

都市政策

季 刊 第 94 号 '99. 1

特集 阪神大震災と神戸市行財政

- 震災と地方分権……………舟 場 正 富
— 災害における公共と民間の役割と課題 —
- 行財政改善の視点……………伊 賀 隆
- 震災後の神戸市財政……………高 原 剛
- 震災復興と財政再建……………高 寄 昇 三
- 震災と地方税……………宮 本 治
- 神戸市行財政改善の取り組みと今後……………中 村 三 郎
- 神戸市外郭団体の被災及び経営状況……………家 根 康 行

特別論文

- 災害復興財政の比較分析……………高 寄 昇 三
-

行政資料

- 神戸市住宅3か年計画……………神戸市住宅局
(平成10～12年度)

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第93号 主要目次 特集 阪神大震災と廃棄物・リサイクル

阪神大震災後の廃棄物・リサイクル	森 澤 眞 輔
災害時の廃棄物処理	石 谷 隆 史
震災による倒壊家屋の解体・撤去	伊 藤 雄 祐
災害廃棄物の処理・処分	大 下 昌 宏
阪神大震災と汚水処理 — 処理場の復旧・高度処理・水循環 —	前 阪 進 二
阪神大震災と環境保全 — 震災時の環境対策の概要とアスベスト対策 —	山 本 進
地域住民主体のリサイクル活動	相 川 康 子

行政資料

災害廃棄物処理事業 業 務 報 告 書	神戸市環境局
------------------------	--------

次号予告 第95号 特集 阪神大震災と復興都市計画

1999年4月1日発行予定

神戸の震災復興都市計画	安 田 丑 作
住宅の復興	高 田 光 雄
復興区画整理	清 水 喜 代 志
鷹取東地区の復興まちづくり	森 崎 輝 行
松本地区の復興まちづくり	中 島 克 元
六甲道駅北地区の復興まちづくり	藪 田 一 彦
こうべまちづくりセンターの復興まちづくり支援事業	明 石 照 久

特別論文

コミュニティFM放送による多民族多文化共生のまちづくり	日 比 野 純 一
お米を売る時代からご飯を売る時代へ	難 波 勉

は し が き

我が国の地方財政はバブル崩壊後の税収の伸び悩みとともに巨額の地方債残高を抱えて年々悪化しているが、一方で高齢化・少子化社会への対応や地方分権化により地方公共団体の役割は今後ますます大きくなっていく。平成10年5月に閣議決定された地方分権推進計画においても、住民に身近な行政は地方公共団体が原則処理することや市町村への権限委譲の推進が掲げられているが、それに伴う地方自主財源の確保については抽象的であり具体性を欠くものである。真の地方分権の確立とその前提である自主財源の保障は、戦後の地方行政需要の増大の中で常に先送りされてきた問題といえる。

ところで、大災害は市民と事業者の生活・活動基盤を直撃するのみならず、地元自治体財政にも深刻な被害をもたらすことは言うまでもない。しかし災害救助法をはじめとする現行の様々なシステムは大都市における大規模災害を想定していないため、復旧・復興に要する不足財源の措置は国の各省庁からの従来の措置のカサ上げ、追加でなされた。

確かに現行制度の枠内では、財政上の運用の拡充と各種特例により、国からは最高の支援が講じられたといえる。しかし、実際の事業執行は地方自治、地方分権とは程遠く、むしろ縦割り行政と補助金行政が強化されたという指摘がある。

阪神・淡路大震災による被害総額は約10兆円といわれているが、この金額は施設・都市基盤に対する被害のみの額である。被災者の生活支援はもとより、教育、福祉、文化などのソフト面の復興、また災害の教訓を踏まえた新しい都市づくり等の所要経費は含まれておらず、そしてそれらは地方公共団体が主体となり、市民、事業者と協働して今後息長く取組まねばならない。そのためには災害復旧・復興に関する国の責務、市町村の責務、住民の責務を明確にしたうえで、地方公共団体に対し財政的な裏付けと主体性が制度的に保障されなければならない。

以上の視点から、本号特集では震災後の神戸市行財政の検証を踏まえ、災害復興における地方財政と地方分権のあり方について検討を行った。

特 集 阪神大震災と神戸市行財政

震災と地方分権……………	舟 場 正 富	3
— 災害における公共と民間の役割と課題 —		
行財政改善の視点……………	伊 賀 隆	16
震災後の神戸市財政……………	高 原 剛	27
震災復興と財政再建……………	高 寄 昇 三	48
震災と地方税……………	宮 本 治	58
神戸市行財政改善の取り組みと今後……………	中 村 三 郎	75
神戸市外郭団体の被災及び経営状況……………	家 根 康 行	87

/// 特別論文

災害復興財政の比較分析……………	高 寄 昇 三	99
------------------	---------	----

/// 潮流

こうべ男女共同参画プラン21 (109)	確定拠出型年金	(115)
コンパクトタウンづくり (111)	客観的事業評価基準	(117)
介護支援専門員 (113)		

/// 行政資料

神戸市住宅3か年計画(平成10~12年度)……………	神戸市住宅局	119
----------------------------	--------	-----

/// 新刊紹介

地域共生のまちづくり (133)	住民自治とアカウントビリティ	(135)
非営利組織の経営 (134)		

震災と地方分権

—災害における公共と民間の役割と課題—

舟 場 正 富

(神戸商科大学教授)

1 本稿のねらい

阪神・淡路大震災は、現存する行財政システムに沢山の課題を提起した。地震という地球の自然がもたらす脅威に対して、人間社会がどのように対処すべきかという根源的な問いから始まって、人命、財産、人々の日常の営み、産業や雇用のあり方など、震災が提起した課題は極めて幅広いものがある。そして、その中から、これまで見逃されてきたり、明確な認識にいたらなかった問題が沢山出てきたといえる。安定的に見えていた社会システムのほころびが多かったり、その回復過程においてさまざまな不均衡が生じたりすることも分かってきた。しかも、それらが人々の暮らしの中で生々しく現われてくるのである。

幾つかの論点の所在を指摘して課題設定に向かうことにする¹⁾。

第1は、どのようにすれば地震を震災ないしは災害にしないかという課題である。ある建築コンサルタントは、共同住宅を設計することの説明の中で、今回の地震以上の揺れでも居住者が死なない設計をすることはできる。しかし、全く壊れない構造にすることは「地球と喧嘩するようなものだから」意味がないと言った。地震があることを前提にしてそれと共存できる思想が必要なのだと言うのである。普段は忘れられることが多いが、地震が「震災」になる間には、多くのステップがあり、それに対する点検と反省をすることが、未来への

1) 本稿は、第55回日本財政学会(1998年10月に神戸商科大学で開催)において行われたシンポジウム「震災と財政—災害救助における公共と民間の役割」<コーディネーターは舟場、パネラーは、小久保正雄(北淡町町長)、増野俊則(神戸新聞論説委員)、芦谷恒憲(21世紀ひょうご創造協会)、宮入興一(長崎大学教授)各氏>における筆者の問題提起並びにパネラーとフロアーからの発言を参考にしている。また、神戸市財務課には、資料提供並びに聞き取りの協力を得た。

今回の災害の体験の活用の仕方として重要ではないかと考えるのである。予知と警報に重点を置く日本の地震対策は、建物や構造物の安全の強化に比べて、現実的な効果ははるかに劣っている²⁾。災害救助面では、法律上の課題に限らず、コミュニティやボランティア活動の役割が大きかったことが挙げられる。これらの活動が、行政の施策の及ばないところで展開されて、被災者を支えたのである。逆に言えば、災害対策や救助において、公共と民間が協力してこれらの活動の体制作りをしておくならば、被害への対応がより有効に進んだということもできるのである。

第2は、現行の災害救助法が想定している被害の規模と被災者への救助のあり方が、今回のような都市型大規模災害に対して必ずしも最も有効な救済の手だてを与えてこなかったのではないかという問題である。確かに食料等の生活物資は避難所に届けられ、4万8,300戸(兵庫県分)という大量の応急仮設住宅が供給された事は、法律面での公共の責務が果たされたと評価できる。被災者が路頭に迷って凍死するという様な悲劇は避けられたとあってよい。しかしながら、ここで採用された政策が被災後の生活再建への方向として最善の方式であったかは問題にしておく必要がある。被災者の多くは、日常生活の中でこれまで築いてきた仕事や買い物などの生活空間を失い、商店街は客がいなくなったことに苦しんだ。局地的な被害をもたらす災害とは異なり、大都市圏そのものが被災するこのような災害の場合には、災害救助法の規定を見直して、早急に日常性の回復のためのソフトなしくみについても用意しておく必要がある。

第3は、災害復旧・復興に関する財源措置についてである。財政学の共通のコンセンサスとして、災害復旧は基本的には国の負担でおこなうということがあり、昭和24年のシャープ勧告の国庫支出金の整理の提案でも、災害復旧は公共事業の3分の2補助の現況から全額国庫負担に移すべきだとされている³⁾。

2) 上記シンポジウムにおけるフロアからの発言を参考にした。

3) シャープ勧告は、「われわれは災害補助費に関しては、その金額を所要費用の金額に引き上げ、あらゆる種類の復旧事業費を含むように勧告する」と述べている。
(「シャープ使節団日本税制報告書」, 1949)

この趣旨は、のちに災害対策基本法での枠組みにおける「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」などで公共事業への上のせ率を上げる形で具体化されている。今回の震災では、現行の法的な枠組みではほとんど最高限度までの財政措置を講じたことは評価されてよい⁴⁾。また、大都市圏の災害であるところから、従来の災害復旧では対象にならなかった私立学校などの公的な建物の復旧に対しても国庫補助が適用された。しかしながら、如何に高い補助率が適用され、その裏負担分に対する起債の充当率の高上げ、ないしは元利償還の一部の地方交付税への算入がなされようとも、事業規模そのものが大規模であるから、被災地の自治体財政に対する負担は次第に大きくなりはじめていく。(3年後から地方債の元利償還を開始するという規定が影響して、これからの公債費比率の増加を招くことになる。)

ここでは、以上の趣旨から、1、被災現場の救援には何が問題であったか、その中で公共と民間がどのようにに関わりあっているか、2、災害救助法は具体的にどのように機能したか、そこでは被災者への救助と生活再建がどのような課題に直面したか、3、震災への地方財政の対応とその効果、震災の地方財政への影響が今後の地域の再生と財政運営にどのように響いてくるかの3点について考察する。

2 被災現場での課題

震災による家屋の全半壊比率と当該市町の人口千人当たりの死亡者の相関をとると、はっきり区別できる2つの傾向線が指摘できる。その一つは、芦屋、神戸、西宮といったラインであり、傾向線としては50%の全半壊率で4パーミルの死亡者の発生を見る形となる。これに対して、震源地である北淡町、一宮町、淡路町などを結ぶ傾向線は、60%の全半壊率に対して2パーミルの死亡者の発生であり、半分以下の数字を示していることが分かる。(図1-a)。傾向として、淡路の各町の震災による死亡者の発生は少なかったのに対して、大都市部の各市の全半壊率と死亡者の相関は約2倍の勾配で上昇していることが分

4) 石井隆一他、「阪神・淡路大震災に係る地方財政対策について」(「地方財政」1995, 5)

図 1 - a 家屋の全半壊率と死亡者の相関

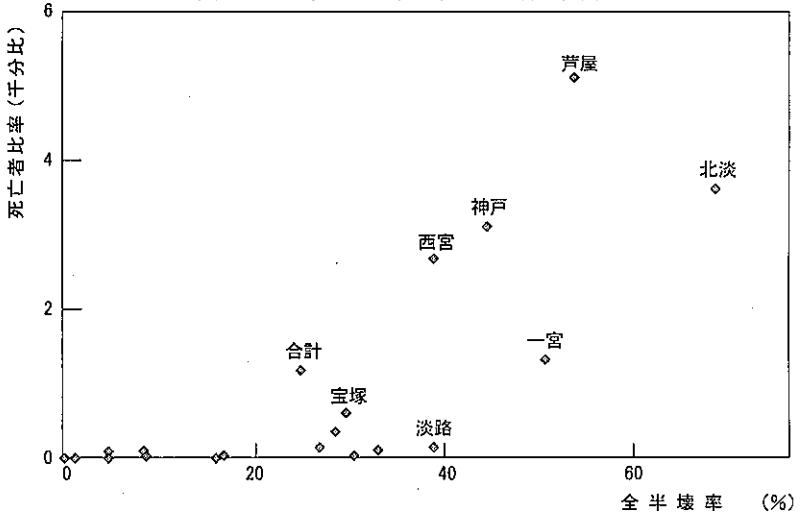
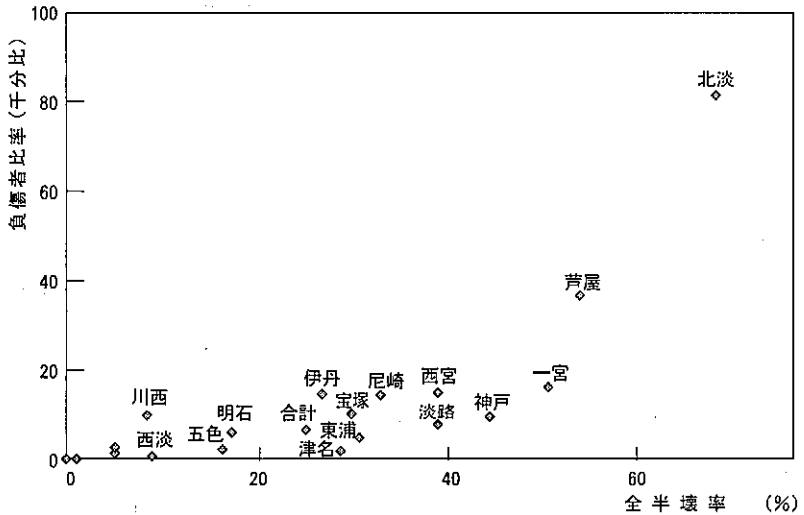


図 1 - b 家屋の全半壊率と負傷者の相関



かる。これに対して、負傷者の発生は、北淡町が最も高く、町民全体の8%を超えている。次いで芦屋市の4%となり、その他の被災市町に於いても2%前後の住民に負傷者が出ている。負傷者に関しては、家屋の全半壊とは比例的な

形での発生が見られたということになる(図1-b)。

淡路の町で死亡者の発生率がこのように低かった点に関しては、小規模なものを除いて火災の発生がなかったこと、消防団の組織が緊急に対応できる体制にあったこと⁵⁾、住民相互の情報が行き渡っており、救援活動に生かされたことなどが指摘されているが、その具体的な状況に付いて震源地の北淡町では次のようなものであった。

震災の4カ月前就任した北淡町の新町長は、役場の担当職員から災害対策の為のレクチャーを受け、町内にいる500人の消防団員の訓練に付いても常に情報を得ていた。消防団員は普段から服装や持ち物を家の玄関近くに配置して、出動に備える体制をとっていた。昔からの自衛システムがここでは生きていたのである。震災直後の6時過ぎには、役場にかなりの職員が出ており、町長を連絡の中心とする情報体制が確立された。地域の消防団は、壊れた家の点検を進め、全壊した家の屋根の上から被害者の普段寝ている部屋を探り当てて生存を確認し、そこから掘って行って救出したのである。そして、17日の午後4時にはすべての町民の安否が確認され、18日には合同葬儀を行うことが出来た。

人口1万1,444人の小さな町とはいえ、家屋の68.5%が全半壊(全壊は31.5%)し、職員のほとんどが被災しているところで、これだけの体制がとれたことは、その後マスコミなどで注目された。そこから得られる教訓は、第1にこうした大災害に対して、初動の体制を自分達でどれくらいとれるかが最も大切だということである。自衛隊の出動を要請することも論議されたが、相手の方も被災しているかも知れないし、交通網も寸断されていることは分かっていたので、とにかく町内で出来ることに集中したのである。第2に、6時半に災害対策本部を設置し町内の情報ネットワークを確立するとともに、交通通信がダウンした中で、職員が直接現場に向いて連携をとっていったことである。第3に、必要な判断を行えるような責任体制をつくって、即断即決で被災者対応が出来るようにしたことである。現場での住民間のトラブルが交通路確保のための倒

5) 消防庁「阪神・淡路大震災の記録」別巻：資料編によると、淡路の消防本部は当日の5時55分には救援活動を開始した。

壊建物の除却の過程で生じたが、これに対して役場の幹部が直接出向いて調停を進めていったのである⁶⁾。このような被災者への災害救援活動は、大都市部では困難であることはやむをえないことであるが、これに近い活動をしたコミュニティもいくつか存在する。水道がダウンした中で、住民がバケツリレーをして火災の延焼をくい止めたコミュニティもあり、県庁や市役所の職員のほとんどが、寸断された道路を自転車やバイクで駆けつけ、県庁をはじめとして泊まり込める場所をつくって災害対策本部を機能させている。その後も全国の自治体からの応援が派遣されたことも記憶されるべきであろう。しかし、大都市部の震災直後の街は、全く静かで北淡町のような体制をとれたところは少なかったのである。その原因の一つに、自治体の職員の多くが遠距離通勤で域外に住んでいることがあるが、半面ではその自治体職員や国家公務員が地域に住んでいるケースも少なくない。また、市の職員をできるだけ域内に居住させ、消防団員に加入させているところもあるという。一つの考え方として、大都市部においては、国・自治体の職員である住民が、非常時には当該自治体の災害対策本部に属して活動するような協定をあらかじめ公的に締結し、年一回程度の訓練を運動会シーズンに行うことが挙げられよう。法的には都市型消防団のような位置づけでも良い。

3 災害救助法の課題

昭和22年に制定された「災害救助法」は、第23条に救助の種類として、収容施設の供与（応急仮設住宅など）、食料品ならびに飲料水、被服・寝具などの生活必需品、生業に必要な資金・器具の給与または貸与などの10項目を定めており、被災者に対する行政の責務とされている。その実施主体は、今回の震災の場合、仮設住宅に関しては府県、避難所への対応は市町が行っている。その財源負担区分は、通常は2分の1国庫負担に災害対策債を裏負担とし、元利償還を57%交付税算入とする仕組みであるが、今回の震災では国庫負担率80%に

6) 前記シンポジウムにおける小久保町長の発言より。

加えて、地方負担分の災害対策債の元利償還の95%を地方交付税に算入する仕組みがつくられた。1千億円の災害救助費の中で200億円の災害対策債を発行し、その元利償還が年間20億円の公債費になるとすれば、毎年約19億円が地方交付税、1億円が市税からの負担となるのである。

こうした財政負担の特例は、災害復旧事業に於いても各方面で措置されており、現行の制度の適用面ではほとんど最高の支援措置がとられたと解して良い。問題は、こうした制度が前提にしてきた災害の規模と今回の震災のスケールが余りにも違いすぎたところにある。

家屋の全壊戸数が18.7万戸、半壊戸数が25.8万戸にのぼり、地域の学校や公的な建物につくられた避難所はピーク時に1,100箇所、避難者数は32万人に達した。これだけの被災者への食料等の供給は、パンやおにぎりなどの非常食とならざるをえず、それをボランティアの炊き出しがサポートするという構図が一般的であった。避難者への配分もボランティアや避難所での自治組織が担当した。この経費は、当時の基準では一人一日当たり860円以内と決められていたが、阪神・淡路大震災の特例として、この額は1,200円に引き上げられ、また避難所等には厳密な数の確定をしないで多めに配分することにしていた。しかしながら、注目されるべき点は、学校や集会所などの避難所以外に、肉親・知人の家に避難したり、県外の公営住宅や施設の提供を受けるなどの被災者も多く、また、自分で借家を探した人も少なからずいた。災害救助法の中で想定されている被害は、このような広域で発生する10万世帯を超えるような被災者を想定していないのである。そのために、自分で努力して生活への対応をした人に、行政への不公平感が生じた。⁷⁾

応急仮設住宅の供給に関する災害救助法の規定は、被災世帯の3割の範囲とし、市町村間の融通を知事が認めること、その規模は26.4平方メートルとし、1戸当たり単価は139万円以内となっている。今回の建設戸数は、全壊戸数の26

7) 「神戸新聞」が1997年1月(被災2年後)に公表した市民アンケートには、自力で民間賃貸を探した人や半壊の被災者からの行政への不満が示されている。(「神戸新聞」1997.1.14)

%に相当する4万8,300戸でその単価は239万円に引き上げられ、実際には290万円かかっている。具体的な建設は、市町側から知事に対して戸数と建設場所を示して、県が発注するという経過であった。最大の問題は用地の確保であり、市町の公有地である公園、学校の校庭、開発予定の空き地、県公社や住宅・都市整備公団の住宅建設の予定地などあらゆる利用可能地が動員された。また、民間の社員寮のテニスコートやグラウンド、国鉄清算事業団の用地も利用されている。淡路の場合にはもとの居住地の近くに水田を借りてつくったものもあり、以前からの生活空間とのギャップが小さかったが、大都市圏では、旧市街地への建設戸数が限られていたために郊外で生活の利便性が低いところにも建設されるケースも生じ、入居者の募集を抽選方式で行い、とりわけ高齢の居住者には買い物、医療、仕事などの面で負担となった。

被災者が生活と活力を回復するためには、もとの居住空間との間を長期にわたって切り離すことは決して望ましいことではない。災害救助法には、こうした場合の生活の場の継続性の保障はない。生業的な支援の規定はあってもその具体化は困難で、地域から人がいなくなると、せっかく復元した市場や商店街は閑古鳥が鳴く。大都市災害に於いて、災害時の都市計画決定を迅速に行い、安全な街路計画を一気に実現するという狙いは理解できるが、それと並行して被災者の生活空間と営業の継続性やノーマライゼーションの確保も必要不可欠であろう。災害救助法の体系は、生存権の次元で最低限の保障を行うという形で運用されているために、被災者が自主的に活力を発揮して自らの生活再建へと進むことへの支援がない。被災者の自立をともなう財政援助のコスト・ベネフィットが最も効果的であることを知るべきである。具体的には、被災地域の都市計画決定と並行して、民有地の公的な借上げを行い、そこに区画整理や市街地再開発の仮店舗ないしは仮設住居を建設する仕組みをつくっておくべきである。もちろん、十分な避難緑地や公園が近くに確保されていて、そこに仮設住宅ができればそれにこしたことはない。

4 被災地の財政の実態と課題

阪神・淡路大震災が発生した平成7年1月17日は、平成7年度の予算編成が国会に提出される直前であり、会計年度としては6年度内であった。それゆえ、国は平成6年度補正予算、平成7年度補正予算、同第2次補正予算で3兆5千億円を計上し、地方財政に対する災害救助、災害復旧などの事業に用いることとした。その内で災害救助費は3,400億円であった。災害救助費に限らず災害復旧関係の諸経費においても、国の側では現行の補助負担制度の中で最も高い支援を行い、また大都市圏特有の被害に対する財政支援についても新しい立法や予算措置を行った。しかしながら、実際の事業化の過程では、さまざまな課題を残したことを指摘する必要がある。

震災復旧に対する財源措置は、従来の激甚災害特別法のほかに、阪神・淡路特別財政援助法その他の関連法を援用し、それに財政上の措置を加えて、裏負担への起債の充当率の引き上げと元利償還の交付税算入を措置しながら行われている。新規事業として開始されたものも多く、災害廃棄物の処理事業では、神戸市分で1,852億4千万円が計上され、2分の1国庫補助と市の負担の100%起債充当、元利償還金の95%交付税算入がなされた。一般の公共施設の場合、補助負担率の特例は多くないが、大都市災害の特徴である新規の事業の認定が進んだことは確かであり、消防庁舎、中央卸売市場、阪神高速、埠頭岸壁や荷役施設、私立学校などへの復旧予算が計上されてきた。これらの場合も、起債と交付税による優遇措置が取られている。国の側での制度的な対応は迅速であったと言ってよい。しかしながら、役所自体も震災の被害を受け、当面の被災者救助への対応に苦慮している地元は、それらを必ずしもスムーズに執行できたわけではない。

神戸市の平成7年度の当初予算・最終予算と決算額を対比すると、当初は1兆7,340億円、最終は2兆3,742億円、決算は1兆6,421億円となる。最終予算と決算の差額は、翌年繰り越しと不用額に分かれるが、費目別にこうした額が多いのは、住宅費、商工費、都市計画費などである。その原因として、予算計上の際の算定基準が大きすぎて後に見直した分もあるが、予算の執行過程で都市

計画事業の遅れから来る繰り越しの発生があり、住宅建設費の執行が4割しかなく、3割が繰り越し、3割が不用額となるといった事業の遅れの発生を見ている。住宅費で不用額を最も多く出したのは、復興住宅貸付の特別融資であり、1,113億円の予定に対して、82億円の利用しかなかった。被災者の多くは1年目には自力での住宅建設に取り組めなかったことが影響している。

商工費も、最終予算に対する決算額の比率が76.5%で4分の1近くが繰り越しと不用額になった。その主要な部分は中小企業への融資の為に用意されたものであり、民間サイドの資金需要が低調であったことを反映している。震災によって被害を受けた自営業の商店などは、比較的早く再建される傾向にあったが、営業を開始したらまわりの得意先が減ってしまっており、経営が苦しくなるという姿を見ているからである。

経費面から見ると、公共施設の復旧・復興は、国の予算措置や外部からの建設業者の進出によって、進捗率は高かったといえる。港湾施設や高速道路と言った基盤整備は速やかに進み、公的な住宅の建設も相当数まで進んだことは確かである。この点は、世界的なレベルの大災害にもかかわらず、全国的なインフレや資材不足を起こさず、不況に入っていた企業サイドから積極的な貢献があったことから裏づけられる⁸⁾。しかしながら、ここにみたように、被災地での民間の活力の再生という局面では、財政的に有効な措置をとることができなかった。始めの頃に提案された消費税の免除期間を被災地に設定するという案は、国の受け入れるまでには至らなかったが、自力の住宅建設や営業活動の再開に大きく貢献した筈である。家具や自動車などの高価な買い物は、全国からやってくるという仕掛けにでき、被災地での事業活動は活気付いて、商工費の融資は活発になっていたはずである。3年程度の時限立法なら全国の商工関係者の

8) 災害論を市場経済の側から研究しているパーデュー大学のホービッツ (George Horwich) 教授は、阪神・淡路大震災のフィールド・ワークを行い、日本の経済力が地震の規模に比べて被害を小さくしていること、その後の経済的な混乱を防いだことを指摘する。(教授は、1996年9月から半年間神戸商科大学にフルブライト研究員として滞在した。)

コンセンサスも得られたと思う。

特定地域に適用するために税率を変更することは、産業政策面ではしばしば行われてきたのであり、流通税の税率が異なると商品流通に影響する事例はアメリカの州売上税などに平時でも見られるところである。地域の再生にこのような誘導機能を税制に持たせることは、今後も考えられてよい。震災復興でしばしば語られてきた、中央からの補助事業が進む反面で、地元の経済活力も生活水準も上がらないという復興の格差の問題は、地域の民間活力に復旧財政が届かない制度的な要因によるものが少なくない。また、広域的な利用が行われる施設や事業には補助制度が行き届いているというスビルオーバーの要因もあり、地域内の利害に関わる事業の進捗率が低かった。しかしながら、被災地の人々の活力と自立を支援する方向で、これからの財政のフレームワークを作り直していかなければ、復興の格差は縮小せず、結果的には復興の遅れと社会的なコストの上昇を招くことになる。

震災後の神戸市財政は、歳入面から見ると容易ならざる事態に陥りつつあることが分かる。まず、市税収入は平成9年の決算において震災前の平成5年を下回っている(平成5年度2,951億円に対して平成9年度2,929億円=99.25%)。全国の市町村税総計では、同期間に19.7兆円から21.3兆円(見込み:指数は108.12%)となっている中で、税収の回復が遅れていることが指摘できる。地方交付税は災害復旧のための公債元利償還のために増加してきているが、自主財源(地方税など)の比率の低下によって公債費比率の上昇が危機的なところまで来ている。平成9年度決算では、一般財源の中での公債費比率が23.1%に上っており、これは職員給与の比率を上回る。これを、自治省の地方債許可制限の計算方式に直すと21.2%に相当する。3ヶ年平均で20%を越えると起債制限団体となり、投資が必要となる事業に大きな制約を受けることになる。

震災の年の歳入内訳の動きを見ると、各項目において極めて特徴的な動向が観察される。まず、市税収入は平成5年に対して83%にまで低下し、国庫支出金と市債が伸びたことは、制度的な要因からの災害復旧財政の特徴として挙げることができるが、注目すべきは財産収入や諸収入、寄付金といった自主財源

の伸びが高かったことである。財産収入は、平成6年度決算で262億円であったものが、7年度には581億円、8年度には848億円と急上昇した。実に市税収入の3割相当額を財産収入で調達しているのである。その主なものは、市有財産の売却であり、平成7年度から3ヶ年にわたって繰り入れられた舞子ゴルフ場（市営のパブリック・コース）の住宅・都市整備公団への売却などである。舞子ゴルフ場は、新都市整備事業会計が所有していた100ヘクタールの土地で、売却額は660億円であるが、取得原価が310億円あり、その差額である売却益350億円を一般財源に平成7、8両年にわたり105億円づつ、平成9年には140億円を繰り入れることになった。六甲山は日本のゴルフの発祥の地であり、市民は身近なリクレーションの場を失ったが、財政の窮状への対策だけでなく、地域経済や財政の面から見て、人口を呼び戻し、固定資産税を増やすことを優先することとなったのである。

5 今後の展望

本稿では、大都市圏における防災と救援、被災時の救助体制のあり方、さらに災害復旧の財政システムの課題について、その現場から生じた今後への宿題を考察してきた。ここで述べたことは、これらの論点に係わる全てではないが、今後に向けて政策を展開するに当たって解決しておく必要があり、国や他の自治体においても踏まえるべきものといってよい。震災を風化させないということは、その中から学ぶべき課題をどれだけ引き出し、今後の政策に生かしていくかに係わっているからである。次に、その中から引き出せる主な政策的な帰結を要約して結論に代える。

1、防災や被災時の緊急体制の下での救助活動は、コミュニティがキーワードであると言ってよい。そのためには、地域単位に住民、事業者、自治体が予め協定を結んで、一年に一度くらいは防災訓練を兼ねた行事を行う（例えば町民運動会のバケツリレー）ことが特に大都市部では必要ではないか。そうすれば、水道が止まったり電気が使えなくなったときに、火災を消すことの難しさが認識されるであろう。また、大災害の発生時における緊急救助体制を地域単

位で組んでいく自治体間協定や、事業者とのパートナーシップもつくられることとなる⁹⁾。

2、現行の災害救助法は、今回の震災のような広域大規模災害においては、多くの課題を持っていることが分かってきた。それは、ボランティアの活動等もあって、被災者を路頭に迷わせ寒空に凍死させるような事態の発生を防ぐ効果を持った。大量の被災者の発生に対しては、食料の給付や仮設住宅は公平で画一的に対応しなくてはならないことも事実であり、その点では目的を達成したといえる。問題はその先にある。大都市圏という人工空間において、災害による生活と産業の被害を最小限に食い止めることが出来るような建築や都市空間の設計が必要であり、災害後における暮らしの継続性とノーマライゼーションの確保を視野に入れた法改正が求められるのである。

3、大災害の財政支出は、国防や治安のレベルの問題であり、中央政府の領域といえる。国民の支払う税は、局地的に数十年か数百年に一度発生する大災害（人が一生に一回程度）に対しては、保険の機能も持っている筈である¹⁰⁾。実施主体は自治体であっても、そのバックアップは中央政府でなければならぬ。これは決して分権を否定することではなく、中央政府の責務の明確化の要求である。シャープ教授のグループの認識は、分権化の進んだアメリカ連邦制の下でも常識である。神戸市財政の場合、厳しい財政運営を迫られており、現行の財政システムの下では、起債制限団体に陥いる公債費比率となることは確実である。これは災害関連の元利償還が影響しているのであるから、その要素を除いて算定しなおす必要がある。

9) 神戸市が震災後3年目に、「神戸市民の安全の推進に関する条例」を制定したが、その第6条に他の自治体や国・事業者との「協定の締結」がうたわれている。

10) シャープ勧告は、災害復旧費の財源の中央政府での積立て方式を提案している。「中央政府は、毎年最近5ヶ年間の災害費の平均見積額に相当する金額の予算をたて、この基金を洪水、台風、地震、その他類似の災害に基づく全公共事業費を支弁するのに利用すべきである。ある一年間にこの予算の金額が費消されなかった時には、その年度末の残金は公債償却に用いられるであろう。この勧告は、もし実施されれば、災害に対する国家保証制度を設けることになろう。」（「シャープ使節団日本税制報告書」, 1949）

行財政改善の視点

伊 賀 隆

(流通科学大学長)

1 時代の方向性

中央政府でも地方政府でも、行財政の改善が重要な課題となっている。低成長が長引いて税収が減るのに、産業振興とか福祉対策のための支出が増える。その結果、累積債務が膨れ上がり、元利償還の増加が財政を圧迫して、赤字増と債務増の悪循環を招く。ここから脱出するためには、行財政改善によって財政収入を増やし、財政支出を減らすしかない。

このように、長引く低成長が行財政改善を必要にした主要な理由であるが、行財政改善の意義をそのことだけに限定すべきではない。行財政改善は単なる財政の健全化にとどまらず、民間も含めた社会構造全般の改革ということも視野に入れておかなければならない。なぜなら、いま直面しているのは循環的な不況とか景気の後退ではなく、コンドラチェフ長波の下降期というふうに理解すべきだからである。

これまでの日本経済をふりかえてみると、経済成長率(実質)の年平均は表1のように変化している。

これを見ると分かるように、経済成長率は60年代をピークにして、それ以後は10年ごとに半減する形で低下している。

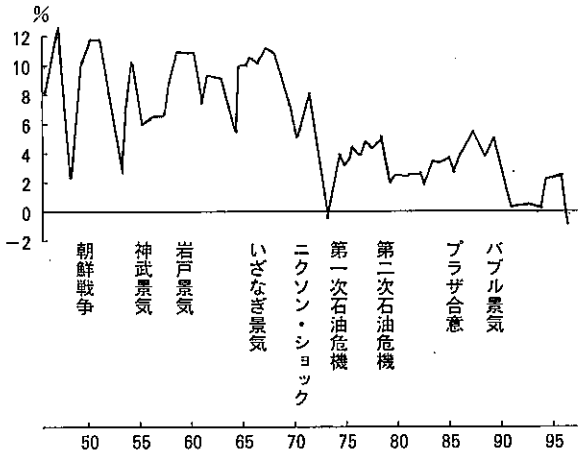
つまりコンドラチェフ長波の下降期に入ったのである。

コンドラチェフ長波は約50年の周期を持ち、1800年から現在までの200年間に、4回の波動をくりかえしている。波動の原因は

表1 経済成長率(実質)

50年代	7.2%
60年代	10.4%
70年代	5.0%
80年代	3.8%
90年代(97年まで)	1.5%

表2 経済成長率（実質）



技術革新であると言われており、各波動とそれを牽引した技術の代表的なものが、表3によって示されている。技術革新に50年の周期

表3 コンドラチェフの長波

	波 動	技術革新	社会システム
第1波	1800～1850年	蒸気機関	工場制工業
第2波	1850～1900年	鉄 鋼	株式会社
第3波	1900～1950年	内燃機関	企業結合
第4波	1950～2000年	電気機器	混合経済

がある理由は、次のように説明できる。観測や実験によって科学的知識が増えると、それらを組み合わせて工学的技術が開発される。その技術を利用するのに適した社会システムが整うと、新しい産業が生まれてくる。そして各産業での利用が広がって改善などもふえてくると、新しい科学的知識が得られるようになる。こうして新知識が蓄積され、次の技術革新が起ってくる。最初の科学的知識が、次の科学的知識を生み出すまでに50年という期間が必要であり、これが長波の周期を作ると考えられる。

ここで社会システムの影響について、考えてみよう。技術進歩は一定の方向性を持っており、それは設備費や開発費を巨額化する方に向っている。したがって巨額の資金が、よりリスクの少ない形で調達できるようなシステムを考え出

すことが、技術進歩を促進する。表3で工場制工業、株式会社、企業結合、混合経済と推移しているのは、その一つの具体例である。

この点に関連して、付け加えておくことがある。社会システムはつねに技術革新を促すとは限らないのであって、中にはそれを妨げるものもある。特に旧技術と結びついた社会システムには、そうした性格が強い。旧技術が新技術によって駆逐されることを恐れ、新技術の導入を妨害するのである。例をあげると19世紀中ごろに海底電線が普及するが、マルコーニの無線通信機が19世紀末に発明されると、海底電線会社はさまざまな圧力をかけて、無線機の導入を妨げる。しかしこうした妨害を排除する最も有効なもの、実は不況である。不況によって業績が悪化すると、止むを得ず旧技術を捨てて、新技術を採用することになる。その意味で不況は、技術革新にとって必要な契機であると言えることができる。

ここで最初に提起した問題に立ち帰ろう。コンドラチェフ長波の上昇には技術革新が必要であり、それを促すような社会システムを整備しなければならない。行財政の改善についても、そのような展望に立って進めるべきであり、単に財政収支のつじつま合わせに終わってはならない。実現の困難さを承知しながら敢えて言えば、行財政改善には次のような観点が含まれるべきだと考える。

1. 分権的であって、しかも集権的であり得るようなシステムの開発。
2. 地域に密着しつつ、しかも広域的であり得るようなシステムの開発。
3. 民間と行政との競争的であって、しかも協調し得るようなシステムの開発。

このように述べても、具体的なイメージが浮んでくるわけではないけれども、情報・通信システムの発達、これを可能にするような予感がする。また民間企業がこの10年間に試みてきた各種の対策も、行財政改善の参考になるのではなかろうか。すなわち

組織改革策—社内ベンチャー制、分社制、カンパニー制、持ち株会社制。M & A。

業務改善策—アウトソーシング、ファブレス、製販提携、ベンチマーキング。

人材活策—目標管理, キャリヤー・ディベロプメント, 年俸制, ストック・オプション, 退職金前払制, 選択定年制。

このような民間企業の果敢な試行に比べると, 行政の動きはいささか鈍いと言わざるを得ない。

2 公共性の問題

行政機関は住民から徴収した税金や, 民間から調達した資金(国債, 公債による収入)を, 財・サービス・資金などの形で民間に提供する。これは所得も含めた資源の再分配であるが, その再分配の根拠はどこにあるのかたずねてみる必要がある。

再分配の根拠としてあげられるのは公共性であるが, これは一見明確なようでいて, よく検討してみるとかなり曖昧なものである。たとえば次のような意見がある。

「公共性の意味は

1. 人々の生活に不可欠であって,
2. 民間では供給できないサービスや施設を,
3. 最小のコストで提供する。」

しかしこの意見に対しては, 次のような疑問が提出される。

1. 人々の生活に不可欠な食料品は, はたして公共性を持つと言えるのか。
2. 民間で供給できないサービスや施設というものが, あり得るのだろうか。例えば治安というようなサービスは警察によってしか供給できないのかどうか。住民が防犯設備を整え, 警備会社と契約し, その上で護身術を身につけてピストルを携帯すれば, 警察によるサービスは不要である。
3. 市場で競争している民間企業は, つねに最小のコストでの提供に努力している。最小コストというのは, 公共性と何の関係もない。

これに関連してつけ加えておくと, 住民の要望の強いものに公共性があると考え人々がいる。しかし住民が要望してもしなくても, 公共性はそれと別に

存在するのであって、要望というような曖昧な基準によって公共性を判定することは、きわめて危険な結果を生み出すであろう。健康でありたいという要望、富裕でありたいという要望、出世したいという要望、そういうものを公共性によって処理するなどというのは、全く賢明さを欠如した考え方と言わざるを得ない。

人々の要望を満足させるためのサービスや施設を提供しようとするれば、必ず費用が発生する。その費用を負担するのに、個別負担と共同負担という二つの方式がある。個別負担はサービスを受けたり施設を利用したりする人が負担する方式で、受益者負担とも呼ばれている。共同負担は全員で費用を負担する方式で、受益者は負担しないことになる。もしも何らの制約も課さなければ、人々は共同負担の方が有利であるから、それを強く要望することになるであろう。そして公共性という名の下に共同負担が適用されるならば、それは必ず既得権化し、一種の利権となるのである。

例えばこういう例がある。公営住宅の家賃はきわめて低いから、入居を要望する人は多い。その入居者を決定するのに、ポイント制を採用し、住宅困窮度を点数化して、高得点者を入居者として決定することにした。そうすると狭隘で老朽した住宅に住んでいる人ほどポイントが高くなる。そしてその劣悪な住宅にプレミアムが発生し、その住宅の居住者は低廉な公営住宅に入居したことで利益を得ただけではなく、プレミアムを手に入れてこの点でも利益を得たのである。公共性を安易に扱おうと、特定の人に利権を供与することになるという典型的な例である。

公共性を既得権化したり利権化したりするのは、公共性を要望といった面からとらえるからである。公共性は要望などとは無関係であり、むしろ政策の面からとらえなければならない。共同負担がある種の所得再分配である以上、再分配によってどのような政策を実現しようとするのかが重要であり、それに沿って公共性というものを規定しなければならない。例えば次のような規定を採択してみてもどうであろうか。

1. 個別負担よりも共同負担の方が効率的であるもの。灯台、防災、治安な
- 都市政策 No.94

どは、それらのサービスの受益者を確認する効率的な方法がない。つまり排除性に欠ける。先に治安もまた民間で供給できると述べたが、それには多額の費用が伴うから、むしろ共同負担によって警察のサービスを受ける方が安上がりとなる。

2. 社会的に有用であることが確かめられているにもかかわらず、個別負担にすると利用しなくなると思われるもの。サービスを利用するのに一定の努力を必要とするものは、金銭的な費用負担に重ねて、非金銭的な努力という形の負担を重荷と考え、利用しなくなる。技能とか技術の取得、知識や教養にはある種の社会的インセンティブが働いているから努力する人があるわけで、共同負担によって個人負担を軽減することは、インセンティブを高める。技術や知識が社会を発展させる上で有効なものである以上、個人負担を免除する方が社会全体の利益にかなう。
3. 社会的統合を人々に印象づけるのに役立つもの。競争は社会全体の効率を維持する上で、基本的に必要不可欠である。しかし同時にそれは弱肉強食のジャングルの掟であり、無制限に承認することは社会的安定性を脆弱にする。したがって一定範囲での弱者援助、敗者復活を實行しなければならない。民生や福祉のための費用は、その意味で社会的統合を実感させるものと考えなければならない。この国に生まれてきてよかった、この町に生きていてよかったと人々が感じることによって、生きがいというものも生まれてくるし、それが発展の原動力となるのである。

それ以外にも、公共性を規定する要因があるけれども、繁雑になるので省略する。要は再分配によってどのような社会、どのような地域を作るのか、それに応じて公共性を規定するということである。公共性というものを、確固不動のものと考え、抽象化したり理念化したりするのは誤りである。あくまでもそれは、目的依存的なものなのである。この点で一言、つけ加えておきたいことがある。公共は英語でpublicであるが、公表、刊行というpublishと同根の言葉であり、ラテン語のpublicusから出てきた。公共であることを実証するのに公表、公刊、公示が必要であるということ、ここで強調しておきたい。

3 具体的方策

レーガノミックスやサッチャリズムによって、アメリカやイギリスの行財政が改善されたことは周知の事実であるが、日本でも三重県や宮城県を先頭にいろいろな改善策が実施されている。それらの中から、参考となるようなものをピック・アップしてみよう。

(1) 民営化、外部委託、PFI

アメリカのインディアナポリスでは、60以上の行政サービスを外部委託にしている。施設などの建設は、市の担当部局と民間業者を対等に扱い、入札に参加させる。このような方法で、年間50億円の費用を削減し、市職員の1/3を減員するのに成功した。

イギリスのある市では、バス事業を民間委託している。委託に対して補助金を交付するが、入札によって最も少ない補助金を申し出た業者に、委託する方法をとっている。

三重県では予算を節約すると、節約した額の1/2を次年度に支給し、その課で自由に使うことを認める。

イギリスでは、92年からPFI (Private Financial Initiative) を実施している。政府が建築物の仕様を指定して、入札させる。予算を超過しても、追加は認めない。政府自身が建築した場合に比べて、かなりの費用が節約でき、その総額は98年までの6年間で2兆円に達した。

(2) 行政評価

行政の効率や効果を測定することは、行政改善にとって必要であり、それらを数値で示すことは住民の関心を高めるのに役立つ。アメリカのサニーベール市では事業ごとに、アウトプット/インプットを測り、これを改善するような提案を行う職員に対して、ボーナスを一定率で加算する。日本企業の得意とするTQC活動に似ており、TQM (Total Quality Management) と呼ばれる手法である。これによって10年間で40%の改善が実現したと言われている。

しかしインプットとアウトプットの因果関係が明確でないものに対して

は、この方法で評価することはできない。その場合には目標管理に似た手法を採用する。3～5年後の達成目標を設定し、毎年の達成率を測っていく。交通事故の防止とか、犯罪率の引下げなどに対しては、この手法が用いられている。これを政策評価と名付けており、これに対してインプット／アウトプットによって評価するのを執行評価と名付けて、両者を区別している。

評価について注意すべきことは、これを不必要に精緻化しないことである。ある対象をある角度から観測し、ある尺度によって表示するだけのこととして、大まかに理解しておくことである。試験の成績だけで人間の能力が完全に測定できるものではないし、まして人間の性格まで測定し得るものではない。その点の歯止めを忘れ、微に入り細をうがって複雑な測定を行うと、結果はますます実態から離れてしまう。評価を神経質にいじりまわすことは、かえって評価の意義を滅殺してしまう。行財政改善の理念を明示し、その推進に役立つような評価方法を考えればよいのであって、とりあえずは比較分析や傾向分析に利用すればよい。大切なことは、その評価がインセンティブとして有効であり、住民も含めた関係者全員のモチベーションをかきたてることができるかどうかである。

しかし評価という点に関連して、次の二点を注意しなければならない。

- 外郭団体なども含めた連結決算を前提にする。そうしないと、低評価されるような事業を外郭団体の方に移し、見かけだけよくしようとする粉飾が起る。
- 有形固定資産の減価償却を行い、資金に対しては帰属利子を計算し、これらも含めて事業のコストを算定する。そうしないと、本当のコストが隠されてしまい、誤った効率化に走ることが起る。

(3) ディスクロージャー

行政の事業全般にわたる各層の理解を深め、協力を求めるのにディスクロージャーは不可欠である。その方法にはさまざまなものが考えられるが、最近話題になっているものとして、外部監査制とオンブズマン制度について

検討しておこう。

○外部監査制。問題を発見したり、不正を防止するために、公認会計士を委員とする外部監査制を導入する。現在の監査委員はそれと対等の立場に立つが、外部監査委員に対して、定期的に報告を行うことが望ましい。民間企業においては、委嘱された公認会計士は日ごろから企業に出向き、指導や助言をするコンサルタントとして行動している。これを行政の場合も採用すればよい。

○オンブズマン制。住民の申し立てる苦情を処理し、行政に対して勧告や提言を行う。これは行政不服審査や監査請求に比べると、手続きが簡単で利用し易い。相談員制よりも強い権限を持つから、効果も大きい。

もちろん行政には守秘義務が課せられているものもあるし、また各方面と交渉中のような事案は、ディスクロージャーによって頓座することがあるから、無制限ということは考えられない。

4 神戸市の状況

神戸市は早い時期から行財政改善の問題に取り組み、90年に神戸市行財政調査委員会を設置し、学識経験者や各種団体代表者が集まって改善の方向を検討してきた。しかし当初は公共性の理念とか、組織体制の問題といった原則論的問題についての論議が中心で、いま一つ具体性に欠けていたのである。

これが一変するのは95年であり、この年の1月に阪神大震災が起り、その打撃から回復するために神戸市は多額の財政支出を行うだけでなく、起債や基金取り崩しなどあらゆる方法を総動員した。国や県の支援、それに全国各自治体の援助、さらにはボランティア活動などによって、一応の復旧は行われたが、神戸市財政には大きな後遺症が残された。歳入から歳出を差引いた財源不足額(財政赤字額)が年々膨らみ、2007年には4,000億円の累積赤字に達するものと予想された。この事態に直面して行財政調査委員会は、95年の7月から検討を始め、9月には報告書を作成する。これに基づいて、神戸市行財政改善緊急3ヵ年計画が策定され、96~98年度の3ヵ年にわたる最優先課題が示された。そ

ここでは組織の機能的再編、職員総定員管理、事務作業見直しなどについて、具体的施策が明示された。この緊急3カ年計画はほぼ達成され、一応の目的を果たしたのではあるが、その代償もまた大きかった。住民1人当りの累積財政負担は132万円で、政令市の中でも突出している。復興関連事業の累計が2兆円に達し、その半分以上を起債でまかなったからである。

このような状況を打開するため、行財政改善懇談会では外国も含めた先進的事例を研究した上で、事務事業、執行体制、情報開示、民活導入、協働推進などの点について、今年度末に提言をする予定になっている。その中で注目に値する点をいくつか挙げてみる。

- 事業評価制度の導入。
客観的評価基準を設け、事業の優先順位確定に活用する。

- 公共事業の再評価システムを作り、コスト削減に役立てる。

- PFI制度を活用し、民間活力を積極的に導入する。
- 総合情報化を進め、事務の効率化とサービスの高度化を図る。
- ボランティア、NPO等と連携し、コミュニティ活動を支援する。

これらの施策は、先に紹介したように、先進都市で一定の成果をあげたものであるから、実施にあたっての原理的な困難さはない。問題があるとすれば、行財政改善ということに力点を置きすぎ、これが自己目的化して独走する可能性

表4 債務返済能力指数 (97年度決算)

順位		指数	住民1人当り 累積財政負担額 (千円)
292	北九州市	2.27	436
399	札幌市	2.58	436
440	大阪市	2.73	682
556	広島市	3.28	635
603	福岡市	3.62	757
615	川崎市	3.73	521
616	仙台市	3.76	491
623	横浜市	3.81	642
624	名古屋市	3.86	652
630	京都市	3.91	575
640	千葉市	4.17	509
645	神戸市	4.39	1,326

債務返済能力指数：累積財政負担額 / [歳出総額 - 経常経費充当財源 - 国庫支出金 - 都道府県支出金 - 地方債]

累積財政負担額：地方債残高 - 基金残高 - 実質収支額

があるかも知れない、ということである。行財政改善は神戸市の置かれている状況から考えて、たしかに全力投球すべき問題ではあるけれども、それが最終目的であると錯覚してはならない。神戸の未来図をしっかりと見定め、それを実現するために必要な第一歩として、行財政改善の問題をとらえなければならない。さらに言えば10～20年後に続々と登場する技術革新を予想し、それに適合した社会システムを準備するという方向感覚を基盤に置いて、行財政改善を進めなければならない。この点に関連して、次の三点を強調しておく。

1. 将来の発展を予定し、そのための種子をまいておくこと。一例をあげれば、クライスラー社長になった時に、アイアコッカ氏の採用した戦略が参考になる。クライスラーは業績の悪化で破綻寸前まで追いつめられており、アイアコッカ氏はあらゆる事業費を削減した。しかし未来車のための研究開発費や、部品仕入先、販売ディーラーなどへの支払いは、むしろ増額した。この決断によって、クライスラーは甦るのである。
2. 市民に対する行政サービスを向上させる。民間企業で言えば、サービスの提供は営業に相当する。この営業が行政組織のウィークポイントになっている。顧客分析が不備であり、マーケティング戦略が軽視されているのである。IBMはユーザーに対して定期的に顧客カードを送り、営業マンに対する要求を回答してもらっているが、今の行政にはそういった発想がない。コミュニティとかボランティアとかが、これからの行政の有力なパートナーになると予想されている以上、こうした点の改善を視野に入れておく必要がある。
3. 都市経営の再構築。神戸市はかつては神戸市株式会社と言われるほどの抜群の経営力を発揮し、都市経営についてはエクセレント・コーポレーションであった。この伝統を極力生かし、最新の経営管理技術を導入するならば、再び新しい時代の都市を作り上げることができる。神戸の発展によって、都市経営力こそがそのコア・コンピタンスとなるべきである。

震災後の神戸市財政

高 原 剛

(神戸市理財局財政部長)

1 はじめに

平成7年1月17日を境に本市の財政は、大震災への対応というそれまでの歩みとは全く違った課題に直面した。市内で約7兆円、県下で約10兆円と言われる資本ストックの被害により、市街地の住宅、公共・公益施設は壊滅的に破壊され、神戸市民の殆ど全てに甚大な損害をもたらした。奇しくもロサンゼルス郊外で発生したノースリッジ地震は、阪神・淡路大震災の1年前の同じ日に発生しているが、高速道路が倒壊した光景をみて、「これは我が国では起こりようがない」と当時は言われていたが、まさにその光景が次々と目の当たりに繰り広げられ信じられない状況となった。そして、その時から膨大な緊急的財政支出がはじまった。財源の手当ては我々の責任であるが、震災当初はそういった対応は二の次で、市民の為には何が必要かだけを考えて、歳出予算を計上した。“出ざるをもって入るを制する”まさに逆転の発想であった。

あの震災から4年近くが経過し、神戸の街はハード面においては元の姿にほぼ戻りつつある。しかし、今なお仮設住宅には多くの被災市民の方々が暮らしておられるほか、震災によって疲弊した神戸経済は8割復興に止まっており、いまだ震災の影響は神戸の街を色濃く包んでいるのが実情である。

震災後、神戸市では様々な施策を多面的・複合的かつ積極的に展開してきた。もちろんそれでもなお解決できていない問題があるとの批判もあるかもしれないが、国や地元自治体が総力を挙げて、震災からの一日も早い復旧・復興に取り組んできた。

そこで、この震災から4年を迎えつつある現段階において、財政に関する中

間的な報告をさせて頂こうと思う。震災関連の様々な施策を展開する上で、どの様に予算措置を行い、どの様な財源手当を講じたのか。その結果、果して神戸市の財政の現状はどうか。そして、今後の見込みはどうか。こういった震災後の財政状況の正確な理解が、これからの復興施策の展開にも欠かせないと考えるからである。

2 震災後の予算編成

(1) 神戸市の予算措置状況

「表1 震災関連予算」にあるように、震災後に震災関連事業費として予算計上した額は、2兆6,951億円に上っており、その全額が震災がなければ発生しなかった純増加経費である。また、震災対策という経費の性格上その約80%が一般会計で予算措置されたことが分かる。平成6年度以降の通常事業費は、義務的に増大する扶助費や公債費などを含んでも、一般会計で予算額が減少しているが、これは通常事業の投資的経費や物件費の削減、事務事業の見直しな

表1 震災関連予算 (単位 億円)

	区分・年度	一般会計 構成比		特別・企業会計 構成比		全会計 合計 構成比	
震災関連事業費	平成6	2,913	22.9%	1,197	9.4%	4,110	16.1%
	平成7	12,500	57.6%	3,165	22.1%	15,665	43.5%
	平成8	2,958	24.2%	568	5.0%	3,526	14.9%
	平成9	1,844	17.4%	359	3.1%	2,203	10.0%
	平成10	913	10.5%	534	4.7%	1,447	7.2%
	小計	21,128	32.1%	5,823	9.5%	26,951	21.2%
通常事業費	平成6	9,816	77.1%	11,583	90.6%	21,399	83.9%
	平成7	9,203	42.4%	11,150	77.9%	20,353	56.5%
	平成8	9,240	75.8%	10,874	95.0%	20,114	85.1%
	平成9	8,742	82.6%	11,054	96.9%	19,796	90.0%
	平成10	7,742	89.5%	10,929	95.3%	18,671	92.8%
	小計	44,743	67.9%	55,590	90.5%	100,333	78.8%
合計	平成6	12,729	100.0%	12,780	100.0%	25,509	100.0%
	平成7	21,703	100.0%	14,315	100.0%	36,018	100.0%
	平成8	12,198	100.0%	11,442	100.0%	23,640	100.0%
	平成9	10,586	100.0%	11,413	100.0%	21,999	100.0%
	平成10	8,655	100.0%	11,463	100.0%	20,118	100.0%
	小計	65,871	100.0%	61,413	100.0%	127,284	100.0%

注 平成6～9年度は、最終予算ベース、平成10年度は、当初予算ベース。
構成比は各年度の震災関連事業費と通常事業費の割合を示す。

どの行財政改善の影響によるものである。

「表2 震災関連事業費の予算措置状況」をご覧いただくと、震災関連事業費は、補正予算でかなりの金額が措置されていることが分かる。平成10年度当初予算迄で、延べ18回（金額にすると、1兆1,180億円）に及ぶ補正予算を編成しており、被災市民の生活再建や産業復興等の状況を見極め、各段階に応じた弾力的な予算措置を行ってきたところである。

総額2兆6,951億円の財源内訳は、国庫支出金が8,895億円で33.0%、県支出金が1,148億円で4.3%、市債が1兆1,864億円で44.0%、その他特定財源が2,906億円で10.8%、企業会計等への繰出金が635億円で2.4%、一般財源が1,500億円で5.5%となっており、市債の構成比が一番大きい事がわかる。この市債のなかには、10年後には市に返還される(㈱阪神・淡路大震災復興基金への出捐金・貸付金3,000億円が含まれているため、それを除けば8,864億円となる。いずれにしても、震災前の平成5年度の一般会計の市債残高が、8,056億円であったことを考慮すると、市制始まって以来100年余りの累積の市債残高が、わずか4年弱で倍以上に膨れ上がったことになる。この市債については、復興基金の3,000億円を除くと、その元利償還の約40%強が普通交付税の基準財政需要額への算入や特別交付税で措置される見込みとなっている。

一方、その用途については、生活支援が2,642億円で9.8%、復旧事業が1兆475億円で38.9%、復興事業が1兆3,833億円で51.3%となっている。(㈱阪神・淡路大震災復興基金への出捐金・貸付金3,000億円は、復興事業に分類しているため、それを除いた行政からの直接的な執行予算で言えば、復旧事業と復興事業はほぼ同額である。また、生活支援の事業費が復旧事業や復興事業に比べると少額となっているが、これは①ソフト面での災害救助（食料・医療の給付、避難所の運営等）が中心の経費であり、ハード整備が殆ど含まれていないこと。②神戸市と兵庫県で設立した、(㈱阪神・淡路大震災復興基金が行政の仕事を補完する形で被災者の生活支援等に、3,000億円を超える事業を実施していることによるものである。

なお、本市の震災関連予算措置額が神戸市内の震災関連経費の全体額と誤解

される場合があるが、本市の予算措置以外にも、国の直轄事業（国道、護岸、治山・砂防等）、県事業（県営住宅、河川整備、庁舎の復旧等）や政府関係機関による事業（政府系金融機関による災害関連融資、住宅・都市整備公団による住宅建設等）があるため、市内で実施された公的部門の震災関連経費は、本市の予算措置額をかなり大幅に上回る額と推定される。

(2) 国の対応状況

今回の阪神・淡路大震災は①災害の規模が死者、負傷者数、被害建物数、火災発生件数、被災公共施設数等々、いずれの面でも極めて甚大なこと。②大都市の中心部が壊滅的な被害を受けたこと。③各種都市基盤施設、ライフラインの被害が甚大で、その復旧の為に通常の想定をはるかに超える地方公共団体の負担が求められるとの認識に基づき、災害救助や災害復旧に関して、他に類例のない手厚い財政支援措置がとられた。国庫補助率の引き上げ、補助対象事業の拡大、地方負担分に対する交付税措置の拡充等々が「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」などにより措置されたところである。その主な概要は、「表3-1～表3-4」をご覧頂きたい。

震災前の状況に戻す公共施設等の復旧事業については、表3のように様々な法制度の整備による国の絶大な支援を得る事ができたが、復興事業については、他地域とのバランス問題から、復興区画整理や復興再開発で補助対象の拡大と起債・地方交付税措置の拡充等が図られたものの、補助率の嵩上げ等の法制度面での包括的な財政支援措置はとられていない。しかし、国は復興事業について、地方負担が小さくなる補正予算で事業費の確保を図っており、事実上、復興事業にも地方負担の低減化の工夫がなされている。

表3-1 災害復旧事業債に係る財政措置

	現 行	阪 神 ・ 淡 路 大 震 災
<p>1 補助災害復旧事業債</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>地方負担の100% 災害復旧事業債 元利償還金の95% を普通交付税措置</p> </div> <p>○現行の対象事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共土木施設（河川、道路、港湾等） ・農林水産業施設（かんがい排水、農林道等） ・公立学校施設 ・都市施設（街路、公園等） 	<p style="text-align: center;">同 左</p> <p>○対象事業の拡大（激甚法、特別財政援助法適用対象事業を対象化）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉施設 ・社会教育施設 ・廃棄物処理施設 ・その他警察・消防等施設（庁舎等を除く）
<p>2 単独災害復旧事業債</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>単独事業費の100% 災害復旧事業債 元利償還金の28.5%～57%を普通交付税措置 〔(30%～60%)×0.95〕</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>単独事業費の100% 災害復旧事業債 元利償還金の47.5%～85.5%を普通交付税措置 〔(50%～90%)×0.95〕</p> </div> <p>○対象事業の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ・神戸港埠頭公社（岸壁）、阪神高速道路公園、鉄道に対する地方団体の補助 ・公営企業災害復旧事業一般会計繰出金

出典：地方財務協会編「地方財政」平成7年5月号

表 3-2 阪神・淡路大震災に係る主要な災害復旧事業に対する財源措置

I 公共施設（国庫補助事業）

1	道路、港湾、河川等	国庫補助 激甚災害 7/10～9/10程度 (通常災害 6/10～8/10程度)	普通交付税措置 95%
2	公園、街路、廃棄物等	国庫補助 8/10	普通交付税措置 95%
3	公立身障者更生援護施設、精薄者更生援産施設、公立保護施設、児童福祉施設、老人ホーム、婦人保護施設	国庫補助 1/2+α (プール)	普通交付税措置 95%
4	福祉ホーム、デイサービス、身障、障害者等の公立授産施設	国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%
5	公立社会教育施設、警察・消防等	国庫補助 2/3	普通交付税措置 95%

II 公共施設に準じるもの（国庫補助事業、公団、第三セクター、民鉄等）

1 阪神高速道路	国庫補助 8/10（兵庫県、神戸市）～2/3（大阪府、市）	普通交付税措置 47.5～85.5%
----------	----------------------------------	-----------------------

2 港湾機能（公共岸壁）

国庫補助 8/10	普通交付税措置 47.5～85.5%
--------------	-----------------------

3 民間鉄道

事業者 1/2	国庫補助 1/4	普通交付税措置 47.5～85.5%
------------	-------------	-----------------------

III 公共公用施設（単独事業）

庁舎等を含む。	普通交付税措置 47.5～85.5%
---------	-----------------------

注：いずれも災害復旧事業の財源に充てられた地方債の償還後の姿である。
 出典：地方財務協会編「地方財政」平成7年5月号

表3-3 地方公営企業施設に係る国庫補助負担率比較表

水道 簡易水道	通常建設改良事業 補助なし	通常災害の場合 予算補助1/2	激甚災害の場合 (1)過去の特別立法(34年災)1/2 (2)新潟地震 予算補助 (3)えびの、十勝沖、伊豆半島、 日本海中部地震 予算補助 地下施設2/3 地上施設1/2	激甚災害の場 地下施設8/10 地上施設1/2	今回の大震災に係る 新たな国庫補助負担率の概要 地下、地上施設8/10 給水管1/2 (特別財政援助法。但し、阪神 水道企業団については予算補 助)
工業用水道	国庫補助 地域の事情に応じ て45%以内	補助なし	(1)過去の特別立法 なし (2)新潟地震 予算補助3.5/10	なし	兵庫県内 8/10 (特別財政援助法) その他地域 45%(予算補助)
下水道	国庫負担1/2	公共土木施設災害 復旧事業費国庫負 担法に基づき2/3 以上(S59から同 法の適用対象)	激甚法に基づき通常災害時の補 助率をさらに高上げ (新潟地震 予算補助で8/10)	なし	激甚法による補助率の適用
都市高速鉄道 (公営地下鉄)	国庫補助25.2%	鉄道軌道整備法に 基づき1/4(但し、 輸送密度が一定人 数以上は対象外の ため、公営地下鉄 への適用事例なし)	(1)過去の特別立法 なし	なし	1/4 (鉄軌道整備法の適用対象要件 緩和)
病院	補助なし	予算補助1/2	(1)過去の特別立法(34年災)1/2 (2)新潟、十勝沖地震1/2	なし	2/3 (特別財政援助法)
港湾機能施設	補助なし	補助なし	(1)過去の特別立法 なし (2)新潟地震 なし	なし	荷役機械1/2 (神戸市のみ) (予算補助)
市場	中央卸売市場4/10 地方卸売市場1/3	補助なし	(1)過去の特別立法 なし (2)新潟地震 なし	なし	中央卸売市場2/3 (特別財政援助法) 地方卸売市場1/2 (予算補助)
と畜場	補助なし	国庫補助1/2	(1)過去の特別立法 なし (2)新潟、十勝沖地震1/2	なし	2/3 (特別財政援助法)

出典：地方財務協会編「地方財政」平成7年5月号

表3-4 阪神・淡路大震災に係る災害対策債及び歳入欠かん債の抵充等について

現 行	阪 神 ・ 淡 路 大 震 災					
<p>1 災害救助事業の場合（災害対策債）</p> <table border="1" data-bbox="314 842 421 1417"> <tr> <td data-bbox="314 1129 421 1417"> 国庫負担1/2から 事業量/標準税収入に 応じて措置 通常 1/2 </td> <td data-bbox="314 1098 421 1129">※</td> <td data-bbox="314 842 421 1098"> 特別交付税措置 (当年度) 災害救助費×0.4 (地方負担額限度) </td> </tr> </table> <p>※地方負担について、災害対策債（元利償還金の57%を特交付置）の発行は可能であるが、実際の発行はほとんどなかった。</p>	国庫負担1/2から 事業量/標準税収入に 応じて措置 通常 1/2	※	特別交付税措置 (当年度) 災害救助費×0.4 (地方負担額限度)	<p>兵庫県の場合 国庫負担率は80/100以上</p> <table border="1" data-bbox="314 225 441 799"> <tr> <td data-bbox="314 456 441 799"> 兵庫県の国庫負担率は80/100以上 </td> <td data-bbox="314 225 441 456"> 地方負担の100% 災害対策債 元利償還金の95% を特交付置 </td> </tr> </table>	兵庫県の国庫負担率は80/100以上	地方負担の100% 災害対策債 元利償還金の95% を特交付置
国庫負担1/2から 事業量/標準税収入に 応じて措置 通常 1/2	※	特別交付税措置 (当年度) 災害救助費×0.4 (地方負担額限度)				
兵庫県の国庫負担率は80/100以上	地方負担の100% 災害対策債 元利償還金の95% を特交付置					
<p>2 災害清掃費（ガレキ処理）の場合（災害対策債）</p> <table border="1" data-bbox="580 842 686 1417"> <tr> <td data-bbox="580 1129 686 1417">1/2 国庫補助分</td> <td data-bbox="580 1098 686 1129">※</td> </tr> </table> <p>※地方負担について、災害対策債（元利償還金の57%を特交付置）の発行は可能であるが、実際の発行はほとんどなかった。</p>	1/2 国庫補助分	※	<table border="1" data-bbox="580 225 686 799"> <tr> <td data-bbox="580 512 686 799">1/2 国庫補助分</td> <td data-bbox="580 225 686 512"> 地方負担の100%災害対策債 元利償還金の95%を特交付置 </td> </tr> </table>	1/2 国庫補助分	地方負担の100%災害対策債 元利償還金の95%を特交付置	
1/2 国庫補助分	※					
1/2 国庫補助分	地方負担の100%災害対策債 元利償還金の95%を特交付置					
<p>3 地方税等の減免の場合（歳入欠かん債）</p> <table border="1" data-bbox="844 842 950 1417"> <tr> <td data-bbox="844 842 950 1417"> 激甚災害で一定規模以上の場合、歳入欠かん等債の発行が可能であり、元利償還金の57%を特交付置。他に当年度の特別交付税で被災者数（県分）、全壊半壊戸数（市町村分）に応じて一部措置。 </td> </tr> </table>	激甚災害で一定規模以上の場合、歳入欠かん等債の発行が可能であり、元利償還金の57%を特交付置。他に当年度の特別交付税で被災者数（県分）、全壊半壊戸数（市町村分）に応じて一部措置。	<table border="1" data-bbox="844 225 950 799"> <tr> <td data-bbox="844 225 950 799"> 全額歳入欠かん債 〔元利償還金について、県分80%、市町村分75%を〕 〔特交付置～減収補てん債並〕 </td> </tr> </table>	全額歳入欠かん債 〔元利償還金について、県分80%、市町村分75%を〕 〔特交付置～減収補てん債並〕			
激甚災害で一定規模以上の場合、歳入欠かん等債の発行が可能であり、元利償還金の57%を特交付置。他に当年度の特別交付税で被災者数（県分）、全壊半壊戸数（市町村分）に応じて一部措置。						
全額歳入欠かん債 〔元利償還金について、県分80%、市町村分75%を〕 〔特交付置～減収補てん債並〕						

出典：地方財務協会編「地方財政」平成7年5月号

なお、国の震災関連予算措置の状況は、下記の通りである。

国の震災関連予算措置の状況（平成6～9年度）		
平成6年度2次補正	1兆	233億円
平成7年度1次補正	1兆4,	293億円
“ 2次補正	7,	782億円
平成8年度当初予算	2,	825億円
“ 補正予算	2,	945億円
平成9年度当初予算	2,	807億円
“ 補正予算	1,	207億円
合 計	4兆2,	092億円

〔うち、補正予算措置〕
3兆6, 460億円

3 震災後の歳入・歳出の状況（一般会計）

(1) 歳入

年度別の歳入の状況は「表4 款別歳入の推移」のとおりである。

これをみると、市税は、7年度の2,424億円を底として10年度当初予算で震災前の水準に回復していることがわかる。これは、震災減免や雑損失の繰越控除の縮小が主な要因である。地方交付税は、8年度には、震災前の2.5倍の水準まで増加し、9年度から減少に転じているが、これは市税収入が回復すると制度的に普通交付税の交付額が減少する仕組みとなっているためである。なお、市税収入と普通交付税の増減との間には、実際の市税収入の動きとは1年～2年のタイムラグが発生するため、市税収入が最も落ち込んだのは7年度でありながら、交付税のピークを迎えたのは8年度となっている。分担金及負担金、国庫支出金、県支出金、諸収入、市債は、それぞれ震災関連経費の増減により大きく変動している。特に、平成7年度は膨大な災害復旧事業の実施に伴い、国庫支出金は震災前の4.1倍、市債は6.1倍と大きく増加している。財産収入は、平成8年度において864億円と5年度の2倍の額となっているが、これは、財源捻出のため舞子ゴルフ場などの土地売却を進めた事や復興区画整理等にかかる代替地売却が大量に発生したことによるものである。

歳入全体としては、10年度の歳入合計が、5年度の歳入合計を下回っているが、これは10年度において、市営住宅事業と市街地再開発事業の特別会計化を

表4 款別歳入の推移

(単位：百万円)

	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
市 税	295,185	268,045	242,490	275,997	293,005	300,415
譲与税・ 交付金	31,577	33,754	33,454	33,840	31,510	40,160
地方交付税	44,083	53,119	67,063	109,666	96,475	96,000
分担金及 負担金	8,269	12,717	19,139	14,698	14,655	(11,213) 10,375
使用料及 手数料	32,954	30,950	30,744	33,301	33,433	(34,312) 18,466
国庫支出金	115,348	222,255	471,071	169,297	152,034	(100,462) 85,217
県支出金	10,669	52,859	77,918	10,791	11,823	14,056
財産収入	43,181	39,680	54,121	86,452	56,272	(39,883) 39,527
寄附金	1,075	854	1,207	685	250	278
繰入金	67,383	76,600	55,660	45,493	37,696	(33,564) 33,375
繰越金	282	140	1	—	—	—
諸収入	200,486	216,707	335,293	196,361	198,294	(173,254) 172,128
市 債	128,747	265,228	782,149	243,204	133,192	(69,293) 55,510
合 計	979,239	1,272,908	2,170,310	1,219,785	1,058,639	(912,890) 865,507

注：平成5～9年度の数値は各年度の一般会計最終予算額、平成10年度は一般会計当初予算額。
平成10年度欄の()書きは、市営住宅事業と市街地再開発事業が一般会計であった場合の数値。

図ったことや、9年度の2月補正で国補正予算の支援を受け10年度予算の前倒し計上を行ったことが大きな要因となっている。

(2) 歳出

①目的別歳出

年度別の推移は「表5 目的別歳出の推移」のとおりである。

10年度と5年度を比較すると、5年度の予算額を下回る費目がかかなりある事が分かる。これは、震災後、通常投資の抑制に努めるとともに、事務事業の見

震災後の神戸市財政

表5 目的別歳出の推移

(単位: 百万円)

	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
議会費	2,348	2,345	2,275	2,339	2,356	2,351
総務費	57,918	54,808	65,719	61,266	64,359	53,923
市民費	13,880	11,621	9,477	9,388	8,717	8,841
民生費	168,481	202,721	264,786	176,466	190,716	192,060
衛生費	33,368	32,951	20,665	17,762	19,481	18,503
環境費	48,851	41,361	40,909	40,296	45,312	45,503
商工費	42,214	46,305	85,456	70,997	73,817	66,583
農政費	18,910	17,860	19,151	16,529	15,593	14,488
土木費	104,462	99,412	125,905	92,814	89,138	62,699
都市計画費	116,581	128,688	262,819	166,484	127,413	(71,163) 53,233
住宅費	80,722	85,997	346,240	114,481	86,958	(45,066) 26,199
消防費	17,697	20,618	20,598	18,163	18,778	19,057
教育費	104,200	112,909	84,157	97,830	90,571	89,325
災害復旧費	328	212,687	415,167	7,598	2,621	4,189
諸支出金	169,096	202,221	406,914	323,542	222,724	(218,439) 207,853
予備費	183	404	72	130	85	700
繰上充用金	-	-	-	3,700	-	-
合計	979,239	1,272,908	2,170,310	1,219,785	1,058,639	(912,890) 865,507

注: 平成5～9年度の数値は各年度の一般会計最終予算額, 平成10年度は一般会計当初予算額。

平成10年度欄の()書きは, 市営住宅事業と市街地再開発事業が一般会計であった場合の数値。

直し、人員の抑制、物件費の削減等の行財政改善に取り組んだ事と、都市計画費、住宅費などについては、震災関係経費を国の補正等に合わせ、繰越前提の前倒し予算措置を行い、現在もその繰越事業を執行している事によるものである。

一方、民生費、商工費、消防費、諸支出金では、震災後の増減はあるものの、依然として5年度水準を上回っている。これは、民生費では、もともと老人措置費や医療費等の自然増があるうえに、震災により増大した福祉ニーズへの対応のため、現在も特別養護老人ホーム等の各種施設整備に重点的に取り組んでいるためである。また、商工費は、震災後の産業復興がまだ8割と言われている状況に加えて、厳しい景気低迷に対する対策が急務であることから、緊急融資をはじめとする産業復興施策に精力的に取り組んでいるためである。消防費は、震災の教訓を生かした安全なまちの構築に向け、着実に消防力の強化を図っているためである。諸支出金は、震災後、急激に増加した企業会計等に対する災害復旧に係る繰出金が、各企業の復旧事業の収束とともに減少する一方、震災後に大量に発行した市債の公債償還の増嵩に伴い、公債費特別会計への繰出金が増加していることによるものである。

なお、平成8年度の繰上充用金は、7年度決算の赤字を埋めるため、8年度に補正予算を計上したものである。

②性質別歳出

年度別の推移は「表6 性質別歳出の推移」のとおりである。

(性質別経費の比較は、時系列が特に大切なため、市営住宅事業と市街地再開発事業が10年度も一般会計であった場合の、() 書数値で全て比較する。)

特徴点は、何と云っても義務的経費の増加が著しい事であり、平成6年度から10年度にかけて、618億円(伸率18.5%)増加している。内訳は、人件費で72億円の増(伸率4.7%)、扶助費で149億円の増(伸率18.0%)、公債費で396億円の増(伸率40.4%)となっている。人件費は、行財政改善緊急3ヵ年計画に基づき8年度から10年度で500人を超える人員削減を行ったため、伸率は比較的小さなものとなっている。扶助費は、震災後増大した福祉サービスに対応す

表 6 性質別歳出の推移

(単位: 百万円)

		平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度
	人件費	152,494	152,280	156,989	157,831	(159,734) 157,003
	扶助費	82,824	85,127	93,248	95,764	(97,769) 97,769
	公債費	97,958	87,180	124,171	133,720	(137,565) 117,813
小計(義務的経費)		333,276	324,587	374,408	387,315	(395,068) 372,585
投資的経費		279,081	493,125	228,847	216,662	(190,807) 162,631
	補助事業	203,862	417,105	169,639	158,369	(128,265) 104,737
	単独事業	75,219	76,020	59,208	58,293	(62,542) 57,894
貸付金		127,494	447,802	115,833	122,969	(95,375) 95,366
繰出金		67,456	87,163	78,199	78,837	(73,709) 82,875
物件費等		146,136	381,365	146,005	148,955	(157,931) 152,050
合計		953,443	1,734,042	943,292	954,738	(912,890) 865,507

注: 各年度の数値は、全て当初予算の数値。

平成10年度欄の()書きは、市営住宅事業と市街地再開発事業が一般会計であった場合の数値。

るため積極的な整備を行っており、その施設の開設にあわせて特に伸率が增大していることや、生活保護費が増加していることによるものである。また、公債費は平成8年度から大幅に増加しているが、7年度に大量発行した市債の利子負担が8年度から発生したことによるものである。さらに今後、3年程度の元金据置き期間を過ぎた11年度以降、公債費の一層の増加が見込まれ、財政運営はますます厳しくなることが予想される。

投資的経費は、7年度に災害復旧事業を集中的に実施したため5,000億円近い額を計上しており、特に補助事業については4,171億円と、6年度の2倍以上の事業費となっている。また、単独事業は災害公営住宅の用地取得などもあり、7年度には760億円と震災前とほぼ同額を計上しているが、8年度以降は通常投資的経費の削減もあり600億円程度に止まっている。貸付金は、復興基

金への貸付けを行った7年度には大きく伸びているものの、外郭団体への貸付金を極力圧縮してきたため、10年度では1,000億円を切る状況となっている。

4 主な財政指標からみた本市の財政状況

表7をご覧くださいと、神戸市の主な財政関連指標を掲げている。

まず、実質収支は震災により6年度決算において、昭和49年度の2億円の赤字以来、20年ぶりの赤字決算となった。さらに、税金が本格的に落ち込んだ7

表7 主な財政指標等

	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度
実質収支(一般会計)	億円 + 1	億円 △ 18	億円 △ 37	億円 + 1	億円 + 1
市債残高(一般会計)	億円 8,056	億円 8,800	億円 14,475	億円 17,161	億円 17,994
市民一人当たり市債残高 (一般会計)	千円 534	千円 592	千円 1,022	千円 1,210	千円 1,263
市債残高(全会計)	億円 17,775	億円 18,520	億円 24,727	億円 27,948	億円 28,931
基金残高 (一般・特別会計)	億円 2,480	億円 2,082	億円 1,887	億円 1,830	億円 1,822
起債制限比率 (3か年平均) 普通会計	% 15.6	% 17.0	% 18.0	% 19.2	% 19.8
経常収支比率(普通会計)	% 87.9	% 97.4	% 106.0	% 91.0	% 94.3

実質収支 歳入歳出の単純な差引額を「形式収支」といい、さらに翌年度へ繰り越すべき財源を控除した収支を「実質収支」という。当該団体の純剰余又は純損失を意味しており、通常、決算が黒字・赤字というのは、この「実質収支」を指している。

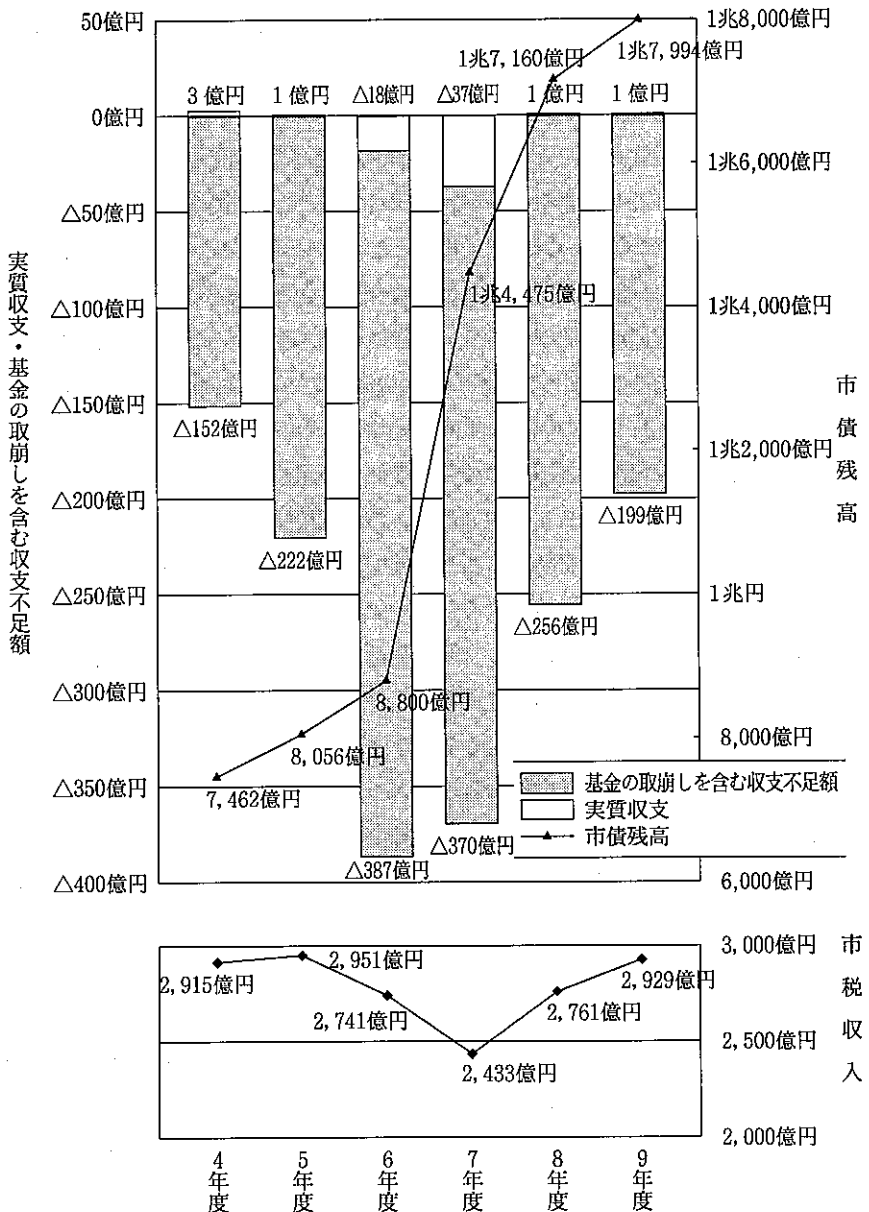
起債制限比率 当該団体の公債費による財政負担の度合を判断する指標の一つであり、地方債元利償還金に充当された一般財源のうち、地方交付税で措置されるものを除いたものの標準財政規模に対する割合である。

経常収支比率 経常的経費に経常的一般財源がどれだけ充用されたかを示す指標であり、当該団体の財政の硬直度を示すものである。この比率が80%を著しく超える団体は財政構造が硬直化していると考えられ、経常的経費の抑制に務める必要がある。

年度には、6年度の2倍の37億円と過去最大の赤字決算となった。8年度からは、辛うじてわずかな黒字となっているが、基金取り崩しを含む収支不足額は、9年度決算においても、199億円となっている（「図1一般会計 決算収支・市税収入・市債残高の推移」参照）。

一般会計の市債残高は、5年度末の8,056億円から9年度末には、1兆7,994億円と実に9,938億円も増加している。これによって、市民一人当たりの市債残高も5年度の534千円から1,263千円へと2.4倍の増加となっている。今後、公債費の増高という形で、財政運営には大きな足枷となるが、その影響が色濃く出ているのが起債制限比率である。5年度に15.6%であった比率は、9年度には19.8%と、ここ4年間で4.2ポイント増加している。元年度（14.7%）から5年度（15.6%）までの同じ4年間の増加が0.9ポイントであることを考えれば、5年度以降の起債制限比率は異常な伸びを示しており、残債の増加による影響が如実に現れていることが分かる。この起債制限比率は本市の場合、10年度決算時において20%を超えることが確実視されているが、20%を超えると、原則として、一般単独事業債（主として、単独事業として行われる公園、道路、河川等の整備に充当される市債）と厚生福祉施設整備事業債（厚生文化施設、社会福祉施設等の整備に充当される市債）が発行できないことになっており、今後の財政運営に多大な支障が生じる事が懸念されているため、本市としても出来る限りの行財政改善に努めるとともに、国に対して起債制限緩和の要望を行っているところである。一方、全会計の市債残高の推移をみると、1兆7,775億円から2兆8,931億円と1兆1,156億円増加しているが、一般会計で約1兆円増加している事を考えれば、港湾事業会計のように震災で甚大な被害を受け、復旧に多額の市債発行を余儀なくされた会計を含む特別会計・企業会計全体で、約1,000億円しか増加しておらず、市債残高の増加がいかにも一般会計に集中しているかが分かる。一方、基金残高は、5年度の2,480億円から10年度の1,822億円と658億円減少している。これは、財源対策のため毎年多額の基金を取り崩したためであるが、基金残高の内容をみると、市債償還のために積み立てることが義務づけられているものや土地等で保有しているもの、国庫等で基金

図1 一般会計 決算収支・市税収入・市債残高の推移



造成したため取り崩しが不可能なものなどが大半であり、財源対策のために今後取り崩せる基金残高はわずかである。

また、経常収支比率は、震災後市税収入の減少により7年度においては106.0%と著しく上昇したが、8年度には市税収入の回復や多額の普通交付税措置により91.0%と一旦減少に転じたものの、9年度は再び94.3%と上昇している。市税収入は、9年度決算においてほぼ震災前の水準に回復してきており、また普通交付税も震災前の約2倍の額が交付されているにもかかわらず、経常収支比率が上昇しているのは公債費が急増しているためである。このため、今後とも経常収支比率は上昇を続け、100%を超えるのも時間の問題と考えられる。100%を超えると、財政はますます硬直化し、臨時的な収入で経常経費を賄うといった、極めて厳しい状況に陥ることになる。このため、臨時的な経費の削減は当然の事として、経常的経費の削減に一層積極的に取り組む必要がある。

5 今後の財政見通し

表8は今後の一般会計の財政状況を一定条件の下に試算したものである。これによると、10年後の平成19年度には4,066億円の累積財源不足が発生することが見込まれる。また、起債制限比率は20%を超えた後も上昇を続け、平成16年度には24.2%まで上昇することが見込まれている。もちろん、この試算は一定の条件の下での試算であり、変動要素も多いが、本市の極めて厳しい財政状況を端的に現しているものと考えられる。この財源不足解消に向けては、平成9年12月の「神戸市行財政改善懇談会」からの提言のなかで、その早急な解消目処をつける必要があると指摘されており、例示的表現ながら①情報等の新産業や集客産業の誘致等による税源の涵養と市税等自主財源の確保によりその1/4を、②基金の活用と市有地の売却等臨時財源対策により1/4を、③行財政改善により1/4を捻出し、④残り1/4は国に対し特別の財政支援を要望する、といった具体的な指針を定めることとの提案がなされ、本市としても、財源不足の早期解消に向け、歳入の確保と歳出の削減の両面から全力を挙げて取り組んでいるところである。

表8 神戸市一般会計財政収支試算

＜前掲条件＞
 1. 名目GDP 伸び率 2.5%
 2. 租税弾性値 市税=1.1, 地方交付税=L2
 3. 金額変 9年度補正後金額は3月補正後予算額, 10年度は10年度当初予算額 (伸び率は9年度当初予算比), 11年度以降は見込み額 (伸び率は前年度比)
 4. 各項目の種別 (11年度以降の特別減税は見込んでいない) <11年度 市税 +35億円, 減税補填債 △35億円>
 1) 個人 伸び率 2.75% (徳次郎運事業・地下鉄海岸線に係る公債元利償還分を別途加算)
 2) 地方交付税 伸び率 3.0% (徳次郎運事業・地下鉄海岸線に係る公債元利償還分を別途加算)
 3) 国・県支出金 伸び率 2.75%
 4) 市債 伸び率 2.75%
 5) その他 諸収入 (貸付金元利収入等) は繰出運動

1) 個人 伸び率 2.5%
 2) 歳出 物件費 2.5%
 3) 物件費等 物件費は通常分を据置き, 扶助費は伸び率 3.0%
 4) 投資的経費 11年度以降 通常投資, 震災関連事業 (復興) を加えた投資的経費全体を2,303億円に据置き
 5) 公債費 ※震災前=6年度当初回額 (ただし, 再開業・市営住宅に係るものは除く)
 6) その他 繰出金は国際会計・老健会計・再開発会計・市営住宅会計及び地下鉄海岸線に係る繰出金を別途加算
 その他の繰出金は, 据置き。貸付金は据置き。

区分	9年度		10年度		11年度		12年度		13年度		14年度		15年度		
	当初予算額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率	
歳入合計A	9,547	1.2%	10,586	8,655	-9.3%	9,178	6.0%	9,255	0.8%	9,374	1.3%	9,367	-0.1%	9,900	1.4%
市税	2,888	12.3%	2,930	3,004	4.0%	3,123	4.0%	3,208	2.75%	3,297	2.75%	3,367	2.75%	3,879	2.75%
地方交付税	870	19.2%	965	960	10.3%	1,012	5.4%	1,074	6.1%	1,086	1.1%	1,082	-0.4%	907	-1.9%
国・県支出金	1,236	-1.5%	1,638	993	-19.7%	1,320	32.9%	1,202	-8.9%	1,213	0.9%	1,188	-2.5%	1,260	1.9%
市債	975	-7.4%	1,332	555	-43.1%	788	42.0%	716	-9.1%	721	0.7%	618	-14.3%	596	-0.5%
その他	3,978	6.4%	3,721	3,143	-12.2%	2,935	-6.6%	3,055	4.09%	3,057	0.07%	3,087	1.31%	3,258	1.1%
歳出合計B	9,547	1.2%	10,586	8,655	-9.3%	9,483	9.6%	9,626	1.5%	9,877	2.6%	9,888	0.1%	10,187	0.1%
人件費	1,578	0.5%	1,578	1,570	-0.5%	1,609	2.5%	1,648	2.5%	1,691	2.5%	1,733	2.5%	1,961	2.5%
物件費等	2,447	2.3%	2,486	2,498	2.1%	2,420	-3.1%	2,451	1.3%	2,482	1.3%	2,482	0.0%	2,689	1.4%
投資的経費	2,167	-5.3%	3,147	1,626	-25.0%	2,303	41.6%	2,303	0.0%	2,303	0.0%	2,303	0.0%	2,303	0.0%
公債費	1,337	7.7%	1,337	1,178	-11.8%	1,334	13.2%	1,379	3.4%	1,497	8.6%	1,516	1.3%	1,379	-1.9%
その他	2,018	4.0%	2,038	1,783	-11.6%	1,817	1.9%	1,844	1.5%	1,904	3.3%	1,822	-4.3%	1,855	-2.6%
差引額A-B (財源不足額)				※		△305		△371		△503		△521		△287	
財源不足累計額				※		△305		△876		△1,179		△1,700		△4,086	

※ 基金取崩しなどにより, 平成9年度606億円, 平成10年度403億円の財源対策を行った。

起債制限比率 (8か年平均) の推計

起債制限比率	19.5%	20.2%	20.7%	21.4%	22.7%	23.5%
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

※平成9~19年度までの起債制限比率が最大となるのは, 平成16年度24.2%

しかし、昨今の景気低迷は厳しさを一段と強めており、我が国経済がマイナス成長に陥っている現状を考えれば、少なくともここ数年は試算以上に財源不足は拡大し、財政運営は危機的な状況に直面することは確実な状況である。また、このような状況が続けば、市民サービス水準が低下することも大いに懸念される場所である。

このため、今後の財政運営にあたっては、

- (1) 事務事業のゼロベースからの見直しなど、抜本的な行財政改善の取り組みを強化・徹底する
 - (2) 市債発行を極力抑制し、将来の財政負担の軽減を図る
 - (3) 税財源の涵養に努めるとともに、市税等の徴収率の向上に徹底的に取り組む
 - (4) 基金の取り崩しと土地の積極的な処分に努め財源確保を図る
 - (5) 国に特別の財政支援を要請する
- 必要があると考えているが、本市を取り巻く情勢は極めて厳しい状況である。

6 おわりに

阪神・淡路大震災という未曾有の大災害は、市内に居住する全ての市民・事業者に甚大な被害をもたらした。そして、「神戸市」も市内に存する一つの行政組織という観点から、大きな被害を受け、その傷は今なお癒されてはいない。しかし、市民に一番近い行政組織としての我々の最大の責務は、全ての被災市民の安定した生活基盤の確立と、大震災により傷ついたこの神戸の街の完全復興を成し遂げることである。我々を取り巻く現下の状況は極めて厳しいものがあるが、将来の神戸の発展を常に視野に入れ、その布石を打ちながらも、現状に対しては我慢強い忍耐と努力を積み重ね、叡智を結集して、一步一步この危機的状況を乗り越えていくしか無いと考えている。

震災復興と財政再建

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 災害復興財政の課題

震災復興の過程をみると、被災者は公営住宅の入居が決まり、生活支援金が支給され、一息ついた感があるが、被災自治体、ことに集中的に被害に見舞われた被災市にとっては、これからが財政再建の本番を迎え、息がぬけない時期を迎えている。

阪神大震災が神戸市財政に与えた被害をみると、第1に、平成6年度当初予算9,534億円に対して、災害関連費（平成6～10年度）は、2兆1,128億円で、年度予算の221.6%になる。要するに2年分の財政規模に匹敵する損害をうけたことになる（本号高原論文 p.28 表1参照）。

公営企業会計をふくむ全会計でも、平成6年度の財政規模2兆877億円に対して、災害関連費は2兆6,951億円となり、129.1%となり、財政規模の1.3倍に該当する。

災害復興財政は結局は、地方債の発行によって、資金不足をカバーし、当面の復旧事業を完了するが、その地方債負担が財政の後遺症となって、長く被災自治体を苦しめることになる。

第2に、震災関連予算の事業別の内訳は、第1表のようになる。復興対策費が1.4兆円と大きいのが、阪神・淡路復興基金への出資金、住宅・中小企業への融資などが算入されているので、実質的には災害復旧費の1兆円がもっとも大きい。

生活支援が2,000億円台と低いのが、阪神・淡路復興基金によって生活支援は行われ、また住宅の建設・補助などが含まれていないからである。

震災復興と財政再建

全体としての災害関連費の財源内訳は、国庫支出金8,896億円（33.0%）、県支出金1,148億円（4.3%）、市債1兆1,864億円（44.0%）、その他特定財源2,906億円（10.8%）、一般財源2,137億円（7.9%）である。結局、神戸市財政の負担は、地方債と一般財源の約52%、約1兆4,000億円である。

問題は交付税で地方債の何割が補填されるかであるが、第5表のように年間150億円程度であり、10年間として1,500億円で、実質的な神戸市財政の負担増は約1.2兆円となる。これは平成6年度の市税2,680億円の約4.5倍である。

ただ救いはこれら復興財政支出のすべてが、実質的負担でなく、阪神・淡路復興基金（3,000億円）などの融資もあり、最終的には返還されるので、市財政の負担はすくなくなる。

第1表 震災関連予算内訳 (単位: 億円)

区 分	震災関連事業	事業別内訳		
		復興対策	生活支援	災害復旧
平成6年度	4,110	269	727	3,114
7年度	15,665	7,224	1,806	6,635
8年度	3,526	2,944	27	555
9年度	2,203	2,094	30	79
10年度	1,447	1,302	53	92
合 計	26,951	13,833	2,643	10,475

注: 平成6～9年度は最終予算,平成10年度は当初予算。

平成7年度復興対策費には阪神・淡路復興基金に対する貸付金・出捐金2,000億円を含む。

平成8年度は阪神・淡路復興基金の追加貸付金1,000億円を含む。

2 復旧財政の政府支援策

被災自治体にとって災害は、財政的に大きな打撃であるが、制度的には激甚災害措置でカバーされている。阪神大震災は大災害であったので、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」が制定された。

一般的な激甚災害法の措置に上乘せ、横だし措置がとられた。第1に、補助率の上乗せで公共土木事業費は、補助率70～90%（一般激甚60～80%）に、福

祉施設は補助率3分の2（一般激甚2分の1）、社会教育施設の補助率3分の2（一般激甚2分の1）に格上げされた。

民間の福祉施設などが問題であったが、特別養護老人ホームは従来の4分の3が6分の5に上乘せされるようになったが、無認可小規模共同作業所は補助対象外となった。

第2に、補助対象の拡大である。卸売市場、非公共港湾施設、鉄道・地下鉄、水道・工業用水道施設、電気通信施設、病院などである。神戸市にとっては、神戸港埠頭公社が補助対象となったのが大きい。

私立の学校などは補助率2分の1（一般激甚は0%）が適用された。病院については公的医療機関と政策医療機関などに限定し、建物の改築など3分の1（限度額500万円）が補助となった。

第3に、これら復興事業のいわゆる補助裏についても、95%を普通交付税で面倒をみる。その地方債についても、その元利償還費を普通交付税の基準財政需要額に算入する。

第4に、このような一般的措置からはずれた財政措置については、個別に中央省庁との交渉が重ねられた。民間優良賃貸住宅の共同施設への補助率引上げなどであり、ことに区画整理事業は補助率2分の1、補助裏交付税算入率32%に過ぎなかった。

区画整理事業の実質補助率66%は、他の復興事業に比してきわめて悪い補助率であり、最終的には補助裏の90%を交付税に算入し、その80%を基準財政需要額で面倒をみることになった。実質補助率86%補助率になった。

第5に、まったく新規の補助対象として創設されたのが、災害廃棄物としての家屋解体処理費であった。当初は、解体経費のみであったが、被災市は処理費（運搬費など）をふくめて、2分の1補助を要求し、最終的には1,700億円がみとめられた。

さらに補助裏は100%起債が認められ、その95%が交付税で措置されることになった。しかし神戸市は処分地への搬入料（1トン当たり2,000円）を無料にしたので、巨額の損失となった。

災害救助・復旧の費用のすべてが、激甚災害・災害救助措置の適用を受けるのではない。災害救助行政経費は、国庫補助金が5分の4～3分の2であり、補助裏の地方負担の50～95%は交付税で措置してもらえる。

このような国の財政支援措置によって、被災自治体・被災者の負担は、かなり軽減されたが、被災者も被災自治体も、災害関連支出の重荷に喘ぐという事態にはかわりはなかった。

第1に、被災市の場合、典型的な救助行政ではなく、災害救助法にはない災害関連事務事業を負担せざるをえなかった。災害廃棄物処理・区画整理事業などは、補助率は50%で、交付税の基準財政需要額に算入されるシステムであるが、百パーセントの算入という保証はない。府県が担当する災害救助関連費に対して、都市自治体が分担する災害復旧費のほうが国庫支援の水準は概して低い。

また仮設住宅の建設は、府県負担であるが、仮設住宅の用地は都市自治体の負担である。学校とか公園用地の場合は問題がないが、事業用地の場合は会計上は別個であり、地方公営企業金融法の負担区分からみれば問題がある。

神戸市の場合、ポートアイランド、六甲アイランド、西神ニュータウンなどの住宅分譲用地を、仮設住宅用地に転用したため、その間は売却不能となり、財政収支上は、百億円以上の減収となったと推計できる。

さらにこれら膨大な事務事業をこなす職員費は、被災市の負担であり、他の市町村から応援を受けているというものの、補助対象外の人件費負担はかなりきつい。

第2に、行政サービス・事業関連の事業・サービス収入の放棄・減収である。神戸市の公共施設の災害復旧費は、平成6～8年度で1.1兆円であり、外郭団体の新交通・神戸高速・埠頭公社などを加えると、1.5兆円に達するのではなからうか。

しかしこれらの施設損壊による損失は、被災市としては補助率などの相違はあるが、負担していかなければならない。

神戸市財政にとっての痛手は、一般会計以外の事業経営的収入の減収である。

平成7年度の当初予算でみると、各会計の収入減は下水道会計（41.6億円）、港湾会計（100.1億円）、開発会計（161.7億円）、病院事業（63.1億円）、高速鉄道会計（15億円）、水道会計（100.5億円）と、軒並み収益的収入の減少に見舞われている。神戸市財政にとって、地方公営企業、地方公社（外郭団体）などの被害が、予想外に大きいことであった。

神戸市は震災直後から激甚災害補助の拡充をめざして運動したが、第2表の要望のうち財政支援策が拡充されたのは、区画整理事業の補助率が2分の1から3分の2に、交付税措置で改善された以外は、大きな成果はみられなかった。

再開発事業などで是正措置がとられたが、金額的にはごく僅かである。ことに災害公営住宅の用地補助の新設は、国・地方財政の根幹に関する問題であり、大蔵省の説得は不可能に近いといえる。

第2表 震災復興重点事業に対する財政特例措置要望（単位 億円）

事業項目	事業費	実質市負担		要望内容
		現行	震災後	
災害公営住宅	1,440	1,440	360	用地補助の創設
特定優良賃貸住宅	360	180	36	民間補助の補助裏の地方財政措置
住宅市街地総合整備事業	1,195	359	54	補助率の引上げ、民間補助の補助裏の地方財政措置
公共再開発事業	1,413	859	615	補助率引上げ、地方財政措置の拡充
民間再開発事業	103	26	5	民間補助の補助裏の地方財政措置
区画整理事業	2,503	1,260	185	補助率引上げ、地方財政措置の拡充
街路事業	470	235	31	補助率引上げ、地方財政措置の拡充
公園事業	830	581	114	補助率引上げ、地方財政措置の拡充
合計	8,314	4,940	1,400	

さらに人口減少にともなう、事業収入の減少、市民所得の減収が、国保財政の悪化などをもたらしている。都市自治体が基本的にはサービス団体であるため、一般のサービス産業と同じように、被害は建物・施設といったストックよりも、サービス収入の減退といったフローの打撃のほうが大きい。しかもこれらの減収については、国庫からの支援はない。

ただ交付税における人口急減措置の特例を設定し、人口急減措置（9割復元）

か平成2年の国調人口のいずれか大きい方の選択がみとめられた（平成8年度の特例措置の増収は36億円）。

3 復興財政と財政運営

このような財政措置の下支えによっても、被災自治体の財政危機は一気に加速していった。神戸市財政でこの動向を分析してみよう。第1に、一般会計の状況を財政指標でみてみると、第3表のようになる。

經常収支比率は、平成5年から6年にかけて10ポイントも上昇し、平成7年には106ポイントと、危険水域の75ポイントをはるかにこえている。さらに財政悪化を如実にあらわすのが公債費比率で、平成5年すでに19.4ポイントで悪化していたが震災復興費はさらに公債発行を余儀なくしていき、平成8年には24.2ポイントという、破産的数値となっている。

第3表 神戸市一般会計の状況 (単位 億円 %)

区分 \ 年度	平成元	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9
普通会計歳出決算	7,062	7,553	8,391	8,966	9,689	9,472	17,619	14,726	10,894
実質収支	7	5	4	3	1	△18	△37	1	1
* 經常収支比率	72.3	74.7	78.4	79.0	87.9	97.4	106.0	91.0	94.3
* 起債制限比率	14.7	14.7	14.9	15.0	15.6	17.0	18.0	19.2	19.8
* 公債費比率	16.1	17.5	17.5	17.0	19.4	22.3	20.6	24.2	25.2
市債(普通会計)	639	811	1,180	1,356	1,340	1,394	6,518	3,835	1,507
市債残高	5,961	6,232	6,720	7,462	8,056	8,800	14,475	17,161	17,994
基金残高	2,069	2,428	2,623	2,612	2,480	2,082	1,887	1,830	1,822
市債残高(全会計)	14,756	15,221	16,018	17,056	17,775	18,520	24,727	27,948	28,931

注 起債制限率は3カ年平均、基金残高は一般・特別会計合計、*は普通会計の数値

第2に、神戸市は平成7年9月25日、震災復興のための「財政収支試算」を発表し、平成7年度を初年度とする10カ年計画を策定している。平成16年度の累積赤字6,861億円と推計された。

平成10年度を初年度とする平成19年度までの10カ年計画の「神戸市一般会計財政収支試算」(本号高原論文 p.46 表8参照)では、4,066億円に改善されているが、かなり無理な試算であり、財政の実態は悪化している。

1つは、地方財政計画などに連動して、財政指標を算定しており、全般的に高い数値である。伸び率をみると、名目GDP2.5%、市税の伸び率2.75%、地方交付税3.0%、使用料2.5%と、不況の経済実態を反映していない。

2つは、平成7～10年度において、単年度赤字を計上しなかったのは、基金などの取崩しによるもので、平成に入って以来ずっとこの傾向はつづいており、財政的基盤は年々低下している。基金取崩しなどによる財源補填は、平成6年度は733億円、平成7年1,188億円、平成8年786億円、平成9年度は606億円で、合計3,313億円になる。

3つは、不況の長期化によって、市税の回復が多くは望めないことである。ただ府県のように景気変動の影響を受けやすい法人所得課税の比率がすくなく、個人所得課税、固定資産税などの比率が大きいので、大きくは落ち込むことはない。

4 復興財政の予測

災害関連行政の財源は、第4表のように震災復興債の増発である。災害復旧債はある意味において、典型的な地方債に該当する。これら復旧資金は、市税でまかなうことは不可能である。

どうしても地方債にその資金を求めることになるが、問題がないのではない。1つに、神戸市に限らず、地方財政は昭和50年以降、交付税の不足財源の補填手段として、建設地方債を発行してきた。そのため地方債残高はかなりの高水準にある。したがって災害復旧債は、そのうえに追加発行されるので、常識的な起債制限比率20%を絶対的な水準とは設定できない。

2つに、復旧事業の補助裏である財政負担は、制度上は交付税で補填されることになっているが、まずは地方債を発行し、その元利償還を交付税で面倒をみていく。しかし次年度で全て補填されるのではない。したがって財政運営は、長期的視点から判断していかざるをえない。

3つに、巨額の復旧債を、どう償還していくかであるが、市税の回復、交付税の補填、そして復旧事業による公共事業の実質的前倒しがなされているので、

震災復興と財政再建

後年度の公共投資抑制によって、償還財源を捻出していかなければならない。

市債の増発により、今後の財政負担（公債元利償還）はますます大きくなり、平成6年度には公債費比率が20%を超え、さらに平成8年には24%を越えている。

このように「危機的な状況」にあるが、危機克服の手法は、まず政府に対する財政特例措置要望であり、あと1つは、内部の行財政改革で「行財政改善緊急3カ年計画」（平成7年12月）などの減量的財政対策である。

第4表 市債発行状況の推移 (単位 億円)

区 分	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度
一 般 会 計	2,652	7,821	2,432	1,332	555
(震災復興関連)	(1,122)	(6,333)	(1,584)	(609)	(247)
特 別 ・ 企 業 会 計	1,694	2,360	1,266	1,260	1,193
(震災復興関連)	(383)	(950)	(151)	(195)	(292)
合 計	4,346	10,181	3,698	2,592	1,748
震災復興関連	(1,505)	(7,283)	(1,735)	(804)	(539)

注 平成6～9年度は最終予算, 平成10年度は当初予算

まず政府による財政支援策であるが、復旧財政への支援策は、すでに完了済みであり、補助金は期待できない。問題は交付税であるが、第5表のようになるが、先にのべたように特別交付税は災害関連で、約140～150億円の増収が見込まれている。今後、10年間とすると、約1,500億円がみこまれるが、財政長期収支は、このような交付税の増収を織り込んだの試算であり、交付税をあてにすることはできない。

第5表 神戸市特別交付税における災害行政分(単位 億円)

区 分	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度
通 常 分	20	20	20	19	17
災 害 関 連 分	-	131	137	120	123
合 計	20	151	157	139	140

このように政府の財政支援策はすでに補助金・交付税も骨格は固まっており、財政収支計画以上のものは期待できないとなると、自己努力しかのこされてい

ない。

復旧財政対策として、神戸市が採用した措置は、第1に、自己財源対策としての基金取崩し、財産売却などである。第6表のように基金取崩しを中心として、総額3,716億円（平成6～10年）の財源対策をとっている。

第7表のように、基金の取崩しがつづき、基金の蓄積は次第に少なくなる一方で、市債の増発がつづいた。その結果、基金会計の状況、市債残高の状況は極度に悪化していった。要するに財源対策といっても、基金の取崩しと財産の売却である。

財政調整基金は平成6年度末でわずか1億円であり、公債基金なども崩している。さらに福祉基金までもくずしており、売り食いの再建である。結果として神戸市の財政抵抗力は弱体化し、財政基盤も脆弱となっている。

第2に、減量経営の導入であり、行財政改善委員会は、震災後3カ年計画（平成8～10年度）で、行財政改善緊急3カ年計画の目標（本号中村論文 p. 84

第6表 財源対策一覧表 (単位 億円)

区 分	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	合 計
基金取崩し	369	301	358	200	200	1,428
特例債	329	836	135	80	35	1,415
財産売却		16	157	162	30	365
企業会計資産活用	35	35	136	136	138	480
税源移譲				28		28
合 計	733	1,188	786	606	403	3,716

注 特例債は歳入欠陥債、減税補填債等である。

第7表 神戸市全会計基金の状況 (単位 億円)

区 分	平成4年度末	平成5年度末	平成6年度末	平成7年度末	平成8年度末	平成9年度末	平成10年度末
一般会計	2,612	2,480	2,082	1,887	1,830	1,822	1,754
特別会計	(38基金)	(38基金)	(38基金)	(39基金)	(39基金)	(39基金)	(26基金)
企業会計	3,032	3,082	3,031	2,886	2,886	2,860	2,730
	(7基金)	(7基金)	(7基金)	(6基金)	(6基金)	(6基金)	(6基金)
全会計	5,644	5,562	5,113	4,773	4,716	4,682	4,484
	(45基金)	(45基金)	(45基金)	(45基金)	(45基金)	(45基金)	(32基金)

表2参照)を設定している。

第3に、経済復興政策による市税の回復である。市税は震災によって、市民生活、地域経済が破壊されたので、当然、大打撃を受け減収は免れないが、さらに生活復興・経済再建のために大幅減税を実施している。

災害復興政策が順調にいけば、神戸経済が復興し、市税収入の回復が期待できる。後にみるように、市税は回復基調にあるが、不況を克服して将来も伸びるがどうか予断をゆるさない。

神戸市財政の将来は、結局、市債残高、一般会計で1兆7,994億円、全会計で2兆8,931億円(震災関連1兆1,864億円)の返還ができるかどうかである。市税の回復は、不況の影響もあり増収が期待できないだけでなく、全国的にも減収傾向にあり、神戸市も例外でない。

補助金は災害復旧の投資がほぼ完了しており、これからは平年度化していき、係数的には下降するであろう。期待されるのは開発会計の繰入金と交付税である。しかし開発会計はすでに一般会計にこれまで有形無形に財政支援をしており、これからは開発会計の維持がやっとであり、一般会計の援助をする余裕はない。

したがって交付税のみが頼りという財政見通しとなるが、年々数百億円の増収を算入して、なおかつ4,000億円の赤字であり、いわば一般会計が交通会計のように、構造的な慢性の赤字財政に陥っており、財政再建は容易でない。

今後の財政運営は、一般行政費減量化(人件費・物件費などの節減)、企業の経営の浸透(施設サービス、公営企業経営、外郭団体運営など)とともに、震災復興によってかなりの公共施設が新築されたので、建設事業の繰延べが見込まれる。公営住宅がその典型的事例である。

あと1つの対応は、経済復興である。人口の回復がなければ交付税の減退が避けられず、市税の伸びも頭うちのみで推移する恐れがある。いずれにせよ約1年分の財政規模の負担を、節減などでカバーしていく財政運営は容易でないことだけはたしかである。

震 災 と 地 方 税

宮 本 治

(神戸市理財局主税部長)

災害の被災者に対しては、税の面において、従来から各種の特例措置が法律及び条例で設けられていた。しかしながら、今回の阪神・淡路大震災は、かつてない未曾有の被害をもたらし、従来の措置では到底対処しきれない状況が生じるに至った。これに対応するため、国税では「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」(平成7年2月20日法律第11号。以下、本稿では「震災特例法」という)が制定され、また地方税においても、「地方税法」(昭和25年7月31日法律第226号)の改正をはじめとして、各地方団体により震災特例措置が設けられるなど、国税・地方税とも従来の枠を超えた、かなり思い切った措置が税制上講じられた。国税に関しては多くの解説が出ていることもあり、本稿では、神戸市税を中心に、阪神・淡路大震災における地方税の特例措置を述べていくことにする。なお、実務的には臨時的・緊急避難的に対応した面も多いが、制度的措置に限定する。

1 災害に対する地方税の特例措置

災害に対する既存の特例措置を概観することとする。

(1) 課税面における措置

被災者は、平常時と異なり、税を支払う能力、すなわち担税力が大きく減少している状況にある。このため、担税力に応じた課税を行うため、すでに課税した税額の軽減策が必要となる。

地方税における災害対策は、本質的には、その課税団体である地方団体自らが実施するものである。地方税法上、各税目ごとに、市長権限での減免規定が

置かれており（たとえば、個人市民税では、「市町村民長は、天災その他特別の事情がある場合において（中略）当該市町村の条例の定めるところにより、市町村民税を減免することができる。」（地方税法第323条）と定められている）、また、自治省の「災害被害者に対する地方税の減免措置等について」（昭和39年11月7日自治府第119号。以下、本稿では「災害減免通達」という）において、災害減免の指標が示されているところであり、各地方団体では、これらを受けた形で、各税目ごとに条例で減免規定を置き、災害による被災者に対する減免を個々に規定している。唯一の例外として法律上措置されているのが、個人市民税における雑損控除等の制度である。

ア 雑損控除等（個人住民税）

災害で被害を受けた場合、これによる損失が「所得」に影響を与えるが、個人住民税では、所有資産の損失額を所得から控除する「雑損控除」の制度があり（地方税法第34条第1項第1号。同法第314条の2第1項第1号）、また事業者についても、被災した事業用資産の損失額を必要経費として計上できる（地方税法第32条第2項。同法第313条第2項。所得税法第51条）ことになっている。もしその損失額が当年分の所得を上回り、損失額を所得から控除しきれなかった場合は、その後3年間、控除できなかった損失額を所得計算上控除することができる（地方税法第32条第9項、同法第313条第9項）。したがって、災害による損失は、結果的に合計4年間の所得において配慮されることになる。所得税においても同様である。

これは法律で規定されているが、個人住民税の「所得」の計算が法律事項とされている（地方税法第313条第2項等）ため、雑損控除等の制度も法律により定められているものである。

イ 災害減免

災害減免の内容は、自治省の災害減免通達で指標が示されているが、基本的には各団体独自で定められている。ここでは、神戸市の規定を例に、その概要を説明することとする。

① 個人住民税

個人住民税は、前年中の所得に対して課税されるので、被災した年度の課税には被災の要素は反映されないことになる。したがって、被災による担税力の減少を配慮するために、災害で住宅や家財等に損害を受けた場合には、その損害の程度と所得金額に応じて、一定の所得金額を限度に、免除から8分の1軽減までの減免規定を設けている（別表1参照）。これらの減免の対象となるのは、災害後の担税力の減少を理由にするため、災害のあった年度の個人市民税のうち、災害後に到来する納期分のみである。ただし、神戸市の場合、災害が1月から3月の間にあった場合は、その後の4月からの年度に係る個人住民税も対象となる（神戸市市税条例第33条第4項。同施行規則第15条の2第2項）。

② 固定資産税・都市計画税

固定資産税・都市計画税は、1月1日（賦課期日）に所有する土地・家屋等に対し課税される。したがって、賦課期日後の災害で、当該年度内で課税対象となる土地、家屋等が損害を受けた場合には、資産への損害による資産価値の減少がその年度の固定資産税・都市計画税に反映されないことになる。併せて担税力の減少も考慮し、資産の損害の程度に応じて、災害減免の規定が設けられている（別表1参照）。これらの減免は、災害のあった日の翌月からの月割分が対象になる。ただし、神戸市の場合、災害が1月から3月の間にあった場合は、個人住民税と同じく、その後の4月からの年度に係る固定資産税・都市計画税も対象となる（神戸市市税条例第53条第1項第3号及び第188条第1項。同施行規則第18条第2項）。

③ その他の税目

その他の税目については、神戸市市税条例において、各税目ごとに市長が必要と認める場合に減免できる旨の規定を設けている（神戸市市税条例第71条第2項。同第122条。同第177条の27）ので、必要に応じて対応していくことになる。

（2）納税面における措置

災害で被害を受けた納税義務者は、不慮の被災により、定められた期限内に納税等行うことが困難な場合が予想される。このため、まず考えなければなら

別表1 神戸市税の震災税制 (No.1) ※ 網かけは、阪神・淡路大震災の特例措置

内 容	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	備 考
<p>特別控除</p> <p>・ 震災により所有する資産に損害を受けたときに、その損失額を当年分(7年分)所得から控除して税額を計算する。 ・ 5年分所得から全額控除される(その年の所得金額から全額控除されなかったときは翌年以後3年間繰越控除が可能)</p> <p>【法 律】</p>	<p>実効期間</p> <p>被災期間</p> <p>被災期間</p>	<p>特別⇒</p> <p>本則⇒</p>	<p>(繰越控除) (繰越控除) (繰越控除)</p> <p>(繰越控除) (繰越控除)</p>	<p>(繰越控除) (繰越控除)</p> <p>(繰越控除) (繰越控除)</p>	<p>(繰越控除) (繰越控除)</p> <p>(繰越控除) (繰越控除)</p>	<p>選択</p>	<p>(法務省財政入札)は1年遅れて反映する)</p>				<p>・ 地方税法 ・ 7年度適用は震災特例</p> <p>※ 7年度の繰越控除額は発行せず</p>
<p>市 民 税</p> <p>災害軽減</p> <p>・ 家屋等の損害5割以上 ・ 前年所得 500 (300)万円以下 免除 ・ " 750 (450)万円以下 5/10軽減 ・ " 1,000 (600)万円以下 1/4軽減 家屋等の損害3割以上も未済 ・ 前年所得 300 (200)万円以下 8/10軽減 ・ " 500 (300)万円以下 5/10軽減 ・ " 750 (450)万円以下 1/4軽減 ・ " 1,000 (600)万円以下 1/8軽減 業 () 内は震災前の所得要件</p>	<p>実効期間</p> <p>被災期間</p>	<p>4期分</p> <p>特別徴収 4.5月分</p> <p>繰上支払分 繰上支払分</p>									<p>・ 市税条例 ⇒ 市税条例施行規則</p>
<p>固定資産税</p> <p>災害軽減 (土地)</p> <p>・ 用途、流出等の ・ 損害程度が5割以上 免除 ・ 損害程度が2割以上も未済 1/2軽減 ・ 損害程度が2割未満 1/5軽減</p>	<p>実効期間</p> <p>被災期間</p>	<p>4期分</p> <p>繰上支払分 繰上支払分</p>									<p>・ 市税条例 ⇒ 市税条例施行規則</p>
<p>市 計 画 税</p> <p>特別控除 (土地)</p> <p>震災により利用に著しい損害を去じた旧市街地(東灘区・灘区・中央区・兵庫区・北区・須磨区(海部))の土地について、利用の制限の程度に応じて15%、10%、5%軽減</p> <p>【適用地域・軽減率の概し】 平成7年度の15%適用区域⇒10%軽減 平成7年度の10%適用区域⇒5%軽減 平成7年度の5%適用区域⇒軽減なし</p>	<p>実効期間</p> <p>被災期間</p> <p>被災期間</p>										<p>・ 地方税法</p> <p>・ 市税条例 ⇒ 市税条例施行規則 ・ 震災特例</p> <p>・ 市税条例 ⇒ 市税条例施行規則 ・ 震災特例</p>

(No. 2)

内 容	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	備 考
課税免除 (家屋) ・ 措置程度が2割以上 ・ 措置程度が2割以上8割未満 5/10軽減 経過措置 減収措置 特別減免 (家屋) ・ 措置程度が3割未満 1/10軽減 (措置の割合が3割以上) 経過措置 減収措置	4割分 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 市税条例 ⇨ 市税条例施行規則 ・ 市税条例 ⇨ 市税条例施行規則 ・ 課税特別 ・ 地方税法
評価減免 (家屋) (平成8年度以降は、繰越前日現在の現況により評価替えを実施)	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 市税条例 ⇨ 市税条例施行規則 (固定資産税のみ)
課税特別 (債権資産) ・ 措置程度が2割以上 措置割合に応じて軽減	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 地方税法 ・ 課税特別 ※普通交付税措置は固定資産税のみ
代替特別 (家屋) 震災により被災・損壊した家屋の代替家屋を平成12年3月31日までに取得した場合 【法律】 従前の取得相当分まで3年間/軽減	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 地方税法 ・ 課税特別 ※普通交付税措置は固定資産税のみ
代替特別 (債権資産) 震災により被災・損壊した債権資産の代替資産を平成12年3月31日までに取得した場合 【法律】 3年間/1割軽減	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 地方税法 ・ 課税特別 (固定資産税のみ)
被災住宅用地の特例 (法律) 震災により住宅が被災等した場合、その住宅用地の特例について、引き続き住宅用地の特例を適用 (平成8年度～12年度)	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫 ● 繰入かん庫	・ 地方税法 ・ 課税特別 ※普通交付税措置は固定資産税のみ

(No. 3)

	内 容	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	備 考
建設減税 (所得減分)	<p>震災により被災・罹災した事業所用家屋の代 替事業所用家屋を新築した場合、被災・罹 災した事業所用家屋に相当する税額を減免 ①平成10年1月31日まで完成 ②平成12年3月31日まで完成 ・平成10年1月17日までに着工の5割軽減 ・平成11年1月18日以後に着工の4割軽減 ③ただし、平成9年1月17日までは着工す る通常の工期2年以上のもの * ②は、平成9年度から追加</p>	①②										<ul style="list-style-type: none"> ・市税条例 ↳市税条例施行規則 ・震災特別
事業減税 (営業額)	<p>震災により事業所用家屋が損壊したことに 伴い、事業を休止した場合は、休止した事 業の休年度について、休止期間に応じて算 出額を月割減免する。 (平成8年1月までの休止期間について)</p>											<ul style="list-style-type: none"> ・市税条例 ↳市税条例施行規則 ・震災特別

ないことは、その納税を猶予したり期限そのものの延長を図ることである。このことから、災害の被災者に対する地方税法上の措置として、納税の猶予（地方税法第15条第1項第1号）や申告・納税等の期限延長（地方税法第20条の5の2）の規定が定められている。これらの措置は、阪神・淡路大震災においても適用されており、国税・地方税とも、別表2のとおり期限延長がなされた。なお、期間、地域を指定して一律に期限延長がなされたため、個別申請に基づく納税の猶予は、行われなかった。

別表2 納期限等の延長

平成7年1月17日から同年5月30日までに到来する期限について、次のとおり、期限を延長した。

国 税 兵庫県税	平成7年5月31日まで延長
神戸市税	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 個人市（県）民税の申告期限・法人市民税の申告納付期限 =平成7年5月31日まで延長 ◆ その他 =平成7年3月31日まで延長 （これは、6年度歳入を確保するため法定納期限を6年度内に とどめたもので、対外的には納付期限は5月26日とし、それ まで実質的な徴収猶予を行った。）

2 阪神・淡路大震災の特例

(1) 阪神・淡路大震災の特徴

阪神・淡路大震災による被害は、阪神・淡路地域全域にわたって同時・大量・集中的に発生した極めて甚大なものであった。潰滅的な家屋被害は広範囲な地域に及び（全半壊棟数が神戸市内で3割、六甲山南側の6区では実に5割を超えた）、多くの市民が著しい担税力の低下をきたした。とくにライフラインの途絶など社会インフラの被害が大きく、その影響は、長期・広域にわたるものであった。また、このような甚大な被害が阪神地域という日本経済の大動脈で発生した点で、日本経済全体にも非常に大きな影響を与えるものであった。

このように、極めて甚大な被害が広範囲な地域に及んだことが、既存の制度が想定していた災害とは根本的に異なる点である。たとえ甚大な被害を被っても、局地的であれば周囲が健全である限り、救済の手は伸びやすく、再建は比較的容易であると考えられるが、今回の大震災では、広範囲にわたって潰滅的な打撃を被り、再建に相当の日時を要する状況にあった。たとえば事業者であれば、仕入れ先も被災し商品の供給もままならず、また、商品を供給しようにも顧客も被災・避難し、そもそも事業が成り立たない状況が長く続くことになる。

従来の制度では、雑損控除にしる災害減免にしる、災害直後の被災者救済措置としての性格を有するのみであり、またその対象は、資産の損失に対する救済策にとどまっている。これだけでは、今回の大震災特有の状況に十分対処しきれないと考えられたため、先に述べたように、国税・地方税とも、従来の枠を超えた思いきった特例措置が講じられることになり、神戸市においても、次のような特例措置を設けることとなった。

(2) 大規模・広域的被害に対する対応

ア 土地に係る固定資産税・都市計画税の特別減免

資産課税の典型である固定資産税・都市計画税においては、従来の制度では、資産そのものの損害に対して災害減免が行われることとなる。しかしながら、今回の阪神・淡路大震災では、ライフラインの破壊、交通網の寸断、商業施設の倒壊等、面的に広く被害を受け、街並みが激変する事態に陥った。このような状況下では、土地に対する使用収益の制限を余儀なくされるとともに、通常受けうる行政サービスを享受できず、固定資産税の応益課税の原則が根底から覆される事態が発生した。また、土地の資産価値の低下が認められ、資産価値に応じた課税という固定資産税の性格からも、何らかの措置が必要と認められた。

このため、震災により利用に著しい制約を生じた旧市街地（東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区南部）の宅地について、その利用の制約の程度に応じて対象区域を3区分し、平成7年度において、それぞれ15%、10%、

5%の軽減措置を講じることとした（神戸市市税条例第53条第5項及び第188条第1項。平成8年3月改正前の同施行規則附則第7項）。さらに、平成8年度においても、復興状況に応じて、縮減したうえ軽減措置を継続した（神戸市市税条例第53条第5項及び第188条第1項。平成9年3月改正前の同施行規則附則第8項）。これは、課税対象自体の損害に対して救済するという従来の災害減免の枠を大きく踏み越えた措置で、広域的な被害を受けた今回の大震災特有の措置であった。

イ 家屋に係る固定資産税・都市計画税の特別減免

阪神・淡路大震災が都市直下型の地震であったため、家屋の損害が半壊以下であってもその基礎に対する悪影響は十分に予想され、資産価値の低下が考えられた。この点を考慮し、家屋についても、特例措置を講じることとなった。

すなわち、従来は、2割以上の損害（半壊以上）について災害減免を認めていたが、阪神・淡路大震災では、2割未満の損害（一部破損）についても減免を認め、10分の1の軽減措置を講じることとした（神戸市市税条例第53条第5項。平成8年3月改正前の同施行規則附則第8項）。

（3）新設された特例

前述したように、今回の大震災では、かつて例を見ない広範囲な地域にわたって被害が生じ、多数の人々が住宅や事業資産を失った。また、阪神間という日本経済の要で起きた災害であることなども考慮し、住宅や事業用家屋の再建を促進し、地域の生活・生産基盤を早期に復旧させる必要があった。このため、災害直後の救済策に限られていた従来の災害減免の考え方を大きく踏み出し、被災者の再建支援への制度を導入することとなった。

ア 固定資産税・都市計画税の代替家屋・償却資産の特例

震災で滅失・損壊した家屋・償却資産に代わる家屋等を取得等した場合、その税額が3年間2分の1に減額されることとされた（地方税法附則第16条の2）。再建後の税負担を軽減させ、被災者の再建を側面的に支援しようとするものである。代替の家屋等の取得期限は、当初平成10年1月1日であったが、復興状況に鑑み、期限が延長され、平成12年3月31日までとなっている。なお、この

制度は地方税法上措置され、全国的に適用されるものである。

イ 被災住宅用地の特例

住宅が滅失した場合、賦課期日において未再建であれば、現行法上、税負担が軽減される「住宅用地」と認定できず、税負担が増加することになる。しかし今回の大震災においては、甚大な被害が広域にわたり、住宅の再建までに相当の日数を要すると予想されたため、その間の被災者の税負担に配慮する必要があった。そこで、住宅が再建されるまでの間は、住宅の敷地であった土地を住宅用地とみなして、引き続き軽減措置が適用されるよう法律上措置された（地方税法附則第16条の2）。その適用期限は、当初は平成9年度までであったが、上記アと同様、期限延長され、平成12年度までとなっている。

ウ 事業所税（新增設分）の建替減免

事業所税の新增設分は、床面積2,000㎡を超える事業所を新築・増築した建築主に対して6,000円/㎡の税額が課税されるものであるが、今回の大震災で滅失・損壊した事業所に代わる事業所を平成12年3月31日までに新築・増築した場合は、旧事業所の床面積相当分について、着工日・完成日に応じて、10分の4軽減から免除までの措置を講じている（「阪神・淡路大震災の被災者に係る地方税の減免措置の取扱いについて」（平成7年3月9日自治税企第5号）。神戸市市税条例第177条の27。同施行規則附則第8項）。

（4）雑損控除等の特例

所得税や個人住民税において、震災による損害は、雑損控除として所得控除され、その後3年間の繰越控除が認められている（上記1（1）ア）。原則どおりなら、震災が平成7年1月17日に発生したので、個人市民税では、平成7年分の所得について雑損控除が適用され、これによる軽減が平成8年度で反映されることになるが、これでは、震災直後の平成7年度は、震災前の平成6年分の所得を基礎に課税されてしまうという不都合が生じることになる。また、所得税においても、震災が所得税の平成6年分の確定申告（平成7年3月15日期限）前に起こったため、震災後の確定申告で、震災前の平成6年分の所得に対する所得税を支払わなければならないという事態になった。そこで、阪神・淡

路大震災に係る雑損控除については、原則どおり平成7年分の所得で適用する場合の外、例外的に、平成6年分の所得においても適用できる道が開け、兩者を選択できることされた（震災特例法第3条。地方税法附則第4条の2）。同様の措置は、被災事業用資産の必要経費の算入においてもなされた（震災特例法第4条）。

3 阪神・淡路大震災における財政上の特例措置

(1) 税収の減少

震災前の平成5年度決算で過去最も高い2,950億円であったが、平成7年度は2,433億円の決算となり、517億円、18%の減という大幅な落ち込みを示した。このうち、市税の震災特例措置による減収額は491億円に達する（別表3）。このように、大震災は、復旧復興による財政需要を増大させる一方で市税収入を大きく減少させ、財政は危機的状況に陥った。その後市税収入は徐々に回復基調に傾きつつあったが、日本経済の景気低迷により、いまだ被災の中心地6区においては市民所得は震災前に回復していない。神戸経済の復興の遅れなどにより税収増は望めず、極めて厳しい状況にあり、今後4,066億円の財政収支不足が見込まれるところである。このことから、震災が神戸市に与えた影響の大きさがうかがわれる。

(2) 災害減免等の減収に対する財政措置

そもそも地方団体の財政の基礎となるべき地方税の収入は、全国ベースで、一般財源の4割程度の割合を示しているにすぎない（平成10年度地方財政計画）。その穴埋めは主に地方交付税で行われているが、その算定の基礎となる基準財政収入額には、災害減免を含む「減免」は算入されないため、減免による減収分は交付税上配慮されず（したがって減収がなかったものとして扱われ）、地方団体の負担となる。しかしながら、今回の震災による神戸市の例でも明らかのように、大規模な災害では、その減収額も多額にのぼり、財政に与える影響も大きいと考えられるため、国において、一定の財政上の補填措置が制度化されている。すなわち、政令で指定された「激甚災害」（「激甚災害に対処するた

震災と地方税

別表3 神戸市税の震災税制による減収額

(単位：億円)

	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	合計
個人市民税	10	251	148	56	29	494
雑損(繰損)		201	143	56	29	429
災害減免	10	50	5			65
固定資産税	13	193	26	12	18	262
災害減免	13	118				131
土地	0	18				18
家屋	13	82				95
償却資産	0	18				18
特別減免		75	20			95
土地		40	20			60
家屋		35				35
代替家屋			3	10	15	28
代替償却			3	2	3	8
都市計画税	3	42	6	3	5	59
災害減免	3	22				25
土地	0	4				4
家屋	3	18				21
特別減免		20	5			25
土地		12	5			17
家屋		8				8
代替家屋			1	3	5	9
事業所税	0	5	6	13	15	39
建替減免	0	3	5	13	15	36
休業減免	0	2	1			3
合計	26	491	186	84	67	854

めの特別の財政援助等に関する法律」第2条)において、程度及び範囲が被害の状況に照らし相当と認められる普通税の災害減免について、その災害が発生した年度に限り、その減収補填のため、起債(歳入欠かん債)の発行が認められている(災害対策基本法第102条第1項)。また、その元利償還金について、一定割合が特別交付税で措置されることとされている(特別交付税に関する省令第3条第1項第3号の表の第15号)。災害対策基本法でいう「程度及び範囲が被害の状況に照らし相当と認められる」減免であるかどうかの基準を示しているのが、自治省の災害減免通達等である。

阪神・淡路大震災も「激甚災害」に指定され（「阪神・淡路大震災についての激甚災害の指定及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」（平成7年1月25日政令第11号））、今回の税制上の特例措置に合わせ、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成7年3月1日法律第16号。以下、本稿では「財政特例法」という）により財政上も特例措置が講じられた。

従来の措置では、歳入欠かん債発行の対象となるのは普通税のみであり、目的税である都市計画税及び事業所得税の減免は対象にならない。しかしながら、潰滅的な被害を受けた市街地の復興財源となるべき税であることに加え、減収規模が大きなものとなるため、都市計画税と事業所得税の減免も対象とされることになった（財政特例法第80条第1項第1号。「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第80条第1項の徴収金等の範囲を定める省令」（平成7年3月9日自治省令第4号）第1条第1号。「阪神・淡路大震災の被災者に係る地方税の減免措置の取扱いについて」（平成7年3月9日自治税企第5号））。

また、災害発生の年度、すなわち平成6年度のみが財政措置の対象となる（自治省の災害減免通達でも災害発生年度のみとされている）が、今回の震災が年度の第4四半期に発生した点やその規模の大きさから、翌年度の平成7年度においても災害減免を継続する必要があった（神戸市では、従来から、第4四半期における災害に対して、その翌年度においても災害減免を実施している）ため、平成6年度に加え、平成7年度も対象とされた（財政特例法第80条第1項本文。「阪神・淡路大震災の被災者に係る地方税の減免措置の取扱いについて」（平成7年3月9日自治税企第5号））。

4 課 題

以上述べてきたように、阪神・淡路大震災では、その被害の特殊性から、従来にない各種の特例措置が講じられたが、一方、多くの課題が顕在化したのも事実である。

(1) 地方公共団体間の軽減措置の不均衡

上記のとおり、地方税による措置は、各地方団体が任意に実施する「減免」による措置が中心となる。これまで述べてきた震災特例措置は神戸市の例によるものだが、たとえば土地に対する固定資産税・都市計画税の特別減免をとってみても、神戸市と他の団体との間には制度の差が存在する。それぞれの地域により被災の程度に差があるとはいえ、被害が広範囲にわたっている以上、同じように被災しながら、受ける軽減措置に差が出ることは、被災者にとって税の公平に欠ける面も否めない。また、再建支援に係る固定資産税の代替特例は法律で措置されながら、同じく事業所税の建替減免は、自治省通達及び条例により減免で措置するという不統一な状況にある。災害に対する措置は地方団体が第一的に責任をもって対処しなければならないが、今回のような広域的な被害に対しては、(地方交付税の不交付団体に対する財政補填の問題はあるが)基本的には国(法律)による統一的処理が必要だったのではないかと考えられる。

(2) 税制上の特例措置の期限

今回の特例措置が、被災者の再建支援に果たした役割は大きいですが、いつまで支援策を講ずべきかという大きな問題が残されている。市民の担税力、産業の復興状況等あらゆる角度から理論的に検証していく必要がある。特例措置の多くは平成12年3月を期限としており、激変緩和の措置も含め今後の検討課題である。

(3) 財政上の問題

地方税の災害に対する措置は「減免」が中心になるという現行の考え方を前提とするかぎり、財政補填の問題が欠かせない。税の減収額だけをとってみても、地方財政に与える影響は多大なものがある。今回のような大規模かつ広域的な災害の場合、財政的には一地方団体の限界を超えており、国において措置すべきものである。実際、これまで述べてきた震災特例措置は、国の多大な協力なしにはありえなかったことではあるが、今回の大震災のような危機的状況においては、当該地方団体が財政上の制約なしに現場の地方団体自らが適切な

施策をできるだけ速やかに実施することが、被災者の救済のために必要不可欠であり、大災害時の危機管理対応として国による一定の財政支援の枠組みを事前に用意しておくことが必要ではないかと考えられる。

また今回創設された多くの特例措置が被災地からの要望で実現してきたことを鑑みても、状況を一番よく把握している地元の地方団体が、やるべき施策を的確につかみ、どのような環境下にあろうとも、その実現に全力をあげる必要があると痛感される。この点で、神戸市としても、できる限りのことを行ってきたつもりであるが、まだまだ十分でなかった点も多くあろうかと考えている。今後多くの方からのご意見を参考に検証する必要があると考えているが、本稿がその一助となることを期待するものである。

別表 4 国税・兵庫県税の震災税制の概要

税目	国 税	適用期間
所得税	<p>【災害減免法・雑損控除（有利な方の選択）の特例】 本来、平成7年分について適用⇒納税者の選択により、平成6年分の所得税について適用できる。（災害減免については、所得要件を緩和（恒久制度））</p>	平成6年分
	<p>【事業用資産に損害がある場合の必要経費の算入の特例】 本来、平成7年分について算入⇒納税者の選択により、平成6年分の所得税について必要経費に算入できる。</p>	平成6年分
	<p>【住宅取得等特別控除の適用の特例】 ・本制度適用の住宅等が滅失等しても、6年間の控除期間のうち、残存期間につき継続適用 ・被災居住者の新築家屋について住宅借入金等の年末残高1,000万円以下部分に適用の控除率を全控除期間2%とする。</p>	9.1.1～ 13.12.31の取得
	<p>【財形住宅貯蓄等の要件に該当しない払出しの場合の課税の特例】 財形住宅(年金)貯蓄の大震災に伴う目的外の払出しの場合にも、利子等の過及課税は行わない。</p>	7.1.17～8.1.16 の払出し
法人税	<p>【被災損失の繰戻しによる法人税額額の還付】 前年の法人税額のうち「震災損失額に対応する部分の税額」を還付。また、還付税額が「震災損失額の1/2に対応する部分の税額」に満たない場合には、その満たない部分につき、更に1年遡って還付。</p>	7.1.17～8.1.16 に終了する事業 年度分
	<p>【法人の利子・配当等に係る源泉所得税額の還付】 震災損失額を限度として、利子・配当等につき源泉徴収された所得税額のうち法人税額から控除しきれなかった部分を還付。</p>	7.1.17～8.1.16 に終了する事業 年度分
所得税	<p>【被災者向け優良賃貸住宅の割増償却】 5年間、耐用年数35年以上のものにあっては100分の70、耐用年数35年未満のものにあっては100分の50の割増償却が認められる。（*耐用年数の区分45年⇒35年）</p>	7.4.1～ 12.3.31の取得
	<p>【被災代替資産等の特別償却】 滅失等した建物、構築物、機械装置の代替資産について特別償却が認められる。</p>	7.1.17～ 12.3.31の取得
	<p>【特定の事業用資産の買換えの場合の課税の特例】 買換え特例（所得税）、圧縮記帳による課税の繰り延べ（法人税） ・被災区域である土地等を譲渡し、国内にある土地、建物その他の減価償却資産を取得する場合 ・被災区域外の区域にある土地等を譲渡し、被災区域の土地等、建物その他の減価償却資産を取得する場合</p>	7.1.17～ 12.3.31の取得
法人税	<p>【土地譲渡所得課税の特例等（例）】 ・一定の被災市街地復興土地区画整理事業・特定住宅被災市町村の区域内の第2種市街地再開発事業の施行区域内の土地等が特定の者に買い取られる場合には、取用代替の特例又は5,000万円の特別控除が受けられる。 ・被災市街地復興推進地域内で行われる土地区画整理事業の施行に伴い、交付される清算金に代えてその換地に施行者が建設する住宅を取得する場合等につき、課税の繰り延べが認められる。 ・住宅被災市町村の区域内の土地等が、地方公共団体又は住宅・都市整備公団等に買い取られる場合で、一定の要件を満たす場合には、2,000万円控除の特例などを受けることができる。（7.4.1～11.3.31買取）</p>	
	<p>【買換え特例に係る買換え資産の取得期間等の延長】 居住用財産の買換えや事業用資産の買換えの特例等に係る買換え資産等を、7.1.17～7.12.31までに取得することを予定していたが、大震災によりその取得が困難となった場合に取得期間の延長が認められる（2年間）。</p>	2年間の延長

税目	国 税	適用期間
所得税・法人税	【居住用財産を譲渡した場合の3,000万円の特別控除/買換特例/軽減税率の適用】(一般制度) 居住用財産を譲渡した場合の3,000万円の特別控除/買換特例/軽減税率の適用については、災害により家屋が被災した日から3年目の年の12月31日までに譲渡した場合には、居住用財産の譲渡としてこれらの適用がある。	大震災の場合 ～10.12.31
	【寄附金控除制度】 特定寄附金(寄附金控除の対象となるもの)の対象の拡大	
消費税	【届出書の提出に係る特例】 申告書提出の延長期限までに提出⇒本来の期限内の提出と同じ効果を生じる。	
相続税 贈与税	【課税価格の計算の特例】 被災日前の相続・贈与で被災日以降に申告期限が到来する者につき、大震災直後の価額によることができる。	
	【災害減免法による減免】(一般制度。要件緩和) 被害相当分の税額を免除	
地 価 税	【被災土地等に対する地価税の減免】 ・大震災等により滅失又は一定の損壊をした建物の用に供されていた土地等の地価税の免除 ・大震災により相当の被害を受けた土地・面積の1/2以上が1か月間使用されなかった土地等…2分の1免除	平成7～9年 平成7年
	【応急仮設住宅用地に係る地価税の免除】	平成7年
	【被災建物に代わる建物を取得する場合の保存登記・移転登記、抵当権の設定登記に係る登録免許税を免除】	7.4.1 ～12.3.31
登録免許税	【大震災の被災者等が取得する一定の共同住宅等の敷地の所有権の移転登記に対する登録免許税を免除】(*創設)	10.4.1 ～12.3.31
	【消費貸借に関する契約書に係る印紙税の特例】 政府系金融機関・地方公共団体等が行う特別貸付けに関して作成される消費貸借契約書の印紙税の非課税。	7.1.17 ～12.3.31 の作成

税目	兵 庫 県 税	根 拠	適用期間
法人事業税	【災害減免】(一般制度。自治省の通達改正に伴い所得要件を緩和) 課税標準額が1,000万円以下で事業用資産・住宅家財等に受けた被害が2分の1以上の場合に、課税標準額に応じて1/4減免から免除。	国の通達 条 例	平成7年度分
法法人事業税	【超過課税の対象外とする不均一課税】 震災により資本金等の2分の1以上の額の損害を受けた法人について、超過課税の対象外とする。	条 例	7.1.17～ 10.1.16に終了 する事業年度分
不 動 産 取 得 税	【被災市街地復興推進地域内で行われる土地区画整理事業に伴う一定の土地の取得の非課税】	法 律	
	【取得後納期限前に滅失等した不動産の減免】 納期限までに震災により滅失等した場合は、滅失等した不動産の価格に損害割合に応じた減免割合を乗じた額に税率を乗じた額を減免。	国の通達 条 例	
	【代替資産の取得の場合の減免】 (一般制度。震災に伴い取得期間延長期間延長(2⇒3年)、震災特例で+2年) 震災により滅失等した不動産の代替資産を取得した場合は、滅失等した不動産の価格に損害割合に応じた減免割合を乗じた額に税率を乗じた額を減免。	国の通達 条 例	～12.3.31の取得
自動車税	【損壊した自動車の運行不能の期間相当分の税額を免除】 (一般制度。申請期限延長)	”	7年1月分以降
自取動得車税	【滅失等した自動車の代替自動車を取得した場合は、滅失等した自動車の取引価額相当分に対する税額を免除】 (一般制度。取得期間について震災特例(通常災害が止んだ日から3か月))	条 例	～8.5.31の取得

神戸市行財政改善の取り組みと今後

中 村 三 郎

(神戸市総務局行財政改善推進室長)

はじめに

本市における現行の「行財政改善」の取り組みは、平成6年7月、神戸市長から行財政調査委員会に対して、「行政需要の変化に対応した行政サービスのあり方」について検討を行うように諮問したことが始まりである。

この諮問は、高齢化、国際化、情報化の進展、地球環境問題の顕在化など社会情勢の大きな変化や、バブル経済崩壊後の財政環境の悪化をふまえて、新たな行財政運営の基本的方向づけを検討することを目的としたものであった。この趣旨に沿い同委員会から同年10月には中間報告として市長に提言がなされた。

この中間報告において、新たな政策課題へ対応するために、市民及び時代の変化の対応の視点から、中長期的視野をもって事業や執行体制を抜本的に見直し、それによって生み出された力を新たな事業展開に活用していくべきであるとの方向性が示され、施策の優先順位づけ、受益者負担の適正化、内部努力の推進、行政運営上の公正の確保などがあり方として示されている。

その後、最終報告に向け残された課題として地方分権への対応、区の地域行政のあり方等について審議を進めていたが、平成7年1月17日、阪神・淡路大震災が発生し、この委員会は審議の中断を余儀なくされた。

この後、本市はまず災害救助・復旧に最優先に取り組むとともに、税の大幅減収等危機的ともいえる財政状況をふまえ、改めて市の行財政改善のあるべき姿を検討するため審議を再開し、平成7年9月の最終（緊急）報告を市長に提出した。この報告を受け、同年12月に復興計画の着実な推進と復興余力の捻出を柱とした「行財政改善緊急3ヶ年計画」を策定した。

この計画に基づく取り組みは後述するが、最終年度（平成10年度）を迎えて、これまでの取り組みを検討した上で、急激な社会経済情勢の変化を十分にふまえて、「新行政システムの構築と財源不足に向けた課題の解消」を目指した今後の考え方も明らかにする。

1. 行財政改善の必要性

(1) 行財政改善による復興余力の捻出

いつの時代にあっても、直面する課題に的確に対応し、市民福祉を向上させることは、市民の信託を受けた市政の責務であるとの考え方から、神戸市はこれまでも「最小の負担で最大の市民福祉を実現する」という市政運営の基本理念により、行政運営に全力で取り組んできた。

古くは、戦後初の行政改革（昭和27～31年）、そして昭和40年代前半の取り組みのほか、昭和49年以後は、都市行財政の再建の視点から様々な検討がなされてきた。特に昭和56年に得た「行財政改善検討委員会提言」では「行政事務のあり方とそれに対応する行政組織」について具体的な提言がなされ、その後、事務事業、組織・職員定数の見直しを実行してきた。

このように、これまで国に先駆けて行財政改善に取り組んできた実績のもとに、平成6年より神戸市としての独自の方向を打ち出すべく、今後のあり方を検討する最中に、未曾有の大震災に遭遇した。

この災害を乗り越え新しい神戸を再生するために、「神戸市復興計画」を策定したが、この実現のためには全体で9兆円にもものぼる事業費が必要とされた。もちろん、復興は神戸市のみ力で成し遂げられるものではなく、国・県及び事業者、市民との役割分担のもとに推進しているが、とりわけ市財政への負担は膨大なものとなった。この困難を乗り越え、市民サービスの維持向上のために、全力を傾注するためには、これまで以上に行財政改善への取り組みを強め、復興余力の捻出を図る必要があった。

(2) 震災による財政状況の急激な悪化

震災後に試算した「神戸市一般会計財政収支試算」では、震災の影響による都市政策 No.94

市税収入の大幅な落ち込みに加え、復旧・復興事業の増加により、物件費等の伸びをゼロと仮定し、本市がなすべき復興事業を福祉・都市基盤整備・防災などの第2次復旧事業といわれる事業に絞り込んでも、年間700億円程度の財源不足が生じ、平成16年には約6,800億円余りの累積財源不足が見込まれた。

また、起債制限比率も起債制限団体となる20%を超えると見込まれ、本市の財政状況はまさに危機的状況に陥った。

2. 「行財政改善緊急3ヵ年計画」の策定

このような状況を踏まえて、行財政調査委員会の最終報告の中で、大きく見込まれる財源不足を解消しつつ、効果的な復興を推進するために、以下の項目について緊急改善目標を設定し、これをまず実行に移していくべきであるとの緊急提言がなされた。

- ① 事務事業の削減・凍結
- ② 組織の機能的再編
- ③ 職員総定数の見直し

また、緊急改善の期間は3ヵ年とし、これを推進するための効果的な執行体制を整えることが必要であるとされた。

さらに、復興に向けた事業費は膨大なものになるが、復興事業については神戸市のみの力でできるものではなく、国・県・市・公的団体等の役割分担のもと推進されることが求められ、その上で、市として推進すべき復興事業についての特別な財政支援を、国に対して強力に要望していくべきとされた。

この行財政調査委員会報告を受けて、新たな神戸の基礎づくりとして「行財政改善緊急3ヶ年計画（平成8～10年度）」を策定し、市民の生活を守り、トータルとしての市民福祉向上のため、市民の理解と協力を得ながら、全職員が一体となって行財政改善に力強く取り組んでいくこととした。その概要は次のとおりである。

(1) 行財政の運営方針

社会経済情勢の変化や厳しい財政状況をふまえ、復興のまちづくりを着実に

表1 神戸市一般会計財政収支試算 (単位: 億円, %)

区分	6年度 当年度 当初 積立 金	7年度		8年度		9年度		10年度		11年度		12年度		13年度		14年度		15年度		16年度		
		金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	金額	伸率	
歳入合計A	9,534	12,729	10,642	106.0	16,608	-15.4	13,383	-19.4	12,528	-6.4	12,536	0.1	12,196	-2.7	12,085	-0.9	11,980	-0.8	12,046	0.5	12,044	-0.0
市税	2,936	2,680	2,168	-25.5	2,483	13.5	2,625	5.7	2,712	3.3	2,801	3.3	2,893	3.3	2,988	3.3	3,087	3.3	3,189	3.3	3,294	3.3
国庫交付金	307	338	344	12.2	355	3.3	434	22.3	448	3.3	463	3.3	478	3.3	494	3.3	510	3.3	527	3.3	544	3.3
国庫交付金	411	531	520	26.6	987	89.8	1,065	7.9	1,079	1.3	1,171	8.5	1,250	6.7	1,275	2.0	1,303	2.2	1,331	2.1	1,360	2.2
国庫交付金	318	310	307	-3.7	338	6.8	337	3.0	347	3.0	358	3.0	369	3.0	380	3.0	391	3.0	403	3.0	416	3.0
国庫交付金	1,032	2,223	4,419	328.2	4,422	0.1	2,415	-45.4	1,521	-37.0	1,517	-0.3	1,409	-7.1	1,426	1.2	1,448	1.5	1,466	1.2	1,489	1.6
国庫交付金	111	529	768	593.4	113	-85.3	114	0.9	118	3.5	123	4.2	128	4.1	134	4.7	138	3.7	145	4.3	151	4.1
国庫交付金	3,484	3,466	4,247	21.9	4,586	8.0	4,750	3.6	4,912	3.4	4,802	-2.2	4,394	-8.5	4,130	-6.0	3,873	-6.2	3,788	-2.2	3,618	-4.5
国庫交付金	935	2,652	6,849	652.7	3,334	-51.3	1,643	-50.7	1,381	-15.3	1,301	-6.5	1,275	-2.0	1,256	-1.3	1,239	-1.5	1,197	-3.4	1,172	-2.0
歳入合計B	9,534	12,729	19,642	106.0	17,456	-11.1	14,307	-18.0	13,229	-7.5	13,315	0.7	13,047	-2.0	12,887	-1.2	12,707	-1.4	12,685	-0.2	12,644	-0.3
人件費	1,525	1,525	1,525	-0.1	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0	1,523	0.0
物件費等	1,274	2,234	3,868	205.1	2,168	-43.7	1,302	-40.5	1,302	0.0	1,302	0.0	1,302	0.0	1,302	0.0	1,302	0.0	1,302	0.0	1,302	0.0
扶助費	828	828	851	2.8	894	5.0	938	5.0	985	5.0	1,034	5.0	1,086	5.0	1,140	5.0	1,197	5.0	1,257	5.0	1,320	5.0
投資経費	2,791	4,675	6,528	133.9	7,561	15.3	5,319	-29.7	4,064	-28.6	4,037	-0.7	3,582	-11.3	3,387	-5.4	3,212	-5.2	3,179	-1.0	3,082	-3.1
公債費	980	980	872	-11.0	1,240	42.2	1,405	13.3	1,586	12.9	1,901	19.9	1,910	11.0	2,205	4.5	2,257	2.4	2,326	3.1	2,441	4.9
繰出金	674	852	922	36.7	1,034	12.1	804	-22.2	784	-6.2	612	-18.8	650	6.2	651	0.2	654	0.5	656	0.3	658	0.3
貸付金等	1,462	1,635	5,058	246.0	3,016	-40.4	3,016	0.0	3,015	-0.0	2,906	-3.6	2,794	-3.9	2,679	-4.1	2,562	-4.4	2,442	-4.7	2,318	-5.1
繰出金	-	-	-	-	△848	△924	△701	△778	△701	△778	△778	△851	△851	△802	△717	△639	△600	△600	△600	△600	△600	△600
繰出金	-	-	-	-	△848	△924	△701	△778	△701	△778	△778	△851	△851	△802	△717	△639	△600	△600	△600	△600	△600	△600
繰出金	-	-	-	-	△848	△924	△701	△778	△701	△778	△778	△851	△851	△802	△717	△639	△600	△600	△600	△600	△600	△600
繰出金	-	-	-	-	△848	△924	△701	△778	△701	△778	△778	△851	△851	△802	△717	△639	△600	△600	△600	△600	△600	△600

※7年度においても△377億円の財源不足額を生じたが、基金取崩(326億円)及び土地売却(51億円)で財源対算を行った。

起債制限比率(3か年平均)の推計

6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
起債制限比率	17.0	19.1	21.9	24.6	26.5	28.2	30.3	33.2	34.7	33.9

推進していくため具体的には次の視点で行財政を見直すこととした。

- ① 特に市民のくらしの復興に向けた事業を急ぐなど、優先順位をふまえて執行にあたる。
- ② これまでの都市施設の整備・充実をふまえて執行にあたる。
- ③ 震災の教訓を生かし、復興の主体である市民の力を結集するとともに、市民・事業者・市がそれぞれの役割分担のもと、ともに考え、ともに実践する「協働のまちづくり」を進める。
という方針によりの確な行財政運営を行う。

(2) 行財政改善の視点

- ① 簡素で効率的な執行体制の再構築
- ② 類似事業の整理統合
- ③ 役割分担・負担区分の明確化
- ④ 民間活力の導入
- ⑤ 事務事業の今日的見直し
- ⑥ 施設の再配置・機能転換の推進
- ⑦ 財産の処分・有効活用の促進
- ⑧ 受益者負担の適正化と公平性の確保

(3) 計画期間

平成8年～10年度

※ ローリングの導入（実行状況を検証し、計画を適宜見直す。）

(4) 推進体制

- ① 行財政改善推進本部……………全庁的な取り組み
- ② 行財政改善推進懇談会……………計画のローリング、中長期的視点からの市民等の意見を計画に反映

3. 行財政改善緊急3ヶ年計画の具体的内容

3ヶ年計画の内容は以下のとおりであるが、提言の趣旨を踏まえて、数値目標を掲げるなど、できるだけ具体性のある計画として定めた。

(1) 組織の機能的再編

効果的な復興事業の推進と市民ニーズへの的確な対応をめざして、組織の今日的再編と簡素化・効率化を図り、3ヶ年で100ポスト（約5%）を削減する。

① 本庁組織の統合・再編

行政の総合力の確保をめざし、局組織の統合・再編（6局の廃止）を平成8年度に行う。

- ・本庁の部・課・係及びスタッフ職を見直す。
- ・震災復興本部総括局（震災復興本部総括局・企画調整局・市長室国際部の統合）
- ・市民局（市民局と市長室広報相談部の統合）
- ・保健福祉局（民生局と衛生局の統合）
- ・産業振興局（経済局と農政局の統合）
- ・建設局（土木局と下水道局の統合）
- ・港湾整備局（港湾局と開発局の統合）

② 区役所・事業所の再編

地域での保健・福祉サービスの総合的な提供と地域福祉活動との連携強化を図るため、区役所と福祉事務所・保健所を平成8年度に統合する。また、事業所の統合・再編を進めるとともに、出張所の統廃合・機能転換を検討し、順次実施する。

(2) 職員総定数管理等

事務事業の見直し、組織の機能的再編、外郭団体の効率的活用等により総定数を見直すとともに、市民サービスの向上のため、職員の資質向上を図る。

① 総定数の見直し

人件費総額抑制の考え方をふまえ、行財政改善による職員定数の見直し及び外郭団体への派遣職員の適正配置の再検討などにより、3ヶ年で総定数500人の削減（水道・交通を除く）を目標とする。

② 希望退職制度の実施

職員の新陳代謝等を図ることを目的として、希望退職制度を実施する。

③ 人材の育成・活用

効果的な事務遂行に向け、人材育成に一層力を注ぐとともに、経験豊かな職員の活用と行政サービス水準の確保を図る観点から嘱託職員の活用を推進する。

④ 給与管理

国・県・他都市の動向、社会経済情勢の変化をふまえ、厳しい財政状況のもとで適宜・適切な給与管理を行う。

(3) 事務事業の見直し

今日的観点から事務事業の見直しを進め、新たな行政サービスのための余力を捻出する（具体的項目として92項目）。

① 物件費の削減

通常物件費については、対前年度比で10%削減（平成10年度には、平成7年度予算の70%水準）。

② 通常投資的経費

3ヶ年間で、平成7年度当初予算（平成6年度当初予算の3分の2の水準）の50%水準に削減。

③ 震災前に計画された事業の再検討

震災前に計画された事業について、復興事業との優先順位を勘案し、事業の再検討を行う。

ア. 緊急3ヶ年計画の期間内は引き続き検討する事業（11事業）

イ. 施設内容、建設・運営方法を見直す事業（4事業）

震災前から計画・建設継続中の施設について、①施設の規模・内容、②他施設への転用、③管理運営方法・体制、④事業ベースなどの観点から見直す。

ウ. 国・県との役割分担や民活により推進する事業（4事業）

(4) 外郭団体の統廃合

神戸市では、民間資金・資材・ノウハウを生かし、行政サービスの補完等を図るべく外郭団体を活用してきた。

一方で、社会経済情勢の変化や震災による経営状況の悪化などにより、効率的運営を進める必要があることから、整理、縮小、統廃合等を進める。

- ① 速やかに整理・縮小、統廃合を実施すべき団体（対象団体8団体）
- ② 統廃合を含め、今後のあり方を検討すべき団体（対象団体5団体）

4. 計画の推進と評価

(1) 考え方

計画を進めるにあたっては、次の観点に留意しながら、実行してきた。

- ① まず、市民の理解と協力を得るための努力である。

市は、市民に身近な行政を担う自治体であり、事務事業の見直しは市民生活に直接影響するものであり、議会はもとより、広く市民・関係団体等の理解と協力を得て、推進していくことが大切である。よって、機会あるごとに広報紙「こうべ」や記者発表などで周知を図るとともに、地元婦人会の機関紙に行財政改善の取り組みを毎月連載するなど、あらゆる機会を通じて周知する努力を行っている。

また、職員一人ひとりが、現下の状況を十分認識し、危機管理をもって取り組むことが必要であり、全職員が一体となって最大限の改善努力を行わなければならない。このため、行財政改善推進本部により全庁的な取り組みを進める他、職員誌、職員研修の機会などにおいても、その理解を求めた。

- ② 次に、行財政改善の推進と継続した見直しである。

行財政改善は、短期的な見直しだけでなく、中長期的な視点で、継続的に推進することも大切である。

このような観点から「行財政改善緊急3か年計画」を全庁的取り組みとして実行する一方で、この計画をフォローアップするとともに、中長期的な視点で、新たな改善課題を探るために、学識経験者をはじめとする有識者、市民代表、市会代表、市職員で構成する「神戸市行財政改善懇談会」を開催し、実施状況を報告するとともに、新たな提言等も得てきた。

- ③ 最後に、行財政自主権の拡充のための地方分権推進と、行財政運営の基
都市政策 No.94

盤強化が必要であるとの観点から、活力ある都市づくりに努め、税源の涵養を図るなど独自財源を確保する。そのためには、国へ対して税源の再配分、超過負担の解消、補助制度の充実及び市への大幅な事務権限の委譲や規制緩和を進めていくことが重要であり、予算要望、地方分権推進にかかる指定都市意見などにより、国に働きかけてきた。

(2) 評価

行財政改善推進3ヵ年計画については、概ね計画どおりの内容が達成できたと考えており、併せて計画外の項目についても積極的に取り組んだ。その結果は表2のとおりであるが、3ヵ年の財政効果としては、一般財源ベースで約1,200億円を生み出すことができたと考えており、大震災直後の財政面の危機を乗り越える上で大きな効果があった。

これは、市議会、労働組合等関係者の方々に「神戸市民の生活を守る」という共通認識の下で、真摯に議論して頂き、理解と協力をいただいた結果でもあり、深く感謝している。

(3) 課題

しかし、一方で、この間の取り組みに関して様々な課題も残されており、この点、次なる取り組みに反映して進めていかなければならないと考えている。

まず組織改正は、6局の廃止をとまなう大規模なもので、改正後2年半と評価するには十分な期間とは言えないが、例えば、地方分権時代に向けて、今後さらなる政策立案能力機能や総合調整機能の強化をはかることが必要であり、その視点からの組織のあり方の検討が必要であると考えている。

また、区役所では、内なる分権の実践の場として捉えて、市民部、福祉部、保健部の3部制に、平成10年度には、建設局事務所長を区参事として兼務させるなどにより、連携強化を図りつつあるが、区長の権限強化の方策についてさらに検討していく必要があると考えている。

外郭団体については、①事業の類似性②市の参画の今日的必要性などの視点から、今後とも統廃合を検討していく必要がある。

さらに、事務事業の見直しについても、計画外項目を含めて202項目に取り

表2 行財政改善緊急3ヵ年計画の取り組み（平成8年度～平成10年度）

平成10年10月1日現在

重点項目	8年度	9年度	10年度の取り組み
(1)事務事業の見直し ①通常投資的経費 H7予算(2,168億円) 比50%水準 ②通常物件費 対前年度比10%削減 ③事務事業の見直し (92項目)	63%水準	53%水準	45%水準 〔3ヵ年平均53%水準〕
	10%削減	15%削減	10%削減 〔3ヵ年累計31%水準〕
	58項目	24項目	5項目 〔3ヵ年累計 87項目〕
	計画外55項目 (利用料金制の導入他)	計画外23項目 (公共工事のコストの削減計画他)	計画外37項目 (特別会計化他) 〔3ヵ年累計 115項目〕
(2)職員総定数管理等 ①総定数の削減 500人削減 ②希望退職の実施	203人削減 希望退職144人	177人削減	156人削減 〔3ヵ年累計 536人〕
(3)組織の機能的再編 ①100ポスト削減 ②局の再編 ③区等の見直し	101ポスト削減 6局廃止 区役所と福祉事務所 保健所の統合 下水道建設・管理 事務所の統合 榎谷・平野出張所の 機能転換	26ポスト削減 〔累計127ポスト〕 建設局土木・下水道 事務所の統合 東部配水管理事務所・ 営業所の統合	29ポスト削減 〔3ヵ年累計156ポスト〕 保健所の再編 区役所出張所の機能転換 (13→2出張所) 西北神公民館の廃止
(4)外郭団体	公園協会と王子動物園協会の統合	市民福祉振興協会と年金福祉協会の統合	産業貿易展示館の解散
	航空旅客ターミナルと航空交通の統合	緑農開発公社と海浜管理協会の統合	神戸埠頭の解散
	都市振興の解散		スポーツ教育公社と体育協会の統合 〔H7 64団体 ⇒H10 56団体〕

※上記の取り組みにより、平成8年度～平成10年度の3ヵ年で、
一般財源ベースで約1,200億円の財政効果を生み出した。

組んだが、必ずしも十分な取り組みが成されていたと言えない項目もあり、今後とも平成9年度の行財政改善懇談会で提言をいただいた客観的事業評価基準などを活用しながら思い切った取り組みが必要と考えている。

おわりに

以上述べて来たように、震災による危機的な財政状況の下「市民生活の再建とまちの復興」という最重要課題を達成するため、「行財政改善緊急3ヵ年計画」を策定し、行財政改善に取り組み、復興余力の捻出に努力して来たところである。

しかしながら、財政状況は依然として誠に厳しい状況にあるといわざるを得ない。

大震災の復旧・復興の為、約1兆円の起債を発行したが、これの元金償還が平成11年度から始まるのに加えて、ここに来て、経済情勢が急激に悪化して来ている。国が、平成10年度の実質経済成長率について、当初予定の+1.9%を△1.8%に下方修正したように、経済成長は戦後初の2年連続マイナス成長になることが確実視されており、平成11年度についても悲観的な意見が多い。このことは、震災後、復旧が進むにつれて、比較的順調に回復して来た税収の伸びがほとんど期待できない、場合によっては前年割れの事態さえ生じる可能性があることを意味している。

また、この経済の動向は、税収のみならず、港湾事業、バス・地下鉄事業、集客施設等を運営する外郭団体等の財政にも大きな影響を与えるのである。

経済対策については、国をあげて取り組んでいるが、その対策の効果を待っておれないというのが、今の本市の財政状況であり、「行財政改善緊急3ヵ年計画」の達成でもって行財政改善が終わったという状況にないと言わざるを得ない。

一方では、介護保険制度の実施を始めとする新たな行政需要に対しては責任をもって市民にサービスを提供していく必要があり、また震災後の神戸の将来を見据えた施策の展開も行政としての大きな役割である。

さらに、地方分権推進計画が閣議決定され、自治体自らが考え、自ら責任をもって行財政運営を行っていくという地方分権の時代は目前であり、また、公正で透明な行政運営に対する市民の期待も今後益々大きくなることが予想される。

国においても、省庁再編、各種機関の独立行政法人化、公共事業のあり方、規制緩和等のあらゆる視点から行政改革が進められているが、このように地方・国を問わず行政のあり方が大きく問われている時代でもある。

即ち、厳しい財政状況、将来の行政運営のあり方を踏まえた新たな行財政改善、21世紀に向けての抜本的なシステム改善（新行政システムの構築）に引き続き、早急に取り組む必要があると考えている。

今後も市民の一人ひとりが夢と希望をもち、神戸が活力あるまちとして力強く再生し、この正念場を乗り越えていけるように、行財政改善に向けたたゆまぬ努力と抜本的な取り組みを行っていかねばならないと決意を新たにして

いる。

神戸市外郭団体の被災及び経営状況

家 根 康 行

(財神戸都市問題研究所主任研究員)

1. はじめに

阪神大震災は、神戸市行財政に多大の影響を及ぼしたが、神戸市の外郭団体もまた同様に大きな損害を被っている。神戸市では従来、都市経営の大きな柱として外郭団体を位置づけ、その有効活用を図ってきた。外郭団体のとらえ方にはいろいろとあるが、本稿では、市会に経営状況を報告している、神戸市の出資率が50%以上の団体について、震災の被害を概観することとする。

震災前の平成4年度と5年度には、単年度収支でみて赤字団体が6団体であったのに、震災のあった6年度には17団体、その後やや回復して7年度は13団体、8、9年度は10団体となっている(表1)。団体の単年度収支の合計をみても、震災前は黒字であったのが、平成6年度には272億円の赤字となり、9年度でも20億円の赤字である。これは神戸港埠頭公社と神戸新交通株式会社の災害復旧事業費が大きく影響している訳だが、この2社の数字を除くと、平成5年度に12億円の黒字だったのが6年度は29億円の赤字、7年度は4億8千万円の赤字となっている。それぞれに個別の事情があるため一概には言えないが、やはり、全体的には震災により大きなダメージを受けたことが分かる。以下、震災による被害が大きかった団体についてみる。

2. (財)神戸港埠頭公社

(財)神戸港埠頭公社は、神戸港における外貿埠頭及びフェリー埠頭の建設並びに貸付け及び改良、維持、災害復旧その他の管理を総合的かつ効率的に行うことにより、神戸港の機能の強化を図り、外国貿易の増進並びに住民の福祉の向

表1 出資法人収支（当期正味財産増減額又は当期損益）一覧（単位：千円）

法人名	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度
※(財)神戸国際協力センター * 1	-	304,530	△3,788	232	△50	152
神戸新交通株式会社	△1,031,645	△765,108	△1,189,658	△2,893,320	△45,947	△217,118
※(財)神戸労働福祉振興財団	512	264	173	2,092	341	126
※(財)神戸市シルバー人材センター	964	△914	△505	609	3,282	3,061
※(財)神戸市民文化振興財団	737	△4,155	2,309	△2,034	738	50,837
※(財)こうべ市民福祉振興協会	△59,497	△23,315	△87,983	△50,364	1,758,638	△106,685
※(財)神戸市年金福祉協会 * 2	192,655	907	198,003	15,328	△1,799,743	-
※(財)神戸市斎園管理協会	△8,440	6,195	4,831	6,704	1,808	6,725
※(財)神戸市障害者スポーツ協会	6,231	510	△974	1,973	1,522	△1,580
※(財)神戸市地域医療振興財団	△14,778	1,897	△1,309,259	△129,003	342,357	334,817
※(財)神戸国際観光協会	71,387	△23,026	△5,693	△20,106	△37,891	8,117
※(財)神戸市産業振興財団	3,385	2,656	2,527	1,524	△1,422	403,620
※(財)神戸国際交流協会	6,726	13,008	34,887	24,443	6,151	19,193
※(財)ポートピア81記念財団	△131,939	19,245	62,010	76,400	128,227	77,484
(財)産業貿易展示館	3,064	13,133	△1,912	27,379	11,213	△16,604
(財)神戸市緑農海浜公社 * 3	16,187	20,460	40,183	35,790	31,432	40,110
(財)神戸市海浜管理協会 * 4	4,124	2,375	432	△16,603	△1,977	△13,575
(財)神戸ワイン	5,548	△59,903	△245,987	△479,798	△263,893	△417,226
(財)有馬温泉企業	3,432	3,403	3,015	3,584	874	3,167
(財)神戸商工貿易センター	129,806	152,055	48,561	187,606	214,287	173,497
神戸市道路公社 * 5	-	-	-	-	-	-
※(財)神戸市下水道公社	19,240	8,039	6,673	134	36,259	9,713
(財)神戸市公園緑化協会 * 6	-	-	-	-	28,674	10,255
神戸市土地開発公社	29,134	26,964	11,799	19,821	36,286	17,172
(財)神戸市都市整備公社	22,841	15,912	△146,232	△100,099	20,815	28,431
(財)阪神高速道路利用協会	10,596	15,518	△88,291	849	17,117	18,106
神戸都市振興株式会社 * 7	4,244	9,085	△1,070,333	△93,530	△6,529	-
神戸市住宅供給公社	16,391	1,685	7,249	7,559	11,276	10,637
(財)神戸市開発管理事業団	29,269	32,733	25,331	19,274	41,332	46,139
(財)神戸市港埠頭公社	2,515,702	2,485,308	△23,097,394	△2,722,792	5,636,181	△2,628,847
※(財)神戸港厚生サービス協会 * 8	-	-	111,352	17,606	24,345	43,839
(財)神戸ニュータウン開発センター	47,017	24,145	41,466	75,250	117,225	75,952
神戸埠頭株式会社	△5,629	2,021	△600,682	△149,025	△33,715	△45,626
※(財)神戸市防災安全公社 * 9	-	-	126,983	15,373	17,506	23,333
(財)神戸市水道サービス公社	2,095	5,708	△68,554	△6,051	34,358	31,758
※(財)羽東川・波豆川流域水質保全基金 * 10	-	603,810	2,866	△3,545	△1,453	2,058
神戸交通振興株式会社	37,257	33,637	△26,066	11,670	8,657	7,410
※(財)神戸市体育協会	3,053	791	△588	2,115	1,186	△5,332
※(財)神戸市スポーツ教育公社	46,075	22,298	908	13,136	16,298	△2,061

	団体数	損益	団体数	損益	団体数	損益	団体数	損益	団体数	損益	団体数	損益
黒字団体	27	3,227,672	29	3,819,292	20	731,558	24	566,451	28	8,348,385	26	1,445,709
赤字団体	6	△1,251,928	6	△876,421	17	△27,943,896	13	△6,666,249	10	△2,192,620	10	△3,454,054
合計	33	1,975,744	35	2,942,871	37	△27,212,341	37	△6,099,798	38	6,355,765	36	△2,008,345

※は、公益法人会計基準適用法人

- * 1 (財)神戸国際協力センターは、平成5年度設立
- * 2 (財)神戸市年金福祉協会は、平成8年度末に解散、業務は(財)こうべ市民福祉振興協会に引き継ぐ
- * 3 (財)神戸市緑農海浜公社は平成9年度に(財)神戸市緑農開発公社から改組
- * 4 (財)神戸市海浜管理協会は、平成9年度に解散、業務は(財)神戸市緑農海浜公社に引き継ぐ
- * 5 神戸市道路公社は、収益が費用を上回った場合、その差額を償還準備金繰入として処理
- * 6 (財)神戸市公園緑化協会は、昭和43年度設立、平成8年度に出資比率50%以上になる
- * 7 神戸都市振興株式会社は、平成8年度に解散
- * 8 (財)神戸港厚生サービス協会は、昭和20年度設立、平成6年度改組により出資比率50%以上になる
- * 9 (財)神戸市防災安全公社は、平成6年度末に設立
- * 10(財)羽東川・波豆川流域水質保全基金は、平成4年度末に設立

上及び地域経済の発展に寄与することを目的としている。

その設立の経緯をみると、1960年代後半に、貿易量の増大と流通革新及び港湾荷役の近代化の要請が高まり、これらに対応するため1967年に外貿埠頭公団法が制定されこれに基づき阪神外貿埠頭公団が設立された。公団方式が導入されることとなったのは、進展しつつあるコンテナ化に対応した新しい外貿埠頭を従来の港湾施設の整備方式で早期に建設することは、国及び地方公共団体の財政規模から容易でないため、長期借入による民間資金の導入を図り、これを貸付料収入により償還する企業的経営を行うとともに、併せて世界の主要港における運営形態の大勢であった特定船社による専用ターミナルを確保するためである。

しかしその後、外貿埠頭建設の使命は果たしたとして、行政改革の一環として公団が解散されることとなり、1981年の「外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律」の成立に伴い、1982年3月31日をもって公団の業務が神戸市の外郭団体である助神戸市フェリー埠頭公社を改組した助神戸港埠頭公社に承継され現在に至っている。

さて、震災による被害であるが、公社施設のコンテナ船埠頭17バース（ポートアイランド10バース、六甲アイランド7バース）、ライナー埠頭15バース、フェリー埠頭3バースの全ての施設が被害を受けて使用不能となった（表2）。また、ポートアイランド2期に建設中であった大水深コンテナ船埠頭4バースも被害を受けた。

被害金額は、ポートアイランドのコンテナ船埠頭で433億円、ライナー埠頭で292億円の計725億円、六甲アイランドのコンテナ船埠頭で438億円、フェリー埠頭で53億円の計491億円、公社施設全体で合計1,216億円に及んでいる（表3）。

このように、被害は甚大であったが、公社は財団法人であることから、公社施設に対しては公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法や、激甚災害法は適用されなかった。しかし、神戸港に占める公社コンテナ船埠頭の取扱貨物量の大きさやコンテナ物流の重要性が認められ、公共施設に準じた国等による補助及び貸付が措置されることになり、公社埠頭の早期復旧が可能となった。震災後

表 2 助神戸港埠頭公社施設の被災状況

施設		被災数量	主な被災内容
コンテナ船埠頭	岸壁 (取付岸壁含む)	17バース 6,430m	[本体] 滑動・傾斜・沈下 [エプロン部] 陥没
	ヤード	面積183ha	破損・陥没・沈下・液状化
	クレーン	37基	[本体] 全壊1基・脚等損傷36基 [基礎] レールゲージ開き
	建築施設	1式	一部損傷・沈下
ライナー埠頭	岸壁 (取付岸壁含む)	15バース 3,406m	[本体] 滑動・傾斜・沈下 [エプロン部] 陥没
	ヤード	面積27.7ha	破損・陥没・沈下・液状化
	上屋	14棟	全壊、半壊、一部損壊・沈下
フェリー埠頭	岸壁 (取付岸壁含む)	3バース 758m	[本体] 滑動・傾斜・沈下 [エプロン部] 陥没
	ヤード	面積6.5ha	破損・陥没・沈下
	可動橋	3基	[本体] 変形
	建築施設	2棟	一部損壊

※上記表にはポートアイランド（第2期）建築中のコンテナ船埠頭は含まず。
 (出典：助神戸港埠頭公社「公社埠頭復旧復興記録」)

表 3 助神戸港埠頭公社施設の被害額

(単位：億円)

ポートアイランド		六甲アイランド	
施設名	被害額	施設名	被害額
コンテナ船埠頭	433	コンテナ船埠頭	438
岸壁	(246)	岸壁	(314)
舗装	(124)	舗装	(52)
荷役機械	(60)	荷役機械	(70)
その他	(3)	その他	(2)
ライナー船埠頭	292	ライナー船埠頭	53
岸壁	(239)	岸壁	(47)
その他	(53)	その他	(6)
ポートアイランド 計	725	六甲アイランド 計	491
被災額		合計	1,216

(「公社埠頭復旧復興記録」より作成)

の会社の経営状況については、平成6年度は1,349億円の特別損失を計上し、231億円の赤字に転落、7年度も29億円の特別損失を計上して27億円の赤字となっている。8年度は、経常収支は赤字であったが、災害復旧費の清算による特別利益を計上して単年度では56億円の黒字となった。しかし、9年度には再び26億円の赤字となり、累積赤字が161億円になっている。震災に伴う減免措置の終了と税制改正による固定資産税等の増額や、復旧に伴う借入金の利息の支払いが大きな負担となる一方、バスの貸付料が主体である営業収入の急増は望むべくもなく、厳しい状況が続いている。

3. 神戸新交通株式会社

神戸新交通株式会社は、我が国最初の新交通システムの運営を行うために設立された第三セクターである。

昭和56年2月、全国に先駆けて開業した新交通システム・ポートアイランド線（ポートライナー）は、神戸市総合基本計画に位置づけられた総合交通体系の一翼を担うことを目的に、海上文化都市ポートアイランドと都心・三宮を結ぶ新しい交通機関として導入された。

近代的な港湾施設を持った新しい海上文化都市にふさわしく、また、将来の社会経済情勢に適応した輸送システムとして詳細に検討された結果が、中量輸送システムとしての新交通ポートアイランド線であった。

その経営主体については、市の財政負担を軽減し、民間資本の導入も容易であるとの観点から、新たに第三セクターを設立することが決定され、昭和52年7月に神戸新交通株式会社が設立された。

その後、平成2年2月には第二の人工島六甲アイランドと市街地を結ぶ六甲アイランド線（六甲ライナー）も開業し、現在2路線を運営している。

新交通システムは、最も被害の大きかった市街地と海上都市を結んでいるため、全線にわたって多大な損傷を受けた。震災による被災概要は、表4のとおりである。

橋梁や駅舎の主要構造部は、インフラ構造物として道路管理者や港湾管理者

表4 神戸新交通株式会社の被災概要

項 目		ポートアイランド線	六甲アイランド線
イン フ ラ 構 造 物	橋		
	上部工 鋼製 コンクリート製	49橋 (163橋) 3橋 (48橋)	39橋 (160橋) -橋 (-橋)
	橋脚 鋼製 コンクリート製	22基 (111基) 23基 (103基)	19基 (134基) -基 (18基)
梁	基礎 (損傷) (フーチング下空隙)	59基 (214基) 140基 (214基)	36基 (152基) -基 (152基)
駅 舎	三宮：ホーム上屋傾斜 貿易センター：一部損壊 ポートターミナル：全体傾斜	住吉：大破 魚崎：全体傾斜一部損壊 南魚崎：一部損壊 アイランド北口：一部損	
イ設 ンフ ラ外 備	車両基地	路盤不陸，走行路段差	
	電力信号施設	電力ケーブル，信通ケーブル	電力ケーブル，信通ケーブル
	駅務施設	券場機，ラッチ	券場機，ラッチ

(注) 橋梁欄の () 書きは全数

(出典：神戸新交通株式会社「神戸新交通システム阪神・淡路大震災復旧記録集」)

が設置する公共施設であるため、この復旧は公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づき、それぞれの管理者によって復旧工事が施工された。一方、いわゆるインフラ外設備である案内軌条や電気設備、車両は、鉄軌道事業を運営するために会社が設置する施設であり、鉄道軌道整備法等(県及び市は災害復旧事業費補助金交付要綱)に基づいて国・県・市の補助金を受けることができる。会社の被災額はポートアイランド線で約19億円、六甲アイランド線で約15億円の合計34億円にのぼる(表5)。この被災額に対する補助率は、国が4分の1、県・市がそれぞれ8分の1となっている。

表5 神戸新交通株式会社の被災額 (補助申請ベース) (単位：百万円)

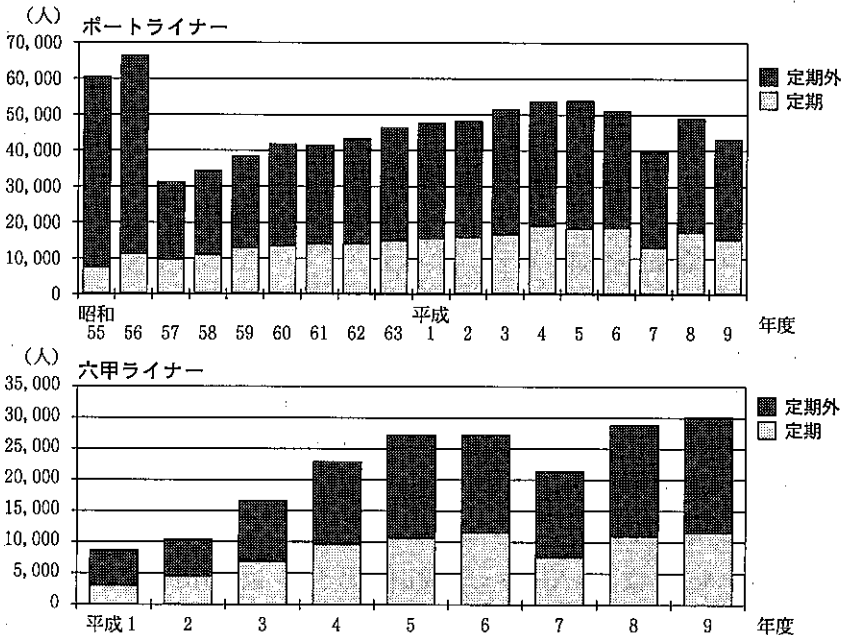
項目	ポートアイランド線	六甲アイランド線
線路施設	581	280
停車場施設	67	182
運転保安施設	253	186
電気施設	802	552
通信施設	210	121
鉄道車両	-	104
付帯工事費	37	36
合計	1,950	1,461

(出典：神戸新交通株式会社「神戸新交通システム阪神・淡路大震災復旧記録集」)

神戸市外郭団体の被災及び経営状況

震災により全線が不通となったため、平成5年度には9千万円あった営業利益もマイナスとなり、さらに施設が大きな被害を受けたことにより、平成6年度は1億4千万円、7年度は32億5千万円の特別損失を計上、それぞれ、11億9千万円、28億9千万円の当期純損失となった。ポートライナーは平成7年7月31日、六甲ライナーは同8月23日に全線復旧したため7年度は、鉄軌道事業ではわずかな営業利益が出たが、代替輸送バスの運行を行う自動車事業が5億7千万円以上の赤字で、付帯事業も含めて6億円の営業損失となっている。さらに、全線復旧後も震災により乗客は大きく落ち込み、特にポートライナーでは、震災前の数字を大きく下回り、平成9年度では前年度を下回っている(表6)。平成8年度にスタートさせた経営改善計画に基づく経費節減等の経営努力により、平成8年度以降は営業利益を計上しているが、現在のところ支払利息が大きく、収支は赤字となっている。今後、ポートアイランド2期への企業誘致の進展や、六甲アイランドのアオイア跡地の活用が待望される。

表6 新交通運輸実績(1日あたりの乗客数)



4. 神戸都市振興株式会社

震災で最も大きな影響を受けたのは神戸都市振興株式会社であろう。当会社は、昭和40年に神戸市が施行した大橋地区市街地改造事業の一環として誕生した神戸デパートの管理及び運営を目的とし、地元地権者等の出資により設立された。昭和49年2月不慮の火災により同デパートが焼損したが、その公共的性格に鑑み、神戸市から新資本金の半額出資、復旧資金の融資等の援助が行われ、昭和49年11月に「市民のデパート」として再建された。その後、昭和52年4月から新長田駅前ビルのジョイプラザ、同10月からは新長田地下鉄ビルの管理運営を行っている。震災前の平成4年度と5年度は、4億円以上の累積赤字を抱えながらも、単年度では利益を計上していた。しかし6年度には、震災により神戸デパートが全壊となり、その損失を特別損失に計上した結果10億7千万円の赤字となった。更に7年度も、神戸デパートの解体に伴う損失を特別損失に計上し9,300万円の赤字となった。会社の存立基盤である神戸デパートが全壊し、平成7年度末において16億3千万円の累積赤字が生じており、今後の経営努力によってもその解消の目途がたたず、加えて、神戸デパートの敷地が新長田駅南地区で行われる震災復興市街地再開発事業の中で、地域発展のために活用されることが期待されていることなどから、平成8年7月1日をもって解散した。事業は、(財)神戸市都市整備公社等に引き継がれた。

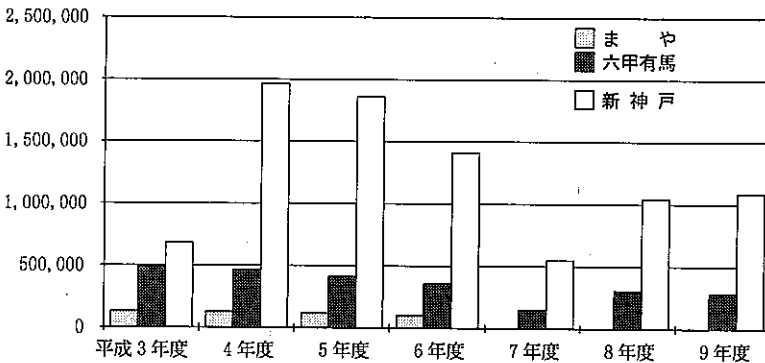
5. (財)神戸市都市整備公社

(財)神戸市都市整備公社は、神戸市の広範な行政の補完的役割を果たすため、都市の整備及び再開発並びに地域開発のための事業を推進し、都市機能の維持増進及び都市環境の整備改善に努め、住民の福祉の向上に寄与することを目的として、昭和38年に設立された団体であり、神戸市の外郭団体の元祖といってもよい。全国的にもユニークな多目的公社であり、様々な事業を行っているが、震災による直接的な被害は比較的少なかったといえよう。床を約7割所有するサンバルビルは、被害の大きかった市街地にあるが、致命的な損傷を受けるにはいたっていない。平成6年度と7年度に単年度赤字となっているのは、索道

神戸市外郭団体の被災及び経営状況

事業の赤字によるところが大きい。公社では、震災前までまやロープウェー、六甲有馬ロープウェー、新神戸ロープウェーの3線を運営していた。神戸開港百年の記念事業として昭和45年に開業した六甲有馬ロープウェーは、乗客数の伸び悩みから経営が悪化し、建設・運営主体であった六甲有馬ロープウェー(株)から公社が昭和47年に引き継いだものである。また、まやロープウェーは、市交通局が建設し昭和30年から営業を行っていたが、オープン当時年間40万人以上あった利用客も、その後のモータリゼーションの普及やレジャーの多様化のため激減し、より効率的な運営を行うため、すでに六甲有馬ロープウェーを運営していた公社が昭和52年に承継することとなった。こうしたロープウェー運営のノウハウにより、神戸市制百周年事業として整備された布引公園へのアクセスとなる新神戸ロープウェーの建設・運営を任されることとなった。もともと厳しい索道事業であったが、震災により一層厳しさが増している。まやロープウェーは、施設の損傷が激しく、赤字経営が続く中で再投資して営業再開をする余力がないこと、まやロープウェーへのアクセス機関である摩耶ケーブルも震災により運休していることなどにより、運休を余儀なくされている。他の2線は営業を再開しているが、震災後の観光客の減の影響を受けて乗客は大きく落ち込んでいる(表7)。索道事業は現在でも赤字であるが、他の収益事業との複合経営で事業を継続しており、公社の規模の利益によるものであろう。

表7 神戸市都市整備公社ロープウェー乗客(年間)の推移



(注) 新神戸ロープウェーは、平成3年10月開業

6. その他

神戸埠頭(株)は、港湾取扱貨物量の増加に対応するため、神戸市の主唱の下に民間業界の協力を得て昭和27年に設立され、上屋、倉庫、サイロ及び各種荷役機械の整備及び運営を行ってきた。設立後長い年月が経過し、サイロ部門は後背地の飼料工場の移転などにより取扱量の拡大は見込みにくく、また倉庫及び上屋部門の荷主ニーズは高度化し、会社を取り巻く環境には厳しいものがあつた。そして、震災により上屋、倉庫が壊滅的な被害を受けたため、平成10年度末をもって解散することとなった。

施設そのものの被害がそう大きくなくても震災の影響で利用者が激減し、そのため経営を圧迫されている団体も多い。上述した(株)神戸市都市整備公社もこれに当てはまる。(株)神戸ワインの平成5年度からの赤字は、フルーツフラワーパークの開設によるもので震災とは関係がないが、震災後の利用者の減のため、平成7年度からは営業収支の赤字に苦しんでいる。海づり公園を受託管理していた(株)神戸市海浜管理協会も利用者減のため付帯事業の収支が悪化し、平成7年度から赤字が続ぎ、平成9年度に緑農開発公社に統合された。

(株)地域医療振興財団も、平成6年度が13億円の赤字となっているが、これは西神戸医療センターの開設に伴うもので、震災による被害ではない。震災により市街地の医療機関の多くが被害を受けており、西神戸医療センターへは予想以上の患者が訪れたため、震災は営業的にはプラスに作用している。神戸市道路公社にも同様のことが言える。震災後43日間は通行料を無料としたが、その後も阪神高速道路が長期間通行できなかつたため迂回路として通行する車両が多く、料金収入は増加した。

7. 今後の課題

震災による被害としてもっとも重大なのはやはり施設の破壊であろう。その復旧には莫大な資金が必要であるため、神戸港埠頭公社のように大きな累積赤字を抱え込んだり、神戸都市振興株式会社や神戸埠頭株式会社のように解散のやむなきにいたつたものもある。また、震災後の観光客の落ち込みや経済の低

迷に経営の足を引っ張られている団体も多い。神戸市の都市経営を支え、一定の成果を上げてきた外郭団体であるが、バブル崩壊後の経済の低迷と震災の被害という二重苦に苦しめられている。全国的にも、第三セクターの破綻が大きな問題として注目を集めている今日、社会経済情勢の変化と、震災による被害を踏まえて、そのあり方について検討する必要がある。

神戸市行財政調査委員会報告(平成7年9月25日)では、外郭団体の活用の視点とともに、改善の視点として、「ア. 事業目的を達した団体は廃止・縮小する、イ. 類似した事業を実施する団体は、効率化のため統合する、ウ. 市と外郭団体の役割分担、外郭団体の事業分担の見直しをする、エ. 行政支援の役割がほぼ果たされた団体については市の関与を見直し、民営化を促進する、などの考え方に加えて、オ. 新たに震災によって経営状況が悪化した団体については今後のあり方を早急に検討すべきである。」としている。この報告を受けて策定された「神戸市行財政改善緊急3ヶ年計画」(平成7年12月)では、「速やかに整理・縮小、統廃合を実施すべき団体」として「(財)神戸市公園緑化協会と(財)神戸王子動物園協会」、「神戸航空旅客ターミナル(株)と神戸航空交通(株)」、「(財)こうべ市民福祉振興協会と(財)神戸市年金福祉協会」、「神戸埠頭(株)」、「神戸都市振興(株)」の具体的な団体名があげられた。また、「統廃合を含め、今後のあり方を検討すべき団体」として、「(財)神戸国際協力センターと(財)神戸国際交流協会国際部」、「(財)神戸国際観光協会と(財)神戸国際交流協会」、「(財)産業貿易展示館」があげられている。これを受けて、外郭団体の整理、統廃合が進められ、計画ではあげられてなかった事例として、「(財)神戸市緑農開発公社と(財)神戸市海浜管理協会」及び「(財)神戸市体育協会と(財)神戸市スポーツ教育公社」の統合も実現している(表8)。

依然として、日本経済の低迷が続くことが予想される。今後とも、統廃合だけでなくその事業内容の見直しも進めていかなければならないが、その公共性により、外郭団体が担当する事業も多い。したがって、採算が取れないというだけで事業を廃止することには問題があるが、しかしながら、赤字が雪だるま式に増えていくのを放置することも許されない。震災は大きな被害をもたらし

たが、変革の契機でもある。社会経済情勢の変化に速やかに対応して外郭団体のあり方やその事業内容を見直していくとともに、神戸市政と一体になって、神戸経済の復興、市民福祉の向上等に努めていかなければならない。

表8 外郭団体統廃合等の事例

(1)行財政改善緊急3カ年計画に基づくもの

統廃合年月	統廃合団体	統合後の名称	統廃合の理由
H8. 4. 1	神戸市公園緑化協会と 神戸王子動物園協会 (統合)	神戸市公園緑化協会	公園内施設・動物園内施設の運営にあたり、組織機能を強化するとともに、管理面でのノウハウを共有化するなど効率化を図る。
H8. 4. 1	神戸航空旅客ターミナル㈱と 神戸航空交通㈱ (統合)	神戸航空交通ターミナル㈱	マリノルート利用者の利便向上のため、航空旅客ターミナル事業とバス事業の一元化により、効率的な運営を図る。
H8. 7. 31	神戸都市振興㈱ (解散)	—	震災により全壊した神戸デパートの再建が困難な状況にあり、事業の整理を進め、会社の清算手続きを進める。
H9. 4. 1	神戸こうべ市民福祉振興協会と 神戸市市年金福祉協会 (統合)	神戸こうべ市民福祉振興協会	しあわせの村などの市民福祉施設と太山寺保養センターなどの年金福祉施設を一体的に管理することにより、効率化を図る。
H10. 11. 30	神戸産業貿易展示館 (解散)	—	サンボホール老朽化や類似施設の増加をふまえ、隣接する貿易センタービルと管理を一元化することにより、効率的な運営を図る。
H11. 3. 31 (予定)	神戸埠頭㈱ (解散)	—	震災により上屋・倉庫が大きな被害を受け、事業継続が困難な状況にあり、事業の整理を進め、会社の清算手続きを進める。

(2)その他

統廃合年月	統廃合団体	統合後の名称	統廃合の理由
H9. 10. 1	神戸市緑農開発公社と 神戸市海浜管理協会 (統合)	神戸市緑農海浜公社	第1次産業(農漁業)の振興とこれに関連した市民のレクリエーション需要に対応し、類似の施設運営等を総合的・一体的に行うことにより効率化を図る。
H10. 10. 1	神戸市体育協会と 神戸市スポーツ教育公社 (統合)	神戸市体育協会	アマチュアスポーツ及び生涯スポーツの普及振興にあわせて、社会教育施設の管理運営や学校給食の向上に関する事業を一体的に実施することにより効率化を図る。

災害復興財政の比較分析

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 復興財政の負担

震災復興の過程をみると、被災者は公営住宅の入居が決まり、生活支援金が支給され、一息ついた感があるが、被災自治体、ことに集中的に被害に見舞われた被災市にとっては、これからが財政再建の本番を迎え、息がぬけない時期を迎えている。

阪神大震災に対する政府の財政支出（平成6年度予備費から平成7・8年度補正等を含む）も、決して小さくはなく、3カ年で約4兆円は、思わぬ臨時の出費であった。平成8年度の政府一般会計規模78兆円の約5%であり、平成6～8年度の単年度でみれば年度では約1.6%である。

阪神大震災が、地方財政に与えた被害をみると、災害関連支出は、災害復旧が本格化した平成7年度地方財政でも、決算ベースで2兆3,110億円で、支出総額98兆9,445億円の2.3%にすぎない。

もっとも2兆3,000億円という金額は、当該年度の地方財政の土木費の23兆328億円の1割に匹敵するが、全国ベースで調整していけば、耐えられない負担ではない。

しかし個々の被災市の場合、財政負担の数値は桁違いに大きい。神戸市の場合、平成6年度当初予算9,534億円に対して、災害関連費（平成6～8年度）は1兆8,371億円で、6年度予算の192.6%、平成6～8年度予算の総額でも39.4%と、桁違いの財政負担となっている。

公営企業会計をふくむ全会計でみても、平成6年度の財政規模2兆877億円に対して、災害関連費は2兆3,301億円となり、111.6%となり、財政規模に匹

敵する。災害関連経費のピークの平成7年では、関連経費が57.6%と通常経費の42.4%を上回っている。

公営企業をふくむ全会計でも、平成6～8年の合計では8兆5,167億円に対して、災害関連費は2兆3,301億円で27.4%である。このような数値からも神戸市財政の財政的後遺症は深い。

被災自治体は当面の災害救助・復旧・復興費は、地方債でまかなったが、返済の目処があって起債したのではない。必要にかられて起債をしたのであり、地方債の元利償還は、将来にわたって被災市に重くのしかかってくる。

2 長崎・島原市の災害復興財政

長崎普賢岳災害の島原市のケースでは、第1に、財政規模としては、第1表のように災害の翌年の平成3年度は、平成2年度の約1.5倍と膨らんでいる。また財政指標の自主財源比率、一般財源比率は悪化していった。しかし平成8年には、財政指標は全般的に回復基調にあり、一般財源比率は回復したが、好転したというものの55.6%で、災害前の67.4%にはおよばない。

もっともこのような財政基調も、年間30億円近い災害関連費の支出によって、通常の投資・サービスの削減という犠牲の上に成立しているものであり、財政的後遺症は大きい。

第1表 島原市財政状況の推移 (単位 百万円 %)

区 分	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度
歳入総額	11,136	16,960	15,063	18,089	14,660	17,366	15,909
歳出総額A	10,792	16,858	14,971	18,017	14,488	16,697	15,547
(災害対策費) B		5,439	3,461	5,802	3,103	5,432	2,721
B/A		32.3	23.1	32.2	21.4	32.5	17.5
自主財源比率	40.9	26.1	29.1	27.8	32.3	33.3	37.7
一般財源比率	67.4	50.5	57.7	51.3	61.0	52.9	55.6
公債費負担比率	9.8	8.6	9.3	8.5	10.4	10.5	11.8

資料 鈴木 広編「災害都市の研究」平成10年2月 九州大学出版会100頁から作成

災害復興財政の比較分析

第2に、災害行政費の一般行政への負担・割合をみると、第1表のように20～33%であり、災害直後だけでなく、復旧事業もあり、平成7年度でも33.3%とかなりのウェイトを占めている。

財政歳出において、1%を削減するだけでも、かなりの犠牲を市民・職員もふくめて払わされるが、災害復旧費の30%は深刻な負担である。

災害費を除外した普通会計と、災害行政費の比率をみると、平成3年度は47.6%と、ほぼ2対1の比率となっている。これは災害市が通常の行政規模の半分に匹敵する、臨時的行政支出に襲われたことに等しいといえる。

第3に、災害行政における財源内訳をみると、第2表のように全体では、国庫補助金・県支出金36.3%であるが、それでも一般財源・市債が48.6%と、自己負担分の方が大きい。しかしその他財源が15.1%あるので、自己財源の比重は約50%といえる。

事業別では防災施設対策費は、自己財源が90.0%も占めており、国・県の財政支援システムの遅れがみられる。一方、被災者対策は、国庫補助金20.0%、県支出金21.0%、その他13.6%であるが、市税・市債の自己財源比率は、50%以下であるが45.4%を占めており、救助行政は国庫でという原則どおりにはっていない。

農水中小企業費は、国庫補助金・県支出金が50%以上で、財源的にはもっと

第2表 災害関連費財源内訳（平成3～7年度） （単位 %）

区分	国庫支出金	県支出金	市債	特定財源等	一般財源
避難被災者対策	20.0	21.0	19.1	13.6	26.3
防災施設対策	3.5	2.6	43.5	3.9	46.5
降灰復旧対策	32.5	1.6	38.3	2.4	25.2
農水中小企業対策	24.2	27.3	2.0	31.5	15.0
その他災害関係	0.0	0.0	0.0	19.5	80.5
災害復興対策	6.8	—	—	3.1	90.1
合計(A)	20.7	15.6	19.3	15.1	29.3

資料 島原市総務課

も恵まれている。これは伝統的に農林水産費などは、国庫補助金の比重が高い行政であり、県支出金が被災者対策費、農水中小企業対策費で比重が大きいのは、救済貸付金などが含まれているからである。

第4に、災害行政費は資金的には、地方債を発行し、当面はそれによって事業を消化していくが、最終的には市税で、元利償還をしていくことになる。その内の何割を地方交付税で補填できるか、被災自治体にとって重要である。

第3表のように特別交付税は、平成3～7年の5カ年で44億円である。災害行政の半分が、自己負担である市税・市債であるので、平成3～8年の災害支出額232億円の半分116億円に相当する。そのうち特別交付税44億円が補填されるので、実質的負担は72億円となる。

この72億円という負担は、島原市の平成8年度決算額でみると、市税39億円の2年分に匹敵する金額である。もっとも交付税も45億円あり、市税・交付税の合計にはほぼ等しい。

もっとも交付税の財源補填は、当該年度・翌年年度で補填されるのではなく、10年間程度の長期にわたる補填されるので、2分の1は最終的には補填されるのではなかろうか。しかし平成8年度の島原市の特別交付税は全体で9.9億円にすぎない。

第3表 島原市災害行政費の特別交付税措置状況の推移 (単位 百万円)

区分	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	合計
普通行政分	660	591	424	434	349	2,458
災害行政分	840	660	1,052	936	882	4,370
合計	1,500	1,251	1,476	1,370	1,231	6,828

出典 長崎県「雲仙普賢岳噴火災害誌」平成10年2月、長崎県

第5に、市債の状況をみると、第1表のように平成2年度の公債費負担比率は、9.8%であり、8年年度は11.8%で悪化しているが、破局的という水準ではない。

長崎県下の市財政の比較からみても、平成8年度の公債費比率は、長崎市17.7%、佐世保市17.0%、諫早市13.2%、大村市12.2%、福江市15.9%、平戸

市20.6%、松浦市17.1%で、島原市の13.2%はそれほど高くない。

市債残高は平成2年度で60.4億円であったが、平成8年度は110.7億円と約1.8倍にふくらんでいる。

このように長崎島原市の財政状況は、比較的順調に回復基調にあるが、震災前に比して起債残高は急増しており、財政基盤は低下している。しかしいづれにしる財政指標が極度に悪化していないのは、災害の被害が平年度会計規模の半分にどどまったことが、要因の1つである。

3 伊勢湾台風と名古屋市

災害復興財政は結局は、地方債の発行によって、資金不足をカバーし当面の復旧事業を完了するが、その地方債負担が財政の後遺症となって、長く被災自治体を苦しめることになる。

災害が予期せざる支出、しかも巨額の支出であるため、その復旧財源を起債に求めざるをえないのである。歴史的にみても、名古屋市の伊勢湾台風の災害関連経費は、第4表のようになるが、昭和33年度の歳出決算は155億5,318万円、昭和34年の一般会計は175億4,660万円で、災害支出は37億9,765万円は、約21.6%である。

第4表 伊勢湾台風名古屋市災害関連財政の状況(昭和34・35・36年度) (単位 百万円)

区 分	歳 出	国庫支出金	県支出金	雑収入	市 債	その他	一般財源
一般会計	4,995	1,643	64	1,310	570	1	1,407
災害救助費	1,497			1,014			483
災害特別対策費	713	98	55	282	34	1	243
災害復旧費	2,201	1,181		3	381		636
その他	45			11			34
事業繰越	539	364	9		155		11
特別会計	121				96	9	16
企業会計	1,798	200			1,540	58	
合 計	6,914	1,843	64	1,310	2,206	68	1,423

資料 名古屋市「伊勢湾台風災害誌」372頁 昭和36年3月

また昭和35年の一般会計は210億6,847万円で、災害関連経費は11億2,649万円、5.3%である。昭和36年の一般会計は、263億4,598万円で、災害関連経費は7,084万円で0.3%で実質的には34・35年度の両年度で終了している。

したがって34・35年度の一般会計の合計と災害関連経費の合計の比率は、16.1%となる。34～36年度では7.7%となる。

災害の規模に比較して、被災市に与えた財政的被害はすくない。水害という性質にもよるが、災害の前年度である33年度の予算に比しても、12.8%の伸びにすぎない。

また名古屋市が高度成長期の最中であり、財政規模が急上昇している。昭和36年度の財政規模は、33年度の69.4%も伸びている。災害経費を除外しても、年平均20%以上の膨張をしており、財政規模が大きくなることは、財政負担という点からは、パイが拡大すれば、災害復旧費の実質的負担は減少することになる。

伊勢湾台風が名古屋市に与えた影響は、50億円で補助金を引いた実質的負担は約20億円であるが、名古屋市財政にとって、その後の市勢の成長と物価上昇による起債額の実質的減価を考えると、負担は自然解消に向かったともいえるのである。

4 関東大震災と東京市財政

関東大震災における東京市財政も、同じ過程をたどっている。関東大震災における災害復興財政を、東京市ベースにみても、次のような点が挙げできる。

第1に、東京市の災害復興支出予算の全予算(公営企業を含む)との対比をみると、大正12年度予算は1億4,111万円であったが、大正13年度予算は2億2,694万円、大正14年度予算は2億3,344万円、大正15年度予算は2億6,086万円、昭和2年度予算は2億5,017万円、昭和3年度予算は2億8,962万円、昭和4年度予算は2億6,694万円、昭和5年度2億4,442万円である。

大正12年から大正13年にかけて約1億円も急増しており、災害救助費もふくめた災害支出の経費とみなすことができる。大正12年度の予算に対して、大正13年度の増加額の比重は60.8%であり、大正13年度予算にしめる割合は36.8%

である。

以後もこのような災害復旧予算が編成されており、平時の予算額に対する約50%、災害復興予算時の全会計の半分が、災害関連予算に該当する。

もっともこのような予算は水道・電気・交通といった公営企業会計を含めており、いわゆる一般会計ベースでは、その比率は低下する。それでも震災復旧事業の総額(大正12年～昭和4年)は、第5表のように4億562万円に達し、大正12年予算の2.87倍になる。またその間の全会計の合計16億6,908万円の24.3%になる。

関東大震災が如何に大きな災害であったかは、被災市に与えた財政的負担をみても如実にわかる。名古屋市の場合は、一般会計ベースで災害経費と復旧期間の財政支出合計の比は、7.7～16.1%である。東京市の場合は、全会計で50%、一般会計でも40%となるであろう。

また名古屋市の災害支出50億円は、災害前年の昭和33年度の歳出の3分の1であるが、東京市の場合、復旧事業費総額は大正12年の当初予算の2.87倍と約10倍の差がある。ちなみに神戸市の場合、災害前年の平成5年度の決算(普通会計)の2.18倍、全会計ベースでは平成5年度決算の1.33倍となる。

しかも東京市の財政は、大正12年と昭和2年では1.77倍しか伸びていないが、全国ベースでは2.23倍の伸びを示してしる。震災という財政膨張要因が内在していたにもかかわらず、東京市の財政の伸びが悪いのは、震災による打撃によって、財政力が低下し復興財政投資で精一杯で、都市基盤整備にまで手が回ることができなかったといえる。

第2に、東京市はこの震災復旧事業の財源を、結局は市債に求めざるをえなかった。東京市の災害復興事業及び財源内訳は第5表のようになる。国庫補助金は、一般会計ベースでは、45%をしめているが、全会計では国庫貸付金、地方債、借入金で58.2%と3分の2をしめている。

ともかく復興費が巨額であるので、東京市は外債を1億円発行するが、円安にみまわれ、その元利償還のため塗炭の苦しみを味わうことになる。

震災後の東京市の財政状況をみると、東京市収入の状況は、第6表のように

第5表 東京市復興事業財政の状況(大正12~昭和4年度)

(単位 千円)

区 分	事業費	補助金	国庫貸付金	電気事業負担金	市 債	借入金	補償金	一般収入
街路修築費	81,034	35,531	30,426	9,971	1,106	4,000	—	—
区面整理費	93,951	62,634	16,651	—	—	14,666	—	—
道路橋梁費	13,684	5,701	—	—	7,983	—	—	—
下水道費	41,811	20,106	—	—	20,105	—	1,600	—
公園費	14,073	4,691	—	—	9,382	—	—	—
塵芥施設費	1,850	463	—	—	1,387	—	—	—
中央卸売市場費	24,400	3,750	—	—	11,250	9,400	—	—
小学校建設費	40,939	9,652	—	—	31,287	—	—	—
社会施設費	4,525	1,244	—	—	3,281	—	—	—
市立病院建設費	3,100	775	—	—	2,325	—	—	—
普通経済合計	319,367	144,547	47,077	9,971	88,106	28,066	1,600	—
水道経済費	25,000	2,500	—	—	15,495	—	6,470	535
電気経済費	61,260	—	—	—	57,300	—	2,433	1,527
合 計	405,627	147,047	47,077	9,971	160,901	28,066	10,503	2,062

資料 復興調査会「帝都復興誌第1巻」637~651頁

第6表 東京市歳入状況の推移(予算)

(単位 千円)

区 分	市 税	国庫補助金	使用料・手数料	市 債	そ の 他	合 計
大正12年度	19,425	2,540	41,300	40,871	51,559	155,695
13年度	11,330	31,373	46,126	98,994	40,430	228,253
14年度	18,348	30,405	51,240	92,644	56,173	248,810
昭和元年度	21,223	28,701	51,007	119,114	44,853	264,928
2年度	22,547	26,172	49,312	111,530	44,517	254,078
3年度	21,844	45,622	51,182	127,149	49,134	294,931
4年度	22,996	21,816	55,011	122,126	52,286	274,235
5年度	26,061	10,206	54,726	109,007	51,253	251,253

資料 内務省地方局「地方財政概要」各年度版

なる。

第1に、市税の伸びが低いことである。震災後3年で回復しているが、昭和不況の影響もありあまり伸びていない。しかも市税の歳入における比重はもともと低い。

第2に、国庫補助金の金額が少ない。震災復興関連で補助金が大正13年には前年度の12.35倍と急増している。しかし昭和3年に4,562万円とほぼ倍増したが、翌年には低落している。

第3に、市債も急増している。大正12年度予算は4,087万円であったが、震災後の大正13年予算は9,899万円と倍増している。以後も毎年1億円程度の起債がつづいている。

もっとも東京市の市債の半分は企業債である。昭和4年度末の市債残高でも電気瓦斯事業の1億8,327万円、衛生（水道事業）費の7,493万円の合計は、全額の5億5,274万円の46.7%である。

企業債の伸びに比して使用料・手数料の伸びは悪い。なお電気瓦斯事業債残高は大正11年度末は1億1,872万円であったが、昭和4年度末には1億8,327万円と7,000万円近く増加している。

大正11年の東京市の地方債残高は1億7,346万円であった。大正12年には2億968万円、大正13年には2億6,599万円、大正14年には2億8,914万円、昭和元年には3億3,555万円、昭和2年には4億4,508万円、昭和3年4億8,575万円、昭和4年は5億5,274万円と天井しらずに増加していった。

東京市の市債残高の歳入予算の比率は、2.20倍である。市税に対する比率は21.2倍で、破天荒ともいえる市債残高である。もっとも公営企業会計をふくんでいるが、財政運営の常識を逸脱した地方債残高である。

神戸市財政をみてみると、平成9年度予算は全会計で2兆996億円で、市債残高は2兆8,931億円で予算の1.37倍であり、市税2,888億円に対する比率は10.0倍であり、東京市の比率より少ないが、都市としての成長力、インフレなき経済環境を考えると、神戸市財政の前途は極めて厳しいといえる。

東京市の市債残高は、昭和4年度の全国市債残高合計14億6,195万円の3分

の1をこえる額である。地方債全体の残高20億5,038億円の4分の1をこえる金額である。

このように東京市の災害復興財政は市債にその財源不足を転嫁していた。財政的には破産状態に、次第に追い込まれていった。東京市は零細な雑収入の増加と、行政整理を骨子とする財政合理化政策を提示し、中央政府から財政支援措置の拡充をめざし、陳情をつづけるが、事態は好転することはなかった。結局、戦中・前後のインフレによって、やっと窮地を脱することに成功するのである。

このように神戸市の阪神大震災における災害復興財政の負担は、関東大震災の東京市よりは軽いが、長崎普賢岳の島原市、伊勢湾台風の名古屋市の災害復興財政負担よりはるかに重い。

景気が低迷し、市勢の伸びもない神戸市にとって、金利が低く交付税の補填があるというものの財政の前途は多難である。

潮流

こうべ男女共同参画プラン21 コンパクトタウンづくり 介護支援専門員 確定拠出型年金 客観的事業評価基準

▨ こうべ男女共同参画プラン21

1 はじめに

平成7年に北京で開催された第4回世界女性会議において、女性の地位向上のために、各国政府や国際機関等が西暦2000年までに推進すべき行動をまとめた「行動綱領」が採択された。この行動綱領は、「女性のエンパワーメント（力をつけること）に関するアジェンダ（予定表）」と位置づけられており、女性の政策方針決定への参加、各国の女性行政推進のための国内本部機構の強化、女性の人権の擁護、女性に関わるメディアの表現、などが盛り込まれた。

これを受けて、政府は、2000年（平成12年）度までの新しい国内行動計画として平成8年12月に「男女共同参画2000年プラン」を策定した。同プランでは、男女共同参画社会の実現に向けて、あらゆる分野における社会制度や慣行を男女平等の視点から見直していくことを重視している。また、女性に対するあらゆる暴力の根絶、メディアにおける女性の人権の尊重などを新たな重点目標として取り入れている。

2 経緯

神戸市では、昭和63年に「神戸市女性計画」を策定し、女性施策を推進してきた。この計画は平成9年度までを推進期間としていたため、平成8年12月より学識経験者やマスコミ、経済団体、市民代表などから

なる「第6期神戸市女性計画推進懇話会」を設置し、新しい計画への提言についての審議を始めた。

懇話会では、上述の世界や国の動き、震災後の神戸の状況、市民から寄せられた意見などを踏まえ、平成10年3月に「新・神戸市女性計画」に対する提言として、市長に提出した。

神戸市では、この提言の趣旨を尊重し、平成10年9月に「こうべ男女共同参画プラン21」を策定した。このプランは平成10年度から平成19年度を推進期間とし、男女共同参画社会の実現をめざす総合的な行政計画として、市が実施すべき施策の基本的な方向・内容を明らかにしたものである。

3 基本理念・基本的な考え方

プランは、男女が社会の対等な構成員として、社会のあらゆる分野の活動に参画し、政治的、経済的、社会的及び文化的な利益を受けるとともに、責任を負う「男女共同参画社会」の実現をめざすことを基本理念としている。

また、プラン全体を通じての基本的な考え方として、女性の人権の確立、実質的な男女平等の推進、ジェンダー（社会的・文化的に形成された性別）意識の払拭、などをあげている。これらの基本的な考え方を踏まえ、6つの基本目標のもとに、男女共同参画社会を実現していくための123の具

体的な施策を掲げている。

4 基本目標Ⅰ～Ⅵ

(1) 基本目標Ⅰ

あらゆる分野への男女共同参画の促進

社会のあらゆる分野をどちらか一方の性ではなく男女が共に担う事によって、生き方の選択肢が広がり、豊かな生活につながっていく。市政、企業、政治の分野への女性の参画（参加するだけでなく、方針や意思決定過程にかかわること）を支援するとともに、男性が地域や家庭により積極的にかかわっていくことのできる社会をつくっていく。

(2) 基本目標Ⅱ

男女共同参画社会への意識改革

男女共同参画社会の実現には、人々の意識に根強く残るジェンダーや固定的な性別役割分担意識を解消していかなければならない。学校教育や生涯学習を通じてあらゆる世代に対しての意識改革を進める。また、女性のエンパワーメントのための支援も積極的に進める。

(3) 基本目標Ⅲ

就業における男女共同参画の促進

男女雇用機会均等法や労働基準法の改正など女性の労働環境は整備されつつあるが、固定的な性別役割分担意識は、男女の就業形態に大きな影響を及ぼし、不安定雇用や補助的な労働に従事する女性は多い。女性の労働環境を改善するとともに、男性の長時間労働など現在の働き方を見直し、男女共に安心して働くことのできる環境を整備する。

(4) 基本目標Ⅳ

自立を支える社会環境の整備

本格的な少子・高齢社会が到来する中で、

男女共に固定的な性別役割分担意識にとらわれることなく、精神的・経済的・生活的・市民的自立などをバランスよく達成できる環境を整備していく。男性も家庭責任を担いやすい制度や環境づくり、子育てや介護をしやすいまちづくりを進める。

(5) 基本目標Ⅴ

生涯を通じた女性の健康づくり

急速な少子化が進んでいるが、次世代を産み育てることは、社会全体で支えていかなければならない。母性保護を充実させ、子どもを産み育てやすい環境を整備する。また、女性が生涯にわたって自分の健康を「主体的」に確保するための施策を充実する。

(6) 基本目標Ⅵ

平和への貢献と連帯の推進

身近な地域での活動に参画する女性は多いが、地球規模の視点に立って行動することも求められる。国際交流や国際協力、開発や環境問題に積極的に参画する女性への支援を進める。

5 プランの推進

プランを着実に推進していくためには、推進体制の整備が不可欠である。市内部では、市長を本部長とする「男女共同参画推進本部」を設置し、全庁的に取り組んでいく。

また、プランのフォロー体制として有識者からなる「男女共同参画推進懇話会」を設置し、定期的にプランの推進状況について審議、助言し、結果は市民に公表する。プラン推進の拠点施設「男女共同参画センター」の設置、男女共同参画社会を実現するための条例の調査・研究なども進める。

6 おわりに

わが国は、男女共同参画社会に向けて大きく変わろうとしている。政府は、現在、男女共同参画社会基本法（仮称）を検討中であり、来年の通常国会に提出する予定である。

このような中で、各自治体も男女共同参画社会を実現するための計画を策定し、積極的に取り組んでいるところである。神戸市としても、新しいプランのもとで、神戸を男女共同参画の進んだまちにしていくなために、積極的に施策を進めていきたいと考えている。

/// コンパクトタウンづくり

市民生活の一日も早い復興と都市としての持続的な発展のためには時代の潮流を踏まえて神戸の魅力と活用の向上を図ることが必要であると考えている。その一つが「コンパクトタウンづくり」を中核とする「コンパクトシティ」構想である。現在、「コンパクトシティ」構想の具現化に向けた検討を進めているが、これまでの議論をもとに、打ち出した背景、意義、また「コンパクトタウンづくり」の展開についてまとめてみる。

1 「コンパクトシティ」構想を打ち出した背景

「コンパクトシティ」構想を提起した背景には、まず地球環境問題に対応する都市はいかにあるべきかという問題意識がある。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「地球サミット」を契機に、「持続可能な発展（サステナブル・デベロップメント）」が提唱され、それ以来、経済的な豊かさや利便さと地域環境の質との調

和をめざして様々な都市像が提案されてきた。その一つとして、アメリカにおいて、人間性に根ざした半永久的に存続しうるまちづくり「サステナブル・コミュニティ」運動が起こった。この運動は、「豊かなコミュニティ」の創造と「サステナブル」の追求を理念とし、その基に、地域のアイデンティティの形成、自然との共生、自動車利用削減のための交通計画、職住接近を実現するミックストユース、オープンスペースの確保、個性的なハウジング、省エネ・省資源を特徴とするものである。このような持続性の追求を重視した都市づくりが「コンパクトシティ」の基礎にある。

また、少子化・高齢化や市民の価値観の多様化などが進む中で、より快適で充実した市民生活の実現を進めるために、全市民的な単位で進める都市整備に加えて、地域ごとの特色を生かして、市民・事業者と市との協働により多様で個性的なまちづくりを進めていくことが重要になってきたということがある。従前からの課題であったインナーシティ問題に加え、震災からの復興に向けてのまちづくり、地域福祉の推進、生活環境の整備、青少年の健全育成、防災・防犯などの各種の生活課題の解決など、地域社会に求められる役割が増大している。

さらには、阪神・淡路大震災の教訓として、自然的・社会的安全性の重要さと、これに対処するコミュニティ、多様な空間や地域の個性といった要素の重要性を改めて認識したことがある。

こうした時代の潮流、震災の教訓などを踏まえて、安全で安心して快適に暮らせるまちを、次世代に継承していくため「コンパクトシティ」構想を提唱している。

2 「コンパクトシティ」構想の基本コンセプト

「コンパクトシティ」構想の基本コンセプトを次のように定義する。都市の容量を踏まえた都市の成長管理を行うことによって、「持続的な都市の発展」の基盤づくりを進めるとともに、個性豊かで自律した生活圏（「コンパクトタウン」と呼ぶ）が相互に連携する都市づくりを市民・事業者と市との協働のまちづくりによって進めていこうというものである。

「コンパクトシティ」は今日欧米で提唱されている概念でもあるが、神戸の持っている地形的特性や各地域の個性、さらに現在の都市構造などをベースにすれば、他都市とは異なる都市の姿としての「コンパクトシティ」が可能であると考え。すなわち、神戸は大都市でありながら、海・山・街・田園などの多様な環境を市域の中に合わせ持つ。それぞれの地域には、歴史、風土、伝統に根づいた様々な地域個性があり、これらが、複合して神戸の「個性」を形づけている。また、神戸では六甲山の存在によって、市街地の無秩序な拡大を防ぐことができ、市街地には都心や副都心機能を、新開発地にはそれぞれ特徴ある機能を持たせ、そしてそれぞれを鉄道や高速道路によって結び、周辺の自然と共生し、相互補完できるネットワーク型の都市構造に転換しつつあることである。

3 「コンパクトタウンづくり」の展開

「コンパクトシティ」構想の中心となる「コンパクトタウン」は、地縁的・歴史的なつながりや、まちづくりの経緯から共通の地域性格を有する圏域である。これは第4次神戸市基本計画で位置づけている生活

文化圏にあたるといえる。「コンパクトタウン」では、住民の日々の暮らしを支える生活・経済基盤を備え、住民・事業者と市との協働によって、自然や、歴史、文化、景観など地域資源を生かしながら、個性豊かな地域を形成する。そして、「コンパクトタウン」それぞれに個性をお互いに利用するという形で、補完し合うことになる。

このイメージとしては、生活する上で、必要なニーズの大半は身近な生活圏で用が足せ、用の足せないニーズについては、隣の生活圏とか副都心や都心などで満たすことができるようにするというものである。地域がそれぞれに自律し、互いにネットワークした分節型の都市である。

また、土地利用については、「住」だけ、「工業・商業」だけということになると、地域が持つ自律性や主体性や文化性が欠落していくことになることから、機能あるいは主体の「複合化」を重要視する。たとえば、街区内では機能純化し、それを含む地区内では混在をめざすという「マクロ混在、ミクロ純化」という考え方である。

このような「コンパクトタウンづくり」に向けて、①地域の個性を育成する仕組みづくり、②共生型社会をめざした身近なまちづくり、③地域に密着した産業の育成、④協働によるまちづくりの担い手づくりに取り組んでいく。

この具体的な取り組みとして、これまでに、地域の個性づくりでは、区役所が中心になって区民とともに「区別計画」を策定し、それを基に各区で個性を伸ばすまちづくり事業を展開してきた。また、協働によるまちづくりについては、地域住民組織、また地域のものづくりやルールづくりを行

う「まちづくり協議会」、地域の福祉などの活動を担う「ふれあいのまちづくり協議会」、地域の防災や緊急時の福祉活動を担う「防災福祉コミュニティ」など様々な形でまちづくり活動が進められている。

今後とも、「コンパクトタウンづくり」を具現化するため、身近なテーマ・魅力資源を生かしたまちづくり、NPOを始めとした多様なまちづくりの担い手の育成、市民主体のまちづくり活動を一層促進する。また、まちづくりの調整者として区行政の充実・強化を進める。

このように、それぞれに個性を持った自律的な生活圏を形成し、そのネットワーク化を進めることによって、住み続けたくなり、訪れたいくなる「アーバンリゾート都市づくり」を推進する。

■ 介護支援専門員

平成12年4月1日より、健康保険・雇用保険・労災保険・年金保険に続く5番目の社会保険として、介護保険制度が始まる。介護保険制度は、これまでの老人福祉制度や老人医療制度などを再編成し、要介護者及び要支援者の希望を尊重し、多様なサービス提供主体による保健・医療・福祉にわたる介護サービスが総合的、一体的、効率的に提供されることをねらいとしている。これらの多岐にわたる各種サービスを、利用者の状況や意向等を勘案しながら調整し、適切なサービス利用につないでいくことが重要であり、介護保険ではこの機能を介護支援サービス（ケアマネジメント）として保険給付の対象として位置づけるとともに、このマネジメント機能を担う者が「介護支援専門員（ケアマネジャー）」として新た

に創設された。

・介護支援専門員とは

介護支援サービスを行う介護支援専門員の役割、要件については、介護保険法上、次のように規定されている。

「介護支援専門員（要介護者等からの相談に応じ、及び要介護者等がその心身の状況等に応じ適切な居宅サービス又は施設サービスを利用できるよう市町村、居宅サービス事業を行う者、介護保険施設等との連絡調整等を行う者であって、要介護者等が自立した日常生活を営むのに必要な援助に関する専門的知識及び技術を有するものとして厚生省令で定める者をいう）」

また、介護支援専門員は、居宅介護支援事業者（ケアプラン作成機関）、介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）、介護老人保健施設（老人保健施設）及び介護療養型医療施設（療養型病床群等）には必置とされており、各々在宅の要介護者や施設入所者が適切な介護サービスを受け、自立した生活が支援できるよう介護サービス計画を作成することが義務づけられている。特に在宅サービスに関しては、介護サービス計画を作成することがサービスの現物給付を受ける前提条件となっており、介護支援専門員の役割は大きい。

介護支援専門員の資格は、保健・医療・福祉の各分野で5年以上の実務経験があり、都道府県又は都道府県知事の指定した法人が実施する実務研修受講試験に合格し、実務研修を修了した者に与えられることとなっている。

・介護支援専門員の業務

(1) 要介護認定に係る訪問調査（市町村からの受託業務）

介護保険のサービスを利用するためには、予め当該利用者について「介護が必要（要介護状態等）である」と認められる必要がある。この判定を要介護認定といい、保険者である市町村の行う行政処分である。要介護認定は、訪問による面接調査の結果とかかりつけ医の意見書をもとに保健・医療・福祉の専門家により構成される「介護認定審査会」で行われた判定結果に基づき市町村が行う。要介護認定の申請があれば、市町村は被保険者にその心身の状況等について調査を実施するが、この訪問調査を居宅介護支援事業者に委託することができ、この場合は介護支援専門員が実際の訪問調査業務に従事することとされている。なお、調査を受託した居宅介護支援事業者の役員及び介護支援専門員については、被保険者の秘密保持、要介護認定等の業務の公平性の確保の観点から、守秘義務が課せられ、刑法等の適用に関しては公務員とみなされる。また、虚偽の調査結果の報告等、事業運営基準に違反する場合は指定の取り消し理由に該当する。

(2) 介護サービス計画(ケアプラン)の作成

①要介護者の状態及びサービスニーズの把握（課題分析）

依頼を受けた居宅介護支援事業者の介護支援専門員は、要介護者や要支援者（以下要介護者等）を訪問し、要介護者等が抱える心身の状況及び生活全般についての状況を把握する。個々の残存能力、すでに利用しているサービス、家族状況、生活環境等の評価を通じて問題点を整理した上で、個々の要介護者等が生活を継続、向上させていく上で生じるニーズを把握する。

②介護サービス計画の作成と本人の承諾

訪問調査結果をもとに、サービス担当者会議において本人や家族も参加して介護サービス計画を作成し、内容について本人の承諾を得る。計画は、要介護者等の生活全般を支援していく観点から、保険給付の対象となるサービスのみならず、市町村が行う保健福祉サービス、近隣やボランティアの協力なども視野に入れて作成する。

③サービスの確保と介護サービス計画の見直し

介護サービス計画を踏まえ、サービス提供事業者等との連絡調整を行い、サービスの利用を継続的に確保する。また、サービスが適切に提供されているか、要介護者等に心身の状況・ニーズの変化などがないかを把握し、必要な場合には計画の見直しを適宜行う。

・課題

介護支援専門員は、利用者の立場に立ち、要介護者等が自立した生活が送れるよう支援するという介護支援サービスを実際に担当する人材であり、介護保険制度の円滑な運営のためには、質の高い介護支援専門員を十分に確保するなど、人材の育成が重要である。

(1) 介護支援専門員の確保

国は介護支援専門員を全国で4～5万人養成する必要があるとしており、在宅の要介護者等については50人に1人、施設入所者については100人に1人の割合とすることが検討されている。平成12年4月の施行に備え、平成11年秋より、全国的に準備要介護認定作業が開始されるため、必要な介護支援専門員を早急に確保することが課題となっている。また、介護支援専門員が、要介護者等にとって身近なところに位置し

ていることが望ましいことから、地域的に均等に確保することも課題である。

(2) 介護支援専門員の資質について

介護支援専門員は、介護支援サービスの全過程において、最も効果的に各種介護サービスが利用できるような要介護者等の利益のために支援し続ける立場にある。介護支援専門員は民間事業者に所属する立場にあっても、公正・中立性を厳重に遵守することが強く要求され、資質の向上を図っていくことが求められる。

(3) 介護サービスに関する情報の共有

介護保険制度では、要介護者等が利用するサービスの種類、提供機関等を自由に選択できることをねらいとしている。介護支援サービスの過程では、介護支援専門員が要介護者等に介護サービスについて情報提供し、希望を尊重しながら、介護サービス計画を作成していくケースが多い。要介護者等が満足度の高いサービスを選択できるようにするためには、介護支援専門員が当該地域におけるサービス提供事業者の情報を把握し、サービス利用者と情報を共有している必要があり、そのための仕組みづくりが課題となっている。

㊦ 確定拠出型年金

1. はじめに

最近、企業年金について確定拠出型年金(日本版401K)の導入が盛んに議論されている。「確定拠出型」とは、毎年の拠出額だけを決めておいて年金給付額が運用成績次第で変動する方式である。これに対し、将来の支給額が予め定められていて、その給付を支払うため計算された掛け金を徴収する方式を「確定給付型」といい、現在の

我が国の企業年金はこのタイプしか認められていない。

政府・自民党は、勤労者だけを対象とする企業年金のほか、勤労者とそれ以外の者との間の公平を保つため、自営業者も含め全国民を対象とした個人年金についても確定拠出型の導入の検討を始めており、2000年度からの新制度導入を目指している。

2. 背景

現行の年金制度は、民間勤労者の場合、公的年金(基礎年金、厚生年金)と、私的年金である企業年金(厚生年金基金、税制適格年金、自社年金)・個人年金から成っている。

最近、企業年金が積立不足に陥り、企業側が拠出負担に耐えられなくなった結果、基金の解散が相次いでいる。全国に1,900近くある厚生年金基金の大半は、5.5%の予定利率を前提に従業員への年金給付を設計しているが、長引く超低金利による運用利益低下、株安による評価損、団塊の世代の退職等により、現実には膨大な積立不足が発生している。税制適格年金とあわせ東証一部・二部上場企業の積立不足合計は40兆円に達するという試算もある。不足分は企業が補填することになるため、企業財務の大きな負担となっており、加えて2000年度から企業会計基準の変更で積立不足金を企業の債務として開示することになるので、「簿外債務」の公開より企業格付けが一気に下がる懸念もある。

一方、公的年金についても、少子・高齢化の急速な進行により、負担増や給付水準の切り下げが確実となるなど将来的に縮小方向にある。従って国民の老後に備えた自助努力と選択の拡大により現行年金制度を

補完、代替する制度の創設が求められる。

また就業意識の変化や産業構造の転換により、今後我が国労働市場の流動化が進展する中で、確定拠出型のポータビリティ（携帯性—後述）が注目されている。

近年、米国において確定拠出型プランである401kが急速に普及し、その資金が大量に証券市場に流入して証券市場の安定化、活性化に貢献したと見られていることも、我が国で導入が期待される背景の一つにあげられる。

3. 制度の特長

我が国の確定拠出型導入議論のモデルとなっている米国の企業年金「401K」（米国連邦税法401条K項がその名の由来）を例にその制度を見てみる。

(1) 企業は、一定比率の掛金を拠出するだけで、基本的に追加負担の義務はない。つまり、積立金の管理・運用は従業員の自己責任になり、実際の給付額は受取り時に確定する。従って複雑な年金数理も不要になる。これが企業にとって最大のメリットであることは言うまでもない。

(2) 従業員は、拠出額を自分で決められる。優遇税制上の上限はあるが、その額までは自由に決められるし、将来変更もできる。また運用先についてもメニューの中から自分で選択できる。一方、企業の拠出分は従業員拠出額の一定率(25%, 50%等)で決められることが多いため、従業員が多く拠出すれば、企業からの拠出も多く受けられることになる。

(3) 企業拠出分は全額損金算入され、従業員の拠出金は限度額まで課税所得から控除される。積立て資産の運用収益に対しても、毎年の課税はなく繰り延べられ、将来

の受給時に初めて課税されるが、一般に退職後の所得は現役時代よりも低い(つまり税率が低い)ため、有利となる。

(4) 雇用流動化時代に対応したポータビリティが確保できる。即ち、現行の確定給付型は、一定期間の勤続が給付条件になったり、若年者が相対的に不利になるなど、転職を妨げる仕組みになっている。これに対し401Kは、従業員の資産持ち分が個人勘定別に管理され、自分自身の持分が明確になるため、転職の場合にこれを非課税で転職先に移管することができる。また退職して自営業者になった場合等には、米国では確定拠出型個人年金である個人退職勘定(IRA)へ移管できる。

4. 課題

確定拠出型企業年金は、資産運用リスクを従業員に転嫁するものであり、また給付額が受取り時にならないと確定しないことは老後の生活設計に影響することから、我が国への導入にあたっては労使の合意が大前提となる。

また従業員に対する分散投資や運用に関する教育と、運用状況についての十分な情報開示が重要となる。我が国の株式市場の現状はハイリスク・ハイリターンであるから、従業員は投資先として安全面を優先すると考えられ、結局給付額が少なくなるといふ不満や企業拠出の増加額要求につながる恐れはない。米国においては、確定拠出型と確定給付型の長所を併せ持つ設計のハイブリッドプランが漸増しており、我が国でも各企業に適したプランの創造が期待される。

税制優遇措置についても、既存の年金制度との公平性の立場からの調整が必要であ

る。政府・自民党案では、財形年金制度は新制度の創設により発展的に吸収されることとなっている。

なお、優遇税制を伴う確定拠出型年金を勤労者だけに導入することは自営業者等との間で不公平になること、及び完全なポータビリティの確保のため、企業年金（日本版401K）と個人年金（日本版IRA）のセットで導入を検討することが不可欠である。

客観的事業評価基準

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

欧米においては、既に行政評価が導入されており、我国でも都道府県レベルでは様々な形での取り組みが行われ、国においても、2001年の省庁再編に合わせて、政策評価の導入が予定されている。

神戸市では「行財政改善緊急3カ年計画」の事務事業の見直しの具体的項目の1つとして計画に定められ、平成9年度の行財政改善懇談会で、基準の考え方が指針として提言され、平成10年度、これに基づき、具体的設定に取り組んでいる。

1. 目的

限られた予算を有効活用するための「ものさし」として設定する。

個別の事務事業を対象とし、その行政サービスの結果に着目し、その効果を明

確にしたうえで、今後、政策目標を達成するために有効な事業の選択（優先性を評価）をすることを目的とする。

このような評価制度は、個別業務の問題点の発見・解決に必要な情報提供をすると同時に、事業の目的（目標）を明確にすることで、職員の意識改革にも役立つと考えられる。

また、目的に対する達成度を測定することで事務事業の効果を明確化するだけでなく、併せてこれを開示することで、市民に対して、税金の有効活用度（事業実施の適否・効率性）を明らかにすることにつながる。

2. 策定方針

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

3. 対象

個々の事務事業すべてを対象

4. 考え方

①行政の役割分担（公共性）、②行政効果（目的と効果、費用対効果）の指標化により段階的（2段階）に評価を行う。

行政の役割分担では、守備範囲を明確にすることが必要となる。市場原理になじまない外部性（外部不経済）への対応など基礎的・必需的な施策から、高次・選択的な施策へと順次拡大してきたが、今日的視点から、改めて公共性の大小について評価することを目的とする。

A. 公共性（狭義）の評価

ア. 公共財的性格

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

イ. 公共関与の必要性

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

ウ. 法的位置付け

法律・条例で公共団体の関与の義務付けがあるもの。

B. 優先性の評価

公共性（狭義）の優先度を評価するために、公共性の概念の拡大・市民ニーズの変化を下記の7指標により評価する。A. 公共性（狭義）がある事業をどの順番で選択し、規模を縮小したりするかの優先性を決めるための基準である。

ア. 緊急性

イ. インパクト〔効果性・新規性〕

ウ. 社会ニーズ

エ. 政策適合性

オ. 資源の活用

カ. 市の魅力・独自性

キ. 横断性

② 行政効果の判定

A. 目的と効果

〔考え方〕

ア. 行政効果の判定には、市民サービスの結果が期待された目的をどの程度達成したかを評価することが必要となる。

このためには、目的に対する効果（結果）を表す指標（アウトカム指標）

を取り入れることが重要となる。しかし、アウトカム指標は政策評価に対する指標である個別の事務事業とアウトカム指標による効果指標の因果関係が必ずしも明確とはならない。

従って、因果関係の明確であり外形的に把握可能な指標（アウトプット指標：例 利用者数など）を採用し、評価する。

B. 費用対効果

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

5. 今後の考え方

事業評価を行うことは、①事務事業の必要性や効果と問題点を市民に向けて明らかにするとともに②職員の意識改革をはかるための1つの方策である。

今後、地方分権による自己決定権の拡充などの社会情勢をふまえて、新たな行政システムの確立及び職員の意識改革並びに市民への説明責任の着実な取り組みに向けて、行政評価の取り組みが重要となる。

神戸市住宅3か年計画 (平成10～12年度)

すまい復興の総仕上げと
21世紀を見据えたすまい・まちづくりのために

神戸市住宅局
平成10年3月

1. 計画策定の趣旨

阪神・淡路大震災は、多くの尊い命と市民生活の基盤である多くの住宅を奪うなど、神戸市内に甚大な被害をもたらしました。神戸市は、失われた住宅の復旧・復興のため、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」(平成7～9年度)を策定し、公的住宅の早期大量供給、民間住宅再建の支援等に全力をあげて取り組んできたところです。市民・事業者との協働の成果として、すまいの復興は着実に進んでいます。一方で、未だに応急仮設住宅等での仮住まいを余儀なくされている世帯があり、まちなかには住宅再建に至っていない更地が残るなど、残された課題も少なくありません。

同時に、高齢化・少子化の急速な進行をはじめ、世帯構成の変化、所有・利用に関する意識の変化など、住宅政策を取り巻く状況の変化には著しいものがあります。21世紀の「住」政策としては、このようなニーズの多様化に応じて、市場の機能を活用して住宅サービスを効果的に市民に提供していくことが求められており、21世紀を見据えて、新たな施策の展開に取り組んでいく必要があります。

平成10年度以降21世紀までの3か年において、こうした状況に対応し、「第4次神戸市基本計画」及び「神戸市復興計画」の部門別計画として、当該期間のすまい・まちづくりを総合的・効果的に進めるための計画として、「神戸市住宅3か年計画」(平成10～12年度)を策定しました。

また、中長期的な視点からの展望を持って施策の展開を図り、その成果をもとに、平成10～11年度に予定している住宅統計調査・住宅需要実態調査の解析結果等をふまえて、神戸市住宅基本計画の改定にも取り組みます。なお、この3か年は、復興の総仕上げの時期であるとともに、21世紀に向けての過渡期であり、めまぐるしく変化する復興の状況、社会経済情勢の中で臨機応変に対応していく必要があります。この計画では戸数等の数量計画を定めず、施策展開の枠組み及び主要な取り組みについて定めています。

2. 現状と課題

(1) 仮設住宅等から恒久住宅への円滑な移行

失われた住宅の早期復旧・復興のため、住宅の早期大量供給が図られているところですが、一方でまだ、平成10年2月末現在、約1万7千世帯が仮設住宅に居住しています。10年4月募集ならびにその後の斡旋など恒久住宅への移行をきめ細かく支援していく必要があります。

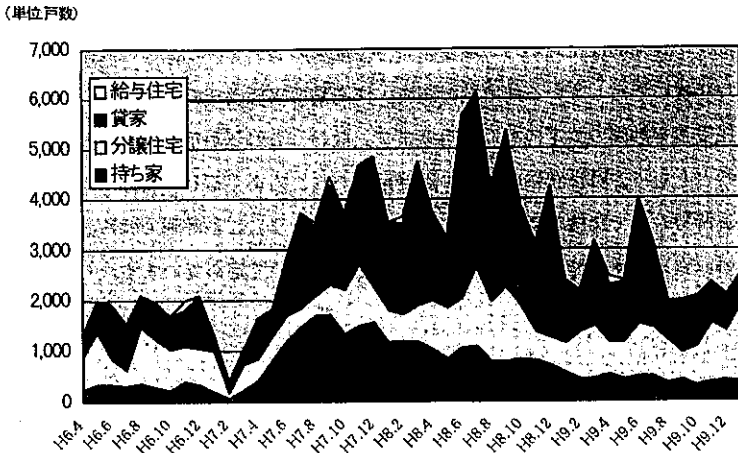
(供給日処は平成10年2月現在、入居決定は平成9年12月現在)

神戸のすまい復興 プランの進捗状況	供給目標	供給日処	うち入居決定	うち入居済
	26,100戸	26,417戸	19,790戸	9,983戸

(2) 住宅再建の支援

震災後3年間の住宅着工は、累計で11万戸を超えています。住宅建設ラッシュも峠を超えており、震災前の水準へと落ち着きつつありますが、一方で更地も多く残されています。再建の意欲を持ちながら、未だに再建に至っていないケースもあり、今後きめ細かい支援が必要です。

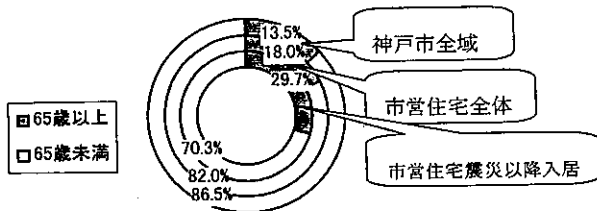
住宅着工統計



(3) 移行後の公営住宅等における生活支援

公営住宅等への移行が本格化してきていますが、移行後の公営住宅においては、著しい高齢化がみられます。また、福祉ニーズの高い入居者も多く、福祉施策との連携を強め、適切に対応するとともに、安否確認、閉じこもり防止のほか、地域との交流会などのコミュニティ形成の支援を行っていく必要があります。

市営住宅の高齢化の進展状況 (平成9年10月調)



(4) 住環境整備事業のさらなる推進

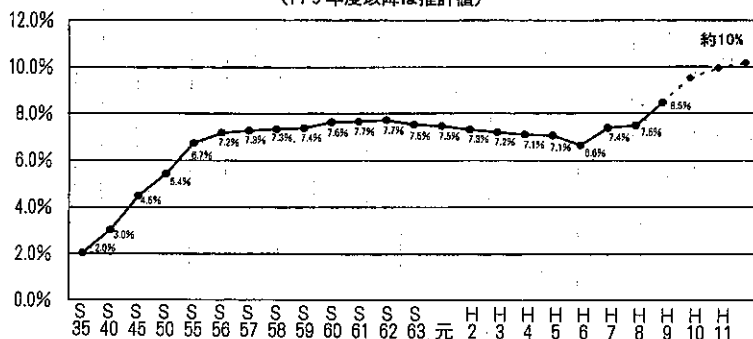
震災後、多くのまちづくり協議会が結成され、被害の大きかった地域を中心に共同化や協調化、生活道路整備等の住宅整備とともに住環境整備が行われていますが、このほかにも住環境に課題を抱える地区が少なくなく、災害に強く安全で安心なまちを形成していくため、総合的な住環境整備を行っていく必要があります。

事業名	面積 (ha)	地区数
住宅市街地整備総合支援事業	869.6ha	8地区
密集住宅市街地整備促進事業	440.0ha	11地区
震災復興土地区画整理事業	145.2ha	11地区
震災復興市街地再開発事業 (市施行)	26.0ha	2地区

(5) 増大する公的住宅ストック

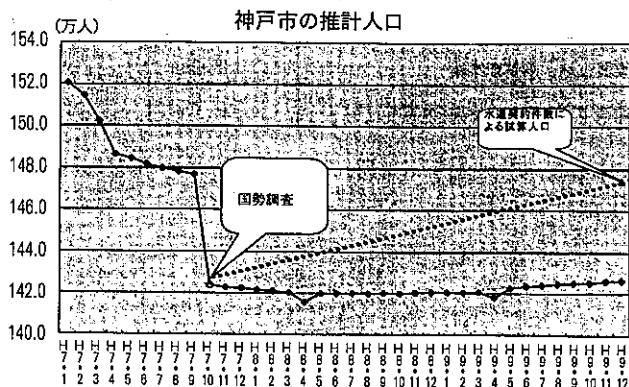
震災後の大量供給により、公的住宅のストックが飛躍的に増大しています。市営住宅の管理戸数は、震災前の4万戸から5万5千戸に増加し、全世帯数の約10%を占めます。今後は、これらのストックを適正に管理し、有効に活用していく必要があります。

市営住宅の世帯数に占める割合
(H9年度以降は推計値)



(6) 若年層の減少と人口回復の遅れ

震災後人口が約10万人減少しましたが、現在もまだ回復するには至っていません。また、年齢別に見ると、若年層の減少が目立っています。若年層を含むあらゆる世代の市民が住まい、バランスのとれた人口定着がなされるよう、活力を生み出す人口回復策を図る必要があります。

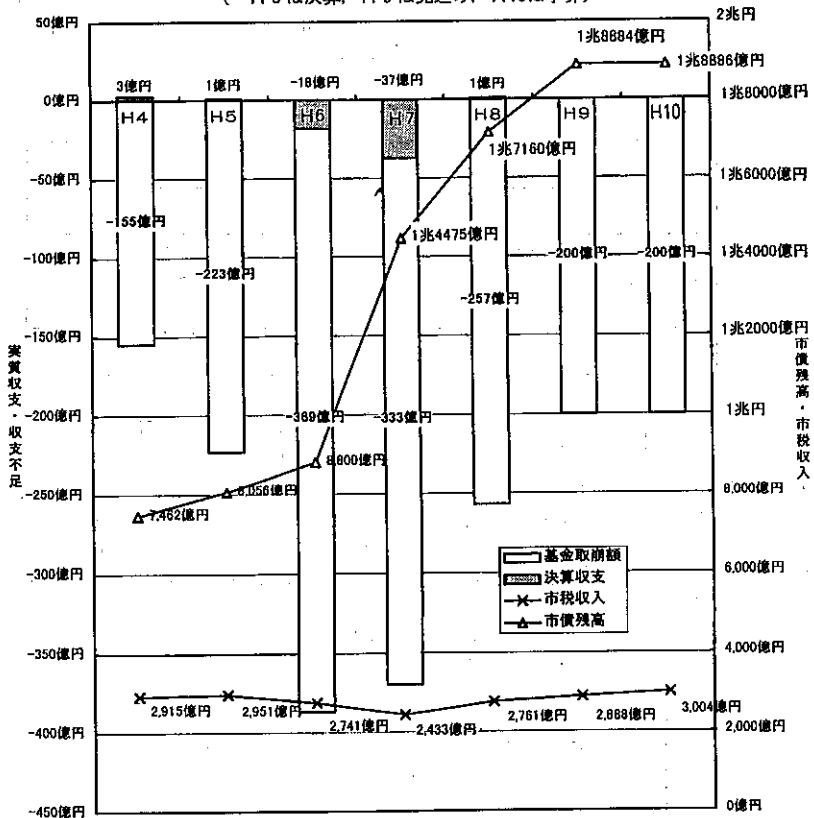


(7) 効果的な施策展開への要請

市税収入は平成7年度を底として徐々に回復し平成10年度においてようやく震災前の水準を確保できる見込みですが、景気の先行きが一段と懸念されるなど決して楽観は許されません。震災復旧・復興事業による市債残高の急増等により財政の硬直化が進み、本市財政は、危機的な状況に置かれています。こうした状況をふまえ、住宅施策についても、より効果的に市民のニーズに対応できるように、その展開を図っていく必要があります。

神戸市の財政状況

(～H8は決算、H9は見込み、H10は予算)



3. 基本目標

(1) 「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」の再生へ向けたすまい・まちづくり

この3か年は、復興の第1ステージの「緊急3か年」(平成7～9年度)に続く第2ステージです。第1ステージにおける様々な問題点や教訓に学びながら、柔軟かつきめ細やかな施策展開により、すまい復興の総仕上げに向けて、残された課題の解決にあた

ります。

(2) 21世紀を見据えた、安全・安心で快適なすまい・まちづくり

社会経済情勢の変化に伴い、すまいに関するニーズや住宅政策の果たすべき役割も大きく変化してきています。この3か年においては、震災の教訓をふまえて21世紀を展望し、従来の施策体系のうち、震災及び復興の過程において明らかになった問題点を見直すとともに、復興の取り組みから生じた新たな施策についても、必要なものについては、積極的に発展させ、中長期的な視点から新たな課題に取り組みます。

4. 基本方針

(1) 恒久住宅への円滑な移行

震災被災者の仮住まいでの生活も長期化してきており、恒久住宅への一日も早い円滑な移行に向けて、個々の被災者の状況に対応した、きめ細やかな支援策を講じるとともに、恒久住宅入居者が地域で安心して自立した生活を営むことができるように、新たなコミュニティ形成の支援や生活再建支援といった取り組みを行っていきます。

持家・民間借家の再建についても、より一層の支援を行っていく必要があり、個別具体的問題点の解決につながるように、多岐にわたる制度を市民が使いやすいものとしていきます。

(2) 福祉等との連携

要介護者を含むすべての市民が家庭や地域で安心・安全で快適に生活できるように、在宅福祉を推進する基盤となる超高齢社会にふさわしい住宅ストックの形成を図るとともに、良好なコミュニティの形成に配慮したすまい・まちづくりを推進します。また、保健・福祉施策との連携を強化し、市民、地域のニーズに対応した、多様な居住スタイルの実現を図ります。

(3) 地域特性をふまえたすまい・まちづくりの総合的展開

地域は、その位置や歴史的な成り立ち、地形、敷地、建築物、道路等の種々の構成要素の状態から、それぞれ独自の特性を持っています。すまい・まちづくりを進めていくには、住民との連携・協力のもとで、それぞれの地域特性に対応した、その地域の望ましい地域住環境像を確立し、それに応じた施策の展開を図っていく必要があります。神戸市震災復興緊急整備条例の趣旨を継承し、引き続き市民、事業者及び市の協働による復興を推進するとともに、地域住環境像の実現に向けて地域特性を活かした多面的な取り組みを行います。

(4) 増大するストックの有効活用・適正なマネジメント

すまいは、くらしの基盤、まちの基盤であり、21世紀においても良好に保持された住宅ストックは、重要な都市インフラになります。住宅ストック全体の質的向上を図るため、旧来の維持管理にとどまらず、新しい発想で住宅・住宅地のあり方を考え、ストックの再生・再編からソフト面での居住サービスをも含めた幅広いマネジメントに取り組んでいきます。

また、震災後の大量供給により増大した公的住宅ストックの有効活用を図るとともに、民間住宅ストックにおいても適切な維持・管理が行われるよう支援・誘導を推進します。

(5) 都市活力・魅力の創造

地域において調和のとれた人口定着がなされるように、まちの活力を創造する世代の定着を図るとともに、多様な手法による良好な住宅・住宅地の供給を促進し、「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」としての魅力・活力の創造に努め、神戸らしい魅力ある都市居住の実現を図ります。

5. 主要な取り組み

(1) 恒久住宅への円滑な移行

仮設住宅居住者等の公営住宅等への移行

◆公的住宅の着実な供給

震災被災者のための公的住宅の供給については、これまでに、そのほとんどで事業着手がなされていますが、1日も早い完成・入居に向け、これらの着実な供給を進めていきます。また、公営住宅等に入居する被災者で、特に所得の低い者に対しては、適切な負担となるよう家賃低減化対策を引き続き行っていきます。

◆募集・斡旋

10年4月下旬に公営住宅5,000戸あまりの募集を行い、さらに、8月末を目処に応急仮設住宅居住者に対する個別の入居あっせんをするなど、一日も早い恒久住宅への移行を図ります。あっせんに際しては、従前居住地等の公営住宅への入居を希望しながら郊外等の住宅へあっせんにより転居する仮設住宅居住者が将来的に希望の居住地へ住み替える住宅特別交換制度のほか、恒久住宅の入居待機者に対する支援制度を設けるなど、個々の被災者の状況に対応したきめ細かい支援策を講じていきます。

また、応急仮設住宅以外の居住者をも含めた被災者への対応として、当分の間、市営住宅の募集に際して、被災者優先枠の設定を行っていきます。

◆きめ細かい相談・情報提供

被災者のニーズに臨機応変に対応できるように、引き続き、相談・情報提供に努めます。応急仮設住宅居住者に対しては、新たに設置する入居促進センターにおいて個別あっせん、情報提供等を行うとともに、公営住宅バス見学会の開催、ふれあいセンターでの説明会の開催や個別訪問による申込み指導などにより、きめ細やかな支援に取り組んでいきます。

恒久住宅移行後の生活支援

◆住み替え後の自立支援

「元気アップ神戸」等の市民運動とも連携して、恒久住宅転居後の被災者に対する生活支援策を引き続き展開し、入居者と地域との交流や入居予定者の事前交流の支援、被災中高年恒久住宅自立支援制度等による支援金の支給など、きめ細やかな支援に努めます。

また、コミュニティ活動の基盤が整備されていない新築の大規模団地においては、生活復興相談員による設備機器・施設の説明や生活相談、巡回連絡員の集会所常駐による入居時のトラブルへの対応など、入居者が新しい環境に早期に慣れることができるように、円滑な生活再建への支援を行います。

◆地域見守り

相当数の高齢者世帯等の恒久住宅への転居が進んでいる状況をふまえ、恒久住宅入居者が地域で安心して自立した生活を営むことができるように、新たなコミュニティの形成を支援します。また、ボランティア活動とも連携したネットワークづくりなど地域見守り活動を展開します。

◆生活援助員等の派遣

①生活援助員

シルバーハウジングにおいては、生活援助員を配置し、入居者の安否確認・生活相談・緊急対応等のほか、コミュニティづくりや地域とのつながりに重点を置いた活動を行います。また、調理困難世帯に対し、生活支援型の配食サービスを行います。

②高齢世帯支援員

シルバーハウジング以外の新築の災害公営住宅や再開発系住宅に入居する、見守りを要する単身高齢者世帯等に対し、地域コミュニティが形成されるまでの間、高齢世帯支援員を派遣し、コミュニティづくりの支援、入居者間の相互交流とともに、閉じこもり防止や安否確認等を行います。

③シルバーフレンド

恒久住宅に転居した被災高齢者が孤独感を抱かずにいきがいを持って生活できるように、シルバーフレンドの個別訪問による元気付け及び交流事業を実施します。

◆保健婦等による巡回健康相談

災害公営住宅等の入居者を対象とした巡回健康相談を実施し、更に指導を要する者に保健婦が継続的に訪問指導を行うほか、必要に応じて医療や福祉の関係機関と連携し、入居者の健康確保を支援します。

自力再建支援によるすまいの復興

◆融資・利子補給等による再建支援

被災者による住宅の建替・購入・補修等を引き続き支援するため、神戸市災害復興住宅特別融資等の低利融資を行うほか、阪神・淡路大震災復興基金による被災者住宅購入支援事業補助・被災者住宅再建支援事業補助等の利子補給など、各種支援事業を推進します。

また、不動産処分型特別融資や定期借地権付き再建分譲住宅事業等の新たな発想・手法による支援策についても、きめ細かい相談・情報提供などを通じて、積極的な活用を図っていきます。

◆共同建替、マンション再建等の支援

「こうべすまい・まちづくり人材センター」による専門家の派遣、優良建築物等整備事業、住宅市街地整備総合支援事業、小規模共同建替等事業補助等による設計費や共同施設整備費の補助、阪神・淡路大震災復興基金の利子補給制度等を積極的に活用し、共同・協調建替による住宅の再建やマンション再建を引き続き支援します。

◆住宅再建ヘルパー等によるきめ細やかな支援

「こうべすまい・まちづくり人材センター」による建築物共同化計画、まちづくり計画等への専門家の派遣を引き続き進めるとともに、民間住宅の自力再建が遅れている市街地西部での再建支援の拠点として、新長田地区に「住宅再建相談所」を設置します。

また、各地のまちづくり協議会等と連携し、「住宅再建相談所」を拠点とする「住宅再建ヘルパー」の派遣を積極的に進め、単なる相談会等でのアドバイスだけでは、住宅の再建が困難な被災者に対して、「住宅再建ヘルパー」を派遣し積極的に再建支援を行います。

(2) 福祉等との連携

福祉施策と連携した住宅の供給

◆シルバーハウジング等の供給

生活援助員の常駐・巡回や緊急通報装置をはじめとする高齢者の身体特性に配慮した設備・仕様により、高齢者が安心・安全に生活できるシルバーハウジングを供給します。

シルバーハウジング以外の市営住宅についても、住戸内の段差解消、浴室・便所・共用階段への手すり設置など、バリアフリー化に配慮した整備を進めていきます。

◆保健福祉施設と併せた住宅の供給

市民福祉の総合的推進を図り、高齢者介護支援センター、特別養護老人ホーム等の整備に併せた住宅の供給を進めていきます。また、一般住戸での自立生活が困難な痴呆性的高齢者を対象とするグループホーム型住宅を高齢者福祉施設との合築により整備し、各種の在宅サービスと専門的ケアを提供することにより、痴呆性高齢者の地域での自立生活を支援します。

◆社会的弱者に配慮した住宅の供給

市営住宅の一般募集については、今後、被災者の住宅確保の状況をみながら、順次拡大していくとともに、高齢者世帯、心身障害者世帯、母子世帯といった社会的弱者の居住の安定を図るため、これらの世帯を対象とする特定目的住宅の募集を行っています。

良好なコミュニティの形成

◆安全で安心なコミュニティの形成

地域の特性を生かした地域住環境像の実現を図るためのすまい・まちづくり活動が、防災福祉コミュニティの形成等の地域活動と相まって、防災や防犯など地域の課題に対応できるように、住民の主體的なすまい・まちづくり活動を支援します。

「まちかど広場」などのオープンスペースの確保、新市街地における「まちかど施設」の展開等により、まちのアメニティ増進を図るとともに、市営住宅集会所の地域開放型の運営を推進し、地域活動を支援します。

さらに、すまいを中心に歩ける範囲に福祉・文化・商業などの都市機能を配置し、良好なコミュニティの中で誰もがいきいきと快適に生活できるまち「コンパクトシティ」のあり方を検討します。

◆ バランスのとれたコミュニティ形成

様々な年齢、家族構成の人々が住むことにより、地域においてバランスのとれた人口定着がなされるような住宅・住環境整備を推進します。

また、市営住宅の募集に際しては、コミュニティ優先枠の設定により義務教育就学児童・生徒のいる世帯の優先を図るとともに、新婚世帯向け募集の再開を検討するなど、コミュニティ・バランスに配慮します。

◆ 子育て世帯が安心して子どもを産み、育てられるすまい・まちづくり

家庭・地域社会の生活形態が変化していく中で、子どもが安全で健やかに成長することができるように、子どもの成長に適したすまい・まちづくりを推進します。特定優良賃貸住宅などの良好なファミリー向け住宅ストックの有効活用を図るとともに、子どもが安心して遊べる住環境づくりを進めます。

超高齢社会における多様な居住スタイルに対応したすまいづくり

◆ 協同居住のすまいづくりの支援

高齢化の進行等に伴う居住形態の多様化に対応したすまいづくりに努め、地縁や血縁を超えた「知縁」による協同居住のすまいづくりを支援し、グループホーム、コネクティブハウジング等の整備を推進します。

◆ 親子世帯の同居・隣居・近居等の支援

高齢者が住み慣れた住宅で快適に暮らすことができるように、また、家族とともに安心して生活できるように、住宅改修や同居・隣居・近居のための住宅取得に対する支援を行います。

人にやさしい安全で安心な住宅ストックの形成

◆ バリアフリー化住宅の推進

人にやさしい安全で安心な住宅ストックを形成し、日常生活の安全性と快適性を考慮したバリアフリー住宅の普及を図るため、公的住宅において「神戸の住宅設計基準」(KObe Housig DEsign Standard; 略称KOHDES)に基づく整備を先導的に行うとともに、民間住宅に対する認定制度の導入を検討するなど、コーデスの普及を図ります。

◆ 住みつけたいすまいづくりへの支援

生活機能の低下にかかわらず、住み慣れた地域での在宅生活が可能であるように、既存住宅ストックにおいても日常生活の安全性・快適性へ配慮したすまいづくりを推進し、住宅改修を支援します。

(3) 地域特性をふまえたすまい・まちづくりの総合的展開

地域住環境像の確立と実現に向けての取り組み

◆ 街区を基本とした地域住環境像の確立と実現に向けての取り組み

市民の主体的なかかわりのもとに、地域の特性を把握し、地域ごとにすまい・まちづくりのめざすべき方向を検討して、地域住環境像の確立に取り組んでいきます。地域住環境像の確立・実現にあたっては、地域を1つ1つの街区の集合体としてとらえ、

街区をすまい・まちづくりの基本的な単位とする取り組みを展開します。街区内の住民が街区の将来像を共有し、その実現に向けてすまい・まちづくり活動に取り組んでいけるシステムの構築を図るとともに、地域特性を活かした建築規制・誘導手法の検討など、新たな枠組みについて検討していきます。

◆住環境整備と建築規制誘導の総合的展開

住環境整備事業手法と規制誘導手法を2つの柱としてすまい・まちづくりを推進し、それぞれの地域の課題・方向に応じて、適切かつ効果的な手法を適用していきます。特色のある典型的な街区においてモデル的な取り組みを実施し、地域特性をふまえたすまい・まちづくりの展開を図ります。また、建築相談員制度の充実等による、専門家による地域のすまい・まちづくり活動の支援についても検討します。

住環境整備の総合的展開

◆下町地域における展開

震災の被害が木造老朽住宅等の密集する市街地において甚大であったという教訓をふまえ、下町地域を対象に、まちづくり協議会等と連携しながら、安全で安心なすまい・まちづくりを推進します。整備にあたっては、住宅市街地整備総合支援事業、密集住宅市街地整備促進事業、土地区画整理事業等の面的事業、基金等を活用した補助制度及び建築規制の弾力的運用を複合的に活用し、地域ごとの課題にあわせた展開を図ります。また、事業の進捗に伴い、必要に応じて、従前居住者向け住宅を借上方式等により供給します。

(1) 街区共同再建事業の推進

道路が狭く木造老朽住宅等の密集する長屋街区等において、住宅の再建と生活道路の整備を一体的に進めるすまい・まちづくりを引き続き支援します。

住宅再建については、共同・協調建替等による効果的な再建を進めるとともに、街区単位での新しい街並みの形成をめざします。また、住宅再建にあわせて、建物後退方式、用地買収方式、土地区画整理事業方式など、街区の特性をふまえた方式により生活道路の整備を行います。

あわせて、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」に基づく建替促進、土地の交換分合等の手法や、建築規制・誘導手法の活用を図ります。

＜事業実施地区＞神前地区、西出・東出・東川崎地区、湊川町東部地区、長田東部地区、野田北部地区 等

(2) 建築規制の弾力的運用による街区整備の推進

密集住宅市街地のうち、生活道路の配置が合理的でないなどの理由で住宅再建が困難な街区において、建築規制誘導手法の活用を中心とするすまい・まちづくり支援に着手します。

街区整備の推進にあたっては、街区内の住民等が建替のルールを定めた場合には、建べい率や容積率、高さの制限、道路に関する規制等の緩和を行うなど、地域の特性にあわせた建築規制の弾力的運用を図ります。

＜事業実施地区＞駒ヶ林地区、尻池北部地区 等

(3) 関連事業と連携した住環境整備の推進

密集住宅市街地のうち、広幅員道路等の都市基盤整備と生活道路整備を一体的に進めることが効果的な地区については、土地区画整理事業に合わせた共同・協調建替など良好なすまい・まちづくりを引き続き支援します。

また、まちづくりスポット創生事業、元気アップ花壇事業などを活用した空地の暫定的利用を図り、地域のまちづくり協議会等が主体となるコミュニティ形成やうるおいのある防災空間づくりを支援していきます。

◆拠点地区における展開

六甲道駅南地区及び新長田駅南地区では、まちづくり協議会等と連携しながら市街地再開発事業、住宅市街地整備総合支援事業等による拠点整備を引き続き実施します。道路、公園の整備とあわせ、良質な分譲住宅、従前居住者向けの賃貸住宅等、多様な住宅の整備を複合的に進めます。

東部新都心地区では、土地区画整理事業、住宅市街地整備総合支援事業等による拠点整備を引き続き実施し、その民間住宅ゾーンにおいては、ウォーターフロントの立地を活かした高品質の都心型住宅の供給促進を図ります。

また、JR鷹取工場跡地では、土地区画整理事業、住宅市街地整備総合支援事業等を活用しながら、道路、公園の整備と良質な住宅供給を引き続き推進します。

◆山麓市街地、ニュータウン等における展開

良好な住環境を有する東部山麓市街地、職住近接の住宅供給による人口回復・地域活性化をめざすべき都心周辺等市街地、更新期を迎える郊外ニュータウン等、様々な地域特性を有する市街地について、各々の特性をふまえ、望ましい地域住環境像に向けたきめ細かな建築規制の運用のあり方を検討しつつ、モデル地区での展開にも着手します。

すまい・まちづくり活動の展開と関係機関との連携

◆住民等によるすまい・まちづくり活動の支援

まちづくり協議会、地域住民、専門家等との協働により、まちづくり協定・地区計画等に基づく施策を総合的に展開します。住民参加によるすまい・まちづくりの推進にあたっては、まちづくり協議会への活動費助成を実施するとともに、まちづくりや共同・協調建替等に関する技術的援助を行うため、こうべすまい・まちづくり人材センターによる専門家派遣を実施します。

また、地域特性をふまえたきめ細かな建築規制の運用に努めるとともに、違反建築物を生じない取り組みとして、まちづくり協議会と市による共同啓発活動や重点パトロールを実施するなど、協働により健全で快適なすまい・まちづくりの効果的な推進を図ります。

◆公社・公団・公庫の活用

共同・協調建替やマンション再建の支援を推進するため、すまい・まちづくりについての優れたノウハウ、信頼性等を有する住宅・都市整備公団及び住宅供給公社に対し、引き続き積極的な事業展開を要請します。また、住宅金融公庫に対しては、地域特性に応じた公庫融資制度の充実を要請し、その積極的活用を図ります。

(4) 増大するストックの有効活用・適正なマネジメント

公的住宅のストック活用

◆市営住宅マネジメント計画の策定

増大する市営住宅ストックの現況を把握し、住宅ストックのライフサイクル等、属性に応じた適正な管理、再生・再編を計画的に進めていくため、「市営住宅マネジメント計画」を策定し、市営住宅の修繕・建替・有効活用等の方針の検討を行います。

◆ストックの適正管理と計画的な更新

市営住宅ストックを、長期にわたり、良好な状態で保持し、居住水準の向上を図っていくために、計画的な修繕及び更新を行っていきます。環境への負荷や大規模団地をとりまく周辺のみちづくりにも考慮しつつ、適切な管理、再生・再編を図り、大池団地等での「大規模建替モデル事業」にも取り組んでいきます。

また、市営住宅が市民すべての貴重な財産であることをふまえ、市営住宅事業費に特別会計を導入し、経費の明確化、情報の開示を図ります。収支を透明にし、管理戸数の増大にかかわらず経済的・効果的な管理に努めます。

民間住宅ストックの適切な維持管理への支援

◆住宅の適切な維持管理・リフォームの推進

民間においても、住宅ストックが、良好な状態で保持され、市場での円滑な流通を通じて、居住水準の向上が図られるように、メンテナンスについての啓発や計画的な修繕、リフォーム等に対する支援策について、検討していきます。

◆耐震化の促進

建築物の地震に対する安全性の向上を図り、耐震診断の実施に対する助成、相談会の開催、建築相談員制度の充実等を行うとともに、耐震改修促進法による建築物の改修認定を積極的に推進します。

また、家具の転倒防止など災害時を含めた家庭内事故の防止策の普及に努めます。

◆区分所有マンションにおける適切な維持管理

区分所有マンションにおいて日頃からの管理組合運営の重要性や建替の困難さが改めて認識された震災の教訓を生かし、既存のストックを将来的にもできるだけ良好な状態で活用していくため、引き続き、セミナーの開催等を通じてマンションの適正な管理についての啓発に努めるとともに、良好な管理状況のマンションに対する認定やマンション管理に係る相談の充実、老朽マンション改修に対する支援等について研究します。

人・環境にやさしい良好な住宅ストックの形成

◆良好なすまいづくりの普及・啓発

生活者にやさしいバリアフリー住宅、安全で安心な建材による健康住宅、安全で安心なまちづくりに寄与する不燃性・耐震性の高い住宅、省エネルギー等により環境への負荷を低減する環境共生住宅、限りある資源を有効に活用する高耐久性住宅など、新しいすまいやすまい方の普及・啓発に努め、良好な住宅ストックの形成を図ります。

◆消費者保護と住宅性能の保証

すまい手が賢い消費者としてすまいづくりを進められるように、住宅・土地の購入や工事契約に関する基礎知識等の啓発に努めます。

また、住宅の性能に関する情報格差の是正、中古住宅等に関する評価の適正化等により、消費者保護を図り、住宅市場の条件整備を推進するため、住宅性能表示・保証制度について研究していきます。

日常的なすまい・まちづくり活動の展開

◆情報提供・相談体制の充実

公的住宅の情報提供に努めるとともに、新築住宅のみならず、既存の住宅についてもストックとしての質的向上を図るため、耐震診断・改修やリフォームに関する市民相談を行います。また、公民の各種住情報の提供やすまい・まちづくりに関する様々な相談やコンサルティング、セミナーの場となりうる総合的な情報拠点の設置を検討していきます。

(5) 都市活力・魅力の創造

活力を生み出す人口回復策

◆住宅需要の的確な把握

居住する住宅・住環境に対する不満や住宅に関する評価・意向・需要といった主観的な項目を把握する住宅需要実態調査を行うとともに、民間住宅市場についても、関係各方面からの情報収集や動向の把握に努め、情報提供・相談体制の充実とあわせて、市民の適切な住宅の選択を支援します。

◆まちの活力の担い手への定着支援

震災の影響で減少した、若年層をはじめ、まちの活力を創造する世代の定着を図るため、良質な住宅を大量に供給している神戸のすまい・まちづくりの情報を全国に発信します。

特定優良賃貸住宅をはじめとする良好なストックの有効活用を促進するとともに、若年世帯等を対象とする持家や借家の住居費負担軽減策を検討し、まちの活力増進を図ります。

また、スケルトン定借方式など新しい手法による住宅供給についても、いきいき下町推進協議会等と連携して研究するなど、低廉で良質な住宅の供給、今後のライフスタイルを先取りする魅力ある住宅の供給に関する研究にも取り組んでいきます。

良好な住宅地の形成

◆神戸らしい良好な住宅地の形成

既存市街地において、面的整備やまちづくり活動と連携した住宅整備を進めるとともに、新市街地等においては、計画的・先導的なすまい・まちづくりを進め、良好な住宅地の形成を図ります。

また、建築協定やまちづくり協定の活用、集合住宅のデザインの誘導などを通じて、地域の個性を生かしたまちなみの形成を図るとともに、生垣やベランダの緑化推進等により、うるおいのある住宅地景観の形成に努めます。

◆建築文化の振興

優れたすまい・いえなみに対し、建築文化賞の表彰などの奨励・顕彰を行い、神戸の恵まれた自然環境や立地条件等の個性を活かした市民に親しまれる優れた建築物による、新しい神戸の魅力・建築文化の創出を図ります。

多様な手法による住宅供給

◆「所有」よりも「利用」に重点を置いた住宅供給の検討・普及

土地の所有よりも利用に重点を置き、低廉で良質な住宅の供給を可能にする方策として、定期借地権による住宅供給を支援し、「定借バンク」の活用を図るとともに、スケルトン定借方式によるマンション分譲などの普及方策等について検討します。

◆居住者自らが参画する住宅整備の促進

居住者自らが、すまいづくりやすまい方に積極的に参画する住宅（コーポラティブ住宅、コレクティブ住宅等）の建設を支援し、良好なコミュニティを持つ住宅整備を促進します。

また、市民が主体となり、民間の資金・ノウハウを活用して進められるすまい・まちづくりの支援に努めます。

6. 施策展開にあたって

- 1 協働のすまい・まちづくりの推進に努め、市民・事業者との連携・協力のもと、きめ細かい施策の展開を図ります。また、専門家等のボランティア、NPO等との連携も視野に入れ、新しい形態の協働にも取り組んでいきます。
- 2 住宅市場全般を視野に入れ、民間活力を積極的に導入し、民間の市場機能を活用した施策の展開を図ります。住宅市場の誘導にあたっては、融資制度の見直しも検討するなど、施策の実効性の確保を図るとともに、きめ細かい相談・情報提供などを通じた市場の条件整備に取り組んでいきます。
- 3 市民のニーズに応え、保健福祉、都市計画をはじめとする他の様々な行政分野や区のまちづくりともよく連携して、施策の総合的展開を図ります。
- 4 公社・公団・公庫等の関係機関との連携を充分に行い、公的セクターの総力を結集して、施策の総合的展開を図ります。
- 5 国に対しては、必要に応じて、さらなる支援を要請するとともに、地域の自発性と創意を活かした施策の展開を図ります。また、被災都市としての経験を活かし、情報発信に努めます。

地域共生のまちづくり 非営利組織の経営 住民自治とアカウンタビリティ

■ 地域共生のまちづくり

—生活空間計画学の現代的展開—

20世紀は、工業化による近代主義が、社会の広い支持を得てパラダイムとなった。近代国家による地域開発は、大規模な投資によって開発することを主目的にしてきた。それは、効率化追求による機械的機能主義の横行を見ることとなり、環境破壊と公害を深刻にし、地域経済・社会と政治的対立など社会的矛盾が発生した。

こうした社会変動に対して、多世代にわたる無数の経験の積み重ねとして、人間が自然に働きかけ形成してきた風土的・地理学的な存在である地域の、安定的な発展をいかに図るか。めざすべき地域の将来のため、人々の居住と計画参加の権利を原点にして、よりヒューマンな生活空間をめざす実践方法と思想の再構築が多彩に試みられてきた。

この中で、本書は「地域共生のまちづくり」から問いかけている。地域共生とは、「あるまとまりのある地域における自然と人間、資源と保全と利用、人々の生活様式と都市・農村の環境といった問題を丸ごと捉えて、自治的な運営を図ること。それが閉鎖的な単位でも広域システムの末端でもなくて、広い世界と対等に連携できる主体的な地域運営の状態である。」とする。

このため、地域・都市計画の改革に取り

組む分野として、生活空間計画学が提起されてきた。生活様式と空間・環境の相互関係の解明について、フィールド調査を原点に進め、地域の人々の主体的な能力をいかに発達させるか、地域の将来空間像を常に構想する長期的視野に立った基礎理論を、既存のパラダイムを批判し積極的提案を試みるものである。

本書では、生活空間計画学の立場に立つ27人の学者・専門家により、①風景・エコロジーの地域計画②生活様式と居住のかたち③参加と人権のまちづくり④生活空間の新しい計画のあり方⑤居住地の開発と経営⑥都心の活性化と再生⑦京都のまちづくり論争⑧阪神・淡路大震災と生活空間の再生、の8つの分野にわたり、オムニバス形式で論述されたものである。

編者は生活空間計画学の今後の課題は、事業のための計画づくりではなく、生活空間の計画が何故必要かと問うことだと言う。科学の世界での基礎か応用かの区分ではなく、フュージョン状態に向かう多分野的な協力による研究が必要であり、専門家チームの組織的な活動のプログラムを総合化できるような総括者＝コーディネーターの存在も求められる。

既に一部の地域では、住民、企業者、行政機構、ボランティアやプロフェッショナルによるパートナーシップが推進されてき

ている。パートナーシップあるいは協働とは、決して妥協的な利害調整でも安易な仲間意識でもなく、共生という概念と同じく、参加する主体がそれぞれの生き方を持ち、そのうえの共同の利害について自己責任を持って参加することである。

参加の課題は、民主的な公聴会という通り一辺の話ではなく、参加者の構成、情報の公開や提供のあり方、専門家の分野と協力体制、フィールド調査やワークショップなどの学習や演習の進め方など、ローテクノロジーながら高度な企画と支援のシステムが要求される。協働する地域づくりの計画の過程では、基本的なところから論議を尽くすことが不可欠である。

住民・市民の地域づくりの能力は進んできている。21世紀の課題として、地域の創造的な運営のあり方を問う生活空間計画学、27論文についてそれぞれの経験の差による力量の違いは否めない点や、立場によっては反論もあるが、手法や論理の展開など、視座を変える意味から、一読してから考えることも本書の価値であろう。

(三村浩史+地域共生編集委員会 編著)
学芸出版社 本体3,800円)

■ 非営利組織の経営

—日本のボランティア—

阪神淡路大震災に前後してボランティア活動や民間非営利団体に対する関心が急速に高まり、NPOやNGOという言葉もかなり一般的に使われるようになってきた。特に平成10年3月には、いわゆる市民活動団体の法人格取得を容易にする「特定非営利活動促進法（NPO法）」が成立するな

ど、非営利団体やその活動に対する関心がかつて無く高まってきている。

ところが、NPOに対する関心の高まりに比して、NPO組織に関する研究は意外に少ないようである。著者も「組織分析の分野において、非営利組織のマネジメントは必ずしも十分に分析されてきたとはいいがたい。特に我が国では、一部の先駆的研究を除けば、ほとんど分析されてこなかったといっても過言ではない。」と述べている。その意味で非営利組織のマネジメントの実証的な解明を目指す本書の内容は非常に時宜を得たものであると言える。

著者の基本的な問題意識は非営利組織のマネジメントを解明することであり、企業組織に関する経営学等の豊富な研究実績と伝統を踏まえながら、環境適応理論（コンティンジェンシー理論）にもとづいて我が国の非営利組織のマネジメントについて実証的な研究を展開している。本書の構成及び内容については著者自身の手で要領良くまとめられているので、それにもとづいて簡単に紹介したい。

第1章では、我が国の非営利組織のマネジメントを分析するために必要な①非営利組織の定義②非営利組織の存在理由③ボランティアリズムとマネジメントの両立、の3点についての予備的考察を行っている。第2章では、チャンドラー、ミンツバーグ、ドラッカー等、主な組織理論家の言説に触れながら、先行研究の理論的及び経験的成果を検討し、それにもとづいて研究の分析視角を明らかにするとともに非営利組織の環境状況と組織・統治・組織特性との関係についての仮説を提示している。第3章では、我が国の全非営利組織及び主要活動分野別

の非営利組織の諸特性を解明するためにマクロ・データの分析を試みている。さらに第4章では、3つの非営利組織を取り上げ、その環境状況、戦略、統治、組織特性の実態を記述するとともに、それら3組織の比較分析を行っている。

次いで、第5章では、第4章の事例研究の結果にもとづき、分析のための基本モデルと6つの仮説を提示し、我が国の141の非営利組織から得られた質問調査データの多変量解析により、これらの仮説の検証を行っている。最後に第6章では、本研究で得られた非営利組織のマネジメントに関する特徴を命題の形で試論的に整理したうえで、この研究の意義と今後の研究課題に言及し、最後に我が国の非営利組織の今後の発展方向を指し示している。

本書で取り上げられている概念的枠組や分析手法等は、経営学の分野では染みの深いものであるが、非営利組織に関する大量のデータを用いての定量分析や具体的な組織の実態記述等による定性的分析を組み合わせた本研究は、学問的な厳密さにも十分な配慮がなされており、今後の非営利組織のマネジメント研究の一つの方向を画する労作であると言えよう。

著者自身は本研究の意義として、(1)我が国の非営利組織が種々の社会的ニーズを充足するとともに市民の社会参加を実現させるためのマネジメントの一般の特徴を指し示した点、(2)従来もっぱら営利企業の分析のために開発されてきた資源依存モデルと情報処理モデルにもとづいて非営利組織を分析し、これらの視角が非営利組織にも妥当することを明らかにした点、(3)この研究で得られた分析結果が非営利組織だけでな

く、営利企業や統治のマネジメントに対しても有益な示唆を与える点、の3点をあげている。

本書は基本的には仮説検証型の研究であり、興味深い仮説が検証されているが、競争度の高いサービス市場における非営利組織の戦略が営利企業とは異なり、競争戦略ではなく協調戦略であることや、チャンドラー以来の「組織構造は戦略にしたがう」という営利企業を対象に検証されてきた一般的な命題が非営利組織には妥当しないことなど、示唆に富む記述が随所に見られる。非営利組織関係者はもちろんのこと、ボランティアやNPOに関心を持つ多くの方々に一読をお勧めしたい。

小島 廣光 著
(北海道大学図書刊行会 本体4,600円)

■ 住民自治とアカウンタビリティ

—日・米・英の地方公会計及び
監査制度の基礎—

アカウンタビリティという言葉は耳にする機会が多くなった。会計責任又は説明責任と訳されているが、この民主主義に不可欠な要件である行政の住民に対するアカウンタビリティという考え方は、アメリカ、イギリス、ニュージーランドなど先進的諸国に比し、わが国では、残念ながら十分に育っているとは言えない。

ただ、わが国は現在、明治以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革しようとする、いわゆる「地方分権」への転換過程にある。この地方分権は、地域住民の自己決定権を拡充し、国と地方公共団体の関係を上下・主従の関

編 集 後 記

- * 最近、金融再生のための公的資金投入の議論を聞くと、金銭感覚がマヒしてくる。住専処理の6,850億円から始まったが、昨年になってからでも公的資金枠は10兆円～30兆円～60兆円とまさに大盤振舞。そして大手銀行に資本注入。全てが最終的に財政資金(税金)で処理されるわけではないが、これに不良債権償却の優遇税制や公定歩合引下げによる家計から金融機関への所得移転が加わる。
- * 一方、平成10年5月に成立した被災者生活再建支援法では、当初知事会が要望した3,000億円の基金創設(国が4/5負担)は実現せず、結局基金は都道府県拠出分600億円のみとなり、国は基金に対し補助金を出す形にして「個人支援はしない」という国の体面を保っている。景気回復が全てに優先ということか。
- * 次号は、「阪神大震災と復興都市計画」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

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

☆年間予約購読のおすすめ *は品切れ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第94号

印 刷 平成10年12月20日 発 行 平成11年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0004 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方自治ジャーナルブックレットNo.21

自治体も「倒産」する！

— 小金井市・自主再建への道を探る —

■財政破綻に瀕した自治体の再建への血の滲むような取り組みの記録

加藤良重 (小金井市 福祉保健部長) 定価 (本体1,000円+税)

地方自治ジャーナルブックレットNo.20

あなたのまちの 佐賀県北波多村の大きな試み 学級編成と地方分権

■学級編成基準の作成・認可が自治事務に、問われる地域の力量

朝日新聞 総合研究センター 田島義介 定価 (本体1,200円+税)

東京都文京区
小石川5-26-8

公人の友社

電話 03-3811-5701
FAX 03-3811-5795

震災復興住宅の理論と実践

(財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第18集 —

A 5版/192頁/定価 (本体 2,500円+税)

ISBN 4-326-96027-2 C3331

震災から3年が経過した神戸は、都市基盤の道路、港湾施設等の復旧が順調に進んだ反面、今なお仮設住宅等で厳しい生活を送る被災者は少なくない。高齢者、低所得者等を考慮した公営住宅ほか全82,000戸の恒久住宅供給の推進、民間住宅再建への多様な支援策等復興住宅の基本政策を論ずるほか、マンション再建、街区整備を視野に入れた住宅の共同・協調化、財政・法律問題等に及ぶ。

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| I 復興住宅の基本政策 | 6 復興まちづくりにおける
共同・協調住宅再建 |
| 1 住宅復興の政策的展開 | |
| 2 住宅復興の現状と課題 | |
| 3 公的住宅の供給と公的支援策 | III 復興住宅と財政的・法的課題 |
| II 復興共同住宅の再建 | 7 震災復興公営住宅と財政 |
| 4 マンションの再建 | 8 住宅復興と私法上の課題 |
| 5 神戸市住宅供給公社による
マンション再建支援 | 9 住宅復興と公的規制 |

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁草書房 —

地方公務員のための総合月刊誌

地方自治職員研修

毎月15日発行
B5判・130頁
定価 800円

●昇任試験の本●

新要点演習 憲法・行政法
新要点演習 地方自治法
新要点演習 地方公務員法
新要点演習 経営管理

10月号の特集は民間の勤労。試験の直前対策も充実

▶10月号は東京都主任試験、特別区I類他昇任昇格試験対応の直前対策を満載。予想問題、要点整理で合格ゲット。

11月号から新企画「昇任試験V講座」が開始!

- ▶「昇任試験V講座」では昇任試験で重要度の高いテーマに照準を合わせて合格への最短コースを学習します。
 - ▶〈択一演習〉憲法・行政法・地方自治法・地方公務員法・組織管理・人事管理・事務管理・時事・行政判断係長・行政判断課長・知能分野・資料解釈
 - ▶〈論文演習〉行政課題論文・係長主任論文・短縮事例
- *親切ていねいな論文添削講座もあります。

事例で考える行政判断 課長編
事例で考える行政判断 係長編
新・係長の研究

昇任試験過去問題精選演習 I
昇任試験過去問題精選演習 II
総合出題研究

試験論文の書き方 基礎編
試験論文の書き方 実践編

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 **公職研** 電話:03-3230-3701~5 FAX:03-3230-1170 Email:shokuin@tbs.co-net.or.jp

地方自治を語るみんなの広場

月刊

自治フォーラム

1998.12 VOL.471

定価560円(本体533円)

特集：これからの社会資本整備のあり方

- | | | | |
|---|-----|-----------------------------|------------|
| 視 | 点 | 公共投資の課題と展望 | 渡邊 貴介 |
| 解 | 説 | 公共投資の効率性、透明性の確保に向けた取り組みについて | 前田 陽一 |
| | | 公共投資の現状と今後の課題 | 加藤 一郎 |
| | | 一求められる公共事業の地方分権化一 | |
| | | 社会資本整備における民間活力の活用について | 西野 文雄 |
| | | 公共建築における適正なコスト管理について | 古川 修 |
| 事 | 例 | 事務事業評価への取り組みについて | 岩手県総務部財政課 |
| | | 横浜市技術審査制度について | 橋本 一雄 |
| | | 川崎市における事業再評価の取組みについて | 伊達 知見 |
| | | 「田直し事業」への取り組みについて | 長野県栄村産業経済課 |
| エ | ッセイ | 自治大OBが語る地方自治 | 福島 譲二 |

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

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 板橋口座東京3-13197

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内 容

- 第1章 地方自治制度の変遷
- 第2章 歴代市長の施政
- 第3章 人口と市域
- 第4章 市の機関と行政組織
- 第5章 人事行政
- 第6章 財 政
- 第7章 選挙と議会
- 第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中(各本体4,855円+税)

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651-0083 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店で発売中!

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) ☎078(252)0984

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|------------|
| *☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2700円+税 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2600円+税 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3496円+税 |
| ☆第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2500円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|------------------|------------|
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5000円+税 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

* は品切れ

季刊 都市政策 第94号 ISBN4-326-96118-X C3331 ¥619E

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