

都市政策

季刊 第31号 '83・4

特集 都市と農業

都市と農業—神戸市の場合を事例として……………	山本修
神戸市における農村地域整備……………	高山敏弘
都市農協の課題と展望……………	有働義人
神戸ワイン・農業公園計画……………	嘉本禎夫
六甲山牧場について……………	坂本克巳
	福岡順三
海づり公園について……………	大野敬一

第2 臨調と地方自治 II ……………高山昇三

新・神戸市農業基本計画……………神戸市

都市政策

第30号 主要目次 特集 都市と景観

1983年1月1日発行

都市景観と快適環境	嶋田 勝次
都市再開発と景観形成	白國 高弘
地域環境美化と景観	宮西 悠司
都市計画と景観行政	垂水 英司
緑化と景観	清水 忠芳
都市景観と建築デザイン	角野 二郎

地方自治体と情報公開 IV	高寄 昇三
---------------	-------

神戸市都市景観形成基本計画(抄)	神戸市
神戸市情報公開問題懇談会報告書	神戸市情報公開問題懇談会

次号予告 第32号 特集 都市と住宅

1983年7月発行予定

住宅政策の現状と課題	伊豆 宏
民間マンションの分譲戦略	合田 耕平
自治体住宅政策の諸課題	小西 秀明
住宅供給会社の今後の方向	宮田 芳彦
神戸市における木質対策の現状について	下村 繁弘
人口定着とハウジング・チェーン	岡村 二郎
ミニ開発と行政指導	広戸 敏夫

神戸/ハウジング・チェーン追跡調査	神戸市
-------------------	-----

都市と農業

農業問題は都市問題の華やかさの陰にかくれて、ともすれば軽視され勝ちである。しかし逆説的論法からいえば、農村が存在するから、したがって山と海があるから都市は都市として生存していけるといえる。

まして大都市にとっては、その周辺の農地、山林、海面をどう保全し、どう活用していくかは死活の問題であるとともに、都市生活の水準を決めるキーポイントでもある。

すでにいい古されてきたことではあるが、近郊農村は日々、変貌しつつある。この都市化の波のなかで、如何にして農業地域の整備をすすめていくか、単に保全一辺倒ではまもり切れない都市化のパターンである。

そのため農業プロパーとしての選択を農業サイドからなすことによって、よりふさわしい農業地区の形成を図っていかなければならない。すなわち市域農業の多様な機能たとえば緑地保全、新鮮な野菜供給、余暇空間などの役割を担っていることを認識し、多彩な施策の展開がのぞまれるのである。

しかし、その実現には卓抜した政策展開がなされなければならない。たとえば付加価値の高い農産物の生産のためには、畜産とか果樹、花き・花木への転換をなさなければならないが、そこには先行投資の負担や需要の変動という不確定要素がつきまとう。また、たい肥の処理とか市場の開拓とかブランドの育成など、高次の対応が求められる。

近郊農業が農業として生き続けるのは、都市問題の解決よりさらに数倍の困難を克服していかなければならず、土木技術面のみでなく、コンピューターを駆使した現代的生産システムとか生物工学（バイオテクノロジー）を活用した品種開発も迫られている。

このような積極政策の表われが、農業公園とワイン醸造であり、海づり公園である。観光農業・漁業で飽きたらず、ワイン工場そのものを観光資源として活用していこうとする方策であり、養殖を海釣りというレクリエーションとドッキングさそうとする事業であり、いずれも高次の複合効果をめざす積極性の発露である。そしてそこにも農業・漁業の生きていく活路があるといえる。

■ 特集

都市と農業

都市と農業—神戸市の場合を事例として……………	山本修	3
神戸市における農村地域整備……………	高山敏弘	16
都市農協の課題と展望……………	有働義人	35
神戸ワイン・農業公園計画……………	嘉本禎夫	47
六甲山牧場について……………	坂本克巳	68
	福岡順三	
海づり公園について……………	大野敬一	87

■ 特別論文

第2臨調と地方自治 II ……………	高寄昇三	116
--------------------	------	-----

■ 潮流

古都保存協力税 (138)	地方公務員の定年制 (140)
老人マンション (142)	堺市政治倫理条例 (144)
区分所有法の改正 (147)	

■ 行政資料

新・神戸市農業基本計画……………	神戸市	150
------------------	-----	-----

■ 新刊紹介……………		208
-------------	--	-----

都 市 と 農 業

—神戸市の場合を事例として—

山 本 修

(神戸大学農学部教授)

1. 都市発展と農業

長い間、都市は農村と対立する概念であるとして捉えられてきた。農村が“農業を伝統的生業とする地域、集落”（『広辞苑』）であるのに対して、都市は第2次・第3次産業を基盤とする人口密集地域—したがって広汎な農地の存在を許容しない地域—として考えられてきたといつてよい。都市政策のうえでも、農地の保全、農業の振興といったことはほとんど重要視されてこなかった。

もっとも、都市と農村、都市と農業との調和をはかろうとする試みがなかったわけではない。特に、産業革命以後の急速な都市膨張の過程のなかで、一方における都市環境の悪化—住居の劣悪化、貧民層の増大、大気汚染、騒音、疾病、犯罪の増加等—と、他方における人口の都市流出、都市の“悪風”の進入にともなう農村の荒廃現象が明らかとなってくるにつれて、このような弊害を除去する方策のひとつとして都市と農村との連結、農業と工業との調和をはかろうとする考え方が出てきた。このような考え方は、19世紀初頭のユートピアン・ソシアリストたち、特にロバート・オウエンの“協同地域社会”建設の試みや、シャルル・フーリエの農・工・生活一体の協同体（ファランジュ）構想にもみられるのであるが、これを都市計画との関連でいっそう具体化したかたちで示したのが、エベネザー・ハワード（Ebenezer Howard, 1850～1928）の“田園都市”（garden city）構想であったといえよう。ハワードはその著書『明日—真の改革に至る平和な道』（1898）および『明日の田園都市』（1902）

のなかで、「都市および田園の利点をあわせもたせることにより、大都市への人口流入に対抗し、各種産業を立地させ、自給自足の都市とすることにより健全な社会を発展させる^{注1)}」ために田園都市の建設を唱導するのであるが、具体的には大都市近郊に面積6,000エーカー(約2,400ha)、人口32,000人の都市を建設し、その中央部1,000エーカーは市街地として30,000人の人口を収容し、周辺部5,000エーカーは農業地帯とし2,000人を定住させるというものであった。労働者の職住近接と余暇を利用しての家庭菜園づくりが重視されたのである。この構想は、それに賛同する人たちによって1903年に設立された第1田園都市株式会社の手によって、ロンドンの北方66kmのレッチワース(Letchworth)の田園都市建設として実践に移され、総面積1,500ha(中央部の住宅地・商業地、北東部の工業地が500ha、周囲の1,000haが永久農地)、人口30,000人の都市が完成した。ただ、「農業だけは所期の成果が得られず、市街地の周辺部への侵食を防ぎ、田園の景観を保存するという意義しかもた^{注2)}なかつた」といわれる。このような田園都市の考え方は、その後の都市計画の中でもさまざまなかたちでとり入れられてきた(ニュータウン、衛星都市等)が、必ずしもハワードの理想が実現されてきたとはいえない。特に、都市のなかで産業としての農業の保全、発展をはかるという考え方はほとんどみられず、せいぜい緑の空間をできるだけ維持するという程度にすぎなかつた。

わが国においても、都市の膨張が急激に生じ、それにともなう都市問題、農村問題の発生をみた明治の終りから大正の初めにかけて、当時の内務省が主導した地方改良運動^{注3)}との関連で田園都市の概念が導入され、ハワードを始め、欧米および日本のまちづくり、むらづくりの実例を紹介した『田園都市』(内務省地方局有志編纂、明治40年)^{注4)}と題する書物が出版されているが、このような思想が、現実の都市政策・都市計画に十分に生かされてきたとは思われない。大正8年に制定された都市計画法も、都市計画区域、用途地域の指定、幹線道路網その他の交通系統の設定などを通じて、もっぱら市街地としての整備をはかかってゆこうとするものであった。都市近郊の農村地帯は、都市屎尿の汲取りと生鮮やさいの供給を通じて、また市民の散策の場として、都市とかかわり

をもたなかったわけではないけれども、都市行政担当者にとっては、都市区域内の農地はもっぱら将来の市街地発展のための保留地（リザーブ）としてしか考えられていなかったといつてよい。民間建設会社や、私鉄にどつて、郊外に開発された住宅地も、昭和初期に開かれた田園調布のように田園都市を名乗ったものがないわけではないけれども、むしろ緑の空間の多い高級住宅地というイメージを狙ったもので、都市と農業との連繫・調和はほとんど考えられていなかった。

一方、都市計画との対応で大正期にみられた農村計画の思想も、農本主義者横井時敬や山崎延吉の著作^(注5)にみられるように、「都会の浮靡・浮華・懶怠・虚飾」を排して「農村の剛健と勤勉で・真率なる」生活を賛美したり、国家・民族の基盤である農村の疲弊を憂え、農村計画を国家計画の基礎に置こうとするものであった。これらに共通する思想は、都市と農村とを対立する概念として捉え、「都市の弊風」から「農村の美風」を守ろうとするものであったといつてよい。

しかし、昭和期に入ってから、特に第2次大戦後の、周辺農村部の合併による大都市区域の急激な拡大、広大な農村地域をも含む地方都市の出現は、必然的に都市行政のなかに農業行政をとりこまざるを得ないという事態をひき起した。けれども、多くの場合、行政部局間のセクシヨナリズムもあつて、都市のあり方の中での農業の位置づけは明確でなく、農業行政は都市行政の基本方向との有機的連関をもつことなしに独自に展開されてきたといつてよい。多くの都市において、農業行政部門は“傍流”ないし“日陰者”的存在であつた（このことはたとえ面積的には農村部のウェイトが大きくとも、市域内生産所得や就業人口に占める農業のウェイトが小さく、しかもそのウェイトが年々減少していることとも関連する）。

昭和30年代後半から40年代にかけての高度成長期においては、人口の、都市圏特に三大都市圏への流入が急速に進んだ。そのため大都市周辺の農村部の市街化が、地価高騰にともなう都心部の人口減少（いわゆるドーナツ化現象）と相まって、ものすごい勢いで進展していった。さらに新産業都市等、いくつか

の重化学工業基地を中核とする地方都市が発展し、ここでも住宅地、工業用地の農村への侵食がみられた。この急激な都市化の波は、いわゆるスプロール現象をもたらし、無秩序な市街地形成による都市環境の悪化をひき起すに至った。昭和43年に制定された新・都市計画法は、このような事態の中で、「都市の健全な発展と秩序ある整備」なかでも「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る」ことに最大のねらいがあったとみてよい。この法律の第2条には「農林漁業との健全な調和をはかりつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと」が都市計画の基本理念の1つとして掲げられており、都市と農業との健全な調和が都市行政のサイドからとりあげられていることは注目に価する。この法律にもとづく、いわゆる「線引き」によって、都市計画区域に含まれる周辺の農村地域は、「おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」「市街化区域」と、「市街化を抑制すべき」「市街化調整区域」とに二分され、さらに昭和44年に制定された「農業振興地域の整備に関する法律」によって、市街化調整区域の一部は農業振興地域（「一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域」）に指定された。すなわち、農地ないし農業との関連からみれば、都市計画区域内の農業地帯は、優先的・計画的な市街化をはかるべき—したがって農地・農業の保全、振興のための施策の対象とならない—市街化区域と、積極的に農業の振興をはかるべき農振地域—地域内の農用地区域として指定された農地は原則として他用途への転用を認められない—と、市街化は抑制するが、農業振興も行わない—将来の市街化のための保留地と考えるべきであろう—いわゆる「白地地域」とに三分されたとみることができよう。けれども、①当初の線引きにおいてかなり広範囲にわたって市街化区域が設定されたこと—これには土地所有者である農家の多くが地価の値上がり期待と土地処分の自由の確保を狙って、市街化区域への編入を希望したことにも大きな原因がある—、②人口の急増する都市がそれにとまなう公共負担の増大に堪えかねてさまざまなかたちの開発抑制策をとったこと、③計画的市街化の手法として重視された土地区画整理が、地権者の合意を得ることの難しさのためになかなか進展しなかったこと、④さらに根本的には、オイ

ルショック以降の低成長期への移行にともなう、都市への人口集中が緩和してきたこと、にもかかわらず⑤都市周辺の地価上昇傾向が持続したために、農地所有者が土地を手放そうとしなかったこと、等のために、市街化区域での優先的・計画的な市街化は必ずしも進展したとはいえず、かなりの部分が依然として農地のままで残されている。

この市街化区域内の農地の宅地への転用を促進するためのひとつの措置が、昭和47年から三大都市圏の市街化区域内の農地（厳密には評価額の高いA・B農地）の固定資産税に対して適用されることとなった、いわゆる“宅地並み課税”であった。しかし、農業団体等による反対運動もあって、自治体によるさまざまな減免措置が講ぜられ、実際にはこの措置が宅地化を促進するうえで大きな効果をもつには至らなかった。だが、宅地並み課税問題をひとつの契機として、都市内における農業・農地のあり方についての関心が高まってきたことは見逃すことができない。一方で、市民に対する生鮮食料品の供給、緑の環境および憩いの場という見地から、積極的に都市内農地の保全をはかるべきだという主張と、他方において、宅地供給の増大をはかるためには都市内農地の宅地転用を促進するための施策（その最も有力なものが宅地並み課税の強化）を積極的に推進すべきだとする主張が真向から対立した。自治体内部でも、農政担当者と都市計画担当者との間にはこの問題をめぐっての見解の相違があり、市全体としての方針は必ずしも明確にされなかった。昭和47年に「農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することを目的」とし、市街化区域内の一定の要件を具えた農地を生産地として指定し、その保全をはかるうとして制定された生産緑地法、さらに大都市地域の市街化区域内農地の所有者が協同して「必要に応じ当面の営農継続を図りつつ当該市街化区域内農地を円滑かつ速やかに住宅地等へ転換するための事業を行う」農住組合の設立を認めた55年の農住組合法は、いずれも、農業の保全と市街地の促進との調和をはかるうとするものであったけれども、現在のところ大きな実効をあげているとはいえない。

都市農業をめぐっての論争は、昭和57年の宅地並み課税見直しの時期を迎え

ていっそう激化してくる。系統農協を中心とする宅地並み課税反対運動—そこでは“都市農業を守る”ことがスローガンとされた—が強固な組織力・政治力を背景として進められる一方、宅地並み課税賛成論者の見解もマスコミを通じて華々しく展開された。この問題は56年末に、宅地並み課税の対象範囲を拡大し、全面的に実施することとするが、長期にわたって管農継続の意志のあるものの農地については、その実施を猶予するというかたちで一応の“政治的結着”をみたが、必ずしも都市内農地のあり方に対する基本的な考え方が確立されたわけではない。それとともに建設省サイドから、市街化調整区域内における開発制限の緩和や、“なかぬき”市街化区域の設定などの措置が出されていることは、新都市計画法制定当時の“線引き”の構想自体が揺らいできていることを示すものであろう。

他方、40年代以降、大都市周辺だけでなく、日本全体にわたって農村の都市化現象がいちじるしく進んだことが、都市・農村問題の新たな展開をもたらしていることを見逃すわけにはゆかない。農村の都市化は、①道路・交通網のいちじるしい発達とモータリゼーションの進展、②地方におけるさまざまな雇用機会の創出とそれともなう通勤兼業農家の増大、③マスメディアの発達ともなう都市的文化・生活様式の農村への浸透、等の要因によってもたらされたものであるが、その結果、農村社会のなかで農業を生業としない住民・世帯の数が増大するという“混住化現象”が進み、「農業を伝統的生業とする地域・集落」という意味での農村の特性は希薄化されていった。さらに生活様式、文化、意識といった面についても、都市と農村、あるいは勤労者と農家との間の格差は急速に縮少しつつある。このような事態の中で、一方では、農村固有の伝統的価値観—特に農村集落における相互扶助精神—の喪失を憂い、“むらの再生”や“いなか再建”をはかろうとする主張・運動が主として農本主義者の間から展開されたけれども、他方、都市と農村との新たな調和ないし一体化をめざす考え方が生じてきた。後者の考え方の代表的なものは、昭和54年4月に時の大平首相の私的諮問機関である研究グループによって発表された「田園都市国家構想」であろう。それは、前述した「都市と農村との伝統的な格差対立は

急速に消滅に向いつつある」という事態を背景として、「都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力をもたらす、両者の活発で安定した交流を促し、地域社会と世界を結ぶ自由で開かれた社会—そうした国づくりをめざす構想」であった。この構想は、それを支える産業・経済基盤、特に農業の位置づけを明確にしていない点で欠陥をもつものであったし、また、内閣の交代を契機に国の基本政策として十分に展開するには至らなかった。けれども低成長下における大都市圏への人口移動の緩和、地方定住志向の高まりという事態のなかで、今後、田園都市 (garden city) から一歩進めて都市 (urban) と農村 (rural) を一体化した「農村・都市複合態」(rurban complex) の建設をめざす考え方もっと重視されていいであろう。

2. 神戸市の発展と農業

神戸市は、“開港”という事態を契機に、幕末・明治初期に新たに形成された都市である。港まち兵庫と農漁村神戸とがその母体となったのであったが、六甲山系山麓部にはなお相当の農地があったと思われる。農業との関連についていえば、明治14年、政府の殖産興業対策の一環として神戸阿利桜(オリーブ)園(山本通)が設置されたことも忘れてはならない。しかし明治・大正期から昭和初期にかけての神戸市の発展は、農地を市街地化する過程であったとみてよい。特に明治20年代以降、地主による耕地整理が次々に行われたが、それらはすべて農地の市街地化を促進するためのものであった。耕地整理法(明治32年制定)に先立ってこのような耕地整理がかなり大規模に行われていたことは注目に値する。

明治12年、神戸・兵庫の2区に坂本村を合わせた神戸区が発足、22年には葦合・荒田村を合併して神戸市が発足して以来、29年には林田・湊・池田村が、大正6年には須磨町が、昭和4年には西郷町、六甲・西灘村が、さらに昭和16年には垂水町が、相次いで市域に編入され、市域の面積は市制発足時の21km²から115km²へと約5倍に拡大する。しかし、これらの新市域はいずれも六甲山系以南の臨海部に属しており、ある程度市街地形成が進んだ段階で神戸市に合併

したのであって、編入後の市街地の面的開発が進んだこともあって、須磨区、垂水区の山間部を除き、これらの地域での農業ならびに農村の性格は急速に衰微していった。したがって戦前期においては、神戸市行政の中で農業行政はほとんどとるに足らない地位しか占めていなかったといつてよい。

このように市域内に農業地域をかかえていなかったことは、戦中・戦争直後の食糧難時代において、特に市民に対する生鮮やさいの供給確保に関して大きな困難をもたらした。当時、旧明石郡の農村地域では、やさい栽培がかなり行われてきたが、一方では重要な肥料源であった都市屎尿が輸送手段の不足から入手困難になったこと、地方ではやさいを作っても神戸市内までの輸送が確保できなかったことのために、これら地域からの市内へのやさい出荷はなかなか進まなかった。市当局者は、これに対して“農村の算盤高さ”を批難し、「この弊を除くのは近郊農村を一挙に神戸市に編入してもらうことだ。現に農村地帯の多い京都や名古屋は神戸ほどみじめでない」と述べたと伝えられる。^{注6)}一方、市は家庭菜園の推進をはかり、家庭農園栽培者に種苗をあっ旋するために、昭和17年に空地利用協会が、22年に家庭農園協会が設立され、また21年には垂水区多聞町に種苗生産農場（多聞農場）が、さらに家庭菜園の肥培管理、病虫害防除等の実際指導を行う目的で、生田区布引公園内と長田区細田公園内とに東・西指導園が設置されている。^{注7)}

神戸市が本格的に農業行政に取り組むのは、昭和22年、北神の有馬町、有野・山田村の3町村、西神の伊川谷・榎谷・押部谷・玉津・平野・神出・岩岡の7村を合併して以来のことである。この合併は、従来の神戸市域が六甲山系の南側に限られ発展の余地がなかったため、特に当時問題となっていた特別市制との関連で一挙に市域を拡大しようとしたこと、周辺町村もまた大都市行政の傘下に入ることによって地域の整備を実現しようとしたこと、によって実現されたのであるが、前述した市民に対する生鮮食料供給に対する配慮も何ほどかはあったのかもしれない。新たに合併された地域は、有馬町と山田村の鈴蘭台を除けば純農村地帯である。さらにこれに続く26年の道場・八多・大沢村、30年の長尾村、33年の淡河村の合併によって、大都市の中でも珍しい広大な農村地域

注8) をかかえ込むことになる。市域面積は、22年の合併によって115 km²から479km²に、33年には537 km²にと約5倍に増大したが、増加面積の大部分は農地および山林であった（耕地面積の増大は約8,200 ha）。25年センサス結果によれば、旧市域の農家戸数1,050戸に対して新市域のそれは5,765戸（計6,815戸）、35年センサスの農家戸数は、旧市域の981戸に対して新市域は7,857戸（計8,838戸）に達した。

このような農村部の急激な拡大は、必然的に神戸市政の中での農政部門の比重の増大をもたらした。22年の合併以前には、農業を担当していたのは、経済局商工部の農事係にすぎなかったが、22年4月には経済局に農事課ができ、同年7月には農政局が新設された。

農政局の当初の主たる業務は、農地改革の実施と主食特に米の増産・供出の推進であったが、22年に農業経営審議会が設置され、生鮮農産物の自給を目的とする“神戸市酪農導入計画、蔬菜・果樹増産計画”が樹立されたこと、さらに28年には、市域の立地条件に基づく適地適産を選定するとともに、農家の経営条件に即応する経営方式を例示し、土地改良の整備と共同販売組織を確立するための神戸市多角農業総合計画が樹立されたことは注目に値する。神戸市農政は早くから、新市域に園芸・畜産を主体とする都市近郊農業地域を確立することをめざしていたといえよう。しかし、それとともに、昭和26年の六甲山牧場の開設、27年からの菊花展の開催、31年のフラワーセンターの開設と有野・柴いちご狩^{注9)}の復活等、市民のレクリエーション活動と農業とを結びつける試みがなされていることも注目すべきであろう。

昭和31年から新農村建設事業が各地域で実施され、30年代にはやさい・畜産がいちじるしく進展し、キャベツ、酪農の複合経営に成功した岩岡地区のごときは全国的に注目を浴びるようになるが、その反面通勤兼業農家が増大してくる。36年神戸市農業構造対策審議会が設置され、37年にその報告書が出されるが、それは、今後兼業化はいつそう進むけれども農業地域は依然として残るであろうとの展望のもとに、①米・野菜・畜産・果樹等を中心とする主産地形成、各地域の立地条件を生かした高度に商業的な自立経営の確立と、②兼業農

家の所得の向上・安定とその農業経営の合理化を、農業構造改善の目標とし、生産、流通、消費促進、共同化等の対策を述べたものであった。掲げられた施策のなかでは、神戸市の他の施策（商工業対策、住宅対策、観光対策等）との総合調整の必要性を強調したことや、市民に対する神戸市農業・農産物についてのPRの必要性を指摘した点^{注10}に、都市における農業行政の特色がうかがわれるが、全体としてみれば農業者・農家の側に力点をおいたものであった。爾後、神戸市の農政はこの報告書の方針にもとづいて展開されてゆく。38年以降逐次実施されていった農業構造改善事業もそのようなものであった。

しかし、40年代に入ると、神戸電鉄沿線と明石市の既成市街地に隣接する地域を中心として、農村部での住宅開発が急速に進展した。面的大規模開発は主として山林の開発によって行われ、農地の潰廃は比較的少なかったとはいうものの、40年から50年の間に市内の農地面積は6,731haから5,910haへと821ha、12.2%の減少を示した。45年、新都市計画法による線引きが行われるが、その結果、市内農地の約2割に当たる1,126haの農地が市街化区域内に編入されることとなった（一方、45年に設定された農振地域内の農用地区域内の農地面積は4,353ha、全農地面積の74%であった）。

このような都市化、特に市街地化の進展は、当然都市と農業との調整問題を前面に浮び上らせてくる。この問題と関連して神戸市のとったユニークな施策として次の4点を指摘しておきたい。第1は、畜産公害対策である。畜産公害は都市と農業とのフリクションの最も端的な表われといえるが、市は42年に家畜糞尿処理対策協議会を設置し、調査研究を進めるとともに、畜産団地の造成・家畜糞尿処理センターの設置等の対策を講じた。第2は、48年から実施された岩岡町での緑農住区開発関連土地基盤整備事業であり、これは市街化調整区域と市街化区域との一体的な土地基盤整備をはかろうとするものであった。第3は、同じく48年から農村部の各町で始められた住民主体の地域づくり計画であるが、ここでは農業基盤の整備とならんでコミュニティづくりと生活環境の整備（社会福祉施設・教育文化施設・コミュニティ施設・上下水道等の都市的利便の供与）が重視された。第4は、49年から本格的に開始された野菜契約栽

培事業である。この事業は、神戸市内に出荷される野菜について、価格暴落時には生産者に対する価格補てんを行う一方、高騰時には市場価格を抑制しようとするものであって、価格安定を通じて生産者・消費者双方の利益を守るとともに、市域内自給体制をつくろうとするものであった。

昭和49年、神戸市は「人間都市神戸の基本構想」を、次いで51年には「人間都市神戸の基本計画」を策定した。この「構想」では市域農業について、「都市との調和をはかりながら基盤の整備を行ない、近代的な産業として育成すること」「市民の食料を安定的に供給するため農産物の増産と流通の改善をはかる」ことが目標とされている。それとともに、この基本構想では、自然環境の保全・生活環境の整備・人間性の回復などが重要課題としてとりあげられ、昭和76年の人口は180万人以下に抑制し、市域の7割を緑地として保全することが明示され、そのスローガンは「“緑と、心のふれあい”のまち神戸」とされている。このような観点からすれば、市域農業は、単に神戸市経済を構成する1産業としてだけではなく、「人間都市神戸」実現のための基本要件のひとつとして位置づけられているとみることができよう。

この市全体の基本構想・基本計画にもとづいて、市長から出された「市街地と農業地域が相互に調和し、都市機能が高度に発揮できる市域農業を保全し、育成するための基本方向」についての諮問に対して、51年、神戸市農政審議会は「かけがえのない神戸市農業の発展をめざして」と題する答申を行った。この答申は、神戸市における農業の位置づけを明確にした点で、都市と農業の問題を考える場合、画期的なものだったといえるであろう。

答申は、「市域農業の問題を単に農業者のみの問題としてではなく、市民全体の共通の問題としてとらえていくという視点の確立」が必要であるという見地から、市民全体にとっての農業のもつ意味を問い直すため、①神戸市農業のかかえる問題、②市民生活に果たす神戸市農業の役割を検討し、それにもとづいて、③神戸市農業の展開方向と農政の基本課題ならびに農政推進のあり方を提起したものである。都市と農業という当面の課題からすれば、特に次の4つの点が重要であろう。

(1) 農政推進上の問題点のひとつとして、「農政サイドの基本的姿勢が、市域農業を守り、農業生産を振興させることにあつたとしても、他部局の行政施策が、もっぱら農業地域の都市的開発推進を目的とするものであるとすれば、市政内部で農業地域に対して相矛盾する行政が行われていることを意味する。このような行政上の矛盾を回避するためには、市政全体の中での市域農業の意義についての共通の認識と、地域農業と調和した地域開発の考え方が確立していなければならない」と指摘していること。

(2) 市民生活に果たす神戸市農業の役割として

㊦ 新鮮で安全な農産物を豊富に供給する機能

㊧ 大都市神戸の自然と緑を保全管理する機能

㊨ 市民に憩いと安らぎの場を提供する機能、の3つを掲げていること。

(3) 市域の総合的な土地利用計画の策定に際して、都市農業を保全・育成するという視点を明確にし、農業振興地域内の農地の保全はもちろん、市街化区域内の農地についても、「都市計画との整合性を保ちながら集団化をはかり、できるかぎり生産緑地として保全する」方針をうち出していること。さらにそのために「地権者としての農業者が、自己の所有する農地の公共的性格について十分認識」する必要性を指摘していること。

(4) 市域農業に対する市民的合意の形成を重視し、広報活動の積極化、教材農園の設置、観光農業、貸農園の充実による市民と農業とのふれあいの場を拡大するとともに、市民会議・区民会議、農政審議会等を通じての一般市民の農業に関する政策形成への参加を提案していること。

52年に策定された神戸市農業基本計画、その後の農業を取りまく諸情勢の変化、特に水田利用再編対策の実施にともなって55年に改定された新神戸市農業基本計画も、この答申の基本的考え方を踏襲している。ぶどう生産と神戸ワインの醸造とレクリエーション施設とを結びつけた農業公園構想もその線に沿ったものといえよう。

都市と調和した農業を保全・育成してゆくことは現実には決して容易でない。西神や北神のニュータウンや地下鉄・北神電鉄等の建設によって、かつて

の農村地域の景観は一変しつつあるし、市街化区域内ではスプロール化の進行もみられる。^{注11)}しかし、いままで神戸市の示してきた基本方向が堅持され、それが農業者をも含めた市民の合意を得るかぎり、神戸市農業は都市内農業として発展し続けるであろう。

注1) 平凡社『世界大百科事典』, 「田園都市」

2) 前掲書

3) 明治末期から大正の初めにかけて内務省地方局の主導のもとで展開されたもので、地方民の貯蓄奨励、産業組合運動の促進、地方における社会事業の推進、青年団運動の指導、模範村の推奨などが主要内容とされていた。

4) 『田園都市と日本人』という題で昭和55年に講談社学術文庫に収録されている。

5) 山崎延吉『農村計画』昭和2年

6) 「神戸市史」(農政局地域整備課, 「神戸市農漁業のあゆみ」『針路』107号, 昭和53年より引用)

7) 三木義明「農政局発足当時をかえりみて」, 前掲『針路』参照

8) 昭和25年に御影町, 住吉村, 魚崎町, 本山村, 本庄村の合併が行われているが, これらの町村は当時既に市街地化していた。

9) 観光農業はその後, 神出, 岩岡のブドウ狩, 神出の梨狩, 押部谷の栗ひろい, 伊川谷のみかん狩と順次拡大していった。

10) この報告書で提案された農業祭は, 昭和42年から毎年実施されており, 市民の間に年中行事のひとつとして定着している。

11) 市街化区域の農地について, 保全すべき地域と保全のための手法の検討が, 現在神戸市市街化区域内農地利用計画検討委員会によって進められている。

神戸市における農村地域整備

高 山 敏 弘

(神戸大学農学部教授)

1. はじめに

神戸市における都市経営の巧みさは、夙に知られたところであり、ときには、羨望の眼をもって株式会社神戸市とまで評されることすら稀ではない。背後の山を削って前の海を埋めため、このポートアイランドを世界一のコンテナ埠頭をもつコンベンション都市につくりあげ、ポートピア'81を成功させて神戸市の声価を高からしめたと思えば、西神ニュータウン開発では、職住近接の優れた企業を立地させるとともに、ユニバシアード開催地として運動諸施設を整備していく計画を着実にすすめてつある。住宅地供給についても、山を削った跡地には、須磨ニュータウンをはじめとしてすぐれた団地を計画的に造成してゆき、裏六甲神戸電鉄沿線にも次々に台地を開発して住宅団地をつくる等、その計画性と実行力には目をみはらせるものがある。そのほか、三ノ宮周辺の都市再開発によるファッションの街づくり、西神ニュータウンまでの地下鉄計画、或は裏六甲へのトンネル計画など、その開発方法に対する賛否の評価は別として、神戸市の都市行政手腕と企業性に関しては誰もが認めるところであろう。

しかしながら、この神戸市の市街地の背後には、7,000戸の農家が5,800haの耕地をもち、年間200億円の粗生産額をあげている、全国でも有数の農業地帯がひろがっていることは余り知られていない。しかも、この市街地に組みこまれた都市農業とその外延の近郊農業という、フィジカルにもメタフィジカルにも都市圧を最も強く受けやすい難しい農業地帯を対象に、都市経営に劣らずユニークな神戸市農政が展開されていること等、^{注1)}専門を異にする人で知る人は少

ない。

そこで、ここでは、神戸市農政の中でもとくに関心の深い“新しい地域づくり”を中心に、農村地域整備の現状と若干の課題についてみてみたい。

2. 住民主体の地域づくり計画の相進

わが国の農村地域は、一般的には土地は個別所有されているが、その耕地は分散錯圃といわれるように集落領域内の各地に点在し、ここに共同体的管理のなされる水が供給されることによって耕作が続けられる、水田耕作を主とする空間であって、それだけに、農家相互の間では、生産面の共同性が強く要求されてきた。しかし、零細な土地所有者は、その農村地域の伝統的な集落の中で、相互に密接な関係を保ちながら生活を営んできたのであり、そこにも生活面の各種の共同性が基本に存在していたとみてよい。そこに、30年以降、都市化の波が押し寄せ、農地の潰廃をはじめとする農業生産環境の変化がおこったと同時に、集落内も、兼業農家が増加し、非農家も住みつくようになって、かつての同質的な農業者集団からなる集落は、異質化して、多様な職業と多様な価値観をもつ人びとの集落へと変質してきた。これらのフィジカルなまたメタフィジカルな影響を最も強く受けるのが都市周辺の農村地域であり、神戸市の農村地域もまたその例外ではなかった。

このような地域を対象に農村地域整備をすすめていくには、四方八方を向いている住民をまとめてお互いのコンセンサスを取り、その上で計画を実行するのではなければ良い結果は期待できない、と考えられた。また、自然の成り行きにまかせておけば、都市開発のエネルギーに押されて、農村地域は整備どころか、その前に無秩序に侵略されてしまう、という危機感もあって、これを防禦するのはもちろん、一歩すすんで、都市と農村地域の調和ある共存と発展の方向を見出していくにはどうしたらよいかという、積極的姿勢でとりくまれたのが、神戸市のユニークな“住民主体による地域づくり計画”なのである。

(1) 地域づくり計画実施の背景

神戸市農政局による地域づくり計画樹立への支援はすでに、43年に新都市計

面法が制定され、翌44年には農振法の制定をみて線引きが実施され、農業振興地域の整備計画書も作成されつつあったとはいえ、なお、一般情勢は、高度経済成長に酔い、列島改造論が通用していた昭和48年に開始されたのである。

当時の直接の担当者である辻北農政事務所長等によれば、この住民自らによる地域づくり計画を必要とした背景については、次の4点があげられている。^{注2)}

(ア) 神戸市には広大な農業地域があり、優秀な農業経営が存在していること。すなわち、西神・北神の農業地域は、市域の76%を占め、ここで、都市住民136万人に対して、新鮮な農産物を供給し、自然と緑を保全しながら市民に憩いと安らぎの場を与えている、優れた農業が営まれているのだから、農業地域を整備することは、優れた農業経営者にとって重要であるばかりではなく、その生産活動が農業地域を保全し、ひいては市民の利益にも合致することになる。

(イ) 丘陵部に市街地、下流平担部に農業地域が存在するといった土地利用が定着してきたこと。すなわち、神戸市の宅地開発は、主として丘陵山林部分を中心にすすめられてきたが、下流平担部の農業地域はこれと無関係の存在ではなくなってきた。しかも、相手が開発当局であって、個人や集落で対応することは困難であり、より広域の、少くとも旧町村単位の対応を考える必要に迫られてきた。

(ウ) 農業地域の集落内部では、連帯意識が欠如してきて、皆が協力してやらねばならない仕事がすすみにくくなったこと。すなわち、兼業農家の増加、農家・非農家の混住化によって、多様化した価値観による自己主張がなされるようになり、生産環境や生活環境整備に対しても個人の利害が前面にでてままりにくくなっていった。これでは、企業側は多額の投資をしながら攻めてくるのに対して、農村側が手を拱ねいて待つだけであり、そうなれば各個撃破されスプロール化されていくのは目にみえているのだから、農家の側にも何等かの刺激を与えて自覚を促す必要があった。

(エ) 行政効果を高めるためにも、総合化された住民の意向をつかむ必要があったこと。すなわち、複雑で多様化した住民の要望と行政の意図とは、一方か

らは「住民エゴ」他方からは「行政の横暴」として、お互に理解されないまますれちがいをおこすことが多くなった。そこで、総合化された住民の意向や要望は、善意からの発想で極めて常識的であるという前提のもとに、この住民の意向や要望と行政施策との調和をはかり、相互の理解と協力関係を確立する必要に迫られていた。

以上のような背景のもとに、その地域を、住みよく働きやすい地域としてつくりあげていくのは、住民自身ではないか、それならば、地域の将来計画も住民自らが参加して、自分等の手で苦勞しながらつくるのが本来のあり方ではないのか、という発想のもとにはじめられたのが、神戸市の農政局が主導した住民主体の地域づくり計画である。

(2) 地域づくり計画作成へのコンサルタントの参加

もちろん、当初から地域づくり計画に成算があったわけではなく、その組織づくりから計画づくりの手順や方法にモデルがあるわけでもなく、すべて神戸市農政局方式の手さぐりの方法がとられたのである。その場合に、地域計画づくりを成功に導いたのは、賢明にもその道の専門家であるコンサルタントを委嘱し、最初から完成まで適切なアドバイスを受け得たことであろう。農政局の意図と意向をうけた宮西悠司氏（神戸・地域問題研究所）と牛野正氏（京大農学部）とは、形式的な計画づくりではなく、本格的な地域づくりができるし、農村計画の実践が可能であるという、意気に感じて真剣にとりくみ、住民とともに歩きながら考え、住民と一体となって、優れた計画をつくることに努力を払われた。全体の協議会の会合にはもちろん、集落段階の話し合いには夜を徹して酒を酌み交し、村祭や地区運動会をはじめとする地域の行事にも参加する等して、住民と同じ心となり、また時には客観的に第三者の立場からの批判を交えながら、組織づくり、地区白書づくり、基本構想づくり、基本計画づくりに、余人では代え難い独創的な手順や手法の開発と支援を与えられた。その結果、“神戸市農政局方式”とでもいうべき、地域づくりの手順や方法が定着しつつあるのである。この住民主体の地域づくり計画の推進体制と計画づくりの手順や方法について、牛野氏の方式を要約してみれば次のとおりである。^{注3)}

(3) 地域づくり計画作成のための推進体制

まず、計画対象区域は、旧市町村を範疇とするが、地域づくり運動を全域にとると住民の合意形成が困難となるので、集落を基礎とした積み上げ方式がとられている。

各集落には、住民全員が直接参加する“集落座談会”と住民代表だけの“ミニ協議会”がおかれて、集落座談会では、地域づくりの趣旨説明や調査結果の検討、集落段階の基本構想や基本計画の策定がおこなわれ、ミニ協議会では、現況・意向調査、問題点の抽出、集落の基本計画案の作成等の作業が行われる。地区には、地域づくり計画作成のための“開発協議会”が置かれていて、これは、農協・農業委員会・婦人会等の既存団体の代表者と、1集落当り5～6名の推薦者によって構成されている。ここには、調査部会、土地利用部会、土地改良部会、営農計画部会、生活環境部会の5専門部会があり、部会ごとに学習をすすめるとともに集落間の利害の調整をおこない、地区の基本計画の作成を行う。その部会の上に“審議委員会”があって、部会間の連絡調整、全体的立場からの集落間の利害の調整、県・市・農協との調整、最終的基本計画の作成等の機能が附与されている。このような各段階のとりまとめは、常にフィードバックされながら、住民の意向が十分反映されるように組織されている。

この住民自らの主体的組織と計画づくりを技術的に支援するものとしてコンサルタントが位置づけられ、市農政局や出張所は、この地域づくりに対して、情報提供や経費の面で援助し、関連部局や機関との連絡調整をおこなうものとされている。

(4) 地域づくり計画作成のための手順と方法

以上のような推進体制のもとに、図一1に示すような“地域づくりのフロー”^{注4)}のもとに、基本計画が策定されていくのである。まず、“自己点検調査”が住民自らで行われる。すなわち、住民の生活実態や意識調査が悉皆調査によって行われ、地域づくりへの動機づけを与えていくと同時に、集落の環境点検調査が行われて、集落単位の点検地図が作成される。次に、これらの“とりまとめと分析”がおこなわれ、“先進地視察”によって得た情報とリーダーの地域づく

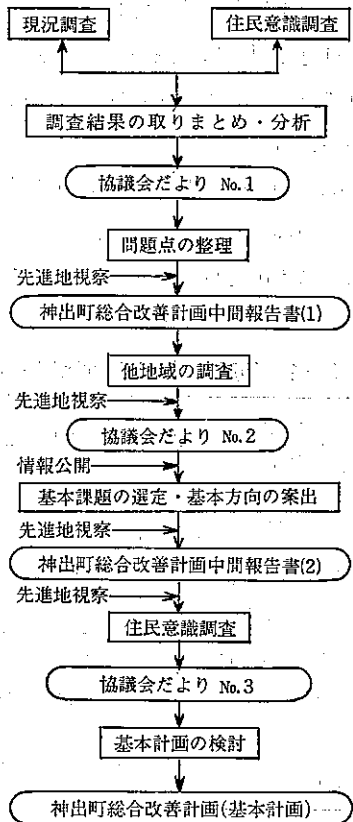
りに対する展望のもとに、“総合改善計画中間報告書(1)”が作成される。さらに、他地域の“アンケート調査”によって圃場整備等の総合評価をおこない、住民に安心感を与え、同時に、地域づくりに関する情報を集めて住民に“情報提供”をおこない、総合的・広域的視野をひろげてもらい、“基本課題の選定・基本方向図”を作成して協議し、現実的な課題認識をもった“中間報告書(2)”の“コミュニティカルテ”が作成される。最後に、この計画案に対する“住民意識調査”を実施して、地域づくりに対する住民意識を正確に把握し、“基本計画”の検討をおこない、最終的に各集落ごとのマスタープランを作成して、地区の“総合改善計画(基本計画)”を完成する。

以上のような“地域づくり計画”作成の全過程に、住民が主体的に参画するが、その計画づくりの過程でさらに住民意識も変革され、地域づくりへのコンセンサスが得られる。それと同時に、地域づくりへの意

欲も向上し、その後の地域整備もスムーズに展開していくというのが、神戸市のハードな農村地域整備の前段階で、ユニークさを誇る地域づくりのソフト事業なのである。

このような、背景をもち、手順が重ねられながら、農政局主導ではあるが、住民主体の地域づくりが48年に道場町と神出町とで開始されたのであるが、両町は4年間をかけて、組織づくり—白書づくり—基本構想づくり—基本計画づくりをおこない(その間の集会や打合わせ会は、道場町で261回、神出町で199回

図-1 地域づくりのフロー



注) 牛野正「神出方式」

おこなわれている)、それ以降は、計画手順や方法にも経験をもったこともあって、1年間短縮して3年間で基本計画をつくりあげるパターンで、14町のうち11町を対象に計画づくりが推進されている。57年までの経過は表一1のとおりであり、58年度からはこれに八多町が加わることとなり、着実に成果をあげつつある。

(5) 地域づくり計画作成の効果

この地域づくり計画は、所謂ソフト事業であるので、直接目立った成果がみられるものではないが、地域づくり計画がつけられたことによる2、3の効果があれば次のようなものがある。

表一1 神戸市における地域づくり計画推進状況

区 分	岩岡町	道場町	神出町	榎谷町	伊川谷町	長尾町	大沢町	淡河町	
対象地区の規模	総面積(ha)	1,148	2,141	1,988	2,150	2,325	1,307	1,368	3,769
	農地面積(ha)	651	219	786	247	324	182	245	581
	総戸数(戸)	1,648	1,097	1,959	684	684	488	328	932
	農家戸数(戸)	746	288	985	353	350	244	282	695
	集 落 数	27	11	19	10	9	7	9	16
①組織づくり		48年度	48年度	51年度	51年度	53年度	55年度	56年度	
②地区白書の作成		49年度	49年度	51年度	51年度	53年度	55年度	57年度	
③基本構想の作成		50年度	50年度	52年度	52年度	54年度	56年度		
④基本計画の作成	47年度	51年度	51年度	53年度	53年度	55年度	57年度		
⑤事業化の検討	47年度	52年度	52年度	54年度	54年度	56年度			
		54年度	53年度						
⑥事業の実施	48年度	55年度	54年度	55年度	55年度				
⑦実施状況	・緑農住区関連農管は場整備事業	・県管は場整備事業 ・農村総合整備モデル事業	・県管は場整備事業	・団体管は場整備事業	・団体管は場整備事業 ・新農構地区再編事業				

注) 神戸市農政局『神戸市農政のあらまし』昭和57年より

まず第1に、この地域づくり計画が、道場の下水がらみではじまったともいわれるくらいに、かつては、道場地区の優良農地の中心地に、北摂ニュータウンの下水処理施設がつけられるように計画されていたのに、道場町白書をつくり、基本計画を作成する段階で、住民の意識は高まり、優良農地の保全の意味からも農地の潰廃は望ましくないということになって、下水処理施設は農地と

関係の薄い河川敷の方へ移すよう計画変更を実現し、地域の生産環境を守ることにもなった。

第2には、それまでの圃場整備は、広域的にはまとまりにくくて、一部の県営を除いて集落単位の小規模の団体営が多かったのに、地域づくり計画で合意の得られた神出町では638ha、道場町でも110ha、長尾町では160ha、押部谷町でも115haというように広域的全町規模の大きい県営圃場整備も行なわれるようになった。

第3には、地域づくり計画の直接的効果ではないが、計画づくりの過程で、住民要求として強い要望のあった集落雑排水や下水処理による生活環境整備に関連して、神戸市の農業地域の全域に、集落排水処理施設整備計画書が市農政局でまとめられ、一部事業化がすすめられているのも、間接的な効果のあらわれとみることができる。

第4には、地域整備の基本計画ができ上がっているのに、当然のことながら、農政局以外の他の部局の事業や行政計画に対しても、例えば公共道路計画の路線調整も容易にできるようになり、相互の協力関係も生れるようになった。

第5には、計画づくりの段階で出された小さな要望に対しても、これに答える形で駅に電話ボックスが設置されたり、健康で快適な地域づくりの中で、汚水やゴミの問題を自分達の実践の中で少しでも解決していこうとする自覚と意欲が生まれてきた。これが運動となって他の地域に波及し、外来者に対するマナーの呼びかけにまで発展して^{注5)}きた。

第6には、神出町の場合には、国道バイパス・都市計画道路・東播用水幹線水路等の位置決定で一定の成果を得、農業水利秩序の再編にも前向きの姿勢がみられるようになった。また、自分達の集落に限らず、総合的な地域づくりに対する関心が深まり、19の集落の事情を相互に理解し、自分の集落の立場も理解できるようになり、委員と一般住民とのパイプがより密接となる効果もあら^{注6)}われた。

そのほか、ハードな面の農村地域整備をすすめていく上での直接的間接的効果には、はかりしれないものがあるのである。

3. 農業生産基盤・施設整備

神戸市の農村地域整備の基本は、まず、農業者の農業生産環境の整備を前提とすることはいうまでもない。神戸市では、54,237haの市域のうち、農業振興地域として10,315ha指定して、全地域の大凡2割を将来とも農業を振興していく地域とみなしている。耕地面積は、5,797haあり、そのうち995haは市街化区域内にあるので、市街化を抑制する市街化調整区域内の農地は4,802haとなる。そのうち、畑地や樹園地或は集落敷地等を除いた2,400haが圃場整備を実施する目標面積とされている（図—2参照）。

その地区別圃場整備の進捗状況は、表—2にみられるように、約6割は既に整備を終えているのであり、一般には、都市近郊では地価が高く、話し合いのまとまりにくいのが普通であり、北神では整備しにくい山間柵田も多いにもか

表—2 地区別圃場整備の実績

町名	目標	実績	57年度予定	進捗率
山田	12.7ha	12.7ha	— ha	100.0%
道場	172.0	31.2	23.1	31.6
八多	45.0	23.0	—	51.1
大沢	20.4	20.4	—	100.0
長尾	160.0	—	—	0.0
淡河	68.6	28.6	—	41.7
北神計	478.7	115.9	23.1	29.0
伊川谷	135.2	4.0	11.0	11.1
櫛谷	141.3	38.9	4.0	30.4
押部谷	245.9	206.5	4.0	85.6
玉津	20.0	20.0	—	100.0
平野	291.6	250.6	6.0	88.0
神出	682.4	269.1	80.0	51.2
岩岡	361.0	361.0	—	100.0
西神計	1,877.4	1,150.1	105.0	67.2
せまちなおし	43.9	10.8	4.0	33.7
合計	2,400.0	1,276.8	132.1	58.7

注) 神戸市農政局『神戸市農政のあらまし』昭和57年より

かわらず、その整備の進度は早いとみてよい。これは、農家の自覚にもよるが、同時に農政局の行政指導によるところも大きく、とくに、地域づくり計画で、基本計画を作成していく過程で農家に圃場整備の意欲がでてきたことも大きく反映しているのであって、年次別整備の状況を表一3でみても、地域づくり計画以後の整備面積の増加がいちじるしいことがわかる。

この大都市近郊でありながら、すぐれた農業地域をかかえているという神戸市の特徴的な生産基盤の整備の状況を示せば次のとおりである。

表一3 年次別圃場整備事業の実績及び計画

	目標 面積	43~ 50年	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	60~
	2,400	532	109	91	93	137	183	133	120	145	209	247	(ha) 400
累 計		532	641	732	825	962	1,145	1,278	1,398	1,544	1,753	2,000	(ha) 2,400
進捗率		22.2	26.5	30.5	34.4	40.1	47.7	53.3	58.3	64.3	73.0	83.3	(%) 100

注) 神戸市農政局資料

(1) 緑農住区開発関連土地基盤整備事業

岩岡地区は、全国でも名の知られた農業地帯であるが、同町に市街化区域も一部含まれていて、丁度両者の接点にあるので、ここをスプロール化されることなく、農地と緑地と住区の調和のとれた地域として開発整備していくという構想ではじめられたのが、この事業である。そこで、市街化区域の区画整理と調整区域の圃場整備を同時に行ない、両地区の農家が希望によって農地と宅地とを交換することもできる制度でもあって、圃場整備地区の農地を保全していく配慮が払われている。しかも、岩岡地区が野菜生産地帯でもあるので、農家の希望によって、その生産に適する狭い区画とするために、平坦地でありながら20aを規準として整備され、用水はパイプライン方式で自由な灌排水ができるように整備がすすめられたのである。47年に国の指定をうけ、10年間の歳月と31億8000万円の費用をかけて、46年には岩岡全域361haの圃場整備が完了している。^{注7)}その結果、すぐれた農地が保全され、緑地が整備され、住宅地も造成

されて、緑農住三者の調和ある整備がなされたことになるが、同時に、調整区域内の24戸が4.3haの農地を提供し、市街化区域内の15戸から2.8haの宅地をもらい、1.54：1の等価交換による宅地と農地との交換が成功している。これは、若干の問題を残すとはいえず、^{注8)}全国唯一の好事例であり、調整区域ではあるが伊川谷地区でも、分家住宅や学校病院等の共同利用地10%を生み出すために、一部要項の変換された緑農住区の基盤整備事業が実施されようとしている。

(2) 小規模農地改良事業（せまちなおし）

主として山間棚田を対象に、国・県・団体管の対象とならない3戸以上受益面積2ha未満の農地区画の拡大と農道や水利整備等を、市単独の事業でおこなうもので、54年度の2.0haを皮ぎりに、57年度までに12haが終了している。58年度4ha、59年度5ha、60年度6.5ha、60年度以降に14.6haの整備が予定されている。

(3) 市街化区域内の農地整備

玉津地区では、163haの区画整理事業で、乱開発を防止するのに成功したが、伊川谷の池上113ha、池上北22ha、北別府51ha、玉津の出合22ha、田中31ha及び岩岡の一部93haについては、特定土地区画整理事業が実施され、それぞれ5.02ha、0.8ha、7.96ha、0.7ha、3.7ha、4.83haの集合農地を残して、農地保全がなされており、後者の場合は生産緑地指定の申請が予定されている。この市街化区域内の農地の有効利用と保全に関しては、農政局でも現在研究が続けられている。

(4) 溜池・用排水整備事業

市内には8,550の溜池があり、そのうち1,650は市街化区域内にあって、しかもそのうち350は市街地から200mも離れていない。しかも、市街化区域内の池から調整区域の農地に用水を供給している場合もありながら、整備のための対象事業がないので、農政局で溜池対策委員会をつくり、池の保全、安全確保、池の利用等の検討をおこない、制度にのらない溜池を対象に、市単独の溜池整備事業を実施している。もちろん、農振地域内では、受益面積40ha以上の大規模・5ha以上の小規模老朽溜池整備事業や、2～10haの自治振興事業のほか

に、5戸以上で30万円以上の事業には、市単独の溜池整備事業で整備がすすめられている。用排水路についても、20ha以上は団体営灌漑排水事業でなされ、10ha以下は市単独用排水路整備事業で整備が行われている。

(5) 農道の整備事業

一般の農道整備や舗装事業のほかに、市単独の農道整備事業では、5戸以上、延長100～1,000m、事業費30万円以上のものに補助をおこない、市単独農道舗装事業では、公道或は将来公道となる見込みの道路や市有農道で、当面は4m幅員以上を優先的に市が舗装を行っている。

(6) 東播用水関連農地開発事業

東播用水農業水利事業は、国営事業で62年完成を目標に実施され、既に65%の事業を終えているが、これが完成すれば、市の農業用水の受益面積3,316ha、受益率39.5%、都市用水の受益率21.7%が予定されている。これに関連した農地開発事業では、225haの農地造成が計画され、その一部にはナシ園がひらかれ、また、ワイン加工用のぶどうの栽培もおこなわれて、ワインの館を中心として農業公園の建設もすすめられつつある。さらには、西神ニュータウン開発に対しては、敷地としてつぶれる農地の代りに50ha(58年度は16ha)の代替農地の造成が企図される等、^{注9)}都市周辺の農政は、ともすれば開発に対して守りの立場にたたされやすいのに、神戸市の場合には、農振地域を可能な限りひろく設定して農地と農業を守るとともに、農地の潰廃には代替地を要求していくという、攻めの農政がとられているのである。

(7) 土づくり推進対策事業

圃場が整備され農用地が造成されただけでは、土地の生産力が高まるわけではなく、その農地の地力の培養がおこなわれてはじめて農業生産の環境が整うことになる。そのために、西神地区は、30年代から既に、酪農家とキャベツ農家との生産場の利用共同で近隣複合経営がおこなわれてきたが、現在は酪農家や肉牛農家の規模も大きくなり、この厩肥処理が問題となってきた。そこで、農業の基礎となる土づくりのための堆肥銀行制度をつくり、堆肥を投入する管農集団には市が助成をおこない地力の増強をはかっている。さらには、住宅街

の下水処理後の汚泥の農地利用のテストをおこない、土づくりのための実用化の努力も払われている。

(8) 農業生産施設の整備

農業生産施設は、小は集落の集出荷施設やガラス室まで含めれば限りないが、地域共同で管理運営される大型施設となれば、西農協管内には、44年に建築された1,883㎡のトマト選果場があり、これは1時間5tの処理能力をもっている。多目的利用大規模水稻育苗センターも54年に建設されたが、27,450㎡の敷地面積に育苗温室や作業室をもち、500ha分、90,000箱の能力を発揮している。また、ヘリゴイダルサイロ方式のカントリーエレベーターが、29,114㎡の敷地に55年に設置され、管内3分の1を対象とする711haの処理を可能としている。北農協管内でも、200ha対象の育苗センターや大豆の調整機械をもつ大豆センターをもち、利用者の便宜をはかっている。以上のように、都市近郊農業の生産性向上のための諸施設整備にも、市及び西農協では力を注いでいる。

4. 農村生活環境整備

農村地域整備の基本は、これまでみてきた生産環境の整備であるが、この整備された生産環境を生かしていくのは、いうまでもなく、そこにすすむ主体である住民である。そうであれば、この住民の生活環境を整備して、健康で快適な農村生活が営めるような農村をつくりあげていくことは、生産環境の整備に劣らず重要なこととなる。とくに神戸市のように混住化のすすみつつある都市近郊農村地域では、生活環境の整備が重視されねばならないし、現に多くの配慮がなされている。

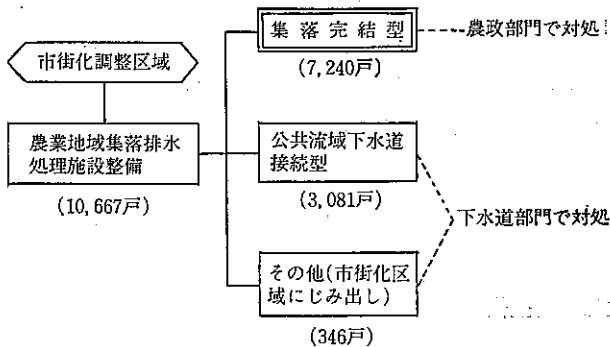
(1) 農業地域集落排水処理施設整備

神戸市では、生活環境整備の中でも、良質な農業用水を確保して、新鮮で安全な農産物を供給し、河川の水質を保全するためにも、また、集落内の糞尿や雑排水処理をおこなって自らの居住環境を整えるためにも、さらには、市街化区域の下水道普及人口率が90%であるのに農業地域ではゼロであるので、この市街地との生活環境施設の格差是正のためにも、集落排水処理施設^{注10)}によって、

生活基盤の整備をすすめることに積極的な姿勢を示している。それは、今後の農政局における重要な課題であり、緊急のことと考えられて、53年から3年間で、市街化調整区域全域の集落排水処理施設整備構想基本計画をつくりあげ、可能なところから実行に移されているのである。

その整備方針は、図一3の計画に示すように、農村地域の生活環境施設の整備には、個々の集落の環境整備の積上げが広域の水系環境の改善に役立つとの考

図一3 市街地調整区域の下水処理計画



注) 神戸市農政局『集落排水処理施設整備基本計画概要書』より

えから、基本的には、集落内で発生する汚水は集落内で処理し、処理水は土壤中に還元し、発生汚泥はコンポストにして圃場にて再利用していくという集落完結型整備を中心とすることとした。^{注11)}ただ、近くを公共下水道の本管が通る場合には、これに接続型で対処していくこととされた。また、集落排水の処理方式は、多くのものが考えられたが結局、建設費や維持費が安く、汚泥の発生が少く集落内で処理が可能である「土壌式接触ばっ気法」が採用されることとなった。この地域別処理計画は表一4のとおりである。^{注12)}年次計画では、56年から76年までに、流域下水道接続型地区を除く集落完結型7,540戸、人口34,090人に対して、処理場200カ所、計画事業費200億円で事業を完遂しようと計画されており、道場町の農村総会モデル事業や平野・押部谷町の農村基盤総会整備事業及び明石川左岸公共下水道接続型農村下水道整備の事業等で一部事業が実施に移されている。

表一 4 神戸市調整区域内の農業地域集落排水処理計画

区 分		現 状 (昭和50年)		計 画 (昭和76年)	
		戸 数	人 口	戸 数	人 口
北 神 地 区		3,160戸	13,590人	3,480戸	14,930人
	加古川流域下水道	470	2,020	520	2,230
	武庫川流域下水道	830	3,570	910	3,900
	農業地域完結型下水道	1,860	8,000	2,050	8,800
西 神 地 区		6,150	28,380	7,100	32,710
	明石川公共下水道	780	3,600	860	3,960
	瀬戸川公共下水道	600	2,770	750	3,460
	農業地域完結型下水道	4,770	22,010	5,490	25,290
計		9,310	41,970	10,580	47,640

(非農家を含む)

注) 嘉本禎夫『神戸市農政と自治体農政の課題』昭和55年10月より

(2) 農村生活施設の整備

農村生活基盤の整備と並んで生活施設や文化施設等の整備が、農村生活の厚生を高める上にはとくに必要となるが、これまでも神戸北文化センターや西神文化センター或は自然休養村管理センター等を作り、研修・会議・料理や趣味の集い等に活用してもらったほか、上水道や集落内生活道等の生活基盤の整備とならんで、集落の集会場等の生活施設に対しても市は手厚い支援をおこなってきた。さらに、農村総会モデル事業でも、農村環境改善センターや農村公園等の施設を整備して、活力ある農村社会の実現に向けて努力が払われている。

5. む す び

以上において、神戸市の農村地域整備について、主として、ソフト面におけるユニークな“住民主体の地域づくり計画”作成の方法とハード面における特徴的な生産・生活環境整備の実態についてみてきた。

いずれも、神戸市の都市経営に劣らず、農村地域整備に関する先駆的業績だ

と評価することができる。しかし、如何なる計画や事業であっても、その中には多くの問題を内包しており、今後の課題を残すものであれば、その2～3の点だけを指摘すると次のようなものがある。

まず第1に、これこそが本格的な農村地域計画づくりではないかと考えられる“住民主体の地域づくり計画”の実施にあたって、当初の2～3の地域については、市もコンサルタントもその地域も情熱をもってこれにとりくみ、それなりの高い成果があげられたとしても、一定の手順や方法ができあがった後の地域では、地域づくりの意義が十分理解されないまま、このフォームを真似て適用しようということになり、行政に依存しがちとなる。そうではなくて、本来の住民主体の地域づくり計画を作成させるにはどうすればよいかという、根本問題の解決が今後に残された大きな課題だといえる。^{注13)}

第2には、緑農住区関連土地基盤整備事業では、岩岡地区の圃場整備は完了して一応の成果をあげたものの、緑農住区本来の目的からいえば、その地域を全体として緑豊かで快適な農村及び住宅地としていくために、同時に農村の集落の生活環境整備も必要であったのが、きりはなされたままで残されてしまった。とくに、オランダ等で行われているようなコンソリデーションスキームを模範とすれば、圃場整備と同時にそこで生み出された公園や緑地或は運動場等を一体とした整備がなされねばならなかったのであろうから残された生活環境や景観整備等が早急にすすめられねばならない。^{注14)}

第3には、神戸市において調整地域全域にわたる集落排水処理施設整備の基本計画が作成されたことは、画期的計画であり、高く評価されるであろうが、これが実施の段階では、農林省の2～3の事業によって実現せざるをえないという遅々たる進捗状況でしかない。市街化区域の下水道が既に90%の普及率を誇るとすれば、農村地域においても、下水道局とタイアップしながらでも、公共下水道より安あがりであるという計算もされている集落完結型の施設整備をいそぐ必要があり、さらには、排水処理単独事業の新設等を当局へ動きかけること等も今後の課題となるであろう。

以上、神戸市の地域整備に関する3つの特徴的な事業についての今後の課題

についてだけふれたが、結局、農村地域整備を推進していくことは、農村地域の再開発を行うことであって、その実施の段階において多額の資金や多くの時間を要するものとはいえ、日本の農業の将来に備え、農村地域住民のウェルフェアを高め、健全な農村地域の保全に貢献するものであれば、あらゆる困難を克服してでも、最優先的にとりあげてゆかねばならない基本的方向であろう。その場合には、根本的な前提として、農村に住もうと都市に住もうと同等の生活環境価値を享受できる、しかも高い文化生活のできる、さらに美しい景観をもった農村地域をつくりあげるといふ理念のもとに、地域住民のためにアメニティポリシー^{注15)}を中心にすえた農政を展開していくという姿勢が必要になってこよう。

注

- 1) 高山敏弘「神戸市農政の現状と今後の課題『農業と経済』第48巻12号、昭和56年。
- 2) 神戸市農政局地域整備課「住民自らによる地域づくりの計画—主導した農政の立場から—」『農村計画』第13号、昭和43年3月。
- 3) 牛野正「住民主体による地域づくり計画の展開過程」第13回日本都市計画学会学術研究発表会、昭和53年。
- 4) 牛野正「土地利用計画と総合計画」『農村計画』第16号、昭和44年3月。
- 5) 神戸市農政局地域整備課「前掲論文」。
- 6) 牛野正「住民主体による地域づくり計画の展開過程」。
- 7) 神戸市岩岡土地改良区『岩岡地区緑農住区開発関連土地基盤整備事業の概要』昭和57年10月。
- 8) 牛野正「緑農住区開発関連土地基盤整備事業に関する実証的研究」『住宅土地問題研究論文第2集』昭和57年。
- 9) 高山敏弘ほか『西神ニュータウン周辺農村計画についての研究』神戸市、昭和50年6月。
- 10) 神戸市農政局『神戸市農業地域・集落排水処理施設整備基本計画概要書』昭和56年6月。
- 11) 神戸市農政局地域整備課(平尾・福岡)「神戸市における農村集落排水処理施設整備計画と事業の展開について」『新しい農村計画』29号、昭和56年。
- 12) 嘉本禎夫『神戸市農業と自治体農政の課題』昭和55年10月。
- 13) 地域づくり計画に対する今後の細部の課題に関しては、神戸市農政局地域整備課「住民自らによる地域づくり計画」参照。

14) 緑農住区に関する問題点については、牛野正「緑農住区開発関連土地基盤整備事業に関する実証的研究」参照。

15) 高山敏弘「神戸市農業振興のための基本構想」『針路一都市農業の進む道』101号 昭和49年11月。

(追記) 本稿をまとめるにあたって、神戸市農政局の職員の方々に多くの御配慮をいただいた。記して感謝の意を表したい。

都市農協の課題と展望

有 働 義 人

(神戸市西農業協同組合)

はじめに

西農協は昭和57年8月1日分区された西区と垂水区、須磨区を主たる業務区域にする合併農協で典型的な都市農協といわれている。

農業面は、米を中心に野菜、畜産、観光農業など農業振興に力点をおいている。生活面は、地域開発として農住建設や特定土地区画整理事業への事務局の役割をはたし、信用(金融)、共済(保険)事業も増大している。

都市化の波で他産業への就業機会も増え、組合員とその家族の欲求も多様化し、新たな活動として文化活動にも着手している。大規模ではないが農協らしい地域の核になるよう日夜努力している。

1 山積する課題と対応

(1) 組織の硬直化

農協の基盤は人と人との結合を大事にしており、一般の株式会社の資本(金)だけの結合ではない。合併前は1町1農協でその中で大小の農業生産組織があり、生活態様を全て農協が掌握出来ていた。家族構成から経営規模、生産品目から農家の所得まで大旨わかっていた。農家が自ら形成している農協であれば当然であるが最近は変ってきた。

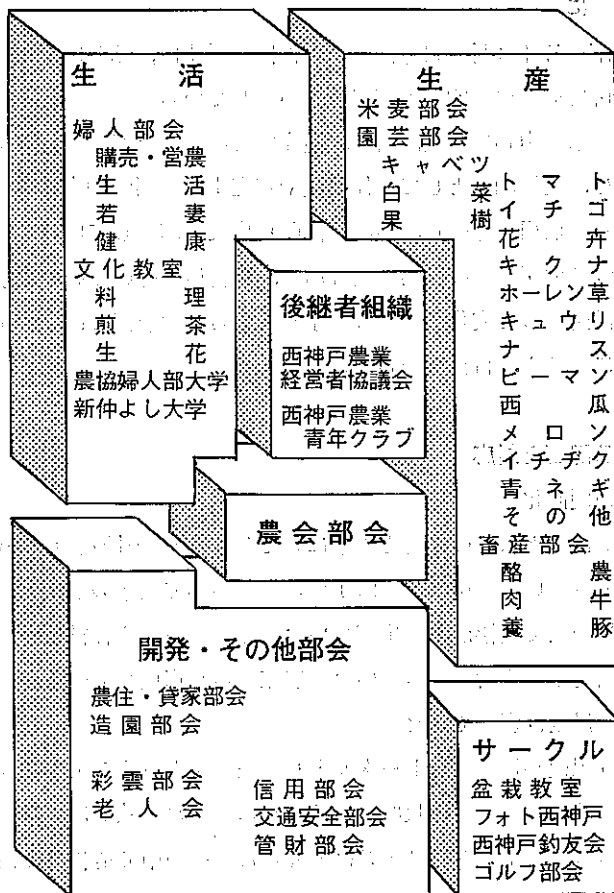
合併により規模が拡大されトータルとして組織をとらえるようになり、地域性とか特色ある組織を1つの尺度で量るようになった。確かに事業量も年々増大し、神戸の野菜の全体的イメージは上昇した。その中で情報量の氾らんを整理する農村特有の情報伝達の機能が必要となり、我が西農協では農会組織を組

合員の第一線基盤とすることになった。

農会は部落（集落）単位に置かれ、原則として、1集落、1農会でその代表者は農会長という名称であるが、80戸以上であれば機能が十分に発揮出来ないので複数おく。現在、135農会、144農会長で構成される。

組織の基準はないが、有機的に機能が全開するためには、リーダーが見廻せる範囲が望ましく、例えば動物の群が草原を移動したり、家族経営を営んでいる

図一 主な部会・組織の紹介



る時に他からの侵入を知せたり攻撃を防いだり、グループの活動を逸脱しようとした時には元に戻したりしていくことがリーダーが出来る範囲、換言すれば役割発揮の出来る範囲が限度といえよう。

農会での作業は、農協からの連絡事項や自分達が生産した農産物の品質向上を図る検査要件に参画したり、溝掃除の時期とか旅行の積立てなど昔からの慣例とか申し合せ事項を取り行い、金銭の授受なども行うところもある。農協には、その他いろいろな部会という名称で組織をもっている(図一1)。

部会の運営は部会長とか副部会長が組織リーダーの役割をはたし、職員は事務局を担当する。普通の会議は十分に事前準備が出来て主旨徹底を図るために行われる場合が多いが農協では必ずしもそうはいかない。まず集合時間が比較的ルーズで、それは家で農作業をやって一区切りをつけてから会議に臨むからで自分の生産、出荷の目標管理をキッチンとしているわけで、農民のチエである。さらに、集まり方が三々五々で世間話から始まり、本題に直ぐ入ることは少い。

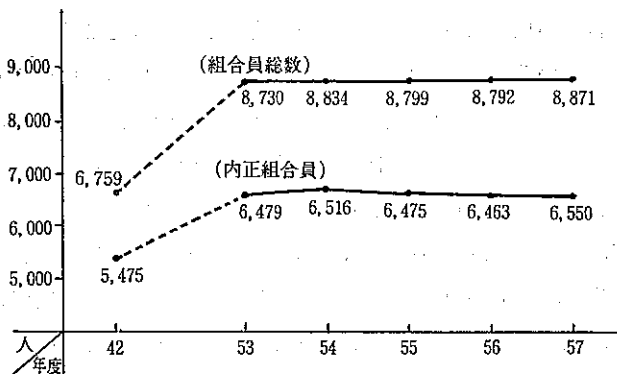
午後の3時頃になると、各集荷場にダンボールにつめたギャベツや白菜を持っていくので、会議が続いていると勢いこの作業は婦人の手によって行われる。農業の基幹労働力は最低2人いなければ非能率で、部会の世話も出来ないといっても過言ではない。

この様な環境の中で農産物の品種改良や販売方法など協議して農協出荷しており、延べの労働時間は平均でも12~13時間になるのではないだろうか。雨降りや市場の休みの場合は農地の手入れや肥料の段取りや農機具の清掃などに労力を投入していく。農村の古い言葉に「朝は朝星、夜は夜星、昼は梅干」を見ながら働くのは決して大げさでもなければ、誇大広告をしているわけでもない、事実である。この様な農家も苦勞も多いが楽しみもあるわけで、収穫時とか植付時は、近所で一斉に行うので作業に張がある。しかし、農村特有の風景は近年は、機械化の導入や兼業化で減少の一途をたどっておりさみしいことである。

組織の肥大化はサービスの低下を招き、キメの細かいお世話がしにくいし、硬直化すると個々の土地の面積や労働力、機械力を無視して画一的にすることに

なる。農村ではこれまで500戸位の単位が800戸、1,000戸位になると、組合員は勿論、役職員も一部の世話だけで、円滑に進むべき事業展開が伸び悩み苦しむことがある。組合員から合併のメリットがないなどの批判が過去にあり、反省しながら運営を行っていき、先輩からのアドバイスを受けることがある(表-1)。

表-1 組合員数の推移



老齢化とか新陳代謝を求める事が大きいのが、農村、農協の組織では、伝統を重んじ、軽々しく大転換は図れない。それよりもむしろ組合員が活動しやすい場を提供し、農民の顔が明るく、生き生きした環境づくりこそ肝要であると考えられる。組合員の増大は表面的なおつきあいになる恐れがあるので、個々人の生産品目や趣味など対応が望まれている。従前の職能組合から好むと好まざるに拘らず、地域協同組合の洗礼を受けざるをえない状況になった。

(2) 生産消費流通構造の変化

農業生産は、天候に左右されやすく温度、湿度、雨量、日照量など、人間が生活するのと同じように生育するので、その管理を、工場で電化製品や自動車をつくるのと同じように考えるのは、極めて困難である。今はやりのロボットの出現とは縁遠い産業である。

自然を相手にして自然に帰るもので、そこで得られる収入も再生産のための蓄積であって利益とは言えない。それでも、農家は安定的な収入を確保するために計画生産に励み、限られた労働力と土地で集約しながら消費者ニーズに合

った農産物を生産している。これを取りまとめる役目が農協であり、生産された作物が他産地に負けない、品質のよく鮮度が高く、数量が確保されたものが市場において有利性を発揮する。

最近では道路網とかフェリーが整備され、四国の温暖な気候の野菜が京阪神の各市場を席けんし、都市近郊の絶対優位といわれる軟弱小物までが翌日、同時に取引される状態にある。生産量は少ないが、イチゴとか、イチヂクのような朝取り以外は同一条件でセリにかけられている。都市農協としては有利に販売するには経費の削減が重要な課題となる。農家も省力化、機械化等で難局を乗り切ろうとするが、農業では前述の如く自然を相手にしているのでままならない。勢い発想の転換でダンボールパッケージからコンテナ輸送に転換を図ったり、再利用をしたり、地元市場での品質とか量の確保により占有率を高めるよう努力している。

通常の流通経路は生産者（農協）から市場を経由して卸、小売り、消費者への一方通行であるが、観光農業の様に消費者自らが産地におもむき、新鮮な空気と柔かい土を踏んで触覚、嗅覚、味覚など人間の五感に訴える農業開発と、コンクリート・ジャングルの中といわれる都市住民に自然農園を提供し、土づくりから苗づくり、肥培管理から収穫まで漙のうして戴く農業をこれからも積極的に展開していきたい。勿論、農機具とか営農指導面のノウハウは農協が担当することになると考えるが、農業生産が早くても3カ月、遅かったら6カ月以上の長期に亘ることを農業に直接たずさわっていない人、特に子供達に知ってもらい理解を深めていただく良い機会だと考える。

次に、自然食ブームで安全で健康な食品を確保したいと願っているグループが、都市住民で組織化されつつある。農協としてもこれらのグループと交流の機会を持つ必要があり、長生きしたい、健康でありたいという人間の永遠のテーマに取り組むことは重要な課題である。農業者も消費者も葉に虫が喰べた穴をみて不良品と烙印を押すことなく、虫が食べて大丈夫なのだから人間が食べても安全であるとの認識を持たなければルールづくりは出来ない。単に産地直送が流通コストの低減だけを目的にすれば、生産者と消費者との提携は実を結

ばないし、両者の根気よい話し合いで共通認識することこそ第一歩である。当分は市場優先なので、試行を続けて流通のバイパスとして活路を見出さなければならぬだろう。

(3) 地域変ぼうと多様化

農協は、組合員の営農と生活を守るために総合的な業務を行っている。その活動は平和で公正な社会建設に結びつくことを願っているので生産、販売活動もただ農民の経済的利益の追求というのではなく、安全な農産物を適正な価格で安定的に供給することによって、消費者の暮らしと健康に役立つよう努力している。

農協は歴史的には信用、購買、販売、利用の各事業で4種兼営である。主な事業として、信用事業があり、組合員の大切なお金を預ったり、営農資金や住宅・教育ローンなどの貸出しを行っている。元々、預ける人と借りる人の相互金融として始ったが、管内には農業を営まない人が増えてきて、これらの人も準組合員として参加していただく地域金融機関の性格が強まってきている。又、決済業務として為替や公共料金等の口座振替、給料や年金の振込を逐次取扱っている。

現在、神戸市の指導と地元組合員主体の特定土地区画整理事業が西区内で4カ所実施されており、これらの事業資金に住宅金融公庫と共に巨額の融資を行っている。相互金融の建前からいえば当然であるが、農協単独では完全というわけにはいかないので、それぞれの立場から資金的に援助願っている。

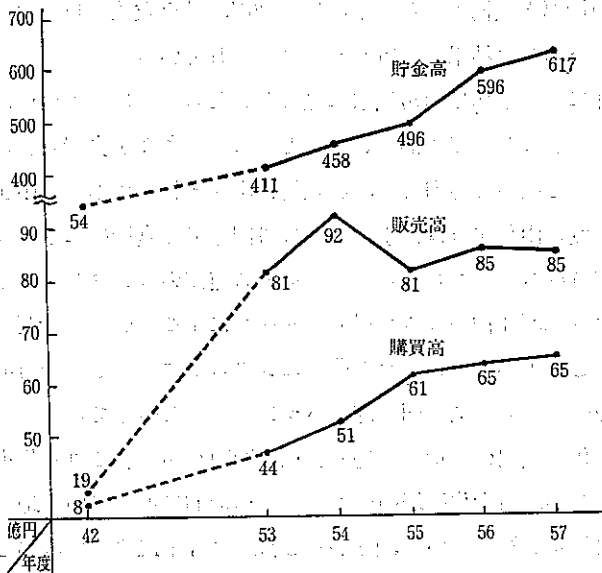
経済事業においては、販売事業と購買事業があり、販売は野菜、米、牛乳など品質の良い新鮮な農産物を、消費者の皆さんの求められる時に、必要な量を生産し販売できる態勢をととのえるよう努力している。農産物の価格が暴騰を繰り返すことによって生産者、消費者双方にとって好ましくない状態をさけるため、神戸市野菜契約栽培事業並びに国、県価格安定事業により、需給調整に努力し、計画的な出荷に努力している。購買は農家に必要な飼料、肥料、農薬、農業機械、園芸資材に日用品、LPガス、石油など暮らしに必要な資材を扱う。共済厚生事業として組合員の生命財産を危険から守るため、保障活動を行い、

組合員の家族が安心して暮らし、働けるように不慮の事故、病気、自然災害の対策と地域社会の生活文化活動の向上のため交通事故防止や成人病、その他検診活動を行っている。

地域の変化とともに、情報の氾らんに対応して、日刊紙「日本農業新聞」や月刊誌「家の光」などで、組合員の経験交流やコミュニケーションを深めている。

西農協では、組合員が家族ぐるみで利用出来るよう、冠婚葬祭施設などの共同利用から自分たちで機関紙を発行したり、農協まつり、部落座談会、家計簿の記帳、料理教室、手芸、お花などいろんなグループ活動を行って組合員の動きに敏感に対応している（表一2）。

表一2 信用、購買、販売各事業の推移



(4) 農政活動と市民の合意

農協は、通常政治活動は行わないが、特定の政党や政治団体に属したり支持することはない。組合員が構成している組織体の中には、個人個人で支持する政党

があるので特定することは組織を混乱に陥し入れる。政治的には中立であり、共通課題について、組合員の立場で地位の確立と向上にのみ活動することになる。協同社会においては内外からの圧力に屈することなく自己防衛反応として活動をおこす。昔の農民一揆などは活動の源流ともいえる。

今日、牛肉・オレンジ輸入問題で農業・農民・農協が矢おもてに立たされているが、米価運動などはその典型である。米は国民の食糧の基本として生産を奨励されたが、外国からの輸入によって、日本人の食味感覚が著しくかえられている。それを、経済界や一部労働界においては「米ばなれ」とか「嗜好の変化」などの言葉で拍車をかけてくる。米は毎年1,000万トンで需給のバランスがとれている。14～15年前は、1,250万トン程度生産され、在庫が多く、いわゆる食糧管理制度の会計が赤字になると批判されたが、水田利用再編対策として、神戸市の指導と農協等が自ら米の生産抑制、減反政策を自分たちの問題としてとらえて努力した結果、大旨バランスがとれている。

ご承知の様に、農産物は異常気象に見まわれたら一挙に量の確保が困難になり、味(質)の点においても落ち込むことになる。我々が食糧安全保障という建前から自給率を高める努力をし、農産物自由化・輸入枠拡大の阻止を図っているのは、一度自由化すれば洪水のように外国産品で食膳はにぎわうであろうが、コトが起ればストップしてしまう。その時道路のコンクリートをはがして野菜を作ったり、西北神のゴルフ場のグリーンにイモを植えても遅い。自動車や電化製品などの工業製品のツケを農業にシワ寄せすることが一方的であり、外国と協調を図るなら工業部門で需給バランスをとるべきである。

次に、市街化区域内の農地の宅地並課税の問題がある。これも都市農協の共通の問題であるが、市街化区域の街づくりを積極的に進めていく地域に農地を残すのは不自然かも知れないが、市民の緑地として、市民の憩いの場として、新鮮な野菜の供給地として不可欠である。又、天災の際の避難場所として緊急時にも対応出来る。マンション業者や戸建住宅希望者に対しては計画的に都市環境を整備して宅地を供給している。課題となるのは遊休地で、雑草の繁っている田畑は当然批判の対象となるであろうし、値上り期待の投機的予備地の宅地

並課税は見直しを考えなければならない。

農政活動に関し市民の合意の形成に努力しながら土地、生産、農産物価格、流通、農林予算、税制など組合員農家の要求に基づき、その利益を実現するため今後も強力に活動を展開したい。

2 農協の模索～その将来展望～

(1) 運営主体の明確化と原則

都市農協が抱える幾多の難問に対応すべく、試行錯誤を繰り返しながら自立化しつつあるといっている。

農協を運営するのは組合員そのもので、出資者であり、利用者であり、経営者である。株式会社のように資本の結合で株主と利用者が分離し、利益を出せばそれは株主に配当されるのと違っている。組合員の直接管理といっても、日常は組合員により選出された経営者たる理事とそこで雇用される職員によって運営されるわけだが、出資の大小で選挙権や議決権に差があるのではなく、「1人1票」の民主的管理が行われている。

農協の性格を明らかにするために、もう少し株式会社と比べて特徴を明記してみると、①組織面では、農協は零細な農業経営者の「人」の結合に重きをおいた組織であり、株式会社は資本の結合組織である。②財務面では出資総額において株式会社は特定しているが、農協では、組合員の加入脱退のつど増減する。農協は出資配当に制限があるが株式会社では利潤の配当に制限がない。③事業面では農協は信用・共済・経済の各事業を兼営することが認められているが、株式会社は金融、保険、経済の事業はそれぞれ単独経営しか出来ないことになっている。

農協には6つの協同組合原則があり、一見機動性に乏しくなりがちで、有利な事業展開および顧客の選択が出来ない反面、その理念・思想が奥深く、いかなる社会でも生きのびていく可能性を持ち、世界の共通語として着実に発展していくと考える。

1980年にモスクワで開かれたICA（国際協同組合同盟）大会での主要テー

マが「西暦2000年の協同組合」であり、その研究資料としてカナダのA・F・レイドロウ博士が重要な課題提起をし、全世界の協同組合運動家の必読書となった。詳細については割愛するが、将来の選択として、広く、生協、漁協とともに ①世界の飢えを満す ②生産的労働のため ③社会の保護者をめざす ④協同組合地域社会の建設を訴え、日本の総合農協の利点を高く評価していることは、我々にも運動家の一員として目標設定とやりがいが生まれた。この日本の総合農協の調査に、ICAの補助委員会のメンバーが西農協に来られ、通訳を入れてヒアリングされたのを覚えている。

今後も西暦2000年に向って、政治・経済・社会は変動するであろうが、協同組合はその高い理想と理念をもって克服できると確信している。

(2) 5カ年計画の策定と実践：西農協は5カ年計画を、1970年(昭和45年)から1974年(昭和49年)まで、1979年(昭和54年)から1983年(昭和58年)まで、1988年(昭和63年)から1992年(昭和67年)まで、3回実施している。農協は単年度計画策定については、年末から準備をスタートさせて、年度毎にサイクルで繰り返している。長期計画はどちらかといえば、苦手な分野に属するが、西農協では、トップの是非必要な「重点項目」として、合併以後広く組合員の声を聞き、地区別懇談会や各種部会組織、さらにアンケート調査の実施により、潜在的な意見の吸収や組織の意見を聞きながら、第1次(S41~45)第2次(S46~50)第3次(S51~55)第4次(S56~60)と間断なく5年計画をしている。

“組合員の幸せを求めて”をテーマとする第4次5カ年計画では、地域における農協の存在が問われる時期に、組合員に明示して事業参加、運営参加を促す諸条件を整備して、対応策として次の4つの農協理念を踏えて農協運動を展開している。

- ① 農業を基盤とした人的結合
 - ② 組合員の相互扶助になる自主的協同活動
 - ③ 組合員要求の優先
 - ④ 組合員の経済的利益の追求
- 基本的な方針として、
- ① 組合員の営農と地域農業の再編確立

- ② 組合員の健康で明るい豊かな生活の実現
 - ③ 組合員の土地利用対策、住みよい地域社会づくりの実現
 - ④ 組合員の意志によって展開する農協運営
- を協同活動の柱にして、経営体制の方向付けに組織強化と独自の事業方式を設定して、組合員とともに役職員一丸となって取組む体制づくりを確立している。

(3) 経営刷新強化とその実践

農協の経営管理は一般の手法をそのまま導入するのではなく、ユニークな経営が行われており、その為農協の経営管理についての専門書も少ない。従ってあまり取りざたされなかったし、問題もなかったといってよい。換言すれば、ディフェンス(守り)はしっかりしていたが、オフェンス(攻め)は甘かった。

事業面においても経済の安定成長で、これまで個人を相手にしなかった証券会社や市中銀行も果敢にアタックしてくる。農家にとって土地という再生産の手段を、単に投機的な資産と見なされて一斉に侵略してきた。都市農協の事業の伸びもその恩恵にあづかったかに見えたが、一部において生活基盤が十分に再確立されるまでに兼業化を促進したところもある。これらを引き留めるとともに、農協の経営基盤を安定させるために、一般企業と同様にぜい肉落としとして、「減量経営」、「合理化・効率化」も他人事ではなくなった。10年位遅れているが、系統的に全国、県段階で一斉に取り組みを開始したのは昨年末からであり、西農協も「経営刷新(実践)3カ年計画」樹立に当り、いかに組合員の地位向上と地域振興の主體的役割を果す農協になるために、①強い組織力の確立 ②組合員からみて魅力ある事業の新展開 ③事業の点検と合理的経営(付加価値の追求)の促進を目標に、本年3月末を目途に、5カ年計画をベースにしてこの厳しい難局に立向って実践可能な計画を策定しつつある。

特に全銀内為制度加盟への体制整備により為替取扱向上と振込、振替、貯金のネットサービスの拡充で金融サービス機能を強化し、経済事業機能の整備と収支改善を図っていくことが重要である。組織基盤の強化を図るためにも、機

関紙や有線、組合員学習や広報活動を活発にして、組合員意欲の高揚とコミュニケーションによる意思疎通を図りたい。さらに都市基盤（公共公益施設）の整備により農村部にも新住民が流入しており、先住民との人口ウエートが逆転しつつある。地域住民の皆さんと農業・農協とのかかわりあいを物質面、精神面で交流をしながら、相互理解を深めていきたい。

いずれにしても、今後の都市農協は地域住民も含めた協同活動を展開し、協同組合が地域の核となって手を結び、健康で幸せな生活を目指していく。

おわりに

都市近郊の農協は、その構成する組合員の意向により、方向性が定まってくるが、その方向付けをするのが指導者、運動者としての役員の双肩にかかってくる。

社会情勢の変化によって、何が起っても、不思議なことがない時代に、極端に背伸びすることなく、しっかり大地に根をおろし、協同活動を将来とも展開するのは至難のワザであると思うが、これも農協の使命と我々に与えられた役割として困難な道のりを克服すべく、地道に歩みたい。又、農業に関する批判も謙虚に耳を傾け、法の趣旨に基づき組合員主体の農協運営と地域に奉仕する精神を忘れず、「ふるさと」「心の寄りどころ」として末長く、運動を推進したいと願っている。

（参考資料）

- あなたの暮らしと農協（全中）
- 第4次5カ年計画書（西農協）
- 西暦2000年における協同組合（全中）

神戸ワイン・農業公園計画

嘉 本 禎 夫

(神戸市農政局参与)

1 はじめに

低迷を続ける日本農業、過保護農政といわれる日本農業、貿易の自由化に抵抗せざるを得ない日本農業等々……。このような社会経済情勢下において市域の立地条件を最大限に生かし、農業の生産力を高め、競争原理を導入して外国に負けない農業を展開することを基本原理とし、併せて市民の食文化の高揚を促し、市民に憩いと安らぎの場を提供し、新しい観光地を形成しようとするのが神戸ワイン・農業公園計画である。

もともと農業は、自然と生物の生命過程を相手として行われる産業である。従って、農業生産は、気象条件、土壌条件等に支配されやすく、また生産物は貯蔵性がきかないこと、容易に生産調整ができないこと等により価格変動に弾力的に対応しがたいという特質を有している。これに加えて、今日まで農業の構造改善が順調に進まなかったことから、零細多数の生産者がおもいおもいに生産を営んでいるため市場対応力が乏しく、資本調達力の不足等により規模拡大が困難であることなど、他産業に比べて価格形成並びに所得形成上、著しく不利な条件を負っている。

この現状を打開するためには、競争原理を導入して生産技術の革新と規模拡大による利益の追求、すなわち、人的資本と物的資本の集積と蓄積こそが必要であり、これによって農業は進歩し、希望の未来が開かれるものと確信する。

この神戸ワイン・農業公園計画は、幸いにも国営農地開発事業により大規模な農地が確保されたのであるが、もう一つの大きな要素として、農業は、典型

的な研究開発集約型の産業であり、技術革新の可能性の大きい産業であるという考え方のもとに事業の展開を図ることとしている。

すなわち、ぶどうの栽培、ワインの醸造・販売、公園の運営等は、応用気象学や土壌肥科学等をはじめとする農業諸科学、機械工学、発酵醸造学、原価計算、経営学、情報科学など広汎な科学と先端技術の総合活用の上になっではじめてこの事業が成長型産業として発展するものと考えられる。以下、本計画について具体的に説明することとする。

2 計画の背景と目的

(1) 市域農業の新展開

神戸といえば、世界に誇る国際港湾都市であるが、実は、同時に農業のきわめて盛んな都市でもある。すなわち、この市域の中には、昭和22年から33年にかけて北神8カ町村、西神7カ村の合併（編入面積385.4km²全市域の約70%）により、六甲山系の北部および西部において、耕地面積約6,000ha（市域の宅地約7,500ha）を有し、兵庫県下では最大の、近畿圏でも有数の農業地帯を形成している。

農業の内容としては、水稻、園芸、畜産を3本柱とし、これらが相互に有機的に関連しながら、農業者及び農業団体の努力と行政の積極的な援助並びに条件整備によって、都市近郊では稀にみる意欲的な農業が展開されている。

そして、これらの農業は、市民に対し新鮮で安全な農産物を豊富に供給するという都市近郊農業本来の経済的な機能のほかに、大都市神戸の自然と緑を保全管理し、また市民に憩いと安らぎの場を提供する等、社会的にも極めて重要な機能を果たしている。従って、市域に健全な農業を擁すること自体が自然環境の保全、生活環境の整備、人間性の回復、地場産業の振興などを重視する「人間都市神戸」の実現へ大きく寄与するものと位置づけされている。

この神戸ワイン・農業公園計画の狙いも、この理念に基づいて市域農業のもつ経済的・社会的な機能を最大限に発揮させることにあることは勿論であるが、さらに一步前進させて、時代に即応した新しい農業を展開せんとするとこ

ろに大きな意義を有しているのではなからうか。

すなわち、その1は経営規模の拡大に悩む市域農業の中にあつて5つの農業生産法人、41戸の生産者が積極的に国営農地開発果樹団地（梨とワイン専用ぶどう）に参加して、従来平均約1haの「稲作と酪農」、または「稲作と園芸」の経営を行っていたところに、新たに約2haの果樹経営を取り入れて規模拡大を行い、栽培については、協業・共同経営を基本としてトラクター、スピードプレーヤー等の大型機械による耕耘、施肥、病害虫防除、電気防蛾施設による梨の無袋栽培、梨選果機による選別出荷、スプリンクラーによる灌水等により農作業を極力省力化し、経営コストの大幅な低減を図ることを目標としている。

その2は、市域農業の園芸作物は、キャベツ、白菜、きくな等の野菜類、メロン、いちじく、いちご等の果実類、及びカーネーション、チューリップ、菊等の花卉類が主要作物であるが、これらは何れも貯蔵性に乏しく、収穫してすぐに市場等へ出荷せざるを得ない。このため絶えず豊作貧乏の繰り返しを余儀なくされているのであるが、これを避けるため、この大規模果樹団地では、ワイン専用ぶどうを栽培し、これを原料として品質の高いワインを醸造してブランド化を図るとともに、基幹作物として大々的に農業公園をも含めて新しい観光資源を開発しようとするものである。このように農業生産を主体として2次・3次産業と直接的、有機的に結びついた農業の振興を意図しているものである。

その3は、市域農業に関し、昭和52年7月神戸市農業基本計画を策定し、以後農業者、農業団体、行政が一体となって各種施策を総合的・体系的に推進し、農業生産基盤、各種生産面等において着実に成果を挙げてきたのであるが、市域農業の一層の発展を期するためには、物的並びに価値的な生産性の向上が重要な課題となる。

アメリカ、ニュージーランド、オーストラリア等の農業先進国においては、経営規模も大きく、物的資本に対する投資の蓄積も大であるが、それ以上に品種改良、栽培管理、機械化技術、情報の伝達等の面で研究開発投資も積極的に行われ、いわゆる知識集約型、技術依存型の農業を展開している。農政審議会の専門委員会報告（昭和57年8月12日）においても、生産性の向上とコストの引

き下げにより国際競争に打ち勝つことのできる強い農業の確立を目指せと、している。

今後の農業を考える場合、規模拡大を図ると同時に農業は通常の工業以上に技術開発を蓄積し、総合科学化を進めてもうかる産業に育成しなければならない。このような視点に立脚して、昭和30年6月に開設された神戸市北部指導農場の業務内容を前向きに再検討し、その施設・機能を農業公園内に移転整備して、市域農業振興ための実用技術の開発普及の拠点づくりを進めると同時に、児童及び都市住民の農業体験の場を形成しようとするものである。

(2) 東播用水関連農用地開発事業の推進
神戸市の西神地域を含む東播台地は、昔から寡雨地帯で、農業者は水不足との戦いに明け暮れている。このため、明治20年代の北神地域の淡河川、山田川の両疏水の整備を始め、耕地面積の約3割を占める大小の溜池の整備によって対応してきたが、今なお水利の面では不安定である。また近年における播磨臨海工業地帯の急速な工業化と著しい都市化の進展のため、地域全体として水不足はむしろ深刻化している。この水不足を解消するため、巨費を投じて昭和45年以来取り組まれているのが国営東播用水利事業である。この事業は加古川の支派川、篠山川に川代ダム(取水用)、東条川に大川瀬ダム、美の川(志染川)に呑吐ダムを建設し、それぞれを導水路で直列に結んで東播台地等の既成畑約7,800haの農業用水と、神戸市と三木市にひろがる山林約540haの開墾地と既存畑地のかんがい用水を確保するとともに、都市用水277,000 m³(日量最大)を供給する水資源の再開発事業である。

この事業の中の一つである農地開発事業は、山林を果樹団地にするため、農地造成から道路、用排水施設、土壤改良まで一貫して国営事業として実施されるが、果して、この事業によって開発された果樹団地にどのような果樹を植栽するかが大きな課題となった。今日、みかん、生食用のぶどう、柿、桃、栗等は生産過剰気味であり、また、これらの栽培については、市場性、採算性、省力化の可能性、労働力の確保の見通し等を勘案しなければならない。計画地に

おける作物の選定にあたって特に重視した点は、地域における気候、風土、今後需要の増大が見込まれるもの、そして最大限に省力化し得るものという3点で押部谷町高和地区全体面積160haの農地開発地には、梨とワイン専用ぶどうを導入することとしたのである。

日本においては、最近ワインの需要が急速に伸びているが、「良いワインは良いぶどうから」という言葉どおり、原料となるぶどうは、欧州系のワイン専用品種に限定されるのである。しかし、日本におけるぶどうの栽培はアメリカ系の生食用ぶどうが90%を占め、欧州系の品種はごく少数のワイナリーでしか栽培されていない。従って、今後このワイン専用ぶどうの需要は極めて大きいものがあり、高和地区の農地開発が成功し、生産者組織が確立すれば、次に平野町の約100haの農地開発にも着手する予定である。

(3) 食文化の高揚

酒は食の文化のはじまりと共に登場する。古来、酒は人生の憩いと団らん、祭礼に不可欠のものでありつづけてきた。現代社会では、ストレスの解消や人とのつき合いの潤滑剤としてますます重要な役割を果している。日本では古来から日本酒が愛飲されてきたが、天武天皇の時(676年)始めて最初の「肉食禁止令」が出され、その後も仏教の不殺生戒により肉食を禁じ、穀物や精進料理を主としたためワイン文化が育たず、また第二次大戦以前までの米飯主食偏重の日本人の食事にはほとんどワインが入り込む余地がなかったのである。しかし、戦後、肉、鶏、卵、チーズ等の摂取量が増し、料理の洋風化とともにこれらの料理に適したワインの効用が認識されだした。すなわち、動物性のたんぱく質や脂肪の多い料理では、ワインの中の渋味と酸味が舌をさっぱりとひきしめ、消化をたすけ、料理の味を倍加させてくれるのである。このように、ワインの大きな特徴に、料理との相性の良さがあり、またワインはカリウム、カルシウム、マグネシウム等のアルカリ性ミネラルが多く含有されているので、これが体内の酸性を矯正し、健康増進にもつながるのである。

以上のような日本人の食事における料理内容の変化、様々の飲み物のTPO(時、場所、機会)をわきまえた効用の認識、さらにはブームとなった海外旅

行や東京オリンピック（昭和39年）、大阪万国博覧会（昭和45年）開催時などに本場のワインに接した体験、食事をよりおいしく、より楽しくしようという最近の風潮などにより、表一1の通りワインの消費量は急速に伸び大衆化しつつある。10年後には今の消費量がその倍に達するのではないかと言われている。

神戸は山と海に囲まれ、エキゾチックで開放的な明るい街、そして、世界各国の料理をはじめ新鮮でバラエティーに富んだ味覚が手軽に味わえるのも神戸の大きな魅力である。この雰囲気、感覚、味覚が神戸の食文化の底流を築きあげている。こうした環境とワインの大衆化の中で、神戸っ子に愛され親しまれる神戸ワインの誕生は、灘の生一本と並んで神戸の食文化の高揚に必ず寄与するものと信じている。

(4) 神戸ビーフに神戸ワインを

神戸には世界に誇る神戸ビーフがあるが、これは慶応3年、神戸が我が国ではじめて貿易港として開港式が行われた時、外国人が神戸で牛肉を食べてその味のよさを識られたのが始まりで、以来“神戸ビーフ”として重宝がられ、その名は国際的なものとなったのである。神戸ビーフの特性は、牛肉の中に脂肪が細かくかのこ状に入ったいわゆる「霜降り肉」で、肉質が柔らかくて舌ざわりがよく、また脂肪の味と香りがマッチして特有の風味をかもしだしている。ビーフにはワイン、と言われるが、神戸ビーフに適したワインは、円熟した上品な渋味とデリケートな酸味、そして香り、味わい、舌ざわりの優雅なものが要求される。このようなワインは、世界の銘酒といわれるフランスで栽培されている品種から醸造が可能であり、現在、神戸ワインもこの品種に本格的に取り組んでいる。

(5) 新しい観光資源の開発

神戸市は、都市機能の一要素として観光都市を目指しているが、西神地域には農村観光群の拠点施設として農業公園を整備し、これを中心として農村地域

表一1 ワイン消費量の推移

年次	消費量
昭和30年	2,105k ℓ
40年	4,640
45年	5,717
50年	27,391
55年	43,965
56年	50,102

の自然景観、文化財、さらには観光農業を結びつけた新観光ルートを設定することとしている。

神戸ワイン・農業公園計画は、本来的には大規模果樹団地にワイン専用ぶどうを省力的に栽培し、農業公園内にワイン工場を設置して高品質の神戸ワインを醸造することを第一義的な目的としているが、これに観光要素というプラスアルファをうまく組み入れ、調和させることによって総合的に効果を高めようとするものである。すなわち、広大な果樹団地とワイン城の組み合わせにより、中・南欧風の農村風物詩を形成し、西日本における新しい観光の拠点となることを期待している。

この種の観光施設として有名なものに、北海道池田町のワイン城、山梨県のサントリーワイナリーがある。これらは何れも年間約50万人前後の観光客が訪れ好評を博しているが、西日本にはこのような施設がない。施設の整備にあたっては、これらの既成の施設を単に模倣することなく、地域の特性を生かし神戸らしい個性のあるものを積極的に追求することとしている。また、最近の観光は、「目で見える観光」から「参加する観光」「遊ぶ観光」へとパターンが多様化したといわれるが、農業公園もこれに対応して異国情緒あふれる楽しい雰囲気をかもしだすことのできる多彩なイベントを催すこととしている。

3 全体計画と計画地域の特性

(1) 全体計画

神戸ワイン・農業公園の計画地は、市街化調整区域の中の農業振興地域である神戸市西区押部谷町高和字性海寺山で三宮から20km圏内、明石から10km圏内に位置する。隣接地の南西部には都市計画道路神戸母里線を境界として、西神戸ニュータウン（工業団地・住宅団地）の開発が進行中であり、新市街化地域の住民の身近なレクリエーション地として機能することも期待される。

このように都市計画道路を境として、一方では大規模な都市開発が、他方では意欲的な農業開発が行われているところは珍らしく、都市と農業とが共存共栄するという強力な施策が同時に展開できるのも神戸市ならではという感がす

る。

計画地の規模は表一2のごとく約200haでこの中に梨団地40ha、ワイン専用ぶどう団地120ha、それと農業公園31haがあり、これらは何れも標高120m～160mの国有林と財産区有林を造成したものである。

梨団地は、近畿圏内で最大であり、ワイン専用ぶどう団地は国内で第2位の規模を有する大規模果樹団地である。しかもこれをわずか41戸の生産者が経営している例は全国にはない。

表一2 計画地の規模

		全体面積	植栽面積	植栽年次	植栽本数	成木時の生産量
		ha	ha		本	t
梨団地	梨	40.2	25.2	S51年～53年	9,470	S61年 900
	ぶどう (試験栽培)		1.5	S54年	913	S59 24
ぶどう団地		120.6	58.1	S55年～58年	38,900	S63年 912
農業公園		31.0	4.4	S58年	2,900	S63年 64
計		191.8	梨 25.2 ぶどう 64.0		梨 9,470 ぶどう42,713	S61年 900 S63年 1,000

各地区の事業内容であるが、梨団地には約10,000本の日本梨(赤梨)を植栽し、品種は新水、幸水、豊水の3種類で、成木になるには約8年を要する。その時の生産量は約900t、梨の個数(1個平均250g)にして360万個が生産され、これを1カ月間で市場出荷するほか、一部は梨園を開園して梨狩り用とする。

ぶどう団地(農業公園内のぶどう園を含む)には約43,000本の欧州系のワイン専用ぶどうを植栽する。成木になるには約6年を要するが、その時の生産量は約1,000tで、これを原料にしてワインを醸造すると800kl、720mm入り瓶で約110万本の生産量となる。

農業公園内には、ワイン醸造施設としてワイン工場棟、貯蔵棟、製品棟を、農業振興の拠点と学童及び都市住民の農業体験の場づくりの施設として農業研

修センター、農場、温室、農業体験実習館を、そして市民レクリエーション施設としてレストラン、野外バーベキュー広場、運動広場、芝生広場、陶芸センター等を設置して多目的の機能をもたせる。

次に事業主体と年次計画についてであるが、果樹団地160haについては、昭和51年から昭和58年にかけて国営農地開発が行われ、この果樹団地に地元の生産者41戸が5つの生産法人を結成し、梨とワイン専用ぶどうを栽培し、販売する。

農業公園については、神戸市が昭和56年に国有林を買収し、昭和56年から60年にかけて用地造成と各種施設を整備し、これを公の施設として位置づける。

神戸ワインの醸造と販売については、財団法人神戸市園芸振興基金協会が神戸市からワイン施設を借り受けて醸造し、販売を行う。また原料については、当協会が生産者からワイン専用ぶどうを買い上げてその確保を図る。そして、昭和59年秋頃に「神戸ワイン」第1号として市場に売り出すとともに、農業公園をオープンする予定である。

(2) 計画地の特性

第1は神戸の気候・風土がワインづくりに適しているということである。

ぶどうの栽培はどこでもできるわけではない。ぶどうは太陽を好むため、この栽培は温帯地域に限られ、地中海沿岸で古くから発達した。ワインは多くの酒類の中でも最も自然に影響されやすい酒で、原料が決め手となる。美味しいワインをつくるためには、よい品種のワイン専用ぶどうを適地に栽培し、糖度とエキス分が高く、そしてさわやかな酸味があり、よく熟した健全な果実を収穫してはじめて可能となるが、このようなぶどうを栽培するためには、気候、土壌、ほ場条件及び肥料などの適否が重要な条件となる。

まず、神戸の気候であるが、4月から10月にかけてのぶどうの生育期間における5カ年平均の日照時間は1,434時間と長く、降雨量は748mmと比較的少なく、平均気温は20.9℃と高い。また春期には北北西の、夏期には西南西の風が吹き、盆地とは異なり地面の湿気過剰という弊害が少ない。このように計画地はいわゆる日本の地中海と呼ばれる瀬戸内気象下にあり、日本でも数少ないワイ

ン専用ぶどう栽培の適地である。

日本は、緯度の上では温帯地帯に属し、ぶどうの栽培は全域にわたっているが、そのほとんどが生食用ぶどうであり、今日までワインの需要が少なく、かつ多雨多湿のため、ワイン専用ぶどうを栽培しているところは少ない。山梨県甲府地方では、甲州種、欧州系醸造用ぶどうが比較的多く栽培されているため、代表的な国産ワインメーカーが集中しているが、この地方の気候と神戸とを比較すれば表一3のとおりである。

表一3 神戸と甲府の生育期間の気象条件 (4月～10月)

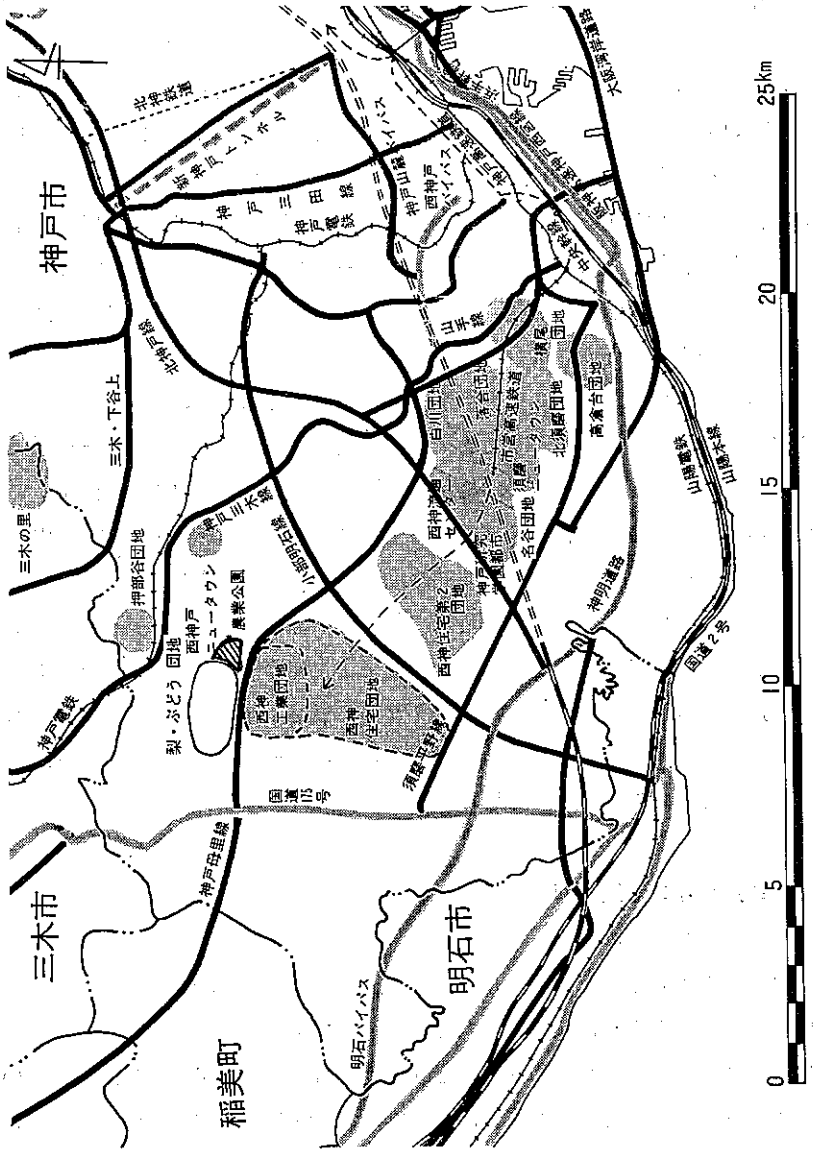
区 分	日照時間(H)		降 雨 量(mm)		月平均気温(℃)	
	神 戸	甲 府	神 戸	甲 府	神 戸	甲 府
昭 和 52 年	1,364	1,274	681	978	22.2	20.4
53 年	1,476	1,404	678	735	21.4	20.5
54 年	1,539	1,323	618	927	20.7	20.3
55 年	1,313	1,145	1,013	760	20.0	19.8
56 年	1,476	1,280	751	762	20.0	19.7
5カ年平均	1,434	1,285	748	832	20.9	20.1

土壌条件についてであるが、ワイン専用ぶどうの栽培には、一般的に小石まじりの礫質の瘦地で水はけの良い土質が良いといわれている。計画地は山林を開発した瘦地で、土質は大阪層群下部層(旧名:明石層群)に相当し、粘土、砂、小礫からなっている。また、水はけを良くし、省力栽培を行うため8度勾配の農地造成を行っている。

つぎに、ぶどう栽培に欠くことのできない有機質の肥料については、市域内において乳牛約6,000頭、肉用牛約5,000頭が飼育されているため、家畜糞(完熟)を主体とした堆肥の施用ができることも他産地にはみられない計画地の特性である。

第2は、計画地とその周辺が豊かな自然景観を呈し、観光地にも恵まれているということである。農業公園からの魅力に富んだ景観としては、南方向に明

図一1 計画地と計画地域周辺の交通網



石海峽、北西方向に雄崗山、雌崗山の頂きと西神地域の緩かな丘陵地が遠望できる。中でも雄崗山、雌崗山は円錐形の特徴ある山容を呈し、明石富士、あるいは神出富士の名で呼ばれ、これにちなんだ神話も多い。隣接地は、北東部に梨団地、北西部に広大なぶどう団地、南東部にゴルフ場が近望できる。周辺には、いも堀り、いちご狩り、ぶどう狩り、みかん狩り等の観光農業、箱木千年家、太山寺、性海寺等の文化財、東播用水事業で築造されるつくはら湖（総貯水量18,860千㎡、満水面積105ha）と吞吐ダム（堤高71.5m、堤長260m）、神出から山田に至る大規模自転車道（22.6km）、'85ユニバーシアード神戸大会のメイン会場となる神戸総合運動公園など観光地が多くあり、農業公園を中心とした新しい神戸観光ルートの設定が可能な地域である。

第3は、計画地域周辺の交通網が整備されることにより、広範囲からのアクセスが容易になるということである。計画地をとりまく交通網は図-1のとおりであるが、鉄道については神鉄粟生線の押部谷駅から約4km圏内に、また昭和61年開通予定の西神鉄道延伸線の西神ニュータウン駅からは2km圏内にあり、将来この駅を中心とするバス連絡網も整備されることになるであろう。

道路網については、国道175号線、神戸母里線の拡幅整備と高速道路北神戸線の新設が行われている。従って西神地域、北神地域、明石・三木市等はもとより、都心部、大阪経済圏からのアクセスが容易となるので、計画施設自体を魅力度の高いものにすれば、西日本におけるユニークな観光施設の目玉となり得る要素を有しているものと思われる。

4 神戸ワイン醸造計画

(1) 近代ワインの登場

ワインと人間とのかかわり合いは、約8,000年から10,000年以前と言われているが、今日のように欧州において高品質のワインができるようになったのは最近のことである。すなわち、ぶどうの栽培面では、1860年代に欧州において「フィロキセラ」と「ベト病」によってぶどう畑が潰滅するという大きな被害がでたが、ドイツ、フランス等の国立専門試験研究機関が「接木」と「ボール

ド液」の開発によりこれらを克服し、このことによってぶどうの生産性が高まったのである。また一方、ワインの醸造においては、酵母による醗酵理論の確立とスチールタンクの発明により、ワインの品質は急速に向上した。そして、近代ワインの終着点として、今日ではただ一つその年々の天候が問題として残っている。

日本では、古来から一般に酒といえば米からつくる日本酒をさし、明治維新まではぶどうからワインをつくったという記録はないが、明治初期より、多くの先覚者たちの不屈の研究と努力によりワインが醸造されるようになり、今日では日本のワイン醸造技術も世界的な水準に達している。しかし、この原料となるぶどうは欧州系のワイン専用種が良いのであるが、前述したように日本のぶどうは生食用のぶどうが主体であってワイン専用ぶどうが少ない。山国の日本では、新たに農地を開墾するにしても場所がなく、また、生食用ぶどうをワイン用ぶどうに植えかえるにしても多額の資本と年月と手間がかかるのである。従って、日本ではこのワイン専用ぶどうの確保ということが大きな課題として残っている。

(2) 欧州系ワイン専用品種の導入

世界で栽培されているぶどうの品種は実に多いが、これを大別すると欧州系の *Vitis Vinifera* (ヴィティス・ヴニフェラ) とアメリカ系の *Vitis Labrusca* (ヴィティス・ラブルスカ) の2つの系統及びこれらを交配したものに分けられる。欧州諸国では、このヴィティス・ラブルスカ種とその交配品種はフォキシー臭(狐臭)と呼ばれる一種独特の匂があるため、これを用いてワインを醸造することは禁止されている。この品種は、むしろ、果汁・生食用に適しており、日本では生食用としてこの種のぶどうが全体の90%を占めている。また、これを原料としてワインを醸造している例が多い。

欧州系のヴィティス・ヴニフェラ種は、報告されているものだけでも5,000に及ぶといわれているが、このうち何世紀もの間で自然にすぐれた品種、すなわち、ぶどうの粒の質がよく、栽培効率も高く、病気に強いものだけが残り、現在栽培されているものは世界で約50種といわれている。

神戸ワインの原料ぶどうについては、昭和54年4月、計画地に1.5haの試験ほ場を設定し、高品質のワインを醸造するための必須の条件となるこのヴィティス・ヴニフェラ種に属するものの中から、神戸の気候・風土に合ったもの、台風等を勘案して12品種（赤系6品種、白系6品種）を選定し試験栽培を実施してきた。そして、この中から成育の優れた品種（表-4）を選ぶとともに、欧州系の高級品種についてはフランス、ドイツから直接苗を輸入して本格的な栽培を行うこととしている。

表-4 神戸で栽培する欧州系ワイン専門品種一覧 (昭和58年1月現在)

品 種 名	品 種 の 特 性
セーベル 9110 " 5279	フランスのセーベル氏により交配育種された白ワイン 中級品種、生育は強性で早生種
セーベル 13053	フランスのセーベル氏により交配育種された赤ワイン 及びローゼワイン中級品種、生育は強性で早生種
カベルネ・ ソービニオン	はっきりとした個性を持つフランス・ボルドー地方の赤ワイン 品種、世界で最も高い評価をうけている
セ ミ ヨ ン	フランスのボルドー地方の白ワイン最高級品種 ソフトな香りのコクのあるワインとなる
シャルドンネ	フランスのブルゴーニュ地方の白ワイン用最高級品種
リースリング	西ドイツのラインやモーゼル地方の白ワイン最高級品種 独特の酸味と香りに特徴がある

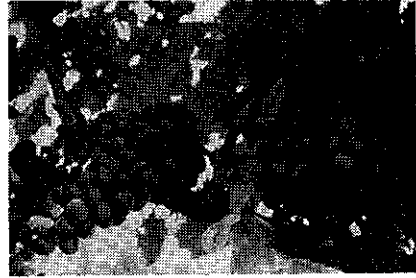
試 験 ほ 場



シャルドネ



カベルネ・ソービニオン



(3) 醸造計画と醸造方向

ワインを醸造するためには、国税局の免許が必要である。表一五に示すように、昭和54年に財団法人神戸市園芸振興基金協会が試験免許を申請し、昭和55年6月に試験醸造免許が附与された。その後57年まで3年間試験醸造を行ってきたが、昭和58年にはワイン工場の完成をまって期限付製造免許が附与される予定で、97kl以下のワイン醸造ができる見通しである。同表の昭和59年以降の数値はぶどうの収穫予想量に基づいて毎年の醸造量を算出したものであり、これだけの量が許可されるとは限らない。

表一五 ぶどうの収穫予定数量とこれに基づく醸造量

区分	年度	55	56	57	58	59	60	61	62	63
1. 農地開発とぶどうの生産量(t)	ha									
	試験栽培(1.5)	0.1	2.5	4.9	17.4	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2
	54年度農地開発(36.7)			9.3	74.1	188.5	347.1	467.6	550.5	550.5
	55 " (11.5)			2.7	26.0	72.8	124.8	161.0	172.5	172.5
	57 " (9.9)					9.1	47.3	115.3	148.5	148.5
	農業公園内(4.4)				11.8	41.7	60.5	64.3	64.3	64.3
小計	ha (64.0)	0.1	2.5	16.9	129.3	336.3	603.9	832.4	960.0	1,066.7
2. 神戸ワインの醸造計画	試験免許	2.3kl	2.7kl	5.7kl						
	醸造免許				期限付 製造免許 97.0kl 135千本	期限付 製造免許 252.2kl 350千本	期限付 製造免許 452.9kl 629千本	624.3kl 867千本	720kl 1,000千本	800kl 1,111千本

次に神戸ワインの醸造の基本方向についてであるが、ワインは農産物、つまり自然の産物を用いた飲み物であるから、栽培から醸造まで一貫した方針で扱うことが必要である。従って、栽培については、欧州系ワイン専用ぶどうを自然の状態の中で最善の努力を払い、最高の条件を生かす方向で、できるだけ酸度を保ちながら果実の糖分を高め、そのぶどうの風味と芳香を生かすように努める。

醸造については、このようにして作られたぶどうの最高の特性をワインの中に引き出すことが必要である。このため、先進国及び日本の最新の製造技術と設備を導入、駆使して高品質ワインを追求する。そして、国内は勿論、国際的にも客観的な評価を得るため表一6の国際ワイン判定基準、表一7のフランスにおける200点法による品質評価基準に優れた成績を納められるワインを目指すことになろう。

表一6 国際ワイン品評会品質判定基準

色調	0～2点
清澄度	0～2点
芳香	0～4点
味覚と総合判断	0～12点
総合	20点

判定評価内容

20.00～18.51点	最優秀
18.50～17.01点	優秀
17.00～15.01点	優
15.00～12.01点	良
12.00～9.01点	普通

表一7 フランスにおける200点法による
ワイン品質評価基準

色調	10点
清澄度	10点
ブーゲ	40点
アルコール	10点
滑らかさ	20点
厚み	30点
繊細さ	20点
後味	10点
すべての調和	50点
総合	200点

判定評価内容

200～180点	最優秀
180～151点	優秀
150～121点	優
120～91点	良
90～61点	やや不良
60～31点	不可
30～0点	飲用不適

5. 農業公園計画

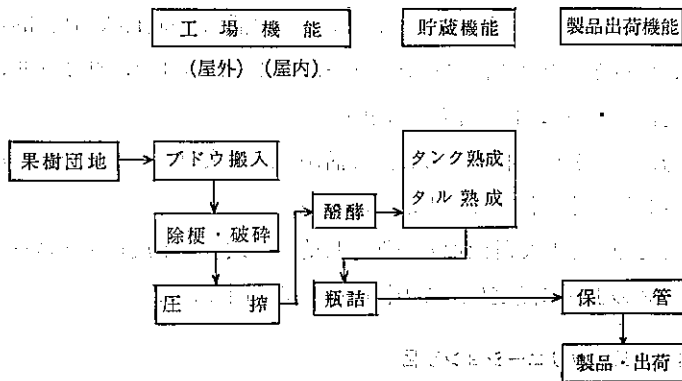
(1) 農業公園の機能

農業公園が保持する機能については、この計画の背景と目的からみて、第1に神戸ワイン生産機能、第2に農業者研修、学童及び都市住民の農業体験機能、第3に市民レクリエーション機能の3点に大別することができる。

まず第1の神戸ワイン生産機能についてであるが、ワイン専用ぶどうは、公園に隣接する果樹団地と公園内の果樹園で生産される。これを原料としてワインを醸造した場合、年々醸造量が増大し、昭和63年には800klの生産量が見込まれる。公園内では、このワインの醸造、貯蔵、瓶詰、出荷等の生産機能を整備する。

神戸ワインの生産工程を簡略に示すと図-2のようになる。

図-2 白ワインの生産工程の概要



第2の農業者研修、学童及び都市住民の農業体験機能についてであるが、まず農業者研修については、現在、市域内農業者の活動組織は約90団体、構成員数は延べ約4,000名を擁している。種類は、協業経営集団、開拓パイロット集団、構造改善事業実施集団、水稻、酪農、肉牛、各種園芸生産組織等々である。

今日、市域農業においても、規模拡大、農業技術の開発、生産コストの低減、省力化、協業化等種々の対応課題をかかえている。これらを解決するためには、直接農業に従事する者一人ひとりが、広汎な科学的知識を身につけていくこと

が必要である。このため、老朽化した北部指導農場を農業公園内に移転し、兵庫県農業試験場、農業改良普及所、農協営農指導員等の連携を密接にし、役割分担を明確にして市域農業の拠点づくり、すなわち、生きた未来ある農業の研修の場としての機能を整備する。

つぎに学童及び都市住民の農業体験機能についてであるが、これは、学童の野外教育活動の場として、また都市生活者等の健全な余暇活動の場として、土に親しみ、自然の恵みにふれて農業の実態を見、知り、実際に体験実践することを通じて、都市と農村の新しい交流を図ろうとするものである。

第3の市民レクリエーション機能についてであるが、レクリエーション活動の種目は幅が広く、また時代、世相、価値感の変化に伴ってその動向も大きく変わる。全体的に今後の動向として、表現型、生涯型、クロスオーバー型等個性に合った多様な活動項目と内容がでてくると考えられる。市民の余暇活動に対する意向としては、絵画、彫刻、ボランティア活動等創作的、社会的レクリエーション項目と、テニス、アーチェリー、スキー、ゴルフ、サイクリング等の健康増進活動項目に対する需要が高い。

また一方、農業公園の目的から自然を活かし、農業及びワインを通じたレクリエーション機能も整備することが可能である。

以上のことを勘案して計画地の条件、目的に合致する市民レクリエーション項目を表-8のように設定し、この機能の整備を図る。

表-8 市民レクリエーション項目

レクリエーション機能	レクリエーション項目
慰安的、休養的、観覧的 レクリエーション機能	レストランで食事・喫茶（ブドウ畑を見下しながら） 野外バーベキュー（ワインとバーベキュー） 芝生広場、ベンチでの休憩 散策（疎林の中、広場、温室、果樹園） 朝市（掘出物、生鮮野菜・果実、鮮魚） ワイン祭、四季の花木・果樹の観賞 ワイン醸造過程・炭焼・陶芸の見学 宿泊

身体活動的, 冒険的レクリエーション機能	バレーボール, バスケットボール, テニス なし狩, ぶどう収穫, いも掘り 昆虫採集, 冒険(疎林・森・水辺)
実用的, 知的, 芸術的, 社会的レクリエーション機能	園芸相談, 盆栽教室, 陶芸教室 世界のワイン, ワインと文学, ワインと料理等の講演 及び映画 写生会, ワイン城でコンサート, ジャズフェスティバル, ワイン工場社会見学

(2) 施設のイメージと規模計画

施設の基本イメージとしては、広大なぶどう畑とワイン城の組み合わせにより、また神戸のイメージとワインというヨーロッパ的雰囲気をかもしだすため、中心施設を構成する6棟の建物は回廊（コリドール）で口の字型に配置し、緩やかな台地上にそびえる中南欧風の城壁都市のイメージを演出して新しい農村風物詩を形成し、西日本における観光レクリエーション基地として整備する。

農業公園の土地利用計画及び施設の規模計画については、公園の機能、イメージ、年間延利用者数推定約40万人（グラビティモデルによる）を基本として表一9のように設定した。

図一3 ワイン城完成予想図

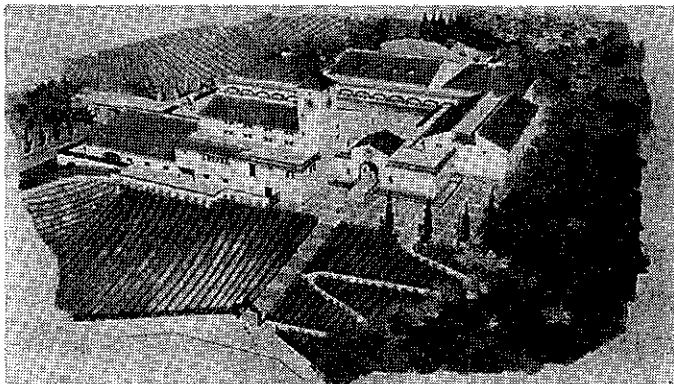
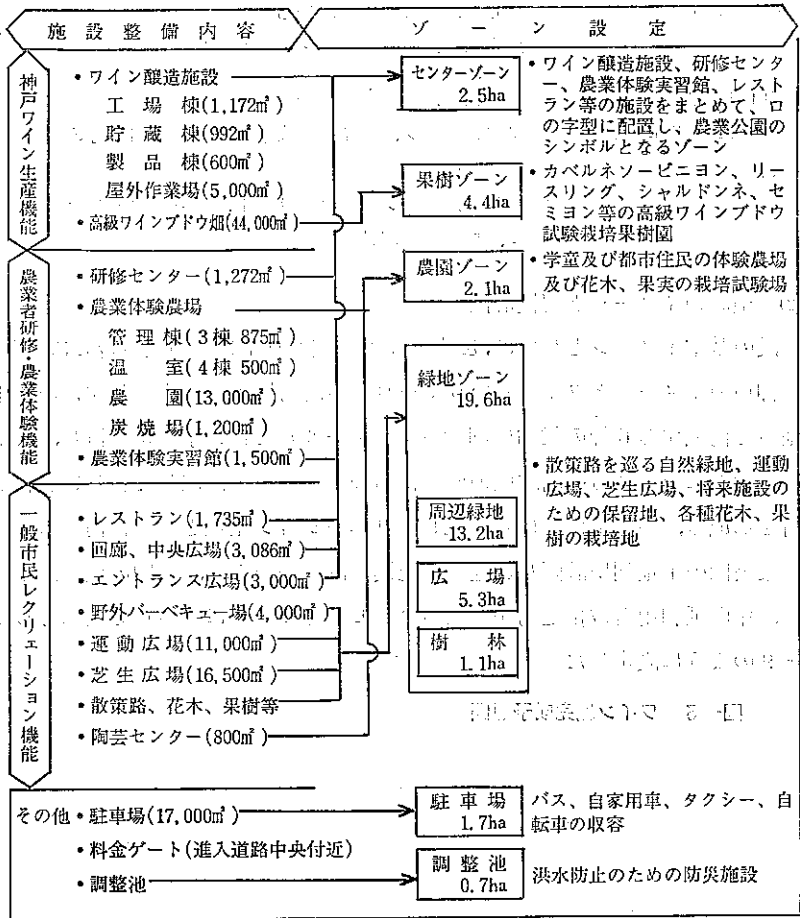


表-9 土地利用計画と施設規模計画



6 むすび

神戸は昔から灘の生一本で有名な酒どころであり、昭和56年における灘五郷の出荷数量は約50万kと、全国シェアの32.4%を占めている。最近酒類の消費の多様化の中で、清酒の消費が全国的に伸び悩んでいるが、この中で神戸ワインが登場しても他の酒類への影響はなく、むしろワイン生産量で最大の規模を有

する山梨県の例のごとく、市場の活性化をもたらす酒類の需要を喚起するものと思われる。

今日まで神戸にワイン産業が生まれなかったのは、全国に誇る灘五郷という銘酒があったからではなく、ワインの原料となるぶどうが少なく、かつ欧州系のワイン専用ぶどうが皆無だったからである。昭和50年頃から宮崎神戸市長は、西神地域の岩岡、神出におけるぶどう栽培は歴史が古く、現に立派に成育しているではないか、また、僅か人口1万人余の池田町があつた厳寒地帯でぶどうを栽培して十勝ワインを醸造し、全国に名をはせしめているではないか、どうして開拓精神旺盛な神戸にワインができないのかとよく指摘された。これが契機となって国内主要産地を調査した結果、神戸の立地条件がこの事業に総合的にみて適していると判断し、また同時にワイン先進国の調査と並行しながら専門技術者を招聘してこの事業に着手したのである。

もともとこの事業は、ワイン専用ぶどうを栽培し、これを原料として欧州に負けない本格的なワインづくりを目指しているため、一般の製造業とは異なって、少なくとも軌道に乗せるには約10年という長期の歳月を要する息の長い仕事である。先進地の池田町の例をとってみても、昭和36年にぶどう栽培に着手し、町職員が、寒冷地帯だからぶどう栽培はできないという常識を、調査、研究、実践の努力のなかでこれをくつがえし、昭和50年頃には本市が計画している醸造量800klに達した。現在では1,600klを突破して業界第5位の規模となり、みごと実をみのらせたのである。この神戸ワイン・農業公園計画も、生産者、国、県、市、農協等直接関係者の連携のもとに不屈の頑張りとおパイオニア精神を遺憾なく発揮し、冒頭に述べた如く広汎な諸科学と技術の上になつて、計画の目的に沿つてこの事業を成功させ、それを通じて国際的な文化の交流、関連産業の発展に寄与したいものとする。

六甲山牧場について

坂 本 克 巳

(神戸市農政局計画課長)

福 岡 順 三

(神戸市農政局主幹)

はじめに

六甲山上に北欧風の牧場を開設するようになった直接の動機は、故原口忠次郎前市長が、昭和25年にユネスコ国際会議のため渡欧された折り立ち寄られた、スイスの山岳牧場の牧歌的風物詩にいたく感銘されたためであった。

しかし、当時の神戸市における諸事業の動きを見ると、その目的は単なる牧場の開設ではなかったと推測されるのである。

昭和22年から市域拡大のため西北神地域の農村部を合併し、広大な山林を含む農業地域が市域となった。その未開の山林資源の開発のモデルケースとしての牧野造成による牧場経営の立地はどうか、新市域となった農業地域において漸く新しい農業経営として取り組みだした酪農を振興するための中心施設として独自の調査研究施設の必要性、数年後に編入が予定されている瀬戸内海国立公園六甲山地区の主要拠点として、開通間近い表六甲有料道路、摩耶山ロープウェーと奥摩耶の開発と一体的に関連をもつ山岳高原牧場の開設は、戦後復興を目差す神戸市の意気込みを感じさせるものであり、立地調査を命じられたそのタイミングもまことに時宜を得たものであった。

1 牧場の建設・整備（昭和26年～41年まで）

昭和26年から農政局において立地調査、牧草の栽培試験等を経て、現在地に牧場を開設し乳牛の放牧飼育を始めたのは5年後の昭和31年7月であるが、ここでわが国の酪農の生いたちと市内の酪農について振り返って見る。

酪農経営 (dairy farming) とは、乳牛を飼養し牛乳を生産する生産過程と、生産された牛乳をチーズ、バター等に加工する製造過程を1つの経営の中に包含されるものを本来は指しており、ヨーロッパでは中世以来こうした経営が主流を占めていたからである。しかし、その後、加工技術の発達と大規模化によって牛乳の加工処理過程が分化し、現在での酪農経営とは牛乳を生産する経営を指すようになった。また、乳牛飼養農家を指して広義の酪農経営という場合もある。

わが国では江戸時代末期から明治初年にかけて、主として購入飼料を中心に乳牛を飼い、生産された牛乳を市乳 (city milk) として処理し、外国人居留地や都市住民に販売する搾乳専業経営が東京、横浜、神戸等の大都市から始まり、その後全国の都市へ広まっていった。これら搾乳業者の預託牛地帯の農家によって酪農の中心地が形成されて来た。京阪神近辺では淡路の三原町周辺が神戸や大阪からの預託牛地帯であり、これらの農家が豊富な草資源を利用して大正中期頃より自家でも搾乳を始め、牛乳は練乳会社へ主として加工乳として販売されていた。その後、農家における搾乳、処理、販売等の取締りが緩和されるにしたがって、都市近郊地帯での農家による市乳生産が追々増加して来たが、なお昭和初期までは都市搾乳業者の持つ乳牛が過半数を占めていた。

農家による酪農経営が本格化して来たのは昭和20年以降で、国の畜産振興計画 (昭和25年) による乳牛の増殖計画、有畜農家特別措置法 (昭和28年)、酪農振興法 (昭和29年) による経営資金の貸付制度や設備資金等の融資制度が確立されたこと、さらに昭和36年には農業基本法が制定され、畜産の選択的拡大政策に進展するのである。これらの過程の中で、昭和27年にはすでに乳牛頭数、牛乳生産量とも昭和20年以前の水準に回復し、その主流も都市搾乳専業者に替って酪農家が占めるに至ったのである。昭和25年～52年までの乳用牛飼養戸数および飼養頭数を表一1に示す。

神戸市における酪農は、昭和22年3月1日、山田町ほか10カ町村の合併に始まる。同年農政局が誕生し、市域農業の総合経営を企画運営するため、神戸市農業経営審議会が設けられ、畜産部門においては酪農振興3カ年計画を樹立

表一 乳用牛飼養戸数および飼養頭数

年次	乳用牛		
	戸数	頭数	1戸あたり飼養頭数
25	133,024	198,128	1.5
30	253,850	421,110	1.7
35	410,420	823,500	2.0
40	381,600	1,288,950	3.4
41	360,600	1,309,970	3.6
42	346,900	1,376,000	4.0
43	336,700	1,489,000	4.4
44	324,440	1,663,360	5.1
45	307,600	1,804,000	5.9
46	279,300	1,856,000	6.6
47	242,900	1,819,000	7.5
48	212,300	1,780,000	8.4
49	178,600	1,752,000	7.8
50	160,100	1,787,000	11.2
51	147,100	1,811,000	12.3
52	136,500	1,888,000	13.8

(農林省統計情報部「畜産統計」)

し、総合的、計画的に酪農振興策が図られた。合併町村のうち酪農の先導的役割を果たしたのは玉津町で、すでに当町では大正10年、農業経営における酪農の重要性、将来性を見通し、先進地である三原町から乳牛を導入し酪農経営の第一歩を踏み出している。さらに昭和13年には、乳牛頭数60頭、日産乳量540kgに達したのを期に玉津酪農組合を結成するとともに、処理加工施設も備え市乳、加工乳、バター製造販売にも着手した。昭和18年には神出町でも酪農組合が結成され、伊川谷町、押部谷町、須磨区(妙法寺)において乳牛飼育が始まっている。北神地区では、昭和10年に八多町において乳牛の育成経営が行われており、とくに同町では昭和21年、市内の消費組合(現灘神戸生協)からの預託により北海道から乳牛20頭を導入、また県貸付牛15頭の貸付を受けている。このように全市の農業地域において酪農の芽生えが見られるようになった。

昭和23年、神戸市農政局において策定された乳牛導入3カ年計画は、

昭和23年当初 40頭、23年末 190頭、24年末 240頭、25年末 290頭、26年目標 440頭、となっている。理由は、

当時の酪農振興の目的とするところは、

- ① 土壤改良のための堆肥の供給源として
 - ② 使役の少ない和牛の代用として乳生産と使役
 - ③ 生産乳による農家の栄養源として
 - ④ 牛乳販売による現金収入
- であった。

乳牛の導入は、農家の意欲と努力により計画どおり進行し、昭和25年末には534頭に達した。昭和26年、北神3カ町村が新たに合併されたのを期に、昭和27年、神戸市多角農業総合計画を策定し、全市的に一層の振興を図った。昭和30年10月、農協法に基づく専門農協として神戸市酪農々業協同組合連合会が設立され、市内酪農の一本化がなったのである。昭和31年7月、六甲山牧場開牧時には、乳牛頭数1,280頭、日産乳量9,000kgに達し、農業地域全域で酪農経営が行われるようになり、こうした市内酪農の活発な動きを背景に、昭和26年牧場開設のための調査が開始されたのである。

候補地の選定は、六甲山を中心として先づ図上で数十カ所を次の選定項目により選んだ。地域の広さ、気象条件、地勢、土壤植生、水質・水量、土地所有、交通・道路状況等であり、候補地を絞った結果、次の個所については実地踏査等更に詳細に調査比較検討し、また専門家の意見を聴取した。住吉町 渦ヶ森、同町おたふく山南麓、六甲山石楠山、中一里山（現在地）、その他有野町、八多町、垂水区小東山等であり、諸条件に比較的恵まれていると判断し現在地を選定した。

概況は、標高650m、西六甲の中腹に位置し、赤松疎林とクマ笹の密生地ですツジ、アセビ等の灌木も多く、土壤は砂質壤土で弱酸性、傾斜は概ね10°～20°の緩斜面、近くに水質良好な湧水流もあり、また、同所一帯が市交通局用地であったことも大きな選定理由となった。

候補地の選定は終わったが、果たして当地で牧草の栽培が可能かどうかの、草

生栽培試験を直ちに実施する必要があった。土地使用については交通局の協力を得て承諾され、栽培圃場7 aの開畑には地元山田町青年団の快諾により労力提供を受けることになった。彼等は農具、弁当持参で徒歩登山し、2日間延50名により山林の開畑を行った。この7 aの圃場が六甲山牧場の始点であり、その後益々拡張整備される施設の礎となったものである。

当時市街地からの交通は、市バスでケーブル土橋駅へ、六甲ケーブルで山上駅、徒歩で記念碑台、丁字ヶ辻を経て約4 kmの行程であった。当時は、山上での労力調達是非常に困難な時代であり、担当者は農具、資材持参で試験栽培に通った。山上の気まぐれ気象とも戦い、圃場の拡張と牧草の試験を実施していた。

当時の牧草、野草類の栽培観察記録には、

- ① 何れの草種も無肥料では勿論のこと、石灰で酸性を中和してもほとんど生育しない。
- ② 化学肥料を施しても充分な生育を見ないが、堆肥を加えると生育する。
- ③ 牧野草のうち生育の良いものは、チモシー、オーチャードグラス、ケンタッキー31フェスク、ペレニアルライグラス、スーダングラス、いぬむぎ、十徳草、やはす草、からすのえんどう。
- ④ 牧野草のうち生育の良くないものは、ホワイトクローバ、レッドクローバ、クリムソンクローバ、アルファルファ、セラデラ、ルーピン、コモンベッチ、大葉つる豆、みやこぐさ。
- ⑤ 飼料作物では、デントコーン、ライ麦が適し、えん麦は比較的良く、青刈大豆、緑豆、ルパタカ、ビートは悪い。

など記されており、開墾直後の未熟地での草生栽培と手探りで多品種の牧野草の栽培試験は決して生易しいものでなく、担当者の労苦がしのばれる。

草生の栽培試験と同時に、少ない労力を活用し将来のメイン牧野となる東側斜面の牧野造成を実施していった。比較的緩斜面(8°~10°)であったが、機械力も無く、ほとんど手作業であり、土壌の流亡防止を兼ねて等高線追播により草生改良を行った。後に機械力を使つてのテラス式改良法の原型であり、現地

に適した工法であった。唯一の機械であるハンドレベルを使って、斜面10m間隔に約60cmの播種溝を等高線に沿って帯状に浅耕して、5種程牧草種子を混ぜたものを播き、化学肥料を施肥し、堆肥で被覆し、足で踏堅めて整地した。現在の牧野は殆んどこの方法により改良牧野となったものである。

在来からある植生のうち牧草にとっての一番の強敵はクマ笹であり、この除去作業に手こずったのであるが、昭和電工製のクロレートソーダが有効であるとのことで早速実施した。高温晴天の日を選び10a当り10kgの水溶液を葉面散布するのであるが、約2週間後、密生していたクマ笹も完全に根まで枯死し、跡地は容易に草生改良が図れるようになり、以後は割合作業が容易となった。このようにして昭和29年までに飼料畑25a、改良牧野2.5ha、雑木刈払牧野2ha、樹園地50aを造成するとともに、夏期（5月～9月）5カ月間乳牛の子牛2頭を借上げて飼育試験を行い、有効な成績を実証した。

着手以来5カ年経過した、昭和30年に米軍のウエストキャンプの半円型兵舎の払下げがあり、これを利用して乳牛舎、育成牛舎、めん羊舎、資材倉庫、事務所兼管理人室の5棟を建設し、ようやく牧場らしくなって来た。

六甲山における山地の牧野造成は、その後全国各地で関心が高まり、当場の試験栽培結果は貴重な資料として活用され、その後各地において種々の研究が行われ牧野造成の具体的な技術が確認されるようになり、放牧施設、観光牧場が急速に普及するようになった。

昭和31年7月、市有牛、受託育成牛（酪農家の牛で月齢6カ月～15カ月齢のもの）10数頭、めん羊8頭（県下山崎町より購入）の放牧飼育により開牧したのである。以下年譜風に記述を進める。

◇昭和31年7月 開牧式、公共育成牧場第1号。

◇昭和32年7月 北部指導農場より成牛8頭入牧、搾乳業務とともにミルクハウス開業（交通局公済会）搾りたての牛乳を来場者に提供、電気、電話設備。

8月 表六甲ドライブウェイ開通。

◇昭和33年10月 乾草舎（マンサード型）、地上式サイロ完成。全国港湾市長

- ◇昭和33年 10月 会議団来場。
- ◇昭和34年 7月 牧場教育キャンプ場開設。
- 10月 牛舎（マンサード型）外構工事完成。
- ◇昭和35年 3月 河野農相（当時）来場，乗馬寄贈申出。
- 5月 牛舎完成（北歐風牧場風景を展開）。
- 7月 NHK TV，牧場を全国に生中継で紹介。
- 8月 乗馬贈呈式（日本中央競馬会）。
- ◇昭和36年 3月 馬場開き。
- 8月 レストハウス完成。
- 牧野拡張7カ年計画策定。
- ◇昭和37年 4月 小規模草地造成事業着手。
- 8月 第1次農業構造改善事業導入計画策定。
- ◇昭和38年 4月 めん羊舎完成。
- 8月 小規模草地造成事業により育成牛舎完成。年間飼育可能となり，41頭入牧。
- ◇昭和39年 4月 第1次農業構造改善事業着手（牧野造成26ha，牧道1,695m，トラクター20HP 1台，牧柵）。
- ◇昭和40年12月 育成牛舎完成（150頭）。
- ◇昭和41年 5月 育成基礎牛払下事業。
- ◇昭和42年 3月 構造改善事業による牧場施設完成。
- 7月 集中豪雨により被害。

◇施設の概要（昭和42年3月）

絵面積	125.8ha	（うち改良牧野93.5ha，未改良牧野12.0ha，景観林地18.3ha，乗馬・ポニー馬場2.0ha）
改良牧野	93.5ha	（うち育成牛舎150頭，めん羊舎41頭）
景観林地	18.3ha	（うち乗馬場2.0ha）
未改良牧野	12.0ha	（うち育成牛舎150頭）
乗馬・ポニー馬場	2.0ha	（うち乗馬場2.0ha）

牧場施設 表-2 参照

表-2 牧場施設

施設名	面積	仕様	摘要
牛舎	333㎡	2F 木造鉄板葺 スタンション16房 産室他	マンサード型
厩舎	138.5㎡	木造平屋スレート葺	馬房10, 管理人室
羊舎	116.6㎡	軽量鉄骨平屋鉄板葺	追込式産室7房
乾草舎	79.2㎡	1F 鉄筋コンクリート 2F 木造鉄板葺	マンサード型
サイロ	3×10.5m	地上式鉄筋コンクリート, レンガ張銅板葺	
レストハウス	231.0㎡	1F 鉄筋コンクリート 2F 木造鉄板葺	1F 売店, 牛乳処理室 2F 展示, 展望室
育成牛舎(I)	352.0㎡	軽量鉄骨平屋スレート葺2棟	スタンション12房 追込6房 管理室
育成牛舎(II)	980.0㎡	” 3棟	追込20房 管理室 詰所
飼料貯蔵庫	256㎡	” 2棟	一部農機具庫
堆肥舎	100㎡	鉄筋コンクリートスレート葺	
その他		展望台, 職員公舎7棟 簡易水道施設, ポンプ室	

◇飼育家畜

乳牛 167頭 (成牛 16頭, 育成牛 151頭)

めん羊 70頭

乗馬 9頭

◇事業費概算 (昭和26年~41年) 約2億円 (職員費は含まず)

開牧時の半円型兵舎改造畜舎に変わって北欧風マンサード型牛舎、乾草舎、サイロ、レストハウス、しゃれためん羊舎が、次々に風景を牧風歌に赤い屋根、緑の牧野、白い牧柵と彩りはじめた頃、表六甲有料道路、裏六甲・西六甲縦走路の道路整備と共に観光ブームが訪れ、六甲山へ、摩耶山へと観光バスの列が連なり、山上のホテル、保養施設の充実とともに山上来遊者のめざましい増加をみた。当時では珍しい北欧風まきば風景は、テレビ、映画のロケ、ポスターの背景、若者雑誌等に広く紹介され、神戸の、六甲山の、まきばとして大勢の人々に身近かに親しまれるようになった。

昭和37年から着手した拡張計画によって西側山林は小規模草地造成事業、第1次農業構造改善事業によって公共育成牧場として、改良牧野と育成牛舎施設が完備され、市内酪農家の中心施設として、事業の振興と経営の安定に資するため、後述に示すとおり預託事業を実施して来たのである。

2 公共育成牧場の完成と畜産事業の実績

昭和42年7月、神戸地方を襲った集中豪雨により六甲山牧場は壊滅的な打撃を受けたが、年度後半及び昭和43年度において、その復旧と肉牛センター（牛舎、放牧施設、野外採食場、給水場、サイロ、農具舎等）の建設を行い、市内畜産振興の拠点としての公共育成牧場の完成をみた。

肉牛センターは肥育素牛の入手が困難となってきたため、昭和43・44年に繁殖用但馬牛31頭を導入し、それから生産された子牛を雄6カ月、雌20カ月齢で市内畜産農家に払い下げ、市内の肉牛の増加と肥育経営の安定化を図る目的で設置された。

以後、順調な牧場運営を続けてきたが、高度経済成長に伴う都市域における人口集中、産業構造の変化等による農地の潰廃、専業農家の減少等、都市農業の構造変化、並びに公害問題の顕在化により、観光牧場への転換を余儀なくされたが、その間における畜産振興事業の実績は表一3及び表一4のとおりである。

表一3 預託育成事業

(単位 頭)

年 度	受託頭数	返 還 頭 数			年 度 末 飼育頭数
		受 胎	空 胎	計	
38	47	0	3	3	44
39	25	16	30	46	23
40	21	8	22	30	14
41	56	5	15	20	50
42	32	22	43	65	17
43	31	15	4	19	29
44	41	18	7	25	45
45	0	28	8	36	9
46	11	5	1	6	14
47	1	5	1	6	9
48	0	4	5	9	0
累 計	265	126	139	265	

注(1) 預託育成事業とは、市内酪農家所有の乳用子牛で、将来、酪農家が基礎牛として飼育する優良子牛4カ月以上のものを繁殖適齢期又は妊娠中期まで受託育成する事業である。

(2) 預託育成事業は、昭和31年度から実施しているが、昭和37年度までの実績は資料散逸のため不明である。

3 観光牧場への歩み

六甲山牧場は市内における畜産事業の拠点として、預託牛の育成、肉牛センター等の機能を持った公共育成牧場としての性格を持つとともに、神戸市民のみならず京阪神の都市住民の自然とのふれあいの場、憩いの場として六甲山系における観光拠点として多くの観光客を受け入れる観光施設としての2面的性格を有していた。昭和40年代後半から大気汚染、水質汚濁、騒音、悪臭等各種の産業公害が顕在化し、畜産業もその例外ではなく、六甲山牧場もその下流域に布引貯水池をかかえていることから、多頭飼育を継続することは、市民に心理的不快感を抱かせるおそれがあるので、畜産振興機能を縮小し、観光牧場機能の強化へと方向転換を図ることとなった。

表一4 育成牛の販売

(単位 頭)

年 度	乳 用 牛				肉用牛	合 計
	基 礎 育成牛	貸 付 返還牛	市 有 育成牛	計		
42	1	5		6		6
43	28	8	6	42		42
44	19	14	6	39	1	40
45	32	9	5	46	5	51
46	43	12	5	60	9	69
47	38	13	8	59	36	95
48	28	3	2	33	1	34
49	23	1	2	26		26
50	5		4	9	2	11
51			4	4	3	7
52			2	2	1	3
53			3	3		3
54			2	2		2
55			1	1		1
56			2	2		2
累 計	217	65	52	334	58	392

注(1) 基礎育成牛とは生後1月未満の子牛を市内酪農家から購入し、育成のうえ妊娠牛にして払い下げるものをいう。

(2) 貸付返還牛とは市内酪農家に貸付けた牛から生産された子牛を返還せしめ、育成のうえ妊娠牛として市内酪農家に払い下げるものをいう。

(3) 市有育成牛とは牧場産の育成牛を市内酪農家に払い下げるものをいう。

(1) 山岳観光牧場基本構想

昭和47年度において、久保貞教授をチーフとする大阪府立大学緑地計画研究会に「六甲山牧場経営形態に関する調査」を依頼し、大要、次のような報告を受けた。

- ① 従来の半畜産、半観光的なあいまいな性格から脱皮して、山岳観光牧場としての性格を打ち出す。

- イ. 利用者にくつろげる場を提供すること
 - ロ. 見て楽しい雰囲気をかもし出すこと
 - ハ. 人々に参加して楽しむ機会を与えること
 - ニ. 人々が集ってコミュニケーションを保持する場を有すること
- ② 牧場敷地全域を利用して次の施設を整備する。

- イ. 宿泊施設—六甲山ランチ、キャビン、キャンプサイト
- ロ. レクリエーション施設—乗馬クラブ、ポニー馬車、ローンスキー、ローンボブスレー、フィールドアーチェリー、アイススケートリンク、オリエンテーリング、野外ステージ、レストランなど
- ハ. 修景施設—展望台、サイロ、牧柵、花木など

この報告内容は、部分的には活かされているものの、特に施設整備の面では、ほとんど日の目を見ていない。

(2) 公園施設等の整備

昭和50年度において、翌年度からの有料開放にそなえ、公園施設の整備を行うとともに厩舎の改築を行った。公園施設の主なものは ①料金徴収所1棟、②公衆便所1棟、③あずまや2棟、④うさぎ小屋、⑤つり橋1橋、⑥橋梁2橋、⑦フェンス、⑧造園・植樹等である。

(3) 牧場の有料開放

昭和50年4月、神戸市立六甲山牧場条例を制定するとともに公園施設等の整備を行い、昭和51年4月1日から「人間と動物と自然の触れ合い」をキャッチフレーズに有料開放を行い、観光牧場としての性格を明確に打ち出して市民の教養とレクリエーションに資することとなった。昭和51年度以降の有料入場者及び入場料の推移は表一5のとおりである。

4 観光牧場機能の整備

昭和51年度からの有料開放以後も、より快適な魅力ある牧場にするための努力が続けられてきた。

表一五 有料入場者数・入場料

年度	大人 (12歳以上)	小人 (6歳以上、 12歳未満)	市内中学生	計	入場料
51	236,269人	—(無料)人	2,687人	238,956人	大人 100円 市内中学生 30人~49人 50円 50人~99人 40円 100人以上 30円
52	279,892	〃	1,881	281,773	大人 150円
53	245,624	〃	2,509	248,133	市内中学生
54	250,923	〃	1,577	252,500	同上
55	229,487	〃	1,287	230,774	
56	262,936	〃	2,871	265,807	
57	265,735	66,805	—	332,540	大人 200円 小人 100円

注(1) 56年度までの有料開場期間は4月1日から11月30日までの8カ月間である。

(2) 57年度から有料開場期間は3月1日から3月31日までを加えた9カ月間である。ただし、57年度の有料入場者数は11月30日までの実績である。

(3) 市内中学生とは、市内の中学校の生徒が正規の教課のため、教員に引率されて入場したものをいう。

(4) 57年度から、市内の小中学校の生徒が正規の教課のため、教員に引率されて入場する場合は無料とした。

(1) 摩耶山総合開発計画

昭和52年度に経済局と摩耶山地区連絡協議会でまとめた摩耶山総合開発計画は、摩耶山地区の北の玄関である六甲山牧場から南の玄関である掬星台に至る地域における観光施設の配置及び現状を把握し、開発の基本構想を作成することによって、摩耶山地区の活性化を図る目的で策定されたが、この中で六甲山牧場地区は次のように位置づけされている。

① 牧場ゾーンの整備は、前述の「山岳観光牧場基本構想」によりすすめるが、牧場内における宿泊施設は、摩耶ロッジを改良し一大宿泊エリアとすることで、当面、見送る。

② 牧場で生まれた小動物を1カ所にまとめた「小動物コーナー」、花を1年中絶やさないで昆虫の楽園とする「昆虫の国」、摩耶山地区の北玄関におけるインフォメーションの役割と、駐車場、サイクリングセーターの機能を併せ持った「サブ・ビジターセンター」の整備を行う。

(2) 歩道橋「新まきば橋」の設置

牧場とレストハウス、駐車場、馬場との間を往来する人と西六甲ドライブウェイを通過する車輛で輻輳していた牧場入口周辺の混雑を解消するため、土木局の手で建設がすすめられていた歩道橋が昭和53年度に完成したが、そのユニークなデザインが周辺の緑にマッチして一つの景観を形成している。

(3) レストハウスの改築

昭和36年に建設したレストハウスは老朽化が著しく、また、来訪者の増加から狭隘化してきたため、昭和55年度において改築を行った。旧レストハウスの2倍の面積をもつ鉄筋コンクリート造2階建てで、1階が売店、牛乳処理室、乗馬クラブハウス等、2階がレストランとバーベキュー設備をそなえたテラスからなっている。引きつづき、昭和56年度ではレストハウス周辺の植樹、舗装等の環境整備を行った。

5 六甲山牧場整備基本計画

六甲山牧場の入場者数は、その年の気象条件により若干の増減はあるものの、平均すれば有料入場者約25万人、総入場者約50万人で推移してきた。しかし、近年、週休2日制の普及等、余暇時間の増加に伴う日帰り観光レクリエーション需要の増大、異人館ブーム以降の市内各観光拠点の整備、そのネットワーク化のための観光群の整備構想、コンベンション都市づくり等の観光施策の充実強化により、今後、市域外からの入込客の大巾な増加が見込まれる中で、六甲山牧場においても来訪者の増加に対応できる施設整備の必要性が痛感されることとなった。

そこで、昭和56年度において、小森星児神戸商科大学教授を委員長に学識経験者5名、市関係職員3名で「六甲山牧場基本計画検討委員会」を構成し、7

ゾーン名	面積	計画の内容
メイン・ゲートゾーン	1.8ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 六甲山牧場の表玄関として重点整備が必要な場所であり、来訪者が一時滞留する場所として広場を設け、各方面へのつながりを持たせるゾーン ○ レストハウス、管理事務所、ゲートなどで構成
小動物放牧ゾーン（草地ゾーン）	17.0ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現在の魅力的な牧場景観の拡大充実を図る。来訪者は羊・山羊と戯れ、憩い、休む行動が中心となるゾーン ○ 草地、羊舎、サイロ、博物展示館、レストハウス、園路、展望台などで構成
大動物放牧ゾーン	8.3ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 草地、疎林地、牛、馬、牧柵により、牧場本来の景観構成を図り、柵越しではあるが来訪者が大動物とのふれあいを楽しむゾーン ○ 草地、疎林地、畜舎、牧柵、サイロ、園路、休憩所、展望台などで構成
乗馬ゾーン	0.9ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 遊び、スポーツとして子供から大人まで乗馬を楽しむゾーン ○ 乗馬コース、ポニー馬場、草地、休憩所などで構成
イベントゾーン（多目的広場）	3.0ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ グループ利用者などがイベント、軽スポーツを楽しむゾーン ○ 広場、野外ステージ、ベンチなどで構成

ゾーン名	面積	計 画 の 内 容
冒険ゾーン	3.0ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 子供が中に入って遊べる池, 小川を中心に, 冒険的な遊具を複合させた場を設け, 自然の中で活発に遊べるゾーン ○ 池, 小川, 冒険ランド (空中園路, 冒険木馬など), ベンチなどで構成
花 木 園	7.4ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 花木を広い面積に植栽した修景ゾーン。来訪者が散策を楽しむゾーン ○ 花木, 園路, ベンチ及び東側ゾーンとイベントゾーンを結ぶ施設としてのリフト, 長大スベリ台などで構成
果 樹 園	2.3ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ リンゴ, ブドウなどの果樹園を設けて, 牧場の新しい魅力を附加するゾーン ○ リンゴ, ブドウ, サクランボ園, 園路, ベンチ, 野外卓などで構成
駐車場・園路	9.3ha	<ul style="list-style-type: none"> ○ 東ゲート, 西ゲートに駐車場を設け, 現駐車場と合せ, 4カ所で1,700台を収容する ○ メインゲート, 博物展示館, イベントゾーン及び冒険ゾーンを結ぶメイン利用動線と, その外周を巡るサブ動線としての園路などで構成
合 計	53.0ha	

注 ゾーニングは図-1を参照のこと。

回にわたる討議の結果、六甲山牧場整備基本計画の報告を受けた。その概要は次のとおりである。

(1) 計画の目標

- ① 六甲山牧場の持つポテンシャルを有効に生かし、市民が家族ぐるみで安らぎ、憩い、学ぶことのできる機能を更に充実する。
- ② 将来の文化遺産として、国際都市神戸にふさわしい品位と風格を持つ国際文化レクリエーションゾーンとする。
- ③ 摩耶山地区観光群の一拠点施設として整備し、全体としての活性化に寄与する。
- ④ 瀬戸内海国立公園の第1種特別地域内に位置していることに鑑み、自然の保護と併せて国民の健康と保養の増進に寄与する。
- ⑤ 当面の利用者を年間100万人、観光滞留時間3時間を目標として、施設を整備するとともに文化活動を促進する。

(2) 計画の内容

① ゾーン計画

② 飼育動物

飼育動物の増頭は、公害対策上困難な面が多いので現状にとどめ、飼育家畜の種類をふやして教育効果を高める。

③ アプローチ

- イ. 表六甲ドライブウェイと奥摩耶ドライブウェイを結ぶ車道設置の検討
- ロ. 六甲山上回遊路線バスの検討
- ハ. 奥摩耶ドライブウェイを往復する交通機関として、馬車、レンタサイクルの検討

おわりに

今後、六甲山牧場の整備拡充をすすめていくうえでの課題としては、まず第1に、当牧場地域が昭和31年に瀬戸内海国立公園の指定を受けたことにより、種々の制約を受けることである。国立公園内においては、原則として、現存する

動植物生態を現状のままに保護し、それを損なわない範囲で国民の健康と保養の増進に利用することとされている。国民の健康、保養の増進及び強化に適した地域においては、公園計画に定めた公園施設の整備が認められているが、六甲山牧場は公園計画の定められていない地域である。

現在の牧場施設は、畜産振興事業で整備した牧野、畜舎、サイロ、乾草舎、事務所、職員公舎等であり、その後における公園施設の整備、厩舎、レストハウスの改築等は、いずれも自然公園第17条の許可を受けて実施した既存施設の建替えにより整備をすすめてきたものである。しかし、前記の整備基本計画に盛り込まれた内容を実現するには、自然公園法第17条による許可では対応不可能であり、今後、環境庁に対し、自然公園法第12条による公園計画（利用計画）の策定を要請していくことが緊急の課題である。

第2としては、六甲山牧場単独の整備を考えるのではなく、西六甲山地区全体の整備計画の中に位置づけていく配慮が必要である。現在、土木局で検討が進められている新・中央森林公園計画の区域に包含されており、その東部エントランスゾーンに位置しているので、この計画と整合性のとれた整備を行い、西六甲山地区全体の公園機能の向上と魅力の増大を図っていくことが、今後課題とされた大きな課題といえよう。

参考資料

- 畜産大事典—1978年—（酪農経営、堀尾房造執筆）
- 針路—34号—（神戸市農政局 31年8月）
- ” —62号—（ ” ” 38年10月）

海づり公園について

大野 敬一

(神戸市海浜管理協会専務理事)

はじめに昭和51年4月に神戸市立海づり公園がオープンして以来、全国各地で魚釣り施設についての関心が高まり、公共団体、或いは漁業協同組合が設置した“海づり公園”とか“魚つり園”という名の魚釣り施設が、すでに20カ所余にも及ぶようになった。これは“海づり公園”という言葉もかなり一般に知られるようになり、魚釣り施設整備の要請が各地で高くなって来た証拠と考えられる。全国各地から見学者、視察者が相つぎ、魚釣り施設を設置しようと計画を進めているところもかなりあるようである。

釣人に対する各地で行われたアンケート調査(昭54・12、及び昭55・10、日本港湾協会)を見ても、地域差はあるものの全国では約70%の釣人が魚釣り施設に興味をもっていることがわかる。これは近年、国民所得が向上し週休2日制が普及するにつれて、余暇時間が増大し、自然に親しむレクリエーションとして海浜での魚釣り、汐干狩などのレジャー活動が増えて来たことによるものと思われる。特に、釣りブームといわれるように釣り人口の増加は著しく、2千万人を超えるといわれている。今日では若人から老人に至るまで、巾広く魚釣り愛好家が存在している。そして、魚釣りの中でも、(財)日本釣振興会が昭和48年に実施したアンケート調査によると、海釣りをよくすると答えた人は釣人の74.1%であった。海釣りは海洋レクリエーションの中でも、海水浴や汐干狩と異なり、四季を通じて活動ができるうえに活動範囲が広いことにも特徴がある。ところが最近では海岸が埋立地や工業用地となって、立入りを禁止されたり、それとの関連で海浜

が汚物、廃水等で汚染されて、魚釣り場の利用が狭められて来ている。そのため港湾の防波堤や岸壁が釣り場として多数の釣人がつめかけ、その機能を阻害する状態を惹起している。このことは釣人の安全確保や港湾施設の管理上の問題もあって、その対策が望まれているところである。

また一方、釣人と漁業者との紛争が頻発しており、この面からも漁業との調整を図らねばならぬ段階に来ている。このような状態のなかで都市住民を主とする釣人のなかに、「いつでも気軽に」「トラブルなく」「家族と一緒に魚釣りが楽しめる」身近な魚釣り施設を求める声が増えて来たのである。

この場合、漁業者と釣人との間における秩序ある漁場の管理体制を確立し、水産資源の培養を図りつつ、釣人の側からは安全でよく釣れる手近な釣場を、漁業者の側からは漁業所得の向上につながる施設を考える必要がある。神戸市立海づり公園において、これらの問題をどのように調整し、釣人の要望に応えながら漁業者と両立する方途を模索したかを述べてみたい。

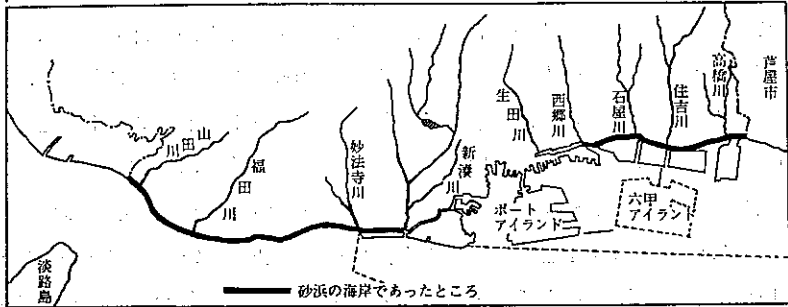
1 海づり公園整備の背景

(1) 海のレクリエーションゾーン
自然と人間との暖かいふれあいを通じ、市民生活をより豊かにするために、須磨海岸一帯の白砂青松の姿を確保し、阪神間における海浜リゾートエリアとして、海水浴場を中心にヨットハーバー、水族館、海浜公園等を配し、養浜事業を行うなど整備がすすめられてきた。また最近では、神戸市都市景観形成基本計画が策定され、より高い視野から都市景観を創造することにより都市の個性を磨き、自然景観を形成しようという努力がなされている。この中でも神戸市内に残された唯一の砂浜であり、自然に満ちた須磨海岸一帯を海洋レクリエーションゾーンとして、臨海海浜景観的立場から神戸市固有の形態を創出しようとする試みがなされている。須磨～舞子海際ゾーンを臨海海浜景観形成ゾーンとして指定し、養浜事業を推進して海浜環境の保全、それに調和した余暇施設などの整備、防災施設の設置を図ることとしている。

昭和20年以前は、神戸市内の海浜が、当時の神戸港の区域を除く、東は西灘

の西郷川尻以東、西は荻藻島以西の海岸すべてが白砂の海浜であったものが、戦後の急激な都市発展のため海岸が埋立てられ、昭和45年には534万㎡に及ぶ埋

図一 昭和20年以前の砂浜



立地となって、そこは商工業並びに港湾施設用地となってしまった。一方、須磨～舞子の海浜は、海岸侵蝕により砂浜が削られたため防潮護岸で固められ、自然の姿のまま残る砂浜は須磨海岸だけとなったのである。この海岸も放置すれば、侵蝕されて自然消失を免れない。そこで昭和45年度から養浜事業を行い、痩せ細りつつあった30mの砂浜を沖合100mまで拡げ、白砂の須磨海岸を復元し、市民海洋レクリエーションの場として整備し、埋立によって失われた海浜の代償として、集約的に高度に利用することによって、市民のため後世に残そうとしているのである。

現在須磨海岸一帯の海のレクリエーションゾーンを利用する人々の数は、年間海水浴客で約100万人、水族館の入場者約60万人、須磨浦公園ロープウェイ利用者約40万人といわれ、多数の市民にレジャーの場としていかに利用されているかがうかがえる。

海づり公園をここに付け加えることにより海上での魚釣り施設がつけられ、さらに眺望の視点がふえ、レジャー施設が増すことによって須磨海岸の価値が高められることになる。

(2) 市民と海 神戸といえば港、自然の山と海的美しさが先づ眼に浮ぶロマンチックな街である。そして、市民のハイセンスは、海外との港を通じての交流の中に育かれた特有の感覚である。市民が海にふれるところは、山から或いは街から海を眺めるか、港に行つて船をみたり海を眺めたりすることが大部分である。須磨海岸で海水浴を楽しむ人も、年間80万人とも100万人ともいわれながら、盛夏のひとときを海に浸る人に過ぎない。最近レジャーボート、ヨットが急速に増加して来ているけれども、実際にモーターボートを持ち、ヨットを所有して、海を楽しむ人の数は2～3万人（ヨットハーバー利用者から）に過ぎない。しかし、海に出て海釣りを趣味とする人の数は年々増加している。現在の市民釣り人口は、全国比率からみて約20万人前後と推定される。今後、海をレクリエーションの場として利用する人の数は、ますます増えるであろうと推測される。

その時に海を利用するルールが確立されていなければ、相互間の利害が摩擦を生み、楽しかるべきレジャーが、対立のなかに憎悪の場と化すおそれがある。これらの問題を考慮して、市民が海のレジャーを求めるときに安心して過せる施設と施策とが必要になってくる。

(3) 釣人の動向 年々増加しているといわれる釣人は、一体どんな実態であり、また釣人はどんな意識をもっているのであろうか。釣りに関する公式の統計調査としては、農林水産省統計情報部が実施した第5次漁業センサス（昭和48年）及び第6次漁業センサス（昭和53年）がある。

この調査によると、釣人の数は日本全国で、第5次センサスにおいて914万人、第6次センサスにおいて2,269万人となっており、実に5年間に1,355万人の増加で約2.5倍になっている。昭和48年に（財）日本釣振興会が実施したアンケート調査によると、年齢層では20歳～60歳まで幅広く釣り愛好家が存在している。女性の占める割合は約20%となっている。職業別では会社員、自営業、公務員が釣人の約4分の3を占めており、釣り場でみれば岸壁、防波堤で魚釣りをする人が多い。

これは、魚釣りが手軽なレジャーとして、自分の住んでいる近くを利用することが多いため、それは釣り場までの所要時間、利用した釣り場の範囲から判る。魚釣りの楽しみはどこにあるのかという質問には、「魚を釣りあげる手応え」とする人が最も多く80%、以下、「良い自然環境にひたれる」「静かな時間がもたれる」といった要素が重視されている。

魚釣りの経験年数が多い人が多いことは、娯楽性があるって手軽に楽しめることを、釣果が実益につながるためのものと考えられる。

釣り場までの利用交通機関で、自家用車が大半を占めていることは、マイカーの普及によることもあるが、魚釣りに携行する釣具類の多いことにも一因がある。以上釣人の動向を推察すると、「各年齢層が手軽な娯楽として」「住居に手近なところで、良く釣れ」「静かな良い自然環境にひたれるところ」が求められている。

(4) 須磨漁礁 須磨漁礁(神戸市須磨区)は、昭和35年(1960年)に、須磨沖1kmのところ、東西1km南北の巾500mに亘って構築された人工の大きな漁礁がある。所謂「須磨漁礁」である。

この人工漁礁は、戦前・戦後にかけて長年に亘って海底基盤から逐次計画的に構造物を設置し、魚類の着棲、増集効果を高めつつ、豊富な洄游魚と定着魚によって、高率漁礁として評価されているものである。従来は漁業者の釣専業者によるのみ利用されてきたが、昭和35年頃から観光釣舟によって一般釣人にも利用されるようになり、年間利用隻数も延べ約1万隻に達する状況に至った。この漁礁に増集し、着生する魚種は、主として、スズキ、アコウ、タナゴ、アジ、チヌ、ガシラ、イシモチ、サバ、アイナメ、メバル、カワハギ、イワシ、イシダイ、ヒラメ、ハマチ、ボラ、タイ、カレイ、メジナ、サッパ等々、約50種が数えられる。この集魚効果からも周年操業が可能であるが、沖合でもあり、水深17~20mのところ、潮流も速く、船舶航路にも接近していることから、風浪の日など釣舟といえども

漁礁利用に制約をうけることが多い。そこで、釣舟による漁礁利用だけでなく、この蛸集する魚類を誘導した固定の釣場施設を造り、広く市民に安心して利用してもらえるものを考えたかった。しかしこれには沢山の難問題があり、その解決方法如何にかかることが多くあった。

2 海づり公園建設の諸課題

国民の余暇時間の増大による海のレクリエーションとして、海釣り人口が急速に増加して来た。

都市住民が求める海のレジャーは、手軽に、身近なところであって、老若男女が安全で安心して楽しめ、静かな自然とのふれあいがあることである。

幸い神戸市には山と海とが接し、自然の風景が残された須磨海岸一帯にまたとない海のレクリエーションゾーンがある。この地域は交通の便も良く、神戸高速鉄道の開通により京都・大阪方面からも1～2時間以内に乗継いで来られるところである。国道2号線、国鉄が海岸線と併行して走っており、国鉄須磨駅も至近の距離にある。風景も佳絶で、大阪湾を一望にのぞみ、晴れた日には友ヶ島水道から紀南の山々、転じては淡路島が手にとるように眺められる場所である。淡路島と本州との間にある明石海峡は潮流の早いところで、大阪湾、播磨灘の海水を適当に攪拌して、そこには沢山の水産生物が繁殖し、豊かな魚族資源に恵まれている。この豊富な魚族資源を集約したところが、絶好の漁場となる。幸い須磨沖には、前述した一大人工魚礁があり、魚類が多く集まる釣場となっている。

この周辺に固定した魚釣施設を造り、そこへ須磨漁礁から魚類を誘導できる飛び石漁礁をつなげば、必ずよい釣場となり、釣舟を利用しなくても、誰でも気軽に釣りが楽しめる。市民にとって目新しいレジャー施設になるであろう。しかしこのような施設をつくるのは、初めての試みであるだけに、諸々の調整、解決しなければならない問題がある。

(1) 地元漁業協同組合との関係

沿岸水域には漁業者の漁業をする権利、即ち漁業権が存在する。一般の釣人が多く利用する固定の釣場施設を漁業権内に設置するとなれば、この漁業権との調整をどうするかが先づ問題となる。このような場合、漁業を制約するか、或いは操業をできなくする権利障害に対しては、漁業補償という形でそれに見合う金額を権利者に支払い、漁業権を抹消するか、漁業を制約することに対し権利者である漁業協同組合の同意を得なければならない。釣場施設が特定の範囲を占有し、漁業操業ができなくなると同時に、水産資源の保護、培養ということから全く無関係の施設となるのであれば、当然漁業補償を支払い漁業権を抹消しなければならない。釣場施設周辺に新たに漁礁を配置し、そこで水産生物の繁殖、培養を図ることができれば、たとえその一部は釣人によって釣り揚げられても、残余の魚類は周辺海域へ分散し、洄遊して行くであろう。そうなれば資源の増大となって、漁業者の漁獲増大にもつながる。

一方、市が公共の立場から、特定の釣場施設を釣人に提供することにより、漁業者と釣人が処々で紛争を起していたことに対し、両者が摩擦することなく相互理解のうえに釣人をうけ入れるテストケースになる。これらの点につき地元漁業協同組合の幹部役員と回を重ねて話し合い、漸く理解と協力が得られたのである。

釣場施設の設置については、組合に詳細な説明と細部の協議をした結果、従来ここで養殖されていた「のり漁場」が使用できなくなる。これは組合として代替漁場を求める必要があり、その代償として施設を、設ける海面とその周囲200mの海域の海面利用料を市は組合へ年々支払うということで同意できた。釣場施設の周囲200mの水域を含めた理由は、釣人と漁業者とのトラブルを避けるために、この200m以内では漁業の操業をしないことを協議事項の中に加え、相互に協力し合うこととしたからである。なお、海面利用料は、組合が“のり”その他養殖漁場の保全並びに水産増殖の経費として使用することについても協議事項に加えられている。

(2) 遊漁者（釣人）と漁業者の関係

余暇の趣味として、或いはレジャーとして、魚釣りは各層の人々、即ち不特定多数の人々が楽しめる娯楽である。これらの人々を遊漁者と呼ぶ。これに対して漁業を生業とし、それによって生計を立てている人々を一般的に漁業者という。ここに遊漁者つまり釣人と、漁業者の違いがある。成程、海、池沼、河川は自然そのものであり、そこに棲む水産生物には所有主がなく、人類共有の財産であることに変わりはない。しかし、無秩序にこれら水産生物を捕獲して行けば、種属の絶滅を招くおそれがある。従ってこれらを採捕するにあたって、ルールづけられたのが漁業法であり、水産生物の温存を図って行くことを規則づけたのが、水産資源保護法である。こうした枠組みの中で、自然の共有物を特定の者（漁業者）のみが大量に採捕することが許されて来た。しかしこれでは漁業者以外から苦情がでることは明らかである。そこで一本釣（釣竿或いは釣糸を用いて、釣針により魚類を採捕すること。）で魚類を釣獲することは、自由漁業として一般に解放されている。釣人は、禁漁区域又は、特定の水域以外では、自由に釣りを楽しむことができる。少なくとも今までは、このルールで大きな支障はなかったのである。ところが、近年急激に釣りブームが起り、不特定多数の人々がところ構わず良き釣場を求めてどっと押しかけ、極めて効率のよい仕掛で多量の魚を一時に釣り上げたり、また多量の撒餌をまいて漁場を汚染したり、稚魚までも釣り荒すという、水産資源保護の面から放置できない事態を惹起している。当然、限られた水産資源の中で奪い合いが起り、漁業者との衝突が各所で見られるようになった。このことは放置できない問題であって、一時も早く遊漁のルールを法的に規制する必要に迫られていると思う。釣人が如何に不特定多数であろうと、ルールに基づく特定の場所・施設へ誘導する施策を併せ実施しなければ実効は望めない。このほか、漁業者のみならず周辺住民その他地域に関係する諸々の機関との調整も必要となって来る。

(3) 魚釣施設設置に際しての関係者との調整

① 地域住民

地域住民のなかには、手近かなところで魚釣りが楽しめるということで期待

をする向きがある一方、騒音、自動車の不法駐車、ゴミの投棄、悪臭などによる環境汚染といった釣人のマナーに起因する問題に対する不安が大きい。これらの点については、事前に十分な対策が必要である。

② 漁業者

前述のように、相互に利害が相反しないようにするための具体的な取決め、協定の必要がある。即ち、魚釣り施設周辺何m以内では、曳網、建網等の漁業を操業しないということ、即存の漁業施設（例えばのり養殖場）の移転に伴う経費をどのような形で保証するかということ、を具体的につめることが必要である。

③ 航行船舶

船舶の航行に支障のないよう、また事故発生を未然に防ぐような措置を如何にするか、海上保安部と十分連携を保ち、その意見にそった対応をとらねばならない。

④ 警察及び海上保安部

釣人のマイカーによる周辺路上の交通整理、不法駐車取締りについては、警察の意見を聞き協力を求めるとともに、ガードマン等の配備についても指導を受ける必要がある。また海上施設での救命具の設置、保安管理については、海上保安部の意見を徴し、十分な体制をととのえなければならない。

⑤ 釣団体

釣客あつての魚釣り施設である。釣人を代表する団体の方々からの意見も尊重して、施設に生かさねばならない。

以上、夫々に接衝をもつことによって、逐一解決し調整を図らねばならない課題である。

3 海づり公園建設の手順

(1) 試験釣台の設置

須磨海岸沖合に前述の諸々の条件を充たしうる釣場施設をつくるにしても、果して計画どおりのものが実現可能かどうか。当時としては全国でも例がなく

参考にする資料は全くなかった。先ず最小限の試験的な施設をつくり、それによって可能性を試してみるより仕方がない。これには最低400~500万円（昭和46年当時）の資金が要る。昭和46年度予算を編成するにあたり、市長は「面白いから一度やってみろ、取敢えず調査費 100万円を考えてみる」と、この事業のスタートの英断をされたのである。

予算は、その後、神戸市の単独事業費として 600万円が計上された。試験釣台を実際に設置するには、諸々検討しなければならない問題が沢山でて来た。それらは次の諸点であった。

- ① 試験釣台設置の場所をどこにするか。
- ② 試験釣台を将来計画の中にどのように連結してゆくか。
- ③ 試験釣台の水面からの高さをどの程度にするか。
- ④ 試験釣台の波浪、潮流に対する強度は安全度を見込んでどのようにするか。
- ⑤ 試験釣台の構造をどんな形のものにするか。
- ⑥ 魚が釣れるようにするには、周辺にどの程度の漁礁を設置すればよいか。
- ⑦ 釣人を試験釣台まで運ぶには、どのような運搬方法をとるべきか。
- ⑧ 潮流の早いところで、固定した釣台から漁礁の魚が釣れるのかどうか。

以上の諸点の一つずつ解決して行くには、どうしても関係者から意見を聞き、それによって試行錯誤を重ねるより仕方がない。そこで関係者による「神戸市海づり公園造成事業協議会」をもつこととした。地元の漁況、海況を一番よく知っている漁業者、工事関係で海上工事に経験の深い港湾技術者、各種釣団体の代表者、航行船舶との関係から海上保安部等のメンバーの方々に参加願い、上記の諸問題を討議し方向づけをしてもらうことにした。そして昭和47年3月には、10m平方の試験釣台が、須磨一の谷海岸の沖合 400mのところに設置された。このときの試験釣台の設計条件は、次の如きものである。

- ① 水深 10m
- ② 潮流 2ノット

- ③ 風速 50m
- ④ 波向 南西 (SW)
- ⑤ 天端高 4m (KP) *1
- ⑥ 荷重 0.1t/m²

とし、海面から釣台へ登るタラップ式階段をつけることにした。

(*1 天端高(KP)4mとしたのは、第2室戸台風時に測定された最高波高が3.6m)であつたため、10%余の余裕をもって4mとした。

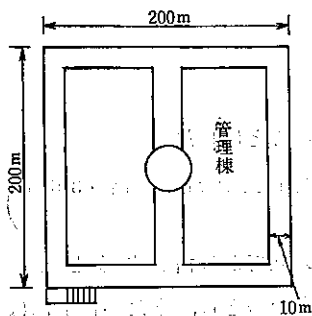
なお、釣台上周囲に高さ20cmの柵を設け、釣竿の立てかけ台とするとともに、周囲2mの幅をとって高さ1mの手摺を設け安全柵とし、また釣台上には波の叩き上げを避けるため、エキスパンドメタルを張ることとした。

海上にポツンと設置されたこの釣台へのアクセスは、国鉄須磨駅裏から漁船で渡航するよりほかなかつた。しかも僅か100m²の狭い釣台であるから、20人が限度であり、交替のため1時間毎に渡船を運航しなければならなかつた。それでも当初はこの釣台を伝え聞いた釣人が早朝から押しかけ、これを整理するのに大変苦労したことがある。釣人の評価を聞きとり調査したところ、回遊魚次第の面もあるが、観迎される施設であることが判つた。また、当初想定した波浪に対する安全度、即ち波が釣台上を越して危険でないかどうか、或いは潮流によって釣台が振動し、不安定感を与えないかどうか、また釣台の高さとして高過ぎないかどうかの諸点についても、これといった欠点を指摘する声を聞かなかつた。一番心配された構造上、波浪でこわされないかどうかについては、綿密な構造計算を港湾局技術部において検討してもらつたため、この工法でもって心配がないと結論をえたことである。

(2) 規模の検討

昭和47年3月より、試験釣台において各種の試験結果並びに釣人の評価が得られたので、これを基礎資料として、海釣公園造成協議会に諮つたところ、釣人の要望もあり、更に拡張すべく全体計画を纏めてみたらどうかという意見があつた。

図一 2 釣台試案



先ず釣台をどのような形にするか、前例はなし、大きさの想像もつかないまま、当初試案として図一2の如き、200m方型で巾10mの回廊を巡らす形のものを考え、協議会に提案した。ところが、この規模であれば収容人員は800人前後となり、孤立した海上施設にこれだけ多数の釣人を収容することは、万一候急変の場合、どうしても救助避難さすのか、渡船運搬だけに頼ることは危険である、

陸岸から棧橋で渡れるようにすべきである、という意見が出された。当初の考えとしては、神戸港の防波堤においても、休日には約1,000人近くの釣人が渡船によって渡り、陸岸から孤立した海上で魚釣りをしている。ここで大きな事故が起ったことを聞いておらないので、安易に考えたのであるが、少なくとも公共機関が釣場施設として釣人を収容するのであれば、万一のときを考え安全対策は万全でなければならない。

安全対策に完べきを期そうとすれば規模で制約されることになり、先ず収容人員に限界が出てくる。

① 収容人員の対象

神戸・大阪・京都の大都市を控えて、釣人の動向から須磨海岸の海づり公園への誘致圏を想定すると、所要時間2時間を限度とする範囲と考えられる。即ち、神戸市内からは30分、大阪梅田方面からは1時間、京都・南大阪方面からは2時間の圏内とみなされる。

このことから海づり公園の利用者数を予測してみた。京阪神間の人口約1千万人の20%を釣人口とみると、約200万人が海づり公園の潜在利用者数と予測される。このうち年間で海づり公園を利用されるであろう人数を10%とみれば、約20万人*2が見込まれる。

(*2 この20万人は大ざっぱに推定したが、開園後の年間入場人員と略一致した。)

また海づり公園で実際に魚釣りをする人数は、来園者の50%位であろうと、
都市政策 No31

想定してみた。年間 300日間開園するとすれば、単純に計算すると、(100,000人÷300日)で1日平均330人が魚釣りをすることになる。但し日曜・祝祭日は通常の2～3倍の人数をみなければならぬ。仮りに2倍とみると、1日最高660人の釣人が入園することになる。この場合、平均滞在時間を4～6時間とみれば、釣台の回転率は1～2回の範囲にあると推定されるが、通常は1.5回程度と考えられる。釣人660人を収容する釣台の回転率1.5回として計算すると、440人が同時に収容できれば、最低限の釣人を受入れることができる。

② 陸岸からの棧橋

試験釣台附近まで陸岸から棧橋をつけるとなれば、約400～500mの長いものとなる。幸い須磨浦公園には国道2号線、国鉄を地下道でくぐり抜けて、公園から海岸へ出る通路があった。この通路の出口を基点として釣台への棧橋を架ければ、須磨浦公園と結ばれ、山陽電鉄の須磨浦公園駅も真近かとなり、交通の便が非常によくする。また公園に付帯した駐車場もあり、ロープウェイ及び鉢伏山上遊園とも一体となり、山と海の公園をキャッチフレーズにできるレクリエーションパターンが出来上ると考えられた。また棧橋の構造としては、最低巾員2mとし、一定の水深のところからは釣台と棧橋を兼ねる橋梁とした方が釣台収容人員が増やせることになる。

③ 釣台の配置

須磨浦公園から海岸への地下道出口を釣台への棧橋の基点とする場合、棧橋は少なくとも海岸線から直角に出さなければ、波の抵抗が大きくなる。しかも地下道の見通し線上に棧橋をおいた方がよい、また釣台のセンターともなるべき管理棟は棧橋と直結する方が便利である。

そこで、次の諸元を検討してみると、

- a. 海岸からの距離 測定値 400m
- b. 水深 KP —13m
- c. 底質 砂 礫 質
- d. 潮流 1～2ノット
- e. 須磨漁礁との距離 500m

f: 試験釣台との位置、東西に100mの間隔

g: 海底の地形、陸岸から緩やかな勾配、鉢伏・鉄拐山が海へ落ち込んできた瀬である。

h: 周囲の展望、鉢伏山を真正面に須磨〜垂水海岸が一望でき、大阪湾全域と淡路島、友ヶ島、泉南が遠望できる。

i: 航行船舶と小型船舶航路は、通常1km沖合にあるので、この地点は航行船舶による航行障害には航路障害にならぬ。

上記の結果が判明したことから、管理センターを据えるに不都合がない。ところが試案(図一2)で示した釣台の配置形態では、管理センターの位置は適切でない。

図一3 釣台配置形態

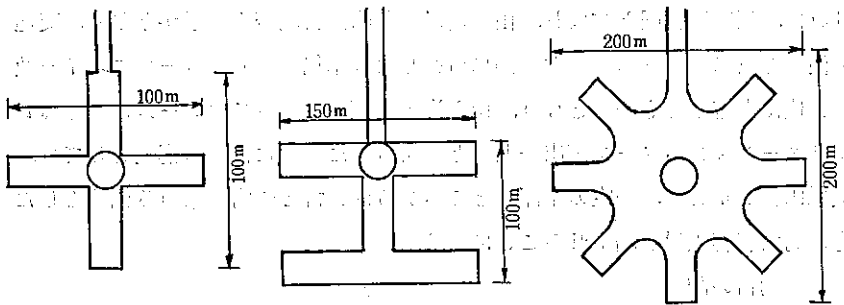


Fig. 1

Fig. 2

Fig. 3

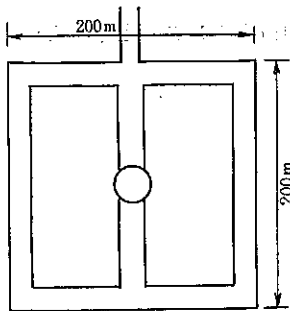


Fig. 4

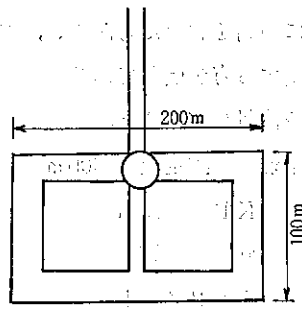


Fig. 5

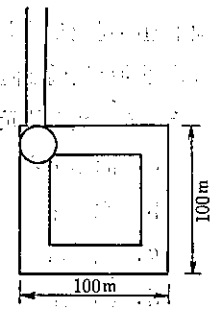


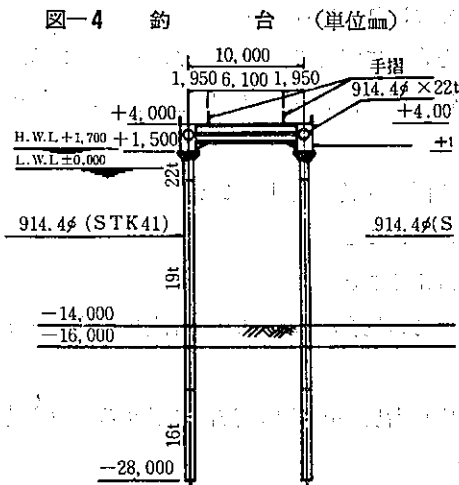
Fig. 6

仮定点のところに管理センターをおくとすれば、このような釣台の配置形態が考えられる（図-3参照）。このうちでは、Fig. 1がシンプルで工事費も低廉で、管理センターが中心となり良い形になるが、周辺に配置する魚礁の形が難しい。Fig. 2は南北の釣台が少くなり、潮流の強いときに釣りにくくなるおそれがある。Fig. 3は投げ釣りする場所が殆んどなくなる。Fig. 4は大きすぎるので、管理が難しい。

Fig. 5が最も好ましい形とおもわれる。理由は南北釣台（潮流に対し直角に釣台が据る）が3基となり釣り易い面積が多くとれる。かつ四角形の中に配置する魚礁の形態によって中央部分を貝類養殖のスペースに確保できる。これは養殖試験の場として海底々質の利用が可能となる。しかし工事費の増高を抑えることと、西側の底質がヘドロ状で、魚礁の沈埋が心配されることにより、Fig. 6の形をとることに最終決定された。

④ 釣台の大きさ

釣台の上で、1人の釣人が隣人との間で狭い思いをせず自由に釣りができるのは、最小限1人2㎡あれば、釣竿の操作に不自由しない。そして2～3本の釣竿を出しても操り難いことはない。釣人1人が2m角の場所を占めるとな



れば、釣台の規模を決定する際に、釣台の中は両側2m取ればよい。通路巾は4mから6mとすれば、ベンチ等をところどころに置いて、ゆったりと散歩もできる。そこで4mにするか、6mにするかについて議論したが、前述の試験釣台の幅を10m角としていたので、これに基準を置き、通路の幅を6mに設定した。沖合500mの海上で余り狭い釣台では、不安感が伴う

が、幅10mの釣台となれば、相当広くゆったりとした感じがあり、安定感をもちつことができる（図-4参照）。

一方、陸岸から棧橋をつける場合、水深6m位のところからは、棧橋も兼ねて釣台とした方が、釣人の収容人員を増すことができる。また、漁礁を周辺に設置できて、そこに集まる魚を釣ることができる。

管理センターから陸岸へ240mの間、片側（東側）2mを歩道橋棧橋、片側（西側）2mを釣台として利用することにした。この場合、予算が許されるならば、通路の両側に釣台を設置した方が潮流、収容人員の面からもよかったと後で感じた。陸岸から160mの地点までは、歩道橋として、幅2mを保ち、取付陸岸からゆるやかな勾配をつけて、釣台兼棧橋となる橋梁へ高さを持ち上げて行くこととした。又、棧橋の長さを少しでも短縮し、工事費を節減するために、取付陸岸のところにあった養浜突堤を利用することにした。

⑤ 管理センター（管理塔）

陸岸から400mも沖合の海上に管理センターともなるべき構造物を作ることには、当時としては、全国でも初めての試みであり、どのようなものを作るかが先ず議論された。管理センターの条件とすべきものを整理してみると、

- ア 暴風雨にも堪えられる構造物でなければならない。
- イ 緊急時、沖の釣台にいる釣人を安全に収容できる大きさが必要である。
- ウ 管理機能としての放送設備、情報収集機能（風向、風速、襲雷、霧等の海象）を設けること。
- エ 売店、食堂、便所、洗面所等の便益施設を設けること。
- オ 平常時は、休憩所として眺望のよいこと。
- カ 転落防止等の安全管理が十分行えること。

以上が満足されることが必要である。この場合、次の課題を解決しなければならない。即ち、

- ア 構造の強度計算として、第2室戸台風級の風力、波浪に堪える数値を持つにはどれ位の計算値が必要か。
- イ 風力、波浪に対する抵抗を少なくするには、円形を基準にしなければな

らないが、本体、脚部の円形をどの位の大きさにすれば所要の数値が満たされるか。

ウ 緊急時、収容人員を 100名と仮定すれば、どれ位の面積が最小限必要なのか。

エ 波浪、砕波が直接本体に当たらないためには、海上での高さをどの位まで上げねばならないか。

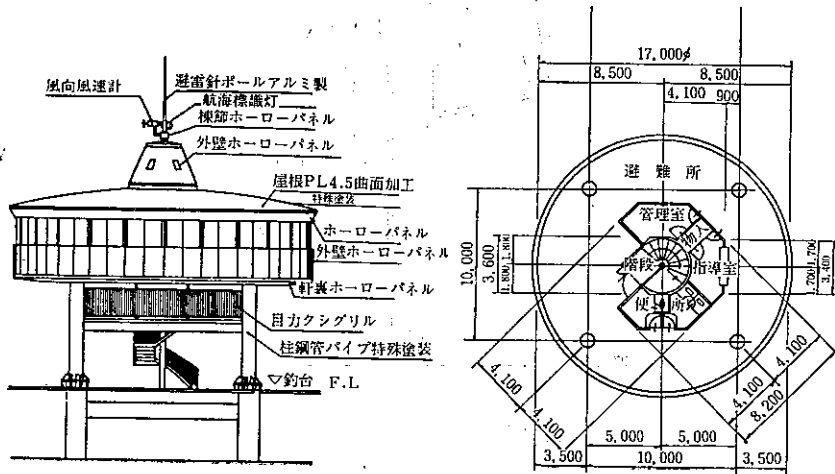
オ 管理機能、便益機能を充足する電気、水道、電話等を陸岸からどのようにして配置するか。

カ 浄化その機能を三次処理の機能にするには、どのくらいの大きさが必要か。

これらを港湾局技術部に委託して決定してもらうこととした。ただ、展望所のムードとしては、1万トン級客船のプロムナードデッキのような窓の雰囲気を出してもらえるよう要望した。結局、UFOのような円形の独特な構造体が出来上った(図-5 参照)。

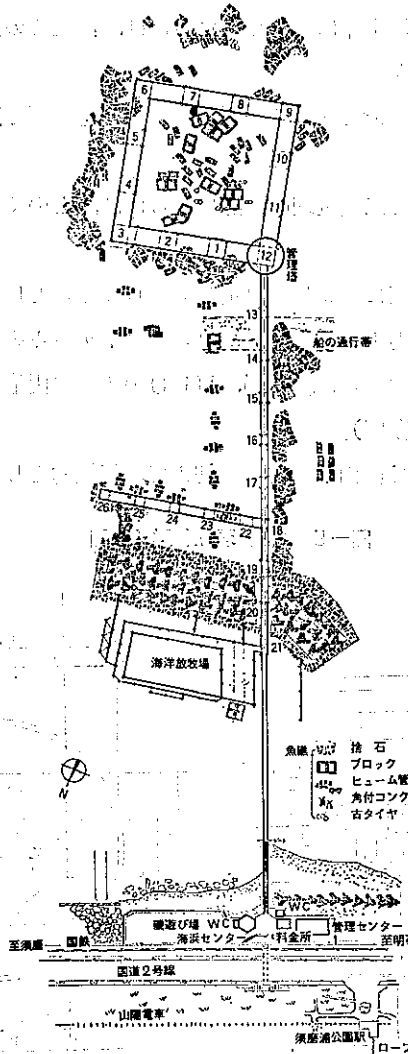
しかし、この構造物は国内においても初めて、建築物として海上に出来るも

図-5 管理所詳細図



のであったことから、日本建築学会においてもその安全性については議論、検討されたとのことである。

図-6 漁礁全体図



⑥ 周辺漁礁の設置

須磨漁礁から飛び石漁礁によって魚を誘導する場合、釣台周辺の漁礁をどのような形に配置したらよいか。これにも考えねばならない条件が沢山あった。それらを列挙すると、

ア 飛び石漁礁を須磨漁礁からどの角度で、どの位の大きさ、数量をどの位置に配するか。

イ 四角形の釣台（第2釣台）の内側は、釣台が完成するまでに、漁礁を投入設置しておかなければならない。しかも、この内側には漁礁を釣台にそって2mから3mの高さに置き、その内陣になるところは、魚の遊泳場ともなり、かつ海底を利用して、有用貝類（赤貝、大貝、ざるぼう貝）の試験養殖の場にもなるよう配置することが、漁礁をより多角的に利用できることになる。

ウ 釣台の周辺には、漁礁のない砂礫質の海底を確保し、投げ釣りを楽しむ釣人の場所を確保すること。

エ 釣台から釣糸をたらず真下は、根がかりをさけるために、漁礁は釣台から5mから10m離して設置する方がよい。

オ 漁礁の材質として、どのようなものが選べるか。1㎡角型コンクリート漁礁、ヒューム管のスクラップ、古タイヤ、岩石等々が入手可能であるが、これをどのように組み合わせるか。

カ 漁礁の高さと横への広がりをもどの程度にすればよいか。

キ 将来漁礁増設の場合の配置予想をどのようにするか。

等が考慮されねばならない点であった。検討の結果、次のように決定することとした。

アについては、のり漁場との調整の問題もあり、大きな形の漁礁でなければ、魚の誘導効果を発揮しないので、後日調整が整ってから、廃ケーソンを利用して、500mを3等分して、市電漁礁との間に配置する。

イについては、構想どおり、漁礁として角型コンクリート漁礁、ヒューム管、古タイヤを5本から6本のワイヤーで緊縛したものを沈設して、中央内陣

部分を空白にしようとしたが、実際は変形になった。

ウについては、管理塔南西側の釣台を投げ釣りの場所として、漁礁の投入を避けた。

エについては、部分的には釣台の真下に漁礁が入った所もあるが、概ね計画どおり沈設した。

図一七 第2釣台内の漁礁高さ（東北角から西南角へ対角線に測量したもの）

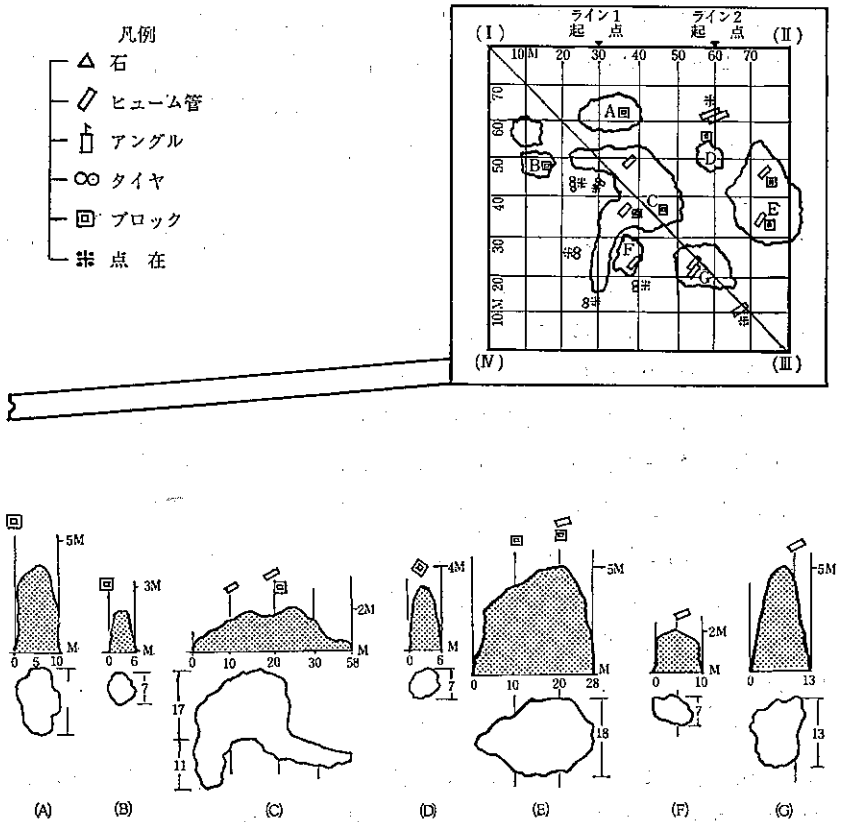


図-9 通路側漁礁投入断面図

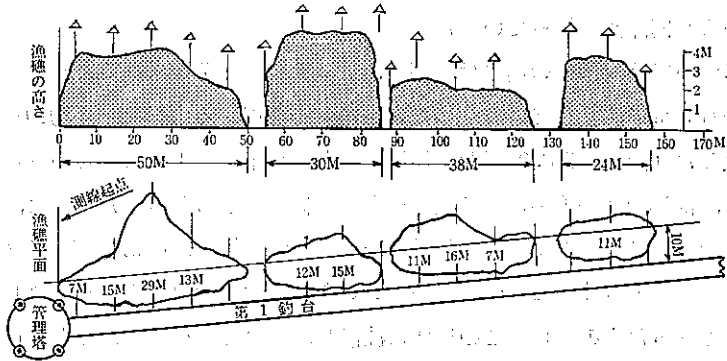
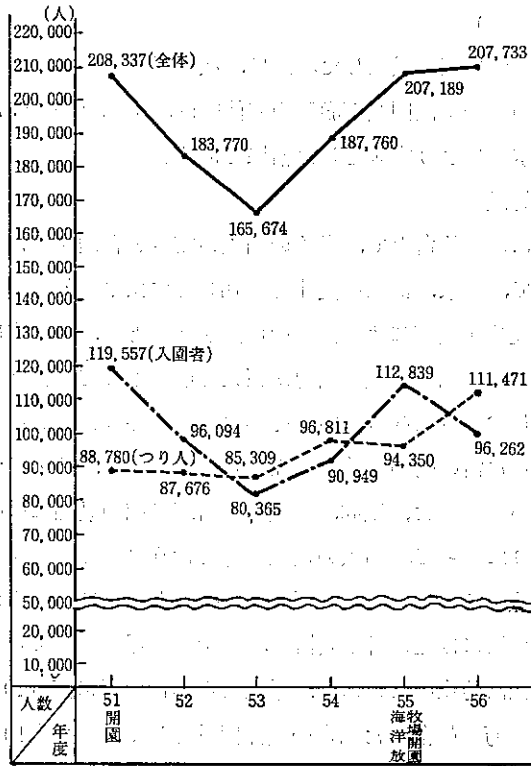


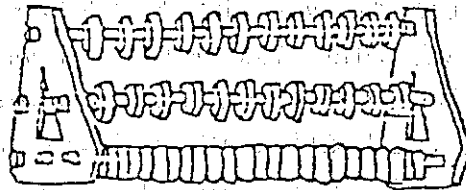
表-1 年度別魚礁投入量

年度	1メートル立方 コンクリート		投 石		ヒューム管		古タイヤ	備 考
	数 量	事業費	数 量	事業費	数 量	事業費	数 量	
昭和46	個 185	千円 2,400	㎡ 1,500	千円 1,800	トン	千円	トン	第2釣台内 側及び試験 釣台周辺
47	161	2,400	1,080	1,500	600	800		
48	135	2,400	880	1,200	500	1,200		
49	310	3,900						
50					500	1,100		
51	152	4,212	3,850	6,500	150	300	2,000	第1釣台西 側及び第2 釣台周辺
52	284	9,690	2,059	6,500	150	500		
53	165	5,160	2,965	6,816	400	2,000		
54					190	295		
55					149	1,500		
計	1,392	30,152	12,334	24,316	2,639	8,195	2,000	

図一〇 海づり公園年度別利用状況



図一〇 マリンポール魚礁1型



2.7×3.1×6.5 (33空米)
高さ 幅 長さ

ル漁礁（図一11参照）を設置し、その効果を測定した実績がある（昭56・3 関西総合環境センター）。

なお、海づり公園周辺に投入した漁礁は、次の通りである。

海づり公園周辺漁礁の配置図及び漁礁の立体図は、別図（図一6.7.8.9）の通りで、これは潜水夫により実測をした結果である。

⑦ 安全管理施設

海上 500m 沖にある釣台で、多くの釣人の安全を管理するため、管理センター（管理塔）で、気象、海象の変化を察知してすばやく対応する必要がある。即ち、雷の発生・襲来により落雷の危険があるとき、又、突風等により高波の押寄せる場合に、釣人の避難誘導が行える態勢として、常時監視人を配置して緊急に対処しなければならない。そのため襲雷探知機を設置し、釣台から 50km 周辺に発生した雷の動向を警報で知らせるようにし、その強弱を数値で示すこととなっている。また、風向、風速は、管理塔内の設備に即時に数値で示されており、これによって、釣人の避難誘導を行うタイミングを失しない措置がとれるのである。この場合、風速毎秒 20m 以上となれば、釣人は避難してもらおう。勿論、管理塔には避雷針を設置し、安全を確保すべきであり、釣人又は入園者の海への転落防止のためには、手摺及び釣台の縁に高さ 20cm の釣竿かけ柵を設けている。万一転落した場合の救命器具として、釣台上 10m 間隔にロープ、浮環、救命胴衣を配置し、又救命ボート 1 隻を配備し、即刻救助態勢がとれるように配慮した。

⑧ 付属施設

釣人の便益施設として必要なものを検討すると、㊦トイレ・手洗施設、㊧餌・釣具等の売店、㊨飲食物の自動販売機、㊩駐車場、㊪休憩所・レストラン、㊫夜間照明、㊬ゴミ箱・灰皿、㊭ベンチ類、などがあげられる。

トイレ・手洗施設は、絶対に必要なものであり、殊に女性客、家族連れ客には不可欠である。次に釣具類が応急に求められる店が必要である。また、早朝の釣行に弁当の用意ができない人のために飲食物の販売をしたり、釣場環境を良くするために、夜間照明、ベンチ類の設備をするとともに、ゴミ収集できる

ゴミ箱、灰皿の設置が必要である。

(3) 資金計画

昭和46年度には、試験釣台を設置するための予算 600万円は市単独事業として計上され執行した。本格的な海づり公園を建設するに要する事業費は、当初予想でも5億円は必要であろうと概算された。これを神戸市の単独事業として進めるには財政負担が重すぎるとの意見があった。漁業者と釣人との漁場利用の調整を図る施策として、即ち遊漁対策としてこれを建設するという理由で、水産庁へ補助対象事業として認証されたい旨の申し出をした。水産庁においても、昭和48年度からは、遊漁対策振興事業^{注1)}が打ち出された。漁業と遊漁の間における秩序ある漁場の管理体制を確立し、漁業者の所得の向上並びに健全なる遊漁の振興を図ることを目的として、遊漁場の整備、遊漁船の関連施設、遊漁管理施設に対して、1億5,000万円を限度として、40%の補助をする制度がそれである。この制度の対象として、海づり公園の建設に助成をうけられるよう強く要望した。その結果、昭和49年度においては、認証事業費1億円の割当をえて、4,000万円の補助を受けることとなった。補助残については、起債の割当を受けるべく、自治省に遊漁対策の必要性を説明し要望した。自治省においては、「観光その他」という項目の起債枠があって、神戸市に割当る枠の中から当該事業に振りわければよいとの事になった。

かくて総額7億200万円の工事を、年度別に遂行することが出来るようになったのである。即ち、昭和49年、50年にわたり、遊漁対策振興として、各年度認証事業費を1億円、計2億円の割当を受けるとともに、補助残は3カ年にわたって起債枠の割当を受けることとなった。

次に海づり公園の第2期整備事業においては、昭和53年度と54年度において、水産庁の海浜高度利用施設整備事業^{注2)}の対象に採択され、事業費4億2,300万円（財源内訳 補助金 9,413万円、起債 3億2,887万円）をもって事業が実施された。

昭和56年度においては、第3期整備事業が事業費3億円で実施され、釣台（第3釣台）100m幅6mが増設された。

4 管理・運営

海づり公園の管理運営にあたっては、魚釣りの実態に合わせ施設を運営して行かねばならない。即ち、シーズン（4月～11月）中は、早朝から開園待ちのため数百人の釣ファンの列ができ、夜釣りファンも多く、又日曜日、祝日になると3,000人前後の人出となる。これらの時期に施設が有効に利用できるように運営しなければ、釣人の期待にそえない。従って、早朝（午前6時）開園、夜半（午後9時）閉園という長時間営業にするため、当然二交替制、或いは三交替制という勤務体制をとらなければならない。職員の勤務条件も特異な条件で、雇用関係を結ばなければならない。神戸市立ということで、市が直接運営するとなれば、配属される職員の勤務条件について、特別の取決めを前提としなければならないこととなる。それよりも効率のよい経営内容をもつとすれば、企業形態をとる方が管理にも臨機即応の態勢がとれ、広報活動や、サービス業務に積極的な対応が出来る。しかし、市の施設を、商法の株式会社運営を委すことは、魚釣りの対象とする水産資源との関係もあって適切でない。そこで第3セクター方式として、市と利害関係の深い神戸市漁業協同組合が出捐する下記公益法人を組織し、そこに管理運営を委託することになった。

1. 名 称 財団法人神戸市海浜管理協会
2. 出捐団体 神戸市
神戸市西部漁業協同組合（現神戸市漁業協同組合）
3. 出 捐 金 26,000千円
内 訳 神戸市 13,000千円
神戸市西部漁業協同組合 13,000千円
4. 役 員 理 事 長 神戸市長
副理事長 神戸市助役、神戸市漁業協同組合組合長
理 事 神戸市側 3名、組合側 3名
監 事 神戸市側 1名、組合側 1名
5. 職 員 23名
内 訳 神戸市出向職員 2名、協会採用職員 21名

(1) 管理体制

通常予想しうる事故の発生を未然に防止するとともに、事故の際の迅速な救助活動を行う必要がある。

このため、

- ㊦ 監視員を常時釣台上に2名以上配置する。
- ㊧ 救命器具（浮環、ロープ、救命胴衣等）を、釣台上10m間隔に配置する
- ㊨ 救命ボート1隻を常備し、海上での救助活動に備える。
- ㊩ 襲雷警報や、風速毎秒20m以上の緊急時には、場内放送により、管理塔又は入口まで避難誘導する。

等の安全施設並びに管理の態勢を整えるとともに、万一の時に備え入園者全員を対象として、災害保険に加入し、1人5,000万円を限度とする補償をつけている。このほか、子供だけの入園禁止、定員の厳守等を厳格に実施している。また釣台の毎日の清掃、点検、補修を励行して、安全性を期している。

次に、『常に魚がよく釣れること』のために、漁礁の保全のため、定期的にダイバーによる海底清掃、まき餌の禁止、稚魚の放流、漁礁の増設を実施して水産資源増殖の施策を計画的かつ積極的に講じている。

(2) 運営

海づり公園の管理並びに運営は、神戸市から財団法人神戸市海浜管理協会に委託されている。したがって、維持、管理に要する経費は年度毎に計画を立て、神戸市からの委託料収入によって充当しており、委託料については、毎年度末に神戸市と精算することとなっている。なお海づり公園利用者からは、神戸市立海づり公園条例により、使用料を徴収し、神戸市に毎月納入の手続きを取っている。海洋放牧場（つり堀）に放養する魚類の購入は、神戸市漁業協同組合に委託し、利用者が釣り上げた魚代金は、協会が徴収し、神戸市へ毎月納入している。

(3) 付帯事業

海づり公園利用者の便益施設として、餌、釣具、飲食物の売店並びにクーラー用氷、飲食物の自動販売機を設置している。これら付帯事業の収益により、

表-2 海づり公園の収支状況 (単位:千円)

年度	区 分	収 入	支 出	当期剰余金
51	一 般 会 計	44,564	42,846	1,718
	特 別 会 計	66,478	66,548	△70
	合 計	111,042	109,394	1,648
52	一 般 会 計	52,175	50,004	2,171
	特 別 会 計	68,278	68,243	35
	合 計	120,453	118,247	2,206
53	一 般 会 計	60,096	57,630	2,466
	特 別 会 計	99,764	99,661	103
	合 計	159,860	157,291	2,569
54	一 般 会 計	85,375	83,148	2,227
	特 別 会 計	134,382	134,252	130
	合 計	219,757	217,400	2,357
55	一 般 会 計	162,495	161,359	1,136
	特 別 会 計	156,581	156,360	221
	合 計	319,076	317,719	1,357
56	一 般 会 計	172,466	170,685	1,781
	特 別 会 計	176,270	175,808	462
	合 計	348,736	346,493	2,243

(注) 一般会計とは、海づり公園の管理運営部門(公的事業)をいう。

特別会計とは、海づり公園の付帯事業をいう。

水産資源の増殖並びに利用者のサービス業務を協会独自の施策として実施し、受益者への還元を行っている。又、須磨海水浴場協力事業として、須磨海水浴場にシーズン中オイルフェンスを設置する事業も市から受託している。

(4) 経営収支の実績

海づり公園の経営収支は、表-2の通りである。

む す び

神戸市立海づり公園が誕生するまでの背景と、建設過程における課題の検討、解決方法について、主として述べて来た。開園後6年余を経過して、海づり公園も一般的な名称として親しまれるようになって来たことは、よろこばしいことである。全国各地、或いはアメリカにおいても、Fishing Pierが建設されつつある。これは、釣人がより安全な、より手近かな、よりよく釣れる釣場を求める声が高まって来た証拠である。

今後は、この魚釣施設を通じて自然環境を守り、水産資源を認識し、海を知り、海を学び、水産生物の人間との関りを体験することになってゆくと思われる。そして、遊漁のルールが確立され、ふさわしい海のレジャーとして、Fishingがさかんになって行くことを期待するものである。

なお、昭和55年5月開設された海洋放牧場の概要については、別の機会にゆずりたい。

最後に、この全国で初めての海づり公園が完成するまでに、御支援御指導をいただいた関係者の皆様方に深甚の敬意と感謝を捧げ、ともにこの将来を見守っていただくことをお願いしお礼にかえます。

注

- 1) 遊漁対策振興事業：水産庁所管の事業である。昭和48年度より実施されているので、漁業と遊漁の間における秩序ある漁場の管理体制の確立を図りつつ、漁業者の所得の向上ならびに健全なる遊漁の振興を図ることを目的として、遊漁場の整備、遊漁船の関連施設、遊漁管理施設に対して、1億5,000万円を限度として $\frac{4}{10}$ の補助がある。
- 2) 海浜高度利用施設：水産庁所管の事業である。昭和54年度より6年間の予定で実施するものであり、健全な余暇活動の展開および中高年の漁業従事者等の就労の場の増大を図るため、海浜を利用した余暇活動のために必要な施設を整備する事業で、釣場、休息施設、飲雑用水補給施設、管理施設、保安施設ならびにこれらの附帯施設等に対して $\frac{1}{2}$ の補助がある。

第2臨調と地方自治Ⅱ

高 寄 昇 三

(神戸市市長室参事)

1 部会報告をめぐる

第2臨調の部会報告が、昨年の暮れから今年のはじめにかけて矢つぎ早やかに発表された。その内容が明らかになるにつれ、地方自治体関係者の失望は大きかったのみでなく、むしろ地方自治への新たな圧迫と考えざるをえなかった。

第2臨調の第3次基本答申については、論者は『都市政策』29号(昭和57年10月)で批判を試みており、その時、すでに部会報告の方向・内容はある程度まで予測できたが、改めて部会報告にふれてみてやはり問題のあまりに多すぎる報告である。

地方自治につき特に関係が深い部会報告は、まず昭和58年1月10日の「補助金等の整理合理化について」の報告、昭和57年12月27日の「地方事務官制に関する」報告、昭和57年12月28日の「許認可等の整理合理化について」の報告、昭和57年12月28日の「出先機関の統廃合について」の報告、昭和58年1月11日の「公務員制度の在り方に関する」報告、昭和58年1月8日の「情報公開について」の報告であろう。

これらの部会報告については、後で各項目ごとに論評を試みるが、共通的な批判点は次のようにあげることができる。

第1に、臨調は、基本答申では分権化とか自主性とかを地方自治の強化のため制度的保障に努めるかの表現をとっているが、肝心の部会報告では分権化の具体的提案がほとんど見当たらないことで「羊頭狗肉」の類いといえる。

補助金の一般財源化などの具体案のみでなく、零細補助金についての鋭いメ

スすらもみられない。

第2に、分権化に逆行する提案内容がみられることで、その代表が地方事務官制の国サイドへの決定である。臨調が分権化を唱えるならば、当然地方サイドへの決定がなければならないにもかかわらず逆の内容となっている。

「実現可能性」という自ら課した拘束に自縄自縛に陥り、現状と妥協しているが、それはとりもなおさず集権化への迎合である。およそ行政改革というものは、理念を現実合すのではなく、現実を理念に適合さそうとする志向性のないところは何らの改革もみられない。

第3は、地方自治をどうするかという総合的なビジョンはなく、行き当たりばったりで地方への事務の移管などを唱えていることである。地方自治を拡充していくためには、権限、財源、事務の3点セットが統一的な理念の下に自治体へ移管されなければならないが、事務だけ天下ってくるケースとか、財源だけ削られ事務が放置されるケースなど、およそ自治体側からみて行政改革とはいえないシワ寄せ、ツケ回しが行われていることである。

第4に、臨調がその方向づけ、内容の決定にあって中央官僚の実質的な協力と働きの下に行われたため、地方自治にとって当然厳しく、中央官治にとって甘い結果となっている。

地方議会議員の定数削減がその卑近な事例であるが、国・地方の関係にあって、国優位の現行制度の仕組みについて何ら手直しのメスが入られていない。

第5に、臨調自身の方法論の誤りからくる内容の貧弱さである。行政改革という長期的政策目標を、財源収支の均衡という短期的施策手段で行うとしているため、大蔵省主計官の如き発想で行財政制度をいじくり回している。

しかも財界の圧力に押されて「増税なき再建」を堅持しているが、法人税2%アップのみの経済界と、ここ数年減税のなかった個人税とを比較してみると、結局、財界優遇の現行制度を持續さす口実となっているに過ぎない。そのため財政面からの改革という手段を奪われ、支出圧縮による改革のみしか行えないという破目に陥り、改革そのものの幅を狭めてしまっている。

いずれにしても減量経営を強いられている自治体にとって、その過程で新し

い自治再生の糸口をつかんでいかなければならないのだが、臨調部会報告の内容をみて、内部の行政管理のみに没入していたのでは、地方自治そのものの地盤沈下をきたさないとも限らない。地方自治体全体として、再び制度論に立脚して改革への視点を見出していかなければならない状態になりつつあり、ことに臨調の方向は警戒せざるをえない。

2 補助金整理の答申

補助金の整理・合理化について、臨調は昭和58年1月10日、部会報告を発表した。

報告では、受益者負担や民間活力の利用などを理由に33件の整理合理化策を打ち出している(表一参照)。33件(総額は57年度5兆3千億円)のうち、廃止を求めたのは、自主流通米流通促進奨励金(同550億円)1件に加え、「縮減」「抑制」を示したのも、多くは財政再建期間中の「当分の間」という限定つきで、極めて後退した内容となっている。

表一 臨調第3部会報告の対象補助金等一覧 (57年度予算額)

		(単位・百万円)	報告が求めた 主な改革方策
1. 国民健康保険療養給付補助金(市町村分)		1,476,105	補助率引き下げ定 額補助化
	財政調整交付金	213,542	
	臨時財政調整交付金	101,800	
2. 生活保護費補助金		1,025,951	運用の適正化、合 理化
3. 児童扶養手当給付金		200,686	運用の適正化、合 理化
4. 学校給食	学校給食設備、施設整備費補助	10,885	総額縮減
	学校給食米穀売却値引	20,100	
	学校給食用牛乳供給事業費交付金	16,789	
5. 私学助成	私立大学等経常費補助	283,500	総額抑制
	私立高等学校等経常費補助	80,500	
6. 施設整備	公立社会体育施設整備費補助	11,803	総額縮減
	公立社会教育施設整備補助	16,852	

7. 幼稚園就園奨励費補助	14,500	助成水準の見直し
8. 水田利用再編奨励補助金	345,943	単価引き下げ
9. 良質米奨励金等自主流通助成	120,344	廃止
10. 新農業構造改善事業費補助金	69,319	融資化
11. 農村総合整備事業費補助	53,649	総額縮減
12. 土地改良事業 かんがい排水事業費補助	53,334	補助対象の限定, 重点化
圃(ほ)場整備事業費補助	135,585	
農道整備事業費補助	59,472	
13. 公共事業 地方道改修費補助(市町村道分)	108,815	総額抑制
街路事業費補助(市町村道分)	114,171	
公園事業費補助	74,640	
下水道事業費補助	599,147	
工業用水道事業費補助	12,869	
14. 研究開発助成 民間輸送機関開発費補助金	1,883	総額抑制
民間航空機用ジェットエンジン開発費	5,320	
重要技術研究開発費補助金	2,961	
重質油対策技術研究開発事業費等補助金		
	8,208	
15. 小規模事業指導費補助金	36,501	総額抑制
16. 防衛施設周辺対策 特定防衛施設周辺整備調整交付金	10,650	総額抑制
民生安定助成	32,428	
17. 公害健康被害補償協会交付金	15,952	運用の適正化, 合理化

補助金の整理合理化について、地方自治体側にも反対意見は強いが、地方財政の秩序化の視点からは、地方自治体は少々の犠牲を支払っても整理・合理化の断行を期待していたが、表一1のような腰だけの答申となってしまった。ことに零細補助金の廃止だけでもと期待していたが、この点については全く肩すかしの答申に終わっている。

このような大幅後退となった理由についてマスコミは次のように報じている。

「『3兆円削減』を大目標に補助金の整理を検討してきた臨調第3部会は、外からの圧力というよりメンバーの権益擁護によって自滅した観がある。

関係省庁や圧力団体が22人のメンバーに異常とも見える反対攻勢をかけたのは事実

だ。メンバー1人当たり千通以上のハガキや手紙が寄せられ、メンバーは『ノイローゼになりそうだ』と悲鳴をあげた。だが、“総崩れ”の直接的な責任は圧力団体以上に既得権益の確保に躍起となった財界、官僚出身メンバーにある。彼らが大企業などに対する産業助成の整理を阻もうとしたことが、連鎖反動的に大後退をもたらしたといっている。

財界、元官僚組は整理検討対象の8件の産業助成のうち、まず地下鉄建設の補助、外航船舶建造と工業団地造成の利子補給の3件を対象リストから除外することに成功。次いで審議大詰めの昨年12月初め、4件の研究開発助成（民間輸送機開発、民間航空機用ジェットエンジン開発、重要技術研究開発、重質油対策技術研究開発）を守り切るこの1点に全力を注いだ。

『国民のためになる研究開発だ。開発には巨額の資金が必要で、欧米各国も政府が民間企業に助成している』との財界組らの主張にも一理はある。しかし、『財界が“随（かい）より始めよ”でなければ、行政改革に対する国民の協力は得られない』という労組、マスコミ出身者らの反論の方が、はるかに説得力がある。臨調は財界、官僚出身者が中核を占めているうえ、土光会長自身の出身企業にも研究開発助成が流れている。そこに真っ先にメスを入れなければ、国民が等しく痛みを分かち合うべき補助金の整理で国民の理解が得られるわけがない。

ところが、財界、元官僚組はそうした反論を押し切って、検討原案の『廃止』や『融資化』から部会報告原案の『補助率引き下げ』へ、さらに報告では『助成水準の見直し』などに後退させた。

それでもなお『福祉、文教切り捨ての財界主導』との批判だけは回避したいとの配慮から産業助成の大幅後退に合わせて、社会保障、文教、農業なども軒並みに“温存”せざるを得なくなった。（昭和58年1月11日毎日）

財界自身が「権益擁護で自滅した」と報じられているが、地下鉄補助などは事業所税などを交付税に算入しないという原則に立帰り、廃止してしまうのがむしろ正常である。なぜなら大都市施設整備財源としての、特別税としての事業所税が交付税に算入されてしまっている方が邪道なのである。都市計画税と同じように歳入不算入が筋論なのである。

したがって同じ発想からいえば租特法を大幅に整理し、改めて租税措置をとれば産業関係補助も大幅に削り込めたはずである。

いずれにしても地方財政の点からみても、かなり問題のある答申となっている。

第1に、教育・福祉に厳しい内容となっている。33件のうち福祉、文教関係

が4割にも上り、福祉・文教“狙い撃ち”の観があることや、公害補償関係補助金の削減を急ぎよ盛り込んだことともあわせて考えると福祉軽視の印象は免れない。

第2に、「養蚕総合振興対策」「婦人保護費補助金」など、以前から役割を終えたといわれていたが、整理・抑制の対象にも上っていない。「老人クラブ」への補助金とかコミュニティ施設の補助とか、補助金便覧をみれば、地方自治体が必ずしもなければ困るという補助金のみではない。何故、断ち切らなかったのか。

第3に、地方自治体への負担転嫁がみられる。たとえば療養給付費補助金など国民健康保険への助成（合わせて1兆7,914億円）に対しては、市町村単位では経営が大変だとし、高額医療費について都道府県単位の再保険制度を実施したり、中長期的には経営単位の広域化を図り、国庫補助率を引き下げるべきだとしている。

第4に、公共事業については、臨調は「我が国の社会資本ストックは、欧米先進国と比較すればいまだ水準は低く地域間に格差が認められるが、過去20年間に約7倍、国民1人当たり約5倍となっており、その整備水準はかなり向上した」として抑制を打ち出している。

具体的事業としては、一般的には街路事業補助（市町村道分）、公園事業費補助、下水道事業費補助、工業用水道事業費補助などが上げられている。しかし、公園、下水道は道路に比べて水準が低く、選択の誤りではないか。また表一2にみるように市町村道路財源は低い。したがって市町村道分の道路事業費も道路財源の配分是正を同時に行うのでなければ、二重において市町村道は冷遇されることになる。公共事業にあって弱者いじめの印象は免れない。

表一2 第8次道路整備五カ年計画における特財比率 (単位: 億円, %)

区 分	地 方 費				国 費
	都道府県	指定市	市町村	計	
事業費	49,467	10,631	56,492	116,590	102,240
特定財源	29,697	5,018	17,247	51,962	92,200
特財比率	60.0	47.2	30.5	44.6	90.2

『地方財政』昭和57年10月 44頁

公共事業の抑制として個別的には、公立社会体育施設整備費補助など施設整備補助2件(287億円)が文教項目で上げられている。

その理由は「社会体育や社会教育の施設は、その整備が全国的に相当進んでいること、住民の身近な施設であり、基本的には地方公共団体独自で整備すべきものであること等を考慮し、国の補助は、受益する範囲の広い大規模かつ基幹的なもの、整備水準が極めて低く財政力の乏しい地方公共団体に対するもの等に限定し、総額を縮減する。」とのべている。

しかし、体育施設などの整備がすすんでいる水準とはとてもいえない。近所にテニスコート一つとしてないではないか、さらに身近な施設が自治体の負担というならば、直轄事業負担金とか大型プロジェクトへの出資金などを廃止しなければ片手落ちではないか。

3 学校給食論争

第5に、家庭との責任論で問題となるのは学校給食などで、文教では学校給食用牛乳供給事業費交付金など学校給食関係3補助金(総額478億円)について、「子供に食事を与えるのは家庭の機能。受益者負担が原則」との考えから、縮減を求めている。

このように学校給食に対する風当たりが強いのは、1兆円とコストもさることながら、臨調内部に、「学校給食によって、家族そろって食事をする良い習慣が失われ、食事は家庭でつくるものという考え方が希薄になっている。学校給食は必要ない」「学校給食が普及した結果、箸(はし)を使えなくなった子供が増えたと言われる。食事は与えるが食べる姿勢、食べる心は教えていない。この反省から、最近では弁当を持参しようという弁当箱運動が起こっているほどだ」(昭和57年1月11日 日経)などの強硬意見があったことが反映したともいえる。

これに対して文部省の反対内容・理由は、次のように紹介されている。

「文部省は『学校給食は単に食事を与えるだけでなく、教育的効果も大きい』と説明する。核家族や1人っ子家庭の増加で、集団生活の場が失われつつあるなかで、児童、

生徒が協力して準備、食事、後片付けをする給食は、子供たちにとって貴重な体験というわけだ。また、学校給食は年間190回と、児童、生徒が1年に食事を取る回数の約6分の1を占めており、バランスのとれた栄養の摂取の面からも重要で、『栄養の偏りがちな家庭は学校給食を研究してほしい』と、学校給食への親の参加も進めている。」

(昭和58年1月11日日経)

また臨調は先の効果について、執行方法などについて「共同調理場方式への転換、民間委託等運営の合理化を積極的に推進し、人件費等コストを縮減する。中長期的には、食材費以外の経常費についても、受益者の負担を求めることとする。」と、コスト軽減と受益者負担を迫っている。

さらに臨調は、わざわざ「注」として「現在、学校給食の実施のための経費は、施設費を除く人件費、食材費等で約1兆円である。小学校の場合、1食当たりコストは約310円であるが保護者の負担は約175円となっている。」と、その総額の大きさ、1食当りのコストを強調している。

これに対して文部省は次のように反論している。

「臨調に言われるまでもなく、必要な合理化は進めていく。しかし、部会報告は、施設・設備整備費は国の補助を受けて市町村が負担し、食材費は父兄が負担する、という学校給食法の原則を揺るがすものだ」「臨調の指摘する共同調理場方式への転換、民間委託などの合理化は積極的に進めるが、人件費の受益者負担は困難。学校給食の人件費は年間約3千億円、これをすべて受益者負担にすると、父兄の負担は1食当たり100円増えることになる」

(昭和58年1月11日日経)

たしかに給食費のコストは高く、思い切って外食弁当方式に切り換えてもよい。しかし廃止・縮少の方向をたどるべきでない。弁当をつくるのは家庭の義務だというのが、母子家庭、共働き家族、寝たきり老人家庭などさまざまの家庭があり、弁当をつくるということ自体が、主婦のかなりの負担となってきたり。

臨調は、潜在意識として家庭で代替すればタダで済む、という意識があるのではないか。ねたきり老人問題などに目をつぶっていることから推測できるが、家庭の負担を減らすことが今や福祉の一環となりつつある社会状況は無視できない。保育と同じように、“子”の立場より働く婦人の立場から重要視されつつ

ある。したがって受益者負担の導入はやむをえないが、廃止は社会の大勢に逆行する選択である。有償福祉サービスの在り方にツメが甘いのではなかろうか。

また、コスト 310 円に対して、負担 175 円というが、6 割も負担しているではないか。その意味では就職予備校化しつつある大学の入学金、授業料の引き上げは私学との格差是正から、所得制限を導入して大幅に見直すべきではなかろうか。

補助金の整理・合理化は臨調の核心である。にもかかわらず、その選別の基準として、自立・自助とか、民間エネルギーの活用などの精神論であり、公共経済学的視点から導き出された科学的基準は何らない。地方自治体の行財政改革構想の方が水準が高いのではないか。

それは臨調自身が大蔵省の主計官の如き、財源主導主義に惹かれ、政策主導主義を確立しなかったからであろう。

4 地方事務官制

地方事務官制に関する報告も、昭和57年12月27日、臨調部会報告として答申された。

昭和22年以来もめ続けてきた厚生、運輸、労働3省の地方事務官制度は「廃止」を明示。「社会保険、陸運、職業安定行政は全国一元的に行うべき性格」との考えから、約2万1千人の地方事務官は原則として国が引き取り、その事務も福祉年金の裁定、失業対策事業など事実上都道府県が単独で行っているものを除いて、ほとんど国が直轄することになっている。

このように地方事務官制が、国側の全面的勝利というべき臨調答申になったことについて、マスコミ(昭和57年12月29日毎日)は、次のように批評している。

『『地方自治の35年戦争』といわれている地方事務官の廃止も、地方事務官の身分、担当事務とも国の管轄にするよう要求する厚生、運輸、労働の3省と、地方に引き渡すよう求める自治省、地方自治体側の主張が平行線をたどっている限り、臨調が提言しても解決は困難だ。『地方分権』をうたい文句にしている臨調が、第1次臨調以来大勢だった『地方への引き渡し』の方向を180度転換し、3省側に軍配をあげたことで、双方の対立が一層深まる恐れさえ指摘されている。』

また、「地方事務官制度はあらためて廃止を打ち出したが、これに伴って地方自治体に委譲する権限はごく一部。地方不信の色濃い内容といえ、問題となるう」（昭和57年12月29日朝日）とも伝えられている。

地方出先機関の整理・統合とか地方事務官制の答申についての特色は、集権的改革と地方自治の軽視であるといっても過言でない。卑近な事例が、臨調は、地方事務官に対して知事がもっていた人事・予算だけでなく、指揮監督権までも中央省庁へ引き上げると、逆コース的改革となっている。このような中央集権体制は、厚生省は「統括社会保険事務所」、労働省は「地方労働局」を府県単位の設けて、出先機関は存続することによってさらに強化されている。

このような答申に対して、朝日新聞社説（昭和57年12月29日）は、「地方不信の行革は成り立つか」と題として次のように論評している。

「これら『国と地方の関係』に徹底したメスを振るえなかったのは、地方分権の視点を欠いたからだ。国と地方の機能を分析し、できるだけ住民に身近な機関に行政責任を負わせる仕組みとすべきなのに、中央官僚の機構維持本能に支配される結果となった。

臨調の部会報告は二重行政、三重行政の弊害をなくすにはどうすればよいかについて地域住民や自治体の意向を十分反映させているとはいえない。これは基本答申の『地域性の原則』にも背を向ける結果になっている。

中央省庁や臨調内部にも、地方不信、自治体の行政能力への疑念がなお強く、それが臨調の審議結果にもあらわれてくる。そういう不信感をとりのぞく自治体の努力が必要とされることも確かだ。

しかし、中央の『保護者』意識は、自治、分権への道を遠ざけるばかりだ。そして、行政改革の核心を失わせることにもなる。」

一体、陸運事務所、労働基準所、社会保険事務所などが行っている事務が、果して地方、ことに府県で処理できない事務であるかというところではない。警察行政、労働委員会、旅券発行、国民年金など多くの事務が地方自治体で処理されている。まして車検などの事務は地方自治体が行う方がふさわしい。臨調は思い切って地方移管を答申すべきであった。現地総合性の視点からみても出先機関の能力では限界があり、それは単に法令事務の消化に止まってしまうざるをえないのである。

5 許認可等件数

約1万件に及ぶ「許認可等の整理合理化」については、昭和57年12月28日、臨調部会報告として答申された。答申の骨子は、資格制度(67事項)、検査・検定制度(86事項)、事業規制(35事項)、地方移譲などその他(34事項)の計222事項について、廃止や規制の緩和、手続きの簡素化を行うこととなっている。

資格制度については、資格規制の廃止または緩和、民間団体への事務委譲、制度の仕組みの簡素化などに分けて報告されているが、そのなかで美容師指定養成施設の内容変更の届け出が都道府県知事へ委譲されたこと、理容師、美容師、クリーニング師等の定期健康診断の義務付の廃止などが、地方自治体関係である。

検査・検定制度については、民間能力の活用と自主検査の推進、共管競合検査の排除、検査の簡素合理化の項目に分けて、許認可制度の改善方を打ち出しているが、知事等への権限委譲として、石油コンビナートの新設等の届出、新設等の確認、完成検査が簡素化の一環としてあげられている。

つぎに事業活動の規制については、銀行、損害保険、酒類販売業、石油業、貨物運送事業、トラック運送事業、港湾運送事業などについて改善策を打ち出している。最後に「その他」の項目のなかで、許認可権限の地方委譲として、次のような項目が委譲されている。

「①公益法人の設立の許可等(例・〇〇県海外協会、〇〇県観光協会等) ②商工組合の設立の認可等(例・自動車販売業に係るもの) ③中小企業等協同組合の設立の認可等(例・自動車販売業に係るもの) ④社会福祉法人の設立の認可等 ⑤都道府県土地改良事業団体連合会からの報告の徴収等 ⑥商工会議所の設立の認可等 ⑦鳥類の卵の採取許可 ⑧史跡名勝天然記念物の現状変更の許可等 ⑨原爆被爆者医療の一般疾病医療費等の支給承認 ⑩医薬品の製造の承認等 ⑪医薬品の輸入の承認等 ⑫医薬部外品、化粧品または医療用具の製造の承認等 ⑬医薬部外品、化粧品または医療用具の輸入の承認等 ⑭医薬品、医薬部外品、化粧品または医療用具の製造業の許可等 ⑮医薬品、医薬部外品、化粧品または医療用具の輸入販売業の許可等 ⑯毒物または劇物の製造業または輸入業の登録等 ⑰麻薬廃棄の許可 ⑱防除業者の届け出 ⑲経営指導員等の資格の認定等」

ここに雑多な許認可事務の羅列があるのみで臨調の独自の論理・理念はない。この点について、『許認可等の整理』で指摘した222項目は、基本的にはこれまで行政管理庁監察局が勧告したもののおさらいといってよい。これに公正取引委員会が今夏まとめた事業規制の見解や、各種団体が陳情した許認可整理案を加味している。省庁、特殊法人の機構整理と直結した骨太の改革というより、指摘項目の数を増やすことに力を入れた印象を受ける。」（昭和57年12月29日朝日）と批判されている。

また許認可権限の整理合理化のうち、地方自治体への権限・事務委譲などについて、マスコミ（昭和57年12月28日毎日）は「19項目にわたる地方自治体への許認可権限の移譲もちぐはぐ。基本答申は国と地方の機能分担について行政運営の地域性、効率性、総合性の3原則に沿って地方自治体を強化する方向を示している。ところが今回地方移譲を明示したのは、麻薬廃棄の許可などすでに都道府県が事実上処理しているもので、地域住民にとってもあまり関係のないものばかりだ。基本答申の具体化とはとてもいえず222項目の多種多様な改善策は“寄せ木細工”といえる。」と批判している。

臨調の答申は、地方自治の充実、現地総合性の確保、効率的行政の推進などの視点から、機関委任事務、地方出先機関、許認可権限などを一体のものとしてとらえて改革をすすめようという体系的な考えはなく、国サイドから地方へバラバラに権限・事務などを与えているに過ぎなく、かえって行政コストの増加を招くとも限らない。

6 中央官治への甘さ

民間に対する認許可の整理統合は、民間エネルギーの消耗を防ぎ、その活性化をもたらすためにはきわめて有効な改革である。同じような観点から、地方自治体に対する許認可の整理統合も地方自治体の負担を軽くし、その活性化のために不可欠の改革であるが、臨調は特に突っ込んで検討をした様子はない。

地方6団体の行政改革推進特別委員会は、この点につき、「地方公共団体の事務処理に対する国の許認可が数多く行われているが、このことは地方自治に

対する大きな制約であるのみならず、国と地方との事務手続の煩雑化をもたらしている。地方公共団体の事務処理は、地方公共団体の権限と責任のもとに実施されるべきであり、国の権力的関与は必要最小限にとどめるよう整理合理化をすすめる必要がある。なお、市町村に対する都道府県の関与についても同様の考え方で処理すべきである。」とのべ、国土利用計画法をはじめ、27の法律について許認可の改廃を求めているのだが、明確な答申はない。

要するに、部会最終報告案が出されるにつれて、臨調への期待は幻滅に変わりつつある。マスコミは、「そもそも臨調は『10年後、20年後を見越した行政のあり方』（56年3月、臨調発足時の土光会長あいさつ）をめざしたはずだ。それなのに総合安全保障、社会福祉など21世紀に向けた7つの行政課題に対応した機構のあり方を『結論を得ることは時期尚早である』と一言で片付けているのは納得できない。基本命題だったはずの官と民、国と地方、行政と地域社会の役割分担といった観点から中長期課題に道筋をつけ、当面の改革策を打ち出すことこそ、臨調の責務ではなかったのではないか。」（昭和57年12月29日読売）と根本的な、疑問を投げかけている。

以上ふれてきたように、臨調の分権・自治への姿勢のなさが、いわゆる国と地方との関係における行財政改革の甘さとなっている。

地方行政の分野にあっても、具体的な分権的改革提言は皆無に近い。そして何よりも地方自治に対する浅薄な認識のもとに、文字づらだけの分権的表現となっている。

問題は、事務の量のみではなく、責任体系の問題であり、そのことは国・地方の関係を支配監督的關係から契約的協力關係に如何にして変革していくかの問題でもある。すなわち地方自治体としては、機関委任事務・補助金行政などによって制度的に拘束されているのみならず、インフォーマルな方法によって事務の下請・費用の負担を背負わされている。

このような国・地方の関係を改善しない限り、地方自治の自主性・自律性、さらには活性化などはありえない。地方自治体側としては、権限・財源・事務の三身一体的な配分が必要なのであり、事務のみ、また、事務・財源のみとい

うパターンは、基本的には地方自治を損うおそれがきわめて強い。

このような国・地方の関係に関する甘さが、機関委任事務に対する基本的認識の誤りとなっているのではなかろうか。たとえば、臨調答申は、機関委任事務の活用を提示しているが、まさにこのような伝統的事務配分論こそ機関委任事務を存続させ、肥大化させてきた最大の要因なのである。

すなわち全国的統一・公平性の確保を図るため、その事務を機関委任事務化する必要はほとんどない。法律で事務処理の基準を定めて、あとは地方自治体の自主性にまかせても、全国的統一性・公平性の確保が崩れることはない。

たとえば建築基準行政、保育所行政がどうして機関委任事務でなく、団体委任事務であってはいけないのか。一定の基準のもとに地方がその独自の運用を行うことがふさわしいのである。生活保護とか国民年金とかいった社会保障行政はともかくとして、機関委任事務の多くは団体委任・固有事務とみなされるべきである。

まして国・地方の利害がともに交錯している多くの機関委任事務については、団体委任事務化・固有事務化がすすめられるべきである。

このように機関委任事務方式に、中央省庁が執着するのは、あたかも財源配分にあつて税・交付税などといった一般財源方式でなく、補助金・起債認可といった個別拘束方式に固執するのと同じである。

いいかえれば国は地方に対して、法律という一般拘束・基準方式では安心できないのである。このことは裏がえしていえば、地方自治体への不信に立脚しているとともに、中央省庁の権限確保という欲求の反映でもある。

地方自治への信頼の弱さが、結局、臨調をして、補助金整理、地方支分部局・地方事務官制、事務配分などにあつて、目新しい思い切った改革案のなかつた原因である。地方自治体側が臨調に期待した最も大きな部分はその核心において裏切られたことになる。

7 出先機関の統廃合

出先機関の統廃合については、昭和57年12月28日、臨調部会報告として発表

された。その骨子は定員約56万人の地方出先機関について約1,000機関を整理し、5年間に約1万人純減することである。

その具体的内容は、①ブロック機関は大蔵省の北陸財務局の統廃合、運輸省の海運局と陸運局の一本化など約60機関を整理 ②府県単位機関は行管庁の地方行政監察局、公安調査庁の地方公安調査局、大蔵省の財務部、郵政省の地方郵政監察局支局の廃止などで約230機関減らす ③市、郡単位の支所・出張所は郵便局と税務署を除き、法務省の法務局、農水省の統計情報事務所などを中心として5年間に12%程度、約700機関を統廃合する、と提言している。

さらに、「統廃合が単なる看板の書き換えに終わらないようにすべきだ」として郵政など四現業を除く定員についても第6次定員削減計画（57年度から5年間に5%削減）を上回る純減目標を設け、今後5年間に、一般機関は農水省の食糧事務所の4,000人をはじめ全体で7%程度、約6,400人、建設省・地方建設局などの公共事業実施機関は事業の民間委託化などによって8%程度、約3,600人純減するよう求めている。

このような改革案をどのように評価すべきであろうか。第1に、1,000機関の廃止は、もし実質減となるならばかなりの改革である。もっとも、機関の統廃合が単なる看板の書き換えに終わるのではないかという懸念は、なお強く残るといわれている。運輸省の新潟陸運局など統廃合を求められたブロック機関は「必要に応じ経過措置として支局等を存置する」とされ、大蔵省の財務部をはじめとする府県単位機関の廃止も「現地的事務処理機関を設置する」と逃げ道を用意している。大平内閣時代の55年行革で、整理を打ち出された35カ所のブロック機関は「支局」などに名前を変えただけで、1カ所も減っていないのが実態だという前例がある。

このような「現地的事務処理機関」の設置については、悪しき先例があり、次のように報道される。

「臨時行政調査会合同分科会の国の出先機関整理案では、大蔵省の北陸財務局（金沢市）の廃止が目玉になりそうだ。早くも『北陸戦争』と呼ばれていると聞いて、2年前決まった地方支部局整理法によるブロック機関の統廃合のようなことにならないか、と気になる。

すったもんだの『南北戦争』の末、56年春、福岡市と熊本市にあった2つの財務局が、南に統合されて九州財務局となった。北は九州財務局の福岡財務支局に格下げされた。

北は、定員削減とも合わせて9人減となったが、うち2人(審査官と監察官)は九州財務局に籍が移って、肩書に「派遣」がつけただけである。双方の権限や管轄区域もいままで通り。

理由は2つある。①国会で行政サービスを低下させない、などの付帯決議がつけられた。②福岡の経済界によると、北に統合すべきなのに、南の政治力でボタンをかけ間違えたのだから当然、というものだ。

仕事の内容もやり方も変えなかったから、行政は複雑にもならず、簡素化にもつながらなかった。

統合に反対する労組が南と北に分かれているのはやむを得ない、としても調査、統計ものの記者発表なども別々だ。

九州財務局は「みなみ」(南)、福岡の支局は「ざいむ」(財務)という四季報の広報用小冊子を別々に発行している。名前からすると本家と分家が逆みたいだが、これは先に北が出し名前も変えなかったためだ。

例外は、2つの国有財産審議会を1つにし、委員総数が27人に半減したことである。その結果、委員は局がある熊本、福岡県だけから選ばれることになり、それ以外の5県は1人も代表を出せなくなった。北に2人いた女性委員も姿を消した。審議会は、日当支払いが半減した代わり、旅費の支払いがそれ以上にふえた、ともいう。

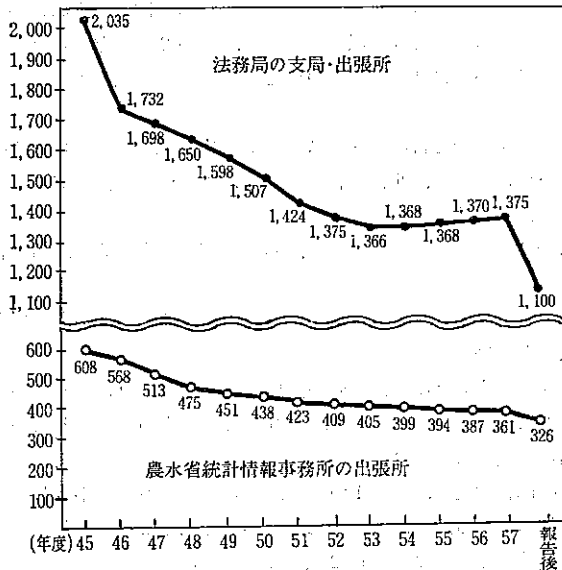
金融機関の指導監督など一般市民とは縁遠い財務局の仕事のなかで、国有財産の管理は、時に身近な問題になる。たとえば、北九州市の真ん中にある344万平方メートルの山田弾薬庫跡地の利用計画は、市の将来像を決めるとしてもいい。一本化という合理化は、多様な意見を徴する機会を少なくした、といえないだろうか。

56年のブロック機関統合の現実はほとんどすべて、名前だけは中二階的になったが、実態は変わっていない。こんどは『行革最終答申のけん引車』になるというのだが。

(昭和57年12月20日朝日「今日の問題」)

もともと国の出先機関は図一1にみられるように昭和45年以降、確実に減少している。ただ法務局のように市民サービス機関の減少は、交通手段の発達、規模の利益の確保などの理由で削減されるのは効率化につながるが、廃止がそのまま住民の不便というマイナスに転嫁され、マクロでみたとき合理化につながるケースもある。一方、農水省統計情報事務所などは府県の地方事務へ吸収合併した方がはるかによい統計情報が本庁へ帰ってくるのではなかろうか。

図一 地方出先機関の推移



昭和57年12月29日（読売）

第2に、1万人削減も実施されるならばそれなりに評価できる改革である。もっとも当初の目標を10%から一般機関7%、公共事業実施機関8%にダウンさせた。しかし、過去5年間の地方出先機関の純減率は約4%なので、政府は2倍近い減量を迫られたことになり、とりあえず第6次定員削減計画を再び大幅に手直ししなければならない。中でも純減目標約6,400人の一般機関は、農水省の食糧事務所と統計情報事務所だけで合計約5,500人の大量縮減を見込めるから比較的楽に達成できようが、定員の少ない公共事業実施機関の縮減は、公共事業量そのものを減らさない限り極めて厳しいといわれている。

第3に、地方出先機関に対しては、かなり厳しい答申となっているのに対して、一方中央省庁組織の改革は官僚の激しい抵抗で簡素・合理化にほとんど手をつけていない。内部部局について ①厚生省の公衆衛生、医務両局を再編して保健、医療行政を一元化 ②交通機関別のタテ割り組織となっている運輸省

の5局を政策課題ごとに地域交通、貨物流通など5局に再編としているほか、外務、文部、郵政、労働、防衛、国土の6省庁の抜本的な部局再編を提言、農水省普及部廃止など6省庁の小規模な整理を求めている。

しかし、これによる組織縮減はわずか1局3部だけ。当初、内部部局改革の目玉にする方針だった文化庁、食糧庁、中小企業庁の各省内局への降格はすべて「不適當」と見送り、課、室などの縮減目標も「政府が1割を目途に目標を定め、一定期間内に整理再編すべきだ」と抽象的な言い回しに終わっている。

要するに、これでは現在1,731ある課・室・官を1割削減するよう求めているが、これら一連の再編策が実行されたとしても、現在の114局105部と比べ、わずか1局3部削減されるにすぎない。

しかもこの1割削減は「43年に実施された『一省一局』に比べ、踏み込み不足。しかも現行の1府12省体制の維持やスクラップ・アンド・ビルド方式を前提条件としたことは、必ずしも本来の『変化への対応』となっていないようで、省庁側の意向が色濃く出た部会報告になった。」(昭和57年12月29日日経)と改革案の弱腰をなじっている。

また「こうした点を考えると、農水省の統計情報事務所55か所廃止が、当初の60を50にせよとの異論が出て、真ん中の55に落ち着いたことなど、瑣末(さままつ)に思えてくる。むしろ、『農林関係の統計情報収集は国でやるべきか、地方でやるべきかの議論が大事。それによって、機構の必要性を判断しなければならぬ』(行革関係者)のだ。」(昭和57年12月29日読売)と報道されている。

このような生ぬるい答申に対して、マスコミ(昭和57年12月29日毎日)は、次のように批判している。

「中央省庁組織の合理化などは省庁側の激しい抵抗でするすると後退し、8省庁の部局再編でお茶を濁しているありさまだ。官僚の集合体である臨調事務局は『中央省庁はコンパクトで重要な頭脳部分なので、削減できない』と開き直っているが、行政改革で政治家に次いでまず血を流すべき高級官僚の組織に触れないで、行政改革に対する国民の協力が得られるわけではない。」

こうした切り込み不足の大きな原因は臨調に課せられた『実行可能性』の呪縛にある。

臨調は昨年3月の発足に当たって、政府から『実行可能な改革方策づくり』というタガをはめられた。それは政府・自民党、政権を支える高級官僚組織などには決定的なメスを入れないことを意味する。『国民運動としての行革』（土光会長）を目指す臨調にとって、『実行可能性』とは本来、政府・自民党などがギリギリの血を流して初めて実行できる改革方策でなければならないはずだ。それを『相手方もやりやすい改革』と思い込んで安易な妥協主義に陥り、行政組織・制度の病根にメスを入れることを回避している。」

第4、臨調自身に新しい発想や論理が欠如していることである。たとえば各出先機関の廃止も「行政管理庁管理局がこれまでずっと続けてきた機構整理の延長線上にある。現に今回提言した大蔵省財務部、行政管理庁、地方行政監察局、法務省地方公安調査局、郵政省地方郵政監察局支局の廃止は、45年に政府が方針を決め、国会に法案を提出したが廃案となった改革案だ。」（昭和57年12月29日朝日）と揶揄されている。

全国知事会は、第2次臨調第2、第3部会同分科会の「国の地方出先機関の統廃合」報告について「地方自治促進の立場からすれば、なお問題が残る。本答申ではさらに思い切った整理縮小を」との見解で一致し、不満の意を表明している。

知事会は「機関数の整理は当然で、歓迎する」としながらも ①各機関の権限を自治体に委譲し、各種経由事務を廃止するなど事務処理の簡素・効率化の具体策を定めるべきだ ②廃止される府県単位機関に代わる「現地的事務処理機関」の地方行政への介入阻止の明文化、などを求めている。

また懸案だった地方事務官制度の廃止についても再検討を訴えている、と伝えられている。

8 公務員制度のあり方

昭和58年1月11日、発表された「公務員制度の在り方に関する分科会報告」では ①人事院勧告制度は維持、尊重する ②公務員給与は政府及び国会が財

政事情を考慮して決定する。③人件費総額は事務・事業の整理、定員の削減などで膨張を抑制する、という基本答申の原則を繰り返したうえ、57年度の勧告凍結に続いて58年度も完全実施が困難となっている財政事情を踏まえ「仮に、今後、人事院勧告制度が継続的に機能し得ないことになれば、給与決定方式の見直しを含めて公務員給与のあり方を抜本的に検討せざるを得ない」と指摘し、政府が「権威ある審議機関」を設置して、その答申を求めるよう提言している。

鈴木内閣当時の57年9月24日の閣議で「みぞうの危機的財政事情」を理由に57年度分（平均17,115円、4.58%）を凍結、さらに58年度についてもペア分を1%しか計上しなかった。人勧制度の実質的な形がい化が進んでいるのが実情である。

このような実情をふまえて、臨調は人事院勧告制度の維持を前提としながら、財界に高まっている公務員へのスト権付与論や自民党内の制度見直し論に配慮し、将来の見直しに余地を残した答申となっている。

ともあれ地方自治体であっても、定年制の導入、退職金の切下げ、ペア抑制、手当の洗直しなど冬の時代が続くが、人事委員会、給与課、人事課と別れた体制ではなく、適正な人事、給与、勤務体系がどうあるべきか、タブーを破って論議をしない限り、中央統制への口実となり、給与のみならず、全般的な自治の地盤沈下をきたすのではないかと危惧される。

9 情報公開について

「情報公開制」について、臨調は、昭和58年1月8日発表された部会答申では、「開かれた政府」の実現と、行政手続制度による「適正な手続き」の確立は、行政に対する国民の信頼を確保する基本的前提だ、との立場から、まず、情報公開については、行政運営は原則公開の基本方針を確立すべきだとし、当面は ①広報の活発化 ②文書閲覧窓口の充実 ③秘密文書規定の見直し、など11項目の行政運用上の改善を挙げている。

しかし、情報公開の基本原則を制度的に保障する法制化に対しては積極的

に、前向きに検討すべき課題だとしながらも、当面は学識経験者らによる研究会を設け国民的合意の推移、国際的動向、地方公共団体の動きを見ながら、わが国の実情に合った制度のあり方について検討するよう、求めるにとどまった。

「知る権利」を前提とした、情報公開化の意欲は答申からは全く感ずることはできない。国は地方にくらべて量も膨大であり、しかも外交文書などあり、非公開の範囲も広いであろうが、部分的な公開化からでも制度化に踏み切るよう答申すべきであった。結局、この点においても自治体が先導することになったが、政府にまで波及効果を及ぼすことは容易でないであろう。

10 増税による再建への対応

地方自治体は今、減量経営に汲々としている。たしかに減量経営もぜい肉落としとしては必要であるが、制度の改革なくしては地方自治の再建はありえない。そのため50年度以来の減量経営路線を脱却し、来るべき改革に備えて60年代への地方自治ビジョンの政策路線を描いていかなければならない。

早晩、臨調路線は揺らぐとみなければならない。たとえば税財政体系について、成程スローガンとしての「増税なき財政改革」は住民にアピールするが、その実態は大衆課税の深化にほかならず、世論も次第に臨調から離れつつある。今や財源的にも財政行詰りから増税は迫られており、次第に色褪せつつある。

昭和58年1月8日発表された、「予算編成・執行、財政投融资等の在り方」のなかの財政制度では、「増税なき財政再建」の理念を改めて強調したものの、新たな具体的な方策は政府にゆだねた。さらに基本答申で提言した「税の公平確保の観点で踏まえた直接税と間接税の比率見直し」を再度盛り込み、これを「積極的に検討する」との表現で新しい間接税導入の方向を強めている。また、大規模な歳出増は国民負担の増大でまかなうとの考えも示し、こうした姿勢は政府に増税の口実を与えかねず、臨調の基本理念に触れる問題だが、現実の赤字国債の重圧の下では、所詮、大型間接税の導入へと走ることになる。

地方自治体側としては、来るべき増税に備えて、地方自治の基礎を固め、自

主・自律性を強化するような財源確保の税体系をつくりださなければならない。補助金・交付税よりも地方独立税で、少なくとも交付金・譲与税方式である。

かつて地方自治体で電話税という構想が唱えられたが、自治省も地方6団体も関心を示さなかった。しかし今は電々公社の収益剰余金として国家財政の財源となりつつある。電話はガス・電気と同じで全国普遍的に存在し、しかも地域経済力を如実に反映した税目であり、市町村税として最適であり、大魚を逸した感がある。

どのような税目を創設・獲得するかは、きわめて生臭い話であるが、地方自治の下支えとして手抜きは禁物である。国からお恵みとして紐つき財源をもらうという惨めな事態だけは避けなければならない。そのために税財政制度改革へのビジョンを早くから研究し、国より先行して提示していくべきである。

潮 流

古都保存協力税 地方公務員の定年制 老人マンション 堺市政治倫理条例 区分所有法の改正

■ 古都保存協力税

第2臨調は特別の財政ニーズとか標準行政以外については、その財源を法定外普通税に求めることを答申している。しかし、法定外普通税の創設が如何に困難であるかを、古都保存協力税をめぐる京都での論争が如実に物語っている。

古都保存協力税の内容は、まず同条例によると、①仁和寺、清水寺、平安神宮、二条城など有料の40の社寺などを訪れた観光客から、拝観料に上乘せする形で税金（大人1回50円、小・中学生30円）を徴収する。ただし小・中学生の修学旅行や信者の参拝などは免税 ②徴収は社寺など市長が別に指定する者が行い、月ごとにまとめて市へ納める ③10年間の期限付きで実施する一などとなっている。

その収入額、使途については、市議会での提案説明では、見込み税収100億円（10年間）のうち徴税経費約8億円を除いた92億円を、市は文化財保護関係費に41億円、歴史的景観の保全に10億円、道路や駐車場整備を中心にした観光地対策16億円、残りを文化芸術劇場などの建都1200年記念事業基の金にあてると説明している。

どうして、京都市がこのような法定外普通税の創設に踏み切ったかは、次のような理由によるといえる。

1つは、地方財政の悪化である。西陣などの主力の和装産業の冷え込みとか、一般的な景気後退で税収の伸びは全体的に芳しくない。その上、京都市はもともと、非課税措置の宗教・教育施設が多いため固定資産税財政基盤が弱いので、不況は一般の都市以上にこたえる。

2つは、年間3900万人の観光客の来訪のため特別の財政需要が余儀なくされているが、県税のような料理飲食等消費税があれば別であるが、特に目的税的な市税はない。したがってこの観光客への財源を拝観料に求めざるをえなかった。

この古都保存協力税に対して、京都仏教会の激しい反対運動が展開されてきた。その理由の1つは、建前としての憲法違反である。その論理は、寺社が参拝者に信仰の場を提供するのは布教活動であり、人々が宗教施設に参拝するのは宗教行為だが、これはいずれも憲法20条1項に定めた信教の自由に含まれる行為であり、古都保存協力税は憲法の保障するこれら宗教行為に課税するものだから、それを定めた市条例は信教の自由を侵害する違憲の条例であることは明らかであるという理論である。

あと1つは、覚書違反である。京都市は昭和31年に「文化観光施設税」、39年には「文化保護特別税」の名称で同内容の文観

税を施行したが、39年の「保護特別税」実施の際、当時の高山義三市長(故人)が、当時の大西良慶清水寺貫主(故人)ら11社寺代表と「今後、同種の税はいかなる名目でも新設、延長はしない」との覚書を交わしたが今回の条例提案はまさにこの覚書に違反、する行為であり、今川市長がこの覚書を守るべき契約当事者であることは明らかで、同市長が条例を提案するのは民法上の義務違反、契約違反に該当する、としている。

この社寺側の反論に対して、京都市は、憲法問題については、奈良で実施された古都税の合憲性は奈良地裁の東大寺訴訟判決(43年7月)で確定済みであるとしている。

また、高山市長の覚書は、政治的な拘束で拘束力はないという論理構成に立脚している。

ただ「覚書は単なる市長公約で法的拘束力は持たない」とする市の主張がこのまま通れば、清掃工場や下水処理場建設などの際、反対住民と自治体のあいだでかわされる協定、念書、覚書のたぐいの法的効力をも否定することになり、行政全体の不信へとつながることになる。」(1月16日朝日)

法律的には拘束しないが、政治的行政的には拘束力があり、その意味でも議会での審議会抜き即決はやや性急ではなかったのか。事情変更とか協力税の合理性とかを十二分に寺側に納得してもらうルールと手続は、やはりとらざるをえないのではなかったか。

この古都保存協力税が、地方税法第671条の「法定外普通税」の条件に合致することは文観税の前例もあり問題がない。だ

が、京都市が1月18日、議会で委員会審議を省略し、即決採決を行ったこともあり、新聞報道(1月28日朝日)によると自治省は1月21日、観光新税「古都保存協力税」の許可申請に際して、対象社寺が徴税に同意したことを示す文書を許可申請書に添えるよう求めていく考えを明らかにしている。同省は市と社寺側の双方に「地元での話し合い解決が許可の前提」との方針を伝えており、同意文書はこれを判断する物証という。この結果、市側は同税に反対している寺側との話し合いがまとまらない限り、許可申請にも踏み切れないことになった。

提出を求める文書の内容について、同省市町村税課は「対象社寺の数が多いので全部の同意書まで求めないが、少なくとも対象社寺の圧倒的多数が同意したことを示すものが必要」としている。

同省は現在、文化観光施設税を徴収している栃木県日光市など三市町の許可に当たっては、申請書に対象社寺個々の同意書などを添付させているから今回も必要であるという理由である、と報道されている。

この行政指導は、地方自治法671条2項の「自治大臣は、前条の許可の申請について、その申請の趣旨に適合する範囲で条件を付け、又は変更を加えて許可をすることができる。」にもとづくものである。これは、法定外普通税の円滑な施行のための条件であるが、法定外普通税の自治大臣の認可は、671条の税制上の許可条件にのみ付随して行われるべき、課税者の同意まで求めるのは行き過ぎであり、内容・形式はともあれ、議会が議決した条例に、なぜ、相手方の同意まで自治省が求められるのか、法

律論として理解に苦しむ意見表明である。

現象面からみる限り、覚書問題や即決採決など市側への風当たりも強く、また、市の減量経営への努力不足をなじる声も少なくない。しかし、古都保存協力税はより本質的な面において、市民をはじめ、多くの識者の支援があるのではなからうか。

1つは、社寺側が拝観料をはじめ巨額の収入をえているのにその財務内容は公開されていない。同じようなお花・お茶の伝統文化産業は巨額の租税負担をしている。

国税当局が、現在の拝観料収入を非課税扱いにしているのは、拝観が宗教的行為だからでなく「非営利的収入」で、これが専ら社寺の維持に充てられるためである、というのが文観税創設時の大阪国税局見解であるが、非営利収入であるかどうかは、財務内容の公開がなされなければならない。

ただ、拝観料は宗教行為でなく営業行為に近いのではなからうか。かつて神戸市で社寺の駐車場に課税をしようとして、全国的な反対にあったが、結婚式場をはじめ今や課税対象となっている。

「現在の寺院が拝観料を取っていることこそ信教の自由の侵害」の逆説も成立する。

2つは、京都市のように文化財保全に特別の財政需要が発生するところは、どこかに特別負担を求めなければ、一般財源を削って、いかえれば教育・福祉の財源を抑えて、文化財保全行政をしなければならず、結局、市民の犠牲で行うことになる。

したがって、文化財保全と関係の深い財源があればそこに特別負担を求めるのは、社会的公平のために、減量行政以前の問題

として正当化されるのである。

理論としては一応、法定外普通税成立の根拠があるが、新税創設のプロセスにおいてかなり大きな手違いがあったのではなからうか。覚書の法的効力をはじめとして、文化財保全への特別需要との関連、観光需要であれば同じ受益者であるホテルへの負担など、技術面の問題もかなり残されている。この問題を契機として寺側と市側が文化財保全、観光政策、福祉行政と宗教法人などの在り方などを討議して問題解決の糸口を見出し、禍を転じて福となす高度の政策的対応を示してほしい。要するに両方が体面にこだわってそのまま推移すれば、一般行政にもしこりが残り、影響がでてくるのではなからうか。かつて地域社会にとって企業のあり方が問われたが、京都における社寺の在り方を考えてみなければならぬだろう。高次の政治的解決が期待されるのである。

地方公務員の定年制

地方公務員の定年制については、昭和56年11月に「地方公務員法の一部を改正する法律」が成立し、60年3月31日から施行されることになっているが、自治省が条例準則を通知（57年10月8日付）し、また、横浜市、京都市などが定年制条例を定めるなど、いよいよ本格的に全国の自治体で定年制実施に向けての作業が開始される段階になってきた。

定年制が導入されたのは、適正な新陳代謝を促進し、長期的展望に立った計画的な人事管理の展開を通じて、職員の高揚を図り、組織の活力を維持するととも

に、職員に安んじて公務に専念せしめて、より能率的な公務の運営を期待できるためであるとされている。より具体的にいえば、公務運営上のメリットとして、①組織の適正な新陳代謝を図ることにより、組織の活力が維持され、公務能率の向上に資することができること、②人事の停滞が防止され、円滑な昇進が図られることにより、職員の士気の高揚が期待できること、③毎年度退職する職員の数をあらかじめ確に予測できるので、長期的な視野に立った人事管理の計画が立てやすいこと、④従来の個人に対する退職勧奨において生じがちな無用な摩擦、職員間の不公平感などが避けられ、退職管理が円滑に行えること、であり、また職員側からみたメリットとしては、①退職の時期があらかじめ明示されるので、生活設計のメドが立てやすくなる、②定年までは、身分が保証されるので、安んじて職務に精勤することができる（菅原直紀「国家公務員の定年制」『季刊人事行政』No.19, 1982年2月）と指摘されている。これに対して、人件費削減の効果を強調する見解もあり、高齢職員を排除し、その欠員を新規採用者で補充することは、年功序列型給与体系下で経費節減につながる（中村博「定年制私論」『季刊人事行政』No.19, いずれも国家公務員の定年制に関する議論だが、論旨は地方公務員の定年制にも参考になろう）。定年制が人事管理上のメリットのほかに財政上のメリットをもつかどうかは、従来の勧奨退職の運用などから見て微妙な問題だが、いずれにしても各自治体での定年制条例の設定と具体的運用の仕方が問題となるであろう。

定年制について定めなければならないのは、(1)定年退職日、(2)定年、(3)特例定年、(4)勤務延長の要件及び手続、(5)再任用の要件及び手続、(6)経過措置、である。条例準則では定年退職日を「定年に達した日以後における最初の〇月〇日又は三月三十一日のいずれか早い日」としている（第2条）。3月31日のみを退職日とすることも、また定年に達した日、または定年に達した日の属する月の末日を退職日とすることも可能である。つぎに定年を何歳に定めるかであるが、法は国の職員の定年を基準に定めるものとされており、その意味は特別の合理的理由がない場合には、原則として、国の職員の定年と同じにすることと解されている。準則は定年を60歳とし、医師・歯科医師は65歳、単純労務職員63歳としている（第3条1項）。しかし労務系職員については、一般職員と区分すべき合理的理由がないときは、一般職員と同じ定年を定め得る。特例定年は、「職務と責任に特殊性があること又は欠員の補充が困難である」ときに、条例で別の定めをすることができる（地方公務員法28条の2第3項）ものだが、準則はその例として医師及び歯科医師をあげており、離島その他著しく交通不便な地に所在する病院、診療所等に勤務する者などを対象としている（第3条2項）。地域の実情や職務の内容からみて、各自治体の判断で対応できるが、あくまで特例的な措置であり、対象を広範囲に設定することはできない。勤務延長は、職員が定年により退職すると、その職員の職務の特殊性または職務遂行上の特別の事情からみて公務の運営に著しい支障が生じるとき、一定期間

退職させずに引き続き勤務させるものである。その例として、斯界の権威者をもってあてられるような研究機関の長等、離島の医師等、各種プロジェクト計画の責任者等があげられる（準則4条1項参照）。なお手続的には、本人の同意をとることとし、勤務延長の期限が到来する前でも、勤務延長した事由が消滅したときは、本人の同意を得て期限を繰り上げることができ、勤務延長の期限の延長は人事委員会の承認を必要とする（準則4条）。勤務延長は、属人的に定年そのものが延長されたと同様の効果をもつ。

再任用は、いったん退職した者を、その能力、経験を考慮して、公務の能率的運営に必要なときに、再び常勤の職員として任用する制度である。準則はその要件として、退職前の勤務成績が良好なこと、職務遂行に必要な知識技能を有していること、退職前に任用されていた職と職務の複雑と責任の度が同等以下と認められる職であること（準則5条）をあげている。再任用は選考によって行われ、再任用職員は、定数内の常勤一般職員として扱われ、条件付採用の規定も適用される。

現行の勲奨年齢が、定年年齢より相当低い場合、定年制度を導入すると数年間、退職者が発生しないという事態もありうる。このため、準則では暫定定年を定めうることとしている（附則第2項）。暫定定年を2年に1歳または、1年に半歳ずつ引き上げていき、職員の新陳代謝をも図りながら、定年制を設定していこうとする経過措置である（中田正昭「職員の定年等に関する条例（案）について」『地方公務員月報』57

年11月号）

なお、定年制に関しては、現在の勲奨退職制度がどうなるかという問題がある。これについては、「組織的、集団的な退職勲奨はなくなっていくが、人事管理上の必要に基づく個別的退職勲奨は将来とも残る」（前掲中田論文）とされている。また女子の定年について男子と区別することは、合理的理由のないかぎり違法である。

定年制が所期の効果を発揮するか否かは、現実的な制度の運用いかんによるといえよう。運用の仕方いかんでは、人事管理上のメリットさえもたらさず、いたずらに人件費の増嵩だけを結果することになりかねまい。したがって退職金をはじめとする給与制度の見直しを含め、適切な制度の導入が期待されよう。

■ 老人マンション

最近の老人福祉の動向は、第二臨調や老人保健法の改正などにみられるように、受益者負担の強化が図られつつある。こうした中で老人福祉のあり方について様々な議論や新しい試みが行われており、老人ホーム等入所施設も質的な転換が求められている。

老人マンションも、こうした新しい福祉ニーズにこたえる形で登場した、有料老人ホームの一形態である。老人マンションの特徴は、従来の老人ホームのような共同生活ではなく、入居者のプライバシーを重視している点にある。一般に老人マンションと言われるのは、居室が一般のアパートやマンションのように独立して生活できる設備や広さを持ち、医療ケアや食事のサービ

スなど、必要な福祉サービスを受けることができ、共同浴場・娯楽施設などの共用施設が設けられている高齢者専用の居住施設である。

神戸市の外郭団体である「こうべ市民福祉振興協会」が神戸市垂水区に建設中の「舞子高年マンション」を例にとると、居室は2Kで32~40㎡、各戸にバス・トイレ・台所を備え、一般のマンションとほぼ同じである。共用部分は、食堂、大浴場、洗濯室、娯楽室（ビリヤード室、囲碁将棋室、麻雀室、茶室など）、診療室、集会室、ロビー、応接室などが設けられている。各居室にはナースコール設備や、自室の扉を一定時間開閉しないと異常を知らせる「生活リズムオンシステム」、スプリンクラー等が設置され、入居者の安全のためきめ細かい配慮がなされている。入居条件は、60歳以上の人か、2人入居の場合はどちらか一方が60歳以上であること、独立して日常生活ができること、費用負担の可能なこと、等で、分譲はせず入会金制になっている。入会金は居室と共用部分の使用料に充当され、入居時に支払った後は退去するまで使用できる。入会金は分譲する場合に比べてはるかに安い。1,000万円を超える金額が予定されている。また、10年以内に退去した場合は年数に応じて払い戻されることになっている。そのほか、毎月の経費として、マンション管理費、自室の光熱水費等が必要で、食堂で食事をした場合は食費を支払うことになっている。

この舞子高年マンションは居室数約120室で、鉄筋コンクリート造三階建が5棟建設される。完成は59年3月であるが、すで

に各地から問い合わせがきているという。この高年マンションの特徴は、これまでの有料老人ホーム等と違って市街地に立地していることである。これは地域の中で生活したいというお年寄りのニーズにもとづいたもので、従来の有料老人ホームが保養地や温泉地などに立地しているのが多いことに比べて違った点である。

わが国の老人福祉法は老人ホームへの収容保護を中心としており、その制定の経緯から高齢者の貧困・低所得層対策が主眼となっている。つまり、老人の扶養は、「家」制度に支えられて、長い間家庭内で扶養することが当然とされ、経済的に扶養できない家庭や一人暮らし、低所得層の老人に対しては施設に収容して保護するというのが、これまでの老人福祉の考え方であった。しかし「家」の崩壊と核家族化などによって、家庭内扶養に依存することはもはやできなくなってきており、あらためて老人の社会的扶養という観点から福祉の体系を見直すことが求められている。

周知のように老人福祉法に定める老人ホームには、養護・特別養護・軽費の3種類があり、特養と養護老人ホームは、福祉事務所が保護の必要を認めた老人を収容する、所謂措置施設である。これに対して、軽費老人ホームは入所を希望する人が入れる契約施設であるが、経済事情や家庭事情など一定の要件を満たさないと入所できない。有料老人ホームは老人福祉法にいう老人福祉施設ではなく、常時10人以上の老人を収容し、給食その他日常生活に必要な便宜を供与する施設で、老人マンションタイプのものから、保養施設タイプ、比較的安

い料金で入所できるタイプ等その形態は様々である。

子供と同居できないが、資産や収入があるために施設に入れない老人や、長年住み慣れた地域社会を離れたり、施設での共同生活を嫌って老人ホームの入所を厭い、不安な老人世帯や独居老人が増加しているが、こうした老人層には現行の福祉政策は不十分である。有料老人ホームは、こうした現行の老人福祉の谷間を埋める形で登場した施設である。しかし設置者の制限はなく、一定の要件を満たせば誰でも経営することができるため、金もうけ主義に走ったり、福祉の理念を忘れたような施設もあり、高額の入所費を支払いながら倒産するケースもある。

高齢化社会を迎えて、老人福祉へのニーズはますます多様化している。画一化、プライバシーを犠牲にした共同生活を余儀なくされる施設での生活は、次第に敬遠されつつあり、在宅福祉サービスやコミュニティケアの充実が急務となっている。こうした点からも施設のあり方は再検討を迫られている。

老人マンションは高負担高サービスの施設であり、その経営主体は全て民間で、自治体が設置するのは舞子老年マンションがはじめてである。そのため「金持ちのための福祉」として、公共団体が関与することに対して一部では批判もある。しかし、住宅供給には民間、公営、公社、公団など多様な供給主体が所得層やニーズに応じたサービスを提供しており、福祉サービスもニーズの多様化に対応して、様々な形のサービスがあってよい。むしろ公共団体の新し

い試みが、福祉全体の嵩あげにつながっていくことを評価すべきであろう。

ただ、福祉サービスが一般のサービスのよ様な形で商品化されることは警戒されなければならない。高齢化社会の中で「シルバー市場」という言葉が登場し、新しい市場分野として注目されているが、福祉サービスには市場原理になじまない部分が多い。老人マンションは、シルバー市場を狙った民間企業によっていろいろなタイプのものが建設されているが、過当競争による経営悪化や、入居者に対するケアの点で問題があるものも多い。したがって、福祉サービスの無秩序な商品化と、市場原理の導入に対しては何らかの歯止めが必要であろう。

■ 堺市政治倫理条例

昭和58年2月25日、堺市議会は「堺市議会議員および市長の倫理に関する条例」を可決した。政治浄化を求める世論を背景にして定められたこの条例は、地方条例の先導性を示す金字塔として、戦後自治史に新しい一頁を刻んだ快挙といえる。

この条例制定へのきっかけは、「56年秋、堺市の汚職事件であっせん収賄の有罪判決（執行猶予つき）」が確定した安藤清市議(45)＝無所属＝が辞職せず、昨年5月の市議会で安藤市議に対する辞職勧告決議案を与党会派が事実上、つぶしたこと、怒った主婦、サラリーマン、医師らが『汚職をなくし倫理条例制定をめざす会』（古川元代表）を結成。8月初旬から1か月、法定必要数（有権者の50分の1）の4.2倍にあたる4万5,730人の署名を集め10月初め条例案を添えて我堂武夫市長に直接請求。安

藤市議は運動の盛り上がりによって9月辞職している。

我堂市長は『倫理問題は精神的範ちゅうに属し、法規範とは別の分野の課題』と否定的な意見を付けて条例案を市議会に提出。当初、市議会各派も保革を問わず、条例制定に消極的だった。しかし「めざす会」の強力な運動や、ロッキード事件で田中元首相への求刑で政治浄化を求める世論が一層高まったこともあって、多数会派が徐々に『条件付き賛成』に転じてきた。(58年2月18日毎日)と伝えられている。

しかし制定の原動力となったのは、単に汚職議員個人の問題でなく、汚職議員逮捕というその事件の最中に市議団が“物見遊山”と批判されながら海外視察を強行した。しかも、汚職議員は有罪(執行猶予付き)が確定しながら居座りを続け、議会も辞職勧告決議をつぶし、自浄力を失っていることを露呈したことにみられるように、議会の体質そのものが問われているのである。

条例は、全文10条。内容は、ほぼ住民側 の原案通り。第1条の「目的」で「議員、市長が市民全体の奉仕者として、その倫理性を自覚し、自己の地位による影響力を不正を行使することによって、いかなる報酬も受領しないことを市民に宣言する」とし、自らの「高潔性」を実証するために資産報告書の提出を明記している。資産報告の趣旨は汚職の未然防止として、議員、市長は毎年1月1日現在の資産、すべての地位、肩書(宗教的・社会的・政治的団体を除く)、前1年間の収入、贈与を記入した報告書を市長は市長に、議員は議長に提出

すると決めている。しかし、1万円未満の贈与や5万円未満の範囲など社会慣行の範囲を超えないものは報告しなくてもよい、としている。

この資産明示とあと1つの特徴は、汚職議員への懲罰である。収賄で有罪判決を受けた市長、議員に市民に対する説明会を開いて釈明することを求めている。収賄で有罪が確定した議員に対しては議会が必要な措置(辞職勧告決議など)をとることとし、さらに、懲罰(出席停止、除名など)を科すことができる、と居座りを許さない厳しい対応を定めている。

この条例の問題点は、一応3つの点が考えられる。第1は、市議会議員の倫理を条例という法規範で規制することの是非である。この点について、「我堂武夫市長は条例案が提案された際に『倫理は人間の内面的、精神的範ちゅうに属し、法規範とは別の分野の課題』と述べ、条例化反対の根拠とした。

住民団体はこれに対し『自ら倫理を正しておれば、運動は起きなかった』と反発し、(58年2月24日読売)し、制定運動を展開したといえる。

要するに、条例は「政治家の刑事責任と政治責任は別」との精神に立っている。つまり、汚職の判決が確定しなくても、政治責任は取るというモラルである。

しかし、このような政治行政にまつわる行動原理の問題は、単に自律的な倫理の問題として止めるべきでなく、他律的法的責任として、明確化していくべきである。もちろん政争とかに悪用、逆用されるおそれも十分に予測されるので、手続面は明確に

し、本人の抗弁が十分に制度的に保障されていなければならない。

第2が、議会の懲罰権の範囲・対象である。「一般に懲罰権の及ぶ範囲は、『議場内の行為に限る』とされ、判例もあるが、汚職という議員の身分と不可分の行為については学説が分かれた“灰色ゾーン”。保守会派は懲罰権は違法としたが、住民団体は『収賄は議員の身分を悪用した犯罪で、議会とは密接な関係にあり、懲罰の対象となる』と主張し、結局、議会で多数を占める会派が懲罰権を認めた。」(58年2月24日読売)

ただ従来、地方自治法第134条の議会の懲罰権は、議会の内部規律に関する議会の自浄作用であって、「辞職勧告決議」に従わないことを理由として懲罰を科することはできない。したがって、「議会の懲罰権は、会議体としての議会の規律と品位を保つため認められているものであって、懲罰事犯の対象となるのは、この法律並びに会議規則及び委員会に関する条例に違反する議会内における議員の行為に限られる(最高裁昭28.10.1議場外の行為は該当しない。)(長野士郎『逐条地方自治法』第9次改訂版374頁)」といわれてきた。

また、「会議規則違反を理由とする懲罰について問題になるのは、会議規則中に『議員は議会の体面を害するようなことをしてはならない』又は『品位を損うようなことをしてはならない』というような規定のある場合において、議員が議会活動と全く関係なしになした一私人としての非行が懲罰処分の対象となるかどうかということであるが、会議規則の覇権力は、議員の職

務と全く関係ない一私人としての私行に及び得ないという点から、この問題については消極に解すべきものと思う(行実昭23.6.14;昭23.7.9。)(長野前掲書347—348頁)」といわれてきた。

しかし、この点については「確かに収賄罪は議場外の行為だが、議員であることを抜きにしては、成立しえない犯罪といえる。窃盗や横領などは性格が異なる。『地方自治法』の精神をくめば、『議場』は単に物理的な意味に解釈すべきではない」と、住民が新しい解釈を打ち出したといえよう。(58年2月18日朝日)」といわれている。

もしこのように拡大しなければ議会として自律権そのものが、骨抜きにされたり、議員活動の実態とそぐわない結果となる。たとえば、議会運営における秘密会の情報を漏らしたりすることは、法に規定はないが懲罰の対象となるであろう。

また、今日の議員活動にあって、執行部と住民の橋渡しの役割は、請願・陳情はもちろんのこと、あらゆる面において重要なファクターであり、もし、これを議場内の法規にある行動のみに限定することは、いちじるしく現実と乗離することになり、法の目的を達しえないであろう。

また判例にあっては、「議場外の言動でも、議会をひぼうして、品位、権威を傷つける行為は懲罰の理由となる」(昭25年9月、福岡高裁判決)との判決もある。

したがって、この条例の第1条が「いやしくも自己の地位による影響力を不正に行使用することによって、いかなる報酬も受領しないことを市民に宣言するとともに、…」と唱っているのも当然である。

第3が、資産公開義務とプライバシーの関連である。この点については、「原案は、アメリカの政府倫理法などを参考にして収入、贈与、もてなし、資産、地位と肩書について1年ごとに詳細に報告することを義務づけた。汚職の土壌となる金の流れを公開、不正を未然に防ぐのが目的だ。

これに対し『プライバシーや人権侵害につながる』との反対意見が根強かったが、『まして市長や議員のプライバシーが公益のために制限されるのはやむを得ない』とほぼ原案を採択した。(58年2月24日読売)と伝えられている。

もともとプライバシーとは個人プロパーの次元の問題であり、政治的行政的に重要な地位にある関係者について、その公益的必要度に依りてプライバシーの公開はやむをえないのであり、首長・議長などのボーナスが新聞に報道されるのもこの故である。

このことは、生活保護法とか税務行政にあって、その公益性から個人のプライバシーがその目的に関する限り侵されるのも仕方のないことなので、資産の公開も議員の政治的立場を考えると、不法行為の防止という社会的効用との比較からやむをえないであろう。

最後にこの条例の実効性の問題である。この点につき「制定に消極的な会派は『収賄罪があっても業者から金をもらおう議員がいる。この程度の条例で効果があるのか』と実効性に疑義を唱えた。確かに、正直に申告するかどうか疑えばキリはない。だが、市民が疑惑をチェックする手がかりとなるし、市長や議員に与える心理作用も見逃せ

ない、との意見が大勢を占めた。」(58年2月24日読売)

要するに、心理的圧迫効果だけでも十分にその効用は期待できるのではなからうか。

■ 区分所有法の改正

1 区分所有法改正の背景

区分所有法(「建物の区分所有等に関する法律」、通称「マンション法」とも呼ばれる)は、昭和37年、当時ようやく姿を現わし始めた中高層分譲住宅(分譲マンション)における、区分所有という新しい所有形態に対処するため制定されたもので、マンションの所有・管理などを定めた「マンションの基本法」ともいうべきものである。

その後、マンションは、40年代後半から東京・大阪などの大都市圏で急増し、現在約100万戸にも達し、都市の居住様式として定着するにつれ、①同法は建て替えなど重要事項は全員一致が原則となっているため、マンションの老朽化や管理運営をめぐるトラブルの調整が困難、②管理組合の規定がないため、その機能が十分に発揮できない、などの問題点が浮き彫りになってきた。

そこで、法制審議会(法相の諮問機関)民法部会(部会長・加藤一郎元東大総長)では、昭和54年から区分所有法の改正を検討していたが、このほど改正案要綱をまとめ、昭和58年2月16日、法務大臣に答申した。これを受け、法務省は区分所有法改正案を、現在開かれている第98回国会に提出する方針である。

2 改正案要綱の特色と内容

今回の改正案要綱の特色は、マンションにおける共同生活のルールを定着させることを目的とし、特に管理運営面の合理化を図るため、従来全員一致が原則であった、建て替えなどの重要事項について、多数決原理を大幅に導入した点にある。具体的には、①マンションの建て替えは、区分所有者及び議決権（区分所有者が集会で決議する際の投票権。原則として床面積の割合による）の各5分の4以上の多数で決議すればできる、②騒音や暴力などで共同生活を乱す区分所有者に対し、区分所有者及び議決権の各4分の3以上の多数による決議があれば、その区分所有権の競売を裁判所に請求できる（つまり悪質義務違反者の追い出し）、③規約の変更や共用部分の変更は、区分所有者及び議決権の各4分の3以上の多数で決議すればできる、④専有部分を占有するもので区分所有者でないもの（賃借人）の権利義務を明記し、賃借人も規約又は、集会の決議について、他の区分所有者と同一の義務を負う、⑤区分所有者が30人以上の管理組合は、登記をすることにより、法人格を取得でき、⑥従来別々に登記していた専有部分と敷地利用権の一体性を保つため、専有部分を所有するための敷地利用権は、専有部分の処分に従うとともに分離して処分できないこととしている。

3 改正案要綱の効果と問題点

今回の改正は、昭和37年の現行法制定以来初めてのことで、従来から指摘されていた、①全員一致が原則のため、建て替えや管理について、トラブルの調整が困難、②管

理組合の規定がないため、その機能が十分に生かされない、などの問題点解消のため、建て替えや規約改正について、多数決原理の導入や管理組合の法人化の道を開くなど、かなり積極的な内容となっており、マンションの維持・管理機能の向上、トラブル防止に大きな効果を発揮すると思われる。

ところで、今回の改正案要綱に盛り込まれた、共同生活のルールを乱す悪質義務違反者に対する「区分所有権の競売規定」(強制追い出し規定)については、大きな効果が期待されている反面、問題点も指摘されている。

すなわち、この規定によって、管理組合は裁判所に悪質な居住者の持ち分を競売にかけるよう請求できるが、①居住者の財産権保護との兼ね合い、②一部居住者が「村八分」のように扱われる恐れはないか、といった点である。

「同様の規定は、西独やスイスでも実施されているが、西独でも運用は極めて慎重になされており、実際に『追い出し訴訟』になったケースは少ない。ほとんどは訴訟に持ち込まれる前に、問題の住民が所有権を売って出ていくことで解決しており、共同生活維持のための「精神規定」として効果をあげているのが実情である」(昭和58年2月17日朝日新聞)。そこで、同要綱では、追い出し規定の運用にあたっては、①共同生活の義務に著しく違反した場合で、②他に適当な方法がないときであり、③裁判所の決定、並びに、④区分所有者及び議決権の各4分の3以上の多数による決議を必要とするなど、乱用されないように厳しい条件をつけている。

4 今後の課題—行政の役割り—

今回の法改正が実施されると、マンションの建て替えや改修が容易になるとともに居住者間でのトラブル防止に役立ち、良好な、マンションの維持・管理に大きな効果が期待され、インナーシティにおける人口定着にもつながるものと思われる。

しかし、現実のマンション管理においては、①マンション居住者の大部分は永住の意思がなく、管理問題に関心層が多い、②管理組合ができてはいても役員の負担が大きいので、なり手が少ない。また、マンション管理会社にまかせっきりのものも多い、③現行の修繕積立金は少ないものが多く、大きな修繕には対応できない、実際に建て替え問題が起こった場合、老朽化したマンションに残っているのは、経済的に余裕のない世帯が多いと予想され、費用負担が難しい、など多くの問題が残されている。

分譲マンションの管理は、基本的には居住者の自主的運営に委ねられるべきものだ

が、行政役割りとしては、①良好なマンション管理のための指導・相談—建設省では、マンションの標準管理規約を策定し、普及させようとしているが、今後とも管理組合や管理業者の指導・育成を図る、②建て替え誘導制度の研究—老朽化したマンションは、経済的に余裕のない世帯率が高いため建て替えが進まず、スラム化する恐れがある。そこで、⑦修繕・建て替え積立金に対し、税制上の優遇措置をとるとともに、建て替えに公庫融資の道を開く、④建築基準法を改正し、容積率の割り増しなどを認め、建て替えやすくする（容積率一杯の場合、増戸数で建て替え資金をつくり出せない）、⑤居住者による建て替えが困難なものについて、行政が買い上げるなど行政主導の建て替え手法の研究、などが必要であろう。なお、賃貸住宅についても、住まい方のルールづくりなど、管理面での充実が望まれる。

新・神戸市農業基本計画

昭和57年3月

神戸市農政局

序章 新・神戸市農業基本計画策定の方針

第1節 計画策定の考え方

1 計画策定の趣旨

神戸市は昭和52年7月に「新・神戸市総合基本計画」（昭和51年10月策定）に基づいて「市街地と農業地域が相互に調和し、都市機能が高度に発揮できる市域農業を保全し育成するための基本方向」を定めるため、神戸市農政審議会答申（昭和52年5月）をうけて、「神戸市農業基本計画」を策定した。

以来、本計画に基づき、農業者、関係機関および関係団体が目標達成のため努力した結果、厳しい社会経済情勢下にもかかわらず、市域農業は、生産基盤の整備、農業生産の振興、自然の保全および憩いと安らぎの場の整備等の面において、大きな成果をあげてきた。

しかしながら、近年、食生活の変化、国内農産物生産の過不足の顕在化を是正するための水田利用再編対策の強化、さらに国家財政のひっ迫による農林水産行政の根本的見直し等、農業をとりまく情勢は、ますます厳しくなってきた。このような諸情勢の変化に即応するため、現行計画を次のような基本的な考え方のもとに改定し、80年代に対応した「新・神戸市農業基本計画」を策定することとした。

2 計画改定の基本方針

(1) 計画の理念、基本的な考え方については、現行計画を踏襲することとした。すなわち、市域農業は、新鮮で安全な農産物を豊富に供給するという本来の機能のほかに大都市神戸の自然と緑を保全管理し、市民に憩いと安らぎの場を提供するという社会的な機能もっている。市域で優れた農業が営まれることは、これらの機能を高めることであり、すべての市民に快適な生活を保障する都市づくりの重要な基盤と考える。

本計画は、このような考え方から市域農業の進むべき目標と方向を示し、それを実現するための方策をできるかぎり明らかにしようとするものである。

(2) 計画の策定にあたっては、神戸市の諸計画、国の「農産物の需要と生産の長期見直し」、「兵庫県新農林漁業振興計画」および農業協同組合の「地域営農振興計画」等との整合性を図ることとした。

3 個別計画改定の主要課題

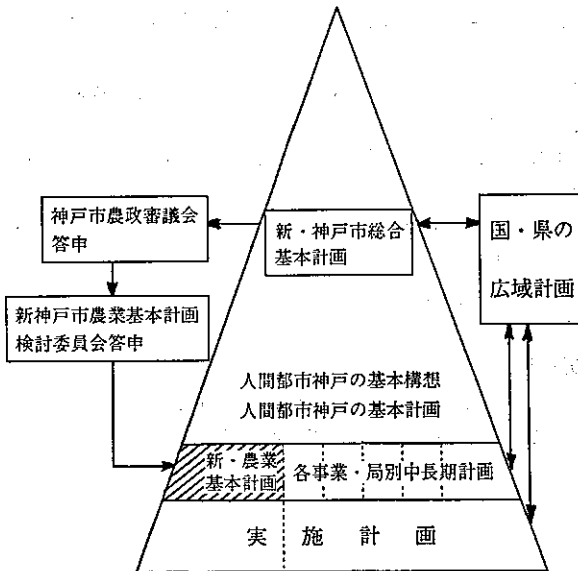
計画改定にあたっては、市域農業をめぐる諸情勢を踏まえ、特に次の諸点を重要課題として盛り込むこととした。

- (1) 市域農業担い手の育成対策を強化し、その自立化を進める。
- (2) 転作作物の誘導方向を定め、その定着化を図る。
- (3) 市域農業の立地条件と経営特性を最大限に生かし、産地間競争にうちかつための農業を育成するとともに、2次、3次産業に結びついた農業の振興を図る。
- (4) 市民需要の高い農産物の生産拡大を図るとともに、市内産ブランドの確立に努める。
- (5) 価格支持政策の低迷化に対応するため生産コストの低減と生産性の向上に努める。
- (6) 生産基盤と生活環境を一体的に整備し、都市と調和した活力ある農村地域づくりを進める。
- (7) 豊かな人間形成の場として、市民の憩いと安らぎの場をさらに充実する。

第2節 計画の位置づけ

1 この計画は、新・神戸市総合基本計画（昭和51年10月策定）に基づく農業の長期計画として位置づける。

2 この計画は、神戸市農政を推進するための根幹をなすものであり、予算の計画、事業の実施、あるいは農業地域に関連する諸計画との調整にあたっては、本計画に沿って総合的、計画的に推進するものとする。



第3節 計画の構成

1 第1章では、神戸市農業の昭和65年を目途とした誘導目標を設定するとともに、基本指標・関連指標の見通しを明らかにした。またその誘導目標の実現に向かって、地域別農業並びに農業経営の誘導方向を明らかにした。

「誘導目標」

農地面積、土地基盤整備、水田利用再編対策、農業生産、野菜契約栽培については、市域農業の確保あるいは達成すべき目標を示した。

「基本指標の見通し」

農家戸数、農業就業人口については、昭和65年の見通しを示した。

「関連指標の見通し」

市内産農産物市民供給可能率、農業粗生産額、耕地利用率については、「誘導目標」が確保あるいは達成された場合に実現される見通しを示した。

2 第2章では、第1章の神戸市農業の誘導方向を達成するため、9計画で基本計画を構成し、各計画ごとに「計画の目標」、「計画推進に必要な施策」、「施策の体系」および「事業の実施方針並びに事業計画」を明らかにした。

「計画の目標」

昭和65年を目途として各計画のめざすべき目標を示し、目標値を数量的に示しうるものについてはそれを掲げた。

「計画推進に必要な施策」

「計画の目標」を達成するために必要な基本的施策を明らかにした。

「施策の体系」

「計画推進に必要な施策」に基づいて、各施策ごとの主要事業の体系を示した。

「事業の実施方針並びに事業計画」

「施策の体系」により、各施策ごとに示された主要事業の実施方針と計画を可能なかぎり明らかにした。

3 第3章では、第2章で示した基本計画を達成するために必要な農政推進体制の整備の方針について明らかにした。

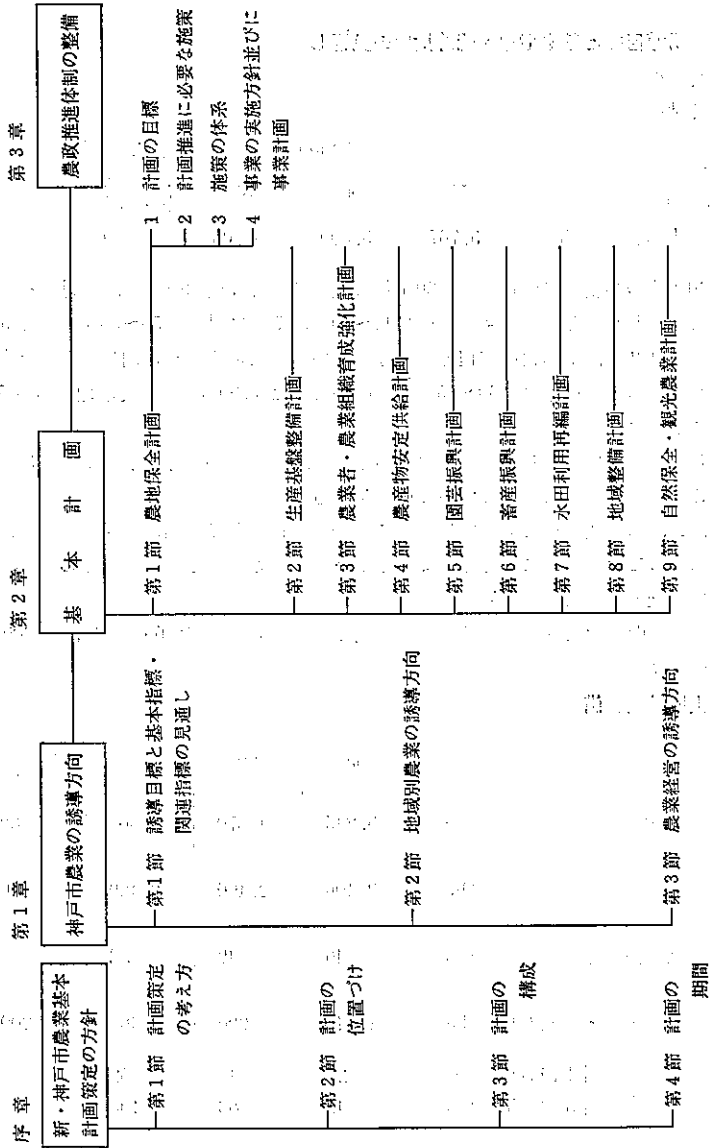
4 この計画の全体構成は、別図に示すとおりである。

第4節 計画の期間

1 基準年次 この計画の基準年次は、昭和55年とする。

2 目標年次 この計画の目標年次は、昭和65年とする。

別図 新・神戸市農業基本計画の構成



第1章 神戸市農業の誘導方向

第1節 誘導目標と基本指標・関連指標の見通し

1 誘導目標

① 農地面積

(昭和55年：市農政局事業概要)

項目 \ 年	55	60	65	指 数 (65/55)
農地面積 (ha)	5,767	5,500	5,200	90

昭和40年代の高度経済成長期から50年代に入って安定成長期を迎え、農地面積の減少率は大幅に低下した。その減少率は、昭和45～50年の7%に対し、50～55年では2.5%（市街化調整区域2%、市街化区域14%）となっている。このような傾向は、今後とも相当長期にわたるものと予測され、50～55年の動向からみた昭和65年の推定農地面積は5,050haになることが見込まれる。

しかし、農地は農業生産の基盤そのものであり、そのかい廃をできるかぎり最小限にとどめることが本市農業にとって極めて重要な課題である。

そのため、市街化区域にあつては、都市化の進度に応じて計画的な保全に努め、農業振興地域にあつては、すでに計画されている公共的事業等やむをえないと認められる転用以外は優良農地の保全に極力努める。

また、農地開発事業等によって新たな農地の造成に努め、昭和65年には、5,200haの確保を目標とする。

② 土地基盤整備

項目 \ 年	55	60	65	指 数 (65/55)	
水田面積 (ha)	5,245	4,870	4,600	88	
ほ場整備可能面積 (ha)	2,400	2,400	2,400	100	
計画面積比率 (%)	46	49	52		
ほ場整備実施・計画面積 (ha)	1,145	2,000	2,400	209	
進ちよく率	対水田面積 (%)	22	41	52	
	対計画面積 (%)	48	83	100	
農道整備密度 (m/ha)	78	94	100	128	

＜ほ場整備＞

農業生産の根幹をなすほ場条件の整備は、現段階において2,400haが可能と見込まれる。昭和55年度末現在における整備済みの面積は1,145haで、可能面積に対する進ちょく率は48%となっている。しかし、水田面積に対する整備率は昭和55年度末現在において神戸市22%、兵庫県23%、全国31%となっている。

今後、より一層国県事業の導入等を図って、昭和65年にはほ場整備可能面積2,400haの整備完了を目標とする。なお、整備にあたっては、汎用化に留意する。

＜農道整備＞

農業機械や自動車の普及により従来の農道の拡幅整備が急務である。昭和55年における市域の自動車通行可能な農道（幅員1.8m以上）の整備密度は78m/haである。今後、ほ場整備計画地域については、その整備によって120m/haに密度を高めるとともに、ほ場整備実施区域外については、農道整備を進め、昭和65年には、農業振興地域内の農道整備密度の目標をおおむね100m/haとする。

③ 水田利用再編対策

項目 \ 年	55	56	60	65	指数 (65/55)
水田面積 (ha)	5,245	5,170	4,870	4,600	88
転作対象面積 (ha)	4,938	4,859	4,670	4,425	90
目標面積 (ha)	988.5	1,199.4	1,310	1,330	135
実施面積 (ha)	1,185.6	1,294.7			(112)
転作率 (%)	24.0	26.6	28	30	125

水田利用再編対策について、全国ベースで第3期（昭和59～61年）には72万～74万ha、第4期（昭和62～65年）には76万～80万haが見込まれている。本市に対する第2期（昭和56～58年）における目標転作率が25.4%から判断して昭和65年には転作率30%転作目標面積1,330haが見込まれる。

④ 農業生産

＜野菜＞

野菜は、市域農業の重点作物として、立地条件並びに市民需要の動向に対応して契約栽培事業等により計画的に生産の拡大に努め、昭和55年には延べ1,069haとなっている。今後は、専業農家の労力的限界や兼業の増加により、その進度は鈍化傾向に推移するものと予測されるが、引続き市域農業の重点作物として位置づけ、昭和65年には栽培延べ面積

項目		年	55	60	65	指数 (65/55)
野菜	栽培面積 (ha)		1,069	1,130	1,200	112
	1 ha 当たり生産量 (t)		3.83	3.94	4.00	
	生産量 (t)		40,893	44,500	48,000	117
果樹	栽培面積 (ha)		145	210	210	145
	1 ha 当たり生産量 (t)		0.66	1.19	1.66	
	生産量 (t)		955	2,500	3,500	366
花き・花木	栽培面積 (ha)		106	120	130	123
牛乳	飼育頭数 (頭) (搾乳牛頭数)		6,528 (4,702)	6,260 (4,508)	6,200 (4,464)	95 (95)
	搾乳牛1頭当たり 生産量 (kg)		5,400	5,600	5,800	
	生産量 (t)		25,389	25,240	25,900	102
牛肉	飼育頭数 (頭)	黒毛和種(理想肥育)	432	400	400	93
		黒毛和種(普通肥育)	694	700	700	101
		ホルスタイン種	2,627	2,890	3,060	116
		計	3,753	3,990	4,160	111
	生産精肉量 (豚牛を含む) (t)		1,266	1,470	1,520	120
飼料作物	栽培面積 (ha)		481 (うち水田 406)	550 (うち水田 450)	600 (うち水田 470)	125 (116)
	飼料自給率 (T D N換算) (%)		19	25	30	158
米	栽培面積 (ha)		3,627	3,400	3,100	85
	1 ha 当たり生産量 (t)		0.40 (52~54年平均0.45)	0.46	0.48	
	生産量 (t)		14,440	15,600	14,900	103
麦	栽培面積 (ha)		26	100	120	462
	1 ha 当たり生産量 (t)		0.19	0.35	0.35	
	生産量 (t)		48	350	420	875
大豆	栽培面積 (ha)		126	170	180	143
	1 ha 当たり生産量 (t)		0.13	0.30	0.30	
	生産量 (t)		158	510	540	342

1,200ha、生産量 48,000 t を目標とする。

<果 樹>

市域の果樹栽培面積は、昭和55年 145ha で国営農地開発事業で造成されたナシおよび加工用ブドウのほかは、主として観光果樹園として利用されている。引続き、国営農地開発事業によって造成される果樹園を加え、昭和65年には 210ha を目標とする。

なお、新しい地場産業を育成するため、農工複合経営をめざし、ワイン醸造工場の建設、整備を促進する。

<花き・花木>

市域の花き・花木は、立地条件および気象条件を生かして、多種類、多品目、栽培が行われており、昭和55年には栽培面積 106ha となっている。今後、水田利用再編対策に対応して、需要の動向を考慮しつつ新しい産地の育成に努め、昭和65年には 130ha を目標とする。

<飼料作物>

畜産経営は、多頭飼育化が進み、また、転作の促進により昭和55年における飼料作物の作付面積は延べ481ha（うち水田406ha）で飼料自給率は栄養価（TDN）換算19%と順調に伸びている。今後、健全な畜産経営の面から、少なくとも飼料自給率30%を目標に、昭和65年の栽培面積を延べ600ha（うち水田470ha）とする。

<乳用牛>

市域の酪農は、飼育戸数の減少にもかかわらず、多頭飼育による経営規模の拡大が進み、昭和55年には 6,528 頭が飼育されている。

今後、市街化区域の酪農経営は、環境面から順次移転または転廃業をせざるを得ないことも考えられるため、昭和65年の飼育目標を 6,200 頭とする。

また、遺伝的改良を進めて搾乳牛 1 頭当たりの年間乳量を高め、昭和65年の生産乳量 25,900 t を目標とする。

<肉用牛>

肉用牛の飼育様式は、少頭数規模の理想肥育農家が減少し、和牛のみでなく乳雄子牛を含む多頭飼育が進み、昭和55年には 3,753 頭となっている。今後、伝統ある「神戸肉」の生産維持のための理想肥育経営と大規模経営との両面からの振興を図り、昭和65年には飼育目標 4,160 頭とし、乳用廃牛を加えた生産精肉量の目標を 1,520 t とする。

<水 稲>

水稻の栽培面積は、水田利用再編対策の強化により年々減少し、昭和55年には 3,627ha となっている。

生産量においては、冷夏の影響を受け、10アール当たり収量は 400kg と昭和52～54年の 3カ年平均 445kg に対し大幅に下回った。

今後、生産調整はますます強化される傾向にあるが、基盤整備の進ちよくとあわせて機械化一貫作業体系の確立、農作業受委託等により生産の合理化を進めるとともに生産技術の向上等により良質米の生産を図り、昭和65年には栽培面積を 3,100ha、生産量 14,900 t

を目標とする。

<表>

昭和40年を境にしてかい減状態にあった麦は、水田利用再編対策等の振興施策により市域でも漸増傾向をみて、昭和55年における栽培面積は26haとなっている。生産量においては、天候不順等のため、10アール当たり収量 185kg にとどまった。今後特に西神地域のは場整備実施地域で機械化作業体系の確立、期間借地の推進による経営規模の拡大と生産技術並びに地力の維持向上等により単位収量の増加を図り、昭和65年には栽培面積 120ha、生産量 420t を目標とする。

<大 豆>

市域の大豆は、昭和40年を境にして漸減傾向にあったが、水田利用再編対策の特定作物になった昭和53年から増加傾向を示し、昭和55年における栽培面積は126haとなっている。生産量においては、栽培技術が未熟のため、10アール当たり収量 125kg にとどまった。

今後、収穫乾燥調製の機械化と生産技術の向上により単位収量の増加を図り、昭和65年には栽培面積180ha、生産量540t を目標とする。

⑤ 野菜契約栽培

項目	年	55	60	65	指数 (65/55)
契約期間の神戸市場 入荷量(推定)(t)		43,594	45,260	48,360	111
生産計画量(t)		35,153	38,200	41,100	117
契約量(t)		11,456	14,500	17,000	148
契約期間の市場占有率(%)		26	32	35	135
対象品目数		15	15	15	

市域で生産が可能な野菜のうち、市民需要が高く、価格変動の激しい品目については、計画生産、計画出荷を基本として一定時期における市民需要に対し、一定量の確保をめざして野菜契約栽培事業を進める。

(野菜契約栽培事業対象15品目)

キャベツ、白菜、キクナ、ハウレン草、大根、トマト、ナス、キュウリ、
レタス、ニンジン、青ネギ、ニラ、サヤインゲン、水菜、ピーマン

昭和55年においては、対象品目15品目、契約達成量11,456t、契約期間の市場占有率26

％となっている。これを昭和65年には対象品目15品目、契約数量17,000t、契約期間の市場占有率35％を目標とする。

2 基本指標の見通し

① 農家戸数

(昭和55年：市農政局事業概要)

項目 \ 年	55	60	65	指 数 (65/55)
農 家 戸 数 (戸)	7,277	7,150	7,000	96
1戸当たり農地面積 (ha)	0.79	0.77	0.74	94

農家戸数は、昭和50年から55年にかけて年率0.3％の減少率となっている。

このような傾向は、今後とも続くと考えられるので、昭和65年には、7,000戸程度と見込まれる。

② 農業就業人口

(昭和55年：農業センサス)

項目 \ 年	55	60	65	指 数 (65/55)
農 業 就 業 人 口 (人)	11,353	10,700	9,800	86

農業就業人口は、昭和50年以降も漸減傾向を示し、年率2.3％と、兵庫県平均(2.4％)にほぼ匹敵している。1戸当たりの農業就業人口は、昭和55年で1.6人となっており、5年ごとに0.1人ずつ減少している。今後もこの傾向が続くものと推定され、昭和65年には約9,800人程度と見込まれる。

<野 菜>

野菜の需要については、今後横ばいに推移すると見通されている。一方、野菜の生産については、その拡大を図ることにより、市民供給可能率は42％と見込まれる。なお、野菜契約栽培事業対象品目については、重点的な生産の振興を図ることにより、市民供給可能率は60％と見込まれる。

<牛 乳>

牛乳の需要については、1人当たり消費量は年率2.5％の伸びが見通されている。一方、市域の酪農は、その立地条件から増頭による生産の拡大は見込まれないが、乳用牛の資質向上、飼育技術の改善によって現状の生産量の維持に努めることにより、市民供給可能率は49％と見込まれる。

<牛 肉>

牛肉の需要については、1人当たり消費量は年率2.1％の伸びが見通されている。一方、市域での牛肉生産は、飼育規模の拡大と肥育技術の向上によって生産の拡大を図ることにより、市民供給可能率は27％と見込まれる。

3 関連指標の見直し

① 市内産農産物市民供給可能率（農産物市民供給指標）

項目	55				60				65				指数 (65/55)		
	1人当たり年間消費量 kg	需要量 t	供給量 t	供給可能率 %	1人当たり年間消費量 kg	需要量 t	供給量 t	供給可能率 %	1人当たり年間消費量 kg	需要量 t	供給量 t	供給可能率 %	1人当たり年間消費量	需要量	供給量
全野菜	74.03	101,228,40,893	108,040,44,500	41	74	108,040,44,500	115,440,48,000	42	74	115,440,48,000	114	100	114	117	105
契約栽培 専業対象 15品目	43.98	60,138,35,153	64,240,38,200	59	44	64,240,38,200	68,640,41,100	60	44	68,640,41,100	114	100	114	117	103
牛乳	27.08	37,028,25,389	44,471,25,240	57	30.46	44,471,25,240	52,806,25,900	49	33.85	52,806,25,900	143	125	143	102	71
牛肉	2.97	4,061,1,266	4,788,1,470	31	3.28	4,788,1,470	5,600,1,520	27	3.59	5,600,1,520	138	121	138	120	87
米	44.55	60,917,14,440	59,349,15,600	24	40.65	59,349,15,600	57,330,14,900	26	36.75	57,330,14,900	94	82	94	103	108

市民供給可能率は、総理府家計調査等により推計した市内需要量（家計消費量）に対し、市内産農産物を全量供給した場合の比率を次の方法により算出した。

〔市内需要量〕

昭和55年：総理府家計調査1人当たり年間消費量（昭和55年大都市平均）に昭和55年人口を乗じて算出した。

昭和60、65年：総理府家計調査（昭和55年大都市平均）から国の需要見直し（昭和55年11月）により昭和

60、65年の1人当たり年間消費量を推計し、昭和60、65年計画（推定）人口を乗じて算出した。

〔市民供給可能率〕

市内産生産量（供給量）÷需要量

〔消費人口〕

昭和55年：1,367,392人 昭和55年10月1日 国勢調査

昭和60年：1,460,000人 昭和55年11月

神戸市計画人口（企画局）

昭和65年：1,560,000人（推定）

<米>

米の需要については、1人当たりの消費量は年率1.75%の減少が見通されている。一方、市域での産米は、単位収量の向上を図ることにより、市民供給可能率は26%と見込まれる。

② 農業粗生産額

(昭和55年：農林水産省兵庫統計情報事務所)

部門	年	55		60		65		指数 (65/55)
		農業 粗生産額	構成比	農業 粗生産額	構成比	農業 粗生産額	構成比	
園芸 畜産 穀類 (米・麦・大豆) 合計		百万円	%	百万円	%	百万円	%	
	園芸	5,694	35	6,855	37	7,500	39	132
	畜産	6,110	38	6,660	36	6,850	36	112
	穀類	4,347	27	4,785	27	4,650	25	107
合計		16,151	100	18,300	100	19,000	100	118
1戸当たり		千円		千円		千円		120
		2,219		2,560		2,714		

昭和55年価格ベースによる昭和65年の市域農業粗生産額は19,000百万円と推定され、農家1戸当たり2,714千円と見込まれる。

その構成比は、園芸部門については、昭和55年の35%から昭和65年には39%に増加し、畜産部門については、昭和55年の38%から昭和65年36%に、また穀類部門については、昭和55年27%から昭和65年25%にそれぞれ減少するものと見込まれる。

なお、昭和55年における穀類は、米部門が冷夏の影響をうけ10アール当たり400Kgと、昭和52~54年の3カ年平均445Kgに対し大巾に下回ったため、粗生産額は54年に比し約700百万円減少している。

③ 耕地利用率

項目	年	55	60	65	指数 (65/55)
野菜	菜	1,069ha	1,130ha	1,200ha	112
果樹	樹	145	210	210	145
花き・花木	木	106	120	130	123
飼料作物	物	406	450	470	116
水稲	稲	3,627	3,400	3,100	85
小麦	麦	26	100	120	462
大豆	豆	126	170	180	143
その他	他	234	230	230	98
計		5,739	5,810	5,640	98
農地面積		5,767	5,500	5,200	90
耕地利用率(%)		99.5	106.0	108.5	109

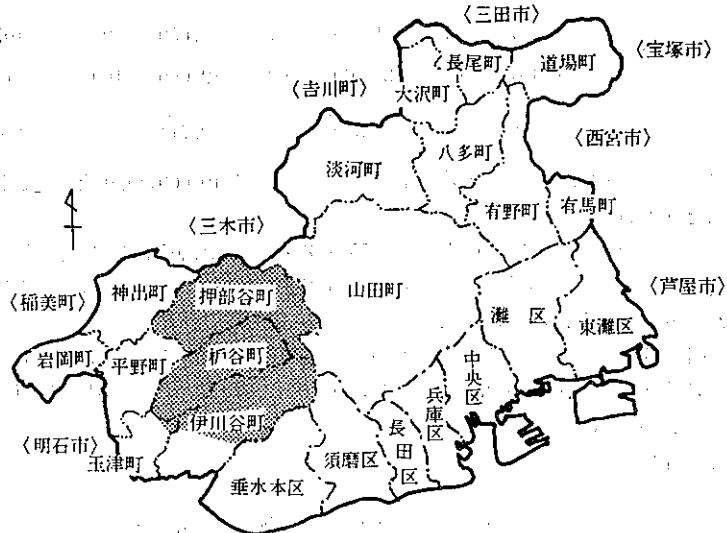
昭和50年の耕地利用率は97.8%であったが、昭和55年には水田利用再編対策と国営農地開発事業等により99.5%となっている。

今後、水田利用再編対策により水稲面積は減少するが、野菜、飼料作物、麥、大豆を中心に農地の高度利用に努めることにより、昭和65年の耕地利用率は108.5%となるが見込まれる。

第2節 地域別農業の誘導方向

1 西神地域

(1) 西神第1地域〔伊川谷・柘谷・押部谷・玉津地区（市街化調整区域）〕



当地域は西神ニュータウン建設計画に伴い、生産並びに生活環境の両面において、大きな変化を余儀なくされることから農業の条件整備を重点的に推進すべきである。

① 生産基盤の整備

押部谷地区の過半並びに玉津二ツ屋地区は、すでにほ場整備が完了している。現在、柘谷および伊川谷地区では、一部ほ場整備に着手しているが、今後、ニュータウン開発に関連する道路、河川改修等公共事業にあわせて、ほぼ全域にわたりほ場整備を促進する。また、ニュータウン等公共的事業によって減少する農地面積に見合う新たな農地の造成を推進する。ため池については、ニュータウン開発のなかで統廃合を行い、必要水量並びに農業用水としての水質の維持確保に努める。さらにほ場整備完了地区においては、農村基盤総合整備事業等の導入により集落排水処理施設などの生活環境施設の整備に努める。

② 生産振興の方向

〈園 芸〉

伊川谷地区では、キクナ、ホウレン草等の軟弱野菜、大根、白菜等を中心とした輪作体系の確立および特産の鉢物、草花を主体に集団産地の定着化を図る。

戸谷地区では、ハウストマトを中心とする果菜類および白菜、キャベツを中心とした輪作体系の確立および花木、庭園樹の集団産地の定着化を図る。

押部谷地区では、ハウスイチゴおよびナス、ピーマン、トマト等の果菜類を中心とした輪作体系の確立並びにニラ等の軟弱野菜と、特産であるキクを主体に集団産地の定着化を図る。

なお、押部谷地区の国営農地開発事業の実施地区では、ナシおよび加工用ブドウによる果樹団地を育成する。

玉津地区では、トマト、キャベツを中心とした輪作体系を確立し、集団化に努める。

〈畜 産〉

戸谷、玉津地区では、乳用牛・肉用牛ともほぼ現状の飼育頭数の維持を図る。また、畜産団地や大規模飼育農家については、飼育環境の整備をすすめ、畜産環境汚染の積極的な防止に努める。そのため、大規模たい肥発酵施設の設置を検討し、たい肥銀行による耕種農家への円滑なたい肥の流通を促進する。

伊川谷地区では、酪農経営を主体に、押部谷地区では、特に肥育技術水準の高い肉用牛生産の維持に努める。

飼料については、自給率を高めるため、飼料作物の生産拡大を積極的に推進するとともに貯蔵施設の整備に努める。

〈水 稲〉

大規模育苗センター、カントリーエレベーター等の共同施設の利用を中心に生産の効率化を図るため、機械化一貫作業体系を確立する。

また、利用権設定等促進事業および農作業受委託促進事業を推進し、経営規模の拡大と生産性の向上を図る。

(2) 西神第2地域〔平野・神出・岩岡地区（市街化調整区域）〕

当地域は、東播谷地につながる丘陵平たん地並びに明石川流域の平たん地であって、瀬戸内気候に属し温暖少雨で日照量に恵まれている。このような立地条件から園芸作物を中心に優れた農業が営まれており、将来においても市域農業の中心となる地域である。

① 生産基盤の整備

岩岡地区では、緑農住区開発整備計画に基づく土地基盤整備が、昭和56年度で完了した。

神出地区では、地域住民によって策定された神出町総合改善計画に基づき、各種公共事業計画等との調整を図りつつほぼ全域にわたってほ場整備を実施している。

平野地区では、その過半はすでにほ場整備が完了しているが、未整備地区についても集団の優良農地であるため、全域にわたってほ場整備を進める。

場として受け入れ施設の整備を図る。

なお、平野地区の国営農地開発事業の予定地では、樹園地の造成を推進する。

<畜産>

神出地区では、肉用牛の主産地として生産の拡大を図るとともに酪農については、経営の合理化、飼育環境の整備並びに飼料自給率の向上をめざす。

岩岡地区では、酪農家と園芸農家との結びつきが強く、キャベツ等の残葉利用と家畜ふんの土地還元が図られている。この有機的な結びつきをさらに強化して地域複合農業の定着化を図るとともに畜舎の統合と家畜ふん尿処理施設を整備するなど飼育環境の改善を図る。

平野地区では、家畜ふん尿処理施設の整備など飼育環境の改善を図るとともに経営の合理化に努める。

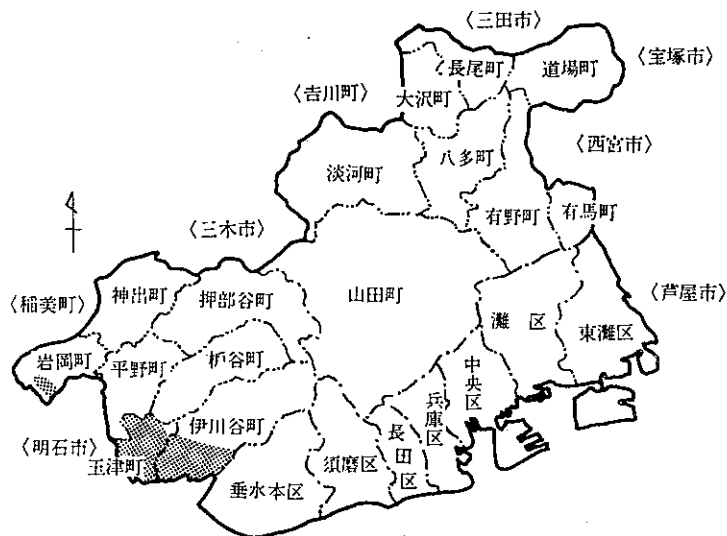
<水稲>

この地域の稲作は、園芸作物、飼料作物と組み合わせて栽培されるものが多い。そのため、大規模育苗センター並びにコントリーエレベーターを中核施設として、機械化一貫作業体系を確立し、農用地利用増進事業の推進により生産の効率化を図るとともに、あわせて他作物の生産拡大をめざす。

<麦・大豆>

ほ場整備完了地区で受委託組織による集団的な麦作、大豆作を推進し、コントリーエレベーター、収穫乾燥調製機械の活用により作業の効率化を図る。

(3) 西神第3地域〔玉津、伊川谷、岩岡地区(市街化区域)〕



住宅団地，工業団地，幹線道路等の建設による都市開発が著しいが，なお当分は，多くのまとまりのある優良農地が残存すると見込まれる地域である。

また，農家の農業経営意欲も強く土地集約的経営がかなり営まれている。今後，都市開発と調整しつつ生産緑地制度等の適用により集団的な農地を保全する。

玉津地区では，青ネギ，キクナ，ホウレン草等の軟弱野菜を主体に施設栽培を導入し，高度周年栽培を行う。

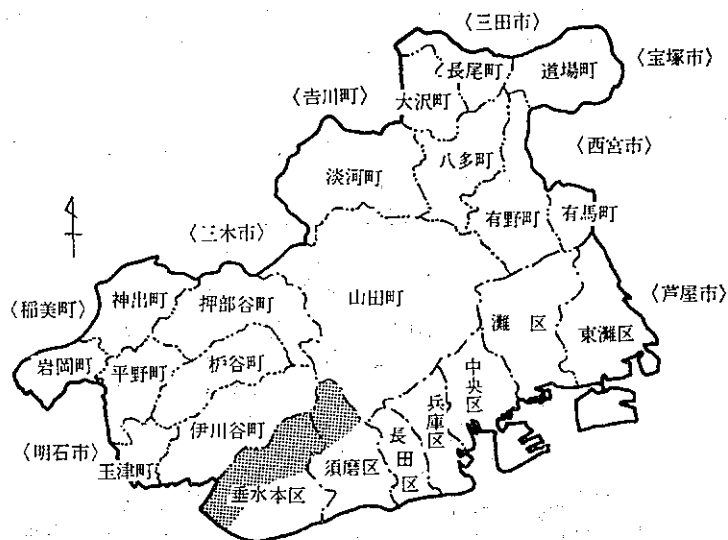
伊川谷地区では，従来からの草花を主体とする花きの産地を維持する。

岩岡地区では，ハウスイチゴ等の生産を奨める。

なお，これらの地域については，貸農園や作物のうね売り農園等を設け市民の余暇活動にも資する。

畜産については，規模の拡大を抑制し，移転または転廃業等への対応とあわせて飼育環境の整備を重点に経営を改善する。

(4) 須磨，垂水（本区）地域〔市街化調整区域・市街化区域〕



周辺の市街化の進展が著しく，今後も周辺での都市開発が進む地域である。しかし住宅団地等に接する山間谷筋に，なおかなりの農地が存在し，今後当分の間，農業が継続されると見込まれる地域である。このような立地条件から農業の近代化を図ることは困難であるが，今後市民生活との結びつきを考えた観光農業や貸農園等を推進する。

なお，市街化区域においては，今後，農住組合法等の適用により良好な生産環境づくりに努める。

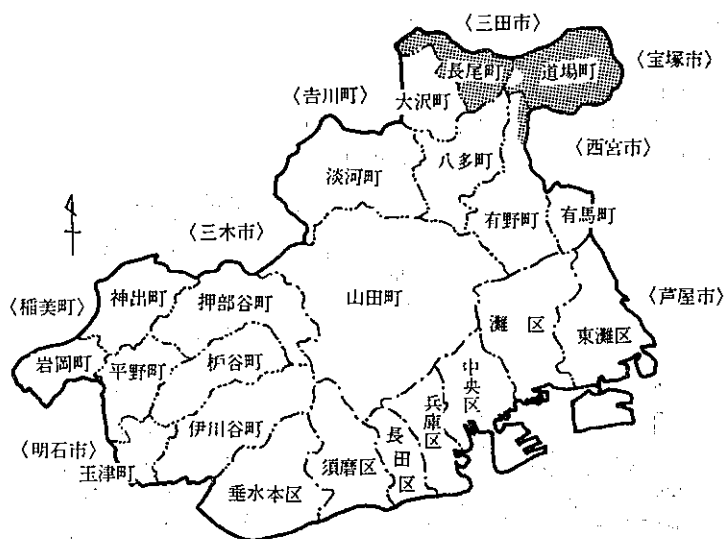
2 北神地域

(1) 北神第1地域〔道場、長尾、有野地区（市街化調整区域）〕

将来の北部北神の中心核となるべき市街化区域に接する平たんな優良農地の多い地域であるが、都市化の影響を強くうけることから生産基盤の整備が急がれる地域である。

① 生産基盤の整備

一部山間部を除いては場整備を推進する。特に道場地区では、地域住民によって策定された総合改善計画に基づき、各種公共事業計画等との調整を図りつつほぼ全域にわたって



は場整備の早期完成をめざす。また、農村総合整備モデル事業等により土地基盤と生活環境の一体的な整備に努める。

長尾地区では、地域住民において策定された地域総合計画に基づき、北神3団地の開発との調整を図りつつ土地基盤の整備を進める。

また、は場整備の困難な所においては、農道、水利施設の改良整備を進める。

② 生産振興の方向

〈園芸〉

この地域では、数多くの品目が栽培されているが、特産のイチゴ、レタスのほかは、品目単位のまとまりがみられない。そのため、生産者組織を育成強化することによって、ナス、トマト等の果菜類および需要に見合った花き等の産地の育成に努める。特に、道場地区のレタスについては、地区の特産として積極的に育成する。なお、イチゴについては、観光農業化の推進と連作障害の防止や無病健全苗の導入など技術の改善に努める。

<畜産>

市街化の影響を受けやすい地域であるため、畜舎の統合、飼育環境の整備を進めて現状の飼育頭数の維持に努める。

特に、肉用牛については肥育技術の高い地域であり、「神戸肉」としての伝統を継承する産地とする。

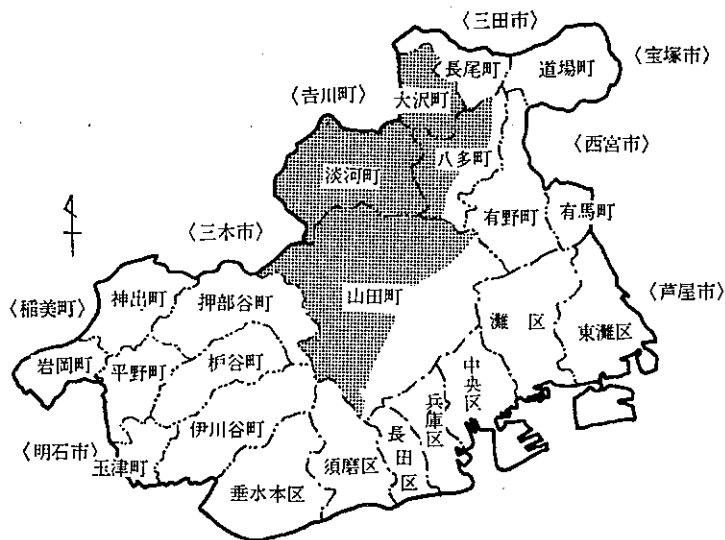
<水稲>

現在の共同育苗センターにあわせてライスセンター等の共同利用施設の設置を進め、農用地利用増進事業等の推進により稲作経営の合理化に努める。

<大豆>

農用地利用改善事業の推進により集落ぐるみで作付地の集団化を図るとともに収穫乾燥調製機械の共同利用などにより生産性の向上に努める。

(2) 北神第2地域〔大沢、淡河、八多、山田地区（市街化調整区域）〕



当地域は、集落周辺部を除いては山間農地が多く、農道、水路等の生産基盤の整備を重点的に推進すべきである。

また、山田地区は、市民に身近な自然休養村として活用を図る地域である。

① 生産基盤の整備

八多、淡河地区の一部は、ほ場整備を進め、地形的条件から一般のほ場整備を行うことが困難な地域については、小規模ほ場整備を推進する。

また、ほ場整備の困難な所においては、農道・水利施設の改良整備を主体に農地条件の

改善を図る。なお、東播用水農業水利事業の受益地である大沢・淡河並びに八多地区については、農業用水の導入と一体的に水利施設を整備するとともに、大沢地区では東播用水関連農地開発事業の導入についても検討する。

② 生産振興の方向

<園 芸>

各地区の立地条件が異っているので、それぞれの条件を生かした生産の振興を図る。野菜については、淡河地区のトマト、山田、大沢地区のナス、八多地区のキュウリ、トマト、イチゴ等の果菜類並びに青ネギ等軟弱野菜を中心とした輪作体系を確立する。また、これらの地区では、夏期の冷涼な立地条件を生かしてレタス、ハウレン草の産地を拡大する。

花き・花木類については、山田地区の秋ギク、鉢物、淡河地区の球根切花、カーネーション、夏ギク、新鉄砲ユリ並びに花木、庭園樹等の生産を強化する。

大沢、八多地区では、山間部を有効に利用して花木、庭園樹等を導入するとともに、水田を利用したシャクヤク、ダリヤ等の集団産地の育成に努める。

山田地区では、自然休養村として市民との結びつきを重点に観光農業を推進する。

<畜 産>

北神地域での乳用牛、肉用牛の大半がこの地域で飼育されており、今後も積極的にその振興を図る。そのため、大規模たい肥発酵施設の設置を検討する。また「神戸肉」としての高級肉の産地であることから優良素牛を確保し、理想肥育による肉用牛の生産振興を図る。

<水 稲>

一部を除き大規模なほ場整備の実施が困難なことから、集落内またはグループによる農作業の受委託組織あるいは農業機械の共同利用組織を育成し、稲作経営を合理化する。

酒米については、伝統的な産地として生産の効率化を進め、契約栽培による産地を強化する。

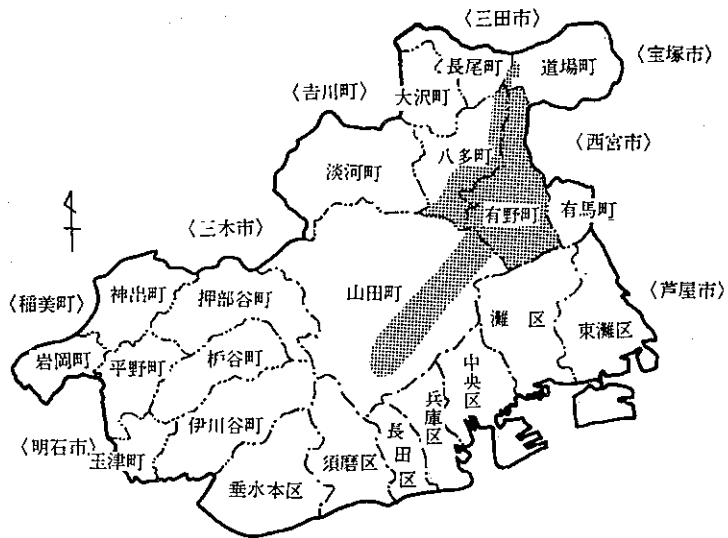
<大 豆>

農用地利用改善事業の推進により集落ぐるみで作付地の集団化を図るとともに収穫乾燥調製機械の共同利用により生産性の向上に努める。

(3) 北神第3地域〔山田、有野、道場、八多地区（市街化区域）〕

大規模住宅団地、工業団地、主要幹線道路等今後とも都市的開発の計画が多い地域である。しかし、山田、有野地区で、農業地域周辺の開発が進んでいるほかは、総じて集落周辺部になお多くの農地が存在し、今後相当期間にわたって農業が継続されると見込まれる地域である。

そのため、有野、道場、八多地区においては、北神特産のイチゴを主体に軟弱野菜等の施設栽培を勧めるとともに有野地区の露地カーネーション等の花きの産地を維持する。また、イチゴ狩りを主体とする観光農業並びに貸農園等を進め、市民の余暇活動にも資する。



畜産については、飼育環境の整備を重点的に進め、公害防止に努めるとともに移転並びに転廃業対策等の措置を講ずる。

また、地域の実状に即して、土地区画整理法、生産緑地法、農住組合法等の適用により良好な生産環境の整備を図る。

第3節 農業経営の誘導方向

昭和65年を目途とした神戸市農業の誘導目標を達成するためには、市域農業の優れた担い手が確保されていることが必要である。すなわち、野菜を中心に花き、果樹、酪農等を主な作目とする自立経営農家が育成確保されるとともに、これら農家を中核とした生産組織が確立され、高収益高能率な農業経営が展開されている必要がある。このため、農業に意欲を持つ農家に対しては、農用地利用増進事業などにより農地の集積に努めるとともにそれぞれの経営規模、労働力等に応じた営農計画の樹立を指導し、その農業所得の増大が図れるよう支援する。

一方、経営規模の縮小を志向する農家については、農用地利用増進事業など安心して農地を貸せる条件を整備し、労働力に応じた農地の有効利用ができるよう誘導する。また、作目別誘導方向は次のとおりである。

〈野菜〉

野菜については、野菜契約栽培対象品目並びに園芸生産物価格安定制度対象17品目を生かして組み合わせるとともに、露地栽培と施設栽培との組み合わせによる野菜専作あるいは

は野菜を主体とする複合経営の育成強化を重点的に進める。

＜果 樹＞

果樹については、農地開発事業により造成された果樹団地を主体に協業組織の育成に努め、果樹専作並びに野菜および水稲との複合経営の育成を勧めるとともに、今後造成される平野団地等についても協業組織づくりを推進する。また、岩岡地区を中心にイチジクと野菜を組み合わせた複合経営を育成する。

＜花 き＞

花きについては、地域特産品目を主体に、省エネルギー型のガラス温室や大型ハウス等施設を利用した花き専作経営の育成強化を図るとともに露地栽培のみの経営に対しては、水稲との複合経営へ誘導する。

＜酪 農＞

酪農については、飼育規模の拡大による経営の専門化の傾向から、今後も酪農専門経営を維持するとともに、一部、酪農を主体とする野菜等との複合経営を育成する。特に飼料作物の栽培を重視し、自作地および借地による飼料作物栽培面積の拡大を図る。また、家畜ふん・のたい肥化を推進し、野菜を中心とする耕種部門との有機的な結びつきを強め、地域的まとまりのなかで相互に機能補完が図れるよう地域複合農業を推進する。

＜肉 用 牛＞

肉用牛については、肥育専門経営への誘導に努めるが、特に、理想肥育については、高度な技術を生かした伝統ある「神戸肉」を維持するため、野菜および水稲との複合経営を育成する。

＜水 稲＞

水稲については、機械化一貫作業体系のもとに生産の合理化を図り、野菜、花き等を主作目とする複合経営の一部門として位置づける。

第2章 基本計画

第1節 農地保全計画

1 計画の目標

農業生産の基盤であり、かつ、市域の自然と緑を保全する基盤ともなる農地については、土地利用計画関係法および新・神戸市総合基本計画に基づく土地利用の方向に沿って、積極的な保全に努め、昭和65年には5,200haを確保する。

2 計画推進に必要な施策

(1) 農地の保全

① 市街化調整区域の農地は、農業振興地域を中心に長期的に農外利用を規制するとともに、土地利用に関する法令および関連計画を総合的に調整し、土地利用の適正化を期す

ることにより農地の保全を図る。

② 市街化区域の農地は、無秩序な市街化を防ぎ、将来の良好な都市環境を確保するため、都市計画との整合性を保ちながらできるかぎり生産緑地等として集団的な保全を図る。

③ 道路の建設、河川の改修、住宅団地開発等により、農地に影響が及ぶ場合は、その影響を極力抑制することに努める。

(2) 農地の造成

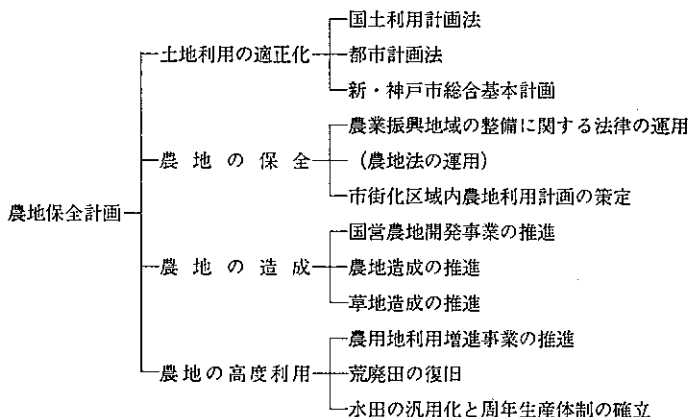
東播用水農業水利事業に関連する国営農地開発事業および皿池干拓事業の適切な推進を図るとともに、住宅団地開発等によるつぶれ地の代替地として新たな農地の造成に努める。

(3) 農地の高度利用

① 中核的農家の農地の集積を推進するなど、農地の計画的効率的利用を図る。

② 荒廃田の復旧を進めるとともに水田の汎用化を図って、輪作体系の確立による周年生産体制を強化する。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 農地の保全

(1)―1 農業振興地域の整備に関する法律の運用

① 農業振興地域の整備に関する法律の適正な運用を図り、農業生産並びに地域の公共公益上不可欠なもの以外の開発行為等は農用地区域以外へ誘導し、農地の農外利用を抑制する。

② 社会的あるいは経済的情勢の変化等により、本市の農業振興地域整備計画に変更の必要が生じた場合は、できるかぎり最小限のものとし、農用地面積の維持に努める。

- ③ 農業振興地域内における農地と農外用地の混在化を防止するため、ほ場整備事業と一体的に集落用地等農外予備用地の確保と集合化を図る。

◆農業振興地域

「農業振興地域の整備に関する法律」に基づいて、農業の振興を図ることが相当であると認められる区域として県知事が指定する。神戸市では、西・北神地域において昭和45年10月30日に指定されており、現在、地域の面積は10,299haである。

◆農業振興地域整備計画

農業振興地域のなかを整備する計画を知事の認可を得て市が定める。

整備計画の内容は

- (1) 農用地利用計画（農用地区域と用途区分）
- (2) 農業生産基盤の整備開発計画
- (3) 農地等の権利取得の円滑化計画
- (4) 農業近代化施設の整備計画

で構成されており、農用地利用計画において農用地区域と定められた農用地は、原則として転用が規制されている。

(1)－2 市街化区域内農地利用計画の策定

- ① 農地のスプロール的かい廃を未然に防止するため、その利用計画を策定し、集団農地の保全に努める。
- ② 生産緑地制度に適合する農地については、生産緑地地区としての指定を進める。
- ③ 計画的な宅地の整備と農地を保全するため、農住組合法の適切な運用を図る。

◆生産緑地法

市街化区域の農地について、まちづくりと農業との調整を行い、農地等を計画的に残すことによって、良い生活環境をもったまちづくりに役立たせることを目的に昭和49年にできた法律である。

第1種生産緑地地区と第2種生産緑地地区（区画整理等開発済地域）とがある。

◆農住組合法

大都市地域の市街化区域内農地の所有者等が協同して、必要に応じ当面の営農の継続を図りつつ、当該市街化区域内農地を円滑かつ速やかに住宅地等へ転換することを目的とした法律で昭和56年5月に施行されている。

(2) 農地の造成

(2)－1 国営農地開発事業の推進

① 国営農地開発事業の平野地区等については、適切な農地利用計画と営農計画を策定する。

② 入植者の経営の安定を図るため、農地借受条件の緩和に対する要請並びに経営助成のための適切な措置を講ずる。

(国営農地開発事業計画)

事業名		年					計
		～55	57	58	59	60	
国営農地開発事業 (東播用水農業水利 事業関連)	造成面積 (ha)	75	9	17	18	13	132
	実施地区	押部谷	押部谷	平野	平野	平野	

(2) 農地造成の推進

① 西神ニュータウン、第2住宅団地、神戸研究学園都市の開発、北神3団地の造成等大規模な都市開発並びに関連道路、河川改修等による農地の減少に対しては、新たに農地の造成を進める。

② 東播用水農業水利事業の実施に伴い、神出・岩岡地区の効率の悪いため池については、ほ場整備と一体的に農地として整備する。

(2) 草地造成の推進

飼料の確保、良好な飼育環境の整備を図るため、自給飼料生産総合振興対策事業等により草地造成を進める。

(3) 農地の高度利用

(3) 農用地利用増進事業の推進

限られた農地の有効かつ効率的な利用を図るため、農用地利用増進事業によって遊休農地を活用するとともに、中核的農家への集積を推進する。

(3) 荒廃田の復旧

① 集落周辺地域の遊休農地については、地権者に対して善良な管理を促すとともに農地の有効利用に努める。

② 山間棚田の荒廃田については、土地基盤整備事業と一体的に復旧をめざすとともに樹園地等への誘導を図る。

(3) 水田の汎用化と周年生産体制の確立

① 田畑輪換が可能となるような水田の汎用化を進める。

② 麦、飼料作物、野菜等を組み合わせた輪作体系により、周年生産体制を確立する。

第2節 生産基盤整備計画

1 計画の目標

農業生産の基盤である土地の生産性並びに労働の生産性を高めるため、生産基盤の整備を進める。

◆ 農用地利用増進事業

農用地利用増進法（昭和55年9月施行）に基づき、地域の実態に応じ、農用地の有効利用、農業経営規模の拡大および地域農業の組織化を促進するための事業を総合的に推進しようとする制度で、つぎの3本の柱を進める。

(1) 利用権設定等促進事業

貸し借りを中心に、農用地等の権利移動を円滑に促進する事業である。

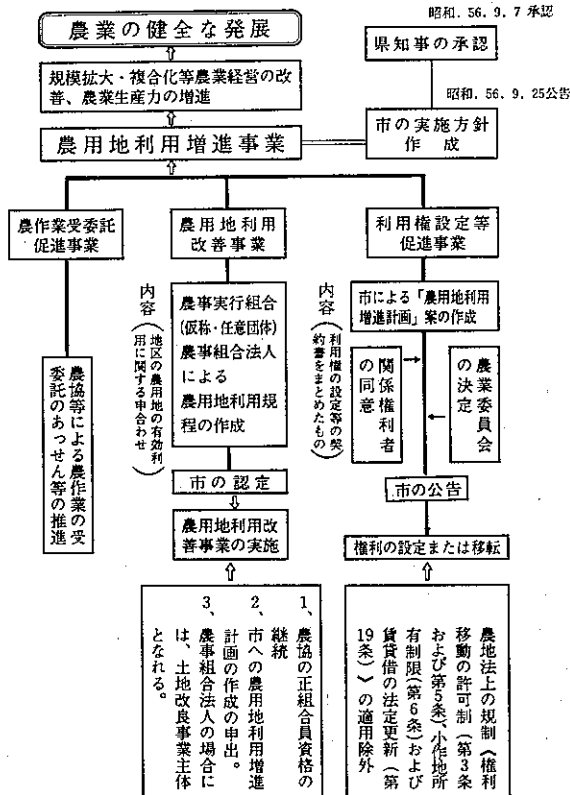
(2) 農用地利用改善事業

集落の農用地について、権利を持つ関係者の合意により、主要作物の作付地の集約化、農作業の効率的な実施、農用地の利用関係の改善などを“集落ぐるみ”で実行する事業である。

(3) 農作業受委託促進事業

農作業の受委託を進めることにより、地域農業の生産性の向上と受託者の農業経営の規模の拡大を図る事業である。

(農用地利用増進事業のしくみ)



2 計画推進に必要な施策

(1) 土地基盤の整備

① 土地基盤の整備は、原則として地域総合計画（地域づくり計画―第8節参照）を策定し、それに基づく土地利用計画並びに土地基盤整備計画にのっとり事業を実施する。

② 西神地域等の平たん部においては、「田畑輪換を可能にするほ場整備」、北神地域に多い山間部等においては、「小規模ほ場整備と農道の整備」を主軸とし、あわせてため池水利施設の整備を進める。

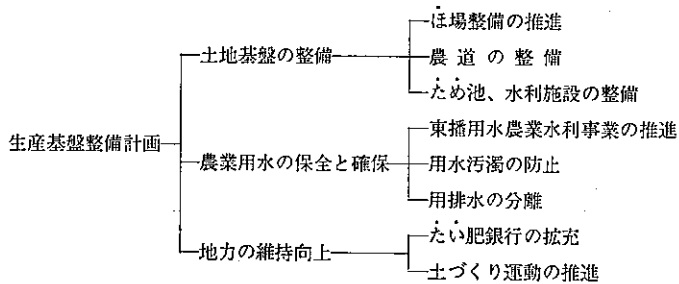
(2) 農業用水の保全と確保

10年に1回のかんばつ年においても、不足をきたさない用水量を確保するとともに、作物の栽培に悪影響を及ぼさない水質の保全に努める。

(3) 地力の維持向上

農産物の品質並びに土地生産力の向上に必要な地力の確保を図るため、土壌中の腐植含有率平均3%を目標として、家畜ふん尿の土地還元など総合的な地力対策を推進する。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 土地基盤の整備

(1)―1 ほ場整備の推進

① 農用地区域内で整備効率の高い農地2,400haについては、昭和65年を目標に国・県事業を導入し整備を進める。

② ほ場整備事業とあわせて、農村基盤総合整備事業等の積極的な導入を図り、土地基盤の整備と一体的に農業地域の生活環境の整備を進める。

③ 大規模住宅団地等の開発周辺地域については、開発に先行して河川、道路等の整備と一体的には場整備を進める。

④ ほ場整備の実施にあたっては、水田の汎用化を進めるとともに市域の農業経営および地形的条件にあった適正区画を設定し、その適用を国・県に要望する。

⑤ 国の補助事業の対象とならない小規模ほ場整備については、県単独ほ場整備事業の導入を図るとともに、国・県の補助事業の採択要件を満さない農用地は、神戸市独自の小

規模農地改良事業制度により積極的な推進を図る。

◆神戸市小規模農地改良事業

山間棚田で一般のほ場整備事業が困難な農地の区画を拡大し、水路農道、土壌その他の条件を整備する事業をいい、採択基準は受益戸数3戸以上、受益面積1ha以上2ha未満としている。

(補助率：調査設計費50%、工事費40%)

(1)ー2 農道の整備

① 農業振興地域内の農道は、ほ場整備による農道を含めて自動車通行可能な農道(1.8m以上)の密度の目標をおおむね、100m/ha(55年度末現在78m/ha)として整備する。

② 農道の整備にあたっては、市全体の道路整備計画との調整を図り、市道として移管しうる水準に整備する。

③ 農道舗装については、市道に認定されるものは土木局と調整し、それ以外の農道は幹線並びに日常生活に関連性の高いものを優先的に舗装する。

④ 地区間を結ぶ幹線農道等については、農免農道事業などにより整備を図る。

◆農免農道事業(農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業)

基幹的な農業用道路を整備する補助事業名で、農業用に使用したガソリンの揮発油税を財源としているため、この名称がある。

(1)ー3 ため池水利施設の整備

① 老朽ため池のうち、特に警戒を要するため池143カ所(昭和56年4月1日現在)を昭和65年までに改修する。その他のため池についても順次改修を進める。

② 水利施設の整備については、ほ場整備実施予定区域外を重点に改修、整備を進める。

(土地基盤整備事業計画)

事業名	年									
	～55	56	57	58	59	60	60 (中間目標)	61～65	65 (目標)	
ほ場整備事業 (ha)	1,144.7	132.1	133.1	184.0	194.6	211.5	2,000	400	2,400	
農道整備事業 (m)	3,453	1,385	460	1,093	2,000	3,119	11,510	—	11,510	
農道舗装事業 (㎡)	220,957	40,474	56,519	45,000	92,011	90,039	545,000	240,000	785,000	
た整備 め事 池業	特に警戒を要する ため池(カ所)	51	9	6	21	20	26	133	61	194
	老朽ため池 (カ所)	46	11	5	8	8	10	88	40	128
水路整備事業 (m)	53,655	8,400	7,900	8,000	8,000	7,445	93,400	40,000	133,400	

(2) 農業用水の保全と確保

(2)ー1 東播用水農業水利事業の推進

① 国営東播用水農業水利事業の推進を図るとともに関連する県営並びに団体営のかんがい排水事業の推進体制の整備を進める。

② 東播用水受益地のほ場整備実施区域では、ほ場整備と東播用水に関連するかんがい排水施設を一体的に整備する。

◆東播用水農業水利事業

ダム建設を中心とする国営の総合開発事業で、神戸市ほか3市3町にまたがる既成田畑約7,700haの用水不足の解消、538haの農地開発、110haの開畑並びに神戸市ほか6市6町の都市用水日量277,000m³の供給などを目的に昭和45年度から実施されている。

(2)ー2 用水量の確保

① ため池や水利施設の改修整備を促進し、用水量の維持確保を図る。

② 用水管理の合理化を図るため、ほ場整備の実施区域については、水利の統廃合を進めるとともにパイプライン方式を採用する。

③ ため池の保全管理、危険防止を行うとともに、特に農業用水の確保の困難な所については、地域の実情に即して国・県事業の導入等により適切な対応策を講ずる。

(2)ー3 用水汚濁の防止

農業用水汚濁に関する苦情の多い地域については、定点定期調査等により水質検査を実施し、利害関係者に対しては、協定の締結、設備改善などを指導するとともに、原因者の負担において代替水利施設等の整備を指導する。

(2)ー4 用排水の分離

ほ場整備事業、かんがい排水事業および集落排水処理事業を通じて用排水の分離を進める。

(3) 地方の維持向上

(3)ー1 たい肥銀行の拡充

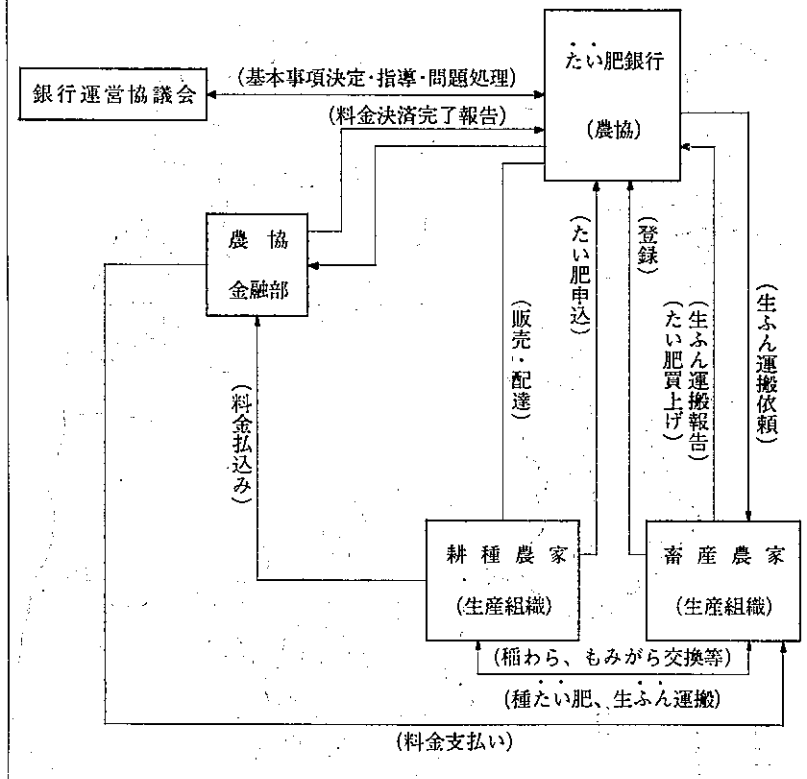
① 家畜ふんの処理および利用を円滑にするため、たい肥の仲介を主業務とするたい肥銀行を推進するとともに、たい肥の生産・貯蔵施設を整備する。

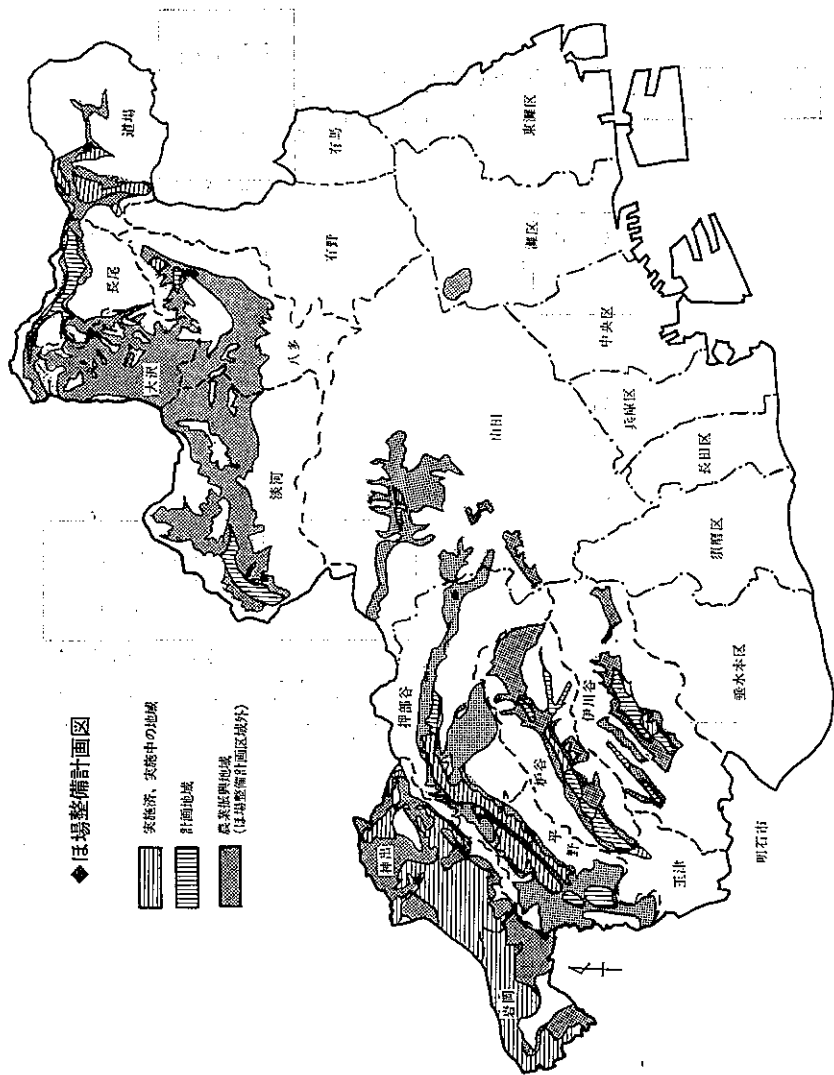
② また、たい肥銀行は、農作業受託組織との提携を図り、畜産農家が必要とする稲わら、飼料作物などの確保あっせんを行う。

(3)ー2 土づくり運動の推進

農業改良普及所、農業協同組合と協力して土壌検査を徹底し、有機物の施用等により地方の維持向上に努める。

◆たい肥銀行のしくみ





第3節 農業者・農業組織育成強化計画

1 計画の目標

都市農業として、需要動向と生産立地に対応した優れた農業生産が行われるよう、中核的農家の育成確保に努めるとともに各種生産組織の育成強化に努め、地域農業が円滑に展開されるよう地域住民特に地域農業者の合意の形成に努める。

2 計画推進に必要な施策

(1) 中核的農家の育成

① 農業経営に積極的な意欲をもつ中核的農家並びにこれを志向する農家の経営規模の拡大を図るため、農用地利用増進事業の活用を促進する。

また、融資・補助制度の拡充、経営指導体制の充実など、経営安定条件の整備を図る。

② 農業後継者を育成確保するための条件整備に努める。

(2) 集落組織の営農機能の強化

① 自主的かつ意欲的な地域農業を展開するため集落リーダーの養成確保に努める。

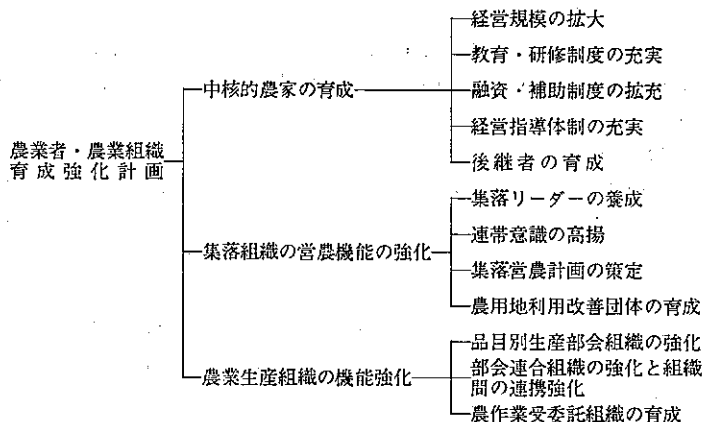
② 地域農業者の総意による営農計画を策定し、集落営農の健全な発展に努める。

③ 農地の流動化と有効利用に努めるため、農用地利用改善団体を育成する。

(3) 農業生産組織の機能強化

① 活力ある農業生産活動が展開されるよう各種生産部会、農作業受委託組織等多様な農業生産組織の機能強化に努める。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 中核的農家の育成

(1)-1 経営規模の拡大

一定の地域的まとまりの中で兼業農家等の農地を中核的農家に集積し、経営規模の拡大

と効率的な生産を行う。そのため、農業委員会や農業協同組合と連携を図りつつ農用地利用増進事業を積極的に活用し、農用地の利用権の設定や農作業受委託を推進する。

(1)－2 教育・研修制度の充実

① 市域農業の中核的農家に対して総合的な知識および経営能力の向上を図るとともに地域農業あるいは生産組織のリーダーとして必要な一般的・専門的な研修および講習等を実施する。このため、農業公園（仮称）内施設の積極的な活用、大学などの教育、研修機関との提携を図る。

② 市域農業の中核的農家が意欲ある後継者の研修を受け入れ、助言指導できるよう積極的に支援する。

③ 将来、積極的に農業に取り組もうとする兼業農家に対しては、栽培および経営技術の向上を図るための指導体制を整備する。

(1)－3 融資補助制度の整備拡充

① 農業近代化資金等の現行資金制度、各種融資制度並びにそれらに対する市の利子補給制度のあり方などについて、農業経営の安定が図れるよう総合的に検討する。またその場合、農地の流動化および未墾地開発、取得などを容易にするための資金並びに経営運転資金等の資金制度の導入を検討する。

② 国、県等の補助事業については、計画的な導入と実情に即した運用を図るとともに、市の農林畜水産業振興事業費補助金交付規則については、事業効果が最大限に発揮できるよう、補助基準、補助率等について再検討し制度を整備する。

(1)－4 経営指導体制の充実

農業経営に意欲のある農業者に対しては、地域の立地条件、導入作目あるいは農業者の技術水準、経営能力等を勘案して関係機関、関係団体等の協力のもとに、農家個々の営農計画を樹立するための体制を整備する。

(1)－5 後継者の育成

① 後継者のための資金制度は、一般資金制度と区分して長期、低利の特別制度とするとともに、融資基準の緩和、資金わくの確保を図り、後継者の需要に応ずる制度とする。

② 後継者に対する補助事業の採択に際しては、優先的適用を図るなど優遇措置を講ずる。

③ 後継者が家族から経営権の引継ぎあるいは経営独立が容易に行われるようにするため、農業者年金制度が円滑に運用されるよう努めるとともに、経営移譲家族契約制度の創設について検討する。

④ 後継者の就農や経営改善に対する相談に応じるため、農業関係機関、農業団体等の相談機能を整備する。

⑤ 市域で農業に携わる青年男女の組織化を図るため、既存の農業青年クラブ、経営者協議会等の組織強化と活動援助を進めるとともに、それらを包含した神戸市農業青年会議（仮称）を設ける。

⑥ 将来の市域農業の担い手である後継者に対して高度の技術修得並びに社会的見聞を広げるため、国内、海外研修制度を設け、それに要する経費の助成並びに貸与等積極的な援助措置を講ずる。

(2) 集落組織の営農機能の強化

(2)－1 集落リーダーの養成

集落単位での水田利用再編対策の推進、農用地利用権の集積、農業の複合化を展開するため、集落リーダーの養成確保に努める。

(2)－2 連帯意識の高揚

① 地域・集落の健全な発展を図るため、各種生産部会、集落座談会等を通じて地域活動を充実し、連帯意識の高揚に努める。

② 地域・集落における農業生産力の維持増進を図るため、集落ぐるみで中核的農家の育成確保に努める。

(2)－3 集落営農計画の策定

地域農業が組織的かつ計画的に進められるよう、集落単位に集落リーダー等が中心となって農業者総意による営農計画を策定していくよう誘導する。

(2)－4 農用地利用改善団体の育成

集落単位で作付地の集団化、農作業の効率的な実施並びに農用地の利用関係の改善等を図るため、農用地利用改善団体の育成に努める。

(3) 農業生産組織の機能強化

(3)－1 品目別生産部会組織の強化

生産並びに出荷の基礎的単位として、農業協同組合ごとに品目別生産部会組織を強化し、主体性ある生産活動を展開する。

(3)－2 部会連合組織の強化と組織間の連携強化

① 品目別部会組織を統括する組織として、野菜、花き、果樹等の種類ごとに部会連合組織を結成し、全域的な生産者の組織化を図る。

② 地域農業が円滑に展開されるよう、組織間の連携強化に努める。特に、耕種・園芸部会と畜産部会の連携により耕種農家等のたい肥確保、畜産農家の稲わら確保に努める。

(3)－3 農作業受委託組織の育成

① 兼業農家や園芸、畜産等専作農家の水稲、麦等の生産の合理化と経営の効率化並びに規模拡大を図るため、農作業受委託組織を育成する。

② 農作業受委託組織における水稲、麦等の機械化一貫作業を進めるため、オペレーターを養成する。

第4節 農産物安定供給計画

1 計画の目標

市域で生産力のある市民需要の高い生鮮農産物を計画的に増産し、市域内へ計画的・安

定的に供給することによって、市民の消費生活並びに農業経営の安定を図る。

2 計画推進に必要な施策

(1) 安定供給体制の確立

野菜等については、野菜契約栽培事業、園芸生産物価格安定制度を中心にして市民需要が高く、市域で生産力のある品目の生産を拡大定着化し、計画的に市民に供給できる産地体制を確立する。また、畜産物については、飼育環境の整備並びに生産性の向上等によって生産量の維持確保を図るとともに市域内への出荷体制を強化する。

(2) 価格の安定

市民需要に応じた生産体制の確立とあいまって、野菜等については、契約栽培事業等により神戸市場へ計画的・安定的に供給を行い、市域内自給率の向上を図る。また、市場価格の高騰に対し適切な価格措置を講じ、価格暴落に対して再生産を確保するため、生産者価格の補償制度を拡充する。

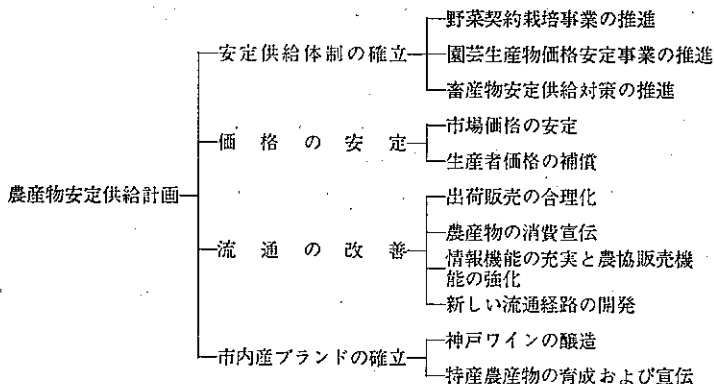
(3) 流通の改善

農産物の集出荷並びに販売の合理化を行うため、農協を中心とする共同出荷を推進するとともに、流通経費の節減を図るため、関係機関と連携して消費者の意向を反映した規格の検討、出荷容器並びに包装の簡素化を進める。また、市内産農産物の消費拡大を図るため、消費者への積極的な消費宣伝に努める。

(4) 市内産ブランドの確立

市民需要と市域の立地条件を勘案して良質、安全、新鮮な市内産ブランドを確立する。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 安定供給体制の確立

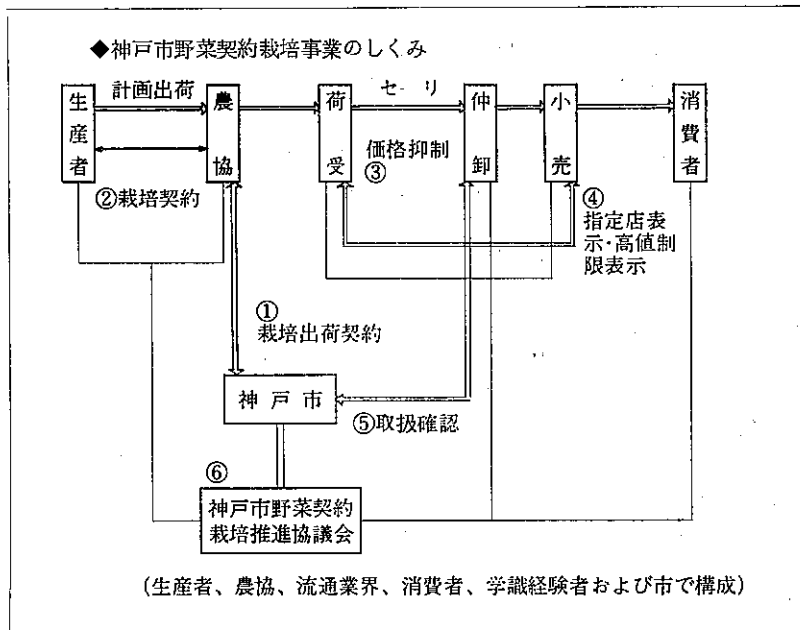
(1)-1 野菜契約栽培事業の推進

① 市域で生産力のある野菜15品目を対象に、計画生産、計画出荷を基本として一定の

市民消費量を安定的に確保することに努める。

② 契約栽培による対象15品目については、昭和65年において年間17,000t、契約期間の平均市場占有率35%を目標に安定供給に努める。

③ 契約栽培の推進にあたっては、国・県の価格安定事業を積極的に導入するとともに、同事業と神戸市野菜契約栽培事業を一連の制度として運用する。



(1) 2 園芸生産物価格安定事業の推進

① 市域で生産力のある果実および花きで、品種の統一、生産者組織および共同出荷体制の確立された品目については、市および生産者がそれぞれ資金を拠出し、財団法人神戸市園芸振興基金協会で実施する園芸生産物価格安定制度を計画的に拡充して安定供給に努める。

(1) 3 畜産物安定供給対策の推進

① 牛乳については、優良な素牛の導入による遺伝的改良、飼料の安定的確保、飼育環境の改善、需要の動向に即した計画生産等、総合的に供給体制を整備する。

② 牛肉については、牛乳同様供給体制の整備とあわせて生産者組織を強化し、農協の販売力の充実を図るとともに、神戸市場出荷奨励制度により市内供給率を高める。

(2) 価格の安定

(2) 1 市場価格の安定

① 野菜契約栽培事業に基づいて、契約数量を神戸市場に計画的に安定供給することによって、市場価格の安定を図る。

② 野菜契約栽培上限対象品目については、消費者の負担を緩和するため、生産者並びに流通業界の合意による上限卸売価格、高値制限価格を設定して価格の安定に努める。

(2)ー2 生産者価格の補償

① 野菜契約栽培対象品目については、市場価格の暴落に対し再生産を確保するとともに農業経営の安定を図るため、生産費を勘案した価格補償制度を充実する。

② 園芸生産物価格安定制度の対象品目については、市場価格の暴落に対処するため資金を充実する。

③ 牛乳については、処理業者と指定生産者団体（県酪連）との間で契約された価格で取引が行われているが、一元集出荷体制を充実し流通コストの節減を図るとともに価格受引力を強化する。

④ 牛肉については、神戸市場出荷奨励制度の充実に努める。

(3) 流通の改善

(3)ー1 出荷販売の合理化

① 野菜については、生産体制の整備とあわせて農協を中心とする集出荷体制を充実し共同販売を推進する。また、出荷規格、容器等について、市内産地の条件を生かして簡素化を勧め、流通経費の節減を図る。

② 牛乳については、集送乳路線の整備と販売体制の一元化を一層強化し、プール乳価制の採用を勧める。

③ 牛肉については、農協の販売組織の強化を図るとともに、枝肉取引の推進等合理的な市場取引体制を整備する。

(3)ー2 農産物の消費宣伝

市内産農産物について広く市民の理解を得るため、生産者組織、流通業界並びに消費者団体の協力により宣伝販売を実施する。

(3)ー3 情報機能の充実

長期的、短期的な市場需要動向、他産地の生産状況等の情報を的確に収集するとともに、農協の販売機能の強化を図る。

(3)ー4 新しい流通経路の開発

生産者組織と消費者団体との結びつきによる産地直販並びに市場流通を軸とした大量量販店、外食産業等への計画的な供給を行うなど、新しい流通経路を開発することにより消費の拡大と流通経費の節減を図る方策を検討する。

(4) 市内産ブランドの確立

(4)ー1 神戸ワインの醸造

欧州系ワイン専用品種のうち、市域の気候風土にあったブドウを有機質肥料の施用により本格的に栽培し、高品質の神戸ワインを醸造する。

(神戸ワインの醸造計画)

年 項目	55	60	65 (目標)
区 分	試験醸造	醸 造	醸 造
醸 造 量	2.7 kl	453 kl	800 kl
製 造 本 数 (720 mlビン換算)	3.75千本	629千本	1,111千本

(4)一2 特産農産物の育成および宣伝

- ① 他産地に負けない既存の高品質な農産物については、生産を拡大するとともに、消費の拡大を図るため宣伝を強化する。
- ② 市民の需要動向に対応して市内農産物の生産を強化するとともに、新たに産地間競争に対応できるブランド農産物を開発育成する。

第5節 園芸振興計画

1 計画の目標

園芸作物の生産については、市域の自然的立地条件並びに都市農業としての経済的条件を生かすとともに、市民需要の動向に対応して計画的な生産を図り、昭和65年には、次の目標の達成に努める。

- (1) 野菜については、栽培面積 1,200ha、生産量 48,000 t を目標とする。
- (2) 果樹については、栽培面積 210ha を目標とする。
- (3) 花き・花木については、栽培面積 130ha を目標とする。

2 計画推進に必要な施策

(1) 集団産地の育成

① 野菜については、計画的に増産を進めるとともに、安定的に供給できる産地の形成を図るため、地域別に重点品目を中心とした輪作体系を確立し、集団産地の育成、定着化に努める。

② 果樹については、既存産地を維持するとともに国営農地開発事業により造成されたナシおよび加工用ブドウ団地の育成に努める。

③ 花き・花木については、地域的特性を生かした産地の形成に努める。

(2) 生産性の向上

① 市域の自然的、経済的条件を生かした栽培技術の向上を図って生産コストの低減に努める。特に施設栽培にあっては、燃費節約型技術の開発等に努める。

② 施設栽培を取り入れた周年供給体制並びに合理的輪作体系を確立し、その普及を図

る。

③ 品質の良い安全な農産物の生産を確保するため、畜産農家との連携により地力の維持向上に努めるとともに、農薬の安全使用についての指導を徹底する。

(3) 連作障害の回避

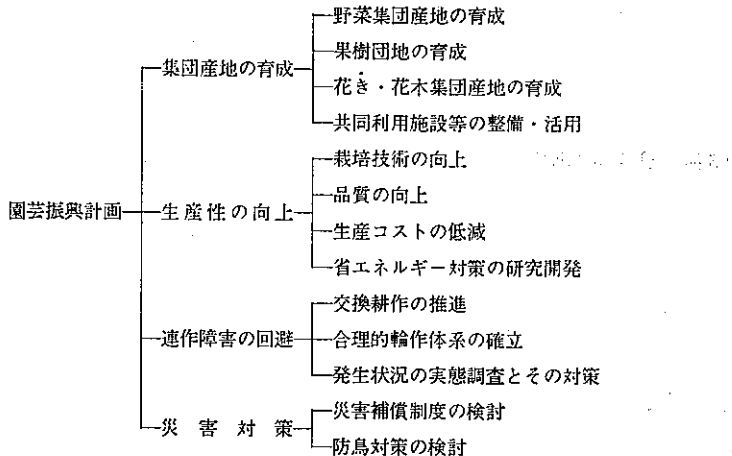
連作障害を回避するため、交換耕作の推進、合理的輪作体系の確立、施肥技術の改善および有機物の投入等を進める。

また、連作障害の実態調査を行いその対応技術を探求する。

(4) 災害対策

不時の災害による農業者の不安を緩和するため、果樹などの災害補償制度の導入並びに防鳥対策について検討する。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 集団産地の育成

(1)-1 野菜集団産地の育成

① 神戸市野菜契約栽培事業対象の15品目については、対象品目ごとに集団産地化を進める。

② イチゴ、メロン、イチジク等の果実については、園芸生産物価格安定制度により経営の安定を図りながら集団産地を育成する。

③ 産地の集団化にあたっては、水田裏作の利用、合理的な田畑輪換並びに農地の流動化等による農地の高度利用を進め、計画的に生産の拡大を図る。特に、季節的に生産の集中するキャベツ等の品目については、栽培時期を調整し、供給を平準化する。

④ 軟弱野菜の周年供給並びに品質の向上と労働力の効率的利用を図るため施設栽培の導入を推進する。

(1)ー2 果樹団地の育成

① 都市近郊の立地を生かした果樹として、西神地域のイチジクの産地拡大を図るとともに施設栽培の導入を進める。

② 国営農地開発事業により造成された押部谷地区のナシおよび加工用ブドウ団地を育成するとともに醸造工場を整備する。また、平野団地等については、開発計画と調整し、品目の選定、経営並びに技術対策および導入事業等の総合的検討を行い、適切な営農計画を樹立する。

(1)ー3 花き・花木集団産地の育成

① 切花類の栽培については、需要の動向を勘案しながら地域ごとに自然的条件に適した種類、品種を導入し、市場取引に対応できる集団的産地の育成に努める。

② 花木・根掘物等については、公園緑化等の都市需要に対応した産地を育成する。

③ 周年就労体制を確立し、経営の安定を図るため、施設栽培産地を育成する。特に、市街化の著しい産地にあつては、現状を維持する。

(1)ー4 共同利用施設等の整備・活用

① 育苗センターの活用

水稲共同育苗施設の多目的利用により、野菜等の優良苗を確保する。また、イチゴ等の無病苗を確保するため、採苗ほを設置し、その活用を勧める。

② 生産近代化施設の整備

園芸作物の産地の集団化と生産の合理化に必要なかんがい施設、病虫害防除施設、栽培管理用機械等の整備を集団産地の育成計画にあわせて推進する。

(2) 生産性の向上

(2)ー1 栽培技術の向上

① 技術水準の向上と平準化を図るため、土壌条件、栽培品種に適した栽培基準を作成し、部分組織を通じてその普及に努める。また、立毛共進会、品評会等を通じて農家相互の技術の練磨並びに新しい技術の導入を進める。

② 施策の方向に沿った農業経営、栽培技術の普及を図るため、農業改良普及所、農協、市等が一体となった技術普及組織体制を強化する。

③ 病虫害の防除にあたっては、農薬安全使用基準に基づく適正な農薬使用の指導を徹底する。

(2)ー2 品質の向上

農産物の品質の向上と産地に負けない市内産ブランドを育成するため、適地適作を勧めるとともに新品種の開発、有機物の施用による土壌改良、適切な栽培管理等に努める。

(2)ー3 生産コストの低減

単位当たり生産物の生産コストの低減を図るため、収量の増大、商品化率の向上に努め

るとともに、資材の共同購入、作業の共同化、共同利用施設・機械の有効活用および省力栽培技術の開発普及等により、労働時間の節減を図る。

(2) 4 省エネルギー対策の研究開発

省エネルギー対策として、施設構造、新品種、新技術の研究開発を関係機関と協力して進める。

(3) 連作障害の回避

(3) 1 交換耕作の推進

連作障害を回避するため、農用地利用増進事業の活用等により交換耕作を進める。

(3) 2 合理的輪作体系の確立

連作障害を回避する栽培技術体系を確立し、田畑輪換や緑肥作物の導入等合理的な輪作方式を勧める。また、化学肥料の多用を避けるとともに土壌条件の改善、地力の確保を図るため、有機物の施用を積極的に勧める。

特に、施設栽培においては、塩類の集積による障害が発生しやすいことから水稻の導入のほか、夏期高温時のたん水を勧める。

(3) 3 発生状況の実態調査とその対策

連作障害をもたらす諸要因について実態調査を行い、その回避方策を検討する。

(4) 災害対策

(4) 1 災害補償制度の検討

農業共済制度の充実を国に要請するとともに、果樹などの制度導入について検討する。

(4) 2 防鳥対策の検討

ヒヨドリ、カラス等による農作物の被害を防止するため、特別捕獲措置の迅速な適用について国・県に要請するとともに防鳥ネットの設置等抜本的な対策を検討する。

第6節 畜産振興計画

1 計画の目標

飼育環境の整備を積極的に進めるとともに生産の効率化を図り、乳用牛については、昭和65年の飼育目標を6,200頭、生乳生産量を、25,900tに、肉用牛については、4,160頭、生産精肉量1,520tを目標とする。

2 計画推進に必要な施策

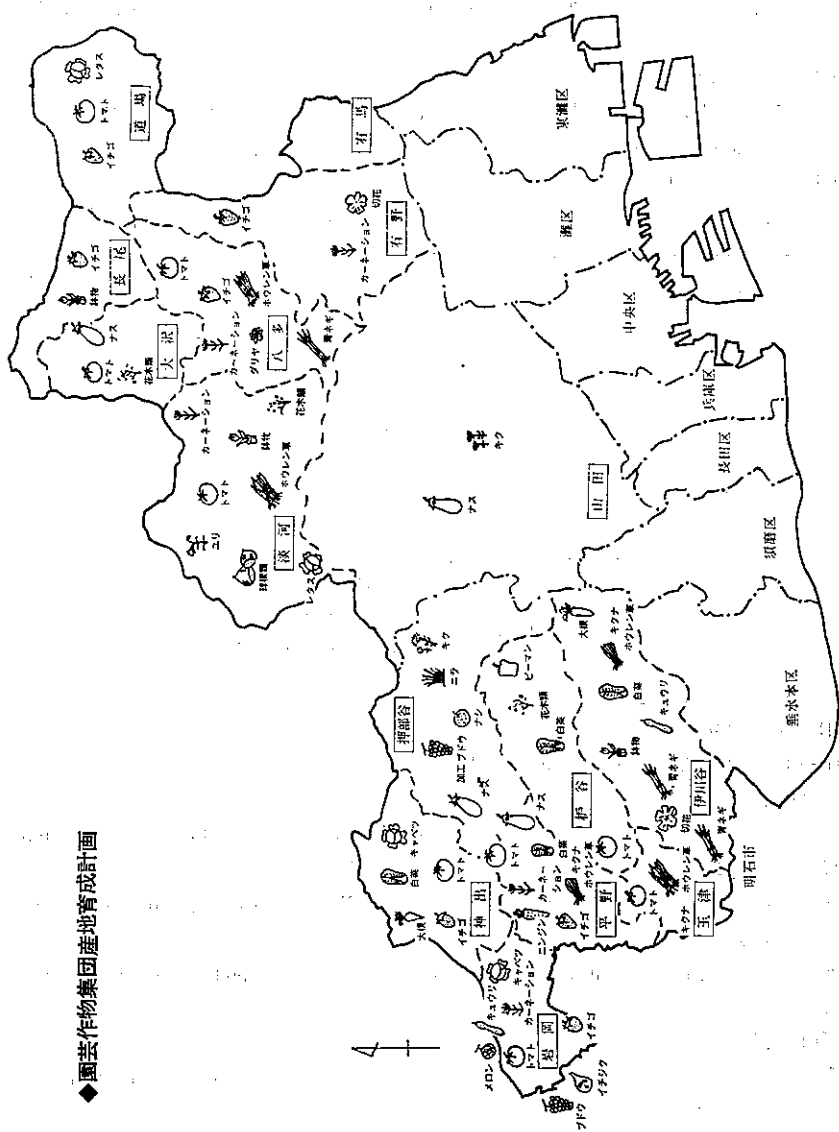
(1) 優良素牛の確保

畜産経営の安定と生産性の向上を図るため、優良素牛預託導入制度を充実し、素牛の安定的確保に努める。

(2) 飼育環境の整備

飼育規模の拡大と都市化の進展に伴う環境汚染問題に対応するため、ふん尿処理施設の設置並びに畜舎の統合を推進し、飼育環境を整備する。また、耕種農家との連携を図り、たい肥化によるふん尿の有効利用を進め、地力の維持向上をめざす。

◆ 園芸作物集約団産地育成計画



(3) 飼料の確保

飼料の自給目標を昭和65年30%（昭和55年19%）に高めるため、草地の造成、裏作利用の推進、耕種農家との連携による稲わらの確保等を積極的に行う。

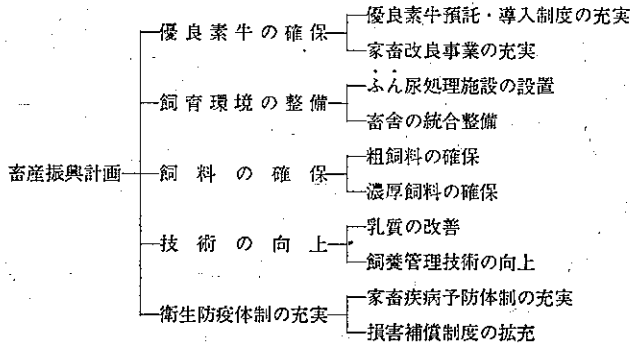
(4) 技術の向上

牛乳については、乳質の向上を図るため乳質検査を強化する。また、牛肉については、伝統的な「神戸肉」の生産技術の継承と新しい飼養管理技術の導入を図る。

(5) 衛生防疫体制の充実

多頭飼育による伝染病等の疾病の集団発生を防止するため、家畜疾病予防体制を一層充実するとともに損害防止事業の拡充に努める。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 優良素牛の確保

(1) - 1 優良素牛預託・導入制度の充実

<乳用牛>

① 優良な後継牛を育成するため、北海道の公共牧場へ市内産の優良な子牛を毎年100頭以上を目標に預託する。

② 北海道等から将来の遺伝的改良に適した登録牛以上の乳用牛を毎年100頭以上を目標に導入する。

③ 一般導入として畜産団体を中心に北海道等の産地から毎年500頭以上を目標に導入する。

<肉用牛>

① 肉用素牛導入制度を充実し、県内産地から肥育産地から肥育用素牛を毎年340頭以上を目標に導入する。

② 兵庫県産牛によって改良が進んでいる県外産地から毎年760頭以上を目標に導入する。

③ その他乳雄子牛等を毎年3,060頭以上を目標に導入する。

(優良素牛の確保計画)

項 目		確保目標頭数	
乳 用 牛	市 域 産 優 良 子 牛 の 預 託 育 成	100頭	
	登 録 牛 の 導 入	100	
	一 般 導 入	500	
	計	700	
肉 用 牛	兵 庫 県 内	黒毛和種 理想肥育	200
		〃 普通肥育	140
	島 根 ・ 九 州 ・ 東 北	〃 理想肥育	200
		〃 普通肥育	560
	そ の 他	ホルスタイン種ほか	3,060
	計		4,160

◆理想肥育

体形、資質が優良な和牛で未経産または1産程度の雌牛および去勢牛を素牛として1～2年かけて極上の肉を目標に行う肥育形態である。

(1)ー2 家畜改良事業の充実

① 後代検定済種雄牛の優良精液を、広域的組織の下で安定的に確保するとともに、長期的観点から遺伝的改良を計画的に行うため「精液銀行」を充実する。

② 乳用牛の牛群の斉一化と能力向上を図るため、牛群の検定事業を中心にして全体の改良を行う。

◆後代検定

種雄牛の真の価値は、能力の高い子牛を生産することにある。そのためその個体を繁殖してみても次代の生産性を調べ、遺伝的能力を推定する検定方法である。

◆精液銀行

凍結精液による人工授精の普及に伴い、優良な精液の安定供給を図るため、精液を保存、配付並びに精液の性状等を検査する組織である。

(2) 飼育環境の整備

(2)ー1 ふん尿処理施設の設置

① 家畜ふん尿の処理対策を進めるため、家畜ふん尿利用計画に基づき小規模の共同処理施設を整備する。

② 家畜ふん尿の耕種農家への利用を促進するため、町単位の大規模たい肥発酵施設の設置を検討する。

(2)ー2 畜舎の統合整備

① 住居周辺から畜舎を分離するとともに、ふん尿処理を効率的に行うため、畜舎の統合整備を進める。

② 北神地域の市街化区域周辺の飼育農家を対象とした、畜産団地の設置について検討する。

(3) 飼料の確保

(3)ー1 粗飼料の確保

① 飼料の自給目標30% (TDN換算値)を確保するため、酪農家の所有する農地を飼料専用とするほか期間借地などにより昭和65年における延べ作付面積600ha (昭和55年481ha)を目標として飼料作物の栽培を推進する。

② 飼料専用ほについては、青刈およびサイレージに適した輪作体系を確立するとともに、水田裏作の活用を進め、自給飼料生産総合振興対策事業等を導入して粗飼料の通年給与体制の確立を図る。

③ 耕種農家と畜産農家による飼料作物の契約栽培を推進する。

④ 稲わらを確保するため、農協単位の「たい肥銀行」を通じて、たい肥との交換あっせん等収集体制を強化する。

⑤ 乾草については、北海道等からの共同購入を進めるほか畜産農家で生産を推進する。

⑥ 未利用資源の利用および新しい飼料作物の導入を検討する。

(3)ー2 濃厚飼料の確保

配合飼料、ふすま、麦等を安定的に確保するため、畜産団体運営資金を活用する。

◆TDN (Total Digestible Nutrients)

飼料のエネルギー含量を示す単位で、消化吸収される養分の総量である。

(4) 技術の向上

(4)ー1 乳質の改善

新鮮で栄養価の高い牛乳を生産するため、脂肪・無脂固形物・細菌等の検査並びに乳質改善指導体制を充実するとともに、バルククーラー等の集乳施設の活用を勧める。

(4)ー2 飼養管理技術の向上

① 乳用牛については、飼料給与法の改善および遺伝的改良の推進と管理技術の向上を図り、搾乳牛1頭当り年間搾乳量5,800kg(昭和55年, 5,400kg)を目標とする。

② 肉用牛出荷時の1頭の体重600kg(昭和55年, 550kg)を目標に、飼料の合理的な給与法と管理技術の向上を図るなど飼養管理技術を改善する。

③ 畜産農家の労力軽減を図るため、管理作業の機械化並びに相互扶助制度の方策を検討する。

(6) 衛生防疫体制の充実

(5)-1 実畜疾病予防体制の充実

① 家畜疾病を未然に防止するため、定期検診、家畜の保健衛生に関する指導並びに緊急時の診療等関係団体が一体となって防疫体制を充実する。

② 家畜防疫について、啓発普及に努めるとともに、肝てつ病、乳房炎、家畜伝染病等の主な疾病については、検査・ワクチン接種等の予防を行う。

(5)-2 損害補償制度の拡充

① 家畜の事故による損害を未然に防ぐため、農業災害補償法に基づく損害防止事業を拡充する。

② 家畜共済事業については、農家負担の軽減を図るため、掛金の国庫負担割合の改善について国に要望する。

(家畜共済事業計画)

年 項目	55			60			65(目標)		
	加入資格 頭数	共 済 加入頭数	加入率	加入資格 頭数	共 済 加入頭数	加入率	加入資格 頭数	共 済 加入頭数	加入率
乳牛の雌	5,350 頭	4,774 頭	89 %	5,080 頭	4,830 頭	95 %	4,960 頭	4,700 頭	95 %
肉用牛	4,370	1,954	45	4,560	2,280	50	4,720	2,360	50
計	9,720	6,728	69	9,640	7,110	74	9,680	7,060	73

(注) 加入資格頭数は、西北神の全飼育頭数の80%とした。

第7節 水田利用再編計画

1 計画の目標

米の需給調整にからむ長期的な水田利用再編対策に対応するため、転作作物、特に園芸、飼料作物、麦、大豆の定着化と拡大に努める。一方、稲作の合理的な生産を進める。

(1) 昭和65年における水田利用再編対策の作物別見通し

作物名	転作対象面積	参考栽培面積(水田)
麦	60 ha	120 ha
大豆	180	180
飼料作物	300	470
野菜	600	1,200
果樹	20	20
花き・花木	70	130
*その他	100	
計	1,330	

* その他：たばこ等その他作物，土地改良通年施行，保全管理

(2) 昭和65年における水稲・麦・大豆の生産目標

作物名	栽培面積	生産量
水稲	3,100 ha	14,900 t
麦	120	420
大豆	180	540

2 計画推進に必要な施策

<水稲>

(1) 共同利用施設機械の有効利用・整備

水稲機械化一貫作業に対応して整備した育苗並びにもみ乾燥調製施設および共同利用機械の有効利用に努める。さらに，未整備地域について，その設置を推進する。

(2) 栽培技術の向上

水稲生産の合理化，効率化に対応した栽培技術の向上を図るとともに良質米の生産をめざす。

(3) 酒米産地の強化

北神地域の特産である酒米を振興するため，適地で計画的な契約栽培を推進するとともに集団化に努める。

(4) 災害補償制度の充実

経営の安定を図るため，水稲共済事業を市域の実態に即した制度として改善するとともに農家加入体制の再編整備を進める。

<麦>

(1) 集団産地の育成

特に西神地域のほ場整備実施地区で水田の汎用化を図り、規模拡大をめざす麦作経営農家を中心に集団産地の育成に努める。

(2) 栽培技術の向上

麦作生産の合理化、効率化に対応した栽培技術の向上を図るとともに単位収量の増大に努める。

<大豆>

(1) 集団栽培の推進

合理化な大豆作を進めるため、栽培は場の集団化を推進する。

(2) 栽培技術の向上

水田における栽培技術を確立するとともに管理機械の導入、優良品種の選定等により生産性の向上に努める。

(3) 味噌加工の推進

生産された大豆の有効利用を図るため、共同利用加工施設を整備して味噌加工を推進する。

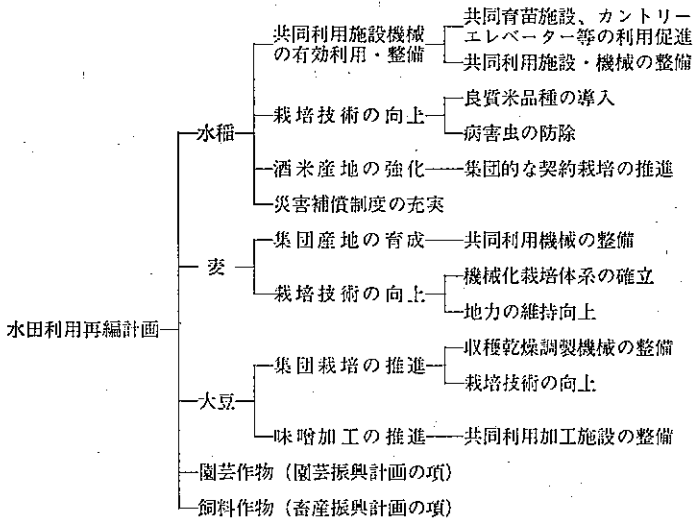
<園芸作物>

(園芸振興計画の項による)

<飼料作物>

(畜産振興計画の項による)

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

<水 稲>

(1) 共同利用施設機械の有効利用・整備

(1)ー1 共同育苗施設，カントリーエレベーター等の利用促進

水稻機械化一貫作業に対応して整備された共同育苗施設，カントリーエレベーター並びに共同利用機械等を積極的に活用して農業経営の安定に資する。

◆ライスセンター，カントリーエレベーター

ライスセンターは，大規模なもみの乾燥調製施設のことで，カントリーエレベーターは，ライスセンターの機能に貯蔵施設が加わったものである。

(1)ー2 共同利用施設・機械の整備

農家個々の農業機械への過剰投資を回避するため，北神地域でライスセンターの設置を進めるとともに，共同利用施設・機械の整備に努める。

(2) 栽培技術の向上

(2)ー1 良質米品種の導入

① 品質の良い米を生産するため，県指定銘柄米品種の導入と品種の統一を進める。また，品種の特性を維持し収量の向上を図るため，種子の更新を徹底する。

② 10a 当たり収量480kgを目標に，機械化一貫作業に適応した栽培管理の改善と良質米の生産に必要な栽培技術体系を確立し，その普及に努める。

(2)ー2 病害虫の防除

① 農業安全使用基準に基づく農薬の適正な使用と防除作業の効率化を図るため，統一品種の集団的な栽培を普及し，共同防除の実施体制を確立する。

② 病害虫の適期防除を実施するため，病害虫発生予察事業並びに水稻共済損害防止事業を拡充する。

(3) 酒米産地の強化

(3)ー1 集団的な契約栽培の推進

北神地域の特産である酒米「山田錦」の産地を強化するため，適地に計画的な契約栽培を集団的に勧める。

(4) 災害補償制度の充実

現行農作物共済事業について，加入対象農家基準，補償の対象となる基準収穫量並びに補償の足切り等を総合的に検討し，その改善を国に要望する。

また，ほ場整備の進ちょくにあわせて現行の一筆単位引受方式から農家単位引受方式への切りかえについて検討する。

< 麦 >

(1) 集団産地の育成

(水稻共済事業計画)

項目	55			60			65(目標)		
	作付面積	共 濟 加入面積	加入率	作付面積	共 濟 加入面積	加入率	作付面積	共 濟 加入面積	加入率
面 積	3,627 ^{ha}	3,410 ^{ha}	94%	3,400 ^{ha}	3,300 ^{ha}	97%	3,100 ^{ha}	3,000 ^{ha}	97%

◆神戸市農業共済事業の種類

項目	種 類	農 作 物	家 畜
成 立 要 件		当 然 加 入	義 務 加 入
共 濟 目 的		水 稻 ・ 麦	牛 ・ 馬 ・ 種 豚
共 濟 事 故		気 象 災 害 病 虫 害 ・ 鳥 獣 害	死 亡 廢 用 害 疾 病 ・ 傷
保 險 方 式		1 筆 単 位	農 家 単 位
単 位 当 た り 共 済 金 額		kg 当 た り 水 稻 280 円 麦 180 円	評 価 額 の 30 ~ 80 %
掛 金 算 定 期 間		20 年	3 年
掛 金 国 庫 負 担		水 稻 59.1% 麦 68.6%	牛 1/2 馬 1/2 種 豚 2/5
共 濟 責 任 期 間		水 稻 本 田 移 植 期 ~ 収 穫 期 麦 発 芽 期 ~ 収 穫 期	掛 金 支 払 の 翌 日 か ら 1 年

(1) 共同利用機械の整備

大規模経営による麦作の合理化と経営の効率化を図るため、共同利用機械の整備に努める。

(2) 栽培技術の向上

(2) 1 機械化栽培体系の確立

麦作の労働時間の軽減と大規模経営をめざし生産性の向上を図るため、機械化栽培体系を確立するとともにカントリーエレベーターの利用を勧める。

(2) 2 地力の維持向上

麦作の単位収量を増大するため、有機物の施用により地力の維持向上に努めるとともに、合理的な施肥体系を確立する。

<大豆>

(1) 集団栽培の推進

(1) 1 収穫乾燥調製機械の整備

集落内での集団栽培を進め効率的な生産を行うため、収穫乾燥調製機械の整備に努める。

(1) 栽培技術の向上

① 安定した大豆作経営を行うため、市域の土地条件に適した優良品種を導入する必要がある。そのため品種比較実証ほを設けるなどにより耐病性、多収性品種を導入する。

② 農業の適正な使用と防除作業の効率化並びに鳥害を未然に防止し、単位収量の増大をめざす。

(2) 味噌加工の推進

生産された大豆については、婦人活動の一環として味噌加工を推進するため、共同利用加工施設等の整備に努める。

第8節 地域整備計画

1 計画の目標

農業地域を働きやすさと住みよさを兼備した活力あふれる地域とするため、地域住民一人ひとりの創意とエネルギーを結集して、地域の総合計画を策定し計画的な整備を図る。

2 計画推進に必要な施策

(1) 地域総合計画の策定

① 全農業地域にわたって、住民の自主的な組織による地域総合計画(地域づくり計画)を策定するため、その組織づくりを推進する。

② 地域総合計画は、地域に関連する諸計画との調整を図りつつ、それらを含めて一体的に策定する。

(2) 地域社会活動の強化

① 地域住民相互の新たな連帯意識を醸成し健全な地域社会の発展をめざすため、住民の自主的な組織活動を強化する。

② 農業従事者の健康管理活動を強化する。

(3) 生産基盤と生活環境の一体的な整備

① 農業地域における生活の質の豊かさを実現するため、国県の各種制度事業の積極的な導入、新・神戸市生活環境基準後期実施計画の円滑な推進、神戸市農業地域集落排水処理施設整備基本計画に基づく事業化の推進など、生産基盤の整備と生活環境の整備を一体的に進める。

② 地域総合計画を策定した地区においては、計画に基づく各種事業の導入を優先的にを行い計画の実現をめざす。

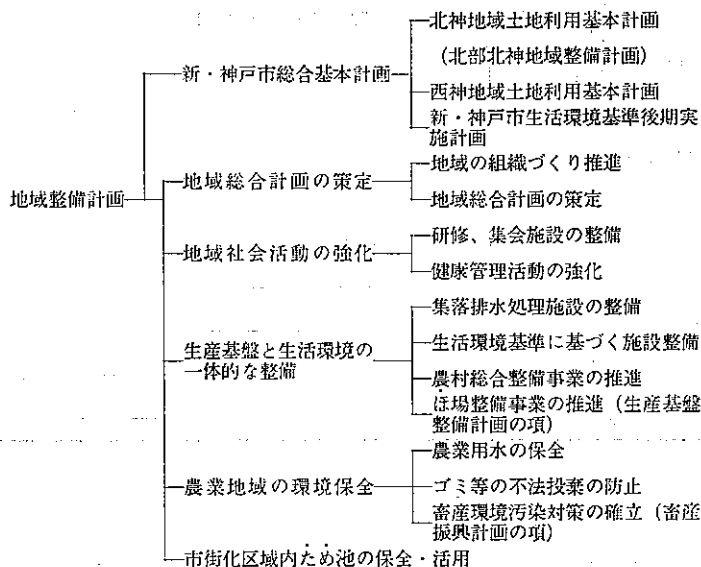
(4) 農業地域の環境保全

農業地域の生産および生活環境の維持向上を図るため、農業内部および農外要因による環境汚染に対し適切な対策を講ずる。

(5) 市街化区域のため池の保全・活用

市街化区域内における都市環境と調和したため池の適正な保全および高度利用の推進に関して検討を進める。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 地域総合計画の策定

(1)-1 地域の組織づくり推進

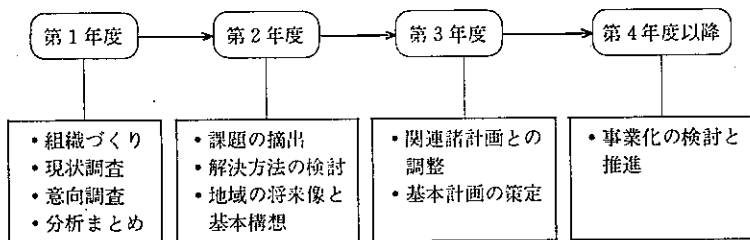
① 住民の自主的な地域総合計画を策定するとともに、その事業化を推進するため、地域ごとに住民各層からなる総合改善協議会（仮称）の組織化を進める。

② 同協議会の活動を活発にするため、住民相互並びに行政との対話をひろげるとともに、適切な情報の提供を行う。また、必要な助成措置を講ずる。

(1)-2 地域総合計画の策定

① 地域マスタープランとしての地域総合計画（地域づくり計画）とするため、地域の実態、住民の意向などの調査を実施して次の手順により計画を策定する。

（地域総合計画策定の手順）



地区	年	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
	～											
岩岡、神出	}											
道場、長尾												
伊川谷、栢谷												
大 沢												
淡 河												
平 野												
押 部 谷												
八 多												
山 田												

② 地域総合計画の策定にあたっては、次のような内容で検討を要する。

(地域総合計画策定年次計画)

ア. 農用地として利用しようとする農用地区域の範囲と集落整備に必要な集落用地、公共的施設用地等の利用区分を明確にする土地利用計画。

イ. 農業振興地域（農用地区域）におけるほ場整備事業等生産基盤の整備計画。

ウ. 地域の特色を生かした農業生産の振興と農業経営の改善計画。

エ. 地域の生活環境を改善するための社会福祉施設、教育文化施設、コミュニティ施設、上下水道等の生活関連施設の整備計画。

オ. ニュータウン等大規模開発に関連する地域にあつては、それらと農業地域の調和、交流等の方向。

(2) 地域社会活動の強化

(2)ー1 研修、集会施設の整備

地域社会活動を強化するため、教育文化施設、社会福祉施設等の整備に努める。あわせて各種研修会、講習会を開催する。

(2)ー2 健康管理活動の強化

健康管理意識を高めるよう啓発し、疾病予防に努めるとともに各種検診機会の拡大により疾病の早期発見に努める。

(3) 生産基盤と生活環境の一体的な整備

(3)ー1 集落排水処理施設の整備

① 神戸市農業地域集落排水処理施設整備基本計画に基づき、下水道局と調整を図りながら計画的な整備に努める。

② 前記施設の整備にあたっては、国に本格的な制度の確立を要請する。

(3)ー2 生活環境基準に基づく施設整備

① 農業地域の住民にとって必要な生活環境施設については、関係部局間で連絡調整し、新・神戸市生活環境基準後期実施計画の円滑な推進、実施に努める。

② 生活環境施設の整備にあたっては、地域総合計画に基づき地域住民の意向を尊重しつつ必要度の高いものから順次実施する。

(3)ー3 農村総合整備事業の推進

生産基盤と生活環境の総合的整備を目的とした農村総合整備モデル事業、農村基盤総合整備事業並びに新農業構造改善事業等の計画的な導入を図り農業地域の整備を積極的に推進する。

(4) 農業地域の環境保全

(4)ー1 農業用水の保全

水質汚濁防止法に基づく水質測定計画により、環境水質の監視をするとともに農業用水の水質調査を継続的に実施する。

(4)ー2 ゴミ等の不法投棄の防止

産業廃棄物や自然を求めて農業地域を訪れる人々のゴミ、空カン等の不法投棄を防止するため、マナーの向上等市民啓発を進める。

(5) 市街化区域内ため池の保全・活用

市街化区域内における都市環境と調和したため池の適正な保全および高度利用の推進に関して要綱等の策定を検討する。

第9節 自然保全・観光農業計画

1 計画の目標

市域の良好な緑を確保するため、山林の保全に努める。また、市民自らが自然にふれ、土と親しみ、農業に対する理解と認識を高めるための情操教育の場として、あるいは、市民の健全な野外・余暇活動の場として観光農業を推進する。

2 計画推進に必要な施策

(1) 自然の保全

自然環境を保全する上で重要な役割を担っている山林については、水源かん養並びに防災機能の向上を図るため、無秩序な開発を規制するとともに関係部局と調整を図りつつその保全育成に努める。

また、マツクイムシ対策として造林用苗木の配布を行い、山林の育成に努める。

(2) 観光農業の推進

① 市民が身近かに自然と農業にふれあう場として市民農園、貸農園およびもぎとり園等の観光農業を保全育成する。

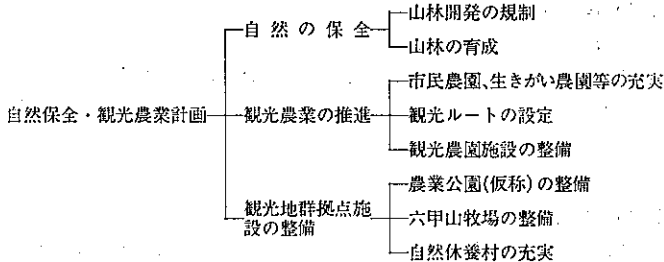
② 農村地域の自然景観や文化財等と観光農業を結びつけた観光ルートを設定すると

もに、観光農園施設の整備を勧める。

(3) 観光地群拠点施設の整備

市民や児童に対して健全な野外・余暇活動の場を提供するため、観光地群の拠点となる農業公園（仮称）や六甲山牧場の施設の整備を進めるとともに、自然休養村の機能を高める。

3 施策の体系



4 事業の実施方針並びに事業計画

(1) 自然の保全

(1)-1 山林開発の規制

自然環境を守るため、関係法令、要綱等の運用を強化し、無秩序な山林の開発を規制する。

(1)-2 山林の育成

マツタイムシ対策として市内の制限林の所有者に対しては、造林用苗木の配布を行い、植林を進める。また、一般山林の所有者に対して、県の造林事業補助制度の活用を図り、山林の育成に努める。

(山林育成事業計画)

事業名	年	事業量(千本)								
		~55	56	57	58	59	60	60 (中間 目標)	61~ 65	65 (目標)
山林の保全・育成 (造林用苗木の配布)	事業量 (千本)	146	25	25	25	25	25	271	125	396

(2) 観光農業の推進

(2)-1 市民農園、生きがい農園等の充実

子どもや婦人を対象とした市民農園（いも掘り農園）、老人を対象とした生きがい農園（貸農園）等を拡充する。

(2)-2 観光ルートの設定

農村地域の自然景観、文化財、太陽と緑の道および大規模自転車道などと観光農業を結びつけた観光ルートを設定する。

(2)-3 観光農園施設の整備

いも掘り農園、貸農園およびイチゴ狩り、ブドウ狩り、ナン狩り、ミカン狩り等の観光農園については、受け入れ施設および園内の整備に努める。

(3) 観光地群拠点施設の整備

(3)-1 農業公園（仮称）の設置

（農業公園建設計画）

項目 \ 年	55	56	57	58	59	60
用地取得	31ha		19.7ha			
用地造成		進入路、防災、整地、道路工事				
総合研修施設				研修センター		
学童農園施設			管理用施設、運動広場、宿泊施設など			
健康増進施設			芝生広場			
農産物加工施設			ワイン工場、貯蔵庫、製品庫、醸造機械、タンク			
観光施設			集会・給食施設			
				回廊、広場		
				エントランスゾーン、外構		
				駐車場		

① 広大な果樹団地とワイン城の組み合わせにより、中・南欧風の新しい農村風物詩を形成し、西日本におけるひとつの観光の拠点とする。

② 学童並びに市民の健全な野外活動の場として、体験農場、運動広場、芝生広場等を整備する。

③ 神戸市北部指導農場の移転整備とあわせて農業者並びに農業関係者の研修、研究施設を併設する。

(3)-2 六甲山牧場の整備

昭和51年に「人間と動物と自然のふれあいの場」すなわち、観光牧場として施設を整備した。今後、摩耶山地区観光地群の拠点施設のひとつとして山岳高原牧場のかもし出す牧歌的ムードをさらに高め、国際文化レクリエーションゾーンとしての整備を検討する。

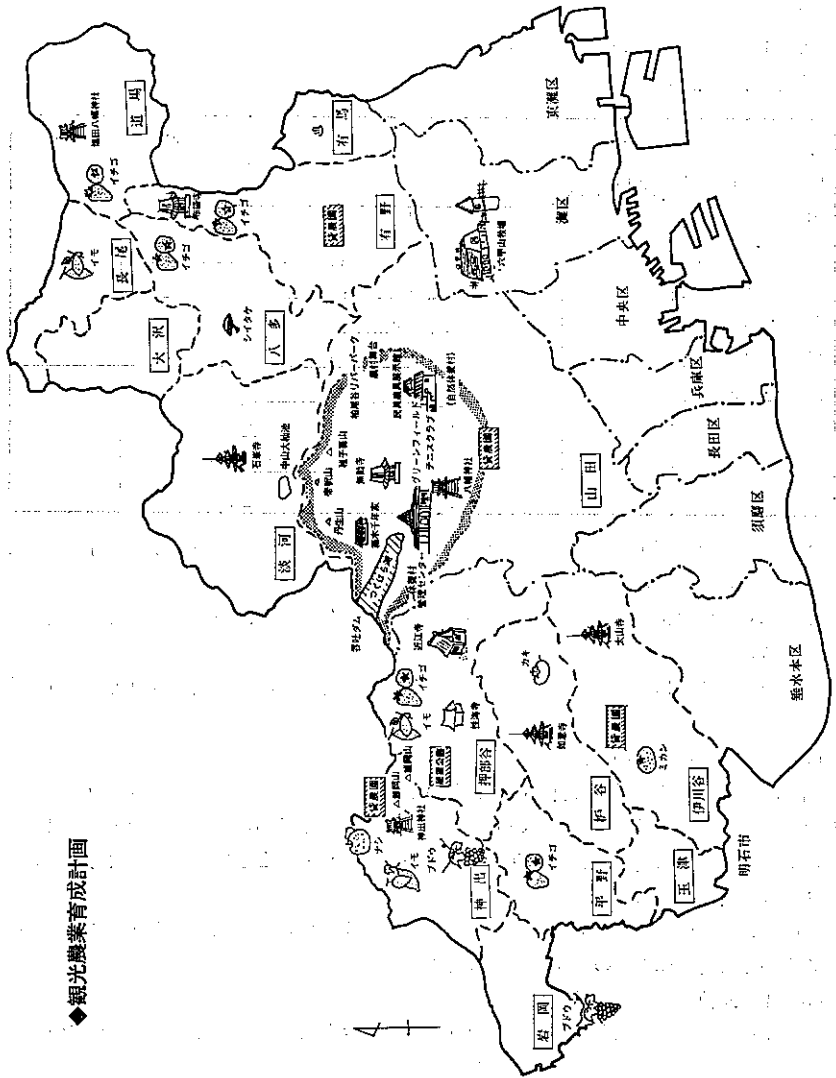
(3)-3 自然休養村の充実

吞吐ダムの完成に対応して、市街地に最も近い山田町の自然景観と文化財および観光農業を生かした自然休養村の機能をさらに高める。

(3)-4 北神農業生産団地の設置

北部北神地域整備計画との整合性を図りつつ農業生産団地の設置とその観光化について検討する。

◆観光農業育成計画



第3章 農政推進体制の整備

今後の農政の推進にあたっては、本計画を根幹として地域の実態をふまえ、農業者の主体性を尊重する。また、市内部の連携強化を図り、関係機関および関係団体との有機的な連携の下に総合的かつ体系的にその推進を図る。

このため、次のような措置を講ずる。

1 広報活動の強化

市民が市域農業に対する理解と認識を深めるため、広報パンフレットの発行など啓発に努めるとともに、農業地域に対する施策が正しく展開し、市民の意向を反映するため、「区民会議」「全世界配布アンケート調査」の活用を図る。

また、農業者の意向を的確に把握するとともに、行政の意志が農業者に常に正しく理解されるよう地区別農政懇談会を開催するほか、農政局機関誌「針路」の充実、農業者向け「広報パンフレット」の発行など啓発に努める。

2 農政審議会の設置

農政上の諸問題を検討し、行政施策の立案並びに推進に対し、専門的立場からの提言、助言を受ける機関として、学識経験者、関係機関および関係団体の代表者などによって構成される農政審議会を設置する。

3 農業基本計画推進体制の整備

この計画の推進にあたっては、県、市、農業団体等の役割を明確にすると同時に、それぞれが一体となった計画推進体制を確立する必要がある。

このため、すでに西北神別に農業改良普及所、市、農業協同組合で構成、設置されている営農協議会を充実し、本協議会は、計画推進の啓発普及に努めるとともに事業実施上の問題点の検討を行う。

また、社会経済情勢の変化による新しい行政需要に対応するため、定期的に事業や行政事務を点検するとともに市農政機構の整備拡充を図る。

4 制度等の改善および創設

この計画の実施にあたっては、情勢の変化に対応して、制度の改善並びに創設が必要である。そのため、国県に対しては積極的に施策の提言を行うとともに、画一的な制度の改善を要請する。また、市独自の制度等についても、農業および農業地域の実情をふまえて、その改廃、創設を検討する。

5 農業基礎統計資料の整備

科学的な政策の立案と実施のために市域農業の動向、実態の常時把握を行うとともに統計資料の整備と活用を図る。

新刊紹介

地域論 情報公開 都市交通の経済学 三階住宅 経済開発の理論と実践

■ 地域論

島恭彦著作集全6巻のなかの第4巻で『現代地方財政論』を中心として地方財政関連論文7篇が収められている。

地方財政の研究アプローチはさまざまな接近方法がある。1つは、藤田武夫教授に代表されるように地方財政史的アプローチである。2つは、自治官僚に代表される制度運用論的アプローチである。そして3つは、島恭彦教授に代表される経済構造分析的アプローチである。

地方財政の完全な理解にはこの3つのアプローチが不可欠であり、どの1つを欠いても正確な把握はむずかしいであろう。このなかで構造的分析の嚆矢となったのが、この「現代地方財政論」であり、また、この水準を抜く著作はそれ以後もない。

今日、地方財政論は華やかであるが、この「現代地方財政論」が出版された1951年（昭和26年）にあっては、構造的分析研究はほとんどなく、その意味でも先弁をつけたのみでなく、地方財政が単に泥臭い制度論ではなく、経済学的に立派な分析に耐えうる研究対象であることを実証した不朽の名著でもある。

そのなかで今日、こと新しく論じられている地方財政の論点の核心はほとんど言い

尽され、出そろっているのはまことに教授の論点掌握の見事さと改めて敬服せざるをえない。

「地域的不均衡発展」についての資本主義経済からくる必然性、補助金行政の弊害としての地方の支配従属、官僚機構の肥大化、財政負担の転嫁など論じて余すところがない。地方財源の国家統制による地方税の大衆課税化、ことに応益原則の悪用など、その当時の制度実態の分析にもとづいて実証していく。さらに地方財政の不均衡とその調整において、平衡交付金の科学と技術が中立的でありえないというその擬制を摘出していく。これらの制度の分析は、制度、政治、経済のメカニズムに立脚してメスを入れ、制度のウラに潜む本質を抉り出している論法は見事というほかはない。

「あの精緻な平衡交付金の『科学と技術』は、いとも簡単に政治上の必要に従属してしまう……」という指摘は、制度が現実の国・地方の関係で動き出すとき、制度に止まりえないことを、今日にあって警告として銘記しておくべき視点である。

さてこの「現代地方財政論」が、優れた分析手法で、今日にあって揺ぎない地位を占めているが、あと1つ別の意味で見のがすことのできない論点がある。この時点で民

主的中央集権を高く評価し、単なる観念的
地方自治論への仮借なき非難を浴せた点で
ある。

「資本の官僚主義的中央集権に対置され
るものは、人民の民主的中央集権である。
たとえ『地方自治』がいわれたとしても、
それは地方の人民の力を統一結集する方
向で打出されねばならないであろう。何故
なら、極めて中央集権化された権力に対
して、人民が力を分散して闘うというこ
とは論理上の矛盾だからである。」という表
現は、かなり理解に苦しむ論理であった。

この点については後に『真に対立させら
れるべきものは』戦後の『民主化』政策に
よって相当の打撃を加えられながらその後
着々強化されている『官僚主義的』中央集
権と『民主的』地方自治を擁護しようとする
国民の民主主義運動とであろう。」

（『地方自治擁護の論理』『経済論叢』78
巻3号、10頁）と地方自治擁護へ、さらに
その実践運動への評価へと転換がみられる
が、今回の著作集でもこの間の事情は漠然
としているのは残念である。

枚数の関係で、他の論文につき論評を試
みることができなくなったが、名前だけを
あげると「町村合併と農村行政機構の展
開」「所得倍増計画と公共投資」「地域開
発の現代的意義」「高蓄積と労働力の地域
間流動」「現代自治体論の潮流と課題」で、
主として地域開発関連の論文で、いずれも
示唆の多い論点を含んだ名論文である。

最近の混迷する地方自治の将来を見出す
には、このような古典的名著に回帰するこ
とによって、その糸口をたどることができ
るであろう。現在では古本でも容易にえら

れなくなった「現代地方財政論」が著作集
に収められ発刊されたことは、数多くの新
しい研究者や地方公務員にとってきわめて
有意義な刊行であり、関係者が必読すべき
著作集であろう。

（島恭彦著
有斐閣刊 5,000円）

情報公開

情報公開は今、地方自治体が真に市民参
加をすすめようとしているかどうかの踏み
絵的存在となりつつある。ただ、自治体に
あって必ずしも建前と本音が一致せず、情
報公開化への内部的抵抗は根強く、情報公
開の前途は必ずしも楽観はできない。

このような情報公開への阻害要素は、あ
ながち官僚制のなせるわざとばかりいえ
ない面があるが、このような障害を克服し
ていくためには、1つは理念の面において改
めて情報公開の意義を考えてみることであ
り、あと1つは、外国の公開運営などをみ
て、実際の対応につき正確な知識をもつ
ことであろう。

そのような意味からいって、本書は第1
篇で総論、第2篇で諸外国の事例紹介と、
現在の中だるみ的な情報公開化への1つの
刺激剤の機能を果してくれるだけの新鮮な
論点を含んでいる。

総論のなかには情報公開への示唆に富ん
だ指摘が数多く存在する。「秘密は自家増
殖する」「情報は、組織が活動するための
基礎であり、かつ原動力であるから、ある
国における情報流通の態様と方法を見れば、
その国がいかに統治されているかを判

断できる」などの警句がみられる。

「また、広報、広聴以外になぜ情報公開が必要かについて、「広報・広聴は、いかに正しく事実を伝えているようであっても、そこには選択があり、そして世論操作が行われる」と、フォークランド紛争をめぐる英国報道の実例を引きながら解説している。また、情報公開と行政手続、守秘義務と情報公開、オンブズマン制度と情報公開、機関委任事務と情報公開など現在の論点について要領よく論議を整理している。

「もっともただ整理だけでなく、「プライバシー侵害」について単に非公開とするだけでなく「官公庁や企業が本人の知らない間に、本人に関する情報を集め、それによって当人を、行政目的や企業目的を達成するための手段として利用しようとする……」したがって、個人情報につき積極的なコントロール権がなければプライバシーは守れないという指摘など、埼玉県が主張するアクセス権と同じ趣旨で、情報公開が次第に成熟しつつある研究の一端をのぞかせる論旨である。

第2篇の各論は、スウェーデン、フィンランド、アメリカ、デンマーク、ノルウェー、フランス、オランダ、西ドイツ、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど11カ国の情報公開関連法やその運営の紹介である。

ここでもきわめて興味深い事例が紹介されている。たとえばスウェーデンでも、「市民はこの知る権利を十分に知っておらず、情報を新聞社をつうじて入手している」とか、公開化がすすむにつれて公文書が簡単となり、行間の意味を読みとらなければ真

意がわからなくなった。

「またアメリカの例では、公開の費用につき複製費1枚10セント(20円)のみでなく探索費用(1時間につき7.5ドル=1,500円)が要求できること、請求拒否の文書に責任者の氏名・官職を記載すること、情報公開請求の80%以上が企業であること、FBI、CIAが公開要求に忙殺され、本来の職務が停滞したこと、など興味深い内容を伝えてくれる。

情報公開は「質の高い世論形成のために必要」と本書がいうように、今後の民主化のカギを握っているといっても過言でない。著者の長年の研究が結実した、水準の高い、そして豊富な事例の入った力作であり、情報公開研究への不可欠な著作といえよう。

(平松毅著
有斐閣刊 4,400円)

■ 都市交通の経済学

本書は、著者フランケナの、カナダの西オンタリオ大学での都市交通経済学の講義から生れたものである。従って、専門書というより、教科書の形態に近いが、豊富な実例、データ、学説の引用によって、視野も広く、内容も濃いものになっている。

監訳者の片山邦雄氏は、「本書の特徴は、経済学の最近の成果をおりこんで、「やさしく簡潔に都市交通問題を論じていることである。」と記しているが、限界社会費用を軸とする一貫した理論の展開は、ある程度の経済学理論の理解と、かなりの根気が要求されるものではある。もっとも、説得力

に富んだ、偏りのない議論は、自然に読者を引き込んでいくだろう。

本書は、8章から成っていて、第1章は序論、第2章及び第3章は、都市の交通パターンとその決定要因、特に交通手段選択行動にふれている。第4章は、既存の交通施設の効率的な利用を実現するには、道路利用者に限界社会費用を償うに足る利用料金を支払わせるべきだ、との理論を中心に、料金問題の経済学的分析を行っている。しかし、その理論の現実的適用は政治的な要因から困難であることから、次善の策として、第5章では公衆交通機関に対する補助の問題と料金問題を、また第6章では、バスサービス改善のための道路規制、時差出勤、タクシー規制、都市部のトラック走行規制及び自動車の排出物規制政策を取り上げている。第7章では、施設を拡張するための投資プロジェクトの評価を扱っている。具体的には、道路の拡幅、新しい高速道路、バス専用道路及び鉄道路線の建設、都市間鉄道の再配置が含まれている。第8章では、従来の都市交通計画への批判が要約されている。

ほとんどの章も極めて示唆に富んでいるが、自動車が増えて道路混雑が増し、バスは速度低下と乗客の減少で経営が困難になるといった都市の交通問題は、片山氏が指摘するように、「世界的普遍性」があり、その故に「本書の有用性はわが国の都市交通問題を考察する上においてもきわめて大きい」のである。

例えば、現在わが国でも、バス事業の赤字をめぐって、独立採算制を求める自治省と、財政支援を主張する都市の側の対立が

ある（昭和58年2月15日朝日新聞）が、本書の第5章では、カナダにおける都市交通に対する州の補助の実状が紹介されるとともに、その評価が多角的になされている。また、第8章では、交通投資の研究が「経済学よりはむしろ工学および計画論の分野で教育された人々によって遂行され」「費用を計算するとき、多くの社会的、環境的費用を無視し……その結果として、交通施設に対する過剰投資の傾向」があることが指摘されているが、わが国でも同様であろう。このような反省から本書が研究者だけでなく、都市交通の計画、運営に携る実務家に読まれることを特に期待したい。

ただ、一点物足りなく思うのは、著者がせっかく、理論的に最善の価格決定政策を主張しながら、その具体化のための賦課、徴収の方法、手続の提示にまで進むことなく、「次善の策」の検討に移っていることであるが、その段階は学者でなく行政の課題なのであろうか。

最後に、本書は、都市交通経済学に関する文献を数多く引用し、巻末に文献目録を掲げているが、日本での研究に関するものは一つもない。日本の車は、世界中に輸出されているというのに、車社会への日本の理論面での貢献はどうなっているのだろうか。

マーグ・フランケナ著
神戸市地方自治研究会訳
勁草書房刊 2,800円

三階住宅——都市に住むために——
いま大都市ではインナーシティ問題がクローズアップされ、魅力のある都市住宅づ

くりが課題となっているが、本書は都市に住むための住宅として、三階住宅を積極的に提案している。

この本が対象としているのは、既成市街地の古い二階建住宅がびっしり貼りついている地域を想定している。このような住宅地は敷地が狭く、住宅を広くしたい場合は上に積みあげていくしか方法がないので、三階建はこのような要求を満たしていく実際的な方法だとしている。

従ってこの場合の3階の意味は、2階の延長としての3階で、都市の中の住宅として一般的となってきた中層住宅のような上下に重なった住宅は対象としていない。

まず第1章では、我が国で今までなぜ三階建が少なかったかを歴史的に述べている。又、ヨーロッパで一般的となっている多層型の都市住宅の歴史をわかり易く、また楽しく紹介されている。

第2章では、都市住宅のデザインとして、階段、屋根裏、屋上庭園、中庭などの各部について三階住宅の可能性が図や写真をふんだんに使って解説されている。

個々の内容については、研究者らしい提案もあり、都市に住むことを考えている人達のための住いのちえが各所にちりばめられている。

また、もう一つの読者対象としている住宅建築にたづさわる人達に対しても、示唆に富んだ内容が随所にみられる。将来の増築のための予備の空間としてテラスを設けたり、二階分の吹抜きを造っておく提案や、将来の間借しを考慮したインサイドアパートメントなどの目新しいものも見受けられる。

その他にも、都市に住むために三世帯（普通は2世帯）を拡大し、三世帯住宅についての問題提起も行われている。

本書は主として、自らが個々に建てて住宅を対象としているため、その地域性から鉄骨造か、鉄筋コンクリート造を想定している。

しかし現実の三階住宅への動きは本書の対象としていない分野でも始まっているように見受けられる。プレハブ住宅各社も市街地用の三階建ての商品を発表しているし、民間の建売り住宅も一階をガレージにした三階住宅がたくましく建てられている。

また、木造であるツーバイフォー工法も三階建てが可能となった。この工法は簡易耐火構造に準ずる防火性能を持っているが、現行法では防火や準防火地域では使えないうらみはあるが、小屋裏利用の三階建てのため、木造二階建ての多い地域に本来は溶け込み易い性質をもっている。

これらのプレハブや建売り住宅も祖上へのせ、木造三階建ての方向を論じるなど、巾広い三階論がこの本を契機として展開されることが期待される、まことに時直を得た図書といえる。

（吉野正治編著
学芸出版社刊 1,500円）

■ 経済開発の理論と実践

高度経済成長は都市化と表裏をなして進展し、拡大再生産型循環メカニズムのもとに、大都市圏への人口集中・産業集積はわが国の社会経済構造を激変させた。“過密・過疎”に象徴される都市問題を惹起す

る一方、この時期、産業集積の立ち遅れた地方都市にあっては、地域経済発展のインパクトを工場誘致に求め、量的拡大をめざして文字通り狂奔した。

しかしながら、高成長、量的拡大、全国画一化を指向する政策は、地域をめぐる経済社会状況の変化、石油危機を契機とする長期不況のなかで転換を余儀なくされ、安定成長下における新しい地域経済振興政策の再構築をせまられている。即ち、所得水準の向上と地域間格差の是正、価値観の高度化・多様化による消費・サービス需要の多元化、産業の高付加価値化、人口・産業のUターン・Jターン現象と個人のライフサイクルの変化などが、その主な原因である。

経済の地盤沈下は、かつて高度成長をリードした重化学工業をはじめとする素材型産業を抱える大都市圏において著しく、これらの地域では民間活力低下のなかで、自治体の積極的な誘導・介入策が必要となっている。都市政策の究極目標である“市民福祉の極大化”達成のためにも地域経済の成長は不可欠である。しかし、それは企業誘致一辺倒といったこれまでのような受動的な地域開発ではなく、地場産業の育成や地域に適合した新産業の誘致、新技術の開発、観光資源の開発など能動的なビジョンに基づくものである。昨今、多くの都市が付加価値の高い知識集約型、加工組立型産業の誘致を図り、あるいはコンベンション、ファッション、観光産業など第3次産業の振興、サービス経済化による地域開発政策

を打ち出していることもここに帰結する。

本書は、外郭団体（第三セクター）方式を効率的に機能させ、市自らが公共デベロッパーとなって各種の収益事業を行い、その収益によって不採算部門へも積極的に資本投下していくという「都市経営」を実践している神戸市の実例を中心に、理論・実践両面の課題をまとめたものである。

総論的には、新野神大教授が全国的な見地から、新しい都市のライフ・スタイルのあり方と連動した地域経済開発の実現の必要性を、宮崎神戸市長が、都市間競争時代を見越した長期的ビジョンのもとにすすめている政策について自治体プロパーの立場から論じている。

さらに、都市型産業のあり方について、中村専修大教授が海外の事例も織り交ぜながら基本的問題点を、吉田神戸商大教授が先端技術による地域産業の活性化の視点から、神戸の地場産業を素材に経済評論家の鈴木氏が、各々問題提起を試みている。

実践面からは、公共デベロッパー政策として、ポートアイランド、西神工業団地、商店街再開発の3つのケースを取りあげた。また、将来の地域経済開発の方向を模索する事例として、コンベンション、ファッション、観光産業政策の現況と課題をまとめている。読者のご叱正をお願いする次第である。

（神戸都市問題研究所編）
（頸草草房刊 1,700円）

編 集 後 記

- ◇ 昭和58年度がスタートした。国家予算が、一般会計で前年度比マイナス3.1%という超緊縮型になるなど、厳しい財政状況の中で、神戸市でも苦しい財政運営を強いられている。
- ◇ 新予算の特色を2～3拾ってみると、まず、ポストポストアピア元年として“新たな神戸の飛躍”を期した昨年と異なり、いわゆるインナーシティ問題など都市の衰退化が進行する中で、“活力ある都市づくり”を政策基調としている。また、従来の「福祉」「環境」「文化」「国際港湾」という都市づくりの4本柱が再編され、「福祉」「文化・環境」「国際港湾・産業」の3本柱となっている。
- ◇ なかでも、ファッション、コンベンション、観光や、先端技術産業の誘致など産業の振興・産業構造の多様化により、“自己完結型の多種機能都市の実現”をめざして重点的・効率的な行財政運営を打ち出している点に、都市経営のパイオニアとしての意欲がうかがわれる。
- ◇ 新しい都市型観光・サービス産業として、多種機能都市の一翼を担うのが観光農業であり、手軽な余暇・レジャーの対象として、今後とも需要は確実にのびるものと思われる。本号は、都市の中でもとすれば軽視されがちな「農業」に焦点をあわせてみた。
- ◇ 巻頭論文は、山本神大農学部教授に、神戸市における農政の歩みをたどりながら、都市農業の課題を指摘していただいた。
- ◇ 各論では、都市農村における地域整備のあり方を高山神大農学部教授に、また、都市農協の現況と将来展望を神戸市西農協の有働参事に論じていただいた。
- ◇ 新しい観光拠点としての農業公園構想とワイン醸造計画、すでにレジャーの場として定着した六甲山牧場及び海づり公園の歩みについて、神戸市の諸氏に寄稿いただいた。
- ◇ 特別論文は、昨年末から次々に出されている第2臨調部会報告の論評を高寄神戸市市長室参事にお願した。
- ◇ ところで、総理府調査によると、都会人の9割が“庭つき一戸建て”住宅を夢に描いているが、現実との落差は依然大きいようである。次号では「都市と住宅」をテーマに諸課題を探る予定である。
- ◇ なお、当研究所編集の都市政策論集第7集「経済開発の理論と実践」（勁草書房刊）が好評発売中である。

季 刊 都 市 政 策

第 31 号

印 刷 昭和58年3月25日 発 行 昭和58年4月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒 651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
〒 112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印 刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所 都市政策論集

都市政策論集第1集 発売中(重版)	「消費者問題の理論と実践」	A5版 236頁 定価1,700円
都市政策論集第2集 発売中(重版)	「都市経営の理論と実践」	A5版 212頁 定価1,500円
都市政策論集第3集 発売中(重版)	「コミュニティ行政の理論と実践」	A5版 232頁 定価1,700円
都市政策論集第4集 発売中(重版)	「都市づくりの理論と実践」	A5版 246頁 定価1,900円
都市政策論集第5集 発売中	「広報・広聴の理論と実践」	A5版 232頁 定価1,800円
都市政策論集第6集 発売中	「公共料金の理論と実践」	A5版 270頁 定価2,200円
都市政策論集第7集 発売中	「経済開発の理論と実践」	A5版 196頁 定価1,700円

発売元 勁草書房

地方自治通信 自治体革新の創造と交流のための月刊誌

4月号

特集「選挙と自治」

―統一地方選を中心に―

△対談▽

若者から社会党(オジン)へのメッセージ―

社会党「自治体行動綱領」の検討を通して

志苦・裕・保坂展人

△匿名座談会▽

「政治」理没のなかの自治体選挙と職員

自治体職員A・B・C/司会・大野 修

△地域政治に新しい風を▽

横路孝弘を勝手に道知事候補に推す連合会

佐藤 正人

協同組合運動と政治

横田 正巳

△市会議員意見集▽

山本健一・小沢遼子・谷 博之

・鎌田善男・五十嵐紀子

羽原 清雅

自民党の地域政治戦略を解剖する

発行所 地方自治センター

〒102 東京都千代田区車町2-18 半蔵門 浅井

ビル2F TEL 03-265-2775

B5版80ページ 定価500円 年間購読

6000円。

*本誌は直接販売のため、講読ご希望の方には右記までご連絡下さい。



公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町3-2
電話 (03)230-3701(代) 投稿 6-154568

地方自治職員研修・増刊・総合特集シリーズ

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.12
文書事務ハンドブック
A5版 一三〇〇円

— 意思決定と文書事務 —

第一部 意思決定事務の構造 第二部 文書による意思決定事務の進め方 第三部 公用文例(一九九例) 照会文/依頼文/協議文/回答文/報告文/通知文/訓令文/通達文/申請文/進達文/諮問文/答申文/指定文/契約文/証明文/表彰文/要綱文/議案文/告示文/起案文 第四部 参考編

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.11

A5版 一三〇〇円

地方公務員法 **重要判例解説100選**

第一編 職員 の地位・身分・任用 第二編 職員 の給与・手当 第三編 職員 の勤務時間・休憩時間・宿日直 第四編 職員 の休暇 第五編 職員 に対する分限・懲戒処分 第六編 職員 の職務専念義務・政治的行為の制限・争議行為 第七編 職員 に対する不利益処分 第八編 職員 の守秘義務 措置要求・職員 団体

臨時増刊号No.10

岐路に立つ自治体職員
A5版 一三〇〇円

臨時増刊号No.9
全国アライアメント
行政政策 **自治施策総覧**
A5版 一三〇〇円

— 総合特集シリーズ —

臨時増刊号No.8
地方公務員法 **行政実例解説100選**
A5版 一三〇〇円

自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2
電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所

〒107 東京都港区南青山2-11-17
電話 (03) 404-2251
振替口座東京3-133197

1983. 4 No. 275

4月号

毎月10日発行
定価 350円
年間購読料 4,970円

83年4月号 第二七五号

特集、地域社会とニューメディア

〔論説〕

情報社会論

情報社会研究所々長 増田 米二

地方行政とニューメディア

郵政省電気通信政策局

CATVの評価と展望

毎日新聞社会部 前野 和久

地域社会とHI-OVIS

映像情報システム協会

〔レポート〕

CATVは町づくりの基本

奈良県下市町情報センター

糺 正恒

花巻市のCATV

有線花巻テレビ 川村 勝政

神奈川県の行政情報提供システム

神奈川県情報公開準備室

〔随想〕

大学時代の追想

地方財務協会々長 荻田 保

〔自治大地方自治演習〕

空港拡張事業と用地買収

自治大学校理事官 横田 厚幸

都市研究報告 発売元/勁草書房

(ご購入は書店又は当研究所へお申込み下さい)

第2号『神戸市将来水需要量計量分析結果報告書』

(A 4版・115頁, 定価2,000円・送料250円)

第3号『公共投資の効果に関する実証的分析』

昭和53・54年度総合研究開発機構助成研究報告書

(B 5版・388頁, 定価4,000円・送料300円)

第4号『地域住民組織の実態分析』

(A 5版・187頁, 定価3,000円・送料250円)

第5号『インナーシティ再生のための政策ビジョン』

昭和55年度総合研究開発機構助成研究報告書

(B 5版・212頁, 定価3,000円・送料300円)

第6号『神戸/海上文化都市への構図』

(A 4変形版・248頁, 定価3,500円・送料350円)

ポートアイランド関係文献

(書店販売をしておりますので, ご購入は直接
当研究所へお申込み下さい)

『ポートアイランド—海上都市建設の十五年』

(B 5版・本編496頁・資料編214頁, 定価7,000円・送料500円)

編集/ポートアイランド建設史編集委員会

発行/神戸市

『山海へ行く—須磨ベルトコンベアの記録—』

(B 5版・385頁, 定価3,000円・送料400円)

編集・発行/神戸市開発局

『神戸新交通ポートアイランド線建設誌』

(B 5版・955頁, 定価10,000円・送料500円)

編集/建設誌編集委員会 発行/神戸市

『新神戸トンネル工事誌』

(B 5版・本編604頁・資料15頁, 定価12,000円・送料500円)

編集・発行/神戸市道路公社

ご購入申込先

〒651 神戸市中央区浜辺通5-1-14 神戸商工貿易センタービル18階
(財)神戸都市問題研究所 (078) 252-0984

季刊 都市政策 第31号 0331-976601-1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円