

都市政策

季 刊 第 34 号 '84・1

特集 総合福祉施設の将来像

- 総合福祉施設の経営……………吉 田 寛
市民福祉の展望と
 総合福祉ゾーン「しあわせの村」……………高 橋 良 雄
地域福祉と医師会の将来像……………森 脇 潤
要介護老人への医療及び地域での対応……………磯 典 理
こうべ市民福祉振興協会の活動と今後の展望……………神 品 尚 平
在宅福祉と中間施設……………芦 田 勝
複合福祉施設体系への課題……………神戸福祉研究会

地方自治思想の系譜 I ……………神戸市地方自治研究会

明日をひらく先端国際都市……………神戸経済会議

都市政策

第33号 主要目次 特集 コンベンション都市政策 1983年10月1日発行

産業構造とコンベンション	新野 幸次郎
日本における国際会議の諸課題	佐久間 健治
コンベンション・シティと kongress・オーガナイザー	松井 澄
北方圏構想とコンベンション	種村 諄三
神戸・コンベンション都市の現況	是常 福治
コンベンションの経済効果	高寄 昇三
コンベンション・シティへの政策	

コンベンション・シティ研究会

コンベンション開催主体へのアンケート調査結果

コンベンション・シティ研究会

次号予告 第35号 特集 都市形成史

1984年4月発行予定

都市形成史の視点	宮本 憲一
東京の都市形成史—財政を中心として	持田 信樹
大阪の都市形成史	芝村 篤樹
京都の都市形成史	小路田 泰直
横浜の都市形成史	若竹 馨
神戸の都市形成史—公共デベロッパーの系譜	高寄 昇三

阪神住宅開発と都市形成

安田 丑作

地方自治思想の系譜 I

神戸市地方自治研究会

神戸市都市形成参考文献目録

神戸市市史編集室

総合福祉施設の将来像

福祉行政の政策課題も時代の推移とともに変化を余儀なくされている。昭和40年代はシビル・ミニマム計画を策定し、絶対的に低かった施策・施設水準を少しでも引き上げることに最大の努力が注がれた。

老人医療の無料化とか保育児の全員入園とか1学校区1老人いこいの家とかといった施策がその過程で実現されていった。しかし、昭和50年代に入って、福祉行政も低成長とか財政悪化の影響をモロに受けて、見直しが迫られた。選択福祉による福祉体系の再編成である。

その政策目標のなかには福祉費の支出抑制が存在していることは否定できないが、あと1つは、シビル・ミニマム以上の福祉ニーズにどう対策していくかという新しい市民ニーズへの対応策が求められるようになった。

一部はすでに有償福祉として展開されつつあるが、あと1つは福祉行政の総合化である。それは施設機能の多目的化とともに、行政・市民団体・市民などが協同体制をとった連合処理方式である。

機能の連合については、すでに公共団体の外郭団体や民間ボランティアの活動などによって、かつての公共団体中心の展開から、幅広い福祉サービス体制ができつつある。

このような連合化の動きは、施設にあっても、従来のように単一目的の施設をバラバラに建設していくのではなく、一定の福祉ゾーンのなかに多くの施設が立地し、福祉ニーズの多様化に対応していこうとする総合福祉施設の建設が浮上してくる。

神戸市が市の六甲山ろくに建設中の“しあわせの村”は、そのような総合福祉施設の先験的な実践例である。それは単に多くの施設が立地するというだけでなく、市と医師会などの民間団体が協力して、医療、福祉、教育(生き甲斐)などの目的を総合的に追求しようとする、いわば複合的な市民ニーズにこたえていこうとするゾーンである。

福祉の見直しは、単に実施中の施策のスクラップ・アンド・ビルドといった単純な方法ではなく、施策のサービスシステムそのものも組み替えがなされなければならない。施設中心主義に代って在宅福祉とか、官庁中心主義に代って民間参加メカニズムの導入とかによって、福祉を抑制・削減することなく、より高い水準へと上昇させていく創意が発揮されなければならない。市民の福祉ニーズの多様化に行政は柔軟な対応が求められるのである。

■ 特集

総合福祉施設の将来像

総合福祉施設の経営	吉田 寛	3
市民福祉の展望と		
総合福祉ゾーン「しあわせの村」	高橋 良雄	16
地域福祉と医師会の将来像	森 脇 潤	31
要介護老人への医療及び地域での対応	磯 典 理	44
こうべ市民福祉振興協会の活動と今後の展望	神 品 尚 平	62
在宅福祉と中間施設	芦 田 勝	73
複合福祉施設体系への課題	神戸福祉研究会	84

■ 特別論文

地方自治思想の系譜 I	神戸市地方自治研究会	96
-------------	------------	----

■ 潮流

宅地開発指導要綱是正 (114)	年次有給休暇の時季変更 (116)
国民年金訴訟 (118)	ユニバーシアード神戸大会と民間活力の導入 (119)

■ 行政資料

明日をひらく先端国際都市	神戸経済会議	122
--------------	--------	-----

■ 新刊紹介

178

総合福祉施設の経営

吉 田 寛

(神戸商科大学教授)

1 はじめに

低経済成長下における高齢化社会の急速な到来は、我が国の福祉行政に対し大きな変革と転換を迫っている。福祉元年と言われた昭和48年からわずか10年でもう見直しや削減が叫ばれ、一部には福祉関係費の膨張に対し強い抵抗すらみられる。

手厚い福祉は国民の自立心を減退させ、一方福祉のための租税負担が高くなりすぎると国民の労働意欲を喪失させ、ひいては国民経済の発展を阻害することになるという危惧の念も時に表明されている。

そして現実の例として、いわゆる英国病は「ゆりかごから墓場まで」と言われる行き届きすぎた福祉が国民を墮落させていることが原因であり、又アメリカの社会不安も充分すぎる程の失業手当により働く必要のなくなった失業者によってひき起こされているとして、いずれもその福祉政策が批判にさらされてもいる。

しかし、これらは財政状況の厳しい今日において、歳出の大きなウエイトを占める福祉関係費を削減せんがためにする意図的な発言のようにも思える。英米における低迷や社会不安はもっと別なところにその真の原因が存在するはずであるが、本稿では主題の範囲外であるのでその点には触れないでおく。

福祉の充実、国民の将来に対する不安を解消することであり、安心とゆとりを付与するものである。人間のストレスやフラストレーションは、将来の不透明さや不確実性に対するおそれに起因する面が多分にある。したがって、この不安感を適度に解消する措置が必要でもある。

福祉は不用意に後退させてはならないし、不当に福祉を切り下げるようなことが行われると社会の善良な人間関係をそこない、不必要に社会的摩擦を引き起こすことにもなりかねないであろう。

福祉の健全な発展のために、長期的展望に立った福祉行政を推進することは、国及び地方自治体の責務である。

幸いにも、神戸市が推進している一大プロジェクトである、総合福祉ゾーン「しあわせの村」建設計画は、市民の福祉に貢献するところが多大であると推察されるので、是非、充実した形で実現してほしいものである。

2. 社会福祉施設経営の見直し

筆者は昭和56年から58年にかけて、神戸市の総合福祉ゾーン「しあわせの村」の施設内容及び管理運営手法の検討に参画する機会を得た。そこでの討議を通じて検討を重ねてきた社会福祉施設の経営のあり方について報告をまとめてみたい。

昭和57年10月現在で、社会福祉施設は全国で60種類、4万4,586施設が運営されており、入所定員は266万9,770人である。そして、高齢化社会の進行に伴い需要の増している老人施設を中心に、その数は依然増加傾向にある。その建設費及び運営経費は年間1兆円を超え、その大部分が公費すなわち税金により賅われている。この巨額な費用がどのように使われているのか、合理的・効率的な施設建設及び運営がなされているのかは、租税を負担する者ならば当然に関心を寄せるべきが筋である。けだし、アカウントビリティにかかわることであるからである。

高齢化社会の進行による老人施設の需要はこれからますます高まるであろうし、ノーマライゼーションの考え方の浸透により、障害者の社会参加のための施設も強く整備が要請されるであろう。

筆者は、福祉は後退させてはならないし、社会福祉施設についても必要に応じて整備すべきであると考えるが、だからと言ってただやみくもに税金をつぎ込めばそれで済むものでないことはもちろんである。

福祉の見直しが迫られている今日の情勢下にあつては、社会福祉施設についてもきびしい注視の眼が向けられており、施設経営者にもそれなりのシビアな経営努力が要求されねばならないであろう。

調査視察の経験からすると、施設経営者や施設従事者は、入所者の処遇や介護については情熱をもって献身的な努力をほらっているが、施設経営なり収支バランスの維持は必ずしも得意ではないようである。

このことは、施設関係者に、社会福祉事業の費用については、必要なだけすべてを国家が負担すべきであつて、施設に従事する者は入所者のことのみを心がけていればそれでよいのだといった発想・甘えがあるのではないであろうか、という疑念をすら生ぜしめた。

社会保障が究極的には国家の責任において担保されるべきことは憲法第25条の規定を待つまでもなく疑いのないところであるが、国家に責務があることがすなわちすべて公費で賄われるべきであり、施設関係者は経費・財源面の努力について免責されることにはならない。今日のような財政状況下にあつては、税金が真に有効に使われているかは、負担する側の最も注視するところであり、社会福祉施設とてもその例外ではもちろんない。

かつてのような福祉に対する積極的姿勢に代わつて、昨今ではどちらかというときめた眼で福祉がみられ、批判さえされるようになってきている。施設関係者においても認識を改め、施設の運営費が殆んど租税負担で賄われている点からすれば、これまでよりきびしい姿勢で施設経営に取り組むべきであろう。過大で不必要な国家依存・行政依存を慎しみ、自らを律していく姿勢が求められる。そのような施設関係者の態度が、租税を負担する側の国民の理解を得、福祉を守り向上させることにもつながっていくのではないであろうか。

3 社会福祉施設の効率的経営

社会福祉施設経営の合理化・効率化のためにどのようなことが考えられるであろうか。

経営の基本は「入るをはかつて、出るを制す」にあると言われている。社会

福祉施設経営における「入る」については、建設補助や各種の融資制度、運営における措置委託費収入があるが、これらは財政事情を考えると今後大きな伸びは期待できず、また社会福祉法人が行いうる収益事業についても福祉施設という性格からくる限界があるとすれば、「出る」についての工夫が課題となる。

例えば、社会福祉法人には各種多様な税等の減免措置が講じられているが、これらは充分研究のうえ最大限に活用すべきである。

措置費の使途規制は改善がはからなければならないと考えるが、最近、人件費・管理費・事業費の費目間の経費の一部流用が認められるようになり、職員の配置についても、老人施設における直接処遇職員の職種別配置について柔軟な配置が可能となるなど、弾力化の方向にあり、したがって経営者の判断・選択による工夫の余地が生じている。

物品の購入や管理に際し、最少の経費で最大の効果をあげようような配慮や工夫をこらすことは当然のことである。施設設備の維持管理・光熱水費等についても、工夫・心がけ次第で随分と節約できるものである。

施設間での経営改善のための情報交換や研究会、あるいは数施設による物品・日用品の共同購入や共同使用なども有効である。

ボランティア活用や地域住民の援助についても、施設側から積極的に働きかけるべきである。

既存の施設でも取り組み如何ではかなりの改善がはかれるものと思われるが、新規に建設する施設については、事前に充分検討を加え思いきった効率を考えた工夫を施すべきである。例えば、建築・設備の設計に際しては既存施設の例や情報をフルに活用すれば、現時点での最善の合理的な配置なり設備が可能ならずであり、立地条件について他施設や関係機関との連携なども考慮した幅広い視野からの検討を行い、施設規模についても対応しうる限り最も経済的な規模を設定すべきである。

さらには、単一の施設でなく複合施設や総合施設として計画することにより、例えば、養護老人ホームと特別養護老人ホーム、あるいは障害者授産施設

と福祉工場といったように施設を組み合わせることで設置することにより、入所者の処遇面での連携による機能向上をはかると共に、経営面においても事務部門や調理・クリーニングなどのサービス部門、設備管理部門などを一元化することによりコストダウンをはかり、職員配置上の工夫を行うことも可能である。

こういった施設の模範的な例としては、大分県別府市の「太陽の家」がある。ここでは、社会復帰をめざす身体障害者の総合施設として、授産施設をはじめ、職能開発センター、福祉工場、企業との協力工場などが一元的に運営されている。授産施設や工場では、木工や金工、印刷などからコンピュータ、エレクトロニクスなどの近代的な職種も取り入れて、障害者の適性や障害の程度に応じた幅広い就労を可能にするとともに、経営としても各施設による分業・連携により生産性の向上をはかっている。また多くの障害者の授産施設や工場では、障害者各人の能率や生産性とは関係なく一律な賃金が支払われているが、ここでは初任給は同一であるが、能率により障害者とのディスカッションを通じ昇給が決められており、その結果努力して能率を上げれば賃金もあがるということに励みとなっており、障害者の向上意欲、志気は高く、工場全体としても生産性を高めている。

またこれらの施設の周辺には、障害者が従事している収益事業としてのスーパーマーケットやラウンジ、銀行などもあって障害者が直接住民とまじわっているが、さらにプールや体育館は地域住民に開放されていて地域福祉の向上にも寄与している。

この太陽の家の経営システムは全国的にも注目されているところであるが、愛知県蒲郡市では熱心な誘致運動が実を結び、分家とも言うべき「愛知太陽の家」の建設が決まり、先頃起工式が行われた。

老人のための総合福祉施設としては、三重県四日市市の社会福祉法人青山里会の活動が注目されている。ここでは、病院と特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、そして全国に先がけて痴呆性老人専門の特別養護老人ホームが設置されており、これらが一体的に運営されている。

後期高齢者の増加に伴い痴呆性老人対策が各地で問題となっているが、痴呆

性老人についての処遇方法が未だ確立されていない中で専門施設の設置にふみ
きらせたのは、介護上の緊急な必要性とともに、一般の特別養護老人ホームを
病院との連携のもとに運営してきた経験と実績から、これら施設の一体的運営
が、入所者の処遇面においても、施設の経営面においても効果的であるとの自
信と信念に支えられてのものと思われる。

最近、国も民間における取り組みに対し、あと追いの形で痴呆性老人対策を
講ずることとなったが、現場における必要性とそれへの対応が国を動かすこと
となった例である。

総合社会福祉施設としては日本最大の聖隷事業団が有名であるが、静岡県浜
松市の拠点では、2つの総合病院を中心に、老人や障害者、児童施設など入所
者約5,000人、職員2,000人余という規模で運営されている。

各施設の運営主体は社会福祉法人、財団法人、学校法人、有限会社など施設
の性格に応じた形態をとりそれぞれが独立しているが、総体としては「事業集
団」として法人本部の統括のもとに一元的・一体的運営が行われている。最近
では、これからの高齢者対策としていち早く老人マンションの建設に着手し、
その経営のための新しい財団法人も設立するなど迅速な対応をみせている。

以上のように、社会福祉施設についても単一施設ではなく複合施設や総合施
設とすることにより入所者の処遇を有効に行うとともに、規模のメリットによ
る効率性を考えた経営が実際に行われており、これから社会福祉施設を設置し
ようとするものには大いに参考になるであろう。

最近の施設設置の傾向をみると、老人施設と共に障害者のための施設が急増
している(表一1参照)。このことは、ノーマライゼーションの思想が浸透し、
障害者の社会参加を促進するための施設建設が進んでいるものと考えられる。
一方で医療やリハビリテーション技術などの発達により、治療や社会参加・社
会復帰の可能性が高くなっていることなどから、これからの社会福祉施設は、
終末の収容施設ではなく、社会復帰を果すまでの一時的な訓練施設、換言すれ
ば病院から家庭への中間施設としての役割が要求されるであろう。

ハンディキャップを負った人々の社会復帰を促進することは、これらの人々

表一 増加率の高い社会福祉施設

施設の種類	実数		指数(45年=100)
	45年	57年	57年
特別養護老人ホーム	152	1,311	862.5
老人福祉センター	180	1,465	813.9
精神薄弱者授産施設	35	275	785.7
重度身体障害者授産施設	12	92	766.7
肢体不自由児通園施設	13	64	492.3
軽費老人ホーム	52	246	473.1
身体障害者療護施設	* 36	142	394.4
精神薄弱者更生施設	169	617	365.1
精神薄弱児通園施設	96	222	231.3

*は昭和50年

(昭和57年厚生省社会福祉施設調査報告)

自身の基本的人権を保障するために必要であることはもちろんであるが、国民経済の上からも大きな眼でみればプラスになることであり、今後一層充実をはかるべきであろう。

これからの社会福祉施設の多くは、中間施設の機能が要求されるものと考えられるが、そのためには、医療機関を中心とした他の機関や施設との連携が不可欠であり、このことは、機能面及び経営面の両面を合わせ考えると、施設の形態としては複合施設なり総合施設の方向が望ましいと言えよう。

ただ、このとき問題となるのは現行の補助制度や措置制度上の制約である。たとえば、複合施設とすることで事務部門や調理部門などを一本化すれば、施設設備的にも職員配置上も効率化が図られるが、現行制度上の施設基準や職員配置基準には合わなくなることが多い。今後、こういった面での弾力的運用が認められるようになることを期待したい。

4 社会福祉施設の設置・運営形態

社会福祉施設の設置・運営形態としては、公設公営、公設民営及び民設民営が考えられる。

昭和57年10月現在の社会福祉施設総数60種、4万4,586のうち、公営が2万8,049と63%を占めている。しかしこのうち過半数を占める保育所、及び公営の率の高い児童館、児童遊園、老人憩の家及び隣保館の5種を別扱いとすると、残り55種の施設では公営の割合は40%になり、民営の比率が高くなっている（表一2参照）。とくに、特別養護老人ホームでは民営が85%、精神薄弱者更生援護施設は87%、身体障害者更生援護施設は77%と圧倒的に民営のウエイトが高くなっている。

社会福祉施設の設置、運営がどういう形態が望ましいのかについては、国や地方自治体が主体となって設置すべきであるとの考え方と民間の自主性にゆだねた方がよいとの考え方がある。

現実の姿としては、上述のように施設の種類毎に、歴史的な経緯にもよって、公設の多い施設、民設の多い施設とかなり明確に公私の役割分担がなされているようである。ただ、民設とは言ってもその運営費は殆んどが措置委託費に依っており、建設に際しても施設の種類によっては8割から9割が補助金といったものもあり、かつては存在した全く自由で自発的な慈善事業は殆んどみられない。

このことは、現在でも発展途上国のなかには社会福祉事業が先進国のボランティアや宗教団体などによって慈善事業として行われているものがあるように、国家体制の成熟度にも関係があるように思われる。近代国家体制の成熟に伴い社会福祉事業も国家の手により整備充実が図られ、その結果として民間の割合が減っていく現象がみられるからである。そして国家により整備され、制度化されてくると、民間による雑多な事業形態や落差の大きい処遇水準はかえって弊害とされ、ついには民間社会福祉事業無用論ともなるのである。国家財政が逼迫してきた今日において、社会福祉分野での民間活力の活用が言われ出したのは、このことの裏返しと言えそうである。

社会保障の最終責任は国家に求めるとしても、本来、自主的な自由な活動として出発した社会福祉事業をすべて国家にゆだねてしまうことには又、別の危惧を生ぜしめるであろう。

表一 2 社会福祉施設の公私別施設数

昭和57年10月1日現在

施設の種類	公 営		民 営		計
	施設数	割合	施設数	割合	
保 護 施 設	132	37.9%	216	62.1%	348
老 人 福 祉 施 設	1,859	46.8	2,109	53.2	3,968
老人福祉センター	1,043	71.2	422	28.8	1,465
特別養護老人ホーム	198	15.1	1,113	84.9	1,311
養護老人ホーム	578	61.1	368	38.9	946
軽費老人ホーム	40	16.3	206	83.7	246
身体障害者更生援護施設	140	22.8	474	77.2	614
婦 人 保 護 施 設	29	50.9	28	49.1	57
児 童 福 祉 施 設	21,644	65.3	11,508	34.7	33,152
保 育 所	13,528	59.6	9,181	40.4	22,709
児 童 遊 園	4,314	96.8	142	3.2	4,456
児 童 館	2,645	83.7	514	16.3	3,159
助産施設	463	52.6	417	47.4	880
養護施設	57	10.7	477	89.3	534
母子寮	222	62.2	135	37.8	357
精神薄弱児施設	95	28.3	241	71.7	336
精神薄弱児通園施設	124	55.9	98	44.1	222
その他	196	39.3	303	60.7	499
精神薄弱者援護施設	114	12.8	778	87.2	892
精神薄弱者更生施設(収容)	53	9.4	513	90.6	566
その他	61	18.7	265	81.3	326
母 子 福 祉 施 設	18	22.2	63	77.8	81
その他の社会福祉施設	4,113	75.1	1,361	24.9	5,474
老人憩の家	2,560	78.0	723	22.0	3,283
隣保館	1,114	97.0	35	3.0	1,149
へき地保健福祉館	240	99.2	2	0.8	242
無料低額診療施設	—	—	243	100.0	243
その他	199	35.7	358	64.3	557
計	28,049	62.9%	16,537	37.1%	44,586

(昭和57年厚生省社会福祉施設調査報告)

現在、運営費について殆んど大部分を国からの措置委託費に依存している実態を思うとき、国家による統制を防止し、社会事業の自主性を守ることに主眼があったと解される憲法第89条や社会福祉事業法第5条の趣旨や理念との整合性を再検討すべきでもあろう。

望ましい施設経営のあり方として、現実問題として、国の補助金や措置費収入がなければ施設の経営が成り立たないとすれば、ひとつには、措置費の使途の弾力化など、できる限り自由な運営が認められること、又もうひとつには、民間団体による新しい福祉ニーズへの対応、あるいは新しい形態による施設形態の試みの実行が容易になしうような助成などの制度が望まれる。

現実の社会では、福祉ニーズは激しく流動し変遷しているが、これら新しい福祉ニーズに柔軟に対応し、かつ経営としても効率性を追求していくためには、その施設目的に応じた多様な執行体制を考えなければならない。

特別養護老人ホームなど第1種社会福祉事業とされているものは、その主体は法律により国・自治体もしくは社会福祉法人でなければならないと規制されているが、新しい福祉ニーズ、たとえば福祉と医療との中間の施設、障害者の就労施設、高齢者マンションなどはまだ定まった運営形態はなく、模索中の状態である。即ち、自治体の直営、民間企業、社団・財団、第3セクター、第4セクターなど様々な主体により経営がなされている。

いかなる供給形態が望ましいかは、サービスの性格により今後、検討されねばならないところであるが、その際、行政の責任回避、そして福祉の抑制へとつながりかねない危険性がひそんでいることを十分に認識していなければならない。

5 総合福祉ゾーン「しあわせの村」の管理運営

神戸市が計画をすすめている総合福祉ゾーン「しあわせの村」にあつては、上記の観点から次のような管理運営体制が考えられる。

しあわせの村には、老人や心身障害者などのハンディキャップを負った人々が社会参加・社会復帰を果たすことを目的とした医療・福祉施設を中心に、これ

らの人々と児童や婦人、勤労者などすべての市民が交流できるいこいの施設やスポーツ・レクリエーション施設、研修施設など多様な施設が計画されている。

造成工事から各施設建設まですべてを含めると総事業費は200億円を越す大事業であり、後年度の運営費も相当な金額になるものと思われる。

これらをどのような手法で建設し、運営していくかは、これからの総合福祉施設のひとつのモデルとなるであろう。

まず、粗造成及び基幹設備工事までは、神戸市が主体となってい、その敷地の上に建設する各種の施設は、施設の内容・目的に応じ、最も適切な運営形態を開発・選択すべきである。現段階における計画施設毎に考察してみたい。

老人や障害者の社会復帰のための機能回復・維持訓練を担当する総合的保健医療センターは、医療の分野と福祉の分野との中間に位置する新しいタイプの施設であり、具体的には市内の医療機関との連携をはかりながら運営されることによってその目的とする機能が有効に発揮されると思われるので、市医師会との協力関係が不可欠の条件である。この施設は、しあわせの村の中心的な機能を果たす施設として公共性・公益性が要求され、採算の面でも安定した経営がなされることがのぞまれるので、神戸市と市医師会との間で第3セクターを設立し、建設・運営されることが最も効果的であると考えられる。

なお、この第3セクターが、総合的医療センターだけでなく、医療と緊密な連携を必要とする他の施設をも合わせて運営することとすれば、規模のメリットも期待でき、経営上の効率化もはかれるものと思われる。

次に障害者の自立を目的とした授産施設及び福祉工場については、太陽の家の例にみられるように、両施設の連携のもとに一体的に運営されるべきである。福祉工場については、厚生省の「身体障害者福祉工場」の制度に基づいたものとするか、雇用促進事業団の助成制度のある「重度障害者多数雇用事業所」によるかは十分な検討を要するが、前者の場合には、授産施設と合わせ同一の社会福祉法人により運営されるべきであり、後者による場合には別組織とせざるをえないが、緊密な連携により効率的な経営をはかるべきである。いずれの場合であっても、福祉工場における職種の実選については、障害者の能力

及び授産施設での訓練内容等を勘案しながら経営上の観点から、採算性・安定性などを充分検討の上決定されなければならない。

児童や婦人、勤労者などを対象とする施設については、厚生省・文部省・労働省・雇用促進事業団、年金、郵貯など多様な助成制度があり、当然、活用は図るべきであるが、それぞれに条件や制約があるので、イニシャルコストだけでなくランニングコストについても先を見通した検討を加えた上で、最も有利な、将来に負担を残さない制度を選択すべきであろう。施設内容や規模、運営方法等を総合的に検討した上で、可能な限り、効率的と考えられる複合施設化をはかり、運営主体も一本化することが望ましい。

最後に、しあわせの村を総合的に管理運営するための施設として、村民センター及びサービスセンターの設置が計画されているが、しあわせの村が総合福祉施設として有効に機能し、又、経営面においても効率化がはかられるかは、この施設がいかなる役割を果たすにかかっていると云えよう。

しあわせの村を統括し、総合調整する機能は、(財)こうべ市民福祉振興協会が担う予定である。振興協会は、村の総合窓口であり、事務管理部門の中核機関であり、又、コーディネーターとなって各種イベントなどを催す一方で、村の各施設の運営をサポートする後見人的な役割を果たさなければならない。また、各施設の調整役となって、経理などの事務処理については、たとえばオンラインシステムの導入により能率化をはかり、給食やクリーニング、ゴミ処理などの共通業務についてはサービスセンターにおいて一元的処理を行うことによりコストダウンをはかるなど、村全体としての効率的運営のためのイニシアティブをとるべきである。

以上、述べてきたように、しあわせの村の施設については、様々な組織主体が、それぞれ独立し、自己の責任において分権的に管理運営していくことを原則としながらも、振興協会を核として相互に緊密に連携し合うことにより、機能面においても、管理運営面においても、総合福祉施設としてのメリットが充分生かされるような総合的な運営がなされるべきである。

6 ま と め

これまでの考察からすでに明らかなように、総合福祉施設の経営には、健康で文化的な人間生活を営むことのできる政策的・行政的配慮が必要であるが、同時に、施設への建設投資と維持管理のための財源の確保にあたって社会的な協力が不可欠である。このためには長期的観点に立って福祉行政需要と財源確保とのバランスを計画的に達成しなければならない。

福祉行政需要の多様化に対応するためには、財源確保に対しても多様なアプローチが必要である。特に高齢化社会の到来とともに、老人福祉の制度的確立は今後とも益々その必要性を増すことは必定であるが、他方で核家族化の進行とともに、福祉行政も家庭内福祉から地域福祉への変化への対応を迫られているといえよう。総合福祉施設の建設は、単に施設の建設による特定の場所の提供にとどまるものではなく、その前提には、地域社会そのものにおける福祉必需性の認識が不可欠である。福祉行政のなかで唱えられている心身障害者や老人等の社会参加の理念と要請は、これらの福祉行政の対象者の切実な声としてのみ受けとめられてはいけないのであって、むしろ積極的に地域社会の必要不可欠な人間的配慮として、すべての住民が自らの内なる問題としてとりあげ、そこに存在する諸問題に対し、主体的にアプローチすべきものである。

市民福祉の展望と

総合福祉ゾーン「しあわせの村」

高 橋 良 雄

(神戸市民生局厚生部長)

1 神戸市における市民福祉

(1) 社会福祉から市民福祉へ

戦後、わが国における福祉行政はまず貧困対策からはじまった。以来福祉の重点は、最低生活の維持に必要な条件の欠如に対する物的保障を主たる目的とし、金銭給付や施設保護などの援護システムの整備、あるいは充実を図るための「社会福祉」に力が注がれてきた。このことは、消費水準が昭和29年に、はやくも戦前の水準に到達していることからみても明らかである。

その後、戦後最良の年といわれた昭和30年にはじまり、31年の神武景気、さらには高度経済成長といった経済の好況を背景に福祉施策も充実し、今や名実ともに福祉国家的諸機能を備えるに至った。

しかし、一方では昭和30年代以降における工業社会の発展を契機に、農村から都市への広汎な人口移動が起こり、伝統的な地域社会に動揺が生じるとともに、核家族化、小家族化、共働き世帯の増加等のため家庭機能が低下してきた。

そのため、市民が日常生活を営むうえで支障を生じた場合、これまで家庭や地域社会が果たしていた役割を補完あるいは代替するためのサービスも福祉施策の一つと考えざるを得なくなってきた。

すなわち、単に援護の対象となる市民のみではなく、すべての市民に対して多様な生活上の基本的要求に対応するための一般的、個別的なサービスを、市民の参加を得ながら進めていくという「市民福祉」の必要性が生じてきた。

市民福祉の展望と総合福祉ゾーン「しあわせの村」

(2) 「神戸市民の福祉をまもる条例」の制定

このような「市民福祉」の向上を図るべく、本市では昭和52年、憲法第25条という、健康で文化的な生活水準を全市民に保障する目的で、全国に先がけて「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定した。

この条例は、福祉憲章、あるいは福祉都市宣言といった抽象的なものではなく、前文と57条から成る市民福祉に関する総合的な条例である。

ここでは、市民福祉の基本として、「すべての市民が生涯にわたり、人間に値する生活と人格の自由な発展がひとしく保障されることであり、そのためには、健康、所得、教育、労働、住宅、家庭、地域社会等、市民生活の基礎的条件が確保されなければならない。(第2条)」と規定している。

つまり、市民が生活していくうえで必要不可欠な生活要素から福祉をとらえ、これらを市民福祉の分野なり範囲とする考え方である。そして、市、県、国などの行政のほか、市民、事業者も市民福祉の担い手として位置づけ、三者が一体となって役割と責任を果たすことを求めている。

このような、社会福祉の概念を超えた新しい福祉理念のもとに、本市では市民福祉の向上を図るべく種々の施策を打ち出している。

例えば、市の基本的責任として果たすべき役割を明示した「市民福祉計画」の策定及び実施、市民福祉振興のための組織として「こうべ市民福祉振興協会」の設立及び「市民福祉振興基金」の設置、市民生活の実情把握と市民意識の科学的把握、更には市民福祉の推進に必要な調整機能をも持たせた「市民福祉調査委員会」の設置、「福祉貢献者の表彰」、その他個々の施策を着々と実施している。

(3) 「こうべの市民福祉計画」の策定、実施

市・市民・事業者の三者が一体となって市民福祉を向上させるべきであるという条例の趣旨に基づき、昭和52年に「こうべの市民福祉計画」を策定した。

この計画は、昭和60年における望ましい福祉水準と、それを実現するための3カ年計画とから成っており、すでに昭和52年度から57年度まで2次にわたる3カ年計画を策定実施してきた。

しかし、その間高齢化社会の急速な進行、障害者の増加、財政再建、行政改革、さらには家庭、地域社会をめぐる状況の変化等市民福祉をめぐる社会経済情勢が大きく変化してきた。

そこで、長期的視点に立った新たな対応を迫られたため、計画を見直した結果、新たに昭和66年(1991年)を目標年次とする「新・こうべの市民福祉計画」を策定した。同時に昭和58年度を初年度とする第3次3カ年計画も策定し、現在実施中である。

計画の内容は、市民福祉実現のために必要な事項として、福祉のまちづくり、健康の保障、労働の保障、住宅の保障、教育の保障、家庭機能の維持、地域社会の育成の7項目にわたって各々実施すべき施策を掲げている。

詳細は省略するが、本市の具体的な市民福祉施策は、すべてこの計画に沿って着実に進められている。

2 これからの市民福祉

以上本市の市民福祉施策の基本的な考え方について述べたが、今後の展望を考えるにあたっては、さらに種々の情勢を考慮に入れておかなければならない。いくつかの点について次に述べる。

(1) 福祉ニーズの変化

① 高齢化社会の急速かつ確実な進行

わが国の65歳以上の老人は、昭和55年10月の国勢調査で、総人口の9.1%を占めている。昭和45年の7.1%に比べると10年間で3割近い増加である。

しかも、厚生省人口問題研究所の将来推計によると、30年後の昭和85年には18.8%に達し、ピーク時の昭和95年(2020年)には21.8%になるものと予想されている。

また、老人人口も昭和55年の約1,000万人から昭和95年には2.8倍の約2,800万人になると推計されている。

このような傾向は、本市の場合も例外ではなく、以前は全国平均以下であった高齢化率も、昭和55年には9.0%と全国並みとなり、むしろ10大都市の中で

は、京都、大阪に次いで高い率になっている。

このような高齢化社会の進行、とくに後期高齢者の著しい増加は、病弱老人の増加をもたらし、慢性疾患の増加という形で表れる。このため、厚生省では、老人医療の特殊性に対応するため「老人慢性疾患病院」を昭和58年4月から発足させたが、これは、高齢化社会を迎え、これまでの治療(cure)中心の病院から、介護(care)にも重点を置いた、いわゆる「中間施設」の必要性を認知する第一歩として注目されている。

老人にとって、医療と福祉は一体不可分のものであり、これからの老人福祉は、医療を除いて考えることはできない。

特に、最近急速にその対策について関心が持たれてきた、痴呆性老人については、東京都の実態調査によると、出現率は65歳以上の老人で4.6%であり、年齢が高くなるにつれて出現率が高まり、85歳以上では、23.4%にも達している。

以上の点から、高齢化社会の進行に対応した、老人のための施設ニーズとしては、次のようなものが考えられる。

ア. 単に診療だけでなく、介護的看護、機能訓練を行う長期ケアのため、医療と福祉の中間的な施設。

イ. 痴呆性老人のための専門的保護施設

ウ. ねたきり老人や痴呆性老人を抱える家族の負担を軽減するため、介護方法等について研究開発を行うとともに、相談指導を行う施設、および手軽に利用できるショートステイ施設。

② 事故や疾病による障害者の増加

昭和55年2月に行われた厚生省の「身体障害者実態調査」によると、在宅身体障害者は全国で約198万人と推計され、福祉施設の入所者を合わせると、200万人余りとなる。

この調査をみると、身体障害者数が昭和45年から55年までの10年間に、約51%増加しており、さらに重度化、高齢化の傾向にあった。

次に、昭和46年の「精神薄弱者実態調査」によると、総数36万人のうち、約

4万人が施設に入所しており、他が在宅ということになる。それ以降の傾向については不明であるが、収容施設の入所者は障害が重度化、重複化しており、なかでも重度化が年々進行していると指摘されている。いずれにしろ、在宅障害者の重度化、高齢化に対する施策が望まれるが、障害者の施設対応については後述する。

③ 家庭、地域社会をめぐる状況の変化

福祉ニーズが多様化、高度化してきたと言われるが、その最も大きな要因は、家庭、地域社会の変貌である。

家庭は、社会生活を営む上での基本となる場であり、児童の養育、高齢者や病弱者の援護、扶助、さらには自立心や連帯意識の育成の場として重要な役割を担っていた。

また、地域社会も隣人同士の連帯感を基礎に置いた相互扶助機能を果たしていた。しかし、経済の高度成長期に、人口のなかでも若年層の広汎かつ急激な都市への移動が起り、従来の地域共同体が崩壊してきた。

一方、核家族化や高齢化社会の進行、家族観の変化、女性の就労の増加等によって家庭の養育、扶養機能が低下してきた。その結果、家庭や地域社会が従来有していた機能を代替、補完するための機能が、福祉施設や福祉サービスに求められるようになってきた。

④ 意識の変化

経済生活が安定してくるに伴い、老人や障害者に対する意識や考え方にも変化が現れてきた。

従来ややもすれば、老人や障害者は施設に収容したり、保護の対象としてのみ考えられがちであった。しかし、1981年の「国際障害者年」を契機として、ノーマライゼーションの考え方が急速に浸透してきたといえる。

ノーマライゼーションとは、障害者も他の人々と全く同様、同等の家庭や地域社会において、普通一般の生活の営みに参加できるようにするための、条件整備がなされなければならないというものである。

この考え方は、国際障害者年行動計画のみならず、昭和57年ウィーンで開か

れた、「国連高齢者問題世界会議」採択の国際行動計画においても、老人対策の基本的方向として示されている。

このような福祉ニーズの変化に立って、これからの市民福祉をさらに進展させるには、ノーマライゼーションを実現することが大きな課題になってくるものと思われる。そのためには、具体的にどのような施設面での配慮が必要であるかについて述べてみたい。

(2) ノーマライゼーション実現のための施策

① 在宅福祉サービスの充実、強化

在宅福祉サービスを進めてゆくには、公的施策はもちろんのこと、ボランティア等市民エネルギーを生かす形でのきめ細かいサービスの提供が必要である。施設面では、ショートステイや通所のデイ・サービス施設の充実が求められる。

その際留意すべきことは、在宅福祉サービスに対するニーズは、対象者の所得の多寡にかかわらず発生するという点である。このことは、これまでの福祉サービスが無償または、所得に応じた応能負担であったのに対し、在宅福祉サービスは応益負担を原則として供給される可能性がある。現に本市においても民間組織により、助け合い精神に基づいて有料の家事援助サービスが行われている。今後も種々の形態のサービスが出現することが予想されるが、これに対し行政としていかなる対応をすべきかが今後の課題となる。

② リハビリテーション技術の活用

リハビリテーションは、純粋に医療として、あるいは単なる福祉サービスとして実施されるのではなく、福祉と医療さらには労働、教育等の分野との連携の下に、障害者や老人の社会参加の促進という視点から行う必要がある。

そのためには、病院や施設と家庭や地域社会の中間にあって、その役割を果たす医療と福祉の接点ともいえるべき「中間施設」の存在が必要となってくる。

③ 社会参加の促進と機会の提供

障害者や老人が、家庭や地域で自立した生活を営んでいくためには、経済的自立の基盤となる就労の場が、その意志と能力に応じて確保される必要がある。

る。その際、前述のリハビリテーションと就労の場を結ぶ、授産の機会も提供されなければならない。

施設としては、障害者の授産、就労の場とともに、老人、障害者を含めた、スポーツ・レクリエーション施設の整備、あるいは軽作業や文化活動、学習の場の確保が求められる。

④ 都市施設整備の促進

神戸市では、「市民の福祉を守る条例」に基づいて、「都市施設の整備に関する規則」を設け、公共、公益的施設について、順次整備を進めてきている。今後は、一定の区域の中のすべての施設、設備が、きめ細かく配慮のゆき届いた独自の基準の下に、ハンディキャップを負った人々のために、利用しやすく整備されている「モデルゾーン」が建設されることが期待される。

⑤ 市民啓発、交流の拡大

障害者や老人が、市民として社会生活に参加していくためには、単に施設整備の面が充実されるだけでなく、市民の理解と認識が深まり、お互いが支えあって都市づくりを進めてゆく必要がある。

そのためには、市民の福祉についての意識啓発、実践的な福祉教育、老人や障害者を含めた、すべての市民の自然な交流の場が必要となってくる。

以上のような社会情勢の変化に伴う、福祉ニーズの量的及び質的变化に対応するため、その核となる施策として、本市では、総合福祉ゾーン「しあわせの村」の建設計画を推進している。

以下、その概要について述べる。

3 総合福祉ゾーン「しあわせの村」

(1) 計画の目的

「しあわせの村」（以下単に「村」という）構想は、昭和46年から始動し、この年はじめて調査費が計上された。以後、研究会を設置するなどして構想を具体化し、昭和56年度から計画を実施に移している。

この計画は、市民福祉条例の基本理念である「自立と連帯」の精神を、具体

的な施設建設を通じて実現しようとするもので、本市の「福祉都市づくり」の核となる、総合的な福祉施設ゾーンの建設計画である。

言い換えれば、これからの福祉都市にふさわしい福祉サービスを提供する施設群を体系的に整備しようとするもので、次のような目的をもっている。

① 在宅福祉サービスの核

家庭や地域を中心とした在宅福祉サービスの核として、通所あるいは短期滞在によるリハビリテーションや授産、さらには家庭介護の負担を軽減するショートステイを行う。

また、市民による地域福祉活動を育成、助長するため、ボランティアに実践と研修の場を提供する。

② 生活機能の保障

ハンディキャップを負った人々が自立し、社会参加するため、必要なリハビリテーション、専門的介護、職業訓練などを行うとともに、スポーツ・レクリエーション活動に参加する機会を保障する。

③ 中間施設の役割

治療、介護の場（病院・施設）から、家庭、地域社会に復帰し、また参加していく過程で、日常の社会生活に必要な介護、訓練、指導を行う。

④ 福祉サービスの総合化、体系化

医療機関、市民福祉センター、授産施設、福祉工場等を配置することにより、医療、教育、労働等福祉の隣接領域との連携を深める。

⑤ 一般市民との交流

老人や障害者のための社会福祉施設とともに、スポーツ・レクリエーション施設を建設し、すべての市民に開放する。そこでお互いに交流し、共通の経験を持つことによって、相互理解と正しい認識を深める。

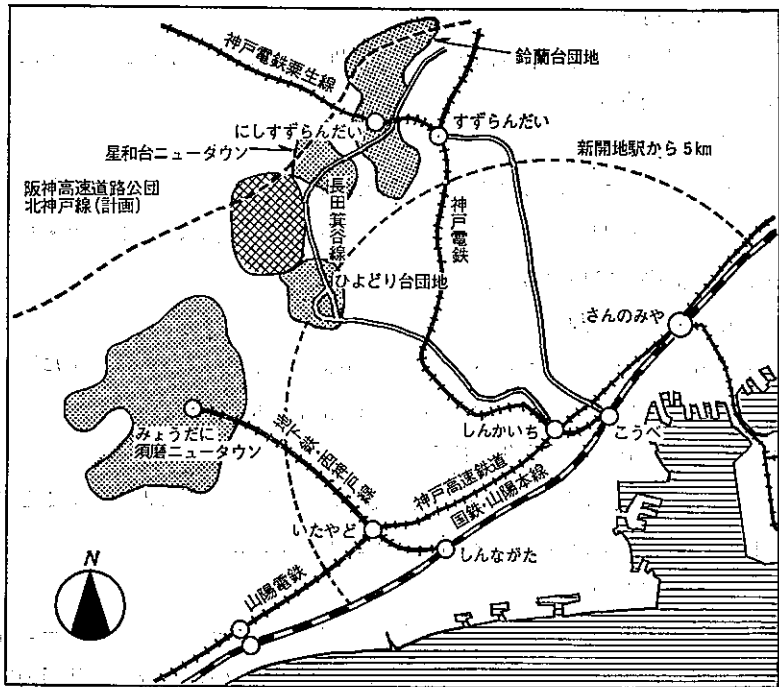
⑥ 都市づくりのモデル

ハンディキャップを負った人たちに、自立による社会参加を促すだけでなく、「村」に建設されるすべての施設を十分に整備し、日常の社会生活を一般市民と同じように営むことのできる、これからの都市づくりのモデルとする。

(2) しあわせの村の位置

「村」の建設地は，神戸市北区山田町下谷上字中一里山にあり，南北約2 km，東西約1 kmの長方形で，約200haの面積のうち，およそ9割が市有山林であった。図一1の位置図のように，南と北を大規模な団地にはさまれ，東は主要地方道，長田箕谷線が，西には尾根づたいに通称「徳川道」と呼ばれる旧道が走っている。

図一1 位置図



ここは，神戸市全体のほぼ中心部に位置し，市街地の中心三宮から，直線にして約7 km，車で30分の距離にある。さらに，現在既に近くの団地まで定期バスが運行されており，交通の便も悪くない。

計画予定地に選ばれたのは，このような位置的条件のほか，ほとんど山林で

豊かな自然に囲まれていること、市有林が9割以上で建設計画が進めやすいこと、などの理由によるものである。

(3) しあわせの村の施設体系

「村」が一つのまとまりを持ったゾーンとして運営され、発展していくためには、それぞれの施設を有機的に結びつけ、全体があたかも単一の施設のごとく機能しなければならない。それには、すべての施設に一貫して流れる基本的な考え方が必要となる。

即ち、「障害者や老人を含むすべての市民が、一人の市民として人間らしく社会に参加し、連帯感に支えられながら自立した生活を送れるよう、その条件を整え、機会を提供すること」を基本理念としている。

この理念に沿って、ハンディキャップを負った人々の社会参加を促進あるいは実現するとともに、市民相互の交流の場となるための施設が配置される必要がある。

以上の観点から、現在次のような施設を予定しているが、今後市内部で更に詳細な検討を加え、市民のコンセンサスを得ながら確定していきたい。

① 「村」の中核施設

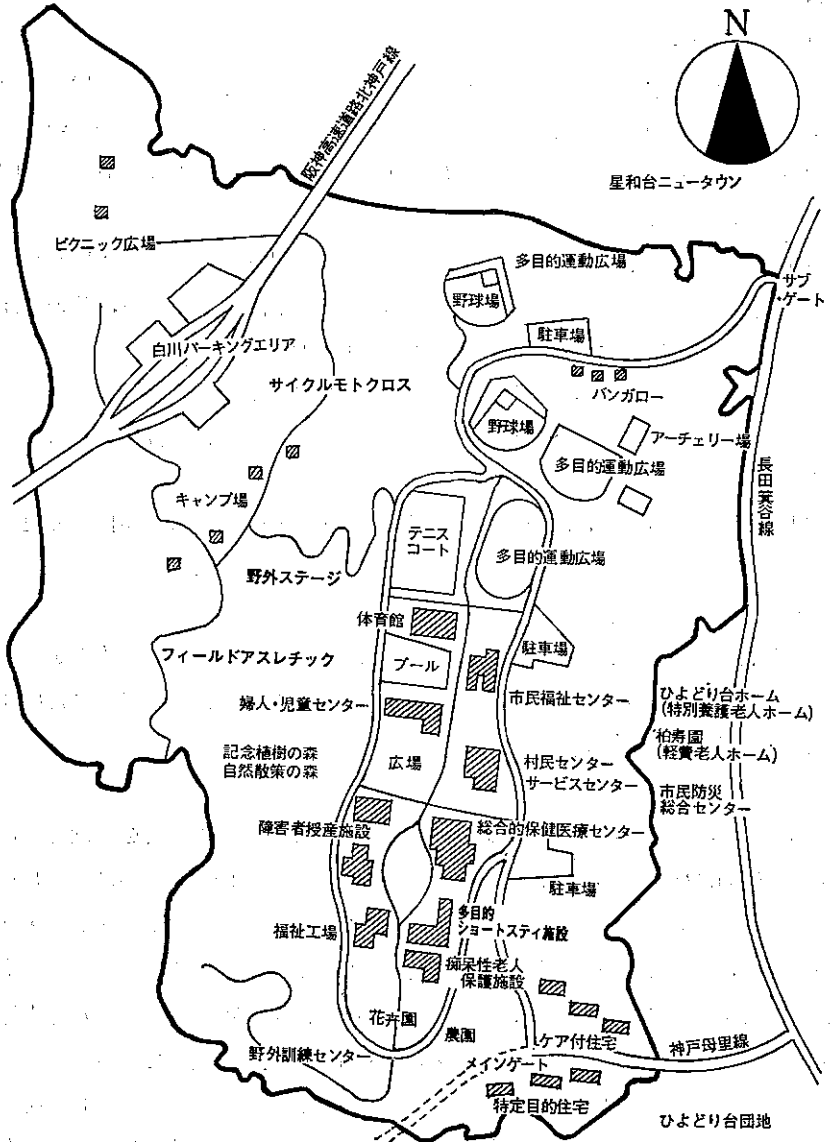
老人や障害者等ハンディキャップを負ったあるいは負いつつある人々が、社会とのつながりを保ちつつ、心身機能の維持・回復に努め、社会参加または社会復帰を果すための施設。

○ 総合的保健医療センター

病院と家庭、あるいは家庭と施設の間にあって中間施設としての役割を果たす。具体的には、一般病院において治療を受け、病状が回復あるいは安定した患者が、家庭や職場に復帰する前に入院または通院し、必要な治療・看護・訓練を受ける。また、逆に一般病院に入院あるいは特別養護老人ホームや療護施設に入所するまでに至らない、症状の軽い心身機能の低下をきたした老人等が、入院または通院し、必要な治療・介護・訓練を受ける施設である。

ここでは、リハビリテーションセンター、老人慢性疾患病院、家庭介護研究所、ショートステイ・デイケア・デイホスピタル等の施設機能を果すことが考

図-2 しあわせの村計画図



えられる。

○痴呆性老人保護施設

痴呆性老人の保護・処遇の方法については、現在制度上確立された手法はないが、専用の保護施設として、痴呆性老人のみの入所を前提に、その監視方法や徘徊防止策を含めて行き届いた処遇のできるよう整備された、特別養護老人ホームとする。

なお、痴呆性老人は他の疾病の合併症が多いため、医療機関と密接な連携を図る。

○多目的ショートステイ施設

介護を要する老人や障害者の一時保護、あるいは医療センターへ通院するための短期滞在等多目的なショートステイ施設とする。

② 社会参加実現のための施設

○障害者授産施設

障害者のための授産施設。どのような内容の施設にするかは今後検討していく。

○ワークハウス（福祉工場）

授産施設から工場までの一貫したシステムが望ましい。厚生省の「身体障害者福祉工場」方式をとるか、雇用促進事業団の「重度障害者多数雇用事業所」方式を採用するかは、提携企業との関連もあるので今後検討する。

○野外訓練センター

心身に障害をもつすべての年齢層の人々が屋外での生活訓練や機能回復訓練を行う場、医療センターの屋外リハビリテーション施設としても活用される。

○農園・花卉園

野外訓練センターと同様、屋外でのリハビリテーションを兼ねながら、自然に親しむ場、市民相互の交流の場、あるいは生産活動の場として利用する。

○スポーツ・レクリエーション施設

プール・体育館・野球場・テニスコート等のスポーツ施設、および芝生広場、野外ステージ、キャンプ場等のレクリエーション施設。ここでは、すべての

2. 施設・サービスの体系的な整理

市民の交流の場とする。

③ 市民の研修・交流と休養のための施設

- 市民福祉センター
「市民福祉センター」は、市民の福祉向上のため、あるいは市民が「すべての市民が、自己の啓発や学習のため、あるいは相互交流のために集い数日間滞在する施設。市民の福祉教育，社会教育の場とする。」
- 婦人センター・児童センター
「婦人センター・児童センター」は、「児童の遊び場・婦人の教養向上の場として活用する施設。」

④ 住宅としての施設

- ケア付住宅
「ケア付住宅」は、「給食や入浴，介護などのサービスが受けられる老人のためのケア付住宅で、現在，有料老人ホームという形で全国に普及しつつある住宅。ここも医療センターとの連携を図る。」
- 特定目的住宅
「特定目的住宅」は、「比較的所得の低い老人や障害者のために，市営住宅の優先入居可能な特定目的住宅の建設を検討する。」

⑤ 「村」を総合的に管理運営するための施設

- 村民センター
「村民センター」は、「「村」の総合管理部門。福祉に関する情報センターや案内窓口の機能を持ち，福祉関係従事者の交流の場ともなる。」
- サービスセンター
「サービスセンター」は、「村内の各施設に共通の業務を一元的に行うための施設。例えば，給食センター，クリーニング工場，ゴミ処理施設等が考えられる。」

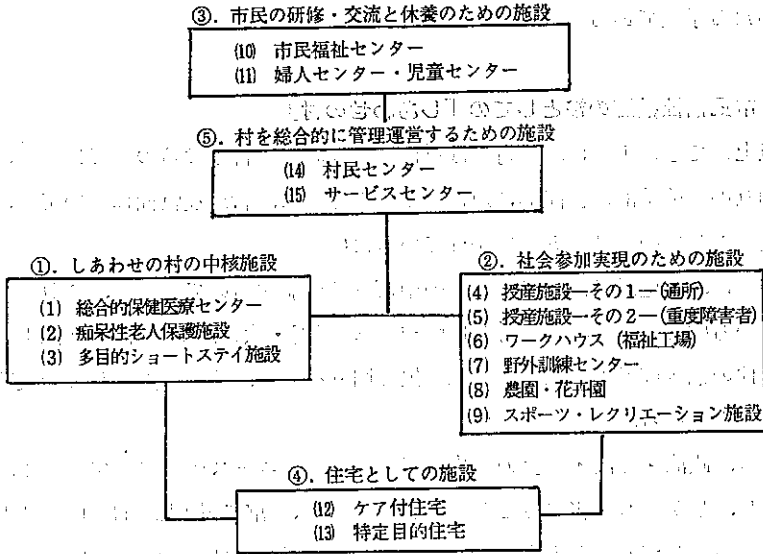
以上述べた各施設の体系を図式化すれば，表－1のとおりである。

(4) 計画のすすめ方

- ① これまでの経緯
昭和46年に建設計画が公表された後，市内部，あるいは学識経験者による研究会での討議を経て，昭和54年に基本計画が策定された。その後，昭和55年にこの計画を受けて，環境アセスメント，都市計画事業としての決定，事業認

市民福祉の展望と総合福祉ゾーン「しあわせの村」

表-1 しあわせの村の施設体系



可、民有地の買収を終え、約 200ha のうち 70ha を造成すべく、56年度はそのための防災工事に着手した。

② 今後の進め方

「村」の建設は、昭和64年が神戸市政 100周年にあたるため、その記念事業とすべく、今年度から本格的工事に入り、粗造成・基幹設備工事を終えた後、昭和61年ぐらいから順次施設建設にかかっていく予定である。

施設の内容・規模・配置等については現在最終的な検討を行っているところであるが、福祉ニーズは年とともに変化するので、当初から固定的に考えるのではなく、ニーズの変化に対応できるよう、常に見直しをしながら弾力的に進めていきたい。

「村」の建設事業費は、総額 200 億円を超える規模となるが、厳しい財政事情の折から市単独で設置することは困難であるので、民間のエネルギーを大いに導入する所存である。

なお、「村」建設後は、それぞれの施設が独立性を保ちながらも、市の 100

出捐による既存の、財団法人こうべ市民福祉振興協会が、一体的に管理運営にあたる予定である。

4 市民福祉推進の核としての「しあわせの村」

以上みてきたように、「村」は単に福祉施設を集合させるのみではなく、施設相互間を体系的、機能的に連携させるとともに、管理運営面においても、総合施設としてのメリットを生かしていきたい。

さらに、各施設は、単に「村」の中だけで機能するのではなく、これからの福祉の方向とされる、在宅福祉サービスの充実・強化、地域福祉の向上のため、他の福祉施設と連携し、機能分担を図りながら、その拠点としての役割を果たすこととなる。

今後、政治・経済・社会の変化に伴い、福祉のニーズはますます多様化、高度化し、しかも個別化することが予測されるが、常に市民福祉向上の核として、「村」が機能するように事業を進めていかなければならないと考えている。

地域福祉と医師会の将来像

森 脇 潤

(神戸市医師会副会長)

1 はじめに

疾病や障害のため老人に手がかかるようになると安易に病院や老人ホームに入れ、退院・退所できるようになっても家庭に引き取ることを嫌うという傾向は是正されなければならない。その原因は老人の疾病・障害の特異性による場合もあるが、家庭機能の脆弱性に起因していることが多い。将来の老人福祉対策が在宅医療・在宅介護を可能にするような福祉サービスに重点をおこうとするのは当然といえよう。

しかし、在宅福祉の充実が施設福祉の軽視、費用削減を目標とするものであってはならず、在宅福祉と施設福祉とはともに車の両輪のように連れいしなから、地域住民の健康を守るのでなければならない。その地域の医療を担当する医師の日常活動の集約を地域「医師会」と考え、「地域福祉と医師会の将来像」を論ずべきであろうが、ここでは開業医の1人として、老人の在宅療養の問題について、現在いかに行動し、将来何を望むかについて述べることにしたい。

2 無床診療所と在宅老人重症患者

内科系開業医の大部分は無床診療所として在宅療養の第一線での活動を行っている。在宅療養について保健、看護側からの報告は多いが無床診療所の活動については少ないので、わたしの診療所の日常診療と在宅老人との関わりについて紹介しよう。

M医院；内科，開業歴18年。昔からの住宅地にあり，若い人たちは新興住宅地に転出し，古い家に残っている老人が多い。看護婦3名，事務員2名。外来

診療は午前9時～正午、午後5時半～7時半。木曜、土曜の午後と日曜日は休診。市内の一般の診療形態である。忙がしいほうに属するのではないか。

長期間診ている在宅老人のSおばあさんが9月27日から昏睡状態になっている。

9月30日(金)

9:00 AM 外来診療開始。〔Sおばあさん宅に電話。意識不明。昨夜40℃、今朝37.5℃〕外来は喘息多し。小学生の喘息に点滴注射、1人はK病院に入院依頼。

12:40 AM 外来終了。弁当屋の野菜サラダで昼食。

12:50 AM 〔Sおばあさんの往診。持続点滴。血圧105/80と下降。呼吸乱れる。〕

1:30 PM 国鉄で三宮へ。

2:00 PM 難病患者との懇談会(民生局、衛生局などとともに)。

4:00 PM 上記終了。〔会場からSおばあさん宅に電話〕

5:30 PM 外来診療再開。特に忙がしい。めまいの新患女性転がり込み点滴。腹痛の女の子の顔色が悪く何回も診なおす。

9:00 PM やっと診療終了。〔Sおばあさん宅に電話。変化なし。〕自宅に戻って夕食。

10月1日(土)

9:00 AM 外来診療開始。〔Sおばあさん宅に電話〕昨夜の女の子の腹痛続く。虫垂炎の疑いで中央市民病院のI外科医長に電話して救急入院。小学生の喘息に点滴。

12:30 AM 診療終了。〔Sおばあさん宅に往診。介護人といつもより長く話す。〕帰宅後、診療報酬請求事務。

2:30 PM 市医師会監事会に出席。

8:00 PM 〔Sおばあさん宅へ往診〕帰宅。

この両日はとくに忙がしい日であった。外来診療がスムーズに流れているときはよいが、喘息や腹痛など入院させるかどうかの判断に迷ったり、病院との

連けいが思うようにいかなかったり、患者の訴えが理解し難かったりすると在宅重症患者は重荷となってくる。

医師・従業員の健康と和、病院との連けい、診察相手との対話など日常医療活動の基礎になることが確保されていなければ、到底在宅重症患者は引き受けられない。

また、在宅療養中の老人に異変が起こった場合、心筋硬塞、炎症、手術を必要とするものなど入院治療の効果が在宅療養よりも上廻るものについては、搬送先・時期・手段の問題はあるにしても医師にとっては扱いやすいといえるが、疾病経過においては入院も在宅も変わらない、ときには在宅の方が優るときや、本人や家族が在宅を強く希望するとき医師の悩みは大きい。在宅で行う医療が医学的に妥当なものであるか、急変に対応する能力があるか、在宅重症患者のために他の患者の診察に影響を与えはしまいか、重症患者が重なりはしないかなどを常に考える。

冒頭に「老人の世話に手がかかるようになると安易に病院や老人ホームなどに入れてしまう傾向は是正されなければならない。」と書いたが、これは医師側にも向けられた課題であろう。難かしくなってきた在宅重症老人の医療を現在支えているのは、患者、家族と医師とのこれまでのつきあいから生じた信頼関係だけであるともいえる。

それではSおばあさんとのつきあいはどうであったか、他の在宅死亡のHおばあさんの例とあわせて2つの病歴をふりかえてみよう。

Sおばあさん；前掲の患者。女。80歳で死亡。寝たり起きたりになって13年経過。

45年、初診。TIA発作（一過性脳虚血発作、軽い脳硬塞）の往診ののち通院（67歳）。

49年、脳卒中で左半身麻痺。約6カ月の間は1～2日おきに往診し歩行可能となる。

51年、胃癌手術のため3カ月入院。

53年、腰痛のため入院。

56年、うつ状態で神経科受診。

57年、夫が肺気腫のため入院した。腰痛があり、介護の都合もあってともに入院したが、夫が死亡して退院。

58年6月、又も脳硬塞発作で左半身不全麻痺のため寝たきりとなる。

9月27日、昏睡状態となる。

10月3日、死亡。

Hおばあさん；女。83歳で死亡。

49年、脳卒中発作、右半身麻痺で往診。1カ月半毎日往診。その後1年間は1週間1度の往診。

57年7月と9月、「医師会入浴サービス」で入浴し非常に喜ぶ。

57年11月17日、昏睡状態となり、その後は毎日往診で500mlの輸液を行う。意識回復せず。65日間。

58年1月21日、死亡。在宅で意識昏睡のまま2カ月以上延命したのは医師として初めての経験である。

2例の在宅療養の介護環境；Sおばあさんは1戸建て5人家族。患者が1室占有することが可能であったが、Hおばあさんはいわゆる文化住宅で2室に4人同居（息子が大きくなり同じ棟で1戸借りたので後半は3人）。

介護にはともに息子の嫁（ともに50歳前後）があたったが、終末期には他の息子、娘も参加。結果として、主たる介護人は介護の経験を10年前後積んでいることになる。

この2例は家で死を迎える体制が充分整っていたといえる。Hおばあさんの方は住居にやや問題はあったが、息子の部屋があるので介護人は交代で休むことができた。主たる介護人がしっかりしているので新しく介護に参加した人が働き易かった。患者の今までの病歴から終末期の覚悟が家族全員にできていた。主治医が一貫していた。その他にも挙げられようが、これだけの条件が整わないと安らかに昇天はできないとなると、在宅療養も容易でないことが理解できよう。

それではM医院でこのような可能性の強い老人を何人世話しているかを次に

みてみよう。

1 診療所でのいわゆる「寝たきり老人」

58年10月のM医院の70歳以上の診療件数は 109人である。そのうち排便、摂食の介護を必要とする全くの「寝たきり老人」は3人に過ぎないので、家から外へ出られないため往診に頼らざるをえない寝たり起きたりの患者19名についてまとめてみたのが表一1である。

表一1 M医院の寝たり起きたりの老人患者 (58.10)

年 齢	患 者 数	性 別		配 偶 者	
		男	女	有	無
102歳	1	0	1		1
90～99	0	0	0		
80～89	7	1	6	1	6
70～79	9	5	4	6	3
60～69	2	1	1	1	1
計	19	7	12	8	11

原因として、はっきりした脳卒中の既往歴をもつものが8、脳動脈硬化症・痴呆・パーキンソンなどが7、脳外傷後遺症・進行性筋萎縮・大腿骨折・心筋硬塞後症候群が各1である。

当院初診からの経過年月（現在の状態になる以前に主として通院が始まってから）は、10年以上7、5年以上9、1年以上3である。

「寝たきり老人」の数は、その病態のどこに判定基準をおくかによって変動が激しいが、後述の市医師会の「寝たきり老人調査」には19人のうち8人を報告している。この19人のうち何人が自宅で終末期を迎えるかわからないが、かなり可能性は高いだろう。そのとき往診を断わり「よそへ行って下さい」とはいえまい。

このようないわゆる「寝たきり」の老人が神戸市内にどの位いるのか、神戸

市医師会が57年、58年に調査した実績がある。

3 寝たきり老人実態調査（市医師会）

市内の寝たきり老人は、民生局では2,000人以上、衛生局では1,500人と調査方法によって異なっている。市医師会では、57年7月から医師会館で行っている「ボランティアによる寝たきり老人の入浴サービス」の基礎資料として、市内の全医療機関での寝たきり老人の扱い件数の実態調査を57年6月、58年6月に行った（表—2、3、4参照）。

回収率はかなり良いので実態に近い数値がでていられると思われるが、民生局調べの約半数であり、この原因は民生局調べは民生委員を介したものが多いためと考えられる。将来、各部門での調査には「寝たきり」の病状の程度によって段階を設ける必要がある。

表—2 長期臥床者及び寝たきり老人実態調査集計表（57年度）

※入院患者は除く

S. 57. 7

	長期 臥床者数	入浴 希望者 数	入浴希 望者で 搬送可 能数	長期臥床者の 居る医療機関 数(a)及び割合 (a/b)	長期臥床 者の居な い医療機 関数	回収医療 機関数(b)	全医療 機関数	回収率
東灘区	189人	11人	8人	64件 (35.4%)	117件	181件	181件	100.0%
灘区	98人	19人	13人	44件 (27.0%)	119件	163件	163件	100.0%
中央区	162人	25人	20人	54件 (21.6%)	196件	250件	279件	89.6%
兵庫区	121人	12人	8人	43件 (23.0%)	144件	187件	187件	100.0%
北区	129人	15人	11人	35件 (46.1%)	41件	76件	86件	88.4%
長田区	198人	37人	23人	61件 (41.2%)	87件	148件	169件	87.6%
須磨区	145人	9人	9人	37件 (40.7%)	54件	91件	113件	80.5%
垂水区	137人	21人	12人	49件 (31.4%)	107件	156件	169件	93.4%
計	1,179人	149人	104人	387件 (31.0%)	865件	1,252件	1,345件	93.1%

注) 長期臥床者及び寝たきり老人とは、6カ月以上床についている人をいう。

(以下、同じ。)

表一三 長期臥床者及び寝たきり老人実態調査集計表(58年度)

S. 58. 7

	長期 臥床者数	入浴 希望者 数	入浴希 望者で 搬送可 能	長期臥床者の 居る医療機関 数(a)及び割合 (a/b)		長期臥床 者の居な い医療機 関数	回収医療 機関数(b)	全医療 機関数	回収率
東灘区	165人	19人	14人	67件	(37.0%)	114件	181件	187件	96.8%
灘区	107人	23人	10人	47件	(28.3%)	119件	166件	166件	100.0%
中央区	103人	10人	9人	37件	(14.9%)	212件	249件	280件	88.9%
兵庫区	110人	20人	6人	44件	(23.7%)	130件	174件	186件	93.5%
北区	106人	10人	7人	31件	(43.7%)	40件	71件	89件	79.8%
長田区	127人	13人	11人	45件	(31.4%)	98件	143件	167件	85.6%
須磨区	110人	7人	6人	36件	(37.1%)	61件	97件	116件	83.6%
垂水区	116人	7人	5人	36件	(30.5%)	82件	118件	129件	91.5%
西区	56人	3人	2人	15件	(53.6%)	13件	28件	46件	60.9%
計	1,000人	112人	70人	358件	(29.2%)	869件	1,227件	1,366件	89.8%

「寝たきり」の総数は、57年 1,179人、58年 1,000人で、入院あるいは施設に入所しているものを除いている。

「寝たきり」になった原因疾病は、57年、58年とも同じ傾向で、①脳卒中後遺症は両年とも36.3%、②脳動脈硬化症と高血圧症との合計が29.3%(57年)、31.4%(58年)で大部分を占めている。58年度は痴呆の程度も調査したが、「痴呆有り」が38.6%と高値を示している。

57年調査から58年6月までの1年間に死亡した人は258人で、約21%、5人に1人の割合となる。

男女の比、年齢、原因疾患分類など、前掲M医院の19人は全市調査のヒナ型といえる程に似た傾向を示している。しかも、在宅長期臥床者の医療を担当している医療機関が57年に387(31.0%)、58年には358(29.2%)であり、主として内科系医療機関が受け持っていることを考えればかなり高い数値といえ

表一4 58年度長期臥床者及び寝たきり老人実態調査 一詳細一 ※入院患者は除く

	性別		年 齢						A 主たる病名										B 痴呆			C 程			
	男	女	50歳未満	50歳台	60歳台	70歳台	80歳以上	不明	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	不明	1	2	不明	1	イ	ロ
東 灘 区	59	106	2	2	7	53	98	3	54	51	8	6	8	7	7	4	1	18	1	56	108	1	82	12	8
灘 区	32	75		2	10	30	62	3	34	28	8	4	10	2	5	3	3	9	1	41	66		59	14	7
中央区	31	72	2	5	13	32	45	6	32	24	9	4	7	4	5	3	2	12	1	34	69		45	6	3
兵庫区	30	80	1	5	11	29	61	3	38	34	2	5	10	8	2	7		4		49	61		60	12	8
北区	37	69	2	1	11	37	55		47	31	4	2	8	4	1	5		4		44	62		50	11	4
長田区	48	79	1	3	8	41	74		39	33	8	17	8	4	2	4	3	8	1	40	87		62	17	4
須磨区	39	71	1	2	15	38	52	2	39	25	4	6	8	8	3	3	1	13		45	65		48	10	5
垂水区	48	68			10	41	59	6	53	32	4	4	6	3	1	4	1	8		48	66	2	64	4	4
西区	20	36		1	10	26	19		27	9		6	4		1		1	8		29	26	1	40	8	6
合計(人)	344	656	9	21	95	327	525	23	363	267	47	54	69	40	27	33	12	84	4	386	610	4	510	94	49
割合(%)	34.4	65.6	0.9	2.1	9.5	32.7	52.5	2.3	36.3	26.7	4.7	5.4	6.9	4.0	2.7	3.3	1.2	8.4	0.4	38.6	61.0	0.4	51.0	9.4	4.9

(註) A 主たる病名

- ①脳卒中後片麻痺 ②脳動脈硬化症 ③高血圧症 ④心疾患 ⑤慢性関節リウマチ ⑥腰痛症 ⑦慢性呼吸器(肺)疾患 ⑧骨折及びその後遺症 ⑨眼疾患(結尿管を含む) ⑩その他

B 痴呆 ①あり ②なし

C 程 度

- ①ベッド又は布団の上での生活に限定(イ寝たきり ロ坐位可能・ハおむつの要否)
- ②介助又は監視のもとで車椅子、手すり、杖で移動可能
- ③独力で車椅子、手すり、杖で移動可能 ④その他

よう。これらの医療機関がM医院のかかえている悩み、問題点に多かれ少なかれ当面していると推論しても大きな誤りはないであろう。

いままでにわが国の医療体制が経験していない未知の高齢化社会を迎えるに当って、医師会も新しい対応が必要であろう。

4 地域福祉と医師会活動

在宅医療を老人の問題に絞ってみてきたが、在宅療養、在宅福祉は老人だけのことではない。また、地域福祉に果たす医師会活動も日常診療、救急医療など治療面だけでなく、予防、発症防止、地域住民の健康意識の啓発などすでに広汎な分野で活発に行われている。

S. 58. 7.

度	D 寝ている期間					E 家族と同居			F 入浴希望			G 搬送の可否			◎前回調査より今回調査迄寝たきり老人は几人死亡されましたか?	◎新たに前回調査より今回調査迄寝たきり老人になった人は?								
	1	2	3	4	不明	1	2	不明	1	2	不明	1	2	不明										
1	55	25	3			30	36	30	22	31	15	1	158	7	19	71	75	126	27	12	51	46		
1	32	15	1			15	21	21	22	19	9	104	2	1	23	56	28	66	37	4	25	23		
6	31	15	12			12	20	24	28	10	9	94	8	1	10	54	35	4	72	25	6	15	15	
3	30	19	1			22	19	17	27	16	9	104	6		20	58	31	1	89	21		31	25	
2	26	29	1			22	25	13	17	20	9	102	2	2	10	60	36		80	26		37	21	
2	40	22	3			24	19	25	18	25	16	118	9		13	58	56		108	19		32	39	
3	40	21	1			14	28	14	16	26	12	106	4		7	70	32	1	87	14	9	30	23	
5	37	14	1			19	20	34	20	15	8	112	1	3	7	46	62	1	76	32	8	27	18	
1	11	4		1		9	18	11	6	10	1	1	52	3	1	3	29	22	2	35	17	4	10	9
24	302	164	23	1	167	206	189	176	172	88	2	950	42	8	112	502	377	9	739	218	43	258	219	
2.4	30.2	16.4	2.3	0.1	16.7	20.6	18.9	17.6	17.2	8.8	0.2	95.0	4.2	0.8	11.2	50.2	37.7	0.9	73.9	21.8	4.3	—	—	

D 期 間(寝ている期間)

- ◎ 6か月以上～12か月 ◎ 1年以上～2年 ◎ 2年以上～3年 ◎ 3年以上～5年 ◎ 5年以上～10年
- ◎ 10年以上～

E 家族と同居

- ◎ 同居 ◎ 独居

F 患者に本館での入浴サービスを受ける意思がありますか?

- ◎ あり ◎ なし ◎ 不明

G 搬送の可否(タクシー又は自家用車で、家人が付き添えば運べるか?)

- ◎ 可 ◎ 否

しかし、地域福祉サービスの充実をはかろうとするならば老人問題は避けて通るわけにいかず、しかも新しい飛躍がなければ前進しない。医師会は行政、民間の各分野との連携のもとにその分担する役割を果たすとともに、福祉の分野において医師会独自の活動も図らなければならない。

その手始めとして神戸市医師会では、57年7月から「寝たきり老人入浴サービス」、58年10月から老人いこいの家における各区医師会による健康教育・健康相談を始めている。

a) 寝たきり老人入浴サービス

市医師会報57年7月15日の号外から抜粋しよう。

「将来の神戸市民の医療の姿を考えると在宅医療、福祉のあり方について

はさらに検討と改善がはからなければならない。

安心して入院医療が受けられるとともに、病状によっては安心して家庭療養ができる体制づくりが必要である。

現在の長期在宅臥床者、在宅寝たきり老人のすべてが満足できる療養状況にあるとは言い難い。(寝たきり老人の)世話に当る介護者の最も困っていることの筆頭は入浴であり、調査対象の20.7%を占めている。

市内では、すでに入浴サービスを実施して立派な実績をあげているボランティア・グループがあるが、神戸市全体としてみればまだ不十分である。

入浴サービスが直ちに寝たきり老人のかかえる諸問題の解決にはならないが、その実践は、将来の老人医療、福祉を検討するためのワンステップとなるであろう。また市民健康教育にとっても実り多いものと期待される。」

浴槽は市医師会館夜間急病診療所内におき、市医師会健康教育部がボランティアとともに運営。週1回、土曜の午後に3～5人。ボランティアは医師会の市民健康大学講座修了者を主とし、他に熱意のある看護婦の参加をえた。さらに57年8月末から文化タクシー-K. K.の全面的協力により、寝台車1台と、社員全員の参加のもとに毎回運転士2名の派遣があり、市医師会職員とともに搬送に当たっている。

57年7月10日から58年3月末まで、1月は休んで29回で医師11、看護婦7、ボランティア81、医師会職員25と文化タクシー社員によって延べ75人(対象者40人)に実施し、現在も同じペースで行っている。

b) 在宅療養の将来と医師会

老人の生活、心身の状況は、若い人に比べてより複雑多様であり、従ってその対応もきめ細かい配慮が必要である。老人福祉はすでに、生きがい、就労、住宅、施設、ホームヘルパー、ボランティアなど各方面でその対策が行われている。福祉医療といわれる老人医療費公費負担制度は、すべての老人の経済的負担の軽減だけでなく、だれでも進んだ医療を受ける資格を持つという点で、日本の医療制度の特徴といえる。しかし、それでも在宅療養の老人、それも寝たきり、あるいは寝たり起きたりの疾病老人に明るい展望が開けているとはい

えない。介護技術のレベルアップによって介護能力を身につけた人を家族に持つことが難しい。その介護人も負担に耐えられなくなる。ホームヘルパーやボランティアが誠心誠意つくしても老人との心の交流は元来難しいものである。住居、経済の条件も大きな因子である。

医師側にとっても、往診での診察、検査、処置も10年前に適正、妥当であったことがすでに低レベルのものになっている。従って、在宅で医療の行えるのは、入院し、検査、処置、手術などの後、入院の必要性なしとされたものが主となり、病名としては脳卒中後遺症と脳動脈硬化、高血圧性疾患が主となるであろう。前述のSおばあさん、Hおばあさんのように医師との信頼関係が支える在宅重症例は今後減少するだろう。

在宅医療患者が、家庭に、地域に、周囲との摩擦もなく愛情をもって受け入れられるためには、地域の在宅福祉サービスが地域保健計画に統合され、地域住民、ボランティア、福祉団体及び諸施設と公共サービスが一体となって連携いなければならない。そこでは医療担当者としての医師会が積極的な役割を果たさなければならない。

地域福祉体制を作るための過程、またその体制のなかで果たす役割こそが医師会の将来像であると言ってもよいが、わたしはそれよりも、市民の医療の第一線を背負う医師会の急務は、将来の神戸市の地域福祉に欠けていて、しかも医療が主体をなす部門の準備、設立であると考えている。

第1は、痴呆老人収容施設である。寝たきり老人や寝たきり老人のうち、調査ですでに1/2以上が痴呆を有している。一般に全老人の4%は痴呆をもつとされ、その60~70%は基礎疾患、とくに脳動脈硬化の治療と対人関係をよくすることで改善する。痴呆老人を、対人関係の失われがちな病院でなく特別養護老人ホームで短期間生活させ、治療を併行して行うことは可能ではないか。寝たきり起きたり、あるいはブラブラ歩きの老人の痴呆状態が幾分かでも改善すれば介護人は助かるだろう。

第2に、主治医と老人との結びつきを保ちながら、疲れた介護人を7~10日

休ませるためのショートステイがほしい。そのショートステイの間に必要な検査を行い、これからの在宅療養に医師側もそなえることができる。このショートステイは、専門病院から退院し在宅療養に移るまでの老人及び家族の訓練の場でもあり、在宅主治医の今後の治療方針策定の場ともなる。このショートステイを病院で行うか、病院に隣接した住居形式のところで行うかは一長一短があり、両者の形態が必要かと考えている。

その他の施設利用、他部門との連携については他の論者が述べられるであろうが、在宅の老人医療に当るものの1人として、現在の在宅医療の重荷を軽減しなければ、さらに充実した福祉体制は不可能とまで考えている。

なお、神戸市の医療体制に欠けている、医療の支えを持った軽度痴呆老人のための施設、ショートステイ施設その他についても医師会が積極的に取り組まねばならないことではあるが、地域福祉体制のなかでも公的 성격の強いものであり、行政としての神戸市および市民の理解がなければ容易に実現できるわけのものではない。これを市医師会の老人地域福祉における将来像——夢としておこう。

5 おわりに

わたしは一介の町医者に過ぎない。専攻科目の関係で外来患者は老人、それに近い年代の人を診ることが多い。しかも、わたし自身がそうありたいと願っているように、本人がかねがね希望し、家族も了承している場合には、病状の許す限り自分の家で死を安らかに迎えさすよう努力してきた。家族から「本人も草場の蔭で喜んでいることでしょう」といわれることだけが報酬ともいえる。

社会福祉については素人であり、福祉施設についても全国10カ所程度を見せただけにすぎない。

ただ、その立場から在宅福祉、とくに在宅の寝たきり、あるいは寝たきり起きたり老人の療養の将来は困難なものであると自覚し、現在の在宅福祉サービスが統合化され実現に移されたにしても、なお解決困難な問題はいくつか残るであろうと思っている。

最後に米国の老人の85%が死亡するというナーシングホームの一部のように「安上がりの死」とか企業介入の施設、あるいは日本の一部でささやかれているように機械にとりかこまれての死は、わたしはそうなりたくないと思っていることを念をおしておきたい。

要介護老人への医療及び地域での対応

磯 典 理

(大手前女子短期大学教授)

1 老人の世紀

今から 4,000年前, エジプト王朝はなやかなりし頃の平均寿命が18歳, 中世になって30歳と推定され, 我が国でも徳川時代は30歳, 明治時代40歳, 昭和初期で50歳であり, 平均寿命の伸びは10年延びるのに何百年もかかる程遅々としていた。

しかるに我が国では, 第2次大戦後公衆衛生分野の積極的活動, 栄養の改善, 抗生物質の発見, 医療の進歩等により平均寿命は著しく延びて, 世界の1位, 2位を争う長命国となり, 昭和57年度の平均寿命は男75歳, 女80歳となり, 100歳以上の人が1,266名を数えるにいたった。尚この数は今後も増加してゆく傾向にあり, 昨年敬老の日には1,354名となっている。

昭和58年度の我が国の65歳以上の人口は全人口の9.8%となり, この増加速度は欧米のそれに比べて著しく速く, 昭和73年(西暦2,000年)には15.6%, 昭和95年には20%になると試算されている。

一方, 1夫婦あたりの子供の数は, 昭和48年は2.1人であったが, その後高学歴化や生活水準の上昇, 住宅の狭さ等が影響し, 昭和56年1.72人, 昭和60年には1.68人と減少し, 老年人口指数 $\left(\frac{65歳以上}{15歳\sim 64歳人口} \times 100\right)$ は昭和55年13.4, 昭和75年23.3, 昭和95年35.5になると試算されている。即ち, 昭和55年には生産年齢人口7人で1人の老人を支えていたのが, 昭和95年には3人で1人の老人を支えることになる。遠い将来, 大多数の世帯が老人を1人ずつ抱えることとなり, そのための介護的, 経済的負担は余裕がなくなり, 個人の能力の限界をこえる結果, より強い社会的資源の援助が要請されることになる。

内閣総理大臣官房老人対策室が昭和56年に行った日、米、英、仏、タイの老人の生活と意識に関する国際比較調査の中で、子供や孫と一緒に生活を希望する率は日本59%、米国7%、英国6%、仏12%、タイ59%となっている。また、昭和57年9月「老後の生活と介護」(内閣総理大臣官房老人対策室)の調査によると表一1の如く家族、親族に依存する率が著しく高いが、現実には昭

表一1 誰に介護してもらうか

	実数	寝たきりとなった場合に介護を頼む相手方									
		配偶者	息子	嫁	娘	子供達全員	族その他の家族親	小(家計)族親族	施設など	ホームヘルパー	わからない
(60歳代)	人	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
全 体	1,428	36.7	4.0	27.7	11.4	3.6	0.5	(83.9)	8.5	7.6	
性 別	男 性	638	68.8 (—)	3.6 (15.7)	10.6 (36.8)	4.9 (16.9)	2.5 (8.9)	— (1.1)	(90.4) (79.4)	4.7 (12.4)	4.9 (8.2)
	女 性	790	10.8 (—)	4.3 (6.6)	41.4 (45.2)	16.7 (18.7)	4.4 (4.8)	1.0 (1.4)	(78.6) (76.7)	11.5 (13.2)	9.9 (10.1)

(注) 性別欄の()内は、配偶者が面倒をみられなくなった場合について再掲したものである。

資料：内閣総理大臣官房老人対策室「老後の生活と介護」(昭和57年)

和56年度の高齢者世帯(老人夫婦だけ16.3%、ひとりぐらし高齢者11%)は28%弱である。今後この率は増加し、昭和75年には同居別居は相半ばすると予測されている。

65歳以上の男女生存比は男42%、女58%で、ひとり暮らし老人は昭和56年現在106万人で、その80%が女性である。ひとり暮らし老人の71%は子供がいるが、「子供との交流なし」が9%、「誰も面倒をみってくれる人がいない」が13%となっている。この現象は都市に多く、都市化する程血縁関係は薄くなることを示している。

また、東京都の調査によると、実際に老人を介護している人は嫁40%、娘25

％、妻25％となっていて90％は女性が介護していることになり、女性に著しく負担がかかっている。加えて女性の方が男性に比し長命ゆえに老人の世紀は女性の世紀でもある。

従来から介護は女の役割で男は具体的な介護は何もしていなかったが、今後は男性を含めて家族全体で介護にあたる必要がある。

2 老人が生み出される条件

人間のライフサイクルとして成長期、成熟期、完成期、衰退期を区分するが、それらは決して独立したものでなく、「人は自らが生きてきたように老いる」という言葉の如く若き日からの連続した生活のあり方がその人の老後を規定している。その規定の条件として次の4つのことが考えられる。

(ア)生物学的条件：人間は生態系内の一生物として、物理化学的な環境、生物としての宿命である老化現象、栄養、疾病等。

(イ)社会経済的条件：家族構成やその家庭のあり方、退職、引退、親子関係の変化、経済自立喪失、配偶者や友人との死別等。

(ウ)精神心理的条件：病氣、体力の衰えによる対人関係の断絶、孤独、自閉的・知的能力の低下等。

(エ)本人の性格や以上の諸条件に対応する心構え

以上の諸条件の結果、健康老人、病弱老人、ねたきり老人、痴呆老人等が生み出される。

従って、従来老人という表現は戸籍年齢だけが条件であったが、今後はその人の生理的、心理的、社会的な機能年齢を考慮する必要がある。

機能の充実した健康老人を作り出すために社会保障、医療、公衆衛生、社会福祉等、社会制度全体の協同が必要であり、老人は弱者であるという在来の考え方と老人施策をリデザインすべきである。

したがって弱者としてただ流れのままに老化老衰型社会を待つのではなく、大学卒業後50年もある人生だから、個人としても人生80年の軌道に挑戦する気迫が要求される。

3 老人福祉法施行20年間の推移

人間の健康を守るためには公衆衛生、医療、社会保障、社会福祉の4本の柱が必要である。

我が国もこの4本柱を充実強化して北欧福祉先進国スウェーデン、デンマーク等の如き福祉国家たらんと、昭和38年老人福祉法が制定された。

「すべての老人をしあわせに」という理念を行政的に実施してみた結果、この20年間の経過と共に次の4つのことが判然としてきた。

(1) 老人患者増

第1は老人の人口増に比し老人患者の激増である。厚生省が毎年調査している有病率(表一2)でみると、人口1,000人に対し、老人福祉法の実施された直後の昭和40年では65歳～74歳が177.8、75歳以上で177.5、昭和45年、65歳～74歳が257.0、75歳以上が249.5、昭和48年老人医療はすべて無料化し、昭和55年では65歳～74歳で336.0、75歳以上で437.3となっている。その間の老人人口の増加に比し、有病者数は著しく増加している。

70歳以上の主要疾患別調査をみると、昭和45年に対して昭和55年ではすべての疾患が3倍から5倍に増えている(表一3参照)。これらの疾患はほとんど慢性疾患で、したがって入院日数も循環系で160.4日、運動系で126.5日となっているが、全年齢階層平均入院日数は50.3日である。

従来老人にあるものは「病氣とひまと孤独」、ないものは「金」といわれてきたが、昭和48年老人医療が無料化し老人が病院に集まり、病院外来待合室は老人のサロンと化した。

従来、日本人は検査機能の整備している病院外来志向型で、病院が開業医の役割を兼務し、老人医療無料化後、私立の小さな病院が急増した。老人病は長期入院を要し全入院ベッドの50%をも占め、又たとえ退院出来る状態に回復しても本人あるいは家庭の事情等により退院させられない場合も多く、必然的に病院は治療の場に加えて生活の場になり、又退院患者の80%は再び通院治療を受けているのが現状である。医療費からみると、昭和55年国民平均医療費1人年間10万円に対し、老人1人あたりの医療費は北海道、大阪は約55万円、静岡約

表一 2 年齢階級・性別にみた有病率の推移(人口1,000人対傷病件数)

	昭和30年	4 0	4 5	5 0	5 5
総 数	37.9	63.6	93.6	109.9	110.4
男	40.4	63.0	89.5	103.0	102.6
女	35.5	64.2	97.5	116.5	117.8
0 歳	28.6	56.7	87.9	96.5	77.9
男	28.3	56.5	90.9	100.9	61.5
女	28.8	56.8	84.7	91.6	93.9
1 ~ 4	28.7	36.2	75.2	129.6	89.5
男	27.9	36.3	83.8	139.7	94.4
女	29.4	36.1	66.3	119.3	83.7
5 ~ 14	17.4	30.2	50.5	70.1	56.0
男	17.0	30.5	53.8	70.7	61.5
女	17.8	29.9	47.0	69.4	50.2
15 ~ 24	25.0	28.1	33.2	40.4	30.2
男	27.8	29.5	30.3	38.4	32.1
女	22.6	26.8	36.2	42.5	28.3
25 ~ 34	38.5	43.7	56.8	64.0	43.4
男	40.9	41.9	53.3	52.8	39.6
女	36.5	45.4	60.0	74.8	47.1
35 ~ 44	45.5	72.5	86.2	85.5	74.3
男	45.0	69.2	78.6	76.6	66.5
女	45.9	75.6	93.7	94.3	82.0
45 ~ 54	61.3	95.7	126.6	129.3	121.8
男	71.2	89.0	113.0	120.1	115.0
女	51.7	101.5	138.0	137.9	128.4
55 ~ 64	77.5	143.1	200.8	195.5	229.9
男	82.9	159.0	196.6	196.3	219.3
女	71.9	127.7	204.4	194.8	238.2
65 ~ 74	86.3	177.8	257.0	312.6	336.0
男	106.5	194.5	274.4	305.5	334.0
女	70.1	164.5	240.9	318.5	337.6
75 歳以上	70.8	177.5	249.5	328.1	437.3
男	84.9	184.8	260.5	328.0	429.2
女	62.6	173.2	242.5	328.2	442.8

資料：厚生省「国民健康調査」(各年10月)

表-3 主要疾患別患者数の推移（指数）

		総 数							70 歳 以 上						
		昭和45年	50	51	52	53	54	55	45	50	51	52	53	54	55
総 数	総 数	100	110	114	114	113	114	111	100	219	229	251	255	271	272
	新 生 物	100	119	133	141	163	170	171	100	157	196	224	249	256	290
	内 分 泌 疾 患	100	126	129	129	146	140	148	100	207	266	258	312	334	357
	循 環 系 疾 患	100	142	150	148	153	157	160	100	228	245	257	263	278	291
	消 化 系 疾 患	100	96	100	101	99	99	96	100	243	261	290	286	288	290
	運 動 器 系 疾 患	100	124	144	143	154	179	180	100	286	330	364	369	496	476
病 院	総 数	100	104	107	111	113	112	116	100	204	217	248	259	283	316
	新 生 物	100	124	137	153	172	175	191	100	178	202	247	290	303	341
	内 分 泌 疾 患	100	145	148	153	165	159	191	100	257	289	349	371	406	506
	循 環 系 疾 患	100	137	143	157	163	173	200	100	230	246	284	303	327	411
	消 化 系 疾 患	100	95	99	105	98	99	101	100	443	481	557	559	583	621
	運 動 器 系 疾 患	100	122	134	142	137	168	155	100	303	358	392	351	519	471
診 療 所	総 数	100	113	118	115	114	116	108	100	227	236	253	253	265	251
	新 生 物	100	104	119	107	136	156	108	100	116	182	180	167	160	189
	内 分 泌 疾 患	100	114	117	113	134	128	121	100	180	255	211	280	295	279
	循 環 系 疾 患	100	144	152	144	149	151	143	100	227	245	246	248	259	244
	消 化 系 疾 患	100	97	101	99	100	99	94	100	200	213	233	226	225	219
	運 動 器 系 疾 患	100	125	148	144	162	185	193	100	281	320	353	378	489	479

資料：患者調査（各年7月）

26万円，沖縄約23万円（国保昭和56年）と地域差はあるが平均40万円となっている。「老人をおもりにしているのは医療とテレビである」と巷間でいわれるようになってきた。

我が国の医師数は昭和55年現在で 14万8,815名となっている（表-4参照）。

病院と診療所の医師数は昭和54年を境に逆転してきている。また，別の調査をみても，開業医と勤務医の比率は昭和54年より従来の比率が逆転して48%：52%となっている。このことはホームドクターの減少になり，昨年2月に成立した老人保健法の主旨に沿って，老人を出来るだけ家庭及び地域でみてゆこうという方針との調整が困難となってくる。

表一4 医師数（医療施設の従事者）

	医 療 数			人口10万対医師数		
	総 数	病 院	診 療 所	総 数	病 院	診 療 所
昭和 年末	人	人	人			
45	113,214	47,575	65,639	109.2	45.9	63.3
50	125,970	57,436	68,534	112.6	51.3	61.2
51	128,448	60,383	68,065	113.6	53.4	60.2
52	131,628	63,414	68,214	115.3	55.5	59.7
53	136,164	66,069	70,095	118.2	57.4	60.8
54	143,125	73,175	69,950	123.3	63.0	60.2
55	148,815	78,422	70,393	127.3	67.1	60.2

資料：医師調査

(2) ねたきり老人増

第2にはねたきり老人の多発である。昭和47年の全国社会福祉協議会の調査では、65歳以上のねたきり老人は対象人口の3.8%即ち約40万人、病弱老人32.2%、322万人となっている（表一5参照）。

表一5 年齢階層別ねたきり老人出現率、病弱老人出現率（1972、全国）

	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80歳以上	計
ねたきり老人出現率	2.2	3.4	5.3	7.5	3.8
病弱老人出現率	28.5	34.0	33.9	31.1	32.2

ねたきりになる原因の最多は脳卒中である。次に女性に多い骨折特に大腿骨骨頭部骨折があげられる。対象老人の3.8%がねたきりという数字は、米国1%、英国1.5%に対し著しく多い。勿論我が国が世界的にみて脳卒中最多発生国であることも原因の一つであるが、早期に合理的なりハビリテーションが実施されず過安静になっていることも大きい。老人医療には絶対に静と動の処方が必要である。特に過安静について、我が国の一般的なサービスのあり方、即ち「相手に何もさせずに何でもしてさしあげる」という対応の仕方も関係がある。

(3) 特別養護老人ホーム増と医療要員不足

第3には、要介護老人を収容する老人福祉法による施設として軽費老人ホーム、養護老人ホーム、特別養護老人ホームの3種類がある。ねたきり老人を収容する施設として特別養護老人ホーム（以下「特養」という）があり、特養は昭和45年全国で152施設、1万1,280名収容であったが、昭和55年1,031施設、8万385名と飛躍的に増加したがまだ足りぬとの声が大きく、全国で3日に1施設作られているともいわれている（表-6、7参照）。しかし大都市ではまだ

表-6 施設の種別別施設数の推移

施設の種別	実 数					指 数 (45年=100)				
	昭和45年	50年	53年	54年	55年	昭和45年	50年	53年	54年	55年
老人福祉施設	1,194	2,155	2,755	3,056	3,354	100.0	180.5	230.7	255.9	280.9
養護老人ホーム	810	934	939	942	944	100.0	115.3	115.9	116.3	116.5
特別養護老人ホーム	152	539	799	903	1,031	100.0	354.6	525.7	594.1	678.3
軽費老人ホーム(A型)	52	121	164	152	170	100.0	232.7	315.4	292.3	326.9
軽費老人ホーム(B型)	—	—	—	35	36	—	—	—	100.0	102.9
老人福祉センター	180	561	853	1,024	1,173	100.0	311.7	473.9	568.9	651.7

表-7 施設の種別別定員の推移

施設の種別	実 数					指 数 (45年=100)				
	昭和45年	50年	53年	54年	55年	昭和45年	50年	53年	54年	55年
老人福祉施設	75,397	120,164	142,611	150,730	163,379	100.0	159.4	189.1	203.9	216.7
養護老人ホーム	60,812	71,031	71,060	70,844	70,450	100.0	116.8	116.9	116.5	115.9
特別養護老人ホーム	11,280	41,606	61,515	71,481	80,385	100.0	368.8	545.3	633.7	712.6
軽費老人ホーム(A型)	3,305	7,527	10,036	11,405	10,839	100.0	227.7	303.7	345.0	379.5
軽費老人ホーム(B型)	—	—	—	—	1,705	—	—	—	—	
老人福祉センター	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

少なく、大阪市ではねたきり老人 3,702名（昭和56年調べ）に対し5施設合計570名が収容されているにすぎない。もし大阪近郊で特養をつくるとすると土地、建設費を含めて1ベッド当り1,000万円以上かかり、かつ入所者1人宛の費用は国の基準で1人1カ月約15万円を要するが、殆んど措置費でまかなわれ個人負担は僅少である。従って「特養を作れ」との声は高いが、それはとりもなおさず高福祉、高負担となって市民にはねかえってくる。

特養の入所者のうち要医療者が90%以上で内科、整形外科、皮膚科、婦人科、歯科、精神科等各科にわたっている。57年6月、全国老人施設協議会が全国2,000施設に実施した調査によると養護老人ホーム及び特養を含めて25%、特養の80歳以上では41%が痴呆老人である。しかしそれに対応する現状は、内科の嘱託医1名で看護婦の配置も僅少であり、夜間の医療関係者の勤務は皆無といってよい。加えて入所者の80%は脳卒中後遺症あるいは老化による機能障害によるA.D.L低下をきたしている。その人達に対するリハビリテーションのキーパーソンである各種療法士の配置は、我が国では病院でも少ないが特養においては皆無といってよい。

昭和52年度厚生省全国医務主管課長会議の資料でみると、昭和51年理学療法士1,951名、作業療法士632名の現員で、それに対する当面の確保目標数は、理学療法士6,000名、作業療法士4,000名であるが、毎年の新卒者は400名しかないので目標数に達するのは程遠い。脳卒中後の発語障害に対する言語療法士や心の悩みに対する心理療法士のような専門家は全然考慮されていない。従って、リハビリテーションや適切なケアにより社会復帰させ、数多い待機者と交替させることも困難であり、たとえ可能となっても老人を受け入れてくれる家庭も崩壊し、結果的には終生滞在になってしまうのが現状である。そのため最近では在宅ねたきり老人の家族の介護の労苦を少しでも軽減させるべく、ショートステイやデイセンターという方法が一部ではすでに実施されている。

特養の現状に医療不足のあるのは確かであり、もし重症になった時、すぐ入院させてくれる病院の有無、又入院出来ない理由等を、昭和50年全国社会福祉協議会の調査によると、「入院させてくれる病院あり」58%、「なし」41.2%

となっている。入院出来ない理由は、「付添問題」63.6%、「手がかかる」46.3%、「満床」32.1%、「回復の見込みなく敬遠」20.4%の順となっている。現在でもこの現状はかわらず、特養は自己完結的に特養の中で解決しなければならない。長年叫ばれつづけている福祉と医療のシステム化はいまだに稼働していない。

アメリカでは1965年医療法改正にともないナーシングホーム（我が国の特養に近い延長療養施設）が医療体系の一環にくみこまれた。その結果ナーシングホームの急増を来し、1977年140万2,400床と増加し一般病床数に匹敵するようになったが、急増であるだけに人的対応も充分でなく、医療も福祉も不足し、加えて採算重視があり、利用者からは不評をかっていたが、最近入所患者に対し従来の医療報酬に加えたケース毎の定額制からA・D・Lケア別の報酬制を導入し、かつ患者の状態が改善軽快した際には特別報酬を加算し、職員及び患者の意欲向上を目的とした新しい老人医療体系を実験的に実施しているようである。このことはわが国の老人保健法による特別許可病院及び特養に対し今後のあり方を示唆している。

患者がねたきりになった場合、病院あるいは特養のいずれを選択するかは重要な課題である。特養入所の場合は福祉事務所の措置が必要となり、病院入院は患者の自由選択であるから病院利用の多くなるのは当然である。症状によって社会資源の有効利用についてはもっと効果的に考えられなければならない。これについては、各保健所に結核診査協議会をつくったごとく、医療と福祉を一元化した中の広い資源の効果的運営に関しコンセンサスを得る権威ある機関も必要であろう。

特養を含めて老人ホームを対象人口の何%にするのがいいかは難しい問題である。スウェーデンがかつて対象人口の5%にしたが入所者の加齢と共に人手を要し、マンパワーと財源で行きづまった。その結果施設収容方針から在宅ケア中心に方向転換した。

我が国も長命化と共に後期高齢老人が増加し、特養入所者の平均寿命が78歳となった今、在宅ケアの方向に向かわざるを得ない。

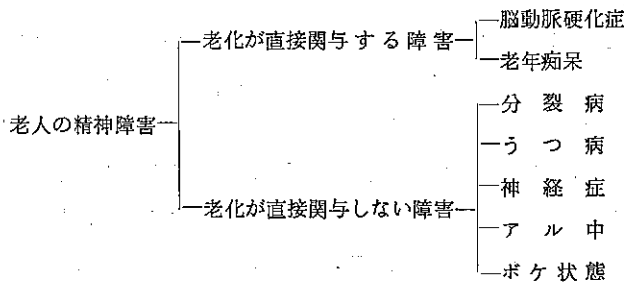
(4) 痴呆性老人増

第4には老年性痴呆の増加である。人間が長命化すれば脳細胞減少及び脳血管障害から痴呆が増加することは明らかである。最近の医療技術の進歩により、人工臓器による臓器取替えあるいは補助人工臓器により長命化しても、脳の取替えは出来ないので、益々痴呆老人は増加するであろう。加えて社会全体の連帯感の稀薄さ、核家族化による孤独化、疎外による会話不足、愛情不足等老人をとりまく環境の悪化も影響して痴呆がおこりやすい。

人間の知能指数I.Qは20~25歳を100とすると、正常な場合でも60~65歳で75~80に低下するといわれている。従って多少のもうろくは致し方がない。いわゆるぼけとは生理的範囲の知能低下で、痴呆とは知能障害が人格全体に及ぶ病的不適応状態をいう。老年期精神障害の発生率では、初老期を含んで39歳以前の精神障害の6倍と云われている。

老年期の精神障害を分類して(図-1)、脳の老化によるものとして老年痴

図-1 老人の精神障害



呆及び脳血管性精神障害があげられ、脳の老化が直接関与していない精神障害として神経症、うつ病、妄想幻覚状態、アルコール中毒等があげられている。

一般にぼけといわれている中で生理的範囲の知能低下と老年痴呆、脳血管性痴呆のいずれにも共通点として忘れっぽさがあるので、一般にぼけという中には軽度のぼけ状態も病的痴呆も混同している場合が多い。

老年期痴呆の出現率は、1956年スウェーデンにおいて60歳以上では5%、東京

都で65歳以上（1980年）4.6%，神奈川県（1983年）4.8%と報告されている。

大阪府が昨年行った「大阪府老人生活実態調査」並びに「大阪府老人健康実態調査」の集計によると（大阪府痴呆性老人対策研究会中間まとめ一昭和58年9月一），65歳以上の老人40万人中4.3%が痴呆性老人（境界線上を含めると6.9%）と推定され，男女比率は45.5%対54.5%で女の方が高くなり，年齢別では「65歳～69歳」で5.2%，「75歳～79歳」が18.4%，「80歳以上」では54.6%と加齢と共にその割合は高くなっている。

疾患の種類別の割合では「脳血管性痴呆」が50.3%を占め，次に「老年痴呆」が36.4%，両者の「混合型」が10.7%，「その他」が2.6%となっている。

さらに生活及び看護，介護上問題となる主な状態としては，

①睡眠障害	33.7%
②不潔な行為	11.6%
③夜，家族を起こす	11.6%
④外出して迷う	9.5%
⑤攻撃的な行為	7.4%
⑥火の不始末	7.4%
⑦幻覚	7.4%
⑧妄想	7.4%
⑨家族をはなさない	7.4%
⑩過食	6.3%
⑪徘徊	4.2%
⑫大声をあげる	4.2%（重複回答）

の順となっている。痴呆老人の介護家族は介護に際して，

①心身の疲労	30.5%
②睡眠不足	20.0%
③時間の余裕がない	17.9%
④経済的負担	9.5%
⑤家庭・家族間のトラブル	7.4%

⑥問題行動の対処が難しい 7.4% 等の困難を訴えている。(大阪府痴呆性老人対策研究会) 家庭内に痴呆老人をかかえた場合、それに対応する家族の苦勞や悩みは深刻である。昔は精神病と同一視して近所にわからぬようにひそかに家庭内で介護していたが、核家族化している現在、家庭内でみることはむずかしい。それを反映してマスコミも頻繁にとりあげ、痴呆老人は社会問題化している。痴呆老人をだれが、どこでみるか、例えば、①精神病院、②老人保健法による特例許可病院、③特別養護老人ホーム、④在宅でデイケアを利用する等が考えられる。厚生省の患者調査(昭和55年)では、退院患者の在院日数は総数が55.1日であるが65歳から69歳迄が78.4日、70歳以上が113.0日と老人層が多くなっているが、精神障害者についてみると、退院患者総数では333.3日である。65歳～69歳層では525.8日、70歳以上では384.1日となって精神障害老人の在院日数は極端に長くなっている。老人保健法で老人患者の在院日数を減らす方向に進めている時、精神病院収容にも留意すべきである。

最近痴呆老人のために、数カ所の特別養護老人ホームが集団遊戯療法により効果をあげている。老年の痴呆は老化による全身症状の一つの表れで単に脳の器質障害だけとは云えない。それはあたかも螢光燈が弱ってパカパカ点滅する状態の如きもので現在の医療による治療の成果は期待しにくい。従ってキュアより老人ケアに専門的に手なれた特別養護老人ホームの方がより適切であると思う。

筆者達は大阪府松原市にある大阪老人ホームに於て、昨年4月より毎週ほけ老人を抱えた家族に対する介護相談を開始した。相談内容は徘徊、攻撃、不眠、夜中に家族を起こす等の介護法や、ヘルパーや老人ホーム或いは費用等について社会資源の利用法等が多い。相談をうけた痴呆老人の中でホーム附設のデイセンターに毎日通所可能なもの4名、週2～3回のもの3名、計7名に対し在来の入所老人と共にリハビリテーションや遊戯療法を行った結果、いずれも日常生活の改善がみられていることは痴呆老人の対応策としてデイセンターの今後の利用方向を示唆していると考えられる。

しかしどの程度までを老人痴呆とするか、また、その原因には本人の性格や急速な環境変化、あるいは老人に対する家族の対応のあり方等社会的な要因も関連しているので、その予防や治療に関し今後の中広い研究がまたれる。

老人福祉法が施行されて20年を経た今、老人患者増、ねたきり老人増、特別養護老人ホーム増とその医療要員不足、痴呆老人増の4つの問題がはっきりしてきた。

4 大きな節目

昭和33年新国民健康保険法が成立、昭和36年日本の津々浦々まで国民皆保険になり、昭和38年老人福祉法が成立、昭和48年に老人医療を無料化し、我が国が高くかかげた福祉国家の理想も、昭和48年のオイルショックに引きつづき経済の低成長の結果、国家財政も厳しくなり、財政の見地から医療と福祉の見直しを迫られる大きな節目がやってきた。即ち、当初の理想であった「福祉はタダ」から、第2次臨調答申により「福祉は買うもの」という受益者負担の原則が打ちたてられた。

人間が生きるための「衣、食、住」の原則は、老人に対しては「医、職、充」の3つ、即ち医療と年金と心の充足という生きがいの問題としてクローズアップしてきた。

昭和58年2月1日より新しく老人保健法が施行された。その背景には前述の老人医療費無料化にともなう医療費の急上昇に対する抑制がある。即ち昭和48年、老人医療費を無料化した当時の65歳以上の老人人口は7.2%で老人医療費総額は4,000億円、国民総医療費の11%であったが、昭和57年には3兆円となり総医療費の22%となり、昭和60年には老人人口は12%でその医療費は4兆4,000億円となり、総医療費の25%と推計されている。

以上のことから、①老人医療は病気治療に片寄りすぎているので「なおしの医学」の見直しに加えて、健康を「つくる医学」をもっと導入すべきであるという反省、②健康に対する自己責任の確立、③成人病予防、④もし病気になったら出来るだけ家庭、地域でみてゆく、⑤受益者負担という原則が打ち立てら

れた。即ち従来の医療感覚を一変して“特例許可病院”という老人慢性病院（病棟）を新設し、入院期間を短かくし、退院後の中間施設の確立や訪問看護や保健婦による訪問指導を導入した。

医療以外のヘルスに対するセルフケア事業として成人病予防のために、健康手帳の交付、健康教育、健康相談、健康診査、機能回復訓練、訪問指導を保健所等で実施することになった。

しかし、老人保健法の理想は出来ても、余りにも急速急激な変化のため住民側も医師側も混乱があり、かつ法にともなう要員の補充もまだそれに対応して行われていないから、法の実施が整備されるまでには今後数年は要するであろう。

法の理想は理想として、我が国の採算性の医療行為の中で老人医療水準の低下がおこったり、病院を退院させられても受け皿である家庭もそれにとまなう地域ケアもなく、また老人ホームも不十分で、老人の行き場がなくなってしまう危惧がないとは云えない。

更に老人人口の増加と青年人口減という高齢化社会に於ては社会保険、年金等の給付或は負担に関し、西欧高齢化先進国で起った如き老若世代間の遊離あるいは反目のおそれがないとはいえない。

5 老人の健康

厚生省老人福祉課が実施している「生きがいと創造事業」の参加者に対し、筆者達の行ったアンケートによる調査の中で健康との関連の項目でみると、慢性疾患があると答えた人が52.7%、その中の72.2%は主治医を決めて定期的に治療を受けていた。しかしその有疾患老人の90%以上が意識調査では健康と感じていた。

人が日常の会話の中でかわす健康という言葉は何となく分っていて又分っていない。健康の健は人間的生命の充溢であり、康とは心身の平安を意味するといわれている。健康の反対が病気であるとする病気の規定もむずかしい。健康と病気の間には虚弱、違和もあり、病気になっていなくても不健康は

あり得るし、健康感さえあれば健康とも云えない。老人の場合老化による心身機能の低下による心気症、心身症も極めて多い。従って老人の健康とは、その人が必要とする社会生活を何となく過ごせるということがその人の健康の水準だと云わざるを得ない。

加齢と共に起こる老化と疾病との関係も極めてむずかしい。加齢の総括である「老い」の中にある、もろもろの人としての生活や心身の機能低下を考えあわせると、健康とは単に医学的概念のみではなく、同時に心理学的、かつ社会学的な総合概念である。

WHOの保健大憲章の中にも、健康とは「身体的にも精神的にも社会的にも安寧な状態」という言葉に続いて、「基本的人権としての健康」が銘記されていることからみても、健康とは与えられるものでなく自ら勝ちとるものという積極性と、又そのための各種の条件が国家的社会的責任において整備されるべきであることが今一度考えられなければならない。

6 老人医療を考える

老人の病気の特長として、多くの病気を併せて持ち、かつ慢性で病気の過程は非定型的である。薬に対する反応に個人差が著しい。心身の機能低下があり病気が正常かがきめにくく、その治療は長期化してリハビリテーションに移行してゆくというようなことがあげられる。

医療の目標は患者の苦痛をとる、病気をなおす、死なないようにすることにあるが、老人医療の場合、その目標達成は極めて困難である。従って現代医療の範ちゅうを越え、老化と重層した長期慢性疾病に対しては医療的管理と福祉的ケアの連携が重要であることは論をまたない。老人に対し科学的な近代医学を駆使して生命を延ばすよう専念しているが、機能的寿命を無視した人工長命は医療費の増大やケアのための労力等が若い世代の人々に経済的社会的重圧としてのしかかってくる。まして最近の社会的風潮は使い捨てであり、手のかかる古稀老人は古棄であり、老人病院や特別養護老人ホームに隔離収容しようといううばすて思想も現存している。

しかし前述のごとくねたきり老人出現率 3.8%、病弱老人出現率32.2%、痴呆老人出現率4～5%といわれる数字からみると、65歳以上の対象人口1,000万人として400万人位が何らかのケアやケアを要することになる。我が国の病院約 8,400病院の入院ベッド数は120～150万床で、その30%を老人ベッドとして40万～50万人、特養ベッド8万床として最大限約60万人しか収容出来ず、残余の人は家庭や地域社会でみて行かねばならない。

一方、最近の技術革新はコンピュータの進歩にともなうCTスキャナー、或は、原子力やレーザー等のエネルギー、あるいは生命科学の進歩や宇宙技術の開発等自然科学の面は著しく進展し、それが医学や医療構造の各方面に大きい影響を及ぼしている。

人口の老齢化に伴う疾病構造の変化と技術革新による医療構造の変化は、日本の医療に対し財源面及びすべてが保険でという皆保険心理等、もろもろの問題を提起している。

医療にたずさわる医師の養成は現在増加しつつあり、先進国をみると人口10万人対医師180人で医師の不足感は消失するといわれている。日本は現在150人ぐらいになっている。設備資本の巨大化、診療過誤に対する賠償、専門化等から地域の第一線に働くホームドクターは減少し、先進地区の重装備した病院に勤務医として集中する傾向があり、医師の過疎県或は医師の専門科目別の偏差が出てきている。

しかし、医療技術及び医療制度がいかにも変わっても、医療の本質は患者の不安感がそこではじめていやされるという医師と患者の信頼感にあることにかわりがない。

日本人の生きがいは健康、金、人間関係の3つが重要な柱であり、老人層では健康のウエイトが最も高い。最近、世界の潮流として医療より健康管理、食事指導、疾病予防、健康づくり等が地域での重要性を増してきている。特に老人に多い循環器疾患は、治療よりもむしろ若き日からの生活指導にあるといわれ、プライマリーケアの必要性が強調されている。

老人の生きがいである健康保持には、地域におけるあたたかいホームドク

一とそれと協同する保健所、デイセンター、ボランティア等が重要になってきた。

特にデイセンターは、孤独に生きる老人に同じ悩みの老人同志の会話をすすめ、入浴もあり生きがいともなっている。デイケア運営のため国は補助金を出しているが、老人問題は地方自治体の問題であり、自治体が何処迄積極的に援助するかが今後の大きな課題であろう。

健康の次の金は年金であり、3番目にあたたかい人間関係を求めている。いかにいい老人ホームを作っても、入所老人は「あきらめている」或は「押し込められた」という感情も拭いきれない。それは名はホームであっても血縁関係のない人の集団であるからでもあろう。又老人のターミナルをみていると殆んどの人が住みなれた家庭で死にたいといっている。人間の最後に対し死をいかに看取るかも今後の大きな課題である。

最後に1982年夏、ウィーンで開かれた高齢者問題世界会議で討議された高齢者ケアの基本原則は、「高齢者が住みなれた地域社会の中で出来るだけ長く自立した生活を維持出来るようにすること」である。

こうべ市民福祉振興協会の活動と今後の展望

神 品 尚 平

(財)こうべ市民福祉振興協会事務局長

1 こうべ市民福祉振興協会の設立

神戸市は、昭和52年1月、全国に先駆けて「神戸市民の福祉をまもる条例」一福祉条例一を制定した。この条例は、市民の自立と連帯を基調として、すべての市民の健康、所得、教育、労働そして住宅等の生活環境を含めて市民福祉の向上を図り、福祉都市神戸の実現を図っていくとする、他に例をみないものであった。こうべ市民福祉振興協会は、この条例をうけ、昭和53年9月、任意団体として設立され、さらに昭和56年6月、財団法人の認可をうけ今日に至っている。神戸の市民、事業者と神戸市が一体となって、人材、資金その他の福祉資源を活用して、市民の福祉を向上させ、豊かな福祉都市づくりの一翼を担おうとするものである。

理事会は、官崎辰雄神戸市長を会長に、今井鎮雄Y M C A総主事を副会長に、以下市民団体、労働団体、学識経験者、市の代表、の21名で構成されている。

その活動の財政的基盤は、福祉条例に基づいて設けられた神戸市市民福祉振興基金によっている。基金は市の積立金と寄付金で、その運用果実をもって事業活動が展開されている。

2 市民福祉振興協会の事業

(1) 福祉意識の啓発

協会は、市民の福祉意識と参加への意欲を高めるため種々の啓発事業を行っている。こうべ市民福祉振興協会通信（年4回）及び協会月報の発行をするほか、市民福祉振興協会展の開催、啓発映画の作成・貸出、パンフレットの発行

及び新聞等公共広告による市民啓発を行っている。

特に58年度は、協会設立5周年にあたるので、これを記念して各種の啓発事業を実施している。

58年度啓発事業の概要

こうべ市民福祉振興協会展

58. 10. 22～30, 異人館ラインの館

サン舞子マンションの建設等協会事業の紹介と高年者及び障害者の作品展。来館者約12,600人。

高年者囲碁・将棋まつり

58. 11. 5, 生田文化会館。

60歳以上の高年者を対象に、囲碁・将棋の競技会と囲碁の橋本宇太郎九段と将棋の谷川浩司名人らによる指導と対局等を実施。参加者約200人。

市民のつどい“いきいき人生”つくろう

58. 11. 9, 神戸文化ホール(中)

「いきがいのある人生とは」をテーマに、豊竹団司(92歳)の義太夫と広沢飄右衛門(86)の浪曲を上演、併せて本年度市民提言入賞者を表彰。参加者約600人。

テレビ番組“神戸ニューアングル”製作

58. 12. 4 放送, サンテレビ。

「みんなでつくろう市民福祉」をテーマに在宅福祉サービスの援助をはじめ、協会の事業を広く市民に紹介。

ふれあい劇場

58. 12. 9, 神戸市立中央体育館。

障害児と健常児との心の交流を目的として、ぬいぐるみ人形劇「みにくいあひるのこ」を上演。参加者約3,000人。

こうべ市民福祉振興協会展

59. 2. 上旬～3. 上旬さんちか広場ほか。

市民福祉人材基金、まい・しよぶまい・ぎゅらりー、マミーハウスなどの協会の事業とアメリカの社会福祉施設の現況について写真とパネルで紹介。

(2) 市民の福祉活動の振興

福祉の重点が施設ケアから在宅ケアにかわろうとする今日、市民の福祉ニーズは多様化し、よりきめ細かな福祉施策が求められている。そして、それには多くの市民の協力が必要となり、市民の自発的なボランティア活動が重要な意義をもつこととなった。現実には多種多様な形態のボランティア活動が行われて

いる。これらの活動はあくまでも行政サービスの代替や補完ではなく、行政サービスでは十分対応できない分野で大きな役割を果たしている。

一方、市民の社会参加の意欲は高く、ボランティア活動への参加を望んでいる層も多い。そこで、こういった人々が参加できる福祉活動のシステムづくりを行うとともに、現在行われているボランティア活動が一層活性化されるよう援助を図っていく必要がある。

① こうべ市民福祉人材基金

文化・芸術やスポーツ・レクリエーション、社会一般教養等の分野における知識や技能を持つ市民をボランティアとして登録し、老人クラブ、婦人会又は福祉施設のグループ活動のリーダーや講師として無償で派遣している。制度発足後、活動件数は年々増加している。市民の社会参加への意欲からみて、ボランティアの登録とその活動件数とも増加すると思われ、今後も積極的に人材基金への参加を呼びかけていく必要がある。



— 人材基金の活動 —

表一 市民福祉人材基金の活動状況

分 野	ボ ラン ティ ア	活 動 件 数	参 加 者 数
文 化 ・ 芸 術 の 分 野	216人	268件(29%)	8,180人
ス ポー ツ ・ レ ク リ エー シ ョ ンの 分 野	94	408 (44)	6,501
く ら し の 向 上 の た め の ち え の 分 野	93	154 (17)	1,883
社 会 一 般 教 養 の 分 野	53	73 (8)	5,070
そ の ほ か の 活 動 の 分 野	70	26 (3)	30
計	526	929 (100)	21,664

(注) ボランティアは、昭和58年10月末現在の人員。活動件数及び参加者数は、制度発足(昭和56年3月)から58年10月末までの累計。

② ボランティア活動の助成

市内で福祉活動をしている団体に対して、その活動に助成を行っている（表一２）。56年度から実施した。

表一２ 福祉活動に対する主な助成

年度	団 体 名	助 成 活 動 の 内 容
56	ボランティア協会 兵庫ビューロー 手話サークルこころ	ボランティア活動を記録するフィルム・ライブラリーづくり 初心者に対する手話講習会の開催
57	神戸看護ボランティア 朗読奉仕グループあけぼの	主婦ボランティアの育成活動 視力障害者のためのわかりやすい朗読の技術の向上
58	わらの会 青空グループ 祇園健康高年クラブ	点字講習会の参加者の拡大 盲学校の生徒を対象とした野外活動 健康教室の開催

(3) 社会福祉事業の振興

我が国の社会福祉は、民間の熱意と独創性とその先駆的・先導的役割を果たしてきた。今後、一層多様化する市民の福祉ニーズに的確に対応していくため、民間の新しい社会福祉事業を側面から援助するとともに、協会自らも積極的に新しい福祉事業を実施する。

① 先駆的社会福祉事業の助成

他の公的な制度の助成を受けていない民間の先駆的な福祉事業を実施している団体へ56年度から助成を行っている（表一３）。

表一３ 社会福祉事業に対する主な助成

年度	団 体 名	助 成 事 業 の 内 容
56	セブンスデー・アドベンチ スト・エリア会 神戸いのちの電話 中央区むつみ会	分散型老人ホームの友愛訪問活動 開設のための電話設置など 精神障害者の社会復帰のための共同作業所の設置（57年度北区むつみ会、58年度兵庫区むつみ会）

年度	団 体 名	助 成 事 業 の 内 容
57	(財)兵庫県心身障害児福祉協会	障害をもつ子どものためのおもちゃライブラリーの設置
58	神 樹 の 会 誕生日ありがとう運動本部 神 陵 台 地 区 連 絡 協 議 会 家 庭 養 護 促 進 協 会	重度障害者の生活訓練 ちえ遅れ問題の啓発用パネルの作成 中国引揚者の日本語学習 成人里子の追跡調査

② 福祉の店「まい・しょっぷ・まい・ぎゃらりー」の運営

昭和56年4月、まい・しょっぷ・まい・ぎゃらりーを須磨パティオ内に開設した。しょっぷコーナーでは、手芸品・アートフラワー・陶器・皮革製品・人形など障害者や高年者の手作りの作品を展示、販売している。また、製作者と購入者との間でお便りを交換し、心の交流を図っている。まい・しょっぷの運営は、婦人の福祉活動への参加のひとつとして神戸市婦人団体協議会の協力を得て行っている。売上金は、製作者に還元している。



— まいしょっぷ —

ぎゃらりーコーナーでは、市内の福祉施設の活動を紹介したり、障害者や高年者の作品の展示を行っている。

58年度(上半期)の展示

- 4月 身体障害者の村上忍さんの油絵ミニ展
- 5月 東灘区老人クラブ連合会「ひょうたん展」
- 6月 子どもたちの神戸まつり写真展
- 7月 社会復帰をめざしている精神障害者の「どうぶつ組み木細工展」
- 8月 夢野老人いこいの家「ちぎり絵展」
- 9月 第18回老人美術作品展入賞作品展

(4) 市民福祉事業の促進

市民福祉振興協会では、市民福祉の理念に基づいて、広い範囲の市民の福祉の向上をはかるための事業を、市民福祉事業として推進している。

① マミーハウスの設置、運営

マミーハウスは、若い母親の社会参加や不時の外出の場合に、育児の経験のある婦人が、乳幼児を一時的にあずかる一時託児所である。

神戸市婦人団体協議会の協力を得て、昭和55年10月神戸三宮駅北側に開設された。開設の企画、調査の段階から運営に至るまで、婦人の手によって行われている。

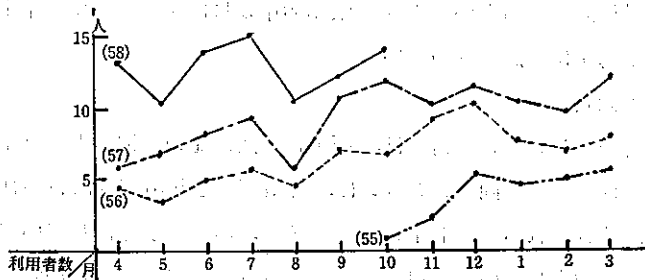
現在、マミーハウスは、3人のリーダーを中心に、神戸婦人大学の卒業生である39人の活動参加者により運営されている。

利用者数は年々増加している（表—4・5及び図—1参照）。

表—4 マミーハウス利用者数

年度	開設日数	利用者総数	1日平均利用者数	備考
55	147日	674人	4.5人	55. 10. 28~56. 3. 31
56	355	2,228	6.3	
57	299	2,851	9.5	
58	176	2,214	12.6	58. 4. 1~58. 10. 31

図—1 マミーハウス利用の推移



表一5 マミーハウス利用の理由

(昭58. 4. 1~昭58. 10. 31)

理由	学校行事	学 習	冠婚葬祭	病 気	買 物	レクリエーション	その他
利用数	29	464	32	162	636	66	825
(%)	(1.3)	(21.0)	(1.4)	(7.3)	(28.7)	(3.0)	(37.3)

② サン舞子マンションの建設

現在、法令では養護老人ホーム、特別養護老人ホーム及び軽費老人ホームが老人福祉施設とされ、身体的、精神的、経済的なハンディをもった高齢者を入所の対象としている(表一6)。

表一6 老人社会福祉施設の目的及び対象者

養護老人ホーム	身体上もしくは精神上又は環境上の理由及び経済的理由により居宅養護の困難な者を收容し、養護する
特別養護老人ホーム	身体上又は精神上著しい欠陥があり、常時介護を必要とするが家庭ではこれを受けることが困難な者を收容し、養護する
軽費老人ホーム	無料又は低額な料金で收容し、給食その他日常生活上の便宜を供与する

ところが他方では、健康で、収入と資産を有する高齢者が存在している。どちらも食事等日常生活上の不便さと、健康に対する不安は、ハンディの有無にかかわらず同様にもっている。

サン舞子マンションは、経済的に自立できる高齢者を対象とした新しい試みの福祉施設であるといえよう。昭和59年5月にオープンする予定で、現在景勝の地舞子に建設を進めている。

<施設の概要>

サン舞子マンションの特徴は、第1に生活機能の選択性とプライバシーの保持があげられる。同マンションは、専用部分と共用部分にわかれ、120の居室には、それぞれバス、トイレ、キッチン、電気等が完備していて、一応の生活機能が独立している。共用部分には、食堂、浴場、健康管理室、会議室、

大広間、和室、娯楽室があり、入居者が共同で使用することができる。

第2に高齢者が安心して生活できる設備を完備していることである。居室の扉が一定時間開閉しないと、警報を発して異常を知らせる、生活リズムオンシステムや緊急連絡用の設備が設けられている。台所の調理は電磁調理器が使用されている。2基のエレベーターが設置され、縦の移動を容易にしている。

第3に、従来高齢者向けの福祉施設は、ややもすると市街地から離れたところに建設されてきたが、サン舞子マンションは、国鉄・私鉄の駅に近く、市の中心部へ30分程度で行くことができる都市型の施設である。

<健康管理>

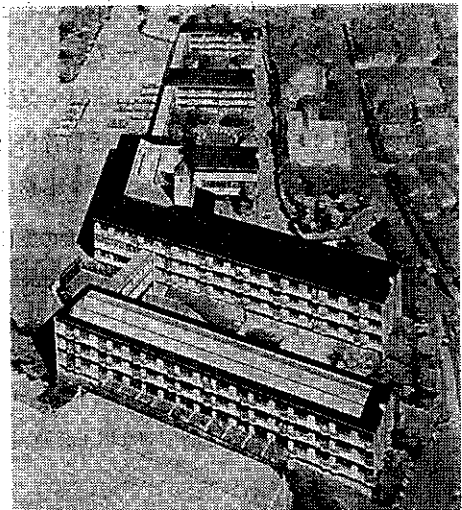
入居者の健康管理は、垂水区医師会の協力を得て、医師会から派遣される嘱託医が、週2回、健康相談・健康指導にあたる。病気になった場合は、医師会加入の医院で治療を受け、入院治療が必要な場合には提携病院に入院することにしている。

入居者の日常生活の介護と家事援助は、入居者の希望により有料で援助が受けられる。また、これにはボランティアによる援助体制を検討している。

<入居金>

サン舞子マンションは、健康で経済的自立のできる60歳以上の方を入居対象者としている。入居者は、入居金、管理費、食費を負担して入居する。

入居金は、施設の利用料で、建設費の一部に充てられる。居住期間が10年以内で退去する場合は、居住した期間に応じて一



— サン舞子マンション完成予想図 —

部が返還され、10年をすぎた場合についても一定額を返還する。所有権は協会が留保しているので、将来にわたって高年者のための施設として運営することができる。

③ 新しい地域福祉の振興

老人、障害者等ハンディをもつ市民が、地域社会の中で日常生活を送るといふ在宅福祉、地域福祉が新しい福祉の方向であるといわれ、福祉の重点は高齢化社会の進展する中で、施設ケアから在宅ケアへ移行しようとしている。

昭和57年3月、東灘区において、社会福祉協議会、民生委員協議会、連合婦人会、老人クラブ連合会、医師会の代表者及び学識経験者を運営委員とし、神戸ライフケア協会が発足した。この協会は、地域住民から奉仕員を募集、地域のおとしよりと障害者のいる家庭の家事援助を行っている。いわば地域在宅福祉を地域住民の手で行おうとするものである。

昭和57年5月から活動を開始し、昭和58年9月までに活動回数2,396回、活動時間数7,159時間にのぼり、派遣先の世帯は100世帯、登録活動者は153人に達している。依頼者が気がねなく依頼できるように、また他方、活動者が、より強い責任感を発揮することをねらって、有償による家事援助の体系をとり入れている(表-7)。

依頼者は、活動に応じて奉仕料を支払い、そのうち60パーセントを活動者が受け取り、20パーセントを活動者自身が将来援助を受ける場合に備えて時間貯蓄をし、残り20パーセントを事務局の経費に当てている。

表-7 神戸ライフケア協会の奉仕料

項目	金額	備考
登録料	2,000円	初回のみ
奉仕料	1時間600円+交通実費	60%……活動者へ 20%……時間貯蓄 20%……事務局運営

同協会の活動は、他に例を見ない非常にユニークなものであり、各方面か
都市政策 No.34

から注目を集めている。また、昭和58年11月には、中央支部が中央区の社会福祉協議会、民生委員協議会、連合婦人会、老人クラブ連合会、医師会の代表者を運営委員として発足し、活動の輪を広げた。この間、神戸市社会福祉協議会、神戸市市民福祉振興協会は、神戸ライフケア協会に助成を行い、活動の促進をはかっている。

4 市民福祉振興協会の展望

(1) 総合福祉ゾーンしあわせの村の管理運営

こうべ市民福祉振興協会の今後の大きな事業の1つとして、総合福祉ゾーン“しあわせの村”の総合的な管理運営がある。しあわせの村の目的は、これからの福祉都市にふさわしい総合的かつ体系的福祉サービスを提供するため、各種の社会福祉施設と、若い人と高年者、健常者と障害者が交流できるスポーツ・レクリエーション施設を集中的に整備することである。

しあわせの村の施設は、その主体となる組織も様々であり、個々の施設が独立してその施設を管理するが、しあわせの村が1つのまとまりをもった福祉ゾーンとして運営され発展していくためには、各施設を有機的に結びつけ、全体として総合的一体的に管理運営しなければならない。

協会が総合的な管理運営を行うにあたっては、市民の利便を最大限に考慮しつつ、安定した経営管理の手法を見出すことが必要である。さらに、民間エネルギーの活用を図るため、積極的にボランティアの参加を求めるとともに、村の施設の管理運営には市民各層の意見を反映し、福祉都市神戸の中核として建設を進める。

(2) 市民福祉振興協会の課題

社会福祉の定義は、時代により、狭義の救貧の対策から広く生活全体の向上をめざす、広い意義までその内容は変遷している。しかしながら、急激な社会構造の変化は、家族や地域のつながりを崩壊させ、従来の経済保障に重点をおいた社会福祉の意味を大きく変質させようとしている。あらためて福祉の概念の再構築を図るとともに、家族や地域のもつ機能を代替する制度を再編成する必

要が生じているといえる。このような福祉ニーズに対応するには、法令や予算に制約の多い行政のみで即応することは困難である。このような背景の中で、新しい時代の市民福祉の実現をめざすのが、福祉条例の理念であり、協会設立の目的であるといえる。そのために将来にわたる福祉ニーズの変化をよみとり、それに対応する社会的な組織づくりと推進、長期的展望にたった福祉施策の実現を図ることが必要である。

今後の福祉のあり方は、急速かつ着実に到来がすること予想される高齢化社会にどう対応していくかが重要な課題となるといえよう。

また、施設福祉から在宅福祉への変化の中で、地域福祉活動を一層充実させるために、市民参加による活動の広がりが強く望まれ、その活動に対する積極的な援助と助成の制度の確立が重要な課題となってくるように思われる。

（以下、本文の重複と思われるため、この部分は省略する）

在宅福祉と中間施設

芦 田 勝

(神戸市民生局厚生部主幹)

1 在宅福祉の背景

(1) 福祉をめぐる状況の変化

① 経済情勢の変化

わが国の経済は1960年代から1970年代の前半にかけて、実質で年平均10%を超える高い成長率を続けてきたが、石油危機を境に大きく様相が変化し、低成長へ移行を余儀なくされた。

また、経済成長における大幅な増収により急速にその規模を拡大してきた財政は、一転して厳しい状況に陥り、国・地方を通じて財政再建が緊急の課題となっている。

このような状況の中で、国民所得に占める社会保障給付費の割合は、西欧諸国に比べまだ低いものの、このままの水準で推移するとすれば、その割合は西欧諸国の水準に達するものと予想されている。

そのため、今後、社会保障の拡充のために、財源を飛躍的に増大させることは困難と考えられ、社会保障の財源をいかにして調達していくかが大きな課題となっている。

② 高齢化社会の進行

平均寿命の伸び、出生率・死亡率の低下に伴い、わが国では世界でも例をみない速度で高齢化が進行している。

昭和45年には7.1%であった老年人口比率は、昭和55年には9.1%となり、その後の推計でも昭和56年9.3%、昭和57年9.6%と着実に高くなっている。

厚生省の人口問題研究所の将来推計によると、この比率は今後さらに高くな

り、昭和100年には21.3%になると見込まれている。

同時に、65歳以上人口も昭和45年739万人、昭和55年1,065万人、昭和57年1,131万人と増加しており、昭和100年には約2,700万人に達するものと予測されている。

また、高齢者世帯数も昭和45年の約120万世帯から昭和55年の約242万世帯へと10年間で倍増し、昭和57年には約269万世帯に達している。

これに伴い、ひとり暮らし老人やねたきり老人の数の増加も著しく、この傾向は、今後さらに強まるものと思われる。

このような人口の急速な高齢化は、経済社会をはじめ、医療や年金などの社会保障においても深刻な影響を及ぼすものと考えられ、今からその対策が講じられなければならない。

③ 家庭・地域社会の変化

高度成長期を通じて、わが国の家庭は大きく変化した。

家族構成についてみると、平均世帯人員が急激に減少するなかで、20歳代後半の男性や70歳以上の婦人を中心とする単独世帯の増加が顕著である。また、核家族の増加傾向も、最近では鈍化しているものの、その割合は依然として高い。

また、65歳以上の高齢者の親族との同居率は、わが国の場合、欧米諸国と比較して非常に高い割合であるというものの、最近、やや低下してきている現象がみられる。さらに、婦人の就労についてみると、女子の就業者のうち子育て終了後の婦人の数がかなり増大している。

このような、平均世帯人員の減少、単独世帯、核家族世帯の増加、高齢者の子との同居率の低下、既婚婦人の職場進出等の現象によって家庭機能が低下し、従来家庭内で充足されていたニーズを家族内で解決することが困難となり、その充足を社会的に果たしていくことが求められるようになってきた。

一方、この時期、都市化、工業化の急速な進歩がみられた都市部において、ニュータウンが次々に建設されたが、その住民は地域社会に対して、一般的には無関心な傾向が強い。

このような状況の中で、かつて地域共同体の有していた児童、老人、障害者等に対する養育、援護などの福祉的機能は著しく弱まり、それを代替ないし補完するサービスが社会的に要請されるようになってきた。

④ 国民生活の変化

経済成長を通じた生活水準の向上により、基礎的生活条件がある程度充足されたため、価値観の変化をもたらし、生活面での欲求も経済的なものから、文化的、精神的なものへと変化しつつある。

これに伴い、福祉ニーズもいきがいや就業、老人いこいの家や児童館の建設などへと拡大し、その高度化、多様化が進んでいる。

(2) 福祉ニーズの変化

社会状況の変化と相まって福祉ニーズも大きく変化しつつある。すなわち、これまでの貨幣的ニーズに代わって非貨幣的ニーズが主要な課題になりつつあるということである。

貨幣的ニーズとは貨幣的に測定することができるものであり、さらに、そのニーズの充足は主として金銭給付によって行われるというものである。従って、貧困あるいは低所得者層を対象とした所得保障的な対策に重点がおかれることになる。

これに対して、非貨幣的ニーズというのは、そのニーズを貨幣的に測ることが困難であり、その充足に当っては金銭給付では十分効果をもちえず、現物または対人福祉サービスによらなければならないものである。

これは、従来の社会福祉が老人、障害者、母子、児童などいわゆる社会的弱者を対象として、その内容も生活保護に代表される経済給付（及びその代替としての施設収容サービス）が中心であったが、年金を中心とする所得保障や医療保険などの各種公的サービスの充実の結果、貨幣的ニーズに対しては、まだ不十分にせよかなりの程度対応が可能になってきたことによるものである。

これに加え、核家族化、扶養意識の変化、同居率の低下などにより家庭機能が弱体化し、これまで家庭で充足されてきたさまざまなニーズが社会化される傾向にあることも非貨幣的ニーズを高めることになる。これらのニーズの多く

は経済的なニーズであるよりも、家庭機能の代替あるいは補完的なニーズであり、非貨幣的ニーズに属するものであるからである。

なお、これらのニーズは、経済的な条件にかかわりのないことから、仮にある程度所得を有する層であっても必要とする場合が多く、所得の多寡にかかわらずその対象として把握されなければならないという側面を有している。

(3) 在宅福祉の必要性

非貨幣的ニーズに対するサービスの中心をなすものは対人福祉サービスである。対人福祉サービスを提供する方法としては、施設（収容）を中心に推進するか、それとも居宅を中心とするかの2つの場合があり、これまでも議論されてきたところである。

従来、わが国の社会福祉にあつては主に施設ケアを中心に対人福祉サービスを展開してきている。施設ケアとは、援護を要する者を施設に収容し、そこで必要な援助（養護、介護等の日常生活上のケアが中心）を与える方法であるが、最近では、このような施設ケア偏重に対する反省、批判が強まってきている。

第1は、処遇理念の方法の変化に基づくものである。すなわち、今日の社会福祉における対象者処遇は、対象者の自由、プライバシーを含む基本的人権の尊重をはかると同時に、社会成員の一員として他の人々と区別されることなく処遇されることを基本としている。

このことについては、昭和46年12月の中央社会福祉審議会による答申「コミュニティ形成と社会福祉」において「収容施設における保護が、ともすると対象者を地域社会から切りはなし、施設そのものが隔離、閉鎖的に流れる傾向にあり、対象者の社会的適応、社会復帰を妨げたり、その自主性、自立性を損なったりする弊害」について反省を加えている。そして、収容施設において保護をするだけでなく、可能な限り地域社会、すなわち居宅において保護を行い、対象者の能力のより一層の維持発展を目指して、従来の収容施設中心のあり方からコミュニティケアの発想に基づくサービスに焦点を移していく必要があることを提案している。

この点については、1981年の「国際障害者年」のテーマであった「完全参加と平等」の基本となっているノーマライゼーションの考え方にもみられる。

ノーマライゼーションとは、障害者も他の人々と全く同様・同等に家庭や地域社会において普通一般の生活の営みに参加する権利があり、そのための条件整備がなされなければならないというものである。

この考え方は、生まれ育った家庭や地域社会の人間関係を維持しながら、住み慣れたところで生活したいという障害者や老人のニーズに応えるものでもあり、昭和56年に決定された国際障害者年行動計画のみならず、昭和57年ウィーンで開かれた国連高齢者問題世界会議で採択された国際行動計画においても、その基本方向として示されている。

第2に資源配分上の効率性の立場からも居宅処遇の必要性が指摘される。

全国で約44万人いるねたきり老人は、特別養護老人ホーム8万人、入院13万人、在宅22万人と半数が在宅で生活しているが、その数は、今後、高齢化の進行とともにますます増加するものと思われる。これに加えて、核家族化の進行、生活様式の変化等により、これまで家庭のなかで行われてきた保育、養護、介護等が十分行われず、これらの家庭機能の代替ニーズがかつてなく強まる傾向にある。これらのニーズをすべて施設収容により充足していくことは、国民経済上あるいは資源調達側の側面から次第に困難になってきており、この点からも居宅処遇への傾斜が主張されるようになってきている。

これらのことから、今後、精神的、身体的に障害を有し、たとえ日常生活能力に制約を有していたとしても、できる限り在宅で生活をしていけるよう処遇するため、必要な援助サービスを用意していくことが重要な課題となる。

以上を踏まえ、在宅福祉の推進とその方策について検討する。

2 在宅福祉の推進とその方策

(1) 在宅福祉の内容
在宅福祉については、「在宅福祉サービス研究会」の報告書『在宅福祉サービスの戦略』（全国社会福祉協議会）の中で詳しく論じられているところであるが、その内容は、大きく分けて「代替・補完的サービス」と「専門的サービ

ス」の2つに分類される。

第1の「代替・補完的サービス」は、もともと家庭のニーズ充足機能が健全に機能している場合には、社会的ニーズとして顕在化することのないニーズに対するもので、経済的扶養を除いて、通常家族成員相互の連帯に基づいて行われてきた、日常生活面における養護・介助などである。

従って、家族の側に何らかの事情があったり、その居住形態に変化が起こったりしたため、日常生活上の必要な介助を行うことができなくなった場合に、社会的ニーズとして現われることになるのである。同様の例は、児童の保育、障害者の介助、傷病者の看護、介助等の場合にもみることができる。

以上のとおり、「代替・補完的サービス」は、家族のニーズ充足機能を代替あるいは補完するサービスとみなすことができ、そのサービスの性格から、必ずしも専門的職員によって提供される必要はなく、ボランティアや地域住民でも参加できる分野である。

これに対し、第2の「専門的サービス」は、家族の連帯などを基盤とした家族相互の援助では元来充足することのできないニーズで、最初から社会的な解決を求められるものである。

ねたきりの状態が重篤で家族等の手に負えない場合とか、あるいは医療、看護、リハビリテーションの専門的援助を並行的に進める必要のあるような場合には、その家族がどのようなものであれ、これらのニーズの充足を、家族に求めることは不可能である。その場合には、家族とは一応別に、社会的あるいは専門的サービスが用意されなければならないのである。障害者に対する教育、訓練、治療等を含む更生、療養、授産その他の措置や、家族による養護を超える児童の健全育成、社会的養護の必要等、いろいろの例を見ることができる。

以上の「代替・補完的サービス」・「専門的サービス」のほかに、広義の在宅福祉サービスには、「予防的サービス」、「福祉増進サービス」も含まれる。

予防的サービスとは、健康教育、早期検診等要援護状態に陥いることを未然に防止するための活動であり、その対象は、特定の要援護者ではなく、要援護状態に陥いるおそれがある人々あるいは一般の住民ということになる。

福祉増進サービスは、老人の社会参加を促進したり、教養を高めたりするサービスであり、その対象は、特定の要援護者に限らず、一般の人々を含めて、その福祉を現状よりさらに高めるものである。

(2) 在宅福祉の方法

在宅福祉サービスは、そのニーズの性格と種類に応じて数多くのサービスがあるが、その中心をなすものは、対人福祉サービスであり、それを具体化する方法としては、二つの方法がある。

第1は、対象者の自宅において、必要に応じ提供されるもので、家庭訪問サービスといわれるものである。例えば、「専門的サービス」に属する在宅福祉サービスでは、訪問看護指導、訪問看護、訪問リハビリ、訪問教育その他の専門あるいは、準専門職の派遣がその内容である。

これに対し、「代替・補完的ニーズ」に対応する在宅福祉サービスには、食事、入浴その他の日常生活や身辺介助に必要なサービスを提供する、家庭奉仕員（ホームヘルパー）や介護人等の派遣がある。

第2は、対象者をサービスの場所まで移送するか、または対象者がサービスの場所までおむいて利用するサービスで、施設を媒介又は活用する仕方である。

その方法としては、入所施設の機能の一部を地域に開放するやり方や、通園、利用施設を活用する方式等がある。さらにこれには、日々それらの施設を利用するデイケア的な方法と、対象者を短期的に収容し、必要なサービスを与えるショートステイ的な方法とがある。

具体的には、「専門的サービス」に属するものとしては、多種の社会福祉施設のもつ専門的機能を在宅者に開放するやり方や、短期収容によりリハビリテーション等の専門的サービスを提供する方法等があり、「代替・補完的サービス」としては、老人福祉センターや老人いといの家等を利用して、給食サービスをはじめとした各種サービスを提供する方法、さらには、家族の介護負担の軽減を図るためのショートステイ等がある。

(3) 在宅福祉と施設

（施設の高機能化）

これまで指摘したとおり、今後の対人福祉サービスは居宅処遇を原則とすべきであるが、そのことは社会福祉施設、収容施設の役割を否定するものではない。それは在宅福祉サービスでは充足することができなかったり、あるいは充足することが不適切な福祉ニーズがあるからである。このことは、従来の施設の果たしてきた機能を見直し、在宅福祉の推進という基本方向のもとに、そのあり方が検討されなければならないということである。

（施設の高機能化）

これまでに、在宅福祉サービスが整備されていれば、施設に入所させる必要のないものが収容されている事例も少なからずみられ、逆に施設での処遇が必要なものが在宅のまま放置されるなど、施設の役割が不明確な点があった。しかし居宅処遇原則の必要性が論じられるように、対象者の自由とプライバシーの確保、その自立性の促進、ノーマライゼーションの実現の必要性のほか、資源配分の効率性という観点からいっても、できるだけ在宅福祉サービスに委ねることが今後の基本方向である。

従って、施設（収容）は、在宅福祉では充足することのできないニーズに対応するものとして、その性格を明確にし、より高度な、より専門的な機能をもたせると同時に、在宅福祉サービスの供給システムの一環として位置づけられるべきである。

（施設の地域開放）

施設入所者を地域社会で生活する他の人々と平等に処遇するという基本から、これまで施設のもってきた閉鎖性、隔離性が反省されなければならない。と同時に施設機能の地域開放が考えられる必要がある。すなわち、従来、収容施設は地域社会から遊離した傾向にあったが、施設の持つ機能が地域に開放され、広くその住民が各種のサービスを受けられるようになることにより、地域の在宅福祉の向上により大きな役割を果たすことが期待される。

具体的には、施設を利用した短期収容（ショートステイ）、給食サービス、入浴サービス、機能回復訓練のほか、集会所としての場所の提供等が例としてあげられる。

3. 中間施設の必要性 在宅福祉の推進を考えた上で、施設の役割を再検討し、今後は在宅福祉サービスの供給システムの一環として、そのあり方を考えていく必要があることは既に述べた。と同時に、「従来の施設のほかに、福祉ニーズの変化に対応するため、各種の中間施設が今後の課題として検討されるべきである。この点について中間施設が論じられる場合、大きく分けて2つの方向がある。第1は、病院や施設と家庭との中間施設である。高齢化の進行に伴い、心身の機能が低下し、長期的療養を要するケースが多くなり、社会生活を営んでいく上で不安を持つ人々が増加していくことが予想される。また、事故や病気の後遺症のため、身体の機能が十分に回復していない人も多い。これらの人は、病院に入院して長期にわたる治療を受けたり、施設に収容するというほどでもないが、一方、在宅で専門的な治療や介護なしに、独力で生活していくのは困難な状態である。このような人々に対しては、これらの人に対しては、社会復帰ができるように肉体的、精神的、職業的機能回復訓練をしたり、あるいは、家庭における介護能力でも、療養が可能となるよう本人の生活能力を高めるための訓練をしたりする、いわば家庭と施設あるいは病院との中間施設が必要となる。第2は、病院と特別養護老人ホームとの中間施設である。高齢化の進行に伴い、年齢の高齢化は、心身の機能の低下をもたらすと同時に、治療を要する何らかの身体上の故障を有するようになるものである。これらの老人に対しては、ケアと同時に医療面での対応が必要となる。この点については、これまでにも、特別養護老人ホームと医療とのかわり

という形で議論されてきたところであり、昭和52年の中央社会福祉審議会老人専門分科会の建議「今後の老人ホームのあり方について」では、特別養護老人ホームにおける、①協力病院の確保、②医療設備及び人員の整備、③リハビリテーションの強化を指摘しており、特別養護老人ホームにおける医療処遇について強調している。

また、同建議においては、「特別養護老人ホームは、福祉施設であるが、その入所者として把握される老人は、身体上、又は精神上の著しい欠陥があるために、常時の介護を要する寝たきりの状態にあるものであり、老人が常時の介護を要する状態にあるということは、相当な程度の医療を必要とする場合が多い。このうち、入院による治療を必要とするような程度の状態にある老人は、特別養護老人ホームではなく、病院において収容され、適切な医療を受けるべきものである。また、心身の機能障害が著しい老人であって、慢性疾患を有するため、ある程度の医療を要するが、病院における手厚い治療は要しない老人を収容する施設のあり方については、福祉及び医療の両施設の共通の問題として、今後検討していく必要がある」と提案している。

昨年2月に施行された老人保健法のひとつの考え方は、老人の不必要な長期入院を是正し、できるだけ在宅療養に切り替えていこうとするものであるが、同法に関連してさる4月にスタートした特例許可老人病院の制度は、この病院の中間施設化を旨としたものといえる。同制度の「特例」では、入院患者の約7割以上が老人慢性疾患患者である病院、病棟について、都道府県知事の許可により、医療法の法定医師数及び看護婦数を緩和し、精神病院の職員の規定と同等のものとしたかわりに、おおむね入院患者8人につき1人の介護職員の配置を義務づけている。これは、高齢化社会を迎え、これまでの治療中心の病院から介護にも重点を置いた中間施設の必要性を認知する第一歩として注目されている。

4 在宅福祉としあわせの村

昭和64年の市政100周年にむけて、現在、本市で計画が進められている総合福

祉ゾーン・しあわせの村は、障害者や老人等ハンディキャップを負った人達の社会参加を促進するとともに、市民の相互交流の場を提供することを目的としているが、同時に、在宅福祉サービスの拠点としての性格をも有している。

前にもみたように、在宅福祉サービスには「専門的サービス」と「代替・補完的サービス」とがあり、その提供の方法は、訪問・派遣によるもの、通園・利用施設を媒介とするものがある。

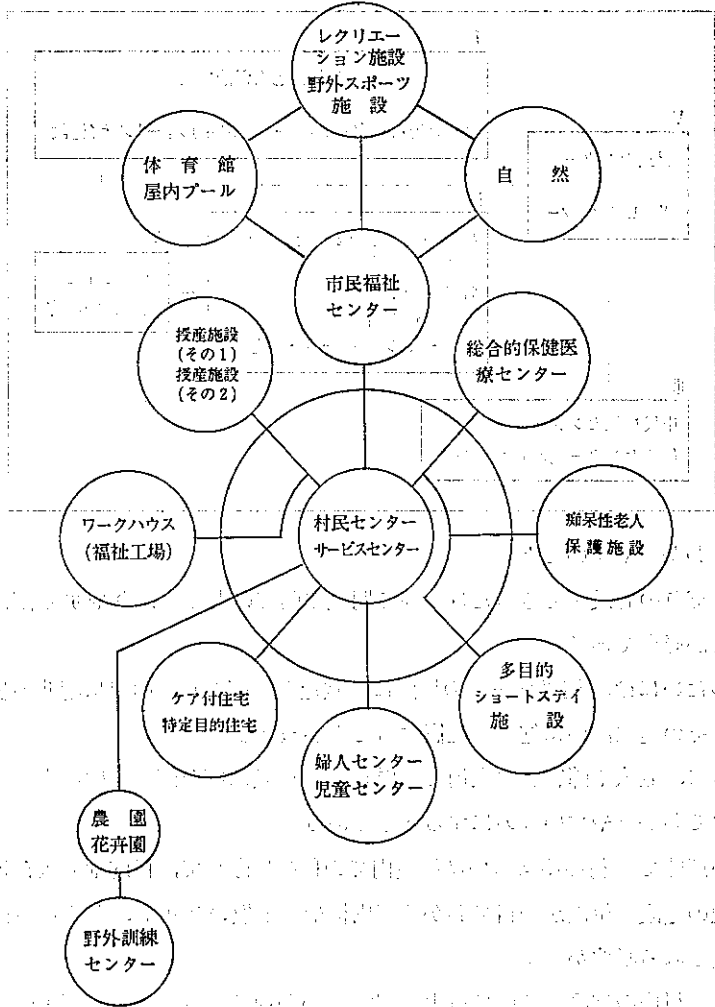
通園・利用施設を媒介とするサービスには、食事サービス、入浴サービス、リハビリテーションなどを内容とするデイ・ケアサービスと、障害者や老人を一時的、短期的施設に収容し、家族の負担を軽減するとともにリハビリテーションなど必要なサービスを提供するショートステイとがある。このうち、日常的に利用するサービスにあっては、その性格上近接性に配慮する必要がある、できるだけニーズの発生する場所とニーズに必要な資源・サービスとが接近しているのが望ましい。

これに対し、専門的サービスやショートステイなどは、ニーズの出現率、利用頻度あるいは資源の確保の点などから、比較的広い地域を利用圏内として配置されることになり、相互の連携のもとに、全体として体系的なサービスのネットワークが形成されるのが望ましい。

従って、在宅福祉の核として現在建設中のしあわせの村には、その地理的条件から考えて、この専門的サービス、ショートステイを中心とする施設が建設されることになる。

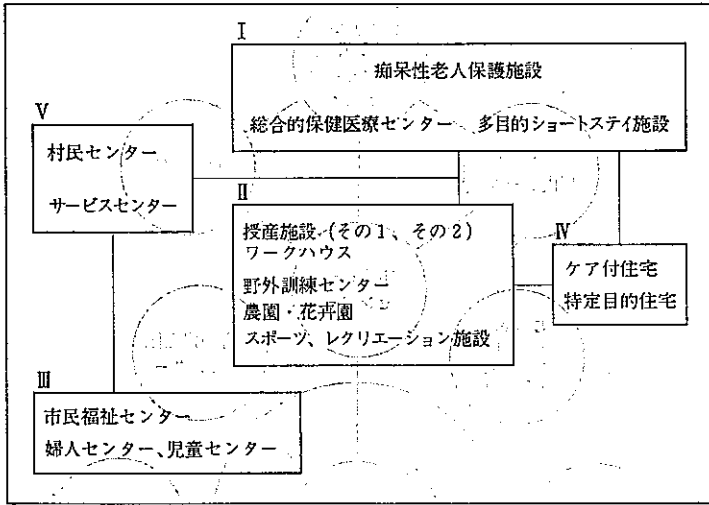
このような考えに基づき、建設の予定されている「中核施設」(詳細については「市民福祉の展望と総合福祉ゾーン『しあわせの村』」を参照のこと)は、障害者や老人を社会的に復帰、適応させることを目的とする専門的な機能を備えた施設として、従来、診察、治療を主に行ってきた医療施設と保護と介護と介助に重点を置いてきた福祉施設の谷間を埋め、cure と care の両者を結びつける中間施設を具体化するものであり、同時に、家庭と施設または病院との中間施設としての機能を併せもつものである。

図-1 施設相互の関連性



(1) わかりやすいこと、(2)コンパクトにまとまっていること、(3)村らしさを持つことが、基本的に要求される。また、図-1に示すように、すべての施設がその相互関連性を十分に発揮しながら有機的連携を保っているような配置を考慮すべきである。

表—1 各施設相互関連性



(1) わかりやすいこと

それぞれの施設ができるだけ単純で明快な動線の上でわかりやすく配置されることが必要である。

そのためには、施設ゾーンの周囲に環状道路を配置し、中央に南北の歩道を通し、その道路沿いに施設を配置することが望ましい。

さらに、老人や障害者の利用を考慮して、施設内部の配置・構造もできるだけ簡単でわかりやすいものにするべきである。

その意味で、村の中あるいは施設内での移動に際して、目的地や現在地、または他の施設の位置が一目でわかる案内板や表示板のデザインおよび設置場所が工夫される必要がある。

また、村内の施設あるいは行事や催物等いわゆるイベントの内容・所在について正確な情報を与えるインフォメーションの窓口は、当然のことながら村民センターに置かれるとしても、各施設へのオンライン・システムやあるいは村内数カ所にインフォメーションのためのサブセンターを駐車場の料金所あるいは売店と併設の形ででも設ける必要がある。

村の施設ゾーンに建設される施設が、幹線道路に沿って雑然と配置されるだけでは、わかりやすくはあっても、施設機能を総合的に発揮することはできない。むしろ、関連のある施設がいくつかまとまったひとつのブロックの中に配置され相互の連携を保ちながら、他のグループとも有機的に結びつくことが望ましい。

村の15の主な施設は5つのグループに分けることができる(表一2)。

表一2 しあわせの村の施設体系

第Ⅰグループ(中核施設)
(1) 総合的保健医療センター
(2) 痴呆性老人保護施設
(3) 多目的ショートステイ施設
第Ⅱグループ(社会参加)
(4) 授産施設—その1—
(5) 授産施設—その2—
(6) ワークハウス(福祉工場)
(7) 野外訓練センター
(8) 農園・花卉園
(9) スポーツ・レクリエーション施設
第Ⅲグループ(研修宿泊)
(10) 市民福祉センター
(11) 婦人センター・児童センター
第Ⅳグループ(住宅)
(12) ケア付住宅
(13) 特定目的住宅
第Ⅴグループ(管理運営)
(14) 村民センター
(15) サービスセンター

このうち、第Ⅱの社会参加のための施設群は、スポーツ・レクリエーション施設群とその他の施設にさらに分けて考えることができる。

さらに、研修・宿泊のための第Ⅲグループの2つの施設は必ずしも同じブロックに建設される必要はない。

その意味で、宿泊機能を持った施設は、(8)多目的シブートステイ施設、(9)市民福祉センター、(10)婦人センター・児童センターの3施設があるわけだが、それぞれの特性を生かすために異なるブロックに配置することが望ましい。

また、自由に利用できる大小の会議室、研修室を持つ施設は、

- (10) 市民福祉センター
- (11) 婦人センター・児童センター
- (4) 村民センター

と同じく3施設があるが、これらの施設もひとつのブロックに配置する必要はないとしても、全国規模あるいは国際的な会議や研修が開かれる場合、有機的に結びつけた活用ができるよう或る程度の近距離に配置されるべきである。

さらに、第Ⅳの住宅グループ以外に、居住施設としては第Ⅱグループのうち(5)授産施設(その2)および(6)ワークハウス(福祉工場)に併設が予想される従業員寮があるわけだが、これらの施設も孤立感や夜間の不安感をなくするためあるいは相互のコミュニケーションが図られやすいよう、できるだけ近くに建設された方がよいと考える。

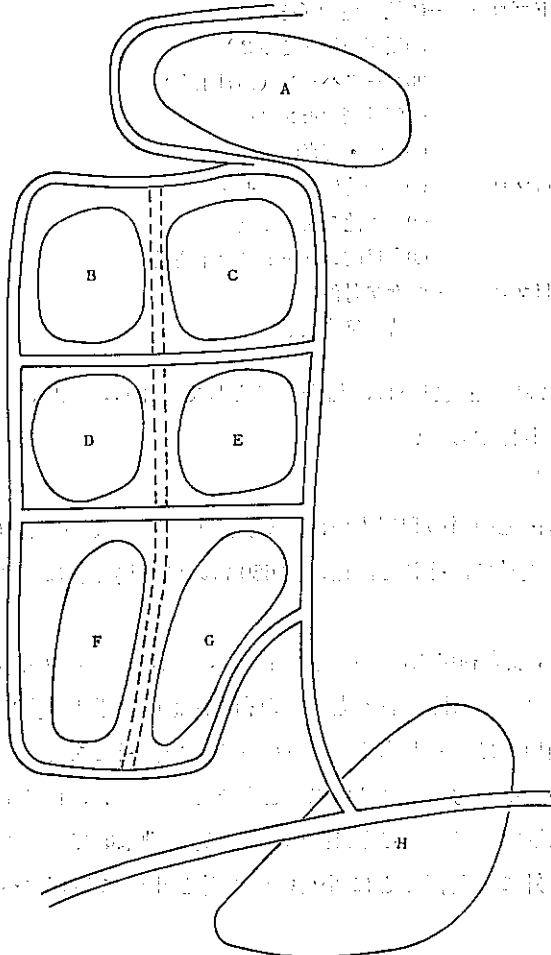
最後に、第Ⅴグループの(14)村民センターと(15)サービスセンターについては、1カ所にはなく、むしろ(15)サービスセンターの供給するサービスをひんばんに利用する可能性のある施設と一体的あるいは隣接して設置するべきである。

一方、こうした施設を結びつける道路についても施設ゾーンの南北が約1.2kmという距離を考え、老人・障害者等の利用を考慮した場合、車道での移動を前提としてできるだけ近距離で各施設を連結させる車道が必要となる。

そこで、現行の環状道路の中間で東西に横切る幹線道路を2本設け、漢字の“目”の字のような形にすることが考えられる。こうすれば、歩道を隔てて背中合わせに建っている施設も、環状道路を半周する必要はなく、比較的短かい距離で結ばれることになる。

この“目”型幹線の中央を通る歩道とは、立体交差によりクロスすることとなるが、それによって形成される6つのブロックと、北側の長田箕谷線からのアプローチ道路の東側のブロックと南側の神戸母里線沿いのブロックと、施設ゾーンは主に8つの部分に分けられる（このほか、施設配置が予定されるのは、北からのアプローチ道路の北側部分と阪神高速道路北神戸線の北西部分および伊川沿いのキャンプ施設・バンガローが計画されている部分である）(図-2参照)。

図-2 ゾーン別施設グループ図



既に都市計画決定がなされている都市公園と福祉施設の区域を考慮し、これまで述べてきた点をまとめると、おおよそ次のような施設配置となる。(表-3)。

表-3 グループ別施設分類

A・B・Cブロック	(9)スポーツ・レクリエーション施設
Dブロック	(10)婦人センター・児童センターおよび芝生広場
Eブロック	(11)市民福祉センター(14)村民センター
Fブロック	(4)授産施設(その1)
	(5)授産施設(その2)
	(6)ワークハウス(福祉工場)
	(7)野外訓練センター
	(8)農園・花卉園
Gブロック	(1)総合的保健医療センター
	(2)痴呆性老人保護施設
	(3)多目的ショートステイ施設
Hブロック	(12)ケア付住宅
	(13)特定目的住宅

なお、上記の施設以外に、村の施設として駐車場、売店、便所等の配置が考えられなければならない。

ア. 駐車場

基本計画上の村の利用人員は、施設職員も含めて最大約10,000人と予想され、基本設計ではそれを前提に約650台の駐車場を主に幹線道路沿いに配置している。

しかし、最大利用人員は別途検討されなければならないが、2～3万人の可能性もあり、また障害者・老人等の利用が他の施設より多いことを考えれば自動車利用率はもっと高くなければならない。そこでさらに少くとも約500台程度の駐車能力を持つ駐車場が必要となる。また、障害者・老人の移動にはたとえ近距離であっても自動車利用の方が効果的であるとすれば、大規模駐車場以外に各施設ごとに小規模駐車場を十分に確保すべきである。

イ. 売店

村内の施設利用者のための簡単な売店が、各施設以外に屋外で数カ所設置されることが望ましいが、その際は利用者に必要な情報を提供するサブセンターとしての機能を持つことが期待される。従って、大規模駐車場の出入口や駐車料金所に設置されることが考えられる。

ウ. 便所

他の公園施設等と比較して、歩行等に多少困難が伴ない、便意のコントロールがあまり容易でない老人や障害者が多数利用する可能性があるため、村内の便所はできるだけ使用しやすいよう工夫したものを数多く配置する必要がある。

(3) 村らしさを持つこと

しあわせの村は、これからの福祉ニーズに対応する総合的な福祉ゾーンとしていくつかの特色を持っているが、そのことが施設配置の面でも考慮されるべきである。

まず、障害者や老人と市民の交流の場となるためには、自然なコミュニケーションが図られるよう、例えば社会参加を図る施設ゾーンであるFブロックに隣接したDブロックに、(1)婦人センター・児童センターと併せてすべての市民が自由に集い憩える芝生広場を配置し、また障害者が自立するための訓練と雇用を実現する(4)(5)授産施設と(6)ワークハウス（福祉工場）と一体的に、交流の場としても活用でき、市民の関心をひきやすい花卉園・農園を整備するなどである。

従って、これらの施設は、従来の福祉施設にありがちな閉鎖性を取り除き、自由で開放的な空間として設計されなければならない。

次に、村の特色として、福祉の分野に限らず隣接する医療・労働・文化・スポーツなどの施設が一体化することが掲げられる。

そこで、施設の配置においても同一の分野の施設のみに拘わらず、機能的に連携を図ることが望ましい施設を同じ区域内に設けている。

すなわち、同一ブロック内に(1)総合的保健医療センターと(2)痴呆性老人保護施設（特別養護老人ホーム）を、また(4)(5)授産施設と(6)ワークハウスを配置す

るがごとくである。

一方、しあわせの村の建設予定地は標高200~300mの豊かな自然に恵まれた環境の中にあり、これらの自然が充分保存されるとともに配置される施設が自然の景観を破壊しないよう配慮され、あるいはさらに人工的に大小の広場を縫って、四季の季節感にあふれ、季節ごとにストーリーを持った水と緑の風景が南から北へ展開されるよう新たな景観づくりが検討される必要がある。

しあわせの村が単なる施設の集合体ではなく、景観の上でもひとつのまとまりを持ったゾーンとしてその個性を発揮できるよう設計上の工夫が期待される。

3 施設間の連絡手段・アクセス

村内の施設相互間の連絡は、まず自家用車あるいは業務用車両によってその幹線道路を使って行われる。しかし、その手段を持たない利用者の場合、中央の歩道を利用して行わざるを得ないが、南北1.2kmの距離は障害者や老人にとって決して短かいものではない。

そこでまず村内を循環する小型バスの運行が考えられなければならない。それも、ダイヤモンドバスのように自由に必要な場所での乗降が可能なシステムの開発が将来的には経済性・効率性を考えて検討される必要がある。

しかし、車椅子利用者の場合は、リフトつきのバスでは乗り降りに時間を要し、本来の目的を達しえない可能性がある。

その場合、中央の歩道を車椅子が利用できるよう整備するとともに、幹線道路に勾配の少ないサイクリングロードを整備し車椅子も使用できるような仕様にすることが考えられる。

また、中央の歩道には所々にベンチなどを設け、利用者が休息できるように配慮されることが望まれる。

さらに、有料の電動車椅子の配置も、その安全性や経済性を考慮しながら積極的に検討されなければならないし、車椅子ごと簡単に乗降のできる新しい構造の車両の研究なども将来の時点では検討されるべきだと考える。

とくに車椅子使用者がひんぱんに利用する可能性のある施設間を結ぶ連絡通路には、雨天でも傘を使用せずに往来が可能なようにアーケードやオープンコリダーの設置が期待される。例えば、総合的保健医療センターと(5)授産施設(その2)、(6)ワークハウス(福祉工場)、多目的ショートステイ施設等である。

また、市街地から村へのアクセスについては次のようにいえるであろう。

(1) バスの利用

しあわせの村周辺には鉄道の駅がないため、自動車の利用によるか徒歩によってしかアプローチができない。

まず、定期バスの運行路線の延長として、神戸電鉄西鈴蘭台からの神戸電鉄バスと、神戸駅からの神戸市バスをいずれも村の中を通過して長田箕谷線と循環させるコースが考えられる。

しかし、障害者や老人の定期的利用を考慮した場合、それだけでは不十分であり、神戸駅または三宮駅から村内を通過して西鈴蘭台駅までの専用路線を新設する必要がある。

ただ、その場合の運行主体、乗車料金については別途検討の余地がある。

なお、リフトつきバスの運行についても考えられなければならないが、その乗降に要する時間を勘案すると必ずしも効率的とは言えない。

車椅子利用者が気軽に利用できる運送手段の開発が急務であるが、現時点ではほぼ絶望的であると言わざるを得ない。

従って、長期にわたって村内の施設を利用する車椅子使用者は、自家用自動車の利用が困難な場合、(3)多目的ショートステイ施設を活用するか、村内の居住施設に住むかしか方法がない。

なお、市内の他の関連福祉施設とくに心身障害福祉センターとの連絡については、同センターのリフトつきバスの活用により必要に応じて運行されることが望ましい。

また、他の授産施設や養護学校の入所者・生徒のしあわせの村の利用の場合も、同様の手段により連絡することが考えられる。

(2) 自家用車の利用

外部からしあわせの村に自家用車で来る利用者は、まず南北それぞれのゲート付近の料金所で利用カードを受けとり、村内の適当な駐車場に駐車して再び外部に出る際料金所で駐車料金を精算することになる。

この場合、定期的な利用者、福祉施設利用者、業務用車については何らかの軽減あるいは免除措置を考える必要がある。

また、多数の車両が村内に入ってくることで、歩車道分離や立体交差等歩行者の安全を十分考慮する必要がある。

さらに、自家用車による阪神高速道路北神戸線からの村の中心部への乗り入れは法制度上の制約もあり困難であるが、パーキングエリアに隣接して村専用の駐車場を設置し、ここで村内の専用循環バスに乗り換える方法は可能である。

ただ、実際に設置するかどうかは、同北神戸線を利用するケースがどの程度になるか、また長田箕谷線が市街地まで開通した時点で情勢がどう変わるかなど将来の需要予測をにらみながら慎重に検討する必要がある。

4 具体的な施設建設をめぐる

しあわせの村の施設は、それぞれの目的を持ち、その必要性や緊急度が高いものであるが、短期間にすべての施設を相互関連性を無視して建設したのでは、財政的にも無理があるばかりでなく、管理運営面で必ず破綻をきたすことになりかねない。

そこで、度々繰り返し述べて来たように、最も緊急度の高い施設をそれも小規模なものからスタートさせ、基本計画に沿いながら、数年間に一度はローリングシステムにより軌道修正を行いつつ、福祉の現場でその必要性が強く叫ばれ、村への受け入れ準備の整った施設から順次整備あるいは発展させていく必要がある。

従って、具体的な施設建設にあたって配慮すべきことは以下のようなことである。

ア. 余り人工的で整った施設ではなく、外観は多少良くなくとも、自然で素都市政策 No34

朴・簡素な設計の方が、利用範囲も広く、将来の用途変更もしやすい。
イ. 建物はできるだけ低層の方が改築・改造しやすく、また障害者・老人も利用しやすく、さらに景観上も異和感がない。

ウ. 各施設は構造的に転用・拡張が可能なよう柔軟なものにするとともに、敷地も将来の拡張用地を見込んで余裕のあるものにしておく。

なお、施設全般に言えることとして、すべてが完成された最高に使いやすいものでなく、多少不便なあるいは未完成な部分を残しておく方が、障害者・老人の自己鍛練や創造性を養う上でよいという意見があることを付け加えておきたい。

また、しあわせの村の施設設計・水準については、神戸市の有する「都市施設整備基準」を上回るしあわせの村独自の設計マニュアルが作成されるべきであるが、この点については、別途独立した形で専門家による詳細な検討がなされるべきである。

その際に、施設・設備の規格や仕様について検討を加えるだけでなく、エレベーターやエスカレーター、ウォーキングロードの採用等採り入れるべき機器や設計上の工夫等も盛り込まれることが望ましい。

要するにしあわせの村は、他の公共・公益施設のように豪華施設を建設していくという発想ではなく、全体として福祉空間としての機能の高水準をめざすべきである。したがって今後、急速に発達するであろうコンピュータ機能を十二分に活用した移動システムを形成していくことがのぞまれる。これまで個々の施設については十分に配慮された施設も少なくないが、あるゾーン全体としての機能は決して完全なものではない。

しあわせの村はそのような意味でも、新しい実践であり、ここでの先験的事例が既成市街地にあっても順次導入されていくような意欲的な施設設計がなされなければならない。ことに公共団体が関与した福祉ゾーン施設として、高い水準の空間設計となるよう可能な限りの努力が払われるべきである。

特別論文

地方自治思想の系譜 I

—民権運動期の新聞論評—

神戸市地方自治研究会

《明治地方自治論》

明治の地方自治論は、今日の地方自治論よりもある意味においては優れた自治論をもち、それを成熟させていった。自由民権期の各府県会の建議をみても、地方自治の理念から論理展開されており、単なる心情的政府批判とか陳情的利益擁護論ではない。たとえば次の「戸長給料の儀に付建議」^{注1}をみてもわかる。

戸長給料の儀に付建議

昨明治十一年地方官會議ニ於テ議定セラレタル郡政ノ如キハ、実ニ人民自治ノ精神ヲ煥發セシメ、地方分治ノ政策ヲ組織セラルハ、一着歩ニシテ、戸長ノ如キモ又純然タル公僕法トナル、然リ而シテ県甲第三十二号公布ニ拠リ之ヲ地方税ヨリ支給スルニ至リテハ、抑モ町村自治ノ趣旨ニ背歩スルモノニシテ、幾分カ人民自治ヲ掣肘スルモノト云フヘシ、是我輩議員ノ痛歎シ黙々ニ止ム能ハサルナリ、夫レ人民敢為ノ氣象ト独立ノ精神トヲ涵養セシムルモノハ、干渉ヲ絶ツテ自主ニ縦任スルニアルノミ、果シテ然ラハ戸長給料ノ如キモ人民適意ニ任セサル可ラサルヲ知ルヘシ、故ニ明治十三年度ヨリ更ニ町村協議費ヲ以支給セントス、敢テ公議ノ帰スル処ヲ挙ケ謹テ建議仕候也

明治十二年七月廿四日

福島県々會議長

遠藤 致印

福島県合山吉盛典殿

その言わんとするところは、人民の公選の戸長(町村長)は地方税(府県税)で負担することなく、自らの費用としての協議費(町村税)で支弁していくこ

とが、地方自治の論理、いいかえれば筋論であると主張している。近年の地方自治の如き“財源乞食”ではなかった。

また『土陽雜誌第10号』（明治10年11月25日）の「民会論」は、アメリカの政府成立の過程から次のような住民代表の民会こそ国家の基礎であるべきだが、現在のような民会は官吏支配のそれであってその効果は少ないと、次のように批判している。

「今我国各地方ニ於テ民会ヲ設立スルモノ亦少小ニ非サルナリ 実ニ之レ聖世ノ美事ト謂フヘシ然リト雖モ率子行政官吏ノ懲憑ニ係ルモノナレハ美事ハ則チ美事ナリト雖モ或ハ事情ニ適合セス或ハ風土ニ割切ナラス為メニ往々人民ノ真意ト相背馳スルモノアルヲ聞ク独リ某地ニ至テハ則チ然ラス所謂郷里ノ恋情ニ拠テ之ヲ創立セシモノナレハ佗方民会ノ如ク県官之レカ議長ヲ掌リ区戸長之レカ議員トナリ恰モ一支部ヲ建設セシモノ、如キト自ラ異ナルモノアリ亦從テ人民ノ便益尠カラスト聞ク由是觀之民会設立ノ緊要ニシテ而シテ之ヲ設立スルモ人民ノ意中ニ出サレハ 其功效ノ少キヤ明矣豈勉メサル可^{注2}ン哉豈勉メサル可ケン哉」

そこには政治参加のシステムは地方民会という基底にあっても市民参加のシステムが作用しなければならないという、確固たる住民自治の論理に支えられている。このように民権運動の過程で培われた自治思想の水準は高かった。

さて明治地方自治思想の系譜をたどるについて、便宜上類型化すると、一応、3つに分けられるのではなからうか。その1つは村落自治の思想で、田中正造に代表される。村落共同秩序体内部の政治・行政的決定は住民自治の専決事項であって、中央政府といえどもこれを侵しえない。さらに村落共同体生活そのものの存続を圧迫し、侵害することは許されないとする思想で、そこから中央政府への強烈な抵抗の論理に支えられた地方自治の思想が形成されていく。

しかしこの近世自治をルーツとする村落自治の思想は、近代立憲国家の下の地方自治制との関連付けが薄弱であり、心情的な理念である。そのためその底辺にあっては権藤成郷のような社稷の思想と脈絡を保っており、制度的保障をめざす自治権運動の理論とはなりえない欠点がある。

もう1つは、官治的地方自治の思想である。ドイツの地方自治制に心酔した

山県有朋らの中央政府官僚の思想であり、お雇い外人である法律顧問モッセラの理論である。

あと1つは、明治啓蒙思想の流れをくむ自由民権運動家などの思想であるが、この流れは福沢諭吉らの穩健体制派と植木枝盛らの過激民権派に分類することができる。もっともそのニュアンスによって幾通りにもなるが、後でふれる新聞論調からみれば中間派との3派に分けられている。

そしてこれら3つの思想が、自由民権運動の過程でより明確な地方自治論としてつくりあげられていった。

この時期の民権思想は、時代のキャスティングボードを握っていたとさえいえる。なぜなら明治の近代化を中央官僚を起動力とする上からの近代化のみにその推進力を限定するのは誤っている。この上からの近代化に触発された下からの近代化のエネルギーが、社会の底辺から国家目的や地方制度を变革し、より近代化していこうとするエネルギーに転化してきた歴史的事実を過小評価してはならないだろう。

そしてこのような近代化をどのような内容をもった近代化にするかの方向づけをなしたのが、これら啓蒙家をはじめとする中間層であった。この点につき、「とくに明治の日本国家の躍進を考えるにあたって『上から』の合理化・近代化の動きに呼応する『下から』の民衆の近代化意欲を重視し、さらにこれを国家発展のダイナモに連結した中間層の歴史的形成とその役割に注目した。つまり、『指導のエネルギー』と『基底のエネルギー』、それをダイナミックに連結した篤農、老農、有志者の『媒介のエネルギー』は、近代日本の発展のメカニズムをいう場合、その近代化性向からしても捨象してはならない要素だ^{注3}』といわれている。

ことに地方自治の思想は、山県らの上から地方への波及・下降の流れのみ重視され勝ちであるが、草の根から自治思想の創造があったことを忘れてはならない。そのような考えでまず最初に新聞論調についてこれまで発表されている論文にもとづいてまとめてみることにする。

注1 庄司吉之助『日本政党政社発達史』259頁

注2 『海南新誌・太陽雑誌・太陽新聞全』142～143頁

注3 色川大吉『明治の文化』299～300頁

〈政党の自治論〉

明治の地方自治論は多彩であるばかりでなく、各種のメディアをつうじて唱えられたが、まず政党の設立趣意書のなかにもみることができる。

当時、設立された政党のほとんどが、その設立趣旨として地方分権をかかげていた。

明治10年の立志社の建白書には、地方の政治経済の衰微をまねく中央政府の過度の集権を具体的に批判し、権力を地方に分割し、人民の自治の気象を養成し、公議世論を採用することを論じた項目が含まれていた。さらに、翌11年の愛国社再興趣意書は次のように分権を主張している。

夫れ邦国は州郡を以て成る。故に州郡強盛ならずば、邦国以て強盛なる能はず。譬へば邦国は樹幹にして、州郡は樹幹なり。樹幹の枯槁せざらんを欲せば、以て根底を培養せざるべからず。かの封建の制たる、諸侯各々兵馬錢穀の権を握り、地方の権力尤も盛なりしと雖ども、其弊や、地方分権に過ぎ、尾大不掉の患ありし故に、廢藩置県、以て地方の権力を收攬し、之を一大政府に統一するに至れり。当に宜しく全国交際の平均を得て、其美を見ざるべからず。而して今日の勢亦然らず。其弊や中央集権に過ぎ、地方は益々貧弱に陥り、復た如何んともする能はざらんとす。州郡貧弱ならば、邦国の貧弱ならざらんと欲するも得べからざるなり。然りと雖ども方今地方の衰頽は、豈に全く政<体>〔府〕のみの然らしむる所とせん乎。抑も亦各地の有力者、耐忍自立の気風に乏く、或は望を官途に懐き、地方を去て都会に移住し、又た地方に住居するも、奮発淬励して力を地方に尽す者寡きに由るなり。故に今ま地方の衰頽を挽回し、以て邦国の強盛を致さんと欲せば、各地の有力者、同心協力し、財力ある者は財を用ひ、智力ある者は智を勞し、以て相助けんことを謀らざるべからず。

このような分権論は地方自治論としては、きわめてナイーブな心情論であって、中央集権的な有司専制に対する反発や、さらに財力・知力の東京集中に対する羨望に駆られた分権論ともいえる。

明治15年3月、大隈重信が総理となって成立した立憲改進黨もその綱領で、

「一、王室の尊榮を保ち人民の幸福を全ふする事。二、内治の改良を主とし国権の拡張に及ばず事。三、中央干涉の政略を省き地方自治の基礎を建つる事。四、社会進歩の度に随ひ選挙権を伸潤する事。五、外国に対し勉めて政略上の交渉を薄くし通商の関係を厚くする事。六、貨幣の制は硬貨の主義を持する事」と唱っており、具体的に分権・自治を提唱しているが、それほど明確な自治論に拠ったわけではない。

このようなナイーブとも思われる地方分権論、いかえれば地方分散論の主張はかなり普遍的な思想でもあった。かの有名な福島県民権主義者河野広中が明治13~15年頃行つた演説原稿の「国家ノ元氣ヲ養成スルハ地方分権ニアルノ^{注2}説」としては、次のような地方分権論を主張している。

○然ルニ中央政府ノ集権其度ニ過キルトキハ、全国細大ノ事業ハ皆悉政府ノ管理スル所トナリ、人才モ廟堂ニ立チ亦首府ニ集リ、租税ハ細苛ノモノニ至ル迄悉ク之ヲ政府ニ歛メハ、地方ノ財ハ消耗シ元氣涸レ（自治自立ノ元氣涸ル）身体衰フルニ至ツテ極マラン、猶言ヲ換ヘテ之ヲ言ハンニ

○中央首府ノ権力ヲ盛大ニシ、其勢ヲ以テ全国ヲ制スルトキハ、兵権モ愛ニアリ、財権モ愛ニアリ、人才モ愛ニ輻輳シ、商売モ愛ニ繁昌シ、全国ノ権勢ヲ一首府ニ合集シ、仏国ノ如ク首府ハ即チ日本ニシテ、日本ハ即チ首府ニ在テ存スル有様トナリ、地方無数ノ人民ハ租税民費ヲ払フ迄ニテ、只ニ一家ノ私利ニ忙ハシク、何ソ一村落ミルニ違アラン、況ンヤ一郡ヲヤ、一州ヲヤ、尚況ンヤ日本国ニ於テヲヤ、日本国ハ別ニ政府官吏ノアル有リ、我輩ノ知ル所ニ非ストテ、一国ノ盛衰興廢ヲ挙テ之ヲ政府ニ任シ、己カ本国ヲ以テ他物ノ觀ヲナシ、国家ヲ以テ自ら任スルノ元氣ハ特ニ地ヲ払ツテナキニ至ルヘシ

○依頼心ノ生長夫レ愛ニ至ル所以ハ集権ノ其度ニ過キ、凡テ官ノ統治スルカ為メ、人民ノ自治自立ノ元氣ヲ涸シ、国家ハ人民各自ノ相集リタル者ノ總稱ニシテ、若シ微シニテモ国家ニ故障アリ損害アルトキハ、其故障損害ノ幾分カ我身ニ及ホスト云フヲ忘却シタルカ故ナリ、夫レ之ヲ挽回スルノ策ハ地方ノ政務ヲ自治自弁スルニアリ（夫レ之ヲ挽回スルノ策ハ地方分権ニアリ地方分権トハ即チ地方ノ政務ヲ云フ）抑モ各地ノ便宜ニ従ヒ事物ノ順序ヲ保護シ、其地方ニ居住スル人民ノ幸福ヲ謀ルコトナリ、即チ警察ノ法ヲ設ケ道路、橋梁、堤防ヲ營繕シ、学校、社寺、遊園ヲ作り衛生ノ法ヲ立テ、県費都区費ノ賦我法ヲ立ル等ニシテ、地方人民ノ慣習ニヨリ自由ニ任セテ自ら我身ヲ支配スルニアルモノナリ

しかしこのような民権運動者などの地方充実論は、今日の地域開発論などと

同じような地方の願望の域をでないともいえるが、次第に新聞にあっても地方自治を「天賦固有の権利」の拡充と不可分のものとらえて主張する理論的展開がなされていた。

注1 岩波文庫『自由党史』上 226頁

注2 庄司前掲書 207～208頁

《新聞論調の潮流》

民権運動の地方自治論は、すでに政党結成における趣意書などでみてきたとおりであるが、より明確な形としては、著書、新聞などでみられる。

当時の新聞は大きくわけて、「立志社・評論新聞的過激民権派、郵便報知（以下報知という）・横浜毎日（以下毎日）・朝野・曙新聞等の穩健民権派、東京日日新聞（以下日日）の漸進派の三潮流である。」と3つに分けられるといわれている。^{注1}

たとえば国会開設をめぐる、漸進派の東京日日が時期尚早として、その根拠を「自治ト民権トハ互ニ体実ノ關係」（日日明治9年7月17日社説）、「民権ヲ暢達センニハ先ヅ社会ニ向テ応分ノ義務ヲ尽」、「地方民会ヲ興起スルヲ以テ第一着手ト成シ、實際ニ於テ自由ヲ養生シ、徐ニ自治ノ義務ヲ知り民権ノ恢復ヲ得」（日日明治8年11月12日社説）、「町村会ヲ興シ区会ヲ興シ府県会ヲ興シ漸次ニ国会ヲ興シ立憲政体ヲ建」（日日明治8年8月10日社説）「国憲ヲ維持スベキ人々自治ノ精神ハ民会ヲ以テ一般ニ之ヲ養成」（日日明治8年12月28日社説）と主張し、民会開催先行論に求めている。

このような東京日日の漸進的立憲主義に対して、過激民権派はもちろん穩健民権派も「先ヅ大議院ヲ先キニ設ケ以テ各县各市ニ及」^{注2}さんとする国会先行論を主張して対立した。

また『土陽新聞』（明治11年3月10日）は、次のように国会先行論を展開している。

日本ハ苟モ既ニ国アリ既ニ国アラハ則先国会ヲ開ク可シ国会ハ県会ノ基也苟モ既ニ県アリ則県会ヲ開ク可シ県会ハ区会ノ基也何トナレハ国家ハ幹也各人ハ枝也国家ハ綱也各县

各区ハ条也国家既成ノ上ヨリ論シテ乃チ然リ。(国家ノ成立チ上ヨリ言フニ非ス)蓋シ苟モ政ハ幹有テ枝生シ綱定テ条成ル國政ニ於テ枝ヲ先ニシテ幹ヲ後ニシテ綱ヲ後ニスル者ハ否ラシ故ニ曰ク国会ハ県会ノ基県会ハ区会ノ本也是レ國政ヲ論スル者也政論ヨリシテ方ニ然ル所也國政上ニ就テ之ヲ論スレハ 桑ノ幹ヨリ以テ枝ニ及ヒ綱ヨリ以テ条ニ及フニ在ラサルヲ得ンヤ嗟呼論者ハ日本ヲ以テ國未タ成ラストスル乎若夫日本既ニ國アリトセハ則何ノ理ヲ以テ区会ハ県会ノ基ニシテ県会ハ国会ノ基也ト謂フ乎
区会ハ区会也県会ハ県会也幾星霜ヲ 経テ如何ニ雨露ヲ嘗ムルトモ朝ニ起キル毎ニ之ヲ視ルニ未タ嘗テ成長シテ国会ト成ルヲ知ラサル也唯区会村会等總テ會議多ク論議繁ナレバ或ハ人民ノ議事ニ熟練スルハ則之レアラン然カモ是レ亦人民各個ノ上ニ 就テ繰カニ其国会ヲ興スニ小利便ヲ与フルヲ言フニ過キス如何ソ国会ノ基ト云フヲ 得ンヤ而カモ人民ノ議事ニ熟達スルヲ 望ムト云ハ、且ツ速ニ国会ヲ開テ一日モ早く國事ヲ議セシムルノ優レルニ若カンヤ

そこで展開された論理は国がある以上、国会を開設すべきで、民会は国会の基というのは詭弁であり、国会が中心であるという論理である。たしかに民会は基本であるが、それが故に国会を開設しない民会先行論は国会開設予防論に過ぎないと批判している。

このような民会先行論は「先ヅ国会ヲ設立シテ人民自治ノ義務ヲ知ラシム」(日日明治8年11月12日社説)べしとする国会先決論の反省として生まれたものであるが、国会先行論よりもより実践的であった。しかし過激民権派は当時、専制国家の権力を封じるためにはまず国会開設が先行すべきと主張してゆずらなかつた。

たしかに東京日日の立場は、国会早期開設を妨げるために主張され、その自治論は愚民論に根ざした国家誘導による国民統一をめざすものであった。それは山県有朋らの憲法先行論に対する自治先行論と一脈通ずるものがある。

したがって、当時の少なからずの民権論者は理論においても行動においても民会を重視したが、国会先行論には必ずしも組みしなかつた。

ただ当時、すなわち明治9年における地方分権論は、海外強硬論の高まるなかにあつても「内地ノ整理ニ意ヲ尽シ外面ノ浮色ヲ滅殺」(毎日明治10年11月9日社説)、「先ツ内ヲ整テ而後外ニ向」(報知明治11年1月23日社説)うべきなど内治優先論に根ざしていた。

そして民力休養の道とは「他ナシ生活ヲ営ムニ易カラシムルニアルノミ、生活ヲ営ムニ易カラシムルハ地方分権ニアル」（曙明治10年5月2日寄書）と、地方分権に求めていた。そこには「ブルジョアの発展と民権伸張を地方分権を媒介として富国化の内実を^{注4}図ろうとしたのである。」

ただ分権論とはいえ、東京日日は明治9年には「集権分権ノ適度」（日日明治8年8月18日論説）と中央統制の下の単なる事務分配的分権に過ぎなかったのに、報知、毎日、曙などは国会開設を強調しながらも分権自治を同時に主張し、内容的にも国家授權の下の町村行政よりも、すぐれて地方人民の主体的かわり合いをもつ地方自治を次のように主張する。^{注5}

「地方分権の基礎を、より明確に『権ノ分ツベキ所ロハ県官ニ在ラズシテ人民ニ在』（朝野9・11・21論説）りとし、政治的自由の拡張を通じて国会開設をかちとろうとするこの立場は、かつて『県立政府』（報知8・5・27論説）論や、『自カラ支配スルノ習慣』（報知8・11・28論説）養成のための『一身一家ノ独立ト国家ノ独立トノ中間ニ介スル所ノ州郡村区ノ独立』論として、『一村一区ノ私利小益ヲ捨テ全国ノ公利大益ニ就』くべしとする観念的な地方自治＝公益手段論から、地方財政審議への人民参画論を経て、『自己ノ利益ヨリ進抵シテ公共ノ利益ヲ謀ルニ着目セハ、此等ノ会議集合ヲ興シ自治ノ精神ヲ地方ニ養成』（報知9・8・11社説）するという私利肯定のうえに、民会による県官勢威抑制論として確定されたものであった。換言すれば、『先ツ各人一己一身ヲ利益スルノ精神』（報知9・11・21投書）を基礎に、私利の集合を公益ととらえ、その集合過程に自治をおく考えである。国家繁栄の基本を私利においた点で資本主義的成長の前提を明らかにした。」

以上のような視点から各紙とも、分権化の政策として、地租軽減、地方工業振興を唱え、上等社会ではなく中等社会の有為人材を結集による地方振興策を訴える。そこには多分に豪農＝中等人民のエリート意識が漂っているが、民力休養、地方経済重視、地方民会振興によって分権化の実現を図っていこうとする。

このような分権化政策における具体的な自治制度論として、報知は地方官民選にまで発展するが、民会論を核として穩健実直なる自治論を展開したのが曙であった。すなわち「自由の根源を民利民業にみて、地方分財の途の確立が地方分権に帰結し、結局、地方衰退の挽回につらなるとする曙も休養論を出発点

とする。君民共治の将来をきり開くべき国憲制定の主義は、権利を人民に分与し『公選町村会或ハ区県会ヲ各地方ニ設立』(曙9・8・1社説)し、政治的自由を恢復せねばならぬとする。^{注6}

曙の政治・経済構造に対する基調は経済的政治的自由であって、次のように展開されている。^{注7}

「日本の独立と繁榮の途は、『中央ノ専制ヲ除ク事及地方自治ノ機関ヲ完立スル事』(曙13・2・2社説)にみる曙は、前者の国会開設による国憲制定と後者の自治機関完備の關係は、国会および『国憲モ亦徒ニ英主傑相ノ一機械』とならぬための同時設立・制定論となる。所有権の保護＝経済的自由を中核とする政治体制全備論である。しかもこの体制は、日本固有の本質が『中等以上社会ノ精神ニ在』る以上、『其本質ニ適合スベキ自由制度』でなければならない。自由制度とは『諸ノ会議參坐陪審法地方自治等ノ如キ自動自治ノ機関』(報知12・3・4投書)であり、かつ『人文ノ自由ヲ保歩スルニ必要ナル諸般ノ制度』である。これら諸制度の基本となる『府県会地方自治』制度は、三新法によっても不十分であり、地方中等人民に適合した分権自治制度とすべきである。たとえば、戸長を純然たる町村總代として町村自治の区域を拡充し、府県会も権限は『府県一切ノ財政及其徴収ノ方法』『府県限り特別立法』(曙13・2・10社説)のほか、公共財産の支配権など広く与えらるべきで、選挙・被選挙権も地方税納入者全員に与えるべきとする。地方自治の基礎に豪農を据え、国家のなかの地方制度は彼らの十分なる意志の反映を確保しようとする。」

要するに毎日・曙にみる地方自治論は、「イギリスの地方自治を理想とし、人為的改革の所産としての自治という意味ではなく、平和的改良による漸次的発展と、文字通り人民内部からの積み重ねという二重の意味で、ブルジョアの自治を志向したのである。」^{注8}

当時、過激民権派と穩健民権派との間には、自由とそれにもとづく地方自治制への評価をめぐって大きな対立があった。穩健民権派が「市民的自由を基本とする基本的人権を価値原理とする人民主権にもとづく自治体機構(中央機構)の設定という制度」を重視していくのに対し、過激民権派は政治的自由さえ保障されれば、いいかえれば人民的中央制度をつくれれば地方自治制度はいつでもよいという考えである。これに対して穩健民権派はイギリス流自治論を紹介・主張し、地方自治に高い評価と権能を見出しているが、このような自治論は、当時民権派に影響を与えたりバーの自治論(林董訳『自治論』)に依拠

するところが大きいといわれている。^{注10}

このように地方自治論は、まず専制的明治政府の集権を抑えるための装置・手段としてまず評価され、その抑制機能を十分に発揮するためには制度的保障として自治権をもった内容のある自治が主張されていった。しかし戦術論としては、民会を拠点にして専制政府に対抗する勢力を徐々に育成しようとする穏健派と、一気に政治対決によって国会開設を狙う過激派との対立があった。

注1 海野福寿・渡辺隆喜「明治国家と地方自治」『大系日本国家史4』208頁

注2 前掲論文 212頁

注3 石井鶴樹「国会ハ県会ノ基県会ハ区会ノ本」

『海南新誌・土陽雑誌・土陽新聞』211頁

注4 渡辺ら前掲論文 218頁

注5 前掲論文 218～219頁

注6 前掲論文 223～224頁

注7 前掲論文 224～225頁

注8 前掲論文 226頁

注9 前掲論文 225頁

注10 前掲論文 225頁

《地方新聞の自治論》

一方、民権運動は学習とともに新聞発行によってその思想を伝えようとしたため、各地にあつて無数といえるほどの新聞が発行された。たとえば静岡県で発行された最初の新聞は、明治6年(1873)創刊の『静岡新聞』である。明治10年代ではこのほか、12年創刊の『函右日報』^{かんゆう}、14年創刊の『東海暁鐘新報』^{びやうしやう}、17年創刊の『静岡大務新聞』^{たいむ}がおもなものである。これらは静岡県民の知識と思想の向上に大きな役割をはたした。

このような愛国社再興趣意書と同じような地方充実論は、各地にみられる。すなわち、明治11年5月、大江孝之は『静岡新聞』の論説において、「日本今日ノ急務ハ人民ノ智力ヲ開発スルニアリテ、其源ハ教育ニ基スト謂ハザル可カラズ。然リ而シテ之ヲ振作スルノ方法ハ、学者ヲ都会ニ輻輳セシメズシテ、之ヲ地方ニ散布セシムルニアル也」と論じている。^{注1}

この論調は政党の心情的自治論の域をでないが、やがてそのような新聞評論のなかから理論的自治論が育ってくる。そのような地方自治論者の1人として、裁重雄があげられる。明治12年6月18日の静岡県の函右日報で「地方自治論」と題して次のように論じている。

まず地方自治の利点につき次のようにのべている。

「今や本邦の有様は分権の制度を期望すること益々切にして官府も亦大に其制度を施さんとするの勢なること前に述べたる如くなるを以て我輩は且つ喜び且つ祝して未だ措かざる所なり今試みに自治制度の極めて便利なる一例を挙げん我を処するは我に若は無し我が一家の経済我が一身の支配は他に如何なる英才子あり又如何なる経済学者ありと雖我自ら処し自ら治むるより便利なること無し一村落の事務は一村限り之れを処置し一郡の事務は一郡限り自由に処するときは其処置当を得て事々物々實際の宜に随ふべし且つ夫れ各自の現に棲息する地の事なるを以て其心を用る深切にして其事を執る着実なるべし之れに反して中央政府の処分を仰ぐときは其処分者たる多くは実際の事情の暗きを以て或は人民の便否を問はず土地の便宜を顧みず恣まに事を処して意外の弊害を民間に醸すに至る思はざる可けんや」

さらに地方の行政形態につき次の4つに分類している。

「我輩は今更に一步を進て地方の治体を詳論せんとす抑々地方の治体を細別するときは則ち四種の別あり一を中央官治と云ひ二を地方官治と云ひ三を地方監督と云ひ四を地方自治と云ふ中央官治とは各地方の事務概ね中央政府於て処決し地方官令を奉して施行するものなく地方官治とは県郡区各地方固有の治務即ち各地限りの事務を処分するの権を各地方官が専任し地方官は其処決を中央に求めず自ら実地の宜きを酌て処置するものなり地方監督とは地方官事を処するにあらずして人民自ら事を執るが如くなれども其実官府之れを監督して全く其自由に任せず宛も幼者の後見あるが如く幾分か其処置に干渉するものなり地方自治とは地方事を処するにあらず又監督すること後見人の如くならず各地方に於て人民相談して自ら事を処分するものなり此四者の中真に集権と云ふべきものも中央官治の一にして他の三者は概して分権と総称す可き者なり而して此三者概して分権と云ふと雖とも亦大に差別無きを不得ず」

このような形態のなかで中央集権は地方の衰微を招くので、地方自治が最も好ましいが、「自治の制度は今日宇内万国未だ有らざる所なりと果して然は自治の制度は今日尚ほ頗る行はれ難かるへしと思ふ也然れとも制を以て最上の制と認めたる以上は飽くまで論弁して此の制に至らんことを求めざるへからず」とその実現は困難であるが力説している。

さらに同じ函右日報の明治12年10月5日、10月8日の両日にわたって、次のように「権力分割論」を展開している。

まず「抑々権力ノ一方ニ集合シテ一方ニ欠乏スルハ実ニ憂フベキコトニシテ政道ノ権衡ヲ失ヒ社会ノ平均ヲ欠キ国家経綸上大ニ困難ヲ生セントス之レヲ人身ニ譬フレバ頭腦肥大ニシテ身体瘠小ナルガ如シ遂ニ顛倒ヲ免レザルベシ是レ今日論者ガ地方分権地方分財等ヲ論ズル所以ナリ」と、集権の弊害を説き、さらに、器械と異なり「政理ノ活動ハ之ニ反シテ中央也地方也共ニ人アリテ皆自ラ自在ニ運動シ他物ノ支配ヲ待テ以テ活動スル者ニアラズ」と、絶対的集権制が政治論理からみて不当なることを鋭く指摘する。

もっとも集権が悪、分権が善とはいえない。「国家ノ務ハ特ニ兩者ノ一ヲ執テ偏用スベカラズ必ズ兩者ニ就テ適宜ニ折衷スルヲ要ス」という論理が最も妥当であり、また、集権であるが故に、日本の自治意識が発達しなかったともいえないと、次のように論じている。

「今日人民ニ自治自由ノ権利ヲ与ヘ併セテ其幸福安寧ヲ増進セント欲スルニハ実ニ権力分割ノ一途ニ外ナラザルナリ抑々我国往日ニ於テ集権ノ治体ヲ存シ分権ノ制度ヲ施サザリシ所以ノモノハ開化未ダ普ネカラズ文明未ダ進マズ加フルニ政治ヲシテ一屋一齊整ニシ勢威ヲ盛ニセント欲スルノ際ナルニ因ルナリ且ツ夫レ人民ニ自治ノ精神無く自由ノ権利無く全ク無氣無力ナリシヲ以テ分権ノ治ヲ施スモ弊害多クシテ利益寡ク到底分権ノ治ハ政治上ノ良図ニアラザリシナリ故ニ往日ノ集権ハ甚ダ有益ニシテ勢ヒ然セザルヲ得ザルノ情実アリシヲ知ルベシ然ルニ世ノ論者ガ漫然分権ヲ論ジテ日本政府ハ往日集権ノ治ヲ施シタルガ故ニ人民ノ自治力ヲ傷害シテ為メニ數ク分権ノ政ヲ見ル能ハスト排撃スルガ如キハ殆ンド政治ノ要訣ヲ知ラザルモノニシテ我輩ノ最モ取ラザル所也」

しかしそれにしても今日にあっては、民度の成熟からみて分権化を政府はすすめるべきであると次のように主張している。

「抑々壓制ヲ嫌ヒ自由ヲ好ムハ人生固有ノ常情ニシテ業ヨリ敢テ怪シムニ足ラザル也故ニ如何ナル隠昧野蠻ノ人民ト雖モ亦タ多少自由ヲ欲スルノ情無キニアラザル也隠昧ノ人民ニシテ尚ホ此ノ如シ況ンヤ我国ノ如キ日ニ月ニ文明ニ進ムノ人民ニシテ焉ゾ自由ノ実施ヲ渴望セザランヤ又焉ゾ権力ノ分割ヲ欲セザランヤ然ルニ政府ガ此ノ民情ヲ察スルニ疎クシテ権力ヲ分割セズ自由ヲ分与セズ政權治權兩ツナガラ其手中ニ握リテ人民ヲシテ參預セシメザルトキハ人民漸ク抵抗力ヲ起コシテ政府ト争フニ至ル是レ各國ノ史乘ニ於テ往々見ル所也幸ニシテ我明治政府ハ痛ク壓抑擅制ヲ嫌ヒ民情輿論ノ向フ所ニ從テ権力

ヲ分割シ自由ヲ附与シ敢テ一日モ怠ルアルコト無シ我々人民ノ幸福ハ実ニ洪且ツ大ナリト云フベシ(畢)」

このような新聞による民権派の自治論は、静岡県のみでなく全国的に行われた。信州では、『長野新聞』『松本新聞』などがその主張を展開していった。

明治11年10月4日の「長野新聞」の社説は、3新法とともに制定された「府県官職制」が郡長官選制であることを批判して次のように論じている。

「夫レ縦令官カ賢良ナリト雖トモ敏オナリト雖トモ等シク是レ属官社会ノ人タルヲ免レズヲ該府県ニ籍ヲ有スル人ハ少ナシ且当今府県ノ景況ニ着目スルニ八等相当ノ人物ハ僅々数名之レヲ一管下ニ配賦スルニ烈火ニ一滴水ヲ灑クモ畜ナラザレバ府知事県令ハ非常ノ拔擢ヲ以テ下官ヲ昇級セシメテ任ニ充ル乎若シ然ラバ吾党ヲ以テ之レヲ見レバ只ニ等級ヲ升登セン迄ノコトニテ驚ヘハ従前等外ニ於テ成ス能ハサルノコトヲ十七等ノ位地ニ至レハ成スヲ得ベキ乎蓋シ難カラン苟モ斯ノ如クナラバ是レ為政ノ大本ニ於テ直大個ノ改正ヲナスニ非ズ徒ラニ区画ヲ改正シ官吏ノ職ヲ変スルノミ奚ゾ千回万回ノ改正アルモ到底国家ノ大計ニ於テ毫モ裨益スル処ナクシテ遂ニ改正々々ノ弊習ヲ馴致シテ人民ノ信用ヲ輕薄ナラシメバ余ハ将ニ近事評論子ノ言ヲ借りテ云ハン政府ハ官ノ為メニ人ヲ求ムルカ將タ人ノ為ニ官ヲ求ムル乎ト非耶」

また同じ「長野新聞」の10月12日の社説は戸長は選挙になったが、その実はそうでないと次のように論じている。

「蓋シ政府ハ今回ノ戸長ヲ設置スルニ当テ其事務町村理事者タルヲ以テ町村ノ約束ニテ之ヲ推挙セシメ民ニ属シテ官ニ属セズ純然タル総代人ナラシルト雖モ亦行政ノ性質ヲ幾分か帯ビザルヲ得ザルヲ以テ半官半民トナラシメタルナラン歎故ニ本年八月伊藤内務卿ノ乙第五十四号ノ布達ヲ展閱セヨ戸長ハ其町村人民ニ於テ可相成丈公撰セシメ必ズ府知事県令ガ辞令ヲ相渡ス可ク云々ト是レ行政ト自治トノ境ヲシテ相分明ナラザルモノノ如ク論者為メニ腦髓ヲコラスト雖モ決シテ否ラス吾党ノ見ル所ヲ以テスレバ可相成丈ノ文字ハ必ノ文字義ニ非ザレトモ已ニ人民ガ撰挙シ地方官ガ之ヲ認メテ官民ノ約束ヲ以テ戸長ノ職任ヲ命シ相侵冒スルコトナク人民自治ヲ漸々伸暢スト思ハル也然レトモ為メニ恐ル地方官カ設シ戸長ノ性質ヲシテ郡区長視シテ特ニ官撰ヲ以テスルコトアラバ是真成ノ自治ヲ保有スル能ハズ却テ自治ノ萌芽ヲ摧破セザルヲ得ザルナリ」

このような郡長公選の論調はその後もつづき、社説「郡長ノ撰挙輕易ナラズ」(明治11年10月16日)・「郡長其ノ人ヲ得ルト得ザルトハ、地方官撰挙法ヲ得ルト得ザルトニ在リ」(明治11年11月14日)「郡長若シ其人ヲ得ズンバ、良法ハ変ジテ有害ノ器トナリ、利器ハ化シテ無用ノ具トナラントス」(明治12

年1月24日)と主張している。

『松本新聞』の自由民権論の主張は、「明治11年4月30日・5月6日の坂崎斌さかき(土佐出身)による論説『普通選挙ハ行フベシ』に端的にあらわれた。財産選挙で選ばれた、府県会規則以前の長野県民会議員は、『原案同意ノ無言起立議員』で、選挙の財産制限が意味のないことを証明しており、『貧^いの連中ハ^{けん}のん^ん剣呑』であるという心配はあたらなく、『一家ノ戸主タル者ハ、^{ことごと}尽ク選挙人並ニ被選挙人』とせよと論じたものである。幕末にかなり一般化した村の入札制を、県政・郡政・町村政にも採用せよとの論調は、根強かったとみてよい。

住民自治・分権の政治を主張した理論的な到達点は、明治13年(1880)10月27日の社説「分権論第一」にうかがえる。国の憲法とは独自に『地方分権』の制度を設けるべきで、『府知事県令ハ人民ノ公選ニ採リ、其俸給ヨリ府県庁ノ諸費等凡テ府県内ニ係スルノ経費ハ悉ク府県会ノ議定ニ委ス』とした。眼目は、『府県ヲシテ官省ノ出張所タル実ヲ脱セシムル』ことにあった。また、『郡区モ亦^もタ府県ノ出張所タル実ヲ脱シ、一小政府ノ体ヲ備へ、郡区長ハ人民ノ公選ニ採リ、其俸給ヨリ郡区庁ノ諸費等、凡^すベテ郡内ニ関スルノ経費ハ亦^もタ悉ク郡区会ノ議定ニ委ス』と主張した。^{注2}

このように地方新聞にあっても、3新法施行とともに郡長公選、府県会権限拡充などの具体的自治権を論点とした自治論が展開され、当時の民権運動の高まりを背景として政府と対立することになる。

注1 『静岡新聞』明治11年5月2日、原口清『明治前期地方政治史下』34頁から引用

注2 青木孝寿・上条宏之『長野県の百年』78~79頁

〈府県自治論の対立〉

地方自治論をめぐる新聞の論争は、3新法が明治11年に施行されると、府県会の状態の評価をめぐる「府県自治論」となって展開された。

折角、3新法によって設立された府県会が、府知事・県令の風下に立って実質的に住民代表としての機能を果たしていない現状を批判して、「府県行政部

ノ下ニ属スルー箇ノ相談会」(報知明治11年4月23日社説)「地方税ノ徴収方
ハ一ニ内閣ト地方長官トノ手裏」(毎日明治11年4月26日社説)「政府ノ会計
ヲ維持スルノ方便」(朝野明治11年5月4日論説)との論説を展開した。また、
明治13年、新設された常置委員会に対しても、この会議は「行政官ガ人民ヲ籠
絡スル器具」(朝野明治13年11月9日論説)となる。

このような府県会の劣位に憤慨した各府県会は、府県会の権限拡張をめざし
て、権限拡大・付与の建議を盛んに行うが、むしろ政府の対民権運動対策の一
環としての府県会統制策によって却って権限縮小、地盤沈下を余儀なくされ
る。その結果、立志社、愛国社などの過激民権派は府県会を見棄てて国会開設
へと傾斜していく。その間の状況は代表的結社である土佐立志社の次のような
論調・動向にみる^{注1}ことができる。

「新設された高知県会にひきつがれたこの立場は、再度の普通選挙法を基調とする府
県会規則改正の建議となったが、あいつぐ政府の解散命令や、三新法にもとづく豪農層
の県会議員への進出により立志社系議員が後退し、ついにこの主張は排除されてしま
う。この体験から『自由ハ土佐ノ山間ヨリ生スルト誇称スルノ地ニシテ独リ豪農鉅商其
人ノ卑屈ナル』(高知13・12・18社説)点を指摘し、『地方郷紳ノ不学無術』(高知14・
1・10社説)を慨嘆する立志社系の人々は、すでに地方自治に興味を示していない。
『先ツ国会ヲ起シテ人民ノ代議士ヲ召集シ、之レト協議シテ国憲ヲ制定』(『愛国志林』
第6編13・6)することが人民自治の地方分権に先行するものとなる。そうその国会
自治論への回帰である。』

このような府県会を見限った過激民権派に対して、穏健民権派は、府県会
“育成派”ともいうべき毎日と府県会“抵抗派”ともいうべき朝野が、府県会
の個々の行動をめぐって対立する。

ことに毎日は、明治12年11月、社長に沼間守一を迎えたが、彼が東京府議会
副議長に就任したこともあって、建議を基調とする府県会育成論を基調とする
論陣を張り朝野と対立する。

毎日は三重県の県議連帯辞職となった「連樞事件」(明治13年10月8日)に
ついて朝野と対立するが、合法主義・漸進主義で「脆弱ナル議會ナレバ此議
会ノ改正ヲ為シ、中央政府ト雖トモ容易ニ地方議會ヲ左右スルヲ得ザルノ方法

ヲ建議シ、議會自身ノ骨格ヲ強壯」(毎日明治13年12月21日社説)ならしむる建議主義を主張した。

また、毎日「凡ソ政事社会ニ於テ最モ重要ナル者ハ地方自治ノ政治ナリ、而シテ今之ヲ進取スル(中略)漸次ニ此權利ヲ拡充スルニアリ」(毎日明治14年5月14日社説)と主張し、地方自治重視、府県会漸進政策、国会・地方自治並進論を主張した。

同じ穩健民権派であっても、報知の場合、毎日よりもより現状追隨型であり、府県会の執行部への激しい抵抗に対して、次のような批判的論調を展開する。^{注2}

「府県会は『過激ノ言』『粗野ノ言辞』(報知11・8・7社説)によって正論真理は得られないので、『私意ヲ逞フスルノ徒ニ口実ヲ設』(報知11・8・12社説)くるべきではない。『會議ノ要ハ原案ノ至ラザルヲ補ヒ、原案ノ備ハザルヲ完フシ、務メテ修正ヲ加エテ以テ實際施行ノ便益』(報知12・3・22社説)をはかればよい。備荒儲蓄法案にしても審議拒否、議員辞職の手段に訴えるのではなく不当部分を修正して議決したうえその理由を建議すればよい。法律と権限の範囲内に自治を養成せよという。地方税規則および改正ともなう増税は、府県会審議にまつべきで、防止するならば府県会自体が行なうものとする。ただし、その府県会が『徒ニ予算ノ金額ヲ節減スルヲ以テ事トシ(中略)、一途ニ節減率ヲ以テ議員ノ職務』(報知13・4・20社説)とするが如きは誤りと説く。」

しかしこのような報知の建議偏重主義ともいうべき論法は、地方税承認に結局は連なるものとして、民力休養・府県会権限拡張の毎日・朝野から批判されることになる。

このような報知と毎日とのズレは国会・地方自治との関係にあっても形式的か実質的かの点において、次のような相違がみられるといわれている。^{注3}

「中央と地方との関係については、報知も毎日同様、『地方自治ノ制アリテ中央政権人民ノ手ニ帰セスハ、地方自治ノ制復タ自由ノ法ニアラス』『兩者併行ハ則立憲政体ノ基礎』(報知14・4・15社説)とする国会・地方自治の調和的発展論を説く。このことが国会開設の詔に際会して、『国会ノ開クルニ先チ地方自治ノ制ヲ拡充』(報知14・12・12社説)すべしとする主張につらなる。行動様式と方向性で似ている毎日とは、自治の実質的内容をより形式性において理解する点で異なる。それゆえ、国会・地方自治＝府県自治(とくに報知の場合は府県自治に言及するのみ)の並進論は、文字どおり分

権集権に『偏セス党セザルノ中道』（報知13・3・6社説）を要求しながらも、その意識・経済政策論から朝野と異なった意味で国会重視論へ途を開くものとなっているのである。

このような毎日・報知の論調に対して、やや過激派に近い朝野はことごとく対立する。三重県の「連裾事件」についても、毎日が、「地方税をめぐる府県会紛議は、議権の狭さから県会決議を県令が承認しない場合でも抗議して辞職せず、その理由を政府へ建議しかつ再議すべきであると主張した」^{注4}のに対して、朝野はそのような行動は「かえって『行政官ノ意図ヲ迎へ自カラ神聖ノ議決ヲ破壊シテ再議ヲ為ス者』（朝野13・10・24論説）として議員辞職の至当性を認める」^{注5}と対立する。

また、請願・建議という方法についても、毎日と朝野は対立する。すなわち「この方向は地方税増加に対する反対を、増加案の廃止要求や増加に反比例した国税節減の要求という『正々堂々ノ処分ヲ為サズ、却テ権謀術数ト一般ナル請願ニ出』（朝野14・6・5論説）るものとして批判する朝野と、この点でも対立する。イギリスの憲法慣習の創造を志向する毎日にとって、請願は重要な実践手段であったのである。この頃には『法律論ヲ以テ其ノ社説ヲ組織セラルル毎日新聞記者』（朝野13・2・8論説）、『有名ナル法律天狗先生』（朝野13・2・15雑録）と揶揄する朝野と、『地方議員ハ議会ノ代議士ト古ノ忠臣義士トヲ混同』せず、『平和ノ挙動ヲ以テ（中略）、議会権限ノ中ニ運用』（毎日14・1・11社説）せんことを期する毎日とは溝が深まっていた。^{注6}」

以上、府県自治を中心にみてきた民権派の自治論は、方向・方法論にあってそれぞれ独自性をもって明治10年代前半の地方自治論を色彩ったといえるが、それは結局、次のような4つの論調に分けることができるといわれている。^{注7}

「政論中心の立志社・朝野系と経済論に基礎をおき地方自治を重視する毎日・報知系との二つの系流が、細別すれば各々四つの地方自治論の存在が明らかとなったと思われる。共通して府県自治を志向し、その担い手にミッドルクラスをおきながら、ともすれば士族の治者意識と愚民意識が強烈となる立志社・報知——前者は名実ともに国会先決論、後者は形式的府県自治論——の実質的国会自治論と、地方のミッドルクラスを評価しながら地方自治を重視する朝野・毎日——前者は政府対決自治論、後者は漸進的府県自治論——とに分けられる。府県自治重視の立場の後者は、志士意識をもつ豪農層を糾合し国会開設重視へと転換し、自由党への合流をはたす朝野に対し、行動様式において異なる毎日とも志向するところは同一であった。官僚的統制を排除し、自治意識にめざめた地方的な資本主義の担い手たる豪農層を主体に、より広き人民意志の反映を可能

とする近代的府県自治が意図されていた。国家＝官僚に対する社会＝議会の優位性を、まず府県において獲得しようとしたのである。」

このように多彩な理論的展開をなした明治10年代の地方自治論も遂に確固たる地方自治論を生み出さなかった。すなわち、「国家権力と社会とのかけ橋たる地方自治は、主観的にはイギリス的地方自治の架橋化を目標に努力されながら、運動自体から払拭されなかった国体論と、余りにも急激な近代化のために十分な民衆の政治教育が行なわれぬまま、日本の地方自治が生み出されるに至った。」^{注8}といわれている。

しかし自由民権運動によっても地方自治の確立は達しえなかったが、冒頭にみた建議文などにみられるように、自由民権期をつうじて展開された自治論争は見事な地方自治論を形成していき、市制町村制の制定にあつて無視しえない精神的遺産として政府官僚に無言の圧力を加えたといえよう。^{注9}

注1 渡辺ら前掲論文 229～230頁

注2 前掲論文 234～235頁

注3 前掲論文 239頁

注4 前掲論文 232頁

注5 前掲論文 232頁

注6 前掲論文 232頁

注7 前掲論文 235～236頁

注8 前掲論文 250～251頁

注9 文中の「東京日日」「毎日」「朝野」「曙」の引用文はすべて前掲論文によった。

宅地開発指導要綱是正

年次有給休暇の時季変更

国民年金訴訟

ユニバーシアード神戸大会と民間活力の導入

■ 宅地開発指導要綱是正

景気の低迷、財政の悪化とテンポを合わせるように、都市開発に関する規制緩和を求める声が次第に強くなってきている。具体的な表われとしては昭和58年8月2日の建設省の「中高層建築物指導要綱の行き過ぎ是正」、58年11月10日の自治省の「宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正」の通達などで各府県にそれぞれ指示された。

これら一連の本省の規制緩和は、景気低迷を都市開発などの建設投資をテコとして打破しようとするものであるが、同時に、財源不足のため公共投資を先兵とする従来の景気刺激策を採用することができないので、民間エネルギーの活用を狙っている。そのため、その呼び水的役割を規制緩和に求めて、民間投資の負担を少しでも軽くし、また、採算性をよくして投資環境をつくりだそうとするものである。

先の建設省の事務次官通達の内容は、行き過ぎ是正として、中高層建築物指導要綱（通称マンション指導要綱）の行き過ぎがしばしば指摘されている。この対策としては、①建築確認の申請書の受理の機会をとらえて行う行政指導は最少限にとどめ、行き過ぎのないよう留意する ②日照などについて周辺住民の同意書の提出まで義務づけるのは適当でない ③用途制限、容積制限

といった建築制限については、建築基準法などに基づく地区計画制度、建築協定制、特別用途地区制度など確立された諸制度によって行うものとする——などの措置方針を自治体に求めるものである。

特に「周辺住民の同意書の提出まで義務づけることは適当でない」と指摘しているが、その真意は「仮りに住民の中に相対的なエゴがみられるような場合があつたなら、その場合にも同意書の提出を義務づけるのは社会的公平に反すると考えざるを得ないという趣旨であり、環境問題を含め関係者の合理的な話し合いを否定するものではない。」（昭和58年8月27日日経）と説明されている。

また、先の自治省の官房長通達の内容は次のようなものである。同要綱に基づき開発事業者から負担金、協力金などの形で徴収している寄付金が“過酷すぎる”などの指摘や、公共事業分野への「民間活力の導入促進」という政府方針を踏まえたもの。通達では ①寄付金の水準を必要に応じ自主的に見直す ②基金を設置するなどして寄付金の使途、収支を明確にする ③要綱行政が円滑に行われるよう都道府県は関係市町村との連絡体制を整備する ④要綱の内容を周知徹底させる——の4点を求めている。

特に、寄付金の見直しに当たっては、①各市町村の公共公益施設の整備計画との整合性 ②施設整備のための起債や補助金など各種の財政措置の活用一などを十分に考慮することとしている。

自治省の通達が単に規制の緩和を求めたのみでなく、寄付金の取扱いの明確化を迫った背景は、次のように説明されている。「これによって寄付金の目的や用途がはっきりすれば、寄付金の水準、限界がおのずと定まってくると同省ではみている。例えば、河川改修の場合、計画では『30年に一度』の災害を想定した整備を目指しているが、『50年に一度』あるいは『100年に一度』を想定した開発負担金を業者に求めるのは問題がある、というわけだ。

寄付金については『国がガイドラインを設けるべきだ』との指摘もあるが、同省は、現状では一定の基準を示すのは困難と判断、自治体が自主的に見直す際の“チェックポイント”を示すにとどまった。」（「昭和58年11月9日官庁速報」）
「宅地開発指導要綱については、大きくいって次の3つの側面について問題が指摘されている。一つは「公共公益施設の整備水準」であり、もう一つは「公共公益施設の整備に当たっての負担区分」であり、あと一つは「負担金・寄付金」の取扱いである。

宅地開発指導要綱を制定しているのは全市町村（3,278団体）の30.7%に当たる1,007団体（56年9月1日現在）に達しており、今や脱法的行為と批判されながらも、制度として定着してしまっており、廃止はとて考えられないが、人口増のテンポの

鈍化、地価鎮静化、開発デベロッパーの採算悪化など、要綱見直しの要因もかなりできたことは否定できない。

まず「公共公益施設の整備水準」について、先の建設省通達は、整備水準については道路、公園、緑地、治水、排水施設、その他の公共施設など個別の施設ごとに行き過ぎと見るべきものの範囲を検討したが、結論的には「住宅地の区画道路は6mを超える広幅員を原則として求めない」「公園の面積は、負担の調整を行う場合を除き、開発区域の3%かつ1人当たり3㎡を確保することを基本とする」——など日本の街づくりの代表である土地区画整理事業によって行う街づくりを良しとする内容としている。つまり、開発主体に依存し、開発主体、ひいては住宅地の需要者の負担だけによって街づくりを行う安易な自治体の姿勢に反省と限界を示したものと見える。

しかし、区画整理を一応の基準とするものの宅地開発の立地条件と規模によって負担水準は変わってくるをえないのである。そのため建設省も「大規模宅地開発の公共施設整備に関する」補助を設けているので、緩和の一方にあるが、やはり一律にはいかないだろう。

第2の負担区分については、やはり見直しが避けられないであろう。すでに一部の自治体にあっては規制緩和措置に踏み切っている。それは要綱が環境水準の確保と財政負担の緩和をめざしている以上、財政問題については環境が変化すれば見直しは当然である。

たしかに自治体の財政は苦しいが、もともと宅地開発負担は、人口増が急ピッチで

あること、地価上昇が激しいことなどの理由で設けられたのである。したがって上昇テンポが鈍化すれば、たとえば一度に多くの小学校をつくる必要はなく、負担緩和は十分に考えられるのである。

負担金、寄付金の財務取扱いについては、「他の市町村に比べ高過ぎる」「何に使われているのか分からない」といった指摘が絶えなかった。自治体としては負担付寄付であり当然、収支・使途を明確にすべきである。

しかし、負担金・寄付金の水準や使途は各自治体の状況によって変わってくるのが当然であり、環境整備費を上回って負担金・寄付金が徴収されているようなことはない。現実の財政支出は負担金・寄付金をはるかにこえている。しかし、その会計を明確にし、可能な限り身近な環境改善・整備費に充当していることを知ってもらうことは、自治体の義務でもある。

要するに宅地開発指導要綱が見直しの時期を迎えていることはたしかであるが、一律的な緩和は乱開発を招き、また、悪い環境の住宅供給につながるおそれがある。自治体の政策裁量にまたざるをえないであろう。

■ 年次有給休暇の時季変更

年休予定日の変更の時期をめぐって、懲戒処分が付された郵便局長が、処分の取消しを求めた訴訟の上告審で、最高裁第2小法廷木下忠良裁判長は、58年9月30日、「所属長が部下の年休予定日を変更できるのは、予測できなかった事態が起きそうな時に限られる。事態の予測が可能になって

から不当に遅くなつての変更は許されない」と判示し、処分を有効とした二審判決を破棄して、高松高裁へ差し戻した。この判決は、労働基準法第39条3項で認められている使用者の年次有給休暇時季変更権に関し、変更を命令できる時期についての最高裁の初めての判断である。

原告は、高知郵便局集配課に勤務する高橋栄喜さんと岩村厳さん。2人は、昭和32年郵政省と全通信労働組合との間で結ばれた労働協約に基づいて、昭和45年度中に消化できなかった繰り越し年次休暇を、高橋さんは46年6月24日に、岩村さんは同年6月26日にとるよう、昭和46年度当初に所属長から指定されていた。ところが、昭和46年6月27日は参議院議員選挙の投票日にあたり、高知郵便局でも選挙運動期間終盤戦の郵便物が急増してきた。このため所属長は、高橋さんには休暇予定日前日の6月23日に、岩村さんには前々日の6月24日に、それぞれ年休時季の変更を通知した。しかし、2人ともこの命令を無視し、当該休暇予定日に欠勤したため、高知郵便局長は2人を懲戒処分（戒告）に付し、2人は処分取消しを求めて提訴していたものである。

一審の高知地裁は、「所属長が年休日の変更を命令できるのは、労基法によって事業の正常な運営を妨げる場合にだけ許される。参議院選挙があることが相当以前から分かっていた本件では、正当な変更命令とはいえない」として処分の取消しを命じた。しかし、控訴審の高松高裁では、「繰り越し年休は労基法の適用をうけるものではなく、所属長は業務上必要と認めるときは、変更できる」として、処分を有効とす

る逆転判決を言い渡していた。

労基法第39条の有給休暇請求権の性格については、請求権説、形成権説、時季指定権説があるが、使用者に時季指定権を留保しておくことを前提として、労働者に休暇を付与する効力を生ずる時季を指定するとする時季指定権説が多数説となっている。

ただ労基法第39条の規定が、公務員の場合にどの範囲まで認められるかが問題であるが、この点につき、現業公務員の場合の事例として、「白石営林署事件」上告審判決（最高裁昭和48年3月2日）では次のように判示されている。

まず年次有給休暇請求権については、「労基法第39条第1、第2項の要件が充足されたときは、当該労働者は法律上当然に右各項所定日数の年次有給休暇の権利を取得し、使用者はこれを与える義務を負う」のであり、また、「『請求』とは、休暇の時季にのみかかる文言であって、その趣旨は、休暇の時季の『指定』にはかならない」として、時季指定権説を採用している。次に、使用者の「承認」につき、「同条第1項が年次休暇の分割を認めていることおよび同条第3項が休暇の時季の決定を第一次的に労働者の意思にかからしめていることを勘案」し、労働者が「具体的な休暇の始期と終期を特定して右の時季指定をしたときは、客観的に同条第3項但書所定の事由が存在し、かつ、これを理由として使用者が時季変更権の行使をしないかぎり、右の指定によって年次有給休暇が成立し、当該労働日における就労義務が消滅する」として、使用者の承認が成立要件にあたらなかった。また、休暇の使途に対する使用者の干

渉についても、「年次休暇の利用目的は労基法の関知しないところであり、休暇をどのように利用するかは使用者の干渉を許さない労働者の自由である」として、これを排除している。

今回の判決においても以上の論旨を踏襲し、さらに使用者の年次有給休暇時季変更の命令の時期について判断を下したわけであるが、ここで注目されることは、繰り越し年次休暇に対する判断である。

有給休暇の繰り越しについては、有給休暇を一種の種類債権として、「本年度に特定せずに終わった有給休暇請求権は、2年の消滅時効にかかって消滅しない限り、いつまでも繰り越して行くものとする」（有泉享「労働基準法」有斐閣法律学全集）とされるが、就労義務の免除という側面から、「本年度の労働日に限って認められるものと解すべきである。従って本年度の間に請求・附与されなくて経過すれば、既に特定すべきもとの労働日はなくなってしまったのであるから、債権は履行不能によって消滅する」（有泉前掲書）として、法解釈上は有給休暇の繰り越しは認められないとされている。但し、これに関連しては、使用者が、「労働者に対して翌年度にその消滅した有給休暇の日数だけの休暇を与えることは法の禁止するところではない。特に就業規則その他でそのことを規定している場合には、休暇を与える義務を負担する。しかし、その休暇は労基法上の有給休暇ではない」（有泉前掲書）とするのが従来からの学説である。

これに対し木下裁判長は、「当局と全通労組との労働協約は、繰り越し年休と普通

の年休双方を労基法適用の休暇として取り扱っている」と判断し、さらにそのうえで、「所属長が年休日の変更を命令できるのは、年休日決定時に予測できなかった事態が生じた場合に限られ、その予測が可能になってから合理的期間内に命じなければならない。あまり遅い命令は許されない」として二審判決を破棄したものである。

舞合を再度高松高裁に移して、郵便物の増加がいつの時点で予測可能であったか、それとの関連で命令が合理的期間内に出されたかについて審理のやり直しが行われる訳であるが、繰り越し年休の法的性格をめぐっても今後論議を呼ぶものと思われる。

■ 国民年金訴訟

区職員の勧めで国民年金に加入したのに、「外国人」を理由に老齢年金の支給を拒否したのは憲法14条（法の下での平等）に反する、として在日韓国人が社会保険庁長官を相手取り老齢年金不支給処分の取り消しを求めた行政訴訟の控訴審で、東京高裁は10月20日、国の処分を相当とした一審判決を取り消し、在日韓国人の訴えを認める逆転判決を言い渡した。

外国人も憲法25条（生存権）の享有主体であるか、また国民年金法や生活保護法の適用にあたって外国人を除外することは憲法14条に違反しないかは、学説・判例に対立があった。社会保障立法、行政解釈は国籍による差別を違憲でないとし、判例もおおむね違憲でないとしている。(1)国民年金法の国籍要件をめぐって、老齢年金裁定取消処分取消等請求事件（東京地裁判決昭和

57年9月22日）、(2)国民年金法にもとづく障害福祉年金の受給資格要件における国籍差別をめぐる塩見事件（大阪地裁判決昭和55年10月29日）、(3)生活保護法の外国人に対する適用をめぐって、「外国人は生活保護法の適用対象とならない。外国人に対し生活保護が行われた場合において、その廃止が違法でない」とされた事例」（東京地裁判決昭和53年3月31日）、(4)戦傷病者戦没者援護法の適用をめぐって、「台湾人元日本兵、軍属の戦死傷について国家補償が認められなかった事例」（東京地裁判決昭和57年2月26日）（ジュリストNo.781号 河野正輝「外国人と社会保障」）

これらの判決の理由づけは、(1)社会権は、もっぱら権利者の属する国家によって保障されるべき性質の権利であり、当然に外国人によっても保障されるべき権利を意味するものでないことが国際間の基本原理として容認されていること、(2)全額国庫負担による給付は、その費用が国民の税負担に依存するから、その受給権者を日本国民に限定することに合理性があること、(3)国際人権規約（A規約9条）もこれにより外国人に具体的権利が付与されたとは解しえない、(4)憲法25条の規定の趣旨にこたえてどのような立法措置を講じるかの選択決定は立法府の広い裁量に委ねられていること、たとえば国民年金制度の対象者を日本国籍を有する者に限定するか否かも立法政策上の裁量事項である。などであるが、これらに対しては学説から強い批判がなされている。まず、社会権の享有主体を内国民に限ることは、国際間の基本原理であるとはいえない。また、外国人も納税義務を負

うのであるから、全額国庫負担による給付の受給権者を納税者たる日本国民に限らるとする理由も根拠がない。(前掲河野論文参照)

ところで、難民条約の批准、それに伴う難民条約関係整備法(昭和56年6月12日、法律第86号)によって、厚生行政は転換された。難民条約に定める内国民待遇の実現を図るべく、被保険者の資格と受給資格の国籍要件が撤廃されたためである。これによって国民年金法、国民健康保険法、児童扶養手当法が改正された。しかし、整備法にも様々の問題点があることが指摘されている。国民年金法では、60歳までに被保険者期間が25年を満たさないかぎり老齢年金権が発生しない。だから35歳以上の人は年金権に結びつかなくなってしまう。資格期間の短縮などの経過措置が必要とされる。第2に、昭和56年の整備法では生活保護法、戦争犠牲者援護関係法などは全く手がつけられないことである。生活保護は従来から外国人にも準用されてきたから法改正の必要がないというのである。しかし、準用は保護を法律上の権利として保障する趣旨でなく、単に一方的に(社会的人道的理由から、あるいは治安上、外交上の理由から)行政措置として行うのであるから、困窮外国人は権利として保護を請求できないことになる。

今回の東京高裁判決は行政上の信頼の原則を国民年金の給付関係に適用したものである。原告の金鉾鈞さんは、36年国民年金制度が発足した際、荒川区職員に加入を勧められ、韓国籍を理由に断った。しかし、再度説得を受け、日本名で加入、47年まで

の約12年間、計3万円余りの保険料を納めた。金さんは満65歳を過ぎた51年、荒川区役所に支給を請求したが、「韓国籍とは知らず、誤って加入を認めた」と拒否され、その後の再請求も社会保険庁の裁定で却下された。一審の東京地裁は57年9月、国民年金法の国籍条項は立法裁量の範囲として、金さんの請求を棄却していた。これに対し、東京高裁は、「形式上、受給権発生の要件を欠く場合でも、特別な事情でその要件がみたされたとみるのが相当な場合は、受給者と裁定するのに妨げない」と判断した。そして、原告側に責められる事情はなく、また国が保険料を返還しただけでは信頼関係を擁護したことにならず国の処分は違法とした。東京高裁判決の妥当範囲は必ずしも広くはないが、人権保障主義・国際主義に立った判旨は評価されよう。

いずれにしても、内外人平等待遇を実現するため、在日外国人の医療不安の解決、国民年金の経過措置の導入、生活保護の権利保障、戦争犠牲者援護の適用などが早期に検討されなければならない。

■ ユニバーシアード神戸大会と民間活力の導入

ユニバーシアードとは、UNIVERSITY(大学)とOLYMPIAD(オリンピック)との合成語で、「学生のオリンピック」を意味している。その歴史は戦前からあるが、1957年のパリ大会以来約2年ごとに開催されてきており、わが国では1967年(昭和42年)に東京で開催された。

大会の主催者は、国際大学スポーツ連盟(FISU)であり、開催希望の立候補をし

た国のうちから開催国が決定され、主催権が開催国へ委任されるという形をとっている。また、大会への参加資格は、年齢17歳から28歳未満で、大会時の大学在学学生又は2年以内に卒業したものとなっている。

1 ユニバーシアード神戸大会

昭和56年11月28日、ローマで開催された国際大学スポーツ連盟実行委員会（神戸市）が立候補し、1985年夏季大会の開催が決定されたが、神戸大会の実施大綱は次のとおりである。

(1) 開催期間

1985年8月24日（土）～9月4日（水）の12日間

(2) 実施競技

陸上競技、バスケットボール、フェンシング、体操競技、競泳・飛込、水球、テニス、バレーボール、柔道、サッカーの10競技

(3) 選手団

選手・役員を含め、100か国から約5,000人の参加を予定している。

(4) 観客数

国内・外からの観客数80万人程度と予測している。

ユニバーシアード神戸大会は、コンベンション・シティを目指す神戸市にとって、“ポートピア’81”に続く一大イベントであり、その規模も1964年（昭和39年）に開催された東京オリンピック（94か国、選手等5,586人の参加）に匹敵する、今世紀わが国で開催される最後の世界的な総合スポーツ大会であろうと言われている。

2 民間活力の導入

ユニバーシアード神戸大会の開催目的

は、スポーツの振興はもちろんのこと、国際親善・国際平和の促進、青少年の健全育成、総額2,350億円を超える公共投資による社会資本の充実、雇用の拡大及び国際港湾都市神戸の基盤づくり等にある。

とりわけ、スポーツを通しての世界平和への相互理解を主目的の1つとしている以上、大会の運営は参加者や関係者のみならず市民総ぐるみで取り組み、広く諸外国の人々との交流を図ることが重要である。また、大会運営費は、75億円と見込まれているが、最近の財政状況からみて国の補助は期待できず、かといって市財政からの繰り出しにも限界があり、市民負担の軽減を図る意味からも施設等の有効利用とともに、市民・企業の主体的な参加・協力を欠くことはできない。

(1) 市民参加

さる58年12月10日、地元経済界、市民団体等102団体の参加によって「神戸ユニバーシアード推進協議会」（会長石野信一神戸商工会議所会頭）が結成された。この協議会は、市民が自主的にユニバーシアード神戸大会に参加し、これを支援しようとする団体であり、その活動内容により次の4つの部会が設けられている。

① ふれあい部会

参加国への応援、親切的な応待、美化運動、交通安全などの運動を実施する。

② 文化部会

「夏まつり」、民俗芸能、絵画展、手工芸展、芸術文化事業、選手村の催物に参加する運動を実施する。

③ 募金部会

ユニバーシアード神戸大会協賛の市民募金運動を実施する。

④ ボランティア部会

観客案内、出改札、競技運営、通訳、清掃、選手村運営などにボランティア参加する運動。

(2) 企業参加

ユニバーシアード神戸大会は、政府の閣議了解を得て実施する国家的事業であるが、国の財政事情の逼迫により、神戸大会と同時期に開催される国際科学技術博覧会（略称、つくば科学万博）と同様その運営費に対する国庫補助は、期待できない状況にない。国家事業としての大会を国をあげて成功させるために民間活力の導入を図っている。

民間活力の導入方法として、財界募金、ゴルフ募金等以外に、神戸大会の特徴的な制度として、オフィシャルサプライヤー・スポンサー制度を採用している。

1984年ロサンゼルスオリンピックにもとり入れられているこの制度は、オフィ

シャルスポーツメーカー、オフィシャルファッションメーカー、オフィシャルビール、オフィシャルランゲージサービス等の最終消費財メーカー又は、サービス業単位に業種を区分し、個々の業種単位に原則として、1業種に1社を選び神戸大会に必要な資金、物品又は人的サービスを提供してもらおうとするものである。

参加企業は、その業種に限り、原則として、独占してオフィシャルサプライヤー・スポンサーの名称を表示する権利及び大会のシンボルマーク・マスコットキャラクターを使用する権利を取得し、企業の広告宣伝活動、シンボルマーク・マスコットキャラクターを使った商品販売活動に利用できるという制度である。

神戸大会組織委員会では、この制度により資金・物品及び人的サービスを含めて40億円相当のものを期待しており、58年11月14日、第1次契約調印により22億円相当の資金等を調達した。

昭和58年 5月
神戸経済会議

本稿は、昭和56年12月以来、1年6カ月にわたって、「神戸経済の新たな飛躍に向けて、新しい産業構造とその振興策はいかにあるべきか」について審議を重ねてきた神戸経済会議の答申を要約したものである。

報告書はA4版184頁にもものぼるため、同会議及び神戸市の了承を得て、特徴的な項目のみを抜粋した。なお紙幅の都合により一部の図表を割愛している。（編集部）

第1章 神戸経済の新しい展開

第1節 社会経済環境の変化

このところ経済は世界的に戦後最大の不況に苦しんでいるが、今日の不況は単に景気の一局面を示すだけのものではない。深く経済の構造やその基盤の変化と結び合っている。前回答申の頃に比して著しくなって来た基本的な変化の若干に注意しよう。

1 経済基盤の変化

(1) 自然的基盤

経済基盤に関しては、まず自然資源の状況に深刻さが加わってきた。第2次石油危機はすでに高騰していた石油価格をさらに3倍近くにはね上げ、それによる世界同時不況の深まりから今度は石油価格の急落が始まり、こうして生じてきたエネルギー・資源価格の高騰と不安定化は環境汚染の問題とともに、従来の形の経済成長にますます大きな限界をおいてきた。

(2) 人的基盤

経済をになう人間の側でも、いくつもの変化が著しくなってきた。なによりも人口の高齢化の進行である。わが国が未曾有の高齢社会になることは確実だが、最近はその動きが急テンポとなってきた。他方、人々の価値感にも変化が進み、量よりも質を求める欲求の動きも加速されてきた。また、人口の大都市集中の流れが変わり始め、最近ではUターン現象も生じてきた。

(3) 技術的基盤

が、ここ数年これらにもまして目立ってきた動きとして、新しい型の技術革新の波の高まりがある。今日、ことに新素子、レーザー、新素材、生命工学、新エネルギー等の分野

で革新があいつぎ、わが国がその先端を切っているが、これらには頭脳型、微細高度加工型、省資源型など従来とはなにか異質の「新しい産業革命」の性質を持つものが多く、80年代は60年代をしのぐ革新の時代となることもほとんど確実となってきた。また、この新しい技術革新の波の中で、コンピューターや通信機器の革命的な進歩と結んで、いわゆる情報革命の波が格段と高まり、画期的な高度情報化社会の到来も必至となっている。

(4) 国際関係

もう一つ、国際関係の変化も急である。第2次石油危機は自由無差別原則に立っていた戦後の国際経済秩序の動揺をさらに進め、国際経済の政治化を一層促進してきた。そして、国際政情は「多極化」と「新しい冷戦」の様相を深め、世界経済は戦後最大の不況に落ちこむなかで、技術革新と輸出増加を背景に成長を続けるわが国の経済には各種の圧力と摩擦が増大してきた。

2. 経済構造の変化

これらの基盤の変化は経済の流れを変える。構造的な変化にかかわるものとして、

(1) 需要構造

最近目立ってきたものの一つに、需要ないし支出構造の動きに見られる跛行性の深まりがある。このところ民間需要の伸びは著しく鈍化し低迷が続けているが、しかし個人消費に関しては高級品志向は増え、サービス支出は拡大し熟年マーケットも伸長しており、民間設備投資では省エネ投資や革新投資は今までは比較的堅調であった。これらが、質選好の高まりや高齢化の進行、エネルギー事情の逼迫や新しい技術革新の進展といった激しい基盤変化を映すものであることはいうまでもない。

(2) 産業構造

これに対応して産業にも構造的な変化が著しくなってきた。第1次産業は変わらずその比重を漸減しながらも、農業の近代化や養殖水産の進展のほか、農地や海浜のレジャー産業的活用も進んできた。第2次産業では、ほとんどの素材型産業が構造不況に呻吟するなかで、知識集約的な高度加工型産業では急カーブの上昇を示すものも多い。第3次産業はことに雇用面でますます比重を高めているが、その第3次部門では、対事業所・対個人ならびに社会サービスなど、サービス部門の伸長が目立っている。またこうした動きのなかで、企業規模別には、第2次・第3次産業ともいわゆる中堅企業の伸びが目ざましい。

(3) 財政構造

他方、国・地方の財政はいよいよ深刻となってきた。第1次石油危機以来、成長率の急落のもとでの財政依存型不況対策の継続から財政赤字が急増してきたが、ここ数年財政の国債依存率は先進主要国中群を抜いて高く、国債残高は今では歳出の2倍にも膨れあがって不況下の経済運営がますます困難となってきただけでなく、社会保障制度も根本的な再検討を迫られてきた。

(4) 立地及び対外経済関係

構造的な変化に関連することとして、さらに2つの動きに注意しよう。1つは立地ない

し地域構造にかかわる。先端技術部門では関連企業に地方立地の動きが広がり、これと結んで若者のUターン現象も現れてきたのがそれであり、この点でも「地方の時代」の兆しが生じてきた。もう1つは対外経済関係にかかわる。今日、わが国は世界第2の経済大国となりなおも新しい技術革新の先端に立っているが、それとともに新しい国際経済秩序（NIEO）の形成に相応の役割を演じ相応の負担を負うべきことがますます強く要求され、国際経済紛争の増大するなかで輸出入の行動様式の反省と国際協力の拡大を迫られている。

第2節 神戸経済の現状

わが国経済のこのような動きのなかで、神戸経済の状況はどうか。

1 神戸経済の概況

神戸市の経済は、昭和55年で純生産が2兆7,785億円、兵庫県の3割強、近畿全体の約8%、全国の1.4%のウェイトを占めている。神戸経済全般の比重は表1-1<略>のごとくである。

神戸経済の特徴は、まず港と結んで発達してきたことにある。今日でも、港湾関連産業（海運、港運、倉庫、船舶修理、給油、港湾関連建設等）ならびに港湾依存産業（貿易、外為、海上保険、造船、鉄鋼、精糖、製粉、ゴム等）が神戸経済に占める割合は、所得額で44%、従業員数で20%（昭和54年）に達している。そして神戸の貿易額は、表1-1<略>に示されるように、輸入のウェイトは最近落ちてはいるが、輸出ではなおも近畿全域の54.7%とその半ばをこえている。

全体の産業構造は表1-2<略>、表1-3の通りである。最近純生産において1次が0.3%、2次31.3%、3次68.4%（昭和55年）、就業者構成では1次1.5%、2次30.2%、3次68.3%（昭和55年）となっているが、生産・雇用いずれの面でも引き続き2次の比重が増大する勢いがあり、しかもこの勢いは加速的となっていて、都市型経済の特徴を典

表1-3 市民就業者の推移

（単位：千人）

産 業	35 年		45 年		55 年	
	数	構成比	数	構成比	数	構成比
総 数	489	100.0%	608	100.0%	601	100.0%
第 1 次 産 業	21	4.4	13	2.2	9	1.5
第 2 次 産 業	190	38.9	225	37.0	181	30.2
建 設 業	34	6.9	45	7.5	48	8.0
製 造 業	156	32.0	179	29.5	133	22.2
第 3 次 産 業	277	56.7	370	60.8	410	68.3
卸・小売業	116	23.7	152	25.0	169	28.1
金融・保険・不動産業	17	3.4	24	3.9	30	5.0
運輸・通信業	54	11.0	71	11.6	63	10.6
サ ー ビ ス	72	14.7	98	16.1	120	20.0

資料：「国勢調査」

表1-4 素材型から加工組立型へ

(単位:10億円,%)

	40年		50年		55年	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
素材産業	203	(35.8)	549	(29.9)	734	(31.0)
重化学工業	140	(24.7)	290	(15.8)	412	(17.4)
軽工業	63	(11.1)	259	(14.1)	322	(13.6)
加工組立産業	364	(64.2)	1,288	(70.1)	1,635	(69.0)
重化学工業	190	(33.5)	617	(33.6)	756	(31.9)
軽工業	174	(30.7)	671	(36.5)	879	(37.1)
合計	567	(100)	1,837	(100)	2,369	(100)

(注)重化学工業=化学,*石油:石炭製品,*鉄鋼,*非鉄,金属製品,機械
 軽工業=食料品(製粉,精穀は素材産業),*繊維,繊維製品,
 ゴム製品,*木材・木製品,*紙パ,出版・印刷,*皮革・毛皮,
 皮,*窯業土石,その他

*は素材産業として集計

資料:「工業統計」

型的に示している。これを他の主要都市と比較するなら図1-1<略>, 図1-2<略>のようになる。工業活動レベルが低く特殊の性格をもつ福岡と札幌を別とすれば, 第3次産業のウェイトは, 純生産では中位, 就業者では東京とともにトップに立つ。類似の国際港都横浜と比べてみると, 生産面でも雇用面でも神戸のほうが第3次産業の比重が高い。このことは, しかし, 今日の神戸においても第2次産業が経済の基盤をなすことを否定するものではない。そしてこの部門では, すでに早くより素材型産業から加工組立型産業への動きが生じ, かつ強まっていて, 両者の産出額構成比は昭和55年で31.0:69.0となっている。ことにかつては神戸工業の首位に立っていた鉄鋼・造船の落ちこみが目立ち, その出荷額は昭和35年には全工業の43%を占めていたのが, 55年には22%とウェイトを半減する一方, 一般機械, 電気機械の伸びが急で, 同じ期間にそのウェイトが5%から22%へと4倍に増加している。

2 神戸経済の光

こうした神戸経済の最近の動きには, わが国全体の社会経済動向に照らして明るい面もあれば暗い面もある。主要ないくつかの動きのうち, 明るい面としては,

(1) 用地造成の進展

第1に, 経済の基盤をなす住工の用地の造成の進展があげられる。従来, 六甲山系が海にせまる狭隘な地形のために神戸の経済発展は基本的に制約されてきたが, それがかえって海面の埋立てや内陸部の開発を促進し, この自然的制約を大きく変化させることになってきた。ポートアイランド, 西神工業団地, 名谷・明舞・有野・鶴甲など各住宅団地と, 大規模な造成が終わり, D.I.D地区(人口集中地区)の3分の1に相当する3,700ヘクタールが造成地となってきたが, さらに海面埋立てでは六甲アイランド, 内陸団地では西神第2工業団地, 北神産業団地, 研究学園都市など, 計2,500ヘクタール余の造成が開始または計画されている。

(2) 国際化の拡大

第2に、神戸の国際化が格段と進んできた。ポートピアの成功も大きなはずみとなって、このところ国際会議（OECD都市成長問題セミナー、国際低温工学会議、地球コミュニティ会議等）や国際的な見本市（国際輸入見本市、ケミカルシューズ見本市、神戸国際ポートショー等）や展覧会（タンザニヤ展、パプア・ニューギニア展、中国展等）の開催が増増すると同時に、地場産業の海外見本市への参加や市内企業の海外進出が著増しはじめ、市内の大企業や国際協力事業団による海外研修生の受入れや神戸大学の留学生の増大などを通しての人的・文化的な国際交流も活発さを加えてきた。

(3) 産業の高付加価値化

第3に、産業の高付加価値化も著しい。さきに素材型産業から加工組立型産業への動きに触れたが、これらを通して既存産業の高付加価値化と新産業の展開が進んでおり（表1-5）、機械工業の付加価値率の伸びも最近では他の大都市と比べずっと高くなっている（表1-6<略>）。

また神戸では食料品など生活関連財の生産の比重が高いが、なかでもファッション産業のウエイトが大きく、その出荷額は全体の20%をこえ、とくにアパレル関係、わけても婦人子供服関連の伸びは、かつてのケミカル部門の伸長にとって代った観さえあり、昭和45年から54年の間に卸売額で8.4倍と全国一の伸びを示した。

表1-5 主要産業の変遷

産業	35年			45年			55年		
	生産額 (販売額)	市内 ウエイト	主要製品(新製品)	生産額 (販売額)	市内 ウエイト	主要製品(新製品)	生産額 (販売額)	市内 ウエイト	主要製品(新製品)
造船	億円 787	% 21.3	・貨物船 ・貨客船	億円 2,028	% 18.8	・大型タンカー ・コンテナ船 ・ローロー船	億円 1,665	% 7.0	・潜水調査船 ・LNG船 ・省エネ船
鉄鋼	810	22.0	・厚板 ・薄板	2,237	20.8	・ステンレス鋼板 ・表面処理鋼板	3,436	14.5	・けい素鋼板 ・高級鋼材
一般機械	159	4.3	・プラスチック機械 ・ビニール被覆機	636	5.9	・タイヤ機械 ・粉末製造プレス	3,437	14.5	・産業ロボット ・プラント ・新交通システム
食料品	776	20.9	・バタークリーム ケーキ ・パウムクーヘン ・製菓用小麦粉	2,661	24.7	・生クリームケーキ ・シラロクケン ・麵用高級小麦粉 ・食用油	7,295	30.8	・チーズケーキ ・ヨーグルトケーキ ・冷凍無用小麦粉 ・マーガリン、シ ョートニング
ケミカル シューズ	—	33.9 (輸出 比率)	・学童用前ゴム靴 ・リップソール シューズ(アメリカ 向け)	476	46.0 (輸出 比率)	・パンタロンシュ ーズ ・ハイヒール	616	3.0 (輸出 比率)	・ファッション ブーツ ・カジュアルパン プス
貿易 (輸出)	5,351	35.7 (全国ウ ェイト)	・繊維製品 ・機械機器	16,161	23.3 (全国ウ ェイト)	・繊維製品 ・機械、機器	42,933	14.6 (全国ウ ェイト)	・機械、機器 ・繊維製品

資料：「工業統計」「通関統計」日本ケミカルシューズ工業組合調べ

(4) 中堅企業の伸長

もう一つ、中堅企業の急角度の成長もあげられてよいだろう。既に見たようにいわゆる中堅企業の成長は全国的な動きだが、この傾向は神戸においてことに顕著である。今、従業員規模100人～1,000人を中堅企業とするならば、神戸の中堅企業の1社当たり出荷額は、昭和48年を100として54年には218.6、6大都市のなかでも最高の伸びである。(表1-7<略>)。これらは、神戸のもつ旺盛な企業家精神や神戸企業の創造的活力を示すものといえよう。

3 神戸経済の影

しかし、明るい面だけではもちろんない。問題点もいくつか存在する。

(1) 経済成長の相対的鈍化

第1に、神戸経済全体では成長は相対的に鈍化している。市内純生産の対全国比は、昭和35年1.69%、45年1.40%、55年1.43%と低下している(表1-8<略>)。これは1つには関西経済の地盤沈下と結ぶものであろうが、それだけではない。さきにあげた表1-1<略>からも知られるように、近畿圏や兵庫県の内でも神戸経済のウェイトはほとんど全面にわたって下っている。昭和50年から55年の純生産の伸びを見ても、近畿全域162.0%、兵庫県163.2%に対して神戸市は160.0%にとどまっている。鉄鋼・造船不況が大きく影をおとしていることは、いうまでもあるまい。

(2) 情報機能の相対的低下

第2に、神戸市の情報機能が、国際化の進展にもかかわらず、相対的に低下している。これは1つには、国際的な人の流れ、そして最近では部分的には物の流れも、その中継基地が海港から空港に移ってきたことによる。いま1つには、政治や経済の各種機能の東京集中が進んだことからくる。これらから在神企業でも本社を東京に移すものが多い。中枢機能の流出が続いてきた。これは無論全国的な動きではあるが、神戸・横浜においてことに著しい。因みに、明治期から昭和20年代にいたるまで一貫して、本社数では東京、大阪について全国第3位であった神戸は、今では名古屋に大きく水をあげられて完全に第4位に落ちている。(表1-9<略>)。

(3) 産業構造のかたより

第3に、産業構造も諸問題をかかえている。まず、港とともに発展し今でも港湾関連ならびに港湾依存の産業の比重の著しく高い神戸経済の体質は、海港の地位の低下とともに一般に不利となるだけでなく景気変動に対する耐抗力も弱めることになる。また、最近、加工組立型産業の伸びが顕著だとしても、電機・精密機械、情報などの先端技術部門の産業や研究開発機関の集積が少ない。それに、ファッション関連を別にすれば、流通関係、ことに卸売機能の弱体が目立つ。

(4) インナーシティの衰退傾向

もう一つ、インナーシティの衰退傾向も重要だろう。表1-10<略>の示すように、中央4区の比重は、人口、工業出荷、小売販売のすべてにおいて低下している。これは周辺

地区での住工用地の造成の自然の成行きでもあるが、神戸経済の地域構造に変化をもたらすとともに、インナーシティの再開発の問題をひき起こしている。

第3節 神戸経済の方位

「今後の神戸経済の進路は、いうまでもなく、これらの問題点を克服し新しい時代状況に即応して神戸経済のもつ可能性を伸ばしていくことにある。

1 経済振興の基準

が、進路の確定には指針が必要である。これについては、前回答申に示された振興基準が今も妥当性を失ってはいない。1、2を加えながら、改めて確認しておこう。

(1) 一般基準

一般に経済においてはいつでも、できるだけ成長、できるだけ安定、そしてできるだけ福祉の実現が求められる。いまこれを今日の時代状況に即して把えるなら、次のような振興基準が考えられる。

ア 成長基準 第1に、成長に直接関連する基準（成長基準）としては、①所得の上昇、②価値観の変化、人口の高齢化、技術革新の進展、国際化の進行などとともに、需要の伸長が今後により多く期待できる産業であること（需要弾力性基準）、③技術開発力が大きく加工度が高く付加価値生産性の上昇の可能性が大きい産業であること（付加価値生産性基準）などが必要となる。

イ 安定基準 第2に、主として安定性にかかわる基準（安定基準）として、①景気変動の波に強い産業構造を促進するものであること（変動耐性基準）、②雇用機会を拡大・多様化し安定的な雇用構造の創出に寄与するものであること（雇用効果基準）、③省エネ・省資源的であり、エネルギー・資源の安定的確保に貢献する産業であること（省エネ・省資源基準）、④対外摩擦を緩和し国際協力を促進するものであること（国際関係基準）などが重要となる。

ウ 福祉基準 第3に、福祉に関連する基準（福祉基準）として、①自然的・社会的な生活環境を毀損することの少ない、さらにはそれらの環境条件の改善に寄与する産業であること（生活環境基準）、②働く人々の安全度や快適度や充実感の高い業種であること（勤労内容基準）、③人々の美的・精神的欲求を満たし高めることができるものであること（文化性基準）などが要求される。

(2) 地域特性

神戸経済の振興には、これらの一般的な基準のもとに神戸の特性が考慮されねばならない。そうした地域的な基準としては、わけても次のような点が重要となろう。

ア 地域の中核都市 神戸はまず、地域の中核都市である。神戸市は兵庫県の中心であるだけでなく京阪神都市圏の1つの核をなす。この神戸の地位にふさわしい都市型経済の一層の発展が図られるのでなければならない。

イ 国際港湾都市 第2に、神戸は開港110年を超えるわが国の代表的な港都であり、

世界有数の港湾都市である。近時、海港の地位は相対的に低下したとしても、海港のもつ重要性そのものが減じたわけではなく、国際港都としての神戸の位置とそこで培われ集積されてきたその国際性は、今後とも神戸の経済を規定する最も重要な要因となるのでなければならない。そしてその際、神戸が伝統的に近隣及び東南アジア諸国からオセアニア諸国ととくに緊密な関係をもってきたことも、考慮されてよい。

ウ 独特の文化特性 第3に、神戸は中心部が六甲山系の斜面に広がる美しい世界の港町としてその生活・文化に独特の雰囲気育ててきた。神戸の住みよさ、ハイセンス、異国情緒などは、すでに広く定評のあるところである。こうした神戸の文化特性は、生活の質への要求が増し、産業のファッション化が進む今日の動きのなかであって、ますます貴重な資源となる。

エ 経済空間の拡大力 第4に、神戸は他に例を見ない経済空間の拡大力をもつ。神戸市は、内陸部の開発のみならず海面の埋立てにもよる用地の造成に関しては世界の先端を進み、美しいが狭隘な地形的な制約を克服することに成功してきた。

オ 特色ある情報集積 神戸はまた、特色のある情報の集積を有する都市でもある。神戸では、国際性と結び各種のノウハウのほか、土地の埋立・造成技術や全国一の勢いで伸びてきたファッション産業の関連知識など、きわめてユニークな情報の集積が進んでいる。これらもまた、神戸経済の重要な資産となる。

1981年のポートピアは、これらの神戸の特性を結集して大成功を収めた好個の事例である。その成功でもって国内外での神戸のイメージが格段とアップしたことは、経済的にも改めて注意されてよい。神戸経済の発展は地域の特性を抜きにしては考えられない。

(3) 広域的視野

しかしながら、神戸経済はまた単独では有効な発展は期待できない。近隣地域との結びつきの考慮も不可欠となり、この場合、神戸が兵庫県の核であると同時に大阪・京都とともに1つの都市圏を形成し、さらには全国各地だけでなく近隣諸国ともさまざまに結びうるものであるとの認識が重要である。神戸の地域特性の重視も、こうした角度からのものでなければならないであろう。

2 神戸経済の基本方向——先端国際都市をめざす——

神戸経済の振興基準は以上のように考えられるが、これらの基準に立って神戸経済の現況と今日の社会経済環境の動きを眺めるならば、進むべき道としてさまざまの方向が浮かびあがってくる。基本の方位としてここでは3つのものをあげたい。

- ① 国際港都の機能を広げ、世界わけでも環太平洋の経済・文化交流の拠点となる道をめざすこと。
- ② 新しい時代に即応した活力ある高度産業社会への展開に努めること。
- ③ 雇用の拡大をはかり、住みよい個性ある文化都市の建設を志向すること。

(1) 国際化の推進

神戸の特色は、やはりなによりも、わが国では最も長い歴史をもつ世界有数の国際港都

であることにある。今後とも、この特色を生かした経済振興を図ることが、広域的視野からしてもまず基本となるのでなければならない。そしてこの場合、今日の神戸にはいくつかのことが重要となる。第1に、近時、国際化の進展のなかで、経済交流とともに文化的な交流が比重を増し、経済のそのためにも物だけでなく人や情報の流れがますます重要となっている。第2に、最近、国際協力体制の形成の動きのなかで広く注目をよんでいる環太平洋圏は、神戸が従来とも特別緊密な関係をもってきた地域の多くをふくむ。神戸はここに、集積されたその国際的な港機能を広げて多重化する国際交流の動きに対応していくとともに、わけてもまず環太平洋地域の経済的・文化的拠点となっていく方向に、今後の発展の方位を定めるべきであろう。さらにこの場合、もう1つ決定的に重要なこととして、国際交流に空港の比重が高まっている今日、予定される新空港の建設がどのようになるかが、神戸経済のこの方向の発展を左右するものともなるべきことは、いうまでもない。

(2) 産業の高度化

産業構造としては、かくて促進される国際化の拡大とすでに完成され、なおも計画されている用地の造成を基礎に、神戸にふさわしい産業の高度化が追求されるのでなければならない。この場合にはまず、最近のファッション産業化やサービス経済化、それに今日の新しい技術革新の波が考慮されねばならず、すでにファッション産業で実績が示されているように、国際港都たる神戸にふさわしい知識集約化、ないしはこの線の先端技術に先導された活力ある産業社会への展開が図られるのでなければならないだろう。と同時にもう1つ、その際産業の多様化も推し進めて景気変動にたいする耐抗力の強化にも、注意が払われるべきであろう。

(3) 生活の向上

そしてこれらを通して、雇用が安定し個性のある住みよい神戸の市民生活の確保が目ざされるのでなければならない。すでに定評のある神戸の異国情緒や住みよさを今後とも広げ深めていくことは、市民生活の向上に資するとともに、経済振興のためにも要求される。同時に、これからはことに雇用の安定化への配慮が必要となる。低成長の時代に入り高齢化が加速しオートメ化が格段と進みはじめたという一般事情のほか、神戸では古くから造船や鉄鋼のような今日では構造不況的な産業が主力となってきたという特殊事情も加わるからである。新たな産業構造の展開と斬新な対応をもってこの面の問題解決においても、先端都市となることが目ざされねばならない。

以上のようにして、神戸市は、産業・文化・市民生活等あらゆる面で先端的な国際都市となるとともに、産業と市民ニーズの多様化に応えうる多種の都市機能をもったいわば「自己完結型」の都市として自らを確立していくことが望まれる。

第4節 課題と施策

神戸経済の進路にいまこれら3つの基本方向がとられるとすれば、神戸経済にはどのような課題がおかれ、いかなる施策が必要となるか。詳しくは次章以下に述べるとして、こ

ここに大綱を摘要しておこう。

1 重要課題

まず、神戸経済の既述の現状からして数多くの課題がおかれてくることになるだろうが、考えられる重要課題を先の基本の方位に即して列挙すれば、下記ようになるであろう。もっとも、3つの基本方向は各々独立ではなく相互に重なりあうものであるから、以下の類別もそれが主としてどの線のものかを示すにとどまる。

(1) 第1の基本方向については、

① コンベンション都市づくり

② 貿易構造の高度化

国際交流が多様化するなかで、その拠点となっていくには、神戸市がまず内外の人と情報を集める国際的な1つのフォーラムとなる必要があり、そのためには各種の会議や見本市の誘致や主催、コンベンション関連の施設の整備など、いわゆるコンベンション・シティへの都市づくりが望まれる。同時に、機械・機器貿易、プラント輸出、製品輸入、国際協力などの促進を通して、貿易構造の高度化が推進されるのでなければならない。

(2) 第2の基本方向に関しては、

③ 既存工業の高度化

④ 先端技術関連の企業誘致

⑤ 技術開発の推進

⑥ 商業の強化

⑦ 新サービス産業の育成

産業の高度化・多様化には、第2次産業では大手企業の先端技術分野への展開、中堅、ことに中小企業のメカトロクス化等による既存工業の高度化とともに、先端技術産業や研究機能に関連して企業誘致を進めることが必要であり、同時に、産・官・学共同の研究開発、技術・情報の交流、人材の育成などによる技術開発の推進が重要となる。

第3次産業では、消費者ニーズとその変化に即応した商業集積の活性化、商圈の拡大、卸売機能の促進等による商業の強化、それに新しいサービス産業の育成やサービス産業の知識集約化などによるサービス産業の振興がことに要求されてくる。

(3) 第2・第3双方の基本方向にかかわることとして、

⑧ 観光開発の推進

⑨ ファッション化の促進

⑩ 雇用の増進

生活・文化に直接かかわってくる分野では、各種の市内観光資源の開発、近隣地域の観光資源とのセット化、観光客の誘致・受入れ体制の強化等による観光開発の推進や、先端ファッション産業の一層の振興、ファッション性のさらに豊かな都市形成などによるファッション化の促進が求められるとともに、新産業の展開や機械化ならびに高齢化への適切な対応を通して雇用の拡大と安定化が図られていかなければならない。

2 必要施策（プロジェクト）

今日の神戸経済におかれる重要な課題は以上のように考えられるが、これらの達成にはどのような施策が必要となるであろうか。

(1) 行政の役割と振興施策の方式

自由社会においては、経済活動の担い手はまず民間の個別経済、つまり企業や家計であって、行政の果たすべき役割はあくまでも補完の性質のものでなければならない。行政は企業や家計の活動の肩代りではなく、原則としてその条件づくりにとどまるべきであり、これがまた民間の活力を保ち育てるゆえんでもある。無論、前回の答申も強調しているように、このことはいささかも行政の責任を減ずることにはならない。ことに技術的・社会的・国際的な変動の急激な今日にあっては、社会経済形成における行政の役割はますます重要となる。とはいえ、自由社会であるかぎり公共の施策はどこまでも自由市場の限界を埋める仕事、ないしは望まれる方向に民間の活動を可能にし促進する仕事にかかわるべきであろう。とすると今日の神戸経済の振興施策の重点は、さきのような3方向の諸課題の達成に必要な、ハードならびにソフトの条件整備におかれるのでなくてはなるまい。

無論この場合、市の行政は市当局だけで実現可能な仕事に限られるわけではない。他との協力や他への働きかけを前提とするものも少なくない。いまこの面から市の施策を類別するならば、3様のものに区別できる。第1に市が単独でまたは中心となって取り組むことのできる施策、第2に産業界や市民との協力によって進められるべき施策、そして第3に県や国への働きかけによってしか達成できない施策がそれである。

(2) 必要施策の概括

詳論は後に譲るとして、今日、神戸市に必要と思われるこれら3様の施策プロジェクトをここに一括して列挙するならば、次のようになるであろう。もちろんこれら施策は、具体化の手法や市財政の状況、他の施策との優先性など、市政全体との関連を十分配慮する必要がある。（各プロジェクトの分類番号は、さきの重要課題の番号〔①……⑩〕に対応し、◎印は緊急度ないし重要度が今日一層高いことを示す。）

①◎コンベンションセンターの建設

- 会議・見本市・イベントの誘致・創造

②◎アジアセンターの設立

- 神戸貿易促進センターの拡充
- 保税加工基地の創設

③◎中小企業の近代化・経営安定化対策（情報提供、技術振興、人材養成、集団化の推進等）

④◎インナーシティ産業対策（再開発による商工業の基盤整備、インナー工業団地の整備等）

④◎産業団地の建設

- 企業・研究機関の誘致

⑤⑥先端技術創造協議会の設置

⑥●都心商業の文化的機能の創出（ホール、劇場、展示場、いこいの場等の整備）

- 市街地商業機能の強化（組織化、若手リーダーの育成、うるおいのある商店街づくり等）

- 西神流通センターの形成

⑦●情報・教育・スポーツ・レジャー・外食等のサービス産業の振興

⑧●観光群の整備（メリケンパーク、農業公園、須磨レジャーゾーン、六甲山等の開発・整備）

⑨⑩ファッションタウンの建設促進

- 神戸ファッション創造協議会の設置

⑩●中高年齢者雇用対策（高齢者職業相談室、シルバー人材センターの強化）

全般的プロジェクトとして

○総合交通体系の整備

- 都市の文化・アメニティ機能の向上（博物館、図書館、スポーツセンター等の整備）

必要な施策プロジェクトは以上のように考えられるが、今日、ハードだけでなくソフトの産業基盤の整備が一層必要になるとともに、市民生活の安全性、快適性、文化性などの都市の魅力が産業の新しい発展にますます重要な要因となってきている。こうしたところから、施策の計画・実施にあたっては広く市民や産業界のニーズをこれまで以上に反映させる必要がある。そのための機関として、例えば「産業振興懇談会」というような常設の会議を設置し、定期的に意見交換を行なうことが望まれる。

第2章 工業の振興（略）

第3章 商業・貿易の振興（略）

第4章 ファッション都市、観光・コンベンション都市への展開

第1節 現状と問題点

1 ファッション都市の進展

神戸は、明治元年の開港以来、世界に開かれた国際港湾都市として発展してきた。きらめく海、緑ゆたかな六甲山の山並み、なだらかな坂のある街のたたずまいなど恵まれた環境と、港を通じて集まってくる人・物・情報は、開放的で創造性あふれた魅力ある街の個性を生み出すとともに、進取の気質に富んだ市民性と国際色豊かな神戸文化を育てていった。こうした個性と文化を生かし神戸には、アパレル、ケミカルシューズ、真珠、洋菓子、洋家具等の生活文化を提供する産業が育ってきた。神戸では、これらの産業をファッション産業としてとらえ、昭和46年、全国に先がけてファッション都市化を提唱した。以来、民間と行政が、そのための人材育成、情報提供、ファッションイベントの開催などに

力を注いできた。同時に、ファッションナブルな街づくりやポートアイランドのファッションタウンの施設整備等も推進してきた。

このようなソフト・ハード両面にわたる各種の施策が実を結び、ファッション都市神戸の都市イメージは全国的に定着し、神戸の新たな顔を造りあげてきた。神戸には、今日これまで10年間の実績をもとに、ファッション都市としての新たな飛躍をめざしていくことが望まれる。

2 観光・コンベンション都市への展開

神戸はまた、有馬温泉をはじめ、六甲山、摩耶山、須磨、神戸港など多様な観光地を有する観光都市として全国に知られている。とくに、昭和52年の異人館ブームを契機に、神戸には全国から多数の観光客が訪れるようになった。このブームは神戸観光全体に強いインパクトを与え、ポートピア'81の実績とともに観光のもたらす経済効果を再認識させることとなった。観光都市づくりは、美しい街並みの形成、文化の育成、関連産業の発展等に好影響を与えることから、近年全国的にも観光都市としての方向をめざすところが増えている。このような観光都市づくりの実績をふまえて、現在神戸はコンベンション都市づくりをめざしている。

コンベンション都市とは、会議・集会・大会・見本市・展示会・文化・スポーツイベント等の各種催事が常時開催され、国内はもとより世界中から人・物・情報が集中し交流する街である。神戸がコンベンション都市としての発展をめざす背景には、次の4点がある。

第1は、神戸の都市機能が整備されたことである。神戸市が15年の歳月と5,300億円の巨費を投じて建設したポートアイランドは、神戸の都市施設の整備、都市機能の充実、さらには都市再生の戦略基地の所在を内外に象徴的に示すものといつてよい。ポートアイランドには、国際会議場・国際展示場・大型ホテル等を複合的に配置した日本初のコンベンションセンターが完成し、神戸が本格的にコンベンション都市をめざすための条件が整った。また、ポートアイランドの完成を記念して開催されたポートピア'81を契機に、ホテル、ポートライナー、フラワーロード、三宮駅周辺等の施設の整備も進み、新しい都市展開が可能な基盤も整備された。

第2は、神戸はコンベンション都市として優れた資質をもっていることである。国際港湾都市としての国際性や恵まれた自然環境、及び個性的な社会・文化環境はコンベンション都市への展開にきわめて有効に作用する。

第3は、神戸には県都として高い都市機能の形成とともに、国際的な都市間交流の推進が期待されていることである。神戸都市圏の住民は、神戸に対し、経済、学術文化など母都市としての機能の充実を求めており、コンベンション都市づくりによって名実ともに県都としての神戸の地位が高まることを期待している。同時に、神戸が世界諸都市との経済的、人的、文化的交流を活発にし、世界の人々にサービスと便益を提供する都市として発展することが強く求められる。

第4は、第3次産業の新たな発展と第2次産業の知識集約化の推進が求められているこ

とである。神戸の第3次産業は、鉄鋼・造船などの工業に商品やサービスを提供する産業として、これら工業の成長に支えられ発展してきた。しかし、近年経済の第3次産業化の進展に伴い、神戸の第3次産業が市民の所得、雇用に及ぼす影響が非常に高まってきた。コンベンション都市づくりの推進はこうした神戸の第3次産業に活力を与え、その自立化を促進するであろう。それと同時に、コンベンションの開催は、先端技術や市場に関する情報を神戸にもたらし神戸の第2次産業の知識集約化に貢献するはずである。

ファッション、観光・コンベンションはともに整備された都市基盤のうえに成り立ち、しかも相互に密接な関連を持っている。従って神戸においては、今後、ファッション都市、観光都市、コンベンション都市づくりを総合的、一体的に推進することが求められる。

3 現状と問題点

(1) ファッション

ア ファッション産業の現状

アパレル、ケミカルシューズ、真珠、洋菓子、洋家具等、神戸のファッション産業は恵まれた自然環境、国際港都をベースにした開放的な市民性、洗練された消費者等、神戸の特性を生かして発展を続けている。これらファッション産業の神戸の産業に占める比率は、昭和49年と54年で比較すると、製造業では出荷額が17.4%から20.3%へ、従業員数が19.8%から23.8%へと増大している。卸売業では販売額は14.8%から16.1%へ、従業員数は18.2%から22.0%へと高まっている。このように、ファッション産業は今日、神戸の重要産業の1つに成長しているが、今後とも一層の発展が期待される。

以下では、代表的なアパレルと真珠の現状についてみてみよう。

(ア) アパレル 神戸のアパレル産業（卸売業）は昭和54年で商店数275、従業者は約3,600人、年間販売額は約1,200億円である。とくに婦人・子供服分野の成長が著しく、昭和45年から54年の間に約8.4倍と全国一の伸びを示している。この分野では全国的にも優秀な企業が多く出現し、神戸らしさを生かして発展を続けている。神戸のアパレル産業にみられる特徴としては、商品企画・デザインと販売部門に特化し、製造は地方の縫製、ニット専門メーカーに外注していることがあげられる。販売は、社内展示会で需要をつかみ、見込み生産によるロスの軽減を図る企業が多い。

現在、国内の消費不況の中でアパレル業界は競争が一段と激化しており、企業間格差がひろがっている。こうした環境の中で個々の企業においては新しいファッション動向をとらえた新製品の開発により消費の拡大を図ることが大きな課題になっている。同時に、業界の結束を強め、神戸ファッションの確立と普及に努めることも重要な課題である。近年、業界ではニューヨークでの「ジャパン・ファッション・フェア」に参加するなど、海外市場の開拓と情報収集に努めている。59年には、市内で「アパレル合同展」の開催を計画するなど、意欲的な取り組みがみられる。

(イ) 真珠 神戸には約190の真珠加工業者が集まり、わが国の真珠の加工・流通の約80%を取り扱っており、世界一の真珠の加工・集散地である。神戸に真珠加工業者が

集まったのは

- ① 神戸港に入る定期航路船で世界各地に輸出できること
 - ② 六甲の山並みに反射した光（北光線）が真珠の選別に適していること
- などの要因による。

かつては神戸と東京が2大加工集散地で、取扱量もほぼ同程度であったが、伊勢湾台風（昭和34年）の後、生産地が愛媛、熊本など西方に移動するにつれ神戸の地位が高まった。

真珠は数年前まで商品の90%以上を輸出していたが、デザインの向上、PR活動の強化により国内需要が拡大し、現在では国内40%、輸出60%程度になっている。業界では、国内販路の拡大のため若手が中心となって、パールシティコウベ運動を展開している。シンボルマークの制定、真珠生産者との交流などを通じて“真珠の街 神戸”のPRに努めている。

神戸の真珠業者は、選別・しみ抜き・穴あけ・連組みなどの一次加工が中心である。こうした加工は機械化が困難であり若手の女子労働力にたよっているが、近年、労働力の不足が問題となっている。また、指輪・ネックレス等付加価値の高い二次加工分野に進出するため、デザイナーの確保も大きな課題である。

現在、神戸のファッション産業に共通の問題は人材の不足である。消費者のファッション志向が一層強まるなかで、絶えず消費者のニーズを先取りした新しい商品を提供していくことがファッション産業発展の鍵であり、とりわけ優れたデザイン開発力、技術開発力を持つ高度な人材の養成が求められている。

イ ファッションエリアの拡大

ファッション産業が育つ街は、それにふさわしい雰囲気を含めそなえた美しい街でなければならない。神戸市では、これまでグリーン神戸作戦、クリーン神戸作戦、神戸市民の環境を守る条例の施行など美しい街づくりをめざして様々な対策を講じてきた。53年10月には全国に先がけて「神戸市都市景観条例」を制定した。北野・山本地区や新神戸～フラワーロード（税関線沿道地域）を都市景観形成地域に指定し、歩道・公園の整備など、ファッションナブルな景観づくりにも積極的に取り組んでいる。

そして現在、ファッション都市神戸の新たな核として、また日本のファッションの拠点としてファッションタウンの建設を進めている。ファッションタウンの全体面積10.8ヘクタールのうち、すでに8.6ヘクタールにはアパレル、真珠、家具、コーヒー、洋菓子、靴、スポーツ用品、音響機器の29社が進出を決め、順次建物を建設しており、昭和62年頃には全面稼働の予定である。

ウ ファッションイベントの増加

神戸のファッション業界は、近年、ファッションショー、コンテスト、見本市、講演会等のイベントを数多く実施している。神戸市ではこうしたファッション業界の活動を支援するため、都市景観の形成、ファッションタウンの建設等ハード面の整備に加えてファッション市民大学、ファッションデザインコンテスト、ファッションショー、地場産業まつ

りの開催などソフト面の施策にも力を入れている。さらにこれからは、ファッション業界と行政が協力して大規模なイベントを実施し、神戸ファッションの良さを全国にPRすべきである。

(2) 観 光

ア 観光資源の現状

神戸観光の特色は、山と海の隣接した景観、温泉、都会と農村、港、異国情緒、歴史的街並み等、多様な観光資源に恵まれていることである。これらの観光資源は、その内容や分布の状況により都市観光群、六甲・有馬観光群、海浜観光群、農村観光群の4つに区分できる。観光群別に主な観光資源をあげると表4-3のようになる。

異国情緒、港のロマン、洗練されたセンス等神戸らしさが最も集約された都市観光群では、街並みの整備が進み、新しい都市空間ポートアイランドも完成するなど、その変貌が著しい。六甲・有馬観光群と海浜観光群は、美しい自然の中にすぐれた資源を数多く有

表4-3 観光群別の主な観光資源

都市観光群	<p>◆都心地区 北 野：異人館、らんぶ博物館、教会、ファッションビル、街なみ 三宮・元町：ファッションナブルなショッピングストリート、フラワーロード 南 京 町：中華街、樓門 旧居留地：博物館、ノザワ本社、近代洋風建築 神 戸 港：ポートタワー、港めぐり、メリケン波止場、ポートターミナル、外国客船 ポートアイランド：ポートライナー、公園、ポートピア大通り、市民広場、コンベンションセンター、ポートピアランド、みなと異人館、海からの神戸の夜景 そ の 他：布引の滝、徳光院、ビーナスブリッジ、相楽園、閻帝廟、生田神社、長田神社、淡川神社、清盛塚等の源平の史跡、王子動物園、近代美術館</p> <p>◆酒蔵地区 古い酒蔵の街なみ、酒造資料館</p> <p>◆御影・岡本地区 岡本梅林公園、保久良神社、白鶴美術館、ファッションナブルなショッピングゾーン</p>
六甲・有馬観光群	<p>◆六甲・摩耶地区 摩耶山天上寺、六甲山牧場、森林植物園、教育植物園、外人墓地、再度公園、大竜寺、掬星台、記念碑台、カンツリーハウス、回る十国展望台、人工スキー場、高山植物園、ハイキングコース、1,000万ドルの夜景</p> <p>◆有馬地区 瑠宝寺公園、温泉神社、温泉寺、ます池、鼓ヶ滝、あたご山公園、湯けむり広場、炭酸泉広場</p>
海浜観光群	<p>◆須磨地区 ヨットハーバー、須磨水族館、須磨海浜公園、須磨浦公園、海づり公園、須磨浦山上遊園、須磨離宮公園、須磨寺、源平の史跡、須磨海水浴場</p> <p>◆塩屋・舞子地区 五色塚古墳、大蔵山遺跡、移情閣、海神社</p>
農村観光群	<p>◆西神地区 観光農園、太山寺、如意寺、雄岡山、雌岡山、神社・仏閣、サイクリング道路</p> <p>◆北神地区 箱木千年家、自然休養村、農村歌舞伎舞台、無動寺、石峯寺、淡河城跡、観光農園、農村景観、中山大拙池</p>

資料：経済局調べ

し、広く観光客に親しまれている。都心から1時間足らずで田園風景が開ける農村観光群は、神戸のような大都市が推進する都市観光にとって貴重な資源となっている。しかしながら、これら観光資源は小粒で集客力に乏しく、また、各観光地が分散しており有機的なつながりに欠けるという弱点もある。

イ 入込客の動向と観光消費額

神戸には、年間約1,600万人の観光客が訪れている。地域別には、六甲・摩耶が約4割と最も多くの観光客を集めており、次いで市街地（約2割）、須磨（約2割）、有馬（約1割）、神戸港（約1割）と続いている。最近5年間の伸び率では、市街地、とくに北野の入込客の増加が著しく、約3倍となっている。入込客の特徴としては、全市的にみると、①若い層が中心で、②女性客が多く、③友人・知人等の小グループが多い。地域別にみると、北野は遠距離からの若い女性グループが多く、有馬は遠距離客と高齢層の団体客の比重が高い。六甲・摩耶と須磨は家族連れを中心とした近郊レジャー客が多い。居住地別では、県内及びその周辺地域からの近距離客が多いが、遠距離客では、関東、中部及び岡山・広島が目立っている。

なお、全国主要都市における神戸のイメージ調査では、①港のロマン、②異国情緒、③六甲の山並み、が神戸の3大イメージとしてあげられている。

来神観光客の観光消費額（旅行費用から旅費を除いた額）は昭和56年で、総額で約1,700億円、1人平均では約11,000円である。

ウ 誘致・受入れの現状

神戸観光の推進には、観光資源の整備とともに、宣伝・PRやサービスの充実といった誘致・受入対策が重要となる。神戸市では、昭和57年の夏、神戸観光のイメージアップと来神観光客の増加をねらいに、「神戸観光キャンペーン」を1か月にわたって実施した。観光キャンペーンでは市内の観光関連の22団体、行政、市民の3者が一体となって観光客の誘致・宣伝、イベントを展開した。期間中は北野国際まつり、ありまのカーニバル、六甲山グルーム祭、ウィンドサーフィン、神戸レガッタなどの33のイベント、観光施設の利用料の割引、プレゼントの実施など多彩な催しが行なわれ、330万人もの人が訪れるなど、大きな成果を残した。

この他、クリスマス・フェスティバルや酒蔵オリエンテーリング等のイベントの実施、観光案内所の設置・運営、パンフレット、地図、案内板等の作成など来神客に対する情報提供と受け入れサービスの充実を図っている。

エ 観光産業の現状

観光産業としては、①ホテル・旅館、②観光施設業、③交通・運輸業、④旅行代理店、⑤観光みやげ品店のほか、⑥レストラン・喫茶店等の飲食業、⑦ブティック・ファッション小物店等の小売商業なども含めることができる。これらのうち神戸では、従来からホテル部門の弱さが指摘されていたが、昭昭52年からの異人館ブームとポートピア'81の開催を契機に、ホテルは53年の10軒1,800ベッドから57年の21軒4,500ベッドへと急増した。

一方、旅館部門は、収容能力が若干増加した程度でほとんど変化はみられない。利用状況をみると、ポートピア'81期間中はホテル・旅館とも稼働率は非常に高かった。終了後一時、稼働率の低下がみられたが、ホテルは昭和57年夏頃から神戸観光キャンペーン等の影響もあって回復を示し、以後は順調に推移している。旅館については、利用者のニーズの変化等もあり、平年値を回復するに至っていない。

オ 新しい都市観光への模索

最近の5年間では、都市観光群が神戸観光の新しい推進力となってきた。とりわけ北野地区は他地区と比べて飛躍的な伸びを示している。これに対処するため、神戸市では「うるこの家」（現在は民間が管理）、「白い異人館」、「風見鶏の館」など異人館を一般公開し、観光客の受入れに努めた。また、工夫をこらした歩道、ガス灯、植栽等を整備するとともに、街並み保存のため、都市景観形成地区及び伝統的建造物群保存地区に指定し、異人館の修理・修景に努めている。その他、案内板の設置やパンフレット、地図の作成・配布、市民トイレやゴミ箱の設置にも力を入れてきた。

一方、地元住民は昭和56年に「北野町を守り育てる会」を結成し、行政、民間事業者と共同で北野クリーン作戦を展開したり、景観保全の啓蒙や外国人との交流等幅広い活動を行なっている。

観光客の増加とともにレストラン、ブティック、ファッション小物店等の増加も著しい。昭和52年9月の50店が56年末には152店を数えるに至った。昭和57年には、これらの店舗約130店で「北野商業連合」が結成され、単に商業活動のみならず、観光面でもより充実したイベントの実施や受入れ体制の強化に取り組んでいる。

このように北野は地元住民と商業者、行政が三位一体となって作りあげた、生活・文化と観光がうまくとけあった街づくりの成功例であり、これからの都市観光の進むべきひとつの方向を示しているといえる。

(8) コンベンション

ア 会議・見本市の開催状況

神戸におけるコンベンションの中核施設である国際会議場、国際展示場は、それぞれ56年3月と56年11月にオープンした。以後57年末までに、国際会議場では1,701件、国際展示場では93件の会議・見本市が開催されており、懸念されたポートピア後の落ち込みもなく、施設の利用率も順調に伸びている。利用者アンケート調査でも6割近い人が「是非もう一度利用したい」と答えており、その魅力を証明している。

(ア) 会 議 昭和56年にわが国で開催された国際会議は371件ある。会議の開催地は東京が6割近くを占め、京都、大阪を加えた上位3都市で8割に達する。神戸は第7位で9件（神戸国際会議場の場合は56年3月オープンであるので実質9か月間の開催回数）の国際会議が開催されている。会議の内容は、国際低温工学会、OECD世界大会都市成長問題セミナー、地球コミュニティ会議'81など、レベルの高いものが多く、神戸は国際会議都市として高いポテンシャルをもっていると考えてよい。

国内会議、文化イベントについても、「消費者問題神戸会議」「日本臨床眼科学会」など全国レベルの会議、イベントが数多く開催されている。

(4) 見本市・展示会 国際展示場では、57年には76件の見本市・展示会が開催され、予約が2年分に相当する116件ある。神戸で開催される見本市・展示会の特徴は、国際展示場、国際会議場、大型ホテルの3点セットを有効に活用し

- ① 国際低温工学会展示会、日本臨床眼科学会機器展示会などのように会議と連動したものが増えていること
- ② 国際ポートショー、外食産業フェア、日本惣菜展など新たに神戸で定地開催されるものが増えていること
- ③ 日本ケミカルシューズ見本市、インポートフェアなど従来から神戸で開催されていたものの規模・内容の充実が図られていること、があげられる。

イ コンベンション施設の整備状況

神戸市では、56年3月、ポートアイランド内に日本初のコンベンションセンターを建設した。ここには、6か国同時通訳設備のある国際会議場、6,000平方メートルの展示面積を有する国際展示場、見本市会場としての利用が可能なスポーツセンター等が計画的に配置されている。その他、市内には500名以上の会議ができる施設が20ある。展示場は専用施設であるサンポーホール（展示面積3,135平方メートル）の他、中央体育館などの施設も大規模展示に利用されている。

表4-9 ポートアイランドのコンベンション施設

施設名	施設内容
神戸国際会議場	メインホール 692席 } 6カ国語同時通 国際会議室 250席 } 訳設備完備 レセプションホール、会議室7室
神戸国際展示場	1F・3000㎡ 2F・3000㎡ (会議4000席可)
ポートピアホテル	客室数 560、宿泊定員1100人 会議室・催場 16室
ポートアイランドスポーツセンター	収容人員3000人 スケートリンク (冬期) 公認競泳・飛込みプール

資料：経済局調べ

ウ 誘致・推進の活動状況

神戸におけるコンベンションの誘致・推進機関としては、神戸市コンベンション推進本部、(財)神戸国際交流協会、神戸商工会議所等がある。

神戸市コンベンション推進本部は、コンベンション推進に必要な基礎的情報収集、調査、宣伝、誘致協議、コンベンション開催主体の事務局サポート業務などのほか、地球子供会議、留学生シンポジウムなど自主会議の開催や、ドイツ週間、フィリピン週間などの国際交流事業を実施している。

(財)神戸国際交流協会は、神戸市、兵庫県及び経済界が出捐し、昭和55年8月に設立された。事業として、発展途上国産品展示場「神戸貿易促進センター」の管理・運営、神戸国際会議場、神戸国際展示場の管理・運営及び貿易実践指導者研修、海外交流団の派遣などの国際交流事業を実施している。

神戸商工会議所は、米国及びヨーロッパに使節団を派遣し、米国、ヨーロッパのコンベンション都市、メッセ都市を視察調査したほか、「コンベンションシティ推進特別委員会」を設置し、コンベンション都市化推進に積極的に取り組んでいる。

以上、神戸のコンベンションの誘致・推進活動の現状をみてきたが、神戸はコンベンション都市としてスタートしたばかりであり、誘致・受入れ面の整備は十分であるとはいえない。これからも引き続き誘致・受入れ面の機能の拡充・強化を図っていく必要があろう。

第2節 発展の基本方向

—ファッションのメッカ、観光客の倍増、コンベンション都市の建設をめざして—

神戸が世界のファッション都市と肩を並べるファッションのメッカになり、また多様な観光資源をもつ新しい観光都市として、さらには人、物、情報が交流するコンベンション都市として発展していくためには、次のような方向をめざすべきである。

(1) 神戸の個性の確立

神戸の特色のひとつは国際港都としての発展の中で育まれた市民の豊かな国際性である。市内には多数の外国人が居住し、外国人学校もカナディアン・アカデミーをはじめとして数多くあり、市民の国際交流活動も活発である。また、神戸まつりや北野国際まつりなど国際色豊かなイベントも行なわれている。このような神戸のもつ歴史、文化を生かしたファッション都市づくり、観光・コンベンション都市づくりが重要である。

(2) 魅力ある都市空間の創造

ファッション都市神戸は、最新のファッションが映える美しい街でなければならない。また観光・コンベンション都市としても観光施設やコンベンション施設の整備と並んで、道路交通網の整備、文化施設の充実など利便性とアメニティの高い魅力ある街づくりが必要である。とくにポートアイランドには国際会議場・展示場を中心とするコンベンションセンターの他、現在ファッションタウンの建設も進められており、将来ファッション都市、観光・コンベンション都市の拠点としての役割が期待される。

(3) 積極的な誘致・推進活動

ファッション都市づくり、観光・コンベンション都市づくりを進めるうえで必要とされるのは市民、産業界の積極的な参加と協力である。市民、産業界と行政が一体となって神戸ファッションの創造やコンベンション、観光客の誘致に取り組む体制づくりが求められる。

(4) 産業の育成

神戸に集積の高いアパレルやケミカルシューズなどのファッション産業の高付加価値化を促進するとともに、ホテルなどの観光産業や、コングレスオルガナイザーなどのコンベンション関連産業についても、今後その誘致と育成に努め、これら産業の発展を図るべきである。また、コンベンションを誘致・創造するためには、先端技術産業、地場産業の振興や学術研究機能の向上がとりわけ重要となる。

第3節 発展のための具体策

1 神戸の個性の展開

(1) 神戸ブランドの確立

神戸のファッション商品は、品質、デザイン、センスの良さで全国的に高い評価を得ている。一部の業種や企業には既に全国ブランドとして通用するものも存在するが、この際、業界が結束して「神戸ブランド」を制定し、他産地商品との差別化を明確にすることによって神戸商品のイメージアップを図ることが望まれる。すでにケミカルシューズ業界においては、神戸ブランド制定の取組みが行なわれているが、他の業界においても積極的な取組みが望まれる。

(2) 観光基本計画の策定

神戸には、北野の異人館街をはじめとする個性豊かな観光地、世界各国の料理、音楽、芸術等、他都市に見られない多種多様な観光資源がある。神戸市においては、こうした観光資源の計画的な整備と観光客の誘致受入れ体制の確立を図るため、観光基本計画を策定すべきである。観光基本計画は「10年で観光客倍増」を目標に、観光群計画、観光地間を結ぶルートネットワーク計画などハード面の整備と、イベントの創造、誘致・受入れ体制の強化などソフト面の整備を盛り込んだものとすべきであろう。

(3) 神戸らしいコンベンションの誘致・創造

神戸らしいコンベンションとして4つのものが考えられる。第1は、国際港湾都市としての伝統と神戸の国際性を生かすコンベンションの誘致・創造である。神戸港を通じ古くから神戸と深いつながりのある東南アジア、中国などとの関係の緊密化に役立つコンベンションや、兵庫県、神戸市の姉妹都市との連携によるシンポジウム、見本市あるいは港湾、海洋、船舶に関係の深い会議や見本市の誘致・創造に取り組むべきであろう。

第2は、神戸の市民気質に合うコンベンションの誘致・創造である。例えば、消費者問題、青少年問題などに関するシンポジウムやイベント、衣食住の生活文化関連の会議や展示会、合唱祭・ジャズなどの文化イベントなどである。

第3は、神戸市あるいは兵庫県の産業特性を生かしたコンベンションの誘致・創造である。神戸の産業特性を生かしたものとして、ファッション産業・メカトロニクスに関連した見本市、展示会、ショーならびに会議、輸出見本市、輸入見本市等が考えられる。また西脇の播州織、三木の金物、豊岡のカバン等、県下の特産品の見本市や展示会の誘致・創造も対象となる。

第4は、コンベンションポートを活用した船上会議が考えられる。会議のできる施設を持った船を利用し、大型会議のサテライト会議や分科会を開催する。この会議を瀬戸内海観光、世界の料理の提供などとセットすることにより、神戸でなければ経験できない個性的な船上会議が可能となる。

(4) スポーツ都市宣言

余暇時間が増大するに従って、市民の健康に対する関心が高まり、市民のスポーツ活動

は年々活発になっている。神戸では古くから背山での毎日登山が盛んであるが、最近では他に例のない六甲山全山縦走などが、市民行事として定着している。そのようなすう勢の中で、産業界においても健康食品の開発や、アスレチッククラブ、各種スポーツ教室といったレジャー・スポーツ施設の開設などスポーツ化志向が強まっており、神戸の地場産業においてもケミカルシューズ、アパレルをはじめスポーツ志向によって発展する分野が多い。

神戸市はこれまで、市民のスポーツ需要に応えるため学校体育施設の開放や「1区1体育館」を目標とする体育施設の建設などが進められ、企業の方でも、地区のスポーツ施設を市民に開放するところがふえている。神戸市はまた、総合運動公園やワールド記念ホールなどスポーツ振興の基盤づくりに取り組んでおり、それらが完成する昭和60年にはユニバーシアード神戸大会の開催が予定されている。これを機会に、市民のスポーツ活動を活発にし、スポーツを通じての国際交流を深めることによって、健康的で明るい都市のイメージを高めるため、ファッション都市、コンベンション都市と並んで「スポーツ都市」宣言を行なうことが望まれる。

2 発展のための基盤整備

(1) 新しい都市空間ポートアイランドの活用 ア ファッションタウンの建設促進

(ア) ファッションタウンの一体的整備 現在ファッションタウンでは、せせらぎの森、小川、音楽会のできるファッションパークなど市民が出会い、遊び、憩い、語らうことのできる美しい街づくりが進められている。神戸市では、57年9月、快適でファッションナブルな街づくりを目的として、神戸で初めてファッションタウンに「地区計画」制度を導入した。この地区計画に沿い、進出企業と行政が一体となって魅力的な街をつくり、世界のファッションのメッカをめざすことが求められる。建物の建設に際しては、1階部分に小売店、飲食店あるいはショールームを配置するなど隣接するエキゾチックタウン、コミュニティスクエアとの連携を考慮し、地区全体が有機的なつながりをもつように整備すべきである。

(イ) ソフトタッチオフィスビル（ファッション関連業務ビル）の建設 ファッションタウンが機能的に活動していくためには、単にファッション系の大手・中堅企業が立地するだけでは不十分である。ファッションビジネスに欠かせないデザイナー、モデル、スタイリスト、コーディネイター、アーチスト、カメラマン、イラストレーター等の人材を集めることが必要である。このため、今後の分譲予定地には、ファッション系の有力企業の誘致とあわせて、これらファッション関連の人材の受皿となる「ソフトタッチオフィスビル」の建設が必要である。

イ 観光基地化の推進

ポートアイランドにはすでに完成したポートピアランド、プラネタリウム館、国際会議場、国際展示場、北・中・南公園、市民広場に加えてファッションタウン、エキゾチック

タウン、コーヒー博物館等が整備される。これらはいずれもユニークな観光資源として活用しうるものである。さらに近代的な港湾施設、ポートライナー、あるいはポートアイランドから市街地を通して見る六甲の山並みなども神戸ならではの観光資源である。このようにポートアイランドは、それ自身が観光の対象となるので、神戸観光の拠点として積極的な活用が望まれる。

ウ コンベンションセンターの整備・拡充

(ア) ワールド記念ホールの建設 ワールド記念ホールはコンベンションセンターに隣接して建設される総合体育館で、昭和60年に開催するユニバーシアード神戸大会の会場の一つに予定されている。ワールド記念ホールが国際展示場と一体的に利用されることにより、神戸のコンベンション都市としての機能はさらに増大する。

(イ) 大型会議場(シアター)、第2国際展示場の建設 コンベンション都市神戸の評価が確立し、将来さらに会議、見本市の需要が増大すれば、現在の国際会議場、国際展示場だけでは、十分な対応ができないことも考えられる。そこで、今後の需要の動向をみながら第2国際会議場、第2国際展示場の建設について検討がなされるべきであろう。その際、国際会議場については会議の大型化の傾向にそなえ、シアター型式の大ホールと多くの分科会場をもった大型会議場とすることが望まれる。

(2) 観光群の整備

ア 都市観光群

(ア) メリケンパークの建設 神戸市が昭和62年度の完成をめざしているメリケンパーク計画(15.6ヘクタール)は、メリケン波止場と中突堤の間を埋め立て、港に隣接した公園とするもので、シンボル緑地、異人館、海洋博物館、帆船等を配置する神戸らしい計画である。帆船については、運輸省航海訓練所の大型帆船「日本丸」の誘致運動を「神戸・日本丸誘致推進会」が中心となって進めている。日本丸は、昭和5年に神戸の川崎造船所で建造されたものであり、母港神戸港での保存が強く望まれている。さらにメリケンパークに、例えば、ボルチモアのハーバープレイスに見られるような個性的な店を集めたショッピングセンターを設置することができれば、神戸港のシンボルの施設として市民の憩いの場となるだけでなく、広く遠方からも観光・ショッピング客を集めることができる。このメリケンパークは、単に港観光だけでなく、都市観光群における中心的観光資源となることが期待されている。

(イ) シンボル施設の建設 世界の主要な観光都市には、その都市を代表するようなシンボルがある。観光都市として多くの人を吸引するためには、神戸にもそうしたシンボル施設の建設が望まれる。例えば、シドニーのオペラハウスのように建物そのものが世界中の人々の注目を集めるものなどが考えられる。

(ロ) ファッションプロムナードの整備 新神戸駅からフラワーロード、ポートアイランドに至る地域には異人館、神戸を代表する商店街、博物館など様々な施設がある。とくにファッション商品を中心としたショッピングは神戸観光の魅力のひとつであり、観光施設

との連携を強めていく必要がある。これらの諸施設を遊歩道、自転車専用道路や憩いの場などを備えたファッションプロムナードで結び、気軽に散策を楽しめるゾーンとして整備することが望まれる。

(エ) シティケーブルカー・ループバス 都市観光群の中における観光施設の有機的連携を強化し、来神客の市内散策・回遊の便宜を図るため、市内巡回型の新しい交通機関の建設を検討されたい。例えば、サンフランシスコのケーブルカーのようなシティケーブルカーやフィラデルフィアのようなループバスが考えられる。路線としては、面的な広がりをもったファッションゾーンとしての布引～新神戸～北野～諏訪山～アロード～南京町・旧居留地～メリケンパーク～ポートターミナルが考えられる。

イ 六甲・有馬観光群

(ア) 摩耶・再度地区の整備推進 神戸市公園緑地審議会では、摩耶・再度地区を摩耶・六甲山牧場、森林植物園・再度、布引、諏訪山の4つのゾーンに区分し、観光・市民レクリエーションの場として一体的に整備する新・中央森林公園計画を検討している。とりわけ、この計画の中心地である六甲山牧場、森林植物園については、早急に施設の整備を図っていくべきである。都心から摩耶山、再度山へ、さらに六甲山への交通アクセスの改善や総合的インフォメーション体系の整備等も関係機関の協力を得ながら推進すべきである。なお、当地域は国立公園として自然公園法等の規制を受けるため、十分な調整が必要である。

(イ) 有馬観光会館（仮称）の建設 京阪神の奥座敷として伝統のある有馬温泉の活性化を図るため、コンベンション施設やスポーツ施設、温泉資料室等、多目的に利用可能な観光会館の建設について検討すべきである。温泉情緒を高めるために、清流の復活や露天風呂の設置、数多い泉源や由緒ある史跡の整備等についても、地元・民間主導で検討を加え、実施可能なものから順次実現を図っていくべきである。さらに、大規模なレジャーランドの誘致や周辺のゴルフ場との連携による活性化も考えていくべきであろう。

(ウ) マウントライナーの建設 ポートアイランドがポートライナーによって都心と結ばれたように、新神戸駅北の布引から六甲をへて有馬までを新しい交通機関“マウントライナー”で結ぶことも長期的な展望の中で検討されることが望まれる。“マウントライナー”が実現すれば、都心から近いという六甲、有馬の立地条件がより一層強化され、六甲・有馬観光群の発展に大きな役割を果たすことになる。

ウ 海浜観光群

海浜観光群については、塩屋・舞子等も含めた総合的な開発・整備という視点から検討していくことが重要であるが、まず、須磨海浜公園を中心とするシーサイドゾーンの整備に努めるべきであろう。フランスのニースやアメリカのウエストコーストにおける施設整備状況がひとつのモデルとなる。須磨水族館は、かつては東洋一を誇っていたが、25年を経過した現在、建物の老朽化、展示システムの陳腐化とともに近年その魅力が低下し、入場者数も停滞傾向にある。最新の展示システムの採用や周辺の景観ともマッチした水族館

として、新たに建替えをすべきである。国民宿舎須磨荘についても、海浜レジャーゾーンにふさわしい建物として建替えることが望まれる。この他、水族館と結びついた海洋科学博物館、海洋研究所の設置、アメリカのセサミ・プレースのようなレジャーランド、リゾートホテルの誘致、海釣り公園の増設等も検討されるべきであろう。

この海浜観光群には、源平合戦にまつわる数多くの名所・旧跡をはじめ、塩屋のジェームス山や県下最大の前方後円墳・五色塚、孫文ゆかりの移情閣などすぐれた文化・観光資源がある。相互の連携強化による観光ルートの設定など、海浜観光群の一体的な整備に努めるべきである。

エ 農村観光群

(ア) 農業公園の整備推進 西区押部谷の農業公園は「神戸ビーフに神戸ワインを」をキャッチフレーズに近郊型農業と観光の拠点として整備が進められている。ここには醸造施設や貯蔵庫、レストラン等を備えたワイン城のほかに、野外ステージや体験実習館、テニスコートなどがつくられる。この農業公園を西神地区の観光の核に、観光農園、雄岡山、雌岡山、太山寺等の自然景観、文化財を組み合わせた観光資源との連携を強化し、農村観光を推進すべきである。

(イ) 北神地域の開発推進 近年の“体験・参加志向”や“ふるさと志向”に対応するため、観光農園の整備、充実を図るとともに、つくはら湖(呑吐ダム)、箱木千年家、無動寺、農村歌舞伎舞台及び貸農園、民具・農具館を中心とする自然休養村から有馬・六甲にかけてのすぐれた観光資源を活用して点から線へ、線から面へと整備していくことが必要である。さらに、八多・淡河周辺に残っている昔ながらの農村景観や街並みの紹介等にも努めるべきである。

(3) 関連基盤の整備

ア 宿泊施設

ポートピア'81を契機に、神戸の宿泊施設はかなり充実した。さらに新神戸駅前にも、大型ホテルの建設が計画されている。しかし、観光客、コンベンション客など、市外からの来神客は年々増加しており、また様々な催しにホテル等を利用するケースも増加しているため、宿泊施設に対する需要は今後も増大が予想される。とくに、コンベンション関連では、事務局スタッフや参加者のためのビジネスホテルに対するニーズが強い。コンベンションコンプレックスの整備とあわせて、ポートアイランドにビジネスホテルの誘致を検討する必要がある。

イ 文化施設等

神戸には、神戸市立博物館をはじめ白鶴美術館、香雪美術館、県立近代美術館、酒造の資料館、北野らんぶ博物館等の全国的にもユニークなすぐれた美術館、博物館が数多くある。また、ポートアイランドスポーツセンター、六甲山人工スキー場、乗馬センター、ヨットハーバー等のスポーツ施設も豊富である。

近年、観光の目的は単に美しい景色を見ることだけでなく、多様化が進んでおり、文化

施設、スポーツ施設もまた貴重な観光資源となっている。今後、青少年科学館、コーヒー博物館、ファッション資料館、大工道具館、海洋博物館、神戸総合運動公園等の建設推進に努め、積極的にスポーツ・文化観光の推進を図るべきである。

ウ 観光ネットワーク

神戸観光の推進には、個々の観光施設、観光資源の充実に加えて、相互の連携強化を図る観光ネットワークの形成が必要である。観光地間を結ぶ道路交通網の整備、表示・案内板等のサインの充実が必要となる。とくに、観光群の中の回遊ルートの設定と表示・案内板等を美しくわかりやすいものに統一するなどの“サインルート計画”を策定し、観光客の便宜を図っていくべきである。また、兵庫県及び全国の主要観光都市との間に広域的な観光ネットワークを形成し、観光客の誘致に努めることも重要である。

3 推進活動の展開

(1) 観光客の誘致・受入れ

ア 観光キャンペーンの推進

今後の観光キャンペーンの展開にあたっては神戸観光キャンペーン実行委員会の強化、協賛団体・企業の拡大に努め、効率的な誘致、宣伝・PR方法、神戸らしいユニークなイベントの創造、市民レベルのホスピタリティの育成に取り組む必要がある。さらに相互に何らかの共通性を持った観光地間で共同キャンペーンを実施することも検討すべきである。例えば、源平合戦800年を記念して京都、神戸、宮島、高松、下関の5市町が共同で広域観光キャンペーンを実施することなどが考えられる。

イ 誘致・宣伝活動の強化

神戸観光の推進は、来神観光客に対する広域的なテレビ、ラジオによる宣伝や、旅行代理店、交通機関、レジャー記者等を対象とした観光説明会の開催、観光情報の定期的な提供といった多様な手段を活用し、展開していくことが必要である。神戸観光の集大成として「神戸観光百景」を作成し、神戸の古い顔、新しい顔を紹介することも有効である。

ウ 観光情報センターの設立

観光ニーズの多様化に伴い観光に関するさまざまな情報を効率的に収集・管理し、タイムリーに観光客に提供できる観光情報センターの設置が望まれる。この観光情報センターで扱う情報としては、観光施設、宿泊、交流、イベント等の静態的情報のみならず、入込客の動向、道路情報など動態的情報も含めて考えるべきである。当面は、神戸市の観光案内所の情報収集・提供機能を強化し、観光情報センター的な役割が果たせるようにすべきであろう。

エ ウェルカム神戸運動の充実

ポートピア'81期間中、神戸商工会議所を中心として、ホテル・旅館、小売・飲食、タクシー等、神戸を訪れる人々と直接に接する事業所が一体となってウェルカム神戸運動を展開し、成果をあげた。この運動は「小さな親切、大きなふれあい」というスローガンの設定と、ワッペン、ポスター、ステッカー等の作成・配布、サービス向上のための従業員

等の研修、「ウエルカム神戸推進マニュアル」の作成等を内容としたものであった。今後とも来神客を親切にもてなし、行き届いたサービスを提供するために、ウエルカム神戸運動を一層充実させていくべきである。

(2) コンベンション

ア コンベンションビューローの設立

コンベンションの誘致は「都市を売る」ことであるといわれており、都市全体での強力な誘致活動を展開する必要がある。このためには、当面は、神戸国際交流協会の機能強化に取り組む必要がある。協会の業務は現在、施設の管理・運営が中心であるが、今後はコンベンションの誘致・創造機能を高めることが望まれる。具体的な方法としては、①県・市・民間から人材の派遣を受け、スタッフを充実させて、コンベンションに関する相談や積極的なセールス活動を行なう、②コンベンションの開催主体が集中している東京に駐在員を常駐させ、誘致活動を強化する、などが考えられる。将来は、全市的な広報宣伝、誘致活動や調査・マーケティング、あるいは開催事務局のサポート業務を総合的に行なうため、神戸国際交流協会を中心として、兵庫県、神戸市、神戸商工会議所のほか、市内のコンベンション施設管理者、ホテル・旅館業者、コンgresオルガナイザー等の関連業界を結集し「コンベンションビューロー」へと発展させていくことが望まれる。こうした推進組織の強化とあわせて、市内の企業、官公庁、大学、労働組合などが参加している大会、総会、学会等を神戸に誘致するため「次の会議は神戸で」の運動を推進し、神戸あげての“市民総セールス体制”を確立することも必要である。

表4-10 新しいイベントの具体例

群 季節	全市にわたるもの	都市観光群	海浜観光群	六甲・有馬観光群	農村観光群
春 季	<ul style="list-style-type: none"> 神戸まつりの充実強化 梅まつり、桜まつり 	<ul style="list-style-type: none"> 船上ファッションショー 灘の酒まつり 	<ul style="list-style-type: none"> 海浜公園砂まつり 	<ul style="list-style-type: none"> 春の六甲・摩耶カーニバル 	<ul style="list-style-type: none"> 農村歌舞伎の定例的開催
夏 季	<ul style="list-style-type: none"> 神戸観光キャンペーン 神戸発祥(映画、ゴルフ等)の記念イベント 	<ul style="list-style-type: none"> 異人館オリエンテリング 夏の冷酒まつり 	<ul style="list-style-type: none"> シーサイド・フェスティバル 	<ul style="list-style-type: none"> グルーム祭の実施 アルプス祭 	<ul style="list-style-type: none"> つくはら潮水の祭典 丹生山系の歴史オリエンテリング
秋 季	<ul style="list-style-type: none"> 芸術祭の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 開港記念祭 ナショナル・デー設置 酒蔵オリエンテリングの拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 須磨大スポーツ大会(フリスビー、ローラースケート等) 源平歴史オリエンテリング 古墳まつり 	<ul style="list-style-type: none"> 秋の六甲・摩耶カーニバル 	<ul style="list-style-type: none"> 観光農園祭り(イモ掘り大会等) 神戸ワインフェスティバル
冬 季	<ul style="list-style-type: none"> クリスマス・フェスティバル 	<ul style="list-style-type: none"> 酒蔵見学会の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 冬の海づり大会 	<ul style="list-style-type: none"> ウィンタースポーツ大会 六甲霧氷まつり 	<ul style="list-style-type: none"> 鬼おどりの競演

神戸国際交流協会やコンベンションビューローがコンベンションの誘致活動を円滑に行なえるよう、サービスメニューの整備、コンベンション主催者用マニュアル、コストテーブルの作成、コンベンション都市神戸の魅力を紹介するパンフレット、スライド映画の作成などにも積極的に取り組むべきである。さらに、神戸の特性にあった見本市を主催、創造する「見本市協会」を行政と民間の協力により発足させることも検討すべきである。

イ 知名度の高いコンベンションの誘致・創造

コンベンション都市神戸の実力を示し、知名度を高めるため、サミット、IMF総会のような大きな国際会議やユニバーシアードやオリンピックなどの国際的イベントを積極的に誘致し、コンベンション都市としての地位を確立する必要がある。この他、ビッグイベントとしては、例えば、神戸市制100周年記念イベント、アジアシューズフェアや世界ファッションショー、ビエンナーレ（世界的美術展覧会）、六甲アイランド完成記念イベント等が考えられる。

(3) 観光イベント

現在、神戸では、神戸まつり、秋の芸術祭、クリスマスフェスティバル等様々なイベントが催されており、神戸観光の魅力のひとつになっている。こうしたイベントの充実に加えて、新しいイベントを創造しスケジュール化することによって、観光都市神戸の魅力を一層高めていくべきである（表4-10）。

4 産業の育成、機能強化

(1) ファッション産業の育成

ア 神戸ファッション創造協議会の設置

58年3月、ファッションタウン進出企業29社と、周辺の関連企業4社が「神戸ファッションタウン協議会」を結成した。協議会では、ファッションタウン全体の統一したイメージづくり、周辺地域と一体となった街づくりを進める他、共同施設の設置・管理、イベントの企画・実施、情報交換等の事業を行なう。市内のファッション業界はそれぞれ独自にファッションショー、コンテスト、見本市を開催しているが、異業種が共同で継続的にこれらの事業に取り組むのは、ファッションタウン協議会が初めてである。今後、こうした動きを全市的に展開するため、市内のファッション業界が協力して「神戸ファッション創造協議会」を設け、ファッション産業振興策を総合的に推進する体制づくりが望まれる。協議会では、神戸ファッションのPR、ファッションイベントの企画・実施等を行なう他、ファッション人材の育成策や業界の情報力強化の方策等についても研究し、その具体化に向けて積極的に取り組むべきである。そして、ファッション都市化推進の中枢としての役割を果たすことが期待される。

イ ファッション大学の誘致

神戸市では従来からファッション市民大学、ファッションデザインコンテスト、シューズデザインコンテスト等によって、人材育成に努めてきたが、今後一層高度な人材の養成に取り組むため、業界が中心になってファッション人材専門の教育機関としてのファッ

ン大学の誘致について検討すべきである。ファッション大学では、デザイナー、イラストレーターなどファッション関連のスペシャリストの育成のみならず、総合的なマネジメント力を持った管理職の養成に取り組むことが望まれる。このようなファッション大学は、ファッションのメッカ神戸のシンボルとなるものであり、ファッションタウンに設置することが望ましい。またファッション大学には付属機関として国内外のファッション情報を収集する「ファッション情報センター」を設置し、教育・研究に役立てるとともに、市内のファッション企業へ情報提供を行なうべきである。

昭和56年からは、神戸ではFITセミナーが開催されているが、このような質の高い民間セミナーの開催は、ファッション人材の育成に役立つので、今後とも継続して開催されることを望む。

ウ 靴学校の設置

現在、ケミカルシューズ業界では、高度な人材育成機関として靴学校の設立が検討されている。靴学校は製靴技術、シューズデザイン、経営管理手法等幅広い専門知識をもつ人材を養成するとともに、ケミカルシューズ業界だけでなく全国の靴業界を対象とする機関とすべきである。それによって産地間の相互交流が一層活発になることが期待される。靴学校のあり方について検討してきた兵庫県ケミカルシューズ技術開発研究委員会では、そのような考えから国立機関としての設置を提案している。設置に向けての国の積極的な対応が望まれる。

エ ファッションダイヤモンドアベニューの形成

新神戸駅からフラワーロードに至る一帯は景観形成地区に指定され、歩道や公園など景観整備が進められている。この地域にファッションメーカーやブティック、ファッション用品店などの小売店の立地を促進し、ファッションタウンと並ぶ神戸ファッションの拠点として“ファッション・ダイヤモンド・アベニュー”を形成することが望まれる。

オ ファッションイベントの開催

現在、京阪神3商工会議所が中心になって、京阪神のファッション業界全体の振興のため、「京阪神ファッションマンス」が計画されている。神戸ではこの機会にファッションイベントを集中的に開催するとともに、アパレル、ケミカルシューズ、真珠、洋菓子、洋家具等のファッション産業を一堂に集めた新しい催し「神戸総合ファッションフェア」の開催について検討がなされる。

また現在建設中のファッションタウンにおいても、ファッションタウン協議会が主体となって“神戸ファッションパザール”や“ファッションタウン音楽祭”などのイベントを定期的に開催し、ファッション都市神戸の魅力と実力を高めていくことが期待される。

(2) 観光・コンベンション産業の育成

ア (社)神戸国際観光協会の強化

(社)神戸国際観光協会は、観光パンフレットの作成等の広報宣伝事業、観光客誘致のための各種イベントの企画、観光案内所、国民宿舎の運営等を行ない、神戸観光の推進に

貢献している。今後、観光会は会員組織の拡大、関連業界からの出向による専門スタッフの充実を図り、イベントの充実、他都市との連携の強化に努めるなど、民間の活力を結集し、神戸の観光業界の核としての役割を果たせるよう体質の強化に取り組むべきである。

イ 旅館業の経営体質改善

観光産業の中でもとくに中小旅館は、生活様式の洋風化が進む中で、ビジネスホテルの増加などによって宿泊客が停滞ないし減少し、厳しい環境におかれている。旅館業自らも経営規模が小さく家業的経営のところが多いところから、十分なPR活動ができないといった問題を抱えている。

旅館業が経営の安定化を図り、観光産業としてさらに発展していくためには、①旅館の魅力を生かしサービスを向上すること、②共同で誘客活動を積極的に行なうこと、③観光地間の連携を強めること、が重要な課題である。旅館の強味は、温かい家庭的サービスを提供できる点にある。このメリットを十分に活用して固定客の増加を図るべきである。同じような立場にある他の都市型観光地の旅館業界との連携を強め、情報交換を行なうとともに観光客誘致対策の共同実施等についても検討が望まれる。神戸の旅館業界では、58年1月に横浜と姉妹提携を結び、共同で観光物産展を開いたり、合同キャラバン隊の派遣やガイドブックの発行など、観光客誘致に取り組むことにした。今後、連携の輪を全国に広げる努力が望まれる。

ウ コンベンション関連企業の誘致

神戸で開催されるコンベンションを成功させるため、コングレスオルガナイザー、通訳、翻訳、速記、印刷、レンタル、事務用品、記念品、展示装飾、広告代理店、芸能社、警備会社等のコンベンション関連産業の集積を高めることが必要である。これらは今後成長の期待される産業であり、神戸においては、その誘致・定着に努めることが望まれる。神戸国際交流協会等が中心となってこれらの産業の組織化を行えば、コンベンション開催者にとっても利便性が増す。

また同時通訳、一般通訳等のコンベンション関連の人材育成機関を誘致することは、関連産業の集積を高める上からも有益であり、今後検討が望まれる。

5 国際化の推進

(1) アジアセンターの設置

神戸に住む外国人の93% (3.5万人) はアジアの人々であり、インド、インドネシア、大韓民国、フィリピンの総領事館も神戸に設置されている。貿易面でも神戸港を經由する輸出の3割、輸入の2割が東南アジアとの取引である。このように神戸とアジアはきわめて密接な関係にあり、神戸が国際交流を考える場合、とくにアジア地域との交流が重要である。

神戸がアジアとの交流を深めるため、行政、民間、大学等が協力して「アジアセンター」を設置することを検討すべきである。アジアセンターの機能はアジア諸都市との連携を深めるための ①国際協力の推進、②文化交流の推進、③人的交流の推進、④経済交流の推

進、⑤調査研究及び情報収集、である。

まず国際協力の推進では、神戸がもつ都市経営、港湾管理、埋立技術等のノウハウの提供や諸国からの研修生の受入れなどが考えられるであろう。文化交流については、国際親善週間の行事などにおいて、アジアの民族芸能・文化観光の紹介や、アジア諸国の言語の講習会が可能である。また人的交流については、留学生と市民との交流、国際交流基金などとタイアップした人物交流プログラムなども検討すべきである。経済交流の促進については、途上国産品の常設展示場である「神戸貿易促進センター」を活用し、アジア諸国との交易を促進する。調査研究及び情報収集活動は、58年1月、神戸大学が中心となって発足した「汎太平洋フォーラム」の機能の拡充によって推進されるべきであろう。

(2) 国際機関、団体の誘致

ニューヨークの国連本部、ストラスブルグの欧州議会など国際的なコンベンション都市には数多くの国際機関が設置されている。国際機関は、国際会議を開催・誘致する機能をもつため、神戸においては、行政と民間が協力し、国連関係機関、外国政府機関、国際的経済団体などの誘致が望まれる。

(3) 欧米ファッション業界との交流の推進

ケミカルシューズ業界では昭和53年にイタリアの靴業界と友好協定を締結した。翌54年には共同イベントとしてイタリア製靴資材展を実施するなど、積極的に情報交流、人的交流、技術交流を行ない、大きな成果をあげている。こうした例をみるまでもなく、神戸のファッション業界にとって、ファッションの本場である欧米業界との連携・交流を深めることは非常に有益である。今後業界をあげて、欧米のデザイナーの招へいや海外で開かれるファッションショーへの参加、あるいは従業員の海外派遣などに積極的に取り組むべきである。

(4) 国際観光ネットワークの形成

神戸港には、毎年数多くの外国観光客船が入港しており、近年では神戸を準母港とした中国・東南アジアクルーズが目立っている。このような基盤のうえに立って、天津、香港、ソウル、マニラ、シンガポール、ジャカルタ等のアジア地域の観光拠点都市との間に観光ネットワークを形成し、観光情報、ノウハウの交換を行ない、神戸観光を積極的にPRしていくべきである。また、今後海外からのコンベンション誘致を進めるため、まず手ははじめとして、マニラ、シンガポール等のアジアのコンベンション都市の行政担当者、コンベンションビューロー等との連携を深め、コンベンション情報の交流を行なうことも検討する必要がある。

(5) “国際観光都市マニュアル”の策定と実施

神戸を国際的な観光・コンベンション都市として発展させるため、建物の番地表示や道路標識、案内板の英文標示の推進、主要ビルにおける洋式トイレの設置等の標準的な基準を定めた“国際観光都市マニュアル”の策定を行ない、順次その実施に努めるべきである。

これとあわせて、外国語の通じる市内の商店、銀行、病院、教会等をまとめたガイドブックを作成し、来神外国人に情報提供したり、ホームステイ、ホームビジット制度の拡充や民間グッドウィルガイドを積極的に活用するなど、市民レベルでの受入れ体制の整備に取り組むことが望まれる。

(6) 留学生と神戸の関係強化

現在兵庫県下には神戸大学を中心に250人の外国人留學生が学んでいる。留學生は帰国後は本国と神戸を結ぶ重要なパイプ役となり、今後の神戸の国際的發展を考えるうえで重要な役割をはたす可能性をもった人材である。留學生と神戸市民の交流を深めるためのシンポジウム、スポーツイベント、里親制度、施設見学会などを実施するとともに、帰国後も定期的にフォローし、「留學生人脈」あるいは「神戸留學生同窓会」をつくることも検討すべきである。また、在神外国人と市民の交流を推進することや、在神外国人にユニバーシアードなど国際的イベントに通訳として参加してもらうことなども、在神外国人と神戸とのつながりをさらに深めるうえで有効な方策となろう。

第5章 雇用と市民生活（略）

第6章 総合交通体系の整備（略）

終章 明日をひらく先端国際都市

第1節 神戸経済の進路

1 先端国際都市をめざして

1970年代は、神戸経済が量的拡大から質的發展へと転換した時期であった。基幹産業である鉄鋼・造船では、素材型から加工組立型へ、ハードからソフトへの転換が進み、第3次産業では、ファッション産業、サービス業の増勢が著しかった。それに伴い、就業構造では物的生産部門の就業者（ブルーカラー）が減少し、技術者や事務・販売部門の就業者（ホワイトカラー）の増加が目立つようになった。そして、研究開発やデザイン開発を重視した企業経営は中小企業の間にも広く浸透し、市内産業間には安定成長時代に対応した新しい分業関係が形成されていた。

しかしこうしたなかで、神戸経済には次のような問題が生じてきた。

- ① 労働力人口の増勢の鈍化
- ② エレクトロニクス産業等成長産業の不足
- ③ 情報・研究機能の不足（研究機関、研究開発要員の不足）
- ④ 中小企業メカトロニクス化への対応の遅れ

このため、神戸経済はマクロレベルでは物的成長が鈍化し、市街地においては周辺部へ人口・産業が流出し、インナーシティでは「過密のなかの過疎」問題が発生した。

このような問題をかかえながらも1980年代に入って、神戸経済には新たな成長を支える

要因がいくつか姿を現わしつつある。重要と思われる動きとして、

- ① 新産業の展開
- ② 既存産業の高付加価値化の進展
- ③ 観光・コンベンション都市の建設
- ④ 中堅企業の成長
- ⑤ 産業団地の拡大と南北道路網の整備、などがある。

①と⑤に関係するものとしては、西神 I P に複合先端産業のコンプレックスが形成されつつあることが注目される。西神 I P には、エレクトロニクス関連の先端技術産業を中心に 100 社を超える企業が進出を決定しており（うち 40 数社はすでに操業開始）、将来、神戸経済発展の基地となることが期待されている。また、ポートアイランドでは日本のファッションのメッカをめざして、ファッションタウンの建設が進められている。

③については、神戸国際会議場、国際展示場、大型ホテルなどポートアイランドのコンベンションコンプレックスや観光施設の整備充実に伴い、全国的、国際的な会議、見本市及び各種イベントが活発に展開され、関連産業の新たな発展を促している。

④に関しては、神戸のもつ地域特性や旺盛な企業家精神に支えられて、急角度の成長を続けている機械メーカーや地場産業が数多く存在する。これらの成長要因は、上述した神戸経済の諸問題を是正し、解決する方向に作用しうるものであり、神戸経済発展のためにはその活用が極めて重要となっている。

他方、今日は経済的・社会的に大転換の時代である。1980年代は神戸経済も21世紀に向けて新しい展望をひらくべき重要な時期である。これからの神戸は、産業、文化、市民生活等あらゆる面で先端的な国際都市となるとともに、産業と市民ニーズの多様化に 대응する多種の都市機能をもった、いわば「自己完結型」の都市として自らを確立していくことが望まれる。一言にしていえば、21世紀に向けて「明日をひらく先端国際都市」となることを、基本の理念とするのでなければならない。

「明日をひらく先端国際都市」神戸は次の3つの発展方向を通じて実現される。

第1は、国際港都の機能を広げ、環太平洋の経済・文化交流の拠点をめざすことである。神戸は世界に開かれた都市として、世界の諸都市との活発な交流を通じて発展してきたが、国際協調の時代を迎え、神戸の果たすべき役割は一層大きくなってきたといわねばならない。神戸の国際交流都市としての基盤は、港湾機能の整備、コンベンション都市づくり、市民の活発な交流活動等によって近年強化されつつあるが、これに、神戸沖新空港が加わるならば、国際交流の拠点都市としての神戸の地位は著しく高まるであろう。神戸の国際交流は、今後とも環太平洋諸国との関係を中心に展開されるべきであろうが、なかでも、交流に古い歴史をもち、今日、世界で最も高い成長が期待される近隣ならびに東南アジアの国々や、オセアニア諸国との関係をより深めていくことが望まれる。

第2は、新たな時代に即応した活力ある高度産業社会への展開をめざすべきである。神戸経済の将来の安定した成長は、先端技術産業の導入をテコに、産業構造を知識集約化の

方向に転換することによって達成される。今日のエレクトロニクス技術を中核とする技術革新は、今後さらに急速に進展し、産業、社会、生活のあらゆる面で活用されるようになり、1980年代の成長をリードするといわれている。こうした技術革新の下で、エレクトロニクス産業の集積に乏しい神戸経済にとって、基本的に重要なことは、先端技術産業や研究開発機関を誘致することによって地域全体の技術水準を高めることである。既存産業においては、その優れた機械技術を活用してメカトロニクス化を推進するとともに、新素材、新エネルギーなど次世代技術の研究開発に積極的に取り組むことが望まれる。

第3次産業では、神戸の主要な産業に成長し、今後の新展開が期待されているファッション産業の発展がまず図られるべきであろう。商業・サービス業は、観光都市づくり、コンベンション都市づくりなど都市機能の充実を通して、また第2次産業の知識集約化を基礎に、需要の増加が見込まれる分野への新たな展開が求められる。こうした神戸経済の新たな発展は、臨海部・市街地、西神、北神の3つの拠点(産業エリア)を中心に展開され、市域全体の均衡ある発展を通じて達成される。

第3は、雇用の拡大をはかり、住みよい個性ある文化都市の建設をめざすことである。近年、神戸市では、グリーン・クリーン作戦、都市景観形成、都市再開発、博物館・図書館の建設等により都市環境の整備が進み、街は非常に美しくなった。それとともに、臨海部や内陸部では新しい都市空間が形成され、これまでの東西に発展した帯状都市から、南北方向への新たな展開が見られるようになった。これからの都市は、市民に活力とゆとりをもたらす源泉となり、快適で文化的な市民生活の場とならなければならないが、神戸市においては今後さらに都市機能の充実に努めるとともに、市民の雇用機会を確保し、高齢化にもかかわらず活力のある社会の実現を図っていかなければならない。これからの都市づくりに際しては、ハードな施設整備に加えてソフトな施策にも力を入れ、ハードとソフトの調和のとれた街の建設が望まれる。

以上3つの基本方向は互いに密接な関連をもち、現に神戸経済の発展の方向ともなっている。しかし、今後予想される厳しい環境変化に対応してこの方向を進めていくためには、神戸経済には、解決しなければならない数多くの課題がおかれてくる。

2 神戸経済の課題

重要と思われる課題を前述の3つの基本方向に即してまとめてみるならば、次のようになる。

(1) 国際交流拠点都市づくり

神戸はまず世界の諸都市との活発な交流を通じて発展すべきである。

ア 港湾機能の強化

そのためには、第1に、神戸港がこれからも引き続き、あらゆる面で優れたサービス機能をもち、利便度の高い港として発展するのではなければならない。とりわけ、東南アジア諸国と欧米を結ぶコンテナ貨物の中継基地としての地位をさらに高めることによって、発展を図る必要がある。そして、これらのために、近代的な港湾の建設、ポートセルルの強

化、港と直結した道路交通網の一層の整備が重要な課題となる。

神戸にはまた、航空輸送の比重の増大に対処して航空輸送の基盤を整備し、陸、海、空の一体化した交流拠点を創出することが重要となる。

イ コンベンション都市づくり

神戸は同時に、国際的な交流施設の整備、誘致・運営面の充実、市民の国際交流活動の促進、都市基盤の整備等を通して、国際的なコンベンション都市として発展していくことが要望される。ハード面では、国際会議場、国際展示場、大型ホテルに加えて、多目的利用の可能なワールド記念ホールなどが現在建設中であるが、コンベンション需要の急増に対応できるよう、会議・見本市施設の一層の拡充が検討されるべきであろう。同時に、新空港と結んだ市内交通体系の整備や宿泊施設、文化的施設、観光資源など都市環境の整備が重要となる。

ソフト面では、神戸の産業、文化特性を生かした会議、見本市、イベントの誘致・創造とその定着化を図る必要があり、そのためには神戸国際交流協会の機能をさらに強化し、将来はこれをコンベンションビューローへと発展させることが望まれる。市民の幅広い国際交流活動もまたコンベンション都市の展開に欠かせない重要な要素である。コンベンションに対する市民の認識を深め、市民レベルの人的・文化的交流を促進する必要がある。

ウ 貿易と経済協力

貿易の面では、輸出入の拡大均衡を通じて貿易構造の高度化が推進されなければならない。神戸の中小商社は、高度な技術力を持つ中小機械メーカーとの結びつきを強め、付加価値の高い機械製品の輸出を促進するとともに、さらに一歩進んだ方向として、中小プラント輸出への展開や、三国間貿易の推進が望まれる。製品輸入の促進もまた重要な課題である。神戸は輸入見本市の拡充、輸入常設展の開催、ワンストップバイイングが可能な輸入品卸売・小売団地の建設などにより、将来、輸入の基地として発展することが要請される。また、輸出入の拡大を図るためには、臨海部、内陸部の工業団地を保税加工基地として活用することも考えられる。

経済協力の面では、神戸が従来、緊密な関係を持ってきた近隣及び東南アジア、オセアニア諸国に対する協力がとくに重視されなければならない。神戸は技術移転、技術指導員の派遣、港湾管理や埋立技術のノウハウの提供、研修生の受入れ等を通じて、これらの国の経済発展に貢献することが求められる。

(2) 高度産業社会の展開

神戸の経済は、第2次産業を発展の基盤とし、これに多様な第3次産業を加えることによって安定した成長を保持していくべきである。

ア 製造業の高付加価値化

神戸の工業が環境変化に対応して発展するためには、これからも引き続き既存産業の高付加価値化と技術集約度の高い新規産業の導入が図られなければならない。大手の工業では、業種内部での製品の高級化とともに、多角的な経営展開により、付加価値の高い機械

分野の比重を高め、脱重化学工業化を図ることが求められる。これに加えて新素材、新エネルギー、海洋開発など近い将来高い成長が見込まれる先端技術分野の取組みを強化すべきであろう。中小機械工業では、高度な機械技術にエレクトロニクス技術を結びつけた、製品のメカトロニクス化が重要な課題である。そのためには得意な技術を相互に提供しあったり、新しい技術を共同で開発したりすることが効果的である。地場産業は、神戸の歴史、風土・文化を基盤とし、かつ本物志向をより一層強めることによって発展を図るべきであろう。

既存産業の高付加価値化に加えて、神戸の経済は、これからは絶えず新しい産業を導入し、市内産業全体の活力を高めていかなければならない。近年神戸市では、多くの産業団地を建設または計画し、企業誘致に成果をあげているが、今後は先端技術産業や先端技術産業にかかわる研究機関の誘致に努める必要がある。また、高度技術時代の本格的到来に備えて、地域ぐるみで次世代を担う先端技術の開発に取り組む産・官・学の共同研究体制の確立が要望される。

イ 第3次産業の革新

神戸の小売業は、都心商業の商圈の拡大、地区中心商店街の活性化、消費者ニーズへの対応といった課題をかかえている。まず、都心商業では、市内の他の商店街との競合を避けて、より高級化、専門化して周辺諸都市からの顧客吸引力を高めることによって発展が図られるべきであろう。近年、都心でのショッピングには単にモノの充足だけでなく、ゆとり、くつろぎ、遊びの要素が求められている。これからの神戸の都心商業は、文化的施設、娯楽施設の充実や周辺観光施設との連携強化により吸引力を高めることが一層重要となる。人口の減少に苦しむ地区中心商店街の課題は、魅力ある商業施設を整備し、市民の生活文化創造の場としての機能を強めることにある。市街地の再開発にあわせた商業近代化の方策について、今後十分な検討が加えられなければならない。また、小売業が消費者ニーズに対応して発展を図るためには情報収集、研究活動及び人材養成のための機関が必要であろう。

卸売業では、コーヒー、紅茶、毛皮、医薬品、婦人服等の専門卸や地場産業と結びついた産地卸をはじめ、他分野においても一層の機能の強化が望まれる。

ファッション産業は、人材の養成、イベントの実施、欧米ファッション業界との情報交流と技術提携、海外見本市への参加などを通じて発展を図る必要がある。ファッション企業の誘致、本社機能の集積もまた重要である。ファッション産業振興のためには、神戸商品のイメージアップを図るための「神戸ブランド」の制定、ファッション大学及びファッション情報センターの誘致、市内すべてのファッション産業を集めた「神戸総合ファッションフェア」の開催などへの取組みが求められる。

サービス産業は、情報化社会の進展、生活の豊かさや余暇の増大などにより、需要の急増が期待される産業である。とくに今後は企業活動における知識、情報、サービスの占めるウェイトが飛躍的に高まることが予想されるので、わけても情報サービス業の振興が重

要な課題となる。

(3) 雇用の拡大と個性ある文化都市の建設

美しい街、快適な街は市民生活にゆとりとうるおいをもたらすだけでなく、産業の発展にも重要な要素となる。これに関連して、とくに、(2)の高度産業社会の展開にかかわりをもつものとして、観光都市づくり、ファッション都市づくり、市民の雇用の拡大に注意しよう。

ア 観光都市づくり

観光都市づくりは、都市の環境整備と文化アメニティ機能の向上をもたらし、関連産業の発展を促すことから近年全国的にも観光都市をめざすところが増えている。

神戸には、六甲山、港、異人館をはじめ個性豊かなさまざまな観光資源がある。たとえば「10年で観光客倍増」を目標とする観光基本計画を策定し、市民、産業界の積極的な参加のもとに観光資源の計画的な整備と観光客の受入れ体制の確立を図るべきである。神戸市は、市内の観光資源を都市観光群、六甲・有馬観光群、海浜観光群、農村観光群の4つの観光群に区分して、現に開発整備を進めているが、メリケンパーク、六甲山牧場(拡張)、須磨シーサイドゾーン、農業公園は将来の神戸観光の目玉として期待されるので、これらの関連施設の充実がとくに望まれる。同時に、これら観光資源相互の連携強化に努めるべきである。

観光客の誘致・受入れ体制の強化もまた重要である。神戸国際観光協会の機能を拡充し観光客誘致のための各種イベントの企画、実施、来神客に対する親切なもてなし、行き届いたサービス、他都市との連携強化などに一層力を注ぐべきであろう。

イ ファッション都市づくり

神戸市では、これまで美しい街づくりのため、多くの事業が実施されてきた。現在は、ファッション都市神戸の新たな核として、日本ひいては世界のファッションの拠点となることをめざして、ポートアイランドにファッションタウンの建設が進められている。ファッションタウンからフラワーロードを経て新神戸駅に至る一帯は、「ファッション・ダイヤモンド・アベニュー」として整備し、ここにファッション産業の一層の集積を図るべきであろう。また、神戸ファッション都市づくりを総合的に推進するため、市民、業界、行政の力を結集した体制づくりも必要となろう。

ウ 市民の雇用の拡大

市民生活の基盤はまず雇用の確保であり、さらには質の高い勤労生活の維持と改善にある。雇用の安定と拡大を図るためには、なによりも企業の成長あるいは活性化を図らなければならない。神戸では、最近、企業誘致に伴う雇用創出、ファッション産業、サービス産業の成長や中堅企業の台頭と結ぶ雇用増など明るい要因がみられるが、引き続き雇用の増加に結びつく産業振興策の展開が望まれる。

雇用の量的確保と同時に質的な面の重要性も増している。近年の技術革新、情報化の波はこれまでの勤労生活の質をさまざまな面で変貌させてきている。これからは継続的な教

育訓練の実施、心身ともに健康な勤労生活の維持など、勤労生活の質の見直しが重要な課題となろう。

その他の課題としては、中高年雇用の推進、女性労働力の有効活用、技術革新への対応などがあげられよう。とくにFA化、OA化など技術革新が雇用に及ぼす影響については、必ずしも明らかでない面もあるが、今後の普及速度いかんでは対策を十分準備し雇用面での影響を慎重に見守らなければならない。そのためには、定期的な実態調査が要請されるであろう。

3 課題の実現にむけて

神戸経済の新たな飛躍には、以上のような課題がおかれてくると考えられるが、その実現には次のようなプロジェクトの実施が必要となる。

(1) 総合交通体系の整備

総合交通体系の整備は、神戸経済の将来の発展を図るうえで最も重要な施策である。神戸の総合交通体系を確立するためには、とくに、①南北交通網の強化、②神戸港を中心とする交通ネットワークの整備、③新空港、に力を入れて取り組む必要がある。なお、交通体系の整備に際しては、環境の保全に十分配慮すべきである。

ア 南北交通網の強化

神戸の生活・産業基盤は、市街地から内陸部の西北神地域へ向かって拡大を続けている。神戸が市街地と、人口・産業の増加が著しい西北神地域や周辺諸都市との結びつきを強化し、市域ならびに神戸経済圏の均衡ある発展をめざすためには、南北交通網の整備が急がなければならない。

南北交通網整備のプロジェクトとしては、次のようなものがある。

<道路>

①山陽自動車道(吹田～山口) ②近畿自動車道舞鶴線(吉川町～舞鶴市) ③高速道路2号線(苅藻～白川) ④阪神高速道路北神戸線(西区伊川谷～北区有野町) ⑤東神戸トンネル(東灘区～北区有野町、構想中) ⑥第2新神戸トンネル(布引～箕谷) ⑦六甲北有料道路(北区有野町～三田市) ⑧山麓バイパス(布引～須磨区白川) ⑨神戸母里線(西区神出町～ひよどり台) ⑩須磨平野線(須磨～国道175号)

<鉄道>

①地下鉄西神延伸線(名谷～西神ニュータウン) ②北神急行(布引～谷上) ③神戸電鉄三田線複線化(有馬口～三田市) ④神戸電鉄三木線複線化(鈴蘭台～木幡)

イ 神戸港を中心とする交通ネットワークの整備

神戸港は神戸経済を支える基盤として、極めて重要な役割を果たしている。将来ともその機能を高めていくためには、港湾施設の拡充にあわせて、次のような道路網の整備が進められなければならない。

①港湾幹線道路(ポートアイランド～六甲アイランド) ②浜手バイパス(中央区浜辺通～東川崎町) ③大阪湾岸道路(垂水区名谷～泉佐野)

ウ 神戸沖新空港

近年、航空旅客や航空貨物が急速に増大しているが、現在の大阪国際空港だけでは対処できなくなっている。しかも大阪国際空港は市街地にあるため、騒音など環境問題が生じている。そこで、大阪国際空港の受皿となる、公害のない、利便性の高い新空港を早期に建設することが必要となっている。

そのような空港が神戸沖に建設されるならば、

- ① 神戸市民をはじめ全国の利用者にとって、大変便利になる
- ② 会議、見本市、商談の場が生まれ神戸の都市機能が強化される
- ③ 海上貨物の基地である神戸に、航空貨物の加わった物流拠点が形成される
- ④ 新しい空輸型産業や空港に関係するサービス産業などが立地し、雇用の機会が増大する

など、多大の効果がもたらされるであろう。

加えて、国際港都神戸においては、各交通機関、道路網等も、港湾地域においてよく整備されており、新空港を港湾地域に近接して建設すれば、これらの交通網を容易に利用することができ、広域的、さらには全国的な視野からも効率的・経済的な空港建設が可能になる。

そして、新空港建設計画に当たっては、わけても次の諸点に注意がはらわれるべきである。

①大阪国際空港の受皿としての空港 ②公害のない空港 ③市民の合意に基づき、利用者にとって便利な空港 ④地元主導による建設・運営

(2) 文化・アメニティ機能の充実

これからの都市は、産業と文化の調和のとれた、活力とゆとりのある都市でなければならない。神戸市は、すでに文化・環境都市づくりを市政の重点施策の1つとして進めているが、これからも引き続き、次のような文化・アメニティ機能の充実が求められる。

①神戸研究学園都市 ②神戸総合運動公園 ③農業公園 ④メリケンパーク ⑤海洋博物館 ⑥ワールド記念ホール ⑦青少年科学館 ⑧市民文化芸術センター ⑨六甲山牧場 ⑩神戸青少年公園 ⑪都市景観の形成 ⑫ユニバーシアード神戸大会の開催 ⑬グリーンコウベ作戦の展開 ⑭クリーン作戦の充実 ⑮文化イベントの開催

(3) 産業施策の推進

こうした枠条件の整備のもとに、直接産業活動に関係する産業施策として、ことに次のようなものが重要となる。

ア 産業団地の建設と先端技術産業の誘致

- ① 西北神に新しい産業団地を建設し、先端技術産業、外資系企業及び研究機関を誘致する。西神流通センターの建設を促進する。
- ② 神戸研究学園都市に工科系大学、研究機関等を誘致し、「産」「学」「住」の一体化した西神ハイテクパークを建設する。

- ③ 北神には、次世代技術の研究開発を中心とした、北神リサーチパークを建設する。
- ④ 将来、六甲アイランド、北神産業団地は、保税加工基地とする。

イ インナーシティ産業対策の推進

- ① 工場跡地を活用して、安全、快適なインナー工業団地を建設しベンチャービジネス、地場産業の集積を図る。
- ② 工場用地データバンク制度を導入し、工場用地の有効活用に努める。
- ③ 商店街、小売市場を改造し、商業機能の強化を図る。また、都心商業では商業開発にあわせて、文化的施設を整備する。

ウ 観光群の開発・整備

- ① メリケンパーク、農業公園など新しい観光資源の開発を進める。
- ② 須磨シーサイドゾーン、六甲山牧場、有馬など既存観光資源の整備・拡充に努める。
- ③ 県内の各観光地や国内の主要観光地との連携により、新しい観光需要を喚起する。
- ④ 観光ネットワークを整備し、市内観光地相互の連携を強化する。

エ ファッション都市づくりの推進と神戸ブランドの確立

- ① 魅力あるファッションタウンの建設を促進し、ファッション関連産業の集積を図る。
- ② 商品の高級化、ファッション化に努め、神戸ブランドを確立する。
- ③ 神戸ファッション創造協議会を設置し、ファッション産業の振興策を推進する。

オ コンベンションセンターの建設と誘致推進の体制づくり

- ① ポートアイランドに、大型会議場（シアター）と第2国際展示場を建設する。
- ② コンベンション関連団体と連携して、誘致・受入れ体制を確立し、会議、見本市、イベントを誘致、創造する。
- ③ 神戸国際交流協会の機能を強化し、将来はコンベンションビューローへと発展させる。

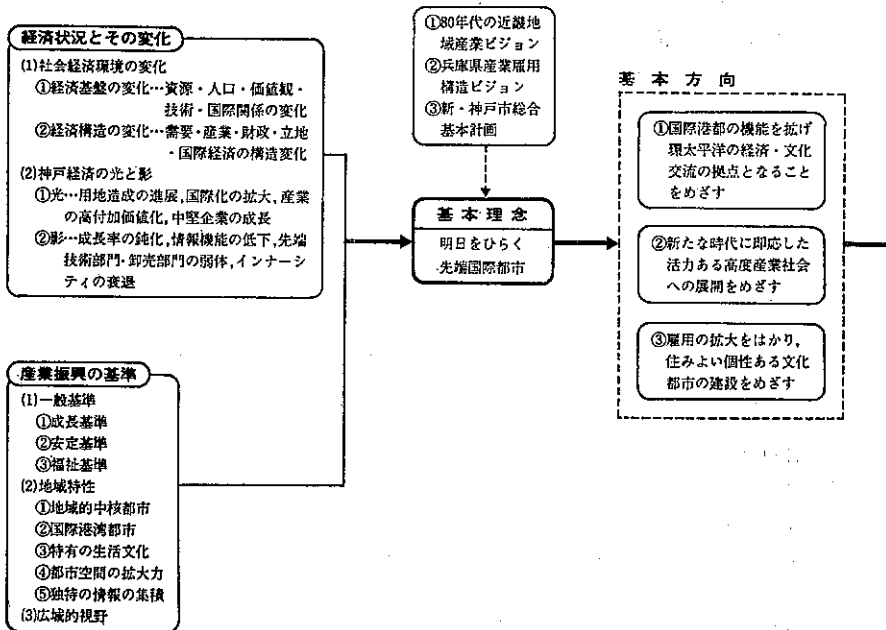
カ 国際化の推進

- ① 神戸貿易促進センターを拡充して、発展途上国産品展示機能に先進国製品展示機能を加え、総合的な輸出入促進センターとする。
- ② アジア、環太平洋諸国の（i）政治・経済・文化情報の収集・提供と研究活動、（ii）研修生の受入れ、技術指導員の派遣、（iii）海外投資と技術移転の促進、（iv）国際協力関係機関の誘致、などを行なう機関として、アジアセンターの設置を検討する。

キ 雇用の安定・拡大

- ① 企業誘致、大型プロジェクトを推進し、雇用創出をはかる。
- ② 技術革新の雇用に与える影響を定期的に調査し、タイムリーに対応策を講じる。
- ③ 高齢者職業相談室、三宮パートバンク等を拡充し、雇用相談や職業あっせん機能を高める。

神戸経済発展の体系図



重要課題

①コンベンション都市づくり

- ・誘致推進体制の確立
- ・コンベンション関連施設の整備

②貿易構造の高度化

- ・機械貿易の促進
- ・経済協力の推進

③既存工業の高度化

- ・技術・情報交流、人材育成
- ・中堅・中小企業のメカトロニクス化

④企業誘致

- ・先端技術産業の誘致・集積
- ・研究機関の誘致・集積

⑤技術開発の推進

- ・産・官・学の連携による研究開発
- ・既存工業の先端技術分野への展開

⑥商業の強化

- ・商業集積の活性化・商圏の拡大
- ・消費者ニーズへの対応

⑦新サービス産業の育成

- ・新業態産業の振興
- ・サービス産業の知識集約化

⑧観光開発の推進

- ・観光資源の開発
- ・誘致受入れ体制の強化

⑨ファッション化の推進

- ・ファッション性豊かな都市形成
- ・ファッション産業振興

⑩雇用の増進

- ・新産業の導入・育成による雇用拡大
- ・高齢化・機械化への対応

プロジェクト

- ◎コンベンションセンターの建設
- ・会議・見本市・イベントの誘致、創造

- ◎アジアセンター
- ・神戸貿易促進センターの拡充
 - ・保税加工基地の創設

- ◎インナーシティ産業対策
- ・中小企業の近代化・経営安定化対策

- ◎産業団地の建設
- ・企業、研究機関の誘致

- ◎先端技術創造協議会の設置

- ・都心商業の文化的機能の創出
- ・市街地商業機能の強化
- ・西神流通センター

- ・情報、教育、スポーツ、レジャー、外食等のサービス産業の振興

- ◎観光群の整備

- ◎ファッションタウンの建設促進
- ・神戸ファッション創造協議会

- ・中高年齢者雇用対策の推進

- ◎総合交通体系の整備
- ・都市の文化・アメニティ機能の向上

実現に向けての
役割分担

行政・民間

産業振興懇談会

◎は重要プロジェクト

神戸経済発展の基本方向と政策提言

	発展の基本方向	政 策	
		市が単独でまたは中心となっておりたくむ施策	
		当 面	中・長期
第2章 工業の振興	<p>“高度工業都市の実現をめざして”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 既存産業の高付加価値化 2 新規工業の導入 3 中小企業・地場産業の高付加価値化 	<p>◎産業団地の建設 (西神、西神第2、北神、六甲アイランド)</p> <p>◎インナー工業団地の建設 (用地データベース)</p> <p>○企業誘致(先端技術産業、外資系企業)</p> <p>○工科大学、研究機関の誘致 (神戸研究学園都市、北神戸研究学園ゾーンの建設、 図書、コンピュータセンター)</p> <p>・技術交流・移転事業の推進</p> <p>・人材育成機関の設置(セミナー、情報提供)</p> <p>・融資・診断・指導の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・工業立地マスタープランの策定 ・ポートアイランドの活用(臨空型産業団地等) ・六甲アイランドの利用(保健加工基地、臨海型技術研究センター等)
第3章 商業・貿易の振興	<p>“時代に対応する新しい商業・貿易の展開をめざして”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 商圏の拡大 2 地域商業の活性化 3 新天地の開拓 4 小売業の経営革新 5 輸出の振興 6 輸入の促進 7 経営の近代化 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営体質の強化(診断・指導、融資、情報力・企画力の向上、情報機器の活用) ・新開発地の商業施設の整備 ・西神流通センターの建設 	<ul style="list-style-type: none"> ○都心商業の魅力づくり(文化・スポーツ施設等、新神戸駅前・三宮東等の開発、周辺観光との連携) ○コミュニティマートの推進—地域商業の活性化—(商業施設の改造、中小売店の専門化、業態転換、夜の営業時間延長)
第4章 ファッション都市、観光・コンベンション都市への展開	<p>“ファッションのメッカ、観光客の倍增、コンベンション都市の建設をめざして”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 神戸の個性の展開 2 発展のための基盤整備 3 推進活動の展開 4 産業の育成・機能強化 5 国際化の推進 	<p>◎観光群の整備(メリケンパーク、農業公園、須磨、六甲山、有馬)</p> <p>○会議・見本市・イベントの誘致、創造(サミット、IMF総会、ユニバーシアード、市制100周年)</p> <p>・観光基本計画の策定</p>	<p>◎コンベンションセンター建設(大型会議場、第2国際展示場、ワールド記念ホール)</p> <p>○文化施設の充実・整備(博物館、美術館、青少年科学館、アストロドーム)</p> <p>・宿泊施設の整備</p>
第5章 雇用と市民生活	<p>“雇用の安定と勤労生活の質的向上をめざして”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 雇用の量的拡大 2 高齢社会への対応 3 技術革新への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ○中高年雇用対策の推進(高齢者職業相談室、ポートバンク) ・公共事業の拡大、企業誘致 ・研修事業の充実 	
第6章 総合交通体系の整備	<p>“陸海空一体化した総合交通体系の整備をめざして”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○南北交通の強化(六甲北有特道線、第2新神戸トンネル、高瀬道路2号線) ・交通カルテの作成 ・パークアンドライド方式の拡充 ・港湾の拡張(ポートアイランドの拡張、港湾幹線道路) 	<p>◎新空港の建設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新交通システムの拡充(六甲アイランド線、海岸線) ・南北交通の強化(東神戸トンネル)

※は中・長期的にとりくむもの

提 言	
他との協力、他への働きかけによる施策	
産 業 界 ・ 市 民	国 ・ 県
◎先端技術創造協議会の設置 (先端技術の共同研究開発、 工業振興財団への発展) ○住工の適正配置(モデル地区事業) ・技術教育の充実(学校教育と企業内教育) ・工場集団化事業の充実 ・人材の確保、後継者育成 ・工場ゾーンのファッション化	・工場3法の改善 ・技術開発支援制度の充実 (補助金、研究開発費) (資源税)
○貿易促進センターの拡充 ・海外市場開拓 (海外事務所 ストックセンター) (委託駐在員) ・小売商業研究センター※ ・流通科学大学の設立 ・貿易研修所の充実 ・青年商業者会議の創設 ・機械貿易の促進(機械貿易懇話会 高社ブランド製品の開発) ・輸入消費者会議の開催 ・輸入品卸・小売団地の建設	○保税加工基地の創設※ ・国際関係学科の創設※
◎アジアセンターの設立※ (経済・文化情報の収集・提供、 研修生受入れ、技術指導員派遣) ○神戸ファッション創造協議会の設置 (ファッション大学(情報センター)、 ファッションイベント) ・神戸ブランドの確立 ・総合ファッションフェアの開催 ・国際観光協会、国際交流協会の強化 ・誘致推進体制の確立(コンベンションビューロー) ・観光キャンペーンの拡充 ・観光ネットワークの整備 ・観光情報センターの設立 ・国際観光都市マニュアルの作成	・国際機関の誘致 ・広域観光の推進
・定年制延長、身障者雇用の推進 ・労働力移動の円滑化 ・労働時間短縮の推進 ・生涯教育体制の整備 ・退職前教育の充実	・各種雇用安定制度の拡充 ・高齢者の退職開発 ・新しい職業訓練体制の整備
	○広域幹線道路の整備 (海岸道路、近畿自動車道舞鶴線) (山陽自動車道、李臣架橋) ・地下鉄西神延伸線の延伸 ・地域航空輸送システムとの 連携

(注) ◎：重要プロジェクト
 ○：主要プロジェクト
 ・：その他

(4) 情報・技術・人材の開発

ア 情報の提供

①小売商業研究センター ②ファッション情報センター ③観光情報センター ④アジアセンター

イ 技術の振興

①先端技術創造協議会の設置 ②工業振興財団の設置 ③新技術開発支援制度の充実
④技術交流・移転事業の推進

ウ 人材の育成

①学校教育の充実と企業内教育の推進 ②若手経営者の組織化とグループ活動への支援
③貿易研修所の拡充 ④市立外国語大学に国際関係学科の創設 ⑤ファッション人材育成セミナーの開催 ⑥ファッション大学の誘致 ⑦国立の靴学校の設置

以上のところを図式的に概括すれば、別図のようになる。「神戸経済発展の体系図」は、本答申全体の考え方を、「神戸経済発展の基本方向と政策提言」は、望まれる神戸経済の進路とそのための必要施策を示す。

第2節 神戸経済の期待像

これらの施策が実施され、今日おかれている課題が解決されるならば、神戸経済の将来はどのようになるだろうか。無論将来を展望することは、ことに今日のような変化の激しい転換の時代においては極めて難しい。しかし、神戸経済のこれまでの発展過程や、現在現れつつある変化をふまえて、将来に期待される像を描くことは可能であろう。

最後に、今日の動きと以上の各種の振興策から、昭和70年頃に期待される神戸の都市像を素描してみることにしよう。

山と海にはさまれた、東西に細長い带状都市として発展してきた神戸は、昭和40年代以降の南北方向に向けての新しい展開もほぼ完了し、広がりや厚みをもった都市へと変貌している。西北神や臨海部の海上都市には、D I D地区の3割にも相当する3,700ヘクタールの新しい市街地が形成され、住宅団地、研究学園施設、文化・スポーツ施設、観光レジャー施設など、都市の諸機能が整備されている。一方、既成市街地では、都市の再開発により都市機能の更新と、都市空間の有効利用が図られている。この新開発地と既成市街地は発達した交通網で結ばれ、都市全体が住みよい活力に満ちた街として均衡のとれた発展を遂げている。

このような新しい展開がみられるなかで、神戸の人口は増加を続け、昭和70年には神戸の定住人口は160万人を超えている。インナーシティの人口は減少から増加に転じ、また昼間人口や来神者の数も、神戸都市圏の拡大と都市機能の充実により著しく増加している。こうした新しい展開がみられるなかで、神戸は福祉都市、文化・環境都市、国際港湾・産業都市としての都市機能を整備拡充し、快適性、安全性、文化性、利便性、創造性の高い都市となっている。その結果、神戸は健康、教育・文化、雇用等に関する市民の多様なニ

ーズが都市内でほとんど充足される「自己完結型」の都市として発展している。同時に、高次な都市機能をもつ神戸は、市民だけでなく市外の多くの人々にも便益やサービスを提供する都市として成長し、関西経済の発展に貢献している。こうした神戸経済の将来を、「国際都市」「高度産業都市」「文化都市」の3つの側面から今少し立ち入って展望するなら、次のようになろう。

1 「国際都市」神戸

神戸は、ヒト、モノ、情報の集まる世界に開かれた都市として、世界の諸都市とのさまざまな交流と競争を通じて発展している。国際交流のための基盤施設である神戸港は、六甲アイランドの完成と第3人工島の建設（ポートアイランドの拡張）により港湾機能が一段と強化され、高い利便性と優れたサービスを提供する世界有数の港湾としての地位を保持している。これに加えて、神戸中には新空港の建設が進み、内陸部の発達した交通網と結ばれて、陸、海、空の一体化した総合交通体系が完成に近づき、神戸は国際交流の拠点都市へと発展している。

神戸の産業の輸出は、西北神における高度加工組立産業の立地や、六甲アイランド、第3人工島での保税加工基地、臨空産業団地の建設により、プラント、産業用ロボット、エレクトロニクスなど先端産業製品を中心に増大している。輸入についても、神戸の産業の発展と神戸貿易促進センターの機能拡充に伴い、先進国、発展途上国の食料品、機械類の輸入が増加している。とくに、アセアンを中心とするアジア諸国との間では、「アジアセンター」を通じて、海外協力プロジェクトの実施、技術移転、技術指導員の派遣、研修生の受入れなど経済協力が活発に行なわれている。

ポートアイランドには、国際会議場、国際展示場、大型ホテル、スポーツセンター、ワールド記念ホールなど従来の施設に加えて、新たに大型の国際会議場（シアター）と第2国際展示場が建設され、日本で初めての本格的なコンベンションセンターが誕生している。それに伴いホテルの収容能力も3倍にふえ、全国的、国際的規模の会議、見本市、イベントが数多く開催されている。会議、見本市の開催件数は年間約3,300件（会議3,000件、見本市300件）、参加者はほぼ250万人へと飛躍的に増加し、市民レベルの人的、文化的な国際交流活動も活発に展開されている。

2 「高度産業都市」神戸

(1) 概況

神戸の経済は、第2次産業に主導されて高い成長を遂げている。鉄鋼、造船といった基幹産業は機械、プラント部門への傾斜を強め、安定した成長を続けている。内陸部や臨海部の新産業エリアには、高度技術産業が集積し生産をふやしている。第3次産業では、ファッション産業が著しい成長を示している。このほか、企業ニーズ、市民ニーズを反映して情報処理産業をはじめ多種多様な第3次産業が発展している。そして、神戸の多くの産業・企業においては、エレクトロニクス技術が導入され、FA化、OA化も進み、知識、情報を重視した企業活動が展開されている。

産業の立地状況をみれば、西神ならびに北神には「産」「学」「住」が一体となった高度技術集積都市が誕生し、臨海部・市街地には専門分化した多様な産業が集積し、高度な分業関係が形成されている。この3つの産業エリアは、整備された道路交通網で結ばれ相互に密接な関連を保ちながら、市域全体が均衡のとれた発展を遂げている。

雇用面では、新規産業の立地と既存工業の新分野への展開により、第2次産業の雇用も増大している。企業では技術革新の進展に伴いエレクトロニクス技術者の不足が問題となっている。その一方では、高齢者を中心に一部不適應者も発生しているが、企業内での積極的な技術再教育により、職種転換が進められている。第3次産業では、ファッション産業、サービス業の発展によって、女性労働を中心とする雇用の拡大が図られている。

その結果、神戸の産業構造は、加工組立産業を中心とする新規産業の立地に伴って第2次産業の比重が増大し、第3次産業の比率は低下している。しかし、就業構造は現状と比べてほとんど変化がなく、第3次産業が全体の7割近くを占めている。

(2) 第2次産業の新展開

こうした状況のなかで、第2次産業（製造業）は全般に高付加価値化を進めている。

ア 既存大企業

鉄鋼・造船を中心とする既存の大手企業は、ハード中心のメーカーからソフトを開発・生産するメーカーへと徐々に変わりつつある。生産の主力は鉄鋼・造船部門から機械・プラント部門へ、さらにはメカトロニクス分野へと転換している。これに加えて、新素材、新エネルギー、海洋開発など先端技術が企業の成長を支える主要な担い手のひとつに育ってきている。それとともに研究開発要員の比率が著しく増大している。

まず鉄鋼・造船部門は高張力鋼板、高級電磁鋼板、超自動化船、潜水調査船など高級品を生産する専門工場としての性格を強めている。機械・プラント部門は発展途上国への経済協力プロジェクトの推進や、国内における公共プロジェクトの増大に伴い、生産が増加し比重を高めている。市内工場はプラントのとりまとめセンターとして、製品・技術の開発に中核的な役割を果たしている。エレクトロニクス技術と結びついたメカトロニクスの分野では産業用ロボットの生産増が著しい。神戸の2大溶接・塗装ロボットメーカーは、「目」と「頭脳」をもった組立ロボット（高級ロボット）の生産に重点を移し、高いシェアを確保している。このほか工場の無人化をめざしたFMSやCAD/CAMの開発・生産に取り組む大手企業もみられる。

先端技術ではチタンが成長期に入り、米国の航空機向けに輸出をのばしているほか、アルファス合金、形状記憶合金、超電導材料など新素材の生産が開始されている。エネルギー関連ではソーラーシステム、バイオマス、石炭液化化に続いて、高速増殖炉、太陽光発電が実用化されているだろう。

イ 新産業・研究開発機関の集積

西神、北神、六甲アイランド、ポートアイランドには、それぞれの地域の特性に応じた高付加価値の新規産業や高度な研究機関が立地し、神戸経済は新たな発展を遂げている。

西神地区には、産・学・住が有機的に結びついた西神ハイテクパークが形成されている。西神工業団地と西神第2工業団地には、コンピュータ、通信機器、光通信、電子医療機器、電子部品などエレクトロニクス技術の中核として高度技術集約型産業が多数立地し、活発な生産活動が展開されている。近くの研究学園都市には、大学、工業高等専門学校、研修センターや民間の先端技術の研究施設が集まり、産学の交流による研究開発と高度技術の人材養成が行なわれている。

北神地区には、次世代型技術の研究開発を中心とした「北神リサーチパーク」が誕生している。そこには、軽・薄・短・小の空輸型産業に加えて、バイオテクノロジー、新素材、宇宙開発など先端技術産業やこれに関連する学術・研究機関が立地している。

六甲アイランドには、輸入食料品の加工や輸出向けの機械・プラントの組立に必要な保税加工基地（保税倉庫、保税工場の集積）が建設され、輸出入の拡大と全国的な物資集積の拠点となっている。

ポートアイランドの南側拡張部分は、臨空工業団地、ホテル等に活用されている。これら内陸部や臨海部の産業エリアは保税加工基地として整備され、技術レベルの高い外資系企業が多数立地している。

ウ 中小機械工業

メカトロニクス製品の開発と普及は、中小企業のあらゆる分野に及んでいる。神戸の中小機械メーカーでは、その大半が独自で、あるいは親企業やシステムハウス企業の協力を得て、製品のメカトロニクス化を推進している。これら企業の中にはエレクトロニクスの利用・製造技術の蓄積とセンサー技術の活用により、自社ブランドのメカトロニクス製品を開発し、中堅企業へと成長しているものも少なくない。神戸にはこうした研究開発型の中堅企業が数多く存在し、神戸経済の重要な担い手となっている。

システムハウス企業は、メカトロニクス商品の受託開発、共同開発、コンサルティングを通じて中小企業のメカトロニクス化を促進するとともに、自らも急角度の成長を遂げている。こうした半面、人材の不足やソフトウェア利用技術の不足により、業績の停滞している中小企業もみられる。

エ 地場産業

神戸の地場産業は、製品の高級化、ファッション化や国内及び海外市場の開拓を通じて着実な発展を続けている。

ケミカルシューズ業界では、産地ブランドの設定、優秀なデザイナーの確保、産業用ロボットを導入により製品の品質、機能、デザインの一層の向上が図られている。その結果、国内市場はもちろん、欧米向け輸出が大幅に増し、安定した成長を遂げている。

清酒業界は新しいタイプの酒の開発や、新規需要の開拓に成果をあげている。しかし、業界全体の需要の伸びは小さい。大手酒造メーカーの中には、細胞融合等バイオテクノロジー技術を活用して新しい酵母菌を製造したり、関連分野へ進出しているところもある。

洋菓子、洋家具は、神戸の街の明るいイメージと落ち着いた雰囲気为背景に、手づくり

の良さ、本物指向を強めながら発展している。

(3) 第3次産業の新展開

ア 小売商業

神戸の都心商業は、三宮東地区、新神戸駅前、エキゾチックタウンなど新たな商業施設の誕生に伴い、文化・アメニティ機能を高め、発展している。都心商業はハイグレードなファッション商品を提供する専門店集団として、また、くつろぎ、楽しみながらショッピングのできる商店街として、周辺諸都市からの顧客吸引力を高めている。市街地の地区中心商業地域では、老朽化した商店街の建替えと消費者ニーズに対応した専門店化、業態転換により、特徴あるユニークな商店集団を形成している。

イ ファッション産業

神戸のファッション産業は、ポートアイランドのファッションタウンを拠点にその周辺部にかけて多数の企業が集まり、発展を続けている。多くの企業は、恵まれた自然環境、洗練された消費者、そしてファッションブルな街神戸のイメージを基盤に、魅力ある商品を開発・販売し、中堅企業へと躍進している。ファッション業界では、市内のすべてのファッション産業が一致協力して、神戸ファッションのPR、総合的なファッションフェアの開催、欧米ファッション業界との交流、人材の養成、情報の収集・提供など多くの事業を活発に展開し、成果を上げている。

ウ サービス業

神戸のサービス業は、都市の経済的活力と社会的・文化的機能の向上を背景に、第3次産業のなかでも最も高い成長を遂げている。対事業所サービスでは、産業の情報化、知識集約化の進展に伴い、情報産業、エンジニアリング産業が成長している。対個人サービスでは、教育・文化、スポーツ、レジャー関連の産業が発展している。とくに、観光都市、コンベンション都市としての神戸の発展はホテルやスポーツ、レジャー関連産業の発展をもたらしている。

3 「文化都市」神戸

他方、生活の質の向上を求める市民の間では、物質的な欲求に対して文化的な欲求の比重が増し、都市の文化的環境やアメニティ施設の充実を求める要求が一段と高まっている。これに対して神戸市では「ヒューマンライフ神戸文化長期計画」に基づいて、神戸研究学園都市、博物館、図書館、ホール、劇場など教育・文化施設を整備し、芸術祭、音楽会、演劇など市民の主体的な文化活動が推進され、文化の香り高い街となっている。

文化が産業をリードする時代を迎え、こうした教育・文化機能の向上は、神戸の産業の知識集約化を促すとともに、教育、健康、文化、スポーツ、レジャー関連の第3次産業の発展を促進している。とくにファッション産業、観光・コンベンション関連産業は、神戸の生活文化特性を背景に既述のように大きな発展を遂げている。

観光都市神戸は、ユニバーシアード神戸大会（昭和60年）を契機に街がさらに整備され、ナポリ、シドニー、サンフランシスコなどと並んで個性豊かな美しい街となっている。

港、異国情緒、六甲の山並、緑豊かな市街地、海上都市ポートアイランドなど、多様な観光資源の活用が図られ、またメリケンパーク、農業公園、須磨シーサイドゾーン、六甲山牧場ではユニークな観光施設が開発・整備されて観光地としての神戸の魅力は著しく高まっている。

さらに、神戸観光の新たな需要喚起をめざして、兵庫県下から国内の主要観光都市さらには、マニラ、香港、シンガポールなどアジアの観光拠点都市との間に広域観光ネットワークが形成されており、神戸は内外から訪れる観光客でにぎわっている。神戸を訪れる観光客は年間3,200万人へと倍増し、それに伴い観光消費額は3,400億円となり、ホテル・旅館、レストラン、ブティックなど第3次比業を中心に神戸の産業の発展がこの面からも促進されている。

神戸はまた、ファッション都市としてユニークな発展を遂げ、世界的、全国的に注目を集めている。ポートアイランドのファッションタウンには、アパレルを中心に真珠、スポーツ用品等30数社の優良ファッション系企業が集中し、交流と競争を通じてめざましい成長をみせている。ファッションタウンは人々がファッションを楽しむ街、ファッション情報の集まる街として評価を高め、内外から多くの人々が集まり、活気に満ちた街となっている。また、そこには優秀な専門家を育てるためのファッション大学と、それに付属して高度な情報を提供するファッション情報センターが設立されており、魅力ある神戸商品の開発に貢献している。そして、ファッションタウンから「花と彫刻の道」（フラワーロード）を通り、新神戸駅に至るファッションダイヤモンド・アベニューには多数のファッション産業が集積し、神戸は新しい生活文化を創造し、提案する街として、パリ、ミラノ、ニューヨークと並んでファッションのメッカとしての地位を固めている。

4 神戸経済の地域別展望

以上を地域別にみるならば、都心・インナーシティ、ポートアイランド、六甲アイランド、西神、北神の神戸の5つの地区はそれぞれ以下のようになることが期待される。

(1) 都心・インナーシティ

都心は中心業務機能や商業施設が集まり、広域経済圏の中心となるとともに、インナーエリアは都市型産業発展の拠点となっている。

<産業機能>

- 広大な用地を必要としない D&D（デザイン開発型）、R&D（研究開発型）のソフトウェア関連産業の集積が著しい。
- インナー工業団地には、システムハウスなど高付加価値産業が集まり、情報交換やメカトロニクス商品の共同開発が行なわれている。
- 魅力ある商業施設が整備され、周辺諸都市から多数の顧客を集めている。

<アメニティ機能、道路交通網>

- メリケンパークでは、日本丸が係留され、特色あるショッピングセンターが設けられ、観光のひとつの中心となっている。

都心・インナーシティ

区 分	施 設	内 容	備 考
産 業 機 能	先端技術開発の進展	形状記憶合金、金属アモルファス、高速増殖炉、FMS、潜水調査船等	
	インナー工業団地	研究開発型企業、システムハウス、ファッション産業等の集積 工場用地データバンク制度とリンク	
	技術交流・移転	技術カルテ、技術シンポジウム、共同研究開発	
	神戸中小企業フォーラム	メカトロ化に対応した人材育成、VTR等利用の研修、データベースによる情報提供	
	ファッションシューズタウン	ファッションシューズにふさわしいまちづくり	
	新しい商業集積	北野町商店街、南京町、三宮東、新神戸駅前	
	新サービス産業	情報処理サービス業、エンジニアリング産業、カルチャーセンター、ジャズダンス、持ち帰り弁当	
アメニティ機能 (文化・スポーツ施設)	メリケンパーク(16ha)	海洋博物館、日本丸誘致、ショッピングセンター	完成 62年度
	須磨シーサイドゾーン	セサミプレース、水族館建替え、海洋研究センター、須磨荘建替え、公園、リゾートホテル	
	新国際会館	三宮東	
	ファッションダイヤモンドアベニュー	新神戸ーフラワーロードーポートアイランド アパレルメーカー、ブティックが集積	
	観光情報センター	観光施設、宿泊、イベント等の情報を提供	
道 路 交 通 網	地下鉄山手線	新長田ー布引 7.5km	完成 60年度
	新交通海岸線	三宮ー神戸駅ー兵庫ー運南地区	
	シティケーブル	布引ー新神戸ートアロードーメリケンパークー三宮	
	マウントライナー	新神戸ー六甲ー有馬	

○シティケーブルカー（ループバス）が都心と周辺の商業・観光施設を有機的に結んでいる。

○須磨シーサイドゾーンには、ホテル、レジャーランド、海洋研究センターなどが整備され、日本のコートダジュールとなっている。

○道路、地下鉄、新交通システムなどの交通体系が有機的に整備されている。

(2) ポートアイランド

昼間人口35,000人、夜間人口20,000人、面積約860ヘクタール。ファッション、コンベンション、臨空型工業等、都市型先端産業の集積した活力ある海上文化都市となっている。

<産業機能>

○ファッションタウンには数多くのファッション企業、ファッションデザイナー等があるつまり、国際ファッションショーなどのイベントが開催され、日本を代表するファッションのメッカとなっている。

○ポートアイランドの拡張部分には、神戸沖空港に関連した空輸型産業、ホテル、機内

食工場が集中している。

<国際交流機能>

- 大型会議場（シアター）、第2国際展示場が建設され、日本初の本格的なコンベンションセンターが誕生し、神戸らしい国際的な会議、見本市が数多く開催され、アジアを代表するメッセ都市となっている。
- ファッション大学は、国際的なファッション人材の育成とファッション情報交流のセンターとなっている。

<文化・アメニティ機能>

- スポーツセンターやワールド記念ホールではホッケー、水泳等さまざまな競技会が行なわれ、市民を楽しませている。水中ジャズダンスなど市民の参加できる催しも数多く行なわれている。
- 市民広場、ファッションタウン、エキゾチックタウンでは市民参加の映画祭、コンサート等のイベントが次々に繰り広げられ、ポートアイランド全体が観光基地として定着している。

ポートアイランド

区 分	施 設	内 容	備 考
産 業 機 能	空 港 関 連 施 設	ポートアイランド拡張 (430ha) 臨空型産業団地、ホテル、機内食工場	
	港 湾 施 設	コンテナバース(12)、ライナーバース等(16)	
国 際 交 流 機 能	コ ン ベ ン シ ョ ン セ ン タ ー	国際会議場、国際展示場、ホテル、スポーツセンター、ワールド記念ホール、大型会議場（シアター）、第2国際展示場、貿易促進センター	
	フ ァ ッ シ ョ ン タ ウ ン (10.8ha)	ファッション大学、靴学校、ファッション情報センター、国際芸術村、神戸ファッション創造協議会、ソフトタッチオフィスビル	従業者数5,000人 (62年) 生産額 2,100億円(62年)
	エ キ ゾ チ ッ ク タ ウ ン	国際色豊かな小売、飲食、レジャー施設	
居 住 環 境	住 宅 団 地	6,555戸	人口20,000人(60年)
ア メ ニ テ ィ 機 能 (文化・スポーツ施設)	レ ジャ ー 施 設	ポートピアランド、市民広場、北公園、南公園	
	ス ポ ー ツ 施 設	ワールド記念ホール、スポーツセンター	
	文 化 施 設	青少年科学館	
道 路 交 通 網	ポ ー ト ラ イ ナ ー 新 空 港 大 阪 湾 岸 道 路 第 2 新 神 戸 ト ン ネ ル の 延 伸	ポートアイランドの沖合へ5km延長 510ha、滑走路3,000m×1本 垂水区名谷—泉佐野 80km ポートアイランド—箕谷 12km	完成 75年度

(3) 六甲アイランド

昼間人口40,000人、夜間人口30,000人、面積580ヘクタール。産業、教育・研究機関、居住機能等さまざまな機能をもつ海上都市となる。

<産業機能>

- 海洋開発関連産業，エネルギー関連産業の拠点となっている。
- 保税加工基地には輸入，保管，加工，配送が一貫した食品加工基地が形成され，輸送用機械など輸出加工組立産業も集まっている。
- 市街地から移転した中小企業が集団化して工場団地を形成している。
- 臨海型技術研究センターは，海洋開発，海底資源利用の分野で日本でも有数の研究センターとなっている。

<居住環境，文化・アメニティ機能>

- 人工なぎさ，ウォーターフロント緑地帯，自然と人工の調和のとれた施設は市民の憩いの場となっている。

六甲アイランド

区 分	施 設	内 容	備 考
産 業 機 能	保 税 加 工 基 地	保税工場や保税倉庫の集積，輸送用機械，食料品	従業員数40,000人 所得 2,500億円
	産 業 基 盤 用 地	海洋開発関連産業，エネルギー関連産業	
	都 市 再 開 発 用 地	既成市街地再開発の受皿用地，一般機械，精密機械，金属等	
	港 湾 関 連 施 設	埠頭(182ha)，コンテナバース9バース，荷揚施設，倉庫，トラックターミナル等 (134ha)	
学 術 研 究 機 能	臨海型技術研究センター	海洋開発，海底資源利用の研究	
居 住 環 境	住 宅 団 地	7,000～8,000戸	人口 30,000人
ア メ ニ テ ィ 機 能	自然と健康のまち	大規模スポーツ施設，コンサートホール	
	緑 地	ウォーターフロント緑地，人口なぎさ	
道 路 交 通 網	港 湾 幹 線 道 路 大 阪 湾 岸 道 路 新 交 通 シ ス テ ム 六 甲 アイランド線	ボートアイランド—六甲アイランド 7.4km 名谷—泉佐野 80km. 六甲アイランド—市街地東地	完成 65年度 完成 75年度

資料：「六甲アイランド土地利用計画」をもとに作成

(4) 西神ハイテクパーク

面積1,500ヘクタール，人口12.3万人の高度技術集積都市。都心から地下鉄で30分以内の距離にある。

<産業機能>

- 西神工業団地，西神第2工業団地は，エレクトロニクス技術の中核とした高付加価値産業の戦略拠点として発展。
- さらに情報処理，ソフトウェア開発専門のソフトウェアメーカー，データベースサービス機関等の集積もみられる。
- 周辺部には，中小機械メーカーの工場地帯が形成され，技術レベルの高い協力工場が立地している。

<学術研究機能>

- 民間企業の研究所が多数集まり，エレクトロニクス技術を中心に活発な研究活動が行

西神ハイテクパーク

区 分	施 設	内 容	備 考
産 業 機 能	西 神 工 業 団 地 (266ha)	コンピューター、通信機器、産業用ロボット、 OA機器、電子医療機器、食料品等	従業者数 19,000人(65年) 出荷額 7,500億円(65年)
	西神第2工業団地 (94ha)	メカトロニクス機器、光通信、電子部品、バイオ テクノロジー等	従業者数 5,700人(65年) 出荷額 2,200億円(65年)
	工場用地(132ha) 岩岡、伊川谷	機械加工、部品生産、組立など、中小機械メーカ ーが集積	従業者数 5,600人(65年)
	西神流通センター (114ha)	卸、運輸・倉庫業、 西神、東播、四国への物資集配基地	従業者数 3,000人(62年)
学 術 研 究 機 能	神戸研究学園都市 (100ha)	①神戸市立外国語大学(国際関係学科創設、60年) ②流通科学大学(流通・マーケティング、61年) ③神戸市立工業高等専門学校 ④民間研究所(電気、化学、医薬品等) ⑤情報通信関連の技術研修センター ⑥図書館 ⑦コンピュータセンター ⑧産・官・学共同研究機関	人 口 35,000人(65年)
居 住 環 境	西神ニュータウン (642ha) 西神第2住宅団地 (342ha) 神戸研究学園都市 (280ha)	17,650戸、ショッピングセンター、アミューズメントセンター 9,290戸、文化センター、趣味工芸センター 5,050戸、語学研修センター、ショッピングセンター	人口 67,000人(65年) 36,000人(64年) 20,000人(65年)
ア メ ニ テ ィ 機 能 (文化・スポーツ施設)	神戸総合運動公園 (55ha) 農 業 公 園 (31ha)	陸上競技場、野球場、レクリエーションランド、 神戸ワイン、レストラン、研修センター	完成 59年度 完成 61年度
道 路 交 通 網	山 麓 バ イ バ ス 神 戸 母 里 線 須 磨 平 野 線 西 神 中 央 線 地下鉄西神延伸線 本 四 連 絡 道 高 速 道 路 2 号 線	須磨区白川—布引 8.9km 西区神出町—北区ひよどり台 15km 須磨—国道175号 15km 伊川谷—平野 5.6km 名谷—西神ニュータウン 9.3km 神戸—鳴門 100km 洲漢—白川 13km	完成 59年度 完成 61年度 完成 61年度

なわれ、研修所では、多数のソフトウェア技術者を市内の企業へ送り出している。

○CATV、キャプテンシステムなどニューメディアを活用して、大学と企業を結んだ
従業員研修や、大学と家庭を結んだ生涯教育などが行なわれている。

○市立外国語大学、流通科学大学などでは市内企業の従業員のための再教育にも力を入
れ、高度な人材育成に貢献している。

<居住環境、文化・アメニティ機能>

○神戸総合運動公園では、国際的な競技が数多く行なわれオリンピックの開催も期待さ
れている。

○農業公園でできたワインは、「神戸ワインに神戸ビーフ」のキャッチフレーズで全国
的に有名になり、市内でも有数の観光地となっている。

(5) 北神リサーチパーク

面積 900 ヘクタール、人口12万人の次世代型技術研究開発都市。南北交通が整備され、西日本各地と市内を結ぶ交通の結節点となっている。自然環境にもめぐまれている。

<産業機能>

- バイオテクノロジー、新素材、宇宙開発、都市開発といった先端技術産業が集積している。
- 保税加工基地には技術レベルの高い外資系企業も立地している。
- これら企業と研究所、大学、市内既存企業との間では産学の交流、共同研究が行なわれている。

<学術研究機能>

- 市内の大学の研究施設や民間企業の研究所が集中立地し、先端技術の共同研究プロジェクトが活発に行なわれている。
- 共同研究実験施設、計算機センター、大学セミナーハウス等共同研究のための施設が

北神リサーチパーク

区 分	施 設	内 容	備 考
産 業 機 能	北神産業団地 (NET 100ha)	エレクトロニクス、精密機械、バイオテクノロジー、 新素材、新エネルギー、宇宙開発、都市開発、実 験器具装置メーカー等	従業者数 18,000人(70年) 出荷額 7,500億円(70年)
	保税加工基地	外資系企業	
学術研究機能	北神戸研究学 園ゾーン (70ha)	①民間企業や大学の研究所(バイオテクノロジー、 新素材、エレクトロニクス等) ②工科大学 ③共同研究実験施設 ④文献センター ⑤計算機センター ⑥産学共同研究機関 ⑦大学セミナーハウス	
居 住 環 境	藤 原 団 地 (281ha)	生涯教育センター、コミュニティセンター	人口 30,000人(60年)
	北 神 戸 1 ～ 3 団 地 (500ha)	多目的ホール、生活文化センター	人口 40,000人(65年)
アメンティ機能 (文化・スポーツ施設)	神 戸 青 少 年 公 園 (104ha)	淡河町 サイクリング、アスレチック、キャンプ村	
	有 馬 観 光 会 館	コンベンション施設、スポーツ施設、温泉資料室	
道 路 交 通 網	六甲北有料道路 東神戸トンネル 中国自動車道 山陽自動車道 北 神 戸 線 北 神 急 行 第2新神戸トンネル 北 神 中 央 線	有 野 一 三田市 13km 東灘区 一 有 野 12km 吹 田 一 下 関 543km 吹 田 一 山 口 427km 伊 川 谷 一 有 野 28km 布 引 一 谷 上 7.5km 布 引 一 箕 谷 7.8km 藤原地区 一 三田市 8km	一部完成 58年度 完成 62年度 完成 61年度 完成 63年度 完成 62年度

整備され、学際的な技術・情報交流が活発である。

- 工業振興財団が設けられ、技術者の養成、共同の研究開発を行なっている。工科大
学も進出している。

<居住環境、文化・アメニティ機能>

- 神戸青少年公園は、青少年を中心とした市民の憩いの場として広く利用されている。
- 有馬温泉を中心に保養施設やレジャー・スポーツ施設が整備され、多数の市民・観光
客でにぎわっている。

新刊紹介

自治体の国際交流 地域産業活性化の構図 地方自治体の経営計画 地価と都市計画 成長する都市、衰退する都市

■ 自治体の国際交流

高度成長期、地方自治体は公害、消費者問題、宅地規制、日照権などさまざまな問題に突然、直面しなければならなかった。今日、そのような急激な変化にもとづく問題の噴出はなくなった。

しかし、高齢化社会、情報化社会の到来にどう対応していくか、透徹した政策判断がのぞまれるようになった。この種の問題の1つとして、国際化社会の到来がある。これまで自治体は“国際親善”の域の行政でよかったが、これからは親善から“交流”へと質的な転換が迫られるようになった。

国際交流はこれまで自治体が秘書課、渉外・外事課などをつうじて行ってきた姉妹都市行政の延長線上にはない。それは全く新しい政策視点に立たなければならない。本書はそのような今日の行政課題に対して、理論、実践例、問題点の整理を行った唯一の政策入門書となっている。

この本の下地となったのは、1982年11月、「地方自治体の国際交流」のテーマで行った第5回「地方の時代シンポジウム」である。長洲一二神奈川県知事、坂本義和東大教授の基調報告と11団体の実践例シンポジウムの討議報告からなっている。

そこには情報公開の場合と同じように、

長洲知事の政策感豊かな論理が展開されている。“民際外交”というネーミングによる自治体の主体的交流を呼びかけるとともに、これまで「世界を必要とする日本」であったが、これからは「世界が必要とする日本」でなければならないとしている。これからの国際交流の方向づけを見事に短かい表現で浮彫りにしている。

また坂本論文も自治体の国際的課題を的確にとらえて、単なる抽象論ではなく政策論となっている。国際交流を「民際交流」「民際協力」「民際連帯」に分類し、資本・技術・情報・人間の交流、共通の目的のための協力、そして共通の目的のための一方の無償的協力の連帯と、国際交流のあり方を手際よくまとめている。

その他11団体の具体例も、自治体のこれからの国際交流のためには良き先例として参考になるだろう。ことに山梨県勝山村、富山県利賀村のような町村ベースにあっても意欲的な国際交流が展開されている事例など、今さらながら国際化社会の浸透に驚かされるのである。

今、地方自治体は国際親善から国際交流への途を模索している。本書はそのような自治体にとって良きガイドブックであり、政策示唆にも富んでいる。国際化のメリッ

トやデメリットなど、これからの自治体の国際交流に残された課題は少なくないが、本書は間違いのない交流への一里塚を各自治体に提供してくれるであろう。数少ない“自治体外交”の本として推せんしたい。

(長洲一二・坂本義和編著)
(学陽書房刊 1,800円)

■ 地域産業活性化の構図

低成長期に入って、地方自治体の政策は、かつて高度成長期をリードした開発抑制・福祉優先路線から地域経済開発重視へと180度の転換をみせている。長びく不況の下で、産業活動、社会活動が停滞するにつれ、地域経済の健全な成長なくしては環境・福祉・文化をはじめ公共投資等、自治体諸政策の遂行が困難であることが認識されたためである。

ここにおける地域開発は、従来の企業誘致一辺倒といった「外発的開発」ではなく、地場産業の育成や地域特性を生かした新産業の誘致、既存産業の振興・再編などにより地域社会・地域産業の活性化をめざす、いわば「内発的開発」を基調としている。しかしながら、社会経済構造の複雑化、価値観の多様化、国際化・高度情報化の進展など変化の著しい今日にあって、地域産業の活性化により成熟型地域社会の創造を図っていくためには、地域の実情・特性に即し、的確な将来予測に基づいた総合的な政策の展開が必要である。

本書は、20年以上に及ぶ著者の実践的調査研究の成果をまとめたものであり、昭和54年5月から58年3月の間に発表された論文8編(いずれも補筆)に新論文1編を加

え、体系的な整理がなされている。全9章は、「地方自治と地域産業」「これからの産業政策」における基本的検討に始まり、地域産業活性化へのアプローチとして「社会論的接近」「社会構造」「産業文化圏」「情報化社会」「先端技術」「中堅企業」の6つの視点から多面的に展望するとともに、産業・経営の国際化実現へ向けての社会思想比較を行った「産業活性化の文化的背景と国際感覚」で締めくくる。さらに、付録として、兵庫県における「地域振興と産業構造の高度化」シンポジウム印象録、「東播磨の産業活性化を求めて」と題する提言が収録されている。

著者は、地域産業活性化の原点を「『自立する生活圏』としての郷土をつくっていくという『地域の運動』」に置き、「地方自治体としては産業活性化の基礎になるべき生活基盤整備を最優先すべき」であるとしたうえで、地域産業の社会的構図を、「複合産業都市の形成」「地域住民の生活基盤の整備と産業の活性化と行政の近代化が一体化した生活文化産業都市の創造」「国際産業都市の構築」という「三つの志向性の調和のとれた統一的な発展」に求め、「地域産業活性化論」の構築をめざしたものである。

「兵庫県を舞台とした、狭い経験ではあるけれども」とのことわりがなされているが、大都市と農村、過密と過疎が同居する日本の縮図ともいえる地域を素材とし、実態把握に基づいて問題解決の方向を明らかにしている点では、一般論としても十分な説得性をもつものといえよう。

(吉田 寛 著)
(中央法規出版刊 3,200円)

● 地方自治体の経営計画

地方自治体(特に市町村)計画は、戦後、昭和28年の町村合併法とそれをひきついだ新市町村建設計画に端を発し、昭和44年の地方自治法改正により本格化した。

同法第2条5項として加えられた「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」との定めによって、市町村はこぞって地域社会の将来ビジョンづくりをすすめた。しかし、その内容は、この時期大都市圏に集中して誕生した革新自治体を除けば、従来どおり国あるいは県の上位計画に従属するものが多かった。つまり、人口の増加と産業・経済の振興による所得の増大を基調に、都市基幹施設・基幹産業の発展を第一義とするものである。

石油危機と経済不況により、開発優先政策は福祉優先へと転換し、自治体計画も住民自治・生活優先のものへと改定されてきた。しかし今日、未曾有の高齢化社会を目前にひかえ、社会経済情勢の多様化が深まる中で、地域特性に根ざした総合計画の策定・実施が必要となっている。

本書は、地域社会の青写真ともいうべき市町村の基本構想・基本計画に焦点を合わせ、策定状況及びその課題を豊富な事例を基に分析したものである。

第1部「地域経営と市町村総合計画」では、総合計画策定の現況と、まちづくり計画の新たな潮流としての「地区計画制度」「地区別計画制度」のケーススタディから、第3セクターの活用、地場産業の育成など

により自治体活性化の途を探るべきと提言している。

また、第2部「行財政計画と策定支援システム」は、ビジョンである基本構想の実現の下支えとしての財政計画、予算編成との連動の重要性が1つのテーマである。いま1つは行政計画策定支援システムとしてのSD(システムダイナミックス)手法の活用、コンピュータ等情報機器の利用による科学的将来ビジョンづくりを提案する。

大学教授、地域計画研究者といった執筆者の広範囲にわたる研究、調査の成果が生かされ、「地域社会の特性や直面する問題に対する現状認識、さらに進んで、将来のあるべき姿に向かってのまちづくりについての関心は、個人的利害を共通意識として育成・強化すべきもの」であり、「地域総合力が21世紀に向けての新しい地域構想を創造することを可能にする」という熱意がみなぎった好著である。

(金田昌司他編著
中央経済社 2,300円)

● 地価と都市計画

—開発利益の実態とその社会還元—

現代社会は、複合した高度社会である。この産業社会化の生態的過程で蓄積された都市問題は、近代化それ自身の中に内因をもつ複雑な構造をもっている。

都市問題へのアプローチは、空間的側面ではとらえると土地利用の整序、交通利便の増大、環境のアメニティの高揚等で、健康で文化的な都市生活と機能的な都市活動の確保を図り、公共の福祉を増進し、究極に

は、社会的正義を実現することにある。

ところが、我が国の現状は、社会資本の不足、アメニティの欠如、相対的に低い住宅水準等寒心にたえない。これまでのような量の拡大という形で都市計画ではなくて、計画の方向を質の向上に向けなければならない。

この問題解決の障壁となっているのは、土地問題である。この問題への挑戦なくして、都市環境や生活空間の質的向上は図れない。にもかかわらず、これまで土地問題への取り組みがおざなりになりすぎた感がある。

本書は、総合的であるべき土地施策の突破口として、土地の増価問題に焦点を当てて、不動産所有権指向から快適な居住性指向への方向転換を希求しながら、土地政策論議への一石を投じている。

本書の内容については、公共公益施設整備に伴う開発利益（地価上昇差）の実態を把握し、事例研究を通じてその増加計測の手法を開発し、社会的公平の実現の見地から開発利益還元的具体策を提起している。

我が国の都市問題に対する現行施策には限界がある。ある種の問題解決は、他の困難な問題を創出するおそれもある。社会的正義の実現は、他方では、社会的不公平をひき起こす。具体的には、公共の努力によって生じた土地の増価分の私的内部的の問題である。

本書のこの開発利益の社会的還元の問題は、都市づくりにおける「社会的公平の実現」「公的資金の確保」という観点から地価の適正化、土地利用の適正化、土地需給の適正化、土地取引の適正化という点にた

っている。そして、現行の都市計画制度に内在している矛盾を解決するために抜本的な制度の見直しを行い、市街化区域内に基盤整備のみを行う「協調整備地区」と上物をも合わせ建設する「協調事業地区」を創設して、開発整備の方式をシステム化し開発負担方式を提案している。

開発利益の実態やその帰属についての議論や手法は、古くから論じられ、外国でも重要な問題として立案され実施されている例もある。この増価徴収の歴史をイギリスの例でみると政権交替のたびに、ストップ・アンド・ゴーの繰り返しであって容易ならざる性格の一端を示している。

開発利益還元のための諸手法が施策として実施されるためには、自覚的市民の存在が前提であり、土地に対する所有権中心の観念が利用権中心の観念に転換することが重要な鍵である。本書では、このように日本の土地問題の特徴として指摘しながら土地問題論議の活発化を願っており、今日の意義を有する時宜を得た好著である。

（大久保昌一 編著）
学芸出版社刊 4,500円）

■ 成長する都市、衰退する都市

本文500ページになんなんとする大部な書物である。内容は、およそ3部にわけることができる。

第1章「都市分析の新しい視点」から第4章「都市衰退の原因論」までの前3分の1は、おもに人口指標をもちいて、戦後（場合によって戦前・明治期から）の都市成長の歴史を分析している。

中3分の1は第5章「情報化社会と都市」

から第8章「空港と臨空コンビナート」にいたるくだり、**“情報化社会”**という概念をキーとして交通・物流のありかたをさぐり、都市の今後の方向性を示唆している。とくに情報と物流とのかかわりかたについて、①代替効果、②補完効果、③誘発効果という3つのカテゴリーにおいて検討が加えられている点は、物流のみならず、文化・生活・労働・教育などの分野と将来の情報化とのありかたを考えていく際にも有効な手がかりになるのではない。

最後の3分の1はこれまでにくらべると、ややまとまりに欠け、都市環境のありかた、都市経済力の評価、東京都市圏の未来像について考察されている。

全国スケールにおいて膨大なデータが収集され、的確に処理されていることに驚く。特に、前半3分の1を読めば、過去、日本の人口はどのように変動し、どこに集められ、どのような都市が形成されてきたか、という日本近代の都市成長の歴史地図が自然と浮かびあがってくるようである。

データによる説得力の強さにくらべ、これをもととした論理の積みあげや、そこから導かれる都市の全体像を描き出すという

点では若干もの足りなさを感じる。たとえば前半の「日本の高度経済成長にともなう産業構造の変動がドラマティックに展開し、その構造変動の投影が日本の空間構造変動を惹き起こして大きな都市化の波をもたらしたが、その波もいまや大きく引いて低成長経済社会におけるゆるやかな変動と静態的な踊り場と称すべきステージに立たされている。」(61頁)という的確な認識に立ちながらも、それに対応する今後の都市のありかたは、第10章の「多元的都市環境論」において、主にモデル的にふれられているにすぎない。とくにこの章において犯罪発生率と持家比率との逆相関をしめして、「持家比率をたかめることによって都市の安全性をたかめることができる」(374頁)と結論づけていることはあまりに性急ではなからうか。

日本全土が都市化の波にあらわれている現在、個々の都市の分析だけでなく、将来の地域空間のありかたとしての都市間ネットワークや機能分担、連携などの可能性についても検討がほしかった。

(佐貫利雄 著
時事通信社刊 5,000円)

編 集 後 記

- ◇ 昭和50年代最後の年を迎えた。4月の統一地方選、7月の参議院選、師走の総選挙と、昭和58年は文字通り“選挙に明け暮れた”年であった。
- ◇ 社会経済情勢に目を向けても、依然根強い不況感の中で、第2臨調路線に就いて、“57人勸凍結”に続く公務員給与の大幅な抑制、一層の行財政圧縮、国民生活関連諸制度の改革の検討などがすすめられた。とりわけ、老人保健法の制定は、今後の医療保険制度改革に重大な影響を及ぼしそうである。
- ◇ こんな中で、国民医療費の伸びが大幅に鈍化しているという。国民医療費は昭和55年度以降だけでも、対前年度比で9.4%、7.4%、8.2%（推定）と国民所得の伸びを大きく上回ってきたが、58年度厚生省速報によると、政管健保・国保・組合健保の保険医療全体では5%台、労災保険や生活保護の医療扶助を加えた全体では5%を切っていることは確実とされている。
- ◇ この伸びの鈍化が瞬間値で終るかどうかは今後に譲るとしても、その一因として、高度成長期をつうじて体系化されてきた医療・福祉制度に対する見直しの機運が心理的抑制効果を発揮しはじめていることをあげることができるであろう。
- ◇ 今回は、安定成長下における新しい福祉・医療のあり方を模索する1つの試みとして、“総合福祉施設の将来像”を特集した。
- ◇ 巻頭論文は、吉田神戸商大教授に、神戸市が現在建設をすすめている総合福祉ゾーン“しあわせの村”をテーマに、その望ましい経営・管理運営手法について論じていただいた。
- ◇ 高橋市民生局厚生部長には、「村」の中核施設を中心に市民福祉事業への取り組みを、市医師会森協副会長には、ご自身の医療活動に基づきながら、今後地域福祉の領域へ医師会が如何にかかわっていくべきかをそれぞれまとめていただいた。
- ◇ 磯大手前女子短大教授には、老人問題と地域医療・地域福祉の関連を、また、設立5周年を迎えたこうべ市民福祉協会の今後の展開を神品同協会事務局長に、在宅福祉との関連でクローズアップされている「中間施設」のあり方を芦田市民生局主幹に、それぞれ提起していただいた。
- ◇ 特別論文では、民権運動期の新聞論評に当時の地方自治思想を辿ってみた。現代的視点からみても、斬新な幾多の主張に驚かされる。
- ◇ 次号は、「都市の形成」をテーマに、大都市の形成過程を種々の側面から特集する予定である。

季 刊 都 市 政 策

第 34 号

印 刷 昭和58年12月25日 発 行 昭和59年1月1日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治

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

振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒 112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

- 第15号 特集 地域開発と産業構造 1979年4月25日発行
第16号 特集 上・下水道とエネルギー 1979年7月15日発行
第17号 特集 都市行政と家庭 1979年10月1日発行
第18号 特集 都市と公共投資 1980年1月15日発行
第19号 特集 都市と行政管理 1980年4月1日発行
第20号 特集 自治体の住宅政策 1980年7月1日発行
第21号 特集 都市とコミュニティ 1980年10月1日発行
第22号 特集 文化産業と都市観光 1981年1月1日発行
第23号 特集 都市と教育 1981年4月1日発行
第24号 特集 インナーシティ問題 1981年7月1日発行
第25号 特集 新しい福祉 1981年10月1日発行
第26号 特集 都市と健康 1982年1月1日発行
第27号 特集 コンベンション都市 1982年4月1日発行
第28号 特集 地方公営企業と下水道 1982年7月1日発行
第29号 特集 都市と廃棄物 1982年10月1日発行

都市と廃棄物/廃棄物処理と費用負担/廃棄物の再資源化について/廃棄物処理施設の立地問題/清掃労働の現状と課題/「ごみ」とまちづくり/第2 臨調と地方自治

- 第30号 特集 都市と景観 1983年1月1日発行

都市景観と快適環境/都市再開発と景観形成/地域環境美化と景観/都市計画と景観行政/緑化と景観/都市景観と建築デザイン/地方自治体と情報公開Ⅳ

- 第31号 特集 都市と農業 1983年4月1日発行

都市と農業—神戸市の場合を事例として/神戸市における農村地域整備/都市農協の課題と展望/神戸ワイン・農業公園計画/六甲山牧場について/海づり公園について/第2 臨調と地方自治Ⅱ

- 第32号 特集 都市と住宅 1983年7月1日発行

住宅政策の現状と課題/民間マンションの分譲戦略/自治体住宅政策の諸課題/神戸の住環境の現状と課題/神戸市における木賃対策の現状について/人口定着とハウジング・チェーン/住公はいかにあるべきか

- 第33号 特集 コンベンション都市政策 1983年10月1日発行

産業構造とコンベンション/日本における国際会議の諸課題/コンベンション・シティとコンGRESS・オーガナイザー/北方圏構想とコンベンション/神戸・コンベンション都市の現況/コンベンションの経済効果/コンベンション・シティへの政策

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

特集1
——
検証・地方公務員批判——

- 1 地方公務員批判の政治的背景
——慶応義塾大学教授 内山秀夫
 - 2 公務員批判と地方財政運営
——神戸市長室参事 高寄昇三
 - 3 岐路に立たされた地方公務員たち
——弁護士 岡 昭吉
 - 4 地方公務員は「批判」にどう対処すべきか
——編集部
 - 5 地方公務員批判記事を分析する
——編集部
- 係長のための課長操従法12方条
——特集2——
- 連載
自治体人国記 (富士山爆発騒動で告訴する構えの富士吉田市長)
自治体紛争の法律解説
役所内人脈学入門
役所内人間学入門
やさしい人事実務の解説

地方自治通信 自治体革新の創造と誌
交流のための月刊誌

12月号
特集／本誌特集企画を論評する
△3月号 いま都市の緑は！
「緑」評価をめぐる分裂と自治体
緑化政策を再考する
白井 法
鈴木 実
△4月号 選挙と自治
地域政治の文脈をどう読むか
村上 明夫
政治参加の多様なチャンネルづくりを
堀田 正人
△5月号 都市時代の農村自治
菅農通信
若松 大朔
△6月号 ゴミ処理の適正規模とは何か
「適正規模」の評価基準をめぐって 佐野 敦彦
△7月号 都市と水
都市と水
半谷 高久
伊藤 善夫
△8月号 自治・分権論の今日的状況
新財源構想研究会の経験をもとに 日比野 登
△9月号 「障害児」教育と自治体
教育全体の人間化にとって不可欠という認識
金丸 樹一
「人間として」の視点に意を強くする
山田 晴子

発行所 地方自治センター
〒100 東京都千代田区隼町2-18 半蔵門 浅井
ビル2F TEL 03-2651-2775
B5版80ページ 定価500円 年間購読
6000円。
*本誌は直接販売のため、購読ご希望の
方は右記までご連絡下さい。

地方自治職員研修

月刊『地方自治職員研修』臨時増刊号No.15

●総合特集シリーズ●

自治体・地方公職員向「係長論」の決定版!!

係長の研究

●監修●原口忠興 東京都職員研修所教授

A5判・288頁・定価1500円

目次	
はじめに	
第1章	係長とは何か
第2章	係長・その事例研究
1	係長と部下をめぐって
2	係長と上司をめぐって
3	係長と係長をめぐって
4	係長と住民をめぐって
第3章	私の係長論
第4章	係長の常識テスト

- 部下や課長にとっては
読みものとして面白い
- 係長にとっては座右の
ハンドブックとなる
- 係長を目指す人にとっては
その立場がよくわかる

〒100 東京都千代田区神田神保町3-1-2



公務職員研修協会

☎03(230)3701

自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京3-133197

1月号

1984. 1 No. 285

毎月10日発行

定価 400円

年間購読料 6,345円

特集：明日の地方自治を展望する

〔新年のあいさつ〕

一九八四年を迎えて

花岡 圭三（自治大学校長）

〔新春随想〕

細郷 道一（横浜市長）

黒田 俊夫（日本大学教授）

〔論説〕

明日の地方自治の展望を
テーマとする

坂田期雄（東洋大学教授）、三浦文夫

（日本社会事業大学教授）、金子善次

郎（埼玉県労働部次長）、山崎健一

（自治大学教授）

〔研究所長の初夢〕

清水孝信（神奈川県自治総合研究セ

ンター所長）、馬本正文（神戸市職

員研修所長）、鎌田順一（東北自治

研究所長）

〔講演〕

劇場国家・日本

「日本はシナリオをつくれるか」

矢野 暢（京大大学教授）

〔レポート〕

地方自治体における夏季学習の試み

宮嶋 勝（東京工業大学助教）

〔連載〕

地方自治体の研修事例

宗島文理（千葉県職員研修所長）

自治大地方自治演習

横瀬厚幸（自治大学校理事官）

自治大フレイブル

自治大学校研究部

都市研究報告第7号

『神戸・コンベンション都市への政策ビジョン』

コンベンション・シティの形成が、新しい地域開発の戦略としてクローズアップされつつあるのは、それが従来の地域開発と違って、経済開発効果のみならず、文化・環境・福祉のすべての面にわたって波及する複合的社会的開発効果を内蔵しているためである。

本書は、コンベンション開催主体へのアンケート、施設経営分析などに基づいてコンベンション・ビューローのあり方、施設経営方式、税財政政策などを具体的に提示する。

この研究は、財団法人神戸都市問題研究所が、総合研究開発機構（NIRA）の研究助成を受けて行ったものである。

目次	
第1章 コンベンション・シティの基本概念	第1節 都市環境の整備
第1節 コンベンション・シティの背景	第2節 都市景観の保全
第2節 コンベンション・シティの定義と現況	第5章 コンベンション・シティの経済効果
第2章 コンベンション施設の現況	第1節 投資・サービス効果の内容
第1節 コンベンション施設の配置状況	第2節 経済効果の実証的分析
第2節 コンベンション施設の経営状況	第6章 コンベンション開催主体へのアンケート調査結果
第3章 コンベンション・シティの運営組織	第1節 開催主体へのアンケート概要
第1節 公共の運営組織	第7章 コンベンション・シティへの戦略
第2節 公益・民間運営組織	第1節 コンベンション・ビューローの形成
第4章 コンベンション・シティの環境整備	第2節 コンベンション施設の経営確立
	第3節 コンベンション・シティの環境形成
	第4節 コンベンション誘致戦略

☆昭和58年5月発行 ☆B5版 336頁 ☆定価 4,000円

編集・発行/(財)神戸都市問題研究所 コンベンション・シティ研究会
発売元/(株)勁草書房

■発売中一都市研究報告一

- ☆第3号『公共投資の効果に関する実証的分析』
(B5版・388頁、定価4,000円・送料300円)
- ☆第4号『地域住民組織の実態分析』
(A5版・187頁、定価3,000円・送料250円)
- ☆第5号『インナーシティ再生のための政策ビジョン』
(B5版・212頁、定価3,000円・送料300円)
- ☆第6号『神戸/海上文化都市への構図』
(A4変形版・248頁、定価3,500円・送料300円)

季刊 都市政策 第34号 0331-976604-1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円