

都市政策

季刊 '08. 4

第131号

特集

景観行政の変遷と意義

巻頭言

景観まちづくりへの期待 笹山 幸俊

論文

わが国における景観行政の系譜と課題 安田 丑作

景観法のもたらしたもの

— 地方分権時代の新しいコントロール手法の可能性 — ... 山下 淳

市街地環境と景観

— イギリスの計画制度におけるデザイン政策から — 小浦 久子

景観形成と市民活動 山本 俊貞

京都市の新景観政策 高谷 基彦

神戸市における景観まちづくりの取り組み 伊藤 文平

海外レポート

欧米 9 都市のウォーターフロント開発

..... 池口 和雄・林 雅隆・広脇 淳・山本 雄司

トルコ国マルマラ地震に対する復興と防災対策について

..... 本荘 雄一・定岡 由典

行政資料

みなと神戸の経済調査結果

平成18年度神戸ブレイン研究支援事業の報告について

特集 景観行政の変遷と意義

巻頭言

景観まちづくりへの期待 …………… 笹山 幸俊

論文

わが国における景観行政の系譜と課題……………安田 丑作 4

景観法のもたらしたもの

－地方分権時代の新しいコントロール手法の可能性－……………山下 淳 13

市街地環境と景観

－イギリスの計画制度におけるデザイン政策から－……………小浦 久子 23

景観形成と市民活動……………山本 俊貞 32

京都市の新景観政策……………高谷 基彦 40

神戸市における景観まちづくりの取り組み……………伊藤 文平 47

海外レポート

欧米9都市のウォーターフロント開発……………池口 和雄 55

林 雅隆

広脇 淳

山本 雄司

トルコ国マルマラ地震に対する復興と防災対策について……………本荘 雄一 67

定岡 由典

歴史コラム

神戸港築港と財政苦難……………高寄 昇三 80

潮流

消費者行政推進会議 82 / ワーク・ライフ・バランス憲章 82 / 住民基本台帳ネットワーク訴訟最高裁判決 83 / 道路特定財源 83 / イスラム金融 84 / 政府系ファンド 84 / 救急医療体制 85 / IPCC 統合報告書 85 / G8 環境大臣会合の神戸開催 86 / 神戸市「新型インフルエンザ対策実施計画」 86 / 「デザイン都市・神戸」を推進するための基本の方針 87 / 物価安定市民会議 87

行政資料

みなと神戸の経済調査結果……………神戸市みなと総局 88

平成18年度神戸ブレイン研究支援事業の報告について……………神戸市産業振興財団 98

新刊紹介

自治体職員制度の設計 104 / ヒット商品を創るデザインの力 104 / コンパクトシティの計画とデザイン 104 / 今、地方で何が起きているのか 105 / 伝承 阪神・淡路大震災 105 / 正直者はバカをみない 105



巻頭言

景観まちづくりへの期待

(財)神戸国際協力交流センター顧問・前神戸市長

笹山 幸俊

外国航路の船は、できることなら神戸港に入港したいと言う。長い航海で海ばかり眺めていた人たちは、緑豊かな六甲の山並みが見えるとホッとするようだ。神戸は、海、山、坂の変化に富んだ、明るく開放的で、異国情緒豊かな街である。

これに代表される神戸らしい都市景観をまもり・そだて・つくることを目標に、神戸市都市景観条例を全国に先駆けて制定したのは昭和53年のことで、それから30年が経過した。

この間、阪神・淡路大震災による市街地での建物の倒壊、焼失とその後の復興過程で、神戸市の都市景観は大きな変化を受けざるを得なかった。また、バブル崩壊後の経済回復状況のもとで、高層住宅の建設ラッシュによっても、都心部を中心に景観は大きく変貌している。

一方、国においては平成16年に美しい国づくりを目指して景観法を制定し、これまでの地方自治体の自主条例による取り組みをバックアップしていく体制が整えられた。

また、少子高齢化、人口減少時代を迎え、今後一層の社会経済情勢の変化が見込まれる中、新たな都市戦略として「デザイン都市・神戸」を目指す施策の展開を始めたこの時期に、これまでの取り組みを振り返るとともに、今後の景観まちづくりを考えることは大きな意義があると期待している。

神戸市が景観（この頃は「都市美」と言っていた）に取り組み始めたのは昭和40年代からである。当時、戦災復興の区画整理事業から都市改造事業に切り替えて都市の整備を進めていた。都市改造は、街を改造していくので、区画整理事業

あるいは街路事業や、地下鉄の工事などいろいろな事業を実施しながら、全体としてどのような街にしていくかを考えることが重要になっていた。例えば、車のためだけの道路ではなく、「みどりと彫刻の道」として緑と道路と彫刻と同時に整備することによって、その地域のイメージを上げるよう取り組んだ。

また、昭和40年代後半からは神戸市民の環境を守る条例の制定を始め独自の施策による環境整備に積極的に取り組んできたが、個別の課題に対する規制や事業計画が中心で、総体として美しく快適なまちづくりを進めるという点では、必ずしも十分ではなかった。

同じ頃、北野では、異人館が壊されて跡地にマンションが建つ動きが目立ちだした。異人館は、1868年の開港以来居留地で働く外国人の住まいとして北野に建てられたもので、神戸市にとっては歴史的にも重要な建築物であるため、これらを残す方策の検討が始まった。その結果、建物を単体として残そうとする文化財保護法の枠組みに止まらず、周辺を含めた街全体の環境を住民と一緒に育てていくことが重要であるとして、文化財保護法と都市計画法を一体にしたような条例を作ることになった。

神戸市都市景観条例はこのような背景のもとに制定したものである。

都市景観を広くとらえれば、都市を構成する自然や建築物・工作物などの物的環境についての視覚イメージのみにとどまらず、都市の諸活動や市民生活を反映した雰囲気なども含まれる。すなわち、それぞれの地域の景観は地域の歴史や生活文化を表現するものであり、市民の生活の積み重ねによって形づくられるものといえる。このことから、都市景観という視点をまちづくりに組み込むことで、都市の個性に磨きをかけて魅力あるものにすることが可能となる。それぞれの地域における景観形成すなわち景観まちづくりの取り組みこそが重要なのである。

しかし、現状では都市景観条例に基づく都市景観形成地域の指定や景観形成市民協定の締結など各地域の景観への取り組みは市内の一部に止まっている。全国に先駆けた神戸市の景観条例が景観法の制定に結実した今日、あらためて、市民、事業者、行政の協働による今後の神戸における都市景観形成への取り組みに期待したい。

特集「景観行政の変遷と意義」にあたって

昭和53年に神戸市都市景観条例が制定されて30年が経過しようとしている。当時、この条例は自然環境・景観の保全、歴史的建造物・伝統的町並みの保存・修景、市街地・沿道景観の建築物等のコントロールなどを総合的に推進するための条例として全国に先駆けて制定され、その後の全国の条例制定のモデルとされた。制定後、神戸市では都市景観形成地域の指定など条例の趣旨の具体化をすすめてきた。

その一方で、我が国の景観行政は、法制面では自治体の条例による取り組みに頼ってきたものが、全国的共通の法的規制として平成16年に景観法が制定された。その背景には、我が国経済のソフト化や建築技術の進歩により、まちの景観に対する市民の関心が高まりつつあることが挙げられる。景観法は自治体の裁量の余地も大きく残しており、自治体が、法律の規定に加えて自らの条例・計画による規制・誘導手段を駆使して、より主体的に景観行政に取り組むことを求めている。

今号では、景観行政をとりあげて、その法制度、行政や市民の新たな取り組みなどの論文を掲載し、これからの都市づくりにおける景観行政のあり方を議論する一助としたい。

まず「わが国における景観行政の系譜と課題」では、景観形成のための規制・誘導施策の流れを最近の新しい取組みを交えて概観し、景観行政が取り組むべき課題について論じる。次に「景観法のもたらしたもの」では、景観法の社会的・政治的意義とその規律内容への考察を通して、景観行政における法規制の現代的なあり方を、「市街地環境と景観」では、景観形成における法定の計画と個別の開発・建築計画との調整の課題と展望について、英国における計画制度とデザイン政策の例をてがかりに論じ、また、「景観形成と市民活動」では、まちの使い手である企業・住民が主体となって実現した事例を紹介する。さらに、「京都市の新景観政策」「神戸市における景観まちづくりの取り組み」として、昨年大きな政策の転換を試み、全国から改めて注目を集めている古都・京都と、最近はウォーターフロントの景観形成などに新たな動きを見せる神戸の取り組みを紹介する。また、海外レポート「欧米9都市のウォーターフロント開発」にも景観形成を考察する上での参考事例が紹介されているのであわせて参照いただきたい。

わが国における 景観行政の系譜と課題

神戸大学名誉教授 安田 丑 作

1. はじめに

2003年7月の政府による「美しい国づくり政策大綱」の発表は、景観問題に国として本格的に取り組む姿勢を示したものとなったが、それにつづいて04年6月には、わが国に「景観法」がようやくして制定され、翌年6月から全面施行されることとなった。この景観法制定までには、わが国で1919年に都市計画法と市街地建築物法（建築基準法の旧法）が制定されてから実に85年、全国の先進的自治体での自主条例や要綱（景観法制定前に約500団体で制定）によってさまざまな景観行政が取り組まれはじめてからでも30年近くを要したことになる。

同法の制定後、現在までに景観行政団体は319団体¹⁾にのぼっており、次第に定着しつつあることが伺えるが、本稿では、わが国におけるこれまでの景観行政のうち、公共空間のパブリックデザインや景観賞などによる啓発活動を除く、地方自治体の自立条例や要綱による規制・誘導施策に焦点を当てつつ、その系譜を振り返り施策展開の特色と課題について考察してみたい。²⁾

2. 自然環境保全と歴史的環境保全の流れと景観

一口に景観形成のための規制・誘導施策といってもさまざまなタイプがあり、その具体的内容もまた多様多岐にわたるが、これまでの景観行政の進展は、自然環境保全と歴史的環境保全の大きく2つの流れによって先導されてきた。こうした背景に、何よりもこの間の都市化の進展による急激な環境変化があり、近年のいわゆる世界遺産ブームとでも呼べる関心の高まりとも無縁ではない。しかしこの分野では、景観行政自体が直接的にその役割を担うことは少なく、むしろこれらの環境保全施策では都市景観形成の視点は副次的にしか反映されてこなかったように思われる。

(1) 自然環境保全と広域的景観計画（風景計画）

緑地や水辺といった自然環境保全を通じての取り組みは、高度成長期以降の公害問題から環境問題へと関心が広まるなかで、まず環境破壊の原因となる開発行為や建築行為への規制施策が求められた。

自然公園法による国立公園、文化財保護法

による史跡、名勝、天然記念物などももっぱらその希少性に焦点があてられ、国土全体としても極めて例外的に取り扱われてきた。そのため、わが国の都市緑地の保全政策としては、都市計画法や都市緑地法による緑地保全地区などの地域指定による土地利用規制が中心をなしており、地方自治体における自主条例や要綱によるものも緑地の存在的価値とその保全に重点がおかれ、風致地区制度（国立公園地域内の建築規制基準も類似している）を除いてその規制基準に景観的項目が含まれるものはほとんど見られなかったといえる。

しかし、都市緑地を含む自然環境にかかわる景観は、本来都市域のみならず周辺の農地や山林などを含む自然環境の骨格的構造に基づく広域的景観（ランドスケープ）³⁾として位置づけられるべきものである。そのため、欧米諸国では土地利用計画と密接に関連させて、自然環境の保全とともに広域的景観計画（風景計画）が策定されるのが一般的である。たとえば、イタリアのガラッツ法（1985年）による各州すべての地方で義務付けられ風景計画、ドイツの土地利用計画（Fプラン）に対応する風景計画（1976年連邦自然保護法）などが知られる。⁴⁾

一方、わが国の国土利用計画に基づく土地利用計画では、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の地域区分がなされているものの、それぞれの個別法による土地利用規制に委ねられており、これらを広域的景観計画として位置づける視点を欠いてきた。その意味で、このたびの景観法が都市計画区域外を含めた景観計画区域と景観計画の設定・策定の可能性を規定したことは評価されよう。

(2) 歴史的環境保全・町並み保存から街並み景観へ

わが国における歴史的環境保全のための政策は、1966年の古都保存法の創設と京都、奈良、鎌倉への適用が幕開けといえるが、歴史的町並みへ保存への関心を一般にも広めることとなったのは、金沢、倉敷、萩、松江など地方の歴史都市における町並み保存運動とそれを受けた建築行為の規制・誘導の条例化の取り組みが大きかった。

その後1975年に、文化財保護法の改正により伝統的建造物群保存地区（いわゆる伝建地区）の制度が導入されることとなり、はじめて単体建造物の保存から建築群による面的な文化財的価値の評価・保全が定着することとなった。しかし、この伝建地区制度は、あくまで建築文化財としての歴史的・学術的価値や建築技術的・意匠的価値からの評価に重点が置かれて、伝建地区の区域設定が建築物の建ち並ぶ範囲に限定されるなど周囲の環境と一体となって形成される環境的・景観的価値についての評価に消極的であるといわれる。

それと同時に、町並み保存を単体の歴史的建築物評価の延長としてとらえがちで、ともすれば歴史的に古いものほど評価が高く、かつ歴史的・様式的に統一性のあるものを重視するきらいが見られる。そのことは、これまでの伝建地区の指定のほとんどが江戸期までの地方部の町並みであることにもあらわれている。伝建地区のうち国がさらに価値の高いものを選定する重要伝統的建造物群保存地区（重伝建地区）は、全国80地区（2007年12月現在）のうち、明治期以降の町並みが重伝建地区に指定されているのは、神戸市の北野町山本通地区を嚆矢として、長崎市の東山手地区と南山手地区、函館市の元町・末広町地区のみである。

わが国の都市とはその空間構成に大きなち

がいがあるものの、欧米における歴史的環境保全政策の多くは、文化財保護法による歴史的建造物の指定と登録による保護政策とともに、保全地区が都市計画のゾーニングとして指定され、面的広がりのおかげで都市景観形成のための建築デザインなどについての規制・誘導が図られている。ともあれ、わが国における町並み保存とそのための建築行為の規制・誘導の取り組みが先導する形で、その後、後述するような一般市街地においても建築デザイン誘導による街並み景観（ストリートスケープ）形成の必要性についての理解を広めることとなったといえる。

3. 街並み景観と建築デザイン誘導

わが国において、特定の地域や地区における風致や美観に維持を目的として建築物のデザイン（配置や高さ、形態・色彩・材質等）について規制を行うことのできる法制度としては、これまでも都市計画法と建築基準法にもとづく風致地区と美観地区の制度があった。このうち、前者は前述したように主として自然の緑地環境の保全を目的とするもので、建築物の敷地境界からの後退距離や高さなどの抑制的な制限が中心となるためその基準化が比較的容易なこともあって、多くに自治体が法に基づく風致地区条例を制定、運用してきた。これに対して、後者の美観地区制度は、市街地の美観の維持を目的としているが、多様な特性をもつ市街地において建築デザインにかかわる事項を基準化するには困難が伴うため、戦前からの東京の皇居外郭一帯や大阪の中之島東部などの美観地区でも、地域指定はなされたものの条例による具体的な規制内容を定めるまではなかなか進まず、ほとんど有名無実なものとなっていた。

その美観地区制度に着目して、歴史的・伝

統的な景観と一般市街地の景観との調和・調整のために積極的に活用することに取り組んだのが、1970年代からの京都市の景観行政であり、「京都市市街地景観条例」（1972年）であった。同条例では、この美観地区制度とともに、巨大工作物規制区域や特別保全修景地区といった独自の制度も設けられた。この条例は、景観法制定後の改正でも引き継がれ（京都市市街地景観整備条例）、美観地区制度は基本的には新法の景観地区制度（名称は、美観地区等として継承）へと移行している。しかし当初の条例制定時には、このような美観地区制度による景観規制の取り組みは、わが国を代表する歴史都市の古都京都であってはじめて可能であったことも否めず、当時、他の都市とりわけ大都市ではなかなか困難と考えられた。

こうした歴史的・伝統的景観の保全を目的にした「京都方式」に対して、広く一般の市街地での景観形成を図ろうとしたのが、神戸市の景観行政で、その基本となったのが「神戸市都市景観条例」（1978年）であった。この条例では、神戸らしい景観をまもる（保全）とともに、そだて（育成）、つくる（創造）こと⁵⁾を目的とし制定されたもので、法による伝建地区や美観地区の委任条例項目に加えて、市独自の都市景観形成地域制度、景観形成指定建築物等届出制度（大規模建築物等届出制度）などによって、広く一般の市街地を対象とする建築デザイン誘導を可能なものとした。こうした独自の地域・地区指定制度とともに、都市景観形成基本計画の策定や都市景観審議会の設置といった施策体系は「神戸方式」とも呼ばれ、その後全国の多くの自治体における景観行政のモデルとなった。

地方自治体独自の条例あるいは要綱による建築デザインの規制・誘導制度は、いずれも建築物等の新築や増改築に際して届出を課し

て、行政として指導・助言を行うことによって都市景観形成を図ろうとするもので、法律制度にもとづくものとはちがって規制力に限界はあるものの、市民や地域住民には比較的受け入れやすく合意形成上も有効と考えられた。

その具体的な方策には、大きく2つのタイプのものが用意されている。1つは、神戸市の都市景観形成地域のように、地区指定によって地理的区域を限定して、指導・助言すべき内容についても一定の基準（地域景観形成基準）を設けて、原則として建設されるすべての建築・開発行為について適用するもので、法にもとづく伝建地区や美観地区の考え方に準ずるものである。2つは、神戸市の大規模建築物等届出制度のように、広く都市の全域あるいは一定の地域を対象として、一定規模以上の大規模建築物等について届出を課して、具体的なケースに応じて指導・助言を行うものである。

前者の地区指定方式は、地区ごとにきめ細かな建築デザイン誘導が期待できるものの、その適用範囲が地理的に限定されており、景観形成基準についても地域住民の合意形成手続きに時間を要するため、都市全体としての景観形成にはなかなか結びつかない。一方の后者は、その対象が大規模な建築物等で景観上影響力の大きい目立つものに限られるものの、広く都市全体を対象とした景観形成の施策展開を可能とするが、その基準化が困難な側面もある。

この両者を併用して、後者の大規模建築物等の建築デザイン誘導によって広く薄く景観形成を図りつつ、前者の地区指定方式を順次拡大しようとする基本的考え方は、その後の景観法制定に際して、「景観計画区域」制度と「景観地区」制度の創設に反映されているといっておかろう。同法による景観計画区域制度は、景観計画区域内の建築等に関して届

出・勧告による規制を行うとともに、必要な場合に建築物等の形態、色彩、意匠⁶⁾などに関する変更命令を出すことができるとされている。一方、景観地区は、建築物の形態意匠の制限等を都市計画として定めるもので、都市計画区域及び準都市計画区域内では景観地区を設定することができることとされ、条例を制定することで、その他の地域でも準景観地区を設定することができる。

これら法や条例による地区指定方式による建築デザイン誘導制度の多くが想定している景観タイプは、歩行者などの視点から道路沿いに展開する街並み景観（ストリートスケープ）である。この街並み景観の典型は、ヨーロッパの都市における中世から近世までに形成された旧市街地に見られる街並み建築（ストリートアーキテクチャ）による景観や、わが国の場合の町並み保存の事例にみられるように町家の家並みの連続する景観であろう。

しかし、近代以降のわが国の一般的市街地では、建築タイプの多様化とともに道路と敷地との空間的な関係性への配慮を欠くこととなり、結果として街並み景観に混乱を招いてきた。また、当然のことながら、地域ごとにその目指す景観の目標像は大きく異なるし、同じ地域内でも道路条件などのちがいによっても街並みの特色にちがいが見られる。神戸市の都市景観形成地域では、景観形成道路を指定してその沿道ごとに建築物の配置や敷地（道路や隣地からの後退、植栽など）の基準を変えることによって即地的対応を図っている。

景観法を積極的に活用している京都市などでは、建築デザイン誘導制度の具体的運用にあたって、行政担当の技術者が専門的見地から判断を下す仕組みになっているが、そのためには、建築デザインに関する項目ごとに具体的な基準化が必要となる。しかし、歴史的

町並み保存地区のように規範となる建築様式などが確立している場合を除いて、一般的地区においては、それぞれの地域や地区の景観特性や課題に柔軟に対応できるものとするともに、その規制・誘導基準についても法的規制力の強化を急ぐのではなく、合意形成の度合いに応じて段階的に変更・対応させていくことのできるような工夫が必要である。

そのため、神戸市をはじめとする自主条例では、大規模建築物や景観に大きな影響を及ぼすケースについて、行政担当者だけの判断によるのではなく、都市デザイン、建築・造園などの専門家と設計者とが個別に協議する景観アドバイザー制度が導入されており、強制力はないものの、協議を通じての相互理解により計画案の改善を図ろうとしている。こうした建築デザイン誘導制度について、建築主や設計者は、ともに景観形成の重要性について理解を示しつつも、私権の制限や建築の自由を侵害する恐れのある内容については敏感に反応する。しかし、実際に運用されている制度や手法そのものについてはある程度理解を示すことが報告されている。⁷⁾

いずれにせよ、街並み景観の多様性を認めつつ、それぞれの地域住民がその将来像を共有しながら、日々の地域まちづくりの一環としての取り組みが必要であり、「景観マナー(作法)」として定着することが求められようが、そうした取り組みとして、景観法にも規定があるゆるやかではあるが住民発意による景観協定も有効であろう。神戸市では、震災後の景観まちづくりを通じて、8地区で条例による「景観形成市民協定」が認定されている。また、景観形成地域や景観協定地区のなかで景観形成のための地域まちづくり活動を行う「景観形成市民団体」11団体が認定されている。

4. 都市的景観としての眺望景観

都市景観というと、市街地の街並み景観(ストリートスケープ)に代表される環境型景観(見る主体を取り巻く身近な環境としての景観)とともに、山頂や海上、あるいは高層建築物の屋上などから望む眺望型景観について一般の関心は高い。前述した自然環境と一体となった広域的景観(ランドスケープ)としての風景計画では、その眺望景観施策がその中心的テーマになることが多い。しかし、大都市の市街地を含む広範囲な地域で都市的景観(タウンスケープ)としての眺望景観施策を展開しようとする、その対象が極めて多種多様でかつ建築物等が膨大な件数になり、さらに、視点によってその影響する対象が異なり、規制・誘導対象となる権利者などからの理解を得ることも困難であるといわれてきた。

早くから都市計画制度として眺望景観施策が定着している海外の事例をみると、特定の視点(眺望点)からのパノラマ(見晴らし)や記念碑などランドマークに向かって円錐状に広がる視野を固定したビューコーン(view cones)型眺望施策と、歩行者の視点の連続的な移動に伴って展開するビスタ(見通し)景観を対象としたビューコリドール(view corridor, 眺望路型)眺望施策に大別される。⁸⁾ いずれも、眺望点からの眺望保全領域を明示することにより、その空間領域内の眺望阻害要因となる建築物や屋外広告物等の高さや規模などについて規制・誘導を行おうとするものである。

近年、わが国においてもこうした眺望景観についての景観施策への取り組みがみられるようになってきた。横須賀市、大津市、尾道市などでは景観法によって、眺望点からの見通しの確保や阻害要素の抑制を図ろうとして

いる。下関市と北九州市の門司では、関門景観条例によって船や対岸から見て山並みから建築物や屋外広告物などが突出しないよう配慮を求めている。

古都京都の総合的な景観づくりに積極的に向けて取り組む京都市では、建物高さ（高度地区指定）、建築物のデザイン（景観地区（美観地区、美観形成地区）、建造物修景地区、風致地区）、歴史的な町並み（伝建地区等）、屋外広告物などについて法や条例に基づく諸規制・誘導施策を組み合わせた「新景観政策」⁹⁾が推進されつつある、そのなかで、眺望景観・借景の保全に取り組む新条例「京都市眺望景観創生条例」（2007年3月）が創設され、38箇所の眺望景観保全地域（視点場と視対象）を指定して、3つの区域（眺望空間保全区域、近景デザイン保全区域、遠景デザイン保全区域）ごとに規制内容と基準を設けた建築デザイン等の規制・誘導の取り組みがはじまっている。この京都の眺望景観保全では、賀茂川から「大文字」をはじめ五山の「しるし」への眺めなどについて、先のビューコーン型眺望の保全を中心として建築物等の標高規制を行っている。京都市における、都心部を含めた市街地での大幅なダウンゾーニングとこの眺望景観の保全・再生を含む景観施策は、これまでのわが国の景観行政に見られない極めて規制色の強いものとして各方面から注目されている。

しかし、建築の高層化が広範に進行する大都市の中心市街地においてこうした京都の景観施策をただちに一般化することは現実的ではない。とは言え、超高層建築をはじめ大規模建築が周辺の街並み景観に影響を与えるだけでなく、都市景観全体を混乱させるケースも少なくなくなっているのも事実である。特に、総合設計制度や特定街区制度などにみられる特例措置の許可基準は、その判断基準

を空地の確保や相隣・周辺環境への影響に求めるだけではならずしも十分ではない。こうした対策の一つ東京都の「眺望の保全に関する景観誘導指針」（2006年）では、国会議事堂、迎賓館、明治神宮聖徳記念絵画館といった記念碑的建築の背後1～2kmにおいて高さ制限を定めているが、その適用範囲は都市全体からみれば地域的に限定されている。

神戸市都市景観審議会は、条例制定後10年を迎えた1988年10月に「都市景観行政の新たな展開について」¹⁰⁾を答申し15の具体的提言をしているが、そのなかに、ウオーターフロント景観と眺望型景観についての取り組みも求めていた。神戸市では、震災による影響を受けて一時的遅れがあったものの、近年次々とそれらの施策化に向けた取り組みを再開させている。こうしたなかで2007年度には、大規模建築物等の景観誘導基準（「景観形成指定建築物等誘導基準」¹¹⁾）の策定や都心ウオーターフロントにおける都市景観形成地域の指定¹²⁾などが相次いで実施されている。

現在、これらの過程を通じて緊急に取り組むべき課題として指摘されていた眺望景観についての施策化が、都市景観審議会の眺望景観検討部会を中心にして検討されている。その前提ともなる「神戸らしい眺望景観」を選定するため市民公募が実施され、それをもとにした「神戸らしい眺望景観50選」と、さらにその中から「神戸らしい眺望景観10選」が選定され先日発表されたところである。今後、これら市民的に関心の高い眺望景観とその視点場についての即地的、具体的な調査・分析を通じて、山麓や港などから市街地を望むパノラマ（見晴らし）景観と山や港に向かうビスタ（見通し）による眺望路景観についての施策のあり方が検討されることとなる。

5. 景観法制定後の最近の動き

景観法が制定されてから、これまでに全国で73の景観行政団体で景観計画が策定され、17地区で景観地区の指定がなされている。

こうした動きに呼応して、文化財行政においても、2005年4月に文化財保護法が改正され「文化的景観」が新設された。同法による文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」とされる。文化的景観の中でも、文化財としての価値から特に重要なものについて、「重要文化的景観」選定制度が発足しており、現在までに、近江八幡の水郷など4地域が選定されている。これは、UNESCOが世界遺産の登録においてすでに導入していた概念ではあるが、これまでの目に映る環境の空間的価値に偏りがちであった景観概念を拡大させた意義は大きい。また、その保存にあたって、文化財保護法の枠組みだけでなく、景観法、農振法、森林法にもとづく諸計画と連動させることができることとなっていることも特徴である。

さらに現在、国では、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律案」（歴史まちづくり法案）が閣議決定されている。この法律案による歴史的風致とは、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境」とされており、そのため、国による基本方針の策定、市町村の作成する歴史的風致維持向上計画の認定制度の創設、歴史的風致維持向上地区計画制度の創設等が規定されている。文化財行政（文化庁）とまちづくり行政（国土交通省・農林水産省）とが連携して、重要文化財等と

一体で歴史的風致を形成する建造物の復原・再生と歴史的風致を活かしたまちなみの再生を図ろうとするもので、都市や地域の諸活動を反映した環境にまで景観（風致）概念を広げるものといえ、地方自治体における今後の景観行政の推進の上でも期待される。

景観行政ともかかわる近年の動きとして、歴史的建築物等の位置づけの変化も指摘できる。歴史的建築物等はそれぞれの地域においてランドマークなど重要な景観資源となるものであるが、これまでの文化財行政の枠組みでは十分に対応できないことが多かった。そのため、自主条例で景観形成重要建築物指定制度を設け、その外観などの保全・修復にあたって助成する自治体は多いが、景観法においても、景観重要建造物と景観重要樹木の指定制度が設けられている。さらに同法には、道路、河川、港湾、都市公園等の公共施設を景観重要公共施設¹³⁾とする指定制度が創設されている。

さらに、近年の「近代化遺産」の評価とその活用が、景観形成やまちづくりの側面からも注目されている。近代化遺産とは、国家や社会の近代化を支えた産業、土木、交通に関する建築物・構造物などの遺産で、近代産業遺産とも呼ばれる。製鉄所・造船所・製糸場などの工場、鉱山、橋、ダム、トンネル、発電所、鉄道等、対象は広く、建造物や設備・機械以外にも、河川や港湾施設など、ある産業を支えた総体を遺産ととらえるものであり、従来の文化財保護の対象にはなかなかなりにくかった。

文化庁は、1990年以降、全国にある産業関連の遺跡等を調査しはじめ、「近代化遺産」というカテゴリーを設けるようになった。その後、1996年の文化財保護法改正において登録文化財制度¹⁴⁾が導入され、近代化遺産保護政策が本格化した。兵庫県でも、平成15年

度から17年度に総合調査¹⁵⁾が実施されており、県下で1862件、神戸市内で668件がリストアップされた。この668件のうち、すでに文化財等に指定されているのはわずか62件であり、今後の対応と方向づけが求められている。類似の仕組みとして、経済産業省では、全国の産業遺産の取りまとめを行い、2007年11月に「近代化産業遺産群33」として地域史、産業史を軸とした近代化産業遺産ストーリー33件と575件の認定遺産を公表している。この33の近代化産業遺産群のなかに、神戸については、「商業貿易港として発展し続ける神戸港の歩みを物語る近代化産業遺産群」として選定され、神戸港の港湾施設群、神戸税関本館、海岸通の商業ビル群、周辺の銀行ビル群など14件が認定されている。

しかし、近代化遺産を産業遺産に限定することや時代区分を幕末から戦前期までにすることには異論もある。この点、先の兵庫県調査では、神戸や阪神間のような産業とともに生活文化に特色がある地域ではオフィスビルや洋館などを含めている。時代区分についても、その歴史的連続性に着目して、戦後の高度成長期以前の1960年代頃までのものがすでに滅失しつつある現状を考えるとそれらを含めて検討することも必要ではなかろうか。

いずれにせよ、近代化遺産の保全には、都市の近代化プロセスのなかで、産業、生活、都市基盤の諸分野が果たした役割に着目して、それらが相互に織りなす地域形成史とその都市空間への反映としての景観形成をもその視野に入れられるべきであろう。

6. おわりに

これまで概観してきたように、近年の景観行政の多様な取り組みは、景観概念そのもの

も変容させ、景観がより広い意味をもつようになってきたことが分かる。

特に、街並み景観などにみられるように、視点の固定した写真のようなシーン景観としてとらえるのではなく、人々がその移動とともに体験するシーケンス（見え隠れ）景観として位置づけへの理解が深まってきたことがあげられる。それと同時に、景観がさまざまな人間活動の背景となるだけでなく、人々にその存在的意義（アイデンティティ）を付与するもので、「空間（space）から場所（place）」¹⁶⁾へとその意味や価値を拡大させてきたことがある。すなわち、都市景観とその魅力は、その空間的価値だけによるのではなく、時間（歴史）の重層性と連続性から成り立つものであり、そこでの生活や都市活動とかかわりながら日々織りなされる地域文化、環境文化として見直されることが求められている。

このことは、神戸らしい生活の豊かさ（クオリティ・オブ・ライフ）を追求する都市戦略「デザイン都市・神戸」の推進においても特に重要な視点であり、これからの景観行政の取り組みには、経済、生活、文化を融合させる「まちのデザイン」を積極的に担うことが期待されよう。

<注>

1) 国土交通省調べ（平成20年2月1日現在）。その内、都道府県、指定都市、中核都市を除く市町村は、220団体となっている。

2) 景観法制定後、わが国の景観行政についての論考は多いが、まとまったものとしては、次ようなものがある。

西村幸夫+町並み研究会（2003）：『日本の風景計画—都市の景観コントロール到達点と将来展望』、学芸出版社。

景観まちづくり研究会（2004）：『景観法を活かす—どこでもできる景観まちづくり—』、学芸出版社。

日本建築学会（2005）：『景観法と景観まちづくり』、学芸出版社。

土田旭+都市景観研究会(2006):『日本の街を美しくする-法規制・技術・職能を問いなおす-』学芸出版社。

また、本稿のなかで筆者が都市景観審議会委員として参画してきた神戸市の景観行政についても言及しているが、その最近の具体的内容については、本誌本号の伊藤論文(47-54頁)に詳しい。

- 3) 筆者等は、景観タイプを空間スケールと関係づけて広域的景観、都市的景観、街区的景観に類型化することを提案し、それは「神戸市都市景観形成基本計画」(1982年)の基本的枠組みにも反映されている。(嶋田勝次・安田丑作他(1975):「神戸市街地における都市景観形成計画に関する調査研究-その1)都市景観と方向-」、『日本建築学会近畿支部研究報告書』,281-284頁。)
- 4) 西村幸夫+まちなみ研究会(2000):『都市の風景計画-欧米の景観コントロール手法と実際』,学芸出版社。最近の欧米の景観政策の動向について詳しい。
- 5) 「まもる」は、歴史性環境やすぐれた景観資源を保全する、「そだてる」は、歴史の連続性に配慮し、地域固有の環境特性を育成していく、「つくる」は、すぐれた都市空間の創造をめざす、こととされる。
- 6) 意匠は、一般に形態、色彩、材質の3要素からなりたつとされるが、法(地区計画制度などを含め)では、こうした用語の使い方がされている。
- 7) 嶋田勝次・安田丑作・三輪康一(1986):「建築デザイン誘導による都市景観形成手法とその評価に関する研究-神戸市における建築デザイン誘導事例を通じて-」、『第21回日本都市計画学会学術研究論文集』,463-468頁。
- 8) ビューコーン保全施策の事例としては、ロンドンの戦略的眺望保全、パリのフェュー規制、バンクバー、香港特別行政区などが、眺望路保全施策の事例としては、ニューヨークのロウアーマンハッタン地区、シアトル、モントリオールなどがある。シアトルと香港特別行政区の眺望景観政策については、栗山尚子(2006):『斜面都市における眺望景観保全政策の特性評価とview corridor 施策適用に関する研究』(神戸大学博士論文)に詳しい。
- 9) 京都市の「新景観政策」については、本誌本号の高谷論文(40-46頁)に詳しい。
- 10) 同答申では、基本的視点として、(1)施策対象の拡大と総合化へ、(2)景観誘導の多面的展開へ、(3)行政主導から市民主体への3つの方向をあげて、その具体的な施策のあり方を、①各区ごとの「景観の顔づくり」、②インナーシティにおける取り組み、③ウォーターフロントへの取り組み、④眺望型景観形成の積極的取り組み、⑤土木施設に対する取り組みの推進、⑥屋外広告物に対する取り組みの推進、⑦無電柱

化など公的空間における景観整備の推進、⑧歴史的建造物等保全、⑨花と緑の質的拡大、⑩夜景・色彩の演出、⑪各種地域指定手法の導入、⑫文化・観光行政との融合、⑬市民主体による景観形成の推進、⑭都市景観行政への事業者の活力の導入、⑮都市景観の維持と活用、の15の提言としてまとめている。

- 11) 景観誘導基準として、配置・形態、材質・色彩、外構・植栽、付属物についての共通基準に、商業・業務地、工業地、住宅地の3地域ごとの基準を追加している(平成19年10月1日施行)。
- 12) 都心ウォーターフロントの景観形成の基本方針として、①主たる眺望点の形成、②主たる眺望路の形成、③主たるランドマーク・シンボルの形成、④海への誘いの形成、⑤プロムナードの形成、⑥水景の形成、⑦夜間景観の形成をかかげ、ハーバーランドゾーン、波止場町・メリケンパークゾーン、新港突堤西ゾーン、HAT神戸ゾーン、ポートアイランド西ゾーンの6地域の地域指定と景観形成基準を定めている(平成19年10月1日施行)。
- 13) 良好な景観の形成に重要な公共施設を景観重要公共施設として、景観行政団体が景観計画に景観重要公共施設の整備に関する事項や景観重要公共施設に関する占用等の許可の基準を定めることができる。
- 14) 社会的評価を受けるまもなく消滅の危機に晒されている多種多様かつ大量の近代等の文化財建造物を後世に幅広く継承していくために従来の指定制度(重要なものを厳選し、許可制等の強い規制と手厚い保護を行うもの)を補完するものとして創設され、届出制と指導・助言・勧告を基本とする緩やかな保護措置を講じる制度。
- 15) 兵庫県教育委員会(2007):『兵庫県の近代化遺産』(兵庫県近代化遺産(建造物等)総合調査報告書)
- 16) 空間と場所についての論考には、次のようなものがある。

イーファー・トゥアン(山本浩訳,1988):『空間の経験-身体から都市へ-』,筑摩書房。

エドワード・レルフ(高野岳彦ほか訳,1999):『場所の現象学-没場所性を越えて-』,ちくま学芸文庫。

ドロレス・ハイデン(後藤春彦ほか訳,2002):『場所-パブリック・ヒストリーとしての都市景観-』,学芸出版社。

景観研究の分野では、シーケンス景観の記号化研究で知られるフィリップ・シールが、早くから景観体験が単に空間(space)としての特質だけでなく、場(place)として、さらにそこで起こっている出来事(occasion)によっても左右されることを指摘している。(樋口忠彦(1977):「シーケンス景観」、『景観論』土木工学体系13,第3章127-176頁所収。)

景観法のもたらしたものの

～地方分権時代の新しいコントロール手法の可能性～

関西学院大学法学部教授 山下 淳

はじめに

2004年に景観法が制定された。その評価はまだはやかろう¹⁾が、景観法の意義をあらためて考えたみたと、私は、①社会的・政治的インパクト、②政策・戦略性の(意識的な)欠落、③権力的規制手法の導入という3つではないかと思っている。②と③は、景観法それ自体の規律すること、あるいは規律していないことにかかわる。ひとつは、それまで自治体が先行していた政策領域を法律で規律することにともなう問題領域であり、自治体の景観政策と景観法の整合性であり、あるいは自治体の景観条例と景観法の、いわゆる法律と条例の関係をめぐる問題の一局面である。ふたつは、景観をコントロールする手法をめぐり問題領域であり、周知のように、景観法が「権力的規制手法」を導入したことにともなって、実務的にも強く関心がもたれているところでもあるが、行政法理論にとっても波及効果が大いのではないかと感じられるそれである。そこで、①②の論点に言及した後、景観法の規制システムを概観したうえで、③の論点を取り扱うことにしたい。

1. 景観に対する社会的認識の高まり

景観法のもたらしたことの第一は、景観というものに対する社会的・市民的な関心を強く喚起したことであり、全国各地の自治体に景観政策に取り組むべきことをあらためて強く奨励したことであろう。

景観政策は、すでにはやく自治体が先導してきた政策領域であるし、景観法も先行する景観条例をしっかりと踏まえたくらみでつくられてこまれている²⁾。しかし、景観政策がなお一部の自治体にとどまっていることも確かであり、あるいは景観条例等をもっていないもさほどのことが行われていなかった自治体も多いともいわれている。そのような状況のなかで、国(国交省)において、(ア)景観政策が正面から認知され、(イ)法律によって取り組むための道具だてが周到に用意されたこと、(ウ)さらにさまざまな国の支援策は、自治体にとって景観政策へのハードルを著しく低いものとしたことだろうし、あるいは取り組もうとするインセンティブとなったことだろう³⁾。なによりも、景観法の制定を契機として、多数の書籍の出版や雑誌の特集、あるいはシンポジウムや研究会の開催など、理論的なものから各

地の取り組み事例の紹介に至るまで、景観政策をめぐる大量かつ詳細な情報は、関心ある自治体関係者にとって極めて有意義な政策・行政情報となったはずである。

2. 景観政策の欠如

しかし、景観法の意義としての第二は、逆説的だが、景観法が「景観政策」を示していないことにあると考える。

(ア) 景観法は著しく法律の規律密度が低く、自治体にとって自由度が高い法律である。景観法は、景観行政の実施を自治体に義務づけるものでもないし（義務的事務ではなく、任意的事務）－したがって、あえて景観政策には取り組まないという確固たる政策決定を行う自治体があってもかまわないが、他面で、やる気のない自治体がどれだけ景観行政に取り組むかを不安視するむきもある。自治体の政策責任が厳しく問われるともいえるが、また、景観計画の内容をはじめとして、その用意する仕組みは自治体の条例でもって追加・修正・緩和等がかなり自由にできるようにもなっている。それ故、地方分権時代の法律のモデルと評価される⁴⁾。

「景観」という政策対象の特殊性がそこに強く反映していることも確かだろう。景観法は、それなりの価値がある景観を保全する厳選主義ではなく、身近な普通の景観の保全までを視野に入れている。景観計画の対象区域は、「都市、農山漁村その他市街地又は集落を形成している地域」に及び、「現にある良好な景観を保全する必要がある」区域だけでなく、「地域の自然、歴史、文化等からみて、地域の特性にふさわしい良好な景観」を形成する必要がある区域や新たに創出する必要がある区域、さらには「不良な景観が形成されるおそれ」を防止・改善するためにも策定さ

れる（法8条1項）。ターゲットの景観はそれこそ多種多様にならざるをえないのであって、賢明にも景観法は景観を定義することをしていない。

その結果、景観法は、景観保全のためのいわば「汎用的なツール」を用意することにとどまっている。

また、景観法は、先行する自治体の景観条例の仕組みをていねいに参照し、そして、景観条例の体制から景観法の体制へのスムーズな移行に配慮している。その結果、－もちろん、規制的手法の導入などの新しさがないわけではないし、景観条例と比較するとその規定ぶりは精緻かつ詳細であって、政策法務の視点からは自治体にとって法制度設計の模範例みたいだが、－、だからといって、「特別に新しいツール」を用意したわけでもない。これまで自治体が展開してきた景観条例の法的なしくみを承継し総括するものであったともいえる。

(イ) ドライに「ツールを豊かにしただけだ」ともいえそうである。各自治体は「景観法の使える部分を使えばいいんだ」と割り切った言い方がなされることがあるが、正鵠を射ている。ただ、景観法の用意する仕組みは、基本的・汎用的であるがために、使おうとすれば、条例で補足・修正等の微修正を施さなければ、自分の身体にフィットしたものにはとてもならないようになっているともいえる。

(ウ) 要するに、ひとつに、景観法は、その用意するツールを使って各自治体がいったいどのような景観政策を展開していくのかについては、示していない。地域の景観を「発見」し、それを「文章」化し、それこそ各種ツールを組み合わせで保全・創造していく道筋、つまり自らの景観に関する政策をつくることこそが重要なのであるが、それについて景観法はなにも語っていないのである。また、政

策の前提となる景観に関する新たな計画技法についても、「これまでとは違ったなにか新しい理論フレーム」を提示しているわけではない。

一般に、法制度は特定の政策を前提として、政策を実現するために用意される。先導的な自治体の現場では、まずもって地域の景観に関する問題意識とそれを受けた政策づくりの段階があって、かかる政策を収めるための器として条例が—もちろん、他自治体の条例等を参照しつつも—用意された。そこでは、政策をどのように実施していくか、かたちのうえでは条例等に盛り込まれた法的仕組みを動かしていくことになるわけだが、その執行や運用の仕方についてもある程度のイメージをもったうえで法制度の設計が思考された。「政策を法制度に実装する」とはそういうものだろう。

そこでふたつに、景観法以後は、これまでのように自前で器づくりをするのではなく、景観法という他人の用意してくれた器をどう活用するか—それも、自前の器（景観条例）とうまく組み合わせて—が試されることになる⁵⁾。

3. 景観に対する権力的な規制手法の導入

第三は、景観法が命令等の規制的手法を導入したにかかわる。

景観法制定の背景に、先行する自治体の景観条例がもっぱら勧告等の行政指導的な手法を採用するにとどまっていて、その実効性が乏しいことが指摘された。後述するように、景観法は、景観計画区域における特定指定届出行為に対する是正命令とか景観地区における市町村長の認定制度といった強力な手法を導入している。私は、景観条例によって規制

的な手法を盛り込むことが理論的にできないとは考えていないし、それ故、景観法という法律によってはじめてできることになったのだとも考えていないが、法律と条例の抵触をめぐる理論のもつ不確実さにかんがみれば⁶⁾、自治体現場の感覚からすると、法律でこのような手法を用意してくれることは心強いだろう（なお、5. (イ) 補論も参照）。

しかし、景観、とりわけ形態意匠に関する制限を権力的手法を用いてコントロールしていくことには、実務のとまどいとともに理論的にも、従来型の規制行政の枠組みから逸脱するものを孕んでいるようにも思われる。

以下、景観法の用意する規制・誘導手法を概観したうえで、若干の検討を加えてみたい。

4. 景観法の用意する規制誘導手法の概要

景観法が定める規制誘導手法のうち、ここでは、①景観計画と②景観地区のふたつの法的仕組みにしぼって、その概要をまとめておこう。

4-1 景観計画

景観計画は、「良好な景観の形成に関する計画」（法8条）であり、①区域、②良好な景観の形成に関する方針、③行為の制限に関する事項等を定める。いわば景観政策の方針や都市像を示すとともに、それを実現するために景観法が用意する各種措置が位置づけられる。

これまでの景観条例がもっていた景観形成計画等にほぼ対応するものだといえよう。

特徴的なこととして、(ア)景観計画区域は、都市計画とは無関係に、つまり都市計画区域・準都市計画区域とは無関係に指定することができ、また、市町村全域を指定することも可

能となっている。(イ)景観法の用意する措置は、景観計画に定めなければ、使えない。「計画とその実現」の発想が強く現れている。(ウ)景観計画には「方針」「行為制限の基準」を定めなければならないが、その内容はそれぞれオープンになっていて自治体に委ねられている。

4-2 規制誘導の仕組み

4-2-1 対象

景観計画区域においては、①建築物の建築等、②工作物の建設等、③開発行為（都計法4条12項）等、④その他「良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為として」条例で定める行為に対して、届出が義務づけられる。

届出対象行為は、条例で追加あるいは適用除外ができるようになっている（16条）。

4-2-2 内容

規制の内容は、①形態または色彩その他の意匠（形態意匠）、②建築物等の高さの最高限度・最低限度、③壁面の位置の制限、④最低敷地面積、⑤その他「良好な景観の形成のための制限」である（8条3項2号）。形態意匠の制限ができることが景観法の最大の特徴であろう。

いずれにしても、対象行為も基準も、独自のものを決めることができるようになっている点が注目される。

4-2-3 手法

規制誘導手法は区分化されている。

(ア) 景観計画区域内では、上記対象行為に対しては、①事前の届出が義務づけられ、②景観行政団体の長は、景観計画（景観形成基準）に適合しない場合は、設計変更等の勧告をすることができる（16条）。つまり、「届出一勧

告」制が採用されている。

(イ) 特定届出対象行為（届出の対象となる行為のうち、条例でとくに定めたもの）に対しては、景観計画の形態意匠の制限に違反する場合で、「良好な景観の形成のために必要があると認める」ときは、変更命令、原状回復命令、代執行をなしうる（17条）。罰則もある。

つまり、条例で定めた特定届出対象行為については、形態意匠にかぎって、命令的な強制手段が可能になっている。逆に、高さ制限、壁面位置制限、最低敷地面積制限については、命令的な強制はできないようになっている。

4-3 景観地区

(ア) 景観地区は、従前の「美観地区」が衣替えされたものであり、都市計画の地域地区のひとつとして市町村が決定する。一般の市街地でも活用できるよう、指定要件等が緩和され、使いやすくなっている（61条）（都市計画区域・準都市計画区域外であっても、準景観地区を指定することができる。74条、75条）。

美観地区では条例で定めていた行為制限は、都市計画の内容として定めることとなっている。

(イ) 景観地区で課すことができる制限の対象行為や内容は、景観計画と変わらない（①～④。但し、形態意匠の制限は必須である）。

(ウ) 規制誘導手法は、ここでも区分化されている。

景観地区では、①形態意匠の制限については、形態意匠の制限に適合している旨の市町村長の認定を受けなければならない。また、形態意匠の制限に適合しないものに対しては、工事停止・是正命令、代執行等の命令・強制ができる（62条～64条）。②高さ制限、壁面位置制限、最低敷地面積制限については、建築基準法の建築確認で審査され（建基法68条）、

是正命令等の建築基準法の一般的な規制手段を用いることができる。

(エ) なお、同時に都計法の地区計画制度が改正され、条例で形態意匠の制限が可能になっている（法76条）。そして、やはり建築確認と認定の二元審査制がとられている。

5. 若干のコメント

(ア) 景観法は正面から形態意匠の規制を導入したわけだが、同時に、その規制の仕組みも独特のものとした。

第一に、景観計画区域においては、非権力的な「届出-勧告」の仕組みが採用された。外観上は、これまでの景観条例と違いはないように見える。

しかし第二に、条例による特定届出対象行為にしておけば、変更命令等の処分を可能とした。もっとも、特定届出対象行為に対して変更命令等をなすするのは、形態意匠の制限のみである。高さ制限等の違反に対しては、勧告はできるが、変更命令はできない。

逆に第三に、特定届出対象行為については、勧告が排除されている（ように見える。法17条1項。勧告なしに命令ができるという趣旨にとどまり、つまり勧告したうえで従わない場合には命令するやり方も許されるのだろうか）。

第四に、景観地区における制限の審査は、①高さ等の制限など建築確認によるものと、②形態意匠に関わる市町村長の認定によるものとに分離され二元化された。

(イ) このような分化した仕組みとなった背景として、高さ制限等については、高度地区等の都市計画法上の規制手段が用意されており、そちらを用いるべきだとの判断があるとの指摘がある。別の言い方をすれば、景観法と都市計画法・建築基準法などの法律に基づく制

限との衝突が、このようなかたちで、回避されているわけである⁷⁾。

〔補論：なお、「景観計画は都市計画のような厳格な策定手続を義務づけていないため、財産権に対する制限の程度には限界があり、変更命令の対象は、建築物又は工作物の形態意匠に限定されている」と説明されることがある⁸⁾。〕

ここでは、第一に、形態意匠の制限と高さ等の制限を対比して、高さ制限は非常に厳しい制限だとの財産権の規制・制限に関するバランス論があるが、関連して第二に、制限と手続がリンクされていること、が目される。つまり、自治体が様々な工夫を凝らした手続をとっていることはさておいて、法律で厳密な策定手続が明記されていないことが、イコール法律で厳しい財産権制限を定めることができないという結論に結びつく論理がある。

景観計画の策定手続は、景観法9条の定めるところだが、公聴会や説明会の開催など住民の意見を反映させる手続をとること以上をでない⁹⁾。地方分権対応で、むしろ自治体の条例によって詳細な手続が定められることを予定しているように理解できる（参照、法9条7項）のだが、これでは手続の分権対応が実体的規制を許さないという帰結になってしまう。景観法自体が、やはり土地利用・財産権制限は国の法律に留保されているのだとしても受け取ることができるだろう。〕

(ウ) 景観法を改正して命令等処分の仕組みが活用できる範囲を拡充していくか、あるいは都市計画のほうで景観保全まで取り込んだ総合性・詳細性を確保できるように改革していくかは将来の課題だとしても、とりあえずは、自治体の現場としては、景観法に視野を限定することなく、景観政策が、景観法の用意す

る規制手法だけでは完結しないものであって、都市計画法・建築基準法などの用意する規制手法を併せてうまく活用していかざるをえないのだと強く意識しておくことが求められる。いうまでもなく、景観を形成する要素としては、高さ、壁面位置、敷地面積、容積率や用途制限等も重要である¹⁰⁾。景観紛争は建築物の高さをめぐってのものだといわれることがあり、最近では高度地区による建築物の絶対高さの制限が導入されている¹¹⁾。しかし、これらの規制手法はすでに用意されていたのであって、それが活用されなかった事情あるいは対応が後手にまわった理由をしっかりと考えておくべきであろう。ここでもまた、「景観法が規律していないこと」をおさえておく必要がある。

関連してふたつに、行政手続法等に代表されるような最近の社会的な傾向として、不文の地域ルールあるいは行政指導に裏打ちされるにとどまる柔らかなルールは、とりわけ外部からやってくる事業者などからは、まさにそのようなものとして額面通りに受け取られ主張される。遵守させなければならないことは、命令等の強制を伴う「ハードなルール」にしておかなければならないともいえそうである。

(エ) ところで、景観法の意義は、ひとえに形態意匠の制限にかかる権力的手法にある。それ以外は、ある意味で、従来型の景観条例とさほどの違いがない。景観法を活用するメリットは、権力的な処分権限をどのように用いることができるのかにかかっているとみえそうである¹²⁾。

形態意匠の制限に関しては、第一に、「変更等命令」あるいは「認定」という権力的な手法が導入されているが、第二に、その判断の曖昧さないしは裁量性も際だたせられている。景観法と都計法・建基法との衝突の回避

は、その判断構造の違いに対応させられているともいえる。

6. 景観コントロールの特殊性

(ア) 景観が「曖昧さ」をもつものであることは繰り返し指摘されてきた。例えば、中井・小浦¹³⁾は、例えば、「デザインの判断は機能の判断と異なり、線引きが難しく、どうしても判断する側の裁量に委ねなければならない部分がある。」「デザインは設計者（専門家）の専門性を認めることが前提である」という。

大半の景観条例は、行政指導型を採用している¹⁴⁾。そして、その理由として、例えば、①自治体条例で土地利用・建築規制を行うことが違法ではないかとの懸念であり、②あいまいさないし主観性を多分にもつ景観を法的に規制することの恣意的な運用になるというネガティブな意味あいでも、柔軟に対応して創造性を活かす必要があるというポジティブな意味あいからも一政策的な妥当性なりがあげられてきた¹⁵⁾。第一の点については、まさに「懸念」であり、理論的にみれば、独自条例に基づく自治体の土地利用・建築規制権限は肯定されるであろう。むしろ、先導的に景観政策を展開してきた自治体の制度設計者にとって、政策の器としての景観条例の制度設計にあたって、第二の点がより本質的と考えられたのではないかとも思われるのである。

(イ) それだけに、景観法が導入した権力的規制手法については、その基準や審査の方法をめぐって自治体の現場にはとまどいや不安もみられることになる。

よい処方せんは、自治体の実践的な試行錯誤の取り組みから発見していかざるをえないように思えるが、以下、理論的な側面から積極的な意義づけを試みようとする見解をとり

あげ、そこでは「規制」的発想からの脱却が目論まれているように感じられることのみ指摘しておくことにしたい。

6-1 地域裁量的な規制ルール

～磯部の読み解き

景観法が景観地区について建築確認制度と認定制度の二元的な構成を取らざるをえなかったことをとらえて、法理論的な視点からする批判的な検討を磯部が試みている¹⁶⁾。

(ア) 磯部は、次のような近代法的な発想がその根底にあり、それを克服すべきことを強調する。

ひとつが「規制の内容や程度は必要な最小限度にとどまらなければならないという不文律（これを「必要最小限主義」と呼ぶ）であり、「都市空間秩序の改善など、単なる現在の秩序の維持改善を超えた積極的な目的を持った規制であっても、それが政策的に必要な規制である（余分な規制ではない）」としても、「人の安全・健康などに関わらない快適などの価値を実現するための規制」ではないのだから、「必要最小限を超える規制」だと意識されてしまっていることを指す。規制内容の必要性基準と警察規制の比例原則の混同である。ふたつが「規制の基準は、行政裁量を極小化するためにもあらかじめすべて事前に確定していることが望ましいという法意識」（これを「事前確定主義」という）」である。すなわち、「開発や建築などの土地利用行為がどこまで可能であり、どこから許されないかという基準は、あらかじめ誰が読んでもわかるように、できる限り数値を用いた客観的基準として、事前に法定されているべき」であり、「土地利用規制制度においては「定量的基準」こそが理想であり、たとえば良好な都市環境とは何かといった「定性的基準」は排斥されるのが当然」という発想である。

(イ) 「必要最小限主義」と「事前確定主義」という強固な法理の大前提にあるのが、「開発自由・建築自由の原則」に代表される「土地所有権の侵害思考」であることは説明を要しない。憲法上保障された市民の基本的な自由を「侵害」するのだから、「必要最小限」であり「事前確定」されていることが要請されるのだ、と容易に発想することができるだろう。

景観法は、①裁量性をもった「認定」制度を導入したことでは一歩前進ではあるが、②建築確認制度とは別個の制度として設計せざるをえなかった点では、なお従来型の発想を克服しきれてはいない。

「定性的な景観形成方針や景観計画への適合性判断であれ、現存する町並みとの調和というコンテクスチュアル（文脈依存的な）判断であれ、まさに事前確定的ではなく、その都度ケースバイケースに下すべき個別判断を、自治体が固有権限に基づき裁量処分として行うことこそが景観行政の本来の形であろう」が、そのためには、「今後の景観行政においては、「都市の三次元的空間利用は自由でないという原則」を前提として確立することが基本と」されなければならぬことになる。

6-2 価値共有型の規制 ～高田の読み解き

まったく違った世界から、しかし類似する発想を高田¹⁷⁾が提示している。

(ア) 高田は、建築の規制・誘導システムには2つのタイプが存在するという。①個人と個人の利害の調整問題であって、行政による絶対的規制の範囲内で市民や事業者が建築活動を行う「価値調整型」と、②「価値共有型」であり、これは、「行政は、絶対的規制を行うとともに、協議により緩和可能なさらに厳しい規制を行って「検討の余地」を生み出し、関係主体間の協議を導くという考え方」であ

る。そして、景観への規制を、行政が規制を強化する「価値調整型」の枠組みではなく、「価値共有型」で位置づけるべきことを示唆する。

(イ) 注目されるのは、厳しい景観規制の導入が、「規制・制限の強化」ではなく「規制の緩和」の可能性を生み出すものであって、「協議による合意の可能性」を創り出すものととらえられていることであろう。いわばデフォルト値を低く設定することによって、それを超えることは規制を緩和することであり、自由になしうることでなくなる。そこに協議するインセンティブが建築する市民や事業者や生まれると同時に、協議を通じた創造的な活動も期待されることになる¹⁸⁾。

6-3 「特許」的構成への示唆

(ア) 磯部が裁量的な規制ルールを構想するのに対して、高田は、かかる地域裁量的な規制ルールの形成と運用をまさに公正かつ適正ならしめる「実質」を示唆しているようにみえる。

(イ) 第一に、磯部・高田の発想は、裁量と結びついた特許的な構成に親和的なのではないか。そこに、古典的な行政法理論の説く「許可」と「特許」の区別論を容易に思い起こすことができるだろう¹⁹⁾。「本来市民が自由になしえる権利ではない」とするところに古典的な特許理論の根幹がある。

しかし第二に、「基準」をできるかぎり具体化・客観化することが「原理的」に放棄されていることが注目される。

磯部の説くように、基準の具体性・客観性は、一方で規制的な手法を採用することの大前提（規制の合理性の説明）でもあるが、他方で規制的な仕組みの運用にあたっての確実性をも担保するものでもあった。基準の曖昧さは、これまでともすれば手出しができない

という行政現場の関与の抑制につながっていたところがある。

しかし、「特許」は、本来、契約と親和的である。「特許」的構成であれば、いわば、認定等の審査手続に、協議のプロセスを、「外から付加する」のではなく、「本来的に内在している」ものとして制度設計することが可能になる。行政だけにとどめず、新たに地域住民²⁰⁾、あるいは専門家も巻き込んで、合意に至る交渉のプロセスをその手続に組み込むことが可能になるし、模索されるべきであろう。高田は、コモンズとしての景観の理解と結びつけて、「行政が市民や事業者を規制する枠組みではなく、価値の共有プロセス、つまり、地域ごとの固有の建築ルールとその管理システムを確立するプロセス」を展望している。実際の法的な仕組みとしては、認定等の処分審査の体制・手続を整序することに尽きるのかもしれない。しかし、そこでは、「規制」することからくる透明さ・公正さの確保にこだわる必要のない可能性が拓かれるように思えるし、そのような法的な要請から開放することこそが、法的に重要ではないか²¹⁾。

注

1) 法律の適用状況は、岸田里佳子「景観法の制定と現在の施行状況」ジュリスト1314号4頁。岸田里佳子「景観計画の現在と景観法の今後の活用可能性について」季刊まちづくり12号62頁、岸田里佳子「景観法の活用状況について」季刊まちづくり17号86頁などを参照。

2) 1960年代以降の自治体の景観政策の展開については、内海麻利「景観条例」（「まちづくり教科書第8巻・景観まちづくり」2005年）42頁、小林重敬（編）「条例による総合的まちづくり」第2部第2章（73頁）、1999年など。また、景観条例が相互参照されつつ波及していく傾向に着目する伊藤修一郎「自治体政策過程の動態」2002年、同「自治体発の政策革新」2006年が、政策法務としても興味深い。

3) 伊藤修一郎「自治体発の政策革新」2006年は、中央政府の政策転換にともなって、自治体が一斉に同種の

- 政策を採用する「横並び競争」と呼ばれる自治体行動がおきるといふ。
- 4) 例えば、北村喜宣「景観法と条例」ジュリスト1314号29頁、北村喜宣「景観法が拓く自治体法政策の可能性」(日本建築学会(編)「景観法と景観まちづくり」2005年)24頁。
 - 5) 景観法は、景観行政の担い手を「景観形成団体」としており、したがって都道府県の景観政策と市町村の景観政策の関係も問題となるが、ここでは立ち入らない。佐伯祐二「景観法・景観条例」芝池義一ほか編「まちづくり・環境行政の法的課題」2007年、313頁、315頁。
 - 6) 法律と条例の抵触関係をめぐる理論状況の概観は、文献参照の意味も含め、角松生史「条例制定の法的課題と政策法務」ジュリスト1338号103頁。
 - 7) 巨理格「土地利用規制と景観法」ジュリスト1314号24頁は、「かかる制限事項に関する建築基準法の諸規定との間で齟齬が生じる可能性をあらかじめ回避しようとする考慮によるものと推測される。」「都市計画法や建築基準法等、既存の個別諸法律を所与の前提に、かかる縦割法制の間隙を縫って制定された同法としては免れがたい制約であった」といふ。山崎(国土交通省都市計画課長)も「ご指摘のとおり、都市計画法体系との狭間を狙っている部分がありまして、・・・強制力を持っているところは都市計画で、その都市計画が及んでいない形態意匠については景観計画でやろうということになっているという意味で、景観計画は完結していません。」と述べる。なお、佐伯・前掲313頁。
 - 8) 景観法制研究会(編)「逐条解説景観法」2004年、61頁。山崎が、注7の発言に続けて、「とくにスカイラインのような高さ制限は、非常に厳しい制限であるものですから、届出勧告みたいなものまでできるとしても、やはり強制力を持ってやろうと思うと、都市計画とかそういう住民参加のきちんとした手続が必要です。そういう意味では・・・景観計画だと強制力がないというのは、やはり住民参加手続の弱さというのがあります、土地利用規制と手続との相関というのを考えて、このような規制内容になっています」と述べるところは示唆的である(環境法政策学会(編)「まちづくりの課題」2007年、88-89頁)。
 - 9) 景観計画策定プロセスと市民参加については、内海麻利「市民参加による景観形成における景観法の意義」都市問題研究58巻3号84頁。
 - 10) 巨理・前掲21頁がこの点を強調する。また、巨理格「都市景観保護の課題」(環境法政策学会(編)「まちづくりの課題」2007年)11頁。
 - 11) 長谷川貴陽史「地域コミュニティは景観法を活用できるか」ジュリスト1314号49頁等の指摘を参照。
 - 12) 佐伯・前掲315頁。
 - 13) 中井検裕・小浦久子「景観法成立を受けて自治体が工夫すべきこと」(日本建築学会(編)「景観法と景観まちづくり」2005年)16頁、18頁。
 - 14) 例外として、改正前の京都市市街地景観整備条例(1995年)など許可制を採用するいくつかの例がある。京都市の景観法以後の状況は、梅津章子「京都市の取組と今後の展開・課題」ジュリスト1314号67頁。
 - 15) 伊藤は、合意形成に多大なコストを強いられるため、必要性があるにもかかわらず規制を回避した自治体のある種の逃げ口上だといふ。誘導型条例だと合意形成のコストはさほど大きくなく、すでに他の多くの自治体で採用されているため政策開発のコストも小さい。無策による非難の政治的コストもない。そのため、低コストだが実効性も期待できない誘導型条例が生み出されるのだ、と説明する(伊藤修一郎「自治体発の政策革新」2006年、また、同「社会的ジレンマと景観法・条例」都市問題研究58巻3号61頁、同「景観条例の展開と景観法の活用」ジュリスト1314号15頁)。
 - 16) 磯部力「自治体による都市空間秩序の管理と『景観法』」(『分権時代と自治体法学』2007年、383頁)。より一般的には、藤田宙靖・磯部力・小林重敬(編)『土地利用規制立法に見られる公共性』(土地総合研究所、2002年)を参照。
 - 17) 高田光雄「京都市新景観政策の一評価」季刊まちづくり16号(2007年)99頁。
 - 18) 日置雅晴の次のような発言がある。「事業者というのは、建築確認という与えられた制度の中で最大限建つものを造れば、・・・金がもうかるわけです。・・・脱法か違法かというぎりぎりの解釈のところでやると一番儲かるという制度になっているのです。そうではなくて、やはり地域ときちん協議をしいいプランを作ったらインセンティブがあるという制度になれば、事業者としても地域と協議をして、ある程度時間をかけていいプランを作るという方向で努力できるかと思うのですが、今の制度のもとでは事業者にとってみれば、まじめにやる事業者ほどプランが縮小して損をするという形なのです。・・・今のままでいくと、本当に近隣の調整というのは事業者にとってみると一方的に利益を削れという形になっていて、不毛の紛争になってしまいます。逆に住民側からいくと、玉砕覚悟でとことんやるしかないという形がほとんどなのです。紛争になると住民側、事業者側のエネルギーが非常に大量に投入されるのだけれども、そこからいいものが生まれてこないというのが今の紛争現場だと思うのです。」(環境法政策学会(編)「まちづくりの課題」2007年、92-93頁)。
 - 19) 古典的な行政法理論は、「許可」と「特許」を区別してきた。「許可」と区別される「特許」の特徴は、①許可が、市民が本来もっている自由の行使を公共の

秩序維持の観点から制約する（権利制限的）のに対し、特許は、市民がそもそももっていない権利を与えるものだ（権利付与的）、②それ故、許可が、市民の権利保護の見地から抑制的・比例的でなければならず、また羈束的判断でなければならないのに対し、特許は、与えるかどうかの判断も含めて公益適合性に関する判断なのだから、行政の自由裁量に委ねられる、とされる。現在の代表的な行政法教科書の記載として、小早川光郎「行政法（上）」1999年、199頁、橋本博之・櫻井敬子「行政法」2007年78頁。

20) 景観のもつ意味あいは地域に居住する住民を抜きにしては「語る」ことができないが、関連する景観利益の法的性格も含め、角松生史「まちづくり・環境訴訟における空間の位置づけ」法律時報79巻9号28頁。また、内海・前掲（都市問題研究58巻3号84頁）。

21) 横浜市が、①建築物の高度制限と特別用途地区によって制限を加えつつ、②市街地環境設計制度（総合設計や高度地区等の例外許可）によって緩和することを認め、③その許可基準として、景観法・景観条例上の景観形成基準と共通する都市景観形成ガイドラインを組み込み、④ガイドラインに沿った協議を経たうえで許可する、という仕組みを構築しようとしていることが示唆的である。谷口智行「横浜の新しい都市景観形成制度の構築」自治体法務 NAVI15号42頁、46頁。

また、小林・内海は、「景観法が実効性をもつが故の限界をクリアする機能を「計画適合」に期待」している（小林重敬・内海麻利「景観法の創設に伴う景観行政の変化に関する一考察」ジュリスト1314号38頁）。

計画適合は、開発許可や建築確認等の前段階で、まちづくりマスタープランの内容に個別の建築行為等が整合しているか、柔軟性をもって確保する仕組みである。そこで、景観行政においても、景観計画の内容のうち規範性や地域による正当性が乏しいものを計画適合の仕組みでもって柔軟に判断・誘導し調和的調整を図ろうというわけである（内海麻利「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察」都市計画学会学術研究論文37号361頁。また、内海麻利「景観条例から景観法等への移行に見る実効性」自治実務セミナー2008年2月号26頁が、小田原市の事例に即して検討を行っている）。

なお規制的な発想の枠組みのなかでの対応ではあるものの、交渉できるための土俵を設定しようとする方向性は共通しており、興味深い。

市街地環境と景観

—イギリスの計画制度におけるデザイン政策から

大阪大学大学院工学研究科准教授 小浦久子

1. はじめに

景観法が2004年に制定され、2007年末までに74景観計画（7都県・66市町）が策定された。景観地区指定も、京都市に代表されるような美観地区からの移行だけでなく、新たな運用も始まっている。これまで景観への取り組みは、歴史的町並みや良好な住宅地景観の保全、開発地区の計画的アーバンデザインなど、特定のテーマ性のある景観を対象とすることが多かった。しかし近年のマンション問題に顕著に見られるように、都市活動やライフスタイルの要請に応じた増改築や建て替え等によって、常に変化が発生している一般的な市街地の景観への関心が高まっている。

景観は、地域の地形や歴史のなかで形成されてきた建築物群の空間形態であり、視覚的にとらえられる市街地環境の全体像である。建築物の建ち並びのバランス、地形や風土と建築物の建て方との関係などにおいて、地域ごとに固有の特徴をもつ居住環境のあり方が景観といえる。景観法にもとづく景観計画においては、この居住環境のあり方や特徴をそのまま法定の方針や行為の基準として表現することは可能である。しかし、個々の建築行

為や開発について、定性的に表現された計画や基準との適合性を判断し、望ましい景観を実現していく試みは始まったばかりである。

また、高さ問題に見られるように、建築物の意匠だけではなく、ボリューム、スケールや配置が、景観を特徴づけることも理解されるようにもなってきた。自治体の裁量が広がるなか、京都市や横浜市のように、良いデザインに対する高度地区の特例許可や景観地区の認定と特例許可の組合せなどによる景観誘導の試みが見られる。まだ、これら許可型運用の評価はできないが、現行法制度の枠組みにおける計画許可の可能性が見える。

経済合理性に基づく開発に対しては、全国一律の最低基準が求められたが、景観は地域に固有の特徴を保全形成するものであり、同じ地域でも、環境条件や隣接地との関係等によって、それぞれの敷地ごとに望ましい開発や建て方が異なる。また、ふつうの市街地の景観のように動いている景観については、動きを調整しながら地域の景観像をつくっていく必要があり、必ずしも基準を決めれば景観が良くなるとも限らない。

法定の計画や基準が明示的であっても、個別の開発や建築計画に対して、その意味や解

積にもとづく評価や調整が重要となる景観形成について、イギリスの計画許可におけるデザイン政策を手がかりに考えてみたい。

2. 英国計画制度における開発規制

1) デベロップメントプランと計画許可

イギリスの都市計画制度の基本は、デベロップメントプラン（development plan）において都市の将来像を示し、計画許可（planning permission）によって開発規制（development control）を行うというものである¹⁾。2004年「計画・強制買収法（Planning and Compulsory Purchase Act 2004）」により都市計画制度は大きく変更されたが²⁾、この基本は変わらない。計画許可では、法定計画となるリージョンレベルの広域地方空間戦略（RSS：Regional Spatial Strategy）と基礎自治体の開発計画書（DPD：Development Plan Document）に示されている内容が第一に主要な判断基準となる。また、その他任意の重大な考慮事項（any other material consideration）が、付随計画書（SPD：Supplementary Planning Document）³⁾などで示されている場合は、これらが判断基準となる。用途や密度、配置や基盤施設との関係などとともに、デザインも開発規制の対象である。

新しい計画制度では、土地利用計画から空間計画へ、計画主導型システムへ、移行することが標榜されている。都市計画制度に関する国の運用指針に相当する文書がPPS（Planning Policy Statement）であるが、そのPPS 1「持続可能な開発の実現にむけて」（2005）では、地方計画庁（自治体）は持続可能な開発のために競合する要求を調整し、最も効率的な土地利用を担保できるように、ローカル・デベロップメント・スキー

ム⁴⁾に空間計画的アプローチを取り入れるべきとしている。従来の土地利用計画が縦割り政策の1分野であったのに対し、空間計画は、場所に関わる経済・住宅・コミュニティ・交通など他政策を横断的に統合する計画政策であることが求められている。

PPS 1によれば、場所の特性や機能に関する統合的な土地利用政策である空間計画とともに、デザインは、持続可能な開発の実現のための主要な政策と位置づけられている。

2) 計画制度とデザイン

英国では、文化遺産はいずれも良くデザインされ保全すべき資源と認識されている。しかし、新たにつくられる建築も良くデザインされるべきだというのは最近の議論であり、計画制度によって良いデザインが育つかどうかはまだ疑問が残ると考えられている⁵⁾。1992年版の政策方針の付帯事項では、「明らかに質の劣るデザインは拒否すべき」であるが、こうするほうが良いという考え方を押しつけてはならないと指摘する。1997年版でも基本は同じである。計画許可において地方計画庁はデザインの詳細を問題とすべきではなく、地域の特性を強化し質を高めるようなデザインのあり方を示すデベロップメントプランを策定することが重要であるとしている。

デザインが重要な計画課題と認識され始め、良いデザインを実現するための様々な動きが活発化し、建築・都市デザイン・公共空間に関する教育、助言を担う組織としてCABE（Commission for Architecture and Built Environment）が設立された（1999）。良いデザインを実践するためのガイドブックとして、環境交通地方省（DETR：Department of the Environment, Transport and the Regions）とCABEは、「デザインによって：計画制度における都市デザイン」（2000）⁶⁾を

発行した。これは、2004年法のデベロップメントプラン策定におけるデザイン政策の書き方の指南書となっている。

このガイドブックは、都市デザインが目的とするところは、地域の特性（アイデンティティのある場所）、連続性と境界（公的空間と私的空間の識別のわかりやすさ）、公共領域の質（魅力的で安全な屋外環境）、移動のしやすさ、わかりやすさ、適応性（社会経済的变化に適応性のある場所）、多様性の8項目であると指摘する。これらはいずれも場所の特性や機能に関わる項目であり、より良い場所を創出する開発のあり方が「デザイン」なのである。そして以下の8つの項目が開発のかたちを決める。

- ①配置・都市構造 (urban structure)：動線と空間の基本構成と関係性
- ②配置・都市単位 (urban grain)：街区・敷地・建築物の配置パターン
- ③ランドスケープ (landscape)：土地の形態・生態・自然特性、色等の特徴・構成
- ④密度と混在 (density and mix)：開発規模と用途の構成
- ⑤スケール・高さ (height)：眺望・スカイラインに対する開発の影響度
- ⑥スケール・マス (massing)：配置、ボリュームとかたち、建築物群における建物と空間の関係
- ⑦外観・ディテール (details)：職人技、建築技術、様式、照明、構造など
- ⑧外観・材料 (materials)：テクスチャ、色、模様、材料の耐久性、およびこれらの使い方

⑦⑧以外は、いずれも地形などの地域環境や都市空間と建物の関係、建物と建物の関係、建築物群の形態等、開発計画における空間構成を示す指標である。また、建築物の形態意匠に関する⑦⑧は、周辺との関係によって判

断される。

より良い都市デザインのための政策に標準型はなく、その実現は自治体が地域条件に応じて、どれだけうまく政策をつくり、現在ある制度を使うかによる。良いデザインを実現するためには、地域コンテキストの評価と理解が重要であると指摘する。

デザインは、建築物の外観の問題だけではない。配置やスケール、密度、用途といった都市空間の構成に関わる計画課題であり、地域のコンテキストを理解し、場所の特性を活かし伸ばすことができる計画が、良いデザインと評価されるのである。

2004年法にもとづくデベロップメントプランでは、「良い計画と良いデザインは一体のもの」であり、地方計画庁は「デザインとアクセスに関するしっかりした政策」を用意することが求められている。

3) 自治体におけるデザインへの取り組み

計画許可の判断基準をデベロップメントプランに求めることから、まず、的確にデザイン政策をプランに提示する必要がある。また、必要に応じて、特定の開発地区の方針や、高層ビルの配置やベランダのつくり方など特定のテーマについてのデザインガイドなど、計画許可の判断に関わる重要事項の策定が必要となる。そして、これらにもとづき個々の計画を判断していくには、デザインを評価し協議する能力が自治体に求められる。英国の計画制度を機能させるために、自治体に専門プランナーは多いが、彼らが必ずしもデザインの専門家とは限らない。

そのため CUBE は、自治体の実態を把握し、デザインに関してどのような支援が求められ、効果的に提供するにはどうすればよいかを探るための調査 (2001) を行っている⁷⁾。イングランド398自治体等が対象で回答率は

56%であった。この調査は新しい制度に移行する前の時点で実施されたものではあるが、デザインを計画政策に取り入れていくときの現場の難しさを知ることができる。

調査結果から、自治体の計画部局に専門スタッフがいた割合は、建築38%、都市計画48%、ランドスケープ57%であり、建築の専門スタッフのいる自治体の割合は多くはない。全く専門スタッフのいない自治体が23%もあり、申請された開発計画のデザインを判断するためにデザインに熟練したスタッフの増員ニーズが高い。

過去1年間に主にデザインを理由として計画を拒否したことのある自治体は9割にのぼるが、20件以上の事例がある自治体は22%にすぎない。多くの事例があるところでは、計画を拒否する理由を、近隣への影響など他の理由とデザインを関連づけていることが多い。通常、デザインは、計画ブリーフ、保存地区や地区別・課題別のデザインガイド⁸⁾にもとづく協議対象としており、デザインによって計画が拒否されることはあまりなかった。デザインを評価する委員会が保存地区以外を対象に設置されているところは23%にすぎなかった。しかし、こうした委員会の必要性は認められており、62%は委員会の意見がある程度の影響力をもつと考えていた。

デザイン教育やガイダンスへのニーズは高い。期待されている支援には、良いデザインの事例のわかるサイト、デザインに関するトレーニングセミナー、資格のあるスタッフの配置、デザイン評価委員会の活用、CABEの支援などが挙げられた。自治体としては、財源、デザイン委員会の設置、適切な時期でのアドバイスの受け方、国の政策の解釈、計画委員会のメンバーや職員の教育を課題と考えていた。

新しい制度への移行にともない、デベロッ

PMENTプランにデザイン政策を書くことが求められており、計画許可においてデザイン評価を有効に機能させていくためには、情報と専門的支援、教育が必要となっている。

3. 計画許可とデザイン

1) 計画許可におけるデザイン方針書

計画制度の改正により、計画許可申請にはデザインとアクセスに関する方針書(Design and access statements)を添付することが義務づけられた。コミュニティ・地方政府省による「開発規制システムの変更に関するガイド」に方針書の意義や内容が示されている。CABEは解説書を出しており⁹⁾、このデザイン方針書の構成に、計画許可におけるデザインの論点が見えてくる。

方針書は、申請する計画内容に至ったデザインプロセスを説明する文書である。開発の原則とコンセプトを設定し、計画内容が計画地で求められている政策や条件にどのように適合しているかを示すとともに、この計画の実現によって良いデザインとアクセスの確保が達成できることを開発者が明らかにする機会と位置づけられている。計画地のデザインが地域コンテキストにどのような影響を与えるかに関する説明が主要な部分を占めると考えられ、自治体にとっては、方針書は協議や許可決定の資料となる。

必要に応じて、図面や写真、地図などを使うことができるが、方針書の図面を計画申請図書に代替させることはできない。方針書は、地域の関与を可能とするために公開されるため、簡潔で、過度に技術的にならないように表現することが求められている。

デザインに関する方針書は、「プロセス評価」と「デザインの構成要素」について書くことが求められている。これ以外にもデザイ

ンの妥当性を説明するために必要な内容は適宜追加することができる。

①プロセス評価

開発は、地域の特性と環境の理解にもとづいていることが重要であり、地域特性への理解を示すデザインプロセスを以下に示す4つの項目について段階を追って説明することが求められている。

- ・影響評価：敷地と周辺環境の状況を、物的・社会的・経済的特性および関連する政策からどのように理解し評価しているか。
- ・関与：計画に関与した専門家やコミュニティメンバーと、どのような協議を行い、そこでの議論をどのように計画に反映させたか。計画変更が可能な早い時期の関与が望ましいとされている。
- ・評価：敷地および周辺環境のコンテキストに関する情報および専門家や地域の意見を評価した結果にもとづき、開発の選択可能性と制約条件を特定し、デザインの基本原則を設定する。
- ・デザイン：前の3ステップで得られた情報および評価結果にもとづき計画をデザインする。推量にもとづいたり最初から決めつけたデザインではなく、実態のある場所の理解にもとづくことを説明する。

②デザインの構成要素

デザインプロセスの結果として計画された開発用途の考え方、規模・配置・スケール・ランドスケープ・外観といった物的特性に関する原則とコンセプトおよび計画の妥当性を示すことが求められる。

- ・用途：用途の構成が、周辺の用途との関係やアクセシビリティ等から適切であることを説明し、物的特性との関係を示す。
- ・規模：開発戸数または用途別床面積の妥当性について、開発規模や内容に応じて適切な指標を用い、周辺への影響（密度や用途

等）に対する配慮等を示す。

- ・配置：建築物・移動経路・空地の相互関係、配置、周辺との関係について示し、安全で活気がある場所となることを説明する。
- ・スケール：建築物や空間の大きさ（高さ・幅・長さなど）について説明するもので、周辺環境やスカイラインとの関係による高さの決め方、ヒューマンスケールからみたエントランスやファサードの大きさ等について説明する。
- ・ランドスケープ：場所の特性を守り高めるためのオープンスペースの計画および管理の方法について説明する。
- ・外観：材料や建築的ディテール、装飾、照明、色、テクスチャ等による視覚的印象について、周辺の特性への影響、計画の目的からの評価、規模・配置・スケール・ランドスケープとの関係等から、なぜこのような意匠になるのかを説明する。

デザイン方針書は、地域の特性をどのように理解しデベロップメントプランの内容に対応しているか、地域コンテキストにおける計画の影響をどのように評価し、良いデザインとなっているといえるのか、について開発者が説明するものである。これによって、地域認識の相違や課題解決の選択肢を確認し、デザインの可能性について、具体的に協議することができる。また、計画許可後の開発・管理にも方針書は適用される。デザインは、基準や条件に対応して答えが1つになるようなものではなく、そこに方針書の意味がある。

2) CABE とデザイン・レビュー

「計画申請前の議論が決定的に重要であり、開発者と地方計画庁双方にとって有益」¹⁰⁾であると認識されており、事前協議により計画の目的と規制の意味について、開発者と自治体相互の理解を深めることが、計画許可の迅

速化につながる。このため、積極的に事前協議を活用するにあたり、提案の初期段階で自治体がCABEに相談することが推奨されている。

CABEは2004年政府機関¹¹⁾となり、建物や場所の質を高めることにより生活の質を高めることを活動目的としている。主な活動には、デザイン・レビュー、計画や公共空間に関する公的機関に対する助言、デザインへの関心を高める活動、調査研究、政府に対する政策提言、デザインに関する教育・技術訓練がある。このうちデザイン・レビューは、計画制度と直接関わる活動である。

デザイン・レビューは専門家による計画評価と計画に対する助言を無償で行うものであり、40人の委員会メンバーで年間350件程度のレビューを行っている。規模や立地など特に重要な計画を優先的にレビューする。計画許可申請前のできるだけ早い段階でのレビューが有効である。デザインの客観的評価は可能と考えられており、評価過程で異なる意見が出ても最終的に1つのCABEの意見がまとめられ、依頼者に届けられる。計画申請前の場合は、レビューの内容は公開されないが、計画申請後はCABEの意見は公開される。最近のCABEの調査では約7割が助言を受け入れているとされている。

自治体に対する助言も行っている。事前協議の場合は結果を公開しない。またCABEが、デザイン・レビューが必要と考える計画については依頼されなくてもレビューを行うことが法的に可能となっており、その場合は計画庁（自治体等）に協力を要請できる¹²⁾。CABEの意見は助言ではあるが、計画許可の決定における判断基準となる場合もある¹³⁾。

デベロップメントプランにデザイン政策を示し、必要なデザインガイドを策定し、それらの内容を判断基準として計画許可の決定を

行うのであるが、個々の開発ごとに場所のコンテキストや社会的・経済的要請は異なる。個々の開発ごとの判断の手がかりとなるのがデザイン方針書であり、CABEのデザイン・レビューである。これらは基準の解釈の客観性を保証するものである。

4. 日本における景観形成の課題

1) 景観計画の運用における協議

イギリスのデザイン政策では、デベロップメントプランをどう書くか、その内容に照らして計画のデザインをどう評価するかが、計画システム上の主要な運用課題といえる。評価については、事前協議、CABEのデザイン・レビュー、計画申請へのデザイン方針書の添付、地方のデザイン評価委員会といったしくみが、判断の客観性を支えている。

日本の景観形成においても、こうしたしくみの必要は共通しているが、現行の制度は、敷地単位の基準であり、景観計画では届出制である。個々の計画について審査する仕組みを持たないことから、条例や地域の取り組みによって法制度を活かす実績を積み重ねている状況である。

景観法における景観計画では、景観形成基準として建築物・工作物の形態意匠・色彩、高さ、壁面位置の制限または建築物の敷地面積の最低限度、その他良好な景観形成のための制限（緑化など）を決めることができる。周辺環境や歴史社会的コンテキストから景観を評価するには、これらの項目は数値化しないほうがよい場合や定性的基準となることも多い。その場合、敷地ごとに発生する開発・建築行為について、敷地のある地域環境のコンテキストと計画を、どのように調整し判断するかが運用上の課題となる。

法定手続では、届出後30日間に必要であれ

ば勧告を出すことができる。この間は工事着手が制限される。言いかえれば工事の30日前までに届出すればよいことになるが、この工事直前の時期では、既に建築計画が確定し大きな変更は困難である。しかし、敷地ごとに、その地域環境に応じて基準の意味するところのデザインの選択肢は異なるはずであり、基準の解釈について事業者と景観行政団体が共通の認識をつくっていく手続きが求められる。

2006年末までにつくられた23の景観計画のうち県の計画をのぞく21について、届出の手続きをみると、法定の届出手続に先立ち何らかの事前協議を位置づけている自治体は7件あり、1/3が事前協議を前提にした運用を試みている。このうち、景観条例で事前協議を位置づけている自治体は4、要綱および公式の手続フローに位置づけている自治体が3であった。条例で位置づけているところでは、法定の景観形成基準に対する届出と重複すると見なされることを回避するために、景観計画に示す方針についての協議としたり、他条例の届出・協議等の手続と連携させて景観配慮を協議するものとしたり、いろいろ工夫が見られる¹⁴⁾。

調整を可能とする事前協議を組み込む、事前協議を行うことを前提に法定方針であることを生かして方針と基準を書き分ける、他制度の手続と連携させて早い段階での調整を行うなど、より望ましい景観形成を目指す独自の制度設計が試みられている。こうした取り組みや自治体の裁量の考え方によって、景観計画のつくり方は多様となる。

2) 市街地の空間のかたちが景観

景観法では、形態意匠・色彩や、高さや壁面位置といった通りからの見え方に関わる形態基準を法定することができるが、用途、規模や空間スケールなどについては都市計画法

と棲み分けている。

しかし、一般的な市街地には多様な時代のかたちや意匠も様々な建築物が建ち並んでおり、景観の心地よさは、そうした建築物のボリュームやスケールのバランスであったり、店の賑わいであったり、通りに現れる緑や花の見え方、建築物群と背景の山や空との関係であったりする。これらは、地域の都市空間のかたちや地域らしい色合いや暮らしの表現と関わり、土地利用から考える必要があり、むしろ都市計画の課題といえる。

これまでの都市計画では、基盤施設の容量と開発量のバランスは検討されても、空間のかたちを総合的に決める役割は与えられてきていない。例えば、容積率や建ぺい率は用途地域と連動して決められ、高さは景観計画、景観地区、高度地区および地区計画といった特定の地区を対象に法定することができる。こうした形態に関わる基準が、個別の制度上の目的に応じて相互の関係を調整せずに決められるならば、空間形態のバランスは崩れる。

建築物の配置や規模に関わる建ぺい率や容積率と、高さなどの形態を決める基準のバランスが崩れてしまえば、心地よい地域環境とはならないことがある。例えば、容積率が高いまま高さを抑えると建て詰まる。中途半端な高さの制限があると、屋根や屋上の形状についての選択肢がなくなり単調になる。同じ条件でも敷地規模が大きいと壁面後退によって高層化することが可能である。建築に関わる基準は相互に関連し、市街地空間のかたちに影響する。

いずれにしても、現行制度では、都市計画といえども敷地単位の基準に置き換えられてしまう。建築物群のかたちおよび密度や配置、道と沿道建物の関係、場所の使い方などを示すしくみがなく、敷地と都市空間をつなぐところが弱い。景観計画における事前協議はこ

のつなぎの部分を担当。

5. 景観からの市街地環境形成

「地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされることを通じて、その整備及び保全が図られなければならない¹⁵⁾」と景観法で示されている良好な景観づくりとは、まさに市街地環境をどうつくるかという課題である。歴史的町並みやデザインされた町並みとは異なり、一般的な市街地の景観は、地域環境の質や特徴によって評価される。

イギリスにおいて、デザインは、単なる見え方の問題ではなく、場所の特性や機能の観点から、より良い場所を創出する開発のあり方を意味するように、景観の保全形成もまた、個々の建築物の形態操作による前に、どのようなまちでありたいのか、地域環境の特性を計画することから始まるものであろう。景観を考えることは、市街地環境を考えることである。このことについての社会的コンセンサスをつくっていくことが必要である。

景観法はツールとしては不十分かもしれないが、その結果、地域ごとの運用における計画審査の試みを促していること、都市計画法と棲み分けることで都市計画区域内外にわたって計画区域とすることができ、また他省庁の政策とも連携することになり、縦割の土地利用制度を越える計画の総合化への可能性をもつことに期待をしている。

<注・参考文献>

1) イギリスの計画制度については、「英国都市計画とマスタープラン」(中井検裕・村木美貴, 学芸出版社1998), 「欧米のまちづくり・都市計画制度: 第2章イギリス」(中井検裕, ぎょうせい2004)

- 2) 2004年法により、基礎自治体が作成していたこれまでのユニタリー・デベロップメントプランまたはローカルプランは、ローカル・デベロップメント・フレームワークに移行し、その構成文書がDPDである。DPDとしてコア・ストラテジー、特定用途に供すべき敷地の開発方針、プロポーザル・マップが必須。PPS12: Local Development Framework 参照。
- 3) SPDはDPDの内容を補完するもので、特定の地区やテーマに関する考え方を示す。デザインについて計画許可の判断基準となる内容はSPDに示されることが多い。
- 4) これまでローカル・デベロップメントプランの策定に時間がかかり、計画主導が有効に機能していないことへの批判を受け、新しい制度ではローカル・デベロップメント・スキームにおいて、既存の計画内容の有効性およびDPDを策定していくプログラムを設定する。
- 5) “Town and Country Planning in the UK: 14th edition” (162-164) B. Cullingworth and V. Nadin, Routledge, 2006
- 6) “BY DESIGN: Urban design in the planning system: towards better practice” DETR and CABE, 2000. このガイドブックは、PPS1: para37において計画策定で参照すべき資料と位置づけられており、CABEは“Making design policy work - How to deliver good design through your local development framework”を策定している。
- 7) “Local Government Design Survey- the results” CABE, 2001
- 8) 計画ブリーフは特定の敷地に関する開発水準を示し、デザインガイドは中心市街地や住宅地など特定地区、ファサードやサインなど特定のテーマについてのデザイン基準を示すことが多い。いずれも非法定プランである(「英国都市計画とマスタープラン」参照)。BY DESIGNでも使い方が示されている。
- 9) Department of Community and Local Government 通達01/2006 “Guidance on Change to the Development Control System”の内容について、CABEは“Design and access statements - How to write, read and use them”で書き方および自治体が方針書をどのように読み活用するかを解説している。
- 10) “Pre-application Discussions and Negotiations”については“Guidance on Change to the Development Control System”のpara75に解説されている。
- 11) CABEは“Clean Neighbourhoods and Environment Bill”(Department for Culture, Media and Sport)により政府の法的アドバイザーと位置づけられた。
- 12) subsection 88 (4)(a) of the Act
- 13) 法定計画にかわり何が計画許可における重大な考慮

事項（material consideration）となるかは事例の積み重ねによるところが大きい。国交省委員会でのCABE・Simmons氏の資料（2007）によれば、デザインに関する審査においてCABEの助言の影響が大きくなっていることが伺える。

14) 事前協議の例には、条例で位置づけているものとして秦野「生活美観創出協議」（景観計画の方針を対象とする）のほか、市川「事前相談書」「事前協議申請書」による協議（他制度との連携）、逗子「景観事前相談書」「景観配慮書案」による協議と我孫子の事前協議（いずれも、他の法制度にもとづく全ての手続の前に行う協議）がある。また、大阪は要綱で「景観配慮に関する事前協議」を位置づけ、各務ヶ原・小田原も任意の事前協議を手続フローに入れている。

15) 景観法第二条2

景観形成と市民活動

(株)地域問題研究所代表 山本俊貞

はじめに

都市景観とりわけ地区景観とは、単に目に見える表層的なものだけでなく、そのまちの活動や人々の暮らし、さらにはまちに対する人々の思いが表出した結果である。表面的なお化粧だけの町並みづくりは軽薄になりがちで、その魅力も持続させ難い。

このような前提から景観形成を観るとき、その主体は当然、各々のまちの使い手、即ち企業をも含む住民であり、市民活動としての“景観形成への取り組み”はまさに“まちづくり活動”そのものである。多くの人々が係わり、自分達のまちを見つめなおす作業過程のなかで、まちに対する愛着や誇りを高め、その成果として美しい町並みが形づくられるし、まちのアイデンティティも確立する。

本稿では、このような観点から自らのまちの身近な景観形成に取り組んでいる神戸市内の市民団体について、行政による景観施策との関連を含め、活動の概要を事例的に整理・報告する。

1. 旧居留地連絡協議会

～戦前の街並みを原点とする震災後の街並み復興～

1-1 イギリス人が設計した神戸の中枢業務地・旧居留地

旧居留地の歴史は、安政5年(1858)、アメリカをはじめとする5ヵ国と締結された修好通商条約に端を発している。条約は江戸幕府の長年にわたる鎖国政策に終止符を打たせ、5港の開港を義務づけた。兵庫は慶応3年(1868)に開港され、当時の兵庫の市街地から3.5kmほど東に離れた神戸村内の旧生田川西岸川尻、約26haの区域に外国人の居住や営業活動を認める外国人居留地が造成される。

居留地の建設は、イギリス人土木技師J.W.ハートの設計のもと、当時の西欧近代都市計画思想によって、格子状街路、遊歩道、公園、下水道、街灯などが設置され、126に整然と区画された敷地には外国商館が建てられた。現在でも街路パターンはほとんどそのまま残されており、標準1,000㎡の敷地割りもあまり変わっていないし、地番は当時と同じものが使われている。また、建物としては唯一「旧神戸居留地15番館」(明治13年頃築、国指定重要文化財)が残されている。

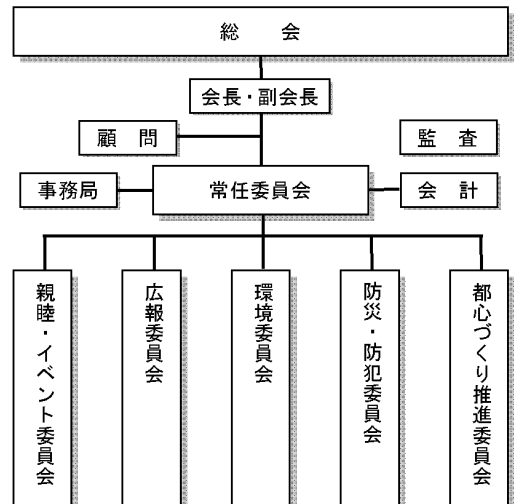
明治32年（1899）、居留地制度が解消された後も外国商館の繁栄は続いたが、第一次世界大戦以降、日本の海運会社や商社、銀行等がこれらに代わって進出し、近代洋風建築とよばれる中層業務ビルが数多く建てられ、国際的近代都市・神戸の中核業務地を形成する。

その後、第二次世界大戦を経て、昭和30年代後半からの経済の高度成長は、東京への本社機能の流出等の流れを生み、当地区の地位を相対的に低下させ、街の活気は幾分停滞していた。しかし昭和60年代初頭ごろからは、この地区の重厚で落ち着いた雰囲気が見直され、近代洋風建築をはじめとする業務ビルの1階や地階にブティックや飲食店など、いわゆる高級ブランド店とよばれる洗練された店舗が新たに立地しはじめる。旧居留地は都心の一角を形成する業務地としての性格に加え、新しい形態のショッピングのまちとして、それまでとは少し趣を異にする賑わいをみせるようになるのである。

そして、平成7年（1995）の阪神・淡路大震災では、106棟のビルのうち22棟が撤去されるなど、旧居留地でも大きな被害を受けるが、復興にあたっては共通の規範のもと、以前にもまして高質な街並み形成を実現させ、商業化の傾向をますます強めている。かつては、とりわけ休日などは人通りも疎らであった街に大勢の買物客などが行き交い、その雰囲気を楽しむ人々で賑わっている。さらに、震災前には地区西部に限定されていた新規の路面店展開が、震災後には東部にも広がってきており、旧居留地全体が新たな性格のショッピングゾーンとして定着し、街のブランド化といえるまでになっている。そしてこのことが、結果的に旧居留地の本来機能である業務地としての価値そのものを押し上げており、神戸都心の魅力化と活性化を牽引している。

1-2 企業市民の親睦団体・旧居留地連絡協議会

旧居留地では、地区内で事業を営む法人100余社の集まりである「旧居留地連絡協議会」が組織されており、近年の街並み・まちづくりにこの組織が果たす役割は大きい。これは第二次世界大戦中のビルオーナーによる自警団を組替えた会員30社程度の親睦団体である「国際地区共助会」を母体にしており、昭和58年（1983）、現在の名称に変更された。異業種ではあっても地区内企業間の親睦を図り、就業環境の向上を目指して活動が続けられてきたもので、会員企業の事業振興を目的にするものではなく、むしろ会の活動に仕事を持ち込まないことを前提としている。この基本姿勢は現在に至るまで一貫して会員間で確認されており、長期に渡る活動の継続を可能としてきた大きな要因となっている。地区内で事業を営む法人であることを会員資格としていることもあり、全国的にも稀な企業市民による地域コミュニティが形成されてきたといつてよい。戦後すぐには、月に1回、昼食時に地区内のホテルに集まってカレーライスと一緒に食べるのが楽しみであったと聞く。会の運営にあたっては、会員企業の規模や



「旧居留地連絡協議会」の組織構成

業種、立場に関係なく一律の会費を徴収し、発言権も同等であることを原則としている。そして20名程度からなる常任委員会を中心に、平成に入る頃からはその下部組織として専門委員会を設け、それまで続けられてきた“交流・親睦活動”を基盤に、多方面にわたる活発な活動が続けられている。

1-3 「都市景観形成地域」指定が契機となった、“まちづくり”への取り組み

昭和58年（1983）に会の名称が現在のものに変更されたのは、当地区が神戸市都市景観条例に基づく都市景観形成地域に指定されたことが契機となっている。名称変更にあわせて会員の増強や運営体制の強化を図るとともに、神戸市担当部局の呼び掛けに応じてまちづくりや景観形成にも取り組みはじめた。地区の清掃活動、プランターボックスの設置・管理などの実践活動に加え、道路に面して自動販売機を置かない、突き出し広告物の設置は控える、といったような企業間での各種の約束も取り決めていた。そして、まちの将来を自らが築いていくために、平成元年（1989）には協議会内にまちづくり推進委員会を設立し、翌2年（1990）「新たな発展に向けて／旧居留地のまちづくり」を、さらに震災前年の平成6年（1994）には、地域計画プロジェクト委員会を発足させて「歴史の流れを未来に引き継ぐ／神戸旧居留地・景観形成計画」を策定するなど、まちと街並みの将来のあり方を提案する活動も続けられていた。100余年をかけて形づくられてきた風格ある街を、誇りをもって次代に引き継がなければならないという共感からの出発である。

1-4 震災復興に向けた“街並み形成の規範”づくり

このような素地の上で、阪神・淡路大震災

を経験して後は復興に向けての自主的な検討が精力的に進められてきた。震災直後、道路は波打ちビルの解体工事が随所で行われている混乱の中で、早くまちの落ち着きを取り戻したいとの思いから、平成7年（1995）2月6日、寒風吹きさらしの立体駐車場で初の例会が開催された。そしてこれに続く4月の緊急総会で、街の復興のための活動方針が決められる。3月末より神戸市によって縦覧がはじめられていた「地区計画」の素案を承認するとともに、「復興委員会」を設立し、ビル再建にあたってのまちづくり指針を復興計画として策定することが決議された。以後、20数回の協議を重ねた末、平成7年（1995）10月にはいち早く「神戸旧居留地／復興計画」が策定・発行された。この中で『旧居留地は、開港以来、神戸の都心業務地として発展を続けてきた。将来ともこの地位を保ち、震災前にまして一層洗練されたまちに変革を遂げるべきである。／この変化は、これまでの蓄積を無視するものであってはならない。未曾有の震災を経験したからこそ、歴史の流れを未来に引き継ぐ努力がますます必要となる。／先人が培ってきた継承すべき要素を大切に、活用するなかで、業務機能の拡充、文化・交流機能の導入が求められる。』とあるように、“まちの復興に、旧居留地の蓄積を活かす”ことが提案・合意されている。

これに引き続き「都心(まち)づくりガイドライン」の策定作業がはじめられた。復興計画がまちの将来方向を設定したのに対して、これを実現させるために、ビルの新築や改築時、あるいは管理上、各々はどうのような点に留意すべきかを地区内外に提案するものである。検討作業の中で、各ビルの個性を封じ込めてしまうことのないように十全の配慮が必要だという議論が幾度となくされ、平成9年（1997）に印刷・発行された。

また震災から5年が経過した平成12年(2000)頃から、それまで随所で行われていた被災ビル再建工事が一段落し、かわって既存ビルの用途転用を含め屋外広告物の新たな掲出が目立ち始める。そして街並み景観への影響も大きいことから、共通基準の必要性がいわれるようになる。そこで「広告物ガイドライン」の検討・策定に取り組み、地区内の現状や他都市の事例調査、度重なる議論を経て、平成15年(2003)に印刷・発行されている。広告物を阻害要因ととらえるのではなく、成熟した街を彩る一手段とするための指針であり、提案書である。

ところで、これら計画が目指す街並み形成の方向は、ハートが設計した道路や宅地割りの基盤の上に、大正から昭和初期に建てられた近代洋風建築によって形づくられていた頃の街並み(これを「囲まれ型街並み」と名付けている)を原点とするものである。ビルオーナーをはじめ地区関係者の、この街の重厚で落ち着いたかつての雰囲気への憧れであり、道路沿いにできるだけ広々としたオープンスペースを確保するという近年の画一的な開放型街並み志向の風潮に対する疑問からの発想と合意である。具体的には、ビルの壁面線とスカイラインを揃えた上で公開空地を確保す



震災後の旧居留地の新たな景観特性となったポルティコ

るといふ、一見、相矛盾する方針を示し、都心づくりガイドラインではその対応策として、パティオ・アトリウム・ポルティコ・パサージュ等、街区と建築に内包される広場空間の確保策を例示している。そして、これら両課題を満足させる解答として、震災以後に建設された多くのビルでポルティコが採用され、これが風格ある賑いを醸しだす大きな要素の一つとなっている。壁面線やスカイラインの緩やかな統一という伝統を引き継ぎながらも、賑わいを演出する新たな地区特性を創出することに成功したのである。

1-5 街の空間像の共有と、協議会による自己チェック

震災後の旧居留地の街並み形成にとって、上記計画書が果たした役割は大きいといえる。その策定には、復興委員会だけでなく多くの会員が係わり議論を重ねた結果、それらの人々が街並み形成の原点となる空間像やその将来像を共有し、以後の街並み形成にあたっての共通した価値判断基準になりえている。そしてその有効性は、協議会による自己チェック体制によって、現在に至るまで保たれている。建築物の新・増・改築や広告物の掲出等にあたっては、地区計画や都市景観条例等に基づいて、事業者は神戸市に行為の届出を義務づけられるが、同時に、協議会内に設置された都心(まち)づくり推進委員会(復興委員会が名称変更)への事前相談も紳士協定として求められており、その場で街並み形成という観点からの意見交換や計画の改善要請がなされている。協議会内での街に対する緩やかな意思統一と相互啓発、言葉を換えれば空間像の共有を持続させるシステムである。行政による届出制度が最低基準を規定したものであるのに対し、地元まちづくり組織である旧居留地連絡協議会で策定された計画やガイドライ

ンは、望まれる到達点とその実現手法を提示しており、いわば規制力のあるミニマムと理想を描いたマキシマムを双方向から示すもので、それらが街並み・まちづくりを進める上で互いに補完しあい、有効に作用し続けているといえる。

1-6 街への愛着と誇りが招いた旧居留地の賑わい

ところで、このような旧居留地連絡協議会の自律的な活動を可能とし、営業面では直接プラスにならないと思われる業種が大多数の会員間で合意できているのは、勿論、神戸の都心業務地を構成する企業としての責任を果たすという各社の意識も大きいですが、それ以上に、旧来からのビルオーナー達のこの街に対する愛着と誇りであり、目前の経済活動だけでは説明できない彼らの動きに同調し、これを支えているテナント企業の存在であるように感じられる。そして、この動きそのものが旧居留地における企業コミュニティの実態である。近年、旧居留地でも一部では東京や大阪の企業が保有し、管理を管理会社に委託するといった形態のビルが増えはじめている。これらのビル、もしくはそのテナントとのおつきあいは希薄になりがちで、企業コミュニティが成立しにくい。住宅地であっても、商業地であっても、業務地であっても、使い手



防災訓練
旧居留地連絡協議会では、景観形成以外にも様々な活動が実践されている。

のまちに対する愛着と誇りが紡がれ、そのまちの魅力に結実することにかわりはない。

旧居留地連絡協議会のこれまでの活動は、“就業環境の向上”とこれを支える“会員相互の親睦”に重点をおき、地区振興を目的とするものではない。昭和60年代以降の店舗展開についても、協議会が個々の店舗進出を誘致あるいはコントロールしたものではなく、むしろ、そのような事業・商業活動には立ち入らないという不文律が、この会のこれまでの活発な活動を存続させてきた大きな要因である。そしてこの持続的な活動が、多方面から評価される高質な街並み形成を実現させ、また商業機能の導入を誘発し、結果的には業務機能の活性化に帰結したのである。現在の旧居留地の繁栄は、流動の激しい都心業務地における地道な“まちづくり”活動を基盤に成立しているといえる。

2. 魚崎郷まちなみ委員会

～和風の町並みを継承する市民活動～

2-1 酒造地域の震災による町並み崩壊

魚崎郷とは、神戸市東部から西宮市西部にかけての臨海部に位置する全国有数の清酒生産地域・灘五郷の一つである。

灘に酒造業が成立するのは18世紀前期の享保年間のことで、19世紀中期の天保年間には、山田錦に代表される良質な原料米の入手が容易であったこと、江戸積のための樽廻船による輸送体系が確立できたことなどの位置的優位性に加え、宮水の発見や米精白のための六甲山の水車利用、あるいは酒造技術を持った丹波杜氏の確保などから「寒造り」と呼ばれる技術が確立し、それまでの濁酒とは異なる商品性の高い高品質な清酒である「灘の生一本」の生産を可能とした。この結果、幕末には江戸に荷揚げされた酒の6割が灘酒であっ

たといわれる。

このような歴史をもつ魚崎郷の町並みは、第二次世界大戦の戦災によって大きな被害を受けたものの部分的には焼け残り、阪神・淡路大震災までは木造やレンガ造の古酒蔵が狭い路地をはさんで建ち並ぶ独特の景観を形成していた。これら古酒蔵は、江戸期から昭和初期に建てられたもので、大架構の瓦葺き屋根をもち、焼羽目板や漆喰塗等の壁に小さな四角窓が点在する外観で、江戸時代からの和風の伝統を受け継ぐ貴重なものであった。

しかし阪神・淡路大震災では、大架構の屋根を台風から守るために重い土を載せていたこともあり、10棟以上残されていた魚崎郷の古酒蔵は全てが崩壊するという甚大な被害を受けた。(なお、神戸市内三郷全体では震災前には約50棟の古酒蔵が残されていたが、このうち震災後も使い続けられている本蔵は御影郷の1棟にすぎないという大きな被害であった。)

2-2 和風の町並み再興に向けての「景観形成市民協定」

灘酒造地域は、一般にハイカラなイメージが強い神戸において、数少ない和風の町並みを残した神戸の多様性を表現する貴重な地域で、震災による壊滅的な被害状況の中、神戸市行政当局内では地場産業の再建とともに町並みの存続という面でも危機感は強かった。

一方、地元・酒造業者の間では、震災前からこの地域の伝統的な町並みの保全・活用について検討が始められていた。日本酒消費の低迷傾向のなか、地域活性化策の模索である。ただ、昭和40年代頃から、酒造技術の近代化によって古酒蔵は四季醸造のできる積層近代蔵へといくつものが建て替えられ、土地利用転換の可能な余剰地が生まれたこと、また大阪に近いという位置的条件の良さや、地区の大

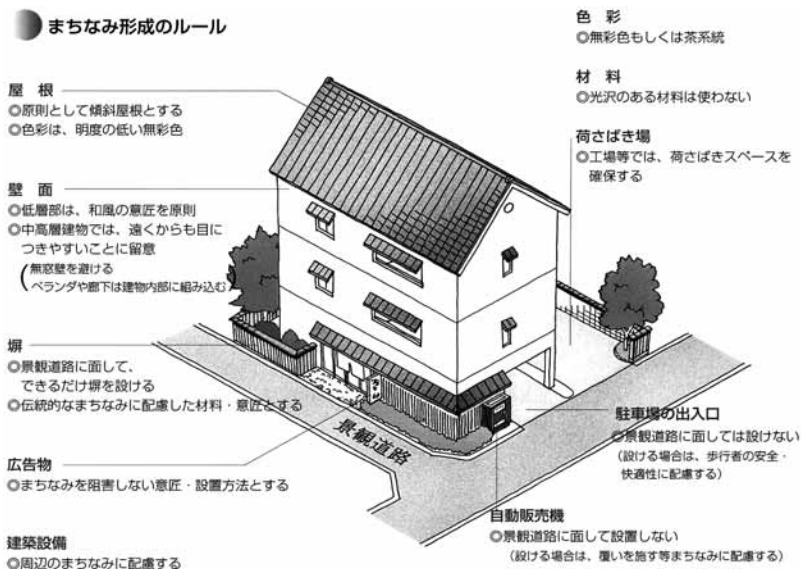
部分が建築規制の比較的緩い準工業地域であること等により、酒蔵の広い敷地はマンションにと転換されてきた。そしてこれらに入居した新規住民からは、酒蔵の匂いや騒音等に対するクレームも多く、酒造業者間では地区の将来について共に考えることを住民側に提案する雰囲気にはとてもないという認識が強かった。

そこで震災直後、神戸市担当部局が財産区で自治会の連合体でもある「魚崎町協議会」と魚崎郷の酒造業者の集まりである「甲西会」に呼び掛け、このまちの震災復興のあり方を検討することとなった。当初は別々に話が進められていたが、震災から2年ほどが経過した頃から一本化され、企業も商工業者全般に枠が広げられた。このような組織づくりが実現したのは、震災によって古酒蔵がほぼ全滅し、これが高層住宅に建て替えられるという震災前からの傾向が一気に進展する事態を目の当たりにして、このまま工場と住宅が混在する無個性なまちになってしまっているのかという思いを共有した結果である。

検討は、現状の町並みの良いところ、悪いところを写真に撮ってまわることから始まった。これを持ち帰り皆で整理する作業のなかから、これまで酒の製造施設である酒蔵に軋轢を感じていた新住民でさえ震災前の古酒蔵による町並みを懐かしみ、このまちの個性として記憶を引き継ぎたいとの思いが共感され、以後の活動の原点となった。そして1年半の議論を経て、平成10年(1998)7月、この共感が神戸市都市景観条例に基づく「魚崎郷地区・景観形成市民協定」として結実し、同時に協定の運用主体である「魚崎郷まちなみ委員会」が設立された。この間、1自治会が不参加を表明するという事態もあったものの、以後、月1回の定例委員会が開かれ、建築物の新築時等における事前相談に対する審議や

魚崎郷地区・景観形成市民協定

まちなみ形成のルール



「魚崎郷地区・景観形成市民協定」前文

魚崎郷は、わが国を代表する酒造地域・灘五郷の一つとして、また住吉川河畔の良好な住宅地として、固有の文化をもつまちを形成してきました。

しかし、阪神・淡路大震災によって、これまで地区のまちなみを特徴づけてきた古酒蔵をはじめとする伝統的建造物の多くが崩壊するなど、大きな被害を受けました。

震災からのまちの復興を果たすためには、先人が培ってきたこの地域の歴史の流れを断ち切ることなく、これを継承し、発展させる姿勢が重要であると考えます。魚崎郷に住み、働く者は、このまちを誇りをもって次代に引き継げるよう、まちなみづくりにあたっての共通の指針をお互いに確認し、ここに市民協定を締結します。

平成10年7月13日

まちづくり計画の検討などが続けられている。

この協定は、建物を建てる時などには、建て方や使い方において地区固有のまちなみにも配慮しましょうという主旨のもので、かつての伝統的なまちなみを原点に据えるものの、これを凍結的に模倣するのではなく、個々が個性を発揮するなかで、まちなみとしての総合的なレベルアップを担保するための最低限のルールである。協定では、建築行為等に先

だってその計画内容をまちなみ委員会に相談し、委員会ではそれが協定に適合していることを確認するとなっている。協定締結後、当初は年間に3件もの大規模マンションの計画がもちあがり、委員もその審議過程の中で、果たして魚崎郷らしいまちなみとは何かということを考え、勉強してきた。

2-3 “町並みづくり”から“まちづくり”へ

このように魚崎郷では、伝統的で個性ある町並みづくりを目指した活動が震災を機に始められた。そしてこの協定締結をきっかけに、コミュニティの結束力は確実に強化されている。つまり、町並みづくりを目的に始められた活動が、広くまちづくり活動へと成長してきたのである。

平成13年(2001)には地区内の3自治会が団結して共同の集会施設である「魚崎郷清流プラザ」を完成させ、以後も力をあわせて自主的な管理・運営が続けられている。この他、年間を通じての「はり紙・はり札除却活動」や「悪臭調査」、地区住民にわが町を見つめ直してもらうための「まちなみウォーク」の開催、さらに近年ではラブホテルの進出を法

的にも規制するルールづくりのための取り組みなど、活動は多様に展開されつつある。そして、このように多くの住民・企業が一緒になって続ける様々な活動が、まちのアイデンティティを形成する上での大きな要因となり、まちづくり活動の目的もこの点にあるといえる。

おわりに

ここに紹介した2地区での景観形成への取り組みは、いずれも行政からの呼び掛けによって始まったものである。ただ、地元ではこの申し出を咀嚼し、自らの活動として展開してきた。その意味から、活動の初動期における行政のはずみ車としての役割は大きいですが、地区景観を実践的に形成するのは地元住民であり、企業である。

旧居留地では、都心業務地であるにもかかわらず、コミュニティ＝企業同士の日頃のおつきあい＝がそれまでに形づくられていた。そしてこの素地の上で、空間像の共有や街並みの規範づくりを可能とし、また地区外をも含む多くの人々の共感を得た結果、多方面から評価される景観形成の成果をあげてきた。

一方、魚崎郷では、震災によって失われた伝統的町並みの継承活動がきっかけとなって、次第にまちの環境全般に作用する活動へと成長しつつあり、コミュニティも強化されてきた。とはいうものの、現在のところの景観形成活動は、自治会から選出された役員のみが主体で、残念ながら運動といえるまでに輪が広がっているとはいいがたく、ともすれば表面的な対処に陥りがちである。しかし、今、多方面に芽生えつつある各種の地域活動がさらに広がり、それらが再び景観形成という領域にフィードバックされるとき、お化粧でない真の景観形成が実現すると信じる。

これら2つの事例地区を通していえることは、地区景観の形成には、いかに多くの人々が、いかに多くの局面で関わっているかが重要である。多くの人々の思いが表出されてこそ、高質で奥深い景観形成が可能となる。つまり各々のまちの景観形成とは、一部の人の一時的な活動ではなく、まちをあげての経常的な“運動”にまで昇華することが理想である。

京都市の新景観政策

京都市都市計画局都市景観部景観政策課長 高谷基彦

1 京都の景観の喪失

日本を代表する歴史都市・京都は、三方を緑豊かな山々に取り囲まれ、また、世界文化遺産に登録された14の社寺をはじめとする歴史的資源やまちなかで風情を醸し出す京町家の町並みなど、四季折々に美しい自然景観と1200年の歴史に育まれた歴史的景観に恵まれている。

しかし、近年、このような奥深い京都の景観は日ごとに様変わりしつつある。

例えば、10年前に京町家の全数調査をした結果では、まちなかに約2万8千軒の京町家が確認されたが、その後の追跡調査では、およそ年間2%ずつ減少していると推定される。この京町家にとって代わってどの都市にもあるような現代的なマンションなど、高層の建築物があちこちに立ち並び、風情ある町並みは分断され、そこに培われてきた地域コミュニティも希薄になりつつある。単純計算をすると、50年後には京町家は全部なくなり、高層のマンション街になってしまうというのも、あり得ない話ではない。

また、世界文化遺産などの歴史的資源の周囲は、比較的厳しい建築制限を行っているが、



写真① 京町家の町並みと高層マンション



写真② 繁華街の屋外広告物

その制限の範囲内一杯に中層の建築物が建築されるなど、1200年の歴史の積み重ねにより形成されてきた歴史的環境も次第に色あせつつある。

さらに、都心部の繁華街や郊外の幹線道路

沿道に設置されている屋外広告物の景観も、これが本当に歴史都市・京都かと見紛う様相を呈している。新幹線で京都駅に降り立ったとき、そして関西空港から高速道路で京都南インターチェンジから降りたとき、目に入るのは現代的な建物と派手な看板ばかりであり、とても京都らしさを感じることはできない。

このように、京都の景観は喪失の危機にあり、近い将来、京都が京都でなくなることが現実の問題として迫っていると言っても過言ではない。

2 これまでの取組

京都の景観を守るため、1930年の東山山麓や鴨川沿いへの風致地区の指定を皮切りに、1956年の屋外広告物条例の制定、1967年の歴史的風土特別保存地区の指定など様々な取組を行ってきた。1960年代の京都タワーの建設に対する景観論争を一つの契機として、市街地景観の保全・整備に目が向けられ、1972年には、全国に先駆けて市街地景観条例を制定し、美観地区制度を導入するとともに、巨大工作物規制区域制度や面的に町並み保全を行う特別保全修景地区制度を創設し、市街地の建築物や工作物、町並みの保全・整備の取組を始めた。



写真③ 特別保全修景地区に指定した祇園新橋地区（後に伝統的建造物群保存地区に指定）

また、1970年の建築基準法の改正により、20mと31mの絶対高さ規制が廃止され、超高層ビルの建築も可能になったが、三方を山々で囲まれた歴史都市には超高層ビルは相応しくないとの考えから、1973年に市街地景観と住環境の保全を目的として高度地区を広く市街地の大半に指定し、10mから45mまでの4段階の絶対高さ規制を行った。全国的に絶対高さ規制が廃止された中で、高度地区によりそれを継続したのは、大都市では京都市と横浜市のみにあつた。

しかし、高度経済成長期からいわゆるバブル期にかけて、京都の景観の変容は激しさを増してきたため、1991年に京都市土地利用と景観対策に関するまちづくり審議会を設置し、景観規制区域の拡大や高さ規制の見直しを含む2次にわたる答申を受けた。これを踏まえ、1995年に市街地景観条例を全面改訂し、新たに届出制による建築物のデザインコントロールを行う建造物修景地区制度や景観協定制、単体の歴史的建造物の保全を図る歴史的意匠建造物保全制度など、現在の景観法に類似した制度の創設を含む市街地景観整備条例を制定した。

さらに、翌年の1996年には、歴史的風土特別保存地区や風致地区、美観地区の指定区域の大幅な拡大を行うとともに、山すそ部の市街地の高さ規制を20mから15mに引き下げ、更にそれまで絶対高さ規制がなかった市街地西部の工業地域に新たに31m及び20mの高さ規制を行った。しかし、審議会答申で提案されていた京町家の町並みが残る都心部の幹線道路に囲まれた内部地区（職住共存地区と呼ばれている。）の高さ規制の引き下げについては、検討はしたものの結果として対応することができなかった。

その後、建築基準法の改正により、マンションの共用部分の容積率緩和が実施され、職住

共存地区など京都のまちなかに、今まで以上にボリュームが大きい高層マンションが立ち並び始めたため、当面の措置として2003年に職住共存地区の3点セットルールを定め、絶対高さ規制を31mから部分的に20mに引き上げる高度地区の見直し、低層部の賑わい施設の規模によるマンションの容積率の制限の強化、美観地区の指定を行った。

このように景観を守る様々な取組を行ってきたにも関わらず、冒頭に述べたように京都の景観の喪失は進行し続けている。これまでの景観政策では限界があり、景観政策の思い切った見直しが必要であるとの考えから、新景観政策に転換することになった。

3 新景観政策

昨年の9月1日から実施した新景観政策は、①50年後、100年後の京都の将来を見据えた歴史都市・京都の景観づくりであること、②建物等は「私有財産」であっても景観は「公共の財産」であること、③京都の景観を守り、未来の世代に継承することは、現代に生きる私たち一人一人の使命であり責務であること、を3つの基本的なコンセプトとし、①建築物の高さ規制の引き下げ、②建築物のデザイン基準や規制区域の見直し、③眺望景観・借景の保全、④屋外広告物対策の強化、⑤京町家等の歴史的建造物の保全の5つの柱で構成し、併せて支援策も設けた。

(1) 建築物の高さ規制の引き下げ

建築物の高さは、都市の景観や市街地の環境を形成する大きな要素であることから、今回、①市街地の背景となる山並みとの調和や京町家等の町並みとの調和など地域ごとの景観特性に応じたきめ細かな規制、②隣接する市街地間の高さ規制の格差の抑制、③土地利

用と景観の双方への配慮の観点から、歴史的市街地、山すそ部の住宅地、市街地西部及び南部の工業地域の3つのエリアを中心に高さ規制の思い切った引き下げを行った。面積で言えば市街化区域約1万5千ヘクタールの3割強に当たる。

歴史的市街地については、ほぼ全域の高さ規制を引き下げたが、特に都心部の幹線道路沿道については45mから31mに、そしてその内部地区の職住共存地区については31mから15mに引き下げた。職住共存地区には、京町家の町並みが残り、その中で暮らしや生業なりわいが営まれ、祇園祭をはじめとする伝統文化が継承され、そして濃密なお付き合い（地域コミュニティ）が育まれており、そういった京都らしいヒューマンスケールの都市空間を再評価するべきであるとの考えから、このような高さ規制の引き下げを行ったものである。「新しいアイデアは古い建物から生まれる」と言う有名な言葉を残したジェーン・ジェイコブ



高さ規制31mの場合



高さ規制15mの場合

図① 職住共存地区のシミュレーション

スがニューヨークのグリニッジビルヂを評価しているが、それにも合い通じるのではないだろうか。

山すそ部の住宅地については、高さ規制10mの住宅地の中を横断する幹線道路沿道が高さ規制20m又は15mであったため、幹線道路沿道の建築物による突出感の抑制及び背後の住宅地の住環境の保護の観点から、高さ規制を15m又は12mに引き下げたものである。

また、市街地西部及び南部に広がる工業地域については、工場の市外流出の跡地に高層マンションの建築が増え、このまま放置すれば工場の操業にも影響を及ぼすと危惧されることから、過度な住宅施設の集積を抑制するため、工場や本社ビル（事務所）、研究施設は高さ31mまで許容するが、それ以外の用途の建物は高さ規制20mに引き下げた。

以上の絶対高さの引き下げとともに、屋上景観の整備に関する見直しも行っている。具体的には、屋上によく設置される設備機器等は景観上決して好ましいものではなく、また、京町家を始めとする和風建築物は勾配屋根がその特徴の一つであることから、勾配屋根の誘導を図るため、勾配屋根を有する建築物は高さ3m緩和することとした。さらに塔屋は建築物の背景にある空の景色を分断する要素であることから、塔屋の高さを事実上4m又は3m以下となるような仕組を設定した。



写真④ 先斗町の町並みと背後のビル群
(背景となる青空に塔屋が突出)

また、高さ規制の特例許可制度についても、抜本的に見直し、特例許可の手續に関する条例を新たに定め、許可手續における周辺住民への説明会や計画の開示、意見書の受付、公聴会の開催、第三者機関の審査などを定めた。

今回の高さ規制の引き下げにより、市内で約1800の既存不適格建築物が発生すると推定している。そのうち分譲マンションが650程度を占める。分譲マンションの居住者からは、「建替えの際に、高さ規制が引き下げられた分だけ退去しなければならない」、「合意形成が困難になり建て替えができない」などの不安の声が聞かれる。分譲マンションの建て替え問題は、京都に限らずどの都市でも将来大きな都市問題になると考えられ、政策対応が必要となる。今回の景観政策に併せ、住宅政策として、「建て替え・大規模修繕アドバイザー派遣制度」「マンション耐震診断助成制度」「マンション建て替え融資制度」を設け、維持管理をしっかりとしていただく支援策及び建て替えの際の支援策の拡充を図った。

(2) 建築物のデザイン規制

建築物のデザインも都市景観に大きな影響を及ぼす要素である。京都市では、これまでから美観地区（景観法制定後は景観地区）制度や風致地区制度、京都市の独自制度（建造物修景地区）を活用し、建築物のデザインコントロールを行ってきた。今回、これらの地区の指定区域を大幅に拡大し、歴史的市街地全域を景観地区にし、その他の市街地も景観法に基づく届出区域とするなど、市街地の大半が何がしかの景観規制区域になった。

また、デザイン基準も今回抜本的に見直した。例えば景観地区の基準で言えば、これまで第1種から第5種までの種別基準であったものを、「山ろく型」「岸辺型」「旧市街地型」など地域の特性に応じた8類型の地区別基準

と共通基準に再編し、さらに地区別基準では、低層、中層、高層のそれぞれの基準を設けている。一例を挙げると、共通基準では外壁の色彩をマンセル記号を使って色相と彩度により禁止色を定めている。また、外壁から突出したバルコニーを原則禁止とし外壁の中に入り込んだインナーバルコニーにすることとしている。一方、地区別基準では、屋根の形状を勾配屋根を基本とし、その材料は原則として瓦又は金属板としている。そのほか、外壁の位置や色彩、軒庇に関する基準、セットバックした際の門や塀等の基準など、従来よりもきめ細かな基準となっている。

今回のデザイン基準は、勾配屋根による統一感の創出、低層部の壁面等の連続性による町並み景観の保全などにより、京都らしい落ち着いた都市景観の創出をねらいとしている。今後、より地域特性を踏まえたきめ細かなデザイン基準や色彩基準の策定が課題であり、それに向けた取組を始めているところである。



図② デザイン基準（沿道型美観地区）のイメージ例

(3) 屋外広告物規制

ヨーロッパ諸国に比べるとわが国の屋外広告物規制は極めて緩やかな規制である。どの都市に行っても国道沿道や繁華街には大きくて派手な広告があふれ、落ち着きのない景観を呈している。また、それを当たり前のように思っているところが問題でもある。



図③ 屋上広告物のシミュレーション

京都市では、これまでから比較的厳しい広告物規制を行ってきたが、それでも都心部等では、屋外広告物が無秩序に氾濫し、とても歴史都市とは思えない景観になっている。

今回の新景観政策では、高さ規制やデザイン規制の見直しと連動させ、三位一体となって景観形成を図り、品格のある京都らしい景観を形成するため、屋外広告物規制についても抜本的な見直しを行った。

屋上屋外広告物や点滅照明式広告物の全面禁止を行うとともに、広告物の設置位置についても、建築物の高さの3分の2以下の位置又は指定された高さ以下の位置でなければならないこととした。また、広告物の面積や壁面に対する割合も引き下げを行い、更に、都心部の幹線道路沿道や一部の郊外の幹線道路沿道では、袖看板が道路上空に突出することを禁止し、パースペクティブな沿道景観の向上を図っている。

この規制強化と併せて、優良な屋外広告物の誘導を図るため、表彰制度や助成制度の創設、許可基準の緩和や許可期間の延長などを行うとともに、違反広告物に対する指導を強化している。

(4) 眺望景観・借景の保全

三方を山々に囲まれ、歴史資源が点在する京都には、市民や観光客に親しまれた美しい「眺め」が沢山あり、列挙すれば限りがない。

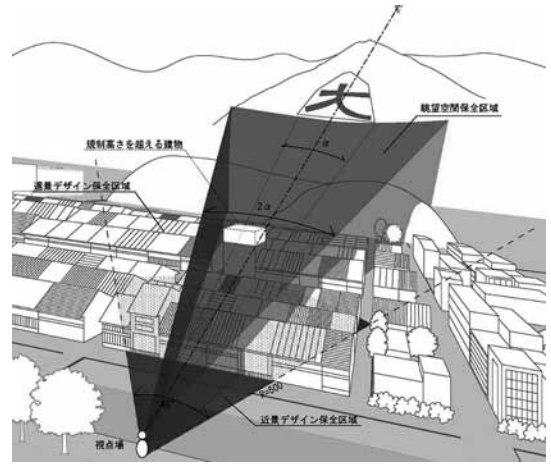
そのうち、世界遺産の境内からの眺めや「大文字」などの五山の送り火の眺め、借景庭園で有名な円通寺からの眺めなど38箇所を選定し、今回新たに「眺望景観創生条例を」制定して、それらの優れた眺めを将来にわたって保全することとした。

眺望景観や借景の保全は、見る対象物（視対象）を規制するものではない。見る場所（視点場）と視対象との間に介在する中間領域に規制をかけることによって、眺望等が保全されるものである。この点が主として指定地区内の優れた景観保全のために規制をかける景観地区や風致地区による景観保全とは異なる点である。

中間領域に対する規制には大きく3つの種類がある。一つは、視点場から視対象への視線を遮る建築物が建たないように建築物の最高部の位置を規制することである。建築基準法による建築物の高さは建築物が接する地盤面からの高さで規定されており、いわば相対的な高さ規制であるため、盛り土によって地盤

面の位置が変動しても建築物の高さは変わらないが、建築物の最高部の位置は変動し、場合によれば眺望の視線を遮るおそれが生じる。そのため、条例では建築物の最高部の位置を海拔からの標高により規制することとした。

二つ目は、近景の建築物のデザイン規制で、視点場からの距離が500m以内の中間領域については、視対象を眺める場合に建築物の形態や色彩が目に入るため、眺望景観を阻害し



図④ 眺望景観保全地域の規制の概念図

表① 保全すべき眺望景観・借景の分類と保全区域の組み合わせ

眺めの種類	保全すべき眺望景観・借景	保全区域		
		眺望空間	近景	遠景
境内の眺め	(1)賀茂別雷神社(上賀茂神社), (2)賀茂御祖神社(下鴨神社), (3)教王護国寺(東寺), (5)醍醐寺, (6)仁和寺, (7)高山寺, (8)西芳寺, (9)天龍寺, (10)鹿苑寺(金閣寺), (12)龍安寺, (13)本願寺, (14)二条城 ー以上、「世界遺産」ー (15)京都御苑, (17)桂離宮		○	
	(4)清水寺, (11)慈照寺(銀閣寺) ー以上、「世界遺産」ー (16)修学院離宮		○	○
通りの眺め	(18)御池通, (19)四条通, (20)五条通, (21)産寧坂伝統的建造物群保存地区内の通り		○	
水辺の眺め	(22)濠川・宇治川派流, (23)疏水		○	
庭園からの眺め	(24)円通寺	○	○	○
	(25)涉成園		○	
山並みへの眺め	(26)賀茂川右岸からの東山, (27)賀茂川両岸からの北山, (28)桂川左岸からの西山		○	
「しるし」への眺め	(29)賀茂川右岸からの「大文字」, (30)高野川左岸からの「法」, (31)北山通からの「妙」, (32)賀茂川左岸からの「船」, (33)桂川左岸からの「鳥居」, (35)船岡山公園からの「大文字」「妙」「法」「船」「左大文字」	○	○	○
	(34)西大路通からの「左大文字」,	○	○	
見晴らしの眺め	(36)鴨川に架かる橋からの鴨川, (37)渡月橋下流からの嵐山一帯		○	
見下ろしの眺め	(38)大文字山からの市街地		○	○

ないよう形態や色彩を規制している。

三つ目は、遠景の建築物のデザイン規制で、視点場からの距離が500mを超えると建築物の形態は明確には見えず、色彩が大きなウェイトを占めるため、眺望景観を阻害しないよう色彩を規制している。

このような3つの規制を眺めの種類に応じて組み合わせ、優れた眺望景観・借景の保全を図っている。

(5) 京町家等の歴史的建造物の保全

京町家はまちなかの風情ある町並みを構成する重要な要素である。そのため、市内4地区の伝統的建造物群保存地区における保全・修景事業をはじめ、伝建地区よりはやや緩やかな類似制度として、京都独自の歴史的景観保全修景地区（3地区）と界わり景観整備地区（7地区）における保全・修景事業を行い、面的に町並みが残っている市街地の歴史的景観の保全に努めている。

また、市内に点在する京町家等の歴史的建造物の保全を図るため、景観法による景観重要建造物の指定（2008年1月現在20件）に取り組むとともに、景観整備機構に指定した財団法人京都市景観・まちづくりセンターが市民や、篤志家、企業等からの寄付により設けた「京町家まちづくりファンド」による修景事業などにより、京町家の保全・再生を「点」から「線」へ、そして「線」から「面」へと

広げていきたいと考えている。

4 京都がいつまでも京都であり続けるために

わが国の人口は、現在の1億2千8百万人から50年後には9千万人まで減少すると推計されている。現世代では、これまで経験したことのない人口減少社会が現実のものとなった今、それぞれの都市がその個性や魅力をしっかり守っていくことが、人口減少社会において都市が都市としてあり続けるための必須条件となる。

今回の新景観政策は、京都の個性や魅力、言い換えれば「京都ブランド」を確固たるものにし、都市の付加価値を高めるための政策である。これにより、誰もが「住み続けたいまち」、「住んでみたいまち」、「訪れてみたいまち」になり、優秀な人材の集積や地場産業、観光産業、知識産業などへの投資の増大など、都市の活力の源にもなるものと考えている。

新景観政策は、緒に就いたばかりである。今後この政策を実らすためには、地域からの景観まちづくりの推進、より地域の特性に応じたきめ細かなデザイン基準の充実、色彩や夜間景観の研究、公共デザインの推進など、様々な課題に取り組み、政策を進化させていかなければならないと考えている。京都がいつまでも京都であり続けるために、この政策を着実に推進していきたい。



写真⑤ 景観重要建造物（吉田邸）

神戸市における景観まちづくりの取り組み

神戸市都市計画総局長 伊藤文平

はじめに

神戸市では、景観をまもり、そだて、つくる観点から、昭和53年に全国に先駆けて都市景観条例を制定し、神戸らしい都市景観の形成を推進してきた。条例の制定後、30年が経過するなか、様々な制度拡充も実施してきている。また、これまで全国で多くの地方自治体が景観条例を制定し、良好な景観形成に取り組んでいることを受けて、国においても平成16年に景観法が制定された。そこで、これまでの神戸市における都市景観条例と景観まちづくりの取り組みについて述べるとともにこれからの景観施策を展望してみたい。

1. 神戸市都市景観条例と景観まちづくり

昭和20年代の戦災復興、昭和30年代の高度経済成長に伴う道路や下水道など、都市の基盤施設整備の時期を経て、昭和40年代には高度成長の歪みとして現れた公害問題の激化と相まって、うるおいと人間らしさあふれる美しいまちづくりや、アメニティの高い都市づくりへの指向が強くなってきた。

神戸市においても、昭和40年代に都市における美観や景観が都市政策上の課題として登場し、グリーン神戸作戦（昭和46年）、神戸クリーン作戦（昭和47年）、神戸市民の環境をまもる条例（昭和47年）、神戸市民公園条例（昭和51年）など様々な取り組みが進行してきた。

こうした動きと平行して昭和48年頃から、よりトータルな視点から美しく快適な都市の形成を図っていくための施策として景観行政についての検討が始められた。

歴史的な町並みや環境の保全に関しては、先行する事例として高山市の市街地景観条例（昭和46年）や南木曾町の妻籠宿保存条例をはじめ倉敷、金沢など全国の歴史的都市での成果が挙げられる。しかし、神戸の場合、歴史的な町並みや守るべき遺産もあるが、基本的には、景観についてもむしろ新しくつくり、そだてる要素が強かったため、他都市での町並み保存の事例を神戸市での景観づくりにそのままあてはめることには違和感があった。そこで、神戸市の景観行政を推進するにあたって、特に重視したのは、都市空間としての神戸らしさを継承し創造していくことであり、先行する他都市の条例では歴史的な風致や町

並みを保存することに主眼があるのに対して、神戸市では条例制定にあたって景観を「そだて」、「つくる」ことに重点をおくこととなった。

昭和52年には神戸市都市景観審議会を設け、審議会から「神戸らしい都市景観の形成をめざして」の答申を得た。

答申では、(1)都市景観と取り組む基本姿勢、(2)神戸市の都市景観の特性と課題、(3)景観整備推進のための提言、などととともに、次の6項目、すなわち、①景観マスタープラン(都市景観整備のための基本計画)の作成、②地区別景観整備計画の作成と事業の実施、③都市景観条例などの制定、④啓発活動の実施、⑤都市景観行政推進のための体制強化、⑥常設の都市景観問題検討機関の設置、が提言された。

この答申を受けて、学識経験者などの参加を求めて「都市景観条例検討委員会」を組織して多方面からの検討を進め、昭和53年10月に全国に先駆けて都市景観条例を制定した。この条例では、

- ① 神戸らしい景観を形作っている地域、あるいは計画的に形作っていかねばならない地域を「都市景観形成地域」に指定し、同地域内での建築行為、開発行為などに「届出」制を実施する。地域指定とともに地域景観基準に従い届け出られた内容を「指導、助言」というゆるやかな規制によって景観誘導を図る。
- ② 都市計画の制度である伝統的建造物群保

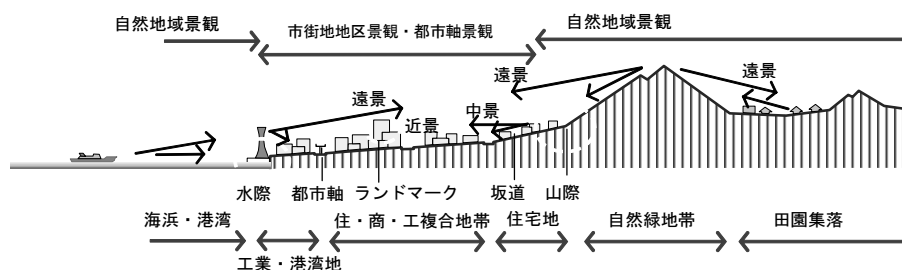
存地区の指定にあたっては、景観形成地域の指定を合わせて行うことにより法律制度による地区指定と市独自の地域指定を融合させその効果を高める。

- ③ 都市の景観をトータルなものにとらえ、「まもる」以外により積極的に「そだて」、「つくる」ことを目的とする。
- ④ 景観形成にかかる活動を行う団体を「景観形成市民団体」として認定することにより、市民の自主的な景観形成の取り組みを促す。
- ⑤ 国の補助制度による伝統的建造物保存助成のほか、市独自の助成制度として「景観助成」、「市民団体活動助成」を設ける。ことなどを定めた。

神戸市の都市景観条例は景観をまもるだけでなく、そだて、つくるという普遍性を有していることから、その後、他の自治体における景観条例の先駆的事例となり、神戸市と類似の景観条例が全国で数多く制定されている。

●都市景観形成基本計画

都市景観条例に市長の責務として、都市景観形成基本計画の作成が義務付けられており、昭和57年に策定した。この基本計画は神戸市らしい都市景観の形成にかかわる基本的理念と施策のあり方を示すとともに施策実現のためのガイドラインとしての役割を担うとともに、神戸市総合基本計画の都市空間計画分野を補完するものである。また、都市計画事業



(景観形成基本計画) 神戸市の地域特性と景観上の特色

等や各種の行政施策を景観形成に活かすとともに、広く市民への広報を通じて建築行為等に際して景観形成に配慮を促すガイドラインの性格も有しており、この基本計画を通じて、市民、行政等が共通認識を持って、協働により景観形成を円滑に進めていくことが期待されている。

基本計画では、景観形成の基本目標として①個性ある都市空間の発掘・創造（都市の顔づくり）、②生活環境の質的向上（アメニティの追求）、③魅力ある産業環境の創出（都市環境の活性化）、④歴史的環境の保全（伝統文化の再認識）、⑤市民文化としての都市景観（市民意識の高揚）の5項目を位置づけるとともに、景観形成に取り組む基本姿勢としては、住民参加により公的領域はもちろん私的領域との境界領域についても、景観特性に応じて保全、育成、創造の視点から整備手法を検討していくこととしている。また、市域を地区の性格により眺望型、自然地域（自然緑地・臨海海浜・田園集落）、都市軸（河川・道路）、市街地地区（公園緑地・住宅地・商業業務地・工業地・港湾地）の景観類型に分類した上で、類型ごとの景観特性と課題、基本方針、施策の方向を示している。

さらに、計画の運用として、重点的に景観形成を図るべき地区として、景観整備地区を設定し、地区別景観整備計画（ローカルプラン）を順次策定することとしている。

このように、基本計画は主として景観の総論部分を明らかにし、市域全体を対象とした景観形成のためのフレームを示す、いわばストラクチャープランに該当する。このため、各論の部分については地区ごとのローカルプランにゆだねる二段階構成を採用していることが特徴である。

●都市景観形成地域

都市景観条例制定後、昭和54年10月に北野町山本通、昭和56年6月に税関線沿道を都市景観形成地域に指定するとともに、昭和54年12月には北野町山本通地区を伝統的建造物群保存地区に指定した。その後、順次次の都市景観形成地域の指定を行ってきた。

（都市景観形成地域）

地区名	都市景観形成地域指定日	面積
北野町山本通	S54. 10. 30	約 32ha
税関線沿道	S56. 6. 30	約 36ha
旧居留地	S58. 6. 1	約 22ha
神戸駅・大倉山	S60. 3. 20	約 60ha
須磨・舞子海岸	S63. 9. 10	約179ha
岡本駅南	H 2. 10. 15	約 11ha
南 京 町	H 2. 10. 15	約 4ha

なお、以上の7地域については平成18年2月に景観法に基づく景観計画区域に移行している。

また、みなと神戸の顔である都心ウォーターフロントの魅力ある景観形成をすすめるため、平成19年8月に6地域を都市景観形成地域に指定した。

（都市景観形成地域）

地区名	都市景観形成地域指定日	面積
ハーバーランド	H19. 8. 29	約24ha
波止場町・メリケンパーク	H19. 8. 29	約 3ha
新港突堤西	H19. 8. 29	約 4ha
震災復興記念公園周辺	H19. 8. 29	約21ha
H A T 神戸	H19. 8. 29	約73ha
ポートアイランド西	H19. 8. 29	約45ha

●景観施策の展開

(1)良好な都市景観の形成は、単に行政側の努力のみによって達成できるものでなく、市民、事業者、専門家などの理解と自主的な取り組みが必要不可欠であるため、身近な都市景観の形成を図ることを目的とした市民団体などを「景観形成市民団体」として認定し、技術的な支援や活動助成を行っている。

昭和56年8月に景観形成市民団体として

(景観形成市民団体)

団 体 名	認定日
北野・山本地区をまもり、そだてる会	S56. 9. 4
旧居留地連絡協議会	S60. 12. 13
神戸南京町景観形成協議会	H 3. 7. 25
美しい街岡本協議会	
トアロード地区まちづくり協議会	H14. 7. 15
栄町通まちづくり委員会	
新長田駅北地区東部いえなみ委員会	
魚崎郷まちなみ委員会	H15. 9. 12
三宮中央通りまちづくり協議会	
神戸元町商店街まちなみ委員会	H16. 3. 26
有馬町活性化委員会まちなみ部会	
もとまちハーバー懇談会	H20. 1. 30



三宮中央通りオープンカフェ

「北野・山本地区をまもり、そだてる会」を認定して以来、現在まで12の景観形成市民団体の認定を行っている。

(2)昭和61年度には、全市的に「景観形成指定建築物等届出地域」の指定を行い、一定規模以上の大規模な建築物について届出を求め、周辺の景観と調和のとれたものとなるよう景観誘導を開始した。

(3)建築デザイン誘導についても、基準として盛り込める内容は限られており、デザインそのものについては基準になじみにくい側面もある。このため、同時に専門家の立場から建築デザインのありかたについて指導・助言を行う景観アドバイザー制度を昭和61年に創設した。この制度は、都市景観条例との関係を明確にするため、平成17年12月からは都市

景観審議会に設置した景観アドバイザー専門部会として機能している。

民間建築物に対する景観誘導とは別に、公共建築物の設計にあたっては、市が景観形成に先導的な役割を果たすことが求められることから、「神戸市建築技術管理委員会」において景観上の配慮事項についての事前協議を行っている。

また、ポートアイランド、神戸学園研究都市、六甲アイランド、神戸ハーバーランドなどの新しい都市づくりにおいても、それぞれ「景観調整会議」などを設置し、個々の建物のデザイン誘導に加え良好なまちなみ形成を積極的に図ってきた。

(4)昭和49年度より、神戸の地域特性を活かした文化の香り高い建築物を表彰する「神戸市建築文化賞」を実施していたが、昭和61年度からは、あわせて、都市景観や建築デザインに対する市民の関心を高める目的として、周辺の景観に調和しながらも個性を発揮し、都市景観の形成に寄与する創意工夫の見られる建築物等を表彰する「神戸景観・ポイント賞」を設けている。21回目となる平成19年度は景観ポイント賞3件、特別賞1件、市民活動賞1件、屋外広告物賞2件を表彰した。これまでに景観・ポイント賞115件、特別賞37件、市民活動賞7件、まちなみ賞8件、屋外広告物賞2件となっている。

●都市景観条例の改正

都市景観条例制定から10年を経過した昭和63年には都市景観行政の新たな課題や社会的要請の高まりに伴い、都市景観行政の新たな展開について都市景観審議会の答申を受けた。答申にもとづき平成2年に都市景観条例の改正を行い、①景観形成地域指定について、従来からの面的な指定に加え、道路沿いや街角、広場など線的、点的な指定を行う手法の新設、

(景観形成重要建築物)

名 称	旧 用 途	所 在 地	指 定 日
神戸文学館	関西学院チャペル	灘区王子町3-1-2	H12. 3. 29
神戸市文書館	池長美術館	中央区熊内町1-8-21	H12. 3. 29
ホワイトハウス	アメリカ領事館官舎	中央区北野町2-9-6	H12. 3. 29
神戸市立博物館	横浜正金銀行	中央区京町24	H12. 3. 29
旧居留地38番館	ナショナルシティ銀行神戸支店	中央区明石町38-1	H12. 3. 29
海岸ビル	三井物産神戸支店	中央区海岸通3	H12. 3. 29
海岸ビルディング	日豪会館	中央区海岸通3-1-5	H12. 3. 29
兵庫県公館	兵庫県南庁舎	中央区下山手通4-4	H12. 3. 29
ファミリアホール	三菱銀行神戸支店	中央区相生町1-1-21	H12. 3. 29
神戸市水の科学博物館	奥平野浄水場急速濾過場上屋	兵庫区楠谷町37-1	H12. 3. 29
石川ビル	東京倉庫兵庫出張所	兵庫区島上町1-2-10	H12. 3. 29
神戸ハーバーランド煉瓦倉庫	東京倉庫	中央区東川崎町1-5-5	H19. 11. 30

②届出を要する建築行為の対象拡大, ③都市景観上重要な建築物などの指定, ④景観形成市民協定の制度創設, ⑤表彰制度の拡充などを盛り込んだ。具体的には, ①線的な地域指定としては, 平成2年に南京町の沿道を対象とした指定を行った。②平成3年からは屋外広告物届出制度を実施し, 屋外広告物条例に基づく許可制度における許可申請に先立って表示内容について協議を行う届出制度をスタートさせた。届出の対象は広告物の表示及び内容の変更で, 都市景観形成地域内では自家用広告物にあっては10㎡を超えるもの, 他者用

広告物にあってはすべて, また市内のほぼ全域を対象としている景観形成指定建築物等届出地域内にある場合は, 1件の高さが4mを超えるかまたは表示が20㎡を超えるものを対象としている。③景観形成重要建築物は, 歴史的な建築物や地域のシンボルとなっている建築物など景観上重要な建築物について所有者の合意を得て指定するもので, 所有者には市長が定める管理保全計画に基づき適正な管理を求めるとともに, 維持や補修に対して技術的助言や経費の一部助成を行う制度であり, 現在12棟を指定している。④景観形成市民協定は, 一定の区域内の住民相互によって, 都市景観の形成に必要な事項について締結した協定を市が認定し, 技術的支援などを行う制度である。阪神・淡路大震災からの復興の過程で住民自ら地域特性に応じた景観形成への取り組みの重要性が自覚され, 現在まで9地区の協定を認定している。

(景観形成市民協定)

地 区 名	認定日	面積
トアロード地区	H10. 10. 1	約15ha
新長田駅北地区東部		約21ha
栄町通		約8ha
魚崎郷地区		約31ha
新長田駅北・西地区	H12. 2. 14	約13ha
三宮中央通り	H15. 9. 12	約5ha
神戸元町商店街		約7ha
有馬地区	H16. 3. 26	約12ha
ハーバーロード	H20. 1. 30	約4.3ha

●アーバンリゾート都市への取り組み

平成5年に, 超高齢化, 国際化, 情報化の進展, 価値観や生活様式の多様化, 地球環境問題の顕在化などを背景に, 市民一人ひとり

が、より快適で充実した生活が送れるよう、これまでの神戸の都市づくりを引き継ぎ、さらに魅力と活力にあふれる神戸を、市民、事業者、市が協働でつくりあげていこうとする「アーバンリゾート都市づくり」を総合的都市戦略として、「新・神戸市基本構想」に位置づけた。この年、アーバンリゾート都市づくりを推進するための仕組みとして、新しい都市魅力の創造をテーマに開催された「アーバンリゾートフェア'93」において、北野三本松など市民の憩いの街角広場であるアーバンオアシスを整備した。また、神戸ショーウィンドウコンテストなどのアーバンデザインフェアをはじめ、都市景観に関する国際セミナーやまちづくりシンポジウムなど多彩なソフトプロジェクトを実施し、景観まちづくりの取り組みをさらに発展させようとしていた矢先、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災により、一時、中断を余儀なくされることとなった。

2. 震災復興と景観まちづくり

阪神・淡路大震災では、都心の三宮地区も甚大な被害を受けた。倒壊したビルの再建が急務となるなか、一方では無秩序な復興を防止し、災害に強いまちづくりのため、早急にまちづくりのルール化が必要となった。三宮地区は、すでに戦災復興土地区画整理事業等により公共施設整備や土地の高度利用が図られていたため、区画整理や再開発のような整備手法よりは地区計画手法による規制誘導手法が適切であると判断した。

地区計画の指定にあたっては、神戸の顔ともいえる業務・商業の中心地区であることから、長期的なビジョンのもと、災害に強く一層魅力と活力あふれるまちづくりに重点を置くとともに、地元組織のまとまりや、歴史、地区ごとの特色を尊重して将来にわたりその

特徴を伸ばすことにより、グレードの高いまちづくりへの対応が柔軟に行えるよう計画をとりまとめた。旧居留地（約22.1ha）、税関線沿道南（約11.2ha）、税関線東（約11.5ha）、三宮西（約7.3ha）、三ノ宮駅南（約18.5ha）の5地区について、景観面にも配慮した地区計画を平成7年に定めた。

他の地域においても、復興の過程で地域の特性を反映したルールづくりの必要性が認識されたため、都心のトアロード地区をはじめ、震災復興土地区画整理事業を施行している新長田駅北地区、酒蔵の多くが倒壊した魚崎郷地区などで景観形成市民協定が締結され、住民主導による景観まちづくりの取り組みが行われている。このうち、新長田駅北地区東部地区や、魚崎郷地区においては、街なみ環境整備事業を活用することにより地域の景観まちづくりを促進してきた。灘五郷のひとつである新在家地区では、酒蔵地区の景観の再生と地域の活性化を目指して「酒蔵の道」の整備を行った。

一方、震災により光のありがたさを知った市民から、希望と都市の活力の象徴として「光」をテーマに、震災でお世話になった方々に「光都・こうべ」でおもてなしをしようとの提案が生まれた。そこで、建物所有者の協力を得て、神戸の町の魅力を代表する北野、トアロード、旧居留地の歴史的建造物等のライトアップ（約50箇所）に取り組み、夜のま



神戸市立博物館ライトアップ

ちかどの魅力アップを図っている。

さらに、これまで都市景観形成地域等において定めた建築物等の景観形成基準にくらべて策定が遅れていた屋外広告物についても順次、基準づくりを行うこととし、地域特性に応じた街並みルールの強化を図ってきている。

3. 景観法制定以降の景観まちづくり

平成16年6月、これまでの地方自治体の取り組みを踏まえて、我が国で初めての景観についての総合的な法律である景観法が制定された（平成16年12月施行）。景観法は制度的にはこれまでの神戸市をはじめとする全国の多くの景観条例を踏まえたものとなっている。

すなわち、景観計画、景観重要建造物、景観協定、景観重要公共施設などの仕組みを定めている。しかし、①神戸市の都市景観条例では方針のみを定める景観形成地域の指定が可能であるが、景観法では景観計画において方針と基準の両方が必須であること、②都市景観条例で定める景観形成市民協定はいわゆる紳士協定に留まるものの、地域のほぼ全員の合意により締結可能であるのに対して、景観法では景観協定は拘束力が強いものの全員同意が必要であるなどの点で、制度上の差異がある。

景観法の施行を受けて、神戸市では、平成18年2月に都市景観条例を改正し、これまで景観形成地域として指定していた7地区を景観計画区域に移行した。これに伴い、景観計画に定める屋外広告物の基準については屋外広告物条例の許可制度の中で審査することとした。

また、平成19年3月の都市景観審議会の答申を受け、次の2点について都市景観条例にもとづく景観施策を展開している。

●大規模建築物の景観誘導基準の制定

大規模建築物については、昭和61年度から都市景観形成地域などを除く市全域を対象に届出制度を実施している。これまでは市内部のガイドラインにもとづき誘導を行っており、景観条例に基づく景観誘導基準として定めていなかったため、事業者に対する助言指導の内容にバラツキが生じるという問題があった。また、行政手続条例の観点からも、行政指導の公正と透明性の確保を図る必要があったため、平成19年8月にこれまでの届出制度の成果をもとに、建築物の配置・形態、材料・色彩、外構・植栽や付属物についての景観誘導基準を定めた。特に色彩については数値基準を設け、客観的で迅速な判断による景観誘導が可能となった。景観誘導基準には、定性的な要素も含まざるを得なかったため、運用に際して手引書を作成し、事業者との協議が円滑に進むよう配慮している。

引き続き、屋外広告物などに関する景観誘導基準を充実していくことが課題である。

●都心ウォーターフロントの景観形成

ハーバーランド、メリケンパークからHAT神戸及びポートアイランドを含む都心ウォーターフロントは、美しい港、緑豊かな六甲山という恵まれた自然を背景に、明るく開放的な海に面して、港の営みを実感できる場所となっている。

神戸港は1868年の開港以来、日本を代表する国際貿易港としての産業活動や都心部で展開される市民活動など、神戸市民の経済基盤、生活基盤として重要な役割を担ってきた。最近の動きとしては、ポートアイランドのコンテナバース跡地への3大学の進出、新港第1突堤の再開発など、倉庫・物流機能を中心とする土地利用から親水性をいかした都市的土地利用への転換が進んでいる。

一方、旧居留地や三宮・元町などの都心部では、地元のまちづくり団体が活発に景観まちづくりに取り組まれているが、みなとと都心部が近接しているという地域の特徴を十分に活かすことが出来ておらず、都心ウォーターフロント全体として連携のとれたまちづくりが期待されていた。

このような状況を背景として、みなと神戸の顔である都心ウォーターフロントを平成19年8月に都市景観形成地域に指定した。

この景観形成方針においては、①海へいたる主要な道路17本を眺望路に位置づけ、ゆとりある歩行者空間と、海や山への眺望を確保、②主たる眺望点の形成、③主たるランドマーク、シンボルの形成、④海への誘いの形成、⑤プロムナードの形成、⑥水景域の形成（ひとつの水面とそれを囲む建物について、海や対岸からの見え方に配慮することで、まとまりを体感できる景観を育成する）、⑦夜間景観の形成、を定めるとともに、6つの地域に区分し、これまでのそれぞれの地域におけるまちづくりの取り組みを踏まえて、ハーバーランド、HAT神戸、ポートアイランド西については景観形成の基準を定めた。また、屋外広告物について、屋上広告物は設置しないことを6地域の共通基準として定めた。今後、土地利用転換の進捗にあわせて、波止場町・メリケンパーク、新港突堤西、震災復興記念公園周辺についても基準を検討していくことになる。

●眺望景観への取り組み

一方、最近の超高層住宅の増加を背景に、

海や山を望む眺望景観について市民の関心や問題意識が高まっている。そこで、眺望景観のあり方について幅広く検討していくにあたり、平成19年8月に神戸らしい眺望景観について市民募集を行なったところ、延べ162件の応募があり、都市景観審議会で検討を進め、神戸らしい眺望景観50選・10選を選定したところである。今後これらを広く市民に周知すると共に、引き続き眺望景観の形成に関する施策を具体的に検討していく。

4. 「デザイン都市・神戸」推進に向けて

神戸市では、これまでの都市戦略の理念や社会経済情勢の変化を踏まえ、都市間競争に負けない選ばれる都市であり続けるための新たな都市戦略として、デザインをまちづくりに活かす「デザイン都市・神戸」の実現に取り組んでいる。この基本方針では、「まちのデザイン」としてまちなみの美しさとこちよさを求めて地域性を活かしたまちづくりを進め、①神戸らしい眺望景観の保全育成のための規制・誘導、②都心の快適で魅力ある空間づくり、③人へのやさしさやまちなみに配慮した魅力ある歩行者空間づくり、④公共的施設におけるデザイン性の重視などに取り組むこととしている。

今後とも、市民や事業者との協働と参画により景観まちづくりを推進し、神戸の持つすばらしい資源や魅力にデザインという視点から磨きをかけ、「デザイン都市・神戸」の実現に向けて努力していきたいと考えている。



ポートアイしおさい公園からの眺望

欧米9都市の ウォーターフロント開発

神戸市都市計画総局総務部民間活力創造室長

池口 和雄

神戸市企画調整局企画調整部総合計画課地域政策係長

林 雅隆

神戸市建設局公園砂防部計画課計画係長

広脇 淳

神戸市みなと総局技術部計画課計画第2係長

山本 雄司

はじめに

神戸市のハーバーランドから新港突堤西地区を経てHAT神戸へ至るウォーターフロントと都心は、港とともに神戸の発展を牽引してきた中心的な地域であり、「デザイン都市・神戸」を象徴する地域でもある。市において現在進めている都心・ウォーターフロントの将来像検討の参考とするため、2007年10月24日から12日間かけて欧米9都市を訪問し、ウォーターフロント開発事例の調査を行った。調査は、北米班（池口、広脇）と欧州班（林、山本）に分かれて実施し、①ウォーターフロントにどのような施設を立地させ集客力を向上させているか、②都心からのアクセスを容易にするための取り組みは、③港町らしさを演出するための都市デザイン上の工夫は、④開発にあたっての官民のパートナーシップは、を各都市共通のテーマとしながら、関連文献、現地でのヒアリング等により調査を行った。以下に都市ごとの状況を紹介する。

1. シカゴ（アメリカ）

シカゴは、人口約280万人、ミシガン湖西

岸に位置し、ニューヨーク・ロサンゼルスに次ぐアメリカ第3の都市である。街の中心には、シカゴ川が流れている。1871年のシカゴ大火によって、建物の多くが焼失し廃墟と化した。大火からの復興が、新たな街づくりの契機となった。大火以降、多くの高層ビルが建築され、摩天楼発祥の地となった。摩天楼群によって形成される街なみの景観は、建築ツアーが行われるなど観光戦略の重要な要素になっている。

シカゴのウォーターフロントでは、ミシガン湖に沿って広大なオープンスペースが広がっている。また、ミシガン湖へ流れるシカゴ川沿いのウォーターフロントも、マリナーを備えた住宅や、水上タクシーや建築ツアークルーズなどの発着場として活用されている。

ミシガン湖に面したオープンスペースの中心となるのが、ダウントウンと湖岸の間に南北2 km、東西500 mにわたって広がるグラントパーク（129 ha）である。1839年にミシガン通より湖側は永久に空地とすることが決められ、公園が整備されてきた。その後、湖に土手を築き鉄道が通され、大火の瓦礫等で潟が埋め立てられた。埋立地には、鉄道用地や道路は整備されたが、シカゴ美術館以外に



シカゴ・ネイビーピア

建築物が建てられることはなかった。

グラントパークの北側にあるネイビーピアは約1 kmの埠頭で、1916年にミシガン湖の水運拠点として建設されたが、水運が廃れた後、海軍の訓練場として利用されていた。第二次世界大戦後は、一時、大学施設として利用されていたが、1965年以降は廃れた場となっていた。1989年に、民間主体で2億ドルのプロジェクトが企画され、マクドナルドやペプシ・コーラなどの大企業が加わり、再開発された。遊園地やクルーズ船の発着場などの屋外施設と、子供博物館やショッピングセンター、レストラン、シアター・展示場などの屋内施設が整備され、シカゴを代表する観光拠点として1995年にオープンした。

グラントパークの南側には、1921年に建てられたフィールド博物館（自然史博物館）と1930年に建てられたシェッド水族館とアドラープラネタリウムがある。これらの施設は、い



ミュージアム・キャンパスから見た市街

ずれも個人からの寄附を財源に建設された。1998年に高速道路の付け替えに伴い周辺のオープンスペースの再整備が行われ、約23 haのミュージアム・キャンパスとして多くの市民に親しまれている。

2004年には、グラントパークのエリア内にあった広大な鉄道用の駐車場等の用地を、約5億ドルかけて整備したミレニアム・パーク（約10 ha）がオープンした。建築家フランク・ゲーリーがデザインした野外音楽堂など意匠性を打ち出した特色ある公園で、シカゴに本拠を構えるボーイング、BP（ブリティッシュ・ペトロリアム）、マコーミック等が資金を供出し、管理運営についても官民協働の体制で実施している。



ミレニアム・パーク

2. ボストン（アメリカ）

ボストンは人口約60万人のコンパクトな都市で、独立戦争の舞台となったアメリカ発祥の地でもある。ハーバード大学やマサチューセッツ工科大学などがあり、学生の街としても有名であるとともに、医療産業やユビキタスの分野で産学連携が行われている都市としても知られている。また、歴史的建造物が保存された景観や、緑豊かな街並みを有する観光都市で、年間1,150万人もの観光客が訪れる。

マサチューセッツ湾のインナーハーバーに面しているウォーターフロント地域は、海上交通の要所として発展してきた港が衰退したため、1950年代には寂れてきた。しかし、1960年代から再開発に取り組み、現在では魅力ある空間に生まれ変わってきている。この大規模な再開発は、「100エーカー計画」とも呼ばれ、ボストン市をあげたプロジェクトとして、1964年から現在に至るまでBRA（ボストン再開発公社）が一括してコーディネート機能を担うという長期計画で進められている。

ファニエル・ホール・マーケットプレイスは、かつて公設市場として利用されていた4棟のレンガ造りの歴史的建造物を活用し、レストランやショッピング施設を中心とした商業施設として再生させ、1978年に完成した施設である。また、チャールズタウン・ネイビーヤードでは、海軍の造船所跡の近代化遺産を活用しながら再開発が行われている。帆船軍艦や駆逐艦の展示と共に、旧ドックを活かした歴史公園には多くの観光客が訪れている。

1984年からは、すべての人がアクセスできるウォーターフロントとして港を再活性化することなどを目的としたハーバーパーク計画が進められている。6つの地区ごとにゾーニングコードが定められ、建築や街づくりに関するきめ細かいガイドラインが設定されている。その計画の1つとして、公共・民間間



ファニエル・ホール・マーケットプレイス



ハーバー・ウォーク

ず、水際に誰でも近づけるハーバーウォークの整備が進められており、魅力的な歩行者ネットワークが形成されつつある。

ボストンでは、1950年代に建設された高架道路がウォーターフロントと中心市街地を分断する要素として問題になっていた。そこで、1980年代に市街地の高架道路2.4 kmを地下化する計画をスタートさせた。1991年に着手したこの事業は、当初目標（2000年）から大幅にのびた2006年ようやく開通し、上部の公園や公共施設の整備以外が完成した。高架道路を通しながらの難工事で、当初予定していた工事費の7倍近い148億ドルが費やされた。Big Digと呼ばれるこの大事業により高架跡地の75%がオープンスペースとして整備されつつありウォーターフロントと市街地の一体感が生まれている。

また、水陸両用車を使ったダックツアーや



高速道路の地下化

アメリカ独立に関係する史跡を回るフリーダムトレイルのガイドツアーなど、ウォーターフロントの魅力を活かした観光産業も充実している。

3. モントリオール（カナダ）

モントリオールは、人口約170万人、セントローレンス川の中州に位置するカナダ第2の都市であり、パリに次ぐフランス語系の大都市でもある。起伏の多い市街地の中で、ひととき高いモンロワイヤル公園（標高232m）からの眺望は市民に広く親しまれており、建物の高さはモンロワイヤルを超えてはならないといったユニークな建築ルールも定められている。歴史的建築物が多数残る古い都市であり、芸術と文化を取り入れた都市開発を進めており、2006年5月にはユネスコからデザイン都市に指定されている。

モントリオールの都心ウォーターフロントは、市街地の東側を流れるセントローレンス川沿いに延長2kmにわたって展開し、オールドポートと呼ばれている。都心の地下鉄最寄駅からオールドポートへは歴史地区であるオールドモントリオールを経て600m程度の距離である。地形上、都心から川への眺めが確保されているわけではないが、都心部に発達した32kmに及ぶ地下街のネットワークやオープンカフェが並ぶジャックカルティエ広



モンロワイヤルから見た市街



再開発事例・サイエンスセンター

場など、快適な歩行者空間が整備されている。

かつてのオールドポートは、物流の拠点として穀物倉庫等が多数立地していたが、1960年代から港湾機能は衰退し、穀物倉庫は一棟を除きすべて解体されて緑地として整備された。川に突き出た4本の埠頭に立地する元港湾倉庫は、それぞれクルーズ船の発着場、3Dシアターの入ったサイエンスセンター、展示場・レストラン等の複合施設などに再利用されている。埠頭の下流側にある大規模倉庫は、新たに窓が設けられ高級レジデンスに生まれ変わった。

オールドポートの整備にあたっては、モントリオール市、ケベック州、カナダ政府の3者による公社が設立された。公社は、活性化のための提案コンペを何度も実施し、1980年代から事業に着手している。土地は政府が所有し、建物の所有権は公社へ、施設の運営はコンペで選定した民間企業が行っている。唯



オールドポートに整備された公園

一残存している穀物倉庫については、市街地から川への眺めを阻害しているため解体すべきとする意見とミュージアム等に再利用すべきとの意見があり、モンリオール市として案を作成中である。また現在、オールドポートを含む港湾地域全体を対象とした活性化計画を策定しており、ビジョン2025として近々公聴会が開かれる予定である。

4. トロント（カナダ）

カナダ最大の都市トロントは、人口約250万人、オンタリオ湖畔に位置し、碁盤の目状に道路が配置された比較的平坦な市域を有する都市である。高さ553mのCNタワーは、都心とウォーターフロントの境界にあり、トロントのランドマークとなっている。

トロントの都心ウォーターフロントであるハーバーフロントは、都心南端のユニオン駅から南へ400mに位置している。距離は近いが、都心からハーバーフロントへは幅約70mの鉄道敷をくぐり、高架道路の下を通りアクセスする必要がある。このため、ハーバーフロントへはLRTの路線が延伸され、延長約4kmのハーバーフロントへのアクセスを可能としている。トロント市街には地下鉄のほかLRTが多路線配置されており、都心からの便利なアクセス手段として活用されている。



LRTとトロリーバス

ハーバーフロントは、鉄道跡地と埠頭約36haを活用した事業である。1972年、政府が鉄道会社から土地建物を購入し、政府の直轄公社であるハーバーフロント社を設立して開発がスタートした。コンペによる民間への土地売却、港湾倉庫の再利用、トロント市による公園整備等を組み合わせ、住宅約3,500戸、ホテル、商業業務施設、水上警察署、水上消防署、クルーズ船の船着き場、マリーナ等を含む大規模な複合開発が進められた。

特徴的な施設としては、8階建ての大規模老朽倉庫をレストラン、店舗、事務所に、9階以上を増築して高級コンドミニアムに再利用したクイーンズキーターミナルや、赤煉瓦の火力発電所を活用したパワープラント美術館、トラックターミナルを工房として活用したヨークキーセンター等がある。

高架道路による都心との分断に加え、30数階建ての住宅やホテルが湖沿いに並ぶ状況に対し、ウォーターフロントの公共性を損ねて



上空から見た再開発地区



クイーンズキーターミナル

いるとの指摘もある。現在、ウォーターフロントの再活性化と公共アクセスの維持拡張をめざし、トロント市、オンタリオ州、カナダ政府により設立されたトロント・ウォーターフロント再開発公社により、大規模公園の整備を含む再開発が進められている。

5. サンフランシスコ（アメリカ）

サンフランシスコは、米西海岸における人口約70万人のゲートウェイ都市であり、太平洋とサンフランシスコ湾に臨む自然環境豊かな都市でもある。市街地は起伏が多く、坂道から海への眺望に恵まれ、訪れる観光客も多い。西、北、東の3方を海に囲まれ、西半分の海岸線は自然が残り、東半分に港町としての機能が集積している。

サンフランシスコの北部にあるフィッシャーマンズワーフから東部の AT&T パークまでの約 5 km の間に、海岸沿いの大通りであるエンバーカデロに沿って櫛型の突堤が並び、多目的に転活用された港湾倉庫等が多数立地している。用途は、レストラン、店舗、海事関係の事務所、ミュニバス（muninsipal bus；市バス）の車庫、海産物の問屋、フェリーやクルーズ船の発着場等多様であり、特徴的な倉庫の外観を残しながら港町の素顔と都市的な賑わいを見せている。早朝はジョギングや



坂の街・サンフランシスコ



ピアの再開発



フェリービルディング

自転車を楽しむ市民が行き交い、フェリービルディング前ではファーマーズマーケットが開かれる。昼間は各地でイベントが開催され、ゴールデンゲートブリッジやアルカトラズ島へのクルージングを楽しむ観光客であふれる。夜はレストランや野球場が賑わうなど、エンバーカデロは多彩な楽しみ方ができる都心ウォーターフロント空間として整備されている。

エンバーカデロには、1989年のロマプリータ地震以前には2層の高架道路が存在していたが、地震で損傷し補修費用も大であったため再建せず、代わりにミュニメトロ（LRT）が整備された。サンフランシスコは、ケーブルカーや地下鉄、ミュニメトロ、ミュニバス等の多様な公共交通機関が整備されており、市街地から都心ウォーターフロントへのアクセスは物理的にも視覚的にも大いに改善され、エンバーカデロの賑わいづくりに貢献している。

6. ジェノヴァ（イタリア）

ジェノヴァは、人口約60万人、面積約243km²、地中海に面するイタリア有数の都市である。かつては海洋国家として栄え、現代においてもイタリア最大の貿易港であり、地中海で有数のコンテナ取扱量を誇る港湾都市である。約2,600年前に築かれた港は、背後に山が迫り平地が少ない地形的制約により西側に展開しており、現在の港湾活動の中心は西側の新港地区となっている。また、海と山に挟まれた街並みは中世の香りを色濃く残し、その一部が2006年に世界遺産に登録されている。

港湾活動の中心地区が変遷したことで活気が失われていた“ポルト・アンティコ”と呼ばれる旧港地区は、コロンブスの新大陸発見500年を記念した「国際 船と海の博覧会（1992）」の開催に際して、ジェノヴァ出身の建築家レンゾ・ピアノが手がけた再開発プロジェクトにより1984～1992年に整備され、大きく生まれ変わっている。

旧港を中心とするウォーターフロントには、さまざまな施設が立地している。港を見渡すことのできるパノラマエレベーターを備えた“ビーゴ”は、隣接するお祭り広場のテント屋根を吊るクレーン状の構造物で、ジェノヴァ港のシンボルのひとつとなっている。600種・6,000匹以上を有するヨーロッパ最大級の水族館は、年間120万人以上の人々が訪れており、調査時は平日であったにも関わらず、チケット購入の長い列ができていた。2004年に開館した海の博物館は、地中海地域で最も大きな海洋博物館であり、造船所跡に残る古い建築物の周囲をガラスで覆って古い建築物が見えるように改装されており、新たな魅力を創造している。その他にも、古い倉庫を転用した商業施設、ホテル、住宅等が海に面して建ち



ビーゴ（右）とお祭り広場（左）



ジェノヴァ水族館

並んでいる。また、旧港の西側部分にある旅客船ターミナルは地中海クルーズの拠点となっている。

再開発以前、旧港と市街地を隔てていた幹線道路が地下化され、その上部空間は広場となっている。これにより旧港と市街地は一体化され、市街地の路地から出てきた人々がウォー



幹線道路の地下化により生まれた広場

ターフロントへ向けて思い思いの方向へ歩いていく様子を見ることができ、ごく自然にウォーターフロントにアクセスできることが実感できた。幹線道路が市街地の周辺部に配置されていること、および中世の街並みによる空間的な制約などにより、市街地部では一部の歩行者専用道を含め基本的に歩行者が優先されており、広場を組み合わせた歩行者系のネットワークが形成されている。公共交通機関としては、市街地中心部を起点に地下鉄や連結バスがウォーターフロント沿いを走り、アクセスを容易にしている。

7. ハンブルク（ドイツ）

ハンブルクは、人口約174万人、面積約755km²、アルスター湖とエルベ川沿いに位置するドイツ第二の都市であり、コンテナ取扱量はドイツで最大、ヨーロッパではロッテルダムに次ぐ港湾都市である。港湾機能はエルベ川に沿って展開されており、近代港湾の整備はエルベ川の下流方向および対岸に展開されている。ドイツ国内では、住んでみたいまち第1位、観光地として第3位の人気都市である。第二次世界大戦の空襲で壊滅的な被害を受けたため、古い建築物が比較的少ない都市でもある。

アルスター湖は13世紀に水車用に堰き止めてつくられた人造湖であり、外アルスター湖畔には高級別荘が建ち並ぶ。内アルスター湖畔には広大な親水護岸が整備され、高さ規制によりスカイラインの統一が誘導された建築物が湖を囲み、美しい景観が創出されている。湖上は、遊覧船、レガッタなどのレジャーの場でもあり、調査時にも早朝から湖上を走るレガッタが見られた。また、冬には湖上アイススケートも楽しめるとのことである。アルスター湖からエルベ川へ注ぐ運河には水上



内アルスター湖畔の親水護岸

レストランが設けられ、昼間から賑わっている。

エルベ川沿いの旧港は、遊覧船の発着場や、かつて東インドを航行していた三本マストの帆船が博物館を備えたレストランとして係留されるなど、賑わいが見られる。護岸沿いには歩行者専用のハーバーウォークが整備されており、調査時が休日であったこともあり、ウォーキングに精を出す人々が多数見られた。

エルベ川の上流側では、かつての港湾物流用地で再開発が進められている。「ハーフェンシティ計画」と名づけられたこの再開発は、開発面積155 ha（うち水域55 ha）、総床面積180万m²のオフィス・住宅等と4万人の雇用を生み出す、ハンブルク最大の都市プロジェクトである。港のイメージや歴史を保つために埋立はしないことを前提としており、洪水時には1階部分が浸水するほどの地盤高しかないが、親水性を重視した結果、築堤や地盤の嵩上げではなく、1階部分を水密構造とすることで浸水等に対応している。古い倉庫の活用が進められており、既にレジャー施設や駐車場として供用されている。シンボルプロジェクトのひとつであるオペラハウスは、古い倉庫の“上”に建築（増築）する計画であり、調査時にも鋭意工事が進められていた。これらの再開発計画を広く周知するための情



ハーフェンシティのレンガ倉庫群



ハーフェンシティ情報センター

報センターも整備されており、情報センターの中央に設置された計画模型に市民（観光客）の人だかりができており、人々の関心の高さに驚かされた。

アルスター湖と運河周辺には、歩行者専用道のネットワークが形成され、快適に都市を回遊できる。一方で、アルスター湖周辺からハーフェンシティまでの動線については特段の整備はされていなかった。

8. コペンハーゲン（デンマーク）

コペンハーゲンは、人口約50万人、面積約91km²、シェラン島の東海岸に位置するデンマーク最大の都市であり、対岸のスウェーデンのマルメなどを含めると280万人に達する北欧最大の都市圏を形成する中核都市のひとつで

ある。

コペンハーゲンの港は国を唯一の株主とする有限会社であり、会社の目的は商港の経営と、かつて港湾活動に利用されていた領域の再開発にある。船舶の大型化に伴い、主な港湾活動は市街地に近い旧港から北東部へと変遷している。旧港地域は、古い建築物との調和を考慮した新しい建築様式により、オフィスや住宅の整備が進められ、倉庫を転用したホテルやマリナー付きの高級住宅なども整備されている。海沿いに立地している王立図書館は、ホールやカフェを備えた新館がデンマークの建築家の設計によりさらに海際に建設されている。対岸には、コペンハーゲンに本拠を置く世界最大の海運企業 AP モラー・マースクが寄贈したオペラハウスが文化活動の拠点となっている。かつては人も訪れない駐車場であった旧港の一部は、現在ではコペンハー



オペラハウス



ニュータウン地区

ゲンを代表する観光地であるニューハウ地区として、市民と観光客で賑わっている。調査時、既に寒い季節に入っていたにも関わらず、オープンカフェで楽しむ人々が数多く見られた。

港に沿ってハーバーウォークが整備されており、埠頭沿い・運河沿いなど可能な限り連続性を保つように整備されている。歩行者専用道「ストロイエ」が、1962年にニューハウ地区と中央駅に近い市庁舎前広場を結んで整備され、以降、拡張が続けられている。整備開始から40年以上が過ぎた現在、ネットワークと名づけるに相応しい歩行者専用道の網が形成されており、市庁舎前から歩きはじめると自然にニューハウ地区に行き着くことが出来る。ストロイエの成功がコペンハーゲン港再開発の原点となっているが、40年の長きに渡って都市整備のコンセプトを貫いた姿勢には驚きを禁じ得ない。



ストロイエ（歩行者専用道）

9. マルセイユ（フランス）

マルセイユは、人口約82万人、面積約241km²、パリに次ぐフランス第2の都市であり、都会的な面と素朴な面の両方を併せ持つ都市である。

マルセイユ港は、地中海貿易の拠点として栄えた旧港地区と、新しく開発された新港地

区からなり、大型旅客船やコンテナ貨物などの物流機能は旧港地区から新港地区へと移り、現在、旧港地区はマルセイユ観光の拠点となっている。

旧港の水面には、3,500隻もの豪華クルーズ船が水面を覆いつくすように停泊し、見るものを圧倒する迫力を持っている。そして、その背後の丘の上にそびえるガルド寺院の美しさと相まって、旧港地区はマルセイユを象徴する「景色」をつくり出している。

旧港沿いのプロムナードには広場やベンチが設けられ、「景色」を楽しむ市民や観光客の安らぎの空間となっている。また旧港を取囲むように5～6階建てのアパートが建ち並び、住民はマルセイユを満喫した生活を営み、そしてアパート1階部分のおしゃれなカフェやレストランでは、「景色」を眺めながらマルセイユ名物のブイヤベースを食する観光客



旧港地区



旧港沿いのプロムナードとアパート群

で大変な賑わいをみせている。

欧州や北米など世界のウォーターフロントの多くが、大きな文化施設や商業施設等を集客装置にエリアの活性化を図ろうとしている中、マルセイユの旧港地区では、この「景色」やゆったりとした時間の流れを楽しむ「ライフスタイル」が、最大の集客装置であるように感じる。

また一方、旧港地区から新港地区へと移動すれば、新港地区とマルセイユの主要鉄道駅であるサン・シャルル駅の間の面積約310 haで、ユーロ・メディテラネ計画という大規模な再開発事業が1995年より行われている。フランスの国家プロジェクトとして2010年までに約30億ユーロの投資プログラムが生まれ、マルセイユの経済活性化施策の舞台として、新港地区周辺のウォーターフロントが大きく変貌しようとしている。

都市文化の高度化と新たな雇用の創出、質の高い住宅の供給を計画目標に、再開発エリアでは、港湾用地・施設等をオフィスやホテル、商業施設、住宅等へと利用転換するとともに、フランス新幹線のマルセイユ乗入れや市内幹線道路の地下化、トラム（公共交通施設）の整備など総合的な交通施策の取組みを合わせ進めている。

市内のあちらこちらでは建設工事が精力的に行われ、できあがったばかりの新しいオフィ



トラム

スビルでは働くビジネスマンの姿で活気に満ちている。そして重厚な街並みの中に緑の絨毯を並べたようにトラムの軌道が敷かれ、その上を新しいデザインのトラムが音を立てずに軽快に走行している。大変、印象に残る光景であった。

おわりに

ウォーターフロントにおいては、いずれの都市も多種多様な施設が立地している。文化施設、商業施設などの集客施設はもちろんのこと、住宅等も数多く見られる。各施設が対象とする利用者層は、大人から子供まで、また市民から観光客まで幅広く、かつ早朝から夜遅くまで楽しめる施設が多い。一方、港湾関連施設の活用により、港のアイデンティティは保持されており、人それぞれの“みなと”を楽しむ場ともなっている。

市街地からのアクセスについては、ハーバーウォークなどの歩行者専用道と魅力的なオープンスペースを核とした歩行者系のネットワークが形成され、回遊性を高めるとともに、歩行者の回遊を支援するLRTなどの公共交通も充実している。また、アクセスを改善するため、自動車交通の地下化や、歩行者専用道沿いの連続的な店舗整備による誘導などが見られる。

港町らしさの演出としては、海への視界・景観の確保や、港湾倉庫の転活用、およびマリナ付きの住宅やホテルなど、住機能と港湾機能との複合などの工夫が見られる。

開発にあたっての官民のパートナーシップについては、集客施設の整備や各種の魅力的な紹介ツアーなど、民間との上手なパートナーシップが見られる。また、様々な形で整備計画のアナウンスを行っており、かつ市民の関心も高い。

いずれの都市においても、長期的な展望と明確かつ確固たる信念のもと、長い年月をかけて都市を再生し、近隣を代表する都市として輝きを放っている。神戸が、今後も都市間競争に負けない選ばれる都市であり続けるためには、“神戸らしさ”を象徴するエリアである都心・ウォーターフロントにおいて、“みなとまち・神戸”のアイデンティティを確立し、さらなる新たな魅力と活力を創りだしていかなければならない。

今回の調査は、都心・ウォーターフロントの将来像を検討している庁内ワーキングチーム（神戸2010ビジョン・神戸を先導する都心ゾーン形成プラン ワーキングチーム）において行ったものである。調査の成果を活かし、ウォーターフロントにおける魅力的な空間形成や土地利用のあり方、および都心とウォーターフロントの回遊性やアクセスの向上など、“みなとまち・神戸”を満喫できる魅力的な都市空間の形成を目指し、長期的な将来像の検討を進めていきたいと考えている。

参考文献

- ・石田 崇（2005）「北米におけるウォーターフロント開発と管理運営の仕組み及び近年の開発事例に関する調査」国土技術政策総合研究資料 国土交通省 国土技術政策総合研究所
(<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryoutnn/tnn0260.htm>)
- ・（2006）「ボストンの競争戦略と Big Dig（ビッグ・ディグ）」日本政策投資銀行ワシントン・ニューヨーク駐在事務所、三井不動産アメリカ株式会社
(http://www.dbj.go.jp/japanese/download/br_report/was/076_92_1.pdf)
- ・村山顕人（2006）「高架構造物の撤去・再利用を通じた都市空間の再生 ポストン、サンフランシスコ、シアトル、ニューヨークの事例」財団法人土地総合研究所 第116回講演会
- ・西村幸夫＋町並み研究会（2000）「都市の風景計画 欧米の景観コントロール 手法と実際」学芸出版社
- ・（2005）「北ヨーロッパの港町文化海外調査報告書」財団法人 港湾空間高度化環境研究センター
(http://www.wave.or.jp/line/network/doc/200806/200508kita_y.pdf)
- ・（2006）「地中海の港町調査」財団法人 港湾空間高度

化環境研究センター WAVE 第69号

(<http://www.wave.or.jp/mag/doc/wave/069.pdf>)

- ・新井洋一（2007）「持続型ウォーターフロント開発」財団法人 港湾空間高度化環境研究センター 平成19年度第1回港湾フォーラム

(http://www.wave.or.jp/news/kouwan_forum1.pdf)

トルコ国マルマラ地震に対する 復興と防災対策について

(財)神戸都市問題研究所研究部長

本 荘 雄 一

神戸市消防局水上消防署救急係長

定 岡 由 典

1. はじめに¹⁾

2007年度、国際協力機構兵庫国際センター（以下 JICA 兵庫という）において地域別研修として新規採択された2つのコースについて、その派遣研修員の国状等について現地調査を実施するべくトルコ国を訪問する機会を得たので報告させていただく。

このコースは、ひとつは(財)神戸国際協力交流センター、(財)神戸都市問題研究所が事務局

となって2008年1月に実施した、災害復興についてソーシャルキャピタルを視野に入れた神戸の取り組み等を学んでもらう「自然災害からの復興戦略～阪神・淡路大震災現場からの教訓」コース、もうひとつは神戸市水上消防署を事務局として2007年8月に実施した、神戸の自主防災組織である防災福祉コミュニティを広く世界に発信するため設けられた「防災福祉コミュニティ」コースで、いずれも阪神・淡路大震災を教訓として設けられた

図表 1 調査日程及び訪問先一覧

※印は来日経験あり

月 日	訪問先等	主要面談者
12月10日 (月)	JICA トルコ事務所 首相府国家計画省 (SPO) 内務省 Civil Defense 中東工科大学	JICA トルコ事務所長 水落俊一氏 他 復興研修・研修員 Mr.Serakan Valandova 他 Director: Mr.Metin Gokter 他 Prof. Dr.: A.Nuray Karanci 他
12月11日 (火)	アンカラ発イスタンブル AKOM (市災害調整センター) 訪問 イスタンブル発ヤロワ ヤロワ市役所訪問	Deputy Director: Mr.Ramazan Yahsi [※] 他 イスタンブル工科大: Prof.Dr.Mikdat Kadioglu [※] 防コミ研修・研修員 Mr.Hakan [※]
12月12日 (水)	ヤロワ市長表敬 ヤロワ市消防署訪問 ヤロワ県 SPO 訪問 AKDF, K-77 (NGO 団体) 訪問 MAG (NGO 団体) 訪問	Mayor: Mr.Barbaros.H.Binkioğlu 他 Fire Chief: Mr.Bekir Kas 他 Vice General Secretary: Mr.Ali 他 AKDF President: Mr.Adem Demirel 他 President: Mr.Sabri 他
12月13日 (木)	第1回セミナー開催 (ヤロワ) ヤロワ発コジャエリ コジャエリ県庁訪問	(ヤロワ防災関係者約10名) 防コミ研修・研修員 Ms.Figen Asarkaya [※]
12月14日 (金)	コジャエリ県副知事表敬 県 Civil Defense 訪問 コジャエリ大都市消防署訪問 第2回セミナー開催 (コジャエリ)	Vice Governor: Mr.Necmettin Kalkan Mr.Pebi Basay Mr.H.Ulas Gakir 他 Director: Mr.Pehlivan Emin [※] (コジャエリ防災関係者約80名)



研修である。

この度のトルコ国現地調査の目的は、3年間に渡って実施予定の研修コースの内容をより効果的・効率的にすべく現地調査結果をコースに反映するため企画されたものであり、調査団は本荘、定岡と JICA 兵庫から各研修担当の中村覚氏、川池知代氏の4名である。

本荘にあつては主に後述するマルマラ地震からの復興状況等について、定岡にあつては主にトルコにおけるコミュニティ防災の現状について視察、聞き取り調査等を実施した。

また「防災福祉コミュニティ」コースについては、第1回目の「防災福祉コミュニティ」研修でトルコより来日した研修員2名の帰国後の取り組み状況等についても聞き取り調査を実施した。

調査の日程及び訪問先については図表1のとおりである。12月8日に日本を立ち、調査は12月10日から実質5日間で行われた。訪問地はイスタンブル、アンカラ、ヤロワ、コジャエリの4都市で、国、県、市の各行政機関や防災関係の NGO 団体などを訪問し、アンカラの中東工科大学では防災等に関わる大学教授らと意見交換なども実施した。

また今回の調査では、訪問先の調査だけで

なく、ヤロワとコジャエリでそれぞれセミナーを開催し、神戸での阪神・淡路大震災後の取り組み等についてプレゼンテーションを行い、地元防災関係者らと意見交換を実施した。以後のレポートでは現地インタビューの内容を中心に記述した。²⁾

2. マルマラ地震の概要と被害状況

(1) マルマラ地震の概要

1999年に、2つの地震がトルコ国の東マルマラ地域を襲った。8月17日に、コジャエリ県のイズミット市周辺で、深さ17キロメートルを震源地とする、マグニチュード7.4のコジャエリ地震が発生した。断層すべり量は、アダバザル付近で最大5メートルと、阪神・淡路大震災より激しい横ずれであった。その約3ヶ月後の11月12日に、コジャエリ地震の被災地の東方でボル・ドゥズジェ地震（マグニチュード7.2）が発生した。この2つの地震を合わせて、マルマラ地震と命名されている。

トルコは、日本と同様に世界有数の地震多発国である。加藤碩一氏の『地震と活断層の科学』によれば、「トルコの位置するアナト

図表2 マルマラ地震の概要

	コジャエリ地震	ボル・ドゥズジェ地震	阪神・淡路大震災
発生日時	1999年8月17日 午前3時2分	1999年11月12日 午後6時57分	1995年1月17日 午前5時46分
震源地	マルマラ湾沿岸のコジャエリ県のイズミット市周辺	ボル県ドゥズジュ市	淡路島
震源の深さ	約17km	約14km	約16km
規模	マグニチュード7.4	マグニチュード7.2	マグニチュード7.3
特徴	右横ずれ（アタパザル付近最大5メートル）	右横ずれ（水平380cm）	右横ずれ（水平70～210cm）

リア半島では、同半島北部をほぼ東西に走る北アナトリア断層と、同東部を北東-南西に走る東アナトリア断層に画されたアナトリアマイクロプレートが西方に移動する形となっている。それぞれの断層に対応して地震が発生している。」と考えられている。

とくに、北アナトリア断層では、1939年12月に断層東部で発生したマグニチュード7.9のエルジンジャ地震をかわきりに、これまで多くの大地震が発生し（1942年、1943年、1944年、1951年、1957年、1967年）、長い時間をかけて東部から西部へと次第に活動場所が移動してきた。したがって、地震学の世界では、一連の地震によって破壊しなかった西端部で、いずれ大地震が起こると予測されていたという。このように、予測されていた地震空白地帯で、マルマラ地震が発生した。

しかし、一般市民は大地震が迫っているとの認識をまったく持っていなかったといわれている。その理由について、日本のように市民の間に地震についての知識が行き渡っていなかったことや、前回（1967年）の地震発生から30年経っていたことなどが指摘されている。

マルマラ地震の後、コジャエリ地震の西側領域が地震空白地域となって残っているため、近い将来、マルマラ海を震源とする大地震が発生することが懸念されている。そのため、特に、その震源域に位置するイスタンブルの防災が重要かつ緊急の課題となっている。

(2) マルマラ地震の被害状況

マルマラ地震の被災地域は、イスタンブール県、ヤロワ県、コジャエリ県、ブルサ県、サ

図表3 マルマラ地震の人的被害

県別		コジャエリ地震	ボル・デズジェ地震	合計
死者	ボル県	271	48	366
	ブルサ県	268	—	268
	エスキシェヒル県	86	—	86
	イスタンブール県	981	—	981
	コジャエリ県	9,476	1	9,477
	サカルヤ県	3,891	3	3,894
	ヤロワ県	2,504	1	2,505
	ゾングルダク県	3	—	3
	デズジェ県	—	710	710
合計		19,373	763	20,136
負傷者		41,901	4,948	46,849

* 阪神・淡路大震災の死者数6,434人（神戸市4,571人）、負傷者数43,792人（神戸市14,678人）。

図表4 マルマラ地震の物的被害

県別	大規模被害		中程度被害	
	住宅	事業所	住宅	事業所
ボル県	2,334	219	6,099	902
ブルサ県	141	3	571	25
デズジェ県	16,666	3,873	10,968	2,573
エスキシェヒル県	90	21	167	18
イスタンブル県	3,051	447	15,102	2,510
カラビュク県	—	—	76	—
コジャエリ県	35,845	5,478	41,091	5,861
サカルヤ県	24,678	5,146	18,406	3,764
ヤロワ県	13,895	751	14,540	1,159
ゾングルダク県	108	6	311	3
合計	96,808	15,944	107,331	16,815

* 阪神・淡路大震災の住宅の全壊数18万6千戸（神戸市8万2千戸）。

カルヤ県、デズジェ県、エスキシェヒル県、ゾングルダク県、ボル県等の東西約250kmにも及んだ。

地震の被害は、死者2万136人、負傷者4万6,849人、住宅の全壊9万6,808戸、半壊10万7,331戸という大規模なものとなった。

日本建築学会等の調査報告書によれば、被災建物の構造には、急激な都市化を背景として1980年代半ば以降に建設された5、6階建てのRC造りの集合住宅が多かったことが報告されている。

また、ライフラインにも大きな被害がでた。地震の被害を受けた地域の213市において、上水道の67%、交通体系の60%、下水道の65%、市の建物の63%が被害を受けた。

さらに、経済面においても、321,000人の失業、100～140億ドルの生産減（トルコのGNPの5～7%）となり、大きな被害が発生した。

3. マルマラ地震に対する応急・復旧・復興の取り組み

トルコ国の災害対策の特徴は、中央政府主導である。公共事業住宅省の Mr. Emre に

よれば、「トルコでは、地方政府に防災に関する知識が少なく、中央政府が主導する必要がある」ということであった。

このような中央集権の防災体制の中で、救助・救援活動は、中央政府などの支援を受けて、県政府（県知事は中央政府に任命され、県には各省庁の出先機関が集まっている）が役割を担っている。また、復旧・復興は中央政府の役割として位置づけられている。首長が選挙によって選ばれる市には、減災対策を実施する責務がある。

(1) 緊急・応急段階

ア 救出・救援活動

震災後、トルコ首相府は危機管理センターを設置し、救助・救出活動を行った。救助にあたっては、多くの市民や国内や海外のボランティアの応援があった。中東工科大防災研究センターの Prof. Dr. A. Nuray Karanci によれば、「救助活動について正確な数字はないが、生き埋めになった人々の90～95%は市民の協力を得て救出されたのではないか。」との指摘があった。また、コジャエリ県副知事の Necmettin Kalkan も、「マルマラ地震で行政が救助したのは30%程度であった。」

と指摘された。災害時の緊急の場合、近くにいる市民が助け合うのは、世界共通の行動であると考えられる。

海外からのボランティアの中には、日本政府派遣による国際緊急援助隊の神戸市消防局職員4名（8月18日～24日）、JICAの専門家チームの神戸市職員8名（8月27日～9月9日）が含まれる。

イ. 避難所（テント村）の設置・運営

発災直後、緊急生活のために、被災者によってテントが設置された。そこには、野外病院や台所が備え付けられた。その後、行政によって、日常生活に必要な共用機能が備えられたテント村が、元の市街地に比較的近い大規模な公園や空き地などに設置された。テントの供給数は、121ヶ所に10万張りを越えると言われている。

ウ. 応急仮設住宅の供給

テント生活の不便に加え、テントには夏用のものも含まれ越冬の問題もあった。その

ため、政府は、応急住宅提供のため、応急仮設住宅か、民間賃貸住宅入居への家賃補助の選択肢を準備した。

応急仮設住宅は、公共事業住宅省と各種援助団体の2者によって、被災地全体で約4万3千戸供給された。各種援助団体の中には、国内の事業団体等の他、イスラエルや兵庫県といった外国からの支援も含まれる。兵庫県からは1,600戸が無料提供された。

その標準タイプは1戸当たり30平方メートルで、2戸一のタイプが多かった。また、応急仮設住宅はテント村よりも郊外に位置している。

応急仮設住宅の供与期間は最大2年間とされていたが、住み着いてしまう人もいて、その解消に5年かかったということであった。

(2) 復旧・復興段階

都市・住宅に関する復興対策の基本的な考え方は①住宅再建支援策の展開、②被災市街地における建築制限の実施からなる。

住宅再建支援策としては、大規模被害に対

図表5 テント村の設置状況

県別	テントの供給			その他		合計	テント村の数
	赤新月社	軍	外国	外務省	その他		
サカルヤ県	14,527	792	7,787	5,427	3,175	31,708	33
コジャエリ県	15,990	1,540	24,762	7,990	4,992	55,274	47
ヤロウ県	8,800	880	3,277	2,063	1,704	16,724	10
ブル+デズジェ県	4,041	—	4,994	2	—	9,037	30
イスタンブル県	1,141	—	—	—	50	1,191	1
合計	44,499	3,212	40,820	15,484	9,921	113,394	121

図表6 応急仮設住宅の供給状況

県別	公共事業住宅省	各種援助団体	合計
ボル県	2,460	1,426	3,886
デズジェ県	3,260	2,488	5,748
サカルヤ県	5,854	4,729	10,583
ヤロウ県	5,216	416	5,632
コジャエリ県	13,850	2,462	16,312
合計	30,640	11,521	42,161

して①恒久復興住宅の供給か、②戸建ての再建支援融資、③集合住宅の購入支援融資が、中程度被害に対して修繕支援が実施された。

恒久復興住宅の供給は、復興対策の柱であり、トルコ災害法に基づいて、住宅所有者を対象に実施される。日本の「福祉住宅支援」とは対照的に、被災によって失われた「持家住宅補償」の考え方が強い。一方、賃貸居住者を対象とした住宅再建支援策はない。賃貸居住者は被災によって住宅は失っていないので「同じ家賃」で別の借家を探せば良いという考え方である。

今回は大量の恒久復興住宅が必要となったために世界銀行からの融資を受けた。その条件として、復興・防災への国民の自助努力が要請されたため、これまでの地震における住宅の無償供与から、分譲住宅の融資付き売却という支援形態になった。融資条件は、当初2年間据え置き返済期間20年間無利子であった。

震災直後は、主要被災地を対象とする被害調査の集計、住宅需要の分析等の結果をもとに住宅需要量は約2.5万戸と算定されていた。しかし、その後の住宅需要の増加などによって、中央政府が直轄で18団地3万987戸（2002年8月時点）を、世界銀行が主体となって9団地1万2,068戸をそれぞれ供給した。結果的には、大規模被害住宅数約9万強戸に対して、約4万3,100戸の復興住宅が建設された。

被災建物の大部分が集合住宅形式の区分所有建物であり、しかも、復興住宅の供給が急がれるため、被災市街地の近傍で山林原野などを切り拓き、復興住宅団地を整備した。被災した市街地から10～20km離れた郊外丘陵地の農地等を中心に、復興住宅は安全性確保のために3階建て（4戸／階）を基本とした恒久復興住宅団地が大規模に開発された。

このような移転型復興住宅の供給を進めた

一方で、被災市街地の復興は遅れている。これは、被災市街地では、郊外へ転出した住宅の床面積を除いた分だけ住宅の再建を行えば良いという考え方があることや、地盤条件が悪いということから建築制限が強化されたこと等によるものであると指摘されている。

4. 教訓を生かした防災対策

(1) トルコにおけるコミュニティ防災の現状

日本におけるコミュニティ防災については、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災が契機となり住民主体の自主防災組織の育成が積極的に図られるようになった。

この震災では、救助等における住民の自主的な活動がクローズアップされ、震災後神戸市の行った調査では、救助を必要としていた住民のうち79.4%が消防等行政機関ではなく家族や地域住民により救助されたというデータがある。³⁾

また、東海地震、東南海・南海地震などの発生が予測されるにあたり、住民による自主防災組織は減災に不可欠なものと認識されている。

トルコでも、1999年8月に発生したマルマラ地震を契機として住民による自主防災組織の育成等が図られているとのことで、今回その取り組みのいくつかを視察した。

トルコでは、マルマラ地震後、それまでばらばらの対応であった住民による活動を組織として活動しやすくする目的で NGO に関する法律を制定し、これを受け災害対応等を実施するボランティア NGO 団体が多数結成された。（図表7）

これには、マルマラ地震の前には法律に基づき選ばれた一般市民が災害時に県 Civil Defense に協力するというシステムが存在していたものの、実際の地震時にはほとんどが

図表7 各種ボランティア団体⁵⁾

名称	活動内容
MAG	レスキューボランティア 資機材コンテナを所有
K-77	レスキューボランティア ヤロワ市で設立
GESOTIM	レスキューボランティア 自営業のメンバーが中心
UMKE	公務員の医師看護師からなる医療ボランティア団体
KYOD	医師看護師からなる医療ボランティア団体
TRAC	アマチュア無線家による通信体制確保・連絡を行う団体
KSSK	アマチュアダイビングクラブによる水難救助対応団体
II Izcileri	教師等の登山家により組織する山岳救助対応団体

協力しなかったという経緯がある。⁴⁾

トルコでは、市民による自主防災として災害対応、特に発生初期の救助活動を期待するのはこれらボランティア NGO 団体が主であり、一般市民についてはあくまでこれをサポートするレベルであるとの印象を受けた。

これは、木造戸建が多い日本とは違い、石造りレンガ造りで5階建てほどの集合住宅が多い（戸建はあまりない）トルコでは、地震などによる倒壊では救助するにも重機や高度な技術が必要であり、また危険性も高く二次災害の可能性もあることから、いわゆる「ヘビーレスキュー」に該当するこれら活動は専門性を持った各種ボランティア団体等で実施し、一般市民が立入る余地は少ないからと推測する。

次項で実際に視察したボランティア NGO 団体についていくつか紹介したい。

(2) 災害対応を行うボランティア NGO 団体

ア. MAG⁶⁾

MAG は、マルマラ地震のあとスウェーデ

ンの援助で設立されたボランティア団体で、活動のスローガンは、トルコ初代大統領アタチュルクの言葉「災害の前に準備することが大切で、災害の後に後悔しても意味がない」であり、地震等災害発生時の72時間の初期対応を実施することを目的としている。

メンバーは18～60才の自営業や主婦、教師などあらゆる職種の市民で、全国4ヶ所に拠点をもち63の区で2,699人が登録されている。

この団体の特徴は、神戸における防災福祉コミュニティと同じように活動拠点（ここでは区）ごとに資機材庫（コンテナ）を設置している点である。（図表8）

このコンテナには、各メンバーの個人装備の他、救助や救急のための資機材が収納されており、コンテナの鍵は近くのモスク（イスラム教の教会）や病院など24時間対応できる場所に置いている。しかしながらこのコンテナはあくまでボランティア団体用であり、一般市民用ではないと思われる。

この団体のメンバーとなるには、MAG の定める38時間の初期プログラムで救助法や応急手当、消火や心理学などを学んだ上でチームの一員となる。

1班は10人程度で、上記研修終了後は自分の居住する区の班に所属し活動するとのことであった。



図表8 MAG 所有のコンテナ

イ. K-77⁷⁾

K-77はヤロワ市で結成されたレスキューボランティア団体で、他都市のレスキューボランティアとレスキュー協会（AKDF）を組織し活動を行っている。

メンバーはそれぞれ自分の仕事を持っており、災害が発生すると仕事を休んで駆けつけ、基本的に24時間体制で災害対応する。

活動の拠点としてヤロワ市に施設を有し、ここには訓練棟やガレキの訓練施設まであった。（図表9）

活動の内容は地震などの時の救助活動の他、普段から交通事故や列車事故など救助が必要な事案に行政の要請を受け出動する。

これはトルコの消防は消火活動を主任務としており救助活動は基本的に実施しないため、救助が必要な場合は国のレスキュー機関又はこのようなレスキューボランティアが出動し対応するとのことであった。

訓練や研修も定期的実施し、海外へも活動範囲を広げているとのことで、プロ並み（日本の消防レスキュー並み）の施設と機材、技術を持った非常に高い専門性のある団体との印象を受けた。

驚くことに活動費などはほとんど自前で、一部寄付もあるがお金には困っていないと責任者は述べていた。



図表9 K-77の訓練施設

ウ. TRAC（トゥラジ）⁸⁾

TRACはコジャエリのアマチュア無線愛好家達が組織する団体で、メンバーは77人。

公務員や医師、自営業者など、普段はそれぞれ自分の仕事をしながら地震等災害が発生すると駆けつける。

この団体は無線車を所有し、非常時の各関係機関の連絡調整を無線で行ったり、また首都アンカラや海外などにも災害の発生を知らせることを任務としている。

これは、先のマルマラ地震の時、コジャエリでの地震発生を首都へ知らせる電話が不通となり、発生から約4時間あまり連絡が取れなかったことを教訓としているとのことであった。

このような車両や各団体の装備などについては県 Civil Defense が活動場所や装備などを提供しており、その他活動補償（公務災害）についても基金を設け対応しているとのことで、各団体とも行政との関係は非常に良好だと述べていた。



図表10 TRACの無線車

(3) 市民に対する防災教育体制

上で述べたボランティア団体は、メンバーはあくまで自ら希望してボランティアとして活動しており、日本のように地域住民が主体となってコミュニティ防災を実施している訳ではない。

では一般市民はどのように防災に関わっているのか。

今回の調査では、行政（消防）や NGO 団体、赤新月社（イスラム版赤十字）などが市民に対して地震等に必要なる防災教育を行うことで住民に「自助」を促し、市民らにはこのような教育を受けることで防災に興味なり関心を持ってもらう、そしてさらに興味を持った人がボランティアとして各団体のメンバーとなっていく、といった図式が垣間見えた。

トルコにおいては国が強力な権限を有しており、防災関連についても同様で、その裏返しとして市民は「公助」に対する期待が非常に大きい。そのため、自ら備えるという考えよりも、「何かあった時は国がなんとかしてくれる」と考える市民は多い。⁹⁾

各 NGO 団体の責任者が述べていたが、マルマラ地震のあとは市民の関心も高く、ボランティア活動に参加を希望する人も多数いたが、最近では関心が薄れてきたためメンバーの確保に苦慮しているとのことであった。

そこで、各 NGO 団体は活動の軸足を震災の初期対応から市民への防災教育に移し、なんとかして自分達の活動に興味を持ってもらうよう努力しているとのことであった。

自主防災のあり方として、トルコでは震災の初期対応を前述したボランティア団体等に期待しているため、その専門性の高さは非常に評価できるが、ボランティアに頼る今後の活動の恒久性についてはやや疑問を感じた。

日本においても、各自主防災組織のコアメンバーの高齢化なり訓練参加者の減少などトルコと似たような問題に直面しており、行政としては震災を風化（本当に被災した方、身内を亡くされた方に風化はない、と言う意見もあるが）させない取り組みが重要である。

話をトルコに戻すと、トルコの市民が受ける防災教育についてはどのようなものか、各

行政レベルの取り組みを紹介する。

ア. 国が行う防災教育¹⁰⁾

アンカラで視察を行った Civil Defense は国の内務省所属の災害対応を行う実働部隊であり、救助工作車や炊き出し車などを備えている。ここではそういった隊の他、市民研修向けの Simulation Center を有しており、主に小学生を対象とした防災教育を実施している。

トルコでは小学校での防災教育を義務付けており、そのカリキュラムの一つとしてこの研修施設が利用されているとのことで、2003年開設以来約5万人の生徒がここで研修を受けた。

ここでは地震のメカニズムや、地震に対する備えとして非常持ち出し袋の準備、家や学校で被災した時の避難の仕方などをビデオで学習したあと、起震台で揺れを体験できる。(図表11)

起震台はこことイスタンブール、イズミルの3ヶ所にあり、トルコ国内に起震車はないとのことであった。

イ. 県が行う防災教育¹²⁾

県レベルでは県 Civil Defense が中心となって防災教育を実施している。



図表11 起震台（アンカラ）¹¹⁾

そもそも県 Civil Defense は、県の防災関係部署などが災害時に集まって任務等を調整する機関であり、先の NGO 団体の組織化や支援なども実施している。

そしてもうひとつの重要な役割が市民教育であり、ここでは各 NGO 団体と協力して地震対策を中心とした防災教育を実施している。

NGO と連携して行う防災教育では、県が作成したテキストを使用し、各 NGO が得意とする内容、例えばレスキューボランティアなら救助法、医師らの医療ボランティアなら応急手当など役割を分担して研修しているとのことであった。

対象は一般市民から学生、生徒、教師、高齢者など、テキストは対象者に合わせて各種コンテンツがある。

ウ. 市が行う防災教育

イスタンブル大都市¹³⁾など比較的規模が大きい市では独自の教材を作成し防災教育を行っている。ヤロワ市¹⁴⁾など小規模の市では地元の消防署や NGO 団体、赤新月社と協力し防災教育を実施している。

イスタンブル大都市には AKOM (イスタンブル大都市災害調整センター) があり、ここは県 Civil Defense のような災害発生時の各機関との連絡調整を行う機関で、普段は市民、特に小学生を週 2 回ほど受入れ防災教育を実施している。また合わせて消防署で消火やレスキューなどの教育を実施している。

イスタンブルでは小学生向けの防災テキストを独自に作成し、地震のみならず、火災や津波、水害、雷などの危険性やその備えなどについて教育している。(図表12)

ヤロワ市では、消防署の職員が大学で防災の専門的な研修を受講し、それを持ち帰って他の行政職員や市民に対して教育を行うというシステムを取り入れていた。



図表12 子供向けテキスト (地震編)

いずれにおいても各機関が協力して市民教育を行っているとのこと、教育の重要性、特に子供に対する防災教育については力を入れているという印象を受けた。

いずれのテキストも地震時の姿勢(頭を低くする)や家具の固定、非常用持ち出し袋の準備、非常時の避難場所などについて記載されており、日本のそれとあまり変わらない内容である。

(4) トルコの課題と今後の取り組み

防災教育の項でも述べたが、トルコでもマルマラ地震直後非常に関心の高かった市民も、震災後10年が経ちボランティアへの関心も低くなってきている。

震災教訓を「風化」させない取り組み、また震災を体験していない若い世代にどのようにこれを伝えていくのか、日本と同じような課題にトルコも直面しているといえよう。

今回の訪土で実施したセミナーにおいて日本の取り組みを紹介したが、その中で日本の取り組みとして各地に「防災館」や「起震車」などがあり、震災教訓などを伝える場(ツール)を市民に提供している事例を紹介した。

実際イスタンブルなどでは日本の防災館(イスタンブル市の場合は東京立川の防災館を視察した)をモデルにした防災館建設の構

想もあるそうである。

また、移動が可能な「起震車」にも大変興味を持っており、各セミナー終了後には起震車の値段や機能などを尋ねられた。

日本におけるこういった取り組みがトルコでも有用であると認識されており、今後のJICA研修カリキュラム策定時に視察等に取り入れるなど参考にしたいと考えている。

阪神・淡路大震災から13年が経ち、神戸でもさまざまな取組みが実施されてきた。

中でも教育については、この春から神戸市内のすべての小中学校を消防音楽隊を中心とした消防職員が3年かけて回り、生徒に対して防災訓練や震災体験談、起震車体験などを行い、最後には震災後に神戸で生まれた歌「しあわせ運ぼう」を音楽隊の演奏で全校生徒が歌うといった取り組みが実施される。

震災を経験していない世代に地震の怖さや備えることの必要性を伝え、また家庭に帰っても家族で地震について話し合ってもらえるようにと考えている。

このような取り組み事例についても今後來神する研修生に紹介し、自国の防災教育、コミュニティ防災のヒントにしてもらえたらと考える。

5. おわりに

今回の訪問で印象的だったのが、各訪問地の行政担当者、消防署長や大学教授に至るまで、多くの方が過去日本で防災等について学ぶため来日した経験があり、彼らは日本との繋がりを非常に大切にしてくれており、我々の訪問を心から歓迎し、機会があればまた日本に行って学びたいと口を揃えて述べていた。

トルコが親日の国であるとは聞いていたが、今回訪土したことでその印象はより強いものとなった。

「防災福祉コミュニティ」コースの研修員であったヤロワ市職員 Hakan 氏は、帰国後市長を始め市幹部に受講した研修内容を説明し、市長は特に神戸で視察した防災公園（神戸市須磨区の千歳公園）について興味を持たれ、ヤロワ市においても同様の防災公園建設を検討し、具体的候補地もすでに決定しているとのことであった。

また子供から高齢者までが消火訓練などに参加する防災福祉コミュニティでの実地体験型訓練についてもヤロワ市で実施できないか模索中とのことであった。一部「村防災福祉コミュニティ」といった村民全体が参加する、村長をトップとした自主防災組織作りにも着手しているとのこと、研修の成果が具体化されているのが確認できた。

同様に、コジャエリ県職員の Figen 氏についても、研修で紹介した子供向け防災教育教材（すごろくなど）についてコジャエリでも採用できないか予算等も含めて検討中とのことであった。

阪神・淡路大震災の経験で得た教訓の一つとして、速やかに復興を進めるために、総合的な復興計画の策定とその進行管理の必要性や、地域での助け合いとその基盤となる「人と人とのつながり（ソーシャルキャピタル）」の重要性を学んだ。この度の現地調査を通じて、トルコ国でもマルマラ地震で甚大な被害を経験をしているので、被災地神戸での震災の教訓は、トルコ国での被災対策に寄与出来ると感じられた。

最後に、今回のトルコ国現地視察の機会を与えていただいたJICAや、現地でインタビューに対応していただいた方々に、厚くお礼申し上げます。

注

1) 項目1, 4については文責定岡, 2, 3については

文責本荘。5は共著。

- 2) 基本的にこの注釈部分でインタビューを行った組織・人物を明らかにした。
- 3) 平成7年神戸市消防局が京都産業大学ボランティアグループの協力により避難所住民へ聞き取り調査を実施した結果。
- 4) Kocaeli Civil Defense : Mr. Rebi Basay
コジャエリ市では15~65才の市民805名が選ばれていたが、実際の地震では35名が参加しただけだった。
- 5) Kocaeli MAG 説明資料及びインタビュー内容から作成。
- 6) Yalova MAG:Mr.Sabri
- 7) K-77 : Mr.Adem Demirel
- 8) Kocaeli Civil Defense : Mr. Rebi Basay
- 9) Middle East Technical Univ.Dr.Nuray Karanci
- 10) Ankara Civil Defense : Mr. Metin Gokte
- 11) この起震台は7×4mの大きさで、三次元で数種類の揺れを再現できる。レイアウトもオフィスや家庭などに変更可能。
- 12) Kocaeli Civil Defense : Mr. Rebi Basay
- 13) イスタンブール大都市は人口約880万人。予算規模はイスタンブール県を超えるという。
- 14) ヤロワ市は人口約12万人。10区12村に区分。

(参考文献)

1. 加藤碩一『地震と活断層の科学』朝倉書店, 1996
2. 遠山敦子『トルコ世紀のはざま』NHK出版, 2001
3. 吉川忠寛「トルコ・マルマラ地震(1999)」浦野正樹他『復興コミュニティ論入門』弘文堂, 2007

新修 神戸市史

最新刊 第9巻

「行政編Ⅲ 都市の整備」 好評発売中

A 5判 全800ページ 上製本箱入り 定価6,000円（税込み・送料別）

- 構成**
- 第1章 都市計画法以前の都市基盤整備
 - 第2章 近代都市の基盤整備の展開
 - 第3章 戦災復興
 - 第4章 都市計画と開発の展開
 - 第5章 海面埋立と六甲山のトンネル
 - 第6章 ポートアイランドと六甲アイランド
 - 第7章 西神・北神地域開発
 - 第8章 都市の再開発
 - 第9章 橋と空港
 - 第10章 イベントと都市の整備

内 容

明治期から平成初めまでの神戸の「都市の整備」。そこには、大水害・戦災など過去幾多の大災害に見舞われながら、そのたびに不死鳥のように立ち上がってきた姿がある。

幕末の開港以降、外国人居留地などの先進的な都市整備、港湾整備などの大事業を経て、日本一の大港湾都市に発展した神戸。しかし戦災で市街地の大半を焼かれた中から立ち上がり、戦災復興土地地区画整理、西北神を含む全市的な都市整備、「山、海へ行く」といわれた公共開発など、災害を乗り越え、六甲山の迫った地形を活かした都市整備への数々の挑戦。

先人のたゆまぬ努力を通して神戸の「都市の整備」の歴史のあらましを知る。これからのまちづくりを考えるための必読の一書。

既 刊 好評発売中（定価は税込み）

「歴史編Ⅰ 自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ 第1次産業」, 「歴史編Ⅲ 近世」, 「歴史編Ⅳ 近代・現代」(以上定価各5,000円), 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅰ 市政のしくみ」, 「行政編Ⅱ 暮らしと行政」, 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅲ 都市の整備」(最新刊)(以上定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/Kankoubutuhtml/kankoubutu.html>

発 行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

お申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

主要書店にても好評発売中

神戸港築港と財政苦難

神戸都市問題研究所常務理事 高寄昇三

天然の良港たる証拠

神戸港は、神戸経済発展の原動力であり、今日でも広い意味で、神戸市を支えていることは、否定できない。しかし、明治期、神戸港築港は、神戸市財政に過重な負担をもたらした。神戸港築港と財政負担をベースに、神戸港の形成にどう対応したか、先人の苦悩と知恵をたどってみよう。

神戸港は、天然の良港といわれるが、自然的地形から築港費において、安上がりであった。横浜港と比較すると、横浜・神戸港は、ともに明治39年に大規模築港事業に着工するが、横浜市は第2期築港工事であり、神戸港は第1期工事である。横浜港は第1期工事(明治22年)から、第2期工事(明治39年)までに、970万円が全額国庫負担で、投入されているが、神戸港は国費投入はない。しかも明治41年の入港船舶総トン数は、横浜港575万トン、神戸港526万トンとほぼ同じである。

要するに神戸港は、横浜港と違い、明治維新以来、大規模整備を必要としなかったが、おなじ開港港といっても、横浜港は巨額の国費が投入されている。この点、神戸港は国家

財政にとっては、親孝行の稼ぎ手であった。

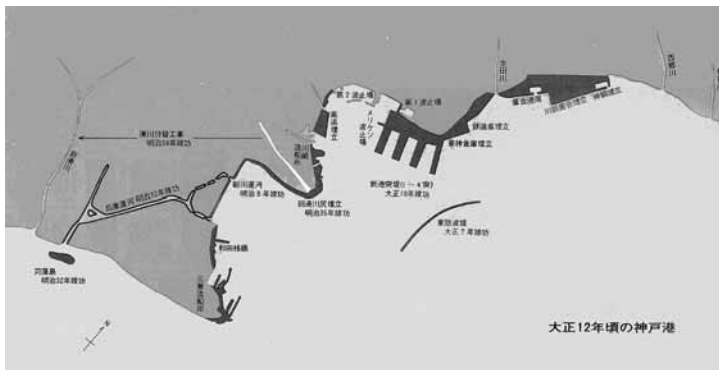
神戸港第1期修築工事費3,563万円(昭和5年度まで)で、市負担1,322万円、横浜港第2期修築工事費3,103万円(昭和5年度まで)で、市負担522万円である。横浜市の負担が少ないのは、全額国庫負担である防波堤・浚渫工事の比率が高いからで、それだけ逆に、神戸港の自然条件は優れており、港湾施設に多くの整備費を投入できた。

横浜港は浚渫費に、311万円を費やしているが、神戸港はゼロである。神戸港の地勢的条件は、浚渫費をほとんど要しない、天然の良港であった。しかも昭和5年の港湾入港船舶総トン数は、神戸港2,789万トン、横浜港1,491万トンである。関東大震災前の大正5年でも、横浜港603万トン、神戸港1,567万トンである。ちなみに昭和5年は東京湾264万トン、名古屋港619万トン、大阪港1,897万トンであった。

直轄事業方式で建設費軽減

明治27年、大阪港築港が現実化してくると、神戸港築港の導火線となった。大阪市が明治29年、総額2,168万円で、大阪港建設を正式に市営方式で決定した。30年度大阪市税収入109万円で、築港工事は12.3年分に匹敵する巨大プロジェクトであったが、国庫補助金は1割程度であった。

しかし、神戸港築港は、重要港湾指定をめざしていたので、建設はなかなか軌道にのらず、明治38年、横浜税関長であった水上浩躬



が、神戸市長の職につくと、神戸港築港の見解を発表し、輸出入217万トンで、年間245万円の損失が発生しており、将来の貿易量増加で損失は、さらに倍化すると警鐘を鳴らした。

この試算は決して大袈裟でなく、港湾埠頭未整備で船舶の沖待ち、荷役の損傷・非効率など、直接的被害だけでも甚大であった。明治39年、大蔵省・内務省の合意がなり、大蔵省主導で9月に「神戸港修築計画」が発表され、40年に事業予算1,310万円が、帝国議會を通過し、懸案の神戸港築港が、政府直轄事業方式で実現をみ、同年4月1日に政府決定の命令書が交付される。しかし、地元負担は437万円であった。

企業負担方式の導入

神戸市財政にとっては、巨額の負担金調達之苦しみの始まりであった。第1期工事（明治39～大正10年度）は、国費1,674万円（既決360万円、追加1,314万円）、市費437万円の26.1%と、約4分の1負担であった。明治40年度の神戸市財政規模301万円の1.45倍、市税68万円（県分賦金除外）の6.43倍の負担であった。

当初、負担金は5年分割であったが、明治40年度100万円、41年度100万円、42～45年度52.5万円、46年度27万円の合計437万円の7年分割に緩和してもらい、最後は10年分割になっている。

政府は明治40年9月までの第1回負担金100万円の納入を命じてきた。神戸市は市債発行を試みたが失敗し、三井銀行ほか6行から、借入金でこれを支弁している。42年になり、金融緩和がみられたので、250万円の発行を入札方式で実施し、公募価格95円に対して、平均97円89銭の好条件となった。

この負担金償還計画では、年間市税負担5万円であるが、神戸市は赤字を見越して、年10万円の増税を予定しており、40年度では地租割5,228円、所得税割3万9,259円、営業税

割4万3,457円、家屋割1万5,234円、合計10万3,178円である。増税の中心は所得税割・営業税割で、この両税で80.2%を占め、企業負担の方式を採用し、雑種税などの細民重課の増税はない。

収益配当方式の創設

注目されるのは、政府直轄事業に対する、地元負担金の利益還元を求める、港湾経営収益金配当制度を認めさせたことである。市税補填額は計画的には、年間5万円という少額であった。

神戸市の償還計画は、当初、公債負担額506万円（金利負担ふくむ）を、40年計画で償還し、一般会計は港湾負担金会計へ40年間年5万円の繰入金と、港湾施設運営で年間97万円の利益が発生し、市は出資金按分比率26.105%に応じた、年配分金25万4,781円の利益金の還付を見込んだ。

償還計画の核心は、港湾経営の収益性にかかっていた。大正5年度配当金は、2.8万円しかなかったが、14年度は23万3,796円で5～14年度の10年間の累計は157.5万円で、昭和元～11年度の累計は249.5万円と予想どおりで、大正期約150万円の収支損失であった。市税補填額年10万円と増額補正しており、事業収支赤字はゼロで済んだ。

大正5年度、神戸市市税収入は127.2万円であったが、昭和11年度市税収入は1,199万円で、財政規模も大きくなっており、負担の財政圧迫要素は、次第に小さくなっていった。いずれにせよ港湾収益配当金によって、地元負担金が、実質的に激減されたことは、戦前の政府間関係において特筆すべき事実である。

参考文献

神戸市編『築港公債募集始末』明治42年9月
神戸市編『神戸築港問題沿革誌』明治41年3月
高寄昇三『明治地方財政史4・6巻』勁草書房 平成16・18年

■ 消費者行政推進会議

近年、一連の食品偽装事件やシュレッダーによる手指切断事故など消費者の安全・安心を脅かす事件が頻発した。なかでも、食品表示を例にとると、関係する法律は厚生労働省所管の食品衛生法、農林水産省所管の日本農林規格（JAS）法、経済産業省所管の不正競争防止法など複数が存在するため、的確な行政処分ができなかったと指摘された。

さらに、中国製冷凍ギョウザ中毒事件では、関係省庁間で消費者関連情報が共有・一元化されておらず、行政が機敏に対応する体制にないことが問題視されている。

日本の消費者行政を所管する官庁は、内閣府をはじめ、経済産業省、農林水産省、厚生労働省、金融庁などおよそ10府省庁も存在する。

そのうち内閣府は、基本的な政策の企画・立案を担っているが、各省庁への指導権限は与えられていない。また他の監督官庁にしても、消費者保護よりも産業の育成を重視する傾向があるほか、関連する事案が複数の官庁にまたがることも多い。

福田康夫総理大臣は、以上のような各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織の在り方を検討し、その組織が消費者を主役とする政府の舵取り役となることを目的とし、

平成20年2月12日、消費者行政推進会議（以下「会議」という。）を開催した。

会議は、有識者11名により構成されており、座長には、国民生活審議会の会長でもある佐々木毅学習院大学教授が就任した。会議には、内閣総理大臣、内閣官房長官及び消費者行政推進担当大臣・内閣府特命担当大臣（国民生活）が出席するほか、必要に応じ、関係大臣その他関係者の出席を求めることもできる。

検討を行う事項としては、

①消費者行政を統一的・一元的に推進するために必要な権限

②所掌事務及び組織形態（消費者行政を担当する大臣の常設化を含む）

③消費者にとってわかりやすい窓口

の3点が掲げられている。

会議は、今後も月に2～3回程度、合計10回程度開催していく予定で、委員3人程度によるワーキンググループも設置のうえ、最終的に5月までに報告書をまとめる方針である。

政府は、会議の報告書に基づいて、平成21年度に新組織を発足することを目指している。

■ ワーク・ライフ・バランス憲章

平成19年12月18日、政府の「官民トップ会議」において、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」と「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が政労使による調印の上、決定された。憲章策定の背景には、従来、働き方の見直しが個々の企業の取り組みに依存し、社会的な広がりや欠けていたとの認識から、政府や有識者に加え、経済界、労働界及び地方のトップで協議・合意を行うことで、社会全体を動かす大きな契機とすることがある。

憲章の内容は、国民的な取組の大きな方向性を、①いま何故仕事と生活の調和が必要なのか（仕事と生活が両立しにくい現実／働き方の二極化等／共働き世帯の増加と変らない働き方・役割分担意識／仕事と生活の相克と家族と地域・社会の変貌／多様な働き方の模索／多様な選択肢を可能とする仕事と生活の調和の必要性／明日への投資）、②仕事と生活の調和が実現した社会の姿、③関係者（企業と働く者、国・地方公共団体）が果たすべき役割、の三点に括って示したものである。

また、行動指針では、企業や働く者の効果的な取組、国や地方公共団体の施策の方針を示しており、(1)「仕事と生活の調和が実現した社会」に必要なとされる諸条件、(2)企業・国民・国・地方公共団体の取組内容のほか、(3)PDCA サイクル下で実現の進捗状況の点検・評価を行

うために、(3-1)社会全体として達成を目指す、年齢階層別就業率、年次有給休暇取得率、第1子出産前後の女性の就業継続率など14の数値目標と、(3-2)仕事と生活の調和の進展度合いを数量的に把握・測定するための、(3-2a)個人のくらし全般にわたる仕事と生活の調和の実現状況（個人の実現度指標）と、(3-2b)それを促進するための環境の整備状況（環境整備指標）を設定している。

ワーク・ライフ・バランスという概念は1980年代の終わりごろに英米で生まれ、当初は育児との両立支援であったものが、男女や子供の有無にかかわらずだれもが働きやすい仕組みに拡大し、人材確保戦略として注目されるようになった。わが国では平成16年に策定された少子化社会対策大綱に重点課題として明記され、出生率回復・少子化対策の柱に掲げられるようになり、この憲章・行動指針の策定も、平成19年4月の経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会報告を受け、6月の「経済財政改革の基本方針2007（骨太方針）」で、人口減少下で人材が生かされるための複線型でフェアな働き方の実現に向けた労働市場改革の第1弾として掲げられてきた経緯がある。今後、これらの取り組みがいかに実行されているかとともに、進捗評価がどのような視点から行われているのかにも留意する必要がある。

■ 住民基本台帳ネットワーク訴訟最高裁判決

最高裁判所は3月6日、大阪府の住民3人が住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の運用はプライバシー権を侵害し違憲であるとして自治体や国に個人情報の削除や損害賠償などを求めた訴訟の原告審判決で、法制度やシステムの不備はなく、プライバシー権を侵害しないとして住基ネットを合憲とする初判断を裁判官5人全員一致で示した。さらに同日、千葉、石川、愛知各県の計44人が運用差し止めなどを求めた3件の訴訟についても住民の原告を棄却し、住民側敗訴が確定した。この判決により、下級審で争われている全国の同種の訴訟もすべて住民敗訴が濃厚になったといえる。

大阪府住民の訴訟において、最高裁判所はまず「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る4情報に、住民票コード及び変更情報を加えたもの（中略）4情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報」「変更情報も、転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報にとどまる」ことから「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない」とした。高等裁判所判決が、行政機関が保有する別の情報と照合されるデータマッチングの具体的な危険があると指摘した点については、目的外利用が懲戒処分や刑罰をもって禁止されて

いること、住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと、住基法が、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置するなどの制度的措置を講じていることから「本人確認情報が法令等の根拠に基づかずには又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない」とした。その結果、「行政機関が住基ネットにより住民である被告人らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということではできず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法13条により保障された自由を侵害するものではない」とし、住民側の、自分に関する情報の取り扱いを自己決定する権利（自己情報コントロール権）を侵されたとの主張には理由がないと判示した。

住基ネットを巡る法的な争いについては一定の決着をみたところであるが、これらの訴訟の背景には、行政のコンピュータシステムを用いた個人情報の取扱いについて、ファイル交換ソフトによる情報流出などが後を絶たないことも一因として挙げられ、個人情報の取扱いについては、引き続き厳正な取組が求められている。

■ 道路特定財源

道路特定財源制度は、受益者負担の考え方に基づき、道路の利用者が道路の建設・維持費用を負担する制度で、財源にはガソリン税や自動車重量税などが充てられる。その枠組みは、諸外国の制度を参考に1953年議員立法により「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」がつけられ、「揮発油税」が道路特定財源となったもの。同法は1958年に「道路整備緊急措置法」に継承され、更に2003年に「道路整備費の財源等の特例に関する法律」となった。一般にいう「ガソリン税」は、ガソリンに対して課せられる「揮発油税」と「地方道路税」を合わせた通称である。総道路投資のうち国費分は約3兆4千億円（2007年度）であり、全て道路特定財源税収（及び料金収入等）に拠っている。

本制度により戦後の道路整備が進み、わが国の経済・社会の発展を支えたとされている。しかしながら、道路整備が進んだ近年ではその必要性への疑問や重税感を訴える主張もあり、抜本的改革が必要との主張も見られるようになっているほか、構造改革における見直しの対象となっており、「一般財源化」が議論され「暫定税率の

廃止」が大きな論点となっている。

暫定税率の問題は、本則税率のおよそ2倍の暫定税率が適用されていることで、1973～77年度の「道路整備五ヵ年計画」の財源不足に対応するために、1974年度から2年間の「暫定措置」として実施された揮発油税、地方道路税、自動車取得税、自動車重量税の税率引き上げ（軽油引取税は1976年から）が期間延長を重ねている点にある。以降、道路整備五ヵ年計画が延長されるたびに若干の見直しを行いつつ「暫定」税率は租税特別措置法を期間延長改正により継続されてきた。

その一方で、2008年3月末の「暫定税率」の期限が迫り、何らかの形で利用者還元すべきとの議論が勢いを増してきている。一方、国土交通省は「必要な道路」を造るという2007年の合意を根拠に新たな道路整備計画案を提出し、財務省からは消費税の増税が将来避けられない中、財政再建にこそ充たすべきとの主張もあったが、暫定税率の維持という点では考えに違いはない。また、地方からは特定財源制度を堅持すべきとの意見が強い。

■ イスラム金融

イスラム（イスラム）金融とは、シャリーアと呼ばれるイスラムの教えに則った（「シャリーア適格」という）金融取引で、近年、市場規模が年率10-15%で急成長して注目されている。

シャリーアは、聖典クルアーン（コーラン）と、預言者ムハンマド（マホメット）の生活慣行や規範であるスンナを中心とした法源から導かれる、イスラムの教義・思想を指す。政教分離の観念は存在せず、経済活動を含めた生活全般を規定しており、また、ムハンマドの生存時代が、商業が発展する一方で高利貸しの搾取等による貧富格差の拡大の時代であったことを背景に、資金は退蔵せず活用すべきものとして、リバー（利子）、ガラル（不確実な取引）、マイシール（投機・賭博）、禁忌取引（豚肉、アルコール等イスラム教義上非論理的とされる特定商品に関する活動・取引）を禁じている。但し、宗派や各国によって個々の事例への解釈には相違があり、比較的緩やかとされる東南アジアでシャリーア適格とされるものが、厳格に解釈する湾岸諸国では不適格となるような事例は少なくない。

イスラム金融との対比で、我々が通常接している金融はコンベンショナル金融などと呼ばれ、主な特徴を比較すると、コンベンショナル金融では(c1)利息が支払われ、(c2)取引対象は金銭や証書、(c3)支払金は予め約定された元本と利息、(c4)金融機関は商取引には直接関与しないのに対し、イスラム金融では(i1)利益又は賃料が支払われ、(i2)取引対象は実物資産、(i3)支払金は資金や実物資産から実際に発生した利益、(i4)金融機関は商取引に直接参加することが挙げられる。特に不労所得として利子の禁止が大きな相違点であるが、現実の金融ニーズに応えるために利子発生を回避する手法が工夫され、リスク負担の対価としての利益は是とされていることか

ら、ムラーバハ（売買相当；銀行による割賦販売スキームで手数料を上乗せ）、イジャーラ（リース相当）、ムダーラバ（信託相当）、ムシャラカ（出資相当）などを基本としたしくみが駆使されている。

長らくリテール中心であったが、21世紀に入り、スクークと呼ばれる債券（裏付け資産の利益を利子代りに受け取る）の発達で、ホールセール・投資銀行分野に活用が拡大して存在感を増した。非イスラム国でも、スクークのシェアで3分の2を占めるマレーシアの隣国シンガポールや、オイル・マネーの集積地英国シティでは、スクークの取扱いを一般債権と同等化する制度改正への取組みが行われ、また英国政府はスクーク国債の発行計画（2008年）を発表するなど積極的な動きがある。米国の金融市場には大きな動きはないが、欧米の銀行は国外の積極的な業務展開でノウハウを蓄積している。

急拡大したとはいえ、現状ではイスラムの金融資産が世界全体の金融資産に占めるシェアは1%強に過ぎないとみられていることや、シャリーア適格判定を行える国際イスラム法学者の人材供給の不足など、コンベンショナル金融に取って代わるものではないとの消極論もあるが、高騰した原油価格に伴うオイル・マネーや旺盛なインフラ整備への資金需要、中長期的ではあるがイスラム圏人口の増加や湾岸諸国の通貨統合への動きなど前向きな材料は多い。我が国の積極論者からは、これらの資金を還流・活用し、また、国際金融市場の一角を担い続けるうえでも、我が国政府も制度研究の段階を脱して、これらを受け入れるための制度整備として、物品の同時買戻付売却契約等に配慮した消費税や印紙税の二重課税の排除、配分収益と利子所得の整理などの取組みを早急すすめる必要であるとの指摘がなされている。

■ 政府系ファンド

サブプライムローン問題に端を発した世界の金融資本市場における不安心理の高まりを背景として、世界経済に対し政府系ファンド（ソブリン・ウェルス・ファンド（SWF））がワールドマネー、グローバルな金融市場の担い手として走り回り、その存在感を高めている。1月に開催された世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で、もっとも関心を集めた話題となった。

SWFは、産油国やBRICsと呼ばれる新興成長諸国などの投資ファンドで、石油収入や年金積立金など潤沢で持続的な資金を源としている。その定義について定まったものがあるわけではないが、投資の最終判断を国（政府）が握っていることや投資対象が不動産や新興諸国株式といった高い投資リターンを目指していることも特徴の一つである。

最近もっとも注目されているのは、アラブ首長国連邦のアブダビ投資庁（ADIA）で資産規模は5000億ドルから9000億ドルと推定され、石油輸出で獲得した外貨準備を他の資産へ投資し、次世代に継承することを目的としている。その他の有力なSWFとして、ノルウェー政府年金ファンド、シンガポール投資庁（GIC）、クウェート投資庁、中国投資有限公司などが挙げられる。国際通

貨基金（IMF）によれば、全世界のSWF全体の資産規模は1.9から2.9兆ドル程度になると見込まれている。

SWFの課題として、その投資目的、資産規模・運用方針、投資実績などをより積極的に情報開示し、受け入れ国側から不必要な警戒心を抱かれないようにすることが挙げられる。こうした透明性や開示性が求められる背景には、資金規模が大きいだけに思惑で相場が大きく変動してしまうリスクがあることや国益に重大な影響を及ぼす企業が買収されるのではないかと国家安全保障の上での危惧がある。こうしたことからSWFが経済・金融上の観点のみならず、政治・軍事戦略上からも注目される要因となっている。

SWFと日本との関連では、アラブ首長国連邦のドバイの投資会社（DIC）がソニー株の5%弱を取得していることが知られている。またロシアのSWFが日本株への関心を示している。今後、日本へSWFによるニューマネーが流入する局面が加速的に増えるのに備え、投資家の利益や国家安全保障の観点からガイドライン（指針）の策定を行うとともに、SWFを日本へ呼び込めるだけの規制緩和など、市場の魅力化や内需活性化への取組みを急ぐ必要がある。

■ 救急医療体制

救急医療とは、本来、適切な治療を早急に行わなければ、生命や身体機能を失うに至る傷病に対する治療と言われている。しかし、患者の側からすれば、今すぐに医療が必要であると判断したものが「救急医療」であり、休日・夜間などの診療時間外に不安感から比較的軽症であっても受診する場合がある。

日本の救急医療体制は、交通事故等による負傷者の救急を目的として始まり、その後、人口の高齢化に伴う脳卒中、心筋梗塞等の重症患者や交通事故による傷病者が増加したため、初期救急から三次救急までの体制整備が進められてきた。初期救急は、比較的軽症な患者が対象で、市町村の患急センターや地域の医師会の当番医などで診療を行う。二次救急は、入院や手術が必要な中等症から重症の患者が対象で、当番日毎に交代で担当する輪番制などの病院が担当する。三次救急は、生命の危険がある重篤な患者が対象で、高度救命救急センターなどが対応する。

しかしながら、医療制度改革等に伴う影響で医師不足が全国的な社会問題となるなど、救急医療体制の維持が非常に困難な状況になっている。具体的には、①救急患者数や救急車の出動件数が年々増加の傾向にあり、その結果、救急隊と病院との患者受け入れに関する交渉回数や救急搬送に要する時間が増加していること、②一方、救急医療に関わる医師や看護師などを確保できないことから、救急医療を行う病院数が減少していることなどがある。その原因としては、①新たな医師臨床研修制度（平成16年度～）の導入で若手医師が勤務条件の良い病

院に流出し、人手不足となった大学医局が派遣医師を引き揚げたこと、②救急現場の過酷な勤務—長時間労働による疲労だけでなく、一部の患者による暴言・暴力などの迷惑行為—により、医療従事者の立ち去りが顕著になってきたこと、③治療を急ぐ必要のない人が、タクシー代わりに救急車を利用したり、通常の診療時間外に安易に救急外来を利用することで余分な負担などが挙げられる。この結果、①救急患者の搬送拒否などで患者が死亡する例や、②救急搬送時に病院の空きベッド状況などを把握する情報システムの不備など、問題が次々に明らかとなっている。

このような状況に対して、国は、平成18年8月の「新医師確保総合対策」や平成19年5月の「緊急医師確保対策」に基づき、関連予算の新設や拡充を打ち出し、平成20年度の診療報酬改定では、産科や小児科をはじめとする病院勤務医の負担軽減のため、開業医が夜間や休日に診療を行う場合の加算を新設する。更に、平成19年12月に「救急医療の今後のあり方に関する検討会」を設け、議論を開始した。また、安易な利用を抑制するために①救急車の適正利用などを訴える啓発や、②けがや病気の緊急性に応じて、救急車で搬送する必要があるかの判断（トリアージ）を行う制度の導入、更に、③軽症患者への時間外自己負担の導入などが国や自治体で計画・実施されている。

今後は、短期的な対応（予算措置など）だけでなく、①医師の人材育成や②国民皆保険制度堅持のための医療費抑制をどうするのか、長期的な対応も必要となる。

■ IPCC 統合報告書

2007年11月12日～17日、スペイン・バレンシアにおいて、約130カ国の代表、世界気象機関（WMO）、国連環境計画（UNEP）等の国際機関等から約360名が参加して、IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change「気候変動に関する政府間パネル」)の第27回総会が開催され、IPCC第4次評価報告書統合報告書が受諾された。

IPCC第4次評価報告書は、2007年2月に公表された第1作業部会報告書（自然科学的根拠）、4月に公表された第2作業部会報告書（影響・適応・脆弱性）及び5月に公表された第3作業部会報告書（気候変動の緩和策）の3つの作業部会報告書と各部会報告書の内容を分野横断的・有機的にとりまとめた統合報告書から構成されている。

統合報告書では、①気候変化とその影響に関する観測結果、②変化の原因、③予測される気候変化とその影響、④適応と緩和のオプション、⑤長期的な展望、の5つの主題のもと、気候システムの温暖化には疑う余地がない

こと、地域的な気候変化により多くの自然生態系が影響を受けていること、世界の温室効果ガスの排出量は1970年から2004年の間に70%増加したこと、現在の政策を継続した場合、世界の温室効果ガス排出量は今後20～30年増加し続け、21世紀にはより大規模な温暖化がもたらされると予測されること、地球温暖化の便益は温度がより低い段階で頭打ちになり、温暖化の進行に伴い被害が増大すること、既存技術及び今後数10年間に実用化される技術により温室効果ガス濃度の安定化は可能であること、今後20～30年間の緩和と努力と投資が鍵となること、などを結論として示した。

統合報告書を含めた一連の第4次評価報告書は、2007年12月にインドネシア・バリで開催された「気候変動枠組み条約第13回締約国会議」（COP13）に報告されており、ポスト京都議定書に向けた今後の国際交渉に科学的根拠を与える極めて重要な役割を担っている。

なお、IPCCは前米副大統領アル・ゴア氏とともに、2007年のノーベル平和賞を受賞した。

■ G 8 環境大臣会合の神戸開催

今年7月に北海道洞爺湖で開催されるG8サミットに先立ち、5月に神戸においてG8環境大臣会合が開催される。

地球環境問題が世界的な関心を呼んでいる中で、世界の主要国の環境大臣が神戸に集まることは、開催地である神戸にとっても非常に意義深いことである。

神戸市は、これまでも「国連人間環境会議」（昭和47年 ストックホルム）を契機とした「人間環境都市宣言」、 「環境と開発に関する国連会議（地球サミット）」（平成4年 リオデジャネイロ）を契機とした「神戸市地球環境市民会議」設立、「持続可能な開発に関する世界首脳会議」（平成14年 ヨハネスブルグ）を契機とした「KEMS（神戸環境マネジメントシステム）審査登録制度」（平成16年）の創設など、コンベンションを契機に新たな施策を打ち出してきた。

神戸市では、京都議定書に係る日本の削減目標を踏まえ、2010年における市域の温室効果ガス排出量を1990年度から6%削減することを目標に取り組んできたが、

2005年度の温室効果ガス排出量は1990年度比で逆に5.5%増加しており、このままでは2010年度には7.5%増加する見通しである。

神戸市としては、今回のG8環境大臣会合開催にあたって、今まで培ってきた多くの市民、ボランティア、NPO法人、事業者等とのネットワークを生かした歓迎行事、関連行事を実施することで、地球環境問題に関する機運を盛り上げていく必要がある。

そして、それをひとつの起爆剤として、これまで行ってきた環境問題への取り組みをより一層前進させ、温室効果ガス削減目標達成のためのアクションプログラムの推進、ごみの新たな減量・資源化施策の推進、路上喫煙防止対策などの施策を展開していくこととしている。

それによって、市民、事業者の気づき、考え、身近なことから行動にうつすなどのアクションを生み出し、温室効果ガス削減目標の達成など環境施策の具体的な成果に結び付けていくことが求められる。

■ 神戸市「新型インフルエンザ対策実施計画」

神戸市は平成20年2月に「新型インフルエンザ対策実施計画」を策定した。近年、インドネシアを始め東南アジアを中心に、国外で家禽などの高病原性鳥インフルエンザ（H5N1）の流行が続き、鳥から人への感染も続発し、死者も多数出ている（世界14カ国で患者373人、死者236人 平成20年3月18日現在）。今後、鳥インフルエンザウイルスがヒト型に変異し、世界の全ての人が免疫を持たない人から人に感染する「新型インフルエンザ」が発生すると、5～10日で全世界に拡散し、世界各地でおよそ8週間にわたって流行し、日本でも全人口の25%が感染するとされている（厚生労働省「新型インフルエンザ対策行動計画」）。

避けられない発生までの限られた時間内に、市民・事業者・行政が連携して、できる準備をすることが重要である。そして、パンデミック（世界的流行）発生時の混乱やパニックを防ぎ、迅速かつ的確な初動対応により健康被害を最小に止め、社会・経済の混乱を防止することが求められている。こうした中で、平成17年12月に国が、平成18年1月には兵庫県が新型インフルエンザ対策行動計画を策定した。平成18年11月には、保健福祉局が、新型インフルエンザ対策実施計画を作成し、その後、各局室区が作成した計画を全庁的にまとめたものが、神戸市「新型インフルエンザ対策実施計画」（以下「市実施計画」とする）であり、神戸市危機管理基本指針の個別事案対応マニュアルとして位置づけている。

市実施計画では、市内で発生すると人口の30%が感染

し、約1800人が死亡すると推計している。これに基づき、各局室区が情報を共有し、市民・事業者と連携・協力して迅速・適切な対応を実施することを目的とする。鳥インフルエンザ及び新型インフルエンザの発生段階に応じて7つの段階（フェーズ）があり、現在は国外で鳥インフルエンザの人感染が認められるフェーズ3Aにあたる。各局室区は、各フェーズに応じて、医療供給・感染予防、事業活動制限対策・ライフラインの機能確保、集客・集会施設の閉鎖、学級閉鎖・休校、要支援者対策、広報・啓発等の様々な対策を実施していく。また、人から人に感染するフェーズ4の段階では、神戸市健康危機管理対策連絡会議又は神戸市新型インフルエンザ対策本部を設置し、必要な施策を決定し、また、関係機関と連携し迅速な対応をとり、緊急の必要があるときには本部長（市長）が、『新型インフルエンザ非常事態宣言』を発し、市民の全面的な協力と理解を求めることとしている。

市民一人ひとりの新型インフルエンザに対する正しい理解と感染予防に向けた取り組みが、自分・家族・職場を守り、ひいては社会全体での感染防止につながる。全市民が一体となって、迫り来る危機に対して備えることが重要である。今後、広報こうべや神戸市のホームページ等で市民の協力を求め、パンデミック時に社会機能を停止させないための対策の確立を事業者に対して求めていくとともに、この実施計画を基本に関係機関とも連携しながら、研修・訓練などを通じ計画の推進と必要な見直しや追加を行い、より実効性のある計画にしていく。

■「デザイン都市・神戸」を推進するための基本的方針

神戸市は、平成19年12月に『「デザイン都市・神戸」を推進するための基本的方針』を策定した。これは、デザインという視点で、新たな魅力と活力を創り出し、くらしの豊かさを創造するための中長期的方針である。

神戸は、①山と海に囲まれた、異国情緒あふれる「まちなみ」、②神戸港の開港以来、外来文化を積極的に取り入れることによって培われてきた開放的で自由な気風・風土からなる「くらしの文化」、③ケミカルシューズ、洋菓子、真珠などに代表される「ものづくりの技術」など、すばらしい資源や魅力を持ち合わせている。

これまで、こういった“神戸らしさ”を活かすために、「ファッション都市」、「アーバンリゾート都市」といった都市像を掲げ、特色ある都市づくりに取り組んできたが、そのさ中で、阪神・淡路大震災に見舞われ、多くの尊い命を失い、まちは甚大な被害をうけた。しかし、力を合わせて復興に取り組んできた結果、人と人との絆や、助け合いの文化という“新しい神戸らしさ”を生み出した。

一方、人口減少社会の到来や産業の空洞化といった社会経済情勢が変化するなかで、国内外の各都市は、市民生活の質を向上させながら持続的な発展を遂げていくことのできる都市の概念である「創造都市戦略（クリエイティブシティ）」の考え方を基にした取り組みを始めていく。

震災から着実に復興を遂げつつある神戸においても、

これまでの都市づくりの理念や社会経済情勢の変化を踏まえ、都市間競争に打ち勝つための新たな都市戦略が求められており、3つの“神戸らしさ”との関連性やまちなみのイメージから、デザインを都市戦略の基軸に据え、中長期的に取り組んでいくこととした。

本方針では、デザインを「形や色」だけでなく、「計画やしぐみ」、「意図や考え方」なども含めた幅広い意味でとらえ、「美しさや楽しさ、やさしさや快適さなど、さまざまな要素との調和を重視し、新たな魅力を創り出すこと」としている。

また、「デザイン都市・神戸」を「住み続けたいくなるまち、訪れたいくなるまち、そして、持続的に発展するまちをめざして、すべての市民が、神戸の持つ強みを活かし、デザインによって新たな魅力を“協働と参画”で創造する都市」と位置づけている。

その実現に向けて、「くらしを豊かにする」、「個性と魅力を活かす」、「経済を活性化させる」、「創造力を高める」、「心を育み次世代につなぐ」という5つの視点で、ひと・もの・まちを結びつけ、「神戸らしさ」を見つめなおして、磨きをかける」ことを基本理念に、景観やまちなみの分野である「まちのデザイン」、芸術・文化や、ライフスタイルの分野である「くらしのデザイン」、産業や経済の分野である「ものづくりのデザイン」の3つを基本方針として、創造的な取り組みを推進していく。

■物価安定市民会議

原油価格高騰やバイオ燃料の需要拡大等による穀物価格高騰に伴い食料品・日用品価格が上昇し、市民生活への悪影響が懸念される中、物価安定を確保するため、平成20年1月30日、神戸市消費者協会（原会長）が中心となり、全国に先駆けて「物価安定市民会議」（委員長：甲南大学法科大学院 根岸教授、副委員長：神戸市消費者協会 妹尾専務理事）を設立した。

物価安定を確保し、より豊かな消費生活の実現を目指して市民の合意形成を図るための活動を行うことを目的とし、学識経験者4名、市民代表15名で構成される会議で、神戸市は「神戸市民のくらしをまもる条例」に基づき、事務局として情報提供や運営を支援している。

活動内容としては、消費者に適切な物価情報を提供するとともに、値上げを牽制したり便乗値上げを阻止するため、物価の継続的監視と実態の把握、事業者代表等に出席を求め、意見を聴取することなどによる実情・問題点の把握、行政・事業者等関係諸団体への要望、要請、提言等、物価安定に寄与する活動を行う。

物価上昇への具体的な対応として、第1回会議では、神戸市に、物価に関する電話相談窓口として「物価相談ダイヤル」の設置や、市民自らが価格を調査する「神戸市物価モニター」制度について提言があり、「物価相談

ダイヤル」は2月4日から、「神戸市物価モニター」は3月から調査を開始した。その他、値上げについて業界と意見交換を実施したり、価格形成について学習する「物価セミナー」を行うなど物価安定に向けた啓発活動を展開している。

「物価安定市民会議」の運営にあたっては、神戸市でこれまで消費者問題解決に向けて用いられてきた考え方で、市民・事業者・行政の三者が互いに話し合い、理解・協力・合意のもとで取り組みを進める「三者合意システム」を基本にしている。物価上昇を抑制する消費生活環境を整えるために、市民は自ら物価を監視し物価上昇を引き起こさない賢い消費者行動を、事業者は経営努力による値上げ抑制を、行政は市民、事業者と連携を図るとともに両者間の相互理解を深める取り組みを、互いに協力しあいながら取り組む必要がある。「物価安定市民会議」を通じ、物価安定に向けて三者の協力関係を築いていくことが重要なテーマになっている。

神戸市では、「物価安定市民会議」設立後、物価高騰に対応するため、2月4日、市役所内部に神戸市物価対策本部を設置し、「物価安定市民会議」と連携するとともに、原材料高騰による中小企業への支援も含めた総合的な物価対策に取り組んでいる。

みなと神戸の経済調査結果

平成20年3月
神戸市みなと総局

[問い合わせ先：振興課 TEL 078-322-5681]

1. 調査の目的・考え方

神戸港は、慶応3年（1868年）の開港以来、日本を代表する国際貿易港として我が国の経済の発展を支えるとともに、神戸市民の生活基盤、経済基盤として重要な役割を担ってきた。

しかし、平成7年（1995年）の震災、社会経済情勢や国内外の産業構造の変化、港湾間競争の激化、またウォーターフロントに対する市民意識、価値観の変化など、神戸港を取り巻く状況は大きく様変わりしている。

こうした時代の流れに対して、神戸港が今後西日本のハブ港として効果的、効率的に機能を果たしていくため、平成17年（2005年）2月に「みなと神戸ーいきいきプラン」が策定され、「物流ゾーン」と「親水ゾーン」について、概ね10年後の「神戸港が目指すべき姿」を示し、「みなと神戸」を「活力」と「賑わい」のある「いきいき」とした空間とするための指針が示された。

そこで、開港140年を迎えた現在、みなと神戸における経済活動から派生する就業者数や付加価値額を把握し、みなと神戸が市民経済に与える影響を数量的に明らかにするため、平成17年（2005年）度に策定された神戸市産業連関表（平成12年表）を用いて新たに調査を行った。

なお、基準年次は分母となる市民所得が公表された平成15年（2003年）をベースとした。

2. 神戸港を取り巻く経済状況等の推移

みなと神戸の経済調査を行うにあたり、資料等の制約から平成15年（2003年）をベースに調査を実施したが、現在に至るまで社会経済状況等も変化していることから、調査結果の解釈にあたっての参考とするため、現状の神戸港や神戸市の経済状況等について、平成6年（1994年）前後から直近までの動向を見てみることにする。

(1) 神戸港の状況

総入港隻数、総取扱貨物量については、震災で落ち込んだ後、平成9年（1997年）までは回復をみせたものの、平成10年（1998年）4月の明石海峡大橋の開通によりフェリー貨物が落ち込み、内航船舶、内貿貨物量が急減した。その後、総取扱貨物量については平成15年（2003年）以降、外内貿ともに増加してきている。

コンテナ総取扱個数については、震災前の平成6年（1994年）が神戸港としては最高の292万TEUを記録した。震災後、取扱個数は減少したものの、平成15年（2003年）以降順調に回復しており、平成18年（2006年）は震災後最高の241万TEUとなっている。

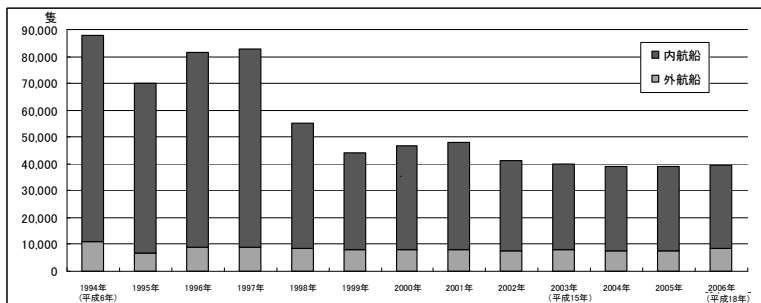
また、総取扱貨物量、コンテナ総取扱個数ともに外貿におけるトランシップ貨物が大幅に減少していることが特徴であり、トランシップ貨物を除く外貿貨物については、概ね震災前の水準に戻ってきているといえる。

港湾労働者数については、震災後減少傾向が続いていたが、平成15年（2003年）度を底に増加傾向に転

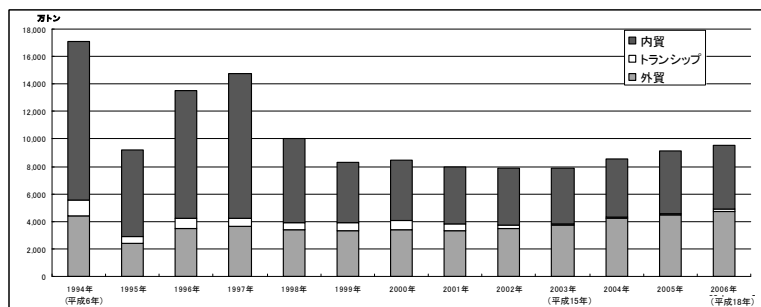
じている。

輸出入額は震災後、平成9年(1997年)を山として一旦減少したが、輸出は平成13年(2001年)以降5年連続、輸入は平成14年(2002年)以降4年連続増加し、平成18年(2006年)には過去最高となっている。(総入港隻数、総取扱貨物量、コンテナ総取扱個数は神戸市みなと総局調べ。)

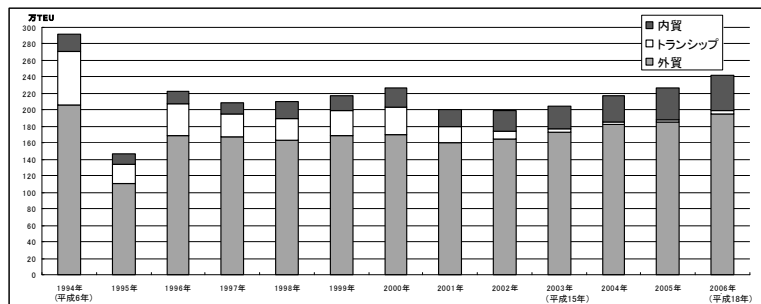
総入港隻数



総取扱貨物量

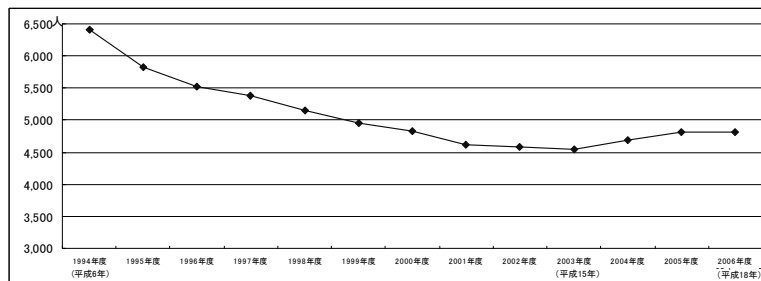


コンテナ総取扱個数



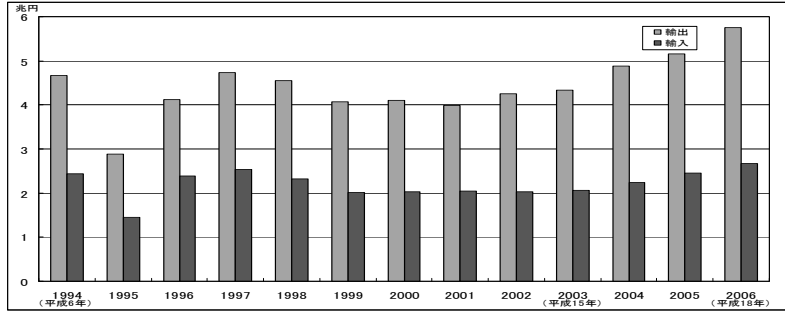
港湾労働者数

(単位：人)



「神戸港労働出張所調」

輸出入額

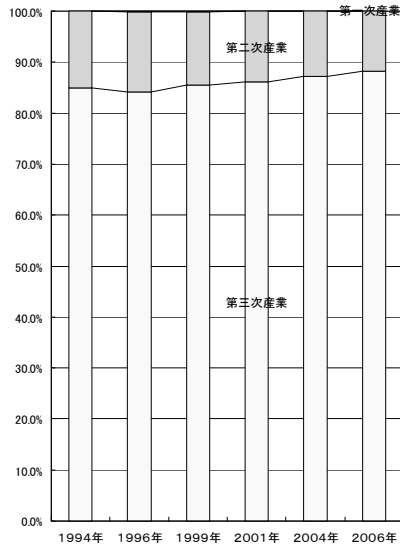


「神戸税関調べ」

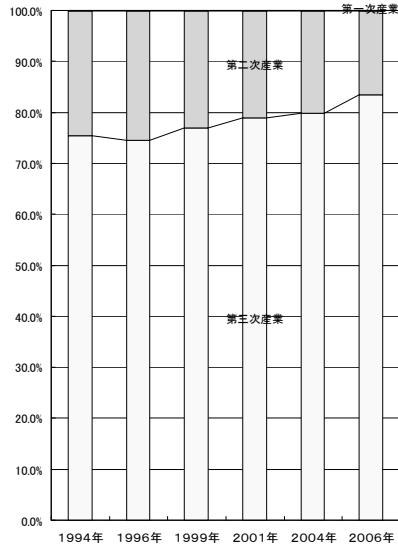
(2) 事業所数及び従業者数

神戸市内の事業所数及び従業者数の第一次・第二次・第三次産業分類別の構成比を見ると、事業所数では80%以上、従業者数では70%以上が第三次産業で占めていることと、そのウエイトが高くなってきていることから、神戸市内においても産業構造が第三次産業にシフトしてきていることが伺える。（「事業所・企業統計調査」注）2006年は速報値で全事業所。それ以前は民営事業所。）

産業分類別事業所数の構成比の推移



産業分類別従業者数の構成比の推移

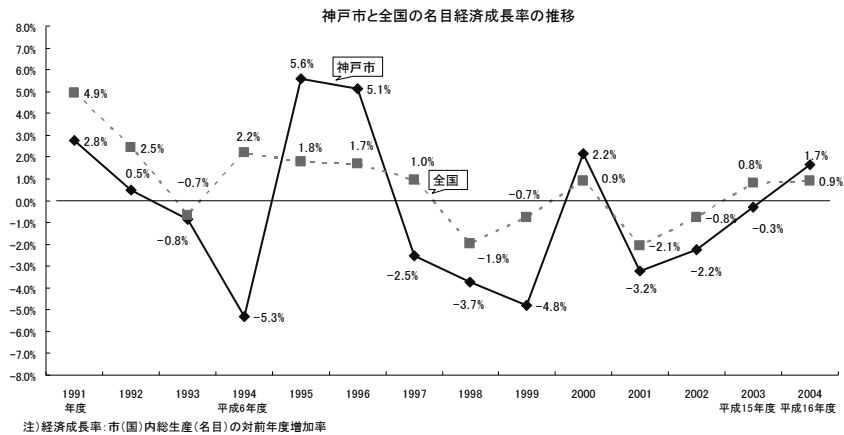


事業所数	(単位: 所)					
	1994年	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年
総数	83,872	74,818	79,748	74,140	70,384	72,787
第一次産業	50	63	57	51	43	53
第二次産業	12,628	11,806	10,630	10,201	8,947	8,561
第三次産業	71,194	62,949	63,061	63,888	61,374	64,173

従業者数	(単位: 人)					
	1994年	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年
総数	691,051	729,235	669,590	677,304	634,522	718,460
第一次産業	611	735	588	675	479	738
第二次産業	169,306	184,642	153,947	141,893	127,489	118,052
第三次産業	521,134	543,858	515,055	534,736	506,554	599,670

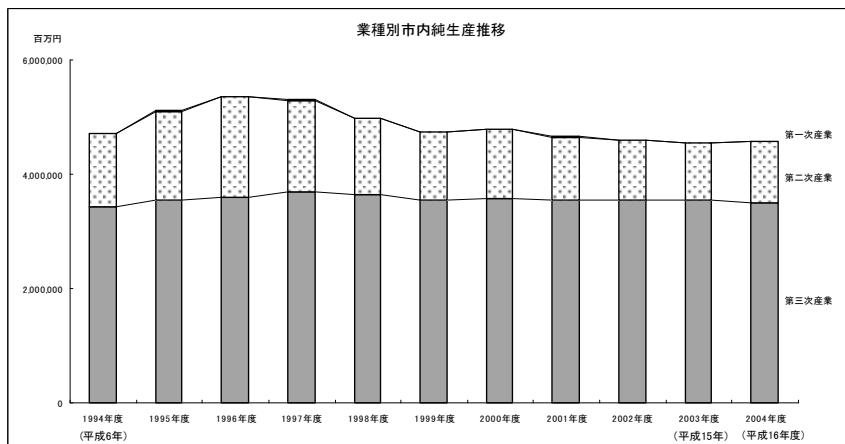
(3) 名目経済成長率の推移

神戸市と全国の名目経済成長率を見ると、震災後の平成7年（1995年）度には復興特需などにより全国を上回る成長となったものの、全般的には全国の成長率を下回っている。なお、平成13年（2001年）度以降は神戸市、全国ともに成長率は上向きとなっており、平成16年（2004年）度には1.7%と全国を上回る3年ぶりのプラス成長となっている。（「神戸市民経済計算年報」）



(4) 市内純生産（生産活動によって生み出される付加価値）

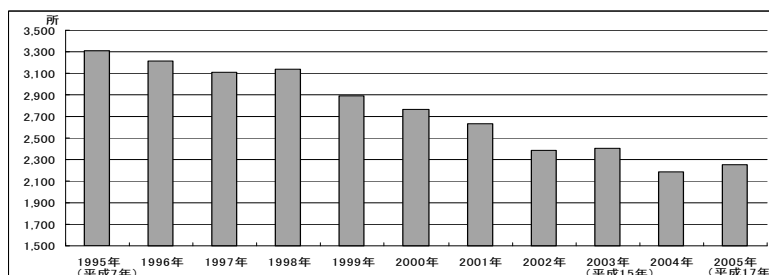
市内の純生産額の推移についてみると、平成8年（1996年）度以降は減少傾向となっており、平成15年（2003年）度から平成16年（2004年）度にかけては微増と上向きに転じている。また、産業分類別では、第三次産業は概ね一定であるが、第二次産業において減少傾向、平成16年（2004年）度については増加といった変動が見られる。（「神戸市民経済計算年報」）



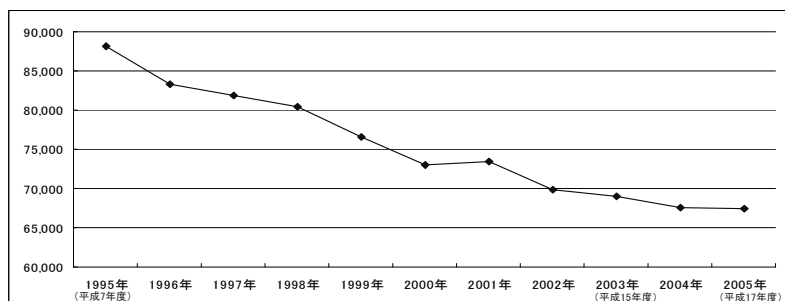
(5) 工業統計調査（4人以上の事業所）

震災後、鉄鋼、ゴムなどの製造業が撤退するなど、神戸市内の事業所数、従業者数は減少傾向となっている。一方で、製造品出荷額等、付加価値額は、平成15年（2003年）を底に増加傾向となっている。（「神戸市工業統計調査」）

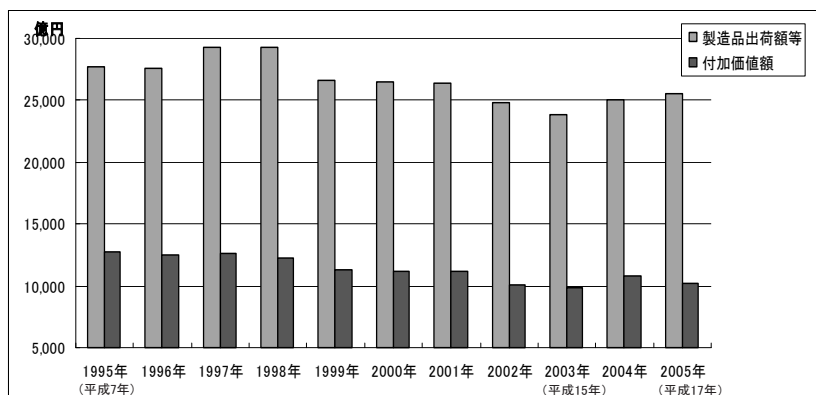
・事業所数



・従業者数



・製造品出荷額等，付加価値額



また、工業統計調査による区別の付加価値額では、神戸港に面している既成市街地では、昭和59年(1984年)と平成15年、17年(2003年、2005年)では大きく減少しているが、逆に北区、西区等の内陸部においては増加しており、西神工業団地などの内陸部における製造業の集積が影響を与えている。

工業統計の付加価値額の区別構成比 (4人以上の事業所)

(単位：百万円)

	昭和59年(1984)	平成15年(2003)	平成17年(2005)	構成比(2005)	増加率(2005/2003)
全市	1,130,909	985,816	1,019,126	100.0%	103.4%
既成市街地	1,024,891	681,952	685,627	67.3%	100.5%
東灘区	213,960	182,484	192,287	18.9%	105.4%
灘区	45,924	51,607	74,670	7.3%	144.7%
中央区	196,043	77,191	63,728	6.3%	82.6%
兵庫区	401,091	295,894	282,022	27.7%	95.3%
長田区	132,342	60,786	61,201	6.0%	100.7%
須磨区	25,353	8,785	6,947	0.7%	79.1%
垂水区	10,178	5,205	4,772	0.5%	91.7%
北・西	106,019	303,865	333,498	32.7%	109.8%
北区	12,968	43,979	44,644	4.4%	101.5%
西区	93,051	259,886	288,854	28.3%	111.1%

(6) 2万人の雇用創出

神戸市では、平成14～17年(2002～2005年)度及び平成18～21年(2006～2009年)度と2度の計画で2万人の雇用創出を施策として打ち出している。平成14～18年(2002～2006年)度までの実績では計画値を上回る結果となっている。また、平成19年(2007年)度上半期速報値においても順調に雇用創出が見られる状況である。

なお、神戸港に係る部分についての雇用創出については、主に企業誘致(臨海部、内陸部)になるが、この分野についても計画を上回る結果となっている。(神戸市産業振興局調べ)

「2万人の雇用創出」年次計画（平成14～17年度）

（単位：人）

事業内容		平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	合計
1. 商工業や集客観光などの振興	計画	1,500	1,500	1,600	1,900	6,500
	実績	1,907	2,328	2,158	1,561	7,954
2. 企業誘致 （臨海部、内陸部への企業誘致）	計画	1,700	1,500	1,500	1,300	6,000
	実績	1,559	1,515	1,875	2,228	7,177
3. 医療、福祉、環境など成長分野の産業育成	計画	1,300	1,500	1,300	1,400	5,500
	実績	2,087	2,129	2,257	1,804	8,277
4. 神戸空港や臨空型産業の集積 （平成17年度開港）	計画	0	0	100	1,900	2,000
	実績	0	0	23	1,254	1,277
合計	計画	4,500	4,500	4,500	6,500	20,000
	実績	5,553	5,972	6,313	6,847	24,685

「2万人の雇用創出」年次計画（平成18～21年度）

（単位：人）

事業内容		平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	合計
1. 先端医療・情報などの成長分野の育成 （先端医療、空港、情報通信・環境等）	計画	1,100	1,100	1,100	1,200	4,500
	実績	905	444			1,349
2. 商工業・集客観光分野などの振興	計画	2,900	2,900	2,900	2,800	11,500
	実績	3,810	1,553			5,363
3. 健康福祉・教育分野などの振興	計画	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000
	実績	2,373	832			3,205
合計	計画	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000
	実績	7,088	2,829			9,917
うち企業誘致（臨海部、内陸部）	計画	3,000	3,000	2,000	2,000	10,000
	実績	2,394	1,967			4,361

※平成19年度の実績は上半期（4～9月）の速報値

以上、震災前後から直近までの神戸港や経済指標等の推移を見たが、震災特需もあった平成7年、8年（1995年、1996年）度は一旦神戸経済も良くなり、その後全国的な景気の冷え込みにも連動するように徐々に減少傾向となっている。平成13年（2001年）度以降成長率は右肩上がりとなっているが、みなと神戸の経済調査に直接関連してくる指標は平成15年（2003年）を底にその後増加傾向となっていることが伺える。

3. 経済調査の推計

このような経済状況等を勘案しながら、みなと神戸における経済活動が神戸市全体にどの程度の影響を与えているのかを、下記の方法等により算出した。

(1) 港湾に関わる対象産業の設定

みなとの機能を「物流部門」と「親水部門」に区分し、それぞれに関わる対象産業を設定した。

「物流部門」では、海運業や倉庫業など企業活動が港湾の機能に直接に関連する「港湾物流関連産業」と、食料品製造業や貿易業、鉄鋼業、造船業など、生産活動面や立地面で原材料や製品の海上輸送を行うなど、港湾を活用する産業である「港湾活用産業」を設定した。

<対象業種>

・港湾物流関連産業

海運業、倉庫業、港湾運送業、その他運輸に付帯するサービス業（検数・検量業、通関業、梱包業等）、海上コンテナ内陸輸送、港湾関連陸運業、港湾関連建設業、港湾関連サービス業等（港湾関係官公庁、港湾関連団体等）

・港湾活用産業

損保、貿易業、石油卸売業、中古建機・中古自動車等卸売業（※1）、農畜産物・水産物卸売業（東部・中央卸売市場）（※2）、食料品製造業、飼料・肥料製造業、非鉄金属精錬精製業、石油・石炭製品製造業、製材業・木製品製造業、窯業・土石製品製造業、有機化学工業製品製造業、ゴム製造業、鉄鋼業、造船業・ボイラ・原動機製造業・鉄道車両、電気・ガス業（※3）

※1：港湾地区への新規進出により追加。 ※2：冷凍食品等、輸入食品の増加により追加。

※3：火力発電所など、原材料輸入で港湾とのつながりが強いことから追加。

「親水部門」については、昭和62年（1987年）のメリケンパーク竣工をはじめ、平成4年（1992年）にハーバーランド街開き、平成10年（1998年）にはHAT神戸街開き、中突堤旅客ターミナル（かもめりあ）オープンなど、親水性の観点から施設整備が行われ、従来の物流機能中心であった「みなと」が時代とともに大きく様変わりしてきた。

そのため、飲食・宿泊業など、「みなと」を資源として活用している（または来訪者によりメリットを受けている）観光等の産業を「港湾親水関連産業」として設定した。

<対象業種>

・港湾親水関連産業

道路旅客運送業、各種商品小売業、織物・衣服・身の回り品小売業、飲食料品小売業、銀行業、不動産業（駐車場業）、一般・遊興飲食店、宿泊業、博物館・美術館・水族園、娯楽業（映画館等）

(2) 対象範囲の設定

物流部門に含まれる「港湾物流関連産業」、「港湾活用産業」については、対象業種で捉えており、対象範囲は全市とした。

「港湾親水関連産業」は、「みなと」を訪れた観光客等の行動範囲から捉えることが難しいため、対象産業の立地場所を考慮して港頭地区を対象範囲とした。

※港頭地区：港湾労働法及び港則法で定めたエリアを基準として、東から国道43号線～国道2号線～JR三宮駅～兵庫駅～国道2号線で囲まれた区域。

(3) 推計の方法

①就業者数（直接効果）の算出

各産業別の就業者数の算出には原則として既存の指定統計調査結果を使用した。

（事業所・企業統計調査、工業統計調査、商業統計調査）

ただし、指定統計調査で把握できない各種協会・組合等についてはアンケート調査により把握した。

*派遣就業者数の取扱について

現状の産業活動においては、派遣就業者が各産業で生産活動を行っていることから、派遣法により就業が禁止されている業種（港湾運送業、建設業、警備業）を除き、派遣就業者を含む就業者数とした。

*就業者について

就業者とは指定統計の従業者にあたるもので、従業者とは、「個人業主及び無給家族従業者」、「有給役員」、「常用雇用者」の合計であり、就業者とは、従業者に「臨時雇用者」、「出向・派遣受入者」を併せ「従業者・臨時雇用者のうち派遣・下請出向者」を除いたものである。（商業統計調査用語説明による）

今回の推計では対象産業の全ての雇用を捉えるため、臨時雇用者、出向・派遣受入者を含む就業者数として算出した。

②生産額、付加価値額（直接効果）の算出

産業連関表の産業別生産額、就業者数から就業者1人当たりの生産額を求め、①で求めた各産業別の就業者数に乗じて生産額を算出した。この生産額に同じく産業連関表の付加価値率を算出し、各産業別生産額に乗じて付加価値額を算出した。ただし、港湾活用産業のうち製造業部門については、神戸市工業統計調査結果の生産額を直接採用した。①の就業者数と②の付加価値額を直接効果とする。

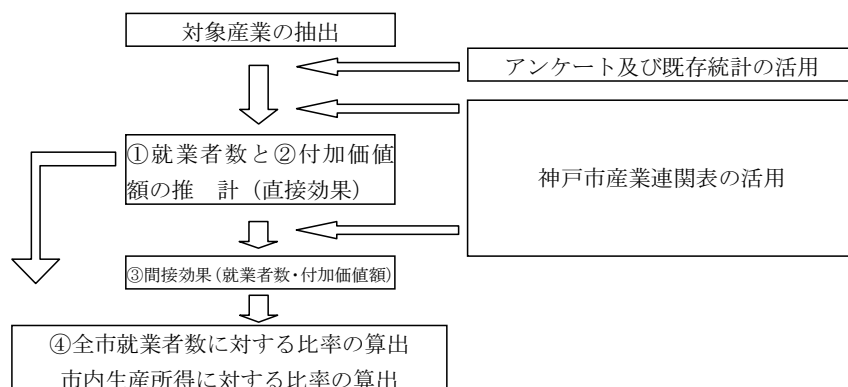
③就業者数、付加価値額（間接効果）の算出

対象産業の経済活動から生み出される付加価値額から神戸市内に居住する就業者の雇用者所得を算出し、これが消費にあてられるとして、消費に伴って新しく生み出される付加価値額及び就業者数（間接効果）を神戸市の産業連関表を用いて推計した。

④全市就業者数・市内生産所得に対する比率の算出

③の間接効果による就業者数、付加価値額と、①・②で求めた就業者数と付加価値額の合計について、市内全体の就業者数、市内生産所得に対する比率を算出した。

<推計方法のイメージ>



4. 推計結果 (次ページ表参照)

(1) 就業者数

平成15年(2003年)における市内の「物流部門」(港湾物流関連産業・港湾活用産業)の就業者数は間接効果を含めて、11万2,433人で、市内全産業の就業者数の16.3%に相当する。

「親水部門」(港湾親水関連産業)では間接効果を含めて、8万5,010人となり、市内全産業の就業者数の12.4%に相当する。

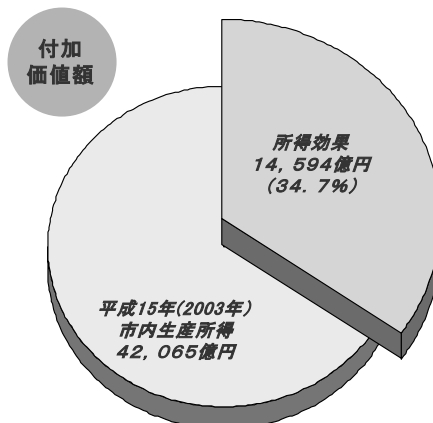
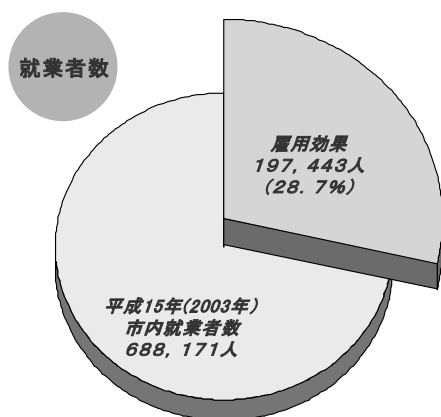
「物流部門」と「親水部門」全体では間接効果を含めて19万7,443人となり、市内全産業の就業者数の28.7%相当の雇用創出効果を有している。

(2) 付加価値額

平成15年(2003年)における市内の「物流部門」(港湾物流関連産業・港湾活用産業)の付加価値額は間接効果を含めて9,552億円で、市内生産所得の22.7%に相当する。

「親水部門」(港湾親水関連産業)では間接効果を含めて、5,042億円で、市内生産所得の12.0%に相当する。

「物流部門」と「親水部門」全体では間接効果を含めて1兆4,594億円となり、市内生産所得の34.7%相当の経済効果を創出している。



* 今回の推計では対象産業の名称を港湾関連産業から港湾物流関連産業、港湾依存産業から港湾活用産業へ変更した。

推計結果 平成15年（2003年）

[就業者数]

(人)

	就業者数	全就業者数比率
港湾物流関連産業①	33,318	4.8%
港湾活用産業②	49,624	7.2%
港湾物流関連・港湾活用産業計①+②	82,942	12.1%
港湾物流関連産業（間接効果）③	11,351	1.6%
港湾活用産業（間接効果）④	18,140	2.6%
港湾物流関連・港湾活用産業（間接効果）計③+④	29,491	4.3%
港湾物流関連・港湾活用産業（直接効果+間接効果）①~④	112,433	16.3%
港湾親水関連⑤	68,968	10.0%
港湾親水関連（間接効果）⑥	16,042	2.3%
港湾親水関連計⑤+⑥	85,010	12.4%
合計①～⑥	197,443	28.7%
市内全就業者数	688,171	100.0%

[付加価値額]

(百万円)

	付加価値額	市内生産者所得比率
港湾物流関連産業①	221,652	5.3%
港湾活用産業②	534,547	12.7%
港湾物流関連・港湾活用産業計①+②	756,199	18.0%
港湾物流関連産業（間接効果）③	76,608	1.8%
港湾活用産業（間接効果）④	122,430	2.9%
港湾物流関連・港湾活用産業（間接効果）計③+④	199,038	4.7%
港湾物流関連・港湾活用産業（直接効果+間接効果）①~④	955,237	22.7%
港湾親水関連（直接効果）⑤	395,940	9.4%
港湾親水関連（間接効果）⑥	108,269	2.6%
港湾親水関連（直接効果+間接効果）⑤+⑥	504,209	12.0%
合計①～⑥	1,459,446	34.7%
市内生産者所得	4,206,538	100.0%

(参考) 神戸港の経済効果（昭和59年）

[就業者数]

(人)

[付加価値額]

(百万円)

	昭和59年 (1984年)	全就業者数 比率
港湾関連産業①	45,361	7.1%
港湾依存産業②	64,529	10.1%
港湾関連・依存産業計①+②	109,890	17.3%
市内全就業者数	636,662	100.0%

	昭和59年 (1984年)	市内生産者 所得比率
港湾関連産業①	368,901	10.9%
港湾依存産業②	678,603	20.0%
港湾関連・依存産業計①+②	1,047,504	30.8%
港湾関連・依存産業（間接効果）③	270,400	8.0%
港湾関連・依存産業計①~③	1,317,904	38.8%
市内生産者所得	3,396,878	100.0%

5. 考察

みなと神戸が市民経済に与える影響の推計結果から、みなと神戸に関わる就業者数は間接効果を含めて神戸市内全就業者数の28.7%に相当し、付加価値額は市内生産所得の34.7%に相当する経済波及効果を生み出す結果となった。

ちなみに同種の経済調査は過去にも実施しており、前回は昭和59年（1984年）であるが、当時は物流部門のみで推計している。今回の調査まで約20年が経過しており、神戸港も大きく様変わりしているため単純に比較することは難しいが、物流部門で捉えると直接効果の就業者数は11.0万人から8.3万人と減少し、また付加価値額では当時の1兆3,179億円から9,552億円と共に減少している。

これらの要因としては、やはり震災を契機として港湾活用産業の一部が市外に移転したこと、明石海峡大橋開通により内貿貨物が減少したこと、日本経済の産業構造が転換したことなどが、物流部門に大きく影響を与えていると思われる。

しかし、経済構造が第三次産業化している現在においては、現行の神戸港に見られる商業活動などの親水産業は無視できないものであり、物流部門とあわせて総合的に捉え、神戸港をベースとした経済活動を把握する必要がある。

前回の付加価値額の市内生産所得に対する比率は38.8%であったが、当時は景気循環のピーク時でありコンテナ化に対応するためのポートアイランドⅠ期も完成するなど、港湾物流にとっては追い風基調の時代であった。今回の調査は親水部門も併せて34.7%と、前回に比べて若干低くなったものの、景気も回復基調に乗った直後で未だ各種経済指標が低迷していた平成15年（2003年）で捉えたこと、長期的に産業構造が転換してきたことなどを考慮しても、約20年前と比べて影響度にそれほど差は出ていない。

これはやはり神戸市にとって「みなと」はなくてはならない大きな存在であり、震災という外的要因もあったものの、依然として重要な役割を担い続けていると言えるのではないかと思われる。

こうした中、平成19年（2007年）12月からは阪神港として一開港化も始まり、スーパー中枢港湾としての大水深バースも整備されつつあるが、「みなと神戸ーいきいきプラン」を着実に実行し、西日本のハブ港として機能強化を図り、世界経済等の動向を見極めながら、ハードを最大限活用できるような貨物の誘致策を行っていくと同時に、港湾運営の効率化を図りつつ国際貿易港湾としての競争力強化を図る必要がある。また「親水部門」では、神戸市民や観光客にとって「みなと神戸」が醸し出す魅力ある施設の整備や空間の形成なども必要ではないかと思われる。

こうした取組みにより、みなと神戸の市全体の経済に対する影響度が将来どのように変化していくのかについては今後も見ていく必要があるが、本調査では資料等の制約から平成15年（2003年）時点の状況しか把握できず、現状と本調査結果との間にタイムラグが生じているため、直近の社会経済状況など多方面から分析するなどの考慮が必要である。

また、神戸港の背後圏の状況から理解されるように、その経済効果は市内部にとどまるものではないこと、対象産業の設定、ビジネスと観光の境界の把握方法、非港湾産業における経済効果分析といった課題もあるが、これからの神戸港のあるべき姿としては、「みなと神戸ーいきいきプラン」を着実に実行することにより、今後の「みなと神戸」の発展に期待したい。

○「みなと神戸の経済調査委員会」委員名簿（敬称略、五十音順）

（委員長）

黒田 勝彦 神戸市立工業高等専門学校 校長・神戸大学名誉教授

（委員）

上村 多恵子 京南倉庫株式会社 代表取締役

加藤 恵正 兵庫県立大学 経済学部教授

貴多野 乃武次 阪南大学 国際コミュニケーション学部教授

斎藤 清 兵庫県立大学 経済学部教授

平成18年度 神戸ブレイン研究支援事業の報告について

平成20年4月
（財）神戸市産業振興財団

[問い合わせ先：創業・新事業推進課 TEL 078-360-3209]

（財）神戸市産業振興財団では、神戸経済の活性化のために、知識が交流して価値創造へとつながる「仕組み」を経済構造に組み込む必要があるとの観点から、若手研究者を対象に研究計画を受け、優秀なものに研究費の助成を行なう「神戸ブレイン研究支援事業」を実施した。

1. 募集概要

募集期間：平成18年6月26日(月)～7月21日(金)

研究テーマ：「神戸経済活性化と中小企業」

以下の条件①～④をすべて満たすこと。

- ①上記研究テーマの範囲内で、個別研究テーマを設定し、実地調査の上で研究成果の中に実務的政策提言を必ず行うこと。
- ②政策提言は、神戸市産業振興局及び（財）神戸市産業振興財団の事業として反映する可能性があり、神戸の中小企業の活性化に効果が期待できる内容にすること。
- ③採択された場合は、対外的（所属する学会等）に研究成果を積極的に発表すること。
- ④他の助成金を受けて実施する研究ではないこと。

応募対象者：35歳以下の研究者（平成18年4月1日現在）

支援内容：研究実施にかかる費用を助成（上限100万円。但し、単年度では50万円）

助成対象期間：平成18年9月1日～平成19年7月31日

2. 採択研究一覧

氏名	共同研究者	テーマ	研究の目的
小野 善生 滋賀大学経済学部 准教授	柴山 桂太 滋賀大学経済学部 准教授 西尾 久美子 京都女子大学 現代社会学部 准教授 服部 泰宏 神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程	神戸の中小企業経営者の リーダーシップについて の研究－震災からの再建 事例を通じて－	震災を乗り越え企業を再建した経営者が、いかなるリーダーシップを発揮したのかについて事例研究を行い、変化に対応していく中小企業経営者のあるべきリーダーシップ像を探求することを目的とする。
竹内 竜介 神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程	藤田 順也 神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 平野 恭平 神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程	神戸における産業発展の 歴史分析 ～多国籍企業と中小企業 の関係性を中心として～	神戸の産業構造の変遷の中で、特定産業に属する中小企業の勃興・発展・衰退がみられてきた。本研究では、そのような産業構造の変遷の中にみられた多国籍企業と中小企業の関係性を解明し、地域社会・経済の活性化に繋がる政策の提言を試みることを目的とする。

※採択研究者の所属先は平成20年4月現在

神戸の中小企業経営者のリーダーシップについての研究 ～震災からの再建事例を通じて～

滋賀大学 経済学部 准教授 小野 善生

滋賀大学 経済学部 准教授 柴山 桂太

京都女子大学 現代社会学部 准教授 西尾久美子

神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 服部 泰宏

要約

本研究の目的は、神戸の洋菓子業者の阪神・淡路大地震からの復興プロセスをリーダーシップの観点から考察することにある。総論としては、倫理的リーダーシップ、変革型リーダーシップ、ネットワークの活用という2つのリーダーシップのタイプとリーダーシップを受入れる人的ネットワーク基盤が有効に機能していたという知見が得られた。

調査結果

調査の結果、以下のようなリーダーシップの特徴を指摘することができた。

- 経営者の高い倫理的リーダーシップ
- 危機を好機と捉え組織を再構築する変革型リーダーシップ
- 同業種、異業種を問わず形成された人的ネットワークの有効活用

経営者は、倫理的リーダーシップを通じて社員であるフォロワーに洋菓子業を営む本質は顧客への奉仕の精神であることを身をもって実践した。奉仕の精神に関しては、倫理的リーダーシップの背景に存在するもので、神戸の洋菓子業者に共通する信念であることが分かった。倫理的リーダーシップによって、フォロワーは仕事に取り組むことの意義を認識し、仕事に取り組むことやりがいを感じてモチベーションが向上するという結果につながったのである。フォロワーのモチベーションが向上することによって、組織の一体感が高まるのである。このことは、震災による物理的被害と精神的被害によって組織力が低下していた企業組織を立て直す原動力となったと言える。

変革型リーダーシップは、経営環境の変化に適応させるため事業を再構築することを意味する。具体的には、商品ラインナップの再構築、事業の集中特化・外部化、販路の拡大、ロジスティクスの見直しという従来の経営戦略を転換させるものである。もちろん、直接のきっかけは震災によるものだが、震災前後での経営環境の変化も影響を及ぼしている。それらの要因としては、バブル経済の崩壊、Windows95の発売によるインターネットの本格的な普及といったものが挙げられる。地震という予測不可能な天変地異による損害と激しい経営環境の変化は組織の存続に危機をもたらすものであるが、危機を好機と捉え積極的に組織変革を推進させ、経営環境の適応を果たせたのである。

震災からの復興にまつわるリーダーシップを下支えする存在として明らかになったのが、同業種、異業種を問わず形成された人的ネットワークである。この人的ネットワークは組織階層上の関係に加え、経営者同士の連携という横の関係が重要な役割を果たしていることを意味する。人的ネットワークの基盤が存在したからこそ、震災から復興へ導いたリーダーシップが機能したものだと言えるのである。

政策提言

本研究から導き出される政策提言として、以下の3点を提言する。

- 倫理観を涵養する経営者教育プログラムの開発

- ・次世代リーダー育成のための研修
- ・人的ネットワーク構築のための場の提供

企業倫理の教育プログラムは、米国において積極的に展開されている。企業倫理の教育プログラムで重要な役割を果たすのが、ケーススタディである。ケーススタディを通じて学習することのメリットは、具体的事例が学習の対象となることから受講者にとって理解しやすく、そこから何らかの教訓を得ることができるということである。ケースを学習するにあたっては、ケースを読むだけの言うなればケースを鑑賞するだけでは不十分である。ケーススタディを通じた学習にあたっては個人がケースを熟読するだけでなく、ケースメソッドと呼ばれる教育法が効果的である。ケースメソッドの手順としては、個人学習、グループディスカッション、クラスディスカッションというプロセスで進行する。個人学習では、個人単位でケースを学習し、基本情報を把握する。グループディスカッションでは、小グループでそれぞれの意見を交換することによって、ケースに対する理解を深める。クラスディスカッションでは、教師の指導で専門的な理論の見地からケースの解釈を行い、そこからより深い理解を得るというものである。

これら一連のプログラムの中で産業振興財団が果たす役割としては、以下の3点が挙げられる。

- ・企業倫理に関する良質なケースを提供する。
- ・研修を実施する場を提供する。
- ・ケースメソッドを行う講師を募集する。

ケースの提供に関しては、大学院生や研究者を対象に調査計画を公募する、または調査計画を提示した上で希望者を募るといった二通りの手段が考えられる。場の提供に関しては、この分野に限らず産業振興財団の既存の取り組みとして研修や教育の場は提供されてきたことかと思われる。物理的な場所の提供という意味では、既存の研修や教育の場と同じもので結構である。ケースメソッドの講師に関しては、企業倫理の分野に精通した専門家を迎えなくてはならないのは当然であるが、単なる専門家では不十分である。ここで必要なのは、当該分野の専門性に加えて、教育法であるケースメソッドに精通しているということである。

次世代リーダーの研修の実施に関しても、倫理観を涵養する経営者教育プログラムの所で述べたようにケースメソッドによる教育が機能すると思われる。企業倫理の分野と比較して次世代リーダーの研修に関しては、一般に浸透しているので実施は容易かと思われる。ここで工夫すべき点があるとすれば、研修対象者を絞るということである。次世代経営者の研修といえども、経営者と経営幹部では要求されるリーダーシップも異なる。経営者の場合は組織のトップ、最終意思決定者としての役割があるが、経営幹部は経営者のフォロワーであると同時に一般管理者からみればリーダーとなる。彼らに必要なのは、リーダーシップとフォロワーシップなのである。以上のような観点から、次世代経営者の研修にあたっては経営者育成と幹部育成を実施する必要がある。

人的ネットワーク構築に関しては、より戦略性の高い人的ネットワーク構築の場を提供するということを提言したい。戦略性の高さが意味するのは、場を提供することによってどのような人脈が形成されるのか明確な意図を持って人と人をつなぐということである。具体的には、中小企業が産業振興財団のサポートを必要としている領域は何かを徹底したフィールド調査で洗い出し、市場の潜在ニーズを特定する。市場の潜在ニーズを特定した後は、ニーズを満たす先を調査してニーズを必要とするものとニーズを提供できるものとの橋渡しをするということである。この取り組みが従来のもものと異なるのは、徹底したフィールド調査を実施し、現場レベルの情報を徹底的に把握することにある。そうすることによって、どのような分野に置いて企業と企業とのマッチングを行うのかという明確な目的意識、言い換えると戦略的意図を持った人的ネットワーク構築の場が提供できるということである。

神戸における産業発展の歴史分析

～多国籍企業と中小企業の関係性を中心として～

神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 竹内 竜介

神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 藤田 順也

神戸大学大学院 経営学研究科 博士後期課程 平野 恭平

I. 研究結果

第2次世界大戦前において神戸市では、ゴム産業の勃興、発展がみられた。その背景に、1909年のイギリス・ダンロップ社の神戸市への進出があることは周知の事実といえよう。そもそも多国籍企業は進出先の産業の発展に大きな影響を与えてきており、ダンロップの事例もまさにその典型例であった。

本研究では、ダンロップが神戸市を含む日本のゴム産業へ与えた影響、すなわち技術伝播の経路として次の2点を示した。第1に、ダンロップでの機械設備の据え付けや修繕の経験を通じて、日本人によってゴム製品製造機械を製作できるようになった点である。第2に、ダンロップからの技術者・労働者の流出である。ダンロップ出身者がその後起業するなどし、産業規模の拡大が生じた。また、ダンロップの武藤健はダンロップからの人材移動による技術伝播を促進した人物であった。こうした結果、神戸市でダンロップは、「ラバー・スクール」と呼ばれ、ゴムに関する様々な知識を根付かせることとなった。ダンロップの進出以降、神戸市においては多くの中小のゴム企業が登場し、日本で有数のゴム工業地となっていった。

以上のように、神戸市のゴム産業はダンロップの進出を契機として発展していった。だが、その後のゴム産業の更なる発展には、ダンロップの存在だけではなく、地域的な取組みの存在があったことを明らかにした。そのような取組みのなかで、とりわけ重要な役割を果たしたのが次の3点に見られる兵庫県護謨工業組合の活動であった。第1は、燃料電力に関する費用を引き下げた点である。第2は、1928年10月の同工業組合によるゴム試験所設立と、その施設でのゴム製品の品質検査基準の規格化やゴム製造に関する技術改良の実施を行った点である。第3は、1930年3月の同工業組合開催の兵庫県護謨工業品展示会による国内外市場へのゴム製品の販路開拓事業を展開した点である。さらに、こうした中小企業側の動きのみならず、行政もゴム産業の発展に対して資金的援助を行い、またゴム産業を含む市内の中小企業に対する技術的な指導を行うために、1940年3月に工業相談所を開設するなどした。

つまり、神戸市のゴム産業の発展の基礎はダンロップによる知識の波及であり、それに加えて、その後の持続的な成長は各ゴム企業を取り巻く諸機関による知識の創造と普及が行われたことによるものであった。ゴム産業の発展は、そこに属する企業の努力もさることながら、それを取り巻く制度的、組織的な取組みをみることも重要であることが指摘できる。しかしながら、従来の研究では、持続的な発展への取組みに焦点を当てた研究は不十分である。本研究は、その欠落部分を埋めるべく、神戸市のゴム産業の発展の事実を詳細に考察したのであった。

II. 政策提言

研究結果を踏まえ、本研究では、神戸医療産業都市構想に対して政策提言を試みた。これを対象とした理由は、神戸市における戦前のゴム産業と現在の医療産業との間に一定の共通項を見出せると考えたからである。すなわち神戸市において新しい産業の発展をすすめていこうという点と海外の多国籍企業に競争優位が見られるという点である。具体的には、神戸医療産業都市構想に対して以下の2点の政策提言が挙げられる。第1は、多国籍企業を起点とした産業発展の重要性があげられる。医療産業においては国際競争力の観点から、その産業の発展の基礎として多国籍企業とその誘致は必要不可欠といえよう。例えば、グローバル市場において医療用医薬品を取り扱う企業をその売上高基準で見ると、歴史的に日本企業は重要な地位を占めてこなかったといえる。また、医療用機械・器具に関しても、グローバル市場ではドイツ

資本のシーメンスやアメリカ資本の GE などの外国資本の多国籍企業が優位性をもっている。これに関して、神戸市は多国籍企業の立地都市としての歴史も古く、また多国籍企業への誘致活動も行われている。従って、今後行政側に求められる行動としては、多国籍企業に対して「スクール」としての役割を担うような働きかけをすることと考えられる。神戸市のゴム産業の発展においては、ダンロップが「スクール」としての役割を担ったことが、重要な要素であった。ただし、営利体である企業がスクールとしての役割を自主的に担い続けることには限界があろう。このため、行政側は医療都市構想に進出している多国籍企業がどういった「スクール」の役割を担っていけるのかを認識することが求められよう。その上で「スクール」となる多国籍企業を起点とした人材交流を活発に行えるように、行政は働きかけるべきであろう。

第2は、行政による中小企業への支援体制の必要性があげられる。神戸医療産業都市構想において、行政は中小企業の事業化に向けての支援を行っている。行政におけるこの機能は評価できるとともに、産業発展においては重視すべき機能であろう。だが、行政は市場での直接的なプレイヤーではないため、果たして真に求められる市場ニーズを認識できているのかという問題も考えられる。従って専門的な知識と情報を収集、提供できるようにする仕組みを構築する必要がある。市場動向を正確に積極的に把握して行くためには、行政側は、市場情勢に長けた専属のスタッフや組織を充実することをすすめていくべきであろう。

神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

主要プロジェクト

こうべ

～豊かさ創造都市の実現に向けて～

定 価 1,000円 (税込)
全ページカラー印刷 A 5 版 250ページ



神戸市の最新の施策・プロジェクトが1冊に網羅され、市政の新事業・方向を知ることが出来る冊子「こうべ主要プロジェクト」を最新情報に改訂し、好評発売中。

今回は、各事業プロジェクトの紹介に加え、神戸を取り巻く社会経済情勢の分析や行財政の指針と、2010年を目標にした神戸の将来像「神戸2010ビジョン」の紹介、更に神戸づくりの基本姿勢である協働と参画による市民主体のまちづくりの具体的取組みについて1章を設け、増補・刷新しました。

神戸市を知る上でのコンパクトな便覧として、ご活用いただけます。

内 容

- 第1章 グラフで語る神戸の動き ～人口・経済・財政～
- 第2章 これからの神戸づくり ～総合基本計画と新たなビジョン(中期計画)・行政経営方針・「デザイン都市・神戸」の推進～
- 第3章 主要プロジェクトの動向 ～新規事業・主要施策～
- 第4章 市民が主役のまちづくり ～協働と参画の事例紹介～
- 資料編 事業・統計のデータ集

内容お問合せは—

神戸市文書館

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

購入お申込みは—

田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

神戸市内主要書店にても発売中



自治体職員制度の設計 —実態に即した人事行政改革— 武藤博巳 編



公人社
本体2,200円+税

本書は、自治体職員の人事関係制度について実態に即した改革をするため、現在の自治体を取り巻く諸環境の変化や、その変化を踏まえて自治体の職員はどうあるべきなのかを取り上げている。

自治体を取り巻く新しい変化として、次の3点を指摘している。第1は、公共サービスの直接的な提供者としての自治体の役割が急速に縮小し、それに代わって、営利セクターや非営利セクターの役割が大きくなりつつあること。第2は、政府の機能が、サービス供給者としての機能とサービス全体の調整者としての機能に分化されつつあること。第3に、同じ公共サービスを供給しつつ、行政と民間で立場が異なり、結果として給与と待遇も異なっていることから、公務員概念の再構成が求められること。

こうした3つの時代の流れを踏まえて、正規職員中心の法制度、地方公務員の給与決定システムの構造変化、自治体における成績主義—昇任・昇格制度、成績主義と評価制度、政府間の人事交流、自治体職員の人事記録制度などについて検証・考察を加えている。

本書は、変化する社会に対応できる自治体となるためには自治体職員制度をどのように改革すべきかについて、議論を深めるためのよい素材である。



ヒット商品を創るデザインの力 —「ハイテク&ハイセンス」が企業ブランドを築く— 喜多俊之 著



日本経済新聞出版社
本体1,700円+税

著者は、「グッドデザイン賞」(Gマーク)の審査委員長も務めた、著名なプロダクトデザイナーであり、神戸市のデザインアドバイザーボードのメンバーである。

今日、テレビの代名詞ともなっている「AQUOS(アクオス)」が生み出されるまでの経緯や、それに係る思いが詳細に綴られている。意外なことに「実はまだ成功していない」と著者は述べているが、AQUOSというテレビが人々に少しでも心豊かな日常の暮らしを提供できる役割を担うようにと著者は望んでおり、現在も進化し続けている。

そして、近年、企業経営において重要視されてきている「デザイン」と企業経営とのコラボレーションについて、ヒットするデザインとは何か、デザイナーとのコミュニケーションをいかに図るべきかという観点でのアドバイスがなされている。また、韓国やシンガポールを始めアジア諸国もデザインを国の政策として位置づけるなど、すさまじい勢いで取り組んでいる状況などをふまえ、海外の精力的な取り組みと比較した現在の日本のポジションについて、今後の日本のデザインの再興を望んでいる。グローバルに活躍し、海外の政府の顧問としての要職に就いた経験ならではの鋭い指摘である。

著者は、「デザインは人と人とのコミュニケーションから生まれるものであり、使う側、作る側、そして流通、その全ての人にとってハッピーをもたらすものである。」と言う。今後、日本がハイテクとハイセンスの両方を兼ね備えた「デザインの国」となるための各種のヒントが示されており、デザインによって人々がハッピーになることを願う熱い思いを感じることができる。

本書は、自身の40年近くわたるデザイナー人生におけるさまざまな体験に基づいた考察を展開しており、読み易く、一気に読み切ってしまうデザイン経営に関するバイブルである。デザイナーや企業関係者のみならず、全ての方々には是非手にとり見て、そして読んでいただきたい。デザインとの新たな出会いが生まれる一冊である。



コンパクトシティの計画とデザイン 海道清信 著



学芸出版社
本体3,500円+税

コンパクトシティの概念は、平成18年5月のいわゆる「まちづくり三法」の改正を機に、スプロールの抑制と中心市街地の活性化を進めるための都市像として位置づけられた頃から、行政やまちづくりの専門家、市民の間で急速に幅広く認知されるようになった。最近では人口減少・少子高齢化の社会構造変化の話題とともに、都市の目標像として国内ではブームとも言えるような関心を各地で呼んでいる。しかし一方で、原則はあるても定義がないなどとも言われるように、原理は単純でも具体的な適用は多様で工夫と努力が求められるのは、これまでの都市づくりと変わらない。(本書より)

本書は、コンパクトシティへの関心の高まりがようやくわが国でもみられるようになった2001年に出版した『コンパクトシティ～持続可能な社会の都市像を求めて～』の続編として執筆されたもので、筆者の「都市の課題については、都市空間・都市問題・都市計画とデザインという関係で課題を把握して、都市空間をより望ましい方向に改善していきたい」という考えのもとに、最近の幅広い学問成果と基本的な視点や考え方を紹介したものである。序章と終章の間に3部を置き、まず、第1部「コンパクトシティの都市像とデザイン」で米国、欧州、日本それぞれのスプロール状況に対する都市空間のコンパクトさの価値への考察から理論的な整理を行い、第2部「欧米の持続可能な都市づくり」では、計画文化という視点から日本と欧米の都市計画の仕組みの背景を考察し、これらを受けて第3部「日本型コンパクトシティ」で、わが国でコンパクトシティを実現するための基本的な考え方、手法を整理している。

内外の都市の取り組み事例の紹介や図表・写真を用いて読みやすく構成され、巻末の膨大な参考文献集は、これからの都市のあり方を考えていこうとする、市民、行政、専門家、学生が議論を深める際にも役立つと思われる。幅広い層にお読みいただきたい1冊である。



今、地方で何が起きているのか - 崩壊と再生の現場から - 朝日新聞大阪編集局「地方は」取材班



大人の友社
本体1,600円＋税

今日、構造改革路線によって、市場競争原理の導入と規制緩和が進んだ結果、地域的に格差が急拡大していると指摘されている。

本書は、崩壊に直面した地方の姿、そこから何とか再生しようとする地方の姿について、新聞記者が、伝聞ではなく現地に入ってそこに生きる人々の声を徹底的に取材し、そこから見えてきたものを書き上げた連載記事を加筆・修正ものである。連載記事は、2006年3月から、朝日新聞大阪本社発行紙面に「地方は」のシリーズで掲載された。

崩壊する地方の実態の取材場所として、格差社会の象徴として語られるようになった「限界集落」のある高知県大豊町、国民健康保険の滞納に悩む大阪府門真市、財政が破綻した北海道夕張市を取り上げている。なお、「限界集落」とは、65歳以上の高齢者が住民の50%を越え、独居老人世帯の増加で生活道路の管理、冠婚葬祭など共同体として担ってきた活動が低下し、共同体としての機能が困難になった集落のことをいう。

一方、再生する地方の実態の取材場所として、葉っぱにまちの再生をかけた徳島県大勝町、変わる議会の取材で、東北や九州、中国地方の自治体を取り上げている。

序文で、地方の現場での取材を通じて、市場原理と規制緩和を軸とした、新自由主義的な色彩の濃い構造改革路線の中に、多様な人々、多様な地域が存在するという、いわゆる社会の多様性維持という視点はないことが実証されたと述べられている。

本書は、記者たちが、地方の現実に食らいついていく丹念な取材によって生まれたものであり、地方で何が起きているのかを探る上で、貴重な参考資料である。



伝承 阪神・淡路大震災 - われわれが学んだこと - 神戸防災技術者の会 会員共著



自費出版
本体1,500円（税込み）

阪神・淡路大震災から10年を経た2004年に、神戸市職員と退職者は「神戸防災技術者の会（略称K-TEC）」を任意な団体として立ち上げ、震災時から今日まで実務に当たった過程で学んだことを伝承していくことや、防災や減災について学んでいくこと、各地で頻発する自然災害に何らかの支援をしていく活動を行っている。

本書はK-TECの会員が震災時の行動を振り返り、また支援の中で学んだこと、大学での1年間にわたる講義をしてきたこと、毎月の定例会で学んだことをまとめたものである。

5章22項からなりたっており、第1章「被災の概要」、第2章「なぜ神戸市は直下型大震災に襲われたか-近未来に備えて-」に始まり、第3章の「被害と復旧・市民生活への影響」では災害関連法や被災者の生活、火災や道路・鉄道、公的施設、上下水道・ガスなどの被災による影響を記載している。

そして第4章では「震災被災者の生活再建に行政が何が出来たか-被災者支援事業」として市民への緊急支援事業、仮設・復興住宅の建設、地場産業の復興支援などの過程を、第5章「被災した街はどのように復興していったか-震災復興まちづくり事業」として、復興事業の政策過程や住宅再建、復興区画整理や再開発事業の進め方、市民との協働でのまちづくりの仕組みや事例、最後に

危機管理のあり方など、急応対期から復旧・復興期にわたって、実践に基づく経験を紹介している。また、関連の数値をコンパクトに取りまとめている。

今後発生が予測される災害に備えて、防災実務者をはじめとして関係者の方々に一読をお薦めする書籍である。なお、自費出版のため購入申し込みはE-mailで(norio_katase@kobe-toshi-seibi.or.jp)。



正直者はバカをみない - 日本一の見本市ビジネスをつかった男の成功哲学 - 石積忠夫 著



ダイヤモンド社
本体1,600円＋税

国際見本市をビジネスとして日本で成功させ、年間36本もの見本市を主催しているリードエグジビジョンジャパン社の社長が記したビジネス哲学の書。

国際見本市ビジネスの規模は巨大である。何千社ものメーカーが集まり、何万人ものユーザー・バイヤーが来場し、1回の国際見本市で動く金額は何百億円ともいわれる。この事業を成功させるには、業界団体・政府機関・マスコミ（特に新聞社）に対して強力なコネクションがないと不可能に思われる。その世界で、何のコネクションもない著者の会社が何故成功を収めたか。「中身そのもので勝負する」という著者の言葉は愚直であるが、成功への王道を説いている。見本市に出展する企業と来場する顧客が双方「儲かった」となる事が最も大切な点なのである。

また本書は地域産業振興策としての見本市の大きなメリットも説いている。ただし、施策としての見本市を見ると、日本、特に関西はまだまだであり、施設規模も欧米と比べると見劣りがする。著者の言う施設は正に「巨大な倉庫」であり、可能な限り単純な構造にして、「安く大きく」ということであるという。この点も、著者のいう「中身で勝負」であり、見本市に何を求めるかという点に沿った考えである。ちなみに世界の巨大見本市会場ランキングの上位40位には日本の会場はなく、かの東京ビックサイトでも世界ランクは70位ぐらいであるとのこと。

リード社と神戸の関係では、1996年6月に大震災から1年数ヶ月しか経過していないにもかかわらず、復興の願いを込め第1回の国際宝飾展を開催し、以降毎年実施し多くの来場者を得て、成果を上げている。

編 集 後 記

◎景観形成は規制で全てをコントロールすることは難しく、これからも地道な誘導・合意形成を専門的な技術分野のうえで工夫を重ねていくことが必要です。しかしながら、これは市民参画の意識が深化すれば、より素晴らしいものが実現する可能性があるともいえるのではないのでしょうか。

◎旅行に行く際には、そのまちの景観を楽しむことが大きな目的であったり、その景観が印象として残ることは案外多いと思います。しかしながら振り返って、自らが普段住み、或いは学び、働くまちや都市の景観について日常のなかで意識することは少ないのではないのでしょうか。都市戦略として景観形成を進めるにあたっては、私たち一人ひとりの景観に対する関心をより高めていくことも必要であると感じます。

◎次号は、「ソーシャルインクルージョン手法による地域の再生」を特集します。ご期待ください。

【問い合わせ先】

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

次号132号予告 (2008年7月1日発行予定)

— 特集 ソーシャルインクルージョン手法による地域の再生 —

(敬称略)

ソーシャルインクルージョン手法の意義と社会的企業	……………	加藤 恵 正
野田北ふるさとネットの取り組み	……………	河合 節 二
わがまちのトータルケアシステム	……………	中村 順 子
くるくるバスの取り組み	……………	松本 浩 之
アンケートから見る社会的企業の現状	……………	森田 博 一

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第131号

印 刷 平成20年3月20日 発 行 平成20年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

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

電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】自治フォーラム

2008.4 VOL.583

定価600円（本体571円）

特集 これからの広報・広聴

- 視 点 求められる自治体の広報・広聴 ……………藤江 俊彦
—政策情報としての“広報”—
- 解 説 自治体における戦略的な政策広報の展開 ……………北村 倫夫
今、なぜ広聴の時代か？ ……………土橋 幸男
自治体広報・広聴のためのインターネットの利活用 ……………川上 和久
- 事 例 気軽に手にとってもらい、読んでもらう、ターゲット型の行政広報
誌を目指して ……………横 浜 市
県民協働型行政に向けた広聴 ……………茨 城 県
使いやすい自治体ホームページのあり方 ……………静 岡 県
- エッセイ 首長が語る地方自治 ……………笹 朝一
(タイトルについては、変更になることがあります。)

編 集 自治研修研究会

発行所 第一法規株式会社

(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17 電話 03(3404)2251 振替口座：東京3-133197

政策研究情報誌

地域政策

2008・春季号 No.27 2008年3月下旬発行 定価650円（本体619円）

特集 限界集落

明治大学農学部教授 小田切 徳美／民俗研究家 結城 登美雄

西日本新聞社地域報道センター記者 池田 郷

インタビュー 前福島県矢祭町長 根本 良一

文化企画 静岡文化芸術大学文化政策学部教授 阿蘇 裕矢／

帝塚山大学大学院法政策研究科教授 中川 幾郎

ニュース／ルポ がんばる自治体 大間町(青森県)／高崎市(群馬県)／大阪市(大阪府)

三重発、 NPO／自治体職員 他

企画・編集：三重県職員研修センター

「地域政策—三重から」

(〒514-0004)三重県津市栄町1-891

電話 059-224-2767

発 行 所： (株) 公人の友社

(〒112-0002)東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701



職員・議員・市民必携の政策情報誌

月刊「地方自治職員研修」

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税送料込み、前払い）

臨時増刊号：A5判256頁、定価1,680円、年3回発行

最新号「**自学するヒト・自学する組織**」 絶賛発売中！

“政策する” 自学力のキタエ方

- 2008年 4月号 〈特集〉 住宅都市の都市戦略 〈インタビュー〉 行列のできる講座のつくり方(牟田静香)
3月号 〈特集〉 地域をめぐるカネ 〈インタビュー〉 大石田久宗×島田恵司
2月号 〈特集〉 どうする!? 高齢者医療・福祉問題 〈インタビュー〉 松本克夫



公 職 研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

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

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

新修 神戸市史

第8巻

「産業経済編Ⅲ 第三次産業」

A5版 全898ページ 定価6,000円(税込)

- 構 成 第1章 開港から第一次世界大戦まで
第2章 第一次世界大戦から第二次世界大戦まで
第3章 戦後復興から高度成長期まで
第4章 高度成長期以後

内 容 幕末の開港以来、貿易と共に急速に発展し、第二次世界大戦と高度経済成長期を経た神戸の「第三次産業」盛衰の歴史を、年代ごとに、貿易業、交通業、港湾運送・倉庫業、金融業、流通業といった業種別に横断的に解説。

既 刊 (定価は税込み)

「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」(以上、定価各5,000円)、「産業経済編Ⅱ第二次産業」、「行政編Ⅰ市政のしくみ」「行政編Ⅱくらしと行政」「行政編Ⅲ都市の整備」(以上、定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/kankoubutu/kankoubutu.html>

発 行 神 戸 市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館内)

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078 (232) 3437 FAX078 (232) 3840

申込先 田中印刷出版(株)内 **みるめ書房** (主要書店にても発売中)

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078 (871) 0551 FAX078 (871) 0554

都市政策バックナンバー

- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行

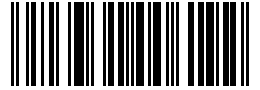
ISBN978-4-326-96171-9
C3331 ¥619E



9784326961719

定価650円(本体619円)

勁草書房



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861