

投稿論文

# 神戸市都市経営と「創造的復興」の検証<sup>†</sup> —都市経営から地域自治経営へ—

池田 清 (元・神戸松蔭女子学院大学)

## 要旨

神戸市都市経営は、開発利益を出し黒字経営を行ったことが注目された。しかし、大震災後、「創造的復興」の名のもと、従来以上の大規模開発優先の都市経営を行なったため、被災者をはじめ市民の生活と経済の衰退、財政悪化を招いた。また、石炭火力発電も計画された。地球環境問題が焦眉の課題となっている現在、大規模開発の神戸市都市経営から、自治と環境問題を重視した地産地消型の地域自治経営へ転換することが求められている。

キーワード：神戸市都市経営、創造的復興、人間復興、地域自治経営、小水力発電

## 1. はじめに

本稿で検証する神戸市の都市経営(1960-80年代)は、戦後の日本の都市史のなかで最も高い評価を受けた経営であった。その理由は、この経営が、起債主義、公共デベロッパー方式、外郭団体、基金制度などによる自立的財政運営や、ポートアイランド人工島の建設、ポートピア博覧会ユニバーシアード、フェスティック開催などのイベントを成功させ独自の経営システムを開拓していったからである。

さらに、神戸市が1973年の石油ショックと不況のなか、他の多くの自治体が赤字経営

で呻吟するなかで黒字経営を行ったことが注目された。だから研究者やメディアなども次のように神戸市政・都市経営を評価した。

元神戸市の幹部で神戸市都市経営の研究者である高寄昇三(当時、甲南大学教授)は、元神戸市長の宮崎辰雄がすすめた市政の基本戦略は、企業的都市経営にあると定義した。企業的都市経営は、地方自治にあって外圧たる中央支配に対抗し、また、行財政運営にあって内圧たる官僚制の克服をめざした政策感覚に溢れた都市自治像と評価した。さらに公共デベロッパーこそ、開発利益の社会的還元をめざしたシステムだと自負した<sup>1)</sup>。

日本経済新聞社は、人工島造成といった大規模プロジェクトや、ポートアイランド博覧会などで利益を出すなど民間顔負けの商才を指して、神戸市を「株式会社神戸市」と表現した。「山を削り海を埋め立てる」公共デベロッパーが、ポートアイランドや六甲アイランド、内陸部の造成など土地を生み出すだけでなく開発利益をもたらしたからであった<sup>2)</sup>。

宮本憲一(当時、大阪市立大学教授)は、神戸市都市経営を日本における社会主義思想家片山潜や、都市経営の実践家であった関一などの都市経営の本流の中で位置づけ、「神戸市株式会社」という比喩は、片山潜の考えた「社会主義」実現の独立の法人という理念に上にあるのであって、たんに、神戸市が利益追求の民間法人と同じという意味ではないであろうと評価した。神戸市都市経営の長所として、公共デベロッパーによる開発利益と、市民参加の長田区丸山や真野まちづくり、そ

<sup>†</sup> この論文は査読を経ることなく掲載されております。

して環境・福祉条例などソフトな取り組みを評価した。ただし公共デベロッパーによる「山を削り海を埋め立てる」自然破壊やインナーシティ問題、都市官僚テクノクラートによる官僚的市政運営については批判的であった<sup>3)</sup>。

広原盛明(当時、京都府立大学教授)は、「神戸市には、真野の運動への対応を通じて『インナーシティ再生の神戸モデル』をつくっていかうとする強い意気込みが感じられる」と、神戸市の行政姿勢を評価した<sup>4)</sup>。広原によれば、神戸市は、市民によるまちづくりを通じてインナーシティ再生を積極的に推し進める先進的自治体なのであった。

以下では、神戸市都市経営を①戦後の経済成長期の都市経営②阪神・淡路大震災復興期の都市経営③これからの都市経営の3つの時期に分け検証する。神戸市都市経営を3つの時期に区分して検証するのは、以下のような問題と課題を明確にするためである。

第1に、神戸市都市経営が、不動産企業の経営のように「山を削り海を埋め立て」大量の土地を造成し販売するという大量生産・販売型経営の問題である。それは、戦後の経済成長と地価上昇の時期に「適合的」だったかもしれないが、大震災の甚大な被害と経済成長、地価上昇が見込めない時期には成り立たない経営方式であった。にもかかわらず、「創造的復興」という名のもと、従来以上の大規模開発型の都市経営を行なったことが、被災者をはじめ市民の生活と経済、そしてコミュニティの衰退をすすめた。

第2に、「創造的復興」において、世界の脱炭素に逆行する石炭火力発電2基(各70万kw)が神戸製鋼所高炉跡地に計画され実行された。地球環境問題の解決が焦眉の課題となっている現在、大規模開発による大量生産・大量販売の神戸市都市経営から、自治と環境問題を重視した地産地消型の地域自治経営へ転換することが求められている。

その可能性は、高度経済成長期、インナーシティ地域における公害反対運動などのまちづくりや、近年の市民主体による神戸の自然資源を生かした小水力発電の取り組みなどに見出される。

## 2. 戦後の経済成長期の都市経営

戦後の経済成長期の都市経営の特徴は、第1に、公共デベロッパーによる「山を削り海を埋め立てる」開発事業などにみられるように自治体官僚主導による都市経営であった。

この都市経営は、経済成長と地価上昇のもと、海を埋め立てた人工島や山を削って造成した郊外の土地売却で開発利益を出したが、大規模な自然破壊をとまなうものであった。戦後、神戸市による主な埋め立て面積は2,368ha、内陸部の宅地造成面積は2,817haで合計5,185ha、甲子園球場の面積3.85haの千3百倍にも相当する。

神戸市都市経営は、神戸市という自治体(官僚)が経営主体となり、大都市神戸を経営単位として、神戸市全体の利益(メリット)と不利益(デメリット)を比較考量し全体最適を目指す経営であるといわれてきた。たとえば、道路や地下鉄などで赤字を出したとしても、道路や地下鉄を敷設することで開発した宅地の地価が上昇すれば、土地売却利益や固定資産税も上がりトータルでみれば採算がとれるという考え方である。この都市経営は、当然ながら経済成長と地価上昇によって成り立つものであった。

しかし、この経営は、地震は起きないという「安全神話」のもとで成り立つものであり、「山を削り海を埋め立てる」など自然や生態系の破壊など社会的費用を十分に考慮しないという問題を有していた。さらに、町村合併などで旧町村の自治やコミュニティの解体につながる広域行政化という問題を内包していた。

また神戸市都市経営は、埋め立て地や人工島に工場や事務所、住宅を配置し、都心に高層の商業、オフィス空間を集中させつつ、郊外に市街地を拡張させた。市街地の外延的拡張政策は、旧市街地の中高所得者層や子育て世代を郊外に転出させ、結果としてインナーシティ問題が深刻化することとなった。

高齢者や低所得者、母子家庭、障害者など社会的弱者の多くは、インナーシティで生活



戦前、戦後、一貫して周辺の町村を合併し、市域を拡張してきた歴史がある。神戸市都市計画局『神戸の都市計画』によれば、図1のように、明治22年に現在の都心の三宮駅や神戸駅などを有する地域を神戸市として市制を実施し、その後、現在の兵庫区と長田区に位置する湊村や、長田区の池田村、林田村、灘区の西郷村、西郷町、六甲村、須磨区の須磨町を合併している。さらに、アジア・太平洋戦争の敗戦直前には、六甲山の裏側に位置する北区や西区の山田村、押部谷、伊川谷村を合併する。そして、戦後は、東灘区の御影町や住吉村、魚崎町、本山村、本庄村を、北区の淡河村、道場村などを合併していく。

現在、神戸市の六甲山の南側は、三宮駅を中心とする都心と、六甲駅や新長田駅を中心とする副都心やインナーシティ地域、そして海岸埋め立て地や人工島などの市街地がある。六甲山の北側と西側には、郊外ニュータウンや農山村地域がひろがっている。少子高齢化と人口減少が進んでいる地域もあれば、人口が増加している地域もある。神戸市は、このように自然環境や産業、生活、生業など多様な地域性を有しているため、大規模で画一的な開発型の都市経営は、自然と共生しつつ住民の意思やニーズに基づくまちづくりが困難なのである。

### 3. 阪神・淡路大震災の「創造的復興」と都市経営

阪神・淡路大震災の復興は「創造的復興」といわれる。それは、兵庫県が策定した「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして－阪神・淡路大震災復興計画－」（1995年6月）に明記されていた。そこでは、復興は「単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する『創造的復興』」と定義された。「創造的復興」は、「被災した阪神・淡路地域を、そこに住む人々が従来以上に誇りを持てる、住みよい地域として再生させ、今後の災害復興のモデル」とされたのであった。

「創造的復興」の「創造」という言葉は、「新しいものを造りはじめること」（『広辞苑』）という意味があり、新しいもの造り出し希望が湧いてくるような響きがある。だから、政府や兵庫県、神戸市は、阪神・淡路大震災の復興において「創造的復興」を強調したのである。

筆者は、「創造的復興」を、近代以降の大災害の復興、とりわけ、関東大震災の帝都復興、アジア・太平洋戦争の戦災復興、そして戦後の阪神・淡路大震災、東日本大震災の復興へと連なる、近代化と成長を志向する災害復興の思想と政策であると把握する。

関東大震災の復興は、大震災以前の都市を再建する「復旧」ではなく、焦土と化した都市は「理想的帝都建設の為の絶好の機会」の場であるとして、都市の構造や外観を抜本的につくりかえる「創造的復興」であった。帝都復興院総裁の後藤新平は、1923年9月に「帝都復興に関する根本方針」を起草する。後藤新平の復興の基本方針は、欧米の都市にならない都市計画の基本である街路計画と幹線道路により帝都の交通網を整えることこそ復興の中心的テーマであった。

戦災復興も、「新しい形の都を造りだす千載一遇の好機会」として、都市の能率、保健、防災、美観を主とし、街路（大都市の50m以上の主要幹線道路）、緑地、港湾、運河、飛行場、下水道などの近代的都市施設を整備することを目的としていた（戦災復興院「戦災地復興計画基本方針」1945年12月）。戦災地復興計画基本方針は、「関東大震災の復興事業やその後の昭和10年代までの都市計画の経験と思想の集大成」<sup>6)</sup>だったのである。

東日本大震災の復興も、「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れ、一人ひとりの人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができること、21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われる『創造的復興』」<sup>7)</sup>であった。

「創造的復興」の本質は、阪神・淡路大震災の復興にあたった当時の兵庫県知事・貝原俊民が、震災9日目にインタビューに答えて

発した言葉にあらわれていた。「『禍の中に福あり』といいますね、いままでやりたいと思ってもできなかったことが、震災で21世紀都市をつくるのが可能になった」<sup>8)</sup>。この発言は、大震災後の神戸市幹部(当時、都市計画審議会会長)の発言と共通するものであった。その幹部は、「幸か不幸か」という表現で、今まで住民の反対などで実現できなかった計画を、大震災を契機に一気に進めることが復興であると発言していたのである。

これらの発言は、その後の復興の実際と照らし合わせれば、大震災を「千載一遇のチャンス」として、平時ではなかなか進まなかった都市計画や道路計画、再開発計画などを強行し近代的都市を一気につくることを意味していた。と同時に、規制緩和などで企業活動の障害となるルールを取り払い、新たなビジネスチャンスをつくる21世紀都市づくりへの意気込みをあらわしていた。

神戸市復興計画(1995年6月策定)の特徴は、第1に、「神戸の復興は神戸港の復興なくして考えられない」として、最新鋭の港湾施設整備による国際競争力強化を目指すこと。第2に、「単に都市機能を震災前の状態に復するのではなく、以前にもまして住みやすく、質の高い魅力あふれるまちとしての復興を図る」こと。「神戸が培ってきた国際性や海・空・陸の総合交通拠点性を生かし、世界の人・物・情報の交流が新たな文化や産業を産みだす活力ある都市として復興」することであった。

この神戸市復興計画は、大震災前に策定していた第4次神戸市基本計画に依拠していた。第4次基本計画案(1994年4月)と第4次神戸市基本計画(暫定版1995年1月)によれば、神戸市の人口は、1990年の147.7万人から2010年の170万人へ増加し、年平均実質成長率(1990年～2010年)も3.6%(全国3.2%)上昇し、就業者数も同年の70.6万人から79.1万人に増加するものだった。

この計画は、(1)神戸港や神戸空港を核にした国際的な総合交流拠点都市、(2)国際交流や情報拠点、研究開発など世界都市「関西」の一翼を担う機能を担う都市、(3)地下鉄海

岸線整備などによるインナーシテイの活性化などによって実現されるものであった。

つまり神戸市の「創造的復興」は、グローバル経済化の進行にともない新たに必要とされる都市基盤を整備し、世界都市関西の形成に参画する都市づくりを目標としていた。その具体的施策が、大震災の1か月後の神戸市港湾計画決定であり、2か月後の都市計画決定、関西国際空港2期事業、阪神高速道路(大阪湾岸道路、北神戸線など)、本州四国連絡道・山陽自動車道等高速道路、神戸空港や地下鉄湾岸線、大規模な区画整理事業や六甲道や新長田の副都心計画(大規模再開発事業)など大規模プロジェクトだった。しかし、これら事業の多くは、兵庫県外に本社のある大手の建設会社が請け負い、復興活動の支出の約9割が兵庫県外に流出することとなった<sup>9)</sup>。

つまり、大規模事業中心の復興需要は、被災地の経済を活性化させることにつながらなかったのである。その後、神戸空港や地下鉄湾岸線、新長田再開発事業、外郭団体などの経営は赤字を出し、神戸空港の運営権の民間売却、外郭団体の統廃合、職員的大幅削減などリストラがすすめられる。

以下では、「創造的復興」のメインプロジェクトである「新長田駅南地区再開発事業」を検証する。その理由は、この事業が、ある意味で神戸市都市経営とは何だったのかを象徴しているからである。

#### 4. 「新長田駅南地区再開発事業」の検証

神戸市は、大震災の2か月後に多くの被災者の反対があるにもかかわらず復興都市計画を決定する。復興都市計画地区は、被災市街地復興特別措置法の施行で建築制限が2年間延長できることとなり、被災者や住民との話し合いの時間があったが、無視された結果となった。「新長田駅南地区再開発事業」は、この復興都市計画決定にもとづき第2種市街地再開発事業として実施される。

再開発事業の「新長田駅南地区」は、毎日新聞によれば、図2のように、木造の建物が

密集するインナーシティ地域（人口減少と高齢化、老朽住宅の密集地）で、大震災で壊滅的な打撃を受けた地域である。復興「新長田駅南地区再開発事業」は、神戸市がこの地区の用地を買い上げ再開発ビル44棟建てる計



図2 「新長田駅南地区」の再開発エリア  
資料：『毎日新聞』2021年6月8日

画である。うち41棟が2020年に完成し、残る3棟は2030年までに建設することが予定されている。さらに、この計画は、図3のように、区域面積20ha、事業費2,729億円、巨大建築物が樹立する全国最大規模の再開発事業計画である。以下では、同事業を、神戸市「有識者会議検証報告書－新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業－」（2020年8月－12月）を参考にしながら検証する。

まず第1に、この再開発事業の採算をみてみよう。事業費の内訳は、表1のように、大手ゼネコンなどの工事請負に1,037億円、地権者たちの土地買収費に850億円、コンサルタントや再開発ビルを管理する会社の委託費などに201億円、借入金利子191億円となっている。

事業収入は、補助金1,074億円、保留床処分金等698億円、保留床処分見込額181億円、一般会計繰入金の赤字326億円である。しかし、保留床処分見込額181億円は、処分見込み（売却）はきわめて困難であり実質赤字ともいえる。また、保留床処分金等698億円のうち、神戸市が買い上げた床があり、この分



図3 新長田駅南再開発事業（2019年11月現在）

神戸市による復興再開発事業が進められてきた新長田駅南地区。  
写真上部にJRの線路、中ほどに阪神高速が見え、その規模の大きさがわかる。  
神戸市長田区で2019年11月、本社ヘリから加古信志撮影。  
資料：『毎日新聞』2021年6月8日

は神戸市の負担である。だから、実質的な赤字は、一般会計繰入金金の326億円と保留床処分見込額181億円の計507億円を超えると見込まれる。

赤字は、つまるところ、私たち市民の負担によって賄われる。それは、市民サービスの低下、職員の削減、使用料・手数料の値上げ、増税につながり、零細自営業者や非正規雇用者(多くは女性が占める)、障害者など社会的弱者が生き辛い都市になっていくことが懸念される。

第2に、被災者の住宅や生業が再建されたかどうかである。「住宅」の状況は、震災前の約1,500戸を約千戸上回る2,674戸(分譲1,783戸、賃貸891戸)が整備された。しかし、従前権利者(生活者)1,596人に対し、再開発ビル入居は919人(58%)にとどまり、地区外転出は677人(42%)にも達した。第2種市街地再開発事業は、土地や建物を所有しない賃借人に地区内に留まってもらうことが

できる手法だが、「再開発ビルに入居できたのは賃借人の7割」<sup>10)</sup>だった。全員が入居できなかったのは、約600戸余りの住宅が完成したのが震災後8年(2003年)も経ってのことで供給が遅れたからである<sup>11)</sup>。

「商業」の状況は、震災前の商業床面積48,000㎡を、約4000㎡上回る約5万2000㎡の区画を整備したが、戻った商業者の床面積は全体の47%となる約2万4400㎡にとどまった<sup>12)</sup>。以上のように、この事業の最大の目的である「被災権利者の早期生活再建」は、長期間を要する大規模な開発のため達成できなかったのである。

第3に、再開発ビルに入居した零細自営業者の問題がある。震災前、長田区の下町であったこの地域の自営業者は、都心の三宮などに比べ低い地価、低家賃のため低い収益でも経営し生活を営むことができた。しかし、鉄とコンクリートで固められた「災害に強い」再開発ビルは、高額の管理費と固定資産税の

表1 新長田駅南地区再開発事業の全体事業収支

		金額(億円)	摘要
支出(A)	事業費	2,279	
	工事費等	1,037	再開発ビル・道路・公園等、再開発ビル建設の民間事業者への補助金
	用地補償費	850	従前土地の買収、従前建物の移転補償に要する費用
	調査設計計画書	201	敷地測量、地盤調査、建築・道路・公園の設計、仮設店舗の設置費用
	借入金利子	191	起債償還に伴う利子(償還完了まで)
収入(B)	事業収入	1,772	
	補助金	1,074	国庫補助対象事業費
	保留床処分金等	698	保留床、特定建築者への土地売却代、賃料等
保留床処分見込額		181	
収支見込		△326	一般会計繰入金で対応

資料・新長田駅南地区再開発事業の神戸市「有識者会議検証報告書」2020年8月-12月

表2 長田区人口の推移

単位・人

西暦	1960年	1970年	1980年	1990年	1993年
人口	202,338	210,072	163,949	136,884	132,339

資料・国勢調査、神戸市統計書

ため、高収入と高収益でなければ営業できないという問題を持っていた。つまり、再開発ビルは、生産性の低い零細な自営業を淘汰する構造を内在させていたのである。

震災前の長田区の人口は、表2のように1970年の210,072人から1993年の132,339人まで、およそ20年有余で約7万8千人も減少し、経済も衰退するインナーシティ地域であった。さらに、大震災後、この地域のケミカル業者や小売店などの自営業者が大打撃を受け人口が大きく減少する。にもかかわらず、神戸市が、経済成長と地価上昇、人口増加を条件として成り立つ大規模な再開発事業を強行したことが、この事業の失敗の原因であろう。さらに、開発事業が、社会経済情勢に合わせて途中で見直されることなく突き進んでいったことが、巨額の赤字と被災者の生活と生業の再建の足枷となったのである。

第4に、この再開発事業の問題は、いわゆる「ハコ物」中心の復興であり、被災者の生活や営業の再建はどのようにすれば実現できるのか、という視点が稀薄であったことである。この地域は、被災者の生活、営業と、ケミカル産業や小売り、飲食などサービス業などが複雑に絡んでいるという性格をもっていた。しかし、それらをふまえつつ、この地域を総合的長期的にいかにして再生させるのかという視点も持ち合わせていなかったようである。もし、復興都市計画の決定に際し、被災者や住民の声や意思が尊重されていたならば、新長田再開発事業の約500億円にも及ぶ赤字や、地元自営業者の生業の低迷、そしてこの地域の衰退は、実際よりは軽微なものになっていたのかもしれない。

## 5. 「創造的復興」から「人間復興」へ

『神戸新聞』によれば、大震災復興の陣頭指揮をとった当時の神戸市長笹山幸俊は、大震災復興都市計画を策定する際、「神戸震災復興計画」を手本にしていたという。笹山市長が「震災直後に市役所に駆け付けた時、頭に浮かんだのは震災復興計画」<sup>13)</sup>であり、後

述する住民参加型の「神戸市まちづくり条例」(1981年)をモデルにしたものではなかった。

つまり、大震災復興計画は震災復興計画の延長線上にあり、その問題は震災復興計画の中に見出される。震災復興計画は、元内務省技術官僚で震災復興副本部長であった原口忠次郎を中心してつくられたもので、戦争被災者の参加によるものではなかった。飢えと住宅難に苦しむ戦争被災者の住宅や生活再建よりも、道路、港湾など交通体系の整備が重視されたのである<sup>14)</sup>。

「創造的復興」に決定的に欠落している視点は、被災者の暮らしの再建と、被災した営業や労働機会の再生のための「人間復興」の思想と政策であった。「人間復興」とは、大正デモクラシーの旗手の一人であった経済学者の福田徳三が、関東大震災の復興において強調したもので、次のような主張に端的にあらわれている。

福田によれば、「復興事業の第1は、人間の復興、すなわち大災によって破壊された住まいと生活、営業、労働機会の復興でなければならない。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならない」というものである。

「人間復興」は、浄化され助け合いの心を持つ被災者が中心となり、政治家や財界の特権を許さず、軍備縮小による平和と男女平等比例代表の普通選挙制の立憲政治を確立し、主権在民の思想と制度によって、生存権や労働権、生業権を保障することである。つまり「人間復興」の思想は、人間的意識の覚醒、すなわち人が「人として生きる」ことの大切さと、政治・経済・社会の「改革」を意味していた<sup>15)</sup>。

福田の復興思想を現代に活かすとすれば、復興とは、人と人、人と土地(自然)とのつながりや愛着を蘇らせ、被災者の「生活の質」の向上を図り、ふるさとを創生することである。すなわち、憲法で規定されている「個人の尊重と、生命、自由、幸福追求権」(13条)、生存権(25条)、労働権(27条)などの基本

的人権と自治・民主主義を、被災者の暮らしの再建と被災地の再生に活かす「創造的人間復興」なのである。

本来の創造には二つの意味がある。一つは、学習によって創り出されるという意味である。人間は、基本的には経験や学習を通じて体得した「習慣」に従って行動する。しかし、いままでの習慣的行動では、大震災などで激変した状況下で次々と生じし変化する複雑で多難な問題に的確に対処できない。だから、過去の習慣的行動を学習を通して変更する「創造力」が必要となるのである。

サイバネティックスの提唱者であるN・ウィーナーは、学習とは、仕事の結果から送りかえされる情報が仕事の一般方式と仕事遂行のパターンを変更すること、つまり新たなものを創造することにあると主張した。命令を下す管理者は、国家の場合であれ、大学や会社の場合であれ、上から下への命令の流れだけでなく、両方向的な通信の流れをつくっていなければならないのである<sup>16)</sup>。

つまり、本書で問題とする大震災の復興には、政府や地方自治体が、当事者である被災者や住民との両方向的なコミュニケーションによる学習が重視されるべきで、その中から創造的な「人間復興」がなされるのである。

創造のもう一つの意味は、理想を掲げ、希望をもって理想に向かい世界を創りかえる営みである。その理想とは、端的に言って日本国憲法(以下、憲法)にある。憲法は、アジア・太平洋戦争による建造物や地域・都市の破壊と地獄のような世界を体験する中から、二度と悲惨な戦争を繰り返さない、ひとり一人の「生命、自由、幸福」が最も大切にされるべきとの誓いから創造されたものである。つまり、大震災の復興は、憲法の理念を被災者の生活再建と被災地の再生に活かす「創造的人間復興」でなければならないのである。

## 6. 都市経営から地域自治経営へー「創造的復興」の教訓ー

「創造的復興」は、「大震災前の状態に戻す

復旧ではない」、つまり、旧の状態を「好ましくない」ものとして、「新しいものを創り、より良くする」ということを意味していた。

だから、本来の「創造的復興」を考える場合、災害に脆弱な「大震災前の状態」をつくり出した政治や経済、社会のあり方こそ問題とされなければならない。それは、第1に、経済的利益第一主義の思想と政界、官界、財界、そしてメディア、学界の有力者の「同盟関係」による専決的に意思決定するシステム、

第2に、企業中心のタテ型社会と生存競争システムがある。これらのシステムは、人権や民主主義を重大な危機におとし入れる危険性を孕むとともに、国際分業と自由貿易を極端に推し進め、個人の自立や地域、都市の自治を損ない、災害に脆弱な地域、都市をつくるのである。

つまり、本来の「創造的復興」は、中央集権的官僚システムと東京一極集中の国土づくり、企業中心社会の生存競争システム、原発や「大量生産・消費・廃棄」社会など、自然や人間破壊型の経済や社会システムを根本的に改革することにつながるものでなければならない。そのためには、第1に、地域の自治や地方分権を重視し、人口や産業、文化、情報、エネルギーなどの地方分散や、風土と歴史、文化に根ざした生業(農業、林業、漁業)を守り発展させること。第2に、大規模型生産から小規模分散型の再生可能エネルギー、食の地産地消による域内経済循環が成りたつ地域自治経営で持続可能な地域・都市を創ることである。

このような命題は、地球温暖化や新型コロナ感染症などが提起する課題にも重なるものである。新型コロナ感染症が提起した課題は、人びとの生命と健康、生活を守る基盤である医療・保健・福祉・教育を充実させること、地球温暖化が提起している課題は、脱炭素、脱原発、再生可能エネルギーの普及(グリーンリカバリー「緑の復興」)である。これらの課題解決には、物質的豊かさに偏重した自然破壊の大量生産型文明から脱却し、自然と共生する地域循環型の社会を実現する、そして分断と差別から人と人とがつながり共生す

る社会を再生することである。

そのためには、経済のグローバル化とサプライチェーン経営から、市民の生命と健康、生活にとって最も重要な、食料、医療（医師、看護師、保健士など人的パワー、ワクチンなど医薬品、医療機器など）、福祉（介護など）、エネルギー（再生可能エネルギー）の国内生産と供給、地産地消の地域経営に転換することである。なぜなら、サプライチェーン経営は、企業の利益を最大化するために、世界中に情報網を張り巡らせ、自然環境の保全や住民、労働者の人権よりも、原材料や部品の調達と生産、物流、販売のトータルコストを下げることを優先しているからである。

これからの神戸市都市経営の課題は、多国籍企業や大企業に選ばれる都市や、これらの企業の持続的利益のためのインフラ整備ではなく、上記のような課題に 대응するものでなければならない。そのためには、住民の生活圏である小・中学校区を単位とした住民主体の自治・協同の地域自治経営が求められる。以下で検証しよう。

第1の課題である「医療・保健・福祉・教育の充実」は、市民の生命と健康を守るべき医療の問題に典型的にあらわれている。たとえば、神戸市立中央市民病院の医療従事者と患者ら計36人も新型コロナウイルスに感染するクラスターが、2020年3月末から4月にかけて発生している。

その後、神戸市は、新型コロナウイルス対策を強化し、専用病棟をつくり重症者病床を増やし、集中化や他の病院との連携を図った。だが、「新型コロナウイルス感染者用病床が逼迫し、入院できず自宅にとどまる患者が、2021年5月9日現在1481人に上った」のである。「神戸市によれば、入院中の患者数を、本来入院が必要な患者数（自宅療養・宿泊療養者含む）で割った『入院率』は現在10%程度である。市内では待機者が4月から相次いで5人死亡している」<sup>17)</sup>。

また、「神戸市長田区の高齢者施設でクラスターが発生し、『通常であれば入院すべき患者を入院させられなかった』ため、23人が施設内で亡くなっている」<sup>18)</sup>。「(感染拡大

の)波が大きすぎて、病床が追いつかず、飲みこまれている。いつ入院できるかの保証はなく、何人亡くなってもおかしくない状況」<sup>19)</sup>が生じた。それは、生命の崩壊につながる医療の崩壊なのである。

このような深刻な事態の背景には、第1に、政府の医療政策の問題がある。世界保健機関(WHO)は、医療サービスの充実や公衆衛生は、本来、国が責任を担うべきとしている。しかし、政府は、経済的利益を生まずコストのかかる感染症病床を抑制し医療費を削減してきた。第2に、神戸市の医療政策の問題がある。神戸市は、大震災後、医療のビジネス化と営利化をすすめる医療産業都市をポートアイランド2期に建設した<sup>20)</sup>。

この医療産業都市の計画に合せるように、神戸市の中核病院である神戸市立中央市民病院が、ポートアイランド1期からポートアイランド2期にある医療産業都市に移転(2011年)し、兵庫県立こども病院も同地区に移転(2016年)する。市民の生命と健康を守る中核病院が、市街地の住民から遠のいたのである。さらに病床数912から700床へ減少し、それにともない、救急受け入れ停止時間も2010年の1021時間から2012年の2718時間へと増加する<sup>21)</sup>。新型コロナウイルスで病床数が不足しているのは、医療のビジネス化と営利化をすすめた神戸市の医療産業都市政策に一因があるだろう。

第2の課題である「脱炭素、脱原発、再生可能エネルギーの普及」については、阪神・淡路大震災の「創造的復興」において、世界の脱炭素に逆行する石炭火力発電2基(各70万kw)が、神戸市灘区の埋め立て地の神戸製鋼所高炉跡地に計画された。この計画は、1999年3月に着工、2002年に1号機、2004年に2号機が稼働している。2000億円を超えるこのプロジェクトは、関西電力に売電し安定した収益を見込める事業となっている。

現在、この2基にプラスして石炭火力発電2基(各65万kw、1号機は2021年、2号機は2022年運転開始予定)の増設工事が進められている。既設と併せて合計270万kwで原発3基分もの発電所が出現する。神戸製鋼

所は、石炭火力発電所の耐用年数を40年程度として「耐用年数まで使用したい」との意向である。新設発電所は、今後30年以上にわたり年間692万tのCO<sub>2</sub>を排出する見込みで、既設と合わせ1482万トンの排出となり温暖化対策という観点から最悪の電源である<sup>22)</sup>。地球温暖化対策の神戸市の事業の中心は水素エネルギーである。たしかに水素燃料はCO<sub>2</sub>を大幅に削減するが、CO<sub>2</sub>を大量に排出する褐炭から生成するもので地球温暖化対策になりえないものである。

## 7. 市民主体のまちづくりと小水力発電の取り組み

### 7.1 市民主体の真野まちづくり

神戸市民は、戦後の高度経済成長期にあたる1960-80年代に、生命と生活を守るべく、公害反対や保育所、公営住宅など都市施設整備の要求運動を展開し、自治体レベルの市民参加など全国に先駆けたまちづくりを実践してきた。それは、「まちづくり協議会」など住民参加の仕組みをルール化した「神戸市まちづくり条例」(1981年制定)にみられる。これは、当時、全国初の住民参加のまちづくり条例で、「真野地区まちづくり」をモデルにしてつくられたといわれている。

真野地区まちづくりの契機となったのは、1965年頃から始まった「公害追放運動」であった。毛利芳蔵という卓越したリーダーを先頭に、公害問題だけでなく、緑化推進、子どもの健全育成、保育所や公営住宅の建設、入浴サービス、給食サービスなどの高齢者福祉活動など総合的なまちづくりに取り組んでいる。環境問題や急速な高齢化問題は、その後、全国的な問題となるが、毛利芳蔵が手がけた運動は10年先を見据えた先見性のある運動だったのである。

真野地区は、神戸市のインナーシティと呼ばれる長田区南部に位置し、住工混在地区で面積約40ha、約2300世帯、約4千人余の人口(2015年)である。大震災で建物の約3割が全壊・半壊の被害を出したが、被災者の

救助、火災の消火活動、地区の対策本部の立ち上げ、ボランティアの受け入れなど、「自分たちのまちは自分たちで守り、自分たちのまちは自分たちでつくる」主体的な活動だと高く評価された。この背景には、15年間の公害追放などの活動と主体的なまちづくり事業のなかで培われたコミュニティの力があつた。30年にわたるコミュニティは、防災を目的とした組織ではなかったが、お互いに助け合う自助の心をもったコミュニティが「災害にも強かった」という証明になったのである<sup>23)</sup>。

当時、自治会の副会長で救援物資を担当していた三原廣巳によれば「真野では、『強い者が勝つ』ことがないよう、対策本部に集まった物資を各自治会に人数割りして配分し、ひとり一人に行き届くような体制をつくりあげた<sup>24)</sup>」と述懐している。

しかし、神戸市は、真野地区にみられるような住民参加型の貴重な経験があるにもかかわらず、被災者の声や世論に背を向け、大震災復興都市計画を強行決定する。それは何故なのか。この背景には、元神戸市長・宮崎辰雄の「神戸市全体にかかわる幹線道路などの計画は神戸市でつくるが、地域での住環境問題などは地域住民が主体となって計画を立てる<sup>25)</sup>」という、まちづくりの考え方があつたのではないだろうか。

住民がまちづくりを計画するうえで根本的な問題として、住民の自治能力、地域経営能力をいかにして培うのかという課題がある。その課題解決のヒントは、「神戸市まちづくり条例」のモデルであつた真野地区の「まちづくり学校」にあるだろう。

真野まちづくりのリーダーである毛利芳蔵のまちづくり哲学は、「お年寄りや子どもたち、障害者など社会的弱者の目線で問題を考え解決策をさぐる」ことだつた。たとえば、両親が共働きで子どもが自分で家の鍵を持たされている『かぎっ子』のための『かぎっ子学習教室』を始めている。教室運営の方針は、「受験勉強の場にはしません。両親が帰るまでの間、友だちと一緒に勉強したり遊ぶことができればいい」ということで、学童保育の

モデルとなった教室だった。

さらに毛利芳蔵は、「学習と実践を車の両輪のようにやらなければ」と考え、1970年に8回シリーズの学習会を開き、毎回60-70名の受講生があった。テーマは、地域住民の生命と生活にかかわる「公害と市民」、「健康と町づくり」、「地域と福祉」、「保健医療教室」などである。講師は、大学の先生、神戸市職員、病院の先生などで、息の長い公害問題に取り組むため知識を身につけねばという必要性からだった<sup>26)</sup>。このような「まちづくり学校」の「学びあい育ちあう」取り組みは、住民自治力とコミュニティ力による地域自治経営を発展させる要なのである。

## 7.2 市民主体の小水力発電と六甲山麓都市神戸の潜在力

今、私たちに求められているのは、政府がすすめる原子力や石炭、石油エネルギー、褐炭により生成される水素エネルギーではなく、自然再生可能エネルギーを大幅に普及させることである。神戸市民やNPO、協同組合は、六甲山地の河川の急流を利用して小水力を発電する取り組みをすすめている。小水力発電は、河川の水車動力を使った先人の知恵を活かし再生可能エネルギーを作り出すものである。小水力発電は、近年、農山村部でひろがっているが、大都市ではきわめて稀なケースである。

神戸市灘区にあるNPO法人「PV ネット兵庫グローバルサービス」は、市民レベルで脱炭素地域づくりを進めようと、六甲川（神戸市灘区）の流れを生かした小水力発電（最大出力19・9kw）を2020年4月に完成させている<sup>27)</sup>。生活クラブ生活協同組合都市生活（組合員数約1万3千人）の東神戸支部も、神戸市東灘区の住吉川上流の水車跡地に小水力発電を建設する取り組みをすすめている。年間発電量約64万kwh、150-200戸に供給する計画である。地域の自然の中で生み出された電気が、地域の中で循環し地域の暮らしや環境を豊かにしていく、そのような小水力発電を目指している<sup>28)</sup>。

近年、江戸時代は、循環型社会のモデルと

して再評価されているが、当時の六甲山は、牛馬の飼料となる草、山菜、木の実などの採集地であり、農耕や生活に欠かせない水をもたらす恵みの山であった。さらに、六甲山は、燃料（薪炭）や林業、石材業、水車業、そして酒造業、菜種油業、素麺業、線香業など多様な産業を生んでいる。六甲山から川に流れ運ばれる栄養分は、大阪湾に注ぎ込みプランクトンと貝や魚類など多様な生き物を育み漁業という産業を生み出した。このように、六甲山と川、里、瀬戸内海の水と食べ物の循環のなかで、多様な生き物と人々の暮らしが成り立っている。

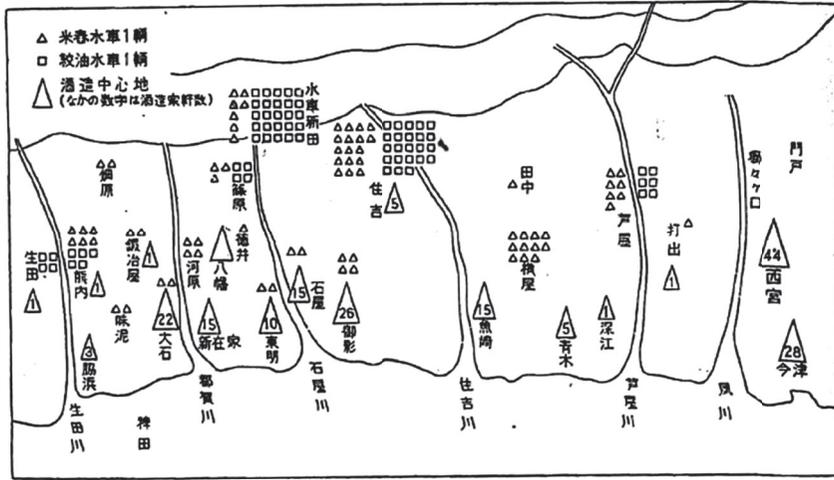
とりわけ、西宮市から芦屋市、神戸市にまたがる六甲山麓には、18世紀中ごろから20世紀の初めごろまで、河川を利用した水車によって、菜種やゴマ、綿実などを原料とした搾油や、線香用の製粉、素麺用の小麦の製粉、そして良質の酒米を精米していた。日本一の酒どころの灘五郷も、六甲山と急峻な河川を基盤に水車を原動力として発展してきたのである。

『西宮市史 第2巻』や『芦屋市教育委員会の発掘調査成果』によれば、図4、表3のように、水車は、神戸市の住吉川、石屋川、都賀川、生田川、芦屋市の芦屋川、西宮の夙川沿いに、天明8年（1788年）に147ヶ所もあった。江戸時代は、国際関係を閉ざした鎖国政策の影響もあり、地域の自然資源を生かした内発的な独自のまちづくりが行われたのである。しかし、明治の時代に入り、急速に西洋文明化と近代化がすすめられ、昭和の時代には自然動力の水力から石炭、石油など化石燃料による電力へ移っていく。

## 7.3 灘五郷と六甲山

灘五郷の酒造りは六甲山を欠いては語れない。その理由は、第1に、六甲山の背後に位置する三木市の吉川や神戸市北区の山田の地域が、良質の酒米の山田錦を生産できるからである。気候は、瀬戸内式で温暖、日照時間長く降水少なめ、日較差10度以上で酒米づくりに適している。

第2に、酒造りに必要な六甲山がはぐくむ



天明8年米つき水車位置図  
(神戸大学文学部架蔵御影村文書による)

図4 六甲山系の河川と水車

資料. 西宮市『西宮市史 第2巻』1960年

表3 六甲山麓の水車数の推移

市・区	水系	御影村文書(天明8年)				仮製地形図 (2万分の1) 明治18年測図	滅びゆく六甲山下の水車 昭和6年(1931)地理教育 稼働 備考			
		旧町村	酒倉	米車	油車					
西宮	夙川	鳴尾				水車場 19輛	10輛あり 稼働は米車5輛 612臼			
		西宮 今津	44 26				5			
芦屋	芦屋川	芦屋村 打出村	1	7	8	14	7	精綿1, 組紐2 木ノ紛3, 唐辛子紛1, 米車0		
		田中村 横屋村 深江村 青木村 魚崎村 住吉村		1 11			53	38	米車16輛(2, 203臼) 粉車 キルク5、オガクス12、線香1 銀粉1、エボナイト1、クレー製粉1 組紐1	
神戸	東灘	住吉川	1 5 15 5			23				
		石屋川	御影村 石屋村 東明村	26 15 10	4 2 2			1 (別に高羽川2)		
		都賀川	水車新田 徳井 八幡 篠原 河原	7 1 6 3 4			25	7	米車7輛(952臼)	
	灘	味泥川	新在家 大石 鍛冶屋 味泥	15 22 1	2 2 2		14			
			生田川	脇浜村 熊内村 生田村	3 1 1		6	4	12	
			宇治川					18		
	兵庫	湊川 天王谷 鳥原谷					8 12		(鳥原水源池設置により水没)	

資料. 芦屋市教育委員会『芦屋川水車場跡と城山古墳群第20号の発掘調査成果』2006年4月

宮水は、発酵を活発にするリン、カリウム、カルシウムを多く含む硬水である。

第3に、六甲山の急斜面を流れ落ちる川が、急流で水車動力に適し、酒米を精米する水車業のインフラとなったこと。米つきに用いる石臼は、六甲山から取れる花崗岩で作られた。さらに水車を維持管理する水車杜氏は播磨地方から、酒造り杜氏は丹波地方からの出稼ぎ職人に恵まれていた。

第4に、大阪湾内に比較的波の穏やかな良港があり、酒などの輸送に好条件であった。

また酒造業は、以下のような多様な産業をつくりだし地域経済や社会の活力を生み出した。①酒米を生産する農業や酒商いの問屋など商業を振興させた。②原料を商う米問屋や酒米を精米する水車業、酒米から酒をつくる丹波杜氏などの職人を生んだ。③酒を輸送する菱垣廻船や樽廻船など廻船業と、その船をつくる造船業、酒樽をつくる樽職人、樽木の製材職人、樽木に使う吉野杉を扱う樽木商など多くの関連産業を生み出し、地域循環型の自立経済を創り出した。

このような酒づくりの基盤に、人間の生存の基盤である農業がある。農業は、人間が生存していくために、人間が自然に働きかける営みである。そして山と川、里、海をつないでいたのが、水車と炭焼の営みであった。現代の環境破壊と災害、社会病理の背景には、山と川、里、海のつながりが断たれていること、つまり人がこのような自然にかかわらなくなり、生命と生命のつながり（水と食べ物の循環）が分断されていることがある。市民やNPO、協同組合が取り組んでいる小水力発電など再生可能エネルギーの普及活動は、農林漁業とエネルギーを学ぶ場でもあるのだろう。

## 8. おわりに

以上、本稿を総括すれば、第1に、官僚主導の大規模開発の神戸市都市経営は、六甲山と多数の河川、多様な市街地、大阪湾など、山、川、里、海が相互に関連し合っていることで

成り立っている神戸の多様性を十分に考慮せず、インナーシテイ問題など災害に脆弱な都市をつくったのではない。

第2に、大震災の「創造的復興」におけるインフラ投資は、神戸市外の大手ゼネコンなどの利益になっても、表4のように失業率が1990年の3.9%が大震災時の1995年に6.8%まで上昇し、2000年には6.4%とほぼ横ばい状態に見られるように改善にはつながらなかった。また、表5のように市税収入、とりわけ法人市民税が震災前の377億円から震災後295億円、さらに218億円と落ち込んでいる。

第3に、大震災の「創造的復興」のシンボルでもあった「鉄とコンクリート」の巨大再開発事業や神戸空港、そして石炭火力発電所、褐炭の生成による水素エネルギーは、「カーボンリカバリー」、すなわち地球温暖化をすすめる「炭素の復興」という問題をもっている。

新型コロナの大災害も、ある意味で世界が抱えていた問題を顕在化させたのではないだろうか。新型コロナは、人々が暮らす都市をつくるため、コウモリやセンザンコウの生息する森林を開発し野生動物の生息環境を破壊し、それらに宿るウイルスが人間に感染したためといわれている。さらに、情報技術や交通技術の発展と、「経済効率」優先の市場経済のグローバル化により、人やモノ、情報が急速に交流することで感染が拡大した。今、世界の多くの国が目指している方向は、「グリーンリカバリー」、すなわち自然環境破壊でなく、脱炭素、脱原発、再生可能エネルギーによる「緑の復興」による新型コロナからの回復である。

つまり、人と自然、人と人が共生する持続可能な社会をつくるには、大規模開発による「経済成長主義」の都市経営から、住民の生活圏である小・中学校区を単位とした住民主体の自治・協同の地産地消の地域経営へ転換することである。地球温暖化による人類生存の危機が問題となっている現在、六甲山や瀬戸内海、急峻な河川など地域の資源を生かした再生可能エネルギーや、酒造りのなかで開発してきた発酵の知恵や技術を、生命と健

表4 国内と神戸市の失業率

単位 . %

	1990年	1995年	2000年
国内	2.1	3.2	4.7
神戸市	3.9	6.8	6.4
インナー5区（灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区）	4.7	8.3	7.6
郊外4区（東灘区、北区、垂水区、西区）	3.2	5.9	5.6

資料 . 『国勢調査』各年版より作成

表5 神戸市の市税の動向

単位 . 億円

	1990-1994年度 (年平均)	1995-1999年度 (年平均)	2000-2004年度 (年平均)
市税	2,809	2,776	2,624
市民税個人	962	827	774
市民税法人	377	295	218

資料 . 神戸市『神戸市統計書』各年版より作成

康に活かすことが求められているのである。

注

- 1) 高寄昇三『宮崎神戸市政の研究 第1巻』勁草書房, 1992年.
- 2) 日本経済新聞社編『神戸 ビジネスマンのための日経都市シリーズ』日本経済新聞社, 1989年.
- 3) 宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣, 1999年, 279-281頁.
- 4) 広原盛明「先進的まちづくりの運動と町内会－神戸丸山, 真野, 藤沢市まちづくり運動と町内会」岩崎信彦・鯉坂学・上田惟一・高木正明・広原盛明・吉原直樹編著『町内会の研究』御茶の水書房, 1989年.
- 5) 宮崎辰雄『神戸を創る』河出書房新社, 1993年, 233-234頁.
- 6) 越澤明『復興計画』中央公論新社, 2005年, 165頁.
- 7) 「東日本大震災復興基本法第2条〈基本理念〉」2011年6月.
- 8) 内橋克人・鎌田慧『大震災復興への警鐘』岩波書店, 1995年, 7頁.

- 9) 林敏彦「復興資金－復興財源の確保」兵庫県『復興10年総括検証・提言報告』2005年.
- 10) 『毎日新聞』2020年12月24日.
- 11) 神戸市『新長田駅南地区 震災復興第二種市街地再開発事業 検証報告書』2021年.
- 12) 『毎日新聞』2020年12月24日.
- 13) 『神戸新聞』1995年8月10日.
- 14) 戦災復興計画の問題は, 拙稿『神戸 近代都市の過去・現在・未来』社会評論社, 2019年, 170 - 181頁を参照されたい.
- 15) 福田徳三著, 山中茂樹・井上琢智編『復刻版 復興経済の原理及若干問題』関西学院大学出版会, 2012年, 94-95頁.
- 16) N. ウイナー『人間機械論』みすず書房, 1979年, 47-49頁.
- 17) 『神戸新聞』2021年5月13日.
- 18) 『毎日新聞』2021年5月8日.
- 19) 「神戸市健康局の花田祐之局長の記者会見」『神戸新聞』2021年5月5日.
- 20) 神戸市『神戸医療産業都市構想懇談会』報告書, 1999年, 7頁.
- 21) 『読売新聞』2013年8月22日.
- 22) 「神戸の石炭火力発電を考える会」『神戸製鋼

- 石炭火力発電所計画の問題点』2017年9月.
- 23) 「-真野地区まちづくり推進会-会長・三原廣巳」財団法人神戸都市問題研究所『季刊 都市政策, 第147号』勁草書房, 2012年4月, 54-55頁.
  - 24) 兵庫県／「ひょうご キラリすと」Vol.34 三原廣巳 [web.pref.hyogo.lg.jp/kirarisuto/kirarisuto20150122](http://web.pref.hyogo.lg.jp/kirarisuto/kirarisuto20150122), 2022年5月4日確認.
  - 25) 「-真野地区まちづくり推進会-会長・三原廣巳」財団法人神戸都市問題研究所『季刊 都市政策, 第147号』勁草書房, 2012年4月, 54頁.
  - 26) 真野地区まちづくり推進会『日本最長・真野まちづくり-震災10年を記念して-』2005年, 58頁.
  - 27) この小水力発電は, 六甲川の宮坂砂防ダムの滝壺より取水し, 約30mの高低差を利用して水車・発電機で電力をつくっている. 約7千万円かかったが, 兵庫県からの助成金や融資でやりくりしている. 電力はコープ神戸に売却し30戸に提供できる(2022年5月18日にNPO法人「PVネット兵庫グローバルサービス」からのヒヤリングと現地の見学).
  - 28) 生活クラブ生活協同組合都市生活・角田学「水車の歴史を未来につなぐ! 住吉川小水力発電所の計画概要」, 兵庫県勤労者山岳連盟自然保護委員会「六甲山の自然保護活動の取り組み」, 生活クラブ生活協同組合都市生活・住吉川小水力発電所を実現する会『水車がつなぐ歴史とエネルギー』シンポジウム資料, 2020年10月31日.