

## ■ 研究論文

## 神戸市都市経営批判 - 港湾開発の視点から -

池田 清  
(京都大学大学院)

## はじめに

神戸市の都市経営の特徴は、第1に、「最小の経費で最大の市民福祉」の実現を理念に、非効率に陥りやすい行政運営に企業経営のもつ合理性、効率性を導入し、地域のもつ経済力、自然条件、人的・物的資源を「総合化」し、「計画的」なまちづくりを進めること、第2に、各種事業の効果を最大化するよう組織内部の運営体制の効率化を図ろうとしたことであると言われている<sup>1)</sup>。

特に神戸市が評価されてきたのは、多くの地方自治体が1980年代の「行政改革」などにより地方自治の後退を余儀なくさせられるなかで、神戸市は、国の下請機関に甘んじることなく、自治体としての主体性を一定確保してきたことである。天下りを受け入れず、公共デベロッパーにより空間の障害を打破し、インフラストラクチャの整備を先導的に行い、開発利益を自己還元し産業を活性化しようとした。つまり神戸市の都市経営は、戦後改革による自治権を基礎に地域を「総合的計画的」に管理するシステムであったといえる。しかしこのシステムは、図1に見られる「活断層」による活動がもたらした地域的資源(自然の良港、瀬戸内海と六甲山に挟まれた風光明媚な地形、宮水など)と2国5郡にわたる地域的多様性や個性を、大規模な港湾開発と「都市成長」のために効率的に管理・利用することを本質としていた。そのため以下のような問題点と限界を有している。第1に、神戸市自らが、都市間競争に優位にたつべく大神戸建設を目標とし市域拡張と「山を削り海を埋立て

る」大規模開発を積極的に進めてきたことである。その結果、住民参加が軽視され市テクノクラートによる市政運営と自然破壊やインナーシティ問題などが生じている。

第2に、神戸市の開発は中央集権的行財政制度のなかで政府の開発政策の枠組みに規定されている。そのため神戸市が大規模な開発を行えば行うほど、自主的な総合的計画的なまちづくりが行えず、港湾や工業用水道の赤字にみられるように財政の悪化や港湾管理権の縮小など自治権の低下を招いている。神戸市の都市経営は、神戸という地域固有の性格を無視しては理解できず、この論文では神戸型都市経営という言葉を使用する。

## I 神戸型都市経営

### 1 大神戸論と神戸型都市経営

神戸で最初に都市経営という言葉を使ったのは、おそらく日本海事協会会長で神戸市区改正調査委員でもあった斎藤千次郎であろう。彼は、1917年に市区改正意見書「神戸市の将来」の中で大神戸計画を主張している。「今や世界の文明を対象とし東洋第一の貿易港を抱擁し……我国を代表する貿易都市として必然的に大発展を為す可き……大神戸の経営」においては「市区拡張を緊急要項の第一類とせらを得す」と大神戸の建設が必要と訴える。この意見書は神戸市都市経営にとって、港湾開発と市域拡張が最も必要なことを強調している。この提案をうけて神戸市都市計画部は、「神戸市都市計画区域決定二関スル調査」<sup>2)</sup>を神戸都市計画委員会に提出している。30年後の人口を150万人と想定し、その範囲を須磨・武庫川までの約2280万坪とする市域の大拡張計画であった。戦後神戸市の都市づくりの基本計画となった神戸市復興基本計画(1946年策定)も戦後復興の基本戦略を都市成長による大神戸建設においた。神戸市の都市の性格を「国際的貿易海運都市」とし、そのための主要事業は、港湾、幹線道路、高速鉄道などの

インフラ整備、都心商業業務地域の再開発、そして周辺町村の大合併による市域大拡張と特別市制実施などであった<sup>3)</sup>。以上のように戦後の神戸市の都市経営は大神戸建設という目標において戦前との連続性を持っている。このような大神戸への成長願望は、後発都市神戸の伝統的都市大阪、京都などに対する一種のコンプレックスと競争意識によるものであろう。そして大都市間競争のなかでキャッチアップ型の都市づくりの基本に位置づけられたのが、社会資本である港湾の開発であった。戦後、神戸型都市経営の原型をつくったと言われる元神戸市長原口忠次郎(1949-69年在任)も、神戸港の重要性を次のように述べている。「1868年神戸開港のとき一寒村にすぎなかった神戸が今日の大都市に成長したのは港があったからである」<sup>4)</sup>「今の港を2倍にし3倍にすれば、神戸市は200万,300万の人口になるのではないか、私はそういうふうになり得る確信をもっております」<sup>5)</sup>このような認識が、神戸市が戦後、国に先駆けて港湾開発を率先して行ってきた背景であろう。原口は1961年の予算市会で、産業高度化戦略の一環として重化学工業港開発の必要性を次のように述べている。「本市が国際港都としてその機能を十分に発揮して貿易に、海運に、造船、鉄鋼等の生産に一層の振興を図ることは、単に一神戸市の課題のみにとどまらず、わが国経済の安定成長にも通ずる道であると確信する次第であります。……国際港都、産業都市として港湾施設の拡充、臨海工業地帯の造成、道路網の整備、都市計画事業の推進……」などにより「経済基盤の強化を図る。……本市の経済地盤沈下対策として臨海工業地帯の造成を喫緊の施策と考へ……」つまり神戸経済の地盤沈下に対し産業基盤施設整備と産業構造転換のため臨海工業用地造成計画が決定されるのである。

## 2 神戸経済の地盤沈下と神戸型都市経営

しかし臨海コンビナート造成にもかかわら

ず、市経済と財政は好転しなかった。1960年代の神戸の産業は、日本経済全体の高度成長にもかかわらず進展しないのである。戦前から貿易において圧倒的な地位を誇っていた神戸港も、戦後の他港湾の建設・拡張によりその比重を低下させている。例えば1955年の輸出入貿易額の全国比が42%に対し、1965年は22%に半減する。さらに1967年にはじめて人口の社会減がおこり、人口停滞の兆しが見えてくる。特に60年代に市内中核産業である鉄鋼業が、豊富で安価な土地、水、労働力を求め市外に大規模な工場を移転建設し主力を移したことが、地盤沈下の大きな要因である。例えば川崎製鉄はすでに1954年に千葉で鉄鋼一貫メーカー化を実現し、三菱造船所も58年に本社を東京に移している。川崎重工業、神戸製鋼、川崎車両などの工場拡張も播磨工業地帯に新工場を建設するのである。表1のように、昭和30年の神戸の一人当たりの税収は、大阪に次いで第2位であったが、昭和40年には4位に下がっている。

このような神戸経済の地盤沈下をくい止め、大都市間競争に優位に立つために策定されたのが第1次マスタープラン(1965年)であった。プランは、神戸を「西日本の中核たる阪神都市圏の西の核(柱)であり、また将来我国経済の重心となるであろう瀬戸内経済圏の核となる」と述べ、西日本の広域的・中核的役割を担う都市として位置づけている。今日の神戸市の都市形成は、基本的にはこのプランに基づいてつくられてきたと言ってよい。プランは、30年後の1995年に目標年次を定めるという長期計画であり、高度成長型の都市づくりを基本とするものであった。市内生産所得は、6.289万円(1965年)から11.166万円(1970年)と倍増し年平均で12%の成長を見込み、人口は65年の約120万人から180-200万人を目標とした。プランの中心となる土地利用計画は、1. 臨海部は人工島などの埋め立てによって港湾や産業用地を造成する。2. 山麓部は土地造成により主に住宅地をつくる。3. 市街地は再

開発により土地利用を「高度化」, 「効率化」する戦略で, 負担能力のない住民はそこで住めなくなるという問題をもっていた。人口計画は, 既成市街地(1965年の約110万人と人工島など臨海部で約10万人)で約120万人, 西北神など山麓部で60万人を配置するもので, 人口増は主に市外からの流入人口を予定するものであった。マスタープランは, 港湾と産業用地など産業基盤の整備拡充により市内経済の高度成長を達成しようとするものである。しかし高度成長には, 大量の労働力が必要となり, そのための受け皿として西北神など山麓部のニュータウンづくりが計画される。このように大規模な開発行政を中心とする成長型の都市づくりこそ神戸型都市経営の本質にほかならない。これらの計画は巨額の投資を必要とするため, 市財政運営の効率的, 効率の運営が課題となる。1965年当時, 臨海部の開発にもかかわらず, 市財政悪化は深刻で「このまま昭和50年を迎えると, 都市開発による税収増を見込んでも, 膨大な借入金による自転車操業になりかねない」(表2, 3)と危機感を募らせ市財政運営からも「都市経営への脱皮」を図るようになる。その方策は「都市財政のあり方としては, 『入るを量って出づるを制する』という古来からの単純で通り一ぺんのやり方では駄目である。いかに資金運営をやりくりするか, いかに投下資金を生かすかという経営感覚が決め手となる。…最小の経費で最大の効果を狙う経営センスが必要だ。…都市づくりのキヤスティングボードを握っているのは, 地価上昇分をいかにして都市財政へ還元させるか」<sup>6)</sup>である。そのため公共デベロッパーによる都市開発と起債による先行かつ集約的投資が実施される。

### 3 神戸型都市経営の特徴

神戸型都市経営の特徴は, 第1に神戸経済の地盤沈下から脱脚を図るべく, 大規模開発により企業誘致と人口増大をはかり都市成長を達成しようとするものであった。企業誘致は

港湾関連の複合的開発により, 人口増大の受け皿は内陸部のニュータウン造成である。この両者を統合するのが「山を削り海を埋め立てる」公共デベロッパーにほかならない。つまり山と海などの地域の諸資源を都市成長のために総動員し, 「総合的計画的」まちづくりを行おうとするものであった。

第2に民間デベロッパーの規制である。戦後の都市開発は, 民間の「自由」な活動に多くをゆだねてきた。特に1960年代の民間デベロッパーによる都市開発は, 都市近郊地帯の土地買占めや乱開発をひきおこし, 公共公益施設整備は自治体負担となるケースが続出する。このため多くの自治体が後追い投資のため財政破綻を招く。神戸市も, 一時スプロールによる財政負担を余儀なくされるが, 公共デベロッパーによって「総合的計画的」都市づくりをおこなう。「現代の都市開発は, あらかじめ設計された総合計画に基づいて, 道路・交通施設・上下水道などの都市装置の建設が行われ, その上に住宅や生産施設などが配置されるという, 公的施設先導型でなければならない。…そこには, 全体としての都市づくりをコントロールする自治体の強力な指導性が要請されており, その実戦部隊として, 公共デベロッパーの先導性が求められているといえるだろう」<sup>7)</sup>として公共デベロッパーにより都市開発をコントロールしようとした。

第3に中央集権的行政財政制度のもとで, 補助金システムに象徴される資源のムダを克服すべく自治体財政に起債を導入したことである。例えば現行制度では, 下水道事業などは単年度ごとに予算がつけられているが, 地価上昇のいちじるしい状況で小刻みに後追い投資をつづけることは, 結局コストが高くなる。したがって外郭団体による土地の先行取得を起債を使って行い, 短期間で事業を完成させるのである。さらに基金制度を設け財政の弾力的運営をおこない, 景気変動に対する適応力をつけようとした。

第4に自治体行政運営に市場メカニズムを

導入したことである。造成地を原価でなくできるだけ時価で売却し開発利益を自己還元しようとした。

つまり神戸型都市経営は、戦後改革により強化された地方自治権を基礎に大都市のもつ信用力、財政能力、起債能力などを背景に都市づくりの主導権を発揮し、「総合的計画性」のもとに開発事業を手掛け一定の収益をあげるシステムであったと言える。しかし、いうまでもなく神戸型都市経営は、1. 戦前から蓄積された土地資産、2. 市による1916年の民営電灯、市街地電車株式会社の買収など社会資本の蓄積、3. 公共デベロッパーとしてのハード・ソフトにわたるノーハウの継承をおこなってきたことである。ハードでは戦前の埋め立て事業、ソフトでは港湾、交通、水道などの事業をつうじて培われた経営マインドである。その性格は、「開発事業型のデベロッパーのように産業奉仕型でなく自治体主導型」であり、中央政府からの自立と自治(団体自治)の基盤に公共デベロッパー方式などの経営手法が位置づけようとしたのである<sup>8)</sup>。

しかし、分権的とも言える神戸型都市経営は、大神戸建設を目標としているため、港湾を中心とする都市間競争のなかで、政府の大規模な開発計画に依存する構造を有していた。この構造こそ神戸型都市経営の本質を規定するものである。すなわち神戸型都市経営の本質は、政府による国土計画、特にその中で重要な役割を占める港湾計画との関連で把握しなければ理解できない。なぜなら神戸型都市経営の基本である公共デベロッパーによる「山を削り海を埋め立てる」方式は、住宅地造成そのものを目的としたのではなく、港湾開発など都市間競争に優位に立つために港湾関連の複合的開発を迅速かつ低コストで進めることを目的としていたからである。言い方を換えれば、公共デベロッパーによる住宅地造成は、民間デベロッパーを規制する側面をもっていたが、主要な側面は大神戸実現のための労働力誘致と埋め立て事業の経費を節減

するため行われたのである。特に神戸市の港湾関連の複合的開発の特徴は、国の開発政策の一環を形成していると同時に、つねに国の政策の先取りを行ってきたことである。このことを神戸型都市経営のシンボリック的存在であったポートアイランドを例に検討する。

#### 4 ポートアイランドと神戸型都市経営

原口は、次のように神戸市を阪神地域から瀬戸内に至る西日本経済圏の広域的中核都市として位置づける。「世界の貿易港をもち、国際空港をもち、そして循環道路でつながれるならば瀬戸内圏は一つのまとまりある広域経済圏として集積の力を十分に発揮できるであろう。それは東海道『陸のメガロポリス』に対する瀬戸内『水のメガロポリス』である。神戸はこの両メガロポリスの要として、世界貿易の門戸として海と陸とを結ぶ近代的交通・輸送体系の起終点として、都市全体をつくりあげてきた。海に直結する高速道路、背後へつなぐ六甲トンネル、近代的港湾都市をめざし、海にポートアイランドを築く。そして日本の成長のため私は『水のメガロポリス』を橋と道路と船と飛行機で結びたい」<sup>9)</sup>。つまりポートアイランドは、都市成長と効率的都市づくりの一環を担うのである。

ポートアイランドは、コンテナ輸送を中心とした船舶の大型化と専用化等に対応し、住宅、商業、文化、教育、リクリエーション機能などを有する多機能複合都市である。原口は、ポートアイランドの計画を部下に提案させるなど国まかせでなく、自ら積極的に取り組んできた。さらに彼は、ポートアイランドは巨額の投資を必要とするため国に外貿埠頭公団を成立させるよう働きかけている。その結果、ポートアイランドの財政は、表4のように、主に阪神外貿埠頭公団と国が護岸や埠頭などの港湾施設建設を、人工島のあんこの部分は神戸市が公有水面埋立事業(起債事業)により都市機能用地などとして整備するという機能分担をおこなうことになった。神戸市は、

あんこの部分の造成地を独立採算によって経営しなければならないため、土地の付加価値を高めるべく新交通システムやイベントなどいわゆる都市経営をおこなうのである。神戸市はポートアイランドで事業収益212億円の収益(処分収入1.593億円-原価1.381億円)をあげたとされているが、人工島をつくるため、国による護岸工事費217億円などの負担ぬきに実現できなかったと言える。つまり神戸型都市経営は、国による港湾開発という大枠のもとに市自ら埋め立て地造成など開発事業を行い収益をあげるシステムであったと言える<sup>10)</sup>。しかし大規模な港湾開発は巨額の投資を必要とするため、国は外貿埠頭公団法をつくり地方自治体の港湾管理権を弱体化させていった。言葉を変えて言えば、神戸市は港湾開発と引き換えに中央政府への依存・従属を深めていったのである。その結果、貴重な公有水面を埋立ててできた人工島のウオーターフロントは、そのほとんどが港湾関連用地や流通用地等として一部の独占資本に利用されるのである。

## II 港湾の管理・利用と意志決定システムの中央集権化

### 1 大規模港湾整備事業と外貿埠頭公団法による港湾管理権の縮小

1951年に施行された港湾法は、いままで国にあった港湾管理権を地方自治体の手に渡すという民主主義的目的を実現するために立法化された。しかし戦後の高度成長に伴う大規模な港湾整備事業の進展に伴い、港湾管理の実質的主体が国に移っていった。その理由は、第1に国が港湾整備5ヶ年計画以降「全国的視野」から港湾を位置付けたこと、第2に大規模な臨海工業地帯は巨額の投資を必要とするが、貧弱な財政基盤の地方自治体はその財源を国に依存しなければならないこと等である。特に港湾管理の集権化を促したのは、コンテナ

化など輸送革命に対応するためつくられた外貿埠頭公団法である。1967年この法によって設立された阪神外貿埠頭公団は、短期間で巨額の設備投資を必要とするコンテナ埠頭と定期埠頭を建設するため民間資金導入を図ったものである。その資金は、国10%、地方自治体10%、長期財政資金40%、船社40%の割合で出資され、公共埠頭の船社への専用貸しで効率的運用を強める。

外貿埠頭公団法により港湾法に基づく地方自治体の港湾管理権が次第に弱まり国家と海運独占の癒着が強まる。このような埠頭の専用使用を強めたのが、世界的なコンテナ輸送である。コンテナ輸送の世界的な発達は、海運企業の国際競争の激化をもたらすとともに、主要な世界の海運同盟の弱体化や改編、海運企業の多国籍化をもたらした<sup>11)</sup>。

以上のように港湾は、港湾法と外貿埠頭公団法という2つの法による2元管理となり、港湾管理者に1元化することが地方自治体より要請される。しかし、公団廃止後その業務を承継した埠頭公社(1982年設立)は、港湾管理者が設立する財団法人(運輸大臣の指定法人でもある)であって港湾管理の一元化にならなかった。多国籍企業である船社の専用埠頭による効率的使用の要請は、公社埠頭が量的にも質的にも大きな割合を占め、公共埠頭の相対的な役割の低下をもたらした<sup>12)</sup>。それは港湾管理権の縮小であると共に、港湾全体の多国籍企業による専用化を通じた地方自治の低下につながるものである(表4)。

### 2 港湾審議会と補助金方式による地方自治体のコントロール

港湾を有する地方自治体は、港湾法という自治的制度にもかかわらず審議会と補助金方式によって国からの強力なコントロールを受けている<sup>13)</sup>。

港湾計画は、港湾法第3条の3により港湾管理者が策定しなければならない。

しかし港湾計画は、図2のように運輸大臣の

諮問機関である審議会で承認されない限り実現不可能な仕組みになっている。なぜなら巨額の投資を必要とする港湾整備は、国からの補助金なくして実現できないからである。逆に言えば国は、補助金によって地方自治体の港湾計画をコントロールしている<sup>14)</sup>。表8のように審議会のメンバー24名中、政府と船社など経済団体が15名と過半数を占め、彼らの意向を無視して地方自治体は港湾計画をたてられないのである。そしてこの審議会は、国の港湾に対する基本方針の枠組みの中で港湾計画を審議することになっている。さらに1973年7月法律第54号は、港湾法に次のような項目をつけ加え政府の港湾行政の集権化を促進した。「港湾管理者は港湾計画をたてねばならないが、政府の基本方針に適合しなければならないこと、……港湾施設の規模及び配置に関する基本的事項は運輸省令で定める基準に適合したものでなければならない」つまり重要港湾の整備の計画は、国の審査を受けねばならず、場合によっては計画の変更を要求される。また国庫補助をうけた港湾施設の譲渡、担保、貸し付けには国の認可が必要とされている。本来、神戸型都市経営は自治権を基礎に地域経営を行い開発利益などを都市財政に還元するシステムであった。その要に港湾法があったはずである。しかし中央集権的行財政制度のもとで、神戸市が大規模な港湾開発を推進することは、市の港湾管理権を縮小させ自治権を低下させることになる。さらに大規模港湾開発は、市港湾財政を悪化させ一般会計からの補填で財政運営を余儀なくされている。このことを次に検討する。

### Ⅲ 神戸港の開発と市港湾財政

従来、港湾は社会的な公共物—例えば国道や県道—と考えられ独立採算制を採用していなかった。料金は原価に見合っただけで決められるのではなく手数料的なものとみなされていた。そのため地方自治体の港湾財政が悪化し、一

般会計からの繰り入れや公債発行に頼らざるをえなくなる。この事態に危機感をもった政府は、1965年に「港湾管理者の財政基盤の強化および港湾施設の効率的使用の確保のため緊急に実施すべき方策に関する答申」を出し、港湾管理者に企業的意識をもたせ企業会計制度にもとづく会計方式を採用し財政基盤を強化しようとした。答申は「埠頭の効率的使用のための措置」について公共規制を撤廃し、バースの優先的使用や岸壁と上屋を一体として船会社に貸す運営方式を提示する。さらに高度経済成長期における輸入品目の変化は、雑貨輸送の「近代化」へのバネとなり、1960年代半ばに政府、資本の立場からも雑貨の大量輸送、高速荷役に最適なコンテナリゼーションへ対応が叫ばれる。海運造船合理化審議会は、1966年に「わが国の海上コンテナ輸送体制の整備について」の答申を出し「近時、国際海上コンテナ輸送が米国を中心として発展しつつあり；国際海運は新しい時代に入ろうとしている。この海上コンテナ輸送は、従来の海上輸送よりはるかに進んだ組織化された大量輸送を本旨とし、これにより荷役費、包装費、輸送費などを含んだ流通コストを大幅に引き下げようとするものである」と述べ、海上コンテナ輸送への転換を打ち出した。短期間で巨額の設備投資を必要とするコンテナ埠頭と定期航路埠頭の建設は、地方財政を圧迫するため民間資金の導入を図り、これを使用料収入により償還していく企業的経営感覚に立脚した「公団」という機構で外資埠頭を整備する方式が計画された。1967年には外資埠頭公団法が制定され、外資埠頭公団がつけられた。その資金は、国が10%、地方自治体10%、長期財政資金40%、船社40%の割合で出資され運営された。しかしこの制度は、1991年度の改正で表6のように借入金の資金構成比重が改められ、国及び港湾管理者の無利子貸付金の比重が大幅に拡大され、神戸埠頭公社所有の土地の固定資産税・都市計画税の課税標準額を2分の1とする特例措置も講じられた。

この改正は、国が大水深の大規模外貿コンテナ埠頭の整備を積極的に促進するためなされたもので、荷主や船社大手の利益を重視し地方自治体に負担を強いるものであった。改正の背景は、1. 近年の円高と日米構造協議などに基づく輸入促進政策の進展の中で、外貿コンテナ貨物取扱料が急増していること、2. 国際的趨勢となっているコンテナ船の大型化に対応して、水深14-15メートルの大規模コンテナ埠頭の建設が不可欠であり、そのための巨額の投資が必要であり、この建設コストを基本に算定する船社等への埠頭貸付料が増大すること、3. 国際的標準より船社への貸付料が高くなると、わが国の主要港に集積された国際コンテナ輸送機能が近隣諸国に大きくシフトすること等である。

神戸市は1965年の答申に基づき他港に先駆けいち早く企業会計制度を導入し、日本で最初にコンテナ港を建設するなど港湾経営に積極的に取り組んだ。しかし表7のように港湾財政は、巨額の企業債に依存しその償還のため財政赤字を余儀なくされている。そのため一般会計からの補助金は毎年増大している<sup>15)</sup>。特に1975-80年の5年間で港湾事業会計の伸びが著しい。これは、ポートアイランド、六甲アイランドなどの建設のため企業債が増発されたからで、1985-90年の5年間も六甲アイランド、ポートアイランド2期などの大規模プロジェクトによる企業債の増発のためである。

しかし港湾財政の悪化は、企業債の償還だけでない。基本的な原因は次のことが考えられる。

第1に、港湾使用料が「公共的施設」としての港湾の特性や海運政策上の配慮から極端な割安料金に抑さえられていることである。港湾における諸施設の大部分は、海運資本の生産手段としての機能を有しているが、国際的な港湾開発競争の中で、港湾使用料が原価に見合ったものになっていない。

第2に、港湾施設は公共性の名のもと非収益的施設が多いが、港湾法では水域施設(泊地を

除く)、外かく施設については使用料の徴収が禁止されている。

第3に、神戸港は輸送の技術革新であるコンテナ化にいち早く対応するため、摩耶埠頭、ポートアイランド、六甲アイランドを建設した。しかしコンテナ化は旧タイプの櫛型突堤をスクラップ化しコンテナ埠頭をビルド化した。しかし近年、海運資本の15メートル水深埠頭の要求は、減価償却されないうちにポートアイランドなどのコンテナ埠頭をスクラップ化し、巨額の投資によって建設された突堤、埠頭がスクラップ化し有効利用されないでいる。そのため埠頭の稼働率が低下している。

第4に、大規模埠頭整備に係わる資金調達方法が、1991年に改正され神戸港埠頭公社への無利子貸付金が増加したことが考えられる。

#### IV まとめと課題

神戸型都市経営は、戦後強化された地方自治権を基礎に神戸市官僚が都市づくりの主導権を発揮し、「総合的計画的」都市づくりと産業の活性化そして一定の収益をあげるシステムであった。民間デベロッパーによる乱開発を規制するため公共デベロッパー方式を採用し、補助金行政の弊害を改善するため起債による運営をおこない、造成地を時価で売却するなど市場メカニズムを大胆にとり入れ経営能力を高めようとした。しかしこのシステムは、次のような構造に規定されているため限界を有している。

第1にこのシステムは、中央集権的行財政制度のなかで政府の開発政策の枠組みに規定されている。港湾法に基づいておこなう地方自治体の港湾開発は、政府の財政的コントロールによって自主的に計画できないのである。その結果、港湾開発は大手の船社、荷主、商社の利益を重視することになり、市の港湾管理権の縮小や港湾財政悪化が生じた。いままで神戸型都市経営は、自治権を基礎に地域経営をおこない、開発利益などを都市財政に還

元するシステムと言われてきた。その要に港湾法があったはずである。しかし中央集権的行政制度のもとで、神戸市が大規模な港湾開発をすればする程、自治権を低下させることになるのである。

第2に政府の大規模開発政策だけでなく、神戸市自身も都市間競争に優位にたつべく大神戸を目標とし「山を削り海を埋立てる」大規模開発を積極的に進めている。その結果、市テクノクラートによる市政運営と自然破壊やインナーシティ問題などが起きるのである。本来の都市経営とは「自治を基本に経営を行い、経営力の強化を通じ自治を高める」システムであった。しかし神戸市が開発のノウハウとシステムを高めれば高めるほど、政府による自治体コントロールの枠内に組み入れられ、都市官僚制により自治が形骸化していくことになる。

今、阪神大震災で多くの犠牲と被害を出し、安全、環境、住民参加が声高に叫ばれているにもかかわらず、大規模な開発行政が中止できないのは何故か<sup>16)</sup>。これまでの神戸市都市経営の分析が、この問いに答えられなかったのは、第1に神戸市が都市間競争に優位に立つべく大神戸を目標としていること、第2に港湾開発が中央集権的官僚制度の枠組みに規定されていることを看過してきたからではなかろうか。

今後の課題として次のことが考えられる。

もともとウォーターフロント(海面)は、漁業など地域住民のくらしや海水浴、散策などのリクリエーションの場であり、その所有と管理と利用が未分化のままであった。しかし港湾は、船舶の運航のために地域住民の共有財産であるウォーターフロントを埋立て改造し一部の独占資本が所有ないし占有することになった。さらに港湾は、その機能を拡充強化するため高速道路などの交通アクセスを伴い、複合的なインフラストラクチャを形成した。港湾(神戸港)の主な利用者は、世界の海運企業や荷主、メーカーなどの多国籍企業である。

しかし港湾の管理者は地方自治体の首長(神戸市長)であり、利用主体と管理主体が異なっている。港湾開発が大規模化するにつれ、海面埋め立てによる環境破壊や道路公害など地域住民のくらしや環境に重大な問題をもたらしてきた。つまり大規模港湾開発は、ローカル性(地域住民のくらしや営業そして環境など)とグローバル性(多国籍企業の利益)との対立を内在している。そして港湾開発の歴史は、グローバルな利益のためにローカルな利益が犠牲にされてきたと言える。国は補助金や港湾審議会などを通じ、地方自治体の港湾開発競争を煽り分断支配して来た。地方自治体も港湾開発競争に優位にたつべく、世界の海運企業などの利用者に有利になるように開発を率先して行ってきたのである。その結果、開発の受益は多国籍企業に、費用負担は地方自治体と住民に転嫁された。この構造は、港湾開発の意志決定が、官財癒着の中央集権的官僚機構によってなされているために形成されたのである。従ってこの構造を改革し地方自治体が自主的に港湾計画や管理を行うためには、地域住民による港湾計画に対する決定システム(例えば住民投票など)と地方自治体間の港湾開発競争を規制する地方港湾調整委員会などの機構が必要となるであろう。このことが、受益と費用負担を明確化する本来の都市経営につながるからである。ここで言う地方港湾調整委員会は、1950年の平衡交付金の地方財政委員会と同様の仕組みをイメージしている。なぜなら港湾計画についても、地方自治体が国と対等の立場で交渉しうるシステムが必要とされているからである。さらに地方自治体が中央統制から自由になり、港湾の計画・管理を自主的に行うには、地方自治体への事務・税源の委譲と補助金整理等による自主性強化が必要である。こういう前提のもとで、地方自治体がいわばヨコ型のネットワークをつくり港湾開発を調整することが必要である。そして港湾開発競争が国際的になっている今日、このシステムは国内のみならず多国間の都市



との間のルールづくりにまで発展させることが必要である。その時はじめて、地域住民のくらしや環境などのローカル性と多国籍企業などのグローバル性との対立が止揚される道が開けるであろう。

## 註

- <sup>1)</sup>神戸市『市政白書1988』1988年, 362-373ページ。
- <sup>2)</sup>兵庫県県政資料館所蔵『大正11年神戸都市計画区域決定書類』。
- <sup>3)</sup>戦後復興計画の陣頭指揮をとった前神戸市長宮崎辰雄(1969-89年在任)は、戦災復興基本計画要綱を戦後神戸市の都市づくりの基本プランと位置づけ次のように述べている。「昭和21年に定められた戦災復興基本計画要綱は、今日でいうマスタープランに匹敵するものであり、計画内容を現在のそれと比べても、公害などの新しい課題を別にすれば、よく将来の発展動向を見きわめ、大筋において誤るところがなかった」(宮崎辰雄「21世紀の神戸—人間都市神戸の基本構想」財団法人・神戸都市問題研究所『都市政策』創刊号, 1975年11月, 4ページ)。
- <sup>4)</sup>原口忠次郎「都市と港湾—神戸港と神戸経済—」都市問題研究会『都市問題研究』第20巻第7号, 1968年, 3ページ。  
神戸市にとって港湾の重要性は、戦前から強調されてきた。黒瀬弘志神戸市長(1925-1933年在任)は「能率よき経済都市港湾都市」をめざすとして港湾と都市の関連について次のように述べている。「神戸市は経済都市として港湾を生命とする都市である」ため「都市的諸計画も其の繁栄策も港湾都市としての使命を果たすことに心掛け、その特長を発揮せしむるよにせねばならぬ。」  
「神戸市将来の発展のためには……都市の産業化をも図らなければならぬ」山と海に挟まれ市域狭域なため商工業地域の拡張には「豊富なる水運の便を有し、潮流、水深の関係良好なる東部海岸西郷川以東をとし、一大臨海工業地帯を造成する」。
- <sup>5)</sup>原口忠次郎, 1965年12月市会での答弁, 1965年市会議事録第1巻。
- <sup>6)</sup>原口忠次郎『過密都市への挑戦』日経新書87, 1968年, 148-159ページ。「神戸市が過去10年間(昭和30年代—筆者)にわたって、事業費880億円

- で六甲山を削って海面埋立地をつくった。ところがそこから上がる税収の概算推計は国税130億円, 県税40億円に対して, 市税は30億円に過ぎない。……市税は伸び悩み, 税の大半は一般管理行政に食われ, 建設事業の財源の8割が起債となる」
- <sup>7)</sup>佐野雄一郎「公共デベロッパー論」財団法人・神戸都市問題研究所『都市経営の理論と実践』第2集, 1977年, 141-144ページ。「1968年の自民党都市政策調査会による『都市政策大綱』は、『住宅のほか交通・流通などを一体とした大都市の再開発と新住宅地の建設は, 民間デベロッパーを主たる推進力とすべきである』と述べ『都市計画にもとづく都市改造に参加する民間デベロッパーに対しては公益性にてらし, 新たな法律によって都市計画事業の施行者となりうるようにする』とともに『土地収用の請求権を与え, 長期低利の資金を供給する』と提言。これは1969年閣議決定された『新全国総合開発計画』により認められられ, 民間デベロッパーに対する政府方針が公にされる。新都市計画法(1968年公布)や都市再開発法(1969年)により政策が具体化される。
  - <sup>8)</sup>高寄昇三『宮崎神戸市政の研究(第2巻)』勁草書房1993年。はしがき。
  - <sup>9)</sup>原口忠次郎『過密都市への挑戦』日経新書87, 1968年, 39-40ページ。
  - <sup>10)</sup>ポートアイランドの岸壁が, 他の主要港より1ランク低い「B級」の耐震基準で造られ, コストを削減していたことも市の収益を高めた要因である。港湾施設の耐震基準は, 1964年6月の新潟地震を機に運輸省が指針を策定, 74年には同省港湾局長名で通達が出された。それによると, 各港の岸壁の耐震基準は, 1. 地震被害の可能性(地域別, 3分類), 2. 港湾の地盤の固さ(地盤種別, 3分類), 3. 地震による人的・経済的損失の大きさや復旧の困難さなど(重要度, 4分類)について, それぞれ設定された係数を掛け合わせて決められる。「地域別」は運輸省が指定し, 「地盤種別」と「重要度」は港湾管理者が選定することができる。神戸港は運輸省が決める「地域別」基準では地震被害の可能性が最も高い東京, 横浜, 名古屋, 大阪港などと同クラスに指定された。しかし「重要度」では東京, 横浜港は全岸壁をA級, 大阪, 名古屋港が半数をA級に設定しているのに対し, 神戸港はほとんどの岸壁を1ランク下のB級に設定。

「地盤種別」も第2種としていた。その結果、3つの基準をもとにした耐震基準は、神戸港の岸壁はほかの主要港より強度が劣る結果になった。今回の地震で神戸港は約190ある公共岸壁のほとんどが損傷し機能麻痺に陥った。ところが、非常時の緊急物資輸送用として81-85年にかけて摩耶埠頭に造られた3つの耐震岸壁(強度を通常の1.25倍の「特定」で建設)はほとんど無傷だった(運輸省第3港湾建設局より聞き取り調査)。さらにコストを削減するためポートアイランドと旧市街地を結ぶ橋を1本しか設けなかった。しかし、一本しかない橋が今回の地震で橋げたが大きくズレたため救急車が通れず、市民の生命を守るべき中央市民病院が約1週間も機能しなかったのである。総じてコスト削減と収益を重視し過ぎた経営が、市民の生命を守れず産業の機能麻痺すらひきおこしたのである。

<sup>11)</sup> 柴田悦子。神田卓夫「国民のための港湾への模索」柴田悦子編『港の明日を考える』法律文化社。1979年。

<sup>12)</sup> 神戸港の外貿定期貨物量(トン)のうち公社埠頭取扱貨物量の比率は、1984年の約70%から90年の76%に増加している。その分、公共埠頭の比率が低下している。(財団法人神戸港埠頭公社「世界へひらく埠頭」1991年発行)。

<sup>13)</sup> 運輸省第3港湾建設局長(当時)宮崎茂一氏は、国が港湾計画を行っていることを次のように述べている。「国は港湾の計画に対して、大きな発言権を有している。極端にいえば、港湾の計画は、国が実行しているともいえる。港湾法制定以来、一部の論者はこれをもって「港湾は、もはや国の営造物でなくなり、地方住民のものになった。したがって、その開発発展の責任は、民主的な港湾管理者にかかっており、その計画の主体は港湾管理者である」と強調し、港湾法制定以前は以後と正反対であって、港湾の計画はすべて国が行かない、港湾という営造物は、国から与えられていたという議論がなされている。私は、このような議論は、港湾法制定の精神をあまりにも強調しすぎており、現実の姿に目をおおった議論ではないかと思う」。(『港湾計画』1934年、海文堂、9ページ)

<sup>14)</sup> 補助金は、次のような問題をもっている。1. 政府は補助金により地方自治体をコントロールし政策を貫徹できる。2. 補助金に寄生する保守的政

治家をはびこらせ自治を形骸化させる。

<sup>15)</sup> 神戸市の港湾行政と開発行政は、組織的にもさらに物流計画やまちづくりなどを通じて密接な関係を有している。もともと開発局は港湾局の一部門であった。1958年に港湾局内に埋立事業部が創設され、62年に埋立事業部は港湾局から分離独立し埋立事業局となり、67年に単なる用地造成でなく海上都市をめざし臨海開発局となり、68年に開発局と改称される。ポートアイランドは、人工島のあんこの部分は開発局が、護岸など外縁部は港湾局が担当している。さらに財政的にも緊密な連携を取っている。例えば1970年度予算では、開発事業会計は港湾事業会計に426,500千円の長期貸付を行っている。そしてこの2つの事業会計は戦後一貫して膨張している。港湾事業会計(予算)は1990年は1965年の23倍、開発事業会計は37倍である。これら2つの事業会計の市財政に占める比率は、65年の14%から90年の19%に増加している。いかに市財政の重点がこれらの事業にかかっていたかを示している。さらに開発事業は、宅地開発事業や土地先行取得事業と関係しているので、これらの会計を含めると41倍にもなる。港湾事業は神戸市埠頭公社などの港湾関連の外郭団体があり、同様に開発事業における開発関連の土地開発公社など外郭団体を含めると、市財政に占める比率はさらに増加する。

<sup>16)</sup> 高寄昇三氏は神戸市の開発行政が、阪神大震災の被害を大きくしたとの批判に対し、経済的必要性から開発行政はやむを得ないと次のように述べている。「水深10メートル以上のコンテナ埠頭を海面埋立地以外にはつぐれない。近代的な競争力ある物流基地を欠いては日本経済も市民生活も成立しがたく、防災都市といっても経済面からの制約もまた免れ難いのである。」(高寄昇三「防災都市と都市経営」財団法人神戸都市問題研究所『都市政策第79号』1995年4月、54ページ)しかし、現在、輸出競争力強化に狂奔した日本経済が、貿易摩擦の批判を浴び円高や産業空洞化を招いている。そして輸送費や流通コスト軽減など輸出競争力に重要な役割を果たしているのが、大規模な港湾開発と物流集中システムにほかならない。物流を担う港湾は経済にとって不可欠であるが、アジア諸国との過大な港湾開発競争のなかで過剰投資や資源の浪費、環境破壊を生んでいる構造こそ

が問われねばならない。さらに筆者の分析によれば、大規模な港湾開発をすればする程、港湾と市民生活と経済との関連性は希薄になり、道路公害や景観破壊などの社会的コストを生み、地場産業を中心とする内発的發展を妨げている。高寄氏の都市経営分析の方法論は、政府や神戸市が進める大規模な港湾開発を前提にして、その枠組みの中で如何に神戸市が開発利益などを捻出するかである。しかし今求められているのは、人権と自治を基本にした環境保全型システムの構築である。そのために港湾開発の前提を問い、その枠組みと都市経営の関係こそが検討されねばならない。

図1 神戸市制施行時の市町村

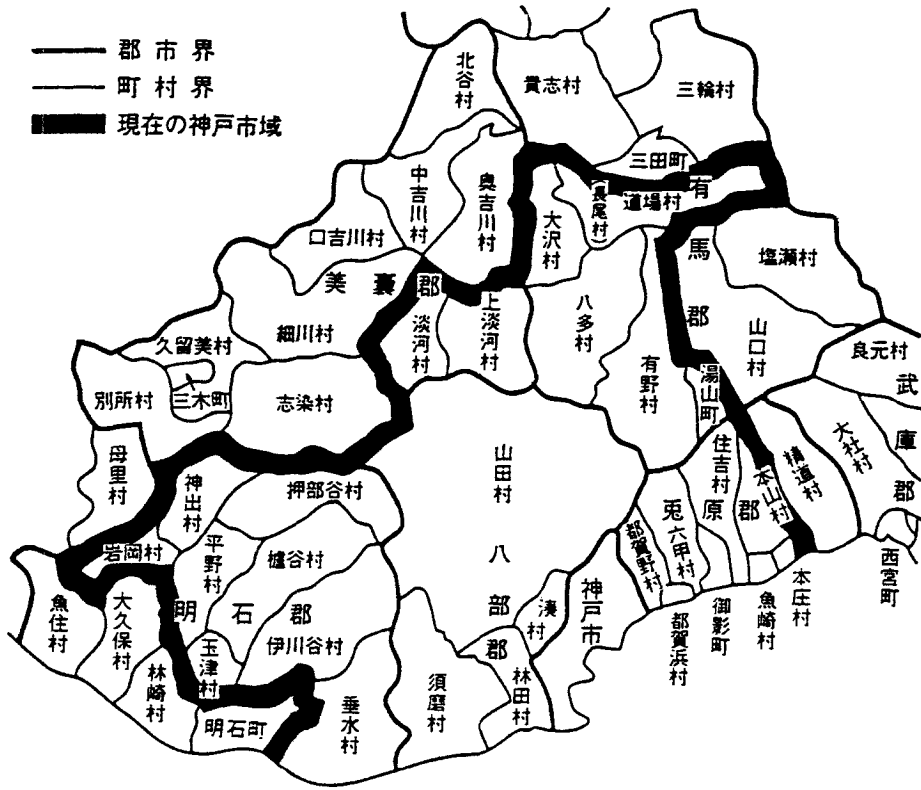


図2

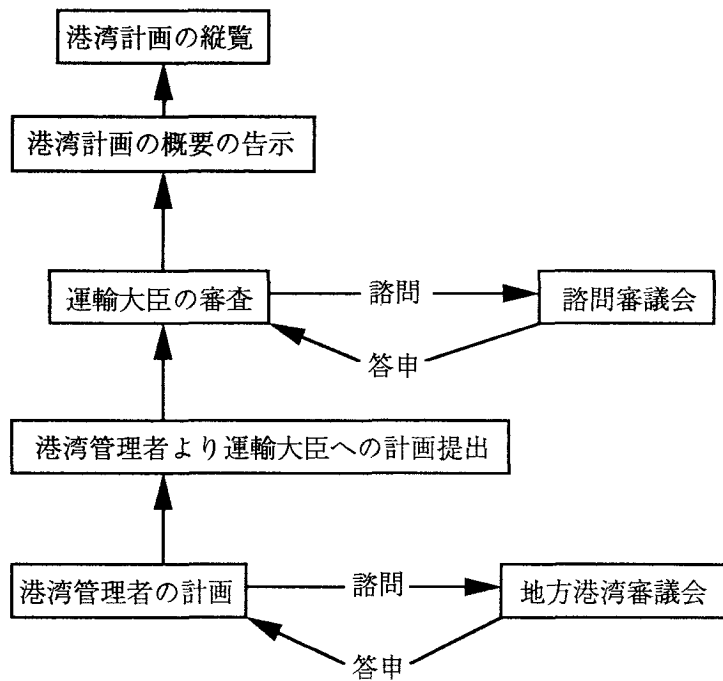


表1 5大都市別市税収入の推移 (単位：円)

		昭和30年	昭和40年	昭和60年
神戸	1人当たり税収	4620	11796	135315
	1人当たり市民税	1361	4854	65958
横浜	1人当たり税収	4282	12092	145241
	1人当たり市民税	1393	5147	74650
名古屋	1人当たり税収	4338	13065	157121
	1人当たり市民税	1312	5798	86732
京都	1人当たり税収	3499	9755	121106
	1人当たり市民税	1159	4705	66944
大阪	1人当たり税収	5308	14850	201981
	1人当たり市民税	1401	5865	95763
平均	1人当たり税収	4570	12836	156996
	1人当たり市民税	1338	5418	80063

出所：神戸市『市政白書 '88』, P.377.

表2 神戸市財政の動向 (決算額, 単位: 百万円)

	S30年	35年	40年	45年	50年	55年	60年	平成2年	平2/昭30
投資的経費	2,789	4,701	19,771	33,532	76,274	137,542	119,664	181,418	65
市税	4,534	7,736	14,251	29,257	72,855	127,014	190,907	261,013	58
公債費	806	1,774	5,543	19,480	49,593	118,273	190,487	221,013	274

註：昭和30年の投資的経費は港湾等の会計を含む。従って平成2年の投資的経費に港湾事業、開発事業、高速鉄道、工業用水、宅地造成事業、土地取得事業の各経費を加えると、576,918百万円となる。従って投資的経費の増加は65倍ではなく207倍となる。

出所：神戸市市会会議録，各年版。

表3 ポートアイランド全体企業比建設主体別一覧(単位: 億円)

項目	事業費	事業主体別内訳							
		埋立地造成・港湾建設事業					上物建設事業		
		国(第3港湾 建設局)	阪神外貿 埠頭公団	神戸市		計	神戸市 関係	その他	計
				補助事業	市単独事業				
港湾施設建設	1477	217	942	-	58	1217	-	260	260
埋立地造成	742	-	-	-	742	742	-	-	-
公園緑地整備	99	-	-	69	30	99	-	-	-
交通関連施設整備	637	-	-	164	36	200	223	214	437
都市機能上物整備	2345	-	-	-	-	-	971	1374	2345
合計	5300	217	942	233	866	2258	1194	1848	3042

註：新交通は上物建設事業に含めている

出所：ポートアイランド建設史編集委員会, 1981.『ポートアイランド-海上都市建設十五年』380ページ.

表4 神戸港コンテナ埠頭の借受者

バース	借受者
ポートアイランド	
第1, 10	ナビックスライン(株)
第2	ナビックスライン(株), ネドロイドラインズ
第3, 4, 11	日本郵船(株)
第5	アメリカン・プレジデント・ラインズ・リミテッド
第7	大阪商船三井船舶(株), ジョン・スワイヤ・エンド・サンズリミテッド
第8, 9	大阪商船三井船舶(株)
ポートアイランド2期	
第14, 15	大阪商船三井船舶(株)
六甲アイランド	
第1, 2	シーランドサービス INC.
第3	川崎汽船(株)
第4, 5	マースクライン
第6, 7	日本郵船(株), 大阪商船三井船舶(株)

註：契約期間は、ポートアイランド10年、六甲アイランド30年(更新可)。

三井・三菱や外資系の独占的使用

出所：財団法人神戸港埠頭会社, 『世界へ開く埠頭』, 1991年.

表5 港湾審議会計画部会委員名簿 (1995年2月現在)

政府関係	経済団体	労働団体	専門家, 学者等6名
大蔵事務次官	日本船主協会副会長	全国漁港協会顧問	日本経済新聞社論説委員
農林水産事務次官	日本船長協会専務理事	全国港湾労働組合協議会議長	大学教授4名
通商産業事務次官	経済同友会幹事	全日本海員組合副組合長	建築家
建設事務次官	日本貿易会副会長		
自治事務次官	日本海難防止協会専務理事		
環境事務次官	日本港湾協会理事長		
国土事務次官	日本倉庫協会会長		
	日本港運協会副会長		

表6 大規模埠頭整備に係わる資金調達方法 (%)

	新制度	従来の制度
国の港湾整備特別会計の港湾整備指定		
からの無利子貸付金	20	10
港湾管理者からの無利子貸付金	20	10
特別転貸債 (資金運用部引受) により調達	30	40
した資金による港湾管理者からの貸付金		
埠頭借受者からの貸付金	30	40

出所：神戸港埠頭公社，『神戸港埠頭公社10年史』

表7 港湾事業会計（予算，単位：百万円）

年度	総額	企業債	企業債償還等	一般会計補助金等
1960	942	210	103 (一)	96
1965	3695	1204	289 (一)	295
1970	10399	2216	963 (一)	1064
			(他)	526
1975	17492	3973	1696 (一)	1266
		(阪)	1276 (他)	231
			(基借)	300
1980	43228	13265	8885 (一)	2482
		(阪)	868 (基借)	3529
			(基繰)	1852
1985	52624	15764	3817 (一)	3526
		(神)	7842 (基借)	9258
			(基繰)	1768
1990	85815	25105	12076 (一)	4863
		(神)	7625 (基借)	3975
			(基繰)	12161
1995	268139	76116	12094 (一)	20047
		(神)	12076 (基借)	3192
			(基繰)	20195

註：1985年度の企業債は，1984年度決算見込み額。尚，(阪)は阪神外貿埠頭公団とフェリー埠頭公社に対する出資金の，(神)は神戸港公社への貸付金の略。また，(一)は一般会計補助金，(基借)は基金借入金，(基繰)は基金繰入，(他)はその他の略である。

出所：各年度の市会議事録にある港湾事業会計より作成。