

< 論文Ⅲ >

21世紀の都市経営のあり方
―神戸ハーバーランド整備事業を事例にして―

結城章雄

はじめに

21世紀になってまもなく10年がたとうとしている。その間、日本国内では小泉構造改革、相次ぐ政権の投げ出し、リーマンショックを契機とした未曾有の経済危機、自由民主党の歴史的な大敗と民主党中心の政権の樹立といった、激動の時代を経験してきた。この10年で私たちが学んだことをあえて挙げるとすれば、経済成長が必ずしも私たちの生活をよくすることに直結するとは限らない、ということではないだろうか。経済成長こそが最大の解決策であるという主張を聞くかぎり、いかに限られたパイの中で、より必要度・緊急度の高い人に手厚く分配するか、という分配の議論が概して欠落しているように思われる。私のこの指摘に対して、パイを大きくしなければ、そのような立場の人々に分配するものがそもそもない、という反論が加えられるにちがいない。だが、それは「ニワトリが先か、卵が先か」という議論と同じで、両方の視点をもつことが重要であるのはいうまでもない。成長の議論は基本的に誰にも害を与えないし、与えるにしても多数の人にとっては無関係である。それゆえ、盛んに行われる傾向がある。

そこで、あえて私はともすれば敬遠されがちなことを問いたい。それは、これまでの分配（資源配分ともいえるだろう）はきちんと機能してきたのか、ということである。もしこのことを検証しなければ、経済成長を実現したとしても、その成果が偏った形で分配されるだけに終わったり、資源が効果的に使用されないまま放置されたりする可能性がある。それゆえ、資源配分のあり方とその結果を検証する必要があるのである。

資源配分を行う主体としては、行政、企業、家計、NPOやNGOなどの組織をあげることができるだろう。この論文で私が注目したいのが、行政というセクター、特に地方自治体である。という

のも、地方自治体は私たち住民にとって最も近い存在であるし、また国以上にその施策（たとえば固定資産税の減免）によって企業の立地行動や戦略に影響を与えることもありうるからだ。

現在、日本の多くの地方自治体は、不況、少子・高齢化のあおりを受けて、非常に厳しい財政運営を強いられている。では、このような事態がなければ財政はよい状況にあるのか、といわれればそうでもないだろう。夕張市のように、今回の経済危機以前に財政破綻をした地方自治体もあるし、大都市でも財政再建団体転落の危機があるといわれている。地方自治体の中で、公共事業がうまくいかなかったことによって財政危機に苦しんでいるところは数多い。

その一方で、成功を収めてきたといわれている地方自治体もある。その代表例が、この論文で扱う神戸市である。神戸市は「株式会社神戸市」とも呼ばれるほど、阪神・淡路大震災が起こるまでは都市経営の優等生として高い評価を得てきた。しかし、実際はどうだったのか。戦後、公共主導の事業が中心であった神戸市都市経営において、事業に民間企業を加えたという点で新たな試みともいえる神戸ハーバーランド整備事業を事例に、その政策効果や現在のまちの状況を検証するとともに、官民の役割分担のあり方を考察していきたい。

神戸ハーバーランド整備事業の検証がこの論文のテーマであるが、それに先立って、第1章で「株式会社神戸市」の変遷、特に1949年から1989年にいたる原口忠次郎市長、宮崎辰雄市長の時代を追う。この章を通して神戸ハーバーランド整備事業以前の神戸市の都市経営の特徴を明らかにしたい。次に第2章で、整備事業が進んだ背景、整備の計画概要そして建設の経過に触れる。そして第3・4章では、整備事業の結果を検証していきたい。検証の際に使用したデータは、統計データ（国勢調査や商業統計調査など）、神戸市当局や市外郭

団体へのヒアリング、市会会議録、住宅地図のような、できるだけ加工されていないデータを使用するように努めた。そして最後の「おわりに」では、第 3・4 章までの分析を総括するとともに、21 世紀の都市経営のあり方について考察していきたい。

今回の調査でヒアリング調査に快く応じてくださった神戸市の青木ひろみさんと、神戸ハーバーランド株式会社の山本隆さんに感謝の意を表したい。また、分析の切り口のヒントを与えてくださった担当教官の岡田先生、ゼミのメンバーにも感謝したい。また、大学卒業まで私にやりたいようにやらせてくれた家族にも感謝したい。

第 1 章 「株式会社神戸市」の変遷

第 1 節 「株式会社神戸市」の特徴

神戸市が「株式会社神戸市」と呼ばれるほど、日本の地方自治体の中で都市経営の成功例とされてきたのはなぜなのか。そこで、神戸市の都市経営の特徴について探っていきたい。

[1] 都市経営を支える「3つの主義」

神戸市の都市経営は、主に「3つの主義」によって支えられていた。それは、④公共デベロッパー主義、⑨都市経営主義、⑩開発主義、である。そして、市がこの「3つの主義」を実行に移す際に活用したのが、⑦起債、⑧基金、⑪外郭団体、⑫市内部からの人材の登用、である。

まず「公共デベロッパー主義」とは、重厚長大型産業に偏し、民間活力に乏しい市の産業構造を支え、福祉などの事業の財源を確保するために、市自らが事業の主体となること、である。神戸市の場合は、特に港湾・埋立事業に力を入れていた。このことはのちに詳述する。

次に、「都市経営主義」とは、「最小の経費で最大の福祉を実現する」ために、国庫補助金や起債を積極的に活用することで大規模開発の資金を調達して用地を先行取得し、地価の上昇後に造成地を売却する中で開発コストを償却して開発利益をあげたり¹、外郭団体や第三セクターなどの関連施設運営を通じて開発事業の収益化を図ったりすること、である。外郭団体へは市職員が多数出向したので、それらの団体も市の方針に沿った形で運営されたといえるだろう²。このような形で生み出された利益は、基金として積み立てられ、市は不況などの緊急時にそれを活用して財政支出を増やすという方法をとった。

そして「開発主義」とは、地域の持続的な成長を実現するために、市が大規模開発事業を積極的に実施して都市空間を改変すると同時に、市の抱えている問題を解決しようとする、とここでは定義しておこう。神戸市がこの手法をとることになった一つの原因としては、市が大規模な港湾・埋立事業を行わないかぎり、重厚長大型産業の市外への流出が一層はやいペースで進む可能性があったことにある³。

この「3つの主義」をすべての面で支えたのが、「純血主義」つまり市内部からの人材の登用である。「他都市では、自治省をはじめとする国からの派遣職員を受け入れていたにもかかわらず、神戸市においては、震災まで派遣職員の受け入れを拒否してきた」⁴。このことによって、市職員の士気が向上するとともに、中央政府からの「自助、自立の気概」が醸成された。中央の影響力をある程度削ぐことによって、市は国の財政誘導に左右されにくくなり、他の自治体とはひと味ちがう都市経営を行うことが可能となったといえる。

ただし、このような一連の仕組みが成立したのは、決して市の財政にゆとりがあったからというわけではなく、むしろ乏しい財政を強化するために生み出されたものであった⁵。

しかし、これまでに述べてきたこと(たとえば、自治体による積極的な港湾整備、起債)は神戸市以外の自治体にも当てはまるのではないかと、いう反論が予想される。そこで、本当にこれらが神戸市の「特徴」なのか、ということを明らかにするために、他都市との比較をしてみたい。

[2] 他都市との比較

まず、第 1-1 表を見てもらおう。震災が起こる前の、バブル絶頂期の比較である。先述のように、神戸市の都市経営の特徴の一つに、起債を積極的に行ったこと(「起債主義」⁶)があげられるが、

第1-1表 大都市地方債残高比較表①(1990年度予算、5大都市比較)

(単位:億円、%)

都市名	地方債現在高			対一般会計比	対地方税比
	全残高	一般会計	企業会計		
神戸市	14,589	5,689	9,900	190	567
横浜市	22,722	7,258	15,464	213	380
名古屋市	17,151	5,596	11,555	207	383
京都市	11,565	4,428	7,141	217	485
大阪市	23,121	8,408	14,713	162	340

出所:高寄昇三『宮崎神戸市政の研究(第2巻)―公共デベロッパー論―』勁草書房、1993年、79ページ。原資料は大都市統計協議会『大都市比較統計年表』1989年。

第1-1表を見るかぎり、神戸市だけでなく、どの政令指定都市も地方債を積極的に活用していることがわかる⁷。ちがいをあげるとするならば、神戸市の地方債残高が、対地方税でみると5.67倍もあり、他都市よりも地方税収入額を大きく超える起債を行っているということである（ただし、これは必ずしも市財政が悪いということの意味しないという指摘がある⁸）。では、神戸市と他都市とのちがいは何なのか。

第1-2表を見てもらいたい。この表から、いかに神戸市が地方債の多くを港湾・埋立事業にまわしてきたかがうかがえるだろう（3,500億円弱）。それゆえ、前出の「起債主義」というよりは、厳密には「起債をして港湾・埋立事業に投入すること」が、神戸市の都市経営の特徴になるだろう。では、次に神戸市が他都市と比べ、どれだけ港湾・埋立事業に予算をつぎこんでいるかを見てみよう。

第1-3表により、神戸市が東京都よりも港湾開発事業会計の単純合計額では上回っていることがわかる。もちろん、各自自治体によって会計処理・対象に相違があることを考慮に入れなければならないが、それでも神戸市の額は突出している。さらに驚異的なのが、一般会計に対する比率である。4つの自治体では対一般会計比率が一けたであるのに対し、神戸市は42.2%である。これを見るだけでも、市が港湾・埋立事業に相当の力を入れていることがわかる。

さらに第1-4表からは、神戸市の普通建設事業費の市民所得に対する割合が、他都市よりも上回っていることがうかがえる。ただし、普通建設事

業費が第三セクターなどの外郭団体を含まないことに注意しなければならない。神戸市の開発関連の外郭団体が、市のすべての外郭団体数のうちのかなりの割合を占めていることを考慮すると、建設費がもっと多くなる可能性がある⁹。

以上のように、神戸市が他都市に比べ、重厚長大産業に偏した神戸経済の中で公共デベロッパーという形で大きな役割をはたすべく、起債を積極的に行いながら、それを港湾・埋立事業に注入してきたことが明らかになった。次節からは、公共デベロッパーとしての神戸市の開発事業の歴史、とりわけ公共主導から官民共同型事業へと転換していく直前の時期までについて概観することしよう。

第1-4表 普通建設事業費の市民所得に対する割合（5大都市比較）

	(単位：%)				
	神戸市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市
1970年	4.31	2.05	2.49	1.82	3.35
1980年	5.58	3.2	3.62	3.24	2.92
1990年	4.45	3.6	2.68	2.24	3.07

出所：広原盛明編『開発主義神戸の思想と経営』日本経済評論社、2001年、134ページ。原資料は大都市統計協議会『大都市比較統計年表』各年版。

第2節 公共デベロッパーの歴史

神戸市が本格的に公共デベロッパーとしての役割を果たすようになるのは、1949年に市長に就任した原口忠次郎氏以降である。原口市長時代に蓄積されたノウハウは宮崎辰雄市長の時代にも活かされ、1970年代以降多くの革新自治体が苦境に陥る一方で、神戸市都市経営はうまく難局を乗り切り、称賛を集めることとなった。原口・宮崎両氏の都市経営のコンセプト、また公共主導による事業という性質は変わらなかったが、時代背景や市の抱えている課題は、それぞれの時代では全く異なっていた。それゆえ、行われた事業の性質も異なる。原口時代の都市経営手法は、市内のハード面を整備する必要があったため、「基盤整備・建設事業型」が中心だった。そしてそれを後押ししたのが、地価の上昇であった。一方宮崎時代には、二度のオイルショックや高度経済成長期の終焉という時代背景の中で、「企業経営型／外郭団体活用型」さらには「振興型（＝サービス提供型）」の公共デベロッパーとなっていた。具体的には、ハード面だけでなくソフト面も重視し、イベント開催や市民へのレジャーの提供をするようになったのである。その象徴が、ポートピア博である。

そこで、この節では、象徴的な事業の紹介を行

第1-2表 大都市地方債残高比較表②（1990年度予算）

(単位：億円)

区分	東京都	横浜市	大阪市	神戸市	福岡市
港湾事業	65	60	514	1,426	887
埋立事業	392	556	—	2,032	—

出所：高寄、同上書、ページ。原資料は大都市統計協議会『大都市比較統計年表』1989年。

第1-3表 大都市港湾開発事業会計（1990年決算）

(単位：百万円)

自治体	計	対一般会計比率
東京都	292,103	4.50%
横浜市	60,638	5.60%
大阪市	45,700	3.10%
神戸市	315,634	42.20%
福岡市	41,314	8.40%

出所：高寄、同上書、77ページの第16表および78～79ページより筆者作成。原資料は大都市統計協議会『大都市比較統計年表』1990年。

う中で、公共デベロッパーの変化について述べていきたい¹⁰。

[1] 誕生～東西海面埋立事業

①事業推進の背景

神戸市は海と山とに挟まれた狭隘な地にあるがゆえに、事業用地の確保が容易でなかった。特に、神戸港の東西海面埋立事業は、市にとって戦前からの悲願であり、その事業に1953年、原口市長のもとで市は着手することになった。この事業は、市内からの工場流出防止・市への企業誘致戦略の一環でもあった。

②事業の経過

市は1957年に海面埋立事業特別会計を設定し、1958年港湾局に埋立事業部を創設することで、東西海面埋立事業をはじめとする埋立事業推進の体制を徐々に整えていった。この東西海面埋立事業は、市にとってはじめての埋立事業でなかったが¹¹、この事業を通して、市が公共デベロッパーとしての役割を果たしていく際の様々なノウハウを蓄積できた、という点で大きな意味がある。

この埋立事業において、特筆すべき点が2点ある。第一に、「一石二鳥を狙う経営戦略」であり、第二に「ベルトコンベアー方式などの技術開発」である。まず、1点目についてである。「一石二鳥」とは、山を削って海を埋めることによって、産業空間の創出と跡地の住宅地造成を同時に実現するというものである。この事業は、自治体による地域経済振興の手段として認識されており、また最終的には民間企業への工業用地の転売を目的としていたので、事業の収益の確保が求められていた。この収益の確保という難しい問題をクリアするのに寄与したのが、2点目の「技術開発」である。当初は原口市長も10mにも及ぶ海底の泥の上に果たして岸壁ができるのか、山を削った場合災害が起こる可能性が高いのではないかと、膨大な土砂をどのように交通量の多い市街地を横切って運ぶのか、埋立事業の資金は一般の市税から到底出せないがどうするのか、といった点に頭を悩ませていたようである¹²。しかし、このような問題は、3年間の調査を経たうえで土を取る山を選定して砂防ダムを建設するとともに、高低差312mを利用した地下ベルトコンベアー方式とグローリー方式(土砂採取工法)を組み合わせることにより、災害防止、交通渋滞、経費増加という問題を一举に解決した。さらに市は、土砂を効率的に運搬する方法として、地下方式のほかに川床方式、空中方

式などを次々と開発した。造成コストの問題は、住宅地造成をセットに組み込むことによって、平均コストを低下させることが可能となった。

このような大規模な工事が行われる一方で、市は跡地をあえて民間に売却することなく、自ら住宅団地の造成をも手がけた。ここで得たノウハウが、その後の西神ニュータウンなどの住宅地造成に活かされることになった。

③事業の結果

この事業の結果、神戸市は公共デベロッパーとしての自信を深めるとともに、開発収益が一般会計にとっての重要な財源となり、さらに埋立技術も蓄積されることとなった。これが市にとっての一大事業である、ポートアイランド建設で最大限活用されることとなる。

[2] 建設事業型の経営システムの結晶～ポートアイランド建設

①建設の背景

高度成長期までは順調に成功していたかに見えた原口市政であったが、徐々に全国の都市と同様、公害問題という難題と直面することになった。さらに、経済成長も鈍化したために、右肩上がりの成長を前提とする建設事業型・公共投資活用型の公共デベロッパー方式にとって大きな曲がり角を迎えていた。当時の神戸市政はこのような状況下に置かれても、「公害・福祉といった問題よりも、公共デベロッパーとしてポートアイランド建設というより魅力的な課題で頭の中は一杯であり、政策対応もその一点へと絞られてしまった」¹³。しかも、神戸市のスポークスマンとも評される高寄昇三氏は、経済成長のため産業用地需要は旺盛であったこともあり、「完成された用地をどうするか、収支はどうなるか誰も真剣に考えることなく開発事業は進展していった」¹⁴とも述べている。

その高寄氏は、ポートアイランド建設が市にとって喫緊の課題であった理由を3つあげている。まず、神戸港が船混み対策として港湾機能を拡充する必要があったため、第二に、市としては東西埋立完了後、新たな都市開発・再開発用地を欲していたため、そして第三に、開発事業部門としては、継続的に経営していくための大規模プロジェクトが必要であったため、である¹⁵。

②概要と建設経過

ここでポートアイランド建設の概要を紹介しておきたい¹⁶。ポートアイランドは、1966年から

1980年までにわたり、総事業費5,300億円をかけて建設された海上文化都市である。面積は436ha、埋立土量は8,000万 m^3 に及ぶ。その埋立土量の約75%が須磨土砂で、ここでも東西海面埋立事業で蓄積されたノウハウが活かされた。この人工島は港湾機能に加え、業務、住居、文化、公益などの都市機能を兼備している。

建設にあたっては、防波堤、防波護岸、物揚場、船溜りなどは運輸省第3港湾建設局が、コンテナ埠頭、一般定期船埠頭を長期低利の資金の導入が図ることのできる阪神外貿埠頭公団（のちに大阪・神戸に分割返還。神戸市では1981年に神戸港埠頭公社が発足）が、埋立工事、神戸大橋、道路、新交通システム、公園緑地、環境センターなどを神戸市がそれぞれ担当することとなった。

事業費5,300億円のうち、埋立地造成に加え港湾施設整備などのインフラの整備に2,300億円、住宅、学校、ホテルなどの上物建設に3,000億円かかった。インフラ整備の2,300億円のうち、国が約10%、阪神外貿埠頭公団が約41%、神戸市が約44%負担しており、阪神外貿埠頭公団の負担が多くなっていることがわかる。上物建設事業では、公共施設が約1,194億円（40%）、民間施設が約1,848億円（60%）となっている。これだけの事業費を捻出するにあたって、国庫支出金、国庫補助金、公団事業への国出資金などの国費、民間資金の導入が図られるとともに、市は独自にドイツマルク債（4度にわたり、計374億円）を発行して資金調達した（第Ⅱ期工事においては、スイスフランとドルで1,000億円以上外債発行）。というのも、地方債許可制により自治体の起債に制限が設けられており、ポートアイランド建設のような巨大プロジェクトを進めるには資金が不十分であったからである。

③事業の結果

ポートアイランド建設の特徴としては、神戸市が戦前・戦後とずっと蓄積してきた開発技術・経営能力を総動員した大プロジェクトであったといえる。そして、市はこの事業で新たに誕生した造成地を完全に売却することによって開発利益を得ることに成功した。このことは同時に「株式会社神戸市」の名を馳せさせることとなった。

では、本当に大成功だったといえるのか。負の側面も併せもっていたことは否定できない。第一に、土砂採掘という環境破壊の問題である。第二に、造成地自体の魅力の不足である。このことについて、高寄氏は「造成された土地はせめて環境

に恵まれた空間であることがのぞまれる。この点、神戸市政が責められるべきはポートアイランドにも水際の哲学が欠落していた」¹⁷と述べている。そして第三に、開発利益は外部に喧伝されるほどあがっていない、という指摘もある¹⁸。第1-5表からは、ポートアイランドは神戸市の存在なしでは完売できなかったことがうかがえる。なお、小中学校用地、市立病院用地などは「主要な売却先」に含まれていない。すなわち、両者がデータに含まれることになれば、市占有率がもっと高まるということであり、ポートアイランドの土地を購入しようとする民間企業がなかなか現れなかったことをも意味する。

第1-5表 ポートアイランドの用地の主要な売却先

	全体	神戸市	神戸市占有率
件数（件）	54	23	43%
売却金額（億円）	968	457	47%
販売面積（万 m^2 ）	201	148	74%

出所：広原、前掲書、145ページより筆者作成。

このようにポートアイランド建設は、光と影の両面があったといえるが、いずれにせよ、事業計画の策定、資金調達といった面で公共デベロッパーが一層のノウハウを蓄積したことも事実であろう。

[3] 都市経営の軌道修正、企業経営型への転換～ポートピア博'81

原口時代の公共デベロッパーは基盤整備型であったが、実施システムも経営戦略もそれに即していた。しかしそれは、都市財政全体という視野や景気変動への対応策に欠けていた。そのため、第一次オイルショック、それに続く低成長時代への有効な解決策を打てないでいた。さらに地元重工業の低迷、開発フロンティアの消滅、インフレメリットの解消といった事態も加わり、神戸市は地域経済を支える新たな政策・手法を打ち出す必要に迫られていた。

1969年に原口市長の跡を継いだ宮崎市長（高寄氏は原口氏を「巨大プロジェクトとそれにふさわしい決断力・事業欲をもった」人物と評しており、宮崎氏を「堅実派」と評している¹⁹）は、このような事態に直面し、これまでの「基盤整備・建設事業型」から「企業経営型/外郭団体活用型」へ、さらにはやがて「振興型（＝サービス型）・複合企業型」へと舵を切っていった。原口時代に蓄積されてきたノウハウが、ここでも活かされることに

なった。

①ポートピア博'81の開催

宮崎市政は当初は開発型デベロッパーの延長線上にあったが、ポートピア博'81の開催により企業経営型・公的複合的経営へと徐々に変貌を遂げていくこととなった。

かつて市は戦後に神戸博を実施したものの、大赤字を出して終わっていた。宮崎氏はその後始末に追われ、苦い経験をしたのにもかかわらず、ポートアイランド博の開催に踏み切ったのはなぜなのか。その理由として、4点あげられる。⑦神戸経済の不況感(重厚長大産業依存度の高さ)、⑧市の産業構造の転換の必要性(成長産業が少ないために、コンベンション・ファッション産業の成長の促進を図る)、⑨不況下のポートアイランド用地売却(ファッションタウンの売行き低調)、⑩宮崎市長の名誉欲・事業癖、の4点である²⁰。

②ポートピア博'81の結果

ポートアイランドの完成が近づくにつれて、不況感が高まっていたこともあり、博覧会開催を神戸新聞社、神戸商工会議所が求めるようになった。彼らの協力も確かにあったが、市がポートアイランド建設と同様に経営主導権を握ったことが、結果的にこの博覧会の成功に結びついたと高寄氏は述べている²¹。

さて、ポートアイランド博は1,600万人の入場者を集め、大盛況であったといえる。その条件となったのは、パビリオン誘致の成功、博覧会そのものとしての「呼び物」の多さ、ポートアイランド博をめぐる市の経営システム、の3点があげられる。パビリオン誘致に際しては、地元企業のパビリオン建設への決定が大きな役割をはたした(太陽神戸銀行、神戸製鋼所、川崎重工、ダイエー、UCCなど)。これは、市が公共事業に際して、平素から地元企業を優先してきた結果であるといえる。次の「呼び物」としてあげられるのが、ポートアイランドという「海に浮かぶ海上都市」、動くパビリオンとしての無人電車のポートライナー、天津市から借りたパンダなどの、「珍しいもの」であった。そして最後の経営システムだが、民間との連携をしつつ、経営権はしっかりと自分たちのもとで掌握するというものであった。

この博覧会の結果、ポートアイランド博覧会協会は94億円の余剰金を手に入れ、市はポートアイランド博覧会協会から45億5,000万円の寄付を受けた。また、多くの博覧会では赤字の場合が多い

らしいが、博覧会のノウハウが蓄積していない中でも市は黒字を出すことができた。その理由としては、経費削減戦略に加え、6か月という長期間の開催、2,000万人の京阪神圏の人口集積地といった要素に恵まれていたからであった。そしてこの博覧会において神戸市は完全独立採算制を採用していたこと、博覧会開催に際して施設整備をできるかぎり圧縮したこと(博覧会後も、多くの施設が市民生活の中で利用されている)も、成功の一因であったとされる。

さらに、この博覧会の波及効果は大きいものであった。神戸市への私経済の効果としては、需要誘発効果が5,707億円、個人所得の増加見込みが1,711億円である(製造業による生産所得ではない)。公経済への効果としては、73億2,813万円の増収(推計)、恒久施設の建設(仮設施設の少なさ)、新交通などの事業収入の増加である。数字に表れない効果としては、神戸市の全国へのPR、イメージアップ効果によるファッション・コンベンション・観光産業へのプラス効果、大企業工場の神戸への進出(西神工業団地へNEC、ミノルタ、松下電器が立地)などがあげられる。特に市の地域開発戦略として、「文化こそ金を生む」という認識が確立したことが重要であったとされる。それとともに、神戸市はイベント事業ノウハウを蓄積し、それらは以後のユニバーシアード、グリーンエキスポなどへと活かされていく。また、市は博覧会以降、農業公園などでこの企業経営型の事業を加速させていくことになった。

③ポートピア博'81をめぐる評価

これまで高寄氏の記述に基づき、ポートピア博'81について述べてきたが、負の側面があったことにも注意しなければならない。彼もそのことについて少しではあるが次のように述べている。「ポートアイランド博の地方自治への貢献は、地方自治体の実践能力の証明という点に絞られ、神戸市自身も地方自治の原点に回帰して、今一度、都市経営の理念・構想、技術を見直すべき契機だったのである。しかし、神戸市自身、この点につき十分に認識していなかったし、博覧会の名声に酔った神戸市に心の緩みが生じ、文化産業の本格的転進に立遅れるのみでなく、地方自治の原点である市民福祉の回帰を怠り、遂には政治的紛糾を招く伏線となる」²²。皮肉なことに、この成功を機に、神戸市の公共デベロッパー方式は迷走しはじめることになるのであった。

第2章 ハーバーランドまちびらきに至るまで～順風満帆な船出

第1節 進む「官から民へ」～1980年代日本を取り巻く社会背景

そしていよいよ、この論文のテーマである、神戸ハーバーランド整備事業の時代を迎えることになる。これまでの事業とは異なり、神戸市はこの事業で初めて、事業主体に民間企業を入れた。このことは、ハーバーランド整備事業が、公共主導型から官民共同型への転換の第一歩だったことを意味するといえよう。

そもそもハーバーランドは、JR神戸駅に隣接していた国鉄湊川貨物駅の跡地に建設された多機能型のまちである。湊川貨物駅は1982年に機能が停止され、1983年には国鉄湊川貨物駅跡地利用計画策定委員会が発足した。

日本はこの時期、中曽根首相が政権の座にあった。中曽根政権期が中心であった1980年代の日本経済のキーワードをあげるとすれば、「対外不均衡の是正」「民間活力の導入」「行政改革」「第四次全国総合開発計画」になるだろう。そこで次節では、これらのキーワードを通して、ハーバーランド整備事業が進展した背景を、国レベルでの観点から明らかにしていきたい。

[1] 対外不均衡の是正

この時期の日本の経済政策を考える上で、対外関係、特にアメリカとの関係を見逃してはならない。確かに、同時期のイギリスでサッチャー政権が「小さな政府」を標榜して民営化・規制緩和を推進していたことも日本の政策に影響を及ぼしたと考えられる²³が、ここでは対米関係に絞って議論していく。

1970年代にアメリカはベトナム戦争からの撤退、二度のオイルショックなどを経験し、そのために国家財政の悪化、景気の後退という事態が生じていた。さらに自動車や家電といった分野で、日本は「集中豪雨型輸出」を行ったため、日本の貿易黒字は拡大する一方で、アメリカは財政赤字と貿易赤字（いわゆる「双子の赤字」）が急速に拡大した。そのうえ、両国の貿易摩擦は激しさを増した。アメリカにとってこのような苦しい状況下で1981年に誕生したのがレーガン政権である。彼は「強いアメリカ」を掲げ、総需要の管理を否定するという点で反ケインズ主義的であり、供給面の刷新を図るために減税を実施する「サプライサイド・エコノミックス」に立脚したレーガノミッ

クスを展開した²⁴。その具体策は、「(1)社会福祉削減を含む政府支出の削減（軍事以外）、(2)大幅企業減税による生産力向上・設備投資の促進および高額所得層を中心とする所得税減税による貯蓄促進、(3)規制緩和による政府コストの削減と民間企業の活性化、(4)通貨供給量の管理などによるインフレ克服」²⁵であった。しかし、結果的にレーガノミックスは「双子の赤字」を解消するどころか、状況をますます厳しいものにした。

アメリカのこの窮状を踏まえ、西側諸国はアメリカ依存の貿易構造を改め、規制緩和と民間活力の推進を通じた内需拡大策をとる必要性に迫られた。日本の場合、その象徴となるのがプラザ合意とそれに続く「前川レポート」である。この2つを通して、日本は「円高ドル安」を認めることによって貿易黒字額の縮減（アメリカにとっては貿易赤字額の縮減）を図る一方で、内需拡大型経済構造への転換・国内市場の開放を行うとした。そして、このような文脈の中で「民間活力の導入」「第四次全国総合開発計画」が出てくる。

[2] 民間活力の導入

中曽根氏が首相に就任する頃に、日本で「民活」の本格的な議論が行われるようになった。その主な場となったのが、1983年に設置された、土光敏夫氏を会長とする臨時行政改革推進審議会（臨調）である。同年に首相は「アーバンルネサンス」（都市復興）を打ち出し、大規模な都市改造を遂行することとした。この政策が出てきた背景には、二度のオイルショックのためもあって主張されはじめた「大都市衰退論」に対応する必要があったこと、そして鉄鋼をはじめとする構造不況業種が結成したJAPICが都市改造需要の創出を狙っていたこと、があげられる。また、首相は1984年9月に建設省に民間活力の活用、都市再開発の促進等4項目を指示した。彼がこの都市改造を行うにあたって特に重視していたことは、建築規制の撤廃と、国鉄用地の利用、民間活力による開発方式の導入であった²⁶。日本の財界も、日本経済が低成長局面に突入したために、この状況を打破すべくこれらの政策をかねてから望んでいたが、アメリカからの外圧という形もあって、規制緩和と民間活力の導入という路線が実現することとなったのである。

[3] 行政改革

民活とともに臨調における重要なテーマの一つとして、「行政改革」があげられる。これは、肥大

化した国営企業を民間に売却することで行政のスリム化を図ろうとしたものとまずは考えられる。1985年4月に電電公社、日本専売公社が民営化され、1986年11月に国鉄改革・民営化関連8法が成立し、国鉄の民営化が実施された。このような民営化の流れの中で、政府が電電公社の株式売却益を再開発事業の資金としたこと²⁷が事業の進展の背景にあるといえる。このことに加え、神戸ハーバーランド株式会社企画部・山本隆部長によると、国鉄が事業のスリム化および赤字解消のため用地を売却したことも一つの要因としてあげられるようである²⁸。

[4] 第四次全国総合開発計画

このように日本政府が対外不均衡の是正をし、内需拡大型経済構造への転換に加えて財政赤字の削減を図るべく、規制緩和・民間活力の導入・行政改革を推進していた。この動きと連動して第四次全国総合開発計画(四全総)は1987年に登場した。

四全総は「多極分散型の国土の形成」を基本的目標としていた。その四全総の中で、ハーバーランド整備事業は「主要な都市再開発プロジェクト」に位置づけられている²⁹。さらに、四全総の第V章第2節「ブロック別整備の基本的方向」の中の「近畿地方整備の基本的方向」において、「神戸湊川」が「市街地の整備」の事業の一つとしてあげられている。この事業は、「神戸駅周辺の再開発により、高度情報センター、ハイテクセンターなどを整備し、情報機能、業務機能、文化機能等の機能の強化を図る」³⁰のものであった。なお、「ブロック別整備の基本的方向」は、「交流ネットワーク構想を推進し、多極分散型国土を形成する上で、各地域においては、それぞれの特色を生かした個性ある地域整備が求められるとともに、各地域間の連携のとれた施策展開が必要となる」³¹という認識のもと、構想されたものである。

また、1980年代以降に日本では「高度情報化」に対応した都市のインフラの整備を推進するべきだという議論が起きつつあった³²。このようなインテリジェント・シティ計画(建設省はインテリジェント・シティ整備推進事業を1986年度から推進)以前からも、郵政省のテレトピア計画、通産省のニューメディア・コミュニティ構想など、省庁ごとに情報通信政策が構想・実施されていた。四全総では、「これまでの地域の情報化は、テレトピア計画やニューメディア・コミュニティ構想等にみられるとおり、特定のモデル地域において新

たな情報・通信メディアの普及あるいは特定のシステムの導入という形態で進められてきた」³³ものを、今後は定住圏等のレベルで推進することが求められている、としている³⁴。このような地域開発戦略は、後述するように、地域情報化に積極的に取り組んでいた神戸市の政策とも関連していた。

このように、神戸市の外で起こっていた民間活力の導入、電電公社や国鉄の民営化、四全総の地域開発戦略といった要素が、ハーバーランド整備事業の推進を後押ししたと考えられる。そこで、次節では神戸市がこの事業を推進した背景を探っていききたい。

第2節 模索する公共デベロッパー～神戸市の視点から

国レベルの政策動向の中で、ハーバーランド整備事業が進む条件が徐々に整っていたが、神戸市がこの事業を行うことになった直接的な理由は何だろうか。その理由は大きく4つある。㊦市の中心部である三宮への一極集中の是正、㊧インナーシティの再活性化、㊨市の産業構造の転換・多様化、㊩ウォーターフロントの(再)開発、の4つである。

[1] かつての都心、神戸地区

ハーバーランドの最寄り駅はJR神戸駅である。現在でこそ神戸市の都心は三宮にあるが、1867年の神戸港開港以来、その都心は神戸駅を中心とした神戸地区すなわちハーバーランド地区にあった。官庁では神戸市役所、神戸地方裁判所がこの地区にあり、また工業の中核機能および川崎重工業や三菱重工業などの主力工場もこの臨海部に立地していた。そして、神戸地区に隣接する新開地が繁華街の中心であった。

しかし、神戸駅を中心とした都市構造も、歴史的な流れで都心が東部へと移っていった。その引き金となったのが、阪神・阪急電車の乗り入れに伴う三宮のターミナル機能の強化、1945年の大空襲による神戸駅周辺地域の焦土化、貨物駅の存在という空間的な制限であった。そしてさらに三宮の都心機能の強化に拍車をかけたのが神戸地区のインナーシティ現象であった。これらの結果、後背地の住宅人口が半減したばかりでなく、新開地などの歓楽街も徐々ににぎわいを失っていった。ただでさえもダメージを受けていた神戸地区に、追い打ちをかける事態が起こった。

第2-1表から、三菱電機の微減を除き、神戸地区の臨海部に立地していた大工場の従業員数が激減していることがわかる。重工業メーカーが神戸工場の縮小を開始するようになったのである。神戸港臨海部の重工業が大打撃を受けた最大の要因は、1970年代の二度のオイルショックである。その結果、各企業は「減量経営」を強いられた。その一方で、技術発展に伴いコンピュータを導入して自動化を進め、合理化を図る企業も出てきた³⁵。

第2-1表 神戸市内大工場の従業員推移

(単位：人)

工場名	1970年	1975年	1980年	増減(70・80年比)
川崎重工業神戸工場	9,785	7,941	5,175	△ 4,610
三菱重工業神戸造船所	11,083	10,348	7,013	△ 4,070
神戸製鋼所神戸地区	9,537	6,489	6,104	△ 3,433
川崎製鉄神戸地区	3,455	3,074	2,374	△ 1,081
三菱電機神戸製作所	4,104	4,727	3,905	△ 199
合計	37,964	32,579	24,571	△ 13,393

出所：神戸都市問題研究所『インナーシティ再生のための政策ビジョン』勁草書房、1981年、7ページ。原資料は日本経済新聞「会社年鑑」。

これに加え、神戸市でさらなる事業用地の確保が見込めなかったこと³⁶、不況業種の指定を受けた造船業に対して運輸省が操業短縮勧告を行い、その勧告に企業が従ったこと³⁷、神戸港が他都市と比較して相対的に地盤沈下しつつあったこと、また1972年に市が「環境条例」を制定するなど厳しい姿勢で環境問題に臨んだことも大工場の縮小再編を加速させた要因である³⁸。これらの工場の従業員数の激減は、オフィス機能の三宮への集積と相まって、新開地のような歓楽街の営業にさらに大きなダメージになったと考えられる。

このような状況に対応すべく、市は神戸地区再活性化を通じ、新開地などで生じていたインナーシティ問題の克服を政策目標とするようになったのである。

[2] 産業構造の転換～ポスト・ポートピア博'81

インナーシティ問題が深刻な政策課題となる一方で、ポートピア博の運営を通じて、神戸市都市経営は地方自治体の中でも成功例としての評価を確立しつつあった。市はこの博覧会の前後から、重厚長大型産業への過度な依存からの転換を図り、「ファッション都市」「コンベンション都市」など

と矢継ぎ早に新たなビジョンを掲げた。そして、市は新たな都市経営戦略として、それらを総合化した文化産業都市を目指すことになった³⁹。

「文化」を軸とする産業の育成を図る一方で、さらなる産業の軸を作るために、市は第3次神戸市総合基本計画(1986年策定・公表)において「情報都市づくりの推進」を掲げた。その目標を実現すべく、市は神戸経済の中で相対的地位が低下しつつあった重厚長大型産業に代わる産業として、先端技術産業、ソフトウェア開発、情報サービス産業の育成・誘致を図った。それとともに、郵政省が推進していたテレピア計画を中心とした地域情報化にも積極的に取り組んでいった⁴⁰。

さらに、市は「余暇の拡大」という社会の風潮に合わせて観光分野を強化する方針を決め、「アーバンリゾート都市」なるビジョンを提唱した。その一環として、重厚長大型産業の工場が立地していたがゆえに市民には疎遠な空間となっていたウォーターフロントを、人々が憩える場所へと変えていく事業、すなわちウォーターフロント再開発を推進することとしたのである。

第3節 ハーバーランド計画の始動

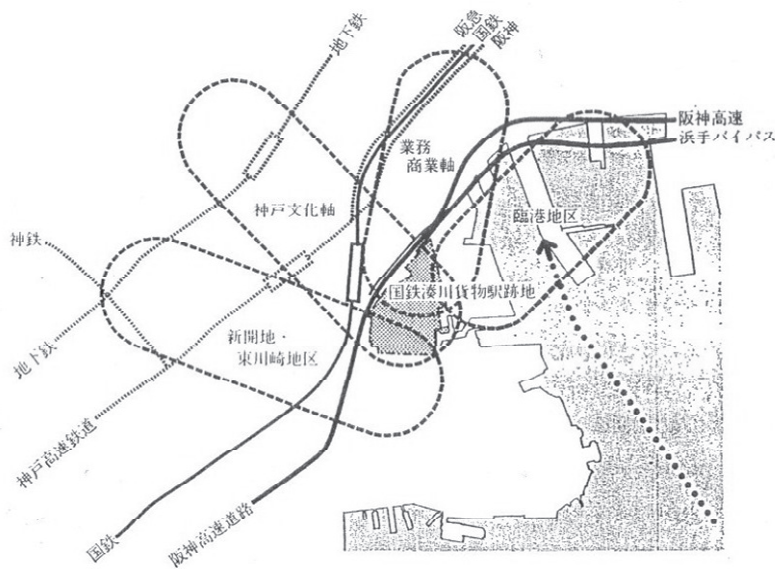
インナーシティ問題、産業構造の転換、高度情報化といった課題が神戸市にとって解決すべき喫緊のものとして浮き彫りになってきた中で、いよいよハーバーランド計画が始動することとなった⁴¹。

[1] ハーバーランド計画の策定プロセス

マスター・プラン(新・神戸市総合基本計画、1975年策定)において、神戸駅周辺地域は、商業軸(三宮～元町～神戸駅)と文化軸(大倉山～神戸駅)との接点、そして都心の西の核という位置づけであった。しかし、神戸文化軸には文化施設の集積こそあれ、周辺の街並みは文化軸にふさわしいとはいえず、また三宮と比較して業務地・商業地としての魅力は十分でなかった。そこで、文化軸にふさわしい街並みづくりを図るとともに、商業・業務機能については三宮などとの役割分担を考慮すること、などが整備課題として浮上してきた。

そして、上記のことを踏まえた上でハーバーランドの土地利用については、魅力的な都心形成のために、都心を形成する各地域が特色ある個性を発揮することが必要であるとされ、このような観点から文化軸を骨格とした計画が望ましいと決定された。

第2-1図 「扇の要」としての位置づけ



出所：廣戸敏夫「ハーバーランドのまちづくり」『都市政策』第71号、1993年、21ページ。

第2-2表 神戸ハーバーランド事業整備システム

区 分	新都市拠点整備事業	特定再開発事業	特定住宅市街地総合整備促進事業
地区の名称	神戸ハーバーランド地区	神戸ハーバーランド地区	神戸駅周辺地区
計画策定・事業推進	神戸市	神戸市、住宅・都市整備公社	神戸市
施行者	神戸市	住宅・都市整備公社	神戸市、住宅・都市整備公社、神戸市住宅供給公社、民間
施行対象地区	約20ha 特定再開発事業区域と その関連区域	約17ha 神戸駅前広場、 三菱倉庫等	約58ha(ハーバーランド 工区約6ha) 貨物駅跡地の一部、 東川崎、新開地
施行対象期間	1985年度～1992年度	1985年度～1992年度	1985年度～1994年度
事業費	30億円	約168億円	29億円 (ハーバーランド工区)

出所：高寄昇三「ハーバーランドの政策的意義」『都市政策』第71号、1993年、16ページ。ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会編『KOBE HARBORLAND』1993年、53-58ページ。

第 2-1 図を見てもらいたい。神戸駅周辺地域特に国鉄湊川貨物駅跡地は、神戸文化軸、東の都心部へと続く業務・商業軸、インナーシティ問題を抱えている新開地・東川崎地区、臨港地区という 4 つの軸が交差している「扇の要」として位置づけられる。しかも、都市周辺においてはなかなか得られないほど大規模な土地を有していた。

そこで、国鉄湊川貨物駅跡地を総合再開発計画の拠点として、次のような計画目標が決定された。⑦神戸文化軸の魅力づくり、④業務・商業機能の拡充、⑩良好な住宅の建設と住環境整備、⑤港湾機能の充実、④防災拠点としての整備、である。

これらの目標を達成すべく、国鉄湊川貨物駅跡地は複合的な機能を果たせるように、重層的土地利用により土地の高度利用を図るとともに、各施

設にこれまでにない新たな機能を付加していく形で整備されることになった。具体的には次のような基本方針である。⑦神戸文化軸の延伸、④業務・商業機能の拡充、⑩良好な都心型住宅の建設、⑤教育施設の整備、④公園緑地の整備、である。

この土地利用方針に基づき、神戸駅周辺地域が神戸の歴史を伝える文化都心として整備されていることを踏まえ、その中のハーバーランドは、基本テーマを「海につながる文化都心の創造」とし、⑦新しい都市拠点の創造、④複合・多機能都市としての整備、⑩環境を活かしたまちづくり、という 3 点の計画方針により事業が進められることになった⁴²。

[2] 事業化の推進

この総合的再開発を推進する際に、建設省の 3 つの補助事業が採択された。第 2-2 表を見てもらいたい。特定再開発事業は基盤整備、新都市拠点整備事業および特定住宅市街地総合整備促進事業は施設整備において活用された。これらの組み合わせに

よって、鉄道ヤードのクリアランス、デッキ・高度情報センターの建設、商業・業務施設ゾーンの道路、広場をはじめとする公共施設の整備改善などの総合的な再開発が進められていった⁴³。

神戸市都市計画総局計画部景観室の青木ひろみ係長によると、この事業では、これまでの神戸市都市経営とは大きく異なる点が 3 点ある⁴⁴。第一に、事業のあり方である。確かにハーバーランド計画はポートアイランド・六甲アイランドのような大規模な開発を伴っている。しかし、ポートアイランドなどが山から土をもってきて全く新たな土地を生み出し、まちを建設した(いわば新開発)のに対して、ハーバーランドは遊休地を再開発によってリニューアルしたものであって、むしろ土地区画整理の側面が強い。また、ポートアイラン

ドは新たな造成地であったため地権者との調整が不要だったが、ハーバーランドは法人を中心とした調整が必要であった。ただし、その調整は比較的順調に進んだようである⁴⁵。

第二に、行政の会計面である。ポートアイランドなどでは、現在のみなと総局が企業会計の枠内でやっていた。開発コストは造成地の売却によって賄っていた。しかし、ハーバーランドでは都市計画総局の所管で、一般会計の枠内で処理された。では、一般会計への過度な負担を避けるために、どのように開発資金を調達したのか。第2-3表からは、事業費292.5億円（1991年3月時点）のうち、神戸市が関与している分は少なくとも約94億円（32.1%）であることがわかる。事業費でほかに主要なものは、国庫補助金が約78億円（26.7%）、4割減歩による区画整理方式によって捻出された保留地処分金約87億円（29.7%）となっている。さらに計画推進に先立ち、市は土地開発公社、都市開発基金（政府）を通じて、1983年から1985年にかけて神戸駅裏の貨物ヤード跡地約10ヘクタールを、162億円で国鉄が民営化される以前に購入している。この行動はバブルが関西に波及してくる以前のものであったため、地価高騰の影響を受けることはなかった⁴⁶。

そして第三に、事業手法である。市は確かにこれまでにもポートアイランド建設の際に民間企業と共同でやってきた。しかし、企業局方式が導入されていたので、第2-4表の分類に従えばポート

アイランド事業は公共主導型に属する。ハーバーランド事業は、先述のように一般会計で処理されているし、まちの運営の中心として第三セクター（神戸ハーバーランド株式会社についてはのちほど詳述する）が設置されたという点で官民共同型であるといえる。なお、まちの全体計画を描いたのは市で、土地の整備を主として行ったのが住宅・都市整備公団（現UR）であった。民間が事業主体となったのはA区画（1.4ha）とB区画の一部（1.1ha）という2つの区画の上物施設の建設においてであって、担当企業は事業コンペを通じて決定された。市はこのコンペに際し、「神戸らしい国際性、文化性などを十分配慮して計画してもらうことを基本において、各施設のインテリジェント化、24時間都市としての施設配置などの条件を付すとともに、景観形成指針を基本的条件とした」⁴⁷と民間側に縛りをかけた。このほかにも市は、地区を「文化・商業・業務街区」と「住宅・教育街区」と区分し、それぞれの地域特性に応じた事業手法の導入、建築物についての規制・誘導を行ったり、ハーバーランド建設室を設置したりした。この点で、市は民間の力を積極的に活用しつつも、ハーバーランドのまちづくりに影響力を残そうとしたことがうかがえる⁴⁸。

第4節 まちびらきへ

こうして神戸市の都心部のエリア拡大、インナーシティ問題解決の起爆剤、産業構造の転換の担い手といった様々な役割を期待されたハーバーランドが、徐々に整備されていった。

第2-3表 ハーバーランド事業費内訳（1991年3月時点）（単位：百万円）

財源内訳／事業名	国庫補助金	市負担金・一般財源	保留地処分金	公共施設管理負担金	NTT-A無利子貸付金	市出資金	道路公社	合計
新都市拠点整備事業	1,039	1,933	—	—	—	—	—	2,972
複合空間基盤施設整備事業	20	40	—	—	—	—	—	60
特定再開発事業	3,534	3,171	8,763	639	—	—	—	16,107
特定住宅市街地総合整備促進事業	1,480	1,401	—	—	—	—	—	2,881
街路事業	1,815	1,815	—	—	—	—	—	3,630
その他（駐車場）	—	—	—	—	1,620	1,080	900	3,600
合計	7,888	8,360	8,763	639	1,620	1,080	900	29,250

出所：高寄、前掲書、383ページ。

第2-4表 事業形態の分類

公共主導型	企業局方式（特別会計）、官企業方式、公社方式、社団方式（100%官庁出捐）
官民共同型	第三セクター、財団・社団（官民出捐）、共同組合、事業組合
民間主導型	開発コンサルタント、開発デベロッパー、開発管理会社、会員制管理会社

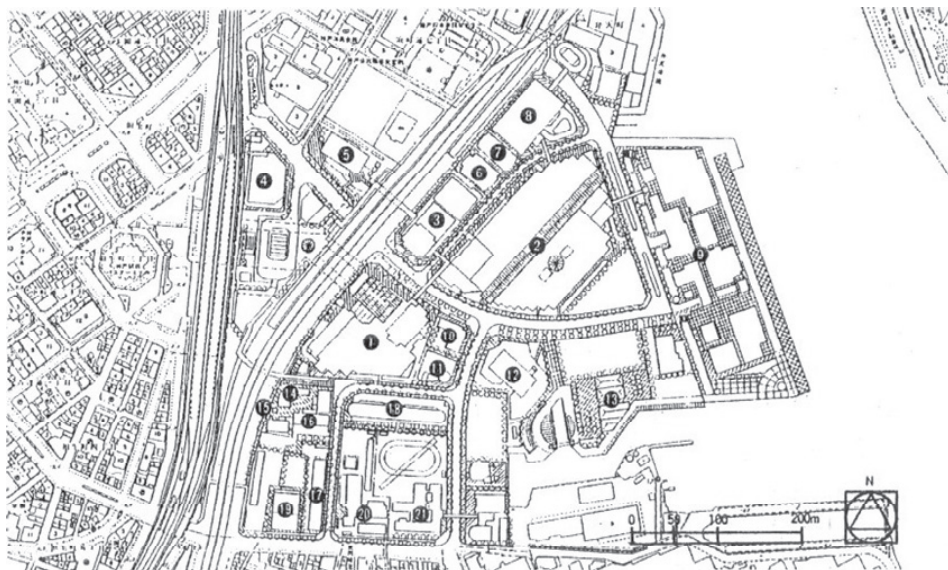
出所：高寄、前掲書、384ページ、第107表より筆者作成。

[1] 地区管理・運営体制の整備

市が第3次神戸市総合基本計画で「情報都市づくりの推進」を掲げていたことはすでに述べたが、1987年3月にインテリジェント・シティに建設大臣から指定されたことを受けて、市はハーバーランドにその中枢機能を置くことにした。そして、1988年4月に神戸市、住宅・都市整備公団、民間数十社の出資によって、(株)神戸ハーバーランド情報センターが設立された。そこは、神戸市における情報の受発信拠点として、またハーバーランド地区の都市管理のセンターとして機能することが期待されていた。

建設が佳境を迎える中で、1988年に組織されていた「ハーバーランド建設協議会」が1991年に発展的に解消されて「ハーバーランド運営協議会」となり、整備後の地区環境の維持、管理なども含めた新たなまちづくりに携わることとなった⁴⁹。

第2-2図 施設配置図



出所：安田丑作「ハーバーランドと都市景観」『都市政策』第71号、1993年、43ページ。

第2-5表 施設一覧表

	事業主体	設計者	施工者	建設用途
①神戸ハーバーランドセンタービル	住友生命保険相互会社、株式会社神戸ハーバーランド情報センター	日建設計	竹中工務店	事務所、ホテル、商業施設
②ハーバーランドダイヤニッセイビル	三菱倉庫株式会社、日本生命保険相互会社	竹中工務店	竹中工務店	商業施設、事務所
③神戸ガスビル	株式会社アーパネックス	安井建築設計事務所	竹中・大林・鴻池JV	事務所、商業施設、地域冷暖房施設
④ハウジング・デザイン・センター神戸	三菱信託銀行株式会社	泉沢・日総建JV	大成・大林・三菱JV	住宅総合展示場
⑤神戸クリスタルタワー	川崎重工業株式会社	日建設計	鹿島・大林・竹中・西松・鴻池JV	事務所、文化施設
⑥日通パーキング	日本通運株式会社	日通不動産	竹中・日本鋼管工事JV	立体駐車場
⑦神戸市産業振興センター	神戸市経済局	安井建築設計事務所	竹中・浅沼JV	市内産業の総合的支援施設
⑧ハーバーランドダイヤパーキング	三菱倉庫株式会社	竹中工務店	竹中工務店	立体駐車場
⑨MOSAIC・高浜フェリーターミナル	タクト、三菱倉庫株式会社、神戸市港湾局	竹中工務店	竹中工務店	フェリーターミナル、商業施設
⑩神戸市総合児童センター	神戸市民生局	創造社	本多・飛鳥・安英JV	福祉施設
⑪神戸市総合教育センター	神戸市教育委員会	山下設計	清水建設	教育施設
⑫(仮称)情報・文化ビル	住宅・都市整備公団、株式会社神戸新聞社、神戸市	坂倉建築研究所、住宅・都市整備公団	竹中工務店・鴻池組・三井建設・松村組・東洋建設JV	文化・商業施設
⑬煉瓦倉庫レストラン	神戸市都市整備公社、日本オー・エス・エフ	誠工舎	杉下工務店	商業施設
⑭LS・KOBÉ	住宅・都市整備公団、関西都市再開発株式会社	関西都市再開発	塩谷運輸	商業施設
⑮ハーバーランド派出所		竹中工務店	竹中工務店	派出所
⑯ハーバーランド神戸駅前団地	住宅・都市整備公団	関西都市整備センター	1期 大豊建設・大都工業明石土建工業JV・松尾建設・東鉄工業・田中建設JV 2期 松村組・水野建設	集合賃貸住宅
⑰神戸市営シティハイツハーバーランド	神戸市住宅局	市浦都市開発コンサルタンツ	益田・矢須野・湊東JV	集合賃貸住宅
⑱メゾンビューハーバーランド	神戸市住宅供給公社	坂倉建築研究所	飛鳥建設	集合分譲住宅
⑲神戸市立摩耶兵庫高等学校	神戸市教育委員会	黒田建築設計事務所	兵庫・村上・母倉JV	教育施設
⑳神戸市立盲学校	神戸市教育委員会	安井建築設計事務所	村上工務店	教育施設
㉑神戸市立湊小学校	神戸市教育委員会	安井建築設計事務所	山田工務店	教育施設

出所：ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会編、前掲書、257-267ページより筆者作成。

神戸ハーバーランド情報センターは、その事務局としての機能もあわせもつことになった。そしてまちの運営財源として、ハーバーランド運営基金20億円が設置された。

このようにしてまちの運営体制も徐々に整っていった。

[2] ハーバーランド・オープン

いよいよ1992年9月1日にまちびらきを迎えることとなった。すでにバブルが崩壊していた時期である。まちびらき当初の施設配置図は、前のページの第2-2図および第2-5表の通りである⁵⁰。これを見ると、神戸市が国鉄から用地買収を行ったこともあり、事業主体の多くは神戸市関係機関である。一方、民間企業も地区の形成に大きく寄与している⁵¹。特に目立つのが竹中工務店である。21の施設のうち、半分近くの10施設の整備に何らかの形で参加している。それ以外にも、特に大規模な施設に関しては、全国的に有名な企業が主に事業の施工者となっている。これらの会社の多くが神戸市に本社を構えていないことを考えると、大規模開発を行ったとしても、地域経済への波及効果は一時的・限定的なものだったといわざるを得ないのではないか⁵²。

ハーバーランド整備事業は、このように建設段階でいくつかの問題を抱えていたが、その一方でまちの運営の中心的な機能を担う商業施設がオープンに向けて準備していた。第2-6表によると、バブルの名残とも考えられるような景気のよい数字が並んでいる。

このように華々しくまちびらきを迎えたハーバーランドだったが、まちびらき後の状況と絡めながら、この事業を検証していきたい。

第2-6表 ハーバーランドの商業施設の売上目標

店 舗	年 商 (初年度目標)
西武百貨店	230億円
阪急百貨店	260億円
ダイエー	未発表
オーガスタプラザ	100億円
デュオこうべ	65億円
モザイク	60億円
星電社	25億円
計	900億円

注：ダイエーはこの初年度の目標は未発表であるが、2年前には160億円に設定されていたので、合計の900億円にはその160億円を含んでいる。

出所：ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会編、前掲書、225ページ。原資料は日本経済新聞、1992年4月14日付。

第3章 ハーバーランド整備事業の検証(1) ~政策的観点から

この章ではハーバーランド整備事業の検証を政策的観点から行う⁵³。それをはじめの前に、ハーバーランドの現在の状況を把握しておきたい。第3-1表からわかることは、三宮とハーバーランドの共通点としては、第三次産業がまちの中心を担っているということである。相違点としては、三宮は小売業、飲食店で4割以上のウェイトを占めている。一方、ハーバーランドは製造業、運輸業、電気・ガス・熱供給、そして情報通信業のウェイトが三宮におけるウェイトよりも大きい。製造業や運輸業は臨海部であるからまだその理由は理解できるものの、電気・ガス・熱供給と情報通信業が三宮よりもウェイトが大きいのはなぜなのか。それは、大阪ガス、NTT西日本といった企業が支店・支社を、神戸新聞社が本社を構えているからである。

では、次節からこの事業により市の掲げた目標が実現したのか、検証する。

第1節 三宮への一極集中の是正

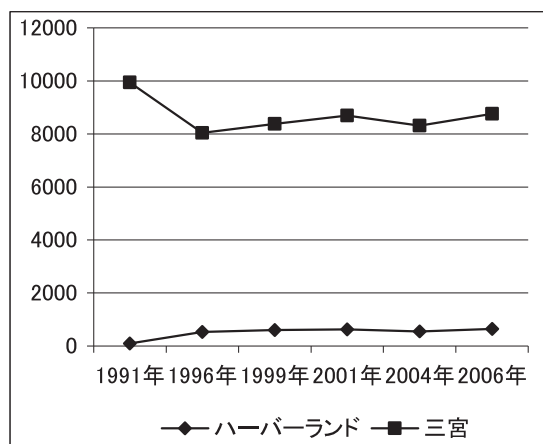
ハーバーランド建設により、三宮への一極集中が是正されると神戸市は期待していた⁵⁴。一般的に、都心部に経済活動の拠点多く作られるので、三宮とハーバーランドの事業所数と従業者数に着目したい。第3-1図を見ると、1996年には阪神・

第3-1表 ハーバーランドと三宮の産業（大分類）別事業所数・従業者数（2006年）

	事業所数		従業者数		
	ハーバーランド	三宮	ハーバーランド	三宮	
総数 A~Q全産業	651	8,754	11,640	74,748	
A~C 農林漁業 D 鉱業	—	—	2	4	
E 建設業	16	154	123	2,263	
F 製造業	8	71	364	651	
G 電気・ガス・熱供給	2	4	204	843	
H 情報通信業	32	146	1,756	1,473	
I 運輸業	10	73	852	1,419	
J 卸売・小売業	卸売業	49	495	885	5,238
	小売業	163	1,726	1,759	11,511
K 金融・保険業	22	159	479	4,479	
L 不動産業	25	430	395	2,941	
M 飲食店、宿泊業	飲食店	121	3,656	1,909	21,639
	宿泊業	2	27	220	769
N 医療、福祉	18	255	224	2,281	
O 教育、学習支援業	14	138	212	1,368	
P 複合サービス事業	3	22	18	104	
Q サービス業	166	1,396	2,240	17,765	

出所：神戸市町丁別事業所・企業統計2006年より筆者作成。

第3-1図 事業所数の推移

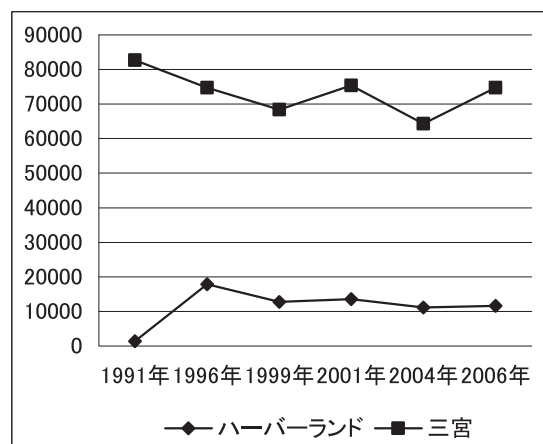


事業所数	1991年	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年
ハーバーランド	96	528	605	625	551	651
三 宮	9,943	8,039	8,383	8,699	8,318	8,754
中 央 区	25,492	22,643	22,673	23,178	22,164	23,006

出所：神戸市町丁別事業所・企業統計各年版より筆者作成。

第3-2図 従業者数の推移

(単位:人)



従業者数	1991年	1996年	1999年	2001年	2004年	2006年
ハーバーランド	1,407	17,887	12,749	13,604	11,159	11,640
三 宮	82,685	74,719	68,431	75,367	64,293	74,748
中 央 区	256,212	258,886	229,131	231,779	214,246	228,084

出所：第3-1図と同じ。

淡路大震災で大きな被害を受けた三宮から流出した事業所の受け皿として、ハーバーランドが一定の役割をはたしたといえる⁵⁵。しかし三宮との比較では、新たな極となっているとはグラフと数字を見るかぎりいえない。

第 3-2 図を見ても、ハーバーランドの苦戦ぶりがわかる。一極集中の是正を示す動きは、三宮のグラフが右下がりになり、ハーバーランドのグラフが右上がりになることである。しかし 1991 年から 1996 年のとき以外、そのような動きはない。前述のように、1995 年の阪神・淡路大震災が起こったためにこのような動きになったのである。ハーバーランド整備事業は一極集中を緩和したわけではなく、むしろ現在はまち自体が停滞している印象さえ受ける。このようにみると、政策目標が達成されたとはいいがたいのではないか。

第 2 節 インナーシティの再活性化

ハーバーランドの大きな政策目的として、「インナーシティの再活性化」も掲げられていた。またハーバーランドのほかにも、市はインナーシティ総合整備基本計画のリーディングプロジェクト（1989 年度策定）や神戸市復興計画の復興プロジェクト（1995 年度策定）により、インナーシティ対策を図るとしている。インナーシティ総合整備基本計画の特徴としては「インナーシティの住環境整備は後景に退き、大規模プロジェクトが前面に出ている」⁵⁶ ことにある。

一般的に兵庫区や長田区がインナーシティとい

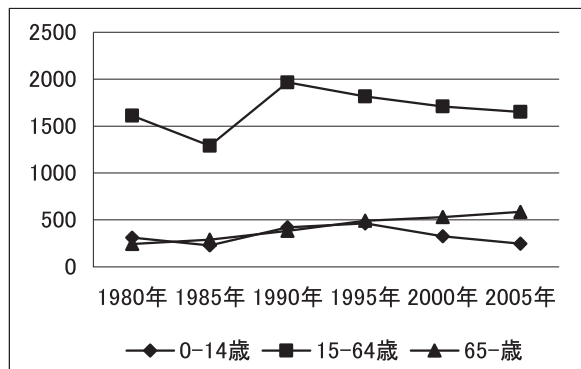
われているが、私の今回の検証では、計画策定段階で出てきた「東川崎地区」および「新開地地区」を分析の対象とする。その地区でどのような変化が生じたのかについて追っていくことにする⁵⁷。なお、「インナーシティの再活性化」を厳密に定義するのは容易ではない（生活環境や所得水準といった経済状況の改善なども評価の際に重要になってくるだろうが、残念ながら町丁別のデータでそこまで詳細なデータは得られなかった）。しかし、あえてここでは「人口の増加は、まちの生活環境が整備されたことの証である」そして「経済状況が悪くなければ、事業者数や小売販売額なども大幅なマイナスにはならない」と見なす。

[1] 東川崎地区

①人口からの検証

次のページの第 3-3 図および 2 つの表から、大きく 2 つの点が指摘できる。第一に、1985 年から 1990 年にかけて急激に人口が増加している。丁別の表より、東川崎町 1 丁目がこの期間に 5 人から 1,249 人に大幅に増えている。これは、神戸市住宅供給公社住宅（メゾンビュー）が 1989 年 3 月に、神戸市営住宅（シティハイツハーバーランド）が 1990 年 1 月に、そして住宅・都市整備公団住宅（ハーバーランド神戸駅前住宅）が 1990 年 8 月に、それぞれオープンしたためである⁵⁸。しかし、1985 年から 1990 年にかけて 1 丁目以外で人口が増加したのは 5 丁目（15 人増）だけである。ほかの丁目では依然として減少傾向にあった。ただ、1 丁目

第3-3図 東川崎地区の人口の推移 (単位：人)

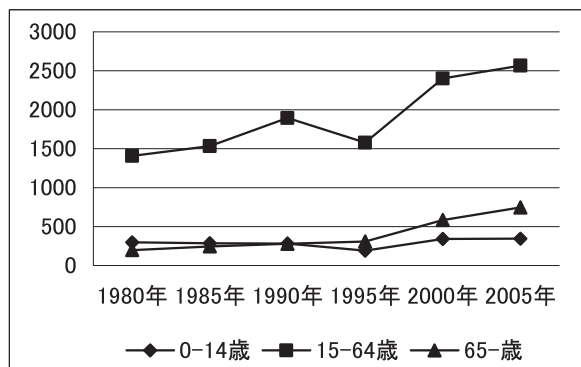


年齢層別	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
0-14歳	310	230	421	463	328	246
15-64歳	1,611	1,292	1,967	1,815	1,710	1,651
65-歳	244	289	384	490	530	587
合計	2,171	1,826	2,794	2,768	2,569	2,491

丁目別	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
1丁目	10	5	1,249	1,327	1,239	1,173
2丁目	22	23	15	4	6	8
3丁目	—	—	21	—	7	—
4丁目	344	306	221	209	142	86
5丁目	434	291	306	513	443	387
6丁目	598	550	427	411	411	405
7丁目	763	651	555	304	321	432
合計	2,171	1,826	2,794	2,768	2,569	2,491

出所：国勢調査各年版より筆者作成。

第3-4図 新開地地区の人口の推移 (単位：人)



年齢層別	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
0-14歳	296	288	284	193	341	344
15-64歳	1,409	1,532	1,895	1,579	2,402	2,567
65-歳	200	246	281	310	583	748
合計	2,022	2,101	2,470	2,082	3,327	3,721

丁目別	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
1丁目	453	560	809	753	647	681
2丁目	204	214	207	62	238	239
3丁目	217	259	270	223	321	372
4丁目	306	215	271	200	552	646
5丁目	297	328	243	207	677	688
6丁目	545	525	670	637	892	1,095
合計	2,022	2,101	2,470	2,082	3,327	3,721

注：上の表で、原資料では「0-14歳」「15-64歳」「65-歳」の合計が「合計」と一致していなかったが、調整は不可能なので原資料からそのまま転記した。

出所：前図と同じ。

は 1995 年をピーク（1,327 人）として、2005 年には約 150 人減少している。5 丁目は 1995 年までは伸びていたが、以後減少している。一方ほかの丁目では、人口の減少が止まらない。ただ、7 丁目は 1995 年に底を打ったのを機に、2005 年まで徐々に人口を回復しつつある。とはいえ、総合的に見れば、ハーバーランド建設の効果は当初はあったが、徐々に薄れてきていることがうかがえる。

第二に、若者の減少と高齢化の進展である。1985 年に地区の「0～14 歳」の数が 230 人と底を打っていたが、ハーバーランド効果により 1990 年に 421 人と急上昇している。とはいえ、これはほとんど 1 丁目の上昇分である。ほかの丁目では減少している。そして、1 丁目の「0～14 歳」人口がピークに達した 1995 年（287 人）以降、その大幅な減少を補えるほどの力がほかの丁目にはないのが現状である。これからも若者が大人になってますます家から出ていくと予想され、またその一方ですべての丁目が高齢化が進展しているため、まちの持続性に疑問符をつけざるを得ない。まちに住む人口を一定数に保ちたいのであれば、ただ多くの人に入居してもらうだけでは不十分である。たとえば、入居時点をずらして世代が分散されるようにするなどの工夫をとっていれば、このような事態を避けられたのではないだろうか。

②事業所数・従業者数からの検証

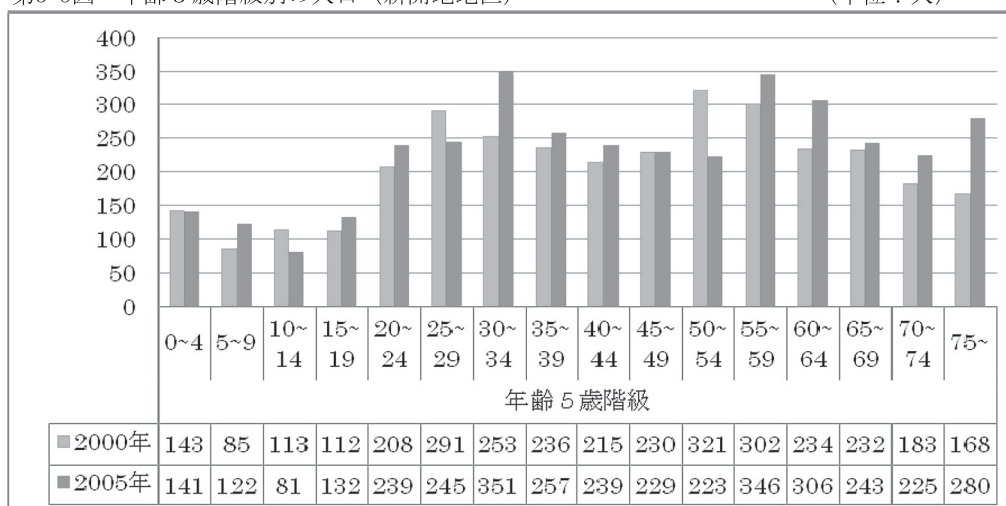
第 3-2 図から、ハーバーランドのまちびらきによって 1 丁目で非常に大きな雇用が生まれたことは明白である。東川崎地区（あるいは次に扱う新開地地区）の住民がハーバーランドで働いて賃金を得ているのであれば、住居と職を提供したという点で、インナーシティ対策として大いに機能していると評価できる。ただし、ハーバーランドの従業者が、両地区の住民かどうか定かでない。それに加えて、小売業、飲食店、サービス業といった景気動向に左右されやすい業種だけに、安定的な職であるとはいいがたい。このように考えると、インナーシティ対策として機能していると評価できるだけの十分な根拠がない。

[2] 新開地地区

①人口からの検証

第 3-4 図およびそれに付した表を見てもらいたい。新開地地区も東川崎地区と同様に 1985 年から 1990 年にかけて人口が急激に増加している。この最大の要因として考えられるのが、住宅着工の活発な動きに伴う豊富な住宅供給⁵⁹である。住宅着

第3-5図 年齢5歳階級別の人口 (新開地地区) (単位:人)



出所:前図と同じ。

工が活発になった背景は定かでないが、ハーバーランドという新しいまちの近くに住宅を建てたいという供給側と、新しいまちの近くに住みたいという需要側の意向がマッチした結果であると予想される。そのように考えれば、ハーバーランド建設の効果がここにも波及していることがいえよう。しかし、この効果を奪ったのが1995年の阪神・淡路大震災である⁶⁰。1985年から1990年の期間に地区に住みはじめるようになった人々がすぐに退去するとは考えにくい。すると、昔からの住民が住宅倒壊などの影響でまちを離れざるを得なくなった、という可能性が浮上する。特に「0-14歳」「15-64歳」が減少し、「65-歳」が増加していることから、比較的若い層がまちから離れ、高齢層がまちに残ったことが予想される。

1995年以降はデータが乏しいため推測となるが、震災復興の過程で区画整理が実施されて、マンションなどの住宅建設が進んだ結果が、地区全体の人口増加につながっているといえよう⁶¹。ただし、この傾向を単純に喜んではならない。第3-5図からわかるように、高齢化が急速に進んでいるからである。長期的に見れば、東川崎地区よりも大きな反動が生じかねず、今後は従来のインナーシティ問題に加え、急速な高齢化という難題に対応しなければならぬことだけは、確かであろう。

②経済活動からの検証

では次に、事業所数・従業員数・経済活動の観点から検証していきたい。第3-6図、第3-7図を見てもらいたい。この図から読み取れるのは、雇用面に限ると新開地地区にはハーバーランド効果が十分に及んでいないということである。1991年

から1996年の間の95年に大震災があったので、この期間に事業所数・従業員数の減少の傾きが大きくなるのは理解できる。しかし、1996年から1999年にかけて従業員数が急増したとき以外では、事業所数も従業員数も減少傾向にある。これは、ハーバーランドが少なくとも新開地にプラスの影響を及ぼしているとはいえない、ということの意味するのではないか。

では、次から事業所・企業統計の産業大分類における、飲食店と小売業という観点から分析を加えていきたい⁶²。

a 飲食店

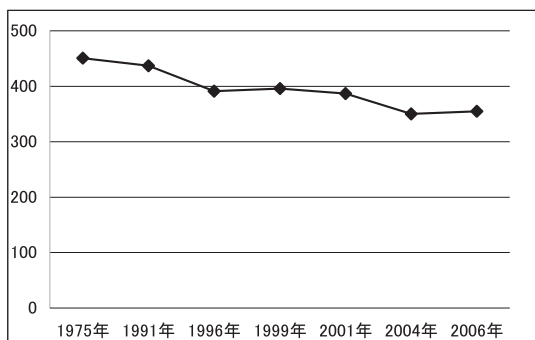
まずは飲食店だが、新開地地区とハーバーランドの中心地である東川崎町1丁目を比較したい。第3-8図、第3-9図を見ると、飲食店に関しては、売上高などは不明だが、ハーバーランドはまちびらき前から苦戦していた新開地地区の救世主になることはできなかったという評価を下さざるを得ないだろう。

b 小売業

次は、小売業についてである。第3-10図、第3-11図を見てもらいたい。

これらの図からも、小売業の事業所数・従業員数に関してハーバーランドの開発は新開地地区に波及効果を及ぼしているとはいえない。結果的に、神戸市会の自民党平成会議員団の浜崎為司議員(当時)と日本共産党神戸市会議員団の橘暉一議員(当時)の懸念は的中してしまったわけである⁶³。では、年間商品販売額そして売場面積はどうだったのだろうか。

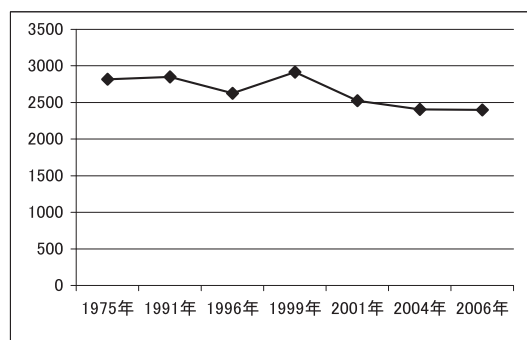
第3-6図 事業所数の推移（新開地地区）



出所：第3-1図と同じ。

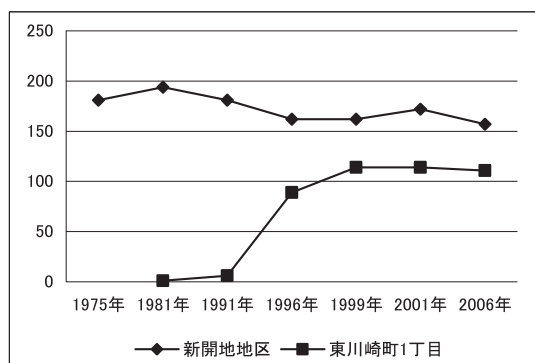
第3-7図 従業者数の推移（新開地地区）

（単位：人）



出所：前図と同じ。

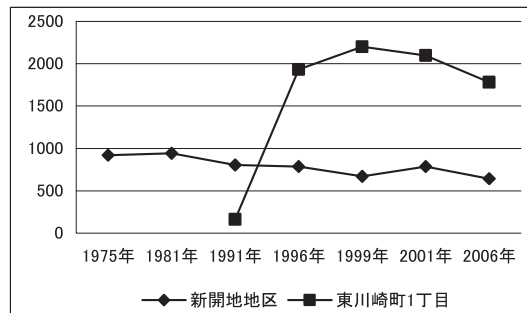
第3-8図 事業所数の推移（飲食店）



出所：前図と同じ。

第3-9図 従業者数の推移（飲食店）

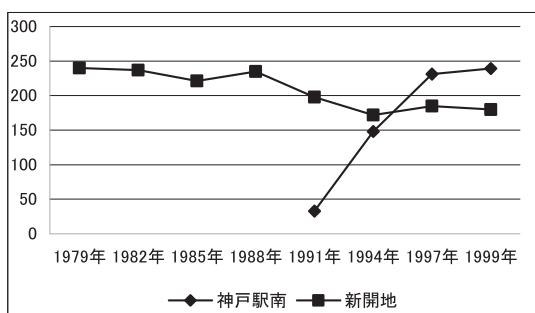
（単位：人）



注：東川崎町1丁目の1981年の従業者数は秘匿されているため、データなし。

出所：前図と同じ。

第3-10図 事業所数の推移（小売業）

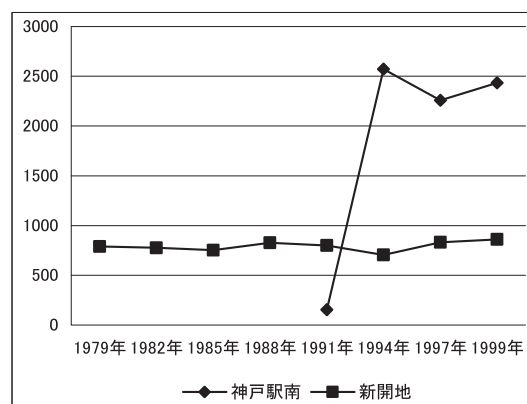


注：この統計における「新開地」は、私が今回定義している「新開地地区」よりも広い範囲となっている。また、今回私が定義しているハーバーランド地区は、商業統計調査で1999年までは「神戸駅南」に含まれていた。これ以後同じ。

出所：「神戸の商業—商業統計調査結果」各年版より筆者作成。

第3-11図 従業者数の推移（小売業）

（単位：人）



出所：前図と同じ。

第3-2表 年間商品販売額

（単位：百万円）

	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年
神戸駅南				62,665	75,472	76,565
新開地	752	826	801	705	831	862

出所：「神戸の商業—商業統計調査結果」各年版より筆者作成。

第3-3表 売場面積

（単位：㎡）

	1982年	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年
神戸駅南					85,324	91,524	90,890
新開地	15,537	13,076	12,652	12,861	11,944	13,357	16,220

注：神戸駅南については、ハーバーランドのまちびらき以前のデータを発見できなかった。

出所：前表と同じ。

第3-2表、第3-3表を見ると、神戸駅南と新開地の年間商品販売額と売場面積とが同時に伸びている時期がある。このことより、ハーバーランドの効果がここで見られると解釈することもできる。しかし、数字をよく見てみると、まちびらきした1992年をはさんだ91年から94年にかけては、新開地の年間商品販売額も売場面積も減少していることが読み取れる。すなわち、まちびらきはここでもプラスの影響を直接的に与えたとはいえない。むしろ、1994年以降の売場面積の伸びから判断すると、何らかの大型店が新開地に出店し、そこが年間商品販売額をも牽引していると考えるのが自然であろう。

このようにハーバーランド整備事業は、私の定義する「インナーシティの活性化」に寄与したとはいいがたい。インナーシティ問題は、ハーバーランドや地下鉄海岸線のような周辺地域における大規模開発により解決されるような問題ではもはやなく、より根本的・構造的な問題があることを示唆している⁶⁴。私は個人的には、波及効果が必ずしも保証されない大規模開発に頼るよりも、民間業者を圧迫しない範囲内で、この問題を抱える地域内に安価な住宅を供給(本来なら実施済みのはずだが)したり、その地域に住む自営業者に対して経営のアドバイスをしたりするような地道な政策のほうが、長期的には持続性のあるまちの構築というよい結果を出すことができるように思われる。確かに、このような施策には粘り強さと長い時間が要求されるが、このようなことがポーズではなく実際にできる数少ないセクターが、行政なのではないか。

第3節 産業構造転換の旗手になっているのか

高寄氏は、都市づくりの系譜から見たとき、ハーバーランドの政策目的として「都市が生産を中心とする産業社会から、情報・消費などを中心とするポスト産業社会を迎えて、空間・経済・社会構造のすべてにわたって再編成を求められているのである。この都市構造再編成という時代転換のニーズを充足するための新しいタイプの開発プロジェクトであること」⁶⁵と述べている。確かに彼の述べるとおり、ハーバーランドは消費の場所として一定の機能を果たしている。問題は、「情報」の機能である。ここでは、その検証をしたい。

[1] インテリジェント・シティ計画

まちびらきのときに、神戸ハーバーランド情報センターが設立された、とすでに述べた。そこに

は神戸市の行政情報を中心に、市内の全情報が蓄積され、住民サービスシステムを通じて、市民、企業が端末機で検索できるサービス網が構築されており、現在もその機能が残っているらしい⁶⁶。とはいえ、インテリジェント・シティ計画は当初の思惑が大きく外れた結果になった。インターネットの爆発的な普及がその最大の原因である。そして、神戸ハーバーランド情報センターは「情報化の拠点としての機能が、いつの間にかなくなっていた」⁶⁷。では、市はこの事態に対してどのような検証をしたのだろうか。残念ながら、市は報告書という形では総括していなかった。ただ、次の市の情報政策のKIMEC構想の際に、その教訓を生かしたとのことだった⁶⁸。

私は、市がインターネットの爆発的な普及が予想できなかったためにインテリジェント・シティ計画を実質的に放棄せざるを得なくなったこと自体は仕方がないと思っている。もちろん、時代の先を読むのに失敗したことは否定できないが、多くの人にとって予想できないことが起こることもある。予想ができなかったことを非難しすぎることは、あまり建設的でない。私が問題にしたいのは、検証を十分にせず、公開文書という形で残さなかったことにある。このことについては、のちほど述べたい。

[2] 情報産業

[1]で述べたように、市が導入したインテリジェント・シティ計画はうまくいかなかった。その一方で、情報産業はハーバーランドに立地したのだろうか。

その一つの目安となるのが、情報通信業の事業所数・従業者数であろう。第3-1表を見ると、ハーバーランドのほうが従業者数では三宮よりも多い。ハーバーランドは情報通信業がさかんなのかと一見思われるが、実態を調べてみると、先述のように、NTT西日本と神戸新聞社、それに加えラジオ関西という地元メディアがハーバーランドに立地しているため、従業者数が多くなっているものと考えられる。確かにITソリューションのアイ・ピー・エス(ホームページではサービス業に分類とあったので、厳密には情報通信業という分類ではない)のような若い企業もある。しかし、それがクラスターとなっているような形跡は見当たらない。むしろ、住宅地図を見ているかぎり、大企業のグループ会社・子会社が立地しているケースのほうが多い。

このように見ていくと、ハーバーランドは消費

という観点では産業構造の転換の旗手にある程度はなっている。しかし、情報産業がこの地区に集積した、という痕跡はあまり見られない。

政策的観点から検証すると、一定の効果はあったが、市が巨額を投じる必要があったのか、疑問符をつけざるを得ない。それゆえ、神戸市がインナーシティ問題、産業構造の転換の必要性といった課題を抱えていたとはいえ、過熱気味の日本経済、民間活力導入、旧国営企業の民営化といった社会的な背景が揃っていたからこそ進んだ計画ともいえる。

一方、神戸市の認識としては、1993年には「時代の波にうまく乗ってきた」⁶⁹、1998年には「ハーバーランドの整備あるいは神戸駅前の再開発、これらについては一応形ができ上がって、現在にぎわいを呈しておるということでございます」⁷⁰、2005年には「ハーバーランド自体の活性化については、ハーバーランド情報センターがあり、いろいろ活性化策が検討されている」⁷¹、2009年には「昨今、ハーバーランド全体を取り巻く状況も極めて厳しい状況」⁷²となっている。市はさすがに、ハーバーランドが苦しい状況にあることを認めざるを得なくなったようである。市会ではもっと早い段階からハーバーランドの苦戦が指摘されていただけに、市も何らかの形で対応策をとることは困難であったとしても、せめて実態調査をし、何が起きているのかを正確に把握すべきではなかっただろうか。市民から集めた税金を投じて行った事業である以上、「市民の税金がどのように使われ、その結果どのような事態が起こったのか」という情報を市民に提供する準備だけは怠るべきではなかった。

第4章 ハーバーランド整備事業の検証(2) ～まち自体の観点から

この章では、まち内部から迫ってみたい。この節では、まち全体の運営をサポートしている神戸ハーバーランド株式会社の概要紹介、主な商業施設・オフィスのテナントの変遷、まちびらき以来一つのテナントとしては唯一撤退していない神戸阪急の現況、三宮・元町との比較やヒアリング調査を通じて浮かび上がってきたまちの課題について述べていきたい。

第1節 神戸ハーバーランド株式会社

神戸ハーバーランド株式会社（旧神戸ハーバーランド情報センター、2008年7月1日商号変更）

は、資本金16億5,000万円のうち神戸市が32.12%、その他民間企業多数が出資して設立した第三セクターである（第4-1表）。この表より、ハーバーランド計画に大いに寄与した企業が出資していることがわかる。ここには地元企業が含まれていないが、現在は株主として出資している（引受株式数は不明）。ほかにも、テナントを出している企業も出資している⁷³。

第4-1表 神戸ハーバーランド株式会社 株主
(設立時)

発起人の氏名	所在地	引受株式数
神戸市	神戸市	10,000
神戸商工会議所	神戸市	5
竹中工務店	大阪市	3,995
住友生命	大阪市	3,000
日本生命	大阪市	3,000
日本電気	東京都	3,000
大阪ガス	大阪市	2,000
三菱倉庫	東京都	2,000
日建設計	大阪市	100

注：神戸ハーバーランド株式会社設立に際しての株式発行価額は、1株50,000円。

出所：神戸ハーバーランド株式会社HP
(<http://www.kobeharborland.com/about/certificate.html>、2009年6月12日データ取得)による。

また、次のページの第4-2表、さらに事業別に見た第4-3表（55ページ）を見ると、貸室事業収入、地区管理事業収入、そして公共施設の利用予約のできる「あじさいネット」の運営などにより得られる情報サービス事業収入で大半を占めることがわかる。

問題は、第4-4表（55ページ）にあるように、1億4,500万円も受託料収入・補助金収入があることである。つまり、約30%が自力の収入ではない、ということである。確かに外郭団体は利益を上げるための団体ではないが、果たしてこのような事業をわざわざ行うために外郭団体を活用する必要があるのか。山本企画部長は「あじさいネット」の業務は依然としてあるが、情報化の拠点となることはできず、以後まちづくりのほうが主要業務となった、と述べていた⁷⁴。しかし『神戸市外郭団体経営評価委員平成17年度活動報告書』においては、「ハーバーランド運営協議会の運営は、構成団体の共通課題解決のための組織であり、その運営は、将来的には民間主導で行うべきである。（中略）協議会の業務を除くと、ビル賃貸業務がほとんどの業務となり、会社を存続する意義は失われる。将来的には他団体との統合を考えてはどうか」⁷⁵という厳しい評価が下されている。

資 本 と 地 域 第 6・7 合併号 (2010 年 10 月)

第4-2表 神戸ハーバーランド株式会社決算公告

貸借対照表 (単位: 百万円)	2003年度	2004年度	2005年度
資産の部			
流動資産	831	506	469
固定資産	2,089	2,164	2,081
有形固定資産	2,037	1,971	1,888
無形固定資産	4	1	2
投資その他の資産	48	192	191
資産合計	2,920	2,670	2,550
負債及び資本の部			
流動負債	371	201	255
固定負債	803	715	534
負債合計	1,174	916	789
資本金	1,650	1,650	1,650
利益剰余金	96	104	111
当期末処分利益	96	104	111
資本合計	1,746	1,754	1,761
負債・資本合計	2,920	2,670	2,550

損益計算書 (単位: 百万円)	2003年度	2004年度	2005年度
営業収益	800	761	655
営業費用	747	722	612
営業利益	53	39	43
営業外収益	1	1	2
営業外費用	25	21	18
経常利益	29	19	27
特別損失	14	4	12
税引前当期純利益	15	15	15
法人税、住民税及び事業税	4	10	7
法人税等調整額	▲1	▲3	1
当期純利益	10	8	7
前期繰越利益	86	96	104
当期末処分利益	96	104	111

貸借対照表 (単位: 百万円)	2006年度	2007年度
資産の部		
流動資産	481	328
固定資産	1,926	1,941
有形固定資産	1,832	1,777
無形固定資産	1	1
投資その他の資産	91	163
資産合計	2,407	2,269
負債及び純資産の部		
流動負債	228	137
固定負債	405	345
退職給付引当金	7	
その他	397	
負債合計	633	481
株主資本	1,774	1,787
資本金	1,650	1,650
利益剰余金	124	137
(その他利益剰余金)	124	137
純資産合計	1,774	1,787
負債・純資産合計	2,407	2,269

損益計算書 (単位: 百万円)	2006年度	2007年度
売上高	601	531
売上原価	379	352
売上総利益	222	179
販売費及び一般管理費	173	154
営業利益	48	25
営業外収益	1	2
営業外費用	15	12
経常利益	34	16
特別損失	2	
税引前当期純利益	32	15
法人税、住民税及び事業税	15	6
法人税等調整額	4	△4
当期純利益	12	13

出所: 神戸ハーバーランド株式会社決算公告各年版より筆者作成。

では、神戸ハーバーランド株式会社は、まちづくりでどのような業務を行っているのか。まちの運営協議会の事務局、いわばまちの自治会の世話役をやっているようである。しかし、あくまでも民間の活動には介入せず、商業施設の事業が立ちいくようにサポートすることをはじめ、地区内活性化を図っている。これがはらんでいる問題点のはちほど「まちの課題」の箇所で見していきたい。

第4-3表 事業別収入（2007年度）（単位：千円）

売上高	531,227
貸室事業収入	196,833
地区管理事業収入	196,303
情報サービス事業収入	105,573
その他事業収入	32,518
売上原価	352,183
売上総利益	179,044

出所：神戸ハーバーランド株式会社第20期決算公告より筆者作成。

第2節 テナントの動向

まちの魅力、活力を考える上で重要なのが、テナントの定着度合いであろう。民間企業であれば、採算性を考慮しながらどこに立地するのかを長期的なスパンで決定するのがふつうである。つまり、採算に合わない、あるいは将来的に魅力が低下すると判断された場所のテナントの定着率は低くなるといえる。そこで、ハーバーランドの主な商業施設・オフィスビルで、どのようなテナントが入っているかを把握できるデータをもとに、分析を加えていくことにする。今回は1993年（まちびらき直後）、1998年（震災復興の過程）、2003年、2008年の住宅地図を用いて算出した。なお、以下のルールに基づいてテナント数はカウントしている。

*テナントの名称が同じものは、フロアがまたがっていても1とカウントする。なお、〇〇支社、〇〇支部、〇〇室と分かれているものは、たとえ会社名が一緒でも別のテナントとして扱っている。

*受付、ホール、商業施設のインフォメーションは除外している。

第4-4表 その他の取引（2007年度）

（単位：千円）

属性	名称	議決権等の所有	関連当事者との関係	取引の内容	取引金額	科目	期末残高
主要株主	神戸市	被所有、直接32.1%	役員への就任	受託料収入	95,551	売掛金	9,554
			委託契約及び賃貸借契約の締結	土地建物の賃借料の支出	63,090		
			補助金の受給	補助金収入	50,643		

出所：前表と同じ。

*会社名・店舗名が変更されたものについては、筆者が把握できた範囲で継続あるいは撤退と判断している（例：国鉄→JRは同じ、とカウント）。

ハーバーランドのオフィスビルのテナントや商業施設の運営者は頻繁に代わっているため、事前にそれを一覧表（第4-5表、56ページ）にしておく。

以下、「5年前と同じテナント数」「5年前とは異なるテナント数」「5年後には撤退しているテナント数」の3つの観点から分析していきたい。なお、空欄の箇所はまだ建設されていなかったか、存在してはいたが住宅地図には詳細なデータが記載されていなかったか、のいずれかの要因である。

[1] 定着しない商業施設

第4-6表から、「5年前と同じテナント数」の大きく変動していることがわかる。特に1998年から2003年にかけての減少幅が目立っている。最近はいくつかのオフィスビルにおいては、1つの企業が何フロアも占めるといった事態も出てきている。そういう意味で、オフィスビルのほうが、商業施設よりは定着率は高いといえる。商業施設で健闘している数少ない施設は「(5)モザイク」であるが、山本企画部長によると、モザイクにはこだわりのある店が多いとのことである。独自性を打ち出し、他の商業施設との差異化をはかることに成功した結果、多くのテナントが残っているように私には思われる。

[2] 激しい入れ替わり

次に、第4-7表を見てもらいたい。第4-6表とこの表とを比べたとき、いかにハーバーランドの商業施設やオフィスビルのテナントが入れ替わっていることがわかるだろう。私は[1]では、商業施設の状況のほうが悪いと書いたが、それは相対的なものであって、絶対数で見ると半数近くのテナントが入れ替わっていることがわかる。この激しい入れ替わりから、ハーバーランドが立地場所として何らかの問題をはらんでいることは明白であろう⁷⁶。

第4-1図 現在のハーバーランド



出所：神戸ハーバーランド株式会社HP (<http://www.harborland.co.jp/guide.html>) より。データ取得日 2009年5月25日。

第4-5表 商業施設・オフィスビルの運営者およびビル名称の推移

	1993年	1998年	2003年	2008年
(1)	神戸西武	ハーバーサーカス	ハーバーサーカス	ファミリオ
(2)	神戸ハーバーランドセンタービル	神戸ハーバーランドセンタービル	神戸ハーバーランドセンタービル	神戸ハーバーランドセンタービル
(3)	ダイヤニッセイビル	ダイヤニッセイビル	ダイヤニッセイビル	ダイヤニッセイビル
(4)	オーガスタプラザ	オーガスタプラザ	プロメナ神戸	プロメナ神戸
(5)	モザイク	モザイク	モザイク	モザイク
(6)	デュオこうべ	デュオこうべ	デュオこうべ	デュオこうべ
(7)		クリスタルタワー	クリスタルタワー	クリスタルタワー
(8)			神戸情報文化ビル	神戸情報文化ビル
	ダイエー せいでん	ダイエー せいでん	ダイエー せいでん	Ha・Re

出所：住宅地図各年版より筆者作成。

第4-6表 5年前と同じテナント数 (番号は第4-5表に対応。以下同じ。)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1998年	不明	32		35	57	52		
2003年	14	22	23	6	43	29	20	
2008年	4	31	29	11	62	36	20	26

注：神戸西武のテナント数を把握できなかったため、「不明」とした。

出所：前表と同じ。

第4-7表 5年前とは異なるテナント数

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1998年		24		52	27	8		
2003年	40	26	18	18	46	30	27	
2008年	33	41	20	44	23	26	14	10

出所：前表と同じ。

第4-8表 5年後には撤退しているテナント数

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1993年		12		45	32	7		
1998年	99	34	17	81	41	31	25	
2003年	50	17	12	13	26	23	27	11

出所：前表と同じ。

[3] 撤退数の多さの穴埋めをする進出数の多さ
 そして第4-8表を見てもらいたい。この表から、特に商業施設の運営者が交替したときに、大幅な入れ替えが起こっていることがわかる。確かに、消費者のニーズに応じたテナントが次々に入ることには消費者にとっては喜ばしいことかもしれない。また、運営者にとっても、収益をあげられるテナントのほうが望ましいので、収益性の高いテナントを次々と入れようとするだろう。しかし逆に、店の常連になったとしても、すぐにテナントを入れ替えられてしまう可能性もあるので、まちに愛着をもてない人もまた多いように思われる。

第3節 最後の砦、神戸阪急

今回のテナント数の推移では取り上げなかったが、神戸阪急はこのまちにおいては非常に重要な存在である。なぜなら、まちびらき以来商業施設で残っている唯一の巨大テナントであるからである。そこで、神戸阪急の近年の経営状況の分析を行いたい。ただ、百貨店業界は全体として苦しい状況にあるので、そのことも考慮に入れておく必要がある。

第4-9表によると、神戸阪急も厳しい状況に置かれていることがわかる。売上高も、2005年のダイエーの撤退もあって、減少傾向にある。また、従業員数が減少する一方で、臨時従業者数で人員の調整を行っていることがうかがえる。仮に神戸阪急がハーバーランドから撤退することになれば、イメージ面でも来街者数面でも、ハーバーランドへのダメージははかりしれない。一部では撤退するのではないかという報道もなされたが、山本企画部長はそのような話は聞いていないとのことであった。

第4節 まちの課題

これまでにまちの内部から迫ってきたが、ここで改めてまちの苦戦の原因について考えてみたい。果たして神戸市の商業全体が不調なのか、それともハーバーランドだけが苦戦しているのか。ここでは三宮・元町の小売業との比較、ヒアリング調査から判明したことについて述べたい。

[1] 三宮・元町との比較（小売業）

第4-2図と第4-3図を見ると、「神戸駅南」地区はハーバーランドのまちびらき後は順調に事業所数を伸ばしているのに対して、三宮・元町はバブル崩壊、阪神・淡路大震災といった外的要因によって大きなダメージを受けた。ハーバーラン

ドはそれらの地区の受け皿になったと考えられる。しかし、2000年代になると、話が変わってくる。三宮・元町（これは第4-2図の三宮・元町とくり方が変更されている）の事業所数は落ち着きを見せはじめているのに対して、ハーバーランドはハーバーサーカスの閉鎖もあって2004年には半分近くにまで落ち込んでいる。

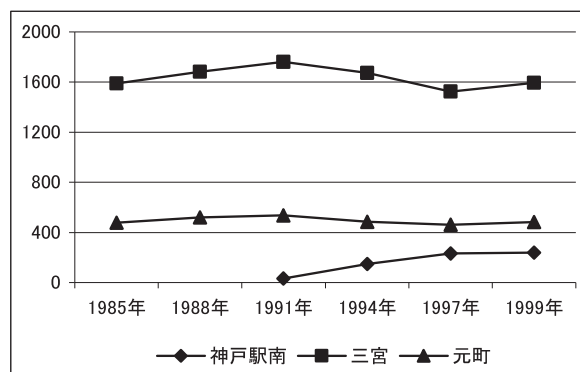
では、次に第4-4図、第4-5図を見てもらおう。この図で見られる傾向は、事業所数の推移のものとほぼ合致している。ちがいをあげるとすると、

第4-9表 神戸阪急の経営状況（第86期～第90期）

期	期間	売上高 (百万円)	前期比 (%)	従業員数 (名)	臨時従業員数 (名)
第86期	2004.4～2005.3	15,430	90.8	94	177
第87期	2005.4～2006.3	14,787	95.8	103	186
第88期	2006.4～2007.3	14,441	97.7	93	193
第89期	2007.4～2008.3	13,721	95.0	85	213
第90期	2008.4～2009.3	11,824	86.2	81	193

出所：『H20リテイリング有価証券報告書』各年版より筆者作成。

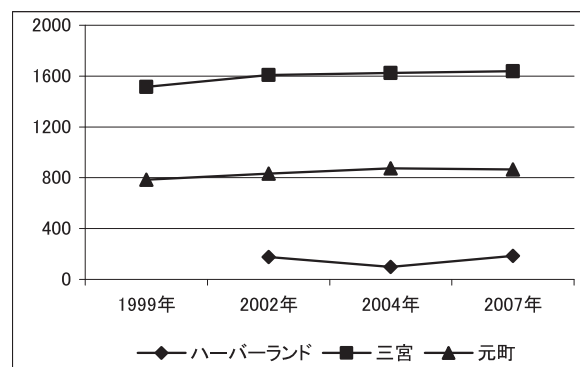
第4-2図 商店事業所数の推移（小売業）



注：「三宮」「神戸駅南」は1999年～2007年の「三宮」「ハーバーランド」の地域よりも広く設定されている。逆に「元町」は、1999年～2007年のデータでは1999年以前のものよりも地域が拡大されている。このような理由で、同じ1999年時点のデータでも数値が異なっている。

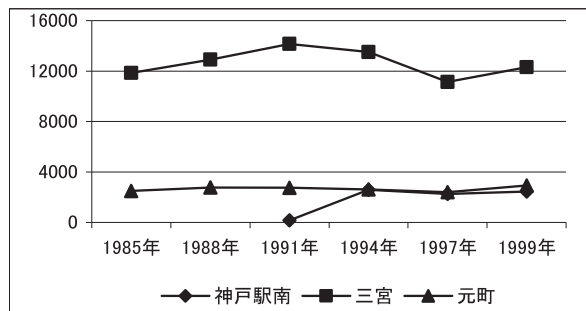
出所：「神戸の商業—商業統計調査結果」各年版より筆者作成。

第4-3図 商店事業所数の推移（小売業）



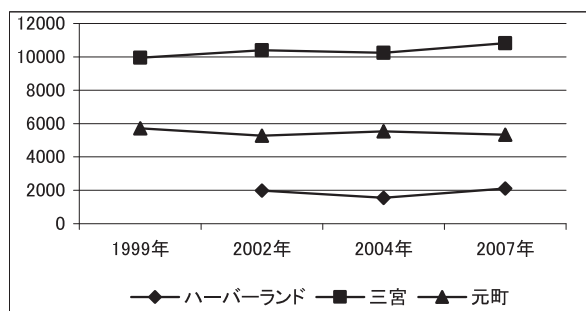
出所：前図と同じ。

第4-4図 従業者数の推移 (小売業) (単位:人)



出所:前図と同じ。

第4-5図 従業者数の推移 (小売業) (単位:人)



出所:前図と同じ。

第4-10表 年間商品販売額の推移 (1985年~1999年)

	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年
神戸駅南				62,665	75,472	76,565
三 宮	370,453	416,618	521,602	472,864	389,095	408,403
元 町	52,166	51,934	65,808	55,698	52,478	53,906

出所:「神戸の商業—商業統計調査結果」各年版より筆者作成。

第4-11表 年間商品販売額の推移 (1999年~2007年)

	1999年	2002年	2004年	2007年
ハーバーランド		56,160	40,472	38,120
三 宮	282,329	243,828	238,015	241,665
元 町	185,439	180,407	176,514	182,719

出所:前表と同じ。

第4-12表 売場面積の推移 (1985年~1999年) (単位:㎡)

	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年
神戸駅南				85,324	91,524	90,890
三 宮	207,301	230,629	259,816	270,627	215,291	259,999
元 町	36,256	38,614	37,525	37,708	37,161	39,595

出所:前表と同じ。

第4-13表 売場面積の推移 (1999年~2007年) (単位:㎡)

	1999年	2002年	2004年	2007年
ハーバーランド		83,655	77,633	98,102
三 宮	202,989	193,475	211,793	207,967
元 町	103,665	106,397	109,865	111,886

出所:前表と同じ。

1997年に「神戸駅南」地区の従業者数が微減していることと、三宮の従業者数が2000年代になって以降伸びていることである。

次に、第4-10表、第4-11表を見ると、年間商品販売額も事業所数・従業者数の推移と似た傾向を示していることがわかる。しかし、注目してもらいたいの、第4-11表のハーバーランドである。事業所数・従業者数は2004年から2007年にかけて増加傾向にあった一方で、同時期の年間商品販売額は減少している。つまり、1店舗当たりの販売額が下がっているのである。さらに2002年から2007年にかけて、年間商品販売額は約32%減少している。このことが示唆しているのは、小売に関しては、消費者にとってハーバーランドに魅力的な店舗が少ない、ということだろう。

そして第4-12表と第4-13表からは、1999年までは事業所数・従業者数の推移と連動しているが、それ以降は独自の傾向をたどっていることがわかる。ハーバーランドに関していうと、2007年に大幅に売場面積が広がっている。これは、ユニクロが2007年3月にこの地区に出店(売場面積990坪)したことが主な要因であると考えられる⁷⁷。

これまでの議論をまとめると、以下のようになる。神戸市都心部の小売業は、景気の影響を大いに受けている。しかし、2000年代に入ってから、商業地区ごとに異なった動きをとるようになった。三宮は2004年から2007年にかけて売場面積が狭くなったにもかかわらず、年間商品販売額が同時期に増加している。元町はどの指標から見ても、比較的変動は小さい。そしてハーバーランドは、他の2地区と比較すると、苦戦しているといわざるを得ない。従業者数と売場面積が伸びているにもかかわらず年間商品販売額が低迷しているということは、他の2地区、あるいは市内の他の大型商業施設との差異を打ち出せず、競争力で後れをとっていると考えられる。

[2] まちの苦戦の原因

ヒアリング調査を踏まえて、自らの考察を加えると以下の課題が見えてきた。

① 乏しい商業施設間の連携

テナントは収益をあげて、賃料を支払わなければならない。そのため、まち全体の魅力を向上させることには賛成だが、どうしても自分の店舗の売上を優先せざるを得ない。そこで、自分の店舗の中に客をとどめようとする戦略をとる。それが結果的に、まち全体への波及効果を小さくしてし

まっている。この事態に対し、すでに2000年の時点で、神戸市会のさわやか神戸・市民の会市会議員団の高山晃一議員（当時）は、個々の事業の強力なコンセプトを打ち出すだけでなく、まち全体のビジョンを明確にする必要性を訴えていた⁷⁸。しかし、その指摘は反映されたとはいいがたい。むしろ、反映しようがないのである。このことについては、のちほど述べたい。

②まち自体の魅力の低さ

かつてハーバーランドには「スイーツハーバー」という各種スイーツを味わえる商業施設があり、非常に活況を呈していた。しかし、オープンからわずか3年ほどで撤退することとなってしまった。契約が完了したから、というのが表向きの理由だが、実際のところはそうではないらしい。投資ファンドがここ5～6年に商業施設のオーナーになっているという状況があるとのことだったので、それを踏まえると、ファンド側が価値の高いうちに売却しておこう、と判断した可能性が考えられる。

また、別の問題としてハーバーランドの独自性が見えない、という点もあげられる。前出の青木係長も同様のことを指摘している⁷⁹。確かに有名店で何かを買おうとするのであれば、客もわざわざハーバーランドに来る必要がなく、別の場所（三宮・元町）でも問題ない。山本企画部長は、「スイーツハーバーのような神戸らしい集客施設ができればいいが、それはテナントの方針だから仕方がない」⁸⁰と述べていた。

③外的要因

ハーバーランドはまちびらき以来、好景気を享受することがない。まちびらきしたときにはすでにバブルは崩壊しており、「失われた10年」に巻き込まれることになった。2000年代の前半に一時好景気であったが、「実感なき成長」とも表現されるように、国民の所得上昇を伴うものでは必ずしもなかった。飲食店・サービス業といった、消費依存型の業種が中心のハーバーランドにとって、この外的要因が非常に大きく響いたことは間違いない。

このほかにも、ハーバーランド不振の一因として、周辺地区の従業者数の大幅減があげられよう。たとえば、ここでは表を載せていないが、東川崎町1丁目に次いで従業者数の多い東川崎町3丁目では、1991年の3,683人が、2006年には3,005人へと大幅に減少している。出勤・退社時にハー

バーランドに寄る人がどれほどいるのか定かでないが、まちに寄る可能性のある人が減少すればするほど、その分の消費も低下することが予想される。

④神戸ハーバーランド株式会社の位置づけ

神戸ハーバーランド株式会社はまちづくりのサポートをしているとすでに述べたが、実際には各テナントとはどのような関係にあるのだろうか。

結論をいってしまえば、神戸ハーバーランド株式会社はまちの経営に全く関与していない。先ほど述べたように、むしろできない、といったほうが実態をよく反映している。たとえば、神戸ハーバーランド株式会社はビル所有者からテナント交替の連絡を事前に受けることはない。「情報提供」という形でしかその情報は得られない。というのも、あくまでも条件等は、各ビルの所有者とテナントとが交渉で決めるべきことだからである。仮に官が運営しているのであれば関与しても問題はないが、まちを実際に構成しているのはあくまでも民間である。それは、官が介入すべき領域ではない。ただ、まちづくりの全体計画を作ったのは市である。ここに、「ねじれ」が生じるのである。すなわち、誰が責任をもって実質的なまちづくりをしていくのかが不透明なのである。今後官民共同型事業の推進が増えていくことが予想されるが、両者の役割分担のあり方を明確に定めておいてから事業を推進することが、きわめて重要である⁸¹。

では、どのような事業を神戸ハーバーランド株式会社が実施しているのかというと、エリア全体の共通の利益となるような事業である。たとえば、市とタイアップして、国の補助金も利用しながらエスカレーターを設置したり、案内板の改善をしたりする事業である。確かにこれらの事業は重要だが、非常に役割が限定された「まちづくり」といわざるを得ない。

おわりに～21世紀の都市経営のあり方

これまでに神戸市都市経営の歴史、神戸ハーバーランド整備事業と同時代の社会的背景、整備事業の経過、整備事業の効果の検証を行ってきた。最後に、今までの議論を踏まえた上で本論の総括をしていきたい。

[1] 本論の総括

これまでの議論で明らかになったことは、以下の5点である。

①ハーバーランドは 1995 年の震災後、大きな被害を受けた三宮のある程度の受け皿になったことは事実だが、現時点では、三宮への一極集中は緩和されたとはいえ、依然として三宮に中心機能が集まっている。

②ハーバーランド整備事業は、人口面でまちびらき前後には「インナーシティの活性化」に寄与したといえる。しかし、新開地地区の経済活動の活性化には結びついていないと判断できる根拠がない。また、まちびらき後 17 年経過した現時点では、人口の増加・従業者数の増加といった当初の効果が薄れつつある。そして、新たな問題も生じつつある。特定の年齢階層に属する住民が増えたために、今後は急激な高齢化の進行が予想され、その問題にも対応しなければならなくなった。大規模開発プロジェクト頼みのインナーシティ対策では、根本的な解決は図れない。

③市がハーバーランドに期待した情報の機能は、失敗したといわざるを得ない。インターネットの爆発的な普及という、多くの人が予想もしなかった事態まで市に責任があるとするのは、やや酷であるように思われる。問題にすべきなのは、市税を投入したにもかかわらず、事業の検証を十分にできなかったこと、そして市民が税金の使途をチェックできるような形（報告書など）で残さなかったことである。

④官民共同型事業を推進する場合には、両者の役割分担を明確にしておかないと、のちのち様々な問題が生じることになる。行政の役割は都市の持続性を高めることにある。一方で、民間企業は収益を優先しなければ競争に勝ち残っていくことができないので、どうしても短期的視点で経営を行わなければならない。そこで、長期的なスパンで考える官と、短期的なスパンで考えざるを得ない民との「ずれ」が生じることになる。このことを行政が認識しておかなければ、ハーバーランドのような事態が今後も繰り返される。なお、本論から明らかになったことは、少なくとも、第三セクターでは対応が困難であるということである。

⑤ハーバーランドのまち自体は、現在苦境にあるといわざるを得ない。その最大の要因は、どこにでもあるような商業施設が多く、「神戸らしさ」が欠けていることにあるだろう。それでは、利便性に勝る三宮・元町に対して競争力をもつことは困難である。大規模商業施設をたててしまったがために、収益性の高い有名店に入ってもらわざるを得なくなり、結果的にまち独特の魅力を発揮しきれずにいることは、皮肉なことである。

これらのこと、特に①から④について、神戸市はどれほど認識しているのだろうか。これらのことは、検証をしてはじめて浮かび上がってくるのである。

[2] 提言～不確実な未来を乗り越えるにあたって

最後に [1] を踏まえた提言を行いたい。

①事務事業評価の発展的解消と事業検証体制の確立

日本において、これまでのように右肩上がりの時代はもはやあまり望めない。グローバル化が進み、そのうち日本の企業も外国に本社機能を移転する可能性すらある。しかも、国内では少子・高齢化の進行が著しい。生産を支える人材が枯渇する一方で、医療費や年金支給の額が拡大していくことが予想される。このような状況に加え、神戸市は阪神・淡路大震災という大きなダメージから完全に回復したとはいいいにくい状況である。

これを踏まえると、今後一層税収を効果的に使う必要がある。事務事業評価ではその実現はおぼつかない。指標の少なさ、そして 10 年、20 年といった長期的なスパンで見えていないことが問題である。私が今回やったように様々な観点から、重箱の隅をつつくぐらいの検証をしなければ、今後も税金を非効率的に使うことになりかねない。これは自治体だけでなく国の課題でもある。

前にも述べたが、ハーバーランド整備事業はインナーシティ総合整備基本計画のリーディングプロジェクト(1989 年度策定)のうちの一つである。それだけ重要なプロジェクトであるならば、神戸市も独自の検証をしてしかなるべきである。しかし、前出の青木係長によると、市はインナーシティ再活性化という政策目的を測る指標がなく、「数字を用いてその成果を示すことは難しい。データは区ごとのものが多く、ハーバーランドの効果は三宮・元町のある中央区に算入されてしまう」⁸² とのことだった。確かに、信頼性の高い統計データを用いる際にはこのような困難が付きまとう。しかし、市自身が相当額の市民の税金をつぎ込む事業を実施するのであれば、事業をはじめの前に効果の指標を市内部だけでなく有識者、市民との相談の上で決め、その決定過程をインターネット上でも公開し、さらに多くの人々からコメントをもらうことが何よりも重要ではないだろうか。そうすれば、今後その事業の効果測定する際に、より多くの市民の「納得」が得られるようになる可

能性が高いだろう。

このプロセスを通じて、市民も自分の住むまちの将来について真剣に考える機会が大いに増加し、結果的に真の意味での「地方自治」が実現するのではないかと。21世紀の都市経営で必要とされるのは、「市民活力」という意味での「民活」なのである。

②データの充実・整備

より正確で、充実した検証を行うためには、コストがかかるのは間違いないが、もっと詳細なデータが必要である。たとえば京都市の発行している『地域統計要覧』のように、学区別で様々な統計を横断的に網羅したデータがある。様々な統計から寄せ集めてその都度作成するよりは、このような情報があると全体としてのコストは低下するのではないかと。神戸市も、町丁別とまではいなくても、せめて国勢統計区別で集計できるものは、そうしたほうがよいのではないだろうか。青木係長も述べていたが、単に区ごとだけのデータでは、区内の地域多様性を分析する際の障壁となってしまう。

また、今回の検証作業で私自身非常に悩まされたことであるが、統計による分析をしようにも、頻繁に基準が変わってしまうので、長期的な分析をするにはいちいち修正を加えねばならず、手間がかかるし、正確な状況把握が困難となってしまう。時代時代の状況に合わせて、定期的に必要の見直しを加えることは重要だが、訂正の際に使用すべき数式なども記載すべきではないだろうか。

③地域の課題を大規模開発で解決することへの決別

神戸市は戦後以来、公共デベロッパーの経営システムの変遷こそあれ、一貫して大規模開発によって地域の課題を克服しようとしてきた。その手法に問題があったことも事実だが、同時にそれが市民福祉を充実させてきたこともまた事実である。しかし、これから待ち受けていると思われる課題は、大規模開発によって解決することがきわめて困難なものばかりである。ハーバーランド整備事業も、神戸市都市経営の限界を示している一つの例である。

現在神戸市はユネスコのデザイン都市に認定されるなど、文化面・ソフト面で都市の魅力を高めていこうとしているようである。問題は、これからである。神戸市が本当に開発主義路線から決別できるのか、それとも逆戻りしてしまうのか。ハード面の整備が得意であった神戸市にとっては厳しいばらの道であるだろうが、ますます自治体

の力量が問われる地方分権時代を迎えるにあたって、かつて「株式会社神戸市」と評された神戸市のはたすべき役割は大きい。

④人への投資

神戸市の都市経営に欠ける視点は何かののだろうか。それは何よりも「人」の視点である。確かに、都市経営主義によって市民福祉を向上させたことは間違いない。しかし、歴史を振り返る中で感じられたのは、市が都市経営の「システム」をいかに洗練したものにするか、機能させるかといったことばかりに注力していることである。そのようなシステムも一種の「ハコモノ」であり、中身の人間がしっかりしていないと、システムありきになってしまう。あくまでも社会を動かしているのは人間であって、その人間が進化（進歩ではない）しないかぎり、社会の課題も解決しない。そういった視点で考えると、産業構造をさらにソフト面へ転換していくとともに、神戸市が今後重点的に行うべきことは、教育分野における市民福祉の向上である。その教育で進化した神戸市民に「街造り」ではなく「まち創り」に積極的に参加してもらうことが、神戸市の活力を維持・発展していくには不可欠なのである。形ではなく、中身の伴った「市民活力」を核とした都市経営が行われることを願う。

最後に次の言葉でこの論文を締めくくりたい。

きわめて多くのことが不確実な時代において、一つだけ確実なことがある。それは、後世に私たちの社会を残すために、現在生じている困難を、私たちがありのままに捉え、その解決のために、正面から真摯に取り組まなければならない、ということである。

【注】

1 広原盛明編著『開発主義神戸の思想と経営』日本経済評論社、2001年、98ページ。

2 広原、同上書、81-87ページ。

3 神戸製鋼所の社史である、80年史編纂委員会編『神戸製鋼80年』1986年によると、神戸製鋼所は、高度経済成長期に「経済成長に合わせた事業規模の拡大」と「国際競争への勝ち残り」が求められていたため、さらなる事業用地を必要としていた。しかし、連続した埋立地の造成が困難であったために、神戸工場とは別に、加古川に工場を建設することが決まった。やがて1980年には、加古川製鉄所が神戸製鋼所の全社粗鋼比75%を占めるまでになった。このことから、仮に市が港湾・埋立事業を行って事業用地を確保していなければ、もっとはやいペースで市内の重厚長大産業の工場の機能が縮小したと考えられる。

4 大森光則『神戸市都市経営はまちがっていたのか—市職

員にも言い分がある』神戸新聞総合出版センター、2001年、100-102 ページ。

5 同上書、50 ページ。高寄昇三『宮崎神戸市政の研究—公共デベロッパ—論— (第 2 巻)』勁草書房、1993 年、79 ページ。

6 広原、前掲書、111 ページ。橋本徹編『挑戦する みなと神戸—大都市産業の再生—』清文社、1988 年、281 ページ。

7 なお、1969 年から 1976 年までの間、神戸市の開発事業会計市債残高は市債残高の 20% を超える状況が続いていた。市が都市基幹施設の建設への投資を高度成長期に積極的に進めていたことが、この数字に表れているといえる。1990 年度予算において他都市と比較して市債残高が目立たない理由は、事業が安定期に入ったことと、過去の投資がもたらした様々な内部留保により起債の必要性が低下したことがあげられる。橋本、同上書、282 ページ。

8 高寄、前掲書、80 ページ。高寄氏はこの箇所ですべての大きいは、(中略) 償還特定財源を有する市債が多いのであって、必ずしも健全さの財政指標とはいえない。

9 広原、前掲書、134-135 ページ。また、神戸市ホームページ「神戸市外郭団体の概要」(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/group/gaiyou.html>、2009 年 7 月 28 日データ取得) より、2009 年 4 月現在においては、外郭団体 45 団体のうち、17 団体が都市整備・交通分野であることがわかっている。現在は 20 年前よりも都市のインフラが整備されていることが予想される。したがって、20 年前の開発関連の外郭団体は、現在と比べて、少なくともほぼ同等の割合、場合によってはそれ以上の割合であったと考えられる。神戸市の外郭団体の多さは、神戸市会むらの誠一議員 (自由民主党神戸市会議員団、当時) が 2007 年 9 月 27 日に開催された平成 19 年第 3 回定例会市会 (第 2 日) で指摘している。

10 以下の叙述は、高寄、前掲書、131-367 ページによる。

11 同上、39 ページ。

12 同上、141 ページ。

13 同上、182 ページ。

14 同上、182 ページ。

15 同上、190 ページ。

16 ポートアイランドの概要については、神戸都市問題研究所編『ウォーターフロント開発の理論と実践』勁草書房、1993 年、153-168 ページを参照。

17 高寄、前掲書、494 ページ。

18 広原、前掲書、144-145 ページ。

19 高寄、前掲書、313 ページ。

20 同上、335 ページ。

21 同上、340 ページ。

22 同上、366 ページ。

23 民活プロジェクト研究会編『民間活力の導入—そのポリシーとプロジェクト—』大成出版社、1987 年、10 ページ。

24 根井雅弘『物語現代経済学—多様な経済思想の世界へ』中公新書、2006 年、131-134 ページ。

25 岡田知弘、川瀬光義、鈴木誠、富樫幸一『国際化時代の地域経済学 (第 3 版)』有斐閣アルマ、2007 年、154 ページ。

26 同上、111 ページ。

27 1988 年 3 月 1 日に開かれた神戸市の昭和 63 年第 1 回定例会市会 (第 2 日) において、公明党の上田大人市会議員 (当時) は次のように指摘している。「63 年度の国の当初予算案は、一般会計において対前年度比 4.8% の増、一般歳出においては 6 年ぶりのプラスに転じた 1.2% 増となっており、公共事業関係費では一般会計はほぼ横ばいの中で、

NTT 株売却収入の活用により 19.9% 増でやや大盤振る舞いの感がある予算となっております (以下略)」(1988 年度神戸市会会議録より引用)。実際、ハーバーランドの駐車場整備にも国の NTT 無利子貸付制度 (公共事業タイプである NTT-A 型。受け皿として、第 3 セクターである神戸ハーバーランド情報センター) が活用されている。

28 ヒアリング調査の実施日時は、2009 年 11 月 2 日 15 時 30 分～16 時 25 分、場所はハーバーランドセンタービル 8 階。

29 国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画 解説と資料 第 I 部解説編』ぎょうせい、1989 年、248 ページ。

30 同上、599 ページ。

31 国土庁編『第四次全国総合開発計画』1987 年、102 ページ。

32 都市情報研究会『インテリジェント・シティ戦略—一次世代に向けて都市の情報化への提言—』ケイブ出版、1990 年、「推薦のことば」参照。

33 国土庁計画・調整局、前掲書、514 ページ。

34 同上、514 ページ。

35 神船 75 年史編集委員会編『三菱神戸造船所七十五年史 1905～1980』1981 年、123、281、502 ページ。80 年史編集委員会編『神戸製鋼 80 年』1986 年、165 ページ。

36 明石移転 10 周年記念行事記念誌編集委員会編『技術研究所のあゆみ 明石移転 10 周年を記念して』1985 年、巻頭言より。なお、「技術研究所」とは川崎重工業技術研究所のことである。1969 年に旧川崎重工業、川崎航空機工業、川崎車輛の 3 社が合併し、新生「川崎重工業」が誕生した。技術研究所もその合併に伴い、規模が大きくなり、神戸地区では手狭になった。また、80 年史編集委員会、同上、152 ページ。

37 神船 75 年史編集委員会、前掲書、116-124 ページ。兵庫工場 100 周年記念事業委員会事務局編『未来へつづく 100 年の軌跡 兵庫工場 100 年史』2007 年、105-106 ページ。

38 電気通信政策総合研究所『情報化の進展と地域開発』1990 年、51 ページ。

39 高寄、前掲書、368 ページ。

40 電気通信政策総合研究所、前掲書、62 ページ。

41 以下の記述は、主に次の文献を参照している。ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会編『KOBÉ HARBORLAND』1993 年。廣戸敏夫「ハーバーランドのまちづくり」『都市政策』第 71 号、1993 年。高寄昇三「ハーバーランドの政策的意義」『都市政策』第 71 号、1993 年。

42 以上の議論は廣戸、同上論文、20-24 ページ。ただし、これらの方針は、以下の委員会によって示されたものである。「国鉄湊川貨物駅跡地利用計画検討委員会」(1983 年 12 月～1984 年 3 月)、「ハーバーランド地区施設立地検討委員会」(1985 年 5 月～1986 年 3 月)、「ハーバーランド地区新都心拠点整備事業検討委員会」(1985 年 8 月～1986 年 3 月)。また、⑦については、三宮一極集中を是正し、三宮及び神戸という複眼的都市構造を目指すとともに、インナーシティ問題対策の一環として、都市活力の低下した都心西部の活性化を図るとされている。⑧については、重層的・複合的な土地利用、高度情報化への対応を図るとともに、景観に配慮したまちづくりを行うとしている。

43 新都心拠点整備事業は、1985 年度に確立された国の助成制度。「地域社会の中核となる新たな都市拠点の形成を促進するため、鉄道操作場跡地等を活用し、高次都市整備施設及び公共施設の整備等を総合的に行う」(廣戸、同上

論文、27ページ）ものとされている。特定再開発事業は、土地区画整理で用いられる事業で、1980年に創設。都市機能の更新が目的。特定住宅市街地総合整備促進事業は、「大都市の既成市街地において都市機能の更新、居住環境の改善及び良好な住宅の供給を推進するため、住宅等の建設と公共施設の整備等を総合的に行うこと」（廣戸、同上論文、28ページ）が目的。

44 ヒアリング調査の実施日時は2009年11月2日14時00分～15時00分、場所は神戸市役所2号館4階・都市計画総局計画部景観室。

45 ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会、前掲書、239ページ。

46 高寄、前掲書、382ページ。

47 廣戸、前掲論文、26ページ。

48 なお、前出の青木係長は「民間が入ることによって、公だけではできなかったような面白いものができたのではないか」という指摘もしている。

49 「ハーバーランド建設協議会」は、「ハーバーランド地区の整備事業全体を円滑に推進していくため、神戸市、住宅・都市整備公団、土地所有者、各ビルのオーナー、関係機関、テナント、建設業者等が緊密な連絡調整を行うことを目的」（廣戸、前掲論文、28ページ）としている。

50 また、各ビルの主要施設としては、①神戸ハーバーランドセンタービルに神戸ハーバーランド情報センター、ホテルニューオータニ（235室）、西武百貨店（物販面積約23,400㎡）、スペースシアターが入っている。②ハーバーランドダイヤニッセイビルには、阪急百貨店（物販面積約29,400㎡）、ダイエー（物販面積約29,400㎡）が入っている。③神戸ガスビルには、大阪ガス兵庫支社、オーガスタプラザ（物販面積約14,000㎡）が入っている。④神戸クリスタルタワーには、川崎重工業本社が入っており、ホール（400席）も備えられている。⑤神戸市産業振興センターには、展示場、ホール（400席）がある。⑥（仮称）情報・文化ビルには神戸新聞社本社が入っており、音楽ホール（700席）が備わっている。

51 ちなみに、ハーバーランドの全体建設費は3,050億円（名目）であった（基盤整備費264億円、建物建設費2,786億円）。建設工事総額では、公共セクターが約400億円、民間セクターが約2,650億円となっており、民活を活かしたことがこの数字からうかがえる。

52 ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会、前掲書、221-230ページにおいて、建設に伴う経済効果の推計がなされている。たとえば、有効需要誘発効果（建設活動にかかる経済効果）という観点から見ると、1992年価格で建設工事総額は3,220億円と換算される（以後金額は1992年価格に換算済）が、その57%を原材料購入（1,828億円）が、27%を雇用者の賃金（874億円）が占めていた。このうちの原材料購入の部門別市内調達額は579億円で、市内調達率は32%となっている。これは、地域内産業連関が十分に機能していないことの証左であるといってもよいだろう。もちろん、雇用創出効果といったプラスの面もあった。

53 ここでいう「ハーバーランド」とは、平成19年商業統計調査における地区のくり方（弁天町、栄町通7丁目、相生町1丁目、東川崎町1丁目）に従うこととする。「三宮」についても同様である。ただし、くり方が年により異なることもあるので、私のくり方と異なる場合は言及する。

54 青木係長へのヒアリング調査による。なお、前出の山本企画部長は、「当初期待されていた主な機能は、商業施設としての機能です。」と述べていた。

55 震災後、企業の本社機能がハーバーランドに立地するようになったとのことである。しかし、三宮が震災からの復興を遂げると、企業は再度三宮へと移転してしまった。青木係長へのヒアリング調査による。

56 広原、前掲書、184-185ページ。

57 ここでは、「東川崎地区」は東川崎1丁目から東川崎7丁目までと定義する。「新開地区」は新開地1丁目から新開地6丁目までと定義する。

58 ハーバーランドまちづくり建設誌編集委員会、前掲書、264-265ページ。

59 「神戸市内の建築着工のようす—平成2年神戸市建築動向調査—」36-37ページより。なお、新開地区は統計区の番号でいうと411に含まれている。

60 阪神・淡路大震災が起こったのは1995年1月17日で、1995年国勢調査は10月1日時点の人口をとっている。したがって、震災の影響が顕著に見られる。

61 神戸市交通局『神戸市高速鉄道海岸線事後評価報告書』2007年、17ページ。曾家末晴「事業計画情報 兵庫県神戸市・新開地2丁目第2ブロック地区」『市街地再開発』第368号、2000年、12ページ。

62 2006年の事業所・企業統計によると、新開地区の全従業者2,399人のうち、飲食店・サービス業従業者数が1,398人（うち飲食店642人）と58.2%を占めている。そこで、統計の分類の仕方の変化が小さいと思われる飲食店をピックアップすることにした。また、サービス業、飲食店の次に新開地区の中で従業者数の多いのは小売業なので、ピックアップした。

63 1992年3月4日に開催された「平成4年第1回定例会（第3日）」において、浜崎議員は、インナー地域の商店街、小売市場の活性化について質問した中で、以下のように述べている。「インナー地域における商店街や小売市場は、地域内の人口流出の問題や駐車場、空き店舗、後継者などの数多くの問題を抱えております。また、ハーバーランドのような大規模な再開発事業の中で周辺に大型店が進出決定するなど商業環境がかなり悪化してきております。インナー地域の市場、商店街等の活性化のために、優良な住宅建設による人口呼び戻しとあわせて民間再開発事業によるまちづくりが大事であります。」また、橘議員も同日、以下のように述べている。「経済の不況が強まりつつあります。このため小売販売額が伸び悩んでおります。同時に平成4年1月から大店法の第2段階の規制緩和が施行され、事前商調協の廃止により調整期間は1年間となります。ハーバーランドは10万平方メートルの商業業務施設となり、市内の大型店舗は大幅にふえ50%を超えます。キャナルタウン兵庫でも商業業務用床面積は1万平方メートルになり、これらの問題について周辺商店街はもとより市内の小売業から懸念が表明され、市会にも意見が出されております。」（浜崎議員および橘議員の発言は、神戸市議会会議録より引用）

64 神戸市会でも、日本共産党市会議員団の津田勲議員（当時）が、2002年9月24日に開催された平成14年第3回定例会（第2日）において、次のように指摘している。「交通局は、乗客確保のためとしてリーディングプロジェクトやイベントなどいろいろ対策を講じています。その取り組みを強めなければなりません、それだけでは不十分です。この地下鉄の乗客増対策を考えると、インナー地域の本格的な活性化抜きには考えられません。市当局は、リーディングプロジェクトの促進でインナー地域の活性化を進めるとしていますが、見るべき成果は見られません。そこで、思い切って該当地域に教育・文化施設、福祉施設、住宅などの建設、若年世帯への家賃補助制度の復活などを

行うとともに、神戸経済を支えてきたインナー地域の企業を支援する補助金や助成金措置を設けるなど、大勢の人が住み、働く場所や公共施設もあり、大勢の人が行き来するまちにすることです」(神戸市会会議録より引用)。

65 高寄、前掲論文、5ページ。

66 高寄、同上論文、9ページ。また、現在の状況は青木係長へのヒアリング調査による。

67 山本企画部長へのヒアリング調査による。また、湯浅良雄、坂本世津夫、崔英靖編著『地域情報化の課題—地域に根ざした情報化の可能性—』見洋書房、2004年、43ページによると、地域情報化の推進のために中央の各省庁が打ち出した数々の施策の大部分が、新しいメディアを活用するモデル地域を指定し、地域の情報化を図ろうとしたものであったが、そのほとんどは所期の目的を十分に果たさず、地域の情報化にほとんど貢献できなかったとのことである。

68 青木係長へのヒアリング調査による。

69 平成5年第1回定例会市会(第2日)(1993年3月4日開催)における笹山市長(当時)の答弁による。

70 平成10年決算特別委員会〔9年度公営企業会計決算〕(総括質疑)(1998年10月2日開催)における鶴来助役(当時)の答弁による。

71 平成17年港湾交通委員会(2005年2月25日開催)における小柴みなと総局長(当時)による。

72 平成21年予算特別委員会第3分科会〔21年度予算〕(都市計画総局)(2009年3月9日開催)宮田都市計画総局総務部長(当時)の答弁による。

73 神戸ハーバーランド株式会社 HP

(<http://www.kobeharborland.com/about/index.html>、2009年11月28日データ取得)参照。

74 山本企画部長へのヒアリング調査による。

75 『神戸市外郭団体経営評価委員平成17年度活動報告書』2006年、10ページ。

76 総合ユニコム『レジャー産業資料』第38巻第1号、2005年、24ページ。この中で、(株)ジオ・アカマツ取締役(当時)の吉田将人氏は、「立地、ターゲット、テナント構成ともに難易度の高い物件であり、計画づくりには頭を悩ました」と述べている。

77 渡辺米英「ユニクロ神戸ハーバーランド店 進む大型化戦略とグループシナジー効果の完成度」『販売革新』第45巻第5号、2007年、76ページ。

78 高山議員は、平成12年第3回定例会市会(第2日)(2000年9月22日開催)において、以下のように指摘している。

「ハーバーランドも撤退が相次ぎ、順風満帆とは言えません。遊休地を順々に再開発していったら、結果として面的につながりましたというのでは、全体としてのまとまりを欠き、景観についても計画的に整備できませんから、魅力も半減してしまいます。個々の事業の強力なコンセプトとともに、全体としてのビジョンを明確にする必要があるのではないのでしょうか」(神戸市会会議録より引用)。

79 青木係長へのヒアリング調査による。なお、青木係長はハーバーランドのことを「顔が見えない」と指摘していた。

80 山本企画部長へのヒアリング調査による。

81 神戸市会平成18年文教経済委員会(2006年3月23日開催)において、自民党神戸市会議員団の平野昌司議員(当時)は、以下のように指摘している。「ハーバーランドなんかは、またこれ、非常に落ち込んでいますよね。ダイエーが飛んでまうわ、阪急もしんどい、大阪ガスもおらへんとか、いろんなところで、にぎやかになったハーバーランドがどんどん行ってまうと。大手は大手で、やっぱりつぶれたら撤退して空き店舗になってまうという、新たなところにまた進出しよるといふ、この繰り返しなんですけど

も。それを一遍、ちょっと真剣に考える局はないのかなと。産振だけではちょっと無理だなと。やっぱり市長も含めて、真剣にそういうプロジェクトをつくって、地元の地場の意見を聞いてみると。それで、何も財政支援をせえというんじゃないなくて、環境整備も含めて、認識をして、やっぱりやるべきではないかなと。大分遅きに失した感があるんですけど、ちょっとお考えないと、こんなこと書かれても、書いとるというだけになってしまうんですね。そんなんで一部有効なやつもわかりますよ。ところが、まさしくこんなところで、流通機構の、言うたら改革なんか書かれたら、これまだしも逆やないかということになっちゃうんでね。文章では簡単に書けますよね。現実とは全然違うという、この辺、一遍ちょっと真剣に考えてくれないかなということ、局長が音頭とって、一遍、相談してくれないかと思うんですが」(神戸市会会議録より引用)。

82 青木係長へのヒアリング調査による。

(2009年京都大学経済学部卒業論文)