

都市政策

季 刊 第 66 号 '92.1

特集 住 宅 政 策

住宅政策の新時代	巽 和 夫
神戸市における市営住宅の現状と課題	三 輪 素 士
住宅供給公社における住宅供給	原 田 健
都市再開発と住宅供給	廣 戸 敏 夫
民間分譲マンション市場の現状と対応策	朝 田 充 洋
土 地 信 託	櫻 井 清 泰

特別論文

宮崎神戸市政の研究Ⅶ

神戸都市問題研究所都市経営研究会

行政資料

第6期神戸市住宅5箇年計画

神 戸 市

「“こうべ”の市民福祉総合計画」の策定にかかる

基本的事項について

神戸市民福祉調査委員会

都市政策

第65号 主要目次 特集 高齢者福祉

高齢者ケア政策と分権化	松原一郎
在宅福祉の課題とコミュニティ形成	牧里毎治
神戸市における高齢者在宅福祉施策の現状と課題	藤村邦夫
在宅福祉サービスの現状と課題	成田直志
神戸市における高齢者住宅施策	伊藤雄三
在宅福祉における看護人材の育成と課題	尾形誠宏
しあわせの村	福岡敬之

特別論文

宮崎神戸市政の研究 V

神戸都市問題研究所都市経営研究会

行政資料

地域社会における有償福祉施設の運営について

神戸都市問題研究所有料老人ホーム研究会

次号予告 第67号 特集 地域情報化へのビジョン

1992年4月1日発行予定

地域情報化の政策	滑川敏彦
地域情報と産業振興	吉田寛
行政情報の地域情報化	神戸市総務局
NTTの地域情報化対策	鹿野隆
神戸・ポートキャブテン	石井治
神戸市・CATV	神戸市開発管理事業団

特別論文

和泉村における観光開発戦略

池尾長久

おし花を核としたまちづくり

富田従道

は し が き

1979年のEC（欧州共同体）の非公式報告のなかで「日本人はウサギ小屋とあまり変わらない住宅に住む」といわれたことが、それまで経済的には大国になっていた日本の国民に“住”ひいては生活の豊かさを考えさせる契機となったことは否めない。経済大国への道は、国民一人一人の豊かさと必ずしも一致したものではなかったのである。今日、住宅政策は、昭和30年代までの住宅の「量」の確保を優先した時代から、広さ・設備といった居住水準を問う「質」、さらには「住環境」へと重点を移してきている。

平成2年決定された「公共投資基本計画」では、おおむね2000年を目標に住宅一戸当たり平均床面積を100㎡程度（昭和63年度央 89.3㎡）とすることが目標とされている。また、国の第6期住宅5箇年計画では、2000年を目標に全国で半数の世帯が誘導居住水準（標準的な4人世帯の場合、都市居住型（共同住宅）で91㎡、一般型（戸建住宅）で123㎡）を確保することを目標とするなど「質」への傾斜がみうけられる。

神戸市においても21世紀に向けた住宅政策のマスタープランとして「神戸市住宅基本計画」を策定（平成2年8月）したが、ここでも「ゆとりとふれあいのあるすまいづくり」と「いきいきとしたうるおいのあるまちづくり」をめざすことを明記し、これからの住宅政策の方向性が住宅の「質」、住宅をとりまく「住環境」を重視することを打ち出している。

住宅は、人が生活を営むための基礎的要件であり、すまいとしての住宅の質的向上を図っていくことは当然であるが、今後さらにコミュニティや周辺環境などソフト面での充実が求められており、今後、2000年に向けた新たな生活空間、豊かさとゆとりを実感できる生活空間を創造していかなければならない。

近年の地価の高騰は、住宅政策のうえにおいて大きな障害となっているが、土地の高度利用、遊休地の活用など今後の土地政策に関わってくる部分も多く、総合的な政策展開が必要である。

特 集 住 宅 政 策

住宅政策の新時代	巽 和 夫	3
神戸市における市営住宅の現状と課題	三 輪 素 士	13
住宅供給公社における住宅供給	原 田 健	33
都市再開発と住宅供給	廣 戸 敏 夫	47
民間分譲マンション市場の現状と対応策	朝 田 充 洋	62
土地・信託	櫻 井 清 泰	72
■ 特別論文		
宮崎神戸市政の研究Ⅵ	神戸都市問題研究所都市経営研究会	89
■ 潮 流		
新借地借家法(116) 自由米(ヤミ米)(118)		
神戸市市民福祉調査委員会答申(120) 再生資源の利用の促進に関する法律(122)		
コミュニティ財団(125)		
■ 行政資料		
第6期神戸市住宅5箇年計画	神 戸 市	127
「“こうべ”の市民福祉総合計画」の策定にかかる 基本的事項について	神戸市市民福祉調査委員会	147
■ 新刊紹介		179

『住宅政策の時代』(1982年)の再考

異 和 夫

(京都大学教授)

1 はじめに

平成3年4月から第6期住宅建設五箇年計画がスタートした。今期の計画を第5期と比較すると、建設戸数が60万戸増加し、公的施策住宅の割合が民間住宅を上回り、また賃貸住宅の持家住宅に対する比重が高まるなど、住宅政策が全体としてより積極的になったとの印象を受ける。全国的には、大都市圏を中心に全国スケールでの住宅事情は、統計にみる限りでは徐々に改善してきているものの、東京をはじめとする大都市では地価高騰と業務・商業用建築物による都心部占拠の影響を受けて、中堅勤労者でさえ中心市街地での住宅取得は非常に困難となっている。遠い郊外には一定水準の住宅は確保しているものの、1時間半～2時間もの厳しい通勤を強いられており、新しい大都市型住宅難に陥っている。このような事態の解決に向って国・自治体の住宅政策が組立てられようとしており、第6期五箇年計画にも反映されている。アメリカとの構造協議の結果、今後10年間に430兆円もの社会資本投資を約束している。住宅投資もその仲間に入れて飛躍的な整備の充実を図らなければならない。住宅政策を国の予算のうえから眺めると、いぜん公営・公団・公庫のいわゆる「住宅政策の三本柱」が圧倒的に大きくて、従来の枠組みに大きな変化はうかがえそうもない。

しかしながら、国・自治体の住宅政策を詳細に検討してみると、予算面ではさしたる変化はないとはいえ、確実に大きな潮流の変化を読みとることができる。第二次大戦後から今日に至る住宅政策の展開を跡づけてみると、住宅政策の性格上の変容をくみとることができる。

本稿では、このようなわが国の戦後の住宅政策の展開過程をフォローすることを通して、住宅政策の新時代の到来を論じることとしたい。

2 社会福祉政策としての住宅政策

第二次大戦直後にまずとり組まれたのが戦災などによってもたらされた420万戸にもものぼる大量の住宅不足に対する供給であった。戦災復興応急住宅をはじめとする公共住宅の建設が行われた。昭和26年の公営住宅法の制定によって本格的な住宅政策が始まった。

公営住宅は、制度発足時には国民の82%の階層を対象にすると考えられていた。当時は住宅不足の解消への見通しには楽観的で、少し時間が経てば民間住宅建設が活発化して、やがて公営住宅の新規供給も不要になるだろうから、そうなれば公営住宅も払下げればよい、という程度に考えられていたウシがある。しかし実際には事態は予想以上に深刻で、住宅不足・住宅難を克服するには莫大な国費の投入を必要とすることが明らかになり、公営住宅の供給対象階層を次第に下げていき、昭和40年代中頃以降33%となり現在に至っている。今日、公営住宅は住宅に困窮する低所得者に対する住宅供給として位置づけられている。もともと、入居者の所得基準は全国一律に設定されているため、全体として所得水準の高い大都市ではより低所得者が対象となり、所得水準の低い地方都市では中所得者も入居可能となるという矛盾が生じている。

現在の公営住宅が住宅政策として果たしている役割は、所得面における社会福祉であるといえよう。一般公営住宅のほか、老人向け住宅、母子世帯向け住宅、身体障害者向け住宅などの特定目的公営住宅がこれまで少数戸ながら供給されているが、これらはいわば機能面における社会福祉住宅と理解することができる。

住宅政策の社会福祉的役割は、今日、新しい課題に直面しようとしている。わが国は急速に高齢化社会に変貌しつつあり、高齢者夫婦世帯や単身世帯が急増している。高齢者は概して所得が低く、心身機能の減退を来すことが多い。建設年代の古い公営住宅は、高齢者世帯の割合が高く高齢者福祉の役割をも果

たしているが、高齢者住宅としての内装・設備の改善が必要である。新しい高齢者向け公営住宅としてシルバーハウジング制度が誕生した。高齢者仕様の公営住宅にライフサポート・アドバイザーのサービスを組合わせたものである。

今後、住宅政策における高齢者対応の社会福祉的機能は、公営住宅のみならず、公団・公社住宅などの公共住宅一般、さらには民間住宅にまで求められるようになるに違いない。

3 住宅資産・社会資本形成政策としての住宅政策

昭和25年に創設された住宅金融公庫による公庫住宅は、持家取得希望者に低利の公的融資を行う制度である。公庫融資は公的住宅施策のなかで最も大きい割合を占めてきたが、昭和40年代以降は、いっそうその比重を高めている。公庫住宅は持家取得可能な中高所得層に対する持家政策である。この政策の意義は、高価な資産である住宅の取得を低利融資によって負担を軽減するところにあるが、融資条件として一定の住宅品質の確保を求めている。昭和60年に創設された高規格住宅制度は、仕様の高規格化を条件として割増融資を行っている。公庫融資は持家供給を促進するとともに、住宅品質水準の向上に寄与した貢献はかなり大きい。結局、公庫融資の住宅政策における役割は、国民に良好な住宅資産の形成を促したところにあると考えられる。

昭和30年代に入ると高度経済成長が始まり、人口の大都市地域への集中が顕著となってきた。流入人口のうち中堅勤労者のための住宅供給を担うべく、昭和30年に誕生したのが日本住宅公団（現・住宅・都市整備公団）であり、公団住宅である。公団住宅は耐火造の集合住宅であり、多くの場合は団地やニュータウンの形態をもって、府県域を越えて広域的に供給しているところに著しい特徴がみられる。発足してしばらくは主に賃貸住宅を供給していたが、次第に分譲住宅に比重を移して行った。

同じ公団住宅においても、賃貸と分譲とは住宅政策上の意味合いはかなり異なると考えられる。賃貸の場合は、敷地及び建物は公団が所有・管理し、入居者は民間住宅に比べて良質で低廉な居住サービスを受ける。家賃水準

にかなりの差はあるものの、公営住宅とも共通する社会福祉的性格がある。これに対して分譲住宅は、建設後は分譲されて区分所有の持家としての個人資産に化してしまう。ここで公団が行っている役割は何かというと、低利資金の融資と建設・供給サービスであり、公庫融資と同様、良質な住宅資産の形成である。公庫融資と異なるのは、公団住宅は、住宅や団地を公団自らの手によって直接に造り上げるところにある。公共公益施設や生活関連施設を整備した集合住宅団地である公団住宅は、分譲住宅であっても社会的性格を強く帯びていることから、社会資本形成的役割と評価することができよう。

昭和53年、住宅・宅地関連公共施設整備が国の住宅政策として予算化されることになった。これまで街路や下水道などの公共施設は都市土木事業として行われてきた。しかし、住宅地開発に伴う道路や下水道の整備は住宅政策として行うほうがより適切であるところからこちらに組込まれた。このことは住宅政策史上に画期的な意義を持っている。また、戦前からの政策の流れを汲む住宅地区改良事業をはじめとする各種の住環境整備事業も、住宅政策の性格としては社会資本形成政策として理解することができる。

4 都市政策・産業政策・文化政策としての住宅政策

昭和50年代に入るあたりから住宅問題の様相が変容しはじめ、住宅政策はにわかになら多面的な展開をみせるようになる。昭和48年にはすべての都道府県において住宅戸数と普通世帯数とのバランスがとれ、住宅不足は一応解消したことになる。住宅問題は「質と環境」の時代に入る。昭和40年代末に発生したオイルショックは社会の価値観に大きな変化を生じさせ、住宅分野でも、それまでの全国一律、工業生産、大量供給、高層化から、地域性を尊重し、より人間的なスケールでの建設が指向され、需要者参加による供給も試みられるようになった。

今日、高度成長時代とは違って変って人口の大都市への流入は減少し、東京、大阪などでは都心部からの人口流出が顕著に現われており、人口定着、コミュニティ維持はこれらの自治体にとって行政上の最も重要な課題となっている。このため、住宅付置への容積ボーナス、業務用建築活動に対する住宅付置義務

や風課金、都心居住者への家賃補助など幅広い政策が打出されつつある。このような住宅政策は、都市の健全な経営のためにとられた政策である。いわば都市政策としての住宅政策が行われたことになる。一方、過疎の農山漁村においても人口の流出に悩んでおり、人口流出防止のために地域政策として住宅政策が進められている。

住宅生産の工業化は公団住宅の大量建設を背景に進められたが、国の住宅政策としての位置づけが行われたのは昭和40年代の初頭のことである。生産工業化政策は公団住宅建設事業が主な対象であったが、次第に民間企業への技術移転が進められるとともに、民間企業の開発力をコンプレックスなどで抽出する努力が行われるなど、住宅産業の育成が図られた。木造住宅も外材依存率の拡大とともに北米の在来工法である枠組壁工法（ツーバイフォー）が輸入された。またこれに対抗する形で木造在来工法（軸組工法）の改良が進められた。建設省や林野庁が競って木造住宅の振興政策を進めるようになった。このような事実は、住宅政策が産業政策としての役割をも担うようになったことを意味している。一方、住宅産業による商品住宅の供給に対応する形で、工業化住宅性能認定制度や住宅性能保証制度などの消費者保護政策が登場してきたのも特筆すべき事柄である。

昭和50年代に入る頃から、住宅を文化の側面から扱おうという社会情勢が生まれてきた。住宅デザインへの関心が高まり、まちなみの保全や良好な景観の形成に配慮されるようになる。これまで画一的な設計で評判の悪かった公営住宅においても、有力な建築家が起用されて、地域の特質を生かした優れたデザインを競うようになった。ハウジングデザイン賞や都市景観賞などの表彰制度を設ける自治体が各地に増えてきている。住宅政策が文化政策の意味を持ち始めたことになる。

5 「まちづくり政策としての住宅政策」

昭和50年代の後半あたりから、住宅建築活動から「まちづくり」への拡がりを見せ始める。現在「まちづくり」といわれているものの内容は非常に多様で

漠然としているが、それらを総じていえば、単体の住宅・建築行為よりも、集团的・地域的な居住環境整備・保全をめざした、住民・専門家・自治体などによる自発性・創造性のある活動である。この活動は、戦後から昭和50年代にかけて、まちづくりが盛んになったことにはいくつかの背景がある。住宅問題がフローの時代からストックの時代へ移行して、住まいを居住地域環境の観点から検討する気運が生まれたこと、ユーザー参加によるコーポラティブ・ハウジングが誕生して居住者集団によるミニまちづくりが進められたこと、建築基準法や都市計画法の改正により地区計画制度が創設されて、敷地の単位を越えた地区スケールの計画に誘導されるとともに、建築協定の適用も活発化したことなどである。

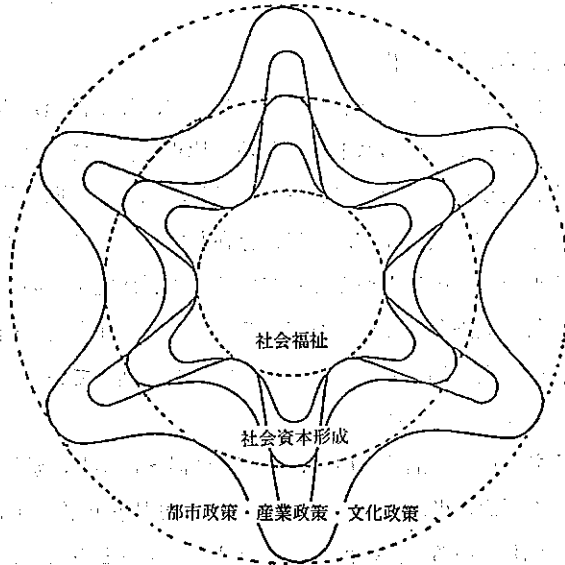
それにも増して住まいを中心とするまちづくりに大きなきっかけを与えたのは、昭和58年からスタートした地域住宅計画（H O P E 計画）制度だと思われる。この制度は、各地域の自然条件を生かし、質の高い居住空間の整備と良好な地域社会の形成をめざして、国の援助のもとで市町村が主体となって計画を策定するものである。H O P E 計画の画期的な意義は、これまで、市町村にとって住宅政策は、わずかな公営住宅の供給・管理の業務でしかなかったのだが、それを自治体行政の中心課題である住民のくらしの改善という舞台に登場させた、という点である。現在までに約130の市町村がこの制度の適用を受け、各地の市町村自治体の住まいづくり、まちづくりの活動に成果を挙げている。このようなまちづくりの活動が、自治体住民に住宅政策を身近なものに感じさせた効果は大きく、その延長上において、いくつかの自治体が「自治体住宅計画」や「まちづくり条例」の制定にまで乗り出しているのは高く評価できる。

まちづくりの歴史を振り返ると、戦後から現在までの住宅政策展開過程は、

6 住宅政策展開過程の意味

戦後のわが国の住宅政策展開過程を概略述べてきた。歴史的経過はほぼこの順序であるが、時代を追って各タイプの住宅政策が順次入れ代って行ったというわけではない。新しいタイプの政策が現われて従来の政策に付加され、次第に住宅政策体系がふくらんで行ったと考えることができる（図1）。たとえば、

図1 住宅政策の展開



福祉政策としての役割は今日なお生き続けている。今後、低所得者層対策としてだけでなく、高齢者住宅対策としてますます重要性を帯びることになる。

さて次に、このような住宅政策の展開過程は全体としてどのような意味を持っているのかを考察してみたい。

① 住宅政策領域の拡大

住宅政策の対象が、対人面において、低所得層から中高所得層に広がってきたとともに、政策の機能面において、社会福祉、住宅資産・社会資本形成、都市、産業、文化、さらにまちづくりの各政策へと拡大してきた。

② 国主導から自治体主導へ

従来の住宅政策はほとんど公共住宅供給政策だったといってよい。国が公共住宅の標準化を図り予算措置を行い、各自治体に戸数配分してきた。大都市地域の府県・市はかなりの熱意を持って取り組んできたが、地方の中小都市では消極的かつ受動的に受け入れてきたところが多い。しかし今日では、HOPE

計画などを契機として自治体主導型の積極的な政策に転換しつつある市町村が生まれている。

③ 住宅供給から住環境整備へ

住宅の需給関係のバランスがとれてくるに伴って、住宅供給から住環境整備へ、すなわち、フロー対策からストック対策へ比重が移ってきた。戦前からの老朽低質住宅もまだかなり残存しているが、戦後、高度成長期に建設された住宅・住環境の劣悪な木造賃貸住宅が大量に存在しており、これらの解消が現在の住宅政策の主要テーマのひとつとなっている。木賃住宅地区の多くは、インナーシティの良好な立地条件に恵まれていることから、住環境整備の観点に加えて、住宅供給の観点も加えていくべき新しい状況を迎えている。

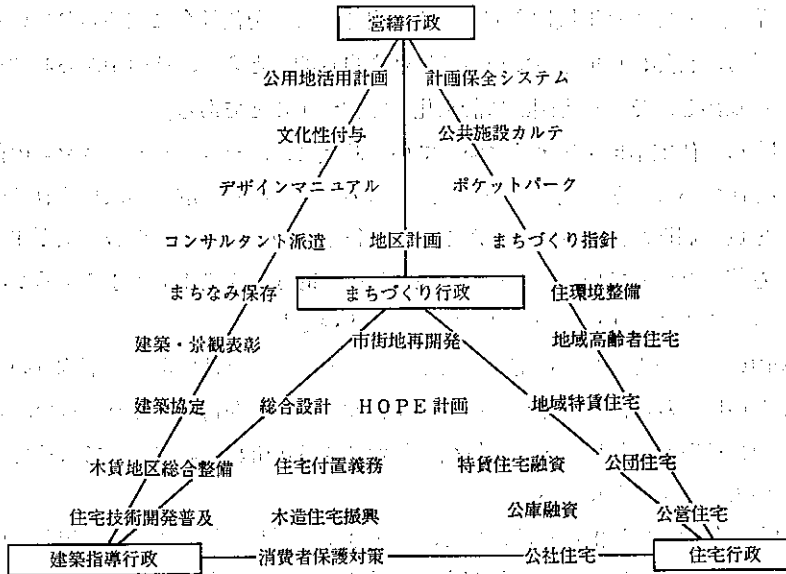
④ 事業的政策から誘導的政策へ

住宅供給のうち、国・自治体が直接に住宅を建設・供給し、敷地・住宅を所有し経営するのを「直接供給」、公的金融を通じて民間の建築活動を促すのを「間接供給」と称している。直接供給の戸数は戦後ずっと少数であったが、オイルショック以降はあっというまにその比重を減じ、間接供給が伸長している。これは見方を変えると、事業的政策から誘導的政策への転換と理解することができる。都市・産業・文化の各政策などは誘導的施策であり、戦略的なインテリジェントの修得と投入が必要な時代となってきている。

⑤ 単独行政から総合行政へ

住宅行政は、かつては公共住宅供給をするだけの単独の行政であった。いわば狭義の住宅行政である。これに対して、今日の住宅行政は、民間建築に対する建築指導行政、営繕行政、まちづくり行政などと連携を要する広範な内容を含んでいる。従来別個のものと考えられてきたこれらの各行政があたかも手を結び合うかのように接近してきているのが現在の状況である。(図2)。まちづくりにおいては都市計画との交流も必要であり、またたとえば高齢者住宅については社会福祉行政とか、医療行政との連帯も大事である。いわば単独行政から総合行政への脱皮が求められている。

図2 建築行政の構成



7 自治体主導型への転換

住宅政策の展開過程を跡づけてみると、わが国の住宅政策はいま、大きな転換期を迎えているように思える。転換の方向はどのようなのだろうか。総じていえば、それは、自治体主導型の方向なのではなからうか。市町村が主体となって計画を策定し、実施する。それに対して府県や国が、財政、技術、法制度などの諸側面から支援するというシステムがイメージできる。現実の市町村が持つ住宅政策に対する意欲や能力は必ずしも高いとはいえないけれども、将来への豊かな可能性をはらんでいる。

住宅政策が自治体主導型であるべき主要な理由のひとつは、住宅が地域性を有することである。住宅は特定の土地の上に建てられ住生活の場を造り出すものであるから、当然、建築場所の地域性を反映している。住宅の地域性を規定する条件には、気候・風土、産業・経済、歴史・文化、生活・習慣がある。これらの諸条件によってその地域に特有の住生活、住様式、住居観、建築構法などが成り立ち、地域性のある住宅が生みだされてきた。近代の産業・技術・文化

は住宅・住生活を近代化するのに大きな成果を挙げたが、同時にこのような自然に形成されてきた地域性を押し流す作用をした。現代社会に求められている地域性は、自然に形成されている地域性を自覚的にとらえ、その中から必要な内容を抽出し、それを意図的に計画化して生かすことである。

国全体が住宅不足・住宅難に陥っていた時代には、ナショナルミニマムの確保が先決であったが、現在はむしろ、地域の状況に応じた解決が求められている。地域の個性が強調され格差が拡大して行きつつある中で、地域に根ざすことの意義が広がっている。フロー対策には広域的な規模効果も大事であるが、ストック対策には狭域でのキメの細かさが重視される。

理由のもうひとつは、住宅政策に求められている総合性である。縦割りの最も厳しい国それに次ぐ府県において、総合性はさほど期待できそうもない。末端行政に位置し、住民との直接折衝の舞台である市町村行政においてこそ総合化への大きな希望が持てる。

現在、各地の先進的な自治体では、さまざまな新しい住宅政策を打出している。今後、自治体間において相互交流と競争を行って、力強く住まいを中心とするまちづくりを推進して欲しいものである。

このような住宅行政を活発に進めるためには優れたマンパワーと豊かな財政力が必要となる。大都市地域にあるいくつかの府県・市について、各自治体の一般会計に計入する住宅費の割合を調べてみたところ、おしなべて、昭和40年代の中頃または50年代の初頭まで上昇していながら、それ以降急速に低下している傾向がみられた。そしてこの動向が公営住宅の建設量の動きと強く相関していることが分かった。公営住宅供給の後退を補うべき有力な政策を立てえなかったせいであろう。

民間活動の増進により、あたかも公共の役割が減退したかの議論が行われることがあるが、果たしてそうであろうか。民間活動への過度の依存と不十分なコントロールがいかなる結果を生じるかは、既に、老朽・低質の木質住宅、戦前長屋の残存、ミニ開発の発生、マンション紛争の多発などで実証済みであろう。公共一特に自治体が住宅政策における新しい役割を構築して、強力に推進すべき時代を迎えていると思われる。

神戸市における市営住宅の現状と課題

三 輪 素 士

(神戸市住宅局参与)

I はじめに

我が国における公営住宅制度は、終戦直後、戦災者・引揚者用住宅が建設されたことに端を発するが、昭和26年「公営住宅法」が制定され、現在の公営住宅制度が発足した。

公営住宅は、市民生活の安定と社会福祉の増進を図るため、住宅に困窮する低額所得者に対して、国と地方公共団体が協力して建設する賃貸住宅であり、住宅・都市整備公団の住宅や住宅金融公庫の融資制度とともに国の住宅政策の重要な柱となっている。

昭和41年、「一世帯一住宅」を目標に国の「第1期住宅建設5箇年計画」が始まり、本市においても、これに歩調を合わせ「第1期神戸市住宅建設5箇年計画」を策定し、本格的な大規模市営住宅団地の建設に乗り出した。

以後この5箇年計画も、期を重ねるごとに、量的拡大からより質の高い住宅づくりへとその重点を移し、昭和60年代以降は、公営住宅制度を補完する、中間所得者向けの「地域特別賃貸住宅」、高齢者のための「シルバーハウジング・プロジェクト」や地域に密着した「コミュニティ公営住宅」などが制度化され、本市も住民の多様なニーズに呼応して、これらの制度を活用した市営住宅を建設している。

一般に、「住宅政策」といえば、主として住宅建設を中心とする住宅供給政策と考えられがちである。しかし市営住宅の場合は、建設後も地方公共団体が事業主体として、入居者の把握、家賃の徴収、建物の維持等包括的に管理していく必要があることから、入居者からの様々な要求への対応はもとより、入居

者相互間さらには近隣との良好な関係を保持するための調整機能をも含めた、より幅広い意味での役割が求められてきている。

本稿では、まず市営住宅の管理の現状を概観したうえで、現在の事業主体が抱える多くの問題点のうち、特に今日の課題となっている、

- ① 高齢化社会への対応
- ② コミュニティの形成
- ③ ストックの活用
- ④ 駐車対策

の4点について述べることにしたい。

Ⅱ 本市における市営住宅の概要

1 建設・設備

本市の市営住宅は、現在、約220団地が市全域に散在しているが、管理戸数は後述するように約4万戸に達しており、市内の全世帯数約54万世帯に対し7%を上回る割合となっている。

本市における市営住宅の建設は、神戸市住宅5箇年計画に基づいて実施しているが、第6期5箇年計画では、平成3年度から平成7年度の5年間で公営住宅3,000戸と地域特別賃貸住宅（A型・B型）1,750戸の計4,750戸を建設することを目標としている。

また、第5期住宅5箇年計画にあたる昭和61年から平成2年度の5年間では公営住宅2,892戸、地域特別賃貸住宅A型303戸、地域特別賃貸住宅B型122戸の計3,317戸の建設を行った。

市営住宅の建設にあたっては、生活利便施設の整備された市街地に重点を置いて立地することのほか、高齢化の進行に対処し、地域福祉の推進を図るため、①施設・設備の面で高齢者に配慮した福祉仕様による設計；②母子・老人・心身障害者向けなど特定目的住宅の適切な配置；③より低廉な家賃で入居できる2種住宅の確保；④地域福祉活動の拠点としての集会所の整備（ふれあいのまちづくり）などの諸点にも留意している。

なお、従来の公営住宅の役割は、住宅に困窮する低所得者や高齢者・障害者などに対する「福祉住宅」を供給することにあったが、地価情勢に鑑み、適正な住居費負担での住宅確保が独力では困難になってきた中間所得層の市民を対象として、長期居住可能な、いわゆる「市民住宅」ともいうべき地域特別賃貸住宅など、公的住宅の供給に取り組んでいる。

さらに、地価高騰等により、市街地での用地取得がますます困難になっている現状に鑑み、各種施設との併存による住宅供給に努めるほか、老朽住宅の建替を積極的に推進している。

2 管 理

本市が管理する市営住宅には、第1種住宅、第2種住宅、第3種住宅、改良住宅、厚生年金住宅、特別市営住宅がある。

「第1種住宅」・「第2種住宅」は公営住宅法に基づき本市が国の補助を受けて建設した賃貸住宅であるが、そのうち第2種住宅は第1種住宅の家賃を払うことができない程度の低所得階層を対象としている。

「第3種住宅」は、勤労者向けに本市が単独財源で建設した住宅である。

「改良住宅」は、住宅地区改良法あるいは小集落地区等改良事業制度要綱に基づき、不良住宅密集地区で住環境整備の一環として建設した住宅である。

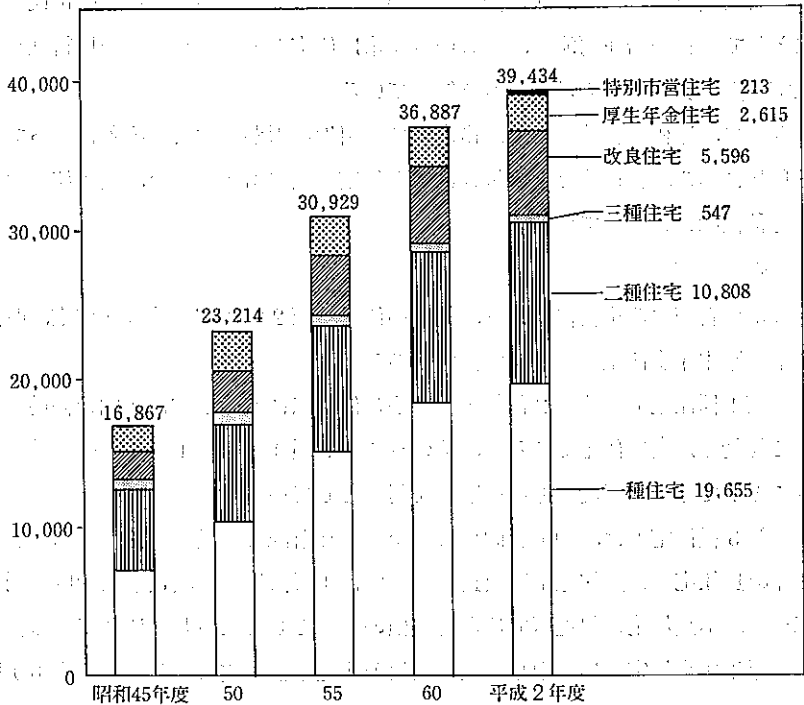
「厚生年金住宅」は、中小企業従業員の住宅事情を改善するため、本市が厚生年金保険積立金の還元融資を受けて、厚生年金もしくは船員保険加入の中小企業主にかわって建設した住宅である。

「特別市営住宅」は、国の「地域特別賃貸住宅制度」に基づき建設されるものであるが、国の補助を受け本市が直接建設・管理を行うA型と、神戸市住宅供給公社が民間賃貸住宅の建設・管理を代行または一括して借上げるB型の2種類があるが、ここでいう「特別市営住宅」とはそのうちの地域特別賃貸住宅A型を指す。

また、本市における市営住宅の管理戸数の推移は、(図1)のとおりであり、平成2年度末では、39,434戸となっている。市営住宅の入居者総数も約12万人にのぼっており、神戸市民約148万人のうち、約12.5人に1人が市営住宅の入

図一 神戸市における市営住宅管理戸数の推移

(単位:戸)



居者という状況となっている。

なお、市営住宅には、以上のほかにも土地区画整理事業に係る「再開発住宅」やコミュニティ住環境整備事業に係る「コミュニティ住宅」もあるが、本稿では割愛する。

ところで、市営住宅の管理には、入居者の募集、決定、家賃の徴収等の対人的な管理と建物の維持修繕等の物的な管理があるが、主要な事項を列挙すると、

- ① 募集事務（募集計画の策定、入居者の募集、決定等。）
- ② 入居者管理事務（名義変更・同居承認、住宅管理人制度等。）

③ 家賃関係事務（家賃の決定・改定，徴収，減免，滞納者に対する明渡請求訴訟等。）

④ 維持保全業務（保守点検，緊急修繕，計画修繕，環境整備等。）

ただ，最近では，このような従来からの管理事務に加えて，モータリゼーションの進行に伴い市営住宅についても駐車場対策の必要性が高まっていることや，市街地での用地取得難の状況のもとでストックの活用を図るため，老朽住宅等の建替・住宅改善を行う必要性が高まっていることなど，新たな管理上の課題も発生しているが，これらの点については後述する。

また，年々増加する管理戸数に対応するため，一層の迅速かつ効率的な維持管理を図る必要がある。このため，本市では，管理体制の充実と入居者等へのサービスの向上を目的として，昭和50年から，修繕業務，募集関係事務，未納家賃収納事務，巡回連絡業務等の管理事務を，順次，神戸市住宅供給公社に委託してきたところである。また，昭和62年8月から，施設・家賃・入居者等の住宅管理情報をデータベース化し，本庁住宅局管理課，住宅供給公社管理課，公社現地事務所で収納照会，空家照会，返還等の事務をオンライン処理（住宅総合管理システム）で行っている。

Ⅲ 管理上の主な課題

1. 高齢化社会への対応

(1) 本市市営住宅における高齢化の状況

全国的に「高齢化社会の到来」が叫ばれて久しい。厚生省人口問題研究所の調査では全人口に占める65歳以上高齢者人口の割合は，1985年10.3%，1990年12.1%となっており，2025年には25.4%になると予測されている。（平成3年6月暫定推計中位推計値。）

本市についてみると，平成2年の国勢調査（早期地方集計値）によると65歳以上の高齢者は11.5%である。特に既成市街地の中央4区（灘区，中央区，兵庫区，長田区）においては，15.2%とかなり高い比率になっている。

点ととらえて、本市市営住宅における高齢化の現状はどうか。平成3年3月31日現在における市営住宅の入居者総数は約118,000人であるが、そのうち65歳以上の高齢者は約15,000人であり、高齢者の比率は概ね12.6%である。全市平均の11.5%をやや上回る値を示している。

なお、市営住宅の高齢化の状況は、全市の状況と同じく、地域によりばらつきがある。すなわち、周辺5区（東灘区、北区、須磨区、垂水区、西区）における高齢者の入居者比率が概ね10.8%と比較的低いのに対し、既成市街地の中央4区（灘区、中央区、兵庫区、長田区）においては概ね16.4%とかなり高い値を示している。

また、入居中の世帯のうち、夫婦など65歳以上の者だけで構成されている世帯（但し、単身世帯を除く。）は5.3%程度であり、単身高齢者世帯についてみると、65歳以上の単身世帯は5.6%程度にのぼっている。

(2) 現在の主な高齢者向け施策
高齢者に対する住宅施策は、昭和50年代後半から昭和60年代前半にかけて急激な増加を遂げた。以上のような状況を踏まえ、本市では昭和61年度に「神戸市地域高齢者住宅計画」を策定するとともに、現在、市営住宅の高齢者向けに、次のような施策を実施している。

① シルバーハウジング・プロジェクト

高齢者が自立して安全かつ快適な生活を営むことができよう、住宅施策と福祉施策の密接な関係のもとに、ハード・ソフトの両面にわたり高齢者の生活特性に配慮した住宅の供給をモデル的に推進することを目的として、建設省・厚生省において昭和62年度に創設された制度である。本市では全国に先駆けてこの制度を活用し60歳以上の市民を対象として高齢者向市営住宅「シルバー・ハイツ菊水」（30戸）を建設し、平成元年10月に入居をみている。

特徴としては、生活リズムオンシステム、ナースコールなどの設備を設けているほかライフ・サポート・アドバイザーを常駐させ、生活支援サービスを提供するということがあげられる。

また、平成2年度には第2号として長田区で38戸の建設に着手している。

なお、シルバーハウジング・プロジェクトについては、「神戸市における高齢者住宅施策（都市政策第65号）」に詳細な説明があるので参照していただきたい。

② 老人世帯・単身者向市営住宅の供給
 母子世帯向、心身障害者向募集などとともに特定目的募集の一環として、60歳以上の市民を対象とした、老人世帯向及び老人単身者向の住宅募集を実施している。平成2年度実績でみると、老人世帯向住宅は募集戸数76戸に対して応募者数224名（倍率2.9倍）、老人単身者向住宅は募集戸数21戸に対して応募者数331名（倍率15.8倍）となっている。

なお、従来、老人向住宅の募集は民生局で行っていたが、平成3年度より他の募集と同様、住宅局（住宅供給公社）で募集事務を行い、募集窓口の一元化を図ることとした。

あわせて、応募倍率が高いことに鑑み、募集回数も従来の年1回から、老人世帯向は年2回、老人単身者向は年3回に拡大しサービスの向上に努めることとしている。

③ 親と子の近居向市営住宅の供給
 高齢化社会における親と子の近居志向に応え、親子が同一区内に住むことができるよう、昭和61年度より近居向住宅の募集を実施している。応募対象は①別居中の子世帯の申込み、②世帯分離による子世帯の申込み、③別居中の親世帯（単身可）の申込み、の3つの形態としている。なお、平成2年度より親の年齢要件を60歳以上から55歳以上に引き下げ、制度の拡充を図った。

平成2年度の実績は、募集戸数39戸に対し申込者数は67名である。（応募倍率1.7倍）
 また、あわせて、高齢者世帯と子供世帯が隣同士に住むことができる「ペア住宅」の募集も実施している。

④ 設計・設備面での高齢者向け配慮
 高齢化が進行するに伴い、市営住宅においても高齢者の身体機能の低下に

配慮した住宅の設計・設備面での工夫を行い、高齢者の生活上の安全を確保し、高齢者の自立支援と介護者の負担軽減を図る必要がある。

このため、今後建設する市営住宅については、浴室、便所、共用階段への手すりの設置や住戸内段差の解消を図るとともに、できる限り住棟入口のスロープ化などを配慮し、また新たに建設する中層住宅については可能な範囲でエレベーターを設置することとしている。

また、既存住宅についても昭和63年度より概ね10カ年計画で階段等の手すり設置、住棟入口のスロープ化などの改修工事を行い、高齢化社会に向けた対応を図っている。

⑤ 住み替えについての対応

市営住宅については、一般的に、市街地の立地条件の良い住宅や、より広い住宅への住み替え希望が増加傾向にあるが、公平性も考えて公募の原則で対応している。

また、例えばエレベーター未設置の住宅の4～5階に居住している高齢者については、加齢とともに階段の昇降が困難となることから、希望がある場合、生活救済の面からできるだけ1～2階部分への住み替えができるよう対応している。ただ、市営住宅入居者のうち高齢者が増加傾向にあるのに対し、低層階の空家が少ないため待機組の多いのが実情である。

高齢化の進行が市営住宅の管理面に与える影響としては、さしあたり高齢者の比率の高い団地については草刈り、ゴミステーションの掃除など入居者の共同作業への参加が困難になることや自治会活動など地域コミュニティ活動が沈滞化することなどが考えられる。

いずれにせよ、高齢化の進行は社会の趨勢であり、今後とも適切な施策を講じていくべきであるが、高齢者が在宅で自立した生活を営んでいくためには、住宅管理者の施策とあわせて、ボランティアを含め、高齢者の暮らしを支えていく地域の体制、地域コミュニティの形成が一層重要となってくると考えられる。

2 コミュニティの形成

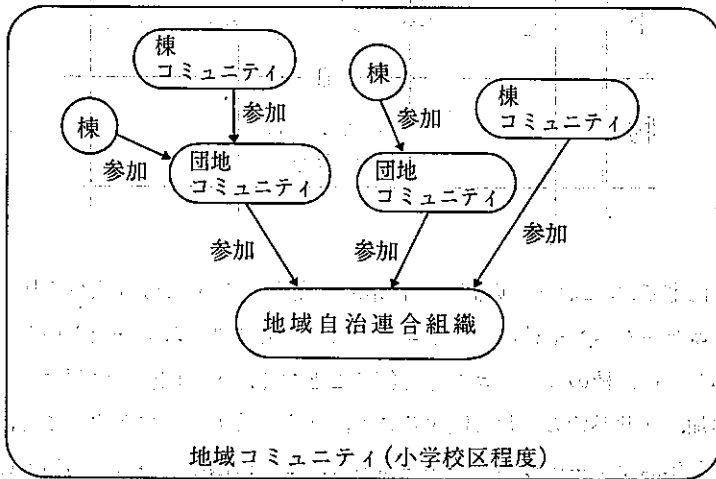
これまでの住宅管理行政は、住宅敷地及び建物の維持・管理、入退去関係事

務、家賃収納事務などが中心であった。また、共同施設の管理についても、入居者の相互協力により運営していくという地域の体制が一応整っていたことから、コミュニティ問題は、住宅管理者という立場からすれば、それ程意識しなくてもよかったといえよう。

しかし時代とともに、高齢（単身）世帯の増加、入居者における価値観の多様化とミーイズム(meism)の進行、共働き世帯の増加等から、コミュニティへの参加意識の希薄化が進行してきた。このため、従来入居者の相互協力のもとで行われていた共同施設の維持管理がむずかしくなってきた棟・団地も現れはじめるなど、コミュニティ問題は住宅管理行政の立場からもクローズアップされてきている。

本市は、すべての人々が地域社会の温かいふれあいの中で、快適な日常生活が送れるまちづくりをめざす「ふれあいのまちづくり」を進めている。この施策は、市と地域の人々が自立と連帯のもとに手を取りあっていくことが前提となっており、それだけに、人口の約8パーセントを占める市営住宅入居者による健全なコミュニティ形成は、市政全般からみても極めて重要な課題であるといえる。

図一 市営住宅のコミュニティと地域コミュニティ

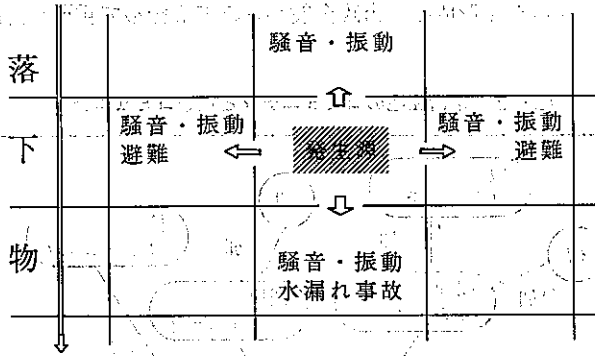


以下市営住宅のコミュニティ形成について、各棟、各団地、これらを含む地域の順に現状、問題点を探り、コミュニティ形成のあり方について述べることにする。

(1) 棟のコミュニティ

中高層住宅を中心とする現在の市営住宅において、独立した各棟のコミュニティは、入居者にとって一番身近である。各棟は、共同施設の維持・管理、棟の住環境の維持（共同施設の掃除、ゴミ当番）等、日常的に発生する問題を処理するため「自治会」を組織することが多い。自治会とは別に、各棟には、入居者と住宅管理者をつなぐパイプ役として、「住宅管理人」を配置しており、棟のコミュニティの重要な役割を担っている。中高層の住宅は構造上、一つの住宅の出来事は、必然的にコンクリートの壁、床、天井を通じて図-3で示すように何らかの形で上下左右の住宅に影響を与えることになる。

図-3



集合住宅では、これからの問題は日常的に発生しているが、従来は入居者間のコミュニケーションや棟のコミュニティによって処理されてきたと思われる。

しかし最近、棟のコミュニティを経ることなく、①共同作業に対する無関心・不参加、②共益費の徴収に関すること、③犬猫等の飼育に関すること、④ゴミ出し等生活マナーについてのルール無視、などの問題が直接「苦情」の形で

住宅管理者に持ち込まれるケースが増加している。

これらはいずれも、基本的には入居者の常識や自主性に委ねざるをえない問題であり、住宅管理者として決め手となる手段はなく、対応に苦慮している。

各棟のコミュニティも同様に苦慮しており、住宅管理者として棟のコミュニティに対する効果的な支援方法が模索されている。

(2) 団地内コミュニティ

市営住宅は、一棟で一団地を形成する場合は少なく、複数の棟が集まり同一団地を形成しているのが一般的である。通常、団地は団地(連合)自治会を形成し、地域コミュニティへの橋渡しの役割が期待されている。

各棟の関係は、共同作業の範囲、集会所の運営、駐車問題などをめぐり対立することもあるが、団地内コミュニティはこれを調整するとともに、必要に応じ棟のコミュニティを補完する役割を果たしている。

団地内コミュニティが円滑に運営されている団地では、独自の団地親睦活動を行なっているところもある。

(3) 地域コミュニティへの参加

地域コミュニティへの参加は、団地ごとに地域の連合自治組織に加入する形が一般的である。

ただ、団地の規模が大きくなると、団地でまとまろうとする傾向が強まり、周辺住民との間で、意識のギャップや利害関係が生じやすくなり、地域コミュニティとして円滑な形成が図りがたい側面もある。

このため、本市では従来から、各棟・各団地に設置された集会所を周辺地域の住民に開放するなど、地域コミュニティの形成に努めてきたが、昭和60年には、近隣地域(小学校区程度)からの優遇入居を認める「コミュニティ公営住宅」制度が発足し、本市でも昭和63年に第1号の住宅が建設された。

(4) コミュニティ形成に対する住宅管理者の対応

コミュニティ形成に住宅管理者として表-1のような対応を行っている。一般に市営住宅などの賃貸住宅においては、自らの住環境に対する無関心層も多いことから、コミュニティが育ちにくいといわれている。

しかし、中には永年にわたりコミュニティ形成に努力を重ねてきた棟・団地もあり、そこでは住民相互間や地域コミュニティとの関係も良好である。

また、そのような棟・団地では、仮に手に余る程の問題が発生しても、コミュニティ独自の努力や住宅管理者と協調して対処し、比較的円満に解決することができる。このことは、入居者全体が良好な住環境を享受することとなると同時に、市営住宅の無断転出者や入居者の入れ替わりなどの早期発見といった、管理面からも極めて望ましい結果をもたらすものといえる。

良好なコミュニティの形成へ、今後とも住宅管理者として支援するよう努めて行きたいと考えている。

表一

区 分	個 人	棟 ・ 団 地	地 域
対応策	個人の意識の啓発 (市営住宅だより) 各種啓発パンフレット 掲示用ポスター 啓発ビデオ(予定)	共同施設等の共益費の 徴収・支払指導 花壇コンクールの実施 集会所運営の指導 自治会活動の支援	コミュニティ公営住 宅の建設 地域福祉センターの 建設 集会所の地域開放

3 ストックの活用

市民の貴重な財産である市営住宅の戸数は、図一1に示したように年々増加してきており、平成2年度末で222団地・39,434戸を数えるに至っている。

このように管理戸数が増えてくると、住宅供給は新規建設によるものばかりでなく、既存の空家として、あるいは既存のストックに手を加えて供給される住宅の比率も高まってくる。

以下では、既存の住宅ストックを入居等の管理運営面でどう活用していくのかという側面と、土地の有効利用あるいは居住水準の向上の観点から建替・住戸の改善をどう行っていくのか、という二つの側面から考察する。

(1) 市営住宅の募集と住み替え

地方公共団体の建設した公の施設である公営住宅は、広くかつ公平に住民一般の利用に供せられるべき性質のものであることから、公営住宅法上、入居者

を公募するのが原則である。従って、新築した住宅や既存の住宅に空家を生じた場合には、募集を行ったうえで入居者を決定しなければならない。

現在、本市が行っている市営住宅の募集の種類等は、表一2のとおりである。一般の世帯向・単身者向募集等のほかに、一般世帯と比べて住宅に困窮する程度が著しい母子世帯・老人世帯・心身障害者世帯等を対象とした特定目的住宅の募集も行なっているところである。

表一2 市営住宅の募集の種類等

区 分		対 象	募集回数	窓 口
一 般 住 宅	世帯向定時募集 (新築及び空家)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 夫婦又は親子を主体とした家族	年 3 回	神戸市住宅供給公社管理課
	世帯向常時募集	① 夫婦又は親子を主体とした家族	常時受付	
	単身者向定時募集 (空家)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 現在1人で居住し介護を必要としない老人や身体障害者等	年 3 回	
	親と子の近居向 (新築及び空家)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 別居中の親又は子世帯及び世帯分離による子世帯等 ③ 申込日現在、引き続き1年以上居住している者	年 1 回	
特別住宅	特別市営住宅募集 (登録制)	① 一定以上の収入のある者 ② 夫婦又は親子を主体とした家族	年 1 回	神戸市民生局育成課
	シルバーハイツ 住宅募集 (登録制)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 概ね60歳以上の夫婦又は親子を主体とした家族(世帯向) ③ 現在1人で居住し介護を必要としない60歳以上の老人(単身向)	年 1 回	
特定目的住宅	母子・老人世帯向 (新築及び空家)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 60歳以上の人が主体となる老人世帯(老人向) ③ 配偶者のない女子と20歳未満の子供からなる世帯(母子向)	年 2 回	神戸市民生局育成課
	心身障害者世帯向 (新築及び空家)	① 神戸市に住んでいる者又は勤務先のある者 ② 夫婦又は親子を主体とした家族で家族の中に心身障害者がいること	年 2 回	

また、地域による自発的な「まちづくり」や「コミュニティ形成」を推進する観点から、一部の住宅では地元優遇募集を実施している。さらに最近の特徴として、家族数の増加や居住水準の向上、入居者の高齢化などに伴い、市営住宅間での住み替えを希望するケースが近年増加してきている。具体的には、市街地の立地条件の良い住宅への希望や、より広い住宅への希望が多い。しかし、市街地の住宅は空家発生率が低く応募倍率も非常に高いことなどから、住み替えについては、一定の条件を満たしたうえで公募によることを原則とし、高齢者等の住み替えについてはⅢ-1-(2)-⑤で述べたような取扱をしている。

他方、住宅管理者の立場からいえば、家族数が減ったにもかかわらず、多家族向住宅に少人数で入居し続けている、といったアンバランスなケースもある。こういった場合は、むしろ積極的に住み替えてもらい、多家族向住宅を本来の多家族世帯向けに提供することが望ましい。今後は、この種の住み替え促進策を検討していく必要がある。

(2) 募集における住宅の種別の取扱い

公営住宅法は、公営住宅を政令で定める基準の第一種公営住宅と第二種公営住宅とに区分している。最近の市営住宅の応募状況をみると、全般に高倍率が続いているが、とりわけ第二種公営住宅の応募倍率が高い。

しかしながら、住宅の種別に関しては、建設段階より国との協議事項と定められており、かつ、種別に応じた国庫補助の枠がある関係上、地方公共団体独自の判断で決められるものではない。また、いったん決められた種別の変更はできないしくみになっている。

したがって今後、第二種公営住宅の建設比率の引上げや（平成2年度新築住宅の第一種公営住宅と第二種公営住宅の建設比率はそれぞれ50%）、第一種公営住宅として建設された住宅を一定の条件の下に第二種公営住宅として取り扱うなど、弾力的な対応ができるよう国に働きかけていくことも検討していく必要がある。

(3) 建替・住戸の改善

既存ストックの活用方策として重要な役割を担うのが、老朽化した住宅の建替あるいは住戸の改善（増改築）である。

建替は老朽化した建物を新たなものにより、居住水準の向上と土地の高度利用を図ることができる。特に木造住宅を建て替えた場合には、建物の不燃化につながり、戸数の大幅増加も期待できる。また、近年のような地価高騰に伴う用地取得難の時代にあっては建設に占める建替のウェイトが必然的に高くなっていくこと、及びインナーシティ対策の見地から、既成市街地における住宅の建替が重要な課題となっている。

これまで本市では、主として木造等の低層住宅の建替に取り組んできたが、これらについてはほぼ収束しつつあり、今後建替事業の中心は中層住宅へ移行していく。これに伴い、建替事業の性格も次の点で変化してきた。

- ① 建替住宅の戸当り面積の拡大等により建替効率（建替後の戸数／従前戸数）が低下し、場合によっては建設戸数が減少することも考えられる。
 - ② 耐用年数・敷地条件等によっては、増改築などによる整備手法の方が有効な場合もある。
 - ③ 一時的に多数の移転先住宅を確保しなければならない。
- また、従来からの課題として、家賃の急激な上昇の問題もある。これに関しては、一定期間の家賃減額等激変緩和措置を講じているところである。

こうした状況の中で今後の最大の課題は、近隣でまとまった移転先住宅をいかに確保していくか、ということである。このような悩みは本市だけではなく、他の事業主体や住宅・都市整備公団においても同様であると考えられる。今後、移転先住宅の確保のためこれら公的関係機関との相互連携がますます重要となってくるとともに、民間住宅の借り上げも含め検討する必要がある。

昭和40年代前半頃までに建てられた市営住宅の中に、その後の社会経済情勢の変化に伴い、今日の新しい市営住宅に比べると狭かったり風呂置場やバルコニーがないなど、設備の不備な点が目立つものがでてきた。これらの住宅の中には、耐用年数・敷地条件等の関係で、建て替えるよりも増

改築などによる整備手法の方が有効な場合がある。このような住宅を改善し、あわせて敷地内の緑化・集会所の設置など団地の環境整備を推進することにより、居住水準の向上を図るのが住戸の改善である。

住戸の改善にあたっては、建設年度の古い住棟から順次、移転先住宅の確保など諸条件を勘案しつつ、入居者の理解と協力を得ながら進めている。

(4) その他

建築物をできるだけ適正かつ良好に維持管理するため応急的な修繕のほか、一定の周期で行う計画的な修繕も重要な課題である。特に、昭和40年代から50年代前半の大量建設時代に建てられた住宅が、順次この計画修繕実施の時期を迎えており、財政上も大きな課題となっている。

このため、本市では、入居者・市民の合意を得ながら財源確保の観点からも過去定期的に家賃の見直しを行ってきたところである。

4 駐車対策

近年の急激な車社会の進展は、市営住宅においても様々な社会的な問題を生み出している。もとより、駐車場の確保は、車の所有者の責務であることは論をまたないが、現実には団地周辺での不法駐車による近隣住民への迷惑や交通事故の発生、公共交通機関の円滑な運行の妨げ、団地内への消防車・救急車等緊急車両の進入に対する障害などが発生しており、いずれの都市においてもその対策が今や大きな行政課題となっている。

(1) 経緯

本市では、敷地内での迷惑駐車に対する措置として、昭和56年に「市営住宅敷地の駐車に関する取扱要領」を策定し、敷地内を原則として駐車禁止とした。

しかし、その後も止むことのない車社会の進展に対応して、昭和61年に上記要領の弾力的運用方針を決定した。すなわち、新規建設団地においては、余剰地の利用や団地設計上の工夫により、建設戸数を減らさないなど可能な範囲で駐車スペースを確保するとともに、既存団地においても、入居者の大半の同意があれば同様の対応を行うことにした。

さらに平成2年度には、「神戸市市営住宅駐車問題懇談会」を設置し、市営

住宅の駐車問題に対するあるべき方策の検討を重ねてきた。その間、車庫法・道路交通法の改正、国の駐車場整備に対する補助制度の創設など、駐車問題を取り巻く情勢は大きく変化した。

これらを踏まえて、平成3年度に「市営住宅の駐車場整備方針」を策定し、既存の団地も含めて積極的に駐車場を整備していくこととした。

(2) 市営住宅の駐車場整備方針の策定

駐車場整備方針を定めるに当たっては、以下の諸点を基本方針としている。

- ① まず第1点目は、車社会に対応した住宅として、住宅敷地の活用等により可能な範囲で駐車場整備を行うとともに、これにより住宅敷地内及び住宅周辺の安全でよりよい環境づくりをめざす。
- ② 第2点目に、新規に建設する住宅は、開発指導要綱の「神戸市集合住宅駐車場整備基準」に基づき一定の割合で整備していく。
- ③ 第3点目に、住宅周辺の路上駐車が特に問題となっている既存住宅においては、原則として、市営住宅自治会の要望に基づき、入居者の合意と協力など条件が整えば、住宅敷地内を活用し、積極的に駐車場を整備していく。また、これまで自動車の敷地内駐車については当分の間自主的管理を認めていた、いわゆる自主管理団地についても公平性の観点から、できるだけ計画的に有料駐車場として整備していく。
- ④ 第4点目に、このように整備した駐車場の運営については、外郭団体の協力を得て有料駐車場として管理運営していく。

こと、等である。

本市では、昭和61年の「市営住宅敷地の駐車に関する取扱要領」の弾力的運用以後可能な範囲で駐車場を確保しており、平成2年度末までに30団地で約2,000台分設置している。

(3) 今後の課題

上記整備方針に基づいて、既存の市営住宅団地のうち、駐車場整備の要望がある団地については、地元自治会等と積極的に協議を行い、既に数カ所の団地において整備が完了し、さらに数団地で既に協議が整い近々着工するなど順調

に事業が進んでいる。
しかし、既存住宅について今後さらに整備を進めていくためには、次のような点に留意する必要があると考えている。

- ① 駐車場整備による市営住宅全体の環境改善によるプラス面の啓発や、車を持たない人との公平性を確保する観点から、駐車料金の中から一定額を地元へ還元して、団地内の環境整備に充てるなどのルール作りの研究。
- ② 既存住宅における駐車場整備は、緑地や遊び場などの集約・再整備が必

市営住宅の駐車場整備方針

(趣 旨)

1. 近年の急激な車社会の到来から路上駐車問題が大きく社会問題化しており、特に公営住宅等集合住宅における駐車対策が重要な課題となっている。

市営住宅においても、車社会に対応した住宅として住宅敷地の活用等により可能な範囲で駐車場整備を行い、住宅敷地内及び住宅周辺のよりよい環境づくりをめざす。

(新規に建設する住宅)

2. 「神戸市集合住宅駐車場整備基準」に基づき整備する。

(既存住宅)

3. 原則として、市営住宅自治会の駐車場整備要望に基づき、次の条件が整えば駐車場として整備する。

(1) 駐車場整備の住宅は、その住宅の建設戸数の一定数以上の駐車場を確保できること。

(2) 住宅の敷地内の緑地・通路等を活用又は再整備を行い住民の安全と住環境を考慮して駐車場を確保できること。

(3) 駐車場の整備等に関して市営住宅自治会の合意と協力が得られること。

なお、昭和56年4月1日から「市営住宅敷地の駐車に関する取扱要領」において、敷地内駐車を当分の間、その住宅の実情に応じた措置ができるとした自主管理住宅については、公平性の観点からできるだけ早期に計画的に市営住宅自治会と協議のうえ有料駐車場として整備する。

(駐車場の運営)

4. 外郭団体の協力を得て車庫証明発行の有料駐車場として管理運営する。

なお、駐車料金は、駐車場整備費等及び周辺有料駐車場の料金を勘案のうえ決定する。

② 要となることから車を持つ人と持たない人との意見が対立するケースもあり、これをどのように調整していくのか。市営住宅の計画・建設・管理

- ③ 本市の場合、整備工事・管理運営は外郭団体（住宅供給公社、都市備整公社）で行っているが、収入と支出をいかにバランスさせていくのか。
- ④ 将来、立地条件等によっては立体式駐車場も考慮した、総合的な駐車場対策を進めていかなければならないであろう。

Ⅳ まとめにかえて

本稿で触れなかった住宅管理に関する問題について、1点補足をしたい。

一般的に中高層住宅については、建設後10～20年経過すると外壁改修や防水工事など大規模な修繕が必要となってくるが、本市市営住宅においても昭和40年代以降に建設された大量の住宅について、こうした要修繕の時期を迎えている。

もとより市営住宅の家賃には、一定の割合で修繕費が組み込まれてはいるものの、ここ数年の建設物価の高騰とも相まって、修繕需要の増大に対応しかねているのが実情である。

今後、財政上の問題も念頭に置いて、適正な計画修繕に努めていく必要があると考える。

本市では、「住みたい街・住み続けたい街・神戸」を発展させ、神戸らしい“魅力ある都市集住”の実現を図るため、神戸市住宅基本計画と第6期神戸市住宅5箇年計画を定めて、総合的な住宅施策を展開している。基本目標として「ゆとりとふれあいのあるすまいづくり」をめざした、① 居住水準の向上 ② 住宅の多様化と福祉への対応、「いきいきとしたうるおいのあるまちづくり」をめざした、③ インナーシティの活性化 ④ 住宅地としての都市魅力の創造、の4点を掲げており、この中で、市営住宅も重要な役割を担っている。

本市では、これまで市営住宅の管理にあたっては、時代のニーズにきめ細かな対応を図ってきたところであるが、昨今の地価高騰の中にあって適正な家賃で良質な住宅を市民に提供するという市営住宅の役割は、ますます大きくなっ

ていると考えられる。今後とも、これまで述べてきた課題など新たなニーズに取り組みつつ、市民の貴重な財産である市営住宅の適正な管理に努めてまいりたい。

以上が、本報告の概要である。本報告は、市営住宅の管理と入居者の生活に関する調査結果を踏まえ、市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討したものである。本報告は、市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討したものである。

3. 市営住宅の管理と入居者の生活

市営住宅の管理と入居者の生活に関する調査結果を踏まえ、市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。市営住宅の管理と入居者の生活に関する課題を整理し、今後の対応について検討した。

住宅供給公社における住宅供給

原 田 健
(神戸市住宅供給公社専務理事)

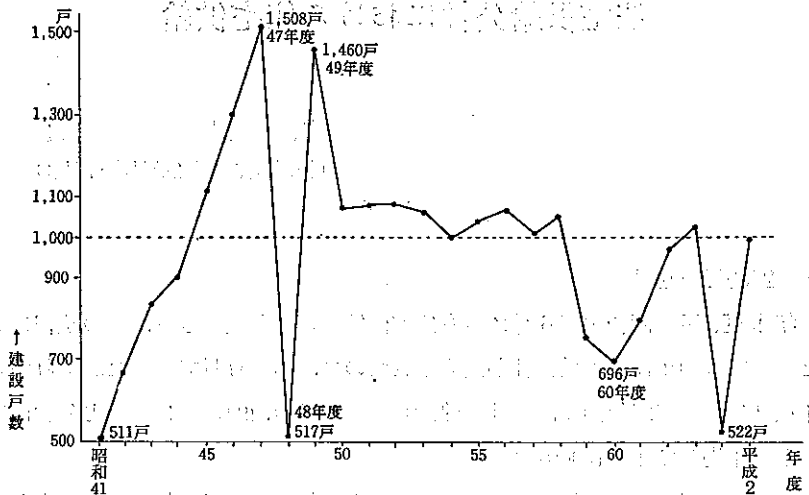
1 24,000戸建設

年1,000戸 昭和40年6月に地方住宅供給公社法が施行され、この法律にもとづいて神戸市住宅供給公社が設立されたのは、同年11月であった。それから平成2年度まで25年間に、公社が建設した住宅は24,494戸。ほとんど分譲住宅だが、平均して年間1,000戸になる。

市内の新規着工住宅戸数に占めるウエイトを見ると、多い年で7%、少ない年で4%、平均5%余り。公社は、全都道府県とほとんどの大都市に設置され、全国で56公社あるが、全国的には公社着工戸数は全体の1%程度、最近では1%を割っている。全国平均の約5倍を当公社は供給し、戸数的にも56公社のトップクラスにある。

創業以来の建設状況をみたのが、第1図である。創業翌年511戸で出発、折からのいざなぎ景気、それにつづく列島改造景気に支えられて、順調に戸数を伸ばし、47年度には今まで最高の1,508戸に達した。この年は、全国住宅着工戸数も186万戸で、最高だった。ところが一転、48年10月、第4次中東戦争によるオイルショック。建設資材の高騰と品不足で、この年度一挙に517戸にまでダウンした。当時、2年積立分譲住宅が主力商品だったが、2年先の見込みが立たなくなってしまった。オイルショックが治まり、積立期間は以後2年から1年に短縮、一方では積立をしない一般分譲住宅をふやすなどの対策をとって、建設戸数は49年度からふたたび1,000戸台に回復した。以後、58年度まで10年間、1,000戸ペースで安定的に供給できた。

第1図 建設戸数の推移



- 注. 1. 賃貸住宅、受託事業を含む。
 2. 着工年度による。

58年の秋頃から、人口増加の鈍化・人口移動の沈静化等もあって、住宅の売れ行きが急速に悪くなり、60年度には696戸まで建設戸数が下がった。62年からは、政府の強力的内需振興策で、ふたたび1,000戸台に回復した。平成元年度だけ522戸と落ちたのは、この年建設地の境界紛争や景気過熱で、着工が難しかったからである。

神戸市から用地購入 このように当社が順調に事業を展開できた最大の原因は、建設用地を神戸市から購入してきたからである。24,000戸のうち、9割以上は市から買った土地に建てた。第1表は1,000戸以上の団地一覧だが、すべて市から購入した土地ばかり。

神戸市ほど宅地造成を手がけている自治体は少ないが、お蔭で、公社は用地の心配をほとんどなくてよかった。用地買収や造成工事に労力と資金を使わず、建物の建設・販売に専念できた。他公社が用地の手当てに四苦八苦するのを横目で眺め、毎年の必要面積だけ市から購入、それ以上かかえるムダをしな

第1表 主要団地

団地名	建設年度	戸数	備考
西神ニュータウン	昭和55～	4,486	継続中
名谷	〃 49～58	4,167	
高倉台	〃 46～50	1,796	
横尾	〃 53～63	1,532	
野台	〃 44～58	1,528	
学園都市	〃 58～	1,486	継続中
ひよどり台	〃 49～55	1,456	
鶴の甲	〃 42～43	1,272	
その他		6,771	
計		24,494	

くてよかった。

平成元年度、東京都公社や川崎市公社は、用地取得難から分譲住宅を一户も建設しなかった。また、売れ行き不振の昭和60年頃、他公社では、借入金利子の負担を少なくすべく、将来建設予定地を処分した。そんな心配を当公社はしなくてすんだ。

民間との競争 新住宅市街地開発法改正でニュータウンでの民間活力導入が認められ、全国第1号として西神ニュータウンで民間事業コンペが行われたのは、60年だった。それまで当公社は、民間との競争を意識しなくてよかった。ニュータウンに建つのは、公営住宅・住宅都市整備公団住宅と宅地分譲をうけた個人の住宅だけだったからである。

現在、西神ニュータウン・学園都市等では、民間事業者と道一つへだてて建設しているが、お互い刺戟になり、特色を出し合いながら事業を進めている。

2. 住宅の水準

面積は倍に 創業時と現在の住宅を比較したのが第2表である。分譲第1号の離宮住宅(須磨離宮公園の前にある)の専用床面積は52㎡、平成5年3月入居予定で只今工事中のサザンヒルズ井吹台は平均103㎡、25年間にちょうど倍になった。

第2表 創業時と現在の住宅比較

種別	入居年月	団地名	構造	専用品積	規模	分譲価額	備考
中高層	昭和41年 7月	離宮	6F・RC	52㎡	3K	千円 2,547	公社分譲第1号 40戸 1タイプ
	平成5年 3月 (予定)	サザンヒルズ 井吹台	15F・SRC	103	3LDK 6LDK+S	平均 49,889	西神南ニュー タウン 110戸 13タイプ
	倍率			倍 2.0		倍 19.6	
戸建	昭和45年 6月	有野(1)	1F 2F プレハブ	62	3DK 4DK	4,007	一戸建第1号
	平成3年 8月	西神(5)	2F 2×4	131	4LDK 5LDK+K	平均 68,240	高規格住宅
	倍率			倍 2.1		倍 17.0	

注：RCは鉄筋コンクリート造，SRCは鉄骨鉄筋コンクリート造，2×4はツーバイフォーを示す。

一戸建は中高層よりやや遅れ，第1号有野(1)の入居は昭和45年で，専用床面積62㎡。いちばん最近入居の西神(5)は131㎡で，20年間でやはり倍になった。わが国の住宅は兎小屋といわれる。20年前はそうだったかも知れないが，今つくられる住宅は欧米に何ら遜色なく，この間のわが国経済力の躍進を，住宅規模の推移に見る思いがする。間取りは，3Kや3DKから，6LDK+S(Sはスペア，納戸)，あるいは5LDK+K(Kはキッチン)まで拡がった。

量から質へ 戦後の長い住宅不足の時代を経て，全国の住宅数が世帯数を上まわったのが43年，全都道府県で上まわったのが48年だった。不足の時代には量的充足が優先したが，1割近い空家率(63年住宅統計全国数値9.4%)の昨今は，質の時代である。

離宮住宅では40戸全戸が同一タイプだったが，井吹台110戸は実に13タイプ。ニーズの多様化がいわれて久しい。

有野(1)はプレハブ住宅。プレハブが出始めた頃で，「画一的で安物」のイメージが強かった。¼が二階建，¾はまだ平屋だった。アルミサッシが出始めた頃で，外部建具はアルミサッシと木製が混在。離宮住宅はまだスチールサッシ

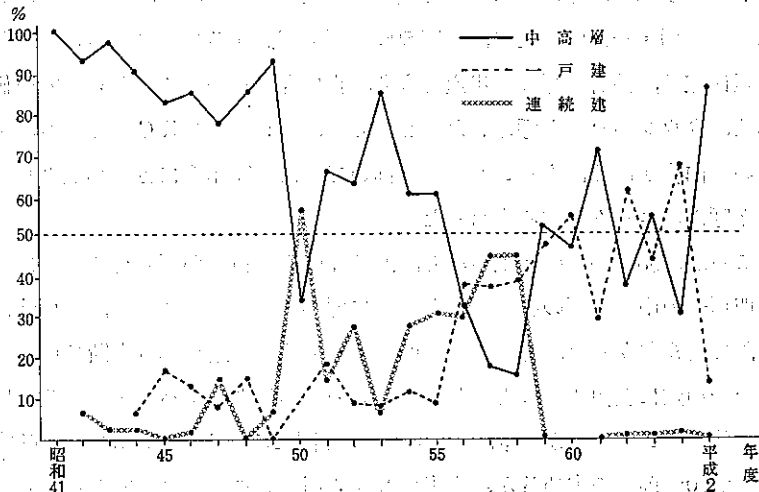
だった。設備もどんどん高級化。車庫は、0%から100%へ。自動給湯装置・冷暖房装置をはじめ、ガスもれセンサー、火災センサー等ホームオートメーションも進み、前記西神(3)は、ソーラーシステム暖房(屋根のガラス集熱面で暖めた空気を1階床下に送り、床から部屋を暖める)の団地として全国第1号。トイレは、洗浄乾燥暖房便座つき。

値段17~19倍 20年余の間に、分譲価額は、中高層で19倍、一戸建で17倍になった。この間に、物価は約4倍、住宅面積が倍だから、残り2倍余りがグレードアップと土地高騰によると考えられる。

3 中高層・一戸建・連続建

当初は中高層 中高層・一戸階・連続建の推移をみたのが第2図である。はじめ10年間は圧倒的に中高層が多かった。一戸建は昭和44年度から始め、前述有野(1)が第1号だが、一戸建用地が少なく、55年度までは10~20%のウエイト

第2図 中高層、一戸建、連続建住宅の構成比



注. 着工年度による。

に過ぎなかった。ここ数年は、一戸建と中高層は、ほぼ半々である。

累計では、中高層65%、一戸建21%、連続建14%。申込倍率をみると、一戸建は中高層・連続建の倍以上で、市民の根強い一戸建志向がうかがわれる。

ツープайフォー登場 49年からツープайフォー（以下2×4）工法がオープンになり、50年度当社は全国に先がけて、2×4一戸建建設にかかった。それまで一戸建はすべてプレハブだった。2×4は、枠組壁工法と呼ばれ、北米の戸建住宅の主流。在来工法にくらべ、熟練度を必要とせず、木材は規格化され、もっとも使われる木材の断面が2インチ×4インチであることから、この名が生まれた。

連続建は、いわゆる二戸一・三戸一……だが、はじめ10年はほぼ10%前後、50年度一挙に56%を占めた。これは高倉台・名谷の宅地造成がすすみ、この年連続建用地が大量に供給されたからである。また、この年まで連続建はすべてRC2階建か鉄骨プレハブ2階建で、2×4連続建が始まるのは51年度から。53年度以降連続建はすべて2×4になり、以後数年間2×4連続建全盛時代を迎える。

タウンハウス 54年度から2×4連続建は建設戸数の30~50%を占め、58年度には中高層・一戸建を凌駕、年間500戸近く建設するまでになった。これら連続建住宅は、共有の緑地や歩道を持ち、良い環境をつくりながら、安い価額に抑え、タウンハウスと呼ばれた。2×4は、プレハブやRCにくらべ、デザインの自由度が高く、タウンハウスに向いていた。55年度には、和風タウンハウスと呼ぶユニークな試みも行った。

ところが、58年からの住宅不況で、連続建の売れ行きが落ち込み、特に三戸一・四戸一の中央住戸の売れ行きが極端に悪かった。これに反し、一戸建はさして落ち込まなかった。そこで敷地面積は変えずに、連棟部分を断ち切って、連続建を戸建に変更することにした。いわゆる戸建タウンハウスである。以後この戸建タウンハウスが主流になった。第2図にみるように、59年度以降、一戸建が50%前後を占めるが、大半は2×4戸建タウンハウスである。ちなみに、2×4住宅は、戸建・連続建あわせ累計4,484戸に達した。

隣居型住宅 2×4 連続建は建設されなくなったが、第2図で、62年度から毎年僅かな連続建がある。年間10戸程度だが、これは最近の高齢化社会に対応すべく、親世帯と子世帯が隣居できる住宅である。4LDKと2LDKを組み合わせたものが多く、2×4だが、これまでの連続建とは趣が異なる。

高齢化対応住宅としては、老人同居型を58年度からはじめ、今までに200戸建設した。これは、一戸のなかに二世帯住んでそれぞれ独立性が保てるよう設計し、キッチンも二つつくっている。

在来木造 一戸建は、はじめプレハブ、最近は2×4が多い。しかし、わが国の在来工法住宅に対する需要もなかなか強いので、公社では61年度からこの工法も採用した。建設戸数はまだあわせて62戸。どうしても割高になり、工期も長くなる。

4 申込倍率

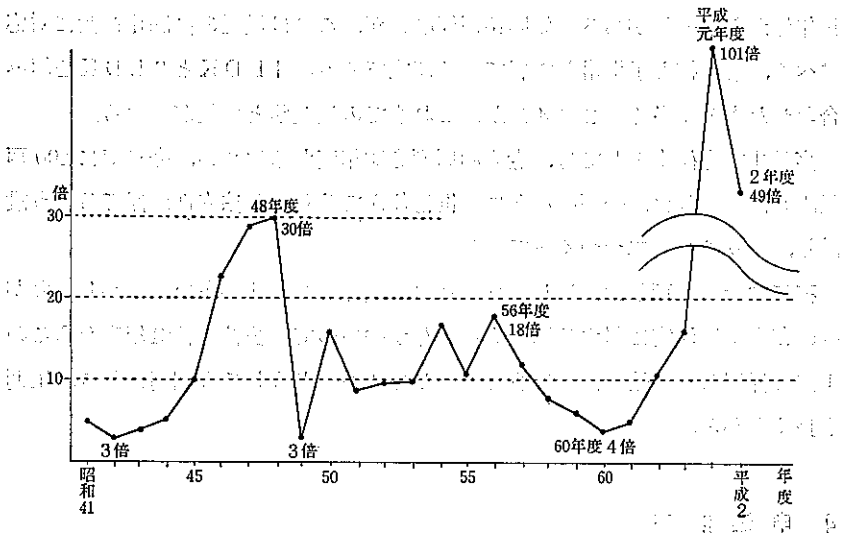
1,510倍 平成2年1月、横尾団地2×4一戸建住宅104戸の募集では、最低価額4,125万円の住宅に、実に1,510人が殺到した。今までの最高倍率になった。須磨ニュータウン最後の募集だということも手伝って、8日間の募集期間に、15,500人が申込み、一回の申込人員として最高になった。この団地を含め元年度中申込総人員は58,400人、年度間平均申込倍率は101倍、いずれも公社はじまって以来だった。

翌2月には、1日の申込者が2,800人に達し、当公社のいるビルのエレベーターがパンク状態になった。売れ行きの悪かった昭和60年度は、あの手この手で努力して、年間総申込者数2,200人。わずか4年後に、1日で年間申込者数を軽くオーバーしたのだから、驚くばかりの変りようだった。

列島改造景気とオイルショック 申込倍率の推移をみたのが第3図である。42年度の3倍から、いざなぎ景気・列島改造景気の追い風に乗って、年とともに上昇、48年度には30倍に達した。平均倍率100倍を越す団地が47年度に4、48年度に2団地あり、申込者の整理に警官の出動を願ったこともあった。

ところが、48年第4次中東戦争によるオイルショックで、建設費は一挙に

第3図 分譲申込倍率の推移



3〜4割方高騰、分譲価額は、48年度まで1,000万円を超えるものはなかったが、49年度以降軒なみ1,000万円を超えた。価額高騰に加え、みよどり台で一度に900戸の大量募集したこともあって、倍率は49年度3倍に急落した。

「売れ残り」この落ち込みも50年度に回復し、以後10年近く10倍台の倍率に安定した。ところが、55年から始まった政府の財政再建政策の影響が、56年度の18倍を頂点に、57年12倍、58年8倍、59年6倍、60年4倍、とほぼ前年の $\frac{1}{2}$ の倍率に毎年低落をつづけた。58年度の秋には売残りが発生、59年8月、西神で売出した2×4連続建166戸は、110戸を売り残した。売れ残りは、60年には300戸余りに達した。

48年オイルショック時も売れ残ったが、当時は積立分譲が主力の時代、1年か2年の積立期間中には捌けて、積立完了時すなわち建物完成時にはほとんど売れていた。しかし、このたびは、資金を積立でない一般分譲で、完成直前の募集。売れ残ると、建物の保守管理費が要る、量が日焼けする、建設費の金利は嵩む、と良いことなし。

59年9月には、公社内に販売促進本部を設置。売れ易いように改造したり、

特別な融資制度を新設したりしながら、現地案内会を繰り返し行った。売れ残りが解消したのは、62年3月であった。

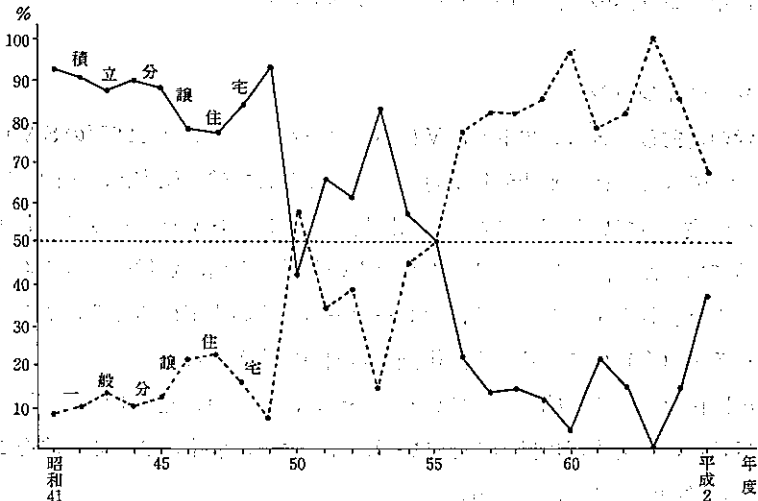
この間、新規売出し分については、住宅メニュー方式を採用したり、100戸ほどを2回にわけて募集したこともあった。

62年5月、政府は緊張経済対策として、住宅建設を主力に、内需振興を図ることとした。住宅金融公庫の割増融資、利率の引き下げ（6月から公庫金利は最低の4.2%に）、住宅ローン優遇の税制改正等を行った。折から61年末からはじまった戦後最長の景気に支えられ、平成元年度遂に前記平均101倍に達した。2年度は、金利上昇・地価高騰もあり、半分の49倍になった。

5 積立分譲と一般分譲

勤労者の資金受け入れ 地方住宅供給公社法第1条には、「(公社は)住宅の不足の著しい地域において、住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して、これらの者に(住宅を供給)」と書か

第4図 積立分譲住宅と一般分譲住宅の構成比



注：公庫融資対象住宅についてのみ。

れている。法文では、公社の仕事は、積立分譲住宅の供給である。

今と違って、資金不足で住宅不足の時代は、これで良かったが、今は資金も住宅も十分な時代。全国的に、積立分譲はごく僅かになってしまった。購入者にとって、図面でしか住宅を予想できない積立分譲より、現実の立地条件や建物を確かめて購入できる一般分譲が良いにきている。

構成比逆転 第4図のように、昭和40年代は積立分譲が80~90%を占め、一般分譲は10~20%だった。これが50年度に、積立40%、一般60%に逆転した。これは、前節でみたように、オイルショックで49年度申込倍率が3倍に激減。これを回復するには、一般分譲を主力にする必要があったからである。その結果、50年度倍率は10倍以上を確保できた。

51年度から数年間、ふたたび積立分譲が過半を占めたが、40年代ほどのウエイトにはならなかった。また、1年積立を主として、以前の2年積立・1年半積立は姿を消した。

55年度に積立・一般半々になり、以降一般分譲が優位を占めて現在に至っている。63年度は積立分譲ゼロ。平成2年度に積立が上昇しているが、たまたま学園都市で200戸の大団地の募集をしたからである。

6 SVヴィレッジ

北米の街並み Sはシアトル、Vはバンクーバー、あわせて26戸のSVヴィレッジができたのは、平成元年7月だった。これまで輸入住宅は、全国各地で個々に建設されていたが、まとまった団地としては、SVヴィレッジがわが国第1号であった。設計はアメリカとカナダの設計事務所、資材やシステムキッチンなどは公社が両国から輸入、フレーマー（日本の大工にあたる）やドライウォーラー（左官にあたる）も、両国から招いて施工した。

この計画は二つの目的をもっていた。一つは、年来の急速な円高を生かして、安価な住宅を市民に供給できないか、今一つは、北米の2×4工法をこの機会に再勉強すること、であった。

前者については、単純な為替レートによる換算では、同程度の住宅が、北米
都市政策 No.66

では日本のほぼ半値であった。しかし、実施結果は、輸送費・関税・わが国建築法規の規制等があり、建築単価は国産住宅とほとんど変わらなかった。ただ、質的には相当高度なものできた。資材は平均1ドル127円で輸入し、円高を活用できた。

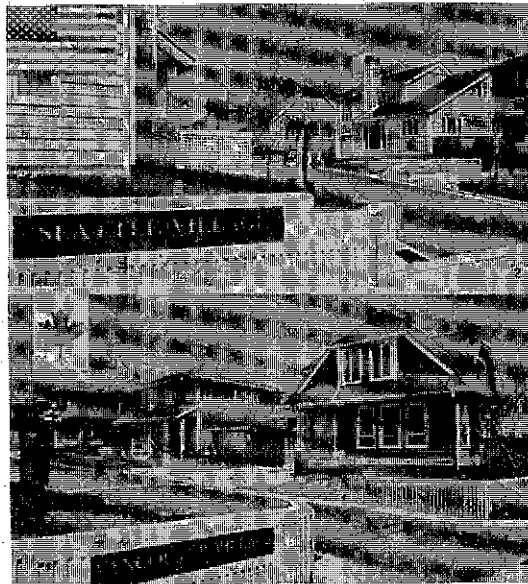
第2点。2×4工法は、わが国で昭和49年からできるようになったが、多分に日本化され、北米本来のものと違ってきていた。そこで、これを機会に、本来の2×4を勉強し直そう、ということだった。勉強にはなったが、公社の2×4工法を改めるには、資材面その他で支障が多く、実現に至っていない。

無塀・無電柱 写真でみるように、塀や垣根を一切設けず、開放的な前庭にした。購入者に建築協定を結んで頂き、将来ともこの環境を保つようにして頂いている。割高になったが、電気・電話等は地中配線にした。ガレージは2台分用意した。シアトル村では、実際に薪を焚ける暖爐を設け、煙突をとりつけた。

なるべく北米式をそのまま持ちこんだが、住むのは日本人だから、手直しもいくつかした。公社では、LHM（レディズ・ハウジング・モニター）の制度をつくって、

従来から公募主婦50人に、いろんな意見を伺っている。このLHMで外国居住の経験がある数人に、とくに今回意見を求めた。

その結果、外国ではみんな玄関で靴を脱いだとのことで、S.V.ヴィレッジでは、玄関に10cmの段差を設け、靴を脱ぎ易いようにした。また、風呂はバス・



タブ方式でなく、洗い場のあるバス・ユニットにした。窓は、日本の湿気を考え、なるべく沢山つくった。

見学者1万人 募集に先立って、15日間にわたり一般公開し、1万人に見学頂いた。住宅金融公庫にも力になって頂いたが、公庫からは総裁以下全役員の視察を頂いた。新聞・テレビでも全国的に報道された。最多販売価額6,300万円で売り出し、平均倍率は87倍だった。

入居者からは、おおむねご好評頂いているが、和室がないのはどうも、の意見がある一方、和室がないのが気に入った、という人もある。雨戸や庇がないのがどうも、玄関からすぐ居間や食堂が見えるのもどうか、といった意見もあった。

工事期間中、3回にわたって、この住宅建設を主題とした2×4セミナーを、当公社主催で開催した。全国から約600人の受講があった。

建設大臣賞 平成2年10月、SVヴィレッジについて、当公社は建設大臣から表彰された。公社としては、4度目の大臣表彰であった。別に日本建築学会からの表彰も1回受けたが、その状況は第3表のとおりである。

大臣表彰4件のうち、2件は2×4連続建いわゆるタウンハウス建設について

第3表 大臣表彰等

種別	受賞年月	受賞事項	概要	特色
建設大臣賞	昭和55年7月	名谷(0)団地	ツーバイフォー連続建2F72戸	公社で設計した第1号ツーバイフォータウンハウス。これまでは設計付施工で発注。無電柱。
	" 58年7月	西神(2)団地 " (8) "	ツーバイフォー連続建2F(2)170戸,(8)80戸	56年度の着工。この年ツーバイフォー住宅の着工650戸で、最大。
	" 60年7月	学園(1)団地	RC中層3F72戸	1Fと2Fで1戸、2Fと3Fで1戸のメゾネットタイプ。人工屋上庭園つき。
	平成2年10月	西神SVヴィレッジ	ツーバイフォー一戸建2F26戸	輸入住宅
日本建築学会賞	昭和60年5月	タウンハウス定着のための多年にわたる実績	約2,500戸建設	共有緑地をもつ連続建又は一戸建の集合住宅。住宅と環境を一体的に設計した。

てであった。この分野における公社の実績が評価されたものである。SVヴォレッシは2×4一戸建だから、4件のうち3件が2×4。学園(1)は、RCメゾネットと屋上庭園が評価された。

建築学会の表彰理由は、①街づくりの視点からの住宅供給、②優れた計画手法とデザイン、③2×4工法で地元住宅産業を活性化、④新手法を定着させた活力ある組織、の4点であった。

2年6月には、SVヴォレッシ建設にかかわった公社職員16名の執筆、当公社の編集で、「ツープイフォー輸入住宅」と題する単行本が、東京「井上書院」から発行された。昭和60年発行の「ツープイフォー・ハンドブック」につぐ公社職員による2冊目の刊行であった。

7. これからの課題

①賃貸住宅 最近の地価高騰で、持家取得が一般勤労者にとって難しくなり、あらためて賃貸住宅の供給が脚光を浴びている。昭和61年度には、公社だけが行える「地域特別賃貸住宅B型」（神戸市での愛称「あじさいシステム」）の制度が、建設省によって創設された。

これは、民間土地所有者と市・公社が協定し、住宅の建設・入居者募集・家賃徴収・公庫への償還等を公社が土地所有者に代って行い、土地所有者は建物を所有、その家賃を公社から受け取るシステムである。家賃の一部を市が補助し、入居者（収入分位25～60%の者）は補助金を引いた額を負担する。市は家賃補助のほか、公庫借入金の利子補給もする。

当公社では、62年度に垂水区で、この第1号住宅51戸を着工した。平成元年に完成、さらに2棟の完成をみ、2棟が工事中である。

平成3年度この制度はさらに強化され、新しく「借上型」がスタートした。これは、建設した住宅を公社が所有者から20年間一括借り上げ、その間の家賃の満室保証をする。建設費の10%前後の補助も新しく加わった。今後大きく伸びることが期待される。

この事業には収支計算が不可欠だが、当公社はこの面で進んでいるからと、

3年8月、建設省住宅建設課主催で、「借上公共賃貸住宅事業収支プログラム操作講習会」が神戸で開かれた。全国の府県・大都市の住宅行政関係者と公社職員を対象に、2回にわたって開催、当公社の係長等が講師になり、110人受講した。

「リフォーム」公社が今までに建設した中高層住宅は、422棟、15,000戸。管理組合は152ある。初期のものは建築後20年以上経過し、半数以上が10年以上経過している。屋上防水や外壁の補修・塗装のやりかえ等共用部分のリフォーム工事は、今後増大の一途である。一戸建住宅については、カーテン・照明等のインテリア工事、ガレージや庭のエクステリア工事、増改築等の需要がある。

昭和63年3月公社内に係を新設、これらに対応をはじめた。まだ年間2〜3億円の事業量だが、今後大きく伸びるものと思われる。

超高層住宅・高規格住宅 地下鉄西神中央駅そばに、いま超高層住宅の建設を進めている。平成3年11月に着工、全体で6棟582戸、最高34階で110m。6年6月完成を予定している。

高規格住宅は、21世紀に向け住宅の質の向上を図るべく、昭和60年に住宅金融公庫がつくった制度である。天井高240cm以上等いろいろな条件を満たすと、割増融資がある。初年度全国の実績600戸のうち、当社が1/4以上の165戸を占め、以後毎年この制度を活用している。

「魅力ある街創り」以上のほか、公社の仕事として、市から受託している市営住宅33,000戸の管理がある。50年から修繕を、56年から家賃収納・募集・入居業務を行っている。

「平成3年9月、全国の公社が加盟している全国住宅供給公社連合会が主催して、神戸で、全国公社職員向けのセミナーが開かれた。題して「魅力ある街創りの方策とは？……神戸市住宅供給公社のしたたかな商品企画力を解剖する」。

「講師には、神戸大学の先生、神戸市職員、当公社職員があたり、2日間にわたって、講義と現地研修を行った。いささか当社を過大評価したセミナー名だが、その名に背かないよう、ますます立派で低廉な住宅を供給し、神戸の街創りに寄与してゆきたい。」

都市再開発と住宅供給

廣 戸 敏 夫

(神戸市都市計画局長)

1 都市再開発について

ヨーロッパと日本の文化の違いを「石」と「木」の文化の差異として説明する機会が多い。ヨーロッパでは石づくりの古い町並みが現在でも残り、パリ・ロンドン・バルセロナなどそれぞれのまちにふさわしい独特の景観を形成している。これらのまちにおいても、ロンドンのドックランドに代表されるように新たな再開発の動きが多くみられる。

我が国の場合は「木」の文化であり、その耐久時間が石に較べて極端に短いといわねばならない。戦後45年を迎える今日、都心を中心に土地の高度利用が図られ、建築物も日々新たになっているが、まだ、非戦災地域をはじめ、老朽化した住宅の多い地域も残っており、住宅の更新が必要となっている。むしろ、これらの地域は、良好な居住環境を整備するためにも、人為的に都市を再開発し、施設の更新を促進していく必要性が非常に高いといえるのである。昨今、京都における土地の高度利用と古都保存の論議に代表されるように、大都市のみならず地方都市においても、都市再開発が活発に実施されつつあるのはその証左であろう。

都市再開発は都市計画事業として考える場合、都市再開発事業とみるものが常識的な考えであるが、制度的な事業としてではなく、まちづくりとしての都市再開発としてみると、その範囲は非常に広がりのあるものとなる。

市街地改造事業を発端とする再開発事業からコミュニティ住環境整備事業等の建築物に着目した事業、また、市街地における区画整理事業のように土地そ

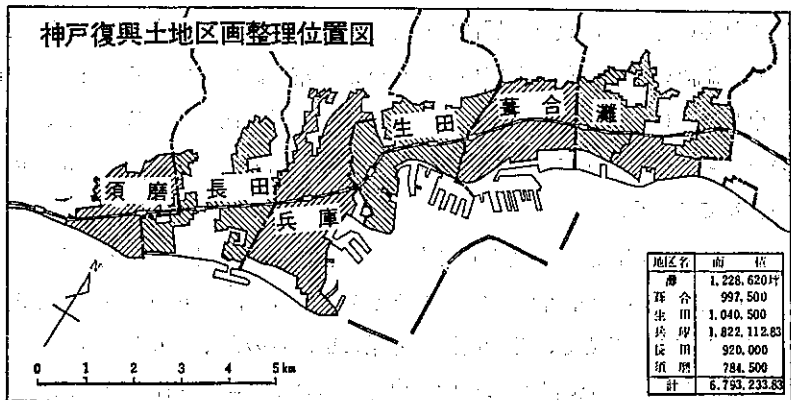
のものに着目した事業ではあるが、副次的に、建築物を更新し、良好な居住環境の整備の促進に効果を持つものがある。さらに、事業を実施していくうえでの促進的の事業として、再開発住宅制度等もあり、新市街地のスプロール防止として、宅地開発的な意義を持つ土地区画整理事業もあげられ、都市計画事業としての都市再開発は住宅施策としても、多くの種類を数えることができる。

2 土地区画整理事業と住宅

神戸は慶応3年の開港以来、都市として徐々に形づくられてきた。港の繁栄とともに、都市の整備も面的に進み、市域も拡大されてきたのである。しかしながら、戦争によって、市街地の60%以上が消失し、戦災復興の事業が起こされ、新たなまちづくりが進められてきた。

戦災復興の主体は土地区画整理事業であった。神戸戦災復興誌によれば、罹災区域は旧市街地の大部分で560万坪であったが、非戦災の家屋密集区域等を含め、第1図に見られるように、灘、葦合、生田、兵庫、長田、須磨の6地区、679万坪(約2,240ha)に決定されたのである。最終的には、第1表・戦災復興土地区画整理事業の神戸復興の合計欄に示されるように、1,740.2ha、また、

第1図 神戸戦災復興土地区画整理図



資料：「神戸戦災復興誌」昭和36年8月，神戸市

第1表 戦災復興土地区画整理事業

地区名	施行面積(ha)	移転戸数(戸)
本庄	137.0	不明
本山	30.2	約 1,700
魚崎	76.9	約 1,600
住吉	75.9	約 700
御影	109.1	約 1,700
東灘復興(計)	429.1	(本庄除く) 約 5,700
灘	385.1	6,172
葺合 (うち三宮東)	316.2 (41.0)	6,361 (1,532)
生田	234.7	9,142
兵庫 (うち兵庫山手)	401.1 (5.5)	8,707 (231)
長田	188.7	4,172
須磨 (うち板宿)	214.4 (15.2)	2,958 (950)
神戸復興(計)	1,740.2 (61.7)	37,512 (2,713)
合計	2,169.3 (61.7)	(本庄除く) 43,212 (2,713)

戦後の合併地域である東灘区の土地区画整理としての東灘復興の面積429.1haを含めて、2,169.3haとなっている。この土地区画整理事業による家屋の移転戸数は、不明の東灘区の本庄地区を除くが、43,212戸に上る。

また、戦災復興の土地区画整理事業以降に実施されてきた都市改造土地区画整理事業は、第2表にみるように、東灘浜手、東灘山手、新神戸駅、河原、上沢の5地区、186ha、家屋の移転戸数は4,759戸(東灘浜手の不明分を除く)となる。現在、東灘山手、河

原西工区、上沢の3地区において事業を実施中であるが計画が大きく変化することはない。

以上に見るように、土地区画整理事業による面積は2,355ha、家屋移転戸数は、予定も含め47,971戸に上る。直接施行による建物の引き取りや移築があるとしても、移転対象家屋の大半が新たに家屋を建築しており、周辺への影響を考えあわせると、老朽化した住宅の解消に多大の貢献をしてきたといえる。

土地区画整理事業の本質は、単に住宅の更新ではなく、むしろ、道路、公園、学校等の公共施設を整理し、住環境を改善していくことにある。東西に長い市街地を貫通する山手・中央・浜手の3大幹線をはじめとする多くの道路がこの事業によって概ね築造され、王子・磯上・諏訪山・大倉山・御崎・西代・若松・一の谷公園などが整備された。現在、神戸は指定市のなかでも市民一人あ

第2表 都市改造土地地区画整理事業

地区名	施行面積(ha)	移転戸数(戸)
東灘浜手	40.1	不明
神戸市長施行(計)	40.1	不明
東灘山手	83.7	1,664
新神戸駅	27.5	755
河原	21.2	1,274
東工区	6.8	495
西工区	14.4	779
上沢	13.5	1,066
神戸市施行(計)	145.9	4,759
合計	186.0	4,759

たり公園面積(平成3年3月末・14.1㎡)が最も大きい、戦災復興をはじめとする土地地区画整理の過程において、地価高騰による私有地の有効利用に対する市民意識の高まりを考慮し、市民のいこいの場としての公園の確保に努めてきた成果といえる。

土地地区画整理事業が面とすれば、道路に直接抵触する土地・家屋を買収していく街路事業は、線的ではあるが、家

屋を買収・除去し、道路を建設する。生活再建のためには、新たな住宅・店舗等の建設が必要であり、自ずから建築物を更新することになる。

昭和21年に神戸市復興基本計画要綱の中で、道路計画が定められて以来、既に、道路延長436.4km完成し、事業中をいれると606.6kmとなっており、土地地区画整理や市街地再開発によるもの、また用地のみの買収や片側のみの拡幅等を考慮しても相当な量の建物の再建が実施されたこととなる。また、用地買収方式の街路事業にあっても、密集市街地や商店街では、例えば、長田区番町地区での改良住宅建設やその他商業地域における建物共同化の誘導による道路拡幅のように沿道再開発型の事業を併用しながら事業を実施している。また、移転先確保のための代替地取得や市自らが小規模な宅地造成を行い、権利者に提供することにより、店舗や住宅の再建を容易にしているのである。

3 都市再開発事業と住宅

土地地区画整理事業が面的な都市施設整備とすれば、より直接的に建築物の更新を行ってきたのが、都市再開発事業である。都市再開発事業は2つの流れが

存在する。その一つは土地区画整理法からのものであり、他の一つは建築物の共同化・不燃化の流れである。

(市街地改造事業)

昭和36年に市街地改造法が制定されたが、この法律に基づく市街地改造事業は、土地区画整理事業では処理できない密集市街地の整備のために生み出された手法である。土地区画整理事業における換地の考えを発展させ、土地の権利を建築物の一部とその建築物の底地の共有持ち分に置き換えるもので、今日の都市再開発の権利処理方式の原点である。神戸市では、法律の施行された翌、昭和37年には、長田区の大橋地区(大正筋商店街)において市街地改造事業を実施し、神戸デパートを中心として6棟を建設し、同時に浜手幹線の整備を行ったのである。従前の権利者数187人、家屋66戸を、新たに店舗と197戸の住宅を持つビルとして再生させたのである。

同様の手法により、三宮地区(三宮センター街)においてサンプラザ、センタープラザ・同西館の商業施設の建設、中央幹線・生田筋線の整備、また六甲地区(JR六甲駅南)ではメイン六甲4棟の店舗・住宅ビルを建設し、駅前広場の整備を行ったのである。この事業における住宅の建設は、三宮地区において地域特性もあり、商業・業務ビルのみとなったが、全体としては第3表にみ

第3表 都市再開発型事業

(市街地改造事業)

{上段:区域面積
中段:敷地面積
下段:建築延面積

—店舗併用住宅含む

地区名	施行面積(m ²)	従前住宅(戸) or 権利者数(人)	ビル住宅戸数(戸)
大橋地区	{ • 20,500 • 8,360 • 36,052	66戸 187人	197戸
三宮地区	{ • 29,700 • 15,848 • 143,356	72戸 469人	—
六甲地区	{ • 17,230 • 8,336 • 38,469	78戸 155人	93戸
合計	{ • 67,430 • 32,544 • 217,877	216戸 811人	290戸

るように290戸の住宅を供給したこととなる。

(防災建築街区造成事業)

同じ昭和36年、防災建築街区造成法が制定された。事業は街区毎の建築物の共同化・不燃化により、都市防災、土地利用の合理化、環境の整備改善を促進する目的をもって実施された。神戸市では、昭和38年に中央区相生町5丁目、相生町第一街区において、神戸駅前ビル、昭和39年に中央区布引町3丁目の布三街区での布引ビル建設に着手したのをはじめ、元町、三宮、中山手（中央区中山手通1丁目）、湊川（兵庫区荒田町等）、東山（兵庫区東山町）、湊川公園南（兵庫区下沢通1丁目）の10街区、地域面積111,530㎡において、44棟のビル建設・1,208戸の住宅供給を行ったのである。

都市の不燃化については、さらに昭和55年度から開始された都市防災不燃化促進事業がある。市の避難地域としての中央区大倉山地区周辺の建築物の不燃化、老朽住宅の更新を目的としたものである。これまでに11棟の耐火建築物が建設されている。

(市街地再開発事業)

市街地改造事業は、土地区画整理事業の欠点を補うものとして、公共施設の整備に重点が置かれ、建築敷地や建築物の整備は付随的なものに過ぎなかったこと、また、防災建築街区造成事業は権利者全員の同意が前提であり、地域面積が限定される等の理由から、昭和44年都市再開発法の制定により発足した市街地再開発事業に発展的に吸収されることになった。

都市再開発法第2条には、市街地再開発事業の定義として、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業及びこれに付帯する事業とされている。また、第5条には、住宅建設の目標の設定義務として、市街地再開発事業に関する都市計画においては、住宅不足の解消に寄与するよう、事業により確保されるべき住宅の戸数その他住宅建設の目標を定めなければならない、と規定されている。

神戸市における市街地再開発事業は、第4表に示すように、個人施行3地区、

第4表 市街地再開発事業（完了地区）

上段：区域面積
中段：敷地面積
下段：建築延面積

地区名	施行面積(m ²)	従前住宅(戸) or 権利者数 (人)	ビル住宅戸数 (戸)	備 考
三宮2丁目東地区 (第一種)	{ • 2,500 • 1,670 • 13,470	35人	—	
板宿平田町2丁目, 2丁目西地区 (第一種)	{ • 3,600 • 2,598 • 17,553	24人	90戸	
個人施行(計)	{ • 6,100 • 4,268 • 31,023	59人	90戸	
六甲道駅前地区(第一種)	{ • 13,130 • 5,690 • 32,350	132戸 178人	154戸	(保) 107戸
長田地区(第一種)	{ • 9,700 • 3,194 • 14,795	48戸 93人	90戸	(保) 68戸
垂水駅東地区(第二種)	{ • 31,700 • 14,600 • 77,720	181戸 391人	317戸	地区全体計画
第1地区(B・C棟)	{ • 15,136 • 8,600 • 48,720	90戸 177人	207戸	(保) 114戸
神戸市施行(計)	{ • 37,966 • 17,484 • 95,865		451戸	
雲井通1丁目地区 (第一種)	{ • 6,600 • 2,336 • 13,005	(組合員)10人	128戸	128戸のうち,市 が114戸を購入 (再開発住宅)
雲井通5丁目地区 (第一種)	{ • 4,300 • 3,565 • 24,484	(組合員)18人	—	
雲井通6丁目地区 (第一種)	{ • 7,100 • 4,742 • 36,870	(組合員)25人	—	
旭通1丁目南地区 (第一種)	{ • 7,100 • 2,310 • 11,476	(組合員)14人	130戸	130戸のうち,市 が120戸を購入 (再開発住宅)
長田商店街1丁目東地区 (第一種)	{ • 3,700 • 3,231 • 15,615	(組合員)19人	44戸	
板宿A地区(第一種)	{ • 7,400 • 4,670 • 25,071	(組合員)46人	—	
組合施行(計)	{ • 36,200 • 20,854 • 126,521	(組合員) 132人	302戸	
合 計	{ • 80,266 • 42,606 • 253,409		843戸	

神戸市施行3地区，組合施行6地区の計12地区において実施してきた。六甲，垂水地区は市の副都心，生活都心であり，JRの駅前広場の整備，区役所や市民センター等の公共公益施設の整備にあわせ，地域に住宅を供給したものである。また，三宮，雲井通5・6丁目，板宿，長田地区は都心及び地域の中心的商店街を再開発し，住宅の供給を行ってきたものである。これらの再開発による住宅供給の合計は843戸である。

現在実施中，また，今後に予定されている市街地再開発事業は，第5表に見るように，市施行では，垂水駅東第2地区，同西地区，新長田駅前地区は既に

第5表 市街地再開発事業（実施中・計画中）

上段：区域面積
中段：敷地面積
下段：建築延面積

地区名	施行面積(m ²)	従前住宅(戸) or 権利者数 (人)	ビル住宅戸数 (戸)	備考
垂水駅東地区(第二種)	{ 31,770 14,600 77,720	391人	317戸	地区全体計画
第2地区(A棟)	{ 16,634 6,000 29,000	91戸 214人	110戸	
垂水駅西地区(第二種)	{ 19,614 10,700 55,200	49戸 208人	166戸	
新長田駅前地区(第一種)	{ 15,000 4,000 32,000	58戸 91人	140戸	
二葉町5丁目地区	{ 17,000 未定 未定	181戸 314人	260戸	
舞子駅前地区	{ 7,100 6,000 30,000	35戸 91人	—	
神戸市施行(計)	{ 75,348 }	414戸 918人	676戸	
森南1丁目地区(第一種)	{ 10,300 8,160 45,500	(組合員) 127人	74戸	
組合施行(計)	{ 10,300 8,160 45,500	(組合員) 127人	74戸	
合計	{ 94,228 }		750戸	

都市計画決定を終え、事業を実施中であり、今後の予定として、新長田南部の二葉町5丁目、明石海峡大橋の架橋に伴うJRと山陽電鉄舞子駅間の舞子駅前地区の2地区がある。また、組合施行では東灘区の森市場の再開発事業である森南1丁目地区が建設工事中である。これら6地区における、住宅の予定供給戸数は750戸となっている。その他、灘区の桜口町3丁目、兵庫区新開地2丁目地区においても計画が進められている。

都市再開発法に基づく再開発以外に要綱（建設省事務次官通達）や住宅・都市整備公団法との共同による再開発を実施している。まず、優良再開発建築物整備促進事業制度要綱によるものとしては、商業・業務地区において予定も含め、6地区において、建築物の共同化を誘導し、民間活力を活用して、市街地の整備と良好な市街地住宅の供給を促進してきた。この制度による住宅としては、365戸が供給されている。また、神戸市が土地を確保し、地域にふさわしい公共施設を含んだ建築施設を整備し、地域発展の核とするための拠点再開発を住宅・都市整備公団と共同し、JR兵庫駅・新長田駅前において実施している。低層部分には公益施設・市民広場や商業施設を設け、高層部には住宅を配置している。この事業により、駅前に市街地住宅784戸を供給してきたのである。

（コミュニティ住環境整備事業）

長田区の真野地区では、住工混在地域の用途の純化と住環境の改善のために、地域の住民が主体となって、まちづくりを推進している。この地域では、コミュニティ住環境整備事業により、公道の新設・拡幅・隅切、小公園の設置、公的住宅の建設を行うとともに、市の単独事業として、老朽住宅の共同立替えのために、長屋共同立替えのモデル住宅を建設・展示し、計画づくりのためのコンサルタントの派遣や融資による支援を行っている。特に、住環境の改善により、住宅を失なうことになる人々のために、分譲・賃貸のコミュニティ住宅を建設し、地域の人々に提供している。現在まで、分譲16戸、賃貸2棟・27戸（第6表）を供給してきた。

第6表 再開発住宅等建設

名 称	規 模	住宅戸数(戸)	備 考
大井住宅(上沢)	鉄筋CR5F	45戸	賃 貸
旭第1南住宅(三宮東)	" 14F	120戸	"
泉第1住宅(河原)	" 5F	35戸	"
旭中央住宅(三宮東)	" 14F	133戸	"
泉第2住宅(河原)	" 5F	49戸	"
雲井住宅(三宮東)	" 14F	114戸	"
再開発住宅(建設省住宅局補助事業)(計)		496戸	
北野マンション(生田)	鉄筋CR5F	40戸	分 譲
北青木2丁目	木造2F	9戸	"
大黒マンション(板宿)	鉄筋CR5F	15戸	"
三宮東ハイツ(三宮東)	" 14F	48戸	"
宮前グリーンハイツ(六甲道)	" 5F	36戸	"
宮川町店舗付住宅(長田)	" 3F	2戸	"
森後ハイツ(六甲道)	" 5F	22戸のうち 17戸	"
都市計画事業用住宅(単独)(計)		167戸	
真野ハイツ	鉄筋CR3F	16戸	分 譲
真野東住宅(I期)	" 3F	15戸	賃 貸
真野東住宅(II期)	" 4F	12戸	賃 貸
コミュニティ住宅(補助事業)(計)		43戸	
従前居住者用賃貸住宅(新長田再開発等)	鉄筋CR11F	30戸	賃 貸
合 計		736戸	

(再開発住宅等)

真野地区におけるコミュニティ住環境整備事業は、地域改善のための促進剤として、事業に関わり、住宅に困窮することになった人々に住宅を提供してきたのであるが、このような事業促進的な住宅供給として再開発住宅制度(49年

事務次官通達)がある。市街地再開発、土地区画整理、過密住宅地区等に居住する借家人等で住宅に困窮する人に賃貸する住宅を建設し、事業を促進を図るものである。現在、5地区において6棟・496戸の再開発住宅(第6表)を建設し、事業地域内の人々に提供している。これに加え、市の単独事業として都市計画事業用住宅を建設し、事業に関連して、住宅に困窮することとなった人々に分譲している。6地区において、7棟・167戸(第6表)を供給している。

4 宅地の供給・新市街地における土地区画整理事業

既成市街地における都市再開発による都市計画事業における住宅供給の現状を以上に紹介してきたが、新市街地におけるスプロール化防止と良好な住宅環境の育成のために、宅地供給を目的とした土地区画整理事業を市の西・北部地域において実施している。第7表の区分にみるように、宅地造成、新市街地整備、土地利用転換促進等名称はいろいろであるが、いずれも土地区画整理事業を基本としたものである。

組合施行による宅地供給では637.25haを開発し、計画人口から類推すると約17,000戸(不明分を除く)以上の住宅供給がなされたことになる。地域的には市・西部の西神地域がそのほとんどを占めている。

住宅・都市整備公団の実施している土地区画整理事業は宅地造成では、市・北部の藤原・北神戸第一・第二・第三及び神戸ハーバーランドの5地区、新市街地整備では出合・田中の市・西部の2地区、合計7地区、1,041.4ha、同様に計画人口から計算で、約18,000戸の住宅供給がなされることになる。

また、市が直接土地区画整理事業を施行している市・北部の岡場・谷上の2地区で、施行面積は78.4ha、住宅供給戸数は約970戸である。(第7表)

以上の中で、市および公団施行のもの多くは、現在事業中であり、事業の効果は今後に待たねばならないが、新市街地において、良好な住環境を持つ新たな宅地の供給が、市の住宅政策の中で果たす役割は、市の開発局が実施している事業と同様、多大なものがあると考ええる。また、新市街地におけるプロー

ルの防止の観点からは、事業面積が全体で、1,757.05haに及び十分にその役割を果たしている。今後も西・北神地域において、組合による土地区画整理事業の要請も多く、積極的な対応により、良質な市街地の形成が可能となろう。

5 課題と今後の展望

都市再開発における、今日的な課題は（１）小規模住宅の多いの密集市街地での事業展開、（２）地価の異常な高騰、の２点である。

神戸市における市街地再開発事業は、鉄道の駅前再開発を中心とした効率のよい事業の実施が数少なくなり、むしろ、住宅を中心とした密集市街地における道路等の整備のために、沿道型の再開発が今後は増大してくることになるであろう。市街地再開発事業は事業収支をバランスさせなければならないが、住宅地区では、収支バランスが常にマイナスになることである。加えて、昨今の地価高騰である。地価の上昇が、建築コストの上昇に比し、はるかに高いため、権利者である土地所有者の取得する建物床がより多くなり、収支バランスのためには、残りの少なくなった保留床（分譲分）を法外な価格で販売しなくてはならない、現実的には、市街地における再開発事業の実施が困難な状態に置かれることとなっているのである。

土地区画整理事業においても同様である。非戦災の狭小で老朽家屋の多い密集市街地では、高減歩による事業の実施は困難であり、仮に実施したとしても、より劣悪な住環境に人々を追いやることになり、事業の目的を果たせなくなる。低減歩と良好な住環境の整備という矛盾する問題を抱えることになっているのである。

これらの課題に対処していくためには、種々の事業の組合せによる事業の展開が求められる。特に、これらの地域は、市の中央部を形成する旧市街地であり、高齢化率も高く、地域のコミュニティを破壊することなく、事業を実施していく必要がある。

一つの試みとして、兵庫区の浜山地区（老朽家屋率60％、高齢化率17％）では、土地区画整理事業とコミュニティ住環境整備事業を合併施行することによ

り、住宅の高層化を図り、道路・公園などの公共施設を整備する土地を創出し、住環境の改善・整備を推進しようとしている。コミュニティ住環境整備事業単独では、コミュニティ住宅を建築しても、意図する地域の権利者が入居するとは限らず、次々と事業を展開していくことができないという問題がある。これにより、土地区画整理による換地指定の手法を活用し、空き地を集合させることにより、事業の展開を容易にし、地域環境の整備を行おうとするものである。

第7表 新市街地での宅地供給（土地区画整理事業）

地区名		施行面積 (ha)	供給戸数 (戸)	地区名	施行面積 (ha)	供給戸数 (戸)			
組 成	宅 地 造 成	白川	66.1	計画人口 10,000人 約 2,500	住 宅 ・ 都 市 整 備 公 園	新多聞	193.4	—	
		甲南台	4.8	—		藤原	280.7	26,600人 約 8,000	
		下畑台	14.2	1,500人 約 370		北神戸第一	220.8	12,400人 4,000	
		西盛台	29.5	3,520人 838		北神戸第二・第三	277.1	12,000人 3,300	
		多井畑東	12.5	1,250人 約 400		神戸ハーランド	16.7	3,000人 約 900	
	合 成	新 市 街 地 整 備	玉津	163.3	16,000人 4,000	新整 市街 地備	出合	22	2,900人 約 800
			高津橋	1.8	873人 227	田中	30.7	3,100人 約 1,000	
			福吉	12.7	1,316人 339	小計	1,041.4	約18,000	
			池上	116.1	11,300人 約 3,000	神戸市 都市改 造	谷上	33.2	2,800人 750
			北別府	51.8	5,107人 約 1,300	岡場	45.2	220	
			岩岡	93.2	9,600人 約 2,500	小計	78.4	約 970戸	
			池上北	22.9	2,280人 約 600				
			福吉第二	1.6	193人 約 50				
			二ツ屋	18.4	1,840人 約 500				
岩岡南			17.6	1,760人 約 500					
土 転 地 利 用 促 進 住 街 区	水谷第一	2.55	約 255人 80						
	居住小山	8.2	約 1,190人 350						
小計		637.25	約17,554	合計	1,757.05	約36,524			

第2図 六甲道駅前周辺地区住宅・商業施設建替状況



資料：「六甲道駅前地区再開発研究会報告書」平成元年9月，㈱神戸都市問題研究所

また、市街地再開発事業にあっても、公営住宅や公共公益施設の集中的な配置など公共側の積極的な支援によって、高騰した地価問題を肩代わりし、事業収支をバランスできるように工夫していくことが必要となっている。特に、小規模住宅の多い密集市街地では、市街地における住宅供給の促進という観点からも、市街地再開発事業と公営住宅建設事業が連携した事業の展開が求められる。

土地区画整理事業における事業効果や波及効果に関する調査は実施しておらず、紹介できないが、市街地再開発に関しては、JR六甲道駅前の再開発が終了した時点での効果研究がある。この「六甲道駅前地区再開発研究会報告書」(平成元年9月・神戸都市問題研究所)によれば、事業実施による経済効果のみならず利便性の向上、イメージ・賑わい・美観といったソフトなど直接的な効果に加えて、周辺地域への事業実施の影響を調査している。駅の南と北では事業の着手年度が異なるが、南地区では、当初、95.7%であった土地利用が、5年後には101.8%、以降5年毎に120.9%、135.1%と増加している。また北地区においても、当初、105.4%が5年毎に112.2%、142.2%と増加し、第2図に見るように、古い建築物が再建され(報告書52—58頁)、土地利用が増進していることを示している。土地利用の増進は、建築物の高層化を意味し、建物の不燃化の促進、住宅の供給の増大を促したこととなる。

このように事業実施による周辺への建築物再建の事業効果を考えれば、今後とも、地域の住環境改善のためにも、起爆剤として、積極的に土地区画整理事業や市街地再開発事業を展開する必要性がある。特に、神戸市が現在抱えている、都心周辺地域(インナーシティ)でのブライト現象を解消し、活力あるまちとして、再生させていくためにも、2つの大きな課題を解決するための、創意と工夫が必要とされる。

民間分譲マンション市場の現状と対応策

朝 田 充 洋

(長谷工コーポレーション
総合研究所主事)

1 民間分譲マンション市場の変遷

昭和30年代初期に、日本住宅公団（現 住宅・都市整備公団）を中心に住宅不足の解消が進められた公的な供給に対し、民間におけるマンション供給が始まったのは30年代後半であり、それは都心部に立地する高級イメージのマンションで、限られた富裕層を対象とするものであった。これが、オリンピック景気を背景とした第一次マンションブーム（昭和38, 39年）と言われる。

この後、大衆層へと拡大する第2次マンションブーム（昭和43, 44年）、列島改造ブームによる地方都市への進出を初め、郊外部への立地も進行した第3次マンションブーム（昭和47, 48年）を経て、分譲マンションは購買層の範囲を拡大させながら次第に都市型住宅として認知されるようになる。

第一次オイルショックによる価格急騰に始まった昭和50年代は、団塊の世代（昭和22～24年生まれ）の大量の住宅需要に応えるべくローコストをテーマとした規格型の供給が進められたが、第4次マンションブーム（昭和53, 54年）を中心に、住宅市場の中で分譲マンションが確固たる地位を固めたのもこの頃である。

しかし50年代後半に入ると、所得が伸び悩む一方で大量供給が継続した為、深刻なマンション不況に陥る事となる。この不況期を経て、これまでの規格型住宅では多様化するニーズに応えられないという反省から、或は他社との差別化戦略の一環として、これ以降、量的な対応から質的な対応への転換を迫られるようになった。

戸建感覚の空間（吹き抜け・門扉・離れ和室等）が創出され、住棟の形状に

関しては周辺環境との融和（雁行型住棟・切妻屋根等）が望まれ、更に管理面においてもホテルにいるような感覚の各種サービスの提供を行う試みがなされるなど、従来の立地、価格といった条件に加えて商品企画力の優劣が問われる時代を迎えた訳である。

更に昭和60年代に入ると需要層もより多様化し、マーケットをより特定化した商品開発がなされるようになる。この中では、より集合住宅のメリットを活かした高付加価値戦略がとられ、50年代の傾向に加えて、次の特徴がみられるようになった。即ち、①買替え需要の増大・高級化指向を背景に住戸面積が大型化し、例えば都市部を中心にいわゆる億ション（一億円以上の住戸）が増加した事、②ディンクス対応、ホームオフィス対応のマンションや二世帯住宅、アトリエ・オーディオルーム付きなどセグメントをより限定した商品が現れ始めた事、③これまではどちらかといえば住戸内部の改善に重点がおかれていたのに比べ、より街造りの視点が重視されて、外観デザインも徹底的に追求された事、④先述のライフサービスがより進化した形のスポーツクラブ併設型のものも現れるようになった事、等である。

以上のような物件の代表的事例としては、近畿圏では「六甲アイランドシティ」を始めとする民活導入型のコンペ（設計競技）によるものが多いが、ここではやや当社のPRめいて恐縮ながら、「ラ・ビスタ宝塚」（宝塚市すみれが丘、昭和63年11月より分譲開始）と「オーキッドコート」（神戸市東灘区西岡本、平成3年3月より分譲開始）の2例を紹介させていただく。

まずは「ラ・ビスタ宝塚」であるが、これは、当社と日商岩井による共同事業で総2,900戸という近畿圏でも最大級の新規開発である。JR「宝塚」駅の山の手1.4kmに位置し、阪神間と大阪湾を一望にする眺望を売り物としている。

ここでは採石場跡地を開発し緑豊かな住宅地を提供しているが、その計画コンセプトも、ランドスケイピングを重視した壮大な建築美の創造・緑と陽光を取り入れたアメニティ空間の形成・変化に富んだ街並み景観の創出に置き、2haの近隣公園の設置や斜行エレベーターの採用を初めゆとりある空間設計を行っている。住戸プランは、第一期の住居専有面積が平均90.5㎡と当時の阪神

間が70㎡程度であった事から比べるとかなり広いもので、今後の阪神間の供給減少・買替え需要の増大を見越して、ターゲット層を40歳台の買替え需要に置いており、その後の永住指向商品の先駆的な存在になったと考えている。

次に「オーキッドコート」を紹介すると、JR「住吉」駅から徒歩6分、住吉川沿いの高級住宅街に位置した、三井不動産・三井物産・川崎重工と当社の4社による共同事業である。総290戸全て一億円以上となる高額物件であり、これまでの高額物件が小規模ゆえの稀少性を有したものであったのに対し、ここでは従来の高額物件の概念を破り、高級なものが集合する事によって新しい住環境を創出していくという設定となっている。世界的に著名な設計者であるチャールズ・W・ムーア氏を起用し、六甲の山並み・神戸の都会性・瀬戸内の海を複数の庭園により表現したランドスケープと、ヨーロッパの伝統的な三層構成法（基壇部、中層部、上層部）を取り入れた外観とで、周辺の屋敷街と高度な調和を図っている。計画地内には、住民専用のフィットネスクラブ・社交場を設置し、ソフト面では給支配人・ボーイを配して来客の対応・リネンサービス（有料）を行うなど、24時間体制による都市型ホテル並みのサービスを実現しており、前記のランドスケープと併せ、このソフトサービスは今後の集合住宅の“質”を考える上での先駆的要素を多く含むものと考えている。

しかし、このように付加価値の高い住宅が見られる一方で、地価高騰とその後マンションブームは、全般的に商品企画力を低下させたぎりぎりの状態もあり、今は次世代の商品開発が再び模索されている状況にあると言えよう。

そこで、現状をより深く認識するために、マンション市場が急転した一昨年からやや遡り、近畿圏を中心として全般的な動向を次節で述べてみたい。

2 近畿圏マンション市場における最近の情勢変化

超低金利・公庫融資額の拡充などを背景に、近畿圏では昭和62年夏頃より始まった第4次（首都圏では第5次）マンションブームは、金融引締めを発端に中古マンションの下落・土地税制の改革論議などの影響から平成2年秋に急速に収束した。

このような情勢変化を受け、平成3年1～10月までの新規供給は、前年同期の半数程度と、統計の始まった昭和51年からでも過去最低の水準にとどまっており、首都圏においてもほぼ同様の状態にある。地価高騰時に大量に取得した用地が商品化の段階を迎えたため、それらの供給価格と中古の下落等に伴う二次取得者層の取得能力との間に乖離が生じたこと等により、価格設定の見直しや商品企画の転換などが図られたのが供給減少の要因と考えられる。

また、新規マンションの発売開始月での売れ行きを示す月間販売率は、ブーム時の80%、90%から一転して50%、60%と低下しており、需給ともに低調と、これまでにない深刻な情勢に直面している。

平成3年1～10月の月間販売率は平均で53.7%であるが、70%以上の好調物件が全体件数の28%の割合であるのに対し、30%未満の不振物件は35%を占めるなど、好・不調の2極化がこれ迄以上に顕著であり厳しい選別の時代を迎えたと言える。

好調物件としては、一次取得者層を対象とした3、4千万円台の物件が挙げられるが、中古の流通市場においても、一昨年春からの下落傾向に歯止めがかかり3千万円前後を中心に取引が活発化していることなどからみて、地価先安感からの買い控え傾向が依然顕在化する中でも実需層の取得意欲は旺盛であると考えられる。

このように、市場全般としては総額重視で動いていると捉えられるが、高額物件でも都市部における超高層物件や高い付加価値を備えたものについては好調に推移するものも見られ、高額物件においては企画力が特に重視されてきている。

近畿圏は首都圏より地価上昇が一足遅れて起こった事から、価格抑制の短期対応として、拡大しつつけた住居面積や仕様に関して見直しが図られるものも予想される。しかし、これまで新規マンションを購入の第一ステップとしていた一次取得者層においては、割安感やリフォームが可能なことから中古マンションを求める需要が増加している事を踏まえ、今後ますます量的な増加が期待できる二次取得者層への買替えを促す意味においても、新規マンションの商品

企画力の充実に注力していく必要がある。

この様にマンション市況は依然厳しい状況にあるが、平成5年には①平成3年からの地価下落後の物件が供給時期を迎え、取得能力との乖離が若干は正される事、②不動産融資総量規制（平成2年4月より実施）の影響が生じ、マンション供給不足が深刻化する事、③平成3年からスタートした公共投資の効果が期待される事（地域的にはまだ模様であろうが）、を要因として再び地価が上昇する可能性がある事も考えられる。金融政策にかたよっている現状の土地・住宅政策は、大都市圏での供給促進を考えるために、容積率の緩和・市街化調整区域の開発など抜本的な対応を迫られていると言えよう。

3 マンション市場における主な課題とその対応

以上、民間分譲マンション市場のこれ迄の大きな変遷と、金融情勢等の影響から直面している現在の市場動向を近畿圏中心に述べてみたが、これらを踏まえた供給サイドからの中・長期的な課題とこれへの対応としてはどのようなものが考えられるだろうか。

ここでは、(1)今後、本格的に到来する高齢化社会を見据えた住宅産業における“高齢化社会への対応”，(2)老朽化マンションストックの増大に伴って、ますます社会的役割が大きくなってゆく“建て替え事業の推進”，(3)今後の商品企画上、留意する必要が増した“駐車場設置率増大への対応”，の三つの課題に焦点を当て、最近の動向と当社取組事例を中心に考えてみた。

(1) 高齢化社会への対応

ここ数年、我が国の高齢化現象が深刻な社会問題として取り上げられる事が多くなっているが、これは住宅産業にとっても同様に避けて通れない大きな問題の一つとなっている。

近年、さまざまな業種が相次いでシルバー産業に参入し始めている。これは、高齢者人口の増大に伴いニーズの絶対量そのものが増大しているばかりでなく、彼らのライフスタイルの変化にも目覚ましいものがある事などから、ビジネスターゲットとして質・量ともに魅力ある市場を形成しつつあるとみられ

ていることの現れであろう。

必ずしも、介護サービス付きの本格的なシルバーマンションとしての性格をもったものだけでは無く、高齢者に配慮した企画を含むものが一般住宅の中で公的分譲を中心に増えつつあり、昨年は近畿圏の民間住宅にも散見された。

車イス生活を考慮して室内の廊下の幅を広くしたり、浴槽に足乗せをつけ縁の高さを低くして浴槽への出入りを容易にしている等の配慮がなされている。

この様に一般の住宅を企画・設計する上でも高齢化対応を考慮する必要性が増し、当社においても運営ノウハウ取得のため、建設・不動産業の中にあつては先駆けるに有料老人ホーム市場への参入を行った。昭和60年には運営会社として(株)センチュリーライフを設立、平成元年には埼玉県大宮市で「センチュリーライフ大宮公園」をすでにオープンしており、第2弾として宝塚市において平成6年の完成を目指し計画を進めている。

有料老人ホームは、核家族化・女性の社会進出・老齢年金の拡充などを背景に、昭和60年以降都市部を中心に急増したが、安易に参入した企業の中には倒産・経営交代に追い込まれるケースが近年目立ち始めた。このように経営の健全性も問われて来つつあるところから、平成3年4月には行政による厳しいガイドラインが敷かれることになり、資金力・運営ノウハウに乏しい企業の安易な参入が断たれようとしている。

民間企業による有料老人ホームは、公的ホームとの間でそれぞれの役割分担を果たすものとして重要な地位を占めつつあるが、その市場は未だ開拓され始めたばかりであり、来たるべき高齢化社会に向け、高齢者住宅の問題が官民一体となってより一層真剣に取り組んで行かねばならない課題であるだけに、民間企業の担うこの分野での役割は大きいものになってゆくものと考えられる。

(2) 建て替え事業の推進

昭和30年代から本格的に供給され始めた分譲マンションは、現在全国で200万戸を超え、設備面などで老朽化が考えられる築後30年を超えるものは、平成12年(西暦2000年)には約15万戸に達すると建設省住宅局は推計している。

この様に10年から15年後には、本格的な建て替え市場が確実に出現すると予

測されるため、老朽化した集合住宅をどうするかが現在大きな社会問題になりつつある。現段階では築後30年以上のストックが少ない事から、総じて民間デベロッパーの建て替え事業への関心は必ずしも高いとはいえず、また現に全国の方譲マンションの建て替え事例（平成3年8月末迄の竣工）も20件程度にすぎない。

しかも、この内9割までが、従前の方譲主体が公的機関によるものであり、これらは民間供給のものとは比べ容積率に余裕がある為、等価交換方式による保留床処分建て替え事業費を賄う手法が最も多く採られている。この手法での建て替えは、民間の場合には容積率に余裕のないのが一般であるだけに、余程の容積緩和が無い限り非常に難しい。

一般に容積率の余裕が少ない民間分譲によるマンションであれば、区分所有者自らが建て替えの費用を負担しなければならない場合が多い他、以下に述べるように区分所有者全員の合意形成に至るまでには、公的・民間を問わず建て替え推進上解決されねばならない課題は多い。要約すると、①高齢居住者や住宅ローンの残債務のある者においては、特にあらたな費用負担がしにくい②高齢居住者を対象とする場合が多いため、ハード面・ソフト面ともにシルバー対応策の検討が必要とされる③賃貸化されている場合、賃借人との話し合い（立退き・一時退去等）が必要になる。④建て替え意向の発生から再入居までかなりの年月を要する場合が多い、等である。

政府においても、「公的資金による支援方策」や「建て替え業者の登録・保証制度」（10年つきあえるに足る信頼度の高い業者の認定）などを検討しており、この問題に本格的に関心を寄せ始めている。

当社においては、これ迄の方譲マンションの施工実績とグループ各社のネットワーク（設計、近隣折衝、施工、販売、賃貸、管理、金融）を活かし、関西で第一号となった「パレロワイヤル芦屋翠ヶ丘」（昭和59年竣工）を初め、これ迄に近畿圏（全て芦屋市）で3件が竣工、首都圏でも世田谷区桜ヶ丘や茨城県古河市で着工するなどの実績を重ねており、これからも民間セクターにおけるパイオニア的存在として積極的に推進していくつもりである。

建て替え成功事例の多くがその成功要因として、管理組合の建て替え組織自らに熱意がある事他に、パートナー企業のリードをあげており、建て替え事業はねばり強い交渉力とノウハウを問われる事業である。

(3) 駐車場設置率増大への対応

都市部を中心に自動車の違法駐車が大きな社会問題になり、改正車庫法の施行（平成3年7月）後は更に取締りが強化されるなど話題を集めている。

マンション建設においては、現在は全戸数の30～50%程度の設置を行政から義務付けられているケースが多いが、この基準を守るだけでは顧客ニーズにも応えられず販売促進上もデメリットとなっているのが現実である。しかし、敷地内で駐車場設置率を高めると、当然ながらこれが住居の分譲価格を引き上げる事につながり、特に機械式を導入した場合は更に維持管理費用の発生や景観上の配慮も必要になるなど、供給側としては設置率増大を目指しつつも立地条件・物件特性ごとにそのバランスを考え設置率を選択せざるをえないのが現状である。

この様な事情から当社においても昨年春より、社内に設計・販売・管理といった各部門の選抜メンバーからなる「駐車場研究会」を設置し、駐車場に関する具体的な調査を行ないながら、理想的な駐車場を設置するための検討を重ねている。

具体的には、以下4つの研究部会を設け活動中である。

1. 「駐車場のシステム研究」……駐車方式や、機械システムの改良、及び事業収支を改善する為の研究。
2. 「駐車場の価値研究」……駐車場の設置費及び分譲・賃貸価格の検討を行ないながら、駐車場の正当な価値を把握する為の調査・研究。
3. 「法令及び融資、補助制度の研究」
4. 「既存マンションにおける増設に関する研究」……スペース・容積率・費用負担といった個別に対応しているノウハウの統括的な整理、分析。

紙幅の都合上、具体的な説明を省略するが、マンションにおける駐車場問題に最良の解決策を求め、今後駐車場を設置し易いように行政や住宅金融公庫な

どに呼びかけていきたいと考えている。

4 建築費の高騰と建築生産合理化の問題

3においては、主として供給サイドにおける中・長期的な課題とその対応について述べたが、最後に、分譲マンション施工会社としての当社の立場から、地価と共に無視できない“建築費の高騰”を取り上げ、建築費の近年の動向と今後の対応策に関し以下で言及してみたい。

分譲マンションの建築単価は、当社の試算によれば、5年前に比べ110%程度上昇しており、①上昇分の45%は同一仕様・性能水準での純粋な建築費の上昇によるものであり、②残り65%は、住宅そのものが個性化・高付加価値化していることに伴う原因によるものであると分析される。

①が、人手不足による労務費の上昇・建築資材の上昇・週休2日制の導入の動きなどによる工期の延び等によりもたらされる上昇を指すのに対し、②は質の向上によるもので、工場生産になじまない変化ある建物形状の採用によるアップ（雁行型住棟・切妻屋根・出窓等）と仕様のアップ（外壁タイル張り・床フローリング・駐車場設置率の増大等）など個性化に対応せざるを得ない要因によっている。

このような上昇に対し、ゼネコンでは勿論のこと、大手デベロッパーの中にもゼネコンと協同して、内装材（キッチン・ユニットバス等）の工場生産を増加したり、標準仕様を統一して工期の短縮・省力化を図ろうとしている企業が増えつつある。

当社においてもかねてよりこのようなシステム確立の為の部署を設立しており、①内装材の工場生産率の増大、外装部材等の工業化、建材・住設メーカーとの共同開発の推進、②人員配置・材料納入をより効率的に進める事を目的とした、企画段階から本設計、現場生産までを一貫して総合的に管理するコンピュータシステムの開発、などのテーマを中心に研究を進め市場への早期供給を目指しているところである。

また、同時に、優秀な内装多能工を独自に養成する事を目的に、東京での専
都市政策 No.66

門校の設立を本年4月に予定しており、構造的ともいえる人手不足の問題の解決を独自に図ろうと考えている。内装工事はもともと工程が極めて細分化・専門化されているなど、職人不足に直接深い関わりをもつものであるためである。

このように、マンション価格と取得能力とのギャップを解消する為にも建築費低減は業界にとって大きな問題であるが、コストダウンを図りつつも質を落とさず、多様化への対応をどのように図っていくかが最大のポイントになってこよう。

さいごに

産業構造・社会的価値観の転換の中にあつて、都市型住宅として分譲マンションのあり方も変化してきている。ホテル・オフィス・店舗との併存住宅が再評価されてきているのもこのような変化の現れの一つであり、単に住いとしての器から、都市型物件に見られるように住・職・遊が融合された新しい住形態が形成されつつある。

供給側においても、住宅とその周辺を含む計画に対し住宅以外の発想のもの（ホテル・店舗）から刺激を受けたり、アメニティの追及を強く求められたりし始めている。また大規模物件を計画する際には、単に住棟・住戸そのもののあり方のみでなく、低層から超高層までにわたる多様な住棟の適切な混在を図るなど、敷地内外の街並みに対する景観への配慮をも重視していく必要が高まっている。

欧米に比べるとまだまだ歴史の浅い我が国の集合住宅の分野においては、将来に残りうる優良なストックを形成してゆくためにも、未解決の多くの課題が残されているが、その規模からいって住宅供給の主要な担い手であるといえる我々民間企業の果たす社会的責任は極めて大きく、行政の適切な指導・支援のもと、これらの問題解決のため今後共一層の努力を払って参りたいと考えている。

土地信託

櫻井清泰

(東洋信託銀行
神戸支店不動産部長)

I 信託とは

1 信託の歴史

信託制度はイギリスで発展して、アメリカなど英米法系諸国を中心に普及し、我国には明治の末期に輸入され、明治38年に「担保附社債信託法」が、大正12年には「信託法・信託業法」が施行された。信託業法施行前においては信託会社が数多く乱立していたが、その施行とともに整理統合され、その後昭和18年のいわゆる兼営法により、信託会社の大部分は普通銀行に吸収合併された。

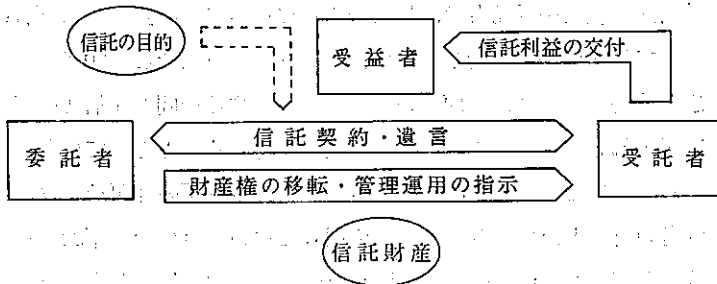
残った信託会社も銀行法上の銀行となり、現在では信託業務のみを行う信託会社は存在せず、国内7行、外資系9行の信託銀行と大和銀行が信託業務を行っている。

この信託の考え方は、中世イギリスにおけるユース（USE）にその源を発しており、土地に関する利用を中心として発展を遂げ、当初はもっぱら第三者の利用のために利用されていたものが、その後、自分の利益のためなどにも広く利用されるようになり、トラスト（TRUST-信託）という近代的な制度に発展した。そしてこの信託の引受を営業とする信託会社の出現により営業信託として大きな発展をみたのである。

2 信託のしくみ

信託法第1条（定義）は「本法ニ於テ信託ト称スルハ財産権の移転其ノ他ノ処分ヲ為シ他人ヲシテ一定ノ目的ニ従ヒ財産ノ管理又ハ処分ヲ為サシムルヲ謂フ」と規定している。

(信託のしくみ)



前記しくみ図の用語の概略を説明すると

- ① 委託者…財産を所有し、その財産を一定の目的を付して財産権を受託者に引き渡す人
- ② 受託者…信託を受けて、その信託財産を一定の目的に従い、管理または処分をなす人
- ③ 受益者…信託行為に基づいて、信託の利益を享受する人
- ④ 信託財産…信託行為の目的たる財産権
- ⑤ 受益権…信託行為に基づいて信託の収益と元本を享受する受益者の基本的な権利

すなわち、ある人（委託者）が財産権をほかの人（受託者）に引き渡して、ある人（受益者）のために、一定の目的（信託目的）に従い、その財産（信託財産）を管理したり処分したりしてもらう制度である。

3. 信託の特色

信託は民法上の委任、請負、代理などと同様に財産の管理制度の一種であり、財産権が受託者に移るという点が大きな特徴である。代理の場合には、あくまで名義は変わらず、代理人は他人の権利をその名において管理・処分するのに対して、信託の場合には、財産の名義そのものを受託者に移転し、受託者が名義人になって一定の目的に従って、受益者のために財産の管理・処分を行うこととなる。一方で法は、信託財産を保護するため、受託者に対して次のよ

うな厳しい義務と責任を課している。

- ① 善管注意義務…受託者は、信託の本旨に従って、善良なる管理者の注意をもって信託事務を処理しなければならない。（信託法第20条）
- ② 忠実義務…受託者は、何人の名義をもってするを問わず信託財産を固有の財産と為し、またはこれにつき権利を取得することをしてはならない。ただし、やむを得ない事由ある場合において裁判所の許可を受け信託財産を固有の財産と為す場合には、この限りでない。（信託法第22条）
- ③ 分別管理義務…信託財産は、固有財産および他の信託財産と分別して、これを管理しなければならない。ただし、信託財産たる金銭については各々にその計算を明らかにすればよい。（信託法第28条）
- ④ 損失填補、信託財産の復旧義務…受託者が管理の失当によって信託財産に損失を生ぜしめたとき、または信託の本旨に反して信託財産を処分したときは、委託者、その相続人、受益者および他の受託者はその受託者に対して損失の填補または信託財産の復旧を請求することができる。（信託法第27・29条）

すなわち、信託は財産管理の制度のうちの一つであり、受託者が、財産権の移転を受け、その名義人となる。したがって、受託者のみが財産に対する管理・処分の権限を排他的・独占的にもつものである。またその権限は、受託者自らのために与えられたものではなく、他人（受益者）のために行使されなければならない。

4 信託財産

信託財産とは、信託行為に基づいて、受託者が委託者から移転その他の処分を受けて取得した財産のことをいう。ここでいう財産とは積極財産であり、債務などのような消極財産は、信託することができない。

信託業法第4条で、信託銀行等が営業として受託できる財産（信託財産）の種類を(ア)金銭、(イ)有価証券、(ウ)金銭債権、(エ)動産、(オ)土地およびその定着物、(カ)地上権および土地の賃借権、の6種類に限定している。

Ⅱ 土地信託とは

土地信託とは、土地を有効に利用して収益をあげることを目的として、土地所有者（委託者）が信託銀行（受託者）に土地を信託し（土地所有者は信託の当初受益者となる）、信託銀行は受託者として信託目的に従い、土地の造成、建物の建設、資金の調達、分譲・賃貸およびテナントの管理などを行い、収益を配当として受益者に交付するしくみである。

土地信託が近年着目されている時代背景として次の理由が考えられる。

- ① 地価の高位安定基調下、また公租公課などの負担が大きくなるなか、土地の有効活用をめざす地主サイドのニーズの高まり
- ② 土地の所有と利用の分離を図る新しい開発手法の導入により、売買による素地供給の停滞、既成市街地の都市環境の悪化を打開し、住宅・宅地供給と土地の高度利用、市街地再開発の促進を求める社会的ニーズの高まり
- ③ 政府の民間活力導入による公共的事業推進の提唱
- ④ コンサルタント機能の強化、管理事務の拡充、信託機能の発揮をめざす信託銀行の積極的な取り組みと引き受け体制の整備など。

1. 土地信託のしくみと基本類型

(1) 賃貸型土地信託…土地所有者が、土地を売却することなく有効利用を図るため、信託銀行に土地を信託し、信託銀行が土地所有者に代わって土地の有効利用の企画立案、建築資金の調達、建物の建設および完成した建物の管理・運営を行い、土地所有者に収益の配当を交付し、信託終了時には、信託財産を土地所有者に交付するもの。

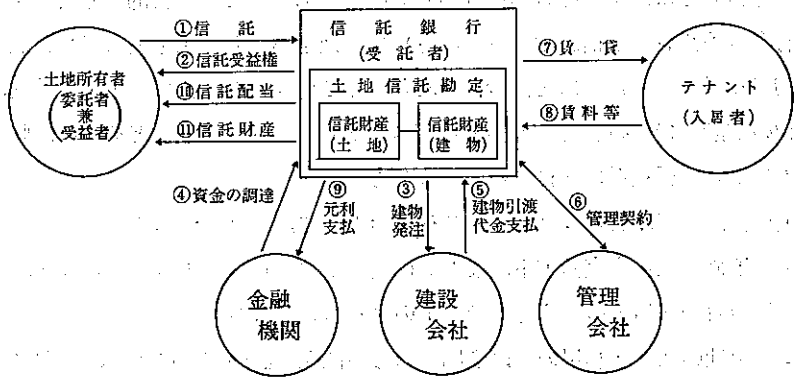
下図に基づいて手順を説明すると

- ① 信託…土地の所有者は、所有している土地を有効利用するために、信託銀行に信託する。（信託契約の締結）

なお、不動産登記簿上の所有権は、原因を信託として信託銀行に移転する。

- ② 信託受益権…土地の所有者は、信託受益権を取得し、信託財産の受益者

(賃貸型土地信託事業のしくみ図)



- となる。
- ③ 建物の発注…信託銀行は、建設会社と建築請負契約を締結し、建物を発注する。
 - ④ 資金の調達…信託銀行は、必要な建築資金などを金融機関から借入する。
 - ⑤ 建築代金の支払・建物の引渡し…信託銀行は建設会社から建物の引渡しを受け、建築代金を支払う。
 - ⑥ 管理契約…建物の管理・運営は、信託銀行が行うが、作業管理については専門の管理会社に委託する。
 - ⑦, ⑧ 建物の賃貸…信託銀行は完成した建物を賃貸し、賃料・駐車料・共益費などを受け取る。
 - ⑨, ⑩ 信託配当…信託銀行は、賃料などの収入から借入金の元金・公租・公課・管理費などの諸経費および信託報酬を差し引いた額を、信託配当として受益者に交付する。
 - ⑪ 信託財産…信託期間終了時には、預った信託財産を受益者に交付する。
- (2) 処分型 (分譲型) 土地信託…土地所有者が土地の売却を目的とする場合、より多くの譲渡益を実現するため、宅地造成やマンションなどの建設を行

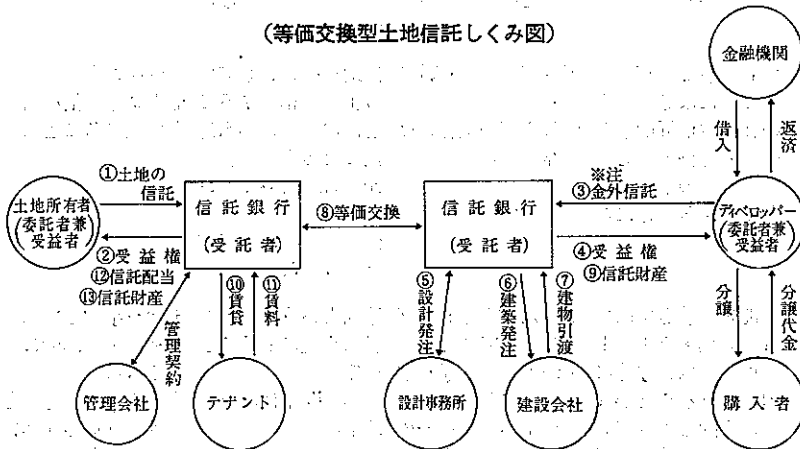
い、土地の付加価値（開発利益）を得たうえで分譲したいという要請から、信託銀行が土地の信託を受け、土地の造成やマンションなどの建設から分譲までを一環の事業として遂行する制度。

この制度のしくみは、賃貸型土地信託のテナントへの賃貸が分譲（処分）に、賃料が売買（処分）代金に変わることとなる。

(3) 等価交換型土地信託…この方式は厳密には賃貸型または処分型土地信託のいずれか一方または両方のしくみの変型である。

土地所有者にとって、当初予定の建物が完成し、土地建物交換が円滑かつ確実に行われるかという不安がある。一方、ディベロッパーは建物建設中に土地の権利関係に移動が生じると事業の遂行が滞るといふ不安がある。信託銀行は両者の不安を解消するため、土地の信託を受けディベロッパーを相手に等価交換を行い、予定の建物の完成後、取得した建物を賃貸または分譲する制度。

(等価交換型土地信託しくみ図)



(※注) 金外信託…ディベロッパーは、信託銀行に建築費相当額の金銭を信託し、信託配当（元本）として金銭以外の不動産（信託財産）を受けとる。

2 土地有効利用手法の比較

	土地信託方式	等価交換方式	新借地権方式	自己建設方式
しくみ	信託銀行が土地信託を受け、企画立案から資金調達、建物の発注・管理・運営まで行う。	ディベロッパーが建物を建築し、土地所有者は土地の一部を手放して建物の一部と交換する。	土地を事業者に貸付けて、土地所有者は地代のみを収受する。	土地所有者が自ら企画立案・建物の発注・管理・運営を行う。
所有権	形式的には、信託名義となるが、実質的には所有権は留保され、信託終了時に土地・建物が返還される。	土地の一部と建物の一部を所有する。	土地の所有権を失うことはないが、借地法の適用を受ける。借地期間を終了すると借地権は無償返還される。建物は通常簿価で買取る。	土地・建物とも地主名義。
事業利益の享受	全面的に地主が享受（実績配当のため、信託配当は保証されていない）	取得する建物の持分に応じて事業利益を享受。（売却した土地の分だけディベロッパーに吸収される）	高額な地代（相続税路線価の6%相当額）を収受するが事業利益は享受しない。	全面的に地主が享受。
相続上の取扱い	信託受益権を相続することになるが、その評価は信託財産そのものの評価と同じ。借入金等の消極財産も相続することになる。	不動産のまま相続できる。借入金等の消極財産は発生しない。	借地権の付着している土地を相続することになるが、相当地代のため更地価格の20%減で評価される。借入金等の消極財産は享受しない。	不動産のまま相続。借入金等の消極財産も相続することになる。
特徴	土地を手放さずにすむ。建物・テナント募集・建物管理等に煩わされることがなく、手間を省け安心できる。実績配当であり収入は保証されないが、信託銀行が責任をもって運営する。	地主は資金なしで建物を取得できる。土地の一部を手放すことになる。（ディベロッパーの信用がポイント）	地代という安定した収入を受け取ることができる。事業期間中は減価償却不能。	土地を手放さずに事業利益を全面的に享受できる。すべて自分で処理しなければならず非常に手間がかかる。

3 土地信託のメリット

(1) 土地所有者のメリット

① 事業資金の借入れから建物の管理運営まで、土地の有効利用の一切を信託銀行が行う。

- 土地の有効利用における煩わしさが全くなく、土地所有者の事務負担や費用負担が軽減される。

- 信託銀行が事業資金の借入れを行うため、土地所有者にとって等価交換のように土地所有権の一部を手離す必要がない。

したがって、土地所有者は開発利益を全面的に享受することができる。

- 土地の有効利用について、信託銀行のもつノウハウ・信用力・取引基盤が活用できる。

- 安心して長期的に安定した収入が得られる。

② 所得税・相続税の節税が図れる。

- 借入金により償却資産を保有していることになるため、借入金の利息や減価償却費が所得から控除されるなど、所得税の節税効果がある。

- 相続時には貸家およびその敷地として評価されるほか、借入金は債務として控除されるなど相続税の節税効果がある。

③ 借地人・隣接地の所有者などと共同でビルの建設などを行う場合にも、スムーズに事業を進めることができる。

- 信託銀行が第三者の立場で権利の評価などを行うので、権利調整がスムーズにできる。

- 事業の進行中に相手方に相続などが発生しても、事業を中断することなく進めることができる。

(2) テナントのメリット

① 信託銀行がビル・マンションなどの管理・運営を行うので安心して入居できる。

② 信託銀行の名義となっているので、土地所有者（委託者）の相続などの事由には影響されず安心して長期間賃借できる。

③ 土地所有者が複数の場合でも窓口が信託銀行に一本化されるので個別に交渉する煩わしさが無い。

4 土地信託の現状

土地信託は昭和59年3月に第1号が契約され、時代のニーズにもあい、また昭和61年5月には「国有財産法」「地方自治法」が改正され、国有地の有効利用に土地信託の導入が可能となり、急速に普及した。

土地信託の受託概況（社団法人信託協会調べ 平成3年9月末現在）

項目	受託概況
1. 受託件数	1,947件
2. 委託形態	単独委託 1,542件（個人1,012件、事業法人482件、国・地方自治体32件 その他法人16件〔J R清算事業団からの6件含む〕） 共同委託 405件（個人320件、事業法人11件、地方自治体1件 個人・事業法人72件、その他1件）
3. 土地所在地	北海道地方 35件、東北地方 25件、関東地方1,225件（うち東京都754件） 中部地方 161件（うち愛知県104件）、近畿地方363件（うち大阪府200件） 中国地方 34件、四国地方 16件、九州地方 88件
4. 用途	賃貸型 1,840件 { 多目的ビル（事務所・マンション、店舗・マンションほか）321件 業務用ビル（事務所、店舗ほか）864件 居住用建物（集合住宅ほか）503件 その他（研究所、立体駐車場、工場ほか）152件 } 処分型 107件〔居住用建物60件、宅地12件、その他35件〕
5. 住宅戸数	20,859件 賃貸型 17,512戸 処分型 3,347戸
6. 敷地面積	敷地面積合計 7,934,290㎡（1件平均 4,075㎡） 賃貸型 4,620,230㎡（1件平均 2,511㎡） 処分型 3,314,060㎡（1件平均 30,972㎡）
7. 建物延床面積	建物延床面積合計 5,611,041㎡（1件平均 2,882㎡） 賃貸型 5,253,505㎡（1件平均 2,855㎡） 処分型 357,536㎡（1件平均 3,341㎡）
8. 総事業費（総建築費）	総事業費合計 18,903億円（うち総建築費 15,552億円） 賃貸型 17,316億円（うち総建築費 14,423億円） 処分型 1,587億円（うち総建築費 1,129億円）

（注）共同受託方式は、幹事受託分を1件として計算している。

- (1) 受託件数…平成3年9月末現在の受託件数は1,947件にのぼる。昭和59年3月に第1号の土地信託の受託があり、1年後の昭和60年3月には75件、2年後の昭和61年3月には305件、3年後の昭和62年3月が811件と累増し、この制度の急速な普及ぶりがうかがえる。
- (2) 信託目的…賃貸型が、全体の94.5%を占め、処分・分譲型は5.5%の107件にすぎない。土地信託のメリットのなかでも、土地を手離さない、所有権を留保できる点が土地信託に踏み切る動機づけとなっていることから、今後も、この賃貸型を中心に展開されていくものと思われる。
- (3) 信託期間…土地信託の信託期間はおおむね次のように設定される。つまり土地信託の目的に沿った事業を展開し、調達資金を完済しようと想定される期間に、若干プラスを加えた期間で設定される。
これまでの実績をみると、信託期間は20年～25年に集中しており、最長は35年、最短は1年であるが、1年というのは処分型である。
- (4) 土地所在地…土地の所在地は、東京・大阪などの首都圏、大都市圏で全体の過半を占めている。これは都市部の土地のもつ採算性がきわめて高いことから当然のことといえるが、漸次、東京・大阪以外の地方都市へ、又郊外型の沿道サービス業やリゾート地に拡がりつつある。
- (5) 用途…信託目的の大半が、いわゆる賃貸型であり、賃貸型のなかでも用途別にみると業務用ビル、居住用建物（マンションほか）、あるいはこれらの組合せが大方を占める。

しかしながら、近年は立体駐車場、郊外型レストラン、カーディーラーの営業所、レジャー施設なども増加してきている。

5 土地信託の具体的事例

ここでは、一番ポピュラーな賃貸型土地信託の実例について述べる。

- (1) 信託要項
① 委託者兼受益者…個人（2名兄弟）
② 土地概要
●所在地：神戸市東灘区

- ① 土地面積 840㎡
 - ② 用途地域等 第2種住居専用地域（建ぺい率60%容積率200%）
 - ③ 従前の状況 親の居住用財産で相続不動産
 - ④ 信託目的…建物を建築して建物の管理・運営を図る
 - ⑤ 信託期間 25年
 - ⑥ 設計面建物等の概要
 - RC造3階建15戸賃貸マンション
 - 建築延床面積 1,503㎡ 賃貸有効面積1,110㎡
 - ⑦ 総事業費 312,707千円
- (2) 事業計画
- ① 土地関係費 542千円（信託の登記）
 - ② 建物関係費
 - 建築費 265,960千円（設計監理料含む）
 - その他 21,000千円（近隣対策・文化財発掘調査費）
 - 登録免許税 2,125千円（建物保存登記と信託の登記）
 - 不動産取得税 7,083千円
 - 建築期間中の信託報酬 8,000千円
 - 建築期間中の金利 7,997千円（利率6.9%）
 - 総事業費合計 312,707千円
- (3) 資金計画
- 保証金 24,770千円
 - 借入金 287,937千円（25年元利均等返済6.9%）
 - 合計 312,707千円
- (4) 収支の前提
- ① 収入
 - 賃料 33,027千円（賃料単価8.2千円/坪、2年毎4.5%up、稼働率 1年目90% 2年目95%・3年目98%）
 - 駐車料 1,200千円（20千円/台・月、3年目10%up, 稼働率100%）
 - ② 支出
 - 固定資産税等 土地 1,536千円（3年毎25%up）
 - 建物 3,010千円（建築費の70%×1.7%）

火災保険料 164千円
 管理費 1,546千円 (収入の5%)
 修繕費 建築費の0.4%相当、4年目より開始、2年毎4.5%up
 信託報酬 1,392千円 (賃料収入の4.5%)

③ 建物の減価償却 定額法 (本体60年, 設備15年)

(5) 収支計算

(単位 千円)

	1年目	5年目	10年目	15年目	20年目	25年目
収入	30,924	36,665	40,195	45,804	50,226	57,464
支出	27,376	26,888	25,885	23,756	21,474	18,670
借入金元本返済	4,473	5,890	8,309	11,720	16,532	23,320
信託配当	△ 925	2,782	4,794	8,951	10,716	13,758
税引前利益	△ 15,608	△ 173	6,070	13,808	26,139	36,181
税引後利益	△ 15,608	△ 173	4,249	9,666	18,297	25,327
借入金残高	283,464	262,151	225,777	174,469	102,093	0

なお税率は30%と想定

Ⅲ 土地信託による宅地・住宅供給への展開

すでに述べた如く信託銀行の土地信託件数は1,947件 (平成3年9月末現在) に達し、その94.5%が賃貸型で大都市近郊に集中し、その中で20,859戸 (賃貸型17,512戸, 処分型3,347戸) の住宅を供給してきた。これは小さい数字どはいいがたく今後とも増加するものと思われるが、より地域的に広く、また量的に拡大していくためにはいくつかの問題がある。それは建築費の値上り、金利水準等である。より質の高い、より賃料の安い住宅の供給を金利水準の低い資金の導入、一括借り上げ等による稼働率のアップ・収入の安定化等により実現していくことが期待される。

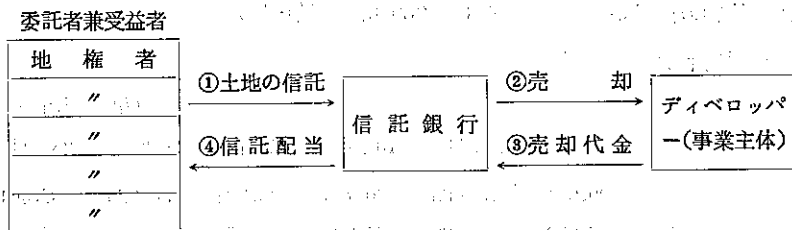
一方、賃貸型・処分型いずれの土地信託においても、宅地・住宅供給のため新たな手法・ニーズを求め、その具体的活用に展開する必要がある。その数

例について考えれば次のものがあげられる。

1 土地買収方式

これは、宅地造成素地の買収、再開発事業などで多数の地権者（土地所有者など）から土地を買収する際に信託を利用する方式である。

(1) しくみおよび説明



① 土地の信託により、協議の整った各地権者より逐次信託する。

信託目的は一定の地域の土地をまとめ開発許認可を取得し、デイベロッパー（事業主体）に売却し、その売却代金をもって信託配当を得る。

② 土地の売却は、地域内の土地が地権者からの信託が完了し、かつ開発許認可手続が終了した後に、信託銀行が事業主体に対して行う。

③ 事業可能な程度まで信託を引受けられなかったり、開発許認可の取得ができなかった場合には、売却を行わずに信託銀行は信託を行った地権者に土地を返還し信託は終了する。

宅地造成素地等の買収、再開発事業等を行うには、地権者より順次合意を取り付けることになるが、全員の合意を得るのに長い時間を要するのが普通である。その間に相続・第三者への譲渡などがおこり、話が元へ帰ってしまったり、計画が不可能になることがある。これを防ぐには全員の合意を取り付けるまで、順次合意を得た人から土地などの不動産信託を受けて管理し、後に翻意があってもできないようにする方法…合意形成信託…が有効と思われる。

(2) 本方式における当事者のメリット

- ① 事業主体のメリット
 - 「虫喰いリスク」および「開発許認可」のリスク回避……本方式において、

信託銀行から事業主体への土地の売却は、すべての地権者から信託を受けかつ開発許認可がおりた時点で行う。したがって「虫喰いリスク」（買収予定地の一部が買収できず事業が失敗に終るリスク）および「開発許認可リスク」（土地の買収は終了したが開発許認可がおりず事業が失敗に終るリスク）を回避できる。

また、順次信託された土地は、土地の処分に制約を受け、事業主体への売却までの間の「地権者の意思の固定化」および「権利関係の安定化」が図られる。

- 「買収価格高騰リスク」の回避……売却価格は全体で一括して行い各地権者へ公平に配当として渡される。従って「買収価格高騰リスク」（土地を複数回買収する都度、買収単価に高騰傾向が生ずるリスク・ゴネ得）が回避できる。

- 「費用負担リスク」の回避…買収完了が遅延することに伴う先行買収資金の金利負担増等のリスクは回避できる。

② 地権者のメリット

- 買収に至るまでの不安感がぬぐわれ、他の地権者の動き等に感わされることなく、信託銀行が一括して事業主体に売却して各地権者に分配するので、地権者間の不公平がない。

- 地権者全員の信託引受後、開発許認可を取得し一括して土地を事業主体に売却するため、事業主体にとって「虫喰い・開発許認可リスク」が無いため売却価格は付加価値がつき、各地権者は開発利益の一部を享受できる。

- 事業遂行不能の場合の権利保全…開発許認可が得られなかったり、一部地権者が買収に応じなかったりして、事業遂行不可能になった場合は、信託銀行は土地を元の地権者に返還する。

2 土地区画整理事業への土地信託方式の活用

(1) 土地区画整理事業の現状と問題点

区画整理事業は、新市街地の造成・既成市街地の整備・改造を目的とした開発事業であり、換地手法により整然とした宅地に整理し、社会資本（道路・公

園)を充実させ、整理に伴う減歩から生ずる保留地の処分によって事業費に充当するという事業手法により行われるものである。

区画整理事業は、宅地供給の有力な手段ではあるが、事業手法の性格上いくつかの問題点が指摘される。

- ① 権利調整の困難性…関係者(土地所有者・借地権者等)が非常に多いのが普通で、ニーズの異なる地権者の説得・調整に多くの労力と時間が費やされる。
- ② 事業の長期化…権利調整に時間がかかるほか、事業認可手続から換地処分に至るまで相当に面倒で複雑な手続が必要とされる。
- ③ 換地の未利用…区画整理事業は、「公共施設の整備改善および宅地の利用の増進」を目的とするもので、換地後の上物の整備は地権者が自ら行うのが原則である。地権者によっては、値上り期待、あるいは資力、ノウハウがないなどの理由で、換地を遊休地のまま放置する例が多い。とくに新市街地の事業においてはこの傾向が強く、一体的な街づくりが遅れがちである。

区画整理事業に土地信託を活用する場合特に民間施行である「個人施行」「組合施行」の可能性が高い。

(2) 土地信託活用のメリット

- ① 換地処分前
 - 開発に関する同意を得た地権者から順次信託していくため、「意思の固定化」「権利の安定化」が図れ、事業実現の可能性が高まり、結果として事業期間の短縮が図れる。
 - 地権者個人によるスプロール的开发と異なり、地域の計画的発展を目的としており、地域発展に伴う資産価値の安定・強化が期待できる。
 - 信託銀行が一部地権者の組合員業務を「代行」するため、組合員の個人的役務負担が軽減されると共に組合運営の円滑化が図れる。
 - 事業実現が担保されることにより、進出企業、ハウスメーカー等の事業参加の意思表示が早まり計画実施段階で、売却希望および保留地の処分見通

しが立てやすくなる。

- 売却希望の地権者にとって、買収に至るまでの手続を信託銀行が行うので不安感が取りのぞかれ、売却価格の公正化ができる。

② 換地処分後

<地権者側>

- 信託銀行のノウハウの活用により、土地売却処分を含めた有効活用が図れる。
- 信託財産にすることにより、相続・破産等が生じてても、他の地権者への影響はない。
- 小画地の換地について、集合して信託財産にすることにより、有効活用が容易となる。

<進出企業側>

- 複数地権者からなる賃貸人が信託銀行に一本化するため、オーナー側の権利が安定し、プロジェクトは長期安定化する。
- 建物賃貸の経営主体が信託銀行になることにより、建築協力金等の金融機関融資が受け易くなる。

3 市街地再開発への土地信託方式の活用

土地信託方式による市街地再開発事業は、従来の再開発事業のように権利調整後換地床（権利床）・保留床を決め、保留床の処分により事業資金の捻出を行うといういわゆる権利変換方式とは異なり、複数地権者による共同ビル事業運営を前提としており、権利調整は原則として、権利変換方式によるのではなく、信託受益権の持分比率により行うことになり、地権者は信託受益権を通じて従前の権利割合に応じた再開発ビルの共有持分をもつこととなる。

このため、地価は顕在化せず、再開発ビルの事業採算はとりやすくなるばかりでなく、零細地権者にとっても再開発事業への参加がしやすい素地が出来ることになる。

市街地再開発事業に土地信託方式を活用することにより、次のようなメリットが考えられる。

(1) 施設建築物着工まで

- 再開発同意により、地権者の権利を順次信託するため、事業実現の可能性が高まり、結果として事業期間の短縮が図れる。
- 事業の実現性が高まることにより、キイテナント等の事業参画の意思表示を早期にとりつけられる。
- 借地権等の権利調整が信託受益権の分割という方法で対処できるため、権利変換計画がスムーズに実施できる。
- 権利者の利用形態は従来と同一であり、全員同意まで現在の営業や居住に影響がない。
- 万一、この段階で売却や借入れを希望する地権者は、信託受益権の譲渡・質入等により可能である。
- 権利者法人設立の手間、経営の手間が省略できる。

(2) 施設建築物着工以降

- 権利者が信託銀行のみとなるため、権利関係・手続が単純になる。
- 信託後、権利者の中に相続や破産等が生じても信託財産たる土地（地上権）、建物に何らの権利変動も生じないため、事業が順調に進行できる。
- 信託ビルの管理・運営が信託銀行により一元的・効率的にできる。
- 保留床処分方式をとらないため、地権者は再開発事業のメリットを全面的に享受できる。
- 信託ビルを区分所有権としないため、合理的・効率的な床配分ができる。
- 経営ノウハウのない地権者にとって、信託銀行のノウハウを全面的に利用できる。
- 信託銀行が受託者のため、事業資金の調達に不安がない。
- 信託ビルの名義人は、信託銀行であり、キイテナントをはじめ各テナント・入居者に対する貸貸人は信託銀行となるため、地権者の譲渡・相続・破産等権利変動に関係なく、安心して長期安定的に賃借り出来る。そのため、キイテナントをはじめ各テナントの経営は安定することとなる。

神戸都市問題研究所

都市経営研究会

土地資産の継承

原口・宮崎両市長による公共デベロッパーの華々しい展開につき、ともすればその経営手腕、都市空間の創造、事業収支の成果に目を奪われ勝ちである。ただしかにこれらの点は両市長の経営能力によるところが大きいが、そのような経営手腕の発揮を可能とした歴史的条件のあることを見落してはならない。それは戦前からの経済的・精神的経営資産の継承という恵まれた経営環境である。

神戸市の都市経営の成立条件の第1は、龐大な土地資産であった。それは戦前からの蓄積が戦後になって活用された。この絶対的に有利な経営条件をフルにいかし、土地購入→造成→売却→購入といったサイクルを企業経営的に展開していった経営システムである。

それは今日の三菱地所などの不動産会社が戦前の丸の内のビル街を造成・建設し、その不動産の含み益を背景に次々と事業投資をし、企業経営として安定的成長軌道を走ってきたのと酷似している。

しかもこの不動産投資はその後も脈々とつづけられている。普通財産ベースでも、昭和39年、1,985万㎡、昭和51年、2,592万㎡、昭和63年、4,530万㎡と、公共デベロッパーとして売却がつづいたにもかかわらず、普通財産用地は増加している。そこは一貫したストック重視の市政運営の伝統が息づいていることがみられる。

都市経営の秘訣は何かと聞かれれば、まずストック経済の利用であるが、なかでも土地資産を活用することが最も安全かつ確実な手法であることは歴史的事実である。

それは市民・自治体・国家にとりて、決して好ましい経済現象ではないが、土地は明治以来、長期的にみれば、一貫して上昇してきたのである。

しかも都市にあっては人口・企業の集積、社会資本の投入によって地価上昇はいちじるしい。ことに都市自治体にとってこの地価増価分を吸収することは、財政上の基本的セオリーでもあった。このことを神戸市の行政責任者は身をもって知り、経営体質と化していったのである。

そして神戸市の賢明な戦前の施政者は、公的資産を現金・預金という積立金、すなわちフローで保持することなく、土地資産というストックに代えて、最も確実なる遺産として後世に残してくれた。

戦後の神戸市が引き継いだ1千万平方メートルに達する土地は、神戸市が昭和19年、特別不動産資金を創設し、終戦の前後にわたって急拠、購入し戦後に備えるという先見の明を發揮した賜である。

戦後、神戸市は戦災による廢墟のなかから立上ったといわれている。しかし、その時すでに戦後の公共デベロッパーとしての経済的地盤は確立されていたのである。それは先にみたように神戸市特別不動産資金規則によって1千万円の基金を設定し、龐大な土地購入をみていたからである。

規則そのものの提案理由には、「神戸大港都 100年ノ大計樹立ニ資シ、併セテ決戦国策ノ遂行ニ遺憾ナキヲ期スル為、事業遂行上弾力性アル資金制度ヲ設ケ土地経営事業ヲ行ハントスルニ由ル²」とのべている。

敗色濃厚であり、国庫補助も皆無に近かった当時の事情から、積極的な都市建設は不可能であった。土地購入の目的は疎開地とか食糧増産といっても大半は丘陵地であり、提案理由にあるように「不動産ノ経営ヲ公企業トシテ行フモノ³」というように経営的視点からの購入動機が大きかった。

しかし、この資金規則は当時の予算（19年度）が7,000万円であったことからみても、巨額の資金であり、また「その運用には市会と市参事会の介入を排して市長に一任するという案だけに、委員会は予想以上に紛糾した。結局特別不動産資金規則の一部を修正して原案を承認したものの、数名の議員は強く反対してついに委員を辞任するに至った。そこで反対意見に対する採決をとるこ

となり、最終的には翼賛市会には珍しく記名投票によった³と、その紛糾ぶりを『市会史』は伝えている。

この資金の実際の運用による主たる買収用地は第1表のとおりで、戦後、神戸市の公共デベロッパーとしての有利なスタートを踏み切らすことになった。

第1表 特別不動産資金買収物件

件名	面積	価格	年月日
灘区長峯山	946,067 ^坪	455,000 ^円	昭和20. 8. 31
山田村一里山	1,584,513	260,000	" 20.12.19
須磨区舞子町	27,205	665,000	" 20. 5. 22
須磨区多聞町	445,420	2,000,000	" 20.12.15
合計	3,006,205	3,380,000	

資料：高寄昇三『都市経営の戦略』266頁

もっともこの不動産資金の原資は、苦しい財政のなかから捻出したのではなく、主として電気局の剰余金から出された。それは戦時下のため新しい新線建設などがストップを喰ったままだったので、交通事業としては余裕資金が自然発生的にでき、一般的な積立金として積み立てられていた。

しかし、当時、7千万円前後の一般会計に対して、この剰余金は1,500万円以上に達する巨額に達していたため、議会としてこの折角の剰余金が、インフレで目減りしていくのが気が気でなく、何らかの活用を市当局に迫ったのである⁴。

このような市議会の空気を反映して、1,000万円の資金の設立となった。この資金についてはその後も、昭和20年7月27日の市議会で福井文雄議員が、折角、設定した資金の活用について「郊外ニ適当ナ土地ヲ買収ナサル」よう迫っている。これについて野田市長は、「不動産資金ノ方ハ其後相当ノモノガ神戸市ニ這入りマシテ、而モ之ハ将来ニ神戸市ノ為ニハ幸福ヲ齎スデアラウト云フコトヲ考ヘルニ足ルダケノモノガアルデアリマス。……他日復興計画トシテ理想的ニ進メルト云フ様ナ場合ニ付キマシテハ、此不動産取得ハ将来ニ非常⁵ナ貢献ヲスルモノデアラウト存ジマス」とこたえている。

このとき第1表のように一部、土地買収は既に予定しており、市長の自信のある答弁となっている。しかし、敗戦を間近にひかえた7月市会で、復興計画のための土地手当を論議する余裕はどこから生じたのであろうか。市民は明日の生活の糧にも困り、軍部が聖戦遂行を叫ぶ最中に、将来の都市づくりに備えて、土地購入をめざした市政関係者の冷静さは敬服に値するといえる。

そしてこの土地はその後、舞子ゴルフ場、多聞団地、ひよどり越墓園などとなり、市民の大きな財産となるとともに、公共デベロッパーのいわば原資ともなっていた。

神戸市の公共デベロッパーの成功の要因として、ともすれば海面埋立による売却益をあげるが、しかしそのようなデベロッパーの基盤を築いたのは、この戦前の不動産購入であった。

なお当時、4千万円以上あった全会計の剰余金うち1千万円が不動産基金となったが、残りの3千万円の大半は基金などとして現金・預金で保有された。

なかでも302万円もあった公会堂建築基金は、事業着工延期を重ねているうちに「ついに『夢の公会堂』に終る⁷」でとになった。もともと積立金は利子が多まり、昭和35年には1,058万円となったが、「その貨幣価値は昔日の比でない⁸」といわれるように、無惨な結果となった。

- 1 昭和19年4月26日の市会にあって野田文一郎市長は次のように資金規則の提案理由を「此際都市建設ノ大計画樹立ニ資シマスル共ニ、決戦国軍ノ遂行ニ遺憾ナカラシムル為ニ事業遂行上弾力性アル資金制度ヲ設ケマシテ、本市並ビニ近接地域ニ於ケル適当ナル箇所ニ隨時不動産ヲ取得管理致シマスル途ヲ講ジマスルコトハ、洵ニ緊要ナルコトト相成ツテ参ツタノデアリマス。

此制度ハ本市事業計画ハ固ヨリ、国土計画及ビ地方計画トモ照応シツツ土地建物等不動産ノ経営ヲ公企業トシテ行フモノデアリマシテ、交通網ノ整備拡大、人口並ビニ施設ノ分散疎開等、現下緊要問題ノ解決ヲ期シ、更ニ進ンデ市民生活確保上必要ナル土地建物等ヲ取得致シマシテ、都市態勢ノ迅速ナル整備ヲ図リ、以テ本市市勢ノ維持発展ニ対処致シタイト存ジマシテ、茲ニ特別不動産資金規則ヲ制定セントスルモノデアリマス」（『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』610～612頁）とのべている。

- 2 『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』608頁

- 3 『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』122頁
- 4 たとえば昭和19年2月28日の市議会で井原清議員は「基本財産積立金ノ中ニ定期預金ト本年度ノ積立金、ソノ積立金ノ中ニハ蓄積ト云フ言葉が使ハレテ居リマスルガ、基本財産積立金ト本年度ノソノ蓄積ト加ヘマスト、定期預金ニ致シマシテ1,707万4,271円ト云フ基本財産積立金が現在アルノデゴザイマス。一方交通局ノ資金トシテ市金庫ニ保管サレテ居リマス定期預金が1,440円ト、通知預金が169万円アルノデゴザイマス。コノ交通局ノ総テヲ加ヘマスルト実ニ2,145万8,463円ト云フ莫大ナ金ガ定期預金或ハ通知預金トシテ金庫ニ遊ンデ居ルノデアリマス。本年度交通局ノ必要経費トシテ繰入レサレテ居リマスモノハ494万6,370円デゴザイマスルカラ、差引キ1,651万2,093円ト云フモノハ今必要ノナイ金デアルノデアリマス。而モ其上ニ神戸市ノ事業出資金、即チ配電会社ニ7,200万円出シテ居ルト同ジ様ニ、其積立金ガ1,018万1,541円デゴザイマス。以上基本財産並ビニ交通局事業出資積立金ヲ合計致シマスルト4,376万7,905円ト云フ大キナ金ガ定期預金デ現在神戸市ニ遊ンデ居ルノデアリマス」(『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』548頁)と質問している。
- 井原議員は戦力増強、聖戦完遂のために活用せよと市長に迫っている。その本音は奈辺にあったかわからないが、インフレで目減りしていく基金を何らかの型で活用していかなければ“宝のもち腐れ”という心配が先立ったのであろう。
- 5 『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』622頁
- 6 例えば外郭団体の1つである神戸国際カントリー倶楽部はゴルフ場を経営し、年間1億円近い収益を挙げているが、土地はそのとき購入した1坪4円50銭の土地で経営しているからである。その1億円の収益は、小学校体育施設整備基金として還元され、補助金とともにプール、体育館の整備財源となった。神戸市民は戦前、あの終戦前後の混乱期にあっても、市政の将来を案じて土地買収を決断した首長・議員に恵まれたことを感謝しなければならない。
- 7 『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』848頁
- 8 『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』849頁、『神戸市史第3集行政編』260~262頁参照

準公有財産の蓄積

神戸市はこのように戦前・戦後にかけて、尤大な土地資産を購入・確保しているが、そこにはこの不動産基金のケースのみでなく土地そのものに対する並々ならぬ執念すら感じられるのである。

まず、民間遊休資産の購入例としては、都心公園・相楽園の旧小寺邸買収がある。昭和16年1月、80万円で市議会の議決によって買収を決定している¹。都

心一等地で今日、買収しようとするれば数百億円はするだろう。

つぎに財産区など背山などの準公有地の購入があげられる。狭い市域のため戦前から海面埋立は盛んであったし、背山に対する市有地化へ想いも深いものがあり、市議会にあっても再三にわたって市長への購入を迫っている。

まず、昭和5年7月、西川荘三議員ほか28名で、「裏山開発調査委員会」の設置要望²があり、以後、正式設置をみて鋭意、財産区の移管（無償譲渡）を訴えている。

この財産区にあつては、市議会・市当局の努力もあり、第2表にみるようにかなりの寄付移管をみている。

問題は部落有財産で「区有財産ノ外ニ部落有一小サナ部落ニヨツテ所有シテ居リマス財産ガアリマス。之等ヲ包含スルニ非ザレバ、区有財産ノミ以テシテハ此ノ計画ハ難カシイデアラウト思ヒマス」とのべ、黒瀬市長の見解を質している。

この質問に対して市長は「勿論之ハ無償デ戴キタイノデアリマシテ、之ガ条件ヤ価格等ニ就テハ最モ重大ナ問題デアルト考ヘマス⁵」と、部落有財産の取得は難問であることを示唆している。

幸い昭和8年6月には、第2表にみられるように神戸区有地18万余坪の寄付⁶を受けるが、背山の一体的開発のためには、是非とも部落有山林の取得が必要であった。

昭和11年7月、市会に再び背山開発の建議案が提出された。建議には1千万坪の背山開発こそ緊急の課題であり、神戸市の将来を決定するものであるが、「然ルニ之等未開発山林ハ概ネ本市ノ区及ビ部落有財産ニ属シ、本市之ガ開発ノ事業ヲ計画セントスルモ、各々其所有権ヲ主張シ、事業ニ着手スルヲ得ザルノ状況ニアリ。而モ是等所有者ハ自ラ開発事業ヲ行フ資力ヲ有セズ、以テ荏苒今日ニ及ブ⁷」と不満をのべている。

このように背山開発をめぐる財産区有林、部落有林の取得は、神戸市にとって喉に突きさざった骨の如き厄介な代物であり、長年にわたって苦慮する破目になる。

第2表 財産区有地市有化状況 (S40年代まで)

年 度	面積	備 考
昭和12年度	874ha	神戸区から再度公園用地等寄付 湊西区から鶴越墓園用地等寄付
13年度	473ha	葺合区から森林植物園用地等寄付
14年度	25ha	夢野から中一里山林寄付
15年度	217ha	多井畑外から落合山等寄付
20年度	856ha	長田外から丸山団地等買収
24年度	23ha	元町5丁目から天王谷山林寄付
43年度	21ha	高羽外から清水山等買収
44年度	59ha	長谷外から西神ニュータウン用地買収
45年度	39ha	高和外から西神ニュータウン用地等買収
46年度	119ha	青木から本庄山買収(約80ha) 池谷外から西神ニュータウン用地等買収
47年度	100ha	木見外から木見山林買収 池谷外から西神ニュータウン用地買収
48年度	78ha	池谷外から西神ニュータウン用地買収
49年度	341ha	森外3財産区から本庄山買収(約70ha) 深江財産区から本庄山買収(約90ha) 岡本外2財産区から岡本六甲山買収(約120ha) 奥平野外から森林植物園用地買収

*昭和50年以降は主に西神、学園都市関連用地を買収(100ha以上の大規模な買収はなし)

しかし、今日の如く財産区・部落有財産の管理体制が固っていない終戦前後の時代での公有化はきわめて困難なことであった。それでもやると昭和20年8月、45万5千円で摩耶山遊園地一帯435ヘクタールを購入するが、この購入は灘13部落事件として22年間にわたって訴訟で争われることになる。⁸

結局、市が勝訴となったお陰で、六甲山系は乱開発から免れ、今日の緑を保ったことができたといえる。これらは勝田・中井両市長のそれぞれの功績の1つであり、しかもこの勝訴によって部落有財産の管理者としての神戸市の地位はより安泰となった。⁹

このように神戸市の都心づくりにあたって、財産区の果たした役割は大きいが、その公有化を戦前から強力にすすめてきた努力を見落してはならない。

さらに公共事業として戦災復興事業にあつて、国庫補助制度などを活用し、公園用地など積極的に買い込んでいる。たとえば今日の王子公園19ヘクタールは、買収費80パーセントは国費、あと20パーセントを県市折半という条件で取得している。¹⁰

今日の御崎公園である鐘紡跡地も125万円で、5万坪を購入している。補助率は先の王子公園のケースと同じであるが、“潰地買収”方式とか、証券会社換金引受方式などの苦心の方法で、資金手当をしたり、補助対象としたりしている。¹¹

公園用地を公共事業で取得したとしても、将来、売却して転売利益を生み出すことは不可能である。また、民間に貸与して賃貸料を稼ぐこともできない。それにもかかわらずこのような用地への資金投入を惜しまなかったのは、ソロバン勘定をこえた都市づくりにおける土地の重要性を知悉したからである。あらゆる機会に土地購入によってストックを厚くすることの心構えが徹底していたといえる。

このような先行的用地取得とか資産保有地の確保は、市によっては決して珍しいことではない。しかし、注目されるのはこのように取得した背山・丘陵地を種地として宅地開発に乗りだし、売却後、さらにその資金で新規用地を取得するといった継続的経営体として、次第に経営軌道に乗せていったことである。

そして東西埋立工事にもなう土取地として背山開発による鶴甲山団地の開発などによって、公共デベロッパーとして本格的にこのように用地取得→造成・売却→用地取得という企業体としての循環形態を形づくっていくことになる。

なお、戦前のこの時期、市は公会堂積立金など多くの基金をもっていたが戦中・戦後のインフレのため紙屑同然となってしまった。参考までに『昭和19年神戸市事務報告及財産表』によると、「現金及有価証券」は現金1,161万7,645円で、有価証券は127万4,750円で合計1,289万2,395円である。

なお主なる積立金は給与基金123万2,492円、学校幼稚園基本財産30万3,991

円、公会堂資金520万3,206円、建築資金積立金101万2,927円、市庁舎・公会堂建築資金積立金59万8,626円、市庁舎敷地買収資金積立金59万8,626円などである。

なお参考のため昭和19年当時の財産区・部落有資産のうち神戸市が管理し、『昭和19年神戸市事務報告及財産表』に掲載されているものの合計は、93団体で宅地5万9,100坪、山林1万2,468反、信託預金61万5,019円、定期預金2万5,000円、特別当座預金15万1,228円、有価証券5万6,700円、合計84万7,947円である。

1 相楽園の市買収の経過については、元神戸市長中井一夫『百年を生きる』（昭和60年）に次のように描かれている。「昭和15年、小寺市長の弟が中国大陸で経営していた会社が経営難となった。そのとき小寺邸を売って穴埋めしたいので、神戸市へ話してほしいと中井が頼まれた。当時の市長勝田銀次郎と中井が親しいことを知っての頼みだった。中井から話を聞いた勝田市長は『それは気の毒だ。引き受けよう』と即座に承知した。売り値は75万円だというと、普通なら値切るところだが、80万円で買った。正義感の強い豪傑だったが、勝田市長は優しさと思いやりがあると、中井は感激した」（中井前掲書154-155頁）と記している。

戦後2人は共に神戸市にたずさわるが「市復興委員会の委員長の大役をつとめる勝田元市長と中井は、相楽園誕生当時を語り合った。あのとき買っておいてよかった—というのが共通の思いであった」（中井前掲書155頁）。

2 建議案の理由は「神戸市ノ背面山地ヲ開拓シ、本市ノ繁榮ヲ招致スルコトハ市民ノ齊シク熱望スル所ナリ。爰ニ其ノ目的遂行ヲ期センガ為、市会ニ委員会ヲ設置シ其ノ調査及ビ実施促進ノ方法ヲ企画セシメントスル所以ナリ。右及建議候也」とのべている。

3 西川荘三議員は提案説明で「此ノ神戸市ノ背面ノ山地ハ広汎ノ面積ヲ有シテ居ルノデアリマス。之ヲ開発致シマシテ適當ナル企画ヲスルト云フコトハ、神戸市ノ發展ト繁榮ニ就キマシテ重大ナル關係ヲ有シテ居ルコトハ申上ゲルマデモナイノデアリマス。故ニ市民ハ之ヲ開発致シタイト云フコトハ等シク熱望サレテ居ル所ノ信ズルノデアリマス。……神戸ノ如キ折角之ダケノ立派ナ場所ヲ持チナガラ、此ノ尽デ開ケテ居ラスト云フコトハ要スルニ持主ガ区会デアッテ、即チ起債其他ノ便宜ヲ受ケナイ為ニ遅レテ居ルノデハナイカト私ハ信ズルノデアリマス。……又之ヲ基礎ト致シマシテ将来市ノ繁榮ヲ来シ、更ニ風光明媚ノ勝地ヲ特徵トシテ外国カラ観光客ヲ招クコトモ出来マス。招ケバ要スルニ外資輸入ノ一端トモナリマシテ、国家ノ利益ニモナルコトト私ハ信ズルノデアリマス」（『神戸市会史第3巻昭和編I』799-801

頁)とその開発の必要性を力説している。

4 昭和5年7月11日吉川丑太郎本会議質問『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』802頁

5 昭和5年7月11日黒瀬市長本会議答弁『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』802頁

6 神戸区有財産の移管については、神戸市神戸財産区編『補修神戸区財産沿革史』(昭和16年3月)に詳しく経過・内容は記述されている。なおこの移管は決してスムーズに行われたものではなかった。当事者はその心情を「蓋し之によつて神戸区は其の区有山林の殆ど全部を挙げて以て市の大方針に順応したのであるが、之を区民より見れば、慶長以来の数百年の先人の労苦を市の為犠牲に供したともいふべきであるが、而も此の挙たるや、愛市観念の発露に外ならぬのであつた」(前掲書305—306頁)とのべている。時勢の推移によって、移管を強いられた無念さがにじみでているのではなからうか。

7 昭和11年7月29日花房健議員本会議建議説明『神戸市会史第3巻昭和編Ⅰ』808頁

8 この「灘13部落事件」は昭和28年7月から昭和49年12月21日の最高裁(上告棄却)まで19年6カ月にわたって争われた大事件であった。判決は奥村孝編著『神戸市政に関する判決集』(昭和61年7月)に「杉原事件」(大阪高裁判決,昭和45年3月16日)として収録されている。

なお事件の概略・背景については、大阪サンケイ「ひょうご続事件風俗史(6)」(昭和53年2月14日)が要領よくまとめるので参考にされたい。

また、裁判に関係した元市長中井一夫はこの長かった13部落事件につき、次のように述懐している。「相手側の弁護士は、戦前、行政裁判所長官を勤めた超ベテランで、中井は4つに組んで苦労した。昭和28年の初公判以来、裁判官は13人も交替し、ようやく昭和41年8月に地裁判決、続いて45年3月に高裁判決、そして47年12月に最高裁判決があり、いずれも市側の勝訴となった。さらに昭和50年、再審請求控訴取り下げになる完全決着までに22年間にわたる長期裁判となった。摩耶山を見上げるたびに、中井は晴れて神戸市の財産となるまでの長くけわしかった裁判の道中を思い出すのだった」(中井前掲書155頁)。

9 神戸市戦前戦後にわたって周辺農村部を合併したため多くの財産区を管理することになったが、この判決と財産区の関係について「この論点の13部落の財産は部落有財産か総有財産かという論争は、戦後各地の入会論争と全く同じ争いであって、学問的にも議論のわかれるところであり、そのため裁判が長期化したのであった。そしてこのことは神戸市にとっては特に大問題であった。というのは神戸市管財当局としては市内に点在する100以上の部落有財産について戦前戦後現在に至るまですべて財産区として処理し市長が管理者として運営してきたので、万一その論争に敗れるや市政上で大混乱を来すことは必至であった」(奥村前掲書4頁)とのべられている。

- 10 王子公園用地取得は占領軍の交渉の過程での護国神社、原田神社という宗教上の用地補償を利用したものであった。詳細は宮崎辰雄『人間環境都市への実践』72-74頁参照
- 11 鐘紡跡地買収についても宮崎前掲書74-76頁参照

社会資本の蓄積

神戸市が戦前から引継いだ資産の第2が膨大な社会資本の蓄積である。戦前の都市づくりは単なる補助事業の消化というより、公私デベロッパーの苦闘の歴史といえる。

明治期の居留地の建設、生田川付替、兵庫運河開設、湊川付替、そして神戸港築港など巨額の資金を投入して、都市基盤の整備を行っている。

大正期は耕地整理 223 万坪、区画整理 128 万坪に及ぶ市街地整理であり、大正6年の民営電灯・市街地電車の買収で、2,134万円と買収価格は市予算規模230万円の9倍強の金額である。この買収こそ戦前の都市づくり財源となったのみでなく、戦後の公共デベロッパーの土台づくりになったのである。

この市街地電車買収の歴史的経過をみると、地方自治体が私経済に如何に対処すべきかにつき尽きせぬ教訓をそこから汲みとることができる。

明治26年、市街鉄道敷設の特許の出願があった。神戸市はもちろん認可権限をもっていなかったが、その設計に里道を使用することになっていたので、知事はその有無を市会に諮問した。市会は調査会を設けて検討したが、民営か市営か、容易に結論はでなかったが、遂に10数年ぶり39年、民営と答申された。市会は市営論が優勢を占めていたが、市営による資金難・経営難を危ぶんだためである。その代り、市道などを使用させる代償として、“報償契約”が結ばれ、純益の5.5%を納めることにした。明治40年、春日野-兵庫駅間を処女電車が走った。

この報償契約は利益金以外に実にさまざまな付帯条件が付けられた。たとえば義務違反に対する買収条項(第17条)、¹電柱・地下線の道路使用料として最低3万円以上、営業・財務資料の提供、公共使用電気料金の3割引料金制などである。

この神戸電氣鉄道会社は、神戸電灯会社とも合併し、独占事業体制を固めた。そのため利益配当は年々増加の一途をたどったのに、電車線路の敷設は予定路線の半ばしか完成しておらず、残りの線は着工の気配さえなかった。市民の不満もつり、市も都市計画事業の推進から街路拡幅→電車敷設がのぞまれた。

大正5年、鹿島市長は当時の金融事情の緩和の機を逃さず、電氣会社の首脳を呼び出し、買収を申し渡した。独占的利益のもとにあぐらをかき、公共性を無視してきた会社にとって、それはまさに青天の霹靂であった。

この申出が会社にとって市の専横と映ったのは当然で、『神戸電氣株式会社沿革小史』は、「報償契約に依り、市より買収を命ぜられたるときは、之を拒むことを得ずと雖も、苟も一会社の事業を買収せんとするは、蓋し容易の業に非ざるを以て、慎重なる考慮を要するや言を俟たず。然るに、大正5年7月22日突如として、神戸市長鹿島房次郎氏より専務取締役内村直俊氏に対し買収案の内示を受けたり²」とその憤懣をぶちまけている。

このとき鹿島市長が根拠にしたのが、先にみた第17条と、義務怠慢に対する市営開始への異議申立権放棄の報償契約第16条であった³。

しかも、会社側は1割配当をなしているにもかかわらず、市側との許可条件である新線建設に熱意を示さなかった。そのため遂に市側は報償契約第17条にもとづく、強制買収という伝家の宝刀を抜いたのである。

なお買収価格は1,394万9,155円24銭5厘であった。株主側は訴訟に訴えたが、重役の辞任騒ぎも起り、収拾がつかなくなった。当時、神戸商工会議所会頭であった滝川儀作氏のあっせんによって、大正6年、総額2,133万8,000円(年6分利つき公債1,946万円、現金188万6,000円)で買収した。大正6年、市一般会計予算が230万円であったことを考えると巨額の買収費であった。民間会社を買収して創設された市電氣局は、その後路線の延長を積極的にすすめたばかりでなく、街路拡幅の分担金を負担し、都市計画事業の先兵ともなった。このとき(大正6年)の買収資金1,970万円を内務大臣の許可をえて電氣事業公債で発行している。金融緩和を狙った迅速な行動がその発行を可能にしたといえる。

この時期、東京市、京都市、名古屋市にあっても、市街地電車株式会社の買収に成功しているが、片山潜、阿部磯雄らが主張した、都市事業にともなう独占的利益の公的還元・吸収を大正に入ってやっと実践したといえる。戦前、都市自治体の経営手腕の卓抜さをしのばせる十分な事実であろう。

この配電事業兼営の市街地電車株式会社は公営後、基盤整備にあって威力を発揮することとなる。そのみでなく都市サービスにおける独占権の確保という観念を醸成していくことになる。

すなわち交通・水道事業などにおいて、市は市内の非採算・赤字路線・エリアも責任をもってサービスの供給責任を背負わされている。したがって民間企業が採算路線・エリアのみを営業を開始することは独占権の侵害ということである。

その後、各都市で私鉄の都心乗入れをめぐる争われた。神戸市では昭和10年の阪神・阪急の三宮乗入れをめぐる紛糾した。

ことに阪急の高架乗入れは、市の基本方針では省線高架、私鉄地下という原則を無視して入れた。阪神が岩屋一元町間を、市の街路事業と並行して地下鉄で乗入れたのに対して、阪急は原田一三宮間を高架で乗入れようとした。当時、市会は阪神・宇治電（山陽電鉄のこと）のこともあり、地下案でなければ絶対承認できないとして猛烈に反対した。しかし、阪急側は強引な運動によって、全市会をあげての抵抗を排し、高架乗入りの工事許可をとった。「省線以外ハ、スベテ地下式」という明白な市の基本方針にもかかわらず、県は都市計画委員会を招集し、阪急高架を可決し、「神戸市ハ支障ナキモノ」との副申を添えて、内務・鉄道両省に申請手続をした。

市会は県の独断専行に憤慨し、高架阻止をめざして、全市民的運動へと発展させたが、昭和4年6月、鉄道・内務両大臣の認可があり、神戸市の意見は無視されてしまった。市会はつぎのように激越な「意見書」を政府に送った。

「当局ハ常ニ考慮調査ニ藉口シテ誠意ノ認ムルモノナク、徒ニ市民ノ与論ト市会ノ決議ヲ無視蹂躪シ地方自治ノ利害ヲ一蹴シテ顧ミズ、遂ニ会社ノ出願ヲ許可シタルハ神戸市民ノ期待ニ逆行シ、屈辱的印象ヲ深刻ナラシメ、一般自治

「精神ヲ覆滅スルノ行為ニシテ真ニ痛恨措ク能ハザル所ナリ……」

大正デモクラシーによって、いかに自治権が拡大されたとはいえ、官選知事を中枢とする集権国家は、その権力の核心を譲り渡すことはなかった。そのため、自治といい自治権といっても、その実空虚なものであって、一度、知事・政府を相手として争うとき、中央からみれば、それは、「匹夫の勇」に過ぎないといえ、当時の自治体はそのたび言いつくせない悲哀を味った。

このとき阪急から高架乗入れの補償条件として100万円の寄付の申出があり、事態はさらに紛糾した⁶。

神戸市と阪急電鉄との交渉では、寄付金につき200万円も検討されたが、おおむね次のような条件でまとまった。

1 寄附金は100万円

1 高架沿ひの道路は前に会社から申出でた5間、4間、3間をだいたい1間拡張する（この結果は交通量の多い主要部は大方6間幅となる）

1 関西学院跡の道路敷約2,400坪を提供する

昭和8年6月、阪神が地下で三宮に乗入れ、11年3月、元町へ乗入れた。1ヵ月遅れて4月、阪急の三宮乗入れが実現した。昭和6年、省線三宮の完成、8年6月そごう百貨店、11年阪急ビルの完成と、三宮が神戸の中心となる道具立てがととのったといえる。

なお阪神電車については、元町までの延伸乗入れを認める代りに150万円の寄付をえて結着をみている。

今日でもしばしば問題になるのであるが、その補償金の根拠は何であるか。市道敷地を使うとかの明確な補償基準があれば別であるが、景観・公害など漠然たる理由では説得力がない。要するに都市内交通に対する独占的営業権に対する補償金の如き性格といえるが、公共経済の視点から今日にあっては研究されなければならない課題である。

1 市が会社に市道使用の条件として加えた条件で、特に厳しいのは報償契約中、次の第8、17条であり、この17条が後の買収の直接の根拠となった。

第8条 会社は将来電車賃金及電灯電力料金の引上を為さんとするとき、及電気供

給に関する規定を変更せんとする場合は、市の承認を経べきものとす。

第17条 市の希望に依り、事業及物件の全部、若くは一部を買収せんとするときは、会社は之を拒むことを得ず。

2. 小西池巖編著『神戸電気株式会社沿革小史』74頁

3. 報償契約第16条の条文は次のとおりである。

第16条 市は会社の同意を得るに非ざれば、本契約ノ有効期間内に於て、自ら電気軌道を経営することを不得るものとす。但し将来必要により軌道の延長敷設を要する場合に於ては、市は相当の期間を定め会社に敷設方を交渉し、若し会社に於て同期間内に敷設せざるときは、其の場所に限り、市営として軌道を敷設するも会社は何等の異議を申立つことを得ず。

4. 会社側の約束不履行につき神戸市電気局編『神戸市電気事業買収顛末』は「会社が市の所有又は管理に属する道路、其他の营造物を使用し、事業を經營するは、要するに市の承認によりて此等の使用権を有するに因るものにして、会社は之と同時に、市民に対して予定年限間に線路敷設の業務を有するものと謂はざるべからず。然るに会社は設立の日より10年を経過し、株主配当金は決算期毎に増加するに拘らず、漸く予定線の半たる7哩半を敷設せしのみにて、他の未成線を完成して市民の利便を増進せざるを以て、市は会社の事業を買収して之を市営と爲し、以て未成線の完成を図り且つ市区改正事業の遂行に資する所あらむとし、恰も大正5年に入るに及びて市営の機運熟せるを認め之に関する調査を遂げたり」(同書15頁)と伝えられている。

5. 昭和4年2月1日、阪神地下三宮乗入れに対して、中亥歳男議員は「神戸市ノヤウナ東西ノ長イ所ニハ市ノ中心ニ郊外電車ヲ2筋モ3筋モ4筋モ遣入ツテ来ルト云フコトニナルト、一体将来ノ神戸市ノ電気局ノ経済ハドウナルカ……段々々々神戸市ノ収入ガ減ルト云フ事ハ——是レ電気局ノ経済ヲ脅サレルト云フ事」であると反対している。

6. この補償金につき、地元「神戸又新日報」(昭和8年7月13日)が、次のように論じているのは注目に価する。

「なほ又この100万円問題だが、これは未だ会社と市の間には正式の交渉は1回も為されてはをらない、従つて、神戸市が要求した事も無ければ、受入れると云ふ事を承認した事もない、只昭和3、4年の頃、市会が阪急乗入を拒絶し、政府が都計委員に懸けるといふ様な頃、時の商工会議所会頭鹿島房次郎氏が円満解決の勞を執られた時、阪急が同氏まで申出でた条件の一に過ぎ無いものである、故に何も報償金は100万円とも200万円とも極まった事では無いのだ、殊に其際は無条件寄附といふ事であつたさうだが、それならなほ更反対である。

何が故に斯様な性質のものに寄附といふ如き名称を付けるのか、正々堂々報償金として、要求が出来るのでは無いか(報償金は之と別途の問題といふのなら又別だが)

然しそれには確たる理由が無ければならぬ、会社は地下と高架とは5、6百万円も違ふのだからその内の幾割かを出せ、といふやうな漢としたものではない、これらも報償の額を極める場合の参考にはなるが主たる理由にならない、例へば高架による神戸市の美観上の損害を金額に見積るとか、又は市電の受ける減収相当額とか、兎に角明確なる根拠によるものでしかその額においても政府若しくはその他第三者をして首肯せしめ得る、即ち信念を以て堂々主張し得るものでなければならぬ、勿論この要求条項こそ委員会または市会の決定に待つべきものである」(京阪神急行電鉄株式会社『神戸市内高架線史』316—317頁)。

交通事業の資産性

このように強引に買収した配電・交通事業は、市政にとって救世主的役割を果たしたのみでなく、ドル箱となって文字通り苦しい財政の屋台骨を支えることになる。

一方、昭8年、六甲山乗合自動車株式会社、六甲越有馬鉄道株式会社・摩耶鋼索鉄道株式会社のバス事業、昭和17年、神明バスを買収し、バス事業の一元化を図る。また、配電事業にあっても、昭和10年に、灘区の電気供給事業を阪神電鉄から買収し、同じく一元化を図る。

このように市内の公益サービスの一元化を図ろうとしたのは、この一元化によって経営の効率化を達成し、収益の確保に努めたからである。

すなわち戦前・戦後をつうじて、大都市財政は目ぼしい財源を国、府県に奪われ、市は附加税を中心とする零細、大衆課税に依存してきた。したがって厳しい受益者負担制か府県雑税への附加税重課しかなかった。それにもかかわらず戦前、幹線街路などの基盤整備ができたのは、事業収益金をもっていたからである。

たとえば、戦前の配電事業は高収益事業であり、当時の市税

第3表 普通経済と企業経済

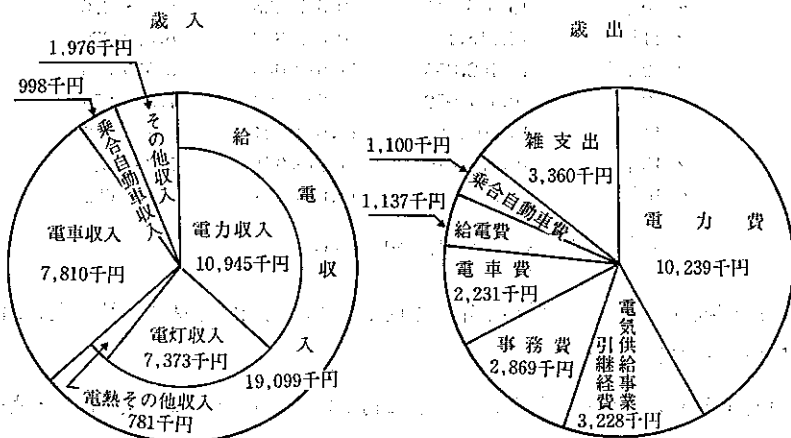
(単位：千円)

経済別		年 度	
		昭和16	昭和17
普通経済	歳入	37,704	44,502
	歳出	36,353	39,442
企業経済	歳入	33,937	16,321
	歳出	34,285	15,597
合 計	歳入	71,641	60,823
	歳出	70,648	55,039

資料：『神戸市史第3集行政編』215頁

収入の乏しい財政制度の欠陥を補う貴重な収入源であったことである。まず、財政規模において第3表にみられるように企業会計は一般会計に匹敵しており、配電事業はまたその企業会計の半分を占めていた。また第1図にみられるように電気事業収入にあっても配電事業は交通事業の2倍近くあった。

第1図 昭和16年度電気事業費内訳



資料：『神戸市史第3集行政編』216頁

なお、第3表にみられるように昭和17年には後にふれる配電事業の統合化によって企業会計は激減したのみでなく、神戸市財政は唯一ともいふべき収益部門を失うことになる。

また、収益金も第4表にみられるように年間数百万円に達し、昭和15年度では市税収入の半分にも達している。そしてこの収益は毎年、一般会計支援と市電道開設負担金として繰出しを強要された。

このように戦前の社会資本はまさに配電事業の収益金によって整備されたといっても過言でない。そしてこれらの市電道は戦災復興事業による拡幅事業によらずとも、今日の自動車交通にも十分なる幅員をもっている主な幹線道路として後世の市民に恩恵を与えているのである。

ところが多大の苦難と犠牲を払って市営化した配電事業が、昭和17年4月1

第4表 神戸市配電事業収入支出一覧表

(自昭和7年度至昭和16年度)

年 性	収 入	支出(経費)	差引利益金
昭和7年度	11,472,233	7,658,986	3,813,247
“ 8年度	12,075,149	8,226,608	3,848,541
“ 9年度	13,277,070	9,161,888	4,215,183
“ 10年度	15,005,511	9,547,235	5,458,276
“ 11年度	16,715,134	10,642,868	6,072,266
“ 12年度	18,162,855	11,612,025	6,550,830
“ 13年度	20,141,972	12,245,293	7,896,679
“ 14年度	19,205,063	11,673,234	7,431,829
“ 15年度	19,175,615	11,916,971	7,258,644
“ 16年度	20,549,595	14,073,513	6,476,082

資料：『公営電気復元運動史』940—941頁

日、配電統制によってわずか半年の準備期間で、関西配電株式会社へ現物出資で吸収されてしまった。

戦時下のあわたしい時期に、戦争遂行という美名の下に市民の財産を強制提出させたのと同じである。神戸市の出資物件に対する総評価額は、6,327万9,613円であり、関西配電そのものの総合財産評価が、7億6,095万円であったが、政府の認可段階で1億3,949万円の圧縮が加えられたので、その分、神戸市分も評価圧縮となったことは否定できない。

この収益金を保証するため、配電統合に際して収益の95%を10年間保証する公納金制度がとられた。この結果、神戸市の利益保証額は657万2,271円と決定し、関西配電から公納金として支払われることが10年間は保証されることになった。この657万2,271万円の内訳は第5表のとおりであるが、現物出資の見返りとしてもらった株券の配当とその他使用料で実質補償金はわずか200万円であった。

ところがこの公納金が、戦時、戦後のインフレで実質的補償の意味をなさなかったことや戦後の電気事業再編成問題もからんで、戦後、いち早く電気事業公営移管運動がおこる。この復電運動は全国にひろがったが、結局各県市と

第5表 昭和17年公納金概算

昭和15年度利益金	691万8,180円
政府10カ年保証額(利益金の95%)	657万2,271円
① 株式配当金	
関西配電株式会社	
普通株 89万8,592株 年7分	314万5,072円
後配株 36万7,000株 年4分	73万4,000円
日本発送電株式会社	
増配分 14万5,294株 年2分	14万5,294円
② 現金利息	
昭和16年10月以降増加出資資産評価額	
35万7,081円に対する年利4分	1万4,283円
③ 推定市税及び道路占用料	52万6,862円
収入予定額	456万5,511円
差引公納金	200万6,760円

資料：神戸市交通局編『神戸市交通事業60年史』166頁

も、30年代後半には電力会社と妥結した。神戸市のケースは、昭和38年9月2日、関西電力と寄付、起債引受などで妥結し、相楽園会館、中央体育館の建設に充当された。

復電運動は、稼ぎ頭の配電事業を安価に供出された自治体の国家への“怨念”が噴出したようなものである。

しかし、戦前・戦後の神戸市の責任者は、表面的にはこのような補填運動によってインフレによる目減り補償をめざしたが、その一方で、先にみたように補償金で不動産買収基金による用地取得によって資産蓄積への対応に怠りはなかった。

また、現物出資としての関西電力株も、増資払込によっても膨らみ、時価数百億円近い騰貴をみて、文字どおり電気局は「虎は死しても皮を残す」ことになった。

いずれにせよ大正・昭和にかけて戦前、国鉄の高架化、私鉄の立体化がすすめられたことも戦後の大きな遺産であった。戦後、たしかに戦災復興という重荷を背負ったが、それでも大都市は戦前の遺産に恵まれたといえる。

このことは同時に、都市づくりにあつて単にフォーマルな税財政システムのみでは、十分なる整備は不可能であることを如実に示している。そして事業的展開による独占利益、開発利益の社会的還元が何よりも有効であることを物語るものといえる。

このように交通事業は市民の負担による利益の捻出という批判もあるが、ともあれ戦前、都市基盤の整備の手段となり、また、戦後にも不動産・株式となつて巨額の資産となつて引継がれた。

この交通施設と匹敵する資産が海の神戸港である。明治以来、営々として市税を注ぎ込んできたが、第6表にみられるように終戦までに6,800万円に達する。市史によると昭和35年までに122億円に達する。貨幣価値を換算すると数百億円になるであろう。

第6表 神戸港公共港湾施設工事費負担額 (単位：円)

工 事 別	期 間	総 額	国費負担額	神戸市負担額
1 第1期修築工事費	自明39.4～ 至大11.5	15,855,899	12,186,097	3,669,802
2 第2期修築工事および同追加工事	自大8～ 至昭20	48,055,681	28,002,329	20,053,352
3 東部内国貿易地帯埋立および都賀川西部海面埋立	自昭9～ 至昭27.3	34,348,982	—	34,348,982
4 終戦後の各種工事	自昭20～ 至昭36.4	12,246,354,288	5,179,338,854	7,067,015,434
計		12,344,614,850	5,219,527,280	7,125,087,570

資料：『神戸市史第3集行政編』635頁

しかし、建設された埠頭用地は直轄港のため国有地となり、神戸港が果して神戸市民にどれだけの恩恵をもたらしたかと尋ねられると、正直、配電・交通事業程の明確なメリットは指摘できないのである。

- この繰入につき交通局は、「この繰入れには、一般会計へのものと都市計画事業への道路築造負担金の繰入れの2つがあった。一般会計への繰入れは、市営当初は820円余(大正7年度)と、ごくわずかであったが、年々増加し、昭和14年度には90万円にものぼっており、以後毎年100万円程度が市の財源となっていた。この繰入れについては、たびたび市会でも論議されており、当時の渡辺助役も『ハッキリ

「シタ根拠ハナイガ、電気税、電車税、自動車税アルヒハ電纜ソノ他ノ埋設ニ対スル
使用料等モ考慮……」と答弁しているが、今日の交通事業財政窮乏の現状と比べ、
まさに隔世の感があるといえる」（『神戸市交通事業60年史』166頁）とのべてい
る。

都市経営技術の伝承

神戸市が戦前から引継いだ経営資産の第3は、公共デベロッパーとしてのソ
フト・ハードにわたるシステムの継承である。

戦前、神戸市は技術的には大正2年30万坪、昭和7年に27万坪、昭和12年に
は26万坪の埋立事業を完成させている。ちなみに人工島としてポートアイラン
ドが騒がれているが、昭和7年、5万坪の苅藻島を完成させ、工場・住宅用地
として利用している。

また、港湾、交通、水道などの事業をつうじて経営マインドも培われていっ
た。その1つが資金調達である。

その経営感覚は変則的な外債として、地方団体では全国で初めて明治32年、
100万円の発行にみられる。以後も市場公募債発行のためのシ団の編成などの
経験を積んでいる。

しかし、この水道建設のための資金調達は苦難の連続であった。政府の発行
許可をえても資金調達は別問題であり、今日の如く政府資金があるわけでな
く、また、金融市場も整備されていない。そのため新聞広告を数次にわたって
行った。¹

また、「こうした広告だけではまだ心もとないというので、周布兵庫知事
にも要請して県下の各郡長を通じて地方に勧誘する一方、市内には、228名の勧
誘員を走らせて担当区域ごとに談話会を開き協力を求めるとともに参事会員や
水道委員らは全国の主要都市を訪ねて募債応募の勧誘に奔走した」²結果、第一
銀行など14行にて98万5,000円を引受けてもらい目標額の募債に成功してい
る。第2回公募債はさらに悪い経済環境の下で行われ、結局、割引率1割とい
う悪条件でやっと資金調達にこぎつけている。³

第3回39万円の募債も実収率8割5分が予想されるものであったが、これは

在市10銀行と応募を約し、公債額を等分して100円につき手取90円で6月に契約を結んだ。

このような内国資金調達⁴の困難のため、神戸市は明治32年7月、横浜に在在する米人J・R・モールズと、額面100万円の契約を結び、ここに思いがけなく外資を求めることとなった。「そのとりきめでは、半額の50万円を即時受取りとし、残りの50万円は同年12月に収納する手はずであったところ、その残額受渡しの時期に至って、はからずも還債貨幣の問題が起った。……はじめての外資導入の大綱がきまったとき、市は条例中に英貨での支払いの一項目を加えようとしたが、大蔵省の承認が得られず、ために英貨支払いの項目を入れないで、明治32年6月30日、条例を公布した。」⁴そしてこのような不安を残したまま、明治32年7月7日、モールズと「神戸市水道公債増募引受契約証書」を取り交した。⁵

その後、返還貨幣をめぐる訴訟にまで発展し、内外の新聞がそれぞれの立場から論陣を展開したので、国際問題化した。しかし、渋沢栄一らの仲裁によって政治的な決着をみている。⁶

このような地方外債にともなう返還貨幣にともなう紛糾は、東京市の仏貨市債についても発生し半世紀余にわたって争われ、国際的調停組織までみてやっ⁷と結末をみている。

この水道工事から何を学ぶことができるか。1つは、開港市として横浜とともに水道敷設の建設が早くからのぞまれたにもかかわらず、市長・議会の決断が鈍く立遅れてしまったため、工事コストの上昇を招いたのみでなく、日清戦争にも巻き込まれ、国の補助・認証も十分な成果をえられなかった。必要かつ不可欠の事業は可能なかぎり早期着工がのぞまれる理由である。

2つは、資金調達の必要である。大型事業の推進に当っては、低利・長期かつ良質の資金が大量に必要となる。この資金調達こそ事業の成否を左右するといっても過言ではない。当時、自治体としての神戸市の財政的信用度も低く、そのため変則的な外資に頼ったことが大きな紛争を引き起すことになったともいえる。

このように地方自治体にとって、仮に工事が認可され、補助金が下付されて

も、その補助裏の資金調達は大抵の苦勞ではなかった。明治43年から大蔵省預金部の地方債引受がはじまったが事態は変らなかった。

今日の如く、窓口銀行が定まっておリ、縁故債を一括引受けるとか、シンジケート団によって引受資金分担が決まっているということもなかった。そのため各都市は金融逼迫の下では市中金利の変動に翻弄されながら金融調達に狂奔せざるをえなかった。

そのような資金調達の辛苦は大型プロジェクトには常に付きまとった。明治42年の神戸港築港公債についてみると、まず、明治40年、神戸築港拡張計画が認められたが、同時に明治42年度から46年度の7カ年間に437万円の負担金を支払われる破目になった。

戦後のように、国の直轄事業に関する交付公債制度もなく、また、資金手当を政府資金で面倒みてくれることもない。そのため明治40年12月の市会で公債支弁の方法は固まったが、当時の金融状況に厳しく、神戸市は窮地に立たされ、一時借入金で凌ぐ。

ところが明治42年に入り、金融状況は一変し、日銀公定歩合も引下げられた。神戸市は市債公募の機が熟したと判断し、大蔵・内務両省への申請、金融機関への打診と公募へ向け許可・発行条件をあわだしく取り決めていく。

このように許可・募集条件がそろると、日・米両国文による新聞広告をなし、可能な限りの有利な条件での資金調達を目論む¹⁰。今日の如く人為的金融体系が形成されていないので、申込による入札方式で、市にとって最も有利な申込者から順次決定していく方式が採用されていた¹¹。まさに市場メカニズムに準拠した公債募集であり、市関係者は否応なしに市場金利に敏感となり、経営マインドを磨かざるをえなかった。

戦前の神戸市は戦後の神戸市よりも、はるかに資金調達については未成熟な金融市場の下で苦勞を強いられた。しかも大型工事にあっては苦難の連続であった。

このような戦前からの起債発行、交通事業、港湾建設など、都市経営マインドは培われていた。この経営マインドが戦後も引継がれ活かされていったので

ある。『神戸市史』(神戸市史編纂委員会編、神戸市史編纂部発行、昭和30年)1巻10頁以下を参照。

戦後、神戸市電は27～30年にかけて、黄金時代を迎え、2カ年で2億円の黒字を生み出した。この黒字を元手に懸案であった奥摩耶の開発に着手する。

工事費6,400万円、年間推定乗客数20万人でロープウェイの建設に着工し、昭和30年7月に開業し、金の卵となる。また、須磨水族館も交通局で建設・運営することになる。建設費2億404万円で、32年5月に開館し、年間99万人という驚異的な入場者を見、交通局に多大の運賃収入をもたらす。¹²

このように土地取得のみでなく、施設経営による都市経営への経営マインドはすでに土壌としては立派に耕されていた。原口市長は市会本会議で私鉄経営と同じ戦略で剰余金を活用していったとのべている。¹³

幸いなことに原口・宮崎市長は「都市を知る」ことにあつては、十二分過ぎる知識・体験をもっていた。

原口市長は内務省土木局一筋の技術屋であり、神戸市の13年風水害の復旧時の神戸土木出張所長であり、また、以後も満州国の都市計画にたずさわるなど、都市づくりのプロであり、信念をもって対処していった。

宮崎市長は原口市長の下で戦災復興を手がけたのみでなく、生抜き事務官官僚として、人事・財政・企画などを含めた内部事務には精通したテクニクライトであった。

しかし「都市を知り」「行政を知る」というだけでは、卓抜した都市経営は展開できないのである。その前提として経営資源に恵まれていなければならないし、何よりも経営マインドに富んだ行政風土の土壌がなければならない。

神戸市公共デベロッパーの活躍の基盤、成功の条件として、このような戦前からの経営資産のあったことを忘れてはならない。

1. 第1回水道公募債につき神戸水道局編『神戸市水道70年史』は次のようにその苦難を伝えている。

「額面総額は97万円、30年2月募集に着手し、翌3月31日契約締結を終えた。これが神戸市における長期債発行の最初であった。もちろん神戸市にとって前例のない公募債であるうえ、市中は不況から抜けきらず、これに加えて頼みの綱となっていた大阪市は築港事業のいきさつから神戸市に対してよい感情をもっておらず、この募

債開始以前から全市いっせいに排斥の声をあげ、1人の応募者も現われなかった。わずかに東京市民応募の3万3,900円を、大阪藤本銀行の取扱いとしたのが精いっぱい、このため市理事者の心労も1通りではなく、市内各銀行の重役を招いて懇請をかさね、条件としては債金納入につき10カ月均分とするなど極限まで譲ったうえ、さらに3月1日に……募債広告を数種の新聞に掲載したのであった」(前掲書131頁)。

2) 神戸市水道局編前掲書132頁

3 この間の資金調達について、先の『神戸市水道70年史』は、その苦難の連続ぶりを、次のように伝えている。

「市はこのときも第1回と同じように市内の7銀行の協力を要請したが、市の希望は100円に対する93円以上、銀行側は100円に対する90円の線で妥協点が見出せず、一部(100万円)を外債に頼らなければならなくなり、モールズと92円の契約を結ぶに至ったものである。明治32年秋には悪疫ペストが流行し、また一方貿易の不振から金利も高騰を続けるという悪条件では7銀行側は、さきに物わかれの悪感情を残しているだけに協調的とはいえなかった。やっとのこと33年4月になって日本商業銀行だけが応ずることとなり、結局割引率1割という条件で144万円の契約を成立させ、その年5月、実額129万円を収納することができた」(前掲書131—133頁)。

4 神戸市水道局編前掲書100—101頁

5 モールズとの外貨調達に関する主要条文は、次のようなものであったが、返還時の通貨また換算率などについては、明確な規定はなかった。

第3 右ゼームス・アール・モールズガ引受クル応募価格ハ額面1,000円ニ付920円ノ割合ヲ以テ其引受金額ニ対シ積算シ、日本通貨ヲ以テ、本証契約ノ期限ニ於テ市参事会ヘ引渡スベシ。

第4 公債応募引受高100万円ノ半額ハ来ル15日、市参事会ノ受取証ト引換ヘ、残半額ハ来ル12月15日以前又ハ遅クモ来ル12月15日ニハ、必ズ公債証書ト現金ト引換授受スルモノトス。但、来ル7月15日半額受渡済ノ上ハ、公債本証書ヲ調製シ、来ル8月15日迄ニ市参事会ヨリ相渡スベシ。公債証書ニハ、本年7月1日為替相場1磅9円67銭2厘5毛即1,000円ニ対シ換算額103磅7志8片2分ノ1英貨幣ヲ併記スルモノトス。

6 この水道外債の紛糾は、新聞資料の紹介も添えて先の『神戸市水道70年史』に詳細に記述されているが、概略は「明治33年1月、モールズは解約訴訟を提起し、弁護士鈴木充美を代理人に立てた。市もこれに対して弁護士桜井一久、草鹿甲子太郎、太田保太郎、大槻貞夫らに依頼して応訴した。第1審は横浜地方裁判所において市の勝訴となり、33年4月19日その判決が下った。そのころから外字新聞はこぞって神戸市を非難しはじめ、5月11日モールズは第1審を不服として控訴の手続きをとった。明治34年モールズ側は弁護士佐藤博愛を加えて法廷にのぞんだが有利な展開

- もなく、ついに34年12月に至り男爵波沢栄一の仲裁を求め、問題は一応落着をみる
こととなった」(前掲書120頁)と伝えられている。
7. 戦前の地方外債については高寄昇三「地債制度・運用の歴史(9)一戦前地方外債」
(『甲南経済論集第32巻第2号』平成3年9月)参照
8. この間の苦境につき神戸市編『築港公債募集始末』は、「之を公債に拠りて支弁す
るの方針を定め各方面に向て交渉する処ありたるも、時恰も日露戦後事業濫興の
反動を受けて疲りたる経済界の疲憊は益々深く、金融界は半恐慌的となり、40年1
月以来銀行の取付頻殆し、一般商工業界に於ても亦破綻続出せしを以て、到底公債
を募集すること能はざりき、海外に於ても亦米恐慌の余波延て英仏の財界を攪乱
したれば金利暴騰し、到底外資を輸入するの途なく、金融の切迫は其極に達し財界
の前途は益々悲観せられ、市中銀行日歩貳銭五六厘を唱ふるに至れり。斯の如く第
一回国庫納付金の期限たる9月末までに公債を募集することは能はざりしを以て、
本市は借入金を以て之を支弁するものとし」(前掲書4-5頁)と伝えられている。
9. 金融動向をにらみながら、発行許可と資金打診を並行してすすめていく様子を、先
の『築港公債募集始末』は「5月11日市会に於て公債募集の議を決するや、翌12日
市内7銀行代表者と会し公債募集取扱に関し依頼する処あり、時に東京某株式売買
業者より市長に宛て、築港公債全部引受方電報ありたるも最早公募に決したる以上
は一個人に全部引受しむべきにあらざれば、募集の日を待ちて応募せられんことを
望む旨返電したり、是れより先き大阪銀行業者中に募集価額95円を以て高きに失せ
ずやとの意見もありしが、時々刻々金融緩漫を告ぐるに及びては寧ろ低きに過ぎざ
るかを疑ふ者あるに至れり、斯くて市長は一方県庁を経て内務大蔵両大臣に稟請書
を提出すると共に、上京して内務大蔵両省に急速即ちのことを交渉し且つ同月19日
東京銀行業者と会し、取扱覚書を確定したり」(前掲書21頁)と伝えている。
10. この間の募集申込状況につき、「大阪朝日」(明治42年5月26日)は「神戸市債の
前景気」の見出しで「兎に角金融は緩漫の極に達し預金利子は前途尚引下げらるゝ
形勢ある上夫の日糖事件以来は著るしく事業株に対する投資を懸念せしむるに至り
假令利廻りは低きにせよ確実なる公債類に乗替へんとせる矢先きなるより殊に市公
債に対しては最初より外国人側に多額の引受希望者を生じ現に三菱、住友の如き外
国人間に取引ある銀行間には己に多額の予約を申込居る有様なれば募集の結果は予
想外の好成績を見るべしと観測せらる」(神戸市『築港公債募集始末』21頁)と良
好な募集状況を伝えている。
11. 募集入札、決定プロセスの生々しさを先の『築港公債募集始末』は、「4日夕方ま
での申込は未だ募集総額に達すること覚束なき有様なりしも、金融業者は締切間際
に於ける申込の輻輳すべきを予想して頗る楽観せり、斯くて5日夕方に至り各地よ
り応募総額の電報到着するに及び、遂に総額1,613万7,100円の巨額に達し、募集
額に対して6倍6分以上となれり。

斯くの如く多額の応募ありたるを以て、各取扱銀行より申込書を取纏め其申込書を調査し募入額を決定するに、相当の時日を要するは已むを得ざる処なりとす、然るに応募者は一日も早く募入決定の如何を知らんと欲するを以て、市は急速之が調査を了へ僅々5日間を以て之が決定をなせり、即ち条例第10条に依り先づ応募価額の高きものより漸次募入し、97円60銭以上は全部募入、同50銭は一部募入、同40銭以下は全部募入外れとなれり、而して募入総額250万円に対する募入価額は、244万7,439円70銭にして、募入価額平均100円に付97円89銭7厘余に当れり、左に応募に関する明細表を掲ぐべし」(前掲書34—35頁)と伝えている。

- 12 神戸新聞社社会部編『神戸市電物語』は、このロープウェイの繁盛ぶりを「神戸港を一望に見渡せる美しいロープウエーが新しい神戸名物としてデビューした。わずかな黄金時代に、はじめて神戸市電が生んだ『金の卵』であった。営業開始当初のロープウエーはまったくの花形。スタート1カ月で18万人の乗降客。小学生団体4千人からいちどに試乗申し込みが寄せられ、うれしい悲鳴もあげた。全国でもまだ珍しい索道事業。それだけに花やかなプロローグ。映画のロケーションにもひっぱりだこで、青い目の観光客も殺到した」(同書129頁)と伝えている。もともと、今日ではこのロープウェイも赤字経営で、経営も都市整備公社が引継いでいる。
- 13 前掲『神戸市電物語』は、水族館の盛況を「海水魚も200余種。それに付随したレジャー施設が、美しいみどりの須磨海岸にひろがった。開館の年の入館者はなんと99万人。当初の予想を軽く突破、押すな押すなの人出でにぎわった。ゆっくり海水魚の生態を見るいとまもないほど、館内は人の波でこった返した。この行業客をせせと運んだのが神戸市電。《若宮町》の停留所も《水族館前》に改められ、小、中学生の団体や行業客を積んでは、どっと吐き出した。夏場には臨時ダイヤまで組まれ、春日野から美しいプレートをつけた、直通臨時電車が走った。まさに黄金時代。ロープウエーと水族館の、美しい姉妹たちに囲まれた《みどり》の車体はまさに陽光に輝いていた」(同書134頁)と伝えている。
- 14 交通局がなぜ水族館を建設・経営するのかという水田忠蔵議員の質問にこたえて、原口市長は「要は神戸市をいかによくするかがネライで、たとえば電車をひとつ考えても、電車は片運転になると非常に困るわけです。午前中は市の中心部に向かって客が多く、周辺部に向かっては非常に少ない。電車としてはまんべんなく乗客があれば都合がよいのです。そこで交通局としては手をつかねてボカシとみているよりも、進んで乗客吸収策を考えることが必要となつてまいります。…したがって水族館を交通局でやればどうだろう。こう考えて、水族館を28年度の剰余金をもってやることにした次第であります。私鉄が住宅経営、娯楽場経営をやるように、交通局もそういう面に頭を入れて運輸収入をはかった」(昭和30年3月5日、市会本会議)と答弁している。

潮流

新借地借家法 自由米(ヤミ米) 神戸市市民福祉調査委員会答申 再生資源の利用の促進に関する法律 コミュニティ財団

新借地借家法

1 概要

新しい借地借家法が平成3年9月30日国会で成立し、10月4日公布された。施行期日は、公布の日から1年以内の政令で定める日とされている。今回の改正は、現行の「借地法」と「借家法」に「建物保護に関する法律」を加えて一本化し、土地や建物の貸主の権利強化などを盛り込んだもので、昭和16年の正当事由制度の導入以来、実に50年ぶりの大改正となった。

2 成立までの経緯

法制審議会の民法部会(加藤一郎部会長)は、財産法小委員会において昭和60年から現行法制についての見直し作業に取り組んできたが、平成元年3月には、それまでの審議に基づく「借地法・借家法改正要綱草案」が公表された。その後も審議は続けられ、平成3年2月、法制審議会は「借地法等改正要綱」を法務大臣に答申した。

政府はこの答申を受け、3月に「借地借家法案」を国会に提出し、継続審議扱いを経て、9月、更新後の借地権の存続期間の延長などについての修正が加えられたうえ、同法案は可決成立した。

3 背景

借地法、借家法は、土地・建物の賃貸借関係を規定した法律で、賃借人の権利保護

を目的として大正10年に制定された。その後、戦時中の住宅事情の悪化を背景に、貸主側に「正当事由」がない限り更新を拒否できないように改正され、こうした借り手側の立場強化は、戦後の住宅難の時代には借地・借家関係の安定に大きな役割を果たしてきた。しかし近年は、貸主側への厳しい規制が社会・経済情勢の変化に対応せず、良好な借地・借家の供給に障害となり、宅地の供給不足や土地の未利用・低利用の原因ともなっているなどの批判が高まってきており、政府としても土地対策の一環として法制度の見直しが求められていた。

4 改正内容

改正の主な内容は次のとおりである。

(1) 借地権存続期間の変更

現行法では借地権の存続期間は、堅固な建物の場合、契約で定めうるのは30年以上、契約で定めなければ60年、更新は30年ごととされ、堅固でない建物の場合、契約では20年以上、無契約なら30年、更新は20年ごととされている。新しい借地借家法では、これを改め、堅固か否かにかかわらず、一律に30年とし、最初の更新に限り20年、2回目以降は10年と定めた。また、現行法では、建物の朽廃による借地権の消滅が定められているが、朽廃の判定は難しいため新法ではこれを廃止した。

(2) 定期借地権制度の新設

契約更新がなく、借地契約の期間が満了すれば当然に契約が消滅する定期借地権制度が新設された。これには①長期型（存続期間を50年以上と定めることを要件とするもの）②建物買取型（借地権設定から30年以上経過後に借地上の建物を地主に譲渡することを予め約束しておくもの）③事業用（事業目的で期間を10年以上20年以下として設定するもの）の3種類が認められた。

(3) 解約の正当事由の明確化

現行法では、借地権・借家権を消滅させる要件としては、「貸主が自ら土地や建物を使用する場合その他正当な事由がある場合」と規定するとともに、正当な事由の内容は条文上必ずしも明確ではなかった。

これに対して新法では、正当事由の有無を判断するにあたって検討すべき要件をより具体的にあげた。すなわち貸主・借り手が土地・建物を必要とする事情のほか、借地・借家関係の従前の経緯、土地・建物の利用状況、建物の現況、貸主の立ち退き料の支払いなども考慮して正当事由を判断すべきとした。

(4) 期限付借家制度の新設

現行法では、サラリーマンが一時転勤などで一定の期限を切って自己の持ち家を貸そうとしても、解約の正当事由がなければ契約は更新されてしまうこととなるため、貸家にすることは困難となっていた。

そこで新法では、新たに転勤や療養、親族の介護などやむを得ない事情があって持ち家を空ける場合には、更新しない旨の特約を設けて一定期間だけ建物を賃貸することができるという制度が導入された。

(5) 調停制度の活用

従来の制度では、地代、家賃の増減をめぐり貸主と借り手の意見が合わない場合にはその解決は、訴訟によらざるを得なかったが、今回、民事調停法の改正を併せて行い、原則として訴訟をする前にまず調停を申し立てなければならないとした。また、調停において当事者間で調停結果に従うとの合意が得られた場合には、調停委員会が事件解決のために増減額を決めることができることと定められた。

(6) 既存の借地借家契約との関係

既存の権利関係の混乱を避けるため、新しい借地借家法の適用を受けるのは、新法施行日以降に初めて借地借家契約を締結する場合に限られ、廃止される借地法、借家法、建物保護法の規定によって生じた契約関係には新法の更新及び更新後の法律関係の規定は適用されないとした。

5 今後の課題

新しい借地借家法の制定は、貸主の権利強化により土地・住宅の供給増を図ろうというねらいを持つ。しかし、高水準が続いた80年代半ば以降と比較して最近の貸家建設の落ち込みは借地法、借家法によるよりむしろ建設費の高騰と金利上昇による採算性悪化に起因するとの見方も強く、新法制定がどれだけ住宅の供給増に効果を持つのか疑問視する声もある。一方、新聞報道などでは早くも貸主側からの地代、家賃の大幅な値上げや新法に基づいた契約改定の通告などの動きが伝えられている。衆参法務委員会の附帯決議において示されたように、国民に対する法の趣旨内容の周知徹底と社会的弱者にも配慮した総合的な土地・住宅

政策の一層の推進が政府には求められている。

■自由米（ヤミ米）

1. 米をめぐる環境

米は日本人の主食であり、日本人の食生活において重要な地位を占めている。最近、この米をめぐる内外環境は大きく変化しようとしている。外にあっては、関税貿易一般協定（ガット）のウルグアイ・ラウンド（新多角的貿易交渉）での市場開放要求であり、内にあっては、日本国内の米需給・流通の基本法である食糧管理法、すなわち食糧管理制度に対する“ヤミ米”業者による問題提起である。両者の問題は無関係ではなく、両者とも現在の米の需給・流通制度の変革を要求したものであり、市場メカニズム導入を求めたものである。

2 食糧制度の意義

食糧管理法は、1921年の米穀法、33年の米穀統制法、39年の米穀配給統制法を経て、1942年に制定された。

わが国の米価は明治末期から大正年代に入ると大きく変動するようになった。当時は、農業生産上からも国民生活上からも米の地位は現在より高く、米価の変動は1918年の米騒動にみられるように社会不安の原因となった。昭和年代になると朝鮮、台湾からの移入米の増加や農業恐慌もあり米価は暴落した。このような時代背景のもと、米穀法、米穀統制法が制定され、米価安定の施策が打ち出されていった。その後、日中戦争、第2次世界大戦と戦時体制強化とともに、米をはじめとする食糧が不足し、必要な食糧を安定した価格で供給するため

に食糧に対する政府の管理責任を強めるために制定されたのが食糧管理法である。この食糧管理法に基づく食糧管理制度は、以上のような歴史背景のもと供給過剰あるいは不足によって生じる価格の乱高下の抑制、基礎食糧としての米麦の安定供給、投機の排除を図り、国民の主要な食糧の安定的な生産と消費を図ることを目的として、生産から消費まで国が全過程を直接管理する制度として生まれた。

食糧制度の特徴は①特異な価格形成方式と②流通経路の統制にあるといえる。

まず米の価格は、米価審議会への諮問・答申に基づき政府が決定した価格を基本として決まる。政府決定価格は生産者価格（政府買い入れ価格）と消費者価格（政府売り渡し価格）の二重構造となっており、買い入れ価格が売り渡し価格を上回る売買逆ザヤが発生し、減反政策、食糧会計の大幅赤字、内外価格差拡大の一因となった。食糧会計の赤字、内外価格差の拡大、日本農業への外圧といった状況を踏まえて、米価も1987年から引き下げられ、91年には昭和51年の米価水準となっている。加えて、米の消費も1963年をピークに減少し、現在年間一人当たり消費量は70kg程度になっている。一方生産技術の高まりによって収量は増大・安定し、米過剰→生産調整（減反）という図式を描いている。

次に米の流通については、政府が直接管理する政府米、政府の米管理計画のなかに入っているが、農協や業者間での自由な流通にまかされている自主流通米、さらには他用途米、縁故・贈答米、農家の自家消費米などがあるが、集荷業者は農林水産大

臣の指定制、卸や小売の販売業者は都道府県知事の許可制となっており、国や地方自治体の指導の下で流通するシステムとなっている。また消費者ニーズに対応して、化学肥料や農薬を使用しないなどの方法で栽培された米について、一定の条件下で、生産者と消費者とが直接取引できる「特別栽培米」も昭和62年産米から導入されている。

3 米の市場開放

関税貿易一般協定のウルグアイ・ラウンドは1986年から開始されてきたが最終合意に向け大詰めの作業がつけられている。特に問題となっているのは農業保護削減であるが、11月の最終局面で、ドンケル・ガット事務局長は、包括的関税化案を打ち出した。これは現在各国で行われている農産物についての輸入制限などの非関税障壁をすべて関税に置きかえるというものである。わが国の場合、米はごく一部の加工品を除いて輸入禁止になっているが、自由化し、関税化案に従って内外価格差を埋めるとすれば、約700%の関税率になるといわれている。ガットで検討されている内容は、低税率で最少限度のコメを輸入し、その割合をふやしていく一方、残りに適用される関税率(700%)を段階的に引き下げ、国際価格に近づけていくとするものである。関税化案を導入することになれば、まず国内で食糧管理制度の見直しをしなければならない。政府はこれまで一貫して米は1粒たりとも輸入しないとってきた。しかし、米の市場開放だけを認めないとする立場は国際社会における日本の位置づけを考えると受け入れられないとの意見が強い。むしろ、

市場開放を契機として、農業の活性化、米の安定供給の新たな方策を打ち出すための時間づくりの交渉が必要との意見がある。

4 食糧制度に対する国内での批判

食糧制度は食糧難を増産と公平な配給で乗り切ることを目的に戦時中に設けられたもので、その役割は終わったとの意見がある。事実、食糧制度外で流通している米、いわゆる自由米(ヤミ米)が存在する。現在、米の生産量は年間約1,000万トンであるが、そのうち政府米は約200万トン、自主流通米が400~450万トン、残り350~400万トンが理論上からは他用途米や農家による自家消費米であるが、農業人口から割り出してもそんなには必要ない。つまり、ヤミ市場ルートに乗っている米が存在するのであり、一説では少なくとも200~250万トンはあるとされる。これは米価の低落、生産過剰、減反政策などを背景とした生産農家を中心とした一種の現代における一揆ともいえなくはない。ヤミ米がこれ程大量に出回るようになったのは、昭和63年の秋田県大潟村からの不正規流通米事件の不起訴処分以降であるといわれる。この事件は、無許可の者が米の販売行為を行ったことに対して秋田県知事及び秋田食糧事務所長が告発したものであるが不起訴となった。不起訴処分の理由は①生産者からの米穀の販売に係る仲介行為であり、業としては認められないこと②個々の生産者から販売事実が具体的に特定されなかったことである。

これ以降ヤミ米はかなりおっぴらに流通してきた。そして1991年11月、食糧庁に富山の「ヤミ米業者」が証拠書類を提出して自らを告発するよう迫るという事件が起

こった。食糧庁はこの事件を重視して、全国のヤミ米の実態調査をすすめている。

5 課 食糧管理のあり方について
食糧管理制度は、これまでも何回かにわたって、その時々々の社会経済情勢に応じて改善されてきた。最近においても、小売店舗の参入促進、特別表示米の新設等流通規制の緩和、自主流通米の価格形成の場の設定等競争条件の導入等により米流通の改善、合理化が推進され、効率的な流通システムの構築がめざされてきている。しかし、今、米をめぐる情勢は外圧によって大きく変わろうとしている。今回のヤミ米業者の事件も一つの警鐘ととらえることができる。確かに食糧制度がなくなり、市場が開放され、市場経済のメカニズムの中に組み入れられることに対する農家の不安は深刻である。しかしいずれは通らなければならない道であるなら、今こそ“コメ”問題について生産者そして消費者も含めて日本の農業を活性化させる観点から積極の方策を考えるべきであろう。

神戸市市民福祉調査委員会答申

「「こうべ」の市民福祉総合計画」の策定にかかる基本的事項について

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、ノーマライゼーションの理念のもとで、市、事業者及び市民それぞれの役割と責務を明らかにするとともに、三者の連帯により、市民福祉の向上と福祉都市の実現をめざしてきた。また、この条例に基づき「「こうべ」の市民

福祉計画」及び「新・「こうべ」の市民福祉計画」を策定し、昭和52年度から5次15年にわたる3カ年計画を実施している。現在の第5次3カ年計画（平成元～3年度）が本年度で終了することに伴い、21世紀に至る社会情勢の変化を踏まえ、新しい視点に立った計画として、来年度から10年間の「「こうべ」の市民福祉総合計画」（平成4～13年度、以下「市民福祉総合計画」という）を策定する。この答申は、平成3年2月、市民福祉総合計画を策定するにあたり、留意すべき基本的事項について神戸市市民福祉調査委員会に諮問を行い、同年11月25日市長に対し答申されたものである。

答申は「まえがき」を除いて第1部の「基本的な考え方」と第2部の「提言」の大きく2つに分けられ、それぞれが3つの章から構成されている。以下、答申の項目を順を追って概観することとする。

I. 基本的な考え方

1. 社会情勢の変化

ここでは、市民福祉総合計画を策定するにあたって留意すべき社会情勢の変化を、7つの項目から検討している。まず、他の先進国に比べてきわめて急速に進行する高齢化には、1.57ショックと言われた平成元年の合計特殊出生率の低下に見られる少子化の進行（平成2年は1.53）が内在しており、核家族化の進行と女性の社会進出の進展に伴う家庭・地域社会の機能の変化とともに、今後の社会全体に大きな影響を及ぼすことが指摘されている。そのほか市民意識の変化や外国人労働者の問題、技術革新の福祉分野への応用、多様な福祉ニーズに応じたサービス供給と費用負担のあり方な

どについて留意する必要があるとしており、特に近年注目されているフィランスロピーやメセナといった活動について、企業にその資金力、人材、技術力などを活かした社会参加を行うよう求めている。

2. 前計画の評価と今後の課題

これまで15年間にわたって実施してきた計画の達成状況については、事業費ベースでは目標をほぼ達成する見込みであると評価する一方で、近年計画の内容がハードからソフトへと移行し、金額に換算することが不適當な事業も増えていることから、市民ニーズの充足度などを点検し、未達成事項を的確に把握するべきであるとしている。今後の課題としては、特に「在宅福祉及び施設の緊急整備」と「事業者との福祉協定の締結」をあげている。

3. 市民福祉総合計画の策定にあたっての基本的考え方

「神戸市民の福祉をまもる条例」の理念を実現するための地域福祉の推進は、在宅福祉・施設福祉の相互の調整・統合により整備・充実されるとともに、市民一人ひとりが参加して成り立つものであるとの基本的な考え方を示したうえで、2001年までの10年間を高齢社会への準備期間と位置づけ、市民一人ひとりの生活観を重視する必要があるとしている。特に介護については、多様化・高度化した福祉ニーズに対応する在宅福祉サービスを適切に活用する社会的なケアが必要であり、要介護者に対する十分なサービスが提供できる社会システムの形成が求められるとしている。また計画の内容については、具体的な目標水準を明確にし、緊急度の高い施策を優先的に実

施するとともに、将来の社会的な負担をより小さくするための施策が望まれるとしている。

Ⅱ 提言

1. 市民福祉総合計画のあり方

ここでは、新たに「地域福祉行動目標」の設定を提言している。地域福祉行動目標は、市民福祉の実現のためには市民、事業者、福祉団体等も自らの行動の指針となる目標を持つことが望ましいとの考え方のもとに提言されたもので、市の行政計画とは相互に整合性をもって補完しあうものとされる。具体的には、神戸市がすでに実施しているふれあいのまちづくり事業やふれあいのまちKOB E・愛の輪運動などを基盤として、地域福祉の一層の拡大を図るための指針となるものである。

そのほか、計画に反映すべき事項として、施策の総合化、市、事業者、市民及び福祉団体等の役割分担と連携、公的サービスが対応すべき領域と公正な利用者負担のあり方、緊急性の高い施策の優先的な実施とモデル的・実験的な取り組みについて提言している。

2. 市民福祉総合計画に関しての重要事項

来るべき21世紀の超高齢社会に備え、今後10年間に重点的に実施すべき事項として4つの項目が提示されている。

- (1) 人材の養成と確保…福祉ニーズの増大に伴う保健医療・福祉に関わる人材の量的・質的な確保に対する取り組み、有償福祉活動への支援
- (2) 福祉施設整備のあり方…福祉施設の市街化区域での整備と地域レベルに応じた施設の適切な配置、ふれあいのま

ちづくり事業の推進と新たな総合福祉
ゾーンの検討

- (3) 都市施設・住宅の整備に関する課題
…高齢者・障害者などの生活圏の拡大
と在宅福祉の基本となる住宅の整備
- (4) 福祉の心を育む活動…福祉教育、ふ
れあいのまちK O B E・愛の輪運動及
びボランティア活動の促進

3. 市民福祉総合計画の前期実施計画にお いて実施すべき事項

前期5カ年で緊急に実施すべき事項とし
て、ホームヘルプ・サービス、ショートス
テイ、デイ・サービスの在宅3本柱といわ
れる事業を中心とした在宅福祉及び施設の
整備、在宅福祉総合サービスシステムの形
成、地域における福祉活動の推進、保健医
療・福祉に関わる人材の確保とボランティ
ア活動の促進などが提示されている。その
ほか、多様な住宅の確保、事業者との福祉協
定の締結、生涯生活設計と市民福祉共済シ
ステムの整備検討、女性・高齢者・障害者
の就労促進のための条件整備についても、
前期実施計画において具体化すべき事項と
している。

以上答申の内容を簡単に見てきたが、神
戸市市民福祉調査委員会では答申を審議す
るにあたり、平成2年度に行った「将来の
望ましい市民生活に関するアンケート調
査」「市民の社会参加活動に関する意識調
査」「高齢者在宅福祉サービスのニーズと
供給に関する調査」「心身障害者実態調査」
の4つの調査結果を踏まえて検討を行って
おり、答申にも随所に反映されている。な
お「“こうべ”の市民福祉総合計画」につ

いては、この答申を受けて、平成4年2月
までに策定される予定である。

再生資源の利用の促進に関する法律

近年の国民経済の発展に伴う生産及び消
費の拡大、ライフスタイルの変化等を背景
にごみの排出量は急速な増加を続けてお
り、大きな社会問題となっている。一般廃
棄物の処理責任を負っている市町村では焼
却施設や埋立処分場の整備が追いつかず、
その処理能力は既に限界に達しつつある。
また、事業者責任で処理する産業廃棄物も
最終処分場の絶対量の不足が著しく、大量
に発生する都市から地方への広域移動が激
しくなるとともに不法投棄も頻発してい
る。廃棄物をめぐるこのような切迫した状
況の中で、平成2年12月6日、通産大臣の
諮問機関である産業構造審議会は「今後の
廃棄物処理・再資源化対策のあり方」につ
いて答申を行った。

この答申では、基本的認識として、(1)廃
棄物の増大をそのまま放置すれば環境悪化
を招き、国民生活や事業活動にとって大き
な隘路となること、そのため省資源と資源
の再利用を折りこんだ経済社会への転換が
必要であること(2)廃棄物の処理・処分策
だけでは限界に達しており、生産・流通・
消費の各段階に遡っての減量化・再資源化
・処理の容易化への対策を講ずる必要があ
ること、が指摘され、こうした施策の実施
を推進するため、(1)主要な一般廃棄物4品
目、産業廃棄物10業種について当面実施す
べき事項について具体的ガイドラインを提
示し、その進捗状況を点検すべきこと(2)必
要な場合には法的措置の検討を行うべきこ

と、が答申された。
再生資源の利用の促進に関する法律（通称：リサイクル法）は、この答申を受けて制定されたもので、平成3年4月26日公布、10月25日に施行された。

この法律は廃棄物の発生抑制と再資源化を推進するため、生産から流通・消費に至る、物の流れにおける川上の段階での事業者の対応に焦点を当て制定されたもので、通産省等7省庁の共管となっている。平成3年10月2日に成立した、廃棄物処理法の川下の段階を担う改正廃棄物処理法とともに、廃棄物の減量・資源化を推進するための車の両輪としての役割を果たすことが期待されている。法律の概要は以下のとおり。

(1) 基本方針

再生資源（使用後の物品又は工場等で発生する副産物の内、有用な資源として利用できるもの）の利用を総合的・計画的に推進するため、通産、建設、農水、大蔵、厚生、運輸、環境庁の7大臣は再生資源の利用の目標等に関する基本方針を策定・公表することとされた。

(2) 事業者の責務

法では業種、製品、副産物について事業者の責務を一般的に定め、具体的な品目・内容等については政省令で定めることとされた。

①再生資源の原材料としての利用促進に関する措置（特定業種に関する措置）

事業者が再生資源を原材料として利用することを促進するため、政令で定める業種について事業者の判断の基準となるべき事項を策定する。政省令では3業種が指定され、紙製造業全体の古紙利用率を平成6年

度までに55%に上げること、ガラス容器製造業全体のガラスくず利用率を平成7年度までに55%に上げること、建設業について工事ごとに建設発生土、コンクリート塊等の利用計画を作成することが義務づけられた。

②製品に関する措置（第一種指定製品に関する措置）

物品が使用された後に再生資源として利用されることを促進するため、政令で定める製品について製造業者、販売業者の判断の基準となるべき事項の策定を規定。政令では自動車と電気洗濯機、電気冷蔵庫、ユニット型エアコン、テレビ受像機の四種類の家電製品が指定され、製造業者等に対し、処理の容易化、再資源化に配慮した部品材料・構造設計・組立方法等の事前対策を行うこととされた。

③表示に関する措置（第二種指定製品に関する措置）

製品が使用された後に再生資源として利用されるよう、政令で定める製品について消費者、回収業者等による分別回収をする上での識別が可能となるような表示事項を策定することを規定。政省令では缶製造事業者、飲料・酒類の充てん事業者、輸入事業者に対し、飲料用アルミ缶、スチール缶についても材質表示を行うことが定められた。

④発生する副産物の利用促進に関する措置（指定副産物に関する措置）

工場等で発生する副産物が利用されるようにするため、政令で定める副産物について事業者の判断の基準となるべき事項の策定を規定。政省令では鉄鋼業の鉄鋼スラグ、

電気事業の石炭灰、建設業の土砂、コンクリート塊等について規格化の推進、用途拡大及び品質向上のための技術開発、再生資源利用促進計画の作成等を行うことが定められた。

なお、今回の政令による業種・製品等の指定は第一段階のもので、体制整備等の状況をみながら必要に応じ追加指定されることとなっている。

(8) 勧告等

主務大臣は必要に応じ事業者に対し勧告・公表を行うことができ、なお改善されない場合には（第一種指定製品に係るものを除き）、関係審議会の意見を聴いて勧告に係る措置をとるよう命令することができる。命令に違反した者は50万円以下の罰金に処せられる。

リサイクル法は、事業者サイドでの再資源化の推進を規定した我が国初めての法律であり、従来個別的・一時的対応しかなくされてこなかったリサイクル促進策が、今後、法に基づき総合的に展開されることとなる。ただ、法がめざすリサイクル社会の実現には、回収・処理システム等の静脈産業と言われる分野の強化・確立が不可欠である。この点、法では回収システムの整備は法の対象外としており、再資源化推進の実効性が十分に担保されているとは言い難い。

また、再生資源の利用を進めるためには再生資源の需要の拡大策とあわせて、市場価格の変動に左右されない安定した受入れ体制を整備していくことが必要である。最近の鉄スクラップ価格の暴落と逆有償化の動きに代表される再生資源市場の極端な低

迷は、その問題を端的に示している。

ところで、廃棄物の問題は、世界各国でも顕在化してきている。欧州では日本に比べ廃棄物に関する取り組みは進んでおり、内容的に厳しいものとなっている。例えばデンマークでは家庭用ゴミ削減策として①再利用不能な容器の製造禁止、②輸入容器は強制的預託金制度、③容器の再生利用促進のため、飲料容器生産に課税、④アルミ製飲料缶の禁止、⑤使い捨て食器の生産に課税、⑥リサイクルへの補助金のため固形廃棄物の処分にも課税の措置がとられている。又、ドイツでも「廃棄物の防止ならびに処理に関する法律」が制定され、1991年12月から、規制が始まった。まず対象となったのが包装材であり、ゴミになる包装材は原則使用できない。使用する場合は再利用するか再資源化しなければならず、棄却処分する場合も無公害の方法によらねばならず、みだりに焼却処分ができなくなっている。包装材の次は自動車スクラップを考えており、これが実施されるとなると設計段階から変更する必要があり、コストもかなりかかることになる。

デンマークやドイツの廃棄物の処理・再生に関する取り組みは、今後欧州全体に波及していくことが予測され、当然欧州に進出している日本企業も例外なく早急な対応を迫られてくる。

このような状況を見ると日本でリサイクル法が制定されたことは重要な意義を有するものの欧州に比べれば廃棄物後進国であるといわざるを得ない。

今後、リサイクル法が実効性あるものとし、リサイクル社会を実現していかなければ

らないが、そのためには、消費者からメーカーまでそれぞれが単に法を遵守するだけでなく、法を上回る積極的対応が望まれるものである。

■コミュニティ財団

1. 概 要

コミュニティ財団とは、多数の寄付者の拠出により基金を集めて一括運用し、財団の所在する地域の芸術、科学、教育など多様な分野に助成を実施する団体をいう。小口の寄付でも有効に生かせるほか、それぞれ独立した複数の基金を一つの理事会、事務局が管理・運営するので経費も少なく済み、より大きい助成活動ときめ細かいサービスを提供できるのが特徴である。1914年に米国クリーブランドで第1号が誕生し、現在全米で350以上のコミュニティ財団が活動している。さらに、カナダ、英国、オーストラリアなど世界各国に広がっており、我が国でも初めての財団、「大阪コミュニティ財団」が本年11月に設立許可された。

2. 組織と運営（米国を例に）

コミュニティ財団は、信託形態（トラスト）のものと法人形態（コーポレーション）のものがある。最近は法人形態も多くなっているが、伝統的な財団の組織形態は信託形態である。大規模コミュニティ財団（資産が5千万ドル以上の財団）では信託形態あるいは信託と法人の混合形態をとるものが多い。いずれの形態でも、その活動は常に地域社会のニーズに応じた助成が目的であり、地域の財団として基金を受託するため受託者を設ける。受託者は、殆どの場合、

複数の銀行・信託会社で構成され、基金の管理・運用にあたる。

コミュニティ財団はボランティアの理事会（配分委員会と言われることが多い。）により運営され、経験豊かな専門のスタッフが実務的な補助を行うのが普通である。理事会のメンバーは幅広い地域のリーダーから選任され、一般的には、教育関係者、宗教関係者、非営利団体の指導者、銀行家、弁護士、財界人などを含み、行政によって任命されたメンバーを含む場合もある。

助成の面から言えば、その当該コミュニティに利益をもたらすものであれば、どのような慈善的目的に対しても助成を行うことができる。

その他に、コミュニティ財団は低利融資を行うこともある。また地域のニーズの調査研究を行ったり、非営利団体や全国的な財団、大企業等に対する情報提供などを行うこともあるほか、寄付者に対する税務対策、財産形成対策等の相談にのるようなサービスも行う場合もある。

3. 大阪コミュニティ財団

豊富な資金とスタッフを抱える大企業でしかできなかった「財団」創設の道が中小企業にも開けることから、大阪商工会議所が2年半ほど前から設立準備を進め、本年11月11日に通商産業大臣によって設立許可された我が国初のコミュニティ財団が大阪コミュニティ財団である。

大阪コミュニティ財団では、基金は、①いくら額からでも受け付け、②いつでも上積みでき、③株式や土地などでも受け付ける。寄付者（企業、個人・グループ）は希望する基金を設け、そこに企業名や個人

名など自由に名前を冠することができる。基金には運用収益で永続的に助成活動を行う「永続基金」と一定期間内に元本及び運用収益の全額を助成活動に使い切る「期間基金」の二つがあり、助成先の指定方法も、助成先を毎年財団と相談して選定する「関与基金」、特定の相手に毎年継続して助成する「特定基金」、伝統芸術、〇〇市など助成分野や地域を指定する「分野・地域指定基金」、助成先を財団に一任する「一般基金」の4種類に分かれる。助成対象地域は「大阪府とその周辺」となっているが、海外も含め他地域への助成も可能である。

大阪コミュニティ財団では、同財団への寄付金の税制上の優遇措置を受けられる特定公益増進法人の認定を申請中で、これが実現すれば企業は一般寄付金の損金参入限度額と同額を別枠で損金処理でき、個人は寄付金の合計額が総所得の25%のいずれか低い方マイナス1万円の所得控除ができるようになる。これにより社会貢献の前に立

ちふさがる税の壁が低くなることは確かである。

「経済成長至上主義」への反省から企業の社会貢献活動、いわゆるフィランソロピーへの様々な取り組みが見られるが、大企業から中堅・中小企業、金持ちから小学生まであらゆる階層の志を受けることのできる仕組みを日本に導入した大阪コミュニティ財団の意義は大きく、今後、この財団方式が全国に普及していく可能性は高いと言えよう。

社会貢献活動が根を下ろした米国では千百の基金と8億3千万ドルの基本財産を持つコミュニティ財団もあり都市再開発まで手がける大規模な基金も活動している。「地域社会のフィランソロピー・センター」を目指して、来春から具体的な助成活動を始める大阪コミュニティ財団の成否は、我が国における企業社会、市民社会の成熟度を計る試金石になるとも言えよう。

第6期神戸市住宅5箇年計画

(平成3年度～7年度)

I

神戸市

1 計画の位置づけ

「神戸市住宅5箇年計画」は、「住宅建設計画法」や「神戸市民の福祉をまもる条例」の趣旨に基づき、「神戸市*住宅基本計画」に示された住宅政策の目標と施策の方向性を踏まえて策定するものである。

その計画期間は、平成3年度～7年度であり、第6期の5箇年計画である。

2 基本目標

*アーバンリゾート都市神戸の実現に向けて、「住みたい街・住み続けたい街」の発展を図るため、神戸市住宅基本計画を踏まえ市の住宅行政の基本目標を次の4点とする。

(1) 「ゆとりとふれあいのあるすまいづくり」をめざした、

- ① 居住水準の向上
- ② 住宅の多様化と福祉への対応

(2) 「いきいきとしたうるおいのあるまちづくり」をめざした、

- ③ インナーシティの活性化
- ④ 住宅地としての都市魅力の創造

3 基本姿勢

2の基本目標の達成のために推進する本市住宅行政の基本姿勢を次のとおりとする。

- (1) 総合的、計画的な住宅施策をすすめる。
- (2) 市民主体のすまい・まちづくりをすすめる。
- (3) 建設から管理まで幅広い住宅施策を進める。
- (4) 住宅・住環境整備を中心にしたまちづくりをすすめる。
- (5) 地域特性に応じた住宅施策をすすめる。

4 目標とする居住水準・住環境水準

- (1) 国の定める最低居住水準（別紙1）については、すべての世帯が確保すべき水準とし、引き続き最低居住水準未達の世帯の解消に努める。
- (2) 平成12年（西暦2000年）を目途に半数の世帯が、国の定める都市居住型誘導居住水

準（別紙2）を確保できるように努める。

- (3) 住環境については、国の定める住環境水準（別紙3）を指針として、引き続き住環境の整備・改善に努める。

5 新規住宅建設戸数

計画期間中の新規住宅の建設見込みを79,000戸とする。

これは、昭和63年住宅統計調査等を基礎資料として、普通世帯の増加、建て替え等の需要要因別に平成元年度以降7年間の建設必要戸数を推計し、平成元年度及び2年度の2年間の建設実績見込み戸数を控除して求めた。

(1) 平成元年度～7年度の住宅建設戸数	121,400戸
ア 普通世帯の増加	44,100
イ 同居・非住宅居住の解消	900
ウ 空家等の増加	9,600
ニ 建て替え等	66,800
(2) 平成元年度・2年度の住宅建設戸数	42,400戸
(3) 計画期間中の住宅建設戸数(1)-(2)	79,000戸（前期計画戸数72,000戸）
	（前期計画比 109.7%）

79,000戸の内、公的資金による住宅・民間資金による住宅の内訳、持家・借家の内訳は下記のとおりとする。

資金の利用形態による内訳については、過去の趨勢及び各事業主体の動向により、所有関係による建設戸数については最近の趨勢によりそれぞれ推計した。

所有関係 資金利用形態	持 家	借家・給与住宅	合 計	公民構成比
公的資金による住宅	30,700戸 (70.6%)	12,800戸 (29.4%)	43,500戸 (100.0%)	55.1%
民間資金による住宅	21,600 (60.8)	13,900 (39.2)	35,500 (100.0)	44.9
合 計	52,300 (66.2)	26,700 (33.8)	79,000 (100.0)	100.0

注1) 公的資金による持家は、住宅供給公社分譲住宅、住宅・都市整備公団分譲住宅、住宅金融公庫及び地方公共団体等の住宅金融を利用するものなどである。

2) 公的資金による借家は、公営住宅、*地域特別賃貸住宅及び住宅・都市整備公団賃貸住宅等である。

3) 民間資金による住宅は、自己資金や企業内融資によるものなど、公的援助を受けない住宅である。

6 公的資金による住宅供給戸数

公的資金による住宅供給の各事業主体別、所有関係別供給戸数は以下のとおりとする。

(1) 持家については、良質な住宅ストックの形成を図る観点から持家建設需要を推計し、各事業主体の供給動向等を勘案して決定した。

(2) 借家については、自力では最低居住水準を確保できない低所得層や良質な借家を必要とする中堅勤労者などに対する供給必要戸数を推計し、有効な空家の発生量と各事業主体の新規供給動向を勘案して決定した。

種別	供給形態		新規供給	空家供給	合計	構成比
	持家	借家				
公営住宅等	—	5,750戸	5,750戸	9,500戸	15,250戸	22.9%
神戸市	—	4,750	4,750	6,500	11,250	16.9
公営住宅	—	3,000	3,000	6,500	9,500	14.3
地域特賃	—	1,750	1,750		1,750	2.6
兵庫県	—	1,000	1,000	3,000	4,000	6.0
公営住宅	—	800	800	3,000	3,800	5.7
地域特賃	—	200	200		200	0.3
再開発系住宅	950	950	1,900		1,900	2.9
改良住宅	—	600	600		600	0.9
再開発住宅	950	350	1,300		1,300	2.0
公社住宅	5,000	500	5,500		5,500	8.3
神戸市公社 (地域特分)	4,650 (1,000)	350 (—)	5,500 (1,000)		5,000 (1,000)	7.5 (1.5)
兵庫県公社	350	150	500		500	0.8
公団住宅	2,300	2,850	5,150	13,500	18,650	28.0
公庫融資住宅	22,000	1,000	23,000		23,000	34.6
市融資住宅	4,000	—	4,000		4,000	6.0
その他公的住宅	450	1,750	2,200		2,200	3.3
公的助成民間住宅	200	1,700	1,900		1,900	2.9
合計	30,700	12,800	43,500	23,000	66,500	100.0

注1) 地域特別賃貸住宅には、A型とB型の両者を含む。

注2) 再開発住宅は、市街地再開発事業等による賃貸、分譲住宅からなる。

- 3) 神戸市融資住宅は、*個人住宅建設、購入資金融資、*特別施策目的融資からなる。
- 4) その他公的住宅は、*住宅新築資金貸付、*雇用促進住宅、公務員宿舍及び公的助成民間住宅等である。
- 5) 公的助成民間住宅は、*インナーシティ高齢者特別賃貸無利子融資、*特定賃貸住宅建設融資利子補給、*農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給、*大都市優良住宅供給促進事業、*特定住宅市街地総合整備促進事業、*市街地住宅密集地区再生事業等により補助する民間住宅である。

7 実施施策

基本目標の実現に向けて、神戸市住宅基本計画において示された施策の方向性を踏まえながら、計画期間中に本市において以下の施策を行っていく。

なお、施策の実施にあたっては、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」に基づく計画や、都市計画・建築規制制度との連携に努める。

1 <居住水準の向上>のための施策

(1) 良質な賃貸住宅の供給・管理

① 住宅に困窮する低所得層等に対する公営住宅の供給 — 「福祉住宅」の供給—

- ア 民間業務施設等との併存や借地方式等を活用し、用地確保を図る。
- イ 老朽、狭小な住宅の建替、住戸改善を推進する。
- ウ 世帯構成に応じた住宅建設の型別供給と、住み替え促進方策を検討する。
- エ 応能・応益性に配慮し、新規建設住宅の適正な家賃設定と既存住宅の家賃の見直しを行う。
- オ 集会所や幼児遊園等の共同施設が充実し周辺環境の向上につながる住宅を供給する。
- カ 新規建設住宅では「集合住宅駐車場整備基準」に基づき駐車場を設置するとともに、既存住宅においても駐車場の整備を進める。

② 中間所得層に対する適正な家賃の賃貸住宅の供給 — 「市民住宅」の供給—

- ア 地域特別賃貸住宅A型を積極的に供給する。
- イ 民間賃貸住宅を住宅供給公社が管理代行又は借り上げる地域特別賃貸住宅B型や特定賃貸住宅建設融資利子補給により、世帯人員3～5人の標準世帯向け民間賃貸住宅の建設を促進するとともに、これらの入居者に対して市が家賃補助を行う。
- ウ 高地価を直接反映させない住宅供給方式について検討する。

(2) 良質な持家取得の促進とその良好な管理

- ア 定住性の高い住宅規模、性能、住環境の住宅供給公社分譲住宅を適正な価格で供給する。
- イ 住宅建設・購入、既存住宅購入、増改築の資金融資を行う。特に、一次取得者の住宅取得を施策目的とする融資を行う。

ウ 比較的所得の低い世帯の持家取得を援助するため、*地域特別分譲住宅を供給し、この購入者に対して利子補給を行う。

エ *借地権分譲方式などを活用し、高地価を直接反映させない購入者の求めやすい住宅供給方式を検討する。

オ マンション管理マニュアル等を活用し、マンションの適正な維持管理を図っていく。

(3) 地域に融合した良質な住宅供給の誘導

ア 中高層建築物による日照障害等やワンルームマンションの管理問題に対する指導などにより、良好な住環境の保全に努める。

イ 路上駐車を防止するため「集合住宅駐車場整備基準」に基づく指導に努めるとともに、誘導施策の活用により集合住宅の駐車場設置を推進する。

ウ 周辺環境と調和した集合住宅の建設を指導・誘導するための指針の策定ど、それを担保する手法を検討する。

2 <住宅の多様化と福祉への対応>のための施策

(1) 福祉社会に対応した住宅供給

① 高齢者・心身障害者世帯等に対する公営住宅の供給、一「福祉住宅」の供給

ア 公営住宅の建設は、設計・設備等の面で高齢者や身体障害者に配慮した福祉仕様とする。

イ 高齢者、心身障害者、母子世帯向けの特定目的住宅を、公営住宅建設の15%を目標に地域の実情に応じて供給する。

ウ *シルバーハウジング・プロジェクトにより、福祉サービス等に配慮した高齢者向け住宅を供給する。

エ 高齢者や身体障害者等の単身世帯向け住宅や、高齢者世帯と子供世帯との同居・隣居が可能な住宅を供給するとともに、近居向け募集を実施する。

オ 公営住宅の建設にあたっては、地域開放型の大型集会所を整備し、これを地域福祉センターとして活用することにより*「ふれあいのまちづくり」を推進する

など、在宅福祉施策との連携に努める。

② 高齢者に対する住宅供給公社住宅の供給

ア インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度等を活用して、高齢者向け賃貸住宅を供給し、市が入居者に対して家賃補助を実施する。

イ *ゾニア住宅供給推進事業等を活用し、福祉サービス等に配慮した高齢者向け住宅の供給を検討する。

ウ 高齢者世帯と子供世帯との同居・隣居向け分譲住宅を供給する。

③ 高齢社会へ向けた民間住宅の誘導

ア インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資制度等により、高齢者向け賃貸住宅の供給を促進し、市が入居者に対して家賃補助を実施する。

イ 高齢者世帯と子供世帯との同居や隣居・近居を支援するため、住宅の建設・購入資金を融資する。

ウ 高齢者に配慮した住宅設計・設備の普及に努めるとともに、高齢者向けに住宅を改良するための資金を融資する。

(2) ニーズに応じた多様な住宅供給

ア *コーポラティブ住宅など居住者自らが参画する住宅の建設を支援する。

イ *センチュリーハウジングシステムや *軀体・住戸分離方式など、可変性を有し耐久性の高い住宅供給公社住宅の供給を検討する。

(3) 住意識の向上と地域住宅産業の育成

ア 市民に対する住宅情報の提供や住宅相談業務の充実を図る。

イ 地域コミュニティにおいてより良き住宅・住環境への意識の向上を図る住教育に努める。

ウ 地域の住宅供給・流通・管理にかかわる産業の育成を図る。

3 <<インナーシティの活性化>>のための施策

(1) 市街地への住宅建設の促進

ア 公営住宅の建設にあたっては、民間業務施設等との併存や、小規模用地を活用した *コミュニティ公営住宅等を活用し、地域密着型の住宅供給を進める。

イ 再開発事業等と連携しながら、公的住宅を供給する。

ウ *総合設計制度等の活用により、市街地への住宅建設を誘導する。

エ インナーシティでの分譲住宅の供給と持家取得の促進を支援し人口定着を図るため、住宅建設・購入資金を融資する。

(2) 住宅・住環境整備事業の推進

ア 都市機能の更新、住環境の改善及び良好な住宅の供給を推進するため、特定住宅市街地総合整備促進事業により、公的住宅、民間住宅等多様な住宅の建設と公共施設の整備を総合的に進める。

イ 市街地住宅密集地区再生事業、*コミュニティ住環境整備事業や *住宅地区改良事業等の事業を活用し、市街地の住環境改善を進める。また、既存の住環境整備手法を組み合わせ、市と権利者が共同で老朽住宅の密集した街区の再生を行う *下町再生街区整備事業を実施する。

ウ 木造賃貸住宅等の建替促進のため、特定賃貸住宅建設融資利子補給やインナーシティ高年齢者特別賃貸住宅無利子融資を行うとともに、入居者の家賃負担の軽減を図るため家賃補助を行う。

エ 木造賃貸住宅等の建て替えについての土地所有者等からの相談に対し、専門相談員が応じるほか、共同建て替えに対してはコンサルタント派遣を行う。

オ インナーシティの住宅・住環境整備を専門的に推進するための機構の設立と支援体制の確立を検討する。

カ まちづくりと一体となった公的住宅の建設を行い、地域整備の核として民間住宅を先導する。

(3) すまい・まちづくり活動の支援・育成

ア *下町いきいきプロジェクト等の推進により地域住民によるまちの活力の育成を図る。

イ コミュニティ公営住宅など、地域コミュニティに配慮した住宅供給を進める。

4 <住宅地としての都市魅力の創造>のための施策

(1) 魅力ある都市イメージ・住宅地景観の形成

ア アーバンリゾート都市神戸にふさわしい都市環境の整備を推進するとともに、*アーバンリゾートフェア神戸'93の一翼を担う*アーキテクチャ・フェアKO-BEを開催し、すまい・まちづくりについての市民の関心を高める。

イ *建築デザインマニュアル・建築デザイン相談員を活用し、住宅デザイン・いえなみ景観の啓蒙・誘導を図る。

ウ *HOPE計画推進事業により、優れた住宅地景観の形成を図る。

エ 総合設計制度等の活用により、公開空地の確保を図り、良好な市街地形成に努める。

オ *地区計画や*建築協定の成立を支援し、良好な住宅地景観の保全・形成に努める。

(2) 自然環境と調和したすまい・まちづくり

神戸市*エコポリス計画に基づき、省エネルギー住宅など自然環境に配慮した住宅の建設、普及に努める。

別紙1 最低居住水準

(1) 住戸規模について

住戸の規模は標準世帯の場合、世帯人員に応じて、次のとおりとする。

世帯人員	室構成	居住室面積	住戸専用面積 (壁厚補正後)	(参考) 住戸専用面積(内法)
1 人	1 K	7.5㎡(4.5畳)	16㎡	14.0㎡
1 人 (中高年齢単身)	1 DK	15.0 (9.0)	25	22.0
2 人	1 DK	17.5 (10.5)	29	25.5
3 人	2 DK	25.0 (15.0)	39	35.0
4 人	3 DK	32.5 (19.5)	50	44.0
5 人	3 DK	37.5 (22.5)	56	50.0
6 人	4 DK	45.0 (27.0)	66	58.5

注1) 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供により構成される世帯をいう。

ただし、5人以上の世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。

2) 居住室面積には、寝室及び食事室兼台所のみを含む。

3) 住戸専用面積には、寝室、食事室兼台所、便所、浴室、収納スペース等を含むが、バルコニーは含まない。なお、住戸専用面積（壁厚補正後）は、鉄筋コンクリート造を想定した壁厚補正を行っている。

4) 室構成の記号は、数字は寝室数、Kは台所、DKは食事室兼台所である。

(2) 居住室について

① 寝室は、次の条件を満たすものとする。

イ 夫婦の独立の寝室を確保すること。ただし、満5歳以下の子供（就学前児童）1人までは同室とする。

ロ 満6歳以上17歳以下の子供（小学生から高校生まで）については、夫婦と別の寝室を確保すること。ただし、1室2人までとし、満12歳以上の子供（中学生以上）については、性別就寝とする。

ハ 成人については、個室を確保すること。

ニ 寝室の規模は、主寝室10㎡（6畳）、副寝室7.5㎡（4.5畳）とすること。

② 食事室は、次の条件を満たすものとする。

イ 食事のための場所を食事室兼台所として確保すること。ただし、単身世帯については、台所のみとする。

ロ 食事室の規模は、世帯人員に応じ、7.5㎡（4.5畳）又は10㎡（6畳）とすること。

ハ 以上の規定にかかわらず、中高齢単身世帯については、食事のための場所を食事室兼台所として確保するとともに、その規模は、7.5㎡（4.5畳）とすること。

(3) 性能・設備について

① 2人以上の世帯については、専用の便所、洗面所及び浴室を確保する。

② 単身世帯については、専用の便所及び洗面所を確保する。ただし、中高齢単身世帯にあっては、これに加えて専用の浴室を確保する。

③ 暖房及び給湯のための設備を確保する。また、中高層住宅にあっては、必要に応じてエレベーターを設置すること等により、住戸へのアクセスの容易性について適正な水準を確保する。

④ 換気、採光、結露防止及び遮音に関して適正な水準を確保する。

⑤ 防火・避難、構造強度、転落・落下物の防止、転倒・衝突の防止、ガス漏れ・燃焼廃ガスによる事故の防止及び防犯に関して適正な水準を確保する。

⑥ 耐久性、防水性及び部材等の交換・保守の容易性に関して適正な水準を確保する。

- ⑦ 高齢者が居住する場合にあっては、住戸へのアクセス及び住戸内の通路、建具、設備等について高齢者の安全性及び利便性を配慮したものとする。

別紙 2 都市居住型誘導居住水準

(1) 住戸規模について

住戸の規模は標準世帯の場合、世帯人員に応じて、次のとおりとする。

世帯人員	室構成	居住室面積	住戸専用面積 (壁厚補正後)	(参考) 住戸専用面積(内法)
1 人	1 D K	20.0㎡(12.0畳)	37㎡	33.0㎡
1 人 (中高齢単身)	1 D K	23.0 (14.0)	43	38.0
2 人	1 LDK	33.0 (20.0)	55	48.5
3 人	2 LDK	46.0 (28.0)	75	66.5
4 人	3 LDK	59.0 (36.0)	91	82.5
5 人	4 LDK	69.0 (42.0)	104	94.5
5 人 (高齢単身を含む。)	4 L LDK	79.0 (48.0)	122	110.5
6 人	4 LDK	74.5 (45.5)	112	102.0
6 人 (高齢夫婦を含む。)	4 L LDK	84.5 (51.5)	129	117.0

注 1) 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供により構成される世帯をいう。ただし、6世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。

2) 居住室面積には、寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)及び居間のみを含む。

3) 住戸専用面積には、寝室、食事室、台所(又は食事室兼台所)、居間、便所、浴室、収納スペース等を含むが、バルコニーは含まない。なお、住戸専用面積(壁厚補正後)は、鉄筋コンクリート造を想定した壁厚補正を行っている。

4) 室構成の記号は、数字は寝室数、Lは居間、Dは食事室、Kは台所(ただし、1人世帯のDKは食事室兼台所)である。

(2) 居住室について

① 寝室は、次の条件を満たすものとする。

イ 夫婦の独立の寝室を確保すること。ただし、満3歳以下の子供(乳幼児)1人までは同室とする。

ロ 満4歳以上11歳以下の子供(幼稚園児から小学生まで)については、夫婦と別の寝室を確保すること。ただし、1室2人までとする。

ハ 満12歳以上の子供(中学生以上)については、個室を確保すること。

- ニ、寝室の規模は、主寝室13㎡（8畳）、副寝室13㎡（8畳）、10㎡（6畳）又は、7.5㎡（4.5畳）とすること。
- ② 食事室及び台所は、次の条件を満たすものとする。
- イ 食事室及び台所を確保すること。ただし、単身世帯については、食事室兼台所を確保する。
- ロ 食事室の規模は、世帯人員に応じ、5㎡（3畳）、7.5㎡（4.5畳）又は10㎡（6畳）とすること。
- ハ 台所の規模は、世帯人員に応じ、5㎡（3畳）又は7.5㎡（4.5畳）とすること。
- ニ、食事室兼台所の規模は、10㎡（6畳）とすること。
- ③ 居間は、次の条件を満たすものとする。
- イ 2人以上の世帯については、居間を確保すること。
- ロ 居間の規模は、世帯人員に応じ、10㎡（6畳）、13㎡（8畳）又は16㎡（10畳）とすること。
- ④ 以上の規定にかかわらず、中高齢単身世帯又は高齢者同居世帯にあっては、以下のとおりとする。
- イ 中高齢単身世帯については、食事室兼台所の規模は、13㎡（8畳）とすること。
- ロ 高齢者同居世帯については、高齢者専用の居間を確保することとし、その規模は、10㎡（6畳）とすること。
- (3) 性能・設備について
- ① 専用の水洗便所、洗面所、浴室及び洗濯用スペースを確保する。
- ② 高齢者同居世帯については、これに加えて、高齢者専用の水洗便所及び洗面所を確保する。
- ③ 暖房・冷房及び給湯のための設備を確保する。また、中高層住宅にあっては、必要に応じてエレベーターを設置すること等により、住戸へのアクセスの容易性について適正な水準を確保する。
- ④ 換気、採光、結露防止、遮音及び省エネルギーに関して適正な水準を確保する。
- ⑤ 防火・避難、構造強度、転落・落下物の防止、転倒・衝突の防止、ガス漏れ・燃焼廃ガスによる事故の防止及び防犯に関して適正な水準を確保する。
- ⑥ 耐久性、防水性及び部材等の交換・保守の容易性に関して適正な水準を確保する。
- ⑦ 高齢者が居住する場合にあっては、収納スペースについて通常の場合より配慮するとともに、住戸へのアクセス及び住戸内の通路、建具、設備等について高齢者の安全性及び利便性を配慮したものとする。
- ⑧ 共同住宅にあっては、バルコニー及び玄関まわりの適正な広さを確保するとともに、住棟内又は住棟まわりに収納スペース、自転車置場等を確保する。また、住棟内又は住棟まわりにおいて、集会所などの共用施設の設置に努めるとともに、駐車場の確保に努める。

〈基礎水準〉

この水準は、市民が健康で文化的な住生活を営むに足りる住環境の基礎的な水準であり、低水準の住環境の解消を図る場合の指針となるものである。その内容は、以下のとおりとする。

- (1) 災害に対する安全性を確保するため、次の条件を満たすものとする。
 - ① 津波、高潮、出水等による危険の著しい区域内又はがけの崩壊等により住民の生命に危険を及ぼすおそれがある区域内にないこと。
 - ② 大規模な共同住宅の場合は、構造が不燃構造、簡易耐火構造又は耐火構造であり、避難に支障のないこと。
- (2) 日照、通風、採光等に関して、衛生上又は安全上支障のない水準を確保するため、原則として、次の条件を満たすものとする。
 - ① 冬至において主たる居住室に適切な日照時間が確保されていること。
 - ② 敷地が適切な幅員の道路に適切に接していること。
 - ③ 敷地の排水が適切に行われていること。
 - ④ 敷地内に適切な空地が確保できる規模の敷地であること。
- (3) 騒音、振動、大気汚染、悪臭等に関して、支障のない水準を確保するため、次の条件を満たすものとする。
 - ① 工業専用地域にないこと。
 - ② 原則として、騒音、振動、大気汚染、悪臭等による住環境の阻害の著しい地域内にないこと。
- (4) 住宅が集合し、それが連たんしている地域については、次の条件を満たすものとする。
 - ① 構造又は設備が不良であるため、居住の用に供することが不適当な住宅が多数存していないこと。
 - ② 火災の延焼を防止する必要がある地域については、耐火性能が低い構造の住宅の割合が著しく高くないこと。
 - ③ 規模が狭小な敷地の割合が著しく高くないこと。
 - ④ 原則として、幅員4メートル以上の道路に適切に接していない敷地が多数存していないこと。
 - ⑤ まとまった公開された空地が確保されていること。

〈誘導水準〉

この水準は、良好な住環境の形成を図る場合の指針となるものである。その内容は、基礎水準の各項目に加え、以下のとおりとする。

- (1) 住宅地は、次の条件を満たすものとする。
 - ① 相当程度まとまった公開された空地及び緑地が確保されている地域にあること。

- ② 福祉，教育，厚生，購買等の日常生活に対応する各種生活関連施設に対する適切な接近性が確保されていること。
 - ③ 集会所等のコミュニティ施設，健康・文化施設等の利用が容易であること。
 - ④ 騒音，振動，大気汚染，悪臭等による住環境の阻害がないこと。
- (2) 敷地は，次の条件を満たすものとする。
- ① 原則として，幅員6メートル以上の道路に適切に接していること。
 - ② 適切に植栽された空地が確保できる規模であること。
- (3) 住戸及び住棟は，その地域の気候，風土，文化等に即して，その周辺地域と調和し，良好な美観を有する配列，デザイン等を有していること。
- (4) 都市の中心及びその周辺における中高層集合住宅については，次の条件を満たすものとする。
- ① 主たる居住室は，適切な開放性を有するとともに，プライバシーが適切に確保されていること。
 - ② 住戸において十分な通風，採光が確保できるよう，住棟は，周囲に適切な空間を有すること。
- (5) 郊外の住宅地については，次の条件を満たすものとする。
- ① 原則として，主たる居住室への日照時間が冬至において4時間以上あること。
 - ② 住戸及び住棟は，適切な隣棟間隔を有するよう配置されていること。
 - ③ 交通機関の利用が容易であること。

参 考 資 料

1 用語の説明

〔計画本文中で*印を付した用語について解説する。50音順〕

アーキテクチャ・フェアKOBÉ

神戸の建物・まちそのものを舞台に展開する博覧会で，建物やまちなみを公開し，そこで様々な催しを行うことを中心とする建築物（アーキテクチャ）と都市空間の総合的なフェア。平成5年夏開催。

アーバンリゾート都市

快適な都市環境の中で，市民や来訪者が，文化・歴史・芸術・スポーツ・アミューズメントなど，多様な都市ライフスタイルを選択し，楽しむことのできる街であり，市民の快適な都市生活を充足させ，来訪者が2～3日滞在したくなる街。

アーバンリゾートフェア神戸'93

アーバンリゾート都市神戸の実現のために，単なるお祭りに終わらない都市整備，まちづくりと一体となって進めていくプロジェクトであり，都市全体を会場とする日本で初めての本格的都市キャンペーン。

インナーシティ高齢者特別賃貸住宅無利子融資

中央4区と市街地住宅密集地区再生事業地区において、高齢者向けの良質な賃貸住宅を建設する土地所有者等に建設資金を、住宅供給公社には建設資金と用地取得資金を50年間無利子で融資する制度。また、入居者には、所得に応じた負担となるよう、市が家賃の一部を継続して補助する。

エコポリス計画

環境と調和する都市システムをまちづくりに組み込む指針、並びに市民・事業者が、環境との共生をめざす生活や地域社会づくりに主体性をもって、積極的に参加できるよう誘導する指針の役割を果たす計画。平成2年3月策定。

躯体・住戸分離方式

集合住宅の躯体部分（スケルトン）と住戸部分（インフィル）を分離して多段階に分けて供給する、建設省の新・都市ハウジングプロジェクトで検討中の都市住宅供給システム。公共性の高い躯体部分や共用・公共部分を公的な事業主体が建設・所有し、住空間の利用権を入居者に賃貸又は譲渡する方式。

建築協定

一定区域の住民が建築物に関して建築基準法以上の規制を自主的に協定し、特定行政庁がこれを認可することにより、住宅地としての環境を維持保全していく制度。

建築デザインマニュアル

建物と街並みとの関わり方や敷地と公共空間との接点のあり方など、建築デザインとして配慮すべき事項についての手引書。

コーポラティブ住宅

一般的に「組合事業方式の住宅」と呼ばれるもので、自ら居住するものが組合を結成し、組合員が共同して事業計画を定め、土地の取得、建物の設計、工事の発注その他の業務を行い、住宅を管理していく方式。

個人住宅建設・購入資金融資

市内で自らが居住するため、住宅金融公庫の融資を利用して住宅を建設、又は新築住宅を購入する者に対して必要な資金を低利融資し、市民の持家の取得を支援する制度。市と契約した金融機関を通じて融資するため、市は必要な資金の一部を金融機関へ低利で預託する。

コミュニティ公営住宅

既成市街地内に分散して立地する小規模戸数（概ね20戸以下）の地域密着型の公営住宅。地元地域からの優遇入居など地域の住宅需要にきめ細かな対応が可能な制度。

コミュニティ住環境整備事業

老朽住宅が密集している、又は小規模な敷地が連たんしているなどにより、住環境が劣っていると認められる地区において、必要なところについて不良住宅の除却、道路や公園等の整備、事業の施行により住宅を失う者のためのコミュニティ住宅の建設を行い

ながら、地区の自力改善を促すことにより住宅・住環境の改善を図る事業。

雇用促進住宅

職業の安定を図るため住居の移転を余儀なくされたこと等に伴う住宅を確保し、労働者の地域間移動の円滑化を促進するため、雇用促進事業団が設置運営する移転就職者用宿舎。

市街地住宅密集地区再生事業

木造賃貸住宅、長屋等の低層老朽住宅が密集している地区において、地主・家主等による老朽住宅等の建替を助成し良質な民間住宅の建設を促進するとともに、住環境の整備を総合的に図る事業。木造賃貸住宅が特に密集しているなどにより住環境の劣っている地区においては、必要に応じ道路・公園等の地区施設の整備も併せて行う。

下町いきいきプロジェクト

下町の活性化を図るため、下町の魅力を再生するプロジェクトを実施することにより、地域コミュニティとまちの活力の育成、地域の住環境整備を総合的に実施する事業。

下町街区整備事業

老朽長屋が密集し緊急に建替を要するが、自力での建替が困難な街区において、持家権利利用者住宅併存方式を組み合わせた住環境整備事業により、住宅・住環境の改善を図る。

シニア住宅供給推進事業

中堅勤労者等が生涯安定した住生活を営めるようにすることを目的として、住宅・都市整備公団又は地方住宅供給公社が、高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様、生活を支援するための関連施設・サービス、終身年金保険の活用等による入居時の一括支払方式、その他高齢者の住生活の安定・向上に資する特別の措置を講じた住宅の供給を推進する事業。

借地権分譲方式

分譲住宅の価格を低く抑えるため、分譲住宅の土地を借地権で分譲する方式。借地人である分譲住宅の購入者は、土地所有者との間に賃貸借契約を結び、一定の権利金と賃料を支払う方式が一般的。

住宅基本計画

神戸らしい「魅力ある都市集住」の実現を基本理念として、長期的・総合的な視野から21世紀に向けた住宅政策の目標を明らかにし、今後の住宅施策や事業のガイドラインとしての役割を担う住宅政策のマスタープラン。平成2年8月策定。

住宅新築資金貸付

同和対策事業の一環として、住宅の新築に必要な資金の貸付けを低利で行うことにより、同和対策事業対象地域の住環境や住宅事情の整備改善を図る制度。国が、貸付けに必要な資金の一部に充てるため、補助金を交付する。

住宅地区改良事業

不良住宅の密集のため住環境が劣っていると認められる地区において、地区内の不良住宅等を全て除却し、従前の居住者のために改良住宅を集団的に建設するとともに、地区内の道路・公園・集会所等も併せて整備し、健全な住宅地区を形成しようとする事業。

シルバーハウジング・プロジェクト

高齢者単身・夫婦世帯が地域社会の中で自立して安全かつ快適な生活を営むことができるよう、住宅施策と福祉施策の密接な連携の下に、緊急時対応、生活指導・相談等のサービスが受けられ、高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様の公共賃貸住宅の供給を推進することにより、高齢者の居住の安定と社会福祉の増進を図る事業。

センチュリーハウジング

100年住宅とも呼ばれる物理的にも機能的にも耐久性の高い住宅。部品の交換・互換性を高め、家族構成の変化に応じた間取り変更が容易になるよう、住宅の部位や、部品の寸法体系を統一したり、躯体と設備の分離などを行う。

総合設計制度

敷地面積が一定規模以上で、敷地内に公開空地を確保し、市街地環境の整備改善に役立つと認められる建築物について、容積率や斜線制限等が緩和される制度。

大都市優良住宅供給促進事業

大都市地域における地価高騰による中堅勤労者の良質な住宅の取得難に対応するため、大都市地域で重点的に住宅供給を図るべき地域において、民間事業者等による優良な市街地住宅の大量供給を推進する事業。

地域特別賃貸住宅

中間所得層を対象として、長期の傾斜家賃制度を導入した新しいタイプの公共賃貸住宅。A型は地方公共団体が国から補助（建設費の $\frac{1}{3}$ 等）を受けて建設、管理する方式。B型は、「公庫土地担保賃貸」等の資金を利用して建設される民間賃貸住宅を、住宅供給公社が建設・管理代行又は一括借り上げなどを行い、これに対して国・地方公共団体が家賃補助を行う方式。

地域特別分譲住宅

住宅供給公社の分譲住宅を購入する比較的所得の低い世帯に対し、住宅金融公庫の割増融資が受けられるようにするとともに、市が公庫融資残高の1%を5年間利子補給する。

地区計画

地区レベルでの良好な市街地を形成するため、地区の特性に応じて住民の意向を反映した総合的な土地利用計画を定め、無秩序な建築行為、開発行為に対してきめ細かなコントロールを行う制度。

特定住宅市街地総合整備促進事業

大都市の既成市街地において、国公有地や工場跡地などの大規模用地を活用しながら、都市型住宅の供給と道路・公園などの公共施設整備を総合的に行う事業。

特定賃貸住宅建設融資利子補給

北区と西区を除く市街化区域で、世帯向けの良質な賃貸住宅を建設する土地所有者等に、長期・低利の建設資金を融資するため、国・地方公共団体が金融機関に利子補給する制度。

特別施策目的融資

インナーシティの活性化、高齢化への対応、コミュニティの形成、駐車場問題への対応やいわゆる一次取得者の持家取得の推進といった施策目的に資するため、一般融資よりもさらに低利な融資を行うことにより、住宅の取得等を誘導する制度。

農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給

市街化区域内の農地を転用して、良質な賃貸住宅を建設する農地所有者等に、長期・低利の建設資金を融資するため、国が金融機関に利子補給する制度。

ふれあいのまちづくり

すべての市民が地域社会のあたたかいふれあいの中で快適な日常生活を送ることができるよう、地域住民による「ふれあいのまちづくり協議会」の結成を促進し、その活動の拠点として、児童館、老人いこいの家や市営住宅集会所等に、多目的に使えるスペース等を付加した地域福祉センターを整備し、地域の福祉活動を推進する事業。

HOPE計画

神戸市地域住宅計画は略称。HOPEはHOUSING with Proper Environmentの略。地域に根ざした住宅政策を展開し、地域の特性を踏まえた質の高い居住空間の整備、地域の創意によるすまいづくりを実施するための計画。昭和59年3月策定。

注 参考資料2～5は巻末165頁～178頁に収録。

6 神戸市の住宅事情 (住宅統計調査より)

(表1) 住宅戸数及び普通世帯数の推移

年 区 分	43 年	48 年	53 年	58 年	63 年
住 宅 総 数 (A)	342,860	421,800	477,100	514,800	556,790
(う ち 空 家)	(15,620)	(26,600)	(44,700)	(60,750)	(62,710)
普 通 世 帯 数 (B)	327,920	390,400	422,300	444,470	484,560
(A) — (B)	14,940	31,400	54,800	70,330	72,230
充 足 率 $\left(\frac{A}{B}\right)$	1.05倍	1.08倍	1.13倍	1.16倍	1.15倍
空 家 率 $\left(\frac{\text{空家}}{A}\right)$	4.6%	6.3%	9.4%	11.8%	11.3%
同 居 率 $\left(\frac{\text{同居普通世帯}}{B}\right)$	1.7%	1.0%	0.6%	0.4%	0.3%
非住宅(非住宅居住普通世帯) 居住率 $\left(\frac{B}{A}\right)$	0.7%	0.7%	0.4%	0.3%	0.2%

(表2) 住宅タイプ別別住宅数 一昭和63年, 行政区別一

上段: 実数

中設: 構成比(横)

下段: 構成比(縦)

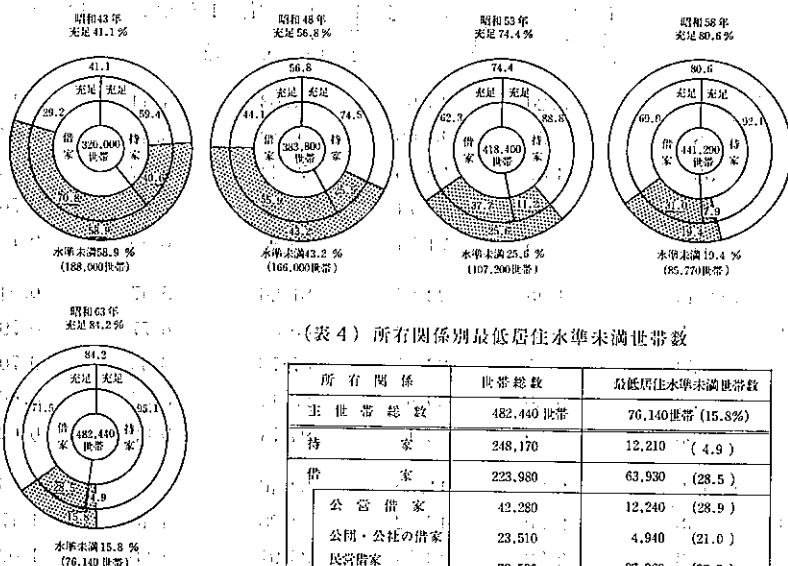
	総数	一戸建	長屋建	共同住宅	非木造	その他	持家	借家
	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸
全市	482,440 (100.0) (100.0)	173,090 (35.9) (100.0)	47,890 (9.9) (100.0)	258,560 (53.6) (100.0)	199,550 (41.4) (100.0)	2,900 (0.6) (100.0)	248,170 (51.4) (100.0)	223,980 (46.4) (100.0)
東灘区	66,430 (100.0) (13.8)	20,490 (30.8) (11.8)	4,010 (6.0) (8.4)	41,610 (62.6) (16.1)	32,290 (48.6) (16.2)	320 (0.5) (11.0)	32,280 (48.6) (13.0)	29,900 (45.0) (13.3)
灘区	49,110 (100.0) (10.2)	15,290 (31.1) (8.8)	5,770 (11.7) (12.0)	27,650 (56.3) (10.7)	19,150 (39.0) (9.6)	400 (0.8) (13.8)	23,240 (47.3) (9.4)	25,010 (50.9) (11.2)
中央区	45,810 (100.0) (9.5)	9,210 (20.1) (5.3)	2,070 (4.5) (4.3)	33,860 (73.9) (13.1)	25,520 (55.7) (12.8)	660 (1.4) (22.8)	16,050 (35.0) (6.5)	27,460 (59.9) (12.3)
兵庫区	48,830 (100.0) (10.1)	12,880 (26.4) (7.4)	6,920 (14.2) (14.4)	28,490 (58.3) (11.0)	18,360 (37.6) (9.2)	540 (1.1) (18.6)	19,860 (40.7) (8.0)	28,150 (57.6) (12.6)
北区	54,740 (100.0) (11.3)	28,240 (51.6) (16.3)	1,990 (3.6) (4.2)	24,480 (44.7) (9.5)	22,630 (41.3) (11.3)	30 (0.1) (1.0)	31,280 (57.1) (12.6)	23,190 (42.4) (10.4)
長田区	50,790 (100.0) (10.5)	14,550 (28.6) (8.4)	13,660 (26.9) (28.5)	22,210 (43.7) (8.6)	12,170 (24.0) (6.1)	380 (0.7) (13.1)	25,470 (50.1) (10.3)	24,570 (48.4) (11.0)
須磨区	57,760 (100.0) (12.0)	19,180 (33.2) (11.1)	7,450 (12.9) (15.6)	30,750 (53.2) (11.9)	26,330 (45.6) (13.2)	370 (0.6) (12.8)	34,690 (60.1) (14.0)	22,990 (39.8) (10.3)
垂水区	73,680 (100.0) (15.3)	30,690 (41.7) (17.7)	3,580 (4.9) (7.5)	39,220 (53.2) (15.2)	33,390 (45.3) (16.7)	180 (0.2) (6.2)	40,570 (55.1) (16.3)	32,340 (43.9) (14.4)
西区	35,310 (100.0) (7.3)	22,560 (63.9) (13.0)	2,440 (6.9) (5.1)	10,290 (29.1) (4.0)	9,710 (27.5) (4.9)	10 (0.0) (0.3)	24,730 (70.0) (10.0)	10,370 (29.4) (4.6)

注1) 「総数」には住宅の所有の関係「不詳」を含む。

2) 構成比は、四捨五入を行ったため合計が合わないことがある。

(表3) 最低居住水準の充足度の推移

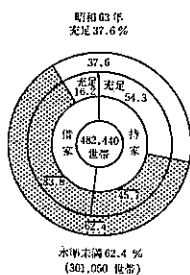
(グラフ内の数値は世帯数構成比)



(表4) 所有関係別最低居住水準未達世帯数

所有関係	世帯総数	最低居住水準未達世帯数
主世帯総数	482,440世帯	76,140世帯(15.8%)
持家	248,170	12,210 (4.9)
借家	223,980	63,930 (28.5)
公営借家	42,280	12,240 (28.9)
公団・公社の借家	23,510	4,940 (21.0)
民間借家 (本造・設備専用)	73,580	27,360 (37.2)
(本造・設備共用)	8,280	5,650 (68.2)
(非本造)	59,530	10,860 (18.2)
給与住宅	16,790	2,880 (17.2)

(表5) 都市居住型誘導居住水準の充足度



(表6) 所有関係別都市居住型誘導居住水準未達世帯数

所有関係	世帯総数	都市居住型誘導居住水準未達世帯数
主世帯総数	482,440世帯	301,050世帯(62.4%)
持家	248,170	113,420 (45.7)
借家	223,980	187,620 (83.8)
公営借家	42,280	36,500 (86.3)
公団・公社の借家	23,510	19,170 (81.5)
民間借家 (本造・設備専用)	73,580	64,200 (87.3)
(本造・設備共用)	8,280	8,270 (99.9)
(非本造)	59,530	45,690 (76.8)
給与住宅	16,790	13,790 (82.1)

(表7) 住宅の規模の推移

		1 住 宅	1 住 宅	1 住 宅	1 人 当 たり	1 室 当 たり
		当 居	当 量	当 延	量 数	人 員
		住 た 室 数	住 た 数	住 た 延 べ 面 積 (㎡)		
昭 和 43 年		3.20	15.92	51.63	4.44	1.12
48		3.50	18.09	56.12	5.46	0.95
53		3.82	20.65	59.44	6.52	0.83
58		4.05	22.74	65.54	7.39	0.76
63		4.23	24.84	68.93	8.45	0.70
持 家	昭 和 43 年	4.48	23.02	81.06	5.47	0.94
	48	4.83	25.99	85.35	6.77	0.79
	53	5.15	29.15	87.76	8.05	0.70
	58	5.26	30.90	92.14	8.85	0.66
	63	5.39	33.15	94.74	9.89	0.62
借 家	昭 和 43 年	2.36	11.30	32.46	3.55	1.35
	48	2.50	12.22	34.38	4.18	1.17
	53	2.72	13.59	35.91	4.88	1.02
	58	2.84	14.60	39.01	5.48	0.94
	63	2.94	15.64	40.33	6.30	0.85

「“こうべ”の市民福祉総合計画」の策定
にかかると基本的事項について（答申）

II

神戸市市民福祉調査委員会

I 基本的な考え方

1. 社会情勢の変化

21世紀まで残すところあと9年、いよいよ高齢社会を真近に迎えようとしている現在、市民福祉をめぐる社会情勢は大きく変化しようとしている。特に地球環境を含めた生活環境への配慮や、ゆとりと落ち着きのある、安心してストレスを生じさせない安全な社会が求められている中で、「“こうべ”の市民福祉総合計画」（以下、「市民福祉総合計画」という。）を策定するにあたり留意すべき社会情勢の変化を概観すると以下のとおりである。

(1) 高齢化の進行

65歳以上人口の人口全体に占める割合は今後ますます増大するとともに、わが国の場合、高齢化の速度が他の先進国と比べてきわめて急速なものであることに特徴がある。また、高齢化の一方には少子化という問題が存在しており、これは1.57ショックと呼ばれた平成元年の合計特殊出生率の低下に現れている。合計特殊出生率は昨年1.53に低下し、今後数年間は低下傾向にあると思われるが、少子化は人口の増加率に直接影響を及ぼすだけでなく、老年人口比率についても上昇させる結果となる。また、平均寿命の伸びに伴い、75歳以上の後期高齢者人口が増加するとともに心身に障害を持つ高齢者が増加し、介護期間の長期化や重度化に伴う介護負担の増大が問題となる。そのほか、労働力人口の動向や年金負担をはじめ、社会保障の給付や負担のあり方など、社会全体に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

神戸市においては、老年人口比率は全国平均程度で推移しており、若年人口比率は全国平均より若干低い傾向にある。また行政区ごとに差が見られ、特にインナーシティである中央4区で高齢化が進行するとともに、若年人口比率の低下が見られる。さらに、行政区内でも地域ごとの差が大きく、行政区よりも小さな地域を単位として地域特性を把握する必要がある。

(2) 家庭・地域社会の変化

世帯類型について全国的傾向をみると、引き続き単独世帯が増加する傾向にあり、特に65歳以上の高齢者世帯では、単身または夫婦世帯が増加の傾向をたどると予想される。その結果、平均世帯人員は1990年の約3.1人から、2000年には約2.8人と依然として減少の傾向にあると考えられる。また神戸市においては、1990年の国勢調査における平均世帯人

員が2.73人と全国の推計値よりも少ない傾向にある。

家庭では、1970年代から女性の晩婚化が進むとともに、合計特殊出生率が低水準で推移することにより、今後とも長男長女時代が続くと考えられる。また、女性の社会進出がより一層進展することが予想され、扶養・養育・教育などの家庭機能も変化しつつあり、そのためにも男女が共につくり共に担う「男女共同社会」の形成が望まれる。

このように、世帯類型や家庭機能が変容するとともに、地域社会の機能にも変化が生じる。具体的には、一人暮らしや共働きの世帯の増加などにより、地域での連帯感が薄れ、日常生活においても相互に支え合う力が失われていくと考えられる。このような家庭や地域の持つ福祉機能の変化は、市民福祉のあり方にも変化を生じさせることとなる。

(3) 市民意識の変化

生活水準の向上などに伴い、市民生活の重点の置きどころも変化しつつある。すなわち、市民は生活のゆとり感の広がり求めると同時に、こころの豊かさを要求しており、労働時間の短縮などと相まって、家族との生活を重視する方向に向かいつつあると考えられる。

昨年本委員会が実施した「将来の望ましい市民生活に関するアンケート調査」によれば、老後生活の見通しについては、活動的に老後を楽しみ、福祉費用の負担増は避け、私的年金などの資産形成に向かう傾向が強く、この意味では、高齢化が現実に行進するにつれ自立型で老後の準備を進めようという傾向が、ゆるやかではあるが次第に強まっていることがうかがわれる。また同居指向が弱まり、自立型が増加していることが明らかになるなど、高齢社会に向けての市民意識に変化が見られる。

(4) 国際化の進展

わが国の世界経済の拠点としての機能が今後ますます増大していく中で、日本人の海外渡航は1990年には一千万人を超える一方、海外からの訪日外国人数の増加が続いている。国際交流は、人的な交流の増大とともに、経済・文化・科学技術などあらゆる分野で著しく進展しており、この傾向は今後ますます進むものと考えられる。また国際化の進展は、在日外国人数の増加に加え、外国人労働者の問題を引き起こし、これらの外国人に対する福祉サービスの提供など、福祉問題においても今後の対応に留意すべきである。

(5) 科学技術の進歩

近年、エレクトロニクスや通信技術を中心とする技術革新はめざましく、急速な情報化の進展による影響は、市民生活のあらゆる面に及んでいる。特に、高齢者や障害者などにやさしい技術へと人々の意識は変化してきており、住宅、自動車、家庭電化製品、情報関連機器などとともに、介護関連技術も含めた福祉の分野で高齢者や障害者などのハンディキャップを軽減し、日常生活を容易にするための各種の福祉機器の開発が進んでいる。今後、機器の開発や情報提供に対する支援が行えるような体制づくりが必要である。

(6) 消費行動の多様化

消費者の欲求はモノからサービスへと移行し、また物質的な豊かさのみならず精神的な

欲求、なかでも生活の質の向上や自己実現の欲求が強くなるなど、人々の選好は大きく変化しつつある。これは生活水準の向上、高学歴化、情報化の進展、価値観の多様化などによる消費行動の多様化とも言われ、この傾向は今後も引き続くものと考えられる。

一方、福祉サービスに対する市民のニーズも多様化、高度化し、画一的な供給だけでなく、これらに対応したサービス供給が求められる。今後はサービスに応じた費用負担のあり方なども含めて検討されなければならない課題である。

(7) 公益活動に対する態度の変化

近年、教育、学術、芸術文化、福祉など様々な分野で、個人や企業の自発的、利他的な公益活動、いわゆるフィランソピヤやメセナと呼ばれる活動が注目されている。特に企業については、社会的な存在として、また地域社会の一員（企業市民）として、その資金力、人材、技術力などを活かした社会参加への期待が高まっている。

このような個人や企業の自発的意志を市民福祉の向上に取り込んでいけるよう、行政としても積極的な対応が求められる。

2. 前計画の評価と今後の課題

神戸市では、昭和52年度にスタートした「“こうべ”の市民福祉計画」のもとで第1次、第2次3カ年計画を実施し、また昭和58年度からは、その間の状況変化を受け、新たに策定した「新・“こうべ”の市民福祉計画」のもとで、現在第5次3カ年計画を実施している。

5次15年にわたるこれら3カ年計画の達成状況については、事業費ベースで第3次、第4次が若干計画額を下回るものの、全体としては目標をほぼ達成する見込みである。具体的には、中央市民病院、勤労会館、総合福祉ゾーン「しあわせの村」、総合児童センター、総合教育センターなど、全市の中核となる施設が整備されてきたほか、区民センター、体育館、図書館、在宅福祉センターなど行政区ごとに整備が進められる施設や、児童館、老人いこいの家、地域福祉センターなど小地域を対象とした施設などが計画的に整備されてきた。また、特別養護老人ホームや心身障害者施設なども整備が進められてきた。一方、サービス提供のソフト面においては、高齢者、障害者などへの在宅サービスをはじめ、各種のサービスが提供されている。

しかし、計画の達成度については、事業費やハード面での達成状況だけで評価すべきものではない。近年、計画の内容がハードからソフトへと移行し、事業の重点もその比重が変化しつつあるなかで、金額に換算することが不適当な事業も増えている。したがって、市民福祉総合計画の策定にあたっては、前計画策定後の市民ニーズの充足度などを点検するとともに、未達成事項を的確に把握する必要がある。

これまで多くの事業が計画的に実施されてきたことにより、全体としては市民の福祉ニーズは充足されつつある。しかしながら、21世紀の超高齢社会に対応するためには、現在の施設の整備水準、サービス供給の水準は、サービスの供給に伴う潜在的ニーズの顕在化などによる影響が予想される中で、十分であるとは言えない。このことは、前計画の未達

成事項とともに、今後の課題として以下のような問題を提起している。

第1に、在宅福祉及び施設の緊急整備である。本委員会では、昭和60年12月の答申において、地域福祉の推進が市民福祉実現のための今後の重要な方向であるとの考え方のもとに、地域福祉のネットワーク化のあり方、施設体系のあり方などを提示した。また、昭和63年12月答申（以下、「前回答申」という。）において、市民福祉の視点に立った施策の総合的推進及び在宅福祉総合サービスシステムの形成についての提言を行ったところである。しかしながら、現在の在宅福祉サービスの供給量は、将来の望ましいサービス水準を前提としたときには十分ではない。また、在宅福祉総合サービスシステムは現在検討中であるとともに、その中心となるネットワークセンターについても未整備の状況である。したがって、施設の緊急整備はもとより、在宅福祉総合サービスシステムの早期形成について、具体的なプログラムを前提として、市民福祉総合計画の中に提示する必要がある。

第2に、事業者との福祉協定の締結である。現在まで協定締結のための努力がなされているが、いまだ締結にはいたっていない。企業の社会的貢献に対する機運の盛り上がりの中で、企業側からの福祉活動への協賛などを得ることによって、締結の実現及び拡大を図るべきである。

3. 市民福祉総合計画策定にあたっての基本的考え方

神戸市が昭和52年に制定した「神戸市民の福祉をまもる条例」（以下、「市民福祉条例」という。）は、ノーマライゼーションの理念のもとで、市民福祉の実現のために「すべて市民は、（中略）生活の基礎的条件が安定的に確保されることにより、生涯にわたり人間に値する生活と人格の自由な発展とがひとしく保障されなければならない」、また「市、事業者及び市民は、市民福祉が社会的な連帯により実現することを認識し、それぞれの有する役割と責務を一体となって果たすよう努めなければならない」としている。すなわち、市民福祉の都市づくりは、ノーマライゼーションの理念の実現を追求しつつ、高齢者、障害者をはじめ児童、青少年、女性等すべての市民が社会参加し、一人ひとりがしあわせに暮らすことができる都市をめざすものであり、それは市民の生活の場である地域において具体化されるものでなければならない。したがって地域福祉の推進は、在宅福祉、施設福祉のそれぞれの領域を相互に調整し、統合する方向で、整備、充実されるとともに、市民一人ひとりが参加して成り立つものである。

このような考え方を基本として、すでに見てきた社会情勢の変化を考慮すれば、市民福祉総合計画を策定するにあたり、計画の位置づけ、方法、内容などで留意すべき事項は次のとおりである。

今回の計画は、21世紀初頭において迎える本格的な高齢社会への中長期的な見通しを前提に、2001年までの10年間をその準備期間と位置づけ、計画の実効性を確認する観点から、10年間で前期・後期の5カ年計画とすべきである。また、市民の生活意識や消費生活の多様化・高度化など生活様式の変化を十分に把握し、価値観やライフスタイルなど市民一人ひとりの生活観を重視するとともに、高齢期の就業、親との同居や扶養、福祉費用の

増加と負担などの問題を十分検討する必要がある。特に介護については、ねたきり老人、痴呆性老人など、介護を要する高齢者が増加すると予想される一方で、介護が重度化・長期化しており、また障害者についても、主な介護の担い手が同居者であることから、家族の介護負担が増大している。そのため、介護者、要介護者双方に負担を伴う現在の家族介護から、多様化・高度化したニーズに対応する在宅福祉サービスを適切に活用し、生活の質を重視する社会的なケアへと発想の転換を図ることが重要であり、要介護者に対する十分なサービスが提供できるような社会システムの形成が求められる。

計画の内容については、具体的な目標水準を明確にするとともに、前期実施計画においては、在宅福祉サービスの整備など、特に緊急度の高い施策を優先的に実施すべきであるとともに、あわせて多数の市民の自立を促進する施策の展開も重視する必要がある。そして生活設計、健康管理などのような事前の予防的な対応や共済システムの整備を図るなど、将来の社会的な負担をより小さくするための施策が望まれる。

最後に、市民及び事業者参加型の福祉を発展させていくための具体的な方策を検討する必要がある。特に、近年企業の社会的貢献が再び問われようとしており、この企業の役割の変化を考慮する必要がある。

Ⅱ 提 言

1. 市民福祉総合計画のあり方

21世紀を迎えるにあたり、これまでに経験したことのない超高齢社会に対応する市民福祉を構築していくために、計画は不可欠なものであり、その意義は大きい。また家庭・地域社会を基盤に市民、事業者、福祉団体等の参加と活動に支えられた公私にわたる幅広い連携による市民福祉総合計画を策定し、実現していくことが重要である。

(1) 市民福祉総合計画と地域福祉行動目標

市民福祉の実現のために、市は行政計画に基づき計画的に事業を推進するとともに、市民、事業者、福祉団体等も自らの行動の指針となる目標を持つことが望ましい。そのため市の計画が市民福祉総合計画であり、市民、事業者、福祉団体等の活動指針となるのが地域福祉行動目標である。両者の関係は、市民福祉実現のための車の両輪にあたるものであり、相互に整合性を持って補完しあうものである。

なお、今回市が策定する市民福祉総合計画は、行政計画である部分とともに、市民、事業者、福祉団体等による地域福祉行動目標の一部も内容として含まれる広義の総合計画と位置づけるべきである。また、地域福祉行動目標の推進のあり方については、今後十分に調整・検討を進めていく必要がある。

〔地域福祉行動目標〕

市民参加による活動を前提とした市民福祉は、地域の中に組み込まれ、機能するものでなければならない。また、市民福祉の実現のためには、市民、事業者、福祉団体等はそれぞれの役割分担に応じた主体的な活動を組織化し、計画的に取り組む必要がある。す

に神戸市においては、ふれあいのまちづくり事業、ふれあいのまちKOB E・愛の輪運動などをはじめ、市民、事業者、福祉団体等による各種の福祉に関する事業が実施されているところであるが、これらの事業を地域においてより総合化することにより、地域福祉の一層の発展拡大を図るものであり、その指針となるものがこの地域福祉行動目標である。

地域福祉行動目標は、市民の多様な福祉活動を基盤として、地域において福祉サービスを支える市民、事業者や福祉団体等、関連する主体が幅広く協働して、自主的に活動の指針を定め、実践していくための目標である。そして、市民自身がその主体となるのは当然であるが、必ずしも個々の市民に限定されることなく、目標の達成のためには、各区の社会福祉協議会や民生委員児童委員協議会、社会福祉法人、地域団体、事業者なども、その主体として位置づけられなければならない。特に各区社会福祉協議会については、その中心的な主体として位置づけ、充実・強化を図る必要がある。

地域福祉行動目標は、市民主体の活動促進への参加の場づくり、地域福祉活動の担い手の養成、活動の拡大・継続・安定等をめざした、地域住民を中心とする指針であるが、さらに地域諸団体の独自の活動、各地域・組織・関連領域との連携活動、行政計画に対応した活動、企業への地域福祉活動へのアプローチ等の活動を含むものとして設定されることが望ましい。

(2) 施策の総合化

市民福祉の視点に立った施策の総合的推進を図るためには、市民生活全体と生涯を見通した観点から、一貫した施策の展開を図ることが求められ、そのためには、「施策分野」と「ライフステージ」の両面から、関連する施策を全体として統一性を持ったものとして総合化することが必要である。また、サービスの利用圏域に対応した施策の推進体制のあり方についても検討し、地域特性に合った施策の展開に配慮することが望ましい。

施策分野での総合化は、①健康で安定した生活、②生きがいと自立、③快適生活環境の形成、の三点から行うべきであり、保健・医療や住宅、まちづくりなど、行政内部の関連部局間での連携を図りながら、可能な限り住みなれた地域社会の中で総合化を行うべきである。

また、ライフステージを通じた施策の総合化については、市民生活をライフサイクルの各段階に応じてとらえ、また男女の性別特性にも配慮しながら施策の継続性、一貫性を確保することが求められる。したがって、市民が生涯を通じて、必要とするサービスをめれなく受けることができるようにするという観点から、施策の体系化を進める必要がある。

今後ますます多様化する市民のニーズに的確に対応するため、これら施策の総合化については、市がその中心的な役割を果たすとともに、市、事業者、市民及び福祉団体等による一層の連携が必要である。

(3) 役割分担の明確化

市民福祉は、市、事業者、市民及び福祉団体等の有機的な連携によって実現されることから、それぞれの役割分担を明らかにする必要がある。一方、福祉をとりまく状況は常に

変化の過程にあり、市民福祉の基盤となる家庭や地域社会そのもののあり方についても常に問い直し、将来における課題と役割を再検討する必要がある。

① 市の役割

市は、重度者対策を行うことを基本とするが、さらに市民福祉の新たなシステムの基盤整備等を積極的に行うべきである。具体的には、市は必需的、基礎的なサービス供給を行うとともに、実施主体や地理的要因などにより、サービスの提供が必要なレベルに達しない場合には市が供給すべきである。また、調査・研究を積極的に実施し、全体的な福祉ニーズを把握することにより、事業者、市民及び福祉団体等の行動目標の例示を行うとともに、市の支援施策を明示していくことが必要である。さらに、それらの活動主体相互の総合調整等を行うとともに、あわせて各種福祉情報等を提供していく必要がある。

② 事業者の役割

事業者は、労働時間の短縮やパート雇用者の生活安定など、労働条件の向上や福利厚生 の充実 に努めることにより、勤労者及びその家族の福祉の増進を図るべきである。具体的には、育児休業・介護休業など、弱体化した家庭内の育児力・介護力をサポートする制度や、完全週休二日制やフレックスタイムなどの制度の導入が望まれている。

また、事業者、特に企業については、地域社会の一員としての積極的な社会参加への期待が高まっており、ボランティア休暇の導入や福祉協定の締結など、事業者の資金力や人材、ノウハウなどを活かした地域活動への参加とともに、地域社会の構成員として、積極的に地域社会の形成に寄与することが期待されている。

一方民間シルバーサービスをはじめとする福祉関連事業者については、市民の多様化・高度化する福祉ニーズに対し、福祉団体等との連携にも努めながら、民間部門の創意と工夫を生かした良質で安定的なサービスを提供することが望まれる。市としても、その健全な育成や利用者保護について、国等への要請も含めて積極的に取り組むべきであり、特に、在宅福祉を支える福祉機器や在宅についての研究開発・普及については、その積極的な推進のため、市をはじめ、国なども積極的に支援を行うべきである。

③ 市民の役割

市民は自らの生涯を幸福なものとするため、生涯生活設計を行い、家庭生活を維持・向上させるように努力することが求められる。また、それと同時に「ともに生きる」社会の実現をめざして、良好な地域社会の形成に主体的、積極的に取り組まなければならない。そのため、個人または地域の団体が、その枠を越えて相互に連携・協力し、自立的に努力をすることによって、その機能をより高めていくことが重要である。

一方、事業者の地域福祉活動への参加と並んで、市民のボランティア活動への参加も大きく期待される。ボランティア活動は、市民の日常的な近隣の助け合いを通じて、組織的な地域活動へと発展することが望まれるが、いずれの段階においても、市による多様な活動情報・学習機会の提供などの支援が行われなければならない。

④ 福祉団体等の役割

福祉活動に対する市民のニーズも多様化していることから、これらに対応する中間的な供給主体の育成が図られるべきである。福祉団体等は行政と比較して、柔軟、先駆的に事業を行うことができるなどの特徴を持っており、神戸市においても様々な福祉団体等が存在することから、これら各団体の役割を明確にすることが望まれる。また福祉団体等は市民や事業者とともに、地域福祉行動目標では重要な役割を担うことが期待される。これらの福祉団体等には、市・各区社会福祉協議会、こうべ市民福祉振興協会、神戸在宅ケア研究所、有償福祉活動団体、民生委員・児童委員、地域活動団体、社会福祉法人、医療機関等があり、それぞれの特徴を活かした活動が望まれる。

⑤ 市、事業者、市民及び福祉団体等の連携

市民福祉の実現のためには、市、市民、事業者及び福祉団体等の各主体が、それぞれの役割分担に応じた働きを行うことが必要であるが、同時にそれぞれの主体は、地域レベルに応じて横断的な連携を図らなければならない。すなわち小地域（日常生活圏域）、行政区、全市のそれぞれの地域レベルにおいて、望ましいネットワークのあり方の検討を行うとともに、それらをコーディネートする組織や場などを整備する必要がある。

(4) 利用者負担のあり方

利用者負担のあり方に関連して、昭和49年に神戸市行財政制度調査会では「公的負担によって対応しなければならない必需的・基礎的サービスについては低廉又は無料であることが望ましく、市場メカニズムが働きやすい選択的・高度なサービスに対しては、そのサービスの目的・利用者層等を考慮し、料金を決定するべきである」との提言を行った。一方、市民生活、市民意識の変化に伴い福祉ニーズの多様化が進んでおり、これに対応してホームヘルプ・サービスのような対人サービスを中心とした様々な福祉サービスが増加するとともに、普遍化する可能性がある。これまで福祉サービスのほとんどは、必需的・基礎的サービスの範ちゅうに入るものであったが、現在では選択的なサービスの範ちゅうに入るサービスも増加している。

このような現況に対して、平成3年6月に神戸市行財政調査委員会では、従来の公共料金を見直し、特に受益の範囲が特定化される公共サービスについて、公平性、効率性、満足度など多面的観点から、そのあり方について議論しなければならない、との提言を行った。また、現状の各種法体系下の施策については数多くの例外があり、今後、在宅福祉サービスの充実・強化を図っていくためには、適正な利用の確保及び社会的公正・公平といった観点からも利用者負担のあり方を考えていく必要がある。その際、ニーズを持つ市民が、必要とするサービスを受けられないことがないような配慮も必要である。

このような観点から、公的なサービスが対応すべき領域と公正な利用者負担のあり方について、市民の合意が得られる基本的な原則の検討を行うべきである。

(5) 施策における優先性の選択、モデル的・実験的な取り組み

市民福祉総合計画の策定にあたっては、財源をはじめ各種の制約があるため、施策の優先性を考慮した効果的な計画の策定に努める必要がある。その際、現行施策を適切に評価

し、適宜見直しを図ることが必要であり、特に在宅福祉サービスのように緊急性の高い施策について、その優位度を上位とするとともに、計画的に施策を実施すべきである。

一方、多様化する市民の福祉ニーズに対し、どのような施策が最も効果的であるか未確定な部分も多く、たとえば地域福祉行動目標の設定やネットワークセンターの設置などについては、モデル的・実験的な取り組みにより、実現に向けて検討することも必要である。また、将来問題になると予想される高齢者・障害者等の資産管理及びその活用の問題は、実験的な取り組みを含めて、今後の検討課題とするべきである。

2. 市民福祉総合計画に関しての重要事項

市民福祉総合計画は、来るべき21世紀の超高齢社会に備え、今後10年間に重点的に実施すべき事項を提示するものである。

(1) 人材の養成と確保

わが国の今後の労働力人口の見通しであるが、2000年まではゆるやかに増加していくものの、2000年を境に減少しはじめると予想されている。現時点においても、すでに労働力不足に関する問題が顕在化しており、今後若年労働力の減少など、より大きな問題となつてわが国の社会、経済に様々な影響を及ぼすであろう。したがって、今後増大する福祉ニーズに対し、最も重点的に対応しなければならない課題は、職業として専門的にサービスの提供に従事する保健医療・福祉に関わる人材と、福祉団体等が行う有償福祉活動への参加者の養成と確保である。

平成3年3月の国の「保健医療・福祉マンパワー対策本部中間報告」によると、「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」の達成のためには、2000年には保健医療・福祉に関わる人材は昭和63年の1.57倍にあたる346万人が必要になると報告されている。

これからの人材の養成と確保には、まず量的充足を図るとともに、質の高い労働力の確保が望まれ、そのためにも人材の安定的な確保及びその定着と労働力の供給をどうするかが課題である。この点において特に重要なのは、給与水準の向上、労働時間の短縮などをはじめとした労働条件の改善である。また、人材の質的向上を図るため、研修体制の整備なども行わなければならない。

このように、保健医療・福祉に関わる人材の確保をめぐる状況は中長期的にはきわめて厳しい展望であるが、今後積極的な方策を展開していくことを国、県をはじめ、関係団体に要望していくとともに、神戸市としても、それらの人材の確保に対して積極的に取り組むべきである。そのためにはたとえば市自らが保健医療・福祉に関わる人材を養成することも含め、今後研究・検討すべきであろう。

また同時に、神戸市の特色である有償福祉活動に参加するホームヘルパー等の確保・育成を図るため、市としても積極的に支援を行うべきである。

(2) 福祉施設整備のあり方

福祉施設は、家庭や地域などでは対応することができない各種の福祉ニーズを受け持つものであり、弱体化した家庭や地域の福祉機能を支援する役割を持つ。しかし、在宅福祉

を基本とする市民福祉の観点から、入所施設についても地域福祉の拠点として地域に開放するなど、施設の社会化を促進する方向で整備のあり方を考える必要がある。具体的には、高齢者、障害者などに対する支援システムの形成やふれあいのまちづくり事業など、家庭や地域を基盤とした福祉活動の拠点となる施設整備が必要である。このような基本的な考え方に基づき、福祉サービスの体系やニーズの状況に対応した福祉エリアまたはサービスの利用圏域をどのように設定していくかは、今後調査・研究すべき課題といえる。

① 基本的な方向

施設整備の基本的なあり方については、提供サービスやニーズの内容に応じた施設を小地域、行政区、全市など地域レベルを設定し、たとえば、地域福祉センターについては小学校区のレベルで、デイ・サービスセンターについては中学校区から行政区の間のレベルで、在宅福祉を支援する拠点となる施設は行政区レベルで、全体の調整や統一的な情報提供を可能とする機能をもつ中央ネットワークセンターなどの施設は全市レベルで整備するという方向で検討すべきである。次に、在宅福祉の考え方をベースにして、原則的に市街化区域での整備を行うとともに、地価高騰などにより用地の確保が困難となっていることから、既成市街地での整備には、公共施設の複合化、公共用地の高度利用の検討を積極的に行うべきである。また、公共施設の複合化と併せ、整備する施設は、対象者別に個別に建設することなく、可能な限り施設機能の総合化を図るべきである。さらに、既存施設の効果的な再利用など、地域福祉・在宅福祉への積極的な活用を図るべきである。

なお、施設の建設、特に入所施設については、生活の場であるとの認識に基づいて、個室化を含む居住性の向上などに十分配慮すべきである。

② ふれあいのまちづくり

ふれあいのまちづくり事業は、昭和60年度から事業化を行ったもので、地域のすべての人々が地域社会のあたたかいふれあいの中で、自立と連帯のもとに快適な日常生活を送ることができるよう、地域住民と行政が一体となって、地域福祉の具体的な推進を図るものである。具体的には、自主的な住民組織である「ふれあいのまちづくり協議会」の結成を促進し、その活動の拠点として地域福祉センターを整備し、地域の福祉活動・交流活動を支援しているところである。

事業の今後の課題は、活動拠点の整備、活動者の育成・組織化、活動内容の拡大などであるが、平成2年度から事業の全市的展開を行っているところであり、また「ふれあいのまちづくり協議会」は地域福祉行動目標の主要な活動主体として考えられることから、各種の在宅福祉活動も行えるよう、施設への配慮を含めて条件整備の検討を行う必要がある。

③ 総合福祉ゾーンの検討・整備

総合福祉ゾーンとして平成元年4月に開村したしあわせの村は、市民福祉条例の精神に基づき、市民の福祉意識の高揚、福祉活動の推進、健康の増進などの事業を総合的に

行い、市民福祉推進の全市的な核となるゾーンとして位置づけられるものである。

しあわせの村に続く新たな福祉ゾーンとして、しあわせの村の意義と経験を踏まえ、保健・医療・福祉の、より総合化された連携のもとに、市民福祉のニーズに対応するための総合福祉ゾーンの整備を検討すべきである。

(3) 都市施設・住宅の整備に関する課題

① 生活環境の整備

大都市の都市構造は、土地の高度利用による重層化・垂直化が促進されていることに伴い、高齢者や障害者などには物理的な障害が多い。また、市民の生活が多様化し、行動範囲が拡大していく中で、身体機能の低下した高齢者、障害者が、同じ都市空間の中で自立し、またより一層生活圏を拡大していくために、都市施設や住宅をはじめとした生活環境の整備に配慮しなければならない。もとより都市施設・住宅の整備は、高齢者、障害者のためだけにされるものではなく、すべての市民が安全かつ快適に利用できるよう配慮されなければならないものである。そのため、公共施設をはじめ都市施設の構造等については、高齢者、障害者などに配慮するとともに、市民の誰もが利用しやすい施設とする必要がある。また、特に障害のある人々の外出を支援するため、都市施設整備のハード面だけでなく、ソフト面にも十分な配慮が必要である。具体的には、交通機関を含めた生活の連続性を確保するため、道路や駅舎などの整備とあわせてガイドヘルパーの派遣などを行うとともに、電話・ファクシミリなどの通信関連設備や情報提供などを含めたシステムとして都市施設の整備を考えるべきであろう。

② 住宅の整備

住宅は在宅福祉の基本となるものであり、高齢者、障害者などが地域に住み続けるためには、安全で快適に生活できるような設計・設備の住宅を整備するだけではなく、生活を支える在宅福祉サービスの提供が考慮されなければならない。また、住宅は不特定多数が利用する都市施設とは異なり、利用者が特定されることから、居住者の個別の身体状況に応じた適切な住宅の改造が行われなければならない。そのため、床の段差をなくしたり、手すりをつけるなどの配慮や、安全性を重視した設備などの住宅設計マニュアルの普及や、市民に対する相談体制の充実や融資・助成制度の拡充による住宅改造援助事業なども積極的に進める必要がある。なお、これらの施策においては、公的住宅がその先導的役割を果たすべきである。

一方、高齢者、障害者などの福祉ニーズの多様化に伴い、在宅で専門的サービスを受けられることができるケア付き住宅の供給が求められている。ケア付き住宅の整備にあたっては、国をはじめとした各種の制度を活用するとともに、民間有料老人ホームに対する支援などを検討するなど、市民のニーズに応じた多様な住宅供給を図る必要がある。

(4) 福祉の心を育む活動

① 福祉教育と「ふれあいのまちKOBÉ・愛の輪運動」

「ともに生きる社会」を築くためには、市、事業者、市民及び福祉団体等が一体とな

った福祉教育の推進を図る必要がある。そのためにも、福祉教育は市民の生涯学習の体系に適切に組み込まれ、地域の実態に応じた多様な展開が図られなければならない。特に将来を担う子供たちに対する福祉の心を育てる学校教育とともに、福祉体験も重要であり、積極的に推進されるべきである。

神戸市福祉教育研究会は平成元年3月に「ともに生きるまちづくりをめざして一福祉教育の推進についての提言一」において、福祉教育の行われる場に着目して福祉教育の体系化を行っている。同時に同研究会は、福祉教育を深める啓発活動を推進するため「より広く啓発活動を促していくためには、行政が先頭を立て実施していくよりも、市、社会福祉団体、社会教育団体、商工業団体、労働団体、地域活動団体、市民団体などが参画した委員会等を組織し全市民運動として展開していく方が望ましい。」との提言を行い、それに基づき平成2年10月に「ふれあいのまちK O B E ・愛の輪運動」がスタートした。

現在市社会福祉協議会を中心にその運動が推進されているところであるが、市民個人の参加も可能とするなど、より市民に近い運動にすることにより、全市民をあげた運動への展開を図るべきである。

② ボランティア活動の促進

市民福祉の推進にあたっては、市民の福祉活動への参加は不可欠であり、その中でも中心的な活動となるボランティア活動が活発に行われるよう、その社会的評価の向上を含めて条件整備をする必要がある。

市民のボランティア活動に対する関心を高めるには、ボランティア休暇制度の導入や有給休暇制度の活用、多様な活動情報・学習機会の提供、イベントや行事など気軽に参加できるプログラムの開発・援助などが行われることが望ましい。また、活動の場を提供し、活動への参加を高めるためには、コーディネート機能を強化するため、行政区単位で「福祉のまちづくり人材センター」や「社会活動情報センター」を設置することも考えられ、また、従来の表彰・顕彰制度に加えて活動記録の出版や研修活動への助成などについて研究することも必要である。さらに、活動を継続的に発展させるためには、既存の地域公共施設の多目的利用などによる活動拠点の確保、リーダーの養成と支援体制の強化、他の団体やグループとの交流とネットワーク事業の促進、市民の声を行政に反映させるための方策などを検討していくべきである。

3. 市民福祉総合計画の前期実施計画において実施すべき事項

(1) 在宅福祉及び施設の緊急整備

在宅福祉サービスと施設の整備については、これまで計画的に事業が行われてきたところであるが、急速な高齢化の進展や介護の専門化・多様化に伴う高齢者や障害者などの要介護者の福祉ニーズの増加に対して、現在の整備水準では十分に対応できないことが予想される。このため、特別養護老人ホームや老人保健施設などの施設整備とともに、特にホームヘルプ・サービス、ショートステイ、デイ・サービスの在宅3本柱といわれる事業を中心に、在宅福祉サービスの緊急整備を行わなければならない。なお、整備にあたって

は、高齢者、障害者及びケアを必要とする者すべてを対象とする総合的な整備を行うとともに、明確な目標水準を提示するべきである。

(2) 在宅福祉総合サービスシステムの形成

本委員会では前回回答申において、在宅福祉総合サービスシステムについて、市、事業者及び市民の連携により、「だれでも、いつでも、どこでも、必要なものを」提供するシステムの形成をめざし、地域福祉の一環として施設福祉との連携や、保健・医療との連携も含めた広範囲なシステムとしての位置づけを行った。また併せてサービスシステムの各参加主体が相互に連携を持ちながら、それぞれの役割を果たし、利用者のニーズに対応した日常生活圏域、行政区、全市レベルでのネットワークが有機的に連携することが必要であると提言した。具体的には、在宅福祉総合サービスシステムの形成に向けて、区レベルでの関連する保健・福祉の一元的な供給のシステム化を図るために、

- ① ニーズの発見からサービスの評価、整備までを一貫して実施していくケースマネージメント体制の整備
- ② サービスに直結した相談窓口の設置
- ③ サービスを調整するうえで核となる機関の設置
- ④ 総合的なサービス情報システムの整備
- ⑤ 将来の在宅福祉サービスの量的・質的な拡充

に留意しながら検討していくべきである。

また、在宅福祉サービスの量的な整備と併せ、利用時間や回数弾力化、早朝・夜間・休日及び緊急時の対応、利用手続きの簡素化、重介護ケースの対応など、質的な課題に対する対応を図っていく必要がある。

さらに、日常生活用具や福祉機器の普及・充実や情報提供などを行うことが不可欠である。これらは公私が協力してサービスを提供する領域であり、福祉機器の開発を支援し、普及を促進し、ニーズに適合した機器が必要とする市民に供給され、さらにリサイクルを含めて、ニーズの変化に対応して機器が提供できる機能を持つ「福祉機器センター」が必要である。

このような在宅福祉サービスの提供にあたっては、その基礎的条件として住宅、地域社会など生活基盤に関する施策の充実を十分考慮する必要があり、関連する他の施策との連携を図る必要がある。

(3) 地域福祉の推進

地域福祉の推進にあたっては、従来の行政主導の施策だけでなく、地域住民と行政が連携した総合的な取り組みが不可欠である。地域福祉への取り組みについては種々の展開が考えられる中で、特に重点的に実施すべき施策は、地域福祉センターの整備及びそれに伴う地域福祉活動の推進である。地域福祉センターについては、ふれあいのまちづくり事業の推進拠点として積極的な整備を進める一方、地域住民による様々な地域福祉活動を展開できるよう基盤・支援体制を整備する必要がある。

(4) 人材の確保とボランティア活動の促進

人材の確保は市民福祉推進の基盤となるものであり、現在、すでにその不足が顕在化しつつあることから、前期実施計画においては、最も緊急かつ重点的に施策の展開を行うべき事項のひとつである。

保健医療・福祉に関わる人材の確保のためには、新卒者や転職者を対象に、労働環境や労働条件などの情報提供や交換の場を設定するなど、人材の新規供給を促進するとともに、就業者が働き続けることのできる労働条件の整備や給与水準の向上などの支援的施策の実施に努めるべきである。また量的な確保だけでなく、資質の向上についても研修などの制度を充実するなど積極的な対応が必要である。

次に、在宅福祉の推進のために、ニーズの判定やサービスの調整を行うコーディネーターや社会福祉士、理学療法士、作業療法士の養成・確保を図る必要がある。また、介護ヘルパーなどの資質の向上を図るため、奨学金制度の創設などにより介護福祉士の資格取得を促進するとともに、その活用方策について検討していく必要がある。

さらに、在宅福祉ニーズの増大に伴い不足が予想されるホームヘルパー、特に家事援助ヘルパーについては、登録型だけでなく、パートタイム型など多様な就業形態を想定し、社会保険などの労働条件の改善を図るとともに、軽度の要介護者に対する簡単な食事介助などもできるよう、研修等の充実も検討されるべきである。

一方、ボランティア活動については、既存施策の総合化、体系化により事業の充実を図るとともに、市民福祉大学やシルバーカレッジなどの修了者に対して、福祉人材バンク等を活用しながら活動を活発化させるための機会づくりと場の提供を行うべきである。

(5) 多様な住宅の確保

高齢者や障害者など身体機能の低下した人々が、安全で快適に生活できるような設計・設備の住宅の普及を進めるとともに、住宅の改修にあたっては、必要な情報の提供や相談機能の充実、助成制度の検討なども行うべきである。また、高齢者の場合には、単身・夫婦居住・三世同居、親と子の隣居・近居など多様なニーズに対応でき、障害者の場合には在宅が可能で、かつより快適になるような、様々な生活サービス、福祉サービスなどを提供できる多様な住宅の整備・開発を進めるとともに、グループホームのように、地域に溶け込むような施策にも配慮するべきである。

(6) 福祉協定の締結

企業は地域社会と密接な関係にあり、地域社会の一員でもある。企業はその自覚をもって、地域福祉の向上に努めることが望ましいが、この理念を事業者が理解し、市民福祉への参加を促すためのひとつの方策として、市民福祉条例では福祉協定の締結をあげている。福祉協定の具体的な対象事項は、①事業者が所有・管理している福利厚生施設の提供、②高齢者・障害者などの雇用促進、③社会福祉施設に対する人材・資力の提供、④その他市民福祉の向上に必要と認められる事項、である。

企業の福利厚生施設の市民開放はすでに実施されているが、企業の社会的貢献が注目さ

れている現在、「ふれあいのまちKOBÉ・愛の輪運動」の一環として、福祉協定の締結を積極的に働きかけていくべきである。

その際、企業における福祉活動協力員の設置や社員・職員を講師として地域に派遣するなど、企業の理解を得やすい事柄から取り組んでいくことにより実績を積み重ねることも一つの方策である。また、市としても、企業に対する講師の派遣制度や企業のボランティア活動に対する相談窓口の設置など、企業の社会的貢献の支援に積極的に取り組んでいく必要がある。

(7) 生涯生活設計と市民福祉共済システム

心豊かな市民生活を送るためには、高齢期に達する前に自らの生涯にわたるプランを持つ必要がある。すなわち、所得、年金、健康、生きがいなどを十分に考慮した生涯にわたる生活設計を、人生の早い段階で行うことにより、人生を計画的なものにすることができる。そのために市、事業者及び福祉団体等は、市民の相談に対応することができる体制を早期に整備するとともに、市民のライフステージに応じた生涯生活設計教育の実施や退職前研修などを充実させていくことが望まれる。

一方、昨年「将来の望ましい市民生活に関するアンケート調査」によれば、自分の高齢期の生活について明るい見通しを持てる者は少ないという結果であったが、その背景には、主として所得・健康や社会的孤立に対する不安があるためだと考えられる。このような状況で、市民がより豊かでゆとりのある生活を実現するための一助となるように、公的施策の充実と併せて、市民による共助の精神に基づく家事援助サービスなどのような共済システムを整備していく必要がある。

(8) 就労促進のための条件整備

今後の労働力不足が予想されるなかで、女性の社会進出はますます進展すると考えられる。したがって、少子化による労働力の減少への対応とともに、より女性が社会進出しやすい環境づくりを行う必要がある。そのためには、男女の均等な雇用機会と待遇の確保、育児休業制度の定着、短時間勤務制度、再雇用制度、介護休業制度などの普及が重要であり、関係諸機関への働きかけとともに市自らも研究・検討を行うべきである。

一方高齢者の就労意欲は、今後ますます強くなっていくと考えられ、多様な就業ニーズに応じた継続雇用制度などの条件整備を図る必要がある。また高齢者の経験、知識、技術・技能等が、社会活動等の分野で発揮されるよう、能力開発のための施策や情報提供を充実していくとともにシルバー人材センターや福祉人材バンクなど、社会参加の場を整備していく必要がある。

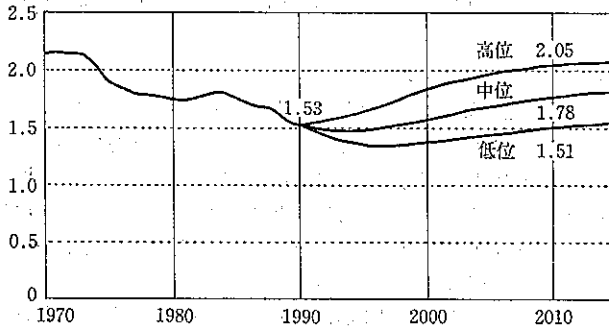
また、昨年本委員会が行った「心身障害者実態調査」によって明らかにされたように、障害者の就労状況は4～5人に1人であることから、福祉的就労対策を進めるとともに、法的雇用率の確保のために一層の一般就労の促進を図る必要がある。たとえば、授産施設と企業の間で就業や再訓練などのコーディネートを行う「障害者就労支援センター」の設置についても検討する必要があるだろう。

資 料 <抄>

参考資料1 市民福祉計画の達成状況(略)

参考資料2 人口構造の変化(略)

参考資料3 合計特殊出生率の推移



(備考) 1. 1990年までは厚生省大臣官房情報統計部「人口動態統計」, 1995年以降は同省人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成3年6月暫定推計)」による。

2. 合計特殊出生率とは、一人の女性が生涯に産むと推計される平均児童数(その年の女子の出産年齢<15~49歳>別出生率の総和)。

参考資料4 平均寿命の推移(略)

参考資料5 神戸市の年齢3区分別人口の推移(略)

参考資料6 神戸市の区別、年少、老年人口割合の推移(略)

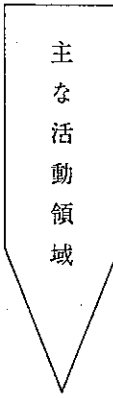
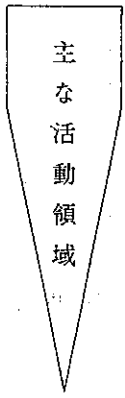
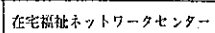
参考資料7 世帯類型別に見た世帯数・平均世帯人員の推移(略)

参考資料8 神戸市の高齢者世帯の状況(略)

参考資料9 平均初婚年齢の推移(略)

参考資料10 年齢階級別にみた未婚率の推移(略)

参考資料11 市、事業者、市民及び福祉団体等の役割分担

分類	市	福祉団体等	事業者	市民
市民福祉	①都市施設整備 ②地域の組織化支援	①柔軟的・先駆的事業の推進 ②行政施策との協調	①生涯生活設計のための自助教養等の促進 ②勤労者及びその家族の福祉増進 ③就労の促進	①生涯生活設計 ②市民福祉への提言
地域福祉	①地域福祉活動推進のための地域の組織化支援 ②デイ・サービスセンター等の施設整備 ③居住環境の整備 ④在宅福祉活動を推進するための地域福祉施設の体系化 ⑤施設の社会化の促進	①地域福祉行動目標での中心的役割 ②施設の社会化	①企業内ボランティア活動の奨励 ②地域福祉活動への参加	①地域社会の形成 ②地域団体または組織の形成 ③地域福祉活動への参加
在宅をサ中心ビとして	①在宅福祉総合サービスシステムの条件整備 ②ホームヘルパー派遣 ③アイ・サービスの実施 ④ショートステイの実施 ⑤生きがい施策などの福祉増進	①多様な福祉行動を支えるための役割 ②中間的な供給主体	①民間シルバーサービス	①当事者及び当事者グループへの参加
施設をサ中心ビとして	①施設の整備・促進策	①施設の運営		
地域レベル	地域福祉、在宅サービスを中心とした地域別役割分担			
小地域 (日常生活圏域)	支援体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> 民生委員・児童委員 地域活動団体 有償福祉活動団体 医療機関 社会福祉施設 	活動領域 	活動領域 
行政区	 <ul style="list-style-type: none"> 区役所 福祉事務所 保健所 市立医療機関 	<ul style="list-style-type: none"> 各区社会福祉協議会 有償福祉活動団体 医療機関 		
全市	<ul style="list-style-type: none"> 中央ネットワークセンター 福祉情報提供システム 	<ul style="list-style-type: none"> 神戸市社会福祉協議会 こうべ市民福祉振興協会 神戸在宅ケア研究所 有償福祉活動団体 医療機関 社会福祉施設 		

参考資料12 労働力人口の将来推計（略）

参考資料13 保健医療・福祉に関わる人材の総数の推移

（単位：千人）

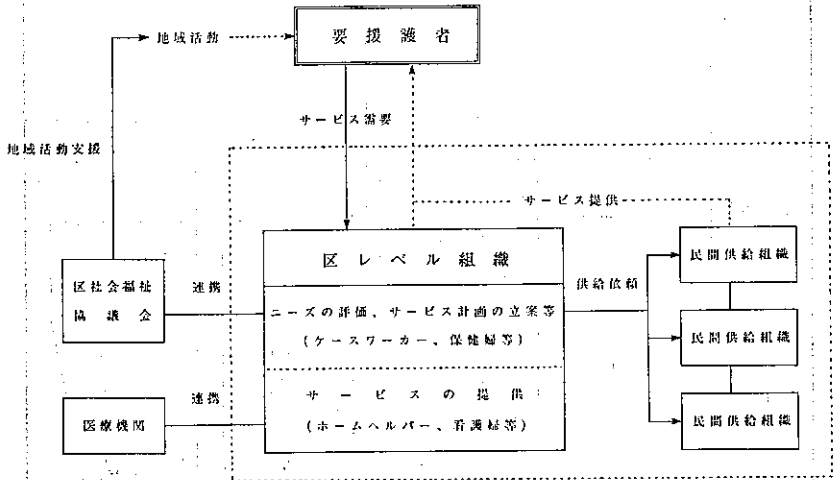
	昭和50年	昭和55年	昭和61年	昭和63年	平成12年
保健・医療関係者	897	1,126	1,418	1,513	2,350
社会福祉関係者	447	576	672	695	1,110
合計	1,344	1,702	2,090	2,208	3,460

（備考）厚生省大臣官房統計情報部「病院報告」「医師・歯科医師・薬剤師調査」「厚生省報告例」「社会福祉施設調査」、同省社会局「福祉事務所現況調査」、総務庁統計局「労働力調査」、自治省「地方公共団体定員管理調査」に基づき推計。

参考資料14 神戸市における保健医療・福祉に関わる人材の状況（略）

参考資料15 福祉教育の体系図（略）

参考資料16 在宅福祉総合サービスシステム概念図



参考資料17 将来の望ましい市民生活に関するアンケート調査（略）

2 国の住宅建設5箇年計画の実績(第1期~第5期)及び第6期住宅建設5箇年計画

(単位:千戸)

年度別 区分		第1期5箇年計画 (41~45年度)			第2期5箇年計画 (46~50年度)		
		計画	実績	達成率	計画	実績	達成率
公 的 資 金 に よ る 住 宅	公営住宅	440 (6.6)	445.5 (6.6)	101.3	597.2 (6.2)	453 (5.5)	75.9
	改良住宅	80 (1.2)	33.4 (0.5)	41.8	80.8 (0.8)	41 (0.5)	50.7
	小計	520 (7.8)	478.9 (7.1)	92.1	678 (7.1)	494 (6.0)	72.9
	公庫住宅	1,080 (16.1)	1,087.3 (16.1)	100.7	1,370 (14.3)	1,664 (20.1)	121.5
	公団住宅	350 (5.2)	335 (5.0)	95.7	460 (4.8)	284 (3.4)	61.7
	その他 公的住宅	480 (7.2)	664.1 (9.9)	138.3	945 (9.9)	666 (8.0)	70.5
	調整戸数	270 (4.0)	—	—	385 (4.0)	—	—
計	2,700 (40.3)	2,565.3 (38.1)	95.0	3,838 (40.1)	3,108 (37.5)	81.0	
民間自力建設住宅	4,000 (59.7)	4,174 (61.9)	104.4	5,738 (59.9)	5,172 (62.5)	90.1	
合 計	6,700 (100.0)	6,739.3 (100.0)	100.6	9,576 (100.0)	8,280 (100.0)	86.5	

() 書は事業主体別合計を100%とする構成比である。

第6期5箇年計画の「その他公的住宅」には、「公的助成民間住宅」150千戸を含む。

(単位：千戸)

年度別 区分		第3期5箇年計画 (51~55年度)			第4期5箇年計画 (56~60年度)		
		計画	実績	達成率	計画	実績	達成率
公 的 資 金 に よ る 住 宅	公営住宅	450 (5.2)	332.0 (4.3)	73.8	320 (4.2)	231 (3.8)	72.2
	改良住宅	45 (0.5)	28.5 (0.4)	63.3	40 (0.5)	20 (0.3)	50.0
	小計	495 (5.8)	360.5 (4.7)	72.8	360 (4.7)	251 (4.1)	69.7
	公庫住宅	1,900 (22.1)	2,547.0 (33.1)	134.1	2,200 (28.6)	2,457 (40.3)	111.7
	公団住宅	310 (3.6)	163.0 (2.1)	52.6	200 (2.6)	105 (1.7)	52.5
	その他 公的住宅	620 (7.2)	578.0 (7.5)	93.2	600 (7.8)	418 (6.8)	69.7
	調整戸数	175 (2.0)	—	—	140 (1.8)	—	—
計	3,500 (40.7)	3,648.5 (47.4)	104.2	3,500 (45.5)	3,231 (52.9)	92.3	
民間自力建設住宅	5,100 (59.3)	4,049.0 (52.6)	79.4	4,200 (54.5)	2,873 (47.1)	67.4	
合 計	8,600 (100.0)	7,697.5 (100.0)	89.5	7,700 (100.0)	6,104 (100.0)	79.3	

(単位：千戸)

区 分		第5期5箇年計画 (61～2年度)			第6期5 箇年計画 (3～7年度)
		計 画	実 績 (見込)	達成率 (見込)	計 画
公 的 資 金 に よ る 住 宅	公営住宅	255 (3.8)	217 (2.6)	% 85.1	290 (4.0)
	改良住宅	25 (0.4)	17 (0.2)	68.0	25 (0.3)
	小計	280 (4.2)	234 (2.8)	83.6	315 (4.3)
	公庫住宅	2,250 (33.6)	2,482 (30.0)	110.3	2,440 (33.4)
	公団住宅	130 (1.9)	110 (1.3)	84.6	140 (1.9)
	その他 公的住宅	490 (7.3)	353 (4.3)	72.0	605 (8.3)
	調整戸数	150 (2.2)	—	—	200 (2.7)
計	3,300 (49.3)	3,178 (38.4)	96.3	3,700 (50.7)	
民間自力建設住宅	3,400 (50.7)	5,106 (61.6)	150.2	3,600 (49.3)	
合 計	6,700 (100.0)	8,284 (100.0)	123.6	7,300 (100.0)	

3 兵庫県住宅建設5箇年計画の実績（第1期～第5期）

（単位：戸）

年度別 区分		第1期5箇年計画 (41～45年度)			第2期5箇年計画 (46～50年度)			
		計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1 公営住宅	23,000 (7.7)	22,776 (7.2)	% 99.0	39,000 (8.7)	28,692 (8.0)	% 73.6	
	改良住宅	1,900 (0.6)	2,298 (0.7)	120.9	7,000 (1.6)	2,960 (0.8)	42.3	
	公 庫 住 宅	*2 公社住宅	—	—	—	18,800 (4.2)	14,533 (4.0)	77.3
		公社以外	—	—	—	41,200 (9.2)	49,194 (13.7)	119.4
	小計	39,500 (13.2)	41,480 (13.1)	105.0	60,000 (13.3)	63,727 (17.7)	106.2	
	公団住宅	37,000 (12.3)	13,306 (4.2)	36.0	31,000 (6.9)	18,964 (5.3)	61.2	
	*3 その他 公的住宅	18,600 (6.2)	31,944 (10.1)	171.7	61,000 (13.5)	29,535 (8.2)	48.4	
計	120,000 (40.0)	111,804 (35.2)	93.2	198,000 (44.0)	143,878 (40.0)	72.7		
民間自力建設住宅	180,000 (60.0)	205,920 (64.8)	114.4	252,000 (56.0)	216,000 (60.0)	85.7		
合計	300,000 (100.0)	317,724 (100.0)	105.9	450,000 (100.0)	359,878 (100.0)	80.0		

*1) 第5期の「公営住宅」には、地域特別賃貸住宅を含む。

*2) 「公社住宅」のうち、公庫融資以外は「その他公的住宅」に含める。

*3) 第2期の「その他公的住宅」の計画戸数には、公的調整戸数14,000戸を含む。

(単位：戸)

年度別 区分		第3期5箇年計画 (51～55年度)			第4期5箇年計画 (56～60年度)			
		計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1 公営住宅	27,000 (6.7)	17,803 (5.6)	% 65.9	16,000 (5.3)	10,658 (4.2)	% 66.6	
	改良住宅	5,500 (1.4)	2,978 (0.9)	54.1	3,500 (1.2)	2,549 (1.0)	72.8	
	公 庫 住 宅	*2 公社住宅	15,500 (3.8)	8,237 (2.6)	53.1	11,700 (3.9)	6,547 (2.6)	56.0
		公社以外	77,400 (19.1)	94,294 (29.4)	121.8	79,800 (26.6)	90,620 (35.3)	113.6
	小計	92,900 (22.9)	102,531 (32.0)	110.4	91,500 (30.5)	97,167 (37.9)	106.2	
	公園住宅	26,000 (6.4)	11,751 (3.7)	45.2	12,600 (4.2)	5,771 (2.2)	45.8	
	*3 その他の 公的住宅	38,600 (9.5)	24,012 (7.5)	62.2	18,400 (6.1)	16,108 (6.3)	87.5	
計	190,000 (46.9)	159,075 (49.6)	83.7	142,000 (47.3)	132,253 (51.6)	93.1		
民間自力建設住宅	215,000 (53.1)	161,400 (50.4)	75.1	158,000 (52.7)	124,174 (48.4)	78.6		
合計	405,000 (100.0)	320,475 (100.0)	79.1	300,000 (100.0)	256,500 (100.0)	85.5		

(単位：戸)

年 度 別 区 分		第 5 期 5 箇 年 計 画 (61～2 年 度)			
		計 画	実 績 (見 込)	達 成 率 (見 込)	
公 的 資 金 に よ る 住 宅	* 1 公 営 住 宅	11,700 (4.5)	9,305 (2.8)	% 79.5	
	改 良 住 宅	2,800 (1.1)	1,626 (0.5)	58.1	
	公 庫 住 宅	* 2 公 社 住 宅	7,400 (2.8)	6,334 (1.9)	85.6
		公 社 以 外	86,200 (33.2)	97,713 (29.3)	113.4
		小 計	93,600 (36.0)	104,047 (31.2)	111.2
	公 団 住 宅	8,200 (3.2)	8,010 (2.4)	97.7	
	* 3 そ の 他 公 的 住 宅	15,700 (6.0)	8,505 (2.6)	54.2	
計	132,000 (50.8)	131,493 (39.5)	99.6		
民 間 自 力 建 設 住 宅	128,000 (49.2)	201,461 (60.5)	157.4		
合 計	260,000 (100.0)	332,954 (100.0)	128.1		

4 神戸市住宅建設5箇年計画の実績（第1期～第5期）及び第6期住宅5箇年計画

（単位：戸）

事業主体	住宅種別	第1期5箇年計画 (41～45年度)			第2期5箇年計画 (46～50年度)			第3期5箇年計画 (51～55年度)		
		計画	実績	達成率 (%)	計画	実績	達成率 (%)	計画	実績	達成率 (%)
公的 資金に よる 住宅	神戸市 *1 公営住宅	5,200 (4.0)	5,463 (4.2)	105.1	9,000 (6.0)	7,410 (6.8)	82.3	7,500 (6.0)	7,508 (8.5)	100.1
	*2 改良住宅	1,010 (0.8)	1,060 (0.8)	105.0	2,750 (1.8)	1,458 (1.3)	53.0	2,500 (2.0)	1,310 (1.5)	52.4
	特別住宅	210 (0.2)	172 (0.1)	81.9	200 (0.1)	150 (0.1)	75.0	—	—	—
	厚生年金 住宅	1,250 (1.0)	1,146 (0.9)	91.7	1,500 (1.0)	910 (0.8)	60.7	200 (0.2)	0 (0.0)	—
	*3 住宅供給 社	3,760 (2.9)	4,023 (3.1)	107.0	7,000 (4.6)	5,856 (5.4)	83.7	6,000 (4.8)	5,236 (6.0)	87.3
	(小計)	11,430 (8.7)	11,864 (9.0)	103.8	20,450 (13.5)	15,784 (14.5)	77.2	16,200 (13.0)	14,054 (16.0)	86.8
兵庫 県	*1 *4 公営住宅	2,650 (2.0)	3,520 (2.7)	132.8	4,500 (3.0)	3,709 (3.4)	82.4	6,000 (4.8)	1,289 (1.5)	21.5
	住宅供給 公 社	2,500 (1.9)	4,084 (3.1)	163.4	5,000 (3.3)	3,137 (2.9)	62.7	4,000 (3.2)	12 (0.0)	0.3
	(小計)	5,150 (3.9)	7,604 (5.8)	147.7	9,500 (6.3)	6,846 (6.3)	72.1	10,000 (8.0)	1,301 (1.5)	13.0
住都 公団	*5 公団住宅	12,780 (9.8)	8,495 (6.5)	66.5	16,000 (10.6)	9,360 (8.6)	58.5	14,000 (11.2)	5,744 (6.5)	41.0
金融 公庫 等	個人住宅 等	21,340 (16.3)	10,251 (7.8)	48.0	10,750 (7.1)	10,087 (9.3)	93.8	17,000 (13.6)	18,792 (21.4)	110.5
その他公的住宅		1,700 (1.3)	2,559 (2.0)	150.5	3,700 (2.5)	5,060 (4.7)	136.8	5,300 (4.2)	6,080 (6.9)	114.7
(小計)		52,400 (40.0)	40,773 (31.1)	77.8	60,400 (40.0)	47,137 (43.4)	78.0	62,500 (50.0)	45,971 (52.3)	73.6
民間資金による住宅		78,600 (60.0)	90,369 (68.9)	115.0	90,600 (60.0)	61,504 (56.6)	67.9	62,500 (50.0)	41,918 (47.7)	67.1
合計		131,000 (100.0)	131,142 (100.0)	100.1	151,000 (100.0)	108,641 (100.0)	71.9	125,000 (100.0)	87,889 (100.0)	70.3

- * 1) 第5期には地域特別賃貸住宅A型が含まれる。
- * 2) 53年度実績からは再開発系住宅が含まれる。
- * 3) 第5期には地域特別賃貸住宅B型が含まれる。
- * 4) 第1期・第2期には県営厚生年金住宅が含まれる。
- * 5) 民営賃貸向特定分譲住宅・給与用特定分譲住宅を含む。

国土交通省住宅政策課（住宅政策課）が実施する「全国住宅調査」の結果を公表する。

(単位：戸)

事業主体		住宅種別	第4期(5)箇年計画 (56～60年度)								
			計 画			実 績			達 成 率		
			新規	空家	計	新規	空家	計	新規	空家	計 (%)
公的資金による住宅	神戸市	*1 公営住宅	4,250 (5.5)	5,000	9,250	3,924 (5.0)	6,346	10,270	92.3	126.9	111.0
		*2 改良住宅	2,000 (2.6)	—	2,000	1,187 (1.5)	—	1,187	59.4	—	59.4
		特別住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		厚生年金住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		*3 住宅供給公社	6,200 (8.1)	—	6,200	4,333 (5.5)	—	4,333	69.9	—	69.9
		(小計)	12,450 (16.2)	5,000	17,450	9,444 (12.0)	6,346	15,790	75.9	126.9	90.5
	兵庫県	*1 *4 公営住宅	1,250 (1.6)	5,000	6,250	1,355 (1.7)	2,984	4,339	108.4	59.7	69.4
		住宅供給公社	1,000 (1.3)	—	1,000	154 (0.2)	—	154	15.4	—	15.4
		(小計)	2,250 (2.9)	5,000	7,250	1,509 (1.9)	2,984	4,493	67.1	59.7	62.0
	住都公団 金融公庫 その他公的住宅	*5 公団住宅	5,000 (6.5)	10,000	15,000	3,800 (4.8)	15,271	19,071	76.0	152.7	127.1
個人住宅等		15,000 (19.5)	—	15,000	29,022 (36.9)	—	29,022	193.5	—	193.5	
その他公的住宅		3,800 (4.9)	—	3,800	2,320 (2.9)	—	2,320	61.1	—	61.1	
(計)		38,500 (50.0)	20,000	58,500	46,095 (58.5)	24,601	70,696	119.7	123.0	120.8	
民間資金による住宅		38,500 (50.0)	—	38,500	32,652 (41.5)	—	32,652	84.8	—	84.8	
合 計		77,000 (100.0)	20,000	97,000	78,747 (100.0)	24,601	103,348	102.3	123.0	106.5	

(単位：戸)

事業主体		住宅種別	第 5 期 5 箇 年 計 画 (61 ~ 2 年 度)								
			計 画			実 績 (見込)			達 成 率 (見込) (%)		
			新規	空家	計	新規	空家	計	新規	空家	計
公 的 資 金 に よ る 住 宅	神戸市	*1 公営住宅	3,750 (5.2)	6,000	9,750	3,195 (3.1)	7,563	10,758	85.2	126.1	110.3
		*2 改良住宅	2,200 (3.1)	—	2,200	940 (0.9)	—	940	42.7	—	42.7
		特別住宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		厚生年金 住 宅	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		*3 住宅供給 公 社	4,600 (6.4)	—	4,600	4,099 (3.9)	—	4,099	89.1	—	89.1
	(小計)	10,550 (14.7)	6,000	16,550	8,234 (7.9)	7,563	15,797	78.0	126.1	95.5	
	兵庫 県	*1 *4 公営住宅	1,000 (1.4)	3,000	4,000	597 (0.6)	3,896	4,493	59.7	129.9	112.3
		住宅供給 公 社	500 (0.7)	—	500	349 (0.3)	—	349	69.8	—	69.8
		(小計)	1,500 (2.1)	3,000	4,500	946 (0.9)	3,896	4,842	63.1	129.9	107.6
	住 宅	住 都 公 団	*5 公団住宅	4,200 (5.8)	11,000	15,200	4,449 (4.3)	15,956	20,405	105.9	145.1
金 融 公 庫		個人住宅 等	23,000 (31.9)	—	23,000	29,757 (28.7)	—	29,757	129.4	—	129.4
その他公的住宅		750 (1.0)	—	750	1,058 (1.0)	—	1,058	141.1	—	141.1	
(計)		40,000 (55.6)	20,000	60,000	44,444 (42.8)	27,415	71,859	111.1	137.1	119.8	
民間資金による住宅		32,000 (44.4)	—	32,000	59,399 (57.2)	—	59,399	185.6	—	185.6	
合 計		72,000 (100.0)	20,000	92,000	103,843 (100.0)	27,415	131,258	144.2	137.1	142.7	

(単位：戸)

事業主体	住宅種別	第6期5箇年計画 (3～7年度)			
		計 画			
		新規	空家	計	
公 的 資 金 に よ る 住 宅	神戸市	*1 公営住宅	4,750 (6.0)	65,000	11,250
		*2 改良住宅	1,900 (2.4)	—	1,900
		特別住宅	—	—	—
		厚生年金 住 宅	—	—	—
		*3 住宅供給 公 社	5,000 (6.3)	—	5,000
		(小計)	11,650 (14.7)	6,500	18,150
	兵庫 県	*1 *4 公営住宅	1,000 (1.3)	3,000	4,000
		住宅供給 公 社	500 (0.6)	—	500
		(小計)	1,500 (1.9)	3,000	4,500
	住都 公団	*5 公団住宅	5,150 (6.5)	13,500	18,650
金融 公庫 等	個人住宅 等	23,000 (29.1)	—	23,000	
	その他公的住宅	2,200 (2.8)	—	2,200	
	(計)	43,500 (55.1)	23,000	66,500	
	民間資金による住宅	35,500 (44.9)	—	35,500	
	合 計	79,000 (100.0)	23,000	102,000	

5 神戸市住宅5箇年計画（昭和61年度～平成2年度）の実績

区 分		神戸市住宅5箇年計画（昭和61～平成2年度）					
		計画戸数（5箇年）			年間計画戸数 （1箇年均等割）		
		新規	空家	合計	新規	空家	合計
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1 公 営 住 宅	戸 4,750	戸 9,000	戸 13,750	戸 950	戸 1,800	戸 2,750
	神 戸 市	3,750	6,000	9,750	750	1,200	1,950
	兵 庫 県	1,000	3,000	4,000	200	600	800
	再 開 発 系 住 宅	2,200		2,200	440		440
	改 良 住 宅	900		900	180		180
	再 開 発 住 宅	1,300		1,300	260		260
	*2 公 社 住 宅	5,100		5,100	1,020		1,020
	神 戸 市 公 社 〔 地 域 特 分 〕	4,600 〔1,000〕		4,600 〔1,000〕	920 〔200〕		920 〔200〕
	兵 庫 県 公 社	500		500	100		100
	公 団 住 宅	4,200	11,000	15,200	840	2,200	3,040
	公 庫 融 資 住 宅	23,000		23,000	4,600		4,600
	神 戸 市 融 資 住 宅	4,000		4,000	800		800
	そ の 他 公 的 住 宅	750		750	150		150
	(計)	40,000	20,000	60,000	8,000	4,000	12,000
民 間 資 金 に よ る 住 宅	32,000		32,000	6,400		6,400	
総 計	72,000	20,000	92,000	14,400	4,000	18,400	

* 1) 地域特別賃貸住宅A型を含む。

* 2) 地域特別賃貸住宅B型を含む。ただし、兵庫県公社は実績なし。

昭和61年度と昭和62年度の比較

区 分		昭和61年度			昭和62年度		
		実績(達成率)			実績(達成率)		
		新規	空家	合計	新規	空家	合計
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1 公営住宅	712 (74.9)	2,361 (131.2)	3,073 (111.7)	919 (96.7)	2,130 (118.3)	3,049 (110.9)
	神戸市	712 (94.9)	1,504 (125.3)	2,216 (113.6)	771 (102.8)	1,359 (113.3)	2,130 (109.2)
	兵庫県	0 (0.0)	857 (142.8)	857 (107.1)	148 (74.0)	771 (128.5)	919 (114.9)
	再開発系住宅	460 (104.5)		460 (104.5)	183 (41.6)		183 (41.6)
	改良住宅	38 (21.1)		38 (21.1)	183 (101.7)		183 (101.7)
	再開発住宅	422 (162.3)		422 (162.3)	0 (0.0)		0 (0.0)
	*2 公社住宅	914 (89.6)		914 (89.6)	961 (94.2)		961 (94.2)
	神戸市公社 〔地域特分〕	800 (87.0) 〔194 (97.0)〕		800 (87.0) 〔194 (97.0)〕	961 (104.5) 〔318 (159.0)〕		961 (104.5) 〔318 (159.0)〕
	兵庫県公社	114 (114.0)		114 (114.0)	0 (0.0)		0 (0.0)
	公団住宅	965 (114.9)	2,914 (132.5)	3,879 (127.6)	666 (79.3)	4,073 (185.1)	4,739 (155.9)
	公庫融資住宅	5,252 (114.2)		5,252 (114.2)	6,778 (147.3)		6,778 (147.3)
	神戸市融資住宅	200 (25.0)		200 (25.0)	284 (35.5)		284 (35.5)
	その他公的住宅	267 (178.0)		267 (178.0)	82 (54.7)		82 (54.7)
	(計)	8,570 (107.1)	5,275 (131.9)	13,845 (115.4)	9,589 (119.9)	6,203 (155.1)	15,792 (131.6)
	民間資金による住宅	8,833 (138.0)		8,833 (138.0)	11,331 (177.0)		11,331 (177.0)
総計	17,403 (120.9)	5,275 (131.9)	22,678 (123.3)	20,920 (145.3)	6,203 (155.1)	27,123 (147.4)	

区 分		年 度 別		昭 和 63 年 度			平 成 元 年 度		
				実 績 (達成率)			実 績 (達成率)		
		新 規	空 家	合 計	新 規	空 家	合 計		
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1	公 営 住 宅	873 (91.9)	2,324 (129.1)	3,197 (116.3)	795 (83.7)	2,393 (132.9)	3,188 (115.9)	
		神 戸 市	755 (100.7)	1,696 (141.3)	2,451 (125.7)	464 (61.9)	1,613 (134.4)	2,077 (106.5)	
		兵 庫 県	118 (59.0)	628 (104.7)	746 (93.3)	331 (165.5)	780 (130.0)	1,111 (138.9)	
		再 開 発 系 住 宅	240 (54.5)		240 (54.5)	0 (0.0)		0 (0.0)	
		改 良 住 宅	21 (11.7)		21 (11.7)	0 (0.0)		0 (0.0)	
		再 開 発 住 宅	219 (84.2)		219 (84.2)	0 (0.0)		0 (0.0)	
		*2	公 社 住 宅	1,076 (105.5)		1,076 (105.5)	522 (51.2)		522 (51.2)
		神 戸 市 公 社 〔 地 域 特 分 〕	1,023 (111.2) 〔 90 (45.0) 〕		1,023 (111.2) 〔 90 (45.0) 〕	522 (56.7) 〔 23 (11.5) 〕		522 (56.7) 〔 23 (11.5) 〕	
		兵 庫 県 公 社	53 (53.0)		53 (53.0)	0 (0.0)		0 (0.0)	
		公 団 住 宅	859 (102.3)	3,551 (161.4)	4,410 (145.1)	1,073 (127.7)	2,857 (129.9)	3,930 (129.3)	
		公 庫 融 資 住 宅	6,742 (146.6)		6,742 (146.6)	6,065 (131.8)		6,065 (131.8)	
		神 戸 市 融 資 住 宅	285 (35.6)		285 (35.6)	402 (50.3)		402 (50.3)	
		そ の 他 公 的 住 宅	298 (198.7)		298 (198.7)	226 (150.7)		226 (150.7)	
		(計)	10,088 (126.1)	5,875 (146.9)	15,963 (133.0)	8,681 (108.5)	5,250 (131.3)	13,931 (116.1)	
		民 間 資 金 に よ る 住 宅	13,062 (204.1)		13,062 (204.1)	14,489 (226.4)		14,489 (226.4)	
		総 計	23,150 (160.8)	5,875 (146.9)	29,025 (157.7)	23,170 (160.9)	5,250 (131.3)	28,420 (154.5)	

区 分		年度別			5 箇年合計		
		平成 2 年度			見 込 (達成率)		
		新規	空家	合計	新規	空家	合計
公 的 資 金 に よ る 住 宅	*1 公 営 住 宅	493 (51.9)	2,251 (125.1)	2,744 (99.8)	3,792 (79.8)	11,459 (127.3)	15,251 (110.9)
	神 戸 市	493 (65.7)	1,391 (115.9)	1,884 (96.6)	3,195 (85.2)	7,563 (126.1)	10,758 (110.3)
	兵 庫 県	0 (0.0)	860 (143.3)	860 (107.5)	597 (59.7)	3,896 (129.9)	4,493 (112.3)
	再 開 発 系 住 宅	57 (13.0)		57 (13.0)	940 (42.7)		940 (42.7)
	改 良 住 宅	57 (31.7)		57 (31.7)	299 (33.2)		299 (33.2)
	再 開 発 住 宅	0 (0.0)		0 (0.0)	641 (49.3)		641 (49.3)
	*2 公 社 住 宅	975 (95.6)		975 (95.6)	4,448 (87.2)		4,448 (87.2)
	神 戸 市 公 社 〔 地 域 特 分 〕	793 (86.2) 200 (100.0)		793 (86.2) 200 (100.0)	4,099 (89.1) 825 (82.5)		4,099 (89.1) 825 (82.5)
	兵 庫 県 公 社	182 (182.0)		182 (182.0)	349 (69.8)		349 (69.8)
	公 団 住 宅	886 (105.5)	2,561 (116.4)	3,447 (113.4)	4,449 (105.9)	15,956 (145.1)	20,405 (134.2)
	公 庫 融 資 住 宅	4,920 (107.0)		4,920 (107.0)	29,757 (129.4)		29,757 (129.4)
	神 戸 市 融 資 住 宅	373 (46.6)		373 (46.6)	1,544 (38.6)		1,544 (38.6)
	そ の 他 公 的 住 宅	185 (123.3)		185 (123.3)	1,058 (141.1)		1,058 (141.1)
	(計)	7,516 (94.0)	4,812 (120.3)	12,328 (102.7)	44,444 (111.1)	27,415 (137.1)	71,859 (119.8)
民 間 資 金 に よ る 住 宅	11,684 (182.6)		11,684 (182.6)	59,399 (185.6)		59,399 (185.6)	
総 計	19,200 (133.3)	4,812 (120.3)	24,012 (130.5)	103,843 (144.2)	27,415 (137.1)	131,258 (142.7)	

新刊紹介

都市問題の理論と手法 東京都市計画物語 外郭団体の経営 日本近代都市論 環境経済学

都市問題の理論と手法

大阪市政研究所は、昭和20年代半ばの発足以来、都市問題に関する諸課題に対する実態分析と理論構築の両面からの優れた調査研究活動が続けてきた。そして、巻末にも掲載されているように、主として大都市圏を対象とした行財政、都市計画、地方公営企業などに関する研究成果は、ほぼ毎年研究報告書として刊行され、平成3年3月の研究報告「企業活動と大都市行政」までで51号に達しており、都市問題解決、殊に大都市行政上の課題解決に大きな役割を果たしてきた研究所の1つといえる。

本書は、この大阪市政研究所の設立40周年記念論文集としてまとめられたものであり、同研究所の委員からなる執筆陣が、それぞれの専門分野から都市問題について論じている。

本書は3部で構成されている。第1部では、「都市問題の理論」に関する3の研究論文が掲載されており、「『相互依存』と地方自治分析」では、村松峻夫氏論文「地方自治」における分析モデルである中央と地方の「相互依存モデル」を、補助金についての府県関係者への意識調査の結果なども踏まえて検討することで、地方自治理解へのアプローチを試みている。また、「大都市制度論の新しい展開」では、2つの自治論、

すなわち中央から分離した独自の活動を行う地方自治（分離型）と、中央と機能を共有する地方自治（融合型）のうち前者を対象として、大都市と大都市制度を論じながら、その成立の可能性について分析している。さらに「大都市行政の広域化」では、主として市町村における広域行政の在り方を、人口30万人以上の都市等へのアンケート調査の結果データを基礎に検討し、広域行政として取りうる選択肢の妥当性について考察している。

このほか第2部「都市問題の手法」では、「新たな都市基盤整備の手法」、「土地税制の研究」、「土地についての『公共の福祉』に関するノート」の3つの論文が、また第3部「都市問題の国際比較」では、「連邦包括補助金と雇用政策」、「サッチャー革命と地方税財政改革の展開」、「アメリカ大統領制と首長主義」の各論文が掲載されている。

これらのうち特に興味深いのは、やはり都市問題や手法についての研究論文であろう。ここで取り上げられているテーマは、大深度地下利用や土地基本法など極めて今日的であり、しかもその論旨は明解である。

例えば「土地税制の研究」では、新土地保有税の地価抑制効果を分析し、これが土地問題解決への有効な手段とはなりえない

としたうえで、土地問題の根源は、経済の基本原則からみて土地の供給不足にあり、土地供給を促すような税制これが必要であると指摘する。

このように現代の地方自治が抱える問題について理論と手法の両面から考察を加えている本書は、地方自治研究者のみならず行政実務者にとっても多くの示唆を与えてくれる良書といえよう。

(都市問題研究会編)
ぎょうせい 4,500円

■東京都市計画物語

今日、東京は世界的な大都市へと成長し、今なおダイナミックな変化を遂げている。しかし一方で、人、モノ、カネ、情報が東京に集中し、その結果として首都高速の慢性的な渋滞など交通インフラの問題などさまざまな問題を煮起している。これは東京23区の都市形態とインフラが東京オリンピック以後ほとんど変化せずきたためである。

今日の東京(区部)は1923年の関東大震災後の復興事業の開始から1964年の東京オリンピック関連の都市改造の終了によって出来上がった。本書は、今日の東京を形作ったこの間の東京の都市計画の歩みについて、重要なプランや事業を取り上げ、東京都市計画の歴史を栄光と挫折の歴史として明らかにしたものである。

本書は13章からなっており、1章から12章までは重要なプランや事業ごとに章だてし、終章において現代における課題を論じている。

まず、第1章「後藤新平と帝都復興計画」

では、都市計画の法制化の実現と、関東大震災後の帝都復興計画確定までの過程を、その中心的役割をになつた後藤新平という人物に焦点をあてて論述している。

第2章「帝都復興の思想と復興事業の遺産」では、筆者によって新たに発見された後藤新平の帝都復興計画の原案と実施案をもとに、実現しなかつた東京改造のビジョンと事業の成果がまとめられている。

第3章「水辺のプロムナード 隅田公園」は、最近のウォーターフロント開発において、水辺の魅力を再認識しアメニティー空間としての整備に力を入れているが、帝都復興事業においてすでに大きな成果を挙げていた事実を隅田公園を例に紹介している。

第4章「神宮外苑の銀杏並木」では、神宮外苑の造成からの変遷をたどり、静かな都市空間としてのオープンスペースが破壊されていく過程を明らかにしている。

第5章「大都市の成立と新宿新都心のルーツ」は、新宿の新都心計画の原型である戦前の新宿駅前広場計画について、その全体像と特徴を明らかにする。

第6章「優美なアーバンデザイン 常盤台」は、今日、高級住宅地であり、都市設計、都市デザインからみて最も美しく優美である常盤台の開発と設計思想を明らかにし、都市計画的コントロールの重要性を説き、第7章「山の手形成区画整理と風致地区」では、耕地整理・区画整理の意義を、現在、閑静な住宅地となつた山の手を例に道路整備の観点から明らかにしている。

第8章「宮城外苑」は、宮城外苑整備の経緯、東京都市計画との関係についてまと

めている。

第9章「東京緑地計画」は、日本最初の緑地の計画であり、現在に多大な緑のストックをのこした東京緑地計画についてとりあげている。

第10章「防空と建物疎開」では、戦後の戦災復興計画の原型となった東京防空都市計画大綱を中心に論じている。

第11章「幻の環状3号線」では、東京の街路計画の実施と挫折の歴史を、そして第12章「東京オリンピックと首都高速道路」では、東京オリンピックに関連して実施された東京都市改造が、道路交通対策だけに限定されてしまった経緯と特徴について論じている。

そして、終章「東京都市計画の負の遺産」において、東京都市計画の挫折がもたらした課題を検討し、現代の東京都市改造に対する提言を行っている。

本書は、東京という特定の巨大都市を対象にし、東京都市計画の歴史的推移を明らかにすると同時に、現代の東京都市計画に対する問題提起を行ったものであるが、これはあらゆる都市に共通する都市づくりへの問題提起の書でもある。その意味で、都市計画に携わっている方々に是非一読をお勧めする。

越沢 明著
(日本経済評論社 2,884円)

■外郭団体の経営

今日の地方自治体にとって、外郭団体は地方行政を展開し、地域振興・市民福祉を図っていくためにはかけがえのない存在と化しつつある。本書は、外郭団体の増加と

いう現実、外郭団体への政策評価を踏まえ、外郭団体が地方自治の成長、市民福祉の向上のために、如何なる経営理念、政策・戦略・戦術の下に運営されるべきかについて論じたものである。著者は、多岐に活用されている外郭団体について、経営のノウハウ、問題点、批判などを踏まえながら、外郭団体の全貌と新たな可能性を体系的に論じている。このことは、否定・批判論の多い外郭団体を積極的に活用し、そのあるべき姿を創造し自治体経営に活かすべきである、という著者の持論が如実に現れている。

全体は3編（第1編「外郭団体の基礎理論」、第2編「第3セクターの経営」、第3編「外郭団体の経営戦略」）で構成されており、各編がそれぞれ2章に分かれている。

第1編第1章「外郭団体原論」では、外郭団体の発展過程を概観したうえで、古典的自治論、伝統的行政管理論からの外郭団体の存在に対する批判、否定に反論を加え、都市経営の内部経営改革における「システム経営」の有力な手段としての外郭団体の活用を指摘している。

第1編第2章「外郭団体の現況と類型」では、実質的な外郭団体の定義を試み、我が国における外郭団体の状況を概観し、外郭団体を様々な類型化している。そして、民間企業との比較に留意しつつ行政集団としての自治体システムにも言及している。

第2編第1章「第3セクターの新展開」では、営利・非営利の第3セクターを定義し、それぞれの類型化と評価を試みている。第2編第2章「第3セクターの経営課題」

では、経営形態としての第3セクターの歴史的発展に触れ、混合セクターという経営体としての先天的に欠陥を内蔵しやすいシステムである第3セクターの脆弱性を事例を挙げて説明している。そしてその公私混合体としての特異性と自治体の第3セクターへの財政支援を中心とした経営支援システムについても言及している。

第3編第1章「経営戦略の基本的課題」では、地方行政の経営戦略としての外郭団体の設立の是非、設立の場合の経営形態の方法について分析し、外郭団体の内部経営・外郭経営という両面における業績評価方式の実態についても言及している。

第3編第2章「経営戦略の実践的課題」では、外郭団体の総合化についてその経営独立性と行政統制の在り方を対比しながら、外郭団体の融合化について特に人事の視点から神戸市の事例を引きながら分析を進め、最後に財政原則をベースとした外郭団体、さらには自治体経営の複合経営化について論及している。特に外郭団体の経営安定化方策としての収支均衡化原則、多角・拡大化原則、経営継続（内部留保）原則と自治体経営全体の複合化については、やはり神戸市の事例を引き明快に分析している。

本書は、外郭団体の理論形成を体系的に扱った初めての研究書と言え、著者の長年に渡る外郭団体に関する研究成果の集大成としてまとめあげられた労作である。地方自治研究者の利便に資するばかりでなく、地方自治に携わる者の水準向上にも極めて有用な好著である。なお、巻末に付された参考文献リストも充実していることを併せ

て紹介しておく。

（高寄 昇三著）
（学陽書房 3,400円）

■日本近代都市論 東京：1868—1923

本書は、首都東京の都市形成史を主な考察対象にしながら、「近代都市とはなにか」「近代都市はいついかなるかたちで成立したか」「そもそも日本における近代とはなにか」を明らかにしようとする意欲的な日本近現代史の研究書である。

首都東京の都市形成史は、明治維新、関東大震災、第二次世界大戦によって3つの時期に分けられる。本書では、明治維新（天皇東幸と江戸の東京改称）で誕生してから、市域の4割強、当時の現住人口の6割が被害を受けた関東大震災（1923年）までのほぼ半世紀を対象に、隣接する川崎、横浜の発展にも言及しながら、地域史、民衆史の視点から、東京の近代化の歴史をたどっている。

筆者のもとの学問上の関心が、明治（天皇制）国家とその資本主義化政策にあったこともあり、本書は、19世紀後半のアジアで明治國家がめざした欧米を手本にした近代化を背景に東京の都市形成史をみる視点と、普遍的な歴史発展の一段階としての近代都市の成立過程に東京を位置づけ、資本主義成立の前提である資本一貫労働関係の全面的展開を基軸にして移行過程を検証する視点を中心にすえられているといえよう。

本書の内容を目次順にみていくと、「序章 1,000万都市東京の発足」は、本書全体の簡潔な要約にもあたる総括部分であ

り、時間のない方は、この章だけ読まれても、東京の近代史の特徴的な性格と著者の思考枠組が理解されよう。「第1章 首都東京、その「脱亜入欧」の道」では、江戸そして首都東京に対して、横浜がその「外港」として位置づけられながら、それらが半植民地型都市から富国強兵型都市へ、そしてやがて国家や資本によって支配管理される「国家の都市」として発展していく過程が史実に基づきながら説得的に描写されている。直接の契機は大きな被害をもたらした1872年（明治5年）の火災であるとしても、日本で最初の洋式不燃化をめざした銀座煉瓦街の建設工事は、イギリス人技師の協力を得て、19世紀初めのロンドンで建設された繁華街リージェント・ストリートをモデルにしており、さし迫った不平等条約の改正に備えて首都の威容を整えようとする政府のあせりにも似た気持ちが伝わってくる。

「第2章 世紀末東京の都市空間」は、1888年（明治21年）3月に布告された東京市区改正条例に基づき、内務省の主導で「上から」進められた市区改正事業とそのなかに占める上水道改良事業について分析する第I部と、伝染病の流行と都市火災が続発する温床となった下層民の木造平家建続住宅（長屋）から構成される都市スラムの悲惨と公衆衛生行政を描写する第II部とから成る。著者の指摘するとおり、都市のありかたを規定するもっとも基本的な要素の一つは、上水（飲料水）の確保と下水（生活排水）の処理であることがよく理解できる。

「第3章 資本主義・都市問題・民衆生活」では、従来の研究では軽視されてきた

東京の民衆生活や都市文化の分野に、過密・貧困そして悪疫・公害などに直面した都市下層社会にスポットを当てつつ迫っており、本書のなかでも白眉といえよう。

「第4章 首都東京と京浜工業地帯」では、都市史および地域史の立場からの第一次世界大戦記を中心とする京浜工業地帯の成立史である。

最後に終章で「日本近代都市史研究の課題と方法」について、東京の都市形成史が学問研究の一分野としての資格を備えるためには、首都の形成史としての特殊性とあわせて、普遍的な歴史発展の一段階、つまり近代都市の成立史としても位置づける必要があることが強調される。

著書も指摘されているとおり、近年、これまで不当に低く扱われてきたとみられる江戸時代と江戸文化をみなおすとともに、江戸と東京の都市空間としての連続性のなから改めて首都東京の魅力を発見しようとする「江戸東京学」にみられる都市文化論がブームになっている。また、土地問題、住宅問題、交通混雑、環境汚染など東京一極集中の弊害の解決が迫られている状況のなかで、本書が出版された意義はきわめて大きいといえよう。日本の近代化に関して興味のある方はもちろん、都市計画にたずさわ方をはじめ多くの人々に興味深く読んでほしい貴重な文献である。

（石塚 裕道著）
東京大学出版会 4,635円

環境経済学

環境問題は、企業が経済活動をしていく上で、また住民が消費活動を、政府・地方

公共団体が公共政策を為していく上で、絶えず留意しなければならない、重要なファクターである。

1970年代初頭においては、公害の激化を住民運動の盛り上りを契機として、地域的な環境破壊の解明とそれへの処方箋がまず施された。当時においても、1972年3月のローマクラブの「成長の限界」の報告や、同年6月のストックホルムで開かれた第1回国連人間環境会議において、単なる公害対策に終わらない環境権の思想が提唱されるなど先駆的な取り組みがなされてきた。

そして20年を経た今日、今度は、全地球的な規模の問題として、環境問題が、大きくクローズアップされ、人々の念頭に、今取り組まなければ、人類は重大な禍根を残すことになるとの認識が定着しつつあると思われる。この時期に、経済学の実分野においても、「外部不経済」の視点だけではない、総合的な「環境経済学」として、環境問題に多面的なアプローチを施し、そしてそれへの処方箋に重要な影響を与えるべく要請されてきている。

本書は、環境経済学への格好の入門書である。環境経済学の目的は、「環境保全型経済発展」を為すことであるとしているが、そのための条件整備やシステムのあり方、それを裏付ける理論構築を目指すものである。

本書の構成は、2部に分かれており、第1部「環境経済論」では、優れた先人達の

理論を踏まえて、様々な理論的アプローチを試みている。具体的には第1章「環境経済論の課題」では、環境経済学の流れを、第2章「物質代謝論アプローチ」では、マテリアル・フローからみた経済循環の制御を、第3章「環境資源論アプローチ」では、最適な開発政策のあり方と開発税の提唱を、第4章「外部不経済論アプローチ」では、外部不経済と市場の失敗を、第5章「社会的費用論アプローチ」では、社会的費用の概念とその計測について、第6章「経済体制論アプローチ」では、政治経済学からみた分析を記している。

第2部「環境政策論」では、環境問題においては、その解決のための処方箋が具体的に求められていることに鑑み、第1部でのアプローチを踏まえて、様々な事例に即した経済学的な解明が行われており、最後に「持続的発展と国際環境政策」の課題と展望について述べている。

環境問題に対しては、できるだけ明確な理論のもと、具体的な取り組みが早急になされる必要がある。地域においても「持続的経済発展」を踏まえた「開発が保全か」の問題、「環境保全型リサイクル社会」の構築の問題などを考えていく上で、本書は、様々な重要な示唆を提供してくれる格好の書である。

植田和弘・落合仁司 共著
北島佳房・寺西俊一
有斐閣ブックス 2,060円

編 集 後 記

* 日本人には持家志向が強いといわれているが、昭和40年代以降持家率は60%前後で推移しており、大きな変化がない。欧米の国々をみるとアメリカ、イギリスでは若干高いものの、フランス、イタリアでは50%程度、旧西ドイツにいたっては、わずかに40%程度にすぎない。これは、家を資産としてみる考え方が希薄なことも大きな要因であるが、公営住宅をはじめとする貸家住宅の規模・設備水準が持家と大きな差がないことが要因であるとされる。しかし、現実問題として、昨今の地価高騰により庶民にとって持家はさらに遠のいた。最近の地価の下落も焼石に水。欧米のように賃貸住宅が持家と同じ程度の広さ・設備をもっていればと思うが、家賃と水準は比例している。広い家に住むのはなかなかむずかしい。

* 今回の特集は、「住宅政策」をテーマに取り上げ、総論として京大大学異教授に、神戸市における市営住宅の現状と課題を神戸市住宅局三輪参与に、住宅供給公社における住宅供給を神戸市住宅供給公社原田専務理事に、都市再開発と住宅供給を神戸市都市計画局廣戸局長に、民間分譲マンション市場について長谷工コーポレーション総合研究所朝田主事に、土地信託を東洋信託銀行神戸支店櫻井部長に、それぞれ執筆いただいた。

* 特別論文として、都市経営研究会に「宮崎神戸市政の研究Ⅵ」を執筆いただいた。

都市政策バックナンバー

- 第55号 特集 神戸市制 100 周年 1989年4月1日発行
- 第56号 特集 都市のアイデンティティ 1989年7月1日発行
- 第57号 特集 鉄道建設とその経営 1989年10月1日発行
- 第58号 特集 都市と医療 1990年1月1日発行
- 第59号 特集 宮崎市政の総括 1990年4月1日発行
- 第60号 特集 都市と文化産業 1990年7月1日発行
- 第61号 特集 都市と公共テロップの評価 1990年10月1日発行
- 第62号 特集 インキュベータ政策の課題 1991年1月1日発行
- 第63号 特集 インナーシティ再論 1991年4月1日発行
- 第64号 特集 アーバンリゾート 1991年7月1日発行
- 第65号 特集 高齢者福祉 1991年10月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 66 号

印刷 平成3年12月20日 発行 平成4年1月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 3814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

好評発売中

書き下ろし最新刊!

シリーズ

全3巻

自治体係長学

チェックリスト満載

笑いあり叱咤ありの肩のこらない係長論

著者 小野 昇

- 第1巻 リーダーの才覚 50のポイント 定価1400円
- 第2巻 職場活力の機略 50のポイント 定価1350円
- 第3巻 人間関係の意匠 50のポイント (来春刊行予定)

公職研 千101 東京都千代田区神田神保町2-12
電話 03-3230-3701 FAX 03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場

<予告>

月刊

自治

フォーラム

1992.1 定価460円(本体447円)

VOL 387

特集 地方公共団体における産業技術戦略

新年のあいさつ

小坂紀一郎

産業技術の高度化のための産学官協力

(総論)

体制における大学の役割……………龍山 智榮

地方公共団体における産業技術戦略……………平松 守彦

<比較事例>

<論説>

シリコンバレーの歴史

国の産業技術高度化施策について……………足達 俊雄

<事例>

地方公共団体の産業振興支援のあり方

①徳島県における企業誘致施策について……………増金 賢治

地方公共団体の産業振興支援のあり方……………安東 誠一

②宮城県における産学官協力について……………山本社一郎

地方公共団体の産業振興支援のあり方……………山崎 充

③瀬戸のニューセラミックス開発について……………奥山 真弘

地方公共団体の産業振興支援のあり方……………松野 修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

発行所 第一法規出版株式会社

(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2

(〒107) 東京都港区南青山2-11-17

電話 03 (3444) 3283

電話03(3404)2251 振替口座東京3-133197

【地方公務員のための総合月刊紙】

地方自治ジャーナル

特集

読者の要求にすばやく答え、またあるときは問題提起をし、ルポ・実務解説・事例研究などを行う。

11月号 ▶ 係長課長のための職場内トラブルの考察

12月号 ▶ 「消滅の危機にある熱帯雨林」

現地報告

社会問題、まちづくり、文化事業など自治体に関する最新の動向を紹介。

連載

列島視界 霞が関ニュース

自治体の政策課題

ジャーナル走査線 市民運動と行政

やさしい法律解説 公務員人生論etc.

地方公務員が必要とする知識・情報

やエッセイを毎号好評掲載中。

■昇任・昇格試験講座

■誌上模擬試験

編集・発行 (株) 公人の友社
〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル
電話 03 (3811) 5701

定価660円(〒実費)
年間定期購読料 7,260円
(〒無料)

——— (財)神戸都市問題研究所編 / 都市政策論集 新刊 ———

☆第14集 外郭団体の理論と実践 定価 2,500円

複雑化・多様化する行政ニーズに対応するためには、自治体も画一化された行政機構においてのみ留まっていることはできない。地域社会の活性化と市民福祉の向上のためには、外郭団体方式による準公共・市場サービスの分野への進出が、余儀なくされている。

しかしながら、これまで、外郭団体を総合的に捉えた文献は非常に少なく、本書は、神戸市の外郭団体の事例を中心に、経営理論と実践的戦略について、多角的な分析を加えたものである。

I 外郭団体の経営理論と運営課題

- 1 外郭団体原論
- 2 外郭団体の現況と設立要因
- 3 外郭団体の経営戦略
- 4 外郭団体における人事管理
- 5 外郭団体の会計原則

II 開発型団体の経営

- 1 神戸市都市整備公社の経営
- 2 外郭団体と不動産経営
- 3 交通サービスと外郭団体

III サービス型団体の経営

- 1 市民福祉振興協会の経営
- 2 神戸国際交流協会の経営
- 3 神戸国際観光協会の経営
- 4 神戸市民生活協同組合の経営

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

——— 勁草書房 ———

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

地方自治古典叢書

1. **都市政策の理論と実際**

関 一 著

2. **応用市政論** 安 部 磯 雄 著

3. **都市独占事業論**

安 部 磯 雄 著

4. 改訂 **都市経営論** 池 田 宏 著

編集発行 (財)神戸都市問題研究所・地方自治
古典叢書刊行会

編集代表 宮 崎 辰 雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛
柴田 護・高寄昇三・新野幸次郎
藤田武夫・宮本憲一

学陽書房

● A5判上製函入

● 390～580ページ 各定価 4,000円 東京都千代田区富士見1-7-5

● 本文は写真製版による完全復刻版 TEL 03 (3261) 1111

振替東京7・84240

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 2700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 2600円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 定価 2500円 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸／海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営
システムの実証的分析 | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第66号 ISBN 4-326-96090-6 C3331 P550E

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽2-23-15 定価 550円
振替東京 5-175253 電03-3814-6861 (本体 534円)