

都市政策

季 刊 第 45 号 '86. 10

特集 都市開発と人口政策

- 都市自治体と人口問題……………黒田 俊 夫
アジアの計画的人口再分布……………ゲイル・ネス
国連人口活動基金の現状と課題……………安藤 博文
シンガポールの都市開発と人口再分布……………パン・エン・フォン
イェー・ポー・リン
神戸市の人口政策……………高 寄 昇 三
神戸市における昭和60年国勢調査の分析……………武 田 義 孝

翻訳資料：シンガポールにおける住宅政策……………神戸人口問題研究会
アジアの人口再分布と都市開発……………神戸人口問題研究会
国連大都市会議・バルセロナ宣言

行政資料：第3次神戸市生活環境基準とその実施計画

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第44号 主要目次 特集 ニューメディア・シティへの課題 1986年7月発行

ニューメディア・シティへの課題	滑川 敏彦
地域ニューメディア経営への視点	高寄 昇三
ニューメディア・シティの基礎技術	中本 正勝
商店街とニューメディア	佐保田 憲広
キャプテンサービスの経営	宮川 久仁雄
高度情報化社会とCATV	山田 武志
<hr/>	
逗子リコールと直接民主制	高寄 昇三
<hr/>	
地域ニューメディア経営システムの開発	神戸都市問題研究所
神戸市地域キャプテンシステム委員会報告書	神戸市
空港の整備と運営のあり方	佐々木 弘

次号予告 第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開

1987年1月発行予定

都市経営と大型プロジェクト	伊賀 隆
神戸の産業構造と大型プロジェクト	加藤 恵正
事例研究	
六甲アイランド	
西神インダストリアル・パークとハイテク・パーク	
ハーバーランド	
ポートアイランド・ファッションタウン	
神戸研究学園都市	
<hr/>	
シンポジウム「地域の経営」	

は し が き

1925年に20億、1975年に40億、1985年に47億、2000年に61億、2025年に81億、これは世界人口の推移とこれからの予測数値である。1925年から50年間で2倍、100年間で約4倍になるという。1985年に1対3。これは世界人口に占める先進諸国と開発途上国との比率で、現在約37億人が開発途上国に住んでいる。そして、人口増加の速さは開発途上国の方が高く、先進諸国人口の世界人口に占める割合はますます減少していく。

1800年頃に3%、1985年に42%、2000年に48%、これは世界人口に占める都市人口の比率である。つまり1985年、世界人口48億人のうち4割強が都市に住み、2000年には61億人の48%つまり30億人が都市に住むものと推計されている。これは世界人口の都市化が、開発途上国の急速な都市化によるものであることを示している。

現在の人口問題の核心は都市化問題である。世界最大の人口を要するメキシコ市は、現在1800万人であるが、2000年には2600万人を上回るであろうと言われ、また今世紀末には世界の20巨大都市のうち17都市が開発途上国にあり、先進国では、東京、ニューヨーク、ロスアンジェルスだけとなる。開発途上国の問題が論じられる場合には、急速な人口増加問題や経済成長に必要な経済協力などが取上げられるが、都市化問題は開発途上国の問題をより一層複雑にしていることから、都市問題研究の立場から問題解決にあつたでの有効な政策意見が求められている。

このような観点から神戸とシンガポールにおいて計画的な人口再分布と都市開発に関する国際会議が開催され、問題解決への討論がなされた。開発途上国の都市化で注目すべき点は、大都市の巨大化であり、派生する著しい生活環境の悪化である。開発途上国の抱える問題は深刻の度を増すばかりであるが、出生率の低下、経済成長と快適な生活空間の提供を成しとげるのに成功した都市国家シンガポールの経験は、開発途上国にとって重要な教訓となるものである。また都市自治体による快適な居住空間を提供し、ひいては計画的な人口再分布に成功した神戸市の事例も学ぶべき点が多いであろう。神戸・シンガポールの事例に共通するのは、外的要因も重要であるが、それ以上に都市政府の果たす役割の重要性への認識、同時に独創的かつ有能力的な指導者・組織が求められなければならないことであろう。

■ 特集	都市開発と人口政策	
	都市自治体と人口問題	黒田俊夫 3
	アジアの計画的人口再分布について	ゲイル・ネス 15
	国連人口活動基金の現状と課題	安藤博文 27
	シンガポールの都市開発と人口再分布	パン・エン・フォン 38
		イェー・ポー・リン 38
	神戸市の人口政策	高寄昇三 63
	神戸市における昭和60年国勢調査の分析	武田義孝 72
■ 潮流		
	民法(83)	神戸ポートキャプテン(86)
	国道43号線訴訟神戸地裁判決(89)	シビック・トラスト(90)
■ 翻訳資料		
	シンガポールにおける住宅政策	神戸人口問題研究会 93
	アジアの人口再分布と都市開発	神戸人口問題研究会 109
	国連大都市会議・バルセロナ宣言	124
■ 行政資料		
	第3次神戸市生活環境基準とその実施計画	133
■ 新刊紹介		153

都市化の進展は、都市人口の増加を伴い、都市の行政的・社会的な変

都市自治体と人口問題

黒田 俊夫 (日本大学名誉教授) 著

黒田 俊夫 著

黒田 俊夫 (日本大学名誉教授) 著

都市化の進展は、都市人口の増加を伴い、都市の行政的・社会的な変

都市化の進展は、都市人口の増加を伴い、都市の行政的・社会的な変

都市化の進展は、都市人口の増加を伴い、都市の行政的・社会的な変

都市化の進展は、都市人口の増加を伴い、都市の行政的・社会的な変

都市化の問題は、人間社会の体制にかかわる問題として今日世界的な課題と

なっている。都市化は、近代化のはなやかな結実として観迎されてきたが今日

では果してそうであるのかどうか深刻に問われている。しかし、都市に住む

人口が増大するという都市化は、人間社会の発展過程として不可避と考えな

なければならない。だとすれば、都市を人間のふさわしい生活・活動の場とするた

めにはどうしたらよいのであろうか、都市自治体が市民と共に考えていかな

なければならない重大な課題である。

国連人口活動基金が1980年9月にローマで人口と都市の将来に関する会議

を、1986年2月メキシコで中小都市に関する会議を、そしてさらに5月にス

ペインのバルセロナで大都市に関する国際会議を開催している。そしてさらに

1987年にはアジアの中都市会議の開催が企画されている。国連人口活動基金が

このように矢継ぎ早に都市人口会議を開催しているのも、都市が人類の将来に

かかわる重大問題であるとの基本認識によるものである。

今日、都市がかかえている問題は、よく考えてみるとそれは人口に起因して

いる問題であると考えてよい。都市の生活環境、公害、住宅、交通、少年非行

等の根源は人口の変化にある。人口の激増、出生率・死亡率の変化、人口移

動、年齢構造の変化、世帯形態の変化等すべて人口要因であって、その急激な

変化が都市という限定された空間と行政に新しい問題を提起している。それが

都市問題であり、同時に人口問題である。しかし、留意すべき点は、都市の個

性である。日本の市は現在 652ある。それぞれに異なった顔をもっている。臨床の医師が1人1人の患者に正しい処方箋を示さなければならないのと同様に、都市自治体は個性のにじみでた処方箋を作らなければならない。

都市問題は世界の課題である

人口の観点からみると、都市化するなかで都市に住む人口の大きさの増大は世界の将来を決定する重大な要因であるといわれる。都市に住む人口が圧倒的に多くなれば、商業構造も社会組織も人間の価値観も都市を中心としたものになってくるからである。

今から約 200年ぐらい前の1800年頃の世界人口の中での都市人口は3%にも達しなかった。いわば世界は農村社会であったといえよう。それが185年後の1985年には42%にも増大した。そして、今世紀末の2000年には世界人口61億の半分に近い48%、約30億が都市に住むと推計されている。しかし、日本をふくむ欧米先進国全体についてみると今日すでに都市人口割合は70%を越えており、特に北ヨーロッパでは90%に近い都市型国家となっている。

他方、問題になるのは世界人口(48億)の大半(4分の3)を占めるいわゆる開発途上国人口(約37億)の都市化である。開発途上国の人口の都市人口の割合は平均して32%となお低い。しかし、実数では1975年に先進諸国の都市人口7億5,300万を越え8億900万になっており、1985年には先進諸国の8億4,900万に対し開発途上国のそれは11億6,400万と増大している。2000年には先進諸国の9億9,200万に対し、開発途上国では2倍の19億5,900万に、そしてさらに2025年には先進諸国の11億9,200万に対し開発途上国では3.3倍の39億1,500万に激増する。

以上の数値は国連の推計によるものであるが、世界人口の都市化が、特に開発途上国の巨大な都市人口を中心として世界の政治、経済、社会の重要な問題となってくることを理解することができよう。このような開発途上国の都市化の中で特に注目すべきは、大都市の巨大化と生活環境の悪化、中でもスラムのがんなような増殖的傾向の問題である。

シゴ市の人口は今日すでに1,800万人であるが15年後の2000年には2,600万に、サンパウロは1,600万から2,400万という巨大な都市人口に激増することが予想されている。インドのスラム人口は1980年に4,620万と推計されており、またアジアの都市人口は2000年に12億6,700万に達するがその3分の2以上はスラムかそれに準ずる地域に居住する人口となるといった推計もある。このような大都市の激増する人口とその人口の生活環境の問題は、日本と身近なフィリピンのマニラ、インドネシアのジャカルタ、タイのバンコク等にもみられる切実な都市問題であって市政府当局や中央政府の頭痛の種となっている。

開発途上国のこの都市化の問題は、日本の都市問題とは全く次元の異なった問題であろうか。たしかに、先進諸国のそれとは異なった多くの現象がみられる。しかし、歴史的に近代化の過程をみた時、初期の都市における工業化とともに生活環境の悪化、結核の蔓延、大都市にあこがれて流入する青年、潜在失業者の群は、日本にもかつてみられた現象である。近代化にとって避けることのできない都市問題であるかも知れない。しかし、開発途上国の多くのばあい共通にみられる特徴は、異常な人口増加が近代化以前に生じたということである。このことが都市問題の複雑性と解決の困難さをもたらしていると考えられよう。

日本人口の都市化

まず日本人口の都市化の傾向についてふれておこう。便宜上、日本では行政上の都市の人口の割合によって都市化の度合いがあらわされている。明治以降今日（1985）に至る市部人口割合についてみると表1の如くである。大正9年以前は推計によるものであり、また人口集中地区の定義による人口の割合の戦前についての数字も推計である。

明治初期の近代化の開始から今日までの1世紀余の期間における都市化の発展傾向は次の4段階に区分することができる。

第1段階は、農業が支配的な社会ではあるが、工業化も開始され、緩慢ながら都市化が進行していった初期的段階で、都市人口割合がほぼ25%未満の状態

にある。明治の始めから昭和の初期にわたる（表-1）日本人口都市化の4段階

至る約60年にわたる期間がこの段階にあたる。第1段階は、明治の初期から戦後の1955年に至る約4半世紀にわたる時期であって、都市化率は24%から56%にまで増大していった時期で、都市化社会の前期とでもよぶことができよう。都市化率としてはほぼ25~50%の水準として考えられる。第1次農業人口比率が50%を割って、第2次・第3次商業人口比率が50%を越える商業構造へと大きく転換しようとしている。

第3段階は、都市化の高度化の時期である。都市人口比率が50~75%の水準とみることができ、日本の場合、1955年の56%から1970年の72%へとわずか15年間に先進国の水準に到達している。第1次農業人口の割合も、1955年の41%から1970年には20%の水準を割って19.3%にまで低減している。都市化の高度成熟化の段階である。

第4段階は都市化率が75%以上の場合である。日本では1975年以降の時期であって、都市人口比率は75%以上の高水準にあり、第1次産業人口割合も10%あるいはそれ以下の低水準に達し（1985年は9.3%）、他所において高度工業化、サービス商業あるいは情報化社

年次	市郡人口の割合 (%)	人口集中地区人口の割合 (%)
1898	11.9*	
1903	13.0*	
1908	14.5*	
1913	15.6*	
1920	18.0	30.2**
1925	21.6	
1930	24.0	33.7**
1935	32.7	
1940	37.7	36.4**
1945	27.8	
1950	37.3	33.8**
1955	56.1	38.5**
1960	63.3	43.7**
1965	67.9	48.1**
1970	72.1	53.5
1975	75.9	57.0
1980	76.2	59.7
1985	76.7***	

資料：* 南亮進推計（南亮進『日本の経済発展』東洋経済新報社、昭和56年、p.216）

** 大友篤推計（総理府統計局昭和55年国勢調査モノグラフシリーズNo.3『日本人口の地域分布とその変化』昭和58年、p.60）

*** 昭和60年国勢調査の集計表による暫定集計値

人口集中地区人口は、国勢調査の調査区のうち、人口密度が1平方キロメートル当たり、約4,000人以上の地域が市区町村内で互いに隣接して、人口5,000人以上の地区を構成している場合、これら調査区の集まりをいう。昭和35年（1970）以降集計が行なわれて

会、脱工業化社会とよばれるような社会的革新の時代にはいる。それは第3段階までの都市化過程の社会とは区別されるべき都市型社会ともよばれるべき新次元の社会を示唆している。都市人口の増加は、都市化の重要な指標である。都市化構造の変化は、都市人口の増加とともに、都市化の内容を明確に知ることはできない。商業や職業、所得、男女年齢構造といった多くの経済的、社会的、人口的指標からの分析が必要であるが、ここでは都市化を都市の人口規模からみた分布構造の重要性を指摘しておこう。都市人口の大部分が、タイのようにバンコクという巨大都市人口によって占められている場合と、小さな都市ばかりの人口で構成されている場合とでは、その性質が著しく異なっていることはいうまでもない。そこで、日本の都市人口を、都市の人口の大きさによっていくつかに分けて、その分布がどのように変わってきたかをみてみよう。

表2は都市を人口の大きさから3つに区分し、さらに郡部を加えて4つの地域区分としてその構成比の変化を1960年から1980年までの20年間にどのように変化したかを示したものである。人口50万人以上の市を大都市、人口10万から50万までを中都市、人口10万人未満を小都市として計算したものであるが、そ

表2 都市人口規模からみた都市化構造の変化 (%)

人口規模からみた都市人口	1960	1965	1970	1975	1980
人口50万以上(大都市)	19.6	23.0	24.3	24.8	24.8
人口10~50万(中都市)	20.7	23.3	27.1	30.2	31.6
人口10万未満(小都市)	22.9	21.6	20.7	21.0	19.8
町 村	36.8	32.1	27.9	24.1	23.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：各回国勢調査結果により計算

の分布構造に著しい変化が生じていることが分かる。それは中都市の著しい比重の増大傾向と町村人口の比重の激減という対照的な傾向によって特徴づけられる。人口が10万ないし50万の中都市人口は、1960年には全国人口の20.7%にすぎなかったのが、1980年には31.6%に増大している。他方、町村人口の占める割合は1960年の36.8%から1980年の23.8%へと激減している。ほぼ両者の地位が入れ変わったことになる。町村人口が大きく減少したが、その減少分は中都市に吸収されていったというように考えることもできよう。

人口50万以上の大都市の人口は全国人口の4分の1を占めているが、その増加率は特に人口100万以上の巨大都市で低下し、増加の限界に接近しているように思われる。人口100万以上の巨大都市の人口増加率は1960～65年の5年間では9.1%の高水準にあったが、1975～80年ではわずかに0.1%で静止状態に近い。しかし、50万から100万未満の都市では5年間の増加率が低下してきたとはいえ1975～80年では7.4%という高さを示していることが注目される。

以上のような1960年から1980年までの20年間の変化を前半の10年間で後半の10年間に区分してみると注目すべき変化の特徴がみられる。表3はこれを示したものである。

前期の特徴は、大都市、中都市人口の激増と小都市、農村人口の激減である。人口50万人以上の大都市人口は前期10年間に約700万人の増加、37.5%の

表一3 都市人口規模からみた都市化構造の1960～70：1970～80の変化

人口規模	人 口 (千人)		1960～70		人 口 (千人)		1970～80	
	1960	1970	増減数	増減率 %	1970	1980	増減数	増減率 %
大 都 市	18,492	25,418	6,926	37.5	25,418	29,031	3,613	14.2
中 都 市	19,513	28,384	8,851	45.3	28,384	37,010	8,626	30.4
小 都 市	21,653	21,625	△28	0.1	21,625	23,127	1,502	6.9
町 村	34,622	29,237	△5,385	△15.6	29,237	27,873	△1,364	△4.7

資料：各回国勢調査結果により計算

備考：△は減少

高増加率であり、中都市人口も885万人の増加、45.3%の高増加率である。他方において、小都市人口は3万人近い減少(0.1%の減少率)、農村人口は540万人の減少(15.6%の減少率)であって、大都市と中都市とは全く異なり、減少をさえ示している。しかし、1970年から1980年の後期10年間では新しい変化が生じている。それは中都市のきわだった増大傾向である。大都市の人口増加率は前期の38%から一気に14%に低下し、小都市人口は前期の減少から増加に転じているが、なお7%未満である。そして町村人口はいぜんとして減少を続けている。中都市人口の増加率は前期の45.3%に比較して後期では30.4%に低下したとはいえ、増加数は前期とほぼ同水準の860万を維持している。後期の特徴は中都市の突出した増加にあるといえよう。このような都市人口規模別にみた都市化の構造的変化を、町村という郡部人口を除き都市人口自体を100としてその分布構造をみるとその特徴がより明らかとなる。表4は1960、1970、1980の3年次における3つの都市区分による人口の分布の変化を示したものである。

表-4 都市人口規模3区分による都市人口分布の変化 (%)

都市人口規模	1960	1970	1980
大都市(人口50万以上)	31.0	33.7	32.5
中都市(人口10~50万)	32.7	37.7	41.5
小都市(人口10万未満)	36.3	28.6	25.9
合計	100.0	100.0	100.0

資料：各回国勢調査結果から計算

1960年の都市人口の規模別分布は、人口の年齢ピラミッドと同じく小都市人口がもっとも大きく、人口規模が大きくなるにしたがって都市人口は小さくなるというピラミッド型を示していた。しかし、中都市人口の肥大化と小都市人口の著しい縮小にともなって、中都市人口を中心とした中大都市志向のピラミッドに変形してきた。中都市人口が都市人口全体に占める割合が、1960年の33

1960年から42%へと激増していることに注目すべきである。この急激な増加は、戦後の都市人口の異質性と多義性を示している。都市人口の異質性と多義性とは、都市人口の構成が、出生、死亡、転入、転出の4つの要因によって決定されるが、昔は都市といえども農村と同じくある都市で生れたものは一生そこで生活し、他地域に移転するものは例外的であった。そこに故郷があった。血縁を中心とした同種集団的な人口であり、定住性の高い人口であった。いいかえれば地域人口の同質性がみられた。ところが戦後においてこの地域人口の同質性が失われ、都市人口も著しく異質化していった。欧米の場合、この都市人口の異質化は人種、言語、宗教の差異とならてあらわれたが、日本の場合の異質化ははるかに単純であって、土着人口を中心としていた地域人口に他地域からの移入人口が増大するという性質のものであった。新しい企業の進出、就学、住宅事情等によって新しい定着人口が土着人口を上回るといった都市もあらわれてきた。また、観光を中心とした一時的な人口の増大も加わって、地方自治体行政は極めて複雑化していった。

このような都市の異質性の増大と共に都市の多様性がみられた。それは同じく都市といっても人口の規模、増減、転出入において著しく異なっているばかりでなく、経済活動や社会活動においても著しい差異がみられた。たとえば、昭和55～60年の5年間において、千葉県の浦安市では50%近くも人口が増加して10万に近い都市となったのに対して、北海道の夕張市では24%も人口が減少して3万1千の小都市になっている。いいかえれば、発展している都市もあれば、衰退している都市もあり、著しい多様性がみられるということである。

都市化時代の特徴は、このような都市人口の異質化と多様化にあるといつてよいであろう。都市人口の異質化と多様化は、都市人口の構成が、出生、死亡、転入、転出の4つの要因によって決定されるが、昔は都市といえども農村と同じくある都市で生れたものは一生そこで生活し、他地域に移転するものは例外的であった。そこに故郷があった。血縁を中心とした同種集団的な人口であり、定住性の高い人口であった。いいかえれば地域人口の同質性がみられた。ところが戦後においてこの地域人口の同質性が失われ、都市人口も著しく異質化していった。欧米の場合、この都市人口の異質化は人種、言語、宗教の差異とならてあらわれたが、日本の場合の異質化ははるかに単純であって、土着人口を中心としていた地域人口に他地域からの移入人口が増大するという性質のものであった。新しい企業の進出、就学、住宅事情等によって新しい定着人口が土着人口を上回るといった都市もあらわれてきた。また、観光を中心とした一時的な人口の増大も加わって、地方自治体行政は極めて複雑化していった。

都市人口の年齢構造は若い。これは、都市人口の異質性の1つは年齢構造が若いということである。人口の年齢構造は、出生、死亡、転入、転出の動向によって決定される。全国652市の年齢

表一五 11大都市人口の3大年齢区分による分布構造(1985) (%)

年齢区分	札幌	東京都 特別区	横浜	川崎	名古屋	京都
0～14	21.7	17.0	20.4	19.8	20.6	19.3
15～64	70.7	73.5	72.5	73.3	70.5	69.2
65～	7.6	9.4	7.1	6.9	8.7	11.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
年齢区分	大阪	神戸	広島	北九州	福岡	全国市部*
0～14	18.7	20.7	22.7	21.2	22.2	21.5(21.7)
15～64	71.2	69.6	68.7	68.9	69.7	69.1(65.0)
65～	10.0	9.6	8.6	9.9	8.1	9.3(13.3)
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0(100.0)

資料：昭和60年国勢調査、抽出速報集計結果主要統計表総務庁統計局昭和61年5月により計算

備考：総数には年齢不詳がふくまれているため、年齢区分別割合の合計が100%に達しない場合がある。

*全国市部の括弧内数値は全国郡部についてのものである。

構造を示すことはできないのでここでは人口100万以上の11大都市のみについて、3大年齢区分によってその分布をみると表5の如くである。一般に、都市の人口増加は自然増加よりも社会増加（転入と転出の差）によって決定されることが多いが、転入が多いことは通常若い年齢人口の転入を意味する結果、出産年齢人口の比重が大きくなり、高齢人口の割合が低下する傾向が強い。昭和60年の11大都市の中で65歳以上の高齢人口割合がもっとも高いのは京都の11.4%、次いで大阪の10.0%が高くなっているが、その他の大都市はすべて10%以下である。もっとも低いのは川崎の6.9%、次いで横浜の7.1%となっている。全国市部人口の高齢人口割合は9.3%であって、全国郡部人口の13.3%に比較すると著しく低い。しかし、11大都市の中でも京都、大阪の高齢人口割合が10%以上で注目されるが、これは京都の転入人口が少なく、大阪では転出人口が多いことの影響を反映している。ところが、横浜では人口増加が

著しいが、若い人口の転入人口の大きいことが高齢人口割合を低下せしめている。

生産年齢人口 100人に対し、0～14歳の子供と65歳以上の高齢者が何人従属しているかを示す従属人口指数を計算してみると、東京特別区と川崎がもっとも少なく36人となっているのに対し、広島と北九州が45人でもっとも多い従属人口指数が同じく大都市の中でもこのように差異があることは、それぞれの自治体にとって政策上重要な意味をもっていることに留意しなければならない。

なお、1985年のその他の都市の年齢構造は現在なお統計が未発表のため、1980年について市町村の人口

表一6 市町村人口階級別3大年齢区
分別人口の割合(1980) (%)

階級別に3大年齢区分別人口の割合を参考に示すと次表の如くである。

人口階級	0～14	15～64	65歳～
人口100万以上	21.3	70.6	7.9
“ 50～100万	24.5	68.2	7.2
“ 30～50万	24.8	67.6	7.5
“ 20～30万	25.3	67.3	7.4
“ 10～20万	24.7	67.4	7.9
“ 5～10万	24.9	66.5	8.6
“ 4～5万	24.5	65.9	9.6
“ 3～4万	23.8	65.7	10.4
“ 2～3万	23.5	65.6	10.8
“ 1～2万	22.6	65.3	12.1
“ 0.5～1万	21.2	64.9	13.9
“ 0.5未満	19.7	64.5	15.8

人口10万以上の都市の65歳以上人口割合はすべて7%水準にあり、それ以上人口規模が小さくなるにしたがって規則的にこの割合が高くなっていく。人口規模の小さい市町村から人口規模の大きい市への人口移動の生じていること

資料：日本の人口昭和55年国勢調査—最終報告書
(資料編)—総務庁統計局昭和60年、第80表

大都市人口の高い流動性

大都市人口が外部からの転入人口で構成されている割合が高いことは周知の通りであるが、かりにその大都市の出生率の割合をもって移動性あるいは反対に定着性をあらわす指標としてとりあげてみよう。1980年の国勢調査の移動調査項目によって11大都市の当該都市生れのものの割合をみると次表の如く都市によってかなり著しい開きがみられる。

表一7 11大都市の当該都市生れの人口の割合 (1980) (%)

札幌 8.8	東京特別区 15.4	横浜 14.2	川崎 14.5
名古屋 18.3	京都 19.8	大阪 16.5	神戸 13.7
広島 13.8	北九州 13.8	福岡 11.5	

資料：日本の人口昭和55年国勢調査—最終報告書（資料編）—総務庁統計局，昭和60年，第47表から計算

京都が最高で、20%が京都市生れで80%は京都市以外の出生率である。札幌の8.8%は特に低いが13%~14%水準の大都市が多い。いずれにしても大都市人口の80~90%は当該都市以外の生れのものであることは、大都市人口の著しく高い移動性を示しており、自治体にとっての行政施策上特に留意を要する点であろう。

大都市の人口動態—高い自然増加率

都市の特徴を代表させるものとして11大都市をとりあげ、その人口動態につ

表一8 11大都市の人口動態 (1985) (%)

都市名	出生率	死亡率	自然増加率	乳児死亡率	婚姻率	離婚率
東京都区部	10.4	5.6	4.8	5.0	7.3	1.60
札幌	12.4	4.6	7.8	5.3	7.7	2.50
横浜	12.2	4.5	7.7	5.6	7.1	1.46
川崎	12.9	4.1	8.8	4.6	8.0	1.56
名古屋	12.3	5.5	6.8	5.3	7.0	1.48
京都	10.6	6.7	3.9	4.8	6.2	1.39
大阪	10.7	6.9	3.8	6.1	7.0	1.83
神戸	11.1	6.4	4.7	4.9	6.2	1.59
広島	12.7	5.0	7.7	4.1	6.6	1.43
北九州	11.5	6.4	5.1	5.9	6.1	2.15
福岡	13.4	4.8	8.6	4.7	7.1	2.17

資料：昭和60年 人口動態統計<年報>確定数，厚生省大臣官房統計情報部，昭和61年9月

備考：出生率，死亡率は人口千人に対する出生数，死亡数，乳児死亡率は出生数千に対する生後1年未満の死亡数，婚姻率，離婚率は人口千に対する婚姻件数，離婚件数の割合。

いてみると表8の如くであらていくつの特徴がみられる。

第1は出生率水準が一般に高い傾向がみられることである。1985年の全国の普通出生率が11.9であるのに対して12を越える大都市が少なくない。第2は普通死亡率が京都、大阪を除くと一般に低い水準がみられる。その結果として自然増加率は京都、大阪を除くと一般に高水準にあることが注目されよう。これは特に大都市が従来若い人口を吸収してきたためであって、社会増加が最近のように減少してきてもお人口増加力を持っていることを示すもので、自治体の行政施策にとっての重要な考慮事項である。

乳児死亡率も大阪を除いてほぼ全国水準以下の低い率を示している。

婚姻率は川崎が特に高い割合を示しているが一般に大都市は全国水準よりも高い傾向を示している。また、離婚率も全国水準よりも高く、特に札幌、北九州、福岡の北端と南端の大都市において2以上の高い水準にあることも行政上注目されよう。

（資料）国勢調査（国勢調査）

（注）人口は1985年10月1日現在、出生率は1985年10月1日現在、死亡率は1985年10月1日現在、自然増加率は1985年10月1日現在、社会増加率は1985年10月1日現在、乳児死亡率は1985年10月1日現在、婚姻率は1985年10月1日現在、離婚率は1985年10月1日現在

表8 大都市の人口動態（1985年）

大都市	出生率	死亡率	自然増加率	社会増加率	乳児死亡率	婚姻率	離婚率
札幌	12.7	8.1	4.6	1.0	10.0	15.0	2.0
仙台	12.5	8.2	4.3	1.0	10.0	14.0	2.0
東京	12.4	8.3	4.1	1.0	10.0	13.0	2.0
横浜	12.3	8.4	3.9	1.0	10.0	12.0	2.0
名古屋	12.2	8.5	3.7	1.0	10.0	11.0	2.0
大阪	12.1	8.6	3.5	1.0	10.0	10.0	2.0
京都	12.0	8.7	3.3	1.0	10.0	9.0	2.0
福岡	11.9	8.8	3.1	1.0	10.0	8.0	2.0
北九州	11.8	8.9	2.9	1.0	10.0	7.0	2.0
全国平均	11.9	9.0	2.9	1.0	10.0	6.0	2.0

（注）出生率は1985年10月1日現在、死亡率は1985年10月1日現在、自然増加率は1985年10月1日現在、社会増加率は1985年10月1日現在、乳児死亡率は1985年10月1日現在、婚姻率は1985年10月1日現在、離婚率は1985年10月1日現在

計・高橋武夫「アジアの計画的な人口再分布について」『アジアの計画的な人口再分布について』(1975年)

1 はじめに
現在の人口問題の核心は都市化問題である。世界は都市化されつつあり、都市居住者はまもなく世界の人口の大多数となる。ほとんどすべての地域で、都市人口増加率は、全人口増加率より大きくなる。発展途上国での都市化は高出生率と急激な人口増加の問題と複雑に絡みあっている。人口分布、都市化、都市と他の人口問題と絡みあった問題などが一齐に発生しつつある。特に都市化と人口分布の問題は対応がむづかしく、モデルとして有効な解決策がほとんどない。にもかかわらず、これら問題は人口増加や家族計画の問題とくらべると関心は大きなものではない。人口の増加問題は、たびたび世界中の個人、集団、国家のあいだで議論となる要素をもつが、都市における人口問題に目をむけ、都市における緊急な課題を効果的に処理するための方策は決して明らかにされていない。以上の問題意識のもとに、国連人口活動基金をスポンサーとした国際的な研究協力活動^注が行われ、事例研究として、日本では北海道・苫小牧、神戸、そしてシンガポールが取りあげられた。本論文では、この研究結果をもとに研究で取りあげられた事例を要約的に報告するとともに、アジアにおける人口再分布に関する計画について留意すべき問題点を論ずる。

2 事例分析からの教訓
A 神戸市の港湾開発
神戸市の事例からは、直面した基本的な問題、港湾開発と同時に行われた人

口島の建設やニュータウン建設に劇的な成功をおさめることのできた政治・行政システムおよび技術的な解決方法ならびにこの開発による積極的な経済効果を学ぶことができる。

成功要因のいくつかは、長期間にわたる市政のリーダーシップの安定、およびそのリーダーのビジョンが安定していたことによる。これはまた人口再分布の地域問題を処理するためには強力な地方政府が重要な役割を果たすことを示している。先進国水準に達していない国々においては地方政府が弱体であり、イニシアティブに欠けている。人口分布問題が効果的に解決されるためには、なんらかの地方政府の強化が必要である。中央政府がすべての地方問題を解決するのは不可能である。また中央政府が、変化している地方の状況にあわせて有効な計画をうまく立案することは特に困難である。

神戸の事例は、またより効果的な人口再分布のための計画にあって、地方・中央両政府の間にはその行動に決定的な隔たりがあったわけではないことを示している。この事例において、中央政府は産業開発において大都市からの分散化を選ぶ一方で、神戸市は自分自身より大きな産業開発を引きつけるよう行動した。つまり、中央政府が全体の開発計画の一部として港湾開発を必要としたことから、神戸に利益がもたらされるものとなったのである。神戸におけるこの政府間のギャップの解決は、人口再分布問題の解決に有益な教訓をもたらした。すなわち、都市化の成功または再分布政策が産業化政策を含まなければならぬということである。他面、多くの政府は、非中央化や産業開発の分散政策という以前の政策における成功度がより低く、望むべき産業開発をたびたび損ってきたことを、いま学びつつある。神戸の成功の要因の一つは、日本の港湾産業開発においてリーダーのひとりであったことである。日本において成功事例が少ないのは、産業開発を全国に分散しすぎたために、中央政府の事業の費用が膨大なものとなったことによる。産業開発の重点化は全体としてより有益なものとなることが明らかになりつつある。

② B) 苫小牧事例の限界 前述の通り、苫小牧は、日本の第二次世界大戦後、北海道・苫小牧の港湾都市計画はごく最近の開発計画である。1960年代の危機的な経済状況のなかで始まり、技術的にかなりの成功をおさめ、当時は開発地域に人口を効果的に移入させ、移入者に高い質の社会サービスを提供してきた。しかしながら、国の計画家たちがほとんどコントロールできない外的な世界経済状況の影響により、開発計画はスローダウンしてしまった。これはまたプロジェクトが成功するかどうかは開発される土地とそのサービスへの需要の強さがいかに重要であることを示すものでもある。この需要は神戸に比べ苫小牧でははるかに弱いものであり、世界経済がスローダウンしたとき、苫小牧の開発もそれとともにスローダウンしてしまった。それにもかかわらず、苫小牧が達成した成功は、いくつかの有益な教訓をあたえている。これらには、計画するため、また地域のイニシアティブを形成するための適当な組織を作ることの重要性が含まれている。また地方政府と国との特別有効な連携が重要であり、また政府と民間企業との連携の有効性は開発を促進させるためには注目すべきである。

③ C) シンガポールにおける住宅と開発の連携 前述の通り、シンガポールの成功は、住宅と産業開発の強い関連性に注目させる。その上、神戸のようにシンガポールでの政府首脳の長期にわたるリーダーシップの安定性と国民に対する高水準のサービスの提供は、人口再分布問題に対応するのに成功した要因の一部であった。(9) 1960年代のシンガポールの成功は、またシンガポールでの開発は、神戸とは違って全体として中央貯蓄基金(Central Provident Fund)から移される国内貯蓄によりファイナンスされた。しかし産業開発政策が成功した結果として実質賃金が急速に上昇するため、このことが可能となるのである。さらに、高水準の国内貯蓄をうむ政策は、経済上の諸制約が貯蓄率を低くさせるような状況のもとで、十分柔軟性のあるものであることが示される必要がある。(10) 1960年代のシンガポールの成功は、強くかつ確固とした政治的リーダーシップはシンガポールの成功を導くのに

重要であることが明らかにされたが、次のような疑問が考えられる。計画において、また長期の安定性と有効性のために必要とされる可能性において、多くの地方政府の参加の有効性についてである。シンガポールでの開発の考えられる短所のひとつは、旧市街地の急速な取壊しかもしれない。これはすべての開発計画家にとっての深刻なジレンマである。都市計画や産業開発計画において市場機構の果たす役割に従うのは合理的であるが、市場機構に従うと都心部においては土地の宅地利用がほとんどできないことを意味する。シンガポールは、今この問題に直面している。つまり都心部の再活性化の問題がおこるが、この問題解決は決して単純ではなく、再活性化のための都心部における住宅土地利用の在り方について十分な注意をする必要がある。シンガポールの成功の最後には、人口学的に低出生率への移行を達成できたシンガポールは、その成功によりまた新たな一連の問題を抱え始めている。その一つとして、高齢人口問題はいまだ明確なものとなっていないが、計画と政策が必要となる。シンガポールの成功は、他の国々にとっても有益な教訓を提供している。

3 アジアの経験

神戸・シンガポールの成功をとりあげたことがアジアの国々にとって有益であることと関連して、アジアの諸国間により緊密な関係が生まれつつあるなかで、現在の問題を論ずるにあたり、アジアの長い歴史からはじめるのは十分意味がある。またアジア地域の特徴とこの地域の類似性・相違点の両者を明確にすることは有益である。

国連アジア経済委員会（現在のESCAP）はヨーロッパ委員会とともに、1947年につくられた最も古い委員会のひとつである。これはこの地域に討論の場を提供し、共同体としての意見を練るのに役立つものともなっている。この委員会においてまた姿をあらわしつつある共同体を通じてこそ、アジアの国々が急速な人口増加を自らの問題として自覚するようになり、また他の世界の国々に、これが重大かつ緊急問題として注目させるようにしなければならない。

また地域のフォーラムにおいて、アジアの国々は急速な都市化問題のひとつの要因として人口分布問題を自覚し始めた。1958年バンコクでの会議にて、東

南アジアにおける都市化の問題が討議され、引続き南アジアの都市化についての会議が開かれた。しかしながら、東南アジアでのほぼ30年前の会議では、問題をどのように取らえるかなどが議論された。その当時、アジアの「過度都市化」(Overurbanization) についての問題が数多く議論された。しかし、上述の会議を除いて、過度都市化という用語はほとんど使われなくなった。都市成長が、開発において不可欠な要素であることがいま認識され、特に開発を刺激するために産業化政策を効果的に計画のなかに取込むことは不可欠である。過度の都市化による弊害についてはほとんど述べられていないが、最適な都市規模また混雑や集中のような意味についての疑問はまだ残っている。決定的な定義を明らかにすることはまだできないが、都市における人口密度の考え方を分解することや密度の評価を明確にすることもできる。都市における密度は、地域面積に対する人口比で、以下の4つの比率に分解できる。

都市人口密度

$$\frac{\text{人口}}{\text{面積}} = \frac{\text{人口}}{\text{部屋数}} \times \frac{\text{部屋数}}{\text{世帯数}} \times \frac{\text{世帯数}}{\text{構造}} \times \frac{\text{構造}}{\text{面積}}$$

(1) (2) (3) (4) (5)

最初の比率(1)が密度とすると、(2)は混雑度である。これは貧困の測定に使われ、部屋数に対する人間数を減少させるもので、開発の促進は1人当りの利用可能な空間量を増加させることを示す。これはシンガポールで効果的になされ、たとえばシンガポール住宅公団のフラットが1人当りの空間を4平方mから16平方mに増加することができた。一方、(3)は1世帯当りの部屋数を示していることから富の測定を意味する(4)は高層ビルの利用を示し、バンコクについて指摘された点を説明するのに役立つ。つまり、バンコクは大都市であるが、全体の密度は決して高くない。しかし、混雑指標では高く、1階または2階建てがほとんどであるため、(4)は低く高密度の状態ではなく、かなりの貧困の状態であることをわれわれに示している。シンガポールは全体としてかなり高いレベルの密度であるが、より多くの住宅と福祉を提供していることとなる。

(1) アジア各国の違いは、都市計画の面で顕著に現れる。その計画人口分布の状態からアジアはアフリカ、南アメリカ、西アジアと3つの点で特徴を有する。ひとつはアジアでは全体として人口密度が高いことである。これは長い歴史的な伝統があり、かつ国のような強力な社会単位があったことと結びついた古い起源をもつ有効な農業生産様式があったことによる。急速な都市成長があり、それは総人口の増加率よりもたいてい大きいものであるにもかかわらず、アジアは都市地域の人口が緩やかに増加するであろうことを意味する。これは、また都市が膨大な農村人口に依存し続けるであろうことを意味し、すなわち農村部では都市における市場への商品を生産し、一方都市での生産物への需要を作り出している。

第2に、アジアは特に国の経済計画においてのこれまでの経験から第三世界をリードしてきている。第3に、アジアは急速な人口増加に関して世界各国に注目を集めるように促すことができ、また人口増加問題への政策や計画とともに発展させる点において、アジアは指導的役割を果たしてきた。このようにアジアの諸政府は、人口分布の問題に目を向けつつあり、問題は人口分布の問題に適合する計画を作成しようとする熱意と能力の両者である。

これらの特記すべき点は、アジアの国々は人口分布の問題についてより多くの対話を行っていくことの意義を見出すであろう。1986年5月バルセロナでの未来都市会議のように、アジアの国々にとっては人口再分布問題のより大きい国際会議に参加することはもちろん有益である一方、アジアの国々にとって自国内の問題と違った問題を取扱うために地域内の会議を続けることは重要である。

(2) アジア内部の類似点の分析は、この研究の目的の達成に大きく貢献した。今回の研究では、人口再分布のための計画に関してアジア各国のあいだに類似点が多くあることがわかった。第1に、もしアジアの国々が国家計画に長くかつ豊富な経験をもつなら、これらの国々は計画によって達成できるものできないものが何であるかがわかっている。つまり、これらの国々はこれまでの計

画に関する数多い経験から、国の経済計画には重大な限界があることをはっきりと正確に認識している。このことから導き出されるのは、(1) 妥当な提案が採用されること、(2) 予算へのコントロールを確立し、効果的に遂行される、(3) 3の事業を丹念に計画すること、(4) そうして計画者がほとんどコントロールできない市場機構のなかで事業が執行されることである。

第2に、特に過去十数年にわたって、アジアの国々は計画がたとえ最善であっても、(1) 外的な世界経済の変化の影響がいかに重要であるかを理解するようになってきた。石油危機から最近の貿易不均衡まで世界経済の変化によるインパクトはアジアの国家計画に強い影響を与えた。これら要因のいくつかは、たとえば石油危機や世界的な経済の後退などは経済にマイナスの影響を与えるが、先進国においては保護主義を増加させる潜在要因となろう。このことから問題が発生するなら、それは時には便益を生む。たとえば石油価格の下落は多くのアジアの国々に、直接、間接にかかわらず実際の便益を与えるであろう。なぜなら、より低い石油価格が世界規模の経済成長をすぐに刺激するように。

第3に、神戸とシンガポールの経験は幸運が重要であることを思わせる。世界経済の状況が拡大的であるときは大プロジェクトを始めるには向いている。しかし幸運はまたコントロールできないものである。経済状況がそれほど危機的でなくとも、人口再分布に関する問題には緊急のものが多くある。

第4に、シンガポールや日本の2、3のケースを除くと、ほとんどのアジアの国は、成熟した都市化よりむしろ進行中の都市化の状態になる。これは今回の研究プロジェクトにおいて検証された2つの重要な成功例から学ぶことのできる限界を示し、ひとつの重要な要因を明らかにしている。

第5に、今日ほとんどのアジアの国々は農村と都市の開発計画を連携させる必要性を認識している。農村開発は20年前の人口分布の議論のなかで一般的なテーマであった、農村開発が都市成長の過程を遅らせたり、それに反するものを単純に意味するものではない。今日、ミクロの面でも(個別の都市)、メソマクロの面でも(国家、都市間)、農村開発には、都市開発のための計画を含まなければならないことが明らかにされている。ここでの主要なインプリケーション

ンは、産業政策は農村と都市の開発のための、または人口再分布の問題を処理するための試みのための政策にとって不可欠な要素であるにちがいない。第6に、最後に、アジアの国々が垂直的にも水平的にも人口再分布のための計画をいかに調整するかを学ぶ必要がある。中央と地方または都市の間にはそれぞれの利益にもとづく固有のコンフリクトがあり、アジアの国々は人口分布問題を効果的に処理するために種々の行政組織レベルの計画を調整することを学ばなければならない。水平的に調整する問題が特に重要であるので、異なる専門諸機関の間でも効果的な計画をつくるようにしなければならない。強い中央政府のもつ権力をもとにする調整があるときには、調整はより効果的なものとなる。しかしたいていはその権力がいつも不十分である。これらの事例において専門的な諸機関は、説得や特別な運動をつうじて、たとえば一般の問題をモニターし評価するなど協力していかなければならない。

(3) アジア内部の相違点

アジアの国々は多くの共通点を持つ一方、また多くの相違点を持っている。まず、第1次産業の比率が明らかに違う。中国、マレーシア、そしてインドネシアでは規模の違う都市に比較的うまく人口が分散している。もうひとつの流れとして、タイと韓国ではひとつの中央都市に過度の人口集中がみられる。これは計画上求められるものが国ごとによってはっきりと異なっており、すべての国々に適合し人口分布の問題を解決できる汎用性のある計画はなく、そのため同じテーマが何度も繰返されるのである。計画はその国々の人口分布に適合するものでなければならない。計画に必要とされる人的資源においても大きな偏りがある。中国では、地方レベルで都市計画問題を処理する教育された人材が必要とされているが、必要な人材に欠けていることが報告されている。一方、他の多くのアジアの国々では、都市計画のための人材が豊富であることは喜ばしい。これは、一部は過去の人的資本の開発プロジェクトの結果によるものである。アジアの国々が社会経済発展にあたり現在の問題に直面し始めたときに、必要とされたほとんどの

専門家は、有益な効果がほとんどあがらない地域へ赴かなければならなかった。集中的な教育訓練計画により、アジアの多くの国々は計画達成に必要な経験豊富なマンパワーを自己充足できるようになった。これはアジアの国々が計画立案や人材養成にあたってお互いにより多く協力できるようになることを意味する（その良い例に、パキスタンとインドの家族計画の技術協力があげられる）。

第三に、人口再分布問題を解決するにあたり、アジアの国々の間に目的または政策に大きな違いがある。たとえばインドネシアの報告では、農村または農業開発に対しての目的には国内にはっきりしたコンセンサスがあるとしている。インドネシアでは農業の生産性と公共施設と人的サービスの両者を向上させる必要がある。しかし都市開発について何をなすべきかの共通認識はほとんどない。都市施設の目標水準やその内容はどうか？ 一方、マレーシアでは都市計画について明確な共通認識がある。

日本の経験を活かすために、マレーシアでは工業の過度の分散は都市開発にとって良くないと考えられている。より一層の開発のために成長の中心的役割を担う都市工業地域は数を少なくかつ大規模に計画するほうが良い。ここで概念的に重要なのは国民の繁栄と地域の繁栄を、はっきりした有利さで区別することである。同時に、これは重要な政治的境界（例えば、州境界など）を切り離すことが難しいかもしれないが、境界を考へることなく成長の中心となる分布を計画的に作ることを含んでいる。例えば連邦制の州は政治的には強いが、州規模の分布にあつてより等しく需要を生み出す計画と州境界をまたがるより経済的に合理的に分布させる計画との間にコンフリクトが生れるかもしれない。これは人口再分布計画にかかわる問題として考えられる多くの制約の一つとして説明できる。

諸目的に偏りがあるなら、都市計画においてコミュニティ意識を發展させる計画が必要であり、また援助に対する認識にも国それぞれに偏りがある。この点に関してはシンガポールと神戸の事例から、第2世代の問題として報告されている。シンガポールでは、強いコミュニティ意識の出現は犯罪率や社会的に

マイナスとなる組織を減少させるのに役にたつことがわかった。ここにシンガポールと神戸の経験から学ぶ教訓の一例をみることができ、それはこれら地域を通じて幅広い範囲で応用できるものである。すべての国々はこの教訓を学ぶ必要があり、その中のいくつかの国は他の国以上に深く学ぶものがある。最後に、問題を明確にしかつ解決にあたっての資源のレベルに影響を与える社会的、経済的、政治的、文化的状態がアジアでは国々によりかなり違っている。都市計画のための人的資源をみてもわかるとおり、すべての資源は地域を跨うじてその分布は大きく変化している。ある国は相対的に資源が豊富であるが、ほとんどの国は一般的に貧しい。このことは立地計画により注意を払うべきであることを強調している。しかしまたそれはアジアの対話を続けることからの利益と人口再分布問題に見合う地域のなかで協力しあう努力を増すものである。

注) 研究協力の具体的な成果として、以下のエグゼクティブ・サマリーと勧告がある

計画的港湾都市における人口の再分布

——シンガポール、神戸、苫小牧——

エグゼクティブ・サマリーと勧告

はじめに

「計画的港湾都市における人口再分布」研究は、シンガポール、日本の神戸と苫小牧を対象とするもので、神戸市の協力を背景に日本大学人口研究所の指導のもとに行われ、国連人口活動基金の財政援助によるものである。本研究プロジェクトは1985年5月神戸市における研究者会議で始められ、1985年12月シンガポールにて中間会議が行われ、1986年5月再び神戸市にて最終会議が行われた。最終会議では、高いレベルで成功した神戸—シンガポール—苫小牧の事例から、人口再分布と都市開発政策に関する比較研究を行った。この比較研究からのファインディングは、中国、インドネシア、韓国、マレーシア、タイにおける人口再配置に関して同様の問題の簡単な報告(翻訳資料2)とともに討議された。このことから本研究は、長期にわたり蓄積を要し発展的な性格を持つものであることが明らかとなった。本研究の発端は、1980年北海道会議にて新たな開拓地における人口再分布の問題をみつかった。今回の研究は特に港湾都市の問題に対応するものであり、将来アジ

アジアの各国が人口再配置問題に対応するときどのような行動をとるべきかという基礎的な研究である。Rajaratnam, G. (1973) "The Role of Government in the Development of Singapore" (Singapore: Singapore University Press) の中で、シンガポールは、急激な人口増加の問題はうまく解決されているとはいえないが、アジアの国々は全体としては大いに発展しているとみとめられる。このことはより困難な問題に注意をする必要がある、人口分布の偏りの問題ははまだあまり議論されていない。分布問題の中心課題は、都市化の問題であり、それは集中や混雑の問題でもある。これらの問題を扱うとき、政府は都市化の過程で気がつくものである。経済発展の過程で簡単に認められ、避けることができるという問題では決してない。これは国全体の経済計画の中で都市化を計画的に行っていくことの重要性に気がかなければならない。

都市の混雑と過度の集中に関する問題は数多く、うまくこの問題を処理した事例はほとんどない。しかしシンガポールと神戸という高度に成功した事例があり、この両者は、港湾開発と工業化を推進する計画の中で人口分布を成功させ、同時に住宅や都市サービスの供給のような重要な社会的問題を解決した。

神戸、シンガポールともに、混雑したインナーシティから質の良い住宅や都市サービスを提供するニュータウンへと人口を移動させることができた。経済的かつ社会的計画全体においてこの両者は事業を行い、それは生産性と福祉をともに上昇させた。しかしこの両者はこれまでと違った問題に直面し、それゆえかれらの独特の条件にあったシステム、これはこれまでとは違うシステムを利用している。神戸は空間的に山に囲まれた行政領域が限られている。行政領域の拡大は周辺市町村の合併によってきた。市街地周辺の山を削りニュータウンを造成することができる技術の開発により、空間的制約は取り除かれ、山は削られ神戸港に港湾・産業・住居用地のある人口島が作られた。このプロジェクトの資金は、ほとんどが国際金融市場において調達され、資金返済は造成された島の用地分譲によりなされ、これにより収益が市にもたらされた。

シンガポールは法令により適切な行政境界をつくり、それは新しい独立政府が市と島を合併しひとつの行政単位としたことである。政府にとっては、島には十分な空間的余裕があり、そこに計画的にニュータウンを分布させ、ニュータウンでは高層住宅と完全な都市サービスをおこなった。住宅は工業開発計画の中の進出企業を引きつけるために賃金は低く抑えるという経済計画の一部として補助されていた。プロジェクトは中央貯蓄基金(Central Provident Fund, CPF)から移される国内貯蓄によってファイナンスされた。個人への貸付はアパートの賃貸から始められ、ほとんどの国民に持ち家をという新しい住宅政策にCPF資金を政府が利用するまでは、個人への貸付はアパートの賃貸のためのものであった。

この2つの事例をアジアの国々にとっての普遍的な問題にあてはめるとき、学ぶべきこと、その限界を指摘することができる。学ぶべきことは、産業政策と都市開発を含む都市

計画のための条件にあった政治—行政システムがその地域に存在することである。その限界は、市民ひとり一人の都市計画 (city planning) と国の都市計画 (urban planning) の潜在的な矛盾が地域にうまれることである。学ぶべきこととその限界については神戸、苫小牧、シンガポールの成功についての論文と討議の要約に詳しい。(論文および討議の要約は省略)、また最終の神戸会議に出席した参加者による9つの報告を参照していただきたい(翻訳資料2参照)。

この報告は、都市化の過程に関する研究の重要性を強調し、討議と提出された論文から次の5項目を勧告する。

1. 計画は明確な立地と時間に柔軟でなければならない。

すべての都市や国に有効に働く計画は一切ない。それぞれの事例はある意味でユニークなものとして扱われ、事例にあった計画とはその計画がなされた特別の政治的、社会的、経済的、文化的状態を説明できるものでなければならない。その上、人口の変化は時間を要し、一方計画とその履行は進行中で、状況は変化し、計画にはこれらの変化に柔軟に適応できる必要が求められる。

2. 都市化の過程に関するより詳細な研究が必要である。

これらの研究には都市化の人口学的側面を含め、また特に都市への集中と混雑の原因と結果を明らかにしなければならない。

3. 都市化の過程での開発のインパクトに関するより一層の研究の必要性

死亡率、出生率、移動や人口分布の人口に関する基本的な条件にもとづいた産業政策とその過程のインパクトに関する研究が必要である。特定の研究に付け加えて、都市化と人口配置に関する開発プロジェクトのインパクトを継続的に、注意深く観察しなければならない。

4. アジアの人口分布問題に関するアジアの対話を続けていく必要性

アジアの都市化は多くの点で世界の他の地域と異なっている。これは、アジアの諸政府がお互いに学ぶべきことが多くあり、また自身の問題について対話をしっかりと続けていかなければならない。

5. アジアの人口分布問題に関する継続的な研究と分析の必要性

現在のプロジェクトはアジアの人口分布問題を継続的に検討するのは有益であることを示している。このことはすでに考察された北海道、神戸やシンガポールの事例に新たな事例を追加することから、より一層の継続性の意義が明らかになる。

人口が倍増することを意味している。そして世界人口は国連の推定によれば西暦2100年頃にやっと105億まで増加して静止するといわれている。少くともそれまでは人口は人類にとって最も重大な問題の一つである。人口増加をもう少し具体的に表現すると世界人口は毎分156人あるいは毎時9,360人ほどずつ増えていく勘定になる。さらに換言すると世界人口は毎年、1980年代では約7,700万人増加し、1990年代には毎年9,000万人の増加が予想されている。そして西暦2000年には世界人口は61億に達し、西暦2025年には81億に達するであろう。

このような急速な人口増加は多くの国、特に発展途上国にとっては社会経済的に大きな負担となることは明らかである。保健、厚生、住宅、上下水道の拡充、教育、雇用の機会の拡大、環境、資源の保護等の広範囲の大規模な公共投資が必要となる。これはほとんどの発展途上国にとってはさらに国家負債増大を意味している。急速な人口増加のもたらす社会経済悪影響に対する関心が世界的にたかまってくるのと平行して発展途上国もインド・パキスタンをはじめとして東南アジア諸国は1960年代から徐々に人口政策を打ち出し始めた。これらの努力に対して国際社会、特に国連は加盟国の国家元首による人口問題の重要性を訴える声明を出すと共に故ウタント事務総長のもとに、1967年デンマークからの10万ドルの拠出金によって特別人口信託基金が設立された。翌年には米国も73万5,000ドルを拠出し発展途上国の人口活動を支援する体制を作り出した。さらに1969年には特別信託基金は国連人口活動基金 (UNFPA) と改名され、実質的に発展途上国の依頼に応じて人口プロジェクトを支援し始めた。UNFPAの活動は人口援助を行っている二国間援助機関である米国の USAID、スウェーデンの SIDA、カナダの CIDA、ノルウェーの NORAD 等の活動と平行して援助活動を続けてきた。

UNFPAの活動の目的・役割は国連社会経済理事会の決議(1973年)に次のように定義されている:

(a) 人口、家族計画分野における各国および国際的ニーズに応えるための知識および能力を育成する。

(b) 各国の人口問題および国際的な人口問題、家族計画の人権面、各国の計画と優先事項にそってそれらに対処する可能な戦略の社会的、経済的および環境面の影響について、先進国および開発途上国の双方において、認識を深めさせる。

(c) 各国の要請に応じて、各国がその人口問題を対処するにあたって、系統的かつ継続的な援助を提供する。

(d) 人口プログラムを促進するにあたって国連機構の中で指導的な役割を果たし、UNFPA によって支援されているプロジェクトを調整する。

UNFPA の財源は国連加盟国の任意拠出金によつてまかなわれており、人口問題が理解されるにつれて毎年増加してきている。発足当時の1969年には約250万ドルの拠出金が1985年には1億400万ドル以上にも増えている。又1985年には約100カ国の政府が UNFPA に資金拠出している。その主要な拠出国は、アメリカ、日本、ドイツ連邦共和国、オランダ、オランダ、スウェーデン、カナダ、イギリス、デンマーク、スイス、オーストラリア、フィンランド、イタリアである。多くの開発途上国も拠出しており、中でも大きな拠出国は、中国、インド、パキスタン、エジプト、インドネシアである。これらこれらの拠出金により UNFPA の1969年以来的援助の総額は14億ドルにもものぼっている。しかしながらこの人口分野で世界最大の多国間援助機関の UNFPA の財源も実際に開発途上国の人口関係の総予算の5分の1にしかすぎないのである。

3. UNFPA の援助活動の三原則

UNFPA は援助活動を行うにあたって次の三原則を守っている——中立性、柔軟性及び革新性。

(中立性) 国連人口活動基金は、

中立性を保つことによって UNFPA は、諸各国の人口問題についていかなる特有な方法、あるいは人口政策を強要する事はない。国家の主権、政治経済体制および文化的背景を十分考慮したうえで、各国に一番適当な人口活動に、

かも要請があった場合のみ UNFPA の援助が提供される。つまり開発途上国が人口増加を国策としている場合にも、UNFPA の援助は提供される。この中立主義の根底には「UNFPA と開発途上国との間の協調は、お互の尊重と理解があって初めて成立する」という創立以来の信念によるものである。

(柔軟性) UNFPA は常に援助の方法、内容および種類に対して極めて柔軟である。

UNFPA は常に援助の方法、内容および種類に対して極めて柔軟である。たとえば家族計画を実行するために基本的保健サービスや施設が必要な場合には、運営費や建設費を支給したり、人口教育も学校ばかりでなく労働組合、課外活動等を通じて行っている。

(革新性) UNFPA は常に伝統にとらわれずに援助活動を最も効果的に支援する努力を

続けている。各国の立法者との意見の交換、民間機関との協力、人口問題に関する専門家の組織化も革新的活動の一部である。

UNFPA は常に伝統にとらわれずに援助活動を最も効果的に支援する努力を

4 UNFPA の援助活動の内容

ここで更に UNFPA の支援活動の内容についてふれてみたい。もちろん、世界的に最大関心事が急速な人口増加であるので UNFPA の資源の約半分以上が130以上の発展途上国の母子保健及び家族計画活動に使われている。1969年から1978年までにこの分野に当てられた基金の資源は全体の60.7%で、1984年には50.4%、1985年には51.3%であった。

急速な人口増加が最大関心事であるとは言え、それに関係のある他の人口活動も UNFPA は発足当初から総合的に支援してきた。その活動の内容は下記の広範囲な分野にわたっている。

- (1) 基礎人口データの収集及び分析。
- (2) 人口動態、特に社会経済的要因と人口要因の相関関係。
- (3) 人口政策の作成、実施、評価。
- (4) 人口教育、情報、啓蒙活動。
- (5) 多分野にわたる活動。

(6) 女性、青少年に対する特別活動。

以上の分野に対する支援の比率は1985年度では次のようになっている。基礎人口データの収集及び分析には 8.2%、人口動態関係の活動には約11.2%、人口政策関係には 6.8%、人口教育、情報関係に対して14.4%、多分野にわたる活動には 0.4%、特別活動には 1.2%である。

また、UNFPA の支援活動を地域別にみるとアジア地域の発展途上国に対しては歴史的に巨大な人口を抱え、高出生率の影響に気がつきはじめたこと、行政機構の確立の早かったこと等の理由でどの地域より家族計画が普及しているためにこの分野に対する支援が伝統的に大きな比率を占めている。それに比べてアフリカ地域は最近まで、独立後も近代的国勢調査もなく人口数もあまり正確につかんでいない国が多かったので基礎人口データの収集及び分析に対する支援の比率が一番大きかった。しかし近年ではこの人口データの分析によって人口増加が予想以上の国が多くあり、人口増加抑制に関心を示す国が徐々に増えている。これを反映して、UNFPA の援助活動も人口教育、情報活動及び母子保健等を通じての家族計画活動に比重が移りつつある。ちなみに1969年—78年に UNFPA のアフリカ地域における援助の活動別の分配は、約60%の援助が基礎人口データの収集と分析に当てられ、家族計画活動に対する援助は約21%にすぎなかった。これに比較するとアジアの場合はこの正反対に近い。すなわち基礎人口データ関係は約7%であり家族計画活動に対する支援は約70%以上であった。しかし1984年—85年になるとアフリカ諸国の家族計画に対する支援も約43%と増加し、基礎人口データ関係に対する支援の割合は約11%と減少した。

以上簡単に世界の人口活動の大勢をアジア、アフリカ地域を中心に考察した訳だが、発展途上国が各自の人口の現状を客観的に把握して特に急速な人口増加に対して多数の国が行政的に実行可能な活動を開始したことを意味している。また現実には家族計画等の公共プログラムを通じて人口増加を抑制する事に成功しつつある国もあらわれている。さらにこのような人口活動の展開は人類の歴史上非常に画期的な出来事である。すなわち人類は今世紀の後半に入って

初めて大規模な行政組織を通じて、近代的な避妊具を用いて、社会経済開発計画の一環としての人口政策に順じて、個人の自由意志に基いて、人口増加を抑制し始めたからである。人口増加は、社会経済開発の重要な要素であり、人口増加の抑制は、社会経済開発の重要な要素である。

5 都市化と人口再分布

急速な人口増加が過去四半世紀で一番国際的に関心を持った人口問題であった。しかしこれと平行して発展途上国が政策的に行政的に悩み続けてきた問題は急激な都市化と高齢化という人口構造の変化である。特に工業化を促進している発展途上国は農村地帯からの人口流出及び自然増加による急速な都市人口の増加は社会・経済的及び政治的にも大きな影響をもたらすこととなった。

以上の事実は1974年にブカレストで開かれた世界人口会議以後国連が定期的に行っている調査に明確にあらわれている。1982年に行われた調査によると急速な都市化及び、現在の人口分布は過半数以上の国にとって社会、経済開発の目的達成のためには不適切であると考えられている。更に大多数の加盟国は人口分布の問題は重要な問題の一つであると回答している。回答を出した66ヶ国のうち、現在の人口分布の大規模な変革を望んでいる国は38ヶ国で、残りの26ヶ国も多少の変革が必要であると答えている。現状の人口分布に満足している国はわずかに2ヶ国にすぎない。

これを更に地域別に考察してみると人口増加があまり深刻でないラテンアメリカでは全ての国が社会・経済開発の為には不適切であると考えている。そのうち16ヶ国は人口分布は大規模な変革が必要であるとみている。多少の変革を希望している国はわずかに3ヶ国にすぎない。このラテンアメリカ諸国の考えは比較的数多くの巨大都市の存在とそれに関連したスラム化等の深刻な都市経営上の問題によるものと考えられる。1985年に既にメキシコ市の人口は、1,800万以上、サンパウロ市の人口は約1,600万、大ブエノスアイレス市は1,100万、リオデジャネイロ市は約1,000万強の人口を抱えている。人口増加に最も高い関心を持っているアジア、また最近になって急速な人口増加を経験しているアフリカ地域も現状の人口分布に満足している国は皆無で

ある。アジアの場合、8ヶ国が大規模な変革をなし、6ヶ国が若干の変更を希望している。他の5ヶ国の見解はなしという結果が出ている。アフリカの場合も13ヶ国が大規模な変革を、12ヶ国が多少の変更を希望している。残りの11ヶ国は人口分布に関して今のところ無回答である。日本、中国、インド、ASEAN以上の三地域の見解と著しく異なるのが中近東である。人口密度が極端に低いこの地域の政府の多くは現状に少なくとも不満足ではなく、そのうち2ヶ国ははっきりと満足であるという結果が出ている。

6 都市人口動態——世界人口白書による

都市化は言うまでもなく世界的な現象であり、現在都市人口は既に世界人口の40%以上占めていると今年の「UNFPA」の「世界人口白書」に報告されている。更に2000年には世界人口の半分になると予測されている。また1970年から2025年までの55年間に巨大都市に住む人口が世界人口に占める割合は約2倍になるであろう。さらに世界の巨大都市の多くは現在既に開発途上国にあり、これらの巨大都市は人類がかって経験したことのないような規模に成長していくであろう。例えば先に挙げたメキシコ市の人口は都市人口では世界最大の1,800万以上であるが、今世紀末までには2,600万以上に達すると推測されている。サンパウロ市の人口も2,130万に達するとみられている。そして今世紀末には世界の20巨大都市のうち17都市は開発途上国に存在することになる。先進国の巨大都市は、東京、ニューヨーク、ロスアンゼルススの三都市だけになる。開発途上国の都市人口は、それ自体の自然増加と農村地帯からの人口流入によつて農村人口に比べて数倍の速度で増え続けている。同時に農村人口も開発途上国では、21世紀の初めまで増加し続けるであろう。農村から都市へ流入する人口と、都市人口の自然増加の比率は1対2という関係にあるが、急激な人口増加、貧困、公共財源の欠乏等が都市の貧困者の生活の改善向上を困難にしているし、国全体の社会・経済開発に対しても大きな負担となっているのが開発途上国のほとんどの現状である。

7 都市化及び人口分布問題に対する解決策の探求

以上のように人口分布、特に発展途上国の急速な都市人口の増加は深刻で複雑な社会・経済的問題を提起している。この問題を解決するための積極的な対策が必要であり、前記の人口白書によると大別して次の四つのアプローチが提案されている。第一は社会経済的福祉の最低基準の設定、第二は農村の福祉と都市政策の調整、第三は出生率低下に貢献する要因としての諸々の政策、第四は人口増加の抑制である。

人口増加に対する諸政策は、人口移動の抑制と出生率を引き下げる事であり、出来ればこの両方を同時に行う事が必要である。しかしこれは実際には発展途上国にとっては財政、技術、行政的にも困難な事である。更に理想的な人口分布を達成するための人口移動には様々な制約がある。一つは人権の保護は人口問題の解決と言えども守られなければならない。個人の意志を無視しての強制的な政策は成功も難しい。人口移動にともなう環境の破壊も防止されなければならない。次に重要なのは人口移動政策が果して行財政的に可能かどうかという事である。

都市人口増加の調整のための人口再分布は発展途上国の人口問題解決の上でも急速な人口増加と同様、UNFPAにとって重大な関心事である。したがってUNFPAは人口動態の研究及び人口政策の策定等の活動を通じて都市化及び人口分布問題の研究を支援してきている。さらに人口分布を直接考察する活動も支援している。これらの援助活動は累計 1,400万ドルにもものぼっている。UNFPAの一つである人口問題の啓蒙活動の観点から都市化、人口移動、人口分布の問題を世界的に提起し検討するための国際会議もUNFPAは1980年にローマ市と共催した『人口と都市の将来』に関する国際会議をはじめ支援してきている。1986年にもバルセロナで同様に大都市の将来を検討する国際会議を共催した。これらの会議を通じて行政、立法府からの代表、人口学者、都市計画の専門家と意見と経験の交換の機会を作ってきている。さらに中小都市人口問題を討議する国際会議も支援している。

もちろん UNFPA の主な割合はこれらの会議、研究、研修を通じて人口政

策のノウハウを発展途上国に伝達し、都市化及び人口移動をも含む人口問題の解決に対して財政的に支援する事である。それと同時に初期の段階から先進国並びに発展途上国の経験を基にした人口再分布の実例、モデルを探る努力もしている。

このモデル探しの活動は特にアジアを中心として行われ、最初は日本のユニークな経験である北海道の拓植を歴史的に人口学的に更に行政学的な視点から北海道庁、北海道大学の協力を得て日本大学人口研究所に研究を依頼した。これと平行してインドネシアで行われている大規模な人口移動のプロジェクトである TRANMIGRASI とマレーシアの農業開発活動である FELDA 事業を比較研究し、さらに三ヶ国の研究結果の発表を兼ねたアジア地域の専門家会議を道庁の協力で1980年の5月に札幌で開催した。

これに次いで技術的にも行財政的にも世界的にもめずらしい神戸のポードアイランド計画を人口再分布の活動として研究するプロジェクトを神戸市及び神戸都市問題研究所の協力のもとに前例と同様に日本大学人口研究所を通じて行った。アジアからは都市国家であるシンガポールの港湾の開発を中心とした人口再分布の研究をシンガポール大学に依頼した。このプロジェクトにも苫小牧、インドネシアの TRANMIGRASI の研究が引き続き行われた。中間報告は実地視察をも兼ねてシンガポール大学の協力を得て1985年の暮にシンガポールで行われ、日本とインドネシアからの参加者は港湾施設並びに住宅行政を見学した。

最終報告会は今年の五月に神戸市の協力を得てポードアイランドで ASEAN 諸国、中国、韓国、米国からの参加者をも加えて行われた。更に研究結果は前記のバルセロナ国際会議に神戸市代表から報告され、報告書も配布されかなりの注目を浴びた。

この様に UNFPA の都市化、人口分布に関する問題検討及び解決に対する支援も先進国から発展途上国への技術並びに経験の伝達と発展途上国間の相互の情報交換にも重点が置かれている。一つには人口問題解決では特に西欧には発展途上国にとってあまり直接役に立つ例なりモデルが少いからである。

8 総括 1960年代から1980年代までの間に人口問題、特に人口増加に関しての世界的な認識と理解は深まってきた。そしてこの認識も人口が社会経済開発という総合的な過程の中で重要な要因であるという理解に基いている。特に最近ではアフリカの飢餓の問題にしてもその根底にはやはり人口問題があるという認識が高まってきたようである。しかしこれからも UNFPA はさらに人口と開発、開発のための人口活動の関係を理解して頂くための多面的支援を継続していく必要がある。UNFPA は人口動態調査、人口動態のモニタリング、人口活動、特に家族計画は基礎人口調査、人口動態の研究が進むにつれてますます拡張されて来ている。しかし人口増加抑制にも、母子保健のためにはさらに家族計画の普及が必要である。世界的にみても家族計画を希望していながら実際に医療施設器材の不足等の理由で実行できない婦人の数は5億近いと推定されている。人口問題の認識がかなり早くなされ家族計画もかなり浸透しているアジアでさえもバングラデシュ、ネパール等では家族計画の恩恵を受けられない人が非常に多い。UNFPA はこの「UNMET NEEDS」を減らすために開発途上国に対する支援を強化する必要がある。特に都市人口の増加が重要で深刻な問題となってきている。前述したように現在都市人口の占める割合は40%以上であり開発途上国の都市人口が全人口の50%を越えるのは2025年頃と予測されている。しかも開発途上国の都市人口の増加率は現在でも平均3.5%という高率であり、巨大都市に集中する傾向をも有している。さらに都市人口の増加は農村人口の流入に加えてそれ自身の増加による方が大である。したがって都市人口の急増は農村人口の増加と同時に発生しており開発途上国にとっては二重の負担となっている。都市人口増加を抑制する人口再分布等の人口活動を含めた政策の研究及び実験プロジェクトはこれからも UNFPA は支援するであろう。特に開発途上国間の情報、経験、技術交換の橋渡しの役割はこれからも続けていく必要がある。創立以来 UNFPA の対象は主として開発途上国の要請に応じて人口増加という「数」の問題、それに平行して都市化及び都市人口の増加という「分布」

の問題に向けられてきている。しかしながら基金は人口構造の問題についても無関心ではなく人口学的研究の支援を行っている。特に最近では人口の高齢化の問題を人口学的に政策的に検討するように国際的に呼びかけている。過去数年にわたってバチカンのローマ法皇庁との共同研究等がその良い例であろう。また中国政府の高齢化問題研究プロジェクトを日本の国際家族計画協力財団を通じて援助している。この様に UNFPA は家族計画のように既存の活動の支援はもちろん、高齢化等の将来深刻になると予測される問題にも焦点を与える活動をも支援する。人口問題は息の長い課題であり、問題が起ってからでは手遅れであるからである。二十年、五十年単位の人口問題解決に対してますます UNFPA の支援活動は重要となっていくであろう。人類の生存と生活の質の向上を図るためには今から人口活動を始めても決して早すぎないからである。

参 考 文 献

- National Institute of Population Research and Training. BANGLADESH CONTRACEPTIVE PREVALENCE SURVEY-1979, Dacca, 1981.
- World Fertility Survey. BANGLADESH FERTILITY SURVEY, 1975, London, 1979.
- _____ NEPAL FERTILITY SURVEY, 1976, London, 1978.
- Ness, Gayl and ANDO, Hirofumi. LAND IS SHRINKING, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1984.
- United Nations. REPORT ON THE POPULATION INQUIRY AMONG GOVERNMENTS : MONITORING OF GOVERNMENT PERCEPTIONS AND POLICIES ON DEMOGRAPHIC TRENDS AND LEVELS IN RELATION TO DEVELOPMENT AS OF 1982, 1984.
- UNFPA. 1985 REPORT. 1986.
- _____ POPULATION FACTS : AT A GLANCE. 1985.
- _____ POPULATION REDISTRIBUTION : PATTERNS, POLICIES and PROSPECTS. 1979.
- Nihon University Population Research Institute. PLANNED POPULATION REDISTRIBUTION IN PORT CITIES. 1986.
- SALAS, Rafael M. "UNFPA," HARVARD INTERNATIONAL REVIEW (March, 1986), pp. 15-21.

シンガポールにおける都市開発と人口再分布

パン・エン・フォン
イエー・ポー・リン

(シンガポール国立大学
経営学 部)

1 はじめに

1819年に創立されたシンガポールは19世紀に東南アジアの最初の貨物集散地として急速に発展した。これは当時のこの地域のオランダの独占支配を打破り自由港の島として確立したスタンフォード・ラッフルズ卿のビジョンに寄与するものである。マレー半島におけるゴムプランテーションと錫鉱業の発展により、シンガポールは20世紀前半に港湾都市として成長した。1950年代半ばに、シンガポールは多民族からなる150万人近くの人口を要する世界第5位の港湾都市となった。その後背地とくらべるとシンガポールは裕福のようであったが、植民地としては他の植民地とおなじように、経済的に貧しく劣悪な社会状態にあった。教育機会は制限され、狭いエリアの貨物集散経済は急速に増加する労働人口のための雇用を十分にうみだすことができなかった。驚くような過集中があり、とくに都心部でひどく、これは非効率的な植民地住宅政策と急速な人口増加によるものであった。シンガポール川の南西1マイル平方の中華街には、1950年なかに25万人のほとんどが狭い店舗に同居していた。自由放任主義の植民地政府は島の問題に取り組もうとはしなかった。植民地主義が持つ不快な性格ゆえに、これらの問題は反植民地感情を助長させ、ナショナリスト集団を出現させることになった。

英国は、1959年にシンガポールに自治を認め、ケンブリッジ出身の弁護士、リー・クワンユーに率いられた人民活動党(PAP)が政権をにぎった。英国で教育をうけ、民主社会主義を支持する穏健派は、新政府での主要な閣僚ポス

トをすべてしめた。政府は緊迫する雇用と住宅問題の解決を探るだけでなく、P A P 内部で共産主義シンパにたいする闘争をもしなければならなかった。市場を拡大するためにシンガポールがマレーシアに合併した1963年までにP A P は左翼に対する闘争に打ち勝つことができなかった。しかし雇用創出と住宅問題解決には、より多くの日時が必要であった。後背地を統合する政治的実験が失敗に終わったのち、1965年にシンガポールはマレーシアから再び分離した。本論文は、シンガポール政府が卓抜な勇気と展望をもった少数の者により指導され、広範囲の社会経済開発計画のために国民の支持をいかに集結させたかに関するものである。それは主として住宅問題を緩和させ、都市の中心部の再開発をおこなうことに政府がいかに成功したかというものである。1960年代初期に開始された政府の公共住宅計画と都市開発活動が都市部から集団的な人口の再配置をいかに導いてきたか、また社会経済生活のうえでこの再配置の持つインパクトがいかなるものかをとくに検討するものである。また計画的な人口再配置と急速な開発との間の相互作用も分析する。

2 問題と展望

シンガポールの建国にあたって、ラッフルズは島を「大規模な商業中心地」だけではなく、優雅な計画都市として描いていた。計画家として、将来を展望する者として、ラッフルズは島において最初の都市計画を作成し、それはほんの一部だけが施工されたにすぎないが、それが島の種々の民族集団の空間的分布に大きな影響を与えた。特にこの25年間に景観上大きな変化がみられたにもかかわらず、ラッフルズの都市計画のインパクトは明確にまだ残っており、現在の中華街(一部は取り壊され、高層ビルが主流となりつつある)、セランゲーン・ロードのリトル・インド、そしてアラブ街は各民族ごとに離れた住居地区をもうけるという彼の計画ビジョンを反映したものである。貨物集散地としての島の成功はラッフルズの美しい計画港湾都市のビジョンを脱線させた。シンガポールのあたえる経済機会に引付けられ、19世紀から20世紀初期に移民や買

易商が中国、インドやマレーシア・アンチペラゴから集まってきた。1900年までに、島の人口は、1820年代の1万人以下からほぼ22万8千人となった。そして都心部は、公共施設と衛生施設がないために、徐々に過集中となり、生活状況は、ひどくなっていった。1907年初期、植民地政府は過集中が重大な問題であることがわかっていたが、問題緩和のためにはなにもなさなかった。1927年に、公的な住宅委員会が住宅公団の設立を提言してからほぼ10年後、シンガポール改良トラスト (SINGAPORE IMPROVEMENT TRUST) が住宅不足を緩和する事業を開始した。しかしながら、戦争前のSITには戦争前の年まで基本的に制限された資金と権限しか与えられなかった。戦後、SITの建設計画は拡大した。1947年から1959年までに、ほぼ2万1千戸を、年換算で平均1700戸を建設した。また同時期に、民間部門では1万9千戸を建設した。人口が1947年の93.8万人から1959年には157.9万人に増加しており、これに対応するための新住宅が総数4万戸作られたことになる。1950年代には16人の人口増にたいして新住宅1戸が建設されたが、急速な人口増加に対応するのに十分見合う住宅供給ではなく、中央部の非健康的な、混雑した小規模住宅に住む人々を再移動させるためにも見合うものではなかった。

政治的不安定性と経済成長の鈍化に象徴された1950年代後半には、住宅は主要な政治的争点として現れてきた。1959年のシンガポール最初の総選挙で、13の政党すべてが住宅不足を緩和させることを公約した。与党であるPAPは、住宅政策を詳細に説明した。その主要点は、(a)住宅は低所得層の資産の範囲内であるべきこと、(b)低価格の住宅は、学校、市場、店舗など基本的なアメニティすべてがあること、(c)衛星都市は雇用センターのまわりに立地されるべきであること、そして(d)1955年のマスタープラン(都市開発を指導するプラン)は改正され、SITは改組されるべきである、というものである。

住宅不足のほかにも、新政府は他の重大な問題に直面し、そのなかで最も重要なものは労働市場に数多くの新加入者のための雇用を創出することである。島の住宅・雇用問題を解決するのに必要な財源をうみだすには経済成長しかないことが明らかになった。そして政府は国連の専門家チームの協力とともに、

貿易中心のかつ停滞した経済を多角化する開発計画を作成した。1961→4年の期間にわたって、計画は輸入代替的な産業の保護育成を勧告した。また政府は実行的な計画を待っていたのではなく、都市衰退と過集中の問題解決のためにこれまで制約となっていた要因をSITから除去することを主張した。²⁰ 調査

PAP政府の行った最初の組織的な改革のひとつは、都市協議会と農村委員会からなる政府の二重構造組織を廃止することであり、それにかわって中央集権化と内閣決定の履行を確保するために統合された一重構造組織への改革である。導入された第2の改革は特定の開発機能を遂行するために法定の公団を設けることである。このような公団は、種々の大臣のように議会に対してよりむしろ大臣に直接責任をもつ、結果的には公団は政府の各省庁にはない柔軟性を与えられたことになる。²¹ 調査

住宅問題緩和のためにその権限を強化するために政府が導入した改革のなかで、たぶん最もラディカルなもののひとつは1961年の土地収用法の施行がある。これは従来の法を破るものである。リョクアンユー総理大臣はそうしなければならなかった理由をつぎのように説明している。²² 調査

「初期におけるPAP政府は住宅問題の背景を打破るために従来の法を破った、……劣悪な住宅・未開発、過集中などの大問題に対処する必要性は法を破るといふ劇的な方法をとらないかぎり、その問題を決して解決することができない……それゆえ低いコストで土地を取得するための過剰な権限を得ることは、英国憲法の基礎である財産権の不可侵を破棄するものであるが、それ自身を保護するためにはやむをえなかった。政府は時価以下で取得し、……政府はまた低コストで合法的公有地定住者の地域を、また消防用敷地を回収した。土地を埋立てしなければならないときには、海岸線での立地、浜風、見晴らしの損失補償の権利などを二の次にし、埋立てを行った。……調査
土地収用法を正当化するために、政府は生残るための社会権が個人の権利を上回る、という議論を利用したものである。個人の権利をたゞ制約しても法と制御はそれらが全体として便益をもたらすのであれば正当化される。」²³ 調査

土地収用法は、住居用地、商業用地、工業用地を強制的に取得できかつ合法公有地定住者を転居させる法的権限を政府に与えた。このような権限を植民地政府がもちがわ意図することは決してなかった。そのために、植民地政府の住宅局、SITは国有地を占拠する合法公有地定住者を立退かせたり、低コストで土地を取得することができなかった。この結果、香港島の中心部、即ち旧市街の都市の再開発と国民のための住宅のビジョンを現実に移すために、PAP政府は法律を改正するのみならず、新たな制度を作り出さなければならなかった。最初の法定団体として作られたものは、1960年に設立された住宅開発公団（HOUSING AND DEVELOPMENT BOARD, HDB）であり、これは公共住宅、都市再生事業、土地区画整理や再開発、不動産管理、調査を含む幅広い役割があたえられている。HDBの直面する仕事は力強く事業を執行することである。すなわち、もし住宅問題を解決するためには、1961年から70年までの10年間で少なくとも14万7千戸の新住宅を建設し、その内訳は都心部の混雑を緩和するために8万戸、中央地域の開発によって影響を受ける世帯の必要にあわせて2万戸、そして人口増加からくる住宅需要の増加に対応するためにすくなくとも4万7千戸である。

（香港の都市政策と住宅問題の解決）香港政府資料局編『1971年香港年報』

3. 計画の実行
 香港の住宅問題の解決は、住宅政策の策定と計画の立案、……（以下略）
 A. HDBの初期の数年間
 ……（以下略）
 SITの後継組織として1960年にHDBが作られたときには、公共住宅の建設された地域はわずかしかなかった。というのもSITの高級幹部のほとんどがPAPが政権についてまもなくSITを追放された者であることからわかる。この時期の住宅問題の解決は、PAPの政治的リーダーの住宅政策を遂行する組織的な技術をもった管理者グループを運良くHDBに指名することができた。特に、HDB総裁のリム・キム・サン、国家開発省事務局長のホー・ヨーン・チョン、HDB主任建築家（現在国家開発大臣）のテー・チャン・ワンの3人は、住宅問題解決のために必要なリーダーシップをHDBで発揮した。かれらは住宅問題を解決するの

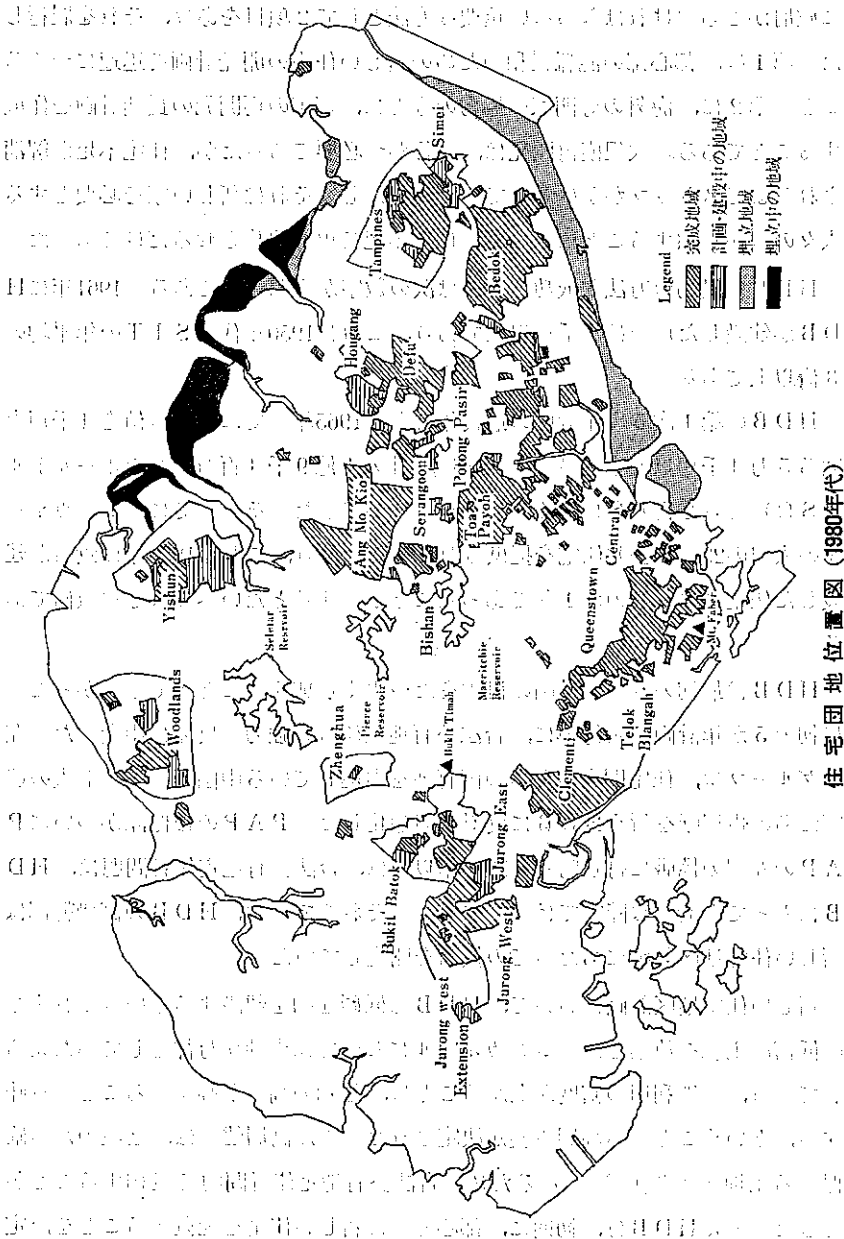
に政府がとらなければならない重要な方法として2項目をあげ、それを履行した。第1は、都心部の混雑緩和のための新しい住宅の開発計画を迅速につくること。第2に、海外の専門家の協力のもとに、都市の再開発の長期計画を作成することである。大規模再開発は、緊急かつ必要であったが、住宅不足が解消されるまでストップがかけられていた。しかし、それは新しい家を必要とする人々の数が増加することによって、住宅不足を単に悪化させるだけであった。

HDBの最初の方法が成功したのは次の数字から明らかである。1961年にHDBが建設した戸数は7千戸以上であり、これは1950年代のSITの年平均の3倍以上である。

HDBの第1次5カ年計画の最終年である1965年までに計画数値を4千戸上回る5万4千戸以上を建設し、当初予測の1億9千4百万シンガポールドル(S\$)より2百万S\$低くおこなうことができた。それまでに、シンガポールの人口の23%が公共住宅を提供されたことになり、これは1960年に政府が建設した住宅にすむものが1%であったことからするとたいへん大きな数値である。

HDBは最初の5カ年計画の目標をたやすく達成することはできなかった。最初の5カ年計画を履行中に、合法公有地定住者の強力な反発に出会った。左翼グループは、住宅開発のための国有地を占拠している中国人やインド人の農家たちの再移転を行うHDBに反対し組織化した。PAPの穏健派がついにPAPの左翼の挑戦に打ち勝った1963年以降は、合法公有地定住者問題は、HDBにとって政治的な障害ではなくなった。それまでには、HDBの高級幹部は新しい住宅地区計画にあたっての技術を開発していた。

新しい住宅地区計画において、HDBは低層建物を建設するというこれまでの低密度主義を放棄した。シンガポールにおいては土地が与件としてあてられており、土地利用の密度が上がることは、建物の高さが高くなることを意味する、ということから高層主義が決定された。また高層建築は、建設のため確保する土地がより少なくなるため、合法公有地定住者問題を緩和することができた。またHDBは、初期に、都心近くに新しい住宅を配置することを決定

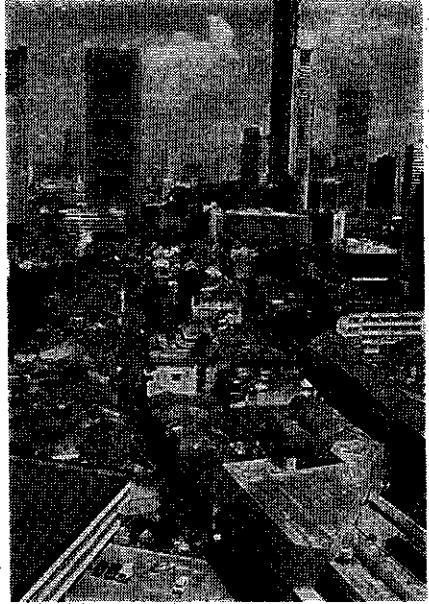


住宅団地位置図 (1980年代)

目が集まり始めた。しかし自らの再開発が住宅に対する計画的な需要を満たすには不十分であったため、HDBは都市周辺からはなれた新衛星都市を開発しなければならなかった。しかし、植民地政府が1950年代に作成したマスタープランには、民間開発をコントロールするための有益な法的手段があるが、公共セクターの土地利用計画にとっては適当なものでなかった。そこで、国連からの専門家の援助のもとに、政府は島の空間的な計画指導のためのコンセプトプランを作成した。マスタープランとは違い、コンセプトプランは法的な効力を持たず、土地利用と交通の統合のための全体的ガイドラインを示しているものであったが、通勤時間とインフラストラクチャーの開発コストを最少化する一方で、シンガポール経済の成長と多様化をまはかるものでなければならず、柔軟性を必要とするものであった。1967年以降何度かの改正が行われ、総合コンセプトプランに発展した。これは長期的観点から島の物的開発のための原理や政策を企てるものである。総合コンセプトプランにおいて特に重要なのは、東のチャンギから西のツアスまでつづく海岸線にそった都市開発地帯によって円が描ける中央地域で、その地域は協調して建設されるであろう新しい衛星都市からオープンスペースの緩衝地帯によって分離され、また新しい幹線道路網によって連絡しあうというものであった。また島の西と北の端に相対的に位置するジュロンとセンバワンに重工業をもうけ、新都市の近くに軽工業をもつてくるという計画である。

政府が都市再開発に注目すると同時に、シンガポール経済はテイクオフし、1966年から1973年まで前例のない2桁成長を記録したが、第1次石油危機により急激な成長はストップした。魅力ある投資環境を育てるための政府の効果的な計画の結果、また好ましい外的な世界経済情勢の結果、急速な成長が新たな雇用機会を、とくに都心部外でうみだした。それは政府にとって中心部の再開発を行うのに利用可能な資源を増加させ、都心部の居住者を移転させるインセンティブが強まったことを意味する。等しく重要なのは、中心部のオフィス需要がぶくれ、ビル建設ラッシュがダウンタウン地域の景観を大きく変化させた。

HDBは、都市開発庁 (URBAN REDEVELOPMENT AUTHORITY, URA) と呼ばれる新しく作られた組織にその機能を移転した。1974年まで都市再開発を管理していた。政府が都心部地域の再開発の膨大な仕事をやりこなすには分離した組織が必要となると認識したことにより、URAは設立された。URAは中心地域の再開発のため、土地を取得し、商業と住宅を分離し、自らの開発活動を行い、同時に民間デベロッパーに売りに出ている土地の一部を買収した。URAとHDBは活



り、また土木局や計画局、公共施設委員会やテレコムのような他の政府機関とも連絡を密にしている。計画局は、HDB/URAの事業が計画のガイドラインに合っているかどうかを決定した。HDBとURAは密度、敷地、道路からのセットバックや財産境界、駐車場の提供、オープンスペース、そして学校のような土地利用の技術面でも密接に協力しあっている。計画の認可を受けたのち、HDBとURA (または他の開発事業をもつ政府機関) は開発計画委員会に詳細な建設計画を提出しなければならない。この委員会はコストの見直しや資金計画をみとめる省庁間のハイレベルなものであるが、ここで機関間の問題が生ずる。それらは普通省庁レベルで解決されているが、省庁間の意見の相違を解決するために省庁の緊密度を内閣がチェックすることはよくある。強い意思を持った内閣から生れる緊密性は社会経済発展計画を履行するにあたって、各機関が相互に効率的に協力しあうのに必要なものである。

- 都市再開発事業は1970年代初期に、HDBの住宅計画の急速な拡大にあわせ

て急がれた。急速な成長により生みだされる新規のオフィススペース需要に關連して、またU R Aの売却用地にたいする分割払いを含めて、種々譲歩条件緩和によって、民間デベロッパーは活動を拡大し、建設ブームに火をつけた。世界経済の後退による経済成長への影響がみられた1970年代中期までに、ダウンタウンの景観は劇的に変化した。都心部から新しくかつ成長する衛星都市へ人口の移動がみられ、ダウンタウン地域においては物的な変化を伴っていた。

住宅問題において批判的なことや美的なことは2の次であった1960年代に、クイーンズタウンやトア・パヨーは建設されたが、これら両者は非創造的で効率的な建物として特徴づけられている。1970年代に建設されたニュータウンと比較すると、1ルームか2ルームの住宅が多いために、小さく高密度である。またタウンセンターは小さく、ほとんど施設がなく、軽工業用地も少ない。しかしHDBの計画家たちは、これらから多くの教訓を学んだ。その教訓は土地整理と再定住、建設、空間の有効利用などでこれらは1970年代にクレメンチ、ペドク、アン・モ・キーなどに計画された新世代のタウンにうまく使われるものとなった。1970年代後期に、HDBは近隣計画において地区概念を採用した。近隣より小さい単位である地区は600-1000世帯で、まちのアイデンティティを育て、住む者の交流を促せるほど小さく、サロニール店や飲食店と同様に社会施設やレクリエーション施設を適度に設置できるだけの大きさを持つものとして設計されている。居住者がリラックスし、お互い親しくなれるような場所である遊び場、多目的広場と植栽のある集合場所などがクラスターのなかでブロック分けされている。

1980年代に開始したタンピンは地区概念を十分に取入れた初めてのニュータウンである。1980年代に、HDBの計画家たちは美的な要素、コミュニティへの配慮に注意をむけはじめた。タンピン、イェーション、ブキット・パトック、ハウガンなどのニュータウンは高層や低層をとりまぜ、目に訴える建築的デザインで、色も1960年代や1970年代初期の灰色とはきわめて対称的に大胆な色を使っているのが特徴となっている。それは政府の建設した住宅に国民の5分の4が住んでいることから国民のほとんどに住宅を供給するのに成功したことに

続き、HDBの計画家たちは住居のデザインだけでなくニュータウンの環境の質の改良に関心をもっている。彼等の目的はそれぞれのニュータウンに違ったアイデンティティを与え、それぞれのニュータウンに建築的多様性を持たせようとするものである。同時に、クイズタウンやテロック・バランガーのような古い住宅地域に、より多くの施設を建て、ニュータウンまでのブレイダーパスを通じて連絡させることにより再活性化するための研究も行っている。

D. 公共住宅計画の財政

1960年以降のシンガポールの急速な成長は、PAP政府がHDBの第1期5か年計画を開始したとき、植民地政府がほとんど準備金を蓄積していなかったため、その財政には限界があった。財政的には極端な保守的政策を実行しなければならなかった。最初の数年は、公共住宅をファイナンスする財源は、英国からの長期間の援助とSITが財産に2%の改良課税と賃料と土地の売却により蓄積したささやかな準備金によるものであった。このようにPAP政府は住宅計画の資金的裏づけを外国からの借入金を利用せず、また増税にたよることもなかった。

保守的な公共部門の予算政策とともに1967年以降の急速な成長は、政府が開発計画、とくに公共住宅に配分をする財源を大きく増加させた。1960年以来、政府はHDBに年間補助金と認可利子率による60年間ローンを提供し、HDBをシンガポールで最も大きい法的団体とした。

1960年代初期に、HDBの収入は主として賃料（政府が賃料を賃金収入の20%以下に釘づけにした、というのもその第1の目的が低所得層に公共住宅を提供するためであった）とサービス・管理料によるものであった。多様な活動のために、数年間のあいだに、その収入源はより多様化し、その勘定項目は複雑となった。たとえば、1984年にその収入は、賃料が総収入の40%で、サービスおよび管理料が17%、利子収入が16%、駐車場経営が3%、補助的経営によるものが4%、その他の活動によるが7%となっている。HDBの収入は、その支出をカバーできず、1984年にはローンの再支払いと手数料に半分以上を支出している。その結果、HDBは政府の補助金をもとめつづけている。政府は補

助金を与え、公共住宅への政治的関与をせざるを得ない立場から、また強力な財政的地位により補助金を与えている。

1964年に、政府は国民にHDBの住宅を購入することを許す持ち家制を導入した。政府が購入者に住宅支払いのために中央貯蓄基金 (CENTRAL PROVIDENT FUND, CPF) を利用することを認めた1968年以降特にこの制度はたいへんな人気となった。CPFは1955年にスタートした貯蓄制度で、高齢者の生活保障を提供するため、雇用者と被雇用者の両者に月額収入の数パーセントを納入させるものである (1985年には、その比率は8%と25%である)。購入者は20%以下の支払いと月々のCPF積立てでフラット購入のためにかねらの貯蓄を利用することができ、そのためにフラットを購入する需要がそれを借りる需要をおおきく上回ってしまった。たとえば1984年に、すべてのHDBの応募者の80%は、借りるより購入するのを望んでいた。持ち家制度の結果として、シンガポール人口の約80%が現在持ち家所有者となり、世界でも類を見ないおどろくべき結果となった。

4. E. 工業団地計画

急速な成長がなければ、シンガポールには住宅計画を拡大する財源はなかつた。工業団地計画が1960年代、70年代のシンガポールの急速な成長に大きな役割を果たした。これらの空間的な雇用分布へのインパクトは公共住宅団地の人口の空間的分布に対するインパクトに比較できる。公共住宅計画を成功に導いた同じ質と技術はまた工業団地の計画と開発に応用される。HDBのように工業団地に対する機関の執行 (1968年までは経済開発公団、それ以降はシロロン・ダウシ・コーポレーション) は、組織のための能力を持ち、政治的リニダーのつける優先順位にうまく反応する一群の管理者によってなされた。1960年に、政府は雇用の創出とこれまでの集散地としての経済構造を多様化させるための産業化計画に着手した。投資を促進し工業団地を計画する権限を与えられた経済開発公団 (ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD, EDB) が組織された。島の南西端の人口のまばらな農村地域である、シロロンがED

にわたって1985年に完成した。政府は1500ヘクタールを埋立てるのに6億S\$近くを費やした。第1・2期は、458ヘクタールの土地と9kmにわたる砂浜をもたらした。これらはマリン・パラダイスを含む主要な公園開発と新しい住宅団地のためのものである。第3期は議会近くのニコル・ハイウェーとエリザベス・ウォークに面した沖合埋立てで67ヘクタールであった。この埋立地の一部は(計画されているマリナーシティの一部となる)、ホテルとオフィスビルを建設する民間デベロッパーに売却された。1971年に開始された第4期は、500ヘクタールのもので、現在はずでになくなってしまっているベドック・レザビウに隣接した丘からの土砂で埋立てた。現在のチャンギー空港は第4期に埋立てられた島の上にある。都心部に隣接した約152ヘクタールが第5期として1億6百万S\$の費用で埋立てられた。この埋立地はチャンギー空港からケッペル・ロード/シエントシ道のジャンクションにつながる東海岸パークウェイ(EAST COAST PARKWAY, ECP)に利用された。ECPは都心部へのまたはバイパスとして交通をスムーズにした。第5期までに、2億2千8百万S\$を要し、その結果として1165ヘクタールの国土が増加した。これは1平米あたり20S\$の計算となる。第6・7期の埋立てプロジェクトは1979年に開始された。この埋立ては3億8千5百万S\$の費用で商業地域に隣接した362ヘクタールであり、1平米あたり110S\$となった。現在の中央地区とおなじ規模である。670ヘクタールのマリナー・シティは第1, 2, 5, 6, 7期の埋立地で計画されている。都市開発局(HDB)とシンガポール港湾局(PORT AUTHORITY OF SINGAPORE, PSA)は土地埋立事業を行う主要機関であった。HDBは東海岸埋立てプロジェクトの大部分を行う一方、JTCとPSAはレクリエーション、産業港湾開発に利用される用地の埋立てをおこなった。3つの法的団体すべては埋立プロジェクトを遂行するために公共労働省を含む種々の政府機関と密接に連絡調整を行った。公共住宅や工業団地の場合と同じくそれぞれの公共セクター間の協力こそが、致命的な事業の遅れや予算超過を招くことなく埋立て事業が成功した主要因である。

4) インパクト 1960年代後半から1970年代前半にかけてのシンガポールの急速な経済発展は、過去20年間に、公共住宅、計画的都市再開発、土地埋立などの事業はシンガポールの急速な経済発展から恩恵を受けると同時に恩恵を与えてきた。好ましい外的環境を利用できた効果的な政策の選択により、住宅、土地埋立、交通を含む公共セクターの開発プロジェクトのための財源を拡大できた。これらのプロジェクトは国内需要を押しあげ、成長への外的なはずみを強化した。等しく重要なのは、これら事業がシンガポールの経済・社会そして物的風景を変えてしまったことである。この節では公共住宅や都市開発の社会的経済的インパクトを中心にみる。

A. 人口分布

1960年から85年までに、シンガポール政府は計画より3万5千戸多い55万戸の住宅を建設した。これらはシンガポールの人口250万人の81%を上回るもの

表一1 地域別人口(1957年、1970年、1980年)

統計地区	人 口 (人)			増 減 率 (%)	
	1957	1970	1980	1957~1970	1970~1980
総 計	1,422,983	2,074,507	2,413,945	46	16
都 心 部	197,602	167,361	149,895	△ 15	△ 10
都 心 周 辺 部	553,518	812,438	899,796	47	11
北 東 部	106,125	207,849	217,819	96	5
北 部	214,208	263,355	287,381	23	9
西 部	233,185	341,234	394,596	46	16
郊 外	379,435	630,646	720,343	66	14
東 部	123,528	236,117	186,065	91	△ 21
北 部	103,592	257,384	295,820	148	15
西 部	153,315	137,145	238,458	△ 11	74
上記以外の地区	291,428	464,062	643,911	59	40
東 部	74,504	155,468	287,450	109	85
北 部	104,405	152,257	169,387	46	11
西 部	112,519	156,337	187,074	39	20

出典：シンガポール政府統計局、1970年人口センサス巻1、p.234
同上、1980年人口センサス地理的分布.No.5、p.5

である。都心部に近い小住宅団地に加え、10のニュータウンが建設され、10以上の計画がある。これらの事業を遂行することにより、空間的に人口分布をおおきく変化させてきた。表1からわかるとおり、1957年統計で、140万の人口のうち、20万人近くが都心部に住み、その周辺部に50万人以上が住んでいた。1970年までに、人口は210万人に増加したが、都心部の人口は3万人減で、1975年より15%減少し、このことは公共住宅が人口の分散化に成功した事を示す。公共住宅計画と都市再開発活動が1970年代に速められたので、都心部からの人口流出は続いた。1970年の210万人から80年の240万人に増加したにもかかわらず都心部の人口は、もう3万人減少した。都市周辺部の人口の増加は1957年から70年の47%から70年から80年までが11%と低下する一方で郊外と都心部から離れた地域の増加は20%と47%となっている。

都心部から人口が拡散し、まず周辺部に、ついで郊外に、都心部から離れた地域にと島の異なる場所で人口密度が変化した。都心部では人口密度が1957年

表-2 統計地区別人口密度 (1957年-1980年)

統計地区	人口密度 (人/km ²)			増減率 (%)	
	1957	1970	1980	1957~1970	1970~1980
総計	242	3,540	3,910	242	10
都心部	39,520	19,783	17,720	△ 50	△ 10
都心周辺部	14,400	17,738	19,650	23	11
北東部	10,960	22,270	23,350	103	△ 4
北部	17,650	13,650	15,050	23	10
西部	6,659	17,062	22,700	156	33
郊外	4,410	4,981	5,690	13	14
東部	8,400	12,388	9,760	47	△ 21
北部	3,880	7,570	8,670	95	15
西部	2,770	1,869	3,250	△ 32	74
上記以外の地区	1,000	1,059	1,470	6	39
東部	1,100	1,314	2,430	19	85
北部	1,070	1,153	1,240	8	8
西部	900	1,001	1,030	11	3

出典：シンガポール政府統計局、1970年人口センサス巻1, p. 234
同上、1980年人口センサス地理的分布 No. 5, p. 5

の4万人/㎢から1980年には約1.8万人/㎢と急激に下降し、一方都心部以外では増加している(表2)。たとえば郊外の人口密度は1957年の4.4千人/㎢から1970年に約5千人/㎢、1980年に5.7千人/㎢に増加した。

都心部の混雑した住居から農村地域のある程度、社会・レクリエーション施設を完備した計画的公共住宅団地に人々は分散したので、人々の生活状態は著しく改善された。1974年の小調査によると、3分の1のものが移転後より健康になり、16%のもののだけがHDBの住宅に移って健康を害したと報告されている。1959年に都心部の住宅は居住面積で35平方フィートしかなかった。シンガポールの人口の約半分が政府の建設した住宅に住んだ1977年には、HDB住宅の居住面積は160平方フィートまでに増加した。この大規模な改良は、より大きなHDB住宅への需要と人口成長の鈍化による平均世帯人員(1970年5.5人から84年4.5人に)の低下という2つの要因によるものである。1960年代初期にHDBの標準世帯は1または2ルームの賃貸住宅であった。1964年以後の持ち家制度の導入により、主流は持ち家所有となった。1974年にはHDB入居者の4分の3は持ち家購入となった。1970年にほとんどの世帯は3ルームの住宅をつよく望んだ。1984年に所有の増加と期待の変化により、ほとんどの世帯の需要は少なくとも4ルームのアパートメントとなった。

ほとんどのHDB入居者は生活環境に満足している。1970年に70%以上の者が団地内の住宅状態に満足していると述べている。1984年のHDBの調査によると、入居者の96%が現在入居中の団地に満足しており、団地レベルで提供される施設とサービスに80%のものが満足している。HDB団地とその施設に対する満足度の上昇は、人間のサイズにあった環境に注意を払う環境デザイン技術の改良の結果が一部影響している。経験止から、HDBの計画家はHDBのニュータウンをより魅力的なものとして訴えるために建築指導、街路設計、街路アーキテクチャや景観のような環境デザインを取入れようとしている。

大規模世帯と社会生活の質の向上を図る。シンガポールは、1960年代に入居したHDBの団地は、他の国と同様にシンガポールにおける都市化は、家族の核家族化をもたらした。特に初期の段階ではほとんどの公共住宅が小さかったことにもよる。最近では大家族の文化的、社会的価値を確信した政府は、大家族特に3世代家族の形成を促すインセンティブを導入している。それは徐々にではあるが成功を収めつつあるように思われる。というのもHDB入居者の中で大家族の比率が、10年間一定の状態であったものが、1977年の10.9%から1981年の12.5%に上昇したからである。HDB入居者の核家族化への傾向は家族構成員の繋がりを弱めるものではない。自活している子供世帯の65%は1週間に少なくとも1回は両親を訪ねている。子供ができたなら、祖父母のどこへもつとおおく訪ねさせたいとしている。HDB入居者の5分の2は同じ団地内に親戚を持っている。かれらは近所のものよりも親戚と親しく付合っている。HDB入居者は親戚との付き合いを維持しながら、新しい友達づくりをおこなっている。すべてのHDB入居者の3分の2は少なくとも5世帯の隣を知っており、カンボンの団地でも同じ数字が報告されている。1981年に、HDB入居者の70%以上が必要な時にはお隣さんを頼りにできると報告されている。HDB入居者の90%以上がお隣さんに安心感を持っている。これは次の統計数値によっても確認できる。1981年にシンガポール人口の70%以上がHDB団地に住んでいるが、団地内の犯罪は総犯罪の25%しかしていない。

HDB住宅への人口の再配置によって、氏族、地域自治会、ギルド、貿易団体など社会統合に重要な役割を果たした伝統的な共同体組織が色あせたものとなっていく。共同体生活を育み、政府と人々の間の連絡網となるための新しい組織が必要であると明らかにされ、政府は1960年代に市民懇談委員会(CITIZENS' CONSULTATIVE COMMITTEES)をつくった。1970年代終わりに、HDBの団地内に入居者による近隣関係の促進のために住民委員会(RESIDENTS' COMMITTEES, RCs)が始められた。1984年のHDBの調査は、住民の84%が団地内にRCがあることを知り、RCはかれらが自分の団地への所

属感を促進するのに役立っている。この結果は、シンガポールの都市開発が、異なる民族間の社会的統合を促進するに役立っていることを示している。

④D: 社会的統合の促進。シンガポールの都市開発は、異なる民族間の社会的統合を促進するに役立っている。公共住宅と都市再開発はシンガポールにおいての種々の民族集団の社会的統合に寄与している。大規模な公共住宅・再定住計画のまえには、それぞれの民族集団は、中国人は中心地域に、マレー人はゲイランに、インド人はセラグーン・ロード地域に集中して住んでいた。公共住宅はこれらの民族的な集中を壊し同じ団地内に異なる民族集団を住まわせた。その結果として民族間の交流は増えていることが調査結果からわかった。公共住宅は異なる民族間のつながりの機会を増加させたほか、異なる所得階層から同じ団地で生活することにより社会的統合を強めた。この社会的な接着剤こそがシンガポールに社会的安定といちはやく国家感を持たせることができたゆえんである。

④E: 経済への貢献。シンガポールの都市開発は、シンガポールの経済発展に重要な貢献を果たした。公共住宅と都市再開発はシンガポール経済の進展に重要な貢献を果たした。これらは雇用を創出し、直接的には建設およびその関連産業へのインパクトを通じて、間接的には他の経済に乗数効果を通じてである。これら直接・間接の雇用への貢献は、推定で年間に5千人にのぼり、シンガポールが高失業を経験した1960年代にとくに重要であった。公共住宅それ自身が建設産業の成長に大きな刺激となり、シンガポール経済のGDPの6%を建設セクターで占め、その半分が公共住宅であった。シンガポールの都市開発は、民間建設活動への政府のインパクトは、公共部門の建設へのインパクトとほとんど同じ程大きなものであった。1974年以来、都市開発庁の用地売却計画をうけて政府はほとんど160ヘクタールにわたる166の用地を民間デベロッパーに売却した。これらの用地に民間デベロッパーは、オフィス、ショッピング・センター、ホテル、倉庫、住宅やアパードなどを建設し、総投資は約90億\$に達した。ダウンタウンの眺望を変化させた他に、これらの事業は数千の仕

事を作り出し、国内の建設労働者の不足を緩和するために海外からの多くの労働者を必要とした。

政策のひとつとして、政府はほとんどのシンガポール人の手にとどく範囲内で価格と賃料を一定にした。1984年に標準的な住宅サイズである3ルーム住宅の賃料と管理費は108.5S,\$で、3部屋を借りる世帯の平均収入の18%にあたる。同様に2ルームの場合には15%である。家賃を支払うために月の消費者物価指数を利用するのは、シンガポール人の大部分が現在の消費を大きくカットすることなしに家庭を持つためである。1960年代以来財産価値が大きく上昇したために多くの者はその恩恵を受けている。1984年をはじめ以来財産価格の低下を通じて、HDB所有者はまだ十分な価値を有し、住宅平均売却価格はシンガポール人世帯の年間平均所有の4倍以下である。

5 将来の課題

1959年から1984年までの25年間にシンガポールは著しい社会的かつ経済的発展をとげた。経済は外国からの資本と技術の流入により変化し、社会はいかにシンガポールが一国として発展すべきかという明せきな洞察力を持った活動的な政府によって変革した。急速な経済成長は生活水準を上昇させ、住宅や都市開発を含む政府の開発計画の財源をもたらした。シンガポールの建国者ラッフルズが描いたものは、現在の政府が現実のものとした。それはシンガポールが今日素晴らしいインフラストラクチャーを持ち、国民のほとんどのものに適正な住宅をあたえ、美しくかつ計画された都市である。

1980年代に入り、シンガポールは新たな問題に直面した。それは拡大し続ける保護主義と低成長の世帯経済にあって、成長の起動力をいかに回復させるかという最も重要な問題である。シンガポール経済は過去20年間で初めての成長率(1985年)が2%に落込んだ。1960年代後半からシンガポールの製造業の成長を推進させてきたいくつかの産業は、具体的には造船とそのメインテナンス、石油精製などは成熟しきってしまった。シンガポールは新しい事業を開発し、成長を続けるために世界市場で新たな地位を見出さなければならず、再

編成中の他の新産業国とそのシェアを分け合うように挑戦しなければならない。シンガポールが長引く低成長の時代に入らなれば、公共住宅や都市開発につかう財源は消えてしまい、生活状態に逆の効果をもたらしてしまうであろう。公共住宅の計画は、1970年代後半から1980年代前半に、(1)公共住宅が国民のほとんどのに適当な住居を提供するという第1の目的を達成したが、その成功は新たな問題を生みだした。ほとんどのシンガポール人は現在自分の住宅を持っているにもかかわらず、その多くはより大きい住宅に変わることを望み、その需要は住宅への持ちリストの増加としてあらわれた。1980年代初期の持ちリストの登録者は10万人以上であった。予定より早めた建設計画が実行されているために1985年にはこのリストが約7万人に減少した。HDBが1985年から89年までの1年間に4万5千戸を建設する計画で、予期される需要を上回るために、これはまだ低下し続けるであろう。

過去にまた将来にHDBが挑戦しなければならないのは、コミュニティの発展を育むニュータウンの計画とデザインである。1980年代におけるニュータウン計画において、HDBの計画家は入居者にとって自分達が共同体生活を営んでいるという感覚をより持たせるために、都市空間のデザインにより注意を払っている。イメージにあった色の使用、街路建築、緑地、高層・低層建物の混合などをつうじて、かれらは環境の中にそれぞれのニュータウンの特色を作り出そうとしている。

HDBが挑戦しなければならないもう一つのものは住宅団地の再開発である。古い団地のいくつかは再開発が始められ、改良された施設とそれらに近いニュータウンへのアクセスを提供している。将来的には、より多くの団地が再開発を必要とするであろう。実際、計画中のニュータウンのほとんどが今世紀の終わりまでに完成したなら、HDBの主要な業務は住宅団地の再活性化とその維持管理となる。

シンガポールの労働力の成長は毎年緩やかになり、その成長率は1990年代で約1%に低下するであろうと推定されているが、他の機関同様にHDBは多くの労働集約的な業務を完成させるために未熟練労働の豊富な供給に頼ることは

できなくなるであろう。仕事としては、ゴミ収集や清掃、景観整備・草刈りなどである。これらの作業を機械化し労働力生産性を向上する方法が求め始められている。将来、団地管理はHDBに対する多大な挑戦を突付けてくるであろう。その理由の一部はHDBの管理しなければならない住宅、商店、工場、商人センターの数の増加ゆえに、またHDBが居住者に提供しているサービスと計画の範囲が大きくなるためである。HDBの組織上の効率を向上し続けなければならないのみならず、居住者による社会慣習を促進する努力を拡大し続けなければならない。

1960年代に、HDBの主たる役割は住宅建設であった。建設活動の拡大にともない、他の役割が求められた。それは住宅のみならず、事務所、工場、学校、宗教施設、バスターミナル、レクリエーション施設のデベロップメントもなった。建設における大きな役割のゆえに、煉瓦・砂を含む基礎材料の管理から、建設部門の質向上の努力を含むようになった。多くの役割の中で土地所有者としての役割はシンガポール人の毎日の生活に大きな影響を及ぼすものである。この役割がシンガポール人の政府に対する見方や将来のシンガポールを革新させる社会の性質に強く影響するであろうと考えられる。政府は住宅団地の管理に対する責任を発展させるための一つの方法として町議会(TOWN COUNCILS)の導入を計画している。最初に設立されたアン・モ・キオで町議会はうまくいきつつある。これが成功するなら、HDBの役割を大きく変化させるであろう。

またHDBのほかにその他の政府機関特にURAはシンガポールにおいての人口再分布に影響力をもち、URAは、中央商業地域に隣接した埋立地の3区域のマリーナ・シティの計画を管理している。最も小さい区域であるマリーナ・センターの一部は、すでに売却され、そこには新しいビルやホテルが建設されている。マリーナ・シティの骨組となる計画は描かれたが、一般に所有権が分散されているために、マリーナ・シティが生れるまでにはまだ長くかかるであろう。またURAはシンガポール川を美しくし、川辺地域の再活性化のための活動を進めている。現在、ニュータウンへの人口の移動により、都心部は夜

間死んでいる状態にある。ウォーターフロントの活用をはがすることは、都心部を生きかえさせるものである。都心部に住むものが不十分なら、この地区はパリや東京のような都市のもつ熱気や活力に欠けてしまう。都心部からの人口の流出は効果的な計画と都心部にデベロッパーが購入可能な住宅を建設することが困難にさせる高地価によるものである。都心部に人口を戻すカンフル剤があるなら、政府は導入を考慮する必要がある。他方、都心部から流出は続くであろうし、ダウンタウンでの生活はひどいものとなる。

6 結 論

シンガポールの人口再分布は計画的なものである。というも開発を加速するとともに過密の都市を緩和するために実行された政策の結果でもある。政府や外国企業による開発は人口の空間的分布を変化させる公共住宅計画の財源を生み出した。計画的再分布は成長刺激を維持するインフラストラクチャー開発と交通を含む新たな経済活動を生み出した。このことは開発と人口再分布がお互いに強く結付いていたことをしめす。

人口再分布についてのシンガポールの経験からいくつかの教訓が導きだされる。最も重要なのは、新国家の歴史の初期の段階で知的で実行力のある指導者がいなければ、急速な発展はむつかしい。幸運にもシンガポールには献身的なかつ強心な指導者がおり、かれらはシンガポールの多様な民族を協働させる非凡な能力を持っていた。多くの国ではこのような幸運を期待できない。

第2に、シンガポールの経験は行政管理効率を高く評価する。機能的な官僚主義を持った植民地政府に部分的に感謝しつつ、政府が経済的に実行可能で、シンガポールを政治的に安定させる明せきな見通しを現実のものとして履行することができる有能な管理者を見出すことができたことである。このことにより開発計画を実行するために設立された種々の機関において高度の効率性を生みだし、維持することができた。

最後に、シンガポールの経験は、行政機関の柔軟性が重要であることを示唆している。たとえばHDBやURAの両者は、新たな条件にそってかれらの目

神戸市の人口政策

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 人口指標の重要性

自治体にとって人口動向は基本的な指標であり、また高度成長期、過密・過疎、あるいは人口急増などの特異現象として政策課題となった。しかし一般的には人口は地方自治体において都市の規模を示す以外、重要な経済指標としては分析の対象外におかれていた。

むしろ生産的指標の方がウエイトが高かった。しかし、都市にとって人口は基本指標であり、そこから開発・福祉政策の方向付けを行うべきである。

第1に、都市または自治体にとって人口が政策指標としてもつ意味は大きい。したがって人口増加の都市にあって無理な地域開発政策を展開する必要はない。しかし、人口減少都市にあってはこれは存亡にもかかわる問題で、人口減を喰い止めることは市政の最重要課題となる。

人口の増減がその都市の政策方向を決定する最も信頼しうる指標である。したがってかつて人口急増市が宅地開発負担金によって、住宅団地の建設にブレーキをかけようとしたのはそれなりの政策意図があったことを評価しなければならない。

第2に、なぜ人口が都市や自治体にとってそれほど基本的なファクターかといえば、人口の増加過程にあるときは先行投資やスーパーの進出などであっても、人口増に見合う財政規模の拡大や消費力の増加によって、それほど深刻な問題を発生しない。しかし、減少都市などにあっても、事情が全く違うとは説明するまでもな

い。起債残の重圧は財政規模が縮少すると相対的に増大したことになるし、スーパーの進出は限られた購買力の共喰い現象となる。政策的には何んとしても増加への地域開発政策などの展開が不可欠である。

一般的には人口減少がもたらすマイナス要素である。これはインナーシティ地区、過疎地区などに端的に表われるが、1つは、社会資本の遊休化、2つは、経済・財政などの行き詰りである。

第3に、人口増減の内容である。人口増加がスプロールによる社会増加か、市域内人口の自然増加か、反対に、企業流出による社会減か、絶対的な雇用喪失による若年人口の流出かなど、増減人口の分析によって、その都市の対応策は異なってくる。

政策的にみて、人口が減少の要因分析が重要であって、それに対応する人口政策が求められる。したがって本来、計量経済などの経済モデルの作成より以上に、人口流入・流出の要因分析が行政としては必要である。

この点、例外的な自治体しか流出などの追跡調査を急いでいるのではあるまいか。人口動態分析をつうじて、それぞれの自治体が地域開発、福祉サービスなどの政策内容・方向をきめていくという習性を身につけていかなければなら

ない。

2 神戸市の人口動向

神戸市にあっては、人口政策といえる政策はなからなかった。むしろマスタープランとか生活環境基準とかという政策はあったが、人口はそれらのなかの一部分であったが、政策意図は稀薄であった。

しかし、神戸市として人口政策をある程度意識的にとり上げ対処しようとしたのは、50年代に入ってからである。それは第1表にみられるように、オイルショック以後、人口の低迷がはつきりとみられるようになる。しかも将来、人口減が予測されたからである。

すなわち社会人口は40年代に入って、減少の兆しがあったが、オイルショック以後、それは確かな傾向となった。人口は全体としては増加していたが、そ

表-1 神戸市の人口動態

年次	人口増加数	自然増加数	社会増加数	人口増加率(人口1,000人につき)		
				人口増加率	自然増加率	社会増加率
昭和22年	61,434	8,918	52,516	101.20	14.69	86.51
24年	44,524	12,527	31,997	64.36	18.11	46.25
26年	43,491	11,068	32,423	50.47	12.84	37.63
28年	29,155	9,919	19,236	31.39	10.68	20.71
30年	18,237	8,955	9,282	18.58	9.13	9.46
32年	30,498	8,976	21,522	29.51	8.68	20.82
34年	24,958	11,390	13,568	22.99	10.49	12.50
36年	27,823	12,504	15,319	24.39	10.96	13.43
38年	17,700	14,637	3,063	15.01	12.41	2.60
40年	19,283	15,679	3,604	15.85	12.89	2.96
42年	14,042	15,533	△ 1,491	11.31	12.51	△ 1.20
44年	14,700	16,304	△ 1,604	11.58	12.84	△ 1.26
46年	18,627	17,186	1,441	14.26	13.15	1.10
48年	13,751	17,271	△ 3,520	10.30	12.93	△ 2.64
50年	11,828	14,707	△ 2,879	8.69	10.81	△ 2.12
52年	2,411	11,658	△ 9,247	1.77	8.55	△ 6.78
54年	767	9,453	△ 8,686	0.56	6.92	△ 6.36
56年	8,361	7,601	760	6.08	5.53	0.55
58年	11,588	8,038	3,550	8.31	5.76	2.55
60年	11,423	6,648	4,775	8.10	4.71	3.38

表-2 大都市人口増減率 (%)

これは自然人口増で、社会減をカバーしており、近い将来、若年人口の流出を考えると、自然人口の動態が低迷することは避けられないことは十分に予測できた。

したがって早い時期に、人口対策として増加策を考えなければ、早晩、人口減少に見舞われる恐れがある。したがって人口減少の要因を分析して、それに対する歯止

年次	45~50	50~55	55~60
札幌市	22.8	13.0	10.1
東京(区部)	△ 2.2	△ 3.4	0.1
川崎市	4.3	2.5	4.6
横浜市	17.1	5.8	7.9
名古屋市	2.1	0.4	1.4
京都市	3.0	0.8	0.4
大阪市	△ 6.8	△ 4.7	△ 0.5
神戸市	5.6	0.5	3.2
広島市	15.8	7.5	5.8
北九州市	1.5	0.7	△ 0.8
福岡市	17.5	8.6	6.6

めをかりることが政策的に求められた。

第1は、全国的な傾向として、既成大都市の人口増加テンポは鈍化しており、これは人口急増市といわれる横浜市にあっても同じで増加はしていても率は低下しつつある。神戸市の場合、まさに微増であり、増加ともいえない。このような傾向は全国的に既成大都市は成熟期を迎えて、何らかの回復策が採用されない限り、低迷はさけられない事態にあることがはっきりしたといえる。

第2表にみられるように45～50年にみられたような伸びはなく、むしろ減少気味で、急増市といわれた札幌・横浜・福岡市にあっても伸び率は1割以下となっている。

第2に、既成市街地内の企業流出である。これは既成工場制限法などによって、用地拡大が不可能であるためと

か、高地価の用地を売却し建設費に充当するとかのさまざまな要因があった。しかし市内の大企業にあっても合理化・省力化などによって従業員の削減が行われた。第3表にみるように7工場で10年間に1万8千人程度の減少をみている。

第3に、若年人口層の流出である。これは結婚を契機として、市域外の住宅を求めての流出が、次第に顕著となったことである。

表-3 神戸市内大工場の従業員推移 (単位:人)

工場名	昭和44年	55年	※増△減
川崎重工業神戸工場	9,629	5,175	△ 4,610
三菱重工業神戸造船所	10,664	7,013	△ 4,070
神戸製鋼所神戸地区	13,102	6,104	△ 6,998
川崎製鉄神戸地区	4,722	2,374	△ 2,348
三ツ星ベルト神戸工場	839	361	△ 478
バンドー化学神戸地区	784	345	△ 439
三菱電機神戸製作所	3,947	3,905	△ 856
合計	43,687	25,277	△18,410

※増・△減は44年～54年間の最高値と55年の比較
資料 日本経済新聞「会社年鑑」

表-4 住宅の理由内訳別移動件数百分比 (%)

区分	総数	狭小	老朽	設備	日照	家賃	立退	持家	その他	無回答
転出	100	26.2	3.7	5.4	3.8	7.3	7.4	34.8	11.2	0.2
転入	100	26.3	6.3	7.3	6.1	10.6	8.6	18.0	16.8	—

資料 昭和52年人口移動実態調査

表一五 中央4区と周辺4区の人口動態

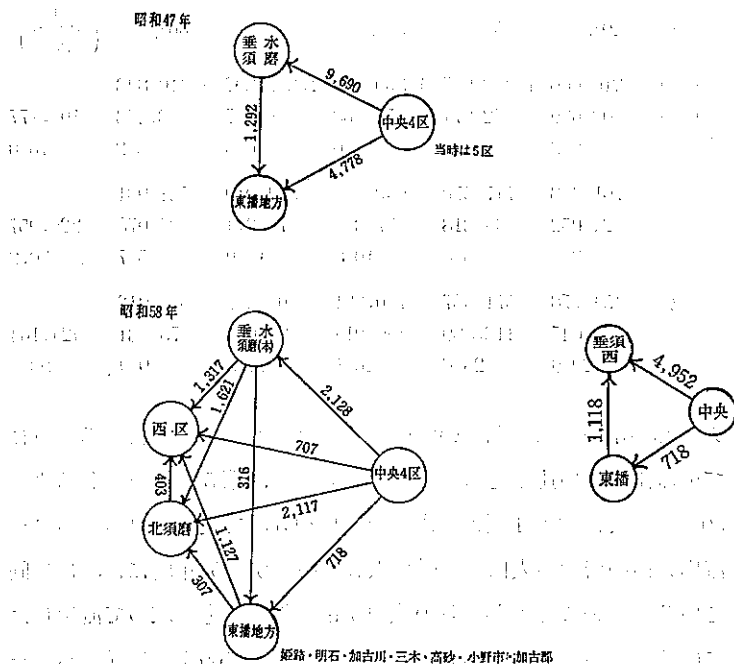
区分	区 分	40年	45年	50年	55年	60年	計 (40年～ 60年)
		人数(人)	1,216,666	1,288,937	1,360,605	1,367,392	1,410,843
総 数	増減数(人)	102,689	72,271	71,668	6,787	43,453	194,177
	増加率(%)	9.2	5.9	5.6	0.5	3.2	16.0
	人 数	761,888	717,570	640,224	564,010	531,931	—
中 央 4 区	増 減 数	24,052	△ 44,318	△ 77,346	△ 76,214	△ 32,078	△ 229,957
	増 加 率	3.3	△ 5.8	△ 10.8	△ 11.9	△ 5.7	△ 30.2
	人 数	454,778	571,367	720,381	803,382	878,912	—
周 辺 5 区	増 減 数	78,647	116,589	149,014	83,001	75,531	424,164
	増 加 率	20.9	25.6	26.1	11.5	9.4	93.3

昭和52年の「神戸市の人口移動」の実態調査によると、第4表にみるように持家を求めての流出が高い比率を占めている。しかも、第5表にみられるように40、45、50年度までは中央4区の流出人口を周辺5区で受け入れるとパターンがあり、流出人口の倍近い人口数を受け入れていたが、55年度には、ほぼ同数に止まっている。このことはかなりの人口が市域外へ住宅を求めて流出したことを示している。もっともこの傾向は後にのべるように60年には元のパターンへと回復している。

3. 宅地開発と人口誘致

神戸市が人口低迷を予知し、まず第1に力点を置いたのは大規模ニュータウンの建設であった。昭和47年、神戸市は西神ニュータウンを建設し、それ以来、これまで周辺5区への人口流出の受皿となつたのは基本的には海面埋立にともなう土取跡地とか民間デベロッパーであった。しかし西神ニュータウンや名谷ニュータウンは、文字どおりの人口受け入れのニュータウンであった。地下鉄を建設し、本格的なニュータウンとして人口の定着を図った。このような本格的ニュータウンの建設は人口動向にもはっきりと変化がみられた。第1図にみられるように、昭和47年には東播地方への人口流出は年間4,778人にも達した。しかし、須磨・西神ニュータウンが本格化した58年でみ

図一 地域別転出入状況



ると、東播へはわずか718人、垂水、須磨、西神へは4,952人とその大半が市域内での流出に止まっている。しかも第1図にみられるように逆に東播から、西区、北須磨などへの逆流人口が起っており、市全体では400人となっている。

このような現象は、ニュータウン開発がこれまで新居を求めて市域外へ転出していった若年層を市域内へ足止めさす大きな誘因となったことは否定できない。

このような人口定着策として、やはり注目されるのがポートアイランドの高層住宅群で第6表にみられるように6,478戸、約2万人の計画である。

この人口がどこから移動して来たかを見れば「中央・兵庫・長田区」22.8パーセント、「東灘・灘区」21.4パーセントが多く、両者で4割以上を占めており、「須磨・垂水区」9.9パーセント、「北・西区」6.8パーセントを加えると

神戸市内で6割強を占めている。市外では「阪神間」12.7パーセント、「他府県」9.9パーセント、「大阪府」9.5パーセント等が目立つ。

このことはきわめて政策上、注目すべき変化である。それは従来、神戸市のニュー

タウン、再開発マンションなどによって市域外人口の流入は2割に止まり、市内人口が8割と多く、開発効果も市域内人口の移動に止まり、人口増加策としての妙味は薄かった。

しかし、西神ニュータウンにあっても市域外が4割とようやく市域外人口の誘致の効果がみられるようになった。それは既成市街地内の人口流出が底を打ちだしたことで、ポートアイランド、西神ともに立地、雇用の両面によって市域外人口を引きつける要因をもっていたからであろう。

4 企業誘致と人口定着

神戸市は県庁所在地であるが、東京、大阪、名古屋の如き、広域経済圏の中心都市ではない。したがって神戸市独自の力で人口定着を図っていかなければならない。それはとりもなおさず第2・3次産業の誘致・育成である。

詳しくのべると、第3次産業でも管理中枢機能による雇用は、その都市の経済力によってほぼ定まる。神戸市のケースでは、県庁所在地として500万人、また、生活圏として周辺市町村を合せた200万人である。

これまで港湾都市として第3次産業としてかなりの雇用能力をもっていたが、コンテナ化などによって18,000人の労働者は半分以下となった。さらに重工業で支えられてきた神戸の経済は、素材産業の低迷などの影響を受けて、先にみたように従業員の減少をみた。

したがって昭和50年代の社会人口減の要因はこのような産業構造面のマイナ

表一六 ポートアイランド住宅建設計画

(戸数)

公的住宅	住宅都市整備公団	賃 賃	2,195
		分 譲	941
	雇用促進事業団		208
	市 営 住 宅		650
民間分譲住宅			2,484
合 計			6,478

ス要因が作用したことは否定できない。そのため神戸市が人口の社会増をめざすためには、市域内に新しい雇用を誘発する産業を創出していかなければならない。

これまで神戸市は海面埋立とか工場アパート、工場団地などの造成によって、産業の誘致・流出防止を図ってきた。しかしそれらは神戸港の付加機能の強化とか、市内中小企業の市外流出防止とかといった消極的目的からであった。むしろ過密対策防止といった国家施策に忠実であったといえる。

しかし、インナーシティ問題の深刻化、人口の社会減の一般化などの現象に直面していた。そこで大都市といえども、産業誘致・開発によって、自から雇用源をつくりださない限り、神戸市のような衛星都市の大都市では人口減は不可避的であり、都市全体の衰退は免がれ難いことがはっきりとした。

そこで政策的に本格的な企業誘致、産業育成策が市政として採用されることになった。その第1が、西神工業団地(266ha)で、工業用地164haのインダストリアルパークであり、神戸市としては初の本格的工業団地で、職住接近の先端技術工業団地である。

西神ニュータウンはもともと住宅団地として計画・造成された。しかし都市化の圧力が鈍化した50年代を迎えて、自力で住宅ニーズを造りだす必要性に迫られた。そのため西神ニュータウンの3分の1を工場団地として設計変更して、一石二鳥的効果を狙って西神工業団地が建設された。

すなわち供給過剰気味の住宅団地に代って、工場団地によって供給を抑制するとともに、一方、企業立地による住宅ニーズを呼び込むという供給関係の均衡化を狙った。

この方策は成巧裡に終り、西神工業団地はほぼ完売され、最終的には生産額7,500億円、雇用19,000人前後と推定されている。

第2が、管理中枢機能以外のサービス型産業の育成で、2.5次産業ともいうべきファッション産業、さらにコンベンションの振興である。

50年代に入って重工業の低迷を救ったのがファッション産業であった。従来ともケミカルを中心に家具、洋菓子、アパレルなど総合的産業として神戸経済

神戸市における昭和60年国勢調査の分析

武 田 義 孝

(神戸市市長総局調査統計課)

1 総人口の動向

神戸市の総人口は再び増加傾向への徴候を示すようになった。すなわち人口総数は1,410,843人と前回国勢調査に比して43,453人と3.2%の増加を示した。これは前回の国勢調査に比して大きな伸びといえる。

神戸市の人口の動きを国勢調査時点ごとにみると昭和30～35年、35～40年には10万人以上、40～45年、45～50年には7万人余りと順調に増加していたが、50～55年は6,785人しか増加せず、戦後最低の伸びとなった。しかし、今回は43,453人の増加を示し、その結果、140万人を始めて上回った。

このように人口増加数が回復した理由としては近隣地、西日本などとの関係において社会増加が転出超過から転入超過に転じたことが挙げられる。特に、近隣地との関係においてこの変化は著しく、市内の住宅建設が近隣地に比べて相対的に活発であったことが寄与している。

また、近隣地との関係ほどではないが、西日本との関係においても転入超過数の増加がみられる。転入超過数が増加した理由としては、第2次オイルショック後景気回復力に地域格差が生じ、地方圏の経済が低迷したことと、財政再建の進められているなかで地方圏の経済を支えていた公共投資が抑制されたこと等により、地方圏の経済活動が不振であったことがあげられる。

さらに市域内のポートアイランドのファッションタウン、西神工業団地などの積極的な企業誘致・育成政策等が寄与したことは否定できない。

このような人口の回復は多くの大都市でみられ、今回の国勢調査の主要な特

徴の一つとなっている。神戸市のほか川崎市、横浜市、名古屋市で低下し続けていた増加率が上昇をみせ、45年調査の後、人口減となっていた東京都区部で増加に転じている。また、大阪市は今回も減少したが、その減少率は大幅に縮小した。(表-1参照)

大都市の人口の回復という新たな動きは、「①都心に居住することの利便性の再評価、②大都市の工場・施設の分散が一巡したこと、③第2次オイルショック後大都市圏と地方圏とで経済の回復に跛行性がみられたことによる」(『統計神戸』60年12月号5頁)と指摘されている。

要するに大都市の郊外スプロールもあまり遠郊化し過ぎると、相対的に都心近接地の住宅地としての優位性が高まったということが住宅立地面では指摘できる。

表-1 大都市の人口

都市名	60年	55年	増加数 55~60	増加率(%)	
				55~60	50~55
神戸市	1,410,843	1,367,390	43,453	3.2	0.5
札幌市	1,542,979	1,401,757	141,222	10.1	13.0
東京都 (区部)	8,421,152	8,351,893	69,259	0.8	△ 3.4
川崎市	1,088,611	1,040,802	47,809	4.6	2.5
横浜市	2,992,644	2,773,674	218,970	7.9	5.8
名古屋市	2,116,350	2,087,902	28,448	1.4	0.4
京都市	1,479,125	1,473,065	6,060	0.4	0.8
大阪市	2,636,260	2,648,180	△11,920	△ 0.5	△ 4.7
広島市	1,044,129	986,724	57,405	5.8	7.5
北九州市	1,056,400	1,065,078	△ 8,678	△ 0.8	0.7
福岡市	1,160,402	1,088,588	71,814	6.6	8.6

注) 東京都(区部)の60年は9月1日の推計人口である。

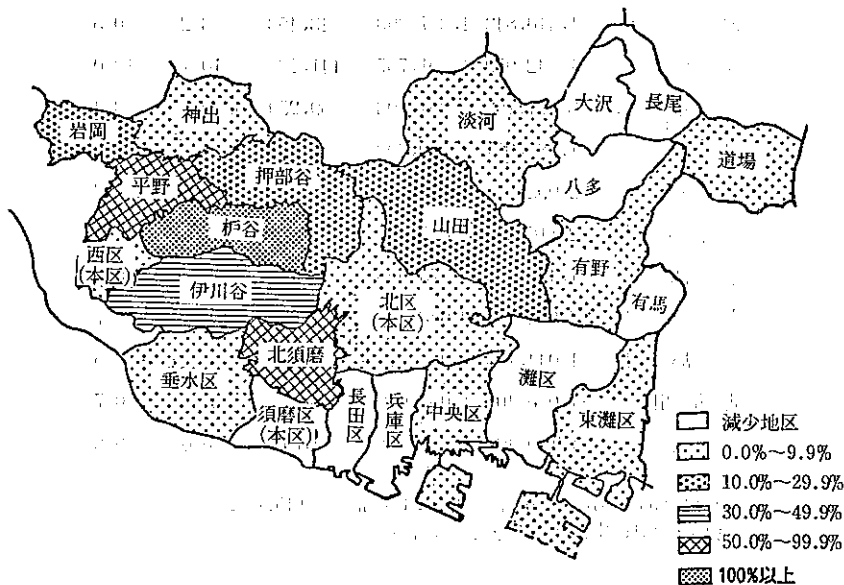
資料: 総務庁昭和60年国勢統計調査概数結果

2. 区別人口の動向
 神戸市内の区別人口でも、大都市にみられる人口動向と同じようなパターンを呈している。すなわち周辺地区の人口増加の鈍化と中心区部の人口減少の底打ち現象である。

今回の神戸市の人口増加数の回復を、区別にとらえると以下ようになる。
 「①東灘区、中央区が前回の人口減から人口増に転じた。
 ②人口減の続いている灘区、兵庫区、長田区のインナーの3区で人口減少率が前回をピークとして小さくなった。
 ③ニュータウン開発を進めた須磨区、西区で人口が堅調に増加した。」
 (『統計神戸』60年12月号5頁)

すなわち中央4区から周辺5区への人口流出・移動が30年以降の市内人口動向の基本的パターンであったが、ようやくこの傾向も峠を越した感がある。
 『統計神戸』(60年12月号)は次のように説明している。

図一 55—60年地域別人口増加率



「まず、中央4区（灘、中央、兵庫、長田の各区）と周辺5区（東灘、北、須磨、垂水、西の各区）の二つにわけてみる。

昭和30年には中央4区の人口が全体の%強を占めていたが、人口のドーナツ化現象により中央4区の人口はそれ以降大幅に減少して50年には周辺5区が中央4区を上回り、55年にはその差が大幅に拡大した。今回中央4区全体の人口は531,931人（全市の37.7%）で、一方、周辺5区の人口は878,912人（同62.3%）となっている。しかし、この差の拡大傾向は今回幾分緩和した。すなわち、中央4区の人口減少数は前回の7万6千人から今回は3万2千人へと少なくなった。一方、周辺5区の人口は45年～50年には約15万人も増えたが、今回7万6千人弱の増加に止まった。

表一 中央4区、周辺5区の人口

地 域	45 年	50 年	55 年	60 年
総 数	1,288,937	1,360,605	1,367,390	1,410,843
中 央 4 区	717,570	640,224	564,009	531,931
中 央 区	148,288	130,491	115,329	119,162
灘、長田、兵庫区計	569,282	509,733	448,680	412,769
周 辺 5 区	571,367	720,381	803,381	878,912
	増 加 数			
総 数	72,271	71,668	6,785	43,453
中 央 4 区	△ 44,318	△ 77,346	△ 76,215	△ 32,078
中 央 区	△ 23,547	△ 17,997	△ 15,162	3,833
灘、長田、兵庫区計	△ 20,771	△ 59,549	△ 61,053	△ 35,911
周 辺 5 区	116,589	149,014	83,000	75,531
	増 加 率 (%)			
総 数	5.9	5.6	0.5	3.2
中 央 4 区	△ 5.8	△ 10.8	△ 11.9	△ 5.7
中 央 区	△ 13.7	△ 12.0	△ 11.6	3.3
灘、長田、兵庫区計	△ 3.5	△ 10.5	△ 12.0	△ 8.0
周 辺 5 区	25.6	26.1	11.5	9.4

次いで各区別にみても、中央区は中央4区以外の3区とは異なった動きをみせている。最も早く減少傾向をみせた中央区であるが、今回は約4千人の増加となった。このような人口増への転換はポートアイランドの住宅建設が主因であるが、ポートアイランド以外の中南部地区でもワンルームマンションなどマンション建設が活発であったことによるものと考えられる。中央区での成果は都心の再開発の一つのモデルケースといえよう。インナーシティ対策をすすめるという観点からすると、今後さらに都心に人を引き寄せるとともに現在の人口を定着させることが課題となっている。」(5～6頁)

すなわち、中央4区から周辺5区への人口流出によりやく歯止めがかかり、中央区のように都心マンション、ポートアイランド住宅の建設によって増加に転じた点が最も大きな特徴といえる。

3 神戸都市圏の動向

神戸都市圏の動向はどうか。なお、ここで神戸圏とは、神戸市、阪神間6市、東播臨海部、小野・三木・三田を合わせたものをいう。

神戸圏全体の人口は3,744,108人で、55年より112,299人増加した。神戸圏の全国に占める割合は3.09%で、前回よりわずか0.01ポイントであるが低下している。近畿圏に占めるウェイトは18.6%で前回と変わらない。構成比は変わらないが、神戸圏の増加率は近畿圏をわずかに上回った。

神戸市の神戸圏に占めるウェイトは前回まで低下していたが、今回は前回と変わらず37.7%であった。神戸市の対前回増加率は神戸圏のそれをわずかに上回っているが、神戸市の増加率が神戸圏を上回ったのは30年調査以来である。

神戸圏内全体の人口の動きをみると、阪神間6市のウェイトが低下する一方、東播臨海部のウェイトが上昇している。圏内の人口は45年以後、西へ、内陸部へと動いてきたが、今回その動きは幾分緩和した。(表-2参照)

このように神戸圏にあって、神戸市が久しぶりに人口比率にあってその現状を回復できたのは近年の転入超過にある。

転入超過数は52年以降、54年を除き減少が続いている。56年に転入超過とな

った後、転入超過数の増加傾向がみられる。転出超過数のピーク時点である51年と、60年とにおける地域別の転入超過数から寄与率を計算したのが表一3である。60年と51年との転入超過数の差16,492人のうち7割が近隣地との関係により生じたものである。近隣地のうち、特に東播臨海部が大きく寄与していることが

表一3 地域別転入超過数

地 域	51年	60年	60年 ~51年	寄与率 (%)
総 数	△11,668	4,824	16,492	100.0
近 隣 地	△ 9,494	2,101	11,595	70.3
阪神間6市	61	1,954	1,893	11.5
東播臨海部	△ 7,227	221	7,448	45.2
小野・三木 ・三田	△ 2,328	△ 74	2,254	13.7
近 畿 (近隣地以外)	429	2,817	2,388	14.5
東 日 本	△ 1,676	△ 1,371	305	1.8
西 日 本	△ 853	1,212	2,065	12.5
国 外	△ 74	65	139	0.8

わかる。このような傾向につき『統計月報』（昭和61年3月号）は「このように近隣地との関係において著しく転入超過数が増加したのは、神戸市の住宅建設が53年以降近隣地に比べて相対的に活発であったためである。対近隣地との転入・転出は、住宅がその主な理由となっている。神戸圏（神戸市+近隣地）に占める新築住宅戸数の割合は、53年以降高い水準を示している。一方、東播臨海部をみると、49年の22.5%をピークに低下傾向が続いている。阪神間6市は、53年以降神戸市の着工戸数の割合を下回っている。その結果、これまで安くて環境の良い住宅を求めて近隣地へ転出していた人の数が減少してきている。事実、転出数は51年の26,688人から60年には15,605人と、ここ10年間で11,083人減少した。これに対して、転入数は1万7,8千人台の水準で比較的安定して推移している。」（6～7頁）と説明している。（表一3参照）

すなわち、阪神6市からの流入が増加し、従来、流出であった東播臨海部も転入に変わった。

4 世帯年齢などの動向

近年、高齢化社会を迎えて注目されるのが世帯の動向である。

世帯数は、487,341世帯で、前回より25,060世帯増加した。増加率は5.4%で

あった。世帯の増加率は人口の増加率をずっと上回っており、平均世帯人員は減少傾向にある。平均世帯人員は55年に始めて3人を切ったが、今回さらに減少して2.89人となった。

すなわち、45年3.10人、50年3.02人、55年2.96人、そして60年には2.89人と下がってきている。

年齢別でみると、当然、老齢人口の増加がみられる。人口を年齢階級別に3区分してみると、年少人口（0～14歳）が28万9千人（構成比20.5%）、生産年齢人口（15～64歳）が97万4千人（同69.0%）、老年人口（65歳以上）が14万2千人（同10.1%）である。（表一4参照）

55年と比較すると、次のような点が明らかになった。

- ① 老年人口は、実数で1万9千人増加し、構成比は1.1ポイント上昇した。このうち特に75歳以上のいわゆる後期高齢者の増加は顕著であり、実

表一4 年齢階級別人口、構成比、年齢構造指標

年齢階級	45年	50年	55年	60年	構 成 比 (%)			
					45年	50年	55年	60年
総 数	1,288,937	1,360,605	1,367,390	1,410,843	100.0	100.0	100.0	100.0
0～14歳	286,288	318,510	307,689	289,346	22.2	23.4	22.5	20.5
15～64歳	919,317	937,521	931,084	973,615	71.3	68.9	68.1	69.0
15～24歳	249,641	203,307	189,368	207,381	19.4	14.9	13.8	14.7
25～39歳	342,804	359,407	337,338	311,842	26.6	26.4	24.7	22.1
40～54歳	226,612	268,209	287,511	308,505	17.6	19.7	21.0	21.9
55～64歳	100,260	106,598	116,867	145,887	7.8	7.8	8.5	10.3
65歳以上	83,332	103,191	123,263	142,052	6.5	7.6	9.0	10.1
65～74歳	60,746	71,693	81,238	88,194	4.7	5.3	5.9	6.3
75歳以上	22,586	31,498	42,025	53,858	1.8	2.3	3.1	3.8
年 齢 構 造 指 標								
年少人口指数	31.1	34.0	33.0	29.7	年少人口指数 = 0～14歳人口 / 15～64歳人口 × 100			
老年人口指数	9.1	11.0	13.2	14.6	老年人口指数 = 65歳以上人口 / 15～64歳人口 × 100			
従属人口指数	40.2	45.0	46.3	44.3	従属人口指数 = (0～14歳人口 + 65歳以上人口) / 15～64歳人口 × 100			
老年化指数	29.1	32.4	40.1	49.1	老年化指数 = 65歳以上人口 / 0～14歳人口 × 100			

注) 総数には、年齢不詳を含む。

① 総人口は1万2千人、構成比で90.7ポイント上昇した。

② 年少人口は、出生数の減少により、実数で1万8千人減少し、構成比は11.0ポイント低下した。

③ 生産年齢人口は、実数で4万3千人増加し、構成比は0.9ポイント上昇した。その内訳を4区分してみると、55～64歳の増加が目立つ。

神戸市の一般世帯数は482,146で、その内訳は核家族が66.3%、夫婦と親からなる世帯1.2%、夫婦と親・子の3世代からなる世帯6.0%、単独世帯22.5%、その他4.0%である。

世帯類型別の構成比を比べると3世代同居世帯が減少し、単独世帯が増加した。核家族世帯は調査ごとに増加しているが、50年以降その構成比にはほとんど変化が見られない。ただ、その中でも「夫婦のみの世帯」が増加しており、核家族世帯の平均世帯人員は一貫して減少している。このような動向を反映して1世帯人員は55年の2.94人から2.88人へ減少した。(表一5参照)

65歳以上の老人のいる世帯は、109,081世帯で、55年に比べて1万3千世帯増加した。一般世帯に占める割合も年々上昇している(50年18.5%→55年21.0%→60年22.6%)。

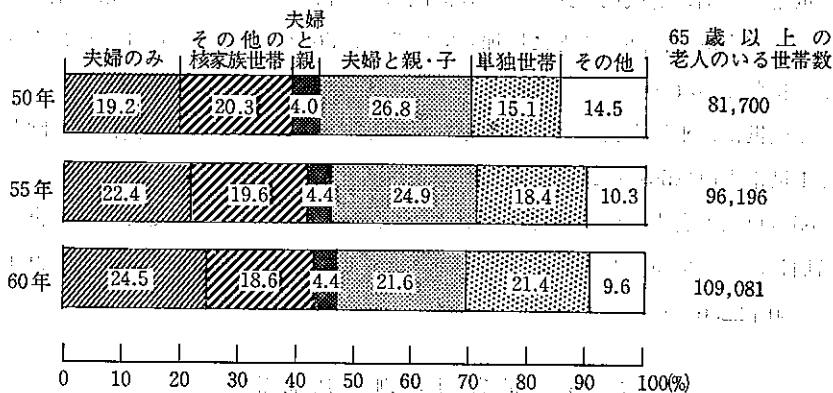
表一5 世帯類型別一般世帯数

年次、区	総数	核家族	夫婦と親		夫婦と親・子	単独世帯	その他
			うち夫婦のみ	夫婦と親			
昭和45年	405,799	257,931	47,870	3,589	28,297	86,452	29,530
50年	442,719	293,512	59,807	4,419	28,523	91,586	24,679
55年	457,518	303,059	65,876	5,146	29,728	100,724	18,861
60年	482,146	319,851	76,726	5,670	28,899	108,459	19,267
		構成比(%)					
昭和45年	100.0	63.6	11.8	0.9	7.0	21.3	7.3
50年	100.0	66.3	13.5	1.0	6.4	20.7	5.6
55年	100.0	66.2	14.4	1.1	6.5	22.0	4.1
60年	100.0	66.3	15.9	1.2	6.0	22.5	4.0

65歳以上の老人のいる世帯の世帯類型構成比の推移をみると、「夫婦のみの世帯」や「単独世帯」が増加している。（図-2参照）3世代同居世帯の割合は減少してきているが、一般世帯全体では6.0%であるのに対して、65歳以上の老人のいる世帯に限れば21.6%と依然としてその比率は高い。

それにしても65歳以上の単独世帯、夫婦のみなどの世帯構成比の増加は、今後、市政にあって在宅サービスなどにつきかなり力を入れ、社会保障から福祉サービスへの転換を図っていかねばならないだろう。

図-2 65歳以上の老人のいる世帯類型の推移



5 小地域別人口の動向

現実の行政をすすめる上において、全市の人口動向とともに、市域内の近隣住区単位の行政がどうしても必要で、これらのデータを活用して、きめ細かな行政をしていかなければならない。

地域別人口の動きは表-6のとおりである。

全市の「工業地域」「商業地域」「住・工・商混在地域」の人口減少率は、前回はいずれの地域においても10%を超えていたが、今回は10%未満にとどまった。

一方、「郊外および新興住宅地域」では人口増加率が低下したものの、依然

表-6 地域別人口、人口増減率

区	地域	人口			人口増減率(%)	
		50年	55年	60年	55年/50年	60年/55年
全市	総数	1,360,605	1,367,390	1,410,843	0.5	3.2
	工業	97,522	83,544	75,626	△ 14.3	△ 9.5
	商業	44,311	38,425	35,736	△ 13.3	△ 7.0
	混在住宅	361,887	317,903	296,126	△ 12.2	△ 6.9
	住宅外	586,583	561,784	543,042	△ 4.2	△ 3.3
灘区	総数	157,896	142,313	133,746	△ 9.9	△ 6.0
	工業	5,246	4,202	3,489	△ 19.9	△ 17.0
	商業	66,252	57,614	53,149	△ 13.0	△ 7.7
	混在住宅	86,398	80,497	77,108	△ 6.8	△ 4.2
	住宅外	—	—	—	—	—
中央区	総数	130,491	115,329	119,162	△ 11.6	3.3
	工業	10,679	8,876	8,356	△ 16.9	△ 5.9
	商業	38,931	33,431	31,034	△ 14.1	△ 7.2
	混在住宅	50,089	41,887	37,369	△ 16.4	△ 10.8
	住宅外	30,792	29,642	28,191	△ 3.7	△ 4.9
兵庫区	総数	165,868	142,418	130,433	△ 14.1	△ 8.4
	工業	38,154	32,178	28,669	△ 15.7	△ 10.9
	商業	5,380	4,994	4,702	△ 7.2	△ 5.8
	混在住宅	57,395	49,956	45,757	△ 13.0	△ 8.4
	住宅外	64,939	55,290	51,305	△ 14.9	△ 7.2
長田区	総数	185,974	163,949	148,590	△ 11.8	△ 9.4
	工業	26,881	23,146	19,904	△ 13.9	△ 14.0
	商業	74,167	62,462	56,424	△ 15.8	△ 9.7
	住宅	84,926	78,341	72,262	△ 7.8	△ 7.8

として25.9%増という高い数値を示している。

すなわち、中央4区、ことにインナー地区と目される灘、中央、兵庫、長田区の工業・商業・混在地区の人口減少率は鈍化したというものの、高い比率をその後も示している点である。

さらに今後も人口減少がこれらの地区にあって深化するかどうかであるが、中央区などにあっては、一応、底打ちの現象がみられ、大阪市の都心区にあっては同じような兆候がみられる。しかし、その他の地区にあっては今後もテンポは緩やかであるが、流出はすすむのではないかと危惧する。

また憂慮されるのが、これらインナーシティ地区の人口高齢化である。

老年人口の割合を地域別にみると、「工業地域」「商業地域」および「住・

工・商混在地域」では、55年にいずれもすでに10%を越えており、60年においても著しい高齢化の進展がみられた。特に、兵庫区の「住宅地域」「住・工・商混在地域」および長田区の「住・工・商混在地域」「工業地域」では、老年人口の割合が15%を越える統計区が集中している。

「これらの地域で老年人口の割合が高いのは、40年代後半以降、若年層を中心として人口が郊外へ流出したためであろう。このような若年層の流出が、地域の活力を衰退させるのではないかと懸念されている。」（『統計月報』昭和61年7月号8頁）

ここで表一7にみられるように急速な高齢化が進行しており、「過密のなかの過疎」といわれるインナーシティ問題は、福祉問題としても対応していかなければならないことが統計面からもうかがえる。

なお、図・表はすべて神戸市の『統計月報』によっており、数値は概数結果である。また、月報で分析結果の部分は括弧で引用しておいた。本文における解釈は私見であることも念のため付記しておく。

表一7 地域別人口構成比

地 域	人 口 構 成 比 (%)					
	0～14歳	15～24歳	25～39歳	40～54歳	55～64歳	65歳以上
総 数	24.4	15.6	27.5	20.5	8.2	7.9
50 年	20.9	16.7	23.8	20.5	9.3	8.7
工 業 混 在 宅 外	16.5	15.7	24.2	22.7	10.7	9.7
年	20.5	16.2	25.1	20.4	9.1	8.6
工 業 混 在 宅 外	23.4	15.0	26.2	20.1	7.6	7.5
年	29.4	12.4	29.9	17.1	5.6	5.6
総 数	22.5	13.8	24.7	21.0	8.5	9.0
55 年	19.0	14.7	22.5	22.0	10.5	11.1
工 業 混 在 宅 外	14.9	13.7	22.5	23.5	12.1	12.5
年	18.5	14.7	23.2	21.6	10.3	11.1
工 業 混 在 宅 外	21.6	14.5	24.0	21.4	8.8	9.3
年	28.9	11.9	27.7	19.4	5.9	6.0
総 数	20.5	14.7	22.1	21.9	10.3	10.1
60 年	16.3	15.2	20.0	22.4	12.6	13.0
工 業 混 在 宅 外	13.1	13.7	20.6	23.1	13.9	14.2
年	16.4	14.8	21.0	21.9	12.3	12.9
工 業 混 在 宅 外	19.0	15.4	21.4	21.8	11.1	10.8
年	26.2	13.7	24.1	21.7	7.5	6.5

潮流

民法 神戸ポートキャプテン 国道43号線訴訟神戸地裁判決 シビック・トラスト

■民法

「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（以下「民法」という）が去る5月30日公布・施行された。主務官庁である通産・運輸・建設・郵政の4省は、7月末に基本指針を策定し（一部は、6月末に策定済み）、実施体制を整えている。

民法は、「最近における経済的環境の変化に対処して、経済社会の基盤の充実に資する特定施設の整備を民間事業者の能力を活用して促進するための措置を講ずることにより、国民経済及び地域社会の健全な発展を図り、あわせて国際経済交流等の促進に寄与する」ことを目的としている（同法1条）。その背景には、深刻な問題となっている貿易摩擦を解消するため内需の振興を図ろうにも、公共部門には、現状ではその力が乏しいという点がある。このため、内需拡大の柱になる施策として、東京サミットと時を同じくして国会を通過したものであり、同法は、「施行の日から10年以内に廃止」される。

しかし、より基本的には、民間活力の活用は、公共部門の肥大化、硬直化を防止し、民間部門の活力をよりよく発揮させることが、将来にわたって活力ある福祉社会を建設する上で不可欠であるという認識が

一般的になってきたことによる。

2度にわたる石油危機を乗り越え、民間部門は経済成長の大きな担い手となる力を備えてきている。一方、公共部門は、国・地方を通じ、財政事情は窮迫し、行政改革、財政再建に迫られている。

また、我が国の住宅及び社会資本は充分でなく、一層の充実が必要であり、そのほかにも、公共部門で今後推進しなければならない課題は多い。加えて、高度成長時の行政の肥大化によって、行政の守備範囲がひろげられすぎ、その見直しも必要である。

このような諸々の事情によって、国・地方を通じ、民間活力の活用が大きな政策課題となったのである。

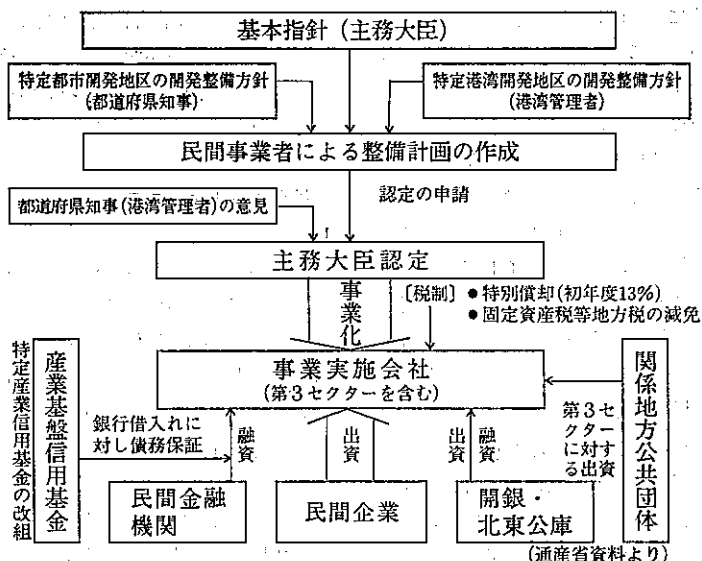
民法の対象プロジェクト及び仕組みは、それぞれつぎの表及び図のとおりである。都道府県知事（または指定都市市長）の指定する特定都市開発地区、港湾管理者が指定する特定港湾開発地区による面的整備手法も制度化されている。

事業の支援措置としては、①建物の特別償却（初年度13%）②不動産取得税・固定資産税・事業所税などの減免③民間事業者の資金借入れに対する債務保証④日本開発銀行などによる出融資の4点が法律に盛り込まれている。

民 活 法 対 象 プ ロ ジ ェ ク ト

対象プロジェクト		整備される主な施設	主務大臣	備 考
研究開発・企業化基盤施設 (リサーチコア)		地域企業等に開放された試験研究施設 地域企業の技術者の研修施設 研究開発型企業育成施設(貸事業場・会議室等) 新技術・新製品に関する情報交流のための展示場・会議場	通産大臣	30地域が名乗り 15地域は今年度～来年度に認定予定
電気通信研究開発促進施設		研究開発施設 研究成果普及等のための会議場など共同利用施設	郵政大臣	対象は、国際電気通信基礎技術研究所のみ(今秋認定予定)
情報化基盤施設 (ニューメディアセンター)		地域住民・企業のための共同利用施設(情報処理センター等) 情報化啓発・研修施設	通産大臣	66地域が名乗り
電気通信高度化基盤施設 (テレコムプラザ)		地域全体をサービス区域として電気通信サービスを提供する業務施設 地域住民・企業に対する普及・啓発のための展示施設・研修施設	郵政大臣	60地域が名乗り 10地域程度は早期認定予定
国際経済交流等促進施設	国際見本市場施設	展示面積 7,000㎡以上の大型展示施設 同時通訳設備を備えた会議施設	通産大臣	
	国際会議場施設	床面積 800㎡以上で移動式座席設備、同時通訳設備を備えた大会議室及び中小会議室	通産大臣 運輸大臣	
港湾利用高度化施設	旅客ターミナル施設	旅客待合室 港湾利用者のための研修会場	運輸大臣	釧路港を内定
	港湾業務用施設	公的機関・港湾関連事業者の事業用施設 港湾情報の処理・提供施設	運輸大臣	東京港竹芝地区・八幡浜港を内定

民活法の仕組み



当初、関係各省庁は、それぞれの目的及び具体的プロジェクトに応じて、独自の法律を制定すべく準備を進めていた経緯もあり、6つの対象プロジェクトには類似したものもみられる。また、プロジェクトごとに主務官庁が分かるとともに、特定都市開発地区は建設省、特定港湾開発地区は運輸省も主務官庁となる。このため、事業によっては複数の官庁にまたがることとなり、申請にかかる事務手続が複雑になるだけでなく、官庁間の整備方針が食い違った時には、認可に手間どり、事業着手が遅れる可能性もある。関係各省の緊密な連絡・調整と認可手続の簡素化が望まれる。

また、対象プロジェクトは特定施設のみであり、特定施設のみでは事業として円滑

に機能しえない場合もありうる。したがって、特定都市開発地区、特定港湾開発地区の制度を活用するとともに、周辺整備を含めた全体計画との整合をとるため、既存の各種地域整備手法と有機的連携を図っていく必要がある。

地方公共団体は、地域社会の健全な発展を図るため、多くの開発プロジェクトを有しており、これらの具体化のために諸々の努力を重ねてきている。民活法に対しても、表に掲げるように多くの地域が名乗りをあげ、各省庁への申請準備が進められているが、対象プロジェクトとして正式に指定されたものは未だない。

このような動きの中で、既に秋の臨時国会に向けて民活法の改正が検討されている

る。

現行の6つのプロジェクトは、3大都市圏、とくに東京圏、京阪神圏に適用対象集中している。これら地域は、開発事業自体が多く、かつ民間の参加可能性の高い、事業採算の見込める計画が多い。このため、地方における民活をいかに推進するかが課題となる。また、民活事業は、適正な利潤が確保されなければ、市場経済のもとでは存続しえないが、事業者サイドでは、初期の資金コストの不安などから事業化が遅れる例がみられる。このため、事業者に対する支援を強化し、各地のプロジェクトの立上りを早める必要がある。

このような観点から、法改正の主要点は、①民間事業者の借入資金に対する3年間3%の利子補給 ②適用対象プロジェクトとして、外国企業の対日進出の受け皿となる常設展示場、会議施設、賃貸事務所などを整備する「ワールド・ビジネスゾーン」及び余暇充実のための大規模複合リゾート施設、セカンドハウスなどのふるさと村、工芸タウンなど体験型余暇施設を整備する「リゾート地開発」を追加の2点となっている。

なお、民活法では、内需拡大という観点から、大型プロジェクトが中心となっているが、同法は、極めて限られた分野を対象とするものであり、明石海峡大橋、関西国際空港、東京湾横断道路等は、同法の枠外のプロジェクトである。また、手法としても同法の規定する施設整備以外に、官業の民営化、民間の活動に対する規則緩和、国公有地の活用など様々なものがある。さらに、自治体レベルでは、個人、家庭、近隣

などのエネルギーを活用した福祉、文化、医療、教育などのまちづくりの各般の分野にわたって、民活は行なわれており、また、今後も民活は不可欠である。その意味で、より基本的な民間活力の活用策が別途検討されなければならない。

■神戸ポートキャプテン

1. 設立経緯

昭和59年度「神戸ニューメディアシステム開発研究会」の報告では、ニューメディアの中で比較的具体化しやすく、社会的にも効果が大きいものとして、地域キャプテンシステムがあげられている。

これを受けて昭和60年度「神戸市地域キャプテンシステム委員会」が設けられ、導入の具体化についての検討が加えられた。本年2月にまとめられた報告書の骨子は

- ① 地域キャプテンシステムは、市民および企業から大きな期待が寄せられている。
- ② しかし、端末機や情報開発、サービスの面で利用者のニーズに即した改善が必要である。
- ③ このような課題を克服しながら、高度情報社会の新しい「都市装置」として地域キャプテンシステムを位置づけ、市民、事業者、市などが互いに利用できるコミュニケーション基盤として育成するというものであった。

キャプテンシステムは全国レベルで昭和59年11月に発足し、N.T.Tを中心に展開された普及努力にもかかわらず、端末数は目標値を大きく下回る1万9千台にとどまっている。この伸び悩みの原因は、

- ① 端末操作が複雑なこと
- ② 通話料金を含むコストが高いこと
- ③ 東京中心の情報が地域住民には利用しにくい情報システムであること

などがあげられている。

このような課題を克服し、かつ、委員会の報告書の趣旨をふまえた地域キャプテンシステムの事業化についてNTTから、地元三ツ星ベルト株式会社との共同開発結果の提案が示された。この提案に基づいて、さらに市、NTT、三ツ星ベルトの3者が中心となって検討を加え、「神戸ポートキャプテン株式会社」を設立することになった。市が参画する理由として次の3点があげられる。

- 1. 三ツ星ベルトが開発した新規端末が画期的であり、市民のコミュニケーションメディアとなりうる。
- 2. 新規端末が課題とされた操作性、電話代の節約など大半を克服している。
- 3. 経営面で、従来のキャプテン事業会社より多様な収入源をもっているのが安定的である。

2. 新会社の概要

(1) 名称等

- ア) 名称神戸ポートキャプテン株式会社
- イ) 資本金4億円(授權資本16億円)
- ウ) 設立時期昭和61年10月
- エ) サービス開始予定 昭和62年8月

(2) 事業内容

- ア) 市域向け無料情報の提供
生活情報、団体情報、業界情報など
- イ) 全国向け有料情報の提供
音楽、教育、ゲーム、チケット予約など
- ウ) 新規端末の安価な提供

(3) 事業の特徴

ア) 新規開発端末の提供等の画期的サービス

- ① 端末に組み込んだ記憶機能
必要な情報はICカードに記憶し、電話を切ってから、何回でも、いつまでもその情報又はソフトを利用、情報及びソフトは3分以内にカードに取り込めるので電話代節約を実現。
- ② 簡易な端末操作で欲しい情報入手したり、入力できる機能
 - a. 操作卓に取りつけられたファンクションキーによるワンタッチ検索。
 - b. 漢字、ひらがななどの入力が可能となったことにより、伝言板としての機能拡大。

イ) 市民の利用を促進させるサービス体制

- ① 端末5,000台を1年間無償で市民(家庭)に提供。家庭中心に端末を普及。
- ② 端末はリース会社を通じてリース制とし、安価に提供を実現。
- ③ 団体ユースやモニター制導入により市民にとってニーズの高い情報を開発。
- ④ NTT組織を活用し、端末設置工事、保守、料金の徴収など電話局が担当。
- ウ) 経済基盤の安定化
 - ① 全国向け有料情報の販売、新規端末販売による収入の安定。
 - ② 三ツ星ベルトを主体とした経営基盤の確立。

■国道43号線訴訟神戸地裁判決

国道43号は幹線国道2号(大阪—九州)の渋滞を解消する目的で建設され、昭和38年に大阪市西成区—神戸市灘区の29.9kmの供用を開始したものである。このうち兵庫県内の20.2kmは片側5車線、幅50mで当初一日交通量十万台の設計であった。阪神高速道路公団が同年からその上に有料道路の建設を始め、国道43号の上を阪神高速道路が走る二階建てとなり、56年に完成している。現在の交通量は両者合せて一日約17万6千台である。

本訴訟は、国道43号線、阪神高速道路の沿線に住む兵庫県尼崎、西宮、芦屋、神戸市の計152人(当時、現在は死亡などで149人)が、51年8月に道路管理者の国と阪神高速道路公団を被告に提訴していた。

請求内容は、(1)差止請求 騒音については、午前6時から午後10時までの間65ホン、午後10時から翌日午前6時までの間60ホン(環境基準値)を超えて、二酸化窒素(NO_2)については一日平均値が0.02ppm(53年7月以前の旧環境基準値)を超えて、原告の居住敷地内に進入させて各道路を自動車走行の用に供してはならない。

(2)損害賠償 過去の被害に対する一人225万円(弁護士費用含む)の損害賠償。(3)将来の被害に対する一人3万円の損害賠償である。

60年5月に結審するまでに75回の口頭弁論と2回の現場検証があった。本判決は61年7月17日になされた。

本訴訟の争点を「請求の適法性」・「公共性との関係」・「原告の被害」・「損害賠償」の4点からまとめると次のようにな

る。

(a) 請求の適法性 道路交通はその性格から総合的政策として展開されており、被告は種々考えられるが、道路管理そのものを問題とし、住民側はその管理者として国・道路公団を被告とした。そして公害対策を怠った欠陥道路で健康がむしばまれたとして、人格権、環境権を根拠として差し止めを求め、これは私法上の権利で三権分立に反しないとした。被告である国・道路公団は差し止め請求は道路行政権にかかわり、認めれば司法の行政権への介入であると、また人格権、環境権は実定法に定めがないとし、請求は不適法としていた。これに対して判決では、「原告らが主張する環境権は実定法上の根拠がなく私法上の権利として承認できない。また人格権における侵害行為の有無は受忍限度の判断が必要」と述べ、そのうえで「原告の被害は精神的苦痛や生活妨害にとどまっており、道路の有する極めて高度な公共性からすれば差し止めるほどの違法性を有しない」と判断し、さらに「原告の請求は行政行為を求める結果となり不適法」と大阪空港訴訟最高裁判決での三権分立論を援用して却下した。

(b) 公共性 判決では、沿道住民、企業の自動車交通上極めて重大な役割をもちかつ周辺の産業経済活動にとっても代替不可能な道路で、多大な便益を提供しており、公共性は極めて高い。しかし、その公共性は一部の住民の特別の犠牲の上でのみ実現されており、看過できぬ不公平が存在している。

(c) 被害 住民側は環境基準を超す二酸化

窒素で、ぜんそくなど健康被害が発生し、イライラ等精神被害も深刻。疫学調査、アンケート調査で被害立証も十分とするのに対し、国・道路公団側は、二酸化窒素と健康被害の因果関係は不明であり、被害の認定には個別立証が不可欠である。判決では、被害は騒音、振動、排ガスによる不快感、迷惑感などの心理的・情緒的影響が中心で、精神被害や生活妨害はみられるが、身体への直接影響は証拠上みられないとしている。

(d) 損害賠償 判決では、「道路の公共性は極めて高度だが、絶対的なものとまでは言えず、沿道住民の犠牲の上に成立している点を無視できない」と述べ、「道路端から20m以内では受忍限度を超える違法な侵害状態が存在する」と国・道路公団側の責任を指摘した。一日当りの賠償額の目安としては距離10m以内の原告について防音工事完了前400円、完了後240円、10—20m以内の原告についてはそれぞれの半額を算定基準として示し、提訴時より3年以前は時効とした。一方、将来の被害に対する慰謝料については「被害を現時点で明確かつ具体的に把握することは不可能」と却下した。

また判決では、今後行なえる措置の中では大阪湾岸道路の建設が具体的な効果を期待できる当面の対策であるとし、これと並行して大型車の通行規制等を行うことが不可欠で大阪湾岸道路沿道の環境に対する十分な配慮を怠ってはならないとしている。

国・道路公団側、住民側ともに判決を不服として控訴している。

本訴訟は大阪空港公害訴訟、名古屋新幹

線訴訟と並ぶ三大公害裁判であり、道路公害に対する司法判断が初めてなされたものである。判決は法理論的には、大阪空港最高裁判所判決、新幹線控訴審判決の流れにそうものであるが、空港、新幹線と比べてはるかに日常生活に密着した道路の現状が欠陥と指摘された意義は極めて大きい。

また本訴訟は法廷外においても、道路行政に大きな影響を与えている。51年から始まった全国の各道路公団による防音工事助成は累計で400億円にのぼり、55年には遮音ビル建設を促進する沿道整備法が制定されている。

シビック・トラストの登場

最近シビック・トラストという言葉が使われだしたが、一般的にはナショナル・トラストの地域版という程度に理解されている場合が多く、言葉の意味も一定したものがなく、多様な使われかたをしており、ナショナル・トラストほどには市民権を得ているとはいえない。ナショナル・トラストもシビック・トラストもいずれも英国で始まった市民運動である。前者は、開発によって失われていく自然環境や歴史的環境を保全し後世に遺産として伝えていくことを目的に、国民の拠出によって土地や歴史的建造物を買取り保存していく運動であり、既に100年の伝統をもつのに対し、後者は、1950年代に、主として景観の保全やアメニティの創造についての市民の意識啓発や活動助成を目的として始められた運動で、土地の買取りを直接その目的とするものではない。

ナショナル・トラストの我が国への導入

は比較的早く、昭和30年代後半の鎌倉風致保存会の活動がその最初のものであるが、本格的に取上げられるようになったのは、昭和50年代に入ってからで、知床100平方メートル運動や天神崎市民地主運動は全国から資金を集め、土地の買取保全に大きな成果を上げている例としてよく知られている。シビック・トラストはそれよりかなり遅く、昭和60年度に建設省においてその調査が始められるに及び次第に一般の関心を集めるようになったということができよう。両者を対比してみるならば、前者がある地域なり景観なりを保護するために全国から資金を集めるものであるのに対し、後者は一定の地域の中で市民レベルでの自然保護や景観形成活動あるいは文化活動などを支援し、地域の魅力を高めていくための資金的基盤を確保するために、その地域に関係のある個人・企業・団体・自治体などが協同して資金を出しあって基金を設けようとするもので、ナショナル・トラストからさらに一歩進んだ形のものであるとみることができる。

このような民間の非営利活動が今日必要とされる背景としては次のような点が指摘される。非営利活動は本来行政が負担すべき分野であるが、行政には、法的な制約、予算制度による制約、縦割組織の硬直性、独占体としての競争のなさ、その他人事制度や受益圏といった壁があり、住民ニーズに即応した活動が行えないといった限界がある。そのスキ間を埋め、住民自らの手で自らの生活をより良いものにしていくために生まれてきたのがシビック・トラストの発想であり、そのような民間非営利の活動

としては、①行政に先んじて試行的・冒険的な活動を行うパイオニア性、②行政とは異なる発想で、行政と競争し合う競争性、③行政活動を在野の立場からチェックし必要に応じて対抗案を提出する在野性、④行政に協力しより住民に直結した部分を分担する連携性、⑤行政では間に合わない部分をカバーする臨機性、⑥行政の枠にとらわれない自由性、その他、行政にはなじみにくいとされる人間味や娯楽性といった要素を重視していくことが必要とされる。(山岡義典「シビック・トラストの考え方とその歴史的背景」・『地方自治通信』1986. 3)

シビック・トラストには行政がかなりの程度関与して行なわれるものと、主として民間ベースで進められるものがある。前者は、行政が自らも出資するほか民間の資金を糾合して基金を達成するとともに、活動主体としての団体を財団法人等の形で育成し、基金の運用果実をもって団体の活動資金にあてるというのが一般的である。この形態は、昭和54年に発足した岡山県郷土文化財団と岡山県文化振興基金の例が早い例である。財団の活動資金は民間からの寄付、会員の会費のほか、基金の果実をもってまかなわれている。現在、基金は10億円、財団の基本財産も6億円に達する。活動内容は、自然保護、文化財保護のための普及啓発活動のほか、文化講座、野外音楽祭、歌碑建立、出版活動など多岐にわたる。さらに、将来は土地の買取り保全にも取り組みたいとしている。その度、これをモデルとして、埼玉県ではさいたま緑のトラスト運動が始められ、神奈川県でもみどりのまち・かながわ運動を展開している。

いずれも、緑地保全を最大の目標に掲げているが、地域住民の手で地域の環境を守り育てていこうとする点ではシビック・トラストとみることができる。両者とも基金を達成する一方、活動主体として財団法人を設立するという手法をとっている。

これに比して、主として民間ベースで進められているものは比較的少規模で、公益信託を活用している場合が多い。公益信託は、公益を目的として一定の資金・財産を信託し、受託者（信託銀行）の管理運営を通じて公益目的の実現を図るもので、財団法人と異なり事務所・理事等役員をおく必要がなく、運営が簡易・弾力的に行える利点がある。しかし公益信託は我が国の風土にはなじみにくく、これまではあまり利用されていなかったが、近年、これらの利点が見直されて次第に利用がふえている。公益信託設置の目的は、奨学金給付、教育振興、国際協力促進など多方面に渡るが、なかでも、まちづくりを目的とするものはシビック・トラストにあてはまるといえよう。まちづくり公益信託の設置件数はまだ少数であるが、その先進的事例としては、佐倉

街づくり文化振興白井基金、横浜中区まちづくり本牧基金がある。前者は、土地区画整理事業の剰余金を事業終了の記念に基金として信託したもので、毎年、その果実をもって住民の文化活動やまちづくり活動の助成に当てている。後者も同様の趣旨のものであり、いずれも自らが活動主体となるのではなく、他の団体や個人の活動と助成することにより間接的にその目的を達成しようとするものである。

このようにシビックトラストは、地域レベルでの住民の主体的な活動を資金的な面から支えていこうとするものであり、それは自然保護やまちづくりから、さらに文化活動、福祉活動へと多様な広がりの可能性をもっている。将来に向けて、一層その強化が期待されるが、留意しなければならないのは、資金的基盤と人的基盤が一体となってはじめて住民の手によるまちづくりが実効を上げ得るのであり、活動主体となる住民団体の育成もこれからますます重要になってこよう。

なお、都市政策第30号（58年1月）潮流「ナショナル・トラスト」P. 110参照

シンガポールにおける都心人口の再配置政策は大きな成果をみているが、その根幹となるのが住宅政策である。

本報告は、シンガポール政府の強力な住宅政策の推進力となっている HDB (Housing and Development Board—住宅開発公団) の成果を紹介し、年次報告から合成したものである。なお、PING ENG FONG 教授の論文「シンガポールにおける都市開発と人口再分布」との重複をさけるため、同論文の記載事項は本報告から削除している。

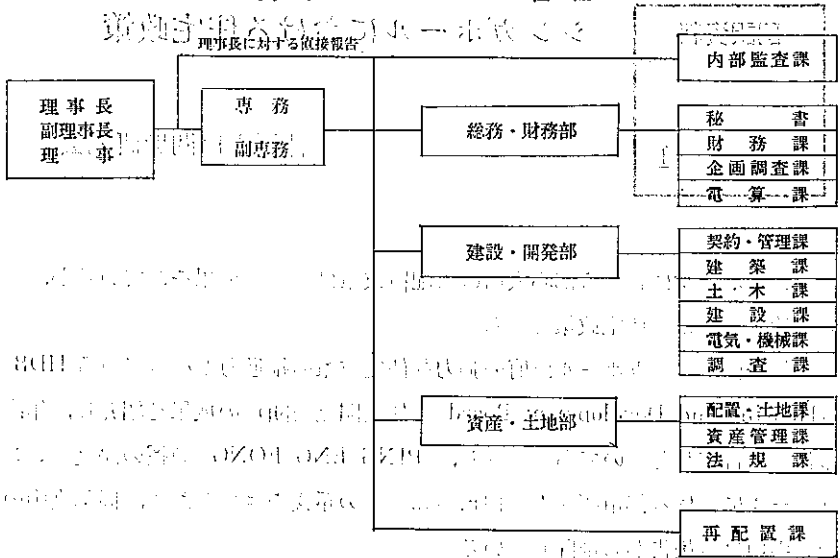
1 HDBの組織

HDB (Housing and Development Board—住宅開発公団) は1960年2月、低廉な住宅供給のために、SIT (Singapore Improvement Trust—シンガポール改良トラスト) から分離独立した機関である。住宅開発法 (Housing & Development Act) に基づく法定の機関であり、国家開発大臣の管轄下に置かれている。

また、1982年5月にはジュロンタウン公社 (Jurong Town Corporation) の低家賃住宅資産および住宅都市開発公社 (Housing and Urban Development Co. Ltd.—HUDC) による中所得者向け住宅の建設および経営権を承継後は、HDB がシンガポールにおける唯一の国家的住宅供給の公団となったのである。

HDB の組織は表一に示されるように、理事、専務と3部13課および理事・専務直結の2課 (内部監査課、再配置課) から成っている。理事は現在5名で所管大臣により指名される。専務は大臣の認可を得て、理事により指名され

表一 H D B の 組 織



る。これら本部組織の他に、地域に置かれる事務所等の現場部門を持つ。個々の組織の業務は、その名称から推察することが出来るので詳細な説明は省略する。

「公団における職種別」部門別の職員数は表一2に示されるように、全体で13,906人であるが、臨時的職員の数が多いのが目立つ。事業拡大に伴う職員数の増加に併せ、特に近年は、労働時間の短縮問題から、臨時職員の一時的採用を発生させている。職員定数の増加は表一3に示されるとおりであるが、1970年と1985年とは3倍強にもなっており、事業の拡大テンポが容易に推測できる。

労働時間の短縮問題に対し、熟練地域労働力確保のために、公団では70年代半ばから職業技術訓練庁 (Vocational and Industrial Training Board) と共同で、訓練計画を実践して来ている。現実、1982年の日給制の臨時職員と1985年のそれとは同じであるが、全体としては2,000人の職員増をみている。

また、1983年には、軍隊の協力を得て、若い兵士達による強制的国民奉仕活

表一 職種別職員数 (1985.3.31 現在)

職 種	総務・財務	建設・開発	資産・土地	党 配 置	内部監査	計
管 理 職	83	356	220*2	13	9	681
中 間 職	61	26	196*2	16	5	304
事務職員	595	282	2,024*2	253	22	3,176
技術職員	—	2,290*1	766	4	11	3,071
補助職員	75	51*1	1,425	7	1	1,559
臨時職員	—	138	4,949	28	—	5,115
計	814	3,143	9,580	321	48	13,906

*1 レンガづみ工を含む

*2 住宅委員会中央事務局員を含む

表三 職員定数の変動

年 次	1960	1970	1981	1982	1983	1984	1985
月 給 制	363	2,189	6,799	6,765	7,428	8,399	8,791
日 給 制	719	2,180	5,189	5,115	5,220	5,223	5,115
計	1,082	4,369	11,988	11,880	12,648	13,622	13,906

(注) 1960年は12月末現在, 他は3月末現在

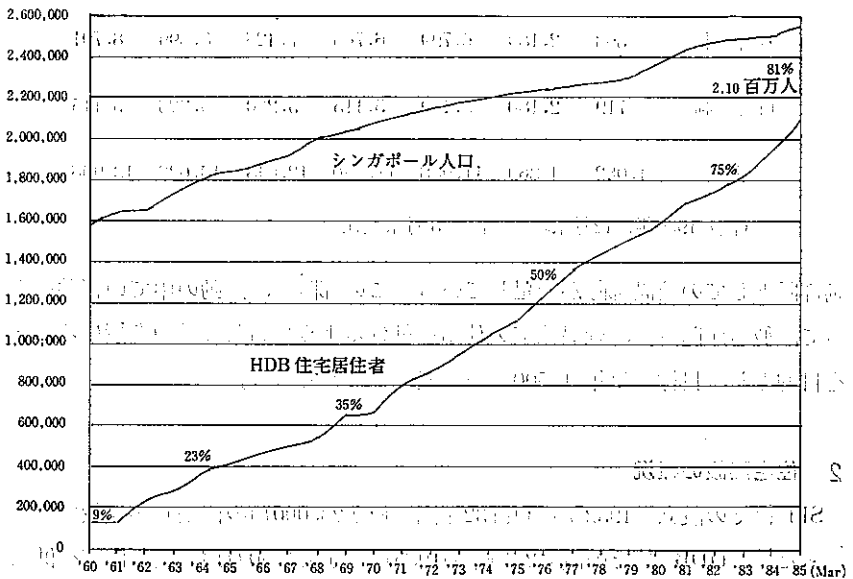
動部隊としての建設部隊が発足している。この部隊は、活動の中での経験によって、彼らが除隊後、建設業での仕事に就けるように新たな熟練を授けることを目的とし、目標は毎年 1,500名を養成することである。

2 住宅建設の概況

SIT はその設立 (1932年) 以降32年間に僅か23,000戸の住宅しか建設できなかったが、HDB はその設立25周年の1985年、すでに50万戸を越す住宅を供給している。

HDB による住宅供給は、1960年以降1985年まで、5次にわたる5カ年計画によって推進されてきた。1977年までは、従前の受注残を消化すべく住宅建設が進められて来たが、以降は新しい需要のための建設が行われている。1960～1983年の間に40万戸の住宅が建設され、特に、1976～1978年の間は毎年3万戸以上が建設されている。結果として、1985年3月末日現在では、シンガポール人口の81%が、508,242戸の HDB 住宅に居住することとなっている。1960年以降の人口と HDB 住宅居住者との割合は図一に示されるとおりである。〔これらの住宅および住宅の付帯施設、たとえば店舗、事務所、商店街 (hawker stalls)、駐車場等を HDB の資産・土地部門が経営している。住宅および非住宅資産の運営は36の地域事務所によって行われ、1事務所あたり15,000から17,000戸の住宅を管理している。政策、地域事務所との調整、特別サービス等の業務は部門のセンター管理となっている。〕

図一 HDB住宅居住者と人口



1960年以降、4次にわたる5カ年計画によって達成された実績は、HDBの住宅建設の各段階における特色を建築物の外観によって容易に見分けることが出来る。住宅供給が緊急の課題であった頃の Bukit Ho Swee (団地の所在は、本誌 Ping Eng Fong 論文中の図を参照) 誌において見られる1室または2室の住宅は1960年代初期、第1次5カ年当時のものであり、Queens Town や Toa Payoh などは1966～1970年の第2次5カ年計画のものであって、いわばシンガポールにおけるニュータウンの原型である。

● 量から質への転換

Ang Mo Kio, Bedok そして Clementi の魅力的なニュータウンは、1971～1980年の第3次・第4次5カ年計画における典型的なニュータウンである。これらのまちの特徴は、環境に対する配慮が非常に良くなっていることである。たとえば、わずかな芸術的視点が加味されることによって、多くの住宅に太陽をもたらすことができ、また、生き生きとした花や、甘い熱帯の果実豊かな想像的眺望をもつ庭園を与えることができる。

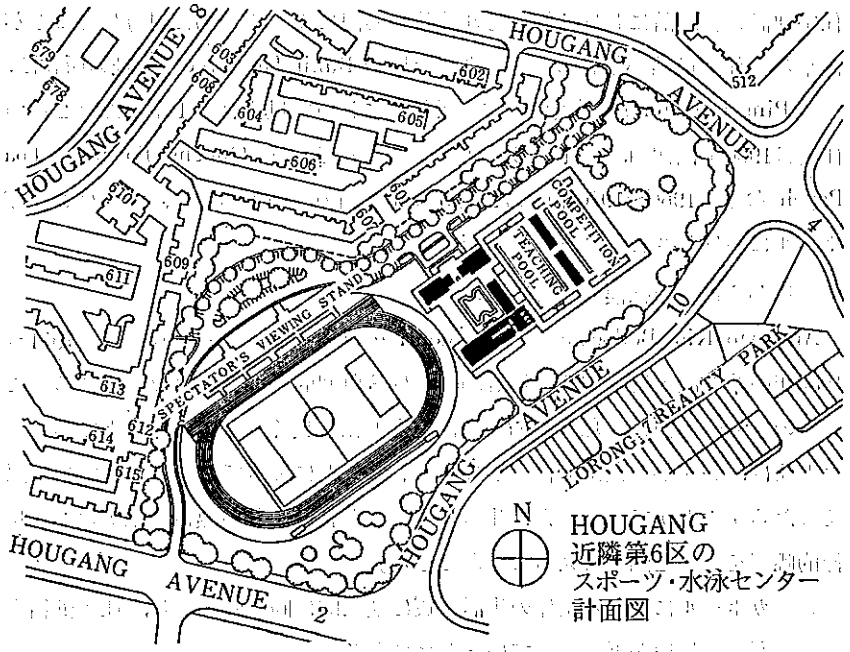
シンガポールにおける全体の生活の質は飛躍的に向上しており、住宅供給も量から質への転換が進められているわけである。

今日、高層のHDBのライフスタイルは、シンガポールのライフスタイルとなっており、80%以上の人口がここに居住し、その数字が日々上昇している。従って、土地の高度利用のための高層住宅における特殊性の克服も大きな課題であり、近年、自動のエレベーター安全システムが2,000万ドルを投じて採用されている。このシステムは動力事故の場合のより低いエレベーター、至近階への自動避難救助装置をもち、24時間の自動監視装置、エレベーター内の安全システムも備えている。

安全のほか、伝統、余暇に対する配慮も十分に払われている。建物の1階には空間床が確保されており、売店、電源等の動力源が設置され、洗い場も設けられている。この空間床は、シンガポール人の中に依然として残る伝統的儀式や祭礼を地上で行う慣習のためのもので、食事の仕度等に利用されている。

また、ニュータウン内には、スポーツ (図一2)、ジョギングコース、健康

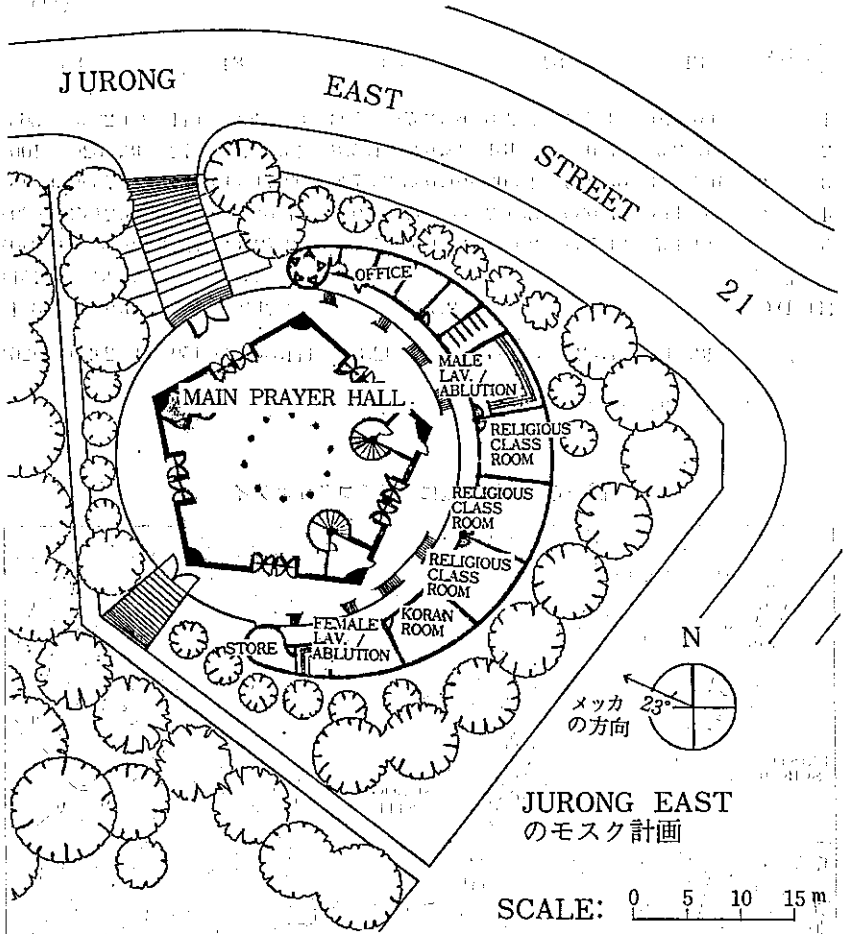
図一2 近隣区内のスポーツセンターの計画



コーナーなども設けられている。団地内の賃貸の敷地は、各種の礼拝の場として利用される。たとえば、仏教寺院、モスク（図一3）、キリスト教会等である。第5次5カ年計画（1981～1985年）は未来に向かっての都市建設計画である。具体的には Jurong West, Jurong East, Tampines, Hougang, そして Yishun である。ここには素晴らしい、新しい水平線が創り出されている。生き生きとしたバラエティに富んでおり、各種の実験が行われている。しかしながら公団は、HDB 住宅購入者のために低価格を維持することが必要であり、一方で美的要素を持つ住宅を求めつつ、他面では、単純で統一的设计とのバランスを求めなければならない。

現在、公団の目的は単に人々を住ませることではない。すなわち、住宅はその供給が緊急の課題であった頃のものではなく、シンガポール人の新しい夢

図-3 団地内のモスク



を実現するために、上品なデザイン、素晴らしいライフスタイルの創造を試みるものでなければならない。このため、従来の計画やデザインが見直され、この活動の中からより良いものが生まれている。そして、住宅を希望する者は、幅広いデザインの中から、自らの好みに応じたものが選択できるようになっている。

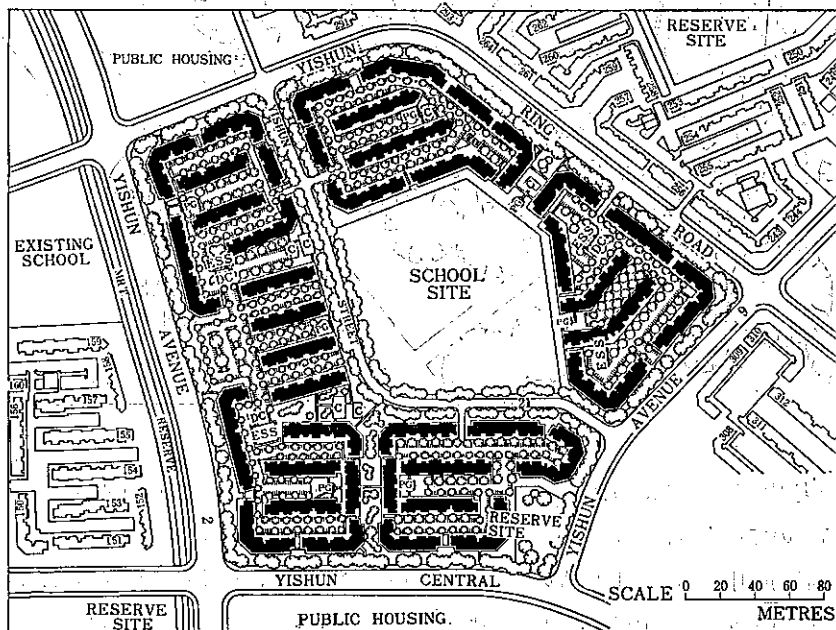
表—4 住宅の種類別による建設状況と管理の総数

(戸)

住宅の種類	81	82	83	84	85
1 室	66,910	64,664(△2,246)	65,257(593)	60,646(△ 611)	60,283(△ 363)
2 "	47,237	47,056(△ 181)	48,634(1,578)	48,562(△ 72)	48,462(△ 100)
3 "	162,483	167,283(4,800)	191,063(23,780)	209,714(18,651)	229,759(20,045)
4 "	53,148	57,080(3,932)	66,041(8,961)	87,619(21,578)	118,248(30,629)
5 "	19,137	21,739(2,602)	26,930(5,191)	32,728(5,798)	40,968(8,240)
高級住宅	—	—	—	2,333	5,484(3,151)
HUDC	—	—	2,732	3,214(482)	5,038(1,824)
計	348,915	357,822(8,907)	400,657(42,835)	444,816(44,159)	508,242(63,426)

() 内は対前年比の増、△減戸数

図—4 近隣地域におけるコミュニティ



また、居住空間の拡大も行われている。第5次5カ年計画の住宅建設と全体の管理戸数を示す表一4からも明白なように、1室、2室の狭い住宅は取り壊され、3室以上の住宅建設が非常に促進されている。加えて5室以上を持つ住宅や、より高級な住宅建設が進められ、供給されている。この方向は、住宅そのものの質の転換と併せ、HDBの方針として、コミュニティの育成による自助、相互扶助の思想が生かされていることを示している。また、公団におけるデザインの将来戦略としての2つの概念からも容易に推察できる。

その1つは、アイデンティティ（独自性）であり、他の1つは、人間性の重視（ヒューマンスケール）である。

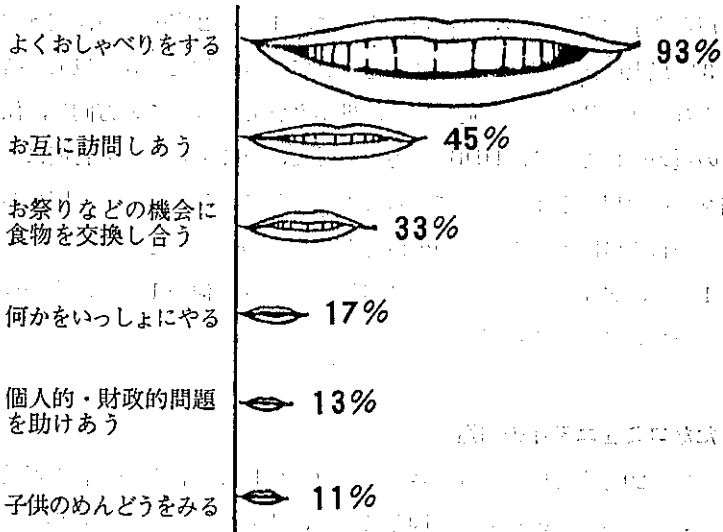
3 新たなコミュニティの創造

15万ないし20万人で構成されるニュータウンは良好な社会的結合と近隣関係をもったコミュニティの育成を意図しており、より親密なかつより小さな単位を集めたものとして、計画されている。まず、これらの近隣地域には、20,000から30,000人で構成される。そして最も重要なものは、3,000から4,000人のコミュニティであり、最後に、吹き抜けの中庭または各階に設けられたオープンバルコニーのコミュニティスペースの存在であり、これらは6から8家族が親密に接触できるようにデザインされている。

HDBの意図した結果は比較的良好なものとして出ている。1981年の親密度に関する調査結果では、相互に家庭を訪問し合う家族が45%もみられ、相互にあいさつを交したり、おしゃべりをする家族は93%にもなっている（表一5）。コミュニティは、いくつかのアパートによって構成され、それらはしばしば近隣地域を形成するために、グループ化される。これらの単位は同様のデザインが使用され、ビルのコスト低減に役立てられているが、アパートの道路配置や内部のスペースはバラエティに富んだものに計画されている。

最新のニュータウンは自らのテリトリーを明確にする人間本来の欲求を満足させる。たとえば境界を持つビルは、テリトリーを作り出す1つの方法であり、個別のビルの外観に変化をもたせる方法、例えば、Jurong Westのよう

表-5 HDB居住者の親密度



1981年の抽出調査結果

に、異ならた色のレンガの組み合わせや、建物の隅切り、Hougang のような円形のコーナー、Tampines の傾斜のついた屋根などである。これらの他、独特の道路計画、Tampines の格子状の道路、Jurong West, Jurong East の湖畔に沿ったゆるやかなカーブを持つ道路などである。

また、ニュータウンの持つ風景も意識的にデザインされている。例えば、Jurong East では、ダウンホールや中国庭園の塔と主な道路が結ばれており、Jurong West のスカイラインはパンアイランド高速道路のドライブのあいだじゅう、水平線に独自のシルエットを想像させるように計画されており、まちの強い印象と独自性を強調している。

HDB はシンガポール人のライフスタイルに多大のインパクトをあたえてきた。1960年代および70年代、公団はほとんど無意識に社会工学者の役割を果たしてきた。通常の小集落から HDB の住宅へ人々が移転する効果としては地理的条件によって分かれていた色々の種類の伝統的コミュニティグループに属する人々が統合され、ませあわされたことである。このような方法によって

HDB はシンガポールの新しいアイデンティティの現出に貢献してきた。現在、公団はシンガポール社会にたいし、果たすべき重要な独自の役割、効果を認識している。公団は住宅の総合的管理サービスを30以上にもわたる地域事務所を通じて提供しているが、これは単に庭やエレベーターの保守をするのみではない。事務所職員は住民と直接対面して常時コンタクトし、社会福祉訓練を行い、また社会問題を持つ家庭が他の政府機関の援助が受けられるよう、これらを早期に見出すことが求められている。すなわち、住宅の管理を通じて住民・コミュニティを育成、運営しているのである。

特に、公団は伝統的な価値や慣例、市民の基礎的単位である家族制度の保存のための援助を試みている。

幼稚園や老人のための施設を供給することは別に、HDB の政策方針として、既婚、未婚を問わず、子供たちがその両親と同居し、または少なくとも近くに住むことができるように図っている。これはアジアの古い家族制度を維持しようとする試みである。

老人たちの責務は、家族とともに住むことであり、母親が住宅に近接した軽工業の工場に働きにでかけるときは、祖母は価値あるベビーシッターとなりうる。

このため HDB は家族を援助するため、相互に同居または近くに住むことを希望する親子には、住宅割り当てのために通常実施される抽選と一緒に参加することを認めている。

この政策の成果としては、1981年に抽出により両親と子供の関係が HDB によって調査されている(表-6)。

さらに公団は、HDB のライフスタイルを魅力あるものとするため各種の事業を行っている。生活の質の最善の保障は、居住者自身

表-6 HDB居住者の親子の関係 (1981)

頻 度	HDB居住者が両親を訪問する	HDB居住の両親を結婚した子供が訪問する
少なくとも週1回	56.1%	65.2%
少なくとも月1回	23.4%	19.3%
ときどき	20.5%	15.5%
計	100%	100%

が自らの財産管理を必要とするようになることである。

この考えは、住宅が農村地帯に急速に発展することによって、早くから具体化している。居宅委員会 (RCs) がそれであり、人々を通じて政府および公団とリンクしている。住宅委員会は、近隣関係を組織し、同様、安全管理や住宅規則の制定も行っている。公団住宅部のスタッフは、住宅委員会と積極的に連絡をとり、将来におけるニュータウン内での自助、相互扶助の村の伝統を継続することを試みている。

4 住宅需要と取得方法

HDB による住宅供給の現状と住宅建設の方針をみてきたが、住宅需要および、その取得の方法はどうであろうか。

● ウェイティングリスト

HDB 住宅のための平均的待ち時間は3年である。殆どどの申込者は、賃貸よりも購入することを希望する。従って、HDB 住宅の70%が持ち家で占められている。しかしながら、近年の住宅供給の促進によって、ウェイティングの期間は遅くとも3年以内、半分の希望者が1年以内に住宅を取得している(表一7)。

表一7 ウェイティングの期間

ウェイティング期間	1983/84	1984/85
1年以内	32%	49%
1～3年	51%	33%
3年以上	17%	18%

需要の面からみると、1982年～1983年の会計期間は若干下落したものの、再度増加に転じており、賃貸住宅への需要の減少、持家指向の増大が表一8にも明確に表われている。

表一8 住宅需要の動向

年 度	購 入	%	賃 貸	%	計	%
1980/81	37,924	77	11,095	23	49,019	100
1981/82	38,232	76	12,370	24	50,602	100
1982/83	32,869	79	8,791	21	41,660	100
1983/84	39,037	85	6,632	15	45,669	100
1984/85	49,459	90	5,570	10	55,029	100

特に、この3年の間、住宅購入の例のない要望によつて、ウエイティングリストは、10,000をこえた。しかしながら1984/85年の高い住宅配分により、ウエイティングリストは85年3月末で、70,061まで落ちている。すなわち、1983/84年での111,485から37.15%の下落の意味するところは、持家計画に基づく住宅売却71,181戸、賃貸住宅計画の13,486戸の計84,667戸の供給である。1984/85会計年度終了時点では63,013戸の購入、7,048戸の賃貸がリストに残っている。これを1983/84年と比較すると95,795戸と15,690戸であり、特に、4室をもつ住宅のウエイティングが41,342戸から29,722戸に減少している(表一9)。

表一9 1984年度の住宅申請と1985年3月末のウエイティングリスト

種 類	購 入		賃 貸	
	申請 (%)	ウエイティング リスト (%)	申請 (%)	ウエイティング リスト (%)
1 室	— —	— —	2,176 (39.1)	1,916 (27.2)
2 "	— —	— —	2,805 (50.4)	4,038 (57.3)
3 "	15,335 (31.0)	9,186 (14.6)	398 (7.1)	1,039 (14.7)
4 "	22,563 (45.6)	29,722 (47.2)	167 (3.0)	47 (0.7)
5 "	6,706 (13.6)	14,644 (23.2)	24 (0.4)	8 (0.1)
高級住宅	4,060 (8.2)	7,967 (12.6)	— —	— —
H U D C	795 (1.6)	1,494 (2.4)	— —	— —
計	49,459 (100.0)	63,013 (100.0)	5,570 (100.0)	7,048 (100.0)

住宅需要のピークは1982年当初の11万5千戸であった。将来計画への適応させるために年間4万戸を建設されてきたのである。

住宅需要の内容は、表からも明らかなように、購入希望は3室以上で4室が最も多く、高級住宅に対する申請も多い。一方、賃貸住宅は1室又は2室に希望が集中している(家族構成、年齢等からの判定も必要であるが)。

● 持家促進計画

シンガポール住宅供給政策が非常に効率的に運営されて来たのは、まず、持家促進計画の制定(1964年)であり、それを支援するための2つの強制手段の

存在である。1つは強制貯蓄制度であり、他は、住宅建設のために必要な用地の強制収用の制度である。シンガポール人は中央貯蓄基金 (Central Provident Fund) に住宅購入資金のための強制貯蓄を利用することができる。そして、その貯蓄額が、住宅の売却価格の20%を超えた後、住宅購入残金を20年以上の期間での月賦支払いを利用することができるのである。

表-10 住宅の売却価格と収入

種類	価格	手数料	月々の支払	平均月収
4-室 新築	\$46,400	\$34	\$275 * (20.8%)+	\$1,319
3-室 新築	\$30,400	\$26	\$180.50 * (21.7%)+	\$830

月次家計収入 (S\$)

* 月次支払 (売却価格80%のローン)

+ 20年以上の契約、6.25%の利率

+ 月次支払の月収に占める割合

この仕組みを表によって示すと表-10のようになる。たとえば、新築の4室の住宅の場合、手数料も含め 46,434ドルの価格であるが、この20%、9,287ドル以上はすでに CPF に強制貯蓄されている状態であり、残りの37,147ドルに対して CPF からローンを設定するのである。表の例の場合、月次の支払いが275ドルで平均月収1,319ドルの20.8%にローンの支払いが設定されている。ローンの額は収入に応じ、その27%を超えない範囲 (先進諸国における所得配分のガイドラインである。) で決定され、返済年限が20年以上で設定されるのである。利率は6.25%である。

強制の CPF 貯蓄はその収入の50%をもって行われ、HDB住宅の購入時に月賦支払いが十分にまかなえることに寄与する。さらに、当該者が CPF 貯蓄開始前に持っていた貯蓄が手元に残るようにすることを意図している。CPFの

一時支払い制度は、当該者の死や事故による住宅購入計画の未達成に対してその家族を保護している。

● 政府援助 (HDB の開発活動に際しては、HDB の開発活動に際しては、この事業はすべて多大な経費を用いることによってのみ達成される。すなわち、年間1億Sドル以上という巨額の政府補助による。

住宅の売却価格はこの20年間に5倍にもなったが、より高い建設コストの値上がりによって上昇を余儀なくされたためである。

公団の収支上では、収入が低落しており、このため、政府は年間約1億Sドルを収支改善のために支出しなければならない。しかしながら、幸いなことに、シンガポール政府は住宅政策に対して、最大の優先権を与えている。政府はまた、HDB にたいして、毎年の政府開発予算の3分の1以上を貸しつけている。(表-11)。

他方、HDB の事業活動は国内総生産の4~5%を構成している。また、国内の中心的建設団体である HDB は建設事業全般の先導的役割を果たしており、特に、景気後退時においてその役割はさらに重要性を増すのである。

表-11. 政府予算における公共住宅会計

開発会計	1984/85	1985/86
	百万Sドル	百万Sドル
政府支出	8,994	10,472
HDBの借入金	4,000	5,000
“ (%)	(44.5)	(47.7)
一般会計	1984/85	1985/86
	百万Sドル	百万Sドル
政府支出	7,566	8,359
HDBへの補助金	175	150
“ (%)	(2.3)	(1.8)

5. 将来への課題

公団の住宅建設は80%以上の供給をもって終るものではない。1980年～85年間に年間2千世帯が増加すれば、現存住宅のさらに80%、90万戸の住宅が全体で必要となるであろう。すなわち、あと40万戸の住宅がこの20年間に建設されねばならない。従って、第5次5カ年計画(1981～85)では、すでに15万5千戸の建設が計画され、15万9千戸が建設された。

次の10年間には、公社は15のニュータウンおよび住宅資産を都心から東、西、北へ2方向の放射状にひろく4ルートに沿って、建設する予定である。

これらの厳しい需要の要因の一つは、若者の結婚による新しい家庭の誕生から生じるものであり、他は民間住宅市場における高価格である。

シンガポールにおける家族計画は、人口増加を年間1.2%引き下げることにより成功した。しかしながら、人口全体としては25%の増加をみることになり、年間2千人として300万人をこすことになる。そして、2030年に至り、ゼロ成長となるであろう。

さらに異なった要因による需要増加が存在する。大部分のHDB住宅の所得制限資格が2,500Sドルから3,500Sドル(月間)に緩和したことである。しかしながら、1室のみの住宅に関しては、月間1,500Sドルの制限はそのままとなっている。そしてまた、真に住宅が必要とされる人々が存在する。シンガポール人の5%は依然として、下水道設備のない、しかしながら居住可能なスラムに住んでおり、これらの人々を新しい住居に移さねばならない。

さらに、コミュニティの育成、より良い住環境の提供等の課題が存在する。

ニュータウン建設にはまだまだ新しいアイデアや機会がある。シンガポールという「都市の実験室」におけるHDBの実験の多くは、世界のどこにおいてもこれまで試みられたことのないものである。

【注】HDBは住宅建設のほかに、多くの付帯事業を有するが、本報告では住宅政策のみに限った。

翻訳資料

アジアの人口再分布と都市開発

II

神戸人口問題研究会

(神戸市(北区)西(西宮市)西)

昭和61年5月15日から17日にかけて神戸において行われた「人口の計画的再分布と港湾都市開発」に関する国際会議において、各国の出席者が自国の現況と問題点を報告した。本資料は、この報告をまとめたものである。なお、神戸とシンガポールについての報告及び討議は本誌特集論文のなかに含まれている。

「中国における都市化の概要」

中華人民共和国都市農村建設環境保護部

都市住宅局長

リシ・ツィンク

1 概況と展望

中華人民共和国建国後の30年間は政治情勢及び都市化の過程で大きな変化が見られた。1949年からおよそ1960年の間は、都市人口の全人口に占める割合が10.9%から19.7%へと増加したが、その後の10年余りの間、都市人口は量的にはわずかな増加があったものの、その割合は減少し、1977年には全人口のわずか12.2%であった。中国が正常な政治状態に戻った1978年以降、都市人口は再び急増し、1985年には、非農村人口は1億7,500万人、対全人口比16.7%となった。

都市人口増加の主流をなしているのは当然のことながら農村人口である。今世紀末までに農業自体としてはわずか1億5,000万人の労働力を必要とするにすぎないが、農村部の労働人口は6億人に達するものと予測されている。この

膨大な余剰労働力を吸収するには都市の拡張が必要である。急速な都市化は今後も進行し、2000年までに都市人口は全人口の40%に達するものと見込まれている。

2 新しい傾向—町（タウン）の急増

現在、中国には10,000の中核機能を有する町、20,000の町及び30,000の小さな区（タウンシップ）を合わせて、およそ60,000に及ぶ町及び区がある。小さな都市地域を有する区の増加を反映して、区に関しては「行政資格を有する町」を基準に再分類が進められている。

都市人口の増加は大部分が農村部からの流入であり、しばしば人数的には流入者が、地域の核である原居住者を上回ることがある。また、これら区内の私的所有企業は、1980年の1,000万人から1985年の約6,000万人へとその雇用を急増させており、国家所有の企業より対被雇用者数の資本比率は低い、対被雇用者数の収益比率は高い。これらの企業が地域経済のなかで、より多くの労働力を吸収している。

今後、これらの町や区は急速な成長を続け、農村部からの余剰人口の多くを吸収することができるものと思われる。また、これらの町や区が2000年までに全人口の約20%、又は全都市人口の約半数を占めるものと見込まれている。こうして、これらの地域は、都市及び農村という二分類に加え、第三番目の種類を構成することになり、市・町・農村という三分類に変わっていくことになる。

今日、町は地方主導で開発が進められているため、不十分な計画、土地自体の荒廃、人口増加、インフラストラクチャの欠如といった問題が指摘されており、中央政府に対して要望が出されている。しかし、中央政府にも都市計画の専門家や投資のための資金がないため、中国としては海外から、また共同研究を通して学ぼうという強い意欲を持っている。

「インドネシアにおける都市化傾向とその政策課題」

インドネシア共和国人口環境省

人口担当副大臣

カルトモ・ウィロスハルジョ

過去60年にわたって、インドネシアの都市人口は農村人口に比べ急速な成長を遂げている。都市人口の割合は1920年の5.8%から1980年の22.4%に増加している。インドネシアの都市化の状況はインド・パキスタン・スリランカ・バングラデシュ・中国とはほぼ同じレベルにあるが、韓国・マレーシアより低い状態にある。都市人口増加のおよそ60%は自然増の結果であり、約10%は分類方法の変更によるもので、残りの30%は流入である。地域的に最も急増したのはマラッカ海峡に面し、スマトラの東海岸からジャワの北海岸を経て、スラウェシの西海岸からカリマンタンの東海岸に至る三日月地帯である。ここには内陸都市より急速な成長を遂げている港湾都市がある。

インドネシアでは都市化の進展は最重点課題とは考えられていない。中国と同じようにインドネシアでは様々な大きさの市や町がうまく配置されている。国全体の都市の成長率は年間4%であるが、都市の規模によっては1%以下のところもある。例えば人口1万から2万の町は極めてゆるやかな成長を続けており、いまだ3.5%の成長率しか見せていないが、人口が20万から50万の市では最も高い成長率が見られ、4.38%である。都市化は最重点課題とはなっていないが、都市の成長率が4%ということはわずかに17年で都市人口が2倍になることを示しているので、今後の課題として次の事項をあげることができる。

個々の都市を対象とするものもとより、国の経済・社会発展のパターンと全体の都市化のパターンとを結びつけるためのより多くの総合計画が求められている。都市化の進展は、人口の増減だけでなく、人口の質や都市生活の質、都市化のプロセス及び居住者と人口全体に与える都市生活の意義というものを明らかにしていく必要がある。

総合開発計画との整合性を保ちながら、都市地域を工業・商業・サービ

工業の拠点にしていかなければならない。農業の急速な発展が農村部の製造業の発展を促し、今では製造業全体の約80%を占めるに至ったことも認識しておく必要がある。また農村部の雇用は全サービス業・建設業のほぼ半分、商業全体の3分の2を占めている。このように農村部の非農業部門の雇用は25%ほどになっているので、拠点としての都市は農村部の経済活動の拡大に対しより大きな貢献をなしうるし、効果的な計画の立案により農村部の経済活動を強化し、過剰な都市化を抑制することができる。

エ、都市は背後の農村部の開発においてリーダーシップを発揮し、農村部の過剰な労働力の多くを吸収することができるので、都市成長に備えた明確な計画を作成していく必要がある。

「インドネシアにおける都市化、都市の未来及び国家の都市政策」

インドネシア共和国人口環境省

都市化担当副大臣補佐

スリ・パモエジョ・ラハルジョ

過去半世紀の間、インドネシアの都市人口は農村人口よりも急速に増加し、1980年には全体人口のちょうど22%を超えている。人口増加は港湾都市が立地するスマタラの東海岸からジャワの北海岸を経てスラウエシの西海岸に至る三日月地帯に集中している。この現象は自然増と港湾都市地域が持つ大きな吸引力によってもたらされた。

政策の立案に対して、このような自然発生的な都市のネットワークを考慮しなければならない。人口の流入を阻止することによりジャカルタの成長を抑しようとした試み、また長年にわたった移住計画に見られるように、限定又は孤立した政策は、効果的でないか、あるいはいまだ目に見える効果をあげていないかのどちらかである。また、教育の普及のような社会・経済開発政策は必然的に人口の都市への移動を促進するので、何らかの都市政策において考慮されていなければならない。

インドネシアの都市人口が急成長を続け、国全体が飛躍的に都市化されていくことは避けることができないであろう。その結果、幾つかの巨大都市が生まれてくるし、ジャカルタ自体も今世紀末には1,700万人の規模に達すると予測されている。この予想される成長に備えて、インドネシアは総合的な都市計画づくりに取り組んでいかなければならない。

国の都市政策が抱える大きな問題の一つは、行政領域の問題である。交通・サービス、そして雇用のための効果的な計画を作成するには、いまだ初期の段階にあるが、例えばジャカルターボゴールタンゲランバカシ地域全体を包含するような広域的な都市行政体の創設が必要である。このような広域行政体のための総合計画と当該行政体の運営は過及的速みやかに実行に移されるべきである。

このような計画の立案は国の人口環境省の任務であり、現在必要とされるアイデアやガイドラインづくりが進められている。国レベルの都市計画の作成に際し、効果のあるものとするには総合的なものでなければならぬし、特に高額所得者層からコストを徴収したり、助成金を取りあげてを目的とする政策と一体となったものでなければならぬ。さらに、各省庁間の水平的な調整と各行政レベル間の垂直的な調整も考慮したものでなければならぬ。

また、開発の過程において、必ず農業部門から非農業・工業部門への転換が見られる。農業の発展が小規模な製造・建設・サービス業の発展を促しているように、このような転換はすでに始まっている。そこで農業の発展と、非農業及び都市の雇用機会との結び付きを強める総合的な都市政策の展開が必要である。急激な人口増加に対応して雇用の増大を図るには労働集約型産業の振興が求められている。この場合、小企業を助成する政策が極めて重要となろう。また同時に、極度に不均衡な都市の成長を抑止するのに役立つ農村開発を今後とも促進していく政策が必要である。

「大韓民国における人口再分布と都市開発」

大韓民国 Dong-A 大学経済・人口研究センター
キム・ウォン・パエ

1 大韓民国

過去25年の間、都市化と人口の再分布において急激な変化が見られた。都市人口は1960年の700万人から1985年には2,700万人に成長し、今や全人口の65%を超えている。都市人口増加分の過半数、1,200万人は農村からの流入である。都市化の大部分はソウル及びソウル都市圏に集中しており、農村から都市へ流入した人口のうち700万人以上を吸収している。このほか、南部では釜山と大邱が主要都市圏を形成しており、北部では仁川がソウルの開発を補完している。

1970年代の始めまで、都市の成長は総じて無計画で無統制なもので、土地投機を促し、様々な社会・経済問題が発生した。当時の都市計画における主要な手法は土地区画整理事業であった。当初の事業は投機防止とソウル等大都市周辺のグリーンベルト保護が中心であった。その後ソウル市内の都市再開発、高層アパートの建設、衛星都市の開発が行われ、相当な成功を収めたが、ソウル首都圏への急激な集中を促す結果となった。近年はソウル・仁川都市圏の一体的な開発が行われており、人口と工場のソウル市外への再配置がある程度成功しつつある。

最近では長期の効率的な都市計画、特に広大な首都圏の都市計画に力が注がれている。主要な政策として次の三つがあげられている。

- ① 農村人口の流出に対応するために農村開発を促進する。
- ② ソウル周辺のニュータウン開発のように大都市から離れて再配置する。
- ③ 農村と大都市地域の間の中間地帯の雇用を創出するように努める。

韓国の都市計画でいまだに問題となっているのはソウル以外の100万人を超える都市がやや軽視されていることである。また最近の動向として、重化学工業への転換と労働集約型産業からの脱皮に伴い、港湾都市での大規模開発の実

行可能性が高まっている。神戸・シンガポールの成功例は、中国の都市開発の模範となり、中国の人々の関心を集めており、中国の都市開発の模範となる。これは、中国の都市開発の模範となる。神戸・シンガポールの成功例は、中国の都市開発の模範となり、中国の人々の関心を集めており、中国の都市開発の模範となる。これは、中国の都市開発の模範となる。神戸・シンガポールの成功例は、中国の都市開発の模範となり、中国の人々の関心を集めており、中国の都市開発の模範となる。これは、中国の都市開発の模範となる。

最後に、神戸・シンガポールの例から学ぶべきことの一つは、計画立案の時期(タイミング)が極めて重要であるということである。残念ながら、いつ計画の作成を開始すべきかを決定する確固たるルールはない。上記二例の成功も運に恵まれたとも言えるだろう。上記二例の成功をみても、最適な都市の規模、人口密度に関する客観的な基準は明らかでなく、いかなる計画も特定の地域を対象としたものにすぎないようである。

「大韓民国のバンウエオル・ニュータウン」(Banwol New Town)の開発と人口配置計画」(Banwol New Town Development and Population Distribution Plan)の著者は、大韓民国建設省都市局長(大韓民国建設省都市局長)の朴・キュー・イェオル(朴・キュー・イェオル)である。バンウエオル・ニュータウンはソウルの南西約35kmの丘陵の沿岸地域に位置し、人口約20万人、約1,000の工場を有するように計画されている。面積57.8km²のこのニュータウンは四つの地区から成り立っている。全体面積の四分の一が計画戸数51,000戸の住宅用地で、約3%が商業用地、17%が工業用地、そして半分を超える56%が緑地及び農地である。このニュータウンはソウルから人口と工業の両方を都市と農村を合わせ持った地域へ移転させることを目指したもので、ニュータウンとソウル及びソウル都市圏とは電化された鉄道で結ばれている。

1986年までに開発用地の94%が売却され、人口は96,000人で計画人口の半数をやや下回るまでになってきている。現在の人口の半数をやや下回る人口がソウルからの流入であり、37%が仁川及び首都圏からである。残りが17%が圏外からの流入である。このように、ソウル及び仁川からの人口再配置はうまく進んでいる。工場の立地も955工場が操業もしくは建設中で目標達成に近づいている。このうち70%がソウルからの移転であり、密集した都市圏からの効果的な再配置と言える。

バンウォエルの成功には、神戸・シンガポールを成功に導いたと同じ大きな要因がある。最大の要因は人口の再配置が産業開発と一体となって計画されたことである。また、基礎的な投資をはじめ、中央政府からの支援が得られた。さらに、中央政府機関と地方政府との調整を行うため、唯一の機関に計画の立案から実行までをまかせたことである。これが準自治体である韓国工業団地・水資源開発公社 (ISWACO) で、必要な基本投資額の約三分の一を負担した。中央及び地方政府は合わせて約8.4%を負担し、残りの約59%は民間から出されるように計画された。神戸と同じく、ISWACOは段階毎に用地を開発・売却して次の開発資金に充てている。

ISWACOはニュータウン開発の初期段階で1973年と1978年のオイルショック時に土地の需要が弱まったため、困難な状態に陥り、中央政府の支援を得ようとした矢先、土地需要が強まって成功を取めることができた。これには、銀行及び民間デベロッパーをこの事業に参画させるため、税控除をはじめ各種の優遇措置を与える一連の政策が効果的であった。

ニュータウンの抱える問題は神戸のポートアイランドと似ている。入居者は若くて、おおむね各層から成り立っているが、この新しい居住地に十分定着しているようには見えない。現在のところ、学校・図書館・病院・娯楽センターのような社会的基盤が十分に整備されていないだけでなく、外部との交通機関もうまく運営されていない。しかし、最近ニュータウンは行政的にも市へ昇格したので、地域での政治・行政活動への参加に伴い、コミュニティ意識も強まる。

「終わりに、神戸と同様、この成功は西海岸の「Siwha」の大規模な開発計画へとつながっている。神戸と同じように海を埋立てる事業なので、工事方法はバンウエオルと違うが、総面積の半分以上、91㎢を農業用地、12㎢を工業用地、40㎢を住宅団地にするという基本構想はバンウエオルと同じである。

「マレーシア半島の港湾都市における人口分布」

著者：マレーシア・クワンタン大学経済学部長、マレーシア・クワンタン大学経済学部長、マレーシア・クワンタン大学経済学部長

マレーシア・クワンタン大学経済学部長

リム・リン・リーン

1977年以前、マレーシア半島（以後、マレーシアと記す。マレーシア半島とは北のタイ国境から南のシンガポールへ伸びる半島にある11の州のことである。）の外国貿易は自国のケラン、ペナンの両港でも取扱われたが、大部分はシンガポールが取扱っていた。

そのため、港湾建設を中心に開発事業が進められ、開発基本計画も産業開発事業と一体となって、港湾と内陸都市を結ぶ多様なネットワークづくりを掲げた。都市・産業拠点と港湾施設のバランスのとれた開発を目指したため、効率的な産業開発という目的は下位に置かれた。中核を担う港湾都市として、ペナン、ポートケラン、クワンタンが選ばれた。

港湾都市とは別に、全国的に調和のとれた発展を促進すべく、工業団地が国内一円に建設された。

港湾開発が最も成功したのはケランとペナンである。ケランは工業用地の拡張を図るとともに、首都クアラルンプールの大都市圏に近いという優位性を生かした。ペナンは一連の都市再開発事業を行い、それに隣接して工業団地を開発した。クワンタンは水深が浅いことなどの地理的悪条件や他のプロジェクトとの競合などにより進捗が遅れている。

第5次マレーシア計画（1986～1990年）は港湾都市で交通・住宅・環境汚染などの都市問題が発生していることを指摘し、総合的な都市政策の必要性を訴えた。また、各州間のバランスを考慮した政策をとったため、開発事業が分散

し、多くの州で工業団地に対する需要が弱くなっている。そのため、開発拠点を少なくする一方、先進地域の持つ優位性を一層強化していく集中開発方式が打ち出されている。つまり、新しい政策はある地域は低開発のまま留まり、将来成長する地域への人口移動の源となることを容認している。ここで問題になるのが、マレーシアの連邦制である。11の州は州間のバランスを考慮した政策に関心を示す。新しい政策は州領域にまたがる自然発生的経済圏に目を向けている。主要港湾都市の役割に期待するとともに、港湾都市を中心とした都市圏のネットワーク化をめざしている。

マレーシアの港湾都市開発では、神戸と違って中央政府が最大の財政力と専門的技術を有しているため、計画の立案及び事業の執行に際し、大きな役割を果たすことになる。さらに、中央政府との関係では、一般に中央政府が満足しなければならぬような、あるいは気長にして微妙な交渉を要する諸問題が発生してくる。

国の制度の違いを考えると、開発計画というものはいつも特定の場所でのことであるということになり、神戸・シンガポールの成功も、マレーシアには一般的な教訓を与えるにすぎない。しかしながら、ある分野では他国のものと類似しているものもある。空間配置は総合開発計画で明確に定められるべきものであり、人口分布は産業・経済の発展という一般的な問題と切り離して解決することはできない。

「マレーシアの連邦土地開発公団 (FELDA) の土地開発と植民計画——人口再分布に与えるそのイグパクト」

マレーシア連邦土地開発公団
土地開発研究所
サルチュ・サワル

連邦土地開発公団 (FELDA) は当初、土地を持たない人達に、未開拓の地に大規模な農地とコミュニティ施設を整備し土地を提供する機関として、1950年代に創設された。

過去30年間、FELDAは農村のおよそ50万人の土地無保有者に土地所有と高い生活水準を確保した。その間、農村間の人口移動において顕著な役割を果たし、生産性の低い密集した開拓地から生産性の高い希薄な開拓地へ多くの農村人口を円滑に再配置した。

FELDAが行った典型的な事業は土地の新規開発により、約400世帯に土地所有と高い生活水準を提供するため、ゴム、オイル用のヤシ、ココア、砂糖きびを2,000haの土地に植樹したことである。また同時に、住宅、学校、診療所、コミュニティセンター、モスク、店舗、公益施設を整備した農村コミュニティを建設している。その狙いは新経済政策の基本目標の一つとなっている「農村生活の近代化」を確保すべく、アメニティも含めて新しい入植者に提供することである。

FELDAが誘導した人口移動は農村間移動全体の約50%にあたり、国全体の人口移動の約25%を占めている。年間およそ6,000世帯に達するFELDAによる人口移動は、主要都市圏への潜在的な移動をかなり引き受けているものと見られ、都市に対する人口圧力を緩和していると言える。人口が密集している州内でのFELDAの事業を見てみると、その人口移動は基本的には州内に留まっている。州間移動の大部分は国内で最大にして最も希薄な開拓地であるパハン州へと流れている。しかし、州の利害と土地譲渡に関する法的規制を反映して、最近の人口移動は殆んど州内となっており、パハン州においてですら少なくとも入植者の50%は州内からに限るとしている。

1957年から1960年の間、パハンの入植者のわずか33%が州内からであったが、1976年以降その比率はほぼ70%に達している。こうして、FELDAの事業は州間移動よりも州内移動を増大させてきている。

FELDAが創設された頃の大きな問題は、神戸・シンガポールで見られたような都市の過密問題ではなく、農村人口を人口密度が高くて生産性の低い地域から人口密度が低くて生産性の高い地域への移動であった。他の成功例と同様、FELDAの事業も高水準の生産性と高い生活水準を確保できる対象地域の開発受容能力を活用することによって成し遂げられた。神戸・シンガポールと

同様、FELDA)の事業も開発計画と一体となって人口配置を行うことにより、人口再分布の点で成功を収めたのである。

「バンコックの人口再分布と都市開発計画」

国立経済社会開発委員会事務局長

コシト・パンピエウラス

タイは過去20～30年の間、他のアセアン諸国と同様、顕著な経済成長を成し遂げた。しかし、人口分布についてみれば、これまでと同様、バンコック地域への過度な集中をもたらしたただけであった。世界でも最高率に入る一都市集中により、人口及び開発事業の配分における不均衡は深刻な問題となっている。バンコック市の人口は500万人を超えているが、第二番目の大都市の人口は20万人を割っており、バンコック市のおよそ30分の1にすぎない。このような不均衡により数多くの社会的・経済問題が惹起されており、バンコック自体も住宅、交通、社会基盤の不整備、高い犯罪率、スラムの拡大といった問題を抱えている。その要因としては、バンコックへの富と人材の過度な集中による富と人的資源の配分の不均衡があげられる。

タイの開発計画は20年の歴史を有するにすぎず、今や総合的な計画の立案とその効果的な実行が求められている。もし実行に移されるならば、有効であると考えられる政策や計画をあげてみよう。

ア. 韓国のように首都以外への産業活動の再配置と特定企業に対する補助金及び便宜供与の削減を図ること。

イ. 特に必要とされる基礎的社会・経済サービスを整備するとともに、建設活動を規制する総合的な都市計画法規を整備すること。

ウ. 治水、住宅、交通、環境保全といった緊急課題に速やかに取り組んでいくこと。また、これらの緊急課題を解決する計画の立案に際しては周辺都

市市の開発計画又は国全体の都市開発計画と一体となったものにする。

エ. 地域的には、東海岸地方の開発を促進すること。これらの地域の開発

は、人口再配置と人口と開発の均衡をめざす全体計画とあいまって、新しい港湾地域の開発を導くことになる。

計画を立案する場合、常に大きな問題となるのが土地の問題である。土地は限られており、利用においては競争することが多くなってきている。計画を効果的なものにするには、土地政策が必要で、特に全体の利益を考え、土地の所有権を公的部門へ移す必要がある。

また、タイの実状に鑑み、都市・開発計画の立案に際し、組織問題を考えなければならぬ。効果的な計画立案に対しガイドラインを示すよう、政府機関の横の調整と各政府レベル間の縦の調整が行われるべきである。つまり、既存の機関で十分なのが、それとも都市計画を成功裡に成し遂げるには新たな組織が必要なのかどうかということである。バンコックは、神戸・シンガポールと同レベルの開発段階には至っておらず、またこれらの都市のように豊かな経験と優れた統治能力を持っていない。いずれにしても、有力な人物やグループが個人かつ短期の利益よりも共通又は国家の利益を優先させることが最も重要である。

「人口再分布とタイ国ソングラの地域開発センター」
タイ国マヒドール大学人口・社会研究所

アピチャット・チャムラツリス・イロン
オラツァイ・アリ・アウム

タイ国東南海岸のソングラ・カイヤイ連合市は南部諸州の中心的成長拠点と位置付けられている。これはバンコック以外の地に人口・産業・経済発展を配分し、全国的により均衡のとれた開発を進めるという試みの一つである。1986年でおよそ20万人の人口を有するこの連合都市は極めて未開拓な状態にある南部諸州の重要な成長拠点を担う潜在的能力を有しているように思える。この地域は中央の計画と国家の投資が開発用の資金を手当てしたあとでも、次のような問題を抱えている。

- ① 国家の投資はバンコックから離れていることもあって真の効果をおげていない。
 - ② バンコックに金融機関が過度に集中していることから、この地域の産業開発、特に小さな企業に対する信頼が欠如している。
 - ③ この地域には、労働力、特に熟練した労働力が不足している。
 - ④ 政府機関が障害になることが多くて、速やかな行動をとったり、地方の実状に合わすことができないように思われる。
 - ⑤ 公益施設、なかでも家庭消費量ですら確保できない水道の未整備があげられる。
- 以上のほか、農業生産も低く、漁業も近隣諸国との問題や保全の必要性から落ち込んでおり、畜産業も様々な制約を受けている。南部地域では多くの自治体が開発を推進するよう期待されているが、そのためには政治的・行政的権限の分散化が必要である。
- 現行のソクラ湖盆地開発計画には、天然資源管理、環境管理、社会経済開発のための諸計画が含まれており、長期的及び短期的計画の双方とも、この大きな三つの傘のもとで作成されている。そのなかで最も重要なのは輸送、住宅、工業・農業の生産基盤を整備する基盤整備計画で、最近の積算によれば1986年から2006年までの20年間にわたって約330億バーツの経費が見込まれている。地方機関の弱さゆえに中央政府からの投資が必要とされており、ケースとしては神戸・シンガポールよりも日本の苫小牧によく似ている。

当該開発事業にかかる適切な事業主体の必要性についてはかなりの議論が行われた。最近の計画面によれば、総合的な戦略を進めるソクラ基本委員会、技術面及び日常の指導を行う地域調整センター、そして地方の技術陣と中央政府との連絡調整を担当する技術局の設置が求められている。

距離的にもバンコックからかなり離れており、基盤整備も不十分で中央政府も余裕がないが、ソクラ担当の計画立案者は同じタイプの成功例として韓国バンウエオル開発計画を参考にすることができるであろう。神戸とシンガポールの例についても、自治体組織、中央政府の支援、都市・産業施設に対する基

礎需要の重要性において学ぶべき点があろう。また、工業開発の分散方式を最近改めたマレーシアと同様、苦小枚が抱える困難性も、南部諸州の工業・農業の成長拠点としてソシクラを活用する場合の実行可能性を検討するうえで参考にすることができよう。

南洋大学経済学部の発展

前

文 前

南洋大学経済学部は、1957年創立の南洋大学に併設されたもので、1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。

南洋大学経済学部は、1957年創立の南洋大学に併設されたもので、1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。1961年11月15日現在の定員は、初年級が100名、2年級が100名、3年級が100名、4年級が100名、合計400名である。

前 文

我々、人口と都市の未来に関する国際会議の参加者は一国際連合人間居住センター（HABITAT）と国際自治体連合（IULA）の協力のもと国際連合人口活動基金の招請により、スペイン・バルセロナに1986年5月19日から22日のあいだに一堂に会し、バルセロナ市およびバルセロナ首都圏公社、マドリード市広域行政体、カタロニア州政府およびスペイン政府の丁重にして温かい歓待に感謝の意を表しつつ、人口増加の現状および将来のすう勢と世界各地での都市人口の急増に関連する諸問題について検討を行いここにこの宣言を発する。

1. この会議で発案され、この宣言に盛り込まれた目的および諸手段は、人口と都市の未来に関する諸問題を今後の新たな展開を踏まえて検討を進めることにより、以下の宣言等の目標達成に貢献するものと我々は確信している。諸宣言等とは、1974年の世界人口行動計画、1984年の人口と発展に関するメキシコ宣言および国際人口会議の勧告、1980年の人口と都市の未来に関するローマ宣言、1976年の人間居住に関するバンクーバー会議の勧告、1972年のストックホルムの人間環境会議の行動計画、1985年のバルセロナ大都市会議、1986年のメキシコでの中小都市会議、さらに世界人類の生活条件の改善を目的とした他の関連する国際戦略および行動計画のことである。
2. 我々は、ローマ宣言の目的及び勧告を、再確認するとともに、人口と都市の未来に関わる問題が持っている関連性とその重要性の高まりを考慮して、この分野における新たな展開を踏まえながら、この問題に取り組んでいくことの重要性を強く訴えるものである。
3. 世界の人口は、都市において、ますます増加している。現在、人口の40%

以上が都市に居住している。21世紀に入れば、人口の2分の1以上が都市で生活するようになるであろう。先進国では、20世紀の半ば以降、人口の50%以上が都市で生活するようになっている。開発途上国は21世紀の第1四半期にこの状態に達するものと考えられている。1970年の先進国の都市人口は、開発途上国の都市人口よりも300万人多かったが、1985年には、開発途上国の方が先進国よりも、3億人以上多い都市人口を有するようになっている。

2000年までに、開発途上国の都市人口は、先進国の都市人口のおよそ2倍となり、25年後には、およそ4倍になるであろう。この50年以内に、開発途上国が持っている農村としての側面が失われ、このことは、一般的に開発途上国の開発政策、とりわけ人口政策にとって重要な意味を与えるようになるであろう。

4. 都市における人口増加の重要な側面は、増加する人口が大都市に集中することである。都市に居住する全体の人口は、主として、開発途上国における巨大都市の人口増加の結果、1970年から2025年の間に、おおむね2倍になるであろう。他方、先進国では、分散化の傾向がみられる。2000年までには、人口1,500万人以上の六つの巨大都市が、そのうち、四つが開発途上国に存在することになるだろう。今世紀末には、世界の20大都市のうち、16が開發途上国に存在することになるだろう。開發途上国地域での都市人口は、非常に高い率で21世紀まで増え続けるであろう。

5. 多くの開発途上国では、都市人口は、農村人口の絶対数の増加を伴って、増加し続けるだろう。開発途上国では、農村人口は都市への人口流入にもかかわらず、増加し続けるだろう。我々は、都市人口の動態が、農村地域での動きと切り離して考えられないと確信している。つまり、開発途上国では、農村人口の増加が、都市への人口流入を減少させることを困難なものにするであろう。20世紀の残りの期間、開発途上国で農村人口が増加し続けるということは、都市人口の増加につながるが、そうした国々の都市人口の増加率は、今でも先進国の3倍となっている。

6. 世界は、かつてこれほどまで急激な都市人口の増加を経験したことがなが

った。そのため、都市、特に開発途上国の都市において、都市基盤、食糧、住宅、雇用、健康、教育といった都市にとっての古くからの諸問題はもとより、人類にとって新たな問題が強調された形で生じている。開発途上国では、現在の先進国では決して考えられないような規模の都市に備えた計画を考えなければならないだろう。開発途上国における高率の人口増加は、その過程にどんな要因が入りこもうとも、こうした現象とは切り離して考えられない。人口増加が21世紀の末に安定するまで、農村人口は非常に少なくなっているであろう。

7. 我々はこの地球が、農村中心の世界から都市中心の世界へと変化していくことは、希望と同時に大きな責任をもたらすものと確信している。都市化の過程は農業社会の変容を伴う発展の過程でみられる当然の現象であり、生活の質を全体として改善する機会を与えてくれるものである。しかしながら、急速に成長する社会の中での急激な都市人口の増加は、大きな緊張と複雑な問題を引き起こす。人口増加は、都市を極限まで膨張させるが、貧困層及びその他の弱者グループは急速に増大し、大きな被害を受けるだろう。我々は、この宣言に盛り込まれた勧告が、こうした問題の改善に役立つことを期待する。

8. 開発途上国における巨大都市の出現は、過去のいかなる経験も超越している。都市生活が、世異の社会的性格の本質となっている。都市が国家の一部であり、都市のための政策は国家計画と一体とならなければならない。それゆえに、この数十年間に起こる都市化の過程に対応していくためには、人間の独創性、技術の進歩、世界的レベルでの協力と理解というものが、あらゆる段階において活用されるべきであると考えられる。

9. 我々は、総合的な国家レベルの人口政策、バランスのとれた開発政策及び急速な都市人口の増加に伴う複雑な問題を取り扱う戦略上の重要な要素として、都市生活の質を改善するための政策といったものの必要性を再確認する。

10. 経済成長は、都市問題の解決に不可欠なものである。それと同時に、完全

の人々に等しい機会を与えるため、社会的平等を達成することが必要である。公的機関と民間機関との調和のとれた行動を通して、都市及び都市圏の経済発展を進める地方政府が最大限重要視されるべきである。市民の間の経済活動とコミュニケーションを活発にするための新しい技術の普及における市政府の役割は強調されるべきである。大都市と大都市圏は関心を持って、そのコミュニティが必要とすることを充足し、諸問題を取り扱うことのできる当該地域を代表する地方政府を必要としている。また、大都市の実際の運営において分権化を促進し、その都市運営にあたって全ての市民の参加を促すことが肝要であると考えられる。

11. 自分達の居住場所を確保するという個人の自由を考慮すると、中小都市の発展が必要であると考える。

12. 我々は、開発途上国が、その国家目的と国家が必要とするものを踏まえて、都市政策の策定、展開及び効果的な実施を自ら独立して行うという目標に向け、国際社会が開発途上国に財政的・技術的援助を与えることを求めるものである。我々は、どのような開発目的に利用可能な諸資源をもたらすこととなる非武装化を奨励する。

13. 我々が、本日、バルセロナで採択した政策と行動計画によって、世界と人類の将来が大きく左右されるということを考慮すると、今後人口と都市の未来に関する問題がますます重要視されるべきであると考える。

勸告

14. 都市の人口動態は、多くの社会、経済、政治的要因と密接に絡み合っている。そのことを踏まえて、都市、国家及び国際レベルでの適切な実行に向けて、以下の勧告を採択する。都市人口の要因は、数多くの変数に影響を受けるが、これら変数の変わり目においては、都市及び国家の社会、経済、政治構造に波及的効果を及ぼすものと信ずる。

A. 政策策定と計画立案

1. 都市レベル

都市の現在と未来に関する問題と展望を明らかにする戦略目的と革新的計画を定めるために、各都市は適切な技術グループの支援を得て西暦2000年に向けたプロジェクトチームを創設すべきである。この点に関し、スペインのプロジェクトチームが用意した都市調査のための提案は積極的に考慮されるべきであるし、全ての大都市はその実行に際して協力し合うことが要請されている。都市計画は、各種の責任ある団体間の十分な調整を経て、社会・経済発展と具体的な開発計画とを統合を図るべきである。これに関連して、大規模な官僚的機構の創設を避けることに注意を払うべきである。都市レベルの既存の組織体制を、効果的な全体計画作成と乏しい資源のより合理的な活用のため、新たな都市の実態に適合させるべきである。各種グループやコミュニティを基盤とする団体の意見を反映させるため、都市圏では意思決定の分権化を進める努力がなされるべきである。また、都市住民へのより良き施設とサービスの提供をめざして、公的主導と民間主導との間の連携を図る努力がなされるべきである。都市の政府は農村部と都市部の共通な長期の利害関係を明確にする一方、両者の提携関係を確立し、総合的な開発を促進するうえでこれらの利害関係を活用すべきである。死亡、出生、健康サービスの改善といった分野はこのような行動にふさわしい場である。

吉 村

2. 国家レベル

都市政策を含む人口政策は、将来たるべき数年間に人口の大多数は都市人口に住むことになることを念頭に置いて、総合的な社会・経済開発政策に取り入れられるべきである。都市問題が適切に取り扱われるように、地方及び地方政府の側に立った意思決定の分権化が中央政府によって図られるべきである。地方政府は上記の責任を果たすのにふさわしい手段を付与されるべきである。

ウ. 組織的及び他の適当な方法により、市長及び市幹部に対し、国家の政策策定段階で効果的な発言の機会を与えるべきである。

エ. 都市の機能向上と再活性化に役立つ都市改善に関する情報の普及が図られるべきである。

オ. 都市事情を所管する中央政府のすべての機関は都市住民の福祉を向上させるため、自分達の行動を調整し合うべきである。

カ. 都市レベルと同様、国家レベルでの高い人口増加率を抑えるための適切な政策が実施されるべきである。

3. 国際レベル

ア. 国際連合人口活動基金及び他の関係のある国際組織は、都市人口問題の解決策を推進するため、その活動を継続、強化するとともに、都市人口の実態を考慮して現行の計画を見直すべきである。これに関連して、都市人口動態及び関連する問題に特別な焦点を当てる場合に、触媒的役割を果たすことになる都市人口事情信託基金を国際連合人口活動基金内に設置することが望ましい。また、国際連合人口活動基金は各市のプロジェクトチーム相互間の情報交換の調整を図るべきである。

イ. 国際的な会合において都市の代表派遣と参加が奨励されるべきである。

B 事業内容

1. 都市レベル

ア. 都市の行政当局は適切な技術を駆使するように努めるべきである。都市は、住宅・交通・通信システム・健康及び衛生関連施設の費用を削減し、効率性を高めるのに有効な技術を開発するため、官民双方の科学者、学者及び大学、研究機関の相互の連携を促進すべきである。

イ. 都市行政当局は乳幼児の死亡率を低くする計画はもとより、国の家族計画に直接的な関心を示すべきである。

ウ. 都市行政当局は、健康な社会を発展させる多くのレクリエーション施設を整備するとともに、文化・スポーツ活動を促進する施設の整備にも主導的役

が割を果たすべきである。都市は農村部に移住者を送り出すための機会を捉え、農村部の協力を得て、都市は主として家族計画、健康増進事業や他の社会開発計画を促進するため、移住者が新しいアイデアや展望を農村部に伝えることができるような計画を立案すべきである。また、都市は移住者の能力を役立て得る開発計画を促進するため、円滑に移住者を一時居住地に送り返すボランティア計画を推進すべきである。都市間の相互協力関係の発展は、特に大都会相互間及び国内の他の都市居住地との連携は、健康、家族計画及び他の事業における計画のそれぞれの経験を交換するために、促進されるべきである。

都市当局及び中央政府は、青年・高齢者層の要望を充足して彼らの参加を得るのにふさわしい計画と事業を用意するため、人口構成の変化を考慮すべきである。

2. 国家レベルでの都市・農村間の移住者のための家族計画に格別な注意を払うべきである。

イ、人口の自然増と人口再分布に影響を及ぼす人口政策及び計画は、世界人口行動計画や他の関連する国際連合の決議や決定のガイドラインにそって、人権と家族福祉の実現を基礎に策定されるべきである。

ウ、底辺層の増加から生じる側面も含んだ事業を実施するように努めなければならない。

3. 国際レベルでの都市・農村間の移住者のための家族計画は、関係のある国際機関、特に国際連合人口活動基金、国際連合児童基金、世界保健機関は、出生率と乳幼児死亡率を抑えることを目的とする計画に力を入れるとともに、支援を必要とする都市や国家に必要な支援を与えるべきである。

C データの収集、研究及び研修

1. 都市レベルでのデータ収集は、都市の人口動態を正確に把握し、都市や都市間都市地域は均質な社会ではないということを念頭に置いて、研究機関及び

人員といった形で、データ収集に必要な組織づくりを行うべきである。データ収集においては、都市人口の各種の異なるグループの関心と利害が効果的に反映されるように組織化がなされるべきである。

イ. データの収集と研究の促進に際し、都市は「関連データ」の必要性を重視すべきである。その理由としては、都市の人口統計学的、社会・経済的動態が背後の農村部や中・小規模の都市地域とどのように関わり合っているかを知らなければならないからである。

ウ. 効果的な都市政策の策定に役立つ研究及びデータ収集にかかる分野を定めるのは都市が最も適している。

2. 国家レベル

ア. 中央政府は、必要なデータと統計が収集され、都市問題を対象とする研究活動が行われるように努めるべきである。

イ. 都市人口のすべての側面、すなわち死亡、出生、移住、教育、住宅等に関するデータの収集が優先されるべきである。

ウ. 国全体の社会経済政策と都市の動態との関係を明らかにする研究を政府は特に重視すべきである。

エ. すべての段階のデータ収集機関は、国家政策との関連において自分達の業務の重要性を正しく評価すべきである。これらの機関は優先順位を定め、高品質と費用効果性を具備した手法を開発するように心がけるべきである。

3. 国際レベル

ア. 国際連合人口活動基金は他の関係国際機関と協力して、都市人口の動向と構成及び人口動態に関わる諸問題に関する比較データの収集と公表を進めるべきである。このような情報の普及、整備、活用が確実に行われるように格段の努力が払われるべきである。

イ. 国際連合人口活動基金は、都市問題の解決に向けて技術的、専門的知識を向上させるための研究会、セミナー及び他の研修計画を企画し、支援すべきである。

ウ. モデルとなる一連の研修計画の準備に向け、都市人口動態に力点を置いた

現行の研修計画の一覧表が作成されるべきである。

エ. 人口と都市の未来を取り扱う非政府団体の役割が増大すべきである。国際連合人口活動基金及び他の関係機関は、非政府団体の活動に対し必要な助成を行うべきである。国際自治体連合 (IULA) や他の関係する非政府団体が都市及び都市問題に関する情報の普及に果たした役割は認められる。

我々は、国際的であれ地域的であれ、すべての関係団体が自分達の計画作成段階において都市問題に重大な関心を寄せるべきであると確信している。この意味において、国際連合人口活動基金 (UNFPA)、国際連合人間居住センター (HABITAT)、国際連合児童基金 (UNICEF)、国際連合開発計画 (UNDP) の役割が特に重要である。1987年の国際無居住者保護年の行事は都市化のプロセスの理解を深める重要な機会を提供してくれるであろう。

人口と都市の未来に関する活動を継続、強化していくことの重要性を考慮すると、国家計画担当大臣及び他の適当な公務員等の参加による国家的、地域的、国際的の会合を持つことが適切であると信じる。この意味において、国際連合人口活動基金も上記問題に的をしぼるために各レベルでの専門委員会を開催するように心がけるべきである。

我々は、この宣言が人口と都市の未来に関する問題に対する認識を深めるだけでなく、21世紀に入った際に国際社会がこの問題を明確にできるように、都市、国家、国際的レベルでの行動に対し、ガイドラインを提供するものであると強く確信している。

(編集部 訳)

第3次神戸市生活環境基準と その実施計画

(昭和61年度～65年度)

神戸市

まえがき(略)

目次

I 総論

1 「第3次神戸市生活環境基準とその実施計画」の概要 (1)策定の趣旨 (2)目標年次及び期間 (3)性格 (4)構成 (5)他の計画との関係 (6)計画実現のための課題

2 計画策定の基本的考え方 (1)昭和60年代における市政の重点課題とその対応 (2)策定の基本方針

3 計画のあらましと事業費 (1)計画のあらまし (2)計画に要する事業費

II 各論

1 人間環境都市をめざして 都市の整備、環境保全、住宅、上水道、下水道、廃棄物対策、緑と水、防災、交通安全、消防・救急

2 人間福祉都市をめざして 地域福祉 高齢者児童・青少年、女性、心身障害者、勤労者、生涯保健、環境衛生・墓園、消費生活

3 市民文化都市をめざして 文化、スポーツ・レクリエーション、教育

4 国際・情報都市をめざして 経済の振興、国際化の推進、情報化の推進、港湾、空港、交通、道路

5 市民主体都市をめざして 地域社会の形成、市民参加

1 総論

1 「第3次神戸市生活環境基準とその実施計画」の概要

(1) 策定の趣旨

本市では、憲法第25条の規定する市民の生活権を具体化するとともに神戸市の政策基準を明らかにし、その計画的実現を図るため、昭和45年に「神戸市生活環境基準」を策定して以来、昭和52年12月に「新・神戸市生活環境基準とその実施計画(昭和52年度～55年度)」を、さらに昭和56年9月には「新・神戸市生活環境基準とその後期実施計画(昭和56年度～60年度)」を策定し、市民が健康で文化的な都市生活を営むため必要にして不可欠な「基準」を明らかにするとともに、その実現に向けて努力を重ねてきたところである。

しかし、この「基準」は策定後8年経過し、この間市民生活に関連の深い施設についてはほぼ建設を終了し、当初計画のねらいである「市民が健康で文化的な都市生活を営むために必要にして不可欠な基準」は一応達成したと考えられる。

従って今後、さらに一歩推し進め、市民がより快適な都市生活を送るために市政をどう運営すべきかという観点から、10年後を想定した「基本目標」を設定することとした。

(2) 目標年次及び期間
「基本目標」は昭和70年度を目標年次とし、その目標達成のための「実施計画」の期間は昭和61年度～65年度の5カ年とする。

ただし、社会経済情勢等に著しい変化があるときは、必要に応じて計画の見直しを行うものとする。

(8) 性 格

「第3次神戸市生活環境基準とその実施計画」（以下「新計画」という。）は、第3次神戸市総合基本計画に示された基本的方針を計画的に実施するための中期計画であり、市民の快適な都市生活を実現するための「基本目標」とそれへの到達を目指す「実施計画」で構成されている。

「基本目標」とは、必要不可欠なものの整備を踏まえ、より高度な市民の側で選択できる多様なサービスの提供をし、地域の特性を反映したきめ細かな行政を行うための指針となるものである。

(4) 構 成

「新計画」の構成は次による。

- ① 基本目標
- ② 現況と問題点
- ③ 事業実施の基本方針
- ④ 施策の体系
- ⑤ 事業計画

ア 「基本目標」は、総合基本計画に定める5つの都市像

「市民主体都市」

「人間環境都市」

「人間福祉都市」

「市民文化都市」

「国際・情報都市」

に対応する項目ごとに、それぞれおおむね10年を目途に、達成を目指すべき内容を掲げた。

イ 「現況と問題点」は、「基本目標」の達成に関連して、その背景となる事実やそれに対応する施策の現況と問題点を明らかにした。

ウ 「事業実施の基本方針」は「基本目標」を達成するために必要な事業の実施に関する基本的な考え方と市で受けもつ範囲を明らかにした。

エ 「施策の体系」は「基本目標」を達成するために必要な施策を体系化し、市の施策のほか国、県、公社、公団等の事業であっても「基本目標」の達成のため必要とされるものも掲げ、市が行う施策の位置づけを図式化した。

オ 「事業計画」は「事業実施の基本方針」及び「施策の体系」を受けて「基本目標」の達成のための事業のうち、計画的に行うことが必要であり、可能なものについて、その内容を明らかにした。

(5) 他の計画との関係

ア 第3次神戸市総合基本計画
第3次神戸市総合基本計画は、21世紀に向けての神戸の未来像の展望と市の長期的・基本的施策の方向を示したものである。

イ 「新計画」はその考え方に沿い、段階的にこれを具体化する中期的目標であり、それに到達するための実施計画である。

この計画には財政計画を伴った事

事業計画が定められており、現在の財政状況に応じ、市民がより快適な都市生活を送るために必要な事業について、実現可能なものから具体的な年次計画を策定し、その計画的執行を目指している。

イ 「新・“こうべ”の市民福祉計画」
「新・“こうべ”の市民福祉計画」は、この「新計画」のうち、市民福祉に関する部分をその範囲とし、より具体的かつ詳細にわたり発展させたものである。

ウ 「神戸市婦人計画の指針」
「神戸市婦人計画の指針」は、本市における婦人問題の解決を目指す総合的な行政計画であると同時に、既存の諸計画の遂行、今後の婦人関係施策の企画等にあたって婦人問題の視点を正しく位置づける指針としての性格をあわせ持ったものである。

エ 「新計画」には、「指針」の婦人関係施策のうち具体的な年次計画として策定されたものを盛り込んでいる。

エ 神戸市同和対策事業長期計画
「神戸市同和対策事業長期計画」は、同和地区の環境整備、地区住民の福祉の増進及び生活の向上、市民の教育及び人権擁護を内容とする昭和48年度～58年度の11カ年の総合的な計画であったが、その後の事業進捗を踏まえ、長期計画の基本方針を堅持しつつ、昭和59年度～61年度の3カ年の残事業整備計画を策定し、

公共施設等の整備を図ろうとするものである。

この「新計画」は、全市民を対象としたものであり、同和地区住民の生活環境の保障についても、当然包含するものであるが、その詳細については、神戸市同和対策協議会答申「神戸市における今後の同和行政のあり方について」（昭和57年8月）及び地域改善対策協議会意見具申「今後における啓発活動のあり方について」（昭和59年6月）の趣旨を踏まえつつ、同和対策事業長期計画・残事業整備計画によるものとする。

(6) 計画実現のための課題

この計画を実現するためには、市の主体的な努力が必要であることは当然であるが、現行制度上、必然的に国、県等の協力を必要とする事業も多く、これら関係行政機関や、市民の協力なくしては計画の実現は極めて困難である。

このため、それぞれの役割分担と責務を明確にし、相互の連携を図りながら、必要な協力を得て計画の実現を図ることが重要である。

また、我が国の財政は、赤字国債依存体質からの脱却と国債依存度の引下げを図るため、一般歳出を抑制し、生活保護費、公共事業費等の国庫補助負担金削減を実施するなど、地方にとっても厳しい内容となっている。

本市の財政においても、歳入面では市税の大きな伸びは期待できず、交付税についても大都市は見直しされる方向にある。歳出面では、公債費、扶助費など義務的経費

の増こう及び施設の新増設に伴う管理運営費の増大など厳しさを増すものと思われる。

このような状況のもとにあっても、市民のしあわせ生活を維持し、発展させるためには積極的な取組みが必要である。本市では、従来から税源の涵養に努め、収益事業からの繰入れや基金の活用を図るほか、徹底した歳出の見直しと財源の重点的・効率的配分を行うとともに、行財政のあり方については、行政改善検討委員会や行財政改善推進懇談会を設置し、長期的視点から行財政改善に関する意見を得て、その実現に向けて努力を重ね、一定の成果をおさめてきた。

この計画では、10年後を目指した基本目標を示すとともに、財政計画を伴った事業計画を定めているが、その実現のためには、自主財源の確保による財政力の強化とともに、新しい行政需要に応じた行政事務のあり方についての検討を一層推進し、計画の早期実現を目指していく。

2 計画策定の基本的考え方

新・神戸市生活環境基準策定後、本市は、市民生活の向上を最大の目標として、基準の達成に努力を傾けてきた。

そして、前期及び後期の実施計画の実現に努め、厳しい情勢のもとで、上・下水道、公園、生涯福祉等市民生活と関連の深い項目について重点的に実現を図ってきた。このように計画的行政に努力した結果、昭和60年4月現在で水道及び市街地での下水道普及率はほぼ100%となり、市民1人当たり公園面積は11大都市中で最も広

く、60年度末には10㎡の目標を達成する見込みである。また、住宅も量的には充足されてきており、福祉の面においても、特別養護老人ホーム、老人いこいの家、保育所、児童館、障害者施設等の整備が進んでいる。そして1区1区民センターが完成し、体育館、博物館、青少年科学館、神戸ポートアイランドホール、神戸総合運動公園陸上競技場などの文化やスポーツ施設の整備も進んでいる。さらに、経済振興にも力を入れ、西神工業団地、ポートアイランド等への新産業の誘致や国際会議場、国際展示場を中心とした各種会議や見本市の誘致等、コンベンション都市づくりを推進するほか、国際観光都市づくりも進めている。都市基盤整備の面では、西神住宅団地、研究学園都市などで住宅・宅地供給を進めるほか、地下鉄や新交通システムの建設を行うなど活力ある都市づくりとしあわせな市民生活を目指して行政を推進させてきた。

しかしながら一方では、高齢化、国際化、情報化といった変化する社会経済情勢への柔軟な対応や経済の活性化やインナーシティ対策等、新たな課題が発生している。

このような状況をふまえ、本市では新たな課題に対応すべく2001年を目標とした「第3次神戸市総合基本計画」の策定を行ったが、この中で示された基本方針に沿って、当面の10年間を目標として、市民生活の質的向上をさらに促進し、新しい社会に対応したまちづくりを進めていくために、次のような市政の重点課題を提起し、総合的な都市活力と都市魅力の創出を目指

すこととした。

(1) 昭和60年代における市政の重点課題とその対応

ア 神戸経済の活性化

我が国の経済は、国際化、情報化、ソフト化・サービス化、技術革新といった大きな流れに直面している。

神戸経済も第2次産業においては、素材型から加工組立型へと付加価値の高い内容に進みつつあるが、いまだ従業者数の減少や生産額の伸び悩みが続いており、また電機、精密機械等の先端技術部門の産業や研究開発部門の集積が不足している。第3次産業では、ファッション産業やサービス業等の比重が高まっているが、卸売機能の面で弱体であるのが現状である。こうした立遅れを克服し、神戸経済の活性化を図るため、既存産業の高付加価値化をさらに推進する一方、先端産業の誘致に努めるとともに、ファッション都市、コンベンション都市、国際観光都市づくりを進めるなど新しい都市を演出することによる新たな振興策が必要である。

このような観点から、まず、新産業団地の建設と新規産業の誘致を図るため西神工業団地に続き、西神第2工業団地（神戸ハイテクパーク）を建設するとともに神戸北地域では神戸リサーチパークの計画を促進し、先端産業の誘致や研究開発機能の集積を図る。また六甲アイランド

やポートアイランド（第2期）においては陸・海・空の結節点としてのメリットを生かし、臨空型産業、空港関連産業や国際交流機能、情報発信機能、研究開発機能を中心とした都市型先端産業の集積を図る。さらにハイテクセンターに研究開発型企業の集積を図るほか、インナー工業団地の建設により既成市街地の活性化対策も進めていく。また、ファッション産業の育成やファッションイベントの開催、コンベンション施設の整備・充実と会議・見本市の誘致・開催、観光資源の整備と観光客の誘致、受入体制の確立により、ファッション都市、コンベンション都市、国際観光都市づくりをさらに推進する。

農漁業については、神戸ブランドの創出等により、高付加価値化を進めるほか、農業公園、海づり公園を中心とした観光農業、観光漁業を推進する。

イ 陸・海・空の拠点づくり

都市は交通の結節点として、人・物・情報・文化の接触・交流の場として発展してきた。都市の発展には、このような拠点となる施設の整備が必要である。

神戸はかねてより国際港湾都市として港を中心に発展してきたが、輸送技術の革新は船舶の大型化をもたらしている。一方、近年における先端技術の発展は、半導体素子を中心とした航空貨物の著しい伸びをもた

さらに、さらに産業活動の広域化やライフスタイルの変化等、様々な要因により、人、物、情報の流れは大きく変わりつつある。今後の交通需要の増加や高速性、快適性志向の高まりなどを考慮すると、陸・海の充実に加え空を加えてより質の高い広域ネットワークを整備し、国内諸都市や海外からアクセスしやすいまちづくりを目指す必要がある。そのため、六甲アイランドやポートアイランド（第2期）の建設により、船舶の大型化等海上輸送革新に対応した港湾機能の拡充・強化を図る。また、明石海峡大橋の建設促進と本州、四国連絡道路、西神道路、大阪湾岸道路、神戸西バイパス、山陽自動車道等の広域幹線道路の整備を行う。特に、明石海峡大橋については、これら幹線道路の整備と相まってその地域開発効果、経済効果を最大限に発揮させるため、流通業務施設、先端産業の立地等の産業関連プロジェクトや住宅建設を推進するとともに、観光資源としての活用を図る。さらに国内航空ネットワークの拠点として、また、兵庫県内航空ネットワークの母港として神戸空港の建設を目指すとともに関西国際空港とのアクセス機能を強化するため、シティ・エア・ターミナル（CAT）をポートアイランド（第2期）に、エア・カーゴ・シティ・ターミナル（ACCCT）を六甲アイランドに整備するほか、大阪湾岸道路の整備を

推進する。

また、都市間高速交通ネットワークの整備を図るため、ペリポートを設置する。

ウ 国際化への対応

運輸通信手段の発達や、国際的な相互依存関係が強まることにより、今後国際化の波は飛躍的に増大すると思われる。また、その内容においても、従来の経済交流中心から、文化・学術、スポーツ等多様な分野へ拡大し、さらに国家レベルから自治体レベル、さらには市民レベルの「民間交流」が進むなどといった新しい動きに対応して、国際化の進展に果たすべき自治体の役割が大きく期待されるに至っている。

神戸市では、ファッション都市づくり、コンベンション都市づくり、国際観光都市づくりを進めており、海上文化都市ポートアイランドの建設等国際交流の舞台となる都市基盤の整備も進み、また海外生活の経験者や国際イベントの増加も顕著である。このような優位性を生かし、国際化を推進することにより市民生活、産業、文化を高め個性あるまちづくりを進めていくため、アジアセンターの充実をはじめ国際交流のための施設整備、外国語教育の充実、国際理解教育の推進、帰国子女教育の充実、国際交流ボランティア活動の促進等市民の国際性の高揚、国際会議・見本市の積極的誘致、経済、文化、学術、スポーツ交流の促進、

英語を併記した道路標識の整備等外国人が活動しやすいまちづくりの推進、ポートアイランド(第2期)における国際交流ゾーンやシティ・エア・ターミナル(CAT)の建設、六甲アイランドにおけるエア・カーゴ・シティ・ターミナル(ACCCT)の建設等国際交流基盤の強化を進めていく。

⑤ 情報化への対応

コンピュータ、情報処理、通信技術等の急速な進歩や、これに支えられたニューメディアの実用化は、市民生活や産業、都市の構造、人々の意識・価値観にまで多大な影響を与え、社会構造そのものを変化させることとなり、それが予想され、情報通信基盤は重要な社会資本として認識されつつある。こうした情勢を踏まえ、テレポートの建設、情報通信システムの整備、自ら情報を創造し、発信する都市としての機能の集積、情報産業の誘致・育成を進める。具体的には、全市域を対象とした地域キャプテンシステムの導入やポートアイランド、六甲アイランド、神戸研究学園都市等を拠点に都市型CATV等の導入を推進するとともに、ニューメディアに対応した都市型住宅の建設等を進める。昭和60年10月28日に本市はテレピア計画のモデル都市の指定を受けたが、ポートアイランド、六甲アイランドにおいて、コンピュータ情報、ファッション情報、観光情報、港湾情報、コミュニティ情報、

行政情報等各種情報システムの形成を図る。特に、区役所窓口事務漢字オンラインシステムを導入し、市民サービスの向上に努める。さらに、情報化の進展に伴う社会問題への対応として、システムの安全性の確保、情報処理教育、プライバシー保護等も進める。

⑥ インナーシティ対策

高度成長から安定成長へと我が国の社会・経済が変化し、既成市街地において、人口、企業の流出現象が続く中で、インナーシティ対策は行政にとって重要な課題となっている。インナーシティ問題は単なる人口減少問題ではなく、企業の流出による雇用機会の減少、社会資本の遊休化、商業の衰退、若年層の流出による地域住民の高齢化とこれに伴うコミュニティの弱体化、居住環境の相対的悪化等、種々の社会問題の総体であり、民間エネルギーの活用や住民参加方式を取り入れるとともにあらゆる方面から多様な施策を通じ、地域の活性化を進めていく必要がある。このため、都市再開発方針による各地区の位置付けの明確化と整備方策、地域の熟度等による優先順位の調査研究を行うとともに、住宅再開発や公共施設等の更新による住宅・住環境の整備、家賃補助制度の活用、遊休地の積極的活用、ポートアイランド等拠点整備による都市機能の強化、インナー工業団地の建設等都市型工業の育成や地域商業の活性化

等による人口の定着・雇用の強化充実に努める。さらに都市魅力を高めるため、景観形成や都市緑化により調和のある街並みをつくり、街角や街路に花壇、噴水、彫刻や街灯等を配して安らぎと潤いのある都市空間の整備に努める。

カ 都市アメニティの創造

経済的な豊かさが充足されるにしたがって、精神的、文化的側面を含む総合的な生活の豊かさが求められるようになり、自然との触れ合いや美しい街並みに象徴されるような快適な都市環境が強く求められている。こうした、質の高い快適環境の確保のためには、行政と地域住民が一体となって地域の特性と調和した、安らぎと潤いのあるまちづくりを推進し、愛着と誇りをもてるような魅力ある都市空間を整備していくとともに、市民が優れた芸術、文化に触れる機会を増やすこと等により、市民の自発的な文化活動の振興を行うことが不可欠である。このような観点から、神戸の恵まれた自然環境の保全・整備、景観形成や街並みと公園緑地の整備や街路の緑化、くつろぎのタウンロードの整備、野外彫刻の設置を推進するとともに緑のジョギングコース、森林浴ハイキングコースの整備等自然の積極的利用を進めていく。また、須磨海岸を中心とした海洋スポーツ・レクリエーションゾーンの建設や、河川、湖沼等水辺の整備、市街地での人工河

川の設置等、市民が水と親しむ場の整備により緑と水が一体となった潤いのある都市空間の確保に努めるとともに、下水処理場の高度処理用地を野外スポーツ施設として暫定利用するほか、学校建設予定地等の多目的広場としての活用により、快適な都市生活の実現を目指す。さらに、秋の芸術祭の充実、国際フルートコンクールなど国際文化イベントの開催・誘致、彫刻展の開催等により、市民の文化活動の振興を図り、文化の香り高いまちづくりに努める。

キ 高齢化社会への対応

昭和55年（1980年）に1,065万人、総人口の9.1%であった我が国の老年人口（65歳以上人口）は2,000年には、15.6%と現在の西欧の水準となり、2,020年には2,795万人、21.8%に達すると予測されている（厚生省人口問題研究所）。

我が国の人口高齢化はその速度が非常に速いこととその程度が極めて高いことが特徴として指摘されており、そのため社会経済の幅広い分野に様々な影響を及ぼしている。

今後、人口高齢化から生ずる様々な問題に的確に対応するためには老人福祉施策の推進とともに家庭、地域機能の充実やライフサイクルの変化に対応する総合的施策等人生80年時代にふさわしい社会システムの確立が必要である。このような観点から、家庭・地域社会の機能の強化を図るなど、市民の自立・自助を促進

するほか高齢者の社会参加の推進と雇用機会の確保や新しい雇用システムの検討を行う。具体的には総合福祉ゾーン「しあわせの村」や、今後の市街地再開発や住宅団地開発において、各種社会福祉施設を体系的に配置し各種の福祉活動や行政サービスとの有機的連携を図り、高齢者、障害者を含めすべての市民が一体となって暮らせる「しあわせのまち」づくりを進めるほか、特別養護老人ホームやリハビリテーション等の機能を有する中間施設等老人福祉施設の整備、ホームヘルパーの派遣等在宅福祉サービス供給体制の確立を目指す。また、公的高齢者向住宅の建設や福祉的ケアと連携した住宅供給手法の開発、近居・隣居の優遇等による快適な住宅の確保に努める。さらに、老人クラブの育成、ボランティア活動の促進等により、老人の社会参加を推進するとともに、シルバー人材センター等の事業により、就業機会の拡充を図るほか、職業安定所との連携により高齢者の雇用機会の確保を図る。また、高齢者の健康の維持増進のため、総合的な保健医療体制を確立する。

ク スポーツ・健康都市づくり

健康は市民生活の基礎である。生活水準の向上に伴う市民の生活の質的向上への欲求は、市民の健康志向を高め、健康とは、単に病気の存在しない状態ではなく、快適な日常生活の送れる状態と積極的にとらえら

れるようになっている。こうした健康志向の高まりから、スポーツは市民生活の中に広く浸透し、健康増進のみならず、生きがい、近隣交流、青少年の育成等、様々な目的で行われている。さらにイベントとして見る機会の充実や国際交流というより広い分野にわたって活用されており、1985ユニバーシアード神戸大会はその代表的な例といえよう。本市はこの大会の開催を契機として、国際スポーツ都市宣言を行ったところである。

従来、健康は保健医療と福祉及び環境的側面からとらえられてきたが、今後はあわせて生活の質の向上といった文化的側面が重要視されるべきである。市民の活動基盤である健康の増進のため、今後は行政のすべての分野で各種施策を進めていく必要があるが、市民の健康は、市民一人ひとりの自覚を基本として、市は市民の健康の維持・増進の条件整備に努めていくべきである。こうした観点から、健康増進から疾病予防・発見・治療・リハビリテーションまで一貫した保健医療体制の実現を目指すとともに、市民が気軽に参加できる多様なスポーツ活動の場と機会の提供、指導体制の充実、情報の提供に努め、市民の自主的なスポーツ・レクリエーション活動を促進し、こうした活動を通じた市民の健康増進と相互交流を活発にする。スポーツ活動の場の提供として、海洋

スポーツ・レクリエーションゾーン
の整備を行うほか、学校施設の開放
や身近な施設の整備に努める。ま
た、国際スポーツ大会等ビッグス
ポーツイベントの誘致に努め、見るス
ポーツの機会の充実を図る。

(2) 策定の基本方針

(イ) ハードからソフトへ

(イ) ソフトの重視

市民がより快適な生活を送るた
めには、必要不可欠なサービスの
提供にとどまらず、市民の側で選
択できるような多様なサービスの
提供や質的に高度な施策、高齢化
対策、インナーシティ対策、都市
アメニティの創造といった時代の
要請への的確な対応が必要となっ
てくる。

これに対処するためには、施策
の量的な上積みだけでなく、ソフ
ト面をいかに充実させるかが、重
要な課題であり、多様な手法を導
き出すことによって他都市にない
神戸らしさ、神戸方式といったも
のを創り出していかなければなら
ない。

都市計画における住民参加のま
ちづくり方式や建築に際しての景
観形成の誘導、コンベンション都
市づくりや企業・大学等の誘致に
よる都市の活性化、道路、公園等
の施設整備にあたってのアメニティ
の重視、ボランティア活動の促
進、資源のリサイクルの導入、あ
るいはノーマライゼーションの考

え方に基づく障害者や高齢者が地
域で暮らせる「しあわせの
まち」づくり等が施策のソフト化
の例といえようが、新計画の策定
にあたっては、既存の手法にとら
われず、あらゆるノウハウを取り
込んだより広い観点からの政策決
定を行うことに留意した。

(イ) 建設中心から有効活用へ

本市では、昭和45年に生活環境
の基準を策定して以来、生活関連施
設を中心に計画的に整備を進めて
きた。その結果、現在、施設整備
については一定の水準に達したと
言ってもよい。しかしながら、上述
のような時代の流れを考えると
き、施設の整備だけで行政の責任
を果たしたとは言い難い。今後
は、整備された施設を通じて、ど
のような行政サービスを提供して
いくかが重要な問題となるのであ
る。従って、新計画においては、既存施
設について、その利用状況等を点
検し、地域的なかたよりや、今後
必要となる施設を調査するととも
に、市民に従来の利用方法以外に、市民
の多様なニーズに適切に対応し、有
効に活用する途を検討した。

また、施設の建設にあたって
は、画一的に行うのではなく、建設
に対する熟度の高いところを優先
するとともに地域の特性を十分に
反映した計画を目指した。

こうした観点から既存施設の有
効利用を図っていく。具体的には

リーダーの養成、機会や情報の提供といった条件整備を進めるとともに、多目的利用を目指して入所施設である養護施設の短期保護施設としての活用や児童館、老人いこいの家の活用を行う。また地域施設の住民管理を推進し、多くの住民の参加により住民ニーズに応じた多目的利用を図る。さらに施設的设计段階において可変性を考慮したり、複合的整備を行うことによって利用効果を高め、有効活用を推進する。

イ 役割分担と相互連携

国政レベルにおいては、事業の振興や行政改革等の観点から、民間活力の導入が強く提言されているが、本市においても、このような動向を踏まえつつ、単に民間に肩代りをさせるというのではなく、行政の行うべき範囲を明らかにするとともに、都市を活性化し、市民福祉を拡充するために市民や事業者が創意ある活動を行うための条件整備について検討した。

都市づくりは、行政のみによって行いうるものではなく、市と市民、家庭、地域、事業者がそれぞれの役割と責任のもとに、エネルギー、資力、知恵を提供し、結集することによって進められるものである。今日、社会経済情勢の変化に伴うニーズの多様化、高度化により行政の活動領域が拡大し、市だけでは対応できない分野や十分な効果が期待でき

ない分野が増大している。したがって、それぞれの分担すべき分野と責務を明確にし、相互の有機的連携を図らねば、全体としての市民福祉や市民生活の向上を確保することは困難である。

まず、市民は、行政への参加や自治活動、ボランティア活動等を通じ、自主性を確立し、自分達の問題を自ら解決する能力を身につけ行動していくとともに、その主体的な行動によって都市社会のルールを定着させていかなばならない。

家庭は、近親者が、他のいかなる社会集団よりも強く人間的に結びあって営まれる生活の基礎的単位である。それは人間社会をつくるもっとも根本的な組織であり、相互扶助の場であるとともに社会生活の訓練の場でもある。高齢化や核家族化の進展に伴ってその機能の維持・向上が不可欠である。

地域社会は、市民がその生活の場において自らの責任と参加を果していくうえで確立されるものであり、そこで発生する様々な生活問題を地域住民相互の協力・連帯により対応していく場であり、市民の生活と心を豊かにするうえで、その役割はますます増大するであろう。

事業者は、地域社会の一員として、その事業活動を通じ、住みよいまちづくりに協力するとともに、地域社会との接触を深め、コミュニティ活動や地域文化活動を通じて地域

社会との調和に努め、地域福祉の向上に積極的に協力する必要がある。そして市は、市民生活の向上や市民福祉の増進を実現させるための各種施策の具体化を図るとともに、都市づくりが各主体の複合的な共同作業であるという観点にたつて、それらのエネルギーを有効に活用するためのコーディネーターとしての役割を果たすことが必要である。

こうした役割分担を認識したうえで、あらゆる分野で総合行政を実現すべく計画を検討した。例えば、福祉の分野においては、市民の主体性と家庭や地域社会の機能を重視し、市民の自立・自助の促進を図り、これを支えるための融資や助成制度の充実、ボランティア活動の育成に重点をおくとともに、地域施設の住民管理を推進する。そして、より高度な選択的なニーズに対しては、有償福祉制度や外郭団体の活用を行う。

また、都市基盤の整備においては、まちづくり協定等市民主導のまちづくりを積極的に支援するとともに、六甲アイランド、ハーバーランド等に代表される事業コンペにより民間活力の導入を図る。

ウ 重点課題の反映

前述した市政の重点課題については、特定の施策のみで対応するのではなく、各局のそれぞれの施策の中で位置づけ、市が総力をあげて取り組むことなくしては解決はあり得ない。

従って、重点課題については、新計画の各項目ごとの記述の中で、あらゆる角度からとりあげ、市の総合的な対応を目指した。

3 計画のあらましと事業費

(1) 計画のあらまし

1 人間環境都市をめざして

恵まれた神戸の自然環境と良好な生活環境のなかで、すべての市民が生命、財産を保持し、安全で快適な生活が営める豊かな都市社会の実現を目指す。

(拠点的大規模整備事業の推進)

西神ニュータウンや六甲北ニュータウンの開発とともに、ハーバーランド地区等既成市街地の大規模再開発を行うなど、拠点となる地区での効果的な整備を行う。

(インナーシティ対策)

市街地の魅力や地域資源の活用を図り、経済の振興と人口定着の推進により活性化を促進する。

(潤いのあるまちづくり)

地域の特性を生かした魅力と潤いのあるまちづくりを進めるため景観形成や緑化の推進、野外彫刻の設置やゆとりある歩行者空間の整備等文化性あふれるまちづくりを進める。

(高齢化社会に対応したまちづくり)

「しあわせのまち」づくり等、地域福祉の推進を都市の整備の中に積極的に位置付けることにより高齢化に対応したまちづくりを行う。

(市民参加、民間活力導入によるまちづくり)

土地区画整備事業、市街地再開発事業の

推進、事業コンペの実施、まちづくり助成による住民団体への活動助成など、市民参加、民間活力導入によるまちづくりを行う。

(地域環境計画の策定)

健康で快適な環境を確保するため、地域の自然的・社会的条件を踏まえた環境の望ましいあり方を設定し、その実現に向けて汚染物質の排出や土地利用等を制御・誘導するため、地域環境計画を策定する。

(環境影響評価制度の拡充)

関係法令等の手続間の整合を図る一方、科学的な予想手法の開発及び精度の向上並びに情報体制の充実に努めるとともに、各種計画策定の早期段階における計画アセスメントの導入について検討を進める。

(住宅マスタープランの策定)

総合的、長期的視点に基づき、居住水準の向上、住環境改善を図る住宅施策を展開するため、神戸市住宅マスタープランを策定する。

(住環境の整備)

木質住宅の建替に対する助成及び市営住宅の住戸改善等既存ストックの有効活用により居住水準の向上を図る。

また、木質住宅の建替を促進するため、居住者の建替前後の家賃負担を調整し、傾斜的に市が家賃補助を行う。

(公営住宅の福祉的配慮)

住宅に困窮する低額所得者に公営住宅を供給するとともに、老人、心身障害者、母子世帯向住宅等については、公営住宅建設の15%を目標に地域の実情に応じて供給する。

また、福祉施設の団地内への配置やケア

付小規模集合住宅建設等福祉に配慮した住まいづくりを進めるほか、コミュニティや景観に配慮した住まいづくりに努める。

(より高度な給水体制の確立)

市民皆水道の実現を踏まえ、より高度な給水体制を確立する。新たな水需給に対応した水資源の確保と良質な水の供給に努めるとともに管理システム高度化を図る。

(下水道の整備)

市街化区域人口普及率 100%を目指して整備を進めるとともに施設の効率的な拡充・改良を行う。

また下水道施設及び下水処理水の有効利用を図ることにより、都市のアメニティを高める。

(市街地の浸水解消)

市街地の浸水区域を解消するため、河川改修、高潮対策事業との調整を図りつつ、雨水管渠及び側溝の整備を進める。

(家庭系ゴミ対策)

市民生活から出る一般廃棄物について、収集制度の改善を検討するほか、可燃性ごみの全量焼却や不燃性ごみの適正な埋立処分を行うため、クリーンセンターの建替や埋立て処分地の建設を進める。

(処理が困難な廃棄物対策)

従来の廃棄物処理体系では処理不可能な廃棄物については、関係機関と連携をとりながらその適正処理を進める。

(神戸クリーン作戦の推進)

市、市民、事業者が一体となって、引き続き地域に根ざした「神戸クリーン作戦」を推進し、海、山、まちの美化に努める。

(廃棄物の有効利用)

市民に対し廃棄物の有効利用を呼びかけ

るとともに、処理処分過程での資源回収、発電や余熱利用等、廃棄物の積極的な有効利用を図るほか、廃棄物に関する情報管理を含めたりサイクルシステムを確立する。

(市街地の3割緑化)

市街地の3割緑化を目指し、学校、公共施設の緑化、街路緑化等グリーンネットワークを充実するとともに民有地の緑化を推進する。

(公園の整備)

公園面積の拡大と適正配置を目指すとともに、スポーツ・レクリエーションはもとより、高齢化社会にも対応できる公園、あるいは文化性や自然性に富んだ公園等、特色ある公園づくりを進める。

また、六甲山を中心とする豊かな自然環境を保護し、より一層四季の変化のある景観を創出するとともに、利用施設を整備する。

(緑地の保全と水辺の整備)

7割緑地保全を目指し、六甲山系及び赤沢・丹生山系をはじめとする良好な自然緑地を保全・育成するとともに、多様で安定した森林の保全を目指す。

また、レクリエーションの場の創造など、市民にとって親しみやすい森林環境を創造する。

さらに、海浜部での公園やスポーツ・レクリエーション施設の整備、河川・湖沼など水辺の整備により市民が水に接する場を設けるほか、市街地に人工河川や噴水など市民が水とふれあう施設を取り入れ、緑と水が一体となった潤いのある都市空間を創出する。

(防災事業の推進)

災害から市域を宅り市民生活の安定を確保するため、河川改修をはじめとする治山・治水事業、危険ため池の改修等の事業を実施するほか、地震等大規模災害に備えて、情報網の整備と都市における安全空間の確保に努め、さらに災害復旧体制の確立を目指す。

(交通安全施設等の整備)

人と車が安心して通れる道、快適な道づくりを推進するため、市街地の生活道路の面的整備や神戸西・神戸北地域の幹線道路での歩道の整備とともに、自転車駐車場、点字ブロック、大型案内標識、道路情報提供装置等、交通安全施設の整備を行う。

(交通安全意識の高揚と交通事故被害者の福祉)

継続的・計画的な交通安全教育、啓発活動を展開し、路上駐車等の追放運動を推進するなど市民の交通安全意識の高揚を図るほか、交通遺児に対する奨学金の支給や「神戸・交通遺児をみまもる会」の運営等により、交通事故被害者の福祉増進に努める。

(消防・救急体制の整備)

火災及び震災等の都市災害から市域を守るため、消防署所、消防車両、消防通信網の整備に努めるほか、航空機動力を強化し、5分消防、3分救急を目指し、体制整備を行う。

また、地域自主防災組織の育成に努め、初期防災活動の効果をあげる。

2 人間福祉都市をめざして

子供、高齢者、心身障害者などの社会的に弱い立場にある人はいうまでもなく、すべての市民が生活の場である家庭や地域社会において、健康でゆとりと生きがいをも

ってともに生きる福祉都市の実現を目指す。

(地域福祉の充実)

「ノーマライゼーション」の理念を市民福祉の基本として位置付け、家事援助サービス等在宅福祉サービスの充実に努め、ボランティアの養成、需給調整等在宅福祉サービスの充実を促進するほか、施設の体系的整備やしあわせの村の建設、「しあわせのまち」づくりの推進により、地域福祉を充実する。

(「しあわせのまち」づくり)

在宅福祉サービスの充実、地域組織化、施設の体系的整備を具体化するモデル事業として、住宅団地や市街地に地域福祉の拠点となる施設を整備し、ケアシステムの拡大・開発、市民の連帯意識の醸成を行うことにより、ふれあいのある「しあわせのまち」づくりを行う。

(しあわせの村の建設)

ハンディキャップを負った人々の社会復帰や社会参加を促すとともに、すべての市民が相互に交流し、連帯していく場として「しあわせの村」を建設する。

(老人福祉施設の整備と生きがい対策)

引き続き1小学校区1カ所を目標に老人いこいの家を建設するとともに地域福祉の拠点としての機能の充実を図る。

また、特別養護老人ホームや中間施設等老人福祉施設の体系的整備を図る。

さらに、シルバー人材センターの拡充など就業機会の増大、老人クラブ活動やボランティア活動の育成、スポーツの振興などを通じ、生きがいのある生活を送れるよう援助する。

(要援護老人に対する在宅福祉サービス)

ねたきり老人、痴呆性老人、一人暮らし老人など援護を必要とする高齢者のため、介護手当の支給、介護人派遣、入浴サービス、給食サービス等在宅福祉サービスを充実するほか、ケア付小規模住宅の建設を図る。

(児童福祉施設の整備と各種施策の推進)

引き続き保育に欠ける児童(生後6か月以上)全員の保育所への入所を図るとともに、要保育児童の実態に沿った保育所の適生配置とその機能の充実に努める。

また、児童館の1中学校区1館の達成を図るとともに、複雑多様化する児童問題に対処するため総合児童センターを建設する。

さらに、家庭の養育機能を補完するとともに、個性と創造性を伸ばし、心豊かに育てる施策を推進する。

(青少年の健全育成)

青少年の主体性を尊重し、一人ひとりの青少年の自立と自己実現を可能にし、その成長を援助するとともに、青少年の仲間づくりと自主的な活動を促進するため、場所、活動機会等の提供を行う。

(女性の社会参加の促進)

「神戸市婦人計画の指針」の推進等により女性の社会的地位の向上を図るとともに、女性の社会参加を促進するため、進路指導の充実、就業条件の整備、生涯学習の推進等を行うほか、審議会、委員会等への女性の参加を促進する。

(母子福祉施策の推進)

母子家庭の福祉の向上及び生活の安定を図るため、各種講座の開催、相談・指導業

務の充実、医療費の一部助成、母子世帯向公営住宅の供給等諸援護施策を推進する。

(心身障害者の就労の推進)

雇用訓練を必要とする障害者のために各種授産施設の整備、民間の小規模通所訓練施設に対する助成を行うほか、福祉工場の誘致等、福祉的就労の場の拡大を図る。

(心身障害者の在宅福祉の充実)

心身障害者が家庭や地域社会で生活ができるようボランティア派遣や、在宅重度身体障害者訪問診査の拡充、在宅障害者緊急一時保護の充実等、在宅援護の対策を推進する。

(勤労者福祉施策の充実)

中小企業の勤労者のため、福祉共済制度を普及し、福利厚生を充実する。

また、勤労者の生涯教育や、経済のソフト化、サービス化、技術革新等に対応した職業能力の向上のため、勤労者福祉施設を中心として教養・実務講座を実施する。

さらに、高齢化社会に対応して、シルバー人材センターの拡充、勤労福祉振興財団との連携を強め、中高年齢者の生活安定と生きがいの確保のため、就業機会の拡大と生涯生活設計の啓発・普及に努める。

(市民病院群の整備)

高度救急・特殊予防医療に対応できるような市民病院群を充実し、市民生活に密着した医療活動を推進する。

(地域医療体制の確立)

神戸西・神戸北地域における地域医療体制の体系的な整備を促進する。

神戸西・神戸北等大規模団地の開発により人口が急増する地域においては、計画的な医療機関の配置を行うとともに、地域で

の中核的な役割を果たす医療機関の整備促進について検討する。

(墓園等の建設)

祖先の安住の地としてふさわしい明るい緑豊かな墓園を神戸西地域に新設するとともに神戸西地域に斎場を建設する。

また、神戸北地域における墓園建設についての調査を行う。

(食品・環境衛生の充実)

食品、家庭用品等の衛生監視を充実するとともに、市民生活に密着した百貨店、興業場、大規模店舗等の特定建築物の環境測定及び各種検査を行い、科学的監視を充実し、市民生活の安全の確保を図る。

(消費生活環境の整備)

経済のサービス化、情報化、高齢化、国際化といった社会経済情勢の変化に即応した消費者行政を推進し、消費者取引の適正化や消費者被害救済体制の充実を図るとともに、消費者情報ネットワークシステムの形成に努める。

3 市民文化都市をめざして

文化的雰囲気のある個性と潤いのあるまちのなかで、市民一人ひとりがまちの歴史や風土を大切に、日々の生活の中で培われてきた生活文化を伸ばすとともに、世界の人々の交流の中で神戸文化をより洗練させ、暮らしの中に創造の喜びを育んでいける市民文化都市の実現を目指す。

(ヒューマンライフ神戸文化計画の策定)

市民主体の個性豊かな市民文化都市づくりを総合的かつ効果的に推進するための「ヒューマンライフ神戸文化計画」を策定する。

(個性と潤いのある都市空間の創造)

神戸のもつ恵まれた自然環境を守り育てるとともに、散策し憩うゾーンとして街並みを整備し、文化的雰囲気のため個性と潤いのある都市空間づくりを目指す。

(市民文化活動の振興)

すぐれた芸術・文化にふれる機会を増やすとともに、自発的な活動の場と機会を提供することにより、多彩な市民文化活動の振興に努める。

(国際文化拠点都市としての整備)

世界に開かれた都市としての神戸の伝統を生かし、国際交流、情報施設等の整備、国際的イベントの開催などに努め、国際的な文化拠点都市を目指す。

(ビッグスポーツイベントの誘致)

市民の自主的・自発的なスポーツ・レクリエーション活動を促進するほか競技力の向上と国際交流に資するため、ビッグスポーツイベントの誘致を図り、見るスポーツの機会を充実する。

(生涯教育の充実)

生涯教育の理念に基づき、家庭教育、学校教育、社会教育のそれぞれの機能を高めるとともに、それらの有機的連携を図り、体系的に整備する。

(学校教育の充実)

国際化、情報化、高齢化などの社会の変化に主体的に対応できる徳・体・知の調和のとれた人間形成を目指すとともに、学校施設の整備、有効活用を図り、特色ある学校づくりを目指す。

(総合教育センターの設置)

教育に関する調査・研究・教職員の研修、教育情報・資料の収集・提供等総合的機能を備えた総合教育センターを設置する。

(社会教育の推進)

市民の多種、多様な学習要求に応じて生涯の各時期における学習機会を拡充するとともに、学校開放施設を生涯学習の場として位置付ける。

また、ニューメディアの活用により学習機会の拡大を図る。

4 国際・情報都市をめざして

新規産業の誘致や既存産業の高付加価値化により活力ある都市を目指すとともに、神戸が国際的に人、物、情報の拠点となり、国際交流、国際取引の場として発展するように、新たな時代に対応した国際・情報都市の実現を目指す。

(多種機能型複合都市の形成)

景気変動に強い産業構造を実現するため、既存産業の高付加価値化や、新発業の誘致により産業の多様化を推進する。

(インナーシティの活性化)

都市活力の維持と雇用機会の拡大のためインナー工業団地の建設や工場の適正な立地指導を推進するほか、商店街、小売市場の活性化のため、近代化、再開発を促進する。

(コンベンション、ファッション、国際観光都市づくり)

コンベンション施設の拡充整備に努めるほか、会議、見本市、各種イベントを積極的に誘致、創造、育成し、コンベンション都市としての一層の発展を目指す。

また、コウベファッションフェアの充実や国際スポーツファッション博等、ファッションイベントを積極的に開催するとともに、ファッションタウンの建設促進、ファッション情報センターの誘致実現に努め、

ファッション都市化を推進する。また、都市圏をさらに、観光地群の相互群の相互連携を図るため、観光ネットワークを整備し、観光客の誘致と受け入れ体制の確立を図り、国際観光を含めた観光都市づくりを推進する。

(中小企業の振興)

中小企業に対し、金融制度の充実、診断等の指導体制及び情報提供機能の強化などを図ることにより、中小企業の経営の安定化、近代化に努める。

(農業の振興)

生産性の高い近代的な農業経営を育成し、市内農産物の消費拡大を図るため、神戸ブランドの育成に努める。

(漁業の振興)

漁港の整備や栽培漁業センターの建設など漁業基盤の充実にも努めるほか、市民に身近な海のレクリエーションの場を提供する。

(アジアセンターの充実)

アジア諸国との人・文化・経済各方面での交流を積極的に推進し、神戸の国際化を推進するため、神戸アジアセンターの充実を図る。

(国際化への対応)

市民文化の振興と神戸経済の活性化を図るため、経済、文化、スポーツ、学術など幅広い分野の国際交流を促進する。

(国際交流ボランティア活動の促進)

市民の主体的な国際交流を促進するとともに、市の国際交流行事への積極的な参加を図るため、国際交流ボランティアの養成を行う。

(情報化の推進)

ポートアイランドや六甲アイランドをはじめ市内全域に情報基盤の整備を図り、神戸らしい情報通信システムを構築するとともに、情報発信都市としての機能の集積を図る。

(港湾機能の拡充)

港湾の近代化に対応して、六甲アイランド、ポートアイランド(第2期)の建設及び既設埠頭の再開発を進めるとともに、積極的なポートセールスを展開し、国際貿易港としての神戸港の地位の向上に努める。

(メリケンパークの建設)

みなとの緑化・美化・公園の整備等に努め、メリケンパークを建設する等、市民がレクリエーション活動を楽しめる空間の整備を進める。

(神戸空港の建設促進)

国内航空ネットワークの拠点として、神戸空港の建設を促進する。

(ヘリポート)

関西国際空港へのアクセス、都市間高速交通ネットワークを整備するため公共用ヘリポートを建設する。

(関西国際空港への海上アクセス)

関西国際空港と西日本を結ぶ窓口として、シティ・エア・ターミナル(CAT)をポートアイランド(第2期)に、エア・カーゴ・シティ・ターミナル(ACCCT)を六甲アイランドに建設する。

(鉄道の整備)

公共交通機関の大動脈として、高速鉄道西神延伸線を建設するほか、北神急行北神線の建設、早期完成を促進する。

また、高速鉄道の西神ニュータウンからの再延伸、海岸線の検討など必要な地域で

の整備について調査研究する。

(新交通六甲アイランド線等の建設)

既成市街地と六甲アイランドを結ぶ公共交通機関として、新交通六甲アイランド線を建設するとともに新交通ポートアイランド線の南への延伸線を建設する。

(幹線道路網の整備)

第2新神戸トンネル、六甲北有料道路等幹線道路の整備を行うとともに、山陽自動車道路、本四連絡道路、西神道路、大阪湾岸道路、神戸西バイパス等の広域幹線道路網の整備を推進する。

(潤いのある道路づくり)

都心部や公園、文化施設等の文化ゾーンを中心に歩行者の散策機能を高め、景観を積極的に創造する装置として道路を再整備する。

(明石海峡大橋の建設促進)

神戸経済の活性化と市民の生活圏の拡大を図るため、明石海峡大橋の建設を促進するとともに、その地域開発効果、経済効果を最大限に発揮させるため、必要な地域整備を進める。

5. 市民主体都市をめざして

市民が主体的に地域の問題や身近な都市問題について、解決の方向を見出し実行できるようなコミュニティづくりや市民参加の条件整備に努め、市民主体都市の実現を目指す。

(地域集会施設の整備)

地域集会所への助成やコミュニティホールの指定等により、地域住民の諸活動の場である集会施設の整備を図るとともに、既存の公共施設の有効利用を図る。

(市民活動の振興・顕彰)

地域での市民の自主的な活動が活発に行われるよう、活動の助成、情報提供等を行うとともに、「地域活動賞」、「すてきなまちかどの顕彰」などの表彰制度により、市民の地域活動に対する社会的評価を高め、コミュニティづくりを奨励する。

(市民参加の促進)

市民全世帯アンケートをはじめ、区民市政懇談会、市政オピニオン制度、市民意識調査やその他各種事業にかかる審議会、委員会などに市民の積極的参加を求め、市民参加を促進する。

(市政情報の提供)

広報活動の質的、量的充実を目指し、報道機関への積極的な情報提供を行うとともに、印刷物による広報、テレビ・ラジオ等放送による広報、市政展示、市政資料の配布など、各媒体を通じて市政情報を積極的に提供する。また多様化する市民の情報ニーズに応えるため、CATV、キャプテンシステム、文字多重放送等のニューメディアも活用して、きめ細かな情報提供に努める。

(情報公開制度の実施)

真の市民参加を保障し、開かれた市政を実現するため、情報提供活動を充実させるとともに、情報公開を制度化し、行政の民主化を推進する。

(市政情報センター)

市民が市政の情報に接する総合的な場として市政情報センターを設置し、市の保有する公文書の公開、市政資料の閲覧、ニューメディアを活用した情報提供を行う。

(区役所窓口事務のオンライン化)

オンライン処理を行うことにより、どの区役所(支所、出張所)からでも、住民票

等各種証明書を発行できるようにすると
 にも、市民の待ち時間の大幅短縮を実現さ

せる。
 I 各論(略)

(2) 計画に要する事業費

(単位：億円)

課 題	項 目	事業費 (61~ 65年度)	年 度 別 事 業 費				
			61年度	62年度	63年度	64年度	65年度
1 人間環境 都市をめ ざして	都 市 の 整 備 環 境 保 全 住 宅 道 道 上 下 水 道 廃 棄 物 対 策 緑 色 と 水 災 防 災 安 全 交 通 急 救	9,202	1,504	1,664	1,704	2,789	1,541
2 人間福祉 都市をめ ざして	地 域 福 祉 高 齢 者 児 童 ・ 青 少 年 女 性 心 身 障 害 者 勤 労 者 健 康 生 涯 保 護 環 境 衛 生 ・ 墓 園 消 費 生 活	4,124	713	808	826	843	934
3 市民文化 都市をめ ざして	文 化 ス ポー ツ ・ レ ク リ エー シ ョ ン 教 育	663	148	182	175	106	52
4 国際・情 報都市を めざして	経 済 の 振 興 国 際 化 の 推 進 情 報 化 の 推 進 港 湾 港 港 空 港 港 交 道 通 路	7,557	1,485	1,573	1,713	1,350	1,436
5 市民主体 都市をめ ざして	地 域 社 会 の 形 成 市 民 参 加	16	3	5	3	2	3
計	(31項目)	21,562	3,853	4,232	4,421	5,090	3,966

新刊紹介

ヴェネツィア 自治体情報公開の実際 日本型政策決定の変容 現代都市行政の構図 現代都市行政管理総論

■ヴェネツィア

—都市のコンテクストを読む—

都市のコンテクストを読む、という奇妙なタイトルだが、コンテクストとは文脈。すなわち都市が形成されていく過程と意味を空間や生活の観察から読みとるということで、最近我が国でもよく行なわれている。何げない道の曲線や伝統といわれるデザインにも、その土地の風土とその時代の社会状況の中で考えられた深い意図があり、また自然に変化して現在の形に至ってくるだけの原因がある。

それらを知ることは都市に対する魅力を深めるだけでなく、新しくプランニングし、デザインをする場合にも重要な示唆を与えてくれる。しかし日本の都市の多くは、近代化の波と戦争・復興という急激な変化を受けたため、その原始的な姿から現在に至るまで連続した流れの変容過程を見つけることが難しい。

その点ヨーロッパの諸都市は長い年月にわたって築かれたもので、現在の町の様からその発生までさかのぼることが容易であるが、特に本書がとりあげたヴェネツィアには明るいひびきの魅力のほかに、日本人にとって深い意味がある。著者が引用しているように、「漢字という表意文字を使う日本人の発想は、イメージとイメージを結

びながら豊かに組み立てられる。それに対してヨーロッパ人は、特にルネッサンス以降、合理的に理詰めでもっぱら全体の構造を考える方向に突き進んだため、むしろ部分部分は全体に従属し、そのイメージは弱くなった。ヴェネツィアの町はちょうど漢字によって組み立てられる文章と同じで、それぞれの部分に意味がこめられている。まさにイメージの連鎖としてヴェネツィアの都市空間は成り立っている」といえる。

本書では、日本人になじみやすい都市構造をもつヴェネツィアの魅力的な都市空間について、町並みの形成過程、住宅と公共空間の関係、都市の象徴空間、都市の中の水辺空間、広場の形態とその意味など、現在の日本の都市にとっても重要な問題を、豊富な資料と生活体験をもとに解き明かしている。

全体は4章構成をとる。まず1章「ヒューマン・スケールの都市。では、観光コースにはのらないが、ヴェネツィアの共同生活の基盤となる、迷路のような〈道＝カッレ〉、ゴンドラなどの舟のための〈運河＝リオ〉、コミュニティの中心となる〈広場＝カンポ〉と、住宅の有機的な関係から、世界に類例のないユニークなヴェネツィアのヒューマンスケールによる都市環境がどのように形成されてきたかをわかりやすく

解説している。Ⅱ章は「象徴としてのカナ
ル・グランデ」である。町の中央部を逆S
字形に貫ぬいてゆったりと流れる〈大運河
＝カナル・グランデ〉は、水の都として最
もヴェネツィア的な風景として知られてい
る。ここでは大運河に面して建ち並ぶ美し
い商館建築の遺構を詳細に分析しながら、
その建築的構成の特徴を解き明かす。Ⅲ章
「世界の大広間サン・マルコ広場」とⅣ章
「普段着のサンタ・マルゲリータ広場」の
両章では、全く性格を異にする2つの広場
についての分析である。サン・マルコ広場
は、政治と宗教の中心であり、広場を構成
する個々の建築要素が常に調和と均衡の中
で設計され、今なおその美しさから多くの
観光客であふれかえっている。一方サンタ
・マルゲリータ広場は、観光客が訪れるこ
とのないカンポの典型的な1つで、地形に
順応しながら自然形成的に開発が進めら
れ、共同で営まれる島の生活の論理によ
って形づくられた広場である。これら対照
的な広場の形成過程の分析は、ヨーロッパ
の都市と広場の関係ばかりでなく、町づく
りの原点を理解する上でも重要なヒントを
与えてくれる。

著者は2年間ヴェネツィアに留学した経
験をもつため、豊富な写真と図面に加えて
分析に生々しい説得力がある。熟読すれ
ば、一枚の建物の外観写真からもその内部
空間と意味、変化の過程、そしてそこで営
まれる生活の様までほうふつさせてくれる
であろう。

(陳内秀信著
鹿島出版会 1,500円)

自治体情報公開の実態

もとより地方行政が市民の信託をうけ運
営されるものであるかぎり、それにかかる
情報は市民のものでなければならぬ。

それにもかかわらず地方行政の意思決定
者である長の意思と住民の意志との距離は
遠く、相互の乖離を結びつけるはずの情報
は、じゅうぶんに市民に対し提示されてい
るとはいえない。

これは地方公共団体の組織および運営
が、かならずしも官治的色彩を脱しきれて
いないためだけではあるまい。現代社会に
おいて地方公共団体の果すべき役割・範囲
がいちじるしく広がり、かつ制度自体もさ
ることながら、政策決定にあたり、複雑で
また高度な専門技術性を要するようになって
きている。そのため、専門集団化した長の
スタッフにおいて審議決定され、そのう
えではじめて結果が公に示される。いきお
いその審議過程が密室のなかにこもりやす
い。秘密行政はすでに体質化しているとい
ってよく、ますますそれが進行していくも
のとさえおもわれる。

地方自治の公理とも言える住民参加にと
り、最大の障壁は市民の意識水準に対する
評価であろう。たしかに行政を直接になう
行政マンにとってみれば、市民意識は自己
の利害とその周辺にのみ終始することが多
く、にもかかわらずそれを主権者の声とし
て行財政運営システムのなかに組み入れる
ことは多大なエネルギーを要する。従来は
これを浪費であるとみなしてきたのである。

しかし、むしろ当然支払うべき民主主義
のコストであるとみなしなければならない。

「情報公開条例に基づく住民参加制度は、文字どおり住民参加の制度的保障の一つである。」とは著者の言であるが、なによりも、学説、実務の面において定着したとは言いがたい「知る権利」を住民にとり最近の政府である地方公共団体という場において、試行錯誤的に実現されようとしていることは意義深い。

本書はこういった情報公開制度の意義をふまえ、自治体が示す拒否反応として次の6点をあげる。

(1)行政混乱、(2)市民の利用度・方法への疑問、(3)行政コスト、(4)文書管理整備、(5)プライバシーの逆用と行政のサボタージュ、(6)既存制度の活用で市民統制は十分とする見解。

これらを克服して、情報公開制度を実現せしめることを「官庁革命」と筆者が形容するゆえんである。しかもそれが「上からの制度化でも、下からの制度化でもなく、いわば横からの制度化とも表現できる一種の模倣行政である」ことをおもえば、「静かな革命」であるともいえる。

そうであれば、各地方公共団体の規模、特質により、情報公開制度がさまざまな内容をもって導入されつつあるのはむしろ当然であろう。

現在、情報公開制度が行政の側から提示されているなかでは、先に示したような拒否反応を自らが克服していくという産みの苦しみがさけられない。それを促し進めていくものはなよりも積極的な市民運動の展開以外にありえない。

本書はこれら一連の情報公開制度の諸問題を豊富な事例を挙げ論じたものである。

「情報社会といわれる今日、官庁において蓄積された情報は膨大なものがある。これはなによりも市民の最大の社会的資本である。その十分な活用を図るためにこそ、開かれることが要請されている。

地方行政が真に住民参加の下で近代化するためにも情報公開制度はさけられないものとなっている。「自治体がこの制度をいつくしみ育てていくという心情とともに、技術的課題に精通し、かつ前傾姿勢をもって運用して」いかななければならない。

(高寄昇三著
学陽書房 1,500円)

日本型政策決定の変容

政治学の分野での研究はかつての制度論的、規範論的アプローチから具体的な政策形成・決定の過程に働く諸要因とそのメカニズムを解明しようとする実証的分析へと重点が移行してきた。そのような観点から日本の政策決定の特徴として、官僚集団の強いリーダーシップによる官僚主義や、稟議制、根回し、満場一致といった日本的意思決定に支えられた集団主義などが指摘されてきたのはよく知られるところである。

しかし、高度成長期以後の日本の政治の傾向としては、自民党の長期単独政権が継続する中で、近年、政策決定が官僚主導型から党主導型へと変化してきたといわれる。その背景には、①経済の低成長＝パイの有限化、②経済の政治化、非経済市場の増大、③経済の国際化といった動きが存在する。即ち、高度成長期には財源の配分を通じて、官僚が主導権をもっていたのに対し、財政が危機に陥ってからはむしろ官僚

制のタテ割型の限界が露呈し、より高次の調整が必要となったこと、また行政の計画的実施が困難になり、政治家の裁量の余地が拡大したことなどによるといったことが指摘される。

今年7月の衆参同日選挙で自民党が圧勝し国会における安定多数を獲得したことから、国鉄改革をはじめ、臨調路線に基づく行政改革や防衛力増強等、党主導の政策運営に一層拍車がかかり、この傾向はさらに強まることであろう。

本書はそのような基本認識のもとに、政治過程におらわれる様々な政策決定の場とそこに働く諸アクターに焦点をあて、それらの行動様式と政策決定のメカニズムを明らかにしようとしたものである。特に、これまで看過されてきたアクターや最近新たに重要性を帯びてきたアクターを取上げ、これらが、日本の政策形成・決定過程にどのように関与しているか、それぞれのアクターを構成する下位アクター間の利害調整の仕方、相互の影響力関係など、ミクロなレベルでの実証的分析をめざしている。

そこで、アクターとしては、従来主要なアクターとされてきた自民党、官僚機構、企業・財界に加えて、これまで必ずしも検討が十分ではなかった社会党、地方政府、圧力団体、労働団体をとりあげている。また、種々のアクターが行動する場としては、国会では各種の常任委員会や理事会が立法過程の舞台として取上げられるのをはじめ、公的領域と私的領域を媒介する役割が近年クローズアップされている審議会や各種の諮問機関、さらには自民党内部での政務調査会・部会の役割などに焦点があて

られる。

審議会や諮問機関が多数設置され、そこでの合意形成や答申をもとに政策決定がなされるようになった今日、それらは政府の意思を正統化する手段になっているとの批判もなされており、改めて審議会・諮問機関の実態を解明し、そこに働くメカニズムを明らかにすることはそこに参加する者にとっても大きな意義があろう。

また、三割自治と呼ばれるように、中央統制型の性格の強い我が国の地方制度のもとでは、地方政府の予算要求活動のほか、地方利益の代表者として知事、自民党県連、地方選出国會議員などより下位アクターの役割が増大しており、これらの分析が地方制度研究の視点からも重要な意義をもつと考えられる。

本書は、各アクターごとにそれぞれの政策決定の場における行動様式や内部的意見調整のメカニズム等について具体事例に即して分析を試みたものであり、その成果は、政治を学ぶ者だけでなく、地方自治のあり方に関心をもつものにとっても、示唆に富むものといえよう。

（中野実編著

（東洋経済新報社 3,200円）

■「現代都市行政の構図」

——都市行政学の模索——

わが国の経済的發展は、その諸段階において、種々の異なる都市問題を自治体に与えてきた。これらの問題は、十分な解決をみないままに、さらに新たな問題を生来せしめ、多くの矛盾を都市は抱え込むことになった。さらに都市の主体としての市民の

行政への関与も、40年代の住民運動を中心とする要求型から、情報公開をはじめとする監査型へと変化を示している。

本書は、このような矛盾を内包する都市を筆者が自治体職員という実践の中において「都市行政学」という学際的立場から説明しようとするものである。すなわち、都市を従来のごとくに農村と対比する意義として捉えるのではなく、第三の類型「高度都市型社会」として位置づけるとともに、50年代のゼロサム型社会からの脱皮、社会全体の活性化が「都市」から始まろうとしているが、これをリードできる理論及び政策を学者、実務家が用意できていないために、筆者自らがそれを模索していこうとするものである。

本書の構成は4部から成っており、第1部「都市行政の理論」では、都市理論の潮流を整理紹介をしながら、特に「コスト論」を中心とした分析理論の構築による数量的アプローチの必要性を説く。同時に、政治と行政のあり方も従来の対立型としての「垂直的行政統制モデル」から政治と行政の混淆する「水平的政治競合モデル」への転換を提案している。第1部は、本書の問題提起の部分であることともに、第2部に以降を総括し、結論づけるものである。第2部は「都市行政の分析」であり、筆者の求める都市行政の数理的分析の必要性を説くとともに、都市行政を「都市機能」と「都市需要」の概念によって規定しようとするものである。また、広域圏における地方自治体間関係の再構築を意図している。第3部「都市の政治と行政」は、戦後自治と首長の機能を洗い直し、市民が自治体、

首長との関係において権力に管理されるのではなく、権力を管理する視点の確立が必要であると説く。また、地方自治体の活性化には自治体内部からだけの改革には自ずと限界があるとし、そのために、自治体相互の競争による改革、市民統制や住民パワーによる改革という道を志向することが必要であると述べる。前者からは都市間競争の論理とそのための自治体「政策室」構想の提案がなされ、後者からは「アマチュアリズム」の必要性を提起し、その道具としての情報公開の推進を説いている。

第4部「都市行政と政策論点」では都市コスト論を現代都市の当面する高齢化、情報化等との課題とクロスさせながら分析し、東京という大都市の実相分析、情報化とそれに対応する行政学の進むべき方向、すなわち政策科学を追求すべきことを主張する。都市行政学は政治、行政を対象とするため、社会現象の変化に対応するものでなければならないが、ややもすると社会現象から遊離し、技術論に傾斜しがちである。筆者は東京都という都市化の高度に進んだ自治体において、現状を解決する理論の不在を指摘し、新たな理論の構築を試み、都市行政を都市需要と都市機能による数理的分析から始め、都市間競争の時代へと結論づけている。その過程において都市経営は50年代型の臨調路線による手法として切り捨てられているが、地方自治の現実は一村一品、村おこしを契機として、地域活性のためのまちづくり構想が各地で打ち出されており、地域経営の時代となっている。首長、議会、

市民をも含め先進地訪問等地域間交流も盛んである。このような地域(都市)の経営マインドこそが必要とされ、首長をはじめとする自治体職員、議員、そして何よりも住民の意識改革こそが必要となるのであり、そのための具体的手法の解明がまずなされなければならない。都市行政は高齢化、国際化、情報化、活性化と多くの新しい課題への対応し、市民、政府との新しい関係の樹立が必要とされる。本書は都市行政に関与する者に新たなインパクトを与えるものである。

著者 (佐々木信夫著)
定価 (ぎょうせい 2,800円)

■「現代都市行政管理総論」

行政における管理の問題は、わが国においては、未だ十分な発展を遂げていない。行政に携わる者にとって、行政法を中心として研究への関心は高いが、企業活動における管理的概念における領域への興味が非常に薄いことにも起因しよう。

しかしながら、法律による行政を楯にして、企業の経営管理の手法を看過することはもはや不可能な時代になっている。地方自治体というレベルでみると、その必要性はますます高いように思われるのである。すなわち、拡大しつつある行政領域は、公共のメカニズムによる行政運営の範囲を超え、私経済の分野にまで及ぼうとしており、少くとも、公共セクターとプライベートセクターの間ともいべき領域において、非常に広がりを見せているためである。各地における第3セクターの設立をはじめ、福祉の分野であっても有料制の採

用等、私経済のメカニズムの適用が増大している。

行政運営の一面におけるこれら企業経営的管理手法の導入は、行政組織体における管理活動全般についての検討を余儀なくしつつあるといえよう。

アメリカは企業管理の研究にあっても先導的役割を果たしているが、同時に行政機関の運営における管理の重要性についても、実践面からの認識が高く、行政管理の研究、教育が重視されてきた。本書はこのようなアメリカでの大学の教育における良きテキストブックとして作られたものの翻訳である。

本文は4部から成る。第1部「行政管理論の学問的性格」では、過去80年間の行政管理論における各種のパラダイムを概観し、それらの衰微していった理由について考察が加えられている。同時に、行政管理論が、都市生活、公的組織と私的組織間の管理関係、技術と社会の接点を反映するような方向に動きつつあり、公的領域と私的領域においても柔難な定義が力を保ちつつあることを示している。

第2部は組織理論としての「行政組織体：理念、概念、そして人間」である。組織理論の系譜に始まり、閉鎖的モデルの対比、組織理念へと進む。

第3部「行政管理技法：基本用具」では行政管理に用いられる技法、高度なシステム論や政策分析、予算システム、人事管理などの諸技法の解説を予算ではPPBを中心に、人事管理ではアメリカの人事管理を年代的に解説する。評価については、強調されるものではなく、重要性を増しつつあ

編 集 後 記

* 昨年から神戸都市問題研究所は国連人口活動基金と日本大学人口研究所と共同で人口政策と都市開発について研究し、アジア・アメリカ7カ国の参加を得、5月中旬神戸において国際会議を行った。今回の特集は、その成果を会議の主要出席者にそれぞれの立場からまとめていただいたものである。まず人口問題と都市自治体の在り方を総論的立場から黒田俊夫日本大学名誉教授に論じていただき、アジアについての都市における計画的な人口分布をミシガン大学のネス教授に解説していただいた。またこれら研究を支えかつ問題解決を図る国連人口活動基金の活動状況を同基金の安藤博文総務財政部長に報告していただき、事例報告としてシンガポールについてはシンガポール大学のフォン教授およびリン氏、神戸市の人口政策を高寄昇三甲南大学教授に、あわせて神戸市における昭和60年国勢調査の分析を神戸市長総局調査統計課長の武田義孝氏に報告していただいた。

* 今回、国際会議の裏方を初めて経験した。会議自体は小規模のものであったが、大変良い経験になった。私自身は語学力の無さを痛感するのは当然であったが、基本的には人と人との触れ合いが重要で、好感をもてる人物というのは万国共通の要素があるようにも思えた。これからますます日本は国際化していくが、真の国際化というものは幾度も経験を積んで慣れていく過程で達成されるものであろう。

都市政策バックナンバー

- 第35号 特集 都市形成史 1984年4月1日発行
- 第36号 特集 都市とスポーツ 1984年7月1日発行
- 第37号 特集 自治体と国際交流 1984年10月1日発行
- 第38号 特集 港湾経営の政策課題 1985年1月1日発行
- 第39号 特集 自治体OAシステム 1985年4月1日発行
- 第40号 特集 自治体とニューメディア 1985年7月1日発行
- 第41号 特集 都市と産業振興 1985年10月5日発行
- 第42号 特集 公営余暇施設の経営 1986年1月5日発行
- 第43号 特集 マスタープランへの視点 1986年4月1日発行
- 第44号 特集 ニューメディア・シティへの視点 1986年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 45 号

印刷 昭和61年9月25日 発行 昭和61年10月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 高寄昇三
☎ 651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
☎ 112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

■公法の重要ポイントの総整理に!!

憲法・行政法・地方自治法・地方公務員法の要点一五〇項目が一冊に!

公法要点解説

■A5判三二〇頁

■公法問題研究会編

定価 一五〇〇円

地方公務員にとって最も基本的な法律である憲法、行政法、地方自治法、地方公務員法の要点一五〇項目を厳選し、見開き二頁で平易に、しかも簡潔に整理したコンパクトな公法解説書。各項目にはチェックポイントを付し、さらに読み易く、理解し易い内容構成。

<p>◆(憲法)◆</p> <p>国民主権主義 基本的人権の尊重 三権分立主義 平和主義 基本的人権の種類 基本的人権の制約</p> <p>他35項目</p>	<p>◆(地方自治法・制度)◆</p> <p>地方自治の意義 地方公共団体の意義とその事務 機関委任事務 職務執行命令 住民 選挙</p> <p>他40項目</p>
<p>◆(行政法)◆</p> <p>行政法とは何か 法律による行政の原理 公法と私法 特別権力関係 公法上の契約 私人の公法行為</p> <p>他40項目</p>	<p>◆(地方公務員法・制度)◆</p> <p>近代的公務員制度 一般職と特別職 任命権者 人事委員会 公平委員会 任用の意義と根本基準 兼職充て職事務従事出向派遣</p> <p>他35項目</p>

公務職員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町3-2
☎ 03(230)3701(代) 振替口座東京6-154568

自治研修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

発行所 第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京3-133197

1986. 10 No. 320

10月号

毎月10日発行

定価 430円

年間購読料 6,705円

(臨時増刊号送料を含む)

総論
女性職員論

加藤 富子

各論

男女雇用機会均等法と女子公務員

労働省婦人局婦人政策課

女子職員の管理法 梅島 みよ

レポート

これからの女子公務員のあり方I

三谷千恵子

これからの女子公務員のあり方II

上原 恵美

論説

ローカル意識の改革と地域の

活性化(II) 阿部 孝夫

連載

自治大学校の研修から(5)

自治大ファイル

地方公務員のための 誰でも書ける

最新公用文実例集

8月20日発行

A5判 450頁
定価 2,800円

①-誰でも書ける公用文のポイント

- ①-議会関係
- ②-人事・服務関係
- ③-職務代理・事務引継関係
- ④-直接請求関係
- ⑤-行政不服審査・訴訟関係
- ⑥-区域変更・住居表示関係
- ⑦-財政関係Ⅰ-監査関係書式
- ⑧-財政関係Ⅱ-契約関係書式
- ⑨-許可等行政処分関係
- ⑩-共同処理
(事務組合、協議会)関係
- ⑪-表彰関係
- ⑫-書簡関係

最新公用文実例集
 誰でも書ける
 地方公務員のための

(株)公人の友社

〒112 東京都文京区小石川
2-3-4

TEL 811-5701
FAX 811-5795

地方自治通信 自治体革新の創造と交流のための月刊誌

特集 私立図書館の可能性

私立図書館の存在意義とその可能性 大串 夏身
公立図書館の場から考える私立図書館 矢野 有

公共図書館を問いなおす——無料貸本屋をこえる 矢野 有
フランスの私立公共図書館事情 波多野宏之

私立図書館を考えるために——アメリカを例として 竹内 慈
子ども文庫の現状と展望 清水 達郎

〈紹介〉地域に開かれた私立図書館

かげろう文庫 西本晃二／ふきのとう文庫 小林 静江／東京子ども図書館 佐々梨代子／私立鶴川 図書館 浪江慶／金光図書館 竹部教雄／私設ゆりがおか児童図書館 渋谷益左右／住民図書館 丸山尚／イトーヨーカドー子供図書館 高羽康夫
／童心子ども図書館 末田春彦

〈図書館〉

出版社営業マンの疑問 菊池 明郎
協同組合立図書館は可能か 横田 克巳
私立図書館紹介(新聞切抜から)

●ミニ情報ネットワーク

情報公開・地域文化・健康福祉・ごみ・報告書
水・緑・教育改革・女性の目・適正技術

●news 全国革新市長会総会開かる

私の最近読んだ本 評・鈴木 実
「自治体の先端行政」

●今月の雑誌から

●伝言板・編集メモ

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

☆第1集	消費者問題の理論と実践	定価 1700円
☆第2集	都市経営の理論と実践	定価 1500円
☆第3集	コミュニティ行政の理論と実践	定価 1700円
☆第4集	都市づくりの理論と実践	定価 1900円
☆第5集	広報・広聴の理論と実践	定価 1800円
☆第6集	公共料金の理論と実践	定価 2200円
☆第7集	経済開発の理論と実践	定価 1700円
☆第8集	自治体OAシステムの理論と実践	定価 2000円
☆第9集	交通経営の理論と実践	定価 2000円
☆第10集	高齢者福祉の理論と実践	定価 2200円
☆第11集	海上都市への理論と実践	定価 2200円

都市研究報告

☆第3号	公共投資の効果に関する 実証的分析	定価 4000円
☆第5号	インナーシティ再生の ための政策ビジョン	定価 3000円
☆第6号	神戸／海上文化都市への構図	定価 3500円
☆第7号	神戸・コンベンション都市への 政策ビジョン	定価 4000円
☆第8号	集合住宅管理の課題と展望	定価 2000円
☆第9号	地方自治体へのOAシステム導入	定価 5000円

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第45号 ISBN4-326-96069-8 C3331 ¥550E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽2の23の15 定価 550円
振替東京 5-175253 電03-814-6861