社会における今日の危機的状況など極めてジャーナリスティックなテーマについての論及もなされていて興味深い。

かつて市民福祉の向上を掲げて華々しく登場した革新自治体を財政破綻と批判しつつ、行政減量化という旗印の下に政府第2臨調がすすめてきた行政改革を上からの行政再編とすれば、ここで提唱されている公共性分析の視点は、いわば下からの行政改革を展望するものということができる。

そして、各自治体が最大の市民福祉の実現を目指すとき、観念的福祉論の排除や効率的な財政運営への配慮は前提としながら

も、この公共性分析の視座から、改めて今日の行政、特に地方自治の現状を省みることとは極めて重要といえる。

こうしたことから、本書は、行政研究者のみならず行政実務者にとっても必読の書といえよう。

(室井 力 他編  
日本評論社 8,000円)

### ■「人間都市論」

まちづくりにあたり、必要なことの一つは、工夫を凝らすことにより、アーバン・ジャングルの中で疲れた現代人を、いかに緊張感から開放し、安らぎを与えることができるかということであろう。

まちの一角にある小さな公園が、都会のオアシスとして、多くの人々に、親しまれていることがあるし、街路樹が、その通りに個性的魅力を与え、人々に愛されていることもある。

大阪の万博当時にかたちづくられた、千里ニュータウンは、20年を経て、緑も育ち、落ち着いたものがある、質の高い住宅地となったが、計画的であるが故に満たされない点もある。

これからのまちづくりに、携わろうとする者には、これまで以上に、人間性重視の明確な哲学なり、理念が求められているといえよう。

本書は、様々な事例を紹介し、理論を構成することにより、人間味溢れるまちづくりへの提言をなすものである。

第1章「人間の空間」は、人間にとって都市空間とは何かについて、空間を人間の感性面から捉えることにより、都市空間の

持つ意義を解明している。

第2章「用の向こうにある建築空間」は、近代合理主義による機能的建築を、人間の情緒の欠落したものとして、批判的に捉え、建築の持つべき意義を考察している。

第3章「都市空間へのメッセージ」は、都市景観および緑と水に代表される都市の中の自然と人間との望ましい共生について論じている。

第4章「都市社会考」は、都市社会の動向を把握するとともに、公共交通の果たすべき役割を人間の心理面から捉えており、興味深い。

第5章「関西・大阪・そしてアジア」は、それぞれの地域特性・文化的側面から、あるべき都市像を描きだしている。

第6章「空間学へ」は、都市空間を体系的な新たな学問として構築していこうとする取り組みが見られる。

本書は、都市空間を多角的にかつ学問的に捉えることにより、都市計画ないし建築を、人間味溢れたものとし、まちが、人々の感性に潤いを与えるものとなることを目指している。

現代において、都市づくりに携わる者にとっては、当然認識していなければならない事項ばかりであり、こういった点の認識を踏まえて、人間に優しい、感性溢れる都市づくりが進められていくことが望まれる。

(紙野桂人 著  
学芸出版社 2,884円)

## 編 集 後 記

\* インナーシティ問題が、取り沙汰されて久しいが、その活性化には、新規開発地には無い様々な困難がある。インナー地区はかつて「過密の中の過疎」と言われたが、まだまだ過密であるという論者もいる。種地の問題、高齢者・単身世帯の比率の高さ、住・工・商の混在、複雑な地権者など、解決には、気の遠くなるような労力と根気が必要である。それに、いち早く真っ向から取り組む姿勢を見せているのが神戸市である。一方、インナー地区は、見方を変えれば、都心との近接性、比較的交通の便が良いことから、まちづくりに取り組む者にとって、大きな発展の可能性を秘めた地域であるとも言える。インナー地区に、魅力ある都市装置をつくりだし、外部から多くの人々がおしかけてくるようになればおもしろい。

\* 今回の特集は、「インナーシティ再論」をテーマに取り上げ、総論として、京都大学成田教授に、神戸市の総合的な取り組みを神戸市企画調整局石田課長に、住宅政策を神戸市住宅局伊藤局長に、新開地の活性化について立命館大学高田教授に、真野まちづくりについて神戸市都市計画局神戸局長に、ウォーターフロント論を甲南大学高奇教授にそれぞれ執筆いただいた。

\* 特別論文として、第6回神戸都市問題研究所・宮崎賞を受賞された、青森県板柳町木村町長と、東京大学蓮見教授に実践報告をいただき、また、都市経営研究会に「宮崎神戸市政の研究Ⅲ」を執筆いただいた。

## 都市政策バックナンバー

- 第52号 特集 都市生活の国際化 1988年7月1日発行
- 第53号 特集 国際経済と港湾都市 1988年10月1日発行
- 第54号 特集 都市と観光 1989年1月1日発行
- 第55号 特集 神戸市制100周年 1989年4月1日発行
- 第56号 特集 都市のアイデンティティ 1989年7月1日発行
- 第57号 特集 鉄道建設とその経営 1989年10月1日発行
- 第58号 特集 都市と医療 1990年1月1日発行
- 第59号 特集 宮崎市政の総括 1990年4月1日発行
- 第60号 特集 都市と文化産業 1990年7月1日発行
- 第61号 特集 都市と公共デベロッパーの評価 1990年10月1日発行
- 第62号 特集 インキュベータ政策の課題 1991年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。  
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 63 号

印 刷 平成3年3月20日 発行 平成3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 3-75887 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) 3814-6861  
印 刷 田中印刷出版株式会社



◎初めて学ぶ ◎基本を身につける ◎直前に総整理する

昇任昇格試験の学習の基本書として、初学者の入門書としても、また直前の総整理にも利用できる全編書下しの基本解説書。

全編書下し

## 基本解説シリーズ A5判

- |        |        |          |         |
|--------|--------|----------|---------|
| 1 基本解説 | 憲法     | 公法問題研究会編 | 定価1400円 |
| 2 基本解説 | 行政法    | 公法問題研究会編 | 定価1400円 |
| 3 基本解説 | 地方自治法  | 公法問題研究会編 | 定価1400円 |
| 4 基本解説 | 地方公務員法 | 公法問題研究会編 | 定価1500円 |
| 5 基本解説 | 組織管理   | 経営管理研究会編 | 定価1500円 |
| 6 基本解説 | 人事管理   | 経営管理研究会編 | 定価1500円 |
| 7 基本解説 | 事務管理   | 経営管理研究会編 | (近日刊)   |

公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12 phone:03-3230-3701 fax:03-3262-4910

地方自治を語るみんなの広場

〈予告〉

月刊

**自治** 1991. 3 定価460円(本体447円)

**フォーエグ** VOL.377

特集 第3セクターの展開

〈論 説〉

第3セクターの現状分析とその経営形態  
..... 遠山 嘉博

第3セクターの設立・運営のノウハウ  
..... 日本開発銀行

第3セクターに対する地方公共団体の  
関わり合い方 ..... 柴田 啓次

第3セクターをめぐる制度的問題点と  
今後のあり方 ..... 遠藤 文夫

〈事 例〉

第3セクターの設立の背景・運営に  
おける課題とその克服 ..... ほろくす

..... 久留米リサーチパーク

..... 宇奈月国際会館

..... 紀伊長島レクリエーション都市開

..... 横浜市ホームヘルプ協会

..... 神戸新交通

編 集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電 話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話03(3404)2251 振替口座東京3-133197

【地方公務員のための総合月刊紙】

# 地方自治ジャーナル

特 集

読者の要求にすばやく答え、またあるときは問題提起をし、ルポ・実務解説・事例研究などを行う。

11月号▶「パソコン通信への道しるべ」

12月号▶「憲法・行政法キーワード32」

現地報告

社会問題、まちづくり、文化事業など自治体に関する最新の動向を紹介。

速 載

列島視界 霞が関ニュース

地方公務員のための近未来予測事典

ジャーナル走査線 市民運動と行政

やさしい法律解説 公務員人生論etc.

地方公務員が必要とする知識・情報やエッセイを毎月好評掲載中。

■昇任・昇格試験講座

■誌上模擬試験

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川 2-3-4 川田ビル

電話 03 (3811) 5701

定価660円(〒実費)

年間定期購読料 7,260円

(〒無料)

—— (財)神戸都市問題研究所編／都市政策論集 新刊 ——

☆第14集 外郭団体の理論と実践 定価 2,500円

複雑化・多様化する行政ニーズに対応するためには、自治体も画一化された行政機構においてのみ留まっていることはできない。地域社会の活性化と市民福祉の向上のためには、外郭団体方式による準公共・市場サービスの分野への進出が、余儀なくされている。

しかしながら、これまで、外郭団体を総合的に捉えた文献は非常に少なく、本書は、神戸市の外郭団体の事例を中心に、経営理論と実践的戦略について、多角的な分析を加えたものである。

I 外郭団体の経営理論と運営課題

- 1 外郭団体原論
- 2 外郭団体の現況と設立要因
- 3 外郭団体の経営戦略
- 4 外郭団体における人事管理
- 5 外郭団体の会計原則

II 開発型団体の経営

- 1 神戸市都市整備公社の経営
- 2 外郭団体と不動産経営
- 3 交通サービスと外郭団体

III サービス型団体の経営

- 1 市民福祉振興協会の経営
- 2 神戸国際交流協会の経営
- 3 神戸国際観光協会の経営
- 4 神戸市民生活協同組合の経営

※ 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 ——

# 新修神戸市史

現在2巻好評発売中

A5判 各巻約750頁 定価5,000円

わかりやすく くわしく あたらしい 神戸の歴史

## 第1巻

「歴史編Ⅰ 自然・考古」

### (自然) 第1章

都市化の進展と神戸の自然

### 第2章

神戸の生物とその生態

### 第3章

神戸の地形と地質

### 第4章

神戸の自然史と化石記録

### 第5章

神戸の気候・水・大気

### (考古) 第6章

旧石器・縄文時代

### 第7章

弥生時代

### 第8章

古墳時代

### 第9章

神戸の遺跡

## 第2巻

「産業経済編Ⅰ 第一次産業」

### 第1章

明治前期の第一次産業

### 第2章

明治後期・大正前期の第一次産業

### 第3章

大正後期・昭和戦前期の第一次産業

### 第4章

昭和戦後期の第一次産業

各時期ごとに農業構造、地主・小作制、農業政策、農業経営と農産物流通、林野、漁業を記述

明治・大正・昭和期を通じる神戸市全域の農林漁業の変遷をつづる初めての通史

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」

「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行

予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

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

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所  
までお申し込みください。

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) TEL 078(252)0984

地方自治，都市経営の原典と実践の書。  
今日なお尽きぬ豊かな示唆と発想と  
政策課題への生きた対応能力を  
与えてくれる必読の名著，ここに完全復刻！

地方自治古典叢書

1. **都市政策の理論と実際** 関 一著
2. **応用市政論** 安部 磯 雄著
3. **都市独占事業論** 安部 磯 雄著
4. 改訂 **都市経営論** 池田 宏著

編集発行 (財)神戸都市問題研究所・地方自治  
古典叢書刊行会

編集代表 宮崎辰雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛  
柴田 護・高寄昇三・新野幸次郎  
藤田武夫・宮本憲一

**学陽書房**

- A5判上製函入
- 390～580ページ 各定価 4,000円
- 本文は写真製版による完全復刻版

東京都千代田区富士見1-7-5

TEL 03 (3261) 1111

振替東京7・84240

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- |       |                   |          |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| ☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| ☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集  | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集  | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集  | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集  | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集  | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |

### 都市研究報告

- |       |                         |          |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号  | 公共投資の効果に関する<br>実証的分析    | 定価 4000円 |
| ☆第5号  | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号  | 神戸/海上文化都市への構図           | 定価 3500円 |
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望            | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入         | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営<br>システムの実証的分析    | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第63号 ISBN 4-326-96087-6 C3331 P550E

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 (本体 534円)