

都市政策

季刊 '13.7

第152号

特集

行財政改革に向けた 神戸市の外郭団体の再編

巻頭言

断固たる行財政改革の断行
～外郭団体の抜本的な見直し…………… 矢田 立郎

論文

自治体における外郭団体の経営改革について
…………… 宮脇 淳

外郭団体経営改革の方向性と具体的事例の考察
…………… 宮下 國生

神戸市における外郭団体見直しの取り組み
…………… 辻 英之

神戸市住宅供給公社の解散への取り組み
…………… 増田 匡

舞子ピラ事業の抜本的な見直しの取り組み
…………… 志水 達也

海上アクセス株式会社の経営改革の取り組み
…………… 近都 正之

行政資料

平成24年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要）
…………… （公財）神戸都市問題研究所

特集 行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編

巻頭言

断固たる行財政改革の断行

～外郭団体の抜本的な見直し…………… 矢 田 立 郎

論 文

自治体における外郭団体の経営改革について……………	宮 脇 淳	4
外郭団体経営改革の方向性と具体的事例の考察……………	宮 下 國 生	12
神戸市における外郭団体見直しの取り組み……………	辻 英 之	24
神戸市住宅供給公社の解散への取り組み……………	増 田 匡	33
舞子ピラ事業の抜本的な見直しの取り組み……………	志 水 達 也	41
海上アクセス株式会社の経営改革の取り組み……………	近 都 正 之	54

関連図書紹介

第三セクターの経営改善と事業整理 66 / 外郭団体・公営企業の改革 66 / 第三セクター改革と自治体財政再建 67 / 地方公営企業・第三セクター等のための抜本改革実務ハンドブック 67

歴史コラム

都市における新産業創出のモデル…………… 大 塚 辰 美 68

潮 流

ネット選挙（公職選挙法の一部改正） 70 / マイナンバー法 70 / 1票の格差選挙無効判決 71 / 神奈川県独自課税条例違法判決 71 / TPP交渉参加 72 / 小型家電リサイクル制度 72 / 南海トラフ巨大地震被害想定 73 / 中国鳥インフルエンザ 73 / 神戸大学との包括連携協定の締結 74 / ハーバーランドリニューアル 74 / 神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例 75 / 神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例の改正（老朽危険家屋対策の取り組み） 75

行政資料

平成24年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要）
……………（公財）神戸都市問題研究所 76

巻 頭 言

断固たる行財政改革の断行 ～外郭団体の抜本的な見直し

神戸市長 矢田 立 郎



神戸市は、阪神・淡路大震災による未曾有の被害を受け、復旧・復興に向けて、多額の経費やそれを賄う市債発行の激増などにより、財政が破綻寸前まで悪化しました。このため、震災直後から間断なく行財政改革を行い、平成8年度から25年度の累計で職員総定数の約6,600名削減、平成16年度から22年度の間の実質市債残高約6,000億円削減を達成しました。

これらの取り組みとともに、事務事業のゼロベースからの見直しや平成15年度から17年度には全職員の給与削減も実施してまいりました。

外郭団体についても、市財政の抱える硬直的体質の改革、中・長期的に健全な財政の確立のため、平成14年度より「神戸市外郭団体評価委員」を設置し、団体の抜本的な見直し・経営改善を推進しました。

さらに、21年度には、「神戸市外郭団体経営検討委員会」を設置し、外郭団体の設立目的に照らし、団体や事業の必要性、時代適合性、代替性など、全団体・全事業を対象にあらゆる観点から検証を行いました。

こうした取り組みを背景に、平成23年2月に策定した「神戸市行財政改革2015」では、外郭団体について、平成27年度までに「10団体以上の削減」と「外郭団体等への派遣職員の30%以上の削減」を目標として掲げました。

なお、地方3セク改革は全国的な課題でしたが、地方自治体の努力だけでは財政面や資金面でのハードルが高かったこともあり、抜本的な見直しは難しい面がありました。しかし、国においても、平成25年度までを期限とする新たな起債制度（3セク債）が創設されるなど、ようやく集中的な3セク改革が推進されることとなってまいりました。

平成22年度決算では、神戸市の財政状況が政令市でも中位に位置付けられるまでに回復するなど、これまでの行財政改革に一定の成果が現れてきた今こそ、外

郭団体についてもゼロベースからの見直しを行わなければならないと決意いたしました。

見直しにあたっては、外郭団体経営検討委員会の提言を踏まえ、「将来に負担を残さず、問題を先送りしない」という基本方針の下、特に課題の大きい事業・団体として、舞子ビラ事業、神戸市住宅供給公社、海上アクセスなどを対象として、それぞれの所管局が「あり方検討委員会」を設置し、3セク改革や法律・会計・税務といった専門分野の委員の皆様により徹底的な検証・検討が進められました。

それぞれの「あり方検討委員会」で委員長を務めていただいた宮脇先生、宮下先生をはじめ、委員の皆様には、大変お忙しい中、非常に大きなご負担をおかけしながら、入居者や利用者など関係者の利益の保護、将来にわたっての市民負担の最小化、公正かつ透明性の高い法的手続、といった難しい課題に真正面から取り組んでいただき、検証結果を示していただきました。

これらの団体の見直しの進展もあり、平成25年度中には目標年度を2年前倒しして「10団体以上の削減」を達成できる見込みとなりましたが、外郭団体の見直しは、未だ道半ばであります。

平成25年度には、新たに「外郭団体経営監視委員」制度を設け、団体が市の施策実現に果たしている役割や、市の関与の最適化、経営の自立性・継続性等を外務委員によりチェックする仕組みを整備します。

社会環境や経済情勢がめまぐるしく変化し、市民や企業のニーズがますます多様化していく中、常に厳しい目線で点検を実施しながら、今後も引き続きゼロベースから外郭団体の見直しを進めてまいります。

特集「行財政改革に向けた神戸市の外郭団体の再編」にあたって

神戸市の外郭団体は、これまで様々な要請に応じて、その役割を果たしてきた。まず、従前は地方自治法上、公の施設の管理委託が公共団体である外郭団体に限定されていた。また、高度経済成長期以降、自治体の財政状況が厳しい中で、拡大・多様化する市民ニーズに対応すべく、民間資金の導入や地方財政制度・地方公務員制度の枠にとらわれない迅速かつ柔軟な対応を行う必要があった。さらには、市職員が民間企業の経営感覚を身につける人材育成の機能を果たすことなどである。

しかしながら、近年は、外郭団体を取り巻く状況やその存在意義は大きく変わってきている。まず、社会環境・経済情勢が変化し、市民ニーズも多様化してきたとともに、NPOによる社会的な活動が一般的になってきた。また、地方自治法改正に伴う指定管理者制度の導入により、公の施設の管理を民間事業者等が行うことができるようになった。さらに、新公益法人制度改革の進展や地方財政健全化法の施行など、行政サービスの公益性や財政面の効率性が厳しく求められるとともに、公が担ってきた役割について官から民へのシフトが加速してきている。

こうした状況のなかで、神戸市では、震災以降、行財政改善に間断なく取り組み、その一環として外郭団体の見直しと経営改善を実施し、団体の削減をはじめ、補助・委託の縮減や市派遣役職員の削減など、大きな成果をあげてきた。平成21年9月に設置した「神戸市外郭団体経営検討委員会」により、平成22年度までに全団体の全事業の検証を実施した。それを踏まえて、「神戸市行財政改革2015」の中で掲げた「10団体以上の削減」などの目標に向けて、経営検討委員会の提言を踏まえた見直しを速やかに進め、法的手続や関係者との協議を粘り強く行った結果、平成25年度中に「10団体以上の削減」の目標を前倒しで達成できる見込みとなった。

本号では、神戸市がこれまで取り組んできた外郭団体の見直しについて論じていただくとともに、各団体・事業の具体的な経営改善の事例を紹介していただくこととした。

まず、論文「自治体における外郭団体の経営改革について」では、最近の外郭団体の経営をめぐる議論の方向性と、外郭団体の経営改革のための基本的な判断基準について論じていただいた。

次に、論文「外郭団体経営改革の方向性と具体的事例の考察」では、神戸市外郭団体あり方検討委員会が提出した「みなと総局外郭団体の改革に関する意見書」の内容をもとに、外郭団体経営改革の具体的な方向性と事例について考察していただいた。

次に、論文「神戸市における外郭団体見直しの取り組み」では、神戸市の外郭団体について、その歴史的な経緯や役割について振り返った後、震災後の行財政改革の一環としての外郭団体の見直しの取り組みについて総括的に紹介していただいた。

さらに、論文「神戸市住宅供給公社の解散への取り組み」では、神戸市の住宅政策の担い手として大きな役割を果たしてきた、神戸市住宅供給公社の解散の取り組みについて紹介していただいた。

そして、論文「舞子ビラ事業の抜本的な経営見直しの取り組み」では、長年「いこいの家」として市民に親しまれてきた舞子ビラの事業について、抜本的な経営改革の見直しの取り組みについて紹介していただいた。

最後に、論文「海上アクセス株式会社の経営改革の取り組み」では、関西国際空港から神戸への唯一の海上ルートである海上アクセス事業について、その経営改革の取り組みを紹介していただいた。

自治体における外郭団体の 経営改革について

北海道大学公共政策大学院教授 宮 脇 淳

1. はじめに

地方自治体の行財政に関する見えづらい課題として、第三セクター等外郭団体が抱える事業、財務両面にわたる潜在的・顕在的リスク問題が従来から指摘されてきた。外郭団体の経営破綻に端を発した北海道夕張市の財政危機も潜在的リスクを資金繰りによって糊塗し続けたことで生じている。こうしたリスクは、夕張市の固有の問題ではなく、大都市部も含めて程度の差はあっても多くの地方自治体で抱え続けて来た課題である。この問題が国全体として深刻に受け止められた結果、外郭団体の積極的な廃止も含めた改革を推進するための「第三セクター等改革推進のための地方債」（以下「三セク改革債」）制度が時限措置として設けられたことは周知のとおりである。加えて近年、この外郭団体経営に関連して財務で生じた大きな争点として、損失補償契約の法的有効性の問題があった。現行の三セク改革債の発行期限が2013年度中に迫る中で、外郭団体の債務処理に向けた財政運営上の実務的問題に損失補償の法的有効性への司法判断が絡み、外郭団体改革を巡る問題が輻輳化し停滞する局面も生じた。同契約につ

いては、東京高裁（2010.8.30, 原審事件番号平成21（行政コ）298）で違法判決、そして上告審である最高裁判決破棄自判（2011.10.27, 事件番号平成22（行政ツ）463）によって適法とする司法判断が示され一応の決着が示された。裁判官宮川光治氏は最高裁判決の補足意見の中で地方財政法33条の5の7第1項4号が創設され、地方自治体が負担する必要のある損失補償に係る経費等を対象とする三セク改革債の発行が2013年度までの時限付きで認められていることを指摘、その改革作業も地方自治体の金融機関に対する損失補償が財政援助制限法3条の趣旨に反しないことが前提となっているとし、三セク改革債を活用した第三セクター等外郭団体改革の政策的取り組みに対しても配慮する姿勢を示している。

本稿は、以上の外郭団体の経営を巡る大きな議論と同時並行的に進められた神戸市外郭団体改革の取組みから検証される地方自治体の外郭団体の経営改革のための判断の座標軸を整理するものである。具体的には、第1に外郭団体の改革推進に向けた政策の正義（共有された価値観）の形成、第2に具体的な見直しのための座標軸となる採算性、事業性の判断、第3に中長期計画の位置づけ、第4に

外郭団体が担う領域判断について整理する。

2. 都市の持続的発展と外郭団体改革の政策的正義

「数字に凝縮された住民の運命」と財政を定義づける社会学的視点がある。地方財政は単に地方自治体の財政運営としての資金繰りではなく、地域住民自身の将来の運命を示す数字であるとする定義づけである。この定義づけは神戸市をはじめとした大都市部の財政において一層重く受け止める必要がある。なぜならば、高齢人口の都市部での急激な増加による歳出拡大、そしてグローバル化の中での地域間競争の激化による税財源の安定的確保が難しい時代をすでに迎えているからである。都市部は若年層が増加し活力に溢れた地域であり、民間企業の活動が集積し地域所得が豊かな地域と画一的に捉えることはすでに過去のものとなっている。

第1の高齢化問題に関しては、全体的な高齢化率の上昇とは異なり2030年代以降も65歳以上人口が増え続けるのは大都市部を中心とする地域であり、むしろ非都市部において65

歳以上人口自体は減少局面に入る（図1）。この点は、都市部の社会保障負担が急激に増加することを意味しており、社会資本の維持更新も含め都市部財政の大きな疲弊要因となる。また、都市部のまちづくりにも影響を与え、例えば、高層マンションの維持更新や限界集落化への対処は、地域の生活環境に大きな影響を与え始めている。

第2は地域間競争の激化である。例えばIT、電子機器等先端産業の誘致に補助金、減税策をセットにして注力する地域戦略が従来から広範に展開されてきた。こうした努力も新興国の台頭とグローバル化が重なり合い激しいコスト競争の中で企業の国内外を通じた移転等流動化を生み、地域の持続性に対するリスクを高めている。2000年から2010年にかけての付加価値ベースでの売上げは、日本の先端産業といわれた分野で大きく低下しており、円高・円安等為替相場の影響はあるものの、従来同様の単純な企業誘致だけでは地域の持続性を確保することは困難となっている。企業に地域が合わせるのではなく、地域が本来持つ特性に合わせた産業を戦略的に育成することが不可欠な時代である。



図1 65歳以上人口の推移（2030年代）

（資料）国立社会保障・人口問題研究所「平成24年将来人口推計」より作成。

以上の二点だけからも都市部の財政運営が従来の右肩上がり時代とは異なり、大きな構造変化に直面していることが分かる。こうした中で、外郭団体が抱える潜在的・顕在的リスクや過去から累積した赤字を先送りし財政数字に見えづらく凝縮させることで市民の将来に委ねることは、すでに地域体力としても限界となっている。この限界を認識せず先送りを続ければ、将来市民の選択肢を奪い都市の自治力を劣化させることになる。持続的発展とは何か。それは「将来市民の必要性を満たす能力を損なわせることなく、現役市民の必要性を満たすこと」である。すなわち、将来世代の可能性・選択肢を制約することなく、今を生きる世代の必要性を満たすことを意味する。今の世代の必要性を満たすため今の世代の問題を先送りし、将来世代の可能性を制約すれば持続的発展は実現しない。

外郭団体改革において神戸市では「市民の将来負担とリスクの最小化」を政策展開の共通価値、すなわち「政策の正義」として掲げ、住宅供給公社、舞子ビラ事業等外郭団体の改革に取り組んでいる。単に外郭団体の債務解消等行政組織の効率性向上や資金繰りの問題とするのではなく、神戸市民の将来の可能性と選択肢を広げるための改革と位置づけている。外郭団体を取り巻く直接的な利害関係者だけでなく市民全体で状況を共有することで、短視眼的な政策思考・政策議論から脱却する姿勢がそこでは示されている。

3. 採算性・事業性の検証

外郭団体の経営改革に関してまず重要なことは、地域政策に関する議論と外郭団体の経営に関する議論を明確に区分けしてスタートすることである。外郭団体は地方自治体がかかっていることから何らかの公共性のある政

策目的を掲げることは可能である。例えば、ホテル等観光事業を展開している外郭団体に関して、地域の雇用確保やコミュニティの活性化等の目的を掲げ継続の正当性を根拠づける場合である。そうした政策目的は否定できないものの、外郭団体改革では、まず地域政策と切り分けて経営としての実態を明確にする姿勢から始める必要がある。それができなければ、地域政策と経営問題が混然一体となり、政策としての優先順位が不明確なまま継続の結論を導き出す結果となり易い。外郭団体ではまず採算性等を重視するとともに、出資・出捐者としてのガバナンスを通じた限定的責任以上に地域政策の名目で地方自治体がコストやリスクを負担することに対して極めて慎重でなければならない。採算性・事業性がないと判断された外郭団体を継続する場合、抽象的な公共性の言葉で正当化するのではなく、雇用政策、コミュニティ政策等に位置づけを変えその正当性・優先性を改めて議論する姿勢が必要である。

(1) 採算性判断

こうした認識の上で、外郭団体の採算性、事業性の検証評価を行うことが重要である。採算性とは、過去の元利返済負担を含む経常利益ベースの持続性判断である。この採算性は、過去の当該事業に関する過大投資、減価償却等の引当不足による債務返済・利子負担などを含めて経常利益ベースで黒字か赤字かを判断する指標である。ストックベースでの問題点も含めて検証するものであり、例えば損失補償を受けている外郭団体については、将来普通会計負担となる見込み額を計上すること、損失補償を受けていない外郭団体は、①経常収支が赤字のものは地方自治体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助の額を控除の上、判断すること、②債

務超過であるもので（含み損のある資産を保有している場合は当該含み損を反映した上で判断すること、③債務の元利償還があり、当該償還費の10%以上を地方自治体からの補助金又は実質的な新規貸付金に依存している場合はそれをリスクとして認識し判断することなどが必要となる。

採算性に関する市民への広報等による財政説明で、地方自治体から補助金等を受けていること、あるいは地方自治体から事業委託を継続的に受けていることなどを明示せず、最終結果として黒字だけを示し市民が外郭団体の経営実態を認識しづらい場合も少なくない。こうした財政規律を地域全体で緩める結果となるディスクロージャの形態があるとすれば早急に改善する必要がある。分かりやすさを追求するあまり簡素化を優先し、実態が伝わらない情報を提供し続ければ市民の将来を大きく歪めるものとなり、そのこと自体が地域の大きなリスクとして堆積する。

採算性がマイナスの場合、事業全体の継続は困難と判断される。なお、外郭団体では、採算性部門と非採算性部門を組み合わせ全体としての経営を維持する場合が少なくない。この図式は内部補助であり、非採算性部門の悪化が採算性部門の拡大を招き、組織とその活動領域を必要以上に肥大化させる可能性がある点には留意すべきである。こうした場合、採算性部門は民間化し、非採算性部門を地方自治体の普通会計等に移して持続すべき事業か否かを議論する必要がある。

(2) 事業性判断

採算性が認められない場合、次に事業性の判断が重要である。過去の投資の失敗等による元利返済により経常利益が赤字で採算性に乏しいあるいはないと判断される外郭団体でも、過去の過剰投資等とは切り離し、事業自

体の営業利益が黒字で確保されている場合、経営主体が変わることで新たなビジネスモデルの展開が可能な場合がある。この場合、営業利益が黒字で確保できる事業を外郭団体から切り分けて民間化の手法で継続し、残りの事業は廃止あるいは実質的に普通会計に戻すことなどが選択肢となる。

以上のように、市民の将来負担・リスクの最小化を図るため外郭団体改革をする際に、まず採算性と事業性に分けて評価することが基本である。神戸市住宅供給公社に関しては過去の債務を含めた場合、自律した採算性は認められなかった。この点は、過去投入した財政資金の整理を積極的に行い、市民の将来負担・リスクを最小化する方策を早急に実施しなければならない段階にあることを意味した。事業性については民間化などの事業モデルも含めて大胆な組織改革をすれば一部において持続的経営が可能であると判断できた。また、資金収支が短期借入で賄われており、対応策の選択によっては過去の債務を切り離すことは可能でも採算性を持続的に回復させることは非常に難しい状況に陥っていた。採算性の回復は、それだけで将来に向けた持続的事业性を担保するものではない。このため、事業性が回復できない以上、単なる外郭団体の組織改革や効率化ではなく廃止等基本的枠組みの抜本的な見直しが必要となると判断し結論づけている。さらに、ホテル事業である舞子ピラ事業については、民間化の手法を選択している。

4. 意思決定のための計画

外郭団体の事業継続や規模の正当性を根拠づけてきた大きな存在として、需要予測に基づく中長期計画がある。右肩上がりの発想を引きずり期待的性格を持ちやすい従来の需

要予測，そして計画の在り方について今後は厳格な見直しが必要となる。外郭団体に限らず経営においては，需要予測がそのまま現実となることはない。このことを認識し，予測が持つ本質的な不確実性を受け止めた「リスク対応計画」を持つことが必要となる。

外郭団体の経営は民間企業と比べ外部環境変化に敏感ではなく，対応力も弱いのが実態である。そうした外郭団体の改革を検討する際には，従来の行政における管理発想の計画だけではなく，経営に関する意思決定のためのリスク対応計画の展開が必要となる。具体的には，目標達成を第1に考えるのではなく，目標値はリスク管理のための物差しと位置づけ計画とずれが生じた場合，そのずれに対していかなる対処を行うか予めその選択肢を計画に書き込み明確にしておくことである。これにより，自らの活動が当初の考えとどれだけずれているか敏速に認識し，その対応も機動的に展開できるとともに，説明責任も充実させることができる。経営に致命傷となる政策のラグを少なくする機能を持つ。

リスク対応計画は，不測事態対応計画とも呼ばれる。この計画は，外部環境・内部環境ともに正規の計画が考慮しなかった状況変化に対して，「いかに対応するか」を事前に立案することを目的としている。この計画において一番重要な点は，状況変化への対応の内容を計画として示す点である。「環境変化はない」と考えるほど，経営リスクは高くなりそのリスクを補填する財政リスクも拡大する。不完全でも将来の変動要因を可能な限り想定することが，実際に受けるリスクの震度を軽減する。予測しがたい不測の事態の中でも将来発生する確率が比較的高く，組織や地域に対する影響度も大きい事項に焦点を絞り予め想定し，それが発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることが計画づくりのカギ

となる。外郭団体の経営悪化に対し，行政も含め「景気変動」を理由にあげることが多い。しかし，景気変動するのはあたり前でありそのことを前提とする計画づくりに努力する必要がある。この計画は，①不測事態の認識（将来起こりえる事態の列挙，組織等に与える影響度の把握，事態発生の見積もりを行う），②行動開始時期の判断（不測事態の発生が近いことを知らせるシグナル（予兆）の認識と列挙，シグナルを認識し，その認識を伝達する部局責任者の明確化），③対応策（発生すると思われる不測事態の影響を緩和する戦略の形成，緩和政策が計画や財政に与える影響の測定，緩和戦略実践のための戦術の形成）で構成される。当初から外部環境変化を十分に想定したリスク対応計画を策定することは難しい。しかし，毎年度繰り返すことにより想定能力も高まり，外郭団体の経営悪化を招く不確定事項に対するサイン，シグナルの認識が可能となる。

なお，外郭団体に対して単純な地方自治体からのローテーション的人事だけでは経営改善は難しい。それは，経営の「マネジメント能力」と「リーダーシップ能力」とは異なるからである。マネジメント能力は，「既に存在する目標や計画，ルールなどに対して如何に行動を合わせていくかの能力」である。たとえば，目標値を設定しそれに対する達成率を高めていくために，人的資源や資金を如何に有効に活用するかはマネジメント能力の問題であり，行政評価と共有可能な領域が多い。これに対してリーダーシップ能力は，「過去に存在しなかったものを実現する能力」である。すなわち，既に存在する価値に合わせて物事を遂行することがマネジメント能力，外郭団体の機能について過去に存在しない価値を生み出し，新たなる枠組みで実現していくことがリーダーシップ能力である。したがって，

両者間には本質的に大きな違いがあり、それを支える資質にも相違がある。

加えて、リーダーシップ能力には過去に存在しない価値を生み出すだけでなく、自ら生み出したものを現実のものにするためのマネジメント能力も同時に求められる。通常のマネジメントはマネジメント行為の前提となる枠組み自体をマネジメント当事者が創り出す必然性はない。しかし、リーダーシップ能力においては、自ら生み出したポスト外郭団体の枠組み自体を前提としてマネジメントを実現することが必要となる。そこでは、マネジメント行為自体を自ら生み出した新しい枠組みに合わせて新たに形成する必要がある。このマネジメント能力は、「創造的マネジメント能力」であり、リーダーシップ能力を支える大きな柱である。そして、通常のマネジメント能力と異なる点は、自ら生み出した価値や枠組みを実現することに最適なマネジメント手法を自ら形成することも求められる点にある。

5. 外郭団体の活動領域

最後に外郭団体の担う領域に関する検証である。

(1) 領域の多様性

外郭団体の事業は、収益性の高い事業から行政代行的な事業まで現実においては多種多様であり、外郭団体として担う事業としての適正性についても様々な議論がある。たとえば、物販や温泉施設等民間収益事業の本質を持つ事業であっても、地域政策的側面から外郭団体で展開することが選択される場合が少なくない。また、地方自治体が担うべきとされている事業を代行する役割を果たしている外郭団体については効率性の面などによって正当化する場合も多い。しかし、こうした地域政策性、行政代行性などによって外郭団体での展開を選択する場合でも、その前段として事業自体に着目した評価を共有する必要がある。事業が提供する財・サービスの性格を客観的に評価し、その上で外郭団体を含めた広範な実施主体の選択肢の議論を展開することが重要だからである。

(2) 財・サービスの性格

図2の縦軸の「排他性」は料金支払い等住民の直接のコスト負担がない場合に財・サービスの提供を制限できるか否かの評価軸であり、制限できる性格が強いほど排他性が大きく、制限できる性格が弱いほど排他性は小さい。一般的に、直接的な対価支払いがなくて

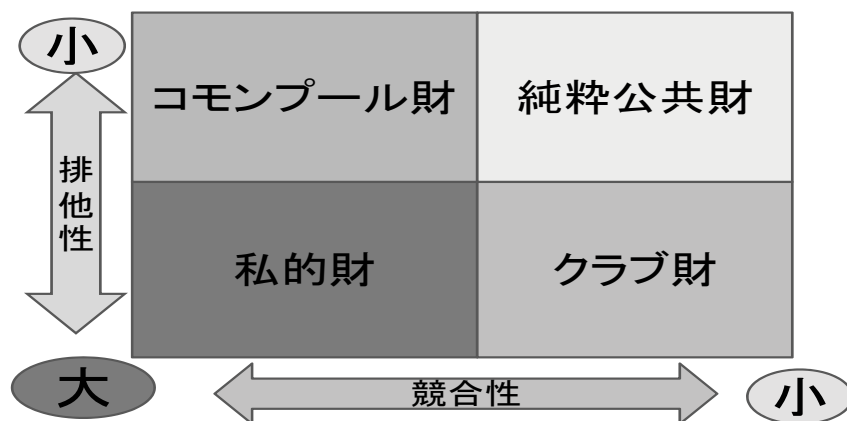


図2 財・サービスの性格

も財・サービスの提供が必要な領域、すなわち排他性が小さいほど公共性は高いことになる。これに対して横軸の「競合性」とは、財・サービスの供給主体が限定されるか（小）それとも多数存在し競争関係にあるか（大）の違いである。一般的にこのふたつの評価軸によって財・サービスを「純粋公共財」、「コモンプール財」、「クラブ財」、「私的財」に分けることが可能となる。この評価軸は相対的な物差しにとどまるものの、外郭団体によって提供する財・サービスの位置づけを他の公共サービスとの相互比較の中で認識し、公共性や政策選択の議論を展開することが可能となる。そのことが財・サービスの提供に関する判断の客観性（比較可能性の担保）を高めるだけでなく、時代変化による財・サービスの担い手に関する議論を体系づけて展開する基礎ともなる。

「純粋公共財」は排他性が小さく、競合性も小さい領域である。料金等によるコスト負担の有無で財・サービス提供の制限が難しい領域であり、かつ財・サービスの提供主体が限定的な領域である。代表的な財・サービスとしては、国防、外交、司法などが挙げられる。また、消防・警察等の救急業務もこの領域に属する。これと極めて対照的位置づけにあるのが「私的財」である。私的財は、料金等のコスト負担の有無で財・サービスの提供を制限でき、かつ民間企業も含め財・サービスの提供主体が多く存在する領域である。

純粋公共財と私的財の中間に位置するのが「コモンプール財」と「クラブ財」である。「コモンプール財」は、料金等によるコスト負担の有無による財・サービス提供の制限は困難であり排他性が小さいものの、財・サービスの提供主体は多く競合性が大きい領域である。一方、「クラブ財」とは、排他性は大きいものの競合性は小さい領域である。料金等コスト

負担の有無によって財・サービスの提供を制限できるものの、提供主体は比較的限定的な領域である。電気事業、ガス事業等の装置産業型、地域の公的温泉施設等の財・サービスが該当する。外郭団体の事業の多くはこの二つの領域に位置しており、右肩上がりの中で純粋公共財を担う行政の役割から周辺のクラブ財やコモンプール財、さらには本来的に民間が担う私的財へと地方自治体に関わる領域を拡大させて来た。しかし、地方自治体の財政や人的資源に制約が強まる中で、周辺領域の維持が困難となり民間への移行や整理統合が必要となっている。とくにコモンプール財の場合、他に民間等の供給主体も多く存在しているのが実態である。このため、外郭団体が財やサービスを提供する仕組みではなく、民間を活用しながら政策目的を達成する手段の選択が広範に存在する領域である。公営住宅事業などがこの領域に属する。

(3) フリーライダー論

以上の四つの領域において留意すべき第1の点は、フリーライダー（タダ乗り）の問題である。フリーライダーは、排他性が小さい「純粋公共財」と「コモンプール財」の領域で発生しやすい。コスト負担の有無による財・サービスの提供制限が難しい性格を持っているため、コスト負担を回避しつつ受益を受けることが可能な領域である。ただし、財政に与える影響は、固定的コストの大小によりどちらの領域に財・サービスが属するかで大きく異なる。①純粋公共財の場合は、競合性が小さいため提供主体が限定的であり、固定コストが比較的大きな領域である。②コモンプール財の場合、類似サービスも含め提供主体が多いことからフリーライダーが増加すると直接的に財政負担、コスト負担増に結びつきやすい。たとえば、救急車の利用、ごみの投棄

などが典型である。救急車をタクシー代わりで利用するフリーライダーが増えれば財政負担は拡大し本当に救助を必要とする病人への公共サービスが制約を受ける。また、ゴミを無料で回収していれば、ゴミを野放図に出し、その回収・処理コストが増大しやすい。フリーライダー的行為を野放しにすれば財政負担が増大し、公共サービスの質も悪化する。こうした領域で事業を展開する場合、フリーライダーによる採算性への影響を如何に最小化できるかソフト面での最適手法の選択が重要となる。

留意すべき第2の点として、純粋公共財であることを理由に必ずしも行政が提供することが正当化されるとは限らないことである。なぜならば、純粋公共財でその提供手法の工夫次第で提供主体は、民間企業も含め多様に存在させることが可能だからである。財・サービスの検証評価を回避あるいは軽視することは、地方自治体の対外環境変化に対する対応力を脆弱にし、持続的な財・サービスの提供を困難にする。外郭団体改革では提供する財・サービスの性格をマクロ的に評価し積み上げる議論が重要である。

6. まとめ

経営とは「限られた資源をいかに有効に活用するか」であり、民間、行政を問わず求められる視点である。21世紀では従来と異なり行政の人的資源、財政も極めて制約的となる。その中で従来の負の資産を抱える余力はないのが実態である。加えて、行政のマネジメント能力を柱に外郭団体を経営できる時代は過去のものであり、より創造的・戦略的な意思決定の体質が必要となっている。そこでは、金融的視点に加え不確実なリスクに対応する力も必要となる。外郭団体改革は単に効率化

やスリム化を目指した統廃合や組織見直しだけでなく、地域社会の創造性を積極的に高めて行くリーダーシップ機能の組み込みに努力する必要がある。

参考文献

- 赤川彰彦（2011）『土地開発公社の実態分析と今後の展開』東洋経済新報社
- 井口寛司（2013）『神戸市住宅供給公社の民事再生（上・下）』銀行法務2013.1, pp4-11
- 井口寛司（2013）『神戸市住宅供給公社の民事再生（上・下）』銀行法務2013.2, pp14-18
- 河村小百合（2010）「『安曇野判決』にみる損失補償契約の今後の取り扱い」, 金融財政事情研究会『金融財政事情』2010.11.8, pp29-33
- 中野祐介（2011）「第三セクター等の債務の状況と自治体財政運営上の課題」, 金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1913, pp18-26
- 浜中善彦（2010）「損失補償における自治体と金融機関の責任分担」, 金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1907, pp48-49
- 三上 徹（2010）「地方公共団体の損失補償契約無効とする判決の実務への影響」, 金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1907, pp50-53
- 宮脇淳編著（2009）『自治体戦略の思考と財政健全化』ぎょうせい
- 宮脇淳編著（2010）『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房

外郭団体経営改革の方向性と 具体的事例の考察

関西外国語大学外国語学部教授 宮下 國生

I 問題の所在

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が平成21年度から全面施行され、これにともなって同年度から5年間で、基本的にすべての第3セクター等を対象として、存廃を含めた抜本的改革を集中的に行うことが急務となった。神戸市においても、外部の専門家等で構成される「神戸市外郭団体経営検討委員会」（以下、「経営検討委員会」という。）が、平成21年9月に設置され、平成22年4月に中間報告書が、平成23年1月には最終の提言が提出されている。この中でみなと総局所管の5つの外郭団体に対する個別提言が示されたほか、団体の統廃合等の再編や事業の再構築の検討にあたっては、専門家による委員会を設置して、具体的な解決策を導き出すこととされ、これに基づき平成23年4月に「神戸市外郭団体あり方検討委員会」（以下、「あり方検討委員会」という。）が設置された。

確かに、もともと神戸市役所にあった自由闊達な風土と高度経済成長を背景に、外郭団体による経営が十分に成果をあげ、また神戸市財政に寄与した時代があった。しかしながら、今振り返ってみた場合、長期的大局的見

地からの検討が適正になされていたか、という疑問も出てくるのである。

そこには第3セクター自身の変化への対応の遅れ、第3セクター制度そのものの変化への対応性欠如という根本的な問題も考えられるが、いったん設立された第3セクターについて、変化への対応が遅れないよう不断に第3セクターを見直す体制が必要である。社会や経済の変動や、広域行政、国家行政へ目配りしつつ、与えられた環境の中で最善をめざし、近視眼的改革でなく将来を見据えた展望と、時代の変遷と環境変化に対応できる柔軟でフレキシビリティのある組織、しかし目的のために変わらぬ一貫性をもつ組織、を目指す必要がある。

以下においては、あり方検討委員会が平成23年12月にみなと総局長に提出した「みなと総局外郭団体の改革に関する意見書」¹⁾をベースに、外郭団体経営改革の方向性と具体的事例を考察する。

Ⅱ みなと総局外郭団体の改革の方向性：団体の事業連携関係

1 先進国型の成熟港湾都市神戸の新たな都市イメージの形成について

(1) 先進国型の成熟港湾都市の特徴

わが国において港湾が現代ほど注目を浴びる時代は無かったかもしれない。いつの時代においても、港湾は国民経済、地域経済を継続的に発展させるために必要なインフラとして機能してきたし、それは今後も変わらないであろう。それでは何が変わったかといえば、港湾がハードインフラを超える次元でとらえられるようになったこと、つまり港湾が呼吸する生き物になったということである。

現代の先進国型の成熟港湾都市は、長年培ってきた海洋文化を栄養に、右脳にアメニティを含むウォーターフロントを、左脳に港湾・物流経済をセットして、社会を生き抜く力を試されようとしているともいえる（後掲、図表1参照）。ウォーターフロントは港と都市空間をつなぐ機能を果たし、一般には親水空間としてとらえられている。その意味ではそれはロジスティクス・パークとは似て非なるものである。しかしそこには港と都市空間をつなぐ機能として、基本的に合い通じるものがある。港湾経済が、世界経済と神戸経済さらには日本経済を連結させる一方で、親水空間には神戸市民の生活を豊かにし、さらには海外と観光都市神戸をつなぐ重要なパイプ機能が認められる。

港湾経済はあり方検討委員会の審議対象ではないが、そこでは、神戸港埠頭株式会社がコンテナ戦略港湾の運営企業として西日本のハブ港湾機能を担い、また、神戸航空貨物ターミナル株式会社（以下「ACT社」という。）が、特色ある優れた航空物流サービスを荷主に提供して、神戸経済を活性化し、それをグ

ローバル経済に結合するネットワーク機能を果たしている。これらは経済発展を支える伝統的港湾機能を拡充し発展させようとするものである。

かたや、ウォーターフロントでは、海上アクセス株式会社（以下「アクセス社」という。）が都市空間からの旅客の流れを親水空間で吸収して、神戸の旅客ネットワークを世界の都市と連結することによって、現代の港湾都市神戸の発展に必要な観光・アメニティ機能の向上に寄与している。その意味で、ウォーターフロントを起終点とするアクセス社の事業は、親水空間と都市空間をつなぐ重要な導線に位置するものであるから、それは神戸市と市民が現代的視角から強く求める生活向上にとって必要な公益性を有している。

(2) 新たな国際都市の発展を目指す神戸

海洋文化・思考（栄養）、港湾・物流経済（左脳）、ウォーターフロント・観光（右脳）の相互融合が、港湾都市の3つの事業ドメイン（事業領域）の融合をもたらし、そこから新たな国際都市形成の基盤が拡大し、医療産業都市を含む新たな都市イメージが形成される。神戸市は今や、国際港湾物流都市、観光・アメニティ都市、医療産業都市の3本足で立つ先進国型の成熟港湾都市である。ここでは、3つの事業ドメインの相乗的な発展効果の追求が可能であるにとどまらず、政策形成基盤が広がり、政策決定もまたスムーズに行われるから、従来は点と線の関係でしか繋がっていなかった港湾と都市の関係が、新たな都市社会の中で面的関係に昇華融合し、国際的ハイセンスを持つ海洋都市神戸が構築されるのである。

経済の成熟化に伴い、アジア新興国のような高い経済成長を達成できなくなった日本経済にとって、港湾経済のみに依存する経済発

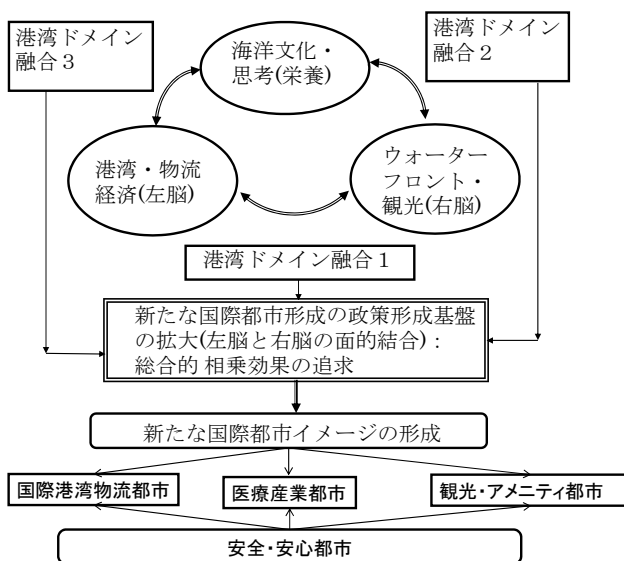
展には限界があり、その意味で、海外からの訪日旅行は重要な発展の足場である。とりわけ訪日旅行は、海外諸国の GDP の高さが重要な決定要因であることに鑑みれば、経済成長の著しいアジア諸国を隣国とする日本にとって優位な環境にある。大阪・京都と並び関西の観光の核である神戸にとって、このような潜在的な海外の訪日旅行需要を確保するための事業モデルの確立が不可欠である。

それには神戸が、とりわけアジア諸国民にとってのあこがれの町でなければならない。国際港湾都市として大震災の前まで世界のリーダーの地位にあった神戸は、アジア諸国から見れば、まさに目標であった。すでにアジアの諸都市が量的にはこのような立場に近づきつつある中で、神戸は、国際観光・アメニティ都市としても、質的に優れた神戸の文化を発信する国際都市でなければならない。アイデンティティある神戸文化に海外の注目が集まれば、それがまた、グローバルな革新産業である医療産業都市の発展にも資するという相乗効果も発生する。

以上についてさらに言えば、確かに神戸市には、明治以降、神戸港を通じて世界各国か

ら客船による訪問客を迎え入れていたという長い歴史があり、これが国際都市神戸のイメージ向上と発展に寄与したことは明らかである。また、現在も神戸市は客船誘致に積極的に取り組んでいる。しかし、神戸への海外からの訪問は、現在では圧倒的に空路が主体となり、神戸へのゲートウェイの主力は既に関西国際空港（以下「関空」という。）の方に移っている。その際、航空旅客を神戸に誘致するルートとしては、海上アクセス航路が陸上ルートよりも短距離で、はるか集客力が高い。したがって、この航路の存在を、それにつながるポートアイランド等の活性化、さらには医療産業都市の国際的知名度のさらなる向上につながるができるのである。

それに加えて重要なことは、阪神・淡路大震災を経験した神戸市にとって、住民の安全・安心を守ることが都市存続のための重要な命題ともなっていることである。この点については、アクセス社が、神戸市民の通勤・出張などのための通常の移動のための生活ルートとしても陸上ルートと代替性をもって提供しており、海上を含む輸送モードの提供・確保は、市民に対して、危機管理にも対応した安



図表 1 先進国型の成熟港湾都市神戸の新たな都市イメージの形成

全と安心の気持ちを与えるものであるといえる。

(3) 海外事例の検証

以上の考察を海外の事例によって検証しておこう。とりわけ成熟先進国であるヨーロッパでも、長年培ってきた海洋文化を都市の発展基盤として位置付け、地域住民と密着した港湾社会が形成されていることが一般的である。例えばドイツ、エルベ川上流に開かれたハンブルク港、同じくウェーゼル河口に展開しているブレーメン港、それにとどまらず、ハンザ同盟によって栄えた中世ヨーロッパ都市の伝統を受け継ぐ諸都市では、港湾・海運・社会の一体化した発展が見られている。そのうえで製造業を中心にした新たな革新産業の育成が目指されている。

また産業革命のプロセスにおいて世界海運市場の中心地としての地位を固めたイギリスでも、ロンドン郊外のボルティック海運取引所は、イギリス海運業が過去の栄光から退いた現代においても、世界の不定期船・タンカー取引の中心地として、ニューヨーク海運取引所と並ぶ地位を誇り、さらにはグローバルな金融センターが活動している。海洋文化は国家または都市の財産としてその発展を支えており、サッチャー政権時代に公的に再開発に着手され、現在も開発が継続されているドックランズは産業集積とウォーターフロント開発の最前線を担っている。

このようにヨーロッパの諸都市でも海洋文化が国家の財産となり、社会にずっしりと位置づけられ、海運・港湾を身近なものとして受け入れている。ヨーロッパにおける海運文化と港湾文化は、根の深いところで海洋文化としてつながっており、まさに同根の文化であり、両文化が結合して海洋都市社会を築き上げるとともに、グローバルに識別される革

新産業を擁している。これは図表1に見た国際港湾都市神戸の発展の姿とまさに重なっている。その唯一の相違は、震災を経験した神戸が、都市発展のベースに危機管理の文化を組み込んでいることである。

(4) 小括

時代とともに変貌する国際都市神戸の顔は、いまや国際港湾物流都市、観光・アメニティ都市、さらには医療産業に代表される革新産業都市である。これらの3つの都市の顔はそれぞれが独立して存在するのではなく、相互に関係しながら相乗的な発展効果を生むことが望ましい。またそのベースには、都市のインフラを担う安全・安心都市神戸のコンセプトが息づいているのである。

そこで、あり方検討委員会の審議対象となっている5団体のうち、業務を休止している神戸航空交通ターミナル株式会社（以下「CAT社」という。）を除く4団体の事業が神戸市及び市民に対してどのような寄与を果たしてきたのかを、以下に簡単にまとめておきたい。

財団法人神戸市開発管理事業団（以下「事業団」という。）の事業は、神戸市の開発事業と歩調を合わせて、重点地区を拡充しつつ、市民の福利厚生向上と産業集積の育成を図ってきた。神戸市の発展ドライバーとして、時間的にもまた空間的にも、要請される広範かつ多様な公益的事業に機動的に関わってきた組織として位置づけられる。

株式会社神戸ニュータウン開発センター（以下「NT社」という。）の事業は、上記の事業団の事業と業種的には重複するものがあるが、開発されたニュータウンの駅前ターミナル地区を中心とする事業に重点的に取り組むことに特色があり、地域住民の核となって生活機能を支えるのに必要な事業である。

ACT社の事業は、港湾物流都市神戸の新機

軸である航空貨物事業に関わり、フォワードとして、通関・検疫機能をも含む総合ロジスティクスサービスを神戸の中小荷主に提供し、かつそのインキュベーター機能をも果たすベンチャー事業でもある。

アクセス社の事業は、神戸の新たな観光・アメニティ都市形成のための必要条件とそれを確実に実現するための十分条件も備えることによって、神戸市及び神戸市民のために必要な高度の公益性を持つものである。その意味で国際都市神戸並びにそこで生活する神戸市民の利益、いわゆる公益を実現するために必要な都市発展装置機能を備えており、また災害・緊急時の陸上輸送に対する重要なリスクヘッジ機能をも果たすものである。

これら4団体の業務の要諦を以上のようにまとめることには異論はないであろう。問題は、さらに一歩進んで、その業務がどのように相互に関係しているのか、そこに期待される連携関係はどのようなものかということである。この点を明らかにしておくことが、あり方検討委員会の今後の議論にとって有用で

あろうことは論を待たないであろう。そこで次に改革の方向性を探るために、みなと総局外郭団体5団体の事業連携関係をみておくことにしよう。

2 みなと総局外郭団体5団体の事業連携関係について

あり方検討委員会の審議対象となっている外郭団体は、事業団、NT社、ACT社、アクセス社及びCAT社である。これら5団体の事業内容と事業ドメインは、図表1の区分に従えば、図表2のようになる。またそこには、各事業のもつ公益性のポイントも示している。

これを踏まえて、図表3では、外郭団体5団体の事業ドメインが神戸市の都市形成にどのようにかかわっているのかを、実線の矢印で示している。その場合、矢印の方向が同一である外郭団体は、事業連携の可能性があり、それを破線の双方向矢印で表している。その中には、事業ドメインの重なる外郭団体がかなり存在していることがわかる。このように図表3からは、2本の実線矢印と1本の破線

図表2 みなと総局外郭団体5団体の事業内容・事業ドメイン・公益性

団体名	事業内容	事業ドメイン	事業の公益性の内容
財団法人神戸市開発管理事業団	ビル賃貸事業	国際港湾物流都市	ロジスティクス・パークへの企業進出促進
		医療産業都市	キメックセンターの医療産業関連企業・研究機関への賃貸
	団地内近隣センターの商業施設運営事業	安全・安心都市	ディベロッパーとして地域住民の生活維持
	駐車場運営事業	安全・安心都市 観光・アメニティ都市	地域住民・イベント参加客等へのサービス提供
	会館運営事業	安全・安心都市	地域住民ネットワークの強化
株式会社神戸ニュータウン開発センター	開発した団地の商業施設運営事業 商業施設併設の駐車場運営事業	安全・安心都市	ディベロッパーとして地域住民の生活維持
		安全・安心都市 観光・アメニティ都市	地域住民・買物客等へのサービス提供
神戸航空貨物ターミナル株式会社	航空貨物の仕分け混載事業	国際港湾物流都市	空運物流事業展開のシステムインフラの提供
海上アクセス株式会社	海上運送事業等	観光・アメニティ都市 医療産業都市 安全・安心都市	国内旅客・訪日旅客の確保及び危機管理対応サービスの提供
神戸航空交通ターミナル株式会社	事業休止中	(休業中)	休業中であり、特段の公益性はない

(注) 神戸航空交通ターミナル株式会社は、所有不動産の賃貸管理のみ実施。

矢印が三角形を形成するとき、そこに外郭団体間の事業連携の芽の存在を読み取ることができるのである。

それが示すように、事業団と ACT 社は、国際物流港湾都市において事業連携関係の構築が期待できる。

とりわけ注目されるのは、事業団、NT 社及びアクセス社は、観光・アメニティ都市、医療産業都市及び安全・安心都市の実現を目指して、3つの事業連携関係を相互に構築できることがわかる。まさに事業連携のゴールデン・トライアングル関係にあるといつてよい。

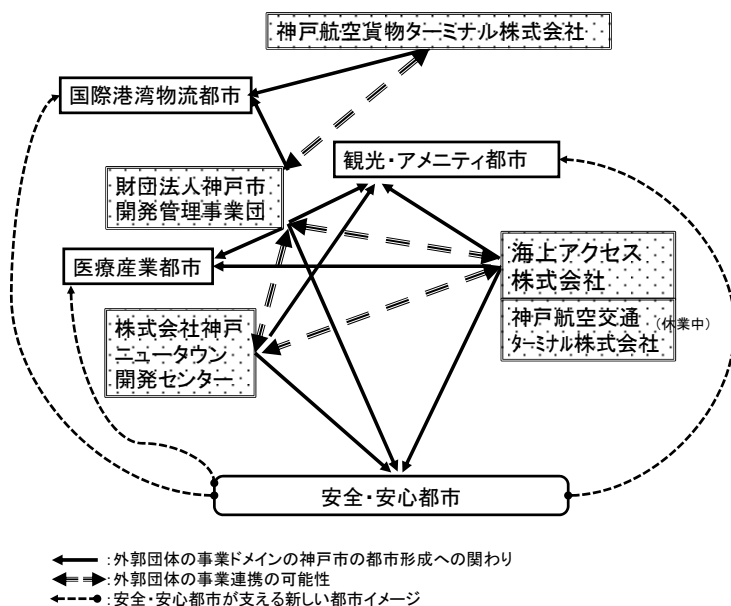
以上の考察を前提にして、各団体の方向性に関するあり方検討委員会の意見を明らかにするが、アクセス社についての事例分析は、後掲の論稿²⁾を参照されたい。

Ⅲ 団体の設立経緯と現状、団体の方向性に関する意見

1 財団法人神戸市開発管理事業団の解散と株式会社神戸ニュータウン開発センターへの統合

(1) 財団法人神戸市開発管理事業団の解散

財団法人神戸市開発管理事業団（事業団）は、昭和44年4月15日、神戸市が開発事業を記念して設置した福祉、文化及びレクリエーション等の施設を管理運営し、あわせて開発事業に関する各種の役務を提供することにより、市民の福祉の増進と文化の向上を図ることを目的として設立された。公益事業として、地域における会館、集会所等の公益施設の管理運営や体育レクリエーション施設の運営に、また収益事業として商業施設、ビル、駐車場などの賃貸施設運営に当たってきた。とりわけ収益事業部門の賃貸施設運営の好調が公益事業部門の赤字を補ってきたため、財務体質は健全である。事業団の基本財産は2,000万円（神戸市出捐比率100%）で、平成22年度末現在の正味財産は約120億円である。



図表3 みなと総局外郭団体5団体の事業連携関係の構図

事業団の課題は、平成20年12月に施行された、いわゆる公益法人制度改革関連3法への対応である。財団法人として存続するのであれば、平成25年11月30日までに、公益財団法人への移行の認定か、一般財団法人への移行の認可の申請を行わなければならないことになった。経営検討委員会からは、事業の再構築、役員・執行体制の見直し、民間事業者のノウハウの取入れの必要性が指摘されていた。

これを受けたあり方検討委員会での検討では、事業団はいずれの形態の財団法人に移行することも困難であることが判明した。事業団の収益事業である賃貸施設運営事業が全体の事業費及び管理費に占める割合が大きいため、現行のままでは公益財団法人移行への公益認定基準（公益目的事業比率50%等）を満足できない一方で、一般財団法人に移行するには、適正で確実に実施されると見込まれる公益目的支出計画の作成を迫られており、その際、税制上の優遇措置を受けるには、一定の要件を満たす必要があるからである。

そこでその他の組織形態と営利転換の手法につき、5つの選択案の比較検証を行った結果、事業団がこれまで培ってきた技術やノウハウ、人材を活かして、市民のためにより良いサービスを安定的に提供し続けるには、収益事業部門の全部および公益事業部門の一部を、他に事業譲渡ないし現物出資して事業団を解散し、残された公益事業部門を、神戸市が暫定的に引き継ぐ手法を採択すべきであるという結論になった。

事業団はこれに基づいて積極的に営利転換し、他の団体と経営統合して、効率的な運営を図ることが相当であり、また経営統合の相手としては、商業施設運営事業をニュータウンの近接した多くの地域で行っている、後述の株式会社神戸ニュータウン開発センター（NT社）が適切である。両団体は、組織形態

に相違はあるが、それを乗り越えて全体の事業を整理・統合する道を探ることが望ましい。

事業団とNT社の緊密な関係は、両者が図表2および3で見た観光・アメニティ都市と安全・安心都市の2つの事業ドメインを共有した事業連携関係にあることから確認できる。

NT社と経営統合するために営利転換する手法としては、「公益法人の営利転換に関する指針（平成10年12月4日付関係閣僚会議幹事会申し合わせ）」（以下「営利転換指針」という。）に定められている事業譲渡方式と現物出資方式の2種類の手法が考えられるものの、税務面と法務面から優劣を総合判断すれば、事業譲渡方式を採用すべきであることが現実的である。

ここで事業譲渡の相手方であるNT社は営利企業であるから、どの事業を譲り受けるかは、その採算性を検証して決定すべきである。その際、採算性の有無の判断は、現時点だけで見るのではなく、その事業を行うことによる、企業価値の向上などの長期的観点を含めて検討すべきである。その上で、なお事業譲渡の対象となり得ない事業のうち、設立当初と現在を比較して、ニーズが低下している事業や、老朽化が進み、それを存続利益よりも施設改良費用の方が大きい事業は廃止する等の仕分けが必要である。

しかしながら、上記仕分によっても残る公益施設管理運営事業や体育レクリエーション施設運営事業は、事業譲渡に適さないものの、なお公共性が高く、住民からのニーズが高い事業であり、廃止は相当ではない。その際、従来、神戸市が直接実施するよりも第3セクターである事業団が実施する方がより効率的・経済的であった経緯を踏まえれば、まずは民間事業者の活用、他の財団法人等公共的な団体への移管や上下分離等を考えたうえで、神

戸市が直接実施する方法は最後の手段とすべきである。

中でも、会館・集会所や体育レクリエーション施設の多くは、市民の福祉の増進と文化の向上を図る開発団地のコミュニティ施設として、神戸市が団地開発者（ディベロッパー）として建設したものであるため、これらの地元移管を検討すべきであるし、また民間事業者による体育レクリエーション施設の効率的運営も選択肢にある。したがってこれらの施設運営では、事業を継続するとしても、地元や民間事業者による主体的管理運営を方向付けることが適切である。

(2) 株式会社神戸ニュータウン開発センターへの統合

株式会社神戸ニュータウン開発センター（NT社）は、昭和52年8月2日、神戸市が大規模開発した住宅団地における商業施設の整備・運営事業によって、産業経済の発展、住民の利便と福祉の向上、地域のコミュニティづくりに寄与すること等を目的として設立された。昭和55年3月に、最初のショッピングセンターをオープンした後、西神地域の住宅開発や地下鉄の延伸に伴い、順次、拡大出店を続けて、平成22年時点では5つのセンターを運営している。これらは、物品販売や飲食にとどまらず、文化、娯楽等のサービスも提供する高次の都市機能を持つ地域の核として住民の利便や地域文化の発展に貢献してきた。NT社の資本金は8億5,000万円（神戸市出資比率89.41%）であり、平成22年度末現在の純資産は約60億円、剰余金は約52億円である。

NT社の収支構造を見ると、商業施設の家賃収入を主とする営業収益は、平成8年度をピークに減少傾向が続くものの、平成22年度に至るまで、各年度で利益を計上しており収支は健全である。しかし、資産として不動産

を有する一方で、多額の負債を抱えており、財務体質は強固ではない。一方、ニュータウンも時間の経過とともに施設が老朽化する中で、郊外型大規模ショッピングセンターの設立が進み、また宅配購入やインターネット通信販売利用の増加によって住民の消費行動も変化している。その意味で同社の経営環境は中長期的には不安定な要素を抱えている。速やかにこれらの内外の課題に対応可能な体制を整えなければ、近い将来、急激に経営状況が悪化するおそれもある。経営検討委員会からは、さらなる民間活力の導入、類似する団体との統合、神戸市の関与の引下げの必要性等が指摘されていた。これを受けたあり方検討委員会の議論は以下の通りである。

地方都市において商業施設の撤退による買物難民の発生が社会問題となっている状況を踏まえると、商業、文化及び娯楽面における地域の核として、NT社の事業の継続は必要不可欠であるとともに、運営中の5つのショッピングセンターは、いずれもニュータウンの中心部である主要駅前に立地しているため、将来的に人口減少・高齢化が進めば、神戸市が主導的に再整備をする必要性も考えられる。したがって民間の経営ノウハウは積極的に導入すべきではあるが、引き続き第3セクターとして果たすべき役割は大きいとみられる。

しかし、NT社はその厳しい経営環境に鑑み、早急に財務体質を改善するためにも、商業施設の経営という目的を同じくする事業団との経営統合によって、経営基盤の安定化を図るとともに、株式会社として培ってきた経営ノウハウを事業団の運営する不動産事業にも注入し、相乗効果による収益力の強化に努めるべきである。事業団は株式会社による戦略的な経営に転換し、NT社の財務基盤を強化するなど、互いにデメリットを補填しつつ、両団体の持つ知識やノウハウを基に、賃貸ビ

ルのテナント誘致や近隣センター及びサブセンター（団地内小規模商業施設）の活性化のための共同の販売促進活動，サービス向上に向けた取組みを実施していくべきである。

事業団との経営統合について，すでにふれた事業譲渡方式によって行う場合，NT社は事業団に対し一定額の事業譲受代金を支払う必要がある。その原資については，自社の財務体質が強固でないことを踏まえると，神戸市など既存の株主に株主割当増資をするか，第三者割当増資をして，事業譲受代金相当額を資金調達することが適切である。事業団は事業を譲渡した対価を取得するが，これは清算の際，残余財産となる。事業団の寄附行為によれば，残余財産は神戸市に帰属するから，結局，神戸市は増資に応じても相当額を回収できることとなる。

2 神戸航空貨物ターミナル株式会社の事業継続

神戸航空貨物ターミナル株式会社（ACT社）は，西日本一円の航空貨物の物流拠点として，荷さばき，通関，保管及び関空への集中輸送等の機能を備えた神戸航空貨物ターミナルを整備運営し，神戸港を海空陸の総合的な物流ネットワークの結節点として発展させることを目的として，平成4年4月28日に設立された株式会社である。関空の貨物便を想定した航空貨物及び航空フォワーダー（利用運送事業者）の神戸への集積による神戸経済の活性化を図る観点から，専用上屋，共同上屋の外に，定温庫，燻蒸庫を併設し，神戸税関の六甲アイランド出張所航空通関部門や神戸検疫所の食品監視第二課を同一施設内に置き，極めて多機能なロジスティクス（総合的戦略物流）機能を有している。資本金は29億3,600万円（神戸市出資比率48.37%）であり，平成22年度末現在で，純資産は約7,900万円で

ある。ただし累積損失が約28億5,700万円ある。ACT社は，かつては赤字であったが，海路による集中輸送から陸上輸送に転換し，自社上屋を神戸市に売却，さらに陸路による集中輸送業務も縮小し，施設の有効活用の観点から国内貨物も扱うなどの経営改善により，平成12年度以降黒字となり，現在では債務超過も解消されている。

経営検討委員会の提言では，税関・検疫機能，航空フォワーダーの調整機能の保持の必要性に加えて，経費削減等の取り組み，投資の効率化の観点から規模のメリットも希求して事業手法を見直す必要性が指摘されている。これを受けたあり方検討委員会の検討結果は以下の通りである。

ACT社が物流業界で優位性を持つのは，単なる混載基地ではなくて，通関・検疫機能までも含む一貫物流システムをフォワーダーに提供できるというコアコンピタンス（他社が真似できない核となる能力）を有することである。さらにそこに神戸市が関与することにより，輸送手段や倉庫，情報システムなどの「資産（アセット）としてのハードインフラ」のみならず，「制度としての物流インフラ機能」つまりソフトインフラを兼備している点が同社の優位な特徴である。

とりわけACT社の運営するターミナルにおける通関・検疫機能は，同社と集中輸送契約を結んでいない大手フォワーダー5社を含め，フォワーダー8社すべてが全体として利用するソフトインフラであり，神戸の荷主業界と物流業界にとって不可欠なシステムである。また，中小荷主に対する集中輸送と臨時チャーター便輸送の機能は，神戸の中小荷主のインキュベーター機能をも果たすベンチャービジネスとしても位置づけられる独自性の高いものである。このようなことから，同社の事業モデルは「ソフトインフラ兼備アセット

型フォワーダーニッチ事業」と捉えられ、大手フォワーダーとは業務を棲み分けた特徴的な事業モデルを構築しているといえる。

一方で、経費削減等の取り組み、投資の効率化の観点から規模のメリットも希求する事業手法の必要性も指摘されているが、その際、輸出貨物と輸入貨物のバランスある積取ができなければ、規模の不経済が生まれることを認識すべきである。特に輸入貨物についてはリードタイム（物流の場合は出荷から商品の到着までの所要期間）の短縮など、荷主ニーズの変化により関空通関後に直接荷主に輸送される流れが普遍化している。これに対し、複雑な輸出手続きを必要とする輸出貨物は、荷主の現場に近い所で通関することがフォワーダーに対する荷主の信頼を高めることできるため、ACT社のターミナルを経由して、関空出発時間に合わせて、共同輸送される傾向が強い。そのため、ここに構造的に輸出入インバランスが恒常的に発生する。したがって単に規模を追求するのではなく、このインバランスがどの程度であれば損益が均衡するかなど、慎重な対応が必要である。現状では、中小フォワーダーが共同輸送を選好するのに対し、大手フォワーダーは自己専用輸送を行っているため、輸出入インバランスが適切な範囲に収まっている。

神戸空港の今後の姿が必ずしも明確でない現在、同社の将来像を明確に描ききることは困難であるが、ACT社が現在有する機能を現時点で放棄することは、将来の発展への優れた資産を失うことに直結する可能性がある。現時点で一応の採算収支がとれていることから、現在有する機能を最大限活用しつつ、本事業を継続すべきである。

3 神戸航空交通ターミナル株式会社の解散と清算

神戸航空交通ターミナル株式会社（CAT社）は、法務省の出国審査と航空会社のチェックイン機能を持つK-CATの運営及びK-CATと三宮を結ぶリムジンバスの運営を目的として、平成元年12月21日に設立された株式会社である。平成8年4月に、神戸航空交通株式会社を吸収合併し、神戸航空旅客ターミナル株式会社から社名変更されている。その資本金は23億8,000万円（市出資比率43.1%）であり、平成22年度末現在で、約6億7,000万円の債務超過（借入金：市7億2,300万円）で、累積損失が約30億5,000万円ある。

当初の目的であったK-CATにおける出国審査機能が平成13年3月末に廃止され、チェックイン機能も平成13年の米国同時多発テロ後の平成14年1月末に廃止された。その後、平成14年2月のアクセス社の航路事業休止にあわせ、K-CATを廃止した。また、もう一つの柱であった市街地からK-CATへ連結するリムジンバス事業についても平成14年1月末に事業譲渡し、それまでの事業をすべて休止するに至った。

会社は、法的整理を行わず、アクセス社とともに将来の事業再開を期待しながら、新たな事業への取り組みを検討することとなった。ほとんどの資産と事業を売却済みであり、わずかに不動産賃貸事業を行っているのみとなっている。（旧K-CATビルは売却、リムジンバス事業も事業譲渡済）

同社はまさに休眠中であり、経営検討委員会の提言においても、「団体の役割は既に終えており、事業再開の意義は極めて低い」とされ、市からの貸付金の債権放棄を含む清算、関連団体との統廃合を指摘されている。

しかし神戸市の100%子会社同士の統合でもないため、債務超過団体の統合は無理である

うから、あり方検討委員会の結論は、CAT社の事業をこれ以上継続する価値は認められず、同社は歴史的使命を終えたと判断するので、当事業年度内に速やかにこれを解散し、清算すべきである、というものである。その際、CAT社は、債権者が限られており、申立費用を節約することもできるので、自主的手続である特別清算によることが相当である。

IV みなと総局外郭団体の再編の将来像

1 団体の事業連携関係について

II節では、「みなと総局外郭団体の改革の方向性：団体の事業連携関係」として、「先進国型の成熟港湾都市の特徴」を検討した上で、「新たな国際都市の発展を目指す神戸」を構想し、新たな「都市イメージの形成（図表1）」を提示した。

そのうえで「海外事例の検証」を行い、ヨーロッパの諸都市でも海洋文化が国家の財産となり海運文化と港湾文化が結合して海洋都市社会を築き上げていること、これが国際港湾都市神戸の発展と重なっていること、を見た上で、阪神・淡路大震災を経験した神戸が、これに加えるに、危機管理文化をも組み込んでいることを指摘した。

そして、これらを踏まえて、5団体の事業ドメインの神戸市の都市形成への関わりと事業連携関係をまとめたところである。（図表3参照）

それが示すように、事業団、NT社及びアクセス社は、観光・アメニティ都市、医療産業都市及び安全・安心都市の実現を目指して、3つの事業連携関係を相互に構築できること、事業連携のゴールデン・トライアングル関係にあることを確認した。また、事業団とACT社は、国際物流港湾都市において事業連携関

係の構築が期待できることにも論及した。

これにしたがって今後の具体的な展望を描くならば、次のようなことになるであろう。

2 再編の可能性について

これまで神戸市みなと総局は、まさに、「山海へ行く」のスローガンのもと進められた市郊外でのニュータウン開発と海上都市開発の双方の運営を担う受け皿団体として、外郭団体を設立してきた。

事業団、ACT社、アクセス社が業務に携わる神戸港臨海地域は、神戸港と海上都心を抱え、神戸経済を支える空港機能と物流機能、そして医療産業都市構想推進の拠点としての都市機能を担う重要な地域である。一方、事業団、NT社が主要業務に携わる、西区及び須磨区等の大規模なニュータウンは、海上都市建設のための埋め立て用の土取り跡地でもあるが、少子高齢化によるオールドタウン化への対応など、時代の変化とともに複雑・多様化する住民ニーズに対する的確な公共的・公益的サービスの提供が喫緊の課題となっている。

そのためには、事業・業務の効率化を進め、成長性や収益性の高い事業に、経営資源を投入することで、競争力を向上させ、これまで以上の収益を生み出し、持続的に発展する企業集団として体質強化を図っていくことが必要である。それらの利益により、海上アクセス航路事業や航空貨物ターミナル事業など、公益性は高いが现阶段では採算性が必ずしも高くない事業を維持・発展させ、神戸市と神戸市経済の活性化、さらには神戸市民の安全・安心に資する必要がある。

このように、各団体にはより効果的・効率的な事業運営が求められている一方、単独では限界がある部分については、単体事業で採算を考えるのではなく、全体で採算を考え、

相乗効果を生み出していくべきであり、そのためには経営統合も視野にいれて検討していくべきである。また、将来の環境変化に柔軟に対応し、組織内でのスクラップ・アンド・ビルド等の可能性も保持していくことが必要であろう。

事業団とNT社については、NT社が経営基盤の安定化を図るとともに、これまで株式会社として培ってきた経営ノウハウを事業団の運営する不動産事業にも注入し、相乗効果による収益力の強化に努めるべきであるということから、両団体の経営統合について提案した。

なお、事業団は、神戸市の開発拠点のシフトとともにその活動の場を次第に臨海地域に拡大し、それが現在はポートアイランド2期にまで達している。今後、統合した事業団とNT社がさらにその機能を維持・拡大しようとするれば、ポートアイランドの発展装置である航路事業の安定的な継続が、事業団・NT社側からみたアクセス社との統合のメリットと考えられる。

ACT社については、中長期的な将来問題として、大阪（伊丹）空港と関空との経営統合の帰趨、神戸空港の機能拡大の可否、大阪・関空との役割分担、等の不確定要素を今後解決しながら、その中で柔軟に前記三社を含めてより広い事業拡大を求めた事業の統合を考えるべきである。ただし、現時点では、潜在的な大きなポテンシャルとしての通関機能（税関）と検疫機能（検疫所）を維持確保しつつ、現行モデルをベースとした発展をさぐっていくべきであり、早急な他社との統合は回避しなければならない。

もっとも、航空貨物事業は、グローバル経済のもつ構造的リスクの動向によって大きく影響を受けることも予想され、そのような場合の対応としては、統合も検討されるべきで

ある。

注

- 1) みなと総局外郭団体あり方検討委員会『みなと総局外郭団体の改革に関する意見書』平成23年12月。
- 2) 近都正之（2013）「海上アクセス株式会社の経営改革の取り組み」『都市問題』152号。

神戸市における外郭団体見直しの取り組み

神戸市行財政局財政部財務課長（元企画調整局企画調整部調整課長） 辻 英之

1. 第3セクターと外郭団体

外郭団体と第3セクターという言葉があるが、第3セクターはThird Sectorとして海外から入ってきた概念であり、国・地方が経営する団体・企業を第1セクター、私団体・企業を第2セクター、両方の性格を持つ法人を第3セクターという。我が国最初の第3セクターは大正2年に設立された佐渡汽船株式会社と言われているが、この言葉が脚光を浴びたのは、田中角栄首相の「日本列島改造論」を下敷きにした「経済社会基本計画」が昭和48年に発表され、この中で社会資本の緊急整備や多大な初期投資を要し、投資期間が長い事業に対して、第3セクターの活用をはかることとされた。第2次オイルショック以降は、第3セクターは民活法、リゾート法の制定等による民活導入の受皿の側面が強くなっていった。

外郭団体は日本独特の用語で一般的には自治体等の組織の外（外郭）にあり、その自治体から出資・補助金を受けるなどして自治体の補完的な業務や公共的・公益的な業務をおこなう団体のことである。明確な法令上の規定・根拠はなく、元々地方自治法上、地方自

治体が25%以上出資している団体が、監査委員による事務監査の対象団体となることなどから、全国的にも形式的にはこれに準じた形になっている。

しかし、外郭団体の経営に対し地方自治体がどの程度責任を負うのかという、実質的な点においては、資金関係だけでなく、人的・業務的関連性における地方公共団体との密接度の濃淡によっても、外郭団体か否か判断されることが必要になるため、神戸市では外郭団体の定義を、「市が25%以上を出資又は出えんする法人のほか、市と人的又は資金的及び業務的に密接な関係を有する法人」としている。

第3セクターにしる、外郭団体にしる、世界的・歴史的に見ても公的な機関として市民サービスの維持・向上に大きな役割を果たしてきたことは事実である。

2. 神戸市の外郭団体設立の時代背景と役割

神戸市の外郭団体の設立の歴史は古く、都市経営の一手法として全国に先駆けて活用してきたわけであるが、その要因・背景として、

次のような点が挙げられる。

まず、市民・社会からの要請として、急速な高度経済成長以降、社会経済環境の急速な変化やライフスタイルの多様化に伴い、市民の行政に対するニーズは、基礎的な公共サービスからまちづくり、交通、住む場所の提供、産業基盤づくり、国際、観光、経済の活性化、教育・スポーツ、余暇・レクリエーション活動に至るまで、多様化かつ増大したことに加えて、社会経済環境の変化として、第3セクターを事業や資金の受け皿にした国制度の創設、民活法制定等民間資金導入機会の進展、特別法による住宅供給公社、土地開発公社、道路公社などの設立など、外郭団体が新たに設立される背景があった。さらに市や民間事業者では、採算性や先導性等から実施が困難な先駆的事业など準公共的なサービスに対する社会的ニーズが増大したことも要因としてあげられる。この他にも、公の施設の管理は地方自治法により、公共団体・公共的団体のほかは、地方自治体出資法人（1/2以上出資等の要件）のみ可能であり、民間事業者参入の制約があったこと、また、神戸市の状況として、硬直的な地方財政制度や厳しい財政状況、地方公務員制度の身分上の制約もあり、そうした市民ニーズに迅速な対応をすることは非常に難しかったこと、市職員が経営感覚を身につけ、行政部門で経験を発揮する人材育成の場（都市経営の学校）としての機能も期待され、実際に係長に昇任した際には多くの職員が外郭団体に派遣されたこと、などがあげられる。

年代別に例をあげて紹介してみると、昭和30年代から50年代にかけては、高度経済成長を背景に、道路、水道、住宅、公園など基本的な都市基盤やインフラを整備・管理する神戸高速鉄道、神戸市都市整備公社、神戸市水道サービス公社、神戸市住宅供給公社、神戸

市道路公社、神戸市土地開発公社、神戸公園緑化協会といった団体が設立された。

昭和50年代半ばからは、神戸市が開発したポートアイランド、六甲アイランドや住宅団地などにおいて事業展開する神戸新交通や神戸ニュータウン開発センターなど新しい街づくりを担う外郭団体が設立された。また、「神戸市民の福祉をまもる条例」、しあわせの村のオープン、フェスピック神戸の開催、神戸フィルハーモニック・室内合奏団の発足、市立博物館のオープンなど、福祉・文化への取り組みが進む中で、こうべ市民福祉振興協会、神戸いきいき勤労財団、神戸市民文化振興財団、神戸在宅ケア研究所といった文化・福祉関連の団体が設立された。

震災があった平成7年以降は、震災復興、医療産業都市構想などの先駆的な事業、神戸空港などへの取り組みとして、くつのまちながた神戸、先端医療振興財団、神戸空港ターミナル、計算科学振興財団が設立された。

3. 外郭団体の見直しの背景と要因

(1) 震災以降の外郭団体の経営悪化と経営改善

バブル経済崩壊や阪神・淡路大震災により、神戸市の外郭団体の経営は大幅に悪化した。震災前の平成5年度は、62団体のうち48団体が黒字であり、団体全体で33億円の黒字であったものが、震災時の平成7年度は64団体のうち36団体が損失を計上し、団体全体で326億円の赤字を計上した。

こうした外郭団体の経営悪化を受けて、神戸市では平成7年9月の「神戸市行財政調査委員会」、平成8年12月の「神戸市行財政改善懇談会報告」、平成14年2月の「財政再生緊急宣言」、平成14年から平成21年の「外郭団体経営評価委員」制度、など外郭団体の経営改善、

＜外郭団体の利益・損失状況＞

	平成5年度 (震災前)		平成6年度 (震災年)		平成7年度		平成20年度	
	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額
利益計上	48	46	28	9	36	8	31	33
損失計上	14	▲13	36	▲335	28	▲138	15	▲48
合計	62	33	64	▲326	64	▲130	46	▲15

＜外郭団体数の推移＞（H7～22年）

H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
64	62	60	59	52	51	50	49	49	48	48	48	47	46	46	46

＜外郭団体派遣職員等職員数の推移＞（H14～23）

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	累計
市派遣職員	1,288	1,119 △169	1,013 △106	934 △79	802 △132	727 △75	667 △60	596 △71	475 △121	407 △68	△881
固有職員	2,415	2,467 +52	2,495 +28	2,443 △52	2,444 +1	2,437 △7	2,431 △6	2,480 +49	2,589 +109	2,325 △264	△90
市OB嘱託	734	651 △83	630 △21	565 △65	488 △77	442 △46	476 +34	512 +36	518 +6	311 △207	△423
民間嘱託等	1,161	1,137 △24	1,165 +28	1,199 +34	1,110 △89	1,078 △32	1,086 +8	1,113 +27	1,024 △89	1,036 +12	△125
合計	5,598	5,374 △224	5,303 △71	5,141 △162	4,844 △297	4,684 △160	4,660 △24	4,701 +41	4,606 △95	4,079 △527	△1,519

団体の見直しを積極的に進めた。その結果、震災直前には64団体であったものが平成20年度末には46団体まで削減したほか、損失団体は13団体にまで減少した。

さらに、市関与の見直しでは平成14年度から平成23年度までに、市派遣職員数は約3割、市OB職員は約4割、補助金・委託料は5割以下にまで削減した。

しかしながら、NPO法の整備によるNPO法人の社会活動の活発化、地方自治法改正による公の施設管理の民間事業者委託化（指定管理者制度の導入）、公益法人制度改革による官から民への流れの加速化、地方財政健全化法の施行など、次第に行政サービスの公益性だけでなく、経営面での効率性が厳しく求め

られるようになった。さらに、リーマンショックや景気の低迷などの経営環境が厳しくなり、先行きが不透明なかで債務超過や資金不足、収益悪化など、経営的にきわめて厳しい外郭団体について、将来的なリスクの顕在化を含めてどう対応していくか、大きな課題を抱えていた。

(2) 国の支援、法整備による地方3セクの抜本的改善の新しい流れ

国においては、平成19年に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（地方公共団体財政健全化法）が制定され、地方自治体の健全化判断比率の一つである将来負担比率の算定にあたって、債務の負担を行っている法人

の実質負担見込み額を算入することとされた。平成20年には「経済財政改革の基本方針2008」において、「第3セクターの改革に関するガイドライン等に基づき、経営が著しく悪化したことが明らかになった第3セクター等の経営改革を進める」こととされ、平成20年の総務省通知「第3セクター等の改革について」では、外部専門家等で構成される「経営検討委員会」の設置や「改革プラン」の策定などの取り組みが要請された。

平成21年4月には、「地方交付税法等の一部を改正する法律」が施行され、第3セクター等の整理または再生のために特に必要となる一定の経費を地方債の対象とすることができるとの特例措置として、第3セクター等改革推進債の制度が創設された。

こうした流れの中で、平成21年6月に総務省より全国の自治体宛に「第3セクター等の抜本的改革の推進等について」が通知され、特に地方自治体が損失補償等を行っている3セクの債務について、経営状況が著しく悪化する場合は、将来的に地方自治体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念されことから、地方自治体が自らの決定と責任の下、第3セクターの抜本的改革を推進することとされた。

この通知では、さらに「第3セクター等の抜本的改革等に関する指針」も示され、地方公共団体財政健全化法が全面施行された平成21年から平成25年度までの5年間で、第3セクター等改革推進債を活用し、団体の存廃を含めた抜本的改革を集中的に行うこととされ、外郭団体の抜本的な見直しに向けての条件整備が整いつつあった。

また、公益法人制度についても、民法制定以来100年余り公益法人制度の見直しが行われておらず、官から民への流れを加速化するうえでも、様々な批判や指摘を受けていた。このため、政府は行政や民間営利部門では満た

すことのできない社会ニーズに対応する多様なサービスを提供できる民間非営利部門を社会経済システムの中に位置づける狙いを持ち、平成20年12月には「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」など、公益法人制度改革の3法が施行されることとなった。この法律により、新しい公益法人・一般法人への移行期限は5年とされ、平成25年11月までに公益法人・一般法人のいずれかへの移行認定（認可）を得る必要があり、移行しない場合には自動的に解散となってしまうため、各外郭団体は、新法人への移行に向けて、早急な対応が求められることとなった。

(3) 神戸市の行財政改革の進展

このように、地方3セク、外郭団体の抜本的改革に対する国の支援制度が整備されてきたが、一方で財政健全化法の施行により、外郭団体に対する神戸市の債務が将来負担率に算入されること、見直しに当たって国の支援制度だけでは十分でないと考えられたこと、公益性の強い事業の場合は別途受け皿を検討する必要があることなどから、市民サービスの維持・向上をはかりつつ、外郭団体の見直しを行うためには、神戸市財政の改善が必要条件であった。

震災当時、神戸市の財政は、震災復旧・復興経費の約半分を市債発行で賄わざるを得ず、市債発行が激増した結果、実質市債残高は平成5年度に8000億円であったものが、平成9年度には1兆8千億円にも達した。また、平成7年度には単年度で1000億円を越える収支不足が発生し、財政再建団体に転落する恐れもあった。

このため、「神戸市行財政改善緊急3カ年計画」(H8～10年度)、「新たな行財政改善の取り組み(新行政システムの確立)」(H11～15年度)、「財政再生緊急宣言」(H14年2月)、

「行政経営方針」(H16～22年度)などの行財政改革を間断なく全庁一丸となって強力に押し進めた結果、平成22年度までで職員総定数は約26%、市債残高は1兆円近く(約9400億円)削減し、実質的な収支不足も9億円と1000億円以上好転し、実質公債費比率や将来負担率などの財政健全化指標は政令市で中位、平均以下にまで改善することができた。

3. 外郭団体経営検討委員会の提言

期間限定での国支援制度の整備、神戸市の行財政改革の進展などにより、外郭団体の見直しの機は熟したが、その前提として団体や事業の総点検が必要であった。さらに総務省通知の中で、団体の見直しに際しては外部識者による「経営検討委員会」の設置や「改革プラン」の策定が求められていた。

このため、それまで「神戸市外郭団体経営評価委員」制度により、各専門委員の個別の立場から外郭団体の経営評価・助言・指導を行っていたが、この経営評価委員を発展的に解消し、改めて平成21年9月に合議体として学識経験者、弁護士、公認会計士5人による「神戸市外郭団体経営検討委員会」を設置し、全外郭団体の経営状況と団体の全事業を評価することとした。

経営検討委員会では、平成21年9月から平成23年1月まで、神戸市の全外郭団体(46団体)・全事業(286事業)を対象に、団体及び事業を所管する部局に対して、団体のあり方や事業内容について、今日的な視点から評価・検証を行っていただき、委員会での議論を重ね、団体の見直しの方向性や団体への市の関与のあり方、さらには個別事業について、平成22年4月に中間提言を、平成23年1月には最終提言を頂いた。

<神戸市外郭団体経営検討委員会について>

(委員) ※肩書きは当時

○委員長 西村順二

甲南大学経営学部教授

○委員(5音順)

・相川康子

NPO法人、NPO政策研究所理事

・岡村 修

公認会計士・税理士

・谷口知史

株式会社 日本総合研究所

総合研究部門 主席コンサルタント

・村上公一

弁護士

(提言項目)

1. 全団体に関する共通する提言(検証結果の総括)
 - (1) 外郭団体の見直しの方向について
 - ① 団体の再編及び事業の再構築
 - (イ) 設立目的及び実施事業の検証
 - (ロ) 財務構造の検証
 - ② 団体の自律化
 - (イ) 経営計画・経営戦略の構築
 - (ロ) 人材育成・人材確保
 - (2) 外郭団体への市の関与のあり方について
 - ① 外郭団体の定義について
 - ② 人的関与の見直し
 - (イ) 市派遣職員の引きあげ
 - (ロ) 市派遣職員による役員就任の縮減
 - (ハ) 市退職者の外郭団体への再就職
 - ③ 財政的関与の見直し
 - (イ) 出資割合の引き下げ
 - (ロ) 補助金、短期貸付金の見直し
 - (3) その他
 - ① 専門家による検討委員会の設置
 - ② 新公益法人制度への対応
 - ③ 指定管理者制度の検証
 - ④ 市民に対するわかりやすい情報提供

2. 団体に対する個別提言（中間提言及び最終提言）

(1) 各団体のあり方・方向性について

27団体について、今後のあり方・方向性について検討要

(2) 各団体の実施事業

評価は、A（中長期的に何らかの見直しが必要）、B（短期的に見直しが必要）、C（早急に抜本的な見直しが必要）の3段階評価

4. 課題の大きい外郭団体の見直し

外郭団体経営検討委員会の提言を受け、まずは、債務超過など経営課題が大きく抜本的な見直しが必要とされた事業・団体である、舞子ビラ事業・神戸マリンホテルズ(株)、住宅供給公社・都市整備公社、海上アクセス・K-CAT等のみならず総局の外郭団体について、「将来にわたる市民負担の最小化とリスクの回避」を基本方針に、「公共性・公益性の維持」、「透明性の確保」、「行財政改革」の観点から見直しを行うこととした。

見直しにあたっては、外郭団体経営検討委員会の提言にあるとおり、専門的な視点から問題点を検討・検証し、かつ具体的な見直しのスキーム等を構築するため、各局において外部の専門家によるあり方検討委員会を立ち上げることにした。主な団体・事業の見直しに至った経緯は次のとおりである。

(1) 舞子ビラ事業・神戸マリンホテルズ(株)

震災前は市民いこいの家として親しまれていた「舞子ビラ」は老朽化による建替えが必要な状況にあり、震災復興のシンボルとして土地信託方式により整備、平成10年9月にグランドオープンした。運営は神戸マリンホテルズ(株)が行い、様々な経営改善に取り組んだ

が、長引く不況の影響などにより赤字経営が続いた。

平成15年4月には一度事業スキームを見直し、神戸マリンホテルズ(株)の人員費抑制、収益性向上などの経営努力や良質なサービス提供、従業員の努力により経常損益が改善、修繕積立金も計画通り留保されていた。

しかしながら、平成21年度以降は、リーマンショックによる景気の低迷、新型インフルエンザの影響、婚礼件数の減少、競争の激化などにより、売上が急激に減少したため、収支が大幅に悪化した。（H20年度41.5億円⇒H21年度36.8億円⇒H22年度34.8億円）

これにより、平成22年度末で神戸マリンホテルズ(株)の累積損失は約40億円、債務超過は33.5億円、市短期貸付金も26億円となった。また、平成23年度末の信託事業に対する市の損失補償額は約101億円にのぼっていた。

(2) 神戸市住宅供給公社

神戸市住宅供給公社は、阪神・淡路大震災からの復興にあたり、神戸市の震災復興住宅整備緊急3カ年計画に基づき、緊急かつ大量の住宅を供給した。借上特優賃住宅や再開発事業や住宅市街地総合整備事業区域内での住宅建設、郊外のニュータウンでの戸建の分譲住宅建設など、市の震災復興事業を実質肩代わりしたわけである。

平成13年度には大規模開発・供給型の分譲事業からの撤退を宣言し、保有分譲資産の早期売却によりさらなる含み資産の拡大を防ごうとしたが、地価がバブル期に比し半値近くとなっており、公社財産の棄損は免れなかった。その後も「財政改善緊急2カ年計画」や「中期計画」において、都市整備公社との総務部門統合や物件費、人員費の削減、不採算事業からの撤退など、経営改善に取り組んだ。

こうした経営改善の取り組みにもかかわら

ず、震災以降に多額の借金により建設した賃貸住宅や分譲用地などの資産について、長引く不況と地価の下落の長期化により、大幅な簿価割れが生じたこと、特優賃事業においては入居者負担額が毎年3.5%ずつ上昇する仕組みである一方、借上げ特優賃では住宅供給公社が満室保証により空き家の家賃を全額負担しなければならないため、年間4億円以上の赤字が発生したこと、さらに平成22年度から金融機関や住宅支援機構への借入金償還が年間約10億円必要となったことや、借上特優賃の赤字が空き室率の上昇などからさらに膨らむ見込みであることなど、資金的にも経営的にもかなり厳しい状況になった。平成22年度末の累積損失及び債務超過額は約22億円、平成23年度の市からの短期貸付金は約28億円、損失補償残高は約251億円にのぼった。

(3) 海上アクセス(株)

海上アクセス(株)は開業4カ月後の平成7年1月に阪神・淡路大震災により大きな被害を受けたが、関空への海上ルートの有用性から事業を中断することなく継続し、神戸と大阪を結ぶ臨時航路を開設するなど、市民や来訪者の足の確保に努めるとともに、役員・従業員の削減やCAT社との事務所統合、運行時間・便数の見直し等、大規模なリストラ策を含む経営改善を着実に進めた。

しかし、バブル崩壊後の不況の長期化など、毎年赤字を計上していたが、当時は年間60万人の利用があったことから、筆頭株主である神戸市から平成8～13年の6年間で約99億円の運営資金を借り入れて運行を継続した。その後、平成13年3月に法務省の出国審査が廃止、平成14年1月にK-CATのチェックイン業務が廃止されたことによりK-CATの根幹機能が喪失、平成13年9月の米国同時多発テロの影響により旅客数が大幅に減少し、当面

回復の見込みがないことから、K-CAT事業とともに、海上アクセス(株)は平成14年2月を最後に高速船運行業務を休止し、開発管理事業団から34億円の融資、ジェットフォイルの売却などを行った。その結果、休止後の海上アクセス(株)の累積損失は約158億円、債務超過は約123億円、借入金残高は市から約99億円、開発管理事業団からは約29億円となった。

航路休止後は、関空利用促進検討会がとりまとめた「関空利用促進行動計画・アクション50」や兵庫県の「関空・国際線利用促進宣言」において「神戸からの海上アクセスの復活」が盛り込まれたほか、平成16年7月の「関西3空港懇談会」においても、3空港の相互補完性向上の観点から神戸関空間の海上アクセス開設が必要との認識で一致するなど、関空及び関連団体においても航路再開を希望する動きが広がったことから、平成18年7月に神戸空港の開業及び関空2期滑走路の供用開始も視野に入れ、ジェットフォイルから高速船に船種変更し、ターミナル事業と一体的に運営するなど、新たなスキームを構築し、航路事業を再開した。

関空への唯一の海上ルートとして航路の公共性は高く、事業再開後、乗船客数は着実に増加し、平成22年度には約39万人に達した。平成21年度以降は、市からの補助金を削減しつつ単年度黒字を達成するなど、経営も安定化した。事業再開前の多額の累積債務の解消が大きな課題となっていた。平成22年度決算の累積損失は約167億円、債務超過が約132億円となった。

5. あり方検討委員会から具体的な対応まで

あり方検討委員会の最終的な検討・検証結果の詳細は所管局の担当課長に委ねるが、前

述のように3セク債の発行期限が平成25年度までに迫っていたこともあり、早急に見直しを行う必要があったことから、まず、各委員会から9月に中間報告をいただき、各局の常任委員会において検討委員会での検討内容ができる限り詳細に報告し、審議をいただきながら、様々な想定や検討を行っていた。

ところが、そうした中、平成23年10月に第三セクターへの融資で金融機関に損失が出た場合に出資元自治体が補償することが、自治体による債務保証を禁じた「財政援助制限法」に照らして違法性が争われた安曇野菜園事件の上告審判決があり、最高裁は「直ちに違法とは言えない」として適法とする初判断を示し、債務保証を禁じた財政援助制限法の規定をそのまま損失補償に適用できないと指摘された。この判決は、舞子ビラ事業や住宅供給公社への損失補償契約を行っていた本市にとって、金融機関との交渉や処理スキームの方向性に少なからず影響を与えることとなった。

こうした社会環境の変化も踏まえつつ、あり方検討委員会の中間報告書以降、数回にわたる審議や市会での報告等を経て、平成23年12月にみなと総局のあり方検討委員会、平成24年2月に舞子ビラ事業・神戸マリンホテルズ(株)及び神戸市住宅供給公社・神戸市都市整備公社のあり方検討委員会の最終報告書のとりまとめがなされた。

報告書では、舞子ビラ事業・神戸マリンホテルズ(株)については「信託スキームを早期に解消し、一定期間のホテル事業存続の条件を付与し、売却及び賃貸を検討、新たな事業形態に移行するまでの間は神戸マリンホテルズ(株)が運営継続を」、神戸市住宅供給公社については「公益性の観点から入居者の保護や関係者に対する配慮を図りつつ、3セク債の活用による民事再生を」、海上アクセス(株)等については「K-CATは特別清算により解散・清算

し、市の貸付金は債権放棄すべき。海上アクセス(株)は、公益性の観点から航路事業を維持しつつ、債務超過の解消にあたっては民事再生手続きを活用し、新たな資金を必要としない債権の現物出資による資本化(DES)を」といった検討・検証結果をいただいた。

その後、具体的な処理スキームを構築し、市会での審議をいただいたうえで、債権・権利放棄等の単行議案、予算議案等の議決にあたって「債務整理に至った原因と責任を明確に認識し、今後市民の財産保全と市民負担の極小化を図ることはもとより、積極的に事業の展開を図り、市民への利益還元と市民サービスの充実に努める」旨の付帯決議がなされた。

こうした経過をたどり、現在、各団体・事業の見直しは相当程度進捗している。舞子ビラ事業は信託事業を解消、土地・建物を市保有としたうえで、建物を民間事業者へ売却し、維持・補修・改修リスクを切り離す一方、神戸マリンホテルズ(株)は従業員の大部分を民間事業者へ転籍させたうえで清算会社となった。また、住宅供給公社は民事再生により清算し、入居者保護の観点から事業の大部分を都市整備公社に引き継ぎ、新たに神戸市すまいまちづくり公社として再出発した。みなと総局の外郭団体は、開発管理事業団とニュータウン開発センターを統合・株式会社化して(株)OMこうべとなり、K-CATは既に清算・解散し、海上アクセス(株)はDES・減資により債務を資本化・圧縮したうえで公共性が強く存続すべきとされた航路事業を平成24年度には市からの補助金なしで黒字を確保する見込みである。

ここに至るまでの所管局・各団体の担当職員の苦労は相当なものであり、心の底から敬意を払いたい。

全国的にも信託事業等第3セクターの破綻事案が多い中で各自治体とも資金手当てや金

融機関との交渉など対応に苦慮しているが、神戸市の場合は、3セク債や基金を活用しつつ将来にわたる市民負担の最小化を図る一方、金融機関との交渉により違約金や遅延利息を大幅に圧縮することができた。

いずれの事業・団体も社会経済環境の大きな変化に加えて、震災という神戸の特殊事情が事業収支や外郭団体の経営を大きく悪化させたが、矢田市長の「次の世代に負担を残さず、問題を先送りしない」という強い決意と信念の下、所管局や団体をはじめ全庁一丸となってひとつひとつ段階を踏んで見直しを進めたことが大きな成果につながった。これだけの規模の見直しは、全国的にもあまり例がないと思われる。

今後、外郭団体の経営を取り巻く環境は一層厳しくなると思われるが、団体の存在が自己目的化することのないよう、団体や事業の必要性を明確にし、独立した団体としてしっかりとした経営計画やガバナンスを持ちつつ、透明性を確保しながら将来のリスクも見据えた経営を行っていくことが求められる。

神戸市住宅供給公社の解散への取り組み

長田区まちづくり推進部まちづくり課長（元神戸市住宅供給公社 事業調整課長） 増田 匡

1. 住宅供給公社の果たしてきた役割

昭和30年代以降、生活水準の向上に伴い生活基盤である住宅整備の必要性が生じ、これに対処するため、国において住宅事情のひっ迫している大都市及び著しく住宅が不足している地域の勤労者を対象に、居住環境の良好な集団住宅を積立分譲※の方法により容易に取得できるよう地方住宅供給公社法が昭和40年に制定された。

神戸市住宅供給公社（以下、「住宅公社」）は、この法律に基づいて昭和40年に設立された特別法人である。設立以降、神戸市住宅建設5か年計画に基づき、居住環境の良好な住宅を供給するほか、大規模団地での住宅の供給を通じて、神戸市のニュータウン開発においても大きな役割を果たしてきた。

阪神・淡路大震災からの復興においても、住宅公社は住宅に関する様々なノウハウを活かし、①「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」に基づく震災復興住宅（特定優良賃貸住宅（以下、「特優賃」）を含む）の建設、②総合的な住宅相談窓口である「神戸・復興住宅メッセ」の運営を通じた民間住宅の自力

再建支援、③住宅公社が分譲し被災したマンションに対する再建支援、④応急仮設住宅の建設・管理、といった役割を果たした。

その後は、民間事業者による住宅供給が進展し、住宅の量的な充足が進んだことや、バブル経済の崩壊による住宅市場の低迷等から、住宅公社は平成13年度末に従来の大規模開発供給型の分譲事業からの撤退を表明した。

その後、既に保有していた事業用地の処分や、まちづくり事業と連携した共同化等に伴う住宅分譲は継続したが、賃貸住宅・施設の管理運営や神戸市すまいの安心支援センターの運営等を中心に事業を行ってきた。

※積立分譲：自己資金を一定期間積立て、期間満了後に積立金を代金へ充当し、住宅を購入する方式。民間金融機関による住宅融資が普及する以前に、住宅金融公庫（現「住宅金融支援機構」）の融資と合わせて利用された。

【住宅公社の住宅建設及び宅地分譲実績】
（昭和40～平成24年度）

種別	建設戸数	最終年度
積立分譲	12,100戸	H3
一般分譲	15,499戸	H17
賃貸住宅	5,613戸	H14
建設受託	1,015戸	H9
合計	34,227戸	
宅地分譲	407区画 13ブロック	H24

【住宅公社の事業（平成23年度末）】

賃貸住宅	一般賃貸	18団地	1,008戸
	直営特優賃	9団地	1,279戸
	借上特優賃等	73団地	1,716戸
	管理受託住宅	38団地	452戸
賃貸施設	賃貸店舗	9箇所	21区画
	賃貸宅地	6箇所	110区画
	借上公営住宅	3団地	244戸
	自主経営駐車場	3箇所	214区画
	市営住宅駐車場	229箇所	15,089区画
受託事業	神戸市すまいの安心支援センター運営、特優賃民間管理法人審査、マンションリフォーム、分譲マンション等管理、市営住宅募集		
長期割賦事業			

2. 住宅供給公社の経営状況

住宅公社は、分譲資産の評価損処理と早期処分により平成15年度末に64億円の債務超過となった。債務超過の解消による財政基盤の安定が喫緊の課題となり、中期経営計画を策定し、賃貸住宅の収支改善等の経営努力を続けてきた結果、債務超過額は年々減少してきたものの解消するには至らず、厳しい経営状況が続いていた。

平成23年度末には債務超過額約23億円、借入金残高が約406億円（神戸市による損失補償額約250億円）であり、金融機関への借入金返済も困難な状況であった。

なお、平成19年度に神戸市包括外部監査人が実施した監査でも、借入金を住宅公社独自で完済できず、神戸市民の負担になるようであれば「存続する必要性」に疑問が生じると言及されていた。

3. 住宅供給公社の抜本的な見直し

(1) 本格的な検討の開始（平成20年度）

従前より、借上特優賃事業の経常的な赤字は住宅公社の経営悪化の原因の一つであり、また、借上特優賃等オーナーの独立行政法人住宅金融支援機構（以下、「支援機構」）からの借入れに対する連帯債務の存在（平成19年度末で約111億円）は大きな経営リスクとして認識されていた。

そこで、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行（平成20年4月1日）による第三セクター改革の動きも受け、平成20年度には借上特優賃の抜本的な改善の検討が開始された。

また、住宅公社が神戸市から受託していた市営住宅の指定管理期間が平成21年度末で終了することにより、市営住宅管理業務は民間事業者も含めた公募が検討された。

借上特優賃及び市営住宅管理という住宅公社の主要事業の見直しが開始された中で、その存在意義自体も見直す必要性が生じ、外部専門家による検討委員会が開催されることとなった。

(2) 住宅供給公社経営改善方策検討委員会（平成21年度）

平成21年3月31日に、「神戸市住宅供給公社経営改善方策検討委員会」（以下、「経営検討委員会」）が設置され、各事業の現状把握と課題整理、解決方法等が検討された。さらに、外部の専門家によるデューデリジェンス（企業実態やリスクの的確な把握のための調査。以下、「DD」）も実施されたが、改めて住宅公社の経営の見通しは極めて厳しい状況であることが明らかになった。

【経営検討委員会委員一覧】

分野	所属・役職・氏名(敬称略)
住宅政策	京都大学大学院工学研究科 教授 高田光雄(委員長)
不動産	山陽不動産鑑定(株) 不動産鑑定士 新玉正男
法律	神戸シティ法律事務所 弁護士 井口寛司
会計	岩崎公認会計士・税理士事務所 公認会計士・税理士 岩崎和文
経営	甲南大学経営学部 教授 西村順二

同委員会での6回にわたる議論の結果、下記のような結論が得られた。

- ① 公社は、昭和40年の設立以降、良質な住宅や宅地の供給という役割を果たし、特に阪神・淡路大震災からの復興における住宅供給で大きな役割を果たしてきた。しかしながら、既に市内の住宅は量的に充足し、質的にも改善されつつあることから、その住宅供給という役割は終えている。
- ② ただ、すまいるネットやまちづくりへの支援等の事業には、公的な団体としての信用力が必要であり、さらに、社会的な意義が大きいもののリスクが大きく民間事業者の参入が困難な事業については、公社が実施する意義は依然として大きい。
- ③ 公社の事業収支悪化の大きな要因の一つである借上特優賃事業については、抜本的な改善策が見当たらないため、今後も公社経営の圧迫要因になるとともに、平成30年度の事業終了後も、オーナーに対する連帯債務負担が残る。

また、阪神・淡路大震災の住宅復興を始め、公的な住宅供給の役割を担ってきた一方で、それらに伴い公社が抱えている負債は、賃貸事業を中心とする現在の収益構造に比して過大であり、これは借上特優賃事業終了後も変わらない。

このような状況の中、今のままで公社を存続させていくことは極めて厳しいと言わざるを得ず、経済合理性から判断すると公社の解散といった手法も選択肢の一つに挙げられるが、神戸市の損失補償が現実化することによる神戸市財政や神戸市民の負担、さらには、他の第三セクターへの影響を十分考慮する必要がある。

④ 公社が存続するとしても、経営の立て直しは急務であり、新たな借り入れは行わず、人件費・物件費等の大幅なコスト削減を行うだけでなく、現在実施している事業の意義を厳格に判断し、公社による事業継続が不要と判断されるものについては、当該事業からの撤退も検討すべきである。

ただ、公社単独の自助努力のみでは限界があるため、市民負担を増加させないことを前提に、神戸市として、さらに踏み込んだ対応策も検討すべきである。

⑤ なお、公社が独立した組織として継続的に質の高いサービスを提供するためには、従来の神戸市の派遣職員に依存した体制から脱却し、人事ローテーションの見直しや、新たな固有職員の雇用、さらに、すまい・まちづくりの専門職としての研修を充実させるなど、固有職員のさらなる充実を図るべきである。

この結論を受けて、平成16年度から住宅公社と一体的に運営され、経営状況が相対的には良好であると考えられていた財団法人神戸市都市整備公社(以下、「整備公社」)との経営統合の検討を行うこととなった。

また、神戸市の全外郭団体を対象とした「神戸市外郭団体経営検討委員会」の中間報告(平成22年4月15日)でも、住宅公社は「事務を一部共同化している都市整備公社・土地開発公社とともに、今後のあり方・方向性について検討していただきたい。」と提言された。

(3) 経営統合の検討(平成22年度)

平成22年度の経営統合の検討では、住宅公社の債務調整を行わず、債務全額を整備公社へ継承することで、神戸市の損失補償を現実化させないことを前提とした。

この検討にあたり、多額の債務を引受ける整備公社の経営状況を精査するため、外部の専門家による整備公社のDDを実施した。

その結果、整備公社も保有資産への多額の投資が必要なこと、ロープウェー等の恒常的な不採算事業を運営していること、商業施設の賃貸やゴルフ場の運営等は社会状況の変化

により利益が減少する可能性があることなどから、将来的に経営が悪化する可能性が高いことが判明した。そのため、住宅公社の債務調整を行わずに経営統合しても、神戸市からの多額の支援が必要となることが予測された。

そこで、両公社の単純な経営統合は断念し、法的な処理も視野に入れた住宅公社単独での処理方法を再度検討することとなった。

(4) 都市計画総局外郭団体あり方検討委員会 (平成23年度)

平成21年度の経営検討委員会の結論を基に、住宅公社単独での具体的な処理方法を検討するため、平成23年4月1日に「都市計画総局外郭団体あり方検討委員会」（以下、「あり方検討委員会」）が設置された。

【あり方検討委員会委員一覧】

分野	所属・役職・氏名（敬称略）
公共政策	北海道大学公共政策大学院 院長・教授 宮脇淳（委員長）
不動産	山陽不動産鑑定㈱ 不動産鑑定士 新玉正男
法律	神戸シティ法律事務所 弁護士 井口寛司（第1・2回）
	乗鞍法律事務所 弁護士 乗鞍良彦（第3～6回）
会計	岩崎公認会計士・税理士事務所 公認会計士・税理士 岩崎和文

同委員会では、住宅公社の処理方法として、存続を前提とした①神戸市による支援継続案、②特定調停案、③民事再生案、解散を前提とした④自主解散案、⑤破産案の合計5案についての検討を行った。

案	所要経費	内容
① 支援継続	約240億円	住宅公社に対して、分譲資産の売却損処理や借上特優賃の赤字補てんのほか、平成48年度まで資金不足を補てんするといった支援を行う。

② 特定調停	約260億円	特定調停により損失補償を実行し、損失補償相当額を住宅公社に対する神戸市からの貸付金とする。
③ 民事再生	約220億円	民事再生により損失補償を実行し、10年間の再生期間終結時に住宅公社を清算する。
④ 自主解散	約320億円	住宅公社の全債務を整理するとともに資産売却、事業整理を行い、住宅公社を清算する。
⑤ 破産	約240億円	破産により損失補償を実行し、住宅公社を清算する。

同委員会での5回にわたる議論を踏まえ、平成23年9月8日に発表された中間まとめでは、下記の結論が示された。

- ① 入居者保護、震災復興に寄与してきた借上特優賃オーナー等の関係者への配慮をできる限り前倒しで行うこと。
- ② 住宅供給公社の事業のうちまちづくり等公共性、政策性の面から今後も継続する必要性がある業務については、神戸市及びその他の外郭団体が継承すること。
- ③ ①の先行的実施と②を前提として必要な公共サービスは維持しつつ、住宅供給公社を法的整理により解散（破産）し神戸市民の将来負担・リスクを最小化する選択肢を選ぶべきと考える。
住宅供給公社は、これまで神戸市民にとって親しまれた組織であり、住環境のインフラ整備に大きな役割を果たしてきた。こうした過去の成果は高く評価しつつ、これまでの財政支出に囚われることなく、神戸市民の将来負担・リスクの最小化を図るため組織の清算に取り組まれる英断を本委員会として神戸市に求めるものである。
ただ、今後の検討の中で、第三セクター等改革推進債の発行時期や、関係者の保護といった議論の前提条件に変化が生じるようであれば、本委員会として解散の手法について再度検討することも必要であると考えられる。

この結論を受け、同年9月12日に矢田市長は、「解散も視野に入れ、入居者等の保護について検討していくとともに、金融機関をはじめ関係者との十分な協議を進めていく。」という方針を発表した。

これらに先立ち、住宅公社所有の多くの賃

貸住宅に抵当権を設定している支援機構との協議を開始したが、債権の大幅な削減が余儀なくされる破産手続に対する反発は当然大きかった。その後の20回を超える協議の中で、破産手続では入居者や借上特優賃等のオーナーの混乱は避けることができず、十分に保護できないと住宅公社は判断し、民事再生により住宅公社は連帯債務から離脱するが、支援機構からの借入金債務と主な資産を整備公社に継承し、最終的に住宅公社は解散する清算型民事再生の手法が適切であると判断した。

併せて民間金融機関との協議も行ったが、平成22年8月30日の安曇野菜園事件東京高裁判決により、地方公共団体の損失補償契約の履行は厳格な要件への適合が必要とされていたため、当初は慎重な検討が必要であった。

ただ、平成23年10月27日の同事件の最高裁判決により、損失補償契約の適法性・有効性が認められたことから、民間金融機関との協議における大きな論点はなくなった。

また、神戸市から住宅公社事業の継承の要請を受けた整備公社でも、独自に長期収支見込を検証し、一定の条件の下で住宅公社事業を継承することは可能であると判断した。

これらを踏まえ、破産ではなく民事再生を選択したい旨をあり方検討委員会に提案し、同委員会で検証を行った結果、下記の結論が平成24年2月10日に最終まとめとして発表された。

- ① 「入居者保護や関係者への配慮」「今後も継続する必要がある業務については神戸市や外郭団体が事業を継承すること」「神戸市民の将来負担・リスクを最小化すること」等、実質的には「中間まとめ」の提言に沿ったものであること
- ② 都市整備公社の経営が不安定とならないように借上特優賃事業の赤字補てんなど、神戸市による財政支援等の対策を講じていること
- ③ 必要な公共サービスは維持しつつ、住宅供給公社を解散し清算する方針であること

- ④ 民事再生案は裁判所の監督下で行われる法的処理であることから、破産案に準ずる手続の透明性が担保されていること
などから、神戸市及び住宅供給公社が検討している清算型民事再生案は、当委員会の示した方向性を違えるものではなく、方針として適切な範囲であると判断するものである。

また、同委員会では整備公社が債務を継承した後、二次破綻に陥ることのないように、公認会計士・税理士の岩崎和文委員を中心に継承事業に関する整備公社の長期収支見込についての検証を行い、その内容が適切である旨の結論を得た。

さらに、同委員会では市民への説明責任を果たす必要があることから、弁護士乗鞍良彦委員を中心に経営悪化の原因の調査・検証も行った結果、経営悪化の原因については、①保有分譲資産の多額の含み損、②借上特優賃事業の制度的な問題に基づく累積赤字、の2点であると結論付けられた。

また、公社役員や神戸市長の責任については、各々の判断等が著しく不合理であったとは認めがたく、法的責任を負うとは解されないとされた。

ただ、住宅公社の意思決定の過程が不明確であることや予算統制が働きにくかった等の問題があるため、これらの見直しが事業を継承する整備公社での重要な課題であるとの指摘がなされた。

これらの一連の最終まとめの報告を受け、住宅公社の資金状況や、第三セクター等改革推進債の発行期限（平成25年度中）等を勘案し、民事再生法に基づく手続（以下、「再生手続」）の開始を、平成24年度早々に申立てることになった。

4. 再生手続と解散（平成24年度）

(1) 再生手続のスケジュール

再生手続では、神戸市の債権放棄等で神戸市会の承認が必要であったため、市会会期も考慮し、平成24年5月22日に住宅公社は神戸地方裁判所（以下、「裁判所」）に再生手続開始申立てを行い、同日開始決定が得られた。

【開始申立て時の債権額・債権者数】

債権の内容	債権者数	債権額 (百万円)
借入金（神戸市）	1	3,230
借入金（金融機関）	14	45,351
敷金・保証金	11,944	1,447
公租公課・労働債権	7	277
合計	11,965*	50,305

※異なる内容の債権を有する債権者がいるため、債権者数の合算は、合計欄と一致しない。

【開始決定以降の手続き】

5月22日	再生手続開始申立て、開始決定
7月5日	再生債権届出期間終了
8月6日	債権の認否書提出
8月13日 ～27日	債権調査期間（債権者が認否の確認を行う）
9月18日	再生計画案提出
10月11日	債権者集会期日の通知
11月20日	債権者集会での再生計画可決、認可決定
12月21日	認可決定の確定、再生計画に基づく弁済の実施
平成25年 3月14日	再生手続の終結決定

(2) 再生手続にあたっての留意点

①入居者・関係者の混乱防止

再生手続を進めるにあたっては、あり方検討委員会で「入居者保護や関係者への配慮」の必要性が提言されていたことや、1万人を超える賃貸住宅や市営住宅駐車場の入居者・

契約者が敷金・保証金債権者となることから、これら入居者等の混乱防止を図ることが重要であったため、住宅公社では下記のと通りの対応を行った。

i) 事前の周知

あり方検討委員会の最終まとめが発表された後の入居者・関係者の不安解消と混乱を防止するために、平成24年2月26日には、借上特優賃等のオーナーへの説明会を開催し、同年3月15日には、全入居者・契約者に対して、民事再生にあっても継続して入居・利用できることなどを案内した。

ii) 整備公社への管理委託

住宅公社が資産を保有しない事業（借上特優賃など）や、神戸市からの受託事業（神戸市すまいの安心支援センター運営業務など）は、平成24年4月1日から整備公社が継承するとともに、住宅公社が資産を保有する賃貸住宅や市営住宅駐車場等の管理を整備公社に委託することで、入居者や特優賃オーナー、取引業者等の混乱を防止した。

なお、これらの住宅公社業務を整備公社が行うにあたり、ノウハウを持つ住宅公社の固有職員の大半は、平成24年4月1日に整備公社に雇用された。

iii) 再生手続開始後の通知

再生手続開始後は全ての入居者・契約者に対して、原則として敷金・保証金が少額弁済許可※により保護される旨を通知した上で、その問合せに対応するためのコールセンターを設置し、ホームページでも情報提供を行うなどの丁寧な周知に努めた。

※少額弁済許可：再生手続を円滑に進めるために、裁判所が少額債権の弁済を許可する制度であり、60万円以下の敷金・保証金を対象とした。

②市民負担の軽減

住宅公社の処理に多額の市民負担を要することから、その軽減を図ることが極めて重要

であった。また、神戸市会でも「今後市民の財産保全と市民負担の極小化を図ること」との附帯決議もなされていた。

そのため、住宅公社では分譲事業用地の民間事業者への処分を進めることで債務の弁済額を増やし、神戸市の損失補償額を減少させるとともに、再生手続を迅速に進め、損失補償契約において発生する利息の軽減を図った。

また、神戸市においても、損失補償の対象を厳格に判断し、その金額を抑えるとともに、遅延損害金の利率の低減を民間金融機関に依頼し、市民負担の軽減に努めた。

その結果、当初約300億円と想定されていた市民負担は約257億円となった。

【市民負担額概算（単位：億円）】

内 容	当初想定	解散時
弁済率	神戸市へ100%*	28%
損失補償の履行	220	183
第三セクター等改革推進債利息（～H34）	20	3
神戸市債権放棄	—	23
借上特優貸事業の補助（～H30）	44	44
一般賃貸住宅等事業の補助	10	4
合 計	約300	257

※神戸市が損失補償の履行後、民間金融機関の債権を取得し、住宅公社による弁済を全て神戸市が受け取ることを想定。

(3) 再生計画の概要

住宅公社は、再生手続において債務調整の内容を決める再生計画案を平成24年9月18日に裁判所へ提出した。

【再生計画案での債権額・債権者数】

債権の内容	債権者数	債権額*1 (百万円)
借入金（神戸市）	1	3,230
借入金（金融機関）	14	45,244
敷金・保証金	2,048*2	1,035
合 計	2,063	49,509

※1 再生手続開始決定日（以下、「決定日」）以後の利息及び遅延損害金は額未定

※2 再生手続中に市営住宅駐車場を神戸市に譲渡したため、申立時から駐車場の敷金・保証金債権者が大幅に減少した。

【再生計画案の内容】

1. 権利の変更
①民間金融機関が有する再生債権
・元本、利息・遅延損害金（決定日前日まで） 72%相当額の免除
・利息・遅延損害金（決定日以後） 全額の免除
②神戸市が有する再生債権
・元本 72%相当額の免除
・利息・遅延損害金 全額の免除
③支援機構が有する再生債権（貸付金等）
・元本、利息・遅延損害金 全額の免除
④敷金・保証金
・敷金・保証金再生債権分の合計額が60万円以下の場合 免除を受けない
・敷金・保証金再生債権分の合計額が60万円を超える場合 72%相当額の免除
2. 整備公社による債務の引き受け
住宅公社から整備公社に対して賃貸資産等の譲渡を行う。その譲渡対価として、整備公社は住宅公社の支援機構（14,769百万円）及び民間金融機関（269百万円）に対する借入金債務を引き受けるとともに、住宅公社へ3,750百万円を支払う。

(4) 再生計画の履行

再生計画は、平成24年11月20日の債権者集会において、出席者25名全員の賛成により可決された。同日付で裁判所が認可決定し、公告の手続を経て同年12月21日に認可決定が確定した。それを受けて、住宅公社は同日付で賃貸事業用資産を整備公社へ引き渡すとともに3,750百万円の売却代金の支払いを受け、再

生計画に基づいて弁済を行った。

神戸市でも各金融機関との損失補償契約の条項に基づき、平成24年11月22日及び同年12月21日に損失補償（183億円）を履行した。

(5) すまいまちづくり公社への名称変更

住宅公社の賃貸事業用資産を継承した整備公社は、住宅公社が実施してきた「すまいづくり」と整備公社が実施してきた「まちづくり」を融合させ、住民の安全・安心・快適な生活の実現に取り組んでいく新しい団体として、平成25年1月1日に「一般財団法人 神戸すまいまちづくり公社」へ名称を変更した。

あり方検討委員会でも懸念されたように、同公社が二次破綻を起こし、さらなる市民負担が発生しないように、ガバナンスの強化を図るなど体制を強化し、継続的・安定的な経営に向けた努力を行っている。

5. 清算法人への移行（平成24・25年度～）

再生計画の履行後、平成25年2月7日に開催された住宅公社理事会において、住宅公社の解散が決議された。また、平成25年第1回定例市会において、同年2月25日に住宅公社の解散議案が可決され、同年3月14日には裁判所により再生手続の終結が決定された。その後、国土交通大臣の認可を受け、住宅公社は平成25年3月31日に解散した。

それに伴い住宅公社は清算法人へ移行し、神戸市都市計画総局長を清算人として、買戻特約登記の抹消等の残務の処理を行っている。

6. まとめ

住宅公社は神戸市の住宅政策の担い手として、震災復興も含め大きな役割を果たしてき

たが、住宅供給という当初の役割を終えた。

市民の将来負担・リスクの最小化の観点から、厳しい経営状況の中で住宅公社を存続させていくことは困難であると判断し、民事再生法の手続により、債務を調整し、継続の必要な事業は整備公社・神戸市に継承した上で、住宅公社は解散した。

舞子ビラ事業の抜本的な 見直しの取り組み

神戸市市民参画推進局市民生活部勤労市民課長 志水達也

1 舞子ビラの歴史・沿革

明治21年の夏、有栖川宮熾仁親王が妃殿下とご一緒に避暑に来られ、その際今の舞子ビラ神戸のある柏山へお登りになられた。その時ご覧になった海の景色をたいへん気に入られ、明治27年秋に別邸の建物が竣工された。面積1,234㎡のご別邸は、昭和9年1月、史蹟名勝記念物として文部大臣の指定を受けた。

皇室との関係が深いこの地は、大正6年7月には住友家が譲り受けて、迎賓館として用いられていたが、終戦直後、米軍に接收され館内は洋式に改められ、昭和25年の接收解除後ホテルトウキョウの支店となり、昭和34年11月にオリエンタルホテルがこれを引き継ぎ「オリエンタルホテル舞子ビラ」と名付けて経営されてきた。

昭和45年に「神戸市いこいの家舞子ビラ条例」に基づく公の施設「市民いこいの家 舞子ビラ」として開業し、鉄筋コンクリート5階建てに改築し、運営が開始された。なお、「市民いこいの家舞子ビラ」は、神戸市民生活協同組合が管理運営受託団体として実際の管理運営を行うこととなった。その後昭和56年に新館（現：緑風館）8階建を増築したもの

である。昭和45年10月制定の「神戸市いこいの家舞子ビラ条例」によると、舞子ビラは、市民のいこいのため及び教養文化の向上を図るために設置（第1条）されたものであり、その事業として以下の内容が規定されている（第3条）。

- ①教養文化の向上のための催しに施設を利用させること
- ②諸会合、宿泊及び結婚式のために施設を利用させること
- ③青少年の健全な育成を図るために施設を利用させること
- ④上記①～③に掲げるもののほか、舞子ビラの目的を達成するために必要な事業

明治27年	有栖川宮家別邸竣工
大正6年	住友家迎賓館として利用
終戦直後	米軍に接收
昭和25年	ホテルトウキョウが運営
昭和34年	オリエンタルホテルが「オリエンタルホテル舞子ビラ」として営業開始
昭和41年	神戸市が買収
昭和45年	神戸市民生活協同組合が「市民いこいの家 舞子ビラ」として委託営業開始
昭和56年	新館（現：別館「緑風館」）オープン
平成10年	土地信託事業により現本館建替え・グラウンドオープン。「シーサイドホテル舞子ビラ神戸」に改称

2 土地信託の採用

舞子地区は平成10年春の完成をめざす明石海峡大橋の建設をはじめ、舞子駅前再開発事業等の関連事業が推進されていた。舞子ビラも関連事業として、明石海峡大橋の完成に合わせグランドオープンを目指し計画を進めていたが、阪神・淡路大震災により事業停止を余儀なくされた。その後、本事業を再検証した結果、①利用需要が以前から多く建替要望が強い、②施設の老朽化が進んでいる といった事情から、施設規模・内容・財源措置・事業手法など当初計画全体の見直しが必要となった。

当時の神戸市財政は、災害公営住宅の建設をはじめとする様々な復旧事業等に伴う起債を大量に発行する必要があったため、舞子ビラの建替えにまで起債を確保する見通しが立たなかった。そのような事情を踏まえ、売却や賃貸借なども含め事業手法を検討したが、将来の所有権を留保しつつ市民にいきい場を提供し、周辺地域の振興と活性化および神戸市の復興事業に寄与するには民間の資金及び企画力・経営能力を活用できる事業手法である土地信託制度が最善と考え採用した。

信託銀行を対象に提案コンペを実施し受託者を決定、平成8年10月に信託銀行団（さくら信託銀行（現：三井住友信託銀行）、三井信託銀行（現：三井住友信託銀行）、東洋信託銀行（現：三菱UFJ信託銀行）と30年間の土地信託契約を締結して本館の建替えに着手した。

（舞子ビラ土地信託事業のスキーム）

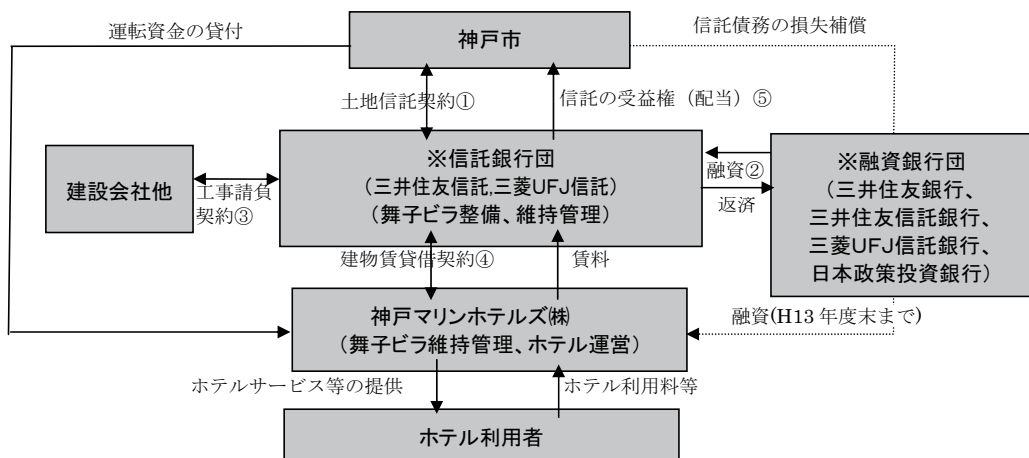
昭和61年5月21日の自治法改正により、公有地の土地信託制度の導入が可能になり、神戸市では初めての採用となった。

その手法とは、

- 1 土地所有者である神戸市（(1)委託者兼受益者）が信託銀行（(2)受託者）と信託契約を結び、土地を信託する。（所有権移転を伴う）
- 2 信託を受けた信託銀行が財源を確保し、舞子ビラの本館建設工事等を行う。
- 3 信託銀行が(3)管理運営会社と賃貸借契約を結び、ホテルの管理運営を委ねる。

（通常の土地信託では、この管理運営会社にあたる部分を信託銀行がテナントとしてホテルを誘致するのであるが、舞子ビラではコンペの条件として、管理運営会社は現存の神戸市関連会社を活用して設立すると

【事業スキーム概念図】



※銀行名は現在の名前

- しており、それによって設立された神戸マリンホテルズ(株) (以下、「マリンホテルズ社」という) がホテルの管理運営を行う。)
- 4 土地信託勘定の中から建設費・信託報酬等を差し引き、剰余金が発生した場合は、信託配当として神戸市が受益できる。
 - 5 信託契約期間満了後は、土地・建物とも本来の土地所有者である神戸市に帰属する。

3 信託事業導入後の課題等

(1) 信託スキームの変更

舞子ビラ事業は、当初、平成8年10月から30年の信託期間で開始し、本館建替え及び別館改修後、平成10年9月にグランドオープンしたが、土地信託制度導入以降、大変厳しい経済情勢の中、ホテル業界を取り巻く状況も非常に厳しい状況となっていた。マリンホテルズ社においても、年々売り上げが減少しており、経営状況は非常に厳しくなっていた。

このような状況の中で、マリンホテルズ社としては、長年、市民に親しまれてきた「いこいの場」を提供し続けるため、人件費の削減を中心とした経営再建計画を策定・実行し、経営改善努力を重ねてきた。

一方で、マリンホテルズ社が負担している家賃の重圧も経営圧迫の原因と考えられていた。この賃料は、いわば、本館建設費用等を当初信託期間の30年で割り戻したものであり、賃料の長期的・継続的な軽減を図るために信託期間の延長を行う必要があった。信託期間の延長を行い、賃料の軽減を図る等の対策はマリンホテルズ社の経営を安定させ、ひいては信託事業を長期的に安定した事業として継続させることを目的とするものであった。また、損失補償についても、45年間もの超長期的な事業となるため、事業の安定化を担保すべく融資銀行団・信託銀行団からの要請もあ

り、必要であると判断したものであった。

舞子ビラ事業が安定して継続していくためには、神戸市・信託銀行団・融資銀行・マリンホテルズ社の4者がそれぞれの役割を果たすことが必要であり、スキーム変更は、当時の状況を勘案するとやむを得ない措置であったと考えている。

(2) スキーム変更の効果

スキーム変更によりマリンホテルズ社の経常損益が改善するなど一定の効果があり、また、信託会計側では、利益が修繕積立金にほぼ計画どおりに積み立てられ、神戸市には固定資産税が入ってきており、平成20年度までは、舞子ビラ事業トータルとして、ほぼ収支均衡を保っていた。

(3) 厳しい経営状況の原因

スキーム変更により一定の家賃の軽減が図られて、平成19年度、20年度の2カ年は単年度黒字が計上された。しかしながら、21年度以降、リーマンショックに端を発した世界的な金融危機による景気の低迷、新型インフルエンザの流行等、予見できない事態の発生の影響や、主力である婚礼において、少子化や晩婚化等の影響もあり婚礼件数の全体的な減少と邸宅ウエディング等での挙式の増加などトレンドの変化、また神戸市内での新規ホテル・結婚式場の参入による競争の激化などにより、売上面においては、経営再建に向けた経営改善計画が達成できず減少傾向が続いていた。

マリンホテルズ社としても、それらに対抗すべく限られた資金の中で経営改善の取り組みを行ってきたが、他社に対抗できるほどの設備投資ができていないことなどもあって厳しい経営状況が続いていた。

4 外郭団体の抜本的な見直しの流れ

(1) 外郭団体経営検討委員会

神戸市では、外郭団体の経営改善をさらに進めるため、「神戸市外郭団体経営評価委員」を発展的に解消し、新たに「神戸市外郭団体経営検討委員会」を設置した。委員会は、委員による外郭団体の事業内容や経営状況などに関する検証を踏まえ、改革の方向性（具体的には、〔1〕外郭団体の事業内容・ミッションの見直しや公益法人制度改革への対応指針及び〔2〕外郭団体の再編・統合・廃止の指針）について、市長に対して提言を行うものであった。

同委員会は、平成22年4月にマリンホテルズ社に対して「前身である「神戸市民いこいの家」の機能と、明石海峡大橋などの観光資源を活かしたツーリズムの西の拠点という両方の機能を果たそうとしているが、結果として十分な営業利益をあげられていない。中期経営計画の経営目標が3期にわたって達成できていないことは大いに問題であり、今後のあり方・方向性について再検討が求められている。神戸市内に民間ホテルが数多く立地する中、なぜ第三セクターによるホテル経営が必要か、神戸市民にとってわかりにくい面があり、今後どこまで行政が関与するのかを明確にする必要がある。神戸市においては、財政への影響も総合的に勘案し、早急に何らかの結論を出していただきたい。」とする提言を行った。

(2) 国における第三セクター等抜本的改革の推進

第三セクター等の改革については、「経済財政改革の基本方針2008」の中で、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクター

等の経営改革を進めることとされたほか、「債務調整等に関する調査研究会」では、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が全面的に施行されることも踏まえ、第三セクター等の抜本的改革について、先送りをすることなく早期に取り組み、将来的な財政負担の明確化と計画的な削減に取り組むべきとの提言が行われた。これらを踏まえ平成21年度から5年間ですべての第三セクター等を対象に抜本的改革の取り組みを集中的に検討することが求められる中で、マリンホテルズ社は、神戸市が比率25%の出資を行った第三セクターであり、将来の住民負担・リスクを最小限にするためにそのあり方を抜本的・集中的に検討する必要が生じていた。

5 舞子ビラあり方検討委員会の設置（中間まとめまで）

(1) 舞子ビラ事業のあり方検討の必要性

舞子ビラ事業のあり方検討は、第三セクター等抜本的改革の流れの中で、神戸市民の将来負担・リスクを最小化させる取り組みとして必要であった。

また、外郭団体経営検討委員会の最終提言において、「団体の財務構造、市の財政負担、市民サービスへの影響、将来リスクなど、専門的かつ多角的な検討が必要であり、法律・会計分野等の専門家による委員会を設置して、具体的な解決策を早期に導き出す」よう求められたこともあり、平成23年6月に「舞子ビラあり方検討委員会」を設置・開催することとなった。

同委員会では、舞子ビラ事業の今後のあり方・方向性について、市民の将来負担・リスクを最小化させることを目的として、ゼロベースで検討していただくこととしており、土地信託事業やマリンホテルズ社の経営について、

事業性、採算性、政策性などの観点から多角的に検討することとなった。

(2) 中間まとめまで

第1回委員会では、舞子ビラ事業の経緯や現状についての説明と、委員との質疑応答を行い、第2回委員会では、利用者の方からヒアリングを行うとともに、舞子ビラ事業の実態、特に土地信託事業の実態について検討を行った。また、第3回委員会では、ホテル専門家からの意見聴取、代理人からの金融機関の意向聴取状況についての報告、及び中間まとめに向けての論点整理を行い、平成23年9月8日に第4回委員会を開催し、中間まとめを行った。

第1回	6月14日	舞子ビラ事業の現状等
第2回	7月12日	利用者ヒアリング、舞子ビラ事業の現状等
第3回	8月30日	専門家ヒアリング、金融機関との交渉現状報告、中間まとめに向けた論点整理
第4回	9月8日	中間まとめ

(3) 中間まとめ

中間まとめでは、「第三セクター等の改革を抜本的に進める神戸市の姿勢を踏まえて検討するものとし、(土地建物の売却処分等)神戸市民の将来負担・リスクがゼロとなると考えられるあらゆる選択肢を排除しない。」ことを基本に、「神戸市行財政の持続性の確保、神戸市民の将来負担・リスクの最小化を実現するための抜本的改革議論においては、従来の事業スキームの延長線上で漸次見直しを対象とするのではなく、将来負担・リスクをなくす土地・建物の売却処分の選択肢を基本に、売却処分の選択肢と比較検討するためいわゆる所有と経営を分けた上下分離方式の検討を行う。上下分離方式の比較検討においては、売却処分に比較して法的、政策的両面から経済

合理性が認められるか、神戸市民の将来負担・リスクの最小化が図られるか、公益性が相対的に高まるかなどについて検討する。その際に、過去の財政投入等の損失である、いわゆる sunk・コスト(埋没費用)を過大評価し、将来負担・リスクを過小評価することがあってはならない」との考え方が示された。

中間まとめ〈抜粋〉

1. 舞子ビラ事業の信託スキームを早急に解消すること。

事業スキームや契約面での問題点を踏まえ、神戸市として早急に信託スキームの解消に取り組むことが、神戸市民の将来負担・リスクを最小化することになるといえる。但し、神戸市と信託銀行、融資各行間の信託スキーム解消にあたっては、神戸市民の将来負担・リスクを最小化するために、神戸市自身の責任はもちろんのこと、信託銀行団に対しては信託受託者としての責任を、また融資行に対しては貸手金融機関としての責任を明確化するよう求める努力を徹底して行う必要がある。また、そもそも、信託銀行団の一部が信託事業における受託者としての地位と信託事業に関する融資行としての地位を兼ねていること、一部融資行との間で金利スワップ契約が締結されていることについても問題なしとしない。したがって、神戸市は、信託銀行団及び融資行各行との間で、現時点での契約を踏まえ、神戸市自身の責任検証に加え、かかる信託スキームの形成過程並びに金融機関による一連の行為が信託受託者たる金融機関として、かつあるいはまたは、事業の融資金融機関として、社会的、法的に適切なものであったか否かに関して神戸市民に対して明確な説明責任の履行を求めたうえで、最終的に信託債務等の負担処理について神戸市民が納得しうる合理的な案を検討し、当事者間の協議並びに第三者機関を利用するなどして信託銀行団及び融資行各行との間で適切な解決をはかるべきである。

2. 本中間まとめ以降、本格的に取り組む舞子ビラ事業の今後のあり方検討については、第三セクター等の改革を抜本的に進める神戸市の姿勢を踏まえて検討するものとし、土地・建物の売却処分等、神戸市民の将来負担・リスクが最小化すると考えられるあらゆる選択肢を排除しない。

今回の舞子ビラのあり方検討は、すでに冒頭の検討の必要性の章で整理したように、個々の事業・組織のあり方以前に地方行財政全体の健全化、そして外郭団体見直しを通じた神戸市民

の将来負担・リスクの最小化を実現することに目的がある。その目的を達成するためには、以下の点が重要と考える。

- ①舞子ピラ事業の地域政策としての意義は否定できないものの、神戸市行財政改革、外郭団体改革の取り組み全体の中での舞子ピラ事業の存続の可否、優先順位を神戸市としては最終的に明確にして判断する必要があること。
- ②神戸市外郭団体経営検討委員会のマリンホテルズ社に対する提言「神戸市内に民間ホテルが数多く立地する中、なぜ第三セクターによるホテル経営が必要か、神戸市民にとってわかりにくい面があり、今後どこまで行政が関与するのかを明確にする必要がある。神戸市においては、財政への影響も総合的に勘案し、早急に何らかの結論を出していただきたい。」を踏まえ、本委員会として対応する必要があること。
- ③舞子ピラ事業は地域政策の観点から公益性を否定することは困難なものの本来、排他性（料金負担をしない人へのサービス提供を排除すること）があり、競合性（民間でも提供できるサービス）が強い事業であることから財政資金で担う純粋な公共財ではなく、極力、民間領域で担える仕組みを検討すべきであること。そのことから、神戸市全体に対する現行スキームによる公益性は相対的に低いと言わざるを得ないこと。
- ④公益性が相対的に低い事業、そして累積債務を抱える事業に対して新たに財政資金を投入することは、神戸市民の将来負担・リスクを拡大させる要因となることなどから将来に向けた政策面からの公益性認定が難しいほか、法的にも重い責任が生じる可能性があること。
- ⑤信託スキームの解消は、同時に今後の舞子ピラの存否を含めたあり方と表裏一体の問題であり、本委員会として信託スキームの解消と同時に今後のあり方検討の基本方針を明確にする必要があること。
- ⑥神戸市行財政の持続性の確保、神戸市民の将来負担・リスクの最小化を実現するための抜本的改革議論においては、従来の事業スキームの延長線上で漸次見直しを対象とするのではなく、将来負担・リスクをなくす土地・建物の売却処分を選択肢を最優先の検討事項とし、売却処分の選択肢と比較検討するためいわゆる所有と経営を分けた上下分離方式の検討を行う。上下分離方式の比較検討においては、売却処分に比較して法的、政策的両面から経済合理性が認められるか、神戸市民の将来負担・リスクの最小化が図られるか、公益性が相対的に高まるかなどについて検討する。その際に、過去の財政投入等の損失である、い

わゆるサンク・コスト（埋没費用）を過大評価し、将来負担・リスクを過小評価することがあってはならないこと。

- ⑦上下分離方式については、日本ではまだ十分に活用されていないものの、その活用に向けた多様な形態について視野に入れ比較検討する。

本委員会では以上の方針の下で舞子ピラ事業のあり方について検討を進めるとともに、公有地信託契約の解消に向けた取り組み状況のチェック、そして舞子ピラ事業が継続困難に至ったことに対する神戸市及び信託銀行団の責任について検証し明確にすることに取り組む。なお、舞子ピラ事業の見直しに関連して、雇用等に影響が発生する場合には、適切に対応するよう留意されたい。

6 金融機関との交渉及び2つの最高裁判決

(1) 中間まとめまで

神戸市は、これまで、信託財産を毀損しない範囲でのマリンホテルズ社に対する賃料減額について信託銀行団と協議をしてきたが、舞子ピラ事業あり方検討委員会から、実現可能でより具体的な提言とするため、専門家による法務面での検証や信託銀行団・融資銀行の意向把握等が必要との提案を受け、代理人弁護士による金融機関との協議を開始した。

代理人弁護士は、まず、信託銀行団、融資銀行に対し、舞子ピラ土地信託事業に関する現状認識や今後のあり方に対する提案等のアンケート調査を行うなど、意向把握に努めた。その上で、信託銀行団に対して、信託受託者としての責任を認識した上での今後の舞子ピラ事業のあり方についての具体的な提案・回答を依頼し、交渉を本格化させていった。

なお、代理人弁護士による金融機関と交渉状況はあり方検討委員会に適宜報告され、あり方検討委員会での検討に反映されることとなった。

(2) 中間まとめ以降

中間とりまとめ以降、信託銀行団からは、「受託者の立場においては、法令及び善管注意義務を遵守して信託事務を処理してきたものと認識しており、また、貸付人の立場においても、いわゆる貸手責任が問題となる事情はないものと認識している。土地信託事業全体の抜本的対応策についても、土地信託契約の合意解除も選択肢の一つとして法令及び契約等を踏まえた協議を行いたいと考えている」という意向が示されており、受託者または貸付人の負担を前提とした協議には応じる考えはないという姿勢であった。

(3) 2つの最高裁判決

あり方検討委員会での「中間まとめ」以降、舞子ビラ事業に関連し損失補償契約と公有地信託契約に関する2件の判決が最高裁で示された。

① 安曇野菜園事件最高裁判決（平成23年10月27日）

- 地方公共団体（安曇野市）が、第三セクターに融資した金融機関との間に締結した損失補償契約には、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律3条の類推適用はすべきでなく、損失補償契約の適法性及び有効性は、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったか否かによって決せられるべきと解するのが相当であると判断した。
- 当該第三セクターは、原審の東京高裁判決後に清算手続きに移行し、同社の債務のうち地方公共団体が損失の補償を約していた部分は、既に金融機関に全額弁済されたことから、差止めの対象となる行為が行われることはないと判断し、損失

補償契約に基づく金融機関への公金支出の差止を求める住民の訴えを不適法として却下した。

② 青野運動公苑土地信託事業に係る立替金請求事件最高裁判決（平成23年11月17日）

- 本判決は、兵庫県の青野運動公苑土地信託事業において、受託者である信託銀行が事業遂行のために自己の固有財産で負担した費用（約79億円）の補償を兵庫県に請求した訴訟の上告審で、県側の上告を棄却し、受託者の費用補償請求権を認める判断となり、兵庫県に対して全額支払いを命じた大阪高裁判決が確定した。
- 公有地の信託契約において、受益者に対する費用補償請求権を定めた旧信託法36条2項が適用されると判断した。

舞子ビラ事業の抜本的改革を図る上で、信託銀行団との間で締結している信託契約の解消が不可欠であった。解消に伴う債務の処理に関して、2つの最高裁判決が示されるまでは、損失補償契約、費用補償請求権については法的に不安定な状況の中で、市代理人弁護士が信託銀行及び融資銀行と交渉を行っていたが、安曇野菜園判決により、損失補償契約の有効性については原則として問題がないものと考えられ、また、青野運動公苑判決により信託銀行等受託者の費用補償請求についても認められたことから、損失補償の履行もしくは費用補償請求に基づき、神戸市による信託債務の処理が必要となった。

7 舞子ビラあり方検討委員会最終まとめ

委員会では、「中間まとめ」以降も改めて事業性の検証を通じ、再生の可能性に関する選択肢等の検討を行い、平成24年2月10日に最終まとめの報告を行った。

第5回	10月28日	舞子ビラ事業の再生の可能性に関する選択肢等
第6回	2月3日	最終まとめに向けた論点整理等

具体的な報告内容は以下のとおりである。

(1) 事業継続が困難になった原因分析

①現状の舞子ビラ事業の問題点、②土地信託（公有地信託）の問題点、③舞子ビラ事業運営のため土地信託制度を採用したことの妥当性、④管理運営上の問題点、⑤当初の事業収支計画の問題点、⑥その他の問題点の6つの視点から事業が継続困難に至ったことについて、その法的責任の存否及び問題点の検討を行った。

検証の結果、神戸市、信託銀行団に結果的に事業収支計画を作成・提出に関する法的な責任があったとは言いがたく、神戸市、信託銀行団、融資銀行、マリンホテルズ社のいずれについても、善管注意義務違反等の法的な責任は発生していないとの結論に達したが、事実上、舞子ビラ事業が破綻するに至った原因は、賃料設定を含めた当初の事業収支計画にあったといわざるを得ないと報告された。

なお、委員会としての検証結果に対する評価としては、公有地信託制度の意義について、立法・政策の視点から再検討する必要がある

とされた。また、行政において計画を作成するにあたり、将来予測を行うことは当然であるが、官民を問わず、社会経済情勢の変化によって生ずる危険性への予見可能性には限界があるとされた。

(2) 手法の検討

「中間まとめ」の「第三セクター等の改革を抜本的に進める神戸市の姿勢を踏まえて検討するものとし、（土地建物の売却処分等）神戸市民の将来負担・リスクがゼロとなると考えられるあらゆる選択肢を排除しない。」ことを基本に、土地・建物の売却処分をはじめ、神戸市民の将来負担・リスクが最小化すると考えられる選択肢の検討を行った。

(3) 最終まとめ

同委員会として、①舞子ビラ事業の信託スキームを早急に解消すること、②今後のあり方としての選択肢として、将来負担・リスクの最小化を図るためには、一定期間のホテル事業存続等の条件を付与し売却処分する選択肢を優先して、賃貸借方式も選択肢に含め、幅広く事業提案を募ることを神戸市に対する意見としてまとめられた。

選択肢の比較

	選択肢	内 容
売 却	①無条件売却方式	条件を付与せず事業者に土地建物を売却する方式
	②条件付売却方式	一定期間のホテル事業存続や雇用維持等の条件を付与し、事業者に売却する方式
所 有	③直営方式	市が土地建物を所有し、宿泊施設管理運営を担う方式
	④指定管理方式	公の施設として認定し、指定管理者を運営事業者とする方式
	⑤賃貸借方式	市が土地建物を所有し、普通財産として運営事業者に賃貸する方式
	⑥従来型 PFI 方式	建設と管理運営を長期間、事業者に委ねる方式
	⑦コンセッション方式 (改正 PFI 法)	市が土地建物を所有し、施設運営権を事業者に設定する方式

最終まとめ〈抜粋〉

1 信託スキームの早急な解消

舞子ビラ事業を取り巻く状況を勘案すると、神戸市民の将来負担・リスクを最小限にするためには信託スキームの早急な解消が必要不可欠と考える。また、現行制度のもとにおける信託債務等の処理については、神戸市が締結している損失補償契約に基づいた損失補償の履行及び費用補償請求に基づく費用補償の履行に法的な問題はなく、債務の処理に必要な財源について、三セク債による調達ができないことから、一時的に多額の支払いが生じるが、将来に負担を残さず、問題を先送りにしないために必要な措置として、市に対して所要の財源措置を求める。今後、神戸市においては、市民の将来負担・リスクの最小化及び、市民サービスの提供の観点から、円滑な事業移行を行う必要がある。信託銀行団や融資銀行に対しても、神戸市が行う取り組みを理解し、市民サービスに支障をきたさぬよう適切な対応を求める。なお、信託銀行団や融資銀行が理解を示さず、遅々として協議が進まない状況が見られる場合は、必要に応じて法的手続きを利用するなどして解決を図る必要がある。

信託制度について、政策的検討、制度設計の面から公有地信託制度がその意味で民が官にいかなる機能を提供し、補完する仕組みなのか改めて再検討する必要がある。公有地信託制度における信託銀行等の役割が単なる財産管理であるとすればそれを前提とする政策判断が必要であり、事業展開への経営ノウハウ提供等の機能とそれに伴う責任の所在を明らかにしていくことが必要となる。また、信託銀行の一部が信託事業における受託者としての地位と信託事業に関する融資銀行としての地位を兼ねていることなどの根本的課題が存在していることも指摘せざるを得ない。

2 今後のあり方としての選択肢

舞子ビラ事業について、将来負担・リスクの最小化を図るためには、一定期間のホテル事業存続等の条件を付与し売却処分する選択肢を優先して、貸借方式も選択肢に含め、幅広く事業提案を募る。その実現に向けては、既存の手法にとらわれず、幅広く提案を受け、適切な手法を選択できるような仕組みを検討した上で、最終的にはマリンホテルズ社からの貸付金回収も含めて、神戸市にとって最も有利な選択を行うべきである。さらに、適宜、適切な情報開示により、関心を持つ民間事業者を増やすことも必要であるとともに、透明性のある手続きを通じて、事業の責任分担を明確化することも留意する必要がある。

マリンホテルズ社に関しては、取り巻く社会情勢の変化も踏まえると、今日、第三セクターとしての意義はなくなっていると言わざるを得ない。一方で今回の事業性検証でもホテル運営能力としては平均以上のレベルとの評価を受けており、これまでの経緯・評価に加え、事業の市場価値・市民サービスの継続などを考えると、引き続き、新しい事業形態に移行するまでの間は、少なくとも現在のマリンホテルズ社が運営を継続することに必然性はある。

8 公募にむけて

(1) 資産やホテル事業の承継に関する事前調査

新たな事業スキームの実施に向けて、ホテル事業継続を前提として売却方式に加え貸借方式も選択肢に含め幅広く提案を公募するために事前調査を行った。

この事前調査は、今回の取組みに関してアドバイザー契約を結んでいるホテル専門コンサルティング会社を中心として、資産やホテル事業の承継に関する事業者の関心の度合い、及び公募条件に対する提案・意見等についてヒアリング等を行った。

調査結果は下記のとおりである。

○調査事業者数 53社

うち、ヒアリング事業者数 22社

- ① 自社が事業主体となって経営する姿勢の事業者 9社
- ② 資金面または運営面等でパートナーを必要とする事業者 5社
- ③ 積極的な姿勢はあるものの、今回の公募主旨に合わない事業者 2社
- ④ 現時点で消極的姿勢である事業者 6社

①全体の傾向

- ・舞子ビラの知名度・認知度が低く、都市部から離れた「リゾート」に近い立地で

ポテンシャルが読みにくいこと、運営リスクの高いフルサービスの大型ホテルであること、を理由に辞退する事業者が目立った。一方で、舞子ビラのホテルとしての価値・キャッシュフロー実績を評価し、適正な価格であれば事業取得に興味があるとする事業者は、数は多くないものの存在し、公募による事業者選定が成立し得る見通しも得られた。

- 検討辞退者も含めて、当該土地のマンション・住宅への転用に興味を示す事業者はなく、将来的に土地の一部をマンション等に転用するとしても、ホテル事業を継続することがベストユースであろうとみなされている。
- 現従業員の雇用に関しては、いずれの事業者も基本的には引継ぎを前提としているが、退職金などの労働債務を一旦すべて精算することを条件としている。

② 事業を行う上での意向、諸条件など

- 土地・建物の取得を検討したいとする事業者は、追加投資を行い、事業価値を高めていくことを目的としているため、取得後の追加投資に余力を残すため、取得額についてはできるだけ抑えたいという見解を持っている。
- 土地・建物賃貸に関しては、初期投資を抑えられるので基本的には検討可能とするところが多い。しかし、変動賃料の設定を求める事業者が多い。また、再投資や長期修繕の負担区分が神戸市との間で将来的に協議を要する要因と成り得るという意見が大半を占めている。
- 土地は定期借地、建物のみ取得するということに関しては、明確に検討不可とする意見は少ない。事業に興味があるとする事業者は、初期投資を抑えられるという点で好意的である一方、投資家目線で

考える事業者には、土地建物取得の場合に比べやや興味がトーンダウンする傾向がみられた。また、比較的短期での土地買取のオプション発効時期を望む声が多い。

(2) 公募条件の決定

公募条件については、①舞子ビラあり方検討委員会の最終まとめにおいて、今後の選択肢として「一定期間のホテル事業存続等の条件を付与し売却処分する選択肢を優先して、賃貸借方式も選択肢に含め、幅広く事業提案を募る」という意見がまとめられたこと及び②平成24年度予算市会において、「この地が有栖川宮家別邸跡という皇室ゆかりの市民の貴重な財産であり、また『市民いこいの家舞子ビラ』として長年親しまれ、地元からもホテルとしての利用が望まれていることを踏まえること」という附帯決議に関する委員長報告がなされたことを踏まえどのような処分手法が最適であるかを幅広く検討してきた。

その結果、将来の市民負担へつながらる建物改修などの再投資リスクを避けるため、建物については売却し、由緒正しく風光明媚な当該地は、市民の貴重な財産として、引き続き市が所有したうえで、ホテル事業の運営を条件とした定期借地とすることが総合的に最も良いのではないかと考えた。

また、公募にあたり、神戸市財政の健全化を図ることはもちろんのこと、神戸市民および地域住民に親しまれてきた舞子ビラ事業が長期的かつ発展的に継続しうるような、堅実かつ実現性の高い事業提案を求めることとした。

○公募概要

(1) 公募方式 公募型プロポーザル方式（企画提案競技）

(2) 公募条件

ホテル事業は継続し、土地部分については神戸市からの事業用定期借地とし、建物は売却するとともに、ホテル事業は事業譲渡する。

① 建物譲渡条件

最低売却価格金12億円（消費税別）

② 土地賃貸条件

貸付方法、期間 土地事業用定期賃貸借契約
平成25年4月1日から30年間

賃料 月額金1,149万2千円（消費税非課税）
（保証金 賃料の6ヵ月分）

③ ホテル事業承継条件

神戸マリンホテルズ株式会社との事業譲渡契約の締結を前提

- ・事業譲渡価格 金1,000万円（消費税別）
- ・ホテル営業を休止することなく、ホテル事業を継続する。
- ・従業員（役員以外の希望者全員）については、雇用条件等の処遇を同程度の条件で雇用すること。
- ・神戸マリンホテルズ株式会社が契約当事者となっている対外契約について、同社の契約上の地位を基本的にすべて承継する。
- ・現在、神戸マリンホテルズ株式会社が受けている宿泊・レストラン・宴会・婚礼などの各種予約を同条件以上で引継ぎ、既存顧客に不利益を与えない。

(3) 選定方法

選考委員会を設置し、事業提案内容を審査した上で、上位提案者中の建物購入申出価格上位者を選定するコンペ方式で事業者の選定を行う。

(4) スケジュール

①募集要項配布、応募予定者登録申込書受付
9月7日（金）～24日（月）

②施設見学会 10月1日（月）

③事業提案書受付
11月19日（月）～22日（木）

④事業予定者決定 12月下旬

(5) 事業予定者決定後について

公募により決定した事業予定者と神戸マリンホテルズ株式会社との間で、円滑に事業の引継ぎを行い、平成25年度当初からの切れ目のない事業開始を図る。

9 信託解消にむけて

(1) 市民負担の軽減にむけた金融機関交渉

代理人弁護士とも協議しながら信託銀行団及び融資銀行との交渉を行い、平成24年9月頃の公募手続きを円滑にすすめ、平成25年度から次の事業者に事業を承継することを意図して、今日に至るまでの神戸市、信託銀行団、融資銀行との交渉における、公募を円滑に行うための信託解消に向けた手続きや、それに伴う清算コスト等、現段階での協議内容を確認するために、関係者間での覚書締結を行った。その後、信託解消に向けた手続きやそれに伴う清算コスト等について、覚書の締結を行い、清算金などを圧縮するとともに、損失補償契約に基づく、補償請求日の見直しにより、支払い利息を圧縮した。その結果、当初、約10億円必要と言われていた清算コストを約1/20に軽減できた。

これは、舞子ビラあり方検討委員会の最終報告や議会での議論を踏まえ、神戸市としても金融機関への責任追及の必要性を十分に認識したうえで、信託解消とそれに伴う清算コスト等の圧縮について、不退転の決意を持って協議に臨んだことにより、金融機関としても、舞子ビラ事業の円滑な事業承継に一定の理解・協力の姿勢を示していただき、費用負担の軽減に関してのコンプライアンスもある中で、ぎりぎりの譲歩を得られたものと考えている。

(2) 補正予算（損失補償及び費用補償）

金融機関との協議で大きな課題となっていた、信託解消に伴うコスト（清算金や遅延利息など）について、ほぼ協議が整ったことにより、その諸経費および舞子ビラ建替え整備費の残債務の処理（損失補償および費用補償）に必要となる経費を24年9月議会で補正予算

として計上した。

＜補正内容＞

総額 102億900万円

- ・損失補償（相手方：融資銀行3行）
92億5,400万円
- ・費用補償（相手方：信託銀行団）
9億5,500万円

10 事業者決定へ

(1) 選考委員会の設置

事業者の選考については、学識経験者など外部委員7名からなる「舞子ビラ事業・不動産活用事業者選考委員会」を設置し、平成24年9月3日に、審査基準及び募集要項を決定し、平成24年12月7日に、提案企業の財務状況や、ホテル事業について専門家からの報告を受け、平成24年12月13日に、提案者からのプレゼンテーションを受けるとともに、提出された事業計画書をもとに審査を行った。

選考委員会では、「企業体力・安定性」「事業推進体制」「事業提案の具体性・魅力度」「事業計画の信頼性」等の項目について審査した。

○ 選考委員会

第1回 9月3日（金）

審査基準及び募集要項の決定

第2回 12月7日（金）

提案内容にかかる専門家からの報告

- ・会計士から財務状況（第三者の会計士からの企業報告を元に）
- ・ホテル事業の専門家から事業スキーム、提案内容の実現性について

第3回 12月13日（木）

提案者からのプレゼンテーション

事業予定者（及び次順位予定者）の選定

(2) 事業者決定

今回の審査基準において、審査項目のみならず、審査ポイント、評価の視点まで公募要項において公表した。ホテルの休業や、経営困難に陥るなど、市民、地域住民に負担とな

るような結果を引き起こさないようにするためにも、選考委員会において検討し、採用した審査基準である。また、事前に意向等の調査を行ったこと等もあり、6事業者が応募することとなった。

選考委員会における6事業者の審査の結果、4事業者が70点以上となった。そのうち2事業者が審査通過者となり、開札にいたった。

その上で、神戸市が審査通過者の建物購入価格申出書を開封し、その結果、明治海運(株)が事業承継予定者として選ばれた。

○明治海運(株)の提案内容

- ① シティーホテルからアーバンリゾートホテルへの転換
- ② 広域集客による宿泊事業の強化
- ③ 宴会・料飲施設の集中化による利便性向上と運営効率上昇
- ④ 地元の食材、特産品の積極的な活用など、地産地消の推進
- ⑤ 明海グループホテルおよび関連会社によるバックアップ体制の充実
- ⑥ 温泉スパリゾート、客室増室などを含む将来的な緑風館建替え構想

○選定理由

明治海運(株)の提案について、アーバンリゾートホテルに転化させるというコンセプトが明快で、神戸市民および地域住民に親しまれてきた舞子ビラ事業が長期安定的かつ発展的に継続しうるような、堅実かつ実現性の高い事業計画であったため。

＜提案内容に対する評価＞

- ・海運業を事業の主軸としつつも、ビル所有賃貸業、ホテル業へと着実に多角化を図ってそれぞれ主軸に次ぐ事業へと育てており、リスクヘッジの効いた事業ポートフォリオを形成していることから、グループとして安定した経営が期待できる。

- ・ホテル業については、沖縄のラグナガーデンホテル、北海道の稚内全日空ホテル、ニセコノーザンリゾート・アンヌプリの3ホテルを所有・経営しており、それぞれ良好な業績を達成している。特に後者の2ホテルについては赤字に苦しんでいたホテルを引き継ぎ、僅か2～3年で黒字再建しており、ホテル経営能力は高いと判断される。また、インターナショナルスタンダードのホテル運営ノウハウを吸収・利用し得る環境にある。
 - ・舞子ビラ事業については、従来、シティーホテル的な運営スタイルであったところから、本来ホテルビジネスにおいて収益性が高いと言われている宿泊部門を強化し、現在集客力の高い料飲・宴会部門にリゾート性を付加することで、アーバンリゾートホテルに転化させるというコンセプトが明快で、納得感がある。
 - ・今後少子化により競合環境の更なる激化が見込まれる婚礼事業への経営資源投入よりも、収益性の高い宿泊部門を強化することを主眼とした提案をしており、ホテル経営の専門的な見地からみても現状に即した堅実かつ合理的な計画であると判断される。
- 以上のことから、6事業者の提案の中で、審査項目すべての項目において、内容点が高く、全体として、「総合的にバランスのとれた」提案であったと評価された。

11 マリンホテルズ社の清算

マリンホテルズ社は、明治海運(株)が100%出資で設立したサフィールリゾート(株)に事業譲渡したことにより、設立目的が消滅し、一定の役割を終えた。従って平成25年3月18日の株主総会で平成25年6月14日付の解散と清算手続きを特別清算により行うことを決議した。

その後、決議に基づき、平成25年6月14日に会社を解散し、会社解散の公告と合わせ神戸地方裁判所に特別清算手続開始の申し立てを行った。

今後、解散公告期間の2ヶ月の間に、裁判所からの特別清算開始の命令を受け、清算手続きを速やかに進め、平成25年9月には特別清算を終えることとなる。

12 おわりに

舞子ビラについては、有栖川宮家別邸跡地という皇室ゆかりの市民の貴重な財産であり、また、長年「いこいの家」として、市民に親しまれてきた施設であった。今回の抜本的な見直しに際しても、市議会をはじめ地元からもホテルとしての利用が望まれていたことを踏まえ、手続きを進めた。

公募の結果、明治44年に創業し、100年を超えて、今も創業の地「神戸」で事業を行っている明治海運(株)に事業が承継されたが、今後も末永く地元へ愛されるホテルであり続けることを願っている。

海上アクセス株式会社の 経営改革の取り組み

みなと総局経営企画部事業調整担当課長 近都正之

1. 海上アクセス社の経緯・概要と 経営検討委員会の意見

海上アクセス株式会社（アクセス社）は、昭和63年12月9日、神戸と関西国際空港（関空）を海上ルートで高速かつ快適に結ぶことを目的として、民間の旅客船会社を中心となって設立した株式会社であった。しかし、経済環境が悪化する中、法務省の出国審査と航空会社のチェックイン機能を持つ神戸シティ・エア・ターミナル（K-CAT）の円滑かつ健全な運営を確保するため、神戸市に資本参加を求める要望が民間企業や運輸省から出され、海上アクセス航路の公共交通機関としての意義が大きいと判断した神戸市は、平成6年6月、関空の開港にあわせて資本参加し、27.6%を占める筆頭株主となり、同社は第三セクター会社に移行した。平成22年度末現在、神戸市及び市の外郭団体を合わせた持株比率は74%で、資本金は35億円（神戸市出資比率27.65%）であるが、債務超過が約131億5,000万円（借入金：神戸市約102億円、(株)神戸市開発管理事業団約34億円）、累積損失は約166億5,000万円となっていた。

アクセス社は、設立当初、迅速性・安全性・

確実性の観点から超高速水中翼船であるジェットfoil（2隻で約54億円）を使用して航路事業を行ったが、バブル崩壊後の縮小経済とマッチせず、開業4か月後の阪神・淡路大震災の影響もあり、毎年多額の運営赤字を計上した。当時は、年間約60万人に利用されており、関空への重要なアクセスとして、筆頭株主である神戸市から平成8～13年までの6年間で約99億円の多額の運営資金を借り入れて運航を継続し、公共交通機関として一定の役割を果たしていた。

しかし、平成13年4月の法務省の出国審査の廃止、さらに平成13年9月の米国同時多発テロによる旅客数の大幅な減少、その影響による航空会社のチェックイン機能の廃止等を受けて、平成14年2月、航路事業を休止するに至った。休止にあたっては、金融機関からの残債務の借り換えのため、(株)神戸市開発管理事業団（事業団）から34億円の融資（5億円は返済）を受けている。

しかし、利用者からの航路再開に向けた潜在需要には根強いものがあつた。また平成16年7月の関西3空港懇談会においても、3空港の相互補完性向上の観点から、神戸-関空間の海上アクセスの開設が必要との認識で一

致するなど、関空及びその関連諸団体の動きも活発になった。

これを受けて、アクセス社で航路再開に向けての検討を行った結果、従来の3分の1レベルまでの運航経費の圧縮、休止時において再開のめどとしていた平成18年2月16日の神戸空港開港による関空と神戸空港の連携の必要性の強化、さらには、関空第2期滑走路の平成19年8月2日の供用開始決定による旅客増加の見通し、などの条件が整ったことから再開を決定し、平成18年7月13日、航路事業が再開された。

再開にあたっては、航路休止時の平成13年度の乗船実績と国による関空の需要予測から、再開当初48万人の旅客を見込み、神戸市及び事業団の借入金について、開業後41年目に返済する見通しを示した。再開後は周知不足等により乗船客は目標を大きく下回ったが、その後のサービス向上、利用促進の取り組みにより、利用客は年々増加し、平成22年度は、39万人余りにも達した。この数字は、関空行きリムジンバス神戸線の同年度の乗客数（約60万人）の6割強であって、関空への公共アクセス機能として海上アクセスが確固たる基盤を築きつつあることを示すものであるといえる。

平成23年1月の経営検討委員会の最終提言では、外郭団体としてアクセス社が航路事業を行うことについて社会的意義を認める一方、市として航路事業を存続していくうえで、事業の実施主体の経営の安定化は必須であるため、多額の債務超過の解消を図らなければ、団体としての存続は困難であるとされ、また、関連団体との統廃合を検討するよう指摘された。

2. 海上アクセス社の航路事業の方向性に関するあり方検討委員会の意見

経営検討委員会の最終提言を受け、みなと総局外郭団体あり方検討委員会（あり方検討委員会）では、同社の事業の継続のためには、過去の債務を整理する必要がある、しかしそれには、当事業が神戸市と神戸市民にとって高い公益性を持っているのか、またそのように認定された事業を、外郭団体の公共事業として継続することが妥当であるのかについての検討がなされ、平成23年12月27日に最終意見書として提出された。

あり方検討委員会による検討結果は、以下(1)から(4)のとおりである。

(1) アクセス社の航路事業の公益性、採算性と公共的事業展開の必要性（あり方検討委員会意見書より）

アクセス社の事業の公益性を3点からとらえることができる。

第一に、平常時に両空港を連携する多様なアクセスを確保する観点からの公益性である。アクセス社のサービスは、神戸と関空を結ぶ競争モードであるバスサービスに対する代替サービスの位置付けを越えて、神戸空港と関空を最短で結ぶ絶対優位性のある交通機関としての認識が、利用者に次第に浸透しつつあり、これは重要なことである。その結果、神戸と関空を結ぶ海上アクセスとリムジンバスの市場シェアは、最近では4対6にまで接近しており、この流れを断ち切ることは市民の公益を損なうことになる。

第二に、平常時の訪日旅客を神戸観光産業に誘致する観点からの公益性である。関空に到着し、京都・大阪から東京に向かう訪日旅

行を造成する旅行会社にとって、神戸に向かう順路を確保した商品造成は、バスルートでは採算面等で困難とされているため、アクセス社の海上ルートによる積極的な誘致促進策がなければ、実質的に代替ルートのないミッシングロード状態が生まれる。この結果、訪日旅客の大半は神戸に寄らずに、大阪・京都に流れることになり、神戸への受け入れは、一部の高級ツアーを除いて不可能になる。神戸市の国際都市としての魅力をいくら増加しても、そこに誘引する装置がなければ、神戸市並びに市民の公益を損なうことになる。その意味で、海上アクセス航路は訪日旅客獲得のための不可欠なインフラであり、公益性のある事業である。

なお、訪日観光客の神戸への戦略的誘致効果の単純な算定について、関空の外国人旅客の20%の70万人（平成22年度総数346.7万人）が神戸を訪問し1万円を消費する仮定すれば、新規投資70億円が生まれる。これが神戸市経済の所得となって、仮に市民が消費性向0.694（総務省統計局「家計調査年報」掲載の神戸市における平成21年の平均消費性向の値）に従って漸次消費していくとして、その影響を投資乗数によって測れば、70億／（1-0.694）＝228.8億円の波及効果を生むことになる。ここで購入される財やサービスの30%が神戸市で生産・自給されていると見れば、波及効果は68億円程度となり、これは平成21年度の神戸市の実質GDPの0.1%の押し上げに当たる。この約0.1%の波及効果は決して小さな値ではない。

またこのような波及効果は、関空からベイ・シャトルを利用して医療産業都市を訪れる海外のビジネスマンによってももたらされる。阪神・淡路大震災復興のシンボルとして、当時はまだ影も形もなかった医療産業を、神戸市が新産業に育成、発展させた。この医療産

業都市の魅力的な将来像を認識した彼らを通じて海外から誘引された投資も新たな波及効果を生むことが期待できる。

第三に、災害時等における代替機能として危機管理対応サービスを提供する観点からの公益性である。危機管理対応のために陸上の代替ルートを海上に確保しておく必要性は、市民の安心と安全に通じるものであり、阪神・淡路大震災や東日本大震災の折の旅客や物資の輸送の経験から認められている。

その意味で海上アクセス航路事業は、神戸市の新たな都市イメージである国際港湾物流都市、観光・アメニティ都市、さらに医療産業都市の3つの都市イメージ（前掲宮下國生（2013）「外郭団体経営改革の方向性と具体的事例の考察」14ページ図表1参照）のベースにあって、安全・安心都市の発展を危機管理面より支えており、同事業は神戸市と市民の公益を守るために不可欠なものである。

以上、3点の優れた公益性を有するアクセス社の事業の採算性はどうかという点では、公益性に優れても採算性に劣るならば、第3セクターの事業として継続するには無理があるからである。その場合には、補助金の交付のほか、上下分離方式や地方公共団体の直営化も検討すべきであろう。

アクセス社の経営状態は、平成18年7月の航路事業再開以降、市からの補助金の計画的な削減（平成23年度は平成22年度の52%減の約4,600万円）にもかかわらず、経常損益の改善が続いており、平成21年度と22年度には2年連続で経常損益での黒字を達成している。その背景には、平成18年7月の運航再開に当たり、船種と船型を変更して建造費や燃料費、メンテナンス経費を大幅に削減したことに加えて、民間のノウハウを活用し合理的・効率的な運航管理を行うため、事業提案型の公募により運航を民間事業者へ委託したという事

情がある。その結果、運航経費を従前（21億円）の3分の1以下の水準（7億円）に圧縮し、さらに、会社組織も最低限の規模に抑えるなど、合理化・効率化を図っている。そして、再開後においても、安全運航に配慮し、一定のサービス水準は維持しつつ、効率的・経済的なオペレーションのあり方を徹底的に追求した結果、さらに2億円近い運航経費の削減効果を生み出している。神戸市も、船舶のリースにかかる利子負担軽減のために船舶購入資金の貸付を行っている。

その結果、競争的交通機関とみられるリムジンバスの運賃との比較においても、ほぼ同等な運賃になるように値上げを図っても、乗客数には大きな影響は与えないであろうとみられている。これは同社のサービス生産の効率性が向上した結果であり評価できる。また運賃値上げ分は市の補助金の減少につながるため、補助金なしの黒字化経営の道が見えつつある。したがって、アクセス社の事業自体の採算性については、一定のプラスの評価が可能であり、多様な新規戦略を継続的に立案している同社の課題克服能力は確実で、期待できるものがある。

しかし、現時点において、アクセス社の事業を現行のサービス水準のまま、第三セクターに代わって、自らのリスクにおいて引き受ける民間事業者が存在するかどうかという点について、航路事業では赤字となっている現状では、事業参入に手を挙げる民間事業者は当面は存在しないであろうと言わざるを得ない。しかし、事業自体の公益性が高く、補助金なしでの単年度黒字の達成に向けて経営改善が進んでいる事業を、現段階で放棄してしまうことができないとすれば、公的機関が代わってこの事業を公共的に維持しなければならないであろう。

(2) アクセス社の航路事業経営見通し、事業継続可能性と債務整理の必要性（あり方検討委員会意見書より）

アクセス社の事業自体が今後どのように拡大発展しうるのかは神戸空港（関西の3空港の相互連携を含む）の将来像との関係、神戸経済、関西経済、ひいては日本経済の発展をどのようにこの事業に取り組みむかにかかっており、その段階においては、民間事業者の参入が期待できるであろう。

補助金なしでの会社全体での黒字化は達成されつつあるので、当面は、航路事業の減価償却前での黒字化、そして、最終的には、航路事業で黒字化、と段階的に進めていく必要がある。平成18年7月の航路事業再開以来、海上アクセス社の収支は着実に改善し、立ち上がり支援としての市の補助金は、平成23年度には4,600万円にまで減少している。今後、アクセス社が、企業としての収支均衡を図るには、平成23年度予想の乗客数（37万人）がさらに3万人増加（1万人で約1,500万円の収入増）して40万人となる必要がある。

将来、乗船客の増加が、毎年どの程度見込まれるかであるが、それはベイ・シャトルの認知度向上と関空の旅客動向に依存しており、具体的には予測しえない。しかし関空と伊丹空港との経営統合による取り組みや、関空の格安航空会社（LCC＝ロー・コスト・キャリア）の誘致の取り組みが進められており、今後の関空の旅客増による効果も含めれば可能であると思われる。

次にアクセス社の収入からターミナル事業や駐車場などのその他事業収入を除いて、最終目標である航路事業のみでの収支均衡を達成するには、平成23年度予算において、なお単年度で、減価償却後では1億6,000万円程度の収入が不足している。将来、乗船客数の増加により、上記補助金が不要となれば、航路

事業の収支不足分は約1億1,000万円に減じる。

この不足分の中の約5,000万円は、関空到着後のシャトルバスの運行経費にポーター経費を加えたものであり、これが、航路事業の採算性の観点からも、大きなハードルとなっていることが分かる。もっともシャトルバスの運行は航路事業の維持には不可欠のものであるから、これを廃止することはできない。将来、ベイ・シャトルの直付けが可能なように関空第2期ターミナルビルの施設整備が図られることを期待したいが、しかし同ターミナルビルの整備計画に進展がないため、収支均衡までには、その分期間を要することとなる。

しかしアクセス社は、航路再開にあたってスキームを抜本的に見直し、航路事業とターミナル事業（駐車場含む）を一体的に経営するという新たな事業スキームを築いたのであるから、その他事業として分類しているターミナル事業（約3,000万円の黒字）については、現在は航路事業と一体的に捉えてよいと考えられる。そうすれば、航路事業収支は大きく改善することとなる。

以上の検討によって、現在の海上アクセス航路事業の優れた公益性、効率性並びに独自性は、アクセス社の当面の事業継続にゴーサインを出していると判断できる。しかし、本事業の公的機関による維持・推進にあたっては、債務処理の仕組みはもちろん、安定的黒字確保のための方策についても同時並行して検討しておかないと、非常に多額の借入金の返還に当たる同社は、極めて長期にわたって債務超過状態のままとなり、企業として航路事業を安定的に続けることは困難になる。

とりわけほとんどが航路再開前のものである多額の債務については、適切な債務整理を行った上で、健全な財務体質のもとで航路事

業を長期に継続し、市民の利便性の確保と神戸市経済の活性化に貢献していくことが肝要である。この債務が航路再開前に処理されなかったことに関して、当時、船種・船型の変更によって運航経費が大幅に圧縮できる一方、関空では第2期滑走路の開港により需要が大きく伸びるという見通しを支持する意見があったからかもしれない。しかし今振り返ってみると、航路再開にあたって、債務整理を怠り、多額の債務を残したまま事業再開したこと自体が問題であり、過去の負の遺産である巨額負債は現時点で整理すべきである。

(3) 債務整理手法としての民事再生手続とDESの選択（あり方検討委員会意見書より）

具体的な債務整理のあり方を検証すると、まず債務整理を法的整理で行うか私的整理で行うかのメリット・デメリット比較を行う中で、再建型の債務整理にあたって最も重視しなければならないのが債務免除（消滅）益に対する課税問題である。なぜなら、アクセス社が債権の放棄を受けた場合、あるいは債務の資本化（DES＝デット（債務）・エクイティ（資本）・スワップ（交換））が実施された場合、大口債権者2名（神戸市及び事業団）のみで136億円に近い債務免除（消滅）益が生じる場合があるが、新たな現金収入があるわけでもないにもかかわらず、この多額の債務免除（消滅）益は税務上の所得として課税の対象となるからである。

したがって、このような課税を避けるには、青色欠損金（平成22年度末で約6億5,000万円）の損金算入のみでは対応できず、法人税法の特例である「期限切れ欠損金（平成22年度末で約158億4,000万円）の損金算入」の適用が絶対条件となる。

民事再生手続に依れば、債務整理の手法について、債権放棄とDESのいずれの手法を

とって法人税法の特例である「期限切れ欠損金の損金算入」が適用でき、課税問題はクリアできるとともに、債務整理に求められる公平性・透明性も達成できる。また、債務整理に当たっては株主責任を明確にするため100%減資が行われるのが一般的であるが、民事再生手続の中で100%減資を行うことも可能となる。

債務整理に先立ち100%減資を行う必要性は、アクセス社が当初民間企業の出資により設立され、後に市が資本参画し第三セクター化したために、現在も多数の民間株主が存在していること、同社が大幅な債務超過会社であり、株式価値がないこと、及び本来、株主に優先して弁済を受けることができる立場の債権者に債務整理で支援を求めながら債権者に劣後する既存株主の利益を温存することは不公平であることにある。したがって、株主責任を明確にするため100%減資すべきである。アクセス社は債務超過であるため、予め裁判所の許可を得て（民事再生法第166条第1項）減資等を織り込んだ再生計画案を提出し（民事再生法第154条第3項）、民事再生手続の中で減資等を行うべきと考える。

これまで、民事再生手続は、市の外郭団体での適用事例は少なかったと思われるが、本来、これは事業の再生を図ることを目的とするもので、手続面や税務面でも活用メリットがある。

民事再生手続に依れば、債務整理の手法について、債権放棄とDESのいずれの手法をとっても課税問題はクリアできるが、アクセス社のケースではDESを採用する方がはるかに優れている。DESは、債権者である神戸市及び事業団にとって、債権の全部または一部を全面的に放棄しないで、株式に交換しておくことによって、将来、再建計画が成功し、株式の価値が向上したときに利益を得ること

が可能となるからである。つまり、債権放棄すれば1円の回収もできないが、DESにより株式を取得しておけば、将来、株主配当や株式売却によるキャピタルゲインを得ることが可能となる。一方、債務者であるアクセス社にとっても、DESは、債務を資本に振り替えることにより過剰債務を減少し、債務超過を解消できるメリットがある手法である。

さらに、神戸市は債務整理後も引き続き、株主としてアクセス社の経営に参画する必要があるところから、100%減資後に新たな出資資金を要しないDESが、本案件の債務整理に有効な手法であると評価できるからである。

その際、アクセス社はDESの会計処理を時価評価で行うことが望ましい。従来、債権者側の会計処理については、企業会計上は時価評価額説で統一されており、公営企業会計上も時価での処理が望ましいとされているから、それと表裏の関係にある債務者であるアクセス社側の会計処理も時価評価額説によるのが望ましいと判断できるからである。

また、DESは、株式を取得しておくことによって、将来、配当収入を得ることが期待できるが、そのためには配当可能利益が算出される必要がある。そこで、欠損金の一部残る場合は、資本金の減資を行って欠損金を解消するか、または、将来利益で解消するための企業努力が必要となる。こうした点からも、時価評価により債務免除（消滅）益を発生させ、累積欠損金を解消することが妥当である。

以上を総括すれば、債務整理の具体的な手法としては、民事再生手続の中で、株主責任を明確にするために100%減資した後、その後神戸市及び事業団の債権のDES、及び必要に応じてDES後に資本金の減資を行うことにより、債務超過と累積損失を解消することが最適であると結論できる。これにより、市の出資金と貸付金は、港湾事業会計において特

別損失として処理されることとなるが、この手法においては、新たな資金を必要とするものではない。

(4) 将来に向けたアクセス社の経営基盤の安定化について（あり方検討委員会意見書より）

アクセス社は、会社全体での補助金なしでの黒字化の見通しがたちつつある一方、航路事業については、採算性に好転の見通しがあるものの、採算の確保にはなお一定期間を要すると思われる。平成23年度時点においては神戸市からの補助金が支出されており、事業用地について神戸市による公益性等を理由とする無償提供も行われている。

さらにアクセス社は過去の債務の整理によって事業を継続し、将来に向けて飛躍するべきである。しかしアクセス社の経営基盤の強化・安定化のためには、債務整理だけでは十分ではないと思われる。

一般的には、経営再建にあたっては、債権放棄等の債務整理に加え、経営基盤を強化するため、金銭や現物での出資や資産の譲渡による上下分離等を併せて行うことがあるが、市として、そうした支援を行わないのであれば、他団体との経営統合による経営基盤の安定化も望まれる（前掲宮下國生（2013）「外郭団体経営改革の方向性と具体的事例の考察」17ページ図表3参照）。

今後も、航路事業の継続にあたっては、その公益性、公共性、独自性に鑑み、アクセス社との役割分担のもと、神戸市として港湾事業会計において必要な支援をしていくことについても、改めて市民に明らかにしておくべきである。

3. アクセス社の民事再生による債務整理ほか、各団体の再編等状況

アクセス社の事業継続及び債務整理をはじめとする、みなと総局外郭団体の再編については、上述の「みなと総局外郭団体の改革に関する意見書」における考え方をベースとし、神戸市の平成24年度当初予算への計上を経て、下記のとおり進捗した。

(1) アクセス社の民事再生による債務整理

① 神戸市の方針

神戸市は、あり方検討委員会の意見を踏まえ、海上アクセス航路事業の安定的な継続のため、同航路「神戸－関空ベイ・シャトル」を運航するアクセス社について、次の世代に負担を残さず問題を先送りしないという基本方針に基づき、税務上の観点に加え、公平性・透明性が求められることから、再建型の法的整理である民事再生手続により、改革を速やかに進めていくこととした。

具体的には、アクセス社が進める民事再生手続に基づき、100%減資と債務の資本化（DES）を内容とする民事再生計画に神戸市が同意することで、アクセス社の債務超過と累積損失の解消を図り、早急にアクセス社の財務体質を抜本的に改善する。

② 平成24年度神戸市当初予算（港湾事業会計・新都市事業会計）

ア. 100%減資による出資金の特別損失 9億6,765万円

※別途権利の放棄に係る関連議案あり

イ. DESによる債権の時価（1億3,330万円）と帳簿価額（134億1,600万円）との差額の特別損失132億8,270万円

ウ. DESにより取得する株式1億3,330万円

③ 民事再生手続の経過

- 平成24年2月16日
アクセス社が神戸地方裁判所に再生手続の開始を申立て
- 平成24年3月12日
神戸地方裁判所が再生手続を開始決定
- 平成24年10月17日
アクセス社が神戸地方裁判所に再生計画案を提出
- 平成24年11月15日
神戸地方裁判所が選任した監督委員（弁護士）が意見書を提出
- 平成24年11月16日
神戸地方裁判所が債権者集会の決議に付する旨の決定及び債権者集会を招集
- 平成24年12月17日
神戸地方裁判所が債権者集会を開催し、神戸市の同意により再生計画案が可決
- 平成24年12月17日
神戸地方裁判所が再生計画を認可決定

- 平成25年1月11日
再生計画の認可決定が確定
- 平成25年1月31日
アクセス社が認可再生計画を遂行
- 平成25年2月1日
アクセス社が神戸地方裁判所に認可再生計画の完了を報告（再生手続の終結を申立て）
- 平成25年2月4日
神戸地方裁判所が再生手続を終結決定

④ 再生計画の概要

ア. 債務整理の目的

航路事業を安定的に継続していく必要があるため、海上アクセス株式会社（アクセス社）の債務を適切に整理し、早急に債務超過（平成23年度末131億5,000万円）及び累積欠損金（同166億5,000万円）を解消することにより、財務体質を抜本的に改善する。

表1 事業計画案の収支見通し

（単位：百万円）

	1期目：H24年度	2期目：H25年度	3期目：H26年度	4期目：H27年度	5期目：H28年度	6期目：H29年度	7期目：H30年度	8期目：H31年度	9期目：H32年度	10期目：H33年度
	H25年3月期	H26年3月期	H27年3月期	H28年3月期	H29年3月期	H30年3月期	H31年3月期	H32年3月期	H33年3月期	H34年3月期
乗船人数(人)	380,000	383,000	386,000	389,000	392,000	395,000	398,000	401,000	404,000	407,000
航路事業収益	635	641	645	649	653	657	661	666	670	674
駐車場・その他収益	395	381	381	381	366	366	366	366	366	366
債務消滅益	13,236	0	0	0	0	0	0	0	0	0
収益合計	14,266	1,022	1,026	1,030	1,019	1,023	1,027	1,032	1,036	1,040
航路事業費	728	728	727	729	694	685	685	685	685	679
駐車場・その他事業費	297	288	289	288	293	291	291	293	293	294
費用合計	1,025	1,016	1,016	1,017	987	976	976	978	978	973
税引前利益	13,241	6	10	13	32	47	51	54	58	67
法人税等	1	1	1	1	1	14	21	22	23	27
当期利益	13,240	5	9	12	31	33	30	32	35	40
累積欠損金 (100%減資による 欠損てん補後)	△ 13,150	—	—	—	—	—	—	—	—	—
繰越利益剰余金	90	95	104	116	147	180	210	242	277	317

（注）各事業費には、それぞれの事業に係る減価償却費を含む。

イ. 再生債権

- ・再生債権者 神戸市1名
- ・再生債権額 134億1,086万円（確定額）

ウ. 債務整理の手法

- ・100%減資

アクセス社は、その発行済み株式7万株すべてを無償で取得し、当該株式のすべてを消却するとともに、資本金35億円（内神戸市9億6,765万円）の全額を減少させる、いわゆる100%減資を行う。

35億円は累積欠損金のでん補に充当され、その分累積欠損金は圧縮される。

- ・市債権の現物出資による資本化（DES）

アクセス社は、神戸市から再生債権全額（134億1,086万円）の現物出資を受け、同時に神戸市に対して1億7,000万円（現物出資を受けた再生債権の時価評価額）の株式を発行する、いわゆるDESを行い、神戸市がアクセス社の100%株主となる。

現物出資を受けた債権の帳簿価額と時価評価額との差額を債務免除（消滅）益として計上し、その分累積欠損金は圧縮される。

なお、民事再生手続を採ったことから、債務免除（消滅）益に対し、特例として期限切れ欠損金を算入することができ、課税上の問題は生じない。

エ. 事業計画案の収支見通し（61ページ（表1）のとおり）

- ・平成24年度以降、神戸市の補助金なしで、毎年度、営業利益及び経常利益のいずれも黒字を達成できることとなる。
- ・航路事業収支については、10期目（平成33年度）には、ほぼ均衡することとなる。

（前提条件）

- ・収益・費用とも、平成23年度決算を踏ま

えた平成24年度見込をベースとし、再生手続の計画として堅実な数値にすべきという監督委員の意見を踏まえ、代理人及び公認会計士が実現可能な収益とそのため必要となる費用について、合理的に見積もった。

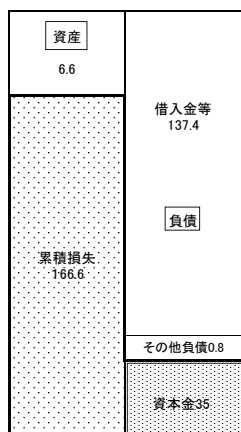
- ・乗船料収入の算定にあたっては、料金改定をせず、乗船人数について平成24年度目標の380,000人をベースとし、平成25年度以降毎年度3,000人増やす計画を基に見積もった。（10期目（平成33年度）には、平成24年度から約7%増の407,000人を達成。）
- ・サービス維持のために必要となる設備投資や大規模修繕・改修費を計画的に見込んだ。
- ・増便や運航時間の延長等さらなるサービス向上策については、実施時期や効果額が未確定であるため、収支のいずれにも盛り込んでいない。
- ・アクセス社が現在実施している事業のみの計画とし、株式会社OMこうべとの経営統合に伴う収支改善効果等は、盛り込んでいない。

⑤ アクセス社の債務整理（債務超過と累積損失の解消）のフロー（63ページ（表2）のとおり）

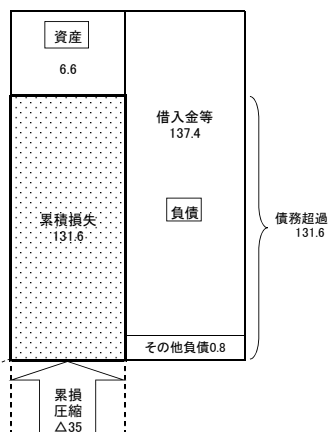
表2 海上アクセス社の債務整理のフロー（債務超過と累積損失の解消）

ステップ1：100%減資（資本金35億円）

【平成25年1月31日時点の貸借対照表】

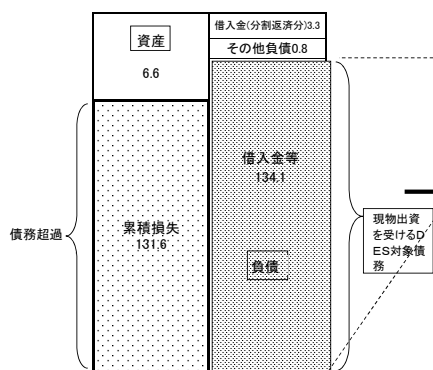


【100%減資後】

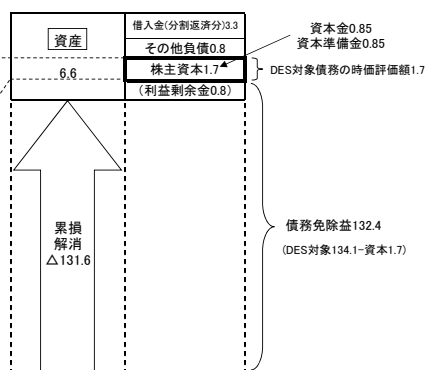


ステップ2：DES（対象債務134.1億円）

【100%減資後】



【DES実施後】



(2) 神戸航空交通ターミナル株式会社（CAT社）の解散及び清算

① 平成24年度神戸市当初予算（港湾事業会計）

ア. 会社清算による出資金の特別損失 9億1,650万円

イ. 貸付金債権（7億2,300万円）の放棄による特別損失 6億7,000万円

※別途権利の放棄に係る関連議案あり

② 特別清算手続の経過

・平成24年4月2日

CAT社が神戸地方裁判所に特別清算手続の開始を申立て

・平成24年6月4日

神戸地方裁判所が特別清算手続を開始決定

・平成24年9月26日

神戸地方裁判所がCAT社と神戸市との間で締結された和解契約を許可

・平成24年11月12日

CAT社が和解契約に基づく弁済を完了（神戸市が貸付金債権の一部を放棄）

※ CAT 社から神戸市への不動産及び現金残額の弁済4,710万円

※神戸市から CAT 社への貸付金債権の一部を放棄 6 億7,590万円

- 平成24年11月15日
CAT 社が神戸地方裁判所に特別清算手続の終結決定を申立て
- 平成24年11月15日
神戸地方裁判所に特別清算手続の終結決定
- 平成24年12月13日
特別清算手続終結決定の確定
- 平成24年12月14日
特別清算終結の登記及び登記簿閉鎖

(3) 財団法人神戸市開発管理事業団（事業団）と株式会社神戸ニュータウン開発センター（NT 社）の経営統合

① 平成24年度神戸市当初予算（新都市事業会計）

ア. 経営統合に伴う NT 社への出資金160億円

※ NT 社が事業団に支払う事業譲渡価額（事業団の純資産見込額160億円）相当額

イ. 事業団の清算に伴う残余財産の受納160億円（収入）

② 経営統合の経過

- 平成24年9月30日
事業団が解散
- 平成24年10月1日
事業譲渡契約を締結（事業譲渡価額130億7,700万円）し、経営統合により、社名を株式会社 OM こうべに変更

4. 海上アクセス航路事業の今後の展開

アクセス社においては、民事再生手続による債務処理（債務超過と累積損失の解消）を終え、健全な財務体質となったところである。

平成24年度の乗船人数は372,049人と、領土問題の影響による訪日客等の減があったものの、平成23年度を上回る実績であった。また、アクセス社の平成24年度決算については、営業利益、経常利益ともに、初の「市補助金なし」での黒字、通算では4年連続の黒字を達成した。

しかしながら、本業である航路事業単体としては、年々改善が図られてはいるものの、依然として赤字基調が続いている。航路の安定的な継続のためには、リムジンバスなど閑空へのアクセス手段の競合が激化する中、また、過去にも経験した、航空需要の大きな変動や燃料費の高騰など、いわゆるイベントリスクにも耐え得る財務体質の構築が不可欠であり、認可決定された事業計画（平成24年度～平成33年度）をベースとし、一層の収支改善を進めていく必要である。

収支改善に関しては、費用面では、引き続き経費節減の工夫は当然であるが、固定経費が大部分を占めるため、その削減には限界があり、収支改善には、さらなる収益増大、すなわち乗船客数増が不可欠である。

乗船客増の取組みとしては、一層の「利便性の向上」と「PR 強化」が挙げられる。

「利便性の向上」については、要望が多かった早朝・深夜時間帯の増便、あわせて往復利用割引を平成25年4月から実施中である。加えて、現行2隻での運航体制では自ずと限界があるものの、できる限りニーズに即応したダイヤ編成、予備船（1隻）を活用した遊覧を組み込んだチャータープランの造成など

フト面での取組みのほか、船舶の改修、ターミナル駐車場の立体化、神戸空港ターミナルからの歩行導線の改善といった利便性向上のための設備投資についても、今後必要となってくる。

「PR強化」については、神戸から関西への唯一の海上ルートである、ベイ・シャトルの利便性・優位性について広く周知していく必要があり、具体的には、船の魅力・快適性、神戸－関空間をわずか30分、渋滞なしでの運航、旅行期間中神戸側駐車場が無料で利用できる点、高い就航率（約99%）及び欠航時のバス代替送迎、船内バリアフリートイレなどについて発信していくことである。現在、ベイ・シャトル利用者は、神戸市内、兵庫県内はもとより、泉州・泉南地域、中国・四国地方、さらにはアジアからの訪日客など広範囲に及んでいることから、より効果的、広域的なPRの展開が求められる。

安定的な事業継続のためには、こういったアクセス社による「利便性の向上」、「PR強化」といった経営努力が第一である。一方、神戸市としても、運営にかかる補助金を平成23年度限りで廃止したものの、あり方検討委員会意見書でも触れられているとおり、航路事業に対して、両空港のアクセス確保、観光振興、災害時の陸上交通の代替ルート確保といった公益性を有していることから、公共交通機関として、その安定的な継続のため、公共部門としての一定の支援については続けていく必要がある。

海上アクセス航路事業に対する神戸市による支援の必要性については、海上アクセス航路事業が広く市民の間に定着していること、関西からの唯一の海上ルートとして、世界からの航空旅客を誘致し、例えばポートアイランドを中心に展開する医療産業都市、神戸クラスターの国際的知名度向上に貢献している

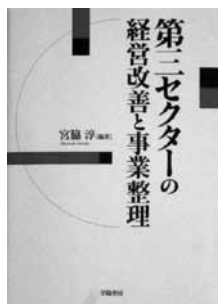
点、都心ウォーターフロント活性化、さらには、港町神戸の海運・港湾文化の継承といった点などからである。

あり方検討委員会の提言にも示されているとおり、さらなる経営基盤の強化を図り、航路事業の安定的な継続のため、平成25年度において、OMこうべ社との経営統合が予定されている。この経営統合により、事務効率化やスケールメリットを生かしたコスト削減はもとより、共同販促による顧客の拡大など、航路事業の一層の機能強化も期待されるところである。



第三セクターの経営改善と事業整理

宮脇 淳編著



学陽書房
本体3,400円+税

地方自治体の財政運営を巡って、自治体財政健全化法が2009年4月以降本格施行され、自治体財政の透明性が大きく高まったと評価されている。その一方で、地方交付税の財源不足を補う臨時財政対策債の占める割合の高まりなどによって、地方財政制度全体の大きな見直しが必要になっていると指摘されている。

第三セクターは、民間活力活用の手法の一つとして、官と民間の長所を発揮するために発想された枠組みであるが、バブル経済破綻以降の経済環境の激変の中で、第三セクターの多くは経営基盤が大きく揺らぎ、実質的な倒産に追い込まれる事例も発生している。その中で、指定管理者制度の発足や財政健全化法の施行などに伴い、第三セクターの経営と事業の徹底した見直しが課題となっている。しかも、第三セクターの経営と事業の見直しに当たっては、これまでとられてきた地方自治体による出資・出損金の追加や損失補償などで延命を図るということではなく、事業廃止を含めた徹底した議論が求められている。

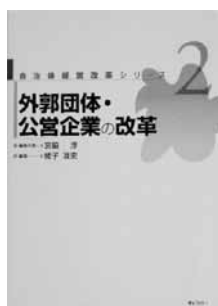
このような第三セクターの経営と事業の抜本的な見直しが必要とされる中で、本書は、第三セクターの経営状況を抜本的に見直すのか、事業の整理に踏み切るのかを判断する材料を提示するものである。なお、本書では、基本的には、民法法人、会社法人からなる、狭義の第三セクターを対象としており、必要に応じ、経営課題等が共通する他の法人形態についても第三セクター等と称して、検討が行われている。具体的には、改革プランの策定方法、点検と監視の充実、第三セクターの見直しで課題となる法的整理、特定調停の事例、損失補償の裁判例などが取りあげられている。同時に、第三セクターの経営状況の分析、そして自治体健全化制度との関係、第三セクターと地方自治体の病巣について掘り下げられている。

このように、本書は、第三セクターの経営と事業の抜本的見直しに対して、実践と理論の両面に資する内容であるため、自治体財政の健全化に向けた実務に役に立つ一冊である。



外郭団体・公営企業の改革

宮脇 淳・蛸子 准史編著



ぎょうせい
本体3,281円+税

社会経済情勢の構造的変化は予測を超えたスピードで地域社会に影響を与え、その影響は自治体だけでなく自治体と密接不可分の関係を持つ外郭団体や地方公営企業にも及んでいる。こうした経営環境においては、外郭団体等は組織や事業を固定的に捉える反復経営から経営環境の変化に応じて常に構造改革していく姿勢が求められている。また実際に改革していくためには、改革に取り組む関係者には、現状認識・課題・目標等を共有し、実現可能な施策を実施し着実に成果を上げていくことが求められる。

本書は、そうしたニーズに応えるため、外郭団体等の改革に取り組みにあたっての認識すべき基本的事項、基本的な考え方、推進方策を整理している。具体的には、第1章では、外郭団体等が置かれている現状を外的要因・内的要因の両面から整理するとともに、第2章では、改革の推進にあたっての枠組みと具体的な推進方法について先進事例を踏まえて整理している。また第3章では、病院、公営地下鉄、水道事業を取り上げ、改革のポイントを整理するとともに、第4章では、中長期的な視点から今後の公的な企業活動のあり方について整理している。

厳しい経営環境にある外郭団体等を改革するためには、他者が規定した法令、制度等の知識（INの知識）に習熟するだけでなく、自ら新たな制度等を創造し実践する知識（OFの知識）も必要であり、本書で紹介されている基本的理論や豊富な先進事例は大いに役立つものと考えられる。



第三セクター改革と自治体財政再建

入谷 貴夫著



自治体研究社
本体2,200円+税

第三セクターは、様々な事業分野で設立され、住民生活や地域経済と密接に関連してきた。しかし、その運営には、法人自治が前提となっているため自治体の関与は限られている。

このため、堅実な運営を行う第三セクターがある一方で、赤字や債務超過などの経営問題、一時借入金による不適正な財務処理や損失補償などの財政問題、破たん処理に関わる法的問題などに直面する第三セクターも多い。今日、第三セクターはシステムとしての諸問題が噴出し危機的な状況にあると筆者は指摘する。

もはや、市場評価や市場の規律づけを機能させる方法、すなわち「市場の力」に頼るだけでは解決しないと述べ、財政健全化法の制定や地域力再生機構の創設など、第三セクター改革をせまる制度が動き出す中、第三セクターの民主的改革について考察をしている。

考察するにあたり、まず、第三セクターが担っている事業の性格を基礎とした本質的な定義として、2つの基準を設定した。第一は、事業内容が基礎的サービスか選択的サービスかということであり、第二は補完型か開発型かである。筆者によれば、例えば、福祉・医療、教育などは基礎的サービスであり、補完型である。これと対極にあるリゾート開発やビル開発は、選択的サービスであり開発型にあたる。

本書は、全5章を通じて、第三セクターの基礎的な仕組み・経営状況の見方、最近の第三セクター改革論議の論点や、第三セクターの経営悪化の原因と自治体財政への影響、破たん処理の現状、民主的改革を進めるための制度設計、住民による第三セクターチェックの方法などについて論じている。

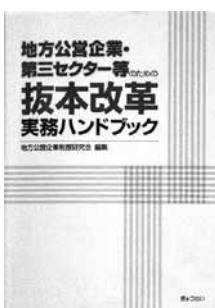
課題解決のために、「市場」や「行政」の統制ではない、「自治の力」による改革案を提示し、社会的統制を担う主体として、自治体が団体自治を確立し、住民自治が根付くことが不可欠であると述べた。そのためにはまず、権限と責任を持つ自治体が、しっかりとした第三セクターに関する条例をもち、その実現のため、住民の自治的な活動と世論により、住民を代表する議会の監視・提言活動が効果を発揮することが期待されていると述べている。

本書の言葉を借りれば、第三セクターや自治体財政に関する研究成果をベースとしながら、新しい動向を踏まえて執筆したものであり、第三セクターに関して、有用な情報を提供する一冊であると考えられる。



地方公営企業・第三セクター等のための抜本改革実務ハンドブック

地方公営企業制度研究会著



ぎょうせい
本体2,571円+税

本書は、公営企業、第三セクター等の抜本改革にあたって参照すべき事項について、コンパクトかつ体系的に整理して作成したものである。

公営企業は住民生活に身近な社会資本を整備し、必要なサービスを提供する役割を果たしており、将来にわたりその本来の目的である公共の福祉を増進していくためには、その経営環境の変化に適切に対応し、公営企業のあり方をたえず見直していくことが不可欠である。

また、地方分権改革の推進に伴い、地方公共団体の財政規律化の強化が求められるなかであって、地方公共団体が損失補償等を行っている第三セクター等の経営状況が著しく悪化している場合は、将来的に地方公共団体の財政に深刻な影響を及ぼすことが予想されることから、第三セクター等の改革を推進し、財政規律の強化を図ることが求められている。

特に、平成21年4月から地方財政健全化法が全面施行されたこと、さらには地方財政法が改正され、時限措置として第三セクター等改革推進債が創設されたことを踏まえ、平成21年度から平成25年度までの間に、公営企業、第三セクター等の抜本改革に集中的に取り組み、一層の経営健全化、将来的な財政負担の明確化及びその計画的な削減を図ることが、全国の地方公共団体における喫緊の課題となっている。

本書の第1章では、公営企業・第三セクターの概要として、これらの経営状況とこれまでの経営改革の制度改革の経緯について記述している。続く第2章では、抜本改革が必要とされる理由と背景について、地方財政健全化法が全面施行されたことをふまえ、公営企業・第三セクターが地方公共団体の財政に影響を及ぼすしくみ等について記述している。次に第3章では公営企業についての抜本改革と経営健全化の具体策について、第4章では土地開発公社や林業公社など、第三セクター等の抜本改革の具体的な事例について記述している。

本書は、公営企業、第三セクター等の経営改革に関する実務を担当する職員だけでなく、これらの経営改革の入門書として、広く一般の自治体職員にも読んでいただきたい一冊である。

都市における新産業創出のモデル

元 神戸市経済局参与 大塚辰美

I. 神戸ファッション都市への挑戦

神戸市の人間環境都市宣言は1972年である。重厚長大産業に支えられてきた港都は、工場三法で工場・大学の新設等が制限され、公害のない新しい産業の創出に迫られていた。

同年、神戸の婦人子供の服飾洋品製造卸11社と神戸ブラウスグループ14社が大同団結し、KFA（神戸ファッション・アソシエーション）を結成した。35社の半分以上が年令30代前半で年商350億円の中小企業の集まりであった。

一方、当時の神戸には開港以来西洋文化を取り入れ、ハイカラ神戸の生活文化がライフスタイルとして街とヒト・モノに色濃く生き残っていた。婦人服飾のほか洋菓子・洋家具・靴などの生活文化産業がファッション産業として育っていく基盤があった。

73年神戸はファッション都市宣言を行い、KFAは8大行動目標を発表した。①グローバルファッションフェアの開催、②KFA世界デザインコンテストの毎年開催、③神戸ファッション大学の設置、④ファッション月刊誌「ファッション神戸」世界に発刊、⑤ファッションセンス・品質保証のKFAラベルの実現、⑥ファッション博物館・資料館の建設、⑦ファッション街区・ファッションショー会館実現、⑧国際ファッション都市団体との交流提携、である。

官民一体の推進が始まった

商工会議所は第1回神戸ファッション懇談会を開催、市は人材養成のためファッション市民大学の開校と世界最先端ファッション発信地ミラノに情報収集のため駐在員事務所を開設した。市・会議所・神戸新聞社は神戸ファッ

ション・フェアをスタートさせ、クリエイターたちもKFAも結成した。74年KFAはポートアイランド・ファッション街区建設のため、(協)神戸ファッションシティを設立、市・会議所・新聞社は「コウベ・ファッション・デザイン・コンテスト」スタートさせ、会議所は「欧州ファッション都市調査団」を派遣した。

82年にはKFA会員34社の年商は2,047億円、従業員5,070人に達した。89年ポートアイランド・ファッション38社の街開きがあり、待望の神戸芸術工科大学が開校した。91年には六甲アイランドに神戸ファッションマートがオープンした。91年の神戸のファッション産業市場規模は7業種（アパレル、洋菓子、婦人・紳士靴、清酒、真珠、洋家具、クリスマス用品）で1兆4,134億円（アパレル177社年商約6,276億円）に達した。

92年には業界振興の核となる神戸ファッション協会が設立され、神戸ファッション美術館もオープン、KFAの8大行動目標はほぼ達成された形となる。

神戸のファッション産業は、都市のライフスタイルを産業化し、個性化・多様化する高度経済社会の中で成長を続けた。民間の活力を生かしながら、行政、産業界、マスメディアが連携し、都市のサバイバルを賭け、産業創出に向かったモデルとして記憶されるべきであろう。

今年「ファッション都市宣言」から40周年に当る。

参考文献

- ・ファッション都市神戸への夢―川上勉提言集、2004年
- ・神戸ファッション市場規模調査(財)神戸ファッション協会、1992年

II. コンベンション都市への挑戦

ポートピア '81は世界36カ国が参加、入場者1,611万人で、今日まで地方博の歴代記録を保っている。博覧会は日本初の海上文化都市を内外に披露するものであった。日本初の新交通システム「ポートライナー」の運行、さらに博覧会の遺産を持続するため都市戦略として中規模ながら日本初のコンベンション3点セット（会議場・展示場・ホテル）を整備していた。ホテルは民間の地元資本、会議場・展示場は市の建設運営で、官民一体の推進体制がとられた。

翌年には博覧会の収益金を基に「ポートピア81記念財団」が設立され、コンベンション推進を資金面から支援していくことになる。推進主体としては、80年にコンベンション・国際交流・貿易促進のため（財）神戸国際交流協会が設立されていて、コンベンション施設の管理運営・誘致・支援助成・自主事業の開催等を担当した。

記念財団は育ての親

コンベンション都市とは「人・モノ・知識・情報などの交流のための集まりであり、ある国、地域へそれらと呼び込むシステム」とされる。85年に106か国参加で史上最大の「ユニバシアード神戸大会」、89年には37か国地域の参加で史上最大の「フェスピック神戸大会」が開催された。いずれの大会も「ポートピア81記念財団」の果実が活用された。90年には会議開催も可能な展示場2号館が完成し、会議の大規模化に対応した。

国際会議統計で神戸は都市別、会議場別で上位を占めてきた。成功の理由は、①他都市に先んじて、3点セットを整備し、Step by Step で新しい都市機能を整備してきたこと、②神戸国際交流協会に業務を一元化し、実績と経験を集積してきたこと、③記念財団は果実を活用し、設立から20年間で果実82億円を543件の国際会議・イベント等に助成してきた。協会では、自主事業で準備資金の助

成を受け、見本市専門業者と共催で独立採算で国際見本市・会議を開催してきた、一例が86年から隔年開催で06年に20周年を迎えたアジアで唯一の海洋の国際見本市・会議「テクノ・オーシャン」である。

神戸で初めて開催された国際会議も多く、94年開催の「国際糖尿病学会」は3年ごと開催の会議を9年前の85年バルセロナ会議で神戸開催が決定したもので、神戸開催時の参加者5,263人、うち102か国から外国人参加者3,255人、うち女性24%で、31%に男性同伴者があった。同年の「国際青年会議所世界会議」も110カ国から1万5,000人が参加した。神戸開催の国際会議の特色は、医学関係の国際学会主催が多く、経済関係の国際会議は多くは経団連など経済三団体をお願いしてきた。

神戸を知ってもらおう最大の機会である

参加者は世界の第一線で働く専門家・オピニオンリーダーである。コンベンションは「情報の市」であり、その効果はボーダレスである。ホストは都市であり、「都市」を「商品」として独自の方法で売るビジネスである。商品は国際価格での国際競争である。経済的波及効果以上に、社会開発効果、都市の情報発信機能・国際化の促進に役立つ。知的労働集約サービス産業でもある。Weekday ビジネスで宿泊施設の稼働率向上にも寄与する。

誘致プロモーション・受入れには「神戸を愛する経験豊かな国際的に通用する人材」の継続的育成が欠かせない。Know Who ビジネスであり、ヒューマン・ネットワークの世界でもある。

都市の成熟化が進むと、その都市が持つ固有の価値をその存続の基盤として成長を続けていこうとする。2つの都市像は都市のサバイバル戦略であった。

参考文献

- ・「神戸・コンベンション都市への政策ビジョン」（財）神戸都市問題研究所、1983年
- ・季刊「都市政策」第68号「国際コンベンション都市の展開」 1992年

■ ネット選挙（公職選挙法の一部改正）

平成25年4月19日の参院本会議で、インターネット選挙運動解禁に係る公職選挙法の一部を改正する法律（議員立法）が全会一致で可決、成立した。

現行の公職選挙法は、選挙の公正、候補者間の平等を確保するため、選挙運動期間中に配布できる文書類を一定のピラヤはがきなどに限定しており、ホームページなどインターネット上で選挙運動にかかわる記載は禁じていた。今回、インターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、同年7月の参院選から選挙中でも政党や候補者が、ホームページやブログの更新、ツイッターやフェイスブックなどの「ソーシャルメディア」等を利用した選挙運動が可能になった。動画共有サービスにも候補者の動画を投稿できる。参院選以降は、地方選挙でも同じように解禁される。

また、有料のネット広告は原則禁止されているが、政党のホームページに限り、他のホームページから誘導するバナー広告も掲載が可能となった。

一方、電子メールによる選挙運動については、誹謗中傷や他人をかたるなりすまし対策のため、政党と候補者

に限定されており、一般の有権者は引き続き禁止されている。虚偽の氏名を使って候補者になりすましてホームページを開設した場合は、禁錮2年以下か罰金30万円以下、政党や候補者以外の有権者がメールを送信した場合は、禁錮2年以下か罰金50万円以下の罰則を規定し、いずれの場合も、投票する権利や立候補する権利といった公民権も停止される。また、誹謗中傷の被害を受けた候補者が、対象のホームページを運営するプロバイダーに通報して、書き込んだ本人から2日間異議がない場合、書き込みを削除できるようになった。

ネット選挙運動が解禁されることにより、インターネットに慣れている若い有権者、これまで選挙や政治と縁がなかった人たちの関心や投票率が上がると期待されている。一方、間違った情報やデマでも一度発信されると拡散して消し去ることが難しいというネットの欠点もある。一般の有権者が、誤った情報に基づいて政党・候補者を選択する危険性や、政党や候補者にしか認められていない電子メールを送信する選挙違反が頻発する可能性もあり、早い段階から、警察や選挙管理委員会による注意点の周知が求められる。

■ マイナンバー法

国民一人ひとりに番号を割り振って所得や納税実績、社会保障に関する個人情報を1つの番号で管理する共通番号「マイナンバー」制度の関連法（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）が、平成25年5月に成立した。平成28年1月からマイナンバーの利用が始まる予定である。平成27年秋ごろに市区町村が国民全員にマイナンバーが記載された「通知カード」を郵送し、希望者には氏名、住所、顔写真などを記載したICチップ入りの「個人番号カード」を配布する。

マイナンバー制度は、行政機関が別々に持っている所得や年金、医療費などの情報を、国のネットワークシステムを通じて、各機関が使えるようにする仕組みである。このネットワークでは、まずマイナンバーをコンピュータで暗号化して「見えない番号」をつける。見えない番号にしておけば、ネットワークに侵入されても個人が特定されない。国や自治体は、ネットワーク上でマイナンバーと見えない番号を一致させて個人情報を使う。本人に番号を通知する顔写真つきのカードは、運転免許証のように本人確認の道具として使える。

行政機関は現在、年金、医療、介護、税務などの国民の個人情報をばらばらに管理しているが、マイナンバー制度の導入でこれらの情報を結びつけることができる。この結果、行政コストが削減できるほか、個人の所得状

況や社会保障の受給実態を正確に把握しやすくなり、公平で効率的な社会保障給付につながる。国民にとっても、年金などの社会保障給付の手続きや税金の確定申告で、住民票や納税証明書といった添付書類が不要になり、手続きが大幅に簡素化される見通しである。

また、消費税増税時の低所得者対策の一つとして検討されている給付付き税額控除の実施にも、マイナンバー制度が不可欠である。給付付き税額控除は所得に応じて負担を軽減でき、軽減税率よりも低所得者対策として有効と言われている。

一方で、税金逃れ対策としては、マイナンバーを導入しても税務署がつかむ所得の正確性はほとんど変わらないと言われている。マイナンバーでまとめて管理する情報は、従来から行政機関に提出しているものに限られているためである。

また、個人情報の漏えいや番号の不正取得による悪用への懸念も消えない。国は情報の取り扱いを監視する第三者委員会を設置する。漏えいに関わった職員には懲役や罰金の刑罰が科される。

今回のマイナンバー法では、マイナンバーの利用は社会保障や税などの行政分野の利用に限定された。医療などの民間の分野については、施行後3年をめどに利用範囲の拡大を検討することとなった。

1 票の格差選挙無効判決

最高裁が違憲状態とした平成21年の衆議院選挙の定数は正が行われず1票の格差(最大2.43倍)が残されたまま実施された昨年12月に実施された衆議院選挙は違憲だとして、有権者等が選挙無効を求めた一連の訴訟において、初めて「選挙無効」の判決が出されるなど厳しい判決が相次いだ。

今回の選挙に対しては全国で16件の選挙無効請求訴訟が各地の高裁・高裁支部に提起されたが、14件が「違憲」2件が「違憲状態」とする判決が出され、うち「違憲」とした2件(広島高裁及び広島高裁岡山支部判決)において選挙無効請求訴訟では初の選挙無効判決が出された。

まず、広島高裁の判決では、平成23年に出された最高裁大法廷判決が投票価値が不平等で違憲状態と判断し、都道府県に最初に1議席ずつ割り振る1人別枠方式が人口比例配分をゆがめているとして同方式の廃止を求めたが、今回の選挙で定数配分は変更されず格差は2.43倍にまで拡大したが、最高裁判決から1年半後となる昨年9月までに区割りを是正すべきだったと指摘し、合理的期間内には是正されなかったとして違憲と判断した。そのうえで選挙の有効性について、前回選挙から格差が拡大しただけでなく格差が2倍以上の選挙区も45から72に急増した経緯を重視し、憲法上許されるべきでない事態に至っているとして、対象となった広島1区、2区の選挙のやり直しを命じた。無効の効力については、区割りの是正

が無効となった選挙区の選出議員不在で進む事態が起こることなどから直ちに無効とすることは相当ではないことや選挙無効の状態を長期間放置すれば政治的混乱を招くといった点なども考慮し、いわゆる「将来効」の考え方に基づき、区割り見直し作業を衆院選挙区画定審議会が始めた昨年11月26日から1年後に効力が発生するとした。

一方、広島高裁岡山支部の判決では、対象となる岡山2区と有権者が最少の高知3区の格差は1.41倍だったが、2倍未満でも憲法違反の区割りに基づいており、違憲だと判断した。さらに、選挙を無効とすべきかどうかを検討し、選挙を無効とした場合には議員が不在になるなどの影響はあるが1票の格差を容認することの弊害に比べて大きいとは言えず、公益に与える影響を考慮して原告の請求を棄却できるとした事情判決の法理を適用するのは相当ではないとした。さらに、無効判決の効力について、投票価値の平等は最も重要な基準とされるべきなどとして、判決確定により猶予期間なく無効になると指摘し、広島高裁判決よりさらに踏み込んだ内容となった。

今後、一連の判決を受けて夏にも最高裁において厳しい判決が出されることが予想されるとともに、国会においては区割り見直しや1人別枠方式の廃止など抜本的な制度改革が求められている。

神奈川県独自課税条例違法判決

2013年3月21日に、最高裁第1小法廷は、神奈川県が2001年に独自制定した「臨時特例企業税」条例が違法だとして、同県内に工場を置くいすゞ自動車が納税した約19億円と還付加算金などの返還を命じた。自治体が条例で定めた独自課税について違法・無効と認めた最高裁判決は今回が初めてであるとみられている。

地方税法では、企業が利益が出ても過去の赤字分と相殺することが可能で、法人事業税がゼロになる企業も多かった。これに対して、神奈川県は税収安定化に向け、企業税を、2000年の地方分権一括法の施行で自治体が法律の定めのない独自の税(法定外税)を創設しやすくなったことを受け、総務省の同意を得て導入した。企業税は、県内に事業所があり資本金5億円以上で、当期利益を上げながら、過去の赤字を欠損金として繰り越すことで法人事業税を減免された企業を対象とした。その後、赤字企業にも企業規模等に応じて税を徴収できる「外形標準課税」が導入されたのに伴い、2009年3月に廃止されている。この間、県は約1700法人から計約480億円を徴収していた。いすゞ側は、2003年度と2004年度に納めた約19億円の返還を訴えた。

訴訟では、企業税を課した条例が、より上位のルール

である地方税法を逸脱しているかが争点であった。2008年3月の一番・横浜地裁判決は「企業税の課税は欠損金繰越控除を定めた地方税法の趣旨に反し違法」といすゞ側の訴えを認め、県側に全額支払いを命じた。しかし、2010年2月の二審・東京高裁判決は、「企業税は欠損金の繰越控除をする前の所得に課税するもので、法人事業税を補完する別の税目として併存し得る」と判断して、1審判決を取消し、いすゞ側が上告していた。最高裁判決は「地方税法の定める欠損金の繰越控除の適用を一部遮断することをその趣旨、目的とする」として、東京高裁判決を破棄し、同条例は地方税法に違反し無効とした。

今回の訴訟は、地方自治に重きを置くか、課税は法律に基づかなければならないという「租税法主義」を重視するかの争いであったが、最高裁は自治体に対し法律との整合性の順守を厳しく要求した形になる。今回の判決は、当事者の神奈川県はもちろん、地方税を管轄し法定外税に同意した総務省にとっても重い判決であると言える。その一方で、真の分権を実現するためには、自治体が課税自主権を活用して独自の財源を確保することが必要である。今後、国において、地方裁量を広げるための地方税財政制度の見直しが求められると考えられる。

■ TPP 交渉参加

安倍首相は、2013年3月15日に記者会見して、現在、米国やカナダなど11か国が参加する環太平洋連携協定（TPP）の交渉に参加することを、正式に表明した。同時に、甘利経済担当相を省庁間の総合調整役となるTPP担当官僚に起用することも発表した。

TPPは、太平洋を囲む国々が工業製品や農産物などの関税を撤廃し自由な貿易を実現とする、多面的性格をもった協定である。すなわち、TPPを自由貿易の推進を図るだけでなく、資本の自由化を進める協定ととらえることができる。もともとは、シンガポールとブルネイ、ニュージーランド、チリの4か国だけの小さな連携で、2006年にスタートした。2010年に米国が、2012年にメキシコやカナダが加わった。日本が加わると、交渉参加国は12か国になり、世界の国内総生産の約4割を占め、人口約8億人の巨大な経済圏が生まれる。

政府は、日本がTPPに参加した場合の経済効果の政府統一試算を発表した。消費や工業製品輸出が増加し、全体で実質国内総生産（GDP）を3兆2千億円押し上げる効果を見込んだ。その一方で、農林水産業の生産額が3兆円程度減ることなどで、GDPに与えるマイナスの効果を2.9兆円と見積もった。このことは、価格競争力の高い自動車・家電等の企業は発展するかもしれないが、農林水産業は衰退することを示しているものと考えられる。

TPPで話し合われているのは関税も含め、全部で21

分野にわたる。TPPを主導する米国のオバマ大統領は、年内の妥結を目指しているところである。各国の主張が対立する分野は数多く、これまでに交渉で大筋まとまったのは「中小企業の貿易円滑化」など数分野に留まっている。しかし、後から入った国が見直しを求めるのは難しいため、交渉参加が遅いほど不利になる恐れがあると言われており、安倍首相も、交渉参加を決めた理由について、「この機会を逃すと、日本が世界のルール作りから取り残される」と説明している。

政府は、具体的な交渉方針として、農業分野で多くの品目の関税維持を目指す一方、サービス分野や貿易ルールづくりで高いレベルの自由化を要求する構えである。しかし、各分野で具体的に何が論点になるのか、交渉参加できていない現在、詳細はよくわかっていないと言われている。交渉の結果次第では国内農業などに重大な影響を及ぼす可能性があり、農業団体は「衆院選の公約違反」と反発している。

安倍首相による交渉参加の表明後、日本がTPPに参加するために不可欠となる、日本と米国の事前協議が4月12日に決着した。そして、4月20日に、参加11か国の閣僚会議で日本の交渉参加が正式に承認された。今後、日本は、マレーシアで7月下旬に予定されているTPP交渉会合から加わる見通しである。当面7月の交渉会合に円滑に合流できるよう準備を進める必要がある。

■ 小型家電リサイクル制度

これまでも家電リサイクル制度の対象であったテレビ、エアコン、洗濯機、冷蔵庫の4品目をのぞく、100品目以上の小型家電（例：炊飯器やゲーム機、デジタルビデオ、デジタルカメラ、リモコンなど）を対象とした「小型家電リサイクル制度」が、本年4月から始まった。

同制度はいわゆる「小型家電リサイクル法（使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律）」に基づくものである。家庭から出る使用済の小型電子機器などに使われている金や銀などの貴金属、レアメタルなどの希少な金属が毎年28万トン、844億円分も含まれ「都市鉱山」とも呼ばれ、これらを回収することで、再び資源として利用できるようにすることを目的としている。

制度の特徴として、これまでの家電リサイクル制度では消費者が全国一律で小売店等へ有償で引き渡す義務があったのに対し、小型家電リサイクル制度では、各自治体が法律で定める小型家電の中から任意に対象家電を決め、多くの場合消費者は無償で引き取ってもらえることとなっている。その後、自治体から国から認定を受けた

リサイクル事業者などに売却したり無償で引渡したりして、リサイクル事業者が細かく分解したあと、製錬事業者が、貴金属やレアメタルなどの資源に変えて、新たな製品の原材料として再利用しようという仕組みとなっている。

このように制度は始まったが普及に向けて課題があり、国のアンケート（昨年11月実施）に対し参加に前向きな姿勢を示した自治体が3分の1にとどまっている。最大の課題として費用負担の問題がある。回収ボックスなどの費用は国が支援するが、運搬費や人件費は自治体の負担となり、レアメタルなどの資源を売っても、赤字になるのではないかと懸念がある。

こうした課題を解決するためには様々な取り組みが必要である。たとえば、一度に多量の小型家電が廃棄される引越し時に業者と連携して効率よく収集する方法を確立したり、メーカーが貴金属やレアメタルを取り出す商品設計をしリサイクル事業者は効率よく取り出せる技術を開発するといったことなどが挙げられる。

■ 南海トラフ巨大地震被害想定

東日本大震災クラスの巨大地震が、近い将来に東海沖から九州沖にかけての広い範囲において想定されている。この南海トラフの巨大地震被害想定については、本誌「都市政策149号」の本コーナーにおいて掲載したところである。その後、さらに経済的な被害想定等について、新たな報告がなされたのでご紹介させていただく。

南海トラフの巨大地震については、内閣府に平成23年8月に設置された「南海トラフの巨大地震モデル検討会」において、最新の科学的知見に基づき、南海トラフの巨大地震対策を検討する際に想定すべき最大クラスの地震・津波の検討を進め、平成24年3月31日に第一次報告として、震度分布・津波高（最小50mメッシュ）の推計結果がとりまとめられた。その後、平成24年8月29日に、同検討会において、第二次報告として最小10mメッシュによる津波高及び浸水域等の推計結果がとりまとめられた。

さらに、平成25年3月18日に、被害想定第二次報告として「施設等の被害」及び「経済的な被害」が公表された。被害想定の方法として、海側を中心に地震の揺れが大きい「基本ケース」と陸側で大きい「陸側ケース」の2通りとし、津波で東海地方が大きく被災するとして算出した。インフラやライフラインなどの被害状況は、地震の揺れ（基本ケースと陸側ケース）と津波が集中す

る地域（東海、近畿、四国、九州）を組み合わせた8ケースで算出した。特筆すべきは、その被害の巨大さである。最大の被害想定では、死者は32万3000人、建物・インフラなどの直接被害169.5兆円と生産・サービス低下の影響44.7兆円をあわせた被害額は220.3兆円と算出した。これは国家予算の2年分を上回り、東日本大震災の約13倍、阪神・淡路大震災の約23倍に相当する。

その後政府の地震調査委員会は、南海トラフ巨大地震の発生確率について、東海、東南海、南海の3領域に分けてそれぞれ計算してきた方法を見直し、全域で統一して予測する方針を決めた。新しい手法で計算したところ、マグニチュード（M）9級も含めたM8級以上の巨大地震が南海トラフ沿いで起きる確率は今後30年以内で60～80%となる見込みとなった。

さらに、平成25年5月28日には、中央防災会議の作業部会がまとめた「南海トラフ巨大地震対策」の最終報告に、「確度の高い地震予測は難しい」とする見解が盛り込まれた。

今後、各自自治体においては、市民の安全を守るため、これらの報告を踏まえた対策づくりが急務となっているところである。

■ 中国鳥インフルエンザ

世界保健機関（WHO）が平成25年4月1日に公表した情報によれば、中国の国家衛生・計画出産委員会が3月31日、鳥インフルエンザA（H7N9）に感染した患者が3人発生したとWHOに報告した。患者は3月29日に中国の疾病予防管理センターで実施された検査で確定され、上海市で2人、安徽省で1人発生し、患者は3人とも重症の肺炎と呼吸困難を合併した呼吸器感染症を発症した。その後、患者のうち2人は死亡し、1人は現在重篤な状態となった。接触者の経過観察を含む調査が行われたが、これまでのところ、患者の間に疫学的な関連は確認されていない。

鳥インフルエンザとは、A型インフルエンザウイルスによる鳥類の病気である。このうちH5およびH7亜型ウイルスによるものは鶏等の家きん類への被害が大きいため、高病原性鳥インフルエンザとして家畜法定伝染病に指定されている。特にH5N1亜型ウイルスは、遺伝子の変異し、ヒトの新型インフルエンザの原因となることが懸念されており、世界的に警戒されてきた。

鳥インフルエンザA（H7N9）は、今までヒトに感染することが知られていなかったウイルスの感染症である。中国政府の調査ではヒトからヒトへの持続的な感染は確認されていないが、ウイルスが人への適応性を高めてお

り、パンデミック（世界的な感染症の大流行）を起こす可能性は否定できないとの報告がなされている。

こうした状況を踏まえ、厚生労働省は、従来型の鳥インフルエンザA（H5N1）に加えて今回の鳥インフルエンザA（H7N9）を5月6日付で指定感染症に追加し、検疫対応を強化することとした。あわせて、中国の発生地域への渡航者にこの感染症について注意喚起を行うとともに、不用意な動物との接触を避けるよう呼びかけた。また、中国の発生地域からの到着時に発熱などの症状がある場合は、検疫所へ相談するよう依頼した。さらに、国内の医療機関に対して、38度以上の発熱と急性呼吸器症状を呈し、症状や所見、渡航歴、動物との接触歴等から鳥インフルエンザA（H7N9）を疑う患者を診察した場合は、保健所へ連絡するよう依頼した。

6月9日、中国の国家衛生・計画出産委員会は、鳥インフルエンザA（H7N9）感染について「拡大を封じ込めた」と発表した。同委員会によると感染による死者は5月31日時点ですでに39人であり、中国本土の感染者は132人に達したとのことである。わが国においても、今後の鳥インフルエンザの感染の状況に引き続き注意していく必要がある。

■ 神戸大学との包括連携協定の締結

国立大学法人神戸大学（以下「神戸大学」という。）と神戸市の間では、神戸市域に所在する最大の知の拠点と市民生活を支える基礎的自治体として、毎年、約80例の連携・交流事業に取り組んでいる。また、平成16年度には国立大学と政令市の行政区では全国初となる連携協定を灘区との間で締結しているほか、個々の事業目的に沿った協定、覚書等を締結し、連携や交流を深めてきた。地域課題が複雑・多様化する中、今後も、ともに神戸づくりを進める強固なパートナーシップの基礎とすべく、平成25年5月24日に神戸市と神戸大学との間で包括的な連携協定が締結された。

包括連携協定締結により、これまでの双方の連携事業の更なる充実、強化に加え、双方の有する様々な資源や資産を網羅的に活用した新たな連携事業の検討、推進が可能となり、連携の拡大を図ることができる。また、双方の連携窓口の明確化を通じて、迅速・円滑な連携状況及び課題の把握、整理のもと、的確な改善が可能となる。さらに、個別の連携施策や事業に関しては覚書等で細目を定めるのみで対応可能となるというメリットがある。

これまで双方が取り組んできた連携・交流関係を基礎として、協定締結を契機に、更なる連携関係の充実、強化を図っていくシンボリックな事業として、以下の7つがある。①大学のある街連携事業では、神戸大学と灘区等

が協働で取り組んできた様々な地域のまちづくり事業等を充実させ、大学のある街ならではのまちづくりを推進する。②神戸クラスターに関する連携では、京コンピュータや、神戸大学統合研究拠点、神戸バイオテクノロジー研究・人材育成センター（BTセンター）、神戸大学インキュベーションセンター等を活用して、神戸医療産業都市を推進する。③障害児支援に関する連携では、ライフステージを通じて、障害のある子どもやリスクの高い子どもとその家族を支援する事業を推進する。④安全な都市づくりに関する連携では、神戸における自然災害の防止・減災もしくは軽減に関して、神戸大学大学院工学研究科、神戸大学都市安全研究センター等との連携のもと、より安全な都市づくりを、共同して研究する。⑤革新的膜工学研究に関する連携では、下水処理、及び上水に関する革新的な技術について連携を行う。その他、⑥歴史文化に関する連携や、⑦神戸市海外事務所の活用がある。

今後、神戸市と神戸大学との連携協力を円滑に促進するとともに、進捗の状況を把握、課題等を検証し、改善につなげていくために、協定に基づき双方の連携担当者による連絡調整の場を設け、定期的な情報共有、協議を行っていく。

■ ハーバーランドリニューアル

神戸ハーバーランド地区は「港都神戸」ランドデザインにおいて、都心ウォーターフロントの中核的なゾーンのひとつとして位置づけられ、また、その活性化は神戸2015ビジョンにおいても重点施策のひとつに位置づけられている。昨年で平成4年のまちびらきから20年となり、更なるにぎわい創出に向けた取り組みを強化している。

本年4月には、西日本初となる「神戸アンパンマン子どもミュージアム&モール（以下、アンパンマンミュージアム）」がオープンした。また、神戸阪急跡の商業施設が「神戸ハーバーランドumie（ウミエ）」としてリニューアルオープンし、モザイクガーデン大観覧車もリフレッシュオープンした。ハーバーランドは、集客拠点としてウォーターフロント地区の回遊性向上と、三宮周辺地区への波及効果が期待されている。なかでも、アンパンマンミュージアムは、延床面積が約5,600平方メートルで、1階がショッピングモール、2階がミュージアムとなっており、神戸アンパンマンミュージアム&モール有限責任事業組合が運営する。

一方、これらの民間事業者の動きにあわせて、神戸市はハーバーランド運営協議会と連携し、ハーバーランド地区において様々な都市基盤の整備等を推進した。

主要動線である神戸ハーバーランド線は、これまでの「ガス燈通り」の名称とともに、アンパンマンミュージアムへの動線が分かりやすいよう、また、子供たちに親しんでもらえるよう「アンパンマンストリート」と愛称を付けた。

歩道沿いには、アンパンマンキャラクターの石像を設置し、ウォーターフロントの回遊性向上による魅力アップを図っている。

また、ハーバーランドへの最寄り駅（高速神戸駅・JR神戸駅・地下鉄ハーバーランド駅）からデュオこうべを経てアンパンマンミュージアムまで、通りをバナーで装飾し、ミュージアムと連携した広報を行っている。そのほか、最寄り駅からデュオこうべを経てアンパンマンミュージアムまで、アンパンマンキャラクターをあしらったタイル等の誘導サインを整備した。さらに、モザイクガーデン北側については、国道2号線及びメリケンパーク側からの動線として横断歩道を整備し、ハーバーランド内の回遊性向上をはかっている。

今後、これらの整備によって、ハーバーランドの魅力がより向上し、まち全体のさらなる活性化につながることを期待したい。

■ 神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例

阪神・淡路大震災や東日本大震災において、多くの犠牲者のうち、高齢者の割合が高く、避難所生活においても、高齢者や障害者が大変な思いをされたことから、災害時において、これら要援護者を支援することが求められているが、個人情報の取扱いの課題への対応も含めて、全国的にも取り組みが進んでいない。こうしたことから、行政の対応だけでなく、地域での共助の取り組みもより推進するよう、平成24年11月に市議会での議員提案として、「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」が上程され、25年2月に可決、4月1日施行となった。

条例では、全ての神戸市民が、それぞれの役割を自覚し、力を合わせて災害時要援護者を支援することとし、今後、更なる高齢化に伴い誰もが要援護者になり得ることを踏まえて、日頃の見守りや支え合いを基にした地域での取り組みを進めていくこととしている。具体的には、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会等の地域団体を「要援護者支援団体」と位置づけ、平常時は要援護者の情報把握、防災訓練等を実施し、災害時は要援護者の安

否確認、避難誘導、避難所での生活支援等を行うとしている。

一方、市の役割として、要援護者支援団体が活動する際に必要な要援護者の個人情報をも本人の同意を得て収集し、要援護者支援団体に提供するほか、専門家の派遣などを通じて、要援護者支援団体の取り組みを支援する。また、本条例の特徴として、市から要援護者に情報提供の同意確認を行った際に、不同意の意思が明示されない場合は同意と推定される規定が設けられている。

地域での要援護者支援活動は、地域において、活動の必要性を十分に理解いただいた上で主体的に取り組んでいただく活動である。このため、地域での機運をいかに高めることが重要であり、また、地域での状況は様々であるので、それぞれの地域の実情に即した取り組みを尊重していく必要がある。

神戸市では、条例に基づき、具体的な運用となるガイドラインや市民向けの啓発冊子を策定しているところであり、地域での取り組みに対する支援を推進していくこととしている。

■ 神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例の改正（老朽危険家屋対策の取り組み）

近年、高齢化や核家族化の進展に伴い、全国的に適正な維持管理がなされていない空き家が増加し、社会問題となっている。空き家は老朽化により建築物自体が危険であることに加え、防火・防犯面や環境面など、複数の課題がある場合が多い。このため、全国の自治体において、いわゆる「空き家条例」を制定し、空き家全般に関する総合的な対策として実施するケースが急増している。

神戸市においても他都市と同様の課題を抱えているが、一方でこれまで空き家に限定しない「老朽危険家屋」を対象として、建築基準法に基づく命令や代執行などに取り組んできた経緯がある。

また、老朽危険家屋に関連する課題に対し、敷地に繁茂した雑草については環境美化条例に基づく区役所による措置、道路への危険性については道路管理者による安全措置、防火面については火災予防条例に基づく消防局による措置など、各所管部局の役割分担と連携により取り組んでいる。

これらを踏まえ、主に建築物自体が危険となっている場合の対応について規定するため、総合的かつ計画的に建築物の安全性の確保等を図ることを目的とした「神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例」を平成25年3月29日に改正した（平成25年7月1日施行）。

この条例改正では、建築基準法による措置を基本として、法に基づく命令等に至らない案件への対応について補完することを目指している。

条例では、「老朽危険家屋等に対する措置」の節を新たに設け、以下の事項を規定している。

まず、建築物の維持保全義務が所有者等にあることを明確化するとともに、危険な状態にある建築物の所有者等に対して指導、助言及び勧告を行い、勧告に従わない所有者等の氏名等を公表する。併せて、勧告等に従って必要な措置をとる所有者等に対し、技術的援助又は経費の一部助成を行う。

また、建築物の所有者等を確知できない場合は、土地所有者等に協力を要請し、さらに緊急の必要がある場合には市による必要最小限の措置（応急的危険回避措置）を行う。

このほか、警察その他の関係機関への協力要請や自治会その他の地域団体との連携等についても規定している。

なお、条例の施行に併せて、以下の3つの支援制度を設けている。

「専門家派遣制度」は、自主的解決を図ろうとする所有者等の課題に応じ、法律、建築、不動産の専門家による相談を行うものである。

「解体除却補助制度」は、勧告に応じて所有者が老朽危険家屋を除却する場合、除却費用の一部を補助するものである。

「土地建物寄付受け」は、勧告を受けた所有者自らによる対応が困難で、かつ跡地管理について地域団体等の協力を得られる場合、市が土地建物の寄附を受け老朽危険家屋を除却するものである。

今後、神戸市では、法、条例及び支援制度を有効に活用し、老朽危険家屋対策を推進していくこととしている。

平成24年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書

(概要)

平成25年3月

(公財) 神戸都市問題研究所

[問い合わせ先: TEL 078-252-0984]

1. 趣旨

市民ニーズの複雑化・多様化，地方分権の進展や深刻な財政状況など自治体を取り巻く状況が変化の中で，施策の企画・立案にあたっては従来の方法だけでなく，職員の経験に根ざした実践的かつ柔軟な発想を活かしていく必要性が高まっている。

そのため神戸市では，平成16年度に「チャレンジ研究員」制度を新たに創設し，研究員を広く職員から公募して，現在の職務内容に限定されずに新たな市施策を実施していくうえで，具体化に向けた取り組み等を調査・研究してもらい，その成果を今後の市施策へ反映することを目指している。

神戸都市問題研究所では，神戸市より委託を受け，チャレンジ研究員の調査研究活動の支援を行った。

2. 研究員・研究テーマ

氏名	所属	テーマ
稲田 憲 樹	行財政局財政部 契約監理課監理係長	既存インフラを活用した再生可能エネルギーの導入促進と耐震化の推進
保科 暁 子	産業振興局 中央卸売市場本場業務係長	六甲アイランドのこれまでとこれから ～まち全体でCCRCを目指す持続可能な六甲アイランドに向けて～
岩城 和 宏	東灘区まちづくり推進部 まちづくり課担当係長	
山田 昌 和	産業振興局中央卸売市場 東部市場設備担当係長	地域活動団体に於ける青少年の健全育成の課題と行政の支援体制のあり方
野田 泰 史	建設局公園砂防部 計画課指導担当係長	民間活力を活かした環境創造まちづくりについて ～緑を活かした潤いと賑わいのある空間づくり～
源 明 夫	都市計画総局計画部計画課 まちなか計画係長	
森井 文 恵	北区保健福祉部 北神保健福祉課担当係長	地域診断を核とした地域力向上支援による健康なまちづくりの展開

※所属は平成24年6月現在

3. 研究報告

既存インフラを活用した再生可能エネルギーの導入促進と耐震化の推進

行財政局財政部契約監理課 稲田 憲樹

【関係局室区】環境局，都市計画総局，みなと総局，建設局，水道局，交通局，企画調整局

【目的】固定価格買取制度の導入に伴う，事業者向け売電事業を活用した財源確保と耐震化など行政課題解決の促進

1. はじめに

東日本大震災に伴う原発事故を契機として，一部の地域に危険負担を強いる電力供給のあり方が議論されるようになった。

日本の電力供給に占める再生可能エネルギーの位置づけは，これまでのコスト高に起因する補助的な位置づけから，一定割合以上を占める安定的な電力供給源への変化が求められており，現在，国においても，各種再生可能エネルギーの導入促進に向けた取り組みが進められている。

そこで，神戸市においても長期利用を前提として整備された既存インフラを活用し，「再生可能エネルギー法」に基づく固定価格買取制度（FIT）に基づく事業用売電と国の既存補助メニュー等を活用した再生可能エネルギーの導入促進を図ることで，新たな財源の確保のほか，従来からの課題である耐震化の促進，さらに，今後負担増が見込まれる再生可能エネルギー買取価格の電気料金への上乗せ費用の負担軽減，新たな公共の担い手として期待される市民やNPO等の育成による地域課題の解決を図るソーシャルビジネスやコミュニティビジネスの普及・拡大につなげていくことができないか検討するものである。

2. 神戸市の現状と課題

(1) 現状

① 再生可能エネルギーの導入状況

再生可能エネルギーは，太陽光，風力，水力，太陽熱など自然界に存在し，永続的に活用できるエネルギーであるが，従来の火力発電や原子力発電に比べコスト面で劣ることから，公共施設への導入については，これまで，環境教育の一環としての部分的な施設の維持管理利用レベルでの導入にとどまっている。神戸市内の住宅用太陽光発電については，国の2009年の住宅用余剰電力買取制度導入により，近隣指定都市ではトップクラスの導入となっているものの，事業用発電（売電）事業については，環境局のゴミ焼却に伴う発電事業のほか，一部の民間事業者による事業所等の屋根を活用した太陽光発電による売電事業以外，あまり進んでいない状況である。

② 耐震化の状況

公共施設については，まず学校について，平成23年度末で統合校を除く耐震化が完了したものの，その他の施設については，2015年までの目標（非住宅公共建築物：100%，市営住宅：92%）達成に向けた取り組みを，民間施設については非住宅民間建築物で90%，住宅全般で95%を目標とした推進を図っているものの，所有者の高齢化等もあり，なかなか思うように進まない状況にある。

③ ソーシャルビジネスやコミュニティビジネスの普及状況

昨今，長引く景気の低迷や労働人口の減少が見込まれる中で，行政や企業，ボランティアの取り組みだけでは解決が難しくなっている社会的課題に対し，その解決をビジネスの手法で持続的な事業活動として行うソーシャルビジネスやコミュニティビジネスが注目されているが，資金調達等の問題もあり，なかなか社会的起業が進まない状況にある。

(2) 課題

① 再生可能エネルギー

再生可能エネルギーによる発電は、自然界に存在し永続的に利用できるエネルギー源によるものであるが、火力発電や原子力発電に比べ高コストである。

また、発電量は、発電方式により、地形や気象条件・気象状況に左右されることから、安定的な供給が難しい。

さらに、既存の送電網を利用した送電に際して、電力事業者による新たな投資や安定的な送電を維持するための技術的な調整が必要である。

加えて、発電方式によっては立地規制がある。例えば、地熱発電の場合、自然公園法等の規制、風力発電の場合、保安林規制や農地転用規制等があり、これらの各種規制をクリアする必要がある。

② 耐震化

公共施設については、長引く景気の低迷や少子高齢化に伴う構造的な税収の減の中で公共施設の維持管理経費を除くと耐震化促進財源の確保が難しいほか、民間住宅についても、戸建は、補助制度により耐震診断や耐震改修設計に係る負担がほぼ生じないものの、耐震化工事については負担が大きく、法人所有物件は対象外であり、また、当該補助制度は耐震補強工事（リフォーム）を前提としており建替えには対応していない。

③ ソーシャルビジネスやコミュニティビジネス

高齢者対策、子育て支援や障害者支援、環境保護など様々な社会的課題に対し、サービス提供のニーズはあるものの、社会的認知度不足等により企業や行政のパートナーとして十分に認識されておらず、資金調達が困難な状況にある。

また、社会性と事業性を両立させるための経営ノウハウが不足しており、担い手（経営者・従業員）や支援人材が必要な状況にあるほか、関係者が集う場が少なく、ニーズと意欲ある担い手のマッチングがなされにくい状況にもある。

3. 研究対象と内容

(1) 対象

再生可能エネルギーのうち、水力発電については、水利権や高低差などの地形条件、風力発電や地熱発電については、各種規制のほかに発電システム供給者が限定されており、設備の設置・施工に関しても専門的な知識を要すること、初期投資の低減が見込みにくいことなどから、本研究に当たっては、住宅分野を中心にある程度普及が進み、パネル価格の下落に伴う部材価格の低減により初期投資の低減が見込まれ、設備の設置・施工に関しても特段、専門的な知識を必要としないほか、メンテナンスの手間も少ない太陽光発電による再生可能エネルギーの導入について研究を進めていく。

（参考）平成23年度末の神戸市関連施設における太陽光発電設備の導入状況

小学校や公園など270箇所、約1,940kw（定格出力ベース）うち、出力規模が50kw以上（事業用売電規模）は処理場及び浄水場の3箇所のみ

(2) 内容

神戸市が所有する土地若しくは公共施設の屋根を利用し、

①自らが事業主体として事業を実施する場合と

②民間事業者に公共施設等を賃貸する場合に分けてシミュレーションを行う。

また、耐震化の促進に向けて従来の10kw未満の住宅用太陽光発電に対する10年間の余剰電力買取制度ではなく、屋根貸し方式により10kw以上の事業用売電事業とし、全量20年間の買取方式とした場合、どの程度収益があり、その収益を住宅等耐震化工事に対する追加補助に代えることができるかシミュレーションを行う。

4. 太陽光発電による事業用売電の検討をするにあたって

(1) 事業リスクの最小化

① 設備設置場所の提供

i) 屋根貸し（20年超の賃貸契約又は目的外使用契約）

- a 公共施設の場合、規則等の改正が必要な場合がある
- b 賃貸契約の場合、施設の売却等の際に減価要素となる（譲渡先での貸付契約の継続が必要）
- c 貸付期間中の防水等工事の施工の必要性の有無の確認が必要
- d 設備設置に伴う耐震化工事の必要性の有無
- e 日常の設備メンテナンスに係る施設管理者との調整が必要
- f 設備設置工事施工に伴う雨漏り等の責任分担
- g 責任の所在が明確でない不具合が発生した場合の対応
- h 事業者の破綻時の対応（賃貸期間終了後の現状復旧が原則）

ii) 土地貸し

土地については売却を基本としていることから、未利用地のうち売却が見込めないものや現状の利用方法が将来も続く見込みの土地しか対象にならない（造成工事が必要な場合は、事業者が行う）。

② 自主事業

- ・補助金が入っている施設の場合、通常、売電収益は国庫返還の対象になるため、これを回避するために、売電収益を当該施設の維持管理経費に充当する必要がある。そのためには、所管省庁と調整のうえ、当該施設の維持管理経費に充当する場合には補助要綱上、補助金の返還は不要な旨の文書を取っておく必要がある。
- ・投資に係る資金調達
 - a プロジェクトファイナンスの採用の可否
 - b 市民債の発行の可否
 - c 市民ファンドの組成の検討
- ・設備リース契約の検討
- ・事業の採算性が十分に見込めるか（発電量の確保、設備の故障・更新コスト、発電量に応じた技術者の配置等のメンテナンスコスト）。
- i) 屋根利用 : ① i) b～e及びh
- ii) 土地利用 : ① ii) と同じ

(2) 事業効果

土地や施設の維持管理経費の削減が見込める。また、賃貸契約又は目的外使用契約により民間事業者が事業主体となる場合、買取単価の見直し等によるリスクの移転ができる。

(3) 政策的な波及効果

- ・空き家対策（固定資産税の負担が増加する更地化後も売電事業収益により負担軽減が図れる。）
- ・市営地下鉄沿線のオールド・タウン化の防止（一般社団法人 移住・住みかえ支援機構の「マイホーム借り上げ制度」を活用することで、高齢者には広すぎて管理に困る住宅を子育て世代に安価に提供し、一定の安定した収入を得ることができることから、戸建て分譲住宅地でも住民の新陳代謝が見込める。）
- ・設備の設置・施工に伴う、市内事業者向けの仕事づくり
- ・地域団体やNPO等への公共施設屋根の無償貸付による売電事業実施に伴う安定した事業運営資金の確保
- ・市民債や市民ファンドによる資金調達を行い、その配当を地域商品券や特産品、神戸グッズ、神戸での体験型アトラクション券、閑散期のプレミア付き市内ホテル宿泊券等の提供といった形で行うことにより、宿泊観光の促進や商店街の活性化等の地域振興策として活用

5. 先行都市の取り組み状況

(1) 民間事業者を事業主体とする取り組み事例

(神奈川県)：かながわソーラープロジェクト研究会

[独自の取り組み]

- ・民間事業者土地のマッチング事業

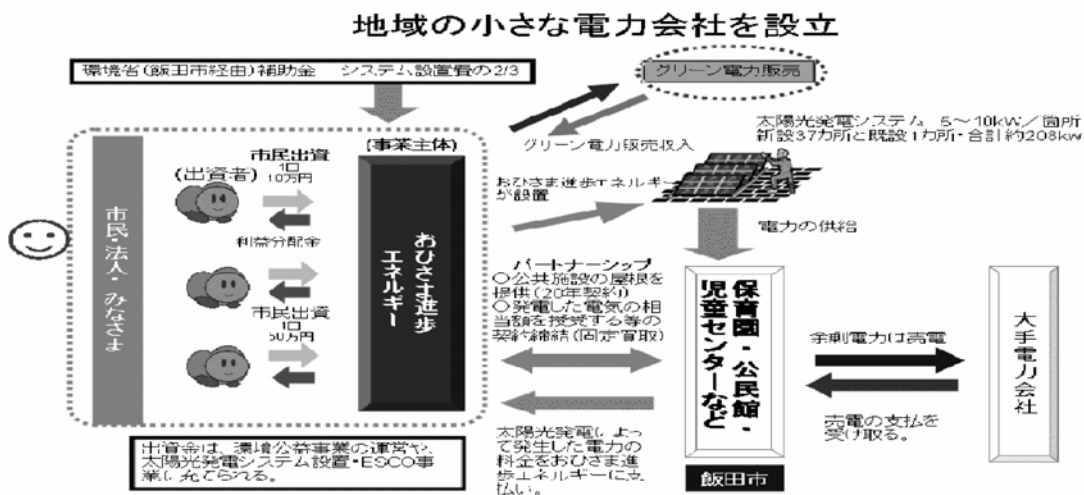
メガソーラー事業用地の公募と情報提供による売電事業実施希望事業者の誘致

(2) 市民参加型の再生可能エネルギー発電事業の取り組み事例

(長野県飯田市)：おひさまファンド

- ・匿名組合を活用した大規模市民出資による設備導入資金支援

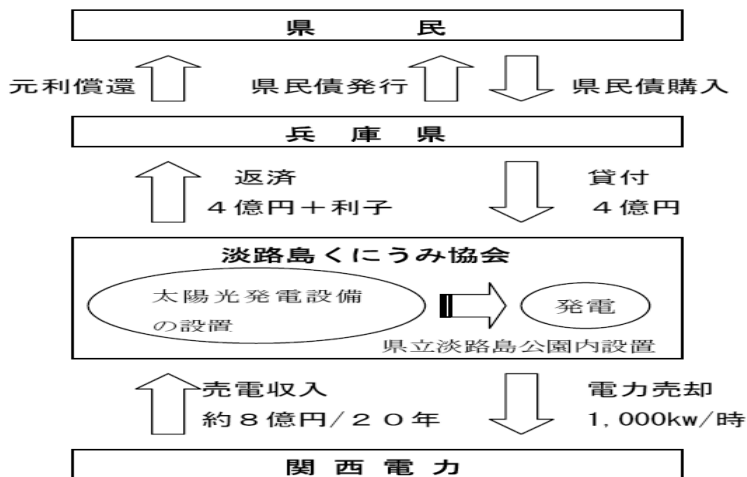
有限会社が第2種金融商品取引業者の登録を行い、市民出資型ファンドを組成し、市内の住宅、施設等の太陽光発電設備の導入資金の支援を行う（初期費用0円、月額定額の支払いで太陽光発電を設置）。



(兵庫県)：あわじ環境市民ファンド

当初、SPC（特別目的会社）を事業主体とした市民出資による発電事業や民間事業者が行う大規模太陽光発電事業への投資事業を予定していたが、SPCの組成・運営に係る経費や利回り等の解決すべき課題が多く、同方式の採用を断念し、最終的に、県民債の発行による資金調達及び事業運営団体への資金貸付方式による住民参加型の太陽光発電を実施することとした。

<住民参加型太陽光発電のイメージ>



6. シミュレーション・モデル (20年間の収支)

(1) メガソーラー

1 MW (= 1,000 kW) 当り 1.5 万 m² の土地が必要,

発電能力 2 MW 未満 (=1,999kW), 建設コスト 1kW 当り 32.5 万円, 固定買取価格: @42円/kw・h, 借入利率: 2%

敷地面積: 3 万 m² での保有遊休地を活用した自主事業のケース

(支出) 12億 4 千万円, (収入) 16億 8 千万円

(差引) 4 億 4 千万円の収益 (土地賃貸事業であれば 9 千万円の収益)

固定買取価格: @38円/kw・h → 収支: + 2.8 億円

@36円/kw・h → 収支: + 2.0 億円

(2) 戸建事業用売電

建設コスト 1kW 当り 40 万円, 固定買取価格: @42円/kw・h, 借入利率: 2%, 20年間の全量買取, 発電能力 49.5kW (10kW 以上 50kW 未満 = 3.3kW × 15軒)

(支出) 3,136 万円, (収入) 4,158 万円

(差引) 1,022 万円の収益 (1 軒当たり 68 万円の収益)

⇒ 初期投資額 30 万円 /kW 台前半が目標 (35 万円 /kW ⇒ 1 軒当たり 90 万円の収益)

固定買取価格: @38円/kw・h → 収支: + 626 万円 (1 軒当たり 42 万円の収益)

7. 神戸市における具体的な取り組みの状況

(1) メガソーラー

① 未利用地の公募による貸付け: 18,040 m²

【環境局】: 六甲西大規模太陽光発電事業

20年間の合計賃料: 158,751,840円…………… (a)

(参考) シミュレーション

賃料収入: 54,120,000円

自主事業: 192,900,000円 (借入利率 3%)…………… (b)

<リスクヘッジ対象額: 約 34,000,000円 (= (b) - (a))>

② 公有財産の屋根の公募による貸付: 約 24,000 m² (荷重性能: 20kg/m² のため実質, 8,400 m²)

【みたと総局】: 神戸市公有財産の屋根を活用した太陽光発電事業

20年間の合計賃料: 60,640,000円…………… (c)

(参考) シミュレーション

賃料収入: 28,425,000円

自主事業: 192,900,000円 (借入利率 3%)…………… (d)

<リスクヘッジ対象額: → 約 82,000,000円 (= (d) - (c) - 5 千万円)>

屋根の塗装塗替費用等に係る経費 5 千万円を差し引いた額を考慮

③ 用地の提供とリース方式による太陽光発電

【建設局】: 太陽光発電とバイオガス発電のこうべWエコ発電

20年間の見込収入額: 70,000,000円 (太陽光発電分のみ)

【こうべWエコ発電】

市は民間事業者が発電設備の設置場所を貸与し, こうべバイオガスの供給を行い, 民間事業者は太陽光発電設備・消化ガス発電設備の設置・運営を行う。発電した電気は, 電力会社へ固定価格買取制度を利用して売却する。発生した熱は, 神戸市が受け取り, 処理場内で消化タンクの加温に利用する。

- (2) 小規模事業用発電（10kw 以上50kw 未満）：戸建て住宅等
「実績なし」

8. 神戸市における今後の事業展開（方向性）

(1) 事業の種類

① メガソーラー

公共施設の計画補修（耐震化や防水工事等）に合わせて、太陽光発電設備の設置の可否を検討するとともに、新たな設置候補地を選定し、自主事業又は公募貸付による事業展開が可能かを検討する。

② 小規模事業用発電（10kw 以上50kw 未満）

公共施設で先行的に太陽光発電設備の設置を行い、次の段階で戸建事業用売電による実質的な耐震化補助につなげていく。

なお、公共施設の場合、同種の施設が複数存在することから、これらをパッケージ化しスケールメリットの働く形で公募を行うことで、小規模事業用発電メリットを生かしつつ初期投資額も更に低く抑えることができる。

(2) 財源対策

基本的に①公営企業は、付帯事業として債券発行による自主事業又は貸付事業、②一般会計は、市債発行もしくはリース方式による自主事業又は貸付事業、③その他、SPCの組成及び出資、信託を活用した資金調達、匿名組合（ファンド）の組成及び出資、地域活性化整備資金貸付金を活用した民間事業者への資金提供がある。

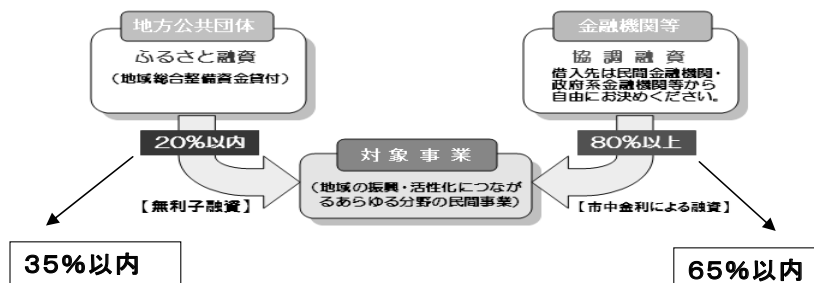
→ 公共施設での発電事業については、現時点では、買取価格の低下等のリスクをヘッジできる貸付の方が、起債やリースによる自主事業よりも安全・確実である（起債やリースの場合、起債制限比率との関係での調整や債務負担行為が必要）。

事業を本格化するにあたっては、今後、国に対し、公共施設の有効活用の観点から実施する太陽光発電等の売電事業に係るリースのために必要な債務負担行為については、健全化指標の算定に際しての除外項目とするなどの規制緩和措置要望を行う必要がある。

なお、本市の出資が不要な形での民間施設への太陽光発電設備を普及していく方法としては、法人格を有する民間事業者への地域活性化整備資金貸付金の活用が最も有望である。

<地域活性化整備資金貸付金（ふるさと融資）>

※2013年度から新たに再生可能エネルギーによる電気供給者が発電設備を整備する事業に関して、自治体が地域振興上、特に必要と判断した場合、「1人以上」の雇用創出が見込まれることを要件に融資対象となった。また、融資比率についても従来の20%から35%に引き上げられた。融資限度額は42億円、融資期間は5年以上15年以内（据置期間5年以内）。



六甲アイランドのこれまでとこれから

～まち全体で CCRC を目指す持続可能な六甲アイランドに向けて～

産業振興局中央卸売市場本場 保科 暁子
東灘区まちづくり推進部まちづくり課 岩城 和宏

【関係局室区】みなと総局，東灘区

【目的】持続可能な六甲アイランドに向けて

1. 六甲アイランドの現状と課題

本研究で検討対象とするエリアは、六甲アイランド内の都市機能ゾーンとする。都市機能ゾーンは、人口約18,000人、140haに、業務商業ゾーン、住宅ゾーンがあり、商業・業務・住宅・学校・公園などの施設がある。

ここでは、六甲アイランドにおける長期的な高齢化やオールド・ニュータウン化について考える。東灘区は高齢化率が低く、とりわけ六甲アイランドは、さらに低い状況にある。街も最初の入居者を迎えてから25年と、まだまだ若いのが、確実に高齢化、オールド・ニュータウン化は進行している【図1】。全国の多くのニュータウンで問題となっているオールド・ニュータウン化に効果的に対応していくためには、早い時期からの取り組みが必要だと考える。

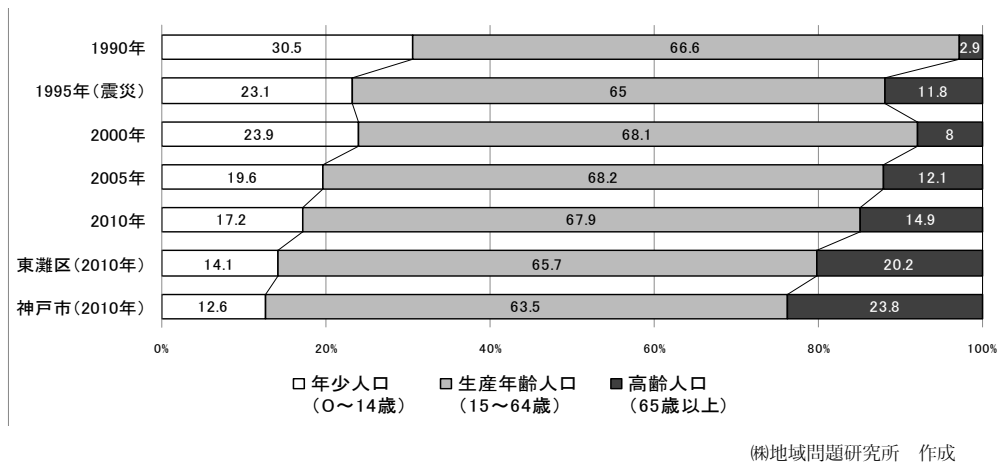


図1 六甲アイランド（向洋町中）人口の年齢構成

2. 提言の考え方

我々は、ネガティブに受け止められがちな高齢化を逆に活かして行くことによるオールド・ニュータウン化への対応について提案する。そのヒントは、アメリカで実施されている CCRC であるが、六甲アイランドの実情をふまえ、「まち全体で CCRC」を目指すことを提言する。

(1) CCRC の概要

CCRC とは、Continuing Care Retirement Community のことである。つまり、同一敷地内で移動（引越）の心配なしに暮らし続けられる高齢者コミュニティのことである。アメリカでは、介護の重度化に従って、介護施設を転居しなければならない。この経済的負担を解決しようというのが CCRC である。CCRC には、健常者用、軽介護、重介護等に対応した居室とサービスがひとつの敷地にまとまってあり、居住者は健康時から介護時までを同一敷地で継続的にケアを受けられ、経済的・精神的な負担感が軽減されるとしている。

アメリカでは、CCRCが2千か所、約60万人が居住している。当初、温暖な場所でゴルフ場を中心とした街づくり（例えば、アリゾナ州サンシティ）を行っていたが、近年注目されているのは、大学連携型CCRCである（【表1】参照）。

アメリカの大学連携型CCRCでは、介護にならないための運営が重要とされている。すなわち、介護福祉の施設ではなく、健康なうちからコミュニティに入り、健康支援、サークル活動、そして、何らかの役割をコミュニティの中で果たす仕組みが用意されている。「つながり」や「何かに夢中」になっている実感が健康を維持するとしている。

大学と連携することにより、大学の授業を受けたり、施設を活用できるというだけでなく、教える側となったり、学生へのキャリア・アドバイザーとなったり、奨学金支援を行ったりして、世代間交流を果たしたり、コミュニティに貢献したりして、誰かの役に立っている実感を得ている。知的刺激だけでなく、集う楽しみ、つながる喜びが、生きがいと健康をもたらしている。

表1 アメリカの主な大学連携型リタイアメント・コミュニティ

	大学名	名称	所在地
1	ラッセルカレッジ	ラッセル・ビレッジ	マサチューセッツ州
2	アンダーソン大学	ユニバーシティ・ビレッジ	イリノイ州
3	アリゾナ大学	アカデミー・ビレッジ	アリゾナ州
4	アーカンソーセントラル大学	カレッジスクエア	アーカンソー州
5	イサカカレッジ	イサカコミュニティ	ニューヨーク州
6	ミシガン大学	ユニバーシティコモン	ミシガン州
7	ノートルダム大学	ホーリークロスビレッジ	インディアナ州
8	ペンシルバニア州立大学	ビレッジ・アット・ペンステイト	ペンシルバニア州
9	フロリダ大学	オークハンモック	フロリダ州
10	デューク大学	フォレスト・アット・デューク	ノースカロライナ州
11	バージニア大学	コロナーデ	バージニア州
12	ジョージア大学	ジョージアクラブ	ジョージア州
13	カリフォルニア大学デービス校	ユニバーシティ・リアタイアメント コミュニティ	カリフォルニア州
14	スタンフォード大学	クラシック・レジデンス	カリフォルニア州
15	ダートマス大学	ケンダル・アット・ハノーバー	ニューハンプシャー州

株式会社三菱総合研究所 プラチナ社会研究センター 松田智生主席研究員 作成

(2) 日本でのCCRCの課題と提言

CCRCはアメリカでは人気であるが、日本での普及は進んでいない。この理由について、松田（2012）は、①退職後の生活は今の自宅が最適、自宅は友人や近所付き合いに便利、自宅に住む方が経済的、在宅の方が必要なケアが受けられる、といった自宅志向・在宅ケア志向があること、②CCRCは病気や寝たきりの老人ばかり、といった既存の福祉施設と同じ印象を持ってしまう「先入観の壁」があること、としている。

確かに、日本では、高度成長期に成長エンジンとして持家政策が進められたことや高齢者福祉施策としても在宅ケアを充実させてきた背景があり、自宅志向・在宅ケア志向というものは、日本に根付いているのではないだろうか。

一方、CCRCは病気や寝たきりの老人ばかり、という見方については、松田が指摘するように「先入観」があるのではないかと考えられる。そもそも高齢者であっても、元気なうちはもちろん、介護が必要となっても、できる範囲で、何か役立つ存在でありたい、「おかげさまで」、「ありがとう」と言われたいというのは自然な欲求である。実際CCRCでは、将来の医療や介護の不安を払しょくした上で、ここで楽しみたい、役立ちたいという健康・幸せ志向に応じたライフスタイルが目指されている。CCRCのサービスの概念は、いわゆる福祉施設での上げ膳据え膳でなく、住民の自立・自治である。（松田（2012））。いわゆる福祉施設とは異なるCCRCの考え方を我々の提言では、参考にしていく。

そもそも、日本では、国民皆保険制度や介護保険制度の導入、地域医療や地域福祉の理解が進んでおり、

アメリカとは大きく社会状況や文化が異なっている。日本では、地域に医療サービスや介護福祉サービスが充実しており、病気になれば近所のお医者さん、介護が必要になれば、ケアマネさんに相談できるようになっている。しかし、病気や介護といった状況に応じたサービスは用意されているが、“健康を維持していこう”，ということに対するサービスは、手薄かもしれない。確かに、人間ドックなどの予防医療といった考え方も進んできているが、“生きがい”や“よろこび”，“社会参加”などといった総合的な予防の取り組みは、少ないと考えられる。この点は、CCRC から学べることではないだろうか。

また、日本の地域医療や地域福祉は、地域で“看取る”ということをしてきているのだろうか。やはり、重度な介護が必要となれば、地域を去らざるを得ない、というのは現実だと思われる。このような在宅福祉の限界を認めつつ、重度な介護が必要になっても地域で暮らせる、最後まで、一員として認められる、という幸せのある地域づくりのためにも、CCRC は参考になると考えられる。

CCRC は、高齢者が生きがいを感じ、喜びを感じながら幸せに暮らすコミュニティである。高齢者が、長い退職後の時間を健康で、安心して暮らしたい、地域への貢献などを通じて社会の中で認められたいという気持ちを全うできることを目指している。そして、この生き方は、決して高齢者だけのものではない。子どもから若年者、ファミリー層まで、すべての人にとって、幸せな生き方なのではないだろうか。我々の目指す「まち全体でCCRC」というコンセプトは、まさに“生き方ユニバーサル・デザイン”だと考えている。

3. 提言の内容

(1) 提言1：アクティブ・スマート・シニアによる活性化

実際、六甲アイランドは、高齢者や障害者にやさしい街のユニバーサル・デザインも進んでおり、リバーモールなど魅力的な都市空間もある。また、既存の豊かで盛んな地域活動を発展させ、そこへの参加などを通じて、楽しく、軽やかに地域課題にチャレンジし、貢献、実践を通じた生きがい追及していくことができるのではないだろうか。

これから、高齢者は明るく元気に、ハイソで、モダンで、オシャレに暮らすアクティブ・スマート・シニアとして、六甲アイランドの主役となるだろう。お気に入りの街で、地域に貢献することを通じ、まちを丸ごと使い切り、六甲アイランドの活性化と住民の幸せを同時に実現させていくことができると考えている。例えば、【資料1】のような実践活動を発展させるのはどうだろうか。

【資料1】アクティブ・スマート・シニアによる活性化の例 ～既存の活動の発展を含めて～

- ・美化、緑化園芸、教育、防災防犯、福祉などの活動
- ・趣味と実益を兼ね、地域への貢献となるチャレンジ・ショップ
- ・コミュニティ・ビジネスやソーシャル・ビジネスの展開、NPO と地域団体のコラボレーション、協働と参画のプラットフォームの設置
- ・スポーツや健康のまちづくり
- ・レストランでの減塩やローカロリーなど健康に配慮した、とっておき健康メニューの展開と飲食店マップづくり
- ・手作り交流イベントの開催
- ・美術館を核とした文化・芸術のまちづくり
- ・六甲アイランド住民などの知恵を財産とする「六甲アイランド学会」の設立

(2) 提言2：多様な暮らし方が可能な住宅・サービスの確保

元気なアクティブ・スマート・シニアも、いつかは、医療・福祉サービスを受けなければならなくなるかもしれない。出来れば島で暮らし、島で最後を迎えたいというシニアのために、医療・福祉サービスのさらなる充実を図って、安心の確保が求められる。

今後、医療施設と福祉施設がさらに連携し、CCRCのコンセプトを活かして、地域の元気と健康、予防、そして医療・福祉センターとしての役割を果たすことが期待される。

また、多様な世代が住むためには、若年層からファミリー層向けだけでなく、高齢者層や軽介護、重介護用の住宅を今以上に用意することも必要である。

(3) 提言3：サスティナブルなまちへ向けての「知恵の連鎖」

尾島（2003）は、今後のニュータウンにおける「まちの継続力」には、「コミュニティの中に知恵を活かし、知恵を伝え、知恵を活かす場が用意されている」こと、つまり、「知恵の連鎖」が必要としている。

アメリカのCCRCでも、大学との提携を重視することで成功を収めている。大学にとっても少子化が進む中で、新たな学び手を得ることは、メリットがあるのではないだろうか。日本ではまだ少ないようだが、老年学を専攻する課程を設置するなど、大学は、積極的に地域の高齢者との連携を深めてはどうだろうか。

以上のような取り組みが六甲アイランドで行なわれれば、アメリカのCCRCのように、高い人気を集めるのではないだろうか。そうすれば、資産価値の下落を抑え、元気で、幸せに暮らせる住宅地としてのブランド・イメージを高めることが出来、新たな住民を迎えやすくなり、六甲アイランドの持続可能性を高める効果も期待できる。

4. 提言を実現させる方策ために（小さなCCRCの先行的整備）

以上の提言を実現させていくためには、まずは、小さなCCRCを六甲アイランド内に誘致し、実現させてしまうのはどうだろうか。モデル事業を見て、そこを基点に、島内全体にCCRCの内容（ソフト面）を拡大するという手順も考えられる。

【資料2】に、アメリカ、ニューヨーク州イサカ市にあるコミュニティの例を示すが、この方策の実現可能性は検討に値すると考える。

【資料2】アメリカ・ニューヨーク州イサカ市・ロングビュー・コミュニティの例

- ・アメリカでのCCRCの立地は、都市、郊外、地方と多様であり、その規模も1haから10haを超える規模まで存在する。
- ・例えば、ニューヨーク州北部にあるロングビュー・コミュニティには、中規模私立大学であるイサカ・カレッジと連携したCCRCがある。160の居室のうち、60室が生活支援スイート（Assisted Living suites）と呼ばれ、高いレベルの支援を受けられるようになっている。
- ・居室は3つのタイプで、最も小さい「スタジオ・タイプ」で42㎡。イニシャルの住居費は不要で、月額費1,853ドルとなっている。これには、1日1食分の食費が含まれている。その他、プール、エクササイズ、リズム体操、詩や粘土、絵のクラスやゲーム、料理、編み物のクラスにも参加できる。
- ・さらに、イサカ・カレッジで、住人は大学生と一緒に授業を受けられる。カレッジの老年学研究所と共同で、様々なプログラムを大学院のカリキュラムとして実施している。その他、カレッジの図書館やフィットネス・センターなどカレッジの施設を利用できる。また、カレッジが主催する芸術の祭典やスポーツの試合など様々なイベントへの参加ができる。
- ・ロングビュー・コミュニティは、NPOによって運営されている。設立は、イサカ・カレッジ、コーネル大学、イサカ市、そして、個人や地域のリーダーによるコラボレーションから始まった。
- ・ホームページ掲載の配置図【図2】から見れば、アパート部分の敷地は約4haと考えられ、六甲アイランドでも十分実現可能だと思われる。
- ・なお、㈱三菱総合研究所では、各種企業や地方自治体とともに、日本でのCCRCについての研究を進めている。

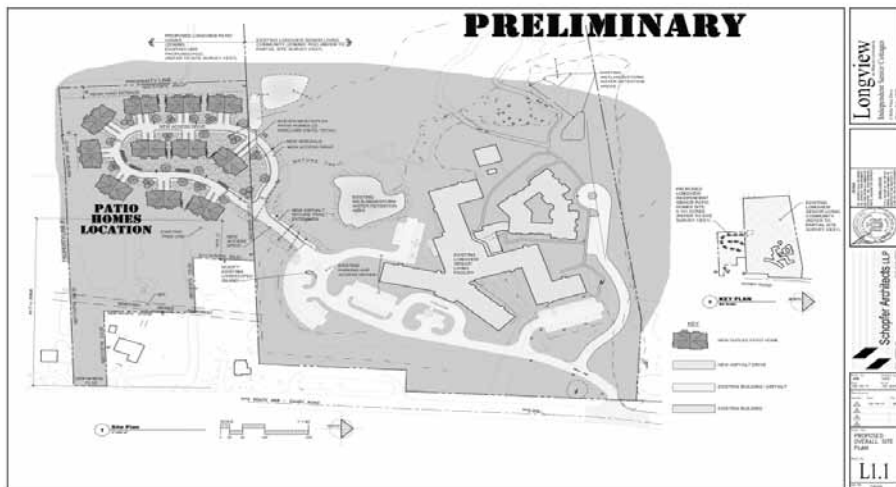


図2 ニューヨーク州イサカ市ロングビュー・コミュニティ配置図

5. まとめ（効果と課題）

この提言では、以下の効果が考えられる。

- ①（住民）できるだけ長く、自分の能力を活かし、地域の人に認められ、仲間意識が育まれる幸せを得る。また、福祉サービス等の充実により将来の安心が高まる。
- ②（まち）多くの人が活動し、街を使い切ることによる有効利用と活性化
- ③（行政）健康で長生きとなり、医療費、介護費が軽減
- ④（サスティナビリティ）ブランド・イメージを高め、新住民を取り込むことによるサスティナブルなまちづくり
- ⑤（波及効果）日本での CCRC の実現、元気や幸せをテーマとしたコミュニティぐるみの取り組みが他都市へ波及

大学連携型 CCRC の整備については、日本にはない例であるので、当初の小さな事業であっても、六甲アイランドにあったプログラムやビジネスモデルの開発、具体的な事業者があるのか、などの課題がある。しかし、イサカ市での例もあるので、実現に向けて検討の可能性はあると思われる。いずれにしても地域住民の発意や合意形成が最も重要だと考える。

我々の提言は、CCRC のコンセプトを活かしたさまざまな取り組みにより、六甲アイランドに“幸せの島”といったブランドを確立し、持続可能な街としていこうというものである。この提言も一例にすぎないが、六甲アイランドも、現在からオールドニュータウン化に備えれば、より持続可能で元気な街となっていくことができると考える。

謝 辞

本研究にあたっては、様々な方からお話を伺った。武庫川女子大の水野優子先生、(株)三菱総合研究所プラチナ社会研究センターの松田智生主席研究員、その他、私たちのインタビューに快くご協力いただいた皆様、ありがとうございました。

主な参考・引用文献

- ・尾島茂久 (2003) 「“創知の杜” の提案とその実現方法」 (高知工科大学大学院 博士学位論文)
- ・松田智生 (2012) 「シニアコミュニティの決定版 CCRC の事業ポイントと日本での実現可能性」 『月刊プロパティマネジメント』 (No.149)
- ・水野優子 (2007) 「六甲アイランドのまちづくり」 (助都市問題研究所『都市政策』 (127号))

【関係局室区】 こども家庭局，西区，長田区，東灘区，市民参画推進局，教育委員会事務局

【目的】 青少年を取巻くより良い環境づくりと健全育成の実現に向けた地域間と行政間並びに地域と行政間の「顔の見える関係作り」について研究・提案を行う。

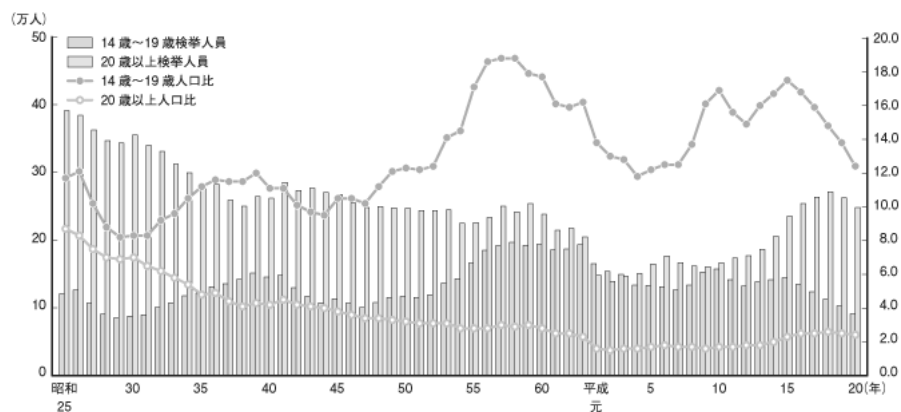
1. はじめに

今から11年ほど前、縁あって地元神戸市立枝吉小学校並びに王塚台中学校のPTA会長をさせて頂いた。その後、地域の皆様より神戸市青少年育成協議会（以下「青少協」という）西区枝吉支部長の任を託されて以来、地域の多くの青少年健全育成活動に従事してきた。その活動を通じて自分自身が、中高生の頃と比べて何がどのように変化していったのか、おとな社会自体がどのように変わってしまったのか、また今後の活動の取組みについてどのように行うことがより効果的になるのか、さらには自分自身が行政に携わる者の立場として見たとき、どのような青少年健全育成施策がより有効に働くのかを併せて考えてみたくなった。それにはまず、自分の地域で活動している地域団体の皆さん考えを取材すること、さらに他都市に於いてはどのような取組みがなされているかを取材調査することが必要と考えた。そしてこれらを総合的に捕らえ、関連付けることにより今後の市の青少年施策に反映できるのではないかと考え、このテーマを設定した。

2. 青少年を取巻く環境

現在の青少年を取巻く環境を考える場合、まず県下における過去から現在の少年非行等について詳しく見てみる必要がある。

以下は戦後からの少年による刑法犯と検挙人員・人口の推移を表したグラフである。



(注) 1 検挙人員とは、交通業過を除く刑法犯（ただし、昭和40年以前は盗品等に関する罪、住居侵入罪を除く。）で検挙した者をいう。
 2 人口比とは、14歳から19歳までの少年人口、20歳以上人口それぞれ1,000人当たりの検挙人員をいう。
 3 検挙人員には、未遂・予備を含む。
 資料：警察庁調べ

このグラフから判ることは、それぞれの年代により「波」があることである。これを分析して見ると以下のような特徴が判る。

・昭和26年をピークとする第一の波

貧困型非行の発生：戦後の混乱と社会復興を背景として、貧困や欠損家族で育つ少年による窃盗事件を主流となった時期。18、19歳の年長少年による非行が主流で、戦争により両親健在な家庭は半数以下、そのほとんどが低所得者層であった。

- ・昭和39年をピークとする第二の波

反抗型非行の発生：高度経済成長社会に向かった時期であり、第1次ベビーブーム世代の16、17歳の中間少年が、傷害、暴行、恐喝、強姦等の粗暴犯が主流となった時期。当時は学生紛争やカミナリ族、みゆき族などが出現し、既成の価値観に反抗する若者文化が出現した。

- ・昭和58年をピークとする第三の波

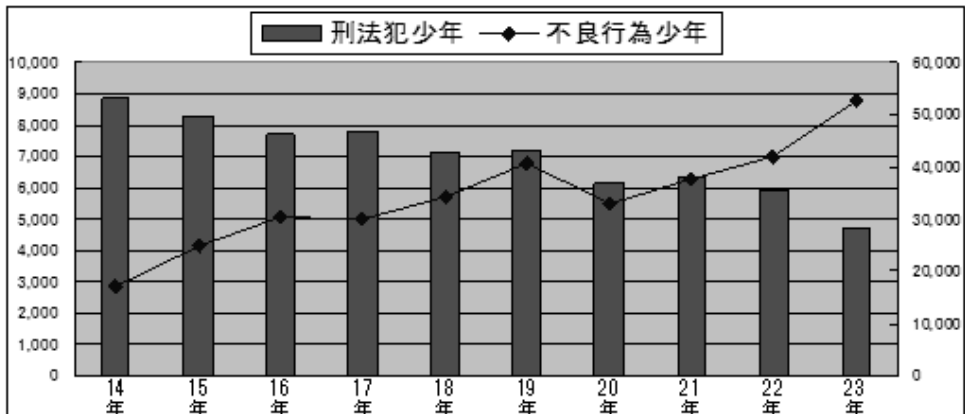
学校非行型の発生：石油ショックによる経済低成長とその後のバブル期による急激な経済的変動となった時期。遊び感覚での非行が14、15歳を中心に発生。また自転車窃盗、原付車窃盗、中学生による校内暴力事件の全国的増加、暴走族の出現等親の過剰期待や落ちこぼれ不安の増加が社会現象となった時期である。

- ・平成3年から始まった第四の波

現代型非行、いきなり型非行

：少子高齢化の到来など価値観の転換期が到来した時代である。小学校の学級崩壊、中学生による凶暴事件の発生、オヤジ狩りといった集団襲撃事件、普通の子どもが突然キレる凶悪事件の発生が大きな社会問題となった。

次に兵庫県下に於ける少年非行等の推移について調べて見る。



	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
刑法犯少年	8,879	8,267	7,697	7,808	7,109	7,186	6,177	6,323	5,899	4,728
犯罪少年	7,871	7,322	6,929	6,900	6,224	6,243	5,211	5,258	4,946	4,017
触法少年	1,008	945	768	908	885	943	966	1,065	953	711
不良行為少年	16,988	24,701	30,578	29,318	34,381	40,528	33,188	37,905	42,061	52,911

刑法犯少年については減少傾向にあるが、不良行為少年については毎年増加傾向にある。これは平成12年11月に改正少年法が国会で可決し、同13年から実施されたことにより、不良行為少年といった所謂逸脱した少年についても検挙体制を強化した警察の取り締まりの反映によるものだと考えられる。

（不良行為少年とは、飲酒、喫煙、薬物乱用、粗暴行為、家出、無断外泊、深夜徘徊、怠学、不健全性的行為、不良交友、不健全娯楽 等を行う青少年のことをいう）

しかし、今回のデータから見えて来る事は、確かに少年犯罪は年々減少方向に向かっていることである。これは世界的に見てもわが国の持つ特異例とされている。先進諸国に於いては少年犯罪に絞って見ても、横ばいあるいは増加の傾向を示しており、実際他国から視察に来られる警察関係者が多いという。

3. 地域パトロールを通して見た青少年の現状

西区青少年育成協議会枝吉支部（以降枝吉支部という）では、春、夏、冬期の学校休業期間の夜間を中心に、育成委員の皆様方と小中学校の教職員の皆さんと共に校区内のパトロールを実施している。

このパトロールでは、夜間出歩いている、あるいはたむろしている子どもたちに対して声掛け活動を実施している。特徴としては、我々一般の育成委員に対しての子どもたちの反応は、今風の子ども用語で「う

ざい」存在のようであるが、小中学校の教職員に対しては一転して親しみをこめた表情に変わる。しかし、同校以外の小中学生の場合、表情は硬く、先の「うざい」表情のままである。ここから見えてくることは「顔の見える関係」がいかに重要なことであるかなのである。先のパトロールの事例でもうお気付きだと思うが、これらの子供達と教師達の間でこの「顔の見える関係」が構築されていたため、彼らは警戒心を解き気さくに声掛けに対し返事をする事ができたのである。しかし例えば教職員であっても「顔の見える関係」が無い他校の子供達であれば、彼らから見るとタダの「うざい」大人に見られてしまうのである。



実際のパトロール風景

4. 背景

近年の青少年を困む環境は非常に厳しい状況に置かれている。

脱法ハーブに限って言えば、誰でも自由に、簡単に購入できる環境になってしまっている。これらの案件は大人が青少年を「客」として扱い、収入を得るという怪しからん行為であることに間違いはない。それは「大人の規範意識の著しい低下」が引き起こしていると筆者は考える。ここまで大人としての規範意識を低下させたのは何が原因なのだろう。

特に「教職員関係者や学識者、警察関係者、公務員関係者」といった所謂社会的地位の高い者によるこれらの逸脱行為が日常的にニュースや新聞記事で報道され、この問題に拍車をかけていると思われる。



脱法ハーブ自動販売機

5. 問題点

今回の研究で取材した地元・地域団体及び神戸市関係部局は以下である。

取材地元・地域各団体
枝吉青少協
枝吉ふれまち協
枝吉小学校学校施設開放委員会
老人会（寿楽会）
枝吉婦人会
西区青少年育成協議会
丸山地区住民自治協議会
朋陵会（神戸市立王塚台中学校 PTA 関係者 OB 会）

取材各関係部局
王塚台中学校
こども家庭局こども青少年課
教育委員会事務局指導部指導課
西区まちづくり課
枝吉児童館
枝吉小学校
長田区まちづくり課
市民参画推進局参画推進部
東灘区まちづくり課

地域の問題としてまず「規範意識の低下」に対してどう取組むかという問題がある。これについては先にも述べた「顔の見える関係作り」が重要であると筆者は考える。

これにはやはり「挨拶運動」や「声掛け運動」がもっとも効果的であろう。

次が「躰」である。まず大人である我々が守るべき社会ルールをきっちり守り、地域全体で取り組む「ボトムアップ型運動」の展開が必要だと考える。また隣接するそれぞれの自治体にある地域団体同士の連携も今後は重要であると筆者は考える。

行政の問題として、現在の神戸市では「躰」や「規範意識」向上のための「ツール」を持ち合わせていない点が挙げられる。例え持っていたとしてもダイレクトに施策に反映できにくい点もある。加えて地域団体同様近隣自治体の青少年施策を行っている部署同士との連携も今後必要になってくる点も挙げられる。これについては後述する他都市の取材に於いて、ほぼ全ての担当者の方が同じ考えであった。何故なら青少年は市町村境を越えて行き来するからだ。

6. 他都市の取組

今回の研究に於いては他都市の取組みについても取材を実施した。取材した自治体は、下記のとおりである。

取材他都市
東京都 青少年・治安対策本部総合本部青少年課
大阪市 こども青少年局企画部青少年課
富山市 福祉保健部こども福祉課
明石市 教育委員会青少年教育課
明石市 教育委員会事務局青少年育成センター
横浜市 こども青少年局
江東区
文京区

これら他都市も神戸市と同様の悩みを抱えていることが今回の取材を通じて判った。しかし今回取材した他都市の取組みに於いては、行政として敢えて「躰」や「規範意識の向上」について家庭まで一歩足を踏み込んだ取組みを行っているところも見受けられた。効果については各自治体とも「地域のボトムアップ事業」として実施しており、地域の活性化も含め、ゆっくりではあるがその効果が伺えるとのコメントを各自治体担当者の方から頂いている。

7. 県警の動き

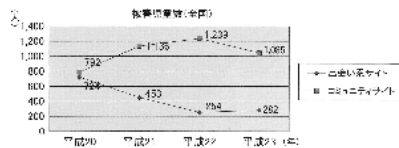
青少年の健全育成を警察組織としてどのような取り組みを行っているか、兵庫県警察本部少年育成課を取材してみた。兵庫県警に於いてはこの部署が青少年の健全育成を担当しており、最近問題となっている脱法ハーブの取り締まりやPC・携帯電話（スマートフォン）によるネット犯罪被害等の防止・情報提供について県警内他部署と協力し、その撲滅に全力を挙げている。今回の取材で、特に県警が懸念している事例として、スマートフォンにみられる出会い系サイトやコミュニティサイトに関連した事件と、所謂脱法ハーブに関連した事件について重点を置いているという。例として下記に出会い系サイト・コミュニティサイトに起因する被害状況と事件の例を県警から出版されている冊子を紹介する。

出会い系サイト、コミュニティサイトに起因する被害状況

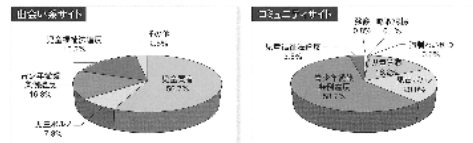
（警察庁による被害状況）

1.被害児童数

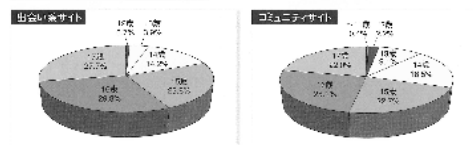
コミュニティサイト（出会い系サイトを除く。以下同様。）を利用して犯罪被害に遭った児童数は、出会い系サイトを利用して犯罪被害に遭った児童数を、大幅に上回っている。



2.被害児童の業種別状況



3.被害児童の年齢別状況



出会い系サイトやコミュニティサイトに関連した事件の例

事例1 出会い系サイトで知り合い、強姦の上、財布を奪い取った。

被害者に、携帯電話の出会い系サイトで見識を知り合い、呼び出した。路上駐車の中で強姦した上、百円足に強姦を脅かして、財布を奪って逃げた。

事例2 出会い系サイトで援助交際の交渉をし、みだらな行為に及んだ。

被害者に、携帯電話の出会い系サイトで見識を知り合った。事前にライブで、援助交際の交渉をし、待ち合わせをしてホテルで会い、みだらな行為に及んだ。

事例3 架空の少女になりすまし、児童から裸の画像を送らせた。

被害者は、携帯電話のゲームサイトで架空の少女になりすまし、利用者の少女と知り合った。「私の裸を見せるがらあんなのを見よ」と要求し、児童自身の裸の動画が撮影して送らせた。

事例4 モデルの面接と称して、みだらな行為に及んだ。

被害者は、携帯のモデルサイトでモデル志望の児童と知り合い、呼び出されるようになった。後日、モデルの面接と称して呼び出され、裸に連れ込まれ、みだらな行為をした。

この資料の事例からも判るように青少年を取巻く状況は情報社会の発達とともにその深刻さも増してきている。ではこのような現状において、青少年を守るために警察組織と行政との連携はどうなっているのだろうか。

県警は、神戸市教育委員会や兵庫県に警察職員を派遣して、小中高等学校の生徒児童の安全・安心の取組について、現場の教職員と共に活動し、相互連携強化に努めている。地域団体等との連携については県下12カ所に設けた「少年サポートセンター」を軸に地域団体との情報交換や講演会・勉強会等を通じ、組織的に取り組んでいる。

また、今回の取材で判ったことだが県警としても大人の規範意識の低下については、実際に取り締まる側である現場の警察官としても大変苦労させられる事が多いという。敏感な青少年達はこの点についてもしたたかであり、何かと自分たちを正当化する傾向にあり、素直に悪い事を認めないようである。これは正しく現代の大人の真似をしているものであり、警察としても大いに反省し警察官一人一人の規範意識の向上に努めていると伺った。

8. 居場所と躰

では躰の本丸である家庭に於いて、「親と子の居場所」はどこにあるか。

思想家で武道家の内田 樹氏は、“家長制度の崩壊と孤立する父親”，“子供を愛しすぎる母親”によって家庭での子供の居場所が無くなってしまおうと分析している。近年父親の尊厳が無くなり、替わって子供の事を熟知している？母親が子供に対して支配力を持った。

父親の尊厳の崩壊は時代の変化と共に現れたものであるが、以前のように難しい顔をして、ふんぞり返っているだけで威厳が保たれた時代は二度と戻らない。氏の調査によると先進国を含めて世界的にそのような傾向になっているという。父親として今後は「イクメン」として母親業に参加することが大切だと唱える。これによって夫婦間での家庭環境を円満にし、子供に落ち着いた環境を与えることで、家庭に於ける「親と子の居場所」が確保できると分析している。

宗教文化研究所長で作家のひろさちや氏は、氏の著書の中で現代の日本人が「悪いことは悪い」とはっきり言える大人（特に父親）が居なくなっていることにふれている。コーランで禁止されていることはイスラム教徒にとってその理由は無いのである。コーランが禁じているからである。日本の大人も「悪いこ

とは悪い」のであって「悪いことに理由など無い」と叱りとばせないのは何故なのか。やはり大人（特に父親）の権威の失墜を挙げている。しかしそれだけでは済ませそうにもないのが今の社会であろう。それは「大人の規範意識の著しい低下」と「叱ることができない」が故、青少年に対し「躰」ができない大きな原因となっていると筆者は考える。

9. 提 案

今回これらの取材や研究を通して見えてきたのが、「躰」・「連携」・「人材交流」・「環境」の4つである。これを踏まえて以下の提案をしてみたい。

- ・“こうべひとづくりメッセージ”「3つの合い言葉」の全市的展開（躰）
- ・神戸市小中学校園PTAに対する支援と、地域の実情とニーズにあったメニューの提供（連携）
- ・近隣自治体及び団体相互の連携（連携）
- ・神戸市青少年健全育成条例の策定（環境）
- ・行政組織の多彩なる人材・人的交流（人材交流）
- ・家庭における躰力の向上と親教育充実への支援（躰・連携・環境）

以上の「提案」は神戸市が市民及び地域団体並びに他行政機関と一丸となって青少年の健全育成活動が展開できるようにまとめた提案である。

10. 効 果

上記提案について、期待される効果を次に述べてみる。

- ・「こども」だけでなく「おとな」に対しても「躰」について啓発活動を行い、市民全体の取組みとして「規範意識の向上」が展開できる。
- ・PTA組織を構成する若い世代を支援することにより家庭における躰力の向上と親教育充実への支援を実現させ、こどもを通じての「顔が見える関係作り」を大きく広げる。また「神戸こころのあいさつ運動」と絡め、また「神戸っ子応援団」の仕組みを活用し、学校と地域団体、行政をより強く結びつけ青少年健全育成活動が行える。
- ・今まで各自治体及び地域団体でバラバラであった青少年施策や事業について広域連携を作ることで、共通の課題認識と取組施策の共有を図る。
- ・全市を挙げて青少年健全育成に取組む環境について兵庫県の青少年健全育成条例を補完する形として市独自の条例を策定し、これにより地域の青少年健全育成活動を協力で支援するとともに、各地域活動団体のモチベーション向上に寄与する。
- ・行政組織内の活性化と情報の共有並びに組織間の連携の更なる強化が狙える。

11. 課 題

これらの提案についての課題としては下記の6項目が考えられる。

- ・“こうべひとづくりメッセージ”「3つの合い言葉」運動に対する市民の理解と協力をどの程度得られるか。
- ・PTA支援に対して窓口となるであろう各区役所の対応をどう行うか。
- ・近隣自治体との連携について神戸市としてどの部署が対応するのか。また対応のアプローチはどうするのか。
- ・条例制定について兵庫県との調整をどう執り行うのか。
- ・組織内改変及び人員について職制及び予算をどう段取りするか。
- ・行政として、どこまで家庭に踏み込めるか。

12. おわりに

いつの時代でも洋の東西を問わず、青少年達の姿はその時代を映し出す「鏡」だと言われている。現在

はケイタイやネットを初めとした人類がかつて経験したことが無い情報化時代である。良しにつけ、悪しきにつけこれらの情報に青少年達は翻弄されてしまっている。このような環境の中でいかに「悪い情報や環境から青少年を守るか」という課題は今後さらに難しさを極めていこう。また規範意識の低下が止まらない我々「おとな」についても、今後本当になんとかしなければならぬと筆者は考える。現在の青少年達は20年後には間違いなくこの国を背負う中核人材となる。このままでは本当にこの国はいろんな意味で危機に瀕するかもしれない。

どうしてこうなったのか。専門家の意見は判らないが、筆者はその原因が戦後米国によってもたらされた「民主主義」ではないかと考える。米国は学校教育や教育現場をはじめ、多くのコミュニティーを米国式に一気に改変した。結果日本で芽生えた民主主義は、徐々に個人重視主義に転化してしまったことである。米国が終戦当時目指した日本国民への民主主義の考え方は、おそらく国民（住民）の合意形成に基づくボトムアップ式の国づくりであったのではないかと筆者は想像する。しかし、結果は権利だけを主張し、義務をはたさず、責任は取らないといった社会風土が出来上がってしまった。これが現在の「おとな」の規範意識の低下を招いたのではないだろうか。これは必ずしも米国の責任とは言えないが、日本が古来から培ってきた良い面が過去に取り残され、戦後もたらされた悪い面の影響が徐々にできてしまったのが、現在のこの社会ではないかと考える。

13. 参考資料

- ・法務省犯罪白書（平成23年度版）
- ・兵庫県下の少年犯罪資料（平成23年版、兵庫県警データ）
- ・ひろさちや著「まんだら人生」
- ・「潮」平成25年2月号 内田 樹 寄稿
- ・宇都宮大学 教育学部 齋藤 俊輔著「少年非行の現代的性格とその原因について」

民間活力を活かした環境創造まちづくりについて ～緑を活かした潤いと賑わいのある空間づくり～

建設局公園砂防部計画課 野 田 泰 史
都市計画総局計画部計画課 源 明 夫

【関係局室区】環境局，建設局，都市計画総局

【目 的】民間活力による民有地での高質な緑化を誘導

1. はじめに

神戸市の六甲山系南部の市街地は、人や建物等が集中し、CO₂の排出量が多くなっているが、緑（樹木）の量は少なくなっている。

公園を含め、目に見える緑化は、地価に良い影響を与える、人を惹きつける、経済効果を発揮することが分かってきた。そういった中、これまで神戸市においても、公共事業等による緑化空間の確保に努めてきているが、今後必要な緑の量や空間、費用等を考慮すれば、民間活力による民有地での緑化に期待するところが大きい。

そこで、本論では、主に六甲山系南部の市街地において、民有地での高質な緑化の誘導施策について提案する。

2. 市街地の緑の現状と制度の課題

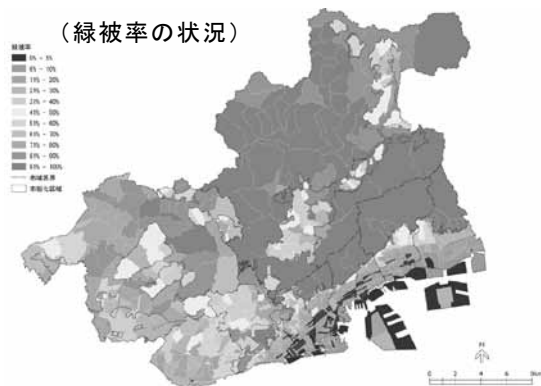
(1) 市街地の緑の現状と課題

○緑被率の状況（緑被率：一定の面積に占める緑被地の割合のこと）

- ・神戸市の市街化区域全体の緑被率は32.9%であり、全体としては緑の多い都市といえるが、六甲山系南部の既成市街地の緑被率（東灘区から長田区までの5区平均：15.3%）は、全国的に見て非常に少ない値であり、緑の不足が顕著である。

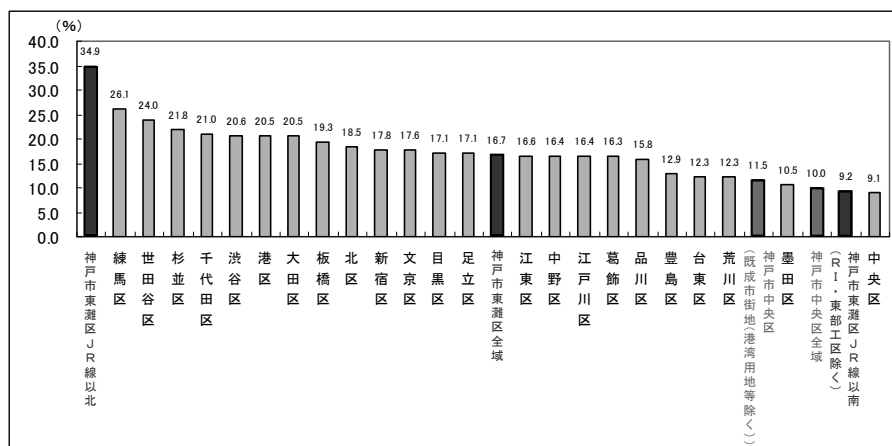
（東京特別区の中で最も緑被率の少ない東京都中央区が9.1%であり、神戸市中央区10.0%と同等の値）

- ・商業・業務地及び住宅地として特徴的な中央区及び東灘区の緑被率を詳細に分析すると、中央区では、臨海部の港湾関連用地や工業用地では極端に緑被率が低く（2.5%）、それらの用地を除いた既成市街地でも、稠密な土地利用を反映し、緑被率は極めて低い値（11.5%）となっている。一方、東灘区では、六甲アイランドの港湾関連用地や東部工区（第二、第三、第四工区）の工業用地で極端に緑被率が低く（5.6%）、それらの用地を除いた既成市街地では、JR線の南北で緑被率が大きく異なっている。JR線以北の緑被率は大幅に高い値（34.9%）となっているが、JR線以南の緑被率は極めて低い値（9.2%）となっており、既成市街地では南側（海側）に向かうに従い、緑被率は低くなる。



(市街化区域の区別緑被率)

	面積(ha)	緑被面積(ha)	緑被率(%)
東灘区	2,304	385	16.7
灘区	1,199	246	20.5
中央区	2,034	203	10.0
兵庫区	930	109	11.8
北区	4,277	2,352	55.0
長田区	973	194	19.9
須磨区	2,154	856	39.7
垂水区	2,700	1,000	37.0
西区	3,868	1,375	35.6
全市	20,440	6,721	32.9
5区	7,441	1,137	15.3



(参考) 神戸市中央区、東灘区(市街化区域)と東京特別区との緑被率比較

(2) 緑化等に関する神戸市の既存の規制・届出制度の現状と課題

○民有地での緑化に関する規制・届出制度については、開発指導要綱、建築物等における環境配慮の推進に関する条例（以下、環境配慮条例）、風致地区内の建築等の規制に関する条例（以下、風致条例）で、一定規模の開発や建築行為に対して緑化を義務付けるなど、緑量確保の取組みを進めているが、以下の課題がある。

- ・緑化する場所は自由であり、道路沿いの緑化が少ない。
- ・維持管理が適正に行われていないなど、担保性に問題がある。

- ・環境配慮条例では、届出対象となる面積要件が大きく、人が多く住んでいて、最も緑化が必要な住居系土地利用のエリアで件数が少ない。

(3) 市街地開発事業の現状と課題

○道路や公園・緑地等の都市基盤を面的に整備する事業手法として、土地区画整理事業等の市街地開発事業があり、良好なまちづくりに寄与しているが、緑化に関する規定（量や質など）がないという課題がある。

(4) 民有地の緑化助成に関する現状と課題

○民有地の緑化助成については、これまで景観や防災面で一定の成果を上げているが、助成メニューが現在の市民ニーズに合わなくなってきたことや、まちづくり協議会等の広い範囲で助成メニューを使う場合、要件が厳しく使いにくいといった課題がある。

3. 取り組みの方向性・内容（施策の提案）と参考事例

市街地の緑化については、ルール化を主な内容とする市街地全体での取組みと、誘導を主な内容とするスポットやエリア単位での取組みについて提案するが、それらの取組みを平行して進めていくことで、効果的な緑化の実現が可能になる。

(1) 市街地全体での取組み（緑化制度の見直し）

1) 緑の質と量の向上により、神戸の都市ブランド・価値を向上させる。

①『質の向上』・・・緑の「見える化」の推進

（空から見る「緑被率」から、道から見る「緑視率」へ）

i) 接道部緑化基準の策定等、道路沿いへの緑の誘導

・接道部の緑化は、周辺に住む人や通行人からも視認できることから、街路樹などの公共の緑と同等の役割を担うとともに、緑豊かで高質な緑化空間の形成に寄与できるため、開発指導要綱や環境配慮条例、風致条例の見直しを行い、接道部の緑化基準を策定し、緑を道路側に誘導していく。



流山市（接道部緑化の事例）

ii) 効果的な壁面緑化の誘導

・緑化可能地が限られる中心市街地などの商業・業務地区では、緑化が極めて困難である。道路沿いでの壁面緑化は、沿道景観に潤いを与えることから、地上部での緑化が困難な道路沿い等では、設置当初から緑被率が高く、維持管理の担保が取れるものについては、係数の上乘せや地上部での緑化と同等に扱うなど、柔軟な取組みを行っていく。

iii) 河川沿い等の環境形成帯での重点緑化

・六甲山系南部の市街地は、特に緑被率が低く、ヒートアイランド現象が課題になっているため、風の道である河川及び河川沿い公園などと相乗効果を発揮できる地域については、重点的に緑化を誘導する。



福岡市（効果的な壁面緑化の事例）

②『量の向上』・・・みどり空間の更なる創出，担保性の向上

i) 環境配慮条例の届出対象面積の引き下げ

- ・ 現行の環境配慮条例の届出対象面積（建築面積1,000㎡以上）では、本来最も緑化が必要な人の多く住んでいる住居系土地利用のエリアで、緑化計画の届出対象にならない敷地や建築物が多く存在するため、環境配慮条例の届出対象面積を引き下げ、緑化協議の対象案件を増やすことで、市街地での緑量を確保する。

ii) 担保性の向上

- ・ 持続的な緑化は、計画に即した確実な施工と、完成した後の適正な維持管理が重要であるため、建築確認と連動し、かつ維持管理義務も生じる都市緑地法に基づく緑化地域制度の導入を進め、緑化をより確実にやっていく。

(2) スポット，エリア単位での取組み（まちづくりにあわせた緑化空間の創出）

1) 人を惹きつける『緑』でオンリーワンの開発事業を誘導

①高質な緑化空間（オープンスペース）創出の誘導

- ・ 今後面的な開発が実施される地区において、本来、事業者が確保すべき附置義務駐車場を既存駐車場に集約させ、その代替として、質の高いオープンスペースの確保と整備を義務付ける制度を導入する。
- ・ 複数の権利者が関係する開発については、緑化に関するルール化も行う。

②見せる・使える緑化（屋上緑化・広場の緑化）の誘導

- ・ 都心部の民間商業テナント施設などの建て替えにおいて、優良な緑化事業（基準量以上、質が高い緑化）を実施し、不特定多数の人がその潤い空間を活用できる（公共性が高い）場合、神戸市が認定を行い、固定資産税の減免等を行う。また、特に優良な取組み（質の高い管理、市民との協働事業導入など）を実施している事業者には、管理費の一部を助成するなどの支援を行う。
- ・ 事業者に対し、緑化の効果を示し、取組みへの働きかけを行う。



なんばパークス（見せる・使える屋上緑化の事例）

2) 緑の地域まちづくりを支援

○官民協働による緑化の推進

- ・新たにまちづくりが実施される地域においては、道路や広場等の配置や整備、民有地の緑化等のルールなどを定めたデザインガイドラインを策定し、ガイドラインに基づき官民協働で高質な空間づくりを進める。



福岡市アイランドシティ（デザインガイドラインによるまちづくりの事例）

- ・すでに基盤が整備されている地域については、まちづくり協議会単位で地域内の緑化計画を策定し、適正な計画については、神戸市が認定を行う。認定した計画に基づき、官民協働で整備を進める。計画の策定や、認定した民有地部分の整備等について、補助金等の助成により支援を行う。

4. 今後の課題

(1) 緑化制度の見直し

- ・規制の強化だけでなく、一部で緩和も行っていき、バランスの取れた制度設計となるように見直しを図っていく必要がある。
- ・人が好む都市内の緑は、適正に管理された美しい緑であり、重要となるのは植栽後の維持管理であることから、管理に関する支援策も検討していく必要がある。

(2) まちづくりにあわせた緑化空間の創出

- ・緑化空間の整備後、緑化による効果を継続させるため、適正な管理を行い、常に高質な状態で維持させること（担保）が必要となる。
- ・事業の取組み内容は、事業者が決めることとなり、質の高い取組みを誘導するためにも、事業者の機運（やる気）の醸成、インセンティブの付与が必要となる。

地域診断を核とした地域力向上支援による健康なまちづくりの展開

北区保健福祉部北神保健福祉課 森 井 文 恵

【関係局室区】保健福祉局 市民参画推進局 区役所

【目 的】地域特性に沿ったまちづくり支援

1. はじめに

少子高齢化が急速に進む中、地域コミュニティにおいて、家族や社会とのつながりが希薄になりつつあることが社会問題となっている。ところが、地域の現状に対する住民の認識は十分とは言えない。行政に対する依存度も高く、互いに見守りあい、助け合う「共助」の意識を低下させ、地域力の低下を招いている現状がある。「住み慣れた地域で、いつまでも健康に住み続けたい」という住民の願いを実現するため、住民が地域のおかれている現状を認識し、住民自らが地域について考え、住民、各機関、各組織との

協働による地域活動の展開が不可欠である。

このことから、高齢者支援を切り口に、地域活動が停滞している地域住民が地域の将来を見据え、ソーシャルキャピタルを活用した住民主体の課題解決に向けた取り組みができるしくみづくりと、それを支える行政内システムの構築について提案する。

2. 現状と課題

(1) 地域の現状と課題

- 1) 高齢化率の増加と単身高齢者の増加により、地域活動の停滞を招く可能性がある。
- 2) 「共助」の意識の低下により、住民の主体的な取り組みが敬遠されがちである。
- 3) 地域に対する関心が低下していることにより、地域の現状に対する認識不足
- 4) 地域役員の担い手不足と高齢化により、地域活動の負担感が増大している。

(2) 行政の現状と課題

- 1) 行政内の連携不足により、各部署が縦割りで地域活動支援を行っている。
- 2) 各部署の地域の捉え方に偏りがある。
- 3) 地域担当者の顔が見えない。

3. 施策の具体的内容

(1) 地域活動を支えるしくみづくり

1) 集合合議制による地域支援コーディネーター

① 地域支援コーディネーターの配置

新たにコーディネーターを配置するのではなく、既に各区に配置されている地域活動を支援するコーディネーター的役割の人員を集合合議制による地域支援コーディネーターとして位置づける。それぞれの業務に加えて、地域支援コーディネーターとして地域の身近な支援者となり、関係所管課と横断的連携を図り、地域課題の抽出や課題解決に向けた地域の取り組みを支援する。

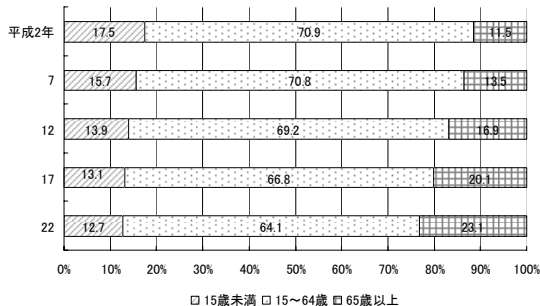
地域支援コーディネーターが地域住民と協働していくためには、生活圏域単位の担当が望ましいこと、地域のニーズに添った地域支援活動を展開する必要があることから、ふれあいのまちづくり協議会単位（小学校区単位）の地域を担当する。

また、区社会福祉協議会に配置されている地域福祉ネットワークワーカーは、コミュニティーワークに関する専門的知識を有しており、地域支援コーディネーター活動のイニシアチブをとる人材として位置づける。

② 地域と地域支援コーディネーターの顔の見える関係づくり

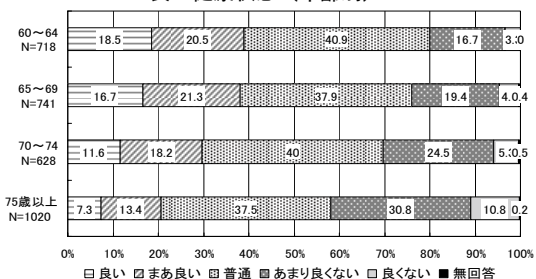
地域支援コーディネーターは、担当地域に出向き、地域データやニーズの収集に留まらず、地域住民と顔の見える関係を築き、住民主体による地域活動を側面支援する。地域住民の協議空間へ参加し、そこで把握した知見を行政につなぐパイプ役の機能も果たす。また、地域に対し活動の成果を認め、評価することや、地域住民の立場で目指す方向を模索すること等により、住民力のエンパワメントを図る。

表 神戸市 年齢（3区分）別人口の推移

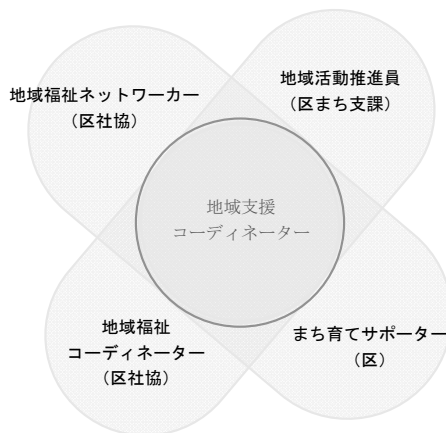


資料：平成22年度 総務省「国勢調査」より

表 健康状態（年齢別）



次期高齢者保健福祉計画にかかる実態調査結果より



2) 地域の成熟度に応じた地域課題検討のためのワークショップ

①モデル地域（重点支援地域）の選定

地域が主体的に地域活動を展開するために、地域の成熟度の見極めとしかけにより、住民が地域課題を導き出す支援を行う。また、具体的な支援策の検討につなげるため、地域診断の結果から地域活動が停滞していると考えられる地域をモデル地域（重点支援地域）として選定し、地域住民へのヒアリング等の調査により地域活動が停滞している要因を分析する。

② 防災をテーマとしたワークショップの開催

モデル地域において、地域の現状と将来を見据えた活動の展開を検討するための材料として、防災をテーマとしたワークショップを開催する。神戸市においては、「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」が可決され、今後、災害時要援護者リストによる支援計画の実現に向けた対応が協議される予定である。地域活動が停滞している地域は、地域のつながりが希薄なために、災害時要援護者リストが有効に活用できない可能性があり、リスト作成と並行したワークショップの開催は、地域住民の危機的意識により、地域のつながりを促すきっかけとなり得る。

ワークショップの中で住民より求められた地域データを地域へフィードバックし、地域のニーズや課題を抽出するための基礎資料として活用し、そこで得られた地域課題を基に、住民主体の支援計画を立案する。ワークショップのファシリテーターは地域支援コーディネーターが務め、行政職員が後方支援する。関係機関や関係団体も必要に応じて話し合いに参加する。

3) 地域の成熟度に応じた活動支援

成熟度の高い地域に対しては、区レベルの支援に留まらず、必要に応じてコンサルタントや学識経験者を派遣したり、活動助成金（地域提案型活動助成など）による継続活動支援を行う等、より高度な地域活動支援を展開していく。

4) 地域活動に関する住民の意識向上支援

地域活動に関する住民意識の向上を図るための学習会を開催する。学習会では、統計等の地域データを活用し、地域に対する関心を導きだすきっかけとする。

(2) 行政内連携システムの構築

地域に関わる行政職員（まちづくり推進課、まちづくり支援課、健康福祉課、区社協等）と地域支援コーディネーターによる組織横断的な地域支援プロジェクトチームを設置する。定期的に連絡会を開催し、情報交換に留まらず、根拠に基づく地域課題の抽出を行い、支援者間で共通理解を深める場とする。地域診断結果を基に、モデル地域（重点支援地域）の選定も行う。モデル地域の活動評価を行い、継続的かつ発展的な地域支援を展開する。

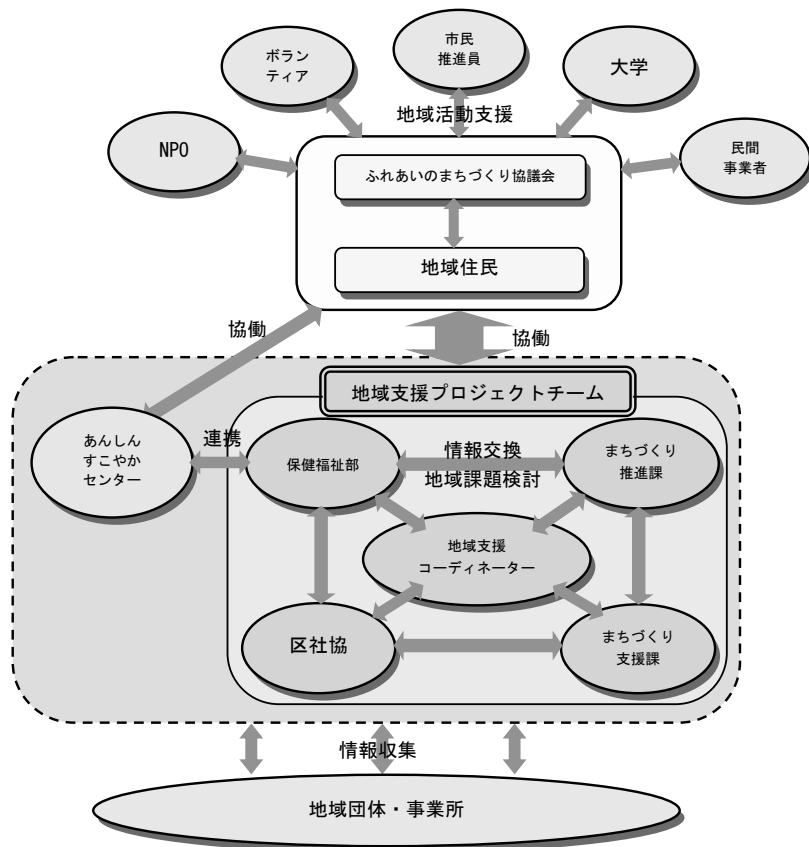
検討された内容は災害時支援計画と合わせて地域情報カルテにも追加し、地域に関わる関係部署で支援方針を共有し、誰もが一貫した支援が提供できるようにする。



(3) 地域診断を生かした地域情報カルテの作成と活用

地域情報カルテのフォーマットを作成する。フォーマットには、地域を多角的に捉えることができるよう、地域診断に必要な項目を網羅する。合わせて情報収集の指標となる手引きを作成し、地域の状況を漏らすことなく収集できるようにする。収集された地域データを可能な範囲でふれあいのまちづくり協議会単位で整理・分析し、地域課題から支援計画まで地域情報カルテにまとめ、地域に関わる誰もが同じ方針で一貫した支援を提供するためのツールとして活用する。地域担当職員が異動した場合も、地域情報カルテを活用することでスムーズな地域活動支援が展開できる。

各所管課で保有する地域データの抽出が容易になるよう、現在のデータ管理の見直しや、データ抽出作業に必要な人員確保が必要である。



図：行政内連携システムイメージ

(4) 地域づくりを支援する人材の育成

1) 地域支援コーディネーターの資質向上

関係所管課は地域支援コーディネーターをスーパーバイズする役割を担う。定期的に地域支援コーディネーターの連絡会を開催し、情報交換や活動に対する相談・助言をおこなう場とする。まちづくり支援に関する研修会等によるスキルアップも図る。

2) 地域づくりに関する意識向上のための研修会の開催

担当職員の地域づくりに対する意識の向上を図るための研修会を開催する。研修会は、地域担当職員や地域支援コーディネーター、あんしんすこやかセンター等、地域を支援する部署を対象とし、地域活動のサポートに生かす。

あんしんすこやかセンターに対しては、全体研修のみならず、地域診断に関する知識の習得度に合わせた個別支援を行う。あんしんすこやかセンター職員の従事年数に関係なく、統計データを収集・分析できるように、地域診断シートのフォーマットや手引きを作成しておく。

4. 期待される効果と課題

地域支援コーディネーターの配置により、地域と信頼関係を築きながら地域課題の解決に向けた取り組みを行うことができる。また、地域の活動状況を把握できるだけでなく、地域と顔のみえる関係が築き、地域住民のモチベーション向上支援が可能となる。しかし、現在各区に配置されている地域活動を支援するコーディネーター的役割の人員では人員不足である。地域づくりに関する知識やファシリテーション能力も求められるため、人材育成も課題である。また、将来的には専門職配置が望ましいと思われるが、人材と財源の確保が大きな課題となる。

行政内関係部署で地域診断を行うことにより、根拠に基づく支援地域の選定とそれに対する適切な支援につながる。地域診断から潜在化した課題にまで目を向けることができ、地域の将来像に予測をたてた支援計画も可能になる。地域においては、地域住民に地域データをフィードバックすることで、住民が危機的意識を持ち、地域に関心を持つきっかけになり得る。ひいては、住民が積極的に地域活動に参加し、地域の絆が深まる健康なまちづくりへとつながることが期待される。このつながりは、平常時だけではなく、災害時にも効果が発揮される。特に、発災直後は行政支援に限界があり、自助・共助が主体とならざるを得ない。地域力向上により深まった絆は、防災対策としても重要であることを地域住民へ合わせて周知していく必要がある。

地域課題は多種多様であり、それらの課題解決に向けた支援を展開していくためには、様々な関係機関や事業所と連携した地域支援が必要となる。今後、更なる住民・各機関・各組織の協働を進め、地域課題の解決に向けた地域支援システムの構築について検討を重ねていきたい。



職員・議員・市民必携の政策情報誌

月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判122頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

7月号《特集》世代間公平と自治体政策

6月号《特集》TPPと自治体／地域の“農”を救う

5月号《特集》自治体福祉を守る人

臨時増刊
最新・103号

『自治体2.0』

自治体イノベーション・ガイドブック

6月末発売 定価1,680円（税込み）

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



公益財団法人神戸都市問題研究所 賛助会員の募集

公益財団法人都市問題研究所では、当研究所の設立趣旨や研究活動にご賛同いただける賛助会員（個人・法人）を広く募集しております。

賛助会員の皆様には、当研究所の機関誌贈呈やイベントのご案内、最新の研究活動に関する情報などを逐次ご提供させていただいております。

◆賛助会員の特典

- ・季刊「都市政策」（年4回発行）の贈呈
- ・施設見学会へのご招待
- ・メールマガジンの配信（毎月1日）

◆年会費

- ・個人会員：一口 5,000円（一口以上）
- ・法人会員：一口 50,000円（一口以上）

◆お問い合わせ

神戸都市問題研究所賛助会事務局（電話 078-252-0984、Fax078-252-0877）までお問い合わせください。

※入会は随時受け付けております。

編 集 後 記

◎阪神・淡路大震災の後、神戸市の財政は財政再建団体に転落する寸前まで悪化しました。神戸市は震災直後から様々な行財政改革に取り組み、大きな成果を達成しました。この行財政改革の一環として、外郭団体の抜本的な見直しがあります。

◎近年、全国的に厳しい経営環境にある外郭団体の見直しが必要とされております。本号の特集では、外郭団体の経営をめぐる議論の方向性とその事例として神戸市の外郭団体の見直しの取り組みを取り上げており、全国の自治体職員や関係者の方に、ぜひご一読いただきたいと考えております。

◎次号は、「東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保」（仮題）を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号153号予告（2013年10月1日発行予定）

— 特集 東日本大震災の復旧・復興期における被災自治体のマンパワー確保 —

自治体間連携による長期派遣のあり方について	鍵屋 一
総務省と全国市長会・全国町村会による人的支援スキームにおける長期派遣について	小野寺 元
神戸市における長期職員派遣の取り組み	大崎 克英
神戸市から名取市に派遣されて	森下 武浩
長期職員派遣受け入れ先の対応	梅内 淳
長期派遣に関する神戸市派遣職員へのヒアリング調査等の結果	

神戸都市問題研究所研究会

<タイトルについては変更になる場合があります>

■ご寄附のお願い

公益財団法人神戸都市問題研究所では、公益目的事業として調査研究活動を行っており、活動にご賛同いただける方（個人・法人）から広く寄附を募っております。詳しくは弊研究所事務局（電話078-252-0984）までお問い合わせください。

季 刊 都 市 政 策

第152号

印 刷 平成25年6月20日 発 行 平成25年7月1日

発行所 公益財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

〒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）
電話（078）252-0984

発売元 みるめ書房（田中印刷出版株式会社内）

〒657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4
電話（078）871-0551

印 刷 田中印刷出版株式会社

都市政策バックナンバー

- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行
- 第146号 特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて 2012年1月1日発行
- 第147号 特集 神戸市まちづくり条例30年 2012年4月1日発行
- 第148号 特集 産業振興におけるスーパーコンピュータの活用 2012年7月1日発行
- 第149号 特集 協働と参画による六甲山を生かした神戸づくり 2012年10月1日発行
- 第150号 特集 都市戦略としてのアジアにおける都市間交流の展開 2013年1月1日発行
- 第151号 特集 東日本大震災を教訓とした受援力強化に向けた新たな取り組み 2013年4月1日発行

ISBN978-4-901324-30-4
C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)

みるめ書房



9784901324304



1923331006192



発売元

みるめ書房

神戸市灘区岩屋中町3-1-4

☎078-871-0551