

# 都市政策

季刊 第55号 '89. 4

## 特集 神戸市制 100 周年

「地方自治の本旨」について

|                        |      |
|------------------------|------|
| —共同体関係からの理解の重要性—       | 足立忠夫 |
| 神戸の政治—自治体政治と政党制—       | 依田博  |
| 神戸の財政                  | 原田健  |
| 神戸の都市計画—明治・大正・昭和・      | 嶋田勝次 |
| 21世紀都市・神戸の創造と地方公営企業の役割 | 佐々木弘 |
| 神戸の福祉                  | 今井鎮雄 |
| 明治・大正期の市域拡張            |      |
| —都市の膨張と「大神戸」構想—        | 洲脇一郎 |

特別論文

|                |                  |
|----------------|------------------|
| 大滝村の福祉によるまちづくり | 館林俊園             |
| 名田庄村の村おこし戦略    | 早川昭二             |
| 地域経営思想の系譜Ⅶ     | 神戸都市問題研究所都市経営研究会 |

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第54号 主要目次 特集 都市と観光

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 自治体の観光政策                           | 高 寄 昇 三 |
| 神戸港と観光                             | 大 上 稔   |
| 農業観光の戦略                            | 大 角 喜 一 |
| ホテルと観光                             | 橋 口 勝 禧 |
| 六甲アイランド・ウォーターワンダーワールド(仮称)<br>計画の概要 | 西 山 捷 一 |
| 新しい温泉観光                            | 弓 削 敏 行 |
| 観光ビジネスとしての神戸                       | 黒 田 昌 利 |

地域経営思想の系譜Ⅴ 神戸都市問題研究所都市経営研究会

### 行政資料:

|                  |             |
|------------------|-------------|
| 2001年神戸観光基本計画    | 神 戸 市       |
| 神戸市産業活性化委員会答申(2) |             |
| 神戸市産業の高度活性化をめざして | 神戸市産業活性化委員会 |

## 次号予告 第56号 特集 都市のアイデンティティ

1989年7月1日発行予定

|         |         |
|---------|---------|
| 神戸考概論   | 辻 田 忠 弘 |
| 神戸文化考   | 福 島 敏 雄 |
| 神戸宗教論   | 加 藤 隆 久 |
| 神戸市民気質論 | 田 中 國 夫 |
| 神戸企業論   | 松 浦 克 彦 |
| 神戸景観論   | 安 田 丑 作 |

地域経営思想の系譜Ⅶ 神戸都市問題研究所都市経営研究会

神戸市制100周年記念懸賞論文 最優秀作・優秀作

## は し が き

1889年(明治22年)4月1日、明治政府は市制町村制を施行し、我が国において初めて本格的な地方自治制度が敷かれた。この日誕生した“市”は全国で31を数えた。この後、明治22年度中に9市が誕生し、本年度に市制100年を迎える市は39(東京市は1943年(昭和18年)に東京府と合体し東京都となる)となる。

地方自治制度は近代国家の基礎を固める手段として成立したもののだが、自由民権運動が求めた参政権拡大の流れを利用しつつ、その動きに枠をはめることで、政府が中央集権的な地方支配体制を築くのが狙いであった。そして第二次世界大戦後、我が国の地方自治制度は根本的な変革を遂げた。日本国憲法第八章に定められる地方自治の基本原則は、地方自治法を始めとする関係法令により具体化されているところであるが、戦後40年余が経過し、この間、地方自治制度は幾多の試練に遭い紆余曲折を経て、数多くの問題点を内包しつつも今日に至っている。

ところで地方自治100年の歩みは、我が国における都市化の進展と軌を一にする。現在、我が国においては全国民の6割以上が国土の3%以下の都市に居住している。100年前の都市人口比率は全国民の約15%程度であったと推計されており、この100年の我が国の都市化がいかに急激であったかがわかる。都市化の波は戦後さらに勢いを増し、家族ぐるみ、集落ぐるみの都市移動が起こり、農業人口は激減し、過疎に陥る地域が続出した。大都市圏への人口集中は現在では東京一極集中の現象を生みだすに至り、その是正が強く求められている。

都市化の進展に加え、経済のソフト化が進み、社会環境も大きく変貌しつつある今日、住民の欲求は自己の周辺的生活環境をより充実していこうという方向に進み、住民は一層きめの細かい行政を求めようになっている。地方公共団体は時代の要請に即応した自治行政を展開し、住民のニーズに応えていかねばならない。

地方自治制度の次の100年を展望するとき、地方公共団体が住民と“共同”する型の新しい「まちづくり」が模索される必要があるだろう。市制100周年を迎える39市はその大半が県都であり、それ以外の都市もそれぞれの地域の中心都市である。今後さらに都市化の進展が予想されるなか、これら地域の中核都市の役割は極めて重要であり、独創的かつ地域にしっかりと根をおろしたまちづくりの展開が望まれるところである。

「地方自治の本旨」について  
 共同体関係からの理解の重要性……………足立忠夫 71  
 神戸市の政治—自治体政治と政党制—……………依田博 21  
 神戸の財政……………原田健 44  
 神戸の都市計画—明治・大正・昭和……………嶋田勝次 64  
 21世紀都市・神戸の創造と地方公営企業の役割……………佐々木弘 75  
 神戸の福祉……………今井鎮雄 93  
 明治・大正期の市域拡張……………川口入車 101  
 都市の膨張と「大神戸」構想—「中核都市」の「洲」の脇……………一郎 104  
 (財)神戸都市問題研究所・高崎黨の編纂……………編纂集 104

特別論文  
 大滝村の福祉によるまちづくり……………館林俊俊 127  
 名田庄村における村おどり戦略……………早川昭 138  
 地域経営思想の系譜Ⅵ……………神戸都市問題研究所都市経営研究会 155

潮流  
 新潟空港騒音差止め訴訟最高裁判決 (168) ……ふるさと創生論 (170)  
 神戸市農漁業ルネサンス計画案の答申 (172)

新刊紹介……………176

「地方自治の本旨」について

共同体関係からの理解の重要性……………(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (16) (17) (18) (19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) (29) (30) (31) (32) (33) (34) (35) (36) (37) (38) (39) (40) (41) (42) (43) (44) (45) (46) (47) (48) (49) (50) (51) (52) (53) (54) (55) (56) (57) (58) (59) (60) (61) (62) (63) (64) (65) (66) (67) (68) (69) (70) (71) (72) (73) (74) (75) (76) (77) (78) (79) (80) (81) (82) (83) (84) (85) (86) (87) (88) (89) (90) (91) (92) (93) (94) (95) (96) (97) (98) (99) (100)

足立忠夫

はじめに……………

「地方自治の本旨」(憲法第九二条)に合致するもの、あるいは一種の理念型と見做し、それらと比較するとき、日本の地方自治の現実はいかに中央(三國の官僚の行政的統制の下にあり、したがって、地方自治の理念は実際にはほとんど生かされていないと認識する伝統的ないじは通説的理論が説かれている。これに対して、他方では、村松岐夫氏(『地方自治』、東大出版会、一九八八年)はそれを垂直的行政統制モデルの旧理論とし、欧米はもとより日本の中央と地方の関係の観察を行政的レベルから政治的レベルへと拡大するとき

現実の中央と地方の関係は「水平的政治競争モデルから相互依存モデルへ」と転換しており、旧理論は「＜欧米＞の実体のともなわぬ＜基準＞が導入される危険」があり（四七頁）。「現代の地方自治は、市民は高い行政水準を求め、他方主要な行政資源と法的権限は中央に在ること、これら二つの条件の下にあるのであって、かつてのように、中央政府の統制を脱したところで成立しうような自治ではありえない」（一六七頁）とする新理論を展開する。

もとより、目下の私には、夥しい文献をことごとく咀嚼し、対立的理論のいずれかに軍配をあげる最終的審判官になり得ようはずはない。だが、それにもかかわらず、どちらかと言えは旧理論に属する地方自治の理念に基づいて、とりわけアメリカの古典的な理念と現実に基づいて、以下に私見を述べようとする。その理由は、第一に、地方自治の理念すなわち「地方自治の本旨」を規定した憲法が、わが国の一部の人が占領軍によって「押し付けられた憲法」と嘆くように、また一九四六年十月に制定され、三年後の翌年四月の学究自身が「マッカーサー憲法」(MacArthur's Constitution)と称したように、(E. M. Marx, Foreign Governments, 1949, p. 572)そこにはアメリカ人の地方自治に対する伝統的な考え方が盛り込まれているのは当然のことであり、しかも、よしてその考え方が当時のアメリカの現実においては陳腐になりつつあるかもしれないが、しかし依然としてアメリカ人の思考の底流に深く沈着し、余も彼等の言動を支配する原動力となっていることを思うとき——強烈な市民の自治意識に発する自治体に対する反乱を想起されたい——、「我々が日本の地方自治の理念や本旨を考える場合には、やはりそれを考慮に入れる必要があると考えるからである。第二に、そのように考えるときは、私は在来の地方自治の理念に対する理解には、より一歩進めた解明の必要性を痛感するからである。第三に、些か自信過剰と自覚しつつも、その解明は村松氏の言う旧理論と新理論の対立を、さきさきかにせよ和解させるな態度のかを提供するであろうと考えるからである。」(『地方自治の本旨』、頁一六八)かくて、まず以下に地方自治の本旨を考察する(頁一六八)とある(『地方自治の本旨』、頁一六八)。

## 「地方自治の本旨」について

〔論第3節〕「地方自治の本旨」について(『地方自治の本旨』、頁一六八)

### 「地方自治の本旨」の戦前からの通説的見解

——団体自治と市民自治——(『地方自治の本旨』、頁一六八)

地方自治とは何か、その理念なり原理なりは何から何ゆえにそれが政治や憲法(=憲政)にとって不可欠なのか。こういう問題の考察に際しては、以上の「はじめに」で述べた幾つかの理由から、多くの人が同様に、かつての帝国憲法には見当たらず、しかも占領軍の強い要請により設けられた日本国憲法の第八章、すなわち「地方自治の基本原則」を規定した憲法第九二条のなかの「地方自治の本旨」という文言について一言しておかなければならないかもしれない。この言葉の解釈をめぐるでも、あまりに多くが語られているので、次の点に言及するにとどめておくが、この文言は「英文日本国憲法」では「the principle of local autonomy」となっており、次に、占領軍が憲法草案を日本の政府に提示した草案には、この言葉を欠いていたのが、日本の政府当局者から、その他の若干の修正ととも、この言葉の挿入が提案されて条文化されたものであり、その挿入の理由は、アメリカ的の地方自治観に対する当時の日本政府当局者の危機の表明にあたり、言われている。地方自治に対しては戦前から一種の通説的見解が存在して、それによって行き過ぎた地方自治を防衛しようとする意図があったとされている。しかし、先を急ぐ私はその間の経緯の詮索を省き、詳細は辻氏の前掲書(五六頁以下)に譲り、アメリカ人の地方自治観とは根本的理念において異なるであろう戦前の法律学の通説が、すなわち「国家以下に法人たる公共団体も存在し、その公共行政の行は、シムルコトは主義ト為ス。…公共団体ノ觀念ハ自治行政ノ觀念ト相關連ス。地方行政ニ付テモ、事純然タル地方的ノ利害ニ関シテ、シムルコトハ直接ニ影響ナキモ、ハ一成ルベク地方人民ヲシテ自ラ之ヲ処理セシメ、又ハ少クトモ之ニ参加セシメ、ルコトハ本原則トス」(美濃部達吉、『行政法概要』上巻、一九三四年)に基づいて、憲法から独立するという「消極的方面」と地方人民が自分で処理するといふ「積極的方面」とから、

地方自治の本質は「団体自治と人民自治」にある(蠟山政道『行政組織論』、一九三〇年)という観念が広く支持されていたことを述べておく。

戦前の蠟山の行政組織論「日本国の自治本質」

1 地方自治の本旨(1)——〈国と地方の関係〉から〈政府間関係〉へ——  
第二臨調における「国と地方の関係」に関する意識の移行(同前)と地方自治の本質(同前)と「国と地方公共団体の関係」(同前)の移行(同前)と「日本国憲法制定当時から一躍して近年の第二次臨時行政調査会に移るが、同会では地方自治に関する問題を、その第三部会で「国と地方の関係」として扱えた。この扱え方は「地方自治の本旨」が英文の憲法では“principle of local autonomy”とされている点からみても、それは地方の団体が中央政府としての国から与えられた独自性や自治性をもった関係を内包しているはずであるから、根本的に誤っているとは言えないであろう。しかし、ここでは戦前からの通説的見解に従うならば、国と地方の関係は、「中央政府」(central government)としての〈国〉と府県・市町村などの単に地方の公共事務を処理する行政団体としての〈地方公共団体〉の関係であり、当然の帰結として、政府といふものは〈国〉にだけあって地方公共団体には存在しないということになる。つまり、国と地方の関係は中央政府と地方政府の政府間関係の範疇に属するものであり、蠟山政道氏の説いたlevel of governmentの観念に照らせば、

以上の国と地方の関係に関する扱え方に関連して、私は一九五〇年に「米國行政教育視察団」の団員に選ばれ、日本の行政学の建設の父祖ともいえるべき蠟山政道先生と行を共にした約百日間を思い出す。先生はしばしば、わが国では政府といえは行政のみを意味するが、そうではなから、英米で理解されているように立法府・司法府・行政府を包含するものとして政府＝ガバメントを理解しなければならぬと説かれたが、ここでは政府の観念は国家の観念に接近または同一視されるが、ことまでなら多量の学究の指摘するところであるが、先生はさらに進んで、府県・市町村の如き地方公共団体をも、やはりアメリカにおける理解と同様に、ガバメントとして理解しなければならない。したがって、国・府県・市町村の関係の問題はレベル・オブ・ガバメントの問題と

して理解しなければならない(註1)しかも、ここからは私見であるが、この場合のレベル(＝段階)という考え方は上下関係を意味する以前に、それぞれの基礎とする社会の広狭に由来すると理解しなければならない(後述)。そして、これが民主政治と地方自治の進展にとって不可欠であると、語られていたことを思い出すべきでない。或るならば、先生はそこで、アメリカにおける「国と地方の関係」は断じて中央政府である国と行政団体にすぎない地方公共団体との関係ではなく、国民(ないしは中央の)政府と地方政府(local government)の関係、すなわち最近ようやく一部の学者が使いはじめた〈政府間関係〉の問題として理解することが、憲法の規定する「地方自治の本旨」をただしく解釈するための初歩的段階であるということをも主張されたのである。なお、津田松氏の前掲書は地方政府の語が自明のこととして使用しているが、それは現在のわが国では戦前と異なり、地方公共団体といえども英米の場合と同様に政府的性格を既に保持しているという彼の現実認識によるのである。ここで注目すべきは、明治維新のころに先進国英米の政治に関する著作を翻訳したわが国の先人において、ほとんどに地方公共団体と書かれているものが〈政府〉として明確に認識されていたことである。たとえば、文久元年(一八六一年)に『鄰邦』を著した加藤弘之は、合衆国について、「国内の各州に小政府を置き、此が合衆国に關係すべきことに至りては大政府を置き」と書き、また、慶応四年(一八六八年)に『泰西国法論』なる訳本を公けにした津田真造は、「権位」という言葉をもって政府を汎称し、「右の汎称は、大権位並に国内州郡都邑(＝都市(引用者注))に小権位をも通称す可し」としていたのである。ところが、明治憲法制定に至るまでの日本に独特の中央集権的官僚支配体制＝〈至高の官制国家〉が確立される過程において、地方の小政府や小権位はたんなる行政団体にとどまる地方公共団体にまで墮しめられたのである。その意味において、国と地方の関係を〈政府間関係〉と理解するようになった最近の傾向は、皮肉に言えば、加藤や津田の認識を百二十年後の現令によりやく理解するようになったのにすぎないのである(註2)。



ルクスに影響を与えたと説く人は、この点に注目したためであろう。以上のようなケインの影響を受けたかどうかは私の熟知するところではないが、今世紀の初頭には、イギリスのバーカー (E. Barker) やラスキ (H. Lascki) やコール (H. Cole) やわが国の高田保馬氏などの説いた多元的国家論ないしは国家の機能学説によって、国家と社会の区別は一段と明確にされ、多くの学究の支持するところとなった。すなわち、そこでは、国家(または広義の政府)は、社会(community)の特定の機能を遂行するために社会の成員によって形成された機能的団体 (association) であるとして、両者は明確に区別されたのである。もとより、多元的国家論はその後、多くの反論に遭遇したが、国家と社会は区別され、前者は後者によって形成される、すなわち、両者は相互に形成し形成される——関係にあることに関するかぎり、世界の政治学の定説となったのである。国家と社会の自同化の理論も、両者の相互影響の弁証法的関係が深刻化する現代的状況に対する一つの解釈にすぎないと、私は考える(この点については、他日の詳述に譲る)。(以下、関係論、多元論、機能論)とにかく、この定説によるならば、前述の中央と地方の関係を「政府間関係」と理解することは、中央の政府団体としての国と地方の政府団体としての地方公共団体との関係論的なれば「団体間関係」として把握されることとなるだけで、それ以上でもそれ以下でもない。したがって、そこでは、「はじめに述べたような、いずれも「地方の自治の本旨」に根拠をおきながら、行財政上の統制や調整の権力を団体としての中央政府(広義)にできるだけ多く留保すべきとする中央集権論と、それらを団体としての地方政府にできるだけ多くを委譲すべきとする地方分権論の二つの見解は研究極まること、田中一平『型利益誘導政治』に典型的にみられるように、当今のわが国の現実では、主として中央の政府(団体)をめぐる国会議員(地元選出を含む)、圧力団体の有力者、官僚等の政治的アクターたちと地方政府(団体)をめぐる同様の政治的アクターたちとのあいだの言うなれば我が国に独特の中央・地方の政党や圧力団体の大ボス・小ボスたち相互間の利益誘導と権力保持とをめぐる一種の綱引き競争上の対立にとどまるのではなからうか。そして、それは地方自治の名に

値むないのでなかろうか。というのは、地方自治に関する戦前からの通説的見解に従うならば、団体自治は存在しても、住民自治は抹殺されかねないこととなるからである。私の主張しようとするところは、もはや詳述の要はないであろう。すなわち、「地方の自治の本旨」に従って国と地方の関係を考えるということは、それを「政府間関係」として理解するに止まらず、さらに政府を形成した——あるいは、政府の影響を受けながらも政府を形成した——共同社会ないしは共同体という根底的なレベルにまで踏みこんで、「共同社会間関係」ないしは「共同体関係」として理解する必要があるという主張である。巖山先生の言葉やケインの文献のレベル・オブ・ガバナメントに倣って、レベル・オブ・コミュニティとしてまでも理解しようという主張である。そして、そういう理解のもとでのみ、さきにも述べたレベル・オブ・ガバナメントは止下関係を意味する以前に、それぞれの形成の基盤とする社会の広狭に由来するであろうことの意味が明確に把握されるのである。現行の制度に即して言えば、地方自治の本旨は、市町村民共同体という狭域共同体から府県民共同体という広域共同体を経て国民共同体という全国共同体にまで進展していくという関係にまで掘り下げていくときに、明確に把握されるであろうということになる。目下急問題になっているが戦後の税制を基本的に決定した例のシムズ勸告が「市町村を基礎的団体である」と規定した根底には、まさしく以上のレベル・オブ・ガバナメントの観念とも、レベル・オブ・コミュニティの観念が存在していたのである。以上、概略ある余り、(以下、) 概論の概要として、地方自治の本旨を「基礎的共同体としての「社会問題共同体」である」として、また、居住生活を共同にする社会——「共同社会」として、この二つを以て「Community」として、ここで、ふつう共同体と訳するのが常であるCommunityを私がどのように理解しているかを述べたおがなければならぬであろう。それは、特定の時代の特定の社会に現出した集団、例えば18、19世紀のドイツ諸邦における「Gemeinde」(これについては大塚久雄『共同体の基礎理論』(岩波書店九五五年)参照)でもなく、また、十数年前、自治省が設立を奨励したが結局は戦前の町内会と

あまり変わらないものが形成されたあの〈コミュニティづくり〉すなわち一定の近隣住区の人々を丸抱えに非自発的・非自発的とを問わずに含む集団の形成におけるそれでもない。端的に言えば、居住生活の場すなわち居住環境を共通(common)にするのと同時に成立する、という意味における共同体(communitas)は(common)に由来するものである。それを事例に挙げて示すのは――

…我々は自分自身の生い立ちや人間形成の過程を顧みるならば自分自身の独自性(identity)―我々はこれを“自己確認の場”や“丸ごと自前の自分”と訳しているが――拙著『自分史の地域社会論』(参照)には、家庭や家族関係を除くならば我々は物心ついた時から中学卒くらゐまで居住し続けた最狭域の市町村の如き地域社会ではなかるうか。なぜならば、そういう地域社会の住民のあいだに激しい対立や異質性が存在することを無視するのではないが、しかし、同時に地域住民を取り巻く地理的・気象的などの自然的条件、農・漁・商・工等の産業的なしは経済的状況、歴史・伝統・言語(=方言)、習慣・思考・行動様式、嗜好・気風等々のさまざまな共通の文化的環境に、一言にいうれば多様な共通性(commonness)にて我々が最初に、しかも最も身近かに接触し意識するからではなかるうか。このように考えるならば、市町村の如き狭域の地域社会を共同体と観念することも理解していただけるであろう。――

…そして、前述に、次のような事実注目されるならば、それを地縁的な地帯は地域の共同体とよぶことに一段と理解を示していただけるものと確信する。例えば、その地域社会の住民が、美しい地理的状況(=景観)や温暖な気象的状況などの自然的環境に満足している、所得獲得の場(=職場)が有り余るほどの経済の繁栄を享受している、貴重な歴史的遺跡や伝統芸能や独特の言語(=方言)や気風などの文化的環境を誇りとしているとするならば、前記の年齢のひびとが最初に、しかも最も身近に自からが地域共同体の一員であることを自覚するのは、<美しい景観共同体>や<繁栄経済共同体>や<方言共同体>などを意識するときである。――そのときに、おそれ、彼等は美しい自然的環境の地域社会で職場を獲得し、独特の方言(=丸ごと自前の自分)を表現することと喜びを感じるであろう。――そして、その時点において、彼等は共

同体の住民にまで成長すると私は考える。――

…(中略)――

…そして、以上の実例はあまりにも美化されすぎている。現実にはその正反対の例のほうが遙かに多いからである。多くの大都会の中心部では、公害問題、騒音・振動・放射線のような<殺風景な景観共同体>が、経済的変動の影響を大きく受けている都市では<衰退経済共同体>が成立したり、あるいは、東京がその典型例と言えるかも知れないが、社会の大半の構成員が各地から移住してきたために独特の<文化的環境共同体の欠如>がみられる場合もある。――

…いや、それどころが、多くの<繁栄経済共同体>の陰には、騒音空港や公害病指定地域をもつ大阪市に注目すれば明らかのように、<美しい景観共同体>の破壊(例)美しい海岸の消滅)のゆえに<景観回復運動共同体>が成立したり、さらに、地域社会の大半の人々が汚染した大気・上水・悪臭・騒音などの被害を共通にする<汚染大気共同体>や<汚水共同体>や<悪臭共同体>等が、住民の生存をまで脅かすほどの切実な影響力をもって成立することを看過してはならない。さきの美化された共同体の実例を<利益ないしは享楽共同体>と総称するとするならば、これらの共同体の実例を<不利益ないしは被害共同体>と総称することができるであろう。――

…既に上述のいくつかの事例が示しているように、<利益共同体>と<不利益共同体>はしばしば対立する。――

…いや、例當今の如き高度文明社会では、とりわけ都市的・都会的社会では、異常に対立するのが宿命であると言ってもよい。我々は自分の居住する地域社会に多額の所得獲得生活の場(=職場)―労働の場(=生産の場)―農・漁業の場合は耕地、海上、商工業の場合は大・中・小の企業であることが共通に存在する、――すなわち繁栄経済という<利益共同体>の住民であることを望ましく考えるが、それはしばしば大なり小なり<汚染大気共同体>の如き<不利益共同体>の住民であることを受忍しなければならぬであろう。――

…しかし、身近な例をとるならば、近隣に学校、保育所、病院、老人ホーム、劇場、公園、ピクニック地、公園などの教保育、保健、福祉、文化・消費の諸施設が存在するのみならず、そこに到達するバス等の交通手段の完備している共同体の住民であることを要求するが、その要求は必ず閑静な環境の共同体の住民であることを要



求と対立する——個人の心中でも様々な要求が矛盾する——。例えば、前者の要求を重視する住民は多少の「騒音共同体」の住民であることも受忍しなければならないが、同様に、後者の要求を重視する住民は様々な居住生活の不便を受忍しなければならないからである。そして、そういう対立や矛盾は共同体の一部の成員（またはその集団）の、あるいは全成員の努力によって解決しなければならない社会問題となる。「利益共同体」と「不利益共同体」とがほとんど同時に併存すると或るならば、両者の共同体は解決すべき社会問題を共通にする共同体すなわち「社会問題共同体」の成立を促すはずである。そして、その問題が共同体の全成員（＝住民）の公共的（ないしは全体的）利益を実現しようとする自主的あるいは自然発生的（＝自生的）な規律ないしは努力によって解決される場合には、その共同体はあくまでも「社会問題共同体」ではあるが、我々はそれを「公共的社会問題共同体」とよぶことができるであろう。騒音からくる対立や公害被害の実態の深刻さを背景とする公害被害者の組織化や自治体間連携や自治体の合併による自治体間の連携による「社会問題共同体」から「政府問題共同体」へ移行するであろう。

——狭域政府共同体から広域政府共同体を経て全国政府共同体へ——と進むべきか、現今の社会問題が上述のような対立や矛盾を克服し和解決させなければならないものであるとするならば、その共同体の全成員の公共的利益意識が発する自主的あるいは自生的な努力による解決にはほとんど常に限界があると考えなければならない。多少の「大気汚染や騒音などの不利益は甘受して、「繁栄経済共同体」の維持に努力しなければならない」と考える住民と、そのような不利益は「真平だ」と考える住民との対立を併せ、また公害病指定地域において見えみられる商工業の活気を求めるのみならず地価の下落を恐れる住民と公害病患者の住民とのあいだの指定の解除をめぐる深刻な潜在的対立などを考えるならば、住民自身の努力による解決の限界は必ず認識されるであろう。そして、その問題は、まず市町村の如き狭域の共同体の全成員が一定の正統的強制権力の下に服従しながら解決すべき政府問題にまで転化させざるをえないであろう。すなわち、主権者たる住民は、自分たちの共同体を基礎として成立する正

統的権力団体すなわち市町村政府に、自らの処理できない問題の解決を委任し、その問題を政府問題に転化させざるをえないであろう。このように自主的努力の限界を認識し、それを政府の解決すべき問題であると認識した時点において、社会学的な住民（あるいは地方自治法上の住民）は、町村の住民であろうと、政治学的な意味の市民にまで転化するのである。以下に、この問題について、以下に説明は許された枚数の関係もあり、また別の機会でも詳述したので、ここでは略述するが、私は所得獲得の場における生活を所得生活とよび、居住する場における生活を居住生活とよび、両者を区別することの重要性を十年來ひとりごとで叫んでいることを付言しておきたい。というのは、第一に「我々は古くから所得が豊かになれば「健康にして文化的な」生活を送れることができる」と確信していたが、居住環境が悪化するところでは、その確信はナンセンスであることがはっきりと意識されるようになったからである。第二に、当今の多くの大々の所得生活の場と居住生活の場とが、大都市中心部と郊外のいわゆる衛星都市ないしはベッド・タウンとにかなりの距離をもって、したがって複数の市町村（ときには府県）を越えたところまでに分裂してきたからである。そして、目下の問題と深く交渉するので最も注目していただきたいが、第三に、例えば、上記の様々な諸施設の存在や交通手段の完備の要求と閑静な環境に対する要求とのあいだにみられるような居住生活上の対立は、大雑把に言って、狭域の市町村の政府によって解決することができず、職場の増大の要求の如き所得生活上の要求と環境の改善の如き居住生活上の要求との対立の解決は、多くの市民にとってはそれぞれの生活の場が遠く離れているから、市町村の境界を越えた府県や首都圏・近畿圏の如きより広域の共同体を基礎にして成立する政府や準政府機関（例、広域行政協議会）に委任せざるをえないであろう。雇用対策審議会などが市町村ではなく府県に設けられるのが一般的であることをみても、それは明らかであろう。すなわち、自治体間の連携や自治体間での協力、広域の共同体の政府にとっても、その問題の解決は、すくなくとも効果的な解決は困難であることが多い。大抵の場合、一段と広域的な共同体とその政府の援助を必要とするであろう。かくて、それは、公共投資の増減や公



どの国に(＝共同社会)前は、イギリスをはじめとするヨーロッパの各国の人々が自分が生きていくための根本的な信条であるプロテスタントという宗教的信念を以てなわち自分の「アイデンティティ」(＜丸で自分前＞)の最も根源的なものを何と以て守り抜こうとし、(そのために何百年と住み慣れた祖先伝来の国を捨て、<sup>アイデンティティ</sup>新天地の地に＜自己確認の場＞を求めて亡命した人びとが形成した社会であるという周知の事実を想起していただく。そこで、彼等はプロテスタント教の始祖・ルター(Luther)の「各人が各人の祭司」(each man is his own priest)という教えに従ったために、百を超える宗派に分がれてしまった。その結果、ほぼ出自と宗派とを同じくするものは教会を中心とした狭域の地域共同体とそれを基礎とする政府を形成した。しかし、やがてその共同体と政府によっては解決できないような問題、例えば、治安の維持のための裁判や土地の所有権の確認の如き問題が発生すると、それらの共同体は相寄って国(州)民共同体とそれを基礎とする国家(state——州)を形成したが、そのような13の州が自らでは解決できない独立戦争という問題に直面すると、連邦的国民共同体とそれを基礎とする連邦国家(＝連邦政府——United States of America)にまで結合したのである。だから、彼等にとっては、レベル・オブ・コミュニティという狭域の共同体の観念から地方自治を考えるのは決して単なる抽象的な理念や規範的観念にとどまらず、<sup>自分</sup>自らの歴史的な体験や伝統を支えられ、<sup>自分</sup>各人のアイデンティティの一部になっている現実的観念なのである。彼等は地方自治の条項を欠いた憲法を考えられなかったのである。というのは、自己のアイデンティティから発する自治意識こそ、彼等の政治に対する一切の考え方の根底にある出発点であり原動力だからである。

以上と云うのが、次のような見解や事実が伝えられている。すなわち、日本に地方自治を与えた古領軍のテニッシュに対して、<sup>当時</sup>「折衝にあたったのが内務省行政課長たる鈴木俊彦都知事であり、<sup>彼</sup>とにかく日本の中央集権体制がいけないんだから、かなづちでそのコンクリートをぶち壊せというのが司令部の指令で、<sup>彼</sup>貫じた理論的なものはなかった」と強調する(前掲、サンケイ新聞、<sup>与えられた</sup>地方自治①(傍点引用者))と。こういう日米の喰い違いは、

オルトなどには、以上の如き地方自治の観点はあまりにも当然かつ生得的なものであったから、鈴木氏に理解できる理論をもちだせなかったし、またかりにもちだせたとしても、府県や市町村を以てせば国の支店の如きものという考えに慣らされていた内務官僚としては理解できなかったであろう、と私は推測する。げんに、憲法に「地方自治」の条章が設けられた意義を講学上厳正しく認識されるようになったのは、<sup>制定の</sup>数年後であるといふ事実が、これを例証するのである。

以上を踏まえて、日本の地方自治(地方自治の本旨)の意義を捉える。2) 共同体からの把握の現代的意義

共同体としての地域社会は千差万別

——地方政府の公共サービスも千差万別——

地方自治の本旨を以上のように理解するときには、<sup>各々</sup>個々の地域社会を火びどが意識する過程で述べたように、<sup>それぞれ</sup>それぞれで成立する＜社会問題共同体＞が実に多種多様であり、しかも、<sup>それぞれ</sup>それぞれが相互に対立・矛盾するありかたも同様に多種多様であることに、<sup>我々</sup>我々は気付かざるを得ない。個々の地域社会の自然的、経済的、文化的環境に注目するだけでも、日本中に一つとして同じ地域社会は存在しないのは厳然たる事実であることに気付くであろう。したがって、多種多様の＜社会問題共同体＞とそれらの矛盾・対立を解決する任務を基礎として成立した地方政府のありかたも、とりわけそれが提供する公共サービスのありようも千差万別でなければならないはずである。「日本の中央集権体制がいけないんだから、金槌でそのコンクリートをぶち壊せという司令部の指令」は、ここに根拠をおいていたとみるべきであろう。そして、この点に注目するにすぎず、世上に言われる新あるいは新々中央集権主義の俄かに容認できないことも判然とするであろう。というのは、例えば、寝たきり老人に対する介護などの福祉は全国一律的平等すなわちナショナル・ミニマムが確保されなければならないという主張も、個々の地域社会に独特の習俗や気風等の様々の共通性に見合った＜相対的な地域ミニマム＞の確立の重要性の前には一歩譲らなければならないからである。そして、それが市民自治を基盤とする団体自治とい

「地方自治の本旨」に合致するからである。なお、**「相対値的な地域ミニマム」**というのは、**「100%とかゼロ」といった完全値的な要求ではないことを意味するが、それに関する詳述は後日に譲る**。林田由之博士(『地方自治の理論と実践』)が、**「地方自治の本旨」**から「地方自治の本旨」に関する議論として、**「学際的研究は共同体としての把握から」**と述べている。

以上の意味において、地方自治の本旨の実現のためには、**「地域社会の自然的、経済的、狭義の文化的諸条件にとどまらず、例えば、隣保相互などに関する地域社会の伝統や習俗や気風などを探求する風土論、市民性論、気風論などの社会学あるいは民俗学的なレベルの問題の研究にまで視野を振り下ろさなければならぬこと」**になる。**「共同体から地方自治を理解してこそ、冒頭に言及した当分の地方自治に対する学際的研究の意義は正しく把握されるのではないか」**。なお、**「村松氏の新理論と在来の旧理論の和解の試みにもふれたが、許された紙数を遙かに越えているので、スイデン系を参考に発する自治意識から多少の再検討の要があるのではないか」と考えていることなどは言及しておいた**。

以下に、地方自治の本旨の把握に関する議論を、**「地方自治の本旨」**を軸として展開する。まず、地方自治の本旨の把握に関する議論を、**「地方自治の本旨」**を軸として展開する。まず、地方自治の本旨の把握に関する議論を、**「地方自治の本旨」**を軸として展開する。

の議論は、**「地方自治の本旨」**を軸として展開する。

### 神戸市の政治：自治体政治と政党制

自治体政治と政党制の関係を論じた。神戸市の政治は、戦後約40年の歴史を概観すれば、1947年の地方自治法制定を含む1945年から1960年代前半までの制度整備の時代(第1期)、1970年代中盤までの「保守・革新」の対決の時代(第2期)、1970年代後半以降の自治体政界の再編成の時代(第3期)に区分することができる。第1期では、地方自治法の重要な改正がたびたび行われ、自治体行政並びに議会の諸制度が整備されていった。同時に、国レベルの政党制は、「55年体制」の成立によって落ち着きを見せたものの、自治体レベルの政党制は、主として自民党の首長と自民党もしくは保守系無所属の議員という構成であった。第2期は、自治体に福祉と環境の各問題で活動の場を見いだした社会党や共産党が中心となって革新自治体を創造していった時代である。中央直結を訴える自民党をはじめとする保守勢力と社共勢力との間の国政の代理戦争の様相を呈するとともに再三であった。第3期は、首長選挙の政党連合が、保守対決型から、保守中道連合、保守連合、中道革新連合、全政党与党型の太連合などへと自治体の政治的背景の独自性に基づく複雑な特徴を示した。首長の無所属化と議会の政党化との乖離を顕著にした時代である。(阿部四郎 1983; 大森 1986b)

自治体政治の政治学的研究の意義としては、①国政レベルの政治変動のメカニズム分析の代替となる、②その国の基層的政治文化を明らかにすることができる、③その国の政治体における政治的補充過程の研究に手がかりを与える、④中央集権的行政統制モデルでは説明できない自律した政治過程が解明される。(大森 1986a, 表6～9頁; 村松 1988)などをあげることができる。

筆者は、自治体政治の第2期の中ごろ以来、議員研究を中心とする自治体の政治学的研究に従事してきたが、議員研究を中心とした地方政策決定における国会の過小評価以上に、自治体における議会の過小評価が存在したことが、特に、特に都道府県や大都市における議員の政党化が自治体政治における議会の政策決定への関与の程度を高め、影響力を増大させていることが観察されたからである(村松・伊藤, 1986)。自民党所属議員や無所属議員が大半であった自治体議会に「野党」系政党が議席を増やすにつれて、議会の会議録の頁数が顕著に増していった。それは、単に議会の政党の数が増えたため係帯般質問に立つ議員の数が増えただけではない。自治体のほとんどの政策領域にわたって議会での審議時間が長時間化したためである。審議時間が長時間化したことにより、直ちに議会の政策決定能力がそれと比例して向上したと結論付けることはできないが、議会の政治的機能の一つである「行政監視機能」が強化されたことは確かであろう。行政は議会に提出した議案が速やかに承認されることを願うが、審議がストップするほど議会の審議時間が長時間化は、行政にとりてはコストの低下と認識される。審議時間の長時間化は、行政が議会の承認を得易い議案作りを心がけるプレッシャーとして作用するであろう。そのことは、自民党や保守系無所属議員が議席の大半を占める自治体議会よりは、それ以外の政党の議員が議席を占める議会のほうに特にあてはまるであろう。また、議会の行政監視機能の遂行の状況は、自治体政府と自治体議会の政治的構成との関係によって異なるであろう。「革新」自治体では、政府の与党は必ずしも過半数ではないのが通例であるために、多数派の野党の批判の矛先を住民参加や住民直結の論理でかわす必要があった。大都市自治体では、政府の与党は複数があるために、複数の与党の承認が得易い議案作りが必要である。それに野党の厳しい監視が加わる。確実にいえることは、自治体議会の政治的構成が多様化するとは、議決権が政治的リソースであるとの認識を背景として議員や政党(会派)が政治的対抗機能を遂行することによって、自治体の政策決定過程における議会の活動を活性化させる。村松岐夫が指摘するように、また、たとえば機関委任事務を通じた中央による

行政統制が機能しよとも、自治体の判断に基づいた政策をそれに上積みすることも可能であるし、団体自治に基づく全く独自の政策立案も可能であることになり、自治体単位での首長と議員の選挙が行われていることから、自治体の政治過程の自律性が高められたとあることができる(村松, 1988)。このことに議会の政治的構成の多元化が加わると、自治体政治は、活性化の程度を増すと懸われる。このため、自治体の政治過程の自律化は、中央政治の代理戦争としての古典的「保守系」革新」の対抗図式の終息とともにより広範な政治勢力の要求とならている。自治体との政府間関係において、野党の立場から自治体の国に対する自律化を求めた革新自治体の時代から、「保守系」の首長まで形をこえ、それを求める時代に移行した(宮沢, 1981)。戦後の地方自治法によって首長を住民の直接選挙とする制度が定着した今日、選挙を契機とする自治体政治の展開は、「保守系」革新」時代の単純な産業開発指向の「中央直結」型の「中央直結」型ではなく、たとえ中央と結び付くと、頂点を飾り複合的な政策体系を住民に提起することが保守系の首長候補者できを不可欠とならざるを得ない。大都市圏に限るといえば、職住近接はすでに過去のものとなり、多数の都市住民にとっては収入を得るための職業活動と子育てなどの生活活動は空間的に完全に分離してしまっている。職業活動圏における政策需要と生活活動圏における政策需要とは異質なものとなるのは当然の事態である。前者は、明快な環境は、経済効率を優先させた需要であり、後者は、経済効率よりはアメニティを優先する需要である。アメニティ優先の政策需要では、幹線道路や企業活動のための産業基盤整備などは政策優先順位の低位に置かれるであろう(山田, 1985)。1988年11月の逗子市長選挙の結果は、アメニティ優先型の政策需要に対応するものであるといえる。他方、都市中心部には、生活活動圏とする住民も少なくない。彼らにとっては、都市中心部が経済効率によって支配されることは、コストの低下と認識されるであろう。大都市圏が複数の自治体からなる1つのシステムであり、そのシステム内で各自治体ごとに異なる役割を引き受ける傾向が定着すると、各自治体ごとに異なる政策需要に

対応することが求められ、かつ自治体間の政策協力の体制も益々不可欠となっていくであろう。独立策動の自衛と並んで、政治的利害関係の異なる自治体間の協力を促すことなどで、政治学的に興味のある問題領域が現れる。国レベルの政党制と自治体レベルの政党制とは、いかにまで整合的であり得るのかを問う問題である。自治体政治の第3期は、首長の無所属化と議会の政党化の乖離が特徴である。首長の無所属化は、自治体政府の一般的傾向である。この原因については、自治体行政では政治やイデオロギーは不必要であるとの古典的議論、首長選挙を何らかの政党連合でなければ取り組めないという政党側の事情(依田、1980、1981)、阿部斉(1981)、大森(1986b)、首長の人材補充が官僚出身者に偏る傾向(新藤、1987)、「公共空間」が国レベルよりも広いことなどを求められている。これらの原因が複合的に組み合わされた極端な結果が大連合型(全政党与党型)の自治体政府である。大連合型の政府は、大政翼賛会の経験を持ち出すまで激しい矛盾に満ち溢れている。第1に、政党は、人材の発掘を怠っていることをもたず補充機能を放棄している。第2に、政党は、競合的選挙の長所である体制選択レベルの利益表出機能を放棄している。第3に、前者に関連するが、連立野党の対立図式を提示しないために政治的対抗機能を放棄している。第4に、政党は、首長選挙の投票率を低レベルにすることにより政治的動員機能を放棄している。第5に、首長選挙に政党活動家を組織的に動員しないために同選挙のノウハウの蓄積を放棄している。このことは、自社公民型の政党連合にもあてはまる。後に述べるように、自治体の政党制が国レベルの政党制と一致する必要はない。したがって、国レベルで自民党と社会党が激しく対立しているときに、首長選挙で両党が異趣同舟となることは不自然ではない。自治体レベルでの体制選択とは、何れも資本主義体制が社会主義体制の間の極端な選択を意味するのではなく、経済効率優先かウェルフェア優先かの間でも十分に体制選択的な特徴を持ち得るのである。自社公民連合と共産党との対抗は、自治体政治に極端な体制選択を持ち込み、利害関係者の共感を得にくい。政党連合でなければ首長選挙を乗り切れないことは事実であるにしても、自治体に必要と思われる体制の選択肢を提示することができないのは、首長候補者選択機能

を政党が独占している今日、政党の責任放棄として批判されるべきであろう。自治体議員の政党化は、都道府県ならびに政令指定都市などの大都市の自治体議会に顕著であるものの、一般市町村議会では定着しているとはいえない。都道府県議会の政党化にしても、非都市部を選挙区とする議員は選挙で無所属を表明するなど、政党政治は、地域の政治文化に成り切っていないとはいえない。むしろ、自治体議員の政党化が国レベルの政党による自治体の組織化の結果でもあることを選挙問題と差別しなければならない(佐竹、1981)。国会議員選挙が自治体や自治体の政党組織を選挙区の単位として行われているためにやむを得ないとはいえ、政党が自治体を国レベルの行動のための政治的リソースとするにしか位置づけてこなかったことが問題である(大森、1986b)。しかし、政党の政策方針の決定が自治体の都合とは無関係に行われ、それが自治体レベルの選挙に持ち込まれるとなると、それは、国家官僚が自治体の都合とは無関係に計画を立案し、自治体に押し付けることと本質的には変わるところがない。アメリカ合衆国の政党が連邦レベルや州レベルと下位レベルの政党とが必ずしも組織的にも行動的にも一致しない傾向にあるなど、緩やかな連合組織と対応の特徴を強めつつも、下位レベルの政党は、政党職員と政党活動家に支えられて、連邦や州レベルに比べて組織的にはむしろ安定している(Crotty, 1986)。わが国では、自律性を増しつつある自治体の政党組織と国レベルのそれとの関係のあり方は、アメリカ合衆国のそれがヒントになると思われる。自治体住民の政策選択と国レベルの政党の政策方針とが常に一致しなければならない理由はないのである。民間議員の確保は、選挙区制の導入による中野の連立野党の弱体化の本稿は、神戸市を題材として、大都市自治体における政党制の実際と諸問題を明らかにすることを目的としている。神戸市の政治：自治体政治と政党制

## 2. 神戸市の社会経済的変動と政党制

神戸市は、多くの都市がそうであるように、約40年の間に急激な変動を被ってきた。第二次世界大戦直後の本市の人口は、わずかに37万人であり、戦前のピーク時であった1939年の100万人強に遠く及ばなかった。だが、人口の回復

は著しく、1955年から1960年の間に戦前のピークを上回り、その後は、着実に増え、140万人を超えるまでになった。神戸市の全体としての人口変動は以上のとおりであるが、1945年から1950年の間を除けば、それほど急激な人口増加ではない。しかし、市内の人口変動に注目すると、全体としての増加傾向とは異なった傾向が観察される。第1は現在の区制でいえば、灘区、中央区、兵庫区、長田区の市中心部の人口減少であり、第2に、須磨区、垂水区、西区、北区、東灘区の急激な人口増加である。市中心部の人口減少は、1970年前後から半々に始まり、それが1980年の葦合区と生田区の谷区による中央区の誕生をもたらしたのである。これらの人口減少区の1970年の人口総計は717,570人であり、1985年には531,927人と約26%の減少を示した。一方、人口増加区については、1970年の人口総計は571,367人であり、1985年には878,907人と約30万人の増加であり、増加区と減少区の総計は逆転している。この間の増加率は154%であり、神戸市全体の同期間の増加率9%を大きく超えるものである。この数字だけをみれば、神戸市全体では、この15年間の人口は緩やかな増加にとどまったのに対して、市中心部の人口減少区から周辺部の人口増加区への急激な人口移動が起こったことになる。これは、北区などの北神開発や西区などの西神開発の意図の実現であるともいえる。人口減少区および増加区のそれぞれの社会経済的特徴を事業所数、生活保護のデータから概観してみよう。事業所数に関しては、1986年現在、総事業所数の70%が市中心部に集中し、市周辺部の人口急増が住宅地開発の結果であることをうかがわせる。事業所数の伸び率をみると、人口増加区での事業所数が急激に増えている。市全体の事業所数では、1969年から1986年の期間に39%の増

表1 神戸市の人口 (単位:万人)

| 年  | 1945 | 1950 | 1955 | 1960  | 1965  | 1970  | 1975  | 1980  | 1985  |
|----|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 人口 | 37.0 | 78.0 | 98.0 | 111.0 | 121.0 | 128.0 | 136.0 | 136.0 | 141.0 |

資料出所: 神戸市統計書1987年版より作成。

表2 事業所数

| 年度     | 1969   | 1978   | 1986   |
|--------|--------|--------|--------|
| 4人以下   | 39,198 | 50,089 | 53,304 |
| 減少区    | 30,140 | 35,489 | 37,349 |
| 増加区    | 9,058  | 14,600 | 15,955 |
| 5～9人   | 9,236  | 13,069 | 14,133 |
| 減少区    | 7,548  | 9,547  | 10,032 |
| 増加区    | 1,688  | 3,522  | 4,101  |
| 10～29人 | 5,577  | 7,487  | 8,129  |
| 減少区    | 4,556  | 5,438  | 5,748  |
| 増加区    | 1,021  | 2,049  | 2,381  |
| 30人以上  | 2,527  | 2,820  | 3,110  |
| 減少区    | 2,012  | 2,071  | 2,183  |
| 増加区    | 515    | 759    | 927    |
| 全体     | 56,538 | 73,465 | 78,676 |
| 減少区    | 44,256 | 52,545 | 55,312 |
| 増加区    | 12,282 | 20,930 | 23,364 |

加であったが、人口増加区は90%の増加を示し、人口減少区は25%の伸びにとどまった。人口増加区は、神戸市の経済活動の中心として、市民ならびに市外からの人々の職業活動の機会を提供しているが、市周辺部での市民の生活活動に供するための経済活動も活発化している。

生活保護のデータを検討する。ここでいう生活保護世帯とは、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助のいずれかを受けている世帯のことである。生活保護世帯数では、人口減少区がその人口の減少とは逆に生活保護世帯数を増している。ただし、灘区は、人口100人当たりの人員保護率では減少区の中でも最低の13.9人であった(1984年現在)。減少区の最高は長田区の53.9人であり、市内の人口移動の1つの傾向をみる事ができる。1984年のデータをさらに各扶助ごとに検討すると、人口減少区の輪郭の1つが浮かび上がってくる。1985年の国勢調査の結果を基準として推計された1988年12月現在の神戸市の1世帯あたりの平均世帯員は2.83人であるが、人口減少区のそれは2.50人、人口増加区は3.06人であった。世帯あたりの人員も少ないが、生活保護を受けているといえ、独居老人世帯などの老人世帯を容易に思い浮かべることができる。表5として、人口減少区と同増加区の年齢階層

資料出所: 神戸市統計書各年版より作成。

表3 生活保護世帯数 (単位：人)

| 年 度 | 1970  | 1975   | 1979   | 1984   |
|-----|-------|--------|--------|--------|
| 減少区 | 7,091 | 8,074  | 10,021 | 11,400 |
| 増加区 | 3,681 | 4,114  | 4,373  | 5,259  |
| 全 体 | 8,772 | 11,188 | 14,394 | 16,659 |

資料出所：神戸市統計書各年版より作成。

注：複数の扶助を受けている各世帯を1とした。

表4 生活保護のタイプ別世帯数 (1984年度)

| 生活保護のタイプ | 生活     | 住宅     | 教育    | 医療*    | 出産 | 生業  | 葬祭 |
|----------|--------|--------|-------|--------|----|-----|----|
| 減少区      | 9,872  | 8,918  | 1,669 | 9,550  | 76 | 48  |    |
| 増加区      | 4,407  | 3,989  | 1,576 | 4,218  | 95 | 13  |    |
| 更生センター   | 58     | —      | —     | 59     | —  | —   |    |
| 全 体      | 14,337 | 12,907 | 3,245 | 13,827 | 1  | 171 | 61 |

資料出所：神戸市統計書1985年版より作成。

\*医療扶助は単給と併給との合計である。単給とは医療扶助のみであり、併給とは他の扶助も併せて受けていることを意味する。

表5 神戸市年齢階層別人口構成比

(1985年度国勢調査)

|     | 15歳未満 | 15~29歳 | 30~44歳 | 45~64歳 | 65歳以上 | 計     |
|-----|-------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 減少区 | 16.3  | 21.2   | 21.6   | 27.7   | 13.2  | 100.0 |
| 増加区 | 23.1  | 20.9   | 15.2   | 22.4   | 18.2  | 100.0 |
| 全 体 | 21.2  | 19.9   | 23.7   | 24.3   | 10.9  | 100.0 |

資料出所：神戸市統計書1987年版より作成。

別人口構成比を示したが、減少区は、すでに高齢化社会の入り口から中に入っているといえる。彼らは、市内の急激な人口移動に取り残され、日常生活に、住宅に、医療に困難を抱えている人々である。以上の2種類のデータから人口減少区と同増加区の特徴を要約することはいささか無理であることは承知の上だが、おおむその傾向は推し量ることができる。市中心部の人口減少区は、本市の経済活動のセクターとしての役割に特化されつつあるが、その経済活動からの報酬を十分に受けられない生活

困窮者の存在が深刻な問題を投げかけるようになっている。(第2に、人口増加区は、神戸市のベッド・タウンとして益々人口を増加させてゆく。それに付随する問題は、人工的に創出された近隣社会ならびに新旧住民間の統合であり、交通体系や日常の消費活動の条件整備などである。

### 3 市議会議員選挙結果の分析

#### 1 人口の変動と市議会議員選挙結果

すでにみたように、神戸市の行政区は、灘、中央、兵庫、長田の人口減少区と東灘、須磨、垂水、西、北の人口増加区に分けることができる。

山口定は、京都市内の人口変動がいわゆる都市型政党に有利に作用したことを明らかにした。自治体議会の定数は人口に基づいて定められることになっ

ている(地方自治法第90条および第91条)。自治体全体が1選挙区となる一般市町村とは異なって、都道府県と政令指定都市は、さらに自治体の中を複数の選挙区に分割することになっており、その選挙区と定数の関係は人口の増減に基づいて逐次見直すことになっている(公職選挙法第15条第4項)。政令指定都市は、各行政区を1選挙区とすることになっているために(公職選挙法第15条第5項)、各行政区の人口の変動は、それぞれの区の議員定数に影響を与える。

京都市の場合には、旧市街地である上京、中京、下京、東山の各区ならびに南区の人口減少と北山科、右京、西京、伏見、左京などの人口増加区に分かれ

共産党、公明党、民社党のような都市型政党の議席数は、人口増加区の定数増と共に増加していった(山口、1981、43~44頁)。

神戸市と京都市では、類似のような急激な人口移動でも、結果は異なっている。現在の人口減少区と同増加区といふ区別が現れだす1970年代以降、議員定数も

それについて見直されていった。1955年当時では人口減少区は、同増加区の2倍以上の定数を抱えていたが、1975年選挙で増加区が減少区を超越し、その

後も定数を増やしつづける。その結果は表16に示してある。市議選で

自由民主党は、1963年の31議席をピークにして議席を減少させ、1987年の選挙では20議席にまで落ち込んでいる。その間に、同党は、人口減少区で24議席が



表6 神戸市議会議員の定数の変化と政党別当選者数(1955年～1987年)

| 年次    | 人口減少区(市外) |    |   |   |   |     | 人口増加区(市内) |    |   |   |      |    | 計  |
|-------|-----------|----|---|---|---|-----|-----------|----|---|---|------|----|----|
|       | 自         | 社  | 公 | 民 | 共 | 無   | 自         | 社  | 公 | 民 | 共    | 無  |    |
| 1955* | 14        | 11 | — | — | — | 17  | 5         | 5  | — | — | —    | 18 | 64 |
| 1959  | 24        | 13 | — | — | — | 9** | 6         | 8  | — | — | —    | 4  | 68 |
| 1963  | 24        | 8  | 5 | 7 | 1 | 2   | 7         | 8  | 1 | 1 | —    | 4  | 68 |
| 1967  | 17        | 7  | 9 | 7 | 3 | 2   | 9         | 7  | 3 | 2 | 3    | 1  | 68 |
| 1971  | 17        | 6  | 9 | 5 | 7 | 1   | 7         | 7  | 3 | 2 | 3    | 1  | 68 |
| 1975  | 15        | 4  | 8 | 4 | 5 | —   | 11        | 6  | 6 | 3 | 5    | 1  | 68 |
| 1979  | 15        | 1  | 7 | 5 | 5 | —   | 11        | 8  | 6 | 6 | 1*** | 38 | 72 |
| 1983  | 11        | 3  | 7 | 3 | 5 | —   | 11        | 10 | 9 | 8 | 5    | 43 | 72 |
| 1987  | 8         | 4  | 6 | 4 | 5 | —   | 12        | 10 | 9 | 8 | 4    | 44 | 72 |

資料出所：神戸市選挙管理委員会選挙結果調より作成。  
注：\*自民党は自由党と民主党の、社会党は右派社会党と左派社会党の合計。

\*\*諸派1名を含む。  
\*\*\*この1名は、新自由クラブ所属議員である。

神戸市は、人口増加区以上の議席減を示した。人口増加区は、7議席から12議席まで増やしたものの、全体では低迷しているといえる。社会党は、民社党が同党がら分離する直前をピークとして以降は減少の途をたどるが、1979年選挙をどん底とし、人口増加区の定数増に乗るかのようにやや議席回復の兆しがみえる。同党は、かなたにも人口減少区での議席の激減が特徴であった。なお、本市の人口変動が起る1970年代は、無所属議員が議会からほとんど姿を消滅時代である。この傾向は、55年体制によって促進されたと思われる。また、ほかに、保革の厳しい政党対立が自治体政治に於ける議員の組織化を促したのである。都市は、非都市部に比べて血縁・地縁に基づく政治的ネットワークが弱体であるために、組合や後援会などの関係にシフトし、これを意図的に創出する必要があった。また、比較的に容易であった。その結果、非都市部が政党と結び付いて選挙の土俵に

神戸市では、都市型政党が人口増加区の定数増をベースとして議席を増やしているたのであるが、本市の場合でも同様の傾向が観察される。しかし、自民党や社会党も定数増にしたがって議席を増加させたので、神戸市では、共産党を

除く各政党の間で人口増加区の定数増を等しく分け合ってきた、ということのほうが適切であろう。さらに、都市型政党は、1971年選挙をピークとして、自民党や社会党の議席をむしり取り、両党の党勢減退の原因となったことも重要である。神戸市では、市の周辺部での人口増は、京都市ほど必ずしも都市型政党に決定的に有利に作用しなかったし、市の中心部における人口減少は、京都市とは異なっており、自民党の勢力圏を解体させ、公明党、民社党、共産党などの都市型政党の活動の余地を与えたのである。これは、先にみたように市中心部の住民の中に政策的なマイノリティが存在し、人口減少区がまだ人口を減少させる以前に都市型政党の進出を許すことになり、自民党や社会党の議席の劇的な減少をもたらしたのである。

2. 神戸市議会議員の職業構成の変化

神戸市は、政党所属の議員が大勢を占めている。この傾向は、都道府県議会や他の政令指定都市議会にも共通し、議員の専門職化と説明されるが(村松・伊藤、1986)、一般には、自営業や有給の会社役員を兼任していたり、政党系や組合系の役員を兼任している。表7は、立候補時に各政令指定都市の選挙管理委員会に届けられた立候補者の職業データをまとめたものである。議員以外の様々な役職や職業を兼任していても、議員を職業として認知する傾向は、いよいよ強まっている。それが選挙戦術の一環であるとしても、議員職をより重視するといふ彼らの規範意識の発露であるとみることもできる。

全体としては、議員を職業とする人々の比率の増加と第2・3次産業経営者の比率の減少とがパラレルである。また、政党役員が徐々に増加していること、第2・3次産業従業者の数が減少していることも、規模は小さいがやはりパラレルである。神戸市の場合には、政党役員比率が他の政令指定都市に比べて著しく高くなっていることが特徴である。政党役員は、むしろ「議員専従職」に近いので、それを議員に加算すると全国平均と同じかそれ以上の傾向となる。この意味では、大都市市議会議員に関して、議員の専門職化と議員の政党化とは同じことであるとみるべきであろう。

表7 政令指定都市市議会議員の職業別当選者数(全体)

| 選挙年  | 一、次産業従業者 | 二、三次産業従業者 | 三、二次産業従業者 | 議員   | 自由専業職 | 団体役員 | 政党役員 | 計(実数)      |
|------|----------|-----------|-----------|------|-------|------|------|------------|
| 1955 | 8.9      | 54.2      | 8.3       | 8.7  | 9.7   | 9.1  | 10.0 | 100.0(503) |
| 1959 | 6.8      | 50.2      | 7.3       | 9.9  | 11.5  | 12.2 | 2.2  | 100.0(559) |
| 1963 | 4.4      | 50.1      | 11.6      | 9.1  | 9.9   | 10.3 | 4.6  | 100.0(584) |
| 1967 | 4.0      | 45.3      | 11.4      | 14.2 | 6.5   | 13.2 | 5.4  | 100.0(682) |
| 1971 | 4.2      | 36.8      | 8.7       | 20.7 | 6.7   | 13.8 | 9.0  | 100.0(687) |
| 1975 | 3.8      | 32.3      | 7.9       | 27.6 | 4.5   | 11.1 | 12.8 | 100.0(710) |
| 1979 | 3.0      | 25.4      | 4.9       | 46.8 | 3.3   | 8.8  | 7.8  | 100.0(731) |
| 1983 | 3.2      | 21.7      | 4.3       | 47.2 | 3.3   | 7.8  | 12.6 | 100.0(729) |
| 1987 | 2.5      | 17.8      | 5.5       | 50.2 | 2.3   | 7.0  | 14.7 | 100.0(729) |

資料出所：各指定都市選挙管理委員会選挙結果調より作成。  
 注：1987年現在で指定都市となっている市議会について1955年の選挙からすべての選挙結果を加えてある。  
 北九州市は、統一地方選挙期間外で選挙を行っているが、1965年選挙は、1967年の選挙に加えてあり、他の選挙についても同様に処理した。  
 「二・三次産業経営」とは、「自営業主」、「社長」、「会長」のことである。「議員」には、議員に当選する以前の職業の明らかな者が含まれている。

表8 神戸市議会議員選挙の職業別当選者数

| 選挙年  | 一、次産業従業者 | 二、三次産業従業者 | 三、二次産業従業者 | 議員   | 自由専業職 | 団体役員 | 政党役員 | 計(実数)     |
|------|----------|-----------|-----------|------|-------|------|------|-----------|
| 1955 | 3.4      | 45.8      | 11.9      | 16.9 | 5.1   | 16.9 | —    | 100.0(59) |
| 1959 | 1.6      | 45.3      | 10.9      | 10.9 | 10.9  | 20.3 | —    | 100.0(64) |
| 1963 | 1.5      | 33.8      | 17.6      | 17.6 | 7.4   | 19.1 | 2.9  | 100.0(68) |
| 1967 | —        | 27.9      | 10.3      | 29.4 | 5.9   | 22.1 | 4.4  | 100.0(68) |
| 1971 | —        | 35.3      | 7.4       | 17.6 | 4.4   | 13.2 | 22.1 | 100.0(68) |
| 1975 | —        | 29.4      | 8.8       | 27.9 | 2.9   | 10.3 | 20.6 | 100.0(68) |
| 1979 | —        | 26.4      | 5.6       | 38.9 | 2.8   | 8.3  | 18.1 | 100.0(72) |
| 1983 | —        | 19.4      | —         | 15.3 | 4.2   | 13.9 | 47.2 | 100.0(72) |
| 1987 | 2.8      | 18.1      | —         | 4.2  | 1.4   | 8.3  | 66.7 | 100.0(72) |

資料出所：神戸市選挙管理委員会選挙結果調より作成。  
 注：表7を参照のこと。

概して、自治体議会の政党化は、都道府県議会ならびに政令指定都市などの大都市議会においていち早く進行し、一般市町村議会の政党化は、市議会、町議会、村議会の順で低くなり、1987年12月31日現在で町村議会の政党所属議員は僅かに10.2%にすぎない。これが政党隠しであるのか、あるいは伝統的保守主義の「政治拒否」文化の帰結であるのかよりも、基礎的自治体には、国レベルの政党制とは異なる政治が存在するとみないというのとは、「政治」は国の独占物でもないし、国レベルの政治がそのすべてではないからである。公民館をどこに建設するのか、道路工事をどのような順番で着手するのか、地域社会を優先する政策立案で改革していくかどうかなど、より日常レベルの価値配分も政治の営みの一部を構成している。自治体には政府はない。政府は国にしかないという考え方に基づく自治体「政府」という言葉使用に対する根強い抵抗感があることも事実であるが、それは「政治」を国レベルに限定する狭い捉え方である。都道府県議会や政令指定都市などの大都市議会では、政党化がほぼ完了しているが、それは、他の基礎的自治体とは異なって、そこでの政策決定がしばしば国の政策決定と深く関連していることによる。県会議員の活動は、選挙運動の規模も衆議院議員に近づきだけでなく、政策決定も直接的に国を意識しながら行われている。興味のあることに、知事は、市町村の首長よりも国を強く

表9 自治体議会議員の政党所属 (1987年12月末現在)

|          | 自民   | 社会   | 公明   | 民社   | 共産   | 社民連  | 諸派   | 無所属  | 計     |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 都道府県議会   | 52.0 | 16.0 | 7.6  | 3.6  | 4.9  | 0.02 | 0.02 | 14.1 | 100.0 |
| 政令指定都市議会 | 30.3 | 18.7 | 18.9 | 11.2 | 11.9 | —    | 2.7  | 6.2  | 100.0 |
| 市議会      | 12.2 | 9.7  | 10.0 | 3.4  | 8.7  | 0.01 | 0.03 | 55.6 | 100.0 |
| 町村議会     | 1.0  | 2.1  | 2.6  | 0.03 | 4.2  | 0.00 | 0.01 | 89.8 | 100.0 |

資料出所：日本統計年鑑1988年版より作成。  
 注：市議会には政令指定都市も含む。

意識し、市町村首長は、国から自律した自治体独自の政策領域の存在をより強く認識している(村松, 1988)。都道府県は、わが国の統治機構のなかでは中間団体に位置づけられ、国務知事を通じて基礎的自治体を指揮監督する(地方自治法第5150条)。都政令指定都市も知事の指揮監督を受ける点では同じであるが、指定市町村には、政策の立案と執行に関して直接的に国と接触する機会が多く、その意味では政党化しやすい条件にある。都道府県や神戸市などの大都市は、国の政治と直接連動する政策領域を基礎的自治体よりも取り多く抱えているために、政党化が促されるのである。

有権者の投票行動における政党化  
 アサリニ・ダウソウは、有権者の投票行動は、その政策選好と候補者もしくは政党の政策ポジションとの距離によって規定され、その距離の判断は、政党のラベリングに基づいて行われると仮定した。有権者の多くは、候補者や政党の過去の実績や将来の可能性を詳細に吟味するのではなく、候補者や政党をイデオロギー的に評価することによって、有権者の政策選好との距離を測るのである(Downs, 1957)。この仮説は、様々な擾乱要因によって現実の選挙結果との間に乖離をもたらす。例えば、候補者や政党指導者の人柄、有権者の所属組織との関係、地縁血縁の絆など候補者や政党のイデオロギーとは無関係に有権者が投票する点もよくみられることである(居安, 1985; 依田, 1985)。

神戸市の選挙結果を分析すると、衆議院選挙、県議会選挙、市議会議員選挙の3つのレベルで、有権者は、1970年代以降、投票と政党選択を一致させる傾向にあることが観察される。自民党は、1970年代以降、得票率約30%の政党に落ち着いている。1980年と1986年の2度の衆参同日選挙では、同党は大量の票を獲得しているが、1980年よりは1986年のほうが得票率が落ちている。次の同日選挙があるならば、自民党の実勢に近づきかねない。社会党にとって、民社党の離脱よりは公明党の登場のほうが势力的にダメージが大きい。1970年以降、同党は、20~15%の間で変動している。

公明党は、登場してしばらくの間は、候補者がそろわなかったこともあって得票率は激しく上下するが、1970年代中ごろ以降、社会党と同程度の勢力で安

表10 神戸市の各種選挙における政党別相対得票率

| 選挙の種別   | 自民   | 社会   | 公明   | 民社   | 共産   | その他 | 無所属  | 計     | 投票率  |
|---------|------|------|------|------|------|-----|------|-------|------|
| 1955年・衆 | 39.5 | 56.3 | —    | —    | —    | —   | 4.3  | 100.0 | 61.2 |
| 1955年・市 | 32.0 | 20.6 | —    | —    | 1.8  | 0.6 | 45.0 | 100.0 | 60.9 |
| 1955年・県 | 36.3 | 40.9 | —    | —    | 1.0  | 3.0 | 18.9 | 100.0 | 60.2 |
| 1958年・衆 | 47.9 | 48.1 | —    | —    | 2.8  | 1.2 | —    | 100.0 | 61.7 |
| 1959年・市 | 44.8 | 30.3 | —    | —    | 1.5  | 2.2 | 21.3 | 100.0 | 60.0 |
| 1959年・県 | 42.0 | 40.2 | —    | —    | 0.8  | —   | 17.0 | 100.0 | 62.0 |
| 1960年・衆 | 45.7 | 38.9 | —    | —    | 3.5  | —   | —    | 100.0 | 59.3 |
| 1963年・市 | 41.5 | 21.8 | 11.4 | 9.7  | 4.2  | —   | 11.5 | 100.0 | 63.6 |
| 1963年・県 | 32.9 | 33.1 | 4.8  | 13.7 | 3.9  | —   | 11.9 | 100.0 | 63.5 |
| 1963年・衆 | 37.5 | 44.6 | —    | 11.6 | 5.4  | —   | 0.9  | 100.0 | 57.0 |
| 1967年・市 | 27.0 | 31.5 | 19.2 | 12.1 | 6.6  | —   | 3.7  | 100.0 | 62.8 |
| 1967年・県 | 37.4 | 22.4 | 17.0 | 10.9 | 7.1  | —   | 5.2  | 100.0 | 54.3 |
| 1967年・衆 | 32.8 | 29.3 | 8.5  | 11.9 | 10.5 | —   | 7.0  | 100.0 | 54.3 |
| 1969年・市 | 30.1 | 22.0 | 21.3 | 11.1 | 14.1 | —   | 0.4  | 100.0 | 54.9 |
| 1971年・市 | 34.4 | 18.2 | 16.1 | 11.5 | 13.3 | —   | 6.5  | 100.0 | 57.6 |
| 1971年・県 | 34.5 | 20.2 | 9.8  | 15.2 | 17.4 | —   | 2.9  | 100.0 | 57.6 |
| 1972年・衆 | 34.4 | 19.8 | 18.1 | 7.0  | 19.8 | —   | 9.9  | 100.0 | 57.1 |
| 1975年・市 | 34.6 | 16.4 | 18.6 | 11.3 | 13.8 | —   | 5.3  | 100.0 | 57.6 |
| 1975年・県 | 30.7 | 17.9 | 20.9 | 9.3  | 17.0 | —   | 4.3  | 100.0 | 57.6 |
| 1976年・衆 | 32.7 | 18.0 | 19.1 | 12.4 | 16.2 | —   | 1.7  | 100.0 | 59.3 |
| 1979年・市 | 33.3 | 16.4 | 19.0 | 12.2 | 13.4 | 2.8 | 3.0  | 100.0 | 49.2 |
| 1979年・県 | 31.4 | 20.3 | 15.4 | 10.1 | 16.8 | —   | 2.6  | 100.0 | 48.3 |
| 1979年・衆 | 31.1 | 15.3 | 19.0 | 16.6 | 18.0 | —   | —    | 100.0 | 54.8 |
| 1980年・衆 | 40.0 | 15.8 | 15.4 | 14.2 | 15.0 | —   | —    | 100.0 | 64.8 |
| 1983年・市 | 32.4 | 16.2 | 20.0 | 15.4 | 12.8 | 0.3 | 3.0  | 100.0 | 53.4 |
| 1983年・県 | 33.9 | 20.8 | 16.3 | 19.6 | 16.2 | —   | 3.2  | 100.0 | 53.4 |
| 1983年・衆 | 30.7 | 17.2 | 18.4 | 18.0 | 15.6 | —   | 0.2  | 100.0 | 57.2 |
| 1986年・衆 | 37.2 | 16.0 | 17.6 | 13.2 | 16.0 | —   | —    | 100.0 | 61.1 |
| 1987年・市 | 29.3 | 20.0 | 18.6 | 15.6 | 13.6 | —   | 3.0  | 100.0 | 53.6 |
| 1987年・県 | 29.3 | 21.3 | 18.4 | 9.4  | 18.5 | —   | 3.2  | 100.0 | 53.6 |

資料出所：神戸市選挙管理委員会「選挙の記録」および各種選挙結果調より作成。  
 注：「市」は市議会議員、「県」は県議会議員、「衆」は衆議院議員の各選挙。

定している。民社党は、他の政党に比べると他党の動向の影響を受け易い最も不安定な党勢にある。民社党ほどではないが、共産党も不安定な党勢にある。それでも、1970年代以前にみられたような10%以上の得票率の変動は観察されなくなった。政党支持空間に多少の変動幅はあるにしても、神戸市の有権者は、その投票行動を政党レベルに基づいて決定しているといえよう。いうまでもなく、都市選挙区のように政党間の党勢が拮抗しているところでは、たとえ得票率の1%の変動でも当落に影響を与えるので、各党の得票率の変動幅が小さくならなければならない。選挙結果そのものが安定しているわけではない(石川, 1978)。

このようなアグリゲート・データは、選挙行動の皮相な分析でしかないかもしれない。個人的には、その選挙行動は複雑である。三宅一郎によれば、わが国の有権者は、その政党支持が先進資本主義諸国のなかでもカナダとともに不安定である(三宅, 1986 a)。それでも、政党間の支持の移動は、一方的にプラスであったりマイナスであったりはしない。どの政党もある比率で支持を失い、またある比率で支持を回復するか、あるいは新たに獲得する。得失の差引の結果がその都度の得票率となって現れるのであり、差引の結果がマイナスとなるかプラスとなるか当落が決まる。ここでは、2度の衆参同日選挙を除けば、差引結果の幅が小さくなってきていると指摘しておこう。

#### 4. 全政党与党型の市長選挙

神戸市長選挙には、いくつかの特徴がある。戦後3人の市長が出ているものの、戦後初めての市長は2年ほどしか務めておらず、現在までのところ他の2人の市長がそれぞれ5期づつ務め、現市長はその前の原口市長の助役を4期16年間務めていたことから、同じ体制が続いてきたといえよう。そのためもあるのか、1947年と1973年の選挙を除けば、常に信任投票型の選挙と評されるほど、投票率が低い。選挙結果が開票されるまで予測が立ちにくくなるほどの有力な対立候補を欠く信任投票型の選挙は、原口市政の第2～5期、宮崎市政の第3期以降であり、とりわけ宮崎市政の場合には、すべての政党が与党となる

表11. 神戸市長選挙と政党連合

| 選挙年  | 当選者   | 当選回数 | 勝利提携の型 | 敗者提携の型    | 投票率  |
|------|-------|------|--------|-----------|------|
| 1947 | 小沢寺謙吉 | 1    | 民主政治   | 社会/共産     | 50.1 |
| 1949 | 原口忠次郎 | 1    | 社会     | 保守系/民自/共産 | 39.7 |
| 1953 | 同     | 2    | 社会・市会  | 共産        | 37.4 |
| 1957 | 同     | 3    | 社会(市会) | 共産        | 37.4 |
| 1961 | 同     | 4    | 市会     | 共産        | 27.3 |
| 1965 | 同     | 5    | 保守中道連合 | 共産        | 32.5 |
| 1969 | 宮崎隆辰雄 | 1    | 非共産連合  | 共産        | 37.9 |
| 1973 | 同     | 2    | 革新中道連合 | 自民        | 59.0 |
| 1977 | 同     | 3    | 大連合    | —         | 24.7 |
| 1981 | 同     | 4    | 大連合    | —         | 20.5 |
| 1985 | 同     | 5    | 大連合    | —         | 22.4 |

資料出所：神戸新聞の各市長選挙報道、神戸新聞の選挙結果集、神戸市選挙管理委員会『選挙の記録』および選挙結果調より作成。  
 説明：非協力、市会→市会推薦、民主政治→民主政治会(市会会派)。

大連合体制である。ここでは、原口・宮崎市政の実績を分析するのはなほ困難。それは本特集の他の論稿に譲ることにして、自治体選挙と政党制との関連に焦点を絞ることにする。出陣しなかった候補の比率が、戦後選挙史上、初めて10%を超えた。大連合型選挙は、政党による選挙の放棄である。事情は異なるが、他の党派が合衆国では、民主党と共和党の全国組織は、大統領選挙時にしか機能せず、それが候補者補充機能を選挙主権メンバーが非政党メンバーによって担い取られ、有権者の政党離れも手伝って、政党の衰退が指摘されている(岡沢, 1988)。政党の衰退は、アメリカの政治的基層文化と調和する。選挙ファシズムなどのアメリカ合衆国建国の父たちは、政党を私利私欲のみで公共生活としての政治と対立する存在であると評価した。この評価は、現代のわが国の政治意識を構成する政治的ニヒリズムにも通じる(三宅, 1986 b)。どうか、政党は、即党利党略で動くこと批判され易い。基層文化ともいえる政党に対する根強い不信感が、非政党団体による政党機能の吸収もしくは代行によって強化されるのである。この基層文化と結び付いて政党排除を制度化したのが、アメリカ合衆国の地方政府である。主として東部地区の自治体では、自治体行

政には政党政治は馴染まないとして、首長選挙や議員選挙から政党色を一掃し  
ているところが多々ある。

他方、政党なき選挙は、政党の民主主義への貢献を主張する研究者の批判の  
対象である。「政党なき選挙は、選挙への有権者の巻き込み、関心、投票率の  
各程度を低下させ、より高い社会経済的地位にある人々に利益を与え、政党選  
挙システムよりは社会政治的変動のプレキ要因として作用し、現職者の地位  
を安定させ、地域レベルでの選挙キャンペーン活動から政策選択的要素を排除  
し、公職者の責任感を希薄化させる」(Crotty, 1986, p. 7)。政党なき選挙は、  
かえって政党の民主的統治に対する機能的正統性を明らかにすることになって  
いるのである。

だが、アメリカにおける最近の地域政党研究は、地域レベルでの政党組織と  
活動は、むしろ活性化の度を増していることを報告している(Cotter et alii,  
1984)。地域政党は、非選挙時には、ごく少数の政党職員と政党活動家による  
地道な活動が粘り強く行われることを通じて、組織が維持され、選挙時には、  
彼らの日常活動によって培われた成果が発揮される。大統領選挙の予備選挙で  
は、候補者による演説会場として大学の施設がよく利用される。大学における  
各政党の活動家たちは、彼らの支持する候補者のために施設の確保、聴衆の動  
員、演説の盛り上げなどのために熱心に活動する。その活動の成果は、彼らの  
日常活動の関数であることはいままでのまではない。予備選挙の結果と彼らの貢献次  
第では、彼らは、本選挙の選挙対策本部入りか期待され、選挙が開かれるよう  
になる。大学以外の地域でも同様の事態にある(若田、1988)。政党組織の状  
態は、全名目的な党員数だけではなく、熱心で忠誠心の厚い活動家をどれほど擁  
しているかによっても評価されるべきである。他方、これらの地域政党組織  
は、それぞれの地域の歴史や文化に規定されて多様である。大統領予備選挙に  
おける代議員選出方法をみても、コネカスで態度を決める州もあれば、州党大  
会で決めるものもある。あるいは、国会でもよく知られている一般党員による選挙  
で決める州もある。総じて、地域政党組織は、全国共通である必然性は  
ない。

神戸市長選挙は、先述のとおり信任投票型選挙が常態となってしまっている。  
わが国の政党制は、3つの成層から成り立っている。選挙に限って言えば、  
国政選挙レベル、自治体議員選挙レベル、そして首長選挙レベルである。各レ  
ベルごとに政党間の対立と協調の異なる対立構造が出現する可能性は否定され  
ない。国政選挙レベルの政党は、保守vs革新、保守vs中道vs革新、保守vs  
中道vs革新、保守vs中道vs革新の協調などの対立と協調の組合せがあるもの  
で、保守vs中道vs革新の3つの陣営に色分けすることは可能である。自治体議  
員選挙レベルの政党は、都道府県議会や大都市議会では国政選挙レベルと同様  
の政党制を示すことがあっても、それ以外の自治体議会では国レベルの政党は  
市民権を十分に獲得していない。後者の場合は政治家の火材補充や選挙キャン  
ペーンが非政党団体、たとえば血縁集団や地域団体などによるコントロール  
されていることが政党制の浸透の障害要因となっている。前者の場合、有権者  
の投票態度の決定因子のなかに政党レベルが後者よりも大きな比重を占めてい  
ることから重要である。開票システムも指摘するように、大衆民主主義社会の選挙  
では、有権者は、政策選択に基づく投票行動を政党選択に置き換えて決定せざる  
をえないのであろう(Downs, 1957)。

とすれば、知事や大都市首長選挙での大連合も、必ずしも非共産連合や共産型  
の選挙では、有権者は何に基づいて投票するのであろうか。データは示さない  
が、市補欠選挙を除いて、神戸市長選挙同様に兵庫県知事選挙も他のどの選挙よ  
りも投票率が低い。とりわけ、都市部の投票率が著しく低い。関西人の中でい  
い古されていることだが、大阪で銭儲けして住むのは芦屋という住民では、知  
事選挙等の彼らの関心は、むしろ大阪知事選挙のほうに向いているかも知れな  
い。話の面白い話だが、埼玉県が東京の公害対策強化を始めた頃、埼玉  
県から東京に通勤する者の中には、東京都知事の名前は知っているが、埼玉  
県知事の名前は知らない者も希ではなかった。神戸市でも同様のことがい  
えるのではなからうか。選挙の党員のうち、候補者首の組合せに入らぬ、党員  
が基本的に関心を抱くことができないことに加えて、神戸市では、首長選挙が  
有権者を投票所に引き振り出すだけの効果を持ち得ない。京都市長選挙

を分析した三宅一郎は、大連合型の首長選挙に京都市民がどのよりに反応したかを明らかにしている。有権者の可能な行動は、「投票するかしないかの2つしかないが、投票するにしても、大連合型の政党の協調体制に批判的な有権者は支持政党の方針とは異なして他候補に投票するか(積極的批判モデル)か、そうでない有権者は支持政党の方針に忠実に投票するか(忠誠派)か、棄権する場合に、大連合の成立により自分の投票の意義が失われたと認識する有権者はそれゆえに棄権するか(消極的批判モデル)か、そもそも選挙に関心がないために棄権するか(無党派)か、もしれない。京都市民の多くは消極的批判の実践として棄権を選択したようである(三宅、1988、1985)。このほか、無党派のその評価は別として、都市有権者は、政党レベルで投票行動を決定する傾向がある。その政党レベルは、国政レベルの巻のであるために、国政で激しく対立している政党間の自治体選挙での協調は、有権者に於いては理解を超える事態に違いない。首長選挙が有権者の関心を刺激するのは、これまでに1973年の神戸市長選挙のように、保革対決などの国政レベルの政党間の対立と協調のパターンと一致したときであるのは当然である(三宅、1988、1985)。

5. 大都市政治と政党制の今後

先に指摘したように、政党なき選挙は、民主主義の阻害要因となる可能性がある。自治体の公共空間が国政レベルより狭いことも、事実である。宮崎市長による都市経営は、全国の自治体のモデルとしてその秘訣を学びに来る自治体職員がひきまきらなほ、それ自体は喜ばしいことであるにちがいない。だが、政党が政治的対抗機能を放棄し、自治体が政治化しないことは看過し得ない。それには、たとえ党中央の政策方針と対立するものであっても、自治体レベルの政策と対立をもたない政党活動家の養成が急務である。現状では、政党が国政レベルの政党活動に基づいて形成されるために、政党イメージと大連合型の首長選挙での政党の活動とが矛盾し、その矛盾を回避するために、共産党を連合から排除するか、あるいは政党活動を休眠状態に置くかである。前者はともかく、後者の方法では、首長選挙の体制を非政党

団体に譲り渡すことによって、首長選挙体制から政党は排除される結果となる。それだけでなく、首長候補者の当選に組織的に貢献できないばかりか、政策協定を結ばないために与党としての結束に欠け、当選した首長を与党として議会活動を通じてコントロールできなくする。首長としても、選挙で政党の世話にならないですませだけの組織的基盤を政党組織以外に整備することは、政策決定過程での首長の自由度を高めることを知っている(依田、1980)。自治体議員選挙では、たいていの候補者が与党であるために、地元利益以外の自治体政策の表出機能を首長の政策方針に依存することになり、有権者が政党レベルに基づいて投票態度を決めることから、政党は、国政イメージによる政党レベルを安易に選挙に持ち込むのである。1987年の統一地方選挙で争点となった大型間接税問題は、それが自治体の財政にも影響を与えるために自治体レベルの選挙に導入されたことは不自然ではない。また、国政レベルの重要な政策決定を衆議院の解散による総選挙で有権者の判断を求める方法も採用されることがあまりないために、自治体レベルの選挙がその代替機能を果たすことも理解できる。さらに、法律に矛盾する条例の制定権が自治体に与えられておらず、国の政策が自治体に直ちに影響を及ぼすことから国の政策の是非の問題が自治体レベルの選挙に導入され易いことも否定できない。にもかかわらず、それらの制約の中でも、地域の政党が自治体規模の政策方針を提示することも不可能ではないのである。首長候補者が出しているものを、政党が出せないはずがない。政治は複雑であり、理解しにくいとの声を聞く。国政レベルの政党イメージでそれと矛盾する政党行動を自治体レベルで展開してきたことが政党政治の複雑さの理由ならば、両レベルの政党行動の論理が異なったものでありうることを有権者に説明する必要がある。政党が政治の主要な行為主体であり、かつ民主主義の主要な貢献者であり続けようとするならば、自治体首長選挙において自治体レベルの政策方針を提示し、住民に選択の機会を提供する責務を果たすことが望まれる。

《脚注》は、本稿で用いた野党は、国会レベルでも自治体議会レベルでも双方の意味で用いられている。これらの2つのレベルを区別するために、「野党」を国会レベルでの、「野党」を自治体議会レベルのそれをそれぞれ意味することにしている。この区別が必要であることは、後に詳しくみるように本稿の議論の方向に適合している。

2) 「公共空間」とは、議決において全会一致で議会の構成員が合意する程度のことである。一般に、議会にイデオロギー対立が存在しないところでは全会一致の合意は最も広範囲に行われ、イデオロギー対立の激しいところでは全会一致の合意は調達しにくい (Riker, 1962; Dodd, 1974, 1976)。

《参考文献》

阿部四郎 1983 「政党・選挙と地方政治」(『都市問題』第74巻第4号)

阿部 春彦 1981 「市民民主党の政治学的考察」(『都市問題』第72巻第4号)

荒木俊夫・相内俊彦・川人貞史・蓮池礎, 1983 「投票行動における連続と変化:札幌市の場合」北海道政治学行政学研究会(木鐸社)

石川真澄 1978 「戦後政治構造史」日本評論社

井出憲寛 1972 「地方自治の政治学」東京大学出版会

居安正・春日雅司・依田博・北野雄士 1985 「小特集/鳥取県の地方政治家」(『シニオロジ』第30巻1号)

大森 彌 1986a 「比較視座における“地方政府”の研究」(大森 彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会)

大森 彌 1986b 「革新と選挙連合」(大森 彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会)

岡沢憲美 1988 『政党』東京大学出版会

佐竹 寛 1981 「地方政治における政党性——思想史的視点から——」(『都市問題』第72巻第4号)

新藤宗幸 1987 「助役論への視点:助役を考える」(『地方自治通信』216号)

宮沢 弘 1981 「さらば「何でも東京」」講談社

村松岐夫 1986 「政府間関係と政治体制」(大森 彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会)

村松岐夫 1988 『地方自治』東京大学出版会

村松岐夫・伊藤光利 1986 『地方議員の研究』日本経済新聞社

三宅一郎 1985 『政党支持の分析』創文社

三宅一郎 1986a 「政党支持と政治的イメージ」(綿貫誠治・三宅一郎・猪口孝・蒲

島都夫『日本人の選挙行動』東京大学出版会)

三宅一郎 1986b 「政党支持と政治シニシズム」(前掲書)

三宅一郎 1988 「市長選挙における批判的投票行動——最近の京都市長選挙——」(『神戸法学雑誌』第37巻第4号)

山川雄巳 1984 「市議員と政策過程」(関西大学経済・政治研究所『研究双書: 続編・都市議員の態度と行動』第53冊)

山川雄巳 1985 「市民意識の変容と市政の課題」(『都市問題』第76巻第4号)

山口 定 1981 「京都市の戦後政治史序説」(三宅一郎・村松岐夫『京都市政治の動態』)

依田 博 1980 「試論・候補者選定過程と政党の民主化」(神戸大学教養部紀要『論集』第26号)

依田 博 1981 「市長選挙と政党間の対立と協調」(三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態: 大都市政治の総合的分析』有斐閣)

依田 博 1985 「立候補の理由と集票のメカニズム」(居安正他『小特集/鳥取県の地方政治家』『シニオロジ』第30巻1号)

依田 博 1988 「地方政治家」(川端正久・的場敏博『現代政治』法律文化社)

若田恭二 1988 「草の根のアメリカ政治」時事通信社

Gottschalk, R., Gibson, J. L., Bibby, J. S. F. and Huckshorn, R. J., 1984 Party Organizations in American Politics, Praeger. (開元社から転写) 開元001

Crotty, W. 1986 "An Agenda for Studying Local Parties Comparatively," in: Crotty ed. Political Parties in Local Areas, Univ. of Tennessee.

Dodd, L. 1974 Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game-Theoretic Analysis, A. P. S. R., Vol. 68.

Dodd, L. 1976 Coalitions in Parliamentary Government, Princeton Univ. Press. (岡沢憲美訳『連合政権考証』政治公報センター, 1977)

Downs, A., 1957 Economic Theory of Democracy, Harper & Row.

日比(吉田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂, 1980)

Dunleavy, P., 1980 Urban Political Analysis: The politics of collective consumption, Macmillan.

Riker, W. H. 1962 The Theory of Political Coalitions, Yale Univ. Press.

財政学と経済学 第11号 神戸市

# 神戸の財政

原田 健  
 (神戸市住宅供給公社専務理事)  
 はじめに

昭和は激動の時代だったといわれる。しかし明治・大正も昭和に劣らず、この100年わが国は日清戦争、日露戦争、第1次大戦、恐慌、第2次大戦といくたの大変動の波をめぐりぬけ、戦後の繁栄を築いてきた。市財政もある時はその波にのって大きく飛躍し、ある時は波の谷間で萎縮を余儀なくされた。その時々日本の動き、神戸市の動きがそのまま市財政に反映した。

明治22年度神戸市決算額48千円、昭和62年度は兆2,447億円(各会計純計額)、100年間(正確には98年間)に市財政は2,593万倍になった。この間に物価は1万倍近く、人口は10.5倍、実質市民1人当り決算額を計算すると、約300倍になる。意外に大きな市財政の膨張である。以下表1の一般会計歳出決算額でその推移をみる。

## 2 明治時代

学区費除外 まず明治25年度決算額の対前年度△53%という激減が目につく。これは予算の半分を占めた教育費「学区費」がこの年市会計からはずされ、区——学区ともいった——で扱われることになったためで、この年度決算額41千円は100年間でもっとも小さい。

ここで区とは今の行政区——昭和6年度設置——ではない。「学区」「財産区」両方の性格をもっていて、小学校を運営し昔からの共有財産を管理していた。学区としては「地方学事通則」、財産区としては「市制」という法律にもとづいており、当時市内には神戸、葺合、湊西、湊東の4区あった。市民から

表1 年度別一般会計歳出決算額とその項目 (単位:千円)

| 年度   | 決算額 | 増加率   | 項目             | 年度   | 決算額    | 増加率   | 項目      |
|------|-----|-------|----------------|------|--------|-------|---------|
| 明治22 | 48  |       |                | 大正12 | 14,702 | △9.3  | 市債激減    |
| 23   | 71  | 47.9  |                | 13   | 13,964 | △5.0  | 市債激減    |
| 24   | 88  | 23.9  |                | 14   | 26,047 | 86.5  | 市債借換    |
| 25   | 41  | △53.4 | 学区費(教育費)除外     | 15   | 23,875 | △8.3  | 金融恐慌    |
| 26   | 65  | 58.5  |                | 16   | 27,878 | 16.8  | 川崎造船所融資 |
| 27   | 77  | 18.5  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 17   | 23,804 | △14.6 | 世界恐慌    |
| 28   | 92  | 19.5  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 18   | 23,911 | 0.4   | 併       |
| 29   | 285 | 209.8 | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 19   | 18,548 | △22.2 | 市債借換    |
| 30   | 269 | △5.6  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 20   | 31,541 | 70.1  | 市債借換    |
| 31   | 363 | 34.9  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 21   | 33,013 | 4.7   | 市債借換    |
| 32   | 606 | 66.9  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 22   | 32,438 | △1.7  | 市債借換    |
| 33   | 805 | 32.8  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 23   | 40,974 | 26.3  | 市債借換    |
| 34   | 716 | △11.1 | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 24   | 25,829 | △37.0 | 市債借換    |
| 35   | 673 | △6.0  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 25   | 42,882 | 66.0  | 市債借換    |
| 36   | 687 | 2.1   | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 26   | 27,991 | △36.1 | 日中戦争    |
| 37   | 601 | △12.5 | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 27   | 36,501 | 33.3  | 大水害     |
| 38   | 971 | 61.6  | 日清戦争事業差控(原税徴収) | 28   | 29,248 | △19.9 | 発電統制    |

(注) 単位未満の金額は四捨五入した。



選挙された区会をもち、この年から小学校経費は各区会の議決によることになった。

ちなみに区は区会で定めた税率で税を徴収、税率は区の富裕度と共有財産の多寡によることになってマテマテだった。また小学校経費には教員給与を含み、この頃の就学率は50%に達していなかった。

歳入歳出同額決算 明治26年度決算は歳入歳出とも65,302円24銭7厘の珍しい決算だった。歳入歳出が同額になることは滅多になく、ふつう歳入が歳出より多いが、この年は厘単位まで同額だった。同額決算は100年間で26年度だけだが、真実はこの年歳入で歳出が賸えず、土木工事等の支払いを翌年度に繰延べてムリヤリ同額にしたのだった。市制施行後間もなかったせいかもしれない。

ちなみに決算が厘単位だったのは昭和7年まで、銭単位が20年までで、21年以降円単位になった。予算は一足はやく明治40年から円単位になった。

日清戦争で事業差控え 明治27、28年の日清戦争では、国力を戦争に集中するため、全体的に地方団体の事業は差控えられ、予算は緊縮方針で編成された。そのため表1の決算伸び率は同年度とも10%台で、前後の年度にくらべ低い。ただ、後の日露戦争や第2次大戦にくらべると、戦争の規模が小さいだけ影響は軽かった。

県税が市税に、決算一挙に3倍 明治29年度市財政は一挙に前年の3倍以上に急膨張した。第2次大戦後のインフレーションを除くと、100年間で最高の増加率である。

急膨張の最大原因は「三部制」の変更で、それまで兵庫県が市内から徴収していた県税がすべて市税になり、そのかわり市は県に対し市内県事業の経費に充てる「県負担金」を納めることになった。「三部制」については後述するが、この変更で財政規模はほぼ2倍に、収収は3倍になって、昭和15年の廃止まで三部制は市財政に大きく寄与した。

(注) このほか、戦勝で戦中控ええた事業を活発に実施したこと、この年台風で湊川(今の新開地を流れていた)の堤防が決壊し復旧に多額を要したこと、天然痘

金腸着フズ流行遊林田村(今の長田区)を合併等いろいろな増加要因がこの年重なつた。この年、市制施行前の市制一歩前、市制一歩後の市制の間に、この30年度は台風や伝染病の経費が激減、決算額は前年より減った。

不平等条約改正 居留地編入と永代借地権 明治32年暮末に締結された不平等条約が改正、居留地編入と永代借地権が撤廃され、神戸では外国人居留地25haの行政権が日本側に戻った。市は遊園地費、外国人墓地費、消防費等の居留地関係追加予算14千円を計上し、これに対処した。市制施行後、市は市制施行前の居留地は明治のはじめ日本政府から外国人に競売され、その権利は「永代借地権」として、家屋税・地租等を免除された。

神戸市は条約改正で租税免除特権はなくなるとし、32年度が市税の家屋税を賦課したところ、外国側は特権存続を主張し、滞納するものが多量に達し、38年度には国際仲裁裁判所に提訴し、ここで外国側勝訴の判定があった。市は納付済税額39千円を還付する破目にならざるを得なかった。

時代はくだって昭和12年3月、この特権解消について関係国と日本政府の協議が整い、15年の猶予期間をおいて17年4月からは何等の補償なく永代借地権を持株所有権に転換する合意ができた。思えば昭和の時代まで70年余にわたって不平等条約の屈辱的遺物が市内中心部に残存した。この特権廃止については、市が国の国力増進とともに本市が同じ状況下の横浜・長崎両市と共同して撤廃運動に努めたことが加わって実現できた。

日露戦争、予算圧縮 日露戦争は明治37年12月10日はじまったが、この時市の37年度予算案は既に出来上がっていた。しかし開戦の新事態に、政府の指示もあり、前年にくらべ25%減の超緊縮予算に編成し直された。決算ベースでは表1のように12%減にとどまったが、日清戦争と大きな違いだった。

34、35年度決算も前年を下まわったがこれは不況のため、38年の61%急増は戦勝で諸事業を一挙に実施したためである。

築港工事着工、巨額な負担金 明治40年9月、年来の市の要望がみのり、神戸港の本格的な築港工事が始まった。当時神戸港の管理・修築は大蔵省所管で市は国に対し工事費の一部を負担しなければならなかった。その負担金第1回



昭和6年度6区あわせて80万円の教育費は、8年度市予算で120万円になった。

区有財産の市委譲 神戸・湊西・葦合3区は財産区として存続したが、その後区有財産統合の市方針により、昭和8年から22年にかけて、再度山など山林を主として合計約1,000haの広大な土地の市委譲が実現し、市の背山整備に大きく寄与した。市委譲に伴い、明治22年以来50年間にわたって財産管理に当たった区会が、昭和12年かぎり廃止された。

電気事業等の特別会計はこれまで一般会計についての叙述だったが、市制施行当初は一般会計だけだった。明治29年水道建設着手とともに特別会計第1号として水道費会計を新設、33年から給水を開始した。

大正36年神戸電気株式会社から電気事業(発電と配電)と市街地電車を買収、市が直営することになり、第2番目の特別会計として電気事業費会計を新設した。この会計はほぼ一般会計に匹敵する大ききで、繰入金等で一般会計にその後大きく寄与した。昭和8年には都市計画法が施行され、都市計画事業費会計(昭和25年廃止)が設けられた。

昭和年代には事務事業の拡大とともに数々の特別会計が新設・廃止されたが、平成元年2月現在21特別会計が設けられており、うち8会計は地方公営企業法を適用している。

昭和前期——14年まで—— 大正9年から昭和6年まで、第1次大戦後の反動不況、昭和2年の金融恐慌、4年世界恐慌と不景気が続き、神戸市財政は不景気で緊縮、定員削減、事業見合せをつづけた。4年には内務・本蔵両大臣から各地方長官あて予算の15%削減が要請され、5・6年度も同様だった。5年末には全国町村の1割が教員俸給支払を遅延した。6年5月には政府の官吏減俸に準じ、地方団体も吏員減俸あるよう内務大臣通牒があり、市では市長年俸を20,000円から16,000円に2割削減、助役以下これに準じた。

この時期、低金利時代で市債の借換えが大規模に行なわれ、これが歳入出に計上されたため、表1のように借換えの有無で財政規模が大きく変動した。

造船所に融資 神戸の基幹産業である造船業は不況の打撃をもるに受け、川崎造船所(現川崎重工業K.K.)は一時閉鎖の状態に陥った。当時17,000人の従業員、家族を含めると8万人(市の人口66万人)の生活につながる問題となる。この事態に市は昭和3年苦しい財政の中から300万円といふ巨額の融資を造船所に行なった。

基幹産業とはいえ、一企業の危機のみを融資は前代未聞であった。造船所は未だ閉鎖状態にあり、翌年4月には神戸に本拠をおく鈴木商店が倒産した。一貿易商から三井・三菱に比肩するまでになつた大企業だが、恐慌の影響は特に神戸にきびしいようであった。

大黒瀬市長の5年度予算提案説明(昭和2年)以来市財政は困惑の極に達し、必死に努めて消極予算を編成し、弥縫に弥縫を重ね来りたるも、経済界の状況は沈没、税の漸減はほととどき停止する所なき実情を呈し、本市財政上まことに憂慮にたるべきに至る(昭和自叙の全)(神戸市史編纂部 昭和三

大黒瀬市長の5年度予算提案説明(昭和2年)以来市財政は困惑の極に達し、必死に努めて消極予算を編成し、弥縫に弥縫を重ね来りたるも、経済界の状況は沈没、税の漸減はほととどき停止する所なき実情を呈し、本市財政上まことに憂慮にたるべきに至る(昭和自叙の全)(神戸市史編纂部 昭和三

崙日中戦争爆撃中止の昭和6年の満州事変を契機に経済界はようやく活況を呈し、8年度決算では市税は各税目で増収をみ、市の諸事業も活発に行われる。翌年(昭和7年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和9年(昭和9年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和10年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和12年(昭和12年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和13年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和13年(昭和13年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和14年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和14年(昭和14年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和15年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和15年(昭和15年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和16年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和16年(昭和16年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和17年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

昭和17年(昭和17年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。翌年(昭和18年)は市債の借換えが完了し、市債の借換えが完了した。

円の巨費を要したため、表1のように13年度決算は33%増、14年度は元に戻り20%減になった。戦前、戦中の戦時体制（1941年（昭和16年）の戦時体制）の戦時体制は昭和15年の大改正

戦時体制の大改正があり、中央集権の官治の体制が整えられた。国税は人税本位、地方税は物税本位となり、国税は弾力性と増収を期待できたが、地方税は固定的なものとなり、独立税と付加税が半々だった。地方税は、新制度では付加税と新設の地方分与税が85%を占め、独立税は15%に過ぎなくなった。所得税付加税賦課禁止が定められ、6大市長は、弾力性のあるもの税の禁止解除を連名で政府に要望したが、実現しなかった。

三部制 三部制とは、「府県制」（今の地方自治法）140条「特別の事情ある府県に於ては、勅令の定めるところに依り、市部郡部の経済を分別し、（議会に）市部会、郡部会、市部参事会、郡部参事会を置き、その」の規定にもとづき、大都市所在府県の特別な制度であった。大都市と郡部は社会経済状態が異なるからと、府県行財政で両者を区分した制度で、15年当時兵庫・愛知2県がこの制度にまわっていた。この中で、兵庫は、市部（大都市部のことで、大都市以外の市は郡部に含まれた）、郡部、連帯部の三部で、たとえば神戸市内の警察署や県立中等学校の経費は市部経済（会計）で扱い、市外のそれは郡部経済で、両方は関係ある警察本部や師範学校、高商、盲聾学校の経費は所在地に関係なく連帯部経済に所属した。連帯部経済の財源は、市部郡部双方が人口と直接国税の比率で分担した。各経済の執行は知事の権限だが、議決機関は市部経済については市部会（市部選出府県会議員で構成）、郡部経済は郡部会、連帯部経済は全体府県会であった。

市内収支トントン 市部経済全部と連帯部経済市負担の財源は、①市が全額負担金として県に納める。県は市内で県税を徴収せず、その分を市が市税とし

で徴収する。②県が市内から県税として徴収する。の2方法があり、兵庫県は①を採用していた。これは既述のように明治29年②から①に変更された。現在県が市内から収納する県税は、半分程度市内に県行政で還元され、残りは郡部行政にまわっているが、三部制では市内での県の収支はトントンで、その分市民負担は余り軽かった。市は市税として県税相当分を徴収するので財政の弾力性を持ちえた。この制度は明治14年以来60年の歴史をもち、明治後期には東京府を含む6大府県を広島県で実施していた。その後次第に郡部が市部化、両者の差が少なくなり、大正末から昭和はじめにかけて5府県が廃止した。廃止府県では、郡部の市部化にあわせ大都市市域の大拡張が行なわれ、府県会は市部選出議員が過半数を占めるところが多くなり、市郡部間で円満な協議が成立し、廃止された。

三部制存続運動 昭和15年2月三部制廃止を含む税財政改革法案が議会に提出された。提案前から市は名古屋市と協力して存続運動を展開、郡部側は廃止運動を進めたが、まず社会大衆党が廃止の3年間延期を、民政党が1年間延期を決定、政友会2派は中立的立場をとった。しかし政府は目玉の地方分与税（地方交付税の前身）創設に三部制が障害になるため強硬で、遂に政党側が折れ政府に同調、法案は3月末議会を通過した。この年7月から8月にかけて各政党は解散、翼賛政治体制に一本化される直前のことだった。善後措置 兵庫県では5月「三部制廃止に伴う善後措置委員会」を発足させ、会長に知事、市郡双方から同数の委員を選出して、「県政上の画期的大変動たる三部制廃止」（坂知事）の善後措置が検討された。この結果市県費2,500万円で、①市内に県立第4中学校、第三高等女学校、航空工業学校等5校の中等学校新設、②消防署の新設等防空施設の充実、③神戸明石線・神戸三木線の道路建設等が決定された。2,500万円の金額は、当時県の郡部債7,000万円、市部債1,000万円で、市部債は非常に少ない、市郡一本化後は多額の郡部債償還を市民が負担することを勘案して定められた。県は可能な限りのから直ちに予算化、実現に努力したが、翌年開戦、戦後は財

政ひらばく、学制改革等があり、完全実施には程遠いままに終わった。〔加藤〕

財政規模削減、収半分に、この改正で、三部制になる県への負担金584万円と小学校教員給料280万円をあわせて864万円が市予算から抜けた。予算規模3,000万円が、近々減った。〔加藤〕  
小学校教員給料はこの年から府県負担になったが、16大市では、16大市に限って教員給料を市費支弁にするよう政府に要望、認められなかった。〔加藤〕  
市税の増を占めた家屋税は県税になり、市はそれに付加税をかかるとしてなされた。所得税付加税はなくなり新しく市民税ができた。市税収入はそれまでの半分近くまで激減。独立税と付加税の比率は半々から独立税2割、付加税8割になった。〔加藤〕

小学校授業料廃止 学区時代を含めこれまで小学校では授業料が徴収されていたが、昭和15年10月から全廃された。授業料額は児童1人1ヵ月40銭で、16大市ではもともと高かった。〔加藤〕  
6 昭和15年から20年まで

配電統制令 昭和14年政府により全国的な発電の統合が図られ、市は新湊川川尻にもらっていた常時出力18,500キロワットの火力発電所を新設の日本発送電株式会社に出資した。出資価額は7,264千円だった。〔加藤〕

対米英開戦直前の16年9月には、国家総動員法にもとづく配電統制令(勅令)に基づき、通信大臣から京阪神3市を含む14配電事業者に対し、17年4月1日をもって関西配電株式会社を設立すべし、との命令が発せられた。〔加藤〕

市の電気事業は大正6年の市営化以来20年余、市内配電事業の市営一本化は他市に見ない特色で、その利益は一般会計に大きく寄与していた。〔加藤〕  
市は現行利益の確保等を要望、政府は「公納金」制度等により10年間従来の利益額を保証することを他た、約束は守られたが、いかにせん、戦中戦後の狂乱物価の中で利益保証額が据置かれたので、結果的には雀の涙にならざるを得ない。〔加藤〕  
この配電事業出資で得た市の新会社株式は63,279千円、市電気局長は関配神

原支店長になり、電気局従業員1,545人が新会社に移った。電気事業費会計は運輸事業費会計と改名、規模は1/3になった。〔加藤〕

昭和26年の電力再編成で発電と配電をあわせ関西電力株式会社ができ、現在市が関電株式を大量に保有し、第3位の株主であるのはこの経緯による。〔加藤〕  
なお、19年戦争激化にかかわらず、電気事業から生じた巨額の積立金や余裕財源1500万円で「特別不動産資金」が設置され、今の舞子ゴルフ場、多聞団地、六甲山牧場等の広大な土地あわせて1,000haが買収された。これは戦後の都市整備に大きく役立った。〔加藤〕

開戦、国策に照応。これまで戦争関係費としては、輸軍費(コウガンビ、軍隊をねぎらう経費)、国民精神総動員費、金属類回収費、軍事労務者厚生施設費、銃後奉公会補助、在郷軍人会補助等が計上されたが、いずれも間接的経費で金額的にも僅かであった。〔加藤〕

開戦2ヵ月後の昭和17年2月、新年度予算の市会提案にあたり野田市長は述べた。「明年度予算は、宣戦の大詔渙発に依り、国の総力を挙げて聖戦に従う時であり、専ら政府の企図せられる国策に照応することを第一として編成を致し……」

表3 戦争関係費の推移(臨時部歳出) (単位:千円)

| 事 項           | 昭和14  | 15    | 16    | 17     | 18     | 19     | 20     |
|---------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 防空資材整備費       | 90    | 318   | 2,970 | 1,475  | 3,213  | 9,686  | 3,550  |
| その他防空費        | —     | —     | —     | —      | 911    | 4,152  | 2,170  |
| 疎開事業費         | —     | —     | —     | —      | 539    | 7,392  | 5,077  |
| 学童集団疎開費       | —     | —     | —     | —      | —      | 5,727  | 7,152  |
| 物資調整費         | —     | —     | —     | 461    | 669    | 1,131  | 1,538  |
| その他           | 162   | 787   | 689   | 3,075  | 1,501  | 6,092  | 15,937 |
| 計(A)          | 252   | 1,105 | 3,659 | 5,011  | 6,837  | 34,180 | 35,424 |
| 臨時部決算額(B)     | 6,783 | 9,691 | 9,728 | 11,515 | 12,538 | 42,355 | 42,571 |
| 戦争関係費の比率(A/B) | 4%    | 11%   | 38%   | 43%    | 54%    | 81%    | 83%    |

(注)臨時部決算額は、一般会計臨時部につき公債償還費、他会計繰入金、吏員費を控除した。

| 年度   | 決算額    | 増加率   | 項目        | 年度   | 決算額 | 増加率  | 項目       |
|------|--------|-------|-----------|------|-----|------|----------|
| 昭和15 | 25,592 | △12.5 | 三部制廃止、戦時  | 昭和47 | 129 | 22.8 | 六甲アフラソン着 |
| 16   | 32,207 | △25.8 | 政改正       | 48   | 155 | 23.0 | 工オールの急騰  |
| 17   | 34,771 | 8.0   | 垂水町合併     | 49   | 202 | 30.3 | 物価急騰     |
| 18   | 34,977 | 0.6   | 配電統制      | 50   | 235 | 16.3 | 黒字財政になる  |
| 19   | 66,510 | 90.2  | 空前の黒字     | 51   | 268 | 14.0 | 地価急騰     |
| 20   | 65,955 | △0.8  | 疎開急増      | 52   | 321 | 9.8  | 戦時開業     |
| 21   | 219    | 231.8 | 戦災、人口激減   | 53   | 371 | 15.6 | 赤字財政になる  |
| 22   | 692    | 216.0 | 赤字財政になる   | 54   | 409 | 10.2 | 公共事業費増   |
| 23   | 1,984  | 186.7 | 六三制、西北神合併 | 55   | 468 | 14.4 | 赤字トビア    |
| 24   | 3,325  | 67.6  | 市警発足、消防発足 | 56   | 490 | 4.7  | 赤字トビア    |
| 25   | 5,236  | 58.1  | 総輪開始      | 57   | 493 | 0.2  | 赤字トビア    |
| 26   | 6,066  | 15.4  | シャープ税制    | 58   | 509 | 3.2  | 赤字トビア    |
| 27   | 7,474  | 23.2  | 公共事業返上    | 59   | 536 | 5.3  | 赤字トビア    |
| 28   | 8,478  | 13.4  | 地方公営企業法施行 | 60   | 561 | 4.7  | 赤字トビア    |
| 29   | 9,523  | 12.3  | 市警廃止      | 61   | 593 | 5.7  | 赤字トビア    |
| 30   | 9,501  | △0.2  | 市警廃止      | 62   | 659 | 11.1 | 赤字トビア    |

戦時を非常部門として消費的経費(一)に分れていた)決算額で、14年度は戦時を過ぎなかつた戦争関係費は、15年10%をこえ、開戦の16年一挙に38%、18年には50%をこえた。16年から防空資材整備費、18年から疎開事業費が急増、19、20年度は80%以上が戦争関係費で占められた。この中には無文契方式の防空資材とは、小型ボツボツ腕用ボツボツ、防毒面、防毒衣、防空壕、貯水槽等があり、それぞれ国庫補助率がきまっていたが、実際には超過負担があつて、実際市負担は70%をこえた。戦時中出稼が臨時休業、戦後の求員は戦時中出稼開跡疎開費は、1世帯250円の移転奨励費と、疎開跡地を市が買収または賃借する経費であつた。学童集団疎開費は、が疎開児童の食費、(が)が疎開先の建物賃借料や補欠の経費で、県補助65%、残りを1人1カ月10円の食費保護者負担金と市費で賄った。昭和20年になると神戸も度々空襲を蒙り被災者収容所開設や炊出しに多額の経費を支出したが、これは全額国庫負担であつた。同様に市の求員に、昭和20年になると神戸も度々空襲を蒙り被災者収容所開設や炊出しに多額の経費を支出したが、これは全額国庫負担であつた。同様に市の求員に、

表4のように17、18年度の決算規模は前年と変らなかつたが、19年度は疎開費急増で一挙に規模が倍增、20年度は終戦、人口激減で僅かながら減少した。昭和20年度の決算規模は前年と変らなかつたが、19年度は疎開費急増で一挙に規模が倍增、20年度は終戦、人口激減で僅かながら減少した。

表5 戦中戦後一般会計収支状況 (単位：百万円)

| 年度       | 昭和15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21  | 22  | 23   | 24   | 25   |
|----------|------|----|----|----|----|----|-----|-----|------|------|------|
| (A) 経常収支 | 17   | 19 | 18 | 23 | 22 | 29 | 1   | 3   | △1   | △289 | △394 |
| (B) 非常収支 | 14   | 10 | 7  | 6  | 8  | 13 | 12  | △63 | △229 | △109 | △243 |
| (C) 繰越金  | 3    | 9  | 11 | 17 | 14 | 16 | △11 | △60 | △230 | △398 | △637 |
| (D) 繰越金  | △2   | 6  | 2  | 6  | △3 | 2  | △27 | △49 | △170 | △168 | △239 |

(注) 昭和65年度の当初予算額である。

完成しない場合、事業費を次年度へ持越し、同時に財源も持越し、この財源所要額が(B)で、これは当然とおかねばならないから、本当の収支は繰越金(A)からこの額(B)を差引いた額となり、これを実質収支という。(また、その年の実質収支額から前年のそれを差引いた額(D)を単年度収支と見做す。その年度で実質黒字又は赤字がどれだけ増減したかをあらわす。以下、特に区とわらない限り、黒字赤字は実質収支を意味する。)

日中戦争開始以来の節約、事業抑制で歳出は極力抑えられ、歳入は軍需景気による税収増で増加、この頃繰越金・黒字は増大の途途をたどり、昭和18年度黒字は約700万円にも達した。財政規模が3,400万円の50%にもなる。50年以降市財政は黒字を続けているが、黒字額が歳出決算額の1%をこえたことは一度もない。この時代いかに巨額の黒字だったか分る。

この時代いかに巨額の黒字だったか分る。市が費用も金出賃も手放しで喜べる現象でなく、見方を変えれば、市が国策に照応して本来の市の仕事を何もしなかつた結果である。

7 昭和21年から30年まで

—戦 後—

困ったことじゃのう。戦災・人口減による税収激減、急激なインフレ、大戦災復興など仕事の急増は、市財政を急激に窮乏化させた。昭和22年の追加予算市会で小寺市長は言った。「今日の財政の問題は、公までとに残念ではありますが、見通しがつきません。どんな財政経済学者でも、その日本はじまって以来の変態財政では何も予言することはできないし、積極的に計画を立てることができない。ただ“困ったことじゃのう”というばかりである。……いつになったらこのやりくり算段が終るのかといわれると、残念ながら返事ができません。名案があればお教え下さい。」

名案があればお教え下さい、とは責任者として無責任な言葉にもとれるが、まったく途方にくれる状況であった。表4のように、インフレで21、22、23年度と財政規模は連年3倍増をつづけた。物価が一応の安定を見た26年度と終戦の20年度を比較すると、財政規模は92倍になった。日銀東京卸売物価指数はこ

の間60倍、実質的伸びは5割増になる。税率へ率額率額率の率額率額率の内容的には、20年度大部分を占めた戦争関係費が姿を消し、新たに戦災復興費、六三制義務教育費、生活保護費、市警察費等が大きなウエイトを占めるようになった。

昭和21年を境に市財政は黒字から赤字に転じた。戦時中の黒字は、21年度1年間で全部使い果してしまつた。税収激減と事務事業激増で、市財政は連年単年度赤字を続け、実質赤字は雪ダレ方式になる。23年度からは財政規模の10%をこえるようになった。市営馬場港23年市営競馬開始(49年廃止)、24年市営競輪開始(35年廃止)、宝くじも始まる。財源確保の努力が続いたが、焼石に水だった。

翌年度歳入繰上充用に従って昭和23年度には形式収支も赤字になり、その年の収入が支出に足らなかつた。翌年度の収入を「先喰い」して帳尻があわせられたが、これを「翌年度歳入の繰上充用」という。100年間にこの異例な措置がとられたのは、23年から30年度の4回だけである。

戦後の税制は、戦時中の税制使節団の勧告をもつた新地方税法施行は昭和25年だった。戦後の税制は、地方自治の原点に立った改革で、附加税制度を全廃し、独立税主義をとった。従来本税は国税あるいは県税で、これを一定率の市税を附加してその課税対象に賦課したのが、国税市それぞれ別々の課税対象から独立した税を徴収するようになった。

戦後の税制は、戦時中の税制使節団の勧告をもつた新地方税法施行は昭和25年だった。戦後の税制は、地方自治の原点に立った改革で、附加税制度を全廃し、独立税主義をとった。

戦後の税制は、戦時中の税制使節団の勧告をもつた新地方税法施行は昭和25年だった。戦後の税制は、地方自治の原点に立った改革で、附加税制度を全廃し、独立税主義をとった。従来本税は国税あるいは県税で、これを一定率の市税を附加してその課税対象に賦課したのが、国税市それぞれ別々の課税対象から独立した税を徴収するようになった。戦後の税制は、戦時中の税制使節団の勧告をもつた新地方税法施行は昭和25年だった。戦後の税制は、地方自治の原点に立った改革で、附加税制度を全廃し、独立税主義をとった。従来本税は国税あるいは県税で、これを一定率の市税を附加してその課税対象に賦課したのが、国税市それぞれ別々の課税対象から独立した税を徴収するようになった。

課税制限率から標準税率へ。税率については従来課税制限率のみ法定されてきたが、新制度では全国一律の標準税率制度が採用された。税目もほとんど法定され、法定外税目(市では商品切手発行税のみ)には局限された。戦前に比べ税目・税率とも全国画一的になった。

以後この税制が40年近く続き、平成元年の消費税導入を柱とした税制改革を迎えることになる。果ては健全な開港18年(18)の歴史の中、神戶の大都市としての地方財政平衡交付金(地方団体の財政力不均等は正のため最初の地方財政調整制度として「地方分与税」が昭和15年にできたことにはすでにみた。シャウプ勧告はこれをさらに発展させた。25年から地方財政平衡交付金(29年以降地方交付税)とした。

地方団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、需要額が収入額を超過する額を各団体に交付した。市は地方分与税以来交付を受けたが、30年市警廃止以降は需要額減少で交付されなくなり、34年まで5年間不交付団体だった。35年以降ふたたび交付を受けている。昭和26年、赤字財政克服のため、市は公共事業返上を含む歳出予算の大削減を行なった。前年度決算は、歳入48億円、歳出52億円、差引4億円収入不足で翌年度歳入を繰上充用し、実質赤字は6億円をこえた。そのため国庫補助がある公共事業についても市負担分が捻出できないと、市はすでに内定していた補助金額の約半分を国に返上し、11月合計11億円余の大減額予算を編成した。市会は重大な事態だと当初予算と同じように予算特別委員会を設置して審議した。

この非常措置を政府の特別起債承認で、26年度決算は一挙に2億9千余の実質赤字になった。この措置は継続できるものではなく、27年度以降また赤字決算が相づいた。全国的には29年度全地方団体の半分以上が赤字になり、30年末には地方財政再建促進特別措置法ができ、希望団体には財政再建債等による赤字棚上げ措置が政府により講じられた。市は法の適用を受けず、自主再建に努力することになった。

財政規模は、25年度は物価騰貴、シャウプ改革、東灘区合併等で表4のよう(58%増をみたが)30年度は市警廃止でわずかながら減少した。健全な開港18年(18)の歴史の中、神戶の大都市としての地方財政平衡交付金(地方団体の財政力不均等は正のため最初の地方財政調整制度として「地方分与税」が昭和15年にできたことにはすでにみた。シャウプ勧告はこれをさらに発展させた。25年から地方財政平衡交付金(29年以降地方交付税)とした。

昭和31年以降、神武景気、黒字に。昭和30年代に入るとともにわが国は神武天皇以来といふ「神武景気」が到来、(税込増と市自身の努力で)31年度決算は累年の赤字をほとんど解消、わずか300万円の実質赤字を残すのみになった。政府の経済自書が戦前や戦後ではないと述べた年だった。翌32年市財政は遂に黒字に転換した。公共事業(神戶市立の)の黒字を背景に、以後各種事業が見違えるように活発になった。32年、下水工事10ヵ年計画着手、新市庁舎完成。33年、海面埋立事業本格化、三宮地区都市改造事業着手。34年、摩耶埠頭着工等々。急激に成長した社会経済に適應できるような産業基盤等への投資が強化された。

安定成長の時代まで市財政は、好景気や市勢発展による急膨張と、戦争や恐慌は出る庄縮を繰り返した。その振幅ははなはだ大きく、3倍以上に膨らむこともあれば、半分以上に縮むこともあった。しかし昭和31年以降は、平穏が続く時代を反映、これまでと大きく様相を異にし、財政は安定した成長を続けている。

表4)をみるように、戦前何回があった財政規模のマネデラス成長は、累年の30年間に一度もない。反対に30%をこえる増大は、石油ショックの49年度だけである。思えば戦前と戦後のあまりにも歴然とした差である。戦後の赤字は、昭和32年度からの黒字財政は5年間続き、37年度からまたたび赤字。昭和32年度からの黒字財政は5年間続き、37年度からまたたび赤字財政になつて49年度まで13年間続いた。この間30年代後半の岩戸景気、40年代前半のいざなぎ景気と大型景気がつづいたが、市の税金は意外に伸びなかった。これは税財政制度に問題があり、大都市の実態に制度が適合しなくなるのではなかろうかと、この頃から指定都市共同して制度改正を政府に要望するようになった。

戦前の時代の赤字は20年代にくらべ相対的に小さく、20年代は財政規模の



10%前後の赤字だったが、この頃1%をこえることはなかった。

地方公営企業法、昭和27年地方公営企業法が施行され、本市では交通、水道両事業会計にこの法律を適用した。従来の官庁会計・現金主義から、企業会計・発生主義への大きな転換であった。

36年には工業用水道事業会計を新設、この法を適用した。39年から40年にかけて、港湾、海面埋立、(のち開発)、病院、下水道の4事業会計にこの法の財務規定のみ適用することになった。

46年には地下鉄着工とともに高速鉄道事業会計を設置、この法を適用した。

企業会計の赤字黒字、交通事業会計(のち市電廃止で自動車事業会計)は、マイカー増加による乗客減等で昭和35年赤字になり、以後年ごとに赤字額が増大、42年遂に自治大臣から財政再建団体の指定を受け、自治省指導のもと経営改善に努めることになった。逐年職員を減らし、46年市電を全廃したが赤字はその後ともふえ、年間バス収入の3倍になった年もあった。しかし積年の努力が効を奏し、55年の177億円のピークに赤字は減少、62年度末累積赤字は64億円である。市営地下鉄は52年一部開通、62年全線開通したが、高速鉄道事業会計は毎年の減価償却費や企業債利子負担が大きくなり、62年度末、394億円の累積赤字である。開業しただけは利子や償却費が大きくなり赤字を避けられないが、それにしては大きな額である。

病院事業会計は56年完成した新中央市民病院の減価償却費等の負担が大きくなり、62年度末、141億円の累積赤字をかかえている。58年から経営改善計画を立てて収支改善に努めている。

反対に、西神、東灘、東区、ポートアイランド造成をすすめている開発事業会計は、ポートアイランドだけで250億円の利益を計上した。62年度は今まで最高の58億円の黒字になり、市財政に大きく貢献している。

ポートアイランド、マルク債、ポートアイランドは15年の歳月をかけ昭和56年2月完成、これを記念し翌月から博覧会ポニーピア'81が半年間にわたって開かれ、入場者は1,600万人を数えた。

このポニーピアの建設財源がドイツマルク債で、43年に第1回債1億

マルクを発行した。47年六甲アイランド造成に着手、50年からはこれにもマルク債を充てたが、次第にマルクの金利が高くなって、56年からはスイスフラン債を発行している。61年度からはポートアイランド2期工事着工にともない、これにスイスフラン債を充当している。

合わせてマルク債11回、スイスフラン債6回、あわせて17回円換算1,843億円の外債を発行した。地方自治体でこれだけ長期間海外で起債をつづけ、多額の発行をした例はない。

なお外債償還については、最近の急激な円高と為替先物予約の運用でこれまで43億円の為替差益を生んだ。

黒字健全財政、事業進展の昭和50年市財政は黒字に転換、以降今日まで健全財政が続いている。表4でみるように、35年から55年まで20年間、財政規模増加率は常に10%から30%の間を上下し、非常に安定した堅実な成長を続けた。

56年度以降は国の財政再建の影響を受け、政府予算と同様に市の決算規模も1割程度の増を認めている。

3、4年度、大規模施設完成に限ってみても、その状況は目ざましいものがある。62年度、須磨海浜水族園・海洋博物館・グリーンスタジアム・総合児童センター、61年度、地下鉄全線・新外国語大学、60年度、新中央御売市場、59年度、総合運動公園、ポートアイランドホテル、農業公園、青少年科学館等

61年度決算の市会提案にあたり宮崎市長は述べた。「現在では基本的な福祉施設はかなり充実され、上下水道は市街地でほぼ100%普及し、街路樹もふえ、公園面積は1人あたり10平米と大都市でも一番広くなっており、都市としての基礎整備も進みました。また、街路、地下鉄などが整備される一方、文化、スポーツ施設など数多くの施設も建設されており、

最小の経費で最大の福祉、昭和61年度決算の市民1人あたり行政費は42万円で、10大都市では大阪市について高い。一方、行政費に対する税負担の割合は36%で、10市中最低である。「最小の経費で最大の福祉」という都市経営理念が実を結んでいる。戦前の資料はないが、ここ20年あまりこの傾向はかわっていない。

神戸の都市計画

神戸の都市計画——明治・大正・昭和

神戸大学教授

神戸の都市計画

神戸市は明治22年に市制が敷かれてから100年を迎える。つい一昨年神戸開港120年を迎えたと感懐を思ひ、

明治のはじめまで西国街道沿いの寒村であった神戸が、居留地の築造をはじめとして、積極的な産業の振興、

そして日清、日露、第一次世界大戦などを経て、軽工業から重化学工業への転換の上に、神戸港の貿易港としての発展が

それぞれ拍車をかけ、その都市発展の状況には明治・大正・昭和前期、そして戦後の各時代を通じてこの百数十年を振り返る時、

昭和14年には100万人を突破した人口は不幸な戦争で3分の1まで激減したが、戦後の都市集中により35年には戦前の水準まで回復する。

しかし転出転入の大口動態の変化も加わり、市街地定着も含めたネジネジ問題が大きな都市問題として、産業構造の変化と経済活動のかかわりまで一括して考え直す必要に迫られ、

一層課題が山積して来ているのが実情といえる。しかしこの安定成長期に入ると、都市計画の分野では、これまでのものごと

2. 市域の拡大

神戸市が誕生した明治22年当時、葦合・生田・兵庫の都心三区の一部が市域であり、面積は24万平方メートル(現在の26分の1)という狭さであった。

その後、西部・北部の周辺町村との合併が進んで、現在みられるような大都市に展開して行った。

すなわち大正9年須磨町と、昭和4年赤穂・西灘・西郷の三町村と、昭和16年にまで垂水町と合併した。

戦後の波に乗って昭和22年には北部三町村の有馬・有野・山田と西部七村の伊川谷・栢谷・押部谷・平野・神出・岩岡・玉津と合併し、

25年には東部五町村の御影・住吉・魚崎・本山・本庄と合併した。その他隣接明石市との合併問題の動きが31年に行なわれたが、

住民投票の結果実現しなかった。その他道場・八多・木沢・長尾・淡河との合併が実現して、神戸市の新しい市域が形成されたが、

合併当時の各市町村の財産区の区画や、古い形態などが残存して、市域の形態を整えるには時間の経過が必要であったことが実感されて来る。

居留地工事は幕府の手によらず着手された後、明治政府に引き継がれる。その場所は古く兵庫の街から離れた神戸村の寒村のある旧生田川と宇治川の間と

なっていたが、英国欠測量技師W・W・P・トがその居留地の都市計画を行ない、初代兵庫県知事伊藤俊輔と協議を経て成案となったものであり、

大正の都市

ある。

明治22年から東京市区改正事業が進められ、大正7年までの30年間にわたって続けられた後、東京以外の京都・大阪・横浜・神戸・名古屋に事業を準用することとなったが、更に大正8年都市計画法と市街地建築物法が制定され、法制度の中で都市計画が明確な形を初めて定着して行った。

神戸の都市形成の流れの中では、明治の初期が重工業や造船の立地を忘れるおけには及ばない。川崎重工・三菱重工・神戸製鋼などが富国強兵の国策と港神戸の基盤づくりが並行しながら進展して行った。日露戦争(明治37、38年)及び第一次世界大戦(大正3~7年)を経て、海運・貿易の飛躍的発展は著しく、旧居留地はますますその活動の中心となっ

てはた。明治20、30年以降の北野町の住居地としてのあらたな造成も見逃がすわけにはいかなら

神戸市内の多くの都市計画は次々と経済の発展と共に推移して行くが、大正12年9月の関東大震災の影響はいろんな面に波及し、港の充実に市街地の成熟化にブレーキがかかり、昭和13年7月の阪神風水害ととも現われ、つづく戦争は復興からまちづくり全般につながって実施されることから、神戸の都市計画の新しい体系が生み出されて来たといえる。

その再出発は昭和21年3月の「神戸市復興基本計画要綱」の策定から始まる。更に地域地区指定要綱、港湾計画などを逐次あわせて、昭和25年10月「神戸国際港都建設法」の公布施行に集大成されて行ったのである。

4 戦後の都市計画事業の動向

神戸の都市計画にわたる調査研究について、具体的なもののひとつには、私共が神戸市都市計画局の方々と協力して行なったもので、昭和39~42年当時の建設省からの密集地区街路整備調査がある。39年度三宮北地区、40年度六甲地区、41年度須磨駅前地区、42年度垂水駅前地区、それぞれのレポートを見て

周知しているが、港の都市計画の実現には時間がかかるという思いにますます駆られて来る。三宮北地区については、結局区画整理で事業が行なわれたし、六甲地区については63年末には完成を見た。垂水地区については地元協議が進んでいないのを聞き、息の長い仕事の感をますます強固してしま

市街地の再開発については、点が線の面のそれぞれに対する手法がある。拠点整備については今いった駅前地区の再開発についての積極的な展開がある。市街地的整備については従来から区画整理は都市計画の母体といわれている事業の推進がある。特に戦災復興地区区画整理事業の広範な実現が、まず神戸の都市機能を円滑に進める鍵であった。更に東灘山手地区、河原地区、新神戸駅前地区、臨浜地区などで公共団体事業が行なわれ、ますます都市機能の更新が目に見えてはかられて来た。

この新しい法制度が神戸の大橋地区で最初に適用されたが、44年にはこの事業手法が都市再開発法で一本化され更に強固なものに

神戸の戦後の都市づくりを振り返ってみると、激動期を乗り越えて来た状況には、戦後の段階のあまたとが分る。その結果、神戸は戦後復興の第1段階は昭和20年代の戦災復興、都市再建の時代であった。戦災による市街地の9分の2が灰燼に帰じた神戸は、前述の「神戸市復興基本計画」が再建に向けて動き始めたが、この時期に隣接市町との合併によって市域は大幅に拡大され、戦後の神戸市政の多面的展開の基礎は確立して行くのだが、復興計画による土地区画整理事業も、インフラと占領政策などによって縮小・後退を余儀なくされ、具体的事業の実施は遅れた。

昭和30年代の第2段階は復興期から高度成長期に至る建設の時代をとり、再建の時代が脱皮して、都市の産業と人口の集中が始まる。神戸市の人口も100万人を越え、それから年々20万人もの人口増加が続くことになって行った。このように人口増加に伴う宅地需要の増大と産業振興のための工業用地の確保に

対応するため、六甲山麓での住宅団地の造成と臨海部の埋立事業が着手された。昭和40年代の第3段階は高度成長の量的な開発の時代といえよう。住宅建設と都市開発が多方面に進展した時代であり、六甲山、海へ行くという神戸市特有の開発方式が本格化して、西北神地域の開発や、ポートアイランド・六甲アイランドの埋立事業が相次いで開始された。昭和50年代は次の第4段階として昭和48年の石油ショック以来の質の時代や環境の時代となり、住宅建設や都市開発は新たな課題に直面する。既成市街地における入居の減少、高齢化懸念雇用機会の減少などのいわゆるインフラシオの問題、あるいは都市の人間環境としての見直しの動きである。この時期に住居混在地区「真野」のまちづくり運動や景観形成などにおいて、住民主体のすまい、入まちづくりの取り組みの芽生えがある。昭和60年代は戦後の第5段階として安定成長期といえる地方の時代と地域文化の時代ともいわれ、個々の自治体が多様な社会潮流の中で新たな課題に直面して来ている。まちづくりが期待されている。

時代を次々と時代の変化が続いて行くが、神戸はこれからの展望を考へて行く時、更に地方自治体の果たすべき役割の大きさが分らて来る。その役割の一つは公共サービスとしての地方自治体の先導的役割である。二つは民間による住宅建設や都市開発に対する適切な規制や誘導を行う役割である。三つには個々の自治体の創意工夫による施策の展開が可能となる自らの体制づくりである。そこでは市民・事業者・行政のそれぞれの役割分担の明確化と共に、そのパートナーシップを確立することが重要なポイントとなる。

### 5. 神戸市総合基本計画の策定

戦後の神戸市は三回基本計画を計画発表している。第1次は昭和40年11月であり、第2次は51年10月、緑と心のふれあいと生きがいのまちづくりをキーワードとして出されている。第3次は61年2月、フレッシュな神

戸を21世紀都市の創造をキーワードとして組み立てられた。これらそれぞれの基本計画は、計画の時代を背景としながら、漸次の長期的方向を示すものとして来たものであるが、ますますその内容が広く深くなって行き、重複して来ているとが分る。図1は昭和40年から61年までの基本計画の概観を示している。

この第1次のマスタープランは、その第11頁から格調高いものであったことがまず思い起こされて来る。この総合基本計画は、次の文章から始まっている。「マスタープランとは一つの哲学である。……このマスタープランにわれわれが盛らした哲学の理念は何であろうか。それは人間復活の都市づくり、すなわち市民がそれぞれ人間らしい幸福な生活のできる都市づくりである。……」とある。内容は、生産・経済第一主義から社会開発の考え方を基本として、30年後の昭和70年に人口180万から200万を想定して、旧市街地に近隣住区毎のまとまりを期待すると共に、西北神地区の開発を明確に打ち出している。また市街地の再開発に当たっては、その中心核の形成を目指して、神戸の都心と共に東と西の副都心の積極的提案が見られる。浜手・中央・山手の三大幹線を骨幹とする都市空間の位置付けもあり、更に港湾の新たな展開として、博多埠頭の建設についで、いくつかの埋立地の計画が示されている。戦後の状況から来りきれた飛躍的發展を盛り込んでいる意欲が明らかに見える。この第1次に示された計画構想は22年を経て、そのほとんどが実現されたばかりではなく、漸次の展開がいくつも重層しながら拡充をとげて来ていることを思い出し、基本計画とは単なる哲学なのではなく、次の時代への空間との手がかり、足がかりとなることが、明快に現われている。

第2次の新なる都市計画では大々的な市民会議の多くの意見をふまえて、計画の前提としては、人口・産業・緑地を主要指標としながら、いくつかの課題を都市像としてあげている。

都市空間計画としては、生活圏のひろがりや、神戸都市圏一地域をブロック・行政区・まち住区・近隣地区の段階構成をあらたに整えながら、都心・副都心・衛星都心・生活都心・まち住区中心などの新しい概念を組み込んでいる。







- ③ 心豊かな生活の実現
- ④ インナーシティ対策の強化
- ⑤ 高齢化社会への対応
- ⑥ 国際化の推進
- ⑦ 情報都市づくりの推進
- ⑧ 民間エネルギーの活用

しかも、個々の施策を体系化し、施策の有機的連携のもとに総合的に推進していくことの重要性に鑑み、先の「総合基本計画」も諸市民主体都市・汽間環境都市、人間福祉都市、市民文化都市、国際・情報都市という5つの都市像と、これらが展開される都市空間計画を加えて構成されるのである。ここで、特に「市民」「人間」「福祉」「環境」「文化」と、大きく「福祉」の概念にかかわるものが、キーワードとして重視されている点を看過してはならない。

さらに、また、次の3つの構想が、特に神戸の新たな21世紀への飛躍を図るうえで強調されている点も、留意を要する。①「市街、港、緑」の3つの軸をもとに「港都ルネサンス構想」を推進すること、②「国際化・情報化」に対応し、全国、世界に向けてのネットワークを強化する必要がある。そこで、人・物・情報・文化の交流拠点となる都市基盤の整備を行なうとともに、産業を高度化、多角化し、多種機能を備えた複合都市の構築を図ろうとするものである。

- ① 新たな港づくり……人・物・情報・文化の交流拠点として、空港の建設、陸上交通網の整備をはじめ、陸・海・空の交通拠点都市とする。また、テレポート（情報の港）も整備する。
- ② 神戸港発展計画（第2期）……六甲アイランド南の建設、既設埠頭の再開発など。
- ③ 明石海峡大橋の建設と関連諸事業の推進
- ④ 神戸の産業の多角化と産業構造の高度化……産業団地の造成、先端技術産業や研究施設の誘致、臨海部やインナーシティにおける既存産業の高付加価

値化）（ファッション、コンベンション、国際観光の推進など）。

- ⑤ 国際交流拠点づくり……会議場、展示場、ホテル等、コンベンション施設の整備、国際的スポーツ・文化イベントの場の整備、インターナショナルマニアや自由貿易地域の整備など。
- ⑥ 情報都市づくり……都市型CAITV事業や地域キャプテンシステムの整備をはじめ、新しい情報通信技術を導入した高度情報システムの構築。さらには、自ら情報を創造し、発信する機能の強化（インテリジェントシティ）の建設、情報関連企業や各種研究所の集積など）。
- ⑦ 文芸インナーシティ対策……都市型産業の育成、インナーシティ居住の促進、地域魅力の創出、地域社会の活性化など。
- ⑧ 都市アメニティ増進構想……市民の関心は、従来の公害問題を中心とした狭義の環境から、一歩進んで自然や文化をも含めた広義の環境へと変化しつつある。生活環境の質的向上や快適さを求めるようになってきている。
- ⑨ わがまちアメニティ創造計画……水、緑、建物、広場、道路その他をうまく調和させて都市の魅力を生み出すため、各種の資料提供、マニフェストの作成、市民参加型の派遣など。
- ⑩ 緑のまちづくり計画……市民が手軽に自然と親しみ、緑地を利用できるよう市民の生活に沿った整備を図る。
- ⑪ 水環境復権計画……水に親しむ環境の整備、兵庫運河周辺の再開発による公園等のオープンスペースの創出、緑道やサテライトロードの整備、御崎公園歴史跡と一体となった緑のプロムナードづくり、ウイングターモールの整備、市街地内河川の緩傾斜堤防化による親水環境づくり、また、伏見川や噴水などの施設づくり。
- ⑫ 都市景観形成計画……都市づくりに文化的視点を導入し、自然美、建築美、環境美等の都市景観を守り、育て、創造すること。具体的には、道路や街角に花壇や緑地帯、流水、街灯、案内標識、ベンチなどを配するとともに、神



(3) 生きがいタウン構想……市民の生活の質の向上、都市環境の改善、都市市民福祉の充実、市民の精神的・文化的欲求への対応。

① 暮らしあわせのまちづくり……地域福祉活動の拠点施設、高齢者・障害者向け住宅の整備。道路、建築物などの都市施設、公共交通機関などを高齢者や障害者にも利用しやすいものとする。施設の改善を進めること。さらには、地域ニーズに即した福祉サービス活動の組織化と展開など計(例、総合福祉センターとしての「しあわせの村」整備)の推進を計(例、高齢者センター)。

② ヒューマンライヴス神戸文化計画……多岐の芸術家が長期に滞在し、製作、発表、鑑賞を通して、芸術家同志、芸術家と市民が交流し、新しい神戸文化の拠点となるような「芸術村」構想の推進を計(例、出版の拠点)。

③ スポーツ・健康都市づくり……いつでも遊ばれて、どこでもスポーツやレクリエーションを楽しめるよう、場・機会・情報の提供、指導者の養成と確保など計(例、市民スポーツセンター)の推進を計(例、市民スポーツセンター)。

④ 生涯学習住区構想……社会教育を生涯教育の理念のもとに、人生それぞれの時期に多様な学習活動ができるよう、青少年教育、成人教育、婦人教育、高齢者教育などの充実を図る。また、指導者、ボランティアの育成、生涯学習情報ネットワークの確立を図る。(例、小・中学校区などの日常生活圏を「生涯学習住区」と想定し、)学校開放の拡充や地域施設の有効活用により、学習・文化・スポーツなどの自主的グループの育成、地域の諸団体の活動の活性化とこれら団体相互間の交流の活発化をめざす。

⑤ ボランティア都市……福祉をはじめ、文化、スポーツ、教育、環境保全、国際交流などのすべての分野に亘って、また、青少年、婦人、労働者、高齢者すべての世代に亘って、個人の自発的な活動の質・量両面の拡大を図る。

以上を主として、第三次神戸市総合基本計画をもとに、21世紀を前に神戸市がめざす都市像をみてきた。全体を概観して、われわれは、次のような印象と見解をもつ。

① 簡潔に表現すれば、これからの神戸市は、産業や雇用等、経済

の活性化を追い、他方で、人間環境、福祉、教育、文化、健康を追うことになるが、それは「従来派成長か福祉か」という、論やシンボリックな言葉でしばしば表現されてきたところと大きく異なるものではないように見える。しかし、われわれは、21世紀を見据えたとき、上の神戸市の基本構想の中でみられるものは、後者をより重視する姿勢ではないかと思うのである。すなわち、われわれの理解では、成長と福祉が簡単に調和せず、対立するような場合には、前者を少な犠牲にせよ、後者の充実を図る施策や運営がとられるのではないかと考えているのである。

② O.E.C.D.「都市レビュー」がわが国政府になした正式の提言でも、

③ 都市の居住者に対する基盤施設とサービスは、「福祉」の重要な部分である。

④ 日本における都市基盤コストは、国際的水準からみても、設定されている国の基準からみても、なお低いレベルにある。

⑤ 経済成長の減速はあるものの、いまだに日本の経済成長は比較的高く、公共部門および民間部門の双方に都市基盤施設整備のための財源は存在する。重要は、政策の順位付け(プライオリティ)の問題だ。

⑥ 次に、福祉をはじめ、生涯学習、さらには、文化・芸術やスポーツ、レジャーなどに関していえば、これらは、日常の市民生活から独立したある特定の場所はいかにすばらしい施設をつくっても、市民の日常的利用という視点からみれば決して十分でなく、市民が真にいつでも、どこでも、手軽に、それら施設を活用するためには、彼等の生活の場にきわめて近いところに、それらの施設が存することが不可欠である。具体的には、小・中学校区などの市民の日常生活圏の中に、それら施設が相当数散在していることが望ましいのである。

⑦ さらに、この場合は、重要なことは、市民がそれら施設を利用する場合の使用料ないし料金なりが、どの程度の額であるべきかの議論である。市民が休日、それら施設を利用するときの支出が、欧米各国のそれと比べて、概し

てわが国のそれがあまりにも高額であるのはなぜか。一家族でそれらを利用したときの支出額がかなり高いとすれば、せせかしく立派な施設がつけられていても、それは問題だといわねばならない。今後十分な検討が俟たれるところである。

④ このように神戸市が今後さらに一層の整備を必要としているものは、住宅をはじめ、福祉、文化、教育、スポーツ等の諸施設。さらには、公園・緑地、下水道など、いわゆる「生活基盤施設」と、鉄道、港湾、空港などの「交通基盤施設」をのびに二つに類型化されると、しばしば説かれることもあるが、いかにそれらが分類されるにせよ、われわれの注目すべきは、そこで「地方公営企業」の果たす役割の重要性であろう。

## 2 神戸市の基本構想と地方公営企業の役割

神戸市が「多種機能型複合都市づくり」をめざし、ワタラシイシティコンベンション、国際観光事業、国際スポーツ都市づくりを図り、神戸文化の創造と快適環境の整備に努める政策を推進しようとするとき、特に下水道事業が（環境局など他局と連携しつつも）水環境の保全是もちろんのこと、市民の心に豊かさと快適さを与える諸側面でなすべき仕事は誠に大きいといわねばならない。

ちなみに、下水道事業は本来たるべき神戸市の主要課題への対応として、ライフラインの確保、水域の水質管理・浄水管理、地域特性を生かした水利用形態、「おいしい水」の追求、親水性や水辺環境を重視した水道づくり、料金制度と社会福祉政策との関連整理、経営多角化や資産運用の効率化などの諸施策の必要性を熱く語り、下水道事業も、また、次のような抱負を語るのである。――処理場のボガス化（悪臭の掃却、場内の緑化）と土部空間の多角的活用、諸外国との人的交流や情報交換、さらには、技術協力、下水道の持つ諸資源の有効利用、さらにまた、管渠内に光ファイバケーブルを敷設し、高度情報化時代への対応を図るほど、

加えて、市が「国際化」「陸、海、空の総合交通体系化」や「神戸文化の創造」といふ大きな目標を掲げるとき、さらには高齢化社会における「市民福祉の充実」と「心豊かな生活の実現」をめざすとき、ここでもまた、交通事業や病院事業が同じく、大きな役割を演じることがまちがいないといわねばならない。

またとせば、交通事業は、21世紀における神戸市交通の課題に対応するに、陸・海・空の交通拠点都市、国際観光都市となるための諸条件を整備することが求められよう。また、明石海峡大橋関連事業、さらには、運河をはじめ臨海部の再開発などの進展のためにも、交通基盤施設整備を積極的に推し進めていかなければならないにちがいない。鉄軌道網の整備（再延伸線、海岸線など）、市営路線の整備、移動の連続性（民営交通との連携をも含んで）、乗継施設の充実、乗継情報の提供、運賃制度面でも、きめ細かな利用者サービス（P.O.Sシステム、全国共通カード）、深夜バス、定夜間バスなど、バス優先走行の確立、経営の一層の合理化・効率化に加えて、開発利益の内部化方策と公共助成の拡充などの様々な施策は、その目標達成への具体的な第一歩となりうるものであろう。

病院事業もまた、先の神戸市立市民病院経営計画委員会の「報告書」(1988年11月)で明らかなどく、市民病院が今後取り組むべき課題として、市民病院の位置づけと役割、医療機関相互の連携、患者サービスの向上、病院の活性化、経営基盤の確立の五つをあげるとともに、また、国、県に対しても、高度医療、救急医療等について、適正な診療報酬体系の整備や補助金の充実、医療資源の有効活用を図るための慢性疾患病院、老人保健施設の整備充実について要望している必要ありと強調しているのである。

それら各事業が企図するところは、もちろん、現行の制度の枠組みの由でも実施できるものもある。しかし、資源や施設の多角的活用といふ「開発利益の内部化」といふ、各事業が課題達成のために必要とされている施策の多量は、現行制度では必ずしも十分対処しきれないものであることも確かである。それらは、法整備をはじめとする、現行制度の何らかの大きな改革を必要とされているのである。

## 3 現行地方公営企業制度の問題点

次に、わが国の地方公営企業が、現在、共通して直面している問題点のいくつかを簡潔に列挙してみよう。

(1) 現在、地方公営企業が理念としている「独立採算制」の原則の根底に於ける「利用者負担」の考え方は、地方公営企業が供給するサービスの直接の利用によって恩恵に浴する者が、その利用に応じて「対価」を支払うことをいひ、いわゆる「受益者負担」の一つの狭い意味と解される。この考え方には、以下のようなメリットがある。

① 利用者の負担の強化と地方公営企業の施設の整備とが直結するため、それが一定の制約となって、当該施設の整備のための支出が過大とならないというメリッ卜がある。(もし、これを「公費」で支出すれば、税負担と社会施設の整備との間に直接的対応がないために、多数決という政治システムの下で過大供給の力が作用しやすい危険が大である。「利用者負担」の採用はこれを抑制する効果がある。

② 利用者がその利用に反映される需要の程度に基づいて費用を負担するために、浪費の利用が抑えられるとともに、利用者間の公平観を損うことがない。

③ 供給側である地方公営企業においても、「公費」が導入される場合に比べて、放漫な経営に陥ることなく、企業の効率を促進させ、合理的経営に努めようとするインセンティブを確保しやすい。

④ だが、反面、これにも問題点がないわけではない。少なくとも、次のいくつかの点は、議論の余地ありといえよう。

① 「利用者負担」とは、上述のごとく、サービスの供給の恩恵に浴した者が受益の程度に応じて、あるいは、利用に伴って供給側に発生する費用の大きさに応じて、その費用を負担することを意味するが、問題は、それがサービス供給にかかるとの費用のどの範囲までを含むのか、サービス供給にかかわる総費用の内、利用者はその一部分を負担すればよいのか、それとも、費用のすべてを負担すべきなのか、この点については、必ずしもまだ十分明確なルールは存しないといわねばならない。たとえば、水道事業は、水源地の植林や上流の

都市の下水道整備の費用の一部まで料金で直接回収するは求められるものであろうか。

② また、「利用者負担」の考え方は、何らかの費用の利用者からの料金収受としての回収を意味すると見ても、それを、ではないかなる時間(期間)内をやるべきかに関しては、何ら確定した理論が存するわけではなくとも、問題であろう。現実のケースに目をやれば、容易に観察しうるごとく、その「時間」としては、「一定年限内に」規定される場合が多いわけであるが、この「非一定年限」を短期間にすればほど、現在の世代の利用者から将来の世代への「一種の贈与」が行なわれることになり、世代間の費用負担の公平性を欠く点で必ずしも適切とはいえないこととなる。少なくとも、将来の人々に便益が及ぶ部分の費用負担については、将来に繰延ぶことが考えられてよいはずだからである。

③ また、「公費」に頼らず、利用者負担を採用することにより、企業に合理的経営へのインセンティブを促すのに役立つと上述したが、地方公営企業の年度末の決算数値にみる「黒字」「赤字」が、その公企業の合理的・能率的経営いかんを必ずしも表わすものでないことに留意しておかなければならない。黒字だからといって、経営が効率的に行なわれているとは必ずしもいえないことは、公企業の経営に余裕のあるときには、かえって、そこには、非効率を包蔵する誘因が生じかねないことを考えれば明らかである。また、「赤字」のときでも、労使双方に必ずしもその経営責任が問われず、数年間は同額の料金の値上げによりそれを回収する慣行があるならば、それは、あまり経営の効率化を促す要因とはならないことであろう。

④ 尚ほ一つ、「利用者負担」や「独立採算制」の考え方は、一般に当該地

地方公営企業といふ個別企業の視点から企業かも需計数的に貨幣的に表示しうるもののみを取り出し、議論の対象としていると解される。したがって、そこでは個別企業の視点を超えたよりマクロ的問題、たとえば、「水需要抑制→新規の水源地手当ての必要性の解消ないし縮小→環境保全への寄与」や「専ら市内乗入れ規制→交通渋滞の解消・公共交通の需要拡大→排気ガスによる大気汚染や騒音の減少、事故の減少、歩行者の安心の増大とゆったりした文庫ショッピングなどがもたらす便益」にしかかゝる。これらは貨幣的表示が容易ではない。一つに、これらはほとんど考慮されず、新たな地代いっそも過言ではなぬ。しかし、社会全体からみれば、今後福祉や安全かつ快適な市民生活を重視する社会においては、これらの考慮がいままで以上に重視されねばならないのである。①は加えて、次の点も反省を要するといえよう。研究分野の拡大も必要である。

今、ある地方公共団体がその地方公営企業の提供するサービスの対価に、原価主義を徹底させ、利用者負担の軽減方を貫徹させたとしよう。しかし、その地方公共団体が行なっているサービスは、いももある。これのみではない。一般行政サービスをはじめ、金きわめて多様な他のサービスを行なっているのが通常である。そのとき、たとえ、同じ地方公共団体の行なう社会文化サービス、さらには、スポーツ・レクリエーション活動などの分野には、相当の一般会計からの繰入れがなされ、その対価たる使用料や手数料が真の需要者から大きく乖離しているものも、しばしばある。これらサービスの受益者は、そのサービス供給に要するコストの内、経費のわずかな部分しか負担していないのは明らかである。このとき、従来の地方公営企業のサービスの対価としての「料金」負担の場合と、サービスのコストの一部しか負担しないそれらサービスの場合との間に生じる負担の乖離は、社会的公平の見地からみたとき、大きな問題だといわざるを得ないのである。これを解決する手段は、各地方公共団体の場合、それぞれ異なる。だが、われわれが地方公営企業のみで問題を限定し、あまり、同じ地方公共団体の提供する他の多様なサービスの対価たる使用料や手数料のあり方に目を注ぐのを怠ってはならないことを意味している。つまり、①、地方公共団体の提供するサービスの内、経済的に企業的に運営可能なものを対象に、い

かに法を設けて、その負担関係を整備しても、それは不十分であり、同じ地方公共団体の行なう他の多様なサービスのコストをだれがどう負担すべきかも併せて、より広い立場から分析する必要がある。この際、業種ごとの異なるサービスに法を適用し、他をよから除くか、両者の区分は、いったん決定された時からの経過にかかわらず、維持されるべきものなのか否かは、むしろ、否であれば、いかなる条件が整備されたとき、それは変更されるのか、これら諸点にまで遡って根本的な検討も不可欠なことを示唆している。これは、地方公営企業が、現行地方公営企業の第三の大きな問題点は、経営形態上直営形態をとっていることから、明らかなごとく、企業活動がそれぞれの行政地域に、実質的に制約される点にある。しかし、企業活動の経済的・経営の論理が求める効率の規模とそれぞれの行政地域とが必ずしも常に一致するものではないのである。そこで、地方公営企業が経営を少しでもやりやすくするよう、行政がより良き環境づくりへむけて支援や協力体制をとるための施策として、次のような点に指摘できよう。たとえば、今後予想される水道における維持管理体制の一層の充実・強化のためには、単一の水道事業者のみでなく、隣接する他の水道事業者との様な分業や協同体制が効果を発揮すると考えられる。(特に、中小規模の水道における水質管理業務や施設の点検業務など) また、同じ都市圏内、同様に、ある特定河川で、下流の水道事業者の取水口の近くに、上流に位置する自治体の下水道処理水の排水口が計画されるようなケースには、両者の利害の衝突する場合もありえよう。これは、従来のように、費用負担を、一か所、いずれも、たんなる個別の地方公営企業の枠を超えた何らかの解決が必要なケースといえるのである。この費用負担を、前記の通り、地方公営企業の枠を超えて、近年のよう、民間交通手段が発達し、各自治体が各自の属する地方公共団体の枠を容易に超えて、移動し、中心地も、多量の情報が瞬時に入手しやすき状況下においては、隣接する各都市同志がそれぞれ独立に同様なサービスを供給する必要が果たして存するのか、改めて検討の要ありと思われる。ある都市が病院を設ければ、それに隣接する都市が同じ病院をもつ必要があるのか、あるいは、それぞれとは異なるサービスに特化する方がよいのか、相

互に都市間で機能的分業を図る中で、それぞれが異なるサービスを提供し合い、相互に利用し合うようなシステムを作るようにする道と、それぞれの都市の地方公営企業の経営の健全化確保の道とから、有益ではないであろうか。また、主として、現行制度を超えたか、より広い視点からする考察の有用性が見出されるのである。この点については、地方公営企業の経営の健全化確保の道とから、現行地方公営企業は、一般的に、国の地方割り行政や中央集権的統治の下で、日夜苦勞心しているのが実情であり、それら多くの制約から、できるかぎり解放し、より弾力的な経営をなせるよう、自主性を実質上付与してやる道が、今後探索されなければならない。この点については、その道を通じて、種々の「規制緩和」の必要なことを指摘しておかねばならない。とを以て、「規制緩和」は、第二次臨調でもしばしば主張されたそれとは必ずしも同じではない。臨調でみられた「規制緩和」は公企業の解体や放棄と同様、主として「民間活力」を促すためのそれである。<sup>5)</sup> 同様にこれを対比して述べられる「規制緩和」は、あくまで地方公営企業の経営に弾力性を与え、その経営環境の整備に資するためのそれである点で大きく異なるのである。

具体的には、たとえば、① 公共交通事業の分野でいえば、道路法に定める規制を緩和すべきこと（例えば、占有許可範囲が拡大され、駅周辺等々の有効活用が可能となる）も、② 各種法定検査の承認期間の延長を図ることも重要であろう。③ また、ハードの面でも、近年の著しい技術の進歩を加味すれば、安全性を十分配慮しながら、これまでよりも、よりスリムな構造物の建設が可能であり、この面で建設費の節約が可能といわれる。いたる所に「重厚長大」的なものを規制当局が要求することは問題があるといわねばならない。④ 人料金を特に、いわゆる大都市の公共交通運賃の規制や改定手続きの簡素化の必要なこと、あるいは、その他、この点にいうべき事項は枚挙にいとまがないほど多種に及ぶことである。以上、結果として、臨調の(4)の上でみたところと密接に関連するが、地方公営企業に対し、民間企業の場合と同様、経営多角化への道を、広く準備することの可否が議論され

るべきではなかろうか。従来、どちらかという、公企業にとっては、それは制限的に運用されてきたが、地方公営企業がもたらす外部効果を間接的に内部化する便法の一つとして、また、地方公営企業がこれまでに蓄積した種々の経営資源（人材、資産、資金、ノウハウや情報など）の有効な活用策の一つとして、従来の本業中心の単一サービスから離れて、経営多角化を促進すべきである。その際、それを有効なものとするためには、どのようなガイドラインや法的・財政的措置や制度改正が必要か、また、それがいかなる効果を地方公営企業の経営にもたらすか、それがもたらす問題点やデメリットは何か、など、早急に検討を要する研究課題であろう。

(5) 最後に、地方公営企業のパフォーマンスと関連して、しばしば議論される「効率性」問題についても触れておかねばならない。地方公営企業が能率的・合理的な経営をめざし、経営の健全性を確保するよう努めることは、それが供給しているサービスが地域住民の日常の文化生活にとってきわめて必要性の高いものであることを考えれば、当然であるといえよう。だが、それは、地方公営企業の意思決定や経営の実際において、たんに効率性だけに重点がおかれてはならない。公企業の存在意義と役割を正しく認識しておかねばならない。近づく21世紀を目前にして、高齢化がますます加速される中で、生活中心の安定した豊かさが求められる社会において、効率性は、公正や公平性とのバランスを保ちながら、常に追求されるべきことが重要であるといわなければならないのである。<sup>6)</sup> 以上みたごとく、利用者負担として「サービスの対価で回収すべき費用の範囲」を必ずしも現行の慣行や制度にとらわれることなく、また、その「期間」も多様な要素を配慮しつつ設定し、しかも、貨幣的表示を超えるものをもより広く可能な限り考慮していくというアプローチを採用しようとするとき、さらにまた、単一の個別企業的視点や行政区の制約をも超えた枠組を考えると、より大なる経営の自主性を常に志向しようと試みるとき、加えて、単一サービスの供給のみでなく、複合生産の利益を求めて、関連諸事業の一元化あるいは総合化を図り、連結ベースの会計を試みようとするとき、われわれが

そこにイメージとして描きうる具体的な公企業の姿は、欧米にみられる、いわゆる「第三セクター方式」あるいは「第三セクター方式」であるといわねばならない。

この節で指摘した現行地方公営企業制度をめぐるいくつかの難問をただちに解決することは困難である。しかし、これらの難問のいくつかを大胆に克服する道を見出すことこそが、21世紀をめざす公企業の進むべき方向であるとすれば、解決への次善の策は、多様な業務を単元的・総合的に処理する、いわゆる「複合的経営」の中を探されなければならないのではなかろうか。それを実行していくうえで、どのような問題が生じ、それをどう解決しようかの検討が次の課題になるにちがいない。

現行のわが国地方公営企業を21世紀「福祉都市」のヴァンパイアとの関連の中で問い直さざるを得ない。上のような援助大なる体系の中で、その果すべき機能を考究するとき、どのような解決策は、難問克服への一つの有力な糸口となりうるものか、信じたのである。この章の「複合的経営」の概念は、従来の「複合的経営」の概念とは異なる。従来の「複合的経営」は、単一の事業を複数の事業として展開し、その利益を複合的に処理するものである。一方、この章の「複合的経営」は、複合的な事業を展開し、その利益を複合的に処理するものである。この章の「複合的経営」は、単一の事業を複数の事業として展開し、その利益を複合的に処理するものである。

① 「利用者負担」の考え方をその「適用範囲」についても、その「期間」についても、必ずしもこれまでの考え方にとらわれることなく、より広い見地から流動的に考えていくことが望ましい。

② また、その経営形態や営業活動範囲に関しても、必ずしもこれまでであったところにとらわれる必要はないであろう。より豊かな経営自主性を誘うる形態や事業主体が工夫され、経営効率上の適正な範囲や規模が設定されるべきであろう。

③ さらに、いわゆる「開発利益の内部化」を図る措置や公企業の「経営基盤安定化」に資する多様な方策が積極的に工夫されてしかるべきである。

④ なお、一般会計からの応分の繰入れはなされるべきであるが、ただからといって、それのみに大きく依存しえないとすれば、別の手当てとして、他事業との一体化による「複合的生産の利益」が追求されなければならない。

このような多様な要求をできるかぎり同時に解決しようとするとき、われわれは、欧米の地域（再）開発やインフラ整備対策、あるいは「複合的開発プロジェクト」の開発などでしばしば用いられつつある「複合的オペレーション方式」あるいは「第三セクター方式」による複合的事業展開をその一つの解決策ではないかと考えるのである。

① まず、何をどの「範囲」まで複合経営の対象とするか。その際の計算期間はいかなる「時期」に設定するかなど、総合計画はあくまで公共当局が策定するとともに、その実施主体に関しても、公と私の役割分担を含めて公が責任をもち、考える必要がある。

② そのためには、この計画を組織する責任が単一の何らかの部に置かれることが望ましい。

③ また、この事業に取込むべき事業の決定にあたっては、市民構成や機能構成のうえで「多様性と複合性の効用」が発揮され、実現されるよう計分配慮されるべきことが肝要である。

④ 次に現行の地方公営企業のみならず、「採算」や「自立的経営」を考えず、他の一般行政や都市計画事業との「合併施行」の可能性をあわせて総合的に対処するよう試みることを、

⑤ 特に、鉄道をはじめ地方公営企業もたらすであろう「開発利益の内部化」を図るため、たとえば、それにより公共当局が受取るであろう固定資産税の増額見込み分に対し、応分の負担を徴することが考えられよう。それにより、地方公営企業の建設費資本費部分の負担軽減が図れるからである。

⑥ さらにまた、地方公営企業は従来められたとき「本業」のみに限定されずに、自ら保有する各種の経営資源を活用するよう、関連事業や附帯事業への進出により、経営基盤の確保をめざすべきである。それは、私鉄や電気、

ガス事業が近い将来、自らを「地域・生活総合産業」化しようとする意図している点に於て同じである<sup>10)</sup>。

⑥ 「福祉」をどう定義するかに関心では、多様な意見がありうるが、われわれは、「福祉」を次の三つの内容を含むとする見解を支持する<sup>11)</sup>。

① 経済的公平・資産を含む相対的な貧富の格差の拡大をどのようにして防止するか(この場合、「福祉」は基本的な社会保障という狭い枠を超えて、成長の成果の公平な分配、資産の公正な所有などの領域に踏み込むことになる)。

② 福祉には、「非経済的要因」が含まれなければならない。教育、余暇、交通、社会福祉、住宅、公園、上・下水道、その他、都市のサービスを供給する際のバス・トラクチャにはついて生み出される無形の生活基盤こそが、今や福祉の不可欠の要素である。福祉は私的な幸福とは異なり、社会的・公的なものである。

このような意味で「福祉」を捉えるとき、わが国の福祉が欧米諸国のそれに比して、多岐の問題点を有していることは否定しえない。「成長」重視のこれまでの政策が残した有形・無形の損失も、また、あまりにも多大であった。これは、大都市に限らず、21世紀社会の展望を見据えるとき、財源が比較的豊かな場合、この領域に重点的に取り組む意志を必要としているといわねばならない。

今後は、上述のごとく、地方公営企業の問題をそのみで解決せず、他の一般行政や都市計画事業との「合併施行」の中で、より総合的に解決しようとする姿勢が次第に必要となろうが、そのとき、

④ 「福祉」の増進に貢献するものとして、自然環境を含む、広い都市の社会資本の整備こそ、主たる力を注ぐべき分野となろう。医療、教育、上・下水道、良質な公営住宅、緑あふれる公園、迅速・快適な交通機関、安全な生活自動車道、電線の地下埋設、破壊された自然の修復、都市の再開発など、これら適切に運営されるならば、内需振興や民間活力にも役立つにちがいない。

⑤ その際、他方で、特に土地(地価、土地利用、用途地域指定)をはじめ住宅政策さらには交通政策などにおいて、現行以上の規制の強化が図られ

るべき局面も出てくるにちがいない。たとえば、諸外国の都市では、平日、都心部にトラックや乗用車は乗り入れを禁止されたり、時間制限されたり、あるいは、特別料金が課せられたりしているケースが多いが、このような点を軽視してはならない(例、ロサンゼルス、パリ、モントレー、シンガポール、アムステルダムなど)。これは、車の混雑や騒音、排ガスを減らす試みであり、その代わり、他方で、バスや鉄道など公共交通の足の充実や助成が図られているのである。それには、従来のごとき、交通事業のみからする問題解決をすでに超えている姿が感じられるのである。

国は、このような地方公営企業を中核に含みながら、他の諸事業をも複合的に経営する「ポートオーソリティ方式」の実現とその運営面の真の成功を促すよう、法制度の整備や一層の権限の地方への委譲、さらには、夕夕分割り行政の是正などを含む多様な手だてを緊急に図らなければならないことはいうまでもない。これは「言うは易く、行なうは難し」であり、今後の検討を俟つところ多しといわねばならない。

## 5 結 び

今日、われわれは、これまでの時代とは比較にならぬほどの物質文明社会の中にあるといわれている。

だが、他面、物質的・経済的豊かさを過度に追うため、没個性化、連帯意識の希薄化、管理社会での人間疎外など、多くの矛盾を抱えるようになったことは否めない<sup>12)</sup>。「弱肉強食の時代」の色濃くなりつつある現実もある。

しかし、人間生活の真の豊かさは、心の充足、生きがいの自己実現などの精神的充実なくしては、ありえないであろう。

21世紀の神戸市は、質の高い「福祉都市」の実現をめざすべきであり、ケイブンズが待ち望んでいた——また、いつの日かやってくる——と信じていた——未来の日常、すなわち、「経済の問題がうしろの席に退き、われわれの本当の問題、人生や人間関係の問題、さらに、創造、行動、宗教の問題によって、人々の心と頭とが占められる日々<sup>13)</sup>」が真にやってくるよう、めざすべきだと考えるので





則」を公布するが、この規則は約60年の間、1932年(昭和7)に「救護法」が実施されるまで唯一わが国の社会事業を支える法制であった。その内容はあくまで封建時代の親族相扶、隣保相扶と慈恵主義を貫き、この規則では対象を『無告の窮民』としてとらえ、廢疾、老衰、疾病及び幼弱と強い制限を加えていた。

たとえばイギリスの封建社会のなかでは、貧民の救済は教会に備えられた慈善箱を中心とするものから、資本主義の経済構造が強まって封建社会の解体が進められるにしたがい、新たな救済体制が必要となつて、いわゆる「エリザベス救貧法」が生まれるのであるが、その精神は個人の生活は個人の責任であり国家の介入は極力排除する、<sup>1)</sup>というlaissez-faire(自由放任主義)の考え方を軌を以てしている。このような考え方は、近代的社会病理が認識されるにつれて、これを受けた社会立法の動きも活発化してきた。<sup>2)</sup>開港にともなう埋め立て工事、<sup>3)</sup>外国人居留地の建設、<sup>4)</sup>荷役作業など多くの労働力を必要とする新興の町、<sup>5)</sup>神戸はたぢまちのうちに人口が膨脹し、<sup>6)</sup>1889年(明治22)市制を施行するときには、当初4万人の人口が、14万人に上つていた。同時に都市の病理もまた顕著に現れ、<sup>7)</sup>開港地を目指しての転入者の失業や困窮者が増えてきた。<sup>8)</sup>1889年(明治22)の全国的大不作に続いて1890年(明治23)も大凶作であった神戸地方では米価が高騰し、生活不安に多くの労働者がおののいた。二年続きの凶作による都市労働者の窮乏は激しく、生活困窮者の人口対比は7%にも及んだといわれるが、<sup>9)</sup>また『神戸貧民救済義会』、『神戸報国義会』等に代表される社会事業や施設が同年以降に設立を見ている。<sup>10)</sup>

「神戸貧民救済義会」は収容保護事業を始めるが、やがて失業者の生活が落ち着くにつれて親から捨てられた孤児の救済に切り換へ、<sup>11)</sup>神戸孤児院<sup>12)</sup>を創設したのは1893年(明治26)のことである。院長の矢野毅と妻はつゝの孤児達への愛情は深く、夜中に拾われてきた孤児のために暖かくなったおんをとり上げられ、しばしばおんにと寝がされたというのは水谷愛子(長女、後に理事長、施設長を継ぐ)の述懐するところであるが、<sup>13)</sup>孤児を憐みでなく愛を持って家族の一員として遇するその献身の社会事業家達の行為を支えたのは当時の実業界の人々であった。<sup>14)</sup>

すでに百年前、<sup>15)</sup>神戸が近代都市として出発し、同時に近代社会の持つ病理を露呈し始めた時に、<sup>16)</sup>対象者に対しては彼ら自身の尊厳を認め、<sup>17)</sup>地域においては多くの後援者、<sup>18)</sup>特に一般市民と経済界の指導者達によつてその財政的基盤が与えられてきたという事実を見い出すことができる。<sup>19)</sup>

1904年(明治37)欧米視察を終えて神戸に帰ってきた生江孝之は、<sup>20)</sup>当時の坪野平太郎市長の要請を受け、<sup>21)</sup>市の社会事業計画に参加する予定であったが、<sup>22)</sup>日露戦争が始まり市の計画は挫折した。<sup>23)</sup>しかし生江は出征兵士の家族の援助救護の保育をする神戸市奉公会等を手伝い、<sup>24)</sup>婦人達を指導して兵庫保育所を作っている。婦人達は生江が内務省に去ったあとも保育所の事業を自分達の役割として、<sup>25)</sup>後に神戸市に引き継がれるまで守つたのである。<sup>26)</sup>

神戸市内にある養護施設、<sup>27)</sup>保育園、<sup>28)</sup>老人ホーム<sup>29)</sup>その他の民間社会事業施設の歴史をひもとくとき、<sup>30)</sup>近代社会に参入したばかりの日本のなかで、<sup>31)</sup>地域社会の形成がどれほど広い階層の市民一般に担われていたことは特筆に値する。<sup>32)</sup>賀川豊彦が神戸で活躍したのはわずかに1909年(明治42)から、1923年(大正12)関東大震災後の救援のために東京へ急行するまでである。当時、<sup>33)</sup>神戸の新川は日本でもっとも大きなスラムと呼ばれる地域の一つであった。<sup>34)</sup>ここで彼は長屋の一角に住民とともに住み、<sup>35)</sup>医療、<sup>36)</sup>保育、<sup>37)</sup>教育、<sup>38)</sup>給食、<sup>39)</sup>住宅、<sup>40)</sup>葬儀、<sup>41)</sup>授産等、<sup>42)</sup>おおよそ貧しい人々に対して考えられるあらゆる方策を計画実行した。アメリカ留学で賀川は労働運動や消費組合の運動とそ労働者が貧困から抜け出せる方法である<sup>43)</sup>を知り、<sup>44)</sup>労働運動界の指導者にもなった。<sup>45)</sup>ただ彼の場合は近代社会の形成とともに浮かび上がってきた労働者あるいは彼らを取り巻く周辺の貧しい人々の生活が社会悪のために引き裂かれることを悲しんだところから出発した。したがって彼にとっては労働運動も政治運動ではなく経済運動であり、<sup>46)</sup>それゆえ苦しむ人々からは歓呼を持って迎えられながらも運動者としては次第に労働運動主流からは遠ざけられることになる。<sup>47)</sup>反面、<sup>48)</sup>消費組合運動は忠実に賀川の理念を受け継ぐことができ、<sup>49)</sup>賀川もまた協同組合に多くの夢を託した。<sup>50)</sup>賀川の生きざまは常に貧しい人々の側に立っての方策であり、<sup>51)</sup>実践であつ



生活を保障する国家という意味で用いられたが、「ゆりかごから墓場まで」といわれるように国民一人ひとりの全体生活の生活保障を以て心の社会保険制度が確立された社会体制を意味する。この意味における社会保険および関連施設を以て題する報告は、完全雇用を追求する雇用政策と広範な公営医療サービス、多子家族の負担を軽減する児童手当を前提にしたゆりかごの均一拠出、均一給付の年金等の各種社会保険の整備基準を提案している。欧州諸国が広く目標とした福祉国家の思想は、日本においても取り上げられたわけである。

「児童福祉法」(1947年(昭和22))をはじめ次々と制定された福祉諸法が、国家の責任として国民の生活課題を取り上げることになったとき、そのモデルは福祉国家の理想であった。1950年(昭和25)には「社会保障制度に関する勧告」が行われたが、その中で「社会保障の責任は国家にある。国家は総合計画をたて全ての国民を対象として健康な文化的水準を維持する秩序たらしめなければならない。」と説かれたが、戦後一貫してこの理念は政権政党の掲げるものでもあった。戦後のわが国の社会福祉の動向が、戦前に展開された残余的社会福祉として、主として経済的貧困や疾病・失業等の苦痛の緩和のための救済的・補完的なサービスの提供から、制度的社会福祉として社会制度としての対応を始めることになると、必然的にもっと住民に密着する自治体行政の福祉サービスの推進が必要になり、同時に専門的・総合的サービス職員の配置が必要となった。これが社会福祉協議会、福祉事務所、社会福祉主事の出現を見た理由であるが、神戸市においては1955年(昭和30)の職員の任用制度において社会福祉職(社会福祉主事)を、一般行政職から区分して専門職として採用している。どの自治体も社会福祉主事を置いているが、神戸市が専門職として福祉専攻者を任用したことは、わが国の社会福祉全体の発展のために重大な意味を持っている。ことに近來のように地域福祉が福祉のサービスネットワークを組まねばならないことを考れば、専門的・総合的サービス職員の配置を重要なのである。神戸市の福祉は、このように戦後の全国的な福祉の歩みのながで節目ごとに

重要な政策を打ち出してきたといえるであろう。福祉行政は優れて国家政策と結びついていることは論をまたない。戦前における社会福祉政策が近代資本主義の成立とともに現れた社会病理に国が政治課題として対応した点と、戦時中は戦時体制の補完の政策としての諸政策が行なわれたことと、敗戦後はあらたに近代社会の理想としての福祉国家を目指した点と、そして経済成長のゆき詰まりのなかで同様に新資本主義ともいわれる英国・米国の社会政策に倣い福祉国家理念から日本の現実にあつた福祉社会を考えることが国家の政策課題であつたが、それがいま福祉の後退と誰の目にもうつる現象として現れているのも事実である。

しかし住民と密接に結びついている地方自治体は、それを止むを得ないというわけにはいかない。ことに所得再分配意識を持ち、したがって所得の再分配のしやすい状況が生まれ、社会保障の政策が一応の成果を生み、失業率が世界最低であり、子弟が十分な教育を受けうる状況では、予防的な社会政策は充実されたと考えてよいであろう。それに加えて必要な施設の建設も充足され、また福祉的な諸政策やサービスの充実が逆に住民の依存的な態度を助長し、肥大化した要求が国家予算を圧迫し始めたとき、あらためて福祉の主体と客体を巡っての論争が起こり、福祉とは全ての人を対象とするとともに全ての人が主体として担うべきものである、という市民参加による福祉社会の発想が生まれた。この発想は発想自体としてはそれなりに正しいのである。しかしそのためには住民の福祉に対する理解と行政の役割の確認が必要になってくる。福祉の後退といわれる昨今の状況は、この住民の需要と住民の供給の崩れを意味するものである。神戸市の福祉の歩み、この市民福祉条例の成立、

神戸市においては1977年(昭和52)「神戸市民の福祉を守る条例」が制定された。市の趣意は、市民の福祉は市、事業者、市民が主体となって推進しようということ。いわば福祉の主体者の結集が呼びかけられる。福祉の客体とも呼ぶ市民の姿は見えやすいが、福祉の主体者を結成することを呼びかけることは



神戸市

るための在宅サービスの拠点として、また障害を持つ人や高齢者などハンディキャップを負った人々の社会参加を促進するため、あるいはまた障害を持つ人も健常な人も市民とじて相互に交流ができる場としての「施設の体系化」が想定されている。それは決してコロニーでも各種社会福祉施設のモデル陳列場でもなく「農村」の建設が神戸市域全体の福祉サービス・ネットワークの核となることを意図しているのである。

神戸市ではすでにサービスを開始している「神戸リハビリテーション病院」を例にとると、患者はまず地域の医師の診断と紹介のもとに病院に送られ、ここでリハビリテーションの方法や方向が定められ、数ヶ月の入院・機能訓練の後にぶたたびそれぞれの地域に戻り、在宅のままで近隣医師の指導を受けながら地域福祉センター等における「ふれあいのまち」等の施設においてリハビリテーションのプログラムを続けることができるのである。同時にリハビリテーション病院を含む在宅ケア研究所からは患者が在宅のままで看護が受けられるよう訪問看護によるリハビリテーションサービスも展開されている。このように「しあわせの村」の施設はそれ自体で完結したものではなく、あつねに市民生活全体のネットワークの一端として機能することが意図されている。

このような対人福祉サービスはこれまでの行政の福祉政策にはなじまないものであったが、時代の変化によって従来から行政施策として展開された社会保障のシステムあるいは施設サービスを越えて、対人福祉サービス、特に地域サービス、在宅サービスの充実が市民にとってもいよいよ大きなニーズであることが示されてきた。行政がどのように福祉サービスを個人のニーズに対応したサービスとして供給することは新たな対応であろうが、地域社会へのサービスの確保のためには行政だけではなく民間の福祉サービス資源や市民のボランティアとしての奉仕への参加、ときには適切な指導のもとによる福祉産業の参画も必要であろう。在宅サービスを中心とする対人的な福祉サービスは同一条件における社会保障とは違うため費用負担の方法も工夫が必要であり、福祉基金の達成や有償福祉の考え方と同時に福祉共済制度の研究も始められている。

福祉をめぐる社会情勢が国の社会制度改革の動きや高度技術社会・国際化社

会の進展に対応して変化するだけではなく、高齢化社会の進行は福祉サービスの質を変えつつある。

これまで教育、住宅、医療、福祉と生活に関わる分野は分野ごとに施策を考えてきたが、市民の生活とライフ・ステージに応じたサービスとして総合化していくことが要請されているのである。いわば福祉の視点に立った行政施策の総合化があらためて問われているといえるであろう。

1989年（平成1）9月には、フェスピック（極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会）が「しあわせの村」を中心として全市的な規模で行なわれる。すでに37か国・地域の1,800人が参加を表明しているが、神戸市民はこの行事を通してアジアを中心とする障害者の人々と交流する事になる。フェスピックは地域社会が障害を持つ人とともに生きる共生社会への宣言でもある。フェスピックの関連行事として計画されている「障害者・高齢者とともに生きる町づくりを考える国際シンポジウム」は、共生社会の建設としての福祉社会とはなにか、また具体的にいかなる町がどの理想に合うものかを問うことによって、世界に向けてあらたなる福祉の情報の発信をする役割を担おうとしているのである。

# 明治・大正期の市域拡張

## 都市の膨張と「大神戸」構想

洲 協

郎

(新修神戸市史編集室)

明治22年の市制施行時の市域は兵庫・神戸を中心としたごく狭い区域であった。その後、明治29年の林田村等の合併から昭和33年の淡河村の合併まで、10次にわたる市域拡張によって、現在の神戸市域が形成された。図1は、市制施行時に、現在の市域がどのような町村に分かれていたかを示したものである。当時は、1市2町26村があったのである。これらのうち、いくつかの町村の、戦前期の人口趨勢を明らかにしておこう(表1)。有野村、押部谷村の人口がほとんど停滞的であるほかは、いずれの町村も人口成長が著しく、ことに都賀野村(西灘村)、須磨村が激増している。また図2(後掲118ページ参照)は市内の各区(学区としての区)の明治29~大正8年の人口増加趨勢を示している。明治29年に合併された林田区と湊区の人口増加が著しい。

それから約50年を経た大正6年、神戸市区改正調査委員の斎藤千次郎は、「東西蜿蜒タル郊外地ハ将ニ到来セントスル大神戸ノ文明的施設ニ供セン為メノ天賦ノ賜ニアラスシテ何ソヤ」「市区改正ノ第一要義トシテ市区ノ拡張ヲ要望ス」と、市域拡張論を提唱した。社会経済的意味での都市の膨張と都市自治体の行財政能力の向上とは、「大神戸論」を形成し、都市経営の重要戦略として市域拡張を位置づけるに至ったのである。

市域拡張は常に政治過程を伴っていた。ある時は派手な抗争があり、ある時は事務当局の思感通りに事が運んだ。しかし、その背後には、市域拡張を必要とする何らかの論理が作用していたのではなからうか。本稿は、まず戦前期の市域拡張を概観し、その展開の段階を検討する。ついで最初の総合基本計画ともいうべき大正期の市区改正・都市計画と市域拡張との関連を明らかにしたい。

## 2 市域拡張の概観

周知のように、明治22年の市制施行時の市域は兵庫・神戸を中心としたごく狭い区域であった。その後、明治29年の林田村等の合併から昭和33年の淡河村の合併まで、10次にわたる市域拡張によって、現在の神戸市域が形成された。図1は、市制施行時に、現在の市域がどのような町村に分かれていたかを示したものである。当時は、1市2町26村があったのである。これらのうち、いくつかの町村の、戦前期の人口趨勢を明らかにしておこう(表1)。有野村、押部谷村の人口がほとんど停滞的であるほかは、いずれの町村も人口成長が著しく、ことに都賀野村(西灘村)、須磨村が激増している。また図2(後掲118ページ参照)は市内の各区(学区としての区)の明治29~大正8年の人口増加趨勢を示している。明治29年に合併された林田区と湊区の人口増加が著しい。

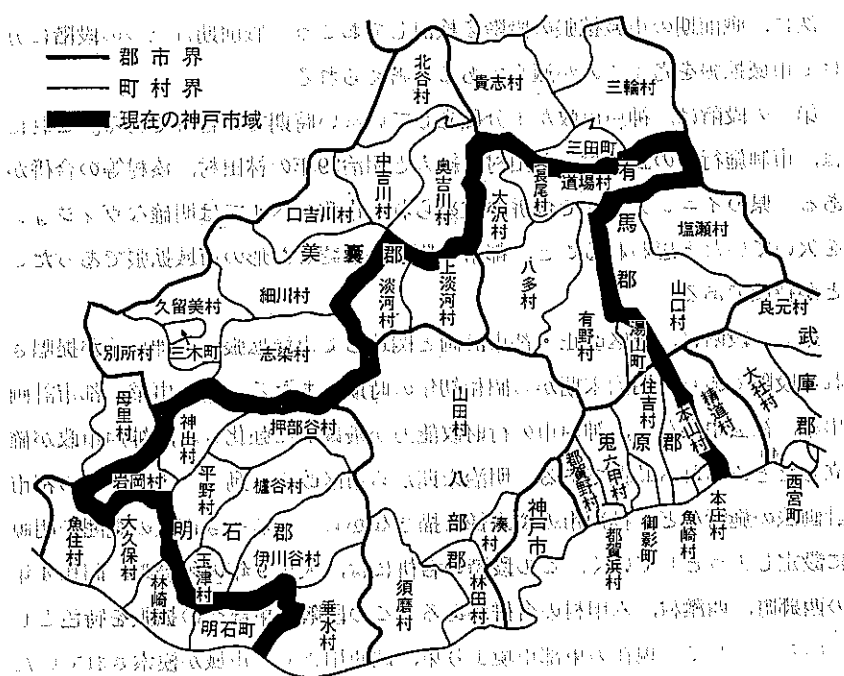


図1 神戸市制施行時の市町村

表1 編入町村の人口増加の趨勢(明治22~昭和15年)の表

|      | 明治22 | 28  | 33  | 38  | 43  | 大正4 | 9     | 14    | 昭和5   | 10  | 15  |
|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-----|-----|
| 神戸市  | 100  | 120 | 182 | 239 | 298 | 370 | 452   | 478   | 585   | 677 | 717 |
| 住吉村  | 100  | 107 | 113 | 124 | 171 | 243 | 341   | 409   | 463   | 547 | 563 |
| 都賀野村 | 100  | 108 | 132 | 166 | 203 | 276 | 679   | 1,508 | 1,832 |     |     |
| 須磨村  | 100  | 110 | 127 | 166 | 212 | 290 | (478) |       |       |     |     |
| 垂水村  | 100  | 114 | 119 | 127 | 149 | 159 | 1871  | 224   | 248   | 367 | 475 |
| 押部谷村 | 100  | 107 | 109 | 115 | 124 | 128 | 123   | 116   | 109   | 103 | 105 |
| 有野村  | 100  | 104 | 106 | 110 | 116 | 122 | 111   | 110   | 116   | 128 | 133 |

(注) \*は昭和3年の数値、\*\*は大正8年の数値。

旧市街地での人口の飽和状態と新市域の人口増加というパターンで、都市域が拡大し、市の人口が増大していったのである。

次に、戦前期の市域拡張の段階を検討しておこう。戦前期は三つの段階に分けて市域拡張を考えるのが適当であると考えられる。

第一の段階は、神戸市政が十分確立していない時期での合併である。これには、市制施行時の葦合村、荒田村の編入と明治29年の林田村、湊村等の合併がある。県のイニシアティブで合併が進められ、市政レベルでは明確なビジョンを欠いていたと思われること、都市の膨張を追認した形の市域拡張であったことが特徴である。

第二の段階は、市区改正・都市計画と関連して市域拡張論が提唱される段階であり、明治末期から昭和初年の時期にあたる。公営事業、都市計画事業、社会事業など、神戸市の行財政能力が飛躍的に強化され、神戸市政が確立したとみられる時期である。明治末期から市区改正の動き、大正9年の都市計画法の施行など、神戸市の将来像を描きながら、あるべき市域の範囲を明瞭に設定しようとしていく。この段階の合併には、大正9年の須磨町、昭和4年の西郷町、西灘村、六甲村の合併がある。この段階は東部への拡張を特色としている。そして、現在の東部市境より東、武庫川までの市域が模索されていたと考えられる。

表2 神戸市域拡張略年表

|                |                                   |
|----------------|-----------------------------------|
| 明治 12. 1. 8.   | 郡区町村編成法施行に伴い、神戸区設置。               |
| 明治 16. 9. 1.   | 葦合村のうち葦合組、神戸区に編入を請願。              |
| 明治 22. 4. 1.   | 神戸市制施行。葦合村、荒田村を編入。                |
| 明治 29. 4. 1.   | 湊村、林田村および須磨村のうち池田村を編入。            |
| 明治 30. 11. 1.  | 湊川改修会社、湊川村替工事に着手。                 |
| 明治 33. 4. 1.   | 神戸市水道給水開始。                        |
| 明治 45. 4. 10.  | 神戸市区改正調査委員条例を市会に上提。               |
| 大正 3. 4. 1.    | 神戸市区改正調査委員条例制定。                   |
| 大正 3. 4. 29.   | 神戸市西部耕地整理組合設立認可。                  |
| 大正 5. 9. 11.   | 市区改正調査委員会に市域拡張調査部会を設置。            |
| 大正 6. 1. 15.   | 市区改正調査委員斎藤千次郎、「神戸市の将来」を建議。        |
| 大正 6. 8. 31.   | 神戸電気株式会社を買収し、電気事業を市営化認可。          |
| 大正 7. 9. 11.   | 東京市区改正条例を神戸市に単用の指定。               |
| 大正 8. 3. 29.   | 市域拡張調査を議決(須磨町、西郷町、西灘村まで拡張の適否を調査)。 |
| 大正 8. 3. 31.   | 学区制度を廃止。                          |
| 大正 9. 2. 9.    | 神戸市会で特別市制に関する陳情提出の建議を可決。          |
| 大正 9. 4. 1.    | 須磨町を編入。                           |
| 大正 9. 6. 1.    | 神戸市西部第二耕地整理組合の設立認可。               |
| 大正 11. 4. 24.  | 神戸都市計画区域の内閣認可。                    |
| 大正 14. 4. 1.   | 西宮市制施行。                           |
| 昭和 2. 12. 14.  | 西宮都市計画区域(精道村~武庫川)決定。              |
| 昭和 4. 4. 1.    | 西郷町、西灘村、六甲村を編入。                   |
| 昭和 5. 2. 7.    | 明石都市計画区域決定。                       |
| 昭和 6. 9. 1.    | 区制を実施。                            |
| 昭和 13. 7. 5.   | 昭和13年水害。                          |
| 昭和 15. 4. 1.   | 三部経済制度撤廃される。                      |
| 昭和 16. 7. 1.   | 垂水町を編入。                           |
| 昭和 17. 11. 14. | 明石郡六カ村と合併仮調印。                     |
| 昭和 19. 3. 7.   | 内務次官より合併工作中止指令。                   |

第三の段階は、おそらく昭和10年代に始まるであろう。第二の段階の市域拡張が、すでに市街地化しつつあった町村を対象としていたのに対し、この段階では農村部をも含めさらに広い区域を編入しようとする。昭和10年代には明石郡の合併工作が開始されている。こうした広い区域の市域拡張論の背後には団体自治の拡充を求める特別市制

運動や三部経済制度の廃止など複雑な動きがあった。前の時期と異なった意味で、「大神戸論」が語られるのである。そしてそれは、郡部と市部、県政と市政、大都市と中小都市との間の緊張関係を増幅させていくことになるのである。戦前には、垂水町の合併が実現しただけで大神戸構想が実現したわけではないが、戦後の市域拡張は戦前のこうした構想の延長線上にあることは明らかである。

### 3 都市の膨張と市域の拡張

#### (1) 神戸市の誕生と葺合村の合併

明治22年の市制町村制施行に先立ち、兵庫県では新市町村の組み合わせが検討された。その詳細は明らかでないが、「市町村制取調委員」を中心として、県の合併案の策定作業がすすめられ、明治21年10月頃には、県案が編成されたとみられている。そして、同年11月に県令第121号で22年4月1日から兔原郡葺合村、八部郡荒田村を神戸区に編入することになった。<sup>5)</sup>翌22年2月2日内務省告示第1号で市制施行地の一つとして神戸が指定され、4月1日から市制が施行された。神戸区、葺合村、荒田村の区域が市制施行時の市域であったが、この範囲はどのようにして定まったのであろうか。

神戸区時代の明治16年9月、脇浜組を除く葺合村の人々は神戸区への編入を県に請願している。その趣旨は地理、人情、風俗、営業、土地の状況からみて兔原郡に属するよりも神戸区に編入されたいとするものであった。葺合村は神戸区に接しており、人情、風俗も神戸区と異なることなどなく、また、営業の面からも神戸区に頼って生計を立てている者が多い。土地の状況は、「人煙稠密家屋ノ構造ヲ初メ殆ト市街ニ類スル者多シ。且小野新田ノ如キハ外国人ノ工場アリ、墓地アリ。神戸区民ノ移住スル者少カラス。人口次第ニ多ヲ加フ」という状況であった。そして、「税金上納諸鑑札拜受戸籍之出入等ニ至ル迄諸般ノ事物ニ付官衙ノ御手数ヲ奉煩候有様が終歳田園ノ間ニアル農民ノ如キ簡易ノ次第ニ無之」といって、武庫兔原郡役所（明治13年12月8日、武庫郡役所と兔原郡役所が統合され西宮町に役場が置かれた）が遠隔の地にあることでの不便を訴えたのである。これに対し、郡役所は脇浜組が「一村独立」することを承諾するこ

とが、神戸区編入の条件であると回答している。<sup>6)</sup>脇浜組は、郡役所が西宮にあることにさほど不便を感じていなかったのか、郡役所への返答を遅らせた。この問題の決着は市制施行時に持ち込まれたらしい葺合村の編入請願の理由の中では、葺合村が市街地的な形態をとり始めていたことをあげている点が注目される。実際、葺合村の一部は都市的な建築規制が適用されていた区域であったのである。<sup>7)</sup>明治19年8月21日、兵庫県令第15号「長屋裏屋建築規則」が制定された。これは衛生上の見地から、建物・井戸・便所の構造等について規制しようとしたものである。その立法趣旨は、条約改正のための都市の体面を整えることもあったが、「増殖したる家屋は大抵長屋建若しくは極粗末なる六坪已以下の建家なり」「本年も亦悪疫流行蔓延の媒介となるは予輩の確乎と保證する所なり」とする『神戸又新日報』（明治19年4月27日）の論説に明らかである。この規則の適用範囲は神戸区、新生田川以西の葺合村、荒田村であった。その範囲が当時著しく都市化していた区域であったのであろう。そして市制施行にあたっては、葺合村全村と荒田村が編入されたのである。県の方針は明確でなく、また市制実施直後に林田村等の編入を諮問するなど、矛盾した行動があるように思われるが、神戸市制施行にあたっては、一応市街地的区域をもって神戸市の範囲としたと考えておきたい。

#### (2) 林田村、湊村等の合併と湊川改修

林田村、湊村等の合併は、湊川改修事業を円滑に進めようとする構想のもとに、その実現が図られてきた。この地域も都市化が次第に進展してきていたが、決定的な要因となったのは、むしろ湊川改修の構想であったとみられる。湊川は当時の市域を東西に分断し、交通の障害になり、また兵庫と神戸の一体化を阻んでいた。「湊川以西と以東とは殆んど別乾坤の觀を呈」していたのである。そのため、「今の湊川以西に湊川を附け替へ而して今の湊川堤防の地面を均らして市街と為す」（明治19年9月18日付『神戸又新日報』）ことが必要であった。湊川付替は同時に、旧態依然たる兵庫の振興にもつながると期待されていた。すでに明治20年に藤田伝三郎らがプランを検討し、県に工事費の一



部補助を願ひ出でいた<sup>8)</sup>。一方、西部の村々は神戸市に編入されることを望んでいた。明治21年9月に県知事に請願したが、期が熟していないとして聞き届けられなかった。それらの村々は市制施行後に再び編入を請願することになる。明治22年6月20日付の東尻池村の請願書は、兵庫の発展に資して村内の人口戸数が増加していること、山陽鉄道の停車場が設置され、西兵庫との間の交通が便利になったこと<sup>9)</sup>をあげ、神戸市の編入を希望した。内海忠勝知事は、八部郡湊村および林田村のうちカ村の編入を神戸市会に諮問することになった。明治22年7月10日の神戸市会で、県の藤井一郎庶務課長は、神戸市の発展に従い、地形上市に編入するのが適当であると、諮問の趣旨を説明している<sup>10)</sup>。市会での審議は、編入の可否をめぐる紛糾した。編入賛成派の池長通は、「市ニ編入ス可キナルモ理由ヲ見出サズ。収支金員ニ於テ損益ヲ論スヘキノ場合に深クサルナリ」「収支ス如キハ創始多少ハ損益アルモ将来ヲ慮ルニ於テハ必ス利益タルヲ確保ス」と、将来を展望して編入するよう説いた。これに対して編入反対派は市税収入がほとんど確保できないのに、土木、道路修築等の支出が避けられず、編入は財政上から見て利益にならないと論じた。結局、明治22年には市財政に負担となるとして、編入は否決されたのである<sup>10)</sup>。

この編入問題の背景を物語る書状がある。それは内海知事が村野山人(元神戸区長、のち山陽鉄道副社長、衆議院議員)に宛てたものである。村野は藤田らとともに、湊川改修工事費の助成を県に申請していた。村野は藤田らと異なり、湊川三条も今日之風潮故、成文苦情を避るを必要と考へ、湊村ニ団体として東尻以東ヲ神戸市ニ編入シ、然後、湊川ニ着手スレバ市内ノ川ヲ市内ニ付換ルト申事ニ相成候テ、苦情ヲ起シ様モ無之と存シ、該村々ヲ促シ編入願書ヲ差出サセタリ。其編入願書ハ町村会之議決トヲ以テ市会ニ諮問候時、市会ハ市目下経済之損失トカ主張シ、無請苦情申立ルモノ有之、為メ今以テ答申致サ不申候、此異論者之主ハ小寺ヲ之ニ雷同スルもの二三名有之由、兵庫議員ハ其拙者代理之説明者ハ兵庫開港之曉、此区域広潤必要云々を話せし処、幾分相感シ原案賛成者モ有之候由、就中、鳴瀧御謀リ小寺等ノ異論者ヲ御説破

相成ルカ、又ハ兵神議員等ニ説明相成ルカ、孰ニシテモ至急ニ御腹案必用ト存候。……」<sup>11)</sup>

内海知事は、湊川の付替予定線にある村を神戸市に編入すれば、それらの村から苦情が起らないと考えていたのである。東尻池村などに神戸市編入請願書を提出させたのも、実は内海知事の方針だった。また、内海は当時兵庫の有力者から提唱されていた兵庫開港の問題をからめて議員を説得しようとしていた。つまり、兵庫が開港すれば、広い区域の後背市街地が必要であるとの論理であった。彼は湊川改修に極めて熱心であったといわれている。しかし、小寺泰次郎らの一派は、当該地域が都市化していなく、それらを編入すれば、経済ノ損失」となるとして、内海の構想を挫折させたのである<sup>12)</sup>。

西部の村々の編入が再び県から諮問されるのは明治28年であった。その理由書は、「神戸市ハ開港以來長足ノ進歩ヲ為シ、戸口増殖亦速ナル他、比較ヲ見ル所ニシテ其区域ヲ拡張スルノ必要ヲ見ル。又一方ニ於テハ其接続地タル八部郡ノ湊村林田村ノ如キ亦其影響ヲ受ケテ人口戸数増加シ、頂ト軒々連ネントスルモノアリ。依リテ今地勢ノ宜キ計リ且神戸市ノ必要事業タル湊川附換ノ線路ヲ斟酌シ諮問案ノ如ク八部郡ノ一部ヲ神戸市ニ編入スルニ在リ」と述べ、都市化と湊川改修事業の必要から編入を行うのだとしている<sup>12)</sup>。この時も、林田村のうち、旧野田村と旧駒ヶ林村を除いて神戸市に編入しようとしたため、諮問案に反対があり、野田村と駒ヶ林村とを編入することになった。編入は明治29年4月1日に行われた。一方、湊川改修事業は私的資本である湊川改修株式会社(明治30年設立)の手で実施されることになったが、その大株主には、大倉喜八郎、藤田伝三郎らが名を連ね、経営責任者である専務取締役社長には兵庫県の役人であった藤井一郎が就任している<sup>13)</sup>。

この市域拡張は、最終結果の出来不出来で進められており、市政の側では明確な方針を欠いていたと知られることが特徴であった。しかし、湊川改修によって市街地が拡大し、旧湊村、林田村の地域が増大する人口を吸収していったのである。

4 大神戸構想の誕生

(1) 市区改正と市域拡張

神戸で最初に市区改正を提唱したのは、おそらく明治19年8月19日付の『神戸又新日報』の論説「市区改正の必要は東京のみにあらず」であろう。この論説は今日の神戸の市街は殆んど偶然に成りしもの、「其区画の不完全なる其家屋建築法の整頓せざる」と、自然膨張的な都市の実態を厳しく指摘し、「街路、水道、ガスなどの整備を訴えていた。それは長屋裏屋の建築規制論と同様条約改正という立場から都市の体裁を整えようという面をもっていた。しかし、市区改正の実現可能性は経費の点からみて、「甚だ實際に縁の遠きなる話」であること、この論説自体が認めていたのである。

市区改正が現実的な問題となるのは明治末期になってである。この時期には水道敷設(明治33年)、神戸築港(明治40年)、市街地電車の敷設(明治43年)などの大プロジェクトが次々に実施された。そして神戸が港湾都市、産業都市としてさらに発展するためには、市区改正＝市街地の改造が要求されることは明らかであった。たとえば市街地電車の敷設には道路の整理拡張が必要であった。この市区改正の論議の中で、市域拡張論が登場して来る。

明治45年4月10日、「臨時市区改正調査委員会規程」が市会に上提され、大正2年7月にこれが可決された。内務大臣宛の条例許可の申請書は「都市経営上市区改正ハ最重要ナル問題ニ属シ殊ニ本市ノ如キ急激ニ発展シタル市ニテ則チ街衢雜然特ニ其ノ整理ヲ必要ヲ認ムル所ナリ」とされていた。市区改正調査委員条例が制定されるのは大正3年4月で、翌4年に委員が任命された。調査委員会は道路の改正、港湾の拡張、縦貫鉄道問題、市区改正財源など種々の事項を調査しているが、その一つとして、大正5年9月には市域拡張調査委員が任命されている。同年11月には、市区改正調査委員末正盛治が「市境拡張調査要項」を発表している。編入予想町村の状況、市境拡張の是非などを詳細に調査しようとするものだった。大正6年1月、同じく市区改正調査委員斎藤千次郎は「神戸市ノ将来」という意見書を提出している。斎藤は次のようにいう。

なければならない。市区改正はもとより実施されねばならぬが、それと同時に市域拡張が第一の緊急課題なのである。「経済的都市」は「政治的都市」(法制上の都市の区域)を超えて拡張している。現在、経済上神戸市の中部分であるが法律上神戸市でない地方、および将来必然的に神戸市に編入すべき性質の地域を予想して、経済的にも法律的にも完全な大神戸の建設をはからなければならない。

市域拡張には様々な反対説がある。一つは、まず市区改正を行い、しる後に市域を拡張すればよい。二つは、合併により利益を受けるのは上流社会だけで下層社会は全く恩恵に浴さない。三つは納税者は失費を要する都市的事業に反対し、非納税者はこれに賛成し、両者の融合は図り難い。四つは郡部と市部は利害が一致せず、また地方的声望家は合併によって威望を失ってしまいがねない。

市域拡張には様々な反対説がある。一つは、まず市区改正を行い、しる後に市域を拡張すればよい。二つは、合併により利益を受けるのは上流社会だけで下層社会は全く恩恵に浴さない。三つは納税者は失費を要する都市的事業に反対し、非納税者はこれに賛成し、両者の融合は図り難い。四つは郡部と市部は利害が一致せず、また地方的声望家は合併によって威望を失ってしまいがねない。

それでは神戸はどの方向に向かって拡張すべきであろうか。神戸は、南は海に面し、北は山を負っている。南はしばらくおき、山間の一部を開拓しても猫の額ほどの土地を得ることができにすぎない。東西への拡張とそが、大神戸の進むべき方向である。過去の人口趨勢からみて50年後には100～150万人の大都市となるであろう。この膨大な人口を包括すべき区域として、「(1)東ハ住吉川以西、(2)西ハ須磨以東若クハ播磨国境線以東、(3)北ハ山麓適当ノ線」が考

られる。これを速やかに市区に編入しなければならない。また区制を新設し、<sup>15)</sup> 御影区、葦合区、神戸区、兵庫区、須磨区の5区とすることが必要である。この都市の発展の市域拡張論は、高明確な展望を提示しており、当時としては卓見であった。これをよきと見て、大正7年の神戸市の地域的範囲は、都市計画の過程でより精緻に検討されていくことになる。

神戸市は市区改正調査委員会での調査をもとに、当面の市域拡張の範囲を、西郷町、西灘村、須磨町としていた。しかし、西郷町、西灘村は編入反対の姿勢をとっていた。大正7年3月、兵庫県知事清野長太郎の意見を打診したところ、<sup>16)</sup> 反対があるのを無視しては、<sup>17)</sup> 慎重な態度で調整工作に積極的な姿勢をみせなかった。やむを得ず、須磨町のみを合併交渉の対象とすることになる(大正9年4月1日付『神戸又新日報』)。

神戸合併交渉の過程で、須磨町の合併賛成派は大正8年12月3日、次のような賛成意見書を取りまとめている。神戸市内は住宅難であり、神戸市は住宅地として最適の須磨町を編入し、適当な経営を行おうとしている。神戸市と合併し神戸市の力により諸般の経営を行わせることは須磨町にも利益となる。須磨町にとって目下急務を要する事業は、(イ)水道の敷設 (ロ)下水道の改善 (ハ)避病院の改善 (ニ)教育機関の充実 (ホ)名勝旧蹟の保存 (ヘ)道路の改善 (ト)交通機関の整理 (チ)通信機関の改善 (リ)警察力の充実であり、いずれも健全にして優秀な住宅地として避くべからざる施設である(大正8年12月5日付『神戸又新日報』)。つまり合併賛成派は、神戸市の行財政能力によって、住宅地としての須磨町の整備を行おうとしたのである。<sup>18)</sup> 須磨町は大正9年4月1日に編入された。

なお、大正7年に東京市区改正条例が改正され大都市に準用される途となり、神戸市区改正調査委員会は廃止された。これにかわって国の機関である神戸市区改正委員会が組織された。<sup>19)</sup> しかし、市区改正条例では都市問題に有効に対応できず、都市計画法、市街地建築物法が大正9年から施行されることになるのである。<sup>20)</sup> 都市計画と市域拡張は、都市自治体の地位を向上させるうえで、<sup>21)</sup> 画期的な法制であった。

たといわれる。それはまた、大都市の市域拡張史のうえでも、極めて重要な意義を有するものであったといえる。<sup>18)</sup> この研究の目的は、都市計画法の研究のために、大正13年に「兵庫県都市研究会」が設立された。この研究会は、行政実務担当者を主たるメンバーとし、機関誌『都市研究』を発行した。この『都市研究』のなかから、いくつかの論文をひろってみよう。都市計画と市域拡張との関係は、郊外地をどのように統制するのか、<sup>19)</sup> 現行の都市計画法は郊外地の市街地化に有効に対応し得るのか、<sup>20)</sup> が問題である。「内務事務官飯沼一省は『都市に隣接する地方の計画』と題して、次のように論じる。『近代の都市はつねにその領域をその経済的区域に合致せしめんと焦慮してゐる』。しかし、<sup>21)</sup> 即その境界線を数哩のがなたにおしひるめてその区域を拡張したる都市にしてその目的を達したりとじて満足せるものは、<sup>22)</sup> 古来未だかつてあることを得ない。何となれば都市の境界線がひろがればその社会的経済的活動の範囲はさらにひろがっていくからである』。飯沼によれば法制上の都市の区域と社会的経済的都市の区域の不<sup>23)</sup> 一致は、市域拡張によつては解決されない。そこで苦肉の策として案出されたのが、『区域外計画権』の取得であった。これでは、大都市の区域外に対しても、<sup>24)</sup> 何らかの統制の道が講じられると信じてゐた。彼は、この趣旨をさらに敷衍し、次のように説明する。都市計画は、その市の区域内において、<sup>25)</sup> またはその区域外にわたり定められるものである(都市計画法1条後段)。その意味は、市域外にわたつて都市計画事業を執行できること、<sup>26)</sup> 市域外にわたつて都市計画区域を設定できることであるとする。しかし、<sup>27)</sup> 飯沼が主張するような市域外統制制度は果して実効性があるのならば、<sup>28)</sup> 復興局長官武部六蔵は「郊外地の都市計画と市域拡張」という論文で、都市計画法の不備を指摘している。彼は、「郊外地の統御を為さなければ、<sup>29)</sup> 成市街地の改造をしようとするのは、恰も新鮮な空気光線を与へることを忘れて、<sup>30)</sup> 徒らに高貴なる薬品を以て肺患を治療せんとするの類である』と、<sup>31)</sup> 郊外地の実効性ある統御を主張する。郊外地は都市自然の発達に放任しておいたならば、<sup>32)</sup> 「不秩序乱雑不衛生不経済」を極めた市街が出現する。現行制度は、

市域拡張の歴史

これに対処するために、都市計画区域、都市計画委員会、行政庁執行主義の制度を設けたが、実はこれらは無力なのである。都市計画区域は、都市計画事業の実施にどの程度寄与するかわからない。都市計画委員会も自治団体から独立した機関であり、事業の執行権、財政権を有するものでない。また、都市計画事業は、市長を原則的な執行者としているが、実際には郊外都市計画事業を執行できるわけではない。なぜなら、市長は郊外地に課税権を有しているわけではなく、郊外地の住民から受益者負担金を徴収するのも困難である。かたして武部は、「都市計画法は……郊外都市計画の実効的方面に於ては失敗して居る」と結論し、「市域拡張が必要だとする。『有機的実体的にその統一的生活を営む処の土地が多数の自治団体に分割されて独立割拠して居ることをやめて之を強大な一の団体とするとき始めて統制ある都市の建設を論ずべきである』とし、市域拡張の範囲は「都市計画区域を決定する際に用ゆる標準に依つて大体誤り少いものとする」とのである。彼によれば、「既成市街地のみを以て都市の区域としやうとするのは、都市経営の現代的意義を知らないのである」。なお、武部は郊外都市計画の目標は、労働者に低廉な住宅を供給することにあると述べている。都市計画と市域拡張との関係について、神戸市都市計画部の奥中喜代一はさらに端的にこう言っている。「都市計画区域即ち一大都市の区域で将来一つの都市になると言ふ考え」<sup>22)</sup>であった。実務レベルでは奥中のような考えが支配的であったのだらう。武部が主張するような都市計画の有効性確保＝市域拡張という理論が、業どの程度の影響力を持ち得たかはわからない。しかし、都市計画区域の決定は、将来の都市の範囲の一つの、しかも極めて有力な指標となり、市域拡張の目安となつていくのである。また、区域内の町村が編入運動をおこす際に、理論的根拠を提供したとみられる。神戸市都市計画部の決定は、神戸市都市計画区域の決定にあつては、神戸市都市計画部が「神戸市都市計画区域決定ニ関スル調査」<sup>23)</sup>を神戸市都市計画委員会に提出してゐた。神戸市の基本的な考えは、30年後の人口を150万人と想定し、その包容面積を2千万坪以

上とする、須磨～武庫川までの範囲が必要である（須磨～武庫川間の平地面積は約2,280万坪）。西は鉄拐山が自然の境界をなしており東方に都市圏を求め以外にない。しかも、「経済上並ニ行政上ノ見地」から20年計画として須磨～芦屋川までを都市計画区域とするというものであった。これを裏づけるのは次のような根拠からである。

まず人口の増加である。過去の人口増加の趨勢からみると、30年後には大体150万人となる。数学的に調査してみても、145万人程度である。また各区（旧須磨町を除く）と接続町村ごとの将来の人口を予測してみると、各区の合計で110万人、各区から溢れ出る人口47万人（1人当り6坪を飽和人口密度とし、そ

表3 神戸市内の人口密度（大正8年）

| 区   | 平面部面積(千坪) | 人口(千人) | 一人当り坪数 | 千坪当り人口 |
|-----|-----------|--------|--------|--------|
| 神戸区 | 964       | 102    | 9.50   | 105    |
| 灘区  | 585       | 101    | 5.80   | 173    |
| 西区  | 1,170     | 184    | 6.35   | 158    |
| 東区  | 400       | 35     | 11.56  | 87     |
| 葦合区 | 1,110     | 118    | 9.40   | 109    |
| 林田区 | 1,960     | 95     | 20.80  | 48     |

(資料) 神戸市都市計画部編「神戸市都市計画区域決定ニ関スル調査」

れ以上が溢れ出ると仮定)、須磨・西宮等の人口47万人、総計約200万人となる。しかし、都市計画区域設定の基準となる人口としては約150万人を採用したい。

表4 将来の人口密度

| 神戸市6区            | 一人当り坪数   | 収容人口(千人) |
|------------------|----------|----------|
| 海岸               | 13.0坪    | 551      |
| 中間               | 7.5坪     |          |
| 山手               | 15.0坪    | 511      |
| 須磨～芦屋川(神戸市6区を除く) | 海岸 13.0坪 |          |
|                  | 中間 11.0坪 |          |
| 芦屋川～武庫川          | 海岸 20.0坪 | 336      |
|                  | 中間 30.0坪 |          |
|                  | 山手 50.0坪 |          |

次に人口密度の面から検討して、現在の神戸市の人口密度はすでに飽和状態にあり、そのため衛生状態の劣悪な都市となつてゐる。死亡率は人口千人当たり23人で、東京市とほぼならんでゐる。六大都市中最

(資料) 神戸市都市計画部編「神戸市都市計画区域決定ニ関スル調査」

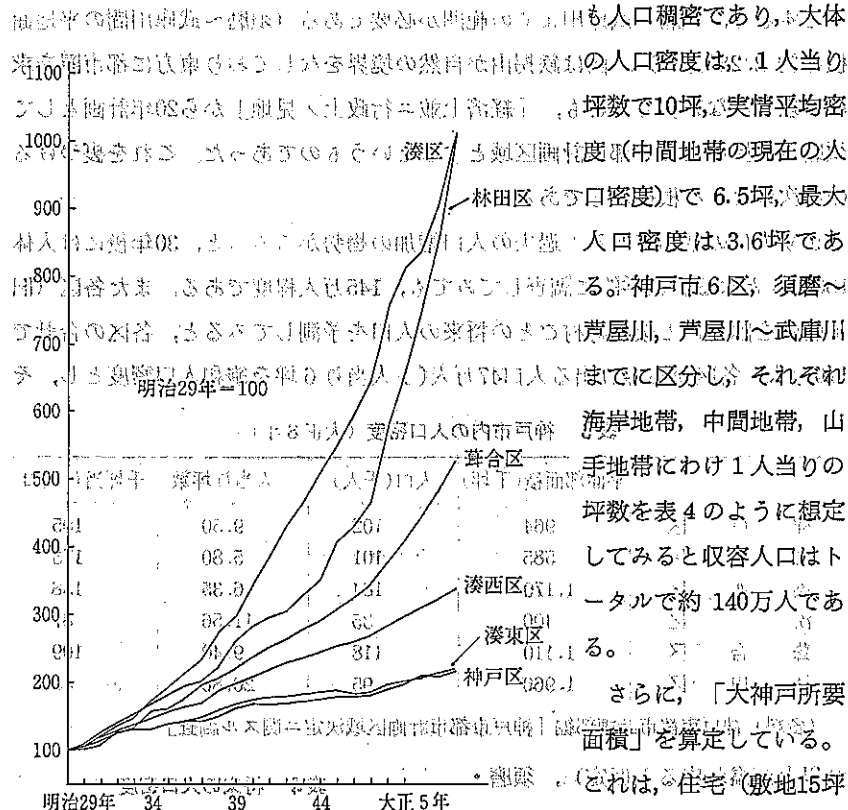


図2. 神戸市6区人口増勢 (明治29～大正8年)

これは、住宅(敷地15坪戸当り4.5人)、道路(1人当り1.97坪)、公園(1人当り1.5坪)、工場・倉庫(1人当り2.5坪)などの必要面積を計算したもので、面積の合計は2千万坪以上となる。

以上から次のように結論する。「三十年都市計画区域ハ西ハ須磨東ハ武庫川迄ヲ最小限ノ区域ニシテ決定」したのが、「経済上並ニ行政上ヨリ考察シテ西ハ須磨東ハ芦屋川迄地域ニ止ル武庫川迄ノ地域ハ他日適当ノ時機ニ於テ之ヲ拡張セント欲ス」「今後約二十年間ハ芦屋川迄ノ区域ニテ足リ二十年後ニ区域ヲ拡張セバ可ナリト云フ意味ニアラズ。前述ノ如ク其拡張ハ必ズ適当ナル時機ニ於テ之ヲ為サザルベカラズ」

問題は都市計画区域を芦屋川までとするか、それとも武庫川までとするかであった。神戸市都市計画部は再三、武庫川までが区域として必要である旨を強調している。この点に関して、「神戸都市計画区域設定理由書」(大正12年9月16日付、内務大臣諮問案)は以下のように述べている。都市計画区域としては、1時間以内に都市の中心点に到達できることが望ましい。将来神戸の中心となると見込まれる加納町鉄道踏切を起点として考えると、垂水村～合津村がその区域となる。しかし西は自然の地形から拡張が困難であり、東は「行政上経済上諸般ノ関係ヲ考慮」して、本庄村、本山村の線にとどめた。

「行政上経済上ノ関係」の意味について神戸都市計画委員会の草案の段階では、次の一節が盛り込まれていた。「西ノ宮町ハ近時著シキ発展ヲ得ツ、アレバ近キ将来ニ尼崎市ト共ニ自己ノ都市計画ヲ実現スルノ機運ニ逢着スベク以テ神戸大阪ノ両大都市ヲ連繫スベキ枢要ノ中間集団タルベキニヨリ之ヲ除外シ其西方芦屋川附近ヲ以テ先ツ其境界ト定ム」。つまり西宮町とその周辺を独立した一つの都市圏として構想するのが、それとも神戸都市圏の一部と考えるのかであった。地方計画と大都市計画の対立である。神戸都市計画委員会は前者の考えをとったのである。そして須磨～本庄までの区域の平地面積を1,770万坪、平均密度千坪当り85大(1人当り11.8坪)で150万人を収容しようとしたのであった。西宮町は大正14年に市制を施行し、昭和2年12月に精道村～武庫川の都市計画区域を決定した。神戸市都市計画部の都市計画区域拡張プランは否定されたのである。この都市区域は、神戸市に大きな不満を残すことになった。他の大都市の都市計画区域に比較すると、名古屋の35%、京都の44%、横浜の43%に過ぎない。神戸市の将来の発展膨張は、必ずしもこれら三市に劣らないはずである、と『神戸市史』は述べている。

こうした事情が、昭和10年代の明石郡編入構想という方向へ展開していく伏線になると考えられる。なお、神戸都市計画区域のうち、西郷町、西灘村、六甲村は昭和4年に編入された。その際一時「灘市」構想も浮上する。大都市圏内の町村が編入を拒み独自に市制を施行しようとする動きもあったのである(昭和2年7月23日付『神戸又新日報』など)。



(注)

- 1) Commercial Reports from Her Majesty's Consuls in Japan for 1870-71 (1871年)
- 2) 神戸市都市計画部編『神戸市区改正調査委員会及市区改正調査委員会業績概観』(大正12年) 133, 136頁。斎藤千次郎は海員協会理事長などを勤めた人物である(山内青溪編『兵庫県人物列伝』, 大正3年)。
- 3) 市域拡張について行政学の立場からの研究として、長浜政寿『地方自治』(岩波書店, 1952年)をあげておく。なお島恭彦編『町村合併と農村の変貌』(有斐閣, 1960年)も重要な文献であるが、町村合併のもつ行政効率の向上に低い評価しか与えていないのは疑問である。都丸泰助『地方自治制度史論』(新日本出版社, 昭和57年)も、町村合併を日本資本主義発展のための行政機構の整備と位置づけ、上からの意図を強調する。両書とも農村を中心とした議論であり、都市に関しては掘り下げられていない。
- 4) 市政の確立の時期をどうとらえるかは問題である。ここでは事業経営体としての面を代表する公営事業の確立と、都市問題に対処する組織の設置(社会課、都市計画部)という二つの指標から、大正中期頃としておきたい。
- 5) 兵庫県総務部地方課編『兵庫県市町村合併史』(昭和35年) 114, 115頁。
- 6) 「神戸区へ編入願一件書類」(『神戸市史編纂資料』41)所収。
- 7) 兵庫県神戸警察署編『兵庫県警察概要』(明治21年) 596~598頁。
- 8) 村田誠治編『神戸開港三十年史』(神戸開港三十年史編纂委員会, 明治31年) 195~198頁。
- 9) 「神戸市編入ノ義ニ付請願」(神戸市史編纂資料) 41。
- 10) 神戸市会事務局編『神戸市会史第一巻明治編』(昭和43年) 165~174頁。
- 11) 村野利昭氏文書のうち屏風表装書翰の部 8-7 番。
- 12) 「明治28年3月31日八部郡湊村編入諮問理由書」。
- 13) 「漢川改修株式会社「明治32年上半期」第4期営業報告書」。株式総数20,000株のうち、大倉喜八郎 1,486株、堀内信 1,380株、小曾根喜一郎 1,065株、藤田伝三郎 910株などである。
- 14) 『神戸市会議事録』8271, 8272。
- 15) 前掲神戸市都市計画部編『神戸市区改正調査委員会及市区改正調査委員会業績概観』125~137頁。
- 16) 市域拡張と地主の動向は重要な問題である。都市域の拡大は、土地価格の上昇を招き、地主達は耕地の宅地化を図ろうとし、耕地整理組合による宅地整理が行われたり、「作離料」の支払による土地取り上げという形の小作争議が発生する。川島右次編『神戸西部耕地整理組合誌』(神戸西部耕地整理組合, 大正14年)など参照。須磨町では、西代、大手、板宿、東須磨の耕地整理組合が大正期に設立されている。

- 17) 神戸市区改正委員会は都市計画法の施行を目前に控え、本来的に過渡的性格のものであった。その議事内容は、『神戸市区改正委員会議事速記録』参照。
- 18) 大阪市役所編『六カ町村合併記念誌』(昭和32年)は、都市計画区域の決定は大阪市の市域拡張にきわめて大きな意義があったとする。高木延作『都市計画法』(講座日本近代法発達史)9所収、勁草書房, 1960年)は、大正から昭和初期にかけての大都市の市域拡張の基準となったのは都市計画区域であったと論じている。
- 19) 『都市研究』1巻3号(大正14年6月)。
- 20) 『都市計画法制(一)』『都市研究』4巻3号(昭和3年5月)。
- 21) 『都市研究』1巻4号(大正14年11月)。
- 22) 「神戸都市計画の過去及び将来」『都市研究』昭和5年12月号。
- 23) 兵庫県県政資料館所蔵「大正11年神戸都市計画区域決定書類」。
- 24) 都市計画兵庫地方委員会編『兵庫県ニ於ケル都市計画第一巻』(昭和4年)。
- 25) 神戸市役所編『神戸市史第二輯本編各説上』(昭和12年) 220, 221頁。
- 26) 東京地方改良協会『会報』24号(昭和7年5月)。
- 27) 兵庫県都市研究会編『市の黎明』(昭和11年) 48~58頁。
- 28) 太田剛太郎編『兵庫県三部経済制度廃止促進運動記録』(兵庫県町村長会, 昭和16年) 373頁。
- 29) 同誌 148頁。
- 30) 昭和22年の10カ町村編入については、神戸市文化課編『十ヶ町村神戸市編入合併記念号』を参照、特に神戸市復興局長長浜時雄「大神戸の構想」。

昭和63年度

(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

表彰基準は地方自治・地域主義に根ざした視点からみて、その経営成果、政策志向性などによって、顕著な実績がみとめられることである。

(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

神戸都市問題研究所は、創立10周年記念事業として、昭和60年に(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞を創設した。宮崎辰雄理事長は、40年代に噴出した多くの都市問題解決のため、市民・企業・大学・自治体が、その英知を結集し、具体的課題に取り組み、地域社会に根ざした総合科学活動の中核としての機能をなす機関として、当研究所を設立した。

また、神戸市長として、都市経営を提唱し、自治体運営の実践面にあっても、幾多の足跡を残され、かつ、地域経営研究にあっても、地方自治体の政策研究の推進と各般の政策形成に多大の貢献をされてきた。

この賞は、これらの業績に報いるためのものである。

対象・表彰基準

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

選考方法 当研究所機関誌「都市政策」において、自薦、他薦を含め広く推薦を求める。推薦された団体、研究などを学識経験者8名が審査し、決定する。

- 伊東 光晴 京都大学教授
伊藤 善市 東京女子大学教授
柴田 徳衛 東京経済大学教授
新野幸次郎 神戸大学長
吉田 寛 神戸流通科学大学教授
伊賀 隆 神戸大学教授
嶋田 勝次 神戸大学教授
高寄 昇三 甲南大学教授

表彰

賞は、都市・地域経営の実践に対し、「地域経営活動賞」、同政策研究に対し、「地域経営研究賞」を数点とする。賞金は、地域経営活動賞に50万円、地域経営研究賞に30万円とする。

発表は、当研究所機関誌「都市政策」誌上において行う。

昭和63年度 第4回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞

受賞者 昭和63年度の受賞者は、地域経営活動賞として、下記の2地方自治体に決定した。

- 北海道大滝村
福井県名田庄村

表彰式

昭和63年10月25日、神戸国際会議場において、当研究所が主催する第4回「地域の経営シンポジウム」の会場において行った。

「地域の経営シンポジウム」は、経済の安定成長、財政悪化などの厳しい環境下にあり、かつ高齢化、情報化、活性化などの多くの課題を持つ自治体に各種の創意工夫による地域振興の方途を探る機会を与えるために実施するものである。

シンポジウムでは第2回宮崎賞受賞団体の北海道占冠村村長観音信則氏、日本地域経済研究所研究部長亀地宏氏の講演とあわせ、受賞者からの実践報告が行われ、地域活性化、地域経営の情報交流が図られた。

審査経過

第1次の選考は、当研究所の理事、審査委員会の委員の方々または関係団体からの推薦と昨年度からの蓄積のある各種の文献および新聞情報からの調査による。

第1次選考段階で地域経営研究賞に該当するものが見当たらないため、審査会において決することとし留保した。地域経営活動賞は、多数にのぼる選考対象があり、その実績・内容を検討し、審査員、学識経験者、新聞社地方部の方々の意見を参考に、

16団体を候補とし、これら16団体について、実地調査を行い、候補とした事業のみならず、全体としての取り組みやその効果などを詳細にヒアリングをした。

これらの調査結果を基に、9月5日、神戸都市問題研究所に、新野幸次郎学長を除く7人の審査員の先生方が集まり、審査を行った。結果は、地域経営研究賞については本年度は該当なし、地域経営活動賞は、先に紹介したとおりである。

受賞の理由は、まず北海道大滝村は、村の過疎化対策、活性化策として考え、実行している地元の資源——即ち、風光明媚な自然環境と豊富な温泉——を活用した福祉と観光の村づくりが数多くの効果をあげている点に高い評価が与えられた。特に福祉の村づくりでは、現在4社会福祉法人、2医療法人の7施設が立地するまでになっており、着々と成果をあげている。

一方、福井県名田庄村は、名田庄漬、自然薯等に代表される特産品づくりに加え、これらの販路開拓及び新製品開発に取り組む名田庄商會を設立したこと等の先進的取り組みが高い効果をあげている点が高く評価された。名田庄村では、村おこしを村民の意識改革という基本的なところから始め村民大学をスタートさせたが、これが村の特産品づくりのきっかけにもなっている。

なお、両村の具体的な活動内容については本書の「特別論文Ⅰ及びⅡ」において、実践報告をしていただいているので、御参照いただきたい。



平成元年度

第5回(財)神戸都市問題研究所  
宮崎賞の推薦について

第4回の表彰式が終り、ここに、選考経過を紹介したが、既に、次年度に向けての選考を開始している。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

各団体、研究者にあって、また、それらを熟知されている方々にあって、これはと思われる事業名、団体名、著作、研究名を、当研究所までお寄せ願いたい。

推薦に当っては、お手数ながら、名称、推薦の理由、事業等にあっては、過去の実践等を添付していただければ幸甚である。

神戸市問題研究所  
代表者

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

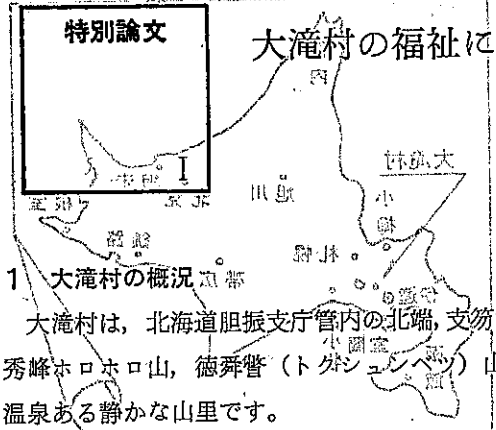
本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。

本研究所は、神戸市を研究の中心として、その発展と課題を明らかにし、市民生活の向上に貢献することを目的として、設立された。



1 大滝村の概況  
大滝村は、北海道胆振支庁管内の北端、支笏洞爺国立公園の中央部に位置し、秀峰ホロホロ山、徳舜管(トクシユンペイ)山の山裾に広がる総面積 272km<sup>2</sup>の温泉ある静かな山里です。

生活圏は標高 300m から 700m の山岳丘陵地にあり、人口は昭和55年の国勢調査で 1,604人、昭和60年には 2,098人となった小さな村です。

森林、農業開拓のため入植者が入り込み、大正4年に壮瞥町から分村され徳舜管村と称し、今年で73年になります。その間昭和25年に村名を大滝村と改称していません。

交通網は、千歳空港から支笏湖畔を国道276号經由で車で約1時間の距離にあり、大滝村からは洞爺湖、洞爺和新山、壮瞥町へ至っている。道都札幌市からは中山峠、支笏湖經由で2時間弱、室蘭、苫小牧からも1時間15分程の至近距離で、交通アクセスは比較的恵まれてきます。

主産業は農業で、農耕地の土質の多くが火山性土であり、また山岳丘陵地から一般作物の育成には不向きで、寒冷地農業に適しているでん菜(ダイダイ)が産アスパラガス、大根、長芋などを栽培しています。

畜産の振興にも積極的に取り組み、乳牛飼育頭数 500頭、肉牛飼育頭数 650頭を有するようになり、昭和57年から国営草地開発事業 61年からは国営農地開発事業が着手され、経営規模の拡大が進められています。農家戸数は90戸余りで、経営形態は畑作65%、乳牛、肉牛など有畜畑作複合経営が35%となっています。

また温泉熱を活用した洋蘭ハウス、温泉熱とバイオオのきのこ栽培など新

たな産業おとしが試みられて  
います。

大滝村を訪れる観光客は、  
昭和62年度には65万人で年々  
増加しているが、北湯沢温泉  
の利用客は約20万人である。  
北湯沢温泉は昭和32年に国民  
保養温泉地に指定され、赤  
赤山と徳舜登山麓一帯の自  
然休養林、景勝三階滝、景観  
光に恵まれた美笹峠などがあ  
り、近年脚光を浴びています。

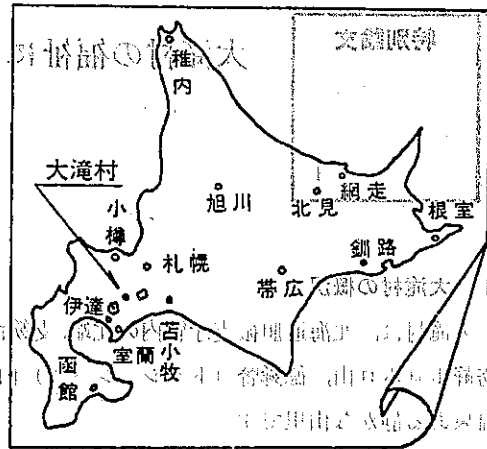


図1 大滝村位置図

2. 過疎化の背景

森林の村として林業からスタートし伐採後は開墾が義務付けられ農場となっ  
て人口の流入が多く、大正7年には4,871人と開村以来の最高の人口となっ  
ています。昭和15年に日鉄鉱業が操業を開始し年5万トンの褐鉄鉱を、昭和32年  
からは硫黄鉄を年20万トン体制で採掘し従業員も250名を超えていました。

しかし戦中戦後の森林の乱伐で林業従事者の減少、製材所の閉鎖さらに鉱  
山資源の枯渇、公害処理対策問題などで昭和46年3月末で鉱山の閉山、また相  
前後して開拓農家の集団離農等一時人口が4,000人を数えたものが急減しまし  
た。

北海道では夕張、赤平、芦別など有名な炭産地は次々と炭鉱が閉山し、近郊  
の室蘭市は新日鉄の合理化の余波で山の灯が消えるごとく人口も減少しており  
ます。

札幌はどんどん膨張し極集中の状態にあります。周辺市町村から人口が流  
出するに反比例し、札幌市は人口増加の現象を呈しています。

大滝村は鉱山の閉山を契機に悪条件が重なり、昭和46年に一挙に1,500人を

切る状態になりました。

表1 大滝村の人口・世帯の推移 (国勢調査)

| 年次 | 世帯数 | 人口    |                | 1世帯<br>当たり |
|----|-----|-------|----------------|------------|
|    |     | 総数    | 男<br>女         |            |
| 35 | 819 | 3,676 | 1,945<br>1,731 | 4.5        |
| 40 | 675 | 3,219 | 1,666<br>1,553 | 4.8        |
| 45 | 549 | 2,087 | 1,023<br>1,064 | 3.8        |
| 50 | 449 | 1,652 | 827<br>825     | 3.7        |
| 55 | 523 | 1,604 | 798<br>806     | 3.1        |
| 60 | 572 | 2,098 | 940<br>1,158   | 3.6        |

人口が一挙に1,500人を切った状態になりますと、まず学校が廃校になり  
校あった小学校が3校に、中学校は2校から1校へ。

学校の廃校は先生方が転出、学校周辺に居住していた人も転居する。併  
せて商店も閉鎖していきま。するとその地域の活動は全てできなくなりま  
す。社会活動、経済活動が停滞し、村全体に活気が失せていき、役場が  
なくなる」「村が合併される」という意識が住民の脳裏を過ぎり、夢遊病者の  
ごとく無気力となって、村の存亡が問われられました。

しかし、この村は元来から過疎になるべく条件が潜在していたのです。歴代  
の村長を含めて役場職員、農協、郵便局員等のサラリーマンが地元で家を建築  
しない。一定の年齢がくると他市町村に住宅用地を購入して退職後転出する。  
ですから愛郷心も当然薄れるおかげで、急激な人口減になった状況において次々  
と離村するのは自然の摂理です。

急激な人口の減少で過疎のドン底に落ち込んだ状態のなかで、どうしたら村  
の振興が図られるか。当時は今日のように自然環境が素晴らしく、交通、空  
に恵まれているというでリゾート開発や観光開発という時代ではありません。  
殆どどの自治体は、就労の場対策、地域の活性化、財政状況を勘案して企業誘  
致を図りましたが、簡単に進出する企業もなく解決には至りません。

### 3 村づくりへの模索

村づくり、村おこしの原点にたち、自分の足元にある素材の見直しをやる必要がある。何がこの村で「生かせる資源なのだろうか」と。発想は種々展開しました。無類の風呂好きから私はこの積雪寒冷地では温泉の効率的活用でなければ振興方策はないとの結論に達しました。幸い大滝村には、湯治宿的な北湯沢温泉があり、ここを貫流する長流(おさる)川から自然に湧出する温泉を利用しています。この温泉を自宅に引湯できたら浴用、暖房、融雪に利用でき、自分も含めサラリーマンが家を新築し定住を考えるだろう。また退職後の文化的な生活も補償されるだろう。しかし、自然に湧出する温泉源は4~5軒の温泉宿で権利を保有し、それを給湯することはできません。

村存亡の危機に直面したとき、その解決方法は温泉ボーリングでした。当時温泉ボーリングには補助制度はなく、村財政は脆弱で単独事業で実施するには困難がありました。脱過疎を目指し補助金の獲得に向け猛烈な運動を続けました。その結果北海道庁の深いご理解を得て温泉ボーリングの実施がなされ、毎分800ℓ、96度の高温の湯脈の確保に成功しました。

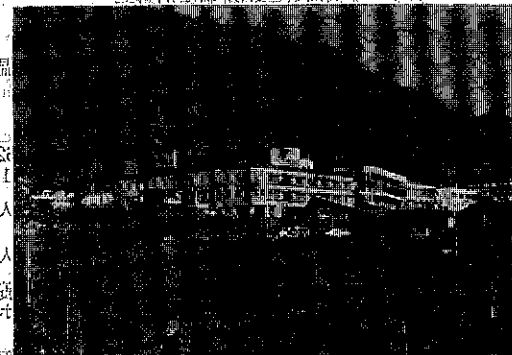
泉源の確保ができて理想としていた各戸への給湯は、パイプライン布設に数億円の事業費を要し簡単にはできません。そこでこの温泉の新たな活用をいろいろ模索しているときに、障害者施設(いわゆるリハビリセンター)の建設に意欲を傾注している大に遭遇しました。常日ごろ、人と人の出会いを大切にしていますが、この出会いがあって現在の大滝村が何時とはなしに「福祉村」と言われる様に発展をしてきました。

### 4 福祉村へスタート

昭和46年ごろは、住民福祉が絡みついたばかりで、大滝村もまだ福祉行政とか障害者施設という言葉も耳新らしく未知の世界でした。各機関に照会したり資料を求め検討がなされました。迂余曲折がありながら目標に向け着実に前進を重ね、遂に地元の83歳の古老

からは「是非、施設を作ってください」と広大な土地の寄附があり、福祉村第1号の「北湯沢リハビリセンター」の建設がスタートしました。当時の交通事情は不便で、大滝村から道都札幌市まで車で3時間ほどを要していました。如何に温泉があり、自然環境に恵まれ緑があふれて空気が澄んでいても施設入所者は集まらない。このような施設は「スロープの冷めない場所」、いわゆる都会の中央に設置し、何時でも家族との交流ができる場所が最適、というのが役所の考え方でした。しかし日参し何とか説得し建設へのGOサインを得ることができました。

条件の悪い大滝村に施設を建設するわけですから世間にアピールできる施設でなければならぬ。大きく近代的で優秀なスタッフを整える必要がある。そこで設計にかけました。次に建設資金の問題です。この施設を今建設すると30億円位でしょうか。補助金交付があっても法人側負担の資金の目途がなく、村の当時の財政規模は7億円位(財政調整基金が300万円)で、いつでも援助できる状態でない。議会でも特別委員会を設置して対応を論議し半ば暗礁にのり上げていた最中、600haの



北湯沢リハビリセンター第1号  
 会福祉施設第1号  
 北湯沢リハビリセンター全景  
 (手前はゲストハウス「ロッジ折鶴」)

村有財産の山林処分を考えたとき、住民を説得し同意を得ました。結果的には1haも売却はしなかった。このようにして福祉施設第1号の「北湯沢リハビリセンター」が完成しました。入所者分科80床、職員120名の施設です。建物が完成すると、住民の薄暗く沈滞した気持も明るくなり、死にかけた村もなんとか蘇生したといふことが漂うようになりました。当初懸念された入所者も短期間のうちに満床になり、施設見学者も頻繁に来訪し注目をされだしました。そのような切っ掛け、動機が「福祉村」へと進展する礎となり、昭和49年に精神薄弱者更生施設「大滝学園」（定員50名）、51年に姉妹施設「優徳荘」（同55名）、62年は特別養護老人ホーム「大滝温泉ハイツ」（同50名）、63年6月には重度身体障害者更生援護施設「大滝わらしべ園」（同50名）と次々と施設が開所し、現在4社会福祉法人の7施設があります。また、過疎の山間地では住民が一番心配しているのが医療の確保の問題です。「北湯沢リハビリセンター」に医師が常駐するようになりましたが、村には

は小さな「国保診療所」があり、大学の医学部へ懇願し13歳6ヶ月交替で医師が派遣されてきておりましたが、経営は赤字です。医療行政を後退させることなく診療所の赤字解消は至難の問題です。解決策は「大型病院」の誘致と考え、「北湯沢リハビリセンター」誘致と同様に奔走し体当たりで模索しましたが、漸くにして病院建設まで漕ぎ着きました。人口2,000人足らずの村に200床以上の病院建設は大きな賭けでした。住民の医療確保は積極的に取り組む姿勢として村は土地を含め3億円を助成して建設費約20億円、230床の病院が、昭和56年開院することができました。村にとり3億円は相当な金額ですが、病院側もこの小さな寒村で病院経営が成功する補償は何一つありません。しかし成功したならば、村は次の飛躍が期待できます。「国保診療所」で生じる年間3千万円から4千万円の欠損額は10年も歩む億単位となり水泡化してしまいます。多額の助成は一時は村財政を逼迫しますが、建物は残り、住民は安心して受診し健康を保持でき、明日への生産に励めることとなりますので敢えて挑戦したわけです。

病院は開院後1〜2年で定員割れに陥りましたが、3ヶ月で満床になりました。また2年後には温泉を活用し、理学療法を中心とした200床の病院も別の地域に開院しております。

（今、大滝村の医師数は、人口比率から見ますと日本一になっています。）

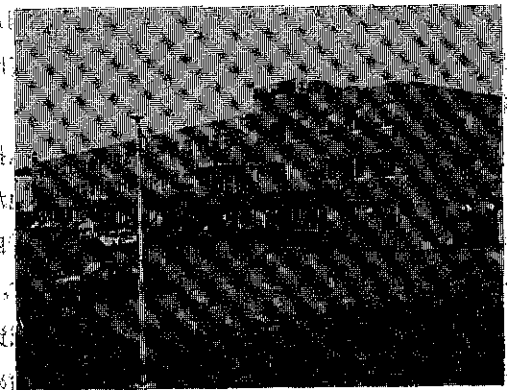


表2 大滝村社会福祉施設の概要

| 施設の名 称    | 北湯沢リハビリセンター<br>更生部 | 北湯沢リハビリセンター<br>療 護 部 | 北湯沢リハビリセンター<br>特 養 部 | 大滝学園         | 優 徳 荘        | 大滝温泉ハイツ      | 大滝わらしべ園        |
|-----------|--------------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| 開 設 年 月 日 | 昭和48年2月10日         | 昭和48年12月10日          | 昭和48年2月15日           | 昭和49年10月1日   | 昭和51年11月1日   | 昭和62年4月1日    | 昭和63年6月1日      |
| 入 所 員 数   | 50人                | 80人                  | 50人                  | 50人          | 55人          | 50人          | 50人            |
| 職 員 数     | 23人                | 61人                  | 24人                  | 26人          | 24人          | 26人          | 22人            |
| 施設の種 別    | 重度身体障害者更生援護施設      | 身体障害者療護施設            | 特別養護老人ホーム            | 精神薄弱者更生施設    | 精神薄弱者更生施設    | 特別養護老人ホーム    | 重度身体障害者更生援護施設  |
| 経 営 主 体   | 社会福祉法人 陵雲厚生会       |                      |                      | 社会福祉法人 ビバランド |              | 社会福祉法人 大滝福祉会 | 社会福祉法人 大滝わらしべ園 |
| 所 在 地     | 有珠郡大滝村字北湯沢温泉町20番地  |                      |                      | 大滝村字 円山355番地 | 大滝村字 優徳町13番地 | 大滝村字 本郷86番地1 | 大滝村字 大成町10番地   |

（大滝村のまちづくりの経緯）

5. 国これからの大滝村は、国産の資源を有効に活用し、地域の活性化を図る。福祉からスタートを切り、医療施設が整い、就労の場ができ、住民が安心して生活し生産活動を行っていき、一つひとつと手づくりの「村づくり」が賭のような状態で頑張ってきました。温泉を起爆剤として人口が増え、若年層の人達が指導者とも予定住するようになり、社会教育の分野でも明るく活発な活動がみられ、昭和46年当時の暗く落ち込んだ暗闇の中から希望の光を抜け出して、明るく活気に満ちた村になりつつあります。

今年6月に開園しました「大滝わらしべ園」は、10年間交際をしており、大阪の医師が、従来からの療育方法に「インテグレーション」方式を取り入れた重度身体障害者更生施設です。この方式は、集団療育で人口が多、施設の少ない後進国で今後普及されていく。予定で、指導員（コンダクター）の養成が急務になっています。このためコンダクター養成学校を設置し、大滝村を後進国の障害者のための拠点にする計画もあります。

手づくりの苦勞の末過疎から脱却した村がこれからどう進むか。

大滝村は前述のとおり千歳空港、札幌市、洞爺湖、支笏湖と道央観光圏の中央に位置し、国道276号線の全面改修によって昭和59年から通年通行になり、経済の動行が変化しています。

過疎地だから、山間地だからという偏見は払拭されてきています。当然のこととは言いませんが過疎地、山間地だから手付かずにいたという命までのハンデを逆手に、新しい型の観光開発、自然と調和したリゾートスポーツの村を目指していきたく考えております。

第一段として、国の指定（国土庁・山村地域資源高度活用促進モデル事業）を受け、民間資本とタイアップして、日本で始めてであろう丸太小屋約300戸のログハウス村づくりが今年着工しました。

第二段として、大滝村のすばらしい山と自然の活用です。四季折々の景観を楽しみ、保養環境地として山、高原、川、そして温泉を利用して遊びと滞在の観光レジャー地づくりです。冬の期間の雪質も良好で、広大な土地がある。つ

まりスキー場、ゴルフ場、別荘地開発と新しい方向の冬と夏のレクリエーションの村にもしたいと考えております。

いろいろな施設ができて、観光開発が進むと自ずと国際化の波が押し寄せてきます。現在は年間数十人の外国の文化人が観光客として訪れるようになりました。

9月には大滝村の小学生をカナダ、ブリティッシュコロンビア州へ小さな親善使節として派遣致しました。

カナダでは、州を挙げて歓迎を受けました。本年2月にはカナダの子供達20数名が来村することになっています。

ですから、この小さい村の老人クラブでも子供も若者も英会話ができる村にしたい。「村民みんな英会話のできる村」が「福祉村」のイメージとともに国際観光の村にもつながると思います。

本年から大滝村の職員として、外人英語教師を迎えることになっています。

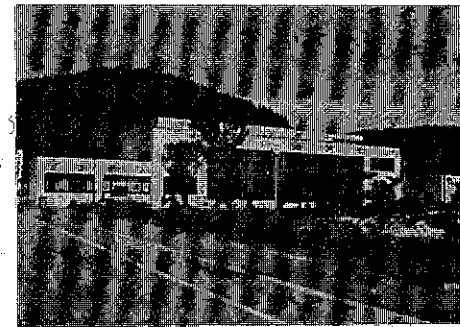
とにかく、死にかけた暗く落ち込んだ村を何とか心の中から明るい村にしたいと「小さな村の大きな挑戦」という夢を持ちながら、村づくりに取り組んでいるのであります。

このたび、栄えある「宮崎賞」を受賞致しまして、村民挙げて心から感動致しております。北海道のマスコミにも受け上げられましたし、神戸市に参りましても報道していただき、心から感激を致しております。

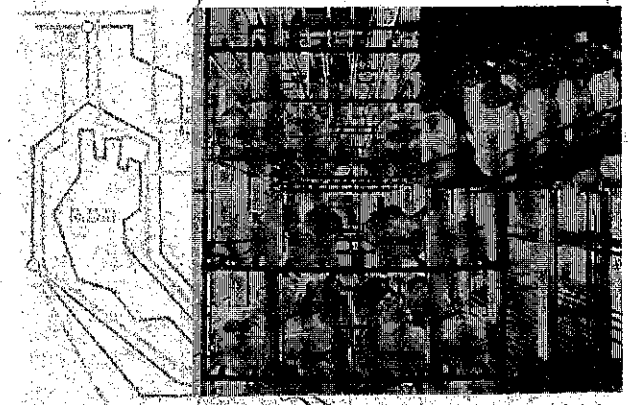
人間やる気になれば、土壇場になれば、良い知恵がでるものです。福祉に関する哲学もなしに、一つの切っ掛けから20年近くかかって現在があり、「継続は力なり」のとおり長い時間がかかります。

行政は無敵であるわけですから、一つの事ができれば悩みもあります。それを乗り越えて大滝村発展のため尽力したいと思います。

「宮崎賞」受賞を契機に神戸市民の方々に陰に陽にご指導いただければ幸いです。

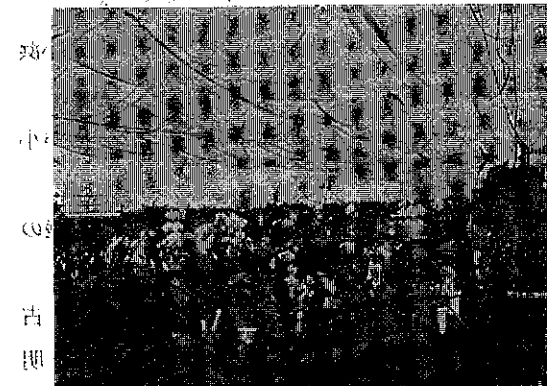


大滝村基幹集落センター

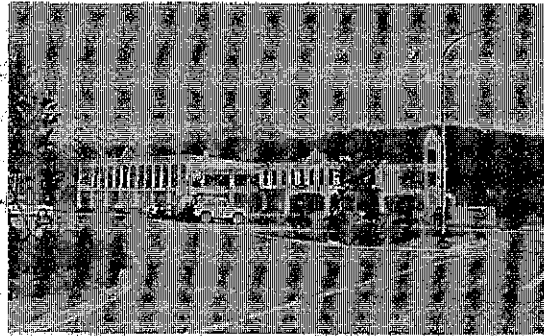


温泉熱利用 (パイオのきのこセンター内部)

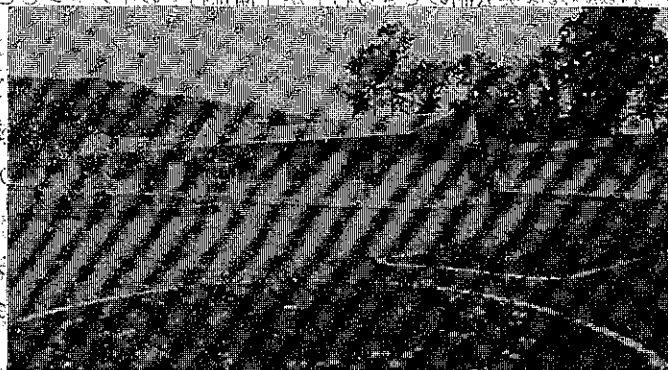
↑ 図  
田舎島林田谷  
原野小畑高小月  
原野小畑高小月  
原野小畑高小月



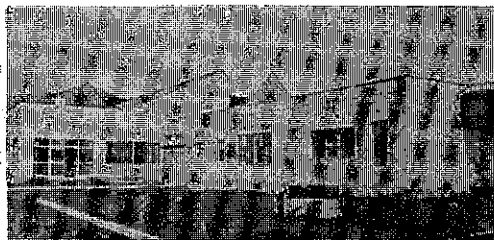
温泉熱利用 (洋蘭ハウス内部)



大滝中学校



大滝わらしべ園



大滝わらしべ園

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

特別論文

名田庄村における村おこし戦略

II

早川昭三  
(名田庄村村長)

1 名田庄村の概要

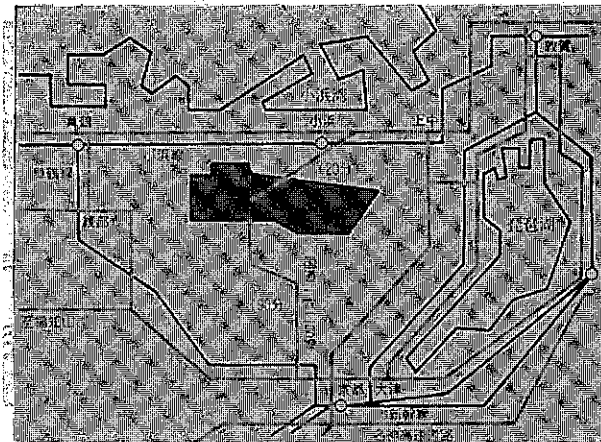


図1 名田庄村位置図  
J.R小浜線小浜駅  
から20分・国道162  
号線

名田庄村は福井県の最南西部に位置し、東は滋賀県、南は京都府、北は小浜市、大飯町にそれぞれ隣接しています。

交通網としては、J.R小浜線・小浜駅からバスで20分。又国道162号線が小浜市より村を縦貫し、京都市へ通じています。

県庁所在地・福井市へは2時間、京都市へは1時間半、経済的には、北陸の圏内であると同時に京阪神の圏内といえます。

村の総面積は143平方キロメートル。その96%が山林で、人口3,200人、古くから京都との交流があり、京都の歴史と文化を持つ自然豊かな山村です。明治、大正、昭和30年代前半までは豊富な天然林の伐採を中心に、林業と年間25

万俵を出荷する若狭木炭の産地としても栄えておりました。昭和30年代後半から、当村の基幹産業であった製炭業、林業が極端に斜陽化し、それに追いつかぬように、昭和38年、台風による大水害に見舞われ、農地や家屋が流出されました。

農業や林業では生活ができなくなり、村民は職を求めて都会に流出し、過疎現象が始まりました。

昭和30年に2村が合併し、名田庄村が誕生しました時は人口が4,855人でしたが、現在は3,200人に減少し、経済維持人口の下限と言われる3,000人に近づいてまいりました。

しかも年齢構成は60歳以上が全体の26%、65歳以上が18.5%と大変多く、全国平均に比べ20年先を進んでいる現状です。

又就業人口についても、第一次産業の従事者が少なく、第三次・第三次産業の従事者が90%を占めています。

表1 人口と就業構造

|          | S30年  | 40年   | 50年   | 60年   | 目標65  | 目標75  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 人口       | 4,855 | 3,940 | 3,420 | 3,141 | 3,100 | 3,500 |
| 65歳以上構成比 |       |       | 14.2% | 17.7% |       |       |
| 就業者数(一次) | 1,503 | 1,265 | 557   | 180   | 440   | 450   |
| “(二次)    | 826   | 342   | 802   | 793   | 710   | 730   |
| “(三次)    | 346   | 558   | 545   | 689   | 590   | 670   |
| “計       | 2,675 | 2,165 | 1,904 | 1,662 | 1,740 | 1,850 |

表2 工業

|            | S53年 | 58年   | 59年   | 特色(規模が零細で減少)            |
|------------|------|-------|-------|-------------------------|
| 工場数        | 28   | 19    | 20    | 減少した                    |
| 従業者数       | 298  | 249   | 252   | 1工場当り12.6人<br>(県平均の64%) |
| 出荷額(100万円) | 757  | 1,555 | 1,773 | 1工場当り88.7百万円<br>(“30%)  |

その上、平坦地が少なく、1戸当たりの耕地面積が30㍏少ない状況です。工業については、工場数は僅か20と少なく、零細で専心か他に目立った事業所もないことから、日本経済の高度成長ととも若者の都会への流出が目立ってまいりました。また、山崎の里集落や里集落、林業職員の志木大木の里集落、平成68年頃のような基幹産業である農林業の不振と、人口の減少、過疎化・高齢化、後継者不足と深刻な問題を抱えています。このままでは、将来村は衰退してしまふという危機感がでまいました。この状況を脱却して、村に活気を取り戻すことが必要となり、それから紹介を致します住民総ぐるみの各事業に取り組んだ次第です。

## 2 総合振興計画

昭和56年に昭和65年を第1段階の目標とする、名田庄村総合振興計画(基本計画)を策定致しました。

この計画は“詩情あふれる安らぎの里”づくりを最大の課題として、“人づくり”と“物づくり”をすることにあり、次のような三つの柱に分かれています。

一つ目の柱は人づくりです。

ひっこみ思案な村民性の意識を改革し、活力ある人づくりをする。これが村民大学の開講になりました。

二つ目の柱は物づくりです。

限られた土地を有効利用して産物を作り、所得の向上と産業振興を図る。

この考えから名田庄漬、自然薯などの産物や生産組合が誕生致しました。

三つ目の柱も物づくりです。

これまでの行政主導型から脱却して、民間人の発想を取り入れ、市場の調査や流通開拓をする。この考えから地場産業興しの母体、第三セクター方式による村民商社、「名田庄商会」の設立となりました。

## 3 一つ目の柱、村民大学

村おこしは人づくりからということで、昭和56年7月に開講致しました。当村の村おこしがわずかずつではありますが成果をあげていますのは、村民大学を続けたことに依るものと確信しております。

若狭地方、特に当村の住民性は、行政まかせ、他力本願など、消極的、又他人の意見を取り入れない閉鎖的な所が多く見られました。しかし、この村民大学講座は回を重ねるごとに受講者が増え、村民の間に浸透し、盛り上がりを見せ、現在は積極的、かつ協力的となり、村民意識が大きく好転してまいりました。

村民大学の運営は、教育委員会が主体となり、村民大学運営協議会を構成して年4回開講し、昭和63年7月で30回目を終了しました。

お招きして下さる講師と内容を各部紹介しますと、“山村に活力を求めて”愛知県豊根村の村長、“地方の時代、競争の時代”大阪経済大学教授の今野修平先生など、村おこし先進地の町村長、大学の先生方など多種多彩な講師をお招きして開講しています。受講生は、当初は60名程度でしたが現在は常に会場一杯の200名余りになっています。

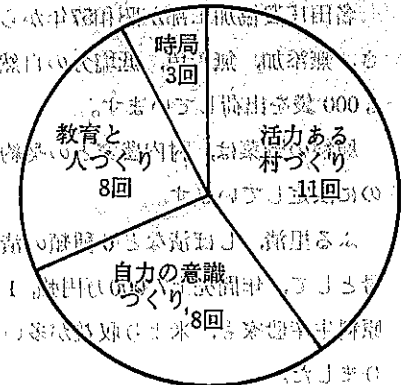


図2 講座内容

## 4 二つ目の柱、特産物づくり

土地の有効利用と特産品づくり、又それに取り組んでいただく農協、森林組合や生産組合の事例を紹介致します。

①、名田庄漬の特産品づくり、自然薯の産物づくり、まず商会設立前に商品化した事例を紹介致しますと、第一番は名田庄漬です。





名田庄農協加工部が昭和57年から生産を開始しました名田庄漬は、味の良さ、無添加、無着色、低塩分の自然食品がうけて売れ行きは好調で、1日約4,000袋を出荷しています。

原料の野菜は、村内農家との契約栽培の方式をとり、村内で生産されるもの限定しています。

ふる里漬、しば漬など6種類の漬物は、村民全員で作りに上げた特産品第1号として、年間売上7,000万円強、1億円産業を目指して取り組んでいます。原料生産農家も、米より収益が多いこともあり、集団転作の集落もできました。

頑張っで作物は作るほど、金になるという喜びが、村おこしに大きく貢献致しました。

この漬物加工について、具体的に説明を致します。昭和56年に、村が5,600万円をかけた加工施設を作り、運営は農協に委託されています。

農協はUターン青年2名を農協職員として採用し、6人が月間滋賀県の漬物工場に研修に派遣し、工程を習得させ、味付は名田庄独特のものを作り上げました。

原料はキュウリ、ナス、ミョウガ、ショウガ、大根などで品種は限定して

おり、生産者の年間単価は、1kg当たり、ナス58円、キュウリ53円で買い取っています。現在約200戸の農家が栽培し、350トンの原料を生産しています。

加工所に従事する職員は、男子職員4名、女子パート7名、需要の多い夏季は地元のアルバイトを雇用しています。小さな村であり、雇用機関の少ない当村にとっては雇用促進にも役立っています。

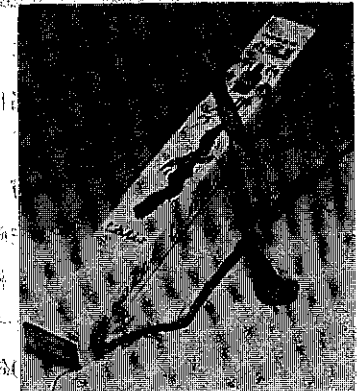
販売先は、主に経済連ルート、生協、デパート、マーケットなどで、県内40%、県外60%の販売比率で出荷しています。

## 2. 自然薯(山芋)

名田庄漬に続き、自然薯生産組合が栽培し、特産品の第2号になったのは自然薯です。

6年前に畑でのパイルアップ栽培に成功し、現在美容・強壮食として、贈答品に最適と注文に応じ切れない程売れています。

栽培数も年々増加し、今年15,000畝を植付し、8トンの収穫を見込んで



生産者は100名、栽培面積は80aで、生産された芋の中には悪型の悪いものや、規格外のものができますのでこれらの付加価値を高めるため、

販売は、自家用を除きすべて名田庄商会が取り扱います。

県下でも常にNo.1の地位を保っています。これは赤土系の土質が合っていることと、朝夕の気温差が12度という天候に恵まれたためです。

昭和63年度の村の大きな産業振興の事業として、林産加工施設を完成させ、



- (1) 農林業の不振、人口の減少、高齢化、後継者不足。
- (2) これまで当村の事業の中心であった造林が平成2年には、新植事業が打ち切りとなり、現在の山林労務者100名の仕事がなくなり、その転業対策。
- (3) 過去に於いて、役場が補助金を出して色々な特産品づくりの取り組みをしたが、ことごとく成功しなかった。成功しなかった理由は、役場では手が出ず、売り先も探せなかったことにあり、この繰り返しが地場産業を育てられなかったばかりでなく、少量生産でコスト高で、市場の信用も得ることができなかった。

(4) それと先程、村民大学のところで説明しましたように、ひっこみ思案な消極的な住民性があつたこと。

このように過疎化、高齢化、それに転業対策などの諸問題を抱えている上、今まで取り組んだ行政主導の村おこしは、市場の調査・開拓の不足と販売体制の弱さに起因する販売量の伸び悩みと不採算により、生産者の生産意欲の減退をもたらしました。

これらの理由で離れかか火つけ役・刺激剤となり、機関車の如く引っぱって行くことが必要になつたのです。このころより、徐々に、ある程度、村民全体の住民総ぐるみの村おこしの中心として、用ひて名田庄商会が誕生致しました。

商会の特徴としましては、民間の発想を取り入れて、企業感覚で事業を推進したい。そのために第三セクターに致しました。これが「村おこし会社」と呼ばれる所以です。

2. 名田庄商会の基本姿勢と事業内容

- (1) 村おこしにつながることは、どのようなことでも取り上げ、必ずものにする。
  - (2) 村内行政を始め、経済団体、生産組合、婦人グループ、各生産者とのパイプ役となりながら、村内の1人でも多くの人がもつくり、地域づくりに参画してもらう。
- これが商会に託された使命です。

この村おこしに関するものは、必ずすべて取り組みます。目的をしぼりますと次の5項に整理されます。

- (1) 市場の調査及び開拓。
- (2) 特産品の開発及び生産販売。
- (3) 観光開発及び運営。
- (4) 住民所得の向上。
- (5) 就労機会の増大。

このようにして、商社でありながら特産品や、観光開発のための「調査・企画」の機能も目的としています。その理由は、あくまでも村の産業振興と村民の就労機会の増大を図ることが大前提にあり、営利優先を目的とした企業とは性格が異なっております。

3. 名田庄商会の組織と運営方法

昭和59年7月に発足し、丸4年を経過しましたが、まだまだ活動途中で、これからが本番といえます。真の成果を出すまでには5～6年を要するのではないかと考えています。株式会社・名田庄商会の資本金は僅か200万円、この内村が55%を、農協、森林組合、商工会、木材組合が45%を出資しております。現在も変わっており、私社長を兼務し、役員は村収入役と各出資団体の長が就任しております。

社員は現在3名ですべて民間から登用致しました。部長は46歳で、大手電機メーカーの現役の所長を引継ぎ、その営業力を生かしています。課長38歳は、村内のパイオニアグループの若手リーダーで、その経験から物づくりを担当させています。課員28歳は、中卒からの転職で、そのサービス精神を生かしています。いなんと言っても、会社の運営は人材が大切です。又若さが必要です。その点では20代、30代、40代が各1名と、年齢構成の上からもバランスが取れ、民間の発想で前向きに取り組んでいる所で、仕事の重複を避け、更に効率を上げるために個々の経験を生かし、作業の分担をさせております。商会の運営資金につきましては、販売で得た利益と、村民の一般財源等でま

かなっていません。商会の実績も徐々に上向いており、一般財源の持ち出しは年々減少しています。

商会の支援と産業振興を助長する目的で設立した組織に産業振興協議会があります。この協議会は、村と商会の仲介役で、親役場が村おこし事業等の補助を受けて、本協議会に活動資金を出し、協議会より商會に業務委託し、事業資金が交付されております。

村からは資金面で、経済団体からは資金と同時に物づくりに、農民間は現場の第三線であるという文字通り村おこしの第三セクターです。この中で、44名田庄商會の基本方針、お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

過去の失敗から不良在庫は一切作りたくない。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

(方針1) 先ず売先を決め、その上で生産する。

お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

特産品の売上は、まだまだ満足できる数字ではありません。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

現在、テレビ局、新聞社、雑誌社が村、商會、組合が取り組んだ事業や、特産品の紹介をタイ、アメリカに、また繰り返し報告していただいていると、お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

(方針10) 生産組合や特産品など、組織や事業が安定するまでの期間

お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

(方針11) 住民相談所の役割を持つ。

お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

設立直後は6か月をかけて村でどのようなものがとれ、何が金になるかなど村内資源を徹底的に調査することから始めました。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

これらの商品を主な販売品目として、拡販に努めるとともに、色々な企画、お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

昭和60年に西武池袋デパートの全国101村展に出展したのを始め、福井、京都、大阪、神戸、名古屋などのデパート、お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。お申願の答へをより詳しくは別冊の「商會と産業商會の教多」基本方針の中から主なもの12項目を紹介致します。

結びつくこと、既存商品や新商品について、消費者の反応や生の声が聞けるほか、村の観光や特産品のPRもでき“金に換えられないメリット”もあります。自然食品、ふれあいのもの、単価が1,000円以下のものが良く売れることなど消費者ニーズも把握でき、特産品づくりにも役立っています。

結果これらが最も効果的なPRの場、販路拡大策の方向として継続する考えです。ふる里産物で消費者のニーズを把握し、特産品づくりに役立っています。

(2) ふる里味の特急便 村の産物や加工品をPR (11月)

今や全国的ブームになっている地方名産宅配便ですが、昭和60年から“ふる里味の特急便”の名称で取り組んでいます。産物や加工品をPR (11月)

会費は年4回の発送で25,000円、現在、北海道から九州まで約300名の会員があります。村内婦人グループの仕事作りの目的で始めたものだけに、中に入れるものは、地域の婦人グループが生産したものを主にしていきます。懐かしさを重視し、真心のこもった商品を送る際などをモットーに、新鮮な産物をお届けしています。

会員からの意見・提言は新たな商品開発を進める上で大変参考になります。又婦人グループとの連携が強化され、技術向上の力となったほか、村内

資源の有効利用が図れたことなどが大きな成果です。産物や加工品をPR (11月)

(3) ふる里農園 子育て世代と高齢者の交流を目的として、ふる里農園を昭和61年から開園し、都市部の小・中学生のふる里体験の場として、又ふる里特急便に入れる作物づくりや、新製品開発のための原料作りとして有効利用する方針です。

この事業を機として、若者も魅力のある地域づくりを目指し、若者の18名が「農夢会」を結成しました。若者の情熱、新たな発想を期待しているところ。見聞録 (1)

(4) 特産品の開発 産物の種類101種をベースに、加工品や調味料を開発し、市場にマッチした少量産可能な“ふる里産物”の商品化に全力を注いでいます。4年間で27品種の特産品を開発しましたが、更に毎年2～3品種の開

発を目標としており、開発に当たっては、物産展の教訓を生かしながら“自然の味”“本場本物の味”を作り、名田庄シリーズで売り出し、毎年売上が倍増させる方針です。

特産品の現状ですが、年間の発送量は、名田庄漬120万袋、自然薯8トン、自然薯焼酎1万本、ヒラタケ160トン、まじねんじょそば36万食、板もち3万個などとなっています。

(5) 調査 村の産物や加工品をPR (11月)

特産品の市場調査を年間10回実施しており、調査地区は、京阪神、中京、北陸3県の中央市場や中央青果で、キノコ類、花木類、加工品、特産野菜などを対象として、主に特産品開発、販売流通面の実態調査をしています。又村おこし先進地の調査も積極的に行っており、全国各地で研修と情報収集をし、村の実態に合った実現可能な分野の調査を続けております。

婦人生産グループ、老人グループを育成して、良い特産品を作るため、農産加工先進地の調査を更に強化し、調査結果は速やかに関係者に報告し、即対応しながら、先進地に負けない特産品の開発調査を推進する方針です。

(6) 企業誘致

村とタイアップして、企業誘致にも取り組んでいます。企業誘致によって、家内工業的な地場産業興しをすることも、商會に託された使命であり、若い人達が村内産業に定着するための受皿作り、中高年者の仕事作りのため、企業との話し合いを進めているところです。

(7) 事務局

① 毎月、農業改良普及所、行政、経済団体の実践部隊が集まって「村おこし連絡協議会」を実施しており、商品構成戦略などが討議され提案されます。

② 自然薯、菊などの生産組合の窓口を持ち支援。

③ 関西、名古屋方面の村出身者が集まり、自主的に運営していただいている組織に、きんき名田庄会と東海地区名田庄会があり、窓口となり連携を密にしています。現在、両名田庄会、600名の会員からはふる里味の

自”と特急便の会員登録込のほか、顧客の紹介、試飲アイデアの提供など援助が  
多しであり、都会地での販路拡大に重要な役割を担って頂いております。

(8) あきない館（特産品店）の経営

昭和63年度の事業を以て、村おこしの拠点であり、商会の活動の場として  
は「名田庄あきない館」を完成させました。0村が3,950万円をかねて建設し、  
商會に管理を委託しています。地元産の杉を使った丸太小屋風の木造2階建  
建てで、1階は特産品の展示場、手打ちそば試食コーナー、事務室、2階は会  
議室があり、この建物ができてからは、県外客が急増してきます。村おこし  
の拠点として、村ぐるみで活用する考えです。

(9) その他の事業

- ① 商品パンフレット作成と包装デザインの研究と改良。
- ② 年間6回、産報紙“名田庄商會だより”の編集発行。
- ③ 村内に直営の無人販売所を数か所に設置。

以上のように多種多様な業務を手がけています。

6. 村おこしの効果

(1) 受注生産のため売り残らないし、商會が生産者から高く仕入れ、責任販  
売するため生産者は自然に“作れば売ってくれる”資金になる。と信頼する  
ようになり、生産に熱が入り、これに創意と工夫が加わり、産物づくりに積  
極的・協力的になった。

(2) 新たに花き生産組合が誕生。これは高齢者の皆さんが、村おこしに積極的  
に参加し、産物の菊を育てたいという気持ちで結成されたもので今後に期待が持てる。

(3) 地域づくり、物づくりに参画する婦人グループが増加した。

(4) これにより特産品も次々と生まれ、販売もメトロにいくという好循  
環となり、特産品は31品種に達した。

(5) 何よりも喜ばしいことは、産協、メトロ、大手マゼットなど、着実

に販路が広がり、大口の固定客が増えたことで、これにより売上も倍増し  
た。

(6) 名田庄村・名田庄商會を通じて名田庄特産品の知名度が以前とは格段に  
上がり、村民の意識、意欲の向上と自覚が生まれた。

(7) 原料は全て村内産に限定していることから、村全体で言えば、売上即付  
加価値となるメリットがでた。

(8) 雇用機関の少ない村にとって、就労の機会も増加し、収入も増加した。  
この大半は主婦や高齢者で村外で働く条件、状況下になかった人達が就労  
機会の増加により、相当な収入を得るようになった。

ちなみに加工・販売面の事業所の雇用は42名、年間2億5千万円の売上  
となり、これらの原料を生産する組合員は650名、生産者の所得4千7百  
万円の現状。

以上が現在の主な成果です。

7. 今後の課題

特産品づくり、名田庄商會につきまして、ご紹介致しましたが、村総合振興  
計画によります、人づくり、物づくりの取り組みは、村の内部や村をとりまく  
状況を変え、生きかえらせつつありますが、現在の成果に満足することなく、  
今後更に綿密な計画と政策で、各事業を創出し推進しなければなりません。

これには、村おこしの先頭におります者がしっかりした方向を見出し、模  
範を示すことです。今までの経験をもとに新しい活力ある村づくりに情熱を持  
って取り組む決意です。

終わりに、当村は山村であり、これといった観光の施設がありませんが、美  
しい自然、澄んだ空気、清い水があります。現在、自然を生かした観光施設の  
整備を運輸省の指定を受け、家族旅行村の整備を進めています。今後都市の皆  
さんとの交流を深めるため、喜んで来て頂ける場づくりと、皆さんの好みにあ  
い、喜んで頂ける特産品づくりを進めて参ります。

この度、はからずも(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞の地域経営活動賞の受



このような総合的な都市への対応は『応用市政論』にあっても異なるところはない。项目的には慈善事業、娯楽事業、貯蓄銀行、都市の修飾などより生活の身近な課題がとり上げられている。

このような点からみても都市社会主義は単に貧民の救済とか公益事業の公有化のみを対象としたものではない。都市全体を政策対象としてとらえ、まず全体としての処方箋を描き処置することによって都市の患部、たとえばスラムも自から治癒されるとの立場に立っていた。

しかも今日、都市アメニティとかいって騒がれている問題をすでに「都市の修飾」としてとらえられ、公害問題はその損失まで算出して解決を迫っている。多くの都市政策が公営部門にともすれば傾斜し勝ちであるが「汚物掃除」「公園」「教育」「衛生」「娯楽」「家屋」など、市民生活を生活実感でもって全体像としてとらえていることは社会主義者として当然とはいえ、都市政策の模範答案を作成したかの感がある。しかも都市を企業にみたててまで都市経営の確立をめざそうとした意欲である。社会主義者と都市経営とは意見相違的には違和感を感じますが、都市経営が都市経済の社会的公平をめざす使命感をもち、そのための有力手段であると位置づけていることを知れば納得できるであろう。

むしろ後世の都市経営は年代が下るにしたがって矮小化され、遂に減量経営論にまで墮落してしまっている現状をみると、改めて都市経営の原点というべき明治の都市社会主義が包含した社会への献身性を辿るべき必要がある。

第二に、都市の住みよき場とすること、いいかえれば国権拡張、経済成長などの視点から都市を改造し、市政を運営すべきでないという観念に立脚していた。

たとえば片山潜の初期の都市に関する論文をみても、東京を東洋上の大都市にしようとする論述は見出せない。田口卯吉、波沢榮典、福沢諭吉などその思想の立脚点が異なっている。

たしかに東京大都市論、都市議論が片山潜のなかにみられるが、視点が全

く違う。たとえば「今や東京市は日本の中心となり、東洋交易の集中点とならむとす、市民は唯都市の繁華に酔ふて、五里霧中に在るが如く、何事も考へざるに、財産家たり、資本家たるものは、都市を犠牲として賭博を試みつゝあるなり」などの描写が該当するであろう。

それは繁栄よりもその歪みに注目し、現象面だけに酔ふことを戒めている。そして都市の目的を不都市なる唯一の理想は、都市をして少数有力者たり、資本家たるものゝ都市たらしめず、市民全体の都市たらしむるにあり、換言すれば都市は黄金を利するの場たるよりも、平和に生活し得るの住宅たらしむるにあるなり」ととらえ、あくまでも、市民生活の場としての都市を第一の条件としている。

その思想は今日でいうところのシベリ・ミニマム思想である。初期の論文「市民之生命」をみると、衛生面から「市区の清潔」「水道」「飲食物」「予防衛生」より、東京市の行政・施設の立ち遅れを指摘し、「我東京の如きは、東洋文明都市の模範たる可き位地にありながら、水道下水等大阪横浜等に後るもの、決して当路者其責なしとは断すべからず」と、東京市当局の怠慢を責めている。

そして社会問題の本領は貧困の除去にあるとし、平故に此立場より研究を下す時には偶々経済問題に入り、或は労働問題土地問題に説き及ぼす事あるべしと雖も、痛着する所は貧民問題に在り」と、スラム、生活苦などあらゆる政策の究極の核心として扱っている。

もともと衛生面よりする都市の理想は市民の健康とすることなどは、多くの識者の指摘するところである。その代表者が軍医でもあった森鷗外である。「平今日本は立都建家の改良を計らんとすれば、宣じく根底より一新するの大事業を起すべし。是れ地中汚水の排除を以て着手の第一点とし、次で家屋に及ぶの法なり」と下水第一を主張し、道路・港湾第一と対立している。さらには買上規則にもとづく強引なる市区改正事業はスラムを排除し、然るる街路をつくるが、而れども此区は細民の居ると能わざる処なり。細民は漸く逐はれて此区を逃れ、勢必ず別の悲惨の小天城を成さむ。」と、その矛盾



を突いている。すなわち「細民の居処」を配慮してこそ真の都市計画であると鋭く批判を加えている。その中で安部磯雄「社会問題解説法」(『社会問題解説法』)で述べられているような市民生活とくに家屋環境の改善を重視した都市経営観は、後藤新平、岡実、池田宏、関一などに多かれ少なかれ共通して為られるところである。

- 1) 片山 潜「市民之生命」『東京経済雑誌』(明治30年10月2日、第896号)
- 2) 片山前掲論文
- 3) 片山 潜「市民之生命(3)」『東京経済雑誌』(明治30年10月16日、第898号)
- 4) 安部磯雄「社会問題解説法」6頁
- 5) 森 鷗外「日本家屋説自抄」(『鷗外全集』第18巻、昭和2年版)241~2頁
- 6) 森 鷗外「市区改正論略」『国民之友』(明治23年2月13日、第73号)『鷗外全集』第29巻、昭和49年版)394頁

### 都市社会主義の実現方策

第三に、その政策立案方式にあっては、今日でいうところの公共経済学にもとづく費用効果分析を基本手段として導入しているところである。その調整は科学的に都市問題を究めていこうとする正攻法の接近方法をとっている。たとえば人口集中とそれによってもたらされる都市禍とスラムの発生につき、「人口が稠密となれば土地の価が増加するのは自然の勢であるから、其結果として家屋を接近して建築することになる。大都会に於ける商業区や貧民窟が其家屋の余りに接近するため空気と日光の供給を充分に得ることの出来ぬのは全く此理由より来るのである」と、そのメカニズムを分析している。

田舎と比して人口・企業が集中するから、都市にあっては貧民窟、汚物清掃、道路混雑の問題が起る。したがってこれらの問題を解決していかねばならぬ。そのため最も有効な思想、手段が都市社会主義であつたが、あくまで現実処理の実効性からいふと、これを優先していき、現状分析にあつては悲憤

といった心情的なものに流されてはいない。

安部磯雄が単に企業的経営で財源を捻出するという企業経営的分野に止まっていない。税制の不公平として家屋税に比し土地税制の甘さ、すなわち東京市の税負担につき国・府・市税合わせて土地賦課金は97万余円に過ぎないのに、家屋税は149万余円も負担している。市税ベースでみるならば土地は家屋の4分の1の軽減となっている。

それは土地についての地価修正が遅れているからで、東京市の評価は最高29円55銭、最低1銭7厘であるが市場価格では、最高300円、最低8円である。市場経済と公共経済の乖離こそ都市問題発生の原因であると科学的分析のメスを入れている。土地は自由市場で取引されるべきであるが、第四に、その実現の方法としてももちろん都市社会主義という事業の公有化、施設の公共化を主眼としていた。

このような都市社会主義は必然の勢であり、平今や我諸市も文運の進歩に伴ひ種々都市的共有事業を企て以て都市的生活を豊富ならしめんとす、都市的社會主義は知らず識らずの中に進歩をなしつゝあり、日本が社會主義を忌み嫌ひ之を撲滅せんとするも、文明の中心たる都市を盛んにし、都市々民の生活を以て安全健康ならしめんとするが、我都市も亦社會主義を採用せざるを得ざる本質」と、都市社会主義の必然性を信じて疑わない。しかしここにも都市社会主義は資本主義の欠陥とそのもたらした貧困は忘れることばなからずとして、引きつめて楽観的な調和論に立っている。

たとえば「吾人は今真正なる社会主義は真正なる個人主義と奮に衝突せざるのみならず相一致して進歩しつゝあるを見る者なり、然り吾人は此の調和的進歩を都市政事に於て最も著しきを見るものなり」という言葉にも如実にあらわれている。

そしてこのような都市社会主義の欧米の事例を挙げ、「今日の大勢は苟も独占事業にして社会の利益安寧に密接の関係を有するものは便宜自治体の所有とするに於て疑あるべからず」

そしてこのような公有化はひとり公益事業に止まることなく、庶民金融機関



家族制度を市場メカニズムに支配されない共存共栄の生存のメカニズムに支配される愛の共同体とみなしている。その共同体の原理を地域→都市へと拡大することによって都市問題を解決する政策基準を見出そうとしたのである。『たとえば「社会主義は社会を支配する万民に満足を与えんとする公平なる原則なり。之を一村に應用せんが、村民は皆公平に其村の与ふる幸福と村民の共致協同の働きより生ずる利福を蒙るべし。之を一都市に行えば、全都の住民は同じく利福を受くべし。』』と、単純な拡大的発想を、都市のみでなく、全国民全人類にも適用しようとしている。『また片山潜は、如何にして都市を改良すべきか。市民をして都市は市民の家なりとの思想を理解せしむるは最も直接なる方法也。何人の愚と雖も、自己の家を亡ぼさんと欲すものはあらず、今日の東京市民が我利一方に傾むき市政の紊乱をも願みざるは、実に東京市を自己の家なりと思はざるにあり』』と、この言葉にもその精神は如実に表わされている。

安部磯雄も「市政を經營するの目的は恰も一家を經營するのと同当である。我等の住居して居る都会は即ち我等の爲めの大家屋ではないか。さらば何人も一家を我物と思ふて經營するが如く都会を我物として經營せねばならぬ。』』と同じように都市＝家族・家屋論をのべている。『第一に衛生、第二に便利、第三に衛生、第四に便利、第五に修飾の三が最大要件となるのである。』』とのべている。『この三条件は今日でいふツピル、ワグネルの思想による生活優先の価値観と衛生、便利、快適という都市環境のメカニズムな三つの原型が息づいているといえる。』』

そして安部磯雄の場合より精神的であり、『家庭は社会の実験室』であると、『都市町村とが府県とが国家とかいふ巨大なる団体には容易に実行の出来ぬことも家庭に於ては平気で実験が出来る。私が自由、平等、博愛の理想を先づ家庭生活に実現しようと決心したのはこれがためである。』』とのべている。

そして安部磯雄の場合も家族主義は伝統的な家族主義を意味しなかった。たとえば安部磯雄は家族主義にもとづく扶養制度につき、「子女に充分なる教育を与ふれば彼等をして経済的に独立せしむるが善い。父母も亦老後の爲に相当の貯蓄を爲して子女の厄介とならぬようにせねばならぬ。或人は子女が親に孝養を尽すことを以て家庭の幸福を来すものであると考ふるかも知らぬが、吾人は此制度に伴ふ弊害の甚だ少からざるを見るのである。』』と疑問を呈している。

それは封建的家族制度の温存につながり、個人主義に反するからである。当時としてはかなり進歩的な見解であるが、今日の如き高齢化社会、また核家族化時代を迎えるときその先験的洞察力に驚かされるのである。

たとえば財産贈与によって起こる扶養の現状につき、「彼等が子の厄介となり居ることは彼等と雖もこれを一種の苦痛と考ふることはあるまいか。彼等が己の財産を自由に消費するに比すれば、常に必要の金銭を其子より受取ることは決して愉快なることではない。彼等には父母としての権威があるけれども、一面に於て彼等は食客の如く往々遠慮せねばならぬ」とあるのを忘れてはならぬ。』』と、その心苦を指摘している。『その心苦を指摘している。』』『財産独立制によつて個人が経済的に別個となる方が精神的に益々であり、それが親子の純粋なる愛情を形成する前提であると論じている。』』『さらに個人と家族の利益をどちらを優先すべきかにつき「家族の利益を爲として個人の利益を犠牲に供することを要求するのは不都合なることである。』』』と、ここで個人主義に優先価値をおいている。

まさに親子関係の機微にふれ、個人の尊厳を深く認められた識見に立脚している。都市社会主義者のなかには社会観につき一致はみられないが、その中心的人物であつた安部磯雄が婦人問題、家庭問題、教育問題などにつき、引きわめて優れた思想をもっていたことは、都市社会主義が無味乾燥な経済論、まして革命思想でなかったことを示すものである。

しかし見落としてはならないのはこのような都市＝家族というメカニズム

法を用いても、都市という全体のために家庭という個を犠牲にしながらったことである。

そして、<sup>10</sup> 安部磯雄が「都市社会主義」を著したことは、片山・安部の論とは異なるが、<sup>11</sup> 共同体的な都市を主張している。片山と安部の論は、片山の相違は否定できないが、共同体というアナロジーの核心が都市スラムの除去にあらたに求められる。この点、日本の伝統的家族論、国家論とはその基本において異なるのである。<sup>12</sup> 片山がその交通論を展開するにあたり、高所得層が郊外に逃れるのに、低所得層は都市スラムに沈滞する悲哀を味わっているがその解決を鉄道に求めて「住民集散の便を謀り、可成り市外に住宅を有せしめて、特に貧民労働者をして、板令彼の富豪巨商の如くならずとも、市外に出て新鮮の空気を吸収し、天真の美に浴せしめざるべからず。是れ殆ど人類の責任にして、独り衛生上の益あるのみならず、品性に関するもの渺なからざるなり。而て此目的を達せしむべき唯一の方法は交通の便にありとす。」<sup>13</sup>と論じている。

そして彼らがみた都市＝家庭論の核心は、「政治を以て単に外交問題、軍備問題の如きものと思ふは誤謬である。市町村を経営するは恰も一家を経営するが如きであらば、一家の利益を謀る心を押し広げてこれを市町村に及ぼさばこれが即ち政治である。善良なる政治である。」<sup>14</sup>と云う言葉に如実に表わされているように、市民の心を汲んだ都市経営の原点をそこに求めたのである。

- 1 片山 潜『わが回想』84頁
- 2 片山 潜『家族制度と今日の経済』『東洋経済新報』(明治44年2月25日)第551号
- 3 片山 潜『わが回想』83頁
- 4 片山 潜『都市社会主義』100頁
- 5 安部磯雄『応用市政論』3～4頁
- 6 安部前掲書、4頁

- 7 安部磯雄『青年と理想』82頁
- 8～9 安部磯雄『理想の人』家庭篇、63頁
- 10 安部前掲書教育篇、68頁
- 11 片山 潜『都市社会主義』90頁
- 12 片山 潜『鉄道新論』附録、4～5頁
- 13 安部前掲書社会篇、21頁

明治模範村への評価、片山・安部の都市社会主義者にとっては、都市＝共同体という思想は、片山・安部という都市社会主義者にとっては、都市の分析、政策応用の原理として準拠したというよりも、日本人の思考の特質として、無意識に同化していたのでなからうか。その証拠に片山・安部とも地域＝共同体の模範といふべき稲取村などを訪れて、それが都市社会主義の先験的実践例として心酔している。片山潜は伊豆・稲取村へ明治35年12月にその「社会的自治制」の調査研究のために出向している。静岡県稲取村は地方改良運動の全国模範村の代表的存在で、都市社会主義者である片山潜が訪れるにはどうしても奇異な感じが禁じえない。再刊『労働世界』の明治36年1月13日、1月23日、2月13日の3号にわたって「自治美談・模範村」と題して探訪記を連載している。そのはしがきに「社会主義は社会を組織する原則にして之を一部落に應用せば其部族は幸福なることを得べく、之を一村に実行せば其村民は社会主義の与ふる幸福を蒙るべし」と、社会主義が外来の産物ではなく、都市のみに適用しうるものであることを強調している。そして海豚、石花菜事業などの共同体によってもたらされるところの利益の共働分配法を、公負担を軽減したのみでなく「社会主義を應用して、個人主義の侵害を防ぎたる」として高く評価している。

『わが回想』のなかで「稲取村が有名な社会主義的村として天下に知られたる所以は、村有地の多きこと、共存共栄の主義を村政に應用して集合的村政に力を入れているにある。」とその共同化こそ繁栄の社会的原因であると結論

づけている。

さらに、「又家庭及社会教育を實行しまするには村民の交際を親密ならしめ相互の知識を交換するの必要があると存じまして、戸主会、母の会、青年会及処女会を組織して各会共に熱心に働いて居ります。此上に六十歳以上の男子が耆老会を組織して各会の顧問となり監督者となりて居ります。」と、伝統的地域組織の存在までも讚美している。

そしてさらに「稻取村の住民に忠告するに、共同経営を単に心太草、海豚漁に止めず、進んで全漁業をも共同経営にして販売の如きも全産物を共同経営にせんことを求め、全村民による共同事業への参加を求めている。」

このような模範村への賛美は根強く、明治44年甲州川股の吉川農園の訪問記「農村改良の実践的模範」にも表われ、当時、改良主義を克服し社会主義者となっていた片山潜の思想系譜からみるとそぐわないルポである。そして「学校を卒業し争ひて都会に出て、身を立てんと焦りつゝある滔々たる満天下の青年に向つて、亦地方に宝庫あり、趣味あり、且つ立身の道あることを考へ考せんことを希望するものである。」<sup>5</sup> 此の言葉でルポを締めくくっているが、都市主義者である片山潜としては珍しい農村礼讃論である。

要するにこれら地方改良事業を社会的自治制の実験例としてとらえ、村営共同事業による収入の確保につき何ら疑問をはさんでいない。それが地方財政の貧困に陥らねばならぬものであり、地方改良運動といふ体制化の一環であることも気にとめていない。また、安部磯雄も経済と道徳の関係についても伊豆・稻取村の実績にふれ、その報徳社は「一方より見れば経済的の結社であるが、他方より見れば或道徳主義を中心とせる団体である」と賛美し、<sup>7</sup> 工官尊徳こそ、利他の利益を統合した理想の人としている。

片山・安部にとっては、都市であれ村落であれ、生活・生産手段を公有化しそれによつて少しでも共益化が図られれば、社会主義への一步前進とみなしたのであった。模範村は都市社会主義と同じように公有化によって地域経営の利益を社会的

に還元する経営方式で、その戦略は都市社会主義と地域と都市という相違はあっても全く同じである。したがって都市社会主義の実践と同じように経営努力それ自身が批判される事業ではない。むしろ称賛されてしかるべきであろう。

しかし、都市社会主義にあつても、もし資本主義のメカニズムや市政の伝統的支配などを無視して、結果としての公有化のみを讚美するとしたら、それは単なる改良主義への安易な追従となり、結果として都市の資本家による利権化をカモフラージュすることにならう。

したがって稻取村の実績を結果のみに幻惑され、それが社会主義の実践であると無条件に評価するのは誤っている。当時の農村がおかれた経済支配の重圧とか財政統治の圧迫を十分に見抜き、その上での自衛的自主的手段としての理論的裏付けがなければ、まさに政府の地方改良運動の尻馬にのつてこれ宣伝に努めた愚をおかしているともいえるのである。

この点は明治の義人田中正造も明治40年、模範村・静岡県南郷村を訪れ、「手本とすべき」と評価している点を考慮すると、共同体の思想が結果として体制に利用されるとしても、事業としての共同化の成果までは否定すべきでないとの見解が背景にあったのか。日本人特有の共同体への回帰志向が思想の如何を問はずやはりその原点として存在していたのであろうか。いずれにせよ本来、冷めた眼で都市資本主義を解剖してきた都市社会主義者にしてどうしても共同体への郷愁が断ち切れなかったのは日本の思想の避けがたい体質といえるのではなからうか。

1 片山潜「自治美談・模範村(1)」再刊『労働世界』(明治36年1月13日、第7巻2号) 8頁  
2 片山潜「自治美談・模範村(2)」再刊『労働世界』(明治36年1月23日、第7巻3号) 9頁  
3 片山潜「わが回想」87頁  
4 片山潜「自治美談・模範村(3)」再刊『労働世界』(明治36年2月3日、第7巻4号) 12頁  
5 片山潜「わが回想」87頁  
6 片山潜「農村改良の実践的模範」『東洋経済新報』(明治44年11月5日、第577号)  
7 安部磯雄「理想の欠」13頁  
8 『田中正造全集2巻』5頁

潮流

新潟空港騒音差止め訴訟最高裁判決

ふるさとと創生論

神戸市農漁業ルネサンス計画案の答申

新潟空港騒音差止め訴訟最高裁判決

1. 事件の概要及び経緯

新潟空港の周辺に居住する住民が新潟空港の施設の運用に伴って生ずる航空機騒音により健康や生活利益が侵害されていると主張し、運輸大臣より航空会社に対してなされた定期航空運送事業の免許処分の取消しを求めて昭和54年12月訴えを提起したものである。

第一審(新潟地裁昭和56年8月10日判決行裁例集32巻8号1435頁)は、住民らの原告適格についていわゆる「法の保護する利益説」に立ち、行政事件訴訟法第9条の規定により、「行政処分の取消の訴えは当該処分の取消を求めるにつき法律上の利益を有する者に限る」としたうえで、「本件処分の根拠法規である航空法第101条にいう免許基準は、運送事業の公共性を確保することを目的とする事項の外航空機の安全を図り、航空機を運航して営む事業の秩序を確立するための事項であり、航空機を運航して営む事業である航空運送事業に供される空港周辺住民の個人的利益を保護することを目的とするものがその中に含まれていないことは明らかであり、同条をもって原告らの主張する航空機の発着に伴う騒音によって健康ないし生活上の利益を害されないという利益を具体的に保護した規定と解す

ことはできない」と判断、住民には原告適格はないとして請求を棄却した。

これに対し、原告のうち1人が控訴したが、東京高裁は大阪空港騒音公害訴訟最高裁判決(以下「大阪空港判決」という。)が出た5日後の56年12月21日一審判決を全面的に支持して控訴を棄却したため上告していた。

判決の内容(平成元年2月17日最高裁第二小法廷判決)

最高裁は、「行政事件訴訟法第9条にいう法律上の利益を有する者という原告適格の条件は、関連法規の全体をながめ、法が全体の公益だけでなく、個人の利益までを保護しているかどうかで判断しなければならない」とし、その上で、航空法が第1条で航空機の航行に起因する障害の防止を目的に掲げていること、20条以下に騒音の規定を置いていること、免許基準について定めた第101条1項3号で「事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること」を基準としていること等を指摘し、さらに航空機騒音障害防止法等の関連法規も踏まえて、「法は、周辺居住者が騒音で著しい障害を受けないという利益を個別利益としても保護していると解釈できる」と判断した。しかし、その要件として騒音の程度や離着陸回数、その時間帯などから社会通念

上著しい障害を受ける場合との制限をつけ、これを否定した。二審判決には「法令の解釈(適用)の誤りがある」と述べた。その上で、本件訴訟について判断し、「原告の請求は、供用開始期日以前に供用が開始された滑走路等の施設の違法性や利用客の遊興目的等を主な理由としており、これらは、自己の法律上の利益に関係がない違法をいうもので、仮に原告適格があるとしても、主張自体が失当で棄却を免れない」と訴えそのものは退けた。

(1) 原告適格の拡大

行政事件訴訟法第9条にいう原告適格については、従来の判例、通説は、法の保護する利益説に立ち、法律上の利益を有する者に限るとし、厳格な解釈をとっているが、これに対し、近時法的保護に値する利益説も有力である。この説は、訴えの利益の認定は、実定法の解釈によって決められるべきではなく、違法な行政処分によって原告が現実を受けた(又は受ける)実生活上の不利益が裁判上の保護に値するほどの実質をそなえていると客観的に評価できるかによって判断すべきであるとする。

本判決が従来の判例の立場を変更したものは直ちには言い難いけれども、従来の最高裁の考え方については、法的保護に値する利益説から訴の利益を拡げるため、当面の戦略としては、法の保護する利益説の枠組みを維持し、保護に値する利益については、事実上の利益をも含めて、法の保護する利益と構成していく法解釈上の努力をしていく必要性が指摘されている(原田尚彦「行政法要論全訂第二版」337頁)。

を十分考慮したものとして評価できる。即ち、従来の最高裁の立場を維持しつつ法の趣旨・目的さらに関連法の体系にまで及んで実質的に保護する必要性のある利益―第三者の利益を考慮し、解釈により原告適格の拡大をはかっていることは注目される。この場合は、法の趣旨・目的に依り原告適格の拡大に一定の歯止めをかけられているとみられるため、原告が現実を受ける不利益の性質・程度など被害の実態を問題とする法的保護に値する利益説に近づいたといえ、なお原告適格の対象に広狭があることは否めない。

(2) 大阪空港判決との関連

周知のように、大阪空港判決は、民事訴訟による飛行差止め請求は、不適法とした。その際「行政訴訟の方法により何らかの請求をすることができかどうかはともかく」と述べ行政訴訟での飛行差止めの可能性のあることを示唆していた。

本件判決は、大阪空港判決の伊藤正巳裁判官の補足意見に沿ったものである。即ち補足意見は、「航空運送事業の免許を付与し、あるいは事業計画変更の認可をするに於て、運輸大臣が当該事業活動による第三者の法益侵害の可能性の有無及びその程度を考慮してその許否の判断をすべきものとし、かかる当該空港と利用関係に立たない一般第三者もこれら行政処分は当然附随する規制作用の名宛人として直接規制される。これら行政処分は一般第三者に対する関係においても公権力の行使に当たる行為としての性格を有する」としている。

本件行政訴訟において、空港周辺の住民が原告訴訟の対象としたのは、航空法第101

条による運輸大臣がなした定期航空運送事業の免許処分のみであるため形式上は一般の抗告訴訟と態様は変わらない。その点で大阪空港訴訟において運輸大臣の所轄する航空行政権と空港管理権に基づく空港供用行為が公権力の行使か否かが争点となったのと事実を異にする。

従って本件判決についてスミスは、大阪空港判決で積み残した宿題（上記空港供用行為が行政訴訟で争われるか）をかたづけたと評価しているが、上記の理由から正鵠を得ていない。

#### 4. 展望

本件訴訟は、請求の内容が騒音による被害と直接関連のない違法を主張したため訴えが却下されたが、これら訴訟技術上の不備がなければ実質審理に入っていたと考えられるため惜まれる点である。ともあれ、本判決及び大阪空港判決（その是非はともかくとして）をふまえ今後空港周辺の住民が空港供用行為の差止めを争うには行政訴訟の手法を選ぶであろう。そしてその際原告住民が事業の免許処分の取消を争うことは現実的でなく（認められれば航空会社がなくなってしまう）むしろ航空行政権の行使の取消変更ないしその発動を求めるとの方が現実的であろう。そうだとしたら、大方の学説の批判はともかく、空港の供用行為を公権力の行使として処分性を認知する必要はある。

取消訴訟大阪高裁判決（参照）。また今回の原告適格についても拡大する解釈を示した。近時は法律関係も社会の紛争も複雑になり、伝統的枠組では律じきれない新たな類型の紛争が増加していることに対処するため、大阪空港判決に示されるように民事訴訟か行政訴訟で争うかを住民に選択させることは極めて困難であるといえる。従って住民の権利救済の拡大をはかる近時の最高裁の立場をさらに進め、このような事例に対しては、抗告訴訟のみならず民事訴訟のいずれも住民に選択の余地を認める方向が望まれる。

「ふるさと創生」の概要  
竹下首相が昭和62年秋の自民党総裁選挙に立候補した際掲げた政権構想であり、本邦の税制改革の最重要内政課題といえる。竹下首相はかねてから「日本列島ふるさと論」を唱えていたが、情緒的で意味不明との批判に対し、理論づけをして「ふるさと創生論」と改めた。

「ふるさと創生」の論旨は、これからの日本は「開かれた社会」と「真の豊かさ」をもつ「文化経済国家」の創造をめざすべきであり、そのためには誇りと活力に満ちた「ふるさと創生」

が必要であり、その実現のために「大胆な発想」「賢明な継承」「誠実な実行」の三つをキーワードとして掲げ、努力を続ける。と

いうものである。（国鉄国権論の前身）  
すべての機能が東京一極に集中している現状を改め、地方の知恵と情熱を生かし、独創的な地域づくりを進め、地域活性化を図るのが狙いである。具体的には、多極分散型の国土開発、交通網・情報通信網の充実、住宅の充実、土地対策、一省庁一機関の地方分散、地方でのインフラ開墾、快適な都市環境づくりなどを提唱している。

#### 2. 具体策

「ふるさと創生」構想を具体化するため、一市町村あたり一律一億円の地方交付税を配分する「自ら考え自ら実践する地域づくり事業」が決定され、地方に進出する企業を対象に設備投資資金の融資を斡旋する「地域総合整備財団」（ふるさとづくり財団）が創設された。

(1) 一律一億円事業  
正式名称は上述のとおりで、昭和63年12月21日に決定された。全国の3,200余の市町村を対象に、一市町村当たり一律一億円（63年度補正予算で2,000万円、平成元年度予算で8,000万円）の地方交付税を配分する。また、都道府県にも普及・広報費として1億円が交付される。ただし地方交付税の不交付団体には配分されないため、総額は3,100億円程度になる。地方交付税の基準財政需要額に増額算入する形で配分される。この資金が「ふるさと創生資金」と呼ばれている。地方交付税法は第三条二項で「国は交付税の交付にあたっては条件を付け、または

その用途を制限してはならない」と規定しておりふるさと創生資金の用途は自由。ただし、自治省は使い道を決める際は広く住民の知恵を結集し、将来ビジョンに基づき、使い方が望ましいとしており、例示として人材の育成、むらおこし、地域間交流、国際交流、伝統文化の継承、地域特産品の開発、農場産業の育成、イベントの開催、健康づくり、生涯学習などを挙げている。

(2) ふるさとづくり財団  
正式名称は上述のとおりで、自治省大蔵両省の共管として昭和63年12月21日に設立された。初代理事長は元自治事務次官の首藤亮氏。財団の業務は、地方に進出する企業に対する設備投資資金の融資の斡旋、仲介や民間優良プロジェクトの発掘、具体化等の支援などとなっている。

地方へ進出する民間企業に対する直接融資は、財団が斡旋して都道府県や市町村の窓口を通じて行う。その際、地方公共団体は対象事業者の20%を限度として無利子資金を融資する。残りの80%は、日本開発銀行や民間資金の融資を斡旋する。平成元年度の無利子融資の総額は250億円を予定しており、この仕組みを通じる同年度の融資総額は約1,250億円を見込んでいる。無利子融資の財源は、地方公共団体が発行する貸付事業債で調達し、債券の利息については、利子負担分を地方交付税で措置することとしている。これによってプライムレートよりも低い利率で融資が可能になり、地方への企業進出に有効な政策手段になると考えられている。

3. 市町村の返済  
日本経済新聞社と日経リサーチが実施し

た評価と創生に関する分析の結果(2月12日「日経新聞朝刊」)によると、1億円の使い道については、「地域産業の育成・振興」(48.0%)がトップで、「人材の育成」(34.2%)、「おもてなしづくり」(27.8%)と続き、人材の確保や地域活性化の推進など、創生に対する認識が高いことが、具体的な構想として、1億円の金塊を展示し、「兵庫県津名町」の「UFO資料館の建設」(石川県羽咋市)、「ムジゴロウ王国の建設」(佐賀県芦刈町)など話題性のある構想も浮上している。

4. 課題等(神戸市農漁基本計画) これまでの地域政策はあまりにも中央主導・画一主義の補助金行政であり過ぎた。地方分権の必要性が強く叫ばれてきたものの、中央集権体制は少しも揺らぐことなく、上意下達型地域政策がまかり通ってきた。その上意下達関係のもとでは、「自由に使える金」があっても苦労して、その大きな自立的な地域づくりをやらなくてはならないという考えが生まれてくる。この枠組みの中では、自ら考え自ら実践する地域づくりはなかなか育ちにくい。

「ふるさと創生基金」を生かすには、①住民に「1億円構想」を周知徹底させ、金の使い方を監視させる、②自治省が全市町村の1億円の使い道を広く公表して、国民の評価を受けさせる工夫をする、③どういうことが望まれるか、地域活性化を図っていくには、「知恵と挑戦」を売り物にするべく、まじり市町村が数多く生まれてくる必要がある、このことが国の地域政策を中央集権から地方分権へと転換させる強力なモデルとなるであろう。

5. 展望 「ふるさと創生」構想の実現に向けての推進機関となる「ふるさと創生審議会」(首相の私的諮問機関)の発足が当分の間凍結されることとなった。

同審議会は学識経験者や著名人を集めて「ふるさと創生」の基本的理念や政策実現の方策など幅広く検討してもらおうという狙いで、「ふるさと創生」実現の柱と位置づけられていた。また同審議会は、市町村が立案したふるさと創生事業を集約・選別し、国のプロジェクトとして取りまとめることも役割の一つとし、当初は年明け早々にも発足する予定であった。

しかしリクルート問題が深刻さを増す中で、政治改革の実行をより優先させる必要があるとの判断により、凍結に踏み切った。これにより「ふるさと創生」の本格着手は大きくズレ込む可能性もでてきている。

神戸市農漁業ルネサンス計画案(第3次神戸市農漁基本計画案)の答申

神戸市は、都市と調和のとれた農業の振興を図るため、昭和52年に「神戸市農業基本計画」を策定し、また昭和57年には転作面積の強化に対応し、同計画を「新・神戸市農業基本計画」に改定して、これを根幹として市域農政の積極的な推進につとめてきた。その結果、生産基盤並びに生活基盤の整備は順調な進展をみ、農業生産面においても、水稲・園芸・畜産の3部門が有機的に連携したバランスのとれた生産が行われ、大都市近郊では希にみる専業農家率の高い意欲的な農業が展開されるなど、全国的にみても有数の都市近郊農業地域を形成

している。

しかし近年、農水産物の輸入自由化の拡大や、円高などによる農産物の内外価格差の拡大等、我国および市域農漁業をとりまく環境は、大きく変化しており、これらの社会経済情勢を踏まえ、新たな漁業を加え現行計画を改定することとした。昭和63年7月に神戸市農政審議会(会長、山本修神戸大学農学部教授)に「21世紀に向けて、活力ある市域農漁業の展開を図るための神戸市農漁業基本計画の策定」について諮問をおこない、平成元年2月3日に「神戸市農漁業ルネサンス計画(案)」の答申を得た。

2. 答申の内容

序章 計画策定の考え方

(1) 計画策定の趣旨

市域農漁業は、これら内外の厳しい諸情勢に対処し、生産性が高く、産業として自立し、あるとともに、「人間都市神戸」の実現に向けて、「多種機能型複合都市」等の推進に貢献することが強く求められている。

このたびこれらの課題に対し、適切な施策を確立するため、21世紀を展望して新しい農漁業への再生・変革を期し、「神戸市農漁業ルネサンス計画」を策定することとした。

(2) 基本的視点

- 国及び県の農政との整合を図る。
- 「第3次神戸市総合基本計画」に基づいて、市域農漁業の果すべき機能の拡充強化を図る。
- 活力ある市域農漁業の展開を図るため、各種施策を強化する。

(3) 計画の位置付けと目標年次

「第3次神戸市総合基本計画」に基づく農政の長期計画とする。

目標年次 2001年(平成13年)

第1章 神戸市農漁業の役割

神戸市民生活に果たす市域農漁業の役割について従来の高揚機能に加え、

- ① 新鮮で安全な品質の高い農水産物を安定的に供給する機能
- ② 都市の自然と緑を保全管理する機能
- ③ 市民に憩いと安らぎの場を提供する機能
- ④ 快適な都市環境の創出と食文化を高揚する機能
- ⑤ 都市活力を創出する機能

の2つを付加して、5つの機能に拡充し、アミューズメントの高い町づくりや神戸の食文化の高揚、さらには、多種機能型複合都市づくりの一翼を担うものとする。

第2章 神戸市農漁業の誘導方向

(1) 農業経営の誘導目標については、現在園芸、畜産のそれぞれの分野で、企業の経営を実践し、所得1千万円以上をあげている農家の事例を掲げ2001年の誘導目標とした。

(2) 農業粗生産額については特に園芸関係の大幅な増大を図り、197億円を230億円に、漁業粗生産額については漁船漁業、養殖業それぞれで増を見込み、28億円を40億円とし、農漁業合計で現在の226億円から270億円へと生産額増を見込んでいる。

(3) 観光客誘客数では、ルネサンスパークとマリニシア神戸の建設、農業公園、六甲山牧場等の施設整備により、現在の181



万人が約550万人を目標とする。

(4) 農漁業の生産に伴う経済波及効果については、現在の粗生産額と関連産業の誘発額の合計額836億円が、2001年には1,000億円になると見込まれ、農漁業関係公共事業、観光農漁業等の経済効果は、現在の362億円が1,000億円に、総額で現在の約1,200億円が2,000億円の経済波及効果になると見込まれる。

### 第3章 農政推進の基本課題

“21世紀をめざして活力ある市域農漁業の展開”を図るための基本課題として、農業8項目、漁業5項目をそれぞれ設定しており、農業については

- 連作障害の回避、少農業有機質重点型農業の推進
- 先端技術の応用や高付加価値型農産物の開発による新しい農業の展開
- 国際性豊かな魅力ある農業の展開等を重点課題とし、漁業については
- 先端技術の導入と資源管理型漁業の推進による水産資源の増大
- 市民に親しまれる都市型漁業の展開等を重点課題としている。

### 第4章 農業振興計画

農業振興計画として、10の個別計画を掲げており、主な内容は以下のとおりである。

(1) 自然・農地保全計画  
● 2001年には新たな農地造成に つとめる農地5,000haを確保する。

(2) 生産基盤整備計画  
● 2001年には圃場整備3,800haの整備完了を、特に警戒を要するため池112ヶ所の早期改修及び大型堆肥発酵施設を設

置し、地域複合農業の確立を図る。

(3) 地域整備計画  
● まちづくり総合計画に基づいて、各種事業を整備するとともに、営農計画を見直し、集落営農の展開を図る。  
● 2005年には農村下水道10,000戸の整備完了を期する。

(4) 担い手育成計画  
● 優れた技術力と経営力を兼ね備え、かつ意欲のある担い手を確保するため、「担い手農家登録制度」を創設し、各種施策を優先的に適用する。

(5) 地域農業組織化計画  
● 市が事業主体となり、農地の流動化を強力に推進するため、市に農地保有合理化基金を設置する。

(6) 農産物安定供給計画  
● 今後成長の見込まれる外食・食品産業との連携を強めるため、導入可能な新規品目、調理用素材等の開発研究を行う。● 国際的に通用するブランド商品の増産に努める。

● 酒米等国内的に評価の高いブランド商品の増産に努める。  
● ステンレス、甘味果実酒等新しいブランド商品の開発に努める。

(7) 園芸振興計画  
● 有機物の施用を重視し、少農薬・少化学肥料栽培をめざす。  
● 産・学・官の連携のもとに、農業バイオテク・ハイテクセンターの設置をすすめる。● 優良種苗の安定供給を図る。

(8) 畜産振興計画  
● 輸入自由化に対応できる畜産経営をめ

ざす。

● 酪農については、高品質・高乳量をめざすとともに乳肉複合経営を推進する。  
● 肉牛については、受精卵移植による黒毛和種の優良素牛の安定確保に肉牛生産団地の育成により神戸ビーフの増産を図る。

(9) 水田農業確立計画

● 良質米品種の導入と少農薬栽培を推進する。  
● 酒米(山田錦)については、ブランド商品として育成強化を図る。

(10) 観光・文化振興計画

● 農業公園、六甲山牧場及び新設のフルーツパーク等については、農業振興の拠点であるとともに、観光・文化の拠点施設でもある総合的な施設として整備する。  
● フライト農業、1.5次産業、農・工・商・知複合経営等、高付加価値型農業の展開により、地域の活性化を図る。  
● 市内産農産物を素材とした神戸独特の料理の開発に努め、食文化の高揚を図る。

### 第5章 漁業振興計画

漁業振興計画として、5つの個別計画を掲げており、主な内容は以下のとおりである。

(1) 生産基盤整備計画  
● 漁礁、藻場の計画造成や漁場・海面の利用調整を推進する。  
● 垂水漁港、塩屋漁港等の施設の整備をはかるとともに、マリニピア神戸については、水産物搬入拠点港として整備する。

(2) 担い手育成計画

● 新規就業者育成のための条件整備を推進する。

(3) 水産物安定供給計画  
● 活漁公園の整備による流通の改善と外食・食品産業との連携を図る。  
● 神戸ブランド商品の育成・開発に努める。

(4) 水産資源培養計画

● 定着性の強い魚貝類の種苗生産、中間育成を行い、先端技術を駆使した栽培漁業を積極的に推進する。  
● 稚魚育成場の設置等、資源管理型漁業を推進する。

(5) 観光・文化振興計画

● 漁・工・商・知複合経営を基本として観光漁業、1.5次産業の推進に努め、漁業地域の活性化を図る。  
● 神戸独自の活魚料理の提供や世界の魚料理の紹介により、食文化の高揚を図る。  
● 海づり公園、マリニピア神戸については、水産振興及び観光・文化の拠点施設として整備する。

### 第6章 農政推進体制の整備

今後の農政推進体制として特に  
● 基礎技術の修得、農業バイオ等先端技術の積極的な導入、活用を図るため、産・学・官の連携を強化する。  
● 農政局関係の外部団体および基金の機能を最大限に活用する。  
● 等が重点項目として掲げられている。

3 答申を受けての対応  
神戸市は、この答申を尊重して、神戸市農漁業ルネサンス計画を策定し、平成元年度から具体的な各種施策を、総合的・計画的に推進することとしている。

## 新刊紹介

### 昭和後期の争点と政治

### ミクロの都市計画と土地利用

### アメリカの住宅・都市政策

### 京浜メガテクノポリスの形成

### 東京問題の基本的構造

#### 昭和後期の争点と政治

本書は、戦後の政治や国民生活にとって大きな節目となった事件(争点)を年代順にたどり、その時々著者が発表された論文を今改めてまとめなおしたものである。争点として、10のできごとが取りあげられているが、著者自身が自ら示しているとおりに、その時代に著者自身が考えた時代証言なのである。執筆当時の「理論分析」が今となつては、「歴史記述」となつて改めて読者に新たな問題提起を投げかけているように思われる。または、本書の底流には、情報の流れも意志決定の流れも市民から行政へそして政治へとボトムアップしていきべきであるとする市民型政治の発想でつらぬかれている。この考え方は、本書の著者である松下圭一氏(法政大学法学部教授)が主張している。市民型の都市をつくるには①社会保障②社会資本③社会保健の公共整備をどどのえることが不可欠とするシビル・ミニマムの考え方に集約されるであろう。

ところで、本書で示された10の基本争点については、各々が独立したできごとを取りあげ各々で議論が完結しているので、関心のある争点だけを読むのも一つの方法と思われる。

それでは具体的に各争点について紹介しておこう。第1章は「大衆天皇制論」(1959年

執筆)である。1958年の皇太子の御婚約というできごとをとらえ、皇室のイメージを軍服や古式装束を身につけた軍事天皇から、一種「スター」的印象まで与える国民の望む「家庭像」としての戦後型皇室イメージへ転換させたとした。まして翌年の結婚披露パレードにおいては、熱狂のなか大衆天皇として国民に受け入れられ、国民は「戦後民主主義」を実感し来たるべき高度成長・市民運動の幕開けとなったと主張されている。第2章は、現代政治におけるマス・コミ(1961年)である。この章では、伝統コミ、国家コミ、マス・コミというコミュニケーション技術の歴史三段階を設定して、マス・コミの特殊現代性を歴史のなかに位置づけることのみがなされている。

第3章の労働組合の日本型政治活動(1959年)では、労働組合の政治進出を戦後の決定的な特徴づけとしてとらえ、労働組合の圧力活動と国民運動の両面性について言及している。第4章の婦人問題の理論構成(1970)では、戦後、婦人の地位が大きく変わった原因を、敗戦による「戦後改革」のみとせず、高度成長が婦人の労働条件を向上させ、婦人の文化・政治活動を増大させたとしている。第5章の市民参加とその歴史的可能性(1971年)では、当時の美濃部都政時代の都民参加の具体的事例をつらじ

で、市民参加がどのようにして醸成され、旧態的な自治会などの機能をどう変革させたか、市民の立場で主張されている。第6章の都市をどうとらえるか(1972年)では、当時の都市型社会の成熟にもない社会科学的中心課題として都市政策を位置づけた。そして市民合意と都市政策の決定の関連について議論が行なわれている。第7章は「日本列島改造論」批判(1972年)であり、当時の田中内閣論を政府による集権型の都市政策であると批判し、市民自治による分権型の都市政策への転換を主張している。そして第8章の市民福祉の政策構想(1976年)において、市民福祉型政策の考えを基調にして市民側から必要な福祉を提案しようという市民福祉型の政策を行う必要を主張している。また第9章の国会イメージの転換を(1977年)では、国会は国権の最高機関であるという憲法上の規定から、立法・司法・行政という機能分立論のワクをはずし、政治決定と行政・政治責任という過程分立を提起すべきとしている。最後に第10章の都市型社会と防衛論争(1981年)では、自衛権の主体は市民個人であり、国家は市民から信託されたものであると、国家神話的な防衛イメージを否定している。

以上、各章について概説したが、市民ニーズの窓口である自治体レベルでの政策力の涵養を痛感させる書物である。また、(松下圭一著、日本評論社、4,000円)というミクロの都市計画と土地利用(1979年)は、日本の都市は、異常な都市拡張と乱雑な

市街地の配置、市街地の建てづまりといった、都市的土地利用上の問題点を残しながら市街地を形成してきた。こうした経験への反省から、1980年に都市計画システムに地区計画が導入され現在に至っている。このミクロの都市計画

本書においては、地区計画の都市計画学上の課題として、地区レベルの土地利用計画とその制御のあり方に着目している。

現在の日本の土地利用等の規制は、漸進的改良主義とも呼べる進み方であり、一般規制の欠陥で改めるべきところは改め、合理的な方法に改良していくと同時に、計画目的に直接的に対応する計画的制御の方法を開発し、一般規制と併用することが必要である。用途地域等の一般技術基準による手法と地区単位のプランニング・コントロールを併用することによって、わが国の都市の計画的な土地利用の実現を図るとの立場に筆者は立っている。

本書は筆者が過去に発表した論文等を加筆・修正してまとめたものであり、6章から成っている。第1章の「地区単位の計画的土地利用規制」では、メガポリスのストラクチャープラン及びローカルプラン、並びにドメインのEプラン及びBプランが、計画規制と建築規制を一元的に扱い、都市計画の一般政策と地区の固有の計画課題を融合させる都市計画システムとして機能していることを紹介するとともに、わが国の都市における建築物等に対する一般規制による街地形成についてのシミュレーションを行い、しばしば見られる病理現象ともいえるような空間利

用形態が生じることを防ぐための一体的空間制御の必要性を述べている。

第2章の「地区の一体的総合的空間制御と規制要素」では、一体的空間制御のためには、「建築物」「敷地」「街路」の3要素の相互関係を規定することが必要とし、具体的に敷地や街区に適用する方式を検討するとともに、土地所有者等に対するアンケート調査により、詳細な土地利用制御の計画要素を導入するための、居住者の合意形成の必要性を述べている。

第3章の「地区詳細計画による空間形成」では、敷地の建築利用の用途種別、敷地の建築利用の利用程度及び敷地面の形質的建築利用限界についての分析を行うとともに、細街路、区画道路等の地区交通用地の形成について、事例を挙げ地区計画の可能性を探っている。

第4章「地区単位のプランニング・コントロール・システム」では、地区計画制度の成立の背景、存立基盤と到達水準等を整理した上で、地区計画制度の創設は日本の土地住宅問題に対して、一つの道具が追加されたにすぎないが、従来の都市計画システムとは全く異なった性格のものとして潜在的な可能性を持っていると述べ、また多様な展開を紹介している。

第5章「市町村プランナーから見た地区計画制度」では、市町村に対するアンケートにより、地区レベルのプランニング・コントロールの、日本の都市計画行政の文脈の中での意味とその可能性を探っている。特に地区計画制度の成否の鍵として、行政組織内での人材・人員の不足、並びに事業制度との関連のなさ、地区施設に対する補

助金がないこと及び計画規制力の弱さを挙げている。第6章「地区計画とプランニング・コントロールの将来」では、地区計画制度のわが国の従来の都市計画諸制度の文脈の中での特徴として、①実質的に初めての市町村主体の都市計画システム、②弾力的システム、③住民参加が計画過程に組み込まれたシステム、④構想的計画と拘束的計画の二層性を挙げ、計画の実現手段、支援する仕組み、展望について述べている。

本書は、地区計画をめぐる世界の動向、個々の規制要素の効果と限界、建築協定や地区計画制度の活用状況、住民や市町村プランナー等の認識、再開発や区画整理との関係などを総合的に明らかにし、地区計画の全体像を把握している。今後の民間活力を利用した「まちづくり」をコントロールしていくためには、地区単位でのプランニング・コントロール・システムが重要であり、地区計画の展開を考える上で参考となる。

日端康雄著 学芸出版社 4,800円

アメリカの住宅・都市政策

——最新の政策動向と具体的施策——

本書は、建設省建設経済局調整課係長である著者が、昭和62年4月から昭和63年3月までアメリカ合衆国ワシントンD.C.にあるThe Urban Instituteにおいて客員研究員として行った調査研究結果をまとめたものである。

著者は従来のこの種の研究書にあらたな問題点を指摘したうえで、本書の目標と

して、①アメリカの都市政策の歴史的展開を分析すること、②都市政策の対象である都市計画、住宅政策、地域開発政策を全体的に把握すること、③都市政策の担い手である連邦政府、州政府、地方政府の3段階の政府を把握することの3つを掲げている。結果として本書はアメリカの住宅・都市政策を包括的に扱い、最新の情報を満載した貴重な研究書となっている。

本書は全体が4章で構成されており、その主な内容は以下のとおりである。第1章の「アメリカにおける住宅・都市の現状」では、最近の都市化の状況としてのジェントリフィケーション(都市人口回帰)とサバービア(郊外都市)の動向が分析され、住宅に関してはアフラッドビリティ(居住可能性)とホームレス(浮浪者)の問題を指摘している。また、商業施設のホブネルビル、工業団地、複合用途開発の動向にも言及している。

第2章の「アメリカにおける住宅・都市政策の歴史的展開」においては、1900年以前のアメリカでの都市づくりへの対応、既存住民の利益を守るために導入された地域制の根源、ニューディール時代の連邦政府の都市問題への介入、第二次大戦後の地域開発制度の動向と衰退が分析されている。

第3章の「アメリカにおける住宅・都市政策の現状」は本書の中核となる部分である。まず連邦政府の住宅・都市政策を各官庁の施策の中で概観したうえで、連邦政府の地域開発補助制度(地域開発総合補助金、都市開発事業補助金)、住宅金融制度、住宅・都市関係税制について詳細に分析している。

続いて、州、地方政府の住宅・都市政策に関して、①都市計画、②住宅政策、③地域開発政策に分けて紹介している。具体的に言うと、①では地方政府の都市計画の基本となる総合計画の地域制、宅地分割規制、土地利用規制の緩和、誘動的地域制、②では伝統的な規制制度、住宅金融制度、公共住宅等の補助制度、さらにはハウジング・パートナーシップの導入とらた近年の地方政府の住宅政策の動向、③では、州の地域開発融資制度、補助制度、税優遇制度等についての分析がなされている。

第4章の「最近の住宅・都市政策の動き」では、まず連邦政府の1988年度予算、1988年度予算提案を掲げ、レーガン政権の都市政策の柱であるエンタープライズ・ゾーン制度とパブリック・プライバート・パートナーシップ(官民協力)について分析し、続いてホームレス(浮浪者)対策にも言及している。また、地方政府段階における住宅・都市基盤施設の新たな整備方法について、住宅に関して、開発の際に開発業者に低所得者用住宅の供給を強制、誘導する融合的地域制とリンケージ制度、都市基盤施設に関して、施設整備に伴う開発利益の吸収により整備を推進する特別歳入地域制度と開発負担金制度が分析されている。

巻末に参考資料として付された著者による40余のミーティング結果の情報は貴重なもので、本編に数多く引用されているアメリカの最新文献からの資料(図表)と併せて本書をより有用なものとしている。

住宅・都市政策に携わる行政実務者のみならず、都市計画家、建築家、研究者さらには最近のアメリカ事情に興味をもつ人



編集後記

\* 平成元年4月1日、神戸市は満100歳の誕生日を迎え、神戸ポートアイランドホールに於いて神戸市制100周年記念式典が挙行政される。

\* 100周年記念事業として整備が進められていた総合福祉センター「しあわせの村」も4月28日に開村し、9月には「しあわせの村」を主会場として「フェスティック神戸大会（極東・南太平洋身体障害者スポーツ大会）」が開催され、神戸は新しい100年に向けてのスタートを切る。

\* 今回の特集は「神戸市制100周年」をテーマに取り上げた。まず総論として、足立忠夫関西学院大学名誉教授に「『地方自治の本旨』について」と題して論じていただいた。続いて神戸100年の歴史を、政治、財政、都市計画、地方公営企業、福祉、行政の視点から、依田博神戸大学教授、原田健神戸市住宅供給公社専務理事、嶋田勝次神戸大学教授、佐々木弘神戸大学教授、今井鎮雄神戸YMCA総合研究所所長、新修神戸市史編集室の洲脇一郎氏にそれぞれまとめていただいた。

\* 昨年10月に第4回財団法人神戸都市問題研究所、宮崎賞を受賞された北海道大滝村、福井県名田庄村からは、それぞれの地域経営活動につき、館林俊園、早川昭二両村長より実践報告して頂いたので特別論文として掲載している。

都市政策バックナンバー

- 第44号 特集 ニューメディア・シテ身への視点 1986年7月1日発行
- 第45号 特集 都市開発と人口政策 1986年10月1日発行
- 第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開 1987年1月1日発行
- 第47号 特集 地域開発とその経営 1987年4月1日発行
- 第48号 特集 福祉サービスの展開 1987年7月1日発行
- 第49号 特集 自治体テレビ広報への視点 1987年10月1日発行
- 第50号 特集 民活事業方式の検討とその展望 1988年1月1日発行
- 第51号 特集 地方財政の政策的課題 1988年4月1日発行
- 第52号 特集 都市生活の国際化 1988年7月1日発行
- 第53号 特集 国際経済と港湾都市 1988年10月1日発行
- 第54号 特集 都市と観光 1989年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

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

季刊 都市政策 第55号

印刷 平成元年3月20日 発行 平成元年4月1日  
 発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三  
 ☎651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
 振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房  
 ☎ 112 東京都文京区後楽2の23の15  
 振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

●・最新刊好評発売中●

# Event & Convention

イベント & コンベンション

月刊『地方自治職員研修』臨時増刊号No.30・A5判・368頁 定価1500円(税別85円)

地域活性化のキーワードとして注目  
 を集めている「イベント」「コンベンション」のすべてを収録した初の  
 書。自治体の担当者、まちづくり、  
 地域おこしに取り組む人へ送る熱い  
 メッセージ・マニュアル。

コンベンションの意義と戦略  
 コンベンション都市の要件  
 コンベンションの種類と形態  
 コンベンションの効果  
 地域住民の連帯意識の高揚とPR効果  
 経済効果  
 社会生活・産業経済環境に対する波及効果  
 マニュアル・マニュアル&チェックポイント  
 コンベンション事業の基盤整備  
 コンベンション事業の推進手法

コンベンションの今日的状況  
 コンベンション新時代  
 わが国のコンベンション事情  
 海外のコンベンション事情  
 コンベンションの概念

地域再生マニュアル

日本コンベンションサービス 共編  
 地域コンベンション研究会  
 公務職員研修協会

☎101 東京都千代田区神田神保町2-12 phone:03-230-3701 fax:03-262-4910

「自治研修」から「自治フォーラム」へ誌名が変わります!

〈予告〉 **自治** 1989.4 定価460円(本体447円)

月刊 **自治フォーラム** VOL.353

特集 やる気に満ちた職場づくりをめざして

「自治研修」から「自治フォーラム」へ…………… 楠本 善也  
 やる気に満ちた職場づくりをめざして…………… 大森 彌 中村 正彦  
 戸田 義昭・永井 章子・永田 尚久、(司会)間島 正秀  
 中村 時雄  
 北大路信郷  
 伊藤 大博  
 黒田 英一  
 原口 忠興

管理職に望む……………  
 係長に望む……………  
 若手職員に望む……………  
 民間企業にみる社員のチャレンジ精神……………  
 モラル向上につながる研修……………

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター 発行所 第一法規出版株式会社  
 (〒106) 東京都港区南麻布4-6-2 (〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
 電話 03(444) 3283 電話03(404)2251 振替口座東京3-133197

国際化時代の  
地方公務員英会話入門

11月10日刊行

英会話入門

第1章 外国人がやってきた  
外国人登録に  
健康保険への加入申請に  
公立学校への入学  
(書類の申請)に  
運転免許の申請に

第2章 英語で電話がかかってきた  
日本語教室の問い合わせ  
公共のスポーツ施設は  
市町村の観光案内①(全般)  
市町村の観光案内②  
(浮世絵博物館)

第3章 外国からVIP(お客様)がやってきた  
何時何分に空港に?  
空港での出迎え  
タクシーの中でスケジュールの確認  
庁舎で外国人を紹介  
第4章 海外へ出かける(海外出張)  
空港で  
ホテルの手続き  
役所訪問  
ジョン氏とあって

A5判 250頁 定価2,500円

英会話はすべてOK。  
窓口、電話の応対から、  
来客の迎え、海外出張  
まで、知っておきたい会話集

公人の友社

地方自治、都市経営の原典と実践の書。  
今日なお尽きぬ豊かな示唆と発想と  
政策課題への生きた対応能力を  
与えてくれる必読の名著。ここに完全復刻!

1 都市政策の理論と実際

2 都市政策の理論と実際

3 都市政策の理論と実際

4 都市政策の理論と実際

編集発行 財団法人神戸都市問題研究所

編集代表 宮崎 隆雄

編集委員 伊東光晴 佐藤 進 柴田徳衛 柴田 毅  
高寄昇三 新野幸次郎 藤田武夫 宮本 隆一

学陽書房

東京都千代田区富士見 7-7-15  
T 03(326)2111  
F 03(326)2115  
振替東京 七・八四二四〇

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- ☆第1集 消費者問題の理論と実践 定価 2700円
- ☆第2集 都市経営の理論と実践 定価 2200円
- ☆第3集 コミュニティ行政の理論と実践 定価 1700円
- ☆第4集 都市づくりの理論と実践 定価 2600円
- ☆第5集 広報・広聴の理論と実践 定価 2500円
- ☆第6集 公共料金の理論と実践 定価 2200円
- ☆第7集 経済開発の理論と実践 定価 1700円
- ☆第8集 自治体OAシステムの理論と実践 定価 2000円
- ☆第9集 交通経営の理論と実践 定価 2000円
- ☆第10集 高齢者福祉の理論と実践 定価 2200円
- ☆第11集 海上都市への理論と実践 定価 2200円
- ☆第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 定価 2500円

都市研究報告

- ☆第3号 公共投資の効果に関する  
実証的分析 定価 4000円
- ☆第5号 インナーシティ再生の  
ための政策ビジョン 定価 3000円
- ☆第6号 神戸/海上文化都市への構図 定価 3500円
- ☆第7号 神戸・コンベンション都市への  
政策ビジョン 定価 4000円
- ☆第8号 集合住宅管理の課題と展望 定価 2000円
- ☆第9号 地方自治体へのOAシステム導入 定価 5000円

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

勁草書房



季刊 都市政策 第55号 ISBN4-326-96079-5 C3331 P550E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後染2の23の15 定価 550円  
振替東京 5-175253 電03-814-6861 (本体 534円)