

都市政策

季刊 第95号 '99. 4

特集 阪神大震災と復興都市計画

神戸の震災復興都市計画をめぐって……………	安田丑作
住宅復興の実態と論点……………	平山洋介
復興土地区画整理事業について……………	清水喜代志
協議会活動と住民参加の復興まちづくり……………	森崎輝行
松本のまちづくり……………	中島克元
六甲道駅北地区—震災復興へのあゆみ……………	藪田一彦
こうべまちづくりセンターの 復興まちづくり支援事業……………	明石照久
第12回(勸)神戸都市問題研究所・宮崎賞……………	編集部

特別論文

地域社会に多様性を発信し続けて……………	日比野純一
行政維新の風(赤坂天然ライスの設立)……………	難波勉

行政資料

神戸市行財政改善懇談会報告書……………	神戸市行財政 新行政システムの構築に向けて 改善懇談会
---------------------	-----------------------------------

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第94号 主要目次 特集 阪神大震災と神戸市行財政

震災と地方分権	舟場正富
－ 災害における公共と民間の役割と課題 －	
行財政改善の視点	伊賀隆
震災後の神戸市財政	高原剛
震災復興と財政再建	高寄昇三
震災と地方税	宮本治郎
神戸市行財政改善の取り組みと今後	中村三郎
神戸市外郭団体の被災及び経営状況	家根康行

特別論文

災害復興財政の比較分析	高寄昇三
-------------	------

行政資料

神戸市住宅3か年計画 (平成10～12年度)	神戸市住宅局
---------------------------	--------

次号予告 第96号 特集 阪神大震災とこころのケア

1999年7月1日発行予定

災害とメンタルヘルス	杉村省吾
震災とPTSD	安克昌
震災死といわゆる『孤独死』について	上野易弘
震災と学校運営	土屋基規
震災と児童のこころのケア	井出浩
こころのケアセンターの活動	森井俊次

は し が き

阪神大震災は、我が国で初めての近代的大都市における直下型地震であり、被害は既成市街地の広範囲にわたったが、とりわけ戦災を受けなかった地域や、家屋が密集した地域での延焼が起るなど、いわゆるインナーシティでの被害は甚大なものになった。

神戸市の人口は、震災後3年8ヶ月を経過した98年10月時点の調査では、震災前に比べて97%までに回復しているが、兵庫・長田等、インナー地域を抱える区の回復率は他地域に比べ低いものになっている。また長引く景気の低迷から、産業面でも本格的な復興には至らないことが、住宅共同化や事業所再建の足かせとなるなど、全体的な復興の速度を鈍らせ、震災を乗り越えた新しい都市づくりを困難なものにしている。

木造住宅が密集する地域、空洞化・高齢化が進展し社会的弱者が多く住む地域は、全国にもたくさん存在しており、震災を契機として、これらの地域におけるまちづくり、活性化、災害対策が全国的な課題として認識されるようになった。その意味からも、被災地における復興都市計画の事業手法、住民参加の過程、進捗状況が注目される場所である。

ところで震災前からすでに、神戸市では全国に先駆けた「まちづくり協議会方式」の実績があり、震災直後においても、住民リーダーたちが自ら被災しながら、行政との交渉の窓口としてのまちづくり協議会の組織化に尽力し、協議会で集約された住民提案が第二段階都市計画や地区計画に反映され、住民参加のまちづくりがすすめられていった。また震災以前からまちづくりにおいて住民と行政とのコーディネーター役を務めていたコンサルタント等の「まちづくり技術者」達が、協議会活動にも参画し、複雑な法制度の説明、復興プラン作成へのアドバイス、助成制度、資金計画についての相談や対外交渉を担うなど重要な役割を果たした。神戸の復興まちづくりを論じる際には、これらの背景に特に注目する必要がある。

以上のような視点から、本号では「阪神大震災と復興都市計画」を特集したが、多岐にわたる論点の全てを取り上げることは誌面の制約から不可能であるため、総論として都市計画・住宅復興の基本的政策を検証した後、各論としては、主に区画整理事業について、まちづくり協議会、コンサルタントのそれぞれの立場から論述してもらった。その他の重要なテーマについては他日の機会を待つこととしたい。

特集 阪神大震災と復興都市計画

神戸の震災復興都市計画をめぐって……………	安田丑作	3
住宅復興の実態と論点……………	平山洋介	16
復興土地区画整理事業について……………	清水喜代志	30
協議会活動と住民参加の復興まちづくり……………	森崎輝行	39
松本のまちづくり……………	中島克元	55
六甲道駅北地区－震災復興へのあゆみ……………	藪田一彦	69
こうべまちづくりセンターの 復興まちづくり支援事業……………	明石照久	83
第12回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞……………	編集部	94

特別論文

地域社会に多様性を発信し続けて……………	日比野純一	96
行政維新の風(赤坂天然ライスの設立)……………	難波勉	109

潮流

神戸医療産業都市構想 (127)	成年後見制度 (128)
電力の小売り自由化 (130)	アジアギャラリー神戸・パイロットショップ (132)

行政資料

神戸市行財政改善懇談会報告書……………	神戸市行財政改善懇談会	134
新行政システムの構築に向けて		

新刊紹介

日本近代都市の成立 (147)	地方自治の実証分析 (148)
イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり (149)	政策の形成と市民 (150)

神戸の震災復興都市計画をめぐって

安 田 丑 作

(神戸大学工学部教授)

1 はじめに

震災から4年を経過して、神戸市全体としての人口はようやく回復してきており、住宅戸数も滅失戸数を上回っていることが報告（「復興カルテ '99」）され、都市全体としてのマクロな数字上ではある程度順調に復旧が進んでいる。しかし、被災市街地の個々の地域に着目すると、再建の順調な地域とそうでない地域とがあり、時間の経過とともに復旧・復興に地域的格差が生じてきていることも明らかになった。たとえば、各地区毎の被災と復旧の状況（1998年9月時点）を、全半壊率（全半壊棟／全棟数）と復旧度（建築確認申請件数／全半壊棟数）とを市街地平均値と関連させてみると、東部市街地に比べて西部市街地での再建の遅れが目立ち、現在事業の実施されている復興都市計画事業区域の復旧指数も低い。（図—1参照）

ただ、復興都市計画事業の進捗については、地区によって事情が異なりまだこうした数値には表れないものの、区画整理事業では仮換地指定を完了しようとしている地区もみられるし、再開発事業地区でも建築着工が相次ぎ、一部建築の完成もみられるようになってきている。

この間、復興都市計画をめぐってはさまざまな論評がなされてきたし、その経験を教訓とした提言も数多い¹⁾。本稿では、それらが提起したいくつかの論点について、その実態を踏まえつつ考察してみたい²⁾。ただ、個々の論議や提言について詳細に検討するには紙幅に余裕がないので、概括的コメントにとどまっていることをはじめにまずお断りしておく。

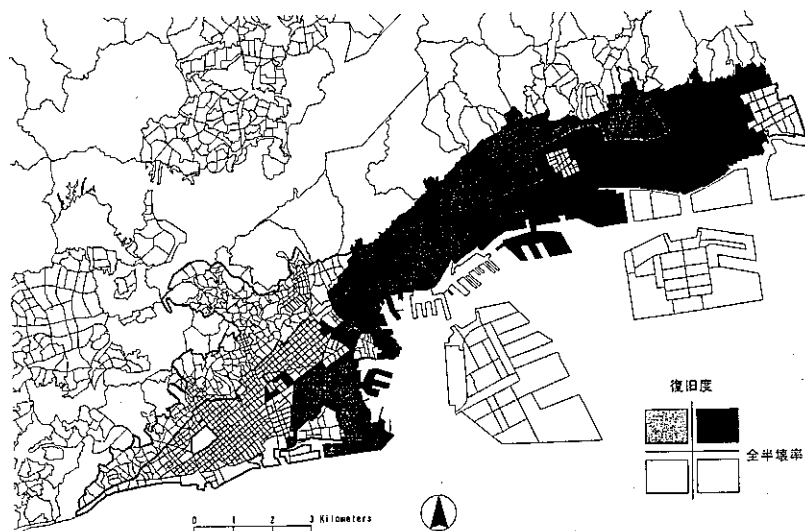


図 1-3-9 全半壊率と復旧度（承認申請件数/全半壊棟数*100）

図一 1 神戸市街地の被災状況（全半壊率）と復旧状況（復旧度）の相関
（1995.1 - 1998.9, 神戸大学建築・都市設計研究室作成）

2 復興都市計画の計画決定をめぐる

復興都市計画をめぐる論議は、まず震災後2ヶ月を経た段階での計画決定手続きをめぐる起こった。神戸市の場合の都市計画決定についてみれば、2月23日の素案の決定（「震災ニュース」として全戸配布）、同月28日からの公告縦覧（3月13日まで）、3月14日の神戸市都市計画審議会および3月16日の兵庫県都市計画地方審議会の承認、3月17日の兵庫県知事決定という経緯であった。

こうした都市計画決定に向けて、神戸市では震災直後から、都市計画局や住宅局を中心とした被災状況についての内部調査をベースにして、被災市街地の再建に向けた都市計画あるいは建築行政としての対応について検討がはじめられたといわれるが、国（建設省）、県など実務者を中心にした協議が本格化したのは、震災後1週間を経た頃であったとみられる。国との実務者レベルでの協議では、当初から具体的地区における事業手法とその運用について議論されており、この段階で都市計画法や建築基準法など既存法の行政の裁量権による弾力的運用によって進めるという今回の復興都市計画の枠組みがほぼ決定され

たといえよう。

そうした背景には、酒田大火（昭和51年）をはじめとするこれまでの大規模災害後の復興の経験から、国をはじめ専門家からも出来る限り早い対応が求められたことに加えて、被災地の行政担当者には市街地復興の早期実現に向けた熱い想い（使命感）とともに、現行制度のもとで国庫補助による予算的措置の確定が不可欠との判断が強く働いていたのは確かであろう。さらに、被災建築物の瓦礫処理の公費負担が認められていない段階（瓦礫処理の公費負担が公表されたのは1月30日付け広報）では、都市計画事業区域での公費による瓦礫処理の可能なことも早期事業着手の検討の念頭にあったであろう。

しかし、こうした行政の取り組みに対して、都市計画事業の対象地域の住民からは強い反発の声があがった。2月23日の素案の決定があまりに唐突であり、行政側からの説明が十分でないことへの不満と不信が吹き出たものであった。ただ実際には、神戸市の場合には1月31日に震災復興のための都市計画事業、震災復興住宅整備緊急三か年計画、震災復興緊急整備条例などの骨子からなる「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」が発表され、翌2月1日にその後決定される都市計画事業区域を中心にした被災市街地での建築基準法第84条に基づく建築制限（震災後2ヶ月の都市計画決定時まで）が実施されている。しかし震災直後の混乱のなかで、この時点では、新聞報道なども含めて、その方針の内容やその後の展開についてはほとんど言及されなかった。

その後、計画案の縦覧公告、震災ニュースの配布などの決定手続きが進むが、災害直後の混乱のなかでの行政側からの説明不足は否めず、被災住民にとっては生活再建への不安と計画内容とのギャップがあり、区画整理事業や市街地再開発事業などの事業制度をはじめ都市計画自体についての理解不足も手伝って反発と不信を招くことになった。

こうした事態に対するマスコミなどを通じた批判的論調の矛先の多くもまた「性急な都市計画決定手続き」に向けられたが、それに関連して、震災後に急遽制定された「被災市街地復興特別措置法」（2月26日公布・施行）による復興推進地域の指定による建築制限（最長2年間）によって都市計画決定の延期

が可能ではないかの主張もなされた。たしかに論理上は可能ではあるが、今回の都市計画決定手続きはこの法律制定作業と同時並行というよりむしろ先行的に進められており、すでに建築制限を実施している段階での新法による期間の再延長と計画決定の先送りは事態をさらに混乱させることにもなりかねない。

とりわけ神戸市の場合には、戦災復興とそれに続く各種市街地整備の事業実施を通じた現場での豊富な実務的経験が、計画決定までの合意形成の重要性を認識しつつも、法的裏付けのない状態のままでの権利制限の長期化した場合の負担が結果的に住民にかかること、事業完了までに予想される権利移転とそれに伴う補償交渉などに要する時間などを考慮したため、一日も早い計画決定の途を選択させたともいえよう。また、今回の特別法の立法化が今後の災害後の市街地復興についての一般化を目指した都市計画事業の適用とその手続き、特別措置の制度化を規定するものではなく、阪神・淡路大震災に対して市街地復興の基本計画策定とその事業化が担保される「特別都市計画法」³⁾として検討されていたならまた別の結論を得ていたであろう。

3 復興都市計画の計画内容と事業手法をめぐって

計画決定をめぐって提起された復興都市計画についての論議は、当然のことながらその計画内容自体にも向けられた。計画の基本となるのは、その計画対象とする地域指定の範囲と計画・事業の内容、事業手法の選択であるが、まず、震災直後に短期間で行われた計画決定の対象地域がはたして妥当なものかという素朴でかつ当然な疑問がある。

たしかに、震災直後の被災の実態把握は困難を極め、本格的調査は都市計画学会・建築学会合同による「被災度別建物分布状況図」(平成7年2月)を待たなければならなかったし現在でもほとんど唯一のものであるが、今回の計画案検討の当初は、先に触れたように行政担当者による現地調査がベースになったと考えられる。今回の地震による建物の被害の特に大きかった地区は、既成市街地のうち特に長田・兵庫両区の西部インナーエリア、灘区のJR六甲道周辺の東部インナーエリアおよび東灘区の東南部地区に集中していたが、そのほ

とんどもが戦災による罹災を免れたいわゆる〈焼け残り地区〉で、その後の面的市街地整備事業区域からもはずれていた。

震災前の市街地の状況を熟知する行政担当者には、航空写真や現地調査でそのことが比較的容易に理解されたであろうし、これら地区の多くについては、震災前からいわゆるインナーシティ問題が指摘されており、市街地環境の診断を行った「環境カルテ」（昭和53年）とそれにつづく都市再開発法に基づく「都市再開発方針」（昭和60年）、「インナーシティ総合整備基本計画」（平成元年）においてもその整備対策が急がれていた地区でもあった。こうしたそれまでの施策経験と戦災復興からつづく市街地整備の実務的蓄積があって、今回の計画対象地区と事業手法の選定がなされたともいえる。

その結果神戸市内では、土地区画整理事業6地区（約125ha、その後平成9年3月新長田駅北地区でJR鷹取工場跡地約17haが追加指定）、第2種市街地再開発事業2地区（約26ha）が都市計画決定された。

こうした地区における復興都市計画としての対応の方針は、一部で言われるような都市幹線道路や大規模公園などの広域的施設整備を主眼としたものではなく、これまでの区画整理事業に比べるとどちらかといえば地域環境整備に重点をおいたものであったとみるべきであろう。計画対象地区は、道路幅員は不十分ながら街区構成（100m×100m程度）はされており、街区内の細街路が未整備という状況の地区がほとんどであった⁴⁾。そのため区画整理事業の場合でも、都市計画道路を含めて区画街路の現道の拡幅整備と公園（近隣公園や街区公園）の新設を基本としたものであり、換地による移転と減歩率をできるかぎり押さえることが当初から意図され、さらに特別措置法を活用した復興推進地域の指定による特例適用により早期復興の実現が企図されていた。

行政側のこうした判断の背景には、それまでの区画整理事業の実績から住民同意の可能性と早期実現性が念頭にあったためと考えられるが、都市計画決定段階では住民への周知と合意形成が不十分との理由で、いわゆる「2段階都市計画決定方式」が採用されることとなった。すなわち、第1段階での決定では都市計画の大枠と骨格施設を決定にとどめ、第2段階で住民参加を図りつつ詳

細を決定するというものである。これにより、住民による事業内容の理解と合意形成、事業の弾力的運用を可能にした意味で評価されようし、平常時における区画整理事業にも応用できる方式でもあろう。計画決定段階での住民参加の観点からは、この2段階の決定方式では不十分との指摘もあるが、非常時における計画決定のあり方については行政の主導的責務とのかかわりで具体的な計画立案方式について議論する必要がある。

神戸市内の2地区の市街地再開発事業は、JR六甲道駅周辺(約5.9ha)、JR新長田駅周辺(約20.0ha)がともに、鉄道駅が崩壊するなど特に被害が大きかった地区であることに加えて、①神戸市のマスタープランにおいて副都心として位置づけられ、都市計画上も周辺地区より高容積率で土地の高度利用が見込まれていること、②土地利用が細分化しており権利関係も複雑であること、③避難広場としての公園を含めた防災支援拠点の整備が必要なこと、そのためには、④公共施設と建築物の整備を同時に行うことが必要であることから市街地再開発事業の手法が、さらに区域面積が大規模であることから、全体計画のなかで段階的・個別的施行が可能で、権利者にとって税制上も有利な管理処分方式による第2種事業(公共団体施行)によることが採用されたといわれる。

この計画に対して、住民からは都市計画決定段階で公表された商業施設と高層住宅、防災機能をもつ公園施設からなる将来イメージ図に対する違和感、事業方式の理解不足などから強い拒否感が表明された。土地と建築物との一体的整備、土地建物(従前資産)の管理処分計画が含まれるため区画整理事業の場合より一層事業の仕組みは複雑であるが、計画決定後の事業化のなかで、まちづくり協議会の提案などを踏まえて計画変更への弾力的対応が図られてきた。

この再開発事業についての批判あるいは疑念は、とりわけその事業規模の大きさに起因する保留地処分の可能性と経済的採算性に向けられているが、計画あるいは事業評価は、地域の現況あるいはこれまでの位置づけからの延長や商業や住宅の市場的動向から判断するだけでは十分ではない。まちづくりについての創造的取り組みとともに環境変化に柔軟に対応しつつ事業の推進を図る具体的方策が求められているのであり、単に事業規模の縮小や高層から低層への

変更のみが解決策とはいえない。

4 灰色地域と白地地域でのまちづくりをめぐって

復興都市計画のいまひとつの特色は、被災市街地全体の広がりからみれば今回決定された面的整備の事業区域はごく一部の地域にすぎないということである。神戸市では市街地整備と住宅の供給・整備の基本方針と対応策の枠組みを示すため、「神戸市震災復興緊急整備条例」(2月16日公布)⁵⁾を制定しているが、この条例によって、市街地復興の対象となる「震災復興促進区域」と、都市計画事業区域を含んで特に重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」の二層制の地域指定が規定されたが、その後、「黒地地域」(都市計画事業区域) — 「灰色地域」(都市計画事業区域を除く重点復興地域) — 「白地地域」(その他の震災復興促進区域)と呼ばれて今回の市街地復興の地域的枠組みとして広く流布されることになる。

このうち灰色地域には、①都市計画事業区域の周辺で一体的整備を必要とする地域、②震災前から地域住民によるまちづくり協議会などの活動のある地域、③震災前から再開発方針などで副都心など整備拠点として位置づけられている地域が対象となっているが、これら地域では、住宅市街地総合整備事業(住市総事業)と密集住宅市街地整備促進事業(密集事業)といった法的根拠をもたない任意の要綱事業の活用による住宅供給と住環境整備を図る方針がとられた。その他の白地地域では、いわゆる自力再建に委ねられ住宅の建替え、補修、購入に対する融資、利子補給、税の減免などの震災特例による特別措置がとられてきた。

灰色地域にしる白地地域にしる、そこには震災前からの長屋など木造密集住宅地区が多く含まれており、そこでは小規模敷地の共同化・協調化による住宅再建が鍵を握るものと早くから考えられてきた。震災後の被災市街地では、密集事業、住市総事業、優建事業など要綱事業の震災特例による敷地条件などの事業要件の緩和や補助率の高上げ、あるいは復興基金を利用した小規模共同住宅等事業補助(ミニ優建)などによってその推進が図られてきた。その結果こ

れまでに、63地区、2,427戸が計画され、うち55地区、2,090戸がすでに着工済（平成11年1月末現在）となっている。この他、市街地再開発事業（第1種）によるものを加えると、いわゆるまちづくり系住宅の供給戸数は3,000戸を越すことになる。

小規模ながら道路・公園などの基盤整備を伴う事業として、兵庫区湊川1・2丁目や灘区神前町2丁目北部地区では、組合施行の小規模区画整理事業（ミニ区画整理）に先の密集事業を組み合わせる土地の交換分合による生活道路の整備を行った事例（この2地区についてはその後特別措置法の適用を受ける都市計画事業に認定）もある。その他、規模はさらに小さくなるが、①道路整備型グループ再建事業、②住宅再建型道路整備助成制度、③防災まちづくり創生事業なども震災後に創設された。さらに、住宅再建を街区さらには地区全体としての住環境・街並みの形成へとつなげていくために、それぞれの地区特性と条件に応じた住環境・街並み誘導を図る地区計画をベースにして建ぺい率の緩和など建築規制の弾力的運用を図るインナー長屋改善制度（一部は震災前からの独自制度）の活用も図られているし、さらに現在、建築行政としてより小さな単位での建築規制のルール化を可能とする「近隣住環境計画制度（仮称）」の創設も検討されている。このように震災後、地区レベルより小さな街区レベルでの住宅建設と住環境改善とを一体的・総合的に進める事業的手法と誘導的手法の開発が行われ、権利調整や採算性、さらには住民・権利者の合意形成などさまざまな困難な状況を克服してきたことはおおむね高く評価されているし、これからの密集市街地整備の新たな方向を切り開くものとして期待されている⁶⁾。また、こうした取り組みを通じて、地元まちづくり組織とその支援体制の重要性と必要性とがあらためてクローズアップされてもいる。

市街地復興についての論議は、ともすれば前述したような黒地地域での都市計画事業のあり方に傾きがちであるが、資金や人的な面での手厚い公的支援が受けられる黒地地域に対して、白地あるいは灰色地域における公的支援には大きな格差が生じている。震災後、国でも「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（いわゆる密集法）が制定されるとともに、「都市防災構

造化推進事業」の事業制度も創設された。法制度化による実行力の強化という意味で評価できるが、密集市街地の整備には、被災地での事例にみられるように、街区レベルでの住宅建設と住環境改善とを一体的・総合的に進めることを基本とした「街区協同再生システム」の構築が不可欠であり、その上で地区の実状に応じた包括的な助成制度の確立が重要であろう⁷⁾。

5. 復興マスタープランと復興都市計画との計画体系をめぐって

今回の復興都市計画について、都市復興の全体像のなかでの位置づけあるいは復興計画（復興マスタープラン）との関係が明確でないとの指摘もある。神戸市では1月26日に震災復興本部が設置され、復興計画の策定に向けた準備作業が開始されたとみられる。その後2月7日には復興計画検討委員会が発足し、復興計画のガイドラインについての検討が始められ、3月27日には「神戸市復興ガイドライン」として発表された。それを受けた審議会での討議を経て6月30日に「神戸市復興計画」が策定された。

この復興計画では、①復興の基本的考え方（第1章）、②目標別復興計画（第2章）、③安全都市づくり（第3章）、④市街地復興計画（第4章）、⑤シンボルプロジェクト（第5章）、⑥実現に向けて（第6章）、からなるが、こうした構成の背景には震災直前に計画策定を終えていた「第4次神戸市基本計画」と「区別計画」との関連が強く意識されていたといえよう。このうち市街地復興計画ではすでに緊急対応として先行的に進められている復興都市計画を前提とした上で、震災復興促進区域における復興まちづくりの基本的視点を提示するとともに、都心地域、東部市街地、西部市街地の3地域の地域別復興計画をとりまとめている。したがって、この復興計画はその策定の経緯からみて必ずしも復興都市計画の上位計画としての位置づけにはなく、むしろ広域的・長期的視点での取り組みとその後改定されることになった第4次基本計画への橋渡しが意識されたものであった。

今回の震災後の行政対応としては、①水道・電気・ガスなどのライフラインの復旧、応急仮設住宅の建設、瓦礫処理などの緊急対応、②緊急市街地整備計

画（復興都市計画）の策定，③震災復興（基本）計画の策定，④行動計画としての各部局別復興計画の策定に大別されるが，初動期にはこれら行政的対応は同時並行で展開されており，しかも国（政府）や県との調整と緊急性を要する事業計画が優先されるため，時系列的にはかならずしも整合性をもったものとはなっていない。（図-2参照）

今回の復興都市計画を全体としてみれば，実務型あるいは実践型ともよべるものであり，市民生活や都市機能の復旧・復興のために事業の早期着手を前提にした被災市街地の面的整備に限られているのが特色である。その結果，その後策定された復興計画における「水と緑のネットワーク」など長期的かつ広域的に取り組む必要のある都市基盤整備（防災緑地軸や防災拠点）に対応する新たな公園・緑地や道路などの新規の都市施設についての都市計画決定は困難なのが実状である。特別措置法を含めて復興都市計画に被災市街地の緊急整備事業しか想定されていない現状のままでは，市街地整備の前提となる復興基本計画の上位計画としての位置づけとその策定手続きの提言は画餅に帰すことになりかねず，復興基本計画の法的裏付けがまず必要であろう。

6 おわりに

今回の震災後の復興都市計画をめぐるマスコミなどによる論評は，総じて辛口の評価になっているように思える。あれだけの大惨事からの復旧・復興であり，住民も行政もまた専門家さえもはじめての経験で，文字どおり走りながら考え，考えながら走るといった試行錯誤のなかで進められてきたため，復興まちづくりの現場ではさまざまな軋轢と混乱も見られた。しかも生活再建がいまだにままならない人々が少なくない現状では，その経緯と進捗に厳しい眼が向けられるのはむしろ当然といえよう。ただ，都市復興は生活復興とともに産業復興をはじめ都市機能の創造的再生をめざすものであり，復興都市計画が本来そうした複合的役割を担うものであるならば，〈開発型復興〉と断ずるにはいささか無理があるのではなかろうか。

一方こうした被災地での経験を教訓にした提言⁸⁾も多く，いくつかの自治体

神戸の震災復興都市計画をめぐって

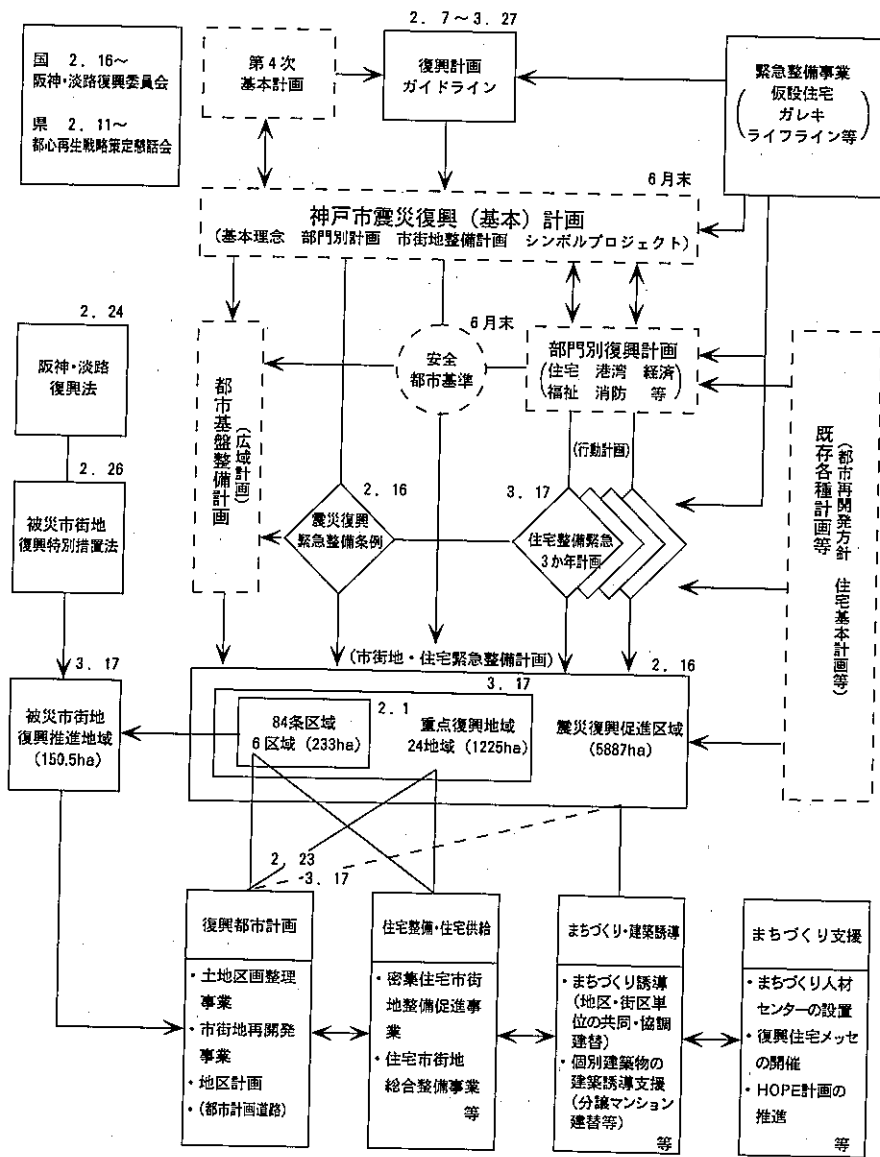


図-2 神戸市における復興関連各種計画の関係 (1995.3, 筆者作成)

ではいわゆる事前復興施策の具体的展開⁹⁾もみられる。いずれも今回の教訓を無にしないとの意気込みが感じられるものであるが、この4年間に、震災復興の取り組みが震災後の混乱した状況下で進められるものであることへの認識が次第に薄れつつあるのが感じられるものもある。これらの提案や計画が緊急時に実効性をもつためには、平常時からの予防的取り組みに加えて、社会システム自体の早急な変革を必要とするものも少なくないように思える。

いずれにせよ被災地はいまだ復興途上にあり、特に復興都市計画については解決しなければならない眼前の課題が山積して、いわば外科手術の真只中であり、被災地からの客観的総括のためにはいましばらく時間を必要としよう。

〈注〉

- 1) 最近発行されたものとしては、『安全と再生の都市づくり－阪神・淡路大震災を超えて』（日本都市計画学会防災・復興問題研究特別委員会編著、1999. 2, 学芸出版社）、『提言・大震災に学ぶ住宅とまちづくり』（阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究部会編著、1999. 3, 東方出版）がある。以下では、主にこれらに所収された論説を参考にしているが、個々の引用は省略している。
- 2) 神戸市における復興都市計画を中心とする震災後1年半の時点での市街地整備状況については、拙稿「復興まちづくりと市街地整備」（『都市政策論集』第17集、1996. 12, 神戸都市問題研究所、40－66頁）に詳しい。
- 3) 兵庫県を中心にして今回の復興都市計画についての特別法制定の動きがあり、1月31日には「阪神・淡路大震災特別措置法（仮称）」を国に要望しているが、そのなかで震災復興基本計画の策定が位置づけられていた。
- 4) 大きな被害を受けながらも被害の程度が混在していて、地形的要因もあって街区が形成されていない西須磨地区では、区画整理しようとするれば全戸移転となる上、移転補償に極端な差が生じて住民間で不公平が生じること、さらには震災前に区画整理が頓挫したことなどから住民合意が困難との判断から見送られている。
- 5) 3年間の時限条例のため、平成10年2月15日に失効。
- 6) 拙稿「新しいまちづくりの予感－震災を乗り越えて－」（『建築と社会』1998, 1, 18－19頁）
- 7) 「街区協同再生システム」は筆者らが木造密集市街地整備のためのまちづくりシス

神戸の震災復興都市計画をめぐって

テムとして提案しているもので、「提言／安心・安全のまちづくりの法戦略」(1998.12, 21世紀の関西を考える会, 9-52頁)に詳しい。

8) たとえば, 本稿で参考にした前掲書。

9) たとえば, 「東京都都市復興マニュアル」(1997年5月, 東京都)。

住宅復興の実態と論点

平 山 洋 介

(神戸大学発達科学部助教授)

1. 住宅被害の重層性

震災の発生から4年間が経過した。被災都市の住宅ストックは徹底的に破壊された。これを再生に導くための努力が重ねられ、大量の住宅が新たに産出されてきた。住宅復興の軌跡はどのような意味を含んでいるのか。大都市・神戸市を素材として論点をスケッチしてみたい。

最初に、重視すべきは、震災が引き起こした問題の組み立てについての理解である。すなわち、被災都市の住宅被害はそれ自体の範囲内の完結した現象として生じているのではなく、重層的な性質を有していることに注目しておく必要がある¹⁾。

第1に、神戸市の住宅事情は震災以前から階層性・地域性が明瞭であった。郊外では近年の住宅投資が集中し、新しく建設された住宅が多い。持家率が高く、高所得の世帯が住んでいる。この傾向はニュータウン開発が進んできた西区において顕著である。これに対して、市街地のインナーシティでは住宅投資はほとんどなされず、老朽した住宅が密集した状態にあった。低所得の世帯が多く、民営借家の比率が高い。高齢者の比率が急速に上昇していた。人口・資本・雇用の流出のもとで衰退現象が生じていた。同じ市街地であっても、東部の東灘区、灘区に比べて、西部の兵庫区、長田区はインナーシティとしての性格をより強く備え、住宅の老朽、所得の低さ、高齢者の増加が目立っていた。

第2に、震災に起因する住宅被害は震災以前の階層性・地域性を反映して、それを増幅するように偏在的に発生した。市域全体の滅失戸数は7万9,283戸、滅失率は15%であった。住宅被害は市街地に集中して現れている。市街地の滅

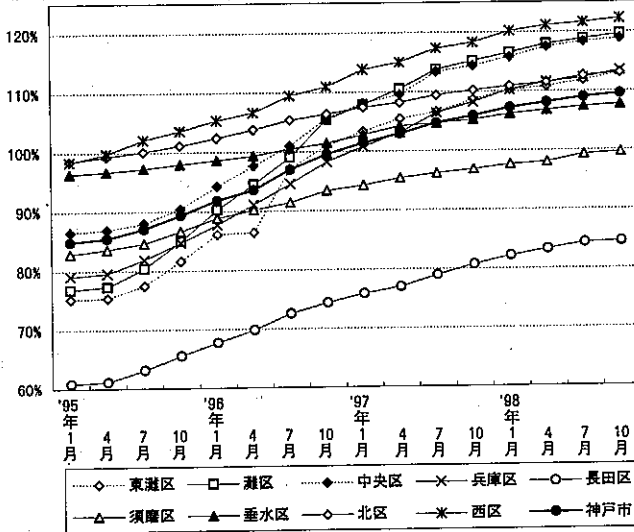
失戸数は7万4,234戸、滅失率は24%に及ぶ。被害がとくに激しく現れたのは、老朽住宅、木賃住宅、長屋住宅である。これらのストックの滅失率は5割前後に達する。そこに住んでいた居住者は低所得、高齢の世帯が中心である。区別に観察すると、長田区の39%において滅失率はきわだって高く、次いで東灘区の25%、灘区の23%が高率になっている²⁾。震災は衰退していたインナーシティに向かって追撃を加え、壊滅的な被害を発現させ、多数の低所得者、高齢者から住む場所を奪った。

第3は、住宅復興のプロセスにおける分極化である。住宅着工の推移をみると、震災直後から着工戸数は伸びはじめ、1995年の後半から1カ月当たり4,000戸前後の水準に及び、1996年7月には6,000戸を突破してピークに達している。そこから少しずつ低下に向かい、1998年には2,000戸を下回る水準への落ち着きを示している。住宅の大量供給はすでに収束していると考えられる。

住宅戸数の回復率の推移を図1に示した。この回復率は、滅失を免れた残存戸数に、震災以後の住宅着工の累積戸数を加算し、それを震災直前のストック戸数で除した比率として算出した指標である。これによれば、神戸市全体の回復率は震災発生から2年後の1997年1月に100%を超え、4年間近くが経過した1998年10月では110%に達している。1998年12月までの住宅着工を累積した戸数は13万2,329戸に及び、滅失戸数をすでに大幅に上回っている。市域全体の住宅の戸数に限って言えば、住宅復興はすでに達成されているかのように見える。しかし、新たに供給された住宅は被災者の問題に応えたものとは限らず、階層的・地域的な偏在をともなっている。

回復率の推移は区別の格差がきわめて大きい。市街地の東部は激しい被害を受け、住宅が残存した比率は低くなっているが、それに対して大量の住宅が供給され、回復率はすでに110%を超えている。しかし、この住宅供給は被災者とは異なる階層の一般需要に反応している部分を含んでいる。こうした東部とは対比的に、西部は強い住宅被害のために残存戸数の比率が低く、震災以後の住宅供給は停滞し、回復率が伸びていない。長田区の状態はとくに深刻である。残存戸数は61%にまで落ち込み、1998年10月の回復率は85%にとどまっている。

(住宅回復率%)



※A：残存戸数（1995年1月、1996年1月のいずれにおいても存在した住宅の戸数）
 B：着工累積戸数（1995年2月以降に着工された住宅の戸数）
 C：震災直前戸数（1995年1月に存在した住宅の戸数）
 ※住宅回復率=(A+B)/C×100(%)

図1 住宅回復率の推移

郊外の北区、西区では震災以後の住宅供給によってストックが着実に増えている。

神戸市は指定統計の住宅・土地統計調査にもとづいて、1998年10月に「被災地人口実態調査」を実施している³⁾。調査時点における市域全体の人口は147万5,342人と推計され、震災直前の人口の97%となっている。この比率は区別に差異がみられる。郊外の北区、西区は105%、117%と人口が増加しているのに比べ、市街地は100%に到達せず、とくに長田区では84%と人口の停滞が著しい。住宅の回復率と人口推移は並行関係を示している。

住宅復興は大量の戸数を産出しているとはいえ、その過程は均一に進むのではなく、分極化を促すように作用しているといえよう。従来から存在していた住宅事情の階層性・地域性は、震災のインパクトによって増幅され、復興のプロセスを通じていっそう拡張されてきた。震災以後における建設活動のピーク

はすでに終了しており、住宅復興の格差は固定性が強まっている。

被災都市では“住宅不足”と“住宅余剰”が同時に進行しているとみられる。震災以後に大量の住宅が供給されたことは事実である。しかし、新しい住宅が被災者の欲求に対応しているかどうかは別問題である。住む場所を確保できない被災者が依然として大量に存在する。市街地の東部では大量の住宅が供給されているが、人口は回復していない。住宅は供給過剰の状況にあり、空家率が高まっている。西部では住宅供給が依然として不足し、人口の回復がとくに遅れている状態が認められる。こうしたアンバランスが住宅復興の現在を特徴づけている。

2. 被災市街地の再建

被災した市街地の現場はどのように再建されてきたのか。この問題を灘区南東地区のケーススタディを通じて検討してみる⁴⁾。調査はJR線、国道43号線、石屋川、都賀川に囲まれた約78haのエリアを対象として、市街地の変容を目視によって定期的に追跡したものである。この地区は、一戸建住宅、マンション、木賃住宅、長屋住宅などが複合する住宅系の用途が主流を占め、そこに事業所が混在する市街地を形成していた。震災による被害はきわめて大きい。住宅の全壊戸数の比率は神戸市市街地の24%、灘区市街地の27%に対して、灘区南東地区では41%に及ぶ。

この地区には3,829の敷地があり、これまでに6割近くの2,255の敷地において建築物の解体が行われている。この解体敷地の変化の過程を図2に示した。1995年7月の時点では「解体後放置」が88%を占め、市街地が全面的に「原っぱ」化していたことがわかる。そこから恒久建築が増えはじめ、「解体後恒久建築」は1995年7月の2%に比べて、96年1月は24%、97年1月は56%、震災発生から2年半後の97年7月では63%となっている。しかし、これ以降における「解体後恒久建築」は比率の伸びが停滞した状態にある。1999年1月時点において「解体後恒久建築」は7割である。それ以外の3割の敷地は恒久建築の再建には至っていない。

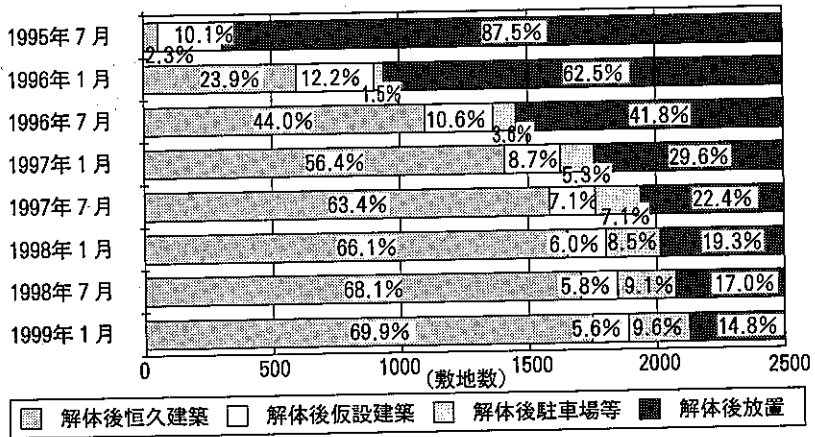


図2 解体敷地の状況の変化

震災直後から1999年1月にかけて、住宅は4,269戸が滅失したのに対し、新規建築は78%の3,321戸である。事業所は滅失件数が988であるのに比べ、新規件数は67%の665にとどまっている。

住宅再建が停滞しはじめた要因としては、次の2点が推察される。第1に、“原っぱ”のままに残存している敷地は、より困難な条件を有しているケースの比重が増えていると考えられる。土地所有者の資金力と再建意向、敷地の規模と接道状況、権利関係の状態など、多数の因子が複雑に絡み合って再建の障壁を形成する。換言すれば、再建が可能な敷地については、すでに何らかの対処がなされているとみられる。第2に、住宅需給のマクロな状況を考慮に入れておく必要がある。上述したように、神戸市の全域では滅失戸数を大きく上回る戸数の住宅がすでに着工されている。灘区全体の住宅の回復率は120%に達している。この住宅着工は被災した場所の問題に対する即地的な反応になっているとは限らない。マクロな住宅需給は供給過剰の傾向にあり、そのことが被災市街地における建築投資の成立条件を弱め、住宅再建を停滞に導く一因になっている。

事業所再建の停滞の要因は3つある。第1は、事業所の零細性である。住宅系の市街地の中に散在する事業所は資本力、及び信用力が小さく、再建のため

の資金調達が難しくなっている。あるいは震災以前から経営者の高齢化、後継者の不在などの状況があったと考えられ、再建への意向が必ずしも強いとはいえない。第2は、人口の回復が達成されていないことである。この地区の人口は、震災直前では1万9,552人であったのに比べ、4年間近くが経過した1998年12月時点において1万8,313人である。人口の総量は震災以前の水準に到達していない。物販・飲食系の店舗を中心として、零細な事業所は即地的な消費者人口によって支えられていることから、人口減少のもとで再建が困難になっている。第3に、灘区南東地区とその周辺地区では震災復興の過程を通じて大型の開発プロジェクトが計画・事業化されている。組合施行の再開発事業、震災復興の第二種再開発事業、大型店舗の新規開店などがある。このため、零細な事業所は競争力が低下していると推論される。

関連して、駐車場の動向を図3に示した。従前に駐車場であった敷地がそのまま駐車場として利用されるケースは減少してきている。しかし、新たに駐車場として使用される敷地が増えている。駐車場の敷地総数は1995年7月の210から1999年1月の357へと顕著に増加し、敷地面積の総計は若干の拡大となっている。小さな敷地の駐車場の数が増えていることがわかる。この多くは“原っぱ”の暫定的な利用としての性質をもっている。

3. 被災市街地の変質

このような被災市街地の再建は、空間の変質をともなっている点に注意しておく必要がある。

第1は、“均質化”の進行である。都市の空間は等質化して閉塞するのではなく、低所得者、高齢者、漂泊的な生活様式、起業に挑戦する人びと、アーティスト、外国人など、多様な人口を受け入れるところに特性がある。この多様性、他者性、異質性の動的な存在こそが都市の定義の不可欠な部分を担っている。市街地にはロー・コストの住宅ストックが形成され、多様性を受容するための基礎的な装置が準備されていた。しかし、再建の過程は住宅ストックの構成に対して劇的な変換をもたらし、木賃住宅、長屋住宅などの低家賃の住む場所を

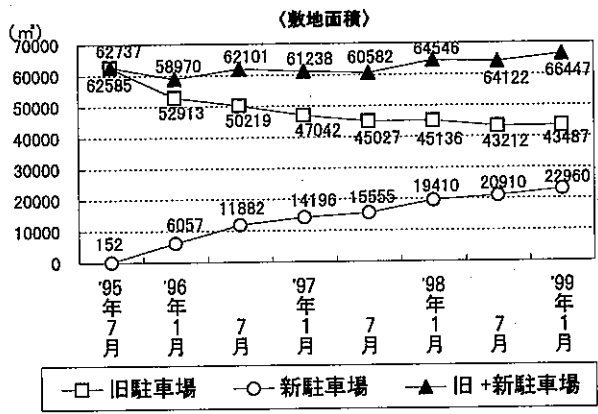
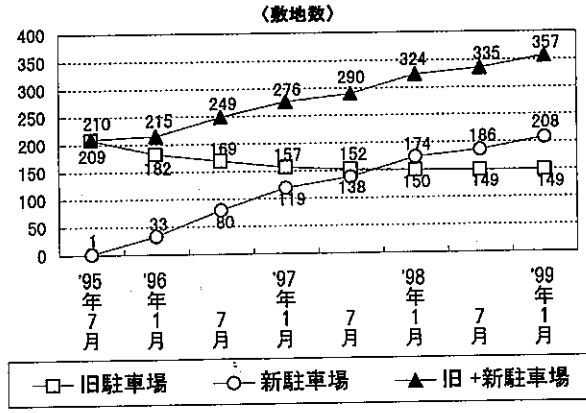


図3 駐車場の推移

消滅させ、それに代わって高価格・高家賃のマンションとプレハブ住宅の急激な増加をもたらした。このプロセスは市街地の多様性を縮減する役割をはたし、そこに住むことができるメンバーの範囲を限定するように働きかける。低所得、高齢の被災者は自分たちが住んでいた場所への復帰が困難になった。

灘区南東地区では、木賃住宅、長屋住宅は、1,078戸、517戸が滅失し、その再建は皆無に近い。これらの住宅は、その類型の存在自体が消滅に向かっているとみられる。マンションは829戸が滅失した。しかし、新規建設の戸数は2,027戸に及ぶ(図4)。

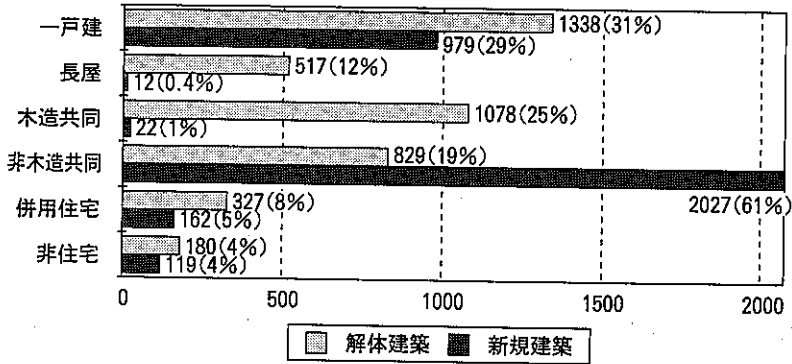


図4 解体建築と新規建築の比較 (1999年1月・戸数)

震災以前の市街地は多彩な要素が複合されていた。住宅ストックの類型は多岐にわたり、そこに小売店舗・サービス販売店・飲食店・オフィスなどの事業所、あるいは併用住宅が混在していた。これに対して、震災以後に出現する要素はマンション、プレハブ住宅、専用住宅が大勢を占め、小売店舗などの事業所は回復が遅れ、市街地の均質性が強まっている。

第2は、“自閉化”である。被災市街地の空間は開放性を弱めた建築を生み出すようになった。震災以後に新築されたプレハブ住宅は、3階建て化、洋風化の傾向を明確に示している。続き間・引き戸・縁側などの和風の要素は住宅の内部と外部の接点をつくり、他者を内部に迎え入れるため空間を構成していた。その減少は住宅の閉鎖性が強まっていることを表現している。狭小敷地における3階建て化、及び洋室の増加は、居室の水平・垂直方向への分節を進め、続き間などの開放的な空間を縮減させる。一戸建住宅の大半はモニターホンを装備するようになった。モニターホンは内部と外部の分割を強める機能をもっている。増加しているマンションでは、オートロック・システムは「当たり前」になり、監視カメラの普及の兆しが認められる。そのファサードの大半はダブル・スキンを採用し、内部と外部の分離を強めている。

第3は、“乾燥化”した空間の形成である。プレハブ住宅の急増、その乾式塗装パネルが連なるシークエンス、駐車場の増加は、市街地を全面的な乾燥に

導いている。被災市街地では植樹が顕著に減少した。塗装パネルは天候と四季の変化とは無関係に常に同じ表情を示し、テクスチャへの歴史の蓄積を受けつけない。

住宅再建は記号化したデザインの繁殖を生み出し、そのことが市街地の乾燥を深めている。プレハブ住宅の一部は記号性が強いデザインを採用している。あるいは輸入住宅に代表されるように、“ファンタジー・ハウス”とも呼びうる住宅の出現が認められ、ウッド・サイディング、格子窓、ドーマー・ウィンドウ、ベディメント、ポルティコなどの記号の引用によるデザイン・エレメントがみられるようになった。震災が生み出した惨状は圧倒的なリアリティを備えた実在の問題である。建築の皮膜は引き剥がされ、木材、鉄骨、コンクリートの残骸が目の前に投げ出された。この現実に対して乾燥した空気が醸成されてきた。塗装パネルの光沢が作成した風景は震災の記憶と触感さえ消し去る。震災の痛みの中に現れた記号建築のパラドクスに注意を向けておく必要がある。

このような“均質”“自閉”“乾燥”化のもとで被災市街地はきわだった変質の途上にある。都市の空間が多様性と開放性、湿潤に富んだ陰影をもっているとすれば、復興の過程はその動態を“整理”して確実に破壊しているように思われる。

4. 住宅政策による分割

復興に向けた住宅政策は「単線型」計画のマス・ハウジングとして編成されたところに特徴がある。すなわち、避難所から仮設住宅、そこから恒久住宅に移行していく“ライン”が想定され、これに沿って被災者を救済するための三段階計画が実施に移されてきた。避難生活のために避難所が設置され、それを応急生活に導く手段として仮設住宅の大量建設が実施された。恒久住宅の基軸施策は公営住宅の大量供給である。これらの施策は法定事業としての根拠を備えている。計画作成と事業化は迅速に進められ、「単線型」計画の遂行に向けて全力が投入された。

神戸市では震災直後に約600の避難所が形成され、そこに20万人以上の被災都市政策 No.95

者が就寝していた。仮設住宅は市内に2万9,178戸、市外に3,168戸が建設され、総計3万2,346戸が神戸市民に対して供給された。

恒久住宅の供給計画としては「緊急3か年計画」（神戸市住宅整備緊急3か年計画）が1995年7月に策定された。1994年度までの既着工、及び空家供給の1万戸に合わせて95年度から97年度にかけて7万2,000戸を新規に建設、総計8万2,000戸を供給しようとする計画である。新規建設の計画では、公営住宅が14%、1万戸、これに公団・公社住宅、再開発系住宅、及び特優賃住宅を合わせた公的住宅が56%、4万500戸を占める。

この1年後の1996年7月には「復興プラン」（神戸のすまい復興プラン）が発表され、「緊急3か年計画」の戸数目標が変更された。低所得者、高齢者の問題が膨大に存在している実態が明らかになり、公営住宅の戸数目標は1万戸から1万6,000戸に引き上げられている。公的住宅の総戸数に変化はなく、公営住宅の戸数増加は、公団・公社住宅、特優賃住宅の戸数減少との相殺である。公営住宅の家賃は応能応益制度をベースとして、そこに追加的な国庫補助を導入し、一般減額と特別減額による2段階の減額措置を実施することとされた。この措置は入居から5年間に限定して行われる。

関連して、低所得者を対象とする住宅供給の見通しが計画された。新規建設、再建住宅、既着工、借上住宅、空家供給を動員した公営住宅、及び再開発系住宅による2万6,100戸の供給の見通しが提示されている。全体として、「復興プラン」の段階において低所得者に対する住宅供給のあり方が焦点化したことがわかる。

注意を要するのは、このような「単線型」計画は“分割”をともなって進んできたことである。住宅復興の政策は被災者の救出のために貢献をはたしてきた。しかし、被災者の実態からは離れて“分割”を指向するところに限界をはらんでいる⁵⁾。

第1に、三段階計画は“ライン”の段階を「避難」「応急」「恒久」に“分割”し、生活再建の経路を指定するように機能する。しかし、注視すべきは、震災直後から現在にいたるまで、被災者はきわめて多様な場所に住み、多彩な経路

を選択してきた事実である。住む場所の実態的な性質は仮泊性と定住性を端点とする軸線上に相対的に分布し、「避難」「応急」「恒久」の指標によって絶対的に分類できるとは限らない。仮設住宅における居住が長期化する被災者が存在する。このケースの仮設は必ずしも仮泊の場所とはいえない。公営住宅に入居できた被災者の一部は定住の場所を確保できたとは考えていない。より適切な住宅への転居を欲する世帯が存在する。市街地では多数の自力仮設住宅が建築された。極端に低水準の建築から恒久住宅に近い建築まで、多彩な内容を含んでいる。被災者の多くは転居を繰り返してきた。どの場所が「避難」に相当し、どの場面が「応急」なのかは明瞭とはいえない。被災者が錯綜した動きを示しているのに対し、「単線型」の“ライン”は過度に単調化されていることから、シナリオの予定調和が現実には難しい。

第2は、「自助」と「福祉」の“分割”である。住宅確保の原則は「自助」である。それが難しい世帯に対しては、「福祉」としての対応が準備される。仮設住宅と公営住宅の大量建設は「福祉」ラインを構成する。この「福祉」の住宅供給は、「自助」の原則に対して鋭利な緊張関係をはらんでいることから、対象者を絞り込んで選別し、“残余化”することによって制度の根拠を維持する。公営住宅の制度は、「低所得」の“収入カテゴリー”，「高齢」「障害」「母子」などの“福祉カテゴリー”，「仮設世帯優先」の“震災カテゴリー”など、多数の“カテゴリー”を組み合わせで被災者を分類し、対象者を限定的に選定する。

現実の被災者は、公的施策の必要性に関して、連続性と多様性をもっている。深い援助を必要とする被災者、補完的な支援を求める世帯、自助の力をもっている被災者など、あらゆるケースが連続的に想定される。そのニーズの内容は多様であろう。しかし、住宅復興の施策は被災者を「自助」と「福祉」のラインに振り分けるように機能する。一方において、「自助」ラインの被災者が公的施策を必要としていることがあるだろう。他方において、“残余化”した「福祉」ラインの対象として選別的に切り取られた被災者は、社会的・空間的な隔離が強まる可能性があるだろう。仮設住宅と公営住宅は郊外、人工島など

に立地が偏在して大規模に開発され、そこに低所得者、高齢者を集中させる。

第3に、住宅復興の施策はストック修復からフロー供給までの手法が準備されてよい。しかし、「単線型」計画はフロー供給を“分割”して重点化し、そこに全力を投入するものとなった。

震災直後に問題となったのは、被災した建築物への対応のあり方である。採用された施策は、災害救助法にもとづく被災建築の解体と瓦礫処理であった。同法は損壊家屋に対する応急修理の制度を含んでいる。しかし、この手法は従前の通達によって公費負担が29万5,000円に限定され、効果は乏しいと判断されたことから、実際の使用は見送られた。これに比べて、瓦礫処理については、既存通達における11万4,900円という公費限度額の規定が取り払われ、公費による全額負担が決定されている。災害救助法が装備している手法のすべてが使用されるのではなく、明白な偏向が生じ、解体と瓦礫処理に向けた強いドライブが誘発された。震災直後の時点において、ストック修復の路線は破棄され、フロー供給のための準備作業がなされている点に留意しておく必要がある。

5. 被災都市の生態と技術

住宅復興の経験が示唆しているのは、“生態”と“技術”の緊張関係をめぐる主題であるように思われる。都市の生態は多様性・複合性・開放性を内在させ、混沌と不可予測性によって特徴づけられる。住宅政策、市場機構、金融制度などの一連の制度的な技術は、“あるがまま”の生態に対して介入を行い、ターゲットを選び出して純化させ、秩序と予測可能性の付与を試みる。このような生態と技術をどのように和解させるのかという問題は、近代社会において繰り返し焦点化されてきた。

被災都市の住宅被害はあまりにも大規模であることから、問題の実情とそれへの対応は、通常に比べて適合関係の形成がいっそう困難になっている。住宅復興が進むにつれて、階層的・地域的な分極化が深まり、“住宅不足”と“住宅余剰”の状況が同時に現れている。市場機構は市街地を“整理”して空間の“均質”“自閉”“乾燥”化を促す。住宅政策は多数の“カテゴリー”を使っ

て被災者の分類を行い、その社会的・空間的な“分割”をもたらしめている。住宅復興のために動員される技術は、シンプルな制御と操作を通じて、都市の生態を衰弱に導く危険性を含んでいる。

公営住宅の大量建設は、低家賃の民営借家の代替としての意味をもっている。木賃住宅などは、経済原則を前提とすれば、家主が借家人に“補助金”を支払うことによって低家賃が維持されていたと説明される。震災は“補助金”の必要を掘り起こして行政に突きつけ、公営住宅の大量建設を迫るように機能した。しかし、「木賃住宅」の生態は「公営住宅」の技術では代替できない性質をもっている。「木賃住宅」は市街地への立地、選択の幅の広さ、入居の簡便性、身分証明の不問、所得証明の不問、保証人の不要などの特性を備え、多様性を受けとめる役割を担っていた。「公営住宅」の秩序はそうした特性をもつことができない。市街地への立地は難しい。入居のために煩雑な手続きと時間が必要とされる。近年の市街地では、ワンルーム・マンション、プレハブ賃貸住宅などの供給が増えている。しかし、これらの住宅は木賃住宅に比べて家賃と敷金が高い。入居にさいして身分証明、所得証明、保証人を求められる場合が一般的である。

住宅復興の中心的な課題は、被災都市の生態に対して可能な限り誠実に接近し、それへの技術の融和を試みることであろう。

「単線型」のマス・ハウジングとしてスタートした住宅政策は、時間が経過するにつれて、「複線型」の枠組みに移行する傾向を示している⁹⁾。民営借家への家賃負担軽減制度、民営借家の借り上げによる公営住宅の供給、ストック修復への利子補給、高齢者のためのリバース・モーゲージなど、新たなプログラムが開始されるようになった。住環境整備に関連した施策としては、共同再建事業への補助、保留床の公営住宅としての買い取り、組合施行の小規模な区画整理、密集事業による道路買収、街並み環境整備事業による街路整備、街並み誘導型地区計画の適用、住宅再建に併せた私道整備への補助、共同再建と街路整備を一体化する街区共同再建、定期借地権方式による住宅再建支援、隣地買い増しへの利子補給など、多彩なプログラムが発案されるに至っている。

これらの一連の施策の多くは、法的根拠と国庫補助をともなっておらず、基幹的な制度に比べて勢力が弱いことは確かである。しかし、被災者の問題は階層性・地域性、あるいは個別性を強め、マス・ハウジングの根拠を減退させてきた。被災した現場の実態は政策の方向性に変換を迫ってきたといえよう。「単線型」計画に比べて、「複線型」の施策は速度が遅く、量的な能力が乏しいように見える。しかし、多彩な選択肢を広範囲に分布させる計画は、被災者の欲求に適合するうえで有効性が高く、個別的な解決の同時多発を量的に蓄積させると考えられ、全体的にリアリティを備えた方向性を形成するとみられる。

生態と技術の関係は原理的に難しい問題をはらんでいる。制度的な視線が都市の偶発性のすべてを見抜くことは不可能である。都市の包容力は制度の予測を裏切る可能性を常に潜在させている。被災都市の実情に対して忠実に応接し、その地点から“出口”の探索を試行すること、“整理”と“分割”の技術に対する懐疑を保ち、そのうえで対策を発想すること、そのような構え方が求められる。

注

- 1) 拙稿「震災と住宅政策」『講座現代居住1 歴史と思想』（戒能通厚・大本圭野編、東京大学出版会、1996年6月）、拙稿「被災地の住宅復興を達成できるか」『神戸の復興を求めて』（神戸大学震災研究会編、神戸新聞総合出版センター、1997年5月）
- 2) 神戸市震災復興本部総括局『復興カルテ'98』（1998年3月）
- 3) 神戸市震災復興本部総括局『震災後4年間における復興の進捗状況と取り組み「復興カルテ'99」速報版』（1999年1月）
- 4) 拙稿「灘区（南東地区）」『街の復興カルテ』（阪神・淡路大震災記念協会、1999年3月）
- 5) 拙稿「被災都市と現代のプランニング」『講座社会学4 都市』（奥田道大編、東京大学出版会、1999年1月）
- 6) 拙稿「震災復興と住宅政策」『提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり』（阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会、東方出版、1999年3月）

復興土地区画整理事業について

清 水 喜 代 志

(兵庫県都市住宅部計画課長)
震災当時：建設省都市局
区画整理課長補佐

1 阪神・淡路大震災の発生までの動き

1993年(平成5年)は関東大震災から70年目であったので、それを機会に市街地の復興をテーマとした様々なシンポジウムや研究が行われていた。その中で名古屋市等では戦災復興土地区画整理事業がその後の市街地形成に大きな役割を果たしていること、一方復興事業が大幅に縮小された東京都では防災上問題のある木造密集市街地が広く残されて、その対策に苦慮していることなどが議論されていた。

また復興の進め方に関しても、建築をコントロールしつつ、早期に事業を立ち上げた市では、このことがその後の復興を進めるポイントになり、逆に他の市では焼け跡にばらばらに建築物が建ったことが復興事業を縮小せざるを得なくなった大きな原因であることも認められた。

戦災復興の当時に較べると、都市化の状況も社会の状況も異なっており、早期に復興事業を立ち上げる工夫を講じておかないと、もし東京等で地震が起こった際に、市街地の復興はほとんどできないのではないかと危惧された。

しかし、市街地の防災性についての検討も、復興の進め方についての検討も着手されたばかりの時に阪神・淡路大震災は発生した。

2 阪神・淡路大震災の発生直後の建設省区画整理課での取組

震災の発生後建設省の区画整理課にいてまず取りかかったことは、被災地の航空写真を使った被災状況の把握であった。焼失した区域、建物の倒壊の率が高い区域など、被害がひどい区域を線で囲んでいき、次にそれらの地区の市街

地整備の履歴を記入していった。これは、市街地の基盤整備の状況と、どのような復興手法が考えられるかがおおよそつかめるためである。阪神間、神戸市はほとんど戦前や戦災復興の土地区画整理事業が施行済みと聞いていたので、土地区画整理事業による復興が必要な区域はあまりないだろうと予想しつつ始めたが、予想に反して、被害のひどい区域は「未施行区域」に集まっていた。特に神戸市西部では土地区画整理事業の未施行地がかなり複雑に入りこんでいるが、未施行地を選ぶように焼失区域が広がっていた。その後に復興のための土地区画整理事業、市街地再開発事業の区域の案が決まったときには、その案は最初に航空写真に描きこんだ被害が激しい区域とほとんど同じであったように思われた。

なぜ、土地区画整理事業の未施行地に相対的に被害がひどかったのだろうか。火災の延焼を食い止めるには、かなり広い幅員の延焼遮断空間が必要と言われており、土地区画整理事業で整備された6m程度の道路が火災の防止に役立ったのだろうか。また倒壊には道路幅員はあまり関係がなさそうに思えたのだが。

これについて考えてみると、まず火災に関しては、未施行地は施行済み地区に較べて、区画道路が少なく、幅員も狭く、同じ木造住宅連担地でも、燃える部分が多いということがいえそうだ。今回の地震時は、時間帯、気象条件から比較的緩やかに延焼が進んだようだ。その際に、区画道路等のオープンスペースがあれば、勢いが弱まるが、それがなく木造建築が密集している街区では、なかなか弱まらなかったのではないかと考えられる。

倒壊率に差が出た要因は、道路があれば、建物の更新が進むが、接道していない敷地は建物の更新が進まない点であり、古い建物は老朽化が進むとともに、屋根が重いなど構造的な弱点もあって、新しい建物より相対的に倒壊しやすかったと思われる。

もちろん幹線道路が整備されるということも重要であり、それも延焼防止になる広幅員道路だけでなく、2車線歩道つき、あるいは少し広めの区画道路なども必要である。これらの道路は建物が倒壊しても閉塞せず、消火等の活動に役だった。

このように市街地の防災性を高めるには、幹線道路と区画道路がともに重要であり、土地区画整理事業のような面的な事業の重要性が再認識されたところである。

3 地元県市の取組

(1) 復興事業と建築制限

道路等の都市基盤が未整備で、大きな被害を受けた区域は、区画道路が少なく、また宅地が細分化されているために、接道していない宅地が多く、滅失した建築物が個別再建されると、震災前の都市基盤が未整備な状態が復元されるだけではなく、建築基準法の接道要件等により、再建ができない多くの宅地を残すことになりかねない状況であった。

これを回避し、より多くの再建を可能とするには、個人個人の努力では限界があり、法制度に基づいて権利者間の利害調整が可能な、土地区画整理事業、市街地再開発事業など行政による支援策を導入することを一日も早く明らかにする必要があった。

しかし早急に事業を実施する区域を検討し都市計画決定の手続を行うには、最低2ヶ月程度の期間を要する。そのため、都市計画決定に先立ち、建築基準法第84条の規定による区域指定を行い、行政による事業実施の意志を明らかにするとともに、その後に予定する土地区画整理事業等の施行区域内の都市計画制限と同程度の建築制限が行われた。

(2) 都市計画案の作成

第一段階の都市計画案作成にあたっては、まず、各地区の震災前から抱えていた課題や被災状況と合わせ、街の将来像を具体的に検討し事業を実施する区域の確定を進めた。その際、幹線街路や近隣公園の配置と、既に策定に着手していた都市復興基本計画におけるコミュニティ防災拠点の考え方との整合にも配慮し、安全で快適な市街地の復興を一刻も早く進めることを第一に考えた。このようにして、都市計画案の作成が進められていった。

(3) 地元へのPR

通常、都市計画を決定しようとする場合は、地元説明会等により住民の意向を確認しながら案を策定する。しかし、震災当時は、説明会を開催しても、住民が簡単には集まることができないという状況もあった。このため、まちづくりニュース等を新聞折り込みや郵送等により各戸配布するとともに、現地の近傍に相談所等を設けた。これにより避難生活をしている住民にも情報を提供し、現地を訪れた時に説明することができるよう対処した。

また、説明にあたっては、大枠の都市計画案を策定している段階であり、あまり詳細なまちづくり案を説明することはできない状況ではあったが、行政が考えている復興まちづくりの考え方を住民が理解しやすいよう、まちづくりのイメージ図を作成し、それをもとに説明を行った。

さらに、多くの人に確実に都市計画案を周知するとともに、計画決定後のまちづくり案の検討を一刻も早く始めることができるよう、避難所の避難者名簿、町内会が把握している情報、避難先の立て札、郵便局が把握している転送先等も活用し、各地区の状況にあわせて、住民の所在地把握を行った。

4 振り返って

区画道路等の基盤が未整備の市街地では、建築の位置や時期を調整しなければ、あるいは共同建築でなければ再建できない宅地がかなりあった。震災前からなんらかのまちづくりに取り組んでいるところでは、そのような共同のまちづくりも始まった。また震災後に作られた支援制度等を活用したまちづくりコンサルタントなどの専門家の方の努力で、事業が立ち上がった地区もある。しかしやはり震災のように情報も時間もないときには行政がまず再建方針を示さなければ、時間がたつにつれてまちづくりは困難になっていく。早く復興の方針を示し、また先行買収に着手するという地元自治体の方針以外に方法はなかったと、都市計画事業による復興が行われた区域以外の地区のその後の経過もみて思っている。

また、これは当時はあまり意識されなかったのだが、早急に都計決定を行っ

たことは結果として財源確保上からもきわめて有効であった。復興のために他府県の事業費はかなりカットしなければならないだろうと予想していた。しかし、何ヶ月もたたないうちに被災地にあまり予算をシフトさせないようにといった要望も他の地方から寄せられて、被災地への事業費の集中は長くは続けられないような状況の中で、結果的には地元の努力で復興事業のスタートが早く行われたことで財源確保は何とかできたのではないだろうか。震災後の国の財政担当の方に最後まで面倒を見ていただけたこともあったが、もし1年、2年先まで着手が遅れたら、財源確保はきわめて困難になっただろうと感じた。

5 復興事業で新たに取り組まれたこと

(1) 2段階方式の都市計画

震災復興の都市計画における重要な取組としては、二段階方式の都市計画がまずあげられる。震災復興にあたって、一日も早く復興の方針を示し、計画的な再建に着手する必要があることから、復興事業の早期の都市計画決定が求められたため、導入する面的整備事業の区域と種類、幹線道路及び近隣公園など、都市計画の大枠部分を第一段階で決定し、暮らしに密接にかかわる区画道路、街区公園等は住民の方の総意により第二段階の都市計画として決定された。

平成7年3月（一部を除く）に決定した第一段階の都市計画により、土地売却希望者からの用地買収や事業用仮設住宅・店舗の建設等の事業には着手できるようになった。

第二段階の都市計画は、区画街路や街区公園など地域住民の生活に密着した都市計画で、幹線道路や近隣公園というまちづくりの骨格に続くまちづくりの柱となる施設である。そのため、実際にそれらの施設を利用する地区住民のまちづくり提案などの意向に基づいて、都市計画案の取りまとめを行った。

この際、地元の意向を受けて地区のまちづくりイメージが明確化するに伴って、よりよいまちづくりのため適切なものについては、当初決定した幹線道路や近隣公園など第一段階の都市計画についても、道路の計画幅員の縮小や公園の計画面積の縮小などの変更を行った。また、第二段階の都市計画として決定

した施設についても、事業が進んでいく中で変更の必要性が生じた場合は、柔軟に対処するよう考えている。

さらに、地元の意向がまとまった地区では第二段階の都市計画等を受けて、順次事業計画が決定されており、平成10年3月31日までに、第一段階の都市計画を決定した土地区画整理事業及び市街地再開発事業17地区の約287.3haのうち約96%にあたる276.7haについて事業計画が決定されている。(表1)

(2) まちづくり協議会

まちづくり提案などまちづくり協議会の活動も重要である。まちはそこに住む住民のものであり、特に身近な計画の策定に当たっては、住民の意向を最大限反映する必要がある。そのために、いかにして住民の意向をまちづくりに反映するかが、第一段階の都市計画を決定した地区の最大の課題であった。

震災前より、神戸市等一部の市では、まちづくり協議会による提案を受け計画を策定する「協議会方式」を行っていた。震災復興に当たり、短期間で地元の意向を計画に反映するためには、この協議会方式が最適であるという考え方の下、まちづくり協議会の設立を支援することとした。協議会に対しては、運営費用の助成、コンサルタントの派遣、作業の人的援助等、それぞれの市町において支援を行っている。

地元協議会では、協議会役員をはじめとする住民の熱意と努力もあり、多くの地区で住民の総意がまとまり、まちづくり提案や要望書が提出された。

(3) 被災市街地復興特別措置法

土地区画整理事業等の都市計画決定と併せ、被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画決定も行った。

復興推進地域で行われる被災市街地復興土地区画整理事業の場合、住宅の供給について、復興共同住宅区への集約換地、住宅の給付及び保留地の特例など特段の手当を行うことができ、地権者からの用地買収においても土地の譲渡益課税に対し、事業認可前でも税制上の特例措置として5,000万円の特別控除が

表1 被災市街地復興事業の現況（平成11年1月31日現在）

市町名	事業地区	面積 (ha)	第2段階 都市計画	事業計画	備 考		
神戸市	森南(区)	第一	約 6.7	9. 6. 3	9. 9. 25	10. 3. 12一部仮換地指定	
		第二	約 4.6	9. 11. 27	10. 3. 5	10. 11. 25一部仮換地指定	
		その他	約 5.4	協議中	協議中		
	六甲道駅西(区)	西	約 3.6	8. 3. 27	8. 3. 26	8. 11. 29一部仮換地指定	
		北	約16.1	8. 8. 14	8. 11. 6	9. 2. 28一部仮換地指定	
	六甲道駅南(再)	第 1	約 0.7	—	8. 3. 28	9. 3. 21管理処分計画決定	
		第 2	約 2.0	9. 2. 28	10. 8. 12		
		第 3	約 1.5	9. 2. 28	9. 11. 20	10. 11. 18管理処分計画決定	
		第 4	約 1.7	9. 2. 28	10. 3. 12		
	松本(区)		約 8.9	8. 3. 27	8. 3. 26	8. 11. 30一部仮換地指定	
	御管(区)	東	約 5.6	8. 8. 14	8. 11. 6	9. 10. 16一部仮換地指定	
		西	約 4.5	9. 2. 28	9. 1. 14	10. 1. 8一部仮換地指定	
	新長田 鷹取(区)	新長田	約59.6	8. 7. 10	8. 7. 9	9. 1. 20一部仮換地指定	
		鷹取東	第一	約 8.5	—	7. 11. 30	8. 8. 28一部仮換地指定
			第二	約19.7	8. 12. 27	9. 3. 5	9. 9. 6一部仮換地指定
	新長田駅南 (再)	第 1	約 8.1	—	8. 10. 31	9. 8. 29一部管理処分計画決定	
第 2		約 2.6	—	9. 1. 14	10. 1. 8 管理処分計画決定		
第 2-B		約 5.0	—	11. 1. 14			
第 3		約 4.4	9. 2. 28	9. 10. 28	10. 8. 21管理処分計画決定		
芦屋市	芦屋西部(区)	第一	約10.3	9. 12. 5	10. 5. 25		
		第二	約10.7	9. 12. 5	10. 3. 26		
	芦屋中央(区)		約13.4	8. 6. 19	8. 6. 18	9. 8. 19一部仮換地指定	
西宮市	森具(区)		約10.5	7. 12. 27	8. 2. 29	8. 11. 30一部仮換地指定	
	西宮北口北東(区)		約31.2	8. 8. 13	8. 11. 8	9. 10. 31一部仮換地指定	
	西宮北口北東(再)		約 3.3	—	8. 5. 7	9. 3. 6 管理処分計画決定	
尼崎市	築地(区)		約13.7	7. 12. 28	7. 12. 27	9. 2. 28一部仮換地指定	
宝塚市	売布神社駅前(再)		約 1.6	—	8. 5. 31	9. 2. 25管理処分計画決定	
	仁川駅前(再)		約 1.6	—	9. 6. 18	10. 3. 20管理処分計画決定	
	宝塚駅前(再)		約 0.9	—	8. 3. 25	8. 12. 25管理処分計画決定	
北淡町	富島(区)		約20.9	—	8. 11. 6	9. 12. 25一部仮換地指定	
第一段階の都市計画決定17地区 事業地区数 30地区			約287.3ha 区約258.9ha 再約 33.4ha	事業計画決定29地区 区17地区 再10地区	約276.7ha 約248.5ha 約 28.2ha		

第一段階の都市計画決定は築地地区(7.8)以外は7.3.17決定
 新長田南(再)第2地区の事業計画決定はうち0.9ha、第3地区も0.9ha
 (区)-区画整理 (再)-再開発

適用されることになり、早期の土地売却による生活再建が可能となった。

また、移転が必要となる権利者等のために必要となる事業用仮設住宅等や、被災された地区外に転居されている方のための仮設住宅等の建設・借り上げを早期に施行予定者が行うことが可能となった。

法律が施行された後に予算制度もあわせて改定され、土地区画整理事業、再開発事業それぞれに通常よりも手厚い助成が受けられる仕組みが連動しており、こういった補助制度の活用により地権者の負担軽減が図られている。土地区画整理事業では補助基本額対象がこれまで幅員12m以上の都市計画道路であったものが、防災性または安全性の向上に有効な道路で幅員6m以上ある都市計画道路までが対象となり、市街地再開発事業では補助率が通常の1/3に変えて4/10とするなどの措置が講じられた。これにより、土地区画整理事業では、主要な公共施設の用地は減価買収した土地を充て、権利者には道路など身近な公共施設のみに減歩負担してもらうことが可能となった。

被災市街地復興推進地域は結果として2年間の建築制限よりも、このようなメリットを活用し、住民への負担を軽減し、より円滑にかつ被災者の生活再建を支援しながら復興を進めることに活用されたと思う。

6 全国の土地区画整理事業者へ向けて

土地区画整理事業、市街地再開発事業は「手段」であることをよく認識し、地区の状況と目的に応じて種々に工夫しながら活用することがまず原点だと思う。

震災前後から、安全市街地形成や街なか再生の制度創設など、土地区画整理事業の手法は大きく変わっており、さらに都市再生の制度として総合的な取組になりつつある。これからも社会等の状況に応じて変わっていくだろう。むしろ事業者が自分でその場所にあった土地区画整理事業のやり方を考え出すこともできる。区画整理法には手続きは決めているが、どんな土地区画整理事業をやるかは詳しくは決めておらず、かなり自由な発想も可能であり、受益に応じて負担すべきものを負担するという精神を持ちつつ、減歩等にも様々な工夫を

こらすことができよう。

幹線道路等の都市の基幹的な都市計画は、利用者など影響範囲が広く、議論する関係者の範囲を決めることは容易ではない。このような場合は行政が全体を見て計画する必要性が高い。しかし区画整理は幹線道路等も含まれるが、区画道路や公園など、身近なまちづくりがかなりの割合を占め、これらは受益の範囲がほぼ地区内であり、土地区画整理事業の特性上負担が地区内に限定される上に公平である。区域と、地区外に関連する基幹施設を方針として示せば、住民の方による計画についての責任ある議論が可能であると思う。

その際交通安全、防災、環境などの専門的な知見は重要であり、これらをよく理解してもらって、計画を住民自身のものとして議論してもらえれば、いい計画ができるのではないだろうか。

また安全や環境を実感として理解してもらおう工夫も大切である。震災復興のかなり後の段階になっても、行政の真意や工夫、場合によっては正確な案さえも住民の方になかなか伝わっておらず、先入観での反対が続いていた経験もあり、行政の説明が住民の方には理解しにくいことは反省点である。またそのような場合わかりやすく住民に話すすべを心得られたまちづくりコンサルタントなど専門家の方の力は大きいことも実感された。

土地区画整理事業の効果については、今回の震災時の被害の差もその例であるが、戦前に組合土地区画整理事業が行われた地区に生まれた筆者の経験だが、例えば11m幅の道路がとってあった場所が、コミュニティ道路として活用されたことや、6mの道路は建物の建て方に自由度があって、狭い敷地を広く使えることにもずっと後になって気づいた。当時は自家用車などなかったのにもかかわらず確保してあった道路の幅が、50年後にまちづくりに活かされたのであり、土地区画整理事業の効果は後になって様々な面で現れてくるものと思う。

協議会活動と住民参加の復興まちづくり

— 鷹取東第一地区震災復興土地区画整理事業 —

森 崎 輝 行

(森崎建築設計事務所)

1. はじめに

鷹取東第一地区は、地区の大半が焼失した。当該地区は新長田周辺地区に含まれ、平成7年2月5日〈土地区画整理事業が予定されている区域〉として広報、2月16日神戸市震災復興緊急整備条例が制定の後、3月17日、土地区画整理事業区域に指定される。

地区の一部が〈土地区画整理事業が予定されている区域〉となった野田北部地区は、震災前から専門家をふくめたまちづくり協議会活動を行っており、いち早く震災直後から活動が出来た。協議会は、地区の一部が区画整理地域に指定されたのであるが、全地区の問題としてその事業に取り組み早期合意形成がなされた。その背景には一部地域であっても一つのコミュニティとしてまとまり取り組んだ協議会の存在があった。このことが、区画整理事業の協議会である鷹取東まちづくり協議会を生み、事業が早まったといえる。

阪神大震災での野田北部、旭若松地区（一部が、震災復興土地区画整理事業鷹取東第一地区）の多くの犠牲者の原因は、老朽家屋の倒壊での圧死、さらに驚くべきは、生き埋めとなっていた人々を、その後襲ってきた火災が焼死させてしまったことである。しかし、野田北部地区は震災前からのまちづくり活動によってその犠牲者は最小限にいとめられ、土地区画整理事業という行政による復興の整備手法の選択に対し、又その過程においても、その意味性の理解と復興に対し前向きな姿勢が汲み取れた。

本稿では、以下の各項においてその復興のまちづくりを検証する。

2. 震災前のまちづくり活動／コミュニティ意識の背景

大黒公園—阪神大震災でこれ程の注目を浴びた公園はない。直後、公園を挟みその東西の様相が全く異なっていた。一方は焼け野原。他方は老朽家屋の崩壊はあるが、火災から免れたかっの町並みが残っていた。

震災時、この公園は火災の延焼を食い止める機能を果たした。直後は近くの病院の入院患者の避難所、次第に、東から迫り拡大してくる際は、炎への類焼防止活動拠点・様々な犠牲者への救助基地と化した。

緊急時における公園の役割は大きい。そして、公園がよりその機能を発揮するには、地域に溶け込み利用されているコミュニティがあるということが不可欠な要素なのだということを、野田北部は証明した。

野田北部（鷹取東区画整理区域に地区内の海運2，3丁目が網掛けされた）はそのような相互扶助のあるコミュニティがあったのである。この意識があったからこそ区画整理事業に対する理解と進行も早かった。

野田のコミュニティは、いかに育まれたか？それは公園誕生と協議会活動の沿革に深く関与している。

大正3年、耕地整理が、大筋進行（大正5年11月）した時、地方発展の為、双子池を市街地として作り替えることになった。村財産となったこの土地の用途について、学識経験者に意見（同6年5月）を聞き、その財産は個人に分配せず村（野田）の為に使う様決定された。同12年11月にこの池の埋立起工式が行われ、同13年、双子池跡地に野田協議会費で石垣工事を施行し、昭和7年に大国神社の社殿が竣工した。

正にこの公園は、コミュニティでつくられたのである。この考え方は、後々の地区の固有性となって引き継がれているが、相互扶助のあるコミュニティの基盤がこの頃よりあったことが読み取れる。

やがて、この場は神社の鎮守の森的な様相と化し、人が利用出来るにはおぼつかないものになり、この公園は若者のシンナーを吸いたむろするのに都合がよい外部からは途絶された場と化してしまっていた。

平成5年、野田北部まちづくり協議会が誕生した。（1993年1月18日発足）

きっかけは、高齢・老朽・人口減・マナーの復元・安心なまちへの再生であり、かつてのまちのぬくもりを回帰させることにあった。公園もかつての形態をイメージしつつ開放的な案を行政に提案し、震災半年前完成し、直前（1994年12月18日）落成記念式典がとり行われた。震災時に緊急の救助、消火その他の活動がこの公園で出来たのは、長い年月をかけて育まれていた相互扶助の精神と、改造後半年間ではあるが、このスペースを様々な人が日常的に使っていたからといえるのではないだろうか。

3. 地区の被災前状況／実態把握

地区は、戦災復興土地区画整理事業区域とそれからはずれた区域を合わせ持つ非戦災地域で、多くの戦前長屋の残っていた典型的な下町地区であり高齢化率の高い住工商混在の密集既成市街地であった。ほぼ1km北に板宿地区、500m東に西神戸副都心商業集積地区がある。JR 鷹取駅の南東、国道2号線（50m幅員）以北、板宿線（同25m）以西に位置し、地区西部に0.16haの大国公園がある。

この公園の南北にコミュニティ道路があり、東に鷹取商店街が通りを成していた。これら大国公園、コミュニティ道路、商店街の街灯は、震災前、住民が一つ一つ事業参加の中で造り出してきたものであった。

■被災前状況

- ① 宅地規模と形状／地区内の宅地は、戦前長屋の密集地区であったが、戦後、長屋の部分買い取りで所有権が変化した。為に、その宅地規模は非常に狭小なものが多かった。地区内住宅系での平均面積は58.98㎡であり、その内、面積100㎡未満のもの分布状況を見ると、宅地数では83.2%に昇り、その宅地面積においても43.3%であった。特に43㎡未満の宅地率が29.3%もあった。又、宅地の形状は、間口が3.6m～4.5m、奥行きが約10mが中心であった。これらのことから戸建てとして再建するには、困難な状況が予期された。

- ② 道路幅員と性格／地区は、比較的整った外周道路を持ち、地区西部に位置している大国公園から東西に横断する8mの幅員道路（東は鷹取商店街）と南北に縦断する幅員8～11mのコミュニティ道路が骨格となり地区を形成していた。各町区画道路も8～10mを有し、比較的整備状況は進んでいた。しかし、街区内細街路の幅員は3mに満たない。又、その道路の性格は、外周幹線道路を除き歩車混在の使用状況であり非常に危険な道路構造となっていた。
- ③ 公園等オープンスペースの配置状況／地区にとっての公園は唯一〈大国公園（0.16ha）〉があるに過ぎなかった。寺・教会の前庭、墓地、点在する空き家跡地の駐車場が、その他のオープンスペースのすべてであり、路地における草花の緑以外の草木類に至っては皆無であった。
- ④ 建物用途、構造規模／地区周辺部は耐火建築が目立つが、中央部にいたっては、数えるほどの低層耐火建築物しか見受けられなかった。建物用途は鷹取商店街と地区外周部に商業の集積した箇所が見受けられたが、その他は住商工併用の混在した地区であった。
- ⑤ 住宅の種類／棟別では、独立住宅が22.6%と、全市平均の46.9%、長田区平均の45.3%を大幅に下回っていた。反面、長屋形式の棟数率は59.3%（全市7.4%、長田区20.7%）もあり、全棟数の過半をしめている。これは地区全体の人々の多くが、長屋に住んでいたことになる。これは戦災から逃れた戦前長屋が多数有ったことにも起因があるが、街全体としての住宅の更新の動きも希薄であったことを物語っている。
- ⑥ 居住者数とその構成／震災直前の居住者数とその年齢構成は、平成2年国勢調査によると、ネット人口密度264.4人/haの一方で65歳以上人口の高齢化率は21.5%となっており、日本の高齢化率14.5%に比すると圧倒的高さを示していた。

4. 野田北部まちづくり協議会の活動と鷹取東復興まちづくり協議会の設立

平成7年7月2日に鷹取東まちづくり協議会の設立総会が持たれた。しかし、都市政策 No.95

協議会活動と住民参加の復興まちづくり

それ迄の期間における野田北部まちづくり協議会の果たした役割は大きく、その初期における活動において、その目的・方針に従った展開が行われており、実態的なまちづくり提案も野田北部区域内（海運2，3丁目）においては4月17日には合意形成が成されていた。この時点では、一事業区域としての新長田駅周辺地区（89.2 ha）であったが、合意形成が成し得た2カ町におけるパイロット（モデル）事業として先行する手続き方法を行政と模索していた。一方、震災2ヵ月後の3月16日、鷹取商店街で、中核的な活躍をしていた地元商店主と地元有志から派遣要請されたコンサルタント（私）と共に第1回目の会合が持たれた。震災前（平成4年5月）より鷹取商店街活性化事業でのコンサルタントとの同メンバーによるまちづくりの再スタートであった。

旭若松地区のまちづくり協議会準備会発足（4/24）の後、週一回の会合の中で、都市計画決定された土地区画整理事業の勉強がくりかえされていた。そして、その勉強会メンバーである若松11丁目、日吉6丁目の住民有志は、海運2，3丁目と合同での事業進行の合体を模索した。

JR線南（8カ町）での他の町の住民有志（鷹取商店街メンバー）にもその参加の意志確認の結果、すでに合意形成の出来ていた野田北部（海運2，3丁目）住民の賛意（旭若松地区の足並みが揃う時期まで待つことになる）を得、その区域での独立した事業工区として事業を進行させることになった。（6月10日区画整理事業地域工区を8カ町（JR南側）で行政に要請、正式に行政がこの8カ町での工区としたのは7月25日）

7月2日、海運2，3丁目を含んだ現事業区域である区画整理事業区域内での一本化された鷹取東まちづくり協議会が発足した。

5. 調査からまちづくり提案への経緯

震災直後の混乱の中、まち協の理解と協力を得て調査と提案を繰り返し行なった。早期に復興を図りたいとの協議会からの熱い思いが背景にあったからである。それは、まちづくり構想提案の素案づくりの為にその被災実態・被災建物・住民と地区内商業者等の意向・意識調査であった。一方、その作成の為に権

利実態を把握することも不可欠であった。これは個人の権利保全の為長田区役所の協力を得ての作業となった。

■調査結果

権利関係の現状は、戦前からの大地主による木賃長屋の所有が多く、借地借家人は全体戸数の半分弱、逆に持ち家人の割合が高かった。この持家率の高さはこの地域が定着性の高い所であったという証しである。

住民意向調査は2月～8月の間、頻りに数多く実施された。その中で、地区住民が希望は持ち家志向が高いが経済的事情によって悩む姿が見えると同時に、区画整理によるまちづくりへの期待の意向が高かった。更新しなかった街ではあるが、住み続けていきたいと思っている人が多い一方で、近所づきあいを大事にし、助け合いの精神が浸透していたことが、共同化に対する意識が高かったことをみても明らかであった。

一方、区画整理事業におけるの分かりやすい説明が望まれ、事業があまり身近なものとして感じられていないことも明らかになった。事業そのものの手法選択におけるの質問では最初に知ったときの印象として＜復興のためには必要＞が＜一方的で許せない＞を大幅に上回っていた。

震災における被災の激しさにより、街としての面的整備の必要性を住民自らが改めて確認し、その実施については、＜一刻も早く実施＞が＜納得いくまで時間がかかっても検討する＞を大幅に上回っていた。このことには、住民自らの生活再建の早期復帰への願望と、行政による支援事業への期待が込められていた。

又、まちづくり案への調査として、モデル換地案の試案、仮設店舗計画、商店街の再配備の基礎資料とするため、土地区画整理事業区域内外の周辺商店主に対してもアンケート調査を実施した。

商店経営者に対しての数度の調査では＜商店を続ける＞が圧倒的に多く、店舗を移動させることに対するの質問でもその抵抗が意外と少なかった。さらに商店の集合化に対しても多くの希望があった。

住宅困窮者に対し、災害復興公営賃貸住宅への入居希望調査を経過する時間差の中で数度、実施した。震災から7ヵ月が経過したアンケートでは、48%の世帯が受皿住宅の入居を希望した。〈地権者がまちづくり事業に協力して、その土地を神戸市に売却したことなどにより、そこに住まわれていた持家人、借家人が住宅に困られた場合〉と設定した中でのアンケートであったにもかかわらずこの異常な高い比率は、自力再建が非常に困難であることを示した。10ヵ月が経過したアンケートでは、25.4%（64世帯）が受皿住宅の入居を希望している。この3ヵ月での激減は、長引く土地区画整理事業の落胆と諦めによって、他の地域への流出がその最大の原因ではないかと思える。回答率から見てこの区画整理地区としては、約100戸の受皿住宅の建設が必要であり、周辺野田北部地区も同様の住宅困窮度と類推して、約200戸が必要であると考えられたが、翌年4月（ほぼ被災1年3ヵ月後）のアンケート（行政調査）では、希望実数で約50世帯と減少した。

これらの調査において野田北部復興対策委員会の活動方針が明確になり、まちづくり基本方針の確認が次のようになされた。

- ・公共施設による整備によって、防災機能の拡充をはかる。
- ・かつての下町的生活スタイルの継承が出来うる道路整備と公園、緑地の整備をネットワークさせる。
- ・住宅困窮者救済の為の住宅用地を確保する。
- ・公園は、各町ごとに配備し、日常親しみのある規模とする。
- ・狭小宅地であっても、その間口と奥行きを配慮にいれ、戸建住宅の再建が容易に可能なようにする。
- ・共同化を推進することによって、不燃化を促進する土地利用の考えをいれる。
- ・店舗再建の際、可能な限りの商店集積を図る計画の考えをいれる。

6. モデル換地案作成とその視覚化の意義

震災後指定された土地区画整理事業区域の中で、鷹取東第一地区が、最も早く『事業計画』が決定され、最も早く『仮換地』も指定された。その要因の一つに、モデルとなる宅地の換地案をとりまとめたことが考えられる。これは私が専門家として、住民個々の意識・希望を反映させつつ〈住民が希望した事業の早期進行〉を実現すべくとりまとめた。当然のことながら、行政の〈換地の考えかた〉等の応援と理解の中で、その原案を住民個々が確認し〈まち〉の構造である道や公園の意味性までも理解しつつ合意された。

個々人の宅地は、従前の床面積を確保するという以前に、生活の出来る床面積を持った戸建住宅の復興に困難な状況が予期され、宅地の間口と奥行きを考え方を具体的に住宅の設計シミュレーション（狭小宅地での住宅類型）を紹介しながら住民の意が反映出来るよう協議の場（5月8日実施／海運2・3権利者53世帯と面談）を持ち、コンサル私案の換地案として提案し（5月8日）合意された。すなわち、事業は面的整備にとどまらず、上物と呼ばれている建物を含めた立体的整備をイメージした換地の考え方が必要とされ、住民・協議会、専門家、行政の相互連携が不可欠であった。

さらに、その換地案の理解を深めるのに、事業で新たに出来る道を確認するのにひまわりの種をうえ視覚化させることも行った。これは、〈目に見える〉活動を旗印にしている野田北部まちづくり協議会の独特の手法で、住民にとってはこれ程の効果あることはなかったと言える。

7. まちづくり構想提案の経緯

先行していた野田北部でのコンサルタント私案の地区の将来イメージマスタープラン案（2月中旬）、野田北部のまちづくりマスタープラン案（3/17）、商店街の再建計画（5月中旬）、区画整理素案（区域内のモデル換地案を5月25日に合意）、地区全体の地区計画素案（6月上旬）について、相次いで合意形成が成された。7月28日には、神戸市長に対して〈土地区画整理事業に対する付帯条件〉が提出されたが、8月18日市長からの回答を受取り以後協議会と行

協議会活動と住民参加の復興まちづくり

政の交渉の結果、概ね合意された。その間、地元まちづくり協議会は、6つの部会（道路、住宅、商業・事業、権利、福祉、マンション）を設け、各部会ごとの専門委員会議によって、復興のまちづくり構想を練って、将来計画のビジョン創造の策を協議し、結論を基調に住民の最も願う早期復興へと活動した。

地元まちづくり提案に基づき、行政まちづくり事業計画素案が提示され、平成7年（1995）9月18日から10月1日の2週間地元縦覧が行われ、2週間の意見書提出期間、市、県の審議会を経て10月30日、同地区の土地区画整理事業の事業計画が決定された。

野田北部が中心となっていたまちづくり提案が地元で合意された大まかな経緯は前述の通りであるが、以後、区画整理事業に向けて引き継いだ形の鷹取東まちづくり協議会にとっては、必ずしも順風満帆ではなかった。事業計画決定後の進行を列記すると以下の道どりを歩み、早期事業終了を目論んだ野田北部地区との間に亀裂が生まれた。そのコミュニティの修復には今後時間を要することが予期されている。

- 1996/1/27 鷹取東まち協で減歩率の解釈を巡り混乱、一部役員から事業の凍結を行政担当者に宣告
- 2/4 野田北部まちづくり協議会内海運町2、3丁目住民集会において凍結解除を望む声多数
- 2/13 鷹取東まち協が市に申入れ書を提出/凍結について住民意見対立が浮き彫りになる(紛糾)
- 2/21 申入れ書の市長回答書説明/行政担当者と4.5時間に及ぶ折衝/進展せず
- 4/10 鷹取東/区画整理事業凍結解除
- 5/8 区画整理区域の仮換地のプレヒヤリング始まる
- 8/28 震災復興区画整理事業仮換地第1号/海運町3丁目仮換地調印
- 9/13 鷹取東第一地区区画整理事業の工事着手

8. まちづくり提案

計画案整備方針

〈ぬくもり下町〉のコンセプトに沿い、コミュニティの育まれる安全で快適なまちを復興する。特に、高齢者から障害者、若者や子供達といった世代を越えた下町の生活スタイルを受け継ぎ、住宅と商業が調和・共存し、不燃化が促進された災害に強いまちとする。

土地利用方針

JR 沿線、板宿線、国道 2 号沿道は、その北側が高架鉄道線路敷あるいは、広幅員の幹線道路であること等から、住宅の大量供給のゾーンとして考え、大国公園から板宿線に至る東西軸は生活活動軸として、商業を集積させるゾーンとして位置づけられ、他は、かつての下町継承の戸建・協調住宅ゾーンとして考える。

基盤整備方針

【道路】地区外周道路：地区北側 JR 沿線（新長田駅須磨線）は緑地として拡幅し15m幅員とする。他は現況のままとする。／区画道路：東西鷹取商店街沿道は2m拡幅し10mのコミュニティ道路とする。他は現況のままとする。／区画内道路：6m幅員の歩車道路、4.5m幅員の歩行者優先道路、4m幅員の街区フットパスの3種類を、地区内のオープンスペースとの一体化の中で、ネットワーク化を図る。

【公園】隣接した2カ所（1000㎡公園の中央に区画道路を挟む）の500㎡の公園、2カ所400㎡のコミュニティ公園、他の町は、区画内道路に接した100～150㎡のオープンスペースを設ける。

【宅地】集合住宅用地は、地区北・東側に配し、戸建・協調化宅地は宅地背割り可能な奥行を持たせる。また、宅地間口も、建築の自力再建可能な幅取りをしておく。

換地設計の考え方

①狭小宅地の間口と奥行きの考え方

地区は狭小宅地が多く、狭小な間口の形状となっていた。民法上の隣地

からの外壁後退、建築基準法上の諸問題点（前面道路からくる容積制限、道路斜線、建ぺい率、採光斜線による背面の余白空間の確保）によっても狭小での再建の困難さがある。狭小宅地での住宅のシミュレーションをして見ると、地区平均世帯2.5人が住むことのできる一般的家屋は、宅地の間口と奥行きの関係が非常に影響を及ぼしていることが分かった。狭小宅地の場合、同じ宅地面積であっても、間口狭く奥行きの長い長方形宅地より間口を広げた正方形に近づけたほど、建築延べ床面積が多く確保出来ることもわかった。

②共同住宅用地の考え方

住宅再建の困難さを救済する方法、災害に強い建築手法としての共同化促進は、狭小宅地の集約化、木賃アパートの再建での助成制度の積極的な活用の指導等が必要であった。また、共同という手法上その事業途中での離脱はその成立が危ぶまれる。故に共同化の意志確認をもとにその用地を集約し換地方法での配慮もなされた。

③防災の考え方

災害直後の自動車道は、避難等で自動車の渋滞等の可能性が高くなることが予想される為、歩行者路を主体とした避難路のネットワークの強化を図る。又、市街地大火の拡大を防ぐため、延焼遮断帯の機能を有した道路形成を図り、その道路は火災に強い街路樹や灌木等の緑化を図り、アメニティ豊かで美しい都市景観を創出する。さらに、幹線道路沿道においては土地の共同利用化を誘導し建物の不燃化を促進し、延焼遮断化のため街区レベルの不燃化促進を図る。

④商業地の考え方

鷹取商店街の再生として東西のメインストリートを中核にして、その賑わいとそこから派生する個性豊かな個店を配し、興行が感じられる面的な地域散在型商業をめざす。さらに、まちづくりの中での商業機能、地域活動軸として、地域住民の近隣生活の暮らしの生活軸としての商店街の魅力強化を図る。

9. まちづくりの基本／住民・協議会・専門家・行政の役割

まちづくりにおいて、住民とりわけ地元協議会・専門家・行政の果たすべき役割は重要である。果たすべき役割をそれぞれの立場で認識し、或いは勉強会でその理解を深めた。以下にそれぞれの役割の分担と意義を整理し、震災後、野田北部地区（2カ町が区画整理区域内）がその成果として、それがうまく機能され神戸の他の地区に比して〈まちづくり〉が進んだ背景を述べる。

①地元住民の役割

自由主義社会において、個人の利益が追求されるのは、健全なことである。しかし、個人も社会の一員であることも間違いのない事実であり、個人の利益は、社会のしくみの中で追求されるべきである。個人の快適性すなわち利益からの発想がまちの快適な豊かさに通じる。これは個人の利益追求の結果が、社会にとって良くなる発想であるが、社会を意識しないその追求は〈過密〉を代表とすることになってしまう。住民自らまちづくりに主体性をもち、周辺住民との協調・相互扶助の精神を忘れず、制度の意味と理解を深め、社会を先に見た個人の利益追求を計るべきである。

②地元まちづくり協議会の役割

震災後の各まちづくり協議会は、目的をいかにメンバーが認識出来、その目的を一にすることに絞ったかによりその過程に変化が生じた。その目的は、個人の住宅と事業の再建に外ならなかった。

そして、野田北部まちづくり協議会は、個人利益から発した社会利益の誘導に向け、地元住民に対して提案し、目に見える形として確実にその成果を実現していった。行政に対しては、柔軟な付き合いでまちづくりを進めた。すなわち、圧力団体化するのではなく、行政提案を最大限取り入れ、住民サイドでの審議に行政を参加させた中でその修正をさせていった。専門家に対しては、その意見も尊重し、まちづくり役員以上の權威性を持たせその評価を与え、その活動に積極性を引き出させている。これらの活動の中で住民の支援を得、その役割の啓蒙をしつつ、より一層の活動の巾を広げていった。

③支援専門家の役割

専門家は、そのまちにとってどんなまちが良いかを住民と共に考え、提案し、それを住民に伝え、如何に実践させ得るかの指導等がその役割といえる。これは最低、街区レベルまでを考慮に入れた個人利益と社会利益の両面の同時誘導の手法を意味している。すなわち、次に挙げる役割を受け持つことといえる。

- a 広報・啓発活動－まちづくり協議会発行の新聞等への助言と作業協力
- b 講演会（シンポジウム）・交流会の開催－各地域でのまちづくり協議会のネットワーク化
- c まちづくりコーディネーターの育成と実践－地元住民と行政双方での翻訳者
- d 具体的地区へのまちづくり支援－代行としての意向提案者
- e 調査・研究－地元実態把握、民間事業者の事業参画システムの研究と実践
- f 関連諸制度の活用－地区計画等の運用とその効果の研究と実践
- g まちづくりネットワークの確立－情報収集・整理・分析・提供

④行政の役割

住民が自ら行動を起こし〈地域性〉を読み取り〈社会性〉を再認識し、独特の〈固有性〉を持った〈まち〉にするには、行政の後方支援がその効果を発揮し、まちづくりの主体は住民に委ねるのが本来と思える。支援は、財政的のみばかりではなく、〈まちづくり〉にとって正直者が馬鹿を見ないための〈建築基準法の遵守〉のための公平、厳正なる執行も含めねばならない。また、手続きの簡素化を図り、行政縦割りの業務体系を局相互のネットワークが行えるよう対処すべきである。地元にも密着できる区役所の有効な活用も含め、住民が簡単に行政とヒューマンリレーションのとれるようしておくべきである。

10. 事業の早期合意形成の背景－住民信頼の獲得

まちづくり協議会の震災直後の活動は、以下のように幅広く且つ多岐であったが、結果、住民の信頼を獲得することが出来たのである。この信頼が事業の早期合意形成の背景となったのは申すまでもない。

- ① 被災建物の調査・判定・助言－被災直後の混乱において、住民生命にとっての安全性、危険性、応急倒壊防止策等々の具体的な判定・助言活動は、余震で不安な中、ある種の混乱を押えられた。
- ② 解体撤去の手配・作業－協議会と区役所の手配によって、地区の大半を順次一軒一軒立ち合いのもとで丁寧に行われた。これは撤去作業時に相隣間での宅地境界が不明になってしまうことの恐れ回避、住民それぞれの思い出の品々の回収が目的であった。協議会のこのような配慮が住民の信頼を得る意味をもった。
- ③ 被災建物修繕システムの確立と実践－被災建物の調査・判定・助言に基づき住民が地元に戻れる様、地方大工の応援と地元受け入れ工務店の協力を得、協議会、専門家の役割のシステムをつくり実践した。
- ④ 仮設店舗の建設－区画整理事業のスケジュールに合わせて計画に入った。仮設店舗を希望する商業者への呼びかけが協議会によって行われ、希望者が決まった。資金の勉強会も協議会の主催で行われ県及び市の補助制度の利用によって調達された。様々な工法の検討の結果、在来工法により実行することになった。経済的負担を軽減し自由な店舗空間が出来るということからの選定であった。
- ⑤ 支援制度等勉強会の開催－復興プランに基づき区画整理事業のみならず地区計画等の勉強会も実施。
- ⑥ 共同化・協調化住宅と狭小宅地での住宅再建の取組み－木賃アパート経営者の協力を取り付け、共同住宅によっての区画整理事業用受皿住宅の実現に向け取り組んだ。協調化住宅・狭小宅地での住宅再建についても、隣地との間隔等を考慮にいれた様々なプラン・シミュレーションによって、建蔽率、容積率の具体的比較検討を行い、その住宅再建の可能性を追求し

仮換地設計の参考に提案された。

- ⑦ 違反建築の阻止—〈正直者が馬鹿をみる〉ことのない様、法の執行チェックのパトロール以外に、その啓蒙活動と指導に当たった。結果、違反建築の発生率は、他地区に比して圧倒的に少なくなった。
- ⑧ 個別建築相談会—狭小宅地・高齢等での住宅再建が、建築上の問題に止まらず金融、権利等様々複雑な要因によって、容易にはかどらない。この様な相談を、建築家、銀行関係者、弁護士、司法書士等によって数度にわたり開催した。時間をかけた相談により、地元住民の住宅再建に大いに役に立ったと思える。

11. 離散した元住民の地元回帰への試み／コムスティシステム提案の実践—世界鷹取祭（96/11/22～24）

震災前の人口が戻らないことの影響で何より大きいのは活力の低下である。それぞれの復興の基盤となるのは、離散している元の住民の地元への回帰であり、かつて住んでいた〈地〉に戻り、かつての様にぬくもりのあるコミュニティが復元することだと野田北部は考えた。しかし、大半の人々は色々な事情で地元に戻るのが困難になっている。何故、戻って住むことが困難なのだろうか？

その主たる原因は元住民各自がもっている、色々な〈不安〉に起因していると考えられた。

コムスティシステム提案は、地元を離れている人々を何かの用事を作り地元と呼び寄せ、コミュニティで滞在の受け入れをしつつ、地域・個人の再生計画を提示することによって、やはり「元の〈地〉に戻って来たい」と思わせる誘導手法である。

協議会は、その〈不安〉を、Ⅰ. 個人、家族の生活・経済への不安 Ⅱ. まちの将来がどうなるかへの不安 Ⅲ. まちの中での暮らしへの不安ということに集約し、それを解消する再生計画をたて、まちづくりを通したイベントを企画し実践し、一人でもたくさんの人々が、元の地区に戻り生活出来るような活動を惜しまなかったのである。

12. おわりに

最後に、区画整理事業の早期進行の要因として、地区のコミュニティ意識が高かったこと、震災前からの問題意識を持っていたこと、震災によって従前居住床面積の確保が困難になったこと等があげられる。しかし、その背景は、①住民個々が、自力再生が困難であると自覚していた人が多かった ②住民、専門家、行政が一体的活動を震災直後より行っていた ③協議会の熱意とそのリーダーの指導力があった ④アドバイス、コンサルティングを行う専門家が震災前よりの活動でその信頼を得ていた ⑤住民意向調査等を何回も繰り返し行い協議会と住民とのあいだでのヒューマンリレーションが豊かであった、ことがあげられる。これには、コンサル・行政との共同作業が不可欠であったことも重要なことと思える。以下にその項目をあげると

- ① 計画区域現況調査等での官、民、専の一体的活動
- ② まちづくり勉強会の実施
- ③ 目に見えるビジョンづくりの提案等の一般住民への啓蒙活動
- ④ 権利関係者との面談
- ⑤ 何回も実施した意向調査
- ⑥ 住宅等の相談会の開催
- ⑦ デメリット者（メリットを受けない人）への説得
- ⑧ 事業への分かりやすい、本来の意味の説明（行政言葉から住民言葉への翻訳）
等である。

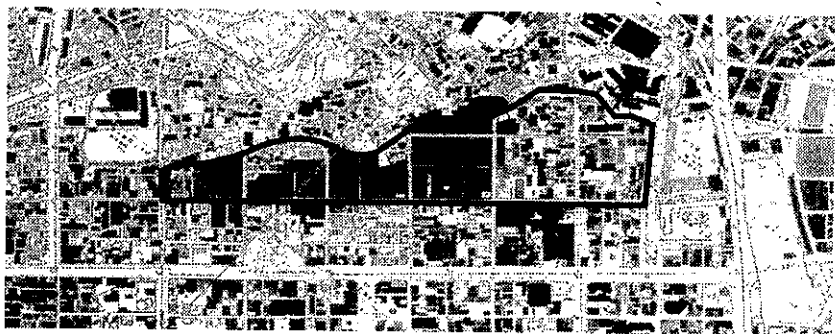
松本のまちづくり

中 島 克 元

(松本地区まちづくり協議会会長)

1. 松本地区での阪神・淡路大震災の被害の概要

松本地区は神戸市の兵庫区にあり下図の線で囲った地域で8.9 ha あります。震災以前は約1,200世帯、人口にして約2,400名住んでいたといわれています。松本地区の阪神・淡路大震災の被害は、震度7の激しい揺れによる倒壊と、地震後に発生した火災によって拡大しました。残った建物も半壊以上の被害を受け松本地区は、ほとんど壊滅しました。物的損害は大きかったもののその主たる原因が火災であったため、人的損害は物的損害に比べ少なく済みましたが、それでも震災当日に死亡した住民が8名おり、その後の震災関連死を含めると16名の住民が犠牲となりました。



2. まちづくりの経過

a. 「復旧」への取組

松本地区の住民の組織だった取組のスタートは、焼け野原となった松本地区のがれき撤去の申込の取りまとめであったのではないかと記憶しています。当

時がれき撤去が公費によってなされることは報道などによって伝えられていましたが、実際には解体業者と被災者が直接契約を結び、業者はその経費を行政に後から請求する「三者契約」が主流となっていました。そのため解体業者は、すぐに現金に結び付く物件や、鉄筋構造物等の金額的に大きいものに片寄りがちで、単価の低い燃え殻の撤去はやりたがりませんでした。その結果松本地区では5月までどの業者もやってこなかったのです。これを何とか解決したのが大井通3丁目と松本通4丁目北部の一部の住民組織の動きでした。この丁の住民が一つとなって業者と交渉した結果、松本通4丁目一部と大井通3丁目のがれき撤去が行われました。このことが松本地区のがれき撤去を、大きく前進させるきっかけとなったのです。

この住民組織は、「火災保険会社を糾弾する会」(17名(当時))が、母体となっていました。地震に関連する火災による損害は火災保険の免責条項であることは知っていましたが、その運用にあたりあそこまで徹底した対応を保険会社がするとは被災者にしてみれば驚きで、あまりにも会社ありきの姿勢に怒りを感じた住民が集まり、マスコミ等に対し活動を開始していました。この住民組織が後々発展していくことになります。

b. 「復興」への取組

平成7年3月4日、湊川中学の校庭において、松本地区復興委員会(前述の「火災保険会社を糾弾する会」の発展した住民組織)主催の集会を開催しました。この時点では事務所もなく集会に集まった住民に事務所設立の呼びかけをしたところ、コンテナハウスの提供の申出があり、平成7年3月19日松本通4丁目に於いて「松本地区復興委員会」としての事務所開きをすることができました。事務所に使うテーブルや電話等一切のものは全て被災者の寄付によるものでありました。このときの活動のメインテーマは「仮称 激甚災害復興基金」制度設立の提案と実現に向けた取組でありました。この「仮称 激甚災害復興基金」制度は、大規模自然災害によってもたらされた被害を、損害保険契約金額をベースに災害発生後に共済金として通常の保険掛け金に上乘せして集め、被災者に支給しようとした提案でありました。様々な保険会社や国会議員・大

蔵省等への取組がスタートしました。

同時に松本地区は震災後神戸市によって「神戸国際港都震災復興松本地区土地地区画整理事業」の指定を受けていましたので、これにどのように対応するかが大きな課題でした。

c. 「神戸国際港都震災復興松本地区土地地区画整理事業」への取組

神戸市による事業計画の縦覧が開始され、「松本地区復興委員会」は神戸市に対して意見書を提出しました。意見書の要点は、以下のとおりです。

1. 土地地区画整理事業を速やかに進めること。
2. 「松本地区復興委員会」に「土地地区画整理事業」について相談すること。
3. 「松本地区復興委員会」の活動を予算化すること。

その後、上記の事柄を実現するためには、兵庫区役所のまちづくり推進課から、「松本地区復興委員会」を「松本地区まちづくり協議会」へと組織変更する必要があることや、そのためには協議会運営規約の作成が必要であるなどの指導がありました。そこで、私たち松本地区では旧来の自治会の会長に集合してもらいこの点について検討し、以下の点について決議しました。

- 1) 「川池地区ふれあいのまちづくり協議会」の地域のうち、松本通2～7丁目、大井通1～3丁目を「松本地区」とし「土地地区画整理事業」終了時に「松本地区まちづくり協議会」は解散し、「川池地区ふれあいのまちづくり協議会」にもどること。
- 2) 規約草案をつくり「松本地区まちづくり協議会」を開催し、承認を得ること。
- 3) 役員は会長に中島克元・大井通3丁目自治会会長代理（当時大井通3丁目は会下山2丁目自治会の一部であった）を提案し副会長に各自治会の会長を提案すること。
- 4) 組織の概要
 - a) 松本地区全体で一つの「松本地区まちづくり協議会」とする。
 - b) 旧来の自治会や、街区ごとに小委員会をつくること。
 - c) 小委員会で選出された役員を協議会総会で承認し、役員会を構成する

こと。

以上の如く「松本地区」という地域概念は神戸市の「神戸国際港都震災復興松本地区土地区画整理事業」をきっかけとして新たに生まれたのですが、平成7年5月7日、280世帯330名の住民参加によって、暫定的な「松本地区まちづくり協議会」が発足し活動が開始されたのです。

「松本地区まちづくり協議会」の最初の取組は、第一段階都市計画を踏まえ第二段階都市計画にむけた「松本地区まちづくり提案 その1」の作成でした。この提案作りを行いながら未組織になっている地域にも同時に小委員会を立ち上げ「松本地区まちづくり協議会」を住民総意の地域を代表する唯一の組織にすることが課題でした。震災で被害を受け何らこれといって被災者支援の具体的な施策が示されないなかでの「減歩」という痛みを伴った「土地区画整理事業」の受け入れには大きな抵抗がありました。ましてや公園新設場所と道路の拡幅の提案が「復興」への第一歩といわれても、このときは被害者意識の強い住民と行政の復興政策のずれは大きく困難を究めました。また当時他の地区での猛烈な反対運動が連日マスコミによって大きく報道されていました。

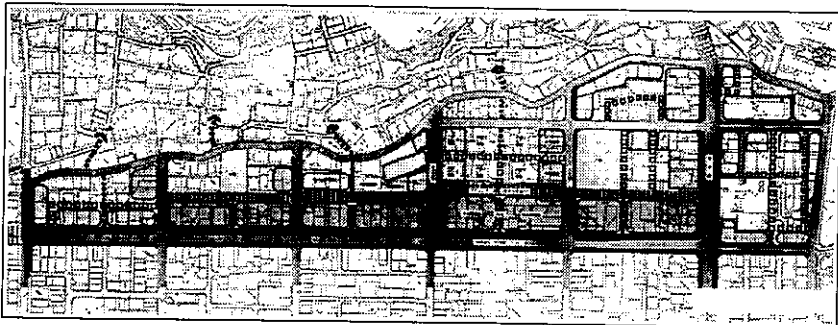
このような状態のなかではありましたが、松本地区まちづくり協議会の役員会は、当時都市計画局と役員会で、いわば公民一体となった「まちづくり」計画案作りを行っていました。松本地区での土地区画整理事業実施には膨大な用地買収が不可欠でした。というのは当時松本地区の公共用地保有率は14.6%しかなく、これを標準的なまちの公共用地率にするためには約16%の松本地区の民間の土地を買収しなければならなかったのです。しかしながら、住民には、当時膨大な面積に及ぶ用地の取得のめどが立っているとの情報はなく、神戸市の指定した松本地区の「土地区画整理事業」は、具体性に乏しく切迫感がありませんでした。そのような状態で、私たち役員会は「まちづくり提案」を作っていたのです。

その際役員会では、まず「まちづくり提案」を考える前に「土地区画整理事業」が建設省の補助事業であることからして、できることとできないことを、まちづくりコンサルタントから教えてもらうことにしました。この勉強会を5

月から6月にかけて、毎週役員会を中心に行いました。例えば、17mに拡幅することが条件となっている松本線の道路仕様についてのおおまかな提案づくりに関しての過程を説明することで役員会の姿勢を簡単に説明することができますと思います。

当初行政から提案されたものは、車道が10m歩道が7mというものでしたが、話して行くうちに車道を7m、歩道は10mへの変更が可能であることが解りました。しかもその歩道には、役員会から提案された「まち」に水を導入する「せせらぎの歩道」の提案もできることがわかりました。またこの提案が、「土地区画整理事業」を直接担当する都市計画局のみで判断したものではなく、役員会との話し合いをきっかけとしたもので、神戸市の下水道局との間でも調整ができており、その結果実現可能な提案であることが説明されました。内容的には「せせらぎの歩道」に使用する水が、30km北部の町の下水の高度処理水であることや、この処理水を引きこむ計画を実現するために必要な予算もつくとうなかり具体的なものであることが確認できました。このことが、役員会と都市計画局の信頼関係ができるきっかけとなったのです。

もう一つ、松本地区には南北100mに対して高低差6mという独特な地形の特徴があり、この特徴が「土地区画整理事業」の実現をより難しくしていることがコンサルタントから説明されていました。このことは同時に松本の町が、雑段のような住宅地となる可能性があるということでもありました。このまちは兵庫区内のどこの市街地にもないまちなみであり、松本地区の独特な地形を



生かした夢のあるまちづくりを想像させました。

d. 動き出した「神戸国際港都震災復興松本地区土地区画整理事業」

平成7年7月になり、松本地区内で唯一の工場（オリバーソース）が、またこの工場は結構まとまった土地を持ったものでしたが、この工場の移転の話ができそうな状況となっていることが都市計画局より明らかとなりました。これにより松本地区の土地区画整理事業は一気に前進することになりました。2ヵ月間に蓄えた土地区画整理事業に関する知識と神戸市の実現可能な計画案を基に各地域の小委員会結成に取組だしました。

「まちづくり提案 その1」を決める松本地区の住民合意形成は、以上のような経過から、各地域の役員が自分の言葉で計画案を説明し、同時に将来のまちづくりのビジョンも交えて説明することができました。もちろん反対派や慎重論を唱える住民は多数見られたものの全体としては比較的スムーズに決定されました。しかしながら、いま振り返れば、短期間での住民合意形成は、本来の民主主義での意思決定からは必ずしも望ましい経過であったとは言えない矛盾も含んでいました。この間の松本地区の合意形成を行った私の役目は調整型リーダーというタイプの役割というよりも、引率型リーダーという役割でした。

以来丸4年が経過しました。この間松本通5, 6, 7丁目の造成工事を目にして松本の「土地区画整理事業」の実態がだんだん住民にも具体的に解ってきました。町の様子は一変し現在では「土地区画整理事業」に対して反対を唱える人はほんの一握りとなり、難段のようなきれいなまちなみに今後「せせらぎ」が流れるのかと想いを寄せるにつけ、松本のまちづくりに夢を膨らませています。

また、この間松本地区では、京都の北野天満宮より紅白の梅の苗木を復興のシンボルとして頂いています。この苗木は将来公園に植樹する予定ですが、現在は神戸市の森林植物園で管理していただいています。今後松本ではこの梅にちなんだお菓子や、梅酒などの松本地区独特の特産品を作りおみやげにしたいと考えています。

e. 「土地区画整理事業」を進捗させるうえで問題となったこと

まず、最も問題となったことは移転補償金の提示から妥結までにかかる時間の問題でした。交渉ごとですから時間がかかるのはやむを得ないことなのですが、この度の松本地区の「土地区画整理事業」は震災復興として行われ、同時に神戸市内で多数の地区で「土地区画整理事業」が一斉に行われていました。そのため人材不足は明らかで推進派の住民にとっても少々いらつくものであったことは、総括せざるを得ません。この点について神戸市に度重なる交渉を行った結果、移転補償の交渉は個人情報に基づくものでありその性格から誰でもができるものではないことや、場合によっては交渉には身体的危険性も考えられることから人材の確保がかなり難しいことなどが明らかとなりました。このあたりの具体的な事例の説明を受けるにあたり、松本地区でも思い当たる節があり、「土地区画整理事業」は公民一体となっていなければとても実現不可能であることを実感しました。松本地区の住民のなかで「土地区画整理事業」に理解を示し協力する住民がいる一方、あくまでも反対する住民が居る訳ですから、協議会として取り組める問題はまだいいとしても個別の問題に協議会が介入することには制限があり困難な問題もあります。その際担当する職員の対応は大きく事業全体の進捗に影響します。職員と住民が本当の意味で一体となり松本を愛する姿勢が貫かれなければこのような大きな事業はできないものなのだと実感しました。

3. 平成の地域コミュニティの役割

この度の松本地区での「土地区画整理事業」における住民の合意形成を取りまとめて見ていくつかの事柄が解りました。これらの事柄を解決するために私たちの地域コミュニティの役目があるのだろうと考えています。

平常時私たち都市で暮らすものは、民間・行政を問わず様々なサービスを受けています。そしてそのサービスの受益者は年々増加しています。サービスのなかには割高に感じるものもあれば、逆に割安に感じるものもあります。震災を経験して自分たちでできることは自分たちでやろうとする自覚が生まれてきた現在、私たちは民間組織であっても行政サービスの限界や利益追及型のみの

民間サービスとは異なった新たな地域サービスを作り出す必要があると思っています。それは、住民間の共同互助の精神より出発する本来の地域コミュニティです。

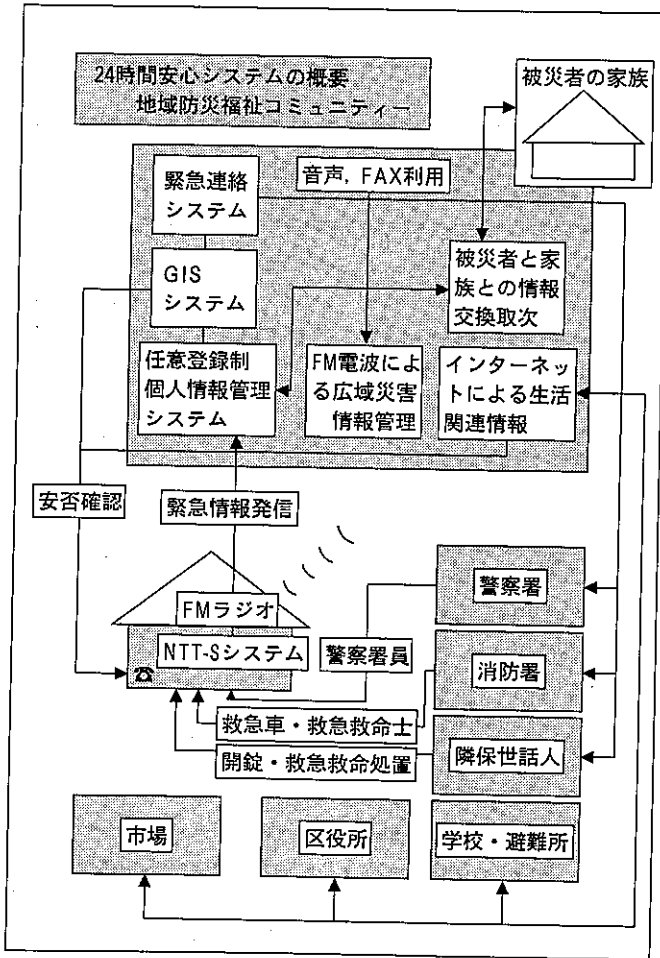
しかしながら、旧来住民にそのような思いはあっても、一度住民間にトラブルが起こってしまえば全ては思いもよらない方向に進んでしまい、その解決にむけて膨大な勢力をつぎ込んできたのが現実です。まして旧態依然とした住民組織を改め私たちの目指す新たな地域コミュニティを作り出すには次のことが必要であると考えています。

4. 松本地区連合自治会形成への動き

旧来の自治会単位での取組には限界が来ていることがこの度の阪神・淡路大震災で明確となりました。住民自治の意識は薄れ自治会の役員は名誉色の強いものとなってしまい、住民活動においては実体の伴わないものとなっていたからです。このことは時代の趨勢でやむを得ないことなのであります。そこで、松本地区の役員会は旧来の自治会形成の単位面積を見直し、神戸市が「土地区画整理事業」に指定したことによって新たにでき上がった地域概念ではありますが、この8.9haを一つの地域とした「川池自治会」を結成する必要があるとの認識で一致しました。そのため平成10年に入り約一年間かけて、統一した自治会規約の作成を行い平成11年5月に正式に発足する運びで準備を進めています。

5. 「(有) C・D・C・神戸」の設立

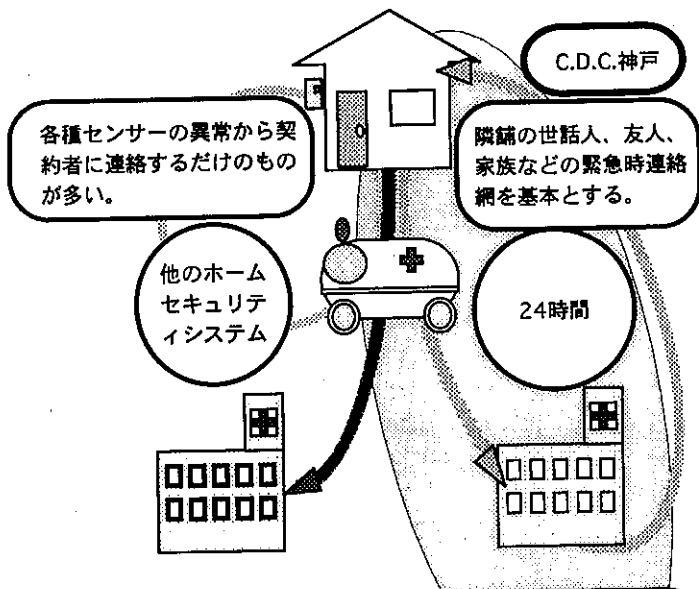
震災を経験した住民は、様々な取組を行うなかで自治会活動の限界を感じていました。住民活動を行って行くためには、財政的に健全で、ある程度の実力を持った組織が地域内に必要であることが解りました。というのは自治会や協議会は地域に住んでいたり、土地の関係者であれば誰でも会議に参加することで、自由に発言できます。そのためいろいろな考え方の人達が集まりますから、場合によっては組織としての意思決定や、事業計画の決定に膨大な時間を必要としています。これではやっと結論が出た時期には手遅れといったこともありました。加えて自治会や協議会では収益事業を行うわけには行かず、また事



業を行おうにも対外的な責任の所在もはっきりしません。そこで、松本の住民に芽生えた実力を持った組織づくりの野望を実現するためには、趣旨に賛同する有志による法人組織の設立が必要であるとの結論に達し、松本地区内外39名の出資者による(有) C・D・C・神戸を平成10年1月5日に正式に設立登記しました。

この会社の目的には次のようなものがあります。

24時間安心システムの特徴



1. 各種センサーを駆使しての有人集中管理システム。
2. 緊急時の通報システムに終了しているシステムで、病院に患者を送致して終了する。

1. 自己申告による情報発信を無人化したシステムが24時間体制で管理する。
2. 患者を救急病院に送致するだけではなく入院時に必要な資金の一時立て替えや、入院時の空き家管理なども行う。

1. 地域活性化を目指す独創的な収益事業の展開。
2. 安心・安全なまちづくり実現のためのシステム構築。
3. 超高齢化社会への対応策。
4. 町の便利屋さん。
5. 住民共同互助の精神の実現。

主なものを列挙してみました。が、「安心・安全なまちづくり」を実現するシステムとしての「24時間安心システム」が有 C・D・C・神戸の性格を最も良く表わしていると思われ。このシステムは豊かな地域コミュニティを背景とし、共同互助の精神による住民活動とハイテク技術を結び付けた一種のホームセキュリティシステムです。複雑化する家族構成を持っている住民の多種多様化するライフスタイルに対応したり、深刻化する高齢単身者への対応をしようとするものです。このシステムにはコンピューターを使っていますので、このシステムによって将来地域コミュニティ間の情報ネットワークを作り上げることも可能であると考えています。

6. 神戸まちづくり協議会連絡会の結成

松本地区で「土地区画整理事業」を行った際には、神戸市内で複数の地域で一斉に「土地区画整理事業」が行われたため各地のバランスが問題となりました。マスコミ報道は時として一面的な報道をするために協議会の役員でも首をかしげるような事がありました。そこで、地域間のバランスを取ることや、各協議会の幹部にしか理解できない悩みなどの情報交換を目的として「神戸まちづくり協議会連絡会」を結成しました。三人寄れば文殊の知恵といいますが、この「神戸まちづくり協議会連絡会」の果たした役割には大きなものがありました。地域コミュニティの担い手（幹部）には人には言えない悩みや苦しみがあり、協議会ではリーダーとして活動していますので弱音をはいたり愚痴をこぼす訳にはいきません。そんな幹部たちの情報交換の場として、また一つの協議会では取り組めない課題について整理する場として、平成8年7月25日に活動を開始しました。松本地区は事務局長協議会として積極的に活動に参加しています。

7. 「震災復興土地地区画整理事業」を経験して得られた教訓と今後へ期待すること

阪神・淡路大震災での松本地区での被害の拡大を反省し、今後の防災に強いまちづくりを実現するため松本では「土地地区画整理事業」を柱として事業を展開しています。被災者は「減歩」という被災者意識を逆なでするような制度であってもこれを理解し協力して「まちづくり」を進めています。しかしながら、この「土地地区画整理事業」はあくまでも松本地区の基盤整備であり、被災者の生活再建や住宅再建には残念ながら直接的に役に立つものではありません。こうした観点では「土地地区画整理事業」を柱として「阪神・淡路大震災復興基金」等の制度が補足し、被災者を支援しています。

松本地区で事業の展開に不可欠な住民合意形成を行ってきた私は、以下の点についてはどうしても主張しておかなければならないと思っています。

第一点目には、現行の「土地地区画整理事業」の用地取得対象が道路・公園等の公共用地に限定されているのに対し、地域コミュニティの拠点整備に必要な用地も「土地地区画整理事業」の用地取得対象にするべきであると考えています。この考え方は「土地地区画整理事業」を行うことによってその地域に豊かな地域コミュニティが形成され、このコミュニティこそがまちづくりの基本であることからしてこれに必要な拠点の整備は必要不可欠の施策であると確信しているからです。

第二点目には、「土地地区画整理事業」のような面的整備事業のみの事業計画ではなく、地域全般的に捕えた総合的な事業計画が必要であることです。これは地域によって様々な特徴があり一元化できる問題ではありませんが、事業計画立案時より行政内部の関連部局が相互に連携をとっておく必要があると考えています。現状の都市計画は住民の強固な土地への執着心や土地からの呪縛に大きく阻まれているのが現状です。住民に安心・安全な生活環境を整備していくためには、一事業手法では限界があり総合的な施策を整備したり、関係部局や制度の調整をしておく必要があります。このようなことを行うことが自治体や国家の責務であると考えているからです。

最後に最も重要なことは、震災復興に関し、現状の保険制度には重大な不備があるということです。それは、現在、自然災害（地震・噴火・津波）によってもたらされた損害に対しては、損害保険契約上免責条項になっているため保険制度を活用することはできません。この度の阪神・淡路大震災でも、地震災害であるため、住宅の火災保険は言うに及ばず事業用の什器備品に掛けられていた損害保険に至る全ての損害保険が地震免責約款によって使えませんでした。このため被害を受けた事業者や被災者は、各々の自己資金のみよっての復興を余儀なくされています。複雑化している今日の経済活動を支えている保険制度が、日本のような地震大国でいつまでもこのような状況でよいとは考えられません。阪神・淡路大震災は神戸市を中心として大きな被害をもたらしましたが、大阪は被害が少なく正常に機能していました。まして経済活動の拠点である東京が無事でありましたので、何とか曲がりなりに復興の助成も受けることができました。しかしながら、大規模自然災害が首都東京を襲ったらと考えると、現状のもっぱら居住用のみの住宅しか加入できない地震保険だけでいいのかという危機感を感じざるを得ません。激甚災害であっても普通災害のように保険制度が動けるような体制の整備が望まれます。

8. 今後の都市計画に期待すること

今までの都市計画は人口の大都市への過度な過密集中を解消し、周辺への分散をはかることによって良好なる住環境を整備しようとしてきました。その基本手法は他の地域で成功した事例を基に模倣複製することによって拡大拡充されてきました。この手法は戦後50年が経過し少子高齢化社会の到来を迎えている今日大きな施策の転換が求められ、現在中心市街地活性化の考え方のもと実現されようとしています。

私はこの際今までの事業手法の延長ではいけないのではないかと考えています。他の地域の成功事例に教訓を見出すことにはいささかの疑問もある訳ではないのですが、もっと大事なことは、今の自分たちの地域を徹底して分析し、地域の特性を活かした施策を作り出すことが何よりも重要であると考えています。具体的に例を上げますと、「東京のある住宅地での成功例を基にして他の地

域でも成功した。だから同じコンセプトで我がまちも実施したい」とこうなる訳ですが、この考え方に、私は本質的に発想の転換が必要であると考えています。

つまり一つの事業手法を模倣拡大し都市を無限大に拡大して行くのではなく、ある程度の規模を持つある意味での地域限定をしたうえで、循環を念頭に置いた発想が必要なのではないかと考えています。良好なる住環境の整備という観点で言い替えれば、限定した地域内における住居の簡便なる住み替えを可能とすることであります。しかしながら、これを実現させるためには、土地そのものの有効活用の手法をさらに高める必要があります。例えばこれは理想ですが、土地所有権の債券化を進めることにより所有権の移動なしで土地の有効活用を計ろうとするような取組などです。もっぱら居住用の住宅と土地は、住民にとって無限大に管理費を要求し、この経費負担に耐え切れない者にとって住宅の維持管理は、重圧となっています。場合によっては、住宅の保守管理に限界が生じ、その結果放置された住宅は、ときにして住民の尊い命を飲み込み、場合によってはその住宅のみにとどまらずその地域全体を大災害に巻き込んでいます。

成熟した社会が個人にもたらす恩恵は、豊かな地域コミュニティーによって支えられた生活そのものであると考えています。管理することさえもできないような住宅だけを取得することが、成熟した社会の証明ではないと考えます。複雑化する社会生活や家族環境に対応できる「まち」が望まれていると思います。

このような観点からは、現在の個人の住宅は個人資産であって、私有財産は個人の責任によってのみ管理されるという考え方は、平成の時代の要求に則しているのかと疑問を感じています。「まち」は生きています。道路や公園の公共用地も重要ですが、良好な住環境が最も重要でありますし、同時にこの住環境は地域コミュニティーと深い関係があると考えています。何故ならその地域で生活する住民に関与しない地域コミュニティーは不自然でありますし、冷たい「まち」であるからです。もちろん第一義的に責任をもつのは住宅を保有する個人ではありますが、それらはこの度の阪神・淡路大震災を経験した今、ある意味ではインフラの一つといっても良いのではないかと考えているからです。

六甲道駅北地区－震災復興へのあゆみ

藪 田 一 彦

(六甲道駅北地区まちづくり連合協議会議長)

1. はじめに

1995年1月17日、あの阪神・淡路大震災から4年が過ぎました。震災前のJR六甲道駅北地区は、面積16.1ヘクタールの中に1,850世帯、4,220人が生活する住商混在地で、私道が多く戦前長屋と小規模な戸建住宅を主体とした、駅や市場に近い生活に便利な住宅地でありましたが、地震により甚大な被害を受け町は壊滅状態になりました。

被害状況は、1,019棟中683棟全半壊

被害率は、67% (全半壊/棟数)

全焼地区、六甲町1・2丁目の約25%

1・2丁目の火災による犠牲者、42名

都賀地区全体で153名の尊い犠牲者の追悼法要が、2月26日に六甲小学校の校庭で営まれました。このころ(2月23日)に震災復興まちづくりニュース(第3号)で、神戸市がまちづくり案を発表し、縦覧と都市計画審議会日程が公表されました。突然の住民不在の一方的な進め方について、「六甲の新しいまちづくりを考える会」が中心になり、反対の署名運動を行い、都市計画決定を延期し、住民と意見交換後決定するよう、貝原知事への意見具申書を提出しました。しかし、その効なく3月17日に六甲道地区の土地区画整理事業並びに焼跡に1ヘクタールの防災拠点としての近隣公園の都市計画決定がなされました。この決定は震災に苦しむ私たち被災住民に大きな困惑と不安をもたらし、行政不信以外何物でもありませんでした。

しかし、私たち「六甲の新しいまちづくりを考える会」は、地域復興の拠点

となるシンボルテント「大テント集会所」を焼跡に設立し、混乱の中での様々な議論を経て、生活の早期建て直しと、まちの早期復興に向けて区画整理の必要性も感じていました。行政からの一方的なものでなく住民主体のまちづくりを進めるため、勉強会も30数回を重ね、区画整理の本質や減歩・仮換地・移転補償・道路・公園・住宅資金融資・受皿住宅問題など学習・協議を深めその輪を広げていきました。

5月10日から16日まで9回にわたり、「神戸市に対してモノ申す会」を六甲町2丁目の光円寺さん仮設堂で実施しました。多くの方が六甲小学校や灘小学校での避難生活をしており、不安な生活を送っている時期であり、きびしい意見がたくさん出ました。議事録より「神戸市に対してモノ申す会ダイジェスト」を作成しましたが、主な項目は下記の通りです。

- 区画整理事業のスケジュール
- まちづくり協議会
- まちづくりの全体構想
- 自宅の再建
- 補償 ○用地買収 ○減歩 ○換地
- 借地・借家問題
- 市街地再開発事業との関連
- その他

2. まちづくりの経緯

3月17日に震災復興土地区画整理事業が都市計画決定され、4月には各自治都市政策 No.95



写真1 大テント集会所

図表 1

神戸市に対してモ/申す会

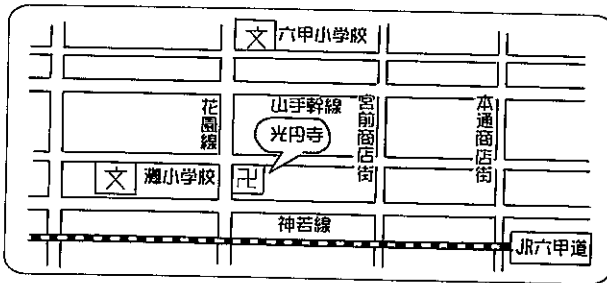
市長!ワシらの思い聞いてえな!!

当地区に対し住民不在の中3月17日に土地区画整理事業が都市計画決定されてからすでに45日を過ぎようとしています。あの悪夢のような震災の日から復興に向けて住民のみなさん方はそれぞれ懸命に努力されていると存じますが、この度下記の日程で市との話し合いの場を開催いたします。都市計画決定のあり方や今後の問題点など市に対して様々なご意見を述べて頂きたいと思っておりますのでご近所お話し合わせの上ご参加下さい。

※会場はすべて光円寺です(下図参照)

※人数の関係上参加対象地区を決めてありますが都合が悪ければ他の日でもがまいません

5月10日 午後2:00~4:00	六甲町5丁目	5月14日 午後7:00~9:00	森後町3丁目
7:00~9:00	六甲町4丁目	5月15日 午後2:00~4:00	稗原町1丁目
5月11日 午後7:00~9:00	六甲町3丁目	7:00~9:00	稗原町2丁目
5月13日 午後2:00~4:00	六甲町2丁目	5月16日 午後7:00~9:00	永手町5丁目
7:00~9:00	六甲町1丁目		



※上記の他次の様な集まりも開催されておりますのでお話し合わせの上ご参加下さい。

- ① 阪神・淡路大震災の区画整理・再開発の特徴と対策を考える
 日 時:5月7日(日)午後2時~5時
 会 場:兵庫県私学会館(JR元町駅北徒歩3分)
 主 催:復興市民まちづくり連絡会(詳しくは別紙チラシをご覧ください)
- ② 震災都市借地借家臨時処理法について
 日 時:5月12日(金)午後7時~9時
 会 場:メイン六甲B・C棟駐車場
 講 師:弁護士 永田徹先生

呼びかけ:六甲の新しいまちづくりを考える会

会長に、まちづくり協議会を結成してほしいとの呼びかけがありましたが、住民側から市の言う通りにはならない、もっと区画整理の勉強をして対等に話し合えるまで時期尚早、等の意見が多く不成立に終わりました。6月には神戸市による区画整理事業の説明会が開催され、その後市がまちづくり協議会をまちづくりの協議の窓口とすることを表明し、協議会の結成を要請されました。これを受けて六甲のまちづくりを考える会で検討を重ね、勉強会を通して区画整理の問題点や住民の要望を何度も市側に申し入れをしましたが、取り上げてもらえませんでした。住民への情報提供にも支障が現れ始め、また住民の意見が市側に反映される窓口として、当地区では自治会を母体に「考える会」のメンバーが中心になり、まちづくり協議会が8月から11月にかけて8つ結成されました。

まちづくり協議会の結成後、土地区画整理事業を前提とした住民によるまちづくりに対し、コンサルタントの先生方が派遣され、毎週の役員会・勉強会で震災前のまちを再確認し、現状と課題を把握し、土地区画整理事業の仕組み等を勉強しました。

11月に行ったアンケート調査結果の一部を紹介します。

1. 区画整理事業について

①問題点を解決しながら認める 約70%

②納得すれば早く実施希望 約70%

2. 六甲の町に住み続けたい 約70%

3. 公園は必要である 約64%

内、住民の望む公園 約45%

4. 新しいまちづくりの希望として

①災害に強いまち

②ゆったりおちついたまち

③お年寄りや子どもが安心して生活できるまち

④緑や水のあるまち

⑤活気あふれるまち

などが高いパーセントを示していました。

以上のような住民の意見を基盤として、21世紀に夢を託し、住民のための新しいまちを一日も早く復興させることを決意し、道路や公園の配置（案）の検討を行い、まちづくり案としてまとめていくことになり、ニュースを発行し、住民のみなさんに呼びかけていきました。11月には笹山市長さんとの「ふれあいトーク」もあり、現実には住民が元の居住地での再建が進まず、いまだ帰る目途がたない住民がたくさんいる中で、とりわけ、火災によってすべてを消失した公園予定地の住民が、元の居住地域内に住めるよう、市長にお願いをしました。

1996年1月には各協議会でニュースを発行し、住民のみなさんに「まちづくり案」を広報し、2月には「まちづくり素案検討意見交換会」を各協議会ごとに開催し、その後「まちづくり素案アンケート」を実施し、その結果「よい」「おおむねよい」が、ほとんどの協議会で70～80％に達したため、まちづくり提案の賛否を問う「まちづくり構想検討総会」を3月に開催し、8協議会でそれぞれ賛成多数で可決し、4月10日に各協議会長より市長に8つのまちづくり提案を提出しました。

（参考） 六甲道駅北地区全体のまちづくり構想

六甲道駅北地区の土地地区画整理事業は、ひとつの事業区域となっています。

そのため、8つの協議会のまちづくり構想がお互いに調整され、全体として調和のとれた「まちづくり構想」となっていることが大切です。

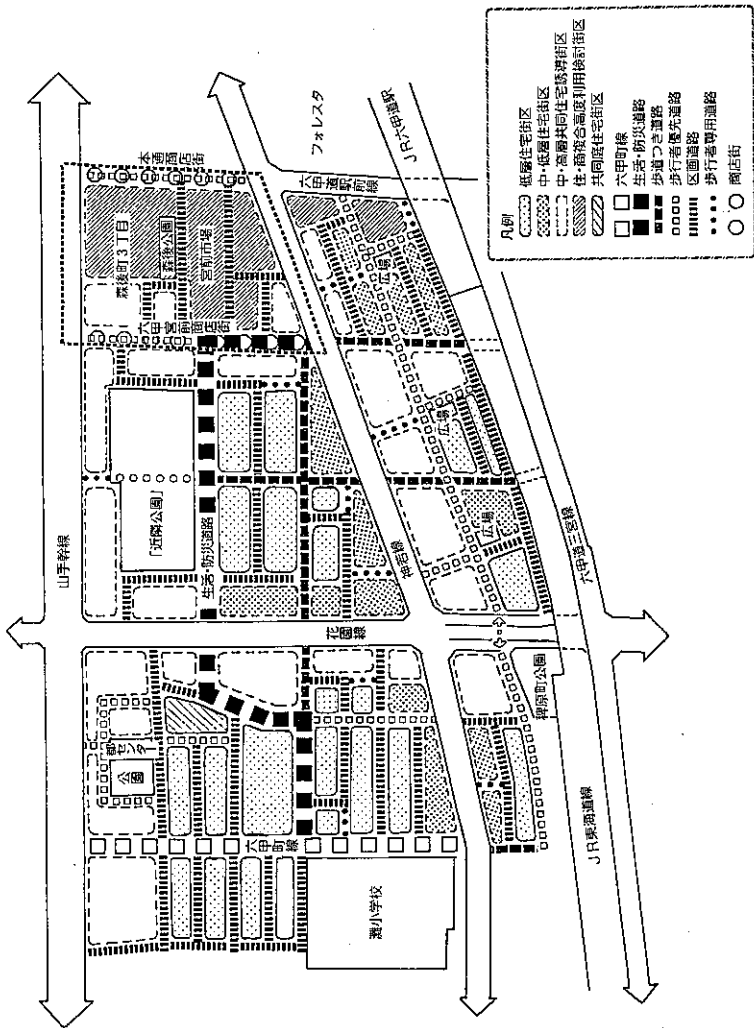
各協議会のまちづくり構想を参考として一つにとりまとめたものが図表2です。

（1） まちの骨格

地区に用のない自動車交通は、東西には山手幹線と国道2号、南北には、將軍通線と八幡線を利用することになります。

地区内の主要道路は、東西方向に神若線、南北方向に花園線があり、まちの中へはこれらの道路から入ることになります。

六甲町線や生活・防災道路は、幅員は広くても車道は区画道路と同じ様な幅



図表 2 六甲道駅北地区まちづくり構想図

ですから幹線道路ではなく区画道路と同じ役割を持つ道路です。

(2) 歩行者ネットワーク

学校、公園、商店街・市場、駅などを安全・快適につなぐ歩行者の道をつくります。

神若線以北では、灘小学校～「近隣公園」～商店街・市場～JR六甲道駅を結ぶ生活・防災道路が、東西方向の主要な歩行者ルートとなります。また、灘小学校北側から宮前商店街にいたる東西の道も通勤、通学、買物の道として整備します。

神若線以南では、各まちの中央部を東西に貫く道を歩行者優先道路とし、JR六甲道駅につなぎます。

これら東西方向の歩行者ルートを結ぶかたちで六甲町線、六甲町1丁目と2丁目の境の道や宮前商店街を南北方向の歩行者の道として整備し、全体として便利な歩行者ネットワークをつくります。

(3) 公園等の配置

「近隣公園」を中心にまちに緑と潤いを与え、災害時には身近な防災拠点ともなる公園、まちかど広場などを地区全体として利用しやすいよう配置します。

(4) 防災ネットワーク

六甲町1、2丁目にまたがる「近隣公園」は、災害時には、一時避難地、医療、通信基地、物資補給基地などとして機能し、六甲道駅の周辺地域の中心的な防災拠点となります。

生活・防災道路は、それぞれのまちの避難路、補給路となり、もうひとつの防災拠点としての灘小学校と「近隣公園」を結びます。緑豊かな防災帯となる六甲町線やその他の幹線道路も防災帯、避難路、補給路となり、これらが総合的にまちの防災性能を高めることとなります。

各協議会個々に個性のある素案の提出が終了しましたが、これからは北地区全体を見通しながら強力に市と交渉する窓口として、4月27日に8つの協議会の

連絡調整組織として「六甲道駅北地区まちづくり連合協議会」が結成されました。これまで市の担当課は、必要な時以外は、まちづくり協議会に出席していませんでしたが、隔週土曜日に開催される連合協議会には原則として毎回出席していただくことになりました。

5月12日の新聞には、神戸市が住民の要望に歩み寄り、「近隣公園の面積を10,000㎡から8,000㎡に縮小変更」するとの内容の報道がありました。この時点から住民と行政との間に信頼関係が生まれ、共に協働の精神でまちづくりをしていく基盤ができました。6月には住民の「まちづくり提案」を受け、市による「まちづくり案説明会」が開催され、ほぼ住民の提案どおりの事業計画(案)が提示されました。住民の願いをかなえてくれた行政の姿勢に感謝と喜びの気持ちをもつことができました。

連合協議会主催の「住宅再建相談会」を開催しましたが、仮換地も未定で住宅再建を考える人も少なく、時期尚早の感がしました。これと並行して6月には第2次都市計画案(近隣公園の計画変更含む)の縦覧が行われました。

1996年8月より建ぺい率を10%アップできる角地認定に向けての地区計画についての勉強会を開始し、ニュースで情報を流し「地区計画素案説明会」、賛否を問うアンケート調査を実施し大方の賛成を得られました。これらの意見集約の結果を踏えて、まちづくり連合協議会では、11月16日付けで地区計画の要望書を市長に提出しました。翌年1月に条例に基づく地区計画素案の縦覧が行われました。

1997年1月、土地区画整理審議会委員選挙が行われ、8名の委員が選出され、2月20日には第2回土地区画整理審議会が開催され、第1回目の仮換地諮問が行われました。また、地区計画案についての2回目の縦覧と地区計画に伴う事業計画の変更案の縦覧も終わり、都市計画決定されました。

このころ連合協議会では、まちづくりを住民の意志にそって具体化するため、5つの専門部会をつくり、隔週、住宅再建・防災・生活環境・道路広場・公園について項目別に検討を始めました。3月14日には六甲町4丁目で、区画整理事業の着工式が行われ、いよいよ復興まちづくりへの希望の灯がつけました。

六甲道駅北地区—震災復興へのあゆみ

1997年3月17日には連合協議会ニュース「六甲北まちだより」の創刊号が発行され、それから毎月17日付で発行し、現在24号が発刊されています。内容は各専門部会の活動内容を中心にまちづくり情報を住民のみなさんに提供しています。

5月に入り連休に「六甲道駅北地区復興写真展」を開催し、各専門部会ごとに勉強の成果を報告しました。同時に地域の小・中学生に呼びかけ写真展会場で、復興イメージ模型を囲んで、まちづくりに関する「子供サミット」も開催し、ユニークな意見が集まり大人を感心させました。10月には、部会ごとの施設見学会が三部会で実施され、第2次まちづくり提案に向けてのイメージが固まってきました。



写真2 子供サミット

11月9日には、灘小学校の校庭で六甲道駅北地区復興まつり「元気アップフェア」が開催され、近隣の方ももとより、遠方の仮設住宅からも多くの方が参加されました。震災後から道路・公園の整備などハードのまちづくりに偏っていたまちづくり協議会も一息いれ、みんなで遊び楽しく語り合う気持も芽生え、今後のコミュニティづくりに向けて新しい気運を生み出しました。土地区画整理審議会も2月6日、2月20日、6月、9月、12月と開催し、97年内に5回目を終了しました。

1998年1月、第2次まちづくり提案のとりまとめが開始されました。2月から3月にかけて、各まちづくり協議会と各専門部会で「復興まちづくり提案展」に向けての準備、4月26日（日）に、相談所2階において「第2次まちづくり提案とパネル展」を開催し、同時のその会場において、多くの方々の目の前で提案書を神戸市都市計画局松下局長に手渡し致しました。神戸市も我々の提案を重く受け止めていただいたことと思います。



写真3 第2次まちづくり提案

5月26日、自治会組織検討委員会が発足し、まちづくり活動を継承し、互いに仲良く協力しあえる自治会組織の検討が始まりました。

10月、六甲道駅北地区公園管理会が発足、当面は稗原町公園を対象に毎週日曜日に活動、コミュニティ創造の場として役立っています。

11月8日、第2回六甲道駅北地区復興まつり「元気アップフェア」を灘小学校で開催、昨年同様盛大に楽しく終えることができました。

11月鷹匠中学校2年生のトライやるウィーク学習の生徒20名と復興の歩みを「まちの課題」を発見し、パネルにまとめました。

3. まちづくりの問題点

震災復興土地区画整理事業は、平常時の土地区画整理事業の数倍以上の速さ
都市政策 No.95

図表 3

六甲北 まちだより	六甲道駅北地区まちづくり連合協議会ニュース	第14号
		H10・4・10発行 発行人：藪田 一彦 編集：連合協議会

六甲道駅北地区の復興まちづくりに関する

『第2次まちづくり提案』を提案します。

お知らせとお願ひ

先月号でもお知らせしましたように、私たち六甲道駅北地区まちづくり連合協議会では、よりよいまちづくりに向けての具体的な検討の成果を「第2次まちづくり提案」としてとりまとめ、4月26日(日)に「復興まちづくり提案展」の開催を予定しています。

この提案展では、神戸市に『第2次まちづくり提案書』を手渡すとともに、私たちがどんなまちづくりを目指しているのかを示すための展示などを行い、お互いのイメージやまちづくりについての意見の交換を進めたいと考えています。

これまで、この連合協議会ニュース「六甲北まちだより」は、大震災の記憶を留めるために毎月17日に発行してきました。今回の第14号は、この『第2次まちづくり提案』の内容のあらましを皆さんにお知らせし、十分に検討していただけるよう、特集号として1週間早く発行しました。

どうぞよくお読みいただき、忌憚のないご意見、ご批判をお寄せください。お便りをお待ちしております。

まちづくり提案の目的

震災による多くの尊い犠牲を想い、安全で快適に、安心して暮らせるまちを復興し、一日も早くもとのまちに喜びをもって戻れることを目指して、復興まちづくりに取り組んできました。21世紀に向けて、次の世代に誇りをもって暮らせる環境を手渡すことが、私たちの復興まちづくりに求められています。そのためには、住民と行政が互いの信頼感をはぐくみながら積極的に連携し、協働のまちづくりを進めていくことが必要です。

六甲道駅北地区では、第1次まちづくり提案以後、行政の各機関と協議等を重ねる中で、当面の問題の解決や、まちづくりの基本方向などについて具体的な成果をあげてきました。こうした歩みをさらに進め、一日も早く復興まちづくりの目的を実現していくために、この提案を行います。



で進行していますが、仮換地が定まらないと恒久家屋が建てられないという事業の性格上、時間が経過し、周辺地域の復興を目にして、震災5年目を迎え住民の間に苛立ちがあります。

また、事業が進むにしたがって、個人情報がほとんどを占め、これを公表できない事情もあり、事業進捗などについての情報不足に対する不満が住民の間に蓄積し、一体いつになったら家が建てられるのか、いつ移転補償の協議にしてくれるのか、不満と不安をつのらせています。更に移転補償については物件の有無の差もあり、温度差を生じる原因になっています。

また、住宅再建が始まった時、角地認定による建ぺい率10%アップのまちが、実際に住環境を悪化させないように、地区計画の目標、内容等再確認が必要です。違法建築を許さない住民の姿勢も必要かと思えます。

4. 今後の方向と課題

1998年4月26日（連合協議会が設立されて2年目）に「第2次まちづくり提案」を提出し一応の区切りがつかしました。しかしながら1999年春には仮換地諮問を終え、仮換地指定、移転補償交渉がまとまり、まちづくりの事業はこれから本番を迎えます。

これに対して、今後再び多くの住民の生活が始まると、現在活動を休止している自治会へのスムーズな移行や防災福祉コミュニティの創造も想定され、存続するまちづくり協議会のあり方も含め、組織の再建が必要となってきます。さらに、恒久住宅再建が始まれば道路、公園の整備だけではなく、一定のルールに基づく美しい街並の形成、良好な住環境の確保が大きな課題となります。特に公園、道路等住民の共有空間を守り育てていくコミュニティ組織の充実をはかり、一日も早い事業の完成に向け、これまでの協働の成果を踏まえ信頼関係を築き、神戸の東部副都心である六甲に地域住民のための新しい町を2001年目標に復興させる努力を続けたいと思えます。

図表 4

■「六甲道駅北地区地区計画」の考え方

1. 地区計画の方針

(1) 名称

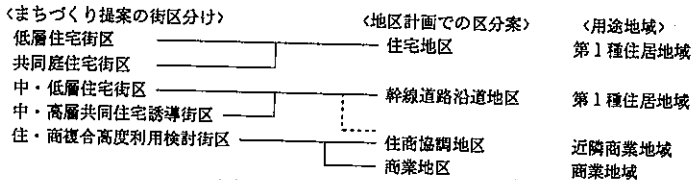
六甲道駅北地区地区計画 (面積16.1ha)

(2) 地区計画の目標(案)

当地区は、神戸市灘区の中央部に位置し、JR六甲道駅付近は、住宅・商業の共存するまちとして、周辺部は、静かな住宅地として良好な近隣関係を維持し、発展してきた地区である。

本計画は、このような六甲道駅北地区の特性を踏まえて、「子供からお年寄りまでが安心して快適に暮らせ、事業を営むことのできる住みよいまちづくり」を目標とし、神戸市の東の副都心としての一翼を担いつつ、バランスのとれた人口構成をもった複合住宅市街地の形成を図るものである。

(3) 土地利用の方針 -地区の細区分(案)-



※森後町3丁目については、地区整備計画を策定しないことも考えられる。

・このほか、地区施設の整備の方針、建築物等の整備の方針を文章化

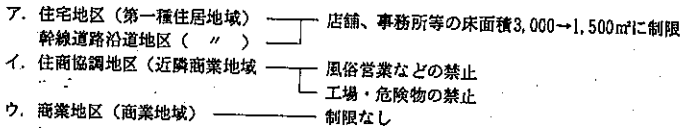
2. 地区整備計画(案)

一最低限の制限とする場合一

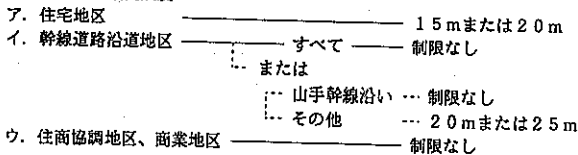
(1) 敷地面積の最低限度

全域 _____ 80㎡ (または商業地区100㎡)

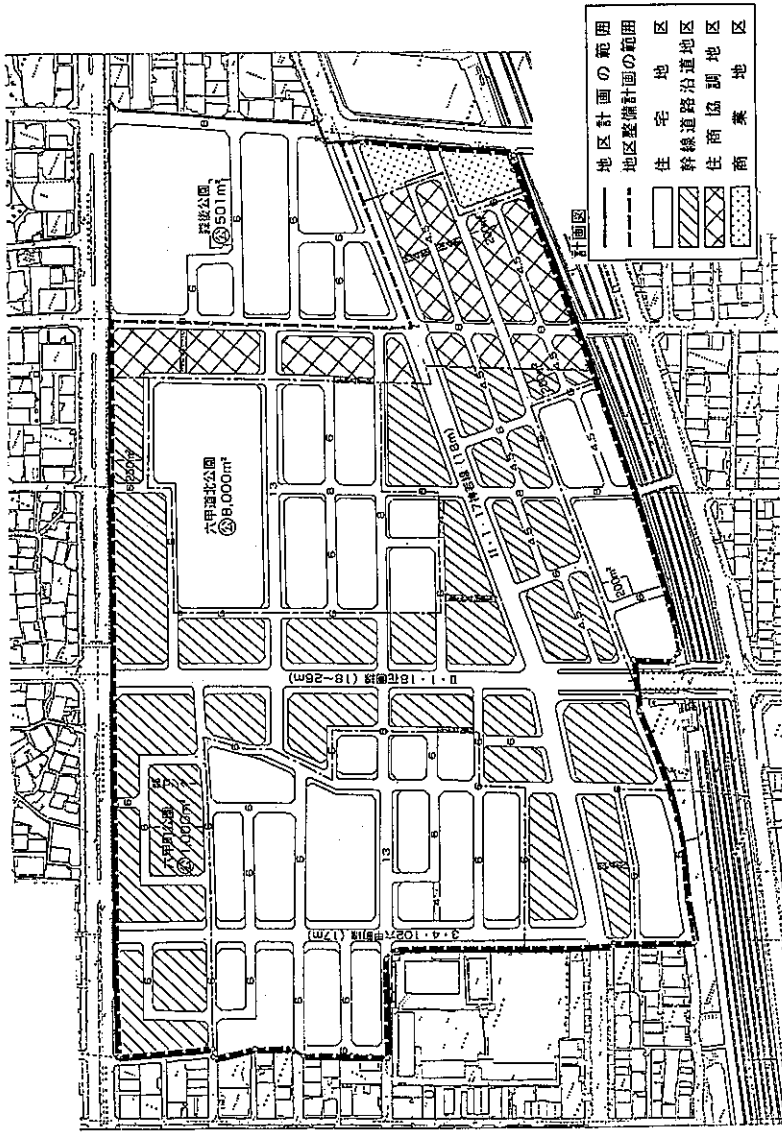
(2) 建物用途の制限



(3) 建築物の高さの最高限度



*地区計画を都市計画決定し、建築条例の施行により地区内の全敷地が角地扱いとなる。
(第1種住居地域 建ぺい率60%→70%)



図表 5 六甲道駅北地区地区計画

こうべまちづくりセンターの復興まちづくり支援事業

明 石 照 久

(働神戸市都市整備公社こうべ)
(まちづくりセンター調査係長)

1. はじめに

大きな自然災害等を契機として、それ以降の時代の社会システムや文化等に大きな影響を与えることになる先進的な取り組みが実験的に行われやすいことは一般によく知られている。阪神淡路大震災においても今後の日本社会の変化を先取りするような多様で興味深い事例が数多く生じてきている。

被災地にとって、この4年は通常の数十年にも匹敵するほど様々なことが凝縮した濃密な時であった。あらゆることがこの時期に集中し、激流となって流れていった。反面、この極く短い期間に通常では考えられないほど多くの出来事を経験し、多様な対応策を試行することができた時期でもあったと言えよう。その意味では、震災以後の貴重な経験を風化させることなく正確に記述整理し、その中から今後の「まちづくり」に役立つと思われる知見を引き出し伝えていくことは震災をつぶさに経験した者の責務であると考えている。

ところで、最近、各地で住民と行政の架け橋となるような組織としての「まちづくりセンター」が設置されたり、その構想が明らかにされたりしている。これは従来型の都市計画・まちづくりの枠組みを超えて、住民主体のまちづくりを進めていこうとする胎動とも言えるが、その種のセンターの行うべき事業や役割については未だ不明確な部分が多いようである。

そこで、住民主体のすまい・まちづくり支援の一つの具体事例として、震災以降の「こうべまちづくりセンター」(以下、「センター」という。)の4年間の主な取り組みを簡単に紹介し、より一般的なまちづくり支援のあり方を考える際の参考となる素材を提供したい。

2. こうべまちづくりセンターの開設

住民主体のまちづくりを支援するための中核施設として、1993年11月、神戸市中央区元町通に「神戸市立こうべまちづくり会館」が開館された。「センター」は、この会館の管理・運営と各種のまちづくり支援事業を実施するための組織として財団法人神戸市都市整備公社内に設けられた。震災以前は、市民向けの講座や講演会の実施、まちづくり資料の収集・提供等、主に後方支援的な業務が中心であり、地域の住民に対する直接の支援にはほとんど関わりを持っていなかった。また、施設が比較的小規模（地上6階地下2階、延床面積1,971㎡）なこともあり、市組織内での存在感も相対的に薄く、ほとんど知られていないのが実状であった。

3. 転機

1995年1月17日の未明、兵庫県南部の住民の多くは突然の激しい上下動でその眠りを覚まされた。この瞬間に多くの人命が奪われ、膨大な財産が損なわれた。ここ数十年以上にわたって大きな地震を経験していない多くの住民にとってまさに驚天動地の出来事であった。そして、この阪神淡路大震災が「センター」事業に大きな転機をもたらすことになった。大震災の想像を絶する惨状を目の当たりにして、センター事業の再定義と具体的な支援プログラムの組み立てが緊急の課題として浮上し、センターの諸力を総動員して対応する必要に迫られたのである。

4. 緊急避難所の開設

まず、震災直後の取り組みは、緊急避難所の開設と運営であった。市内の被災地全体で最大時約23万人の人々が避難者となるすさまじい被害の中で、「こうべまちづくり会館」も避難所として被災者に開放されることになった。震災直後の1995年1月19日の避難所開設から同年5月31日の閉鎖に至るまで、センター職員をはじめとする（財）神戸市都市整備公社職員が約5か月間、避難所運営業務に従事した。この間、最大時で144名の避難者を受け入れた。大部分

こうべまちづくりセンターの復興まちづくり支援事業

は近隣の人達で、仮設住宅に移転した数世帯を除いて、大部分は5月の閉鎖までに自宅に戻った。

比較的小規模な避難所であったため、センター職員と避難者とのコミュニケーションは円滑であった。途中、小さなトラブルはしばしばあったが、避難者の協力もあり、大きな混乱も無く5月には避難所の閉鎖が可能となった。

5. 学生ボランティアの受入

避難所運営と平行して、1995年3月の1ヶ月間、東京大学と東京理科大学を中心とする学生をボランティアとして受け入れた。学生達は避難所の一角に寝泊まりして、神戸市住宅局と神戸市都市計画局の震災復興支援事業の業務に従事した。受け入れた学生は延べで64名、大部分は建築、都市計画専攻の大学院生であった。「センター」は受入窓口として、学生側責任者と日程等の調整を行うとともに関係課と連絡をとって、業務内容、派遣人数等の調整を行ったほか、ボランティア保険関連業務、生活情報の提供等も行い、事実上のリエゾンオフィスの役割を担った。また、センターと学生責任者などで毎日連絡会議を開き、プログラム全体のコーディネート（全体戦略の決定、マニュアルの作成、人員の配置、専門家・まちづくり協議会等との連絡、進行管理等）に当たった。学生側からの疑問や苦情についてはこの連絡会議で対処した。問題点が生じた場合、原則として翌日には解決に向けて具体的な措置をとった。この時のリエゾンオフィスとしての経験が後の専門家派遣事業の立ち上げにも役立った。

6. こうべすまい・まちづくり人材センターの開設

兵庫県南部地域を襲った大地震は、深刻な被害を地元にもたらした。とりわけ、多くの住民は住宅を失い、すまい・まちの復興に関する住民の相談ニーズが増した。これに対応するため、センターでは、1995年7月7日に「すまい・まちづくり人材センター」を発足させ、従来、神戸市が実施していた専門家派遣の制度（アドバイザー・コンサルタント派遣制度）をここに一元化した。この結果、住民からの要請に機動的かつ効果的に応えて専門家を派遣することが

可能となった。そして、これ以後、地域への専門家派遣業務がセンターのまちづくり支援業務の中心になっている。

「すまい・まちづくり人材センター」プログラムについては、震災直後の1995年2月頃から検討に入った。3月には市の関係課、専門家との意見交換も行い、4月には大筋のプログラムデザインが組み立てられた。5月、6月の両月にわたって制度要綱の制定に向けて詳細の詰めを行った。基本的には神戸市のコンサルタント派遣要綱やアドバイザー派遣要綱等の既存の要綱を参考に新たな要綱の策定作業に当たったが、専門家の派遣要件などについては震災復興支援という特殊事情もあり、かなり変更を加える必要があった。避難所業務や学生ボランティアの受入等の業務を行いながら、極めて短期間のうちに制度立ち上げの準備ができた背景としては、①準拠すべき既存の制度要綱があったこと②関係各課で事実上のプロジェクトチームを編成し、組織横断的な決定が円滑にできたこと③受け皿としての「こうべまちづくり会館」の施設とセンターのスタッフがいたこと、をあげることができる。

7. センターの復興まちづくり支援事業

「すまい・まちづくり人材センター」の行う復興まちづくり支援事業の概要は次のとおりである。

(1) 事業の構成

①専門家派遣事業

アドバイザー・コンサルタントを地元派遣し、住民団体等に対して技術的・専門的支援を行う。

②まちづくり活動団体への活動助成

阪神淡路大震災復興基金からの補助金を活用して、まちづくり協議会等のまちづくり活動団体に助成（1地区20万円～100万円を3年を限度）を行う。

③空地整備助成（スポット創生事業）

当面利用計画の無い空地を神戸市が借り上げ（3年を限度）、地域のまちづくり協議会等に転貸し、広場などに活用するにあたって神戸市とセンター

こうべまちづくりセンターの復興まちづくり支援事業

とで施設整備費（上限300万円）を助成する。（平成10年度から事業開始：阪神淡路大震災復興基金活用事業）

（2） 予算額

以上の事業は、神戸市からの委託料と阪神淡路大震災復興基金からの補助金で運営されており、年間の予算額は約5億円である。

（3） 専門家派遣の流れ

次に、支援事業の中でも特に比重の高い専門家派遣事業に焦点を絞ってもう少し詳しく述べることにしたい。

専門家派遣制度は住民のすまい・まちづくりを支援するため、「こうべすまい・まちづくり人材センター」に登録したコンサルタント等の専門家を地元住民団体からの要請に応じて地元へ派遣する制度である。初動期のまちづくりの支援を目的としており、勉強会レベルのアドバイザー派遣とより具体的な計画策定レベルに対応するコンサルタント派遣の2段階構成になっている（表1参照）。同一地区に対しては、アドバイザー派遣（1次・2次）、コンサルタント派遣（1次・2次）の都合4回の派遣が可能である（計画の熟度によっては4回の派遣ができない場合もある）。

地元団体等から派遣申請を受けた「すまい・まちづくり人材センター」は要件を満たしているときは遅滞無く専門家の派遣決定を行い、派遣専門家と派遣業務に関する委託契約を締結し、業務完了後、専門家に委託料を支払うことになる。

また、専門家の派遣決定に当たってはセンターと関係各課で構成される連絡会（毎週開催）で情報交換を行い、事前に問題点などを整理し、各課の足並みをそろえるように努めている。なお、この連絡会は本来の専門家派遣に関する情報交換の機能とともに4年に及ぶ運用の中で、市の関係部局さらには国・県・他都市の動向や「まちづくり」に関する新しい動き等、広くすまい・まちづくりに関する情報の交換や各種の調整を行う上でも有効性を発揮するようになっており、新たな情報創造の場として成果をあげている。

(4) 専門家派遣制度の概要

表1

種別	内容	対象	団体要件	委託料
アドバイザー派遣(1次)	まちづくり勉強会 (原則として5回)	建築物共同化 マンション再建 まちづくり計画等	複数の権利者	3万円×5回 延15人 まで派遣可
アドバイザー派遣(2次)	すまい・まちづくりをより具体化するための勉強会の実施	建築物共同・協同化 マンション再建 まちづくり計画等	権利者の概ね1/2 概ね500㎡以上の区域を単位とする地区を代表し得る組織	1件当たり 50万円
コンサルタント派遣 (1次・2次)	(1次) 基本構想案の作成	建築物共同・協同化	一定の要件に適合する建築物共同化等を計画する目的をもつ土地所有者等の団体	500万円以下
	(2次) 事業計画案の作成	マンション再建	権利者の2/3以上の同意(2次派遣は3/4以上の同意)	
	(1次) 住民の意向調査 まちづくり方針案の作成 (2次) 計画案の作成	まちづくり計画等	概ね500㎡以上の区域を単位とする地区を代表し得る組織	

このほかに震災復興区画整理区域のまちづくり協議会の組織化や協議会の「まちづくり提案」作成等の支援に当たったいわゆる「まちづくりコンサルタント」の派遣もセンターで実施している。

(5) 専門家派遣の実績と成果

表2 専門家(アドバイザー・コンサルタント)派遣の概要(1998年6月30日現在)

区分	対象	建築物共同化・協調化等	マンション再建	まちづくり計画	道路整備型グループ再建	合計
派遣地区数		110	31	40	13	194
	着工・竣工	51	27	9	8	95
	継続中	34	3	27	4	68
	事業化断念	25	1	4	1	31

1995年の制度発足以来、1998年6月末までの期間で194地区(件数ベースでは327件)に専門家を派遣した。このうち建築物共同化・協調化計画では、専門家を派遣した110地区のうち、51地区で、マンション再建計画では派遣31地区中、27地区でそれぞれ事業化に成功し、新たに3,599戸の住宅が供給される運びとなった。

事業化の率は通常の場合に比べて極めて高い数字を示している。これは震災復興という特殊な事情の影響が大きいかといえ、すまいの共同再建に果たした専門家の役割に改めて注意を向けさせるに値する数字である。

(6) 登録専門家の内訳(1998年12月30日現在)

神戸市からセンターに業務が移管したときの登録社数は42社であった。その後、登録数は増え続け、ピーク時には500社(人)を超えていたが、1998年4月の登録更新の結果、282社(人)となった。1998年12月末現在の登録社数は、294社(人)で、その内訳は次のとおりである。

コンサルタント 201, 弁護士 15, 司法書士 7, 不動産鑑定士 10,
税理士・公認会計士 15, 土地家屋調査士 38, 大学教員 8

8. 専門家の役割と機能

(1) 専門家の役割

センターからの派遣事例に即して言えば、共同再建(建築物共同化・マンショ

ン再建)等の住民の合意形成過程における専門家の役割はおおよそ次のように整理することができる。

①情報の提供

法務・税務情報や建築に関わる技術情報、共同再建に対する公的支援制度や手法に関する情報、事業採算に関わる市場動向や金融関連情報等、共同再建前に進めていくためには、膨大で多様な専門的情報が不可欠である。特に初期段階では、専門家から提供される各種の情報に対する期待が住民の間では大きい。とりわけ行政用語をはじめとする各種の専門用語と日常用語との間の通訳として専門家は大きな役割を果たしている。

②現況把握と課題発見の支援

一般に課題解決のプロセスは、現況を正確につかむことから始まる。地域の現況や権利関係さらには権利者の意向等を調査し、正しく把握したうえで、共同再建に関係する様々な変数を考慮・勘案しながら、課題解決の具体的な方策が見つげ出されていくことになる。ここでも専門家による技術的支援は重要な役割を演じている。

③権利者間の連絡調整の支援

権利者間の調整をどれだけ円滑に進めていけるかが重要なポイントであり、各専門家は再建組合等の総会、役員会等の運営支援やニューズレター、会報の発行支援等をはじめ、権利者間の連絡調整に当たる事実上の事務局の役割を果たしている。

④相談・コンサルテーション

共同再建やまちづくり計画の策定にあたっては、個別の事情に応じたきめ細かな対応が必要であり、刻々と変化する状況を常に的確につかんでおく必要がある。その意味で権利者からのいろいろの疑問に答え、一緒に具体的な解決策を探っていく相談者としての専門家の役割に対しても権利者からは大きな期待が寄せられている。

⑤計画案の作成と提示

計画案(素案レベルのもの)を作成し、これを提示することも復興支援プロ

セスの初動期における専門家の重要な役割の一つであろう。

(2) まちづくり専門家の二つの機能

専門家が権利者の合意形成過程で果たしている役割を機能面から見ると、①コンテンツの専門家と②プロセスの専門家という二つの機能に集約できると考える。

まず、コンテンツの専門家とは、それぞれの専門領域（建築、都市計画、法律、税務等）について深い知識と経験を持つ専門家であり、言わば縦割りの機能別専門家である。また、プロセスの専門家とは、全体の合意形成に向けて複数の当事者の参加する過程（プロセス）の流れを円滑に進める役割を担う専門家であり、縦割りの専門家を横につなぐ役割を担う者である。従来、あまり明確に意識されてこなかった職能であるが、住民の合意形成の支援を行う上では最も重要な機能である。

すまい・まちづくりのような複雑で多面的な問題に立ち向かうには、各方面の幅広くしかも深い知識と、それらの知識をうまく結び合わせて合意形成のプロセスを進めていくスキルの両方が必要となってくるのである。センターからの派遣事例においても、各専門家はこの二つの機能を巧みに使い分けているように思われる。

そのように考えてくると、これからの「すまい・まちづくり」を円滑に進めていくためには、むしろプロセスの専門家としてのスキルを持った人材を多く育成するとともに、合意形成プロセスを多角的に研究し、より効果的なプレゼンテーションの方法や合意形成のための技法等の開発に一層の努力を傾けていく必要がある。

さらに、センターの震災以後の経験に照らせば、すまい・まちづくりのような複雑な問題に的確に対応するための最も重要な要素は、多くの専門家や行政も含めた「すまい・まちづくり」の諸資源を効果的に動員できる体制の確立にあると思われる。

9. まちづくり人材育成の試み

センターは人材育成に発足当初から取り組んできたが、震災以降、人材の発掘と育成がさらにその重要性を増してきている。そこでセンターでは具体的な事例に即した内容をプログラムの中心に据え、即戦力となる人材の育成に努めている。

(1) 専門家向け「まちづくり大学専門講座」(受講者80名)

1996年度から「いきいき下町推進協議会」(事務局：兵庫県建築士会)及び神戸大学工学部安田研究室の協力を得て、若手コンサルタントを主な対象として専門講座を実施している。震災以降に採用された各種の支援メニュー(特例措置等も含む)や具体的な成功事例を専門家に紹介しようとするもので、年間6回の講座を開講している。この専門講座の最大の特徴は外部の専門家・団体の協力を得て実施しているところにある(実施のためのプロジェクトチームを編成)。センターの少数のスタッフ(課長級1, 係長級1, 担当2)だけでは十分に手が回らないため、言わば窮余の一策として始めたことだが、関係者の協力もあり、外部人材を活用する方式として着実に定着しつつある。

(2) 職員向け「まちづくり大学専門講座」(受講者80名)

区役所職員、都市計画・住宅関連の職員等「まちづくり」に係わりの深い所属に配属された初任者等を主な対象として開講している。基礎的な知識の習得と併せて関係部局の新任職員等が互いに面識を持つための場として位置づけている。

(3) 市民安全まちづくり大学(入門講座 約200名, ワークショップ講座 約80名)

地域コミュニティのリーダー層を主な対象者とし、安心と安全のまちづくりに関する知識を普及させることを目的として、1997年度から実施している。神戸市市民局、神戸大学都市安全研究センターとの共催事業である。その実施についても神戸市市民局とセンターで構成される事務局を中心に消防局、区役所等の職員を対象に運営メンバーを広く募集し、プロジェクトチーム(企画会議)を組織して運営に当たっている。

こうべまちづくりセンターの復興まちづくり支援事業

このようなプロジェクトチーム方式は多彩な人材を確保するうえで有効性を発揮しているほか、若手職員にプロセスの専門家としてのスキルを身につけるための実地研修の機会を提供するという面でも効果を発揮している。また、プロジェクトチームでは、最近各地のまちづくり現場で注目を集めているワークショップ方式等の新しい技法にも積極的にチャレンジしている。

10. まちづくり情報の収集整備

これまで述べてきたような4年に及ぶ震災以後の活動を通じてセンターは「まちづくり」に関する各種の情報の結節点として機能するようになってきた。この機能をさらに強化することを目指して「まちづくり情報」の整備に取り組んでいるところである。特に派遣専門家からの委託業務報告書は膨大な量ののぼっており、今後のまちづくりの参考となる貴重な情報を多く含んでいる。このほかコンサルタントの協力を得て、震災復興区画整理区域等における地元説明資料や各種会合や説明会の日程を整理した略年表等、地域のまちづくりの動きに関する資料も収集している。これらの貴重な資料を体系的に誰にでも分かりやすい形に整理し、また、全国にも発信できるようにしていくことが今後の課題であり、現在、資料のデータベース化に取り組んでいる。

11. おわりに

以上、簡単にセンターの活動状況を紹介した。限られた紙数の中で不十分な部分も多いと思われるが、ご寛恕いただきたい。都市計画・まちづくりをはじめ今日、地方行政は大きな転換点に差し掛かっている。各地の地方自治体は地方自治の新たな展開に向けて懸命の努力を重ねており、各地での取り組みに関する情報の交換は以前にも増して重要性を増してきている。本稿が各地の「まちづくり」の新たな展開にいささかでもお役に立てれば幸いである。

第12回（財）神戸都市問題研究所・宮崎賞

神戸都市問題研究所

編 集 部

（財）神戸都市問題研究所・宮崎賞

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

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

対象・表彰基準

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

表彰基準は、地方自治、地域主義に根ざした視点からみて、その経営成果、政策志向性などにあつて、顕著な実績が認められ

ることである。

選考方法

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

審査委員

（五十音順）

伊賀 隆（流通科学大学学長）

伊藤 善市（帝京大学教授）

伊東 光晴（京大名誉教授）

柴田 徳衛（柴田都市研究室・

前東京都立大学教授）

嶋田 勝次（関西学院大学教授）

高寄 昇三（甲南大学教授）

新野幸次郎（神戸大学名誉教授）

吉田 寛（神戸商科大学名誉教授）

表 彰

賞は、都市・地域経営の実践に対し「地域経営活動賞」、同政策研究に対し「地域経営研究賞」を年間3点以内とする。賞金は、地域経営活動賞は50万円、地域経営研究賞は30万円とする。

第12回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

受賞者

第12回の受賞者は、地域経営活動賞として、下記の2団体に決定した。

- FM わいわい
- 岡山県赤坂町

表彰式

平成10年12月3日、財神戸都市問題研究所において表彰式を行った。

審査経過

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

地域経営活動賞は、多数にのぼる選考対象があり、その実績・内容を検討し、審査委員、学識経験者の方々の意見を参考に、最終10団体を候補とした。

これら10団体について、実地調査を行い、候補とした事業のみならず、全体としての取り組みやその効果などについて、詳細にヒアリングを行った。

これらの調査結果をもとに、平成10年9月18日に審査委員会を開き、上記のとおり地域経営活動賞を決定した。

また、あわせて地域経営研究賞の審査を行ったが、本年度は該当なしとした。

受賞理由

- FM わいわい

FM わいわいは、阪神・淡路大震災後、神戸市長田区において全国初の多言語コミュ

ニティFM放送局として開局し、地域とともにあゆむ放送を通じて、外国籍、高齢者、障害者などの少数者をおきざりにしない多民族・多文化共生のまちづくりに貢献している。

- 岡山県赤坂町

岡山県赤坂町は、米を取り巻く環境が厳しくなる中で、炊飯加工事業を行う「燐赤坂天然ライス」を設立し、良質な地元産「朝日米」を高付加価値化して製造販売する等の積極的な取り組みにより、農業経営の安定化や地元雇用の増大に多大な成果をあげている。

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

第13回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞の推薦について

第12回の表彰式が終わり、既に第13回に向けての選考を開始している。

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

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

地域社会に多様性を発信し続けて

—市民が生んだ多文化・多言語ラジオ局「FM わいわい」—

日比野 純

(エフエムわいわい取締役常任委員)

未曾有の惨事を引き起こした阪神・淡路大震災は、弱い人々によりひどい被害を与えた。地域住民として暮らしていた多くの外国人は、この震災で日本人以上に苦しい立場に追いやられた。震災時の情報がすべて日本語のみで発信されただけというのがその原因の一つであった。藁をも掴みたい困難の中で言葉の壁により必要な情報を得ることができなかった。緊急事態になって、今まで放置されていた未解決問題が一気に外国人住民にふりかかったのだ。

その困難を解決するための「対処療法」として始まった外国人の支援活動は、震災から4年が経ち、多言語コミュニティ放送、街の標識の多言語化、多言語による相談活動、異文化交流事業と、地域社会そのものを多文化・多民族社会へと変革していく新しいうねりとなろうとしている。

そのうねりの一つが、市民が生んだラジオ局「FM わいわい」である。

■ 震災2週間後から多言語で放送

地震の被害の最も大きかった地域のひとつである神戸市長田区の野田北部・鷹取地区にあるカトリック鷹取教会。その敷地内に、震災一年後の1996年1月17日に開局したラジオ局がある。長田区を中心とした地域の人達に生活情報や行政ニュースなどをきめ細かに届ける「FM わいわい」(周波数77.8 MHz、出力10 W)だ。20数カ国・約1万人の外国人が住む長田区に誕生したラジオ局は、日本語、韓国・朝鮮語、ベトナム語、中国語、タガログ語、スペイン語、ポルトガル語、英語の八つの言語で放送する、日本で初めての本格的な多言語・

多文化コミュニティ放送局である。

神戸市長田区は在日韓国・朝鮮人が人口の約10%を占めている。ほとんどはケミカルシューズ産業に従事していたが、地震でケミカルシューズ工場も大半が全半壊し、多くの人達が家や職場を失った。

地震が起こり、被災した在日韓国・朝鮮人の多くの頭を去来したものは、関東大震災時に発生した自警団などによる朝鮮人虐殺の忌々しい歴史だという。JR 新長田駅に近い在日本大韓国民団兵庫県本部西神戸支部に設けられた災害対策本部では、デマや流言飛語が街に流れることに神経を尖らせていた。電話などによる嫌がらせもあった。「正確な情報を伝えねば」。誰もがそう思っていた。

神戸ほど被害は大きくなかったが、在日韓国・朝鮮人の多住地域である大阪市生野区でも地震で古い家が崩れたり、震災の痛手を被った。この町には1993年12月にスタートした在日の手による同胞向けのミニFM局「FM サラン」がある。郵政省認可の放送局ではないが、微弱電波ながら生野区内であれば聴くことができる。サランのスタッフにとっては、コミュニティ放送の法制化によって、政府認可のエスニック電波メディアへの発展という大きな夢を膨らませている時の震災であった。

被災した同胞の力になろうと、スタッフの何人かが生野から50ccのバイクを走らせ約10時間かけて長田まで駆けつけたのは、震災から2日後のことであった。彼らも長田の在日と同じことを危惧していた。正確な情報を伝えるために被災地にラジオ局を立ち上げることが、何よりの同胞支援であった。話はすぐに決まった。民団西神戸支部に手作りの放送機材を持ち込み、震災2週間後の1月30日から放送を開始することになった。局名は韓国・朝鮮語で「もしもし」を意味するFM ヨボセヨとした。

放送は朝、昼、晩の3回。それぞれ1時間半を使い韓国・朝鮮語と日本語で震災情報と韓国の音楽を被災した長田の同胞に届けた。救援物資や炊き出しの情報、罹災証明や義援金の手続きなど、時間内で伝えられるだけの震災情報を流した。晩の放送では震災で傷ついた心を少しでも癒してもらおうと祖国の音

楽を放送した。日本語に不自由しない在日を対象としているのに韓国・朝鮮語で放送をしたのは、高齢に達している在日一世のことを思い、「こんな時だからこそ母語の響きがラジオから流れてくれば」という配慮からだ。もちろん在日のメディアであるという自負の現れでもあった。

■ 震災の必然が民族・国籍を越えた人の輪を形成

長田には難民として渡ってきたベトナム人も多く住んでいた。姫路にある難民定住センターを出た後に、仕事を求めて姫路から移り住んだ人達だ。そのほとんどは、在日の産業と言われているケミカルシューズ工場で働き、家賃の安い古い文化住宅で暮らしていた。そこに震災が起こり、ほぼ100%が被災し、家と仕事を失った。

被災したベトナム人の情報が得られるのではと思ったボランティアが、震災前からベトナム人の信者が多いカトリック鷹取教会へ集まったのがきっかけでスタートした被災ベトナム人救援連絡会（現・神戸定住外国人支援センター）は、震災直後から神戸市の災害対策広報など震災情報をベトナム語に翻訳し、学校や公園などで避難生活を送るベトナム人に届けていた。といっても、当時、震災に関しての情報は、炊き出し、義援金・見舞金の交付、仮設住宅の入居募集、行政による免税措置など莫大な量に達し、その中から重要度に応じて情報を取捨選択せざるを得ない状況であった。またベトナム語は他の言語と違い、翻訳できる人材が非常に限られており、情報を迅速に被災者に届けるということにおいても限界があった。

震災2週間後から韓国・朝鮮語と日本語で放送を続けていた民団西神戸支部に集まった、ある在日は、南駒栄公園、鷹取中学、新湊川公園などの避難所で日本人と共同生活を送っているベトナム人に思いを馳せていた。排他的な日本社会の中で移民一世の困難を抱えながらケミカルシューズ工場で働くベトナム人の姿は、在日一世にとっては数十年前の自分であり、在日二世にとっては子どもの頃の親の姿であった。

「FM ヨボセヨの中でベトナム語の放送枠を設けたらどうか」。この話がヨボセヨから被災ベトナム救援連絡会に持ちかけられたのは、被災地に春の陽射しが差し始めた3月の初めであった。JR 新長田駅近くの民団西神戸支部で放送を続けていたヨボセヨから、被災ベトナム人救援連絡会の拠点であるカトリック鷹取教会までは西に1駅、僅か1キロ半に満たない距離にあるが、混乱状態にあった震災から1、2カ月はその1キロ半が果てしなく遠かったのだ。

全く想像しなかったラジオという情報伝達手段の到来に対して、被災ベトナム人救援連絡会が下した判断は、ヨボセヨの中で放送をするのではなく、新たにベトナム語のラジオ放送をスタートさせようという、独自路線であった。確かな勝算があったわけではなかったが、行政機能がストップしている震災後の混乱の可能性に賭けた。また幸いにも連絡会のメンバーがすでに、ヨボセヨ立ち上げの立役者であるFM サランのメンバーとすれ違っていた。

被災地の在日同胞を助けようとラジオ局開設に尽力したサランのスタッフの一人は、長田に通ううちに被災したベトナム人のことを知った。2月のある日、ベトナム人が多く避難している南駒栄公園を訪れ、ボランティア事務所の扉を叩いた。「ラジオを……」。しかし対応した若いボランティアにほとんどとりあってもらえず、その態度に怒りさえ覚えた。でも「何があるか分からないから」と名刺だけおいていくことにした。その名刺が、連絡会のメンバーの目に止まったのだ。

被災ベトナム人救援連絡会の中にFM設立準備会を発足させ、すぐにメンバー二人が生野のFM サランを訪れた。3月20日のことである。話は早かった。サランのメンバーは二つ返事でベトナム語放送局開設の全面的協力を約束した。長田に韓国・朝鮮語とベトナム語の二つのエスニックメディアが存在することは、民族の棲み分けを加速することにもつながり、多文化・多民族共生の動きとは相反することにもなりかねない。しかし、サランのメンバーには、「選択軸が複数あることが、エスニック・メディアの生き残りにつながる」という読みがあった。無認可で1年余り放送を続けてきた経験からの判断だ。カトリック鷹取教会の敷地から試験電波が飛んだのは3月28日。連絡会でラジオ参入が

決まってから僅か10日余りしかたっていない。局名は、サランが韓国・朝鮮語で「愛」を意味することをヒントに、ベトナム語で友愛を意味する「ユーメン」に決まった。正式開局日は4月16日。キリスト教の復活祭の日だ。

正式開局までの間に嬉しい誤算があった。スペイン語、英語、タガログ語の放送が加わることになったのだ。スペイン語は、中南米人の支援を震災前から続けていた、鷹取教会救援基地のボランティア・スタッフがラテン・アメリカ出身の被災者に情報を提供することになった。英語、タガログ語は、ユーメン開局を知った神戸のフィリピン人コミュニティー、PHILKOBEのメンバーから「自分達も同胞に震災情報などを届けたい」という申し出があったのだ。もちろんユーメン開局あたりにはヨボセヨとも手を結んだ。震災1年後の1996年1月17日に郵政省認可の多言語コミュニティ放送局として一つになることを目標とすることを確認し、定期会合を重ねることになった。

被災地に2局目の多言語ラジオ局が誕生した。

ユーメンの放送は朝の7時から深夜1時まで、ヨボセヨが放送する昼と夜の各一時間半を除いて、ベトナム語、スペイン語、英語、タガログ語、日本語の5つの言語でボランティアが放送を続けた。ヨボセヨと同じように震災情報をメインに各国の音楽も流した。

■ 「日常」を視野にコミュニティ放送の認可取得へ

被災地に市民による多言語放送局が誕生したことを、当然の如く多くのマスコミは報道した。「ボランティアが被災外国人に母語で震災情報を伝えるラジオ局」という見出しは何とも響きがよく、あたかもそれだけで日本語の不自由な外国人を救えるように聞こえるからだ。しかし、取材に当たった中でどれだけの記者がこのラジオ局の真の役割を理解していたかは疑問である。

ヨボセヨにせよユーメンにせよ震災情報を唯、多言語化して被災した外国人に伝えたわけではない。「情報」という言葉は何とも響きが良く、あたかもそれだけで一つの実態があるように聞こえる。しかし、「情報」が役に立つため

	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT	SUN
7:00	ニュース, 地域情報 (日本語)						世 界 の 音 楽 ・ 特 別 番 組
7:30	(60分)						
8:00	ベトナムの音楽						
8:30	(60分)						
9:00	震災情報 (ベトナム語・日本語)						
9:30	(60分)						
10:00	海を越えてきた仲間達 (日本語)						
10:30	(60分)						
11:00	世界の音楽 (30分)						
11:30	FMヨボセヨ (韓国・朝鮮語・日本語)						
12:00	(120分)						
12:30							
13:00							
13:30	世界の音楽 (30分)						
14:00	ニュース, 地域情報 (日本語)						
14:30	(60分)						
15:00	ベトナムの音楽						
15:30	(60分)						
16:00	震災情報 (ベトナム語・日本語)						
16:30	(60分)						
17:00	海を越えてきた仲間達 (日本語)						
17:30	(60分)						
18:00	SALSA LATINA (スペイン語)						
18:30	(60分)						
19:00	PINOY RAP (タガログ語・英語)						
19:30	(120分)						
20:00							
20:30							
21:00	FMヨボセヨ (韓国・朝鮮語・日本語)						
21:30	(120分)						
22:00							
22:30	ニュース, 地域情報 (日本語) (30分)						
23:00	震災情報 (ベトナム語・日本語)						
23:30	(60分)						
24:00	海を越えてきた仲間達 (日本語)						
24:30	(60分)						
1:00	番組終了・明朝7時まで放送休止						

には、それを伝える発信者と受け取る受信者、そして「情報」を得て受信者が行動する際のフォロー、いわば「メンテナンス」をする者が必要で、それがないと「情報」は生きてこない。例えば必要に応じて窓口に通訳が同行する、さらに細かい「情報」を尋ねることができる、一度だけでなく継続的に対応しているなど。

震災当時のFMユーメンには、日本語とベトナム語の両言語が堪能なスタッフがリスナー（被災ベトナム人）に震災情報をベトナム語で放送するとともに、ベトナム人のいる避難所を訪ね情報を受け取った後のフォローにまわった。それとともにその他に困っていることなどの相談業務を担い、その中で特に全体化すべき事柄についてはまた翌日の放送で伝える、という活動を続けた。もちろん情報はラジオだけでなく紙媒体も活用した。この仕組みなしには、多言語放送が本当の意味で被災外国人支援とはなり得ない。ユーメンの母体が被災ベトナム人救援連絡会であり、スタッフに外国人コミュニティのメンバーや外国人支援組織のメンバーがいたこと、ヨボセヨの母体が民団西神戸支部であったことに、ユーメンとヨボセヨの存在意義があるのだ。

ヨボセヨとユーメンの合併は予想外のスピードで実現した。民団西神戸支部の一室から放送を続けていたヨボセヨの放送継続に黄信号が点り始めたからだ。原因は、①放送施設のある民団西神戸支部が夏から改修工事に入るためその期間中は放送をできなくなること、②民団西神戸支部という、いわば公の施設で無認可放送を続けることは、在日でない韓国籍の放送スタッフの在留資格を日本政府から問われかねないこと、③放送スタッフの継続的確保が困難になりつつあること—の3点であった。

多言語によるコミュニティ放送局の実現に向けての選択肢はヨボセヨとユーメンの合併以外になかった。カトリック鷹取教会内のユーメンのスタジオが新しい多言語放送局の拠点となった。新しい局名は、ヨボセヨの頭文字Yとユーメンの頭文字Mを合わせ、さらに多くの人が集うことをイメージし、「FMわいわい」に決まった。合併の日取りは震災半年後の1995年7月17日に決まった。

ヨボセヨとユーメンの合併は、コミュニティ放送局の免許取得への動きを加
都市政策 No.95

地域社会に多様性を発信し続けて

速させた。コミュニティ放送局立ち上げのための会合が初めてもたれたのは、95年のゴールデンウィーク明けであった。ヨボセヨとユーメンの生みの親であるサランのメンバーの呼びかけによって開かれた会合は、コミュニティ放送局への道の険しさを認識するとともに、被災地での在日間の思惑の違いを露呈させることになり、具体的な進展をみることはできなかった。明らかに時期尚早であった。しかし、継続的に会合を持つことが確認されたことは大きな前進であった。

■ 社会ニーズに応えた市民の動きに行政も支援

今まで静観の構えを見せていた郵政省近畿電気通信管理局の担当官がヨボセヨとユーメンを訪れたのは、不調に終わった会合から間もなくのことである。ヨボセヨとユーメンは、放送開始以後、テレビ、新聞、雑誌など多くのマスコミに取り上げられた。特にユーメンは4月16日開局にあたりプレスリリースまで用意し、行政の手の届かぬところで市民自らの手で多言語ラジオ放送局を立ち上げたことを社会に広く発信した。郵政省の管理下に置かれているラジオ放送を定められた出力を超えて無認可で行うことは電波法違反となり、震災という非常事態にあっても放送中止、さらには司法処分が下されかねない。その危険性を回避するために、こっそり放送を始めることも考えたが、世論を味方に大っぴらに放送を開始することを選択した。行政ができ得ないことを市民の手で成し遂げることは、世論を味方にできるという確かな計算があり、ただでさえ行政の無能ぶりが露呈し逆風が吹く中、郵政省といえども静観せざるを得ないと踏んだからだ。

訪れた郵政省の担当官の対応は、今までの行政の体質からは想像もできないほど柔軟なものであった。担当官が話した内容はこうだ。「放送を流していることは、初めから知っていました。また、震災という非常事態の中で地域社会にどれほど貢献しているのか私達なりに理解しているつもりです。ただ現状では電波の出力が大きすぎると認識していますので、まずそれを落として下さい。

そして、免許申請をしてコミュニティ放送局の認可をいち早く得て下さい。そのためのサポートはしますから」。

思いもかけない嬉しい誤算であった。とはいっても、ボランティアが手弁当で立ち上げた放送局からコミュニティ放送局への道筋がそれで見たわけではなかった。すでに開局しているコミュニティ放送局は初期投資で数千万円から億の金を費やしており、そんな大金を集めることは不可能に近く、スタッフの一部には諦めムードさえ漂った。今まで通りの「草野球」を地道に続けながら、体力をつけるしか他に手はなかった。

ヨボセヨとユーマンは、予定通り震災半年後の7月17日にFMわいわいとして新しいスタートを切った。草野球は続いていたが、「郵政省が支援をしてくれるのなら、こんな心強いものはない。資金は労力で補おう。精いっぱい汗を流して」という、草野球なりの努力は怠らなかった。被災地・神戸での被災者支援活動を後方からバックアップしてくれる市民という力強い味方もいた。

多文化・多民族共生の地域社会を目指し、多言語コミュニティ放送の開局に向けた確かな歩みが始まった。新しいスタジオは鷹取救援基地のボランティアが手作り建てた。建材は全国・全世界から被災地に寄せられた物資や寄付金で賄った。機材はできる限り既存のものを使うことにした。膨大な申請書類もスタッフが夜を徹して作成し、神戸と近畿電気通信管理局のある大阪を何度も往復し、ほぼ自力で完成させた。阪神・淡路大震災から1年後の1996年1月17日の開局を目指して……。

郵政省もこの熱意に応え、1996年1月17日の開局に向けて言葉通り支援した。申請書類提出から仮免許交付まで1ヵ月、仮免許交付から本放送開始まで僅か3日。市民が立ち上げた事業に所轄官庁が法の解釈を越えて後付けをしたことはほとんど前例がない。

草野球を続けていたFMわいわいは、放送言語に中国語を加え、1996年1月17日正午、「JOZZ7AE-FM こちらはFMわいわいです。神戸市長田区海運町のスタジオから放送を開始します」の第一声と共に本格的な多文化・多言語コミュニティ放送局として新たなスタートを切った。

■ 「多様性の重視」と「少数者の尊重」を基本コンセプトに

震災時にFM わいわいが果たした役割が評価され、災害時にきめ細かい情報を地域住民に伝える手段としてコミュニティ放送局に多くの自治体が関心を寄せた。震災前に十数局しかなかったのが、現時点で116局にまで拡大している。とくに震災翌年の96年と翌々年の97年に飛躍的に広がった。しかし、コミュニティ放送局が開局したから災害時に細かな情報が地域住民に行き渡るのかといえば、決してそうではない。ラジオはあくまでツールである。自治体（行政）、地域団体（自治会、消防団、まちづくり協議会）、ボランティア団体などとの連携があってこそ、災害時に有用な情報を伝え、効果的な救援活動が展開できるのだ。

また日常にないものが非常時になって機能するはずがない。平常時にそれぞれがどれだけ近い関係にあるかが、防災の鍵を握っているといっても過言ではない。防災といえばまちづくり、まちづくりといえば仲間づくり、それに尽きる。

FM わいわいは小学生から70代のお年寄りまで150人を超える市民ボランティアによって支えられている。民族、国籍も多様だ。身体に障害を持った人もいる。スタッフは活動を続ける中で、異なる文化、価値観を持った人が出会い、時間を共有し、多様な社会がいかに懐が深く豊かなものであることを知る。「生活条件」が多数者とは異なる人々への配慮と尊重の気持ちはそこから生まれてくる。それを普段から築いていかなかったことに、震災時に露呈した様々な課題の原因をみることができる。

それは、FM わいわいに携わる者だけのことではない。日常的に地域で「多様性の重視」、「少数者の尊重」への取り組みが行われて、誰もが主役の街をつくっていけるのだ。そんなまちをつくっていくためにFM わいわいは多文化・多言語放送を続けている。

震災から間もない、焼け野原の長田にラジオから流れてくる母語に涙したベトナム人の友人の横顔が、私にとってのこのラジオ局の原点である。難民とし

地域社会に多様性を発信し続けて

て海を越えて日本に渡り、言い尽くせないほどしたであろう苦労が、その涙の中に見えた気がした。地震で壊れ、焼けてしまった長田。新しいまちは、そこに住む誰もが主人公となり得る、多様な価値観が共存する多文化・多民族社会でありたい。それがFMわいわいを愛するすべての人が夢見る「まだ見ぬまち」である。

[FMわいわいの歩み]

1995年

- 1月17日 阪神・淡路大震災発生
- 1月30日 FMヨボセヨ放送開始（韓国・朝鮮語、日本語で震災情報放送）
- 3月28日 FMユーメン試験放送開始
- 4月16日 FMユーメン開局（ベトナム語、スペイン語、英語、タガログ語、日本語で震災情報放送）
- 7月 コミュニティ放送の免許取得準備開始
- 7月17日 FMヨボセヨとFMユーメンが合体しFMわいわい誕生
- 10月 中国語番組放送スタート
- 11月 コミュニティ放送開局準備のため放送休止
- 12月 株式会社エフエムわいわい設立

1996年

- 1月17日 コミュニティ放送局「エフエムわいわい」開局
ローマ法王ヨハネ・パウロⅡ世から祝辞
- 4月 ポルトガル語放送スタート
- 6月 キリスト教視聴覚教育奨励賞を受賞
- 7月 神戸まつりのパレードに参加
- 9月 海外特派員レポート「ユーラシアを越えて」放送開始（～1997年4月）
- 10月 井植文化賞（国際交流部門）を受賞

1997年

- 1月 イメージソング「アジアの風」「77.8にて候」を発表
- 7月 神戸まつりのパレードに参加
- 12月 神戸市役所と災害情報の緊急放送に関する協定締結

1998年

- 1月17日 阪神・淡路大震災特別番組「あれから3年」を全国のコミュニティ放送局82局をネットして放送
- 1月17日 サンテレビとの共同制作番組「癒し、そして明日へ」をTV、ラジオで同時生放送
- 1月17日 インターネットによるリアルタイム放送開始
- 3月 神戸市長から防災功労で感謝状
- 3月 送信所を長田区房王寺町に移転
- 4月17日～ 番組大幅改編
- 4月 災害時多言語情報発信システムの開発に着手（神戸アジアタウン推進協議会など3団体と）
- 5月 放送批評懇談会「ギャラクシー大賞35周年記念賞」を受賞
- 7月 全国コミュニティ放送協議会「BEST STATION 98」を受賞
- 7月 長田区防災訓練に参加
- 7月 丸五市場にサテライト・スタジオを開設
- 7月 イメージソング「アジアの風」「77.8にて候」をCD化
- 8月 ながた便利マップを制作し長田区内に各戸配布
- 10月 兵庫県内のコミュニティ放送7局とAM神戸のネット番組「ラジネットひょうご」放送開始

1999年

- 1月15日 災害時緊急放送割り込み装置を長田区役所に設置
- 1月17日 震災4周年記念事業「鎮魂と復興を“灯り”に託し“ながたから”を開催
- 1月29日 「多言語で災害情報を！」シンポジウムを共催
- 1月 神戸市のインターネットによる防災訓練に参加

行政維新の風

(赤坂天然ライスの設立)

難 波 勉

(岡山県赤磐郡赤坂町長)

21世紀を目指して、活性化した「まちづくり」をしてゆくために様々の有効な政策を打ち出してゆくことが、自治体に求められている。

しかし、その現状はどうか、産業振興、雇用促進、購買力拡大など地域活性化の中心となる政策の効果が思うように表れているケースは極めて少ないと言わざるを得ない。

政策の効果とは、経済的波及効果、人口動態への波及効果などを想定することになるが、前もってこれらのことを定量的に予測する手法も一般化していないのが現実の姿である。

さて、わが町の政策効果を概略的に見た場合

1. 公共投資としての土木工事の場合、工事費の概ね10%程度が町に経済効果を与えているに過ぎない。
2. 企業誘致での従業員の地元採用は概ね10%、就業人口の中、町外勤務約1,300人を地元呼び戻すことは困難である。
3. 町内最大の誘致企業においても出荷額約20億円であるにも関わらず、固定資産税年間約2,500万円の効果しか生んでいない。

このことは、わが町の政策において「人」「物」「金」を町内に引き止める手段をもっていないことの証明に外ならない。

これらの反省にたつて、町内の経済循環構造を定量的に把握して政策の立案を行う必要があると判断して、平成7年度から専門機関に調査を依頼し、現在その取りまとめに当たっているところである。その一方において「人」「物」「金」の町内でのより活発な循環と交流、貯留をめざすものとして新たな企業

の創立を試みたものが、わが町で生産する米の全量（約800 t）を加工し販売する炊飯会社を第3セクターで創立した株式会社赤坂天然ライスである。

以下、創立にいたる理由としてのわが町の現況と考査、そして「赤坂天然ライスによる試み」について順を追って述べることとする。

赤坂町の現況

(1) 自然的条件

①位置

赤坂町は東経133度57分50秒から134度2分28秒まで、北緯34度46分26秒から、34度51分7秒までの間に位置する。岡山県全体から見ると中央よりやや東よりで、東備地方に属し、赤磐郡の中央にある。

東は和気郡佐伯町と赤磐郡熊山町に、西は御津郡御津町に、北は赤磐郡吉井町にそれぞれ山地を境に接しており、南部だけが赤磐郡山陽町の平野に向かって開けている。

県道美作・吉井線が町の中央部を南北に貫いており、近隣各町への交通の利便性は高く、特に町の南に位置する岡山市までは約20km、車で30分で通じており、通勤の範囲内に入っている。

②地勢

吉備高原の南縁に位置し、地勢は大部分が小起伏山地または丘陵地であって、300mを越す山地は見当たらない。

これらの山地や丘陵地は、ほとんどが花崗岩からなっている。

総面積は42.93km²で、東西約6km、南北約9kmとなっている。

町の中央部を北から南へ砂川が貫流して、山地を削り、狭い谷を造り、粘土質の少ない砂土を運び灌漑用水となって谷を抜けて、沖積低地を過ぎてゆく。

③気候

三方を低い産地に囲まれ、砂川流域に発達した赤坂町は、瀬戸内海型の気候に属し、平均気温は14度、温暖で晴天日数が多く、降雨量は年間1,248mm程度である。砂質壤土も手伝って、朝日米など良質米を産し、葡萄、洋梨を始め果

樹園芸に適している。

(2) 社会的条件

①人口・世帯数

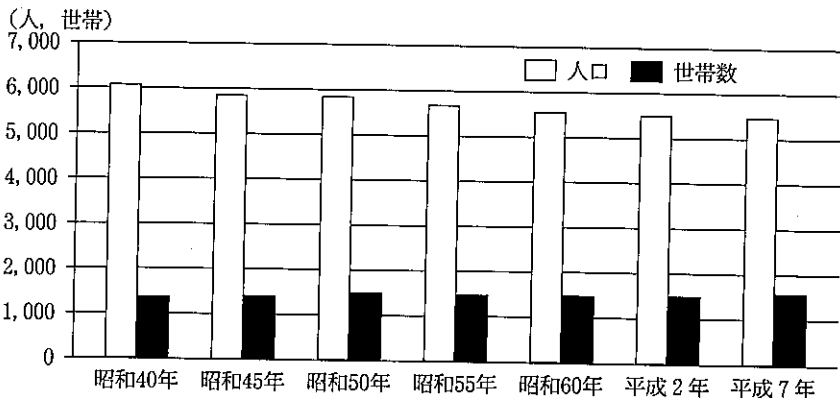
昭和40年の国勢調査で、赤坂町の人口は6,091人であり、岡山県全体の人口の約0.37パーセントを占めた。

しかし、その後人口は昭和40年代、50年代と減少し続け、平成7年の国勢調査では5,482人となった。この間岡山県の人口は逆に増加し続け、赤坂町の岡山県人口に占める割合も0.28%に減少した。

一方、世帯数は人口が減少したにもかかわらず、昭和40年の1,380世帯から平成7年の1,599世帯へと15.8%増加した。しかし一世帯当たりの人員は昭和40年の4.41人から平成7年は3.43人となり、赤坂町でも核家族化の進展が見られる。

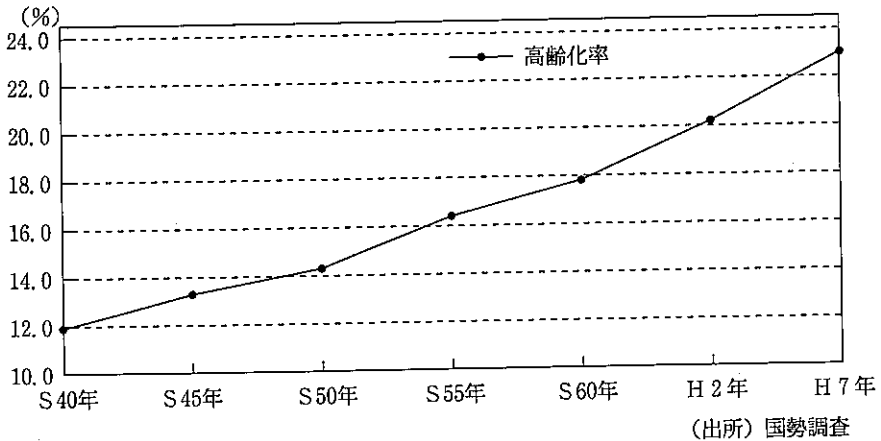
また、年齢別構成比を見ると、65歳以上の高齢人口の比率が拡大しており、昭和40年に11.9%であったのが、平成7年には約4人に1人が老人という23%と10%以上も増加した。因みに平成7年の全国の高齢者比率は14.8%、岡山県は17.7%であった。この比率はさらに増加してゆくものと予想される。(現状

図1 人口・世帯数の推移



(出所) 国勢調査

図2 高齢化率の推移



の高齢者比率約24%) ※図1, 2参照

②産業

赤坂町は豊かな地味を背景に有数な穀倉地帯であるが、米だけでなく、ピオーネ、マスカット・オブ・アレキサンドリアなどの葡萄、バスクラサンなどの洋梨など果実の生産も盛んである。

昭和40年には第1次産業就業者が67.7%と第2次産業就業者の9.8%、第3次産業就業者の22.5%を抑えていた。しかしその後急速に離農が進み平成7年には第1次産業就業者が20.9%まで落ち込んでしまった。

ここ10年くらいの農業の粗生産額を見てみると、天候に左右されることもあるが、米、野菜ともにそれほど大きな変化がなく推移しているが、果実は増加傾向にある。

一方、製造業を中心とする第2次産業は工業団地の整備や積極的な企業誘致の影響を受け、就業者の比率も昭和40年の9.8%から平成7年の29.0%になった。

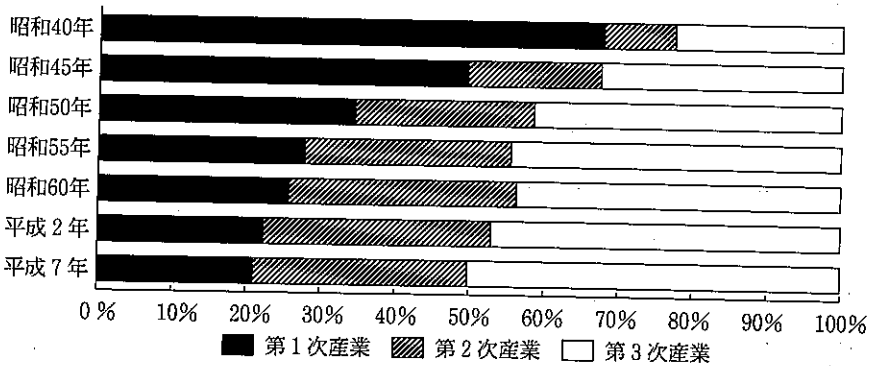
製造業の製造品出荷額等を昭和60年と比較してみると、平成7年には約2.4倍まで増加しており、企業誘致の成果がでているものと考えられる。

また、第3次産業就業者も特にサービス業就業者が大幅に増加したこともあり、昭和40年に就業者比率が22.5%であったのが、平成7年には就業者の半数以上の50.1%が第3次産業就業者となっている。

商品販売額は昭和60年に約36億円であったのが、平成6年には約41億円になったが、1商品当たりの販売額にはそれほど変化が無い。町内商業の従業者の数もほとんど変わらないにも関わらず、第3次産業就業者の比率は増加しているが、そのほとんどが町外へ通勤している町民であることが推測できる。

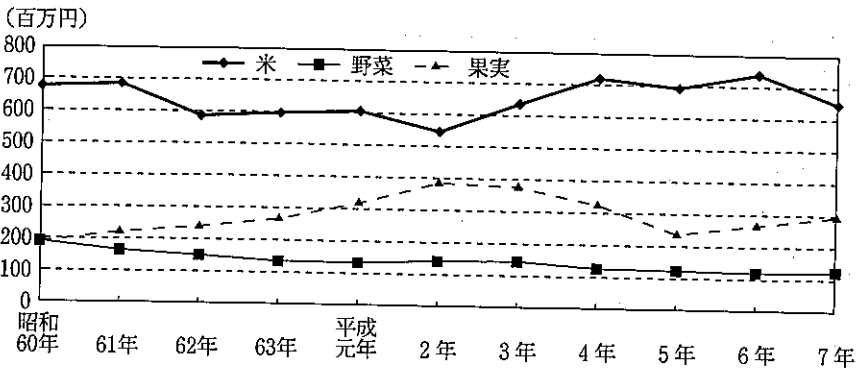
※図3、4、5、6参照

図3 産業別就業者構成比の推移



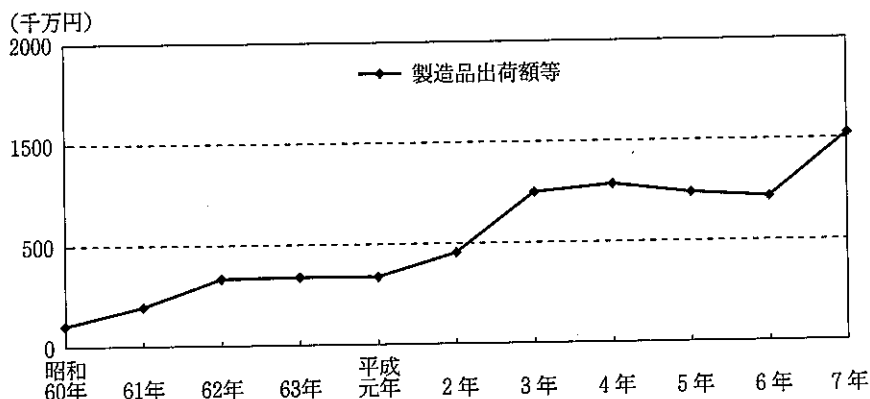
(出所) 国勢調査

図4 赤坂町農業粗生産額の推移



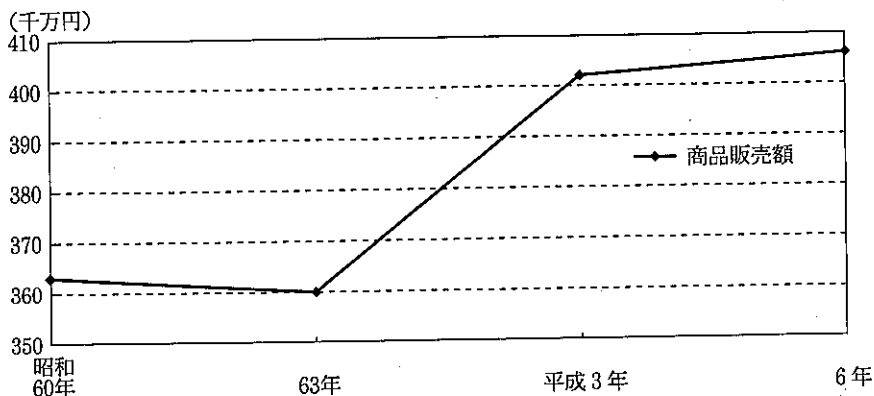
(出所) 岡山県統計年表

図5 赤坂町製造品出荷額等の推移



(出所) 岡山県統計年表

図6 赤坂町商業販売額の推移



(出所) 岡山県統計年表

③町民所得統計

町毎にその経済の実態を捉えた統計には②で示したように工業統計や商業統計などがあるが、これらの統計によってすべての経済活動を把握できるわけではない。町民所得統計はこれらの1次統計をベースに、町の全ての産業・経済活動について包括的に捉えた統計である。

町民所得統計は岡山県では計算しておらず、他の都道府県においても町村が都市政策 No.95

独自で計算しているところはほとんどないのが現状である。

赤坂町の「地域経済循環構造」を把握するためにも必要であり、基本的には町の数値を積み上げることにより推測した。

平成6年度の赤坂町経済は岡山県名目経済成長率が2.2%増加したにも関わらず町内総生産は158億円となり対前年度比4.8%のマイナスとなった。

生産面では農業が前年度冷夏の影響で落ち込んだ反動もあり、対前年度13.5

図7 経済活動別町内総生産 (単位：百万円，%)

経済活動の種類	実 額		対前年度比		構成比	
	5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度
1 産業	15238	14391	19.64	-5.56	91.82	91.05
(1) 農業	647	734	-14.03	13.34	3.90	4.64
(2) 製造業	7748	5779	52.04	-25.41	46.69	36.56
(3) 建設業	1279	1734	-13.68	35.51	7.71	10.97
(4) 電気・ガス・水道業	528	565	1.83	7.00	3.18	3.58
(5) 卸売・小売業	929	878	1.43	-5.51	5.60	5.55
(6) 鉱業	165	240	0.00	0.00	0.99	1.52
(7) 金融・保険業	75	306	-38.72	309.64	0.45	1.93
(8) 不動産業	0	297	0.00	0.00	0.00	1.88
(9) 運輸・通信業	940	942	3.45	0.24	5.66	5.96
(10) サービス業	2927	2916	5.46	-0.38	17.64	18.45
2 政府サービス生産者	1363	1415	5.97	3.78	8.21	8.95
(1) 電気・ガス・水道業	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00
(2) サービス業	568	591	7.59	4.07	3.42	3.74
(3) 公務	795	824	4.85	3.57	4.79	5.21
3 対家計民間非営利サービス生産者	356	372	5.16	4.67	2.14	2.36
(1) サービス業	356	372	5.16	4.67	2.14	2.36
4 小計	16957	16178	18.08	-4.60	102.18	102.36
5 (控除)その他	43	37	13.87	-12.52	0.26	0.24
6 (控除) 帰属子等	320	336	12.73	5.05	1.93	2.12
7 合計	16595	15805	18.20	-4.76	100.00	100.00
産業別内訳						
第1次産業	647	734	14.03	13.34	3.90	4.64
第2次産業	9192	7753	36.31	-15.66	55.39	49.05
第3次産業	7118	7691	3.68	8.06	42.89	48.66

(出所) さくら総合研究所の推計

%の大幅な増加となった。また、建設業も県土木工事、住宅建築の好調に支えられる形で35.5%の増加をした。しかし、町内総生産の37%を占める製造業が対前年度比25.4%と大幅なマイナスとなり、赤坂町の経済成長率を大きく押し下げた。※図7参照

分配面では岡山県と同様に賃金が1.3%増と低い伸びながら増加したため雇
用者所得も1.2%の増加となった。財産所得も岡山県と同様に預貯金金利の低
下から、財産所得全体に占める割合の最も高い利子所得が3.2%減と2年連続
して減少し、全体でも5.8%のマイナスとなった。※図8参照

支出面では岡山県全体より消費者心理の冷え込みが大きいいためか、個人消費
は0.5%のマイナスとなった。設備投資は製造業を中心とした民間法人企業が
生産状況の悪化から投資を抑える傾向にあり、大幅なマイナスとなった。また、

図8 町民所得の分配 (単位：百万円, %)

項 目	実 額		対前年度比		構 成 比	
	5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度
1 雇 用 者 所 得	7,248	7,337	2.78	1.23	58.46	56.05
(1) 賃金・俸給	6,259	6,340	2.27	1.28	48.76	48.43
(2) 社会保障雇主負担	598	650	6.17	8.79	4.66	4.97
(3) その他の雇主負担	391	347	6.08	-11.22	3.04	2.65
2 財 産 所 得	785	740	3.66	-5.79	6.12	5.65
(1) 一般政府	161	204	21.16	27.06	-1.25	-1.56
(2) 対家計民間非営利団体	-1	-5	9.81	259.06	-0.01	-0.04
(3) 家計	947	949	-0.18	0.16	7.38	7.25
A 利子	722	698	-1.13	-3.27	5.62	5.33
B 配当	144	166	-5.22	15.03	1.12	1.27
C 賃貸料	81	85	21.76	4.25	0.63	0.65
3 企 業 所 得	4,804	5,014	1.87	4.35	37.42	38.30
(1) 民間法人企業	94	83	3.47	-11.72	0.73	0.64
(2) 公的企業	406	519	1.93	27.65	3.17	3.96
(3) 個人企業	4,304	4,412	1.83	2.51	33.52	33.70
a 農業	519	543	-9.34	4.72	4.04	4.15
b その他の産業	200	192	34.52	-4.15	1.56	1.47
c 持家	3,585	3,676	2.26	2.56	27.92	28.09
4 町 民 所 得 (分 配)	12,837	13,090	2.02	1.97	100.00	100.00

(出所) さくら総合研究所の推計

図9 町内総支出の推移

(単位：百万円，%)

項目	実 額		対前年度比		構 成 比	
	5年度	6年度	5年度	6年度	5年度	6年度
1 民間最終消費支出	8,978	8,935	0.91	-0.47	54.10	56.54
(1) 家計最終消費支出	8,922	8,878	0.92	-0.50	53.76	56.17
(2) 対家計民間非営利 団体最終消費支出	56	58	-0.84	4.08	0.33	0.37
2 一般政府最終消費支出	396	418	28.55	5.63	2.38	2.64
3 町内総資本形成	6,613	6,121	51.69	-7.44	39.85	38.73
(1) 総固定資本形成	7,194	6,320	45.53	12.15	43.35	39.99
A 民間	3,640	3,227	13.60	-11.34	21.93	20.42
B 公的	3,554	3,093	104.34	-12.98	21.42	19.57
(2) 在庫品増加	-581	-199	-0.47	-65.75	-3.50	-1.26
A 民間企業	-581	-199	-0.44	-65.76	-3.50	-1.26
B 公的企業	0	0	-688.89	-135.22	0.00	0.00
4 移出	15,627	14,408	9.17	-7.80	94.17	91.16
5 (控除) 移入	14,869	13,741	8.55	-7.59	89.60	86.94
6 統計上の不突合	-149	-336				
7 町内総支出	16,595	15,805	18.20	-4.76	100.00	100.00

(出所) さくら総合研究所の推計

町の公共事業も前年度より大幅に減少した。一方、住宅投資は民間、公的ともに好調に推移したが、総資本固定形成は12.2%のマイナスとなった。

※図9参照

赤坂町の現況に関する考察

(1) 経済力と財政力の関係

赤坂町の財政状況は現在厳しい状況にある。自治体の財政力を判断する指標として財政力指数がある。地方交付税の算定に用いる基準財政収入額を基準財政需要額で除したもので、この数値が高い自治体ほど財政力が高いと見られている。財政力指数が0.5以下の自治体では地方税よりも地方交付税の比重が大きい。因みに平成8年度地方交付税の交付を受けていない団体は市町村では142団体であった。赤坂町の平成8年度の財政力指数は0.35であり、地方税より地方交付税の比重が大きい自治体ということになる。

さて、赤坂町の平成6年度の町内総生産は158億円、町民所得は131億円であり、一人当たりの町民所得は239万円である。同じ中国地方で市町村民所得統計を出している山口県と島根県の県庁所在地、山口市、松江市の一人当たり市民所得を見てみると山口市274万円、松江市260万円であった。赤坂町と大きくかけ離れているとは言えない程度の差である。この山口市、松江市の財政力指数はそれぞれ0.73、0.69である。

赤坂町は山口市や松江市とさほど変わらない所得を上げているにもかかわらず、財政力にはかなりの差が見られる。さらに海外諸国と一人当たり総生産を比較してみても赤坂町はドイツ、アメリカより高い数値を示しているなど経済力は決して低くない。

図10 市町村民所得と財政力指数
(単位百万円)

	一人当たり 市町村民所得	財政力指数
松江市	260	0.69
浜田市	241	0.51
出雲市	238	0.62
益田市	229	0.47
大田市	213	0.31
安来市	232	0.51
江津市	209	0.38
平田市	220	0.29
下関市	261	0.68
宇部市	245	0.82
山口市	274	0.73
萩市	212	0.43
徳山市	289	0.94
防府市	256	0.77
下松市	281	0.84
岩国市	270	0.87
小野田市	260	0.92
光市	290	0.81
長門市	224	0.42
柳井市	248	0.63
美祿市	233	0.43
新南陽市	291	1.04
赤坂町	239	0.35

(出所)「市町村民所得」(島根県)「市町村民所得」
(山口県)をもとにさくら総合研究所による試算

ではなぜそこそこの経済力がありながら財政状況は厳しいのであろうか。一つの要因として前述したように若者人口の減少と高齢化人口の増加が考えられる。

赤坂町民の国民負担率を計算してみると、平成5年で47.1%であった。国民負担率は税金(租税)、社会保険料(社会保障)を合わせた総負担額の国民所得に対する比率で、40%を越すとその国の国民経済が弱体化するともいわれている。その意味では赤坂町は経済の弱体化がすでに始まっているともいえよう。

今後の全国的な高齢化が進展する中で国民負担率の急激な上昇を避け

図11 世界各国の一人当たり国内総生産（平成5年度）
（単位：US\$）

ルクセンブルク	39,850	オーストリア	24,950
スイス	37,180	アイスランド	24,590
日本	34,630	スウェーデン	23,630
デンマーク	28,110	フランス	23,470
赤坂町	27,913	シンガポール	23,360
ノルウェー	26,480	ベルギー	22,920
ドイツ	25,580	オランダ	21,970
アメリカ	25,860		

（出所）「The World Bank Atlas 1996」
赤坂町の数値は平成5年度の平均レート
1US\$ = 107.84円を使用

るためにも抑制的な財政支出をし、起債に依存しない財政を維持するとともに町民所得を上げてゆく努力も重要である。そのためには経済力と財政力の相互関係を深めていく必要があると考えられる。

※図10, 11参照

（2）市町村所得統計からみた赤坂町経済と赤坂町の経済循環構造

赤坂町の経済力、経済構造は町民所得統計の推計である程度は把握できる。赤坂町経済は平成6年度には158億円の付加価値を生み出した。しかし、その158億円を生み出すのに、どれくらいの金額がどの産業で投入され、そのうちどれくらいの金額落とされているか町民所得の推計だけではわからない。そしてこの点を明らかにすることが経済と財政の相関関係を希薄にしている大きな要因を浮かび上がらせることになると考えられる。

どうということか。例えば「もの」や「サービス」をつくるのに町外から原材料を調達し、町外に販売し、町内企業の従業員は全員町民以外であっても赤坂町の付加価値として158億円は計上される。しかしこれでは赤坂町の経済は地域内での何の繋がりも無く企業単体としての活動だけで、地域内での経済活動は活発化せず、財政への波及効果はすくない。

つまり、付加価値を生み出すために、赤坂町内であるいは町外で財貨（もの）やサービスがどのように流れているかを定量的に明らかにすることが赤坂町の経済循環構造を把握し、それをもとに財政と経済の密な関係を築き、町にとって有効な施策を実行することができるのである。

図12 町内総生産構成比

	構成比
製造業	36.56%
サービス業	18.45%
建設業	10.97%
政府サービス生産者	8.95%
運輸・通信業	5.96%
卸売・小売業	5.55%
農業	4.64%
電気・ガス・水道業	3.58%
対家計民間非営利サービス生産者	2.36%
金融・保険業	1.93%
不動産業	1.88%
鉱業	1.52%

(出所) さくら総合研究所の推計

①赤坂町の経済構造

赤坂町の町内総生産に占める各産業の割合は図12の通りである。

町内総生産から見ると、赤坂町の主要産業は製造業、サービス業、建設業あたりということになる。しかしこれらの産業が本当に町内経済の活発化に大きな役割を果たしているのであろうか。

この点を明確にするために、各産業の町内への波及効果を中間投

図13 中間投入比率・付加価値分配比率(町内)

	中間投入	賃金・給与等	計
農業	33.05%	43.07%	76.12%
製造業	4.68%	15.00%	19.68%
建設業	13.96%	34.65%	48.61%
電気・ガス・水道業	15.74%	41.85%	57.59%
卸売・小売業	15.25%	52.15%	67.40%
金融・保険業	6.31%	34.04%	40.35%
運輸・通信業	4.97%	31.85%	36.82%
サービス業	6.76%	23.34%	30.10%
政府サービス生産者	5.66%	65.10%	70.76%
対家計民間非営利サービス生産者	7.13%	48.47%	55.60%

(注) 中間投入-「もの」「サービス」を生産するために町内で落とす金額の割合
賃金・給与等-付加価値の町内で配分割合

入と賃金・給与等に分けてみると図13の通りとなる。

この結果から赤坂町他産業へ与える影響が高い業種(経済循環している業種)は政府サービス生産者、農業、卸売・小売業ということになる。つまりこの比率が高いということは生産額に対して町内で多くお金を落としている産業であることになる。製造業は総生産としては大きい町内の経済循環にはほと

んど貢献していないのが明白である。もっとも政府サービス生産者は赤坂町の場合役場であるため町内にお金を落とす比率が高いのは当然といえよう。

このように赤坂町では総生産の大きさと町内の経済循環とは一致していない。従って、製造業やサービス業に対する施策を行っても、地域経済に与えるインパクトは低く、ひいては町の財政にも与える影響も少ないということになる。具体的には製造業を誘致しても、企業活動（従業員の消費活動も含める）するうえでお金を町で落とさず、町内他産業や町民にとってはメリットは少なく、町にとっても固定資産税が入るぐらいである。

そこで赤坂町にとっての振興策（町の発展策）として考えられるのが、農業、卸売・小売業ということが考えられるが、どうであろうか。

一般的に都市の発展を労働力人口の増加と捉えたとき、その都市内の産業構造が大きな問題となってくる。つまり産業を大きく2つに分けると、都市成長の核となる基盤産業とその基盤産業やそれに付随した従業員などに「もの」や「サービス」を提供する非基盤産業がある。また、基盤産業は都市の外からの需要に応じて外へ販売してゆく産業ともいえる。つまり都市の特徴である基盤産業に対して外からの注文が増えれば増えるほどそれをサポートする非基盤産業への注文も増えるという仕組みである。注文が増加するということは当然、基盤産業、非基盤産業ともに労働力の確保は必要となり、その結果都市内の雇用だけでなく、他都市からの人口の流入がおき、都市が発展することになる（都市の総生産の拡大は都市の所得を増加させる。所得の増加は都市の消費や投資といった支出の増加をもたらす、それが再び都市の生産を刺激する）。

そこで次に基盤産業の特徴を示してみた。

- ①雇用者数が多い（雇用基準）
- ②生産所得・移出額が多い（所得基準）
- ③地域特有の資源を利用している（地域資源基準）
- ④地域内への産業波及効果が大きい（地域産業連関基準）
- ⑤本社がある（企業基準）

⑥企業家精神に富んだ経営者がいる（企業者基準）

もちろんこうした特徴全て備えなければ基盤産業になれないわけではない。また、逆に一つでも特徴が当てはまれば基盤産業になれるというわけでもない。いくつかの特徴を有していなければならないが、この中で最も重要かつ必要なのが④の地域産業連関基準である。いくら④以外の特徴を有していても、市内の非基盤産業との連関がなければ、都市全体を成長させてゆく推進力とはならないのである。

従って、赤坂町においても地域経済への波及度合いが高い産業、すなわち基盤産業を見極め、振興策を立てることが、町経済の成長を促進する一つの方法といえる。逆に言えば基盤産業の衰退は町の衰退に繋がる可能性もある。

基盤産業という観点から見ていくと、赤坂町の場合農業それも米、果実が該当する。特に米は「朝日米」を中心に非常に質が高く、その上生産量が少なく希少価値があるため、町外からの需要は高い。町内で中間投入比率、賃金・給与などの支払比率の高い卸売・小売業は販売先が町内に限定されているため基盤産業とは言えない。また、現段階では基盤産業と言いがたいが今後可能性がある業種としては「ワイン製造業」「惣菜・寿司・弁当製造業」があげられる。

「赤坂天然ライス」による試み

赤坂町の基盤産業は農業であり、中でも米・果実が主力である。では赤坂町の活性化策として農業振興策を積極的に行ってゆけば良いかというところという訳にも行かない。農業は赤坂町の基盤産業にも関わらず、前述したように農業就業者は昭和40年以降大幅に減少しているのが現状である。

農業就業者が減少している背景には様々な要因が考えられるが、一番大きな理由としては農業は儲からないということであろう。赤坂町の1年間の農業粗生産額は約13億円ある。しかし付加価値（ここでは所得）は7億1,000万円で農家1世帯の付加価値はわずかに1,014千円であり、ほとんどの農家が兼業でないと生活してゆけないのが現状である。農業生産に係る構造を変えなければ基

図14 小売価格と輸出価格の比較

	小 売 価 格	輸 出 価 格
窒素肥料（硫酸アンモニウム）	33,150円／t	9,948円／t
農用トラクター（30馬力未満）	1,700,000円／台	510,264円／台

（出所）日本貿易月報，三井物産 輸出価格はFOB 価格

盤産業だからといって農業振興策を実施しても、あまり効果は出ず町の活性化にはなかなか繋がりがづらい。また減反などの国の政策、天候などの自然条件の問題の面からも生産高を伸ばすような農業振興策は難しいと思われる。

因みに農業生産に係る構造を見てみると、肥料や農機具費がきわめて高いことも農業付加価値（所得）を押し下げる一因であろう。一例として次に肥料と農機具の日本国内の小売価格と日本からの輸出価格を比較してみた。

※図14参照

単純な比較はできないが諸要素を仮に差し引いたとしてもかなりの格差があるように思われる。つまり生産費の高さは資材供給産業（製造業）にも責任の一端はあると考えられ、農家の努力だけではどうにもならない部分もある。

赤坂町の場合、農業特に米が主要産品であり、今後町の活性化を図ってゆくためには、町外需要の非常に高い米を活用していかなければ今まで述べてきたように立ちゆかなくなるのは目に見えているが、現状では米の生産を極端に増加させてゆくことは難しい。

そこで、農業をもう少し大所的な見地から、今までの米生産農家を非基盤産業として位置付け基盤産業として「炊飯加工業」を振興し、これを農業生産として捉えて農業所得を押し上げ、農家経営の安定と町の経済活性化を図っていくために政策会社として第3セクター方式で「赤坂天然ライス」を設立した。

「炊飯加工業」は今までの分類からすると、製造業の範疇に入る。しかし従来の分類から一步離れ、農業生産高を増やすという農業振興策に限界がある現在、農業の裾野を広げ、農業の周辺にある工業や商業に進出し、今までの農業と違った農業分野を確立してゆくことも必要であると考えられる。

具体的に農業と定義する炊飯加工業「赤坂天然ライス」の稼働による1年間の波及効果を定量的に計算してみると以下の通りとなる。参考として赤坂町の

図15 工場の稼働が直接的に町内へ与える効果（1次産業）

	赤坂天然ライス	赤坂町従来型製造業
売上高	12億円	12億円
町内への他産業への生産波及効果	1億2,564万円	5,616万円
町内への所得誘発効果	1億3,135万円	3,372万円
町内への雇用誘発効果	33人	15人

※ 平成8年度の売上げ実績の概算

既存製造業が同じ売上高があった場合の効果と比較してみた。※図15参照

このように既存の製造業と町内に与える影響はかなり違う。特に雇用誘発効果の33人の大半が兼業農家を営んでいる町民である。従って所得誘発効果の1億3,135万円はほぼ全額農業付加価値と捉えることができ、従来の農業の付加価値7億1,000万円にプラスされる。また、「赤坂天然ライス」の利益約5,000万円を町に寄付し、農家へ配当金として配ることも考えており、これも農業付加価値にプラスされるとすると、農業の付加価値（所得）は8億9,000万円となる。農業の総生産に占める割合は平成6年では4.64%であったのが、「赤坂天然ライス」を農業としてカウントすると総生産に占める割合は6.25%までになる。

今までと違った農業に対する考え方を導入することにより、農業振興策も広がりを持ってゆくものと考えられる。

さらに、1次生産波及効果から生まれる町内への2次・3次効果（間接効果）もあり、図16の通りとなる。

「赤坂天然ライス」への需要は、最近ますます高まっており、今後も増産が

図16 町内への生産波及効果

- ①町内への生産波及効果 ②町内への所得誘発効果（他産業で働いている町民の収入）

2次効果…1,570万円
3次効果… 162万円
合計 …1,732万円

2次効果…2,562万円
3次効果… 353万円
合計 …2,915万円

- ③町内への雇用誘発効果（他産業における町民の雇用機会の創出）

14人
2,915万円（所得増加分） / 214万円（赤坂町の平均給与所得）=14人

続くものと考えられる。従って、町内への波及効果も続く。

今後、増産が続けば、米の不足が予想される赤坂町だけに留まらず、赤磐郡で生産されている米を取り込み、赤坂天然ライスを基点に加工米の生産を図ってゆく計画を立てている。実際赤磐郡の米の全量を利用する予定である。赤坂町を越えて赤磐郡で地域経済の循環が今後確立してゆくこととなる。

現在農業が日本経済に占める割合が小さくなってきているのは事実であるが、赤坂町のように基盤産業が農業であるという市町村はかなり多いはずである。環境論的な視点だけでなく、地域経済の維持といった点からも農業の持つ意味は大きい。

赤坂天然ライスの施設概要等

1. 総工事費 7億円

農林水産省構造改善事業による補助（ウルグアイラウンド緊急対策事業）

2. 敷地建物

敷地 6,197㎡（有効面積 3,766㎡）

建物 1,407㎡（1階 1,037㎡ 2階 370㎡）

3. 施設概要

炊飯能力	日	2,400kg
納米庫		2,000kg×3基
洗米機	1時間	300kg
連続蒸米機	1時間	300kg
おにぎり成形機	1時間	2,000ヶ
いなり寿司成形機	1時間	3,000ヶ
巻寿司成形機	1時間	1,200本
しゃり玉成形機	1時間	4,800ヶ
柿の葉寿司成形機	1時間	3,000ヶ

トンネルフリーザー 1時間 400kg
コンピュータースケール
金属検出機

以上は町行政財産であり、この施設を使用して行政目的を達成するため株式会社赤坂天然ライスを創立し、加工販売を行うものである。

(株)赤坂天然ライス

資本金	7,000万円	
出資割合	赤坂町	51%
	芙蓉物産株式会社	39%
	三井物産株式会社	10%

役員 取締役 6名 監査役 2名

最後に

以上ご紹介したわが町の現況や経済循環構造のあらまし、そしてその経済活動の起爆剤的な発想として本町の特産ともいべき米を利用しての産業化への取り組みは、いうなればこれからの自治体の進むべき方向としての自治体経営への脱皮を行いたい、行政に維新の風を呼びたいとする哲学の実践である。

私の自治体経営の発想の原点は、その地域の経済循環構造の定量化とそれに見合う行政規模のシミュレーションを柱としての政策の立案が必要であるとするものである。

幸いにして、これらの諸調査と同時並行的に着手した「赤坂天然ライス」の経営は幾多の試練の荒波の中にあるものの、平成10年の第4回決算によると総売上18億6,000万円、従業員数120名、1日生産量約5万食に達する町内最大の生産工場として育ちつつあり、ひそかな自信を抱きつつあるという段階である。

潮流

神戸医療産業都市構想 成年後見制度 電力の小売り自由化 アジアギャラリー神戸・パイロットショップ

神戸医療産業都市構想

1. はじめに

阪神・淡路大震災から4年が経過し、都市基盤の復興は達成されたが、雇用・売上げ・生産高・観光客数は震災前の概ね8割程度の復興にとどまっております。神戸経済の復興と市民の生活再建が市政の最重要課題となっている。

特に、神戸経済の復興のためには、新産業の誘致・育成及び既存産業の高度化による雇用の確保の両面から取り組んでいく必要がある。

2. 背景

平成9年5月に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」では、医療・福祉産業分野の市場規模が、1997年の38兆円から2010年には91兆円と2.4倍になると見込まれ、21世紀に市場・雇用規模が最も大きくなる産業と予測されている。

特に、医療機器、医療材料、製薬等の医療関連産業については、市場規模も格段に大きく、健康・福祉産業のみならず、情報処理、電子機器、新素材等の幅広い関連産業への波及効果が期待されている。

神戸市においても第4次神戸市基本計画において、「WHO神戸センターを核に、超高齢社会に向けて発展が見込まれる健康福祉産業の振興を図る」と位置づけており、既に健康・スポーツという観点では、子供

からお年寄り、障害者などすべての市民がスポーツを通じて健康づくりを進める神戸アスリートタウン構想を推進しているところである。

3. 医療関連産業の現状と方向

医療に関しては、欧米と日本では制度が大きく異なっており、民間保険に頼っているアメリカでは、競争原理が働き、いかに安いコストで良い医療を提供するかで製薬、機器、情報も含めた高度医療技術が発展し、巨大な医療機関の集積が生まれている。

一方、日本では、国民皆保険制度が完備している反面、診療報酬体系をはじめ制度が硬直的になり、病床規制や病院経営の制限等により医療に関する競争と新規参入が制限されているため、医療関連産業では、アメリカに比べて立ち遅れている面もある。

今後の我が国の医療分野の発展に向けては、従来のような治療技術だけではなく、それを支える機械工学、情報工学、管理・経営手法等幅広い分野にわたる総合的発展が必要である。そのためには、民間企業の積極的な参入をサポートする行政・大学・医療機関等の仕組みが必要となる。

4. 神戸医療産業都市構想

神戸市では、21世紀の成長産業である医療関連産業に関して、アメリカのテキサスメディカルセンターやメイヨークリニック等の海外の事例を参考にしながら、WHO

神戸センターや兵庫県の大型放射光施設なども連携し、また、①海外・国内の交通ネットワークの拠点である神戸の立地特性、②中央市民病院・神戸大学等の国内一流の医療資源、③既存の機械・電子・化学・素材等の地域集積を活用して、ポートアイランド（第2期）を中心に、今後の医療保険制度の抜本的改革やアジア諸国への展開も見据えた「先端医療技術の研究開発・普及の拠点」を整備し、国内及び海外の医療関連企業と素材・バイオ・情報システム等の関連分野の企業の集積を図っていく。

この構想の推進により、既存産業の高度化と雇用の確保による神戸経済の復興はもちろんのこと、市民への健康支援や高齢化社会への対応等の市民福祉の向上、さらにはアジア諸国の医療技術の向上など国際社会への貢献にも資することができると考えている。

5. 現在の取り組み

現在、同構想の実現に向けて井村・中央市民病院院長を座長として、国立循環器病センター総長、京都大学・大阪大学・神戸大学の医学部長及び神戸市医師会、兵庫県をメンバーとする「神戸医療産業都市構想懇談会」を開催し、今後の日本の医療と関連産業のあり方等について幅広い見地から意見を伺っている。

平成10年10月19日に開催された第1回目の懇談会では、「医療関連産業について関西地区全体としての取り組みが必要としたうえで、今後積極的に取り組むべき医学の分野としては、再生医学、情報技術（パーソナルリアリティを含む）、医療材料、医療機器等があり、関西地域の拠点となる治験専門の臨床機関の早期整備や基礎研究と

臨床開発との架け橋となる研究機関が必要。」との意見がだされた。引き続き、11月30日に開催された第2回目の懇談会では、「新しい視点での産学官の連携の仕組みが必要で、関西全体として京阪神の大学を活用したライフサイエンスの取り組みが考えられ、テーマや焦点を絞った海外大学等との連携も必要。今後積極的に取り組むべき分野である①治験、②細胞・遺伝子治療、③介護機器を含む医療機器の3分野で、各大学等の専門分野の医師等へのヒアリングを行い、具体的な絞り込みを行う必要がある。」等の提案がだされた。

今後は、今年3月開催の第3回目の懇談会で出された最終的な意見を踏まえ、また厚生省や通産省等国の支援も得ながら、地元の企業のほか幅広く医療関連企業に参画を得た研究会を立ち上げ、構想の具体化の方策を検討していく予定である。

成年後見制度 背景

判断能力を欠いた成年者を保護する制度としては、現行民法の禁治産・準禁治産制度がある。しかしながら、禁治産宣告を受けると一切の行為能力は後見人の手に渡り、日用品の購入にも支障がでるなど、制度の硬直性が指摘されてきた。また、「禁治産」という言葉の持つ語感や、宣告を受けると戸籍に記載されるため心理的抵抗感から制度の利用をためらうことが多く、逆に、親族の財産争いに利用される例が多いという指摘もある。事実、禁治産宣告の申立件数は増加しているが、痴呆性の高齢者の増加に比べると、禁治産者数は少なく、制度が機能していないともいわれている。

近年、高齢者人口の増加への対応や、障害者福祉の充実のため、高齢者、障害者サイドに立ったもっと利用しやすい制度創設への社会的要請が強まっている。

こうした状況を踏まえて、自己決定の尊重、残存能力の活用、ノーマライゼーション等の理念と、従来の本人保護の理念との調和を旨とする法改正の必要性が提唱されてきた。

法務省では、1995年から「成年後見問題研究会」を設置して制度改正の検討を進め、1998年4月に法制審議会が「成年後見制度の改正に関する要綱試案」を発表した。その後、関係各界に対する意見照会を踏まえた審議を経て、1999年1月26日には「民法の一部を改正する法律案等要綱案」をまとめ、同2月16日法務大臣に答申した。

民法改正要綱案の概要

1 禁治産・準禁治産制度の改正

禁治産・準禁治産制度を、各人の多様な判断能力や保護の必要性の程度に応じた柔軟かつ弾力的な措置を可能とする制度とするため、次の三類型の制度に改める。

① 後見（禁治産制度を改正）＝判断力がない人を対象とする。親族などの請求で家庭裁判所は後見人をつけられる。後見人は広い代理権を持ち、判断力のない本人が行った契約などの行為を取り消せるが、日用品の購入程度は本人の意思を尊重する。

② 保佐（準禁治産制度を改正）＝判断力が著しく不十分な人を対象とする。単に浪費者であることを要件とはしない。家庭裁判所は同様に保佐人を付けられ、保佐人は一定の代理権と同意権、

取消権を持つ。

③ 補助（新設）＝判断力が不十分な人を対象とする。補助人に一定の代理権か同意権、取消権を与える。

2 後見制度・保佐制度の改正

(1) 配偶者法定後見人制度の廃止

配偶者が直ちに後見人となることを改め、家庭裁判所が事案に応じて最も適任と認める者を成年後見人に選任できるようにする。

(2) 複数後見人制度の導入・法人後見人制度の明文化

複数の成年後見人を選任したり、社会福祉法人等の法人が後見人になることも認める。

(3) 監督体制の充実

保佐・補助の類型についても監督人の制度を新設する。

3 任意後見制度の創設

自分の判断能力が低下する前に、任意後見人を他人に依頼し、公正証書で委任契約をしておくことができる。本人、親族、契約相手が家裁に申し立て、家庭裁判所が監督人を選任した時点で後見がスタートする。

4 戸籍記載の廃止

官報公告と戸籍記載は廃止し、代わりに登記制度を創設する。当事者や後見役らは必要に応じて登記事項証明書の発行を受ける。

5 その他

手話通訳や筆談による公正証書遺言を認める。

今後の課題

答申を受けて政府は、今国会に民法改正案を提出し、平成12年度からの施行を目指す方針である。

新たな成年後見制度に期待が高まるが、

身寄りのない高齢者に甘い言葉で接近し、遺産や財産管理などで詐欺行為に及ぶ可能性も否定できないし、配偶者以外に後見人が選ばれることで、かえってトラブルの原因になるのではないかといった疑問も指摘されている。今回の改正では監督制度の充実も図られているが、大切なのはこの制度をいかに運用していくかであり、制度の実効性を上げるためには柔軟な対応が求められる。高齢者を後見や保佐、補助といった類型に分け、個別のケースごとに保護する内容をきめ細かく決定し、さらに後見人等の行為を監督する監督人も設けるには人材の確保が不可欠である。また、家庭裁判所の役割が更に重要になるが、裁判官の不足も指摘されている。家庭裁判所による監督、不正のチェックといった司法体制の充実や、公的な後見人を確保するための受け皿づくりなど、運用面でのきめ細かな対応が求められる。

❧ 電力の小売り自由化

電気事業審議会（通産相の諮問機関）は、本年1月、一般企業が自家発電した電気を最終需要者に販売する「電力小売り」を部分的に自由化することを柱とする最終報告書をまとめた。

自由化の対象は、「2万ボルト以上の高圧電気で、契約電力量が2,000キロ・ワット以上」の大口需要者であり、具体的には大規模な工場や業務用ビルに限った部分的なものであるが、電力使用量全体の約3割を占めている。

通産省はこれを受け、2000年をめどに部分自由化を導入する方針である。

1. これまでの経緯

日本の電気事業は、安定供給義務が最優先され、競争が起ると質の低下や安定供給が損なわれるなどの懸念から、原則として10電力会社（以下、「電力会社」という。）がそれぞれ定められた供給区域で発・送・配電業務を一貫して担う体制であった。このため、電力会社間の料金競争はなく、日本の電気料金は欧米より2、3割高くなっている。

しかし近年の規制緩和や内外価格差は正の潮流により、電力供給制度についても改善が望まれるようになった。既に95年には、電力会社に電力の卸売を行うIPP（独立系発電事業者）事業が認められており、主に自家発電のインフラを有する鉄鋼業等の素材産業の企業が参入している。また97年12月には火力発電所の建設に関して競争入札制度の導入が決定されるなど、卸売り電気事業の効率化による電力コストの削減が図られてきた。

なお、95年の法改正により「特定電気事業」が導入され、コ・ジェネレーションなどの電源を有する事業者が近接地の需要者に対し、電力会社のネットワークから独立して電力の供給ができるようになっているが、この制度では、きわめて限定された地点での小規模な供給を想定しているため、今回の自由化の枠外とされている。

2. 自由化の概要

小口需要者への小売りまで含めた電力の「全面自由化」は、米カリフォルニア州やイギリスではすでにスタートしており、世界的な趨勢になりつつある。

しかし今回の改革案では、全面自由化に

については、コストの高い離島・山間部での料金の上昇や、停電リスクの増大のなどの懸念があり、また電力業界からの根強い反発もあり、見送られた。そのため、比較的問題の少ない大口需要者向けから段階的に自由化することとした。

(1) 自由化された市場（前述のとおり全体の約3割）では、①これまでの総括原価法式による料金から開放され、自由に料金を設定できるようになる、②電力会社の供給義務が基本的になくなる、③電力会社が他電力の供給エリアに進出できる、とされている。

(2) また、今回の部分自由化にあわせて、①住宅用の料金も含め料金値下げの場合はこれまでの認可制から届出制とする、②これまで電力会社の効率化成果のほとんどは料金引き下げで消えていったが、今後は財務体質の強化に充てることを可能とする、

なども折り込まれている。

このように、地域独占だった我が国の電力事業に本格的な競争原理が導入されることとなり、制度上は大きな転換点となる。この結果、需要者は供給者を選択し、競争による電力料金の引き下げが期待される。また民間事業所自家発電の余剰電力を無駄なく使用でき、ごみ発電などといった新規のビジネスも生まれるなど資源の有効利用も期待できる。

同審議会報告書では、自由化3年後の2003年までに、電力小売業への新規参入状況や料金サービスの充実度などを検証した上で、自由化の範囲を拡大するかどうかを見極めることになった。

3. 課題

(1) 新規参入する事業者は需要者に電気を送る際、電力会社の送電線を借りることになるが、その利用料（託送料）が高めに設定されれば、新規参入者の競争力がなくなってしまう。この点が制度活性化のカギを握っているといえよう。特に小売り事業は、IPPのように長期安定的な収入が見込まれる卸売事業と異なり、①大口需要者の需要が不安定であること、②電力会社と競合するため価格競争が厳しいものになること、など事業リスクが大きい。そのため、自由化はされたが新規事業者がいないという事態にもなりかねない。

(2) 今回自由化が導入される産業界に比べ、一般消費者の直接的なメリットが明確でない。自由化部門の料金設定が非自由化部門の負担においてなされないよう、方策を講じる必要がある。

(3) 資源の乏しい我が国では、採算だけにとらわれず原子力発電所など多額の資金がいるエネルギー源の整備・開発も必要だが、コスト競争にさらされ商業本位になると、こうした投資が難しくなり、さらに環境保護があと回しにされるというおそれがある。

(4) 自由化分野においても、需要者と供給者の交渉が成立しない場合、あるいは供給者が撤退した場合は、電気という財の必需性から、区域の電力会社に最終保障義務を課すべきことが指摘されている。

アジアカラリー神戸・パイロットショップ

1. 背景

新長田駅北地区では、復興土地区画整理事業による道路・公園などの基盤整備が進められているが、神戸市では地域の特性を生かした長田の復興を図るため、「アジア文化交流のまち：ながた」、「くつのまち：ながた」を掲げ、地元住民・企業などによるまちづくりを支援している。

また、地元からも新長田駅北地区東部のまちづくり協議会を中心にして、西の副都心にふさわしい活力・魅力にあふれるまちづくりを進めるように要望されており、その具体的内容として、①アジアを中心とした在日外国人の混住する長田の特徴を生かした「アジアカラリー構想」、②「くつのまち：ながた」の拠点としての「シューズギャラリー構想」、③この2つの構想の根底となる景観づくりを目的とし、神戸市都市景観条例の景観形成市民協定に位置づけられた「いえなみ基準」が提案された。

こうした提案を尊重しながら、地域の商業活性化のきっかけとなる施設として進められているのが、「アジアカラリー神戸・パイロットショップ」建設・運営事業である。

2. 「アジアカラリー構想」

この地区の特色としては、ケミカルシューズ産業と在日外国人の混住（集住ではない）が挙げられるが、これらの下町的なイメージを、震災を機にまちづくりの資源として捉えようとする動きが生まれた。そういった動きの中で、地元まちづくり協議会が「アジア」に着目し、特色のあるまちづく

りを行うことによる商業活性化をねらったものが「アジアカラリー構想」の提案である。

この提案を行うにあたり、商業に関わりの深い5つのまちづくり協議会（後に合併したため、現在は2協議会）が合同で「アジア文化交流タウン検討懇談会」を設置し、熱心な討論が重ねられた。

提案の内容は、以下の通りである。

- ① 新長田駅南側の再開発事業の影響により地区が「駅裏」にならないよう、特色のある、人の流れのあるまちとして商業の活性化を図っていく。
- ② 美しい環境づくり、安全と安心のまちづくり等、あくまでも「地区に根ざしたまちづくり」として取り組んでいく。
- ③ 「アジア・アンティーク街（古美術街）」を基本イメージとして、アジアの飲食店やツーリスト、情報センターなどの文化性のある商業ゾーンを形成する。
- ④ 景観形成市民協定「いえなみ基準」を基本とし、地区環境や景観に調和したものとす。
- ⑤ 「シューズギャラリー構想」とあわせて、「ギャラリータウンーくつの工房とアジア・アンティークのまち」を形成し、長田の特徴を人々に魅力のあるものと感じてもらい、多くの人々が訪れ、産業や生活に活力があるまちへと発展していくことを目指す。

また、地域の現状では人の流れを引き寄せ難く、事業者も店舗展開が難しいことから、この構想を早期に実現していくためには先導的な商業施設が必要であり、行政の支援が求められている。

3. アジアギャラリー神戸・パイロットショップ

神戸市では土地区画整理事業を施行する中で、飛び換地手法による商業施設の集約化や共同建替の支援などにより「神戸アジア文化交流タウン構想」を推進していくこととしてきた。しかし、地元商業の早期復興のためには、店舗の早期展開を誘導するためのきっかけとなる施設が必要との判断から、「アジアギャラリー神戸・パイロットショップ」の建設を民間事業コンペ方式により行うことを決定した。その概要は以下の通りである。

(1) 施設の内容

- ① テナントビルを建設し、「アジアギャラリー」にふさわしい店舗展開を図る。
- ② 地元の提案を尊重し、周囲の環境に配慮した建築物とする。
- ③ 地域の商業活性化という趣旨から、可能な限り地元の事業者を優先的にテナントに入居させる。
- ④ 隣接する“くつのまち：ながた”核施設と一体利用ができるような施設とする。

(2) コンペの内容

- ① 民間活力の導入を推進し、かつ神戸市の将来的な負担の軽減を図るとの考えから、建設だけでなく、管理・運営までを含めた事業コンペとする。
- ② 神戸市有地に20年間の事業用定期借地権を設定することにより、事業者の用地費負担を軽減する。
- ③ 地代を低く押さえるかわりに低廉な賃料でテナントに貸すこととし、地元の商業活性化を目指す。
- ④ 周囲の景観に配慮し、「いえなみ基

準」を遵守した場合に、外構部分（植栽・花壇、敷設舗装等）や店舗のテント、シースルーシャッター、外壁等の工事費用に対して助成を行う。

- ⑤ 多くの事業者に応募してもらい、より良いアイデアを得るために、コンペに応募した事業者に対して、事務費の一部を補助する。

4. 今後の課題

アジアギャラリー神戸・パイロットショップは99年11月末に完成し、店舗オープンとなる予定である。集客力のある店舗展開を図っていくことにより、周囲にも民間事業者によって店舗展開が行われ、土地区画整理事業の進捗につれて、活力・魅力にあふれるまちの形成が進んで行くであろう。そのためには周辺の土地・建物の所有者や住民の協力と理解が不可欠であり、PR等を充実させて、まちづくりの気運を一層高めていくことが必要となる。

また、この計画は震災復興土地区画整理事業と並行して行われるものであるから、両事業がうまくかみ合ってこそ効果が生まれてくる。同じ地域で進められている“くつのまち：ながた”事業もあわせて、新しい魅力を生み出すための工夫も必要になる。今後、地域の活性化のためには、これらの諸事業が互いに連携し、地域と行政が一体となってまちづくりをより一層進めていかなければならない。

神戸市行財政改善懇談会 報 告 書

新行政システムの構築に向けて — 客観的事業評価基準の取り組み —

平成10年12月24日

はじめに

震災から4年近くが経過したが、神戸市では、市民のくらしの復興を市政の最重点課題として、総力をあげた取り組みが進められている。

この間、復興計画をはじめ、すまいの復興プラン、生活再建支援プラン、福祉復興プラン、神戸経済本格復興プランなどの取り組みを進め、「医・職・住」を3本柱としたきめ細かい支援を行ってきた。

この結果、復旧事業は完了し、また仮設住宅での生活を余儀なくされていた人々は、今年度末には概ね4,000世帯を割ると見込まれ、また、区画整理事業を始めとする復興事業も、順次、事業計画決定など次の段階へ進んでいる。

これら復興事業推進の余力を捻出するために、平成8年度から取り組んでいる行財政改善緊急3カ年計画についても、536人の職員総定数の削減、6局の廃止、156ポストの削減、8団体の外郭団体の統廃合、通常投資的経費の削減など概ね計画どおり進められ、結果として、一般財源ベースで約1,200億円程度の財政効果を生み出し、震災直後の財政危機を乗り越える上で大きな効果があったと考えられる。

この3カ年計画の間の取り組みは、関係者が「神戸市民の生活を守る」という共通認識の下で、真摯に議論し、理解と協力をされた結果であり、国の支援を得る上でも多大な効果があったと高く評価できる。

日本経済は戦後初の2年連続マイナス成長が確実視され、未だその回復の兆しが見えない状況が続いている。加えて、少子高齢化社会を迎えて、介護保険制度の創設や年金医療改革、さらに規制緩和、金融システム改革、財政構造改革、省庁再編等、日本社会全体の構造改革は喫緊の課題となっている。また、地方行政のあり方についても、本年5月地方分権推進計画が決定され、地方分権は具体化の段階となってきた。

今後、地方自治体は、自治体自らが考え、自らが責任をもって行財政運営に取り組むことが求められてくる。

神戸市は、従来から「最小の市民負担で最大の市民福祉を実現する」という市政運営の基本理念により、市民サービスの向上に全力で取り組んできた。

今後とも、この基本理念を着実に実行し、公正で透明な行政運営に対する市民の期待に応えられる地方分権の時代にふさわしい新たなシステムを構築することが重要である。

ついではこの方策の一つとして、本懇談会は、今年度「客観的事業評価基準」を中心的課題として議論してきた。新たな行政システムの構築に向けて、この基準の具体的方策について提言する。

1. 客観的事業評価基準

(1) 評価基準の目的

個別の事務事業により提供された行政サービスの結果に着目し、その効果を評価、明確にしたうえで、今後、政策目標を達成するために有効な事業の選択（優先性を評価）をするための「ものさし」として設定し、そのことにより、限られた資源（財源・人材）の有効活用を図るものである。

この評価基準により、横断的に事務事業を評価することは、個別の事務事業の問題点の発見、解決の方向に必要な情報を得るのに有効であると同時に、事業の目的（目標）を明確にすることで、職員の意識改革にも役立つと考えられる。

また、目的（目標）に対する達成度を測定することにより、事務事業の効果を明確化するだけでなく、併せて評価結果を市民に開示することにより、税金の有効活用度（事業実施の適否・効率性）を明らかにすることが可能となる。

(2) 評価基準設定の基本方針

- ①市民や社会ニーズの変化を評価できるものであること。
- ②横断的な見直しを進めていくことが可能なものであること。
- ③客観性が担保されること。
- ④評価のための作業が簡易であり、定期的な点検が容易であること。

(3) 評価の対象

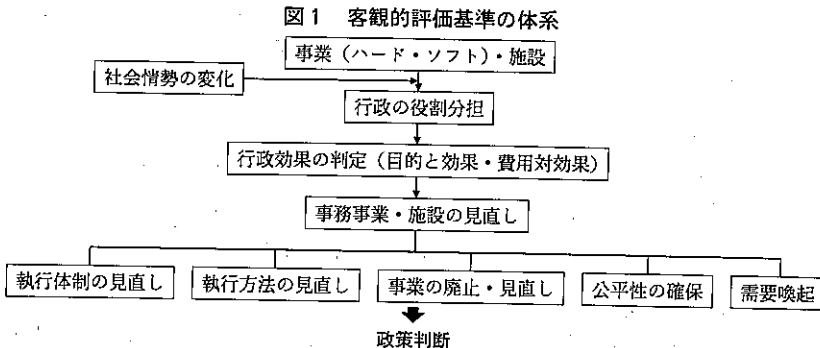
個々の事務事業を対象とする。今回は、「施設」についてのモデル適用を実施したが、今後ソフト事業を含めて適用範囲を拡大していく必要がある。

(4) 評価基準の考え方

①体系（図1）

「ア. 行政の役割分担（公共性）」、「イ. 行政効果（目的と効果、費用対効果）」の指標化により段階的（2段階）に評価を行う。この際、特に「ア. 行政の役割分担（公共性）」の判定は安易な判定を回避するため、厳格に適用する。

この結果をふまえて、執行体制・執行方法の見直しや事業の見直し、公平性の確保・需要喚起など最善の改善方策を検討する。



②行政の役割分担……………〔参考1 公共性の評価表〕

行政の役割（公共性）は市場原理になじまない外部性（特に外部不経済）への対応など基礎的・必需的な施策から、高次・選択的な施策へと順次拡大してきたが、今日的視点から、改めて当該事務事業についての公共性の大・小について評価し、行政の守備範囲を明確にすることを目的とする。

まず、①行政の役割か否か〔公共性（狭義）〕を評価し、明確にしたうえで、②優先性を判定するものとする。

A. 公共性（狭義）の評価

ア. 公共財的性格

受益の特定化が困難であり、民間企業による供給が不可能であるか、特定化できるが社会全体でコストを負担すべきもの。

イ. 公共関与の必要性

市場の失敗（市場における民間企業等の自由な活動・競争に依存しておく資源の最適配分が行われないこと）を補完すべきもの。

ウ. 法的位置付け

法律・条例で公共団体の関与の義務付けがあるもの。

B. 優先性の評価

公共性（狭義）の優先度を評価するために、公共性の概念の拡大・市民ニーズの変化を7つの指標により評価する。その視点としては、社会ニーズの把握をする視点（社会ニーズ変化・政策適合性）を中心に指標化し、今後、新たな行政システムの構築に向けて不可欠な視点（資源の活用・市の魅力・独自性・横断性）を設定し、必要性の視点（緊急性・インパクト）を加味して評価する。

③行政効果の判定

A. 目的と効果

当該事務事業により提供された行政サービスの結果が期待された目的（目標）をどの程度達成したかを評価する。

効果指標として、目的（目標）との因果関係が明確であり、外形的に把握が可能な指標（利用者数などアウトプット指標）を採用し、評価を実施する。

目的（目標）は、過去の実績（ピーク時の実績など）として、その変化率により評価を行う。ただし、市民や社会ニーズを反映させるために、マーケット指標（社会全体の需要者の変化）により補正を行う。

B. 費用対効果

最小の費用で最大の効果という視点から当該事務事業に要した費用の効率性を評価する。

効果についての考え方は、「A. 目的と効果」と同じ考え方により、目的（目標）との因果関係が明確である外形的な数字（利用者数など）により評価する。

(5) 評価基準の運用

少子高齢化などの社会経済情勢のなかでは、資源（財源・人材）の供給に限界があ

り、新たな行政需要に効果的に対応するためには、「市民サービスの選択」が重要となる。

事務事業評価を行うことは、①事務事業の必要性や効果と問題点を市民に向けて明らかにし、また、②職員自らが取り組みを進めることで意識改革が図られる。

今回提言する評価基準による判定結果が、当該事務事業の採否の全てを反映するものではないが、一つの先駆的試みとして、定期的に可能なもの（対象）から具体的に実施してみることが重要である。

(6) 今後の検討課題

①行政目的と効果の測定〔参考2, 3〕

行政目的の効果の判定には、市民サービスの結果が期待された目的をどの程度達成したか、或いはどの程度効果を与えたかを評価することが必要となる。

そのためには、目的に対する効果（結果）を表す指標（アウトカム指標）を取り入れることが重要である。しかし、効果指標（アウトカム指標）は政策評価にふさわしい評価指標であり、個別の事業とアウトカム指標による効果指標の因果関係が必ずしも明確ではないため事業評価段階で採用することが難しいが、各種啓発事業や教育関連事業などは、いずれの行政評価の段階でもアウトカム指標により評価を行うことが必要である。

今後の政策評価では、この効果指標（アウトカム指標）の設定へ向けて、社会的合意が得られるものを選択する必要がある、過渡的には、指標を見直していくなかで適正化を図る必要がある。

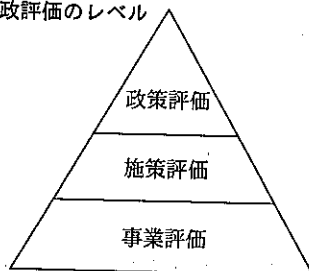
②政策評価への取り組み

行政目的を達成するためには、政策・施策・事業という3段階があり、このいずれの段階で行政評価を行うかが問題となる。最終的には、政策評価を行うことを目標とすべきである。今回の「客観的事業評価基準」は、事務事業の執行結果に着目した評価（執行評価）ではあるが、指標の一部にアウトカム指標として社会の潜在的な需要者（マーケット指標）を反映させ政策評価に近づける試みを行っている。

最近の状況は、欧米における先進事例を示すまでもなく、国内の都道府県レベルでも、政策評価への取り組みが行われており、また、国においては、省庁再編に合わせて、政策評価制度の導入が予定されている。

このような社会情勢をふまえて、今回の「客観的事業評価基準」は、定期的に点検を行うための執行評価ではあるが、この基準を基礎とし、近い将来、政策評価を確立することを期待する。

図2 行政評価のレベル



政策評価……………政策目標に対する効果を数値化するもので、市民にとって分かりやすい指標を選択。

施策評価……………政策を実現するために必要となる各種施策を評価。

事業評価……………個々の事務事業を対象とし、実行結果などを評価。通常1つの政策（施策）目標に対して、複数の事務事業が対象。

（特記事項）

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

- ① 行財政改善の取り組みで数値目標を掲げることは重要であるが、最終目的は削減そのものではなく、市民サービスの維持向上のための構造改革であることを見失ってはいけない。
- ② 4,000億円の財政赤字に対しては、画一的な取り組みではなく、むしろドラスティックな取り組みが必要である。そのため、目標を掲げるに際しても、敢えて高い目標を掲げて取り組むことも一つの方策である。その取り組みと併せて、3割自治と呼ばれる地方財政制度の抜本的改革を求めていかななくてはならない。
- ③ 今後の行財政改善において、民間のノウハウを生かすことによる市場原理の導入や、NPO団体の協力を得るなど、市民活動、市民文化の熟成を図りながら、複眼的な改革を行う必要がある。
- ④ 行政組織、特に管理部門については、市民等のチェックが直接働きにくいいため、行政システム全体の流れを先取りして、自ら新たな取り組みを行う必要がある。
- ⑤ 今後、業務の革新の取り組みには、情報化という道具の具体的活用方法を明確にし、仕事の質を高めることが重要である。
- ⑥ 人材育成は、地方分権時代に対応した行政サービスを実施していく上でも重要である。人材の弾力的な活用を検討し、その人材が、幅広く活躍できるようにすることが必要である。
- ⑦ 施設整備だけでなく、集客などのソフト面での施策の展開が重要である。今後は、量ではなく質（内容）を重視した施策の展開が必要である。そのためには、どのような市民サービスが必要なのか改めて全体から見直し、メリハリをつける必要がある。
- ⑧ 例えば分別収集などは市民協力が不可欠であり、基本的なルールを明確にしたうえで、丁寧な広報活動を行うことが重要である。

おわりに

地方分権による自己決定権の拡充とは、市民の選択に応え、いかなる市民サービスを

のような範囲で、どのような手法や負担形態で供給するかを、自ら決めることである。すなわち、国が施策を立案しサービス内容や対象範囲を決め、それに従って地方公共団体が実施するという従来のあり方から脱却し、市民生活の実情を熟知した地方公共団体が、市民の求める行政サービスの適正な範囲や水準の設定など行政サービスの内容を自ら決定することが問われる時代である。

さらに、「市民の生活を守る」ことは自治体の当然の責務であり、トータルとしての市民サービスの維持・向上を図らなければならない。

ここで、あらためて行政と市民が同じ視点で自らの生活の維持・向上に向けて取り組むことを提起したい。行政が市民の視点に立つということは、事務事業が市民の暮らしにどのような効果が生み出され、暮らしのやすらぎや快適さを生み出したかといった効果（結果）に着目することである。またそれは、効果（結果）をより少ない資源（財源・人材）で実現させること、つまり最小の市民負担で最大の市民福祉を実現することにつながる。

また、市民が行政の視点に立つことは、市民が自ら取り組むという意識と活力を生み出すことにつながり、この前提として、行政が市民に対して適切に情報開示を行い説明責任を果たすことが重要となる。

神戸市の財政状況は、3カ年計画を概ね達成したとはいえ、復旧・復興事業に伴う公債費の増高などから、依然として今後10年間で約4,000億円の財源不足が生じると予測されており、さらに経済のマイナス成長による税収不足を勘案すると、より一層その厳しさがますます考えられる。

このため、不断の行財政改善に取り組むことはもちろんではあるが、新たな行政需要への責任に応え、来るべき21世紀をにらんだ新しい行政システムの確立に向けた抜本的な改革に取り組まなくてはならない。

今回、提言の中心をなす『客観的事業評価基準』もその取り組みの一つである。

不幸な震災に見舞われ、その復旧・復興に向けて神戸市が取り組んできた施策は、近い将来、日本の各地で起こりえる都市問題への対応であったとも言える。この経験をふまえて、今後、来るべき地方分権の時代にふさわしい都市のあり方全般に関わる課題を解消するために、新たな行政システムの構築に向けた取り組みに期待したい。

分類／評価項目	項目の説明	例示
A 公共性(狭義)	1 公共財的性格	
① 受益の不定定性(非選取性)	・受益者が特定できない, 市民全員が共同的に消費するもの	公園, 道路
② 負担の不定定性	・受益者は特定できるが, 社会全体でコストを負担すべきもの	消防, 警察, 義務教育
2 公共関与の必要性	<ul style="list-style-type: none"> ・所得の再配分を目的とする事務事業 ・社会保障を目的とする事務事業 ・資源配分ロス(社会的費用)が大きく, 公共関与によって, 社会的便益が費用を上回ると考えられるもの 	失業対策等 高齢者対策等
② 外溢性	・資源配分ロス(社会的費用)が大きく, 公共関与によって, 社会的便益が費用を上回ると考えられるもの	公害, 環境対策
③ 市場の不完全性	<ul style="list-style-type: none"> ・市場の情報売り手, 買い手のいずれかに偏在し, 公正な取引が妨げられるもの ・市場の将来の不確実性が大きいため, 民間の投資が活発に行われていないもの ・急激な経済変動を補正する政策(経済の安定化に資するもの) ・公共関与しなければ, 情報の生産が著しく過小(或いは過大)になる ・公共関与しなければ, 市場の整備(公正な取引)が困難である 	消費者保護 新産業育成 中小企業対策 基礎研究 地価監視
④ 地域独占性	・規模の経済等のため, 自然独占, 地域独占が成立するもの	水道, 下水道
⑤ 非収益性	・費用に見合う利用者負担が困難等のため収益性がない	図書館, 博物館
⑥ 市場での代替性(供給困難性*)	<ul style="list-style-type: none"> ・類似のサービスを提供する企業等がある(地域内に, 全国的に) ・法令上, 外部団体化や法人化の可能性がある 	診療所, 特別養護老人ホーム 建築確認
3 法的位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治法等で, 公共関与の義務づけがある ・本市条例で, 公共関与の義務づけがある 	
B 優先性	1 社会ニーズ変化	
① 新しいニーズへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化 ・環境共生化 ・知識情報化 	

		<ul style="list-style-type: none"> 生活高度化 国際化
② ニーズの薄れ、陳腐化		<ul style="list-style-type: none"> ニーズや対象者が減少している、或いは施策の必要性が薄れてきている 施策の目標が、ある程度達成された
2 政策適合性		<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の政策目標、重点課題等に対応しているか 市政方針の重点課題に対応しているか
3 資源の活用		<ul style="list-style-type: none"> 事業シーズがある(先行事業、既存制度、等) 地域資源がある(企業市民ニーズ、人材、民間能力、等) 事業賛同者がある(投資家、賛同市民、頭在利用者、等)
4 市の魅力、独自性		<ul style="list-style-type: none"> 神戸らしさ等を高める 神戸らしさ等を損ねる(危険がある) どちらとも言えない
5 横断性		<ul style="list-style-type: none"> 外部団体や企業市民の参加を得て行う施策 複数以上の組織が共同で行わなければならない施策(国・県・市の繋がりに以外に) 庁内単独組織で行う施策
6 緊急性		<ul style="list-style-type: none"> 緊急性が高い課題である ニーズが急速に伸びている課題である 総合計画で緊急性(1～2年での執行)が明示されている課題である 緊急に解決しなければ重大な損失をもたらす課題である
7 インパクト		
① 効果性		<ul style="list-style-type: none"> 効果が大きい(施策目的達成効果の大小) 効果の広がり大きい(世界的、広域的、市内全域的、市内局所的) 効果の波及性が大きい(関連企業立地、市民意識向上、等の二次的效果) 全国的に初めての施策 全国的に類似事例の少ない施策 全国的に多くの自治体で取り組んでいる施策
② 新規性		
公共性の評価 計		

施設グループ	施設類型	行政目的	利用状況の指標 (アウトプット指標)	成果指標(アウトカム指標) (例)
1	文化ホール 王子市民ギャラリー ポートアイランドホール アートビレッジセンター 公会堂 文化センター、区民センター・ホール 勤労会館、勤労市民センター 生活文化会館、公民館	○ 文化活動等発表の機会の提供 ○ 文化活動発表の機会の提供 ○ 市民間の交流の促進 ○ 生涯を通じた多様な学習機会の提供 ○ 文化活動の機会の提供 ○ 地域改善、地域コミュニティ育成	・市民の趣味娯楽活動参加時間 ・市民の社会活動参加回数 ・市民の文化活動参加回数 ・余暇活動別生活時間 ・市民の趣味娯楽活動参加時間 ・市民の社会プログラム参加時間 ・市民の文化活動参加回数 ・生涯学習プログラムへの参加回数 ・青少年の社会プログラム参加時間	
2	青少年会館	○ 青少年の健全育成 ○ 青少年の健全育成のための団体・グループ活動の場の提供	○ 青少年の健全育成	・女性就業率 ・子持世帯転入数 ・交通事故発生件数 ・女性就業率 ・子持世帯転入数
3	生活学習センター等	○ 女性の地位向上と男女共同参画社会の実現に向けた啓発と情報提供	○ 女性の地位向上と男女共同参画社会の実現に	・市民のスポーツ活動参加回数 ・高齢者の疾病率 ・高齢者のスポーツ参加回数 ・高齢者の就業率 ・日常生活自立度の向上と機能維持
4	交通公園	○ 交通安全教育	○ 交通安全教育	・高齢者の社会参加 ・高齢者の家庭復帰率 ・寝たきり老人比率 ・高齢者転入率
5	保育所 児童館 総合児童センター 幼稚園	○ 児童の心身の健やかな成長の促進 ○ 子どもを生き育てやすい環境づくり	○ 児童の心身の健やかな成長の促進 ○ 子どもを生き育てやすい環境づくり	
6	市民福祉スポーツセンター 健康ライフプラザ	○ 主に高齢者、障害者の体育活動の機会の提供 ○ 主に中高年齢者の健康の増進	○ 主に高齢者、障害者の体育活動の機会の提供 ○ 主に中高年齢者の健康の増進	
7	総合福祉センター 市民福祉交流センター 地域福祉センター	○ 福祉関連情報の集約・提供 ○ 福祉活動基盤機能の提供	○ 福祉関連情報の集約・提供 ○ 福祉活動基盤機能の提供	
8	市民福祉大学	○ 福祉活動参加者の増加	○ 福祉活動参加者の増加	
9	在宅障害者福祉センター、心身障害福祉センター 障害者就労推進センター しあわせの村総合センター しあわせの村区養老センターひより しあわせの村婦人交流施設 心身障害者歯科診療所 シルバークレッジ	○ 高齢者・障害者の自立支援 ○ 高齢者・障害者の社会交流機会の増大	○ 高齢者・障害者の自立支援 ○ 高齢者・障害者の社会交流機会の増大	
10	在宅福祉センター、介護支援センター 特別養護老人ホーム 養護老人ホーム、経費老人ホーム 老人健康センター	○ 高齢者の医療・介護サービスの提供 ○ 高齢者及びその家族の生活の質の向上	○ 高齢者の医療・介護サービスの提供 ○ 高齢者及びその家族の生活の質の向上	
11		○ 高齢者の生きがいの増進	○ 高齢者の生きがいの増進	
12				

年間施設利用者数

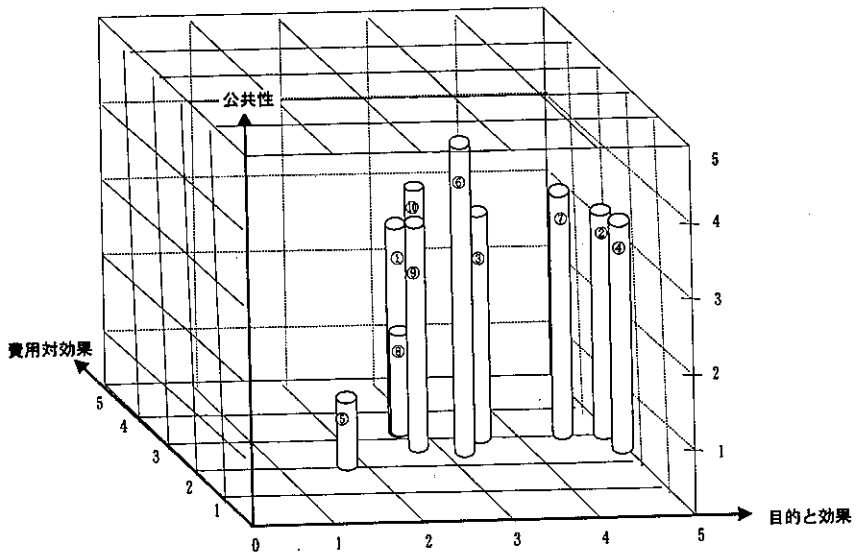
13	墓園 斎場	○ 遺族等の感情への配慮と公衆衛生
14	クリーナーセンター、処分場	○ 廃棄物の適正な処理 ○ 環境の美化
15	真人館 鷹取ロジック須磨荘 フアッシュン美術館 六甲山牧場 海づり公園 マリノフ・フラワーパーク、農業公園 マリニピア神戸	○ 余暇活動機会の提供 ○ 社会教育の場の提供 ○ 美術等の鑑賞の場の提供 ○ 文化財の保存
16	水防団 王子動物園 森林動物園等 総合運動公園等 博物館、美術館 青少年科学館	○ 社会教育、レクリエーションの場の提供 ○ 自然環境保全の啓蒙 ○ 美術等の鑑賞の場の提供 ○ 文化財、美術品等の保存、調査、研究
17	産業振興センター 水産会館	○ 地域産業の交流活動機会の増大
18	国際会議場、国際展示場	○ コンベンションの開催による経済繁栄と国際交流、シティセールス
19	復興支援工場	○ 中小企業の復興支援
20	自然休養村管理センター等	○ 森林漁業の振興、農村の生活改善 ○ 地域交際、レクリエーションの場の提供
21	駐車場	○ 利便性の向上 ○ 違法駐車防止
22	まちづくり会館	○ 住民主体のまちづくり活動支援のための情報提供・人材養成
23	防災センター	○ 防災教育、啓蒙
24	外国語大学 高校・高専	○ 高等教育の機会の確保
25	図書館	○ 教養、調査研究活動の機会の提供
26	体育館 王子スポーツセンター	○ 体育活動の機会の提供 ○ スポーツレクリエーションの普及、振興
27	神出自然教育園等	○ 教育の質の向上
28	埋蔵文化財センター	○ 埋蔵文化財の整理・収蔵・展示、啓蒙

来 訪 者 数 等

・公害苦情件数
・観光客数
・観光消費額
・観光客数
・市民の生涯学習プログラムへの参加回数
・市民の生涯学習プログラムへの参加回数
・地域産業の生産額
・市全体の生産額
・観光客数
・市民のコンベンションプログラム参加回数
・被災産業の生産額あるいは復旧率
・農林漁業の生産額
・路上駐車数
・観光客数
・主要道路の平均走行速度
・まちづくりの発願
・市民参加型まちづくり活動参加回数
・市内発達学生件数
・生徒の学習関連利用時間
・市民、生徒の学習、教養関連時間
・市民のスポーツ活動参加回数
・競技スポーツ、生涯スポーツ参加回数
・入院者数、一人あたり国民医療費
・市民の社会教育プログラム参加回数
・市民の環境関連社会活動への参加回数
・市民の社会教育プログラム参加回数

参考3 モデル評価の結果（対象：施設）

		公共性	目的と結果	費用対効果
①	区民センター等	2.9	2.8	3.3
②	地域福祉センター	3.2	5.0	3.0
③	保育所	3.0	3.5	3.0
④	高齢者福祉関連施設	3.3	5.0	2.5
⑤	老人いこいの家	1.1	1.9	2.0
⑥	クリーンセンター	4.4	3.3	2.5
⑦	まちづくり会館	3.5	4.5	3.0
⑧	公会堂	1.5	2.8	3.3
⑨	異人館	3.0	2.8	2.8
⑩	図書館	3.4	3.0	3.3



評価の方法

1. 公共性の評価（行政の役割分担の評価）	配点 5点
（1）公共性（狭義）	配点（3点）
第1段階 公共財的性格の判定	<2点>
第2段階 公共関与の必要性の判定	<1.5点>
第3段階 法的位置付け（法・条例）	<1又は0.5>

※ ただし、第1段階で該当する事業は、第2段階は判定しない。

（2）優先性………7項目 配点（2点）

- ① 社会ニーズの把握（2項目）
 - ・社会ニーズの変化・政策適合性
- ② 新行政システムの構築へ向けた視点（3項目）
 - ・資源の活用・市の魅力、独自性・横断性
- ③ 必要性の視点（2項目）
 - ・緊急性・インパクト

評価項目（①～③）該当数〔最大7項目〕×2点/7項目

2. 目的と効果 配点 5点

$$\text{①目的達成率} = \left(\frac{\text{現在の利用者数（H8）}}{\text{ピーク時の利用者数}} + \frac{\text{現在の利用者数（H8）}}{\text{震災前（H4）の利用者数}} \right) / 2$$

<補正項目>

- ②マーケット指標
(需要充足度) = 個別施設の利用者数の変化率 / 潜在的な需要者の変化率

3. 費用対効果 配点 5点

$$\text{費用対効果} = \text{①} + \text{②} / 2$$

$$\text{①変化率} = \frac{\text{利用者の変化率（2-①目的達成率と同じ）}}{\text{費用の変化率}}$$

$$\text{②絶対値} = \frac{\text{現在の利用者数}}{\text{現在の費用}}$$

神戸市行財政改善懇談会 委員名簿

五十音順
敬称略

氏名	役職
◎伊賀 隆	神戸大学名誉教授・流通科学大学学長
大谷 晃三	連合神戸地域協議会議長
岡部 信夫	神戸新聞社 論説委員室委員
岸本 洋子	弁護士
倉谷 光一	日本電信電話(株) 神戸支店長
佐々木 弘	神戸大学教授
柴 真理子	神戸大学教授
辻田 忠弘	甲南大学教授
林 宜嗣	関西学院大学教授
松原 一郎	関西大学教授
三輪 昌子	生活評論家
森 範二	(株)大丸常務取締役神戸店長
渡辺 浩美	早駒運輸(株) 取締役社長
[市会議員]	
吉田 謙治	神戸市会総務財政委員会委員長
(野尻 範明)	神戸市会総務財政委員会委員長
崎元 祐治	神戸市会総務財政委員会副委員長
(亀井 洋示)	神戸市会総務財政委員会副委員長
[市職員]	
池田 義和	神戸市労働組合連合会執行委員長
岡本 正隆	神戸市職員労働組合執行委員長
近谷 衛一	神戸市理財局長
細目 正璋	神戸市総務局長

◎ 会長
括弧内は前任者(役職は当時)

新刊紹介

日本近代都市の成立 地方自治の実証分析 イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり 政策の形成と市民

■ 日本近代都市の成立

— 1920・30年代の大阪 —

大阪の近代都市化に大きな功績を残した関一は、「学者市長」として市長在職当時からその名を轟われ、現在でもその業績は高く評価されている。一般にもよく知られているのは、24間(43.6m)の幅員で梅田—難波間4キロを一直線に結ぶ御堂筋や、榎坂(現江坂)を起点に、梅田から難波まで御堂筋の地下を通り、天王寺そして我孫子に至る地下鉄1号線(将来の利用者増に備えて梅田駅のホームを2つつけていたのは特に有名)などであろう。

東京高商(現一橋大学)の教授であり、交通政策、社会政策の権威として知られていた関一は、1914年、請われて大阪市の高級助役に就任、1923年に第七代市長となり、1935年に現職のまま亡くなるまで約20年にわたって都市行政に腕を揮い、大阪を近代都市へと飛躍させる推進力となった。

日本の近代化が明治維新とともに始まったのはよく知られた事実であるが、では都市の近代化はどうだったのか。①都市経済、②都市社会資本、③都市地域構造、④都市生活・意識、⑤都市行政・政治システム、の五点を近代化の指標に掲げる筆者は、1920～30年代を日本における近代都市の確立期とする。

なかでも大阪は、「天下の台所」と呼ば

れた江戸時代の繁栄が幕藩体制の崩壊とともに衰微したが、明治期の綿紡績業によって復活をとげ、第一次世界大戦による好景気に支えられながらさらに発展して、1925年(大正14年)には人口211万5千人を擁する、東京をも凌ぐ全国第一の都市になった。この間、全国にさきがけて私鉄(阪堺鉄道)が開通するなど都市基盤整備が積極的に進められ、都市行政の最先進地と呼ばれていちはやく近代化をなしとげていった。

本書は、1920・30年代の大阪、とりわけ関一時代の業績を中心に日本の近代都市の成立過程を明らかにしている。中心市街地、鉄道や道路などの交通網、郊外住宅地、サラリーマン、公害問題など近代都市が創り出したものはそのまま現代都市へと引き継がれていると言ってもよい。これに対する関一の施策も、都市住民の生活と生活環境の保全に重点を置いたこと、資本の活動に対する公的規制と資本・地主の負担の強化を求めたこと、大都市の団体自治・財政自治を主張したことなど、今の都市政策を考える上で参考になることも少なくない。

「歴史研究とは結局のところ、いま問われている問題の根源とその解決を、過去のなかにさぐることである。」という筆者の言葉そのままに、大阪同様1920・30年代に黄金期を迎えた神戸市の成立・発展過程を探り、あわせて現状の諸問題を考えていく

ヒントがちりばめられている好著といえよう。

(芝村 篤樹 著)
松籟社 本体3,600円)

■ 地方自治の実証分析

—日米韓の比較研究—

地方分権のための法整備を図るべく地方分権推進一括法案がこの3月にも国会に提出されるなど、わが国もいよいよ本格的な分権時代へ突入しようとしている。

本書は、日本・米国・韓国の3か国への同時調査を通じ、これらの国々の抱える中央地方関係の問題点を指摘するとともに、今後、中央地方関係の再編などを進めていく上で、何が阻害要因となるかを明らかにすることを目的とした研究である。

「地方自治の実証分析」という書名が示すとおり、本研究においては、日米韓の地方自治の抱える今日的課題を探るため、日韓の全ての市、米国の人口2万人以上の全ての市を対象に同一の設問による意識調査を実施しており、これらの国々の首長や議会議長、さらには財政担当者の現実の声を分析対象とする点で極めて意欲的な実証研究といえる。

本書は5つの部で構成されている。第一部「地方自治の課題」では、日米韓3か国における地方自治の現状と課題について考察しており、特にわが国に関しては、国と地方の財政関係について検討している。

第二部「地方自治の政治構造」では、まず補助金配分を政治的影響との関連で分析し、日本の中央地方関係の現実の一端を明らかにした上で、日米韓の地方議会の代表

活動に関する実情を考察するとともに3か国の地方政治エリートが有する新しい政治文化・政策ポジションについて分析している。

第三部「地方自治の財政構造」では、日本の自治体の首長の政治的な保守革新の立場と財政観との関連性について検討したのち、日米韓3か国の財政再建政策について比較研究し、地方分権の程度による差異を明らかにしている。さらに都市化度、経常収支比率などの諸要因と採用される財政再建策との関係を分析している。

さらにこうした分析結果を踏まえて、第四部と第五部では、現在、わが国の地方自治が抱える重要な課題である「高齢者福祉」と「市町村合併」について、前者では三鷹市を、また後者ではいわき市などをケーススタディとしながら詳細に分析している。

95年に地方分権推進委員会が設置されて以来、急速に進展した地方分権への動きは、今日、誰にも止められない流れとなり、少なくとも、建前上は、官も民も、中央も地方も異議のないところとなっている。しかし分権の流れに大きく水を差すものとして、中央省庁の巻き返しに加え、景気低迷による経済再生優先論も浮上してきており、例えば外形標準課税の導入が先送りされるなど景気対策の前には地方財政の安定もかすんでしまったかの観がある。

このような時期にこそ、一国内の議論にとどまらず、複数の国家を比較研究する本書は、わが国の地方自治の現状と目指すべき方向についてのより冷静で客観的な視点を与えてくれる好著として、ぜひ一読をお勧めしたい。

小林 良彰 編著
(慶應義塾大学出版会 本体3,500円)

■ イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり

近年、住民主体のまちづくりに大きな関心が集まり、地域の住民が主体的にまちづくりプランの作成に取り組むような事例も見られるようになってきている。社会経済状況の急激な変化に伴い我が国の都市計画やまちづくりを取り巻く環境が大きく変貌を遂げてきており、92年の都市計画法改正による都市計画マスタープランの導入など、社会環境の変化に対応するための各種の制度改正が行われてきた。

特に21世紀に向けて社会は規制緩和、地方分権の方向に向かおうとしており、都市計画自体のスタイルが大きく変わろうとしている。これまでのように大規模なインフラ整備に重点をおいた都市基盤整備ではなく、そこに住む人々の生活の質を高めていくことを目的とする成熟社会のまちづくりが我が国でも模索される時代を迎えているのである。

本書は、日本で始まっている新たなまちづくりの試みを応援することを念頭において同時代的に進むイギリス都市計画の現場の動きをリアルに描写したものであり、イギリスの事例を成功事例やモデル事例として描き出すのではなく、日本と同じ課題を持つ同時代的対象として扱っている。

本書は5章から構成されており、第1章では、イギリス都市計画の歴史を辿り、70年代後半からの80年代にかけての都市計画の「危機」と90年代の「再生」に向けた流れを跡づけている。

第2章ではイギリス都市計画「再生」のための大きな転換点となった91年法の全体像に迫ろうとしており、国会での審議過程をはじめ、91年法体制の評価と普及プロセスの全貌を簡潔に紹介している。

第3章では、91年法で新たに形成された「マスタープラン主導システム」のもので都市計画マスタープラン策定プロセスの実態を実際の運用の面にまで踏み込んで分析・紹介している。

第4章では、具体的な事例を取り上げながら、地方議会に委ねられた広範な裁量権の運用実態に焦点を当てて計画許可の実態を分析している。

第5章はまとめの章であり、著者がイギリス都市計画の重要な要素と考える制度基盤、多様な専門家、市民基盤の3点を軸にイギリス都市計画の特徴を整理している。そして、最後にアカウンタビリティ(説明責任)の問題に言及し、日本の都市計画システムをアカウンタブルなものにするための条件として①情報公開の重要性②しっかりと行政手続③インスペクターなどの第三者的役割の必要性④専門家、都市計画行政マン及び都市計画関連議員の質量両面の充実⑤市民の都市計画に対する能力の向上をあげ、これらの諸点が総合的に改善・実現されて初めて都市計画のアカウンタビリティが高まり、都市計画に対する市民の信頼を得ることが可能になると述べ、全体をしめくくっている。

本書では、イギリスの現行都市計画制度形成の経緯をはじめ制度運用の実態、イギリスの都市計画システムを支える「制度・専門家・市民」の相互の役割や関係など、複雑で多様な内容の情報が極めて手際良く

コンパクトにまとめられており、イギリスの現行都市計画制度を概観するうえで非常に便利な内容となっている。

日本でも特に阪神淡路大震災以降、これまで以上にまちづくりの場面における市民、専門家、行政の協働に大きな注目が集まってきている。今、育ちつつある「協働のまちづくり」の芽を大きく育てていくことがこれからの日本の都市計画・まちづくりの一つの課題であるが、本書にはそれらの動きを力づけ、新たな取り組みのヒントとなるに違いない多くの情報が含まれている。地方自治・都市計画の関係者に止まらず、広くまちづくりに興味をお持ちの方々に一読をお勧めしたい。

（高見沢 実 著）
（学芸出版社 本体2,700円）

■ 政策の形成と市民

一 容器包装リサイクル法の制定過程一

本書は、容器包装リサイクル法の制定という政策形成過程を、関連省庁・政党・市民団体・自治体・事業者といった様々な関係者の証言や報告書をもとに立体的に組み立てた興味深い書である。

ご存じのとおり缶・びん・ペットボトル等の容器包装は、一般廃棄物として市町が処理してきた。本法は市町の収集・分別を前提としつつ、はじめて製造事業者による再商品化義務を課したもので、廃家電リサイクル法と並んで21世紀の資源循環型社会への転換を方向づける試金石として評価されている。本書では法の内容でなく、策定過程に焦点を当てている。

著者は、廃棄物研究の第一人者として知

られ、また本法の考え方の基礎を提言した環境庁「リサイクルのための経済的手法検討会」や厚生省「経済的手法の活用による廃棄物減量化研究会」等の主要メンバーの一員として、本法の「産みの親」的な存在であり、本法の「妊娠・出産」過程を語るに最適任者であろう。

内容は3編に分かれる。法制定の主導権を巡って政府内で繰り広げられる省庁（厚生省、通産省、環境庁、農水省）間の対立と連携の駆け引きドラマの第1編。本法に関心・利害を有しあるいは影響を与え・受ける関係者、すなわち市民団体、企業、政党・国会、自治体、自治労相互のあるいは関連省庁との様々な手段・機会を通じた対話や圧力、要望行動ドラマの第2編。国の本法制定の動きに先立って、一地方自治体たる横浜市が条例を武器に事業者に資源物の自主回収・再生利用促進を迫る挑戦と挫折のドラマを描く第3編。いずれもわかりやすく読みごたえのある仕上がりに具合である。

先導的な役割を果たそうと意気込む環境庁とそれを越権行為だとする関係省庁の冷淡な反応。自らの主管事業たる市町のごみ分別・収集を基礎に、事業者に負担の小さい引取と処理の負担を求めることで、通産省・業界との連携を図る厚生省。当初案で事業者義務の対象とされた飲料の内容物充填業者を多く抱える農林水産省と対象外の容器製造メーカーを抱える通産省との対立と妥協など、省益と所管業界・団体を保護、擁護しようとする省庁間の争いが浮き彫りにされている。さりながら、本法が成立したのは21世紀資源循環社会の実現に向けて本法が必要だという共通認識を国民の多く

が共有していたからであろう。

著者は学者として2つの省の研究会に参加し、研究会が異なった2つの結論を導いたことについて「自分の結論はどちらなのか。学者である自分は単に省の政策選択の正当化のために利用されただけではないか。」と自問自答しつつ、「自省が所管する既存事業と最も関係のある方策を選択することは当然」であり、「結論ありき」で委員会の審議が進められるとし、その上で「自分が考えてその政策がベストでなくともベターであれば、利用されて役立ったことは本望だ」と述べている。(省庁横断の諮問機関の共同設置による縦割り排除を提言はしているが。) ぜひ一読をお勧めしたい。

(寄本 勝美 著)
(有斐閣 本体3,600円)

編 集 後 記

- ※ 執筆者の都合により、前号の案内から一部変更いたしました。ご了承ください。
- ※ 本号のテーマである復興都市計画・まちづくりについては、コミュニティ論や安心・安全な都市づくりなどとも密接に関連しますので、本誌並びに「都市政策論集」の既刊各号とあわせてお読み頂ければ幸いです。
- ※ 恥ずかしながら、ようやく本号の編集から電子メールを始めました。当たり前のことかもしれませんが、その便利さに感動しております。また、最近は図書館に行って資料を調べるよりも、インターネットで検索するほうが最新の情報をリアルタイムに入手できる世の中になっています。
- ※ しかしメールを送ってから不安になり、別途フロッピーを郵送したり打ち出し原稿をFAXしてしまうのは、永年染み付いた「アナログ感覚」が抜けられないせいでしょうか。
- ※ 次号は、「阪神大震災とところのケア」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- * 第80号 特集 阪神大震災と応急体制 1995年7月1日発行
- 第81号 特集 阪神大震災と経済復興 1995年10月1日発行
- * 第82号 特集 阪神大震災と地域の活動 1996年1月1日発行
- 第83号 特集 阪神大震災の被害状況と復旧活動 1996年4月1日発行
- 第84号 特集 阪神大震災後の新地域防災計画 1996年7月1日発行
- 第85号 特集 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 1996年10月1日発行
- 第86号 特集 阪神大震災後の生活再建 1997年1月1日発行
- 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興 1997年4月1日発行
- 第88号 特集 阪神大震災後の民間住宅再建 1997年7月1日発行
- 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動 1997年10月1日発行
- 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり 1998年1月1日発行
- 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況 1998年4月1日発行
- 第92号 特集 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア 1998年7月1日発行
- 第93号 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル 1998年10月1日発行
- 第94号 特集 阪神大震災と神戸市行財政 1999年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ *は品切れ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第95号

印刷 平成11年3月20日 発行 平成11年4月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
☎112-0004 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判 130頁
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 4月号特集…キーワードで語る自治の最新テーマ
(改革時代の地方財政/地方分権と自治体経営戦略 他)
- 3月号特集…自治・分権・政策法務の時代に
(政策法務とは何か(松下圭一)/政策法務の到達点 他)
- 2月号特集…自治体の成績表
(参加度・利便度・効率化・活性化度・透明度 他)
- 1月号特集…次に来る社会
- 10月号特集…自治体は破産するか
- 9月号特集…事業評価・行政評価の可能性

バックナンバーもお求めになれます。公職研 TEL03-3230-3701 Fax03-3230-1170
 小社営業部か、お近くの書店へ 東京都千代田区神田神保町2-14

地方自治を語るみんなの広場

月刊 自治フォーラム

1999.4 VOL.475

定価560円(本体533円)

<予告> 特集：マルチメディア時代における地方行政

視	点	情報通信革命と地方行政	俊平
解	説	地方行政における情報化の推進について	郁夫
		行政情報化の推進方向について	井筒
		—民間企業との比較から—	達巳
		高齢者施策とマルチメディアの活用	加藤
		産業振興における情報化	菅治郎
		情報化推進と個人情報保護	波多野
		—プライバシー問題の認識とOECDの議論—	進
事	例	「県民インターネット」の実現に向けて(岡山県)	堀部
		行政改革としての情報化の取組みの現状と今後の課題	政男
		(岐阜県美濃加茂市)	新免
		電子マネーによる商店街活性化策の課題と展望	國夫
		—商店街多機能ICカード「八尾 GYAOS カード」について	英俊
		マルチメディア時代における広域行政サービスの実現	
		(静岡県浜松市)……静岡県西部広域圏(浜松市地域情報センター)所長	
エッセイ		自治大OBが語る地方自治	佐藤
			守

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
 (〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2
 電話 03(3444)3283

発行所 第一法規出版株式会社
 (〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
 電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

地方自治ジャーナルブックレットNo.21

自治体も「倒産」する！

— 小金井市・自主再建への道を探る —

■財政破綻に瀕した自治体の再建への血の滲むような取り組みの記録

加藤良重 (小金井市
福祉保健部長)

定価 (本体1,000円+税)

地方自治ジャーナルブックレットNo.20

あなたのまちの 佐賀県北波多村の大きな試み 学級編成と地方分権

■学級編成基準の作成・認可が自治事務に、問われる地域の力量

朝日新聞
総合研究センター 田島義介 定価 (本体1,200円+税)

東京都文京区
小石川5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701
FAX 03-3811-5795

生活復興の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第19集 —

A 5版/248頁/本体 2,500円+税

ISBN 4-326-96028-0 C3331

震災から4年が経過した神戸市では、未だ仮設住宅で不慣れな暮らしを続ける人がおり、市民の生活復興についてはこれからが正念場と言える。本書では、被災した自治体である神戸市により手探りで進められた生活復興の施策のほか、被災者の生活復興の視点から、災害救助法等制度の問題点、震災直後の対応や避難所の運営、仮設住宅から恒久住宅への移行、新たなコミュニティ創造に向けた取り組みとボランティアの役割等について論じる。

I 生活復興の基本政策
生活復興と政策選択
生活支援の政策展開
生活再建施策の展開と現状

II 応急対策の行政実践
避難所の運営
応急仮設住宅の運営
被災から恒久住宅へ

III 支援サービスの実態
生活復興に向けた保健福祉サービス
健康支援サービスの展開
災害公営住宅等における生活支援
見守り活動の推進

IV コミュニティの再生
民間ボランティア団体の状況
区ボランティアセンターに見る
震災後のボランティアの動向
新たな地域コミュニティと支援施策

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁草書房 ——

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- * 第1集 消費者問題の理論と実践 本体 2,700円+税
- * 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- * 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- * 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税

都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

* は品切れ

勁草書房

季刊 都市政策 第95号 ISBN4-326-96119-8 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861