

都市政策

季刊 第91号 '98. 4

特集 阪神大震災からの復興状況

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興	福島	徹
雇用の復興状況と分析	杉村	芳美
被災地域経済の復興の現状と課題	畑岡	啓二郎
都心業務機能の復興の状況と分析	矢倉	豊彦
	玉城	逸彦
震災復興における観光の状況と分析	大河原	徳三
応急仮設住宅の現状と生活再建	高橋	正幸

特別論文

震災復興における夢野地区の地図訂正	樋口	昌平
-------------------	----	----

行政資料

震災後3年間における復興の進捗状況 と取り組み	神戸市震災復興本部 総括局
神戸市行政改善懇談会報告書 ～行政改善への新たな提言	神戸市行政改善 懇談会

都市政策

第90号 主要目次 特集 阪神大震災の神戸の安全・安心まちづくり

安全・安心まちづくりの展開と課題	室 崎 益 輝
安全・安心まちづくりと市民 — 市民安全推進条例の意義 —	山 下 淳
防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくり への取り組み — 真陽地区の例 —	正 賀 伸
市民参加による防災と緑	松 岡 達 郎
消防と防災への取り組み	西 岡 保 雄
学校における防災の取り組み	正 木 進

行政資料

市民安全推進条例（仮称）に関する 検討結果について（報告）	市民安全推進条例 （仮称）検討委員会
安全都市づくりの取り組み状況について	神 戸 市

次号予告 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア

1

1998年7月1日発行予定

震災復興と市民活動・ボランティアの意義	高 寄 昇 三
災害救援システムとボランティア活動	渥 美 公 秀
被災地ボランティアの活動実態と分析	長 沼 隆 之
神戸市の市民活動支援施策の方向	神 戸 市
ボランティア活動支援基金の意義と効果	今 田 忠
外国人生活支援と市民活動	金 宣 吉
市民活動とコミュニティ・ビジネス	村 井 雅 清

は し が き

阪神・淡路大震災から3年余が経過した。被災地神戸ではこれまで内外からの励ましや支援を得ながら、平成7年6月策定の「神戸市復興計画」に基づいて復旧、復興の取り組みが続けられ、結果全体としては復興が着実に進みつつあるといえよう。道路の復旧は完了し、港湾施設についても平成9年3月までに復旧を終えた。また住宅の着工は統計によると、震災後から平成10年1月末までで11万7千余戸であり、震災で滅失した約8万2千戸をかなり上回っており、ハードの側面ではおおよそめどがたったのである。

一方において、被災した市民や企業に目を転じ、生活再建や産業復興の面をみると、順調なところとそうでないところがあることは否めない。平成10年2月末で仮設住宅の居住世帯は1万7千弱あり、そのうち転居先の決まらない人たちは現在約4千9百世帯となっている。また経済活動の面では、不況の中にあっても段々と回復しているようだが、規模、業種、地域などによる復興の格差が認められる。このように分野間における復興度のバラツキと課題の個別化が生じていることが神戸復興の現在の特徴である。

このようにならずしも容易ではない状況下にあっても、向後の復興をできるだけ早く効果的に仕上げていくことは皆の望むところである。それを実現するためには、まず今日までの震災復興の取り組み（行政の復興施策、市民や企業の再建活動）とそれによってこれまでに発揮された効果、また、もし反省すべき点があったのならその問題を丹念に分析・評価し、今後活かすことが大事である。さらに被災4年目の現時点における復興の実態と課題を多面的かつ的確に把握・認識した上で、復興の将来展望を明らかにする必要があることも多言を要しない。

蛇足ながら、現状を把握すべきその対象は複雑多様かつ膨大であり、なお時間の推移によって変転もきわまりなく、加えて調査の制度、コスト、能力の限界もあるため復興諸データの整備は非常に困難が伴う。しかし復興が被災者とそれを応援する者の願いである上は、工夫と努力によって復興作業に資する情報収集・分析を継続・徹底することは貴重な営為ではなからうか。

特集 阪神大震災からの復興状況

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興……………福 島 徹 3

雇用の復興状況と分析……………杉 村 芳 美 23

被災地域経済の復興の現状と課題……………畑 岡 啓二郎 34

都心業務機能の復興の状況と分析……………矢 倉 豊 48
玉 城 逸 彦

震災復興における観光の状況と分析……………太 河 原 徳 三 63

中核仮設住宅の現状と生活再建……………高 橋 正 幸 75

特別論文

震災復興における夢野地区の地図訂正……………樋 口 昌 平 105

潮流

時のアセスメント (124)……………神戸市定借バンク (126)

(仮称) こうべ安心サポートセンター (128)

行政資料

震災後3年間における復興……………神戸市震災復興本部
の進捗状況と取り組み……………総 括 局 130

神戸市行財政改善懇談会報告書
～行財政改善への新たな提言……………神戸市行財政改善
懇 談 会 165

新刊紹介……………172

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興

福 島 徹

(姫路工業大学環境人間学部教授)

1 はじめに

震災から丸3年が経過し、被災地の内と外においてその存在が指摘された被災状況に対する認識の温度差は、被災地内部においても復興格差の進行とともに顕在化してきているように思われる。水道、ガス、道路をはじめとする都市基盤施設や交通機関の驚異的早さでの復旧に応じて、自宅やその近隣における被害が軽微だった人々の生活は、日常の活動の範囲では震災は視野の外となり、もとの平穏な生活に戻ったかに見える。一方で、神戸市内だけでも約24,000戸の災害公営住宅の募集があり、供給過剰ともいわれるマンション建設が進んでいるにもかかわらず、平成10年1月末時点で依然として仮設住宅に居住を余儀なくされている約17,000世帯のうち転居先が決まっていない世帯は6,000世帯にのぼるといわれている。時間の進行とともに被災者のおかれていた実態は明と暗に向けて分化、多様化し、見えにくくなってきている。

本稿では、被災後3年間の神戸市内における建築活動、人口に関するデータをもとに、市街地の復興の状況を概観する。使用するデータは、被災状況に関するものとして日本都市計画学会関西支部と日本建築学会近畿支部計画部会が行った建物被災状況調査及び兵庫県都市住宅部計画課が行ったその補完調査の結果を筆者らが地理情報システムを用いて情報化した集計値、建物の滅失に関しては神戸市住宅局の震災復興基礎資料データ、建築活動に関しては神戸市震災復興本部総括局の建築動態統計データ、人口に関しては国勢調査データならびに住民基本台帳データを、いずれも町通、丁目を単位とする集計値の形で使用した。なお、被災度調査データは被害の軽微な地域は除外されていること、

震災復興基礎資料は公共建築物等を含まないことの制約がある。また、建築動態統計データは建築確認申請データに公的建築物の情報を付加した資料である。

2 建物の滅失

建物の再建、復興の状況を議論するためには、被災によりどのような建物がどれだけ取り壊されたかを見ておく必要がある。震災復興基礎資料データは被災1年後における滅失（建物として利用に供せないものも含む）、存続建物の情報が構造や用途等属性別に集計されており、建物の属性を棟ごとで見ると、建物1棟全てを解体したものを「完全滅失」、建物の一部が滅失したものの（例：長屋のうち1戸だけ解体したもの）を「部分滅失」として、表-1の1および表-1の2に集計している。全建物棟数の18%、区別で見ると木造住宅の倒壊と火災で最も被害の顕著だった東灘区と長田区で実に38.6%もの建物の滅失があったことがわかる。また、住戸数では部分滅失2,356戸のうち滅失戸数が1,163戸であり、79,283戸の住宅が滅失しており、これに、公営住宅が総数50,756戸のうち2,484戸が消失したと報告されていることから、神戸市全体では約82,000戸の住宅が失われたことになる。戸数の滅失率を見ると、全体で15.3%、区別では長田区で、39.5%と4割弱の住宅が滅失している。

さて、建物用途別にもう少し詳しく見てみると、老朽・木造建物の代表格ともいえる長屋・木賃住宅では東灘区における63.6%を筆頭に、灘区、長田区ではその半数以上が失われており、市全域でも41.4%と高い滅失率となっている。また併用住宅も28.3%の滅失率となっている。しかし、独立住宅は被害の軽微だった郊外の北区、西区でその割合が大きいため、全体としては比較的小さな値となっているが、被害の著しい既成市街地の6区では東灘区の36.5%を始め長田区や灘区で3割前後の高い滅失率となっていて、住戸数にして30,618戸が失われている。一方、マンションはその多くがRCやSRC構造であることから滅失率も3.6%と小さく、表に示す建物用途区分の中では一番被害が軽微であったといえる。しかし、いずれにせよ一瞬の間に起こった地震がこれだけの

表-1の1 建物用途別滅失状況

		棟 数			戸 数				
		存	部分滅失	完全滅失	※滅失率	存	部分滅失	完全滅失	※滅失率
全建物	東 灘	23,341	110	14,553	38.6	48,651	432	15,936	25.2
	灘	20,602	39	11,852	36.6	33,229	159	9,942	23.3
	中 央	19,890	71	5,567	22.1	38,196	242	5,797	13.7
	兵 庫	23,450	145	8,362	26.6	29,962	453	7,806	21.6
	長 田	25,089	132	15,642	38.6	36,004	349	23,134	39.5
	須 磨	29,323	87	7,565	20.7	51,812	415	10,566	17.5
	垂 水	43,632	30	2,499	4.9	81,808	64	3,069	3.7
	北・西	124,950	62	2,618	2.1	124,595	242	1,870	1.7
神戸市計		315,282	676	68,658	18.0	444,257	2,356	78,120	15.3

※部分滅失2,356戸のうち、滅失戸数は1,163戸であり、滅失戸数は79,283戸である。
※滅失率は、完全滅失と部分滅失を足したものを総数で割った率である。

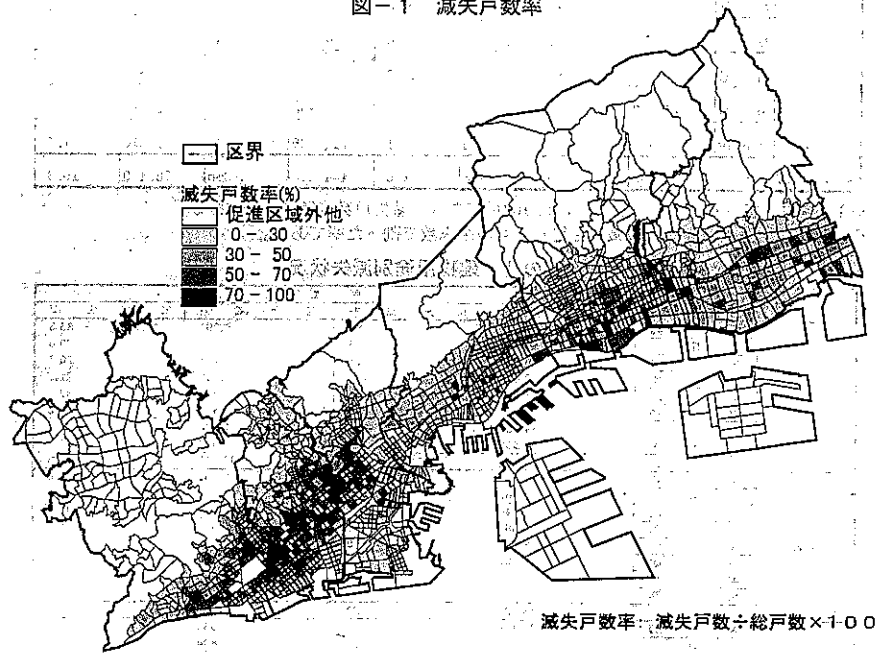
表-1の2 建物用途別滅失状況

		棟 数			戸 数						
		存	部分滅失	完全滅失	※滅失率	存	部分滅失	完全滅失	※滅失率		
独立住宅	東 灘	14,554	85	8,291	36.5	10,349	18	4,307	29.5		
	灘	10,349	18	4,307	29.5	6,756	18	1,728	20.5		
	中 央	6,756	18	1,728	20.5	9,055	121	2,407	21.7		
	兵 庫	9,055	121	2,407	21.7	13,568	123	6,312	32.1		
	長 田	13,568	123	6,312	32.1	20,421	103	4,455	18.2		
	須 磨	20,421	103	4,455	18.2	34,438	25	1,663	4.7		
	垂 水	34,438	25	1,663	4.7	70,556	50	914	1.3		
	北・西	70,556	50	914	1.3	179,771	543	30,075	14.6		
合 計		179,771	543	30,075	14.6	長屋 木賃	東 灘	1,950	50	3,352	63.6
灘	3,282	9	4,115	55.7							
中 央	2,144	20	1,546	42.2							
兵 庫	5,869	186	2,995	35.1							
長 田	8,904	132	11,679	56.8							
須 磨	5,522	109	4,849	47.3							
垂 水	8,841	24	1,107	11.3							
北・西	6,782	0	567	7.7							
合 計		43,284	530	30,112	41.4	マンション	東 灘	28,459	211	2,035	7.3
灘	17,678	105	804	4.9							
中 央	20,192	27	813	4.0							
兵 庫	9,247	48	545	6.0							
長 田	8,580	3	896	9.5							
須 磨	20,832	135	508	3.0							
垂 水	35,257	2	265	0.7							
北・西	35,783	179	50	0.6							
合 計		177,039	710	5,916	3.6	併用住宅	東 灘	2,506	58	1,591	39.7
灘	1,579	0	541	26.1							
中 央	7,954	167	1,485	17.2							
兵 庫	4,991	85	1,629	25.6							
長 田	4,287	33	4,112	49.0							
須 磨	1,670	59	700	31.5							
垂 水	802	13	19	3.5							
北・西	3,016	0	61	2.0							
合 計		26,845	480	10,138	28.3						
商 業		4,990	15	202	4.2						
工 業		593	38	84	17.1						
その他		11,725	40	1,893	12.2						
神戸市計		444,257	2,356	78,120	15.3						

※滅失率は、完全滅失と部分滅失を足したものを総数で割った率である。
※滅失には建物の部分的な滅失があったものを含む
マンションは自己所有及び賃貸の非木造住宅
その他には住宅付附属、農漁業系家屋等を含む

ストックの喪失をもたらしたわけで、あらためてその破壊力を痛感させられる。神戸市では、被害が集中し、災害に強いまちづくりを進めていく区域として震災復興促進区域を設定しているが、これらの地域における戸数ベースの滅失率の分布を図-1に示す。

図-1 滅失戸数率



3 建物建設の動き

被災した建物の除去が終わると、順調であればその地での再建が始まる。被災後3年間における建築活動から見た市街地復興への動きがどのようなものであったのか、建築動態統計データを用いて、再建に向けた足取りを概観する。図-2に建物の用途別着工棟数の推移を示す。これを見ると建物の建設活動は地震後3ヶ月を経過した頃より活発となり、総数ではその年の8月から10月にかけてピークとなっている。その後、冬に向かって徐々に減少し、1月を底に再び春に向けて緩やかに増加に転じているが、それほど山の山とならずに、3月をピークに徐々に減少している。この傾向は3年目もほぼ同様で、2月を底に

図-2の1 震災後3年間における建物の着工棟数の推移(1/2)

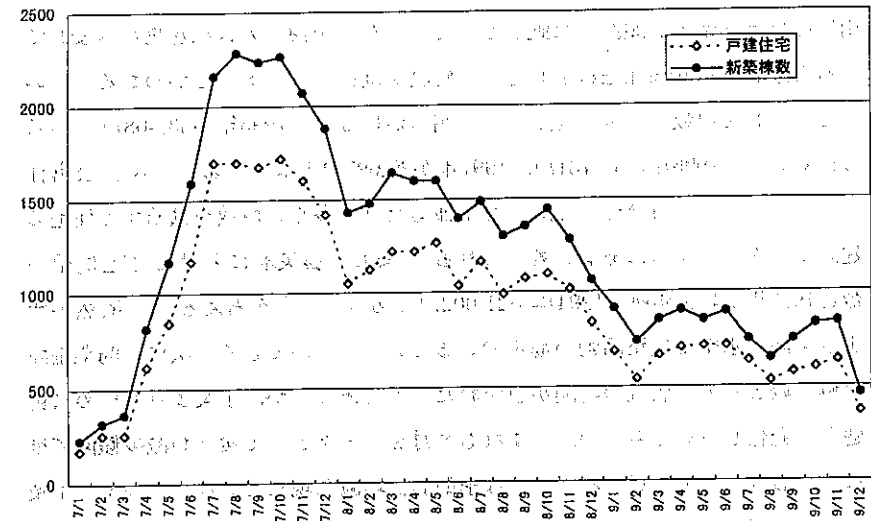
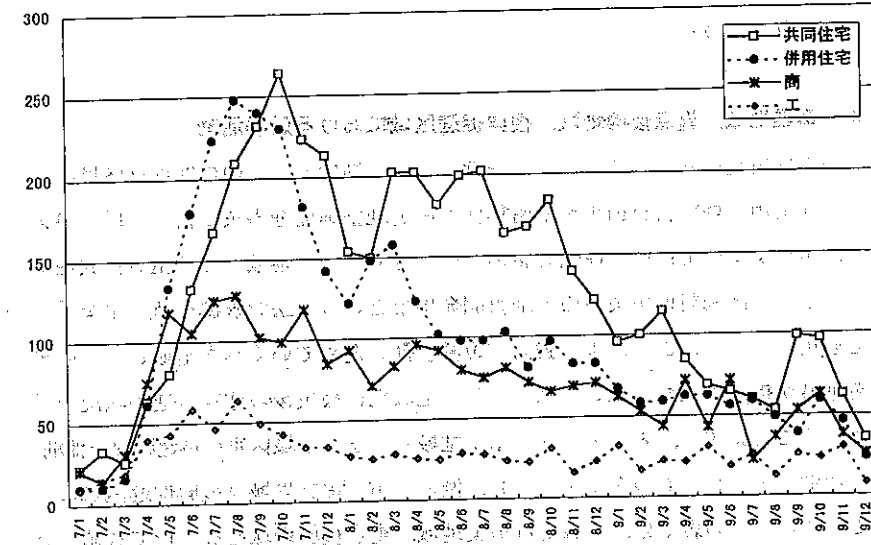


図-2の2 震災後3年間における建物の着工棟数の推移(2/2)



微増を始め4~6月にかけて小さな山を形成するが、前年度に較べるとさらにその比率は小さくなっている。

用途別に建築棟数の推移を見ると、総数の75%を占める戸建て住宅および併用住宅はほぼ全体と類似した動きをしているが、規模の大きな建物が含まれていると思われる共同住宅は少し遅れて建設が進行していることがわかる。このことはこれを戸数ベースで見るとより明らかになり、1995年が33,408戸であるのに対して、1996年が49,731戸、1997年が26,097戸となっており、災害公営住宅やマンション、賃貸住宅といった1棟あたりで多くの戸数を供給する住宅の建設ピークは2年目にあると考えられる。また、震災前における住宅供給戸数は1993年が17,053戸、1994年が21,002戸であったことを考えると、依然平年よりも高い水準で建築活動が進んでいるということが出来る。次に、商業施設は働く場としての店舗の再開が急がれたこともあってか、工業よりも早めに再建が活発化しているものの、いずれも8月をピークとして緩やか減少傾向で推移しており、住宅で見られたような季節的な増減も現れていない。商業や工業は建物を建てるにあたっては、その後の収支見通し、経営の安定性が必要であり、顧客となる住民の地域への戻りや、景気の動向にも大きく左右されていることが推測できる。

4 事業地域、重点復興地域、復興促進区域における建築活動

市街地再建に向けたまちづくりを進めていく地域としての復興促進区域の中で、住宅市街地総合整備事業や密集住宅市街地整備促進事業と言った任意事業の活用による住宅供給や住環境整備を押し進めていく地域として重点復興地域が、さらに区画整理事業や市街地再開発事業といった法的根拠を持つ事業手法を適用することにより、より強力で復興を押し進めていくべき地域としての事業地域が指定された。ここでは、これら地域別に被災後の建物再建の状況を見ていくことにする。表→2、3に指定地域別、また全域区別の再建状況を棟別、戸数別にまとめたものを示す。なお、例えば重点復興地域は復興促進区域に含まれるが、この表では、それぞれ事業地域、重点復興地域を抜く形で数値を整理している。従って、復興促進区域の数値はそれ以外の指定を受けていないいわゆる「白地地域」を指しており、自力復興型の地域と見ていただきたい。表

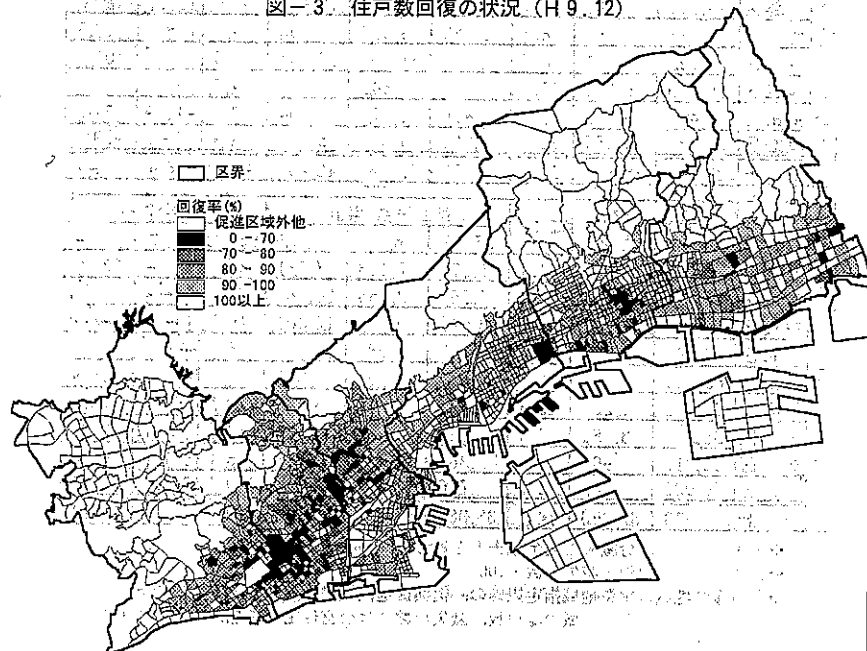
中の再建率は、減失棟数および減失戸数に対する地震後着工された建物棟数および住宅戸数（実際には1月17日で切るのは難しくほぼ地震後に新たに建ててくるものであるとの理解から1月も含めてそれ以降に届け出し、着工されたものの累計をとった）を除いたもののパーセント、いわゆるフローとしての割合である。従って、必ずしも市街地としての回復の割合を示すものではないことを注意していただきたい。

表を見ると、まず住戸数の再建の進展に比して棟数ベースの再建が著しく遅れていることが読みとれる。1997年時点では長田区、須磨区を除きいずれの区も震災前の水準をはるかに上回る再建、供給状況を見せているのに対して、棟数ベースでは西区、北区を除くと50%に満たない状況にある。確かに狭小な宅地や既存不適格であった建物の再建において共同建て替え等が検討され、試みられつつあり、このような場合棟数はむしろ減少する。しかし、この数値はそれ以上に従来の木賃住宅に代表されるような低層住宅にかわり災害公営住宅に見られるような中高層の共同住宅の大量供給が行われてきていることが背景にあると考えられる。これにより、確保すべき戸数としては、例えば神戸市が民間住宅も含めて震災後新たに供給すべき住宅として設定した72,000戸の目標値をはるかに越える供給量の達成を可能にした。したがって、住戸数の目覚ましい回復の一方で市街地の至る所で、瓦礫撤去後の空地が散在する結果となっている。もう一つの特徴として、この住宅供給の内の2割弱、約19,000戸が被災のほとんど見られなかった郊外区の西・北区で建設されてきていることである。このことは後で論ずる人口回復問題を考えるとき一つの重要なポイントとなる。つまり、人口配置の適切性において言えば、1世帯2人として、また人口が神戸市全体で震災前の水準を回復したとした場合、被害の顕著な既成市街地から38,000人の人口流出の受け皿が用意されたと言う見方もでき、被災のひどかった既成市街地への人口の回復をより困難にする一因となりかねない。

さて、それではもう少し詳しく3つの地域別に状況を見てみよう。まず、棟数ベースでその全体の値を見ると、復興促進区域、重点復興地域、事業地域の順に再建が進行していることがわかる。が、最も進んでいる復興促進区域にお

いてすら50%前後と言った状況であり、被災後3年が経過した数字としては非常に厳しいと言えよう。さらに、住戸ベースでよく指摘される長田区の遅れはこの数字からは見えないが、事業地域、重点復興地域においては東灘をはじめとする東部地域に対して西部地域の方がやや遅れていると言えよう。次に住戸数ベースで見ると、確かに一年目は被害の比較的少ない促進区域が先行しているが、2年目からはその差が狭まり、また逆転する区が多く出てきている。このことは、例えば灘区では市街地再開発事業に伴う高層住宅の着工によるものと推測され、具体的には事業の進展に伴う中高層住宅の住戸の大量供給が背景にあるのではないかとと思われる。事業地域では、区画整理事業地域が住民合意プロセスにおいて時間がかかっている分、遅れが顕著となっている。図-3に1997年12月時点における住戸数回復の状況を地図に示す。この図は、市街地の全体的な被災からの回復を表す意味で回復率は被災前の全住戸数を分母として1997年12月時点での推計住戸数を除いたものである。

図-3 住戸数回復の状況 (H9.12)



5 住宅のタイプから見た建物の再建状況

ここでは、建物再建の状況を量的側面だけでなく、質的な側面にも目を向けながら住宅のタイプ別にその滅失と建物着工状況を見てみたい。表-4に戸建て、長屋木質、マンション、併用の4つの住宅タイプ別のこれら数値をまとめたものを示す。それぞれのタイプの滅失数を対比してみると、戸建て住宅は滅失数をやや上回る33,420戸建設されているが、北区と西区での9,413戸を除くと78.4%の再建率となる。長屋木質は30,642戸もの住戸が失われたが、再建は4,213戸で13.7%にとどまっている。一方、マンションは6,626戸に対して57,405戸と9倍近い増加を示している。併用住宅は長田区の46.8%を除くといずれの区でも震災前を上回っていて全体で1.4倍強の再建率となっている。

全般的に見て、滅失した長屋木質は戦前に建てられた広さも十分とは言えない住宅が多かったことから、近年の居住水準を考えるとそのまま再建が進まないのは当然とも言えよう。この住宅供給の質的レベルに近づけて再建を進めて行くには、規模の拡大、宅地の拡張、建物の非木造化等検討解決を迫られる課題を一つずつクリアして行く必要がある。一方で公的災害公営住宅の大量供給や供給過剰とも言われるマンション等の建設状況を考えると、3年経過したまま空地のまま放置されている所がそこそこに見かけられるのも致し方ないことのようにも思われる。また、これらの長屋木質住宅は低額家賃の供給源であったことから、そこを追われた多くの人達が供給過多と言われながら負担能力のレベルがあわず仮設住宅に取り残されてしまうと言う、もう一つの現状をつくりだしている。

6 住宅の利用関係から見た建物の再建状況

表-5は震災後3ヶ年における住宅の着工状況を利用関係から整理し、また震災前3ヶ年のデータも加えてまとめたものである。これを見ると、震災後建てられた110,601万戸の住宅の半分弱の52,308戸が貸家として建設されていることがわかる。ついで、持家が30,413戸、分譲が27,004戸となっている。これは平年の構成比から見て独立住宅の滅失が約3万戸あったことを考えると、持

表 4 住宅タイプ別に見た住宅の再建状況

区	※滅失戸数			建築届出戸数(H7.11.19.2)			※再建率		
	戸建て	長屋木賃	マンション併用	戸建て	長屋木賃	マンション併用	戸建て	長屋木賃	マンション併用
東	3,376	3,402	2,246	6,231	765	12,074	74.4	22.5	537.4
灘	4,325	4,124	909	4,278	639	8,739	2,995	15.5	961.4
中央	1,744	1,568	840	1,234	277	7,981	70.8	17.7	946.5
兵庫	2,528	3,181	593	2,131	427	6,294	2,263	13.4	1061.4
長田	6,485	11,711	899	4,033	988	4,865	62.7	5.9	541.2
須磨	4,588	4,958	643	3,393	513	3,939	791	10.3	612.6
無水	1,688	1,131	267	2,707	188	4,907	452	16.6	1837.8
北	529	154	71	4,305	285	2,172	244	185.1	3059.2
西	485	413	158	5,108	431	6,467	366	1174.3	4093.0
計	30,618	30,642	6,626	33,420	4,213	57,405	109.2	13.7	866.4

※滅失戸数は、部分滅失と完全滅失とを足したものの。

※再建率=着工戸数÷滅失戸数×100

※マンションは自己所有及び賃貸の非木造共同住宅をさす。

家比率が増していることは容易に理解できよう。また、貸家が半数近くあることは、市が2万戸を越える災害公営住宅の建設を行ったことや、被災者の財政的負担力が考慮された結果とも言える。さらに戸あたり床面積を見ると、持家と分譲住宅で平年を大きく下回っている。その点で、再建主体が個人の被災者でない給与住宅や一時的な大量資金を必要としない貸家が平年同様もしくはそれを上回っているのは興味深い。それぞれの3年間における住宅の総供給量の比を見ると戸数ベースで2.1倍、床面積ベースで1.9倍となっており、平均2倍強の住宅供給が3年間続いたと言える。

7 市街地の地域属性から見た建物再建の状況

ここでは建物の再建状況を、その立地する市街地の属性から見ていくこととする。図-4に地域を表象する6つの指標をもとに再建率で区分した地域の占める割合によりグラフ化を行った。再建率は、地震後着工戸数の滅失戸数に対する割合である。この再建率の値によって0~40%を再建の遅れている地域、40~120%を中間的地域、120%以上を再建の進んでいる地域として町丁を分け、各指標のランク値におけるこの3つの地域の構成比を示している。例えば長屋木賃率を見るとその割合が最も高い60~80%の地域では再建率の低い0~40%の地域の割合が52.0%と高く、木賃率が小さくなるにつれて低再建率の町丁の割合が減少し、逆に再建率の高い町丁の割合が増えていることが読みとれる。これと同様の傾向が、戦前建物率や狭小宅地率においても見ることができる。非建蔽率は1/2500デジタルマップの建物ポリゴンの面積の町丁ごとの集計値をそれぞれの町丁面積から引いた面積、すなわち建物に覆われていないオープン率とも言える指標である。この指標による区分ごとの再建状況別の割合を見ると、非建蔽率が高いほど低再建率の割合が小さく、稠密性の高い20-40%の地域では低再建率を示す町丁の割合は45.2%と多くなっている。

これらの結果から、震災前の市街地の状況が良好とは言えない地域ほど再建の遅れが目立つと言え、平常時の都市計画における地道な基盤整備、環境改善を進めていくことが、被災後の比較的円滑な市街地再建を可能にするというこ

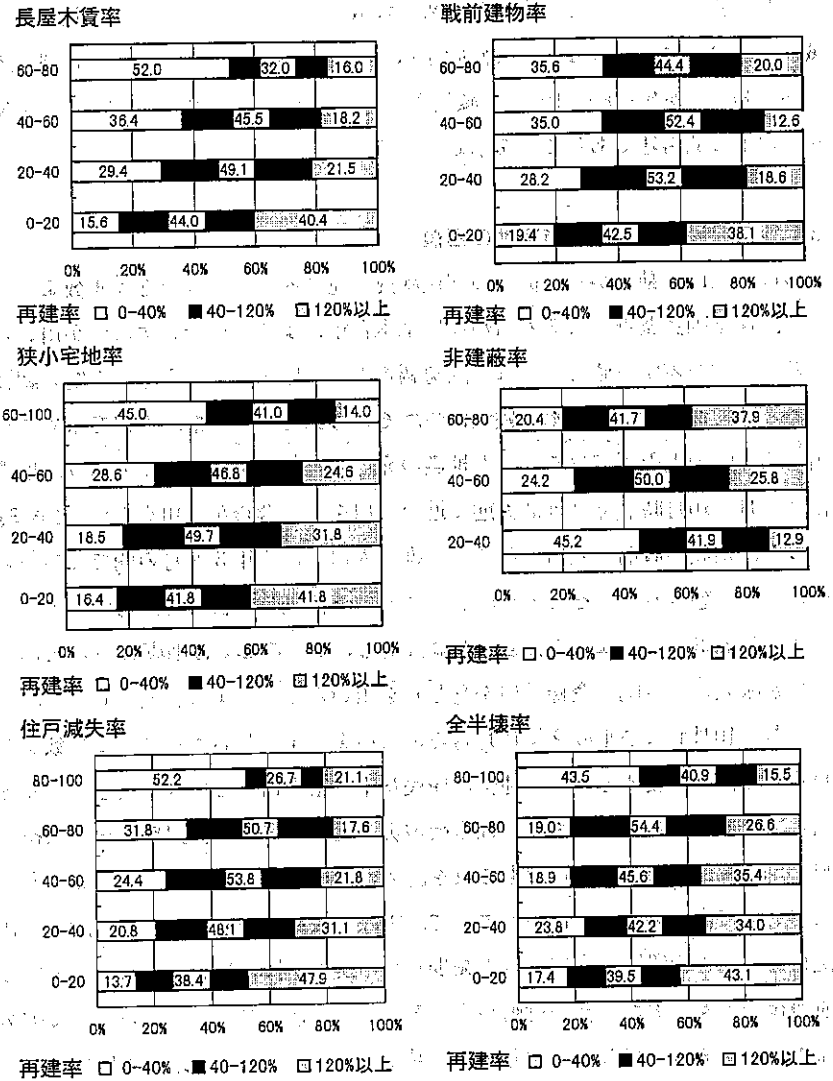
表-5 震災前後3年における利用関係別戸数及び延べ床面積の状況（新設着工住宅）

	総戸数		貸家		持ち家		貸家		持ち家		分譲				
	戸数	延床面積	戸数	延床面積	戸数	延床面積	戸数	延床面積	戸数	延床面積	戸数	延床面積			
東灘	21,969	1,764,827	80.3	6,618	770,018	116.4	9,600	484,317	50.4	123	8,625	70.1	5,605	500,345	89.3
灘	16,709	1,176,261	70.4	4,549	2,459,448	101.0	9,395	469,861	50.0	57	2,143	37.6	2,703	244,549	90.5
中央	12,740	854,171	67.0	1,431	1,147,943	103.4	7,605	431,560	55.7	147	13,830	94.1	3,553	260,406	73.3
兵庫	11,156	739,845	66.3	2,568	2,433,380	94.8	6,208	331,374	53.4	162	10,299	63.6	2,154	151,958	70.5
H7/長田	11,733	823,017	70.1	4,197	3,380,366	90.6	5,724	296,531	51.8	60	2,594	43.2	1,721	142,534	82.8
H9/須磨	8,661	589,547	79.6	3,208	348,145	108.5	3,542	178,642	50.4	28	1,216	43.4	1,880	161,293	85.8
垂水	8,255	577,948	82.1	1,811	229,435	126.7	3,481	180,576	51.9	75	6,463	86.2	2,882	261,474	90.7
北	7,006	751,780	107.3	2,535	379,676	149.8	1,493	32,198	55.1	12	1,116	93.0	2,955	288,534	97.6
西	12,372	1,160,957	93.8	3,746	489,323	140.0	5,260	308,804	58.7	158	4,404	75.9	3,551	358,289	100.9
全城	110,601	8,638,353	78.1	30,413	3,447,754	113.4	52,308	2,763,863	52.8	722	50,690	70.2	27,004	2,369,382	87.7
H4-6全城	52,707	4,482,246	85.0	9,511	1,352,254	142.2	22,362	1,161,322	51.9	1,285	82,520	64.2	19,549	1,886,117	96.5
H6全城	21,002	1,762,296	83.9	3,542	506,938	149.1	36,968	478,921	53.4	305	21,495	70.5	8,187	754,942	92.2
H5全城	17,053	1,420,051	83.3	3,054	433,425	141.9	7,601	401,479	52.8	483	25,412	52.6	5,915	659,735	94.6
H4全城	14,652	1,299,899	88.7	2,915	411,891	141.3	5,793	280,922	48.5	497	35,613	71.7	5,447	571,440	104.9
H7-9/H4-6	2.1	1.9	0.9	3.2	2.5	0.8	2.3	2.4	1.0	0.6	0.6	1.1	1.4	1.3	0.9

(注) H7-9は建築動態調査データ当該期間届け出分
H4-6は住宅着工統計

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興

図-4 町丁目別地域属性から見た再建状況



(注) グラフ中の数値はそれぞれの再建率の範囲にある地域(町丁目)の割合。
長屋木賃率、戦前建物率はそれぞれ全住宅床面積に対する割合。狭小宅地率は50㎡未満の割合。非建築率は地域面積から建築面積を除いた面積の割合。再建率=着工戸数/減失戸数×100

とができる。次に下段の2つのグラフは地域の被災の状況が個別の再建にどのような影響を与えているかを見るために作成したものである。これを見ると、滅失、被災いずれもほぼ同様の傾向を示しているが、滅失の方がより再建との関係が強く、滅失率80-100%の滅失率の地域にあっては実に52.2%の町丁で40%以下の低再建であることを示している。

8 人口の動きから見た市街地の回復

最後に人口の動きから市街地の回復状況を見てみたい。人口を表す数値としては、通常国勢調査による人口か住民基本台帳による人口のいずれかが用いられる。実態を表す数値としては、国勢調査人口が望ましいが5年に1度の調査であることから、住民基本台帳人口や、その移動をもとに推計人口を求めて利用する。阪神大震災ではちょうど地震の発生した年が国勢調査年であり、地震後9ヶ月の10月時点ではほぼ実態に近い人口をこの調査から知ることができる。しかし、地震の直前の人口となると、推計人口では4年3ヶ月の間での誤差の広がりも予想される。そこで平成2年における住民基本台帳と国勢調査との人口差が13,656人であったことを誤差の目安として、ここでは地震直前の人口として台帳人口(外国人登録人口を含む)を用いることとする。表-6に平成7年1月、10月および平成9年12月時点の人口を示す。なおさらに、この数字を見る上で注意を要するのは、通常の住民基本台帳人口とは異なる実態との差を含んでいる点である。つまり、地震後被災した人の多くは住民票を移す余裕も無く別の場所に避難し、行政もこれを認めた。従って、数字どしてどこにも現れない形で人々の移動が行われていて、実際の人口の把握がきわめて困難な状況にあり、どの段階で人口が一番減少したのかも正確にはわからない。表では避難後の人々のおおよその行動から、それほど乖離していないと思われる国勢調査人口をそれと見なして参考までに減少人口を示した。最近の人口については、神戸市は水道の契約戸数から1,474,000人という平成9年12月時点の試算人口を公表しており、台帳人口との差が約18,000人とその差も少なくなってきたと思われるので、これくらいの誤差を前提として、平成9年12月時点の

表-6 神戸市における被災後の人口の動き

区名	人口701	人口710	国調人口	減少人口	減少率	台帳差	人口912	人口回復率
東灘区	4,474	3,554	2,494	-1,980	44.3	-1,060	3,388	75.7
灘区	9,311	7,878	5,589	-3,722	40.0	-2,289	7,237	77.7
兵庫区	9,973	8,941	7,179	-2,794	28.0	-1,762	8,516	85.4
長田区	16,495	14,006	8,932	-7,563	45.9	-5,074	12,713	77.1
須磨区	3,046	2,530	1,110	-1,936	63.6	-1,420	2,122	69.7
総計	43,935	37,558	26,071	-17,864	40.7	-11,487	34,635	78.8

区名	人口701	人口710	国調人口	減少人口	減少率	台帳差	人口912	人口回復率
東灘区	29,914	25,773	21,050	-8,864	29.6	-4,723	26,175	87.5
灘区	53,088	45,878	34,597	-18,491	34.8	-11,281	46,522	87.6
中央区	12,356	11,880	11,213	-1,143	9.3	-667	12,012	97.2
兵庫区	20,660	19,021	15,772	-4,888	23.7	-3,249	20,346	98.5
長田区	58,172	51,025	35,001	-23,171	39.8	-16,024	46,718	80.3
須磨区	5,673	4,954	2,735	-2,938	51.8	-2,219	4,426	78.0
総計	179,227	157,882	119,601	-59,626	33.3	-38,281	155,540	86.8

区名	人口701	人口710	国調人口	減少人口	減少率	台帳差	人口912	人口回復率
東灘区	160,479	143,468	123,996	-36,483	22.7	-19,472	147,367	91.8
灘区	112,671	101,417	85,151	-27,520	24.4	-16,266	101,313	89.9
中央区	95,067	89,107	82,230	-12,897	13.5	-6,877	86,747	91.2
兵庫区	118,544	110,345	97,730	-20,814	17.6	-12,615	107,992	91.1
長田区	132,998	120,335	95,969	-37,029	27.8	-24,366	111,858	84.1
須磨区	65,859	59,344	48,507	-17,352	26.3	-10,837	57,805	87.8
総計	685,618	624,016	533,583	152,035	22.2	-90,433	613,082	89.4

区名	人口701	人口710	国調人口	減少人口	減少率	台帳差	人口912	人口回復率
東灘区	192,138	175,615	157,597	-34,541	18.0	-18,018	180,848	94.1
灘区	124,338	113,271	97,473	-26,865	21.6	-15,798	113,361	91.2
中央区	113,225	107,751	103,705	-9,520	8.4	-4,046	104,905	92.7
兵庫区	119,752	111,516	98,853	-20,899	17.5	-12,663	109,082	91.1
長田区	133,876	121,215	96,807	-37,069	27.7	-24,408	112,670	84.2
須磨区	191,102	185,175	176,507	-14,595	7.6	-8,668	180,915	94.7
垂水区	239,935	239,611	240,202	267	-0.1	591	233,933	97.5
北区	218,843	225,007	230,473	11,630	-5.3	5,466	229,111	104.7
西区	200,756	210,248	222,163	21,407	-10.7	11,915	227,126	113.1
総計	1,533,965	1,489,409	1,423,780	-110,185	7.2	-65,629	1,491,951	97.3

注) 減少人口=人口701-国調人口, 減少率=減少人口÷人口701×100, 台帳差=国調人口-人口710, 人口回復率=人口912÷人口701×100
人口の後の701,710,912は平成7年1月,10月,平成9年12月を示す。

台帳人口で人口の回復状況を見ることとした。

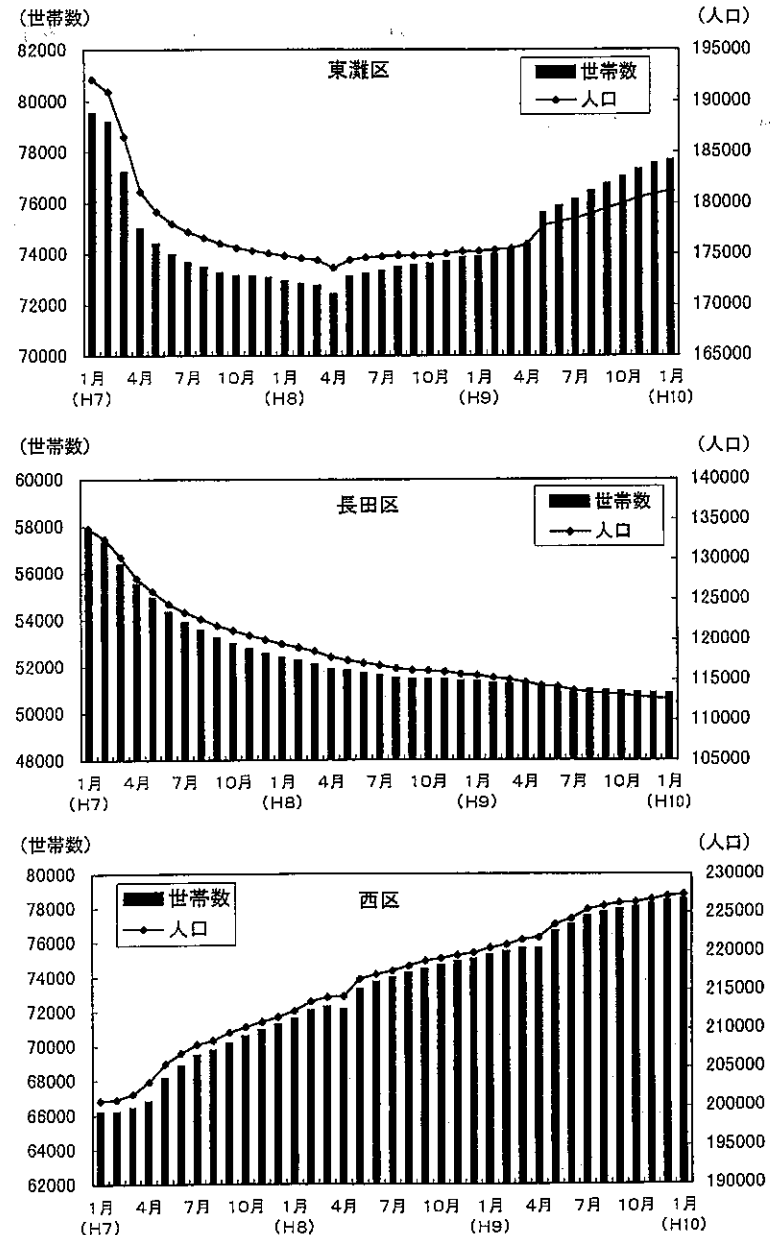
地震による人口減少は被害の集中した事業地域では約4割で、以下重点復興地域では3人に1人住んでいた場所を離れていることになる。総数では復興促進区域で約15万人、神戸市全域では郊外区の西区や北区が避難先としての役割を果たしたことから少し相殺されて約11万人の人口減少があったことになる。平成9年12月時点での人口の回復はやはり事業地域が一番遅れていて、8割に達しておらず、促進区域で9割弱である。地震以来の3年間の特徴的な3つの区の人口推移を図-5に示す。これを見ると東灘区は少しずつ人口が回復しつつあることがわかる。長田区は依然台帳ベースでの減少が続いているが、これは実態としての減少の進行と言うよりはすでに転出している人が、必要に迫られて、あるいは諦めて住民票を現在の避難先に移すことによる減少を示すものと推測される。下段の西区はその逆で、また実際にそこに恒久住宅を求めて移り住むケースもあるものと考えられる。

いずれにせよ、神戸市全域で5%程度の人口が戻っていない状況にあり、回復のピッチは遅いと言わざるを得ない。さらに、区別に見ると長田区などでは9割を大きく下回っており、その数字はさらに下がることも考えられる。少子化時代の今日、全体として人口が増える要素に乏しいことを考えると、インナーエリアに震災前の人口を戻すことは非常に難しいと思われる。これまでむしろ過密であった地域もあったわけで、好ましいまちづくり、適切な人口配置という視点で、改めて見直してみる必要があるように思われる。

9 おわりに

十分な、また完全な情報がなかなかおさえられない中で、大まかに被災後の建物を中心とした復興の状況を概観してきた。住まいももはや数の議論ではないと言われている。本来都市は緩やかな変化の中で時間をかけて醸成されるべきものであろう。阪神大震災は大都市をおそった直下型の大地震であっただけに、時間軸を大きく圧縮したかのような急激な変化をもたらし、準備のないままに人々を追いやってしまった。これまでの3年間は問題は残しつつも応急的

図-5 震災後の人口と世帯数の推移（平成7年1月～平成10年1月）



な対応が計られたステージであったといえよう。これからのステージは、震災直前の状態への回帰ではなく、今の状況を受け止めた上で、安心、安全で住みよいまちづくりに向けて、一步踏み出すスタートラインに立っているという認識で望むことが必要のように思われる。

雇用の復興状況と分析

杉 村 芳 美

(甲南大学経済学部教授)

震災から丸3年が経過した。雇用の面でも復興は進んでいるように見える。被災地での有効求人倍率は、すでに震災前の水準を上回るようになっている。しかし、表面的な数値の回復の一方で、まだまだ多くの問題が残ったままになっている。他の領域においても同様であるが、震災からの復興はたんに数値上の回復ではなく被災者・被災地の生活内容の回復があってはじめて実現することである。雇用の復興も、被災者・被災地における仕事生活の内容的回復を待っていえることであろう。

ここでは、このような視点に立ちながら震災からの雇用の復興状況を概観する。筆者は前に別のところで「震災失業と雇用対策」を論じた。本稿は、その作業の延長線上にある¹⁾。

1 雇用の復興状況

はじめに、震災被害の雇用面での規模を再確認しておこう。

95年1月の地震のあと急増した兵庫県の新規求職数は、同年8月には前年同月を下回るようになった。県では、1月から7月までの約半年間で震災にともなう直接の離職・休業および求職活動がほぼ現れたと見て、同期間について震災の影響を受けた労働者数の一応の集計を行っている。それによると、震災による新規求職者(前年差増加分)が約1万8千人。震災による休業者(雇用保険特例措置による休業者)が約1万人。震災による一時的離職者が約1千人。震災による在職休業者(雇用調整助成金の対象在職者)が約8万4千人。合計11万3千人が震災で雇用に直接の影響を受けたと見なされている。(県労働部資料)。

この数字の一部を雇用保険適用給付状況から見ておくと、95年1月から7月までの雇用保険受給資格決定件数は、前年と比べ計約2万8千人の増加（95年1年間でもほぼ同じ数である）になっている（県労働部『最近における労働市場』より試算）。この数は、特例措置も含めて95年前半に失業給付を受けることになった被災失業者数と考えてよいだろう。

もちろん、震災による雇用への影響はこれらの数にとどまらない。震災後の経済活動の低下により、この時期以降も失・休業を余儀なくされるケースが生じている。雇用統計に現れてこないケースも存在しよう。再就職が決まったとしても、以前の仕事に比べ内容や条件に満足できないままの場合も、震災の影響を受け続けているということができよう。また、景気の低迷や経済の構造変化は、震災の影響を長期化・深刻化させてきた。雇用の復興は、被災地や周辺地域全体の経済の活性化と切り離せない。

こうした点をも念頭に置きつつ、つぎに雇用の復興状況全般について見てみよう。

第1表 求人・求職・就職の状況：兵庫県（パートを含む）

	新規 求人数	新規 求職数	有効 求人数	有効 求職数	就職数	有効求人倍率 兵庫	有効求人倍率 全国	就職率	雇用保険 被保険者数
1992年度	17,216	14,929	47,216	66,927	3,498	0.71	1.00	5.22	1,117,178
1993年度	14,942	17,677	39,338	78,215	3,897	0.50	0.71	4.98	1,132,579
1994年度	16,215	20,098	40,311	87,081	4,343	0.46	0.64	4.98	1,138,860
1994年12月	11,610	11,826	34,745	75,240	3,413	0.46	0.64	4.54	
1995年1月	13,910	17,663	34,403	75,042	2,265	0.46	0.65	3.02	
1995年2月	24,074	27,759	46,235	88,203	3,858	0.50	0.65	4.37	
1995年3月	21,679	29,192	53,928	104,575	5,470	0.48	0.64	5.23	
1995年4月	17,237	28,104	54,155	115,494	4,868	0.48	0.64	4.21	
1995年5月	16,851	20,678	47,976	114,030	4,486	0.47	0.63	3.93	
1995年6月	18,340	18,490	45,812	110,818	4,567	0.47	0.62	4.12	
1995年7月	17,950	17,316	45,922	106,371	3,861	0.47	0.61	3.63	
1995年8月	19,624	17,177	49,163	103,648	4,055	0.47	0.61	3.91	
1995年度	18,297	18,174	48,939	98,263	4,257	0.50	0.64	4.33	1,124,953
1996年度	19,973	18,339	53,236	85,350	4,374	0.62	0.72	5.12	1,137,611
1997年1-12月	19,539	19,631	52,517	77,557	4,505	0.58	0.72	5.98	1,140,076
1997年12月	14,951	13,405	45,737	84,686	3,497	0.54	0.68	4.13	1,138,531

注：年度および複数月の数値は月平均

資料出所：兵庫県労働部『最近における労働市場』

第1表は、震災以前から97年12月までの兵庫県内の求人・求職・就職状況を示している。県内の新規求職数は地震直後の2月から急増し、5月までの各月

は2万人を越えた。ピークの3月は29,192人にのぼったが、5月以降はひとまず前年水準にもどった。96年、97年と再び増える傾向にあったが、震災前年は下回っている。有効求職数では、95年4月から8月まで10万から11万人台を記録した。その後減少し、97年は震災以前の水準以下に戻っている。

新規求人数も震災直後に急増し、95年2、3月は2万人台になった。その後も震災以前の水準を上回っている。有効求人数は震災以降4万から5万人台を推移しており、これも震災前の水準を越えている。95年7月以降、新規求人数は一貫して新規求職数を上回るか、それに近い水準にあり。震災前の92年以前の状態に復している。

就職数も95-97年を通じ月平均4千台で、震災前の水準に戻っている。就職率は97年で5.98%である。これ自体は低い数値であるが、95-97年と漸増し、96、97年は震災前を上回っている。雇用保険被保険者数も、97年には震災前年の数を越える水準に復している。有効求人倍率は、兵庫県では震災前から全国の数よりつねに0.1ポイント以上低い水準にある。しかし、96年の0.62、97年の0.58は県の震災前の水準を上回っている。県全体での主な雇用指標をとる限り、雇用状況は地震以前に復すかそれ以上の水準に戻ったように見える。

しかし、震災からの雇用の復興という観点からはどうだろうか。たとえば、有効求人倍率はあくまでも雇用の可能性を示す指標であり、雇用の実現を意味するものではない。就職率にしても、量ないし数をいうのであり、内容については語らない。実際、雇用の復興を被災者・被災地にとっての仕事生活の回復と考えると、まだ多くの問題を残すといわざるをえない状況がある。

2. 雇用の復興に内在する問題

(1) 求人・求職のミスマッチ

被災地での雇用問題については、さまざまなミスマッチの存在が指摘されてきた。それらの問題は解消されているのだろうか。

第2表は、兵庫県全体と被災地（該当の9職業安定所分）の有効求人倍率を示したものである。被災地区でも、97年に入りやや下降傾向にあるものの、地

第2表 県および被災地の有効求人倍率

	94年10-12月	95年1-3月	4-6月	96年1-3月	4-6月	7-9月	10-12月	97年1-3月	4-6月	7-9月
兵庫県	0.46	0.48	0.47	0.55	0.61	0.62	0.64	0.63	0.58	0.56
被災地	0.36	0.41	0.36	0.48	0.49	0.52	0.55	0.55	0.47	0.46

兵庫県労働部「最近の雇用関係指標」より

震以前より高い水準に戻っている。しかし、それよりも特徴的なのは、兵庫県全体と比較してつねに0.1ポイント前後低い水準にあることである。兵庫県は全国水準を下回り、被災地はその兵庫県全体の水準をも下回るという関係が一貫して続いている。被災地の雇用状況が実際にはなかなか明るさを取り戻さない一端が現れている。

上の事実は、逆から見れば、被災地の外部には相対的に見てより多くの求人があることを意味している。被災地を離れば雇用を得る可能性が高くなるということだ。地震後の被災地からの人口流失にはそのような理由も存在しよう。しかし、被災地の外に雇用の可能性があるとしても、実際にそのために生活根拠を移すことは容易ではない。求人と求職の地域的なミスマッチには依然大きな変化は見られない。

有効求人倍率が回復したものの雇用の回復感が得られない理由の一つに、求

第3表 職種別求人求職状況(新規常用, 1997年8月)

	求人数	求職数	求人倍率
建設職	684 (361)	255 (191)	2.68 (1.89)
事務職	1,231 (762)	4,864 (3,459)	0.25 (0.22)

兵庫県労働部「最近の雇用関係指標」より

注：()内は被災地

職と求人における職種のミスマッチがある。第3表は、県および被災地での建設職と事務職の最近の求人求職の状況を示している。求人は絶対数では事務職が多いが、求職はそれ以上である。求人倍率で一目瞭然であるが、建設職は人手が足りず事務職は極端に余っている。被災地での事務職の求職状況は県全体に比べさらに厳しい。大都市圏である被災地は、もともと非現業職従事者の多い職業構造であった。事務職から現業職への転換は体力・技能・心理の面で容易なことではない。希望する職種での雇用が困難であっても、実際にはなかなか移動は生じない。求人倍率回復の水面下にはこうしたミスマッチが存在したままである。

第4表 中高年齢求職者の状況(兵庫県、一般常用)

	全求職者に占める割合(%)		
	45歳以上	55歳以上	65歳以上
1993年度	42.2	30.1	2.3
1994年度	44.5	31.0	2.5
1995年度	47.8	32.3	2.2
1996年度	46.2	32.8	2.0
1997年1-12月	45.9	32.6	1.9

資料出所：兵庫県労働部

「最近における労働市場」

表5表 年齢別有効求人倍率(臨時・季節を除く)

	兵庫県		被災地	
	45歳未満	45歳以上	45歳未満	45歳以上
1994年10-12月	0.65	0.21	0.47	0.15
1995年1-3月	0.72	0.22	0.59	0.16
4-6月	0.63	0.19	0.54	0.15
1996年1-3月	0.88	0.23	0.74	0.19
4-6月	0.83	0.25	0.76	0.20
7-9月	0.90	0.26	0.75	0.21
10-12月	0.96	0.27	0.78	0.22
1997年1-3月	0.96	0.27	0.78	0.22
4-6月	0.81	0.23	0.66	0.19
7-9月	0.81	0.22	0.65	0.18
9月	0.83	0.23	0.67	0.19

注：数値は月平均

兵庫県労働部「最近の雇用関係指標」より

求職のための生活空間の移転や職種の転換は、中高年者にとってより困難である。それだけでなくこの年齢層への求人は一般的に少ない。被災地の中高年求職者にとっての厳しさは変わっていない。第4表は県全体での状況を示すが、95年度以降全求職者に占める45歳以上の割合は45%を越えている。55歳以上でも32%台が続いている。しかし、第5表に見えるように、求人倍率では45歳以上はつねに0.2台であり、被災地ではより低い数値になっている。最近はさらに低下傾向にある。背景に企業のリストラの進行という事実があると思われるが、被災地ではその影響がいっそう強く出ていると見なせる。求人・求職の年齢に関するミスマッチはかえって深刻になっている。就業形態による雇用状況ではどうだろうか。第6表は、昨年11月の県内での雇用形態別の求人倍率である。求人はパートタイムに対するものが多く、新規

第6表 雇用形態別求人倍率、1997年11月分

区分	新規求人倍率	有効求人倍率
兵庫県(全数)	0.90	0.54
雇用形態別		
常用	0.91	0.45
臨時・季節	0.55	1.32
パートタイム	1.78	1.08
全国(全数)	1.17	0.69

資料出所：兵庫県労働部『最近における労働市場』平成9年11月内容号
注：数値は季節調整値

第7表 就業形態・規模別新規求人および充足数 1997年11月

企業規模	一般		パートタイム	
	新規求人数	充足数	新規求人数	充足数
29人以下	7,050	1,772	2,603	485
30-99人	2,894	755	1,154	205
100-299人	1,112	308	590	104
300-499人	116	194	198	31
500-999人	67	9	84	26
1000人以上	42	21	25	2
合計	11,281	3,059	4,654	853

資料出所：兵庫県労働部『月報ひょうご』1997No.8

有効とも常用の求人倍率はパートの数値の1/2前後にとどまり、大きなギャップがある。有効求人倍率の全体的回復の内にはこうした差が含まれているのである。第7表は、雇用形態別・企業規模別の求人・充足数である。求人は299人以下企業、なかんずく99人以下の企業にかたよっており、しかもパートへの求人が全体の約30%にのぼっている。中堅から大規模企業への一般形態での就業の難しさを示していよう。

実際、第8表に示すように県内の主要産業での常用労働者数の推移を見れば、96年以降の一般労働者数の漸減傾向(全常用労働者数も)とパートタイム労働者数の漸増傾向が特徴的である。その傾向は、卸売・小売、飲食店、およびサービス業で顕著であり、逆に製造業では両形態とも減少している。背景には、製造業における省力化の進行、景気の停滞、労働コストの削減努力、産業構造の変化、産業の空洞化といった事実が存在しよう。産業全体でのパートタイム労働者比率は96年11月の17.3%に対し、97年11月では18.9%になっている。求人・求職の就業形態に関するミスマッチはこのような背景のもとで持続拡大する傾向にある。

第8表 就業形態別常用労働者数 (単位：人)

年次	産業計		製造業		卸売・小売業、飲食		サービス業	
	一般労働者	パートタイム労働者	一般労働者	パートタイム労働者	一般労働者	パートタイム労働者	一般労働者	パートタイム労働者
1994年平均	1,191,336	276,599	406,931	53,882	176,413	126,364	316,036	75,998
1995年平均	1,182,865	269,275	398,259	54,826	183,826	113,814	312,731	77,665
1996年平均	1,190,077	241,100	388,508	53,772	199,451	105,938	313,637	64,544
1996年11月	1,193,873	250,187	385,341	52,973	196,128	112,591	324,612	67,355
1996年12月	1,196,391	248,717	384,072	53,190	198,113	112,180	325,753	66,152
1997年1月	1,177,089	253,369	375,874	49,424	198,425	110,819	319,274	70,772
1997年2月	1,181,200	251,444	376,334	50,179	201,444	107,220	319,980	69,715
1997年3月	1,172,645	252,451	376,861	48,985	198,503	109,963	317,253	69,164
1997年4月	1,188,982	252,366	382,790	48,572	200,261	110,386	322,468	70,271
1997年5月	1,183,326	254,203	380,041	49,786	199,360	112,958	319,894	69,740
1997年6月	1,178,867	254,974	380,709	48,314	200,057	112,587	318,419	72,547
1997年7月	1,187,630	257,282	379,961	51,076	199,184	112,643	329,426	70,833
1997年8月	1,172,047	265,493	378,409	51,953	192,232	117,135	327,290	73,478
1997年9月	1,165,058	268,762	377,416	51,691	190,422	120,284	326,044	73,380
1997年10月	1,156,061	270,235	376,814	51,975	191,029	118,164	317,550	77,065
1997年11月	1,157,181	269,053	379,077	50,856	188,883	119,354	319,965	75,922
前年同月比(%)	-1.2	7.5	-1.6	-4.0	-3.7	6.0	-1.4	12.7

資料出所：『毎月勤労統計調査地方調査月報(兵庫県)』平成9年11月より

(2) 地域経済の動向

雇用の復興は量的側面だけをとっても地域経済の復興と活性化を抜きにはありえない。しかし、地元経済は、震災被害の重さに加えて、日本経済全体の停滞のために力強い復興の軌道になかなか乗ることができない。雇用の復興については、この面からも見ておく必要がある。

第9表は、県の産業別新規求人(学卒・パートを除く)の推移を見たものである。97年に入ってから減少傾向は、第8表における常用労働者数の漸減化とあわせて、復興需要の一巡傾向とともに日本経済全体の停滞傾向を反映するものといえよう。なかでも、建設業の落ち込みは顕著である。これには、復興関連の公共工事の減少、および住宅着工戸数の減少が直接に関連している。第10表は、公共工事の請負状況を示している。96年度から、前年比での減少が顕著になった。住宅着工も、96年11月から前年比減に転じている(兵庫県労働部『最近における労働市場』)。建設職の求人倍率も、事務職に比べまだ高いものの(第3表)、97年8月は前年同月に対し3.61ポイントも低下している(兵庫県労働部資料)。

第9表 産業別新規求人者の推移（兵庫県（学卒・パートを除く））

	全産業	建設業	製造業	卸売・小売業 飲食店	金融・保険 不動産業	運輸・ 通信業	サービス業
1994年度	12,351	2,580	3,172	1,930	347	1,101	3,084
1994年12月	9,094	1,655	2,252	1,338	300	1,101	2,376
1995年1月	10,648	2,368	2,687	1,571	233	985	2,716
2月	18,763	4,922	4,339	2,429	444	1,593	4,921
3月	16,531	4,419	3,482	2,548	509	1,163	4,192
1995年度	13,780	3,389	3,146	2,122	439	1,177	3,358
1996年度	14,655	3,438	3,607	2,277	455	1,279	3,461
1997年1-12月	13,996	2,935	3,590	2,211	359	1,226	3,533
1997年12月	10,784	2,133	2,398	1,660	259	1,242	3,012

注：年度および複数月の数値はすべて月平均
資料出所：兵庫県労働部『最近における労働市場』

第10表 公共工事請負の状況（兵庫県）

	公共工事請負額（億円）	前年比
1994年度	839	
1995年1-3月	739	
4-6月	1,722	
7-9月	1,676	
10-12月	1,455	
1996年度	1,351	96.6%
1997年1-3月	918	93.2%
4-6月	1,221	76.5%
7-9月	1,077	94.2%
10月	1,675	85.0%

注：年度および四半期の数値はすべて月平均
資料出所：http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/jyokuyou/genjyou2.htm
および兵庫県労働部『最近における労働市場』
（原資料は西日本建設業保証）

製造業での新規求人者の減少は県産工業生産の伸び悩み（97年12月には17カ月ぶりに前年比減を記録した『最近における労働市場』）を反映している。商業分野での求人減は、個人消費の低迷および被災地人口の減少にともなう回復の遅れと関係している。県人口は97年半ばに地震前の550万人を回復したと見られる（産経新聞98年1月16日付け）ものの、97年12月現在で神戸市でなお9万4千人減、西宮市で2万5千人減、芦屋市で1万2千人弱の減となっている（神戸新聞98年1月17日付け）。
97年に入って、企業の倒産件数も増大傾向にある（第11表）。別調査（帝国データバンク神戸支店調べ。毎日新聞98年1月13日付けによる）によれば、97年の負債1000万円以上の県内倒産件数は609件、負債総額は2271億6500万円に

第11表 企業倒産件数（兵庫県）：負債額1000万円以上

	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年1-11月
	636	660	480	480	543

資料出所：兵庫県労働部『最近における労働市場』
原資料は東京商工リサーチ調べ

のぼる。うち建設業が205件に及んでいる。

県内および被災地産業の経済状況（復興状況）を見るかぎり、質的のみならず量的にも「雇用の復興」ははまだ途上にあるといわざるをえないだろう。

③ 雇用創出と規制緩和

被災地での雇用の回復は、被災地およびその近郊周辺での経済活動がどれだけ回復し、多様な雇用・仕事を生み出しているかにかかっている。しかし、現実には被災地周辺での求人と求職のあいだにさまざまなミスマッチがあった。その傾向は今日まで変わっていない。前にもふれたように、復興関連公共事業の一巡だけでなく、景気の停滞、企業リストラの進行、産業の空洞化といった要因も加わり、被災地の雇用状況は多くの不安を抱えたままである²⁾。

被災地周辺での雇用の創出に関しては、これまで種々の提起がなされてきた。それは反面で、被災地雇用および経済活動の本格的な復興の難しさを示唆している。最後に、それらに触れることで、雇用の復興の今後の方向を考える手だてとしよう。

これまで被災地域では、行政サイドを中心にさまざまな産業復興対策や構想がつくられてきた。それらの進捗度は一定ではないが、それぞれが雇用の創出と直接間接に関わっている。また従来から構想されていた大規模プロジェクトも存在する。大規模集客施設（テーマパーク等）や神戸空港（市は、2010年で約2万3千人の雇用提供を見込んでいる『広報こうべ』1998年2月1日）などは、事業・商業機会とともに雇用機会の創出という面からも長期的視点に立って評価していく必要があろう。

しかし、こうした大規模プロジェクトについては「従来型の大規模開発型投資」であるとする批判的な見方もある。これによると、大規模プロジェクトは

雇用効率の点で企業のリストラや海外展開に代替するほどの雇用効果をもたないという。それに対して、開発の方向を地域づくりの公共投資に向け、そこに新しい雇用の場をつくりだしていくべきという構想が合わせて主張されている³⁾。地域での雇用の確保という観点は、たとえば、地域経済の活力を高めるための「スモールビジネスの育成」や「ベンチャービジネス等の起業支援」といった趣旨の提言とも通じている⁴⁾。

「被災地内で働く場をつくる」という方向は、うえに見てきた求人と求職のあいだのさまざまなギャップの解消にとって欠かすことのできない視点であろう。もっとも、地域経済の活性化を構想するにあいには、「地域」のエリア規模や、雇用の確保および充実におけるタイムスパンについて、多面的な構えが必要であろう。被災地経済も決して孤立したものでない以上、大小の規模のプロジェクト間や行政と民間の間の有機的なネットワークの意義を認識していく開かれた姿勢が重要であろう。

被災地経済の活性化と雇用の拡大の問題は、また規制緩和の必要と結びつけて論じられている。その多くは、復興の活動や事業の推進の途上で現実の問題として生じてきた要求である。たとえば、震災直後の失業者の急増時期に、職業紹介規制のネックが指摘されたりした。雇用面での課題は、より一般的に「人材派遣業の自由化」など「職業斡旋機能の規制緩和」というかたちで提起されている⁵⁾。就業地域や就業期間等について労働市場の流動性を高めることによって、ミスマッチを少なくしていくとする発想である。

こうした規制緩和の主張は、震災復興の問題においてだけでなく、今日の国際経済環境の変化にともなう経済改革論議に連なる性格のものである。労働関係諸法の改正の動き等に見られる雇用分野における規制緩和とも内容的に結びついている。97年11月に開かれた神戸雇用会議(雇用サミット)でも議論されたように、「雇用の流動化は避けられない」とする見方は国際的にも労使双方にとって共通の認識になりつつあるという(朝日新聞97年11月30日付け)。

しかし、雇用の流動化つまり労働者がより流動的に働く場を他に求めることの困難性をあらためて認識させたのも、震災の教訓ではなかったか。求人内容

が一定対象にかたよるというだけではない。求職側においても、職種や場所について動かし難い要求があった。もともと仕事なり職業は年齢や経験や生活や人間関係という固定的要素と切り離せない。仕事生活の流動化をうながすことでミスマッチの解消を図るのではなく、その間のギャップを埋めるような仕事と職場を可能な範囲で創り出していくことが現実的ではないか。この努力によって障害になっている規制がある場合に、緩和が必要になると考えるべきだろう。

- (1) 杉村芳美「震災失業と雇用対策」(藤本建夫編『阪神大震災の記録3：復興の政治経済学』、甲南大学阪神大震災調査委員会、1997年3月。市販版、晃洋書房、1997年10月)。
- (2) 中谷武「被災地の雇用と労働」(兵庫県震災復興研究センター編『大震災と震災復興』青木書店、1996年10月)に具体的な指摘がある。
- (3) 中谷武「被災地の雇用問題」(神戸大学<震災研究会>編『阪神大震災研究3：神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター、1997年5月)。
- (4) 阪神・淡路大震災被災者復興支援会議、第11回提案(1997年12月19日)。
- (5) 「大震災復興のための提言：雇用問題(八代尚宏)」(叶芳和編『経済学者による震災復興への提言』日本経済新聞社、1996年1月)。

被災地域経済の復興の現状と課題

畑 岡 啓 二 郎

(副)阪神・淡路産業復興
推進機構事務局長

1 はじめに

平成7年1月17日に起きた阪神・淡路大震災は神戸経済に未曾有の被害をもたらした。この震災からの復興に向けて、被災地域^{*1}の産業界と自治体が共同で平成7年12月に設立したのが、財団法人阪神・淡路産業復興推進機構である。当機構は、産業復興計画^{*2}に基づく事業を効果的に推進する中核機関と位置づけられ、創造的な復興に向けた種々の事業を展開しているが、産業復興の実態についても定期的な把握に努めており、このために被災地域内の4万7千余の事業所を対象に「阪神・淡路地域における産業復興の実態に関するアンケート調査」を実施している。

本稿では、震災から3年間の産業復興の軌跡を概観するとともに、アンケート調査の結果を踏まえながら、神戸を中心とする被災地域の産業復興の現状と課題について分析したい。なお、アンケート調査は表1のとおり平成7年12月から半年ごとに実施しているが、本稿では執筆段階で集計を終えている平成9年6月分の結果を中心に利用するものである。

表1 これまでのアンケート調査の概要

実施時期	H. 7.12(兵庫県実施)	H. 8. 6	H. 8.12	H. 9. 6	H. 9.12
配布数	48,300	48,323	47,794	47,176	44,328
回収数	8,255	6,270	5,802	6,154	集計中
回収率	17.1%	13.0%	12.1%	13.0%	集計中

*1 被災地域:神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、三木市及び淡路島1市10町(洲本市、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町、緑町、西淡町、三原町、南淡町)の計10市10町

*2 被災地域産業界、行政、学識経験者の代表で構成される「産業復興会議」により平成7年6月に策定されたもので、震災の克服と次世代型産業の新生を図ることを基本方針としている。

2 阪神・淡路大震災からの復興の軌跡

まず始めに、震災から3年間の産業復興の軌跡を主なトピックスと経済指標から概観してみたい。

(1) 主なトピックスから見た復興状況

産業の復旧・復興に関する主なトピックスを表2のとおり取りまとめた。

これらのトピックスから震災後の3年間の各年は以下のとおり整理することができる。

平成7年は、震災から半年余りで鉄道が復旧したほか、仮設工場や仮設店舗による事業再開など応急的な復旧が急ピッチで進んだ。また、年末の神戸ルミナリエ開催は復興への幕開けを象徴するものとなった。

平成8年は、阪神高速道路神戸線が全線開通したことにより道路が完全に復旧するなど復旧が本格的に進んだ。この一方で各種復興プロジェクトの計画が進み、新たな支援センターなどもオープンした。

平成9年は、神戸港が完全復旧したことでインフラの復旧がほぼ整った。観光・集客施設の整備も進み、大長江節の開催などの取り組みも動き始めたが、景気回復の遅れや金融不安などの影響で、産業復興を減速させることになった。

表2 産業復興この3年のトピックス

年	月	道路・鉄道・港湾	商業等産業関連	その他
平	1月	阪神・淡路大震災(17日午前5時46分)		
				○電気の復旧完了(23日) ○電話の復旧完了(31日)
成	2月	○神戸市営地下鉄全線開通(16日)		○震災復興基本法成立(22日)
	3月	○摩耶埠頭コンテナ荷役再開(20日)	○神戸阪急営業再開(10日) ○仮設工事第1期(苅藻島南駒江・神戸(サ)第4)完成(31日)	
7	4月	○JR東海道・山陽本線全線開通(1日) ○JR山陽新幹線全線開通(8日)	○大丸神戸店営業再開(8日) ○そごう神戸店営業再開(16日)	○ガスの復旧完了(11日)

年 月	道路・鉄道・港湾	商業等産業関連	その他
5月	○六甲アイランド 公共施設 荷役再開 (10日)	○菅原市場共同仮設店 舗オープン(25日)	
6月	○阪急神戸線全線開通 (12日) ○山陽電鉄全線開通 (18日) ○神戸電鉄全線開通 (22日) ○阪神本線全線開通 (26日)	○復興元気村「パラ ール」オープン(10日) ○仮設工場第2期(興 亜池公園・高塚台・ 神戸ハイテクパーク) 完成 (20日)	
7月	○ポートライナー全線 開通(31日) ○中国自動車道全線開 通(21日)		
8月	○神戸高速鉄道全線開 通(13日) ○六甲ライナー全線開 通(23日)		
9月	○阪神高速道路(湾岸 線)全線開通(1日)	○三宮センター街下さ んプラザ再開(10日)	
10月		○三宮ターミナルビル 全面再開(1日)	
11月	○六甲アイランド 仮設棧 橋埠頭完成(13日)		
12月		○神戸国際会館ハバーランド リハビリ(6日) ○神戸ルミナリエ開催 (15~25日)	○阪神・淡路産業復興 推進機構設立(25日)
3月			○WHO神戸センター仮 事務所開設(17日) ○日中・上海・長江-神戸 阪神交易促進委員会発 足(26日)
4月	○神戸港に水深15mのコン テナバース完成(15日)	○神戸アートビレッジ センター開設(17日)	
5月		○ジェトロ神戸FAZ支援 センター開設(27日)	
6月	○神戸大橋全面開通 (4日)	○神戸リサーチセンター、 神戸情報通信開発支援 センター開設(5日)	

年 月	道路・鉄道・港湾	商業等産業関連	その他
7月		○第26回神戸まつり (17~21日)	○神戸経済復興円卓会 議初会合(5日) ○阪神・淡路震災復興 支援館(フェニクスプラザ) 開館(20日)
8月	○ハーバーハイウェイ 全線開通(24日)		
9月	○阪神高速道路(神戸 線)全線開通(30日)		
12月		○神戸ルミナリエ開催 (12~25日)	
1月			○県「産業復興条例」、 神戸市「神戸起業プ ラン条例」施行(1日)
2月			○神戸空港の飛行場設 置許可(19日)
3月	○神戸港全面復旧 (28日)	○大丸神戸店全館営業 再開(2日) ○ポートピアホール完 成(4日) ○風見鶏の館復旧完了 (29日)	○新産業創造研究機構 設立(18日)
4月		○神戸ファッション美 術館オープン(25日)	○消費税5%に(1日)
5月	○神戸港130年記念式 典(19日)	○神戸で買いました 運動開始(1日~)	
7月	○神戸港震災メモリアル パーク完成(15日)	○第27回神戸まつり (17~21日) ○大長江節(フェア) 開催(19~8月31日)	
8月			○播磨科学公園都市ま ちびらき(1日)
10月		○神戸経済本格復興プ ラン策定(6日)	
12月		○神戸ルミナリエ開催 (12~25日)	○2兆円の特別減税発 表(17日)

(2) 主な経済指標から見た復興状況

次に、主な経済指標をみると、被災地域の経済は順調に回復し、震災前の水準にもどりつつあるが、平成8年の後半から平成9年にかけて、復興が減速気味となっていることがわかる。

まず、鉱工業生産指数については、着実に上昇し、震災前の水準にもどりつつある。(図1)

業況判断DIについても大きく伸び続けたが、平成8年11月以降は横ばいとなり、平成9年6月以降は急速に悪化している。(図2)

企業倒産件数については、低い水準で推移してきたが、平成8年8月以降は月50件程度と増加傾向になり、平成9年12月には76件に達した。(図3)

なお、住宅着工戸数は平成8年7月をピークに減少しているほか、公共工事請負額も平成9年以降は低い水準にとどまるなど、復興需要については一段落したものと考えられる。

図1 鉱工業生産指数

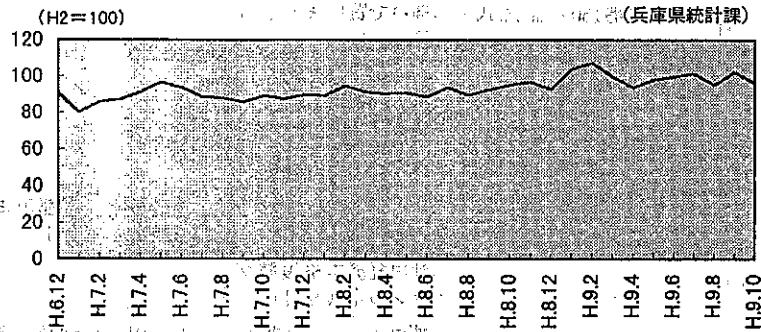


図2 業況判断DI

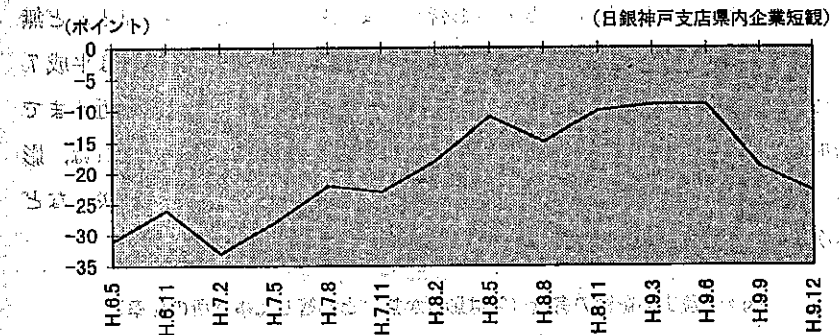
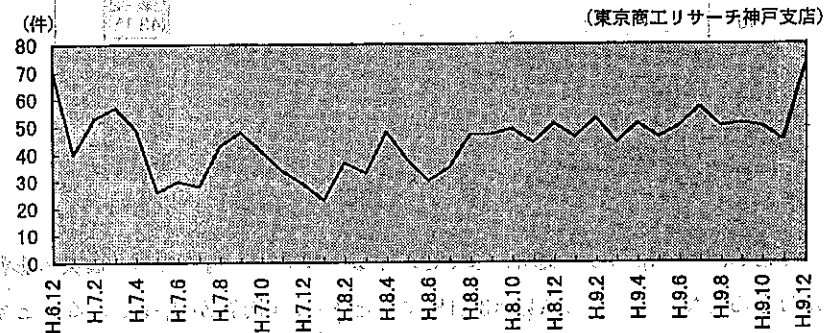


図3 県下企業倒産件数(負債総額1千万円以上)



3 アンケート調査結果から見た現状と課題

次に、当機構のアンケート調査結果に基づき、被災地域の経済の現状と課題に言及したい。

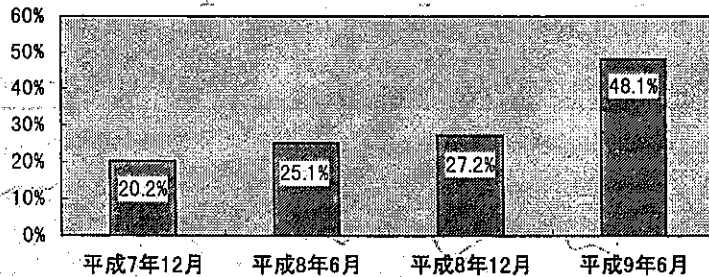
当機構のアンケート調査は、被災地域の事業所を対象に、建物の被害や復旧の状況、営業活動の現状、行政への支援ニーズなどを継続的に把握することを基本として、復興の段階に合わせて質問項目を見直しながら実施しているものである。

このうち、本稿においては、①震災の影響の有無、②経済活動全般の復旧状況に対する見方、③売上高水準の状況、④行政への支援ニーズの4項目の調査結果を見ることとした。

(1) 震災の影響

これは、営業活動に対する震災の影響が「まだ残っている」か「ほとんど無くなった」かを質問したものである。「影響がほとんどない」事業所は平成7年12月の時点では2割程度に過ぎなかったが、平成9年6月には5割近くまで増加し、震災の影響が着実に小さくなっていることを示している。これは、影響の内容として上位を占めてきた「道路事情の悪化」や「取引先の被災」などが次第に改善されてきたためと考えられる。

図4 震災の影響の有無（％は影響が無いと回答した事業所の比率）

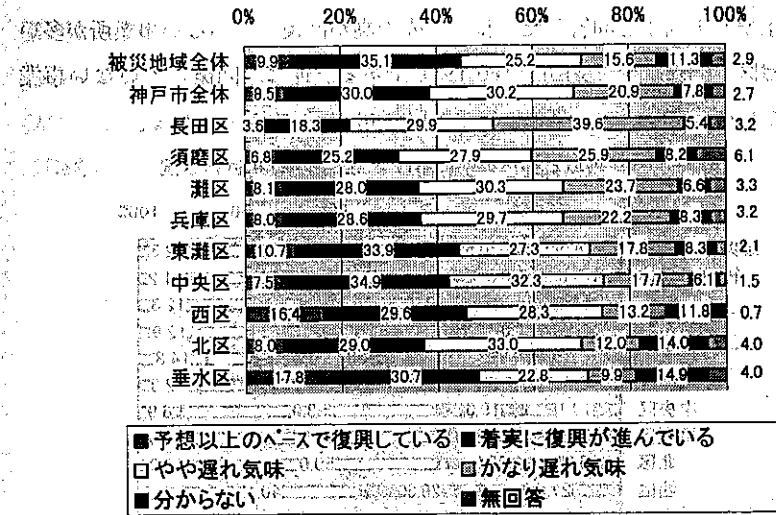


ただし、神戸市内の事業所に限ると、平成9年6月の時点でも「震災の影響がほとんどない」とする意見は36.1%にとどまり、「影響が残っている」とする意見が57.8%と半数を超える結果となった。特に、灘区（70.1%）や長田区（65.8%）などで「影響が残っている」と回答した事業所が多い。

(2) 経済活動全般の復興状況に対する見方

次に、地域における経済活動全般の復興状況が「進んでいる」か「遅れている」かについてであるが、回答は大きく二分されるものの、「予想以上のペースで復興している」と「着実に復興が進んでいる」が計45.0%となり、「やや遅れ気味」と「かなり遅れ気味」の計40.8%を上回るようになってきている。しかし、神戸市内の事業所に限ると、「復興が進んでいる」という意見が38.5%であるのに対し、「復興が遅れている」という意見が51.1%となり、他市町とは復興の認識が逆転しているほか、同じ市内でも図5のとおり顕著な地域間格差が見られるところである。

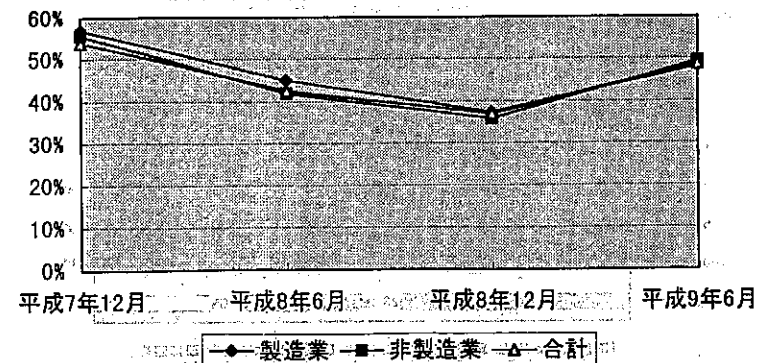
図5 被災地域と神戸市内における経済活動全般の復旧状況に対する見方



(3) 売上高水準

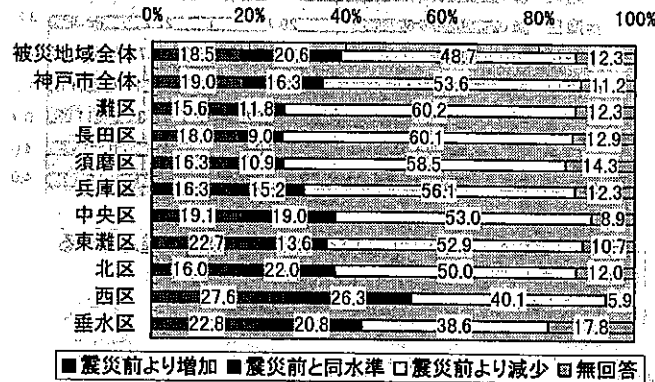
上で見たように、被災地域全体では復興が進み、震災の影響が減ったという意見が増加したのに反して、売上高の回復状況は全般的に低調で、震災前の水準を下回ると回答した事業所が48.7%となり、平成8年12月調査より増加することとなった。

図6 売上高（営業水準）が震災前の水準に回復していない事業所の比率



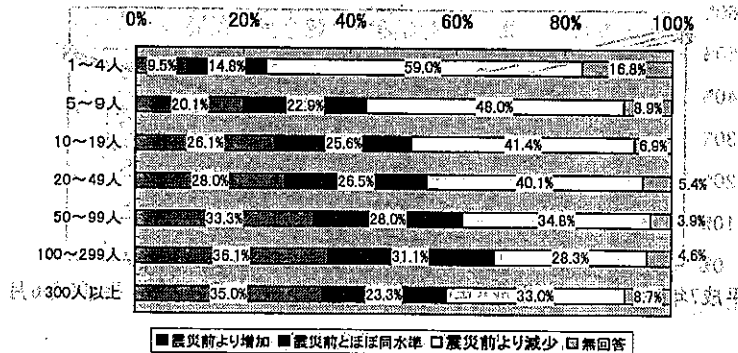
この傾向は神戸市内の事業所ではさらに顕著になり、53.6%の事業所が震災前の水準を下回ると回答した。特に、売上が回復していない事業所が多いのは、灘区(60.2%)や長田区(60.1%)である。逆に、回復していない事業所が少ないのは、垂水区(38.6%)や西区(40.1%)となっている。

図7 被災地域と神戸市内における売上高水準の回復状況



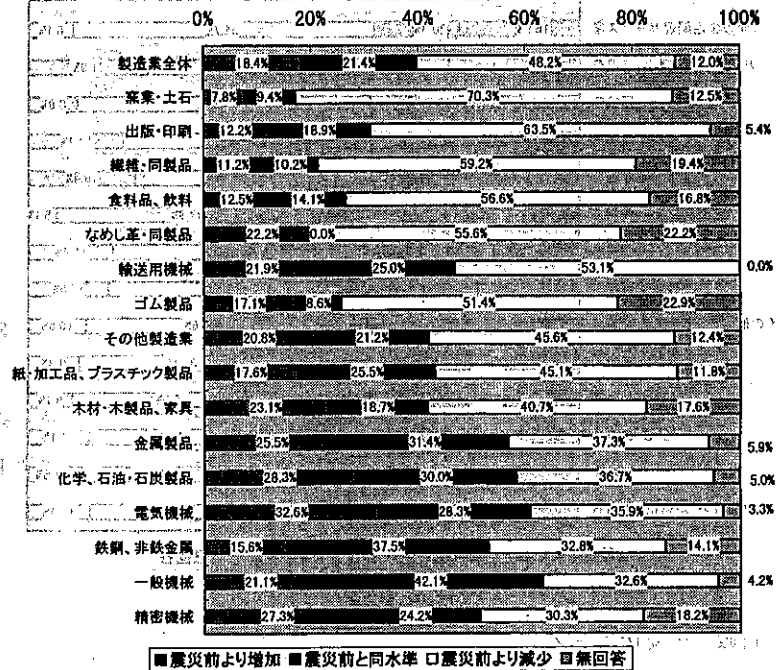
また、従業員規模の別で見ると、規模が小さいほど売上高の回復が遅れており、1~4人規模では震災前の水準に達していない事業所が59%と最も回復が遅れている。さらに、製造業、非製造業の別で見ると、製造業では、売上高水準が回復し

図8 従業員規模別にみた売上高水準の回復状況



ていない事業所が、平成7年12月に56.9%であったものが平成8年12月には37.3%まで回復した。しかし、平成9年6月には再び48.2%まで悪化することになっており、特に窯業・土石(70.3%)、出版・印刷(63.5%)の回復が遅れている。一方、機械、鉄鋼、金属等では回復が進み、未回復の事業所は3~4割程度と比較的低い割合で推移している。

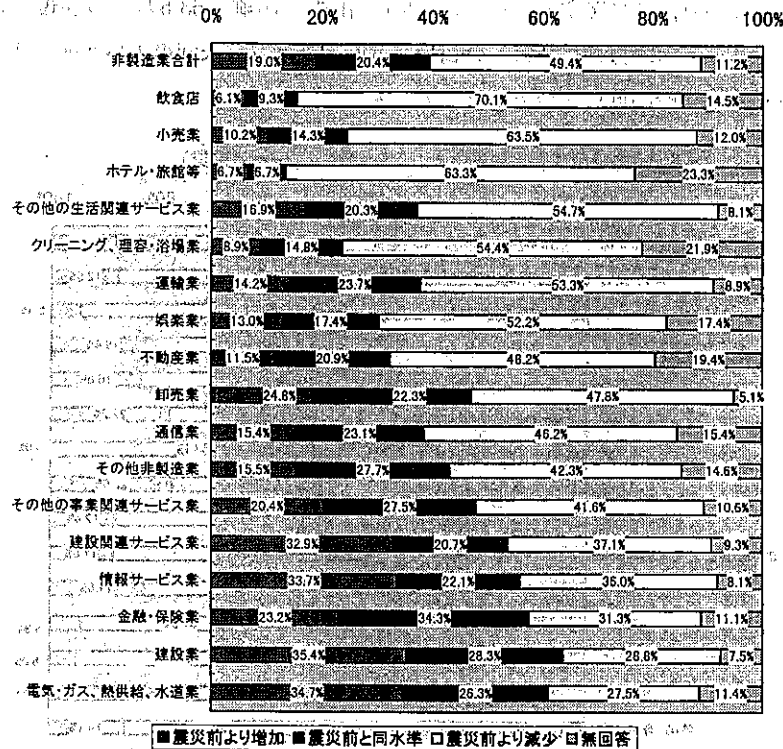
図9 業種別にみた売上高水準の状況(製造業)



非製造業においても、平成8年12月までは回復基調にあったが、売上高水準が回復していない事業所の割合は、平成9年6月では49.4%まで悪化している。特に回復が遅いのは飲食店(70.1%)、小売業(63.5%)、ホテル・旅館(63.3%)等であり、逆に回復した事業所が多いのは、建設業、電気・ガス・熱供給・水道業、金融・保険業である。なお、建設業については回復しているものの、平成8年12月と比べて平成9年6月の売上高水準が下回っており、

復興需要が一段落したことで業況が悪化していることがわかる。

図10 業種別にみた売上高水準の状況（非製造業）



(4) 行政への支援ニーズ

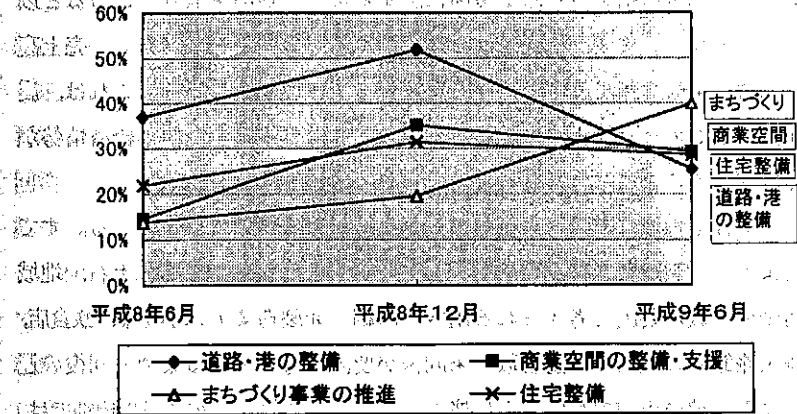
さらに、行政に支援してほしい項目について、ハード、ソフトの両面から質問したところ、ハード面では人口回復に関するものが上位を占め、ソフト面では金融支援に関するものが上位を占めることになっている。

①ハード面

ハード面の支援ニーズは、経年的に大きな変化が見られる。平成8年6月並びに12月に最も多かった道路・港に対するニーズは、平成9年6月には25.4%と4番目となった。逆にニーズが増加しているのは「まちづくり事業都市政策 No.91

の推進」で、平成8年6月は13.8%で4番目であったのが、平成9年6月では39.9%となり、最もニーズが高くなっている。

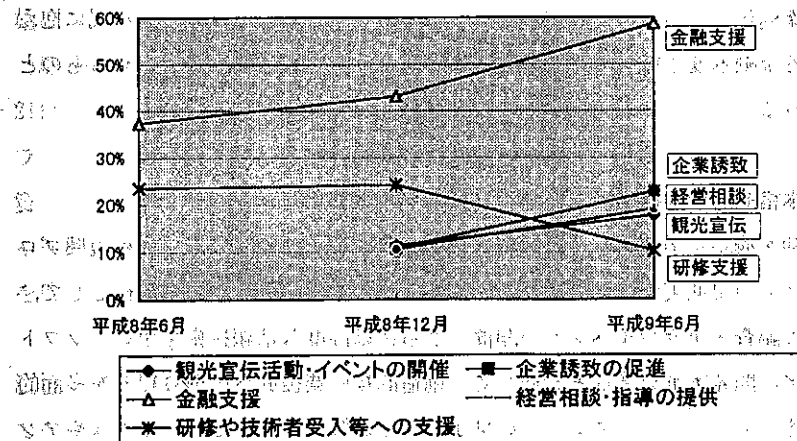
図11 ハード面の支援ニーズ（主なもの）



②ソフト面

ソフト面については、金融支援に対するニーズが最も高く、その要請も調査を重ねるごとに増加し、平成9年6月時点では58.7%になった。また、近年増加しているのは企業誘致の促進、観光宣伝活動・イベントの開催等、顧客の増大に向けた

図12 ソフト面の支援ニーズ（主なもの）



客拡大に通じる支援方策である。また、経営の行き詰まり等より経営相談・指導の提供に対するニーズも高まりつつある。

(5) まとめ

アンケート調査の結果から産業復興に関する現状と課題を取りまとめると以下のとおりとなる。まず、復興が進み震災の影響も少なくなる一方で、売上高水準の回復は平成9年に入ってむしろ悪化することになっている。これは、震災に起因するものと言うよりも、景気回復の遅れなど、日本全体の経済情勢が大きく影響することになったためと考えられる。

また、業種や地域などによる復興の格差は拡大することになっている。すでに見たように、製造業では瓦産業の不振が要因と考えられる窯業・土石、地域経済活動の不振が要因と考えられる出版・印刷、非製造業では小売業・飲食店、ホテル・旅館等の人口や来訪者数の未回復が要因と考えられる業種で回復の遅れが目立ち、神戸市内でも区ごとに格差が生じているほか、従業員規模別では、規模の小さな零細企業に回復の遅れが認められる。

また、これらを反映して、行政への支援ニーズにおいても、ハード面で「まちづくり事業の推進」など、地域人口や来訪者の回復が重要な課題とされる。また、ソフト面では金融支援に関するものが一貫して最重要課題となっているが、これは現下の経済情勢のもとで、産業活動（フロー面）に対する震災の影響が深刻化していることを伺わせるものであり、このことはわが国が現に抱えている金融不安や貸し渋りの問題などから、今後も課題の上位を占めるものと思われる。

4 本格的な産業復興に向けて

阪神・淡路産業復興推進機構では、平成7年12月の設立以来、各種復興プロジェクトの早期実現と地域産業の高度化・新産業創造支援を事業の柱として、各種の調査・研究やイベントの開催、さらには高度な情報技術を用いたソフトウェアの開発実証事業などを通じて、創造的な産業復興への取り組みを多面的に支援してきたところである。震災から3年が経過し、主なトピックスやアン

ケートの調査結果からも伺えるようにハード面での復旧は順調に進み、被災地の産業は全体として震災前の状態に回復しつつある。しかしながら、その実態を分析すると業種や地域、従業員規模によって復興の格差は拡大しており、また景気回復の遅れや金融不安が復興の進展に影を落とすなど、わが国が抱える経済構造自体が早急な見直しを迫られているところである。

地元自治体においては、これまで被災事業所に対する金融面の支援や事業を再開する場の確保などを中心とした施策が講じられてきたが、今後はさらに、回復の遅れた分野へのきめ細かな対応や、中心市街地の活性化方策など産業復興を念頭においたまちづくりの推進に大きな期待がかかるものと思われる。

阪神・淡路産業復興推進機構としては、こうしたただら模様の復興状況の中で、立ち遅れの目立つ分野に対しては、自治体などの取り組みに合わせて、当機構の果たすべき役割を模索しながら早期回復を目指すとともに、長期的には今回の震災が地域の産業構造を転換していく途上で発生したものであることに鑑み、産業構造の転換を踏まえた本格的な産業復興に向けて積極的に取り組むと考えている。

こうした今後の事業活動の指針を得るため、昨年12月には当機構を支える民間企業の理事や評議員を主体とする「産業復興推進委員会」を設置し、①地域産業の高度化、②企業誘致の促進、③集客促進の3つのテーマについて検討を始めたところである。

地域産業の高度化については、起業家育成などを通じた新産業の創造方法や21世紀のあるべき産業構造などを検討するほか、企業誘致の促進では、個々のランドオーナーの立場では展開が難しい地域全体の誘致活動や外資系企業の投資を促進するための環境整備などを、また、集客促進に関しても、新たな集客イベントの企画・運営や大規模集客施設の整備といった観光資源の創造の方策を検討していきたいと考えている。

こうした取り組みを通じて、被災地の産業復興が21世紀における日本済の発展のモデルとなるよう、阪神・淡路産業復興推進機構では今後とも全力を尽くしていく所存である。

都市・地域研究 都市・地域研究 都市・地域研究

都心業務機能の復興の状況と分析

住信基礎研究所大阪研究本部 矢倉 豊

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

住信基礎研究所大阪研究本部 玉城 逸彦

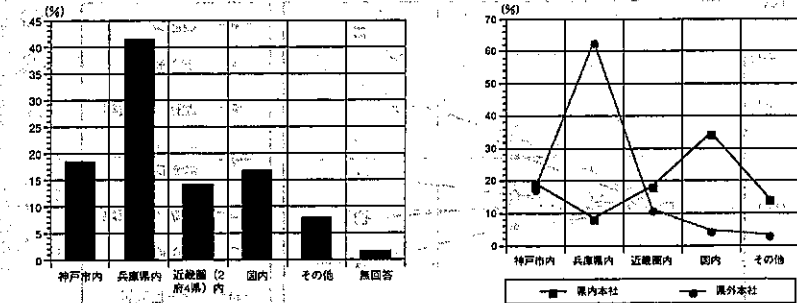
との比較では運輸・通信業の比率が相対的に高かった。

外国企業を除く会社のオフィス数を本所・支所別にみても、神戸市では、単独事業所46%、本所11%、支所43%（1996年）であり、他の大都市との比較では相対的に支所の比率が高い。1986年からの10年間の変化をみると、全体の構成比に大きな変化はみられないものの、東京都または大阪府に本所がある事業所の支所の比率が徐々に高まってきており、大阪市においても東京本所の事業所の比率が軒増していることを考えあわせると、神戸市の事務所機能の中樞性が低下してきているものと想定される。

住信基礎研究所のオフィスアンケート調査（1995年5月）⁹⁾の結果では、神戸市内または兵庫県内を営業（管轄）エリアとするオフィスが約60%を占めており、県外本社企業ではその比率は80%を超えている（図1～2）。また、設置している部門では、営業（85%）、管理（60%）の部門の設置率は高いが、企画・経営計画、商品企画・市場調査、国際業務、研究開発の部門を設置している割合は低く、特に県外本社企業ではいずれも10%に満たない。

これらのことから、神戸のオフィスは総じてみれば、神戸市内又は兵庫県内を営業（管轄）区域とする、営業、管理部門を主体とする営業所的機能を果たしているものと考えられる。

図1 営業(管轄)区域(アンケート結果) 図2 本社所在地別営業(直轄)区域(同左)

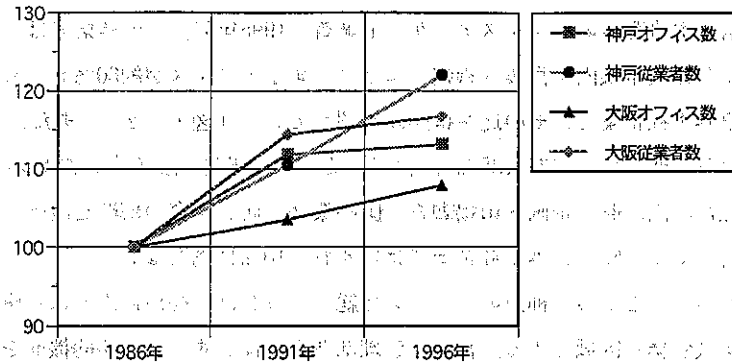


資料：住信基礎研究所オフィスアンケート調査（1995年5月）
注：神戸にオフィスを有する企業を対象、回答企業数256社

事務所機能に対する震災の影響

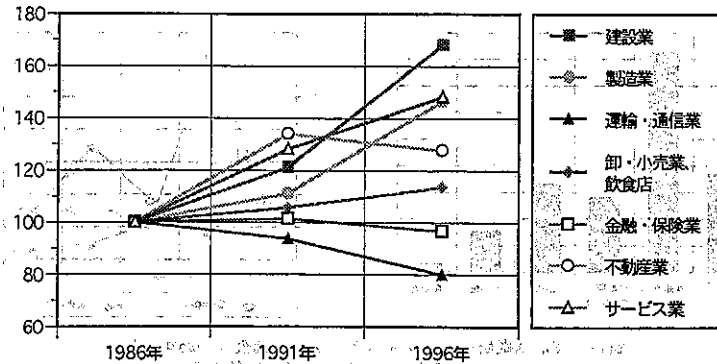
震災後1年半を経た1996年7月1日時点とその5年前の1991年時点との比較では、神戸市のオフィス数では1%増、オフィス従業者数では10%増となっている(図3)。1991年が震災直前のデータではないことに留意は必要であるが、同期間における大阪市における推移(オフィス数4%増、従業者数5%増)と比較しても、表面的には震災による影響は少ないように見える。この間の変化を産業別にみても(図4)、建設業(オフィス数29%増、

図3 神戸・大阪のオフィス数、従業者数の推移(1986年を100)



資料：事業所統計調査

図4 産業別の神戸のオフィス従業者数の推移(1986年を100)



資料：事業所統計調査

注：建設業には鉱業、サービス業には電気・ガス等事業も含む。

従業者数39%増)、製造業(同、21%増、32%増)が大きく増加しており、これらが全体の増加を支えている。逆に、運輸・通信業は大幅に減少(同、28%減、15%減)しており、港湾についての震災の影響の大きさがうかがわれる。卸売・小売業、飲食店についてはオフィス数、従業者数とも増加しているが、同期間の大阪市との比較では低い伸びとなっている。

建設業の増加は復旧・復興に関わる業務の増大を反映したものであり、製造業についても全体の事業所数、従業者数とも大幅に減少していることから、震災後の特異な現象ではないかと想定される。

オフィス数、オフィス従業者数ともに増加しているという状況をどのように評価するかについては難しいところがあるが、後述する神戸都心業務地区におけるオフィス需給の状況を勘案すると、神戸市のオフィスの状況は、復興関連の業務に関連した需要に支えられた一時的なものであり、定常的な実需に結びついていない恐れがあるものと推量される。

都心業務地区—中央区の位置づけ

都心業務地区が立地する中央区は、人口では市全体の約7%に過ぎないが、事業所数では30%、従業者数では35%(1996年)を占め、産業別では金融・保険業、不動産業、運輸・通信業のウェイトが高く、従業者数では71%、46%、39%を占めている。サービス業では、放送業92%、情報サービス・調査業59%、広告業79%など、業務集積地としての都心の特性を生かした業種が集積している。

また、震災以前の数値⁹⁾ではあるが、中央区におけるオフィスワーカーと考えられる事務・技術・管理関係の職業の従業者数は神戸市全体の40%を占めている。

このように中央区は神戸市における産業活動の中核を担っており、神戸の産業経済の復興・活性化にとって非常に大きな役割を占めている。

2 オフィスビルの被災・再建状況

都心部におけるオフィスビルの被災状況

業務機能が集積する神戸都心部における震災直後の賃貸ビルの被災状況(表1)は、調査対象となった245棟のうち、約3割が使用不能もしくは全壊という結果であった。震災半年後の調査(表2)では、調査対象となった賃貸ビル269棟のうち、60棟余りが解体ビルとなっている。これら解体ビルは三宮地区に集中しており、ハーバーランド地区など比較的建物の新しい地区と明暗を分けた。

その結果、神戸都心部では6万坪を超える賃貸床が失われた(この調査は対象を中心業務地区⁴⁾に限定しているため、実際に使用不能となった貸室面積はさらに大きい)。震災直前、神戸市の主要業務エリアの貸室面積は22~23万坪⁵⁾であったから、滅失率は面積ベースでも3割に及ぶ大きなものであった。

神戸市都心部に立地していた企業の震災直後の対応をみると(前出 住信基

表1 三宮・元町地区の賃貸ビルの被害状況(1995年2月10日)

	棟数	貸室面積(坪)	同左比率(%)
稼働しているビル	184	163,822	71.8
使用不能のビル	35	36,450	16.0
全壊したビル	24	27,793	12.2
合計	245	228,065	100.0

資料:生駒商事調べ

注:調査対象は、三宮・元町地区の賃貸ビル245棟。

表2 三宮・元町地区の賃貸ビルの被害状況(1995年8月1日)

	棟数	貸室面積(坪)	同左比率(%)
稼働中ビル	196	178,389	69.4
稼働不能ビル	11	14,304	5.6
解体ビル	62	64,312	25.0
合計	269	257,005	100.0

資料:生駒商事調べ

注1:対象は、三宮・元町地区の賃貸ビル269棟。なお、後に新たに被災ビルが確認されているため、被災ビルの全数を表すものではない。

注2:稼働不能ビルは、補修工事等により使用できないビル、放置されているビル。

礎研究所調査)、256社中、3割弱にあたる73社が市内、市外の他のオフィスビル等に移転した。この際、9割以上の企業が「今後とも神戸市内で業務を継続する」との意向を示した。市内での業務継続理由は、「取引先企業・顧客の集積があるから」「関連会社の集積が神戸市内にあるから」とする企業が多かった。よって当初は、施設の再建によって、神戸都心の企業活動が復帰するという予測ができた。

オフィスビルの再建状況

震災により使用不能となり解体されたビルのうち60棟について、1996年4月に再建意向調査が実施された(表3)。この時点で「再建予定あり」とした賃貸ビルは26棟で全体の4割強となっている。一方、「計画未定」ビルもほぼ同じだけあった。オフィス賃貸業は、初期投資が大きく、また回収期間が長期に及ぶビジネスであり、震災後1年余りの時点では、再建判断が容易でないことがうかがえる結果となっている。

表3 三宮・元町地区における賃貸ビルの再建状況(1996年4月1日時点)

	棟数	構成比(%)
再建予定あり	工事着手	7 11.7
	着工時期決定	11 18.3
	着工時期検討中	8 13.3
計画未定など	計画未定	28 46.7
	不明	5 8.3
	他用途への転用	1 1.7

資料:生駒商事調べ

注:被災により使用不能となり、解体されたビル60棟を対象。

最近の賃貸ビル竣工(予定)リストをベースに、先の解体ビル60棟の再建状況をみると(表4)、1998年あるいは1999年に竣工予定の賃貸ビルに該当するビルが多い。この両年に竣工予定のビルの再建ビル比率は6割ないしそれ以上となっており、ようやく再建が本格化していくことがわかる。

現時点で明らかな再建ビルの棟数は合計13棟と先の解体ビル60棟の2割強の水準であるにもかかわらず、再建・新規ビルの総延床面積は97~99年の3年間

で8万坪にも達し、神戸市内の主要業務地区では、貸室面積ベースでも震災前の水準近くに達するものと予想できる。

このことば、さらに先に予想される再建・新築ビルの供給が震災前の貸室面積水準を上回る貸室ストックを形成することを意味し、オフィスマーケットの状況（賃料水準や空室率）によっては、再建計画の遅滞や断念を招来する可能性も予測される。

表4 三宮・元町地区における再建・新規ビルの竣工状況（1998年1月時点）

	棟数	延床面積(坪)		解体ビル60棟に 該当するビル	再建ビル 比率
			不明棟数		
1997年竣工	17	18,413	3	3	17.6
1998年竣工予定	11	21,287	0	7	63.6
1999年竣工予定	15	39,833	1	3	60.0
合計	33	79,533	4	13	39.4

資料：生駒商事資料より作成。

注1：上表の調査対象地域で竣工する賃貸ビルのみを表示。

注2：延床面積は面積の不明なビル4棟分を除いている。

3 神戸のオフィスマーケット

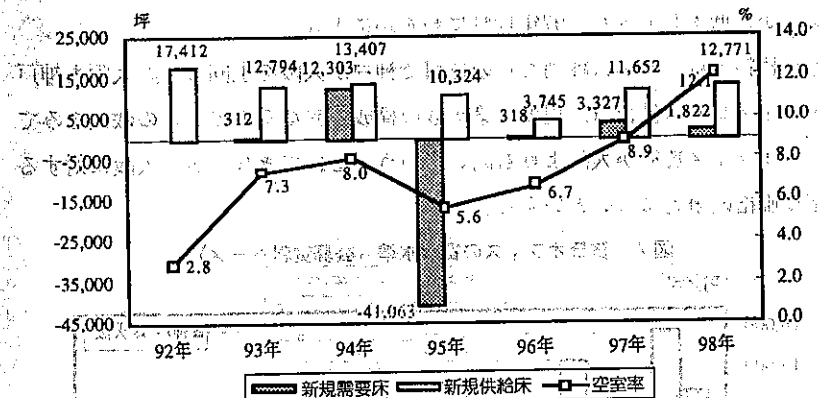
神戸のオフィス市況

○オフィス需給と空室率

図5～6は、神戸、大阪の主要業務地区での貸室需給と空室率の状況（98年は予測値）を示している。大阪では、バブル崩壊後、供給調整が進み、需給バランスが改善されていることがわかるが、神戸では、中心業務集積地におけるオフィスビルの再建に見合う需要が顕在化せず、結果として空室率の悪化を招来している。

神戸では震災のあった年、4万坪を超える需要床の減少があったが、この減少需要は、神戸市内の他所、あるいは大阪における新規床需要にはほとんど転換しなかったものと考えられる。これらは震災後の新規床需要の推移からみても、各企業の既存のオフィス内に吸収されたり（当該事業所の一人当たり占有面積の減少）、あるいは震災を機に不採算事業から撤退する形で消滅した可能

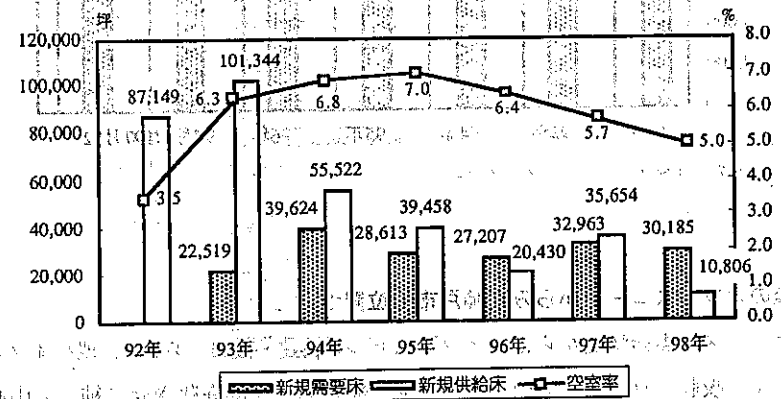
図5 神戸市内のオフィス床需給バランス（主要なオフィスゾーン）



資料：生駒データサービスシステム

注：98年の新規需要、空室率は推計。

図6 大阪市内のオフィス床需給バランス（主要なオフィスゾーン）



資料：生駒データサービスシステム

注：98年の新規需要、空室率は推計。

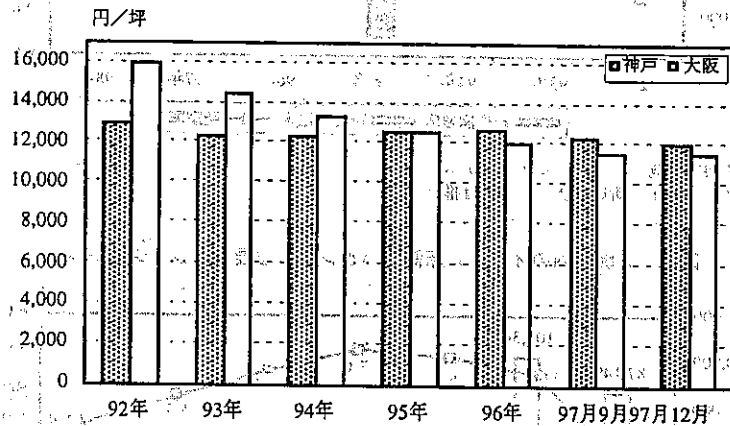
性が高い。

①賃料水準
賃料水準（図7）は、神戸は94～96年の間、やや上昇基調を示した後、空室率の上昇を受けて97年後半は低下基調にある。大阪は、急速に需給調整が進み、

空室率も改善しているが、企業のオフィスニーズに不透明感もあり、賃料水準は緩やかに低下してきた（97年12月にわずかに上昇）。

募集賃料では、96年に坪当たりの賃料で神戸が大阪を上回った。大阪と神戸のオフィスの供給量、規模や築年数の構成が異なるので、この数値をみて神戸のオフィス賃料が大阪よりも高いということとはできないが、大阪に対する明確な価格競争力はないといえる。

図7 賃貸オフィスの賃料水準（公募賃料ベース）



資料：生駒データサービスシステム

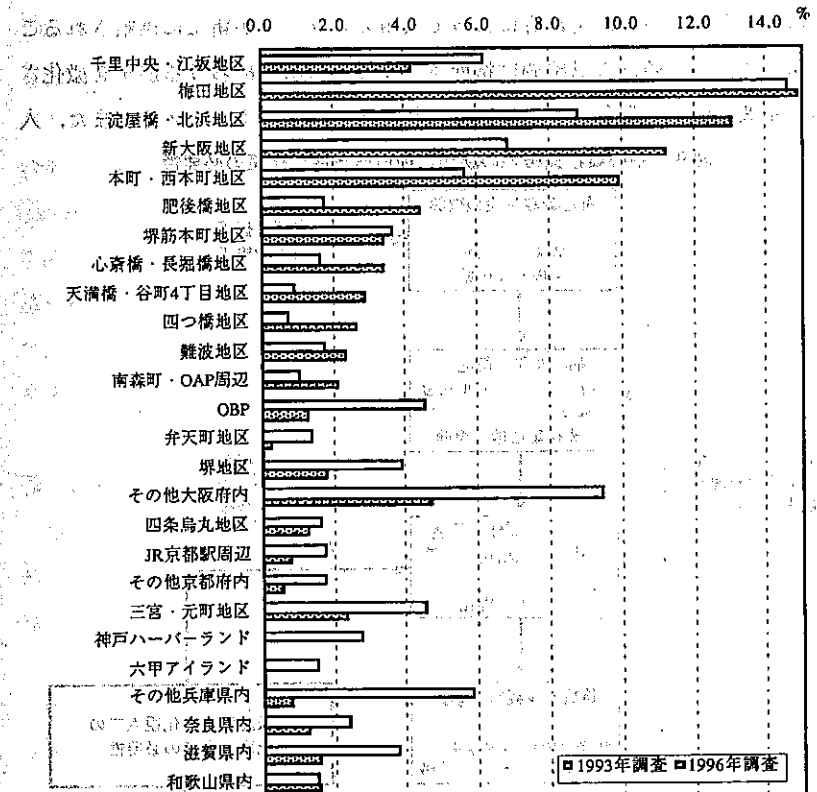
企業のオフィスニーズからみた神戸市の位置づけ

オフィスの需給状況からは、オフィスの再建・復興にあわせ、既存オフィスビルに吸収されたビル需要や新たに発生する需要を顕在化させて神戸の中心業務地区に誘導する必要があるが、ここでオフィス床の需要者である企業はどのようなニーズをもっているかをみることにする。

京阪神の企業のオフィスは、全体的には大阪を中心に神戸、京都はその出先的な位置づけにあり、好況期には「顧客フロント戦略」でオフィス立地地域が大阪の中心業務地域から神戸、京都あるいは滋賀などへ広がるが、逆に不況期には大阪の都心部に収斂する特徴がある。図8は1993年と1996年の企業の立地

希望地を比較したものであるが、96年に構成比を伸ばした地域は、梅田、淀屋橋、本町といった従来からの大阪市内中心業務地区とその周辺地区であり、一方、大阪府内（堺市など）、京都（四条烏丸、京都駅周辺）、神戸（三宮・元町）などの構成比は低下している。

図8 主要企業のオフィス立地希望地区



資料：住信基礎研究所（関西地域のオフィス需要調査）

4 都心業務地区の復興・活性化に向けて

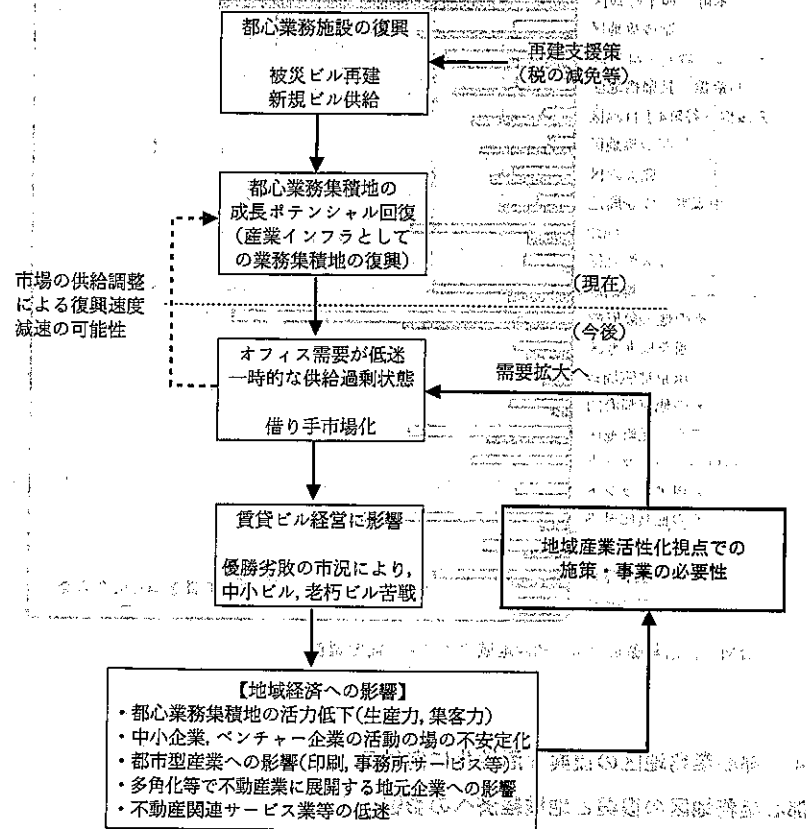
都心業務地区の復興と地域経済への影響

都心業務地区は、工業団地などと同様に、地域の財・サービス・情報の生産

活動を支える産業インフラであり、被災した施設の速やかな再建が求められる。しかしながら復興期が経済低迷期と重なり、基本的な需給バランスが崩れていること、公的に整備されることが多い工業団地等と異なり、都心業務集積を構成する施設は民間事業者が供給者であり市場原理が強く働くこと、などから結果として都心業務地区の復興が停滞することが懸念される。

これまでみたように、再建等によって大量のオフィスが新たに供給されることにより生じる一時的な供給過剰状態は、オフィス市場における競争を激化させる。企業は同じ賃料条件であれば、便利で新しく広いオフィスを、また、入

図9 中心業務集積地の課題と地域産業活性化策の必要性



居時に高額の前託金を差し入れることから信用力の高いビルを選択することとなる。その結果、オフィス市場は優勝劣敗の様相を呈し、中小ビルや老朽ビルなどの経営が厳しくなり、また、オフィスビル賃貸業の再開を企図する事業者を躊躇させる結果にもつながる。

都心業務地区の復興が停滞すると、集積が集積を呼ぶといった集積のメカニズムがうまく機能しなくなるとともに、都心業務地区の産業コミュニティが弱体化化する。このことは成長力のある都市型産業の活動を制約することになる。

より直接的には、例えば、中小ビルの経営が悪化すると、中小企業やベンチャー企業の活動の場が制約され、不動産業（ビル賃貸業）の成長が鈍化すると、不動産関連サービス業（清掃業、警備業、各種対事業所サービス業など）の成長も鈍化する、といった状況が生じる。このように都心業務地区の復興は地域経済と極めて密接に結びついており、単に、個々の民間企業の業務活動の場（オフィス）の復興ということにとどまらず、地域経済全体の復興・活性化に大きく関わる問題である。

新しい枠組みでの取組みの必要性

震災直後からの復旧期においては、神戸の都市活動の要でありシンボルでもある都心地区のインフラやビルを早期に復旧・再建することが極めて重要な意味を持っており、都心のビルについても一日も早い再建を促すための施策が講じられ、また提言されてきた。

震災後3年余を経過した今日、業務機能の受け皿としてのハード面では震災で失われたものに見合うオフィスの供給が見込めるところまできている。都心の復興を新しい枠組みで捉え、都心業務地区の活性化に向けての課題に本格的に取り組むべき時期にきていると考えられる。

すなわち、被災したオフィスビルを再建すること、あるいは、震災で神戸を離れた事務所の神戸への復帰を促すというレベルを超えた、神戸の産業経済の活性化という枠組みのなかで、重要な産業インフラとしての都心業務地区の復興・活性化をいかに図るのかという視点で捉えていく必要がある。

前述のように、都心業務地区の復興課題の根底にはオフィスの需給問題があり、ハードとしてのオフィスや業務地区の復興の問題もいかに需要を創出できるかに集約される。従来、オフィスは民間不動産事業として供給されてきたこともあり、多くの地方公共団体で工場立地に係る様々な支援策が実施されてきたのとは対照的に、都心業務地区の整備は民間主導で行われてきた。しかしながら、需要創出についての個々の事業者の努力には限界があることから、今後、公共サイドでオフィスやその集積としての都心業務地区を重要な産業インフラと明確に位置づけ、積極的な施策が展開されることが望まれる。

今後の取組みの方向

都心業務地区における需要の創出のための取組みは、震災復興計画をはじめ様々な計画で既に示されているように、既存産業の活性化と新規産業の誘致・育成、業務機能にとって魅力ある都心の整備に集約される。その場合、基本的な戦略を明確にし、従来の行政施策の枠組みにとらわれない思い切った取組みを行うことが重要であると考えられる。ここでは、今後の取組みを検討するにあたってのいくつかの視点を提起したい。

○新規産業の誘致・育成の戦略の明確化

神戸の特性として恵まれた自然環境、美しい町並み、国際的な雰囲気などが織りなす良好な都市イメージがあげられてきている。具体の企業誘致にあたっては単なるイメージ論を超えてオフィス立地にとって具体的な魅力となるような神戸らしさを明確にしていくことが重要である。

そのような特性を背景にして、集積のマネジメントとでもいえる基本的な戦略を明確にし、東京-大阪-神戸-京都というオフィス立地の階層性を打開していくことが必要である。すでに、KIMEC構想やWHO神戸センターの立地などシーズは用意されているが、一方では、情報・通信や健康・福祉は今後の成長産業として各都市とも誘致・育成に注力している分野でもあることから、神戸らしい具体的かつ思い切った戦略が望まれる。

○潜在的な成長ポテンシャルの顕在化

現状では四国・中国地方から神戸に対するオフィスニーズはほとんどみられない。明石海峡大橋の開通による効果を生かすためにも、バス路線の整備等の環境を整えるとともに、これら地域に対する誘致活動を実施することが必要である。

また、大型小売専門店などには、関西地域への参入に際して、神戸から進出するとする企業がある。関西地域にオフィスを設置していない企業は、上場・有力未上場企業、外資系企業の約3割存在することから、神戸都心業務地区を「スタートアップオフィス・イン・関西」として位置づけ、これら企業の関西での市場開拓活動を支援するような試みも有効ではないかと思われる。外資系企業についても、わが国での業務のスタートアップは基本的には東京にならざるを得ないが、神戸は関西地域での拠点を目指すという方向が考えられる。

○オフィス立地促進策の実施

企業立地の促進は産業施策の総合的な実施が前提ではあるが、個々の企業の神戸へのオフィス立地に際して公的な支援策を講じることも検討する必要がある。オフィス立地についての公的支援はこれまでインキュベーション等限定的に実施されてきただけであるが、工場誘致条例等で工場立地に優遇策を講じてきた事例を踏まえると、考え方を転換し都市型産業立地促進策として位置づければ、可能ではないか考えられる。もちろん様々な課題があるが従来の枠組みを超えた発想での取組みが望まれる。このような施策の実施は、企業誘致のみならず、地元企業の成長や新規の起業にも有効である。

○都心整備の推進

ウォーターフロント・港湾に隣接し、様々な機能がコンパクトに複合されている神戸の都心の特性を生かした整備を進めていく必要がある。その際に、本稿では触れなかったが買い物や娯楽、あるいは、賑わいや交流など様々な都市活動の場としての都心の機能を含めて望ましい都心像を検討し、個性あるゾーンがうまくネットワークするように配慮していくことが重要である。

今日、都心業務地区での就業者や来訪者の生活環境のよさがオフィス立地の決定的な要素とはなっていないが、今後、都市生活面での魅力や環境の重要性

は高まっていくものと考えられ、水と緑のネットワーク整備や良好な景観形成に引き続き取り組んでいく必要がある。また、民間活力の活用も踏まえて、駐車場の共同整備など、業務活動を支える都市基盤の効率的な整備のための制度手法を検討していくことも今後の課題といえる。

取組みの方向については主として公共のサイドを中心に述べてきたが、地域経済の担い手は民間事業者であり、その主体的な取組みが重要であることはいうまでもない。都心業務地区の復興・活性化については行政、企業など地元地域一体となった取組みが求められるが、その際、従来の役割分担を超えた新しい連携のあり方が求められているのではないと思われる。

[注]

1) オフィスに限定した統計データはないため、ここでは事業所統計調査における事業所の形態のうち事務所及び営業所を「オフィス」とした。なお、建設業においては、工事現場、現場事務所などはそれらを直接管理している本社、支店等に含めて1事業所とされていることなどに留意が必要である。

また、1の神戸の事務所の現状は自社所有オフィスを含むオフィス全体についての記載であるが、2のオフィスの被災・再建状況及び3の神戸のオフィスマーケットは賃貸オフィスを中心とした記載となっている。

2) 神戸市内に事務所を設置している企業を対象に、震災による被害状況、震災後の事務所の移動状況、都心部の復興に対する要望等についてのアンケート調査を実施し、256社(有効回答率35.0%)の回答があった。

3) 1990年国勢調査。1995年の従業地ベースの職業別従業者数は集計中で未公表である。

4) 調査地域はJR以南で新生田川からハーバーランドまでの地域。

5) 三鬼商事「オフィスレポート1997」によると、1994年の延床面積は約33万坪、同年の貸室面積は22万8千坪となっている。

6) 住信基礎研究所「関西地域における企業のオフィスニーズ調査 1996年」の調査結果による。

震災復興における観光の状況と分析

大河原 徳 三

(財団法人神戸国際観光協会 専務理事)

はじめに

1995年1月17日の阪神・淡路大震災により神戸は大きな被害を受けたが、観光関連施設も例外ではなく、集客施設、宿泊施設、飲食店等甚大な被害を被った。

その後、3年が経過する中、関係各位の御努力により集客施設、ホテル・旅館といった宿泊施設など、ハード面に関しては完全に復興し、集客施設数、宿泊施設数、客室数等既に震災前を上回る状況にまでなっている。しかしながら、神戸への観光客の入り込みといったソフト面に関しては、平成6年比で8割程度に過ぎず、全体として回復基調にはあるものの、復興したと言うにはまだまだ遠いと言わざるを得ない状況である。

平成8年事業所・企業統計調査(総務庁統計局)よれば、市内の観光関連産業の事業所数が市内総事業所数に占める割合は27.3%、従業者数の占める割合では19.5%であり、この比率の高さは、事業所ベース・従業者ベースとも主要都市中第一位となっている。観光は、経済的に大きなウエイトを占めており、とりもなおさず観光復興こそが経済復興であり、そして市民の生活復興につながると言っても過言ではない。

本稿では、震災からの復興状況を検証しながら、21世紀における観光都市神戸のあり方を考えてみたい。

2. 震災前の神戸観光

神戸は、'77年(昭和52年)にNHKの連続テレビドラマ「風見鶏」が放映

され「異人館ブーム」が起きたことを契機に、観光都市として脚光を浴び始めた。

この「神戸観光元年」ともいえる'77年（昭和52年）以降、神戸は様々な形で観光振興を図ってきた。

例えば、'81年のポートピア'81、'85年のユニバーシアード神戸大会、'87年の神戸開港120周年を記念した各種のイベント、'88年の全国高校総合体育大会、'89年のユニバーシアード神戸大会等々の数々のビッグイベントの開催。

また一方で、ポートアイランド、六甲アイランド、メリケンパーク、ハーバーランド等の都市基盤の整備を図るとともに、農業公園、フルーツフラワーパーク、しあわせの村、布引ハーブ園、須磨海浜水族園等の新たな観光資源の創設も行ってきた。

そして'82（昭和57年）からはプロモーション活動にも力を注ぎ、全国への最新の観光情報の発信と、より広域からの集客を図ることを目的に、官民挙げて「ハロー！神戸観光キャンペーン」を展開してきた。

神戸は、「ファッション都市」、「観光・コンベンション都市」に代表されるような個性的な都市戦略を用いながら都市としてのイメージを高め、集客を図ってきた。

そして、神戸が目指す街づくりの集大成として、いつまでも住み続けたい、また訪れてみたくなる「アーバンリゾート都市」構想を打ち出し、それを実現していく契機として、'93年にアーバンリゾートフェア神戸'93を開催した。

このような街づくりと連動した観光振興策の結果、神戸観光元年の'77年に1,349万人だった観光入込客数はその後順調に増加し始め、'79年には1,500万人、'85年には2,000万人を越え、震災前年の'94年には2,440万人を数えるに至った。

3 震災の影響と復興状況（宿泊施設・観光施設）

(1) 主要宿泊施設、主要観光施設の被害状況

宿泊施設については84施設中20施設が全壊、半壊などの甚大な被害を受け、延べ床面積に換算すると約4万㎡にも及ぶ。また、建物自体は全半壊を免れ

たものの、ボイラー等の設備関係に被害がでたり、客室等の損傷が大きいため、通常の営業を再開できない施設が多数あった。この震災による宿泊施設への被害総額は、推定で300億円以上にも及ぶとされている。

観光施設に関してもかなりの被害を受けたが、特に灘の酒蔵は、立ち並ぶ伝統的な酒蔵や資料館等の殆どが倒壊するなど壊滅的な被害を受けた。その他にも、旧居留地内の重要文化財「十五番館」の倒壊や、神戸の代表的な観光地である北野地区の異人館も倒壊を免れたものの煙突・屋根損壊等の被害を受けた。

(2) 主要宿泊施設、主要観光施設の復興状況

このように先の震災は、宿泊施設、観光施設に大きな被害をもたらした。宿泊施設の場合、震災当日に営業を行った施設は84施設中有馬温泉を中心に5施設（全体の6%）のみであり、震災後2ヶ月が経過した3月28日の時点でも54施設（同64.3%）に過ぎなかった。また、観光施設についても、3月28日の時点で主要観光施設137施設中60施設（43.8%）が営業しているに過ぎなかった。

しかし、関係者の大変な御努力により、震災後1年が経過した'96年1月の時点では宿泊施設の90.5%、主要観光施設の84.1%が営業を再開し、'97年1月においては宿泊施設の92.7%、主要観光施設の89.9%が再開した。

震災4年目を向かえた現在、宿泊施設については新規開業した施設やリニューアルにより規模を拡大した施設もあり、総客室数、総収容数とも震災前を上回っている。また、観光施設に関しても、'97年4月に新規オープンした神戸ファッション美術館や今春開通する明石海峡大橋など神戸観光の魅力度はますます高まっているといえる。

4 復興に向けた取り組み

阪神・淡路大震災によって神戸の観光資源は大きな打撃を被り、神戸への観光客は激減した。この観光客を呼び戻すため、街や宿泊・観光施設の復旧・復興にあわせて国・県・市・民間団体等文字通り官民一体となって各種の取り組みがなされてきた。

(1) 情報発信の強化

①主要宿泊施設、主要観光施設の営業状況及び交通アクセスの復旧状況を平成7年3月15日から毎週、全国300ヶ所のマスコミ、旅行代理店、国、観光関係団体に配付（平成7年6月より隔週、平成8年3月より月1回）

②「ファイト！神戸観光キャンペーン」の展開

- ・キャラバン隊を旅行代理店、マスコミ、国等の観光関係機関へ派遣し、最新観光情報を提供するとともに、観光復興への支援、強力を要請。
- ・「旅フェア'95」、「旅フェア'96」、「旅フェア'97」への出展。
- ・修学旅行の誘致キャラバン隊を全国の旅行代理店に派遣。
- ・旅行代理店、マスコミ等を神戸に招請し、復興した神戸の情報を全国に発信。

③「ときめき神戸観光キャンペーン」

- ・阪神高速道路の全線開通にあわせて復興した神戸をPRし誘客を図るため、全国での観光ポスターの掲出や旅行代理店へのダイレクトメールの発送、施設の入場券や割引券をセットにしたガイド付き冊子（神戸街遊券）等を発行した。

(2) 集客・観光復興イベントの展開

①三都夏祭りの一つとしての「神戸祭り」の展開

例年5月に行っていた「神戸まつり」（'95年度は中止）を、「祇園祭り」と「天神まつり」との間に日程変更し、関経連等の協力のもと「京阪神三都夏祭り」として広域的にPRし、集客性を高めた。

②「夏 こうべで」事業

③「神戸 秋」事業

・六甲開山100周年 他。

④「神戸 冬の物語」

・「神戸ルミナリエ」

震災犠牲者の鎮魂と震災復興を祈念して開催。観光閑散期にも関わらず、3回の開催で延べ1,100万人強の集客をもたらし、また経済的にも大きな効果を及ぼした。

・「神戸クリスマスストリート」、「春節祭」、「神戸バレンタイン物語」その他。

(3) 「阪神・淡路大震災被災地ホテル・旅館等復興対策協議会」による会議開催促進

(4) 「阪神・淡路大震災復興支援運輸連絡協議会

全国で行なわれるモーターボート特別競争の収益金から拠出された復興支援金を活用して、ロープウェー等復旧、歴史的建造物復旧、神戸ルミナリエ等の復興イベント、市街地サイン表示施設整備、神戸シティールーブバス車両更新などの事業に資金助成がなされた。

(5) 「阪神・淡路復興デスティネーション協議会」による観光復興促進

(6) 「観光復興促進神戸市議員連盟」による観光各誘致活動

(7) その他

・兵庫県による「観光ひょうご“復興キャンペーン”」の展開。

・日本交通公社（JTB）の「神戸路（ロード）キャンペーン・全国展開」による観光復興支援。

・神戸市内の支店長による「何かをしてん会」等々。

5 震災後の神戸観光

震災後の神戸への観光入込客数の状況を、ここでは震災前年の'94年（平成6年）を基本ベースに分析してみたい。

(1) '95（平成7年）、'96（平成8年）の観光客数

震災の年である'95年（平成7年）の観光入込客数は1,074万人であり、'94年

(平成6年)比44%と大幅な減少となっている。しかも、震災前には行われていなかった神戸ルミナリエへの入込客数194万人を除くと880万人となり、対'94年比36%となる。これは、春休み、ゴールデンウィーク、夏休みという観光客が大幅に増加する期間に交通アクセスが寸断されていたことに加え、「都市壊滅」というイメージが全国に浸透し、「神戸に行くことは復興を阻害する」といった観光自粛ムードが大きく作用したものと思われる。ただ震災直後の壊滅的な状況から街が復旧するにつれて、徐々にではあるが回復傾向にあることが分かる。

震災から2年目となる'96年(平成8年)には、8月には主要宿泊施設の92%、主要観光施設の88%が営業を再開した。また9月には阪神高速道路3号神戸線が全線開通し、これによって全ての交通アクセスも回復した。そしてその全線開通にあわせた「ときめき神戸・観光キャンペーン」等の各種復興に向けた取り組みも行われた。

こういった取り組みの結果、観光入込客数は1,753万人まで回復し、対前年比では約1,000万人、199%の伸びを示し、また対'94年(平成6年)比では72%まで回復した(「神戸ルミナリエ」の入込客数309万人を含むと、2,062万人、対'94年(平成6年)比85%)。

(2) '97(平成9年)の観光客数

震災から3年目をむかえた昨年'97年(平成9年)は、宿泊施設については総客室数、総定員数とも震災前を上回る状況になり、観光施設についても「風見鶏の館」の再開や神戸ファッション美術館の新たな開館など、ハード面から見ると完全に復興した年といえる。

しかし、観光入込客数をみると1,880万人、'94年(平成6年)比77%、「神戸ルミナリエ」の入込客数396万人を含むと2,276万人、対'94年(平成6年)比93%であり、前年'96年(平成7年)からは127万人、7.2%の伸びとなった。また'97年の月別入込客数の推移をみると、1月から3月にかけては対'96年比で伸びてはいるが、4月以降はその伸びが止まり、9、10月には前年を下回る入り込み状況となった。この要因として、ゴールデンウィーク時の曜日の

巡り合わせ(飛び石連休)や台風等の天候不順が考えられる。また、こういった要因以外に神戸で起きた6月の須磨での悲劇的な事件、8月の暴力団による反社会的な事件も影響しているのではないかと推定できる。神戸観光の特色は、神戸という“まち”が持つファッションブル、エキゾチックといった都市イメージに支えられ、神戸という“まち”そのものを楽しむ都市型観光にある。景気の低迷という経済環境下でのこういった事件は、イメージに支えられた都市型観光の神戸にとっては厳しいものとなった。

この結果、神戸への観光客数は通年では回復基調にはあるものの、各観光群とも震災前に比較するといずれも8割程度に止まった。

6 今後の神戸観光

このように震災からの神戸観光の復興状況をみると、ハード面では震災前以上の水準にまで復興しているが、神戸への観光客数は概ね8割程度に止まり、かつ、その回復速度も鈍化傾向にある。確かに、観光復興を阻むその要因に、景気の低迷という日本経済全体を覆う問題が大きく影響していることは間違いない。

しかし、観光産業が神戸市を支える基幹産業であり、また、人と人との交流が都市の基盤であることを考えると、早期の復興とともに新たな神戸観光の創出を図っていくことが望まれる。

従来の神戸観光は、「エキゾチック」、「ファッションブル」、「ハイカラ」という都市イメージに支えられてきた面が大きい。今後の神戸観光を考えていく場合には、都市イメージの向上は勿論のこと、交通基盤の整備による利便性の向上、そして居住環境や教育・文化・福祉環境の充実といった都市環境全体の総合力を高め、他都市にはない神戸の都市魅力を打ち出していく必要がある。そのためには、神戸の個性を生かした多様な資源を開発することが重要であり、その例として大規模集客施設の設置やスーパーコンベンションセンターなどコンベンション機能の充実、パールブリッジ(明石海峡大橋)の観光資源化、神戸ルミナリエなどの集客イベントの持続的展開等があげられる。

神戸観光入込客数の推移

(単位：万人、▲は94年比(%))

	観光入込客数合計	都市観光群		神戸港観光群	六甲有馬観光群		須磨舞子観光群	西北神観光群	ルミナリエ
		市街地	北野		六甲摩耶	有馬			
77年	1,349	184	54	147	597	145	275	—	—
78年	1,471	238	83	156	633	146	298	—	—
79年	1,541	261	93	172	635	147	326	—	—
80年	1,566	308	133	180	625	147	306	—	—
81年	3,085	351	152	184	675	165	311	—	—
82年	1,675	339	146	199	660	147	330	—	—
83年	1,780	356	155	220	724	152	328	—	—
84年	1,830	374	163	235	752	156	313	—	—
85年	2,097	399	158	252	713	161	317	59	—
86年	2,003	410	168	264	756	177	331	65	—
87年	2,295	410	153	279	739	171	458	70	—
88年	2,203	432	160	295	758	177	455	73	—
89年	2,346	452	163	311	804	180	482	81	—
90年	2,330	460	171	311	812	188	471	90	—
91年	2,396	513	164	374	833	192	396	86	—
92年	2,403	527	167	376	837	189	392	82	—
93年	2,750	876	165	434	744	176	356	164	—
94年	2,440	682	166	366	732	172	344	144	—
95年	* 880 ▲63.9	204 ▲70	41 ▲75	95 ▲74	225 ▲69	102 ▲41	157 ▲54	97 ▲33	194
96年	* 1,753 ▲28.2	528 ▲23	112 ▲33	215 ▲41	504 ▲31	145 ▲16	251 ▲27	110 ▲24	309
97年	* 1,880 ▲23.0	618 ▲9	116 ▲30	246 ▲33	510 ▲30	141 ▲18	257 ▲25	108 ▲25	396

*神戸ルミナリエを含まない。

(神戸市産業振興局観光交流課)

震災以降の月別入込客数の推移

(単位：万人、比：%)

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
94年	100	94	156	222	332	177	222	361	222	244	199	111
95年	58	5	7	46	88	53	84	163	79	117	111	69
94比	58	5	4	21	27	30	38	45	36	48	56	62
96年	68	63	93	139	222	131	146	266	171	194	165	94
94比	68	67	60	63	67	74	66	74	77	80	83	85
95比	117	1260	1329	302	252	247	174	163	216	166	149	136
97年	80	80	117	174	229	156	149	296	150	171	172	106
94比	80	85	75	78	69	88	67	82	68	70	86	95
95比	136	1600	1671	378	260	294	177	182	190	146	155	154
96比	118	127	126	125	103	119	102	111	88	88	104	113

神戸は震災前から、“いつまでも住みつづけたいまち”、“いつまでも働きつづけたいまち”、“多くの人々が訪れ、滞在したくなるまち”を目指し、魅力と活気にあふれたアーバンリゾート都市づくりを推進してきた。住んでいる人が、いつまでも住みつづけたい、いつまでも働きつづけたいと願うまちは、神戸を訪れる人々にとっても快適なまちであり、また訪れてみたくなるまちに違いない。

幸い神戸には、六甲山や須磨海岸、西北神の田園など豊かな自然、日本最古の有馬温泉など、他都市にはない観光資源が豊富にある。また、須磨・兵庫・中央をはじめとして各区いたるところに歴史もあり、グルメやファッションという日本をリードする洗練された生活文化もある。さらには、ユニバーシアードやフェスティック、アーバンリゾートフェア等で培われてきたホスピタリティに富んだ市民性や開港以来の国際性・進取性というソフト面も蓄積されている。

今後の神戸観光を考えるにあたっては、神戸が既にもっているこれら優れた観光資源の活性化とともに、新たな観光資源を開発、発掘し、複合化させ、そ

してまちづくりとの連動を図っていくことが肝要である。そのことは、新たな神戸観光の創出とともに、都市間交流、国際交流を活発化させ、活き活きとした活力溢れる神戸の“まち”の創造につながることになる。

7 おわりに

神戸にはディズニーランドやハウステンボスのような集客施設はない。震災からの回復速度が鈍化傾向にあるのも、そういった大規模な集客施設が無い事も要因の一つにあると思う。また、コンベンションや観光客誘致を巡って都市間競争がますます激化していくなかでは、駐車場や南北の交通アクセス、空港といった都市装置の整備が必要であり、さらに外国人観光客の誘致という観点からも、サイン表示やホスピタリティーの向上といった受入れ体制の充実等、解決しなければならない課題は多い。

大震災のあと、観光復興に向けて多くの人と人、組織と組織の繋がりが深まり、その創意と工夫によって神戸のまちはみるみる甦ってきた。

市民や来神者の心に深い感動と希望の灯をともした「神戸ルミナリエ」、4月5日に開通する世界最長のサスペンションブリッジなど、新たな神戸観光の展開への期待も大きい。

今後もこうした繋がりを大切に、観光資源を神戸の都市魅力にまで磨きをかけ、新たな“神戸らしさ”を醸し出していくことが何より重要なことだと思う。

応急仮設住宅の現状と生活再建

高橋正幸

(神戸市生活再建本部)
調整担当課長

はじめに

阪神・淡路大震災の発生から3年。あれほど甚大な被害の中から、この短期間に、市民の協力の下にどれほど多くのことが成し遂げられたかについては改めて言うまでもないことである。しかしその一方で、8割復興という言葉に象徴されるように、都市基盤・ハード面の比較的順調な回復に比べソフト面の回復の遅れが指摘され、また、被災した市民の中でも生活再建の状況が個別化・細分化しつつあり、今後なお取り組まねばならない課題を思えば、いまだ道半ばの感もある。

平成7年6月以来復興行政の一角を担い、応急仮設住宅を担当してきた私にとっては、先例も無く手探りの2年8ヶ月であった。この間を振り返ってみると、初期は、避難所から応急仮設住宅への入居を進める一方で、応急仮設住宅の追加建設と仮設住宅の環境改善に取組み、続いていわゆる孤独死に対する見守りなどの対策とコミュニティづくり、中期以降は「すまいの復興プラン」に集約される恒久住宅への移行に向けての公営住宅の確保と家賃減額制度、一元募集の実施に伴う応募支援など次々に提起される課題に取り組んできた。いずれの課題も関係部局との連携の下に市を挙げて取組んだものであるが、災害救助法や既存制度の枠組みの中で神戸市が単独で成し得ることは残念ながら限られていた。国、県との協議・調整を経て結論を得るまでには多大の時間と労力を必要とし、決して期待した結論を得られたものばかりではない。従来の枠組みを考えれば、国として思い切った対応をしてくれた面も多いが、関係各方面の多大な支援を思えば、むしろ地方自治体の非力を痛感することが多かったというの

が率直なところである。

本年は、生活再建に向けての正念場となる年である。住まいの確保が多くの被災者にとって最大の課題であることは言を待たないが、神戸市ではこれを生活再建の最優先課題として位置づけ、とりわけ応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行について、平成10年度末までに目処を立てるべく全市を挙げて取り組んできた。10年度上期の移行を目指す兵庫県との食い違いも指摘されるが、仮の住まいである応急仮設住宅から恒久住宅への移転をできる限り早期に実現することについては、神戸市としても思いを同じくするところであり、早期移転と円滑な移行に向けて、十分な検討と協議の下に、県とともに必要な施策を講じていく考えである。

現在、関係各局区の努力により、恒久住宅への移行が本格化し、ようやく応急仮設住宅からの移転の目処が立ってきたとは言えるものの、反面、仮設住宅の過疎化も顕著になっており、仮設住宅のコミュニティの維持や要援護者への支援態勢が新たな課題として浮上している。また恒久住宅の立地についての供給側と入居希望者側のギャップ、いわゆるミスマッチ対策も移行の最終段階において大きな課題になると考えられる。生活再建へのますますの取り組みが緊要とされるこのときに、これまでの経過を振り返るとともに、現状の分析を通じて今後の指針を探っていきたい。

1. 応急仮設住宅の推移と現状

(1) 応急仮設住宅の推移

阪神・淡路大震災で神戸市民向けとして整備された応急仮設住宅は、神戸市内に288団地、29,178戸；市外・県外に25団地、3,168戸、合計32,346戸である。応急仮設住宅の入居実態については、極めて短期間のうちに非常に多数の被災者の入居を進めた結果、当初、正確に把握ができていなかったが、平成7年12月に神戸市が実施した実態調査（調査対象は神戸市民が居住する市内外の仮設住宅32,346戸。以下「市実態調査」と呼ぶ）によってその全体像が明らかとなり、その後、平成8年2月には「兵庫県応急仮設住宅入居者調査」（調査対象

のうち神戸市分の仮設住宅32,346戸、調査実数30,791戸、有効回答数23,193戸。以下「県実態調査」と呼ぶ）が実施され、さらに応急仮設住宅管理システムの整備も進み、平成8年5月以後、生活再建本部として月次で入居状況資料を作成してきた。これらの資料に基づき入居状況の推移を一覧表にまとめてみた。（表1参照）

入居のピークは、正確な入居者把握ができていないため、この一覧にあげていないが、鍵渡しの状況から、平成7年11月ころの31,000戸強、60,000人弱と推定されている。

① 全体的な推移

入居者全体の推移では、（表1）を見ると、平成7年12月の市内外合計30,526世帯、57,224人、入居率94.4%をピークに緩やかに減少し、平成10年1月末では17,345世帯、29,363人、入居率は53.6%まで減少している。世帯数では当初比で56.8%、入居者数では当初比51.3%にそれぞれ減少しており、退去世帯の累計は約16,800世帯と見られる。

また、時期的な推移では、春、夏の引越し時期に入居数の減少が著しい。特に、災害復興住宅一元募集の当選者の公営住宅への移転が本格化した平成9年春以降その傾向が強い。平成9年5月から7月にかけての3ヶ月間で、約3,000戸の減少となっており、当然のこととはいえながら、仮設住宅から恒久住宅への移行に占める公営住宅の役割の大きさが明らかに読み取れる。

② 年代・世帯別の推移

年代的な傾向では、高齢者の状況を見てみると、高齢者数の割合が平成9年当初に若干高まっているものの、総じて全体を上回る退去ペースで減少している。世帯構成では、高齢複数世帯は全体を上回る退去ペースで、入居世帯に占める割合は、平成7年12月末の10.0%から平成9年12月末で7.7%に減少している。一方、高齢単身世帯が入居世帯に占める割合は、平成7年12月末の20.6%から平成8年12月末で24.2%に、さらに平成9年12月末では26.6%に高まっており、高齢単身世帯の退去ペースは全体に比べやや遅れている。また、65歳未満の者を含む単身世帯全体では、平成8年末までのまとまったデータは無いが、全体

表1 応急仮設住宅入居状況推移

Table with multiple columns: Area (東灘, 中央, 兵庫, 北, 真田, 須磨, 垂水, 西), City (市内), District (市外), and Total. Rows represent time periods from H. 7.12 to H. 10.1. Columns include total units, occupancy rate, and population.

*入居率=入居世帯数/建設戸数
過去累計 約16,800世帯

の推移などから推計して平成7年末で40数%と見られ、平成9年1月末の50.0%、平成10年1月末の57.1%と、入居世帯に占める割合が次第に高くなっており、高齢に限らず単身世帯の退去ペースは全体に比べやや遅れていることがわかる。

③ 地区別の推移

地区別の推移では、市内よりも市外、旧市街地よりも郊外での退去が進む傾向が明らかになっているが、これを市内9区と市外の10地区に分けて見てみたい。入居率をもっとも低くなっている(退去が進んでいる)のは市外で、当初(平成7年12月末)の入居世帯2,592世帯(入居率81.8%)が、平成10年1月末では1,060世帯(入居率33.5%) 顕著な減少を示している。

(以下、同様に比較を行う)。この中で、市外の10地区のうち、北、西、東灘、垂水の各区の退去が進んでいる。北区では当初の5,560世帯(92.2%)が2,972世帯(50.9%)に、西区では8,237世帯(92.1%)が4,675世帯(52.3%)に、東灘区では3,825世帯(98.5%)が1,931世帯(49.7%)に、垂水区では2,251世帯(97.5%)が1,182世帯(51.2%)にそれぞれ減少しており、いずれもほぼ半減している。

と全体平均よりやや高い入居率を示しているのは灘、須磨の両区である。灘区は当初の968世帯(98.2%)が605世帯(61.4%)に、須磨区は2,094世帯(98.5%)が1,288世帯(60.6%)に減少している。

と中央3区はどれも退去のペースが遅い。中央区は当初の3,717世帯(97.8%)が2,640世帯(69.5%)に、長田区は631世帯(97.5%)が482世帯(74.5%)に、兵庫区は651世帯(99.5%)が510世帯(78.0%)にそれぞれ減少しているものの、いずれも他の地域の入居率に比べ依然として高い水準を示している。

地域的な傾向についてさらに言うなら、兵庫、長田両区を中心とした同心円で入居率(裏返して言えば=退去の速度)に差が出ており、円の外側に行けば行くほど退去が速く、円の内側になればなるほど退去すなわち恒久住宅への移行が進みにくい傾向を示しているということになる。

(2) 応急仮設住宅の現状

前項では応急仮設住宅の入居状況の推移について見てきたが、この間に、用地提供者に仮設住宅用地を返還するため、入居者の協力を得て解消した団地が2団地(131戸)、自然解消した団地が2団地(14戸)あり、わずかながら仮設住宅の撤去も始まっている。今後仮設住宅から恒久住宅への移行が一層進展するに伴い、仮設住宅の過疎化が進み、防火、防犯、安全の観点から、団地単位、棟単位で住宅を撤去することが必要となり、また、仮設住宅へ残された要援護者への支援体制の強化、仮設住宅間の住み替え、統合が課題となると考えられる。

① 現在の入居状況

阪神淡路大震災から3年の平成10年1月末日現在、応急仮設住宅の入居契約数は、(表2)の1仮設住宅の入居状況に見る通り、市内16,285戸、市外1,060戸、計17,345戸となっている。このうち約1割の約1,550戸は、無断退去や倉庫使用など居住実体の無いものである。

地域的な入居状況については、(表2)の1仮設住宅の入居状況及び前項で述べた推移で見てきたとおり、市街地中心部での偏りが大きく、総平均53.6%、市外33.5%、郊外(北区、西区)の51.7%に対して既成市街地では60.0%、とりわけ東灘区から須磨区の旧市街地では63.0%と高い入居率を示している。特に兵庫、長田の両区では70%を超える高い入居率となっている。

高齢者数では、応急仮設住宅の総平均30.4%に対し、東灘区が39.6%で最も割合が高く、兵庫区、灘区がそれにつき、北区が20.3%、中央区と垂水区が27%強と低くなっている。世帯に占める高齢世帯の割合では、総平均34.7%に対し、東灘区が46.8%で最も高く、灘、兵庫、須磨の各区が41%強でつづき、北区は22.1%と際立って低く、市外が26.5%でそれについている。もっとも高齢者割合は全市平均(平成7年国勢調査)が13.5%であり、それに比べ、いずれの地域をとってもきわめて高い割合を示している。

単身世帯の割合では、全市平均26.9%(平成7年国勢調査)に対して、応急仮設住宅の総平均は57.1%、兵庫区が68.8%で最も高く、中央区が62.8%でそ

表2 仮設住宅の入居状況について

1) 仮設住宅の入居状況(平成10年1月末現在)

地域	状況	建設戸数 A	管理戸数 B	入居戸数 C	入居率 C/A%	入居していない 戸数(B-C)	備 考
既成市街地		14,399	14,306	8,638	60.0%	5,668	うち地域型の空き戸数 839戸
東灘～須磨旧市街地		5,161	5,161	3,253	63.0%	1,908	783戸
その他市街地 ※		9,238	9,145	5,385	58.3%	3,760	56戸
その他郊外(北・西区)		14,779	14,760	7,647	51.7%	7,113	
市内計		29,178	29,066	16,285	55.8%	12,781	839戸
市外		3,168	3,124	1,060	33.5%	2,064	
合計		32,346	32,190	17,345	53.6%	14,845	839戸

建設戸数Aと管理戸数Bとの差(156戸)は撤去戸数。また、入居していない戸数(B-C)には、ふれあいセンター転用・使用不可戸数を含む。

仮設住宅の管理については、設置者である兵庫県から、所在地の県下市町及び大阪府・大阪市に委託されている。

※ ポートアイランド、六甲アイランド、北須磨、垂水区

◎ 平成10年1月末現在退去累計 約16,800世帯

2) 仮設住宅の種別と入居者の状況(平成10年1月末現在)

区	タイプ別建設戸数				計 []は 団地数	入居者の状況					
	2K	1K	一般向 地域型	高齢向 地域型		入居 世帯 A	入居 人数 B	高齢者数 C (C/B%)	高齢者の 複数世帯 D(D/A%)	高齢者の 単身世帯 E(E/A%)	単身 世帯
東灘	戸 3,221	戸 157	戸 56	戸 449	戸 3,883	戸 1,931	人 3,307	人 1,311	戸 217	戸 686	戸 1,041
灘	311	228	96	351	986	605	971	361	55	193	352
中央	1,566	1,900	48	282	3,796	2,640	4,166	1,150	159	667	1,659
兵庫	271	199	88	96	654	510	728	276	44	167	351
北	4,135	1,703	-	-	5,838	2,972	5,186	1,036	122	535	1,704
長田	349	107	120	71	647	482	838	261	49	131	258
須磨	1,197	581	96	251	2,125	1,288	2,136	735	121	411	755
垂水	1,423	885	-	-	2,308	1,182	1,969	538	80	307	686
西	7,782	1,159	-	-	8,941	4,675	8,116	2,736	444	1,344	2,553
市内計	20,255	6,919	504	1,500	[288] 29,178	16,285	27,417	(30.7%) 8,404	(7.9%) 1,291	(27.3%) 4,441	9,359
市外	3,168	-	-	-	[25] 3,168	1,060	1,946	(26.5%) 515	(4.9%) 52	(21.6%) 229	549
合計	23,423	6,919	504	1,500	[313] 32,346	17,345	29,363	(30.4%) 8,919	(7.7%) 1,343	(26.9%) 4,670	9,908

れにつき、低いほうでは市外が51.8%と最も低く、長田区の53.5%、東灘区の53.9%がそれについている。高齢単身世帯では逆に東灘区が35.5%と最も高く、兵庫区が32.7%でつづき、北区が18.0%と最も低く、中央区が25.3%でそれについている。

② 応急仮設住宅入居者の生活実態

応急仮設住宅入居者の生活実態について調査を行ったものとしては、平成7年12月の「市実態調査」と、平成8年2月の「県実態調査」がある。その後、平成8年11月から12月にかけて、保健福祉局と生活再建本部合同で応急仮設住宅の全入居者・世帯主を対象として健康調査（以下、「健康調査」という）を行っている。

「健康調査」は全入居者、個人個人を対象にして健康状態等を聞いた個人票と、健康状態の個別指導のバックデータとする世帯主票からなり、個人票については全入居者49,033人のうち33,414人（回答率68.1%）の回答を得て集計し、世帯主票は「神戸の生活再建支援プラン」の参考とするため2,001件分を部分集計している。「健康調査」は1年以上前に実施されており、今後の生活の見通しなど、現時点では若干変化していると考えられる部分もあるが、神戸市として悉皆的な実態調査はこれ以後実施しておらず、総合的な実態はこれをもって概ね把握できていると考えられる。

その集計結果は、個人票は（資料1）、世帯主票が（資料2）にそれぞれまとめられている。

（資料1）の概要は次のとおりである。

資料1 全設問回答結果（N=33,414）

《健康状態》

問1 現在の体の調子

	大いに健康	まあまあ健康	普通	少し悪い	非常に悪い	不明
件数	1,368	6,107	9,345	11,314	3,178	2,102
%	4.1	18.3	28.0	33.9	9.5	6.3

問2 現在の持病（複数回答）

	高血圧	脳卒中	心臓病	糖尿病	肝臓病	胃腸病	呼吸器	腰痛・関節炎	その他
件数	6,742	945	3,407	2,600	2,536	4,353	2,931	11,332	5,433
%	20.2	2.8	10.2	7.8	7.6	13.0	8.8	33.9	16.3

《通院の状況》

問4 かかりつけの病院・診療所の有無

	ある	ない	不明
件数	22,544	8,514	2,356
%	67.5	25.5	7.1

問5 現在、病院・診療所にかかっているか

	かかっていない	中断している	通院している	入院している	不明
件数	12,367	2,754	15,266	714	2,313
%	37.0	8.2	45.7	2.1	6.9

問5-1 かかっていない理由（問5で「かかっていない」と答えた者のみ。複数回答）（N=12,367）

	健康だから	治療費が心配	忙しい	面倒	近所に適切な医療機関なし	その他
件数	6,244	1,764	1,428	1,158	998	815
%	50.5	14.3	11.5	9.4	8.1	6.6

問5-2 中断している理由（問5で「中断している」と答えた者のみ。複数回答）（N=2,754）

	通院する必要がない	治療費や交通費が心配	忙しい	交通の便が悪い	かかりつけ医療機関がなくなった	その他
件数	666	1,011	598	708	133	301
%	24.2	36.7	21.7	25.7	4.8	10.9

〈略〉

《生活の状況》

問9 睡眠はきちんととれているか

	よくとれている	あまりとれていない	ほとんどとれていない	不明
件数	12,938	15,500	1,365	3,611
%	38.7	46.4	4.1	10.8

問11 震災前とくらべた睡眠の状況

	眠れなくなった	眠れるようになった	わからない	不明
件数	13,512	2,470	13,127	4,305
%	40.4	7.4	39.3	12.9

問12 体を動かす機会の有無

	散歩をする	用事等でよく歩く	スポーツをする	ほとんど動かない	不明
件数	7,165	10,367	1,909	8,767	5,206
%	21.4	31.0	5.7	26.2	15.6

問13 外に出る機会の有無

	週3回以上	週1～2回	ほとんどなし	不明
件数	19,247	6,592	2,966	4,609
%	57.6	19.7	8.9	13.8

問14 毎日の生活で趣味や娯楽など何か楽しい事があるか

	ある	ない	不明
件数	13,120	15,756	4,538
%	39.3	47.2	13.6

<略>

問19 たばこについて

	吸う	吸わない	やめた	不明
件数	11,613	15,668	1,818	4,315
%	34.8	46.9	5.4	12.9

問19-1 一日のおよその喫煙本数 (問19で「吸う」と答えた者のみ。複数回答)(N=11,613)

	1～9本	10～19本	20本以上	不明
件数	1,938	5,224	4,360	91
%	16.7	45.0	37.5	0.8

問19-2 震災後の喫煙本数の増加 (問19で「吸う」と答えた者のみ。)(N=11,613)

	増えた	減った	かわらず	不明
件数	4,986	1,260	5,018	347
%	42.9	10.9	43.2	3.0

問20 お酒やビールの飲酒状況について

	ほとんど毎日	ときどき	たまに	やめた	飲まない	不明
件数	5,551	3,680	4,737	1,159	13,532	4,755
%	16.6	11.0	14.2	3.5	40.5	14.2

問20-1 一日の飲酒量 (日本酒1合はビール大ビン1本と換算)

(問20で「飲む」と答えた者のみ)(N=13,968)

	2合まで	3合以上	不明
件数	9,200	1,758	3,010
%	65.9	12.6	21.5

問20-2 二日酔いについて (N=13,968)

	よくなる	ときどき	ごくまれ	ない	不明
件数	533	1,783	4,355	5,910	1,387
%	3.8	12.8	31.2	42.3	9.9

問20-3 震災前とくらべた飲酒量または飲酒回数 (N=13,968)

	増えた	減った	かわらない	不明
件数	3,923	3,322	5,794	929
%	28.1	23.8	41.5	6.7

<仕事>

問21 現在働いているか

	働いている (主婦含む)	働いていない (学生含む)	不明
件数	12,223	16,780	4,411
%	36.6	50.2	13.2

問21-1 現在の職業 (問21で「働いている」と答えた者のみ)(N=12,223)

	事務系	技術系	サービス系	自営	労務系	専業主婦	その他	不明
件数	1,501	1,032	2,117	552	3,536	841	2,239	405
%	12.3	8.4	17.3	4.5	28.9	6.9	18.3	3.3

問21-2 働いていない理由 (問21で「働いていない」と答えた者のみ)(N=16,780)

	希望職種なし	働けない	必要なし	働きたくない	その他	不明
件数	2,881	5,589	1,312	545	4,536	1,917
%	17.2	33.3	7.8	3.2	27.0	11.4

ア) 入居者の健康状態

現在の体の調子について、「おおいに健康」、「まあまあ健康」「普通」を合わせ、概ね健康と答えた者が16,820人(50.3%)と半数を占め、一方、「非常に悪い」と答えた者は3,178人(9.5%)いた。また、病気を持っているとした者は12,530人(37.5%)おり、うち65歳以上の高齢者では9,844人(83.2%)いた。

また、現在「通院している」と答えた者は15,266人(45.7%)、医療機関に「かかっていない」と答えた者は12,367人(37.0%)、「中断している」者は2,754人(8.2%)であった。医療機関に「かかっていない」理由は「健康だから」とする者が50.5%を占めている。また「中断している」理由では「治療費や交通費が心配」が36.7%となっている。

なお、「健康調査」を踏まえ、健康状態が特に悪いと回答した中から、疾病があるのに通院していない者または治療を中断している者、飲酒量の多い者、計635件について保健婦が緊急に戸別訪問して必要な対応を行い、その後、平成9年夏にも緊急訪問の対象外となっていた者のうち単身世帯で体調がよくなないと答えた者、約1,200人の戸別訪問を行っている。

イ) 生活の状況など

睡眠の状況について、震災前に比べて「よく眠れなくなった」とする者は13,512人(40.4%)、「かわらない」とする者は13,217人(39.3%)あった。

たばこを吸うと答えた者11,613人(34.8%)のうち、震災後たばこの本数が「増えた」者は4,986人(42.9%)、「減った」者は1,262人(10.9%)であった。

酒やビールなどを「ほとんど毎日飲む」、「ときどき飲む」、「たまに飲む」と答えた者13,968人(41.8%)のうち、震災後飲酒量や飲酒回数が「増えた」者は3,923人(28.1%)「減った」者は3,322人(28.8%)であった。

現在「働いている」者は12,223人(36.6%)、「働いていない」者は16,780人(50.2%)であり、「働いている」者の職業では「労務系」が3,536人(28.9%)で最も多く、次いで「サービス系」「事務系」となっている。

(資料2)「世帯主票」では暮らしの状況を中心に聞いているが、その概要はつぎのとおりである。

資料2 応急仮設住宅入居者健康調査票(世帯主票)の一部入力単純集計結果

【現在の暮らしの状況】

問1 収入の状況

1-1 震災前と比較した世帯収入

	減少した	ほとんど変わらない	増加した	無回答	合計
件数	1,000	890	27	84	2,001
%	50.0	44.5	1.3	4.2	100.0

1-2 収入減少の理由(1-1で「収入が減少した」と答えた方のみ回答) ※複数回答可

	震災による失業	震災による転職	仕事量の減少	世帯主以外の収入の減少	その他
件数	379	104	319	108	250
%	37.9	10.4	31.9	10.8	25.0

N=1,000

問2 支出の状況

2-1 震災前と比較した世帯の支出

	増加した	ほとんど変わらない	減少した	無回答	合計
件数	802	705	378	116	2,001
%	40.1	35.2	18.9	5.8	100.0

2-2 支出増加の理由(2-1で「支出が増加した」と答えた方のみ回答) ※3つまで回答可

理由	食費の増加	医療費のため	光熱水費のため	交通費のため	教育費のため	住宅の修繕、住宅ローンのため	耐久消費財(電器器具、家具等)購入のため	交際・冠婚葬祭費のため	その他
件数	296	238	470	536	23	39	345	158	73
%	36.9	29.7	58.6	66.8	2.9	4.9	43.0	19.7	9.1

N=802

問3 現在のくらしの状況

3-1 震災前と比較した現在のくらしの状況

	苦しくなった	やや苦しくなった	変わらない	ややゆとりができた	ゆとりができた	無回答	合計
件数	800	601	488	35	2	75	2,001
%	40.0	30.0	24.4	1.7	0.1	3.7	100.0

* 四捨五入のため構成比の合計は100%にならない

3-2 対応方法(3-1で「苦しくなった」「やや苦しくなった」と答えた方のみ回答) ※複数回答可

	支出を控えている	震災後働きに出るようになった	親族、知人から援助を受けている	貯金を取り崩している	借金をしている	合計
件数	995	50	172	567	333	94
%	71.0	3.6	12.3	40.5	23.8	6.7

N=1,401

3-3 震災前と比べて支出を減らしているものまたは、控えているもの

(3-2で「支出を控えている」と答えた方のみ回答) ※3つまで回答可

	食費	医療費	光熱水費	嗜好品(酒、たばこ等)費	衣服費	耐久消費財(電器器具、家具等)購入費	交際・冠婚葬祭費	教養・趣味・スポーツ、レジャー等の費用	その他
件数	639	123	449	320	835	521	212	383	28
%	64.2	12.4	45.1	32.2	83.9	52.4	21.3	38.5	2.8

N=995

【今後の生活】

問4-1 市営住宅等の募集(今年8月)に申し込みましたか

	申し込んでいない	申し込んだ	無回答	合計
件数	588	1,377	36	2,001
%	29.4	68.8	1.8	100.0

4-2 申し込みなかった理由(4-1で「申し込んでいない」と答えた方のみ回答) ※複数回答可

	他に住宅確保の見込みがある	住宅の設置場所が希望にあわなかった	家賃などの経済的事情	子供に関する事情	申し込みが何を知らなかった	当たらないと思った	その他
件数	138	241	160	20	23	133	73
%	23.5	41.0	27.2	3.4	3.9	22.6	12.4

N=588

問5-1 仮設住宅からの移転に関して不安な点がありますか

	ある	特にない	無回答	合計
件数	1,387	485	129	2,001
%	69.3	24.2	6.4	100.0

* 四捨五入のため構成比の合計は100%にならない

5-2 どのようなことに不安を感じますか(5-1で「ある」と答えた方のみ回答) ※複数回答可

	移転先の隣近所との人間関係	家賃がある	見守りがなくなる	移転の時期の見込みがたっていない	移転の場所	その他
件数	511	824	125	713	913	90
%	36.8	59.4	9.0	51.4	65.8	6.5

N=1,387

【家計の収支状況】

収入では震災前と比べて「減少した」とする者が50.0%で、「変わらない」「増加した」とする者の計45.8%を上回っている。収入減少の理由は、「震災による失業」37.9%、「震災による転職」10.4%で、収入減少の直接原因を震災にあるとする者が半数近い。

また、「仕事量の減少」31.9%、「世帯主以外の収入の減少」10.8%で、これらは震災が間接的に影響していると考えられる。

支出では震災前と比べ「増加した」とする者が40.1%で、「ほとんど変わらない」35.2%、「減少した」18.9%を上回っており、増加の理由としては、「交通費」を66.8%の者があげ、「光熱水費」58.6%、「耐久消費財購入」43.0%、「食費」36.9%、「医療費」29.7%がこれについている。

【現在の暮らしの状況】

現在の暮らしの状況を震災前に比べて「苦しくなった」とする者が40.0%、「やや苦しくなった」とする者30.0%と合わせ、大多数の者が苦しくなったと感じている。

苦しくなったと感じている者の71.0%が「支出を控えている」とし、「貯金の取り崩し」40.5%、「借金」23.8%が主な対応となっている。また、支出を

控えているものとしては「衣服費」83.9%、「食費」64.2%、「耐久消費財」52.4%が主なものである。

オ) 今後の生活の見通し

災害復興住宅への申し込み状況(第3次募集・平成8年7月実施)について、68.8%の者が「申し込んだ」と答えているが、「申し込んでいない」者は29.4%となっている。「申し込んでいない」理由は、「住宅の設置場所が希望に合わなかった」とする者が41.0%で最も多く、「家賃などの経済的事情」27.2%、「他に確保の見込みがある」23.5%、「当たらない」22.6%が続いている。

仮設住宅からの移転に関して「不安がある」とした者が69.3%で、不安を感じるものとしては「移転の場所」65.8%、「家賃があがる」59.4%、「移転の時期」51.4%がいずれも半数を超えている。「移転後の隣近所との人間関係」、「見守りがなくなる」も含め、さまざまな不満があるにせよ、総じて手厚いケアがされている仮設住宅からの移転に対する不安感が強いことが伺われる。

2. 生活再建への取り組み状況

「神戸市復興計画」において、「医(健康・福祉)」、「職(就労・所得)」、「住(住宅・宅地)」が生活再建策の柱として位置づけられ、中でも「医」と「住」については、市が権限と責任を持って取組むべき分野とされている。

生活基盤であるすまいの再生・復興実現に向け、住宅建設計画と言うようなハード面に加え、家賃対策、高齢者のケア、コミュニティの問題などのソフト面からの新しい視点に立って、具体的な方策や施策の方向性を提言する場として、住宅、福祉に関する学識経験者、仮設住宅入居者の代表、住民組織やボランティアなどで構成される「市民のすまい再生懇談会」が平成8年6月に設けられた。以来本年2月までに9回の懇談会を通じ、いくつかの具体的な提言がなされている。(表3参照)

さらに、国の支援を受け、公営住宅の供給戸数の拡大、家賃低減化、恒久住宅への移行支援などを内容とする「神戸のすまい復興プラン」が同じく平成8年6月に策定され、その後、このプランの具体的な施策づくりと全庁的な取り

表3 市民のすまい再生懇談会の提言とそれに対応する施策

	提 言	施 策
第1回	<ul style="list-style-type: none"> ① 仮設住宅関係者による話し合いの場を設けること。 ② 市民のニーズにあった恒久住宅の供給と民間住宅復興への支援 ③ 恒久住宅の情報提供の工夫 ④ 市外仮設住宅から市内への呼び戻し ⑤ 懇談会の提言を市役所の全庁的な取り組みへ取り入れること。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 市民交流会で出た意見をすまい懇にフィードバック ② 神戸のすまい復興プランのとおり、公営住宅の供給増と家賃低減が実現 ③ 生活支援アドバイザー制度の発足 ④ 市外仮設から市内仮設への住み替え実施 ⑤ 「すまいの再生推進委員会」の発足
第2回	<ul style="list-style-type: none"> ① 住宅供給にあたって工夫と共に、わかりやすい情報提供を行うこと。 ② 恒久住宅へ転居した人が早く住み慣れるように工夫すること。 ③ 恒久住宅へ入居するまでの間、仮設住宅で安心して住める配慮をすること。 ④ 民間住宅再建について、様々な方法、復興基金の拡充を含め支援手段を研究・促進すること。 ⑤ 義援金の適切かつ早期配分を行うこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 住宅供給マップ、応募のてびき等の作成募集相談会の開催 ② ふれあいのまちづくり事業の拡充 ③ 生活支援アドバイザーによる生活再建支援 ④ 民間住宅再建支援策の拡充、民間賃貸住宅家賃補助の実施 ⑤ 生活支援金(第3次義援金)の配分実施
第3回	<ul style="list-style-type: none"> ① 生きがいのあるまちづくりを目指し、地域コミュニティの育成とボランティア活動への支援を行うこと。 ② 恒久住宅に移転後も高齢者等が安心して暮らせるような配慮をすること。 ③ 福祉サービスの拡充とともに、わかりやすい情報の提供に努めること。 ④ 介護を要する高齢者・障害者のための施設の整備に積極的に取り組むこと。 ⑤ 恒久住宅移転後の健康づくりの支援を行うこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 一人暮らし要援護者に対する地域見守り活動の拡大、電話による安否確認の拡充、ふれあいのまちづくり事業の拡充 ② 神戸の住宅設計基準によるバリアフリー化、コルティオの積極的推進、コルティオの実施 ③ 24時間ヘルプサービスの拡充、痴呆性老人を対象にした毎日型デイサービスの拡充 ④ 特別養護老人ホーム・老人保健施設の建設推進、療養型病床群への転換促進 ⑤ 単身入居者の健康調査・緊急安否確認の実施、訪問健康診査の実施
第6回	<ul style="list-style-type: none"> ① 9年度予算を着実に実行することによって生活再建を促進すること。 ② 新・旧住民の交流支援事業を全市的に行うこと。 ③ 一元募集にあたり、さらにわかりやすい住宅の情報提供を行うこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 元気アップガイドの作成、民間賃貸住宅家賃助成制度の拡充、民間借上公営住宅の増 ② 元気アップ神戸市民運動の展開、恒久住宅生活支援加勢チームの発足、高齢世帯支援員の派遣 ③ コルティオの説明会の実施、バス見学会の実施、市外・県外相談会及び個別訪問相談の実施
第9回	<ul style="list-style-type: none"> ① 恒久住宅へ移行が進むなかで、仮設住宅の生活環境対策を充分に行うこと。 ② 恒久住宅への移転促進に向け、さらに魅力アップや情報提供に努めること。 ③ 恒久住宅へ移転後も、仮設住宅での支援を生かした対応を推進すること。 ④ 基金制度を検証し、被災者の実態に応じた事業の拡充について検討すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 保健婦、健康アドバイザー等による巡回健康相談の実施、団地内移転への支援 ② ウェルカム運動の展開、復興基金による公営住宅への風呂の設置補助、コルティオの一定の高齢者枠の設定 ③ 元気アップ市民運動の展開、恒久住宅生活支援加勢チームの発足、ふれあいハローワーク事業の実施 ④ 被災中高年恒久住宅自立支援制度等復興基金活用の拡充
第9回	<ul style="list-style-type: none"> ① 仮設住宅から恒久住宅への早期解消に向けた支援に取り組むこと。 ② 仮設住宅及び恒久住宅におけるコミュニティ支援をさらに推進すること。 	

組みを進めるため、市の局長級で構成する「すまいの再生推進委員会」を設け、生活再建の支援に取り組んできた。

平成9年1月には、「くらし」全般にわたるきめ細やかな支援を目指し、新たなコミュニティづくりと生活の再生に向け、「神戸の生活再建支援プラン」が策定された。

「神戸のすまい復興プラン」が「住」のハードと家賃についてのプログラムであるのに対し、「神戸の生活再建支援プラン」は「医」と、「職」の一部（生きがい就労）と、「住」の一部（コミュニティ）についてのプログラムとなっている。

生活再建に向けての取り組みの現状について、すまいの復興とその他の生活支援に分け、概要を述べたい。

(1) すまい復興の現状

① 住宅供給の進捗状況と入居支援

住宅供給については、平成7年7月に策定された「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」により、新規建設72,000戸、既着工分等10,000戸、計82,000戸の供給目標が設定された。

その後、平成8年2月から3月にかけて実施した「県実態調査」（神戸市分）により、低所得、高齢という応急仮設住宅入居者の生活実態が明らかになり、3か年計画の見直しを行い「神戸のすまい復興プラン」を策定した。「神戸のすまい復興プラン」では、供給時期の目標を平成10年度末とし、当初、公営住宅・再開発系住宅の新規供給及び既着工分としていた16,000戸に公営空家住宅の活用、公団住宅・民間賃貸住宅等の借上げ公営住宅の供給による10,100戸を追加して、計26,100戸を低所得者向けの低廉な住宅として供給することとした。

住宅供給は概ね順調に進んでおり、緊急3か年計画で目標とする新規建設72,000戸に対して、5割以上上回る着工状況となっている。（表4参照）

また、低所得者向け住宅についても、目標戸数26,100戸を超える供給目処が立っており、平成9年12月末時点で既に約20,000戸の入居が決定している。

表4 神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画の進捗状況 H9.12月末現在

住宅種別	計画戸数	事業化目処の たった戸数	うち発注済	うち完成済
公営住宅	16,000戸	16,230戸	15,397戸	6,567戸
市営	10,500戸	10,562戸	9,916戸	4,447戸
県営	5,500戸	5,668戸	5,481戸	2,120戸
再開発系住宅	4,000戸	4,156戸	3,936戸	587戸
特定優良賃貸住宅	6,900戸	4,263戸	4,263戸	2,391戸
市	5,700戸	3,796戸	3,796戸	2,210戸
県	1,200戸	467戸	467戸	181戸
公団・公社住宅	13,500戸	7,563戸	7,022戸	1,708戸
新規建設住宅総計	72,000戸	-	112,521戸	-

H7.2~H9.11 住宅着工統計

表5 神戸のすまい復興プランの進捗状況 H9.12月末現在

	供給目標戸数	供給目処の たった戸数	うち入居 決定済	うち入居済
供給見通し(戸数)	26,100戸	26,263戸	19,790戸	9,983戸

(表5参照)

住宅供給の進展に伴い逐次実施された住宅募集において、

ア) 募集説明・相談会の実施

イ) 仮設住宅戸別訪問による申し込み指導・相談

ウ) 公営住宅バス見学会の実施

エ) 市外・県外避難者を対象に避難先での説明会(東京、名古屋、広島、岡山など)

などの支援事業を行っている。

また、恒久住宅への移転者への支援として、市民版引越しプロジェクトとの連携による引越し支援や公営住宅へのウェルカム運動の展開などを行っている。

② 応急仮設住宅入居者の住宅確保の状況

4次にわたる災害復興公営住宅募集により、昨年末までに応急仮設住宅入居者のうち約13,700世帯が入居または入居決定している。現在の入居世帯の恒久住宅への移行見通しは(表6)に示しているが、平成10年1月末現在、入居契約者17,345世帯のうち、無断退去等で居住実体のない者約1,550世帯を除き、公営住宅を必要とする者(公営住宅階層に属する者)13,600世帯、自宅再建または民間賃貸住宅への入居が見込まれる者が約2,200世帯である。

公営住宅階層13,600世帯のうち、災害復興公営住宅第4次募集までに入居決定または仮当選している者が7,600世帯、斡旋・再募集で仮当選した者1,300世帯で、残る4,700世帯が、落選または未応募による未決定の世帯である。

表6 恒久住宅への移行見通し H10. 1月末現在

① 生活実態のある世帯 15,800戸	(a) 公営住宅階層 13,600戸	ア. 入居待ち	500
		イ. 第4次募集等仮当選者	7,100
		ウ. 再募集戸別斡旋	1,300
		エ. 未当選者	4,700
	(b)民間賃貸住宅、自宅再建等	2,200	
②無断退去等実態無し			1,545

③ 応急仮設住宅入居者の住宅確保の見通し

「神戸のすまい復興プラン」による供給戸数は、残り4,000戸程度が見込まれている。

それに加えて、第4次募集とその後の斡旋・再募集で募集割れした住宅が約1,300戸あり、これを合わせた約5,300戸程度が本年4月下旬に予定される公営住宅募集に供給される見込みである。これに対し、応急仮設住宅入居者で公営住宅を必要とすると見込まれる者は、前述のとおり4,700世帯であり、応急仮設住宅入居者で公営住宅を必要とする者への供給戸数としては足りる状況と言える。しかし、現実には住宅の立地などの問題もあり、次回募集で公営住宅を必要とする応急仮設住宅入居者全員に当選の切符を手渡すことは難しいと思われる。神戸市としては引き続き、斡旋・再募集等により本年8月末を目標に、必要とするもの全員へ切符を渡せるよう努力をしていく考えである。

(2) 生活再建支援の現状

生活再建支援にあたっては、応急仮設住宅に入居している段階では「仮設住宅生活支援チーム」が、恒久住宅移転後は「恒久住宅生活支援プロジェクトチーム」がそれぞれ個別、具体的に支援していくことになる。いずれも各区に置かれ、区長をチーフとし、区市民部、福祉部、保健部の関係各課が連携し、保健婦、ケースワーカーや生活支援アドバイザー、生活復興相談員などとともに、チームとして被災者支援、問題解決にあたるものである。

また、「神戸の生活再建支援プラン」に基づき種々の生活再建支援策が実施されているが、仮設住宅入居中、恒久住宅への移行時、恒久住宅移行後の各段階によって、必要とされる施策は異なる。これを簡単にまとめたものが(表7)である。「健康の維持」、「福祉サービスの提供」、「コミュニティ形成のきっかけづくり」、「恒久住宅確保の支援」、「生活全般にわたる支援」に大きく分けられる。

このうち、「被災高齢者世帯等生活再建支援金」と「被災中高年恒久住宅自立支援金」は、個人補償、公的支援の必要性が叫ばれる中、県とともに協議、

表7 各段階における生活支援策一覧

生活支援策	仮設住宅 入居中	恒久住宅 移行時	恒久住宅 移行後
《健康》 ・医師による訪問健康診査 ・被災市民の生活衛生確保対策 ○こころのケア支援事業(7/17-7/19) ○保健婦による巡回健康相談等 (巡回健康体操教室・健康相談・訪問指導による被災市民の健康確保) ◎徘徊老人の緊急保護 ・児童生徒の心のケア事業 ・女性のための「心の悩み」特別相談の実施 ○健康アドバイザー ○巡回健康体操教室の開催 (巡回健康体操教室・健康相談・訪問指導による被災市民の健康確保) ◎快適すまいモデル事業(すまいサポーター)			
《福祉》 ・高齢者・障害者向け地域型仮設住宅生活支援 (生活支援員、配食サービス、緊急通報システム) ◎〈跡〉痴呆性老人総合ケア施設整備 ○高齢世帯支援員 ○ふれあいデイサービス ○高齢者デイサービス事業 ○ショートステイ事業(高齢者短期入所) ○痴呆性老人グループホーム事業 ○ホームヘルプサービス ・被災児童支援総合対策 ・友愛訪問グループ ・災害公営住宅へ的高齢世帯用自動通報システム ・シルバーハウジング(生活援助員、配食サービス)			
《コミュニティ・まちづくり》 ・コミュニティ支援(生活支援アドバイザーの訪問強化、ふれあいセンターの運営サポート) ・仮設住宅入居者生活支援(ふれあいデイサービス、ふれあいセンター運営支援、高齢世帯支援員、ふれあい推進員) ・仮設住宅への戸別訪問による自立支援(生活支援アドバイザー、生活復興相談員) ○地域見守りの推進 ◎シルバーフレンド訪問事業(老人クラブによる安否確認等) ○区社協の充実(地域福祉活動コーディネーター) ・情報サポート事業 ◎「元気アップ神戸」市民運動(ex. ウェルカム運動)			

各段階における生活支援策一覧(つづき)

生活支援策	仮設住宅 入居中	恒久住宅 移行時	恒久住宅 移行後
《住宅》 ◎〈跡〉入居促進支援センターの設置等 [公営住宅応募支援(事前説明会、バス見学会)] ◎住宅再建相談所の運営 ・引っ越しボランティア ・生活福祉資金(転宅費)特例貸付 ・災害復興住宅特別融資 ・各種自宅再建支援策 (◎高齢者住宅再建支援・定期借地権活用等による自力住宅再建等) ・募集割れ住宅の補充募集、斡旋 ・公営住宅の供給と家賃低減(すまいの復興プラン) ・民間賃貸住宅家賃負担軽減			
《生活全般》 ・生活支援連絡会(各区設置) ・恒久住宅生活支援プロジェクトチーム(各区設置) ・県生活復興資金貸付 ・被災高齢者世帯等生活再建支援金 ・被災中高年恒久住宅自立支援制度			

検討し、国に粘り強く働きかけ、ようやく実現した個人補償的な施策の一つである。

公現在、被災者の再建支援に関する法案が、自民党(与党)案、野党4党派、市民=議員立法などにより国会で審議されようとしているが、阪神・淡路大震災被災者への遡及適用、支援金額、対象者の所得(収入)をめぐって調整が難航しており、結論が出かねている。神戸市としては少しでも早い結論と、広く、公平な支援制度の確立を期待するところ大である。

3 生活再建に向けての今後の課題

応急仮設住宅を中心に生活再建の状況を見ていくと、応急仮設住宅に入居している被災者の多くが高齢、低所得であったり、障害を有するなど、いわゆる災害弱者の要素を備えている。応急仮設住宅から恒久住宅への早期移転と、生

生活再建支援を必要とする所以である。神戸市として今後取組まねばならない生活再建に向けての課題と、それに対し、神戸市が考えている方策について以下にまとめてみたい。

(1) 応急仮設住宅の恒久住宅への早期移行に向けて

① 恒久住宅入居促進への課題

恒久住宅移行促進にあたっては、住宅供給の量的・質的充足が課題となる。量的充足については、先に述べたように、応急仮設住宅で公営住宅を真に必要なとす者に対応できるだけの住宅は確保できた状況である。応急仮設住宅に入居していない被災者についても、第4次募集の申し込み状況などからみて、必要とする者は6,500世帯程度であり、今後市内で毎年2,000戸あまりの公営空家住宅が出ることを考えれば、概ね12年度まででこれに答え得ると考えられる。しかし、住宅の立地、大きさ、バリアフリー、地域コミュニティとのつながりなど暮らす者にとって大切な要素である住宅としての質は充足されているであろうか。

災害復興住宅として新規建設されている市営・県営住宅では、40～50㎡の単身者向け住宅の大量供給に努めており、また、シルバーハウジング、コレクティブハウジング、ペット付き住宅などに取組み、緊急警報ベルやバリアフリー化など質の充足に努めてきた。空家住宅についても浴槽を設置するなど従来の公営住宅の枠を超えた対応を進めている。コミュニティづくりもボランティアとの連携の下で着実に進みつつある。まだ今後の対応に待つ部分があることも事実だが、かなりの面で質的充足も果たされてきたと言えよう。ただ、立地については、震災以前の従来居住地にこだわる者も依然多く、東灘区から垂水区の既成市街地に新築住宅の8割を確保したにもかかわらず、なおこの面での課題が大きく残されている。

② 恒久住宅入居促進に向けた体制づくりと促進策

神戸市では恒久住宅入居促進に向け、次のように10年度の体制の強化を図ることとしている。

ア) 地区担当制の実施

生活再建本部の仮設住宅担当を地区担当に再編し、各区との連携を強め、早期の恒久住宅確保の支援体制を強化する。

イ) (仮称) 入居促進センターの設置

(仮称) 入居促進センターを新たに設け、恒久住宅への移転を進めるための入居斡旋、相談を行う相談機能と恒久住宅移行の立案、調整機能を併せ持ち、各区とも連携してセンター機能を果たす。「恒久住宅入居支援」、「仮設住宅支援」、「自立支援」、「現地支援」の各チームに編成し、横断的、弾力的な運営を図り、関係各部局との連携の下に業務を進めるものである。

また、このような支援体制の強化の下で、次のような促進策を講じたいと考えている。

従来から実施している、

ウ) 募集説明・相談会の実施

エ) 戸別訪問による申し込み指導・相談

オ) 市営住宅バス見学会の実施

カ) 市外・県外避難者への説明会

などに加え、新たに

キ) 個別斡旋の徹底

ク) 郊外の公営住宅に暫定的に入居し、将来市街地への住み替えが可能となる制度の新設

ケ) 民間賃貸住宅家賃負担軽減制度の期間延長などの拡充などの施策を検討している。

見落してならないことは、被災者すべての要求を満たすことは不可能であるが、得てして思い込みによって誤解をしているものも多く、情報の適切な提供と親身な相談で活路が開けることがままある点である。情報の提供と理解を求めることに努力を惜しんではならない。

このほか、早期移転に向け、兵庫県と十分協議、検討し、有効な施策を講じていきたいと考えている。

(2) 恒久住宅への移行期の仮設住宅支援

恒久住宅への移行が本格化するに伴い、仮設住宅では過疎化が進み、また、コミュニティを支える活力を持ったキーパーソンが早い時期に退去する中で、コミュニティの崩壊、見守りの網が壊れ、支援を必要とするものへのケアが行き届かなくなることが予測される。

これに対し、次のような施策を講じていきたい。

ア) 自主的集約・住み替えへの働きかけ

過疎化することにより、入居者相互の支えあいが困難となり、また、空き住宅での防火、防犯上の危険も増大する。入居者の合意の上で、大規模団地では団地内集約を行い、小規模団地では近隣団地への住み替え、統合を行い、適切な密度で生活する。その際には、転居に要する費用の助成を行うことが望ましい。

イ) 空戸、解消団地の撤去

これまで、民間事業者から借り受けた用地のうち、特に返還を急ぐもののみ早期解消団地として、入居者の協力を得て解消、撤去してきた。防犯、防火など安全の面から、今後は民間用地に限らず、可能なところで、団地単位だけではなく、棟単位での撤去も行うこととした。

ウ) 生活支援アドバイザーの訪問強化と常駐化

生活支援アドバイザーはより入居者との親密度を高め、ニーズの把握と、相談活動を強化し、個々の訪問とともに、コミュニティ支援の一環として、ふれあいセンターなどへの弾力的な常駐化を進めていきたい。

エ) 巡回イベントの開催

コミュニティ支援の観点から、ふれあいセンター活動を活性化するために、巡回寄席、餅つき大会の巡回開催などを実施したい。

入居者自身の自立を促し、相互支援を図る一方で、ボランティア、各種相談員の協力により、過渡期の仮設住宅コミュニティを最後まで機能し得るよう、支援していかねばならない。

(3) 自立困難者への支援

数次にわたる災害復興住宅募集に、全く応募しない入居者がいるという声を聞くことがある。第4次募集でも、約800人の未応募者がいる。未応募の理由はさまざまだが、無気力、仮設住宅志向と言わざるを得ないものが若干いるのも事実である。

一方、痴呆性高齢者やアルコール依存症の問題も、最近特に緊迫感をもって指摘されている。

(表8)は各区の保健婦が、仮設住宅への日常の訪問活動を通じて把握した状況に基づき、保健福祉局が取りまとめた、自立困難者への緊急対策と長期対策であり、恒久住宅への移行において、もっとも困難な課題と考えられる一つである。

施策については表を参照していただきたい。本来、福祉的施策の範囲で考えられるべき問題ではあるが、今回の震災は、あまりに大きな被害を弱者にもたらし、その結果として極端な高齢化社会を出現させ、復興から取り残されかねない自立困難者への支援を要請しているといえよう。

おわりに

震災から3年を経過して、想像以上に街は復興し、一方で、まだ恒久住宅への移転を心待ちにしている被災者がいる。

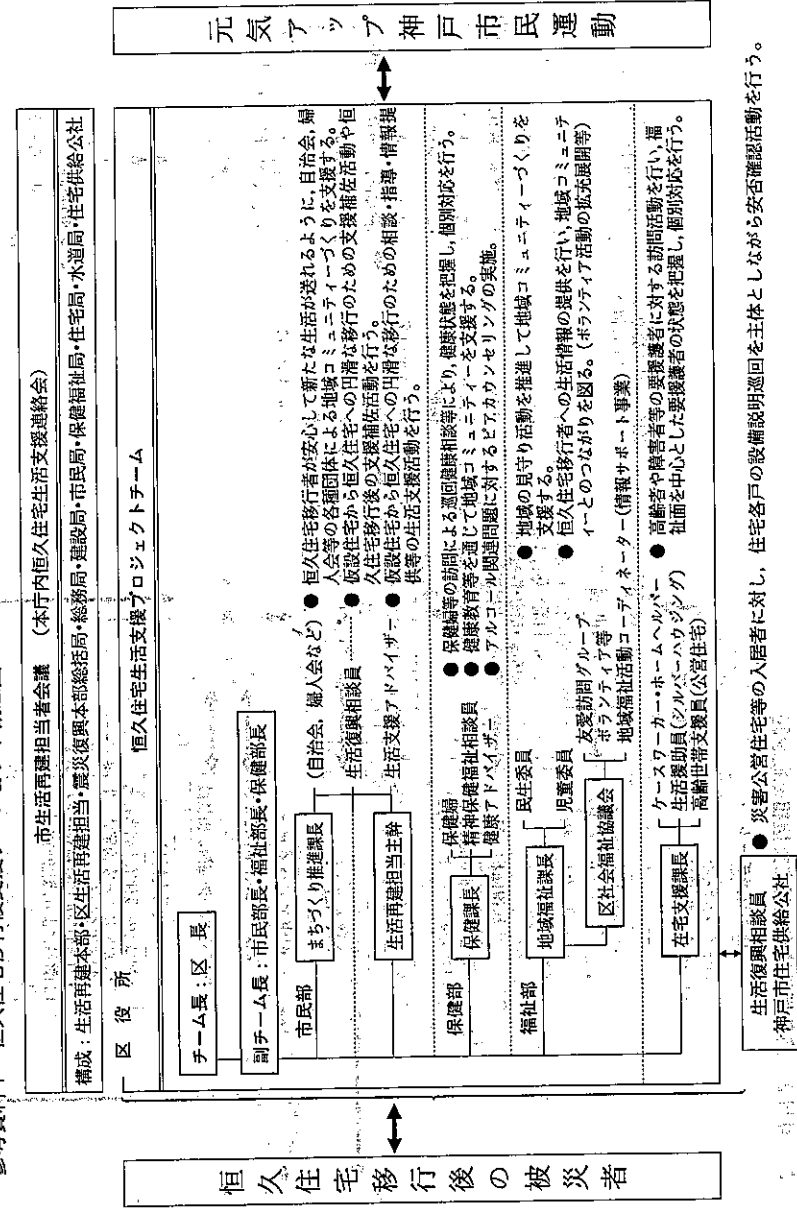
神戸が神戸らしい明るい街に戻るためには、すべての人が恒久住宅に入居し、新しい生活を始めなければならない。その日が一日も早く来るよう、私の仕事が無くなる日が少しでも早く来るよう、まだ険しい坂道が控えているが、被災者、行政はもちろん、各種の市民団体、ボランティア、すべての力を集め取組んで行きたいと思う。

表8 仮設住宅における自立生活困難者対策の推進

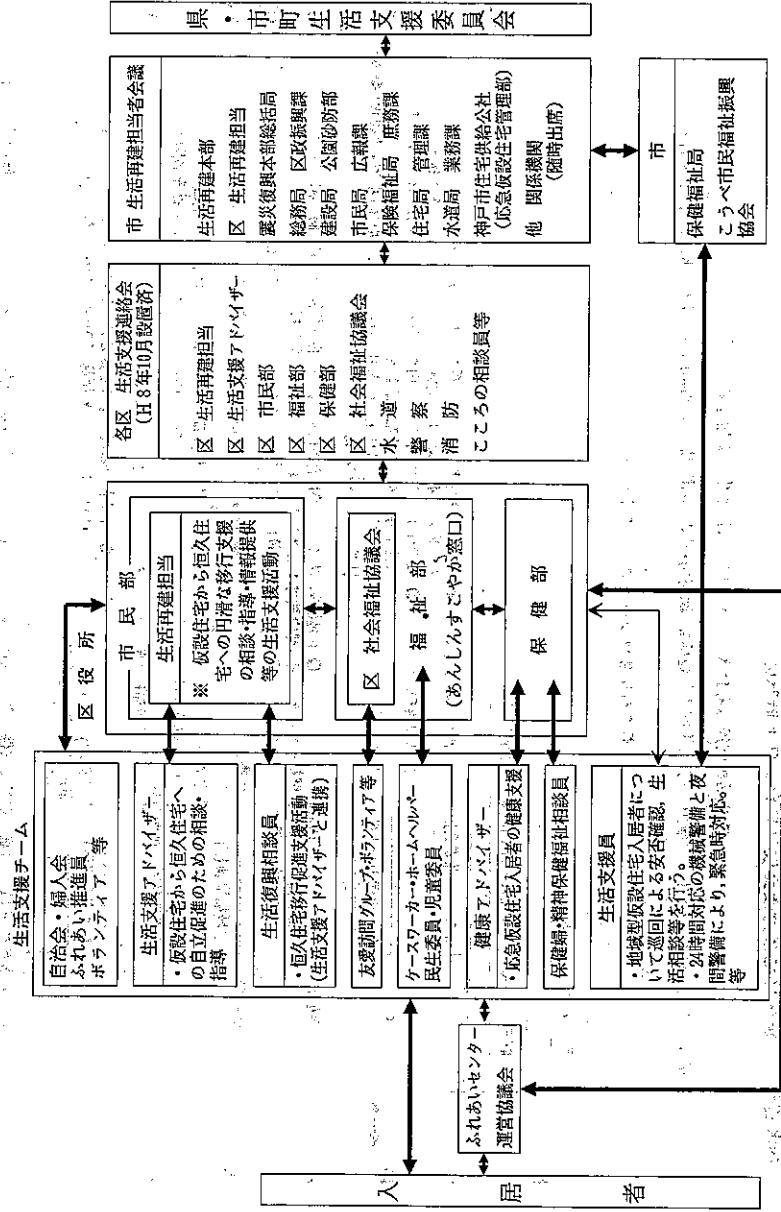
要援護者の類型 ()内は現在の把握人数	左記の要援護者のうち自立が困難な者に対する施策	
	緊急対策	長期対策
痴呆性高齢者 (129)	<ul style="list-style-type: none"> 特別養護老人ホームへの優先的入所を行う。 (・老人病院への入院を紹介する。) 巡回型デイサービスを実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> 痴呆性老人総合ケア施設を整備し、入居を勧める。 痴呆性老人グループホームを整備し、入居を勧める。 重度の痴呆老人の受皿としての老人性痴呆疾患病棟(治療、療養)の整備を推進する。
心身障害者 (304)	<ul style="list-style-type: none"> 障害者施設への優先的入所を行う。 ヘルパーの派遣など在宅サービスの積極的な活用により、公営住宅での生活を支援する。 	<ul style="list-style-type: none"> 入所施設(身障療護施設、精薄更生施設)を整備し、入居を勧める。 精神薄弱者グループホームを整備し、入居を勧める。
ねたきり等で介護を必要とする高齢者 (146)	<ul style="list-style-type: none"> 24時間対応ヘルパーを派遣し、公営住宅での生活を支援する。 特別養護老人ホームへの優先的入所を行う。 (・老人病院への入院を紹介する。) 	<ul style="list-style-type: none"> 特別養護老人ホームを整備し、入所を勧める。
精神疾患を有する者 (85)	<ul style="list-style-type: none"> 精神科デイケアやグリーンワークを行い、可能な者には公営住宅への移行を勧める。 	<ul style="list-style-type: none"> グループホームや授産施設を整備し、入居、入所を勧める。 治療の必要な者は入院を勧める。
アルコール疾患を有する者 (144)	<ul style="list-style-type: none"> ピアカウンセリングやグリーンワークを行い、可能な者には公営住宅への移行を勧める。 	<ul style="list-style-type: none"> アルコールリハビリテーション支援事業を実施する。

注) 要援護者の把握人数は、複数の類型に重複している者がある。

参考資料1 恒久住宅移行後支援プロジェクト概念図



参考資料 2 応急仮設住宅入居者支援組織概念図

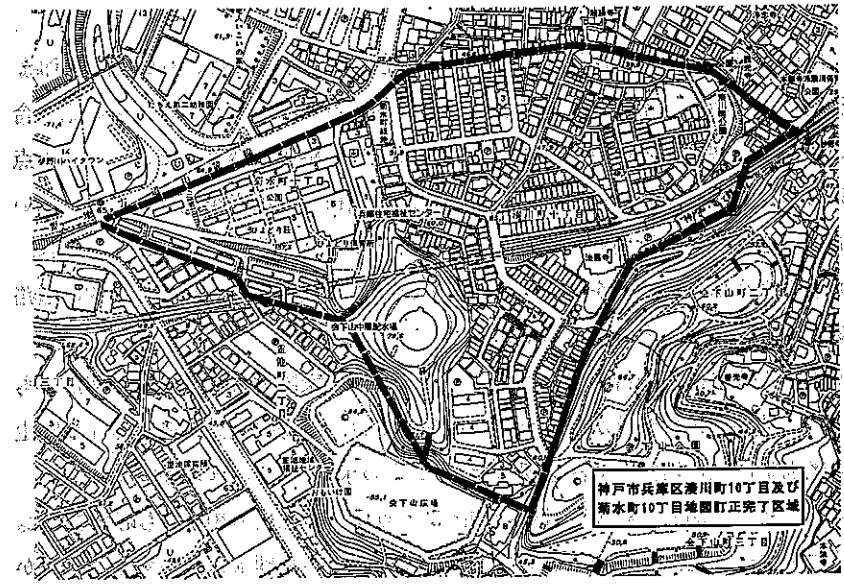


特別論文

震災復興における夢野地区の地図訂正

樋口 昌平
 (神戸市都市計画局 区画整理部 区画整理課長)

はじめに
 平成7年1月17日の阪神・淡路大震災から5か月、市民も市も震災からの復旧に懸命に取り組んでいる頃、都市計画局に対し、兵庫区まちづくり推進課から夢野地区の地図訂正を行ってほしいとの打診があった。



この地区は、土地区画整理事業が収束できないため地図混乱している地区で、地震前から夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会を設置し、地図訂正の方

法を模索していた。具体的な方法はその時点では決定していなかった。そのような情勢の中での要請であった。その要請がなされた理由としては、地震で倒壊した家屋の再建を図ろうとした時、①取り付け道路がない、地区内幹線道路から一步中に入れば、階段を伴った2項道路や私道が多い、さらに②急傾斜地が多く、大規模な擁壁工事が必要である、それに加えて③法務局に公図がなく、敷地の位置の特定ができないため、土地を担保としての融資が受けられない、などの問題点が山積していたことがあげられる。兵庫区まちづくり推進課においても、再建のため土地区画整理事業をはじめ、公的資金を導入できる方法を検討もしてみたがなかなか実現が困難であり、最終的にデベロッパーによる開発まで検討したが、採算が合わないということで行き詰まっていた。そのような中、湊川町10丁目西部自治会会長から、地図訂正を行ってもらい、何とか融資が受けられるようにしてほしいとの要望があり、それを受けて都市計画局への要請となった。

区画整理課では、地図訂正の実現の可能性を検討するため、兵庫区、住宅局、建設局(当時、土木局)など関係機関との話し合いを持った。これらの話し合いのうち、建設局との協議において実現可能性の感触を得たのであった。1点目は道路区域決定の方法についてであり、2点目は、供用を開始してはいないものの道路認定は行われているという点であった。道路区域決定については、通常のように道路区域を指定する方法ではなく、現状に合わせて先行的に道路線を決めていこうとするものであった。

そのような検討を行っていた時に、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部からも同じく地図訂正の要請があった。神戸支部では、夢野研究会(後述の「夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会」)からの求めによりこの地区の調査を行っていたことに加え、震災後はこの地区に入り個々の住民の相談にも応じていた。神戸支部から地図訂正の方法等の説明を受け、区画整理部は実施するかどうかの決断を迫られた。地図訂正については、昭和40年代に一度着手したが地権者全員の賛同を得られなかったという経過がある。その後相続、売買などにより権利関係がいっそう複雑になっているという現状に加え、地図訂正の方法も確

立されていないことから、本当にできるかという不安があったが、住民の住宅再建への願いを考え、至急に夢野研究会を開催し実現できる方策を見いだす方向で検討しようということになった。

沿 革

神戸市においては、明治42年の(新)耕地整理法の制定により数多くの耕地整理組合が設立され、農地の区画形質の変更などの事業が行われていた。最も古い組合としては、神戸市葺合耕地整理組合が明治44年に設立され、その後大正2年には東垂水耕地整理組合など、明治末期、大正年間を通じて一人施行も含めて35の組合が設立されてきた。その中で夢野土地区画整理区域と隣接して、既に夢野村山手耕地整理組合が大正5年に設立され、同10年にかけて耕地整理事業が実施されていった。このような当時の耕地整理法に基づく耕地整理事業においては、宅地についての区画形質の変更は法律上できなかったのであるが、大正8年の(旧)都市計画法の制定によりそれが可能になった。事業を行うにあたっての根拠法令は(旧)都市計画法であったが、手法については耕地整理法によるとされていた。なお、建物の存在する宅地を施行区域に編入するには、土地所有者及び関係権利者の同意が必要であった。このような法改正により神戸市においても大正末期から昭和の10年代半ばにかけて24の組合が設立された。これらの組合は(旧)都市計画法に基づいていたため、土地区画整理組合という名称がつけられた。これらの組合の中で、最初で最大のものは大日土地区画整理組合(施行面積500,951坪)であった。これらの組合の大部分は、昭和10年代から20年代にかけて事業を行ってきた。

しかし、昭和29年に土地区画整理法が制定され、それまで行っていた事業は昭和35年3月末日までに収束するようという建設省からの通達とともに土地区画整理法施行法が定められた。このような措置により、当時収束が危ぶまれた地区としては、大日土地区画整理組合、夢野土地区画整理組合、鬼ヶ平土地区画整理組合、須磨茶園畑土地区画整理組合の4地区があった。その理由として、①第2次世界大戦による疎開で不在のため組合員を把握するのが困難であっ

たこと、②当時の役員等の消息が判らないこと、③事業を収束させるための資金が不足していたことなどがあげられる。このような中で夢野地区を除く3地区は、昭和34、35年に事業を収束させることができた。そして夢野地区だけが換地処分を行えずに今日に至ったのである。

地図混乱に至った経緯

(1) 概要及び経緯

夢野地区の区域は、現在の①東山町4丁目②湊川町9丁目③湊川町10丁目④菊水町10丁目⑤熊野町4丁目⑥熊野町5丁目⑦清水町⑧小山町⑨鶴越町⑩鶴越筋⑪瀧山町⑫会下山町3丁目の一部または全部の地域であり、その面積は全体で約45haある。大正12年6月20日に夢野土地区画整理組合が設立され、昭和4年頃に工事着手をし、街路工事は昭和15年頃から行われた。施行は当初面積約105,000坪（最終137,847坪）の範囲で実施された。また、新設された道路についての市道認定が昭和16年に行われた。前述のように昭和29年の土地区画整理法の制定により収束を余儀なくされたが、結果的には収束できず昭和35年3月31日に組合は法律的に解散となった。

(2) 地方税法第381条第7項による登記更正の申出

昭和39年に、現地在が地図混乱しているため兵庫区長から都市計画局に対し課税資料の整備の依頼があった。これを受けて登記簿更正の方法などについて協議を行い、地方税法第381条第7項による申出により地図訂正を行う方針を立て、予算措置を行った。昭和41年4月から都市計画局において、地積測量図及び権利者同意書等登記更正資料の作成を行った。当時は、全体で639筆、385人の権利者があった。さらに、当時の認可庁である兵庫県も費用の一部を負担した。一筆、一筆の境界確定の同意を得るということで作業を行っていき、昭和42年3月に兵庫区長から神戸地方税務局に対して地方税法第381条第7項による登記更正いわゆる地図訂正の申出を行った。

しかし、10数名の不同意者があったこと加えて土地区画整理事業を原因とする土地の変動があったため、地方税法第381条第7項による登記更正は不適切

との判断があり、挫折した。

(3) 夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会の設置

その後、地元はもとより兵庫県土地家屋調査士会からの要望もあり、このような状態を何とか解決したいということで、神戸地方法務局、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部、都市計画局の三者により昭和56年4月「夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会」を設置した。

昭和56年5月に第1回の研究会が開催された。その中で原因が区画整理なので再度区画整理によって是正すべきだという意見もあった。同年7月第2回の研究会においては、超法規的な措置である集団和解方式の考え方も出された。この集団和解方式というのは、簡単にいえばその地区の地権者全員が現在占有している土地の状態を確認のうえ、その位置について同意するという措置である。今回の地図訂正は、この集団和解方式によって行った。

第3回の研究会は、夢野地区の実態調査を行うことによって混乱区域の特定、占有状況の把握、解決策の検討を行おうとする目的で開催され、神戸地方法務局による実態調査が昭和56年11月から翌57年3月まで実施された。この調査の基礎資料として上述昭和42年に取り組んだ地方税法第381条の登記更正の調査図が利用された。さらに昭和57年11月、法務局により地区内に基準点も設置された。

その後、昭和63年1月までに10回の研究会が開催された。10回までの結論としては、①新規に区画整理は実施できない。②集団和解方式による地図訂正の申出とする、の2点が確認された。

その後、第11、12回の研究会を開催した。第12回は震災直前の平成6年12月8日に開催された。この研究会では、前記三者以外に住居表示担当の総務局と地元側の窓口としての兵庫区が出席し、①全員同意の集団和解方式によることとしていたものに替えて、街区単位の集団和解方式、いわば部分的集団和解方式の採用、②住居表示については、地籍整理後とすること、③資料調査、一筆調査、登記簿調査など準備作業の進捗状況についての報告、④今後の作業スケジュールに合わせ、湊川町10丁目をモデル街区としてシミュレーションしてい

くこと、が協議された。

そして1か月後、震災に見舞われた。前述のように住宅再建のために要請があり、急ぎよ実施する方向での第13回研究会を開催した。会議の内容は、①地元の被災状況及び住宅再建の支障となっている問題点の確認、②部分的集団和解方式の採用、③準備作業の進捗状況、④対象地区を被害の最も大きい湊川町10丁目とすること、⑤費用概算・負担についてであった。

その後、隣接する菊水町10丁目から同時に併せて地図訂正を実施して欲しいとの依頼があった。検討の結果、両地区を合わせると、長狭物(道路等)等で特定しやすい。つまり北は山麓線、東は大倉山線、南は会下山公園、西は長田区との行政区界で区別ができること。また道路を挟んで菊水町10丁目とは接し合っており、効率的に行えること、菊水町10丁目も地震により被害が大きかったこと、などの理由により2町を同時に地図訂正することとなった。面積は全体で約17haであった。

(4) 地図混乱による住民生活の問題点
夢野地区は、土地区画整理事業の換地処分ができなかったため、地図混乱という状態となっていた。この地区でいう地図混乱は、地籍そのものが混乱しているのではなく、耕地整理事業により街区そのものは形成されているものの、従前地番と現在の位置が違っている状態であり、法務局に公図がないため位置の特定ができない状態にあることをいう。

また道路については市道認定は受けているものの供用開始をしていないため、道路明示ができない。従って、地籍も確定できず、それに続く分合筆ができない。そのため、土地を分筆して売ろうとしても売れないため、いわゆる共有持分により売買がなされることとなり、そのような結果、例えば湊川町10丁目23-1については、約90名の共有地となっているという状態であった。

一方、土地の位置が特定できないにもかかわらず、住居表示の未実施につながった。位置が特定できない土地の上に建つ建物についてもまた特定しがたいため、住居表示が実施されなかったのである。これによる郵便物の誤配が問題となった。前述のように一筆の土地の上に90名の権利者がいるような場合、同姓の人がい

る場合がある。住所は地番で記入するため、90軒の家が同じ住所となり、同姓の人との誤配が発生した。また、湊川町10丁目23-1は一筆の土地でありながら、道路で分断され、外観上は3つのブロックに分かれていた。これも誤配の原因となった。さらに、23-1については、土地は湊川町10丁目であるにもかかわらず、住居上は菊水町10丁目(町名は原則として、道路で区別する。)になっているため、住所は菊水町10丁目23-1となっているケースもあった。以上のように、①土地の分合筆ができない、②郵便物の誤配が多い、③地籍が確定できない、など住民に密着した日常生活上の支障が生じ問題となっていた。

阪神・淡路大震災の被害状況

今回の地図訂正区域において、湊川町10丁目西部では、家屋倒壊等により10名の方々の尊い命が失われた。特に、社団法人救護会神戸母子寮では5名の方が亡くなられた。神戸母子寮は、現在新しくくわんがら工房マミーとして再建され、地域の活性化を目指して頑張っている。

また、この地区は地面が滑り、かなりの家屋倒壊があった。約400世帯の内約300世帯が全壊で、残りのうち約20%が半壊となっている。この地区の東に接している菊水町10丁目は湊川町10丁目ほどの被害ではなかった。



地震によって動いた電信柱

もう少し具体的にみると、地面のずれは特に湊川町10丁目で顕著にみられた。法務局には境界を対比できる測量資料はなかったが、昭和41年の測量結果や各個人が行ってきた測量資料があり、これらの資料や空中写真による対比により、道路線の変動、石積み、ブロック塀等の移動が確認できた。湊川町10丁目西部は、水道局用地を最高位置として北東方向に傾斜しており、さらに兵庫県用地（旧職員寮）付近は以前は溜池であったことや、掘割形状の神戸電鉄用地等も影響を及ぼし、地滑り的に移動、変動がみられた。倒壊をまぬがれた家屋がそのまま約70cm移動していたり、道路が中央付近で約80cmたわんだ状態になっているところもあった。

復興に向けて

(1) 住宅再建が進まない

前述のように阪神・淡路大震災により、湊川町10丁目、菊水町10丁目においては広範囲にわたり家屋倒壊、石積みの崩れ等の被害を受けたため、再建築やそのための借地権の買い取り、売却等の必要に迫られたが、分筆登記等ができず、従って銀行融資も受けられないという状態であった。

また、土・下水道、ガス管といった地下埋設物の敷設や私道の復旧に着手したいが、底地の権原が明確でないといった問題が吹き上がり、これらの問題解決のためには地図の訂正が必要であるとの認識から、地元は兵庫区役所、法務局等に出向き、実態の把握と処理についての要請を行った。また一方で、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部に対しては、地図混乱の実態と是正方法等について説明してほしい旨願い出、これに応じた神戸支部とともに数度にわたる説明会をもった。

その説明会では、これまでなぜ分筆登記ができなかったのか、どうすればできるのか、そのためには何が必要か、といった説明がなされた。その結果、地元としては、①地権者全員の協力、②地元における組織（協議会）づくり、③避難者、不在地主等との確実な連絡確認がとれるよう地元で手分けして調査すること、が必要であるとの認識を持つに至った。

一方、都市計画局に対しては兵庫区役所を通じて地元から地図訂正の要請があり、前述のようにその可能性を検討するため、地元の役員の方々と都市計画局、兵庫区まちづくり推進課、土地家屋調査士会神戸支部のメンバー等が、夜間などに兵庫区役所の会議室を使用し、ともに協議を重ねた。

(2) 湊菊10丁目復興協議会の結成

この協議会が結成されたことにより、地元ではこのような活動を行いながら、徐々に組織づくりを進めていった。一方、平成7年8月3日の夢野研究会の結果を受け、作業を進めるために先行して現地に事務所を建設した。地元の組織づくりも行い、平成7年11月26日、事務所の完成と合わせて「湊菊10丁目復興協議会」が結成された。この協議会は、3つの自治会（湊川町10丁目西部自治会、湊川町10丁目東部自治会、菊水町10丁目自治会）から構成された。会長には西部自治会会長が、副会長には東部自治会会長、菊水町の自治会長がそれぞれ就任した。地元自治会の役員の方々はそのままこの協議会の役員となった。また、この作業の経理等諸事務を行っていただくため、この地区の女性の方2名が事務所に詰めて下さったことは非常にありがたいことであった。地元の拠点ができたことで勢いを得、都市計画局も週に2度定例的に相談会を開催した。

(3) 地図訂正実施のための研究会の開催

この研究会は、地元の要請を受け、早速平成7年8月3日、夢野土地区画整理施行地区等解決研究会を、神戸地方法務局、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部、神戸市の三者で開催した。神戸市からは、土木局道路部建設課、兵庫区まちづくり推進課を交えて行った。この研究会で地図訂正を行うことを最終的に決定した。方法は、集団和解方式によることとした。費用の負担については、全体経費や共通経費を神戸市が負担し、境界確定にかかる分は地権者（受益者）の負担とした。また、道路明示については、土木局が道路の構造に合わせ先行立会を行うこととなった。

この研究会の開催は、平成7年11月30日となった。この時点で兵庫県土地家屋調査士会神戸支部が過去のデータによって作成した調査素図が提出された。これを踏まえ、①今回の地図訂正の区域に菊水町10丁目を含めること、②作業

工程の説明、③法務局の地図受入れの条件を確認した。これを受けて、平成7年12月7日に土木局道路部管理課、同局中部土木事務所、神戸支部、区画整理課のメンバーにより道路に関する具体的な協議を行った。会議の内容は、①道路区域、②道路立会作業、③旧里道の取扱等についてであった。

地元における準備作業が一段落した平成8年3月19日に最終の研究会を開催した。ここでは、地図訂正の申出の方法、添付書類、懸案事項の検討等を行い、具体的な方向が定まった。

(4) 地元説明会

平成7年11月26日の湊菊10丁目復興協議会の発足、さらに同月30日開催の夢野研究会の成果を受けて、同年12月10日に地元説明会を開催した。地元説明会は夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会の主催とし、兵庫区からも出席を得、菊水町10丁目の兵庫在宅福祉センターで午後2回にわたり開催した。当日は約200名の参加者があった。

議題は、①地図混乱に至った経緯、②作業内容及び作業スケジュール、③費用負担、④地図訂正の法律的效果であった。質疑応答の際、費用はすべて神戸市で負担すべきではないか、道路はすでに土木局で管理しているのだから今更境界を確定しようとするのはおかしい、なぜ今その必要があるのか、などの意見が出された。これについては、最終的には自分の財産の保全になる、現在困っている事を解決しなければ住宅の再建ができない、将来に向かって問題を先送りすると時間が経って将来もっと難しい問題となってくる等、具体的な説明を行うことにより理解を得た。

この説明会では、関係機関への協力依頼と調整等について説明した。

(1) 関係機関への協力依頼と調整等

今回の地図訂正を行うに当り、都市計画局は公共団体側の窓口となって調整を図るという役割を担っていた。一方、地区内権利者としての道路管理者は地元説明会までに、当然のこととして、大蔵省近畿財務局、兵庫県公園管理者、住宅局、水道局、理財局、民生局（現在の保健福祉局）に境界協定や費用の負

担についての協力依頼を行い、それぞれの団体の快諾を得た。

次に作業順序については、まず道路区域を決定すれば、その残りが宅地として特定できるため先行して道路線を「一応」決めることとなった。そして平成7年12月14日から22日にかけて道路管理者と神戸支部による立会を行い、道路線を決定した。しかし、それ以降、宅地の境界を決定していく中で、自分の持っている測量結果と合わない、課税面積と違っている、など調整を必要とする事態が生じることが予想されるため、「一応」の決定とした。実際、地震による影響などで変更しなければならない案件が数か所生じ、道路管理者には一定の幅員内での変更を認めていただいた。こうして面積的には地区内権利者の同意を何とか得ることができた。

最終的には平成8年3月に、道路管理者との協議を行い、道路の形状・幅員・線型について了承を得た。

(2) 各敷地の立会 ～兵庫県土地家屋調査士会神戸支部の活躍

各敷地の境界立会、測量は、平成7年12月25日から平成8年3月一杯をかけて行われた。民間の敷地の境界確定については、土・日の日を中心として行った。これは、震災後、市内各地で住宅を再建するにあたり、市内の土地家屋調査士が通常の曜日においては自分の仕事に追われ、夢野地区まで行く余裕がなかったからであった。そのため、比較的手があく土・日・祝日の日に行うこととしたのである。また、当日作業していただいたのは、神戸支部を中心とした役員の方々だった。かれらが非常に手慣れていたので何とか3月一杯で行えたと言えるであろう。特に隣接地との境界点の決定などについては、地元の方々の質問にも要領よく的確に答え、相手によく納得してもらうことができた。一方、地元の役員の方々も自主的にこの測量に立ち会っていただいた。また、1月、2月頃のピーク時にはとても手が足らず、当時雪が積もって仕事できない豊岡等からの応援を求めた。そのような努力が実を結び、わずか3か月で一応の測量を終えることができたのであった。

また、一旦境界が決まっても、その後に変更を要望する人が絶えなかった。その人達への対処については、夢野専属班を編成していただき土・日・祝日以

外でも対応した。

(3) 調査素図の縦覧

一応の測量が終了し、調査素図が完成をした。これを平成8年4月13日から同月17日にかけて現地事務所において縦覧に供した。5日間延べで約150名の方々が来られた。来られた方には、現地との照合ができるように寸法のはいった地図のコピーを渡し、確認をもらった。

このような手続きは何も決まった制度として定められていたものでなく、全員で初めて決めたことである。縦覧を経ずにいきなり調印の過程に移ることもできたのであったが、今までの全体としての成果を地元の方々に見ていただきたかったこと、また縦覧で疑問等が生じれば調印までに解決を図ることとし、そうすることによってよりスムーズに次の手続きを運ぼうという趣旨も含めて行ったのである。

(4) 位置同意（所在地確認）と境界同意の調印

地図訂正に最低必要なのは、位置の同意である。位置の同意とは、まず自分の土地の形の確認と自分の土地がどの土地と接しているのかの確認である。通常の地図訂正は、各敷地の境界協定を行い、実測し、それに基づいた地図を作成し、申出を行うものである。しかし今回は地図訂正の地域が広範囲にわたること、さらに多数の権利者がいること、さらに境界で同意が得られないケースも生じるが、その誤差はわずかであることから、まず位置の同意による申出とし、その後さらに境界同意を得るということで足るものとするよう、法務局に配慮していただいた。そのため、位置についての同意の印鑑をもらうことと、境界についての同意を得ることとは、日を別にした。

平成8年4月25日から5月2日まで、現地事務所において位置同意の調印式を行った。調印式の日は開始時刻よりかなり前から地権者が調印のために事務所に来られ、8日間で約70%の同意が得られた。それほど地元の関心が高かったのである。なお、関係者には、印鑑証明書と実印を持参していただいた。未調印にあたる約30%については、地元の役員の方々が走り回って位置同意の印をもらったり、遠くにおられる方（鹿兒島、神奈川など）には神戸支部からの

郵送お願いした。その結果、この地域の地権者全員の同意を得ることができ、実印数は640を数えた。

また境界同意については、5月11日から21日にかけて、位置同意の場合と同様現地事務所で行った。この段階では約60%の同意しか得ることができなかった。境界については、予想どおり、どうしても慎重になり位置同意ほどの成果はあがらなかった。

(5) 地図訂正の集団申出

位置同意が100%になったことで、神戸市が地権者を代表し、地元の役員と神戸支部の三者で、権利者全員による地図訂正の集団申出を神戸地方法務局に対して行った。

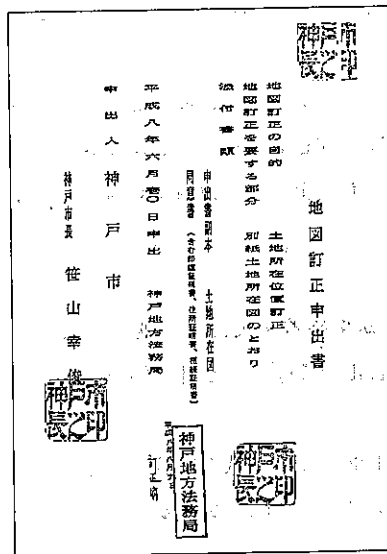
集団和解方式でさらに必要とされるのは土地に関する抵当権者の同意であった。これについても、通常なら抵当権者の文書による同意が必要であったが、遠方に所在の人も多いことから、電話により確認を行い、その記録により処理をお願いした。この作業にあっても、古い登記の名義が現在では社名の変更がなされていたりして相手方を探すのにかなりの時間を要するケースもあった。一方、震災により避難されていたり、登記簿が古いままであったりして、印鑑証明書の住所と登記簿の住所が繋がらないことも多々あった。それを補うためには戸籍などから相関関係図を作ったりして補正を行った。そのような作業を、前記の申出と同時平行で進めていった。

(6) 地図訂正の完了

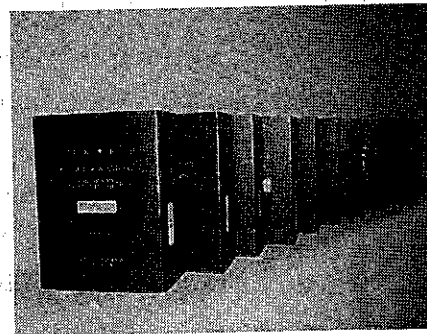
待ちに待った地図訂正が平成8年8月9日に完了した。これは、地図訂正の申出書の表紙に神戸地方法務局が「訂正済」と朱記したものであった。早速申出書の表紙をコピーにとり、全権利者に送付した。今回は、夢野地区の一部の区域であったが、土地区画整理事業を始めてから73年ぶり、組合が解散となって以来36年ぶりに法務局において公図が備えつけられ、このことによって、この地区は通常土地と同じ状態となったのである。

(7) 地図訂正費用の分担

地図訂正にかかった費用負担の基本的考え方は、全般的共通的な費用は神戸



完了した地図訂正



地図訂正申出書添付書類

市の負担とし、個人の土地にかかる費用は地権者の負担とした。具体的には費用の性質を次のように3つに分類した。①地図訂正費用、②地積・地目更正費用、③分合筆、共有物分割に係る費用である。この内、②③については個人の土地にかかるものであるため、地権者負担とし、①のうち、資料調査、現地調査、事前調査、多角測量（基準点・補助基準点の設置）、道路街区測量、現地事務所にかかる費用は神戸市負担とした。一方、現地立会確認、一筆求積、面積測量（面地ごと）、境界標識設置（ペンキ、鋸、木杭、プレート）、地図訂正申出にかかる費用は地権者負担とした。費用の徴収等の窓口については、公共団体の分は区画整理課が担当し、一方地元権利者については湊菊10丁目復興協議会が担った。

住民生活に密着した関連事業

(1) 住居表示の実施等

住居表示も地元で大きな問題である。地図訂正ができることを前提に、平成

8年1月22日に第1回の住居表示に関する打合せを行った。打合せ会のメンバーは、地元の役員、兵庫区、総務局区政振興課、神戸支部、区画整理課であった。打合せ会では、住居表示の方法、区域、手続き等の説明がなされ、議論を行った。住居表示が実施されると住民生活はどう変わるのか、地元住民が自から行うべき手続きはどんなものかなどといった質問が出された。また、新町名の話も出たが、合まで使ってきた町名に愛着があり、最終的には今までの町名を踏襲することとなった。その後も何度かの打合せ会が開催された後、平成8年10月9日に住居表示に関する条例が市会で可決され、同年12月1日に実施された。これにより、これまで水道局会下山浄水場の敷地の中に兵庫区と長田区の行政区界があったものが、兵庫区に統一された。また、湊川町10丁目の中に湊川町9丁目の一部があったものが、10丁目に変更された。

また公共道路についても、昭和16年に市道認定されていたものが、56年ぶりに供用開始された。また、まちづくり計画から住宅の共同化へ

地図の訂正、県の急傾斜地の擁壁工事が各所で行われたにもかかわらず、家の再建ができない場所があった。すなわち水道局用地に接する敷地である。ここは斜度が基準を満たさないため、急傾斜地の指定を受けていなかったところが地震のために擁壁が崩れ、宅地を整備するにはまずこの擁壁を再整備する必要があったが、かなりの費用がかかるため、個人の力ではできない状態であった。そこでここに何とか公的資金を導入して宅地を整備することを検討しようと考え、こうべまちづくりセンターにコンサルの派遣を依頼した。まず水道局の用地に接している宅地をすべて計画区域に入れ、その地区内での道路計画を立てた。この地区は傾斜地ばかりからなり、もともと車は途中までしか入ることができない。そのため、道路の勾配を確保することは難しく、なんとか道路線は書いても、個人の宅地の真ん中に道路ができたり、宅地の一部を通過して残りの宅地では家が建たなかったり、また道路ができたとしても車は通り抜けできず途中で折り返す道路になったりした。そのため道路計画は断念し、住宅とともに道路も整備できる事業手法として、区画整理事業や密集

住宅市街地整備促進事業の導入も再度検討したが、両事業とも導入することは難しいとの一応の結論となった。

そこで、地区の状況を分析して、宅地整備ができるところ、また民間事業者が宅地を売却してしまったところを除外することとしてみることにした。その結果、地区の中で2か所がピックアップされた。その内1か所は、道路に面する前面宅地がすでに民間事業者へ売却されていたため、取り付け道路がとれない状況であったので、別のもう1か所の部分について検討した。場所は水道局用地に接して北東の位置にあり、今回の地震で家屋が倒壊し、擁壁も崩れているところであった。面積は、全体で約700㎡の地区であった。いろいろ検討を行った結果、擁壁の建設に公的資金を導入できないため、擁壁をつくってそこに建築するという発想から転換することとした。すなわち、擁壁を作らずに土地を削り建築物を建設しようという集合住宅の基本構想を作った。平成8年11月22日に第1回の共同化の勉強会を開始した。この基本構想では、権利者7名に対して14戸（1戸当たり約60㎡）の住宅の建設が可能であるというものであり、関係者全員共同化に向けて協議していくこととした。

今回の地図訂正の問題点

今回の地図訂正で、現地には存在しない不明地が存在し、登記簿は修正されていないため、登記簿上残っているというケースがある。その土地については当然に課税もされていない。これを処理するには、登記簿上の権利者の同意を得て抹消しなければならないが、登記名義の変更がなされていないため、江戸時代や明治の初期に生まれた方の名義が表示されており、その名義人には当然に相続が発生しており、その相続人を探し出すのにかなりの時間を要した。今回は時間が限られていたので他の作業と同時に行うこととなったが、このような作業は事前調査なり、事前作業として整理しておいた方が作業が円滑に行えるであろうと思われた。登記簿が最新のものになっていることが、この作業のキーポイントであろう。

また、固定資産税が課税される敷地面積と今回の実測面積との比較で、実測

面積が上回っている場合は比較的納得してもらえたが、反対に下回っている場合、それが地震によるものとしてもなかなか納得してもらえなかった。

一方、この仕事を推進するための組織については、今回は湊菊10丁目復興協議会として地元組織はよくまとまっていたが、実際の作業を進める上で、ブロック単位（道路等でかまれた区域）の組織とそれらを統括する組織が編成されていたなら、よりスムーズな事業が可能であったろうと思われる。これは、道路の区域を先行して決定する局面について言えることである。そこで、境界等について話がまとまらなければ、そのブロックを残して次のブロックへ進むというように作業スケジュールが組みやすいからである。

終わりに

今回の地図訂正が成功したのには、次のような要因が考えられる。

- ① 湊菊10丁目復興協議会が組織され、よくまとまり、さらに権利者間の連絡もよくとれていた。
- ② 地元の方々が自分の問題として取り組み、また費用についても応分の負担をした。
- ③ 兵庫県土地家屋調査士会、特に神戸支部は、地元によく足を運び、いろいろな相談に応じるとともに、土・日・祝日、夜間を問わずよく活躍された。
- ④ 事業としては、かなり短期間に行えた。
- ⑤ 地元、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部、都市計画局の三者が連絡を密にとり、それぞれの役割を各々果たすことができた。

さらに、震災前に夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会を設置して、議論を進めており、その一員である神戸地方法務局との連絡も密にすることができ、今回の地図訂正についても種々の配慮をいただきながら作業を遂行できたことが考えられる。言うなれば、全員の勝利と言っても過言ではない。最後に、今回の地図訂正の成功にあたり、湊菊10丁目復興協議会の役員の方々、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部の方々にこの紙面をお借りして感謝申し上げます。

たい。

(参考) 夢野地区の地図混乱と地図訂正作業の経過

- 大正12年 6月20日 夢野土地区画整理組合設立(兵庫県知事認可)
旅行地区面積45.5ha、筆数728、組合員108名
組合事務所 神戸市兵庫区東山町4丁目
- 昭和30年 4月1日 土地区画整理法施行
- 昭和33年 5月14日 旧組合の収束措置について建設省通達
- 昭和35年 3月31日 組合解散(土地区画整理法施行法第3条第2項による)
- 昭和41年 4月 神戸市都市計画局において、地積測量図及び権利者同意書等登記更生資料の作成を行ったが、一部不同意者があったため更生できず。
- 昭和56年 4月21日 夢野土地区画整理施行地区等解決策研究会(神戸地方務局・兵庫県土地家屋調査士会神戸支部・神戸市都市計画局の3者)設置
- 昭和57年11月 法務局基準点設置
- 平成6年12月8日 第12回研究会において、道路(市道)を確認し、街区単位で集団和解方式を採用すること(部分的集団和解)は可能であるとの法務局の見解を得る。
- 平成7年1月17日 阪神・淡路大震災
- 平成7年 6月 家屋倒壊が多い湊川町10丁目・菊水町10丁目の地図訂正を至急実施して欲しい旨兵庫区役所から都市計画局に対して要請。(住宅再建をするにも、地図が混乱しているため抵当権が設定できず、融資を受けられないため)
- 平成7年 8月3日 第13回研究会において、震災被害の大きい湊川町10丁目モデル街区として、集団和解方式による地図訂正の検討を行う方針を確認。以後湊川町10丁目・菊水町10丁目の地区の事前調査に入る。
- 平成7年11月26日 湊菊10丁目復興協議会を結成
- 平成7年11月30日 研究会において、事前調査資料に基づき具体的な作業スケジュールを検討。
- 平成7年12月7日 土木局と協議
- 平成7年12月10日 地元説明会を開催(兵庫在宅福祉センターにて、参加者約200名)
- 平成7年12月14日 土木局による道路明示(先行立会)
～22日
- 平成7年12月25日 兵庫県土地家屋調査士会神戸支部による境界立会、測量(土・日曜
～8年3月10日 を中心に実施)

- 平成8年1月22日 住居表示の打合せ(地元、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部、神戸市総務局政振興課・都市計画局)
- 平成8年2月22日 住居表示の打合せ(地元、兵庫県土地家屋調査士会神戸支部、神戸市都市計画局)
- 平成8年3月11日 土木局と道路協議
- 平成8年3月19日 神戸地方務局と最終協議
- 平成8年4月13日 調査案図の縦覧
～17日
- 平成8年4月25日 現地事務所での位置同意(所在地確認)の調印
～5月2日
- 平成8年5月11日 現地事務所での境界同意の調印
～21日
- 平成8年6月10日 神戸地方務局へ地図訂正の申し出
- 平成8年7月 各筆抵当権者へ同意依頼の連絡
- 平成8年8月9日 地図訂正が完了
- 平成8年8月22日 地図訂正完了の写し、分合筆・地積更生・地目変更の申込書を送付
- 平成8年9月22日 10丁目23-1の分割説明会
～23日
- 平成8年9月26日 合筆求積図を権利者へ送付
- 平成8年10月9日 住居表示条例案可決
- 平成8年11月22日 湊川10丁目協同化勉強会
- 平成8年11月29日 固定資産税課へ確定地積図を送付
- 平成8年12月1日 住居表示実施
- 平成9年3月12日 地区内道路の供用開始

潮流

時のアセスメント

神戸市定借バンク

(仮称) こうべ安心サポートセンター

時のアセスメント

1 平成9年2月25日に発表された北海道知事による道政執行方針では「時のアセスメント」を実施することをうたっている。そして「時のアセスメント」は、時代の変化を踏まえた施策の再評価のことであり、

従来から一般に、行政は無膠性、継続性を持つという考え方がある。すなわち、行政に間違いは許されないものであるから、執行するからには間違いはないものとして行うのであるということ、また行政が施策を実施するのは相当程度に必要性を認められて行うのであるから一貫継続して施策を推進していく理由と責務があるということである。そして行政は、このような考え方に基づき、いったん調査、計画し、実施に踏みきった施策は正当性を保っており、時の経過とともにその施策の価値や効果に変化が生じて、なかなかその見直しに着手しない(あるいはできない)傾向があるといわれる。

2 しかし、今日では高齢化、情報化、グローバル化など社会経済情勢の変化が速く、それとともに市民ニーズも多様に変容していく。また財政面においては、長期的な不況の中で、税収ほか歳入の確保には行政の苦勞がある。そんな中で、施策の優先度を考慮しつつ、財源や人的物的リソースを効

果的に配分、投入していくことが非常に重要となっている。すなわち、昔のように長期継続的に先例前例を踏襲し、既決定の計画や既実施の事業をそのまま保ち続けるのではなく、時の推移とともにダイナミックに評価、再評価、再々評価と繰り返し行っていく必要とあれば計画、事業を廃止、修正することを決断し、そうすることによって行政の妥当性を担保することが求められているといえよう。換言すれば、そうしなければ投票権者の納得評価を得られないし、限られた行政の財源ではなにもかもをカバーしきれないのである。よく知られるように広義の行政理論では、行政過程を「政策立案→行政執行→評価の循環」(plan→do→seeのサイクル)と捉え、その認識と各段階の適正な実行によって行政改善と行政効果の向上を実現すべきものとされる。そして、ここでいう「時のアセスメント」は、行政の「評価」の一つである。

上の行政過程のうち、評価のステップは現実の行政の形式化、手続化の傾向(ルーティンワーク化)の影でおうおうにして閉却視されるきらいがあった。しかし、いっどき公害が社会問題となり、また地球環境保全の思想が普及してきたことにより、一定規模の開発について環境影響評価が実施されるようになり、現在ではその実施義務

を法的に制度化するようになってきている。また考え方としては計画のアセス、事業のアセスというように事前のきめ細かい評価が重要視されてきている。このように今日では、行政の事前評価と事後評価を原点に戻って科学的に行うことが要請される。(予算統制の面におけるゼロベース予算制度、法制面ではサンセット法方式等もこのような思考の枠組みにおさまるであろう)。この「時のアセスメント」は、行政評価にあたり、時間の推移によつて評価しなおさなければならないという基本視点を備えるが、これを北海道の「時のアセスメント実施要綱」に拠つて見てみる。再評価の対象施策として、①長期間停滞しているもの、②時の経過の中で社会状況や住民要望の変化などにより評価値または効果が低下しているもの、③円滑な推進に課題を抱えており、長期間停滞するおそれがあるもの、を掲げている。そして、これの実施運営のための機関として「政策会議」を設置し、これが年度毎の再評価対象施策を決定し、具体的な検討事項も決定している。さらに決定された対象施策の所管の部局長等が検討事項にもとづいて再評価のための検討を行う。その検討結果は知事が指名する副知事に報告する。副知事は部局長等の報告内容を精査し、施策の再評価を行った上、向後の施行方針等意見として取りまとめ政策会議に報告する。これが一連の流れである。北海道の政策会議が定めた具体的な検討事項は次のようである。(1)対象施策の概要、(2)対象施策の①施策着手の背景、契機、②施策の目的、内容、③経過、④施策の停滞などをもちら

した要因、⑤現状のまま推移した場合の問題点等、(2)評価は現時点で次の諸項目を整理する。①必要性(経済・社会情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか)、②妥当性(計画内容が時代に即しているか、道の関与の仕方について再検討の余地はないか)、③優先性(緊急に実施する必要があるか、道民のニーズは高いか、長期計画等での位置付けはどうか)、④効果(実施の結果が所期の成果をあげる事ができるか、社会的評価(好感度)が高いものであるか)、⑤住民意識(施策に対する住民の意識は変化していないか)、⑥代替性(代替方法の可能性はないか)、(3)施策が休止又は廃止になった場合の影響、問題点等を予測し、それらに対処する方法を整理する。①関係者への影響、②当該施策と関係する他の施策に与える影響、③国、市町村、関係団体などへの影響、④補助金の返還など、北海道は、平成9年7月15日段階で工業用水道、ダム建設外6事業を再評価対象決定し、同年12月26日にはさらに3事業を追加選定している。それらは、排水需要の減少、自然環境への影響の論議、景気後退期における産業の不振、情報技術の急速な進歩などを理由に現存プロジェクトの見直しの作業を開始することとしている。5 報道の伝えるところによると平成9年12月5日、政府においても公共事業の効率性・透明性を確保するため原則5年経過しても未着工や長期にわたる公共事業の再評価を行い、必要な見直しを行うほか、継続が適当でないものは休止または中止するという再評価システムを平成10年度予算から

導入することを決めたという。

「時のアセスメント」は、行政評価の一種であり、これまでに見られなかった全く新しい概念の制度というわけではなからう。しかし、国、地方を問わず行政として（あるいは民間企業体であれ）、変化の大きい現代社会で事業運営の担い手に任ずる主体であれば、その経営管理に求められる1アイテムとして必須といえよう。

神戸市定借バンク

神戸市は、阪神大震災で多くの住宅が全壊・全焼して空き地が目立つ市街地の復興を促進するため、定期借地権の活用を希望する土地所有者と借地希望者の仲介を行う『神戸市定借バンク』を設けています。定期借地権とは平成4年8月1日から新しく施行された「借地借家法（平成3年10月4日法律第90号）」に取り入れられた制度です。

従来は借地権が一つしかなかったが普通借地権と定期借地権と2種類の借地権（建物を建てて土地を利用する権利）ができています。普通借地権と定期借地権のどこが根本的に違うかという点、契約更新の可否にあります。普通借地権は契約期間が満了しても借地主に「正当事由」がない限り契約更新（法的更新）することができます。定期借地権は、存続期間を50年以上と定めた場合、その存続期間が満了すると、借地人が土地所有者に必ず更地に戻して返還する義務を負います（一般定期借地権）。つまり、その特色は、①契約更新はできない。②建物の築造による存続期間の延長

は認められない。③建物の買取請求権は認められない。④3点です。

定期借地権には①一般定期借地権（50年以上の契約期間で、建物の用途は自由で、建物買取請求権なしの定期借地権【借地借家法第22条】）、②建物譲渡特約付定期借地権（30年以上の契約期間で、建物の用途は自由で、建物の買取請求権ありの定期借地権【借地借家法第23条】）、③事業用定期借地権（10年以上20年以下の契約期間で、建物の用途は事業用に限定し、建物買取請求権なしの定期借地権【借地借家法第24条】）、の3種類があります。

建物譲渡特約付定期借地権は、30年以上の契約期間が満了して、建物をその時の時価で買取り、借地権を消滅させたとしても、その時の借地主または借地主が建てた家に住んでいる賃借人が引き続き、その建物に居住することができます。その家賃も最終的には裁判所が定めることになっており、新規の賃貸住宅として活用できないので、土地所有者にとってあまりメリットがありません。そのため全国的に利用例がほとんどない状況です。事業用定期借地権では住宅を建てられない。『神戸市定借バンク』では、住宅の再建に主眼を置いているので、一般定期借地権のみを扱うことにしています。

借地主は保証金（土地価格の2～3割程度）を支払って定期借地権を設定し、その借地の上に住宅を取得し、その後毎月地代（年額・土地価格の1～2%程度）を支払うというものです。

定期借地権では、借地主は土地による値上がり益（キャピタルゲイン）は期待できませんが、少ない負担で広い持家に入居す

ることができます。借地主は、借地主にとって安定した地代収入が見込まれるうえ、居住用に貸すことで固定資産税等が軽減されます。普通借地権と異なり返還期限が設けられているので、安心して土地を貸すことができるなどの利点があります。借地主にとっても、土地を購入する一方、借地主にとっても、土地を購入する場合の5～6割の資金でマイホームを取得できるというメリットがあります。①公営住宅には収入基準から入れない。②震災前の元のところに住みたい。③従来の条件では土地・家を貸してくれない。④良好な住宅に住みたい。⑤いつかマイホームを持ちたい。という借地希望者の方にはまさにうってつけの制度とも言えます。しかし、こういった定期借地権のあっせん業は、本来宅地建物取引業の分野であり、採算性の問題から、これを事業とする民間の不動産業者が少ないため、神戸市では潜在ニーズを掘り起こし、市街地の活性化を図ることにしました。

土地の登録条件として、①東灘区・灘区・中央区・兵庫区・長田区・須磨区・垂水区にあることとします。②建築可能な更地で、原則100㎡以上の土地とします。原則100㎡以上としたのは、あまり狭小住宅を多く作らず、良好な街並みにしたいためです。

また、借地主の登録条件としては、原則として『神戸市定借バンク』賛助建築会社の建築条件付き貸地の紹介を了承される方となっています。賛助建築会社は、建設省が定期借地権を普及させるために作った団体「定期借地権普及促進協議会」の推薦を受けた定期借地権事業に実績のある信用できる建築会社で

す。

神戸市の外郭団体である神戸市都市整備公社が土地所有者と借地希望者を募集し、定借のメリットを双方に説明し、仲介するほか、契約に関する手続きを代行します。通常は、保証金までの融資が難しいですが、今回提携銀行の融資では建物の抵当権のみ（保証人は必要）で、保証金までの融資が可能となりました。また、金利につきましても、震災復興関連事業ということで、特別の低金利の融資をあっせんできることになりました。

融資の概要は、①融資対象（建築費+保証金）、②融資額（建築費+保証金）の90%以内（4,000万円以内）、

③利率（標準金利の変動型住宅ローン金利、マイナス0.7%の優遇金利）1.925%（平成10年3月現在）

④提携銀行は、阪神銀行、みどり銀行

となつています。神戸市定借バンクが平成10年1月から平成13年3月まで事業を行う予定です。

定期借地権は、制度ができてから数年しか経っていません。制度的にはまだまだ整備していかなければ、本格的には普及しません。定期借地権自体は万能ではありませんが、土地活用の新しい手法ですので、上手に組み合わせるにより思わぬ効果が現れるものです。

これから国、県、市等の公有地または企業等法人所有地の土地活用に定期借地権が積極的に取り入れられて行くものと思われます。

④ (仮称) こうべ安心サポートセンター

1. 経緯

神戸市ではこひべ市民福祉振興協会において、65歳以上の高齢者を対象に「高齢者あんしんさーびす」事業として、在宅高齢者の日常生活における財産管理の支援を検討し実施してきた。平成4年9月に「シルバー法律相談」、平成6年8月には「シルバー税務相談」を実施。平成8年11月から「財産保全(貸金庫)サービス」を開始し、高齢者の資産活用として「神戸市被災高齢者向け終身生活資金貸付事業」を平成9年12月から実施しており、今後、預金宅配サービスの実施を予定している。

これらの「高齢者あんしんさーびす」の実施においては、すべて契約時には利用する高齢者本人の意思能力が必要であり、サービスの実施途中で意思能力が十分でなくなった方々への対策やその際の意思能力の有無の判断については現実の問題として具体的な対応が迫られている。現在全国においても、意思能力の十分でない方々への支援策として成年後見法制度の導入が法制審議会で検討されている。

2. 背景

大都市では、核家族化や少子化といった社会状況の変化により高齢者世帯やひとりぐらしの高齢者が急増している。これらの世帯において、心身の虚弱や痴呆の進行があらわれた場合に、在宅サービスや施設入所などが必要などきに適切に実施されることが望まれるが、往々にして、後見となる人もなく本人の意思能力が十分でないがゆえに、様々な福祉サービスから取り残されることが生じてしまう。

また、後見役を期待される施設や在宅サービスの介護者から財産侵害を受けたりいじめを受けるなどの事件が全国的にもあとをたたない。

3. 設立の趣旨

この現状に対して神戸市は、高齢者に限らず意思能力の十分でない人々、すなわち痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者が必要なときに適切なサービスを受ける権利を尊重し擁護するとともに、権利が損なわれた場合に相談に応じるなど、これらの人々の立場に立った支援を行うことを目的とした「(仮称) こうべ安心サポートセンター」を平成10年度に設立する。

4. 「(仮称) こうべ安心サポートセンター」の機能

(1) 在宅サービス実施に際しての意思能力

に関わる相談、助言
痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者の支援に関わる様々な在宅サービス提供機関等からの依頼に基づき、意思能力が十分でないこれらの人々の意思が十分尊重され、より望ましいケアの提供のために、医師の診断結果等を踏まえて、痴呆性高齢者のグループホーム等の入退居やホームヘルプサービスなど在宅サービス実施の際に意思能力の状態が問題となる場合に助言を行う。

(2) 入所者の財産管理に関する相談、助言、

提言
入所者の財産管理を行う施設等の第三者による監査システム構築のための研究を行うと共に、これらの施設の相談に応じて、財産管理のあり方についてガイドラインを示して助言を行う。

また施設の依頼に基づき審査、監査の専門家の紹介を行えるようなネットワークの

構築を行う。

⑤ 高齢者等の財産の保全・管理サービス事業の審査、監査、提言

(1) こうべ市民福祉振興協会が実施する「高齢者あんしんさーびす」事業(法律・税務相談、貸金庫サービス、被災高齢者向け終身生活資金、預金宅配サービスなど)の審査、監査を行うとともに、事業のあり方についての研究・提言を行う。

(4) 権利侵害に対する相談及び問題解決に向けた支援

意思能力が十分でない痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者の福祉に関わる権利侵害について、本人及びこれらの人々に関わる保健、医療、福祉スタッフ(民生委員、ホームヘルパー、施設職員等)、家族、近隣住民などからの相談に応じ、問題解決に向けた支援を行う。

5. 構成

(仮称) こうべ安心サポートセンターは、神戸市長から委嘱された委員により、運営に関わる基本的な事項の審議を行う安心サポート運営委員会と上記の4つの機能を担い個別案件に対処する専門委員(安心サポート)による専門部会からなり、法律、医療、福祉などの各分野の専門家により構成される。

例えば法律の分野としては、これまで国内外の先駆的な財産管理システムや実践例の調査・研究をすすめてこられた「神戸シルバー法律研究会」(神戸弁護士会の有志22名による)を中心とした専門部会「法律部会」が、新たな財産管理の監査システムの構築や、権利侵害に対する相談及び問題解決に向けた支援などを行うこととなる。

なお、事務局機能は(仮称) こうべ市民福祉振

興協会が担当するが、(仮称) こうべ安心サポートセンターそのものは独立した第三者機関として痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者の立場に立った支援を行う。

(参考) 他都市での権利擁護機関の設置状況
・東京知的障害者・痴呆性高齢者・精神障害者権利擁護センター(愛称*権利擁護センターすてっぷ)

意思能力が十分でないために権利侵害を受けやすい知的障害者等の権利を擁護することで、豊かで安定した地域生活を送れるようにすることを目的として平成3年10月に設立され、権利擁護に関する相談窓口での対応や他の機関の紹介、弁護士による専門相談などを実施している。
・大阪後見支援センター(愛称*あいあいねっと)

意思能力にハンディキャップをもつ痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者をいじめや虐待、財産侵害などの権利侵害から守り、社会生活支援などを行うことを目的として、平成9年10月に設立され、相談窓口を開設し連携する市町村の財産保全や金銭管理サービスなどの援助活動の窓口となっている。

平成10年1月

神戸市震災復興本部総括局

はじめに
阪神・淡路大震災から3年が経ち、この間、国内外からの温かい励ましや支援をいただきながら、平成7年6月に策定した「復興計画」に基づいて復旧、復興に取り組んできた結果、全体として復興は着実に進みつつある。道路の復旧は完了し、港湾についても9年31月までに全ての施設が復旧を完了し、また住宅建設についても着工統計ベースで約11万戸と緊急3か年計画の新規分7万2千戸をかなり上回る数字となっており、ハード面ではほぼ目処が立ったといえる。

一方、被災者や被災企業の立ち上がりにおいて、順調に進んでいるところと頭打ちになっているところの差がでてきているのも事実である。9年12月末現在で、1万8千世帯弱の方々が、仮設住宅での生活を余儀なくされており、「被災者の生活再建」の問題が大きな課題として残っている。また、経済復興は、全体として進んでいるが、本格復興へ向けての回復の速度は緩やかなものとなっており、規模、業種、地域などによる復興の格差が見られる。このように分野間で復興状況に大きなバラツキが生じ、また、立ち上がっていないケースについて、課題が個別化してきている。

このような中で市民の一日も早いぐらしの復興と今世紀中の神戸の復興を進めるためには、震災復興の実態を多面的に把握し、そして、復興実態の分析に基づいて今後の復興の課題と展望をあきらかにすることが必要であることはいうまでもない。

「神戸市復興計画」を推進するため、総括局では、8年8月に神戸市復興推進懇話会を設置し、復興の課題について市民代表や学識経験者等から意見を伺ってきた。そして、これまで5回にわたり提言をいただいた。

本報告書は当懇話会で議論の対象となった人口、住宅・住環境、経済・港湾などの分野を対象に、統計データ等により復興の進捗状況を把握し、その課題と取り組みをとりまとめたものである。

I 調査方法

1. 対象分野及び項目

(1) 対象分野

- ① 人口
- ② 住宅・住環境
- ③ 経済・港湾
- ④ 福祉、協働、安全・安心のまちづくり

(2) 項目

各分野について、統計データの収集状況を考慮して、項目を選定した。

2. 対象地域

全市を対象とするが、地域別に見る場合には、震災で大きな被害のあった既成市街地の東灘区から須磨区までの6区に絞った。

3. 地区単位

現在得られる統計データの範囲で可能な最小単位を採用した。

4. 復興の見方

- ① 基本的には、震災直前の状況を100として復興指標を定義した。
- ② 震災復興における新たな取り組みなど量的に把握しにくいものについても、その具体的事例を紹介することによって取り上げた。

II 人口

1. 神戸市の概況

① 震災直前の平成7年1月1日現在1,520,365人(推計)であった人口は震災後急激に減少し、7年10月1日現在の国勢調査では1,423,792人と約9万7千人の減少となった。その後も人口は減り続け、8年5月に震災後初めて増加に転じてからは、増減を繰り返しながら、やや増加傾向で推移している。10年1月1日現在1,426,752人で、7年1月1日現在の人口の93.8%(復興度)となっている。(図II-1)

② 月別の人口動態をみると、9年2月に人口増加数が震災後初めて例年値(2年～6年の平均値)を上回って以来、9年12月までの11か月のうち5か月は例年値を上回っている(減少の場合は減少幅が小さい)。これは社会増加数が例年値を上回ったことによる。(なお、震災以後の人口減少の大部分は社会動態の減少によるものである。)

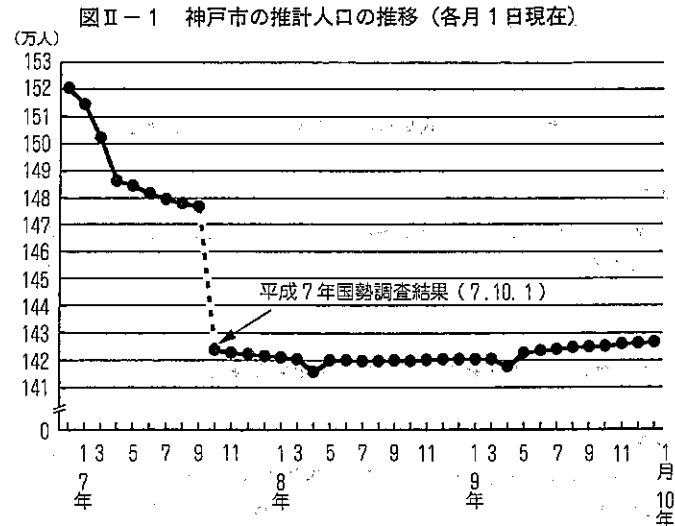
③ 区別に人口の動きをみると、大きく3つのパターンに分けることができる。

ア) 東灘区、灘区は震災後減少したものの、8年5月に震災後初めて増加に転じてから

は順調に増加している。

イ) 中央区、兵庫区、長田区、須磨区、垂水区は震災以後減少を続け、今もなお緩やかな減少傾向にあるが、その減少幅は縮小している。

ウ) 北区、西区は震災直後から順調に増加しているが、北区の増加傾向は今落ち着いてきている。



2. 地域別の状況

7年中・8年中・9年上期の累計で転入・転出者数をみよめる。(図Ⅱ-2)

① 東灘区

東灘区の転出者数は全区の中で最も多い。主な転出先は市内、大阪府、阪神間6市、東日本で、他の区に比べ、大阪府への転出者が突出して多い。これは例年の傾向であるが、大阪府からは転出者数を越える転入が例年あったにも関わらず、震災後は転入者数が大きく転出者数を下回っている。なお、8年5月以降は人口が増加しているが、これは大阪府から転入超過となり、超過幅が例年よりも拡大しているためである。10年1月1日現在、復興度は85.1%。

② 灘区

東灘区と類似した動きをしており、やはり神戸市以東への転出が多く、市内(既成市街地以外)、大阪府からの転入がまだ少ないことがわかる。復興度は78.3%。

③ 中央区

中央区でもやはり東灘区、灘区と同様に、市内に次いで大阪府への転出が多く、東日本への転出もそれに次いで多い。復興度は90.9%。

④ 兵庫区

兵庫区は市内への転出が半数以上を占め、東播臨海部、大阪府がこれに続く。一方、市内(既成市街地以外)からの転入は市内(同上)への転出に比べて少なく、現在も人口が減少している要因となっている。復興度は82.0%。

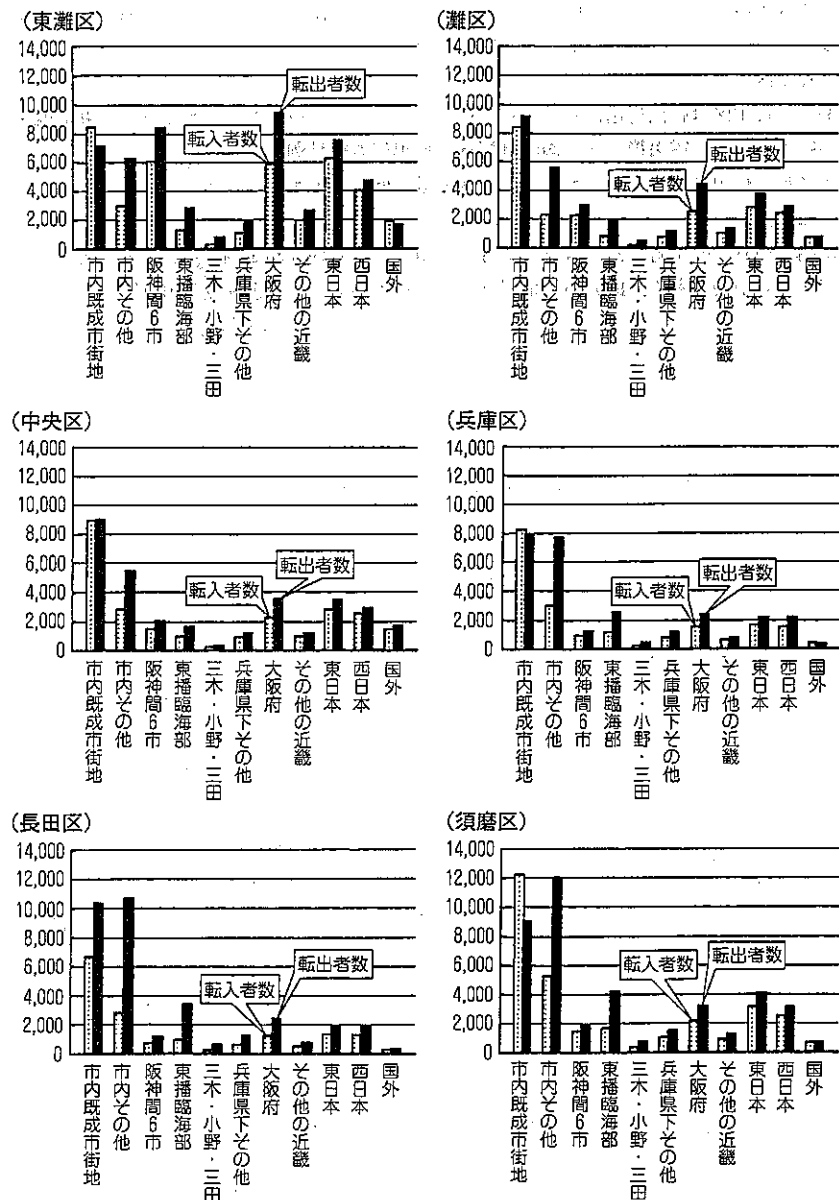
⑤ 長田区

例年、長田区は転出超過傾向にあり、相手地域は市内(特に西区、垂水区)、東播臨海部の順に多いが、震災後もその傾向は続き、転出超過幅は例年より拡大した。転入者数は転出者数の5割にすら至らず、全区で最も低い。復興度は67.8%。

⑥ 須磨区

市内と市外の転出者の割合はほぼ均等で、市内のうち約3割を西区が占める。転入では長田区からが最も多く、既成市街地以外からの転入が少ない。復興度は91.1%。

図Ⅱ-2 区、地域別転入・転出者数
(平成7年中・8年中・9年上期の累計)



3. 実態人口把握への取り組み

① 震災後の人口の動向を推計人口を基にみてきたが、現在次のような問題点が生じてきている。

推計人口は、国勢調査結果を基礎に毎月の住民基本台帳及び外国人登録の届出を加減し推計している。ところが、「国勢調査時、震災の影響で届出をせずに市外に住居を移した人」が多かったと思われることから、推計人口には、以下のような問題点が生じ、実態人口との間にギャップが生じているものと思われる(実態より過小となる)。

ア)「国勢調査時、震災の影響で届出をせずに市外に住居を移した人」が調査後、市内へ戻ってきて人口増にならない。

イ)「国勢調査時、震災の影響で届出をせずに市外に住居を移した人」が調査後、転出の届出をすると、調査時にカウントされていないにも関わらず人口減となる。

② このような問題点をもつ推計人口を補完するため、現在、水道の契約戸数を用いて人口の試算を行っている。

この試算結果によると、全市の人口は9年12月1日現在147万4千人となり、震災前の7年1月1日現在1,520,365人の97.0%まで回復していることになる。(表Ⅱ-3)

この試算方法についても次のような問題点があり、試算結果に誤差が含まれるものと思われる。

ア)「契約戸数当たり人員」は国勢調査時点以降は変化していても捉えることができない。

イ)「家庭用」のみの契約戸数を把握することが難しい。

いずれにせよ、人口の動態は、復興施策を進めていく上での重要な指標の一つとして考えられるので、今後とも、各種データを基に、実態人口把握のための検討、試みを併せて行っていきたい。

＜試算方法＞

試算人口 = 水道契約戸数 × 契約戸数当たり人員

契約戸数当たり人員 = 平均世帯人員 × (7.10.1の契約戸数当たり人員 / 7.10.1国勢調査の平均世帯人員)

平均世帯人員 = 推計人口 / 世帯数

表Ⅱ-3 人口の試算結果

	7.1.1	7.10.1	8.10.1	9.12.1
	推計人口	国勢調査人口	推計人口	試算人口
全市	1,520,365	1,423,792	1,419,825	1,452,000 (+32,000)
既成市街地	863,934	730,953	716,694	754,000 (+37,000)
	656,431	692,839	703,131	697,000 (+6,000)
その他の地域				718,191 (+64,000)
				708,142 (+892,000 (+16,000))

注) 既成市街地とは、東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区をさす。
() 内は、試算人口と推計人口の差である。

4. 総合的な人口対策の推進

神戸市では、これまで総合基本計画に基づいて、長期的・計画的に都市づくりを進めてきた結果、住みたいまちとしての評価を受け、震災前には毎年1万人程度の人口増が見られるなど、都市の持続的な発展が図られてきた。しかし、震災はその状況を一変させ、急激な人口減少に一定の歯止めがかかった現在でも、既成市街地（インナーシティ）において本格的な人口回復が見られておらず、全市的にも人口は停滞状況にある。

このような人口回復の停滞は、地元をマーケットとしている商店街・小売市場の存続や市街地再開発等の事業成立を困難にするなど、今後の復興の足かせになりかねない問題となっており、復興途上の神戸においては人口回復それ自体を復興の政策課題の一つとしてとらえることが必要になってきている。

また、我が国全体で見ると、21世紀に向けて少子化・高齢化が進み、あと10年程度で人口のピークを迎えることから、人口構成のバランスの確保や夜間人口だけでなく昼間人口・交流人口を視野に入れた都市づくりも重要な課題として捉えていくことが必要である。

このような中で、神戸の本格復興、21世紀を見据えた都市づくりをさらに推進していくためには、今後、人口の早期回復をはじめとする人口対策を総合的に推進していくことが必要である。

ただ、人口は市内外の人々が居住地を選択する結果として表れる指標であり、住みよさだけでなく、都市の活力・魅力を含めた総合力に影響されるものであるため、人口対策には即効薬はない。行政としてできることは、数々の施策の積み重ねによって間接的な人口誘導を図っていくことであり、行政施策全体として人口回復効果をもつものに再編成していく必要がある。

今後、現行施策について人口回復の観点からの補強・重点化を図るとともに、新たに必要となる効果的な人口回復関連施策を検討し、人口回復の視点に立った施策の総合化を図ることが必要である。

短期的には、十分な住宅供給が見込まれ、住宅ストックとしては震災前を超える戸数が確保されることが予想されるため、当面はこのストックを埋める施策、例えば、住宅の購入・賃貸を支援する施策や長期的視点に立って神戸の活力・魅力の向上を図る施策を進めていきたい。

Ⅲ 住宅・住環境

1. 住宅の被害状況

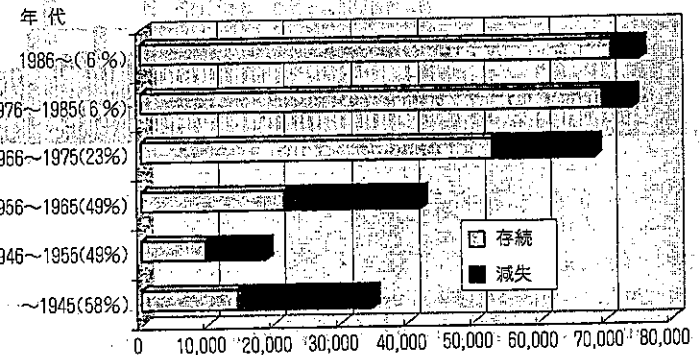
住宅の被害状況を取りまとめると、次のような状況である。

- ① 滅失戸数に関しては、全市の民間住宅の戸数が約79,300戸であり、公営住宅の解体戸数2,500戸を合わせると、約82,000戸が滅失した。
- ② 構造別にみた建物被害としては木造（滅失戸数全体の87％）に集中している。
- ③ その分布状況としては中央区を除く既成市街地の平野部中央に広く分布しており、特

に長田区での被害が大きかった。（図Ⅲ-4）

- ④ 年代別にみると古い時代に建てられたものほど被害が大きかったという状況が伺われる。（図Ⅲ-1）

図Ⅲ-1 年代別の滅失状況



() 内は滅失割合 戸数

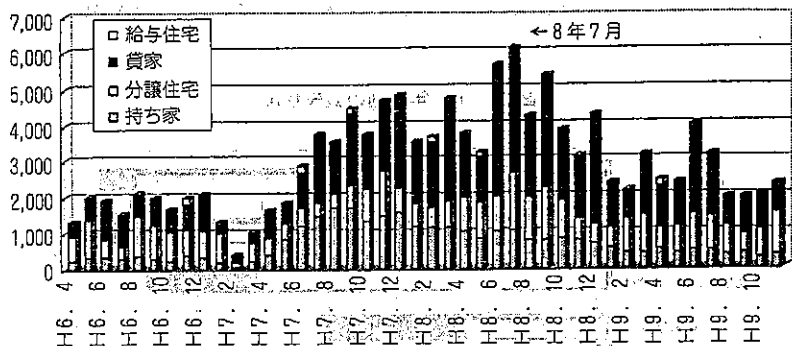
以上のことから、今後、災害に強いまちづくりを進める上で、耐震性に配慮した建物構造への転換を図っていくことが重要なカギとなる。

2. 住宅の再建状況

(1) 全体の再建状況

震災後から平成9年11月までの住宅着工数は11万戸強となっており、滅失戸数約82,000戸を上回っている。全市の住宅着工統計の全体の推移をみると、7年6月頃から着工数が急増し、8年7月のピーク時には震災前の約3倍まで達したが、その後は9年に入り震災前の状態に落ち着きつつある。

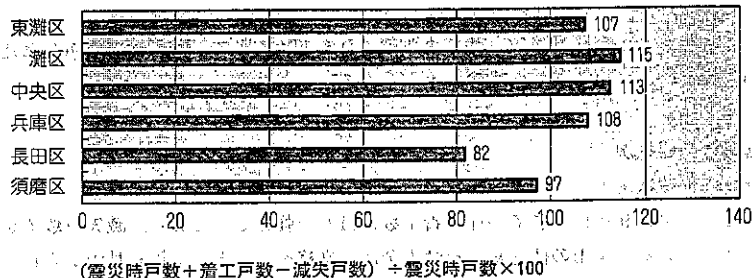
図Ⅲ-2 住宅の着工状況



(2) 地域別の再建状況

東灘、灘、中央、兵庫区では建物回復率が100%を大きく上回っており、須磨区ではほぼ100%まで回復している。また、長田区の回復率は82%となっている。

図Ⅲ-3 住宅の回復率



また、図Ⅲ-4（省略）に示す住宅回復の分布状況を見ると、震災後1年近くが経過した7年12月では震災直後に比べて大きな変化はないが、その1年後の8年12月には東灘、灘区の平野部において回復率70%以下の赤色の地域が大きく減少した。さらに、9年12月には東灘区をはじめ、かなりの地域で回復率が80%以上となった。

以上のように、住宅戸数に着目し、その回復状況を見ると総じて西部市街地に比べ、東部市街地での再建戸数が伸びている。

(3) 民間住宅市場の動向

震災後、大量の住宅が建築着工され、その多くがすでに完成していることから、現時点で民間賃貸住宅の空き家が増加していると思われる。

3. 課題と取り組み

(1) 住宅の再建

① 公的住宅の供給

ア) 公営住宅等の計画

震災により倒壊、焼失した住宅の早期復旧、復興のため、平成7年7月に「神戸市震災復興住宅緊急整備3か年計画」を策定し、住宅の早期大量供給に努めるとともに、さらに被災者の状況を踏まえ、8年7月に「神戸のすまい復興プラン」を策定し、公営住宅等の供給増、家賃低減化、民間住宅再建支援策の拡充等を行ってきたところである。

全体の供給目標戸数を既着工分等を含め、82,000戸（うち新規72,000戸）としているが、これを上回る11万戸強の着工がすでになされている。また、公営住宅等については、26,100戸を供給することとしているが、そのほとんどの住宅の供給目処がたったところである。

表Ⅲ-1 神戸市震災復興住宅緊急整備3か年計画の進捗状況 (H9.12末)

住宅種別	計画戸数	事業化目処
公営住宅	16,000	16,230(101%)
特定優良賃貸住宅	6,900	4,263(62%)
再開発系住宅	4,000	4,156(104%)
公団・公社住宅	13,500	7,563(56%)
住宅着工戸数	72,000	112,521 (H7.2~H9.11) 住宅着工統計

イ) 災害復興住宅の一元化募集

これまで神戸市内において約24,000戸の災害復興住宅の一元募集を行ってきたところである。また、公営住宅等についても、目標戸数の26,100戸の約76%で入居決定（仮当選含む）がなされ、38%が既に入居している。まさに恒久住宅への移行が本格化してきているところである。

今後は第4次の募集割れ住宅の再募集や4月頃に次回の募集を予定している。

表Ⅲ-2 これまでの募集状況

(戸数)

	第1次	第2次	第3次	第4次	合計
市営住宅	816	2,574	3,154	7,455	13,999
県営住宅	383	1,596	1,023	3,531	6,365
公団住宅	1,064	971	347	1,356	3,738
公社住宅	71	36	57	60	224
合計	2,334	5,177	4,581	12,234	24,326

ウ) 公営住宅等へ移行後の生活支援

公営住宅等への移行後において、大きく変化した生活環境の中でコミュニティを形成し、生活を営んでいくためのさまざまな支援を行ってきており、今後も取り組みを進めていく必要がある。

(主な施策)

- コミュニティづくり(元気アップ事業による交流行事等)
- 「神戸の住宅設計基準」などに基づくバリアフリー化
- 高齢世帯支援員の配置など

② 民間住宅の再建支援

公的住宅の先導的な供給とともに、多様な手法による総合的な民間住宅の再建支援を行ってきた。

(主な施策)

- 復興基金による支援
- 高齢者向け不動産処分型特別融資の創設
- 共同化等に対する再建支援
- 分譲マンションの再建支援
- 「神戸・復興住宅メッセ」による支援など

③ 未再建者への対応

このように、様々な支援を行い活用されてきているが、現時点においてまだ再建していない被災者を大別すると再建意欲はあるもののこれまでの制度、支援策が要件等で活用できなかったために再建できていない者と、再建すること自体考えていない者とに分けられる。

再建に関わる主な要因としては敷地規模、接道条件等の問題、権利関係の問題、経済的問題などが挙げられる。

再建意欲はあるものの再建できていない者の理由としてはこれらの要因が複雑に絡み合

い、個別化してきているものと思われる。このような未再建者に対する今後の取り組みとしては個々にきめ細かな対応が必要であり、以下のような新しい取り組みを創設した。

(新しい施策)

○住宅再建ヘルパー派遣制度

相談会や一般の相談窓口での対応だけでは再建の前提となる条件等の整理が困難な未再建者に、個別に具体のアドバイスを行う。まちづくり協議会等と連携した「総合相談会」の実施と、個人を対象とした「住宅再建ヘルパー派遣」を組み合わせる。

○定期借地権活用等による住宅再建支援

これまでの融資制度等では住宅の再建が困難な土地所有者の土地を神戸市住宅供給公社が一旦買い取り、住宅を建設して分譲する。その際、購入者(元の土地所有者)の資金計画に必要な場合は建物のみを分譲し、土地は住宅供給公社が所有したまま50年間の定期借地権により賃貸する。

また、神戸市都市整備公社では土地を貸したい人、借りたい人をそれぞれ「神戸市定借バンク」に登録し、その仲介を行うことにより、土地の有効活用を図っていく新しい取り組みを始めた。

(2) 住環境の復興

① 面的整備事業等

震災復興土地区画整理事業(12地区、145.2ha)ではほぼすべての地区において事業計画が決定し、仮換地指定・建物移転・道路工事等が進行中である。また、震災復興市街地再開発事業(2地区、26.0ha)では、2地区とも一部ビル着工に取りかかっている。

○震災復興土地区画整理事業(12地区145.2ha)

○震災復興市街地再開発事業(2地区、26.0ha)

○住宅市街地総合整備事業(市内8地区、869.6ha)

○密集住宅市街地整備促進事業(市内12地区、539.0ha)

② 住環境の総合的な改善

個人の住宅再建とともに、宅地の接道条件が悪いなど周辺の居住環境も併せて改善しなければならない場合など、より広範な面的事業にはなじまないがスポット的な支援が必要である場合やまちの魅力を高めようとする動きなどに対してさまざまな取り組みを実施してきている。

また、震災の教訓として地域コミュニティの重要性が再認識されており、大きく変化した生活環境のなかで住民が主体となった新たなまちづくりに対する意欲的な取り組みが求められている。

(主な施策)

○共同、協調建替えの支援(コンサルタントの派遣、補助制度の活用)

○住宅再建型道路整備助成

○神戸市インナー長屋改善制度の運用

○まちづくり協定

○震災空地の活用 など

(3) まとめ

公営住宅等については、最大規模の第4次募集を終えたところであり、今後移行が本格化していくが、未確保者もまだ多数あり、被災者の住宅確保にきめ細かい支援が欠かせないところである。

全体をみれば住宅再建がかなりのペースで進んでおり、住宅着工戸数は滅失戸数を上回っている。また、着工戸数に地域格差が生じている状況が統計データから明らかになった。ただ、着工戸数のうえで再建が進んでいる東部市街地においても震災後の空地がなお取り残され、住環境の面から課題が生じている状況を見ると、復興の現状としては、むしろ地域によって取り組むべき課題に変化が生じてきたという見方が適当であろう。一方、着工があまり進んでいない西部市街地においては区画整理、再開発事業など面的な事業の進捗とともに、今後は住宅着工が進んでいくと思われる。

また、今後再建を進めていくにあたっては、敷地規模、接道条件等の問題、権利関係の問題、経済的問題など、個別化・複雑化した条件整理が必要であり、行政としてきめの細かい取り組みを着実に進めていかなければならない。

さらに、大きく変化した生活環境のなかで、住民が主体となった新たなまちづくりに対する意欲的な取り組みが必要であり、行政としても市民が安全で快適に暮らせるよう、地域のコミュニティづくりをサポートするなど、今後も継続的な取り組みを進めていく必要がある。

IV 経済・港湾

1. 復旧・復興状況

(1) 経済全般

市として震災復旧特別融資など企業に対する当面の対策を実施し、また、企業自らも懸命に努力をしてきた結果、神戸経済は全体として回復しつつある。

しかし、規模、業種、業態、地域などにより復興状況に格差が生じており、本格復興に向けた回復の速度も緩やかになっている。

表IV-1：主要指標の回復率別状況

回復率		
80%未満	80-90%	90%以上
ケミカルシューズ生産量 (H9.10) 55.3 見本市数 (H8) 73.3	商店街・小売市場の営業再開率 (H9.7) 82.5	兵庫県鉱工業生産指数 (H9.10) 108.7
	百貨店販売額 (H9.10) 85.0 神戸港取扱貨物量 (H9.9) 86.4	観光入込客数 (H9) 93.3 国際会議開催件数 (H8) 94.7 人口 (H10.1) 93.8

(注1) 数値は震災前の平成6年水準を100とした時の割合

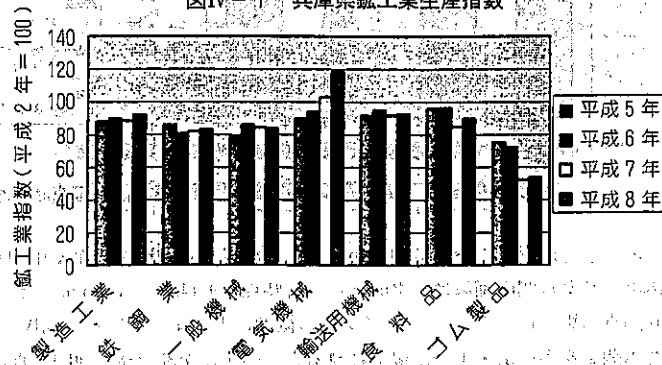
(注2) 観光入込客数の回復率は神戸ルミナリエを除くと77%となる。

(2) 業種別

① 製造業については、県下の生産は、震災後大きく落ち込んだものの、生産設備の復旧に伴い、概ね回復をみており、兵庫県鉱工業生産指数は、平成8年9月以降、震災前の水準を上回って推移している(図IV-1)。

また、業種別に見ると、鉄鋼を含む金属、金属製品、機械、化学、紙パルプ、家具などは、平成7年平均でも平成6年値を上回っている。他方、繊維、食料品、ゴム、皮革、木製品といった地場の中小企業関連の業種は平成6年値を下回っている。

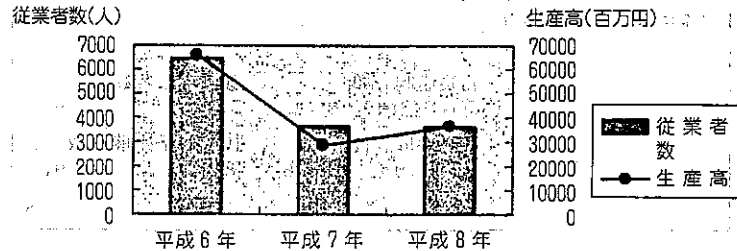
図IV-1 兵庫県鉱工業生産指数



資料出所：兵庫県

特に、ケミカルシューズでは、日本ケミカルシューズ工業組合と日本シューズ産業協同組合の神戸市内の組合員企業は、概ね操業を再開しているが、生産量は、産地内の企業集積の喪失とともに、海外からの輸入品の増加や、景気回復の遅れ等から需要が伸び悩み、6割程度の水準で推移しており、依然として厳しい状況が続いている（図IV-2）。

図IV-2 ケミカルシューズ工業の状況

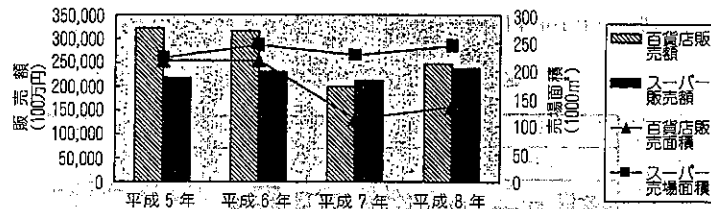


資料出所：日本ケミカルシューズ工業組合

② 商業についてみると、大型小売業では、主要百貨店はすべて再建したが、百貨店販売額は、震災前の約8割程度で推移している（図IV-3）。

また、スーパーは、一部で仮設営業中のものや、再開について計画中・検討中のものがあるものの、販売額は、震災前の水準に回復している。

図IV-3 百貨店およびスーパーの売場面積と販売額



資料出所：通商産業省

一方、商店街・小売市場は、総じて回復が遅く、東灘区から須磨区に至る市内6区の商店街と小売市場の営業再開店舗数は、平成9年7月時点で9,443店（82.5%）となり、同年1月の前回調査結果と比べると、1.4ポイントの微増にとどまっている（図IV-4）。

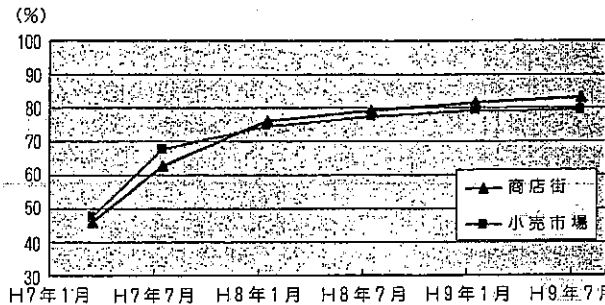
また、営業再開率を商店街・小売市場別に見ると、商店街が83.2%で前回調査に比べて1.7ポイント増、小売市場は79.4%で0.1ポイント増となっている。

地区別では、須磨区の91.7%が最も高く、兵庫区、中央区と続いている。逆に、最も低

かったのは、長田区の71.3%で、以下灘区の73.4%、東灘区の76.3%となっている（図IV-5）。

まだ再建していない1,102店の今後の見通しについては、「近く再開見込」が17%であったのに対して、「廃業の見込み」が39%、「再開めど立たず、不明」が44%と、再開の厳しさを浮き彫りにしている。

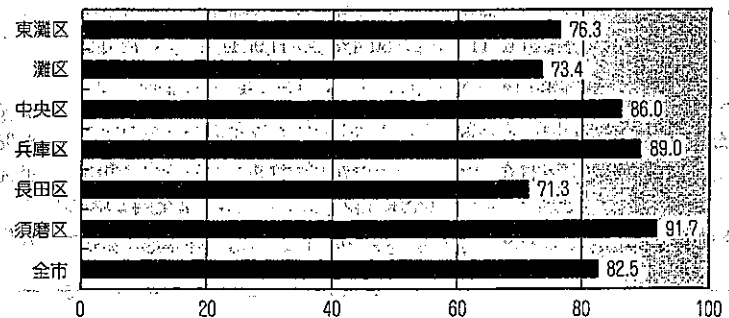
図IV-4 商店街および小売市場の再開率



資料出所：神戸市、神戸商工会議所

資料出所：神戸市、神戸商工会議所

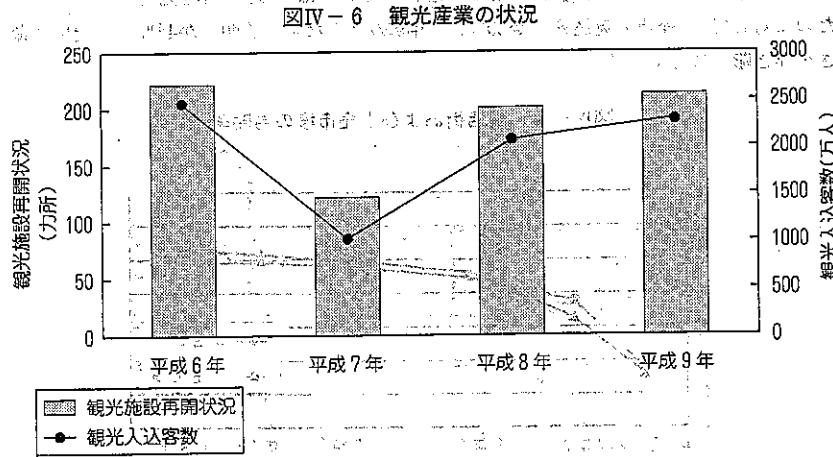
図IV-5 商店街・小売市場再開状況



資料出所：神戸市、神戸商工会議所
(平成9年7月)

③ 集客・観光業では、震災により主要施設が甚大な被害を受けたが、現在までに概ね再開している。一方、平成9年の観光入込客数（神戸ルミナリエを含む）は、平成6年の93%と回復基調にある（図IV-6）。なお、神戸ルミナリエを除いた観光入込客数は平成

6年の77%になっている。
 また、コンベンション関係では、国際会議開催件数が回復傾向にある（表IV-2）。



資料出所：神戸市、神戸国際観光協会

表IV-2 集客・観光基礎数値

観光入込客数	H6 2,440万人	H9 2,276万人	93%
ホテル・旅館稼働率	H6 通年 68.8%	H8 通年 67.5%	
	H6.11 80.4%	H9.11 72.0%	
(コンベンション)			
国際会議場利用件数	H5年度 763	H8年度 658	86%
国際展示場利用件数	H5年度 137	H8年度 115	84%
国際会議開催件数	H6 170 (全国5位)	H8 161 (全国5位)	95%
見本市数	H6 30 (全国6位)	H8 22 (全国7位)	73%

④ 都心部のオフィスビル等については、地区計画区域の三宮地区では、大きな被害があった建物は、166棟（全体の30%）であった。平成9年11月時点では、大きな被害のあった建物のうち約71%が計画届出済または再建計画中となっている。

一方、賃貸オフィスビルの修復・再建が進んだことにより、供給床面積そのものは増加しているが、都心部の入居率は低下傾向にある。これは、景気が停滞しているうえ、テナンドの側も被災により経費節減の動きがあり、総じてテナンド需要が震災前の水準まで回

復していないことによるものであると考えられる。

表IV-3 神戸地区オフィスビル入居率の推移

H6.12	H7.3	H7.6	H7.12	H8.6	H8.12	H9.6	H9.9
92.0%	97.0%	96.9%	94.4%	93.7%	93.3%	91.6%	90.9%

資料出所：生駒データサービスシステム

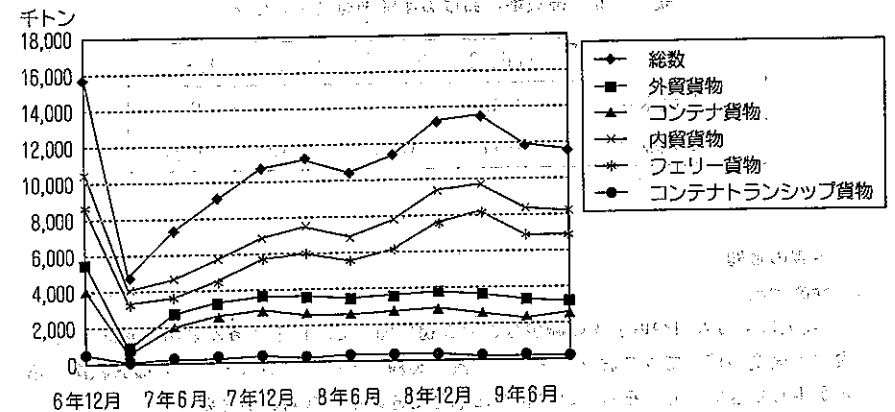
(3) 神戸港

阪神・淡路大震災で壊滅的な打撃を受けた神戸港は、関係者の懸命の努力の結果、当初の目標通り平成8年度末で復旧工事が完了した。

また、復旧に際して、耐震性を強化し、港湾の再開発も併せて促進するなど、単に元に戻すだけでなく「21世紀のアジアのメザーポートづくり」に向けた新たな施設の整備もなされた。

このようにハード面の復旧については目標を達成したが、施設の利用については、貨物は回復してきているものの、震災前の7割から8割程度となったままであり、まだ、完全には元に戻っていないことがわかる。

図IV-7 貨物量月別推移



(4) 雇用面

公共職業安定所に届け出のあった求人・求職を見ると、震災による雇用面への影響は、震災から半年後にほぼ解消され、比較的落ち着いた動きを見せてきた。

しかし、求職者数や雇用保険の失業給付受給者数は、9年4月ごろから再び増加してきている。これは、景気回復の遅れや震災復旧事業の終了などから失業する人が増えていることが原因と思われる。

また、求人数は、依然震災前を超える水準にあるものの、復旧事業の終了などにより建設業を中心に減少してきている。

表IV-4 雇用状況

	H 6. 9	H 7. 9	H 8. 9	H 9. 7	H 9. 8	H 9. 9
有効求人数	9,902	15,135	15,061	13,056	12,056	13,963
有効求職数	26,577	34,649	25,067	28,848	28,504	28,224
失業給付受給者数	11,649	18,557	11,102	12,600	12,487	12,660
有効求人倍率	0.37	0.44	0.60	0.45	0.44	0.48
同（全国）	0.65	0.62	0.72	0.74	0.72	0.71

さらに、依然求人・求職のミスマッチが存在し、中高年齢者については、引き続き厳しい状況となっている。

表IV-5 被災地における年齢別有効求人倍率

	H 6. 2	H 7. 2	H 8. 2	H 9. 2
45歳未満	0.49	0.62	0.74	0.79
45歳以上	0.17	0.16	0.19	0.21

2. 復興の課題

(1) 経済全般

ア) 震災による人口や取引先の減少などの課題に加えて、日本経済の景気低迷のため、復興の速度が鈍ってきており、また、規模、業種、業態、地域などにより復興状況に格差が生じてきている。それぞれの状況に応じたきめ細かな対策が必要となっている。

イ) 定住人口、来街者・観光客の減少により、商業、観光などに大きな影響がでている。人口の回復や企業の定着を図るため、まちづくりの推進が重要である。

ウ) まちづくりの進み具合などにより操業環境が整っていないため、やむを得ず再開に至っていない企業には、有効な資金支援を用意するとともに、きめ細かなコンサルティングを行い、操業再開を支援する必要がある。

エ) 構造的な問題を抱えていることを踏まえれば、単に震災前の状況に戻そうという考え方は神戸経済を回復することは困難である。既存産業の高度化と新産業の育成を推進し、産業構造の変化に対応した神戸経済をつくっていく必要がある。

(2) 業種別

① 製造業

ア) 震災直後に借り入れた資金の返済対策や本格復興のための資金・低廉な事業の場の確保等が必要である。

イ) 市場環境の変化、流通環境の変化などによる問題に対応するため、新商品の開発や商品の高付加価値化による輸入品との差別化及び新市場の開拓などによる需要の喚起が必要である。

ウ) 地場産業は、地域に密着した産業として、地域とともに発展してきた。したがって、地域の個性的な魅力を活かし、産業復興と一体になったまちづくりを行う必要がある。（たとえば「くつのまち・ながた」、「酒を生かしたまちづくり」など）

② 商店街・小売市場

ア) 最大の課題は、商圏人口の回復である。

イ) 商圏人口の回復に時間がかかる中では、集客力を高めるために、イベントの開催や店舗の共同化、アーケード等基盤施設の整備などが考えられているが、これらの資金負担が課題となってくる。

ウ) 流通の変化、生活様式の変化、消費者ニーズの多様化等の環境の変化への対応も課題になっている。したがって、単に商店を建て直すだけでなく、まちづくりと一体となった整備を進め、地域に密着した特色のある商業機能の再生を図る必要がある。

③ 集客・観光業

ア) 観光情報の発信により観光イメージの回復や集客力のあるイベントの開催などを行うとともに、明石海峡大橋を観光資源として最大限に活用し、観光客の早急な回復に取り組んでいく必要がある。

イ) 長期的には、集客・観光は都市の魅力づくりと関係が深いため、神戸の個性や魅力を生かしたまちづくりを進めることが重要である。

ウ) また、都市間競争が激しくなる中で、集客を図るためには、施設の整備も必要であり、「大規模集客施設」「スーパーコンベンションセンター」の実現が求められる。

エ) 21世紀には、アジア・太平洋圏の経済発展に伴い日本を訪れる外国人の増加が予想されるため、京都、大阪と連携した国際観光モデルルートの設定など、広域的な取り組みを図るとともに、案内標識の整備等、外国からの来街者が快適に安心して行動できる集客・観光都市づくりを進める必要がある。

④ 業務用オフィスビル

ア) オフィスビル再建については、テナント需要の回復が重要な課題となっている。

イ) 三宮地区は神戸の玄関口であるとともに、商業・業務・文化施設が集積する都心の

中枢を形成するものである。したがって、神戸の本格復興において、三宮地区が魅力ある都市空間として再生されることが求められる。

(3) 神戸港

① トータルコストの削減

国際的な大競争時代にあつて、利用者の呼び戻しのためには、トータルコストの削減が不可欠である。

そのため、神戸港ではすでに9年5月から、利用実態に即した料金体系となるよう岸壁使用料、優先使用料などの見直しを実施した。

しかし、国際的な港湾諸料金を比較すると、諸外国と比べて割高な料金であるとの指摘がある。

今後は、中枢国際港湾への重点的投資及び重点的国費導入や港湾機能用地の賃貸料見直し等による港湾施設利用料の低減によって国際競争力の向上を図る必要がある。これを受けて、神戸市では9年9月に市有港湾機能用地の賃貸料の減額改定を行った。(9年4月に遡及して実施)

また、神戸港における港湾関係費用についてのトータルコストの削減のためには、荷役料金をはじめ、民間も含めた諸料金について検討が必要であると考えられる。

② 手続きの簡素化と情報化の促進

入出港手続きの迅速化やコスト削減を図るため、諸手続の簡素化が求められている。

神戸港ではその一環として平成8年11月から全国に先駆けて岸壁使用許可申請書等22種類の書類のFAX受付を開始した。現在では、入出港関係書類の約8割近くがFAXで受け付けられている。

また、世界の主要港に比べて遅れている日本の港湾の情報化については、平成11年度の手続きの電子処理開始に向け運輸省及び6大港湾協議会共同で検討が進められている。

③ 強制水先対象船舶制度の見直し

神戸港の復興の遅れの原因の一つとして、強制水先対象制度の不均衡が言われている。これは、神戸港の場合300トン以上の外航船舶に水先案内人(パイロット)の乗船が義務づけられているが、大阪湾内他港では、その基準が1万トン以上であるということである。

神戸港では、韓国、台湾、中国などアジア諸国からの入港船が多く、平成6年には外航船全体の56%が、1万トン以下の船舶である。これらの船舶が大阪湾内他港を利用する場合には、パイロットの乗船が不要となっている訳であり、このコスト差が、従来神戸港を利用してきた船舶の寄港再開や今後の有望市場であるアジア域内航路の新規寄港にとって大きな阻害要因となっている。

神戸港では利用者からの要望を受けて港湾管理者として、この基準の見直しを運輸省に要望した。現在、運輸省において見直しのための検討が行われている。

④ その他

現在、神戸港では、関係官公庁、業界団体、労働組合により「神戸港利用促進協議会」

が設置され、施設利用部会と情報化推進部会を設けて、利用しやすい港づくりに取り組んでいる。また、官民協力してポーターセールス活動も展開されているが、今後とも、航路開設が相次ぐアジア域内の航路をはじめ、主要航路の船舶及び貨物の誘致に資するためハード面、ソフト面の向上に努めていくことが重要である。

3. 神戸経済の高度化に向けた動き

(1) 既存産業の本格復興

① 各業界において、製品の高付加価値化や流通構造の変革による消費者ニーズの迅速・的確な把握に向けての動きが見られる。

たとえば、アパレル・靴等のデザイン企画開発、真珠の国際流通拠点形成(ワールドパールセンター等)、洋菓子等の工房のまちづくり(北野小学校跡地暫定利用)などの動きがある。

② 「くつのまち：ながた」構想の推進

震災直後から業界の主な団体が集まって、ケミカルシューズ産業復興研究会を設立し、平成7年6月に地域産業の活性化とまちづくりの両面からなる「くつのまち：ながた」復興プランを発表した。この構想は、ケミカルシューズ産業の生産高度化を図る一方、生産と小売りの組み合わせによって、情報発信機能を持たせ、地区の集客力の強化、賑わいの演出を目的としている。

平成8年度からは分科会を設置し、今後の進むべき方向を検討している。分科会は、「くつ学校」、「卸機能の集約化」、「足にやさしい靴づくり」、「アンテナショップ」からなっている。

③ 商店街・小売市場の高度化

ア) セルフ化

須磨区の小売市場(ジョイェール月見山)などでは、高度化資金を利用し市場を再建するとともに、対面販売からセルフ販売に変更するなど、より利用しやすいショッピングセンター化を図っている。こうした取り組みの中で構築された人的ネットワークを活用し、部門別協力や共同仕入れ等を行うなど先進的な動きも見られる。

イ) 地域特性を生かしたコンセプト

歴史的・文化的な立地環境を考慮したテーマを設定し、テーマに沿った施設・イベントを展開することにより魅力・集客力を図っている商店街・小売市場もある。たとえば、長田神社前商店街では、鳥居型のアーチを復旧しまちの魅力づくりに利用し、新開地センター商店街ではシンボジウムなどイベントを実施し神戸アートビレッジセンターを中心としたアートなまちづくりを推進し、甲南通商店街では「文化的雰囲気」「落ち着きとやすらぎ」をテーマに統一イメージによる個別店舗の順次建て替えやカラー舗装を計画している。

ウ) まちづくりと一体となった復興

御旅センター市場、新甲南市場（KONAN食彩館）などでは、低層階の商業施設に対する高度化資金融資と高層階の住宅建設に対する優良建築物等整備事業補助を併用し中高層ビルの建設を進め、住宅との一体整備を図っている。

また、道路沿いに店舗住宅ビル、内側部分に駐車場、コミュニティホール、集配所などの商業基盤施設を配置した複合体としての一体的整備を検討しているところもある。

エ) 広域型商店街を中心とする都心商業の復興を全国にPRするため三宮センター街1丁目のアーケードが再建されるのに合わせて大型イベント開催が計画されている。

④ 集客型イベントの展開

平成7年度から都市と市民の希望を象徴する神戸の冬の風物詩として「神戸ルミナリエ」が開催されている。来場者数は平成7年度には254万人、平成8年度には386万人、平成9年度には473万人に及び、集客・観光を中心に地域経済の活性化に大きく寄与した。

また、平成8年度から「京阪神三都夏祭り」として、「神戸まつり」が開催されている。

(2) 新規事業への取り組み

① 新規事業への取り組みと意向について、神戸商工会議所が平成9年4月～5月にかけて会員の内、神戸市内に本社を有する従業者30名以上の法人企業を対象に実施した調査によってみても、

ア) 過去5年間の新規事業への取り組み状況としては、回答企業の約半数が「取り組んだ」(48.8%)と回答、また、そのうち56.2%の企業が計画どおりか、計画以上の成果をあげており、企業規模が大きくなるほど成功率が高くなる傾向が見られる。

イ) 今後3年間の新規事業への取り組みについては、「取り組む計画がある」(28.3%)、「取り組むかどうか検討中」(35.0%)を合わせて63.3%の企業が新規事業に対して、前向きな姿勢が伺える。

ウ) 新規事業に取り組む上での問題点としては「優秀なスタッフの確保」(43.8%)、「新しい分野等業界の情報不足」(29.3%)「新市場の成長性がつかめない」(22.6%)が上位3項目である。

エ) 新規事業やニュービジネスへの関心分野は、「情報通信・ソフトウェア関連」(25.9%)「シルバービジネス関連」(24.6%)「環境関連」(23.7%)「住宅・不動産・建設関連」(23.7%)等が多い。これらはいずれも新規成長市場分野と見なされているものである。

オ) 新規事業やベンチャービジネスを振興していく上で、行政に期待することとしては、「税制面の優遇措置」(79.4%)「資金の融資・助成」(63.2%)を望む企業が圧倒的に多い。

② 新産業構造形成プロジェクト

国の阪神・淡路復興委員会から復興特定事業の第3プロジェクトとして提案されたもの

で、平成9年7月に、「神戸ルミナリエ」・「新産業の創造、育成及び普及のための研究事業と教育・研修事業」(新産業創造研究機構事業)、「東部新都心地区における地域冷暖房事業」、「神戸灘浜エナジー&コミュニティー計画」の4事業が認定された。

また、新たに「ワールド・パール・センター事業」・「ボードアイランド第2期を拠点とするデジタル情報通信ネットワーク活用事業」・「神戸国際通信拠点整備事業」の3件の事業について、国に認定の申請がなされている。

4. 経済本格復興に向けた取り組み

(1) 神戸経済本格復興プラン

市としては、平成9年10月に策定した「神戸経済本格復興プラン」に基づいて、①当面の施策、②既存産業の本格復興対策、③新産業の育成等を実施している。

① 当面の施策

- 既存融資制度の拡充
- 事業再開に対する支援
- 税制支援
- 集客・イベント開催支援
- 当面の需要確保支援 等

② 既存産業の本格復興対策

- 復興支援工場（公営賃貸工場）の建設
- 本格復興促進支援事業（復興基金事業）
- 民間賃貸工場に入居する企業に対する賃貸料補助制度
- 神戸ブランドプラザ設置
- 「くつのもち：ながた」構想の推進
- 地場産業の工房整備（北野小学校跡地暫定利用）
- 商店街・小売市場の共同化・業態転換等支援
- スーパーコンベンションセンター、キメックワールド、大規模集客施設等の促進等

③ 新産業等の育成等

- 神戸起業ゾーンの設置
- 「神戸起業ゾーン条例」の施行（平成9年1月）以降、10年1月までに、条例に基づくインセンティブの適用認定は特定事業24社、中核施設2件に及ぶ。特定事業計画に認定された企業の業種は、ファッション関連4社、情報通信関連19社、外資系企業1社となっている。

○ベンチャーキャピタル制度

創業期に必要なリスクマネーを円滑に供給するために、(財)阪神・淡路大震災復興基金等を活用したベンチャーキャピタル制度を、平成8年度より創設した。

表Ⅳ-6 ベンチャーキャピタル制度の利用実績(神戸市内)

	投資件数	利用相談
平成8年度	19	207
平成9年度 (11月14日現在)	7	54

○(財)新産業創造研究機構に対する支援

○神戸国際マルチメディア文化都市構想、上海・長江交易促進プロジェクトの推進

(2) 市としての雇用対策支援

市としての雇用面の課題への対応としては、市内の就労機会の拡大のため、産業復興に取り組むとともに、国・県の行う雇用対策に対し、次のような側面的な支援を行っていく。

○合同就職面接会・情報提供・巡回相談支援

○情報収集、要望活動

○阪神・淡路大震災復興基金事業

今後とも復興状況に応じて、国・県と連携しつつ適切な対策を検討していくこととする。

V 福祉、協働、安全・安心のまちづくり

1. 福祉

(1) 震災を契機とした福祉ニーズの急増

① 高齢者関連

人口に占める65歳以上人口の割合は年々高くなる傾向にあるが、神戸市においても同様の傾向が見られ、人口の高齢化が確実に進行していると思われる。

地震による被害の大きかった灘区・兵庫区・長田区で高齢者世帯が減少する一方で、仮設住宅が大量に建設された西区・北区では増加している。生活環境の変化による健康面などへのさまざまな影響が懸念され、ケア体制を充実していくことが必要である。

② 障害者関連

平常時でも外出先などで不便を感じる事が少ない障害者にとって、震災による転居を始めとする周辺環境の変化は生活全般に大きく影響したと考えられる。

特に、災害に対する備えについては、ハード・ソフト両面にわたって不安や必要性を感じる声が多く、障害者が利用しやすい避難所の整備や、情報伝達が円滑に行われるシステムづくり等に配慮していく必要がある。

③ 児童関連

人口の高齢化が進む反面、若年人口は減少する傾向にあり、少子化社会の進行が見られる。これは将来的に支える側の人口が少なくなることを意味しており、高齢社会に向けて深刻な課題と考える。

核家族化・近隣関係の希薄化などにより、従来から子育てに対して父母が不安を感じている状況が指摘されていた。震災後、子どもの行動や子どもへの親の接し方に変化が見られること、安全な遊び場が減ったことなど、子どもの健全な育成への影響を心配する声もあり、子育てを社会で支えていく体制が必要であろう。

表Ⅴ-1 神戸市の65歳以上人口の推移

	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年
人	123,263	142,488	169,316	192,703
(%)	(9.0)	(10.1)	(11.5)	(13.5)

(国勢調査結果より)

表Ⅴ-2 神戸市一般世帯に占める高齢者世帯数

	夫婦世帯	H2~7増減	単独世帯	H2~7増減
全市	37,810 (7.1%)	7,692 (1.4%)	35,502 (6.6%)	4,272 (0.7%)
東灘区	4,683 (7.5%)	448 (2.6%)	3,936 (6.3%)	230 (1.2%)
灘区	3,096 (7.4%)	△438 (0.8%)	3,076 (7.3%)	△825 (0.0%)
中央区	2,995 (6.2%)	465 (1.2%)	4,634 (9.6%)	575 (1.5%)
兵庫区	3,495 (8.1%)	△876 (1.2%)	4,903 (11.3%)	△507 (0.8%)
北区	4,954 (6.4%)	2,148 (1.8%)	3,842 (5.0%)	1,803 (1.7%)
長田区	3,335 (8.8%)	△816 (0.9%)	3,483 (9.2%)	△1,612 (△0.5%)
須磨区	4,331 (7.0%)	1,009 (1.6%)	3,186 (5.2%)	431 (0.7%)
垂水区	7,075 (8.0%)	2,365 (2.2%)	5,340 (6.0%)	1,932 (1.8%)
西区	3,846 (5.3%)	2,587 (2.6%)	3,102 (4.3%)	2,245 (2.4%)

(国勢調査結果より)

※()内は高齢者世帯数/一般世帯数

表V-3 障害者の住宅事情の変化

	身体障害者		知的障害者	
	H2	H8	H2	H8
持ち家	49.3%	51.6%	55.8%	55.1%
公的賃貸住宅	19.3	20.4	16.0	16.5
民間借家	24.8	11.0	15.8	9.8
寮・社宅・官舎	1.6	1.6	1.4	1.5
居住型施設	1.2	0.7	6.1	7.7
仮設住宅	-	8.9	-	3.9
待機所・知人宅	-	1.3	-	1.2
その他	3.8	4.5	4.8	4.3

「心身障害者生活実態調査」(神戸市)より

表V-4 神戸市の15歳未満人口の推移

	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年
人	307,689	289,636	256,836	223,364
(%)	(22.5)	(20.5)	(17.4)	(15.7)

(国勢調査結果より)

(2) 課題解決への取り組み

平成4年2月、21世紀を目標とした「“こうべ”の市民福祉総合計画」とその「前期実施計画」を策定し、福祉都市づくりを進めていたが、平成7年1月に阪神・淡路大震災に見舞われ、地震による被害は高齢者・障害者などの社会的弱者を直撃した。このため、急増した福祉ニーズに緊急に対応する目的で7年7月に「市民福祉復興プラン」を策定した。さらに、平成13年度を目標とする「“こうべ”の市民福祉総合計画(後期実施計画)」を平成9年2月に策定し、被災市民の生活再建に重点を置きながら、市民福祉の体系的・総合的推進に努めているところである。

① 在宅・施設サービスの拡充

ア) 地域性の重視

デイサービスや学童保育等についてはできるだけ家庭に近く、暮らしている地域のなかでサービスを提供できるところを整備する。入所施設についても、全市的なバランスに配慮して整備する。

イ) 施設の機能強化

通所・入所の基本的機能のほか、地域交流の拠点・災害時の緊急受入れスペースとしても活用する。他の公共施設との複合化や既存施設の利用転換・相互利用を進め、在宅サービスの拠点としての機能を強化する。

② 保健・医療・福祉の連携による総合的なサービスの提供

保健・医療・福祉のニーズはそれぞれ単独に発生するときもあるが、複合的に発生して単独で対応することが難しい場合も多い。特に、高齢者・障害者・児童などについては総合的にサービスを提供する必要がある。市・家庭・地域・関係機関が連携しながら対応していく。

③ 地域での見守り

介護や児童の育成などは家庭と施設だけで解決される問題ではなく、地域でのサポートが重要である。地域コミュニティを単位として要援護者の見守りを行い、人と人とのつながりのなかで総合的なサービスを提供していく。

(参考) “こうべ”の市民福祉総合計画後期実施計画の目標年次に向けた主要サービスの拡充と施設整備

●主要な在宅サービスの拡充

事業項目	平成6年度末実績	平成9年度予算	平成13年度
高齢者ホームヘルプサービス (24時間対応)	1,946 世帯	3,620 世帯	5,800 世帯
ホームヘルプサービス(内書)	352,941 回/年	1,026,000 回/年	1,026,000 回/年
高齢者デイサービス	535 人/日	1,130 人/日	2,100 人/日(デイケア含む)
高齢者ショートステイ	390 人分	763 人分	980 人分
訪問入浴サービス(利用回数)	425 人/月(月2回)	730 人/月(月2回)	880 人/月(月4回)
ねたきり者訪問指導事業	延べ 9,482 回/年	延べ 26,000 回/年	延べ 26,000 回/年
訪問看護事業 (訪問看護ステーション)	延べ 1,615 回/年 (6 か所)	延べ 57,000 回/年 (23 か所)	延べ 98,800 回/年 (40 か所)
在宅介護支援センター(運営ベース)	3 か所	14 か所	37 か所
低年齢児保育	約 4,750 人	約 4,900 人	約 5,300 人
時間延長型保育サービス	22 か所	35 か所	53 か所
朝の特例保育	40 か所	全園で対応	全園実施
一時的保育	9 か所	12 か所	20 か所
保育所地域子育て支援センター	—	1 か所	10 か所
子育てリフレッシュステイ	延べ 2,520 日	延べ 3,970 日	延べ 6,000 日
学童保育	133 か所	149 か所	173 か所
児童館	102 か所	110 か所	122 か所
障害者ホームヘルプサービス	277 世帯	580 世帯	840 世帯
在宅重度障害者デイサービス	21 か所 430 人	25 か所 600 人	30 か所 710 人
障害者ショートステイ	49 人分	63 人分	100 人分
小規模通所訓練施設(身体障害者・知的障害者)	32 か所 290 人	44 か所 394 人	60 か所 490 人
小規模通所訓練施設(精神障害者)	11 か所 230 人	14 か所 290 人	22 か所 420 人
福祉就労	102 人	115 人	135 人
精神薄弱者(知的障害者)通所施設	12 か所 + 4 分場 640 人分	17 か所 + 4 分場 820 人分	21 か所 + 4 分場 950 人分
精神障害者通所授産施設	—	—	2 か所 40 人分
区ボランティアセンター	—	9 か所	9 か所

●主要な施設の整備

事業項目	平成6年度末実績	平成9年度予算	平成13年度
特別養護老人ホーム	21 か所 1,550 人分	46 か所 3,210 人分	4,010 人分
高齢者介護支援センター	1 か所	10 か所	15 か所
老人保健施設	3 か所 339 人分	14 か所 1,305 人分	2,500 人分
ケアハウス	1 か所 50 人分	4 か所 180 人分	8 か所 460 人分
地域リハビリテーションセンター	—	1 か所	5 か所
身体障害者療護施設	3 か所 150 人分	3 か所 150 人分	5 か所 250 人分
精神薄弱者(知的障害者)入所施設	10 か所 530 人分	12 か所 670 人分	14 か所 750 人分
知的障害者グループホーム	10 か所 38 人分	13 か所 54 人分	19 か所 90 人分
精神障害者グループホーム	—	5 か所 27 人分	10 か所 47 人分
精神障害者授産寮	—	—	1 か所 20 人分
地域福祉センター(ふれあいのまちづくり協議会設置)	123 か所(125 小学校区)	145 か所(146 小学校区)	165 か所(173 小学校区)

2. 協働

(1) 社会的背景

震災は、各地域で甚大な被害を与える一方で、平常時からの人と人とのつながりや地域コミュニティの重要性を改めて認識される機会となった。

また、震災時、被災地では国内外の救援ボランティアやNPOが、多様な活動を展開した。震災後の県下におけるボランティアの活動人数は、兵庫県調査では、延べ140万人以上と見込まれている。

(2) 活動の現状

震災後、震災の教訓を踏まえて、住民によるまちづくりや地域での助け合いの気運が高まっている。

たとえば、まちづくり協議会の設立状況を見ると、震災前では、28地区であったものが、平成10年1月現在で、100地区に増加している。(表V-5)

表V-5 まちづくり協議会の設立状況(10年1月現在)

震災前設立	震災後設立	合計
28地区	72(59)地区	100(59)地区

(注)()内は復興区画整理、復興再開事業区域内の協議会数

また、まちづくり人材センターの登録している専門家は、震災前に比べて、弁護士、司法書士など職種が拡充しているとともに、人数が震災前の42人から10年1月現在には518人へ増加している。

さらに、8年11月に、市民の地域組織39団体が発起人となって、「元気アップ神戸」市民運動が発足した。運営の趣旨は、市民全体が心の元気を取り戻し、希望を共有することとなっている。現在、市内の各種団体46団体が連携して「ウェルカム運動」、「市外居住者の元気づけ運動」「マナー啓発運動」の3本の柱を中心とした活動が展開されている。

(3) 課題と取り組み

① ボランティア団体やNPOに対する各種アンケートの結果を見ると、活動上の問題点として、人材の不足、資金不足、人材の発掘の問題を多く挙げている。また、活動場所、情報や助言の問題も目立つ。

② 市としては、ボランティア団体やNPOは、市民参加の促進、高齢社会における新しい働き方の要請や地域コミュニティの役割の増大において、大きな意義があると考えている。

このような考え方に立って、震災後、ボランティア支援の主な取り組みとして、各区にボランティアセンターの設置とこうべボランティア情報システムの導入を行った。

ア) 区ボランティアセンターの設置運営

ボランティア活動や地域福祉活動を支援するため、平成7年度に、各区にボランティアセンターを設置し、ボランティアに関する情報提供、相談・登録、福祉ニーズのコーディネートなどを行っている。

その活動状況を見ると、ボランティア登録数は、9年9月末で個人が1,600人、団体が507となっている。

また、相談件数等は増加傾向にあり、9年1月から9月までの累積で11,766件となっている。

イ) ボランティア情報システムの整備

市民福祉人材センターと各区のボランティアセンターの情報ネットワーク化、コーディネート機能の強化、市民への情報提供等々を図るため、平成8年度に、新たにボランティア情報システムを導入した。

③ また、現在、市内で市民活動に対する総合的な支援策の基本的方向について、次のような検討を進めている。

ア) 支援施策の検討の視点

ボランティア団体・NPOの活動の自発性や自立性を尊重し、相互に補い合う対等なパートナーとして認識し、互いに連携・協力することが重要であると考えている。

したがって、支援策としては、環境整備や間接的な支援を中心に検討を進める必要があると考えている。

イ) 支援の対象団体

「市民活動（市民の自主性に基づく営利を目的としない社会的活動の総称）」を支援の対象と考えているが、「市民活動」を行う団体の形態は様々であり、主なものとして「NPO」「ボランティア」「市民事業団体」「地域住民組織」などがある。

ウ) 支援施策の主な検討項目

○総合的な支援拠点づくり

NPOやボランティア団体等への、交流・情報などの全庁的な支援拠点としてNPO支援センター（仮称）を設置したいと考えている。

また、分野別センターとして、外国人支援の拠点とするとともに、地域の国際化を促すため、新長田駅北地区の震災復興土地区画整理事業地区のなかに「国際ボランティア文化交流センター」を設置したいと考えている。

○市税の優遇措置

被災者支援や震災復興の活動を行うNPO法人（現在、国会で継続審議中のNPO法に基づき法人格を取得した団体）に寄附したものに対する市税の優遇措置等を検討している。

○活動財源の確保

資源不足が大きな課題となっていることから、いかに、行政・企業・市民が連携して活動に対する資金的支援の体制を整えるかを検討している。

○庁内体制の整備

○市民事業に対する支援

市民事業は、人のためになると同時に、地域に雇用や生きがいの場を作り出すということが期待できることから、市民事業振興に向けて支援策を検討している。

(参考) 用語の説明

「NPO」：民間非営利法人。組織として確立され継続的な活動が可能。

「ボランティア」：個人の善意を基礎とする活動。基本的には無償。

「市民事業団体」：コミュニティビジネスともいう。組織性と事業性をもつ。

3. 安全・安心のまちづくり

(1) これまでの経緯

① 震災の教訓

今回の震災においては、災害に対する都市の脆弱性が明らかになった反面、コミュニティの復活やボランティアの活躍など、人と人との絆の大切さが再認識された。

安全都市づくり推進計画を策定し、防災拠点の整備や地域の福祉活動と防災活動の連携を図るため、防災福祉コミュニティの結成が約40カ所が進められるなど、各地域での取り組みが行われている。

表V-6 地域防災拠点の整備状況例

地域防災拠点公園 (8年度実績)	新規整備予定14公園の用地買収 3公園で耐震性貯水槽等整備
地域福祉センター (9年10月現在)	125校区(135箇所) / 170校区 で整備

※学校施設の防災対応については次項目で整理

表V-7 防災福祉コミュニティの結成状況

(10年1月現在)

東灘区	灘区	中央区	兵庫区	北区	長田区
6地区	3地区	7地区	5地区	5地区	4地区
須磨区	垂水区	西区			
3地区	5地区	3地区	全市計	41地区	

※垂水区は結成予定1地区含む

② 地域防犯

平成9年の3月から5月にかけて起きた児童連続殺傷事件は、震災の痛手から立ち直る努力を続けている市民にとって非常に大きな衝撃を与えた。これまで防災や交通安全を中心に考えていた「安全」のなかに、事故や犯罪から地域をまもるといった防犯の視点を取り入れられる必要性が認識されることとなった。

(2) 神戸市民の安全の推進に関する条例

このような事情を背景として、市民・事業者・市が力を合わせて防災や防犯に取り組み、安全で安心なまちづくりを進めていくため、「神戸市民の安全の推進に関する条例」を制定することとなった。9年12月に条例が制定され、10年1月17日より施行される。

この条例においては、

- ① 市民・事業者・市の役割分担
- ② 安全で安心なコミュニティづくり
- ③ 要援護者への配慮
- ④ 安全・安心なまちづくりについての啓発・人材育成
- ⑤ 区を中心にした安全なまちづくり
- ⑥ 災害の教訓の継承

について基本的な理念等を定めた。

(3) 今後の課題と取り組み

防災については取り組みの方向が定まりつつあるが、防犯についての本格的な取り組みは始まったばかりであり、県等関係機関と連携しながら具体的な施策等の検討を行う必要がある。

災害や悲惨な事件の痛手を風化させることなく、自分たちで自分たちのまちを守るための大きな教訓として、積極的に取り組んでいくこと、さらにこの知識や経験を生かし、誰もが安心して暮らせる安全なまちづくりを国内外に発信し、後世に伝えていけるよう先駆的に取り組んでいくことが重要と考える。

VI おわりに

震災後3年にあたって、都市の活力・魅力の総合的な指標である「人口」の現況を統計データにより分析するとともに、市民生活の再建・復興の基礎となる「住宅・住環境」と「経済・港湾」を中心に、その現状と課題、そして取り組みについて検討してきた。

以上の統計データを中心とした分析からは、以下の点が実証された。

- ① 震災後、「復興計画」に基づいた復旧・復興事業の実施や市民・企業自らの懸命な復興努力により、復興は全体として着実に進みつつある。
- ② 交通基盤や住宅などのハード面では見通しがほぼ立ったといえる。また、震災で急増した福祉ニーズに対応して在宅・施設サービスの拡充が進められるとともに、市民の自主的な地域活動への関心が高まっている。
- ③ しかし、現在、本格復興に向けた回復は緩やかなものになってきている。
- ④ 被災者や被災企業の立ち上がりにおいて、順調に進んでいるところと頭打ちになっているところの差が出てきている。
- ⑤ 地域別に見ると、インナーシティ現象など震災前から地域が抱えていた問題が震災復興にも影響しており、時間の経過とともに各地域共通の課題に加えて、東部、中部、西部など各地域に異なる課題が顕著となっている。

このように、震災後の3年間で、本格復興の基礎が築かれたものと考えられる。一方、現在の本格復興をめぐる諸問題は、震災前からの構造的な問題に関係しているものが少なくない。震災前の状況に戻すという考え方では、今以上の復興が困難であり、また、本格復興を目指すためにも、効果的でないと考えられる。

市民の一日も早くらしの復興と今世紀中の神戸の復興をめざして、神戸のまちを震災前以上の魅力的で活力ある都市として発展させていくためには、単に震災前の状況に戻すという考え方ではなく、「時代の潮流」への対応と「神戸のまちの特性」の活用を図る、21世紀を見据えた発展戦略を持つことが重要である。

「時代の潮流」としては、2007年には我が国の人口がピークを迎えるという「人口動態

の変化」や「国際化・情報化」「市民の生活圏の広域化」などが進むものと考えられている。神戸は国際港湾都市であるという特性を十分踏まえて、震災復興を基盤として、海・空・陸の総合交通体系の確立やKJMEC構想の推進等を進めることにより、人・物・情報が交流する拠点都市として飛躍していくことが必要である。

「神戸のまちの特性」としては、海・山・街・田園という多様な環境を併せ持つ都市であることが大きな特徴になっている。神戸では、このような特性を生かし、市域の中に様々な個性ある街（タウン）を形成し、子どもから高齢者まですべての市民に便利でやさしいコンパクトシティづくりを進めていくことも必要である。

このような「時代の潮流」や「神戸のまちの特性」を考慮したまちづくりを積み重ねていき、すべての人が住み続けたくなり、訪れたいくなる「アーバンリゾート都市づくり」を推進していきたい。

今後とも、「アーバンリゾート都市づくり」の推進による神戸の持続的発展をめざすことを基本に置きながら、「復興カルテ」の策定結果などに基づいて、より緊急性の高い復興課題を明らかにし、速やかな対策の実施に努めていきたい。

行政資料

2

神戸市行財政改善懇談会報告書 ～行財政改善への新たな提言

平成9年12月19日
神戸市行財政改善懇談会

はじめに

神戸市は、市民のくらしの早期復興をめざし、すまい復興プランや生活再建支援プラン等に全力をあげて取り組んでいる。道路、港やライフラインは概ね復旧し、公営住宅の大量建設も順調に進むなど、まちは少しずつ活気を取りもどしている。しかし、仮設住宅では未だ18000世帯の人々が仮の生活を余儀なくされ、市人口も震災前に比べて10万人近くが減少し、経済復興も8割程度に留まっているといわれている。

今後、個別化・細分化している市民の復興ニーズにきめ細かく対応することが求められる。また、あと3年に迫っている21世紀までに、神戸の復興を確かなものにしておく必要がある。神戸市政は、まさにこの1、2年間で正念場である。

一方、神戸市は、これまで復旧・復興のために多額の市債を発行しており、一般会計の市債残高は1兆円増加し1.8兆円にまで急増している（全会計の市債残高3兆円）。この市債の償還は、財政を急激に圧迫しており、起債制限比率も20%を超えようとしている。

日本経済をみても、家計の購買力の減少、金融システム不安や株安の影響等により、先行きに対する不透明感が一層増しており、景気の停滞局面は、長期化する恐れがあるといわれている。

このような中であって、復興をなしとげ、活力ある21世紀の神戸を再生していくためには、ひきつづき、復興余力の捻出のための行財政改善を一層進めていく必要がある。

また、人口の急速な高齢化が進み、その反面では少子化が進んでおり、高齢者サービスとしての保健・医療・福祉の緊密なる連携、児童福祉サービスとしての保育・教育関連サービスの構築が急務になっている。これらに的確に対応していくためには、行政サービスの供給とあわせて公私協働のサービスネットワークの形成が不可欠であり、今後、この仕組みづくりに真剣に取り組んでいく必要がある。

本懇談会に与えられている役割は、行財政改善緊急3カ年計画（平成8～10年度）のフォローアップと中長期的視点からの新たな改善指針の提案である。神戸市の行財政改善の取り組みについては、概ね計画どおり実現されていると評価できるが、さらなる改善を進め、市民サービスの向上を図るよう提言する。

(財政の確立)

1. 今後10ヶ年の市財政収支試算によると、6300億円とみられていた累積財源不足見込額は、行財政改善の推進と国の支援等により好転しているが、今なお4600億円が見込まれ、市財政の確立は喫緊の課題であり、早急に赤字解消の目途をつける必要がある。

たとえば、情報等の新産業や集客産業の誘致等による税源の涵養と市税等自主財源の確保によりその4分の1を、基金の活用と市有地の売却等臨時財源対策により4分の1を、行財政改善により4分の1を捻出するとともに、残り4分の1は国に対し特別の財政支援を要望する、といった具体的な方針を定めることを提案する。

また、経済成長や復興の進捗度をふまえ、新財政収支試算を策定すること。

(業務の革新)

2. 行財政改善の一環として、業務の革新に取り組む必要がある。

現在、市民サービス向上の視点から、手続きの簡素化、押印の廃止等の取り組みが進められているが、さらにワンストップサービスの導入についても検討をはじめること。

また、全庁LANを利用した高度情報化を積極的に推進し、ペーパーレス化やデータベースの共有化を図るとともに、リエンジニアリングを進めること。

(人材育成)

3. 自己決定、自己責任の原則に基づく分権型社会にあっては、職員の政策形成能力の一層の向上が求められる。

特に、箱物づくりといった施策(ハードの施策)から、サービスを重視する施策(ソフトの施策)への職員の意識転換のほか、民間に学ぶことも必要である。

さらに、行政の高度化、専門化に対応できるよう、職員研修の充実等により多様な人材の育成・確保を図るとともに、職員の政策提案制度を充実すること。

(執行体制の機能的再編)

4. ① これまでの取り組みとして、380人の総定数削減、本庁機構6局の廃止、5つの外郭団体の統廃合など、計画に沿った見直しがされてきたが、これにともなうメリットとデメリットを再評価し、メリットがさらに大きくなるよう工夫すること。

② 今後は、復興事業の着実な推進とともに、コミュニティの充実、子どもや高齢者のための施策の拡充、働く場の確保といった市民サービスの向上のため、体制の強化を図ることが必要である。

また、高度情報化の進展にあわせて、フラットな執行体制を検討しておくこと。

③ 区役所・事業所に関しては、フェース・トゥ・フェースの観点から窓口の充実にも努めるとともに、市民に身近な地域の総合行政の拠点としてその機能を強化するため、委任規則の改正等により権限拡充に積極的に取り組み、内なる分権を推進する

こと。

(客観的事業評価基準)

5. 今後の行政は、限られた財源の中で、市民ニーズの多様化、少子化・高齢化、国際化などの社会経済情勢の変化に効果的に対応していくことは、行政に課せられた使命である。

そのためには、市民ニーズの適確な把握、官民の役割分担や政策の優先順位の明確化とあわせて、事務事業をさらに見直すことが不可欠であり、今まで縦割的に進められてきた行政を、横割りの発想による行政へと転換することが重要である。

しかし、横断的な見直しを進めていくには、客観的に事業を評価することが前提となる。そこで、本懇談会は、先駆的な試みとして、次のような指針(別図参照)をとりまとめた。

この指針を参考として、今後、行財政改善の新しい「ものさし」となる客観的事業評価基準の策定を提案する。

① 行政の役割分担と社会的合意

事業・施設全般にわたり行政の守備範囲を明確にすることが必要である。

行政の役割は、市場原理になじまない外部性(外部不経済)への対応など基礎的・必需的な施策から、高次・選択的な施策へと順次拡大してきたが、今日的視点から、改めて公共性の大小について評価し、公共性が小さいと判断される施策については、政策との総合調整のうえ、廃止を含めた見直しを検討する必要がある。

ただ、公共性が大きくない施策であっても、採算性が確保され、社会的合意がとれるものについては、第3セクター等での実施を検討すべきである。

② 行政効果の判定とさらなる見直し

行政の役割分担と社会的合意の観点から、行政が行うべきとされる事業・施設についても、行政目的と成果の指標化や費用対効果の分析により、行政効果を判定する必要がある。この評価により、十分な行政効果が得られていないと判断された場合には、最少の経費で最大の効果を挙げるという観点から、次により抜本的な見直しを検討すること。

ア. 執行体制の見直し

職員一人ひとりの柔軟な発想が市民サービスの向上につながる。

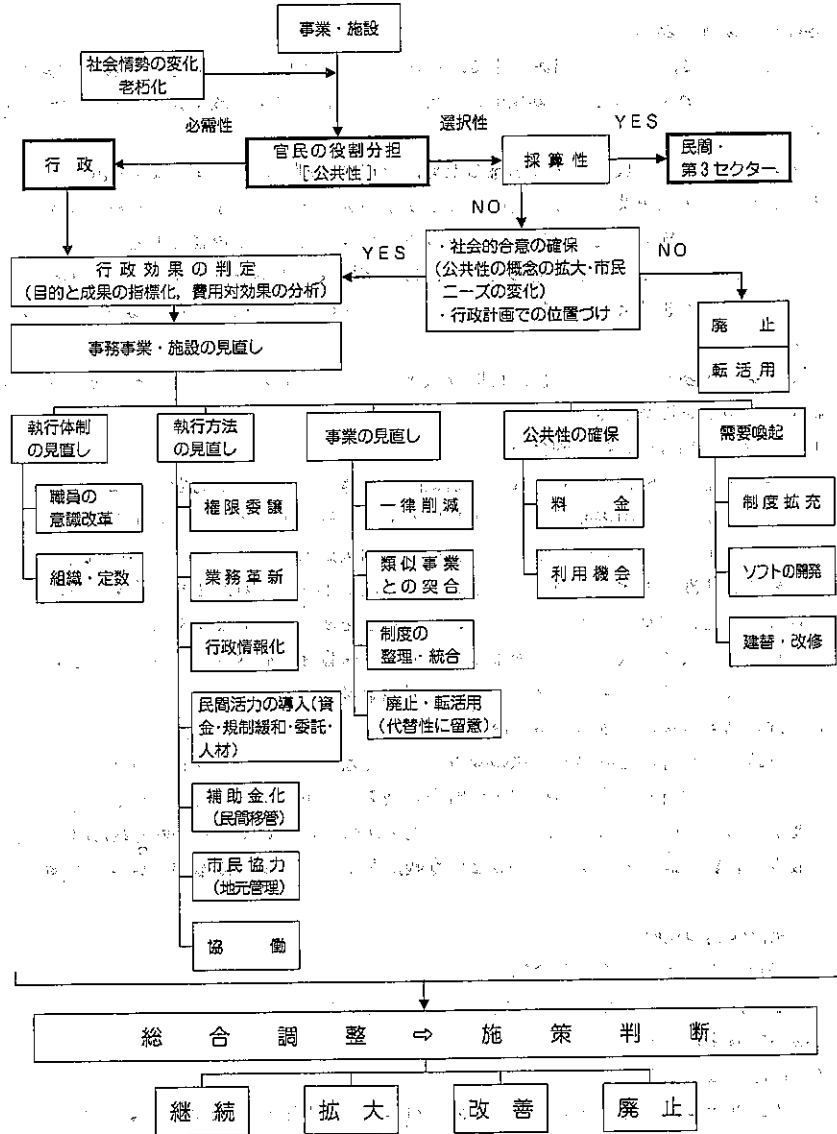
また、市民ニーズを最も効果的・効率的に展開できるよう、弾力的な組織づくりや職員配置を進めること。

イ. 執行方法の見直し

市民サービスの維持向上と行政運営の効率化・弾力化をはかるため、業務の簡素化・迅速化を進め、権限の委譲と情報処理化につとめ、仕事の進め方を抜本的に見直すこと。

また、民間の資金・人材とノウハウを活用する多様な手法を導入すること。なお、

(別 図) 客観的見直し指針のフローチャート



民間委託については、公共性の度合い等による委託の選択基準をひきつづき検討すること。

協働の精神をふまえた取り組みは、少しずつ広がりを見せているが、さらにその具体化に取り組むこと。また、震災時におけるコミュニティやボランティア活動が大きな力を発揮したことを正しく評価し、役割に応じた具体的な活動支援を検討すること。

ウ. 事業の見直し

事業費の一律削減による簡素・効率化にとどまらず、たとえば、類似事業については、市内部の事業の統廃合だけでなく、県の事業との調整や民間の事業も含めて再検討すること。また、市民ニーズの変化等をふまえ、施策の目的・効果を検証し、整理統合を進めるとともに、廃止等を考える場合には、代替機能の確保等に留意すること。

エ. 公平性の確保

受益と負担の公平をはかるため、市民の理解を得ながら、サービス内容に応じた費用負担のあり方を検討することが必要である。

また、市民に公平な利用機会を確保するため、各種制度や施設の利用案内を一元的に行うなど、利用者の視点に立った分かりやすい情報提供を行うこと。

オ. 需要喚起

利用率向上のため、たとえば、施設の利用時間の延長、類似施設との連携と競争など、特にソフト施策の開発を進めること。なお、施設の建替えや新設に際しては、市として建設することの必要性、需要見込み、民間類似施設の整備状況、資本費や運営費のほか間接管理費を含めたすべてのコストを計算するなど、総合的な観点から慎重に検討すること。

(特記事項)

6. 審議の過程において、特に次のような意見が出された。今後の行財政改善の取り組みにあたっては、これらの指摘が十分に活かされるよう留意すること。

① 行財政改善の理念として、「ものづくり」から「ひとづくり」への政策転換を打ち出すこと。

また、今後、相互扶助の精神が根づく社会づくりに取り組む必要がある。

② 行政の目的は、あくまでも市民サービスの向上であり、行財政改善は政策実現のための手段であるということを常に銘記しておくこと。

③ 行財政改善を進める際に数値目標を設定することは有効である。また、その結果を可能な範囲で数値化するなど市民に分かりやすい表現にすべきである。

④ 市民の行政に対する満足度を高めるためには、市民ニーズをふまえた優先順位の明確化が特に重要である。

⑤ 行財政改善は、市民の理解と協力がなければ前進しない。そのため、行政サイドの取り組みの広報が重要なポイントになる。

また、広報紙等の市政広報については、より効果的な方法を検討すること。

- ⑥ 「文書1枚、会議1時間、出張1人」という1・1・1運動が、運動として終ることのないように徹底すること。
- ⑦ 働きやすく、働きがいのある職場づくりとともに、勤務時間の有効利用の観点から、職員一人ひとりが仕事の進め方を工夫すること。
- ⑧ 名は体を表わすといわれるように、市民に分かりやすい施設名称を検討すること。
- ⑨ 協働の具体化は、納税者のコスト意識にもつながり、長期的にみて効果がある取り組みである。
- ⑩ 採算性の悪い事業で、公共性の観点から継続していく必要のあるものについては、その必要性を市民に十分説明すること。

おわりに

「行財政改善緊急3ヵ年計画」に基づく市の取り組みは、最終年度を残すのみとなったが、計画の100%以上の達成を期待したい。

なお、国においては、「変革と創造」をテーマに、6大改革（行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革）が進められている。特に、国と地方の関係では、上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係をめざした地方分権推進計画の策定が予定されており、地方公共団体は、今後、社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう体質を強化し、市民福祉の向上と個性的で活力ある地域社会の構築にむけて、自らの責任において取り組む必要がある。

高度情報化と分権時代に対応した新しい行財政運営を確立し、市民サービスの一層の向上に努められるよう期待する。

神戸市行財政改善懇談会 委員名簿 (五十音順敬称略)

氏名 役職

- ◎伊賀 隆 神戸大学名誉教授・流通科学大学教授
- 石山 靖 男 神戸新聞社取締役・メディア開発局長
- 大谷 晃 三 連合神戸地域協議会議長
- 岸本 洋子 弁護士
- 倉谷 光 一 日本電信電話(株)神戸支店長
- (井上 登 日本電信電話(株)神戸支店長)
- 佐々木 弘 神戸大学教授
- 柴 眞理子 神戸大学教授
- 辻田 忠 弘 甲南大学教授
- 林 宜 嗣 関西学院大学教授
- 松原 一 郎 関西大学教授
- 三輪 昌 子 生活評論家
- 森 範 二 (株)大丸常務取締役神戸店長
- 渡 辺 浩 美 早駒運輸(株)取締役社長

〔市議員〕

- 野尻 範 明 神戸市会総務財政委員会委員長
- (福 浪 陸 夫 神戸市会総務財政委員会委員長)
- 亀 井 洋 示 神戸市会総務財政委員会副委員長
- (段 野 太 一 神戸市会総務財政委員会副委員長)

〔市職員〕

- 池 田 義 和 神戸市労働組合連合会執行委員長
- 岡 本 正 隆 神戸市職員労働組合執行委員長
- 杉 田 文 夫 神戸市収入役
- 田 中 保 夫 神戸市総務局長

◎ 会長

括弧内は前任者（役職は当時）

新刊紹介

地震と社会 (上)
アジアの地方制度
地方自治体の外部監査の実務
阪神・淡路大震災における避難所の研究
震災復興住宅の理論と実践

■地震と社会 (上)

地球は宇宙の数限りなくある惑星のひとつを指摘し、「危機に対する冷徹で柔軟なつである。また、地球の地表はその誕生と構造力」の必要性を述べている。ともに常に動いており、数十億年前と現在における状況把握の機構」が脆弱であったこと、第3章は、災害時の医療のあり方、消防のあり方について、震災時に起きた事象を

「日本列島は四つのプレートが関係する」のあり方について、震災時に起きた事象を「日本列島は四つのプレートが関係する」のあり方について、震災時に起きた事象を「日本列島は四つのプレートが関係する」のあり方について、震災時に起きた事象を

本書は、新聞記者である筆者が、阪神・淡路大震災をテーマに、関東大震災などの過去の震災の記述も交えながら、震災への備え、今後我々はどう対応すべきかについて、雑誌に連載した文章をまとめたものである。

第1章は、「非線型・カオス境界的な現象」とされる地震の予知について、その歴史と現実を分析している。明治時代からいくつかの震災の経験を経つつ、何人もの学者たちにより、地震予知の研究がなされてきた。だが、結果的に今回の大震災をほとんど予期できなかった。今後の地震予知への研究と防災対策について考察を加えている。

第2章は、政府サイドの情報収集の面で問題点と災害報道のあり方について論じている。特に、震災時に政府に「災害時に

おける状況把握の機構」が脆弱であったこと、第3章は、災害時の医療のあり方、消防のあり方について、震災時に起きた事象を、第4章は、高速道路や建物などの倒壊を、第5章は、谷崎潤一郎の「細雪」を織り交ぜながら、原口忠次郎、宮崎辰雄と続いた神戸の都市づくりについて分析している。本書を一読すると、各方面への筆者の綿密な取材のあとが同え、筆者の震災に対する気迫というか熱意の強さが感じられる。谷崎潤一郎など明治・大正時代の人々のエピソードも交え、阪神・淡路大震災を大きな教訓とすべく、多面的な視点で分析・検証している。全2巻であり、下巻が待ち遠しい。

外岡 秀俊 著
（みすず書房 本体 2,800円+税）

■アジアの地方制度

アジアは多様である。インド亜大陸だけをとりまいても、言語、民族、宗教の多様

性は優にヨーロッパに匹敵するであろう。欧米並みの所得水準を誇る国から貧困に喘ぐ国まで、民主主義の確立した国から軍事力が社会の安定に不可欠な国まで、政治的には社会主義国から資本主義国まで実に多様である。いわばアジアには世界史が横におしにされているのである。本書がとりあげる地方制度も、当然その国の社会的、経済的な情勢や文化的、宗教的、歴史的な沿革が如実に投影されている。一般的にいうと地方制度（本書が地方自治制度と言わないのはアジアでは自治の要素が極めて希薄な国が多いためである）、中央集権化への要請（国家統合への求心力）と地方分権化への要請（自治を求める遠心力）とを考慮して具体的なシステムが構築される。地方が単に中央政府の行政区画に過ぎないこともあれば、自治権がある程度承認されている国もあるのである。本書はアジアの12ヶ国の地方制度を紹介したものである。欧米の地方自治は様々な角度から研究が行われているが、アジアについてはこれまでほとんど地方制度の紹介がなされていない。アジアの地方制度を概観するうえで本書は貴重である。

地方制度の根幹をなすのは、どのような国でも地方の基礎的な団体であるが、本書を通じてアジアの国の特色のある地域コミュニティの存在を知ることができる。インドのパンチャーヤット、フィリピンのバランガイ、インドネシアのデサなどである。パンチャーヤットという制度は村落の長老達によって運営されていたインドの伝統的な村落会議であったが、イギリスからの独立後政権の座についた国民会議派はこの制度を自治の担い手として育成したのであった。

県、郡、村落の各レベルにパンチャーヤットがあり全成員による会議が導入されているところもある。パンチャーヤットは住民の直接参加が可能な唯一の制度であり、これが発展することがインドの民主主義の健全な発展につながるとみられている。

軍が地方制度にも広範な影響力を持っている場合がある。中国の人民開放軍は平時には農業に従事するなどともと経済発展に貢献することが任務の一つであった。改革開放路線下において人民開放軍はますます盛んに経済活動を行うようになっていく。今後も軍と地方との経済的な結びつきは強まっていくものと予測されている。

アジアの国々は第二次世界対戦まで植民地であったか、あるいは半植民地的状況におかれていたのであるが、旧宗主国がどのような影響を与えたのか。インドには濃厚にイギリスの影響の残存がみられる。マレーシアでも独立後独自の地方行政制度の模索が行われているが、植民地時代の経験はマレーシアの地方制度の枠組をつくったといえよう。

いまアジアは急速な経済発展の途上にある。中央対地方の関係、地方政府の財源、公務員制度などどれをとってみてもアジア諸国の地方制度は十分な状態にはない。しかし、日本の地方制度の発展過程をみても明治政府は人民による自治よりも集権国家による経済発展を優先したのであり、自治制度が成熟するには一定の時間が必要であった。民生の安定と自治への要求をどう調和させるかが今日のアジアの地方制度の課題なのである。

本書を通じてアジア諸国の地方制度研究が本格化することを期待したい。

（森田 朗 編）
（東京大学出版会 本体 8,500円+税）

■ 地方自治体の外部監査の実務

地方自治法の一部を改正する法律が平成9年6月4日に公布され、地方公共団体の監査機能が強化されることになった。

本書は、今回の地方自治法の改正によって導入されることとなった外部監査について、会計監査のスペシャリストである公認会計士が中心となって、実務の観点から実務家による実務家のための解説書をめざしてとりまとめられたものである。

本書は、8章で構成されている。

第1章では、地方公共団体における監査制度の意義とともに、今回の地方自治法改正までの監査制度の変遷をまとめている。

第2章では、地方公共団体の監査委員制度の概要について、自治省の「地方公共団体の監査の実態調査」結果を参照しながら現状と課題を整理している。

第3章では、外部監査の意義を述べるとともに、導入の経緯をまとめているが、今回の外部監査制度導入の要因としては新聞報道等で指摘された「官官接待問題」「食糧費問題」もあるが、地方分権推進のために地方が国の監視、指導を必要としない、また国に監督させない、いわゆる本当の独立した行政体となる必要がある十分な条件であり、そのために地方公共団体の監査機能の強化が必要であるという動きのなかで生まれたものである。その点を踏まえて外部監査制度の概要をまとめている。

第4章では、外部監査の監査基準を大蔵省企業会計審議会が定めた「監査基準」をベースに検討するとともに、英米の先進的

な事例を参考に内部統制組織の評価の問題を取り上げている。

第5章では、地方公共団体におけるシステム監査の必要性と効果、並びにその事例と課題について述べている。

第6章では、外部監査導入のための体制整備並びに監査契約の締結にあたっての注意点等がまとめられている。

第7章では、財政構造が硬直化の傾向にある昨今ゆえに、行財政にあたっては経済性、効率性及び有効性の視点の必要性を述べている。

そして最後に、第8章で今後の課題をまとめている。

本書は、外部監査制度が地方分権を推進するための重要な条件整備の一つとして位置づけられたことにより創設されたという、制度創設の経緯を的確に踏まえ、これまでの監査委員制度と外部監査制度が有効に機能していくことこそ地方分権推進に寄与するという観点にたち、行政実務にも精通した専門家の視点から解説したものであり、地方公共団体の監査事務に携わっている人にとっても、また外部監査制度をこれから導入しようとしている自治体の職員にとっても大いに参考になり、有効な書である。

（ぎょうせい 中央監査法人 編著）
（ぎょうせい 本体 2,000円+税）

■ 阪神・淡路大震災における避難所の研究

あの日未明にわが町神戸を襲った大地震は六千人をこえる人々の死と多くの不幸とそしてあの避難所を生み出した。ピーク時には本市だけでも601カ所23万人、実に全人口の15%、中央5区では3～4人に一人が避難所におしよせた。そして法適用上の

廃止までだけでも216日間にわたり存在し続けた。それはわが国の災害史でも例のない規模と期間であり、どの法律も制度も計画も予定していなかったことであった。幾多の紆余曲折と試行錯誤のなかで関係者の努力と工夫で避難所は成立し運営され解消していった。そこには都市防災上の教訓にとどまらず、コミュニティや福祉のありかた、さらに人間関係の原点といったテーマが内在している。

避難所は実に多くの学際的なテーマをはらみながら、個々の避難所の立地条件・設備内容・成立過程・運営主体等々の差異によって千差万別、百あれば百種の避難所があるという位の多様性のゆえ、総合的、体系的研究は困難といわれ、事実これまで行政・研究者間でもテーマ、地域を限定したもののや体験談・記録といったものが中心であった。本書は部分的には地域的な限定があり、また日記録的な記述もわずかに見られるが、意欲的に幅広い内容を盛り込み、具体例とともに資料の分析・総括も丹念に行われ、避難所の総合的な研究書として十分な成功をおさめたものといえる。

建築学の先生方が中心となっているが、「建築計画上の新しい機能の発見」としての建築設備などハード面の議論に止まらず、ヒヤリングやアンケートにより避難経路から避難者の心理といったソフト面、さらには避難所運営のノウハウまでふくめて論じている。とくに避難所の中心が学校、とりわけ公立小中学校であったこと、そして避難者心理の分析からも今後ともいざというときには中心となるであろうこと、そのためのハード（耐震・本来機能との分離可能性など）やソフト（地域住民との連携・マ

ニユアルなど）の整備を説いている。

特筆すべきは学校教職員に対する称賛とその役割の重要性に着目したことである。「職業的な倫理観・指導力・判断力は日頃大勢の児童・生徒を相手にしている教師の本質的な資質である。」「様々な不満や批判は行政職には直接的にぶつつけやすい。教員はこの間の中立的な立場で、大混乱のなかで後手後手に廻らざるをえない行政に対して住民をなだめ、情報や要望を伝える立場として活躍した。」また「長期化する段階でも避難所運営に大きな貢献をする。教職員は自治組織の擁立に際してもオルガナイザー・調整役の役割を果たし、組織後は側面からの支援になるが、避難者にとってやはり指導的存在であり続けた。」ただ「逆に、教職員に多大の献身、犠牲を強いてしまったという思い」はまさに同感の至りであり、これらは実に当を得た分析と言わざるを得ない。

なお、各章ごとにまとめが付されて、斜め読みが可能な親切的な構成であり、また、図表・写真もふんだんにあって、B5版ハードカバー342頁の外見の割には手ごわくない一冊である。

（柏原士郎・上野 淳・森田孝夫 編著）
（大阪大学出版会 本体 7,000円+税）

■ 震災復興住宅の理論と実践

平成7年1月17日発災の兵庫県南部地震から3年が経過した。阪神・淡路大震災の被災地神戸は、都市基盤としての道路や港湾施設の復旧が順調に進み、落ち着きと明るさを徐々に取り戻しつつ復興の歩みが続けているが、今なお仮設住宅や仮住まいで厳しい生活を送る被災者は少なくない。

編 集 後 記

* 今号のテーマは「阪神大震災からの復興状況」である。阪神・淡路大震災から3年が経ち、被災地神戸の復興度を検証するための特集である。

建築活動、人口の推移から見た市街地の復興について姫路工業大学の福島教授（前神戸大学）に、被災地の雇用の復興状況と分析を甲南大学の杉村教授に、被災地域経済の復興の現状と課題について財団法人阪神・淡路産業復興推進機構の畑岡事務局次長に、三宮・元町等のオフィスビルに着目した都心業務機能の復興の状況と分析を株式会社住信基礎研究所大阪研究本部の矢倉、玉城両主任研究員により、震災復興における観光の状況と分析を財団法人神戸国際観光協会の大河原専務理事に、応急仮設住宅における被災市民の生活再建の現状と分析を神戸市生活再建本部高橋調整担当課長に、それぞれ執筆していただいた。

* 特別論文は、震災後住宅再建の必要から地積の整理を迫られ、地元住民と関係者の努力によって地図訂正を完成させた夢野地区のドキュメンタリーを神戸市都市計画局区画整理部の樋口区画整理課長にお願いした。

* 執筆陣の方々は被災地の復興の業務に深く関わり、大変お忙しいにもかかわらず原稿を書いていただき編集部から厚くお礼申し上げたい。

震災復興は4年目に入り、もうすぐ明石海峡大橋（愛称パールブリッジ）が完成開通する（4月5日）今、あらためて復興の現状と課題をよく把握して今後に活かし、いっそう復興が促進されることを皆が願っている。

都市政策バックナンバー

- 第80号 特集 阪神大震災と応急体制 1995年7月1日発行
 - 第81号 特集 阪神大震災と経済復興 1995年10月1日発行
 - 第82号 特集 阪神大震災と地域の活動 1996年1月1日発行
 - 第83号 特集 阪神大震災の被害状況と復旧活動 1996年4月1日発行
 - 第84号 特集 阪神大震災後の新地域防災計画 1996年7月1日発行
 - 第85号 特集 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 1996年10月1日発行
 - 第86号 特集 阪神大震災後の生活再建 1997年1月1日発行
 - 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興 1997年4月1日発行
 - 第88号 特集 阪神大震災後の民間住宅再建 1997年7月1日発行
 - 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動 1997年10月1日発行
 - 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- ☆年間予約購読のおすすめ
書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策 第91号

印刷 平成10年3月20日 発行 平成10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
 ☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
 振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984
 発売元 勁 草 書 房
 ☎112-0004 東京都文京区後楽2の23の15
 振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861
 印刷 田中印刷出版株式会社

神戸市は、被災者の生活基盤としての住宅の復興を最優先課題のひとつとし、震災後の平成7年7月「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を策定し、計画期間と住宅供給の目標量（平成6年度以前既着工分1万戸+平成7、8、9年度新規建設目標7万2千戸）を示して公営住宅ほかの恒久住宅の供給に全力を上げてきた。一方で応急仮設住宅の入居者への調査からは、被災者に高齢の人や低所得の人が多く、しかも公営住宅等への入居や、住み慣れた市街地へ戻りたいとする市民ニーズが大きいことも明らかになった。このことはすなわち老朽木造住宅が密集していた市街地＝高齢化、空洞化が進んだいわゆるインナーシティ地域で被害がより大きく、住居を失った被災者が多かったことを物語る。これをふまえた結果、市は上記3か年計画の住宅供給フレームに必要な修正を加え、平成8年7月「神戸のすまい復興プラン」を策定した。その骨子は、①低所得者向け公営住宅等の大幅な供給拡大、②公営住宅等家賃のいっそうの低減化、③民間住宅の再建支援である。そして、このような基本方針のもとに公営住宅の増供給はできるだけ市街地に立地させ、高齢者等に配慮した住宅整備のほかきめ細やかな住宅復興施策を推進してきた。また、民間の住宅再建についても、公的融資に加えた民間住宅ローンへの利子補給、保有する不動産の担保力を前提とした高齢者への特別融資制度と利子補給、民間賃貸住宅家賃の中低所得者への負担軽減など阪神・淡路大震災復興基金を活用した資金面の助成、あるいは法的規制の緩和措置や適宜の運用など様々の公的支援が展開されてきた。

しかし、住宅復興はなおやさしいものではなく、その現状と課題を的確に把握し、行政、市民、事業者が一体となり協働して引き続き精力的に取り組む必要がある。この論集では、(I)住宅復興の基本政策論、現状と課題や神戸市住宅行政の多様な取り組み、(II)マンション再建の論点や課題、住宅供給公社のマンション再建支援、復興まちづくりを視野に入れた住宅の共同化・協調化施策など共同住宅の再建問題、(III)住宅復興の財政面の検討、区分所有や借地借家関係等の法律論を編んでいる。前年同所の編になる都市政策論集第17集「震災復興の理論と実践」に続く各論版の1つであり、神戸市民や行政が取り組む復興活動をサポートする学識経験者や行政担当者による真摯な記述となっている。被災地神戸が「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」として1日も早く再生することを願う人々に一読をお薦めする。

(勁草書房 勁草書房 勁草書房)
 (勁草書房 本体 2,500円+税)

◆地方分権はこれからが本番です！

地方分権の足音

朝日新聞社地域報道部

A5判 304頁。定価(本体2,000円+税)

朝日新聞連載中太反響を呼んだ「列島細見・分権の足音」の単行本化！効果的な国家運営という視点が先行しがちな分権論議を、住民自治の立場に引き戻すためのテキスト・ブック。

同人の友社 〒112-0002 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701(代)・FAX 03-3811-5795

震災復興住宅の理論と実践 (神戸都市問題研究所 編)

A5版/192頁/定価(本体2,500円+税)
ISBN 4-326-96027-2 C3331

震災から3年が経過した神戸は、都市基盤の道路、港湾施設等の復旧が順調に進んだ反面、今なお仮設住宅等で厳しい生活を送る被災者は少なくない。高齢者、低所得者等を考慮した公営住宅ほか全82,000戸の恒久住宅供給の推進、民間住宅再建への多様な支援策等復興住宅の基本政策を論ずるほか、マンション再建、街区整備を視野に入れた住宅の共同・協調化、財政・法律問題等に及ぶ。

- I 復興住宅の基本政策
 - 1 住宅復興の政策的展開
 - 2 住宅復興の現状と課題
 - 3 公的住宅の供給と公的支援策
- II 復興共同住宅の再建
 - 4 マンションの再建
 - 5 神戸市住宅供給公社によるマンション再建支援
- 6 復興まちづくりにおける共同・協調住宅再建
- III 復興住宅と財政的・法的課題
 - 7 震災復興公営住宅と財政
 - 8 住宅復興と私法上の課題
 - 9 住宅復興と公的規制

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁草書房 ——

地方自治職員研修

57

地方自治

21世紀の構想



自治体は何をなし得たか、そしてこれから何をなすべきか、地方自治の根底を支える新たな提言集。

臨時増刊号No.57
総合特集シリーズVol.31
通巻420号1998

定価1680円
(本体1600円)

公職研

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 ☎03-3230-3701 fax.03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場

自治フォーラム

1998.3 VOL.462 定価560円(本体533円)

<予告>

特集：都市と景観

視 点	風景形成の現代	篠原 修
	—その認識と新しい方法—	
解 説	美しいまちづくりにおける地方公共団体の役割	中島 正弘
	日本の都市景観	鳴海 邦碩 藤崎 浩治
	美しい景観づくりは市民の手で	黒田 睦子
	景観条例の役割と問題点	荒 秀
事 例	景観形成における自治体の取り組みと課題	北沢 猛
	景観サポーター制度	久保田勝士
	京都市の屋外広告物等の規制誘導施策	水島 幸弘
	—いわゆる「京都方式」とその周辺—	
	都市美アドバイザーチーム	吉田鐵也 三輪康一 末包伸吾 原田英俊
	町並み保存と地域景観形成によるまちづくり	大垣賢次郎
エッセイ	自治体OBが語る地方自治	山出 保

編 集 自治大学校・地方自治研究資料センター (〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2 電話 03(3444)3283
発行所 第一法規出版株式会社 (〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17 電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A.5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしの神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内容

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

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の—世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中(各本体4,856円+税)

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

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651-0083 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中!

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) ☎078(252)0984

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- *☆第1集 消費者問題の理論と実践 本体2700円+税
- *☆第2集 都市経営の理論と実践 本体2200円+税
- *☆第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体1700円+税
- *☆第4集 都市づくりの理論と実践 本体2300円+税
- ☆第5集 広報・広聴の理論と実践 本体2500円+税
- ☆第6集 公共料金の理論と実践 本体2200円+税
- ☆第7集 経済開発の理論と実践 本体1700円+税
- ☆第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体2000円+税
- ☆第9集 交通経営の理論と実践 本体2000円+税
- ☆第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体2200円+税
- *☆第11集 海上都市への理論と実践 本体2200円+税
- ☆第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体2500円+税
- ☆第13集 ファッション都市の理論と実践 本体2428円+税
- ☆第14集 外郭団体の理論と実践 本体2428円+税
- ☆第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体2428円+税
- ☆第16集 自治体公会計の理論と実践 本体2428円+税
- ☆第17集 震災復興の理論と実践 本体3496円+税
- ☆第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体2500円+税

都市研究報告

- ☆第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体2000円+税
- ☆第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体5000円+税
- ☆第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体4000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

勁草書房

季刊 都市政策 第91号 ISBN4-326-96115-5 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861