

# 都市政策

季刊 創刊号 '75・11

## 特集 神戸の将来像

21世紀の神戸	宮崎辰雄
神戸の都市設計	嶋田勝次
神戸経済の現状と将来への展望	砂野仁
環境管理の途	庄司光
市民福祉の将来像	服部正
神戸文化への期待	米山俊直
市民主体都市への構図	梶真澄

---

基本構想と市民参加	神戸市企画局
ニューヨークのマスタープラン	安田丑作
新長田副都心整備構想	都市再開発研究会

財団法人神戸都市問題研究所

# 神戸都市問題研究所論文集 第1号

## 『消費者問題の理論と展望』 (仮題)

消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証の法的側面	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松宮 君子
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
企業の社会的責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	日本チェーンストア協会 会長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開	兵庫県生活協同組合連合会専務理事	涌井安太郎
都市農協と消費者問題	神戸市西農業協同組合	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料	神戸市	物 価 部

■ 51年3月発行予定

■ A5版 250頁

■ 予価 1,900円

東京都文京区 勁草書房 振替 東京 175253  
後楽2の23の15 電話 03-294-6121

## 「都市政策」の発刊にあたって

今日の都市は、かつてない深刻な事態に直面しています。交通マヒ、ゴミ戦争などの都市問題を解決し、活力ある都市社会を創造していくためには、市民・大学・企業・自治体が、その英知を結集し、具体的課題に取り組み、着実な成果をふまえていくことが必要です。

そのため、地域社会に根ざした調査研究、政策策定、具体的プロジェクトをすすめていくため総合科学活動の中核としての機能をなう機関の設立がのぞまれていました。

当研究所は、そのような使命と役割を担って、今年3月、財団法人として発足し、ここに、機関誌『都市政策』の第1号を発刊するにいたりました。今後、都市政策に関する具体的事実をふまえた専門誌として、各方面の協力をえて、市民福祉と都市発展に指針を与えていかなければならないでしょう。

今日の都市にとって何よりものぞまれるのは、都市問題に関する分析と総合、そしてそこから生みだされる感受性あふれる政策でありましょう。「分析とは科学なり、総合とは哲学なり」といわれるように、風潮におもねることなく、また、思索に欠けることもなく、常に、将来を見透す政策を究めていくことが、本誌に課せられた使命といえます。

都市の本質的条件は、市民・企業・自治体が、ともに協力と愛情を注ぎ、育んでいくべき“共同体”であるということです。そして、都市が住みよい、活力あふれる共同体として成熟していくために、その努力と費用を惜しむべきではないでしょう。

『都市政策』の発刊は、私にとって、若かりし日からの願いであり、改めて都市問題への研究心と都市政策への情熱をかきたてられます。本誌が常にみずみずしき論理と卓抜した政策をもって、都市政策の形成に貢献できれば、それにまさる喜びはありません。

昭和50年11月

財団法人 神戸都市問題研究所 理事長 宮崎 辰雄

「都市政策」発刊にあたって……………宮崎辰雄

## ■ 特集 神戸の将来像

21世紀の神戸—人間都市神戸の基本構想……………	宮崎辰雄	3
神戸の都市設計—生活空間の再構築のために…	嶋田勝次	18
神戸経済の現状と将来への展望……………	砂野仁	34
環境管理の途—神戸市の環境管理……………	庄司光	49
市民福祉の将来像—神戸の福祉ビジョン……………	服部正	62
神戸文化への期待……………	米山俊直	80
市民主体都市への構図……………	梶真澄	92

## ■ 特別論文

基本構想と市民参加……………	神戸市企画局調査部	104
----------------	-----------	-----

## ■ 海外レポート

ニューヨークのマスタープラン……………	安田丑作	117
---------------------	------	-----

## ■ 研究会報告

新長田副都心整備構想……………	財団法人神戸都市問題研究所 都市再開発研究会	123
-----------------	---------------------------	-----

## ■ 行政資料

人間都市神戸の基本構想……………	神戸市	146
21世紀への生活文化社会計画……………	兵庫県	155
神戸市市民公園制度に関する答申書……………	神戸市市民公園制度審議会	169

## 21 世紀の神戸

### 一人間都市神戸の基本構想

宮崎 辰雄

(神戸市長)

#### 1. あすの神戸を築く

##### (1) 先導的市政の展開

昨年(2000年)の10月、市議会の議決を得て、神戸市政を進めていくうえでの憲法ともいべき「人間都市神戸の基本構想」が成立した。

戦後30年、一つの時代が終り、低成長時代への移行、公害告発に端を発する人間尊重主義の台頭などにより、経済・社会情勢が激しく変動する中で、新しい都市社会の秩序が模索されている。このときにあたり、2001年にむけて新しい都市社会のシステムやルールづくりをめざした“緑と、心のふれあいと、生きがいのあるまち神戸”を確立することは、大いに意義のあることであろう。

私は、市政を担当して以来、どうすれば豊かでしあわせな市民生活を保障できるか、また、神戸を人間に最も適したまちにできるかということを考え、市政を運営してきた。そうした考えを明確にするため、「神戸市生活環境基準」の設定とそれに基づく中期計画の策定をはじめ、昭和47年に「人間環境都市宣言」を行い、具体的にそれを実行するよりどころとなる「神戸市民の環境をまもる条例」を制定した。なぜならば、市民の健康とくらしを守るためには、現行の法律や制度だけでは必ずしも十分といえないからである。それを補うため行政の知恵を絞ったり、市民のコンセンサスを背景に要綱や協定でもって行政指導を行ってきた。さらには、自治体の保有する自治立法権を積極的に活用し国や他の自治体に先んじて施策を展開している。たとえば、「神戸市民のくらしを守る条例」の制定や「市民公園条例」「市民福祉条例」「自動車公害防止条例」の検討がこれにあたる。

こうした条例の制定にあたり、やむを得ず法律の枠を超える内容となったと

しても、それが他の自治体においてどんどん採用されるならば、やがては国の法律制度も変わらざるをえないであろうとの気概をもっている。

こうした個々の施策により、「今日の神戸」を住みやすくするとともに、長期を展望したマスタープランの策定により、「あすの神戸」を築いていこうと考えている。

すなわち、市政を担当するものの責任として、今の市民のことを考えることはもちろんであるが、同じように将来のことも考えねばならない。20年、30年先のことを考え、我々の次の世代の市民が困ることのないよう、長い目で神戸のまちがよくなり、幸せな市民生活ができることを考えて市政を進めていく所存である。

## (2) 戦災復興基本計画要綱の策定

思えば神戸のまちの苦難と発展の歴史は、私の歩んできた道程そのものであった。その間、私は3度にわたり、神戸の将来方向を決めるマスタープランづくりにながらわってきた。このことは、神戸のまちをこよなく愛する私にとって無上の喜びであった。

第1回目は、終戦直後のことであった。明治・大正とかけて営々と築かれてきた神戸のまちは、昭和20年の神戸大空襲によって壊滅的な打撃を受け、市街地の6割が焼野原となり、戦前に100万人を超えていた人口も38万人まで激減するという状態であった。

こうした戦後の混乱期に私は市復興本部の企画課長あるいは復興部長として、戦災復興基本計画の立案・推進にながらわってきた。昭和21年に定めた「戦災復興基本計画要綱」は、今日でいうマスタープランに匹敵するものであり、計画内容を現在のそれと比べても、公害などの新しい課題を別にすれば、よく将来の発展動向を見きわめ、大筋において誤まるところがなかったと信じている。

その後、昭和23年の貿易再開を契機に、次第に経済も復興し、市街地整備、港湾の整備拡充などあらゆる戦災復興事業が進められていった。そして港も拡張につぐ拡張を経て、世界有数の貿易港として繁栄を取り戻すこととなった。

### (3) 神戸市総合基本計画の策定

次にたずさわったのは、私が助役のときであった。所得倍增計画の実行によって高度経済成長が急速に進み、大都市においては生活基盤投資の遅れが、市民生活に暗い影を投げかけはじめていたときである。このような時代を背景に神戸の将来進むべき方向を明らかにし、市民・市・企業のエネルギーを快適な市民社会の実現に効果的に結集することを意図して昭和40年に神戸市総合基本計画（マスタープラン）を策定した。

このマスタープランの理念は、「人間復活の都市づくりであり、市民それぞれが人間らしい幸福な生活のできる都市づくり」にあった。期間も思いきって30年という超長期のものにした。その理由は、従来の都市形態が生産第一主義の考え方を強く受けて形成されているので、それを人間中心のまちに造り変えていくには、長い年月とたゆまぬ努力を必要とすると考えたからである。

また、神戸の基本性格として次の3つを考えた。

- ① 阪神経済圏および瀬戸内・西日本経済圏における神戸の広域的役割を意識しながら、経済・文化・情報の機能を高めていく。
- ② 国際港都としての機能を、市民生活の豊かさに役立て、交易都市的な発展をめざす。
- ③ 緑に囲まれた健康で近代的な都市づくりを進める。

現在においても、将来においても、この3つの性格が大幅に変わることはないであろうと思う。

### (4) 人間都市神戸の基本構想の必要性

現在までに、40年策定のマスタープランをきっかけに、多くの事業が進められ、成果をあげてきた。しかし、マスタープランが策定された頃と、社会情勢もずいぶん変わってきている。

近年の急激な経済発展により、戦後以来の「豊かになること」という目標は物質面ではかなりの程度に達成されたといえよう。しかし、都市の環境容量、あるいは管理能力を超えた膨張が、公害の発生、福祉の立ち遅れなど諸々の問題を引き起こしている。そのような中で、健全な市民生活の基盤がむしばまれ

「豊かさへの失望」が広がっている。

また、市民の価値観も変化し、きれいな環境への欲求の高まり、近づきつつある高齢化社会における老後の生活への不安、精神的な豊かさや余暇の重視、生きがいや仕事を基調としつつも家庭・レジャー・地域社会といったものへも求められるというように多様化してきている。

しかし、我々が都市から逃げだすことができない以上、現在生じている諸問題の背景を十分認識し、新しい時代感覚の中で、市民一人ひとりがより現実的より根源的な課題として「人間にとって都市とは何か」を考え、人間の住むまちに作り直す努力が必要ではないだろうか。私は、そのよりどころとして、「人間都市神戸の基本構想」の策定を思いついた。

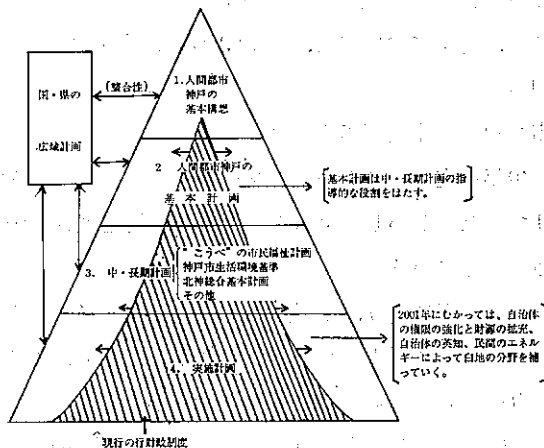
## 2. 新・マスタープランの意義と姿勢

### (1) 市政運営の最高理念

今回策定した「人間都市神戸の基本構想」は、今後市政を運営していくうえで最高理念であると考えている。

この基本構想で、2001年における神戸の未来像を展望している。しかし、こ

人間都市神戸の基本構想の位置づけ





の未来像は、決してバラ色の夢を描いたものではない。むしろ、いま都市に住む人たちの思想を、予見可能な範囲で21世紀に向けて投影したものである。いかにえると、常に都市を舞台にして起こるさまざまな変化や混乱の要因を正しく認識し、解きほぐしていくためのよりどころとするものである。

そして、これを受けて現在、「人間都市神戸の基本計画」の策定作業を進めている。その基本計画は、この未来像をたえず確認し、理想の姿に向かって進んでいく過程で起こるであろうさまざまな問題を未然に予防回避するとともに、現在の都市問題を積極的に解決する姿勢を示そうと考えている。

このような基本構想と基本計画でもって、新・神戸市総合基本計画（新マスタープラン）とする。以下では、現在策定作業中の基本計画の内容も取り入れながら考え方をのべたい。

## (2) 新マスタープランの姿勢

都市問題を解決し、人間都市を創造していくためには、個々の問題に受動的に対応しているだけでは十分ではない。なぜならば、個々の問題を部分的に解決していくことが、かえって新しい問題を生み出したり、他の部分との不調和や、困難を助長させていることが応々にしてあるからである。

そこで、新マスタープランでは、都市活動においても自然の秩序を尊重しながら、都市全体の立場から長期的目標を設定し、公私の諸機能を空間的にも、時間的にもコントロールし、有機的、一体的に総合調整を図っていくことを考えている。したがって、新マスタープランは、国及び他の自治体の諸計画と適合性をもたせるとともに、市の諸計画及び民間事業に対しても、あるべきないしは方向性を示すことにより、指導的役割を果たしていかなせたい。

また、現行の行財政制度だけでは、その実現が困難な分野がある。その分野については、自治体の英知と民間エネルギーの導入によって補っていきたい。さらに、長期的には、他の自治体と協力しながら、自治体の権限の強化と財源の拡充を国に対して強く求め、3割自治といわれる弊害を取り除き、名実ともに地方自治の確立をめざしていこうと考える。

そこで、神戸が発展してきた過程、市民生活を圧迫している諸問題とその根

源を踏まえ、次の10の視点に立ち、新マスタープランを策定した。

- ① 平和を都市づくりの基本とする。
- ② 基本的人権を実質的に保障する。
- ③ 都市の主人公は市民である。
- ④ 市民生活を起点として発想する。
- ⑤ 生命の安全を最優先とする。
- ⑥ 社会的弱者とともにあるまちづくりを進める。
- ⑦ 市民文化を創造する。
- ⑧ 活気あふれる実験都市とする。
- ⑨ 神戸の広域的役割を高める。
- ⑩ ソフトプランにより計画に内実を与える。

### 13. 人間都市神戸の都市容量

都市の健全な発展を図り、住みよいまちづくりを進めるため、基本構想の中に2つの大きな枠組みをもちこんだ。1つは「180万人を限度に神戸を計画する」ことであり、2つは「7割緑地3割緑化」ということである。

#### (1) 180万人を限度に神戸を計画する

誰しも、美しい自然環境のもとで住み、働き、憩い、育てるという機能が調和した、住みよいまちを強く望んでいる。他方、神戸における資源容量（上水確保）、環境容量（水質汚濁防止、7割緑地保全）、地域容量（人口密度）、施設容量（財政）からは、人口180万人が限界としてクローズ・アップされてきた。

そこで、都市は人口の多きをもって誇りうるものではないという思想のもとに、180万人を限度とし、できるかぎりそれ以下に抑制するという姿勢を示すことにした。そして、人口の定着や開発計画が、適度な速さと適切な規模と段階において進められるよう、規制と誘導を図っていかうと考えている。

そのため、既成市街地域は、現在の人口を維持するとともに、既存の蓄積を生かしながら、神戸らしいまちの魅力を高めていく。他方、西・北神地域は、

人口抑制、7割緑地保全の観点から極力開発を抑制しつつ、将来の神戸に必要な新しい都市機能を分担させ、緑ゆたかな都市形成を図っていく。

## (2) 7割緑地3割緑化

人間は、緑で代表される自然とのかかわりあいの中で生存してきた。すなわち、自然を利用し、自然に働きかけ、自然と闘いながら自然と共存してきたのである。しかし、人間が自然との共存を忘れ、ひとたび自然の復元力を超えてこれを破壊したとき、人間は自然から手痛い報復を受けている。

私は助役のとき、名古屋市での日本医学会総会の社会医学部会で、「健康からみた都市計画」というテーマで講演したことがある。この時、「緑化は、人工化する都市の環境の中で、市民の保養と厚生に欠かせないものである。古くから公園緑地は、都市の空気を浄化し、都市の肺臓である」といわれているとのべた。

その後、市長に就任し、「市民の健康のために、市域の7割を自然緑地で保存し、市街地の3割を公園などの緑地空間として確保する」という政策を打ち出した。また、自然との調和のとれた都市形成、秩序ある市街地の形成をはかるため、基本構想にもこの考え方をもちこんでいる。

しかし、7割緑地保全ということは、都市空間の構成に対し、非常に厳しい方向性を与えるものとなった。なぜなら、すでに市街化区域は34.6%あり、今後造成される埋立地の面積を入れると、ほっておいても市街化区域は35%以上になってしまう。したがって、現に残っている緑地空間は、たとえ直接利用しなくても、都市の壊境を良好に維持していくうえで貴重な公共的空間であるとの認識に立ち、守っていくことが必要である。

いいかえると、西・北神地域へとめどもなく押し寄せる開発に対するアンチ・テーゼとなった。西・北神地域は、これからますます開発と保存の対決が厳しくなる。それに比べ規制措置と買い上げ財源は限られている。それでもって果たしてどれほどの緑を残せるか危ぶまれるが、市民にとってかけがえのない緑を、より多く残していくため努力していきたい。

また、7割緑地保全は次のことをも意味している。それは、現在計画されてい

る各種の計画がほぼ60年までのもので、その計画によって市域の3割が今後市街地になる。市域の3割にあたるこの市街地を、2001年における都市機能の受け皿としてとらえ直すとともに、諸計画を2001年の神戸にふさわしい内容をもつものとして必要な部分を変更し、再編成しなければならないと考えている。

このことについては、神戸市都市計画部「神戸市都市計画部報告書」を参照されたい。

#### 4. 人間都市を支える5つの柱

##### (1) 基本構想の構成

基本構想は、人間環境都市、人間福祉都市、市民文化都市を主軸に、これを国際・情報都市で支え、市民主体都市で貫ぬぐという、これら5つの都市像と施策で組み立てている。その基調として、一貫して人間尊重、生活優先の考え方が流れている。

以下では、それぞれの都市像の考え方と内容のうち主なものについて述べたい。

##### (2) 市民主体都市

市民主体都市は自立的な市民を主体としつつ、市・事業者がそれぞれの役割を果たし、市民参加、コミュニティづくりを軸として、平和と安全が守られ、自然と文化がとけあい、市民が躍動する人間性ゆたかなまち神戸を創造することがねらいである。民主的行政の推進を図るとともに、都市自治の確立に努めていく。

##### —新しいコミュニティの形成—

現在、コミュニティの形成が多方面から望まれている。その要因としては、都市への過度で急激な人口と産業の集中、モーターレーゼーションの進展、核家族化の進行により、都市の物的な環境が混乱し、人の心が索漠としたものになってきたことにあるといえよう。

その結果、人びとは、住みよい生活環境の創造、市民相互の信頼関係の増幅生活の場における人間性の回復、新しい都市生活の秩序形成、市民を起点とした発想への転換、地方自治の基盤確立といったいろいろな期待をこめて、新しいコミュニティの形成を求めている。

しかし、コミュニティを画一化され、同質化されたものとは考えず、神戸の各地域ごとにそれぞれのまちのよさや、そこに住む人びとの個性を生かしたコミュニティが形成されることが望ましいのではなからうか。また、コミュニティづくりの主体はそこに住み、その地域のことを知悉し、関心をもっている市民が、主体的に責任をもってあたることがより適切だといえよう。

このような基本的な考え方にとって、市はコミュニティづくりに積極的に介入するのではなく、むしろ市民の自主的な活動が活発に展開されるための条件整備を進めるといった間接的役割を担うべきだと考えている。

#### 一都市自治の確立一

民主政治の健全な発展を図るため、憲法において地方自治が規定されている。しかし、地方自治を育てる気概が住民にも自治体にも乏しかったことや、国の新中央集権化政策の中で、地方自治の基盤は一層弱くなっている。さらに大都市をとりまく生活環境の悪化が行政需要を増大させている反面、大都市自治体の権限、財源の不足が顕著になっている。

だからといって、市政をあづかっている者として、自治権、財政権の不足をなげいてばかりはいられない。現行の行財政制度のもとでも、生活環境を改善し、市民生活の向上を図るため、独自で開拓できる分野については創意、工夫を払い、自治立法権の活用、あるいは財政自主権の拡充につとめ、都市行政を円滑に執行するよう努力する必要がある。

そこで、市民運動の発生、行政需要の噴出及び広域的行政処理の課題といった都市行政の広がりに対して、市民合意を基調としつつ、行財政権限の拡充を関係自治体との広域的な協力によって求めていく。

しかしながら、市民参加の制度が未成熟であるとか、行財政制度によって中央から遠隔操作を受けるとか、大都市の特殊性を認めず行財政制度が画一的であるといったように、地方自治への壁は厚くけわしいものである。こうした地方自治への壁を突き崩し、真の都市自治を確立するため、市民の政策参加、大都市制度の確立、各地方自治体の主体性を尊重した自治体連合を推進していきたいと考えている。

(3) 人間環境都市

人間環境都市では、市民が心身とも健康で安全かつ快適な生活が営める環境を維持するとともに、市民の自由な創意によって文化的で、しあわせな暮らしを追求することができる環境をつくり出していくことをねらいとしている。

そのため、①自然の生態系を重視し、自然と人間の共存を追求する、②環境資源が有限であることに留意し、公害の未然防止に努めるとともに、社会的費用を適正に評価する、③安全と健康を生活環境の基本とする、という視点のもとに施策を展開する。

—須磨～舞子海岸—

神戸における自然のシンボルは、六甲の山と須磨の海である。しかし、約30kmに及ぶ神戸の海岸線も、都市活動の進展とともに大きく変容している。そこで、阪神間唯一の海水浴場である須磨海岸を中心に、自然海岸が残っている舞子海岸にかけて、自然環境を積極的に守るという立場から、養浜し砂浜を復元するとともに、松を中心とした緑地を配し、万葉の歌にも詠まれた白砂青松の姿を復元させる。

養浜は、年々やせ細る海岸を守るだけではない。自然の砂浜は防潮堤よりも消波力にとみ、防災効果がある。また、水質汚濁の浄化能力も大きい。

また、このようにしてできた砂浜は、水と緑と太陽を取り入れた海洋レクリエーション緑地公園として整備を進め、増大する市民のレクリエーション需要にこたえるとともに、広域的レクリエーションの場としていく。また、多くの史跡とともに、須磨浦公園・須磨寺公園、離宮公園、須磨海浜公園、舞子公園などを緑道でつなぎ、山と海の接点という特色をもちあげる。さらに、海浜には海水浴場、ヨットハーバー、水族館などを設け、海洋レクリエーション施設を整備していく。

他方、港をはじめ埋立地が続く須磨以東の海岸線には、ウォーターフロント緑地を設ける。そして、この緑地でもって、都市の景観を高め、市民のいこいの場とし、さらに都市の緩衝緑地として市民生活を守っていく。また、市民が港や産業活動に親しむ場ともしていく。

「まち住区構想」は、従来の「住区」や「住区計画」の考え方を、**「市民生活を起点に発想する」**という視点を体現するために、「まち住区構想」を提案している。

「まち住区は、近隣住区と行政区の中間的な規模の広がりである。そして、行政区のように、行政の利便と合理性のために区切られた単位でもなく、近隣住区のように、基礎的な施設配置の単位でもない。いわば、「まち」を維持発展させてきた住民の主体性を重視しようというものである。

まちには、住宅・商業・工業といった諸機能が相互に結びつき、そこに活動する人たちの生活と文化がある。すなわち、まちは、①生活の場となる住宅、②住宅をとりまく環境、③環境の充実から生まれ、発展し、かつ生活をゆたかにする多様な仕組みが複合したものである。だから、まちのイメージを無視した計画は、一つ一つの機能からみて合理的であっても、「まち」感覚からすれば適切とはいえない。むしろ、新しい時代の要請に応じて、新たな生活経験や知恵を蓄積していくという連続性が大事である。

まち住区というものを、もう少し具体的にいうならば、**板宿とか平野とか新開地**といったまちの名前を思い出してもらえばいい。そうしたまちの名前を聞くと、そのまちの成り立ちや性格が連想されてくる。そうした生活圏の広がりをまち住区と呼ぶことにする。すなわち、①一体的なまちの歴史のなかでつちかわれてきた、ゆるやかな地縁的つながり、②地形・眺望など空間的・機能的に同質性をもった広がり、③駅利用圏や商店街利用圏、バスルート圏などで一体化している広がりを前提とする。そして、①おおよそ人口2～5万人、②面積100～500haぐらいを目安として設定していきたいと考えている。

まち住区の考え方は、従来のまちづくり意識を改め、**まちは市民のものであり、市民が自らのまちのあり方を発想し、自ら参加してつくっていくためのきっかけにしよう**ということである。

#### (4) 人間福祉都市

人間福祉都市は、**すべての市民が、ゆとりと生きがいを感じ、真に人間らしい生活を生涯にわたって送ることができるまちをねらい**としている。そのため

市井の一生活者の立場から、生活実感にもとづいた計画をたてていく。すなわち、現在の諸問題を解決し、さらに将来発生する恐れのある貧困や障害を取り除き、さらに予防回避することに重点をおき施策を進める。そのことにより、市民一人ひとりの基本的人権を実質的に保障し、トータルなくらし向きをより一層高めていく。

#### 一生涯福祉・生涯保健一

福祉行政の目標は、すべての市民がその生涯にわたって、ゆとりと生きがいのある生活を送ることを確保することにある。これまでの高度経済成長のもとで、福祉の充実、強化がうたわれ、福祉制度が整備されてきた。しかし、それで国民のニーズや期待に十分こたえてきたとはいえない。その原因は、国民の要求が高度化、多様化し、それが新たな社会福祉需要となって顕在化してきたことに対応しきれなかったからである。

このような成長と福祉のギャップを、老人医療費の無料化をはじめとする自治体の先導的試行の積み重ねと、それに対する国の追認、制度化というプロセスで埋め、多くの成果をおさめてきた。

こうした成果をふまえ、次の4つの視点で福祉行政を進める。

- ① 経済保障から生活機能の保障を指向する。
- ② 社会的弱者の概念を広げ、子供から老人にいたる全市民の生涯福祉、生涯保健を保障する。
- ③ 都市計画に福祉視点を導入して、都市から個人への接近をはかりつつ、弱者とともにある都市づくりを進める。
- ④ 市民を全人格的にとらえ、かつ生涯にわたって福祉・保健ニーズが満たされるよう、社会福祉行政と保健・医療行政の一体性を確保する。

#### (5) 市民文化都市

市民文化都市のねらいは、一言でいえば、くらしの中に創造の喜びがあふれるまちをつくることである。市民一人ひとりが、まちの歴史や風土を大切にしながら、毎日の生活の中でつちかわれてきた“手づくり”の文化を伸ばしていくことである。また世界の人がととの交流の中で神戸文化をより洗練させていくことで



ある。

#### 「市民文化の創造」

神戸文化の特色は次のようなことであろう。一つには、港をとおして多様な人・物・情報に接してきた国際性である。二つには、自由、清新な近代文化を創り出してきた進取性、三つには、伝統的文化が西北神地域をはじめ市内各地に散在するという文化の多様性、四つには、斬新かつ多彩な芸術運動の動きにみられるような市民の文化志向性である。

こうした特色を生かしつつ、きたるべき市民文化の黄金時代に対処していく。すなわち、これからの社会は、市民が文化を享受するにとどまらず、市民一人ひとりが主体的に文化の創造に参加することになる。また、市民の日常生活にとけこんだ、くらしの中の文化、いわば生活文化が大切にされるであろう。

そこで、個性ある神戸文化の創造をめざすため、文化環境の整備、文化的視点での都市づくりを展開する。

たとえば、まちを花や噴水や彫刻でいろどり、芸術性にみちた建物を奨励し全体として調和のとれた都市景観を創造する。あるいは、人と人との出会いをあたため、心のふれあう広場、都心には世界の人びとと交わり、あらゆる国々の商品にふれる広場をつくる。さらには、神戸ならではの多彩でユニークな“まつり”を生み出すことなどである。

また、多様化、高度化する市民の知的要求にこたえるため、“市民に開かれた大学”構想をとり入れて、既存大学の拡充や芸術大学などを創設する。また研究機関の新設・誘致につとめ、これらを核とした研究学園都市を建設し、知的文化都市をつくる。

このほか、市民の文化活動を推進するため、市民が文化を享受できる機会、交流できる機会をつくるとともに、情報の提供を行う。

#### (6) 国際・情報都市

国際・情報都市では、市民の期待にこたえ、広域的な役割と機能を持ち、市民の生活と文化に結びつく港、産業、交通といった都市基盤をつくることがね

らいである。

このため、神戸のまちが、国際性ゆたかな人、物、情報のいきかう国際都市行政、産業、文化などに関する情報を集め、かつ新たな情報をつくりだす情報都市、さらには未来に向って新しい試みと創造を行っていく実験都市となるようまちづくりを進める。

#### — 市民生活にとけこんだみなと —

みなとは国際港湾都市、商工業都市の核として、神戸の産業、文化を育ててきた。このみなとを、市民生活をゆたかにするとともに、わが国経済の発展につくす“世界のみなと”として、流通、輸送革新に対応した港湾機能の充実をはかる。また、瀬戸内海のかなめ、東西日本の接点としてさらに港の機能を高め、人びとがいきかう海上交通の要衝にふさわしい“日本のみなと”とする。さらに、みなとに公園緑地を設け、それを市街地の都市軸や緑地軸と機能的、景観的に結びつけることにより、市民がみなとにいきかう人・物・情報に容易に接触することができる“市民のみなと”とする。

このように、みなとの概念を広義にとらえる。すなわち、国の内外から物質が集散する流通機能の空間として、また、港湾関連企業が活動する産業空間としての“港”と、都市活動のための新しい機能を受ける空間であるとともに、市民に憩いを与えるレクリエーション空間としての“みなと”の二面性でとらえる。

また、国際・情報都市として飛躍するため、21世紀の海上都市としてポートアイランドと六甲アイランドを建設する。

ポートアイランドは、中央都市軸の一翼を担うため、国際交易や交流が行われ、ファッション都市の核となる国際色ゆたかなまちにする。また、住宅や公園のある緑ゆたかなまち、近代的な港湾機能を備えたまち、そして、交通や処理施設などに新しい試みと工夫をこらした実験都市とする。

六甲アイランドは、ポートアイランドとともに港湾流通機能の拠点として、高度に機能化、システム化された港湾施設をもつまちにする。また、働く場と住まいを設けるとともに市街地と調和したまち、新しい試みと創造を行うまち

にする。

#### —市民交通体系の確立—

自動車優先社会から人間優先社会へと発想を転換させ、土地利用、環境、福祉、文化面などの広範な視点から交通をとらえ、将来の都市活動に対応した総合的な交通体系を確立する。そのため、大衆輸送機関の優位を生かし、安全、便利で快適な市民交通機関の整備を図る。

すなわち、線型都市神戸における市民交通体系を次のように考える。大衆輸送機関として、市街地を東西に走る国鉄を大動脈とし、これを補完するものとして東西に走る阪神・阪急・山陽の各私鉄と市営高速鉄道山手線、西神地域へいく西神鉄道、北神地域へいく神戸電鉄と北神鉄道を考える。そして、中動脈として、国鉄を軸として、三ノ宮駅を起点に駅と駅を結ぶ環状のモノレールや新しい交通システムを考える、その環状の中はきめ細かくバスでサービスしていく。また西・北神地域についても、それぞれ高速鉄道西神線・北神線、神戸電鉄を軸にそれぞれ同様のパターンを考える。

#### —市民生活を豊かにする産業—

経済活動の発展は、市民福祉の充実をはかる手段であることを再認識する。そして、住む機能と働く機能のバランスがとれた均衡型独立都市の性格を将来ども保つため、人口180万人の半数が就業できる場の確保をはかる。

そのため、産業は省資源、省エネルギー、脱公害化をはかり、それぞれの産業分野で知的付加価値を高めていく。また、西北神地域にインダストリアル・パーク（緑に囲まれた産業団地）を建設し、神戸の産業を支え、先導する知的集約産業の導入をはかる。中小企業及び地場産業は、今後とも守り、育てていくとともに、新しい産業へ育成する。

さらに、産業の振興と個性ある都市づくりを進めるため、神戸のイメージを生かし、市民生活と文化に結びついた産業の育成に努める。そのため、世界のみななどとしての利点を生かし、人・物・情報の集積をはかるとともに、ファッション産業の担い手を養成する教育研究機関を設ける。一方、まちの施設・景観そのものをファッション都市にふさわしく、魅力あるものにしていく方針である。

# 神戸の都市設計

——生活空間の再構築のために——

嶋田 勝 次  
(神戸大学工学部助教授)

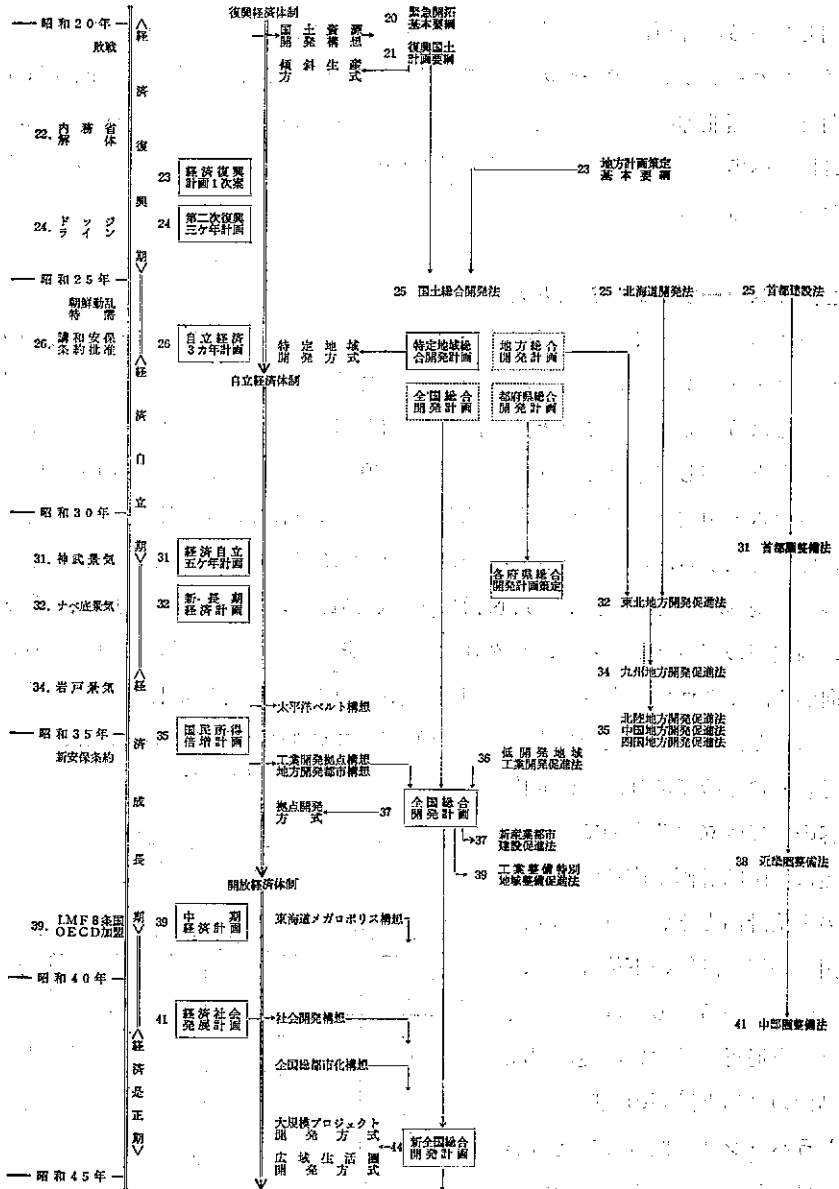
## 1. 都市計画・広域構想の動向

都市を計画し設計することは、今日的課題に如何に対応するかということもあろうが、おおむね10年後から20年後、50年後の都市像をイメージし、あらたな街をどう考えるかというゴールを想定することから出発する筈である。しかしそのゴールはなかなか見えるものではなく、想定すること自身不可能ではないかという意識が、最近特に大きくふくれて来ている。

戦後の広域構想や都市計画の動向を見ると、いくつかの曲折を経て、その社会経済的諸傾向の中で揺れ動いている様子を明確に読みとることが出来る(表-1参照)。

おおざっぱにその傾向を眺めるとき、敗戦直後の昭和20年代は戦災復興、経済自立の方向を確立することがベースとなって全国総合開発が明示された。30年代は朝鮮動乱特需景気からつづく神武景気、岩戸景気、更に国民所得倍増計画に対応する地域工業配置、新産・工特の大規模開発が拍車をかけた。それが40年代に入ると、前時期に引きつづいた未来ビジョン論の展開が活発であった。しかし都市と農村の過密過疎の地域格差の拡大、過度の工業開発等の問題、公害や環境問題の激化は、経済開発から社会開発への方向転換をはっきりと打ち出すこととなり、福祉施策、環境優先施策中心に変貌をとげて来た。戦後30年間、全国的広域的総合計画から都市基本計画に至るまで、大なり小なりその時代の状況の中でその内容が裏打ちされている。昭和45年3月の兵庫県勢振興計画は「創造的福祉社会への道」をテーマとし、大規模開発から社会開発への曲り角の時点の計画であり、50年3月改訂のものは「21世紀への生活文化

表一 戦後の開発計画構想の系譜



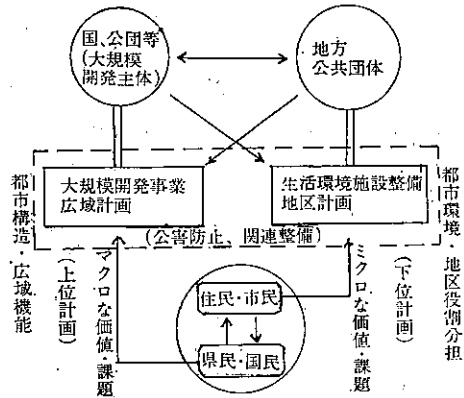
社会計画」として見直され、「参加と合意と連帯の県政」をサブテーマとして展開している。神戸市総合基本計画は40年11月に策定された。この基本計画は『マスタープランとは一つの哲学である』という名文句で始まるが、曲り角前期として西北神の新開発と既成市街地の再構成の両面が現われている。現在、21世紀への新基本計画の人間都市づくりの内容は当然新しい哲学がその基盤になっているであろう。

## 2. マスタープランとシビルミニマム

ところで、こうした時代の動きを振り返って来ると30年代から40年代前半のマスタープラン策定の盛行は、地域開発、大規模プロジェクトの位置付けを明確にしようとしていることと共に、それらにも関係し、都市の骨組をつくりあげようと意図して来たことが観察される。40年代に入って、市民参加・シビルミニマム・中期計画等の概念が具体化して来るにつれて、長期構想、広域大規模開発計画から、身近な課題への接近が中心に据えられて来た。それは開発から保全へ、車から人へ、G.N.P.からC.M.（シビルミニマム）へ、等々の価値観の変貌と相俟って、マクロな都市機能の拡充、都市構造の組立ての方向から、ミクロな都市生活環境の回復、水準の向上を目指して来ている。

しかし、都市計画設計は本来総合的なものであり、各構成内容の中で成立するものである。更に全国的計画や広域圏計画等の上位計画とそれぞれの都市計画や地域設計等の下位計画は、分離しているものではなく、また一方通行ではない。更に現況動向の延伸と計画の飛躍性とをどうバランスを保って考えるかの見通しをもつことが重要であ

図一 1 マクロな計画とミクロな計画と各主体の関係図式



る(図一・1 参照)。上位と下位, 広域と狭域, マクロとマイクロ, 市民と住民, 長期と短期, 都市の骨組構造と都市の環境構成, 等々を対立して設定するものではなく, 交流させて把握し, 連結して行くべきであろう。マクロなマスタープランの長期的都市構造の構想と, ミクロなシビルミニマムの中期的都市環境の構成の, 両面をつなぐ中から, 新しい都市設計の道が生まれるのではなかろうか。

### 3. 神戸市の都市構造への検討

明治以来の神戸の市街化発展の状況を眺めるとき(図一・2 参照), 兵庫と神戸の二核が, 重工業の立地, 鉄道開通等を契機として発展し, 河川改修等築港工事, 街路事業, 上水道事業等の都市基盤整備に呼応して, 連担市街地が形成されて行った。市街地中心部の戦災と接収は, 一部その発展の空白期となったが戦後の市街地形成の歩みの中で一応定着されたと見てよいであろう。

その都市形態は, 六甲山と大阪湾にはさまれた地形的特色の中で, ほとんどの大都市が環状型であるのに対して帯状型であり, 市街地の南北ベルトは山麓山手地帯の住居, 中央浜手地帯の商業業務, 臨海地帯の工業港湾等の土地利用状況を示し, 東西は三宮から神戸にかけての都心地区の形成から, その東西に住商工の混合地域, 更にその東西の東灘と須磨に良好な住宅地域がひろがっている。この神戸市街地の都市構造の形態を見るとき, その市街地のひろがりに秩序を与え骨格をもっと明確に造成することが将来への展望をうながすものとなろう。先年策定の神戸市のマスタープランの中で, 都心と振り子型の東西の副都心の設定が提案され, その事業が進みつつあることはけっこうなことである。ただ都心と云い, 副都心と云っても, 東京や大阪のような環状型大都市の都心や副都心の形を踏襲するものでないことは勿論である。帯状都市の状況, そしてその地形的特色, 土地利用の動向等々から, 東西の交通体系や土地建物施設配置の集積の強さに対して, 南北の都市軸を築き, 東西の長い帯状形態に対する結節的な核の内容が与えられれば, 都市空間と都市機能にあらたな序列を有する豊かな秩序が得られるであろう。土地建物利用の面的な位置付け, 都

市構成につながりと方向性を与える都市軸の線的な位置付け，都心や都市核等の都市の拠点の位置付け，この点・線・面のユニークな都市構造のマクロな構造化を，細長い帯状都市の形態ではまず明確に設定しておくことが大切であろう。

図一 2 阪神間の市街化発展状況

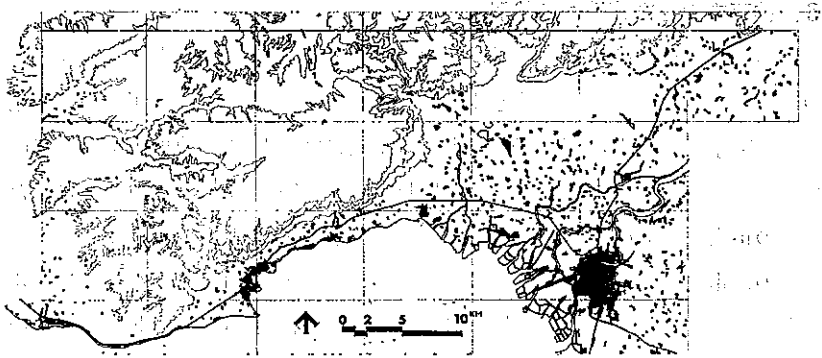


図 I 明治18~20年当時の市街化状況 (資料 1/2万 仮製地形図  
大日本帝国陸地測量部測図)

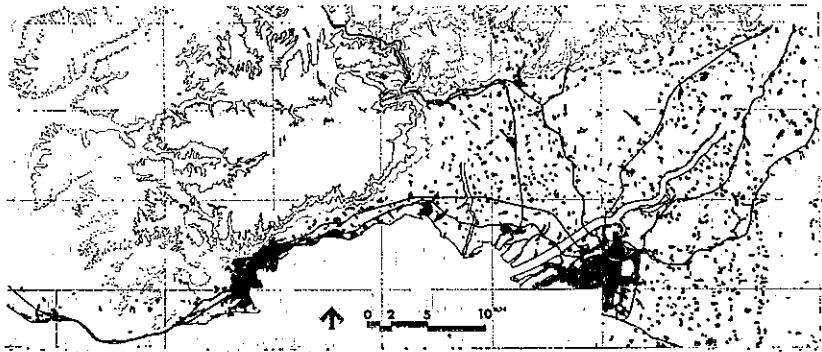
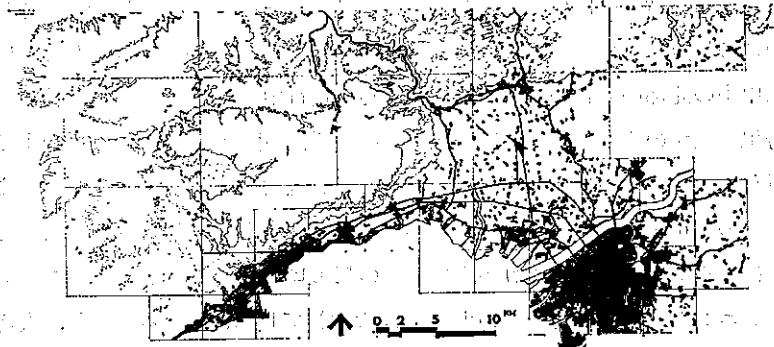
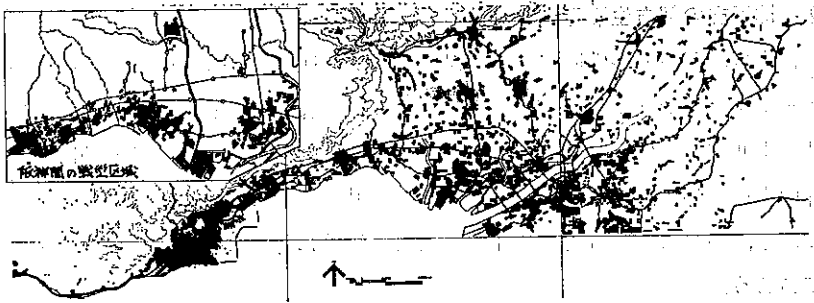


図 II 明治41~43年当時の市街化状況 (資料 1/2万 地形図  
大日本帝国陸地測量部測図)





図Ⅲ 大正10～15年当時の市街化状況 (資料1/1万・1/2.5万地形図  
大日本帝国陸地測量部測図)



図Ⅳ 昭和22年当時の市街化状況 (資料1/5万地形図  
地理調査所)

神戸市の新開発は海と山にある。海岸の埋立地造成は東に一・二・三・四工区と進み、芦屋シーサイドタウンにつながり、西に一・二・三工区と進んでいる。その外周にポートアイランドと六甲アイランドの埋立造成事業が着々と進行している。これらは港湾流通の空間形成のみならず、神戸市街地にとっても、阪神間諸都市にとっても今後の広域的都市構造を定着させる大きなファクターとなる。阪神間市街地との交通幹線、都市施設配置、土地利用計画などのあらたな体系化をはからなければ、市街地と無縁のもの、または両者がお互いにマイナスの相乗作用をつくり出さないかを恐れる。

神戸市街地の戦後の大規模な展開は垂水・須磨の内陸部に著しいが、まだ在

来の既成市街地との関係が定着して来たとは云えないところが大きい。これらの西部の拠点とそれらの住区における各種の体系化を進めなければならない。

六甲山の北部の北神開発，西神開発が更に進行中である。これらは神戸の役割分担を果すのみならず，三田や北摂との関係，明石や東播との関係の中での位置付けも見通さねばならず，一層広域的検討を深めなければならない。またそれらの都市化の動向がどの時期に抑えられるかによって異なった色合いをもたねばならなくなろう。これからは最終の都市ビジョンのみならず，プロセスプランニングが，広域的影響の大きい，大規模で長期にわたるもの程，大切なチェックポイントとなる。

#### 4. 神戸市の都市生活環境整備

都市生活環境の整備拡充が今日程強く迫られている時はない。このためシビルミニマムやコミュニティミニマム等の整備基準を設定し，それに伴って全域の水準向上をはかって来ているが，この量的な評価と共に，地域地区の環境計画実施に際し，それぞれの場の特性を反映した質的な地域イメージをベースにおき，コミュニティを築き上げることを同時に考えて行く方向を導入すべきであろう。

生活環境とひとくちに云っても多岐にわたり，多様な要素が交錯している。よく云われる安全性・保健性・利便性・快適性のチェックファクターに分類することも大変であり，物理的・化学的・フィジカルな内容からソーシャルな，またメンタルな内容まで包含されるものである。それらを簡単に広域的に影響するものと局部的なもの，プラスな価値をもつものとマイナスなものに分類すると，次のようになる。

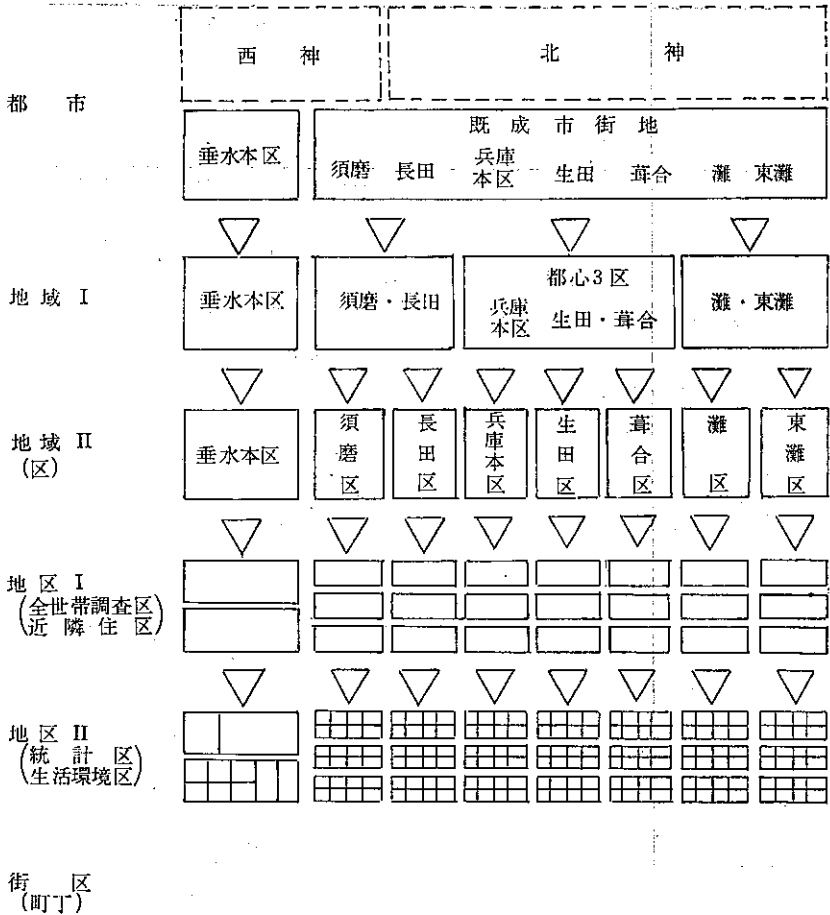
表一 生活環境要素の位置付け

	広域的なもの (マクロな価値・課題)	局部的なもの (ミクロな価値・課題)
マイナス要素 (公害等)	大気・水質等 騒音・振動	日照・風害等 悪臭等
プラス要素 (施設等)	都市基幹施設	コミュニティ施設 都市サービス等

このうちマイナス要素については如何に除去するかの技術的課題が大きいが、プラス要素については如何に組立てて設置するかの違った観点からの立場が要求される。その観点は施設やサービスのヒエラルキー構成やネットワークシステムと生活圏構成に対応する地域地区区分の段階構成の対応である。

神戸市域全体を、地勢上、行政上、更に近隣のまとまり等から地域地区区分をこころみれば、大略図-3の如き構成を考えることが出来よう。

図-3 地域・地区の段階構成



この段階構成と生活圏域や生活環境各施設の体系的重なりを考えれば、一応表-3のような施設整備の指針が得られる。

表-3 地域社会の段階構成と生活環境施設の対応

	都 市	地 域 I・II	地 区		街 区
			I	II	
統計表章単位	市	区	(合併調整区 定住区)	統 計 区 (生活圏域)	町 丁
メッシュ区分	1km×1km		500M×500M	250M×250M	100M×100M
生 活 圏	日 常 生 活 圏				
	週 間 生 活 圏				
	月 間 生 活 圏				
	年 間 生 活 圏				
人 口	100万人	10万人	2~3万人	1.2~0.6万人	200~300人
世 帯	30~40世帯	3~4万世帯	1万世帯	3000~4000世帯	100世帯
公 園 緑 地	自然公園 風光公園	普通公園 運動公園	(地区公園)	児童公園 遊歩公園 (学校公園)	プレイロット ちびっこ広場 (街 園)
社 会 施 設	文化施設	図書館・美術館・博物館 文化会館	図書館分館	図書室開放	
	集 会 施 設	会堂・中央公民館 勤労青少年センター	公民館		地域センター(集会所 etc.)
勤 労 者 福 祉 施 設	体育・レクリエーション施設	総合運動場・総合体育館	プール・体育館	学ばせ設備 (運動場・プール・体育館)	
	一般勤労市民センター — 勤労者の生活 港南労働者福祉センター	一般勤労市民センター			
社 会 福 祉 施 設	老人福祉施設	老人ホーム(養護・特別養護・特養) 老人福祉センター	老人いこいの家	老人クラブ	
	心身障害児者施設	収容施設	通園施設		
母 子 福 祉 施 設	母子福祉施設		母子寮		
	一般児童施設		乳児院・養護施設	児童厚生施設 (児童館・児童遊園)	保育所
学 校 教 育 施 設	大学・各種専門学校 私立高	高校	中学校	小学校・幼稚園	
保 健 医 療 施 設	保 健 施 設		保健所	ヘルステーション	公民館等
	医 療 施 設	総合病院・特別病院		病院・救急病院	診療所・開業医
消 防 保 安 施 設		消防署・警察署		派出所	
商 買 施 設	百貨店 中心商店街			スーパー・市場 近隣商店街	各種一般店舗
交 通 施 設					
行 政 施 設	市役所	区役所			
通 信 施 設		電話局・電報局・電報局		郵便局	ポスト 公衆電話
交 通 施 設					
交 通 機 関				鉄軌道駅	バストップ
モ の 他					

これらをもとにして地域地区空間構成と施設設備内容の有機的複合化によって、地域社会の特色をより高めるものが生まれて来るのではなからうか。

なお、将来の都市の施設設備装置が高度化され、よりシステム化されて来ることを考える時、目に見えて地上に姿を現わしているものより、それぞれの間のネットワーク関係や、空中や地下に設置される供給処理の循環系統の都市基幹施設装置の充実に大きなウエイトがかかって来ることは目に見えている。これまで裏方であり、あまり陽の目を見なかったものへの再認識である。即ち見えない都市計画を考え、裏からの都市設計をつくり出すことである。

21世紀への都市設計は、都市の空間秩序をそれぞれの都市機能に見合ってつくりあげて行くことであり、それには都市を構成する大きな要素や小さな部分を如何にそれぞれの中で位置付け関係付けるかであるが、もっと人間や生物体と同じように都市を理解し、頭、胴体、手足、皮膚、骨、尻等々、更に血液、神経等のアナロジー的考察が、計画構想を深めるのに役立つように思われる。

## 5. 生活空間再編のための若干の提案

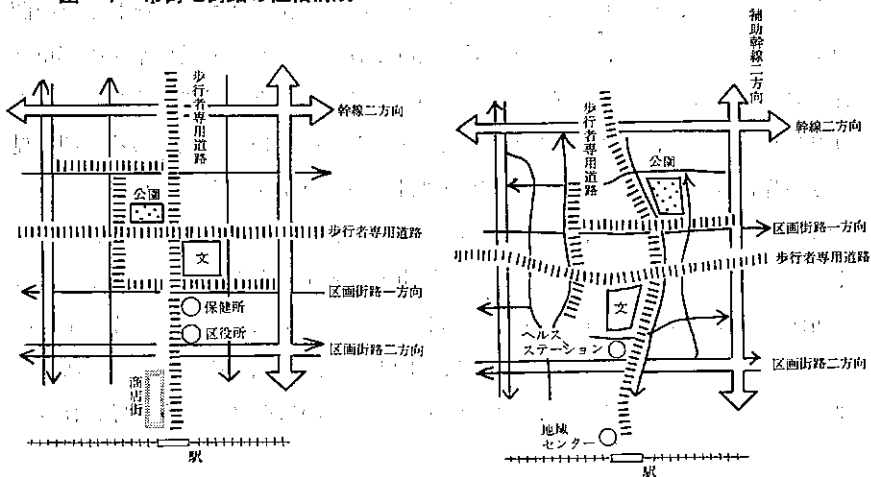
市街地整備は一朝一夕で成るものではなく、また21世紀にいきなり新しいものとして、提供されるものではない。そこで市街地再構成への身近かな計画構想のアイデアの実現から、将来への方向を積み上げることを期待したい。以下それらの若干の提案を思いつくまま羅列する。それぞれについて一部検討を加えたこともあるが、今後それらについて一層深めて行きたい。

### (1) 道路の機能分化と施設連結の方向

道路の役割や幅員に応じて、広域幹線道路——幹線道路——補助幹線道路——区画街路、の各段階に応じて機能分化すると共に、自動車中心の道路に対して、歩行者中心の生活道路を定着して、そのネットワーク化をはかり、それに合わせて地域施設の立地を求めることが大切であろう(図-4参照)。格子状市街地形態においては、その街路の秩序付けを明らかにし、歩行者道路を区画街路の一部に連続して設定するか街区内をぬって設けるかが必要であり、不規則な市街地街路状況の場合は、道路の整形拡充の中で、人と車の分離をあらかじめ

め区分しておくことが逆に可能となる。いずれにしてもそれぞれの状況に対応した地区住民施設をペDESTリアンのネットワークに組み込むことであろう。

図一四 市街地街路の性格構成

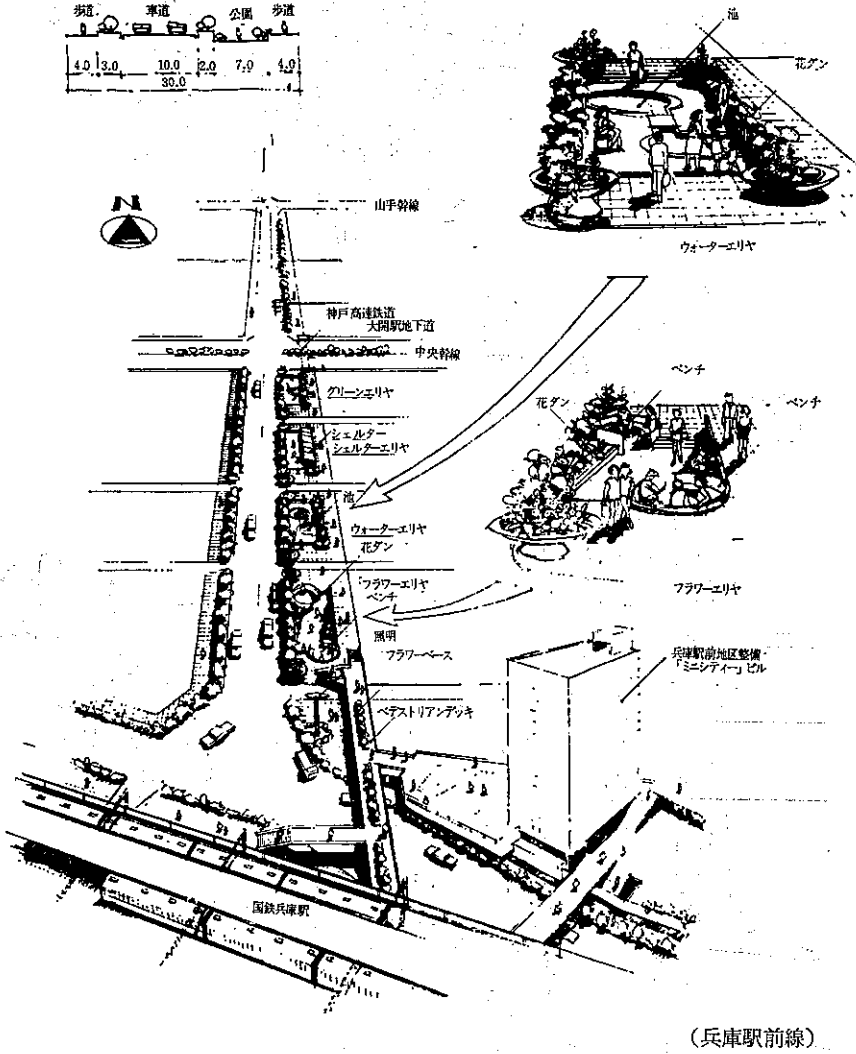


## (2) シンボル道路の造成

各区や各地区の中で、市民生活に密着した道路を地域の中心的外部空間として設定し、市街地のいこいの場となり、また祭や市が行われたり、すぐれた景観をつくり出したりして、道と生活との直接的結びつきが復活することを求めるものとして、シンボル道路を造成する。

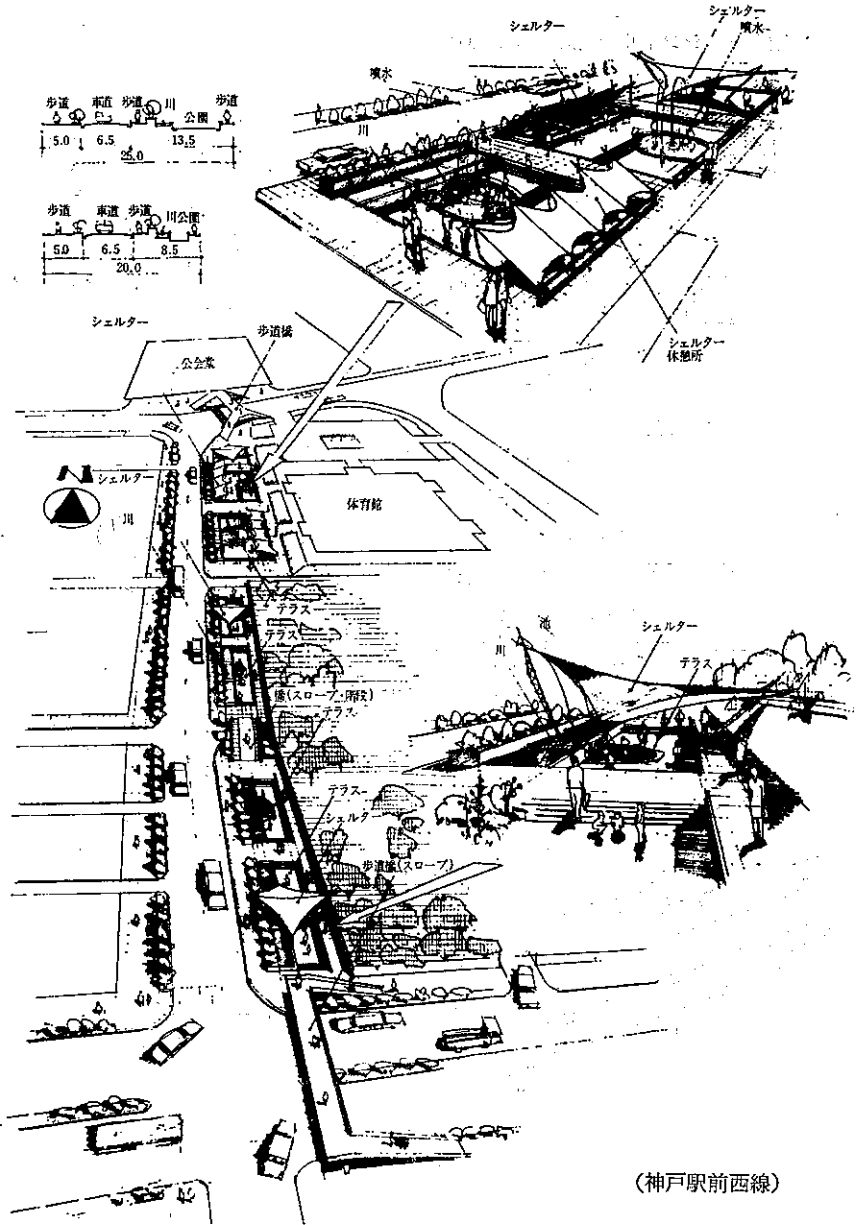
その計画構想した一二の例を掲げる。図一五は兵庫駅前から北に通勤買物動線と緑地とを組み合わせようとするものである。この兵庫駅前線は近く違った形で具体化されると聞く。図一六は神戸駅から湊川神社の横を通過して文化ホールに至る道で、沢山の人の流れを楽しみながら歩けるように水と緑の空間を設定した。この神戸駅前西線は彫刻の道という新しい形で実現した。その他まだまだ沢山のシンボル道路の構成が考えられよう。それらが地域の外部空間として、また戸外の広場として定着されることを望みたい。

図一五 シンボル道路計画の提案(1)



(兵庫駅前線)

図一六 シンボル道路計画の提案(2)



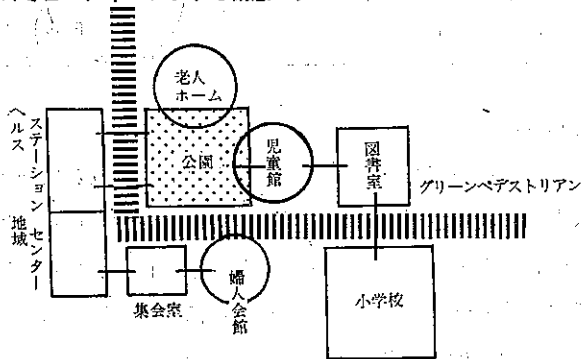
(神戸駅前西線)



## (3) コミュニティプラザの定着

都市における地域社会の形成のため、フィジカルにはCRP (Community Renewal Program) やCFP (Community Facility Planning) などの組立ての論理が起っているが、それらと共に生活圏自身をどう形成するかが昨今大きな課題となっている。その都市生活圏のひろがりやを段階的に考えるとき、都市——地域——区——近隣住区——生活環境区——街区と並べることが出来るし、新しい神戸市基本構想では、神戸都市圏——地域——ブロック——行政区——まち住区——近隣住区の各段階を設定している。「近隣住区」と共にあらたに「まち住区」の概念を導入している。これらのそれぞれの生活圏に対応して各種施設が配置されるが、それらがお互いに関連をもたずに点在して設置されて来た欠陥に対して、公園緑地やペDESTリアンのネットワークと組合わせて集約配置することにより、地域住民の利用度と選択性の高いオープン・コミュニティの核として市民の交流の場を創出し、ひいては地域社会開発の策地となり得るであろう(図-7参照)。

図-7 コミュニティ・プラザの概念パターン



## (4) 自然保護と建築保全、都市景観への意識

都市は歴史的存在であり、たえず諸活動の更新によつて変貌をとげている。しかし巨大な画一的なコンクリートジャングルから脱却するためにも、各地域における個性を浮彫りにすることが大切であり、そのためには自然の個性と格調ある建築物や街並の保全を街づくりのひとつの契機として行くことである。

これまでの量的な都市環境形成から質的な都市景観構成への道は多様であるが、景観資源としての自然から建築物や街路装置に至るまで大事に扱うことが、長い将来にわたって連続する都市空間を市民のものとして定着することとなる(図-8参照)。また都市空間は分りやすさと親しみやすさが特に求められるが、この方面からのアプローチが都市のイメージを明確にするであろう。

図-8 各種の景観内容の位置づけ

	主体の視覚行為 (生活行動)	景観構成要素						
		自然地形	オープンスペース	都市基幹施設	道 路	敷地建物	装 置	
広 域 (大阪湾・阪神間)	空から眺める、海から眺める、六甲山から眺める。							◀遠景
都 市 (神 戸)	車で歩りながら見る。							◀中景
地 域	丘上から見る。							
地 区	歩まながら見る。							
街区・ストリート	注視する。視察する。							◀近景

### (5) 未来都市への実験

最近、将来にばら色の夢を見ることは悪だとさえ思われる傾向が強いが、しかしいつも未来へのばら色を指向して計画実現への努力を怠ってはならない。神戸市ではさいわいビッグプロジェクトとして事業化が進められているものの中に、海上におけるポートアイランドの造成と内陸における西神ニュータウンの計画がある。それらの事業化や計画構想が現在定着しつつあるが、その中で未来への指向性を現状に流されずにケーススタディとして取り組む意義は深い。個々の具体的な開発技術としては、新交通システム・真空輸送・中水道・冷暖房中央化システム等々があげられるし、新しいコミュニティ形成のための施設配置や景観環境形成へのこころみを十分築き上げられたい。それらの中から未来への展望はより明瞭になるであろう。

将来への都市を計画し、生活空間を造成するためには、具体的にはまず住宅をどうするか、交通体系をどうするか、余暇空間や環境施設をどうつくるか、等々の個々の課題にふれないわけにはいかないが、本論では一般的な問題意識と小さな脈絡のないテーマの積み上げの中から、明日への展開を見ようとしたのである。

都市の秩序は空間秩序と社会秩序とが密着した中に成立するものであり、街づくりは人づくりであることを理解し、住民参加、市民主体のあり方をそれぞれのケースに当て深めて行くことが大切であり、生きいそがないこと、造りいそがないことを基調として行くべきであろう。

× × ×

本稿中の図表類はすべて、筆者または筆者を中心とする神戸大学建築計画研究室のメンバー及び協力者の作成によるものであることを附記する。

# 神戸経済の現状と将来への展望

砂 野 仁

(神戸商工会議所会頭)

## 1. 人間都市神戸の基本構想への論評

「人間都市神戸の基本構想」は昭和49年9月神戸市総合計画審議会の答申を経て、正式に決定された。目下構想をより具体化するための計画づくりが進められているが、その作業にいささかなりとも役立てばと考え、本稿を起す次第である。

神戸商工会議所は、新マスタープランを今後の産業政策の基本をなすものと考え、その内容を検討した結果、昭和49年8月「新神戸総合基本計画に対する意見<sup>(1)</sup>」をとりまとめ、市長に提出した。その多くは基本構想の中に取り入れられたが、神戸経済の将来を考える序論として、この「意見」を敷衍し、当時の印象なり背景を指摘しておきたい。

新総合計画素案を聞いた時の経済界の印象の第1は、経済面があまりにも軽視されているのではないかとの感想であった。既に昭和45年頃以降経済活動に対する評価は、それ以前とは一変し、環境・立地規制が強調され、他方では市民中心の都市政策が確立されつつあったが、素案を読み、改めてその実感を深めた次第であった。我々としては、経済活動は人間都市神戸建設の基盤であり、性急な企業性悪説に同調することなく、企業の役割を正しく評価し、適正に位置づけられることが必要と考えているので、素案を読み、産業活動の発展に不安を感じた次第であった。

第2に、新計画は21世紀をめざし、明日の夢を唱えると同時に、現実の課題に答えてゆく行政のあり方を示すものでもある。構想策定当時は、石油危機後の経済変動の誠に激しい折であり、先行きの予測は困難を極めたと想像される

が、困難なるが故に、とくに必要なのは神戸経済の歴史的回顧と現状認識についての明確な理解と洞察力である。その意味では、むしろ新計画の中で書かれていない歴史の流れの中で神戸経済の現状をどう理解するかが問われていたと言える。

第3に、新計画が議論されていた当時の話題として関西新国際空港の泉州沖答申決定があった。神戸経済界としては、相当古くから関西新国際空港の神戸周辺への建設を希望していたが、その主たる理由は新空港の建設によって、神戸の産業構造の高度化を意図したものであった。新空港の泉州沖答申とともに、神戸経済を大きく変質させる梃子が見当たらない今日、当面既存産業の実体を改めて見直すことが重要な問題と考えられた。「意見」の中でも、工業（既存立地の明確化）、小売商業（都心商店街のファッション街化等）、貿易業（体質強化）、港湾（世界の港づくり）等既存産業の振興の必要性を強く記した訳である。その際、今後の経済の方向が不明確であるので、とくに日々の産業政策の進め方について経済界の意向を徹すよう求めている。

第4に、新計画の具体的事項として、紀元2001年の人口規模を180万人を超えないものとし、その概ね半の人々に市内の職場を与えようということが考えられている。これは流出・流入人口が均衡する経済的自立都市を目標とするものと理解される。その際、今後の成長率の低下による雇用問題の深刻化を含め、神戸の工業、海運の両基幹産業に大きな雇用吸引力を期待しえない以上、既存産業の高度化をはかると同時に、新たな発展エネルギーを付加してゆくことが経済的自立都市像を維持してゆくために必要である。そのような見地から、当時としてなお関西新国際空港問題に前向きに対処すべきであろうと記し、地域経済に新しい発展エネルギーを注入する必要性を唱えている。

以上、新計画に対する意見をとりまとめた当時の印象なり問題点を記したが、これらに対する私共の現時点での考え方を述べ、神戸経済の将来のあるべき姿について検討したい。

## 2. 神戸経済の動向と問題点

神戸経済は慶応3年の兵庫開港によって、今日の発展を築いた。その後の産業活動の推移は、開港—貿易—海運—金融—工業—小売商業（百貨店）という発展段階をふまえてきたように、工業と海運が神戸経済の基幹業種であり、他の金融業、小売商業はこれらの発展に従属する形をとってきた。なお、この間交通通信手段の発達とともに、取引機能の東京集中あるいは地域の狭小さによる工業化の制約はつとに指摘されてきたところである。

とりわけ、昭和40年代において、厳しい環境・立地規制により、工場立地の流動化傾向に拍車がかかりつつある。また海運でも、昭和42年のフルコンテナ船の就航以降、コンテナ化が急速に進展する等厳しい物的流通合理化に直面するにいたった。

工業、海運の両基幹業種は、いずれも大きな流れの中にあり、今後なお神戸経済において枢要な位置を占めるものの、大きい発展力を期待しにくくなりつつある。

### (1) 工業活動の動向、問題点

工業活動の神戸経済に占める比重は、従業者数27.3%（昭和47年）、市内純生産31.5%（昭和48年度）と概ね3割の大きさを持っている。

工業の中核をなす大手工場は、港湾の存在、臨海立地のメリットに着目し、明治中期から末期にかけて設立された。従って今日の工業構造は、ケミカルシューズ、食品コンビナート等一部の業種を除き、明治以降数十年にわたり、長い歴史の積重ねの上に地域住民と密着してきたが、造船、鉄鋼等特定業種に傾斜し、固定化という問題も指摘されてきた。

また昭和40年代後半に強力な環境・立地規制が導入されたこともあり、大工場を中心に神戸の工業は流出化傾向を強めている。しかも現行立地規制の趣旨は、神戸のような既成大都市圏における過密・環境・資源問題の解消・是正をはかるため、工場の新增設の抑制（工場等制限法）、既設工場の環境改善（公害対策基本法・工場立地法）、移転促進（工業再配置促進法）を推進することにある。従って原則的には、神戸の既成市街地における工業活動の増強は不可

能であり、むしろ工業再配置促進法、昭和49年9月の産業構造審議会の「わが国産業構造の方向について」の答申では、工場の約半分を移転させる方向にある。

ちなみに、同答申によれば、近畿臨海の工業出荷額の昭和60年と45年の伸びは、全国2.72倍に対し、1.81倍と年率4%の成長しか想定されておらず、また従業者数では全国は176万人の増加を予想しているに対し、近畿臨海では約31万人（対45年比0.16減）の減少を想定する等、近畿臨海における工業活動の限界を強く打出している。神戸の場合、目下建設中の西神インダストリアルパーク（昭和53年度完成目標、工業用地172ha（現市内工場用地838haの約20%））が新たな工業地区として整備されつつある点を考慮し、かつ厳密に工業再配置が行なわれると仮定すると、昭和60年代以降の神戸の工業活動水準総量（とくに工場用地、従業者数等）は現状の6～7割程度になるとも想定される。

このように、神戸の工業活動は実態的にも、政策的にも脱工業化の方向を歩みつつあると言える。脱工業化現象の進行は、一方では人間環境の改善をもたらすとともに、他方では下請・関連工業あるいはサービス産業等地域経済の縮小に波及的影響を及ぼすことが危惧される。

かかる最近の工業活動を踏まえた上での問題点は、第1に自立的経済都市を維持しつつ、人間都市づくりを行なうために、経済活動の総量と役割をどのように認識するか。なかんずく工業再配置計画をどのように評価するかという点である。第2に、さりとて経済を取巻く環境として環境問題、省資源問題等が存在し、また今後の産業構造の方向として知識集約産業が指向される折柄、比較的固定化した神戸の工業構造を革新することが必要であり、その方向なり手段が問題となる。第3には近時工業の平均規模が小さくなりつつあるが、小規模工業を含め中小企業の体質転換をはかることが重要であり、この事が神戸の工業問題の主要な課題となるという点である。

我々は、これら3問題について次の通り考えている。即ち経済活動は人間都市建設の基盤であり、適正な経済発展なくしては福祉の実現、環境整備すら不可能であり、今日ほど経済の活力が求められている時はない。その意味におい

て経済の役割は今後も変わることはない。経済の総量については、市内の職場総数が市内の就業者並びに就業希望者を上廻る（従業者数 $\geq$ 就業者数）状態が持続することが望ましいと考えている。従って政策誘導による工業再配置計画は規模の利益を求めて集積するという経済実態を無視するのみならず、自立的経済都市を維持してゆく上でも問題の多い政策であると考えざるをえない。なお環境・立地規制は当面の諸問題を解決してゆく上に必要であることは否定しないが、これらの施策と経済発展とがトレードオフの関係にあることを考えた場合、絶えず長期的視点からも見直し、バランスをはかってゆくことが不可欠と考えている。

工業構造の革新については、ファッション産業等知識集約型先導工業の育成も勿論重要であるが、むしろ現実的には既存のあらゆる工業の高度化をはかることが有意義であると考えている。即ち既存工業についても、環境対策、省資源対策あるいは高加工化対策等を講じ、都市内での立地が続けうるようレベルアップをはかることが重要である。なお工場立地の存廃はあくまで各社の自主性に委ねるべきではあるが、行政としては望ましい工業像の方向性を明示すると同時に、既存工業地帯における現実の脱工業化傾向を踏まえ、その工場跡地を単に緑地に転用するのみならず、中小企業を含む都市型工業の体質改善のために活用することを予め考慮しておくことが必要である。また工業構造の高度化に際し、技術・デザインを含め研究開発機関の整備が極めて重要であり、行政の大きな課題の1つであることを特記しておく。

中小工業については、既に住工混在等立地・環境上の問題が多いのみならず、今後の安定成長への移行とともに、競争が激化し、企業体質の強化が要請されることとなろう。その際、ケミカルシューズ、機械金属等で行なわれている集団化方式は1つの方向を示すものであり、集団化による高度化の推進がより広く行なわれることが望ましい。このため中小企業の集団化用地の確保が第1であり、工場跡地の活用、工場団地の造成を含め比較的安価な用地の提供が前提となろう。



(2) 港湾関係経済の動向、問題点

神戸港はあらゆる意味において今日の神戸を形成した源であり、港湾関係経済は直接・間接を含め市内純生産の半分を占めると言われる等、他都市と比べ際立った大きさを持っている。

最近の神戸港は100余年に及ぶ港湾諸機能の蓄積を基礎に、昭和42、3年から本格的に出現したコンテナ輸送、フェリー輸送の進展に果敢に対処してきた。とくに外貿コンテナ貨物の取扱量は世界第1位を占め、そのコンテナ化率も主要4航路では80%前後に達する等、神戸港の雑貨輸送におけるコンテナ化は定着した。しかも最近では神戸港のコンテナ輸送網の整備とともに、韓国、台湾、香港等極東・東南アジアのコンテナフィーダー基地としての性格を強めており、神戸港の背後地は国内だけでなく、東南アジアにまで拡がりつつある。

また内貿におけるフェリー輸送の急増は、瀬戸内海という長距離フェリーに適した、恵まれた立地条件もあり、最近では内貿貨物輸送量の70%を占めるまでにいたっている。近時、神戸港が入港船舶隻数、取扱貨物量で全国第1位となっているのも、全くフェリー輸送の増加によるものであろう。

このようなコンテナ化、フェリー化の流通革新の急速な進展は神戸港の内部構造の変化をもたらさずにはおかなかった。港湾運送業者の集約化、ポートアイランドの取扱量の増大と在来埠頭の問題、港湾労働者対策、港と市民との係わりが薄くなるという問題等の諸問題が表面化しつつあり、流通革新への対応とともに、これらの問題の解決を必要としている。とりわけ、神戸港と地域経済との関連で考えた場合、世界一の国際港湾としてある意味ではやむをえないことかもしれないが、厳しい流通革新の結果として運輸業の純生産、従業者数の神戸経済に占める比重は年々低下しつつあり、とくに従業者数は絶対数としても横這い傾向である。これは神戸港が国際的・全国的な流通拠点としての窓口化傾向を益々深め、市民あるいは地域経済との関係が希薄化しつつあることを示唆している。

神戸港の今後の課題は、第1に地域経済との関係の希薄化を踏まえながらも、国家的見地から世界の港として、なお流通革新に果敢に対処してゆくこと

が強く要請される。埠頭、関連施設、道路網の整備とともに、埠頭管理、港湾情報システムの確立、優秀な港湾技能労働者の確保にも努め、使いやすい港づくりを進めてゆくことが重要である。また航路網の集積とあわせ、背後地対策についても従来のコンテナ輸送実績は施設の先行整備効果による一面もあったことを考え、国内はもとより広く東南アジアにまで更にその努力を拡大してゆくべきと思われる。第2に港湾と地域経済の関係を深めるよう多面的配慮が必要とされる。例えば港湾運送業者の物流専門業者への発展・飛躍、在神中小貿易業者との関係改善、流通加工機能の拡大等域内での経済循環、産業連関をより高める方向で考えるべきであろう。その際、港を単に物の港にとどめることなく、人と情報が集まるよう工夫することが肝要である。第3には貨物量の増大とともに、肥大化する港湾用地に対処するには、とくに海面埋立が困難となりつつある状況を踏まえ、在来埠頭・臨海地域の再開発あるいは内陸デポの設置が必要となろう。

神戸経済の両基幹業種は、一方では脱工業化、他方では厳しい流通革新による港湾の窓口化が進みつつあり、現状のまま推移すれば、将来神戸経済の力を大きく飛躍させることは期待しえない。現状は、他都市との比較という相対的比較を問題とする時は去り、経済的自立都市を維持してゆく上での絶対水準を問題とすべき時にあるように思われる。環境保全第1主義をとるか、経済面での発展を重視するかは、住民の選択にまかせられているものの、地域の将来を考える者としては、真に両者の極めて困難な調和を求めて、方向を見定めてゆかざるをえないのが現実の姿であろう。

### 3. 経済をめぐる環境変化

神戸経済を含むわが国経済の環境変化の主なものを取上げ、経済界として確保すべき要因を指摘しておきたい。

第1は現下の不況の深刻さもあり、今後のわが国経済運営の基本的方向が必ずしも明らかにされていないことである。資源の制約、設備投資の低下、需要構造の変化等から、従来の高度成長を夢見することは不可能であるにしても、現

下のような低成長が持続すれば、福祉社会の実現はおろか、深刻な雇用問題の発生が慢性化する。資源に乏しいわが国がその1億1千万人の生活を支えてゆくには、資源を輸入し、加工し、付加価値を高めた上で輸出してゆく以外に生きる道はない。経済発展に伴う環境問題の打開をはかりつつ、なお持続的な経済発展が必要であり、そのためにはわが国産業のバイタリティと適応力の維持が不可欠の条件となることを銘記すべきである。

第2に国際的な経済・政治情勢の変化を正視すべきである。わが国の戦後の経済発展を支えてきた世界の経済秩序は、変動為替相場制、石油・資源問題にみられるように、利害対立・ブロック化の道を歩みつつある。加工貿易に生きるわが国としては、国際経済社会から孤立して存在しえず、世界の安定化に寄与しうる対外政策の確立が強く望まれる。また自由世界第2の経済規模をもち、欧米先進国並みの賃金水準に達したわが国としては、省資源型産業構造への転換、即優秀・勤勉な労働力を集約して脱工業的産業構造へのレベルアップをはかり、国際競争力の確保に努めることが基本的課題となる。

第3に過去の高度成長下で随伴して発生したり、あるいは解決されなかった諸問題、例えば福祉、環境、住民、消費者関係、分配等について改めてじっくりと解決をはかるよう取組んでゆくことが要請されている。その際経済成長率の低下とともに、当面企業経営は競争が激化するほか、各階層間の利害対立が厳しくなり、解決を遅らせる事態も予想されるので、企業経営者としては効率性の追求とともに、公平の原則に立ち、各利害関係者の意向を汲み、経営にあたることが肝要となる。即ち、消費者には安全・優良・廉価な製品提供を、地域住民には環境の保全と雇用機会の提供を、労働者には安全・福祉の充実と参加を、株主には情報の公開と配当率の維持を行ない、企業としてなお明日の拡大のため利潤を確保してゆくことが企業に課された責任である。

第4には経済と行政の関係も大きな課題である。環境問題、消費者問題、福祉問題、分配問題等これまでの経済発展の過程で解決が遅れた問題が山積している。今後行政はこれらの社会的不公正の是正を目標に、政策の合目的性を強めていくことが予想されるが、これは即ち経済への行政介入を深めることとなる

う。経済界としては今後の経済社会においても市場経済システムを維持することが、民主的社会を守る上でも重要と考えるが、同時にこれらの諸問題についても第3に記した通り企業行動についての自主的なルールを設定し、自から遵守してゆく方向を選択してゆくことが望まれる。

最後に、明治以降欧米に追いつき、追いこせを目標に高度経済成長を達成したが、今や次の世代が処する新目標が不明確となりつつある。わが国経済社会は世代、階層間の価値観の多様化、分裂が深刻化しており、これを是正するには新たな目標を模索し、国民の連帯を高めてゆくことが必要である。そのためにはあらゆる組織体において参加がより進められることが基本的課題であると思われる。

#### 4. 神戸経済の将来像

以上のような問題点を踏まえながら、神戸経済が将来に向かって発展を持続するために、新たな課題を設定する必要がある。我々は神戸経済の課題は

- (1) 都市型産業への脱皮—ファッション都市づくり—
- (2) 知的集団の育成—学術・文化都市づくり—
- (3) 国際的機能の集積—世界都市づくり—

の3つであると考える。

この課題の設定により、神戸経済の将来像は、環境と経済とが調和した、住みやすく、働きやすい、よい都市づくりを進めてゆきたい。工業化の制約を認めつつ、既存工業の高付加価値化を達成する一方、商業機能とくに都心商店街の商圈拡大に努め、広域的ショッピング都市となることが期待される。また、よい都市づくりの推進と相まって、海の青、山の緑に恵まれた自然環境を生かし、大学・研究機関の整備を進め、生活・産業と知識とが一本化した都市にレベルアップしてゆきたい。更に神戸港を核にして、世界の物資だけでなく、人、情報の集まる国際流通・情報都市としての発展をとげてゆきたい。

- (1) 都市型産業への脱皮—ファッション都市づくり—

##### ア 工業の高度化

立地条件の変化とともに、現在既に既成市街地内の工場は製品の高次加工化に力を注ぎつつあるが、既存工場は今後も環境対策に万全を期し、既存立地内での高次加工化、高付加価値化を進め、都市型工業として質の脱皮をはかるよう努めることが望まれる。なお基幹工業については、クローズドシステム等生産工程における環境対策への努力が、都市型工業としての脱皮手段として極めて重要である。

また西神インダストリアルパークには、新たな発展エネルギーを付加する意味からも機械系工業を積極的に誘致、育成してゆきたい。新しい工業は、公害を発生せず、地価負担力が高いことを基本的要件として、付加価値の高い業種が望まれるが、住宅産業、航空機産業等先端工業を導入することも必要であろう。

なお、現に進行しつつある脱工業化現象を考えた場合、工場跡地を中小工業の集団化、高次加工化のための用地として積極的に活用してゆく方向が望まれる。

#### イ ファッション産業の育成

近時、衣服、家具、ケミカルシューズ、洋菓子等大都市の消費需要を背景とするファッション産業の比重が高まりつつある。またファッション都市づくりの提唱以来、各界において順次地道な努力が積重ねられつつあることは誠に喜ばしい。勿論、現在の規模は小さく、既存重工業に比ぶべきもないが、既存工業の高度化が重要であると同時に、神戸の明日の芽として温かく育成してゆくことが必要である。そのためには、都市ムードのイメージアップを基礎に、とくにデザイン・人材の開発養成機関の設立と、市民のファッション産業への認識を深めることが重要と思われる。

#### ウ 都心商店街の振興

交通機関の発達とともに、買回り型消費については、小売商業は都市間競争の中にある。神戸は国際的に洗練されたユニークな感覚と国際的ムードにより、先のファッション商品については、広く商圈を拡げている。

今後、ファッション産業の育成とともに、ノウハウとしてのファッション

を売る街として、専門店街、既存商店街の振興を強力に推進し、阪神・播磨をその商圏とするだけでなく神戸商品については広く全国を対象とする商圏を確立できるようにしなければならない。その際、例えば異人館を活用したファッション街区づくり等神戸のもつ国際性を生かし、これを強化する方向で都心商店街を振興してゆくことが望まれる。

## (2) 知的集団の育成—学術・文化都市づくり—

### ア 学園都市の建設

神戸市内には神戸大学をはじめ数多くの大学があり、その創設は実学を目的とした産業振興に関連したものが多し。今後はこれら大学が、人材の育成は勿論、市民文化・知識の向上、企業の技術開発、管理技術の向上等に役立ち、地域社会の発展に貢献してゆくことが望まれる。

とくに、神戸の産業構造を機械工業へ発展させてゆく上でも、研究開発機能の確立が必要とされるが、恵まれた自然環境を生かし、神戸近辺に技術科学大学院大学の誘致を中核とした新たな学園都市を建設してゆきたい。

### イ 研究開発部門の集積

機械工業、ファッション産業等高次加工工業への高度化、あるいは既存重工業の脱公害・省資源型へのレベルアップを進めてゆくには、名社の技術開発力、デザイン開発力、人材養成等に依存するところが大きい。個別企業において研究開発部門等の頭脳集団を育成し、知識集約型企业へ発展してゆくことが期待されるとともに、行政においても技術、デザイン水準の向上を促すため、生産技術研究所の設置が望まれる。

また、経済成長の低下等厳しい経済環境を生き抜く中小企業者の経営資質の向上に資するため、中小企業大学校を県内に是非とも実現いたしたいと考えている。

### ウ 文化環境の高揚

神戸の文化・芸術活動は多様であり、個々の水準も高いと言われているが、全体としてのまとまりに欠け、京都、大阪のそれに比すべくもない。とりわけ、基本的文化施設の面での立遅れが著しいので、ファッション都市づくりと

も関連させ、芸術・文化大学の創設が望まれるとともに、日々の生活に密着した地区文化センターの整備並びに文芸サークルの育成、図書館の充実が必要である。また文化的人材の流出を防ぎ、地元文化を地道に育て上げる努力も同時に忘れてはならない。

なお今後のレクリエーション需要の増大等に対処してゆくには、スポーツ施設等日常的な体育・教養施設の整備を進めてゆくと同時に、神戸のもつ観光資源を積極的に整備し、神戸の観光を育成してゆくことも1つの課題である。

### (3) 国際的機能の集積—世界都市づくり—

#### ア 神戸港の整備

神戸港は100余年に及ぶ港湾諸機能の蓄積をもち、常に物的流通革新に即応しながら、施設整備を進めてきた。この神戸港の長所を伸ばし、「世界の神戸港」の地位を確固たるものにすることが肝要である。その際とくにコンテナ航路網の整備に努めるとともに、東南アジア、国内等に対し、より積極的な背後地対策を推進することが肝要である。

同時に利用者にとり、使いやすく、効率のよい港とするよう、埠頭運営、労働者対策、関連施設の充実にも努めてゆくことが望まれる。

#### イ 情報センターの設置

コンテナ化の進展とともに、港湾輸送貨物情報センターの設置と、その国際的ネットワークづくりが進みつつある。神戸港においても、この動きに対処し、国際的情報ネットワークの一環として、神戸港の役割を高めてゆくことが必要とされる。

なお、泉州沖に建設される予定の関西新国際空港と神戸とのアクセスを容易にし、都心分離ターミナル(旅客・貨物)の設置を行なうこと等により、新空港を活用し、神戸に人、情報が集まるように工夫してゆくことが重要である。

#### ウ 貿易・流通加工機能の強化

神戸港と地域経済との結びつきをより強固なものとするには、港に関連する貿易業の育成並びに加工機能を強化することが要請される。

貿易業の将来は国際経済秩序が不安定な折柄、先行き誠に厳しいものが予想

されるが、各商社が各々の専門分野を生かし、輸出部門、輸入部門、三国間貿易等の各方面で企業努力を続けてゆかざるをえない。人材と情報に生きる貿易業界のために、貿易人材養成機関の充実をはかるとともに、神戸商工貿易センターの設立当初の目的に立返り、そのあり方を再検討してゆくことも必要であろう。

また港に関連する流通加工機能を育成するには、ポートアイランド、六甲アイランド等の埋立地を港湾と都市づくり用地にのみ限定することなく、臨海工業用地としても提供してゆくことが必要である。

このような神戸経済の将来像を実現してゆくには、企業のバイタリティに依存するが、行政の役割に期待するところも極めて大きい。我々としては、神戸市の産業政策に次のような事項を期待したい。

第1には、環境・市民行政を実施するにあたっては、常に産業政策との調和に留意することが必要である。その際、短期的な視点だけでなく、長期的な産業政策のあり方との調整にも配慮することが望まれる。その意味において、行政内部での総合調整機能の充実に期待するところは大きい。

第2には、今回のマスタープランの策定を機に、これをより強化するためにも、産業の将来像、産業政策を各界のコンセンサスを得ながら設定し、明示してゆくことが望まれる。これは第1に記した経済行政に長期的な産業政策という筋を与え、環境・市民行政との調整を可能とするのみならず、経済界にとっても1つの方向性を示すものとして期待される。

第3に、産業構造の高度化は企業の自主的な機運の盛上がりをも基盤として進められるべきではあるが、行政の先導的役割を期待する意味から、新たな観点に立って技術開発、デザイン、人材の開発養成等の技術基盤整備を積極的に推進することが緊要と思われる。



(注) (1) 「新神戸市総合基本計画に対する意見」 神戸商工会議所  
(昭和49年8月)

## I 経済の位置づけ

経済活動は人間都市神戸建設の基盤であり、財源確保の主たる手段でもあるので、企業の役割を正しく評価し、これを適正に位置づけることが必要である。従って市民・市・事業者と三者を対置することなく、市は市民、企業等地域社会の構成員の総合調整者たる責務と役割を遂行するとともに、市政運営にあたっては、市民参加と併せて経済界に係わる諸問題については経済界の意見を徹するという方針の下、企業参加のルールを確立されたい。

## II 産業活動の方向

1. 新総合基本計画は既存産業が果してきた役割について正しく評価と認識をした上で、将来を展望し、あるべき方向を示唆するように努められたい。
  - (1) 既存工業の重要性和役割を認識し、環境対策、市民行政との調和をはかりつつ、都市内立地の存続を前提として既存工業の位置づけを明記されたい。その際とくに、地場中小企業の積極的な振興をはかられたい。
  - (2) 諸種の開発計画等に対応して神戸市全体の小売商業適正配置計画を策定し、小売商業の安定的発展を確保されたい。なおファッション都市づくりに関連し、既存都心商業施設のファッション街化を推進されたい。
  - (3) 中小貿易商社は神戸経済の特性をなす有力産業であり、今後一層育成をはかってゆくことが必要である。とくに、商社が各々の専門分野に応じた経営体質の培養・強化をはかりうるよう、確固たる展望にたつ積極的な助成措置を講ぜられたい。
2. 神戸港は今後も神戸経済の中核であるので、世界あるいは日本の港づくりの観点から港湾施設、機能の先行的整備に努められたい。
  - (1) 港湾をめぐる物的流通革命は今後も急速に進展すると予想され、この中で神戸港の地位を維持してゆくには、これら変化に果敢に対処することが必要である。従って「市民のみなど」づくりよりも、港湾本来の機能の充実をはかり、利用者のための「世界あるいは日本の港づくり」に徹されたい。
  - (2) 港に流通加工機能をもたせるには、広大な用地を必要とするので、神戸港の大規模な整備開発を行なうとともに、背後地域と接続する道路網の整備をはかられたい。
3. 神戸経済の将来のあり方から考えると、第3次産業の振興をはかることが重要であり、その際、国際空港を中心とする産業構造の高度化に期待するところは依然として大きい。今後関西新国際空港問題に前向きに対処してゆかれたい。

## III 実施上の問題

1. 新総合基本計画の短期計画化あるいは実施にあたっては、経済活動に係わる内容については経済界の意向を十二分に聴取し、行政に反映させるようとくに留意されたい。
2. 新総合基本計画の実現のための財源確保に際しては、企業活動と財源との関係を見直し、市政経営の観点から経済振興の必要性を認識されたい。なお財源拡充のための税源拡大については、すべての市の構成員が公平に分担する方式を原則とされたい。

# 環境管理の途—神戸市の環境管理

庄 司 光

(京都大学名誉教授)

1973年秋の石油危機にはじまるエネルギー節約問題とインフレーションは環境政策を後退させることになった。この傾向を明らかにしたのが、日本版マスキー法延期問題である。アメリカの自動車独占体はマスキー法の適用を2年延期させ、日本のトヨタ、ニッサンの2大独占体も政府に圧力をかけ1976年度規制値を2年延期させた。大気汚染に関しハリデイ教授は19世紀の研究を回顧した後、大気汚染、ひろくいて公害の研究は、この社会では「限界研究」とされ<sup>(1)</sup>ると述べた。つまり余裕があるときだけおこなう研究であるという意味である。資本主義社会においては公害対策は限界活動となる危険性をもつ。

## 1. 環境と健康

1972年7月31日に神戸市は「人間環境都市宣言」を発表し、ついで8月1日に「神戸市民の環境をまもる条例」を制定した。宣言で『わたしたちは、あらゆる市民、市、事業者の総力を結集して環境破壊の波を阻止し、わたしたちの共有財産である愛する郷土を「人間環境都市」として築きあげることを決意し、ここに市民の名において宣言する』と。現在、地方公共団体は財政危機に当面している。この危機のなかで宣言の実現をはかるためには、宣言を発表した原点にかえて環境政策の意味を再び確認しておく必要がある。

1960年代の経済の高度成長は大規模な環境破壊をおこし、これによって被害を蒙った住民の公害反対運動や自然保護運動は、私達の環境や健康についての考え方を大きく変更した。かつては、環境といえば、人体の外部条件、すなわち、人体外部の物的環境、社会的環境であった。健康については外部の物的環境（外部環境）と人体との関係を主として臨床的にとらえてきた。外部環境と

しても細菌、ウイルスならびに職場の健康阻害因子であったが、今日では環境汚染が重要な課題となった。また、大気汚染、水質汚濁がおこった場合、私達は人体や生活環境への影響を狭い範囲でみていたが、それを生態系 (ecosystem) の攪乱としては捉えなかった。生体とそれをとりまく非生物的環境との間に物質やエネルギーの循環が円滑に行なわれ、植物、動物、微生物の間に一定の均衡が保たれ、生態系の恒常性が維持される。人間も生物である以上、生態系の一構成員にすぎない。人間が重金属、PCB のような難分解性の物質を環境に放出した場合には生態系に影響を与え、自然を破壊する。生態系における物質循環の経路が断ち切れ、また有害物質が物質循環の過程で生物濃縮をおこして、人間、動物に傷害を与える。環境破壊が人間を含めた生態系にどのような影響をもたらすかを明らかにしたのはレッチェル・カーソン女史の *silent spring* (沈黙の春) で、これは農薬 DDT の乱用による生態系の破壊を美しい文章で綴ったものである。有機水銀は生物濃縮を通じてあの悲惨な水俣病の犠牲者を出した。現在は PCB、重金属による環境汚染が私達の生活を脅かしている。公害対策、自然環境保全には生態学的考慮が十分にされねばならない。

環境汚染はフロー的な汚染とストック的な汚染に区別される。前者はいおう酸化物による大気汚染、BOD 濃度によって示されるような河川の水質汚濁などで、主として毎日環境中に排出される汚染因子の量がその時点での環境汚染状態を左右する。これに対する対策としては発生源規制が重要となる。後者は排出された汚染因子が浄化されることなく次第に環境中に蓄積され、長期的にみて人間の健康や生活環境を脅かす。ストック的汚染の例は PCB と残留農薬による汚染であるが、一般に難分解性の有害物は環境を循環する過程で生体濃縮の傾向がある。ストック汚染に関連してヘドロ問題と富栄養化問題がある。ストック汚染に対する対策には発生源規制、また場合によっては生産禁止にまで及ぶ。一旦、ストック汚染によって被害がおこった場合には、蓄積した汚染物の除去が必要になることがある。

健康観はある時代の、ある国の文化の反映である。長い間、健康とは疾病でないこととされた。ハッチ教授は労働衛生の立場から、人の健康と疾病とは非

連続でなく連続であることを示した。すなわち、環境の悪化に伴い、正常な調節機能による恒常性の維持、代償状態の出現、ついで機能障害、疾病の出現、死亡というように連続的に変化し、恒常性が維持されているのが健康であると。正常な調節機能や代謝状態によって、いちじるしい負担なしに恒常性が維持される程度に労働環境が保たれねばならないし、この程度の人への影響は可逆的であり、これに比べて疾病は不可逆的反応と考えられる。健康、ill-health（健康のひずみ、病める健康、反健康などに訳される）、疾病は連続したものであり、ill-healthの早期発見とこれに対する対策が重要である。この考え方は環境汚染の影響の評価にも適用されなければならない。騒音という外部環境を例にとれば、うるさいと感じただけで人間の内部環境に変調がおり、それはストレス、不定愁訴、不安という症状がでる。そしてそれは社会環境にも不安定状態をおこす。これ等は相互に関連しながら地域住民の健康被害を出現させ、地域社会の健康水準の低下、感受性の高い人は発病する。この場合の疾病像は非特異反応であり、精神身体的作用（psychosomatic effect）というものが多し。公害により被害をうけている地域住民の苦痛を、外部環境に着目して、因果関係を証明することはいちじるしく困難である。健康から疾病への連続性を考えて、ill-healthを研究する学問は臨床医学に比していちじるしくおこなわれている。大気汚染にかかわる慢性気管支炎は非特異性疾患であるが、これの地域社会住民への影響を評価するため慢性気管支炎の有症率の疫学的調査が行なわれる。四日市大気汚染訴訟においても、疫学的因果論が判決に採用された。

## 2. 環境破壊の政治経済的要因

公害の概念で問題となるのは公害と社会体制との関係である。公害は都市化、工業化に伴って必然的に発生し、人類が生産のための科学技術の急速な発達を制御できないためにおこるので、体制と関係がないという見解がある。この見解は、公害が価値法則、剰余価値法則、独占、国家独占資本主義などの経済法則に規定されていることを否定するものであり、この見解では現実の公害の原因を説明できず、加害責任を不明確にする。このような公害を体制概念と

せず、機能概念とする主張は、その主観的意図にかかわらず、現実には加害企業や加害政府・自治体を擁護する理論となる。人類が生産のための科学技術の急速な発達を制御できないのは、現代の科学技術の大部分が、利潤極大化の原理に従う企業に奉仕していることによる。

公害概念に関連して社会主義国の環境破壊が引用される。アメリカの経済学者ゴールドマン教授は「進歩の損失」という著書のなかでソ連の環境汚染について発表した。<sup>(2)</sup>とくに1958年の経済計画によりバイカル湖の工業開発がされ、湖畔に製材工場とパルプ・紙工場を設置した結果、バイカル湖およびその周辺の環境破壊が進行したことを述べている。社会主義国における環境汚染の原因について、宮本憲一はソ連や東欧の環境汚染は資本主義の残存制度や生産力第一の経済政策によってもたらされたとし、長砂実<sup>(4)</sup>は『共産主義「それ自身の基礎」の側面においては、社会主義には本来的な「公害」が発生する社会的、物質的な基盤はない。

なぜなら、この側面においては、自然保護と天然資源の合理的利用のための生産手段および労働力の配置・支出は、直接に社会的必要労働時間の構成部分として、社会全体の規模で計画的、自覚的におこなわれ、社会的、全人民的利害の問題として処理されるからである。そこにあらわれる「公害」的現象は、自然科学や技術学の発展の相対的な立ちおくれ、思想・理論水準の相対的低位、経済の計画的運営上の一時的錯誤などを原因とする、非本質的なおそかれ、はやかれ克服されうる、一時的で部分的な自然破壊および天然資源の非合理的利用であってそれはいかなる意味でも「公害」ではない。』なおソ連では「公害」問題は、「自然保護の強化と天然資源の利用改善」の問題として理解されている」と。宮本、長砂の所論には若干の差があるが、ソ連における環境破壊の原因と資本主義国におけるそれとは政治経済的意義が違うことは共通している。私達の眼前にある公害は資本主義の社会的災害であるから、それは科学技術のみによって解決できず、政治経済的に公害を分析し、その対策を見出す必要がある。

戦後日本の公害の特徴の第1は、企業による産業公害が主体である。主要な  
都市政策 No.1

汚染物総量の発生源別の内訳をみても大部分は産業の排出物である。70年代にはいって自動車公害のような消費生活にともなう公害のウエートが増してきた。産業公害の内容をみると、加害企業が明白な公害について長期にわたって適切な防除をせず「たれ流し」をやっているものが跡をたたない。このような企業の犯罪的行為に眼をつぶってきたのは、政府、自治体、一部の学者が公害に対する認識を欠いていたことに原因がある。1974年から始まった自動車排出ガス規制問題に関して通産省、環境庁がとった自動車工業会擁護の姿勢はこの例である。公害の第2の特徴は、政府、地方公共団体が企業と一緒に地域開発を促進し、その結果、公害を促進していることが少なくない。四日市地域のコンビナートによる公害がその例である。大阪府堺市コンビナートの建設は関西財界が大阪経済の地盤沈下を回復するために計画し、大阪府企業局が西ドイツからマルク債を借りて資金を調達して造成したものである。このコンビナート開発によって大阪府の環境汚染はすすみ、日本一の公害圏になった。コンビナートの公害を告発する住民運動は1967年にはじまったが、コンビナートの新增設は続き、1971年革新府政の誕生によって、はじめてコンビナートの公害は防止されるメドがついた。このような特徴をもつ日本の公害発生原因はつぎのとおりである。

(1) 戦後の日本経済の主流は素材供給型重化学工業で公害を多発しやすい構造をもちながら、その社会的損失を企業が負担せず、それ故に高度成長をなしとげた。それに加えて日本の公共投資は社会的生産手段（道路、港湾、空港、鉄道、工業団地、用水など）の需要に向けられ、社会的消費手段（清掃施設、生活環境施設、保健衛生施設など）の充足はおろそかにし、もっぱら資本の高度蓄積を保障した。

(2) 戦後の日本の産業構造は農業から工業へ、軽工業から重化学工業へと転換したが、鉄鋼、石油、化学、火力発電などの素材供給型重化学工業化は経済の高度成長に役立つが、同時に公害を激発させる原因となった。

(3) 大都市圏に生産・流通・管理の諸機能を集中させ、企業が集積利益を独占する。資本の集積は企業にとって利益をもたらすが住民にとっては不利益を

もたらす。狭い地域に工場や汚染源が集中し、多量の汚染物を排出し、他方、被害にあう人口は多い。

(4) 国土の効率的利用をはかるため政府は新全国総合開発計画（1969年）により国土全体の地域的分業をすすめ、この地域的分業を協業させる動脈として巨大交通・通信網をつくる。この大量高速輸送体系は経済効率を考えたが、公害対策はほとんど考慮しなかった。伊丹国際空港騒音、新幹線騒音の公害問題はこの例である。

(5) 重化学工業化と大都市化は、工業用地と宅地の需要を急増し、その結果、地価は異常に上昇した。他方、地価の上昇は公害防止のための土地利用計画を困難にしている。

(6) 独占利潤をあげるための大量生産は大量消費の生活様式を生み出した。この生活様式は公共サービスなくしては全く成り立たない。

その例はマイカーで、これは公共道路がなくして成り立たぬし、マイカーは公害問題を発生する。また、大量消費は一般廃棄物の増加をもたらす、ごみ公害をおこす。

(7) 現代資本主義は国家独占資本主義といわれるように、国家の経済的役割が大きく、しばしば公害発生を助ける。企業国家とよばれる訳である。

1974年10月、神戸市が「人間都市神戸の基本構想」——緑と、心のふれあいと、生きがいのます神戸——はまさに、公害の政治経済的原因の除去により、2001年に向かってその具体化を図るものであるが、住民自治の確立によってのみ達成されるとしている。

### 3. 神戸市の環境

公害には発生源、現象形態、被害状況の3側面があり、公害問題を解くということは、これら側面を解明し、その相互の因果関係とそれを補強する要因を明らかにすることをはじめなければならない。被害状況をとらえるに公害の苦情の届出や意識調査が行なわれる。昭和48年1年間に神戸市に市民からよせられた公害苦情は1,492件であり、種類別には騒音（35.8%）、ガス悪臭（21.8%）の順である<sup>(7)</sup>。騒音の発生源は大半が中小工場であり、しかも住工混在地域



に多い。自動車騒音苦情の大半は、市内を横断する幹線道路沿線と山手地区の道路沿線に集中している。市民の苦情が多いのは騒音・振動および悪臭で、その発生原因は、住宅と工場の過密、混在、近接が主となっている。

神戸市は用途地域の純化、すなわち住工分離を主な目的とした環境再開発を推進し、公害工場の移転を促進するとともに、公害防止事業団事業を積極的に導入し、中小工場の集約、協業化による公害の防止を図っている。

1967年の第1次ゴム工場アパートにはじまり、鉄工団地、廃油処理場、メッキ工場アパート、機械金属工場アパートに及ぶ。公害の苦情は視覚、嗅覚、聴覚など感覚的なものに限定され、大気汚染物の微量長期ばく露によるものなどは苦情の形で出てこないし、また広域的な公害も苦情としてでできにくい。したがって、公害苦情から被害状況を推定するには慎重でなければならない。

公害被害を捉えるのもっとも基本的なものは健康被害の疫学的、臨床的調査である。

神戸市は1965年に東灘区、灘区および長田区に居住する40才以上の男女を対象として大気汚染に関連する疫学的調査を行なった。調査結果は「疫学的解釈として大気汚染の影響の存在を否定してきた」と述べている。<sup>(8)</sup>

1971年には苅藻、湊、深江の3地区の40才から50才までの婦人を対象として行なったが、この調査結果では「統計学的裏付けが薄弱であるため確定的結論を導入しえないことであった」と。

1973年8月環境庁は「大気汚染に関する疫学的方法」を発表した。

1974年度に灘区の西郷地区、東灘区の魚崎地区で大気汚染の住民の健康への影響の疫学的調査を、環境庁の指示した方法で実施した。結果は、「西郷地区は公害健康被害補償法による公害病指定地域に決定された諸都市の成績に匹敵するものであり、魚崎地区は調査対象者数と受診率から確定的判断が出来ない」。

神戸市の大気汚染、とくにいおう酸化物濃度が逐次改善されている点から、上記の結果は市民にとって意外な感がある。これは、従来、大気汚染の人体への影響がいおう酸化物濃度を中心に評価されてきたが、その後、都市大気中

の窒素酸化物が重要さを増してきたにもかかわらず評価方法が改められていないために、上記のような矛盾がおこるのである。環境庁、神戸市が評価方法を再検討して、市民の健康調査を進められることを期待したい。

つぎに個々の公害現象についてみよう。

大気汚染：いおう酸化物および浮遊粒子状物質によるものは改善されつつあるが、窒素酸化物や光化学オキシダント等一部の汚染物質による大気汚染は年々多様化し、また広域化している。窒素酸化物については、神戸市は1973年8月11日に神戸市環境保全審議会に「窒素酸化物に関する環境管理基準および大気管理計画」を諮問し、固定発生源における総量規制の採用を検討している。

水質汚濁：旧市街地を流れる諸都市河川の中で、住吉川、生田川上流は汚濁もほとんどなく、水質は良好であるが、他の都市河川は生活排水、工場排水等により汚濁の度合いは高く、西北部を流れる明石川、加古川、武庫川などの水系は流域の宅地開発などによって部分的に汚濁が進行している。海の汚染は、須磨海岸をはじめ西部水域の水質は比較的良好であるが、大阪湾の東部へゆくに従って汚濁の度合いが高い。港湾およびその周辺海域は工場、事業場等から排出される排水、生活排水および廃棄物などの投棄によって相当範囲にわたり底泥の悪化がみられる。兵庫運河は従来から汚濁がはなはだしく、底質も悪化していたので、1973年に約30,000㎡の底泥をしゅんせつし、1974年5月より周辺工場に対し総量規制を実施した。

騒音：各種公害の中でもっとも苦情が多く、1973年度は全体の35.8%を占めている。昭和49年度の調査によると環境騒音を構成している音源は多様で、自動車騒音が音源順位が1位であった地点は昼間46.9%、夜間45.3%であった。<sup>(9)</sup>測定地点は神戸市既成市街地を500メートルメッシュに分割した各格子の交点で合計207地点である。

自動車交通量の激増は排出ガスによる大気汚染（光化学スモッグを含む）、騒音、振動等の自動車公害をひきおこし、市民生活に大きな影響を与えている。自動車公害対策には(1)自動車対策、(2)道路対策、(3)交通対策、(4)被害者対策があるが、市独自で行なえる対策には限界があり、国、県に要望すべきこと

が多い。

前述の自動車排出ガスの51年度規制問題に当っては、神戸市は、他の6大都市とともに、調査団を組織した。神戸市自身としては1974年11月に神戸市環境保全審議会に「神戸市における自動車公害防止対策について」を諮問し、審議会は自動車公害対策特別部会を設置して対策を検討中である。また、1974年に神戸市市政専門委員会も都市交通について報告している<sup>(1213)</sup>。

神戸市の公害としては、このほかに悪臭、廃棄物の問題がある。神戸市は各種法律、県条例、神戸市民の環境をまもる条例に基づいて、多くの対策を講じているが、施策はまだ端緒についたというべきで、今後に残された多くの問題がある。

#### 4. 環境アセスメント（環境影響評価）<sup>(1213)</sup>

環境を良好な水準に維持していくためには、汚染の未然防止が不可欠である。各種開発行為について、その環境へ与える影響を事前に予測し、環境への悪影響をあらかじめチェックしようとするのが、環境アセスメントである。地域開発の下手際から環境問題がおこった事例では、地域の地理的特性、自然条件等のデータの不足、土地利用形態の混乱、土地水面利用等に当っての地域の特性に応じた産業のあり方に関する調整の不足、環境汚染物質による環境影響、環境受容能力等の調査不足など多くの諸要因が考慮されず、経済優先政策がとられたといえる。

米国においては、1969年、national environmental policy act（国家環境政策法）が制定され、人間の経済活動と環境の調和を図るために、人間環境の質に著しい影響を与えるおそれのある連邦政府の開発行為や立法措置等に関して、当該行為が環境に与える影響、代替案等を盛り込んだ報告書（environmental impact statement）を作成し、公表することが義務づけられ、この制度は1970年から実施された。環境影響評価（environmental impact assessment）の考え方は、日本の環境政策に大きい影響を与えた。

米国においては、環境影響評価の内容は、狭い意味の環境のみならず、当該行為がもたらす社会的、経済的な影響の評価も含まれており、費用便益分析に

よって、環境に対する影響とその行為によってもたらされる便益とを比較衡量し、これに基づいて計画の変更あるいは中止が行われるなど政策決定の段階に具体的利用されている。環境影響評価の公衆への公表が情報の公開に関する法律によって担保されていることは注意を要する。政府が計画して開発についての情報を住民に知らせ、住民の批判や意見に耳をかたむけ、住民もまた、政府や企業の行動を注意深く検討することは不可欠なことである。

日本においては1965年には通商産業省において産業公害総合事前調査が行われ、運輸省、建設省において、所管の公共事業等について環境影響評価の手法の検討が行われた。

1972年には「各種公共事業に係る環境保全対策について」に関して閣議了解され、道路、港湾、公有水面埋立て等の各種公共事業の実施に際して、その実施主体をして必要に応じ、あらかじめ、その環境に及ぼす影響の内容および程度、汚染防止策、代替案の比較検討案等を含む調査研究を行わせることとされた。瀬戸内海環境保全臨時措置法(1973年)では法令によって排水施設設置の許可に際して環境影響の事前調査に関する書類が義務づけられている。日本の環境影響調査は外国のそれに比べてはなはだおこなっている。

環境影響評価を行なう上には種々の問題があるが、その中の問題点を指摘しておく。

(1) 環境影響評価の結果には、代替案の検討、場合によって活動の中止が必要である。大気汚染を例にとれば、大気汚染物質の発生量など環境に対する負荷量を算定し、それが環境にどのような負荷を与え、大気汚染濃度の変化を拡散式などによって予測する。さらに、この予測結果を人の健康の保持、自然保護、生活環境保全の見地から必要とされる環境保全水準と照合することによって影響を評価し、影響がいちじるしく保全水準を満たせない場合には、計画の変更、保全対策の変更等の措置が検討される。

(2) 環境変化の予測には、その前提として大気質、水質のほかに気象、水象などの現況の資料を十分に整備する。

(3) 環境変化の予測には、大気や水の汚染の場合は、風洞実験や水理模型実

験および拡散計算式によって濃度を求める。この場合、重要なことは、予測値の信頼性を確保するため、実測した汚染濃度等と採用した予測方式との斉合性を検討した上で予測を行う。環境変化の予測が定量的に出来ない場合には、類似する地域の環境変化実態などと専門的な立場から比較検討する。また、環境影響評価は個々の汚染物質の影響だけでなく、全体的な影響の把握が必要である。全体的な影響評価の手法はまだ十分に開発されていないが、各環境要素（地形、気象、水象、植物相など）に地域における重要度を加重する方式などが開発されねばならない。

(4) 環境影響評価に大切なことは住民の意志をどのように反映させるかである。東京都は放射36号道路問題に当って、住民の要望を把握するため影響予測、情報の公開のほかに、住民参加の方法を検討した。予備的な世論調査では住民投票と世論調査の組合せの方法が、住民投票、世論調査、公聴会、対話・交渉等の各単独による方法などより支持が多かった。人間都市神戸の基本構想においても「市民の創意とエネルギーが都市づくりに生かされるよう、市民と行政の対話、市民の計画策定、実行への参加など、市民参加の多様なあり方を探求し、定着させる」と。環境アセスメントでは情報の公開、代替案の検討、場合によっては活動の中止などの基本的事項を忘れてはならない。

## 5. 総量規制

環境管理の手法の一つに総量規制がある。総量規制が登場してきたのは、従来のばい煙発生施設からの大気汚染物の排出規制の手法であった濃度規制、量規制（K値規制を含む）では工場が集中し、燃料使用量が増加すれば、地域の環境基準が維持できなくなるためである。

総量規制は地域全体から排出される汚染物を量規制する方法である。これには、地域ごとに環境容量を設定し、その範囲内で汚染物質の排出が許容されるとし、許容汚染物排出量を各工場に割りふる方式である。環境容量は環境の自浄能力あるいは「環境サイクル」のサイクル速度に基礎をおいた考え方であるが、環境の自浄能力自身は現在の科学・技術の段階では未解決である。また、重金属や PCB のようなストック・フローの原因となる物質については環境容

量を設定することができない。行政的には人の健康を維持するために設定された国値の達成を目標とし、あわせて可能な限り自然環境を保全できるよう設定するとしている。アメリカでは1971年に大気清浄法に基づいて、各州が大気汚染物の削減計画をつくることを定め、各種の大気汚染物について地域別の削減率を計算するのに比例モデル、拡散モデルを用いることにした。日本で公害防止計画に総規制量を採用したのは川崎市公害防止条例(1971年)、神戸市民の環境をまもる条例(1972・8)、大阪府の環境管理計画(1973・9)がある。国は大気汚染防止法の一部改正(1974・6・14)にいう酸化物にかかわる総量規制を採用した。

総量規制方式は従来の排出規制を補完するものとして評価されるが万能ではない。大気汚染の総量規制の場合に、その計画の基礎である拡散式には高層気象、異常気象、とくに高層での大気汚染物の滞留、移流などの要因が含まれていないから、コンピューター計算であるからといって過信は出来ない。内藤正<sup>166</sup>明は総量規制の問題点について種々の考察をしているが、その一つとして「汚染を基準以下に下げるという条件だけでは、これを満たす個々の排出源削減方法は一意的にはきまらない。そこでたとえば“地域総削減量を出来るだけ少なく”とか“個々の排出源の現状となんらかの関数として指定する”という条件がもう一つ要求される」と。どのような条件を加えるかは政策上の問題である。また吉村功<sup>167</sup>は現在の環境基準は複合汚染が考慮されていない。このような欠点を改善しなければ、総量規制は日本を一様に環境基準まで汚す手段となる危険があるという意味の警告をしている。

総量規制は環境管理上、重要な手法であるが、これだけに注目して、他の施策を軽視することは許されない。船場正富<sup>168</sup>らは総量規制について次のように述べている。『(1)現在のさまざまな公害予測からするなら、公害対策の与件となる産業活動、人口集中、交通量の増大などはさらに激化し、かりに目標として「総量規制」を設定してみても、発生機構そのものの変革を求めないかぎり対策手段がついて来ないということになりかねない。(2)個別発生源の規制をしようとしても、自動車交通のように都市の交通様式(又はシステム)化されてい

る場合など簡単にそれを規制もしくは活動停止させることは困難である。すなわち、総量規制計画の実現のためには、産業構造と立地、土地利用、交通その他の施設システム、水エネルギー、物質の需給システム等を環境保全と公害防止の見地からコントロールすることが前提条件となる』と。

(注)

- (1) E. C. Halliday: A historical review of atmospheric pollution. WHO: air pollution pp. 9~37. 1961.
- (2) M. I. ゴールドマン 都留重人訳: ソ連における環境汚染—進歩が何を与えたか— pp.195~322 岩波書店 昭48
- (3) 庄司光, 宮本憲一: 日本の公害 pp. 25~28 岩波書店 昭50
- (4) 長砂実: 社会主義の「公害」問題 公害研究 2(4), pp. 38~47. 1973
- (5) 7大都市自動車排出ガス規制問題調査団: 中央公害対策審議会(自動車公害問題委員会)との会見に関する報告 昭和49.11.26
- (6) 柴田徳衛: 7大都市調査団の経過 公害研究 4(4)pp. 1~17. 1975
- (7) 神戸市環境局: 神戸の公害対策—人間環境都市をめざして 1974
- (8) 神戸市環境局公害対策部: 神戸市における大気汚染と市民の健康調査について (昭和49年度)
- (9) 神戸市環局: 昭和49年度環境調査結果の概要—中間報告 1975
- (10) 7大都市自動車排出ガス規制問題調査団: 同報告書 1974
- (11) 神戸市市政専門委員会: 市民のための都市交通 1974
- (12) 環境庁編: 昭和50年度環境白書 pp. 45~59. 1975
- (13) 平野直樹: 環境アセスメントの現状と課題, 航空公害研究と対策 2(2)pp. 1~21. 1975
- (14) 環境庁大気保全局大気規制課編: 総量規制マニュアル 公害対策センター 昭50
- (15) 庄司 光: 総量規制の検討 公害研究 3(3) pp. 45~55 1974
- (16) 内藤正明: 総量規制と環境容量に関するシステムの考察 公害と対策 11(6) pp. 663~671 昭50.
- (17) 吉村功: 総量規制主義と環境政策 科学 45(8) 巻頭 1975
- (18) 船場正富ら: 大阪府下における環境保全の長期的課題—とくに公害防止計画について 大阪府 1972.

# 市民福祉の将来像

—神戸の福祉ビジョン—

服 部 正  
(大阪社会事業短期大学教授)

## 1. 福祉する心——荘嚴なフィクション

文学する、哲学する、科学するなど、サ行変格の自他動詞の用法は、かなり古くからのもので、今も若い詩人たちは詩するといったりしている。

敦煌<sup>とんこう</sup>の研究がさかんだった頃には、研究者の間で敦煌するという言葉がはやったそうだ。

ところが、福祉という言葉がこれだけ氾濫しているのに、誰も福祉するとはいわない。フィーリングとしての福祉は新聞紙上のあらゆる面にきらめいているかのようなのであるが、実体としての福祉はハッキリしていない。

第一、誰もがおのれの内なるものとしての福祉について考えようとしないのだ。

それが大切なことは皆が疑わない。しかし、自分だけは福祉の対象者（クライアント）になりたくないのだ。つまり、福祉とかかわりたくない。深くかかずらわるのはいやなのだ。

福祉ムードのたかまる中で、バラ色の福祉幻想が夢のように浮んでくる。拍手は送ろう、しかし、自分自身その中にどっぷり身を浸すのはまっぴらだと考える。つまり、誰にとっても内なるものとしての福祉は存在していないかのようなのである。

「神戸の福祉ビジョン」とは、すべての市民の内なる良心として、夢として生きがいとして——市民の存在そのものとしての福祉を、ひとりひとりが認識するところから出発せねばならない。



高沢武司がその著「過渡期の社会福祉状況」（ミネルヴァ書房）の中で、いみじくもいっているように、「すでに社会福祉を口にするものはマイノリティ（少数派）ではなくなった。それは決して特別な言語ではなく『体制』にとって別に危険な言葉でもない。むしろ、ありとあらゆる期待と願望をそこにふくめて破裂しそうなぐらいに好ましく受け入れられようとしている象徴でさえある」のだ。

——にもかかわらず、市民の間で福祉についてのコンセンサスを得ることは至難の業であるかのようだ。或る新聞の「あなたにとって福祉とは何ですか」というキャンペーンの欄に出ていた市民の意見を紹介しよう。

「混んだバスの中で立っていた時のこと。途中から赤ちゃんを負った若い母親が乗りこんできた。窮屈な車内で、首を曲げて赤ちゃんの状態を気にする母親のために、私はできるだけこの母親が楽に立ってられるように身体を縮めながら赤ちゃんをあやしかけた。それに気づいたらしい母親はニコリ会釈して、子育ての生き甲斐と苦勞を、目を輝かせて話すのだった。私は母親の話聞きもらさぬよう熱心に耳を傾けていた。……私はこれからも人間関係をなめらかにするささやかな配慮、努力を積み重ねるつもりである。」（女性・63才）

——この場合、善意と愛情そして温かい人間関係が、この人にとっての福祉であるかのようだ。確かにこれらの要素は人間の最も基本的な構えとして必要なものであるが、同時にそれは福祉とかかわりのない領域でも不可欠な、いわば人間のあり方にかかわることであって、それ自体が福祉そのものとはいえない。

他の人はこうもいっている。「福祉の目標は誰もが明るく、楽しく生活を営むことにある。それには政府や自治体にのみ依存するのではなく、みんなが努力することが大切だ。……企業が減産で自宅待機している人が、給料のことより働きたいと訴えているのを聞いても、繁栄があってこそ国民生活が充実するものであることが教えられる。人それぞれに生活に生きがいと楽しさを持ってこそ、福祉社会といえるだろう。」（男性・65才）

——ここでは、繁栄とそれのもたらす生きがい福祉だという意見になっている。望ましく、好ましい市民生活のあり方としては確かにそうであろうが、繁栄イコール福祉とは断定できない。

実は、福祉を論ずることの難しさは、具体的にそのあり方を表現しようとするとき、ほとんどの人がこのように迷ってしまう点にある。マイノリティ（少数派）ではない。しかし、その実体の定かでないひとつの概念、社会福祉の定義をめぐる数多くの学者の論争がくり返されて来たはずである。

行政とは何か、地方自治とは何か、財政とは何か、とたずねられた時、学説や、イデオロギイの対立はあるにせよ、専門家の間でその概念の把握に極端な食い違いは起らない。ところが、福祉に関する限り、今以て日本社会福祉学会の中でも、決してコンセンサスが得られているとはいえないのが実情なのである。

未熟児網膜症で視力を失った子どもを、視能訓練士が一生懸命に訓練した。少しでも視力が出ればと願ったのである。やがて、その子は全盲であるのみならず、精神薄弱児でもあることがわかった。国立の視覚障害者のための機関の中での話である。その時、所長は冷くいい放った。「何だ、精薄だったじゃないか。骨折り損だったな」所長は旧制帝大の教育学部長などを歴任した視覚障害の特殊教育の権威と目されている学者である。彼は、しかし精神薄弱の問題に対しては全く無理解だったのである。（視力は出なかったにせよ、献身的な訓練士の努力は、きっとその子の発育に良い影響をあたえていたに違いないし、決して骨折り損ではなかったはずであるが……。）

かつて、心身障害者対策基本法が公布された時、精神障害者といっしょにされるのは侮辱だと憤った或る身体障害者団体の役員のことを悲しく思い出す。こうした互いの無理解は、福祉の各領域にわたってみられる現象である。

「すべての人間が基本的な権利を持っているという、これは自然法的ないわばフィクションだと思うのです」と、松田道雄氏は日本医事法学会シンポジウム（昭47・1972）で述べられた。「だけど、そのフィクションのもとに現在の社会福祉というものが成り立っているとすれば、そのフィクションをどこかで崩

していけば、——たとえば、これこれの人間的能力がなければ、それは人間と認めないとか、生命と認めないといった例外をつくれれば、——そのすべての人間に基本的人権がまんべんなくあるという思想が、そこで崩れるだろう。」

医学の学会で治癒率95%の大成功と報告される時、失敗に終わった5%は最初から切り捨てられているわけだ。しかし、福祉の世界ではその5%と取り組まねばならぬ。福祉には絶対に切り捨てがあってはならない。むしろ切り捨てられた瞬間が、福祉の出発点なのだ。

植物人間であろうと、どんな重度の心身障害児であろうと、肉体の有用性は生きているという事実そのものの重さにあることを認めねばならないのだ。ここから先は、「生存に値しない人間」だという枠を設け、人間の世界の中に人外境をつくることを福祉は許さない。

福祉についてのコンセンサスがいかに得難かろうとも、それはあらゆる人間の基本的人権を限りなく主張し続ける原点だという意味で、「神戸の福祉ビジョン」は、人類の荘厳なフィクションそのものだと考えてもさしつかえない。

人間都市神戸の存在意義は、まずそのような価値観の新しい変革を前提としているのだ。

## 2. ポックリ信仰——俗流福祉学

人にも羨まれるほど仲の良い嫁姑のコンビがあった。実の娘より可愛い嫁と人にも語り、自分でも信じていた。

その愛するお嫁さんに下の世話だけはさせたくないからと、おばあちゃまは或る日こっそり、例のポックリ寺へお参りして、お札をもらって来た。これを敷布の下にぬいこんでおいたら、大往生できようと、敷布をはずしてみたら、何と一足先に、ポックリ寺のお札がぬいこまれていたではないか。

おばあちゃまは瞋恚の炎に包まれた。あの嫁のいる限り私は先に死なないとお札を破り棄て修羅の形相となった。

客観的には、おのれの願うことを嫁も願って何が悪かろう、二人の祈りはひとつではないか、ということになるのに……。実は、安楽死の難しさはここに

存在する。安楽死を願い、決心する時、たいていの人は強く元気である。意気さかな、丈夫な人間の願う安楽死と、衰え、気力つきた時のその人の本心とは、全く条件が異なる。状況が違う。

声も立てられなくなった時、内心何を思うかは、神ならぬ身の知る由もない。安楽死とは、優者が劣者を、強者が弱者を殺すことに他ならない。

植物人間だから安楽死させようという判断は、重度の身障者もそうしようと拡大されるに違いない。どうせ助からぬ末期のガンだから、不治の精神病患者だから、と限りなく拡大されてゆく。事実、ナチスは精神病患者を殺し、遂には「優者」ドイツ民族に対する「劣者」ユダヤ人を虐殺するにいたった。原爆は白色人種のヨーロッパには落すことはなかったろうが、有色人種の日本だから安易に落したのであろうとさえいわれているのではないか。

安楽死を肯定した瞬間、福祉すなわちすべての基本的人権、あらゆる人間の尊厳という人類最後の荘厳なフィクション、超宗教的、超イデオロギイ的なフィクションは、次々と侵蝕され始め、やがては全体系が崩壊し去るおそれがある。

福祉は安楽死と絶対にあいいれぬ思想であり、営為である。どのような苦痛にさいなまれようとも、一分一秒でも生きのびさせようとその人の生命を惜しむ仲間にかこまれて闘い抜くことこそ、真の安楽死であろう。

日本人が65才を過ぎて死ぬ時4人に1人は必ず失禁状態——大小便垂れ流しを覚悟せねばならぬ。だからといって、そのすべての人々を安楽死させるなら、日本は巨大なオシュヴィエンツム（アウシュヴィッツとは加害者側の発音で、殺された側では絶対にそう呼ばない）と化するであろう。

福祉の反対概念は何か。戦争である。戦争とは強者が勝ち、勝った者が優者となり、味方ですら弱者は容赦なく切り捨てられてゆく所業である。福祉は、弱者を切り捨てさせぬ決意——「弱者の論理」を原点とする。

「妊娠とわかったその日から五体満足をと祈り、何万分の一かもしれない確率をおそれ、もしそうなったらどうしようかと主人とも話しました」という或る夫人の書簡に対して、横塚晃一氏はこう答えている。

「あなたのおっしゃる通り、我が子の無事を祈り、五体満足であることを願わぬ親はないでしょう。」しかし、「それはあなた自身がそう思ったのであり、他の人がどう思うかということとは又、別問題といわなければなりません。」  
「他人のことはいざ知らず、何万分の一かの確率が我が子に当らなければよいがということですか。」

「私はここであなたを責めるつもりは毛頭ありません。これは私自身を責めているといった方が適切かもしれません。自分より重い障害の人を見れば、『私はあの人より軽くてよかった』と思い、又知能を侵されている人を見れば『自分は体は悪いが幸い頭は…』と思うのです。

何とあさましいことでしょうか。そのように人間とはエゴイステイックなもの、罪深いものだと思います。この自分自身のエゴを罪と認めることによって、次に『では自分自身として何をなすべきか』ということが出てくる筈です。お互いの連帯感というものは、そこから出てくるのではないのでしょうか。」「(母よ、殺すな) すすきわ書店)

福祉の世界には、生れるべきではなかった子どもはいないのである。「神戸の福祉ビジョン」は、人間都市すなわち道義都市神戸のビジョンでなければならぬ。

### 3. 福祉への誤解——安易な認識

ヒューマニズムについて最も敏感でなければならぬはずの文学者さえも、ずい分誤りをおかしている。たとえば朝海さち子氏の「谷間の生霊たち」(太宰治賞)の選評の植谷雄高<sup>はにやうたか</sup>氏の心身障害児に対する驚くべき差別意識、小林美代子の「髪の花」(群像新人文文学賞)に対する江藤淳氏の精神病患者への見当違いの認識などは、巷間のいわば俗流福祉学とでも呼ぶべき低俗な福祉談義の域を一步も出ていない。

福祉については誰もが発言せねばならぬ。しかし、社会科学的批判精神を欠いた軽薄な対象者への認識の下に、福祉無用論をとるべきとき俗流福祉学的態度は、きびしく反駁されてもいたし方あるまい。

事実、福祉の世界ほど誤解にみちたところを知らない。たとえば、精神障害者は凶悪な犯罪をおかしやすいと記した教科書さえまかり通るほどである。実際は、精神の「正常」な人間の方が残虐な犯罪を犯す率が高いのである。（マスコミの話題になるのは精神病患者の犯罪の方であるが…。）

或いはまた、西欧流の個人主義が日本に侵入し、家族制度の美德が失なわれ、親不孝な人間がふえ、不幸な老人が苦しんでいるという話もよくきかされる。経済成長の要請で20代男子の50%以上が太平洋ベルト地帯に集中した。しかも震災による住宅難はこれらの都市にきわだっている。過疎化の農村にとり残された老人の悲劇、益暮に老若二世代会うためには「民族の大移動」が年中行事となる。

しかし、欧米では、文字通りスープの冷えぬ距離に多くの二世代会が別居している。それは、30分以内で出会える距離であり、頻繁に相互に訪問しあっていることは統計的に明らかだ。日本の核家族化は、経済成長の所産ではないか。

先にあげた新聞のキャンペーンに、「現在の社会では福祉が第一のようにいわれています。これは誠に結構なことです。しかしその福祉に甘えている人達が余りに多いのではないのでしょうか。その甘えが人間としての責任を果さず無責任この上ない人達をつくるのです」（女性・37才）という意見も出ていた。尤もである。

しかし、一面日本では多くの福祉の対象者がいかに肩身の狭い思いをし、甘えられるほどの権利もあたえられていない人々が過半であることも現実である。

北村小夜氏の編集した「五くみ・くせえの」（東京都大田区特殊教育を考える会）の一節を紹介しよう。

「この中学校では卒業記念アルバムが二種類あった。一つは普通学級向け、他は特殊学級向けのもの。共通する写真といえば、校舎と校長の顔、それに全先生の写真、ところがこの学校は一組から七組まで普通学級で八組が特殊学級。一方のアルバムには八組の生徒が存在しない仕組みになっている。

このようにアルバムを二つに分けている学校はまだ多い。」

この学校では、特殊学級担任の教師によって、八組卒業生9人にも全クラスの写真のあるアルバムが配布されたが、「普通学級の卒業生（300人）のアルバムには依然として八組は存在しない。」

「そこで特殊学級を受持つF先生が自費で八組九人の写真1ページ分を三百枚用意し、他学級の卒業生に配った。『同じ学校に八組の生徒がいたことを忘れないでほしい』という主旨の文章も書き添えた。」

——こうした状況は、いたるところにある。

イギリスでは、生活保護を受けている老夫婦がボランティア活動をして、地域の老人の実態調査などを行っている例が珍しくない。

福祉対象者が同時にボランティアであり得るような社会にあってこそ、つまり対象者の市民権が確固たる社会においてこそ、「甘える福祉」という非難の声も消えるのではあるまいか。権利の主張が甘えと受けとめられる社会の方が遅れ過ぎているのではないか。

#### 4. 21世紀への展望——福祉の将来像

神戸市のマスタープランの特色は、21世紀的展望の中で問題をとらえていること、つまり巨視的な視野をひらいているところにある。

マスタープランの計画案作成会議生活部会では、まず21世紀までの四半世紀に起り得るあらゆる事態を予測し洗い出してみた。石油資源の枯渇もオイル・ショック前の時点（昭47・1972・7月）で予言した。大震災の発生、水資源の欠乏、食糧事情の悪化、複合汚染の進行と発ガン物質の激増……悪材料ばかりの中で、福祉の必要性の増大はよくわかるが、さてその将来像を的確に把握することは極めて困難であった。

たとえば、週休3日制は今世紀末に実現し、21世紀初頭頃には一部で週休4日制が出現すると予測される。その場合、勤労3日、余暇4日では、もはや余暇と呼ぶべきではなく、休む方が主体になってしまう。

余暇管理的発想からの生きがい論や、レジャー活用論を、はるかに越えた状況になって来るに違いない。

その頃の親子関係はどうなっているであろうか。二つの仮説がたてられる。

現在、世界で最大の犯罪都市はニューヨークだ。8月の不快指数の最も高かった一週間に75人が殺されたという記録もある。平均して一日3人以上が殺害される都市。そのニューヨークで女性が加害者になった場合だけを抽出すると実は日本の女性の方が人口比では、よりたくさん殺人を犯していることになる。但し、被害者は我が子である。

子どもの親不孝を責める親は多いが、大阪万博の迷子はモンリオール万博の2倍、5時間たって親があらわれなかった迷子が1,205人、その日の内に親が姿を見せなかったのが104人にのぼる。

毎年夏休み明けは子どもの家出のピークになるが、保護された子どもで、親から捜索願が出ているのは35%前後ということも珍しくない。子どもばかりを叱れぬ状況にあるではないか。

そこで、生れるなり親から引き離して集団保育し、社会が子育ての役割りをはたす。イスラエルのキブツのような制度が一般化する時代が来るだろうという仮説がひとつできた。

その逆に、週休4日制ともなれば、レジャー産業も観光旅行もすべて姿を消して、子育てと一家だんらんが新しい幸福として回復し、文字通りのマイホーム天国が出現するのであるという仮説が第二に生れる。

この二つは正反対であるが、共に実現の可能性のありそうな仮説といえよう。親子関係のあり方すら、予測がつかねるのだから、福祉の将来像は極めて描き難い。

しかも、現実の都市病理の深刻さにくらべ、福祉は遅れている。21世紀どころか、たった今やらねばならぬことが山積されているのではないか、という批判はマスタープランに対しても集中して来よう。

差別問題にしても、21世紀まで差別を持ち越すようなことがあってはならない。従ってマスタープランから、はずすべきではなからうかという疑問が湧いて来る。しかし、その一方で、過去の差別の永く根深い歴史を考えると、21世紀こそ差別が根絶され、その再発生の可能性を徹底的に否定し得る社会で



あってほしいという願いを明記すべきだと思う。「第3・人間福祉都市」の「1・差別をなくす」は、かくてこの章の冒頭を占めた。

「2・生涯福祉、生涯保健をめざす」は、全ライフ・サイクルにわたっての福祉と保健の同伴を考えたもので、起草当時、生涯福祉という言葉は他に用例がなかった。（三木内閣の生涯福祉構想より、はるかに早く打ち出された概念である。）

「3・消費者主権の確立をめざす」にしても、これは今世紀的課題ではあるまいか、という疑問もあった。しかし、消費者は王様級の経済成長下の商業主義の中で、消費者運動も相対的に脚光を浴びて来たが、公害垂流しの経済成長に対抗し、複合汚染を阻止するだけのエネルギーは結集し得なかったのではないか。

「第2・人間環境都市」の「3・資源を大切にし、無公害都市をめざす」と呼応して、この項が持つ意味は将来像の中でも大きい。

このように、21世紀的視野の中での福祉像は、今世紀の重い未解決の負債を背負って、その清算への期待をこめられているという点で、同時代的問題の再投影といえぬことはない。

福祉の将来像はそもそも、いわゆる未来学者の科学文明偏重のSF的発想とは無縁のものである。子宮の中ほど汚いところはなく、子どもはすべて人工子宮で育てられ、すべての女性は出産の苦役から解放されるであろうといった未来屋さんがあるが、妊娠、出産を苦役としてしかとらえられぬ感覚の貧困こそ、未来学どころか過去の封建時代的意識そのものではないか。

かつて出産が苦役であったのは、母体をとりまく社会的条件が苛酷で容赦なかったからに他ならぬ。

未婚の母の問題をとりあげてみても、社会的成熟を待つことなく、青春の迷路的逃避としての性が存在するところにその問題の本質がある。まさに悪しき家族制度的な男性の享楽対象としての女性の社会的扱いのあだ花が未婚の母なのであって、決してそれは新しい風俗ではない。

福祉はSF的な華麗な感覚操作のみでは、とらえられぬ難しい現実をになっ

ている。

## 5. 時代像としての病像——「優者」の福祉

社会治癒力という概念は、山城正之氏が使い始めたものである。自然治癒力に対応する言葉だ。

人間は誰しも病気に対する自然治癒力を持っているが、これを抑圧する社会的悪条件の存在する時、病気は猛威をふるう。その悪条件を克服する時、病気は時に医療の力をまたずに消滅してゆく。すなわち社会治癒力の発揮である。

ハンセン氏病の病原菌ライ菌は、感染力が極めて微弱で成人になってからの感染は稀である。

その弱い菌をなぜ恐れ、（患者を）嚴重に隔離して来たのか。隔離するために不当にライ菌を恐れさせて来たのではあるまいかという疑いさえ起る。

ハンセン氏病は中世的な閉鎖的で、陰湿な社会制度の中で、抑圧されて来た人々が幼い時から暗く狭い家庭環境の中に、肌を押しつけあって生活していた時代を象徴する病気であった。

13世紀のカトリック教会の支配下にあったヨーロッパはその意味でハンセン氏病の舞台である。病像は常に時代像なのだ。生きながら死のミサを受け、人外者として絶対隔離の対象になった患者たち。それがなぜ14世紀ヨーロッパから姿を消し始めたか。閉鎖的社会が崩れ始めたからである。ルネサンスが来る。

開放的な人間関係。そこにハンセン氏病に代って梅毒が登場する。文明の交流の象徴であるかのように。ハンセン氏病患者を収容したラザレットは、今度は梅毒患者の収容所となる。

日本では、光田健輔の絶対隔離主義がハンセン氏病対策を指導して来た。しかし、今日回想してみると、終生隔離がハンセン氏病を撲滅したのか、社会的条件の変化によって発生率が激減したのか、軽率には断定できぬ問題である。

光田に対し、静かに批判を続けた小笠原登の存在を忘れてはならぬ。小笠原は、ハンセン氏病恐るるに足らず、自然治癒することさえあると主張し、終生

隔離に反対し、外来通院治療施設の必要性を説いて、生涯ハンセン氏病学界のアウト・サイダーとして終った無名の医学者である。

13世紀のハンセン氏病、14世紀のペスト、15世紀の梅毒、18世紀の痘瘡、発疹チフス、19世紀の結核、コレラ、20世紀前半のインフルエンザ、後半のガンと心臓疾患。――すべて時代像としての病像なのだ。

これらのほとんどが、その時代の4人に1人を殺した。25%の死者を出した。

結核は紀元前にヒポクラテスによって診断され自然治癒の方法も的確に指示された。にもかかわらず、19世紀で4人に1人を殺し得たのは、産業革命以降の「紡績女工」を集中的に襲い始めてからのことだ。ヒポクラテスが説いた自然治癒力を奪う社会的条件、苛酷な労働、不潔な環境、貧弱な栄養が少女たちの肉体を蝕み始めたのである。

中世ジュラ紀の恐龍時代の化石に骨ガンの痕跡の多いことを、ソ連の科学者が確かめた。発ガン物質を含むワラビをたくさん食べる草食性のものに多いのだ。

発ガン物質も、ガン細胞も、人類よりはるかに古い。にもかかわらず、なぜガンは現代人の約25%を殺すのであろうか。つい近年まで、「なぜガンがふえたのですか」という質問に対し、「人間が長生きして、ガン年令まで生きられるようになったからですよ」というのが医学者の答であった。

とんでもないことで、現在幼児期から事故、自殺以外の死因順位第一位は常にガンである。5才でガンで死亡するとすれば、0才から4才児くらいまでは前ガン状態にあるわけだ。胎児は排泄しない。母体に侵入した発ガン物質は胎児に濃縮される。

最初に発見された発ガン物質は、1975年イギリスの煙突掃除人の職業病陰のうガンの原因となる煤の中の物質だった。貧しい少年たちが暖炉の煙突掃除にやとわれ、やがて陰のうガンで死んだ。

細菌と違って、ほとんどの発ガン物質は人間の意志によってつくり出された文明の副産物といえる。我々の周囲は複合汚染によって、疑わしくないものを

さがし出す方が困難なくらい救い難い状態になっている。経済成長の恐るべき落し子が発ガン物質だ。

アニリン色素と膀胱ガンの関係は明治28年（1895）に発見された。しかし、日本の染料メーカー大手4社が、ベンジン製造中止に踏み切ったのは実に昭和46年（1971）のことである。定年退職者の中に膀胱ガンで死んでゆく人の数が少なくなかったというのに。

このような経済最優先、生産第一主義の文明の愚かさは、複合汚染を限りなく拡大せしめ、発ガン物質の海の中にただようような現代の生活環境をもたらしてしまった。

ハンセン氏病が特効薬プロミンをまつまでもなく姿を消していったように、ガンの特効薬の発見をいそぐより、環境汚染をなくすことだ。それがガンに対する社会治癒力となるのだ。

人間福祉都市と人間環境都市の密接な関係、真の消費者主権の重要性はここにある。複合汚染と戦い勝つ消費者とならねばならないのだ。

福祉とは、このように社会治癒力そのものであるともいえよう。

「4・人間味ゆたかな生活空間を創造する」にしても、21世紀がなお高度管理社会として人間性疎外を続けるなら、不安とストレスとを条件とする精神、神経系疾患がやがて時代像としての病像となるであろうことを考える時、深い意味をもつ。

ゆったりした住宅の建設という問題だけでなく、住宅政策が即福祉であり、保健であるという視点に立って考える必要がある。息苦しい管理社会、劣悪な住宅事情、過密化される都市、これらのすべてが精神、神経系疾患に象徴される時代の病像なのである。そして、「人間味ゆたかな生活空間」そのものが、社会治癒力となるのである。

豊かな日照、少ない騒音などの好環境の保障、住宅が楽しみ場となることは、週休4日制を迎える不可欠の条件ではあるまいか。

小学校区の広さを基礎単位とする「歩き、集い、語り、遊び、休める」人間的な生活の場という表現も、コミュニティの基底単位を居住環境中心の生活

空間のひろがりとして把握しようとするものだ。

空間の確保イコール社会治癒力となる時代が迫っている。

## 6. 生涯福祉——反隔離主義

人間福祉都市構想の核は生涯福祉の理念にある。

「小学校区の広さ」を基礎とするようなコミュニティを一方に想定しながら、他方では「社会的な援助を必要とする人びとには、これを回復するための施設を充実し、地域社会の中で施設やサービスをととのえていくことにより、社会の一員として生活できるよう保障する。」——この表現の重要性をよく理解していただきたい。

つまり、どのような重度の心身障害者も、寝たきり独居老人も、原則として自分の「生活の本拠である住宅を中心」とする「地域の広がり」の中で生活し得るのが福祉社会であるという宣言として受けとめていただきたいのだ。

戦前の慈善、恩恵、救恤など上から下へのお恵みの時代から、戦争直後の民間社会事業を中心とする施設、そして国家による社会政策への期待、やがて地方自治体中心の福祉行政と、舞台の中心は次々変って来た。

今や、自治体が福祉のにない手であるかの観さえある。これは、幸福追求の単位としてのコミュニティが組織され、整備されるにともなう当然の成り行きともいえるが、一方で、今なお福祉とは優者による劣者救済、強者による弱者救済であるという既成観念から脱却し切れぬ人々も少くない。

収容施設中心主義、巨大コロニー隔離主義——「不幸な星を負った人」「重い十字架を背負う人」は、人里離れたところへ集め、隔離しようという差別思想も根強く残っている。生涯、専門職の手厚い見守りの中で、その人たちだけの社会をつくって過せば良いではないか……という思想。

日本では、精神病患者監護法は治安警察法と同年の明治33年（1900）に公布された。続く、ライ予防法（明治40年、1907）もまた治安関係法規の色彩が濃く公立の5つの療養所長の中4人までは元警察官であった。やがて、所長に検束懲戒権があたえられた。

戦後、昭和26年(1951)に及んでなお光田健輔は、参議院証言で療養所からの逃走罪の新設を主張し、患者の収容に手錠をかけることをさえ要望して、患者の憤激を買ったほどである。

隔離収容の目的は、対象者個人の福祉のためではなく、対象者以外の多数の人々の「公共の福祉」のために他ならなかった。先に紹介した小笠原登は、終始異端者として非難を浴び続けながら、絶対隔離主義に反対し、患者の自由を守ろうとしたのである。小笠原は巨大コロニー構想反対の先駆的实践者であった。

今日、日本の福祉も漸く、反隔離主義、反施設中心主義、反巨大コロニー主義へと方向転換しつつあるといえよう。

9か月に859人の老人の死者を出し、昭和49年9月新聞で問題にされた京都の十全会系3病院の実態を調査した小田章氏は、老人患者が両手をベッドに縛りつけられ、失禁もしないのに便所へ行かす、おむつをあてがっていたことを報告している(「潮」昭49・12月号)。そして、この種の病院に老人を「家族が心ならずも送りこまねばならないとしたら、心にかなう方法——それは老人も願う在宅医療福祉の徹底ではないか」という結論は正しい。

岡本彰祐氏は、三十年前赤ん坊を養育費つきでもらい受け、作為的に死亡させた寿産院事件を回想して、「私の心は、まぼろしの寿老人病院を悪夢のようにおそれる」と語られた。

デイ・ホスピタル、ナイト・ホスピタル、ショート・ステイ・ホームなど、近隣住区のさまざまな施設と有機的に協力し合う在宅福祉の意義を改めて考えねばなるまい。

老人のための病院や、施設の順番待ちは、さながらノアの箱舟にひしめく人々を想わせるが、これらの場が巨大な安楽死の箱舟になったのではやりきれないではないか。

重度の障害児を母が殺した時、世論は福祉の欠除を非難しつつ減刑嘆願を肯定する。しかし、横塚晃一氏はいう。減刑嘆願運動は、「一方的に母親或は健全者といわれる人の立場からの運動であった。これらのことは実は毎度のことであり、今まで殺される障害者側からの発言というものは一度も出なかったの

である。」(『日本経済新聞』1979年10月20日、朝刊第1版)

「所得倍増政策による高度経済成長とそれに伴う労働力不足が現われ、働くことだけが正義であるという風潮に拍車をかけていた」当時は、「エリートには金をつぎこみ、国家の役に立たないものは大隔離施設へという労働力確保を目的とした権力者の意志と、施設さえあればこの悲劇は救えるという肉親達(大衆)の要求とが妙にガッチリ結びついて巨大コロニー網の建設へとすすんでいった。」「一番大事な筈の本人(障害者)はすっぱりぬけ落ちていたのである。」(前掲書)——この激しい抗議について、我々は謙虚に耳を傾けねばなるまい。

昭和54年度(1979)から心身障害児の就学猶予、免除が撤廃され、教育権が確立される。世界の大勢は、障害児を特殊学級、特殊学校から普通学級、普通学校へ受け入れようという方向をとりつつある。教育と福祉は一体化し、かつ隔離から開放、共存の方向へむかっているのだ。

生涯福祉は終生隔離をきびしく排除せねばならぬ。

地域社会に小学校や、郵便局や、警察署や、消防署があるように、福祉施設も我々の身近かに数多く存在せねばならない。

『日本経済新聞』1979年10月20日、朝刊第1版

## 7. ボランティア時代——都市政策としての福祉

「ボランティア活動の中で市民の生きがいをたかめる」という主張は、生涯において市民は幾度か福祉対象者になり、かつボランティアにもなるという前提の下になされたものだ。1億1千万総クライアント、1億1千万総ボランティア時代が来るのだ。

ボランティアとは役所の下請けや、手伝いではない。自由な市民としての意識の中での主体的な福祉行政への参加であり、町づくりでもある。批判精神をもたぬボランティアはあり得ない。表現の力も失った対象者の代理人、人間の尊厳の信託を受けて立つのがボランティアだ。

西ドイツのように企業が有能な社員にボランティア活動期間の休職を認めるような態勢こそ望ましい。

そして、すぐれた専門職の養成とその優遇とは、自由、自立のボランティア

の育成と一対をなすものだ。福祉職員の劣悪な労働条件をカバーするためのボランティアであってはならない。

将来像としての福祉は、厚生省とか民生局とかの枠の内側にとどまることなく、行政のあらゆる分野における人権尊重、人間の尊厳を守る理念として、浸透せねばならない。

たとえば、東京都下の三多摩地区には、日野、町田、昭島、東村山、府中など、関西にはみられぬ新しい公共図書館群が出現している。これらは、全市民が図書館を利用するという前提にたって開放された開架貸出図書館であって、それ自体りっぱな福祉施設化している。

仮に図書一冊1,000円平均とすれば、3千万円で同時代出版物のほぼ全部とかなりの複本をととのえることができる。10万の市民が年間5冊宛借出せば5億円分の図書を貸出したことになり、図書購入費を差引くと、4億7千万円市民にもうけさせているという説明を、この地区の一司書からきいたことがあった。ここでは、3才児も自分で絵本を返却し、借出してゆく。

こうした図書館は社会教育、社会福祉施設であると同時に、ボランティア活動の場であり、障害者の学習権確保の場でもある。

身障者のための建築基準が発表された時、車椅子のためのゆるやかなスロープ、視覚障害者のための安全設備など、身障者には住み心地が良いかも知れぬが、健常者には不便な町ができはしまいかと不安の声をあげる人々があった。

しかし、身障者のために快適で安全な建築物、都市は、子どもや老人を含めたあらゆる市民のためにも、快適で安全な町づくりとなるのだ。身障者には便利だが、他の人には不便なところは、一か所もないはずだ。

高福祉高負担という脅かしの声がかままりつつある。福祉行政見直し論が世論をにぎわしている。しかし、全国自治体の総予算額に占める福祉関係費の平均は10%前後であり、福祉行政に力をいれている神戸市でも14%でいどのはずである。

低成長経済下の福祉行政について、早くも歯止めをかけようとする人々があるらしい。だが、これだけ不況が続き、物価上昇も続きながら、社会が一応



安定しているのは、まがりなりにも社会保険や、福祉の諸制度が効果をあらわしているからではないか、という皮肉な反論も用意できよう。

岸本重陳氏のやや逆説的な言葉を借りるなら、「最低賃金制がきちんとしていけば、生活保護にかけるカネは小さくできるし、育児期間の女性の労働拘束時間をうんと短縮すれば、保育所の必要も小さくなる。道路を作るにしても建物をつくるにしても、ハンディキャップをもつ人のことを考えて作れば、その人たちを施設にとじこめるためにカネをかける代わりに、その人たちが社会的に活動してくれて、社会はお返しをうけられる。」(朝日、昭和50・8・7・)

かつての高成長・高福祉のスローガンが消え、実質的には高成長・低福祉であったことがあらわになりかけた頃から、全国的に住民運動が活発化した。

そして、福祉は行政次元の問題から、しだいに政治問題化した。こうした傾向の中で、福祉理念の全行政分野への浸透ということが、単なる拡散化、他領域への埋没化に止ってはならない。

社会福祉学は、閉ざされた体系の学ではなく、開かれた問題提起の学である  
と一番ヶ瀬康子氏は主張された。

福祉の高度専門化が、対象者の分類管理ないし分断管理という形で、いわば官僚機構のおとし穴に対象者を追いつめていくことになっては困る。福祉は、全人間的に対象者を理解するための組織であるから、個人の小状況に対処しつつ、常に大状況を見失わぬ構えでなければならない。

個人の痛みを共有する感覚と、社会的、歴史的にトータルとしての福祉を認識する理性とが両輪のごとく作動せねばならないのだ。日常的に市民生活に対し深い関心をもってかかわることが必要である。

あらゆる人間の尊厳を信じる荘厳なフィクションとしての福祉、市民福祉の将来像をうらなうものは、そのような人間観の変革の可能性にかかっている。人間福祉の理念は、マスタープランそのものの踏み絵のような役割りを果たしたはずである。

「人間福祉」という言葉の美しさと重さを、全市民共有のビジョンとして生かしたい。

# 神戸文化への期待

米 山 俊 直

(京都大学教養部助教授)

## 1. “百年・百万都市”としての神戸

神戸は、よく札幌と比較される。どちらの町も、明るくモダンなイメージがあり、市民がおしゃれで、身のこなしもスマートだという評判がある。

かつて、流行の先端をゆくデザインなどは、まず神戸ではじまり、やがて全国に広がるのがふつうだと云われた。これは、服飾界などが、ニューモードの開発にあたって、神戸をテストケースにつかっているのだ、ということだった。神戸で評価されれば、東京そのほかで売ってもまちがいない。つまり、神戸の人々の目の高さが、それだけの力をもっていたのかもしれない。おなじようなことを、札幌についてもきいたことがある。最近では、流行は東京からまず札幌にとび、そこで広がりはじめれば、全国の流行になる、という話である。

どちらも、話であって、真偽をたしかめたわけではないが、ありそうなことだ。それほど、神戸も札幌も、モダンな進取性がある。

神戸と札幌の共通点は——どちらも道なり県なりの首都ということもあるが——なによりもこの2つの100万都市（神戸130万人、札幌110万人）が、100年の歴史しかない、いわば新しい都市だ、ということであろう。

日本の都市の発達は、世界的に見てもかなり古い。日本の都市はそれなりに長い歴史をもっているのが普通である。京都や奈良は“千年の都”といわれる。鎌倉は13世紀はじめにはひとつの都市だった。そして、15～6世紀には、各地の港町、商業都市、宿場、門前町などがそれぞれ生れている。江戸時代に入ると、多くの城下町が、各藩の努力によって育ってきた。それらの町が、明治以後の日本の国民形成のなかで生れた都市よりも、数が多い。3分の2以上の日本の都市は、こうした長い歴史をもっているのである。それに比べると、

神戸も札幌も、その都市としての出発は、はるかにおそい。100年しかない。

もちろん、明治以後に発達した都市も、数多くある。横浜や川崎もその中に入るだろう。しかし、横浜や川崎は東京の中央集権化のなかで、いわゆる“首都圏”の一部として育ってきたものであって、かなり事情がちがう。“百年都市”としての独自の発達をとげた“百万都市”——いわば“百年・百万都市”の典型は、神戸と札幌だとみてよいのではないだろうか。

“百年・百万都市”というカテゴリイ、つまり

- (イ) 近代100年のうちに急速に都市となり、
- (ロ) 人口も100万人を超える規模に達し、
- (ハ) しかも相対的に自立性が高い

という条件をそなえたこの型の都市には、それなりの特徴、いいかえれば長所と限界をそらえているといえよう。たとえば、つぎのようなことがあげられるのではないか。

- (1) 急激な人口集中、つまり100年のうちに100万人以上の人口を集積したということは、その市民がきわめて多様な地域的、社会的背景をもった人々から構成されている、という性格がある。むろん100年を経過した今日では、神戸生れ、札幌生れの2世、3世、4世の時代となり、いわば生えぬきの“神戸っ子”、“道産子”が市民の中核になってきている。しかし、この出身の多様性は、おのずからその都市の性格形成に特色をあたえ、より多くの定着的な人口をかかえて近代をむかえた京都や金沢や、あるいは多くの城下町などは、異なった性格をつくるであろう。その点では、いわば開拓地の町に共通する性格をそなえているといつてよい。
- (2) そのため、この型の都市では、新しい市民の伝統をしだいに形成してゆかねばならないという宿命をもっていた。古い都市のように、伝統的な文化遺産を継承して、その伝統のうえに近代的性格を加えてゆけばよいところとは異なって、まったくゼロから、さまざまな外来の要素を組

みあわせ、組み立てることによって、市民の文化をつくってゆかなければならなかった。神戸の場合は港としての性格が、札幌の場合は北海道開拓の中心拠点としての性格が、その新しい都市文化づくりの中核になった。どちらも日本国内の各地からの人口を吸収しながら、大きく諸外国へのドアをあけ、外来の風物を取り入れ、その都市の性格形成に役立ててきた。

- (3) ある意味でこの型の都市は、近代的な都市づくりが容易であったともいえよう。それは、大きい伝統のあしかせがないからである。城下町のように、中心に天守閣がそびえていては、それを無現した都市づくりは不可能にちかいだろう。門前町の寺社に対する場合も同様である。こうした条件は、もちろんプラスの面もあるが、制限条件にもなる。その点、神戸や札幌は、いわばほとんど白紙の状況から出発することが可能であった。
- (4) その結果として、この型の都市においては、新しい外来の文物が、その都市文化形成において重要な役割を果すことになった。“異国情緒”“エキゾチズム”、“ハイカラ”、といった言葉が、いずれの都市にもあたえられた。古い文明開化の頃の情緒をとどめる西洋館、街路、街並といったものが、他の都市より目立って定着した。つまりこの型の都市では、近代文明がその都市の文化的特色の基盤となった。

神戸市の場合、重工業を別にすれば、洋服、洋家具、洋菓子、靴、洋品雑貨類が、その産業として重要な地位を占めている。さらに町を構成する要素としては、喫茶店や洋風料理店などを加えてもいいだろう。これもまた、“百年・百万都市”という特色に裏づけられた性格といってよい。すなわち、その文化伝統は、産業にまで影響を与えているのである。

札幌は、なお北海道開拓の拠点という性格をそなえたまま、行政中心地としての“小東京”的性格をつよめている。つまり北海道内の教育や商業の中心地として育ってきたのである。これも、近代文明をそのスタ

ートにもった都市の特徴といえよう。

- (5) それだけに、都市文化としてみると、神戸にも札幌にも伝統の浅さがどうしても目立つことになる。神戸の神戸まつりも、札幌の雪まつりもいわばこの伝統の浅さを認識したうえで生み出された苦肉の策といえよう。それは、京都や大阪や、あるいは東京の下町などの伝統のある年中行事に比べて、どうしても限界がある。

たとえば、京都の祭の場合、行政も個々の企業なども、かなりの負担犠牲を甘受しているが、それは伝統の重さがあるのはじめて可能になるといつてよいだろう。あたらしくそれだけの行事をつくることは、かなり私権を侵害しなければならないことを覚悟する要があるから、容易ではない。

しかし、百万都市である以上、こうしたイベントは自然発生的にも当然、育ってくるものであろう。その結果が、神戸まつりであり、雪まつりであるといつてよい。“百年・百万都市”は、こうした市民文化の創造的な動きに対して、適切に対応し、その芽をつんではならないといえよう。

- (6) “百年”という短期間に形成されてきた都市の文化的性格は、それだけになお未成熟なところがある。他の伝統的基盤のある都市と比べてどうしても行政主導型にならざるをえない。それだけに、行政の責任は大きいことになる。これは市民生活全般についても、また文化についてもあてはまることといつてよい。

これらの点は、神戸、札幌の両都市をふくめて、“百年・百万都市”に共通した性格と考えてよいだろう。しかし、その歴史的・地理的諸条件によって、神戸と札幌は、かなりはっきりした相違点をもっていることも、あらためていうまでもない。そのもっとも顕著な点は、札幌がいわば辺境開拓の前線基地という性格をもって出発し、その伝統は100年後の今日もお継承されているのに対して、神戸は日本列島のほぼ中心に位置し、いわゆる東海道・山陽メガロポリスをつなぐ太平洋ベルト地帯においても中心的位置にあること。しかも京

都・大阪とならんで、近畿の都市群の一角において重要な位置を占めていること、である。おなじ“百年・百万都市”であっても、この差はあらゆる点で大きい。

さきほど、横浜・川崎などは東京の中央集権体制下にまきこまれていたと述べたが、神戸の場合は、近畿圏都市群のなかで、相対的には高い独自性を保ちながら、やはりその連鎖の一部としての位置を占めているのである。それは、札幌―小樽都市群に比べて、はるかに規模の大きいものである。その点では、すでに札幌と比較しようのないいくつかの性格をもっているといってもよいだろう。

## 2 神戸文化とはなにか

昭和47年度の神戸市市政専門委員会がとりまとめた「市民文化の創造——都市行政と文化の接点」という報告書は、神戸文化の特色として、つぎの3点をあげている。

- (1) 国際性——港という性格から、国際的センスがあり、外国文化を生活文化によく取入れている。港の機能は変化しているが、なお54カ国の外国人が住み、独特の雰囲気をもっている。
- (2) 進取性——伝統や因習にとらわれなくて、新しい文物がいちはやくとり入れられる。映画、ゴルフ場、サナトリウムなどは日本最初、「神戸ファッション」は全国に有名。ただ伝統の欠如が吸収を上すべりにしがちであることを克服する必要あり。
- (3) 多様性——多彩な自然的、地理的条件に恵まれ、多様な性格を内包していて、古い文化財も豊かである。西神、北神の発達は今後の展開にとって重要。

要約すれば、およそこのようになるかと思うが、この神戸市の特色づけは、適切で要をえたものといえよう。ただ、いくつかの点で注意しておかねばならないことがある。

ひとつは、これらの特色が、いまなおいきいきと存続しているかどうか、

という反省が必要ではないか、ということだ。さきにも述べたように、“百年・百万都市”という神戸市の性格のなかで、この国際性、進取性、多様性という性格は、いわば新しい都市伝統として定着してしまった、ということである。その結果として、神戸文化は、その伝統におぶさり、その遺産に依存してあたらしい展開をしないである、ということはないか、という反省が必要であろう。古く大きい伝統をもつ都市でも、その伝統にばかり依存していたのでは新しい文化創造の中心にはついに成りえないで、都市として衰弱してしまう危険をつねにもっている。まして“百年都市”として、浅い伝統しかもっていない神戸が、それに依存しては、たちまち過去の遺産を食いつぶしてしまいかねないのである。

この3つの特色のそれぞれについて、危惧をもつことが可能である。

まず国際性。たしかに神戸はなおそのハイカラ、ハイセンス、エキゾチックなどの顔を残してはいるが、どこまでそれが群を抜いたものになっているかは今日では疑わしい。商業活動の動きなどをみていると、むしろファッションの創造拠点は東京や大阪にリードされる傾向もすくなくない。外国人も、永住者は別として、若いフレッシュな流動人には、むしろ東京・京都などに集中する傾向がある。それは、学校や職場が、かつて神戸にあったものも他都市へ移動しはじめ、彼等をひきとめる力が弱まっているせいではないか。港湾はさらに物財の移動に比重がうつり、人々の流動、情報の流動の拠点、ターミナルである空港やマスコミ機関、学校なども、他都市に移り、神戸市の国際性は文明開化時代の語り草になってしまっ、極端に言えば実態を伴わないものになってしまう危険があるとはいえないか。

ひと昔まえまでは、“洋”の字のつく文物——つまり西洋風の文化要素は、舶来という言葉で示されるように、港にまず到着し、そこから各地に広がっていった。しかし今日の日本人の生活様式は、すでに“西洋化”ということが古めかしくなってしまう、全国各地にモダンな、趣味のよい“洋風”の文物が定着しつつある。さらに日本独自の美しさの再評価も加わって、新しい生活様式が、洋の東西を問わないかたちで生れはじめている。この段階でなお神戸にエ

キゾチズムをもとめるとすれば、それはむしろかつての長崎や、あるいは下田のそのような、古めかしいものになってしまいかねない。いわば明治の木版画の世界のようなエキゾチズムでしかなくなってしまう。都市全体が“明治村”のようなものになってもいいというのなら話は別だが、神戸を真に国際性をもった文化創造の拠点にするためには、この国際性の“伝統化”，実質的な地盤沈下を防ぐことを考えねばならないだろう。

第2の進取性も、やはり港が唯一とつ海外へのドアであった時代の名残りである。かつての神戸には、産業的にも、生活様式においても、新しい港としてのフロンティア的 성격が強く、進取の気象を発揮して、たえず革新をすすめてゆく性格があったといつてよい。つまりよい意味での野心的な一旗組、故郷へ錦をかざろうという青雲の志にもえた人々を奮起させる力があったといつてよいだろう。港はそういう人々で満ちていて当然である。しかし今日の神戸は多くは農民的な安定と小さい幸福に安住し、サラリーマンの事なかれ主義におちこみかねないベッドタウン化が進行している。港はイメージにすぎなくなり閉塞的なマイホーム主義と地域エゴが強まってゆくという危険は充分考えておかねばならない。都市は本来きわめてダイナミックな流動性があり、はじめて活気があふれる。神戸が国の内外の人々、ことに若い人々をひきつけ、集めるのでなければ、進取性もまた一種の神話になってしまいかねないのである。進取性のエネルギーは、いまのところ、低下傾向にあるといつては言いすぎであろうか。

最後の多様性も、神戸っ子2世3世の定着と、日本全体をおおう文化の画一化傾向の流れのなかで、しだいに衰弱している。神戸としての特色をそなえた。強烈な個性のある文化よりも、どの都市にもみられるような都市施設と、教育体制と、生活様式の枠の中におちこんでしまつてはならない。せつかくのサンチカタウンが、梅田や八重洲の地下街とおなじものになってはならないし、北神・西神のニュータウンが、各地のニュータウンとひとしい無個性のものになっては、神戸の多様性の“伝統”が生きているとはいえないだろう。



伝統は継承し活用すべきものであって、それを温存していてよいものではない。この3つのよい特色を充分活用して、新しい文化創造につないでゆかないことには、“百年・百万都市”の利点がみすみす失なわれてしまうことになるだろう。

### 3 いまや文化は生活ニーズの一部である

焼け跡のなかでやっと復興に立ちあがった時代には、文化はいわば“ぜいたく”だと考えられていた。まず飢えをしのぐ食べ物、寒さをふせぐ衣服、雨や風をさける住い、そうしたものが基本的な必要物、いわゆるベーシック・ニーズであった。しかし、今日、市民の生活水準は、その努力によって非常に大きく上昇した。もちろんなお充分とはいえない面もあるだろうが、かなりの部分の市民生活は向上した。飢えや寒さに苦しむ階段からは、いちおう脱出できたといってよいであろう。食事は単に飢えをしのぐものではなく、味や美しさや団らんの機会をもとめるものになった。衣服も、身体を保護するものから、おしゃれをする手段となった。住居もまた、それ自体が文化的な欲求を満足する手段となった。飢えているときでさえ、人々は文学や演劇や音楽をもとめていた。このように生活水準が上昇した今日となつては、人々のニーズの中に文化的な欲求の充足がふくまれるのは当然であるといってよいだろう。今日、文化は生活のニーズの一部となり、さらに云えば生活そのものとなった、といってよい。憲法にうたう“健康で文化的な生活”が、真に期待される時代になったのである。

したがって、今後の神戸市というものを構想する場合にも、これまでのように産業や、民生・福祉や、教育などを考えてゆくのとおなじ比重で、あるいはそれ以上に力を入れて、市民文化のあり方をさぐり、その充実に努める必要があるのではないだろうか。

これまで、文化といえば、市民の基本的ニーズとはすこし別のものという考え方が強かった。これは、日本人一般の考え方であり、余暇といえば、働いたのちの文字通りの“ひま”であって、つぎの生産意欲をうながすためのレクリ

エーションという図式が一般であった。しかし「人はなんのために生きるか」の答えが変化してきた。人々は生きがいのある仕事によって生きるという方向にむかいつつある。働くことも、むろん生活のニーズ充足のための、所得を得るためであるが、そのニーズの中には、大きく文化的なニーズが入っている。むしろその充足のために働くということになり、さらには、文化的活動そのものが働くことである、という分野が、しだいに増えていることも事実なのである。人々はその「よりよい暮らし」のために働く。そしてその「よりよい暮らし」の内容は、きわめて文化的なものになっているのである。この市民のニーズを適確にうけとめ、それを充足し、のばしてゆく方向を考えてゆけば、神戸はふたたびそのよき文化伝統を生かして、すぐれた文化創造の拠点となってゆくだろうと思う。

文化が生活そのものになってきた現代について、もうすこし一般的な検討をすすめておきたい。

生活（ないし文化）とは、ひとつのシステムである。ひとつひとつの家庭、ひとりひとりの個人が、それぞれのシステムをつくっているが、それは集合して、ある地域社会の生活様式ないし文化の構造をつくる。神戸文化といい、神戸市民の生活様式というのは、そのシステムを指しているとみることもできる。このシステムは、個人から地域・地方・国家さらには世界全体まで、いくつものレベルでの総合体としてとらえることができ、それぞれのレベルで型としてとらえることができるであろう。“百年・百万都市”というのも、そのひとつのレベルでとらえた、ひとつの型といってよい。

今日という時点で、この多種多様な生活・文化をめぐるシステムを見ると、そこにはいくつかの問題点がうかがえる。つぎのような諸点である。

(1) 日本の伝統的な生活・文化の型は、システムとして今日ほとんど解体してしまった。今日ではその全体としてのまとまりは失なわれ、解体した部分システムが、ばらばらなかたちで存続し、かわりのものがないために、機能している。

たとえば、冠婚葬祭を例にとっても、かつてのようにある地方の確立さ

れた伝統は解体して、多様な様式が採用されている。それがまだ、新しい共通のシステムとして統合されていない。おなじように近隣社会のつきあい方といったシステムも、古いものがくずれ、代替すべき新しいシステムが慣習化していない。

この現象は、生活・文化のあらゆる側面に認められよう。世代のギャップ、価値観の多様化などと云われるものは、このシステムの解体と、再編成の未完成のための葛藤のあらわれとみてよい。

(2) この新旧の混在による混乱は、いわゆる技術革新によって拡大されている。たとえば新幹線は、ひとつの技術革新の成果として、新しいシステムが確立している。しかし、その他の交通機関は、この新システムと必ずしもうまく連動しない。その結果、神戸—東京の旅行で、神戸市内の消費時間が新幹線の所要時間に匹敵する、ということが起るのである。同様に、高層ビル、自動電話、テレビのネットワークなど、それぞれが技術革新の結果生れたシステムである。それと、解体され、部分的に機能している個別の伝統的システムとのギャップが、なお大きい。超モダンなビルの職場へ、古ぼけたドブ板をふんで出勤する、という日常的な光景は、このような情況の結果であるといえよう。

(3) 都市生活・都市文化においても、この新旧の混合による混乱が認められる。問題は、どのような新しいシステムを作り、古いシステムから何をのこしそれをむすびあわせて、もっとも適切な統合システムをつくりあげるか、ということにあるだろう。そのときに取捨選択をあやまると、悔いを後代に残すことになりかねない。これまでのような産業開発優先の選択では、古いシステムの破壊・解体の促進しかのこさないのではないだろうか。

今日、生活はほとんど文化と同義になっている。新しい生活の型の確立は新しい文化の創造にほかならない。新しい生活のシステムは、ひとつの大きい文化創造の事業といえよう。

#### 4 神戸文化への期待

神戸文化も、今日のこの大きいシステム転換の時期にさしかかって、はげしくゆれているといつてよいだろう。過去の特徴——国際性、進取性、多様性の伝統を、新しい状況のなかでどう活かし、どのように育ててゆくかが、100万市民に課せられた課題であるといえよう。そのカナメとしての行政当局の責任もまた大きい。

しかし、私は神戸文化の将来については、個人的にはかなり楽観的である。その理由はつぎのような点にある。

- (1) 神戸市は、“百年・百万都市”というわが国でもユニークな伝統——いわば近代的伝統、あるいは古い伝統欠如という伝統をもっている。これが、新しい脱工業化時代においても、すみやかな適応を可能にし、新しい変身を容易にするのではないか。
- (2) しかも人口は130万人を超える。この集合は、それ自体きわめて重要な情況打開のエネルギーたりうるのではないか。50万都市や1000万都市では不可能なコンセンサスが得られやすいし、その人々の生活ニーズの要求もきわめて質が高いのである。
- (3) さらに、市民の知的・文化的水準は、一般的にきわめて高い。そして、何よりも神戸市に対して、かなり強い愛着をもっている。昭和47年、市と市教育委員会がおこなったマスタープラン 関連懸賞作品 募集には、5331編という多数のプランが集まり、「神戸はこんなまちになってほしい」という作品集が生れた。小中学生のプラン・アイデアの中にも、耳をかたむけるべき多くのものが盛られているのを見て、私は驚いてしまった。これも、神戸市民がその“まち”についての関心の強さを示す、ひとつの証拠であろう。

さらに、神戸市当局の行政能力の高さも、この市民全体のレベルに対応するものとして評価しておいてよい。結局のところ、生活も文化も、また社会も、人間のつくるものであり、人間が大切な、カギなのである。その点でも神戸は、安心できるように思う。

こうしたエネルギーをもつ神戸市民が、これからすぐれた新しい神戸文化を創出して、わが国ばかりか世界でも有数の先見性のある文化都市になってゆくことを、私は期待したい。その可能性は充分にあると、私はひそかににらんでいる。

神戸文化といえば、神戸市民のものと考えがちだが、じつはそれだけではない。神戸のファッションを買っているのは、本当は目のこえた京阪神の顧客たち、さらにいえば日本中の顧客たちなのである。よいイベントがあれば、新幹線で東京からも博多からも人が集まる。その地点に神戸が位置していることをもういちど強調しておこう。神戸を愛する人は、神戸市民だけではないという自覚が、神戸文化を大きく育てるバネになるのではないだろうか。

# 市民主体都市への構図

梶 真 澄

(神戸新聞社論説委員)

## 1. 市民主体都市の考え方

神戸市は、さる9月29日、2001年の理想都市をめざす「人間都市神戸の基本計画」の市案をまとめ、これを発表した。そのうちの第3部「市民主体都市」に関連したことで、少しばかり意見をのべてみたい。

周知のことと思うが、第3部は、次の5つの章に分けられている。①「都市像とその考え方」②「新しいコミュニティを形成する」③「総合的な民主的行政を推進する」④「都市自治を強化する」⑤「市民参加を推進する」の5章である。

これらの各章は、それぞれに独立した内容のもので、必ずしも相互につながるものではないが、強いてまとめればほぼ次のような内容とみてよいだろう。

まず、神戸市がめざす都市像は「人間都市」である。その人間都市を創造していく主体は、ほかならぬ一人ひとりの市民である。だから、人間都市は「市民主体都市」ともいえる。

人間都市を担う主体は市民だから、市民みずからが都市行政に参加することが望まれる。だが、市民参加といっても、その参加は市民一人ひとりがバラバラにではなく、市民の多様な意識や要求について、市民のあいだでの合意もしくは共通性が生みだされなければならない。そうした合意、共通性を増幅する場が「近隣住区」「まち住区」といったコミュニティである。

市民が主体となって都市づくりをやり、コミュニティを創造していくのに対応して、行政もまた慣例にとらわれた思考を改め、都市行政に市民参加が導入され易いよう、行政区も充実・強化がはかられねばならない。いわゆる、行政の民主化・弾力化・科学化が必要である。

しかし、それをやるにも壁は厚くけわしい。市民参加の制度の未成熟、財政制度による中央からの遠隔操作、大都市の特殊性を認めない画一的な行財政制度などが、前途をはばんでいる。これらの壁をつきくずし、都市自治を強化し、確立することをめざさねばならぬ。

こうした人間都市神戸を創造し、市民主体都市を実現していく最も有効な手段は、何といても市民参加の市政である。そこで今後は、多様な市民参加のあり方を探求し、定着させていくことに努めたい。

第3部の「市民主体都市」は、ほぼ以上のような“あらずじ”であろうか。ともあれ、市民主体都市の軸を“市民参加”にしていることは明らかだが、文面をよく読めば、市民主体といい市民参加というものの、それは決して行政が市民の言いなりになることではないことを、随所におわせている。

「市民が人間都市を担う主体…となるためには…市民自ら自主性を確立し、自治能力を身につける条件を拡大していかなければならない」

「都市行政の円滑な執行をはかっていくには、市民同士あるいは市と市民が議論し、まちづくりや都市づくりを行っていくルールづくりをすることが必要」

「市民参加を効果的に育てあげるには、市民と市がお互いに相手の立場に立ち、理解を深めながら、市民参加の実験を積みかさねていくことが大切」

「市民は行政の役割を熟知し、地域的な、あるいは個人的なエゴイズムをのりこえて、まず参加すること」

「市と市民、あるいは市民間の利害対立を解決するには、お互いに問題点を討議し、本質をあきらかにしながら克服していくという、新しい市民社会のルールをつくり出すことが必要です」

市民のなかには、イデオロギーに凝り固まったものもいよう。あるいは無知でどうにもならぬような人間もいよう。そうではなくとも、エゴをむきだしにしたような人物が、近年はあちこちにはびこっている。もちろん、市民主体というからには、そうした人にも行政への参加を拒むわけにはいかないが、さりとて、野放図な参加は、他の多くの人たちの市民参加のさまたげともなる。

そこで基本計画市案は、市民参加のルールづくりと、コミュニティづくりに

期待をかけているように読みとれる。ただ、たとえどんな内容のルールをつくりだしたところで、ルールそのものにすら反対する人たちが、少なからずいるものである。だから、ルールづくりの前提としてもコミュニティづくりは必要だ、というのが市案の考え方の方である。

## 2. 市民参加の課題

宮崎辰雄・神戸市長は、その著「市民都市の創造」のなかで、こう書いている。

「私が住民との対話とか、あるいは住民参加とかをいうのは、行政の姿勢としてそうあるべきであり、またそれを職員全体がそういう構えでやっていくということを知っているのです、市長なり、あるいは町長、村長あるいは助役が、みずから何もかも住民と話し合うということではないのです。それをどうも住民のほうは誤解しやすいということがあります」

「住民と地方団体が共通の土俵で、みのりある成果をあげていくためには、それなりのフォーマルなルール、また、その対象となる団体がなければなりません。行政をやる場合に、個々の人たちを対象とする場合ももちろんありますけれども、だいたいにおいては、住民参加とは団体の形で行われる場合が多いわけで、責任のある住民参加が成立するためには、その前提に団体組織がなければならぬわけです」

まったく、その通りだと思う。ただ、ここでは宮崎市長は、たとえば婦人団体協議会とか、あるいは自治会、防犯協会のような地域団体を念頭にして、のべているようである。ところが

「この組織率というのはまだ45.7%で、全住民をおおうまでに至っていません。…全体としては地域の全市民層を網羅するような団体の形成はなく、ある程度の法律制度、または行政機関の指導等によってつくっていかねばじっさいは成立しない場合が多いのです。しかしながら、これをあまりやりますと、戦前の町内会組織等ようになり、官庁統制という危険もあるわけですから、このような組織づくりは両刃の剣になる恐れがあると思います」



宮崎市長は、そう書いている。市民参加が成立するためには住民の組織化が前提となる、というところまではわかっている、その組織化をだれが、どんな方法でやるかが問題である。そのことについて基本計画市案は「多様な市民参加のあり方を探求し、定着させていくことを検討します」とのべている。ここでいう「市民参加のあり方」とは、むしろ「組織化のあり方」とみたほうが適切であろう。

このように、市民参加のあり方、住民の組織化のあり方は、まさに暗中模索の状態とあってよく、しかも定型はない。その事例の一つとして、ここでは、西宮市の鳴尾東地区でのごきを紹介しておきたい。

西宮市鳴尾東地区は、同市の南東端にあって、南は海岸の埋め立て地、東は武庫川をへだてて尼崎市と隣接し、西はドブ川に近い鳴尾川が流れている。南の埋め立て地には下水処理場、ゴミ処理場などがあり、木材港としての関連施設もある。さらに地区内には東洋建設をはじめ幾多の工場が同居し、悪臭や自動車公害に悩まされることの多い地区でもある。

同地区は、東鳴尾一丁目、二丁目、笠屋町、上田町と、関西電力社宅群からなっており、全戸数は4570戸。参考までに、若干のデータを示すと、世帯主の職業からみると工具、運転手、店員が42.6%と最も多く、西宮全市平均の15.6%よりも、はるかに高い率である。また、世帯主の勤務地は、西宮市内は17.2%しかなく、34.3%が尼崎、22.2%は大阪へ出ている。

住民は、社宅住まいが42.4%と最も高い比率を占め、持ち家は28.3%、残りがアパートなどの借家ということになる。また前住地からみても、昔から西宮にいたという土着型住民は19.2%しかない。さらに、市の「永住感覚」についてのアンケート調査結果では、同地区の世帯主の38.4%が「住み続けたい」(全市平均は36.2%)と答え、44.4%は「いずれ他へ移りたい」(全市平均33.8%)と答えている。

さて、この鳴尾東地区の南側の埋め立て地に、日本住宅公団が、7600戸の大団地を建設する(うち約2千戸は10月着工)ことになった。人口にして約3万3千人が、一挙に同地区に流入してくることになるがこの計画については当

初、地区住民はよく知らされていなかったという。

そればかりでなく、以前にゴミ処理場、下水処理場を建設する際も、また貯木場建設や工場団地計画がたてられたときも、あるいはフェリーボートの発着場がつくられる際にも、住民は当初、ほとんど何も知らされなかったという。このため同地区の住民は、市役所へ乗り込んで抗議、談判、陳情などを繰り返して、行政側からすれば、おそらく市内で“最も文句の多い、やりにくい、問題の地区”ということになっていたのではなかったか、と思われる。

### 3. 市民情報の提供

それは住民の政治的訓練の乏しさのせいもあつたであろうけれども、住民への情報提供が十分になされなかったことに起因している点も、無視できない。

同地区には公民館の分館があり、そこで「地域課題講座」が住民のために開かれ、筆者も前後十回ほど講師として呼ばれたことがある。その時にも、地区住民がいかにか地区と関係ある市政情報に乏しいかを痛感させられたが、同時にまた、市政情報が示されても、それに無関心な住民も少なからずおつたことは事実で、要するに、住民の政治的訓練が乏しく、自治意識の高まりがみられない一面のあつたことは確かである。

さて、そういった苦い経験から、こんどの武庫川団地建設計画（MU計画）については、その計画を鳴尾東地区住民が知り得た段階で、すぐに鳴尾東自治会連絡協議会を結成し、同協議会の代表として市に設けられた「武庫川団地建設調査委員会」に、二人の委員を参加させた。

しかし、委員会に二人の住民代表を参加させる一方では、その委員と住民との連携が確保できるようにせねばならない。同地区には、さきにのべたように関電の宅電群がある。また、全戸数の約30%は借家だが、その多くがアパートである。つまり、外来住民で、そこを永住の地だとは必ずしも考えていない住民が、比較的多い。そうしたなかでは、うっかりすると委員会に参加した住民代表が宙に浮いてしまい、大団地建設計画への住民参加も形骸化してしまうおそれがある。

たまたま地区住民のあいだでは、恵まれているとはいえぬ生活環境のなかでせめて子供たちのためにも運動公園、体育館といったものがあつたら、という声が出だしていた。そこへMU団地計画がもち出されたことから、大団地計画とからみ合わせた地区公園、体育館がなんとか建設できないものだろうか、という話もち上がってきた。さらに、同じ体育館づくりをめざすのなら、コミュニティセンター的な体育館を、ということで話に熱がはいりだしたようである。

こうして話が具体的になってくると、社宅も、アパートも、持ち家もない、地区住民がぞろぞろと話し合いに加わりだして、それならばコミュニティ推進委員会を結成しようということで、公民館の鳴尾東分館に連絡所をおき、委員会は発足した。

#### 4. 市民と行政

ところが、である。コミュニティ推進委員会は発足したものの、何を、どう推進させてよいものやら、具体的にはさっぱり見当がつかない。コミュニティセンターの建設について話し合いはやるが、それも市や公団の意向しだいという面もあるし、大団地が完成したあかつきには鳴尾東地区はどう変わるだろうかといった見通しも、そういうことにはシロウトの住民だけに、話し合いの糸口すらもつかめない。結局、コミュニティ推進委員会は何を推進したらよいのかを、外部から“専門家”を招いたり、あちこち視察に行ったりして、勉強しようということになった。

同地区ではその後、まず何よりも住民相互の考え方、意見、気持ちを知り合わねばと「心のふれあいを高める町づくりアンケート」をコミュニティ推進委員会の名で地区の全戸に配布、76%もの回答を回収している。ここでは、その内容をくわしく紹介する余白をもたないが、たとえば、それがきっかけでコミュニティ推進委員会ができたはずのMU計画について、38.1%が「どんな団地ができるか知らない」と答えている。おそらくこれは「くわしくは知らない」という意味の回答だとみられるが、すでに2千戸もの着工をみつづける団

地について、地元住民が「くわしく知ら」されていないという事実が、そこからうかがわれるのである。

もちろん「くわしく知ら」せるといっても、団地建設についてはシロウトの住民に、どの程度にまで知らせればよいのか。また、いくら情報を提供しても理解され難いこともあろうし、かえって誤解を招いたり、反対機運を強めたりすることもある。そうしたことから、住民に知らせるとうるさい、住民に知らせるのは問題をこじらせるもとだ—といった、住民にそっぽを向きたい気持が、行政側の一部にはホンネとしてあるのではなからうか。つまり、市民参加ということに内心、反発を感じている行政マンもいるのではないか、ということである。しかも、その反発の内容は必ずしも不当とも言い切れず、市民参加を推進するうえにおいて、やはり無視できない問題点の1つであろう。

行政マンのなかには「市の施策は市がやればよいので、一部の市民からやいのやいのと言われる筋合いのものではない」「市民は行政のシロウトなのに、プロの行政マンに効果的な提案ができるわけがない」「市民参加、市民参加と、無原則的な参加のあり方には問題がある」「議会制民主主義のタテマエをくずすことにならないか」などと、卒直な意見をはくものもいる。

こうした、市民参加に対する一種の不信感や反発が役所内にある限り、市民参加の推進は役所全体のふんいきとはなり難い。その点、神戸市の場合はむしろ例外的で、市民会議の推進役を努めた企画局、区民会議の推進役の市民局を、全部局が後押ししている姿はめずらしいほどだ、といえはウソにならうか。

ただ、どこの役所でも同じだとは思いますが、現場をもつ部局は、市民参加に悩まされる機会が多いであろう。道路や水道、下水道、あるいは福祉、交通、衛生といった部門になると、市民参加ということでカッコよく市民を“あしらう”こともできない場面が、しばしば出てくるはずである。

これまで、行政として最も頭の痛かった問題は、たぶん公害問題ではなかったであろうか。公害の直接の被害者は住民だから、この問題にかんしては、行政はむしろシロウトの立場に立たされ、住民はクロウトである。だから、とすれば行政は、公害問題で住民に追い込まれ、苦境に立たされることがしばしば

であった。

神戸市の場合、この難問を、公害防止協定に住民を参加させるやり方をとったが、これは実にうまい方法だと思う。宮崎市長は、このことについて、こう書いている―「現在の日本の住民意識の程度でできる決定への参加を、いろいろ考えてみました。そのひとつの試みとして、公害防止協定に住民を参加させる。公害防止協定の締結を企業と自治体と住民との三者協定にすることを、日本で最初にやってみました。私はこれは非常に成功したと思っています。市民自身のみずからの地区環境を自分たちで決定するような政策をまずとってみたのです」。

これは卒直にいて、ヘタをすれば公害反対という住民運動のエネルギーを分散させ、吸収してしまうことをねらいとする、住民運動への緩衝ともなりかねないことである。この点は、神戸市といえども、常に自戒を必要とするところであろう。

それにしても、公害問題はもとよりのことだが、あらゆる問題について、市民と市会議員との間には、どういう接触の仕方があるのだろうか。筆者自身に例をとれば、筆者は神戸市から明石市への転居を余儀なくされ、すでに5年間、明石市民として暮らしているが、その間、明石市会議員との接触は皆無である。

しかし、そうはいいながらも、市会議員を通じて知りたいと思う明石市行政の内容は際限なくあるとあってよい。例えば、神戸市と明石市との、あの複雑きわまる市境がどうなるだろうかということは、市境に近い所に居住している筆者にとっては、最大の関心事でもある。だが、それについての情報は、どうしたわけか神戸市側からははいても、明石市側からは入手しがたい。もっと簡単に、あっさりとして情報を提供してもらえないものか。近くに市会議員や政党の事務所や連絡所があって、政党、党派にかかわらず簡単に問い合わせがきくように、もっともっとなってほしいものである。

## 5. 市民参加の場

明石市民としての話が出たついでに、どうしても書いておきたいことがある。それは、新聞紙上を通じて、いろんな委員会や審議会が開かれていることを知るわけだが、どこか、どんな人が委員になっているのやら、明石市民として、わからずじまいのことが多い。その氏名が公表されている場合にも、いわゆる“外来の住民”であるわれわれには、その人物について、かきもく未知であることがほとんどである。

こうしたことは、必ずしも明石市ばかりとは限らないであろう。それに、知名の人物でも、なぜそういう人が、こういうテーマの委員会、審議会などの委員にえらばれたのか、まるで理解に苦しむことも少なくない。ほとんどの委員会、審議会は、いわゆる各界を網羅して代表が選出されているが、たとえ各界の、その“界”においては望ましく、権威ある人物だとしても、その人物が必ずしも委員会の“テーマ”にふさわしい人物とは限らないこともある。

先日も、ある審議会で、ある委員が「自分はどの審議会にも引っぱり出されるが、とても審議内容を消化しきれない」というていた。それならば、自ら委員就任を辞退すればよいわけだが、各界代表という“市民参加”のあり方なので、委員自身がそのタテマエにしばられている、といった面もみられるのである。

そればかりではない。たとえば兵庫県下なら兵庫県下で、どの市町の委員会審議会にも顔を出している、いわゆる学識経験者といわれる人たちがいる。しかも、そういう人たちは委員長や専門部会長の席につくことが多く、このためどこの市町の委員会、審議会も似たような結論になることがしばしばある。いや、結論ばかりか、答申文案そのものを行政側が作成する際に、他市町での答申文をまねて作成する、といったことも実際には行われている。さらに、委員たちの人選も行政側がおこなうわけだから、要するに委員会、審議会の結論、答申の内容は、行政側のお膳立どおりになるといったことも考えられよう。もちろん、どこの自治体でもそうだというわけでは決してないが、委員会や審議会は、ややもすれば市民参加の形骸化、空洞化を導きやすいことを念頭にして

おきたい。

いったい、市民を代表する各界代表というけれども、その“界”は無数に近く、ピンからキリまでである。だから実際には、それらの“界”の中からどういう“界”をえらび出し、どういう“界”は無視してしまえばよいか、判別はむつかしい。委員会や審議会の、それぞれのテーマに応じて“界”をえらび分けられよといっても、行政側が気付かない大事な“界”が選択からはずされているかもしれない。

だからこそ、神戸市でやっているような市民会議、区民会議、あるいは全世帯アンケート、市政懇談会といった、各界代表ではなく、全市民を対象とした市民参加の併用が、どうしても必要である。

実際問題として、委員会や審議会方式の市民参加では、そこでの審議内容をそれぞれの委員が市民に伝達するシステムがほとんど欠けている。各委員は各界代表として、また市民代表として会議に加わりながら、実質的には“界”とも市民とも、ほとんど連携のないままに意見をのべ、賛否表決に加わったりしている。

なぜそうしたことになるかという点、これまでのにのべた「委員参加型」「広報公聴型」の市民参加は、すべて「行政イニシアチブ型」だからで「住民イニシアチブ型」の市民参加ではないからである。宮崎市長によると「住民イニシアチブ型」の市民参加とは、たとえば「丸山地区文化防犯協議会」「東灘煙害防止協議会」「鶴甲騒音対策協議会」「神戸市交通指導員」「老人クラブ」「地域子ども会」「公園管理会」「垂水区文化防犯協議会」といったようなものだとしている。それらはいずれも、“各界”ではなしに地域の住民組織とつながりのあるものコミュニティにねぎしたもので、とみてよいだろう。

## 6. コミュニティへの期待

もちろん、市民参加はまだまだ暗中模索の段階にあるわけで、この段階では「行政イニシアチブ型」の市民参加も当然、誘導策として必要であろう。だがその場合には、ともすれば市民参加が行政側のいろんな企図の実現手段に利用

されるおそれも、市民側からすればないとはいえない。そこで、やはり望ましいのは「住民イニシアチブ型」や「行政・住民協調型」の市民参加ということになろう。

「行政イニシアチブ型」の市民参加の場合は、行政側が勝手に市民代表なるものを“しつらえる”こともありうるが、他の2つの「型」では、それでは市民が承知しない。市民参加を住民イニシアチブによってやろうとする場合には必ず、なんらかの住民組織、団体があり、代表がいるはずである。つまり、コミュニティ的な住民のまとまりがなければならぬ。そうでなければ、地域住民の意向を行政に反映させられないし、行政の意向や情報を地域にとり入れることも不可能だからである。

その点、基本計画市案が「新しいコミュニティを形成する」ことをあげているのは、正しい。そこではコミュニティについて、次のようにのべている。

「住民運動が湧出し、身近な問題を自分たちの生活に結びつけて、自主的に取り組んでいくという…こうした市民や市民の自主的な活動がコミュニティをつくっていく原動力になる」

「コミュニティは、画一化、同質化されたものではありません…地域ごとにそれぞれのまちのよさや、そこに住む人々の個性を生かした、コミュニティが形成されることが望ましいのです」

「市はコミュニティづくりに積極的に介入するというより、むしろ、市民の自主的な活動が、活発に展開されるための条件整備をすすめるような役割をもちます。コミュニティづくりはそこに住み、その地域のことを十分理解し、関心をもっている市民が主体的に行っていくことが望ましいといえましょう」

「近隣住区、まち住区といった、地域の広がりに応じて、コミュニティづくりの条件整備をすすめます。すなわち、地域の歴史的・社会的特性をいかしたコミュニティ施設の整備や既存施設の有効利用を行います」

基本計画市案の、コミュニティについてのこうした内容から受ける感触は、あくまで市民の主体性によるコミュニティづくりに期待し、しかも、コミュニティの範囲もこだわることはない、といった考え方のようである。



確かに、コミュニティづくりのキーポイントは、住民自身がその必要性を感じ、自主的な活動を通じて実現をはかっていく点にあると思う。そうではなしに、コミュニティづくりが自己目的化してしまい、それに熱心なあまりに、だれかれなしにコミュニティづくりに参加せよと強制的な呼びかけを行ったりするのは、もとより間違っている。

筆者自身、近隣とおつき合いは好むほうではなく、むしろ、都市における“匿名性”をよしとするほうである。これをもし、コミュニティ活動の名のもとに、頻繁に近隣行事に引っぱり出されるようなら、筆者としてはむしろ住みづらさを感じるに違いない。こうして、住みよさのためのコミュニティ活動がともすれば住みにくさの原因ともなりかねないことに留意したい。

本来からいえば、コミュニティづくりというような言い方も、おかしいわけである。そうした言い方のなかには、コミュニティづくりの自己目的化の意識がひそんでいるように思われる。まずコミュニティをつくって、それから活動をはじめるというのではなく、必然的な住民活動を通じてコミュニティが形成されてゆくものと考えたい。その点、基本計画市案が、市民の主体的なコミュニティ形成に期待を寄せたいとしているのは、もっともなことである。

# 基本構想と市民参加

—神戸市での模索を通じて—

神戸市企画局調査部

## はじめに

神戸市では、市政の基本理念とその方向を示す基本構想（地方自治法2条5項）づくりにより、広く市民の参画を求め、市民の声を十分に反映させるため「市民会議」の試みを取り入れた。

行政計画の中でもこのようなトップに位置する基本構想策定過程での“市民参加”は、積年の実践と反省をくり返しつつ、生まれてきたのである。

以下では神戸市での市民参加の実験例とその成果を紹介しつつ、基本構想策定過程<sup>(1)</sup>での市民参加を中心に述べていきたい。

## 1. コミュニティ行政を通じて

近年、急速な都市化が進むなかで、人と人とのつながりが薄れ、“都市は人間砂漠である”ときえ言われ、かえって都市に住む人たちの不安や焦燥感をかりたてる事態が生じつつある。これに対応して、市民的立場から考え、個人の立場を大切にしながら、新しい都市社会にふさわしいルールをつくりだそうとする運動（コミュニティ運動）が全国的にわきおこっているのは周知のとおりである。

神戸市における“市民参加”は、住民運動とりわけこの「コミュニティ運動」なくしては語りえない関係にある。

高度経済成長の爛熟当時の昭和40年に、「神戸市総合基本計画（マスタープラン）」<sup>(2)</sup>が策定された。この基本計画の理念は「人間復活のまちづくりすなわち、市民がそれぞれに人間らしい幸福な生活のできる都市づくり」においてお

り、当時としては画期的なものとの評価があった。これは具体的には「近隣住区構想」においてみられ、その後の都市における“コミュニティ運動”に魂と方向性を与えるものとなった。

従来、まちづくりは器をつくり、各施設が機能的であればよしとする考え方であったが、この“近隣住区構想”はそこに住む人から出発しよう、コミュニティ的なもの(地域共同体的、地縁住民的なもの)にまで高めていこうとする立場を貫いたものであって、当時としては万人が賛同しえたとは思えなかった。なぜなら一部の学識経験者ですらも、「都市は多様な選択性と匿名性があるから魅力があるのであり、この近隣住区の考え方は、都市の発展に裨さし、都市をまた田舎に戻す議論ではないか」との批判があったからである。このように機熟さぬ時代的背景を抱え、先導性に一縷(る)の望みと自負心を託して“コミュニティ”への苦難な模索を始めたわけである。

時あたかも昭和41年、神戸新聞社、関西学院大学それに神戸市の三者で構成するユニークな組織“住みよい神戸を考える会”が発足した。これは、マスタープランの精神を具体的に投影したものであり、積極的に住民との接触の機会を持ち、教え教えられる中で、住みよいまちづくりへの方向性を見出していこうとするものであった。この「考える会」の活動や、コミュニティ総合調査<sup>(3)</sup>を通じて、多くの貴重な経験やデータが得られることになったが、結局、まちづくりはただ単に施設系を整備するという、ある意味では合理性・技術性という観点からすすめるような単純な問題ではなく、人間そのものの非常にソフトな側面に挑み、それに対処していくというかなり息の長い地道な努力を払っていかねばならないことがわかった。もちろん、これに定式というものはなく、模索の途上にあるものである。

現在、このようなコミュニティ行政から派生してきた神戸市の“市民参加”を市政とのかかわりの中でみたのが次表である。これからも読みとれるように市民参加は現実に全行政領域を包含しつつ、コミュニティ行政を通して得た教訓が十二分に裏打ちされているといえよう。

表一 神戸市政における「市民参加」の分類

市民との対話	—要求型から討議型へ—
1. 要求把握	—苦情・要望の処理, 陳情書の処理, 新聞投書 —市長への手紙, 広聴はがき
2. 相互理解	—住民自治組織指導者との対話 —市長と語る日, 市長の現地視察, 市民参加パトロール —その他各種懇談会
行政への参加	—対決型から解決型へ—
1. 実施への協力	—神戸市交通指導員, 民生委員, 統計調査員 —公園管理会, 学校公園運営協議会
2. 実行への対話	—物価安定市民会議 —鶴甲騒音対策協議会, 明石架橋住民連絡協議会 —高速2号線対策協議会
政策への参加	—市民参加の政策形成—
1. 提言と選択	—全世帯アンケート調査 —市政モニター —市民提言
2. 問題討議	—区民会議, あすの神戸を考える市民会議 —婦人市政懇談会, 市民シンポジウム —神戸グリーン市民会議 —交通審議会
基盤づくり	—活動への基盤づくり—
1. 意識づくり	—市民大学, 公共広告, 市政白書 —コミュニティ相談センターの設置 —住民自治組織実態調査 —自治組織への資料提供 (活動事例集, 地域広報資料, ガイド)
2. 施設づくり	—地域集会所新築等の補助制度 —集会施設設置, 運営・調整 (コミュニティセンター)
3. 市組織づくり	—副区長, 区広報相談課, 住宅環境課 —区政振興費, 総合パトロール, 市民相談 —市日照調査委員会

## 2. 新マスタープランと市民参加

上述のように、神戸市の長期的施策は、昭和40年に策定されたマスタープランによって進められてきた。しかしこの計画の画期的な発想が、個々具体の計画の中に浸透していたとはいいい切れず、また一方、経済・社会・文化・自然などの諸々の領域の変容に即応しえなくなってきたわけである。

このような状況を踏まえて、昭和47年夏からマスタープランの改定作業をはじめることとした。改定に当たっての基本的な視点としては以下の3点を考えた。

- ① 一般的に長期計画は、国→県→市と上位計画から段階的におりてくる傾向がつよいが、新計画では、神戸における市民生活という地域的・基礎的視点から、独自の計画を策定し、逆に国・県の計画に反映していく。
- ② 人間尊重・生活優先の思想をより鮮明に描くため、新計画は、フィジカルプランの領域にとどまることなく、施設計画をスムーズに発展させ肉づけていくようなソフトプランも取り入れる。
- ③ 都市の主人公は市民である、との自明の理をマスタープランに生かす。

こうした方針に基づいて、市内部の企画担当係長クラスで組織した約80名の調査主任会議を中心に、4つの部会に分けて具体的な作業をすすめていく方法をとることとした。すなわち「人間都市をひろく基本部会」、「安心して暮らせる環境をまもる部会」、「ゆとりのある生活と文化をそだてる部会」、「ゆたかな都市基盤をつくる部会」がそれである。

このような市内部での作業をすすめるとともに、市民の声を新計画に十分反映させるため、意識調査や作文募集も行った。意識調査は、毎年実施される全世帯アンケート調査をはじめ、各部局での調査の蓄積もかなりあるので、それを活用し、市民モニター1005人を対象に調査を行った。作文募集は、「神戸はこんなまちになってほしい」のテーマで、小学生、中学生、高校生、一般の部に分けて行ったところ、総数5331編という応募数をみ、市民の意識の高さを改めて認識した。

このようにして、市民の意識調査や作文募集も終え、いよいよ本格的に市内

部での新計画策定の作業にとりかかろうとした48年秋、市長選挙が行われた。

### 3. 市民会議方式の導入

選挙後、市長は、市議会でのマスタープラン策定作業の進捗状況に関する質問に答えて、市民が新しいまちづくりに発想の段階から参画する“市民会議”方式を提唱したのである。生活の場からでてくる市民の生の声を大切にし、市民が実感できるマスタープランづくりを行うため、原案策定段階での本格的な市民参加は全国では例がないものの、コミュニティ行政で得た経験と実績に照らして、実施の検討をはじめた。

しかし、いざ検討を加えてみたものの、議論が分れ、収斂（れん）をみず、苦悩していたところ、ある考えに行きついたのである。それは、“住みよい神戸を考える会”が提唱し、実施している“市民シンポジウム”の実績である。これは、あくまでも市民主体による全市レベルの討論の場であり、手弁当方式で、毎月1回テーマをしばって議論を行い、解決の糸口を見出していこうとするものである。この毎月1回の例会に先きだち運営委員会（委員数7名）が催され、テーマと取り組み方が議論される。

このような経験を新計画策定の市民参加に応用して“あすの神戸を考える市民会議”が誕生したのである。

ところで、この“市民会議”は、その運営にあたってまず、次の3点を踏まえることにした。

- ① 市民会議は、基本構想づくりのために、区を中心に広く市民の参画のものと進める。
- ② 市民会議は、市民が自主的に運営するが、あくまで神戸市の基本構想を討議するための市民相互の意見交換の場であって、意思決定をする場ではない。
- ③ 市民会議を円滑に進めるため、市民を構成員とする「運営委員会」を区ごとに設ける。

このような前提で、区もまじえて、市内部で市民会議の目的、市民参加の方  
都市政策 No.1

法・効果等の検討を行い、討議内容をどのような形でフィード・バックしていくか等についても議論を積み重ねていった。その結果、市民会議は区単位で開くため、できるだけ区との連絡を密にし、区を画一的にとらえるのではなく、自主性を尊重して取り決めていくこととした。

その必要最少限度の取り決めとして、次の4点を確認した。

- ① 市民会議の名称は、〇〇区市民会議とする。
- ② 運営委員会は、各区20名程度とする。委員の選任は、区で行い、できるだけ市民の各層を網羅するよう努める。
- ③ 市民会議には、市案を提示しない。
- ④ 市民会議の討議内容も大切だが、運営委員会から市民会議開催までを含めたプロセスを大切にする。基本構想に関する市民会議は、一応、49年3月末までに終えるよう計画する。

なお、市民会議の具体的な開催要領としては一。各区の運営委員会が定めた方法で区ごとに開催すること。従って、市民会議では、行政側は一切発言の機会を持たず、会場の設営と会議内容の記録にあたり、会議の議長、司会等は、すべて運営委員が行うこと。市民相互の討議の場であって、意思決定の場ではない。市民会議の日程・テーマなどは、市政だより等の広報紙を通じて一般市民に知らせる。……などの決定をみた。

また一方、市民会議を自治会、婦人会、市民モニターなどの団体ごとに関るか、あるいは地域ごとに関るか、さらには自由参加の形式をとるかどうかについて議論を呼んだが、各区で必ず1回は自由参加形式の市民会議をもつことに落ちついた。その他、団体ごと、地域ごとでもよいが、できれば“青年の市民会議”とか“身障者関係の人たちによる市民会議”といった機能集団別の会議も配慮していくこととした。

その後、各区の運営委員会で検討した結果をみると、圧倒的に地区別市民会議の開催が多く、これは各区運営委員会共通の考え方であり、行政側の思惑とはかなり違った様相を呈している。恐らく“あすの神戸を考える”とはいいながら、自分たちの住んでいる生活の原点で生起するさまざまな問題から地道に

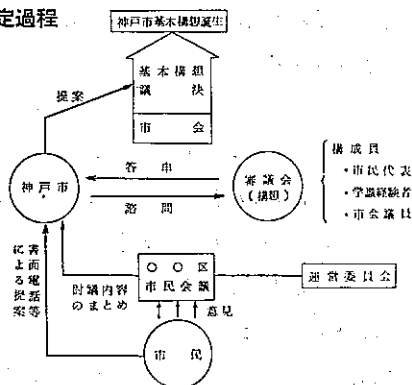
考えていこうとする市民の生活感覚のあらわれといえるのではなかろうか。

なお運営委員会には基本構想を討議するのに必要と思われる論点、問題点を参考資料として提示するにとどめて、主体的に運営委員会がこれを資料にそれぞれの市民会議のテーマを選定するものとした。

市が運営委員会に示した問題点は、「どんなまち、区にしたいと思えますか」ほか15項目に限定した。なお、これらは昭和49年1月1日発行の広報紙“こうべ”をはじめとして多くの機会をとらえて一般市民にP.R.し、文書・電話による意見の受けつけも行い完璧を期した。

なお、このような市民会議の討議内容をどのような形でまとめ、基本構想に仕上げていったかについて、パターンの的に図示すると次のようになる。

図一 基本構想の策定過程



このようにして、準備万端整った昭和49年2月4日、北区長尾地区を皮切りに市民会議に突入した。ちなみに敷えんすると、この北区は広大な面積を擁し農業地域と新興住宅地域が併存し、また各地区イメージも異なっている。北区運営委員会ではこのような点を勘案して、小地域から問題を練り合わせ、積み上げていかねば市民会議開催の意味がないとの議論が大勢をしめ、結局各町単位まで下りた市民会議の開催ということに及んだ。

この北区の試みが発端となつて全市に広がり、次頁の表にもあるように、3月末まで、延75回にわたって開催され、5,000余名の参加者をみた。

この参加者の特徴及び意見発表者の状況について、若干整理してみると次の



表-2 「あすの神戸を考える市民会議」開催日程表

○ 市民会議 △ 地区運営委員会  
 ○ 運営委員会 ☆ 準備会

月日	曜日	東灘	灘	生田	兵庫	北	長田	須磨	東水	月日	曜日	東灘	灘	生田	兵庫	北	長田	須磨	東水
1.16	水					○				2.25	月								
17	木	○		○				○		26	火								○
18	金			○	○				○	27	水								○
19	土		○				○			28	木								
24	木	△ 御影地区								3.1	金								
25	金						○	○		2	土	○ 自民会 ○ 組織		○ 41 関係			○ 河 地区	○ 本 会 議	
26	土								○	3	(日)								○ 玉 津 地区
27	(日)									4	月			○ 青 年 会	○ 有 馬 地区 ○ 須 磨 地区 ○ 須 磨 地区				○ 本 会 議
28	月				○					5	火								
29	火	△ 本庄地区		○						6	水								○ 中 部 地区
30	水	△ 住吉地区						○		7	木					○ 山 田 地区			
31	木									8	金						○ 本 会 議	○ 南 部 地区	○ 東 部 地区
2.1	金						○			9	土	○ 婦 人 会	○ 自 民 党 支 部 会						○ 下 部 地区
2	土		○					○(西神)		10	(日)	○ 御 影 地区							○ 平 野 地区
3	(日)									11	月								○ 八 多 地区
4	月	△ 須磨地区				○ 長 田 地区				12	火								○ 西 代 地区
5	火	△ 本山地区	○					△ 神 谷 地区 △ 伊 川 地区		13	水								
6	水									14	木		○ 住 吉 地区						
7	木					△ 有 馬 地区 ○ 青 年 会				15	金								○ 民 生 委 員 会
8	金							○ 伊 川 地区 △ 伊 川 地区 (日布会)		16	土	○ 本 正 地区		○ 自 民 党 支 部 会	○ 山 田 地区	○ 須 磨 地区 ○ 須 磨 地区			○ 北 部 地区
9	土				○ 青 年 会	○ 有 馬 地区		○ 本 区		17	(日)								○ 多 摩 地区
10	(日)									18	月		○ 青 年 会						
11	(日)									19	火			○ 須 磨 関係					○ 東 部 地区
12	火							△ 神 谷 地区		20	水	○ 本 山 地区							○ 須 磨 関係
13	水				○			△ 神 谷 地区 △ 平 野 地区		21	木								
14	木			○				△ 住 吉 地区		22	金	○							
15	金						○			23	土	○ 東 灘 地区	○ 灘 会 議 会	○ 中 部 地区	○ 本 区	○ 全 体 会 議	○	○ 西 部 地区	
16	土				○ 大 塚 地区			○ 女 子 村 民 会 大 塚 地区 (日布)		24	(日)								
17	(日)					○ 有 馬 地区				25	月			○ 自 民 党 支 部 会					○ 民 生 委 員 会
18	(日)				○ 西 部 地区			○ 伊 川 谷 地区		26	火								○ 民 生 委 員 会
19	火							○ 神 谷 地区		27	水								
20	水				○ 教 育 関 係			○ 平 野 地区		28	木								
21	木									29	金	○							○
22	金	○			○ 東 灘 地区			△ 須 磨 地区		30	土		○ 自 民 党 支 部 会			○ 本 区			○
23	土	○ 東 灘 地区	○ 灘 会 議 会	○ 生 田 地区	○ 長 田 地区			○ 須 磨 地区 △ 須 磨 地区		31	(日)								
24	(日)																		

(注) 地区運営委員会……北區及び東水區のうち西神地域については、旧村単位で、市民会議を開催したので、それを主催した当該地区選出議員及び構成した委員会のことである。

準備会……本番の市民会議に先だって、その準備のため、地区ごと、部番ごと、あるいはグループごとにおこなった会議のことである。

ようなことが言える。

#### (参加者の特徴)

- ① 予想はしていたが、婦人と中高年令層が多く、若い人の参加はやはり少なかった。
- ② 2～3の区では、青年層に限定した市民会議が開かれたが、参加者は意外と少なかった。
- ③ 参加する市民の便を考えると、日曜日開催も行ったが、ウィーク・デー開催に比べて、必ずしも集まりが多いとは限らなかった。

#### (意見発表者の状況)

- ① 参加者全員から意見を聞くということは、時間の制限もあって不可能であるが、どの会場でも少数者にとどまることなく、かなり多数の意見発表があった。
- ② 意見発表の機会がなかった市民からは、意見カードにより提出があった。
- ③ 郵便等で寄せられた提案も33件あった。
- ④ 女性に比して男性からの意見がやや多いようであった。
- ⑤ 市民同志の討議が少なかった。

なお、市民の意見としては、“あすの神戸を考える”とはいいながら、今日の生活実感からの要望が強く、当初から予想はしていたものの、実際に市民会議で市民の訴えを聞くにつけ、なによりも当面の生活自体が切実なのだを改めて認識した。しかし一方、このような今日の要望に混って、将来の方向性を大胆に打ち出し、長期的施策に示唆を与えるものも多くみられた。

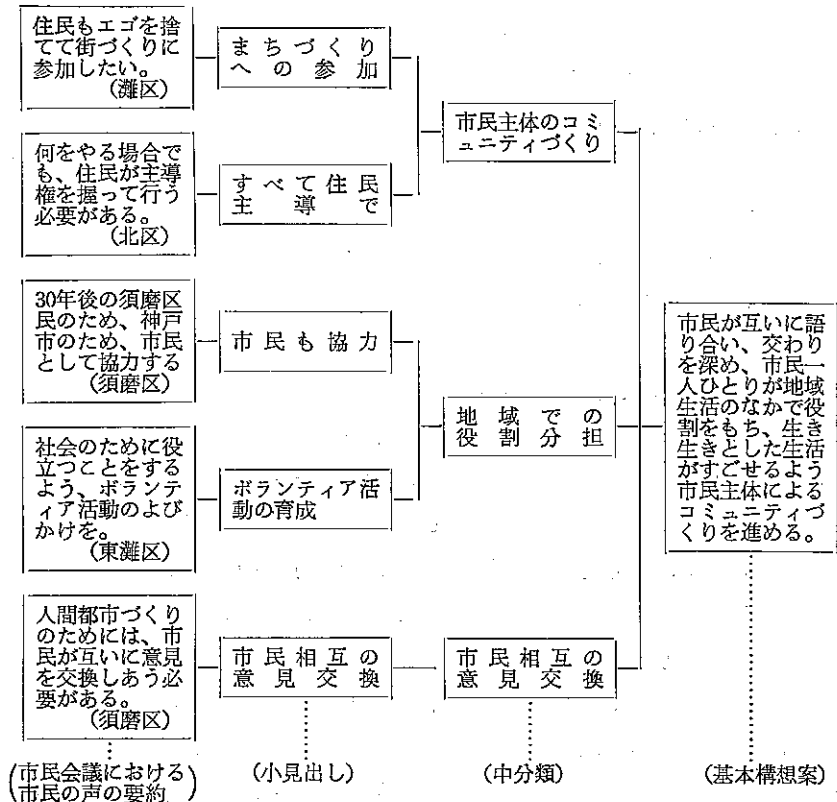
ここで市民会議で発言された意見を逐一記述することは、紙幅の関係上割愛するが、さきに述べた2つの対比の中で特徴的なものを取り上げてみたい。たとえば、「歩道に水たまりができていますのできれいな歩道に」という生活実感派から「市街地の住宅は高層化し、高層化によって生じた空間は公園にするともに建物はモノレールで連絡すべきだ。また、高層化によって余裕のできた建物は若い人が科学などの勉強のできる施設に」という大胆な将来展望派まで

非常に区々に分かれた。

このように、多数・広範な市民の貴重な意見がだされたわけであるが、これをどうまとめるかについて検討を加えた結果、創造性開発の一手法である K. J.法の応用により、繰り返し整理し、市内部の素案とつき合せつつまとめていくことに思い至った。この作業過程を基本構想文の中から例示的に引用すると次の図になる。抽象的ではあるが、基本構想そのものの中にこういった形で市民の声が包含され、脈打っているのである。

こうして、「人間都市神戸の基本構想案（神戸市作成）」を完成させた。引き続き昭和49年7月10日、神戸市総合基本計画審議会に諮問し、同9月6日

図一2 市民会議から基本構想案ができるまで



「基本構想案（神戸市作成）修正文」を持って答申がなされた。

審議会委員の人選にあたっては、今回の基本構想案（神戸市作成）が市民参加の中で生まれたことに鑑み、手づくり的なものを専門的・中立的立場からたたいてもらおうとの主旨で学識経験者を主体に考え、加えて民間団体・行政機関代表者、市民会議の各区運営委員代表者に参加してもらった。この運営委員代表者の選定については、市民会議の中で策定された基本構想案（神戸市作成）を審議会の中でも継続してとらえ、市民参加の中で最終まで審議を見届けてもらうとの意図を持っていた。事実、審議会での市民会議運営委員の発言をみると、自らの手で作りあげた基本構想案（神戸市作成）に非常な愛着を示しこれを主体的に発展させていこうとの問題意識がみられた。特に学識経験者の基本構想案（神戸市作成）に対しての抽象的・理念的批判には、具体的・体験的論理で応酬する場面も幾度となくあった。

なお、実質50日程の中で総会4回、小委員会5回、起草委員会3回、アンケート2回の超スピード審議会であったが、出席率もよくかなり活発な討議が展開されたのである。

そしてこの「人間都市神戸の基本構想案（審議会答申）」は9月市会に上程され、10月8日に可決成立した。

#### 4. 基本構想の位置づけと組み立て

この「人間都市神戸の基本構想」は上述までの経緯をたどっている。なお神戸市では、「新・神戸市総合基本計画（新・マスタープラン）」をいわゆる“基本構想”と“基本計画”に分けて策定している。ちなみに、“基本構想”とは21世紀に向っての本市行政の基本方向なり理念を示すのに対して、“基本計画”はその理念を達成するための施策を定めることにより、中・長期計画に対して指導的な役割を果たす関係にある。

この“基本構想”はその性格上、若干抽象的とならざるをえないが、次のように可能な限り神戸の特色を付与するように努めた。つまり、“基本構想”は「序」と5つの都市像をもって構成している。5つの「都市像」とは、「市民

主体都市」, 「人間環境都市」, 「人間福祉都市」, 「市民文化都市」及び「国際・情報都市」であり, これらは“人間都市神戸”の将来像を具体的に投影したものである。これらの都市像は孤立しているのではなく, 互いに補い, 支えあって“人間都市”を作り上げていくという関係でとらえている。すなわち, 「人間環境都市」「人間福祉都市」「市民文化都市」が基本となり, これらの都市づくりを進めていくうえで一貫して流れている理念が, 「市民主体による都市」づくりであり, 「国際・情報都市」によってこれらを支えていくものと考えている。また, それぞれの都市像ごとに, それぞれの理念とそれを達成するための「施策」をうちだしている。

なお, この「市民主体都市」の中では, 21世紀に向けて, “市民参加のあり方を探求し定着させる”という施策の方向を打ち出し, 市民の創意とエネルギーが都市づくりに生かされるように, 市民と行政の対話, 市民の計画策定・実行への参加を力強くうたっているが, 現にこのような市民参加は, 基本構想策定過程においてすべてに実践してきたといえる。

この基本構想の全体の基調としては, 21世紀のバラ色の未来像をえがいてそれに到達していこうという「目標設定型」のアプローチをとるというよりはむしろ, 現実には困難で苦しいとの認識にたって, 問題点を21世紀に向けて着実に解決していくという「問題解決型」としてとらえている。

## おわりに

現在, 市民参加(市民会議)により生まれた基本構想の理念を基本計画以下に浸透させていく作業を, 鋭意行っているところである。

従来, 計画というものは, 特定少数のプランナーが机上で英知をしばりつつ策定するものと考えられており, 住民が真実, 実感しえないものであった。しかし, この基本構想策定過程における市民会議方式の導入は, そのような考え方に一石を投じるものであったといえよう。

また一方, 市民会議を通じて, あらゆる階層が, 同じテーブルで, 同一テーマに焦点をあててもみあい, 相互啓発・相互教育を繰り返す中で, 地域をみな

おしていこうとの姿勢を生みだし、従来の対話型から討議型への確かな一步を踏み出すことにもなったといえる。また、この“あすの神戸を考える市民会議”の精神を受けた具体的産物としての“区民会議”も発足し、新たなまちづくりの方向性を求めて、現在始動している。

このように、市民会議から生まれた成果には過分のものがあるが、それに至るプロセスそして、それにかかわった市民と行政の努力から生まれた有形・無形の成果は大きい。

とりわけ一般的に、市民参加は「間接民主制を補完するもの」といわれるものの、定型がなく、試行錯誤の繰り返しである。しかし、「市民が都市をつくる」という普通の真理と、コミュニティ行政を通じての蓄積、そして進取性、開放性、行動性に富み愛着度の高い神戸市民の資質に照らして考えるならば、必ずやより高次の“市民参加”が探求され定着するであろうことは疑いない。

(注)

- (1) この論文は都市問題研究昭和50年1月号(第27巻第1号通巻289号)に掲載されたものに加筆修正したものである。
- (2) 昭和40年に策定されたマスタープランであり、前述の“基本構想”とは、このたび改定されたものである。
- (3) マスタープランで示された「近隣住区計画」を、現実の市街地に適応させるための基礎調査で、意識調査、行動調査及び組織調査の3部から構成されている。

## 1 はじめに

都市の総合計画あるいは基本計画は我国においても1960年代以後大都市や地方中核都市を中心とした策定作業や改訂作業を通じてようやくその計画の重要性とともに都市行政の中での位置づけも定着して来た感がある。もちろん計画内容や手法については時代の流れとともに大きく変化して来ており、特に1970年代に入ってからには社会開発、生活環境整備が主要な課題となってきた。

(A) 既存都市・都市圏計画	(B) 新都市開発・建設
1902 ワシントンD.C.計画(米)	
1902 大ウィーン計画(オーストリア)	
1902 第1次アムステルダム計画(オランダ)	
1909 シカゴ計画(米)	1911~31 ニューデリー建設(インド)
1934 第2次アムステルダム総合拡張計画(オランダ)	1921~ キャンベラ建設(オーストラリア)
1935 モスクワ計画(ソ連)	1936~41 エウル第1期(伊)
1942 ロンドン復興計画(英)	
1944 大ロンドン計画(英)	1944~ エウル第2期(伊)
1948 コペンハーゲンフィンガープラン(デンマーク)	1951~ シャンディガール建設(インド)
1952 フランクフルト改造計画(西独)	1956~ ブラジリア計画(ブラジル)
1959 パリ首都圏計画(仏)	
1960 モスクワ計画(ソ連)	
1961 ワシントン計画(米)	
1969 大ロンドン計画改訂(英)	1964~ スコピエ計画(ユーゴスラビア)
1969 ニューヨーク市計画(米)	

ところで、海外諸国における都市開発、都市建設とそれに伴う Comprehensive Plan あるいは Master Plan と呼ばれる計画の歴史は旧いが、いまこれを(A)現存の都市や都市圏を対象にしたものと(B)新都市開発・建設によるものとに大別して主なものを年代順にあげると前頁の表のようになる。

これ等のうち既存都市・都市圏に関する計画の多くは、市街地の拡大に伴う市街化制御や都市構造計画が主体となったもので、特に1944年パトリック・J・アーバンクロンビー (Patrick J. Abercrombie) と F・J・フォアショー (F. J. Forshaw) によって策定されたいわゆる大ロンドン計画 (County of London Plan 1944) は、その市街化制御のためのグリーンベルト構想で名高い。なお、その後大ロンドン政庁 (Greater London Council) が設立され1969年 “Greater London Development Plan” が発表されている。

今回、ここで紹介しようとするニューヨーク市のマスタープラン (PLAN FOR NEW YORK CITY 1969) は、こうした都市構造全体というよりもむしろ都市内部の都市活動、市民生活に焦点を当てた計画として着目される。

## 2 策定の背景と報告書の構成

このマスタープランは、ジョン・リンゼイ (John V. Lindsay) 前市長 (1965～73年) のもとにニューヨーク市の都市計画委員会 (City Planning Commission) が1969年に策定したものである。同委員会は、ドナルド・エリオット (Donald H. Elliott) 委員長その他10名の委員 (内4名は前委員) によって構成されているが、とりわけニューヨーク市の都市計画委員会設立時 (1938年) からの委員であり、この計画が論議される時期にあたる1967年～1969年には同委員会の副委員長を務めたローレンス・オートン (Lawrence M. Orton) が計画策定の中心人物とされている。

報告書は、43cm×43cmといった大版の6分冊からなるが、そのうちはじめの1冊は、総論編 (Critical Issues) であり、他の5冊はニューヨーク市の5つの行政区 (Borough) であるブロンクス区 (BRONX)、ブルクリン区 (BROOKLYN)、マンハッタン区 (MANHATTAN)、クイーンズ区 (QUEENS)、リッ



チモンド区 (STATEN ISLAND), それぞれについての地域別計画編で構成されている。

いずれも、地図、写真、計画案等の図版を豊富に使って、都市全体から個々の近隣住区に対する情報が分り易く説明されている。

さて、このマスタープランの総論では大きく次の4つの項目を立ててそれぞれについての課題と将来像及びプログラムを提示している。

- 1) 国家中心 (National Center) ——市が持つ国家中心としての機能拡充
- 2) 機会均等 (Opportunity) ——特にゲットーの貧民に対する労働、医療サービス、教育の改良
- 3) 環境 (Environment) ——コミュニティ、公園、都市景観、水、ゴミ処理等の環境問題
- 4) 行政 (Government) ——この計画実現のための効率的行政機構の改革

以下、これ等の問題についてこの報告書が示す基本的な考え方を紹介しておこう。

### 3 国家中心 (National Center)

ニューヨーク市の国家中心としての地位をより一層高めることが必要でありその成長発展のための余地は充分にあるとして、マンハッタン区のバッテリー・パークシティ (Battery Park City) 計画等の実例を示しつつ積極的再開発を唱えている。また、これ等実現の条件として特に交通機関の整備をあげ、大量輸送機関 (Mass Transit)、高速道路 (Highways)、航空輸送 (Aviation)、港湾 (The Port) の4項目についてそれぞれの問題点に将来のあり方を論じている。このうち、特に大量輸送機関としては地下鉄整備を取りあげ、自動車交通からの転換を強く主張して、スピードアップ、駅施設の整備等の具体的プログラムの検討を行なっている。一方、高速道路については、都心部のビジネス街への車による大量乗り入れは不必要と結論し、これまでビジネス街で行なってきた自治体経営の駐車場建設計画を否定しむしろ時間帯制限や通行税といった自動車に対する規制施策を唱えているのが注目される。

#### 4 機会均等 (Opportunity)

大気汚染や交通麻痺、住宅不足といった種々の都市問題はいずれも世界の大都市の直面する深刻な課題であるが、ニューヨーク市においては何にも増して貧困、犯罪といった社会的問題がクローズアップされる。

その背景には複雑な人種問題の存在も見逃がせないが、若い黒人やプエルトリコ人の失業問題の多くは、教育、技術のないため雇用機会の増大にもかかわらず職につけないといった状態に起因している。

このための市行政の行なうべき最も緊急な施策としてマスタープランは、職業開発 (Job Development)、人材開発 (Manpower Training) の二つを掲げている。これ等はゲッターの経済的自立性の確保が主眼となっており、未熟練者が集中訓練を受けられる地区人材開発センターの開設等の具体的計画についても提案している。

更に、こうした機会均等実現のための施策として、福祉制度 (Welfare)、保健・医療 (Health)、学校教育 (Education)、高等教育 (Higher Education) の4つについて施設計画や市行政の果たすべき役割について触れている。

#### 5 環境 (Environment)

環境問題を取り扱うに際して、この計画では、近隣環境 (Neighbourhoods) にスポットをあてつつ住宅地環境改善 (Community Improvement Strategies)、犯罪 (Crime)、街路清掃 (Street Cleanup)、公園と景観 (Parks and Towns Cape)、供給処理システム (Environmental Systems) 5つの項目について検討を行なっている。このうち、本マスタープランの主要なフィジカルプランとなっている住宅地環境改善についてみておこう。住宅地環境改善では、地域特性に応じたプログラムを作成するため、ニューヨーク市の住居地域を次の5種類の課題別地域に区分することを提案している。

- ・主要活動地域 (Major Action Areas)
- ・予防再生地域 (Preventive Renewal Areas)
- ・住工混合地域 (Mixed Industrial-Residential Areas)

- ・健全地域 (Sound Areas)
- ・新開発地域 (New Development Areas)

これら5地域についてそれぞれ整備手法について検討を加えているが、そのうちスラム街を中心とした主要活動地域では行政体と地域住民の一体となった「モデル都市づくり」(Model Cities Program)手法による積極的街づくりを提唱している他、公共住宅や地方協同組合住宅の建設や自治体による住宅改善資金の貸出し、学校、コミュニティ施設等の施設整備といった幅広いプログラムをリンクさせる必要性を説いている。また、住工混合地域は基本的には地域制によって用途純化に向うべきであるが、特定の地域では開発の方向によって両立の可能性を考えるべきだとしている。また、スラム街に接する予防再生地域では環境悪化防止のための、1920年代に開会された郊外住宅を主体とした健全地域では保存のための施策の検討を行なっている。一方、新開発地域では周辺地域との地域的融和の必要性を特に強調している。

## 6 行政 (Government)

最後にこの計画の目的を実現するための行政機構の改革を唱えているが、その主なものを以下に列挙しておく。

- ・共同資金と支出予算案の採用による予算制度の改革
- ・各地域のコミュニティ運営担当行政官の権威向上
- ・住民参加による計画づくり
- ・市と州及び連邦政府との役割分担

以上、総論編の主な内容について概観してきたが、マスタープランではこの他各行政区 (Borough) 別の詳細な内容の報告書が用意されている。それぞれ歴史 (History)、地勢 (Topography)、人口 (Population)、住宅 (Housing)、商業と工業 (Commerce and Industry)、交通 (Transportation)、教育 (Education) 等の項目についての現況と課題が解説されている他、各行政区をいくつかのコミュニティ計画地区 (Community Planning District) に区分して、そ

それぞれの地区毎の計画情報が地図、写真を中心として示されている。

ところで、このマスタープランは、前市長リンゼイが、1969年第2期目を迎える直前に策定されたものであり、かなり総花的ではあるが、ニューヨーク市にとってはじめての総合計画と言われるものである。特に、ニューヨークのような大都市のマスタープランで都市全体から個々のコミュニティ計画に至るまで一貫して収められたことは注目されよう。このマスタープランの特色は、その理論の目新しさや将来像にあるのではなく、むしろこの点にあると言ってもよい。報告書のはじめに述べてあるように「21世紀のためのプランではなく、今そして近い将来のことを問題としており、現在何が起っていて、どのような計画が有効であるかを考える」ものであるとすれば、コミュニティ計画を積み上げ、全体との調整を図ってゆくといった手法こそふさわしいと言えよう。周知のように現在ニューヨーク市は深刻な財政危機に見まわれ我国においても関心は高いが、今後のニューヨーク市の行方を見守りたい。

× × × × ×

本稿をまとめるに当り、神戸大学建築計画研究室の堀加代子嬢には原本の翻訳、資料整理等の御協力をいただいた。記して謝意を表したい。

(参考) "THE CITY" by John V. Lindsay 1969.

・(邦訳 『病める都市との闘い』 秋山勝弘訳 1971)

## 新長田副都心整備構想

昭和50年9月25日  
財団法人神戸都市問題研究所  
都市再開発研究会

## は し が き

今春、財団法人神戸都市問題研究所が設立され、その自主研究の第1号として、「新長田副都心構想」がとりあげられた。

その理由は、新長田地区が西神高速鉄道、新長田駅前ビルなどによって、大きな転換期を迎えようとしているため、その課題と将来を探るためであった。また、これまでの再開発構想がともすれば再開発ビル計画であったが、地区全体の環境改善、発展方向という視点から、その方向づけを狙うという、新しいタイプの研究をめざした。

そのため研究会も、それぞれの職域・立場にとらわれず自由討議の成果として報告書はまとめた。この報告書はもちろん市の公式の再開発プランでもなければ、また、建築設計グループの単なるデザインでもない。新長田地区ののぞましい発展方向を描いた、研究会の試案であり、市当局、および地元商店街が、新長田地区の発展のため惜みなき努力を重ねられることを切にのぞむものである。

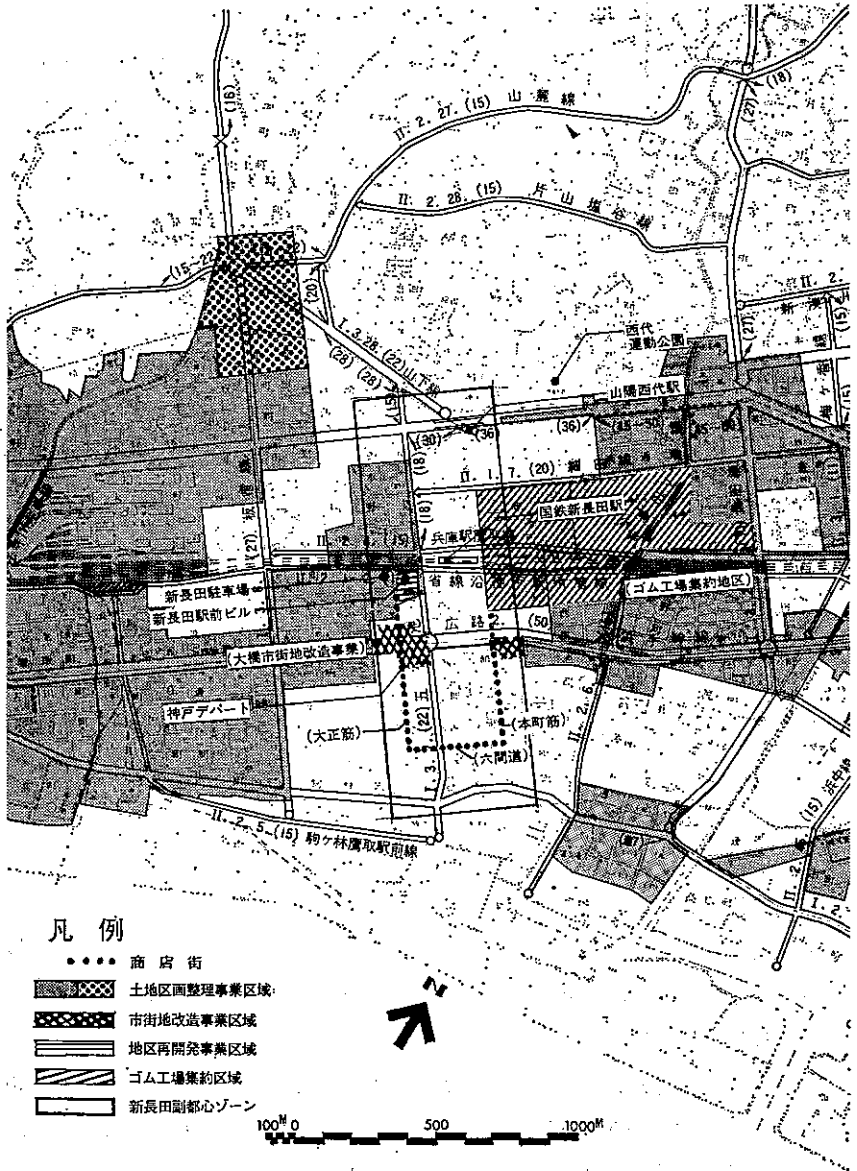
## 1 現 状 分 析

## (1) 街づくりの系譜

西神戸地区の戦後の都市づくりは、「神戸市復興基本計画」（昭和21年決定）で出発した。しかし、

①新長田地区の被災が比較的軽かったこと（被災人口；全市54.3%長田区29.0%）、②復興事業そのものが財政難等の事情から著しく遅滞したことのため、本格的な都市再開発は30年代後半にもちこされた。

図一 新長田副都心現況図



その第1段階は、昭和37年に着手された「大橋地区市街地改造事業」であるが、この事業は①市街地改造法（昭和36年施行）の適用第1号であり、②飽和度400%でマヒ寸前であった浜手幹線の拡幅を中心に、③道路添の土地・建物の高度利用をめざすものであった（表-1参照）。

この事業によって、新長田地区商業の核である神戸デパートが設立され、40年11月から営業を開始している。

並行して「大橋地区都市改造事業」（37年～45年）が実施され、浜手幹線・高松線・板宿線の拡幅が行われた。第1段階の都市改造は、幹線道路整備・商店街再開発を中心にしたものであった点に特色がある。

表-1 大橋地区市街地改造事業

区 分		改 造 前	改 造 後
土 地	宅 地	12,862㎡	8,360㎡
	道 路	7,638㎡	12,140㎡
	合 計	20,500㎡	20,500㎡
建 物	建築面積	12,862㎡	3,360㎡
	延べ面積	12,734㎡	36,233㎡
	建ぺい率	100%	60%
	容積率	100%	430%
そ の 他		145戸	鉄筋6棟
事 業 費		30億円	

第2段階は、駅前再開発が開始されている。その一つは、「新長田駅前地区整備事業」（45年～49年）で国鉄官舎跡地0.88haの整備が行われ、現在新長田駅と大正筋を結ぶ副都心エリアの核として「駅前ビル」（表-2参照）の建設が進められている。二つは、「新長田駐車場」（48年～49年）が若松公園の地下に建設され220台の収容能力を発揮している。

また、この地区に大きな影響を与える事業として、西神ニュータウンと新長田を結ぶ「神戸高速鉄道西神線」の建設が進められ、52年3月に開通の予定である。

この他、新長田地区に影響を及ぼしたのものとして次のことがある。

- ①国鉄新長田駅の開設；昭和29年、当初は西口だけであったが、36年には東口が開設され、山陽西代駅-新長田駅-一本町筋を結ぶタテ軸が形成された。
- ②高速鉄道の開通；43年、山陽西代と都心三宮が直結され、西代駅の乗降客が急増し、新長田駅は停滞から減少に転じた。

③市電線の廃止；46年に全線撤去，バスにより代替されているが市電とともに発展してきた新長田地区に大きな影響を与えた。

表-2 新長田駅前ビル建設概要

敷地面積	建ぺい率	延べ面積	容積率
8,700㎡	80%	59,600㎡	680%

用 途	階	面 積
勤労市民センター	3 階 ～ 4 階	5,620㎡
保 育 所	4 階	730㎡
商 業 施 設	地下1階～2階 24階～25階	22,950㎡
住 宅	5 階 ～ 23 階	30,300㎡

## (2) 土地利用・人口の現況

### ア 新長田の位置づけ

「神戸市総合基本計画」（40年策定）によると新長田地区は西の副都心として位置づけられている。同計画は旧市街地を1都心・2副都心の“振り型”構成とし、副都心の形式に当っては積極的に“核形成的”な施設を建設すると規定している。西の副都心については、大橋・板宿付近を指定するとともに、機能的には「商業・娯楽地区、交通ターミナル地区からなり、ある程度の業務機能をも含む（西神ニュータウンへの接点）」ものと位置づけられている。

### イ 混合的土地利用

新長田地区の生活環境水準は全市水準に比べておしなべて低水準にある。

住宅については、1人当たり4.52畳(全市5.35畳)、1室当たり1.05人(全市0.94人)と質の悪さが目立つ。これは、①借家比率が60.7%(全市58.2%)と高くとりわけ民営借家比率が52.7%(全市44.0%)と高い、②非戦災地域が多い中南部地区では、戦前住宅の比率が27.9%(全市16.7%)も占めているためである。

人口1人当たり公園面積は0.86㎡(全市3.22㎡)と著しく低く、公害苦情件数は千世帯当たり4.4件(全市3.2件)と高い。このことは、人口の過密と狭小住宅の密集、商店・工場との混合的な土地利用からもたらされているものである。



ウ 減少する人口

長田区の人口は昭和42年の215千人をピークに以後減少をつづけ、47・48年には各8千人近い社会減をみている。移動理由については「すまいの都合」が

表一3 人口の動態 (単位 人)

年 度 別	昭 30	昭 35	昭 40	昭 45
※総 人 口	45,208	45,095	42,219	37,711
人 口 指 数	100.00	99.75	93.39	83.42

※総人口：若松，大橋，腕塚，久保，二葉，駒ヶ林，庄田，駒栄の各町合計。

42.7%と高く、次いで「しごとの都合」14.5%であり、住宅事情による地域離脱傾向が強い。人口減少は区の全域で生じているが、減少率は山陽電鉄以南～国鉄以北の地区が大きく、絶対数は国鉄以南の地区が多い。

人口密度も30年をピークに減少をつづけ、49年では18千人/㎢となっている。しかし、市内旧市街地の人口密度が、兵庫区の11千人台を除いて、5～7千人であるのと比べれば著しく稠密である。49年の社会減は6千人台とやや鈍化の傾向を見せているが、将来にわたっての人口減少は避けられないだろう。

(3) 地域産業の現況

ア 中小企業のまち

長田区の事業所構成（従業員ベース；47年事業所統計）は、①製造業の構成比が44.0%（全市27.3%）と極めて高く、②反面、金融保険・運輸通信・サービス・公務など情報関連事業所の構成比は低くなっている。

事業所の規模は従業員10人未満の構成比が37.3%（全市27.6%）と高く、中小零細企業の町であることを裏づけている。

製造業の内訳（出荷額ベース）では、ゴム製造業が37%を占め、関連業種である紙加工品・化学工業・皮革製品などの構成比も全市平均を上回っている。地場産業であるケミカルシューズ産業の動向は、42年比で企業数は14社、3.2%の増、従業者数は2.4千人、11.3%の微増である。生産額は200億円、66%の

増であるが、生産数量は逆に23%の減であり、業界の停滞傾向と高級品指向がうかがわれる。ゴム工場地域の再開発については、「複能純化」の方針に基づいて、39年以来ゴム工場アパート方式による工場が完成している。

#### イ 集積大・規模小の商店街

長田区の商店数(49年商業統計)は4,733店であり、生田・兵庫区に次いで多

表一4 神戸の主要商業地域

商業地域	総数		1店当り		従業者 1人当り
	商店数	年間販売額 百万円	年間販売額 万円	売場面積 ㎡	年間販売額 万円
(広域的商業地域)					
三宮	1,208	189,262	15,654	133,734	1,710
元町・花隈	819	41,947	5,122	59,403	1,002
新開地・福原	360	9,588	2,663	49,839	723
(地区中心商業地域)					
六甲	496	11,237	2,266	36,161	694
湊川・東山	672	22,160	3,298	45,805	856
大正筋・六間道	721	16,842	2,336	36,850	736

(資料：統計神戸 No.343)

い。神戸デパートを核とする大正筋・六間道商店街は商店数721店と三宮・元町に次ぐ集積がある。常時従業者・年間販売額・売場面積ともに商店街全体としては市内有数の位置を占め、地区中心商業地域としては抜きん出た存在である。しかし、1店舗当りの規模をみると市内の主要商店街と比べてかなり低位にあり、零細性が目立っている(表一4参照)。

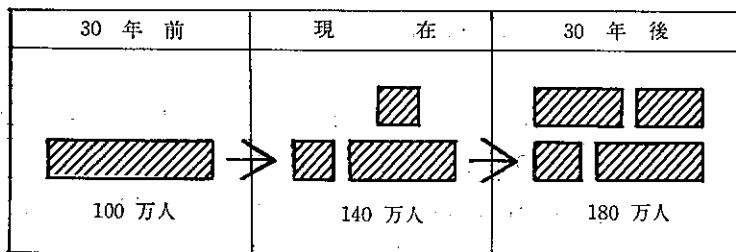
この原因は、①大正筋・六間道ともに戦災が軽微で終戦直後の隆盛を見ながら、商店街全体の近代化に着手するのが遅れたこと、②市電の廃止・地区内人口の減少など商店街を支えてきた与件が変化したこと、③三宮センター街・サンチカ・デパートの集中など都心商店街の拡大が急速で顧客を奪われたことにある。

## 2 神戸の地域構造と新長田の位置づけ

### (1) 縦軸の展開とターミナル整備

現在の神戸は、ごく大雑把に言えば、100万神戸から180万神戸への発展過程のちょうど折かえし点にある。これを概念図であらわせば図-2のようになる。こうした変化は神戸の都市構造にとってかなり基本的な改変といってさしつかえない。

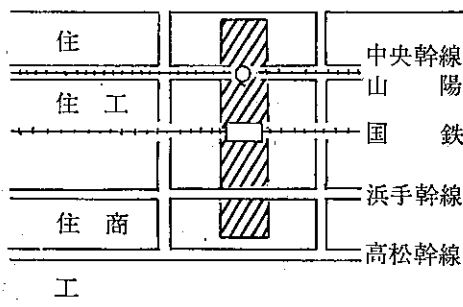
図-2 神戸の人口配置



まず、交通体系の課題である。神戸の都市構造はその生活圏にしる、交通体系にしる市街地の細長い形態を反映して、東西方向に展開してきたいわば横型構造であったといえる。

図-3 西神戸の地域構造

新長田を中心とした西神戸地域もこの例にもれず横型の地域構造を形づくってきた。中央幹線以北の住居地域、中央幹線から浜手幹線間の住工混合地域、浜手幹線以南の商住混合地域、さらに南部の工業地域とそれぞれ帯状に土地利用が特徴づけら



れ、相互に関連をもちながらもおおむね層ごとに形成されてきたといえる。さらに交通体系についても浜手・中央幹線などの主要な道路、国鉄、山陽の鉄軌道をはじめ、市バス（市電）なども含めてほぼ横方向に組み立てられてきた。

(図-3参照)

こうした現況をふまえながら、西神戸の今後の交通体系の整備の方向を考えてみると大きく次のふたつの視点が必要であろう。

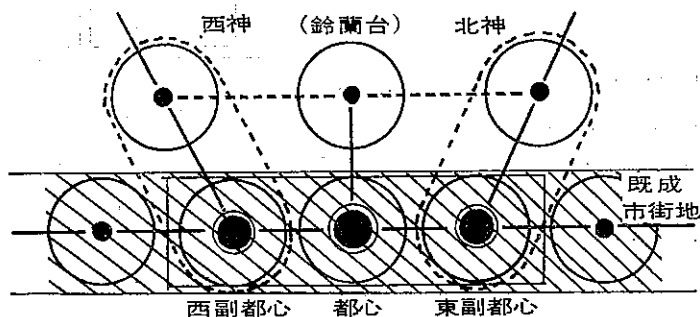
第1は後背地に開発されている新市街地と既成市街地をむすぶ交通体系の整備である。西神戸の後背地には須磨ニュータウン、西神ニュータウンをはじめとして少くとも30万人程度の市街地形成が予想されるが、これらと既成市街地を結ぶ機能はおおむねこの西神戸地域で受けもたざるをえない。現在すでに須磨ニュータウンから新長田に市営高速鉄道が52年に開通され、さらに西神ニュータウンへの開通が見込まれており、ターミナル商店街として飛躍する大きなインパクトとなると予測される。

第2は、路面電車の廃止によって喪失した吸収力を復活しさらにそれを拡大するための南北交通手段の建設で、南部地区とは新交通システム（中量輸送手段）によるつながりであり、北部市街地とは高速2号線、垂水妙法寺線、須磨平野線などがあるが、特に五位池線開設と駅前バスターミナルの建設が急務であり、プラス要因としてはきわめて大きい。

## (2) 副都心と周辺生活圏

さきにもふれたように神戸が100万都市から180万都市への発展過程にあって都心（三宮）、副都心（六甲、新長田）以外に多くの日常生活中心ができると予測される、西神戸地区が副都心として成熟していくためには、これら生活圏をとりまとめるだけの、再開発、環境整備による飛躍がなければならない。今全市的な都心、生活中心のパターン図は図-4のようになるのではなかろうか。

図-4 神戸の都心・生活中心のパターン



### 3 地域環境整備の課題と方向

#### (1) 環境改善の基本

西神戸地区の発展を考える場合、商業地区のみの再開発、設備投資より肝要なことは、非震災地区であるこれら地区全体の環境開発である。当地区の環境阻害要因をフィジカルな視点に限ってみれば、工場の混在、住宅の質の悪化、オープンスペース・緑の不足があげられる。

#### (2) 住工の複合純化

工業は、職住近接の町という特徴を今後とも生かすために、特に地域との結びつきの強いケミカル関連の工場はそのまま地域に存続させる方向をとるのが望ましい。ただし、住環境と生産活動を共に向上させるためには、住機能に純化させるところと、生産機能を集約させる部分に分離する。

具体的には、西神戸市街地整備区域内の工場については、都市開発資金等によって積極的に跡地を買収し、地域内に残りたい工場をゴム工場集約地区に移転させる。その際、数社を合わせて、組合結成を指導し、現在4次まで完成している工場アパートと同様に、公害防止事業団の資金により共同工場化を推進させることが必要となる。工場アパート建設用地は、集約地区内の地区外移動工場跡地なり、集約地区内の住宅を周辺に建設する公的住宅へ優先入居させることによってできる跡地を利用する（“ころがし方式”）。

一方、ケミカルを今流行のファッション産業の一環としてとらえ、技術・デザイン等の研究機関、情報収集・宣伝機関等を新たに導入し、あわせて、“コーベながた”のブランドを売る商業機能の充実と一体となったシステムの開発町づくりが必要となろう。

工場の新設・増改築にあたっては、公害防止装置の設置はもとより、工場はきたなくてもよいものという考えを改め、デザイン上の考慮及び工場まわりの緑などきめこまかな手だてを、企業の責任、行政の指導・助成によって実現させなければならない。

#### (3) 住宅の改善

当地域の現状は、確かにかなりの高密度であるが、一方で人口は減少しつつ

けている。

若年世帯のとびだしによる人口減少は、その分だけオープンスペースが生れる時は環境向上に役立つが、他の用途に転用される場合が多く、廃屋のまま残るといったケースも生じて、地域の老齢化をもたらすだけとなる。

副都心とは言え、かなりのウェイトを地元住民の購買に頼らざるを得ない当地域の商業にとって、人口の減少・老齢化は、そのまま商店街の沈滞化につながり、それは商業を中心とする町全体の荒廃化へと進む。

従って、住環境を改善することにより、転出希望者を地元ひきとどめると同時に、若年世帯を対象とする住宅の導入が基本的な方向となる。

老朽長屋が密集している街区では、個別建て替えは困難でも、話しさえまとまれば2列が共同して建て替えることは可能であるし、共同補修によってもかなりイメージは変わりうる。そのためには、行政の指導及び新たな助成措置の検討が必要となってくる。

また、街区によっては、住宅地区改良事業なり市街地再開発事業によって、そっくり高層化し、あわせてオープンスペースを生みだすことも考えなければならぬ。その際、街区内部の住宅だけでなく、表通りに面した商店も同時に含めて、高層住宅の一階に商店がはいる形で、商業の近代化をはかることが望ましい。

そのほか、工場跡地などに建設する公的住宅へのころがしにより、点在する老朽住宅の除却をはかるとともに、その跡地を小公園等に整備することも考えられる施策である（特定住宅地区整備促進事業）。

#### (4) オープンスペース・緑の確保

オープンスペースと緑は安全とうるおいある空間を創造するのに不可欠な要素である。

しかし、かなりの稠密さを示す当地域で新たに大規模なスペースを生みだすことは、とても無理な状況にある。従って、きめこまかな手だての積みかさねによって徐々にオープンスペースと緑を確保し、相互にネットワークさせるなどして、やがてまち全体に広げるようにしていかなければならない。

工場や老朽住宅除却跡地の小公園の整備。道路の拡幅，歩道の設置と緑化，さらには歩道を一部分ふくらませたくつろぎの場の設置。街区内の細街路の緑道化，シンボルロードの実現。また，コミュニティ施設を住区中心に集め，緑道のネットワークと関連させることによって，地域住民施設プラザを形成することも重要な方向である。

#### 4 商業機能の問題点と再編成の方向

##### (1) 競合する商業機能

神戸市内の商店街をみても多くの栄枯盛衰をくりひろげている。戦前の御旅筋・有馬道商店街も戦災によって大打撃を受けその後の都市復興からとり残されてしまい，かつての繁栄をいまだ取り戻していない。

戦災という非日常的变化を別とすれば，商店街機能に大きな影響を与えるのは交通機関であり，都市化の発展方向である。西神戸商店街も路面電車の撤去によって，大きな打撃を受けるとともに，神戸の都市化が北部へとひろがる一方，既成市街地の人口移動も加わったため，従来，南部市街地居住入口を主として路面電車によって呼び込んでいた，西神戸商店街にとってマイナス要因であることは否定できない。

このようなマイナス要因を，相対的な地盤沈下に止めたのは，国鉄新長田駅の開設，神戸デパートの高密度の建設，そして減少したとはいえ非戦災地区の居住者層であった。しかし，西神戸地区が副都心の商店街として，すなわち広域生活圏の中核的商店街として確固たる地位を固めるにはいま一つ決定的な要因がなかった恨みがある。都心には三宮商店街があり都心業務機能の集積地でもあり，阪神・阪急・国鉄などの交通機関にも恵まれているため市内商店街のなかでは，はるかに抜きんできた存在であった。また，西神戸商店街の競合商店街として板宿，長田，垂水商店街なども，それぞれ国鉄・神戸高速などの交通機関によって顧客層を吸収しており，また，固有の商圈としての後背地もかなり広範にわたる。そのため，西神戸商店街がこれらの競合商店街に対して絶対的優位に立って，顧客を吸収するだけのキメ手を欠いているのは否めないのでは

ないか、そこに、西神戸商店街の悩みと将来性のむつかしさがある。

## (2) 再編成の変動要因

西神戸商店街が、単なる地域の商店街としてそのまま推移するか、また、西の副都心としての広域商店街として成熟していくかの転期がまさに訪れようとしている。その第1の要因は、西神高速鉄道の開発であり、その沿線人口は将来は30万人にも達すると予測される。日本の商店街・副都心のうち、ターミナル的商店街の成長がもっとも著しいことを考えると、西神高速鉄道の開通は大きなプラス要因といえ、将来の飛躍につながる素因ともいえる。

第2に、五位池線の開通、駅前バスターミナルの構想は、西神戸商店街にとって、西神高速鉄道の開通にも比すべき重要な発展要因となるであろう。なぜなら西神戸商店街はこれまで、路面電車による横のひろがりによって、須磨、兵庫（南部）の顧客層を集めていたが、戦後、神戸高速鉄道の開通もあり、市内の東西交通網は飛躍的に発展し、時間的にも短縮されたこともあって、三宮方面への吸収は避けられなかった。ところが、市内交通の弱点としては、南北交通であり、その点、西神戸商店街は特に弱く、むしろ、“アキレス腱”ともいえた。長田、板宿、垂水などは曲りなりにも後背地へのバス路線をもっているが、西神戸は都市計画街路の南北線の立遅れもあって、後背地の吸収手段を欠いている。長田北部、ことに山麓線南北に居住する人口は数万人をこえ、しかも、地区内に有力な商店街をもっていない。湊川商店街が、路線バスによってその顧客の大半を集めているのを考えると、南北路線を欠いているのは“痛手”といえよう、

南北路線のタミナルとしては、東は六甲、中心は三宮、中部は神戸駅前、西部は西神戸になる可能性は大きい。それは何よりも、国鉄、西神高速鉄道の結接点であるためである。長田北部の購買層は、ある意味においては、固有の顧客層であり、しかも、従来の購買層とほぼ同質であると予想されるので、不確定要素の多い、西神高速鉄道沿線の顧客層より重要である。

変動要因の第3は、新長田駅前ビルの完成である。商店街機能は、ある場合は限られた購買層を奪い合うという面もあるが、“さんちか”と“そごう”の



ように相補完し合って、地区全体の吸収力を高めるという機能を発揮するケースもある。その卑近な例は神戸デパートにみられる。神戸デパートの火災によって、同商店街の単位面積当りの売上げも低落するという傾向がみられた、スーパー、デパート、専門店をどう組合せるかはきわめてむつかしい問題でありまかり間違えば既存小売店の顧客の吸収という好ましからざる結果に陥る場合もある。新長田駅前ビルは、上層は住宅で、3—4階部分は市立の勤労センターであり、それ以下が商店機能のスペースであり、本格的百貨店、大スーパーが立地するだけのスペースはない。神戸デパートと並んでこの駅前ビルをどう活かし、既存商店街とどう機能分担するかは、西神戸商店街を左右する大きな課題といえよう。

この新長田駅前ビルの建設は、従来、この地区がもっていた文化、業務機能に一つの核をつくりだしたことも間違いない事実であり、将来、業務、文化機能の拡充が競合商店街、また、ニュータウン商店との格差をつける潜在的要因となると考えられるので、商業機能とともに注目し、誘致、育成すべき機能といえよう。ことに、近年、民間企業にあっては給与のターミナル銀行への振込制度がひろがっていることは、すでに金融機関の進出がある当地区にとっては無視できない社会状況の変化といえ、予想外の吸収力として作用する可能性を秘めているともいえる。

### (3) 商業機能の拡充方向

現在ある程度の商店街形成が行われていることは、そこに商店街を形成さす何らかの都市的要因があるからである。それを知ることは、商店街の機能を知ることであり、またその機能を取りまく環境変化に伴い、機能の更新を行うことが可能になる。この分野の検討には、種々の角度からのアプローチが要求されるが、特に地域商業を対象にする場合には、都市的スケールでの変化が支配的要因になるものと思われる。西神戸商業地域の場合地元人口の減少、後背地人口の急増、西神鉄道の建設といった立地条件面での変化が起っており、一方副都心地域としての機能を具備していくことが期待されているので、当然そうした将来的方向を考えての商業機能の更新が問題になる。副都心的位置づけ

からみれば現状の商業機能を拡充する施策が必要になる。その場合に次のような諸点に留意して検討していくことが必要であろう。第1は商圈の拡大策とその場合の顧客層の変化である。現在の当商業地域の商圈は決して広くない。来街者の半数以上が徒歩によるものであり、鉄道によるものは1割にも達しない。地元密着型の商業であることを来街者調査は示している。地元居住者が減少傾向であること又西神鉄道が当地域に結びつくことを鑑みれば、今後はより広い地域から顧客を吸引するべく目を向けて行くことが必要になってくるであろう。

広域から多くの人々を吸引しようとする場合、顧客のもつ生活様式、ショッピング行動の多様化は必然である。従って当地域の商業機能はこの多様化を受けとめる対策が必要になる、業種構成、店舗デザイン、商品構成等経営方針全般にわたる再検討を必要とするであろう。

第2はこうした商圈拡大と消費行動の2極化の傾向である。最近の消費者は、これまでの消費行動に比べてその分化の形が極めて明確になってきている。一方では1円でも安くといった経済的合理性を追求し、同時に他方では精神的満足を得るため買物のレジャー化といった形となって現われている。購買品目を購買動機で分け、かつ購買施設、購買地域をもイメージ的に選択し、使い分ける方向にある。広域型商業地域になるには当然買物のレジャー化あるいは購買行動のフィーリング重視の傾向は無視できない。買回りの商品の充実は勿論のこと、社交的雰囲気を楽しむ、家族団らんを楽しむ場を充実し、全体として楽しく快適なショッピングの出来るような場としての配慮がこれまで以上に必要となる。

第3は商圈拡大と他商業地域との競合問題である。市街地の商業施設は何らかの競合関係の上に成立っており、適度な競合関係が消費者ニードにより密着した商業機能を生み出すとも言える。極度の一点集中型は消費者にとって不便である、と同時に適度な競合関係を阻害する分散型になり過ると互いにドンゴリの背比べとなり、商業機能・発展を互いに牽制する型となり、広域型商業機能の生長をはばむ型となる。神戸の場合には、三宮一点集中化の傾向にあるの

で、西神戸に広域型の商業機能を付加するのであれば、都心地域の三宮等と当地域との機能分担を明確化し、かつ周辺地区商業とも性格を異にした内容のものとして指向していくことが必要である。そうした場合、地域の商業機能の性格を明確にし、特色を持ったものにするためには、ある種の業種を重点的に集積するなどの工夫が必要となろう。

もちろんこうした諸点の検討に加えて、時の移り変りと地域の実勢等を勘案した商業機能の拡充を図らねばならないであろう。

#### (4) 再編成の課題と展望

再編成の課題は西神戸高速鉄道の開通、新長田駅前ビルの建設を巧みに、既存機能とかがみ合せて広域的商店街へと飛躍するか否かにある。大胆にその課題と方向を探ってみると次のようにいえるのではないか。

一つは、西神戸商店街は市内でもまれにみる面的ひろがりをもった商店街であって、この際、機能分担は避けられない。縦軸としての新長田ビル、神戸デパート、六間道とつなぐ商店街は、広域的商圈を対象とし、周辺の商店機能は地元また日常品型を分担するという方向が考えられる。もっとも特殊、専門店で独自の吸収力のある専門店が、周辺に立地することはむしろ好ましいといえるが、全商店街が同じ広域、専門化をめざすことは決して好ましい結果をもたらさないのではないか。

二つは、他の商店街との競争を考えると三宮地区が必ずしもグレードの高い専門店ばかりでなく、スーパー、百貨店もあり、大衆化をたどりつつあるともいわれており、西神戸商店街が、大衆品を扱ったからといって三宮と競合しないのではなく、むしろ、大衆品でも三宮と競合すると考えられる。西神戸商店街としては、周辺商店街に比べて如何に大型化・専門化し、高級化していくかその機能をどこが分担するかである。顧客にとって、商品の選択の幅があることが、広域商店街の必須条件ともいえる。同じ種類・規模・水準の商店が数店あっても意味がないのであって、協業化し大型化するか、調整して専門化するか、営業方針によって高級化を狙うか、大衆化を狙うかを決めていかなければならない。たとえば、靴についてみれば、ゴム工場街に近接し、日本ケミカ

ルシューズの本拠地であり、専門店が軒を並べて、より広範な顧客を呼び込む可能性もっている。しかし、本屋が専門店化するのとは不可能であろう。むしろ大型化し、ニュータウンの書店に格差をつけ、学習書などで三宮とも違う魅力をもたすことがベターで、同じような店が数店あっては、結局、地元の購買層に止まるのではないか。

三つは、周辺商店街にない機能を充実させ本来の商店機能のカサ上げを図ることである。結論的にいえば団地にない機能、地元型商店街にはないタイプを先手を打って充実していくことではなかろうか。すでにある中華宴会場、衣料スーパー、食料品スーパーとともに、住宅修繕、インテリア機能、高級衣料専門店、文化・娯楽・医療・美容コーナーなどであろう。

広域商店街への転換の可能性は十二分にある。地元商店街と大型店舗とが協調して、機能分担をして、広域商品街にふさわしいイメージと機能を備えることであり、また、市が将来の街づくりのビジョンをもって遊歩道の整備など、ショッピング街としてふさわしい雰囲気のある街へと整備を惜しまないことであろう。

## 5 新長田副都心地域の将来構想

### (1) 整備計画の基本方向

これまでの各章において、新長田及び周辺地域の再開発整備を進める上でいくつかの重要な問題点を指摘してきたが、新長田副都心地域の将来像を構想するにあたってここでは次の4つの方向を基本的な目標課題としてアプローチすることとする。

#### ア 西神戸市街地土地利用の再編成

神戸市街地の東西に展開する地帯構造上の特色を生かして、山麓・山手地帯における住宅地域と臨海地帯の工業地域に狭まれる中央・浜手の両混合地域といったベルト状の構成が基本となろうが、その際、ゴム工場をはじめとする工業の地区内集約整備による用途純化の方向とともに、地域全体として調和のとれた高密度複能地区としての生活空間の創出を目指す。

### イ 副都心機能の拡充と集約配置

東西に均質な土地利用及び生活圏の拡がりに対し、南北にそれらを連結し、丁度、東西に長く強い竹の繊維に対して竹の節のような南北軸による緊密な構造をつくりあげる形での副都心地域を想定し、商業機能をはじめ各種生活中心機能の拡充再編成を図り、西神戸市街地の中心核としての性格を盛り上げる。

### ウ 交通体系の確立とターミナル整備

高速鉄道（西神鉄道）の国鉄新長田駅前乗り入れを契機として西神ニュータウンをはじめ後背新開発市街地と既成市街地との結節機能を高めるとともに、西神戸市街地のバス交通系統計画の再編整備を通じて南北軸構造の強化を図る。そのためには、都市計画街路五位池線の拡幅建設、国鉄新長田駅前地区のターミナル整備が急務であり、更に、地域内街路における歩行者動線と自動車サービス動線の分離とネットワーク化を通じて周辺地域から副都心軸へのアクセシビリティを高める必要がある。

### エ 住宅地の環境改善

周辺の旧くからの高密度住宅地の環境改善を進めると共に若年世帯を対象とした新規市街地住宅の導入により、流出人口の抑制と人口定着を図る。そのためには、戦前からの長屋を主体とした老朽住宅の共同建替えや、工場跡地の再開発、地区内オープンスペースの確保、生活環境施設の整備等を通じて活気ある下町の再生を目指す。

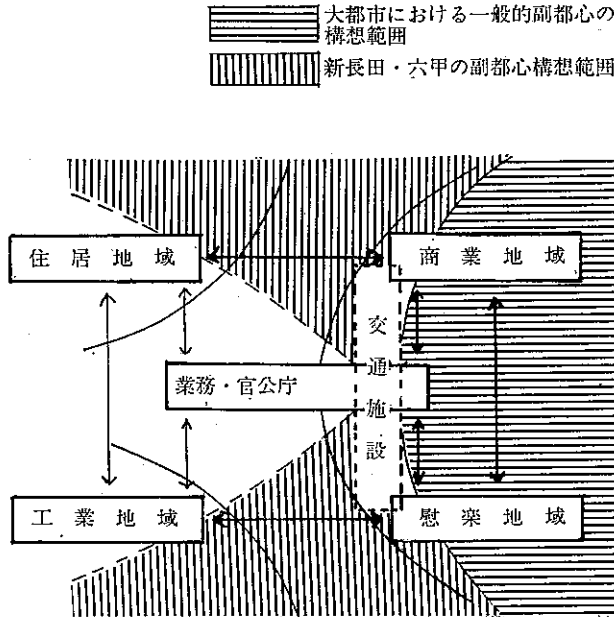
### (2) 副都心機能の構成

神戸市における副都心を計画構想することは、東京・大阪といった求心的大都市圏を形成する中心都市とは当然異なった意味を持つが、とりわけ、商業、業務機能に特化した形での設定は困難で、住居機能や工業機能との複能利用の方向を探ることが望まれる。（図—5参照）

すなわち、広域生活圏と近隣生活圏の両方に対応した重層的構成をなす必要があるが、新長田の場合広域的には東西市街地の中継的位置付けと西神への玄関口となり淡路への連絡口となることであり、近隣的には神戸市街地西部における生活中心としての役割を果たすことである。

神戸市街地の副都心としての六甲と新長田では周辺や後背状況が異なるため性格や位置付けも当然異なるだろうが、いずれも南北に細長い副都心ゾーンを定着させ、軸状構成による骨格づくりを進めることは、市街地再構成上是非とも必要な計画と言えよう。

図一五 副都市機能の構成



ところで、新長田副都心を構成する機能、各種施設としては種々考えられるが、ここでは次のようなものをあげておきたい。

- |                  |  |
|------------------|--|
| 交通施設             | (広域対象) —バスターミナル・交通管理センター<br>(近隣対象) —駐車場・バスストップ |
| 業務施設             | 銀行、中小企業事務所、展示施設、流通センター等                        |
| 官公庁施設            | 区役所、各官公庁出張所、各種サービスセンター等                        |
| 商業施設             | ショッピングセンター、商店街                                 |
| レクリエーション<br>慰楽施設 | アミューズメントセンター、レクリエーション施設<br>飲食店                 |

工業関連施設	工業センター、検査所、研究センター、厚生施設
住居近隣施設	市場、コミュニティセンター、高層市街地住宅
その他	公園、緑地、総合スポーツセンター、遊園地

これ等を一応のベースとしながら、以下副都心ゾーンの土地利用、機能構成交通システム、空間構成の各構想について若干の提案を行なう。

### (3) 副都心ゾーンの計画構想

#### ア 土地利用・機能構成計画

副都心ゾーンとしては、五位池線を中央軸として東西にそれぞれ二街区幅（約200m）で、北を山陽電鉄、南を高松線に挟まれる南北約1.3kmの細長い区域とするが、ゾーン内は、国鉄、浜手幹線により南北に三分区され、更に五位池線の東と西とでは異なった地区構成をとることとなる。

上記、ゾーン区分にしたがって各街区を構成する機能、土地利用の方向としては次のようなものが考えられる。（図一6参照）

#### ・A街区 （近隣生活サービス）

山麓部や周辺の住宅地を対象とした対個人生活サービスやコミュニティ施設の他近隣商業店舗を配し、西神戸を代表するコミュニティプラザとして構成する。

#### ・B街区 （広域商業+業務）

新長田駅前ビルを起心として現大正筋商店街に至るショッピングプロムナードを形成し副都心軸の拠点となる。五位池線沿の街区では銀行やオフィス、西側の街区では、文化、医療施設や住居等の複能化が考えられる。

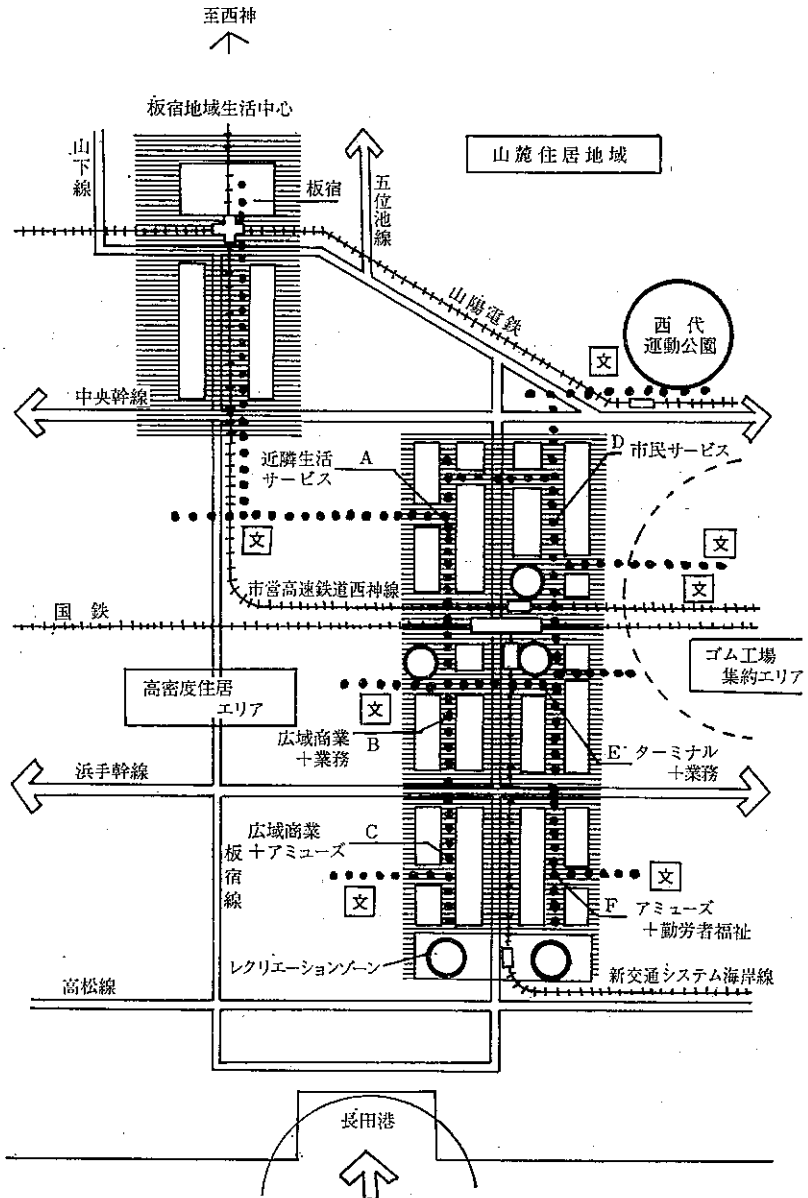
#### ・C街区 （広域商業+アミューズメント）

B街区より連なる大正筋沿いのショッピングプロムナードを形成するが、神戸デパート等の核店舗の機能充実が求められる。六間道以南の街区では休日都市性余暇活動に対応出来るレクリエーション施設、アミューズメントセンターの立地が望まれる。

#### ・D街区 （市民サービス+ゴム企業センター）

区役所をはじめとする市民サービス、都市サービスの中心として整備する一

図-6 新長田副都心ゾーン整備構想





方、ゴム関連企業その他の地場産業の事務所機能、展示機能等を集約し業務センター的役割を担う街区にしたい。更に国鉄新長田駅前には、高速鉄道乗入れに伴うタクシー等の乗降のための交通広場や交通管理センター等の整備が考えられる。

・E街区 (駅前ターミナル+業務)

鉄軌道の乗換拠点、西神戸のバス交通の中心としてターミナル整備を図るとともに立地条件を生かした各種業務機能の集約化を進める。特に、周辺地域の事業所を対象とした対事業所サービス等や、一部流通センター的機能の立地を期待したい。

・F街区 (アミューズメント+勤労者福祉)

単に休日余暇だけではなく、平日の周辺企業の勤労者を対象とした飲食店やアミューズメント施設の立地が考えられる。更に勤労者の福利厚生施設や総合スポーツセンター等の整備が望まれるが、単身者宿舍等の住居群との複合利用も考えられる。また六間道以南については、C街区と一体化したレクリエーションゾーンを構想したい。

イ 交通システム計画

副都心ゾーン内の交通システムとしては、グリッドパターン内の地区内道路の機能構成を明確にし、歩車分離を実現したい。まず、五位池線については高速鉄道あるいは新交通システム、バス等地区外から副都心ゾーンへのアプローチ道路として位置づけるとともに西神戸のシンボル道路として市民のレクリエーション、散策の道としても生かしたい。また、現在の大正筋、本町筋については南北の歩行者専用路として整備し、特に前者は、ショッピングプロムナードとして機能充実が求められる。またこれ等南北の歩行者軸に地区周辺からの東西の歩行者アプローチ道路を連結させたい。

自動車サービスについてはゾーンの東端・西端の道路を主体としてそこから各街区に導入をはかり、各街区毎に駐車スペースを集約確保することとした。

更に交通拠点となる駅前地区については、バスターミナルの建設整備とともに

にデッキ広場による歩行者と自動車の立体的分離等を考える必要がある。

#### ウ 空間構成計画

建物配置，空間構成の考え方としては，当然主要歩行者道路の南北軸を強調した形で構成されようが，大略次のようなものがイメージ出来る。

五位池線には鉄軌道，バスをはじめとする主要交通が集中するが，充分な歩道幅を確保するとともに，植樹，ストリートファニチャー等により副都心のシンボル道路として構成する。沿道には，高層建築物を配し，景観的にも軸構成を明確にしたい。また，特定の日や日時に車道を歩行者に開放し，市民のレクリエーション広場として生かせるよう運用面での工夫も期待したい。

一方，大正筋を中心としたショッピングプロムナードは歩行者流動の最も集中する街路となるが，歩行者の焦点となる位置に広場やオープンスペースを配置し，スムーズな歩行者流動と憩いの空間を確保したい。また，沿道店舗の業種の再構成とともに街路舗装，装置等のデザインの統一を図る必要がある。

ゾーン内の建物配置に際しては，高層，低層建築物の組み合わせにより各街区の特色を生かしたコントラストのある構成が望まれる。

## 6 ま と め

これまで，主として，この地区の環境整備と商店街機能の再編成の方向について討議の結果をまとめた。地区環境の整備は息の長い事業であり，しかも，民間ベースの力にまつところが多い。長田ゴム工場アパートのように“ころがし方式”で環境改善をすすめていく方式はむしろ例外といえ，この地区の住宅改良について部分的に導入できても，大規模かつ急ピッチですすめることは期待できない。民間自力改良にのぞみたい。また，地区の遊歩道，駅前広場，その他公共・公益施設については順次整備されていくであろう。

問題は，西神戸商店街が広域的商店街，すなわち副都心としてふさわしい商店街として成長していくためには神戸デパート，新長田駅前ビル，地元商店街が相互に補完し合いながら，全体としての顧客吸引力を養っていくことである。地元ですでに研究会も発足していることであり，西神高速鉄道開通を飛躍

台として、副都心への実現策を的確かつ着実にすすめていただきたい。

×

×

×

研究会委員

- 代表委員 嶋 田 勝 次 (神戸大学工学部助教授)
- 委 員 多 胡 進 (大阪市立大学工学部講師)
- ” 森 本 泰 好 (神戸地下街株式会社常務取締役)
- ” 田 淵 栄 次 (神戸デパート常務取締役)
- ” 丸 山 一 郎 (大正筋商店街振興組合副理事長)
- ” 百 瀬 彰 ( ” ” 青年部長)
- ” 白 国 高 弘 (環境再開発研究所所長)
- ” 安 田 丑 作 (神戸大学工学部助手)
- ” 矢 的 照 夫 (都市計画局計画課長)
- ” 柏 原 英 通 ( ” 再開発課長)
- ” 加茂川 守 (都市整備公社都市再開発課長)
- ” 高 寄 昇 三 (企画局主幹)
- 幹 事 垂 水 英 司 (都市計画局計画課施設係長)
- ” 児 島 雄 次 ( ” ” 施設係)
- ” 曾 家 末 晴 (都市整備公社都市再開発課)
- ” 石 川 博 義 (企画局企画課主査)

## 人間都市神戸の基本構想(全文)

昭和49年10月  
神戸市序 緑と、心のふれあいと、生きがいのま  
ち神戸

神戸は、開港以来 100 余年、市民が幾多の困難をのりこえて築きあげてきたまちである。きらめく海、緑あふれる六甲の山なみ、なだらかな坂のある街のたたずまいなど、恵まれた環境と、みなとを通して集まってくる人びととの交流は、おのずから開放的に創造性にとんだ魅力あるまちの個性を生み出している。そうした個性が、市民はもとより世界から訪れる人びとに、うるおいとくらしよさを与えてきた。

しかし、近年の急激な経済発展により、物質面でのゆたかさが助長され、社会変化に適應する都市建設がすすめられてきたものの、都市の環境容量、あるいは管理能力をこえた膨張が、公害の発生、福祉のたちおくれなど、もろもろの問題をひきおこしている。そのため、健全な市民生活の基盤がむしばまれ、都市生活における新しい貧困がもたらされてきた事実是否定できない。

いまこそ市民は、決意を新たにして、この新しい貧困にたちむかい、神戸の自然・文化をまもり、育て、より充実した生活のよるこびを創造し、住みよい都市を築きあげていかねばならない。

そのため、憲法をくらしに生かす方向で、市民一人ひとりの基本的人権をまもり、健康で文化的な生活を創造し、人間としてのしあわせを確立していくのが、この構想の立脚する視点である。

かくて、2001年にむかい、神戸がめざすのは、緑と、心のふれあいと、生きがいという言葉に象徴される“人間都市”づくりということにつきる。

いうまでもなく“人間都市”は、市民を主体とする都市であり、それは真の住民自治の確立によってのみ達成しうるものである。

それゆえ、そうした理念のもとでの“人間都市神戸”の基本構想は、市民一人ひとりが育てあげる市民主体都市、自然と人間との暖かいふれあいのある人間環境都市、すべての市民がゆとりと生きがいをもつ人間福祉都市、くらしの中に創造のよるこびがあふれる市民文化都市、市民の生活と文化に結びついた産業をはぐくむ国際・情報都市という5つの面からつくりあげるのが、最も適切だと考えるものである。

## 1 市民主体都市

—市民一人ひとりが育てあげるまち—  
(都市像)

「市民が都市をつくる」—これは人間都市

の普遍の真理である。

市民がみずから行動し、地域の歴史や風土に根ざしながら、たえず開かれた眼をもって創意とエネルギーを発揮する。そこに人間都市を築きあげていく礎（いしずえ）がある。

とりわけ、海・坂・山と変化に富んだ神戸のまちのたたずまいは、開放的で創造力にあふれた市民をはぐくみ、そしていま、よりよい自然・生活・文化環境を求めて市民の創意が生かされようとしている。

「市民がよい環境をつくり、よい環境が市民を育てる」この好ましい循環をおしすすめるため、市民・市・事業者がそれぞれの役割を自覚し、互いに協力して、“人間都市神戸”をより身近に感じとれるまちづくりにつとめる。

市民は、市民としての自覚と良識をたかめ、新しい都市生活の秩序を形成していく。

市は、市民の信託にこたえ、市民の多様な考え方を調整しながら、まちづくりにつとめ、市民生活をまもるために、たえず将来を見通して行動する。

そして事業者は、地域社会の一員として、その事業活動を通じ、住みよいまちづくりに協力する。

（施策の方向）

#### (1) 市民主体の都市づくりをめざす

ア 市民が互いに語り合い、交わりを深め、市民一人ひとりが地域社会のなかで役割をもち、生き生きとした生活がすすめるよう、市民主体によるコミュニティづくりをすすめる。

イ それぞれのまちのなりたちを大切に

し、まち全体に多彩な魅力があふれ、市民の創意が生かされる都市づくりをめざす。

#### (2) 市民生活にかかわる情報を公開する

ア 市民が的確で責任のある判断のもとに、コミュニティづくりを推進し、都市づくりに参画できるよう、市民生活にかかわる市政の情報を公開する。

イ 市民相互のコミュニケーションを深めるため、コミュニティで生じる情報の交換の便をはかり、かつ集約し、提供する。

#### (3) 市民参加のあり方を探求し、定着させる

ア 市民の創意とエネルギーが都市づくりに生かされるよう、市民と行政の対話、市民の計画策定・実行への参加など、市民参加の多様なあり方を探求し、定着させる。

イ 市民生活の実情にそったきめ細かな市政をすすめるため、市民と行政が一体となって運営するさまざまな市民会議方式をとりいれる。

#### (4) 総合的な民主的市政をすすめる

ア 市は、たえず市民との接触につとめ、市民の鋭敏な方向感覚とエネルギーをとりいれ行政の民主化・弾力化・科学化をはかる。

イ 市民の欲求や苦情を迅速・的確にとらえ、柔軟に応じることができる職員意識づくりと行政の態勢づくりをすすめる。

ウ 市民生活のすみずみまで、総合的な都市行政がゆきわたるよう、行政区を充実し、強化する。

## (5) 都市自治を強化する

ア 地方自治の本旨にそって、円滑な自治体行政の運営がはかれるよう、国に対して自治体の権限の強化と財源の拡充を求めていく。

イ 市は、他の自治体と相互に連帯して、市域をこえる広域的な課題と都市が抱えている共通の問題の解決につとめる。

ウ 自治体をこえる問題についても、市民生活に脅威を与える重大なものは、市みずから市民の立場にたち、市民とともに解決につとめながら、さらに国にその解決を求めていく。

## 2 人間環境都市

一自然と人間との暖かいふれあいのあるまち

(都市像)

青い空、澄みきった水、あふれる緑、輝く太陽……この恵まれた神戸の自然環境の中で、すべての市民が自然と暖かくふれあいながら、健全な心身を保持し、安全で快適な生活が営めるゆたかな人間環境のまちづくりをめざす。

(施策の方向)

### (1) 180万人を限度に神戸を計画する

ア 市域の人口は、180万人をこえないものとし、住居と職場のほどよい分離をはかり、自然と文化風土にめぐまれた神戸のまちの個性を生かしながら、人口の適正配置につとめる。

市街地は、都市機能の高度化をはかるため、これまでの蓄積を有効に生か

した再開発をすすめて、都市の魅力をたかめる。また、地区を限って、地域に見合った高層化をはかり、公共的空間を生みだす。西北神地区は、自然と調和した計画的で個性的な緑あふれる都市づくりをめざす。

イ 人間優先の都市空間づくりをめざし、住宅地、商業地、工業地の過度な混合・混在をさげ、土地利用の効率化をはかる。

ウ 市民生活の場は、日常生活に必要な基礎的施設を配置した、おおむね小学校区にあたる人口約1万人の近隣住区——ゆるやかな地縁のつながりを持ち、商店街・駅・バスなどの利用で一体化した人口約2～5万人のまち住区——地域として総合的なまとまりのある人口約10～20万人の行政区——神戸市とその周辺を含む神戸の生活圏ともいえる神戸都市圏——のそれぞれの段階に応じて、体系的に整備する。

### (2) 緑をまもり育てる

ア 緑は、都市のいのちであり、市民と行政が一体となっていくくしみ、まもり、育てる。

市域の7割は、緑地として保全し、市街地の3割を緑でおおい、やすらぎとうるおいのある緑のまちを実現する。

イ 六甲などの山やまは、その自然をまもり育て、須磨から舞子までの海浜は、白砂青松の姿を復元し、保全する。

ウ 市街地の緑は、点・線から面へとお

し広げ、景観と調和した美しい都市づくりをすすめる。

ウ 犯罪のない都市づくりをすすめる、市民が安心してくらするようにする。

- (3) 資源を大切に、無公害都市をめざす  
ア 市民の生命と健康をまもり、安心してくらす無公害都市をめざす。

イ 自然は、市民の共有財産であり、有限である。このかけがえのない自然を子孫に引き継ぐ責任を認識し、総合的な環境基準のもとに、汚染者負担原則をつらぬきつつ、さまざまな都市活動を制御し、環境の保全・向上をはかる。

ウ 都市活動においても、自然の秩序を尊重し、生産―消費―処理の円滑な循環をはかる。そのため、大量生産・大量消費がもたらした使い捨て思想をあらためる必要がある。

廃棄物は、発生者負担原則のもとに発生源における抑制をはかり、その再利用と資源化をすすめる。

エ 上下水道・農業用水などの施設をととのえ、下水の再生利用などを含めた水利用の総合体系を確立して、限られた水資源を有効に利用するとともに、水源の確保とかん養につとめる。

- (4) 安全都市をめざす

ア 総合的な都市防災システムを確立し、水害、がけくずれ、地震、火災、交通災害などの危険から市民の生命と財産をまもり、安心してくらす都市をめざす。

イ とくに、水害、がけくずれなどの災害から市民生活をまもるため、恒常的な対策をおしすすめる。

### 3 人間福祉都市

―すべての市民がゆとりと生きがいをもち―

(都市像)

市民の足もとにあるさまざまな不安や貧困をとり除き、あらゆる差別をなくし、明日のしあわせな社会を築きあげる。

こども、老人、心身障害者などの社会的に弱い立場にある人はいうまでもなく、すべての市民が、健康で、物心両面において恵まれ、ゆとりと生きがいのある生活を生涯(がい)にわたって、おくることのできる人間性あふれる福祉のまちづくりをめざす。

(施策の方向)

- (1) 差別をなくす

ア 部落差別をはじめ、社会的、人為的につくられた差別、心身障害者に対する差別など一切の差別をなくし、すべての市民が憲法に保障された基本的人権のもとで、人間らしい生活が営めるまちをつくる。

- (2) 生涯(がい)福祉、生涯(がい)保健をめざす

ア 市民一人ひとりの生活を多方面からとらえ、その密接なつながりのもとに、生涯(がい)にわたる福祉・保健計画をつくり、きめ細かな施策を市民生活にゆきわたらせる。

イ 福祉では、安定したゆたかな市民生活の維持・向上につとめる。とくに、社会的な援助を必要とする人びとに

は、これを回復するための施策を充実し、地域社会の中で施設やサービスをととのえていくことにより、社会の一員として生活できるよう保障する。

保健では、増進—予防—治療—リハビリテーションの一貫した体系をとる。

ウ 福祉・保健施設は、増進—予防—治療—リハビリテーションという系統だった整備をはかるとともに、利用者の必要に応じた、専門（入園）—中間（利用・通園）—居宅というきめ細かな段階的処遇形態をととのえ、あわせて福祉・保健情報の体系的な整備と福祉・保健従事者の養成・確保につとめる。

エ 市民は、だれでも生涯（がい）のうち、社会的な弱者になることをふまえて、子ども、老人、心身障害者などが、ともに快適な都市生活をおくることができるよう、物心ともに他人に献身する精神をたかめ、人間尊重にもとづいたまちをつくる。

### (3) 消費者主権の確立をめざす

ア 危険商品や有害食品から市民の生命と安全をまもり、企業に公正な行動を行わせ、安定した消費生活を確保するため、消費者と行政が一体となって消費者主権の確立をめざす。

### (4) 人間味ゆたかな生活空間を創造する

ア 地域の特性を生かし、人間性を尊重する快適で個性ゆたかな生活空間の創造をめざす。

イ 生活空間は、市民の生活の本拠である住宅を中心に、地域の広がりに応じて総合的かつ有機的な整備を行う。

ウ 住宅は、家族構成に応じた広さと間取りと必要な設備をもち、安全で快適な生活が営めるようにする。また、地域の特性に応じた日照、騒音などの基準にあった環境を保障し、住宅が個人や家族にとって楽しみの場となるようにする。

エ 市民に身近な生活空間は、小学校区の広さを基礎単位に整備をすすめる。住区の外周は緑で囲み、生活道路は人と車の分離をはかり、市民が「歩き、集（つど）い、語らい、遊び、休める」人間的な生活の場となるようにする。住区内では、市民が生活するうえに必要な施設や広場を確保するとともに、居住環境を美しく、うるおいのあるものにする。

### (5) ボランティア活動の中で市民の生きがいをつかめる

ア 日々の生活での市民の活動や交流が、自主性と相互の信頼と協力のもとに行われるよう、ボランティア活動をすすめる。

イ 市民生活をゆたかにする知識や情報が、身近に得られるようにつとめるとともに、市民が自主的に学習できる機会をふやす。

ウ 市民相互の交流をはかり、連帯意識を深め、ゆたかな日常生活をすすため、スポーツ、レクリエーション、文化、芸術などの活動を活発にする。



エ 市民が、コミュニティで起こる諸問題を、みずから解決するエネルギーをたかめるため、市民の自発的活動を盛りあげる。

#### 4 市民文化都市

—くらしの中に創造のよろこびがあふれるまち—

##### (都市像)

市民の一人ひとりが、まちの歴史や風土を大切に、日々の生活の中につちかわれてきた“手づくり”の文化を伸ばし、世界の人びととの交流の中で神戸文化をより洗練し、くらしの中に創造のよろこびをはぐくんでいくことのできる市民文化のまちづくりをめざす。

##### (施策の方向)

##### (1) ゆたかな文化環境をつくる

ア 文化財や歴史的な環境を保存し、まちを花や噴水や彫刻でいろどり、芸術性にみちた建物を奨励し、全体として調和のとれた都市景観の創造につとめる。そして、まちにうるおいと楽しさがみなぎり、文化風土がにじみでた情緒ゆたかな文化環境をつくる。

イ 市民のだれもが、いつでもどこでも楽しめ、どこまでも自己の創造心を探り、満たしていける図書館、博物館、美術館などの文化施設を整備し、充実するとともに、これらの諸施設が、市民生活の中にとけこみ、自由に使われるような管理・運営をはかる。

ウ 街かどには、人と人との出会いを暖

め、心のふれあう広場があり、都心にはあらゆる国ぐにの商品があふれ、世界の味が楽しめ、世界の人びとと交わることのできる広場の散在するまちづくりを行う。

そうしたひろばのふんいきは、神戸ならではの多彩でユニークな“まつり”を生みだす。

##### (2) 人間として生きることを学ぶ教育をひらく

ア 人権意識をたかめることが、真の人間尊重につながるという認識にたつて、人間性を重んじ、平和を愛し、自由と平等をまもり、生活を大切にする民主教育をおし広げる。

イ 自然に親しみ、郷土を愛し、公共心と福祉の精神に富んだ市民意識を育てる。

ウ すべての心身障害者に、ふさわしい教育の場を設けるとともに、すべての市民が、心身障害者への正しい理解と認識をもつ教育をめざす。

エ ゆきとどいた幼児教育をすすめ、心身ともにすこやかで情操ゆたかな明日の市民を育てる。

オ 学校教育は、すべての市民にひとしくゆきわたることを保障する。そして、一人ひとりの全人的な可能性をひきだし、創造的な思考力と健全な心身を伸ばしていくように方向づける。

カ 学校の施設、それをとりまく周辺環境は、児童・生徒の心身の発達ににじられる安全で快適なものにする。

キ 市民が知りたいことを知り、学びたいことを学び、みずからの人格をみが

き、常にくらしに“生きがい”が見出せ、生きた知識がえられる柔軟な市民教育の態勢をととのえる。

ク 家庭、学校と職場、地域社会、それぞれの場ですめられる教育は、創造する市民を育て、市民が相互に理解を深め、教えあう社会の実現をめざし、それに必要な施設を拡充し、文化活動を推進する。

ケ 市民のさまざまな知的欲求をくみこみ、都市問題を方向づけ、情報中枢機能をたかめるため、大学、研究機関などを育て、それらを知的文化の核とする学園都市をつくり、教育水準の高いまちづくりをめざす。

(3) 生活をゆたかにするレクリエーションをのばす

ア 生活に創造性やよろこびをあたえ、人間性をゆたかにするため、レクリエーションの施設をととのえ、情報を提供し、組織づくりをすすめる。

イ 市民が日々の生活でいつでも気軽に楽しめるコミュニティ・レクリエーションの振興につとめる。さらに、学校がコミュニティの有力な核となるよう、地域住民による利用をすすめる。

ウ 市街地につながる海辺、山ぎわは、市民のレクリエーション空間に活用し、海・山の魅力をふんだんにとりいれた施設をつくる。とくに、須磨から舞子までの海岸は浜浜を行い、阪神間における一大海浜リゾート・エリア（休養地）とする。

六甲・摩耶・再度・須磨・有馬などを拠点にした地区は、“都市の庭”と

し、西北神に広がる高原・山岳・平原の地区に“近郊レクリエーションゾーン”を配置し、それぞれ全市的、広域的な機能をもたせる。

## 5 国際・情報都市

一市民の生活と文化に結びついた産業をはぐくむまち一

（都市像）

「都市は生きている」一都市はたえず人と物がゆきかい、姿を変えながらも、そのまちの個性が力強く生きている。

神戸にとってみなとは個性である。しかも、みなとに対する市民の期待は、いまだ大きく変わろうとしている。

それは、みなとをただ広域的な機能にとどめることなく、市民の生活・文化のよりどころにしながら、神戸を国際都市、情報都市として飛躍させていくことである。

この市民の期待にこたえるため、市民生活にとけこんだみなとをつくり、みなととともに育ってきた産業を知識集約型へとたかめ、環境・福祉・文化都市にふさわしい世界に開かれた産業をはぐくみ、ゆたかな生活に役立つ情報を活用する国際・情報都市づくりをめざす。

（施策の方向）

(1) 市民生活にとけこんだみなとをつくる  
ア 市街地と港湾地域のつながりをふかめ、みなとにゆきかう人・物・情報に対して市民が容易に接触し、国際的な活動ができる“市民のみなと”をつくる。

イ 港が内外交易の一大センターであることを生かして、国外、国内の情報を迅速に処理することのできる情報網の核を育てる。

ウ 国際経済社会の急速な変化に対応しながら、国際港都の名にふさわしい“世界のみなと”として整備する。

あわせてめぐまれた瀬戸内のかなめ、東西日本の接点として、さらに神戸港の機能をたかめ、人びとがゆきかう海上交通の要衝にふさわしい“日本のみなと”とする。

エ コンテナ化をはじめとする輸送革新にみあった港湾施設をつくり、さらに在来ふ頭の再開発などをすすめる。

同時に、港が物の通過機能にとどまることのないよう、流通加工機能をたかめる。

## (2) ゆたかな市民経済を支える基盤をつくる

ア 輸送・通信・エネルギーなどの都市基盤は、市民生活の安全と利便を保障し、市民経済の動向に対応できるように、効率的な体系の充実をはかる。

イ 市民の交通は、大衆輸送機関の優位を生かし、生活と結びつけた体系をつくる。そのため、鉄道を基幹とし、バスで補完するほか、新たな交通システムの導入をはかる。

ウ 都市の機能をたかめるとともに、市民の生活をまもり、さらに都市の景観を生かした道路づくりをすすめる。そのため、幹線道路と生活道路を適正に組み合わせる。あわせて道路空間がさ

まざまな目的に活用できるようくふうし、地域の性格にみあった沿道の土地利用をはかる。

エ 通過交通は、市街地の外周部で処理する。物資の流通網は、機能的にととのえ、陸上輸送と海上輸送との適正な分担を考え、市域内についても、効率的な方法を取り入れる。

## (3) 産業の知識集約化でまちを支える

ア 新しい時代にそなえ、国際化、情報化によって、これまで神戸経済を支えてきた、すべての産業の知識集約化をめざす。

イ 産業の知識集約化によって、生活の安定感、仕事の充実感および職域の安全を確保し、人間性ゆたかな職場づくりをはかる。

ウ 先導的産業を育てるため、インダストリアル・パーク（緑に囲まれた産業団地）をつくる。

エ 環境都市、福祉都市、文化都市にふさわしい研究開発産業を伸ばすとともに、それらが都市活動と一体となって都市問題の解決に貢献する実験都市づくりをすすめる。

## (4) 市民生活に直結する産業の発展をはかる

ア 神戸のふんいきを生かした服飾・工芸など市民の日常生活のすみずみまでいどる新しい型のファッション産業を育て、それを支える研究教育機関を設け、企画—生産—流通—消費の流れを総合的にとらえたファッション都市

をつくる。

イ、中小企業については、時代の変化に対応できるよう基盤の整備をすすめるとともに、地場産業を育て、さらに国際的競争力をもつ新しい型の企業をはぐくむ。

ウ 市民生活の安定をはかるため、流通機構の近代化をすすめ、あわせて商業

の振興につとめる。

エ 農漁業については、都市との調和をはかりながら基盤の整備を行い、近代的な産業として育成する。

また、市民の食料を安定的に供給するため、農水産物の増産と流通の改善をはかる。

## 21世紀への生活文化社会計画

## —兵庫県総合計画要約—

昭和50年3月

兵 庫 県

## はじめに

兵庫県では、これまでに第1次と第2次の県勢振興計画を策定してその推進に努めてきたが、激変する社会情勢に対応して県勢振興計画を全面的に見直し、新しい総合計画を策定することが必要となり、昭和48年10月に総合計画審議会（会長米花稔神戸大学教授、委員78人）に諮問した。総合計画審議会は、総会5回、小委員会24回、起草委員会7回、計36回の会合が開かれ、去る3月18日に「兵庫県総合計画案」が答申された。県はただちに、これを「21世紀への生活文化社会計画」と名づけ、県の新総合計画として決定した。

この計画には、「参加と合意と連帯の県政」という副題がつけられているが、策定の段階から県民が主催者として積極的に県政に参加し、合意と連帯により県政を進めるという基本方針が貫かれている。すなわち、昭和48年10月から50年2月までの間に、地域住民シンポジウムや市町との意見交換会を県下各地で延べ52回開催（参加人員約11,000人）し、これらの意見はすべて総合計画審議会に反映されている。

また、新総合計画策定のタキ台となる総合計画検討用資料の作成に当たっては、学識経験者と県職員で構成する専門研究会による県勢振興計画の総点検（47年度）を

はじめ、新社会指標体系調査（47～48年度）による生活基盤整備の目標水準の設定や、「兵庫ダイナミックス」の開発とそれによる将来社会の予測と分析（48年度）などを行った。

以下この概要を紹介する。

## 1. 計画の基調

## (1) 計画策定の趣旨

兵庫県は、昭和45年、「創造的福祉社会」を目指す県勢振興計画を策定し、その推進に努めてきた。しかしその後の内外社会情勢の変化は極めて激しく、そのなかで環境汚染、自然破壊の深刻化、生活基盤整備の立遅れ、経済環境の激変などが急速に問題化してきた。また、経済成長のひずみや、不当な差別などによって、社会的、経済的に苦境に立たされている県民も決して少なくない。

一方、社会活動の根底となる県民の価値観も、経済的、物質的な豊かさの追求から、より人間的、文化的な豊かさを重視する方向へと大きく変化している。

このような厳しい認識のうえに立って、人間尊重・福祉優先を発想の基軸にした新しい兵庫県の総合計画を策定しようとするものである。

## (2) 計画策定の背景

これまでの経済成長優先の時代は、その内部に大きな矛盾をはらんでいた。そして、国民の間から、それを告発する動きが次第に大きくなっていった。それは第1には、公害、自然破壊がもたらした人間環境の悪化と資源乱費に対する告発であった。第2には、私的消費の拡大に比べて中進国並みといわれる住宅やその関連公共施設、医療、福祉など、社会的消費の立遅れと、それがもたらす生活障害に対する告発であった。第3には、過密、過疎問題を激化させ、地域社会の基盤を崩壊に導きかねない産業本位の地域開発に対する告発であった。第4には、より根本的に経済成長優先の思想に対する国民的な自問と新しい社会意識の芽生えであった。

このような情勢を踏まえ、いままでのような経済成長優先が仮に続けば、兵庫県のなかで人口、資源、環境、土地利用、交通問題などが相互にからみあいながら、どのような矛盾が生じるか、また、それを打開する方策はどうか、いわば、「兵庫県の成長の限界」を明らかにするための予測と政策効果の検討を試みた。その結果は、ローマ・クラブの提言以上に深刻な未来社会の姿を示しており、高度成長を踏襲することは、兵庫県民にとってまさに自滅を意味することを警告している。

私たちは経済成長優先の時代に訣別を告げ、みずから手で人間尊重・福祉優先を基軸にした新しい時代の幕を開くという大きな転換期に立っている。しかも、このような転換は資源や環境の厳しい制約を考えると、県民に対して今日まで以上に社会的

な困難をもたらしたり、時には耐乏さえ迫るかも知れない。

## (3) 計画の役割

新しい総合計画は、単なる未来のビジョンを描くのではなく、長期的な展望のうえに立って、いま、現実存在する社会のひずみや隘路、県民生活の障害を解決し解消する方策を求め、しかもそれらの方策がその場しのぎでなく、新しい時代への転換を根底から推し進めていくよう体系的、段階的な仕組みを整えていくものでなければならない。

そのためには、政治、経済、教育、生活など全領域での既存の制度や、社会の仕組み、生活の意識を根本から問い直し、検討することが必要となる。このような問い直しと検討を進める主体は、いうまでもなく主権者である県民である。この意味から、兵庫県の新しい時代の創造は、県民一人ひとりの自覚と行動にかかっているといえよう。新しい総合計画は県民の「参加と合意と連帯による県政」を築きあげていくための出発点となるものであり、またそのための素材としての役割を担うものである。

県はこの総合計画を実現するため、市町はもとより、県民との緊密な連携を保ち、国に対しても自主的な立場から協力を強く要請し、行財政制度の改革、財源の確保、職員資質および志気の向上など強力な執行体制を整え、組織をあげてその責務を果たさなければならない。

## (4) 計画の構成

この計画は、昭和50年度を初年度とし、

昭和60年度を目標年次とする11年計画とする。

計画の構成は、第1編基本構想、第2編基本計画、第3編地域計画とする。

#### 第1編 基本構想

当面する県民の生活課題、地域課題を見極めながら、会社、経済の長期的な展望のもとに、地域社会のあるべき姿をさぐり、県政の基本課題と基本方策を明らかにする。

#### 第2編 基本計画

基本構想を達成するための政策の体系と重点を明らかにする。

#### 第3編 地域計画

基本構想、基本計画に基づき、各地域に焦点を当て、その整備構想と主要施策を地域ごとに明らかにする。

### (5) 計画の基本課題

人間尊重・福祉優先を基軸にした地域社会、すなわち基本的人権と社会生存権（健康で文化的な最低限の生活を営む権利）が保障され、人びとのあらゆる生活領域において自然と人間と文化が息づき、人間連帯のなかで生きがい追求できるような地域社会を築くことが、この総合計画の基本目標である。この基本目標を達成するため次の5つの課題を設定した。

#### ・文化社会開発の推進

人間形成の場と文化的風土の培養

#### ・生活基盤の充実

社会的生存権の保障と生活環境の充実

#### ・人間環境の保全と創造

自然環境および県土の保全と公害の防止

#### ・産業構造の革新

福祉型経済への転換と省資源・脱公害化の促進

#### ・県土の改創

健康で文化的な生活空間と調和のとれた県土の実現

## 2. 基本構想および基本計画

### (1) 文化社会開発の推進

わが国では、今日、急激な経済成長の結果、一面では国民の所得は増大し、科学技術の進歩によって肉体労働から知識労働へと労働形態を変えるとともに、労働時間が短縮され自由活発な余暇が楽しめる条件が整いつつある。しかし、物質的、経済的には豊かになったというものの、反面人間生活が真に豊かになったかどうかという点に大きな疑問が投げかけられている。特に都市における精神生活の荒廃は「人間砂漠」とすら評される状態を呈している。このような状況のなかで、県民の間から、人間性豊かな文化社会を築こうという欲求や機運が高まりつつある。

それは、人びとの自発性と優れた人間性を基盤に、多様で個性豊かな文化の創造と交流を深め、物の生産や消費、労働などにしても、それ自体が精神的に価値ある営みになるような、物質文明的な側面と精神的文化的な側面とが生活のなかで総合され自然と人間と文化が息づき、人間連帯のなかで生きがい追求できるような社会といえよう。

教育、労働さらに創造的な自由時間活動は、それらを通じて、人間の心と身体と頭

脳が磨かれることにより、より高度な人間性が形成されていくという大きな役割を持つものである。このため県民の人格の形成をはじめ、文化的資質の向上、能力開発のための自己研修を、すべての生活領域と、人びとの生涯にわたって支援し、保障するという基本的姿勢のもとに新しい文化社会開発のための行政を展開しなければならない。

#### ア. 学校教育の充実

学校教育は、すべての人びとに対して、その生涯にわたる人間形成の基礎として必要なものを共通に修得させるとともに、一人ひとりのうちにある可能性を豊かに開花させることにより、社会の進歩を支え、望ましい社会の建設に主体的に取り組める人間を育てることを目的としている。

そのため学歴偏重、立身出世主義の教育観の是正、教育の機会均等の保障、児童生徒一人ひとりを伸ばすための教育条件や教育内容の改善、優れた教職員の確保と、その資質の向上などを図る。

#### イ. 同和教育の徹底

人間の生命は尊く、その人権は平等である。同和教育はこの人類普遍の原理に立脚し、日本国憲法、教育基本法、同和対策審議会答申に基づいて、部落差別とそれを支えているいっさいの差別をなくするために積極的に取組む人間を育てる教育である。その目標は、差別を許さない人間の育成を基軸として教育の機会均等と進路の保障、差別に対する科学的認識、同和問題解決への展望に結びつく教育の創造にあり学校、家庭、職場、地域社会など、あらゆる生活の場で強力に推進する。

#### ウ. 学習および文化・スポーツ・レクリエーション活動の振興

県民の相互学習活動は地域社会において県民の自発的な学習意欲のうえに立ち、自らの人格の形成と自己充実を図り、生きがいのある生活の創造と豊かな地域社会の建設に寄与するものである。

一方、地域社会や職場、学校などでの人間疎外現象が深まるなかで、県民の自然との接触や余暇に対する渴望、なかでも心身にわたる健康の増進、人間性の回復を目指す文化・スポーツ・レクリエーション活動への欲求が急激に高まっている。

そのため、生活のあらゆる領域において、生涯にわたって、学習と、それを基軸とした文化・スポーツ・レクリエーションの場が保障されなければならない。これら県民の要請にこたえるため、自発的な活動を支援し、「だれでも、いつでも、どこでも」それを享受できるように、関連施設およびサービスを体系的に整備する。

#### エ. 職業訓練の充実

技術革新、国際化、情報化など経済社会の変動をはじめ、地域社会の激変するなかで、多くの人びとがこのような変化と進歩に主体的に適応していくためには、社会的、市民的な一般教育をはじめ、技能、技術の習得、向上のための教育訓練など、生活と労働に根ざす自発的な労働者教育を十分に受ける機会と場が保障されるように、学校教育、社会教育、職業訓練などが体系的に整備されなければならない。

このため、新規学卒者などの養成訓練や成人層を対象とした職業訓練の充実を図るとともに、特に同和地区住民をはじめ、婦



人、老人、心身障害者など、社会的差別あるいは労働生活のうえでハンディキャップを持つ人びとに対して職業技術教育や職業訓練の機会と場を保障する。

なお、生涯にわたる教育訓練を名実ともに働く人びとのものとし、真に産業社会の要請にこたえるため現行職業訓練制度の着実な改善を図るとともに、長期的に、職業訓練体系の改革を目指して、それを可能とする条件整備に努める。

## (2) 生活基盤の充実

従来福祉は、失業、疾病、老齢、廃疾、それに主たる働き手の死亡などの原因によって、貧困が発生し、生活に障害を生じた人びとを救済することがおもな目的であった。

ところが、今日の社会は、高度経済成長に伴う過密・過疎問題、環境問題、生活関連投資の著しい立遅れなどによって、社会生活を営むための共通の基盤そのものが危険に脅かされている。したがって、現代社会における福祉は、生存権を公的に保障することを基調にして、社会福祉、社会保障、勤労者福祉、保健医療サービス、住宅および関連公共サービス、環境権、消費者主権の擁護など、生活の防衛と新しい質を持った生活基盤の創造をその内容とするものでなければならない。

特に同和問題は、部落差別によって著しく基本的人権を侵害され、近代社会の原理として何人にも保障されなければならない社会的生存権と自由が不完全にしか保障されず、しかもその差別がわが国におけるあらゆる差別問題の基盤を形づくっているという意味で、真先に解決しなければならない

国民的課題である。

### ア. 福祉基盤の充実

何よりも、同和対策および同和教育を県政の最重要施策に位置づけ、昭和53年度までにその完全解決を図ることを目指して、総合行政のうえに立って、生活環境整備対策、社会福祉増進対策、産業基盤整備対策、職業安定対策などを強力に推進する。

また福祉対策を進めるに当たっては、社会福祉施設の整備、福祉関係従事者の充実、保健医療機関と福祉機関との協同などを前提として、老人や障害者など福祉を必要とする人びとが家庭や地域社会のなかで生活することを保障し、対象者のニーズにこたえ、その能力を維持、回復、開発するための施設、中間諸施設、居宅サービスを、地域社会のなかで一体的に整えること、つまり、コミュニティ・ケアを指向し、そのためのシステムの確立を目指す。

今後の保健および医療対策のあり方としては、単に治療だけでなく、健康の増進と疾病の予防のための措置と、リハビリテーションを含む一貫した保健・医療サービスを県民に提供することにある。このため、医療施設の体系的整備と地域保健医療計画の確立を図るとともに、各種の医療保険、医療保障を整備充実し、各種医療保険の不均衡の是正と患者負担の軽減を図る。

### イ. 生活環境の充実

生活環境の整備に当たっては、「すまい」を中心に生活の大半が展開される基礎的生活圏を基本的な単位として優先的に進めるとともに、日常生活圏では充足できない、より広域的な都市機能や便益施設も、地域条件に応じて育成、配置する。

都市公園の整備目標

区分	県 計	
	公園面積	都市計画区域 人口1人当り面積
大規模公園	1,145ha	2.0㎡/人
緩衝緑地	149ha	0.3㎡/人
その他公園	4,243ha	7.5㎡/人
計	5,537ha	9.8㎡/人

また、住宅、公園、下水道、生活交通、防災上の環境整備など生活環境整備を効果的に進めるために、整備の総合化、体系化を図る必要がある。このため各地域の特性に応じた生活環境整備の状況を、基礎的生活圏ごとに体系的に把握し、整備事業推進のめやすとなるような体系的指標の整備を図る。

さらに、生活環境整備にあつては、市町独自の役割が多くの部分を占めるが、県と市町の密接な連携のもとに体系的に進める。

#### ウ. 物価および消費者保護対策

今日の物価および消費者保護対策は、消費者の経済的利益の確保とか、あるいは賢い消費者づくりといった段階から一歩進んで、国民が「健康で文化的な生活を営む」生存権を保障するという基本的な観点に立たなければならない。そのうえで経済活動のすべての領域のなかで、国民の生活と福祉の向上に直結できるような、新しい福祉経済のルールとシステムが確立されなければならない。

いうまでもなく、このためには経済政策社会政策全体を通じての総合的な対策が必

要であり、国の政策にまつべき分野が大きい。しかし、県をはじめ地方自治体では、地域住民の生活と健康を守るという観点から、消費者運動など住民の自主的運動を守り育て、これと一体となって国に政策の改善を迫るとともに、自治体の持つあらゆる組織と機能をあげて、国の政策を先導するような生活防衛のための積極的な施策を展開する。

#### (3) 人間環境の保全と創造

公害、自然破壊などによって人間環境の危機に直面している現在、あらためて、自然と人間とのかかわり合いを考え直さなければならない。自然は人間生存の根源である。それは人間そのものが自然の落し子であること、清澄な大気や水が人間の生命を守り育てていること、あるいは自然が人間の社会活動、経済活動の糧（資源）として、また、廃棄物の浄化能力を持つことなどにとどまらず、人間の文化的な感性や精神形成にとつても重大なかわりあいを持っている点である。このため、かけがえない自然を生態系としてできる限り保全するとともに、人間にとって安定した地域空間をつくるための土地管理や防災のシステムを整えなければならない。さらに、資源や環境の制約条件のもとに、社会活動や経済活動を適切にコントロールできるような、生産から消費、還元に至るまでの環境管理のシステムを整えていかななければならない。

#### ア. 自然の保護

人間生活を豊かにするためには、自然が人間にとってかけがえない共通の基盤で

あること、また祖先から受け継いだ尊い遺産として、子孫のために守り育てるという認識に立って、自然環境の保全と復元と創造に積極的に取り組まなければならない。

自然を保護するには、なによりも自然の微妙な仕組みを正しく理解して、そのなかの調和を損うことなく、無秩序な人間活動を厳しく規制するための社会、経済全般にわたる総合的な施策を展開する。

#### 1. 県土の保全

県土に住みよい豊かな生活空間を形成していくために、自然的、地理的実態に即した適正な土地利用の実現を目指す。このため、治山、治水事業は、水系を一貫した総合的な計画に基づいて強力に推進する。

これらの事業の実施に当たっては、自然生態系などの保全のため、自然と調和した工法の導入に努める。さらに、自然災害から県民の生命、財産を守るため、住民の災害への自衛力を強化できる体制を確立する。

#### ウ. 公害の防止

公害防止のためには、地域環境全体を総合的にとらえ、汚染物質の排出規制、土地利用の適正化、産業の配置、自然の保全などを有機的に結びつけた総合的対策として推進していくことが必要である。

このため、こうした総合的な観点に立って、地域における環境受容能力に基づく「地域環境計画」を策定するとともに、既に汚染の進行している地域については、地域公害防止計画を強力に推進する。さらに、これらの計画を遂行するため、環境監視体制の確立、課徴金、料金システムの改善などの経済的規制の導入促進、資源の再

利用を含む産業の省資源、脱公害化の促進、環境について科学技術研究の促進など総合的な施策を展開する。

(ア) 大気汚染対策 総量規制方式の導入、燃料、燃焼方式の改良促進、監視網の整備拡充などを推進する。

(イ) 水質汚濁対策 総量規制の実施、下水道の整備、常時監視体制の整備、水質汚濁予報体制の確立などを推進する。

(ロ) 自動車公害対策 騒音規制基準の強化、排出ガス規制基準の完全実施、防音壁など道路における公害防除対策、自動車総量規制の確立、大型自動車の通行制限などを推進する。

(ハ) 航空機公害対策 大阪国際空港周辺整備機構を通じて、空港が撤去されるまでの間、積極的な騒音対策を進める。

(ニ) 産業廃棄物対策 事業者の自己処理の原則をおし進めるが、中小零細企業の多い現況を考慮し、総合処理施設の建設、中小企業公害除去施設資金融資制度の充実、資源再利用などを推進する。

#### (4) 産業構造の革新

産業は、県民が、生活を支えるための所得を獲得する場であるとともに、働くことを通じて生きがいを目指す勤労の場であり、必要な物資やサービスを供給し、さらにこれらを通じてより高い文化を創出する人間の営みであり、その存在は県民の福祉を実現していくためのものである。

このため、福祉の実現と文化の創造のための一手段としての産業の意義を改めて再確認し、その適正な発展を図り、福祉型経済を確立するとともに、企業の自由な活動

の前提となる社会的ルールを明確化し、公私の責任分野を明らかにしたうえで、自由で公正な競争を確保しながら創造性に富み活力に満ちた企業の活動を促進し、適正な産業の発展を図る。

#### ア. 工業構造の高度化

工業生産活動を取り巻く環境は、公害問題をはじめ、土地、水資源、エネルギー、労働力の制約など一段と厳しさを増すものと予想される。こうした状況の中で、県民の工業に対する期待は、全体的には、急激な成長よりは安定的な成長に、また、製品についても装飾過多の使い捨て商品よりも耐久性の高い安全な商品を求める方向へ、さらには、工業生産のもたらす環境汚染の厳正な排除を強く求める方向にはっきりと変わってきている。

このような条件のもとで、今後の工業政策については、各種の政策手段を通じて、産業の福祉への貢献を基軸に、二重構造の解消と省資源型工業構造への転換を促進していく必要がある。

阪神、播磨臨海部などに立地する重化学工業については、量産型というよりはむしろ、研究開発と産業の高度なシステム化を通じて、技術そのものを国際商品化できるような体質の改善を推進する。

中小企業については、消費需要の高度化、多様化に対応して、製品の高級化、新製品分野の開発、ファッション産業化などを推進する。また、大企業との取引条件の改善を促進するとともに、中小企業の高度化対策を推進する。

#### イ. 農林水産業の強化

国全体でみても、農林水産物の自給率は

極めて低い水準に低下してきており、国際的な食糧事情などの悪化の中で、国民の間に食糧などの供給についての不安が高まっている。こうした事情は、県内、地域内のレベルで、程度の差こそあれ存在するので、今後は食糧などの地域内供給安定という観点からも強力に農林水産業を育成していく必要がある。

また、農林水産業はその存在と発展を通じて県内のそれぞれの地域で環境保全、防災などの上で、極めて重要な機能を果たしており、この点からも育成策を強化することが必要である。

このため、農林水産業の経営主体の育成、生産基盤の保全整備、地域生産体系の確立と生産団地の形成、価格補償制度の拡充、流通の改善など、各般にわたって対策を強化するとともに、今後の兵庫県農林水産業の育成振興についての、長期的振興計画を策定する。

#### ウ. 流通機能の改善

流通活動に関係する部門は、卸売業、小売業、運輸業、倉庫業など多数にわたり、経済活動全体の中に占める比重が高いにもかかわらず、一部を除いて全体として規模の零細性、技術革新の立遅れが著しい。

また、最近の物価の著しい高騰、さらに全国的規模の大規模小売業のシェアの増大、総合商社による市場統合の進展、製造業資本による流通系列化などの進展、資本自由化に伴う外国系大型小売業のわが国への進出などの動きの中で、流通業の近代化ひいては流通機能の革新が急務となっている。消費者の意向を正しく生産段階に反映する商業機能の重要性はますます大きくな

り、その中でも中心的な役割を果たすべき中小商業を高度化し、流通系列化など市場支配の進行に対抗していくことは県民の福祉の視点から極めて重要である。

このため、一貫輸送の取扱い、業界の分野調整、輸送保管責任制度の再確立、勤労条件の統一などに努めるとともに、流通業界全体を、一定の輸送体制の確立という目的に対応して適切な形でシステム化を図るなど流通状態の合理化を促進する。

特に中小商業は、中小工業と同様、中小企業共通の経営体質の弱体性を抱えており、経営技術、金融、勤労者福祉施設などの面での公的援助を強化する。

また、物的流通施設の不足は、都市内のデポ施設をはじめ、卸売、小売業に関連する物的施設資本の不足という形で深刻化している。これらの分野については、規模の小さい中小企業によって担われている部分が大きく、団地化その他の方法で計画的に整備を進める。

#### (5) 県土の改創

従来の工業開発のように、産業本位の、しかも大規模開発の考え方や、あるいは、都市的利便性に偏った大都市指向に反省を加え、人間の全人格的な機能が充足されるよう、日常的、基礎的な生活空間に重点をおいた地域整備を進める。さらに、住民参加のもとに総合的な地域整備のための管理体制を整え、偏った土地利用を是正し、画一的な開発を一方的に進めるのではなく兵庫県の各地域の持っている自然的、歴史的、社会的な特性と、県土と県民の多様な特色を生かした都市圏および広域生活圏の改造

と創造を図る。

#### ア、県土整備の基本方針

兵庫県における地域整備上の課題である、いわゆる過密過疎問題、都市問題、環境汚染問題などを解決し、健康で文化的な生活空間を実現するため、基礎的生活圏の整備を図るとともに、大都市地域への人口、産業の集中化傾向に歯止めをかけ、人口、産業の流れを変えるため、広域的視野に立った県土の改創を推進する。

#### (イ) 大都市地域の整備

既成大都市圏はこれ以上の人口と産業の集中を抑制し、むしろ都市空間の質的な水準を高め、人間復権の都市改造を進める。

このため基本的には、既成市街地における工場、事業所の立地規制をはじめ、大都市近郊地域の開発の抑制、人口、産業の計画的な地方分散を促進する。

#### (ロ) 地方都市地域の整備

従来の大都市の延長ではなく、21世紀を指向する教育、文化、福祉、産業などの高度の複合的な機能をもった新しい都市圏の形成を図る。

ここでは、住み、働き、学び、憩うことが一体的にできるような人間的な適度な規模をもった新都市の建設も織り込んで、既成の地方都市を母体に、それぞれ田園と結合し、緑に囲まれた個性ある都市群の育成を図る。また、これらの都市を有機的に結びつけるネットワークの整備を進め、既成大都市地域にはない優れた環境の形成を図り、産業面でも、自ら発展の核となり得るような産業の高度なシステムの展開を進める。

㉔) 農山漁村地域の整備

農山漁村地域の整備に当たっては、低開発地域の社会的経済的発展のための基礎的条件を整備するとともに、農山漁村地域住民の生活の利便性を高めるための拠点都市の形成、およびそれを核とする魅力的な広域生活圏の整備を図る。また、この地域は、県民の基本的食糧の供給地域であり、農林漁業生産のための空間が侵食されないよう保全整備するとともに、開発に当たっても、十分な環境調査を前提として進める。

この地域の持つ豊かな自然資源は、環境浄化、防災、水資源かん養、観光レクリエーション利用などの役割を果たしている。これら機能を維持充実させるためにも自然保全に努める。

イ. 県土整備の基盤対策

㉕) 土地利用対策

従来の投機的な土地取り引きが、正常な地域整備を妨げてきた。県土は県民にとって限りある資源であり、生活および生産の共通の基盤であるという認識のもとに、適正な開発の誘導、無秩序な開発および粗悪な開発の規制、投機的な土地取引の規制、地価の適正化、公有地の拡大など土地利用対策において先導的役割を果たす土地利用計画を策定し、地域整備の基本的な指針とする。

㉖) 水需給対策

兵庫県下の昭和60年時の都市用水需要量は1日当たり720万 $\text{m}^3$ と見込まれる。現在開発中のダム、用分水を差し引いても、なお新しく1日当り185万 $\text{m}^3$ が不足することになり、また農業用水についても不足することは必至の状況である。

今後は供給計画に加えて、水供給可能

量の面から需要を制御することも検討しなければならない。水の利用について社会的優先順位を加味し、合理的に分配する「水管理システム」を考える必要がある。同時に水の節約、回収再利用を図ることも必要である。

㉗) 基幹交通対策

従来の交通政策

人口・経済の規模

項 目	地域 単 位	全 域		
		昭和45年	昭和60年	成長年率 45~60年
総 人 口	千 人	4,668	5,583	1.3
就 業 人 口	千 人	2,289	2,576	0.8
生 産 所 得	10 億 円	2,747	6,651	6.0
第 1 次 産 業	"	83	135	3.3
第 2・3 次 産 業	"	2,664	6,516	6.1
(工業出荷額)	"	(4,384)	(9,790)	(5.5)
勞 働 生 産 性	千円/人	1,305	2,725	5.0
人口1人当り所得	千 円	639	1,259	4.6

昭和60年の水需要量と要開発量 (千 $m^3$ /日)

地域名	年度 区分	昭和47年			昭和60年			手当済水量			新 規 要 開 発 水 量
		生活 用水	工業 用水	計	生活 用水	工業 用水	計	手当済	実施中	計	
阪 神	臨 海	990	780	1,770	1,910	1,020	2,930	1,410	810	2,220	710
	近 郊	200	150	350	360	230	590	240	240	480	110
	計	1,190	930	2,120	2,270	1,250	3,520	1,650	1,050	2,700	820
播 磨		510	1,470	1,980	1,120	2,020	3,140	1,710	790	2,500	640
但 馬		80	30	110	130	90	220	60	—	60	160
丹 波		20	40	60	70	110	180	40	—	40	140
淡 路		50	30	80	110	50	160	70	—	70	90
県 計		1,850	2,500	4,350	3,700	3,520	7,220	3,530	1,840	5,370	1,850

〔注〕 なお、農業用水について昭和60年までの新規要開発水量は1,500千 $m^3$ /年である。

ではややもすれば経済効果が最重視され、大都市中心に交通ネットワークが構成され、整備が行われたきらいがあり、地域格差を一層助長させる結果になった。また、交通体系のなかでも道路交通網の整備に偏重されがちとなり、激増する自動車交通のため、都市部では交通混雑、交通機能のまひなど輸送条件はもちろん、交通公害、交通事故などの環境、安全面での問題が極めて深刻化している。今後は、

- ① 大都市圏への集中型から地域間のリンク型交通ネットワークへの転換
- ② 自動車交通中心から鉄軌道重視型への条件整備
- ③ マイカーなどの私的交通手段の地域性を考慮した規制と新交通システムを含む公共交通手段の充実
- ④ 生活道路と幹線道路の再編整備による

#### 生活環境の向上

⑤ 農山漁村地域における日常的な交通手段の確保対策の強化

⑥ 陸運および海運を体系化した流通機構の整備

を目指しながら、鉄道、自動車、船舶などの各交通手段が協同体制のもとにそれぞれの特性に基づき適正な機能分担を発揮できるような全体として斉合性のとれた総合的交通体系の確立を図る。

空港対策については、大阪国際空港における航空機公害の抜本的な解決策として、代替空港としての住民生活に支障を与えない関西国際空港の建設を図る。

#### (二) エネルギー対策

兵庫県内における今後のエネルギー需要は、工業部門の省エネルギー化を見込んでなお昭和60年度の総需要量は昭和45年の1.7倍に達すると推定される。これに対し

て、エネルギー供給は当面、石油、原子力、天然ガスなどをベースとする既成技術に依存して行かざるを得ない状況にある。そこで、節約努力を続けていくことはもちろんであるが、供給面についても環境保全、エネルギー転換効率の向上、都市保安など十分考慮して、適切な対策を講じていく必要がある。

エネルギー消費の合理化の方向としては、

- ① 各エネルギー消費機器のエネルギー効率の向上
- ② 廃熱利用の推進など未利用エネルギー源の活用
- ③ エネルギー消費施設の合理的配置による総合熱供給システムの開発
- ④ 産業廃棄物および生活系廃棄物のリサイクルシステム（還元再利用システム）確立のための環境整備と技術開発
- ⑤ 省エネルギー型交通システムの確立
- ⑥ 省エネルギー型産業構造への転換

エネルギー需給の安定供給対策として、電力については、供給基地の所在する地域と需要する地域間の利害の対立や搬送コストの増高、さらには、災害などの事故対策面から考え、中規模供給基地の整備を重視し、できるだけ供給基地が特定地域に集中することを回避しながら推進する。都市ガスについては、クリーンエネルギーとしての液化天然ガスの導入を促進する。

なお、エネルギー基地や電力基地の立地に当たっては、環境アセスメントの徹底、安全対策の強化を図る。

ウ．地域整備のための管理体制の強化  
計画策定の作業は、単に計画案を策定す

ることにあるのではなく、それが実現されることを目的とするものであり、そのためにはいくつかの段階での循環的な検討（フィードバック）が必要である。このため、計画の調整、策定を効果的に進めるための地域整備総合管理システムを確立する。

地域整備総合管理システムは、①効果予測システム、②基礎的管理システム、③調整の場のシステムの3つの部分からなり、効果予測システムは、科学的方法を用いて、現段階で可能な範囲で、人口、雇用、生産、所得、財政、生活環境、保健、生物、交通など、さまざまな側面について事業の多元的効果を予測する。

基礎的管理システムは、環境管理システムと土地利用管理システムの2つの部分からなり、地域整備の基礎的条件、すなわち環境条件と土地条件に関する情報を提供する役割を持つ。

調整の場のシステムは、事業主体の提出する事業の計画案や、この事業について効果予測システム、基礎的管理システムによって検討された情報をもちより、事業計画そのものの改善を図るよう積極的な調整を行う場のシステムである。

### 3. 地域計画

兵庫県はしばしば「日本の縮図」といわれるように、自然条件や社会的、経済的環境を異にする多様な地域からなっている。ごく大まかにいって、人口、産業が大規模に集積し、住宅難、用地用水の不足、環境汚染、交通混雑など、いわゆる、過密問題に悩む阪神地域をはじめ、工業開発を軸に



進み、都市整備に追われている播磨南部地域、さらに土地の大部分が山地、丘陵からなり、基幹産業である農林水産業の伸び悩みから、人口流出やいわゆる過疎現象を抱えている播磨北部、但馬、丹波、淡路地域などに分れる。

地域整備は、こうした多様な地域が優れた個性を生かしながら、さらに機能的に連携をつよめ、融合することによって健康で文化的な生活空間、すなわち地域住民にとって住みよい暮らしやすい生活空間を実現することがその目的である。

この地域計画は、住民生活にとって共通の基盤となっている地域空間に焦点を当て、地域整備という観点から、基本構想および基本計画を阪神、播磨、但馬、丹波、淡路の地域別に投影したもので地域整備のための広域基本計画的な性格を持っている。

いうまでもなく、地域計画においては、住民の生活に最も密着している市町等が住民の合意をよりどころにして策定する基礎的な生活圏に関する総合的でかつきめ細かな計画こそが、最も重要な役割を果たすわけであるので、県の計画は、広域的立場から地域づくりの目標を示し、市町の策定する計画を調整するとともに、地域整備のための基幹的な事業の円滑な推進を図ることを目的としている。

### (1) 阪神地域

阪神地域は全体として、本県の産業、行政、文化の中心として重要な機能を持つと同時に全国的にも特色ある経済、文化圏を形づくっている。しかし、人口、産業の過度の集中によって、生活環境の悪化が増大

し大都市問題といわれる各種の弊害が先鋭的にあらわれている。人口、産業の無秩序な集中を抑制し、これまで蓄積されてきた多様な都市性を生かしつつ、生活環境の改善と都市機能の高度化に重点をおいた都市構造の再編成を進めて、人間優先の都市への改造を強くおし進める。

特に、大都市においては貴重な六甲山系を中心とする緑地が残されており、これを積極的に保全していく。

### (2) 播磨地域

播磨地域は、臨海部に東瀬戸内臨海工業地帯として大きな産業的蓄積を持つが、内陸地域は農林業の優先する広大な地域であり、近畿圏全域の中でも今後大きな発展が予想されている。

今後、河川水系ごとに形成されてきた地域構造を強化しつつ、臨海動脈と中国縦貫道の東西幹線とを一体化した格子状ネットワークを形成し、人口、産業の適正配置と相互の明確な機能分担を図り、一体的な地域社会を形成していく。

特に臨海地域においては、工業地域の量的拡大を抑制しながら、環境整備などを進め都市機能の質的充実を図る。また内陸地域においては、既成都市群の有機性を生かしながら、新しい都市機能を導入し連環都市の形成を目指す。

### (3) 但馬地域

この地域は全般に山地が多く、円山川下流域の豊岡盆地のほかみるべき平野はごく限られているが、反面多様なレクリエーション資源に恵まれている。また冬期の積雪というハンディキャップもある。

地域の将来像としては、円山川沿いの既

成都市群を中心に、日本海時代に呼応した中核都市圏を創造し、魅力的な広域生活圏を形成していく。このために産業の振興が不可欠であるが、地域住民の積年の努力によって形成されてきた農業、漁業、特産工業、観光業を基盤に、インダストリアル・パークの建設などにより新しい産業の導入を図る。

#### (4) 丹波地域

この地域は、従来から京都・大阪や播磨・但馬などと人的、経済的な関連を持ちながら生成してきたが、交通条件などの制約により比較的に開発の波を受けなかったため、農山村のたたずまいの中に、特徴のある産業と文化を育てながら今日に至っている。

地域将来像としては、柏原町、篠山町を中心都市として育成しつつ、水上郡、多紀郡ごとに広域生活圏を形成し、この地域が有している自然環境や特色ある文化、産業の蓄積と阪神近郊地域としての特性を生かし、他地域と相互の連帯的立場においてその機能を補完しあいながら、丹波田園文化

都市の育成を図る。

#### (5) 淡路地域

淡路地域は温暖な気候、美しい自然景観、文化遺産に恵まれているが、平地の少ない島という制約から阪神、播磨の臨海地域のような高度経済成長の地域整備の方向はとれなかった。住民の所得水準や生活環境の整備水準などは低位にあることは否定できず、人口も年々減少の傾向にあるが、住民共通の財産として豊かな環境を保持している。

この地域に神戸・鳴門架橋、縦貫道、鉄道及びこれに関連する地域基盤施設など一連の大型事業が推進されようとしており、地域の根本的な変革が迫られている。これによって多様な影響の生ずることが予想されるが、これを地域に真にプラスになるよう主体的に受け止め、当地域の持つ基本的な特性を最大限に生かし、生活文化の独自性を持った生活圏づくりを進め、自然と産業と文化の調和のとれた全島文化公園化を目指す。

神戸市市民公園制度に関する答申書  
(全文)昭和 49 年 12 月 19 日  
神戸市市民公園制度審議会

## 1 はじめに

住みよい潤い豊かな都市空間を築き、良好な生活環境を長く維持し、発展させてゆくことは、市にとっても市民にとっても大きな課題である。

現在、公害関係をはじめとする多様な都市問題が都市環境をますます圧迫している時、都市における外部空間（以下「オープンスペース」という。）と緑の意義を一層見直す必要に迫られているのである。

神戸市においては、昭和46年からグリーンコウベ作戦を展開し、公共施設はもとより民間の空地についても緑化できるところは極力緑化に心掛け、また昭和47年都市公園整備5カ年計画を策定するなど積極的に公園の増設に努めてきた。更に学校施設の一般市民の利用に心掛け、空閑地の公園的利用の促進も図ってきた努力は認められるところである。

都市の機能や環境を保全向上させ、住みやすい都市空間を定着させてゆくためには、公園は欠くことのできない都市施設であるが、近來の異常な地価の高騰、産業基盤整備優先等に伴う過密化した都市の中では、都市公園の増設に多大の困難がある。

しかし、もちろんその整備拡充には格段の努力がなされなければならない。

ちなみに、都市公園の現状を概観すれ

ば、都市公園は都市公園法に基づいて設置され、管理運営がなされているが、神戸市における現況は、昭和49年4月1日現在で市民1人当たりの公園面積は3.21㎡である。

これは都市公園法の定める標準面積の約半分の達成率であり、欧米諸都市の整備水準に比しても著しく低い状態である。

また、都市公園は

- ① 設置から管理運営まで市が行なうこととなっているため、真の意味で市民のものとなっていない。
- ② 国の補助制度において面積の最低限度が定められているため、過密化した都市では設置が困難な場合がある。
- ③ 他の公共施設附属空地を多目的に利用し、都市公園とすることを認めていない。
- ④ 内容が画一的であるため市民の多様な欲求に対応し得ない。  
などの欠点を持っている。

そこで、あらたな観点から市民公園の課題にアプローチすることをここに試みたのである。

## 2 市民公園の意義

## (1) 市民公園の意義

都市環境の造成の中で公園の占める位置が大きいかもかわらず、色々な社会情勢から、その事業が思うように

進展しない現状である。この現実と直面するとき、市と市民が市民の公園を如何にして生み出し、その生み出された公園を如何にして市民が自覚をもって市民のものとして定着してゆくかが肝要である。

このような観点から都市のオープンスペースを見ると、都市公園に限らず多種多様な場所で市民は公園の利用を行なっている。例えば、神社仏閣の境内、裏山の自然林、遊戯道路等々は、その例である。そこで、都市公園はもちろん、既に公園的に利用されている空間を軸として量的、質的に発展させたものを市民公園として位置づける必要がある。都市公園以外の市民公園を類型化すれば次のとおりである。

- ① 都市公園ではないが、事実上公園的に利用されているオープンスペース。
- ② 現在は利用されていないが、公園の利用が可能なオープンスペース。
- ③ 直接に利用することはできないが、存在することによって公園的な雰囲気を与えるような間接的利用の可能なオープンスペース。

①、②はもちろん、③についても「眺め、楽しむオープンスペース」として市民公園の中に位置づけし、その維持保存を図り、また積極的に市民のオープンスペースを創造し、守り、育て、ゆこうとするものである。

## (2) 市民公園の目的

市域内の特定のオープンスペースを

限定し市民公園として位置づけするにとどまらず、神戸市域全体が公園的である公園都市として神戸を位置づけ、名実ともにオープンスペースと緑につつまれた街につくりあげることが市民公園を考える大きな目的である。

このように多様な市民公園を中心に豊かな緑とバラエティに富んだオープンスペースを有する都市としてゆくことは、新しい神戸づくりの第一歩ともなるであろう。

## (3) 市民の権利及び責務

住みよい良好な都市環境を求めることは、そこに居住する総ての者の権利である。

またこれを創り、守り、育て、次の世代に継承することは市民全体の責務である。

これら多種多様な市民公園を実現し、神戸を公園都市とするためには、市も市民も計画から管理まで一体となって積極的に努力してゆかなければならない。

## 3 市民公園の設置

### (1) 市民公園の確保

最近の大都市における過密化に伴い良好なオープンスペースは失なわれつつある状態にあり、また地方公共団体の行政能力に限界があるため、市民公園の確保には市の積極的な努力とともに市民の主体的な協力が必要である。すなわち、神戸市その他の公的機関の所有・管理する土地・施設のみならず民間の所有・管理する土地・施設についても公園利用の対象と考えられる

ものを市民公園として広く市民の利用に供しなければならない。

そのためには、市は土地・施設の提供者に対し、市民公園として市民の利用に供したことに伴う影響の度合に応じ、助成など優遇措置を講ずるべきである。

なお、市民は市民公園を利用することにより、その土地・施設に対する何らの権利も発生するものでないことを充分認識し独善的、利己的発想により善意に反する結果を招来させてはならない。民間による土地、施設の提供の善意に報いる態度姿勢が市民公園の確保を容易にすると思われる。

### (2) 市民公園の設置

市民と遊離しない、市民の身近な公園とするために市民の欲求を充分把握し、その欲求を反映した公園を設置し、ゆく必要がある。そのためには市は施設の整備や緑化に積極的に努力すべきであるが、設置の段階から市と市民が一体となって設置の推進を図るべきである。

### (3) 市民公園として考えられるオープンスペース

市民の多種多様な欲求に対応するためには、公園的役割を果す可能性を持った総てのオープンスペースを市民公園として位置づけることが望ましい。

これらのオープンスペースには、その中で散歩、遊戯、運動などの直接利用が可能なものから「眺め、楽しむ」というように限定された間接利用しか考えられないものまで存在する。

以下、間接利用オープンスペースと直接利用オープンスペースの両者のそれぞれの内容について考察を進める。

#### ア 間接利用のオープンスペース

オープンスペースの間接利用を検討した結果、特に次の3つを市民公園として注目したい。

##### (ア) 点状緑地

町かどの一隅に存在する点状の緑のことである。そこにあるのは、わずか1本あるいは数本の樹木であるかも知れないが、自然をなくしつつある市街地において一服の清涼剂的働きをし、見る人々に心の安らぎを与え、都市の美しさの向上に重要な働きをするものである。そこで、これらを直接の利用という観点からよりも、その存在効果を認め、眺めを楽しむオープンスペースであっても、市民公園として位置づけし、その維持保存を図る必要がある。

今は、緑はなく荒れるにまかされた街中のわずかの空地でも1本の植樹でもよいから積極的に緑化し、この点状緑地を増加させてゆくことが、やがて線となり、面となって広がり、公園都市実現の契機となるであろう。

##### (イ) 景観道路

緑あふれる庭園や静かで豊かな敷地などが集まり、連続してその周辺の風景が美しく、そこを通る人々にとっては、あたかも公園の中を通るような雰囲気をもたらす

道路のことである。

これらは、都市の美しさと住みやすさの向上に寄与しているところが大きいので、その道路沿線の一定場所を「眺め、楽しむ市民公園」として維持保存する必要がある。

また、現在特に美しい景観をもたない道路でも、その沿線の建物の前面を緑化したり、窓辺を花で飾るなどすぐれた景観を創る方策もあわせて検討すべきである。

#### (ウ) 斜面緑地

開発行為等において、土地利用からとり残されたような斜面地のことである。これはもっとも目につきやすい位置にあることが、多い。

この斜面は、直接の利用はできないが、緑地環境を保全することによって都市の良好なオープンスペースとして有効な働きをするものとなる。

これを「眺め、楽しむ市民公園」としての間接利用を考え、都市の風致美観を向上させる必要がある。

そのためには、開発計画の当初から地形・植生を考慮して樹木が安定して生育できるよう保存すべきであり、やむをえず裸地となったところは、防災面との調和を考慮しながら緑化し自然の回復を図るべきである。

#### イ 直接利用のオープンスペース

直接利用が可能なオープンスペースを、市民公園として注目し概括すれば、次のようなものがあげられる。

#### (ア) 歩行者道路

道路を真に人間のものとし、かつての社交の場であり、子供の遊びの場であった姿を、取りもどそうというものである。

同時にサラリーマンに対しても、昼休みの時間などの車の通行を禁止し、憩いの場としてその利用に供する。

#### <例>

遊戯道路、休息道路、オアシス道路

#### (イ) 神社仏閣の境内

人々は、四季を通じ色々な行事に、この広場を使ってきた。現在でも、子供や大人が遊んだり散歩したりするために多く利用されて、それぞれの地域に大きく貢献し、地域住民から親しまれている。

また、最近神戸市が行なった植生調査の結果でも明らかなように、神社仏閣の樹林は保存しなければならないものが多く、市街地の重要な緑として、良好な都市環境の維持向上にとっても大切なものである。

#### <例>

摂津八幡神社、保久良神社、長田神社

#### (ウ) 市街地の遊休地

雑草の繁茂にまかせ放置しておくよりは、良好な都市環境を造成してゆくうえからも、本来の使用目的に利用されるまでの間は、緑の空間として、また子供の遊び場として、利用すべきである。

また、花栽培の場として、広く市民の利用に供するファミリー花壇も考えられよう。

<例>

ちびっこ広場

(エ) 自然林

少し手を加えることにより、キャンプ、ハイキング及び学習における野外観察の場として利用することにより、豊かな自然とのふれあいの場となるであろう。

なお、この管理については、より適正な管理を図るために、緑地管理組織などの設置を検討する必要がある。

<例>

六甲山ハイキングコース

(オ) 墓園

市街地における緑の空間としても、その価値は大きなものがあるので、今後とも緑化に努め、墓地をけがさない範囲でハイキング、散歩など公園の利用を検討すべきである。

<例>

鴨越墓園、舞子墓園

(カ) ビル

ビルの屋上については、オフィスレディなどの憩いの場や軽いス

ポーツの場として利用が考えられる。

また、従来公園は、夜間人口を基準として設置されていたが、昼間働く人達のためにビルの前面や周囲を緑化し、憩いの場として市民の利用に供することを検討する必要がある。

これは、直接利用のみならず、見る人に心の安らぎを与え、美しい都市づくりにも役立つものである。

(キ) 民間運動施設

企業の従業員に使用されるのみで、一般には公開されていないものが多い。

企業利益の社会への還元や企業と地域との関係の一形態として、特に現在不足している運動広場や施設の公開は、重要な意味をもつものである。

(ク) 学校校庭

地域社会の中心ともいえる学校、幼稚園は、最も普遍的に存在する公共施設である。

現在、一部で学校公園として一般市民の利用に供されているが、更に積極的に学校公園をふやすと同時に、敷地周囲を緑化し、地域住民の生活空間の一部にしようとするものである。

また、神戸市内の大学についても、その敷地はかなり広いので、地域との関係を検討すべきである。

(ハ) 隣棟間空地

集合住宅団地等の隣棟間の空地である。ともするとこの空地は、緑の少ない殺風景なものになりやすい。

そこで、住宅への日照、通風等を阻害しないように考慮しながら、この空間を緑化し、緑ゆたかな空間とし、住民の憩いの場や遊びの場としての機能を高める。

(イ) 駅前広場

交通広場にとどまらず、緑ゆたかな潤いのある美しい広場にしようというものである。

そうすることによって、往来する人々の一時の休息の場や待ち合わせの場となり、市民の交流する広場となり、またそこを訪れる人々に安らぎをもたらすことにもなるであろう。

<例>

新神戸駅前、灘駅前

(ロ) 公共施設(国、県、国鉄などの所有管理のものも含む。)及び企業施設の附属空地

本来の機能を妨げない範囲で、これを市民の利用に供し、多目的に利用しようとするものである。場所によっては、公園同様の広場を持ったものもあり、スポーツ、レクリエーション、散歩等その利用の範囲は広い。

<例>

布引貯水場周辺、熊内低層配水池

(シ) 波止場

「港の町こうべ」といいながら、港と市民が気やすく接することのできる場所は意外と少ない。

そこで、港の一角に自由に利用できるような場所を設定し、市民が気がねなく船をながめ、日曜画家がキャンパスをたて、また海をながめて思索にふけるような場所を設ける。

<例>

メリケン波止場、中突堤、ポートターミナル

(ス) 河原、池、海岸

自然の失なわれた都市では、わずかでも自然と接することのできる場所は貴重なものである。

これらを大切に保存し、水遊び、魚釣り、水泳などに利用する。

<例>

西北神の河川や池、海づり公園、須磨の海岸

(セ) 駐車場

市街地には、かなりの駐車場が点在している。その多くは緑のない空間である。

この駐車場敷地を一定の割合で緑化し、緑の空間としての市民公園とすることを検討する必要がある。

高い木を植えれば、木の下に車を止めることができるので、駐車台数はあまり減少することなく、



緑化可能と思われる。

#### 4 市民公園の管理運営

##### (1) 市民主体の管理運営

市民公園が地域活動の場として大いに利用されるためには、真の意味で住民のものとなり、常に市民の意思を反映するものでなくてはならない。そのためには、住民が主体となって市民公園を自主的に管理運営することが望ましい。その過程において好ましい連帯意識が芽ばえ、健全な地域社会が生れ育つものと思われる。また市民はこのような連帯意識をもって、相互にそれぞれの立場を尊重しあい、市民公園制度が円滑に運用されるよう努めるべきである。

##### (2) 市の援助

市は市民の自主的管理運営に対し、その費用の助成や側面的援助を行なう

べきである。

また、市民公園において生じた事故等に伴う責めを、管理運営にあたる市民が全面的に負担することは、適当でないと思われるので、遊び場保険への加入など、その軽減に万全の措置を市において講ずる必要がある。

#### 5 おわりに

当審議会において審議を重ねてきた「市民公園」は、神戸市が我国において最初に制度化しようとするものである。

従って、種々困難な問題や試行錯誤が予想されるが、この制度の実現にあたっては、市民の深い理解と協力が不可欠のものであるから、充分な検討と市民に対する積極的な広報啓発を行なう必要がある。

この制度が将来市民のものとして定着し、公園都市神戸が実現することを期待してやまない。

# 都市政策

次号 予告 51年1月  
(第2号) 定価 400円

## 特集 大都市財政の課題

大都市問題と市場メカニズム	伊賀 隆
地方財政における国と自治体	宮本 憲一
大都市財政の構造分析	橋本 徹
神戸市財政の課題と展望	宮崎 辰雄
公営交通再建上の諸課題	安好 匠
神戸市における開発者負担制度	鈴木 啓吾
家計と神戸市財政	松原喜美子

特別論文 課税自主権をめぐる	高寄 昇三
海外レポート イギリスにおける地方公営企業の動向	能勢 哲也

行政資料 神戸市行財政制度調査会報告書(49年度)  
神戸市・交通・水道・下水道・審議会答申

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所

## 定期購読者募集

季刊 都市政策

—— 現代の課題，都市問題の核心に迫る  
市民のための都市論集 ——

■ 年間購読料 1,600円

送金には振替をご利用下さい。 ■ 振替口座 神戸 75887

季刊都市政策

創刊号

---

印刷 昭和50年11月20日 発行 昭和50年11月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所  
〒 651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号  
(神戸商工貿易センタービル3F)  
振替口座 神戸 7 5 8 8 7  
電話 神戸 (078) 252 - 0984

発行人 是 常 福 治

印刷 田中印刷出版株式会社

---

0