

都市政策

季刊 '10. 10

第141号

特集

大都市に期待される役割について

巻頭言

大都市に期待される役割 矢田 立郎

論文

大都市政策における地域主権の確立 林 宜嗣

「妥協の政令指定都市」のための改革戦略 真淵 勝

大阪都構想と政令指定都市 高寄 昇三

あるべき大都市制度の基本的考え方

～指定都市市長会による「特別自治市(仮称)」の提案～

..... 大石 隆

神戸市における広域サービスの実証分析

..... 平成20年度神戸市政策研究プロジェクトチーム

行政資料

平成21年度神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要）

..... 財神戸都市問題研究所

巻頭言

大都市に期待される役割

神戸市長 矢田 立郎



神戸のような大都市には、都市圏域だけでなく関西圏さらには国全体の活性化のため、政治、経済、産業、文化、情報など様々な分野において社会全体を牽引していく役割が求められています。神戸市においても、道路・鉄道・空港・港といった基幹的交通インフラの整備、廃棄物の処理や高度情報・通信基盤の整備など企業・事業者の高い便益をもたらす行政サービスの提供、大学などの高等教育機関や中核的医療施設の設置運営、国際的なコンベンションの誘致・開催など、神戸市内だけではなく神戸都市圏全体の発展を牽引する役割を果たしています。

しかし、現行の指定都市制度は、事務配分が特例的・部分的で一体性・総合性を欠いており、また、指定都市は道府県に代わって多くの行政サービスを提供しているとともに、人口の集中・産業の集積に伴う環境問題や都市的インフラ需要など大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、これらに対する税制上の措置は極めて不十分です。

このように現行制度においては、大都市の役割に応じた事務配分がなされておらず、その責任に応じた税財政制度が存在しないという大きな構造的問題を抱えています。

今後、地域主権に関する取り組みが進められるにあたっては、基礎自治体優先の原則が重視されるべきであり、国や県による関与を原則として廃止し、明確な役割分担のもと、指定都市が一体的・総合的に行政サービスを提供できるようにするとともに、大都市の役割分担に応じた自主財源を制度的に保障する新たな大都市制度を創設する必要があると考えています。

今後とも、指定都市市長会等を通じ新たな大都市制度の必要性を関係方面に強く求めていくとともに、市民の皆さんや他都市の方々にも理解をいただけるよう努めていきたいと考えています。

特集 「大都市に期待される役割について」にあたって

現代の大都市制度の一つである指定都市制度は、昭和31年に暫定的な制度として発足し、当初5市の指定から始まったものであるが、現在では19市に拡がりを見せ、日本の全人口の2割を占めており、制度発足当時と比較すると、指定都市間においても規模、都市基盤、財政状況、県域における役割などにおいて、顕著な差が生じるに至っている。

一方、一つの自治体だけでは解決できない課題も増加し、広域行政の必要性がこれまで以上に高まる中で、道州制の議論や、関西においても関西広域機構(KU)が中心となって、府県を超える広域連合を設置する方向性が示されており、近時では、都制の導入も叫ばれている。

神戸市を例にとっても、広域行政の中で果たす責任は大きなものとなっており、今後、大都市が、広域行政の中で果たすべき責任をどのように考え、どのように対応していくかについて、早急に検討することが求められている。

現行の指定都市制度は、我が国を代表する大都市が、世界的な都市間競争や今後の人口減少社会に対応するため、そのポテンシャルを十分に発揮し、日本全体を牽引するエンジンとなるには不十分な制度であるとして、平成22年5月11日開催の「指定都市市長会議 in 相模原」では、指定都市市長会から次のような提案がなされた。

自立した基礎自治体の先行事例となるよう、大都市が地域特性や実情に合わせ、広域自治体や周辺自治体と多様な連携をしながら、創意工夫を行うために、あるべき自治体の一つの姿として、二重制度の自治構造を廃し、広域自治体と指定都市を同格とする「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」である。

本号では、指定都市市長会からの提案を踏まえて、大都市の役割や課題を多角的に考察する。

論文「大都市政策における地域主権の確立」では、大都市が抱える課題を示して大都市制度のあり方を考察していただいた。また、「妥協の政令指定都市のための改革戦略」では、道州制論議を踏まえた指定都市と府県の対応を、「大阪都構想と指定都市」では、大阪都構想について、市町村自治の危機という観点から論じていただいた。「あるべき大都市制度の基本的考え方～指定都市市長会による「特別市（仮称）」の提案～」では、この度の指定都市市長会からの提案内容を紹介いただき、「神戸市における広域サービスの実証分析」では、神戸市の政策研究プロジェクトチーム（平成20年度）が行った大都市が担う広域的役割の調査・研究報告を掲載した。

特集 大都市に期待される役割について

巻頭言

大都市に期待される役割 矢 田 立 郎

論 文

- 大都市政策における地域主権の確立 林 宜 嗣 4
「妥協の政令指定都市」のための改革戦略 真 淵 勝 12
大阪都構想と政令指定都市 高 寄 昇 三 19
あるべき大都市制度の基本的考え方
～指定都市市長会による「特別自治市（仮称）」の提案～
..... 大 石 隆 31
神戸市における広域サービスの実証分析
..... 平成20年度神戸市政策研究プロジェクトチーム 37

関連図書紹介

大都市のあゆみ 46 / 分権型地域再生のすすめ 46 / 東京23区 自治権拡充運動と
「首都行政制度の構想」 47 / 地方分権と大都市－府県制度批判－ 47

歴史コラム

神戸高速鉄道 辻 雄 史 48

潮 流

自治体クラウドポータルサイト 50 / 地域主権戦略大綱 50 / 所得税更正処分取消請
求事件 51 / 殺人罪の時効廃止 51 / 中国 GDP 世界 2 位へ 52 / 新成長戦略 52 /
プロボノ 53 / 貧困ビジネス 53 / 小惑星探査機「はやぶさ」 54 / 歴史的酷暑 54 /
阪神港「国際コンテナ戦略港湾」に選定 55 / 神戸市行財政改善懇談会意見書 55

行政資料

平成21年度神戸市チャレンジ研究員研究報告書（概要）
..... (財)神戸都市問題研究所 56

大都市政策における地域主権の確立

関西学院大学経済学部教授 林 宜嗣

1. はじめに

大都市制度については、これまで多くの提言がなされてきた。古くは、地方自治法で制定されながら実現を見ることはなかった特別市、そして、最近では指定都市市長会が提案した「特別自治市（仮称）」構想（2010年5月）など、その多くは広域自治体である府県との関係において、権限を大都市に配分するよう求めるものが中心であった。大都市は十分な行財政能力を備えているのだから、広域自治体に代わって行政を行うことが適当だというのがその背景である。「補完性の原理」に則った地域主権改革をさらに進めるためにも、基礎自治体の役割の強化は必要である。

現行制度は政令市、中核市、特例市、市に都市を区分し、広域自治体との権限や事務配分に一定のメリハリを付けて対応している。しかし、それはあくまでも「特例」としての権限の上乗せでしかない。地域主権の考え方に従うなら、むしろ基礎自治体が多く役割を担うことが通常の姿であり、広域自治体が事務処理を担うという「垂直補完」が特例なのである。

しかし、人口規模をはじめ、基礎自治体の

多様化が進んでいる今日、現在のように人口規模で都市を区分し、区分にあった役割を決めるという制度では対応できなくなっている。例えば政令市については、特別市が提案された時代の五大市（大阪・名古屋・横浜・京都・神戸）から、2010年4月1日現在では19市へとその数を増やしており、大都市として一括りにはできなくなっていることを考えるなら、それらに画一的な大都市制度を適用することはきわめて困難である。

地域主権時代にふさわしい大都市制度を構築するためには、大都市が担うべき役割を明確にし、その役割を十分に果たしうる制度の構築が必要である。本稿では、とくに人口減少が進むわが国において、大都市が抱える課題を示したうえで、大都市制度のあり方を論じることとする。

2. 容れ物としての都市

1. 民間活動と容れ物のミス・マッチ

都市は住民や企業が活動するための「容れ物」である。そして容れ物の主要な部分はハード・インフラである社会資本やソフト・インフラである制度によって作られている。社会

経済情勢が変化し、生産方法や生活様式が変化すると、企業や人びとがこの容れ物に対して求めるニーズや条件は変化する。とくに、急激かつ大規模に社会経済情勢が変化するわが国においては、都市という容れ物と、民間経済主体の諸活動の条件との間に重大なミス・マッチが生じることが多く、放置しておくとう都市機能の低下は免れない。

このようなミス・マッチが発生する場合、それへの対応には2つのルートが存在する。一つは容れ物自体を民間活動にふさわしいものに作り直すことであり、都市再開発、社会資本の整備、制度の変更などが該当する。いま一つは、民間経済主体がよりふさわしい新しい容れ物を求めて移動することである。

ところが、容れ物を民間活動にあわせて再構築することにはさまざまな障害がともなう。民間経済主体は市場メカニズムによって素早く行動するのに対して、インフラ整備や制度改革は政治メカニズムによる意思決定が必要であるため時間がかかったり、それを政策化するには財源が必要であったりするため、場合によっては実現しないことすらある。とりわけ現在のような中央集権システム下では、社会経済情勢の変化に迅速な対応ができない。

また、政策は住民の集会的な決定によって行われることから、自分の望んでいる結果が得られる保証はない。とくに自治体の規模が大きくなれば、住民一人ひとりが政策決定に及ぼす影響力は小さくなる。

このため、多くの場合、民間経済主体は後者のルート、つまり新しい容れ物を求めて移動することを選択する。大都市圏内で発生している居住地の変更だけでなく、東京一極集中という全国単位での人口移動もこうしたプロセスの中で発生している。

2. 大都市の3つの役割

大都市が果たすべき役割は、図1のように大きく3つに区分できる。第1は基礎自治体としての役割である。福祉、教育、生活の利便性・快適性を向上させるためのサービス等々、基礎自治体の役割はますます大きくなっている。こうした行政サービスは住民ニーズや地域の事情を十分に考慮して提供することが必要である。補完性の原理や近接性の原理の重要性が指摘されるのも、住民の満足を最大限に高めるように、限られた資源を有効に活用しなければならないからである。

しかし、大都市のように人口規模が巨大化した自治体では、全市域に画一的な行政を適用していたのでは住民ニーズに沿った行政サービスを提供することが困難である。基礎自治体としての役割を十分に果たすためにも、適正な行政区割を行った上で、都市内分権を進める必要がある。広域自治体から大都市への権限と財源の移譲は重要だが、現在、大都市が実施している行政を、財源を含めて区に移譲することも、地域主権改革においては重要である。

第2は都市内分権された行政に関して、全市的な視点からの連絡・調整を行うことである。都市づくりにおいてローカル・ルールを重視することの重要性は高まっているが、全市的な都市づくりビジョンに沿って、ローカル・ルールを調整する必要性も忘れてはいけない。

第3は大都市圏全体における中枢業務地域としての機能を強化することである。加えて、生活や経済活動が行政区域を越えて行われる都市圏にあっては、大都市は周辺自治体と連携を強化することによって、都市圏全体としての機能強化をはかる必要がある。

「大都市を細分化すべき」という主張があるが、これは、大都市を基礎自治体という側

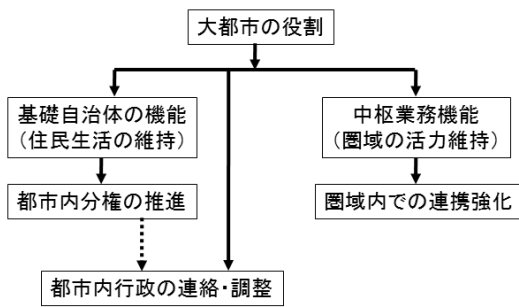


図1 大都市の3つの役割

面からしかとらえていない。大都市が通常の基礎自治体と同じ行財政能力しか持たないことになれば、大都市圏における中枢性を弱め、圏域全体の衰退につながることに気づくべきだ。「その機能は広域自治体が担えば良いではないか」と反論するかもしれないが、全行政区域が大都市と関連を持っているわけではなく、中枢業務機能強化に注がれるエネルギーと財源は小さくならざるを得ない。また、「細分化した基礎自治体が連携すれば良い」という考えも、財政基盤が弱くなることや、一体性を維持しにくくなることを考慮すれば、中枢業務機能の強化には適さない。

以上3つの役割を十分に果たせず、大都市という容れ物が住民生活や産業活動の実態に合わなくなれば、人や企業の流出を招いてしまう。民間部門の活動にふさわしい魅力ある大都市を作り出せる環境整備こそが地域主権時代の大都市制度の構築なのである。

3. 大都市と周辺都市の関係 —対立から連携へ—

1. 対立の時代

高度経済成長期の大都市の政策課題は、農村部から流入する人口をどのように受け止めるかということであり、住宅、交通、上水道、教育施設など、不足する社会資本をどのように整備していくかであった。この時期には都市アメニティに配慮する余裕はなかったとも言える。その後、都市へ集中した人口は大都市から周辺部にあふれ、インフラ整備の必要性は郊外にまで及んでいった。

1970年代に入って、地方からの人口流入が沈静化に向かったが、広い住宅やよりよい居住環境を求めて、大都市から郊外への人口の流出はいぜんとして続いた。大都市と郊外を結ぶ交通手段が整備されたことも、郊外への人口流出に拍車をかけ、大都市圏はますます拡大することになる。こうして、周辺自治体では人口が増加し、インフラをはじめとした財政需要の増大に対応しなければならず、一方、大都市では人口減少をいかに食い止めるかに腐心しなくてはならなくなった。

ここで生じたのが大都市と周辺自治体との間の財政を巡る対立である。大都市は「昼間流入者に対してさまざまなサービスを提供しているにもかかわらず、住民税は夜間人口をベースに課税されるため、周辺住民は適正な負担をしていない」と言い、一方、周辺自治

表1 昼間流入人口と財政の関係

	ln人口	ln人口 ²	昼夜間人口 比率	65歳以上 人口比率	地方税/人	adjR2
歳出/人	-440.8 (-7.31)	18.0 (7.12)	233.1 (6.52)	13.3 (18.70)		0.606
地方税/人	-83.9 (-3.58)	3.9 (3.95)	135.5 (9.74)	-4.0 (-14.54)		0.409
財政力指数			-0.196 (-3.63)	-0.022 (-21.96)	0.004 (30.18)	0.817

注) () 内はt値であり、絶対値が2以上であれば統計的に有意。

体からは「福祉や教育など、住民生活に必要なサービスを居住地の自治体が提供しているからこそ、企業活動が成り立っているはずだ。にもかかわらず、法人関係税は大都市に集中している」と反論する。

表1は都市の中枢性を測る一つの指標である昼夜間人口と財政との関係を全国の都市を対象に計測したものである。昼夜間人口比率が高い都市ほど、人口1人当たり歳出は大きくなっている。そして、人口1人当たり地方税収も法人関係税や事業用固定資産税の存在によって、昼夜間人口比率の高い都市ほど大きい。しかし、財政力指数については昼夜間人口比率と負の相関が見られ、昼間流入人口による大都市特有の財政需要をまかなうだけの税収が存在しない可能性を示唆している。

2. 大都市圏における負のスパイラル

大都市圏全体で人口が増加している時代にあっては、こうした大都市と周辺自治体の対立は、「受益と負担の不一致」という財政問題の範囲に封じ込めることが可能であった。しかし、出生率の低下によって日本全体が人口減少期に入り、地域単位では東京一極集中という人口流出が加算されることで人口がさらに大きく減少する今日では、問題は地域の持続可能性を左右するところまで大きくなっていく。

「働く場」「費やす場」「安全や健康を守る場」。これらは人びとが生活を行う上で不可欠な三大要素である。これらの要素が不足すれば、人びとはその地域を去っていく。図2は大都市産業の衰退が引き起こす「負のスパイラル（連鎖）」を示したものだ。大都市の産業が衰退すれば、地域住民の「働く場」が減少する。大都市の雇用吸収力の減少は大都市の人口を減少させるだけでなく、大都市に通勤者を送っている周辺自治体の人口減少に

も直結する。

こうした大都市圏域における人口の減少は市場規模を縮小し、大都市の産業活動、とくに小売業・サービス業の衰退につながり、「費やす場」としての要素が縮小していく。費やす場の喪失は消費生活のみに生じるわけではない。文化や教育といった要素は、人びとが快適な都市生活を送る上で不可欠なものとなっている。これらサービスの多くを提供してきた大都市の力が衰退すると、周辺自治体の住民の生活水準を低下させてしまうのである。

こうして大都市圏の人口減少や経済活動の衰退は域内自治体の財政力を低下させる。かつてのように国の財政支援に依存できない今日、財政力の低下は行政サービス水準の低下となって現れる。その結果、医療施設をはじめ、ユニバーサル・サービスとして自治体はその維持の責任を負うべき「安全や健康を守る場」さえ縮小していく。財政力の低下は圏域のさらなる衰退を招き、それが負のスパイラルのように続いていく。こうしたことが現実起ころうとしている。

つまり、大都市が持つ業務機能の中枢性が維持できるかどうかは、大都市だけの問題ではなく、周辺自治体を含めた大都市圏域全体

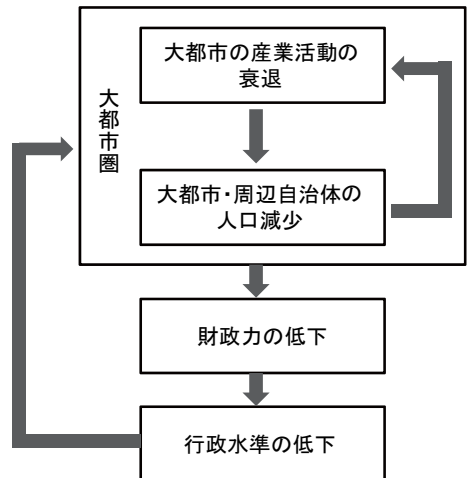


図2 大都市圏における負のスパイラル

の盛衰にかかわる問題なのである。

3. 連携の時代へ

人口増加時代における大都市圏での人口移動は、大都市は業務地域としての機能を強めながら人口を減少させ、居住地域としての周辺都市は夜間人口を増加させるという「低密度分散型都市構造」の形成過程であった。しかし、人口減少時代に入った今日、大都市圏全体として減少する人口を、周辺都市だけでなく大都市を含めた都市圏内の自治体が「奪い合う」という構図に変わっている。

現在、業務特化していた大都市都心部に超高層マンションが次々に建設され、最近まで児童数の減少によって小中学校の統廃合の必要性が指摘されていた区域で教室不足が発生している。また、人口の都心回帰によって、これまで人口が増加していた周辺都市の人口も減少している。

こうした大都市圏内での人口移動はさまざまな問題を発生させる。第1は、人口増加自治体では、インフラ整備など新たな行政需要のために財政支出を行わなくてはならず、一方で、人口が流出する自治体では既存のインフラが遊休化するなどの無駄が生じることである。第2は、大都市の都心部や周辺都市の一部で建設された超高層マンションに、いつまでも人びとが住み続ける保証はないことである。人びとの居住地に大きく影響するのは、住宅の価格や通勤コスト、買い物の利便性といった市場メカニズムだからである。人口増加に合わせてインフラを整備しても、人口が減少すれば無駄になる可能性は高い。

第3は、大都市における中枢業務機能の弱体化である。大都市都心部にマンションが増加しているが、これはバブル崩壊後のオフィス需要の減少と地価下落があったからだ。夜間人口に課税される住民税が大きな税収源に

なっている現行制度では、居住者の増加は大都市にとってありがたいことである。しかし、大都市がその中枢性を維持・発展させるためには、中心部の業務地区としての機能を強化することが必要なのである。

職住近接の意味やコンパクトシティの重要性も理解できる。しかし一方で、大都市が企業活動の容れ物としての魅力を失わせていくことは大都市圏域全体にとって望ましいことではない。とくに、地域経済の成長要因として「集積の利益」が重要であることを考えるなら、地域内で企業誘致を競うのではなく、どのようにすれば集積の利益が高まるかを分析し、大都市圏内での役割分担を明確にすることによって、産業政策の効果を上げていくことが必要である。

つまり、「大都市と周辺都市は一蓮托生」という発想のなかで連携を強化し、大都市圏全体の魅力を高めることが人口減少時代には求められているのである。

4. 地域主権確立のための条件整備

1. 総合性と迅速性の確保

都市政策の最大の問題点は、自治体における「裁量」と「責任」が欠けていたことである。それは、意思決定と財源措置を国が行い、地方は地方の財源を追加して事業を執行するという中央集権システムに原因がある。

都市はそれぞれが固有の課題をかかえている。最大公約数的に地域の政策課題を表すことはできても、人口規模、住民の属性、地理的条件、発展段階の違いなど個々の都市が持つ実情に合わせた政策を実施することは不可能だ。にもかかわらず国が主導権を握ってきたことが都市政策の効果を減じたばかりか、経済力の豊かなはずの大都市ですら国からの財源移転に依存せざるを得ないという問題を

生んでしまった。大都市が現在抱えている課題を解決し、民間部門の活動にふさわしい容れ物に変わるためには、二重行政を廃するという目的で広域自治体との役割分担を変更するだけでは十分ではない。

都市は住宅や企業の立地を行うための単なる空間ではない。都市は住民生活や企業活動を行うためのシステムであり、土地利用、交通、住宅、社会資本、福祉等は、都市というシステムを円滑に機能させるためのサブ・システムなのである。このうちのどれが欠けても都市の機能は低下する。したがって、これらのサブ・システムのあり方を考える場合、都市をどのような方向に持って行くのかという、ビジョンとの整合性が欠かせない。次は都市づくりのための限られた資源をいかに効率的にこれらのサブ・システム間に配分するかだ。もちろん資源には制約があるから、一方で民間活動をコントロールしながら、サブ・システムに優先順位を付けることも必要となろう。

これまでの都市政策を見ると、住宅立地等が先行し、インフラ不足をはじめとした都市問題の発生に行政が遅れて対応するという、「事後の問題解決型」が一般的であった。これからは、先を見越した事前のコントロールによって市場メカニズムを望ましい方向に軌道修正することも必要になる。そして、大都市が先に述べた3つの役割を十分に果たすためには、政策に必要な財政基盤が整っていないてはならない。

2. 大都市財政の基盤強化

人口規模、地理的条件等々、自治体の属性は多様だ。同じ人口規模であっても、大都市圏域の中核都市として昼間流入人口が多い大都市と、ベッドタウンとして役割を果たしている大都市とでは行政需要は異なるだろう。

大都市のこうした多様性に地方税制度は対応できているのだろうか。それを検証する手がかりを得るために、行政権限の異なる政令指定都市、中核市、特例市、その他の市に都市を分類し、その権限の相違が地方税にどのように反映されているかを見てみよう。

政令指定都市は、人口規模が50万人以上の大都市であり、社会福祉・保健衛生・都市計画・土地区画整理事業・屋外広告物に関する事務など市民生活に直結している広域自治体の事務が行える。また、区画整理事業の認可、地方債の許可などが知事の監督を必要としなくなり、事業の実施や財源について、直接国と交渉できたり、区を配置し、区役所を置いたり、保健所や食品衛生検査所などを設置することもできる。

中核市は、人口30万人以上の都市で、保健所が処理する事務、民生行政に関する事務、都市計画等に関する事務、環境保全行政に関する事務などを行うことができる。特例市は人口20万人以上の都市が対象となる。中核市に権限移譲されている事務のうち、特例市が処理するよりも都道府県が一体的に処理するほうがより効率的な事務を除き、特例市に対しても移譲しようとするものである。

このような都市自治体における権限（仕事）の大きさに対して、地方税は対応できているのだろうか。図3は人口1人当たり地方税収入と単年度財政力指数（基準財政収入額÷基準財政需要額）との関係を見たものである。

人口1人当たり地方税収入が大きくなるほど単年度財政力指数は大きくなっている。ところが、政令市、中核市、特例市、一般の市は、それぞれ異なったグループを形成していることがわかる。とくに政令市は、1人当たり地方税収入が大きい（基準財政収入額が大きい）にも関わらず、大都市行政需要をかかえているために財政力は弱くなり、それ以外

の都市グループよりも下に位置している。大規模な昼間流入人口にともなう行政需要に地方税が対応できていないために、財政力はそれほど強くないのである。

中核市についても、特例市や他の市に比べて行政事務が多いために、財政力は小さくなっている。特例市とその他の一般市については、大きな差は見られない。このことは、両都市グループの権限にそれほど大きな差が存在しないことを表している。

現行制度においては、例えば政令市の場合、行政需要は普通交付税の態容補正、地方譲与税等の割増、宝くじの発行等で賄われている。このように、都市グループ間の行政需要の差は地方税以外の財源で処理されているのである。「地域が自らの権限と責任で、主体的に地域づくりを行う」という地域主権時代にあっては、広域自治体である府県と基礎自治体との間の税源配分は、都市の規模や行財政能力に応じて弾力的に定める必要がある。

そのことが、行政サービスにおける受益と負担の連動を強化する。

5. まとめ

住民生活に必要な行政サービスの提供、都市内分権化された行政の全市域的視点からの連絡・調整、そして中枢業務地域としての雇用の場の提供、これらはいずれも大都市が果たすべき重要な機能である。しかし、人口減少時代において、大都市圏域全体の力を強化し、負のスパイラルを断ち切るためには、大都市は周辺都市との連携の中で圏域の中枢性を強化する必要がある。そのためにも、①大都市圏域全体を含めた地域ビジョンの設定、②その中で大都市の位置づけと周辺自治体との機能分担の明確化、③地域がおかれている現状とトレンドを踏まえた将来の姿の的確な予測、④理想と現実のギャップを発生させる原因の分析、⑤ギャップを埋めるための総

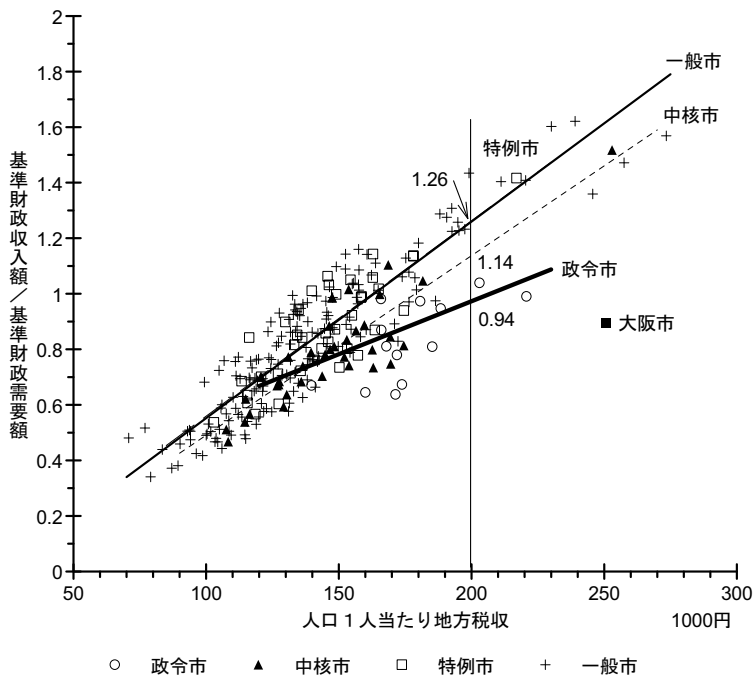


図3 大都市圏税制の必要性 (2005年度)

注) 単年度財政力指数は基準財政収入額 ÷ 基準財政需要額。
出所) 林宜嗣『新版 地方財政』

合的な政策手段の立案と実施，⑥政策効果の検証，⑦検証結果の新たな政策への反映が不可欠である。このプロセスを適切に実行するのは国ではなく，当事者たる大都市自治体である。そして，このPDCA（Plan→Do→Check→Action）サイクルを実現できるシステムの構築こそが地域主権の確立に他ならない。

【参考文献】

- 林宜嗣（2006）『新・地方分権の経済学』日本評論社。
林宜嗣（2008）『新版地方財政』有斐閣。
林宜嗣（2008）「大都市圏における人口移動と都市政策」
『経済学論究』第62巻第1号
林宜嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』有斐閣

「妥協の政令指定都市」のための の改革戦略

京都大学公共政策大学院教授 真 瀨 勝

大都市制度は、1956年に政令指定都市制度が創設されて以来、中核市制度が1995年、特別市制度が2000年に設置され、次第に充実してきている。これらの大都市には、制度に応じて、府県から事務が一定量移譲されている。そして、政令指定都市の数も出発時には5市であったものが、2010年8月現在、19市まで増加している。大都市制度は全体として充実してきているように見える。

だが、人口規模の大きい都市に適用される政令指定都市制度は、都市の数は増えてはきたが、その内容はほとんど変更が加えられていない。

1. 政令指定都市制度の誕生

政令指定都市制度「政令で指定する人口五十万以上の市」（地方自治法252条の19）については、大都市行政にかかる一定の事務と権限を府県と知事・委員会から市と市長・委員会へ法令にもとづいて移行させる仕組みである。

この制度の創設には長い前史があり、それが制度の運用にも影響を及ぼしてきた。

1929年、東京、大阪、名古屋、京都、横浜、神戸の6大都市は、府県からの完全独立を求めて、特別市制運動を開始した。この運動は、1943（昭和18）年まで続いたが、戦時体制のなか、東京市が東京府に吸収され東京都が誕生するにおよんで、運動はいったん中断した。しかし、敗戦とともに運動は直ちに復活し、1946年には東京を除く大阪、名古屋、京都、横浜および神戸の5大都市は、地方分権的自治制度の確立と行政機能の向上のためには、特別市制の実施が必要であると主張した。そしてこの5大都市の要求は、1947年、特別市の規定が地方自治法に設けられることによって、一応満たされた。

しかし、特別市は、その区域が府県の区域からはずされて府県から独立した自治体になるというものであったために、特別市を包括する5府県はこぞって強く反対した。特別市が府県の区域から独立すれば、府県は特別市が抜けた区域だけを対象とすることになる。そうなれば、当該府県の地位・権限が著しく低下し、財政的にも不利益をこうむるのが、反対の理由であった¹⁾。

対立は、指定の手続きについての規定がな

1) 初村尤而、2003『政令指定都市・中核市と合併』自治体研究社、48頁。

かったことから、憲法95条「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会はこれを制定することができない」の規定の解釈をめぐって生じた。すなわち、5大市側と5府県側は、住民投票の対象地域が当該市域であるか、当該市域を包括する府県域であるかをめぐって激しい論争を展開した。当該市域だけの住民投票であれば5大市の要求が実現され、特別市になる可能性が高い一方、府県域を含む住民投票であれば府県側が求める通り、5大市は実現する見込みは薄かった。対象地域をどちらにするかという手続き論は、ただちに結果に影響を及ぼす争点だったのである。

最終的に、GHQが、府県側の主張を採用するという決定を下し、5大市側は特別市の主張を断念した。しかし、両者の間に、「暫定的な妥協」の産物として、府県からの事務事業の再配分による政令指定都市制度が誕生した²⁾。すなわち、1956(昭和31)年の地方自治法改正において、特別市の規定が削除され、新たに「大都市に関する特例」の章が設けられ、259条の19以下に政令指定都市に関する規定が設けられたのである。

2. 政令指定都市の要件の緩和と多様化

このような経緯のために、制度創設の際には、指定都市制度を5大市以外に適用することは予定されていなかった。しかし、この状況は長くは続かなかった。1963年2月に、5

市合併により人口100万人を超える北九州市が誕生した。北九州市は、重化学工業の拠点である新産業都市³⁾に指定されたモデルケースであった。これによって、5大市以外にも、政令指定都市になる道が開かれた。

ただし、指定都市となる要件について、地方自治法には「人口50万以上」とのみ規定されているが、政令指定都市制度の創設の経緯から、単にこの要件を満たしただけではただちに政令指定都市となるわけではなかった。

第一に人口要件であるが、「100万人以上の都市および100万人達成の見込みのある都市」が運用上の条件とされた。5大市のなかで最も人口の少なかった神戸市が、政令指定都市に指定されたときの人口が97万9,000人であったことに由来する要件である。

第二に、伝統的な5大市と並ぶような行財政能力のある市であることが求められた。たとえば、北九州市の指定時において、政府は「5大市に準ずる能力があるかどうかということの一つの判断のめどにして考えて参りたい」と述べている。

第三は、しばしば「風格論」といわれた議論である。明確な定義がなされたことはないが、5大市に匹敵するような大都市としての歴史や伝統、都市としての蓄積をもっていることが要件とされたのである。後者についていえば、「地下鉄くらいは整備されていないといけない」という要求も含まれていたようである。

このように政令指定都市の要件は、人口を別にすれば、かなり曖昧なものであり、政令指定都市の昇格を希望する市は「風格とはなんぞや」と随分と頭を痛めたものである。そ

クォンコンデン
2) 権寧周, 2000「大都市制度」(水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか: 地方自治篇』木鐸社, 229頁。

3) 新産業都市建設促進法(1962年)に基づいて、「国土の均衡ある開発発展及び国民経済の発達に資する」ために、「地方の開発発展の中核となるべき」新産業都市を指す。

のために、旧自治省のさじ加減ひとつで決まるという側面もなかった。

その後、1972年に、札幌、川崎、福岡の三市が指定される。地方の中核型都市（札幌、福岡）と大都市周辺の拠点型都市（川崎）という性格の異なる2種類の大都市が指定都市に指定されたわけである。このときも、政府は「あくまでも従来の5大市の実態と懸隔のないようなある程度の態様、近代都市としての態様を持つようなものが出まして、かつ、その都市及びその都市を含む府県の意志等を尊重し、御異存のないものについて指定していく」旨の方針を示している。その後、さらに、1980年には広島市、1989年には仙台市という中核型都市が加わり、1992年には拠点型都市として千葉市が指定された。

北九州市以降、千葉市が指定されるまでの人口をみると、札幌市を除けばすべて100万人を下回っている。70年代から80年代にかけては、移行時点での人口というよりも、将来的に100万人に達する見通しがあることが指定のポイントになっていたと考えられる。

指定要件の緩和をいっそう推し進めたのは、総務省が2001年8月に策定した『市町村合併支援プラン』である。このプランは「平成の大合併」を推進する目的で、「大規模な市町村合併が行われた」場合には「政令指定都市の弾力的な運用を検討する」と述べ、人口要件を70万人程度まで低下させる方針を打ち出したのである⁴⁾。総務大臣も「(指定都市の指定要件は)制度上は50万人以上なので、60万、50万人も検討の対象になる。それが合併の強い促進剤になるのであれば、検討の対象にしないといけない」と踏み込んだ発言をした⁵⁾。

この方針を受けて、政令指定都市の昇格を目指す都市は、周辺市町村を積極的に合併していき、さいたま市、静岡市、堺市、浜松市、新潟市が指定されることになり、総数は17市となった。なお新潟市は日本海側の初の政令指定都市である。さらに、直近では岡山市(2009年)、相模原市(2010年)が政令指定都市に移行した。相模原市を加えて、神奈川県は3つの政令指定都市を擁するようになり、政令指定都市が神奈川県に占める比率は、人口で約64%、面積で約38%にも達するようになっている。

こうして、一定の要件を満たす都市は政令指定都市になることができるという意味で、政令指定都市制度は一般性のある制度になった。この過程において、風格論も姿を変え、政令指定都市となると自然と風格がついてくるという主張が、しばしばなされるようになった。風格は政令指定都市になるための要件ではなくなったのである。こうした政令指定都市の拡散傾向を指して「政令指定都市らしくない政令指定都市」もあるという厳しい見方もされるようになっている⁶⁾。とくに新潟市は、食糧自給率でみると、それまでは仙台市が8%で最高であったのに対して、実に60%を超えている。平成の大合併のなかでも最大規模の周辺13市町村を合併したことによって市内に農村部を数多く抱えたために、跳ね上がったのである。

政令指定都市がいかに多様化しているかを伝えるために、新潟市に立ち寄ったときの印象を少しだけ書いておく。政令指定都市の玄関口ともなれば、普通は、高いビルがあちこちに立ち並び、駅周辺は人また人で混雑し、行きかう人はそれぞれにおしゃれをしている。

4) 中村良広、2006「政令市の『指定の弾力化』と合併促進」町田俊彦編『「平成の大合併」の財政学』公人社、179頁。

5) 読売新聞2001/11/21

6) 磯崎初仁、2003「政令指定都市制度の現状と改革」自治体学会編『年報自治体学会16号』第一法規、55頁。

そういう印象がある。しかし、新潟市にはた
いへん失礼ではあるが、この予想はみごと
なくらいに裏切られた。JR 新潟駅周辺のた
たずまいは従来の政令都市のそれとは全く違
っていた。ありていに言えば、どこにでも
ある地方都市の姿と大差がなかったの
である。駅前にあるごく普通の居酒屋の
隣には風俗店があることにも驚かされた。
大都市の特徴の一つである、都市内部
での「棲み分け」はなされていないの
である。中学生たちはみなお揃いのリュ
ックサックのようなものを背負って通学
しており、その肩帯の部分には黄色い蛍
光塗料が塗られている。これは夜が暗い
ことを物語っているわけであり、従来
の大都市では考えられないことである。
新潟市もこのことを明確に意識して
おり、自らを「田園型政令指定都市」と
呼んでいるくらいである。

3. 「下に延びた」大都市制度

このように政令指定都市が増加している
状況を、政令指定都市制度の「希釈化」と
言うことがある。水増しになって、薄ま
ったというニュアンスである。しかし、
よく考えるとこの言葉はあまり正確で
はない。なぜなら、制度自体の中味が
変わったわけではないからである。政
令指定都市に認められてきた権限や財
源、組織の特例が減らされたのであれば
、「希釈化」されたことになるが、これ
らの点には何らの変更もない。「伝統
的な感覚では政令指定都市らしくない
都市が政令指定都市になっている」と
いう状況を、より正確に表現するなら
ば、それは政令指定都市制度が「下に
延びた」と言うべきであろう。都市と
して、中枢機能も薄く、拠点性も弱
い、そして人口も少なく、インフラ整
備も不十分な都市をもカバーしてしま
うほどに、政令指定都市制度は「下
に延びた」のである。

これは、実は、政令指定都市制度以外
の大都市制度をみてもわかる。人口30
万以上の都市は中核市に、20万以上
の都市は特例市になり、それぞれの特
例を与えられている。一説によれば、
10万以上の都市にも一定の特例を認
めるという案があったそうだが、理由
は不明ながら、立ち消えになった。そ
れはともかく、「下に延びた」のは、
政令指定都市制度に限ったことでは
なく、大都市制度そのものが「下に
延びて」きたのである。

日本における大都市制度の歴史は、
「下に延びる」歴史であったというこ
とができる。これを裏からいえば、「上
には延びなかった」ということになる。
つまり、政令指定都市の特例を拡大
する、税財源を拡充するという既定路
線の延長線上にある「上に延ばす」改
革もなければ、構成都市が多様化し
た政令指定都市制度そのものを見直
すという「新たに上の制度をつくる」
改革もなされなかったわけである。

4. 「妥協の政令指定都市」と「希望の政令指定都市」

さて、増加する以前の政令指定都市、
5 大市は、本当は特別市になることを
望んでいたものであり、5 府県との
妥協の結果として政令指定都市にな
った。もっと上を目指していたのだ
が、5 府県の反対にあい、支持者も
得ることができずに、政令指定都市
になった。その意味で、5 大市は「
妥協の政令指定都市」と呼ぶことが
できる。

他方、それ以降の、政令指定都市は、
多くは周辺市町村を合併するなどして
、希望に胸を膨らませて政令指定都
市になった。こうした政令指定都市
は「希望の政令指定都市」と呼ぶこ
とができる。自ら望んで政令指定都
市になったのであり、5 大市とは根
本的に異なる。

るのである。

2つの系統の政令指定都市は、その生まれからして、事情がまったく異なること、これはいくら強調しても、強調しすぎることはない。

「希望の政令指定都市」の一つの典型は堺市である。堺市は、政令指定都市になることを強く望んでいた。しかし、人口が増加する見通しはなかった。可能性があるのは、合併による人口増加であったが、「平成の大合併」が国策になるまでは、周辺市町村に遠慮をして、表立って合併を口にだすことさえ憚られた。そして、たまたま作られた新しい大都市制度である中核市になることを不承不承に選択した。この点について、当時、堺市の幹部職員たちは、マラソンにたとえて、次のように言っていた。政令指定都市は、走者のなかで、トップ集団であり、中核市は二番手集団である。堺市が中核市になれば、二番手集団の先頭に立てる。しかし、テレビ放送のカメラはほとんどトップ集団を映しているので、二番手集団のトップにいたところで、テレビには映らない。しかし、トップ集団にいれば、たとえ後ろのほうにいたとしても、テレビにちらちらと映る。だから、どうしても政令指定都市になりたい、と。政令指定都市になって存在感を高めたいということであったのであろう。だが、人口増加は望めず、合併も当面は難しいという判断から、中核市になることを決意したのである。この決意の背後には、新しい制度をつくった当時の自治省に恩を売るといふ、高度の政治判断があったと考えられる。新制度をつくっても、誰も手を上げてくれなくては、自治省も恥をかき、立場を失うことを考慮したのであろう。しかも、堺市は、市内をいくつかの区域に分けて支所をおき、支所行政を展開した。将来の行政区のための布石もしっかりと打ったわけである。そ

して、その後の合併を経て、ようやく夢を実現した。堺市は、いわば「恋い焦がれて」政令指定都市になったのである。

5. 政令指定都市制度改革の戦略

このように政令指定都市の数が増えてきたとはいえ、根本的に異なる系統が存在することを前提にして、政令指定都市制度改革の戦略、「上に延ばす」戦略について考えてみたい。

何事を実現するにせよ、仲間が多いほうがよいというのは、一般的な真理であろう。その意味では、「妥協の政令指定都市」と「希望の政令指定都市」とが協力し合って、制度改革を訴えるという方法はありうる。5つの都市よりも、19の都市が手を結んだほうがよいということになる。実際に、5大市が隣接する新しい政令指定都市と各種の研究会を開催しているようでもある。たとえば、仄聞するところでは、神戸市は大阪市および堺市と政令指定都市制度についての研究会をしているようである。

だが、「妥協の政令指定都市」と「希望の政令指定都市」とが協力するのは、正しい戦略ではないように考えられる。理由は少なくとも2つある。

第一は、「妥協の政令指定都市」は、現状の政令指定都市になりたくてなったのではないと開きなおし、さらなる拡充を求めることができるが、「希望の政令指定都市」は、恋い焦がれてなったわけであるから、そのような不満を言うわけにはいかない。「本当はもっと多くの特例がほしかったが、当面は現状で満足せざるをえないので、政令指定都市を希望した」というのが、仮に本音であったとしても、それは言えない本音だからである。

第二は、しばしばいわれる「大都市のエゴ」

という言葉と関係している。「希望の政令指定都市」の場合、さきほどの本音を、もし口にすれば、それはまさに「大都市のエゴ」になるおそれが濃厚である。大都市だから、大きな権限と財源がほしい、しかし現状は政令指定都市制度しかないのです、それになった。しかし、もうなってしまったのだから、もっと権限と財源がほしいというのは、エゴと非難される可能性が非常にある。他方、「妥協の政令指定都市」は、「住民投票」の範囲を府県民にするという「だまし討ち」のような解釈によって特別市になることを断念させられ、政令指定都市になることを強いられた。特別市あるいは特別市なみの権限を求めることは、大都市の機能が終戦直後にくらべて、はるかに拡大した現在において、「大都市のエゴ」と言われても、反論しやすいはずである。

このような理由から、政令指定都市制度を「上に延ばす」のであれば、あくまでも旧5大市が中心になってやるべきではないだろうか。現在、5大市の中でもとりわけ中枢性の高い大阪市、名古屋市、横浜市が通称「ビッグ3研究」と称する研究会を組織して、府県から独立した新しい大都市制度の構想を検討している。そこでは「スーパー指定都市」なるコンセプトまで飛び交っている。この方向で改革を訴えるほうが戦略的には正しいのではないだろうか。

もちろん、様々な障害はある。現在の旧5大市の職員は、かつて特別市運動というものがあつたことを知識としては知っているであろうが、実感がともなっているわけではない。それゆえに、彼らの間にどの程度の仲間意識があるかも明確ではない。また、「妥協の政令指定都市」が「抜け駆け」的に活動するの

を、「希望の政令指定都市」がどのように見るかも不明である。

このような障害は認めてもなお、政令指定都市制度の改革には、「区別の論理」を働かせることが肝要である。

6. むすびにかえて—道州制との関係

ところで、道州制論議は、平成に入って、何度目かの盛り上がりを見せている。なぜ道州制を導入する必要があるのか。一般に言われていることを整理すると、次のようである。

- 高速交通網の発展などを背景にした生活圏の拡大によって、府県領域が社会経済の要請にそぐわなくなっている。
- 水源、電力、住宅などの生活上の身近な問題のいずれにおいても、府県をまたがって解決を要する広域行政の必要性が増している。
- そもそも府県制度は、鉄道も道路も未発達であった明治43年に決められたものであり、その後の社会経済の変化からみれば、府県領域の見直しは当然である。
- 地域の経済的な格差などによって、過疎と過密の問題が発生しており、行政重要も偏ったものになっている。それらを平均化することによって、より適切な地域の発展を図るべきである。

また、「平成の大合併」が行われたことによって、一見したところ府県の空洞化が進むようにみられたことが、大きな背景になっているようである。そして、府県を廃止することを、概ね前提にしている⁷⁾。たとえば、府市の統合を「ワン大阪」というキャッチフレーズで訴える橋下徹大阪府知事は同時に、府県を廃した「関西州」という考えにも興味を示

7) このような考え方に対する反論は、真淵勝，2009『行政学』有斐閣424-426頁を参照。

している。

そこで今後の政令指定都市の改革戦略を考えるうえで重要なことは、かりに道州制を導入するにしても府県は存続させるという可能性を模索することである。つまり特別市制度問題で真っ向から対立した旧5大市と旧5府県が、道州制論をめぐって「府県の存続」という点で協力することである。これはかなりショッキングな出来事ではある。かつては犬猿の仲とまでいわれた旧5大市と旧5府県、そのなかで前者が府県の必要性を訴える。旧5大市が、周到に理論武装を整えたうえで、このような主張をすれば、相当のインパクトはあるだろう。これはいわば「平成の薩長同盟」である。

大阪都構想と政令指定都市

甲南大学名誉教授 高 寄 昇 三

1 大阪都構想と市町村自治の危機

地方制度改革の基本的理念は、当然、地方分権であり、具体的方針は、「現地総合性」、「補完の原則」である。すなわち市町村に、可能最大限の権限・財源を付与し、総合行政によって、行政効率化を図る。それが不可能な場合、補完の原則で、政府・府県が、機能の代行・財源の補填をなすシステムの形成である。

この視点からみて、現在の地方制度改革のキーポイントは、政府地方出先機関の地方団体への吸収である。

地方制度改革の方向である地域主権的道州制は、現在の地方制度の構造・体質からみて、中央集権的道州制への危険性が、きわめて高い。江口克彦『地域主権型道州制』（PHP 出版）では、道州制になり、四国州が、減税によって企業誘致・高所得者層移住に成功して、四国経済が、おおいに活性化すると描かれている。

しかし、このような企業誘致政策は、四国州だけでなく、全部の道州制が、採用するので、もっとも財政力・経済力に恵まれた、東京州・首都州にさらなる、企業・人口の集積

が加速されることになる。

結局は、中央政府による、東京への地域的超過課税とか、人口減少市町村への企業立地奨励金などによる、企業分散政策しか決め手はない。その他の地域経済振興策は、道州制でなくとも、府県制で十分に対応できるのである。

府県制については、政府地方出先機関の府県への吸収・統合によって、府県制の充実を図っていくべきであり、あわせて府県合併も、実施すべきである。

戦前、府県は内務省の地方出先機関であり、よきにつけ悪しきにつけ、総合出先機関であったが、戦後、内務省が解体されると、各省庁は、競って出先機関を設置した。そして府県も、河川・道路の管理権を、財政負担軽減をめざして、中央省庁に移管していった。

このような歴史的経過からみて、政府出先機関の地方移管は、本格的に実施されるべきである。平成20年現在で、地方出先機関は、定員9.5万人、予算額11.7兆円である。戦前、職業紹介事務は、都市自治体が、処理していた事業であり、多くは地方事務として負担できるであろう。

府県への地方出先機関事務が、移管され

ば、府県・市町村の関係も、変革されるべきである。府県が保有する、事務事業とともに、財源・権限も移譲して、市町村自治の拡大を図っていくべきである。この段階的事務事業移譲で、指定都市・中核市・特別市・一般市町村という、段階的に応じて、移譲され、現在の府県集権主義を是正すべきである。

このような全国的な動きのなかで、橋下大阪府知事は、突如、大阪都構想を提唱し、平地の波乱をおこした。しかし、都制は、地方の事務事業を、指定都市より遠い都制に移管することであり、戦後改革の流れに逆行する時代錯誤の制度化である。

これまで都制は、特別制度として、地方制度改革でも、傍流的課題、東京都・特別区の特権問題と、みなされていた。しかし、大阪都構想によって、全国的な地方制度改革のテーマとして、浮上しつつあり、道州制とからめて、現実的争点となってきた。

橋下知事の大阪都構想は、制度的のみでなく、政治的にも、大きな関心事となった。大阪都実現のため、「大阪維新の会」という、地域政党を、結成して、みずからの政治信条を貫徹する、地方首長・議会の攻略を、開始したからである。

要するに従来、地方制度改革といえば、地方制度調査会・国会が、主戦場であったが、大阪維新の会は、地方議会で、多数を確保し、そのうえで、法律改正をめざす、工程表を作成している。

すでに指定都市の堺市市長選挙では、府部長を送り込み、市長選に勝利し、その政治勢力の傘下におさめた。これで堺市は、府市対立が起こっても、大阪府に正面切って、反対できない、異様な事態になった。

政令指定都市といえども、大阪府に対して、抵抗すれば、どんな目にあうか。橋下知事の絶対的権力の威光を、府下市町村に見せしめ

として、誇示する絶好の事実をつくりだすことに成功した。

さらに過日の大阪市福島区の市議補欠選挙でも、圧倒的勝利をおさめ、平成22年6月現在では、大阪府議会では、知事派27人で最大会派であり、堺市議会でも6人、大阪市議会でも7人と、増加している。

このような政治手法は、市町村自治の危機である。それは地方分権とは、財源・権限・事務の配分比率でなく、政府間関係において、基礎的自治体である市町村が、どれだけ権利として異議申立を、政府・府県などの上位行政機関にできるかの、制度保障・運用が、評価のバロメータである。

だが議会で「大阪維新の会」が、多数派をしめると、政治的に異議申し立て自体が、形骸化してしまう。ローカルパーティーを知事が、結成し、地方議会を牛耳るのは、政治的自由である。

しかし、政治行為と行政行為を、峻別する、すなわち遮断するシステムを、知事が防御装置として、政治活動に組み込んでいない限り、政治的自由とはいえない。政治と行政の癒着が、つねに問題となる恐れがある。

ただ大都市圏府県知事の深層心理には、この都制構想は、府県政の障害を除去し、あわせて大都市の権限・財源・事業を奪う、一石二鳥の妙案として、存在していた。前太田府知事も、大阪都構想の信奉者で、大阪府政の閉塞を、打開する、人心掌握策として提唱した。いふならば府の大都市対策の常套手段であり、今日、急に浮上したのではない。

しかし、府県・指定都市は、町村合併・財源配分で、歴史的には、しばしば対立したが、事務ベースが、マスコミをつうじて論争する程度であった。知事が直接市長を、名指しで、挑発するような言動は、自制してきた。

大阪都構想は、地方制度論のみでなく、地

方政治論としても、警戒すべき課題となった。二重行政とか事務事業配分といった、行政レベルの問題と、過少評価せず、またいつもの大阪府・市の私闘に、矮小化してはならない。市町村自治の危機として、真の地方分権をめざす“権利のための闘争”（イエーリング）として、対応しなければならない。

大阪都実現には、国の特別法の制定、関係自治体の住民投票など、複雑な手続き、国会審議といった、いくつものハードルをこえなければならない。すくなくとも5年、長くなれば10年ばかり、道州制がからめば20～30年かかるかもしれない。しかし、今や制度の是非ではなく、市町村自治の危機とみなすべきである。

2 東京市消滅と都制の混乱

橋下知事の究極の目標は、関西州であり、大阪を首都とする、道州制の創設である。しかし、問題は大阪経済の復権は、道州制で回復するかである。ただ道州制は、中心府県への経済集中を、もたらずので、大阪経済にとっては、たしかにメリットであるが、その他府県にとっては、経済的にはデメリットであろう。

橋下知事は、当面は、大阪都創設で、大阪府・市の二重行政の弊害を淘汰し、その余裕財源で地域開発をし、大阪経済の復権構想を描いている。しかし、府市の行政実態を、分析すれば、二重行政などはなく、一般うけをねらった、プロパガンダでしかない。

しかも大阪都構想が、実現しても、特別区との間で、新たな紛糾が頻発し、経済復興どころではなく、大阪が、支離滅裂の壊滅状況に、陥るかも知れない。

大阪都構想は、当然、東京都の大阪版であるが、東京都という「畸形的制度」は、それ

ほどすぐれた制度とはいえない。

東京都制でみると、第1に、誕生の経過からして、戦前、昭和18年の戦時体制下の産物である。戦争遂行と帝都防衛のため、東京都→特別区→自治会の行政統制を、貫徹するため、中間の東京市を、排除したファシズム体制の遺物である。世界的にみて類例のない、変則的的制度ではなかろうか。

第2に、東京都制は、制度には東京府と東京市が消滅して、東京都の誕生になっているが、実態は、東京府は消滅することなく、東京市を吸収して存続している。要するに東京市を、抹殺して、行財政支配権限を、そっくりそのまま、東京府が、収奪したのである。

橋下知事がいう、「大阪府の解体」でなく、「大阪府の膨張」である。当時は官選知事であったので、中央政府が、東京市まで、掌握したことになる。

もともと都制は、東京市の公選市長特別市制と、政府の官選知事都制との、対立の結果、東京市が完敗して、東京都が成立したのである。したがって制度としては、当然、無理な急造改革のため、欠陥体質・要素が、内在していた。

第3に、都制は、自治体としては、二重性格で、“双頭の鷲”といえる。東京都は、東京市を吸収して、特別市制となったのでなく、東京府と同様に、東京府下の市町村を、他府県と同様に、支配・監督行政も分担したままある。要するに東京市が、消滅しただけで、それ以外には、なにもかわらなかった、奇妙な改革であった。

東京都は、かって「醜怪なる畸型児」（吉富重夫）と、酷評された。その評価の対象は、自治体としての、大規模性にあったが、真の欠陥は、規模でなく、単一団体が、府県として市町村の監督・許認可行政をしながら、同時に大都市行政を、分担している、二重人格

者・二重行政である。

東京都は、地域行政を、特別区に移譲しても、交通・水道・環境・都市改造などの大都市行政は、東京都の分担とした。如何に東京都知事が、優秀であっても、二足の草鞋ははくようなもので、満足な都市行政はできない。

なによりも、府県行政と都市行政が混在した、東京都の行財政方針、地域整備戦略、首長・議会の責任が、どうしても曖昧となり、選択がきわめてむずかしくなる。

第4に、特別区との関係は、必ずしも明確でなく、特別区の不満は、累積している。東京都としては、特別区は、行政区であることが、最高である。そのため戦後自治制での、区長公選制の廃止に、成功した。

しかし、区民とすれば、区長も選べない状況は、あきらかに地方自治でみとめる、首長公選という住民自治権侵害であり、準区長公選運動で、最終的には、区長公選制を、勝ちとっている。

第5に、大都市行財政の一体性・統合性からみて、欠点が多い。大都市は、基礎的自治体としては、大規模であるので、分割すべきだという、幼稚な分割論が、一般的にひろがっている。

大都市の実態は、財政をみても、富裕地区が、貧困地区を支援することで、自己完結型の財政調整を、実施している。また広域・狭域行政に、都・区の事務配分をしても、事務事業の線引きが、実際は不可能であり、都・区の関係は、常に紛糾の原因となった。

大都市分割方式は、戦前の学区制の復活であり、市民にとっても、負担の不公平をもたらし、行政にとっても、行政水準向上の阻害要素となってきた、苦い歴史的事実の再現でしかない。

都制のように、大都市を分割し、広域行政は、都で分担するといっても、住民登録など

の生活行政でも、広域処理が、のぞましいので、人為的に分割すれば、随所で不都合が、発生する。

3 地方制度調査会答申と都制改革

地方制度調査会での、注目すべき見解は、制度論のみでなく、東京都が、都市政策などで、有効な事業実績・政策展開を、なしているかが、問われたのである。

地方制度調査会第14次-2「大都市制度に関する答申」(昭45.11.20)は、「東京の改革」については、「(1)国からの権限移譲、(2)広域行政について1都3県の連合組織、(3)特別区の再編成と事務移譲の拡充」を答申している。

「実施機能について」は、広域・狭域機能の分割を答申しているが、「広域、狭域の行政組織をどのような規模で、どのように構成するかについては、なお議論がわかれている」としている。

「大阪について」は、ア 大阪府の区域が他の府県に比へて狭小であり、その大部分の地域はひとつの大都市としての実態を具えていること。イ 大阪府の中で大阪市の占める比重がかなり大きく、府市の二重行政の問題があること。ウ 大阪市の区域が大阪の大都市圏における地域社会の実態に即応しないのみならず、他の指定都市等と比較しても狭小であること。このため大阪については従来から大阪府の区域をこえる広域行政需要に対応するため、阪奈和合併等の論議が提起されるとともに、大阪市の区域拡張論、大阪府の区域をもって一種の都制を設置する案等が提唱されている」と、分析されている。

では大阪府・大阪市の関係をどうするかについて、答申は、広域行政は、府県合併で対応し、「大阪市及び市町村の区域」に関して、

「市は都心部の再開発に専念し、府は周辺地域について市町村行政を補完し都市の経営に当たっているという現在の行政体制は府市の二重行政という理論上の問題があるにもかかわらず、その運営の実態においては、地域的な機能分担を図りつつ、それぞれ大都市問題の効率的な処理に努力している状況を認めることができる」と、現地総合性・補完原則に即応した、現実的機能分担方式を、評価している。

制度・区域の再編成については、「府県制度将来のあり方との関連において検討することが適当である」と、答申している。

要するに現行制度での、府市の機能分担方式が、実際は実績をあげており、無理に制度改革をする、必要がないとの判断である。実際、大阪府が、郊外住宅・工業団地を開発し、大阪市が、都心市街地再開発をすることで、大阪府全体は、それぞれの特徴をいかした、地域整備を、成功させてきたのである。

このような機能地域的分担論は、都制の閉塞状況を、打開する魅力的な改革として、元自治省行政課長・遠藤文夫は、大胆な「東京都分割論」(『自治研究』第46巻第8号、昭和47年8月)を、提唱している。

大都市制度の核心は、都市問題をどう解決するかであり、制度論からアプローチすべきでない。地方制度調査会(第14次-2)が、のべているように「大都市制度の改革の問題は、大都市におけるこれらの都市本来の機能を回復し、これが有効適切に発揮され、住民生活上の隘路となっている諸問題が解決されるような制度上のしくみをいかに作りあげるかという問題にほかならない」のである。

東京都について、都市問題は「単に特別区の自治権を拡充し、区長を公選すれば片のつくというような問題でもないはずである。その意味において、広域行政、自治権の拡充と

というようなスローガンのみにとられることなく、現実の東京の実態に即し、当面する課題に効率的にかつ適正に対処しうるような都市政府のあり方いかんという問題をより機能的にかつ実証的に追求する必要がある」(遠藤・前掲論文18・19頁)のである。

東京・大阪における、住民問題・交通・生活環境・都市再開発の事業実態・実績を、比較してみると、「都市政府の機能については、東京都、特別区という東京の都市政府より大阪府、大阪市という大阪の都市政府の方がより活力があり、積極的に事業を行なっているといわざるをえないように思われる」(同前23頁)とのべている。

また東京と大阪と比較して、東京都の問題点は、「大都市の経営に関する責任が都に集中し、その組織が過大になりすぎたことである。……その結果都市政府の力が23区における市の責任に忙殺され、三多摩地域における府県の実任も十分果たせないという結果になっている。このことは大阪が、理論的には機能の重複といふ批判を受けながらも、東京において東京都が単独で負担している責任を、中心部は大阪市が責任を負い、周辺部は大阪府が責任を負うという形の一種の地域的分担の形において、東京に比べれば都市政府が活力を有していると思われることは皮肉な現象である」(同前24頁)と、むしろ大阪の現実的解決方法を、優れていると、評価している。

このような東京都の現状から、東京都から三多摩地区を切り離して、独立の府県創設を提案している。理由は「広域行政の必要性の叫ばれる今日、時代の流れに逆行するとする批判がある……しかし、一つの都市政府が有機体としての活動を適切に営むためには、その規模が拡大すれば、必然的にその内部構造の改造が要請される」(同前27頁)のである。

東京都の場合、旧東京市と三多摩地区の分離で、都市政府の対応力を、回復させる方策を選択すべきである。「23区の区域について東京市を設けるとする方法を考えざるをえない」（同前28頁）としている。

要するに広域行政については、「合併及び連合という双方の手段を活用して弾力的に対応していく総合的なシステムを検討することが必要である」（同前29頁）と、結論を展開している。

その後も自治省・東京都の改革案も提示され、新聞紙上を賑わしたが、決め手となる解決策はない。要するに制度論としては、さまざまな見解があるが、機能論からみれば、「そもそも現在の東京都がそれほどうまく機能しているか、疑問視されている。特別区（23区）は税制など権限が弱く、住民自治に不十分との指摘は根強い。経済界には23区を改編し『東京特別州』に移行させたり、かつての『東京市』に戻す議論すらある」（毎日新聞、22.5.30反射鏡）といわれている。

要するに都制は、二重行政の弊害を除去するため、設置されたが、かえって大きな混乱と無駄をうみだし、結果的には角を矯めて牛を殺すことになった。

4 東京都・特別区の紛争

かりに大阪都構想が、実現しても、特別区との間で、より不毛の紛争が、頻発することは東京都の歴史的事実で、避けられない。原因は、東京都制度は、東京府が、よいとこどりをした制度改革で、あったからである。

東京都制は、本来の東京市が、東京府を吸収して特別市制を成立させ、残存の三多摩地区などは、府県として独立しなければ、制度改革の実効性はない。しかし、東京都は、東京府について、なんらの改革をしなかった。

東京府・神奈川・埼玉・千葉県などの、府県合併を、同時になさなければ、都制の改革効果はない。また東京市サイドからいえば、指定都市が特別市制となり、残余は独立府県とならなければ、都制の混乱は避けられない。

三多摩地区が、独立県となっても、一般府県なみの人口・財政力をもつ府県としてやっていける。広域・専門行政は、どうするのか、現在の府県でも、おなじであり、五十歩百歩である。どうしてもとなれば、都市連合方式でなんとかなる。東京都消防庁のような、組織を形成すればよい。

しかし、都制は、拙速的に東京市を解体し、行政特別区方式を採用した。そのため今日まで、東京市解体論・東京府分割論が、展開されてきた。東京市解体論の根拠は、「特別区効率論」である。府県サイドは、大都市は基礎的自治体として、規模が大きいので、民意から乖離した存在であり、現在の行政区単位に、分割すべきとの見解が、定着している。

阪神大震災の復興・救済行政でも、兵庫県の見解は、神戸市が、区単位の自治体であれば、さらに円滑に救助活動ができたと批判している。しかし、仮設住宅の設置・道路復旧事業などをみれば、こまぎれの区政では、対応できない。むしろ震災関連行政の主導権を、府県がもっているため、市町村がどれだけ、二重行政に悩まされたかの、行政実態は、無視されたままである。

大都市論としては、第1に、「大都市一体論」である。分割すれば、大都市行政が、円滑にいくという発想は、妄想である。生活行政といっても、住民登録・生活保護だけでなく、救急医療とか連絡道路とか、都市を一体とした、広域・専門行政である。

生活行政でも、交通・病院・都市再開発などと、密接に関連しており、生活行政、イコール狭域行政ではない。このような基幹行政を、

広域行政として分離し、都が分担しても、行政の現地総合性からいって、円滑なサービスはできない。

交通行政は、広域行政といっても、交通弱者・買物難民を、いかに救済するか、きめこまかな行政対応が、必要となり、まさに狭域行政そのものである。広域行政といっても、所詮、高速道路ぐらいである。

市制は、財源問題をみても、貧困区・富裕区・都心区・住宅区などが、単一の市を構成することで、自己完結型の財政調整をなしている。都市政策の実施も、当然、都市の一体性を、前提条件として、はじめて成立する。このような地理的社会的経済的精神的に一体をなしている、都市を分割・解体することは、ある意味では、暴挙に等しい。

第2に、「財源調整論の適用」である。都制は、本来、市が課税していた税源を、財政調整の必要性から、一部を都が徴収して、特別区に再配分する、都区財源調整が、組み込まれている。

市制であれば、市財政の枠組みで、自然調整されていた。しかし、分割して再配分となると、簡単にはいかない。現在の都制では、税源の偏在性が大きい、固定資産税・市民税法人分など5税目が、調整財源となっているが、都区紛争の原因である。

堺市の試算では、「現在の市収入のうち795億2千万円が大阪都に入り、堺市に残るのは、個人分の市民税など497億円。堺の特別区収入の約1.6倍が大阪都にひとまず入る計算だ。都から一定の税が還元されるとしても、国の地方交付税と似た仕組みになり、交付税でなく地方の課税権を強化せよと国に言っていることと逆になる。堺の裁量で使える財源が極めて少なくなる」（長谷川俊英・朝日、22.5.28）と、都区財源調整の欠陥を、明確に指摘している。

第3に、「事務事業配分の不合理性」である。本来、一体的に処理していた事業を、人為的に分割しても、合理性のある分担方式はできないのである。

戦後も、東京都は、存続したが、地方自治改革の余波で、東京都・特別区の関係で、紛争が頻発した。一般の府県・市町村関係に比較して、はるかに複雑な行財政問題が、発生していったからである。

第1に、特別区の処遇を、どうするかである。昭和22年の地方自治法施行で、区は行政区から自治体になった。

このような特別区の自治体化は、当時の保守政府・東京都にとって、決して好ましいものでなく、27年の地方自治法改正で、区長公選制は、廃止され、特別区が処理する事務事業も、制限列举され、自治権も制限された。そして東京都は、最強の基礎的自治体となり、特別区に君臨することになる。

第2に、昭和37年の地方制度調査会の「首都制度当面の改革に関する答申」にもとづいて、東京都制の行政的行き詰まりを、打破するため、39年地方自治法改正で、都事務の特別区への大幅な移譲が、実施された。

昭和49年の地方自治法改正では、区長準公選制が復活し、特別区の市制化が一段とすすみ、保健所事務なども移管され、都職員の区への配属制度も廃止された。

第3に、平成10・12年の地方自治法改正で、東京都・特別区の再編成が、行われている。まず制度的に特別区が、自治体として制度的に認知された。東京都の権限は、広域行政に限定された。一般市町村行政を東京都が分担するのは、限定的例外的とされた。

要するに東京都は、戦後改革にもかかわらず、「東京市」の都市的事業・財源を手放すことなく、府・市の総合官庁として、存続を図っていった。戦後自治は、このような方針

を、容認するはずはなく、自治復権として、特別区の自治体化を、達成したといえる。

重要なことは、今日の特別区の自治権は、戦後改革で付与された自治権を、政府・東京都によって、剥奪されたが、区民の自治権回復運動によって、復権させた成果物である。このことは、特別区の地位が、一般市に比較して、その制度的保障が、きわめて弱いという、制度的欠陥を示す、歴史的事実である。

第4に、東京都・特別区は、今後どうなるか、財源問題もあり、特別区は、東京都からより多くの財源を獲得し、より多くの事務事業の移譲をうけ、完全自治体、特別区再編成、さらには「東京市」復活も、東京都・特別区の論議の如何によっては、改革目標となってくるであろう。

特別区は、職員採用などで、擬似「東京市」を、実践していき、将来、さらなる共同処理の実績を積み上げいくと、「東京市」復活が、浮上していくことも、夢ではなくなってきたのである。

特別区が、完全自治体として、独立性を強めていけば、大都市として東京は、ばらばらとなる。財源をみても、都心区・郊外区などがあり、財政力格差は、大きい、東京市で全体として調整されていった。23区方式は、明治の学区制と、おなじ矛盾に直面することになる。

行政区がよいか、自治区がいいかが問題ではない。都制であれば自治区、市政であれば、行政区である。分割分離された、23区が統合できなく、独立自治体として、こまぎれ行政をしているのは、大都市行政の総合性からみて、不幸な事態である。

5 二重行政と広域行政論争

大阪都構想の具体的メリットは、大阪府・

大阪市の二重行政解消と、一般的に信じられているが、一種の先入観であり、皮相的分析にもとづく、誤った評価である。

大阪府は、4月22日、大阪府と大阪市の役割分担などを整理し、府市再編を含め新しい大都市モデルを議論する「大阪府自治制度研究会」（座長新川達郎同志社大学院教授）の初会合を開いている。

橋下知事は、冒頭の挨拶で、「アジアの各都市と競争とするため、限られた財源を有効に投資できる広域行政体と、住民により身近な基礎自治体を組み合わせた大都市モデルを大阪からつくっていききたい」（日経新聞、22.4.22）と、持論を述べている。

二重行政解消の具体的事業として、134事業を、大阪府自治制度研究会に、6月2日に報告している。大阪府の意向は、「地下鉄、公立大学、港湾などは、広域自治体を実施する方が望ましい。一方、上下水道や生活相談などは基礎的自治体が担うべき」と、仕分けしている。

産業振興や都市計画にかかわる44事業は府、生活に直結する58事業は、市に一本化すべきだとしている。また私立幼稚園の設置認可など、府22事業を市に振り替えるとしている。一方、地下鉄については、「私鉄との乗り継ぎなど広域的戦略が必要」として、府の業務に分類し、民営化も検討するとしている。

このような二重行政の仕分けについて、研究会委員から、「なぜ二重行政になったのかを明らかにすべきだ」「府市連携でやることはできないのか」「大阪府と大阪市の問題は、制度の問題ではなく、政策の不調ではないか」との意見がだされている。

一方、大阪市の研究委託を、受けた大阪府立大学の研究報告書は、「二重行政の定義」について、「基礎自治体と広域自治体とが類似の事務事業を実施しており、そのことが非

効率を生じさせたり、手続き面等で住民に過重な負担をもたらしている場合の、その事務事業を言う」としている。

しかし、類似行政が「非効率を生じさせておらず、相乗的な効果を発揮し、効果的に住民のニーズに対応できている場合には、『二重行政』とは言えない」としている。

ただ「自治体財政が逼迫し、自治体の事務事業全体が見直しの対象となっているような状況では、基礎自治体と広域自治体が類似の事務事業を実施している事例のすべてが、潜在的には『二重行政』に該当するものとして、見直しの対象になる」とみなしている。

「二重行政に該当する可能性のある事例」として、「中小企業支援行政（金融支援＝信用保証協会、創業支援、経営支援、技術支援）、消費者支援行政（消費生活センター）・就職支援行政（OSAKA 仕事館・JOB プラザ OS AK A）、図書館、病院、大学」などである。

なぜ二重行政が、大都市で特に発生するのかについて、「大都市自治体が、その行財政能力やスケール・メリットを活かして、法的には基礎自治体の実施が義務づけられていない事務事業を数多く実施してきたため」「広域自治体が、その事務事業を大都市地域を中心として展開したため」といわれている。

このような二重行政を解消するには、「『特別市』や『都市州』の構想の実現」、「基礎自治体と広域自治体の事務分担・役割分担の明確化」があげられている。

しかし、二重行政の解消は容易でない。「一層化⇒広域行政のすべてを処理できるか」（警察行政）、「基礎自治体優先の原則⇒広域自治体の実施する事務事業の範囲は、基礎自治体によって、かなりの相違が発生し、広域自治体の行政が非効率となる」「広域自治体事務・基礎自治体事務の明確な区分設定は、できるのか」などである。

ひるがえって考えてみるに、「二重行政論」は、“ためにする論議”である。大学とか病院とか文化ホールなど、同類の府立・市立施設が、あるから二重行政と、いうことになっている。

この理屈でいえば、府立高校と市立高校は、二重行政であり、どちらかを全部廃止しなければならない。常識的にみて、おかしなことで、そもそも大阪府と大阪市の間に、二重行政などは、存在しないのである。

箱物が府市で、2つあることは、二重行政の問題でなく、単なる行政の無駄かどうかの問題で、大都市圏にかぎらず、どの府県でも、発生している問題である。行政上の二重行政とは、行政手続きなどにみられる、不必要な事務事業である。たとえば住民税を、府県・市町村で、徴収するとか、福祉施設設置・運営の指導・監督を、府県・市町村で、それぞれ行っていることである。

第1に、一般的行政では、いうところの二重行政が、発生するが、警察行政は府、消防は市と、機能区分されている。住民登録は、市町村であり、地方税事務は、府民税を市町村が、市町村民税と、いっしょに徴収しており、二重行政にはなっていない。

第2に、いわゆる箱物行政は、多くあっても、住民の利便を考えれば、多々益々便ずることになる。無駄な箱物は、行財政改革の対象になるが、二重行政とは無縁である。当該自治体が、行財政改革で整理するかどうかで、類似施設があれば、整理しやすいだけである。

府立大学と市立大学があるのは、二重行政だといわれているが、それならば国立大学だけがあれば、よいことになる。病院も同じである。

消費者センターは、1つで十分といえるが、消費者センターの機能・運営方針が、異なっており、立地条件もあり、2つある方が、行

政サービスとしては、競争のメカニズムがはたらき、行政も活性化する。

また地方事務事業を、広域・生活行政に、区分するのも、奇妙な論理である。第1に、自治体として、広域的開発行政だけを分担し、生活行政をまったく、分担しない地方団体は、自治体といえないのではないか。

第2に、安全・安心行政は、基礎的自治体というが、大規模災害への対策は、広域自治体の義務である。生活行政といっても、中核病院施設・救急ヘリなどの専門特殊サービスも、広域行政である。広域救急だけを、広域団体がするのは、行政的に不都合である。

さらに福祉行政でも、施設サービスは、基礎自治体の業務であっても、大規模・専門施設は、広域行政となるが、その線引きはできない。基礎的自治体の能力に、格差があるからである。

広域自治体・基礎自治体の事務事業区分を、生活基盤（安心）は、基礎自治体、産業基盤（競争・成長）は、広域自治体という、事務事業配分は、ナンセンスである。

自治体の事務事業配分は、現地総合性と補完の原則で、現行の地方行政は、分担されている。安心行政でも、広域行政があり、産業基盤行政でも、狭域行政がある。行政の種類でなく、当該自治体の行財政能力で区分され、大きな不都合は発生していない。

第3に、都制によって広域行政を進展させるといえるが、具体的にどのような広域行政があるか明らかでない。「大阪維新の会」は、インフラ整備（交通）をあげている。

たとえば大阪国際空港への高速道路の建設などであるが、これは政府の阪神高速道路株式会社の実業であり、都制を設立しなくとも、政府等への陳情、府の建設負担金などの問題である。

また、港湾も想定しているが、大阪港を都

営にしても、市営のままでも、ポート・セールの問題であり、市営でもなんら問題はない。神戸港・大阪港の一本化は、かつて政府が、阪神外貿埠頭公団を設立したが、結局、公団を解散し、個別港方式に戻している。この港湾経営も、大阪府と兵庫県合併が、前提条件である。

さらに大阪市営地下鉄の市外延伸も、都制にすれば、実現できるかであるが、不可能であろう。延伸は、人口密集地区でないので、地下鉄経営に、大きな赤字をもたらす。また私鉄との競合路線となり、私鉄経営を圧迫する。どうしてもとなれば、延伸路線の建設費負担・営業赤字補填などが、解決されれば、実現不可能はなく、大阪府の負担問題であり、都制を設置するまでもない。

大阪都構想は、実際の行政実態をふまえて、科学的で合理的な改革案を、提示すべきである。架空の行財政需要をもとに、現状を批判しているが、問題とする広域行政に、大阪府が、どれだけ頑張っても、大阪市が阻害要素と、なっていることを立証すべきである。

いうまでもないが、大阪市大・大阪府立大は、二重行政ではない。

ただこのような二重行政も、政治対象となると、「地域政党『大阪維新の会』は、こうした無駄をなくせば経費を7千億円節約できる」（朝日、22.4.24）との、報道記事がある。

住民としてみれば、7千億円の削減に期待して、都制度を、選択するであろう。しかし、二重行政の解消では、10億円の節減しかなく、高速道路とコンテナ埠頭だけが、建設されないとなると、住民の判断も、都制反対になるだろう。

これは政治が、現実を偽り、詐術の数値で、民意を誘導する、“政治の失敗”という、典型的な事案である。このような悲劇をさけるには、権力者の意図は、どこにあるか、科学的

データをもと分析し、政策効果を、検証するしかない。

二重行政論が、虚構であるのは、大阪府立病院と大阪市立病院は、二重行政論では、無駄な二重行政施設であるが、住民からみれば、必要不可欠の生活施設である。二重行政論は、机上の理論で、住民生活を破壊する、詐術に満ちた改革論である。二重行政で、住民から見て不要とされる施設は、せいぜい10億円程度であろう。

地方行政における、事務事業の区分原則は、現地総合性と補完原則であり、この原則にそっている限り、同類の施設が、2つあっても、それぞれ特色をだし、機能分担を図っていれば、行政も住民も問題はないのである。

6 都制導入のデメリット

この東京都制を、大阪に導入する、メリットはほとんどない。第1に、地方分権の基本原則に反する。戦後地方制度改革の基本理念は、現地総合性・補完の原則である。事務事業は、可能最大限に基礎的自治体が分担し、それが不可能な場合に、上位機関が、市町村を補完することである。当然、権限・財源・事務を、住民にちかい基礎的自治体に、おくことである。

都制は、その意味では、財源・権限・事務を、住民からより遠い団体へ、吸い上げることであり、地方分権に、逆行する改革である。

府県による広域行政の展開は、課題は多いとしても、住民コントロールは、可能である。しかし、都制となり、地域行政も分担すると、費用効果分析・会計処理方式も、不十分となり、住民統制は難しくなる。

第2に、大阪府・大阪市合併で、どのようなメリットがあるのか。二重行政というが、どこに二重行政が、あるのか。公立図書館・

体育館・大学・病院が、大阪市内に2つあっても、府民・市民サービスの向上からいって、競い合って、むしろのぞましい状況である。

もしいうところの二重行政を回避したいのであれば、大阪域外に設置すればよい。病院は泉南に、体育館は北摂に、研究機関は、能勢町に移設すれば、解決できる。

二重行政の弊害とは、むしろ府県がもつ、許認可権であり、明治以来、政府は地方支配の便宜から、府県経由行政を、重宝してきた。府県行政には、無用の許認可権が、多くあり、市町村行政の非効率化をもたらしている。

なお戦前から、大都市の国道・府県道は、大都市が管理団体となって、都市整備の一元化に寄与してきたが、財源補填はなかった。二重行政の解消は、府県の権限を、市町村に移譲することであって、都制は二重行政を、増幅させる、時代逆行の制度である。

第3に、大阪都構想の事業配分は、都は広域行政、区は生活行政といっているが、制度的にみて、大きな矛盾がある。それは財源問題である。現在の東京都制では、特別区の財源は、固有の区税と、都区調整財源とに、固定されている。

特別区の事務事業がふえても、財源は増加しない。それは一般の市町村のように、地方交付税が、交付されないからである。特別区が、事務事業の移譲をうけて、自治権を拡充すれば、するほど貧乏になる、財政メカニズムがはたらく。

東京の特別区は、都市成長が旺盛であり、税収の自然増を背景にして、事務移譲をすすめている。しかし、大阪都制では、このような状況は、期待できない。少ない地方財源をめぐる、大阪都と特別区で、熾烈な財源闘争が、発生するであろう。

制度は、生き物であり、どう運用されるかであるが、都制は、財源・権限の集中をめざ

す制度であり、運用にたずさわる、首長・議員・職員も、その手中にした財源を、分権化より、集権化に利用したい、誘惑にかられるであろう。

すなわち府域の狭い大阪府で、実質的に実効性のある、広域行政はできない。むしろ府市町村の一体化を図っていく、特別市制・北摂県・泉南県構想の方が、現実的である。いまでも大阪府は、大阪市行政に関心が行き過ぎ、他地域への行政を、疎かにしている、嫌いがある。

要するに大阪都構想は、「『財布と指揮官』を一本化して強い自治体にしようということだ、主な道路や港湾の整備など自治体をまた仕事は都に……」（朝日、22.4.24）ということである。

大阪府に権限・財源を集中させ、基盤整備を、やりたいというだけで、府民はこの開発優先・福祉切捨構想を、大阪経済圏の復興、行政組織の活性化などの改革ビジョンに、惑わされ、気付いていないだけである。

参考文献

- 遠藤文夫「東京都分割論」『自治研究』第46巻第8号、
1972年8月
高寄昇三『地方分権と大都市』勁草書房、1995年
高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』公人の友社、
2009年
高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証』公人の友社、
2010年

あるべき大都市制度の基本的考え方～指定都市市長会による「特別自治市（仮称）」の提案～

神戸市企画調整局企画調整部主幹 大石 隆

1. 大都市制度の歴史的経過

1930年頃から東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸のいわゆる6大都市は府県からの独立を求め、府県の権限と市の権限を併せ持つ「特別市」を目指し「特別市制運動」を展開した。その後、東京市が東京都に吸収され、残る5大都市で運動を続けたが、当該市を包括する府県が強く反対した結果1956年の自治法改正により、両者の妥協の産物として現在の政令指定都市制度が「暫定的な措置」として設けられた。

平成に入り地方分権が活発に議論されるようになったが、政令指定都市制度の抜本的見直しが取上げられることは無く、特に平成16年3月に発足した第28次地方制度調査会においては「大都市制度の在り方」が審議項目のひとつに掲げられていたにもかかわらず具体的な検討は先送りされたところである。

平成21年の政権交代により、地域主権改革が進められることとなり「大都市制度の在り方の検討」も取り上げられることとなったが、本年6月閣議決定された地域主権戦略大綱においては「基礎自治体を重視」することや「道州制についての検討」についての記載は

あるものの、大都市制度については触れられていない。

政令指定都市制度発足以降、5大都市以外にも人口100万人を超える市が登場し、さらには人口要件の緩和や平成の大合併等により現在では全国19の市が政令指定都市となっている。その力を結集し指定都市市長会ではこれまで「新たな大都市制度の創設」を訴え続けてきたところであるが、その実現の目処は立っていない。

同会では、地方自治法の抜本的な見直しを目的に総務省に設置された「地方行財政検討会議」において議論がなされることを期待しているところであるが、あるべき大都市制度の具体的な姿を地方側より提案していくことでその実現を促進するため、「特別自治市（仮称）」の基本的考え方を取りまとめたところである。

2. 指定都市に求められる役割

①基礎自治体としての役割

指定都市は住民の声を一番身近に聞くことの出来る基礎自治体として、広く行政サービ

指定都市に求められる役割

基礎自治体としての役割

- 少子・高齢化、人口減少等に起因する非成長・非拡大の時代に、
 - ⇒ **限られた資源で市民福祉の最大化を目指す都市経営を推進することが必要** (例:子育て・高齢者福祉等)
- 大都市特有の複雑、高度な行政ニーズに効率的・効果的に対応するために、
 - ⇒ **一元的・総合的な行政運営を可能とすることが必要** (例:まちづくり・医療・社会資本整備等)
- 今後の地域主権国家に、
 - ⇒ **十分な規模と能力を持つ指定都市が率先して地域主権国家のモデルとなる覚悟が必要**

大都市圏の発展に伴う産業の集積・人口の集中は基礎自治体の役割の拡大に直結

成長戦略拠点としての役割

- 情報化の進展に伴い、よりスピード化・グローバル化する都市間競争に対応するために、
 - ⇒ **迅速かつ効果的な施策を展開していくことが必要** (例:企業誘致・規制緩和等)
- 市域とも都道府県域とも異なる大都市圏域が、激動する社会経済環境に対応するために、
 - ⇒ **中心都市として周辺自治体の市民ニーズにも対応することが必要** (例:高度医療・広域交通・文化振興等)

「市民のくらし」の安定と「まちの活力」の向上は、都市圏発展の基礎となる

併せ持つ役割…

基礎自治体としての役割と成長戦略拠点としての役割は相互に密接に関連しており、一元的・総合的に担うことが、大都市戦略上重要。

スを担っており、保育所をはじめとする子育て関連施策や高齢者福祉施策、廃棄物処理など住民サービスの最前線で市民福祉の最大化を目指す都市経営を推進していかなければならない。

②成長戦略拠点としての役割

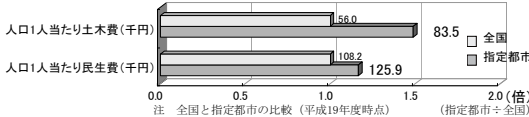
また、指定都市は圏域の中核都市としての役割を果たすため公営交通、大学、高度医療機関等を設置・運営することで市民だけな

く周辺自治体の市民ニーズにも応えることが求められており、さらに産業や文化の振興、広域交通網の整備、港湾の管理・運営などを通じて大都市圏の発展に寄与するとともに、成長戦略拠点として日本全体の発展を支えていくという役割を担っている。

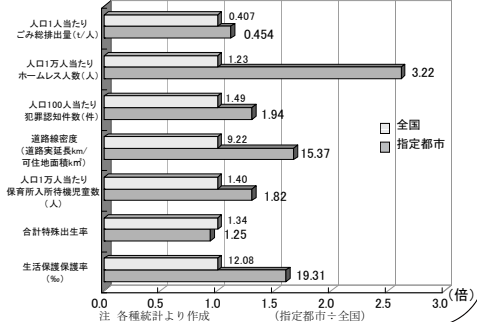
また一方で、人口や経済・産業活動の集中・集積により生じる生活保護、ホームレス、待機児童対策、ごみ処理などの経費の増大に対応しなければならないという課題を抱えている。

大都市特有の財政需要の例

都市的財政需要（全国平均との比較）



都市の課題（全国平均との比較）



3. 指定都市を取り巻く現状

経済のグローバル化などにより世界的な都市間競争が激化する中、日本の国際競争力が低迷傾向にあることは否定できない。また、少子化の進展による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展など、かつてのような成長・拡大が見込めない状況下にある。この様な中、これまで日本の経済、文化、社会の牽引役を果たしてきた大都市が、今後とも日本の成長エンジンとしての役割を果たして行くために

は、大都市の成長戦略拠点としてのポテンシャルを十分に発揮できるような地方自治制度改革が必要である。

4. 政令指定都市制度の課題

ところで現在の地方自治法は「大都市に関する特例」の章を設け、政令指定都市に関し規定しているところであるが、前述のとおりこれは50年以上前に暫定的に措置されたものであり、以下のとおり大都市の果たす役割が十分に考慮されておらず様々な制約・矛盾を抱えている。

①包括的な権限が無く、同一事務において一部の決定・執行権限が道府県に留保されているなど、事務権限の移譲が部分的であり責任ある迅速な対応に課題がある。

- ・市街化区域と市街化調整区域の区域区分に関する都市計画は市域内にとどまるものであっても広域の見地から道府県が決定することとされている。(ただし政府の地域主権戦略大綱において指定都市に移譲する事務として掲載されたため次期通常国会で法改正される予定となっている。)
- ・私立幼稚園の設置認可、認定こども園の認定の権限は道府県に、保育所の設置認可と指導監督の権限は指定都市とされている。

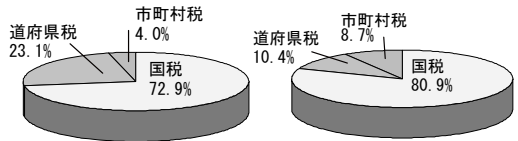
②道府県との役割分担が不明確であり、市域内において道府県が類似施策を実施する可能性がある。

- ・住民に身近な指定都市が地域活動支援施策や商店街振興施策を実施しているが府県も同様の施策を重複して実施
- ・消費者の契約上のトラブル等に関する相談・苦情処理等を府県が重複し

て実施するとともに消費者啓発事業を企画・実施するための拠点的な施設を設置

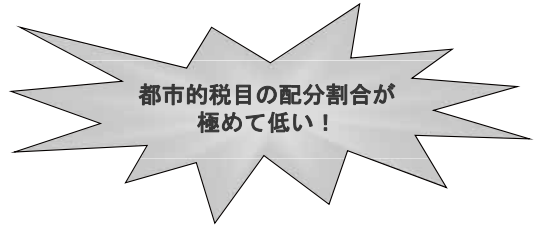
③税財政制度が大都市の担う事務・役割に対応できておらず、大都市の実情に応じた施策を実施するための必要な自主財源が制度的に保障されていない。

消費・流通課税の配分割合 (平成22年度予算) 法人所得課税の配分割合 (実効税率)



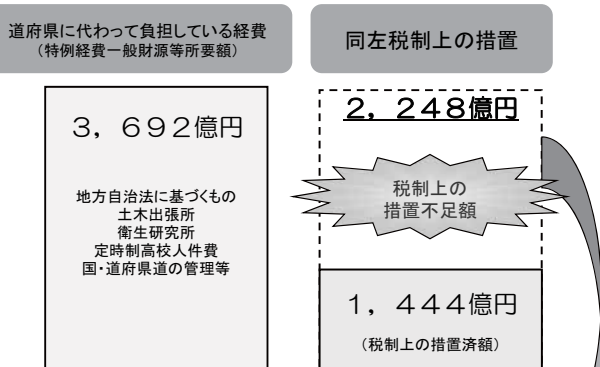
(注) 国税：平成22年度当初予算額
道府県税、市町村税：平成22年度地方財政計画額

(注) 実効税率は、法人事業税及び地方法人特別税が損金算入されることを調整した後の税率である。



- ・税制に関しては指定都市においても基本的には一般市と同様の扱いとなり、大都市特有の行政需要に対応できない。
- ・大都市の事務配分の特例により道府県に代わって負担している経費については税制上

大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額 (平成21年度予算に基づく概算)



これに加え、道府県から指定都市へ新たに事務移譲・権限移譲が行われた場合は、所要額について税制上の措置が必要！！

・道府県費負担教職員給与費 約8,700億円 など

(平成19年度決算をもとに推計)

の措置はほとんど無く地方交付税といった依存財源に頼らざるを得ない。

5. 新たな大都市制度の必要性

この様な状況の下では、大都市自身が自立的な都市経営を行い、地域の実情に応じた大都市戦略を担っていくことが可能となる地方自治制度を構築する必要がある、新たな大都市制度の創設の観点として以下の点を重視した。

①基礎自治体優先の原則の徹底

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、それに基づき施策の決定・実施をすることが重要である。そのためには住民に一番身近な基礎自治体が広く行政サービスを担うことが必要であり、国と地方、広域自治体と基礎自治体の関係において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することを地域主権（地方分権）における基本原則として徹底すべきである。

そして、大都市は住民に最も身近な基礎自治体であるとともに、道府県に比肩する行政能力を有することから、真に国・道府県が担わなければならない事務以外の全ての事務を担うべきである。大都市が総合的一体的に行政を担うことで迅速かつ効果的に住民ニーズにあった施策の実施が可能となり、大都市（指定都市）が地域主権国家のモデルとならなければならない。

②大都市固有の行政需要への対応

大都市は基礎自治体であるとともに、各圏域の中核都市としての行政需要や、人口集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の行政需要に対応しなければならない。また都市行政の最先端都市として全国の諸都

市を先導する日本の成長戦略拠点としての役割を併せ持っており、その役割に応じた事務権限を有するべきである。

③自主財源の制度的保障

大都市が「基礎的自治体としての役割」と「日本の成長戦略拠点としての役割」を担い、その機能を十分に発揮するためには、その役割に応じた自主財源を制度的に保障する必要がある。

現行の税財政制度においては指定都市も原則として一般市と同様の取り扱いとなっており、大都市特有の行政需要に対応できるものではなく、大都市特例税制の創設等抜本的な見直しが必要である。

これらの外、広域的課題への対応に当たっても、まずは基礎自治体同士が連携することで基礎自治体優先の原則を重視していくこと、また、大都市にもそれぞれの歴史・市民文化・産業構造などの違いがあることから、多様性を踏まえた制度設計を行うこともその視点としたところである。

6. 「特別自治市（仮称）」の基本的考え方

これらの視点を踏まえ政令指定都市市長会では新たな大都市制度として「特別自治市（仮称）」の基本的考え方をとりまとめたところである。

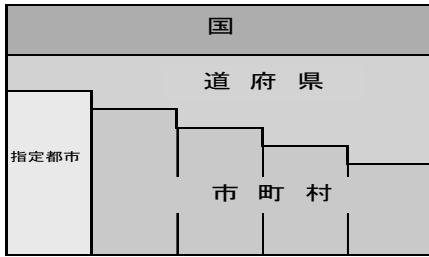
「特別自治市（仮称）」の最も特徴的な点は現在の広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃し広域自治体と同格とするという点にある。

従って、基本的には現在道府県が実施している事務も含め地方の事務とされるものを一元的に「特別自治市（仮称）」が担い、

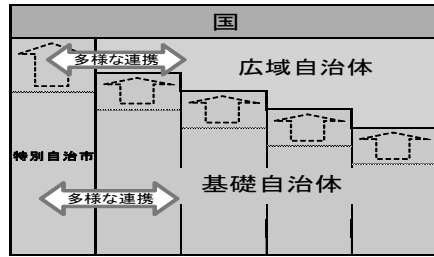
あるべき大都市制度の一つの姿として「特別自治市（仮称）」を創設

- 日本を牽引するエンジンとなるための選択肢
- 広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃止
- 道府県の事務も含め、地方の事務とされているものを全てを一元的に担うことを基本
- 地域重視の考え方から、各都市の実状に応じた住民自治・参加機能を充実させる仕組みを構築
- 特別自治市と広域自治体の関係、特別自治市と周辺自治体の関係は多様な形に
- 特別自治市の創設にあたっては、その役割に応じた税財政制度を構築

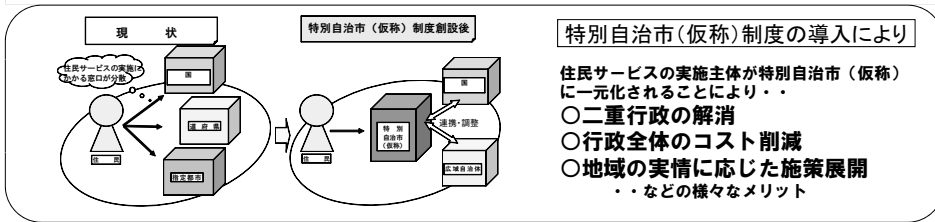
特別自治市（仮称）創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図
指定都市制度（現状）



特別自治市（仮称）制度創設後



地域主権が進み、基礎自治体全ての役割が増大している



特別自治市（仮称）制度の導入により

住民サービスの実施主体が特別自治市（仮称）に一元化されることにより・

- 二重行政の解消
- 行政全体のコスト削減
- 地域の実情に応じた施策展開
- ・ ・ ・ などの様々なメリット

その役割に応じた税財政制度を構築することとなることから市域における事務権限・税財源は原則として全て「特別自治市（仮称）」に一旦帰属することとなる。

この点、現在政府において進められている出先機関改革において地方に移譲される事務権限も同様に「特別自治市（仮称）」が担うことを基本と考えている。

しかし、現在19ある政令指定都市は人口規模や産業構造等において様々であることから、現行道府県が担っている広域的行政機能をどこまで担うべきかという点について温度差があり、制度設計としては一旦全て「特別自治市（仮称）」が担うものとしながらも、それぞれの地域の実情に応じて広域自治体へ事務を委託する等の仕組みを構築するなど多様な連携を可能とする制度設計が必要と考えている。

これは、現行制度において道府県が事務処理特例条例を定め基礎自治体の規模や能力に応じて道府県の権限を基礎自治体へ委譲する

ことができるとされていることの立場を入れ替えたものであり、基礎自治体が広く事務事業を担い基礎自治体が担えない事務事業を広域自治体が担うという基礎自治体優先の原則に沿ったものであると考えている。

この様な点からすれば、「特別自治市（仮称）」は制度設計としては一本化されるものの、それぞれの都市の多様性を踏まえた対応が可能となるよう配慮されることとなる。

また、税財政制度の詳細な設計は今後の検討課題ということになるが、域内の税収が原則として「特別自治市（仮称）」に帰属することを前提とした場合においては、19市のおかれている状況が様々であること、大都市のみが優遇されるということを目指しているものではないことなどから、周辺自治体と水平調整するなど都市圏域全体の発展を目指した制度を構築するように努めなければならないと考えている。

また、前述の通り出先機関改革において地

方に移譲される事務権限も同様に「特別自治市（仮称）」が担うことを基本としていることから、出先機関改革後の国と地方の役割分担に応じた税財政制度を構築しなければならない。

かつて議論された「特別市」は広域自治体（都道府県）からの独立を目指したものであったが、「特別自治市（仮称）」においては地域的には広域自治体から独立をするものではなく、その役割に着目し、事務権限や税財源の面で広域自治体と同格とするものである。こうすることにより、地域の実情に応じた施策展開による住民サービスの向上、また、二重行政の解消や行政全体としてのコスト削減が可能となると考えている。

7. 今後の課題

「特別自治市（仮称）」については現時点では基本的な考え方として大枠を提示しているに過ぎない。今後、事務権限の内容や水平連携の方法、税財政制度など実現に向け具体的な検討を深めていかなければならない。

特に税財源の確保は地方自治の根幹を支えるものである。地方の自由度を高め真の意味での地域主権を確立するためには、地方の自主財源を制度的に保障するシステムが必要であり、これを具体的に提案することが制度設計の最重要課題であると考えている。

大都市制度の創設に関する展望は見えていない状況ではある。しかし、現政府が地域主権改革に取り組むに際して、「特別自治市（仮称）」の提案がこれまで先送りされてきた大都市制度の重要性を再認識し、議論を呼び起こす起爆剤となることを期待している。

神戸市における広域サービスの 実証分析

平成20年度神戸市政策研究プロジェクトチーム

趣 旨

市政の将来像を睨んだ中・長期的な政策テーマに関して、中堅・若手職員の政策形成能力の向上を図るとともに、その成果を、中・長期的な政策テーマに関する基本方針の検討材料として活かしていくため、平成5年度に「政策研究プロジェクトチーム」制度を新たに創設し、研究員を広く職員から公募して、現在の職務内容に限定されずに新たな市の施策を実施していく上で、具体化に向けた取り組み等を調査してもらい、その成果を今後の市の施策へ反映することを目指している。

神戸都市問題研究所では、神戸市より委託を受け、政策研究プロジェクトチームの調査研究活動の支援を行った。

研究テーマ・研究員

○研究テーマ「大都市制度」

○20年度チーム

氏 名	所 属 ・ 職 名	
一 安 顕 昭	企画調整局	企画調整部 企画課 都市政策係長
周 尾 泰 尚	企画調整局	企画調整部 企画課 主査（平成21年度～）
出 石 直 史	行財政局	財政部 財務課 公債係長
宮 道 成 彦	国際文化観光局	文化観光部 観光交流課 主査
小 林 令伊子	保健福祉局	健康部 地域保健課 地域医療係長
多名部 重 則	産業振興局	庶務課 主査（庶務係）
谷 口 智 広	建設局	道路部 計画課（計画係）
新 見 建 彦	都市計画総局	計画部 計画課 土地利用係長
平 岡 呂 晃	みなと総局	経営企画部 企業誘致課 主査（誘致第2係）
岩 本 正 吾	消防局	須磨消防署 主査
武 藤 剛	教育委員会事務局	総務部 教職員課 主査

※所属及び肩書は、政策研究プロジェクトチーム参加時のものである

はじめに

大都市制度の研究は、これまでも指定都市市長会を中心として何度も行われ、あるべき大都市の姿について提案が行われてきたが、それが国の制度変更につながることはなかった。

その原因の一つとして、我々政策研究プロジェクトチームは、研究内容が指定都市以外の住民にも理解されるような客観性や説得力を欠くものであると、悪く言えば指定都市側の一人よがりのものであると、とられたのではないかと考えた。そこで、誰が見ても納得できるような客観的な分析を行う第一歩として、神戸市職員として携わっている広域サービスの各業務が、大都市として果たすべき役割や責任とどのような関係になっているのかを財政面を中心に検証を行うこととした。

基本的な分析内容としては、まず、各種の広域サービスについて費用負担及び財源との関係の実態内容を捉え、さらには、データが入手できる分野については、費用負担と便益の比較分析を行った。その結果を踏まえて、費用負担のあり方等について考察を行った。

本小稿では、紙面の制約上、今回研究対象とした広域サービスの中で、消防防災ヘリコプター、広域幹線道路、市営地下鉄のみを取り上げて、その研究結果を抜粋して示すこととする。

1. 消防防災ヘリコプターの費用負担等に関する分析

平成21年3月現在、45の都道府県において、消防防災ヘリコプターが配備・運航されている。兵庫県と神戸市は、ヘリ計3機を共同運航し、兵庫県内全地域の災害に関する航空業務をカバーしている。運航経費については、県と神戸市、及び、県とその他の各市町との

表1-1 隊員の構成

	神戸市	兵庫県
機動隊長	1人	1人
操縦士	7人	1人
整備士	7人	1人
航空救助隊員	4人	7人
計	19人	7人

間で、定められたルールに基づいてそれぞれが負担している。

ここでは、兵庫県、神戸市とそれ以外の市町における、消防防災ヘリコプターに関する整備と運用に関する経費負担と運航件数等の便益との関係について分析を行った。

◇ 運航体制（平成20年度）

ポートアイランド内の神戸ヘリポート（神戸市中央区港島中町8丁目）を拠点に、下表の体制によって運航している。機材としては、神戸市保有ヘリ2機と兵庫県保有ヘリ1機を共同運航し、常時2機稼働体制を確立している。

◇ 経費負担

兵庫県と神戸市は、平成16年4月1日に「兵庫県下ヘリコプター3機運用常時2機稼働体制に係る協定書」を締結し、次のとおり経費の負担区分を決めている。

- 人件費……兵庫県隊員の給料及び諸手当は、兵庫県と県下市町が別途に協議して定めた方法により支給し、神戸市隊員の給料及び諸手当は、神戸市が支給する。ただし、神戸市が支給した機動隊長並びに操縦士及び整備士の給料及び諸手当については、兵庫県がその1/2の金額を神戸市に支払う。
- その他経費……人件費以外の経費については、兵庫県と神戸市がそれぞれ1/2を負担するが、ヘリコプターの更新はそれぞれが行い、これにかかる経費の負担は

別途協議により定める。

◇ 年間標準経費と負担割合

平成17～19年度の経費・人件費決算額平均とヘリコプター更新にかかる経費（平準化して算出）の合計を、神戸市と兵庫県にとって必要な標準経費「年間標準経費」と

表 1 - 2 年間標準経費とその負担割合

	神戸市	兵庫県	合 計
年間標準経費	214,508千円	244,880千円	459,388千円
負担割合	46.7%	53.3%	100.0%

して表 1 - 2 に示す。

◇ 県下他の市町の負担

兵庫県は、神戸市を除く40市町に対して、ヘリコプター運行費用のうち人件費の一部（機動隊長1名を除く7人の操縦士と7人の整備士の人件費）を市町負担金という形で負担を求めている。市町負担金は、総額の30%を市町数40で均等に負担し、残りの70%を各市町の人口割合に従い負担するルールとなっている。

平成17～19年度の年間標準経費の計算結果をもとに、兵庫県、神戸市、神戸市を除く市町が負担する標準経費を表 1 - 3 に示す。

◇ 運航件数と運航時間

消防防災ヘリコプターによる行政サービスの便益として、まず、運航件数と運航時間を用いて分析を行う。

前掲の協定書では、兵庫県と神戸市の利用可能な運航時間について、常時2機稼動体制により得られる飛行可能時間250時間を折半し、これを超過した場合は超過した者がその全額を負担すると規定している。したがって、拠点である神戸ヘリポートが神戸市内に所在し運航時間が比較的短くなる面はあるが、利用可能な運航時間からみられる便益は、神戸市と神戸市以外の市町の両者は等しく受けることになる。

また、実際の運航件数と運航時間については、表 1 - 4 に示すとおりである。

平成17～19年の平均でみると、運航件数では、神戸市が全体の約70%の割合を占めており、運航時間では、神戸市が約51%の割合を占めている。神戸市の方が、運航件数が特に大きいのは、神戸市では建物火災で情報収集（画像伝送）のために機械的に出動するが、神戸市外ではそうではないという運用方法の違いによるものである。これをさらに、市民1万人当たりの便益として試算すると、表 1 - 5 のとおりとなる。

表 1 - 3 兵庫県と全市町が負担する標準経費

(単位：千円)

	人口(人)	均等割負担額	人口割負担額	負担金額
姫路市	536,232	551	6,788	7,339
西宮市	465,337	551	5,892	6,443
尼崎市	462,647	551	5,856	6,407
明石市	291,027	551	3,685	4,236
加古川市	267,100	551	3,381	3,932
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
40市町計	4,065,208	22,040	51,479	73,519
神戸市	1,525,393	—	—	214,508
兵庫県	5,590,601	—	—	171,361

(※ 運航件数は救急・救助のための出勤のみ)

神戸市民は、他の市町と比較すると、1人（1万人）当たり利用可能運航時間で2.67倍、実際運航時間で2.81倍、運航件数で3.01倍の便益を得ているといえる。

◇ 費用便益分析

次に、神戸市とそれ以外の市町における消防防災ヘリコプターによってもたらされる費用負担と便益を比較分析する。

市民1人当たりの費用負担は、兵庫県の負担額は県内のすべての人々が負担することとなり、神戸市ではこれに神戸市の負担額、神戸市以外の市町では各市町の負担額

をそれぞれ加算する必要がある。これを示したのが表1-6である。

消防ヘリコプターを整備・運用するに当たって、神戸市の市民1人当たりの費用負担は、神戸市以外の町村と比べると3.51倍の負担となっている。これに対し、表1-5で示したような運航時間や運航件数といった便益指標では、神戸市以外の市町を1.00としたとき、すべて3.51を下回っている。したがって、神戸市は負担に見合った便益享受が充分になされていないことが数値上から伺える。

◇ 兵庫県による単独運用と費用負担

一方、神戸市が広域サービスを提供せず、

表1-4 平成17～19年の運航件数と運航時間

	H17年	H18年	H19年	3ヵ年平均
神戸市	268件	250件	269件	262件
	112時間35分	89時間10分	105時間50分	102時間32分
神戸市以外の市町	109件	108件	126件	114件
	92時間05分	85時間10分	114時間00分	97時間05分
合計	377件	358件	395件	376件
	204時間40分	144時間20分	219時間50分	199時間37分

表1-5 神戸市と神戸市以外の市町における市民1万人当たりの運行時間と運行件数

	利用可能運航時間	実際運航時間	運航件数（救急・救助）
神戸市	49.17分（2.67）	40.33分（2.81）	0.806件（3.01）
神戸市以外の市町	18.45分（1.00）	14.33分（1.00）	0.268件（1.00）

表1-6 市民1人当たりの費用負担

	神戸市	神戸市以外の市町
$\frac{\text{兵庫県負担額（171,361千円）}}{\text{人口（5,590,601人）}}$	30.65円	30.65円
$\frac{\text{神戸市負担額（214,508千円）}}{\text{人口（1,525,393人）}}$	140.62円	－円
$\frac{\text{神戸市以外の市町負担額（73,519千円）}}{\text{人口（4,065,208人）}}$	－円	18.08円
計	171.27円 (3.51)	48.73円 (1.00)

表1-7 現在の負担額と兵庫県が単独運用したときの負担額

(単位：千円)

	人 口	現在の負担額	県単独運用を 前提とした負担額	差し引き
40市町計	4,065,208	73,519	117,848	+44,329
神戸市	1,525,393	214,508	29,143	△185,365
兵庫県	5,590,601	171,361	312,397	+140,766
計		459,388	459,388	±0

消防防災ヘリコプターの配備と運用を兵庫県単独で実施すると仮定した場合、兵庫県は費用の全額を一旦負担することとなり、現行の市町負担ルールをそのまま適用すれば、神戸市を含めた41市町に人件費の一部を市町負担金という形で負担を求めることとなる。このような負担ルールにより算定した平成17～19年度の年間標準経費459,388千円の兵庫県、神戸市、その他市町の負担額を、現在の負担額と比較したものが表1-7である。

兵庫県の負担額は140,766千円増加し、神戸市の負担額が185,365千円減少するとの試算となり、現在、神戸市が県に代わって広域サービスを、財政負担を伴いながら

提供しているといえる。

2. 広域幹線道路施設の費用負担に関する分析

近畿圏内で発生集中する自動車交通のうち約2割が神戸市、大阪市、京都市の大都市部に集中している。道路は都市活動を支える重要な施設であり、計画的な配置、効果的な整備とともに、地道な維持管理が不可欠である。

神戸市内には、生活道路としての市道だけでなく、幹線道路として多くの県道や国道が整備されており、また山陽道、中国道、阪神高速道路といった有料道路の整備も進んでいる。(表2-1, 2-2)

表2-1 道路法上の道路の種類

種 類	道路管理者	備 考
高速自動車国道	国土交通大臣	山陽道, 中国道
一般国道 (指定区間) (指定区間外)	国土交通大臣 知事又は政令市の長	国道2号, 43号, 175号 国道28号, 174号, 176号, 428号
都道府県道	知事又は政令市の長	
市町村道	市町村長	

表2-2 有料道路の種類

道路管理者	道 路 名 称
NEXCO西日本(株)	山陽道, 中国道, 第二神明, 第二神明北線
本州四国連絡道路(株)	神戸淡路鳴門自動車道
阪神高速道路(株)	神戸線, 北神戸線, 湾岸線, 神戸山手線
神戸市道路公社	新神戸トンネル, 山麓バイパス, 六甲・六甲北有料道路

政令指定都市は、一般市と異なり国道（指定区間を除く）や県道を道路法の特例として管理しており、国道から市道まで統一的に管理している。有料道路に関しては、阪神高速道路や神戸淡路鳴門自動車道など、NEXCO西日本(株)が管理する高速自動車国道以外の道路について、それぞれの道路管理者に出資金の支出を行っている。

ここでは、阪神高速道路を例に、神戸市内の広域幹線道路における費用負担について実態を整理し、大都市の道路施設の費用負担のあり方について考察する。

阪神高速道路は、都市内交通の定時性の確保、都市機能向上を図ることを目的に、一般街路を連続的に立体交差するバイパス（地方道）として整備された。同道路は建設費を料金収入でまかなう有料道路であり、償還満了後には本来の道路管理者である地方公共団体に資産として帰属するため、国は地方公共団体に¹出資金という形で負担を求めている。

この出資金は無利子資金であり、高速道路会社への財政的援助金として位置づけられる。神戸市では、阪神高速道路に対して、長年にわたり建設費等に対する出資金を負担している（表2-3）が、出資金は将来的に地方公共団体に返還されるものであることなどの理由によって、国の財政支援は得られていない。

地方負担の割合は、公団設立当初より国：地方＝1：1で分担され、以降踏襲（37.3国会審議）。地方負担のうち、府県・政令市の負担割合は、阪神地域の核となる大阪市、神戸市及び阪神地域を代表する大阪府、兵庫県による出資の必要性を勘案して、府県：政令市＝1：1で分担されている（S37.2国会審議）。なお、兵庫県と神戸市で路線毎に出資割合を定めた時期（昭和45年～50年）があったが、昭和51年にこれを清算し、以降は1：1の同額出資となっている。（図2-1）

兵庫県内の阪神高速道路の延長95.8kmのうち、神戸市内は65.5km、市外は30.3km、ランプ数は神戸市内が26ヵ所、市外が14ヵ所である。（表2-4）

表2-3 神戸市の出資総額と利子負担

出資期間	45年間（S37～H19）
出資金総額	542億円
起債充当額	466億円
利子の総額	154億円

阪神高速(株) の借入れ 65%	出資金35%		} 府 県 (1/2) 政令市 (1/2)
	国(1/2)	地方(1/2)	

図2-1 阪神高速道路の建設事業による出資割合

表2-4 兵庫県内の阪神高速道路の延長内訳

延長 (km) ()内はランプ数

路線名	神戸市	芦屋市	西宮市	尼崎市	川西市	伊丹市	兵庫地区計
兵庫県道大阪池田線				0.1	1.4 (1)	1.1	2.6 (1)
兵庫県道神戸西宮線	20.0 (9)	2.1 (1)	3.2 (1)				25.3 (11)
兵庫県道大阪西宮線			2.0 (1)	4.5 (2)			7.3 (3)
兵庫県道湾岸線	4.0 (4)	1.9 (1)	5.3 (3)	3.1 (2)			14.3 (10)
兵庫県道北神戸線	27.5 (9)		4.0 (2)				32.3 (11)
神戸市道神戸山手線	9.5 (3)						9.5 (3)
神戸市道北神戸線	3.3 (1)						3.3 (1)
神戸市道湾岸線	1.2						1.2
合 計	65.5 (26)	4.0 (2)	14.5 (7)	7.7 (4)	1.4 (1)	1.1	95.8 (40)

神戸市は阪神地域の中核機能を有する核として、兵庫県と同等の出資をしているが、芦屋市、西宮市など周辺市は負担していない。また、神戸市は、周辺市の高速道路の本体及びランプの整備の費用を負担しており、湾岸線周辺の尼崎臨海部への企業進出など、周辺市の発展に貢献しているといえる。

一方、阪神高速道路網の末端部等においては、第二神明道路や名神自動車道など他の高速道路会社とのネットワーク化が進み、神戸市内の阪神高速道路を利用する交通量のうち約1/4は神戸市内を通過する通過交通である。(表2-5)

神戸市が本来負担すべき費用以上に負担していると考えられる額を、ランプ数から単純に試算すれば以下ようになる。

$$154\text{億円（神戸市負担利子）} \times (14\text{カ所（市外ランプ数）} / 40\text{カ所（県内ランプ総数）}) = 54\text{億円}$$

神戸市の都市活動を支える大変重要な高速道路である阪神高速道路に神戸市が出資する必要性は十分にあると考えられる。しかし、上記の超過負担54億円のみならず、神戸市が負担すべきと考えられる100億円についても、これらに対応する税財政制度が確立されておらず、大きな問題である。

3. 市営地下鉄における市外居住者利用に関する分析

地下鉄が整備されているのは、東京都を除

表2-5 神戸市内の阪神高速道路の利用状況

神戸市内々	神戸市内外	神戸市を通過	全 体
28,402 (11%)	163,844 (63%)	66,484 (26%)	258,730

表3-1 地下鉄整備状況

(H18年度データ、人口のみH20年)

都市名	人口(万人)	営業キロ(km)	当初開業年	利用者数(千人/日)
札幌市	190	48.0	昭和46年	575
仙台市	103	14.8	昭和62年	157
横浜市	365	40.4	昭和47年	470
名古屋市	225	89.1	昭和32年	1,154
京都市	147	28.8	昭和56年	316
大阪市	265	129.9	昭和8年	2,288
神戸市	153	30.6	昭和52年	290
福岡市	144	29.8	昭和56年	330
東京都(特別区)	874	109.0	昭和35年	2,086

表3-2 路線別・区間別の事業手法と総事業費

路線名	西神・山手線		海岸線	
	新神戸～名谷	名谷～西神中央	新長田～中央市場前	中央市場前～花時計前
事業手法	地下高速鉄道整備事業	ニュータウン鉄道整備事業	地下鉄緊急整備事業(国庫補助)	地下鉄緊急整備事業(地方単独)
総事業費	約1,900億円	約400億円	約1,200億円	約1,200億円

いてすべてが政令市である。(表3-1) 神戸市営地下鉄西神・山手線は、神戸市郊外の住宅団地と都心部とを結ぶ重要な公共交通機関であり、西神地域の開発団地整備と併せて神戸市交通局によって整備が進められてきたものである。しかし、その利用者は市内利用のみにとどまらず、広域的な交通ネットワークの一部を形成しているという側面もある。

一方、地下鉄海岸線は、既成市街地の臨海部(いわゆるインナーシティ)活性化などを目的に整備された路線であり、地域内住民の利便性向上のみならず、市外居住者も含めた臨海部の企業で働く人々の通勤の足となっているという側面も持ち合わせている。

ここでは、大都市特有の資産である地下鉄について、利用者に占める市外居住利用者の

割合等を調査することで広域的な貢献度を把握するとともに、その課題について検討する。

まず、地下鉄の事業スキームについてみると、いずれの路線も神戸市の一般会計及び高速鉄道事業会計による起債と国の補助金などで整備しており、制度上、県費は充当されていない。(図3-1)借入金の償還については、利用者負担である「運賃」で賄う仕組みとなっているが、鉄道運賃は国の認可制である上、いわゆる「償還主義」ではなく「公正妥当主義」となっていることから、運賃収入のみで債務を償還することは厳しいのが現状である。

平成18年11月に交通局により実施された利用実態調査結果を用いて、市外居住者の利用

【西神・山手線】			【海岸線】		
(新神戸)		(名谷)	(中央市場前)		(三宮・花時計前)
一般会計 出資金 20%	国庫補助金 28%	企業債 24%	一般会計 出資金 10%	国庫補助金 16.2%	企業債 57.6%
	一般会計補助金 28%			一般会計補助金 16.2%	
地下高速鉄道整備事業			ニュータウン鉄道整備事業		
一般会計 出資金 20%	国庫補助金 25.7%	企業債 (一般分) 25.7%	一般会計 出資金 20%	企業債 (特別分) 80%	うち2/3(53.3%)は一般会計より元利償還金補助
	一般会計補助金 28.6%				
地下鉄緊急整備事業(国庫補助区間)			地下鉄緊急整備事業(地方単独区間)		

図3-1 事業スキーム

表3-3 地下鉄利用者と市外居住者の割合

路線名	営業キロ(km)	利用者総数(人/日)	市外居住者利用者数(人/日)	市外居住者利用率(%)	備考
西神・山手線	22.7	260,177	32,018	12.3	海岸線乗継ぎ除く
海岸線	7.9	24,198	6,170	24.8	西神・山手線乗継ぎ除く
両線乗継ぎ	—	13,325	949	7.1	
全線	30.6	298,420	39,150	13.1	

表 3-4 市外居住者の利用割合が多い駅

駅名	市外居住者 利用割合
①新神戸	31.4%
②和田岬	29.6%
③ハーバーランド	26.0%
④総合運動公園	25.2%
⑤三宮・花時計前	23.2%
⑥荻 藻	19.2%

表 3-5 市外居住者の割合が多いOD

駅名	市外居住者 利用割合
①和田岬～ハーバーランド	54%
②新神戸～三宮	53%
③新神戸～和田岬	47%
④総合運動公園～三宮	42%
⑤和田岬～三宮・花時計前	40%
⑥総合運動公園～新長田	38%

(参考) 西神中央～三宮：13%
新長田～和田岬：15%

状況をみると、次のようになる。(表 3-3～5)

海岸線の市外居住者利用率は、西神・山手線の約2倍となっていることがわかる。また、地下鉄全線における市外居住者の利用割合は13.1%であるが、特定の駅やODについては、市外居住者の割合が非常に高くなっており、通勤の足となっていることがわかる。特に、海岸線の駅や海岸線利用のODで高い値となっている。

地下鉄は、その整備に莫大な費用を要するが、「公正妥当主義」による利用者からの運賃収入だけでは整備が不可能であるため、多額の市税が投入されている。しかし、広域的な交通ネットワークの一部を構成していることから、本来の整備目的を超えるような利用

も実態上は可能となっている。これは、神戸市が大都市としての責務を果たしていることの一つの側面であるといえる。

一方で、運営状況を見ると、西神山手線では経常利益を計上しているのに対して、市外居住者の割合が高い海岸線で大幅な損失を出していることから、地下鉄全体としては経常損益を生じている。地下鉄の運営に対する補助金は、市の会計によるものが大半であり、広域的な地域への貢献度に見合った支援が受けられているとは言いにくい。したがって、貢献度に応じた適正な支援のあり方について検討する必要があると思われる。

おわりに

以上、3つの広域サービスの分野について、その研究成果を抜粋して紹介した。そのため、幾分、詳細部分を省略した雑駁な説明となった。また、この他にも港湾、医療、コンベンション・観光などについて分析を行ったが、残念ながらデータ不足により十分な結果が得られなかった。

今後も、説得力のある大都市制度の裏づけとなる実証分析を積み重ねていく必要がある。そのために、分析に必要な統計データを日ごろから幅広く収集するとともに、データをうまく活用するための知識や技術に習熟していくことを、神戸市職員のみならず関係自治体職員に強く呼びかけたい。



大都市のあゆみ

(財)東京市政調査会編



指定都市市長会
4,200円

政令指定都市制度は、「政令で指定する人口50万以上の市」について、大都市行政にかかる一定の事務と権限を府県と知事・委員会から市と市長・委員会へ法令に基づいて移行させる仕組みとして、1956年の地方自治法改正において設けられた。本書は、政令指定都市制度の発足から50年を迎える2006年に、指定都市市長会から委託を受けた(財)東京市政調査会によって、これまでの指定都市の歩みを振り返り、今後の指定都市のあり方を展望するためのテキストとして取りまとめられたものである。

本書は、4編で構成されている。第1編では、指定都市制度の歴史的位置を確認するため、明治初期から現在に至るまで大都市に対する特別の制度がどのような発展を遂げてきたかを簡単に振り返っている。第2編では、時代を高度経済成長期（1955年から73年）、安定成長期（73年から1990年）、ポストバブル期（1990年以降）に区分して、それぞれの時期における大都市の課題とそれに対処するための先駆的取組を紹介している。第3編では、まず、指定都市制度発足後の指定都市財政について、関連する税財政制度の動向と背景を中心にその軌跡を概観している。ついで、指定都市行政組織が、どのような歴史的変遷を辿ってきたのかを概観して、指定都市行政組織の構造的特徴を描き出すとともに、指定都市行政組織の課題を展望している。最後に、指定都市制度導入以前の選挙制度についてもふれながら、指定都市の市議会議員・市長選挙について考察している。第4編では、分権改革や道州制など大都市制度に関わる様々な制度改革について議論が進められていく中で、指定都市の今後のあり方を議論する上での論点を整理している。

今後の大都市制度のあり方を考える上で、大都市にかかる制度史や都市問題や自治体経営で大都市が取り組んできた足跡を踏まえておく必要があるが、本書は、そのために役に立つ一冊である。



分権型地域再生のすすめ

林 宜嗣著



有斐閣
本体2,400円+税

著者は、高齢化・国際化・地方分権化といった潮流と財政や税制との関わりについて研究している経済学博士である。第27・28次地方制度調査会委員、第29次地方制度調査会委員（専門小委員会委員長）などを歴任するとともに、現代財政の最重要課題を解明するために必要な、財政に関する理論・制度・政策・歴史や、現在の財政問題を的確に把握し、その処方箋をわかり易く提示する、数々の著書を記している。

本書は、①わが国が抱える地方の実像を把握し、②それがどのようなメカニズムで発生しているのかを提示したうえで、③地方再生のための公共政策を提言しようとするものである。

まず、第1章では、地方の実像を明らかにするため、グローバル化をはじめとした社会経済構造の変化が地方にどのような影響を及ぼしているかを検証している。第2章は、地域が自立するためには、なぜ中央集権・国家財政依存型地域づくりからの脱却が不可欠なのかを明らかにしている。第3章及び第4章では都市及び地方の再生を取り上げている。第3章では、内発的発展という新たな地域再生のパラダイムにおいて、地域が「自立」の要素を身につけ、それを「自律」につなげていく条件を提示する。地域再生の必要性は大都市圏においても同様であり、第4章では、人口減少時代だからこそ、大都市圏の自治体は都市経営的な視点から政策を構築する必要があることを指摘する。第5章から第9章は、地方財政の立て直しの方策について述べている。第5章では、財政収支バランスの改善という財政健全化を超えた真の財政再生への道筋を探る。第6章では、自治体が提供する行政サービスが多様化している今日、「最少の経費で最大の効果」を実現するためには、公民のパートナーシップを構築する必要があることを指摘する。第7章では、機能の弱体化が指摘されている地方議会の改革について述べている。第8章では、地方財政が悪化する中で、超高齢化社会を迎えようとしている地域がいかに福祉政策に取り組むべきかを指摘している。地方自治は民主主義の学校であると言われるが、その前提は地域住民の受益と負担が一致することである。徴収率の低下が問題となっている現状を踏まえ、第9章では、地方の徴税能力を強化する方策を論じている。

現在、日本は格差社会に突入したと言われている。地域間格差もその一つである。本書は、地域が抱える多くの課題解決の処方箋を見出せないかという著者の熱い思いで書かれたものであり、自治体関係者、そして地域住民の方にも一読をお勧めしたい1冊である。



東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」

大森彌監修



日本評論社
本体2,500円＋税

平成15年に設置された「特別区制度調査会」は、平成19年の第2次報告において、特別区が名実ともに住民に最も身近な政府として自らを擁立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要であると述べている。

しかし、東京都の特別区については、昭和27年の地方自治法改正において、区長公選制を廃止し、処理する事務を法定化し、特別区の存する区域（旧東京市）の行政の統一的かつ能率的な処理の確保が目指された。

このように、戦後民主化改革で、区長公選制のもとに基礎的地方公共団体として歩みだした特別区は、行財政の移管を渋る東京都の抵抗や占領政策の見直し機運の中で、府県でもあり市でもあるという都制の誕生によりその実効をみることなくいったん葬り去られ、これに対する区の復権への道りが開始された。

その結果、区長公選制の復活など、一定の成果をあげ、公選区長の下に、原則として「市」の機能を果たす基礎的自治体として再出発したが、東京都が、制度上特別区に関与できる仕組みが残存しているために、各特別区の実情に応じた施策の選択や必要な自主的な行財政運営の体制が十分確立していないとして、名実ともに東京都から自立した基礎的自治体となるべく、「特例」市の構想」等の運動が今も展開されている。

さらに、近時、大阪府の橋本知事は、アジアとの都市間競争に勝つための「広域自治体」と福祉や住民サービスを担う「基礎的自治体」が必要とする「大阪都」案を提示し大きな論争を巻き起こしたが、これも東京都の都区制度をヒントにしている。

監修者である、大森東京大学名誉教授によれば、特別区を「都の区」として内部団体的に扱ってきた従来のあり方を基本的に転換し、都を広域の自治体へ純化させ、特別区を大都市地域の基礎的地方公共団体として明確に位置づけることが重要とされている。

このような基本的スタンスで著されたものが、すでに存在した。それが、「首都行政制度の構想」である。この長い間忘れ去られていた著書を紹介するとともに、東京23区が辿った基礎的地方公共団体への道りを紹介したのが本書である。近時の大阪都構想を考える上でも、地域主権を問い直す上でも参考となる書である。



地方分権と大都市一府県制度批判—

高寄昇三著



勁草書房
本体4,854円＋税

本書は、今から15年前に書かれたものであるが、現在においても大都市制度が抱えるさまざまな課題について、示唆に富む内容となっている。

著者は、平成7年当時の府県側の大都市不要論に触発されて、府県制批判を敢えて試みた。それは、著者の信念である大都市と府県の関係は、「共同的機能分担」よりも「責任明確化による対立的競争関係」こそが、地方自治を豊かにするとの考えに基づくものである。

著者が述べているように平成7年の時点では、地方分権推進運動が地方自治再生への期待を担い展開されていたが、その中で、大都市制度が注目を浴びない理由として、府県主導型の地方分権推進運動の展開が見られ、大都市制度は「大都市のエゴ的要求である」「指定都市制度で問題は終わっている」「府県制との対立を激化し、地方自治に好ましくない影響をもたらす」などの見解が出ていたが、それらについて、大都市・指定都市側からの明確な反論、将来展望が打ち出されていないことに対して、大都市・指定都市側に、明確な対案を示し大都市制度の確立方策を固めることを求める。

また、指定都市制度を全地方制度のなかで位置づけ、市町村自治の向上という普遍的原則に立脚し再構築することの必要性を説く。

本書は以上のような視点から、大都市制度と地方分権との関連を「指定都市制度を市町村自治の確立を図るために制度化すべきこと」「現在の地方分権推進運動は府県への事務移譲という中央政府型集権融合支配に代わる都道府県型集権包括支配のはじまりであること」「監督官庁的府県を自治体として中枢に据え、地方自治確立を図ろうとすることが正しい選択かどうか」などといった点から論じている。

しかし、著者は、指定都市にとっては府県制を崩すことは不可能であり、地方自治権拡充という全体像のなかでの活路しか道は残されていないのではないかと述べており、指定都市は、政府に対して自治を主張し、府県と論争し市町村自治権を拡充し、地方自治のあるべき将来像を真剣に模索する責務を自覚すべきであると警告を発している。著者は、阪神大震災が指揮、監督する府県と現場で苦悩する権限なき都市自治体を鮮やかな対照図で浮き彫りにしたと指摘する。また、市町村が自ら市民の要求に応えるために必要な権限・財源・事務を保有するのは、当然の権利であり地方自治の基本原則なのであると力説する。

本書は、今日活発化している地方分権論議や今後の大都市制度のあり方を考える上で、参考となる一冊である。

神戸高速鉄道

元神戸市震災復興本部総括局長 辻 雄史

1 車両をもたない地下鉄

神戸市の市街地は山と海に挟まれ東西に広がっている。古くからの市内の交通事情をみればJR（旧国鉄）が東西を貫通しているが、私鉄は阪急電鉄が三宮、阪神電鉄が元町、山陽電鉄が兵庫、神戸電鉄が湊川まで乗り入れ、それぞれバラバラの終着駅をもっていた。この4私鉄を都心でつなぎ都市高速鉄道として利用するという構想は昭和初期からあったが、それが具体化したのは戦後の復興計画においてであった。すなわち終戦直後設置された神戸市復興委員会は昭和21年4月復興基本計画の一環として神戸高速鉄道建設計画要綱を立案し市長に答申した。具体的には東西に分断されている阪急、阪神、山陽の3電鉄を都市計画の幹線街路（中央幹線）の地下を利用する地下鉄とし、北から乗り入れている神戸電鉄（狭軌）を高架で国鉄神戸駅へ連絡するというものであったが、その後神戸電鉄は近くの新開地まで地下をそのまま延伸し東西連絡線と接続するよう計画変更され、すべてが地下構造で整備されることとなった。この高速鉄道（地下鉄）の建設・経営を担ったのは神戸市と関係4電鉄が主体となって設立した第三セクターの「神戸高速鉄道株式会社」であった。これは東京、大阪、名古屋に次ぐ4番目の地下鉄であり、しかもわが国で唯一民営の、車両をもたない地下鉄であった。なお開業して間もなく札幌市の板垣助役（後市長）が運行状況を視察しているが、札幌市の地下鉄は神戸市に次ぐものであり、札幌冬季

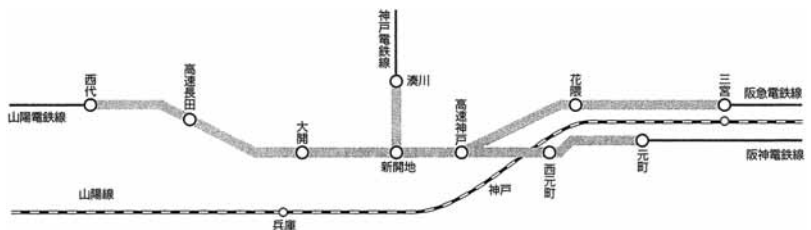
オリンピック（昭和47年）の足にもなった。

2 神戸高速鉄道株式会社

神戸高速鉄道建設計画要綱に沿って神戸市（市会を含む）と関係4電鉄が協議を重ね、昭和23年5月には旧建設・運輸両省と兵庫県も加わった神戸高速度鉄道協議会が発足して路線大綱を決定し、関係者による敷設免許の手續等を進めていった。そして昭和33年10月神戸市と4電鉄に経済界が出資して神戸高速鉄道株式会社が設立され、原口忠次郎神戸市長が会長に、宮崎彦一郎商工会議所会頭が社長に就任した。昭和37年8月に着工し、42年7月には集中豪雨で甚大な被害を受けたものの5年8カ月の工期と158億円の建設費を投じて完成し、43年4月に神戸市における最初の地下鉄として営業を開始した。ちなみに建設費の内訳は資本金（12億円）と借入金（146億円うち神戸市109億円）であった。神戸市からの借入金はいわゆる転貸債（神戸市が起債し貸し付けるもの）でこれが資金面で大きな役割を果たした。

3 事業形態と相互乗入れ

神戸高速鉄道の営業区間は7.6キロ（東西線7.2キロ、南北線0.4キロ）と短いため、自



社で車両を保有するよりも合理的であるとして乗入れ4電鉄より車両と乗務員を借りあげて旅客輸送を行う方式を採用した。従って車両と乗務員以外の鉄道施設および従業員を全て自社でまかなうことにより他の鉄道会社同様の事業形態となった。その後鉄道事業法の施行によって昭和63年4月から関係4電鉄が当社の線路を使用して旅客輸送を行う方式となった。ただ4電鉄が乗り入れている複雑な運行形態のもとでは安全確保の面からも4電鉄が線路使用料のほか業務委託料等を支払うことによって実質的に従来と変わらない措置がとられている。

当社は4電鉄の相互乗入れによって成り立っているが、当初西は山陽須磨浦公園まで、東は阪急六甲と阪神大石まで乗入れ、その後運行効率を考慮しながらダイヤ改正を重ねつつ、現在阪急は新開地止めとして、阪神が山陽姫路まで、山陽が阪急三宮と阪神梅田までそれぞれ運行している。また本年4月からは阪神線が難波まで延伸されたことに伴い、近鉄車両が阪神三宮に乗り入れ近鉄奈良に直結することとなった。

各駅で普通旅客運賃表・路線図をみれば車両が乗入れしていなくても路線のつながっている阪急京都河原町や神戸電鉄の三田、粟生までが当然営業範囲といえるのである。今日電鉄会社の相互乗入れは全国どこでも見られる風景であるが、神戸高速鉄道はその先端を行くものであり、運行面のノウハウは多くの鉄道会社に生かされている。

4 経営環境の変化と当社の役割

神戸高速鉄道の乗客数は並行する大動脈のJR線と競争しながらも開業以来順調に推移し、昭和57年度には1億929万人（1日約30万人）にもなったが、翌年市営地下鉄が大倉山まで開通すると減少に転じ、その後市営地下鉄の全線開通や北神急行の運行によって漸減して行き、平成7年の阪神・淡路大震災以

降はその傾向が顕著になり、平成21年度はピーク時の半数以下の5,385万人（1日147,500人）であった。大震災が転機となり神戸市や電鉄各社をとりまく環境も大きく変わり、神戸高速鉄道のあり方まで問われる時代となった。

一方北神地域と神戸市街地を結ぶ北神急行電鉄（新神戸－谷上間7.5キロ）においても昭和63年4月の開業以来乗客数が計画を大幅に下回り毎年損失を重ね経営危機におちいていた。このため国、県、市、関係電鉄等で構成する委員会で協議の結果「上下分離方式による北神急行線の運行維持」の方針が確認され「神戸高速鉄道には一切の負担を生じさせない」ことを前提に、神戸高速鉄道が鉄道施設を買い取り（資金は兵庫県、神戸市と阪急電鉄が融資）これを北神急行電鉄に貸し付け、運行が維持されることになった（平成14年4月から20年間、その後阪急電鉄が引き継ぐ）。また神戸高速鉄道が国の「鉄道駅総合改善事業費補助」を受け、東部新都心の最寄駅である阪神岩屋駅・春日野駅の駅舎改良工事や明石海峡大橋の基部にある山陽舞子公園駅の駅舎橋上化工事などを行っている。

そしてこのたび阪急電鉄と阪神電鉄が経営統合したことに伴い平成21年4月神戸市が保有株式の15%を阪急・阪神グループに譲渡したことにより神戸高速鉄道(株)は阪急阪神ホールディングス(株)の子会社となった。ちなみに神戸高速鉄道（資本金20億円）について神戸市と4電鉄の出資割合は神戸市40%、4電鉄40%（阪急、阪神、山陽各10.7%神戸7.9%）であったが、現在神戸市25%、4電鉄71.82%（阪急、阪神各25.86%、山陽12.2%、神戸7.9%）となっている。このように阪急系資本のもとに一層の民営化が進められ、電鉄会社として大きな役割を終えつつあるが、神戸市が25%の株式を保有することによって北神急行電鉄の経営や阪神、山陽の駅舎整備にかかわる第三セクターとしての公共性は担保されているのである。

自治体クラウドポータルサイト

地方公共団体の情報システムのクラウド化について情報を提供するポータルサイト「自治体クラウドポータルサイト」を総務省が開発した。

総務省によると、自治体クラウドとは、近年さまざまな分野で活用が進んでいるクラウドコンピューティングを電子自治体の基盤構築にも活用していこうとするものである。総務省では、地方公共団体の情報システムをデータセンターに集約し、市町村がこれを共同利用することにより、情報システムの効率化を図る開発実証事業を2009年度から実施している。この自治体クラウド開発実証事業には、6都道府県66市町村が参加している。ポータルサイトでは、同事業の進捗状況のほか、自治体クラウドに関する情報を総合的に発信していくとのことだ。

クラウドコンピューティングとは、ネット上のサーバを雲（クラウド）に見立てたネットワークのことである。各地方公共団体はデータを自前のサーバではなく、イン

ターネットを通じて情報技術（IT）関連企業などが運営するサーバに保存する。

現在は地方公共団体ごとに住民情報管理や会計管理システムを開発し、地方公共団体内で管理・運用している。クラウドを導入すれば複数の地方公共団体で同じシステムを利用できる。単独でシステムを開発し、管理・運営するより運営費を2～3割削減できるとの見解もある。

しかし、地方公共団体がクラウド化すれば、住民の個人情報や外部のサーバに預け、インターネット経由で取り出すため、ハッキングなどのリスクが高まるとの指摘がある。一方、情報システム投資の負担が減った分を安全対策の強化に振り分けることも可能になるとの意見もある。

総務省は有識者懇談会を設け、最新の暗号化技術などを検討し、2011年度予算案に盛り込むなど早期の全国展開を目指す。

地域主権戦略大綱

菅直人内閣は、本年6月22日に、今後の地域主権改革の基本方針となる地域主権戦略大綱を閣議決定した。大綱によれば、地域主権改革とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であるという。また、地域主権改革が目指す国のかたちには、「国と地方の役割分担にかかる『補完性の原則』に基づき、（中略）その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視」とされている。

2000年4月の地方分権一括法施行後、国から地方へ事務権限の委譲や税源移譲が相次いで行われた。しかしながら、3兆円の税源移譲に対して6兆円を上回る国から地方への移転財源の縮減が進められたと指摘されている。また、国の示した「集中改革プラン」によって職員数の削減や民営化の推進などが掲げられ、自治体には厳しい目標値の達成が求められてきた。このように、権限は委譲されても、財源と人員の確保がままならない状況の下で、政権交代後、改革の「一丁目一番地」として提起されたのが「地域主権改革」である。

今回、閣議決定した戦略大綱では、①国が福祉施設の認可基準など、国が地方行政をさまざまな基準で縛る

「義務付け・枠付け」の幅広い見直し、②都道府県から市町村への権限委譲、③国の地方出先機関の縮減に向けた計画を今年中に策定すること、④自治体が自由に使える「一括交付金」を2011年度から段階的に導入すること、4分野が主な柱である。

大綱について、地方側は「非常に高く評価している」（全国知事会長・麻生福岡県知事）と歓迎の姿勢を示した。その一方で、次の点で、昨年夏の衆院選マニフェストから、一歩後退していると見られている。①国の地方出先機関の原則廃止を掲げているが、例外的に引き続き担う業務について「地方に移すと国民の生命や財産に被害が生じるもの」など4類型を示し、その仕分けは所管する省庁にゆだねるとしていること、②一括交付金についても、国が使い方を定めず、自治体に任せるはずが、肝心の配分をめぐって国が関与する余地を残したこと、③議論の過程で示されていた改革の工程表も、大綱への盛り込みが見送られたこと、などである。

このように、地域主権戦略大綱は、今後の地域主権改革の基本方針であるが、実現への裏づけが乏しいものであると言える。また、法案づくりや予算編成過程で具体化させていくことになるが、各省庁からの抵抗も予想され、今後の情勢を見守る必要がある。

■ 所得税更正処分取消請求事件

本件は、年金払特約付きの生命保険契約の被保険者でありその保険料を負担していた夫が死亡したことにより、同契約に基づく第1回目の年金として夫の死亡日を支給日とする年金の支払を受けた上告人が、当該年金の額を収入金額に算入せずに所得税の申告をしたところ、長崎税務署長から当該年金の額から必要経費を控除した額を上告人の雑所得の金額として総所得金額に加算することなどを内容とする更正を受けたため、上告人において、当該年金は、相続税法3条1項1号所定の保険金に該当し、いわゆるみなし相続財産に当たるから、所得税法9条1項15号により所得税を課することができず、上記加算は許されない旨を主張して、上記更正の一部取消しを求めた事案である。

原審は、所得税法9条1項15号は、相続、遺贈又は個人からの贈与により取得し又は取得したものとみなされる財産について、相続税又は贈与税と所得税との二重課税を排除する趣旨の規定であり、相続税法3条1項1号により相続等により取得したものとみなされる「保険金」とは保険金請求権を意味し、本件年金受給権はこれに当たるが、本件年金は、本件年金受給権に基づいて発生する支分権に基づいて上告人が受け取った現金であり、本件年金受給権とは法的に異なるものであるから、上記の「保険金」に当たらず、所得税法9条1項15号所定の非

課税所得に当たらず、本件処分は適法であると判断して、上告人の請求を棄却すべきものとした。

しかしながら、最高裁判所第3小法廷は、次のように判示した。すなわち、平成22年7月6日に、相続税法3条1項1号における被相続人の死亡により取得した生命保険契約の保険金には、年金の方法により支払を受けるものも含まれると解され、これらの年金の各支給額のうち上記現在価値に相当する部分は、相続税の課税対象となる経済的価値と同一のものということができる。そして、所得税法9条1項15号の趣旨は、相続税又は贈与税の課税対象となる経済的価値に対しては所得税を課さないこととして、同一の経済的価値に対する相続税又は贈与税と所得税との二重課税を排除したものであると解されるので、所得税法9条1項15号により所得税の課税対象とならないものというべきである。また、所得税法207条所定の生命保険契約等に基づく年金の支払をする者は、当該年金が同法の定める所得として所得税の課税対象となるか否かにかかわらず、その支払の際、その年金について同法208条所定の金額を徴収し、これを所得税として国に納付する義務を負うものと解するのが相当であるとした。

国は、今後、とりすぎた税金への対応を迫られることになるが、国の対応も注目される。

■ 殺人罪の時効廃止

殺人罪などの公訴時効の廃止、延長を柱とする改正刑事訴訟法、改正刑法が平成22年4月27日に、衆議院本会議で可決、成立し、持ち回り閣議や官報の特別号外発行で公布し、即日施行された。

公訴時効制度は、犯罪行為が終わってから一定期間の経過により、起訴を認めない制度で、時間が経過することで、証拠が散逸し、公正な裁判が困難になることや、被害者・遺族の処罰感情の希薄化などが根拠とされてきた。

この点につき、参議院法務委員会で、当時の千葉法務大臣は、今回の改正の趣旨を次のように説明した。すなわち、近時、被害者の遺族を中心に、殺人等の人を死亡させた犯罪についての見直しを求める声が高まっており、この種事犯においては、時間経過による処罰感情の希薄化等の、公訴時効制度の趣旨が必ずしもあてはまらなくなっているとの指摘があり、このような指摘を契機として、人の命を奪った殺人などの犯罪については、時間の経過によって一律に犯人が処罰されなくなってしまうのは不当であり、より長期間にわたって刑事責任を追及すべきであるという意識が国民の間で広く共有されるに至っている。

改正の具体的内容は、以下のとおりである。

第一に、刑事訴訟法を改正して、殺人や強盗殺人など

法定上限が死刑に当たる12の罪は、現行の25年から時効廃止とした。また、強姦致死罪など上限が無期懲役又は禁固に当たる罪については30年に、傷害致死など長期20年の懲役又は禁固に当たる罪については20年に、その他の懲役又は禁固に当たる罪については10年に、それぞれ公訴時効の期間を延長した。また、この改正については、その施行前に犯した罪であっても、その施行の際に時効が完成していないものについても適用するとした。

第二に、刑法を改正して、刑の時効に関する規定を整備し、公訴時効との期間の均衡を考慮し、死刑を刑の時効の対象から除外するとともに、無期の懲役又は禁固については20年に、それぞれの刑の時効の機能を延長した。

今回の法改正で、指名手配事件やDNA型情報など有力な証拠が残っている事件は検挙が期待できる一方、事件が長期化した場合、証拠の散逸や関係者の記憶が曖昧になることで、冤罪につながったり、有罪立証が困難になるとの懸念も根強く、初動捜査の重要性を改めて確認する必要があるとの指摘がある。

なお、公訴時効の制度は欧州諸国を中心に海外でも設けられているが、凶悪・重大犯罪には時効を設けていない国がある。例えば、英国では、原則として時効がなく、その流れをくむ米国は州により異なるが、殺人や性犯罪については、全ての州で時効がない。

■ 中国 GDP 世界 2 位へ

これまで30年間、中国経済は、改革開放を通じて、海外から安いコストで技術を手入れでき、また産業の高度化の余地があるという後発国のメリットや豊富な労働力を生かして、年率10%に近い高成長を成し遂げてきた。

リーマンショックを受けて、中国経済も、2008年後半から09年前半にかけてやや成長が鈍ったが、素早く打ち出された政府による拡張的金融財政政策によって、世界同時不況から先進国に先駆けて回復した。その後、10年に入ってからは内需を中心に景気の拡大が続いている。

このように、中国経済がめざましい成長を遂げる一方で、日本経済は、バブル崩壊後低迷を続けてきた。2000年ごろの中国の GDP は、日本の1/3程度であったが、ここ10年間で中国が日本の3倍以上の成長率を達成したことで、中国が10年7月に発表した09年の国内総生産の改定値は、34兆507億元（約466兆5000億円）となり、日本（474兆1689億円）に迫ってきた。日本は、かろうじて米国に次ぐ世界第2位の経済大国を維持したといえる。しかし、この中国との差はわずかであり、10年の経済成長率予測値が、日本が2.6%に対して、中国は9%以上の高成長が見込まれることから、今年、年間 GDP 規模

で中国が日本を抜くことが確実視されている。もし、逆転すれば、日本は、1968年に GDP 規模で西ドイツを抜いてから約40年にわたって占めていた世界2位の座から3位に転落することになる。

ただし、1人当たり GDP の水準では、中国は日本の10%程度である。また、GDP 規模でどちらが2位になるかを論じることは、経済学的に無意味であるという指摘もある。それによれば、一国の経済の重要性を評価するのであれば、生産効率、技術力、教育水準、貧富の格差、社会福祉、世界に占めるその国の生産力、イノベーション能力などを総合的に判断しなければならないという。

今後の中国経済は、生産年齢人口の伸びの鈍化を反映して、従来の成長率を維持することは難しくなると見込まれている。しかし、後発性のメリットを生かせば、中国は、あと30年間、先進国よりも高い成長率を実現できると予想されている。中国の GDP 規模は08年時点で米国の3割程度にとどまっているが、人民元切り上げを考慮すれば、中国は2025年ごろにも米国も抜き、世界1位の経済大国になるという予想もされている。

■ 新成長戦略

政府は2010年6月18日、日本経済が取るべき戦略の柱として「新成長戦略 ～「元気な日本」復活のシナリオ～」を閣議決定した。策定の背景には、失われた20年ともいわれる1990年代初めから現在までの経済成長の停滞がある。我が国は GDP 世界2位の座を2010年に中国へ明け渡すと見込まれているが、既に国民一人当たりの GDP（名目ドル基準、IMF 推計値）でみると2010年には世界17位（41,366ドル）となっており、同じアジアのシンガポールの19位（40,336ドル）と変わらない。1990年代にスイスやルクセンブルクに次ぐ、世界3位であったことから考えると、その凋落ぶりは明らかである。

新成長戦略では、自民党を中心とした政権下での経済政策、二つの道が失敗したことを指摘している。第一の道は、インフラ整備を際限なく続けた公共事業中心の経済政策である。第二の道は、市場原理主義に基づいた供給サイドに偏った生産性重視の経済政策である。そこで、過去の失敗に学びながら「第三の道」を進むとしている。現在の社会課題を解決することを需要と雇用創出のきっかけとし、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」を一体的に実現しようとする政策手法である。

新成長戦略は、このような考え方に立ちながら、「グリーン・イノベーション」、「ライフ・イノベーション」、「アジア経済」、「観光・地域」を成長分野に掲げ、これらを支える基盤として「科学・技術・情報通信」、「雇用・人材」、「金融」に関する戦略を実施することとしている。

具体的には、現在約40%の法人実効税率を25%程度まで引き下げることや、原子力発電所や高速鉄道といったインフラ輸出を拡大することを盛り込んでいる。数値目標としては、2020年度までの年平均で、名目3%、実質2%を上回る経済成長を目指している。

この戦略を実行し日本経済を成長軌道に乗せるには多くの課題があるが、ここでは三点を指摘する。一つは、「中央省庁間の権限争い」である。幼稚園と保育園を統合する「幼保一元化」が進まないことや大幅な減税には財務省の反対が予想されることである。9月9日に設置された新成長戦略実現会議が、小泉内閣での経済財政諮問会議のように強いリーダーシップを発揮していくことが処方箋となろう。第二に、「地元・民間など利害関係者の抵抗」がある。国際ハブ空港をめぐる地元調整が難航し、いまだに方向性が見出せていないことや、先進医療の手続き簡素化やメディカルツーリズムについては、医師会などが反対していることなど調整すべき課題は山積している。第三に、「国民の自信回復」である。生産年齢人口が減少する中で、国民がかつての自信を取り戻すには、インフラ輸出や税率の引下げで日本企業の競争力を回復させるだけでなく、教育、科学技術、福祉、医療、外交などを総動員し、国民一人ひとりが将来を少しでも見通せる社会を見えるようにしていく必要がある。

■ プロボノ

「プロボノ」の語源は、Pro Bono Publico（公共善のために）というラテン語で、仕事を通じて培った知識やスキル、経験やノウハウなどを活用して、ボランティアなどの社会貢献することを意味する。

2000年頃から、アメリカで始まり、社会に有益な活動をしているが、資金も人材も不足しがちなNPOを受け皿にして急拡大した。

特に、弁護士や会計士、コンサルタントなどが、「月に数時間」「年間で数日」といった時間を決めて、NPOの法律や会計、経営の相談などを無償で行うことが、標準的な「プロボノ」のイメージとなっている。

しかし、こうした職種に限らず、営業、調査、企画、総務、人事、広報、情報処理など、幅広い分野で活躍する多様な職種の人々に向けて、「プロボノ」の考え方は適用可能なものであると言われている。

近年、社会起業家などへの関心が高まる中、ボランティアなどの社会貢献活動に関わりたい人々にとって、「プロボノ」は、社会との繋がりを作る具体的で現実的なアプローチであり、仕事を続けながら自分の時間の一部を効率的に活用して社会に役立てるきわめて現実的な手法である。

また、「プロボノ」は、社会的な課題解決に取り組むNPOに対して、貴重な力になるだけでなく、それに関わるボランティアをする側にとっても、自分の仕事のスキルを十分に活用できるといったことや新たな人脈を開拓する機会を提供することにもなる。

内閣府の「国民生活選好度調査（平成21年度）」によれば、「今後も含めボランティア活動に参加したい」と回答した人の割合は54.9%に上る。これに対して、同じく内閣府の「平成18年社会生活基本調査」によると過去1年間に何らかのボランティア活動を行った人の割合である行動者率は26.2%に止まり、しかも、5年前の調査と比べると2.7ポイントも低下しているという結果が出ている。

特に、20代～40代にかけての年齢層は、5年前と比べて軒並みボランティア参加への低下が目立っている。この様に「ボランティアに参加したい」と考えている人が5割を超えている中で、実際に参加している人は2割。しかもその割合も減少傾向にあるとすれば、ボランティアをしたいと考える多くの人にとって「プロボノ」は、選択肢として新たな可能性があるものと思われる。

■ 貧困ビジネス

「貧困ビジネス」とは、ホームレス支援や貧困問題に取り組むNPO法人「自立生活サポートセンター・もやい」の事務局長湯浅誠氏が定義づけた言葉で、貧困層を顧客対象にしており、かつ貧困からの脱却を助けるのではなく、貧困を固定化するビジネスのことを意味する。

大抵の「貧困ビジネス」は社会貢献を看板にしているが、その実態は、違法とも言える違約金の支払いを求めたり、高金利を取ったりするなどして、貧困層からさらなる搾取を行う。

代表的な「貧困ビジネス」には、ゼロゼロ物件、住み込み派遣、無料低額宿泊所などがある。これらの悪質なものが、いずれも大きな社会問題となっている。

例えば、ゼロゼロ物件は、「敷金、礼金、仲介手数料ゼロ」を歌い文句に入居を誘うが、家賃の支払いが数日遅れただけで、借り主が部屋から追い出され、高額な違約金を請求される場合などがある。

また、悪質な住み込み派遣の仕事に就くと、家賃など

と称して近隣相場より割高な金額を給与から天引きされることが多く、貯金ができないため、苦しい境遇から抜け出すことが困難になってしまう。

その他にも社会福祉法で定められた生計困難者の施設である無料低額宿泊所の中にも住環境や食事が劣悪な上、使用料や食費などの名目で、受給している生活保護費の大半を天引きする事業者がおり、NPOが運営しながら、営利事業としか思えない悪質なケースがある。

「貧困ビジネス」は、金融や福祉などさまざまな分野に拡がっているが、こうした違法ないし脱法ビジネスが蔓延する背景には、毎日働いても安心して暮らせない雇用の劣化と、一度つまずくと、なかなか元の生活に戻ることができないセーフティネットの弱さがある。

貧困層が、「貧困ビジネス」に頼らなければ生活できない状況を改善するためにも、雇用、年金、医療、生活保護制度も含めた社会保障制度全般にわたるセーフティネットの再構築が求められている。

■ 小惑星探査機「はやぶさ」

「はやぶさ」とは、惑星探査が実現できることを実証するために開発された工学技術実験探査機の名称である。近地球型と呼ばれる小惑星「イトカワ」のサンプルを地球に持ち帰る（サンプル・リターン）という、世界初のミッションを目指した。

小惑星の多くは火星と木星の間にあり、惑星が誕生する頃の記録を比較的良好とどめている化石のような天体だと言われている。そのサンプルを持ち帰ることによって、惑星や小惑星を作るもとなった材料、惑星が誕生するころの太陽系の様子などの手がかりを得ることができると期待されている。

「はやぶさ」は、燃料効率が非常に良い「イオンエンジン」、遠く離れた小惑星に探査機が自ら判断して近づく「自律航法」、小惑星の表面に小さな玉を打ち込んで、跳ね返るかけらを採集する「微小重力下での試料採取法」、採集した試料を地球に届けるための「耐熱材料のカプセル」など、世界の宇宙関係者が注目する最先端の技術を採用している。

2003年5月に打ち上げられ、地球スウィングバイを行って加速し、2005年9月に「イトカワ」に到着した。「イトカワ」への降下着陸を行い、試料採取のためのタッチダウンに成功した。その後のトラブルにより地球への帰還を3年延期することとなったが、2010年6月13日22時51分頃（日本時間）に大気圏に突入し、オーストラリアのウーメラ立入制限区域に「イトカワ」の土壤が含まれる可能性のあるカプセルを投下し、その運用を終えた。

「はやぶさ」の後継機となる「はやぶさ2」の開発が8月27日、政府の宇宙開発戦略本部で正式決定された。「はやぶさ2」は、地球と火星の間の軌道にある小惑星「1999JU3」を目指す。有機物を多く含んでいると見られ、サンプル採取に成功すれば、生命の起源に迫れる可能性がある。

機体開発費は148億円。軌道の関係から2015年までに打ち上げなければ到達が難しくなるため、来年度に開発予算が確保できるかが注目される。

■ 歴史的酷暑

日本における今年の夏の歴史的酷暑をはじめ、世界においても、中国長江流域の豪雨、東欧・ロシア西部の異常高温、南米の異常低温等、異常気象というべき気候現象が多く現れている。

「異常気象」とは、数十年間に1回程度の気象現象、あるいは人が一生の間にまれにしか経験しない現象を指し、大雨や強風などの短時間の現象から数か月も続く干ばつなどまで含まれる。気象庁では、原則的に、ある地点・ある時季において30年に1回以下の現象を「異常」と定義している。

気象庁では、平成22年（2010年）夏の極端な高温をもたらした要因の分析を対象とした異常気象分析検討会（会長・木本昌秀東京大学教授）を開催し、今夏（2010年6～8月）の日本の極端な高温をもたらした大規模な大気の流れについてその要因を分析し、以下の見解をまとめた。

異常気象分析検討会の見解

（1）天候の特徴

- 2010年夏（6～8月）の日本の平均気温は、統計を開始した1898年以降で最も高くなった。
- また、夏の地域平均気温は、統計を開始した1946年以降で、北・東日本は第1位、西日本は第4位の高い記録となった。
- 8月の地域平均気温は、統計を開始した1946年以降で、北～西日本は第1位となった。

（2）大気の流れの特徴と要因

- ① 北半球中緯度の対流圏の気温は、1979年以降の夏（6～8月）で最も高くなった。

2010年は、春にエルニーニョ現象が終息し、夏にラニーニャ現象が発生した。このため、エルニーニョ

現象終了後の昇温効果とラニーニャ現象が発生したことによる影響が合わさり、北半球中緯度の気温が非常に高くなった可能性がある。また、北半球中緯度対流圏の気温は長期的に上昇しており、これには地球温暖化が関係している可能性がある。

- ② 日本付近は、勢力の強い太平洋高気圧の影響を受けやすくなった。

7月中頃の梅雨明け以降、日本付近の亜熱帯ジェット気流は、平年と比べて北寄りに位置し、太平洋高気圧が日本付近に張り出した。また、亜熱帯ジェット気流が日本付近でしばしば北側に蛇行し、上層のチベット高気圧が日本付近に張り出したことに伴い、本州付近で背の高い暖かい高気圧が形成された。

- ③ 冷涼なオホーツク海高気圧の影響をほとんど受けなかった。

6月は北日本を中心に暖かい帯状の高気圧に覆われたため、かなり高温となった。例年、北・東日本がオホーツク海高気圧の影響を受けやすい夏の前半（6月～7月前半）に、オホーツク海高気圧はほとんど形成されなかった。7月後半には、一時的にオホーツク海高気圧が形成されたが、日本付近の亜熱帯ジェット気流が平年と比べて北寄りに位置し、また、日本の東海上の太平洋高気圧が強かったため、北・東日本はオホーツク海高気圧による影響をほとんど受なかった。

- （3）今後の見通し

また、併せて、今後も、9月の第一週は、太平洋高気圧の影響で全国的に気温が平年よりかなり高く、9月半ばにかけて、全国的に気温が平年より高くなるとして、注意を呼びかけた。

■ 阪神港「国際コンテナ戦略港湾」に選定

1. 経緯

政府は、平成21年10月に国内主要港を対象に、選択と集中により、特に重点整備する「国際コンテナ戦略港湾」を国内で1、2ヶ所選定する方針を示した。神戸港は大阪港と共に、阪神港として国際コンテナ戦略港湾に応募し、平成22年8月に京浜港とともに国際コンテナ戦略港湾に選定された。

2. 国際コンテナ戦略港湾の目標

日本の港湾の国際競争力低下に伴い、日本発着の貨物は釜山等アジア主要港経由で北米・欧州向け基幹航路に積み替えられ、北米・欧州に輸送されている。このため、基幹航路が日本に寄港する頻度は年々、減少しており、今後、輸送コスト上昇による国内製造業等の競争力低下が危惧されている。

基幹航路の大型船が寄港するためには、寄港先港湾で相当量の積卸貨物を集荷する必要がある。国際コンテナ戦略港湾は国内貨物を広域から集荷し、日本の基幹航路の維持・拡大を目指し、2015年には日本発着の貨物のうち、釜山等で積み替えられる、いわゆるトランシップ貨物を半減し、2020年には東アジア主要港として選択される港湾を目指す。

3. 阪神港国際コンテナ戦略港湾の戦略

神戸港は震災前までは東アジアのハブ港であったが、アジア主要港、西日本諸港の整備促進、さらに震災の影響により、西日本の貨物が釜山等に流れた。今後、以下

の戦略に取り組み、釜山等からの貨物を奪還していく。

①基幹航路維持・拡大のための広域からの貨物集荷

瀬戸内海を通じて瀬戸内・九州地方とつながる阪神港では、小型の内航フィーダー船により貨物を集荷し、基幹航路に積み替えられているが、内航フィーダーは日本の貨物を釜山等に集荷する海外フィーダーに比べ、競争力が劣っている。内航フィーダー船に対する、大型化支援、海外フィーダー船の燃料には課税されないが、内航フィーダー船にかかる石油石炭税免除、運航支援等より輸送コストを削減し、さらに鉄道やトラックも輸送強化を図り、日本海側も含む西日本からの貨物を集荷し、基幹航路の維持・拡大を図る。

②民の視点による港湾経営主体

外資コンテナ貨物のほとんどは埠頭社が管理するコンテナターミナルで扱われている。埠頭社は2011年4月に株式会社化され、埠頭社がターミナルの管理、ポートセールスなど、民の視点で港湾経営を行っていく。また、2015年には大阪港の埠頭会社と経営統合し、阪神港の効率的且つ一元的な港湾経営を進めていく。

③創荷企業、先端企業の立地推進

「阪神港国際コンテナ戦略港湾総合特区」の実現による法人税等の税制優遇措置により、創荷企業、先端企業の立地を推進する。

■ 神戸市行財政改善懇談会意見書

1. はじめに

市の行財政改革について、実行状況を検証し中長期的な視点で検討することを目的に設置している神戸市行財政改善懇談会から、平成22年7月に「これからの行政経営に向けて」と題する意見書が提出された。

この意見書は、平成21年度に開催した同懇談会での意見をまとめたもので、市が平成23年度から27年度の新たな行財政改革の計画（以下「新計画」という。）を策定するにあたり、今後の方向性など様々な視点での意見が盛り込まれている。

2. 市の行財政改革の経緯

市では、震災後の危機的な財政状況からの脱却、そして市民のくらしと安全・安心を守るため、平成8年度から具体的な計画をたてて行財政改革に取り組んできた。

現在は平成16年度から22年度を実行期間とする行政経営方針に取り組んでいるが、実質市債残高の5,000億円削減と職員総定数の3,000人削減の数値目標はすでに達成し、実質市債残高については6,000億円の削減を目指しているところである。

このような取り組みについては、平成20年度の同懇談会報告書「行政経営方針の中間検証」で他に類をみないと評価されたが、一方で市の現状を他の政令市と比較すると依然として改善の余地があり、「さらなる行財政改革の必要性は論をまたない」ことが指摘された。

3. 意見書の概要

意見書では、行政コストの低減、民間活力の導入、職員数の削減などをさらに進めるべきとの「行政経営方針の中間検証」における指摘を前提に、今後一層の行財政改革を進める上で考慮すべき点について意見が出されている。

例えば民間活力の導入については、その効果を確実に生み出すために市役所内部の改革をまずは行うこと、コストの観点とともに便益効果に対する市民の評価を踏まえること、公務と民間の仕事の仕方を比較すること等が必要と指摘している。

また、目標設定の際には市民にわかりやすい指標や実行時期を示すこと、事務事業評価や監査の結果を踏まえた見直しを徹底すること、サービスのコストなどの数値を市民に示すこと等の指摘も出された。

そして、新計画は次期総合基本計画で示される今後の神戸づくりを下支えするものでなければならないとしている。

4. 今後の取り組み

人口減少や少子・超高齢化の進行など自治体を取り巻く環境は一層厳しさを増すことが予想されることから、市では今後とも断固たる行財政の改革を行うこととしており、意見書等の指摘を踏まえ新計画の策定を進め、パブリックコメントを経て、年度内に計画を確定する予定となっている。

平成21年度 神戸市チャレンジ研究員研究報告書

(概要)

平成 22 年 3 月
(財)神戸都市問題研究所

[問い合わせ先：TEL 078-252-0984]

1. 趣 旨

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

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

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

2. 研究員・研究テーマ

氏 名	所 属	テ ー マ
大 窪 武	灘区まちづくり推進部市民課主査	「神戸駅伝」が持つ魅力・可能性について
崎 山 武 彦	消防局西消防署救急係長	防災福祉コミュニティ主体による市民救命士の養成について
加 藤 泰 一	消防局西消防署救急係	
野 田 祥 世	消防局西消防署消防第1係	
五十嵐 裕 恒	環境局資源循環部灘事業所副所長	高齢者・障害者等の地域生活を支援するインフォーマル・サービス振興のための基盤整備
山 口 孝 昭	建設局下水道河川部計画課主査	下水道のファシリティマネジメント
古 川 淳 夫	財団法人神戸市公園緑化協会経営部総務課経理係長	新長田地区C I（コーポレート・アイデンティティ）戦略について～サブカルチャーを活かしたイメージ・ブランドアップ戦略～
福 田 英 明	建設局垂水建設事務所公園緑地係長	地域主体による公園運営の展開について

※所属は，平成22年3月31日現在

3. 研究報告（概要）

「神戸駅伝」が持つ魅力・可能性について

灘区まちづくり推進部市民課 大 窪 武

【関係局室区】教育委員会事務局

【目的】駅伝による街の活性化と市民主体のまちづくり

要 約

空前のランニングブームが到来している。東京マラソンの大成功に誘発され、日本各地で市民向けのフルマラソンが開催されている。一方、市民駅伝大会は数が少なく今後の成長分野である。神戸でマラソン大会と駅伝大会との関連性を明確にしつつ、マラソンにはない駅伝の魅力や神戸らしさを活かした可能性について、健康・観光そして環境といった視点から提案している。

1. はじめに

日本では、正月の箱根駅伝をはじめ、企業・学校・都道府県対抗など駅伝ブームが、社会全体の関心事として定着してきている。神戸には、現在全国規模の駅伝大会が存在しないが、過去に何度も検討されてきた経緯がある。

一方、ライフスタイルの変化や消費者ニーズの多様化で、駅伝だけでなくスポーツ産業は健康や医療、ファッションなど他分野との融合が進みつつある。今後もこうした流れが進展し、新たな産業・市場を形成していくことが予想される。神戸で全国から多くの方が参加できる駅伝大会を毎年開催することが可能になれば、街の活性化や市民意識の高揚などにつながる。そこで、日本各地のマラソン・駅伝の成功要因や問題点・課題などを分析し、(1)マラソン・駅伝大会の効果 (2)資金調達方法 (3)課題 (4)警察・日本陸連・マスコミなど関係機関との調整方法などを検証し神戸マラソンとの関連性や神戸駅伝の魅力と可能性について提案する。

2. 背景

(1) 健康志向の高まり

近年、高齢化の進展とともに食生活の欧米化、交通手段の発達、家事の省力化などにより、市民の生活習慣が変化し、がん、心疾患、脳血管疾患、糖尿病など生活習慣病が増加している。このような中、「健康」は国民的な関心事であるだけでなく、活力ある社会を実現するために不可欠なものとなっている。

(2) 空前のランニングブーム

空前のランニングブームが続いている。ランニングマーケットはウエアとシューズだけで、09年度は540億円を超える勢いである。競技人口が増え、普及していくためには、ブームという社会現象は最大の追い風になる。このランニング熱は当然収まりそうにない。ランニングはプロ・スポーツではなく、個人レベルで楽しむことが原点であり、老若男女を問わず、もともと多くの人々が楽しんできた地盤があるからである。さらに、ランニングが個々のライフスタイルの中に定着しライフスタイル化すればその効用は図り知れないものがある。シドニー五輪の高橋尚子選手のコメントで「とても楽しい42.195キロでした」や女優の長谷川理恵さんやモデルのSHIHOさんのフルマラソン挑戦も刺激になっている。

(3) 女性ランナーの増加と「走る+α」

美ジョガーという言葉は、女性ファッション誌から誕生した美×ジョガーを合わせた造語である。最近、若い女性の間でジョギングに注目が集まっている。エクササイズとして“走ること”に魅了されている人が多い。ジョギングウェアも、最近では高機能でかわいいデザインのものも多く、ステラマッカートニーとアディダスのコラボウェアなども販売されている。

女性に限らず、走ることを通じて知り合いが増えたり、旅先にシューズを持って行っては、知らない街を走るのが旅の楽しみのひとつというスタイルもある。つまり、ただ走るだけではなく自然の中を走ったり歴史を辿ったり、地元の人々と交流したり、仲間とアフターRUNを楽しむなど「走る+α」の要素を求める傾向がある。

(4) 箱根駅伝は社会現象

1月2日・3日に行われている新春恒例の箱根駅伝は、テレビ放送の全国生中継が開始されて以降、正月の風物詩として人気・知名度が格段に向上した。これを目指して死に物狂いで練習を重ねて走るランナーの姿は多くの人の心を打つ。神戸で神戸らしい全国規模の大会が開催できれば、市民のスポーツ振興と市の活性化に繋がる。

3. 市民のニーズと神戸マラソンとの関連性

(1) 神戸全日本女子ハーフマラソン大会等で参加者急増

神戸市では、神戸全日本女子ハーフマラソン大会や神戸バレンタインランプランや健康駅伝大会などが開催されている。一例であるが、神戸全日本女子ハーフマラソン大会の過去3年間の申込者数は、2006大会1,590人、2007大会2,015人、2008大会2,445人で推移している。

また、平成22年3月21日に加古川市で行われる第31回平荘湖駅伝（主催：兵庫県走友会、6区間28.8km：1区間4.8km、市民ランナーの駅伝大会）には、今回238チームがエントリーしている。このような市民駅伝熱を神戸の市街地で全国規模で開催することができれば、全国初の都市型市民駅伝が実現する。

(2) 神戸マラソンとの関連性（サブイベントとして駅伝の部）

実施が決定している神戸マラソンとの関連については、できれば、駅伝単独での開催が望ましいが、交通規制等との関係上、神戸マラソンのサブイベントとして駅伝の部を設け同日開催する。理念的には現在、都会の市街地を走る市民駅伝が日本にはないことや、駅伝はマラソンにはない盛り上がりがあること。経済面では同日開催により、単独で実施するよりコストダウンになることや、マラソンとの相乗効果が期待できる。運営面では、マラソンと同じ距離を設定することでマラソン運営のノウハウを活用できることや、交通規制への影響も最小限に抑えることが可能である。ランナーにとっては、レースに参加する目的や体調に合わせて走る選択肢が増える。つまり駅伝の部を設けることで、神戸マラソンと駅伝の両方に挑戦してみたいという選択肢が生まれる。また、駅伝は選手をサポートを必要とするため、選手以外の方の参加にも資することになる。「見る」「支える」側の参加である。

全国各地で、市民フルマラソンブームが起きているが、神戸マラソンを魅力あるものとするため、神戸という都市が持つ強みと人気スポーツである駅伝を絡めた神戸駅伝をサブイベントとして開催する。神戸を全国に発信し、居住者と来訪者の多くを魅了することを目指す。また、ウォーキングブームに拍車をかけるきっかけとなり、道路を市民スポーツの場に開放することにもなる。駅伝の1本のたすきを繋ぐことが、震災の教訓・体験を風化させないことと重なり合うような大会を目指したい。

4. 施策の具体的内容

(1) 種目

成績順に上位30チームを1部、以下のチームを2部とした入替制にする。参加資格は高校生以上とする。なお、男女とも実業団チーム、箱根駅伝チーム、大学女子駅伝チーム等を招待する。例えば実業団チームと箱根駅伝チームや高校生チームの対決なども面白い。

- 1) 男子の部
7 区間42.195km
- 2) 女子の部
5 区間21.0975km
- 3) 男女招待レース
区間・距離は同上

(2) コース（神戸の景観を活かした平坦な市街地コース）

男子は市役所前スタート・ゴールでアジュール舞子折り返し往復。

女子はアジュール舞子スタート・市役所前ゴールの片道5区間。

迂回路の確保、交通規制時間、2万人規模の神戸マラソンを考慮すると、平坦で安全なコースが望ましい。



須磨海浜水族園



ハーバーランド



アジュール舞子



鉄人28号



ホームズスタジアム神戸

男子

- 1 区（10km）神戸市役所前～須磨海浜公園
- 2 区（3 km）須磨海浜公園～須磨浦公園
- 3 区（8.1075km）須磨浦公園～アジュール舞子
- 4 区（8.0875km）アジュール舞子～須磨浦公園
- 5 区（3 km）須磨浦公園～須磨海浜公園
- 6 区（5 km）須磨海浜公園～ホームズスタジアム神戸周辺
- 7 区（5 km）ホームズスタジアム神戸周辺～神戸市役所周辺

女子

- 1 区（6 km）アジュール舞子～塩屋
- 2 区（4.0975km）塩屋～須磨駅周辺
- 3 区（3 km）須磨駅周辺～鉄人28号周辺
- 4 区（3 km）鉄人28号周辺～ホームズスタジアム神戸周辺
- 5 区（5 km）ホームズスタジアム神戸周辺～神戸市役所周辺

今回、ヒアリングをさせていただいた他都市の市民マラソンや実業団の選手が参加する大会の成功要因はコース設定である。スタート・フィニッシュ地点をどこにもってくるか、コースは記録が出やすいかどうか、開催時期はどうか（天候・気温など）などである。仙台市企画市民局文化スポーツ部スポーツ振興課と財団法人仙台市スポーツ振興事業団のヒアリングによれば、「仙台国際ハーフマラソン」大会の最大の魅力は、仙台市陸上競技場スタート～仙台市役所前市民広場フィニッシュとする「杜の都仙台」を象徴する景観の豊かなコースと新緑薫る5月開催である。

名古屋市教育委員会事務局生涯学習部スポーツ振興課と財団法人名古屋市教育スポーツ振興事業団のヒアリングによれば、「名古屋シティマラソン」大会の最大の魅力は、瑞穂公園陸上競技場をスタート・フィニッシュとする都心のだ真ん中を颯爽と走れるコースと11月下旬開催である。

福岡市市民局スポーツ部スポーツ事業課と財団法人福岡市スポーツ振興事業団のヒアリングによれば、「シティマラソン福岡」大会の最大の魅力は、福岡ヤフドームをスタート・ゴール地点とするふだん走ることのできない市街地を走るコースはランナーにとって大きな魅力になっている。市街地は応援と景観がすばらしい。2007年大会はプロ野球福岡ソフトバンクホークスの公式戦との調整で、9月23日に開催したところ、午前9時現在の天候は晴、気温が28.4度に達し、暑さの中での大会となった。そのため、ハーフマラソンの完走率が70%前半にとどまった。2008年大会は11月2日に開催し、午前9時現在の天候は曇、気温は16.5度で完走率は86%を超えている。

他都市比較 I

開催市	仙台市（平成22年1月27日ヒアリング）		
大会名	第19回仙台国際ハーフマラソン （兼第18回世界ハーフマラソン選手権 代表選考競技会）	第30回仙台市民マラソン	第27回全日本女子大学駅伝 （杜の都駅伝）
開催日	2009年5月10日（日） 車いす 9時57分スタート 女子 10時05分スタート 男子 10時10分スタート	2009年10月4日（日） 10km 9時00分スタート 5km 9時20分スタート など	2009年10月25日（日） 12時10分スタート 6区間38.6km
概要	ハーフマラソン公認記録1時間40分以内など、ハイレベルな大会。杜の都仙台を象徴する景観の豊かなコースが人気。	コースはシェルコムせんだい（ドーム型屋内グラウンド）スタート・フィニッシュ、泉パークタウン周辺道路。一般市民ランナーが公道を走れる仙台で唯一のマラソン大会。	大学女子駅伝ナンバー1を決める大会。2009大会は開催地が仙台に移って5回目となる。コースは仙台市陸上競技場スタート、仙台市役所前市民広場フィニッシュ。
参加人数	一般の部 男子900名 女子300名 車いすの部 男女 60名	定員2,500名程度	シード6校、各地区の予選を勝ち抜いた19校、東北学連選抜1チームの計26チームで競う。
参加資格	車いすハーフマラソン 1時間7分 男子ハーフマラソン 1時間40分 女子ハーフマラソン 1時間45分 など	制限時間 10km 80分 5km 50分 など	
主催	仙台市 財団法人仙台市スポーツ振興事業団 宮城陸上競技協会 みやぎ障害者陸上競技協会 河北新報社 東北放送	財団法人仙台市スポーツ振興事業団 仙台市 仙台市教育委員会 仙台市スポーツ連盟 河北新報社	財団法人日本学生陸上競技連合 読売新聞社 仙台市は共催
主管	仙台国際ハーフマラソン大会実行委員会	仙台市民マラソン実行委員会	
参加料	ハーフマラソン5,000円	10km・5km 2,500円など	
協賛		特別協賛 七十七銀行 など5社 協賛 仙台いずみライオンズクラブ など7社（団体）	特別協賛 スターツグループ 協賛 アサヒ緑健、トヨタ自動車、 セイコースポーツライフ
予算	22年度予算（案）7,453万円（市負担金5,500万円）	21年度予算 985万円 財団法人仙台市スポーツ振興事業団 負担金330万円	27回大会予算 5,183万円 （市負担金2,000万円）

他都市比較Ⅱ

開催市	千葉市 (平成21年7月17日ヒアリング)	横浜市 (平成21年7月16日ヒアリング)	名古屋市 (平成22年1月21日ヒアリング)	福岡市(平成21年7月29日 ヒアリング)
大会名	国際千葉駅伝	第28回横浜マラソン	第25回名古屋シティマラソン	第20回シティマラソン福岡
開催日	2009年11月23日(祝) 12時07分スタート 6区間(男子3区間, 女子3区間)	2008年11月9日(日) 車いす10km 9時30分スタート ハーフマラソン 10時20分スタート 10km 10時35分スタート	2009年11月23日(祝) ハーフマラソン 10時10分スタート 4km 10時20分スタート 10km 10時42分スタート	2009年10月4日(日) ハーフマラソン 8時20分スタート 5km車いす 8時40分スタート 5km 8時41分スタート
概要	国際陸連(IAAF)が日本の駅伝の隆盛を見て「ワールド・チャレンジ・ロードレース」を企画, その実施を日本陸連に申し送ってきたことから始まった。開催の意義は①マラソン・長距離選手の強化対策 ②地域の活性化・国際親善。	30年前に市民10万1,000人の署名活動で実現した6,000人規模の大会。2007年大会から日本陸連公認コースになった。山下公園スタート。近くには観光スポットが点在しているので, レース後も楽しめる。	都心のと真ん中を颯爽と走れるコースが最大の魅力で, 市民ランナーからファミリーまで毎年15,000人近くのランナーが参加する一大イベントである。公認2009名古屋ハーフマラソンを同日開催している。	福岡ヤフードームをスタート・ゴール地点とするふだん走ることのできない市街地を走るコースはランナーにとって大きな魅力になっている。市街地は応援と景観がすばらしい。
参加人数	13か国に日本学連選抜と千葉選抜を加えた15チームで競う。	ハーフマラソン 2,500名 10km 3,500名 車いす10km 25名	ハーフマラソン 3,500名 10km 6,000名(車いす可) 4km 5,500名(車いす可)	ハーフマラソン 5,000名 5km 3,000名
参加資格		ハーフマラソン 1時間57分以内 10km 1時間10分以内 車いす10km 40分以内	ハーフマラソン 1時間55分 10km 1時間5分以内 4km 小学生以上	ハーフマラソン 2時間以内 5km車いす 30分以内 5km 40分以内
主催	(財)日本陸上競技連盟 千葉県 千葉県教育委員会 千葉市 千葉市教育委員会	横浜市 (財)横浜市体育協会 横浜市陸上競技協会 (財)自治総合センター 横浜マラソン大会実行委員会	名古屋市 名古屋市教育委員会 (財)名古屋市体育協会 中日新聞社 中部日本放送 (財)名古屋市教育スポーツ振興事業団	福岡市 福岡市教育委員会 (財)福岡市スポーツ振興事業団 (財)福岡市体育協会
主管	千葉陸上競技協会	横浜市陸上競技協会 横浜市体育指導委員連絡協議会		シティマラソン福岡実行委員会 福岡市陸上競技協会
参加料		一般 3,500円 高校生 1,500円	ハーフマラソン 3,500円 10km 2,800円 など	ハーフマラソン 4,000円 5km 車いす・一般・高校生以上 2,000円 中学生 1,500円
協賛	特別協賛 株式会社新昭和		特別協賛 NTTドコモ 協賛 積水ハウス, 久光製薬, 明治乳業, サークルKサンクス など8社	特別協賛 新日本製薬協力 九電工, ミズノ, NTT西日本福岡支店 など8社
予算		28回大会予算 5,858万円 (市委託料1,538万円)	21年度予算 8,500万円 (市負担金1,200万円)	20年度予算 6,749万円 (市負担金3,289万円)

5. 期待される効果と課題

(1) 駅伝大会の効果

スポーツイベントがもたらす経済・社会的効果としては, 都市イメージの向上, 消費の誘導, 地域連帯感の向上などがある。市街地でこのような大会が開催され, 参加することで市民のスポーツ振興と健康増進につながる。経済波及効果については, 2007東京マラソンは予算総額15億8,000万円(うち公的資金1億円)に対し117億円(毎日新聞)という分析結果がある。

また, 大会には多くのボランティアを必要とする。従来の利他性, 無償性, 自発性にプラスして, 近年は自己実現や人との関わりといった参加のしかたも考えられる。さらに, 参加費の一部を環境保護活動資

金に充当するなど大会に参加すること自体が社会貢献活動につながるようなしくみがあれば環境保護意識の高揚にもなる。

(2) 資金調達方法

参加料の他に自治体の補助金、負担金、委託料やスポンサーの負担金、企業協賛金、各種助成金、物品販売収入などが考えられる。

他都市の例では、広告代理店がスポンサーを集める方法や、小口の協賛金を募る方法など様々な工夫がなされている。

(3) 課題と解決策（開催日はノーカーデー）

課題は県警との関係において、交通規制に伴う迂回路、安全対策、市民・事業者の理解、周知である。神戸マラソンの制限時間がどのくらいになるかは、今後の検討事項であると思われるが、一例として北海道マラソンでは、2009年大会から制限時間が従来の4時間から5時間に緩和され、参加者は5,000人から8,000人に規模が大幅に拡大された。また、完走者の48%が4時間を超すタイムでのゴールである。

長時間公道を使用するスポーツイベントと市民生活に与える影響を解決する方法として、安全対策、環境保護へのメッセージの視点から、1年のうち数時間ノーカーデーを設ける。そしてマラソン・駅伝を開催する。

(4) 警察・日本陸連・マスコミなど関係機関との調整方法

【東京マラソン】の例

①警視庁との調整方法

東京マラソンは、はじめに知事の意向があって、それに沿って事務方が陸連と協議しながら具体的なコースを決めたり、交通規制の実施について警察と折衝した。コースは20~30くらい案を作り警察と協議し、手直ししてという作業を繰り返してようやく了解を得られた。

コースについては、東京都としては観光スポットを巡りたい、陸連は平坦で走りやすいコース、警察は交通に大きな障害を起こさない、その3つのせめぎ合いの末の現実的なコースである。大会成功の一番の要因は、事前にいろいろな形で広報して車の利用を控えてもらえたこと。東京マラソンに関して、交通規制のチラシを配ったり、説明したりという機会もあるので地元警察署と地域住民とのつながりが密接になるということもある。それが防犯につながるという面もある。

これまで警察が市民マラソン開催に対して消極的だったのは、幹線道路におけるマラソンなどへの道路使用許可の抑制を促す警視庁通達に依拠していたと思われる。しかし現在では「路上競技の公益性」「地域住民、道路利用者などの合意」「地方公共団体の関与」などを前提としつつ、この通達は廃止されている。市民マラソンは、影響を与える側も影響を受ける側ともに「市民」である。道路は誰のものか。その道路をどう使うのか。経済波及効果はもちろん期待されているし、一定のメリットも生み出す。しかし、マラソン・駅伝はそうした数値で示される量的な物差しではなく、質的な手触りによって図るべきである。「無形文化財」である。

②元日本陸連専務理事（東京マラソン事務局総長）佐々木秀幸氏

日本陸連の佐々木秀幸氏が専務理事時代に「21世紀構想」というのを打ち出した。競技の発展は、陸上に限らず「トップの強化」と「底辺の普及」の両輪によって成し遂げられる。長らく学校（部活動）や企業（実業団）の中でおこなわれてきた日本のスポーツも、変革の時期を迎えている。目的が「勝つため」だけになってきているし、単位が学校や企業ではなく「地域」へと広がろうとしている。強化と普及をどう組み合わせていくかは大きな課題だと思っている。

③マスコミ

第1回大会を取材に訪れたのは約140社、1,187人に達した。また、テレビ中継はフジテレビで行われ（9時から11時40分）、平均視聴率は23.6%。瞬間最高では31.3%を記録した。東京マラソンははじめからグランドデザインを描いて作り上げられたものである。

ニューヨークやロンドンなどの海外大会に学びつつ、ビジョンやメッセージを打ち出せる装置として作り上げられた。だから単なるスポーツイベントを超えて社会性も含んでいるし、多くのメディアにも取り上げてもらえる。東京マラソンはすごく大きな渦を起こせるイベントである。そこでいろんな感動ができる。3万人のランナーそれぞれに3万とおりのストーリーがあるということは3万とおりのマーケティングができることになる。スポーツ分野に限らず多様なマーケティングが考えられる。

(以上、『東京マラソンの舞台裏—東京を3万人が走るまで—』川端康生著、榎出版社より)

関係機関との調整方法については、実施主体をどうするかに関わるが、構想段階から多くの機関の参画を得ながら合意形成していくことや早い段階から市民に周知・広報して理解を得ていくことが重要である。具体的には、実行委員会の立ち上げ前に、日本陸連、警察、競技団体などに協力を呼びかけ、準備会を発足し、大会の規模や課題の整理とその解決の方策などについて協議していく。その後、協定の締結、実行委員会や事務局の立ち上げなど組織の整備と実施に向けた準備というような形で進めていくことが望ましい。

防災福祉コミュニティ主体による市民救命士の養成について

消防局西消防署 崎山武彦
加藤泰一
野田祥世

【関係局室区】消防局・西区役所

【目的】地域が主体での市民救命士の養成

要約

神戸市では全世帯に1人を目標として、市民救命士講習を進めているが、その需要は年々、増加傾向にあるので、地域が主体となり戦略的に市民救命士の養成をすすめる必要がある。

神戸市では震災の経験を踏まえ、小学校区を中心に全市で191の防災福祉コミュニティが結成された。そこで、防災福祉コミュニティが主体となって市民救命士を養成することにより地域における自主救急力の向上を図る方策を提案する。

1. はじめに

心臓や呼吸が、停止している重篤な傷病者を救命するには、その場に居合わせた方（バイスタンダー）が迅速に救急車を要請し、心肺蘇生法やAED（自動体外式除細動器）を用いた電気ショック（除細動）等の一次救命処置を行い、救急隊による救急処置、救命センター等による医療処置に引き継ぐという連携プレーがスムーズに行われることが、救命率の向上に結びつく。

そこで、傷病者の付近に居合わせた方（バイスタンダー）の素早い一次救命処置が重要なため、神戸市では、当該一時救命処置ができる市民救命士（AEDを用いた心肺蘇生法等の講習を受講した者をいう。以下同じ。）を全世帯に1人を目標として市民救命士講習を進めている。

2. 神戸市の現状と課題

(1) 市民救命士講習の現状

本市では平成5年度から消防局が市民救命士講習を開始し、また、平成6年度からは、神戸市防災安全公社に当該業務を委託し、全世帯に1人の市民救命士の養成を目標（約64万世帯）に進めている。

平成21年3月末までの市民救命士の養成者数は、全世帯の57%にあたる366,606人を養成している。

神戸市防災安全公社と、平成18年度からは、(AEDを用いた心肺蘇生法のより一層の普及のため)民間救急講習団体(FAST:First Aid Support Team)が養成機関となり、学科と実技から構成される市民救命士講習を実施している。

※ 民間救急講習団体(平成21年3月末現在40団体)

消防局に一定の要件(※1・※2)のもとに登録された事業所やボランティア団体等

※1 民間救急講習団体の登録要件として、応急手当指導員(消防職員)の立会いのもとで6時間以上の市民救命士講習の指導実績を持つ3名以上の救急インストラクターの在籍が必要である。

※2 救急インストラクターとは、消防長又は、消防署長の行う救急インストラクター講習を終了したもののうち、応急手当技能基準に達したと認められた者で、地域や事業所等において、市民救命士講習の指導に従事する者をいう。

(2) 市民救命士講習の課題

上記のとおり、市民救命士の養成は、神戸市防災安全公社と民間救急講習団体によって実施されているが、次に掲げる課題があり、全世帯に1人の市民救命士の養成には、時間を要する。

1) 神戸市防災安全公社に係る問題

市民救命士講習に対する市民のニーズは依然高く、防災安全公社単独では応えられない状況が生じており、より、一層の民間救急講習団体と連携が必要である。

2) 防災福祉コミュニティに係る課題

地域の防災リーダーである防災福祉コミュニティ(全191団体)に属している民間救急講習団体(全40団体)は1団体である。従って防災福祉コミュニティ主体での市民救命士の養成は僅かなため、防災福祉コミュニティに民間救急講習団体の登録を促進する必要がある。

また、民間救急講習団体と民間救急講習団体に登録していない防災福祉コミュニティとの密接な連携関係をつくる必要がある。

3) 救急インストラクターの養成に係る課題

民間救急講習団体の根幹をなす救急インストラクターの養成講習は、防災安全公社が3日間連続で定例講習(5回/年)を実施しているが、地域への出張講習の場を設けるなど市民が受講しやすい環境をつくる必要がある。

3. 対応策

(1) 防災福祉コミュニティ主体による市民救命士を養成する方策についての検討

1) 西区の防災福祉コミュニティ代表者に対するヒアリング

まず、当該対応策を検討するにあたり、防災福祉コミュニティのニーズ、要望を探る必要があるため、西区の防災福祉コミュニティ代表者にヒアリングを実施した。

西区を選定した理由としては、その地域特性としてニュータウン地域と旧町村からなる田園地域があり、ともに地域住民活動が熱心であることからである。

下記の防災福祉コミュニティ代表者から、意見や要望を頂いた。

①西神南ニュータウン

井吹東防災福祉コミュニティ会長

特定非営利活動法人ニューいぶき理事長

②西神ニュータウン

竹の台防災福祉コミュニティ会長

西神ニュータウン6地区防災福祉コミュニティ連絡会座長

③旧町村の田園地域

神出防災福祉コミュニティ会長

(2) 防災福祉コミュニティ代表者からの市民救命士養成の方策に係る意見及び要望

防災福祉コミュニティ代表者のヒアリングから、防災福祉コミュニティが主体となって市民救命士講習を実施したいと積極的な意見を頂いた。

しかし、防災安全公社では、救急インストラクター養成講習は3日間連続の定例講習（5回／年）を実施しているが、日程上、講習会場（長田区の防災コミュニティセンター）が遠く地域住民が受講しにくい。また、防災福祉コミュニティ主体で市民救命士講習を実施するには、民間救急講習団体に登録する必要があるが、単一の防災福祉コミュニティでは人材不足の問題もあり、複数の防災福祉コミュニティが連携して登録するのが現実的であるとの意見及び要望を頂いた。

そこで、下記のとおり防災福祉コミュニティが連携して民間救急講習団体に登録して、市民救命士講習を実施することを提案する。

1) 西神南ニュータウン

同一の中学校区内（2つの防災福祉コミュニティ地域）の住民、事業所及び特定非営利活動法人ニューいぶきが、連携して民間救急講習団体に登録して市民救命士講習を実施する。

2) 西神ニュータウン

6つの防災福祉コミュニティが、連携して民間救急講習団体に登録して市民救命士講習を実施する。

3) 旧町村からなる田園地域

既存の地域団体の民間救急講習団体を防災福祉コミュニティの民間救急講習団体として登録し、防災福祉コミュニティの活動として市民救命士講習を実施する。

また、地縁関係の深い防災福祉コミュニティ地域に対しても市民救命士講習を実施する。

4. 期待される効果と課題

(1) 効果

防災福祉コミュニティで、民間救急講習団体に登録すれば、地域が主体での市民救命士講習を実施でき、防災安全公社等の講習日程にとらわれることなく、地域での行事計画に合わせた日程で市民救命士講習が実施できるため、防災福祉コミュニティ自らが住民ニーズに応えられることができ、多くの市民救命士を養成することができる。

また、小学校のPTA、小学校施設開放運営委員等からニーズの高い市民救命士講習を防災福祉コミュニティ主体で実施することにより、小学校のPTA、小学校施設開放運営委員等の若い世代も防災福祉コミュニティに取り込むこともでき、地域住民間の結びつきが強くなり活動の活発化が図られる。

そして、防災福祉コミュニティ間の連携で、市民救命士を養成することにより、防災福祉コミュニティ活動全般の連携強化が期待され、地域における災害対応能力の向上が期待できる。

(2) 課題

1) 救急インストラクター講習の実施方法

防災安全公社では、救急インストラクター養成講習は3日間連続の定例講習（5回／年）を実施しているが、日程上、地域住民が受講しにくい問題があり、分割講習、出張講習等を検討する必要がある。

2) 防災福祉コミュニティ主体による市民救命士講習のコーディネート

複数の防災福祉コミュニティの連携により登録された民間救急講習団体が主体で、市民救命士講習を実施する場合には、防災福祉コミュニティ間の市民救命士講習のコーディネートが必要となってくる。市民救命士講習をコーディネートすることにより、防災福祉コミュニティのネットワークが構築され、西区全体の防災福祉コミュニティの連携への発展が期待できる。

5. 西区の防災福祉コミュニティをモデルケースとして、救急インストラクター講習の分割・出張講習及び民間救急講習団体の登録の実施

(1) 救急インストラクター講習の分割・出張講習の実施

防災福祉コミュニティ代表者の要望を受け西区でモデルケースとして、西消防署と防災安全公社の合同

による、日曜日毎の3日間の分割、地域出張の救急インストラクター講習を実施した。

1) 西神南ニュータウン

①救急インストラクター講習日

平成21年11月8日(日)・11月15日(日)・11月29日(日)

②出張講習会場

井吹東地域福祉センター

③受講者

井吹台中学校区内(2つの防災福祉コミュニティ地域)の住民及び事業所職員
特定非営利活動法人ニューいぶき

④受講人数

27名

⑤民間救急講習登録団体名及び登録日

井吹東防災福祉コミュニティ(平成21年12月6日登録)
特定非営利活動法人ニューいぶき(平成21年12月6日登録)

2) 西神ニュータウン

①救急インストラクター講習日

平成22年2月7日(日)・2月14日(日)・2月21日(日)

②出張講習会場

西消防署

③受講者

竹の台・美賀多台・樫野台・春日台・糺台・狩場台防災福祉コミュニティ地域の住民

④受講人数

14名

⑤民間救急講習登録団体名及び登録日

西神ニュータウン6地区防災福祉コミュニティ連絡会(平成22年3月11日登録)

(2) 旧町村からなる田園地域

①防災福祉コミュニティとして民間救急講習団体に登録

神出友愛が、平成20年10月9日に民間救急講習団体に登録し、地域住民に対して市民救命士講習を実施してきたが、民間救急講習団体の看板だけでは、地域住民に対しての信頼度、認知度も低いため、防災福祉コミュニティで民間救急講習団体として登録する。

②民間救急講習登録団体名及び登録日

神出防災福祉コミュニティ(平成21年6月19日登録)

(3) 防災福祉コミュニティ主体による市民救命士の養成

①西神南ニュータウン

・井吹東防災福祉コミュニティ

平成21年11月30日(月)井吹台児童館職員

平成21年12月3日(木)井吹台自治会連合会役員

・特定非営利活動法人ニューいぶき

平成21年12月10日(木)神戸市外国語大学教職員

平成22年2月13日(土)神戸市民間児童館協議会指導員

②西神ニュータウン

・西神ニュータウン6地区防災福祉コミュニティ連絡会

平成22年2月25日(木)樫野台地域住民

平成22年3月6日(土)小学校施設開放運営委員

平成22年3月17日（水）児童館職員

平成22年3月18日（土）幼稚園職員

6. 救急インストラクター講習受講者からのアンケート結果のまとめ

受講者数の合計は41名で、地域住民団体のリーダー達である。その所属団体の内訳は、小学校PTA・小学校施設開放運営委員（6名）自治会関係（6名）、民生児童委員（4名）、青少年育成協議会（2名）、児童館・幼稚園・保育園・福祉施設関係（7名）・その他（16名）となっている。

アンケートでは、41名中39名が、防災安全公社による通常の救急インストラクター講習は、長田区の防災コミュニティセンターで平日3日間連続のコースしかないため、受講が困難であったと回答している。しかしながら、今回のモデルケースでは、防災福祉コミュニティ代表者の意見・要望に基づき、日曜日毎の3日間に分割し、地域出張でインストラクター講習を開催したため、住民ニーズに応えることができたと言える。

また、当該救急インストラクターの受講者は全員、市民救命士講習の指導者になるという具体的な目的意識を持っており、日程の都合がつけば地域における市民救命士講習を指導したいという積極的な回答を得ることもできた。

7. 防災福祉コミュニティ代表者の抱負

(1) 西神南ニュータウン

井吹東防災福祉コミュニティ代表者からは、来年度も地域住民に救急インストラクター講習を受講させ、5年計画で100名の救急インストラクターを養成したい。そして、地域が主体で市民救命士を養成し救急車が来るまで万全な状態で救急隊に引き継ぎたい。また、西区全体の取り組みになるように西区中期計画に提案していきたいとの抱負を頂いた。

また、「特定非営利活動法人ニューいぶき」としても民間救急講習団体に登録しているので、神戸市民間児童館協議会の指導員（92名）に対する市民救命士講習も指導したが、神戸市私立保育園連盟からも市民救命士講習の依頼があり、全市的な市民救命士講習も展開していきたいとのことである。

(2) 西神ニュータウン

西神ニュータウン6地区防災福祉コミュニティ連絡会座長からは、「防災福祉コミュニティ主体での市民救命士の養成」について同連絡会で規約を定め、来年度も継続して救急インストラクターを増やし、西神ニュータウン6地区の防災福祉コミュニティが連携して市民救命士の養成していきたいとお言葉を頂いた。

また、今回救急インストラクター資格を取得した14名の中には、高校生2名が含まれており、今後も将来を担う地域の高校生の救急インストラクターを増やしていきたいとの抱負を頂いた。

(3) 旧町村からなる田園地域

神出防災福祉コミュニティ代表者からは、防災福祉コミュニティとして民間救急講習団体に登録し、防災福祉コミュニティの活動の一環として市民救命士講習を実施することにより、地域住民から神出地域全体の取り組みであることが理解されたとの感想を頂いた。

例えば、神出中学校の総合学習での市民救命士講習を神出防災福祉コミュニティが実施することにより、神出地域と神出中学校が連携して子ども達に防災教育を実践していることが具体的に保護者にも理解された。また、神出防災福祉コミュニティの看板を持っているため、地域団体としての認知度が高まり、救急インストラクターの士気も高くなったとのことである。

8. モデルケースの成功要因

アンケート結果から、今回のモデルケースの成功要因は、救急インストラクター講習を地域出張で日曜日毎の開催としたため受講が容易になったことが考えられる。

そして何より、地域の防災福祉コミュニティの代表者による積極的な取り組みが大きい。

9. 今後の展開

今回のモデルケースでは、防災福祉コミュニティの代表者のニーズ・要望をつかむことにより、救急インストラクター講習の計画段階から、地域が主体となり「市民救命士を全世界に1名」という行政目標に向けて動くことができた。

その結果、西区中期計画に①防災福祉コミュニティ、NPO法人等の地域団体主体での市民救命士の養成②防災福祉コミュニティ、NPO法人等の民間救急講習団体（FAST）の設立の促進及び講習体制の強化が盛り込まれ、来年度以降も継続的に地域が主体となる市民救命士養成への展開に結び付いた。

今後は、可能な行政区もしくは地域から実施していき、全市展開を図っていきたい。しかしながら、全ての地域で同様に実施できるわけではないので、それぞれの地域事情に応じて実施していかなければならない。

10. 提案と課題

全市的な展開を図るにあたっては、以下のようなインセンティブも考慮に入れた施策・予算が必要であると考えられる。

(1) 救急インストラクター養成講習を受講しやすい環境づくり

救急インストラクター講習会場について、従前の防災安全公社（長田区の防災コミュニティセンター）以外に、今回のような地域出張講習、さらには遠隔地域である西区・北区・東灘区に講習会場を設ける。

また、講習日程についても従前の3日間連続講習ではなく、今回のモデルケースで実施したように日曜日毎の3日間分割講習とする。

しかし、講習の需要は年々増加傾向にあるため、防災安全公社による定例の救急インストラクター講習及び市民救命士講習以外に、新たに救急インストラクター講習を増やすには、今後さらに検討を要する。

(2) 防災福祉コミュニティによる市民救命士講習に必要な訓練資機材に対する助成

現状は、民間救急講習団体が市民救命士講習を実施する場合、消防署から訓練用人形及びAEDデモ器を借用している。しかし、特に活動が活発な民間救急講習団体においては、各団体が訓練用人形及びAEDデモ器を管理・所有する、または、近隣の民間救急講習団体が共同で管理・所有することも、効率的に市民救命士講習を実施するために有効であると考えられる。

訓練資機材に対する助成については予算が必要となるが、防災福祉コミュニティの助成金等も含めて検討していく必要がある。

以上のように、一度に進めていくことは難しいが、現行制度の工夫と新しい制度の実施の相乗効果によって、市民救命士の養成を着実に促進していくことが必要である。

高齢者・障害者等の地域生活を支援するインフォーマル・サービス振興のための基盤整備

環境局資源循環部難事業所 五十嵐 裕 恒

【関係局室区】保健福祉局

【目的】高齢者・障害者の地域安心プランの実現

1. はじめに

団塊の世代が75歳以上となる2025年には、市内の後期高齢者は2005年の約2倍である28万人に達すると予測されている。また、慢性疾患から老人退行性疾患・精神疾患への疾病構造の変化（健康転換第3相）

や平均寿命の延びにより、「老い」や「障害」、「病い」など日常生活にご不便を抱え支援を必要とする方々が、それぞれの地域でかなり普遍的に存在するようになり、さらには、独居や老々介護、複数介護等の増大も避けられない。

いつまでも住み慣れた地域で、個人の尊厳を保持しながら、それぞれの能力に応じて自立した暮らしを続けていくためには、基本的な福祉ニーズについては公的な福祉サービス（公セクターのフォーマル・サービス）が、それだけでは対応しきれない多様なニーズについては、家族の支え（私セクター）や市場サービス（民セクター）だけではなく、協セクターによるインフォーマルな支援が不可欠である。

2. 定義と事例

非制度的な支援・援助・ケアのうち、システム化を図り、安定的・継続的なサービス提供を求められるものが「インフォーマル・サービス」である。具体的には次のような活動が展開されている。

(1) 友愛訪問などの見守り・声かけ活動

(2) 給食サービスやふれあいサロンなどの交流活動

(3) ちょっとした頼みごとや困りごとに関する支援

例えば、大きなものや重いものの買い物／大掃除や手の届きにくい高い所の掃除／電球・照明器具の取替え／ごみ出し／パソコンの手ほどき／車いすの散歩／入院時の諸手続き／院内介助・ペットの世話／具合が悪いときの買い物／災害時の手助け など

(4) 先駆性・起動性・独創性・柔軟性など多様な特性から自発的に生まれる公益活動で、専門的な訓練やバックアップ機関が必要とされるもの

例えば、ユニバーサル・ツーリズム／障害受容やターミナル受容に関する支援（傾聴）／配偶者等死別後のグリーフケア／知的障害者のコミュニティフレンド など

3. 見守り・声かけ活動

(1) いつ・どこで・誰を対象とするのか

見守り・声かけ活動には、安否確認やニーズの発見、相談支援機関（地域包括支援センターや障害者地域生活支援センター、区役所保健福祉部）や緊急時の救援機関へのつなぎ役などの機能が期待されている。支援を必要としながら、自分からはうまく伝えられない方には、ひとりぐらしの高齢者・障害者をはじめ、虐待を受けている方、ひとりでは自宅に戻れなくなり徘徊している方なども想定される。

また、「いつも笑顔であいさつするのに、最近姿が見えない」、「以前に比べて元気がなく食べ残しが多い」、「大きなあざができてい」などの変化に気付いたり、ニーズを発見する機会は、自宅の玄関先だけではなく、生活の舞台であるまちなかにもある。

(2) 「まちなか見守り隊」

インフォーマルな見守り・声かけ活動は、民生委員児童委員や友愛訪問グループを中心として展開されている（平成20年度末：1,349グループ）。これらの活動の協力者や協力組織を育成し、「まちなか見守り隊」（仮称）として登録することを提案したい。定期的な訪問を希望する高齢者・障害者とのマッチングについては、相談支援機関が中心となり小地域見守り連絡会で調整するなど、既存の友愛訪問グループに溶け込めるような形が望ましいと思われる。

【先行事例】東京都中野区「元気でネット」（高齢者見守り支援ネットワーク）

高齢者と接することが多い事業所（警察・消防、郵便事業者、電気・ガス・水道事業者、新聞販売所、公衆浴場、牛乳・乳酸飲料販売所、配食事業者、美容院、コンビニエンスストアなど）に協力を要請し、登録を進めている。

(3) 緊急時や災害時の情報伝達、効率的な情報共有のためのツール

外出時に突然体が動かなくなったり、助けを呼びたくても声が出なくなったとき、さらに災害時などに備え、周りの人や救急隊などへの情報伝達、救支援・ケア機関相互の情報共有に役立つよう、さまざまなツールが活用されている。

【先行事例】小樽市朝里が丘町内会「安心カード」、静岡市「S救セット」、川崎市「災害時緊急連絡カード」、茨城県土浦市・つくば国際大学「防災の手引き～障害のある方とサポートする方のために～」、浜松市「黄色いハンカチ運動」

片栗粉の容器などの筒（赤いハートのシールやS救マークなどを貼付）の中に、必要な情報を記載したカードと健康保険証のコピーを入れておき、救急隊員などにわかるように、冷蔵庫（ドアに同様のシール等で表示）に保管しておく。

カードには、一番伝えたいこと（持病や障害への対応方法）、服薬情報、主治医、氏名・ふりがな、生年月日、緊急連絡先などを書き込み、裏面には顔写真（家族写真の場合は本人に○）を貼り、必要に応じて食事上の配慮などを書き込んでおく。緊急時の個人情報の提供に関する同意欄、災害時の家族との合流場所・電話番号欄もある。

【先行事例】高知県津野町「見守り・助け合い支援システム」

「見守り・助け合い情報共有システム」では、地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生委員児童委員、消防組合などの救支援機関による情報の更新・共有を円滑に行い、二重管理を防ぐとともに、グリッドマップ情報を反映させている。

また「見守り・助け合い情報お知らせシステム」では、緊急時などにメールの一斉配信機能を活用して救支援機関や家族等に迅速に伝えるとともに、返信機能による安否確認、掲示板への投稿機能による情報の共有・収集登録を行っている。

4. 給食サービスなどの交流活動

ひとり暮らし高齢者ふれあい給食会は、地域福祉センターや自治会館、小学校などで実施されており、運営費助成や特別交流活動助成等が交付されている。団体数は、平成15年度末の284団体に対して、20年度末256団体とやや減少傾向にある。また、ふれあいのまちづくり協議会が実施する「ふれあいサロン」などに助成金が交付されている。

全国的にも、全国社会福祉協議会が「ふれあい・いきいきサロン」活動を提唱し、多様化を推進していることから、住民同士の気軽な出会いの場、交流の場、仲間づくりの場が広がっている。さらには、「地域の茶の間」や「コミュニティ・カフェ」等、気軽に足を運べて、ほっこりできる場所が増えている。さまざまな効果として、みんなで続けることが心や体の健康維持につながっており、時には何気ないおしゃべりの中から、生活の知恵が交わされたり、相談窓口やサービスに関する情報が伝えられたりしている。また、家族のレスパイトケアにつながっている例もある。

【先行事例】認知症高齢者の家族会

高倉台地域福祉センター（神戸市須磨区）で活動していた「ろう梅会」は、家族介護者が認知症高齢者を連れて来て、別室で高齢者が学生ボランティアと過ごしている間に、介護経験者や精神科医などと談笑・情報交換しながら、介護疲れを癒していた。

5. ちょっと困りごとに関する支援

【先行事例】東京都千代田区・千代田区社会福祉協議会「高齢者等困りごと支援事業」

高齢者等から生活上の困りごとの相談を受け、登録している協力会員を派遣して困りごとを解決している。利用料は1回200円で、協力会員には500円が支払われる。同様の事業は、世田谷区、中野区、新宿区等の社会福祉協議会でも実施されている。

【先行事例】生活協同組合コープかながわ「たすけあいネットワークセンター」

窓口担当者（有償ボランティア）が電話やFAXにより相談を受け付け、「くらしたすけあいの会」の地域コーディネーター等へつないでいる。コーディネーターは、活動内容や住所などを勘案して、登

録ボランティア（ちょボラ）と依頼者とのマッチングを行っている。利用料は、30分1単位300円（1回4単位まで）で、ボランティアには1単位250円が支払われている。

6. 地域通貨によるインフォーマル・サービスの振興

(1) 地域通貨の導入により期待される効果

地域通貨は、「特定の地域やコミュニティの中で流通する価値の媒体」と定義され、発行目的に応じて、交換可能な地域、交換される対象、単位などを自由に設定できる。円に換算することが難しく補助金等の予算措置の対象となりにくいちょっとしたサービスや市場機構の中では評価の対象となりにくい地域の資源でも、新たな価値基準のもとで評価し取引の対象とすることができる。

1) 担い手の拡大とコミュニティ活動の活性化

地域通貨を導入すれば、サービスの受け手にとっては、目に見える形で活動の対価を渡すことができるため、無償では気詰まりだったちょっとしたサービスを頼みやすくなる。また、活動の担い手にとっては、ありがたい笑顔とともに目に見える対価を手にすることができるので、活動を継続する励みにもなる。

さらには、担い手と受け手の間の対等で双方向の関係づくりをはじめ、地域活動参加者の裾野が広がり、住民同士がふれあう機会が増加することが期待されるので、相互扶助・助け合い意識の涵養、地域の安心・安全の向上にも寄与する。

2) 地域経済の活性化

近年、「企業ポイント」を発行する企業が増えている。既存顧客を囲い込み、新規顧客を誘引するツールとして活用されているほか、自社の顧客を他社に、他社の顧客を自社に誘導する「送客」のツールとしても注目されている。地域通貨にもこのような効能が潜在しているので、使いやすく循環しやすい地域通貨に成長すれば、次のようなメリットが生まれてくると期待される。

①商店街の活性化

例えば1,000円以上の商品やサービスを購入する場合に、100円相当分について地域通貨を利用できたり、飲食店のウェルカムドリンクサービスに利用できるようになれば、当該店舗・飲食店での消費が増え、商店街の活性化につながる。

②地産地消の拡大

農協や漁協の直販所や朝市等で、代金の一部に地域通貨が使えるようになれば、農水産物の販売拡大につながる。

③障害者や高齢者の授産製品の販売促進

④公共施設や観光施設、駐車場や公共交通機関等の利用拡大

⑤ホテル・旅館、銭湯等の利用拡大

【先行事例】千葉県市川市「エコポカード」

ボランティア活動参加者やリサイクル協力者、ウォーキング参加者、市政eモニター登録者にポイントを発行している。満点になったカード（磁気カード）は、市の施設（動植物園・市民プール）をはじめ、協賛事業者の商品の割引購入、クリーンスパ（クリーンセンターの余熱利用施設）などで利用できる。さらに、1%支援制度の対象団体に投票する際には、1ポイント1円で換算され支援できる。

【先行事例】沖縄県浦添市「察度」

対象事業（市が実施する事業と市民団体等が実施し市が支援する事業）に参加・協力すると、財布となる住民基本台帳カードまたは察度カード（ICカード）に、地域通貨「察度」が蓄積される。蓄積されたポイントを地域通貨利用券に交換すると、協賛登録している「まちづくりスポンサー」で、飲食や物販の割引を受けられたり、販促グッズと交換してもらえる。まちづくりスポンサーは、察度を利用して専用ホームページに広告を掲載できる（2009.1.5現在、51事業所）。

(2) 地方公共団体が運営主体となることにより生まれる円滑な循環

小地域で流通する地域通貨には、みんなで決めて、みんなで使う安心感や味わいがあるが、人口10万人

以上の区域で円滑に循環させるためには、地方公共団体が運営主体となって地域通貨に信用力や安心感を付与し、次のようなメリットを引き出すことが重要であると考えられる。

1) 法制上の利点

発行したカードの未使用残高に応じて保証金の供託を義務づける「前払い式証票の規制等に関する法律」が地方公共団体には適用されない。NPO等が発行する地域通貨では、同法の適用を免れるために有効期間を6ヶ月以内にするといった対応を余儀なくされているが、地方公共団体の地域通貨はこのような制約から自由である。

2) 庁内組織や各種団体との連携

地域通貨が広範に使用され円滑に循環するよう、庁内や公共施設等の管理者の幅広い協力を得るとともに、地域のさまざまな団体と知恵を出し合いながら利用方法を開発し、Win-Win関係を広めていくことが重要である。

3) 地域通貨を散布するとともに、その滞留を防ぐため誰もが使える出口を用意する

ボランティア活動等で得たポイントを商品やサービスと交換する際に、人気のある商店などに地域通貨が集中し滞留してしまうことがある。商店主は地域通貨を仕入れや賃金支払い等には使えないことを熟知しているので、地域通貨長者となったまま、商店街の中での流通を断念してしまうことが多いのである。

地域通貨を円滑に循環させるためには、インフォーマル・サービスの普及振興を目的として地域通貨を散布するとともに、誰もが使える最終的な出口として、ポイントを公共施設の入場券等と交換できるようにしておくことが重要である。この場合、協賛提供品として少量確保するのではなく、地域通貨の交換価値を支える柱として相当量用意する必要があるため、地域通貨の運営主体には日本円で精算することが望まれる。

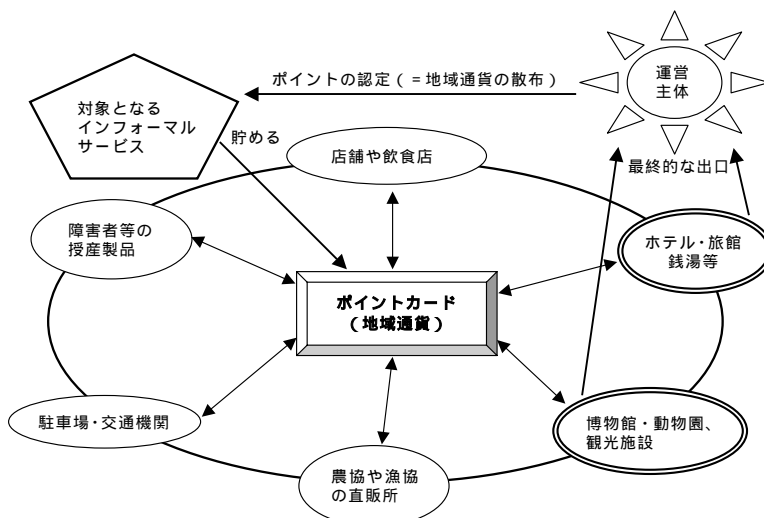


図1. 地域通貨の円滑な循環

(3) 地域通貨を利用したインフォーマル・サービスの振興

1) 給食サービス等の交流活動とお楽しみスタンプカード

高齢者や障害者にも、また担い手の方にも気軽に継続して参加いただけるよう、参加者全員にスタンプカードを発行し、満点カードを市内のホテルや旅館で使用できる「ふれあいKクーポン」(仮称)と交換する仕組みを提案したい。もっとも、仕組みの変更にあたっては、関係者との合意づくりが不可欠である。

例えば、スタンプ10個で1,000円相当のふれあいKクーポンと交換できるようにすれば、おおむね月1回の参加で、年に1枚のふれあいKクーポンを手にできる。これに自己負担を足せば、グループで特

別食事会に行ったり、個人で展望大浴場を利用したり、たまには気分を換えてホテルや旅館でのんびりと過ごすことができる。

ホテル・旅館にとっても、平日昼間の利用拡大等が期待できるので、送迎バスの運行やヘルシーメニューの開発などに取り組むところも出てくると思われる。

福祉部局にとっては、日本円で助成金を交付する場合と比較して、実際に利用された分だけ支払えばよい（例えば、半額前払いと残額の精算払い）ので、地域通貨の仕組みを導入し運営するコストを負担してでも、地域通貨に切り替えるメリットがあると思われる。

2) ちょっと困りごと支援と地域通貨

【先行事例】地域通貨「ゆうゆうヘルプ・波方」(愛媛県今治市波方(旧 波方町))

30分のサービスに対しチケット1枚を渡すタイムダラー方式で、無理なく続けられる助け合いのしくみを开花させている。「してもらいたいこと」や「してあげられること」、連絡先、似顔絵等を書いた自己紹介ファイルを全会員に配布している。平成13年から活動を開始し、インフォーマル・サービスのメニューが充実している。

【先行事例】みやのかわ商店街振興組合「ボランティアバンクおたすけ隊」(埼玉県秩父市)

依頼者に1時間当たり800円のチケットを購入してもらい、買い物支援等の活動者が事務局にチケット2枚を持参すると「和同開珎」(秩父市商店連盟事業協同組合が発行するコイン型商品券で、額面1,000円)と交換してもらえる。この商品券は、秩父市内の約500店舗で使用できる。同様の事業は、三郷市商工会(三郷市)、深谷コミュニティ協同組合(深谷市)、尾山台団地自治会(上尾市)等でも始まっている。

7. 1%支援制度

(1) 市民に選ばれ、市民活動が変わる

市川市などが実施している1%支援制度は、市民活動団体が取り組もうとする事業を申請し、広報紙やホームページ、公開プレゼンテーション等を通じて事業内容をアピールし、それぞれの市民が事業を選択して届出(投票)というかたちで支援(税金の使途を表明)するもので、Citizen-to-Citizenの関係づくりに大きな変化をもたらしている。

市民活動団体にとっては、仲間内の活動になりがちであったものが広く市民に知られるようになって社会的認知度が向上し、プログラムを工夫して市民にも参加してもらえる内容に拡充したり、定款等を整備する契機となったり、さらには金銭的な支援とともに、投票数が大きな励みとなっている。

市民は、身近な地域でさまざまな活動が展開されていることを知り、見守り、励ますとともに、中には自分もどこかの団体に入って活動してみたい、他団体の活動を参考に自分たちの地域でも組織を立ち上げてみたいという広がり効果が出はじめている。

【先行事例】1%支援制度による平成21年度の届出(投票)等の状況

	支援対象団体 有効届出数	団体選択金額 基金選択金額	届出者の要件 届出(投票)1件あたりの支援金額
千葉県市川市 (人口475千人) (H17年度～)	130団体 9,110人	20,136,741円 1,326,982円	個人市民税の納税者が選択(3団体まで) 当該届出者の納税額の1%相当額
	支援額: 対象経費の2分の1以内		
愛知県一宮市 (人口385千人) (H20年度～)	77団体 34,607人	22,238,769円 80,625円	18歳以上の市民が選択(3団体まで) 個人市民税総額を18歳以上人口で割った額 (20年度658円, 21年度645円) / 人
	支援額: 対象経費の3分の2以内		
大分県大分市 (人口473千人) (H20年度～)	62団体 11,730人	13,556,962円 (基金なし)	20歳以上の市民と20歳未満の納税者が選択 個人市民税総額を20歳以上人口で割った額 (納税者は、当該1%相当額でもよい)
	支援額: 対象経費の2分の1以内かつ30万円以内		

岩手県奥州市 (人口130千人) (H20年度～)	12団体 2,676世帯	1,338,000円 (基金なし)	世帯ごとに選択 500円/世帯
	支援額：投票数×500円（対象事業費の1/2以内かつ50万円以内） ＋別途基礎額（対象事業費の1/2以内かつ50万円以内）		
北海道恵庭市 (人口69千人) (H20年度～)	15団体 3,310人	1,655,000円 (基金なし)	中学生以上の市民が選択 500円/人
	支援額：対象経費の10分の10以内かつ50万円以内		
千葉県八千代市 (人口192千人) (H21年度～)	23団体 1,063人	3,580,503円 (基金なし)	個人市民税の納税者が選択（3団体まで） 当該届出者の納税額の1%相当額
	支援額：対象経費の2分の1以内		

(2) 1%支援制度によるインフォーマル・サービスの振興

1%支援制度は、インフォーマル・サービスに対する資金面での支援としてだけでなく、市民活動団体の創意工夫を引き出し、インフォーマル・サービスの普及を図るツールとして、また市民のニーズを推し量るツールとしても注目される。

やや心配されることとして、人気投票の結果がミスマッチを引き起こしかねず、本来1%支援制度から切り離して財政支援の制度設計を行い広く全市的な展開を促すべき事業が埋もれてしまったり、初動期のテイクオフ支援が適している事業が混在してしまう可能性がある。

しかしながら、専門的なスキルを要するインフォーマル・サービスのように、先駆性・起動性・独創性・柔軟性など多様な特性に富み、自発的に生まれる公益活動の苗床としても注目される。福祉分野に限らず、幅広い分野を横断した制度の創設が望まれる。

8. インフォーマルな支援の担い手の育成支援

(1) インフォーマルな支援を担う組織

インフォーマルな支援の特徴である多様性・自発性・柔軟性を活かした草の根の活動を展開する組織としては、フェース・ツー・フェースでミッションを共有できる、小規模な組織やチームが適している。すでに地縁型の組織をはじめ、多くのボランティアグループやNPO等の公益活動団体等が活動している。新たに活動グループを立ち上げる場合の支援、リーダーやコーディネーターの育成支援、活動中のグループへのアドバイスや継続的な支援など、NPO中間支援組織の役割がますます重要になっている。

【先行事例】コミュニティ・サポートセンター神戸「神戸東部NPOサービスセンター」

高齢者の総合的な生活支援・自立支援を目指し、市民の助け合いのもと様々な生活支援サービスを提供する「わがまちトータルケアシステム」に取り組んでいる。利用者からの問い合わせに対するマッチングをはじめ、インフォーマル・サービスの担い手や指導者の育成、情報の受発信、サービス内容の評価等を行っている。

(2) 担い手の育成支援

地域での支え合い活動に参加することは、インフォーマルな支援の受け手と担い手の双方にとって、心身の健康増進や介護予防、残存能力の維持・開発や生きがいづくりにつながり、人にやさしくなれ、人に感謝される喜びを味わえる機会を提供してくれる。担い手には、他人を受け入れる力や異なる価値観に対する柔軟なこころを求められるので、あらかじめ「担い手養成講座」に参加し、講義と活動体験を通して活動の楽しさを実感していただくことが重要である。

担い手養成講座は、受講生の負担だけでは実施できないので、行政や民間財団等からの助成、企業とのコラボレートに大きく依存している。しかしながら、その多くが立ち上げ後数年限りの助成であること、また間接経費を助成対象外にするなどフルコスト・リカバリーに程遠いことから、体系的な研修プログラムを構築し、担い手の新任研修や現任研修、特定分野の専門研修を継続して実施することが困難となっている。

このような困難を克服し、また地縁による互助活動という枠組みがもたらす束縛感を超えて、ボランティア

アやNPO等の「選びあう縁」から生まれる新しい形の「つながり」により地域の福祉力を高めるため、次のような研修ネットワークに、研修事業や担い手交流会等の企画・運営を委託することにより、行政が継続的に財政支援すべきである。

- ①ノウハウを有する活動団体（ボランティア団体、NPO、地縁型組織など）
- ②相談支援機関（地域包括支援センターや障害者地域生活支援センターなど）
- ③活動支援組織（NPO中間支援組織、社会福祉協議会など）

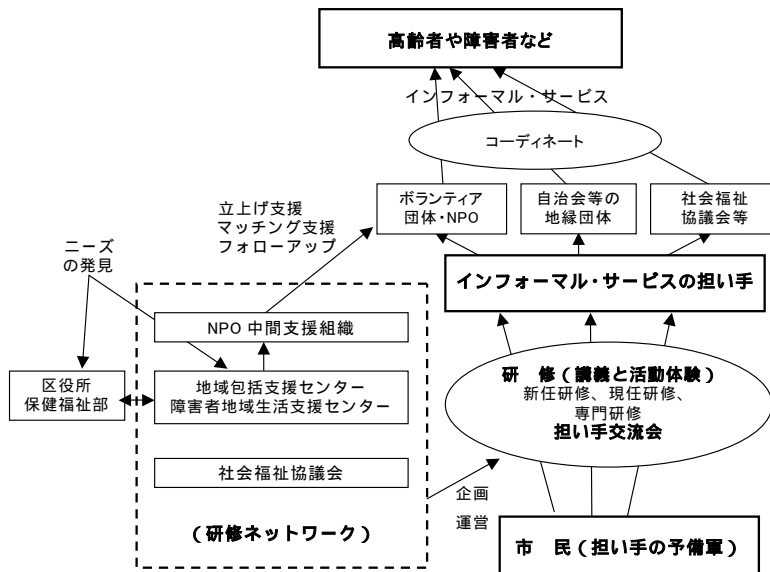


図2. インフォーマル・サービスの担い手の育成支援

このような研修ネットワーク（詳しくは、全国社会福祉協議会介護サポーター研修カリキュラム作成委員会「生活支援サポーター養成のために」）が動き出せば、それぞれの活動団体ごとに研修を企画・運営することに比べ、より多くの担い手を、継続して養成できる。個々の活動団体や活動支援組織には、シニアやパラサイトなど比較的時間に余裕のある方をはじめ、これまでの経験や特技を活かしたいと考えている方などにクチコミで受講を促したり、活動体験の受入先となったり、さらには修了者に希望に合った活動、関心の持てる活動を紹介し、できるだけ活動団体や活動支援組織に登録していただけるよう導いたりといった役割が期待される。

9. おわりに

長年に亘る少子化の影響により、主な勤労世代であり租税や社会保険料の負担世代である20歳以上60歳未満の人口が今後大幅に減少する。市内の同世代100人に対する後期高齢者の割合は、2005年の15.9人から2025年には38.9人へと著しく増大すると見込まれており、医療・介護等の75歳問題が顕在化してくる。健康転換第3相では、キュア（治療）からケアへのシフト、病院や施設でのレジデンシャル・ケアから住み慣れた地域におけるホーム・ケアへのシフトが進むと言われている。

今後は、携帯端末の高規格化や地上デジタル放送による双方向通信の普及など、ますますICT技術が発達し、より効率的なツールの実用化も期待される。

しかし何と言っても、地域をよくしたいという市民の力、公益活動団体の力に優るものはない。市民自らがそれに気付き（Attention）、自らの地域の問題として受け止め（Interest）、支援方法を学び（Desire）、暮らしやすい地域づくりを意図して（Memory）、支え合いを実践（Action）することが、インフォーマル・サービス振興の最大の基盤であり、共通の課題を抱え、暮らしの場を同じくするもの同士の“共感”に基づく関係づくりが求められている。

【関係局室区】建設局

【目的】下水道の戦略的運営

要約

社会構造の変化にも対応しながら現有資産を適正に管理するため、公共施設においてファシリティマネジメントの導入が進められている。他都市等の事例を参考に、今後の下水道建築施設の整備方針及び下水道事業における戦略的運営計画を提案する。

1. はじめに

ファシリティマネジメント（以下「FM」と略す）とは、アメリカで生まれた新しい経営手法である。土地・建物・設備といったファシリティを対象に、経営的な視点から、設備投資や管理運営に要するコストの最小化、施設効用の最大化、変化への対応等を図るため、総合的・長期的に企画・管理・活用する経営管理手法のことをいう。

国や地方自治体においても、公共施設を中心とするFMが進展している。多くの場合、公共施設を①建築物系（庁舎、市民利用施設等）と②インフラ資産系（道路、橋梁、上下水道等）に区分して、異なる資産戦略を立案している。また、後者を対象としたマネジメントをアセットマネジメント（以下「AM」と略す）として区分する傾向がある。

ここでは、処理場・ポンプ場の上屋、管理棟等の建築施設を中心に検討を行う。

2. 現状と課題

神戸市の下水道は昭和26年に事業着手し、汚水処理は概ね整備完了、雨水排水は約7割の整備率である。保有施設は処理場7箇所、ポンプ場23箇所、管路施設約4,600 km、資産総額は約6,500億円に上る（用地費除く）。このうちポンプ場施設の約四分の一については既に休止状態であるが、その活用方針が定められていない。事業着手後50年以上経過しており、既存施設の円滑な改築実施に向け、事業継続性の確保、優先度の判定、アカウントビリティ向上などへの対応を解決するため、AM導入に向けた取り組みに着手したところである。このような現状を踏まえ、下水道建築施設等の課題を以下に整理する。

(1) 休止・廃止施設の保全・活用方針が不明確（建築施設等のマネジメントが不在）

技術進歩等により、標準的な耐用年数経過以前に休止又は廃止となる施設がある。特にポンプ場についてはその様な例が多数あるが、有効な活用がなされていない。

(2) 建築担当専門職の不在

休止施設の活用検討や再構築計画立案の際には、耐震性評価も含めた専門的な知識・判断が必要であるが、建築担当の専門職が下水道部内には不在である。

(3) 「まちづくり」の視点が不十分

下水道施設はその目的用途が限定的であること、元来、嫌悪施設として扱われてきた背景から、他の施設との連携という視点での議論がなされていない。

(4) 柔軟な発想を阻害する国の関与

設置・取得時に国庫補助を受けた施設・土地の処分、休止施設の用途変更や供用施設の上部利用等の目的外使用の際には国への届け出・承認、補助金の調整が必要である。過去に会計検査の指摘があり、柔軟

な発想が出しにくい。ただし近年では、段階的整備における余剰地等は、適正な手続きのうえ有効活用を図るべきという指摘もある。

(5) 将来のAMへの橋渡しが不明確

各種マネジメントの定義は様々であるが、主なものは表1のとおりである。
下水道における最終的なアセットマネジメントへの橋渡しが不明確である。

表1：各種マネジメントの定義（*は簡略化した一般的な大意）

アセット マネジメント	〔下水道アセットマネジメント導入検討委員会〕 「下水道」を資産として捉え、下水道施設の状況を客観的に把握評価し、中長期的な資産の状態を予測するとともに、予算制約を考慮して、下水道施設を計画的かつ効率的に管理する手法。 * 施設の長寿命化や投資額の平準化などにより財政健全化を図る	所有
ストック マネジメント	〔下水道事業におけるストックマネジメントの基本的な考え方(案)〕 下水道事業の役割を踏まえ、持続可能な下水道事業の実施を図るため、明確な目標を定め、膨大な施設の状況を客観的に把握、評価し、中長期的な施設の状況を予測しながら、下水道施設を計画的かつ効率的に管理すること。 * 既存ストックの状況を把握した上で有効活用し、長寿命化を図る	維持管理
ファシリティ マネジメント	〔社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会（JFMA）〕 企業・団体等が組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動。 * 建物等を対象に設備投資や管理運営コストの最小化、効果の最大化、変化への対応を図る	運営 建設 計画

3. 施策の具体的内容

(1) 建築施設等におけるファシリティマネジメントの導入

廃止又は休止中の処理場、ポンプ場の建築施設及びその土地については、資産活用の観点から利活用の仕組みを策定する。

1) 休止・廃止施設の利活用の仕組みづくり

技術進歩や社会情勢の変化等による計画変更により①ポンプ場の休止、②処理場の統合・廃止・移転となる施設等については、今後の必要性を十分検討のうえ、ガイドラインにより施設保全方針（維持、改造、転用、廃止）を決定する。課題への対応も十分調査し、必要に応じて国庫補助金返還も視野に入れた所有財産のより有効な利用について検討・具体化する。

表2：施設保全方針（ガイドライン）

下水道としての機能	⇒	保全方針の判定	必要な措置	同時検討課題
現状と同じ		維持	特になし	改築・更新長寿命化
休止（建物は必要）		転用	施設の改造、修繕、耐震化等	耐震性・転用先
廃止（建物は不要）		廃止	施設撤去土地売却等	撤去費・買い手

【主なケースと利活用（案）の例】

①ポンプ場休止のケース（案－1）

建築施設の標準的な耐用年数未満で施設を撤去すれば、国庫補助返還等の課題がある。ポンプ場は処理場施設と比較して、外見上は都市の一般的な建築物とそれほど違いは無い。大空間を生かしたホールや展示場、オフィスへの転用や公共建築物の集約・再配置と一体で検討する。

②処理場廃止のケース（案－2）

標準的耐用年数を経過し、計画変更により平成22年度廃止



休止中の大石ポンプ場

予定の中部処理場跡地利用については、地元企業と市で構成する市街地西部活性化共同研究会からの提言で人口定着、集客の観点からの検討が必要とされている。

一方、地下構造物等の撤去費用が現時点の地価より高額になるという試算がある。

これらを踏まえ、廃止後の活用案としては、低層の賑わい施設等や公園などを中心に検討していく。

2) 合築を基本とした施設整備

今後のポンプ場等の改築・新設の際には、公共施設の集約・再配置や都市の再構築的観点、下水道会計への寄与も踏まえ、他の施設との合築を基本とする。

③都心部新設ポンプ場のケース（案－3）

中突堤ポンプ場は三宮地区の浸水対策事業の一環として整備が進められており、平成22年度から工着手予定である。神戸の観光名所の一つであるポートタワーに近く、地下鉄海岸線みなと元町駅南東約300mに位置する。北側隣接地は国の事務所であり、近隣はホテルやオフィスが立ち並ぶ中心市街地である。このような立地条件であれば、民間事業者から提案を募り、建物のデザインも周辺環境に配慮した施設として合築する。

3) 公共空間の資産化と流動性の促進

未利用地、未利用容積を都市に残された資産と捉え、その活用方策や流動性の促進などを検討・具体化する。

④容積率売買、定期借地制度（案－4）

JR 神戸駅より東約300mにある宇治川ポンプ場は、指定容積率600%の用途地域に位置する。用地2,600㎡に対して延床面積が約3,000㎡である。余剰容積率については、連担建築物設計制度による隣地所有者への容積率売買が可能であれば、収益を得ることができる。新たな投資が不要という利点もある。

4) 公共空間の多面的活用

下水道管内への光ファイバーケーブルの占有や処理場施設の上部利用等をさらに進め、下水道施設が持つ未利用空間の量的な拡大を図るとともに、可能な限り下水道会計への寄与に取り組んでいく。

⑤上部利用等のさらなる推進（案－5）

処理場上部利用として公園、遊歩道、広場等の賑わい空間整備等の他、太陽光パネル、企業広告の設置なども取り入れていく。

⑥まちづくり空間の創出（案－6）

地下鉄海岸線駒ヶ林駅南約300mに立地する西部処理場において、将来設置する高度処理施設の上部を公園として整備し、隣接の駒ヶ林公園を拡張する。近隣商業施設や新長田駅南地区の地域活性化等の一環を担う拠点として位置づけ、イベント等により新長田駅西の若松公園と相互交流を図る。



22年度廃止予定の中部処理場



中突堤周辺の様子



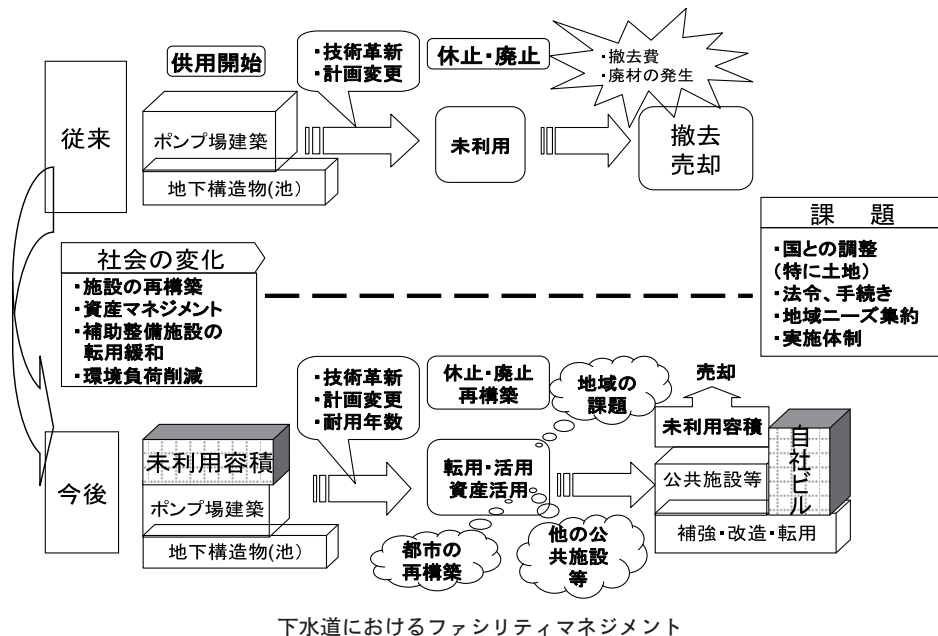
駅に近い好立地条件の宇治川ポンプ場



垂水処理場の上部利用（写真左側）



西部処理場周辺の様子

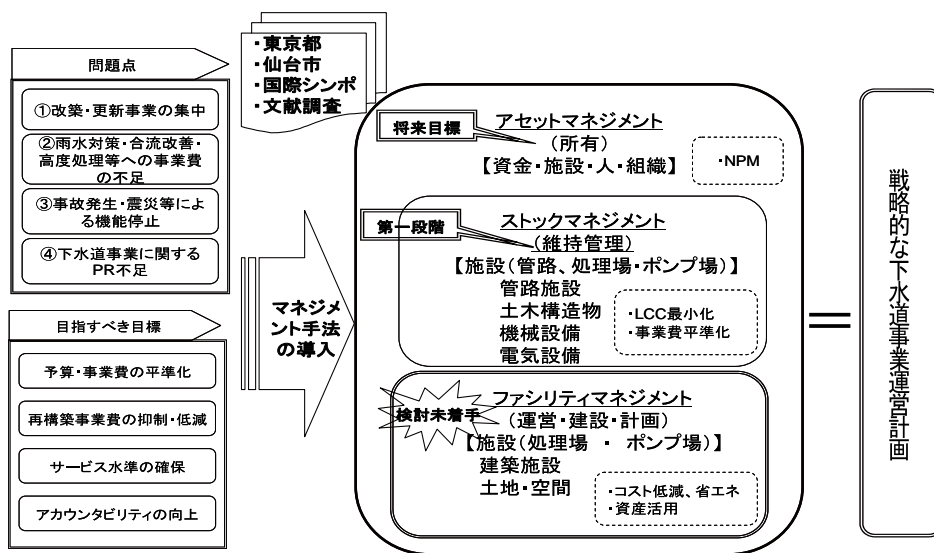


下水道におけるファシリティマネジメント

(2) 戦略的経営計画の策定

一般的なAMの概念を下水道にあてはめると、施設の設置・管理から資金調達まで、保有する全ての資産、組織・人的資源が対象になる。国などの提案するAMへの取り組み方針は、第一段階として、新規整備・維持管理・改築を一体的に捉えて事業の平準化とLCC最小化を目的とした技術的なマネジメント(ストックマネジメントと呼んでいる)の導入検討を行い、将来は資金調達も含めたAMの構築を目指すとしている。

現状は、LCC低減を目指したLCC型AMシステムの構築段階であるが、将来的には投資効果の追求や戦略的な資産管理を目標としたNPM(ニューパブリックマネジメント)型マネジメントシステムの構築を目指すべきである。



下水道における戦略的運営計画の必要性

市民、使用者に下水道事業を理解していただくため、「こうべアクアプラン2010」を策定し、整備指標を用いて分かりやすく公表している。今後は資産活用的な指標の導入も検討する。

表3：次期「こうべアクアプラン」における新たな指標案

行政財産有効活用面積	下水道部署の所管する行政財産約100万㎡のうち、上部利用等に供している面積。本来の使用目的を阻害しない範囲で有効利用を図り、行政財産の価値を高める取り組みの規模を示す指標。
行政財産有効利用率	利用可能な行政財産のうち、既に利用している面積の割合を示す。有効利用による社会的貢献、下水道会計への寄与について、最大限の効果を発揮していくための指標。
普通財産有効利用率	保有する普通財産（処理場、ポンプ場の跡地等）のうち、事業者への賃貸等による利用が図られているものの割合を示す指標。

4. 期待される効果と課題

(1) 効果

1) 休廃止施設の有効活用

施設保全方針により、休・廃止施設の有効活用、資産管理範囲の明確化が可能。

2) ライフサイクルコスト削減、廃棄物の発生抑制、環境負荷削減

施設転用における撤去・再構築範囲の最小化によるコスト縮減、資源とエネルギー消費の回避、廃棄物及び温室効果ガス発生抑制等の効果が期待される。

3) 効率的な維持管理が可能

合築施設との一体的管理により効率的な維持管理が期待できる。

4) 収益性の向上

下水道事業としては利用することのない上部空間を資産として評価し、定期借地権等により未利用容積率を隣接施設へ振り分けることで、資産の有効活用が図れる。

5) 土地、空間等の活用による地域への貢献

これまで実施してきた施設の上部利用等を今後も継続し、さらに対象を広げていき、地域課題解決のための新たな都市空間の創出等による地域への貢献が期待できる。

6) “見える下水道による” PR

都市施設等と一体で市民の注目機会を創出することにより、普段は目に見えない下水道が“見える下水道”になる。併せて、水環境保全の価値への理解が深まる。

(2) 課題

1) 国との調整

過去に国からの補助金を導入して整備した施設については、補助金に関する調整や目的外使用に関する国との協議等が必要である。また、目的外使用により収益を得る場合にはその取り扱いについても事前に調整が必要である。

2) 法令等の確認

都市計画法、建築基準法、借地法等の関連法における具体的な手続きについて整理が必要である。

3) 地域ニーズ、他部局における課題等の集約・調整

周辺環境、周辺開発動向などの地域特性と整合を図り、地域の課題や住民の要望等にも配慮する必要がある。また、他の部局における課題や将来計画を十分調査し、下水道施設の更新時期も勘案しながら地域貢献のあり方を検討する必要がある。

4) 行政内部の体制作り

下水道資産を横断的に把握し、一体性を確保した運営戦略の実践に向け、下水道部内における下水道資産管理運営組織が必要である。また、公共施設の情報一元化を目的として、全市的な資産管理部門やネットワークの構築が必要である。

5. 他都市の事例

(1) 東京都下水道局（「南砂雨水調整池」ほか）

東京メトロ東西線南砂駅前の目抜き通りに面した位置にある休止中のポンプ場を再構築する際に、調整池の上部空間に市営住宅と区の子どもセンターを合築している。下水道施設で未利用の容積率を市営住宅が取り込み、20年間の普通借地権契約を締結している。

後楽ポンプ所では相手方と土地賃貸借契約を結び、上部にオフィスビルを合築、施設の上部空間の有効活用と事業経営への貢献を図っている。

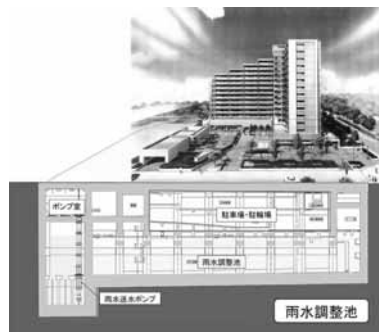


図1：南砂雨水調整池の例

(2) 広島市（「MAZUDA Zoom-Zoomスタジアム広島」と大容量雨水貯留池）

都市施設を利用した雨水対策施設として、広島市民球場の移転改築の際にスタジアムの地下に外径100m、高さ5.35mの円筒形の雨水貯留池を設置。ゲリラ豪雨対応、周辺地区の流出抑制、雨水の再利用（球場散水、トイレ用水等）を目的とする。コスト縮減と工期短縮効果があった。説明板を設置し、下水道PRの場にもなっている。

(3) 青森県（ファシリティマネジメント）

青森県では、2001年より県が保有する建築物のFMに取り組んでいる。2006年に青森県県有施設利活用方針を策定。用途の異なる建築物群を利用ニーズや建物性能で評価し（施設アセス）、維持・再生・転用・建替・売却などの利活用パターンへの適合を定量的に評価、最終的には資産戦略をふまえて策定する中期実施計画に基づいて売却・転用し、施設保有量を縮小することで将来の維持更新需要に対応する。

(4) 仙台市下水道AM（下水道資産管理室）

仙台市では、平成21年度から下水道に関する各セクションの資産情報を統括する資産管理室を設置している。海外の先進的事例の現地調査（オーストラリア）や講習会を開催し、職員の意識改革も行っている。

(5) 横浜市公共施設の保全・利活用方針概要

横浜市では、全ての公共施設を対象にAMを進めている。建築物系施設と各都市基盤系施設に大別し、前者については全庁的な施設利活用の総合調整を行っている。後者については、施設特性の違いから統一的な扱いが困難なため、基本方針のみ共有する。

6. 国の状況

(1) 社会資本整備審議会建築分科会からの報告

「国家機関の建築物を良好なストックとして整備・活用するための官庁営繕行政のあり方について」（平成18年7月20日）では、FMを、「そのライフサイクルを通じて、総合的に企画・管理し、活用する」と定義、個別の建築物だけでなく、一定エリア内に存在する全ての建築物を対象として実施することが効果的・効率的と提言している。

(2) 国有財産法の改正

国有財産の一層の効率的な活用を推進するため、平成18年4月28日に改正された。主な内容は、1) 庁舎等の民間活用、民間開放、2) 特定固有財産特別会計の見直し、3) 合同庁舎整備の際の方策等である。これにより、①庁舎空きスペースの民間への貸付、②不要な庁舎敷地の売却収入を耐震性確保のための財源化、③隣接民有地を活用した合築及びその際の定期借地権の設定が可能となった。

(3) 長寿命化計画策定支援制度

適正に維持管理された下水道施設の改築においては、新設と同様に国の補助金導入が可能である。平成20年度に本制度が創設され、今後はこれまでの経過年数や劣化状況に加え、LCC算出に基づく長寿命化計画の策定が国の補助金導入の前提となった。

(4) 国庫補助により整備した施設の転用について

平成20年度、政府は国庫補助金で整備した施設であっても、供用開始から10年を経過していれば補助金返還なしで転用を認める方針を決定した。これを受け国土交通省から出された財産処分基準に関する通達では、「近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会情勢の変化に対応するため、また、既存ストックを効率的に活用した地域活性化を図るために行うもの」については特例として認められるとしている。

7. おわりに

公共施設のFMが進む中、本市の下水道における休止施設等の利活用方針を検討するため、全国の事例を調査した。その結果、下水道の建築施設を対象としたマネジメントを構築している自治体はなかった。しかし、一つの手がかりとして他の施設との合築があった。また、国においても法律が改正され、より合築に取り組みやすい状況が整備されている。

今後の市街地中心部におけるポンプ場等の設置の際は、他施設との合築を基本に、廃止後の転用・撤去のしやすさも考慮した施設整備のあり方を構築していくべきと思われる。

新長田地区C I（コーポレート・アイデンティティ）戦略について ～サブカルチャーを活かしたイメージ・ブランドアップ戦略～

（財）神戸市公園緑化協会経営部総務課 古川 淳 夫

【関係局室】都市計画総局，産業振興局，長田区

【目的】震災復興まちづくりの遂行

1. はじめに

神戸市の新長田地区については、ケミカルシューズの製造等「くつのまち」、お好み焼きや、ぼっかけ等「食のまち」、阪神・淡路大震災以降下町風情がある街並みの横に、再開発ビルが建ちならぶ「震災復興のまち」でも知られている。

いろいろな顔をもつ新長田地区だが、震災による影響は強く、まちの賑わいは回復しつつあるが、人口は震災前の水準まで回復していない。

そんな中、「KOBE 鉄人 PROJECT」により、平成21年9月末に身長18メートルの「鉄人28号」のメニューメントが建設され、近くの商店街では、「三国志」をテーマに、「三国志」のキャラクターの等身大石像を設置し、「KOBE 鉄人三国志ギャラリー」を開設する等、「鉄人28号」、「三国志」が新長田地区の新たなイメージ・ブランドになりつつある。

2. 現状と課題

(1) 「鉄人28号」の建設による新長田地区の変化

新長田地区は、JR、地下鉄（山手線、海岸線）の駅が集中し、多くの商店街が存在するなど住環境に恵まれているが、もともと観光地ではないため、観光バスの駐車スペースや宿泊施設は、三宮駅周辺と神戸市中央区に集中し、観光客の活動拠点になりにくい点からも、観光地として立地条件は恵まれていると

はいえない。

しかしながら、「鉄人28号」が建設されてから市外からの観光客も増え、観客動員が3ヶ月間で100万人を超え、平成22年2月末（152日目）には150万人が訪れている。

また震災復興再開発ビルの入居率も93%に達するなど、「鉄人28号」、「三国志」のキャラクターによる新長田地区の活性化は一定の効果が出ている。



鉄人28号モニュメント



新長田地区付近の公共交通機関

1) KOBE 鉄人 PROJECT による活動

「鉄人28号」のモニュメントの建設や、「三国志」のキャラクターの等身大の石像等の設置、「KOBE 鉄人三国志ギャラリー」の開設以外に、地域の子供たちが「三国志」のキャラクターの巨大灯ろうを引いてパレードを行う「三国志祭」や、「三国志スタンプラリー」、ポイントカード「鉄人スタンプ」の作成や、「三国志検定」の開催などを行っている。

平成23年3月には、国内最大級の三国志ジオラマや、体感展示コーナーを備えた「神戸三国志館（仮称）」が震災復興再開発ビル内にオープン予定である。

2) ㈱神戸デザインクリエイティブ アニタス神戸の開設

平成22年3月に神戸芸術工科大学を経営する学園法人が設立した新会社「神戸デザインクリエイティブ」が、西日本最大級のアニメーション制作スタジオを震災復興再開発ビルに開設した。

新長田地区で新人アニメーターの育成を行うため、全国から30～100名規模の採用を行う他、アニメーター体験やスタジオ見学会も行う予定で、新長田地区の新たな観光の拠点として期待される。

3) その他

三国志のキャラクターを使った案内板の設置や、JR 新長田駅前広場から、震災復興再開発ビルにつながる陸橋の建設、大型バスに対応できる駐車場の設置を行っている。

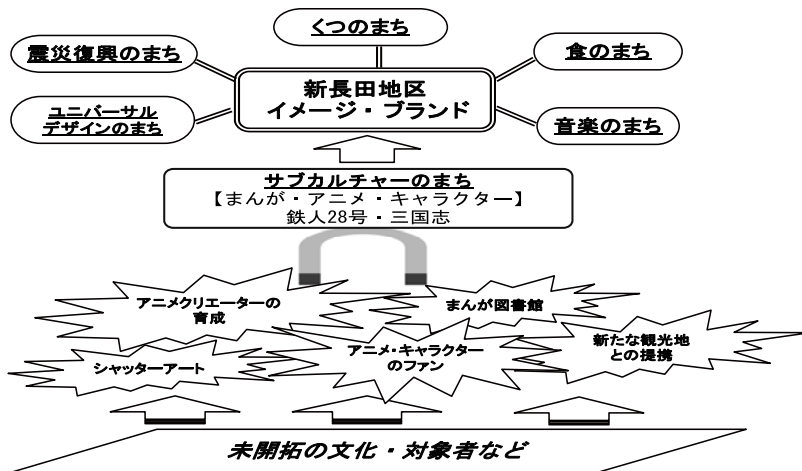
(2) 課題

新長田地区に、新しい客層としてアニメやキャラクターを目的に来る観光客が、商店街の活性化のチャンスと考えるべきであるが、キャラクター関連のお土産を置いている店は、7～8店と大変少ない。

「鉄人28号」のモニュメントの建設以降、多くの人が新長田地区を訪れているが、これを一過性のものとして終わらないために、「鉄人28号」や「三国志」といったキャラクターや、アニメ等の「サブカルチャー」を新長田地区の新たなブランドとして確立していく必要がある。

そのためには、地域住民や商店街の人たちが、「サブカルチャー」を新長田地区の新しい文化・新しいブランドとして認識することで、これまで対象としていなかった未開拓の文化や対象者をターゲットに、新しい取り組みを行うことができる。

また震災復興再開発ビルについて、「鉄人28号」のモニュメントの建設後、入居率が上がったとはいえ、既存の入居促進・家賃補助や、事業所の開設支援事業が、新たなブランド資源（サブカルチャー）の活用とうまくかみ合うような工夫を行い、市保有の保留床の有効活用を考えていく必要がある。



3. 施策の内容

(1) まんが図書館の設置

「広島市まんが図書館」の事例では、市街地から離れた場所にあるまんが図書館だが、幅広い年齢層の方がわざわざ足を運び、また入館された方は滞在時間が長く、館内は大変賑わっている。

交通の便が良い新長田地区で、まんが図書館を開館すれば、地域住民を含め毎日多くの人が訪れ、アニメやまんが文化（サブカルチャー）を親しんでもらうとともに、商店街を含め、まちの賑わいにつながる。

開館場所の候補として、すでに建設されている震災復興再開発ビルを利用する事で、図書館の構造に必要な床荷重の改修工事は必要になるが、図書館の建設経費の削減と、市の保留床の活用になる。

また、まんが図書館の新設する場合、まんが図書館の併設を条件に特定建築者制度を利用しマンションを建設すれば、再開発事業の促進による人口増加により地元の消費が増え、まちの活性化にもつながる。

「広島市まんが図書館」は、開館当時の蔵書38,000冊のうち、13,000冊は購入、残り25,000冊は寄贈でスタートしているように、市民から寄贈等の協力があれば、図書購入経費を削減することができる。

神戸市が、アニメやまんが関係の施設を運営する事は、個人や民間が行うサブカルチャー関係の施設（ギャラリー、記念館や美術館など）と異なり、公的な機関として、地域住民、広域の市民、また観光客が安心して入館できるだけでなく、専門書や技術に関する書籍を利用するアニメクリエイターや漫画家を目指す人たちの利用が見込まれ、新長田地区でのサブカルチャーの人材育成の一翼を担う施設となる。

研究事例 1 【広島県広島市 広島市まんが図書館】

平成9年5月1日、公立で唯一、まんが専門の図書館として開館し、漫画資料の閲覧及び貸出、漫画に関する資料の紹介及び研究の援助、講座・資料展示会・作品募集等の各種行事開催を行っている。

入館者については、高齢者の利用が多く老若男女幅広い年齢層の利用がある。（来館者1日平均831人）

開館当時は、年間30万人近い来館者があったが、近年でも24万人の来館者がある。

まんがに関する研究資料、古書等の貴重資料、外国語のまんが本や、日本まんがの外国語版を展示。

開館時は、37,734冊（購入12,867冊、寄贈24,867冊）の蔵書でスタート。

図書館利用状況の比較（平成20年度）

	広島市全体	まんが図書館	あさ閲覧室	神戸市全体	中央図書館	新長田図書館
延べ面積 (㎡)	—	656	244	—	9,048	1,022
蔵書資料数 (冊)	2,048,257	100,475	53,977	1,804,211	835,020	93,986
貸出冊数 (冊)	5,186,912	494,292	359,362	6,698,543	966,444	332,770
入館者数 (人)	3,359,028	241,017	130,916	4,491,317	787,527	186,592
1日平均 (人)	—	831	451	—	2,744	635

※まんが図書館は、まんが図書館とあさ閲覧室の2箇所



広島市まんが図書館（外観）

(2) イラスト・キャラクターの活用について

新長田地区において、「鉄人28号」のキャラクターの街灯が設置され、案内板等のサイン整備にも「三国志」のキャラクターを利用しているが、さらにアニメ等のサブカルチャーのイメージを定着させるには、積極的に街中にイラストやキャラクターを取り入れる必要がある。

震災復興再開発ビルの店舗などのシャッターにイラストやキャラクターが描かれていれば、店が閉まっても訪れた人は、明るいイメージで新長田地区を「サブカルチャーのまち」として感じてもらえる。

鳥取県境港市「水木しげるロード」では、人気アニメ「鬼太郎」に登場する妖怪のオブジェやレリーフを商店街沿いに設置する他、街灯や倉庫の壁、トイレの表示等、街中にキャラクターが使われている。

新長田地区で「鉄人28号」「三国志」のオブジェやレリーフを設置することは、震災復興再開発ビルでは、店舗や通路など使用できるスペースが限られており設置する事は難しい。

そこで、オブジェ等を設置するのではなく、天候に左右されず、地下1階、地上2階の3層構造である地下鉄新長田駅から駒ヶ林駅(約600m)をつなぐ、震災復興再開発ビルの店舗等のシャッターを利用し、比較的著作権の制約の緩い「三国志」に関連するストーリー性のあるシャッターアート等を描けば、休業日や閉店後、新長田に訪れた人たちにも楽しみながらまちを歩いてもらうことができる。

実際に行う場合は、ビルごとに建物の規定があり、権利者の店舗や賃貸の店舗、空き店舗など契約形態が異なり調整は難しいが、ビルを管理している(株)新長田まちづくり会社を通して調整を行えば、シャッターアートを含めイラストを取り入れた商店街の統一した景観づくりは、訪れる人を楽しませるだけでなく、商店街の面積等規模の大きさから話題づくりになり広告宣伝効果がある。



壁面にイラストを使用した店舗



キャラクターを使用した街灯



KOBE 鉄人三国志ギャラリー(外観)

新長田地区で、イラストやキャラクターなどを利用した例

研究事例2【鳥取県境港市 水木しげるロード】

「水木しげるロード」は、JR境港駅から「水木しげる記念館」までの800Mの周辺商店街沿いに境港出身の水木しげるの人気アニメ「鬼太郎」に登場する妖怪オブジェやレリーフを設置。彫刻と黒御影石の台座が一体化し、誰でも触れて、親しめる展示の仕方をしている。

彫刻以外でも、街灯や倉庫、トイレの表示にもキャラクターが使用されている。

(実施事業期間 平成4年～8年) 総事業費4億4,000万円

「水木しげる記念館」入館者 平成21年1月～12月252,789人

平成15年3月8日開館, 建物床面積1,141㎡, 事業費約4億8,000万円

運営事業費(平成16年度決算) 収入9,600万円, 運営費6,500万円



キャラクターを使用した倉庫



壁面にイラストを使用した倉庫



キャラクターを使用した案内板

(3) アニメキャラクターによる観光地の連携

新長田地区では「KOBE 鉄人三国志ギャラリー」で、三国志関連のグッズ等のお土産を販売したり、三国志関係のイベントを行う等、三国志ファンを対象とした活動や販売を行っている。

情報発信を行う場合、「鉄人28号」や「三国志」みたいなキャラクターが存在する観光地と提携した観光コースを設定できれば、明確な観光目的（キャラクターのファン等）を持つ対象者を限定して、長くりピーターとしていてもらうための企画立案及び広告宣伝を行うことができる。

提案として、「鉄人28号」、「三国志」のモニュメントやギャラリーのある新長田地区、「手塚治虫記念館」のある宝塚市、「涼宮ハルヒの憂鬱」でアニメの舞台となった西宮市と連携し、共通のスタンプラリー、限定フレームのプリントシール機の設置や、普段見ることができない場所の見学、限定版のお土産作成など、個人旅行では体験できない観光メニューを組む事により、対象者は少ないが、遠方からでも興味がある人は訪れてくれる可能性が高い。

どこと連携するか、対象となるキャラクターの選定基準をどうするか、著作権の調整等課題は多いが、リピーターとなる新しい観光客の開拓につながる。

鳥取県境港市「水木しげるロード」では、韓国と結ぶ船の定期便があるため、韓国で流行っているウォーキングに目をつけ、境港にウォーキングコースを作成するなど、韓国からの観光客を対象に限定した観光メニューを考えている他、境港に行けない方でも、インターネットを通じて「妖怪川柳」の募集を行う等、「鬼太郎」や「妖怪」に興味がある方が参加できる企画を行う等、対象者を日本だけでなく外国や、直接境港に来られない人にも、常に興味を持ってもらう工夫を行っている。

山陰地方の観光ブック等では、水木しげるロードと並んで、「青山剛昌ふるさと館（名探偵コナン）」が取り上げられ、近隣の北栄町「コナン通り」にはアニメのキャラクターの石像やレリーフが設置され、山陰地方（鳥取県）の観光地として、親子連れやアニメファンを対象に観光プランが作られている。



アニメキャラクター関連地域との連携

4. 効果と課題

(1) 施策の効果について

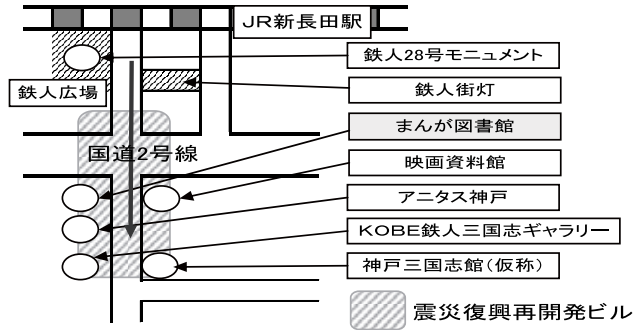
新長田地区では、「鉄人28号」のモニュメントを始め、「まんが図書館」、「映画資料館」、「アニタス神戸」、「KOBE 鉄人三国志ギャラリー」、「神戸三国志館（仮称）」などのアニメやまんが、映像などハード面で「サブカルチャーのまち」として関連する施設がならぶ観光地となる。

また、「アニタス神戸」のような事例のように、アニメーション制作に関連する企業の誘致ができれば、観光地としてだけでなく、アニメ産業の若者の雇用や、技術の継承などのソフト面でも、「サブカルチャーのまち」として新長田のイメージ・ブランドとなる。

さらに、行政でもすでに「鉄人28号」に特別住民票を発行しているが、たとえば、長田区役所の職員の名札にキャラクターを入れる、公用車のパッケージイラストに使用する、マンホールのデザインに採用するなどキャラクターを使用した企画や、長田区役所で「オリジナル三国志キャラクター」を作成し、広報印刷物や庁舎内の案内看板などに使用するほか、区役所内の所属名に「サブカルチャー担当係」の名称をつけるなどの取り組みをすることにより、一部の人が行っている事業ではなく、「サブカルチャーのまち」

は役所も含めた、地域全体の事業として行っている事を理解してもらうきっかけになる。

いろいろな取組みにより、普段から多くの人が訪れるようになれば、「アニタス神戸」やインキュベーションオフィス等、若者が働ける職場が増え、商店街が活性化し、さらに復興再開発ビルの建設が進み人口が増加する、そのような好循環が生まれれば、住みたいまち、観光地として訪れたいまちとして「新長田地区」のイメージ・ブランドアップになる。



(2) 課題

現在の新長田地区は、観光地ではなかった地区に、先行して「鉄人28号」のモニュメントが完成した状態で、JR 新長田駅前整備、街中のサイン整備などハード面の整備を進めるとともに、ソフト面でも「鉄人28号」や「三国志」等のキャラクターの盛り上がりをもさらにパワーアップし継続する必要がある。今後も、インキュベーションオフィスなど、若い世代が仕事のできる環境づくりや、将来新長田地区の発展になるような人材育成を行う等、アニメ産業だけでなく将来性のある事業を支援することが、長期的な新長田地区の活性化につながる。

また「サブカルチャーのまち」だけを強調するのではなく、従前からの新長田地区のブランド「くつのまち」、「食のまち」等とうまく協調し合い、どのようにして新長田地区のブランド・イメージアップにつなげていくかが課題である。

地域主体による公園運営の展開について

建設局垂水建設事務所 福田 英明

【関係局室区】市民参画推進局，建設局，都市計画総局，垂水区役所，教育委員会

【目的】地域主体によるエリアマネジメント

要約

公園の多目的広場をより多くの市民が利活用できるようにするために、公園だけでなく小学校の校庭、企業・大学などのグラウンドを行政の縦割りや官民を問わず、地域の資源として、より多くの市民が有効に利活用できるような地域主体のエリアマネジメントを段階的に導入するもの。

1. はじめに

神戸市内の身近な公園の多目的広場は、少年野球や少年サッカーなどの独占利用のニーズと親子でキャッチボールなどの自由使用のニーズが競合している。

また、少年野球や少年サッカーなど子どものスポーツのプロ化、グランドゴルフなど高齢者の健康づくりが今後ますます盛んになっていく中で、各団体は「チーム練習ができる場所の確保」に苦労している。一方で、公園や小学校などで利用調整している地域住民は「メンバーの固定化・高齢化などによる後継者の人材確保」が課題になっている。

この問題は、公園だけで考えるのではなく、人口減少社会における財源確保、派遣切りなど就職難民へ

の新たな雇用創出の必要性、高齢単独世帯の増加、協働と参画による地域力の強化という視点も加え、様々な観点から総合的に問題解決を図る必要がある。

そこで、公園だけでなく、小学校の校庭や企業・大学のグラウンドを横断的に利用調整する地域主体のエリアマネジメントの仕組みについて、また、研究過程から見えてきた今後の公共施設の管理運営の方向性及び行政の役割について提案したい。

2. 現状と課題

本研究の目的は、「場所の確保」と「そこ（場所）を利用調整する人材確保」という課題を『地域主体の運営によるエリアマネジメント』を導入することにより、両者を解決するとともに、波及効果として地域雇用や高齢者の生きがい創出、地域力の強化をねらうことにある。

しかしながら、事例調査や関係部局へのヒアリングにより、現在うまく運営ができている団体であっても、メンバーの高齢化・固定化により、活動の継続が危ぶまれていること、それは美緑花ボランティア（いわゆる公園管理会）に限らず、自治会やふれあいのまちづくり協議会においても、会長役になれる人は複数の団体を掛け持ちして負担が大きくなりすぎるなど地縁団体・ボランティア団体に共通する課題であることがわかった。

さらに、既に微妙な地域バランスのもとで利用調整がなされている小学校の校庭や公園の多目的広場などの既存施設では、複数の施設を横断的に利用調整していくのは非現実的であった。

そこで、現在あまり使われていない新たなグラウンド（少年野球等の利用調整の対象になっていない大学や未利用地など）を探し、そこをモデルに先進事例の仕組みを検討しながら、地域主体の運営を前提としたエリアマネジメントの段階的導入について研究を進めた。

3. 研究過程で見えてきた『地域主体』のあり方

(1) 『地域主体』の認識を見直す

行政は、公共施設を地域住民により良く活用してもらうために、運営主体のなり手を地域から探すのに苦労している。一方、行政から頼まれて運営主体となった地域住民は、「やらされている感＝しんどい仕事」や「やらねば感＝責任感」から後継者が現れず破綻していくというパターンに陥ってはいないだろうか。以下に寿司屋の例え話を交えて説明する。

1) ユーザーにマネジメントを要求しない

地域住民も利用団体もユーザーであり、より良いサービスは受けたいがマネジメントはしたくないというのが普通である。

また、ユーザーがマネジメントをした場合、公平性・透明性に欠けるなど問題が発生しやすい。

⇒基本的に、地域住民はユーザー意識が強いため、マネジメントするよりもユーザーとしてベストユーザー（マナーよく、清掃ぐらいは協力する利用者）をめざしてもらう。

寿司屋のお客に、カウンターに入って手伝ってくれというようなもの。また、手伝っているうちに、好きな人には大きなネタ、嫌いな人には小さなネタ、ちょっとつまみ食い…なんてことにもなりかねない。

2) マネジメントはボランティアではできない

もちろん公園の利用者のため、地域のため、と献身的にボランティアに取り組む人もいるが、多くの人は、無償で時間と労力を他人のために使う金銭的・時間的余裕がないのではないか。

また、有償であってもボランティアに関わる時間と労力を考慮すると、それだけでは生活できない現実がある。

⇒マネジメントを要求するなら、それなりの代価を支払う必要がある。小遣い稼ぎではなく、生活できる金額が必要。それは新たな雇用の発生につながる。

寿司屋は、お客から代価をもらうから、より良いサービスを提供することができる。ただ働きでやれと言われてする人はいないし、ただだから少しぐらいつまみ食いをしてもいいだろうという発想になりかねない。また、アルバイトだとそれなりの手伝いはするが、寿司屋にはなれない。

(2) 『地域主体』の担い手は誰か

1) マネジメントはプロに任せる ～マネジメントプロデューサー～

住民同士の利害や公園利用の利害に関係のない立場で、行政に代わって公共的な視点を持って行動できるマネジメントに長けた専門家（マネジメントプロデューサー）が必要である。

⇒マネジメントプロデューサー（以下「プロ」）を公募等により見つけ、地域の視点からマネジメントの枠組みを検討する。さらに、プロを育てる場を提供し、プロを増やしていく（新たな雇用を促進していく）。

2) ベストユーザーとしての地域住民

地域住民は、マネジメントをプロに任せて負担が軽減された分、単なるユーザーからベストユーザーとしてさまざまな手伝い（関わり）をしていく必要がある。

⇒プロと地域住民が役割分担をすることで『地域主体』の担い手になるのではないか。

3) 地域住民の可能性

ユーザーの中にも活動を継続していくうちに、利用の公平性だけでなく高齢者の健康づくり教室のような社会性が培われていく場合もあるため、地域住民はベストユーザーをめざしながらも、地域の中からプロを発掘することはあきらめてはいけない。

⇒プロを育てる場（例・・・地域密着型人材育成センター）で学んだ学生が、地域に帰ってきて、プロとして働く（職住近接の仕事として新たな雇用を促進していく）。

(3) 『地域主体』のマネジメントのあり方

1) マネジメントの視点

①大切なのは、地域住民のためになる取り組み、地域の多様な人材が可能な時間内でマネジメントに関わることができるようなマネジメントを行うことが必要である。

②マネジメントには財源確保が欠かせないため、収益性のある施設と収益性のない施設を組み合わせる、あるいは周辺企業や店舗との連携を検討することも必要である。

③一つの公園（公共施設）のマネジメントがそこを取り巻く地域の活性化に波及していくことを視野に入れた、様々な連携（人材、異業種、官民など）が必要である。

2) 地域住民の意識改革

①税収減の少子超高齢社会においては受益と負担の適正化の観点から、現在無料の多目的広場であっても、スポーツなどの団体利用については、ユーザー負担を求める。

②公園の運営に有償・無償ボランティアで積極的に関わることは、パートタイムジョブとして、また、高齢者が自分の能力を活かして働くことは「生きがいを感じながら健康になる」ことにもつながると考える。

③公園の運営経費を確保するためにユーザー負担等で収益を上げるという発想から、収益を上げて地域の課題解決に使うために公園をどう利活用するかと考えてみる。

④マネジメントに関わる人材、人的ネットワークから、地域の課題解決のヒントを得られるかもしれないと考える。

3) 行政の意識改革

①ボランティアだから無償、もしくはボランティアに任せればコスト縮減が図れるという発想は捨てる。

②税収減から維持管理コスト縮減を求める状況において、マネジメントプロデューサーを新たに雇うのは維持管理費が増大すると考えるのではなく、新たな雇用促進と地域主体による運営の促進には必要な“呼び水”として考える。

③新たな雇用にはある程度の人件費の行政負担は必要であるが、運営に必要な経費をすべて行政負担で賄うのではなく、受益者負担や地元企業の協力など様々な工夫により、お金が地域でまわる仕組みをマネジメントプロデューサーに提案させるようにする。

(4) 『地域主体』の仕組み～協働の三層の事務局～

1) 市民活動は花畑事務局

地域住民は、これまでの公園の使い方に限らず、地域の課題解決にも使えるという発想を持って、公園を地域の財産として積極的に利活用する。

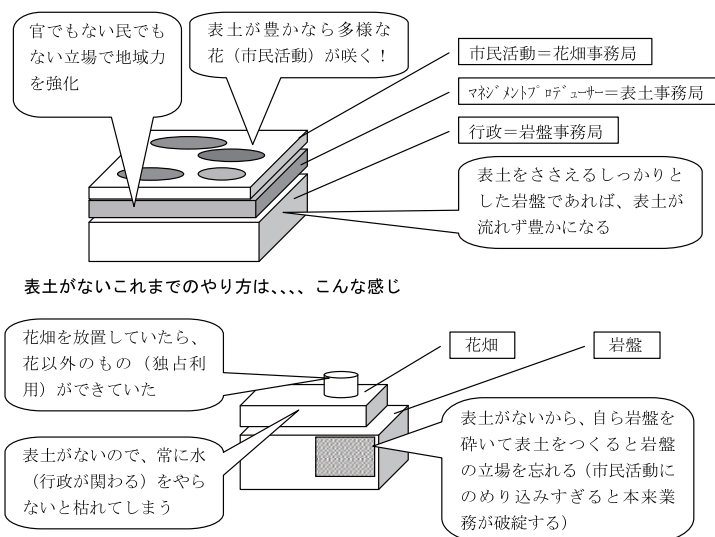
2) マネジメントプロデューサーは表土事務局

①地域ニーズを受け止め、地域住民との協働と参画により、多様な活動の場を提供する。

②マネジメントプロデューサーは、個人でもNPO等の団体でもかまわないため、地域が個人を雇う方法やNPO等が指定管理者となる方法がある。

3) 行政は岩盤事務局

マネジメントプロデューサーが自立して、のびのびと活躍できる環境、さらに地域が地域の課題を解決していけるような様々な活動ができる環境を整える。(支援など)



図表1 協働の三層構造のイメージ

4. 『地域主体』によるエリアマネジメントの段階的導入

(1) 第1段階…モデルプロジェクトの実施(一般解を導き出すための特殊解をつくる)

1) 既存のしがらみのない新たな場所(今回のテーマは、約5,000㎡程度の多目的広場)を確保する。(新規整備や未利用地の活用)

2) 多目的広場の利用調整や維持管理だけでなく、周辺関連公共施設(公園の場合は園地全体、また複数の公共施設の組み合わせなど)も含めたマネジメントの枠組み(素案)をつくる。

3) マネジメントの枠組み(素案)を基に、マネジメントプロデューサーを公募し、地域主体のマネジメントの事業提案を募り、選定委員会を経て事業者を決定する。

4) 地域主体のマネジメントを実施、効果や問題点を検証し、改善を図る。

(2) 第2段階…既存施設からのアプローチ(一般解を導き出すための課題抽出)

1) 既存施設での取り組み

身近な公園の多目的広場(約3000㎡以上)や小学校(既に学校開放事業を実施中)や中・高校等の校庭については、特に休日のフル活用をめざす。そのためには利用ルールの明確化や利用状況の公開性が必要となる。

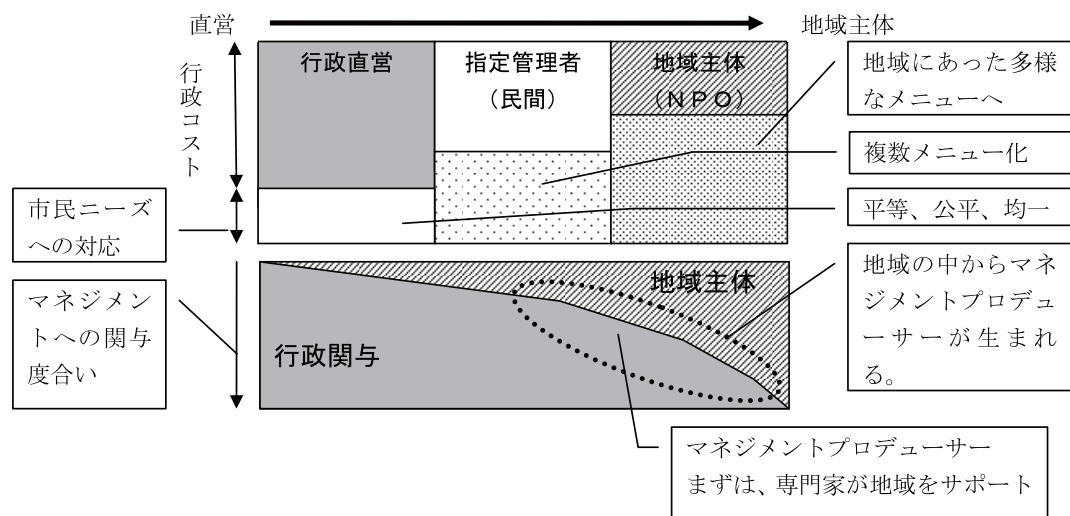
2) 企業・大学グラウンドのイベント開放

今後、地域に開かれた企業・大学を目指す観点から、各施設にチームスポーツ開放日(まずは、年1

回の地域開放イベントとして、地域の少年野球チームや少年サッカーチームを対象に『〇〇大学長杯トーナメント』のような単発イベントを学園祭と合わせて実施するなど）の提供に協力してくれる施設を抽出して個別に検討していく必要がある。（現在既に、地域開放日を設けている民間施設や地域と連携している大学もある）

3) マネジメントプロデューサーの育成

地域で活躍したい学生や元気な高齢者、子育てから開放された主婦などが、マネジメントのノウハウ（知識だけでなく実践スキル）を学べる場所（小学校の空教室などを活用）を行政が提供し、運営はプロを誘致する。



図表 2 地域主体への段階的移行イメージ

(3) 第3段階…地域主体によるエリアマネジメントの展開

- 1) モデルプロジェクトの波及効果や各施設の各々がHP等で情報提供していくことで、人的ネットワークも拡大し、ゆるやかなエリアマネジメントを展開。
- 2) 市は、HPに各施設情報を掲載、各施設のHPにリンクしていく。また、大学との連携によるインターンシップで地域主体のマネジメントに関わる仕組みをつくる。
- 3) モデルプロジェクトを通じてノウハウが蓄積されれば、一般的なビジネスモデルとして確立し、マネジメントの担い手のさらなる育成・地域主体の活性化につなげていく。

5. 期待される効果

(1) 既存施設を活用した利用ニーズへの対応

公園の多目的広場や小学校などの校庭、企業・大学のグラウンドの有効活用により、付随的に場所の確保（新たなグラウンドとまでいなくても、期間限定で利用可能な場所が増えるということ）ができ、少年野球などの独占利用のニーズと自由使用のニーズのバランスが図れる。

(2) 地域主体のマネジメントの推進

マネジメントをプロに任せることにより、これまでの地域住民（主に役員）の負担軽減が図れるとともに、より多くの住民が自分の可能な範囲で運営に関わりやすくなる。また、受益と負担の適正化による運営にかかる財源的な負担も軽減できる。さらに、公園に限らず、他の公共施設や地域の企業や店舗、地元のまちづくり協議会などとの連携が図れるようになる。

(3) 新たな雇用創出と生きがい創出

地域におけるマネジメントプロデューサーという新たな職住近接の仕事を創設することで、雇用創出が図れる。また、地域住民は、自分のできる範囲で協働していく中で、生きがいを感じながらパートタイムとして様々な形で運営に関わることができる。(地域の高齢者や主婦、学生等の有償・無償ボランティア)

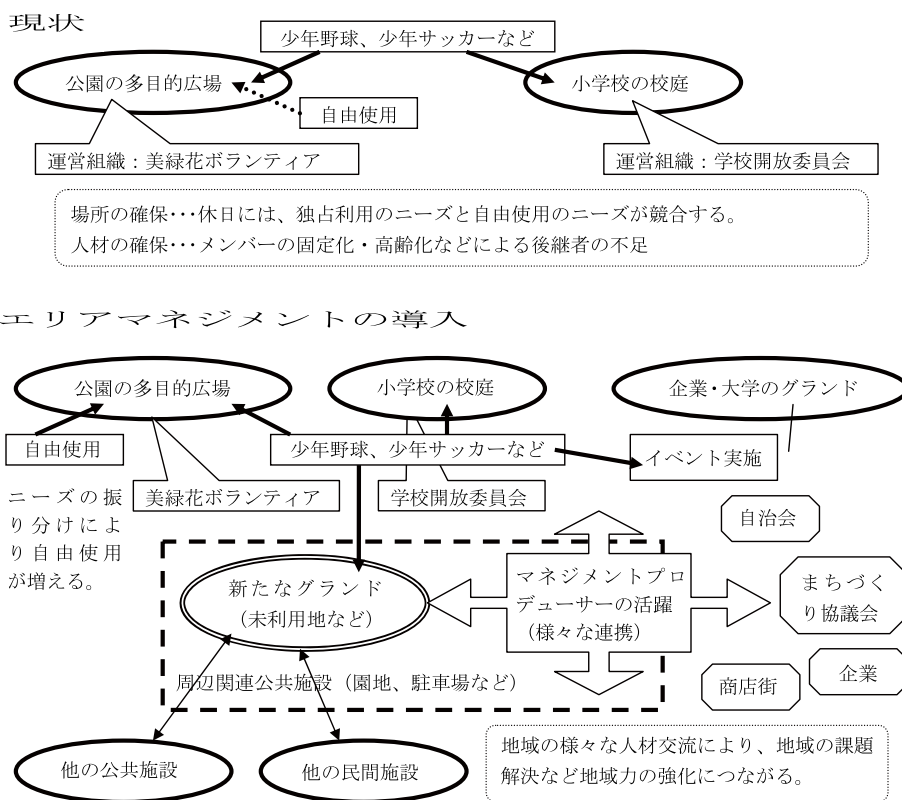
(4) エリアマネジメントによる地域力の強化

スポーツ利用団体の交流、地域の運営主体の交流(地元ボランティア、企業のCSR、地域に開かれた大学)、高齢者や若者など世代間交流を通じて、地域力の強化が図れる。

6. おわりに

本格的な少子超高齢化社会への突入などこれからの社会情勢を考えると『地域主体』は必須であることから、本提案は、公園の多目的広場に限らず地域の資源を地域主体により活用していく運営の方法論として、マネジメントプロデューサー(専門家)の導入という地域支援モデルを提案するものである。この専門家は、最初はマネジメントに長けた個人かもしれないし、NPOかもしれない、そのような専門家が常駐的に地域支援していく仕組み(個人なら地域が直接雇用、NPOなら指定管理者など)を実践し、経験を積みながら検証・改善・工夫により、『地域主体』のエリアマネジメントが機能していくことを期待する。

最後に、本研究を進めるにあたり、地域主体の運営モデルとなった『NPO フュージョン長池』では、無償・有償を問わず、様々な地域のスタッフが自分の役割に誇りを持って、いきいきと運営に関わっていること、代表の富永氏はそこでのノウハウを全国に発信していく準備があることを報告して本提案の締めくくりとしたい。



図表3 地域主体のエリアマネジメントの導入イメージ

地方自治を語るみんなの広場

月刊

自治フォーラム

2010.10 VOL.613

定価600円（本体571円）

特集 新しい公共におけるソーシャルビジネス

- 視 点 日本型ソーシャルビジネスの思想とビジョン ……………田坂 広志
解 説 新しい公共におけるソーシャルビジネス ……………井上 英之
 ソーシャルビジネスを社会デザインの新しい力に ……………中村 陽一
 ソーシャルビジネスを支える市民資金 ……………佐野 修久
事 例 横浜市の「市民参画型」ソーシャルビジネス支援 ……………横 浜 市
 和歌山県における社会起業家育成支援の取組 ……………和 歌 山 県
 “ソーシャル”な活動を支える京都地域創造基金
 ……………公益財団法人京都地域創造基金
エッセイ 首長が語る地方自治 ……………山口県周防大島町長 椎木 巧

（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（財団法人自治研修協会内）

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

2010・秋季号 No.37 2010年9月下旬発行 定価650円（本体619円）

特集 地域主権の行方

- 三重県知事 野呂昭彦／NPO 法人地方自立政策研究所理事長 穂坂邦夫
読売新聞社編集委員 青山彰久／高知県知事 尾崎正直
インタビュー 明治大学農学部教授 小田切徳美
文化企画 フリージャーナリスト 北井 弘
 遠野遺産認定調査委員長 杉田盛彦
ニュース／ルポ がんばる自治体 名護市（沖縄県）／人吉市（熊本県）／山形市（山形県）
三重発 対談「女性が拓く」 伊賀流忍者博物館職員 山口美紀、幸田知春、島恵美梨
視 点 （特活）NPO 政策研究所専務理事 相川康子

企画・編集：三重県政策部企画室
 「地域政策－三重から」編集部
（〒514-0004）三重県津市栄町1-891
電話 059-224-2767 FAX 059-224-2594

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 FAX 03-3811-5795



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）

10月号 〈特集〉世界に学ぶ自治制度・都市戦略

9月号 〈特集〉政策の正当性・妥当性

8月号 〈特集〉地域主権改革と自治・分権のゆくえ

臨時増刊
最新・94号

『首長が語る「地域の時代」』

わがまちの戦略と国への提言

6月15日発行 定価1,680円（税込み）

好評
発売中

『市民自治のこれまで・

これから』今井照・編著

定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

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

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



編 集 後 記

- ◎これまで、我が国は地方自治制度改革の議論の中では、都道府県—市町村という単一な枠組みの中での議論だけが先行しており、人口や経済・産業活動が著しく集積し、国土全体の重要な結節点であり、我が国の国際競争力を支えている大都市の役割に応じた制度設計については、具体的な検討がなされていません。
- ◎大都市制度の構築は、我が国の国際競争力を高めるだけでなく、大都市の自立と地方への支援を促し、国土の調和ある発展と持続可能な社会を形成していくために極めて重要な課題です。
- ◎本号が、暫定的な制度である政令指定都市制度を見直し、我が国を代表する大都市にふさわしい新たな大都市制度を構想・検討していくための議論の一助となることを期待します。
- ◎次号は、「都市資源としての六甲山」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142号予告 (2011年1月1日発行予定)

— 特集 都市資源としての六甲山 —

(敬称略)

都市山六甲について	服 部 保
六甲山の砂防事業	沖 村 孝
市民と企業、協働の森づくり	こうべ森の学校
市民による六甲山の活用	江 藤 暢 英
六甲山、みどりの戦略プロジェクト	神戸市建設局公園砂防部
六甲山の観光	神戸市産業振興局観光コンベンション推進室

<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141号

印 刷 平成22年9月20日 発 行 平成22年10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

都市政策バックナンバー

- 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 バ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
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行

ISBN978-4-326-96181-8
C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)

勁草書房



9784326961818



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