

都市政策

季刊 第30号 '83・1

特集 都市と景観

都市景観と快適環境	嶋田勝次
都市再開発と景観形成	白國高弘
地域環境美化と景観	宮西悠司
都市計画と景観行政	垂水英司
緑化と景観	清水忠芳
都市景観と建築デザイン	角野二郎

地方自治体と情報公開 IV高寄昇三

神戸市都市景観形成基本計画(抄)神戸市
神戸市情報公開問題懇談会報告書神戸市情報公開問題懇談会

都市政策

第29号 主要目次 特集 都市と廃棄物

1982年10月1日発行

都市と廃棄物	平岡正勝
廃棄物処理と費用負担	郡嶋孝
廃棄物の再資源化について	伊藤定義
廃棄物処理施設の立地問題	山本寿治
清掃労働の現状と課題	西森保雄
「ごみ」とまちづくり	編集部

第2 臨調と地方自治

高寄昇三

環境美化に関する市民意識調査

神戸市環境局

神戸市リサイクルセンター実施設計報告書

神戸市リサイクルセンター実施設計検討委員会

次号予告 第31号 特集 都市と農業

1983年4月発行予定

新・神戸市農業基本計画の課題	山本修
神戸市農業の地域整備	高山敏弘
都市農協の課題と展望	有働義人
神戸市農業公園構想とワイン醸造	嘉本禎夫
六甲山牧場について	坂本克巳
	福岡順三
海づり公園について	大野敬一

新・神戸市農業基本計画

神戸市農政局

都市と景観

戦後、日本の都市づくりはその骨格づくりや基盤づくりに忙殺された。道路・港湾・下水道、さらに電気・ガス・交通施設などである。

戦後復興期にしても高度成長期にあっても、都市づくりは民間資本の後追い投資であった。社会資本の絶対的不足のため、物的施設の供給だけで精一杯であり、とても都市景観といった面への配慮をする余裕がなかった。

都市づくりにあって、都市景観への関心がもたれるようになったのは、行政一般にあって生き甲斐の追求とか、コミュニティ活動とかが叫ばれるようになってからである。これは給付行政といわれるような分野にあって、質から量、シビル・ミニマム的水準からより高次の市民ニーズの充足といった高水準の行政が求められるようになったからである。

都市づくりにあってこれと同じような市民ニーズに応えていかなければならなくなった。たとえば公営住宅にあって単なる住宅スペースの供給という戸数主義から、環境改善の先兵としての住宅建設へとより高い行政課題の展開である。

そして今日、環境改善からさらに高い行政課題である都市景観の保存・創造が求められるようになった、しかし、都市景観のための法律体系や都市デザインは確立されていない。自治体を中心として行政指導・行政協力などを媒介として都市づくりの一つのシステムとして、それぞれの都市が自主的に作りだしていかなければならない。

しかも景観は私的欲望の充足というよりも、公共的ニーズの充足という色彩がより濃厚であり、一定の秩序とルールによってはじめて形づけられている。そのために都市景観の保存・形成のための政策方向、都市設計がはっきりと定められていなければならない。

眺望権という言葉があるように、景観は一つの財産である。そこに住む市民に快適さ、潤いといった精神的快楽を与えていくだけでなく、観光、コンベンションといった都市活動にとって無視できない要素である。

都市にとって景観は緑化と同じように評価されるべきであるのみならず、都市計画の主導要素として注入されなければならない。

■ 特集

都市と景観

都市景観と快適環境	嶋田勝次	3
都市再開発と景観形成	白國高弘	11
地域環境美化と景観	宮西悠司	33
都市計画と景観行政	垂水英司	45
緑化と景観	清水忠芳	58
都市景観と建築デザイン	角野二郎	72

■ 特別論文

地方自治体と情報公開 IV	高寄昇三	85
---------------	------	----

■ 潮流

神奈川県情報公開条例 (109)	ナショナル・トラスト (110)
道交法によるデモ規制 (112)	人事院勧告凍結 (113)

■ 行政資料

神戸市都市景観形成基本計画 (抄)	神戸市	116
神戸市情報公開問題懇談会報告書	神戸市情報公開問題懇談会	151

新刊紹介	165
------	-----

都市政策掲載論文総目次 (1号~29号)	170
----------------------	-----

都市景観と快適環境

——神戸の先進的動向から——

嶋 田 勝 次

(神戸大学工学部 助教授)

1 都市環境整備への取り組み

神戸市における都市環境整備のための調査研究は、この十数年の間だけを見てもいろいろなところみを実施されて来た。そのうち我々の研究室でタッチして来たものとしてはまず次の三つの報告書がある。

- ① 神戸市街地生活環境図集, 1967年3月。
- ② 神戸市街地における生活環境施設整備計画構想のための基礎研究報告書, 1972年3月。
- ③ 神戸市環境計画資料図集'75, 1976年3月。

いずれも神戸市企画局と共同して、神戸市街地または神戸市域における都市生活環境の状況を把握して、よりよい都市環境の整備を目指そうとして来たものである。

その③は、市街地をフィジカルに区分した地区を22の環境構成要素項目で検討し、地区の環境状況の良し悪しを見出そうとしたもので、まことに早い時期における生活環境への新しいアプローチとして、その後の他都市におけるところみの先駆的役割を果たした。この環境構成要素項目は、A土地利用4項目(人口密度・用途地域・建物用途混合・容積率)、B都市災害4項目(火災危険・水害・騒音・工場公害)、C交通施設5項目(交通機関・交通事故・道路密度・歩道率・道路舗装率)、D生活環境施設9項目(幼稚園保育所・小学校・中学校・日用品購買施設・ポスト郵便局・医療施設・公園施設・下水道・環境阻害施設)である。これらの検討の各項目の環境構成要素それぞれについて優

良か劣悪かを見ると共に、地区生活環境総体としてのレベルを見るための総合評価をこころみしてみた。そのウエイト付けがまことにむつかしいところであり、各項目間の関連がうらはらであることもあったが、とりあえず、安全性 (Safety) が必須条件であるし、保健性 (Healthy) は必要条件であるので、それらの項目をまず重視し、ついで、利便性 (Efficiency) と快適性 (Comfortability) がそれらにつぐ条件であるとして検討を加えたものである。

その②は、生活環境施設の整備を、地域地区の段階構成と施設体系の再編成とからめて、地区整備対策の方向を見出そうとつとめたものである。そのためそれぞれの地区の土地建物の利用状況から人口及び住宅の特性を基盤にもつべきことと、新しい整備のアイデアを求めた。この調査研究からの展開には、当然住民の意見の反映が裏打ちされることが求められる。そのため神戸市企画局ではつづく1973年から75年にかけて、「コミュニティカルテ—これからの住区構想策定のために—」8冊を刊行して、地区診断から計画構想への流れを期待して来た。

その③では、緊急な市街地整備にとどまらず、全市的視野から環境計画情報を整理し、開発計画事業の情報を提供することが、あらたな観点を導くものであることを期し、また全市域の地区別環境指標を、A土地利用状況、B密度構成状況、C人口年齢構成状況、D住宅構成状況のそれぞれ、及びそれらの状況をクロスした条件による地区分類を行い、今後の整備の方向性を示唆した。この結果がそのまま次のステップに直接つながってはいないが、神戸市都市計画局における「市街地整備のための環境カルテ、1978」に、あらたな展開が打ち出されて来ている。この「環境カルテ」は、今後の市街地整備にはそれぞれの地区の特性をよく把握し、それらの地区の課題に応じた手法を見出すべきであり、その問題 (病気) の解決整備 (治療) に再開発 (手術) か修復 (投薬) かを選ぶ第一歩とする基礎資料として、地区診断のカルテを用意しようとするものである。その診断の指標として、1 住宅、2 住工混在、3 道路、4 コミュニティ関連施設、5 中心核、に集約して検討し、それぞれに評価の基準を設けて、各地区の整備に資することを目指したのである。この成果は次に地区計画制度

への大きな手掛かりを与えることとなった。

これら都市環境整備のための多様な動向を眺めると、いずれも環境構成要因を分類整理して、区分した各地区に対応して評価し、総合的にも良悪を一元的に判断して、その対応を見出そうとして来たものである。これらの評価の中に「快適性」についての検討も加えられて来ているが、施設整備の観点に大きくかかわっていた。しかし「快適性」は単に施設に関係するものではなく、地区のもつ歴史・文化・ふんいき・かいわい等の、これまでのいわゆる環境構成要素の範疇になかった。指標化されないソフトな概念が大きく横たわっていることが、次第に明確になって来た。

そこに「アメニティ」(Amenity)の概念が登場して来るのである。

2. アメニティあるまちづくり

「アメニティ」とは、好ましい環境とか快適なところ、心地よさ、感じのよさを示す言葉であり、これまでの都市環境を量的指標で検討を進めて来た方向とは異なった環境の質を内包するものとして、昭和40年代以降にクローズアップされて来た概念である。

都市の計画的整備が、昭和20年代の戦災復興から、昭和30年代の大規模開発、昭和40年代における環境と福祉への展開の時代に、都市環境を質的な面からアプローチするものとして注目され始めたのである。

その「アメニティ」を内包する都市環境づくりの実践的方向は、まちなみ保存の調査やデザインサーベイから起っている。

昭和40年のオレゴン大学における金沢から、東京工大篠原研究室の奈良集落と金沢・高山、東京芸大の外泊・百豪寺、法政大官脇ゼミの馬籠、明治大神代研究室の女木島などの調査がつづいている。これらと軌を一にするように古い伝統的まちなみの保存問題が激化し、京都・萩・倉敷・金沢・高山・津和野・妻籠・奈良井・今井町・白川村などに保存条例づくりの動きから過疎問題や観光開発の課題までからまったまちづくりのテーマにひろがって来る。

一方、都市環境整備を市街地の細かな街路整備の中から進展させて来た流れ

がある。ザイオンやハルプリンらのランドスケープ・アーキテクトのアメリカにおける活動を含めて西欧におけるプラザやモールの定着への注目である。これらは日本でも直ぐ具体的な形をとって現れる。旭川の買物公園(1972)、横浜の馬車道(1976)をはじめ、全国の各都市に商店街振興をともなって、豊かな都市の外部空間の形成となって行くのである。

神戸市では、これらの時代背景の中で、都市全体のアメニティづくりへの取り組みが行われて行く。昭和46年のグリーンコウベ作戦、47年の神戸クリーン作戦、神戸市民の環境をまもる条例、51年の神戸市民公園条例の制定があり、みどりと彫刻の道・花と彫刻の道・山麓リボンの道・北野道路環境整備・東灘酒蔵道路環境整備・南京町街路整備などの事業が次々と進んだ。

しかし更に画期的な動向は、昭和48年から始まった都市景観形成への一連の動きである。我々の研究室が主体となって神戸市都市計画局の方々と進めてきた都市景観の概念づくりと地域景観調査がそれである。これらの調査結果は、51年12月発足の第一次神戸市都市景観審議会にも反映された。審議会の討議の成果は、昭和52年11月「神戸らしい都市景観形成をめざして」と題するユニークな答申となって現われる。

3 都市景観へのあらたな展開

神戸市の第一次都市景観審議会の答申の内容は、「神戸市の都市景観を守り育てる施策を進めるにあたり、その基本的な理念及び施策のあり方について」の諮問に答えたものであり、(1)都市景観ととりくむ基本姿勢、(2)神戸市の都市景観の特性と課題、(3)景観整備推進のための提言、(4)提言実現のために、という内容より成っている。

この答申を受けて、昭和53年10月に神戸市都市景観条例が制定された。神戸らしい都市景観をまもり、そだて、つくって行くため、都市景観形成地域・美観地区・伝統的建造物群保存地区の指定から、景観形成指定建築物等の届出、景観形成市民団体の認定、助成等について定められ、更にあらたに都市景観審議会の設置が決められ、また市長の責務の中に都市景観形成基本計画の策定が

あげられている。これまでのいくつかの都市景観へのこころみから多様な時代背景がここで集約出来たともいえるものとなっている。

この都市景観条例にのっとなって、昭和53年11月に早速神戸市都市景観審議会が発足した。その会長に私自身が選ばれてまことに光栄と感ずると共に、これからの検討事項の大変さに思い余ったのである。委員は建築家・緑地計画家・画家・彫刻家・建築史家・法律家等の多彩な顔ぶれである。

その審議会への諮問内容は、(1)都市景観形成基本計画の考え方について、(2)都市景観形成地域について、(3)美観地区について、(4)伝統的建造物群保存地区について、(5)景観形成指定建築物等届出地域について、(6)その他都市景観形成に関する重要事項について、となっており、神戸市域全体の都市景観に関する課題が包含されているともいえる。そこでまず地域別で緊急と思われるところから審議を開始した。

これまで北野山本地区と税関線沿道地区についての審議は終り、前者については54年10月、後者については56年6月に、景観形成の地域指定と景観形成基準が決められている。現在、旧居留地地区と灘・東灘酒蔵地区について審議が行われている。

更に神戸市都市景観形成基本計画については、2カ年の審議の結果、57年3月答申し、それをふまえて57年7月、やっと完成した。「都市景観マスタープラン」とも略称しているが、神戸らしい都市景観の形成をめざして、第1部「都市景観形成のための基本方針」第2部「景観類型別の景観形成計画」第3部「都市景観形成基本計画の運用と整備施策」から成り、神戸市域の全般的景観の方向付けをストラクチュアプランとして明確に示すと共に、それぞれの地域における課題をローカルプランとして細かく検討するシステムを打ち出している。

昭和48年以來といつか53年以來といつか長い検討結果の一区切りが出来たと思えるのである。

最近、全国の各都市でまちなみ保存の問題から、更に街路整備の推進から、もっと広く都市景観の全般的検討にやっと入って来たと思われる。たとえば次

のような報告が現れ始めた。

○大阪市建築美観委員会：「大阪市における建築美観誘導について（報告）」
56年1月。

○北九州市都市景観審議会：「北九州市の都市景観について（一次答申）」56
年3月。

○札幌市都市景観委員会：「札幌の都市景観を考える—その基本的提言—」56
年12月。

これらはまず都市像と都市景観から、都市景観の分類、都市美観の誘導方策
や都市景観づくりへの今後の方策をあげている。神戸市がそれらの検討から条
例づくり、そして景観マスタープランの策定に進んだのに対して、他の諸都市
ではどのような方向に展開して行くのか興味をもって見守って行きたいと思っ
ている。

4 近代建築への注目と建築文化賞

都市景観は物的には、道路・広場空地・建造物によって構成されている。そ
のうち建造物の占める役割は大きい。都市は建築の集積ともいえるとするれば、
その建築に注目すべきことは当然である。

我々の研究室では、神戸・阪神間を中心とする明治以降の近代建築について
注目して来た。幸い神戸市教育委員会の要望により、神戸市街地に現存する近
代洋風建築物の分布調査を日本建築学会近畿支部の一員として参加し、その概
観をリストアップすることが出来た。その結果は、兵庫県建築士会25周年記念
「建築ガイドブッカー兵庫／建築の歩み」（昭和52年5月）の資料ともなり、
また日本建築学会で全国的に取り組まれた「日本近代建築総覧—各地に遺る明
治大正昭和の建物」（1980年3月、技報堂）の兵庫県部分の基礎となった。

神戸は明治維新以降、急激な発展をとげて来ているので、近代建築史上看過
出来ない都市である。明治初期居留地時代のコロニアル建築から、明治中期の
本格的西欧の伝統を示す様式建築、そして大正期から昭和初期にかけての新しい
近代的息吹きを果敢に表現しようとした建築群、更に戦争への鼓舞を示すと

もとれるナショナルリズム建築から、その予兆への抵抗を表したともとれる建築など、歴史を建築でトレース出来る都市となっている。それが都市に歴史文化の蓄積を示し、都市景観に厚みをもたらすものとなり、それらの建築が都市のシンボルともコアともなって、都市を秩序付ける大きな役割を果たすものにも育って行くのである。

最近保存が決まった明治35年の旧兵庫県庁舎はフランス・ルネサンス調の格調高い建築であり、取り壊しのうわさのある明治37年の神戸地方裁判所はドイツ・ルネサンス風の堂々たる建築であり、この二つは神戸でも好一對の都市景観形成の大きなポイントとなるものである。また57年11月開館した神戸市立博物館は昭和10年に建築された威厳あふれる古代ギリシャのデザインが、旧居留地地域の中心的存在として再生しているのが嬉しい。

都市は建築のデザイン感覚や材質感によって、その風格が決定付けられるとでもいえるのではなからうか。立派な建築の保全とみごとな建築の創造が、都市の豊かな表情をつくって行くものであり、ますます建築への注目を期待したいものである。

神戸市では、全国ではじめてではないが、比較的早い時期、昭和49年から52年、55年と、3年毎に、神戸市建築文化賞の表彰制度が行われて来た。神戸の建築文化を高め、美しい神戸のまちづくりに貢献する目的をもって設けられ、これまで14の建築作品が受賞している。

(1)自然現象及び歴史的風土への配慮、(2)地域社会への配慮、(3)デザイン性及び技術力、(4)総合的評価、の4点の評価に照らして、神戸らしいものが選ばれている。この選定に当たっても、市民による推薦を受けた作品について、専門家から市民代表まで入った選考委員によって決定され、その作品（建築主・設計者・施工者）に与えられるという形をとっており、建築のもつ意義が新しくクローズアップされているともいえるものである。

5 これから更に

都市はさまざまな社会経済文化活動の集積であり、たえず都市の環境や景観

は造成されつづけている。そこではそれらの蓄積を保全して行く立場から育成して行く立場と新しく創造して行く立場が関連して来る。それらに關係する主体がそれぞれどういう目的をもって行動するかによって、美しい都市、豊かな都市、親切な都市、分りやすい都市、うるおいのある都市が生まれて来る。行政者・事業者・市民・専門家それぞれの役割に応じて、どうよい都市づくり、まちづくりを指向して動くかにそれはかかっているものである。

また、水・緑・彫刻・看板・舗装等の細かいものまでへの配慮が、これからますます要望されて来るし、都市の多様な空間を如何に長く管理運営出来るかのソフトな課題が、これからの都市景観のきめ手になることを思う時、そういう受け皿になり得る空間や環境づくりの組み立ての実現をみんなで考えて行きたいものである。

神戸市を中心とした都市景観形成への先導的ところみを見ながら、この機会に更にその都市づくりの方向が長く持続することをますます望みたい。

都市の快適環境は、景観形成への努力が大きな鍵となって来ているからでもある。

都市再開発と景観形成

白 國 高 弘

(環境再開発研究所長)

はじめに

再開発事業によって建設された建物とそうでない建物とでは、その設計過程において、大きな差がある。

最も大きな差は、施主の数の問題である。

一般の場合、施主と設計者は1：1であり、設計理念あるいは方針のディスカスによってまとめればよい。しかし、再開発の場合は、権利者（再開発施行地区内に土地あるいは建物を所有する人）が少ない場合でも数人、多い場合となると数十人から数百人にも達する。

十人十色というように、考え方も権利者の数だけあって、1つにまとまったり、施主と設計者の1：1の対応といったことは、望むべくもない。

次に、各権利者にとっては、ビルの外観がどうこういう前に、自分自身が取得できる床の大きさ、場所、価額が最大の関心事であって、1円でも安い床が要望される。立派な外観の建物を建てるよりは、少しでも安い建物を建ててほしいと願うのは無理からぬ話でもあろう。安い費用で、より立派な建物を建てるのが大事であることはいうまでもないが、そううまくはいかないのが現実である。

このような再開発の実情のなかで、ファサードを中心とする景観形成とのかかわり方を論ずることは、きわめて困難であり、一般論を展開することは笑の少ないものと思われる。

再開発の目的が、街づくり一とくに環境整備、環境改善にあることに留意し、「環境」面からの景観形成に視点をあてて、そのなかでできるだけファサ

ードや、空間構成といった面にも言及することとする。

そのため、できるだけ各地区の事例を中心とし、その設計、建設の過程で考えられたこと、あるいは、その結果と評価といった点に照準をあてて、以後の展開をはかることとする。

1 再開発にみる景観形成の過程と役割

(1) 街の骨格づくり

今日的再開発の歴史は、昭和35年の「住宅地区改良法」昭和36年に制定された「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律—いわゆる市街地改造法」と「防災建築街区造成法」にはじまるものといえよう。(もちろん、それ以前にも、これら法律の前身となったものなど、いくつかあるし、街の基盤づくりとしての土地区画整理法があることはいうまでもない。)

これらの法律の内容にみられることは、街の骨格としての公共施設(道路及び駅前広場)づくり及び街の防災不燃化に重点がおかれ、今日の再開発の主要テーマとなっている環境問題は、附随的問題として提起されている。

すなわち、自動車交通に対応するための都市構造の改革と木造都市からの脱皮が、都市再開発の焦眉の課題となっている。

そのため、この頃の考え方の中心には、高層建物、近代技術を生かしたファサード、鉄筋コンクリート造といったことが良いという評価の原点であり、周辺との調和とか、人間的空間といったような事柄は、二の次であって、鉄筋コンクリート造の建物が建ち並ぶことが、街として美しい街、景観的にすぐれた街としての評価をうけるといった考え方が、主として流れており、景観形成といった考え方については、今とは大きな差があったわけである。

もちろん、個々には、それぞれの立場ですぐれた建物を建てたいと願い、多くの努力が重ねられたわけであるが、1敷地における建物の単体評価にとどまり、群(街並み)としての考え方は少なかった。

そして、この時代(昭和40年代当初頃までの約10年間)の再開発は、木造密集市街地の中に忽然と高層の鉄筋コンクリートの近代的ビルが建っていき、近

代的街のシンボルとして、位置づけられたわけである。

(2) 環境整備

(ア) 商業環境の整備

公共施設整備からはじまった再開発事業が逐次進行するなかで、それだけでは街づくりにはならないとの意見が各分野からなされ、昭和44年の「都市再開発法」の制定によって、大きな転換期を迎えることになり、本格的な再開発の時代が幕明けすることとなった。

従来の公共施設整備を必須条件とした再開発から、公共施設の整備を必ずしも必要としない再開発へ。

また、公共団体のみに限られていた施行者能力を民間の組合にまでその能力を認めたことなど、制度的にはいくつかの抜本的改革があった。

しかし、根本的に変わらなかった問題が1つある。それは、再開発事業の仕組み、すなわち、事業成立のための経済的メカニックが、土地の高度利用による収益を再開発事業の経済的パワーとする点である。その結果、事業可能な立地条件として、この土地の高度利用による収益が可能な地区が再開発事業の適地として選ばれることになる。

そして、その結果再開発といえば「商店街再開発」とか「駅前シリーズ」とかいうように地価の高い地区（そのほとんどが商業地）が候補地として事業化が進んでいくこととなった。

その結果、全国各地で商業再開発が展開され、従来の商店街の街並みがなくなって、新しいショッピングセンターとして、衣替えしていくこととなる。

その頃は、まさに高度経済成長の真只中にあり、大きいものがもてはやされ、スケールメリットが最も大きな力を発揮した時機である。

この頃の再開発によって全国の主要都市の都心といわれる商店街は、従来の個店が両側に立ちならぶ対面商店街から、1つの器の中に専門店、大型店といった大規模、小規模あるいは各種業種を集積させたショッピングセンターへと変貌していくことになり、商業環境は、大きな様変わりをし、駅前商店街は駅前ショッピングセンターへ、2階建の木造家屋で1階で商売をし、2階で生活

をしていた商店街が一転、近代的商業ビルに生まれかわり、商業と生活が分離され、専門店の店舗へと移っていく。

この時代、全国主要な都市の駅前あるいは中心商店街の商業環境は大きく変化し、駅前から1歩入れば旧態然としているが、駅前には近代的商業ビルが建ち、一見、近代都市の様相を呈する都市が出現した時代であると同時に「顔づくり構想」による再開発が、駅前及び商業空間の景観形成に大きな役割を果たすことになった。

(イ) 住宅環境の整備

昭和40年当初から昭和50年当初にかけては、前述した如く、もっぱら駅前及び商業環境の景観形成が進行したわけであるが、再開発による商業床の飛躍的増加が過当競争を生み、商業活動に停滞がみえはじめるると同時に、経済状況も、昭和48年の石油ショック以来の不況下に入り、商業床中心のそれまでの再開発が転換をせまられることとなる。

その間、再開発の制度上においてもいくつかの改正が行われ、居住環境の整備に多くの助成が行われるようになるなど、再開発事業も住環境整備へと方向転換しはじめることとなる。

とくに、既成市街地から人口がどんどん減少し、周辺部へと人口が移住していく、いわゆるドーナツ現象の結果、市街地への人口定着と、人口呼び戻し策の有力手段として再開発による市街地での住宅建設がクローズアップされてくる。

しかし、再開発事業がもつ、土地の高度制用による収益還元という事業成立のシステムがあるかぎり、どこの地区においても、事業が可能ということはなく、事業成立の適地は、なかなか少なく、再開発といえば住環境整備といわれるまでには、まだまだ時間が必要である。

とはいえ、今後の再開発がまちがいなく、住宅再開発へと指向していることは事実であり、大きな潮流となっていくことも確かなことである。

日本の国が、人口に対し、土地が圧倒的に少ないという状況下において、土地の高度かつ有効利用はさげられない手法であり、ある調査によれば独立住

宅、中層集合住宅、高層集合住宅をモデル的に想定すると、既成市街地に対し、独立住宅が2.99倍、中層集合住宅が1.02倍、高層集合住宅が0.55倍の土地が必要となるという結果がでている。

再開発による住環境整備が、今後とも高層集合住宅という形式を中心として行われていくことは疑う余地のないところであり、それ故、市街地における住宅地景観は、高層集合住宅による景観形成が進行していく結果となる。

居住環境整備型市街地再開発は、まだその例が少なく、現状ではむしろ住宅地区改良事業がその先導的役割を果しつつ、市街地再開発事業によるそれがあとを追っているのが現状である。

これら2つの手法による結果が、景観形成上どのような違いをみせるのか、いまだし事業の推進を見守る必要がある。

(3) 民間投資の誘発—景観形成における先駆的役割

再開発事業が行われている地区は、程度の差こそあれ、旧態然とした木造低層家屋が密集し、立地的にも環境的にも街のつくりかえが必要とされる地域であり、しかも民間の力だけでは、どうしても事業化がむづかしい地区ということになり、再開発法のもついろいろの事業上の恩典を活用して、街の改造—再開発—が実施されることとなる。

そのため、再開発事業が完成した地区は、その時点では周辺環境とはアンバランスであり、そこだけが孤立あるいは独立したかたちとなり、むしろ異和感の方が強い場合が少なくない。

また、その時点では、周囲に低層木造家屋をひきつれて、その中央にこつ然と近代的ビルが出現することになる。

しかし、1つの事業には、多額の費用が必要であり、周辺環境あるいは経済活動を大きく刺激する結果となる。

とくに周辺地価の高騰は大きく、また、関連業種・関連施設の立地が可能となり、再開発事業を引き金として、周辺の開発が漸次行われていくことにより、従来の街なみが新しい街なみに、あるいは、街の空間構成が変化し、数年後には、異様であった再開発ビルが普通となり、開発から残された空間が、む

しろ奇異なものと感じられるようになる。

このように、再開発事業によって今まで眠っていた街が新しい街へと息づくための先駆的役割を果たすことが多い。

その場合において、再開発ビルに続くビルが、再開発ビルのもつ計画あるいは設計のポリシーを引き継いでくれるかということ、必ずしもそうではなく（そのための規制の方法がない）、また逆に、再開発ビル計画が、景観形成上のポリシーを持って設計されているかということ、それも必ずしもあると断言できないのが実状であろう。

しかし、いずれにしろ、旧態然とした街なみ（景観一良くないと思われる場合が多い）が、新しい景観形成をはじめめるための起爆剤としての役割を果たしてきたことは、大きな評価といえよう。

2. 各地区の事例にみる景観形成の考え方とその評価

ここで取扱い事例については、筆者が直接、間接になんらかのかたちで関与したものを中心とする。

(1) 事例の分類

事例を景観形成という観点からみた場合、おおむね下記の類型に分類することができる。

① 沿道整備型

これは、幹線道路沿に再開発ビルが建設され、いわゆる道路軸景観を形成していくもの。

② 駅前広場整備型

これは、駅前広場の整備を中心として、駅前景観あるいは「顔づくり構想」として景観形成をしていくもの。

③ 環境整備型

これは、商店街や住宅地における商業あるいは住宅環境の悪い地区において、商業の近代化あるいは住環境整備の観点からのもので、いわゆる商業業務地景観及び住宅地景観を形成していくもの。

④ シンボル型

これは、地区におけるシンボルとしての性格をもって整備されるもので、いわゆるランドマークとしての景観形成をしていくもの

もちろん、1つの再開発事業が、①～④のうち、1つだけの性格ではなく、いくつもの側面をもっている場合が少なくない。

景観形成別分類

分類	事例	
	事業名 (事業内容)	ビル名称
① 沿道整備型	大橋地区市街地改造事業	神戸デパート 大橋スカイビル
	三宮地区市街地改造事業	サンプラザ
	三宮東地区市街地再開発事業	サンピア
	税関線沿道都市景観形成地域における民間共同ビル建設事業	フラワーロードビル (仮称)
	国鉄芦屋駅北地区市街地再開発事業	芦屋第1ビル(仮称)
② 駅前整備型	六甲道駅前市街地改造事業	メイン六甲
	夙川駅前市街地再開発事業	夙川グリーンタウン
③ 環境整備型	三宮東地区市街地再開発事業	サンパル サンピア
④ シンボル型	税関線沿道都市景観形成地域における民間共同ビル建設事業	グリーンシャポー
	神戸市営地下鉄関連事業	新長田地下鉄ビル

(2) 景観形成における考え方とその評価

(ア) 沿道整備型

① 神戸デパート及びスカイビル (大橋)

神戸デパート及びスカイビル (昭和40年竣工) は、全国最初の再開発事業 (当時は市街地改造事業といわれていた) として、神戸の大橋地区に誕生したものであり、両ビルとも国道2号線に面しており、当地区の主要な景観形成の建物となっている。

このビルのもつ最も大きな評価は、竣工後10年近くも当地区のシンボルとして君臨し、現状にみるように国道2号線沿にビルラッシュをおこす開発の引金

となったことであろう。

これは、まさに景観形成上も大きな評価といえるが、再開発事業のもつ所期の目的を十分に発揮したものといえよう。

ファサードとしては、神戸デパートが商業ビルとしての風格をもち、横方向のデザインの多い建物のなかで、縦方向のデザインをとということで、プレコンをルーバー状に用いてその目的を果たした。今もその当初の意図は生きている。

また、スカイビルは、バルコニー方式では国道から洗濯物が丸見えであると

の考え方からサンルーム方式をとり、洗濯物が直接見えないようにその工夫がされている。

これは、騒音防止の効果を合せてもっている。

さらに、市街地住宅のファサードは、団地のそれとはちがうべきであるとの考え方から、できるだけ住宅を感じさせないようにとの考え方がホテル風のファサードを

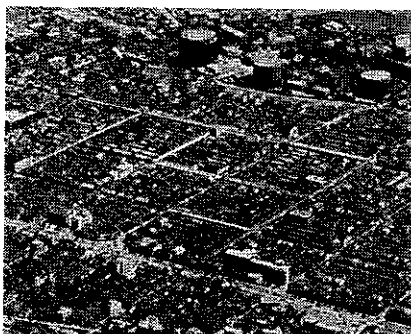


写真1 大橋地区の再開発前の現況

(手前にある鉄筋の建物(2つとも学校)以外はすべて木造である)

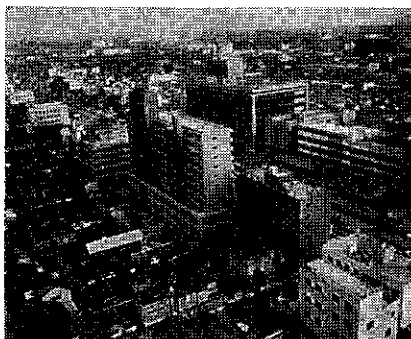


写真2 大橋地区の再開発後の現況

(再開発により木造低層建物群にのみか高層建物が出現し、街の様相が変化しはじめる)



写真3 大橋地区の現状写真

(高速道路が走り、周辺には高層建物が林立し、再開発後の異和感はなく、街の様相は一変してしまっている)

生みだした。

現在は、排気ガスのため黒ずんではいるが、デザイン的には十分今日的であるといえる。

とくに、スカイビルは、土地の最も高い角地をオープンスペースとして開放し、当ビルの商業立地の向上をはかるとともに、空間構成上もそれがゆとりとなって買物客の息抜きの場となっている。現在では、看板などが乱立し、当時の意図を十分生かされていない面はあるにせよ、景観形成上高く評価されるべき事項である。

② サンピア

新生田川の右岸線に沿って、緑の屋根と14階の偉容をほこっているのがこのサンピアである。

三宮駅周辺からも、手にとるようにみることができる。

この建物は、これまでになく新しい提案と試みがなされており、景観形成上からは、公営住宅としてはじめて緑の屋根をつけたことが特筆される。

これまで市街地の高層住宅は、そのほとんどがトーフを切ったような直方体であった。そこには、人間的うるおいとか、あたたかさとかいうよりは、機能の追求が先んじられた。屋根をつけることにより、住宅としてのやわらかさ、あたたかさが強調され、無味乾燥になりがちな市街地高層住宅のファサードに

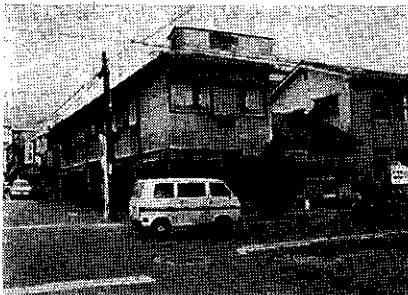


写真 4 三宮東地区における再開発前
(サンピア)の街なみ

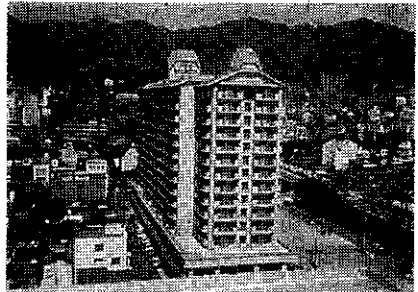


写真 5 三宮東地区における再開発後
(サンピア建設後)の上空からの
景観

(再開発前とはほぼ同位置の上空から撮っている)

一石を投じている。

今後、このビルの周辺では、いくつかの再開発事業が計画されているが、それらの建物にも屋根がつくことになれば、大きな役割をはたす結果となろう。

また、屋根の緑色も「神戸らしい」色の1つとして提案されているわけである。

住宅に必要な人間らしさ、明るさ、清潔さ、暖かさといったことの表現として、緑色が適当かどうか。その評価は、日が経つとともに、市民が下すことになるだろう。

なにはともあれ、サンシティ計画の住宅ゾーンにおける景観形成の将来の1つの方向を提案している点において評価することができる。

③ フラワーロードビル（仮称）

神戸市役所の真向い（東側）に現在建設中のビルであり、竣工は、59年度の予定である。

この事業は、法定再開発事業ではなく、民間デベロッパーによる地主、家主の共同建物建設事業であり、税関線沿道都市景観形成地域（昭和56年6月30日設定）における景観形成規準適用第1号ビルでもある。

この地域の建物は、高さ、壁面線、ファサードなどについての規制がある。

この事業は、とりあえず第1期事業であり、引き続き2期、3期と事業化をはかっていくことにより、神戸市のメインゾーンとしての景観形成に果す影響は、非常に大きいものがあるだろう。

個人個人の建替えではペンシルビルになるのを、共同ビルによりそれを防ぎ、全体として、より優れた景観形成に寄与している点に当再開発事業の評価があるだろう。

④ 芦屋第1ビル（仮称）

国鉄芦屋駅の北側において施行されている再開発事業であり、58年夏の竣工を目指して、急ピッチで工事が進められている。

これは、国鉄沿にはしる鉄道沿西線の拡巾に伴って、その道路と国鉄との間の用地に再開発ビル（法定再開発事業）を建設するもので、景観的にはまさに

沿道整備型の典型ともいえる。

このビルは、1階が店舗、2階～5階が住宅であるが、全体としては、芦屋らしさ—高級住宅地のイメージの発揮と1階店舗の個性の発揮、歩道整備と街路樹による道路環境の整備が、景観形成上の主要ポイントとなった。

そのため、屋根つき（スレート葺）タイル貼の瀟洒な建物のファサードにより、芦屋らしさのイメージを生かす努力と外観に凸凹につけ、約200メートルの単純になりがちな街なみに変化とうるおいをつけている。

この事業は、さらに芦屋川まで拡張され、芦屋川と駅前をむすぶ新しい芦屋の道路景観を呈することになる。

そして、その景観は、従来の芦屋には見られない全く新しい道路景観が創り出されることとなる。

その結果、鉄道沿西線の北側に残る従来どおりの景観と南側に出現する新しい景観とが「その調和」と「芦屋らしさ」の点において、どのような評価をうけるか注目したい。



写真6 国鉄芦屋駅北地区における再開
発着手前の街なみ

(左手の街なみが再開発により景観が変化する)

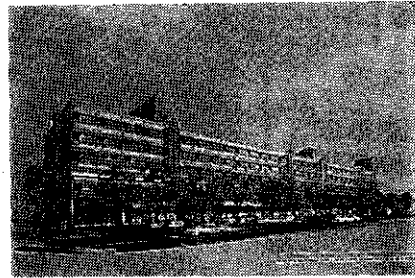


写真7 国鉄芦屋駅北地区における再開
発後の街なみ予想図

(建物整備と同時に歩道及び街路樹等の整備が行われる)

(イ) 駅前整備型

① メイン六甲

国鉄六甲道駅の南側に建っている4つのビルの総称である。

この事業も、神戸デパートと同様市街地改造事業として施行されたものであ

り、駅前広場を取り囲むかたちで配置されている。

この事業の場合、景観形成上重要な点は、駅前広場の空間構成と、六甲道駅前線に残された大橋による中央分離帯であろう。

まず、駅前広場は、機能上、バス、タクシー及び自家用車の用に供しており、普通であればそれでおしまいで、殺風景な空間が残る結果となる。

しかし、当六甲地区では、駅前広場の構成を従来どおりの交通広場とは考えず、栄えるまちづくりのために駅前広場を大いに役立てようと考え、それまでは、困難であろうと考えられていた駅前広場の概念を変え、コミュニティ広場、買物広場として位置づけると同時に、交通広場としての機能も生かした設計としている。

広場には、憩いの空間があり、川や滝があり、さらにシンボリックに時計塔を置くなど、人と車と店舗が一体となった空間の演出ができています。



写真8 国鉄六甲道駅前地区における再開発後の駅前広場の景観

(バス・タクシーだけでなく、コミュニティ広場、買物広場としての機能をそなえている)

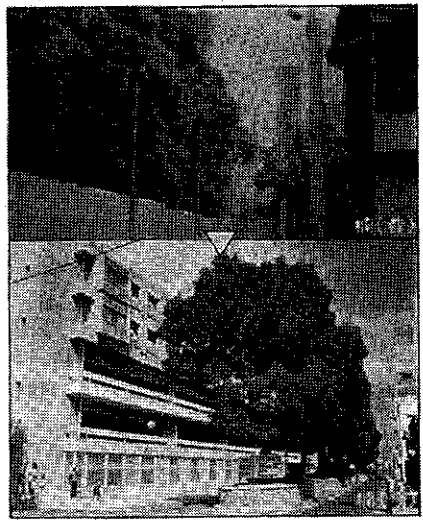


写真9 国鉄六甲道駅前地区における再開発後の街路景観

(再開発前の橋が保存されることにより、周辺との調和に役立っていると同時に、すぐれた街路景観及びコミュニティ空間を演出している)

これは、再開発事業ならではのパワーであり、もし、この駅前広場が他の方法でできていたなら、このような広場はできていなかったと言い切れるであろう。

次に、当事業によって整備した六甲道駅前線（巾員15メートル）の中央分離帯として、大楠の樹列があるが、これは、周辺環境との調和、うるおい、豊かさといった面で、非常に大きな役割を発揮しており、景観形成上すばらしいものといえよう。この楠は、再開発事業前に現地にあったものをそのまま保存し、計画の中に生かしたものであり、再開発は旧態を全てつぶし、新しく建替えるとの画一的な考え方から脱し、旧態の中に良いものがある場合、それをどう「活用するか」あるいは「活用したか」の見本ということがいえる。

この楠を残すため、道路構造及びビル計画に、いくつかの制約が加わったことは、事実であるが、今日残っている大楠の樹列をみると、それらの制約などに変えがたい財産ということが出来る。

当メイン六甲の場合、これらの事例は景観形成上、特筆に値することであり、まさに、それが再開発という事業であったればこそ可能であった点に大なる評価ができよう。

② 夙川グリーンタウン

阪急夙川駅の南側に建つ14階建の建物が夙川グリーンタウンである。

夙川といえば、阪神間でも有数の高級住宅地であり、その駅前に14階というビルが出現したわけであるから事業そのものも非常に大変であったばかりでなく、景観形成の上からもいくつかの点について、特に留意しなければならなかった。

その1つは、14階建の建物をあまり大きくみせないための工夫。

2つは、周辺に緑の多い景勝地であるから、ビルの計画にも十分緑をとり入れること。

3つは、カラーコントロールとファサードである。

まず、大きさについては、14階部分を少なくし、低層部分、中層部分そして高層部分というように住宅棟を3段階に分け、その緩和をはかる一方、建物を

階段状にすることにより切り立ったイメージをなくしている。

緑とオープンスペースについては、1階が店舗であるため、どうしても1階で確保することはできず、その代替として、4階を全部ピロティ方式とし、十分な植栽をほどこすことによって、子供の遊び場とし、公開空地として、周辺にもその部分を開放している。

現在では、植樹も育ち、立派な庭園となっている。ただ、4階というだけに、その内容のわりに効果と価値が低いのは、再開発事業としてやむを得ない事なのであろう。

カラーコントロールについても、シックで落ち着いた色で、かつ、人間的な暖かさを感じさせるということをもっと一に、アイボリー系統を主体とし、庇には瓦を配し、周囲の住宅とできるだけ異和感をなくすよう努めている。

従来、再開発ビルがややもすれば、ビルのデザインや、周辺との調和という面に創意工夫が少なかったように思えるが、夙川グリーンタウンにおいては、それに気を配ったあとがうかがえるところが評価できよう。



写真10 夙川地区における再開発前の状況

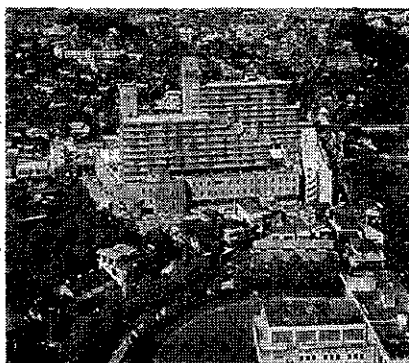


写真11 夙川地区における再開発後の景観

(緑豊かで閑静な住宅地に再開発ビルー夙川グリーンタウンが出現したが階段状の建物、色、瓦葺により異和感が和らげられ、新旧共存の落ち着いたたたずまいをみせている)

(ウ) 環境整備型

① サンプル

国鉄三宮駅の南側に真白な外観をもつ10階建の建物がサンプルである。



写真12 三宮東地区の再開発前（サンプル建設前）の街なみ
（木造の旧態然とした商店がならんでいる）



写真13 三宮東地区の再開発後（サンプル建設後）の景観

（木造家屋群のなかにサンプルが出現し、風車が象徴的に設けられている）

この建物は、市街地再開発事業によって建設されたものである。

この事業の場合、景観形成的に重要なことは、1街区が1団地計画として、4つのビルがほぼ同時に事業化され、全く新しい街が出現したこと。4つのビルが協力して、市街地の真中にポケットパーク（約250坪）が確保できたこと。

そして、サンプルというよりは、風車のあるビルといった方が分かりやすいシンボルとしての風車があることであろう。

まず、1街区が一時に、4つのビル（1つは、これからであるが）によって生まれかわった事例は少ない。

それも、それぞれ異なった事業によって、1街区が生まれかわったわけであるから、周辺の環境とは、調和の点で問題はあるにせよ周辺が将来それと同様の変化をみせることは容易に想像できることである。

これらは、上位計画としてのサ

ンシティ計画にもとづき、着々と事業化されている結果である。

終戦後、ずっと今日まで木造家屋が神戸の表玄関である三宮駅のすぐ前に立地していたことは、100万都市神戸にとって大きな都市問題であり、今、まさに、駅前が100万都市にふさわしいように変わりはじめたわけであり、このサンパルは、その先発隊ともいうべきものである。

また、市街地の中心に250坪の公園（時価10数億円）が確保できたことは、将来のオアシスであり、ビルの林立する中においてその存在価値は高く評価されると同時に、これらのビルの価値を高める上でも評価されるであろう。

4つのビルがそれぞれ手前勝手に建設されていたらこのようなことは不可能であり、再開発だけではないにしろ、街づくりという理念の上においてはじめてなし得た結果である。

サンパルの屋上の風車については、生まれかわる街のシンボルとして、当地区再開発のパイロットビルサンパルに設けられた。

結果は、サンパルという名より、風車のあるビルといった方が分かりやすいように、当地区のシンボルとしての役割を十分に果たすとともに、将来ともに1つのランドマークとして、景観形成上位置づけることができよう。

風車をシンボルに選んだ理由は、国際都市神戸の表玄関に姉妹都市ロッテルダム（オランダ）のシンボルとしての風車を置くことにより、国際親善にも一役買おうとするものである。

いずれにせよ、街づくりという大枠の中において、再開発事業、公共施設建築物建設事業、民間の手によるビル建設事業など、各々が、上位計画にもとづいて栄える街づくりに努力した結果が、景観形成上、とくに環境整備の面において多大なる力を発揮しえた点に評価の価値があろう。

(イ) シンボル型

① グリーンシャポー

国鉄三宮駅の山側に赤レンガ色のタイルに緑の屋根のついたビルがグリーンシャポーである。

当ビルは、法定再開発事業ではなく、等価交換方式による純粹の民間再開発都市政策 No.30

事業である。

名前のおお屋根（建物の帽子）が緑色であるところから、英仏混成語のグリーンシャポーと名付けられたわけである。

これは、三宮の駅前にはシンボリックな建物がなく（たいていの都市の表玄関には代表的なシンボルビルがある）、神戸らしい建物でシンボルとなる建物という考え方のもとにデザインされたものである。

そのため、事務所ビルとしては珍しく屋根があり、ステンドグラスをちりばめた光る時計が8階部分にとりつけられている。

また、全体的デザインの流れは、異国情緒のあるまち一神戸のムードを生かすため、近代建築のモダンさよりも、洋館風のたたずまいとなっている。三宮駅のプラットホームに立って、周囲を見回してみると、駅前のシンボルビルとしての景観を形成している。

現在は、種々の事情により、いくつかの看板が壁面にとりつけられ、景観上、建設当初より評価はややおちるが、ビルオーナーが、ビルのガラス面には看板は（文字を書くこと）絶対許可しないとの方針によって、それだけは、今も守られている。

いずれにせよ、民間の開発ビルが、神戸の表玄関三宮の駅前を意識し、色、形、光る大時計など、シンボルビルへの配慮がみえるところに評価の価値がある。

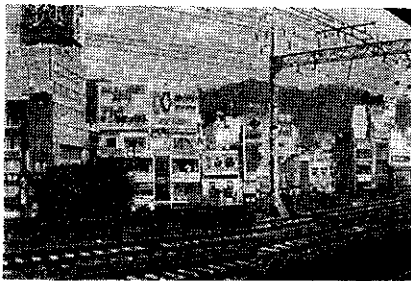


写真14 グリーンシャポー建設前の駅前の景観

（建物より看板の方がよく目立ち、看板用地の感さえあつた）



写真15 グリーンシャポー完成後の駅前の景観

（神戸の駅前としてスツキリと衣替えし、屋上の大時計と緑の屋根が象徴的である。屋上の広告塔が気になる）

② 新長田地下鉄ビル

当ビルは、国鉄新長田駅の山側に赤レンガ色のタイルに、こげ茶色の屋根がついており、壁面にハトのデザインのある建物が新長田地下鉄ビルである。

この建物は、もともと地下鉄の排気筒ができる敷地に、それだけではもったいないということでビルが計画され、ビル内にその排気筒をとりこんだものである。そのため、ハトのデザインのある部分が地下鉄の排気筒となっている。

神戸の西の副都心として位置づけられている新長田駅の南に、建設当時西日本一背の高い公団ビルジョイプラザが誕生した。

当ビル計画は、敷地的にも経済的にも、すべての面で、このジョイプラザと比較すると、大人と子供ほどのちがひがあり、何の存在価値もない建物になってしまうおそれが多分にあった。

そのため、副都心のシンボルとして、また、名実ともに副都心になってほし

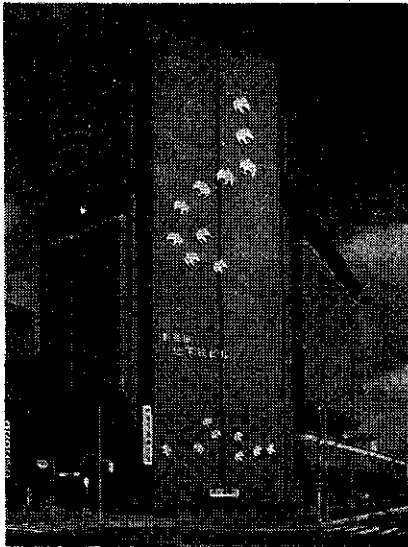


写真16 地下鉄ビルの外観

(地下鉄の排気筒の壁面にデザインされた鳩が象徴的であり、西の副都心新長田のシンボルマークとなりつつある)

いとの願いをこめて計画されたものであり、壁面のハトもその一端のあらわれである。

現在、この建物をみるにつけ、周辺との調和という点においては、不調和そのものであり、孤立しながら、唯一人で頑張っている感が強い。

しかし、良きにつけ、悪きにつけ、景観形成上、新長田のシンボルビルとして位置づけることができるであろう。

このビルが、周辺と調和した時、新長田は、名実ともに副都心になった時かもしれない。

なお、このビルは、神戸市の建

築文化賞の受賞作である。

3 都市再開発における景観形成

前述した如く、都市再開発における景観形成上の役割と評価について、各地の事例（とくに神戸市内）を中心として述べてきたわけであるが、それらのなかから、都市再開発における景観形成上のいくつかの特徴をみる事ができる。

以下、それについて述べることにする。

(1) 景観形成の誘導

都市再開発は、環境上好ましくなく、土地の高度利用がなされていない地区において事業化がはかれるわけであるから、当事業が完成した時点では、その建物は、周辺と調和したのではなく、むしろ、景観的には、孤立したものとなり、シンボリックといえる。

しかし、その土地が、再開発されることにより、地価の上昇や、民間投資の誘発により、漸次建替や、共同建築の気運が高まり、再開発事業を核として、周辺が開発されていくこととなる。

前述した大橋地区が、その典型といえよう。

このように、民間では不可能な地区（権利関係の整理、先行投資のリスク、社会的信用力などのため、民間としては、関与したくてもできない）が、都市再開発ということで事業化が可能となり、それを引金として、周辺地区の建築活動を刺激、誘発し、地区の景観形成を誘導していくこととなる。

(2) 都市計画事業としてのパワー

法定再開発事業は、都市計画事業として施行される。そのため、多くの制約をうける反面、都市計画事業でない場合はとても不可能なこと（とくに公共団体施行の再開発事業の場合）でも可能なことがいくつかある。

六甲道地区における駅前広場、道路構成、サンバルにおける一団地設計やポケットパークなど、都市計画事業でなければとても不可能なことであり、都市再開発という街づくりのなかにおいて、はじめて可能であった事柄である。

都市計画事業という枠を十分活用して、よりよい環境と景観形成ができることは、都市再開発の特徴である。

(3) 地区景観実現化の第1歩

都市再開発の場合、その建物の建つ敷地だけの建築計画があるのではなく、周辺地区を含む全体計画（上位計画）があつて、そのなかの1事業である場合が少なくない。（もちろん、その地区だけの計画しかない場合もあるが）

そのため、第1号事業として再開発が事業化され、第2号、第3号というように事業化が進行していく場合、第1号事業は、全体計画をビジュアルに地域住民に理解してもらう上で、大きな効果があり、第2、第3事業の可能性を左右することとなる。



写真17 ひらけゆく三宮東地区の景観

（三宮東地区は、上位計画であるサンシティ計画にもとづいて、刻々と変化している。手前の白い建物がサンバルで、その右平が新勤労会館であり、建設中の建物がサンピアである）

そのため、第1号事業の場合、良きにつけ悪きにつけ、将来の地区全体の景観形成を指導する牽引車の役割を果す結果になる。

三宮東地区におけるサンシティ計画とサンパル、サンピアが、その関係にあるといえる。

とくに、サンピアにおける屋根は、当地区の住宅棟の景観に大きな影響を与えることになろう。

(4) 景観形成上の限界

都市再開発事業が、土地の高度利用による保留床の売却益（スケールメリットの還元）を事業成立の経済基盤としていることは、前述したとおりである。

そのため、再開発による建物は、そのほとんどが高層建築群として計画され、事業化されていく。

低層建物と高層建物の調和あるいはオープンスペースの確保など、すぐれた環境構成、景観形成は、現実的には非常に困難である。

また、再開発地区の権利者の同意が事業化の必須条件であるため、より安く、より効率的な建物が指向され、景観的にすぐれた建物ということは、どうしても二の次とならざるを得ないのが現実である。

しかし、一方では、駅前の一等地が再開発され、恒久不変的な建物が景観形成上、あまり配慮されずに（現実にはしたくてもできない場合が多いが）建設されており、その街の「顔」として、今後数十年、そこに立地していく結果となっている場合が少なくない。

事業の性格上、やむを得ないとはいえ、大きな問題点といえよう。

おわりに

都市再開発と景観形成について事例を中心としながら、その関連についてすべてきたわけであるが、景観形成上大きな役割を果たすことは十分理解しながらも、現実的に、非常に困難なことであり、非常になじみにくい課題でもある。

現時点までの都市再開発において、よりよい景観形成ができるかどうかは、コーディネーターあるいは設計者の意識の問題であると同時に、地元権利者の説得にかかっているといえよう。

そのためには、地元権利者をはじめ関係者全員の理解と、再開発事業の社会

的役割の重要性を認識することが重要である。

しかし、精神訓話だけでは、現実には実効性は乏しく、再開発事業に景観助成を加えるなど、助成の面においても何らかの配慮があればより有効な手段といえよう。

従来、都市再開発と景観という面については、ほとんど語られることなく見過ごされてきたわけであるが、この稿を1つのタタキ台として、関心が高まり、よりすぐれた景観が再開発事業によって創出されることになれば幸である。

地域環境美化と景観

宮西 悠 司

(神戸・地域問題研究所所長)

1 はじめに

神戸市は都市計画セクションで、ここ数年来、都市景観形成を都市整備の重要な課題としてとらえ、他都市に先がけて様々な試みを展開してきている。従来の都市整備が量の拡大であるとするれば、この新しい取り組みは、質の充実としてとらえられる。

都市景観の形成は、その対象が公共空間ばかりでなく、私空間におよぶところから、その担い手は市民側に大きなウエイトがある。景観は、物が形として都市に街に地域に表出するところにかかわりがあり、物や形に対する価値観が一定の方向に収斂することが求められる。今日のように、多様な価値観の中で都市活動、市民生活が行なわれている中では、都市景観形成に向けてのルールづくりには、相当の時間を要するし、そのルール化に向けて行政の役割に期待する面は大きいものがある。

私たちにあって景観的にすぐれている街は、うるおいとやすらぎをもたらし、又はおどろきと好奇心をはぐくんでくれる。しかし、生活者としての市民感覚には、自分の生活領域＝私空間、それも内向的な範囲にとどまり、他との関連で空間をとらえるということはない。ごく一般にある関心は、家の前の道路、水路、そしてゴミを出すゴミステーションなどが、快適に保たれているか程度である。通勤や買物等で日常通る道ですら、タバコのすいがら、空カン等で汚れていても、無関心で通りすぎてしまうのは普通である。

都市景観形成という高い次元に向けて、日々の生活の蓄積をどう積み上げていくかが、私たち生活者のところがかねなければならない点だと思われる。

その意味から見て、筆者は景観形成に至る前段として、私たちの住む街の環境美化がいかになされているかに興味を持っている。

筆者は、地域住民が自ら行っている“まちづくり”に都市計画コンサルタントとしてかかわり、また、ゴミ問題に若干の関心がある。ここ数年、まちづくりや、調査研究の中で知りえた地域環境美化に関する事柄をのべてみたいと思う。ただ、興味のあるまま見聞したことなので、事実確認におろそかな面があるかもしれない、筆者の勉強不足とお許しをねがいたい。

2 地域環境の美化を街に見る

ポートピアが開催されてまもなくのころか、作業服に身をかためた人々が、手にさまざまな道具を持って電柱に、街路樹の植込に、立て看板に、取り組んでいる姿を目撃した。あとで話を聞くと、市環境局の職員動員による美化作業であったという。皇室関係者が神戸を訪問する際通る沿道をきれいにしていたわけである。

住民と街づくりの話をする機会が多く、いろいろな話題の中で街路樹の落葉は誰が掃除をするのかという素朴なる疑問をよく聞く。また市道にある側溝は誰がやるのかといった事柄もある。最近では、駅前、スーパーマーケットや市場の周辺では、大量の自転車が乱雑に置かれ、中には放置された自転車もみうけられる。当然、その施設に集まる客が乗ってきたものだから、その関係者が整理整頓に気を配っているものと思ったら、なかなかそれが出来ないらしく、周辺に居住する住民が見かねて整理整頓のボランティアをやっている事例も見た。

六甲山、ここは市民のレクリエーションの場である。広大な地域を空カンや空ビンが埋めつくすのではないかとと思われるほど捨てられていた時期があった。

数年来、神戸の観光地として注目を集めている北野地区。ここでも観光客のこころない行為によって多くのめいわくが発生しているが、その中でも、ゴミ、空カン、空ビンが問題になった。

神戸市では家庭ゴミの収集を普通ゴミと荒ゴミに区分し、普通ゴミは週2回、荒ゴミは月1回、定められた日に、クリーンステーションに出すことになっている。定められた日に出すというルールが守られず、クリーンステーションがゴミ捨場になっているところがある。神戸市では、市民から寄せられた苦情を山でれら、私たちの身近なところで環境美化にまつわることを指摘すると際限なく続く。

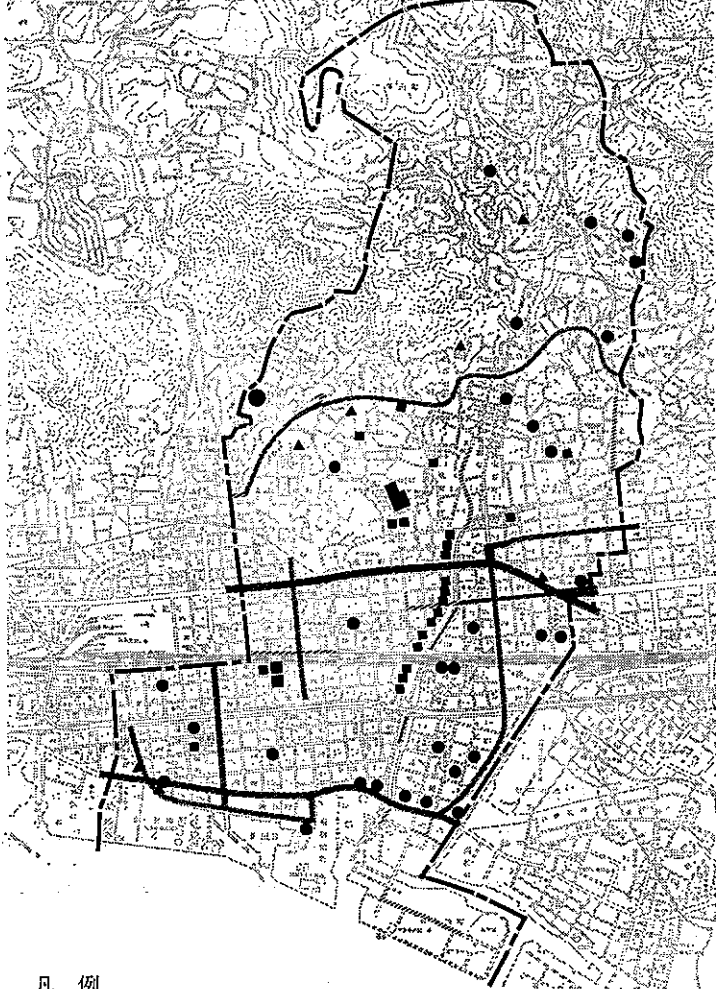
3 環境美化管理区分

それでは、神戸という大都市の美化の維持管理はどのような仕組みになっているのだろうか。神戸市の市域は約540㎢の面積を有する。その中で市街地が形成されているのは約1割、残りは田園の広がる農村部と六甲山系を含む丘陵地になっている。また、景観という観点からすると、市街地の前面に広がる海面、神戸港もその対象となり、区域は広大なものになる。公有地・私有地（国有地・市有地・民有地・公有地）にかかわらず、その所有者に環境維持管理の責任があるのは自明である。しかし、不特定多数の人が利用したり使用する場所や施設に関しては、所有と管理責任が異なる場合も起りうる。公有地、これは、一般市民の甘えた感覚からすると、税金を納めているから、すべて市役所にまかせきった気になりがちである。だが、これは少し立ち入って見ると、公有地だからといって市役所が環境美化に関して、管理責任を持っているわけでもなく、また管理できるものではないことがわかる。市民からみると、神戸市では環境局というセクションがあり、名前に錯覚して神戸の街の美化は一手に引きうけているように感じられる。そのため、市民からの要望や苦情が環境局に集中し、職員が立往生する場合もあるという。市民の身近なところで、環境美化の管理区分をおおまかに見ると次のように仕分けされている。神戸市の市域は約540㎢の面積を有する。その中で市街地が形成されているのは約1割、残りは田園の広がる農村部と六甲山系を含む丘陵地になっている。また、景観という観点からすると、市街地の前面に広がる海面、神戸港もその対象となり、区域は広大なものになる。公有地・私有地（国有地・市有地・民有地・公有地）にかかわらず、その所有者に環境維持管理の責任があるのは自明である。しかし、不特定多数の人が利用したり使用する場所や施設に関しては、所有と管理責任が異なる場合も起りうる。公有地、これは、一般市民の甘えた感覚からすると、税金を納めているから、すべて市役所にまかせきった気になりがちである。だが、これは少し立ち入って見ると、公有地だからといって市役所が環境美化に関して、管理責任を持っているわけでもなく、また管理できるものではないことがわかる。市民からみると、神戸市では環境局というセクションがあり、名前に錯覚して神戸の街の美化は一手に引きうけているように感じられる。そのため、市民からの要望や苦情が環境局に集中し、職員が立往生する場合もあるという。市民の身近なところで、環境美化の管理区分をおおまかに見ると次のように仕分けされている。神戸市のシンボルである神戸港は、海面と陸上の臨港地区は港湾局がその管理を行っている。実際には港湾局管理部に港湾美化事務所があり、港湾の緑化が

美化及び清掃を行っている。清掃は官民の費用負担により清港会という所に仕事を委託し埠頭や海面の環境美化に努めている。一方、神戸のもう1つのシンボルである六甲山は誰が管理しているかという点、これは複雑である。公有地、民有地が入まじっているし、登山者やハイカー、観光客という不特定、無責任の人が多数おとづれるところである。六甲山の大部分は、国立公園に指定され、公園として管理されるべきものであるからその管理主体は環境庁ということになる。六甲山という広大な面積を環境庁ができるわけではなく、誰がやるのかあいまいになっている。市街地は、道路や河川、公園などで形づけられているが、その管理区分も少々複雑である。道路は、国道・県道・市道・私道といったかたちで、所有区分は明確であるが、清掃・美化ということからみるとあいまいになってくる。道路の清掃だけを見ると、国道に関しては、建設省の国道管理事務所が、ロード・スイーパーなどにより主として車道部分の清掃を行っている（植樹帯は市へ管理委託）。一方、市は、県道と市道の清掃を行っているが、総延長が膨大なところから、清掃する路線がかぎられてくる。ちなみに長田区でその実態をみると、主要な幹線道路のみであることが知り得る（図一1参照）。最近、神戸市ではグリーン・コウベ作戦のおかげにより、多くの道路に街路樹がりっばに繁茂している。樹木の剪定などの管理は土木局公園緑地部の公園事務所が行っている。話がちょっと横道にはずれるが、神戸市ではこのところ街路樹の無剪定主義をとっており、大きく枝を広げた街路樹が緑のトンネルを形成してきているところが何ヶ所か出来てきて、すばらしい道路景観を市民に提供している。これには、いろいろな障害もあるらしいが、個々に対応しながらでも全体としてはこの方針をぜひつらぬいてほしいと願うものである。

道路の清掃に関しては、道路の保安全管理を中心にして各土木事務所が管轄している。市は幹線道路の車道部分を月に数回行うが、その他は、特に歩道は行っていない。歩道に落ちた街路樹の葉などは、その沿道住民がもっぱら清掃することになっているらしい。道路の景観で見苦しいものに、電柱等への張り紙、立て看板がある。これも幹線道路を中心に、週一回の割合で巡回し、月一

図-1 道路・公園の管理区分図(長田区)



凡 例

長 田 区 区 境	-----	公園事務所直轄管理公園	■
西部土木事務所清掃対象路線	—————	業者管理委託公園	▲
公園事務所管理緑地	//////	公園管理会委託公園	●

回業者委託により撤去している。また夏場にはアルバイト学生を動員して集中的に作業を行っている。これも、どちらかという道路の不法使用チェックに重点が置かれているのは言うまでもない。河川に関しては、神戸は大きな川がないところから、その環境整備作業は環境局の事業所が住居まわりの側溝とともに担当している。

溝に関してついでにふれると幹線道路の街渠は土木事務所、雨水管・下水管は下水道局管理事務所が担当している。

公園に関しては、土木局の各公園事務所が行っている。神戸市の公園は57年度当初 719公園、総面積 906.6ha、市民一人当たり面積6.58㎡となっている。このたくさんの公園の維持管理は、樹木の育生・保護の技術的管理、遊具施設の補修、通常の清掃、除草ということになるが、日常の清掃、除草までは手が回りかねているのが実状で、公園ごとに地元の公園管理会に、清掃・除草、監視等をやってもらっている。公園管理会のないところでは、失対事業や業者委託など事務所が直轄で行っている（図一1参照）。

市民の日常生活が吐出す家庭ゴミは、環境局の各環境事業所の仕事として、普通ゴミを週2回、荒ゴミを月1回の割で収集し、焼却・埋立処分をしている。

神戸市での下水道の普及率はめざましいものがあり、河川や海辺の水質浄化に大きな役割を果たし、それは、広い意味で市民の環境美化意識の啓発に与えた効果は、はかりしれず、やはり都市基盤の整備があってこそ都市美化が議論できるようになってくると、つくづく感じさせられる。モラルだけの精神規定のみでは、なかなか街が美しくならない限界があり、さまざまな条件整備が条件づけられているのだと思う。

4 環境美化を支える市民サイドの仕組み

このように、都市神戸の環境美化は、多くの部分が地域住民にゆだねられている。自治体が行うのは、幹線道路等、都市あるいは地域の顔に当たるところの美化、都市の静脈である河川や管渠の部分、専門的な技術や道具を必要とする

領域を担当していることになる。

神戸の街は美しい。どこを歩いても比較的きれいだと思う。これは、神戸にかぎったことではなく、日本中どこでもといえる。その理由は、日本人の持つ清潔な環境を心がける性格に依拠しているからだろうか。

だが、100人が100人とも町を美しくしようと心がけているかというところでもないだろう。私なども、歩きながらタバコを喫い、スイガラをポイと無感覚に道路に捨てることはしばしばある。家の中をきれいにするのは心がけても、公共の場は平気で物を捨てる人は多い。

では、どうして街の美化が保たれているのだろうか。神戸は坂の多い街である。犬の散歩の置きみやげである犬の糞は困りものだが少し強い雨がふると、雨に打たれ、水の流れとともに跡かたもなくなってしまふ。少々のゴミは雨水が流してくれる。神戸は得な街である。これだけで街が美しく保たれているとは思えない。平気でよこす人が居る一方、苦勞して美化に努めている人が居るから一定のバランスが保たれているのだと思われる。

神戸市という行政体が自前で美化作業を行っているのは空間的には一部分であるということがわかった。都市の環境美化を考える職員はこの状況に無策ではない。地域住民の中にも、街を平気で汚す隣人に対して腹立しい思いをいっている人、率先してホウキを握る人もいる。市は、これらの人々に呼びかけ、地域の環境美化の運動を展開している。これが神戸のクリーン作戦である。

神戸クリーン作戦は、ゴミ問題が社会問題になりはじめた昭和47年6月から始まった。市の各組織、市民、事業者の三者が一体となって進められている。市長が本部長である中央本部と別に区長が本部長である区本部がある。区本部委員は関係行政機関の長と神戸クリーン作戦市民委員が当り、各区本部は、中央本部の年度方針を参考に、各区の実情に合った区本部方針を決めて、作戦を展開している。

神戸クリーン作戦市民委員は、定員が1,800名であるが、自治会、婦人会の地域組織を母体に区本部が推薦して、本部長が委嘱している。現在委員の数は1,776名におよんでいる。

表一 昭和57年度神戸クリーン作戦基本方針

—あなたが主役 住みよいまち神戸—

昭和57年6月7日決定

項	目
1	<p>躍動し、魅力あふれる国際文化都市に</p> <ul style="list-style-type: none"> ○世界の人とふれあいまち ○世界一美しく、親しめる港 ○魅力ある都市景観 ○緑あふれる街路、楽しい歩道 ○にぎわいのある楽しい広場、公園
2	<p>地域の連帯であなたのまわりを快適に</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ゴミの持ち出しの時間助行きれいなステーション ○なごやかなバス停留所 ○住居まわりのみぞを美しく ○整理された自転車置場 ○路上駐車のない広い道路
3	<p>みんなで考えよう美しいまち</p> <ul style="list-style-type: none"> ○吸いがらの投げ捨てをやめよう ○空きかんのポイ捨てをやめよう ○ゴミの出し方のマナーを守ろう ○犬・猫を正しく飼おう ○商店街・事業所周辺のクリーン作戦を促進しよう ○ボランティアグループに参加しよう
4	<p>まもり、育て、憩える自然に</p> <ul style="list-style-type: none"> ○緑いっぱい美しい山 ○魚があそぶきれいな海 ○さわやかな青空、すがすがしい大気 ○みんなが憩える川、池、海岸
5	<p>不法投棄の絶滅</p> <ul style="list-style-type: none"> ○不法投棄のできないまちに
6	<p>資源の大切さを見直そう</p> <ul style="list-style-type: none"> ○資源・エネルギーを上手に使う ○資源集団回収の輪を広げよう

ちなみに57年度の神戸クリーン作戦基本方針は表一1のようなものである。これで見られるとうり、住居まわりの美化から目を近隣ゴミごみステーションに注ぎ、更に山・川・海・空と自然の環境サイクルまで視野がおよんでいる。また内面的な環境問題意識の啓発も重要な柱となっている。

この運動は、ゴミ問題を環境問題としてとらえ、広範囲の地域で実践運動として、持続しているところにユニークさがある。

先ごろ、環境局で行ったクリーン作戦地域活動実態調査によると、クリーン作戦市民委員がここ数年活動してきたなかで、街が美しくなってきたかという質問に対して、「とてもきれいになってきた」14%、「一部に問題はあるがおおむねきれいになってきた」44%、「まあまあきれい」17%で、地区の美しさでプラス側の診断をしている地区が約75%にのぼる。この結果は、地域の環境問題に関心が深く、地域での美化活動に深くかかわり、自らきびしい目を持つクリーン作戦委員の体験、経験にもとづくもので、最近神戸が美しくなってきたことを十分裏付けるものといえよう。

この調査の中で、地域環境を維持し改善する努力として、地区住民が協力して美化活動をしている912地区の事例が報告されている。

この活動の事例を対象ごとに区分すると1,837におよび、その中で特にどの地区でも行なわれているのが公園(442)、側溝(435)、道路(356)である。

その大半は日常的な地道な活動であり、この活動があるからこそ、神戸の街が少しずつ美しくなってきたといえる。

5 地域環境美化と景観の橋渡し

都市景観形成上、私的領域と公共領域の中間に存在する境界領域が重要であるという指摘が従来よりされているが、環境美化の観点から見ると、物理的な境界領域もさることながら、街を汚したり乱雑に使う、使う側の心理的境界領域が重要であると指摘できる。

木の葉が落ちて、歩道を掃除するといった、原因が明確な場合はまだ、その始末は容易であるが、空カン、空ピンを捨てる、自転車を放置するなどは、モ

ラルの問題であり、捨てる側に、物を捨てても、汚しても心の傷みを感じない境界領域が存在するのだと考えられる。この境界領域は、都賀川沿いの街の中で、汚れるところは、いつも汚れている。誰かが汚す。誰も美しくしようとしな。次にまた汚す、汚れが定着することによって、境界領域が人々の心の中に定着してしまう。

例えば、神戸クリーン作戦の1つの成果として賞賛されるのに、「都賀川を守る会」の活動がある。都賀川はかつては、どこの都市河川にもみられるように、空きかん、犬猫の死体、ポリ袋に詰めたゴミ、壊れた自転車まで、ありとあらゆるゴミが捨てられていた。都賀川はゴミを捨ててもよいという心理的な境界領域になっていたわけである。下水道整備が進み、水質が回復するにつれて、周辺住民の間で河川の清掃活動が起り、今では、親水性をそえた護岸改修が進み、子供の水遊びの場になった。周辺住民にはもう都賀川はゴミを捨ててもよいといった境界領域ではなくなった。

また、グリーン・コウベ作戦の展開により、街路樹や中央分離帯に植栽が進んだが、ただそれだけでも街路景観が変り、その変化が街並すら変える力を持っている。これは山手幹線の加納町交差点から東の部分に当るが、植樹により景観が変わってくると、これまでくすんでいた建物が、化粧されるとか、建て替えが進むなどの事例が目立つようになってきた。この因果関係はかならずしも単純ではないが、経済活動を誘導し、その結果として街並形成に影響を与えたものと思う。

このことは、北野町でも同様の現象が起りつつあることから、やはり、美しくしようという何らかの動きがあると、それに同調する行為が連鎖的に出てくることの証であろう。ここでも先に述べた、心理的な境界領域、ここはきたないどころだ、このままで良いという感覚が、1つのバランスがくずれることにより、新しいバランスを求めて変化したものといえる。現代都市において、都市景観形成をはかることは一朝一夕には出さないことは、十分認識できるが、今あるものを「守り」「育て」「創る」といったこと

を、市民生活の中での心理的境界領域を狭めていくことに焦点を当てることによつて、その可能性は十分あると考える。

現在、景観条例による景観形成市民団体の第1号である「北野地区を守る会」の活動の中心は、空カンやゴミが捨てられやすい場所をなくすことから始めており、北野地区での心理的境界領域をなくす運動を展開している。

神戸市内には、25,000(普通ゴミ:18,000,荒ゴミ:7,000)カ所のクリーン・ステーションがある。先に述べた調査では、約8%の地区で、「ほとんどのところは特定の人に世話になり問題になっている」という報告がなされている。

都心に近い電力変電所のそばにあるクリーン・ステーションで次のような話を聞いたことがある。

このステーションはゴミ収集のすぐ後からゴミの山が築かれる。その背景には、この地区が都心のドーナツ化の渦中にあり、地区内住民の自治的な組織が育たず、バラバラに住民が住んでいるあたりに問題があるらしい。

この地区の婦人会の人々が立ち上り、モデル地区の指定を受け、市、警察、電力会社とその対策を考え、ビラを持って一軒一軒廻って住民が住民を説得し、変電所の汚れた壁画を塗り直し、街路灯をつけ、フラワーボックスを20個ほどバリケードがわりに歩道に並べ、散水栓を取りつけ、大きな看板もつくったという。毎晩交替で立番をしゴミを出しに来る人を説得もした。その結果現在では見ちがえるほどマナーがよくなり、その状態が続いていると聞く。

これは、クリーン・ステーションの不法投棄をなくするのに多くの住民と行政・事業者が持続して協力したクリーン作戦の1つの成功した事例であるが、ここで見のがしてはならない部分に、空間的にも、ゴミを決められた日以外は出してはいけないところだと認識させるような事を積極的に行っていることである。くすんだ変電所の壁の塗り変え、フラワーボックスの設置等、美しい所にする努力をしたことが大きな効果を生みだしていると思われる。

汚れたところは、汚されるという心理的境界領域がここでもみごとに浮き彫りにされている。

住民等の活動による、ルール遵守の説得は、直接的に境界領域をなくする役

割をになったが、空間を美化することも間接的に役割をはたしている。

私たちの身近なところでは、都市景観形成に寄与する所は、ほんのささやかな部分にすぎない。大部分は、環境美化といった、ゴミの清掃になる。しかし、この部分にも、空間的に美化整備していくことによって、私たちの心理に大きく影響を与える面もある。

神戸市は、道路の景観整備に事業として取り組んでいるが、私たちの身近な環境の中では、事業にならない規模の小さな改善も必要になっている。地域環境美化を都市景観形成につないでいく橋渡しとして、そのような小さな努力の積み上げが、市民・行政・事業者の協力の中で実現していくと、さらに神戸の街が美しく、さわやかで、住みやすい街になっていくのではないだろうか。

神戸市は、この街の景観を美しく保ち、さらには向上させるために、さまざまな取り組みを行っている。その中でも、地域環境美化の取り組みは、市民の参加を促し、街の景観を向上させるのに大きく貢献している。

地域環境美化とは、地域住民が自発的に参加して、地域の環境を美化する取り組みのことである。これは、ゴミの清掃や、花壇の整備、緑地の保全など、さまざまな活動が行われる。

地域環境美化の取り組みは、市民の参加を促し、街の景観を向上させるのに大きく貢献している。また、地域住民の絆を深め、地域の活性化にもつながる。

神戸市では、地域環境美化の取り組みを積極的に支援している。また、市民の参加を促すためのさまざまな取り組みを行っている。

地域環境美化の取り組みは、市民の参加を促し、街の景観を向上させるのに大きく貢献している。また、地域住民の絆を深め、地域の活性化にもつながる。

神戸市では、地域環境美化の取り組みを積極的に支援している。また、市民の参加を促すためのさまざまな取り組みを行っている。

都市計画と景観行政

垂 水 英 司

(神戸市都市計画局計画部主幹)

はじめに

最近、行政内部やマスコミの間で「うるおいのある町づくり」「歴史的町並みの保全」「美しい都市景観をつくる」といった言葉が盛んに言われるようになった。又、市民の自主的な努力によって自らの住む町を美しくする活動もいろいろと取り組まれている。これらさまざまな景観形成に取り組む活動や都市計画の観点からみた神戸市における現状や課題なりを行政にたずさわっているものの立場から少し述べてみたい。

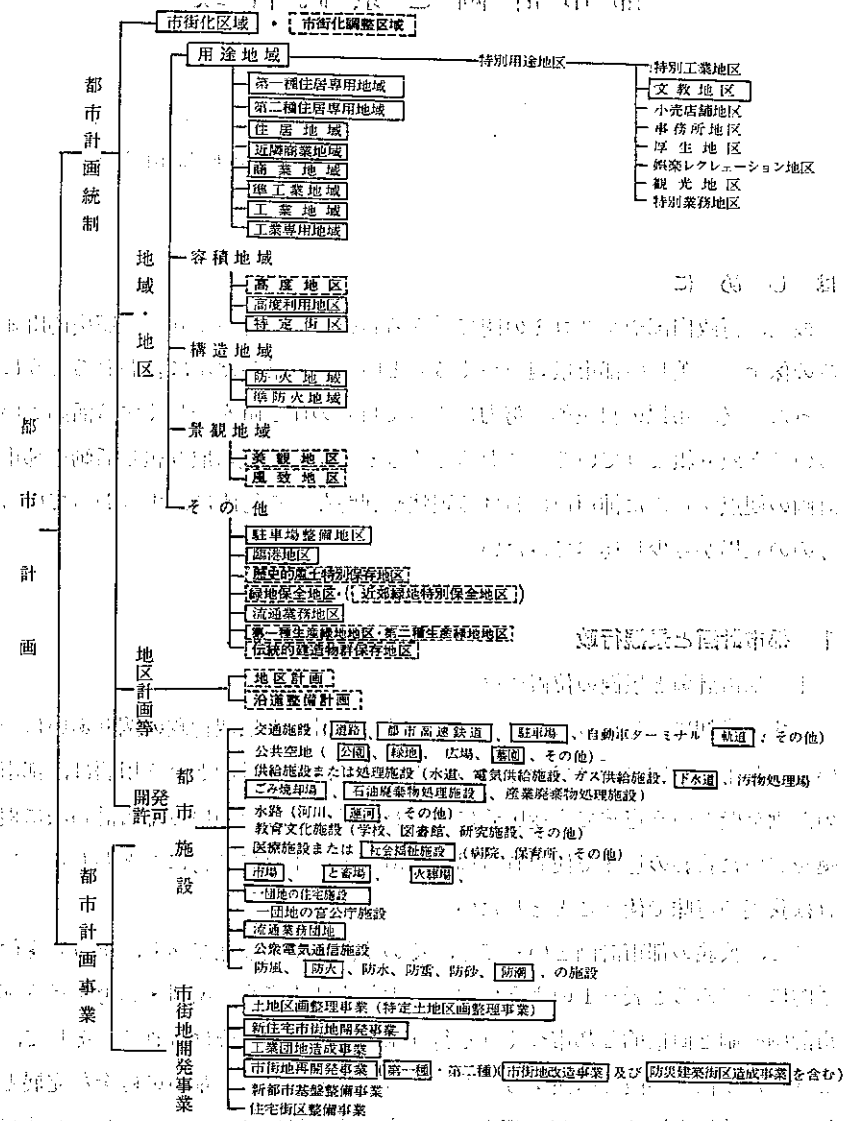
1 都市計画と景観行政

(1) 都市計画と景観の位置づけ

まず、最初に、与えられたテーマである都市計画と景観行政の関りあいについて、若干総論的に触れておきたい。ところで、都市計画という用語は、都市の計画全般という意味で大変広義に使われる場合と、いわゆる都市計画法に根拠をおいた狭義の意味で使われる場合があるが、本稿では特にことわりがなければ狭義の意味で使うこととしたい。

さて、狭義の都市計画といっても、その手段は多種多様であり、それらを体系的にみてみると表—1 のようになる。大きくは間接的な規制・誘導を行う都市計画統制と直接的な都市づくりを行う都市計画事業に分けられる。そして、こうした多様な手段を駆使することによって、全体として都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることが、都市計画の究極的な目的である。そうした意味では、都市計画のあらゆる分野が都市景観の形成に大なり小なり関係があるわけ

表-1 都市計画法による都市計画（抜粋）



(注) [] は現在神戸市において指定(決定)されているものを示す。[] は都市景観と関連のある地域地区

で、都市計画と景観行政は、全体として、本来的に不即不離の関係にあると
いってよい。しかし、最近、そうした全体的な関連ではなしに、もっと直接的
に、都市計画に景観なり、美的な価値基準を導入しようとするのは、都市計画
をめぐる今日的な時代背景にもとづいているといえよう。

こうした観点から戦後の都市計画の流れを一瞥してみると、まず、昭和20年
代は戦災復興という大きな課題があり、又、30年代からは高度経済成長にとも
なう産業、人口の都市集中にみあった都市基盤整備に追われるなど、都市計画
に対するほとんどの勢力を、道路、下水といった根幹的公共施設の充実のため
にさかざるをえなかったといえる。しかし、やがて高度成長が頂点に達する40
年代を過ぎるころから、そうした都市基盤中心の都市計画だけでは不十分であ
ることが様々な角度から指摘されはじめたが、そのひとつが景観といった観点
からの問題提起であったといえよう。

(2) 自治体の試みから国の制度へ

まず、40年代のなかばごろから、いくつかの自治体の条例や要綱などによる
先駆的な取り組みがはじまり、それが又、全国に紹介されて他の自治体にも引
き継がれていった。そして、このような自治体レベルの取り組みの積み重ね
が、都市計画をはじめとする国の法律や制度の改正を促していったわけであ
る。都市景観をめぐるこうした動きは、大むね次の三つの流れに分けてみるこ
とができる。

第1の流れは、歴史的な町並みや環境の保全で、妻籠における成功事例をは
じめ、倉敷、高山、金沢など、全国の多くの歴史的都市で、主として条例とい
った形で町並み保全の試みがなされた(表-2)。それまで都市計画の制度と
しては、京都、奈良、鎌倉といった特定都市における古都保存法しかなかった
が、こうした自治体レベルでの多くの実践をふまえて、昭和50年、文化財保護
法の改正がなされ、伝統的建造物群保存地区の指定が都市計画として位置づけ
られることとなった。

第2は、市街地環境整備の観点からの景観の保全、育成のためのコントロー
ルが試みられてきたことである。市街地の美観を維持するための都市計画制度

表-2 景観行政の流れ

	40年	50年
国の法律等	41. 古都保存法	50. 伝統的建造物群保存地区（文化財保護法、都市計画法の改正） 55. 地区計画制度（都市計画法、建築基準法改正） 56. 歴史的地区環境整備街路事業（足利、篠山、神戸、那覇） 57. 景観形成モデル事業（予定）
歴史的環境の保全	43. 金沢市伝統環境保存条例 ●倉敷市伝統美観保存条例 ●妻籠を愛する会発足 46. 妻籠宿を守る住民憲章 48. 妻籠宿保存条例 49. 町並み保存連盟	51. 伝統的建造物群保存地区保存条例（第1回角館、妻籠、白川村、京都、萩）
市街地環境の整備	46. 盛岡市自然環境及び歴史的環境保全条例 47. 京都市市街地景観条例 ●高山市市街地景観条例 ●横浜市山手地区景観風致保存要綱 48. 横浜州市街地環境設計制度	53. 神戸市都市景観条例 56. 神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例 57. 大阪市建築美観誘導事前協議要綱 ●広島市都市美計画 ●盛岡市駅前北地区（地区計画第1号）
景観形成のための事業	47. 平和通買物公園（旭川） 48. 古川親水公園（江戸川区） 〔神戸市の例〕 48. みどりと彫刻の道（神戸駅前西線）	51. 馬車道モール（横浜） ●西川緑道公園（岡山） 53. 大通公園（横浜） ●「まちかど」の整備（高山） 55. コミュニティー道路（大阪・長池） 51. 兵庫駅前線緑道整備 53. 北野道路環境整備事業 54. 東灘酒蔵道路環境整備事業 55. 東京銀行前広場 56. 花と彫刻の道 ポートピア大通、三宮駅前広場、須磨離宮道 57. くつろぎのタウンロード（京町筋と生田新道）

として、すでに大正8年の市街地建築物法制定当時から、美観地区が用意されていたが、これは必ずしも十分活用されてこなかった。^{注1} それにはいくつかの理由があるろうが、これまで都市基盤づくりに追われ、美観や景観にまで配慮する暇がなかったこと他に、現代のダイナミックな都市景観をコントロールする制度としては柔軟性に欠けるなど、仕組上の問題点もあげられよう。これに対し、いくつかの自治体が、条例や要綱によって、市街地景観をコントロールする独自の試みをはじめた。横浜の市街地環境設計制度、京都の市街地景観条例、神戸の都市景観条例がそれであり、又、最近では、大阪、広島などにおいても取り組まれている。これらはそれぞれ特徴をもっているが、いずれも、地区ごとの景観ガイドラインにもとづいて行政指導を行っていくとうとするところは共通している。最近になって、都市計画法、建築基準法の一部改正により創設された地区計画制度は、ミニ開発の防止など、さらに広範な目的をもったものだが、実は、こうしたいくつかの自治体で試みてきた、地区ごとのガイドラインにもとづくコントロール手法を、都市計画の一手段として制度化したものとといえるだろう。

さて、第3の流れとして、都市計画事業における変化をあげることができよう。道路整備を中心とした都市計画事業は、昭和30年代以降、その主要な財源をガソリン税に求めることによって大いに促進されることとなり、都市における骨格の重要な部分がこの時期に形づくられた。しかし、近年そうした骨格づくりだけでなく、たとえば道路整備にしても、うるおいのある、人間優先の配慮をしていくとする方向が強まってきており、歩道の美化、歩行者専用道や緑道など、景観形成に寄与する道路づくりが指向されている。たとえば、神戸市において実施された、景観形成に配慮した道路整備としては、表-2に示すようなものがあげられる。そして、最近、国の制度においても、57年度から街

注1 美観地区は、区域を都市計画で定め、地区内における建築物の敷地、構造又は建築設備に関して、美観保持のため必要な規制内容を公共団体の条例によって定めることとなっている。これまでの事例としては、東京(皇居前)、沼津市、伊勢市、京都市、大阪市(中の島等)の5地区を数えるのみである。

路事業として歴史的地区環境整備街路事業が認められ、又、景観形成モデル事業などの制度化も検討されている。以上、3つの流れに分けて述べたが、いずれも最初自治体で実験的に試みられた景観形成の制度、景観への配慮が、都市計画の体系のなかにしだいに市民権をえはじめてきたといえよう。しかし、それはまだほんの門口に立ったばかりであり、都市計画と景観行政の、さらに広範で多様な結合がすすめられる必要があることも事実である。一応このような問題整理の上になって、次に神戸市で具体的に進めてきた景観行政について概観してみたい。

2 神戸市における景観行政の取り組み

(1) はじめに神戸市における景観行政の取り組みについて述べてみる。神戸市における都市景観に関する研究は、昭和48年ごろから始めた。以後数年は、神戸の景観の特質、景観整備の目的、取り組むべき施策などについて、委託研究を積み重ねたが、昭和52年に、それまでの成果をまとめるために神戸市都市景観審議会を設け、当審議会より、「神戸市の都市景観を守り育てる施策を進めるに当たり、そのあり方について」という答申をいただいた。この答申は、(1)都市景観に取り組む基本姿勢、(2)神戸の都市景観の特性と課題、(3)景観整備推進のための提言、などから成っていたが、特に提言にあたって次の6つのことが上げられていた。すなわち、①都市景観整備のための基本計画(景観マスタープランの作成)、②地区別景観整備計画の作成と事業の実施、③都市景観条例の制定、④啓発活動の実施、⑤都市景観行政推進のための体制強化、⑥常設の都市景観問題検討機関の設定がそれであった。以後、神戸市の景観行政は、この提言をひとつずつ実現する形で取り組んでおり、答申以後ほぼ5年でかなりのものの実現を見ることができた。その中で、特に都市景観条例と都市景観マスタープランの策定はその根幹をなすもので、少しくわしく述べてみたい。

(2) 神戸市都市景観条例

昭和52年の答申を得てまず最初に取り組んだのは、都市景観条例の制定であ

った。その理由として、神戸市の景観行政の基本的性格を定め、広く市民の理解を得るためには、まずこれの制定を図ることが適当であるとの判断があったからである。当初は、条例の基本的な性格も検討の対象となり憲章的なものから具体的規制誘導制度を盛り込んだもの等、いくつかの構想があったが、結果的には実質的な規制誘導策を盛り込んだものとした。条例の策定には「都市景観条例検討委員会」を組織し、この委員として学識経験者、設計業界代表等の参加を求め、多方面の意見を反映するようにした。昭和53年10月に制定した「神戸市都市景観条例」の基本的構成は表一3のようになっている。

この条例の特徴としては、

- ① 神戸らしい景観を形づくっている地域、あるいは計画的に形づくっていかねばならない地域に地域指定をし、同地域内で行われる建築行為、開発行為等に届出制を課する。地域指定と同時に定める地域景観形成基準に従い届出られた内容を指導・助言というゆるやかな規制によって景観形成の誘導を図る、
 - ② 上記の地域指定の範囲の中で特に法律に基づく、美観地区及び伝統的建造物群保存地区の指定要件にかなう区域には、同地区の指定を行うことにより、法制度による地区指定と市独自の地域指定の融合を図ってその効果を高めることをねらっている、
 - ③ 都市の景観をトータルなものとしてとらえ、まもる以外により積極的にそだて、つくるということを目的としている、
 - ④ 景観形成にかかる活動を行う団体を景観形成市民団体として認定し、市民の自主的な景観形成の取り組みを促すことをめざしている、
 - ⑤ 国の補助制度による伝統的建造物群保存助成のほか、市独自の助成制度として景観助成、市民団体活動助成を定めている、
- ことなどがあげられる。

当条例に基づいて昭和54年10月に北野町山本通地区、昭和56年6月に税関線沿道地域に都市景観形成地域を指定し、昭和54年12月に北野町山本通地区に伝統的建造物群保存地区の指定を行った。又、昭和56年8月に景観形成市民団体として北野山本地区をまもりそだてる会を認定した。^{註2}

表-3 神戸市都市景観条例の概要

前 文	条例制定の理念を強調するとともに、神戸らしい都市景観のイメージを明らかにするために前文をおいています。
総 則	通則 ———— 条例の目的、定義について定めています。
	市長の責務 ———— 都市景観形成基本計画の策定、都市景観の形成の先導的役割、啓発など市長がなすべき施策について定めています。
	市民、事業者及び専門家の責務 ———— 都市景観の形成に関する施策に対する協力義務、建物を建てる場合などの景観への配慮など市民、事業者及び専門家の役割について定めています。
都市景観形成地域	都市景観の形成を図るために必要な地域（都市景観形成地域）内において建物などを建てる者に対して、基準（地域景観形成基準）に基づき助言・指導を行うこととしています。また、空地についても景観の観点から助言・指導することを定めています。
美 観 地 区	都市景観形成地域内で、特に市街地の美観を維持することが必要な地区を美観地区に指定し、市長は地区内において建物などを建てる者に対して、都市景観の形成について意見を述べることを定めています。
伝統的建造物群保存地区	都市景観形成地域内において、伝統的な建造物が集中している地区を伝統的建造物群保存地区に指定し、この地区内において、建物などの新・改築などを行う場合に市長及び教育委員会の許可を受けなければならないことを定めています。
景観形成指定建築物等	都市景観形成地域以外の地域などで、将来、景観形成上重要となる地域などを景観形成指定建築物等届出地域に指定し、大規模な建物や色彩、形状などが特殊なものについて、市長が助言・指導することを定めています。
景観形成市民団体	身近な都市景観の形成のために活動する市民団体などを景観形成市民団体として認定することを定めています。
助 成 等	この条例に基づく助言・指導を受けた者、景観形成市民団体などに対する技術的援助又は、経費の一部の助成について定めています。
都市景観審議会	この条例の基本的事項又は重要事項について調査審議するため、市長及び教育委員会の附属機関として都市景観審議会を設置することを定めています。
罰 則	この条例の実効性を担保するため、届出などの手続について、必要最小限度の罰則を設けています。

条例が目的とするところは、都市景観の形成を図るため、歴史的環境の保全と段階的な環境の改善を行うことにあるが、これは、必然的に長期間を要し、又、条例による規制誘導だけでは不十分で、公共施設の整備や住民参加を含めた広い範囲の施策との連携や協力関係が重要となってくる。このような多方面にわたる長期の取り組みをささえるためには、市域全体あるいは地区別の景観整備のための基本計画が必要で、この計画が都市景観形成基本計画、いわゆる景観マスタープランである。

(3) 都市景観形成基本計画

都市景観形成基本計画は、昭和57年7月に策定されたもので、都市景観条例の中に市長の責務としてその作成が義務づけられている。この計画は神戸市における都市景観整備、景観形成にかかわる施策の実施に当たってのガイドプランであるとともに、「新・神戸市総合基本計画」の特に空間計画の分野を補完するための総合計画である。又、都市計画事業等や市の各種の行政施策を景観形成に生かしていく方向を探ぐるとともに、広く市民にその内容を広報して民間開発や市民の行う建築行為等に景観形成の配慮を促していくためのガイドラインでもある。さらにこの基本計画は、景観形成について、市民、行政等がある種の共通認識を持ち、行政と市民とが良好な協力関係を築くための基礎であるともいえよう。その意味で、この計画の担っている役割は大きなものがある。基本計画の特徴を簡単に述べてみると、次のようなこととなる。

- ① 景観形成の基本目標として、④都市の顔づくり ⑤快適性の追求 ⑥魅力ある産業環境の創出 ⑦伝統文化の再認識 ⑧市民文化としての都市景観の5つを定めている。
- ② 景観形成に取り組む時の基本姿勢を明らかにしている。
- ③ 市域を眺望型、自然地域、河川軸、道路軸、公園緑地、住宅地、商業業務

注2 北野山本通地区、税関線沿道地域の概要については、すでに別稿で際々紹介しているのでここでは詳しく触れるのはさげたい。

浅井活太「神戸らしい都市景観形成 上 その全貌」建築技術 1982. 7

垂水英司「神戸市における景観形成の試み」建築雑誌 1983. 1 他

地、工業地、港湾地の9つの景観類型に分類し、類型に応じた景観特性と、課題、基本方策、対象地域、施策の方向を示している。

④この計画の運用の方法を述べ、重点的に景観形成を図るべき地区として、景観整備地区を設定し、景観整備地区については、先に述べた地区別の景観整備のための基本計画である地区別景観整備計画（ローカルプラン）を順次策定することを位置づけている。（巻末行政資料、神戸市都市景観形成基本計画（抄）を参照）

このように、この計画は主として景観の総論部分を明らかにし、市域全体を対象に、景観形成のためのフレームを示した、いわばストラクチャープランにすぎない。各論の部分、すなわち地区ごとの景観形成のための具体策は地区別景観形成基本計画、ローカルプランにゆだねる二段構成を取っている。また、この計画の運用、実施の具体策は都市景観条例に基づく地区指定、地区計画の指定、都市計画事業の実施等によって実現されるものであり、都市計画との密接な相互関係を持つ必要があることは言うまでもない。

3. 景観行政の問題点と課題

昭和53年の都市景観条例制定により、神戸市の景観行政は実質的な歩みを始め、今年、景観形成基本計画の策定によってさらに幅広く展開していくための基礎づくりができた。しかし、この基本計画にもとづいて全市的に景観形成をすすめていくには、むしろ解決すべき課題が山積みしているというのが実感である。以下、それらの課題のうちいくつかの点について述べてみたい。

(1) 景観指導上の諸問題

先に述べたように、現在、都市景観条例にもとづく地域、地区指定を2地区について行っているが、これにともない地区内で行われる建築行為等の届出は、これまで2地区で合計84件を数えている（表-4 昭和57年10月現在）。これらの許可申請あるいは届出は、一般に建築確認申請時に提出され、図-1のような手続で処理される。しかし、計画内容が固まった確認申請の段階では、実際にはその変更を指導することは困難なことが多い。そこで基本プランがで

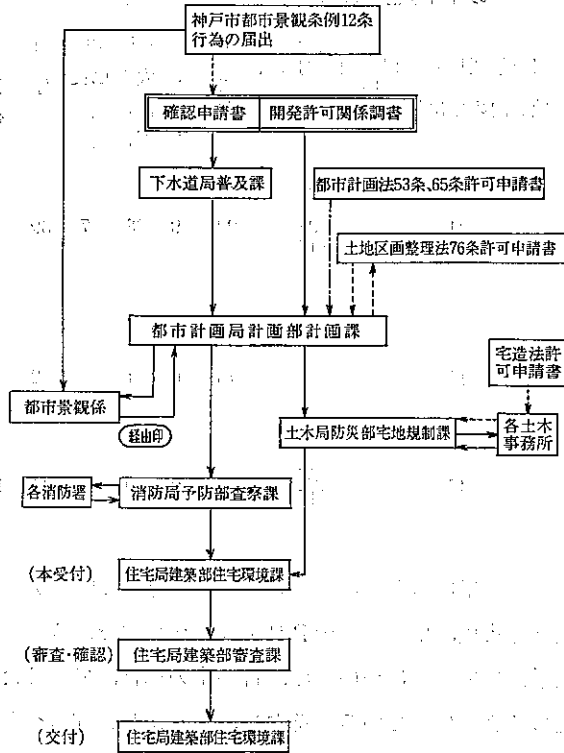
表一四 都市景観形成地域の届出・伝統的建造物群保存地区
の許可申請の状況

地域名	都市景観形成 地域内の届出数	伝統的建造物群 保存地区内の許 可申請数 (うち伝統的建 造物)	行為の種類				用途			
			新 改 築	増 築	大 修 理 替 換	色 更 改	住 宅	併 用 住 宅	店 務 所	そ の 他
北野山本通地区 (S 54.12~ S 57.10)	31	37 (17)	23	9	28	7	39	9	10	9
税関線沿道地区 (S 56.7~ S 57.10)	16	—	13	0	1	2	2	3	10	1
総計	47	37 (17)	36	9	29	19	41	12	20	10

きた時期に、なるべく早い時点で協議されるよう指導しているが、この点を徹底するには今後とも市民、事業者へのPRが大きな課題である。

具体的な地域景観形成基準については、神戸市の場合、できるだけ数字等により客観的に定めるようにしている。それは、あらかじめ守るべき基準をはっきりさせることにより、行政と申請者が共通の基盤に立って協議に入ることができるので、結果的に双方にとって負担が軽減されているようである。したがって、協議では問題点が当初から絞られて出てくる傾向にある。指定当初は、申請者にかなり反発が出て、協議に難航するのではないかという危惧もあったが、指導を聞いてもらえなかった例は1例だけで、協議において地域景観形成基準の内容がわからない、あるいは、なぜこのような基準になっているのかわからないということは皆無であった。ただ敷地の規模、形状あるいは施主の要望等から基準の緩和を要望されることは多くあるので、基準の許す範囲で妥協点を見つけるという作業が実はなかなか大変である。行政と施主の代理人である設計者との協議でほとんど合意がえられるが、場合によっては施主に直接会

図-1 届出・出・手・続 の 流 れ 図



って説得することたびたびである。このように行政、市民、設計者がひとつの建築物について鳩首を並べて協議することは、たしかに各々にとって負担ではあるが、これからの町づくりの基本的な性格を暗示するものといえよう。ちなみに、北野町山本通地区で地域、地区指定1年後である昭和55年11月にアンケート調査をした（回収率30%）ところ、その結果として、

① 都市景観条例に基づき、地域、地区指定されていることを知っている人は85%にのぼる、

② 地域・地区指定による建築物等の形態規制の必要性については63%が必要、13%が迷惑しているとの回答で多くの住民が理解を示している、

③ 65%の人が現在の良好な住宅地としての性格を強く守っていくことに賛成している、

などの回答が寄せられ、行政が考えている以上にこの制度に対する評価に高いものがあり、意を強くしている。

(2) 都市景観の形成に対する姿勢の確立

景観形成は不要不急のものであるという考えは行政内部にもあり、一般市民の中にも余分な費用がかかるので迷惑であるという考えがあるのも事実である。しかし、同じように戦災を受けたヨーロッパの諸都市の都市景観と日本のそれと比べて見ると、都市の成立過程の差や人口の多少などの考慮を加えても説明しえない大きな差がある。この原因が国の貧しきによるものではなく、おそらくある種の文化の差であると考えざるを得ないものがある。こうした差が都市計画についてもいえるわけで、戦後の歴史を経て低成長時代に入った今、良いものを長く使用するとするフローからストックへの考え方、経済成長の陰で簡単に見すてられていた日本の豊かな自然、歴史、文化の再評価は、新しい都市計画への転換の方向を示唆するものと思われる。そうした中で都市景観の形成を考えることは都市計画にとってますます重要な課題となるであろう。

(3) 景観行政の能力と役割の課題

景観行政は地方自治体の施策でも新しい分野であり、試行錯誤を重ねている段階であるが、景観形成に行政がどのように関与するべきかについては、いろいろと意見のあるところである。それは、第1には行政でこの分野に携わるものへの能力に対する疑問、第2には景観のようないわば主観が大きく支配する問題に行政が具体的な基準を決めて指導することは、行政の役割を越えたものではないかという指摘などがある。このような指摘にはもっともな部分もあり、景観形成基準の設定が民間のエネルギーやデザインの創造力を減殺するということになるなら全く意図に反することである。今後は、①行政の役割を明確にすること、②景観指導の客観性を重視すると共に、③民間のよりよき創造力を誘導する方策も検討し、かつ、④地区住民の自主的な活動や協定に対する支援の強化などを通じ、景観行政の拡充に努めたいと思う。

緑化と景観

神戸市土木局公園緑地部主幹 清水芳忠

清水 芳 忠

(神戸市土木局公園緑地部主幹)

人間は、自然の一員としてこの地球上に生活している。そこには、共生者としての鳥や、獣や魚やトンボなどの動物、及樹木や草花に代表される植物があり、また空気があり水がある。人類の社会の発達をふりかえって見ると、それは共生者としての自然との対決であり、破壊の歴史であった。過去の歴史は、人間が自然の緑を征服した時、その文明は衰退することを教えている。古代のメソポタミア、エジプト、ローマ帝国などでは、文明が発達し、自然の森は草原化し、草原は荒野や砂漠となった。その時、栄華をきわめた文明も滅びたという。人間は多かれ少なかれ、緑で代表される自然と共存しなくては生活していけない。緑の自然を我々が完全に征服したとき、征服したはずの人間の生活も破綻をきたし、その生活の基礎を失うことになるのである。人類社会の発達の頂点に至ったのが現代の都市文明であろうが、現代文明はそのことに気がついているし、今から実行にうつせば、現代の科学力と技術力をもってすれば、都市文明の衰退を防ぐことも可能であろう。現在の大都市は過度の人口集中と機能の集中をもたらし、人間が自然を征服し、共生者なくして、単独で生きていけるような感じすらする。しかし、一方では都市化にともなう問題を生じさせてきている。例えば、都市公害と言われる大気汚染、騒音、都市の気温の上昇などや、人工物のみによる景観の単純化や自然の喪失による心理的焦燥感などである。都市といえども、そこに人間が生活する以上は、全くの人工物のみではその永続性は期待できない。そこには人間の共生者としての自然が必要である。都市に緑をもたらすことは、本来人間が緑の中の一員として生れ、自

然構成員の一員にすぎないことを思うと、人間の本能的な欲求かも知れない。

園芸療法は、都市環境改善の手段として、都市環境改善の重要な役割を担っている。

2 緑の効用

都市における緑の効用について考えてみよう。都市の緑には次のような働きが考えられる。

(1) 気象の緩和

コンクリートとアスファルトに固められた都市では、直射日光や道路や建築物からの反射熱で、気温は上昇の一途をたどるものである。もし、そこに所要の樹木があれば、直射光を防ぎ、道路や建築物からの反射熱を減少させ、樹木自らの蒸散作用によって、気温の上昇を防ぐ。その結果として、最高気温を低くし、最低気温を高める。また、都市内の緑の存在により、地域的な温度差が生じ、気流の流れをつくる。

(2) 大気の浄化と酸素の供給

空気中の塵埃が植物に付着し、その植物群を通過する空気から塵埃が除かれる。また、ある研究によると、植物体からは、揮発性の抗菌物質（フィトンチッドという）が発散され、殺菌の働きがあるという。植物は光合成作用によって二酸化炭素を吸収し、酸素を放出する。人間はその酸素を呼吸して生きている。大気は常に移動しており、大気中に含まれる酸素の量は莫大な量であるので、都市内の緑にこの働きの過大な期待はできないが、植物と人間の神秘的な関係の一面であろう。

(3) 防音効果

植物の存在による物理的効果である。最近の幹線道路沿には、その目的のため植樹帯を設けたものが多い。人間の騒音に対する感じ方には、心理的な影響も大きいので、騒音源を視覚外におくことが適切である。たとえば、音源との遮断に植樹帯を設け、樹木を植込むなどである。

(4) 防火

樹木によっては防火性の大きいものがある。都市における大火の場合樹木が延焼防止に役立つことはよく知られている。

(5) 防風効果

防風林・防風垣などに見られるように、樹木によって風速を減じ、風害を防ぐ。

(6) 生物生息環境

野鳥、リス、トンボ、チョウ等の生息地、渡来地、餌場、営巣地、冬眠の場となる。

(7) 心理的効果

緑色は人間に対し、心理的、情緒的におだやかさを感じさせ、安定させる。緑の植物を見ると心が休まるということは、何人も経験的に感じているところであろう。最近の研究によると、豊かな緑の中では殺風景な環境に比べて60%も疲労回復が早く、持久力も15%増大し、注意力や集中力も向上するという結果も発表されている。ただし、同じ緑色でも造花の、人工植物ではだめで本物の植物でなければ効果がないという結果が出ている。このように、緑は人間の心身の健康に密接にかかわっていることがわかる。

現在の陸上植物は、おおむね緑色をしている。おそらく緑藻類から進化したものだろうと考えられている。緑藻類・紅藻類・褐藻類などのうちから、緑藻類が地上に集中したのは、太陽光線の性質にもよるのであろうが、もし、他の藻類、例えば紅藻類などが地上を進出していれば地上の景観は現在と一変したものになる。地球上が赤色の植物で被われている状況を想像するだけで、肌寒さを感じる。そのような状況下では、我々人間は赤色に心の安らぎを求めらるであろうか。ふりかえって現在の地球の緑を見ると、緑と人間の不思議な結びつきは神秘的な感じすらする。

(8) 景観に与える効果

都市の景観は、建築物、道路等の人工物が大部分を占め、その中に緑、水、等の自然物が存在する。都市の中では、美しい建物や、高速道路の線形或いは橋など単独で美しい景観をつくり出している人工物も少なくはない。しかし、そこに緑が加わると、人工物のみによって形成された空間をやわらげ、その美しさはさらに向上する。四季折々の季節変化に伴う植物の姿や、色の変化は人

々に季節感を与え、都市の景観にも変化と潤いを与えるなど、都市の緑は都市の美しさを構成する重要な要素である。

3. 緑と景観

景観一辞書をひくと、「けしき・ながめ、またその美しさ」とある。ここでは緑とは植物・樹木、或いは樹木におおわれた山並のこととしよう。緑と都市の美しさについて考えてみよう。「都市の美しさ」と言われたときあなたは何を思い浮かべますか？という設問で、全国人口5万人以上の402都市に対して行われたあるアンケート調査の結果では、1位、並木。2位、公園。3位、清浄な空気。4位、緑。5位、青空。6位、緑道。7位、花壇。8位、川。9位、周囲の山並。10位、噴水。となっている。並木・公園・緑、など緑に関連した言葉が多い。これは、都市における平均的な人間の感覚として、緑を見て美しいと感じ、また緑が都市の美しさの構成に重要な役割をはたしていることがわかる。都市の美しさに重要な意味をもつ、緑の景観改善要素としては坂本によると次のような働きがあると考えられる。

- (1) 統一感をあたえる。
列植された樹木がまちの表情に統一された秩序感を与える。
- (2) 調和感をもたらす。
緑が人工物と観点との間に介在することにより、景観的な調和をもたらす。
- (3) 人工物をやわらげる。
- (4) 遮蔽効果をもたらす。
- (5) 色彩効果をもたらす。
緑色植物の色彩の持つ効果が潤い、安らぎ感等の効果をもたらす。
- (6) 季節感をもたらす、などである。

最近、都市施設の整備において、量的整備から質的整備へという声をよく聞く。この場合質的整備とは、全国画一的ではなく、その地方の文化性や地方色を取り入れ、機能性以外に安らぎや潤いを取り入れ、個性のある美しさを創出しようというような意味につかわれているようである。緑化の面でも量から質

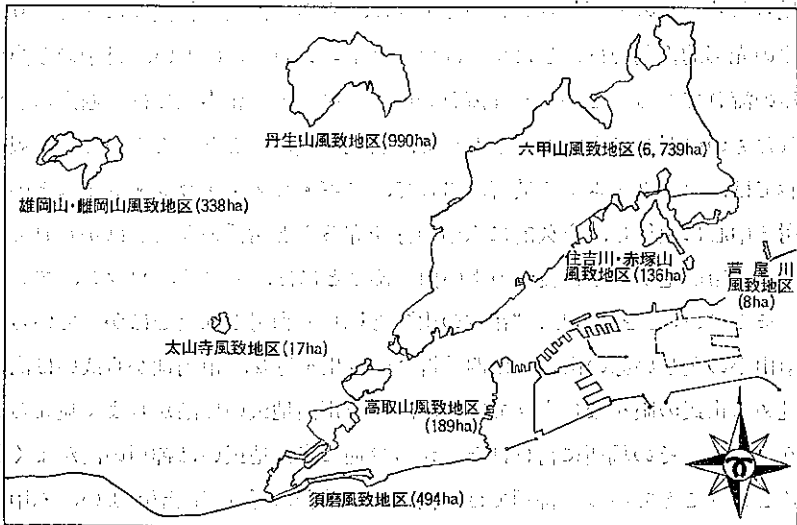
へと転換の時などと言われるが、緑の質とは何であろうか。一般的に質がよいとは、そのものの目的とする機能を十分に発揮することがまず第一であろう。次にその機能を果しつつ、それを使うもの、見るものに心理的満足を与えることが付加的に出てくる。心理的満足は人間の感覚に訴えるものである。緑の場合、人間の感覚に訴えるとする、まずその大半を視覚で感知評価し、あとを臭覚や触覚などの他の五感にゆだねることになる。視覚による感知は“美しさ”という基準で評価され、そこから“快”“不快”の反応を呼びおこすのであろう。人間をはじめとする生物はお互に共存関係において生きている。その共存関係にある野鳥や昆虫等の野生生物の生息可能な環境を兼ね備えた緑が緑の機能発揮の面から見た質としては上位に位置すべきものであろう。そのような緑は重層構造（高木・低木・草木・コケなど）をもつたまとまりのある森林である。しかしこのような質のよいまとまりのある森林をむやみやたらと、都市内に求めるのは無理であるので、それは都市周辺の緑化保全地区等と求めるとしても、都市の内部においても、樹群としてまとまりのある緑の確保に努め、その他それぞれの目的や機能に合わせて、多様な緑を配置すべきである。景観の面から考えられる緑は都市全体としては周辺の山並、都市内の大緑地、緑地軸などであり、地域的にみると、並木・緑道・公園、交差点の周辺緑化や施設、建物の周辺緑化などであろう。

4 自然環境の保全と景観

人工物に偏りがちな近代都市においては、都市周辺において、その背景を構成する山並みの森林などの緑は都市にうるおいとやすらぎをもたらすとともに、都市景観上も重要な位置を占めている。神戸においては六甲山系という美しい山並みの森林があり、市民は、それを誇りにし身近に眺め利用している。景観をつくり出す要素として、森林の緑は重要な働きをする。森林はそれ自体で美しいだけでなく、他の要素と結びついて、その背景となるなど、景観構成に重要な働きをする。森林の美しさは一般には人の視覚により認められる美しさと考えられる。しかし、森林にはそれだけでなく、人の五感（視・聴・

臭・触・味)に訴える美しさをもっている。木々をわたる風の音は聴覚に、木々の発する香気は、例えば、よく風香るとか薫香の季節などというのが、若葉の頃に森林の中を歩いてみると、文字通り木々を渡る風は芳香を含み臭覚に訴えてくる。木肌の暖かみや森の中の適度に水分を含んだ空気は肌に心地よく、山菜若菜などは、味覚に訴える。緑の質を感覚に訴える快適性で評価するとしても、森林は最上位に位置されるべきであろう。六甲山系の緑の大部分は何らかの形で緑の保護のための規制がかけられ、自然的景観の保護がはかられている。図-1は神戸市における風致地区指定図である。この風致地区(8,911ha)に

図-1 神戸市の風致地区

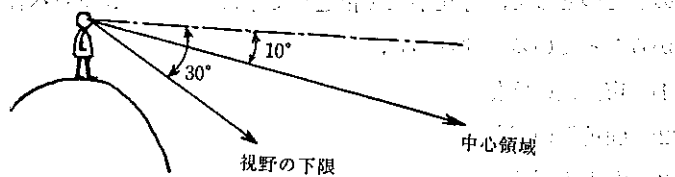


重複して、国立公園六甲山地区(神戸市域4,717ha) 近郊緑地保全地区 (10,442ha)、近郊緑地特別保全地区 (595ha)、保安林(約4,000ha)などの指定がされている。大都市のすぐ裏山にこのように美しい自然環境をもつ都市は稀であり、他の都市民からうらやましがられるほどである。この美しい六甲の緑は、今では自然そのもののように見えるが、明治中期までは全くのはげ山であった。その後、先人の緑化の努力によって現在の緑の山となったものである。

六甲山の植林の歴史をみると、明治30年に神戸市が水道を布設するに当り、水源涵養のための植林が計画され、明治35年から植林が実施されたのがはじまりという。その後も植林は継続され現在の六甲の緑の基礎をつくったのである。神戸市公園緑地部に保存されている植林の記録写真は、当時の植林の様子を明確に伝えている。これらの写真によると、はげ山となった風化した花崗岩の斜面に等高線に沿って、階段状に土手をつくり、そこにアカマツ・クロマツ・ヒノキ・スギ・クヌギなどを植栽したようである。このことは、神戸市が行っている、再度山永久植生保存地調査からも裏づけられている。またこの調査によると、スタジイ・アラカシ・ヒサカキなどの極相林要素の樹種は増加する傾向が見られる。この調査からもわかるように、六甲の植生は転換期に来ており、緑化の先導的役割をはたしたマツはマツクイムシの被害にあい、林相の転換は自然の流れである。このような流れの中で、最近の緑化事業では、過去に植林されたものの保全は当然のこととして、新規植栽にもとりくんでいる。新規の植栽では、マツクイムシの被害に対して、スギ・ヒノキ・カシ・シイなどの常緑樹を中心に植林し、永久的に六甲の緑を守ろうと樹種の転換がはかられている。また市街地から近い展望のよい山麓部などには、サクラ、ツツジ、アジサイ、モミジなどを植栽し、“花木の山”と称して利用と保全をはかっている。六甲山系の美しい緑の山並みは四季折々の変化を見せ、市街地から或いは港から眺める市民の眼を楽しませているが、一方市街地或いは港からよく見えるということは、その場所に行けばそこからは逆に市街地或いは神戸の港がよく見えるということである。神戸では市街地から手軽に行けて眺望のよい、六甲山系の山麓部の尾根筋などに、“山麓展望公園”を計画し実施に移してきている。山麓展望公園は、自分の住む街を全体的に自分の眼で眺めてもらおうという公園である。そこは六甲山系の一角にあり、街からみると自然環境の保全地区内にある。一方、そこに行った者にとっては、景観を眺望するための場であり、憩の場である。そこには自然環境の保全に留意して眺望或いは憩のための施設が設けられている。施設としては、そこへ行くためのハイキング道、ベンチ、あずまや、台地に手摺をつけただけ程度の簡易な展望台、案内図板などである。

山麓の市民は手軽にそこに行き自然にひたりながら、自分の住む街を眺めることができる。日常生活を送っている場所での景観が愛情の対象となるための基準は、あまり変ることのない、しかもその都市のシンボルとなるような景観であり、更に親密性であるという。市民に親しまれる景観、容易に利用される景観だけが、愛情につながるという。山麓展望公園からの眺めは、周囲の四季おりおりの小さな変化性と年々変らぬ自然の中から、神戸のシンボルである港を含めた市街地を眺めることになる。この日常的な景観の体験のくりかえしは、自分の住む街に対する愛情につながって行くことであろう。神戸の展望公園のように俯瞰景の場合には、景観として優れたものとなるためには俯角10度あたりで見下すことが大切であるといわれる。このことは立った姿勢の人間の視線は、一般に水平より、10度下であることと関連している。俯角にして10度付近のところは人間にとって見やすい領域で、俯角30度付近が視野の下限であると言われる(図-2)。五鬼城山展望公園は既に開設され、市民にもよく利用さ

図-2 俯瞰景の視野



れている。位置は摩耶ケーブル高尾駅の西で神戸高校の東側の山腹で標高300mばかりのところであり、市街地に近接している。そこからは市街地が一望に望まれ、眼下にまや埠頭の港、更には、ポートアイランド、六甲アイランドが広がり良好な眺望点となっている。また、市街地中央部の背山である碓山や市章山は、市街地から見ると緑におおわれた自然景観の中に、錨と市章のマークを自然の樹木により形づくり、特色ある景観を創出し市民に親しまれている。いつも見上げているこの場所に立ってみると視野は180度に開け、須磨の鉢伏山から芦屋、大阪まで展望でき、眼下には神戸の誇る港、ポートアイランドなどを見下し港町神戸の特色ある景観を一望にすることができる。そこの標高は約

300 m であり、俯角10度の線は中突堤付近の海岸線あたりにあり、神戸の中心部から港の中心部を最も見やすい領域に見ることができる。これらの例のように、自然環境を保全している区域内には、良好な眺望点を確保することができる。展望公園は自然環境を保存するだけでなく、その適正な利用をはかるひとつの例である。自然環境の保全は守りの姿勢であるが、その規制力は法令により保たれている。六甲山系の緑地保全に適用される主な法令は自然公園法、都市緑地保全法、都市計画法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律、森林法、風致地区条例などがある。

5 市街地の緑化と景観

自然環境の保全が守りの施策とすれば、緑化は積極的な攻めの施策である。市街地に樹木を植えること、すなわち緑化の効用については、先に述べたとおりであるが、従来はその量的拡大に重きがおかれ色々な施策が実施されて来た。神戸市においても、昭和46年にグリーンコウベ作戦を開始し、市の重点施策のひとつとして、緑化事業を推進して来た。グリーンコウベ作戦は、5つの柱からなっている。すなわち、

- (1) 市街地の緑化
- (2) 団地等の緑化
- (3) 背山の緑化

(4) 臨海地域の緑化
 (5) 市民参加の緑化

である。市街地の緑化はグリーンコウベ作戦の中心をなすものである。その中で第1には、公園用地の確保と緑化である。グリーンコウベ作戦を開始した昭和46年には、市民一人当り公園面積は2.7㎡であったが、昭和56年度末には、市民一人当り6.58㎡となっている。第2は、道路の緑化である。本来道路は人のためにあり、そこでは人が憩い、遊び、集うなど色々な利用をしていたものである。しかし自動車の時代になり、道路は自動車のために占領された形となってしまった。そこで道路すべてを自動車のためにあけわたすのではなく、人

間のための道路として再生しようとする施策である。その基本構想は、「緑のネットワーク」の形成である。まず、市街地を流れる、住吉川、石屋川、都賀川、青谷川、生田川、宇治川、新湊川、妙法寺川の河川沿を緑化し河川沿緑地をつくって南北方向の緑の縦軸とする。次に東西方向には、山手幹線・中央幹線・浜手幹線の三つの幹線道路を街路樹と中央分離帯の緑化によって緑化し、緑の横軸として、網目状に市街地を緑のネットで被うという構想である。道路は、市民の日常行動の中で最も身近かに目にうつる緑であるので、街路の緑化には特に力を入れて実施してきた。その増加に努めた結果、昭和46年街路樹の総本数は市内で、17,000本であったものが、昭和56年度末には、高木・中木で約20万本にまで増加している。グリーン作戦以前の街路樹は小さく剪定され、今から思うと盆栽のように仕立てられていたが、47年以降街路樹はなるべく大きく育てる方針がとられ、現在のような大きな街路樹に生長して、一段と緑の効果を高めている。グリーンコウベ作戦をはじめて以来、街路にグリーンベルトがふえたのも大きな変化である。10年前の市内の街路樹は、1本ずつ独立した植株に植えられていた。現在のような歩道のグリーンベルトや中央分離帯の植樹帯などは殆ど見られなかった。このグリーンベルトの増加は環境の維持向上に役立っている外、従来点状であった道路沿の緑を、緑の線状にかえ、都市の景観の面に及ぼすプラスの効果も大きいものと考えられる。グリーンコウベ作戦で特に力をいれてきた街路樹(並木)について次に述べてみる。

「都市の美しさ」と言われたとき、あなたは何を思い浮かべますか?という質問の答は前述のとおり、その第1位が「並木」となっている。都市の美しさという多くの人が第一に思い浮かべるのが並木ということである。それだけ並木は都市に普通にあり、また市民に親しまれ美しいものとして受けとめられているということであろう。並木とは辞書を引くと、「道にそって一定の間をおいて並べ植えた木」とある。我国においては古くから並木が植えられていたようである。平安京においては、朱雀大路に柳が植えられていた。往還には果樹が植えられたという。樹種が何であったか不明であるが、当時我国では桃、柿、の類を植えたのではないかという。戦国時代には、織田信長は、天正2年

道奉行を命じて、東海、東山、両道に松と柳を植えさせたという。上杉謙信は、大小の往還、松、柏、榎、うるしなどを植えさせた。加藤清正は、豊後道に松並木を植え「一枝を折らば一指を斬るべし。一株切らば一首を切るべし」の制札を出したという。当時の並木保護の厳重さが伺われる。徳川時代には、道路改良と同時に大道の両側に松、杉を植樹させた。各藩もこれにならい地方の道路にも並木を植えた。徳川時代の並木の目的は、

1. 保安（防風・防雪・日蔭・道標・上水保護浄化など）
2. 軍略（往還の防備など）
3. 修景（社寺建設に伴うもの。往還の風致など）
4. 生産（搾油、搾実など）

のためであった。並木の樹種は、アカマツ・クロマツ、カエデ、その他地方によっては杉等が植えられている。幕府の並木保護策は厳重で、種々の注意を払い、並木の保護・補植、並木にはい上るつたかずらの除去などについて、しばしば「触れ」を出している。一方では、並木の蔭になる田畑については石高を軽減する措置もとっている。日光の杉並木等はこのようにして、保護されてきた結果、今日まで残存している数少ない並木のひとつである。明治になって、道路の拡巾工事、保護策の不在等により、並木は次々と姿を消していく。そのような中で、街の中に街路樹として並木が復活してくる。街路樹の歴史は明らかではないが、明治初年に神戸外国人居留地に、シダレヤナギが植えられ、東京では銀座にサクラ、クロマツが植えられ、明治2～3年ごろ、横浜海岸通などにマツ、ヤナギが植えられたという。明治17年には、東京銀座、上野、浅草にシダレヤナギが植えられた。この頃から地方都市にも次第に街路樹が植えられるようになった。明治初年におそらく日本ではじめて、神戸外国人居留地に街路樹としてヤナギが植えられたという。その伝統を受けついでいたのが、元居留地内の京町線には、最近まで柳の街路樹が残っていた。しかし近代都市のイメージと柳とは不釣り合いというようなことから昭和49年ごろ、ヤナギからイチョウに樹種変更され、現在に至っている。近代都市のイメージとか景観に樹木の占める役割についての感じ方は人それぞれに異なるものである。イチョウについても選択が正しかったかどうかは人によ

り意見の分かれるところであろう。イチヨウは植付けてから、イチヨウ本来の美しさと風格をもつには年数を要するものである。長い年月を生きる樹木であるので、長い目で見守ってほしいと思っている。参考までに、神戸市内の街路樹の主要な樹種と本数を表一に示す。

次に並木ではないが単木或いは数本の木立ちについて考えてみる。都市は人工物と自然物から構成されているが、その主な構成要素はなんといっても建築物等人工物である。街の中には、それ自体で美しい建物もあるが、土地所有が私有で、建物の利用目的の異なる街の中で、建物だけで調和のある美しさをつくり出すのはかなりむずかしいように思われる。そこに自然物としての樹木が加わるとどうであろうか。例えばごくありふれた普通の建物の前面に1~2本の樹木が植栽されただけで見違えるように美しくなることは、新開発の団地等でも、しばしば経験することである。これは建物の美しさに、樹木の美しさがプラスされただけの美しさの増加だろうか。いや、この場合は $1 + 1 = 2$ 以上の美しさになっているように思われる。建物は樹木があることによって、より美しく見え、樹木も建物を背景にすることにより、更に美しくなるのではないか。建物と樹木は相手をより美しく見せる関係にあり、その結果として双方がより美しくなると思われる。その美しさはどこから来るのであろうか。それは人工物と自然物の調和による美しさであろう。人工物のもつ冷さに対し樹木のもつ暖かさ、個々には生きている樹木の色、形、視覚を通じて感じる肌ざわりなどの要因が重なって美しさを生み出しているのだろう。市内においても、建物の前面に数本の大木を配植したビルを見かけるようになったが、建物と樹木は双方の美を引き出して、より美しく見え、街角に美とうるおいを与えている。この他に神戸市における新しい緑化の施策としては、まず、風致地区においては、風致地区条例により、新しく家を建てるような場合には、一定の緑化を義務づけている。また従来は、道路、公園などは別々に整備されていたが、市役所前のフラワーロードに見られるように、道路と公園を一体的に整備し、利用面及景観面からの配慮が全体的に検討され実施されている。更に道路の交差点部分は、都市の景観上特に重要な位置であるが、その角地の部分に植樹部

表一 街路樹一覽表

(昭和57年3月31日現在)

順位	高木		中木		低木	
	樹種	数量(本)	樹種	数量(本)	樹種	数量(本)
1	イチヨウ	11,656	サザンカ	40,376	アベリア	323,279
2	クスノキ	6,394	トウネズミモチ	4,538	ヒラドツツジ	286,891
3	プラタナス	5,030	エンジュ	4,504	タチシャリンバイ	284,684
4	ケヤキ	4,275	サンゴジュ	4,387	トベラ	211,664
5	ドウカエデ	3,345	ウバメガシ	4,007	ケリシマツツジ	95,607
6	ウバメガシ	2,215	キョウチクトウ	2,762	シャリンバイ	54,666
7	アメリカフウ	2,093	ヒイラギモクセイ	2,231	サツキ	49,369
8	ユリノキ	2,053	ネズミモチ	1,529	スドウツゲ	47,381
9	ソメイヨシノ	2,048	シャリンバイ	1,202	シシガシラ	38,195
10	ナンキンハゼ	1,737	バクテノキ	1,197	ユキヤナギ	21,240
11	ヤナギ	1,573	アオキ	1,064	ドウダンツツジ	13,125
12	シンジュ	1,199	カイズカイブキ	987	レンギョウ	11,041
13	マテバシイ	1,072	キンモクセイ	853	プリペット	10,213
14	カロリナポブラ	1,066	ハナズオウ	584	ジンチョウゲ	9,867
15	ヤマモモ	1,006	ヤブツバキ	540	クチナシ	9,712
16	アオギリ	779	ツバキ	521	オオバクチナシ	6,329
17	コブシ	775	プリペット	488	ヘデラ	6,328
18	クロマツ	592	ムクゲ	451	カンツバキ	6,167
19	トウネズミモチ	537	バラ	386	ハギ	5,800
20	カイズカイブキ	439	ゲッケイジュ	322	ウツギ	5,768

分をつくり大木を植栽するなどしている。また従来は道路、公園等の公共施設を中心に緑化を進めて来たが、57年4月には緑化基金をつくり今後民有地の緑化にも積極的に取り組んでいくこととしている。

6 おわりに

我々が住む都市空間はまず人間が住みやすくなければならない。都市がすべて人工物で固められてしまうと皮肉にも人間は人間味がなくなったと感じ、住みにくく感じる。人間味とは、生物としての人間が求める自然に結びついているのではないか。自然があれば人間は落ちつき、緑に安らぎを求める。自然が豊かなときは意識的に自然を求めないが、市域が日常の行動圏を上まわるような大きになると、自然を補完する代償行動が起き、風景画、自然庭庭園等を求め、更に市域が拡大し人口密度も高まると、代償行動ではすまなくなり、自然を求めて日帰りに郊外に脱出するようになるという。神戸が人間味があり美しい都市としていつまでも栄えるためにも緑を大切にしたいものである。

都市景観と建築デザイン

角 野 二 郎

(神戸市住宅局管轄課長)

はじめに、神戸の都市景観をイメージした時、背景に山か海が有り、その中に坂道そして異人館のある風景を、好ましい所として思いうかべる人が多いと思う。また、個々の市民生活において、地域や街区、街並みで好きな風景や景観がイメージしてあるだろう。また反対に、あまり好ましくない景観としては、広告が氾濫する三ノ宮周辺の雑然とした街並みや、自然環境が破壊されていった所があるだろう。このような都市景観に対する感じ方は、ただ美しいとかきれいということだけでなく、都市としての魅力や市民生活のあり方によって、影響をうけるものである。

良い都市景観を守っていくことと、改善し新たに造っていくこととは、そこにある市民生活を守り改善していくことでもあるといえる。

建築物は、単体としての外観やデザインと共に、周囲の環境、街並みを形成する要素として、また市民生活を営むうえでも、都市景観の重要な位置づけとなっており、そのあり方については、十分配慮し建設されなければならないと考える。

1 都市と建築

(1) 都市の個性としての建築物

日本の各都市における都市空間は、歴史的に絶えず変化を続けながら都市を構成していく中で、独自の景観や文化を創りあげてきた。しかし、戦後の高度成長時代を経て、生活様式並びに生活環境の大きな変化と共に、急速に変貌してきている。

近年、建築の分野においても材料の多様化、工法や技術の著しい向上があり、これに伴って、多種多様な外観をもった建築や大規模な建造物が、都市空間を大きく占拠し、ややもすれば無秩序な都市景観を形成していく危険性がある。また全国的にミニ東京ともいえるべき同様な都市景観が広がり、それぞれの地方独自の地域性や文化性が失なわれようとしている。

神戸市は、明治初年当時それまで一地方村にすぎなかったが、兵庫の開港以来急激な発展をとげてきた。そしてその表象としての建築も近代化と共に、神戸の都市文化を形成し、個性を創り出してきた。外国人居留地が設定され、各種の洋式建築物が建てられ、西欧的な発想による都市計画により、新しい街づくりがなされ、山手の居住地には、異人館が建ち並び、独自の街並みを形成してきた。こうした海岸の居留地と山手の住宅地が、神戸の市街化の芽となり、発展の素地ともなったが、その後も大正時代にかけて近代建築史上先進的な役割をもつ建築物が少なからず建設され、神戸の国際色豊かな都市像を創り出してきた。このような歴史的背景によって培われた神戸市民の先進的な気質と共に、時代時代の建築物を残していくことが、神戸らしい個性ある都市景観を形成するうえで大きな要因となる。

現在「地方の時代」「文化の時代」が叫ばれ、各地の伝統的な建築物や、街並みを保存しようという機運が高まりつつある。生活様式や経済社会の変化に対する都市づくりを進めつつ、一方で都市の景観を守り、更に一歩進んで魅力のある街としての新たな都市景観を創り出すことが求められている。

(2) 建築物の外観と外部空間
 建築物の外壁の材料については、これまで木材や石、煉瓦といったより自然に近い材料が使われ、また色彩についても木の色の茶色、瓦の灰色が主調となり風景の中に解け込んでいる。また、周囲の環境も緑とか水といった自然が多く残されていたこととも相まって、落ち着いた親しみのある、統一された街並みや景観が形成されてきた。もちろん、最近の建築物でも、コンクリートの打放し仕上げや、レンガタイル仕上げの作品の中に、街並みとよく調和し、落ち着いた人間味のある景観を創り出しているものもある。

建築物の外観を考える時、出来るだけ自然に近い材料を使ったり、素材の感じを大切に、色彩についても周囲の自然や建築物との調和をはかり、あまり雑多な色彩を用いないことも一つの方法である。例えば、石灰の色、砂の色、土の色、草木の色、レンガの色、海の色、空の色等自然の材料に由来する色を選ぶことを基本に考えることであり、もちろん自然環境を出来る限り破壊することなく、緑とか水といった自然を積極的に取り込んでいくことも重要である。

都市に建物を建てることは、そこにある都市空間を取り込み囲ってしまうことであり、その結果内部空間と外部空間が出現する。建物は、絶対的な私的空間としての内部空間を所有することにより、公的空間としての外部空間と対立してくる。私的空間を主張することにより、これまで公的空間であった眺望、景観が疎外されてくる。内部空間も外部空間も都市空間を構成する上では共に必要であり、相互に影響し合うものである。建築物の外部空間は有機的に結合して、都市空間を構成していくなかで、都市景観としても一つの全体的なイメージを創り出していくことになる。

外部空間には、①建物で囲まれた空間（広場、プラザ）②建物と建物のすきま空間（隣棟間隔等）③建物の後退空間（前庭・犬走り）④建物で覆われた空間（ピロティ）、その他地盤面から上下した空間（バルコニー、人工地盤、広場）がある。

建築物を計画しデザインする時、こういった外部空間について、日照等の基本的なことや、静的、動的といった性質、又美しいとか文化的であるとかいったイメージを配慮しつつ、個性のある都市景観を創り出すよう留意する必要がある。

2 都市空間と人間

(1) ヒューマンな空間

都市空間を考えていく上で、その基本になるのは、人間にとって都市とは何か、といったことである。市民の都市空間へのかかわりは、その生活空間としての住居や建物の内部空間、それに続いた外部空間としての敷地内の庭、そし

て界限、街区というように拡大されていく中で、より身近な空間から大きな影響を受ける。また、電車や自動車より自転車や徒歩の方がよりかかわりが強い。このようなヒューマンからの感覚やイメージの重なりが、そのトータル空間としての都市景観の個性を創り出していく。これまで建物の内部空間に向けられていた意識を外部空間の方へ積極的に向けていくことにより、都市空間が市民のものになり、都市景観が人間的で、親しみのある魅力を持ったものとなる。例えば、敷地の塀を取り払い、私的空間でもあり、公的空間でもあるようなピロティや庭、広場といったコモンスペースを造り、街路を取り込んで行くことにより、内部空間の外部化、また外部空間の内部化を行なうことで、建物と街路を有機的に結びつけて行くといったことが考えられる。これらの延長として、建物を街路から後退させて造ることにより、ゆとりのある街並みの形成やヨーロッパにおいてよく見られる広場やプラザといったコミュニティ空間としてのオープンスペースが出来ることになる。

(2) アクティビティ(行動) 都市景観のイメージは、市民の行動、行動のイメージ、都市景観のイメージも「散歩をする」「ショッピングをする」「世間話をする」「遊ぶ」「ジョギングをする」「集う」「祭りをする」等のアクティビティを通して、より印象深いものとなる。歩行者、自転車、自動車、車は車の通れない狭い裏通りの中にも落ち着いた親しみがあり、一方ゴミゴミしたネオン街にも捨てがたい魅力がある。このようにして人間の多様なアクティビティを、積極的に受け入れる外部空間を創造することにより、都市景観を形成していくことが、今後必要になってくると考える。

3. 公共建築

(1) 公共建築とまちづくり 公共建築は、市民生活の核として、まちづくり

本市では「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」の5つの面から「人間都市神戸」の実現を目指し、うるおいのあるまちづくり政策を積極的に実施している。この基本的な政策を基調にし、個々の具体的な施策を進めて行く上において、とりわけ公共建築は、市民生活の基盤として、地域コミュニティの核として、まちづくりの拠点とし

て、その担っている役割は、極めて大きいものがある。特に庁舎、教育施設、文化センター、病院、社会福祉施設、環境工場等公共建築は、地区のサインや表象として、その地区景観を代表しているものもあり、景観形成の先導的な役割が求められている。また都市景観の中で、その形態、デザインが、地域や街並みに対する影響を考える時、環境の中での調和といったことと共に、文化性に対する配慮も大きな要因である。

(2) 公共施設の文化性 東京都、神奈川県、兵庫県等において、文化的環境づくりとして「文化のための1%システム」を取り入れ事業を推進している。これはフランスで公共施設（主として学校）の建設に際し、その建設費の1%を上乗せし、芸術的装飾、芸術作品に接する機会を増やすことをねらいとした方策で、ヨーロッパ等で早くから取り入れられているものである。

現在日本の都市で考えられているものは、単に彫刻や芸術作品を置くというのではなく、公共施設の建設に際し、建設費の1%を上乗せし、地域の特性に適合した文化性を付加しようとするものである。

神戸市では、現在のところ制度そのものは取り入れていないが、従来より限られた予算等の諸条件の下で、可能な限り人間味、地域性、芸術性、美観性等に留意し、文化の薫り高い公共建築物を建設するよう配慮している。また、文化長期計画作成にあたっての提言を考慮し、人間味と安らぎのある「わが街」を目指した建物等の環境づくりや、伝統的建築物の保存、また公共建築物の建設や維持管理にあたっては、美しさ、ゆとりの発想を大切にするといった視点をもって、公共建築の文化性を高め、個性豊かな都市景観を創り出していかねばならないと考えている。

(3) 公共建築の色彩 現在神戸市では、公立の学校施設において、現在学校の建設において、「神戸市学校標準色」を設定している。これは、色彩による都市美構成の糸口として、まず、数多い学校施設を標準色で統一することから始め、神戸市の諸施設に逐次カラーコンディショニングを施すこと

により、自然美に人工美を調和させた、より美しい街づくりの実現のための一役を担おうとするものである。

色彩の決定にあたっては、(1)勉強にいそしめる明るい色 (2)いつまでも母校として思い出に残る暖かい色 (3)市民が親しみを感じる色 (4)神戸らしいじやれた色 (5)周辺に調和する色 (6)いつまでも美しさを保てる色、といった目標を掲げている。

今後も学校のみにとどまらず、広く他の施設にもこの考えを普及し、「グリーン作戦」「神戸港カラー作戦」と共に色彩の統一による美しさを求め、色彩を通じて明るく親しみのある街づくりを推し進めてゆこうと考えている。

(4) 神戸市の公共建築

「中央区役所」「勤労会館」の計画においては、相互の機能上の、そして都市景観上の調和をはかり、周辺の再開発ビルと共に生み出される広場(プラザ)を通して周辺の環境との融合を考慮している。

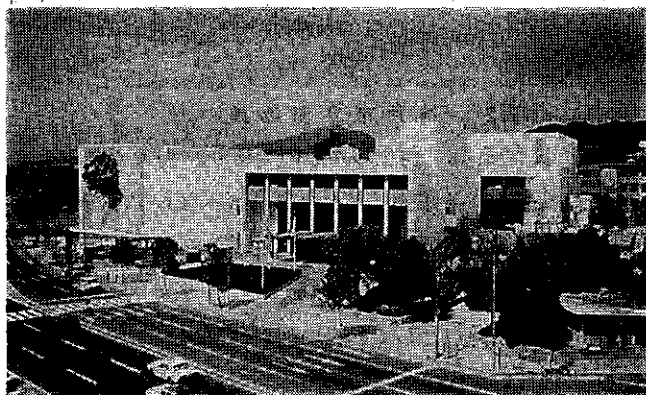


写真1 「神戸文化ホール」は、大倉山公園、中央図書館、中央体育館、みどり彫刻の道などと共に、文化ゾーンの都市空間づくりの一環としての役割を果たしている。南の方から文化ホールに接近する時、植込み及び彫刻越しに見えるその妻側(高さ20m、幅13m)の壁面全面には、高村光太郎の妻智恵子の紙絵を原画に、神戸市民の花である「あじさい」を表現した陶板壁画を施している。また、前庭に噴水を、木立ちの中には数体の彫刻を配置し、「み

「神戸文化ホール」は、文化面での中枢施設として、市のほぼ中心部に位置し、大倉山公園、中央図書館、中央体育館、

どりと彫刻の公園」にしている。

文化ホールの北側に位置する「中央図書館」は、大倉山公園の一角にあり、建ぺい率を落として地下に大きなスペースを確保し、広いドライエリヤにより地下の暗いイメージを一掃すると共に、建物上部に土を盛り、植栽を施とし、公園と有機的に結びつけ、周囲の文化ゾーンと一体となった都市空間を形成させている。

この秋オープンした「博物館」は、個性ある神戸の文化をさらに伸ばすため、文化都市神戸の新しい核として、建設された。これは、

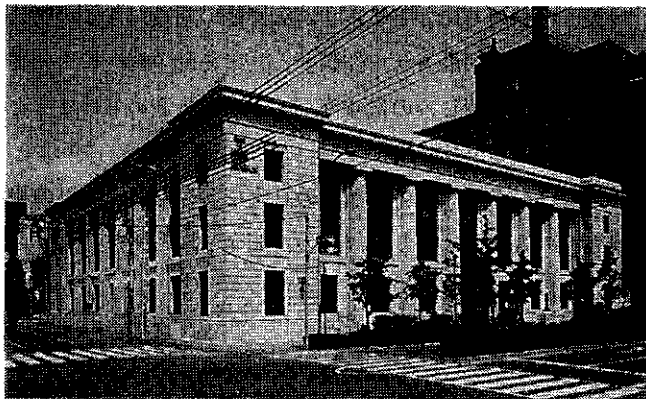


写真2 「神戸市立博物館」

旧東京銀行神戸支店を改装・増築し、再生したものであり、堂々たるクラシックなドリス式オーダーの柱列のある建物は、それ自身のみならず、周辺の地域にまでその威厳ある雰囲気を与え、歴史的・文化的重みをかもし出している。

教育施設には、まちづくりの出発点としての良い教育環境づくりが必要であり、学校の建設においても地域性を配慮した特色ある施設づくりに取り組んでいる。「高倉台小学校」の建設に際しては、当初より学校開放を計画し、近隣公園などと一体になって、小学校を地域社会の中心に位置づける、いわゆる「学校公園」構想を実現させた。デザインにおいても、周囲の中層住宅のフラットな屋根の中で、底や窓に曲線を使用することにより、やわらかさを表現している。また「布引中学校」は、神戸の山手山麓地区に位置し、これ迄の学校建築とは異なったデザインを採用し、六甲山系を背景にした景観美を創り出す

よう配慮した。

下水、環境工場等の施設も出来る限り、自然環境の破壊を最少限にとどめ、工場といったイメージを払拭する外観とし、敷地内に緑や噴水、滝を導入し、レクリエーション・文化施設を併存することにより、市民に親しみやすい工場となるよう配慮している。その他、社会福祉施設を中心に、一般公共建築物においても、身体上のハンディキャップをもった人々の利用に留意し「老人・身体障害者の利用を考慮した公共建築基準」を作成し、配慮している。これも単なる形体的、物理的なことにとどまらず、市民が利用しやすく、親しみやすいといった、内的な心理面にも大きく影響されてくると思う。

ポートアイランドにおいては、これらの施策の集大成としての公共施設が建

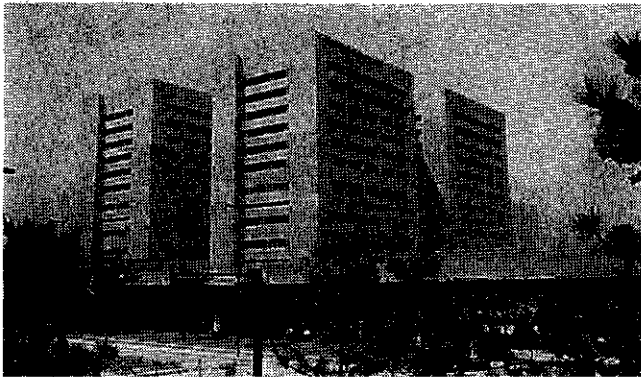


写真3 「神戸市立中央市民病院」

てられており、「中央市民病院」はその機能的な役割りと共に、敷地内の関連施設を含めた建物の配置計画、意匠、色彩が、ポート

アイランドの都市景観形成に寄与するよう明るく健康的で開放的なデザインに統一されている。

「港島小学校」は、アプローチ部分に緑で囲まれたコミュニティ広場を創り出し、その空間を抱き込むようにして南に体育館、北に図書室などの開放施設を設けている。この広場は、学校の顔であり、生徒の憩いの場であると共に、地域住民に開放された庭でもある。また、海外からの帰国子女の教育の場としての国際学級のスペースも確保し、国際都市神戸にふさわしい学校として計画されている。

その他「ポートアイランドスポーツセンター」の大屋根や、ヨットクラブのセールをモチーフとした「ポートアイランドビル」等は、そのポートアイランドのランドマークとしてのモニュメンタルな形体が、これからの建築展開を示唆したものになっている。

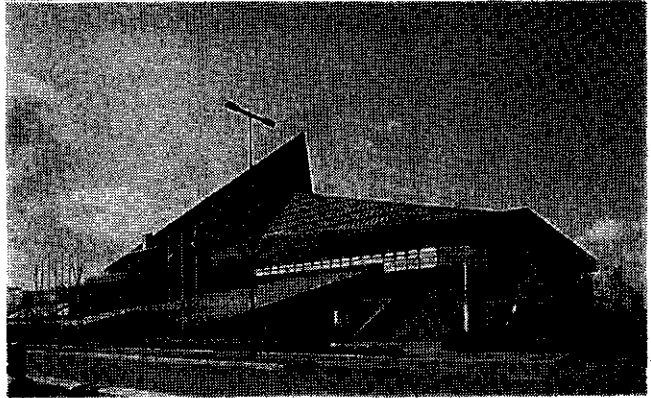
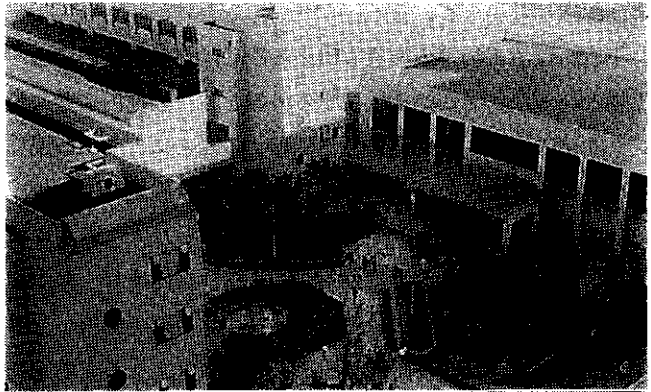


写真4 「港島小学校」④、写真5 「ポートアイランドスポーツセンター」⑥

4. 建築文化賞

従来、建築については建物単体の持つ安全性、快適性、機能性を重視していたが、市民の環境を守り文化都市づくりを推進する観点から、建物における「都市景観・建築空間」「文化性」に対する配慮が望まれてきている。神戸の恵まれた自然環境、立地条件等の個性を生かした、市民に親しまれ、文化の薫り高い建築物は、神戸市民の誇りとするものである。「神戸市建築文化賞」は、このような建物を市民の名において表彰することにより、神戸の建築文化を高め、もって美しい神戸のまちづくりに貢献する目的で制定された。

選考に当たっては、次のような点に評価の基準を置いている。

①自然現象及び歴史的風土への配慮

- 自然と地形の保存
- 自然樹木の保存・植樹
- 歴史的風土の保存
- 景観の中でのポイント、ひろがり
- 街並みへの配慮

②地域社会への配慮

- オープンスペース
- 周囲スペースの公的配慮
- 日照
- 日影
- 地域住民との関係
- 地域社会への貢献

③デザイン性及び技術力

- ①②を総合的に処理するデザイン、技術力
- 独創性
- 審美性
- 合理性
- 安全性
- 使いやすさ

以上の評価に、この賞の趣旨にそった総合的な見地からの評価も合わせて行なわれている。

建築文化賞は文化都市づくりのための一環にすぎないが、「景観条例」や「街づくり助成制度」「街づくり協定」等の施策と有機的に結合させて神戸らしい都市景観を守り育てていく市民意識の高揚を促し、より美しいまちづくり、住みよいまちづくりを推進して行く上での建築物の役割について、市民と共に考えることの一助にもなればとの配慮から制定されたものである。(表一1参照)

表-1 神戸市建築文化賞作品一覧

建 物 名 (用途)		所 在 地 ・ 施 主	構 造 ・ 規 模 ・ 竣 工
第 1 回	● 万 松 園 (共同住宅)	東灘区鴨子ヶ原1丁目 ㈱日新興産	R・C造7F・B1F 4,149.7㎡ 1,707.7㎡ 昭和45年12月
	● 甲南女子大学 (学 校)	東灘区森北町6丁目 学校法人甲南女子大学	R・C造4F・B1F 14,749.5㎡ 6,099.9㎡ 昭和39年9月
	● 小原流芸術参考館 (会 館)	東灘区住吉山手4丁目 財団法人 小原流本部事務局	R・C造2F 674.9㎡ 昭和44年3月
	○ エビスホーム (共同住宅)	神戸市内各地 ㈱エビス工務店	R・C造2F(中3F)
	○ 日本経済新聞社神戸支社 (住宅・事務所)	中央区中山手通6丁目 ㈱日本経済新聞社	R・C造4F 352.6㎡ 107.5㎡ 昭和47年3月
	○ 栄 ビ ル (現神戸市第3庁舎)	中央区江戸町 ㈱竹中工務店	S・R・C造7F・B1F 6,008.7㎡ 658.8㎡ 昭和40年3月
	○ ワールドウェア本社 (事 務 所)	中央区八幡通4丁目 ㈱ワールド	S・R・C造10F(増築) 4,648.4㎡ 628.3㎡ 昭和43年8月
第 2 回	● グレース六甲 (共同住宅)	灘区篠原本町3丁目 ㈱大 丸	R・C造2・3F(18戸) 2,248.2㎡ 964.6㎡ 昭和49年11月
	○ 中桐ビル (事 務 所)	中央区生田町3丁目 ㈱中桐真珠	R・C造6F 964.9㎡ 179.5㎡ 昭和49年9月
	○ ローズガーデン (店 舗)	中央区山本通2丁目 ㈱ローズガーデン	R・C造(一部S)3F・ B1F 933.1㎡ 270.9 ㎡ 昭和52年3月
	○ 親和女子大学図書館 (大学図書館)	北区鈴蘭台北町7丁目 学校法人親和学園	R・C造3F 2,495.7㎡ 1,167.6㎡ 昭和52年3月
第 3 回	● 甲南大学図書館 (大学図書館)	東灘区本山町岡本8丁目 学校法人甲南大学	R・C一部S造4F・B1 F 6,285.7㎡ 1,647.6㎡ 昭和53年8月
	● モードリンダ本社ビル (事 務 所)	中央区旗塚通7丁目 ㈱モードリンダ	R・C造6F 773.7㎡ 176.6㎡ 昭和55年8月
	● 東銀綜合ビル (銀 行)	中央区三宮町1丁目 ㈱東京銀行 綜合通商株式会社	S・R・C造8F・B2F 10,851.3㎡ 1,089.6㎡ 昭和55年3月

受 賞 理 由
<p>急斜面をうまく処理し、各住戸の構成に変化をもたせた独自の工夫の施された集合住宅で、斜面型住宅の先駆的役割を果たした。景観的にも、周辺に群生する松の木の中に調和した姿を見せている。</p>
<p>なだらかな南斜面に、繊細なデザインの施された中層の校舎群が配置され、海への眺望も良好で、傾斜地の利を充分生かしている。神戸らしい明るい雰囲気にあふれたキャンパスは印象的である。</p>
<p>山の急斜面に投げ入れられたかっこうに建てられており、建物のデザインや使用材料に格調の高さが満ちている。個人所蔵の美術品や出土品を一般向けに展示するなど、市民とのつながりが深い。</p>
<p>隣接する住戸の妻壁を共有させた連続形式のこの住宅は市街地の土地を有効に活用し新しい方向をめざすタウンハウスとしてその発展を期待できるものである。</p>
<p>この建物は、事務所と住居とが複合されており、そのデザインに現代的感觉があふれ、地域に調和したユニークな小建築である。</p>
<p>植樹の施された空地を持つこの建物は、緑の少ないオフィスビル街の中でゆとりを感じさせる数少ないものであり、これからの望ましいビル建築のあり方を示している。</p>
<p>建物の形に曲線が大胆に用いられ、その表情に豊かさと深みをそなえている。又、たくみな手法による増築は目を見はらせるものがある。神戸の服飾メーカーの建物の中で高水準のものといえる。</p>
<p>既存の住宅地にあって、低層の空間構成の中で巧みに中庭をあしらい、近隣との調和を配慮した跡も充分にうかがえ、今後の集合住宅の一つのタイプとして、評価できる。</p>
<p>地味な外観の中にも、落ち着きのある素材と色調を基調としたネオクラシック的造形の中に洗練されたセンスがうかがわれる。</p>
<p>敷地の高低差を、中庭を囲む2棟の空間構成でまとめ、ファッションブルで親しみやすい店舗建築としての意欲がかわれる。</p>
<p>女子大学の建物らしく、やわらかい、落ち着いた外観、内部空間のデザインでまとめられており、キャンパスイメージの中心を形成している。</p>
<p>閑静な住宅地域にあって、レンガをあしらった落ち着きのある外観の中にも学園らしい若々しさと、明るさをたくみに表現している。</p>
<p>曲線をたくみにみ生かしたシックなデザインと色調は、地域のシンボルにとどまらず、ファッション都市神戸にふさわしいものである。</p>
<p>神戸市の中心的な商業地域にあって、既存の高層建物群との調和を図るとともに、重厚な中にも、装飾美あふれる銀行建築として、都市の新しい核となるものである。</p>

(注) ●一建築文化賞, ○一建築文化準賞

5 今後の課題

公共建築物には、その計画において、民間の建物のように独創的なデザインを追求するのではなく、より質の高い空間を生み出し、市民共有空間である都市空間を形成すると共に、更により良い都市景観を創り出す努力が求められている。

これまでは、往々にして、空間というものを機能的に決めつけがちであった。しかし、人工的な広場を造り、ここを憩い、集うためのコミュニティ空間であると決め、ベンチを造りここが座わる所です、と計画しても、その空間が死んでしまったことが多い。逆に当初全く意図しなくとも、自然にコミュニティ空間や憩いの場が生れることもある。つまり市民の多様なアクティビティを誘発する可能性をもった空間を、おしきせではなく、市民と共に創り出していくという立場で、フレキシブルな計画を進めていくことが今後の課題であると考ええる。

また、周囲の環境を考慮した、新しい景観の誘導という役割も担っている。外部空間やエクステリアの計画といったことについて、ある程度の方向性を指すと共に、公共施設の建設時には、地域住民のための「場」を付加するということも、これから検討していく必要がある。

公共建築物相互、また道路・公園等の公共施設との有機的な関連を配慮し、あるいは景観に対する色々な施策等を通じて、市民と共に建築のデザインを考えていくということの積み重ねが、従来にも増して重要な課題であると考ええる。

参考文献リスト

- 芦原義信 「街並みの美学」 岩波書店
- 「外部空間のディテール①」 (計画手法を探る) 彰国社
- 公共建築90 (公共建築の文化的環境づくり)
- '82.9ひろば (特集: 建築と都市環境)

高 寄 昇 三

(神戸市市長室参事)

1. 公開条例の動向

「地方自治体と情報公開」については、かつてこの『都市政策』の誌上で、I, II, IIIとして、それぞれ、昭和56年1月、4月、10月号に掲載したことがある。今回は、去る昭和57年11月30日大阪で行われた、大阪府の情報公開シンポジウムの内容にふれながら、当面する情報公開の課題について論じてみることにする。

情報公開条例化の動きは、県レベルでは神奈川県が条例を制定(実施は来年4月から)、埼玉県も12月議会で条例案を提出した。市町村では山形県・金山町、静岡県・蒲原町、大分県・緒方町がすでに制定している。

全国的動向は、かつての環境アセスメントよりも、全国的にしかも着実に条例化への動きを示している。その証拠に、去る11月30日大阪で行われた、「情報公開シンポジウム」には、沖縄から北海道まで全国から300名も自治体職員が参加し、しかも府民の活発な論議も展開されたことによってもわかる。

ことに神奈川、埼玉県につづいて、大阪府が58年度中に条例制定をめざして素案をまとめた波及効果は大きい。

マスコミでは、神奈川県条例については「行政主導の理念が先行しすぎ、肝心の文書管理など受け入れ態勢が不十分」、埼玉県の動きに対しては「いち早く文書管理システムが整備されているが、このシステムにのった情報しか公開対象とされない」などの批判も出ていると評されている。

しかし理念先行型、文書管理先行型とそれぞれ特色があって、将来、どの条例がもっとも活用されたかの先験的実践としてきわめて妙味があるのではなからうか。このような視点からいえば、大阪府の素案は、さしずめ「段階的实施

型」といえる。

大阪府の素案は「旬刊ふちよう」（情報公開特集号）によると、次のように解説されている。

「情報公開の本格的な制度化までにも、可能なものから順次公開をするという基本的な方針のもとに56年7月には『関西国際空港調査に関する閲覧資料』を公開するとともに同年11月『大阪府政情報閲覧コーナー』を本庁に開設し、下記の行政資料を府民の閲覧に供しているが、今後も府民の利用の便を考え、府民センターにも同種の閲覧コーナーを設置すべきである。」と述べている。

大阪府が「情報閲覧コーナー」に配備した資料としては、(1)各種審議会の答申、建議等、(2)各種の調査書及び報告書、(3)報道機関に発表し、又は提供した資料、(4)広報用として作成した刊行物、(5)関西国際空港調査に関する閲覧資料などがあり、府議会の委員会議事録もこのなかにふくまれており、公開度としては一応の水準に達しているのではなかろうか。

2 情報公開制度化の目的
しかし、先の大阪府のシンポジウムで目立った点は、情報公開の法律論のみならず、情報公開の姿勢、目的をめぐって、行政側と住民側と専門家グループの意見の対立がかなり際立ってあったことである。

論点の第一は制度の目的。府素案が「開かれた府政の推進」としている点について、3団体（「情報公開制度確立・プライバシーと言論の自由を守る大阪府民共闘会議」「近畿弁護士会連合会」「情報公開対策連絡会議」）は「府政運営のための単なる行政サービスにせまれている」と批判し、「知る権利」を基本に据え「住民が参加し決定する手段」として明確に位置づけるべきだと主張している。これに対して岸知事は「情報公開は知る権利といった観念的な理由からではなく、住民参加が円滑に、効果的に行われるための必要条件」とのべ、実務上の効果に力点を置いている。

この点、神奈川県条例は、「この条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進する上において公文書の公開が重要であることにかんがみ、公文書の閲覧

等を求める権利を明らかにするとともに、「一層公正で開かれた県政の実現を図り……」となっている。

また、埼玉県条例案では、「この条例は、県民の行政情報の公開を求める権利を保障することにより、県政の公正な執行と県民の信頼の確保を図る」となっており、「権利」性を基本にすえている。

これに対して、大阪府の素案では、「府政の担い手である府民が、府政への参加を進めていくためには、府民が情報公開制度によって府政の実態や問題点、あるいは、政策に関する情報を入手し、府政に対する十分な理解を得ることが必要である。府民と府とが情報を共有し、共通の認識に立つことこそ、真の参加の基盤となるものと考えられる。」となっている。

神奈川、埼玉県と微妙なニュアンスの相違を示している。すなわち「開かれた行政」のための情報入手、府政参加のための情報公開が基本であることを示し、「知る権利」はそのための一つの制度的保障であると考えられている。

もっとも大阪府の素案も「条例による情報公開の制度化」とは、「住民の『知る権利』を実定法上の権利として制度化し、住民に行政機関等に対する『情報の開示を請求する権利』（開示請求権）を保障しようとするものである。」ととべており、実施後の運用面ではさしたる相違はおこらないであろう。

しかし先にふれた「段階実施型」というプロセスとともに、住民団体側が反発している点である。先のシンポジウムでも下垣内博・全大阪消防連事務局長が「行政の情報の真の所有者は住民であり、行政はそれを管理、活用している立場である、という理念をふまえることが大切。情報のありかたや不都合なことは教えないのなら情報非公開制度になる恐れが強い」と批判したのを皮切りに、傍聴の人たちが次々に「このままでは情報公開という名の世論操作になる可能性もある」という意見を出した。

この点、情報公開制度は昭和30～50年の住民運動が事実としての住民参加、すなわちフローとしての参加であり、制度としての参加でなかったため、この参加を制度化、すなわちストックとしての制度的保障をめざしたものである。このような経過からみれば、まさに住民参加という一般的ニーズに広く対応して

いくことの方が妥当な制度化といえよう。

しかし「知る権利」にもとづいて、情報を獲得し、市民統制の真価を發揮しようとするのが、公開制度の究極の目的である。したがってこれらを単に行政情報の提供として位置づけることなく、市民参加の一環とみなしていかなければ、情報公開もバラマキサービスの変形となってしまうであろう。

（参考）「知る権利」の保障と行政情報公開の推進（自治体行政）

3. 情報公開制度の拒否反応 自治体側から情報公開制度の導入に反対する動きが、あつて今度の大阪府のシンポジウムの特色は、条例の成文、素案化がすすむにしたがって、住民団体などがこれでは「情報非公開条例」ではないかという不安から、条例化反対という拒否反応を示した点である。これは、市民側から望むすなわち情報公開が期待する情報公開制度とは遠い存在であつて、行政の民主化・科学化に貢献するところは少ないという過小評価がひろがっている。

もともとこのような過小評価に走るのは、無理からぬ点もある。これまで政府や自治体がすすめてきた住民参加制度は、全く儀式的なものや、事業実施のための口実といえるものも少なくない。典型的な事例としてよくあげられるのが、原発ヒヤリングである。

自治体の住民参加も“翼賛参加”といえる形骸化した参加システムに、あたかも行政民主化のための参加手続という美名を与えているのが現状といえないこともない。そのような事態の下では情報公開条例が、一転して“情報非公開条例”へと逆機能として作用することも十分に考えられる。

したがつてこのような情況をみて、住民側から情報公開条例の制定を阻止しようとする動きが起つてくるのが当然といえる。たしかに情報公開にもプラスの機能とマイナスの機能があることが予測され、条例の内容、運用の方法の如何によっては、全体としてマイナス機能の肥大化というおそれもある。自治体側が、おなじみのような制度にもマイナス・プラス機能はあり、マイナスの機能を抑制・治癒し、プラスの機能を増幅・成熟させていかなければならない。今日の選挙制、議会制なども当初からプラス機能が大きかったわけでない。情報公開制度も全く同じで、制度として如何に立派に育てていくかという市民的努力

にかかっているといっても過言ではない。神奈川・埼玉・大阪府の情報公開にしても、このような市民的努力を全て拒否するような内容ではない。行政庁の裁量の幅がやや大きすぎるという危惧はあるが、将来の運用次第といえることができる。したがって情報公開条例の過小評価に対して、次のような点を改めて考えに入れていかなければならないのではなからうか。

すなわち、情報公開条例にもつづく情報の入手は、制度として保障された入手であり、事実としての入手ではない。情報公開はその意味で制度としての参加で、住民投票制に匹敵すべき画期的な参加保障制度である。

現在、たしかに利害関係者は関係課をつうじて必要な資料を入手している。しかし大事なことはそれは事実として入手しているだけであって、権利として獲得したのではなく、またそのための制度化という保障があるわけではない。

しかもこのような事実としての入手は、有力者の媒介とか担当課長の配慮という、いわば非民主的なルートで、しかも恩恵的に与えられてあり、さらにそのことによって、自治体の非近代的体質を培養しているとさえいえる。

したがって非公開適用の幅が大きいため条例化を阻むことは「角を矯めて牛を殺す」に等しい愚挙である。極言すれば、どのようなお粗末な条例であっても、現在は原則非公開であるのであるから、その壁を崩す役割は期待できるわけである。もっとも、条例化によって非公開が制度的保障を与えられるという反論もあるが、現状は公開化を迫ることが権利として認められていないのであるから、非公開に対して何ら抵抗手段をもち合せていないことを考えると、ともかく条例化することによって行政の民主化・科学化に貢献することは否定できないのである。

以上を踏まえ、以下に自治体における情報公開のあり方を検討する。

4. 既存参加制度との関係

情報公開をめぐる論点として、先の大阪シンポジウムで浮上してきた課題は、他の直接請求などの住民参加制度との関係をどう考えるかである。

論者のなかには「子供が新しいおもちゃに関心をもち、古いおもちゃを見捨

て」のと同じ傾向がみられるとの批判がある。たしかに情報公開は行政民主化・市民統制の前提条件として基礎的参加制度の一つであるが、しかしそれがすべてでなく、むしろ、それに続く監査、訴訟によって市民統制もその目的が達成されるのである。したがって、情報公開が市民統制の前提条件として機能したがつて情報公開に過大な期待は禁物であり、不完全な条例ならば制定を阻止しようとするのではなく、他の制度との関連によってその不完全さを補うことはできるのであり、ともかく条例化によって行政参加の住民権利を少しでも拡張していこうとする方策を選択すべきである。

すなわち、行政の民主的コントロールは単一の制度的手段では限界がある。現に間接民主制としての議会が十分にその行政監視の機能を発揮しないから、直接民主制の一環として情報公開制が強調されつつある。

先の大阪府のシンポジウムにあっても、村上義弘・大阪府大経済学部教授（行政法）は「地方自治法の監査請求の制度改善や議会調査権の運用など既存制度の活性化が重要」と慎重な姿勢を示している。

たしかに情報公開条例が制定されると、すべての公文書が公開され、直接民主制にもとづく民主的統制が飛躍的に発達するとはいえない。したがって既存の制度を活用すべきといえるが、この両制度の関連については、次のように考えるべきであろう。

第1に、地方自治法の監査請求、住民投票、リコールなどにしても、そのため行政情報の入手が不可欠の前提条件である。したがって現行地方自治法は、直接請求権を住民にみとめているが、請求権発動のための情報入手手段の欠如した欠陥制度であるといえる。

ことに現在の財務公表の実態は、きわめてお粗末であって、たまたま表面に露出した事件を追求する手段として活用されてきたに過ぎない。

ことに地方自治法第242条の住民監査請求にあつては不当・違法の行為に対して「これらを証する書面を添え」請求することになっているが、行政庁が自らその不当・違法の事実を表示することがないであろうから、住民が正当な手続で請求することが本来は不可能なのである。実態は事件そのものの不当・違

法を対象としているから成立しているのである。たとえば津地鎮祭、箕面忠魂碑、田子浦ヘドロ訴訟などはすべて、事件そのものが第1次的対象となった住民訴訟なのであり、財務行為そのものの不当・違法はその大半が水面下にあるといえる。

情報公開はこのような財務支出そのものを争うことを可能とするだけの行政関係文書ことに財務会計関連の帳表の公開が少なくともより多くなるような制度でなければならない。すなわち現状よりはより多く公表を迫ることを可能にし、監査請求をより実質的な権利行使として支えるような公開制度でなければならない。

結論としては情報公開制度は、他の制度の前提条件であって、他の制度があるから情報公開はいつでもよいということにはならない。しかし、情報公開によって全てが解決するのではないから、他の自治法上の権利を駆使して、市民統制の実を上げていかなければならない。

第2に、それにもかかわらず地方自治法上の制度の活用が必要であるが、それには制度の手直しが不可欠である。たとえば直接請求としての監査請求は、有権者の50分の1という条件では、府県、大都市では事実上、請求を拒否するに等しいので、有権者500人とか、要件の緩和を図らなければならない。

また、本来の事務監査請求にあっては、財務関係書類の開示には非公開要件を緩和していくなど公開条例そのもののなかに、権利行使を容易にするような配慮がなされなければならない。

そのため「情報公開条例」の制定のみでなく、直接請求の監査請求などが容易に発動できるよう、地方条例を制定し、法律にとらわれない新しい請求権をつくるべきであり、この程度のことは行政自主権の範囲内といえる。

以上を踏まえ、以下に地方自治法上の制度の活用をめぐって検討する。

5 政策決定過程の文書

さらに情報公開の論点としては、非公開事項とか救済機関などが行政側の意図の下に運用され、情報公開の形骸化が図られていくのではないかという点である。

・神奈川・埼玉両県の条例をみても、たしかに裁量的秘密事項、非適用事項が多いのは、公開条例の名に適しないかも知れない。しかし、だからといって政策決定過程の情報が無条件で全面公開できるであろうか。たとえば郊外地下鉄延長線のルート、新駅の設置などである。

これらの点につき住民団体は「都市計画案や食品の安全性に関する実験データなど、行政が意思決定する途中の情報が公開されなければ、実質的に府民が府政に参加することはできない」「政策決定までの密室性と情報の独占こそが行政の無責任と専横を許す原因」と反論している。

たしかに大阪府の条例素案では、「非公開にすることができる情報」の1つに、「意思形成過程に係る情報」が入っている。この点に大阪府の解説（旬刊「ふちょう」）は、次のようになっている。

「意思形成過程に係る情報のうち、例えば計画策定過程における検討資料のような情報については、未だ結論に達せず情報が不確定なことから、その時点で公開することはいたずらに混乱を招き、公正、円滑な意思形成を妨げるおそれがあり、行政の公正、円滑な執行に支障をきたすことから、非公開とすることが必要である。」

また、府民会議の府素案の解説パンフレットでは「行政が計画案を作ったり、学校や道路などの建設を決定したりする過程の情報は、府民参加のため、途中の段階でも公開すべきである。」「行政内部の検討、調査中の未成熟な情報が公開されると府民に誤解、混乱を招くので非公開とすべきである。」とべている。

政策形成過程の文書を外部に公開することは未成熟であるため、混乱を招く。したがって非公開とすべきである。しかし、政策形成は最終まで意思が未成熟なのでなく、その中途の段階で完結した文書の形をとる。したがって完結した文書の公開はなされなければならない。

たとえば、道路建設においては、用地買収に関する予算提出、都市計画委員会のルート選定など、建設以前にさまざまな事前行政手続を踏まえなければならない。そのため政策形成過程とはいっても、ごく初期の文書以外は公開して

いかざるをえない。またそれに関係する実験データも、意思決定の完結したデータとして取扱われなければならない。土地買収価格や設計内容も行為が完結した時点で公開すべきである。

行政はこれまで、たとえば迷惑施設の用地設定などにあつて、1カ所に絞つて計画・立案・実施とゴリ押しで進んできた感がある。しかし武蔵野市などでは、数カ所の候補用地を発表し、そのなかから1カ所を市民参加の委員会で決定している。このようなことから政策形成過程においては原則公開というセオリーは忠実に遵守されなければならない。

もっともこの問題は、行政手続の問題でもあるので、各自治体で都市計画法以外の行政手続を充実させていかなければならない。

6. 企業情報の公開

このような住民団体との争点は、企業情報について同じことがいえる。この点について、先の大府府「旬刊ふちょう」は、次のように解説している。

「法人等の経営上の秘密事項、技術ノウハウ、財務事項など、法人等に関する情報であつて公開することにより当該法人等に著しい不利益が生ずるおそれのあるものについては、原則として非公開とすることが必要である。しかし、法人等の社会に与える影響の大きさにかんがみ、住民の生命、身体、健康及び生活を保護するために特に公開する必要がある情報、たとえば、災害の発生、公害、その他の危害、あるいは法人等の反社会的行為から住民を守るために直接必要とする情報については、公開しなければならないと考える。」

また、府民会議の素案に対する意見は、パンフレットによると、「法人に競争上不利を及ぼす情報、法人の名誉、信用を侵害する情報は非公開とすべきである。」「公害被害などから住民の生命等を守ることと、法人が公開によってこうむる不利益とを、同じレベルで比較衡量することはできない。」となっている。

このような素案に対して、住民団体は「これでは事実上の全面禁止に近い」と反発している。また、非公開基準を「競争上の地位に著しい不利益」がある

場合に限定するよう求めている。また、公害、売り惜しみなど、企業の反社会的行為に関する情報は「住民の生命などを侵害する恐れがないと企業が証明する必要がある」と主張している。

最近の具体例から考えると、ホテルなどの「適」マークの掲示である。これがないホテルは火災の危険が高く、また、火災の場合の死傷者の発生率は高いことになる。このことは法人にとって競争上、不利益となるが、生命の安全から表示したものである。消費者保護も同じように優先の法益と考えていくとき、ほとんどの企業情報はこの範ちゅうに入ってくることになる。このようにみえてくると企業利益と市民の利益の調和の線引はきわめて困難である。

参考となるのは、既に実績をもつ米国におけるいわゆる情報自由法（FOIAと略称。1966年制定）と、その運用の結果であるが、具体的には企業情報の秘密性の判断基準を示したリーディングケースとされるモートン事件の判決で示された、いわゆる「モートン基準」とその後の判例である。それは次のように解説されている。（情報公開制度確立と言論の自由を守る大阪府民共闘会議「大阪府情報公開制度案についての提言(案)」1982年11月8日参照）

いわゆるモートン判決によれば、「企業秘密」を非公開とすることができるのは、以下の場合に限られる。

- (a) 政府が将来同種の情報を収集する際企業の協力が得られなくなるおそれがある場合
- (b) 情報提供企業が他企業との関係で実施的に不利益を被るおそれのある場合

そして、情報自由法（FOIA）が秘密特約情報を適用除外事項とした趣旨は、必要な情報への政府のアクセスの保護と情報提供企業の競争上の地位の保護にあり、とくに(b)の基準—「実質的不利益」—は企業間の公正な競争秩序の維持と政府情報の公開との調和という困難な課題に一つの解決の方向を与えた点で重要な意義をもつとされる。

そしてその後これは、裁判上次のように展開されてきた。すなわち、行政庁の情報収集が法令上の根拠をもつ場合は将来の情報収集に支障をきたすおそれはないから(a)の基準を満たすものとは云えない。これに反して行政庁の情報収集権が法令に明記されておらず企業の任意提供により入手した情報は(a)の基準に該当するものとして行政庁の開示拒否が認められやすい。また(b)の基準に関しては、独占企業の場合情報開示

による「競争上の不利益」は生じないから行政庁の開示拒否は認められない。……

これらの非公開情報の線引は、結局、「公共の福祉」などと同じ、抽象概念の具体化であり、条例制定後、具体的ケースで争い、公開範囲の拡大を市民的努力で拡大していかざるをえない。

しかし、単なる統計上の情報を別とすれば、サラリーマン金融、危険物工場などの存在を考えると、企業情報と市民生活の安全などは常に表裏の関係があり、社会的弱者としての市民をまもっていくためには、積極的開示の姿勢を貫き、それによって損害を法人に与えたときに賠償に応ずるといった方針で運営していかななくてはならない。

7 プライバシーの論点

情報公開をめぐる論議の最大の争点は、プライバシーに関する点であることは誰しも否定できないであろう。ただプライバシーとは何であるか、さらにプライバシーの権利についての意義という基本論よりも、注目されるのは、プライバシーが、情報公開にあってどのような機能を及ぼすかという点である。

まず、情報公開への慎重論として、先の大阪府のシンポジウムにあっても、阿部泰隆神戸大教授（府情報公開府民会議小委員長）は、基調講演のなかで「情報公開が制度化されればプライバシーなどが公表され、何人かのスケープゴートが出る恐れがある。公開した場合、知られたくない権利が侵されることのないか、を調べるアセスメントが必要だ」と主張している。

また、パネリストの錦織成史京大法学部助教授は、「情報公開条例で公開される情報が思いがけない利用のされ方をする可能性がある」と行政の裁量に任せる必要があるとのべている。

これに対して、情報公開積極論の立場から、傍聴の入たちが次々に「学者がプライバシーを主張するあまり、それが真に守るべきプライバシー以外のものを非公開にする口実に使われる可能性がある」という反論がこころみられた。

さらに10月に情報公開条例を制定した大分県・緒方町の波多野正憲町長は「情

報公開制度は住民運動を基礎にした役人の自己革新であり、これは行政の民主化の一里塚に過ぎない。役人はすぐにプライバシーにかこつけて非公開を増やす保身的傾向が強い」とプライバシーが官僚の非公開の口実になりつつあるという実態を発表し、注目を集めた。

このようにプライバシーの権利をどの程度公開化に当って尊重していくかは至難の問題である。この点については、次のような点が考えられる。

1つは、公的な立場でのプライバシーかどうかである。周知のように知事・市長などの給与・ボーナスなどは公開されている。これに対して個々の職員の給与・ボーナスは非公開となっている。

このことは公的な色彩が濃いければ、プライバシーの利益は相対的に減少していかなざるをえないことを示唆している。したがって日常行政事務に関連しての食事の相手、購入の図書、旅行先の用件など、本来ならば職員個人のプライバシーに属することであっても、財務適正処理の要請にこたえて公開せざるをえないケースが起ってくる。これは税金によってその行政行為がまかなわれているという公的要素によるものといえる。

2つは、行政サービスとの関係である。今日、牧歌的な行政では市民ニーズに対応していくことは不可能で、かなりの住民情報が行政に入手されている。これはやはり公的サービスを受けようとするれば、それに見合った住民情報を提供せざるをえないからである。たとえば生活保護受給者は、その所得を行政に公開せざるをえない。また、寝たきり老人、心身障害者などは病歴、家族関係などを行政へ提供せざるをえない。

このように行政からサービスを受けようとするならば、その限りにおいて、住民のプライバシーはある程度犠牲にならざるをえない。

3つは、プライバシー保護システムの成熟度との関係である。保護システムが発達していれば、プライバシー侵害のおそれも低い。したがってかなりの個人情報収集、さらには利用が許されるが、保護システムの未熟な状態では住民情報のオンライン化などはやはり許されないであろう。

このように特定目的のために提供された情報が、他の行政目的のために流用して

利用されることは、応々にしてプライバシーの侵害になりやすいので、「プライバシー保護条例」とか「行政情報管理条例」などを必ず制定すべきといえる。

「自己情報コントロール権」の発想は、このようにして生まれた。

8 情報開示請求権 行政機関が保有する個人情報、行政機関から提供されたプライバシーが、非公開の口実に使われないよう、個人情報にあっても積極的開示が求められるが、そのためにプライバシーが侵されるようなことがあってはならない。従来のように行政側に期待するだけではプライバシー保護として十分でないことになる。

現在は、自治体で「プライバシー保護条例」を制定し、このプライバシー8原則にもとづいて、コンピューターに入れる個人情報、開示した情報、開示しなかった情報など、市民参加の運営委員会で審議し、その実態を公表している。

これはコンピューターによる住民情報のオンライン化がすすむとその乱用の危険があるので、そのチェック機能として設けられた制度である。しかし、情報公開制度が発足すると、一般的個人情報処理においてプライバシー保護について行政側を条例によって拘束するだけでなく、市民自身の権利として、確立していかなければならない。

この点、注目されるのが、埼玉県行政情報公開推進委員会プライバシー保護専門部会『プライバシー保護に関する報告書』(昭和57年8月18日)が提唱する「自己情報コントロール権」である。

この権利は、①自己情報を自分の目で点検するための閲覧請求権 ②誤った自己情報を訂正させたり、封印や廃棄させる請求権 ③県が自己情報を集めた時の目的以外に利用しないことを求める利用目的限定請求権 ④他人が求めてきた自分自身の情報公開を拒否する権利——に分かれている。①については本人であればいつでも、②③④については正当な理由がある場合に権利を認めることにしている。同制度は、スウェーデン、米、西独など5カ国で実施されているが、わが国では埼玉県が初の導入になる。この権利は埼玉県の条例案では「自己情報の公開請求」(第6条)となって成文化されている。このように住民自身によって行政を監視するシステムを設

けないと、プライバシーが行政に侵されるおそれや、間違った行政処理がされる
ことが予測される。

個人住民情報は、行政が特定目的のために特定個人の情報を集めているが、
そのことは法令によって暗黙に入手することを住民が認めているといえる。じ
たがって法令または住民の承諾なしに、病歴とか思想傾向などを行政が情報収
集することは許されないのである。このような点から行政が集める個人情報
は情報管理審議会などに諮ってから行うこととしなければならない。

9. 公開請求権者の範囲
プライバシーをはじめとして、法律的課題について、法制面から論じてきた
が、神奈川県・埼玉県の条例について、残された点についてふれてみると、あ
と2、3点ある。

第1が、請求権者の問題である。神奈川県の条例は、県内住民のみならず、
勤務者、法人など県内関係者を含んでいるが、さらに「県の行政に利害関係
を有するもの」も請求権を有するようになっており、結局、すべての国民が権利を有
することになる。

この点につき神奈川県情報公開推進懇話会「提言」のなかの説明は「公害問
題、消費者問題等に関して、他府県にその情報を求めることが現実に行われて
おり……」とのべている。たしかに文化財保存の行政訴訟などであって、全
国的な関心事であるにもかかわらず、原告に直接所有者などに限定してしま
っている不合理が目立つ。

このような点を考えると、県民に限定することはない。さらに学術研究、そ
の他さまざまな目的のための利用が想定され、地方自治体の公共性からは、あ
る程度の県民外へのサービスは当然といえる。

この点は、県政が公立大学の在学生などが全国からの出身者によって占めら
れているように広域性をもっており、県民に限ることはない。ことに地方自治
体が中央省町などに対して相対的に劣位にあるのは、情報収集能力の格差であ
る。各自治体が相互に行政秘密を壁にして、情報収集力を減殺しているのに比

べて、中央省庁が権力を背景にして、より多くの重要な行政情報を収集していることを考えると、請求権者を県内に限ることは、まさに、地方自治の本旨にも反することである。住民の場合、さらにこのハンディは大きくなる。

ただ、県政の監視としての行政情報の公開まで何人にも拡大するかどうか、疑問が残る。ことに財務関係文書の公開などは、監査請求の前提としての請求であり、また、不正の追求なども県民をしての参加であり、他府県民が関心があっても、やはり県民に限定した方がのぞましいのではなからうか。乱用、誤用に対する抑制措置をどう考えるか、一つの懸案事項である。全く無防備ということは、却って公開情報の抑制へとつながるおそれがある。この点、住民基本台帳の閲覧請求が、プライバシーの点からとはいえ、制限された点が参考事例といえよう。

したがって財務監査請求など特定の請求に対しては、非公開条項の適用の幅も変ってこなければならないはずである。この点、さらに細かい運用規準などが必要となる。

なお埼玉県条例案では、県民以外のものに対しては「その公開に努めるものとする」と、県民と区別している。

10 公開対象の公文書

第2の点として、公開の対象となる公文書は何かという問題がある。

公開の対象となる文書については、神奈川県条例案案では、「決裁や供覧など内部の手続きが終了した時点から制度の対象とする」としていたが、これらに限定すると、制度の入り口で対象情報を絞ることになるとの異論が多く出され、提言では「県の各機関が持っているすべての公文書」とし、決裁済、供覧済みという枠を取り外した。

この点、公開文書の対象が拡大された方がよいといえないことはないが、決裁中の文書は未だ文書として成立していないのであり、形式的には対象外と思われる。しかし、あえて公開対象とするとすれば、担当者の個人的見解などという但書が必要であり、自治体としての意思が確定されない以前に公開

され、紛争や混乱のおそれがあるのではなからうか。

提言の説明は、適用除外事項で処理すればよいとの見解であるが、この点、公文書がすべて決裁文書ではなく、行政データなどは何時でも公開できるのであり、決裁中の文書が除外されたとしても、「知る権利」がそれほど狭まるとは思われない。

ことに決裁中の文書にまで公開の要請が及ぶと日本の場合、情報公開という外圧が加わると、官僚の抵抗として回避現象が必ずおこる。政策決定は必ずしも文書のみで行われるとは限らず“根廻し”などの言葉があるように口頭で重要な点は処理され、文書公開が必ずしも、その目的を達しないおそれがある。ことに官僚の抵抗を考えると、現状より水面下で処理される事態がふえることも考えられ、行政手続の強化が公開化とともに図られなければ、公開化の形骸化が避けられない。

この点、埼玉県条例案は「決裁済」の文書に限っている。しかし、公開対象文書が、「県の機関が保管しているものに記録された情報」となっているが、記録が遅れるとか、肝心の文書が記録洩れ、いいかえれば原局の担当者で選別されるおそれがあり、運用上の問題が残る。

また、従来から批判の多かった機関委任事務に関する文書については、神奈川県案では「今後、国と協議し、制度化する方向で進めていく」としていたが、その後、懇話会の検討段階で自治省の見解が示されたことから、提言は県の固有事務としての公文書を公開の対象とした。しかし、主務大臣の指揮監督権に基づく命令の扱いについては意見がまとまらず、国への要望の条項で「機関委任事務の制度および運用を含め地方自治体での制度化に理解と協力を要望する」とのべるにとどめている。

この点、「提言」はやや消極的ではないのではなからうか。詳しくは拙稿「情報公開と機関委任事務の扱い」（拙著『地方自治の活力』学陽書房刊）を参照されたい。要するに、機関委任事務の実態は、法律上はともかく、現実的には団体委任事務的なものであり、国が機関委任事務であることを理由として、公開を禁止することを命ずることはきわめて困難である。

したがって、理論的には機関委任事務に関する文書は地方自治体の文書であり、情報公開の対象となりうる。しかも、国が委任行政の性質上、指揮監督権を発動して禁止を命ずることはできるが、そのためには公開によっていちじるしく国益が損われ、行政混乱を生ずることを理由として明示しうる実質的合理性がなければならない。このことは多くの場合、非常に困難である。もし実質的合理性がないのに国が公開禁止を命じてきたときは、行政自主権を活用し公開し、後は訴訟によって対抗していく姿勢を崩してはならない。

もともと機関委任事務である事務は、完全に国の事務とも地方の事務ともいえない事務であり、そのため国に指揮権はあるが、同時に地方にもかなりの裁量権があるといえる。したがって国の指揮権は下部機関としての国の出先機関の長に命令するのとは同じでない。一方的に国の命令が地方を拘束するとは考えられない。

この点、神奈川県条例は、機関委任事務の存在を無視し、「国との協力関係を著しく害するおそれのあるもの」は非公開とすることができるとしている。

これに対して、埼玉県条例案では「主務大臣等から、法律の規定に基づき、公開しないように指示があった情報」は「公開しないものとする」としている。機関委任事務を前提とし、しかも指揮権の拘束力を無条件に認めているのは、「地方自治の本旨に即した県政」という第1条の文言からみて、やや問題がある表現である。

11 行政の拒否反応

情報公開はこれまでふれてきたように、住民側にあつて拒否反応があるが、行政側にあつても、もっと根強い拒否反応がある。拒否反応の第1としては、情報公開化そのものが地方官庁である自治体にとって、1つの自己矛盾現象であるためである。

官庁の住民に対する優越的地位の根拠は、権力、財源、そして情報である。情報を公開することは民主化に貢献するが、同時に官庁の優越的地位の喪失と

ということになる。「情報は力なり」といわれるように官庁が自からその力を抹殺しようとするのが情報公開であるが、何んとも魔可不思議な行為である。

それ故にこそ「官庁革命」といわれるわけであるが、未だ完全に近代的な行政機関としての意識をもっていない地方官僚、組合、議会は、実施が目前に迫ると、激しいアレルギー症状を呈することは間違いない。

情報公開の第1の関門は、この自治体内部の阻害要素である。それにも拘らず自治体が何故に公開化に踏み切ろうとしているのか、一部首長の“衝動的”行政への思惑のみではないことは、全国的な風潮であることによってわかるがどのように考えるべきであろうか。

自治体に自己犠牲を強制した理由の1つは、世論の外圧である。情報公開と同じ自己犠牲を自治体が先験的実験としてなした事例は、環境アセスメント条例（要綱）に求めることができる。

自治体が自己犠牲を払ってまで公開化をしなければならない第2の理由は、情報の氾濫による自治体自身の情報整理・管理の問題がある。

今日、複写機の発達もあり、公文書は飛躍的に増大し、そのために一般庁舎に収容し切れない状態であるのみならず、その整理に忙殺されている。このような窮状を脱却するには、やはり収容スペースのみならず、整理システムを考えなければ、コピー文化に毒され、押しつぶされてしまうであろう。情報公開はいわば情報化社会の必然的現象であり、「知る権利」という理念もさることながら、実務的には財務管理と同じように官庁における情報管理の新展開が迫られているのである。

水風洞の潮音 11

12 費用負担の重圧

拒否反応の第2としては、情報公開化にともなう費用負担が考えられる。情報公開化にともなって莫大な費用がいることは避けられない。埼玉県などの事例をみても古文書・公文書センターとして20億円以上の建築費、年間維持・運営費として2億円前後はいることになるであろう。

どのような小さな市でも1億前後の出費は覚悟しなければならない。もうと

も情報公開といっても町村ベースでは現在の文書管理を手直しする程度の簡易な方法で処理できるが、府県・市となると文書の量からいってやはり公開化への体制・システムを整備するための費用は避けられない。行政改革の減量化の最中の新規施策だけに痛い支出には違いない。

ただ情報公開化への費用負担は不可避としても、この負担をどう考えるか、費用・便益効果といったも、その価値感や算出方法によって結果は大きく違ってくる。したがって情報公開化への費用については、次のような視点からそれは決してムダな投資でないと評価すべきである。

1つは、情報公開化は、自治体の政策選択のなかにあっても優先順位の高い施策である。地方議会、監査委員制度など、地方自治体に対する民主的統制の手段として、減量経営の今日にあっても、多くは削減の対象外にある。

情報公開化のための経費は、行政の民主化・科学化のための費用として、他の市民センターや道路づくりなどに比べて優先順位を与えられなければならない。

2つは、情報公開化の便益効果の問題である。情報公開は自治体、あるいはその職員、組合、議会にとって1つの外圧であり、ムダの支出への心理的抑制効果は大きい。

たとえば卑近な事例では、ある市で市議会の委員会が公開された。その結果、コピーサービスがなくなった。公開化の目立った効果の1つといわれている。これと同じ効果が支出命令の公開、補助金・融資などの公開によって「ムダの制度」化が淘汰されていくはずである。

3つは、情報公開は行政の民主的統制の1つの制度であるが、そのことは裏側からみれば行政広報・広聴の機能を果たしている。

したがって情報公開化がすすめば、民主的統制網は完備されるわけで、その分だけ他の統制、あるいは情報提供手段は抑制・削減されてしかるべきかといえる。ことにPR広報化した今日の広報費はメスを入れなければならないだろう。

もつとも情報公開は公文書館の建設やコンピューターによる検索システムが

なければできないのではない。現在の簿冊方式を情報公開用に整理・分類しなおして、対応することも可能である。それぞれの自治体の財政力とか、情報公開の優先度に対応して費用を投入していけばよい。

ただ結論としては、情報公開が適正に利用され、高度に活用されるならば、ムダの淘汰や政策選択の最適化という改革的実効をつうじて、そのコストを補って余りある効果をもたらすであろう。

13 行政混乱の誘発

拒否反応の第3としては、情報公開化にともなう行政停滞・混乱・放漫化などのマイナス症状が誘発されることに対する危惧である。

1つは、適正利用への不安である。今度の国勢調査でもプライバシーの関係で、調査票を封筒に入れて回収したが、そのなかから多くの記入洩れ、空白、調査拒否（白紙）などの調査表がみられた。

情報公開も市民的統制という高次の目的に利用されるとは限らない。たとえば公共事業で対立する住民グループが、相手方の担当課の財務関係書類から入手したデータをもとにして、不当な個人攻撃や関係市民（業者）などへ圧力をかけるなど、エスカレートすれば違法行為に近い抵抗運動が展開されることが予想される。

しかし権利の乱用にも匹敵すべき不当行為に対しても、法の許容範囲であれば、行政はその抵抗力を甘受せざるをえないであろう。むしろこのような対抗力のもつ心理的圧力が行政における不当・不法な支出、行政処理を自己抑制させる効果こそ公開制のメリットといえるのである。また、有効活用への疑念もある。アメリカの例でも一般市民の市政コントロールよりも業者の行政情報確保の手段として最もよく利用されたといわれている。日本でもその恐れは十分にあるといわなければならない。土地の買収や売却の期日や価格など公共事業のデータを手して、用地の先行取得や販売戦略の方針にすることは、十分に考えることができる。しかし、これらの公開目的に反する行為において、プライバシーの侵害、営業利益の損失、行政への経済的負担の増大な

どによって損害が発生したときは、損害賠償の請求をなすべきである。情報公開後のこのようなトラブルに対して、神奈川県条例は適正利用を義務づけているが、不適正の利用についての対応が研究課題として残されている。

2つは、公開化の要求が山積する可能性である。早い話が、小学生の夏休み宿題とか好事家の資料要求とかさまざまである。さらに生データだけでは不十分で、データの加工、原局へのあっせんなどが際限なくひろがっていく可能性がある。

情報公開はプライバシーなどの深刻な問題をめぐって論議されているが、行政実務ベースでみたとき、情報提供を如何に行うかということは事務量、住民ニーズからみて、決して軽視できない問題であろう。

実施にともなって予測できない事態がおけるとすれば、この情報提供サービス面であるかも知れない。

もっとも先の大阪府のシンポジウムで古野喜政毎日新聞大阪本社社会部長が「行政が情報提供サービスの強化をはかるなかで情報コントロールの危険性が高まっている。本来、情報公開の原則を貫けば、情報提供は不必要なはずで、制度化にあたっては、現実論を常に理念と照らしながら進む必要がある」と主張している。このように、行政が情報サービスをつうじて住民をコントロールしようとするのは、一面そのおそれもあるが、それは行政広報のPR化であって、情報公開としてのサービス機能についてそこまで危惧することもないであろう。

行政が今日、次第にサービス化の度合を深めつつあるが、情報提供サービスの開始が、眠っていた住民ニーズをよび覚すことになるのであろう。現に夏休み中は各自治体の広報課が小中高校生の資料要求、市政相談に忙殺されるように、さらに高次の政策データの要求をめぐって、窓口で混乱が起る可能性がある。この点やはり情報公開の実施にそなえて検討しなければならない課題である。

14 公文書管理への認識 情報公開の推進は、自治体情報公開の推進にあっては、情報公開にあって気がかりなことは、法律論・制度論の先行型であるということである。たしかにプライバシーなどをめぐる法律論などは肝要である。しかし、それが研究し尽されたからといって、直ちに公開化への地均しができるのではない。自治体情報公開の推進にあっては、情報公開の推進にあっては、地均しという点では、公文書の管理という一大事業がまずこえなければならぬハードルである。東京都ならずともその分量は想像を絶する。この膨大な公文書をどうするかは至難な問題であるが、決して不可能ではなくこの点については次のように考えていくべきである。自治体情報公開の推進にあっては、

第1に、公文書整理への絶好の機会・刺激を情報公開化はもたらしてくれたことである。公文書の整理は情報公開の如何にかかわらず自治体は早晚、対応しなければならない難問であった。

文書の量が多いからではなく、その対応がいちじるしく遅れているからである。その理由は土地、物件は財産であるが、情報は単なる記録としかみなされていない。そのため文書課に比べて管財課の陣容は充実しているのみならず、管理のための専任職員の数も圧倒的に多い。官庁の文書管理は、土地・建物に劣る。しかし公文書類はその入手のために費した費用からみても土地・建物に劣らない財産的価値があるのみならず、学術的にも貴重な文書であり、一方、市民の基本的な生活条件を保障していくための政策資料でもある。

文書管理のみならず、財務・人事・労務・事務管理などの面で、いわゆる官庁事務の立遅れは否定できず、それが官庁内部のニーズ・慣習という点からは問題はなかって、外部の市民ニーズ・政策形成のシステムなどに対応している。自治体関係者は文書管理にあってその量の膨大さを嘆くよりも、内部の文書管理体制の怠慢さ、手薄さを反省すべきである。自治体情報公開の推進にあっては、

ではどうしてこのような現状で行政事務がともかく円滑に行われているかは、各担当部門ごとにしかも単年度の行政ニーズにこたえていだけで文書保存・管理の大半の役割は終ってしまうからである。もっと俗な表現を借りれば

地方議会の決算委員会が済めば、文書は文書保管庫に入れて眠らせておけばよいことになっている。

そのような文書を政策データとして高次利用していくとか、市民の行政評価の資料に提供するとかいう役割を、現在の文書処理には求められていない。したがって公文書はあくまでも過去の行政実績を記録するデータとして保管されているに過ぎない。しかもそれすらも十分に行われていない。財産管理が不十分であればそれは市民に対して善管注意義務を怠ったとして行政責任を追求されるが、文書についてはそれほど厳格な管理責任を感じていないのではなからうか。

第2に、行政情報・資料センターの整備・充実を各自治体とも努めている。しかし、各自治体の行政資料センターとも行政出版物の提供、閲覧に止まっている。

昨今、問題となっている給料問題についての資料はおそらく皆無に近いのではないだろうか。もっとも各センターとも条例集は備えつけてあるので、給与条例はあるが、それだけを見て給与実態を知ることは不可能である。

給与決定の仕組、給与支給の実態、手当支給の条件などの解説をともなった資料とか担当による説明が不可欠である。これらのことは専門研究として魅力ある課題であるのみでなく、納税者としても知るべき権利の対象の1つである。

自治省からの圧力によって、給与状況の公表が迫られたが、本来、給与状況の公表は、納税者たる市民に対して、その批判にこたえるだけに十分なデータをそえ、しかも市民が理解しうる解説をつけて公表しなければならない。しかるに多くの自治体にあっては広報に平均給与を発表するなどの申訳け程度の公表で終わっている。

交付税の削減という制裁手段をもつ、自治省の強権をもってしても、自治体の情報非公開へのガードは固い。

このことは何も給与のみではなくて、財産表をはじめ予算執行などすべての財務公開状況が単なる数字の羅列に終わっている。もともと情報、データを整理

し、行政批判・政策選択に供していこうとする姿勢や訓練に欠けているのである。

情報公開が真に行政に貢献するためには、生の公文書を開示するのみでなく、政策データとして如何に整理して提供していくかという政策広報の行政課題も残されているのである。この点、財務情報の公開の立遅れは致命的といえる。

現在、多くの地方自治体においては、首長をはじめとして情報公開には関心を示しつつも、自ら多大の犠牲を払って公開化を急ぐ意向のところは少ない。全国的な世論の動向をみながら、まず、法律問題の検討、公文書の調査、管理システムの整備など半身の姿勢で対応しつつあるに過ぎない。しかも住民運動の胎動がそれほど高鳴る状況にはないとすると、公開化実施は、先進自治体での実施後の成果によって大きく左右されることになる。

しかし自治体にとって情報公開は、その民主化・科学化のための不可欠の改革であることを自覚し、創意工夫を凝らしてそれぞれの自治体にふさわしい情報公開を実施していくべきである。

情報公開の推進は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。

情報公開の推進は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。

情報公開の推進は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。また、市民の行政参加は、行政の透明化、市民の行政参加、行政の効率化、行政の改善に大きく寄与する。

神奈川県情報公開条例
ナショナル・トラスト
道交法によるデモ規制
人事院勧告凍結

■ 神奈川県情報公開条例

神奈川県「機関の公文書の公開に関する条例」は、ほぼ原案どおり、57年10月7日、本会議で議決され、58年4月1日から実施されることになった。

情報公開条例は山形県・金山町、静岡県・蒲原町ですでに実施済であるが、神奈川県は公開実施によって一気に加速がついたといえ、埼玉県をはじめ多くの自治体が、以後、公開化に踏み切ることが予測される。しかし神奈川県の実施が決ったものの、公開化にともなう法律的・実務的の案件が片づいたのではなく、むしろ実施化が迫ったことによってかえって問題が浮上してきた面がある。

① 神奈川県の情報公開条例の問題点にふれながら公開化にともなう運用面での課題もあわせて検討してみよう。

第1に、「公文書」の定義について、「実施機関の職員がその分掌する事務に関して職務上作成し、又は取得した文書及び図面であって、当該実施機関において管理しているものをいう。」と定義し、決裁・供覧後の文書に限られない考えを示した。

しかし、条文解釈として、起案中の文書は、公文書としての成立要件を充足していないので、果たして公文書といえるかどうか

か疑問である。すなわち起案中の文書は、いわば意思の固まっていない文書であって、外部に公開するにしても、変更する可能性があり、さらに否定されることもありうる。したがって単なる供覧文書と同じに扱うことは問題がある。

むしろこれらの問題は、行政手続のプロセスを完備することによって、最終段階にいたって突如として行政庁の意思が発表されることのないようにするべきである。

第2に、「閲覧請求者」について「県内に住所を有する者、県内に勤務する者、県内に在学する者、県内に事務所又は事業所を有する法人又は団体その他県の行政に利害関係を有するもの」と、県外の住民にも範囲を拡大している点が、論議の対象となる。

この点について、地方条例の性格などから県民に限るべきであるとの見解があるが、文化財保全などにみられるように、国民全体が関心のある事項もあり、「利害関係者」が請求者となった方が、目的である「公正で開かれた県政の実現」に寄与するところが大きいであろう。

第3に、「非公開文書」について、法人情報に関しては公開により「法人等に明らかに不利益を与えると認められる情報は非公開」としながら、ただし書きで①人の生

命、身体または健康を法人等の事業活動に

よって生ずる危害から保護するため公開が必要②法人等の違法、不当な事業活動によって生ずる消費生活の安定に対する著しい支障から消費者を保護するため公開が必要③前二項に準ずる情報で、公開が公益上必要、の三つの場合は、公開することを定めている。

この点については、私益と公益の比較の問題であるが、「明らかに不利益」の内容は、条文中で今少し限定されなければ拡大適用の危険性がある。ただ、非公開とする場合、その理由を付記することが手続上、定められているので、運用上から乱用の抑制が期待できる。

第4に、公開手続については、「15日以内に、請否の決定」「理由の付記」などによってかなり実施機関につき拘束力のあるものとなった。しかし、救済機関としての「公文書公開審査会」は、その決定に拘束力のない勧告機関となってしまった。しかし、この点も運用面において、「不服申立人の説明」を聞くなどの手続的保障によってかなり非公開化への歯止めとなるであろう。

以上が主たる問題点と考えられるが、要するに条例が公正で開かれた県政に貢献するかどうかは運用次第である。

非公開基準をどう適用していくか、審査会の5人の委員に誰を任命するか、公文書の整理は十分に行われているか、そして県民が有効かつ公正に活用するかである。何分、情報公開は日本の行政にとって、まさに官庁革命であり、完璧ではないが「小さく生んで、大きく育てる」、県民・県当局

の努力がまたれる。

ナショナル・トラスト

自然環境や文化遺産などを開発から守るため、市民の寄金等によりこれを買取り、保護しようというナショナル・トラスト運動が注目されている。

ナショナル・トラスト(national trust)は1895年に英国で民間人の手によって始まった運動で、1907年にはナショナル・トラスト法が制定され、法律に基づく法人となった。現在、この法人は100万人を越える会員の会費、寄贈、保有資産の運用による収益等によって運営されており、1,500人の職員と17の地方事務所を有している。英国のナショナル・トラストの対象は、自然環境としては森林、湖沼、滝、海岸など、文化財的なものとしては遺跡、城や邸宅、教会、庭園など広範囲にわたり、特に海岸線保存運動は「ネプチューン計画」として有名である。これまでに買い上げたり寄贈で得た土地は18万2,000ha、海岸線は957kmにも及び、歴史的建造物200以上、庭園100以上を保有しており、「英国一の地主」と言われる。

日本の場合、昭和6年に制定された国立公園法によって優れた自然環境を国立公園や国定公園に指定して保護してきたが、国立公園内であっても第一種特別保護区域以外の私有地の場合、他人への譲渡を拒めず、所有者の要求があれば建物の建設などを認めざるを得ない。また、わが国の自然保護運動、歴史的建造物や文化財等の保存運動は、現状では行政当局に働きかけて保存を求める形が多いが、それが私有財産の

場合所有権の壁にぶつかることが多い。

英国のナショナル・トラストでは、保存対象資産である土地や建物について譲渡不能を宣言する権限が与えられており、その宣言が行われた場合、当該資産は売却や担保に供することはできなくなり、国会の議決がなければ強制収用されることもないという強い権限となっている。さらに、ナショナル・トラストへ寄贈された資産については相続税が免除される。また、歴史的建造物などの場合、その建物内部の調度品や周囲の土地、庭園などと共に譲り受け、寄贈者やその子孫は譲渡後もその建物に居住することができるようになっている。

日本でも自然保護運動の新しい形として、こうしたナショナル・トラスト的な運動が拡がりつつある。

鎌倉では、文化人等の呼びかけによって、古都の自然と文化財を保存するため昭和40年に財産法人鎌倉風致保存会が設立されて今日に至っているほか、昭和43年には日本ナショナル・トラスト（観光資源保護財団）が設立され、白川村合掌造家屋の保存などを行っている。

また、知床国立公園では、公園内の開拓原野を乱開発から守り、原始的自然を再生しようと昭和52年から「100平方メートル運動」が進められ成果をあげている。これは地元の斜里町が1口100平方メートルを8,000円で全国の有志に買い上げてもらい、買取った土地は分筆や移転を行わず町が一括管理し植樹などによって原生自然林の復活をめざそうというもので、現在までに全国1万4,000人以上から1億4,300万円が集まり473haを買取することに成功してい

る。

そのほか、和歌山県田辺市では海岸を別荘地開発から守ろうと「天神崎買収運動」が進められており、野生生物のサンクチュアリー（聖地）づくりをめざす「オホーツクの村づくり運動」が北海道小清水町で行われている。そのほか、苫小牧市、東京都日野市、岡山市などでも同様の運動が展開されている。

こうした運動の拡がりと共に環境庁もようやくナショナル・トラストの制度化に向けて動き出した。57年9月25日に斜里町で行われた「日本におけるナショナル・トラストを考える」をテーマにしたシンポジウムで、原環境庁長官はナショナル・トラストの制度的検討と推進を表明しており、すでに関係分野の学識者を集めた研究会が発足している。

現在わが国では、こうした土地・建物などの買取り運動に対して、制度面や税制面での優遇措置など必要な施策が講じられておらず、運動の全国的な交流や情報交換も不十分である。そこでシンポジウムでは「知床アピール」として①各地の運動の交流と連帯を深める、②そのためにナショナル・トラスト全国市民連合を結成する、③ナショナル・トラスト法の制定をはじめ各種税制、公益信託組織の実現など制度的な整備促進をめざす、④この運動を市民の間にさらに広げると共に国際的な組織との交流を図る、などを骨子とするアピールを採択した。

ナショナル・トラストは、従来の自然保護運動のように行政や開発主体に働きかけて保存してもらう形から、一歩進んで市民

自身がその自然環境などの共同所有者として実質的に参加する運動であり、運動自体の質も高まることが期待される。ナショナル・トラストが本格化すれば、わが国の環境保護運動は、まさに新しい段階へ進むことになる。

ただ、英国のナショナル・トラストが民間運動として出発したのに対し、わが国ではほとんどが地方自治体主導の運動となっている。これは現状では自治体が自ら運動主体となる方が寄金などを集めやすいことや、事務処理能力、事務的経費の負担能力などの点で民間の運動としては難しいなどの問題があり、さらに取得財産の公共的役割から自治体がバックにある方が参加者の信頼が得られやすいなどの事情による。

環境庁ではこのほどナショナル・トラスト運動を日本に根づかせるため、この運動の愛称と標語を募集したが、啓発啓蒙と同時に、現在展開されている各地の運動が直面している制度的問題への対応が急がれよう。例えば土地保全や維持にかかる各種税制に対する優遇措置、取得した土地を町有財産と区別して信託法に基づく信託財産にするための現行関係法令の弾力的運用等の問題がある。

勿論このような運動は一朝一夕でできるものではない。当面市民と自治体の協力によって運動を盛りあげ、多くの実践を積みあげていくことが必要である。その中でわが国にふさわしい制度をつくりあげていくべきであろう。

【道交法によるデモ規制】

昭和43年、米原子力空母「エンタープラ

イズ」の佐世保寄港を阻止しようとした反代々木系全学連が長崎県佐世保市内で繰り広げた闘争をめぐり、デモ行進を道路交通法で規制することは、憲法21条に違反するかどうかで争われていた「エンブラ佐世保事件」で、最高裁第三小法廷は、57年11月16日、道交法によるデモ規制を合憲とした一、二審判決を支持し、被告の上告を棄却した。集団示威行動は通常、公安条例によって規制されるが、公安条例のない府県では道交法だけで規制されている。事件当時、長崎県では公安条例はなく、道交法のみで集団行動を取り締まることが出来るかどうか争われてきた。今回の最高裁判決は、「道路での集団行進を規制する道交法などの規定は、表現の自由に対する公共の福祉による必要で合理的な制限として憲法上、是認される」との判断を示した。

道路交通法は77条1項4号で、「道路において祭礼行事をし、又はロケーションをする等一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態若しくは方法により道路を使用する行為又は道路に人が集まり一般交通に著しい影響を及ぼすような行為で、公安委員会が、その土地の道路又は交通の状況により、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要と認め定めたものをしようとする者」は、当該行為に係る場所を管轄する警察署長に、道路の使用許可を求めることが必要とされている。道交法の立法過程では、当局から、道路の使用許可が必要な行為に、集団行進・集団示威運動が含まれることが、繰り返し明言されていた。したがって、当局側の解釈では、集団行進は公安条例のある府県で

は公安条例及び道交法の双方によって規制されること、公安条例のない府県では道交法のみによって規制されることになる。

道交法によるデモ規制と公安条例によるそれとは、次のような差異があると指摘されている(『条例研究叢書 公安条例』)。まず、公安条例は議会によって定立され、しかも多くの条例では集団行動を不許可にした場合、議会への報告義務があるなど、議会による民主的統制が中心企図されている。これに対し、道交法を受けて定立される公安委員会規則はもとより議会立法でなく、不許可の場合の議会への報告義務もない。この点からみて、道交法による規制の方が、恣意的になりやすい。つぎに、許可を必要とする集団行動の範囲が不明確であること、さらに集団行動の場所的限定の点でも、道交法の「道路」概念は極めて広く、一般交通の用に供されている、私道、神社境内、大学構内なども包含される。また、許可申請手続、許可基準、警察署長の条件付与基準も明確でないし、不許可の場合の救済規定もない。こうした点からみて、道交法によるデモ規制は、公安条例の場合以上に、憲法21条(表現の自由)、憲法31条(適正手続条項)に反する可能性が大きいとする見解もある。

本事件の裁判で被告側は、①デモ行進は憲法21条で保障された「表現の自由」の行使で、道交法による規制は違憲②たとえ合憲としても、本件のような実際には交通が妨害されなかった場合まで処罰するのは許されない③公安条例の中には処罰対象をデモの指揮者、扇動者に限っているものもあり、道交法で単なる参加者まで取り締まる

ことができるのは不当などと争ってきた。しかし、一審、二審とも公共の福祉理論で有罪判決。最高裁も、「道路上の集団行進に対する道交法の規定が、憲法21条で保障された表現の自由に違反せず、憲法上も認められている必要合理的な制限にあたる」「道交法の規定による集団行進規制の場所、対象などは、上诉人の主張するような不明確な内容と言えない」と述べ、被告側の主張を退けた。

これまでの裁判では、公安条例の合憲性をめぐって激しく争われてきた。最高裁は一貫して、公安・警備当局に軍配をあげる形で、公安条例による集団行動規制を合憲と解釈してきた。下級審では「可罰的違法性論」「具体的危険論」などの論理で、公安条例を限定、厳格解釈し、表現の自由の範囲を実質的に広げるという方向がとられているが、こうした論理も最高裁では退けられている。道交法のみによるデモ規制の問題は、従来さほど問題とされてこなかったし、その是非も必ずしも明確でなかった。今回の最高裁判決は、公安条例での裁判で形成されたものと同様の論理に立ち、「公共の福祉のため必要かつ合理的制限」として合憲とした。しかし、人権のカタログの中で、表現の自由の占める優越的地位を考えれば、無限定な是認には問題が残ろう。

【人事院勧告凍結】

政府は、57年9月20日の給与関係閣僚会議において、国家公務員の給与引き上げに関する人事院勧告の実施を見送ることを決め、9月24日の閣議で正式決定した。

57年度予算には、すでに671億円（ペー1%相当分）の給与改定財源が計上されているが、今回の措置は、これにも全く手をつけずに“完全凍結”しようとする異例のものである。

自治省は、人勤凍結の閣議決定をうけて、同日、各都道府県知事及び政令指定都市市長に対し、国家公務員と同様地方公務員も給与改定を見送るよう通達するとともに、遵守しない場合は財政的制裁措置をとる方針を明らかにした。これに伴い、総評・同盟はILO結社の自由委員会の提訴に踏み切った。

1. 公務員の労働基本権の制限

日本国憲法は、第28条で、勤労者の団結権及び団体交渉その他の団体行動権—いわゆる“狭義の労働基本権”を保障している。ところが、公務員の労働法制上の取扱いは、争議権については一切の公務員について否認されており、一般職の国家公務員及び地方公務員には団体交渉権も認められない。警察、消防、防衛庁、海上保安庁等職員に至っては団結権も含めて一切の労働基本権が否定されるというように著しく制約されている。

もっとも、公務員についても、戦後すぐの期間は警察、消防、監獄職員を除いて、労働基本権が完全に容認されていた。昭和20年12月に制定された旧労組法を根拠にするもので、憲法施行前、官吏制から公務員制への転化過程にあった時期に、公務員の労働者性が全面的に承認されていたことは注目に値する。

しかし、米ソ冷戦、中華人民共和国の成立といった国際情勢の激変に加え、公務員

が日本の労働運動の主導的役割を果たしはじめるという社会環境の下で、アメリカの対日管理政策は急転回する。その一環として、労働政策においては、公務員の団交権・争議権の否認を内容とする「フーバー勧告」を受け入れ、昭和23年7月マッカーサー書簡が発せられ、芦田内閣は「政令201号」を制定するに至る。これをうけて、国公法（昭22）が同年12月に改正され、公労法（昭23）地公法（昭25）地公労法（昭27）と相次いで制定されて、公務員関連労働法制の体系化が図られた。つまり、「政令201号」の基本的な考え方は今日でもこれら4つの法律に引き継がれ、公務員制度の基盤としてなお息づいている。

2. 人事院勧告制度

人事院勧告は、それ自体強制力、拘束力をもつものではなく、“情勢適応の原則”の下で最大限に尊重されるべきものである。この点で、判決にも等しい拘束力を有するともされる仲裁裁定とは異なる。

ただ、23年に公務員の労働基本権が制限されて以来、その労使関係は人事院制度を軸に展開してきており、特に、45年以降は勧告完全実施が安定的労使関係に大きく寄与してきた。「勧告」は、法令による身分、給与の保障、不利益処分審査請求などの制度とともに、「労働基本権抑制の代償措置」としての機能をはたしてきており、“完熟した制度”と政府自身が認めるように有力な拠りどころであることは否めない事実である。

労働基本権制約に関する司法判断としては、「全農林警職法事件」（昭48.4.25）、で国公法が、「若手学テ事件」（昭50.5.

21) では地公法が、公労法については「全通名古屋中郵事件」(昭52.5.4)で、最高裁はそれぞれ、有効に機能する代償措置の存在をもって、争議権の全面禁止を無限定

に合憲する立場をとっている。

なお諸外国の公務員給与の決定方式と労働基本権は次のようである。(昭57.10.15朝日新聞)

		諸外国の公務員給与の決定方式と労働基本権			
		米	英	仏	西独
公務員の労働基本権	給与決定方式	労働省の官民給与調査にもとづき、大統領(代理人)が大統領に勧告。大統領は代案を提出できる	1974年の労使協定にもとづく団体交渉(ただし、政府は1981年のこの協定から脱退を表明=検討中)	政府が政令で定める(実際は1968年以降、大統領の方針により、組合と交渉し、合意の上で給与改定する)	(1) 雇員、労働者=団体交渉で決める (2) 官吏=組合との協議をふまえ、改正案を議会に提出
	団結権	認められている	認められている	認められている	認められている
	団体交渉権	条件付きで認められている	認められている	認められている(労働協約を締結しても、法的拘束力はない)	雇員など=認められている 官吏=協約締結権を除き認められている
	スト権	認められていない	警察官と軍人以外はスト禁止の法律はなく、懲戒処分の対象にならない	警察官、看守、司法官、航空管制官などを除き、原則として禁止されていない(制裁規定なし)	雇員など=認められている 官吏=禁止する法律はないが、争議行為については懲戒処分が課せられる

3. 凍結の影響と問題点

人勧凍結は、国鉄再建監理委の設置と並んで、当面の行政改革具体化の2本柱をなすものである。

57年度の勧告賃上げ率は平均4.58%、1万715円(定昇別)であり、完全凍結すると、直接には国・地方あわせて約400万人のペアが見送られ、1兆円近い支出削減が見込まれる。間接的な影響としては、人勧と連動が建前となっている恩給、共済年金のほか、物価スライド制の厚生年金、国民年金さらに福祉年金、児童扶養手当など各種手当に加えて生活保護などにまで実に2,000万人にも波及する可能性が生じる。

今回の凍結の問題点としては、まず、永年の安定した労使関係にヒビが入り効率低下など今後の行政運営に支障を招く恐れが生じたこと。第二に、民間賃金準拠するという現行勧告制度を尊重する以上、来年は2カ年分の賃上げが必要であり、債務の先送りに過ぎないこと。第三に、歳出削減のみが先行して年金生活者などへの配慮はなおざりにされている現状であることなどがあげられる。

財界の一部からは、公務員にスト権を認めてもよいとの意見も出されており、ILOの勧告も交えて労働基本権と人勧制度をめぐる議論は一段と活発化しようである。

行政資料

神戸市都市景観形成基本計画（抄）

1982.7

神戸市

I

本稿は、都市景観条例を制定し、景観形成に留意しながら個性あるまちづくりに取り組んでいる神戸市における景観形成ガイドプランである「神戸市都市景観形成基本計画」を抜粋したものである。

報告書はA4版108ページにのぼり、また、性格上地図が多用されているため、本文にあたる部分のみを神戸市の了承を得て掲載した。

（編集部）

序——神戸らしい都市景観の形成をめざして——

さまざまな都市活動や市民生活が展開される場である都市空間とその表現としての都市景観は、市民にとってかけがえのない共有の財産である。

しかし、これまでの我が国のまちづくりは、急速な都市化に対応するため道路や下水道といった都市基盤の整備や生活環境の量的側面の充実に重点がおかれてきた。そのため、都市景観の形成をはじめとする都市空間の質的かつ包括的課題への取り組みが遅れてきたことも否めない。神戸市においても昭和40年代後半から独自の施策による環境整備に積極的に取り組んできたが、どちらかといえば個別の課題に対する規制や事業計画が中心で、総体として美しく快適なまちづくりを進めるということについては、必ずしも十分ではなかった。

近年、都市における歴史的蓄積やゆとりの喪失、都市空間の画一化といったことに対する反省とともに、都市景観の形成が都市政策上の主要な課題として登場してきた。すなわち、都市の生活空間を個性的で快適なものにし、市民一人ひとりにとって親しみと愛着と誇りのあるものに回復させることが、今やまちづくりの中心的課題であるといえる。

ところで、都市景観は、都市を構成する自然や建築物・工作物などの物的環境についての主に視覚イメージにかかわるものであるが、広くとらえれば都市の諸活動や市民生活を反映した雰囲気なども含まれる。すなわち、すぐれた都市景観は、単に造形的に美しい環境を意味するだけでなく、私たちが日々の生活を過ごす場として親しみのある快適な生活空間や、コミュニティ意識に支えられた市民文化をも含む極めて幅広い内容をもつものである。

また、都市景観は、それぞれの都市や地域固有の自然条件とか都市形成の過程に深くか

かわっており、その課題解決にも当然異なった方向が求められる。

こうした都市景観の形成に取り組む際には、特に次の三点に留意する必要がある。

(1) 多様な価値観の調和

一口にすぐれた都市景観というても、市民一人ひとりの価値基準ともかかわる問題であり、その内容はまことに多様である。ただ、文化財や古いものだけに価値があるといった考え方や、それとは逆に新しいものだけに現代的意義を見いだすといった態度からは、生き生きとした都市景観は生まれてこない。市民一人ひとりの多様な価値観をいかしつつ調和を図っていく姿勢が大切である。

(2) 計画的まちづくりとすぐれた都市景観実現への努力

高度経済成長とその後の都市の変化の中で、都市空間のいろいろな面において景観破壊とも呼ぶべき現象が進行してきた。今や、すぐれた都市景観は、自然の成り行きに任せておけばできあがるものではなく、計画的まちづくりへの視点とともに、美しく快適な都市空間形成のための不断の努力の積重ねによってのみ実現されるものであることを十分認識する必要がある。

(3) 都市空間の公共性

すぐれた都市景観を実現していくためには、個々の建築活動や開発行為に際して周辺との調和を図っていくことが不可欠である。都市空間は個々の自由気ままな利用や建設にゆだねられるものでなく、市民共有（公共）のものであることが正しく理解されなければならない。

① 都市景観形成基本計画の目的と構成

(1) 目的と位置づけ

「神戸市都市景観形成基本計画」は、神戸らしい都市景観をまもり、そだて、つくり、神戸のまちを市民一人ひとりにとって親しみと愛着と誇りのあるものにするための基本的方向を明らかにしようとするものであり、この計画策定は、先に制定された「神戸市都市景観条例」第4条に定められている。

この計画は、「新・神戸市総合基本計画」の計画理念と施策の方向づけや施策の体系を基本としており、特に都市空間計画の内容を補完するものである。すなわち、この計画は、神戸らしい都市景観の形成にかかわる基本的理念と施策のあり方を示すとともに、施策実現のためのガイドプランとしての役割を担うものである。また、都市景観の形成にかかわる計画課題は多様岐にわたっており、「神戸市都市景観条例」をはじめとする独自の施策のほか「神戸市民の環境をまもる条例」、「神戸市市民公園条例」、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」、「グリーンコウベ作戦」、「神戸グリーン作戦」、「神戸港臨港地区カラー作戦」など現行の施策との関連も深い。したがって、この計画策定に当たっては、独自の施策とともに関連施策相互の有機的連携が重要な前提とな

っている。

(2) 内容と構成

この計画に盛り込まれる内容としては、①都市景観の形成のための基本方針、②景観類型別の景観形成計画（ストラクチュアプラン）、③都市景観形成基本計画の運用、の大きく三つに分かれる。このうち景観類型別の景観形成計画（ストラクチュアプラン）では、それぞれの類型別に、①景観特性と課題、②基本方針、③景観形成の対象と構成、④景観形成のための施策の方向、を明らかにする。

ところで、この計画では景観類型別の景観形成計画（ストラクチュアプラン）によって全市的な方向づけを行うことが主眼となっているため、個々の地域における景観形成については必ずしも明らかにしていない。

都市景観の形成の課題や方向は、それぞれの地域によっても大きく異なり、その具体的な施策も種々考えられるが、今後、地域固有の課題や条件に応じた景観形成の基本的な考え方や施策のあり方を明確にするため、地区別景観形成計画（ローカルプラン）を策定する必要がある。

地区別景観形成計画（ローカルプラン）は、景観類型別の景観形成計画（ストラクチュアプラン）の内容を受けつぎ、個々の地域ごとに順次策定するものであり、実施計画の前段階となるものである。

② 基本目標

神戸市において都市景観の形成を進めるうえでの主要な課題は、「序」において述べたように、市民一人ひとりにとって親しみと愛着と誇りのもてる都市空間をいかにして実現するかにある。そのためには、まず都市空間としての神戸らしさを継承し、創造していく姿勢の確立が大切である。

ところで、神戸らしさとは、神戸市の固有の性格（都市個性）を意味し、自然条件、産業構造、歴史にはぐくまれてきた市民気質など幅広い内容で支えられている。特に神戸市では海と山の自然条件に恵まれ、開放的で明るく、住みやすいことが神戸らしさとして高い評価を得ており、将来の目標像としてもこれらを基調とした方向が求められる。

神戸らしさを継承し、創造していくための基本目標は次の五点に集約できる。

(1) 個性ある都市空間の発掘・創造（都市の顔づくり）

人間一人ひとりには顔がありそれぞれ異なった表情をもつ。同様に都市にも顔があり、その表情の多様性や調和の中に、個性なり魅力を発見することができる。

神戸市の都市空間を特徴づけている海・坂・山の変化ある地形、市街地の骨格を形成する河川や幹線道路、都市活動の焦点となる都心や副都心などは神戸を代表する顔として特に大切に育てていく。その際、すぐれた景観資源を発掘、継承していくとともに、新しい時代に即応した創造性に対する理解と調和の姿勢が重要である。

(2) 生活環境の質的向上（アメニティの追求）

これまでの生活環境整備は、生活環境の安全性・保健性・利便性などの主に量的整備の側面に重点がおかれ、アメニティ（快適性）といった生活空間の質的な課題については十分な配慮が払われていたとは言い難い。都市景観形成の目標の一つは、生活空間におけるアメニティを追求することであり、そのために生活環境の機能的・量的側面の整備と一体となった施策体系の確立が必要である。

(3) 魅力ある産業環境の創出（都市環境の活性化）

工場や事務所、商店などによって構成される産業環境は、生産活動や商業活動などの場としてだけでなく、そこに働く人々の職場環境としても大切である。活力と魅力のある都市景観の形成を図るうえで産業活動の新しい展開と地域社会と調和した産業環境の創出・育成が不可欠である。

(4) 歴史的環境の保全（伝統文化の再認識）

歴史的環境は都市活動や都市生活の長い積重ねの中で醸成されてきたものであり、歴史的連続性のある都市空間や伝統文化は市民共有の貴重な財産である。都市景観の形成を図るうえで歴史的環境は都市のシンボルとして、また都市空間の中に市民の共感（アイデンティティ）をはぐくむものとして保全、継承していくことが大切である。

(5) 市民文化としての都市景観（市民意識の高揚）

市民は、日常生活を通じて周辺環境に対しさまざまな働きかけを行っており、都市景観はその結果として人々の生活が表出したものといえる。また、市民一人ひとりの生活意識や価値観が美しく快適なまちづくりを支える基盤となり、この意味で都市景観は市民文化のもっとも見近な表現形態と考えられる。したがって、都市景観に対する市民意識の高揚を図りつつ市民の多様な価値観をいかし、市民的合意のもとに都市景観を形成していくことが重要である。

③ 都市景観の類型と景観資源

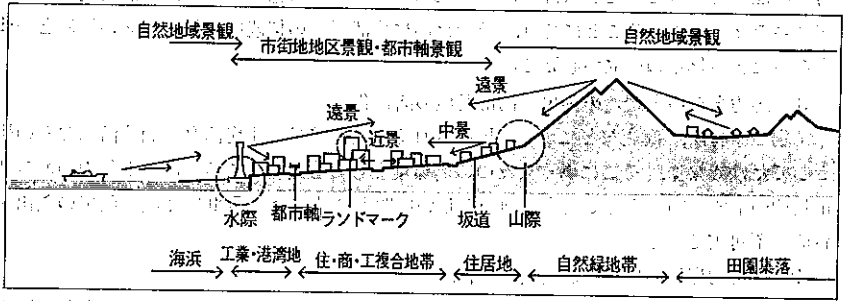
神戸市は地形的にみると、六甲山から北部の自然と田園集落が一体となった西北神地域、南部の海へ向かって緩かな斜面が連なる既成市街地の、大きく性格の異なる二つの地域に区分される。既成市街地においては、北から住宅地・住商工複合地・工業港湾地といった地区が層状に形成されている。さらに、市街地の主要な道路や河川は、それぞれの地域や地区を有機的に連結して都市空間の骨格を形成し、景観上も重要な役割を果たしている。

都市景観はすでに述べたように非常に広範な内容をもつものであるが、ここでは物的な視覚イメージにかかわるものを対象として神戸市の都市景観を次のように分類する。

都市景観は、時間、場所、見る位置などによってもさまざまに異なるが、見る主体と見られる対象との相互関係によって、眺望型景観と環境型景観に二分される。眺望型景観は、山頂や海上あるいはビルの屋上などから海や山を市街地とともに眺める景観であり、環境

型景観は、それぞれの地域の中であって、自らを取りまく周辺環境としての景観である。
 (図-1参照)

図-1 神戸市の地形特性と景観上の特色



さて、実際にはこの二つの景観がさまざまに組み合わせられて豊かな都市景観が形成されるものであるが、これを景観構成要素と地域や地区の広がりや段階構成との関連に着目すれば、次のように分類できる。

まず、地域や地区の空間的広がりからは、広域的景観（ランドスケープ）、都市的景観（タウンスケープ）、街区的景観（ストリートスケープ）の大きく三つの類型が考えられる。このうち、広域的景観では眺望型景観としての位置づけが中心となるのに対し、街区

図-2 地域や地区の段階構成と景観構成要素

	主体の視覚行為 (生活行動)	景 観 構 成 要 素						
		自然地形	オープン スペース	都 市 基幹施設	道 路	敷 建 地 物	装 置	
広 域 (大阪湾 阪神間)	空から眺める 山から眺める 海から眺める	眺望型景観	広域的景観					
都 市 (神 戸)	車で走りながら 見る		都市的景観					
地 域		屋上から見る	都市軸景観				市街地区景観	
地 区	歩きながら 見る	街区的景観						
街 区 (ストリート)		環境型景観						

的景観では環境型景観としての評価が重要である。また、都市的景観は両者の中間的性格を有するものといえる。

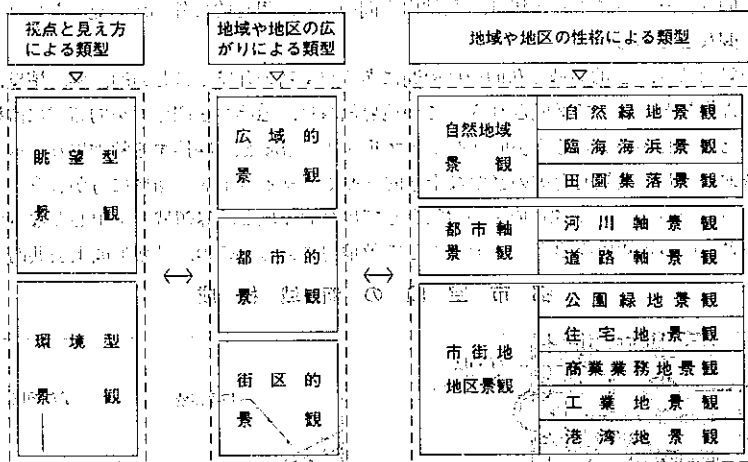
これらを対象となる地域や地区の性格によって分類すると、自然地域景観、都市軸景観、市街地地区景観に大別できる。(図-2参照)

自然地域景観は、緑地や海浜など自然環境を対象にした景観で、対象とする自然環境の状況によって自然緑地景観、臨海海浜景観、田園集落景観の三つの類型に区分される。

都市軸景観は、都市の骨格を構成する河川や道路などの都市軸に沿って軸状に展開する景観で、河川軸景観と道路軸景観に分かれ、都市的景観を代表するものである。

市街地地区景観は、市街地内のそれぞれの地区レベルにおける景観で、地区の土地利用上の特色によって公園緑地景観、住宅地景観、商業業務地景観、工業地景観、港湾地景観の五つの類型に区分される。市街地地区景観では、都市的景観としての位置づけとともに街区的景観としての景観形成が大切で、特に地区内の道路沿いの景観(街路景観)が景観形成の主な対象となる。(図-3参照)

図-3 都市景観の類型



ところで、実際に都市景観の形成を図っていく際には、それぞれの地域や地区における景観資源・景観構成要素を抽出し、それらの保全・育成・創造を通じて個性ある都市景観を実現することになる。こうした景観資源・景観構成要素は大きく自然系(樹林、樹木、植込、水面、水路など)、施設系(建築物、塀、擁壁、屋外広告物、路面舗装など)空間系(ランドマーク、眺望点など)の三つに大別されるが、その発掘、抽出と景観特性、課題の把握を目的とする「都市景観資源調査」は、地区別景観形成計画(ローカルプラン)

の主要な前提となる。

④ 都市景観の形成に取り組む基本姿勢

都市景観の形成を推進していくためには、都市景観の形成についての市民的合意と住民主体による共同のまちづくりの精神こそが大切な前提となる。その際、特に次の三点についての正しい理解と認識が必要である。

(1) 都市空間の領域構成

都市空間全体にわたってすぐれた景観を実現するためには、単に道路や公園などの公共空間だけでなく、個々の建築物や敷地内空間を含めた景観形成が図られる必要がある。そのためには、社会的・経済的区分とは別の都市空間の公共性についての認識が大切である。

都市景観の形成上、都市空間の領域構成は、公的（パブリック）領域、境界領域、私的（プライベート）領域の三つの段階に区分できる。

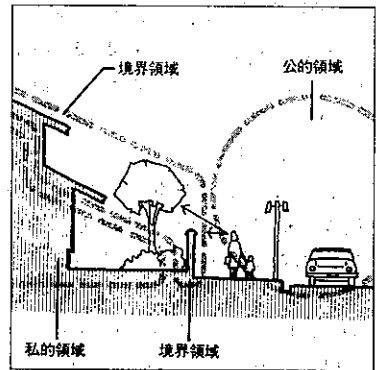
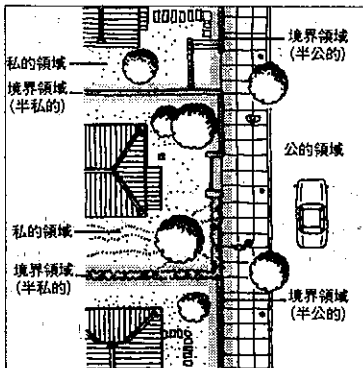
①公的（パブリック）領域には、道路や公園などの公共オープンスペースのほか、駅のコンコース、地下街などの公的空間も含まれるが、路面舗装や植栽、ストリートファニチュアなどが景観形成上大きな比重を占める。

②私的（プライベート）領域は、敷地内空間のうち、視覚的に外部から見えない部分や屋内空間などである。

③境界領域は、公的領域と私的領域の間にある建築物の外壁をはじめ門、塀、擁壁、樹木や広告物などによって構成される。この境界領域は、道路や公園など公的領域に直接面し、またはそれから見える半公的（セミパブリック）領域と、隣接する敷地相互の境界などで隣地に対して景観的配慮の必要な半私的（セミプライベート）領域に分かれる。

以上の区分のうち、景観形成上の対象としては公的領域と境界領域とが中心となるが、特に境界領域の景観構成要素は、原則として敷地内にあるものの、景観形成上公共的な役

都市空間の領域構成



割が期待される。

すなわち、道路と敷地や敷地相互の境界などを単なる境界線としてとらえるのではなく、そこに豊かでゆとりのある空間を創造・育成することが大切である。

(2) まもる・そだてる・つくる

都市景観の形成の方向は多様であり、その目的に応じた手法が検討されなければならない。その際、まもる（保全）・そだてる（育成）・つくる（創造）の三つの視点からそれぞれの景観特性をいかしていく。

①まもる（保全）……これまで蓄積されてきた歴史的環境やすぐれた景観資源については、これを保全し継承する。

②そだてる（育成）……それぞれの地域固有の環境特性をいかしつつ改善を進め、変化の中に歴史の連続性が保たれるよう配慮する。

③つくる（創造）……新しく市街地を開発整備する場合はもちろん、再開発を進める場合においても、すぐれた都市空間の創造をめざす。

具体的な景観形成に当たっては、これらの三つの視点を基本として、それぞれの地域の実情や特性に応じた整備手法の検討が必要である。

(3) 住民参加による景観形成

神戸らしい都市景観を実現していくためには、市民・事業者・専門家のそれぞれの協力が不可欠である。そのためには、まず都市景観は市民共有のものであるという認識が必要であり、特に望ましいコミュニティ形成を通じての地域住民の主体的参加と相互協力は、都市景観の形成を円滑に進める基本である。

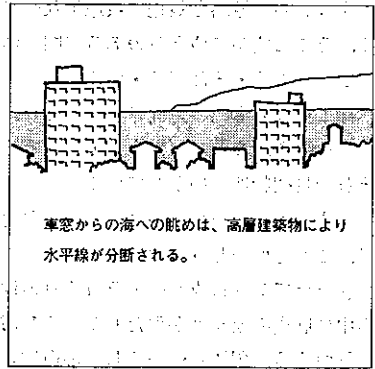
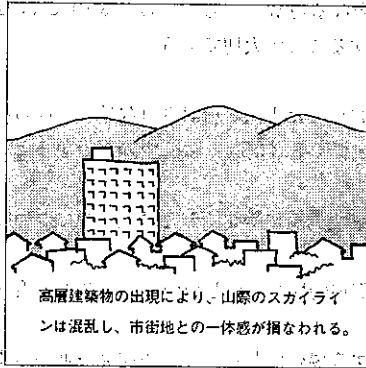
5 眺望型景観形成計画

景観特性と課題

六甲山や瀬戸内海・大阪湾を既成市街地とともに眺める景観は、「みなと神戸」を象徴する景観であり、大切な市民の財産である。また、西北神地域における雄岡山・雌岡山などを背景に豊かな自然と田園集落が一体となって展開する眺望も、都市化の進展する地域環境の中であって市民の貴重な財産である。

とりわけ、海上あるいはビルの屋上などから眺める六甲山系の山並を背景とした既成市街地のたたずまいや、国鉄などの車窓から眺めたときの須磨～舞子海岸や淡路島を望む景観は、従来から市民が親しみと愛着を抱いてきた神戸らしい眺望型景観の典型である。ところが、前者では、特に自然の緑と市街地との接する部分に出現した大規模住宅地開発あるいは高層建築物によって、これまでの六甲山系を背景にした山際の市街地のスカイラインが大きく変容し、市街地全体の調和にも混乱が生じている。一方後者では、海岸沿いの帯状の地域に出現した大規模高層マンションにより、瀬戸内海、淡路島を望むすぐれた眺望が失われつつある。

眺望型景観の問題点



このような眺望型景観の形成を進めるためには、眺められる対象（眺望対象）としての自然環境あるいは市街地環境の整備と、眺める場所としての眺望点の拡充整備との二つの方向を合わせ考える必要がある。

基本方針

(1) 神戸らしい眺望型景観の保全と育成

六甲山系の山並を背景としたり、海や港を背景として展開する既成市街地の眺望、さらには西北神地域の豊かな自然と一体となった田園集落の眺望など、神戸らしい眺望型景観を市民共通の財産として保全し、育成する。

(2) 自然環境と市街地環境の調和

市街地の緑化を図るとともに、六甲山系などの山麓地帯や海浜地帯、西北神地域の開発区域など、自然と市街地の接する部分における自然環境の保全に十分配慮して自然環境と市街地環境との調和を図る。

(3) 明確な都市パターンの実現

都市の骨格を形成する道路や河川の軸構成を明確にするるとともに、市街地の地形特性や個性ある地域環境をいかすことによつて、分かりやすい秩序ある都市空間の形成をめざす。
景観形成の対象と構成

眺望型景観の対象としては、六甲山系などの山並、神戸港などの臨海部およびそれらと一体となって展開する市街地や田園集落がある。このうち自然緑地や田園集落については、環境型景観における自然地域景観形成計画の中で取りあげるものとし、ここでは、市街地や田園集落との接点となる六甲山系、帝釈・丹生山系、雄岡山・雌岡山の山際一帯や須磨から舞子にかけての海浜地帯および臨海部の兵庫突堤から摩耶ふ頭にかけての臨港地区やポートアイランド、六甲アイランドを中心に「眺望型景観形成ゾーン」を設定する。

また、市内のランドマークや眺望点のうち、釜山、市章山および市街地内の高層建築物などで都市のシンボルとして特に広域的な効果があるものを「主要ランドマーク」として設定するとともに、臨海部の公園、展望公園などのすぐれた眺望の得られる公的空間を「主要眺望点」として設定する。

なお、市街地における河川軸や道路軸に沿った眺望型景観の形成も重要であるが、これらについては、環境型景観における都市軸景観として取りあげることとする。

景観形成のための施策の方向

(1) 高層・大規模建築物などの景観上の配慮

「眺望型景観形成ゾーン」については、「景観形成指定建築物等届出地域」に指定し、都市景観に大きな影響を与える高層・大規模建築物などの景観上の配慮を促す。また、铁塔や砂防施設、屋外広告物など自然環境の中における大規模工作物の設置に当たっても周辺環境との調和に努める。

(2) 道路植栽と道路照明などの計画的整備

眺望対象としての都市空間の骨格を明確にし、分かりやすい都市像を形成するため、主要幹線道路の植栽や照明について道路の性格に応じた整備を行う。また、高架道路、高架鉄道は特に大きな影響を与えるため、その形態・色彩・材料に配慮するとともに、その沿道空間についても修景整備を進める。

(3) ランドマークの育成

都市空間の印象を深め、分かりやすい都市空間実現のために、「主要ランドマーク」の保全育成を図る。また、都心の高層建築物などの建設に当たっては、ランドマークとして育成するため形態・色彩・材料の景観的配慮を促す。

(4) 眺望点の整備

「主要眺望点」として設定された公的空間では、眺望景観の確保に努め、その地域の性格や眺望対象の内容に応じた休息所、展望スペースの整備を進める。

⑥ 自然地域景観形成計画

景観特性と課題

ともすれば人工的に偏りがちな都市環境の中にあって、自然緑地、臨海海浜、田園集落はうるおいとやすらぎをもたらす貴重な自然環境である。神戸市域には、既成市街地に近接した六甲山系の緑や須磨・舞子の海浜、西北神地域に広がる自然緑地と田園などがあり、市民にとって身近な自然環境として従来から親しまれてきた。

自然地域の景観形成を進めるに当たっては、こうした自然環境の保全とともに、市民の貴重なレクリエーション空間としての活用を調和させていくことが基本となる。そのためには、開発に対する自然緑地の保全と修復、海浜汚染や土地利用変化に対する海浜の保護、新開発市街地と伝統的な田園集落の調和など自然と人工とのバランスを図ることが必要で

ある。
また、こうした自然地域は眺望型景観における眺望対象や眺望点としても重要であり、その役割についての十分な配慮が大切である。

基本方針

(1) 自然環境の保全

六甲山系を中心とする自然緑地や須磨から舞子にかけての海浜の保全を進めるとともに、西北神地域において豊かな緑や河川と一体となった田園集落の保全を図る。

(2) 親しみのもてる自然環境の形成

自然環境の中に市民が自然とふれあう空間を積極的につくりだし、親しみのもてる自然環境の形成を図る。

(3) 眺望型景観の対象としての自然環境の保全

六甲山系あるいは海上から眺める神戸の眺望型景観は、既成市街地のたたずまいとともに、それをとりまく自然環境が一体となって形成されるものであり、自然地域景観の形成に当たっても、眺められる対象として自然環境に対する十分な配慮が必要である。

景観形成の対象と構成

<自然緑地景観>

自然緑地景観の対象としては市街化調整区域内の自然緑地を取りあげ、このうち、緑地保全制度の規制を受ける緑地や自然環境と一体となった「文化環境保存区域」を中心とする地域を「自然緑地景観形成ゾーン」として設定する。

さらに、市民が身近に自然環境に接する場としては、六甲山系を中心とした全山縦走路、毎朝登山ルート、各種ハイキング道路、山陽自然歩道、太陽と緑の道のほか、登山基地や各種レクリエーション開発拠点があり、これらは自然緑地景観の形成を図るうえでも重要である。

<臨海海浜景観>

神戸市域の中で海浜地帯は須磨や舞子などの海岸線沿いに限られているが、この地域を「臨海海浜景観形成ゾーン」として設定する。このゾーンは、「新・神戸市総合基本計画」においても、海洋レクリエーション公園として取りあげられている。

<田園集落景観>

田園集落景観の対象としては、西北神地域に広く展開している農用地や河川と一体となった民家集落を取りあげる。このうち、民家集落が集中している大沢、淡河、八多や田園集落と一体となった「文化環境保存区域」を中心とする地域（山田、太山寺周辺）を「田園集落景観形成ゾーン」として設定する。

景観形成のための施策の方向

<自然緑地景観>

(1) 自然緑地の保全

「自然緑地景観形成ゾーン」のうち、すぐれた景観を有する地域の自然緑地の保全と積極的な育成を図る。その他の地域についても、その土地利用に当たっては周辺環境との調和に配慮するとともに、緑地の修復に努める。

また、自然緑地は眺望型景観の対象としての役割に留意する必要がある。

(2) 自然環境と調和した余暇施設の整備

市民が身近に自然環境に接する場としての各種レクリエーション施設を整備する際には、自然環境と調和した形態・色彩・材料および配置とする。

(3) 防災施設などの景観上の配慮

砂防ダムや鉄塔などの設置に当たっては、適切な景観上の配慮を促し、自然環境との調和を図る。

<臨海海浜景観>

(1) 海浜環境の保全

養浜事業の推進などにより海浜の保護・育成を行うとともに、水質の改善を一層促進し、海浜環境を保全する。

(2) 海浜環境と調和した余暇施設などの整備

市民が身近に海浜環境に接する場としての各種レクリエーション施設を整備する際には、海浜環境とした調和した形態・色彩・材料および配置とする。

(3) 防災施設などの景観上の配慮

防波堤、護岸などの設置に当たっては、適切な景観上の配慮を促し、海浜環境との調和を図る。

<田園集落景観>

(1) 歴史的建築物の保全

周囲の田園や緑地と一体となって独自の文化環境を形成している社寺や民家群などの歴史的建築物については、その保全と育成を行う。

(2) 緑地環境の保全

民家集落と一体となった農地や集落周辺の自然緑地などは、その景観をいかした保全と活用を図る。

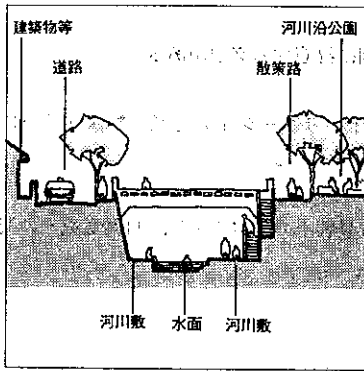
⑦ 河川軸景観形成計画

景観特性と課題

山と海にはさまれた神戸の既成市街地の多くの河川は、急こう配の南斜面を流れており、市街地の地形に変化を与え、道路軸とともに市街地の骨格を形成している。

しかし、これらの河川は、流量や流域面積が小さいうえ、河川改修によりほとんどがコンクリートの河床、河岸となっている。そのため、単なる通水路としての性格が強く、市民が親しめる河川空間はほとんどない。今後市民が身近に水に親しめる貴重なオープンス

河川軸景観の形成



利用を図るとともに、河川と一体となったゆとりと親しみのある沿岸空間をつくりだす。

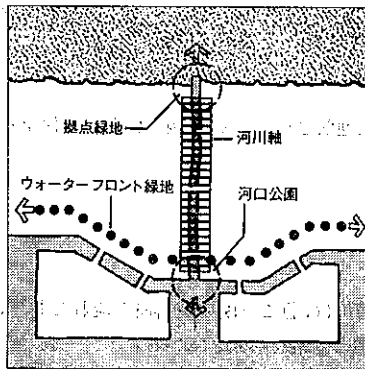
(3) 分かりやすい都市空間の構成

東西に細長い既成市街地の中を流れている河川は、南北の都市軸としてまとまりのある分かりやすい都市空間を構成するうえで極めて重要である。そのため、海と山を結ぶ水と緑の軸としての空間イメージを一層高める。

景観形成の対象と構成

河川軸景観の対象としては、市域の河川のうち市街地と密接に結びついた河川軸を取りあげる。これらのうち河川等級、河川沿緑地の整備状況、海や山への眺望を考慮して、

拠点緑地・河口公園



特に山麓部、河口部の拠点緑地・河口公園の整備は、河川軸景観を形成するうえで重要である。

ペースとして積極的な見直しを行うとともに、市街地の中に水と緑の軸として定着させる。市民生活に密着した生き生きとした空間とすることが求められている。

基本方針

(1) 河川環境の保全と育成

河川は、市街地における貴重な自然のオープンスペースとして、その特質をいかじた保全と育成を図る。

(2) ゆとりと親しみのもてる河川空間の実現

市民が気軽に水に親しみ、自然とふれあ

うことができる空間として河川の積極的利

用を図るとともに、河川と一体となったゆとりと親しみのある沿岸空間をつくりだす。

(3) 分かりやすい都市空間の構成

東西に細長い既成市街地の中を流れている河川は、南北の都市軸としてまとまりのある分かりやすい都市空間を構成するうえで極めて重要である。そのため、海と山を結ぶ水と緑の軸としての空間イメージを一層高める。

景観形成の対象と構成

河川軸景観の対象としては、市域の河川のうち市街地と密接に結びついた河川軸を取りあげる。これらのうち河川等級、河川沿緑地の整備状況、海や山への眺望を考慮して、

住吉川、石屋川、都賀川、新生田川、新湊川、妙法寺川、福田川の7河川と河川沿いの带状ゾーンを「河川軸景観形成ゾーン」として設定する。

また、山麓部と河口部においてそれぞれ

拠点緑地・河口公園を設定する。

景観形成のための施策の方向

(1) オープンスペースの確保と緑化推進

河川沿いには、公園などのオープンスペースを確保し、市街地の緑のネットワークの一環として積極的な緑化推進を図る。特

(2) 河川敷の整備

河川敷に水遊びの場や憩いの場を積極的に確保し、河川沿いに公園緑地と一体となった快適な余暇空間を整備する。

(3) 河川沿いの歩行者空間の整備

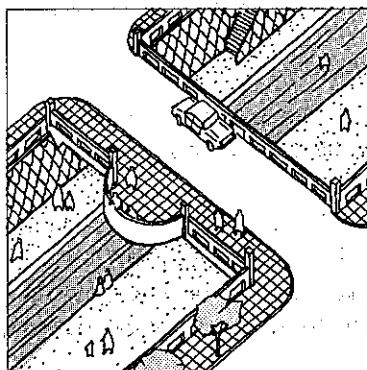
河口公園から拠点緑地にいたる河川軸沿いに「景観形成道路」を設定し、歩行者専用の散策路としてストリートファニチュアの設置を合わせて行う。また、この歩行者専用の散策路から河川敷へ連絡する通路の整備も必要である。

(4) 沿岸建築物などの景観上の配慮

「河川軸景観形成ゾーン」を「景観形成指定建築物等届出地域」に指定し、河川軸の景観形成に大きく影響する沿岸の大規模建築物などについては、景観上の配慮を促す。

またこのうち、特に神戸らしい都市景観の形成上重要な区域については、「都市景観形成地域」の指定にもとづく規制・誘導により、河川軸にふさわしい景観形成を図る。

ア ル コ ー プ



(5) 橋梁など工作物における配慮

橋梁や防災施設などについては、その河川軸景観に調和した適切な形態・色彩・材料を配慮する。特に橋梁については、散策や憩いの場、眺望点としての役割にも留意し、橋梁の中央にアタコニズを設けたり、橋詰めの小広場などを整備する。

(6) 水質の保全・改善

ゴミの不法投棄、下水の流入を防止し、雑草を除去することなどにより、河川の水質などを保全・改善し、川魚や蟹のせい息する自然環境の回復に努める。

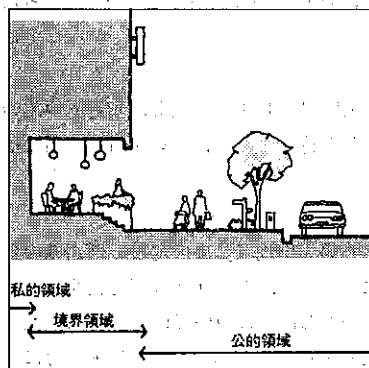
⑧ 道路軸景観形成計画

景観特性と課題

海と山にはさまれ東西に帯状に伸びる神戸の既成市街地は、土地利用上三層に区分されている。道路軸としては、この三層構造を反映した東西軸（広域幹線道路、地区幹線道路）とそれらを相互に連結する南北軸（地区幹線道路）があり、両者の格子状のネットワークが既成市街地の構成を秩序づけている。一方、西北神地域においても、既成市街地と田園集落や新市街地を連絡する幹線道路は、地域の構成を秩序づけるうえで重要な役割を担っている。

こうした道路軸の景観形成を進めるためには、都市の骨格を形成する都市軸としての性

道路軸景観の構成



格をより明確にするとともに、快適な歩行者空間を創出することが必要である。そのためには、沿道空間と一体となった連続感のあるまち並の形成を図るとともに、境界領域と歩道空間に着目した道路環境の整備が大切である。

基本方針

(1) 個性的な道路空間の創造
沿道地域の性格や道路自身の機能に応じて、都市軸としての景観形成の方向を明確に設定し、個性的な道路空間の創造をめざす。

(2) 親しみとゆとりのある道路環境の形成
沿道における地域住民の利便性や快適性の向上をめざすとともに、広く一般歩行者にとっても親しみとゆとりのある道路環境を形成する。

(3) 分かりやすい都市空間の構成

道路軸景観は河川軸景観とともに市街地全体の景観形成に大きな影響を与えるため、連続感や統一感のあるまち並を形成し、分かりやすい都市空間を構成する。

景観形成の対象と構成

道路軸景観の対象としては、市街地の骨格を形成する広域幹線道路と地区の中心となる地区幹線道路とがある。前者のうち山手、中央、浜手の三大幹線のほか、神戸三木線、神戸三田線などを、一方後者のうち山麓線、野崎線、高松線などの東西幹線と税関線（フラワーロード）、神戸駅前西線（緑と彫刻の道）、兵庫駅前線、ポートピア大通りなどの南北幹線を、「景観形成道路」として取りあげる。

以上の道路軸のうち、神戸らしい都市景観を形づくっている区域や周辺と一体となって計画的整備が必要な区域を「道路軸景観形成ゾーン」として設定する。

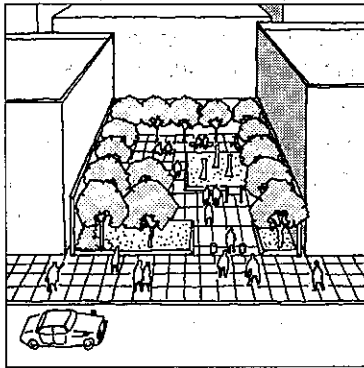
また、主要交差点は、単に交通の結節点であるだけでなく、道路軸景観の拠点として重要である。このほか、市外から市街地などへ来る際に、道路沿いにおいて、まちへの到着感とともにまちの印象を明確にするうえで重要な地点をシティゲートとして設定する。

景観形成のための施策の方向

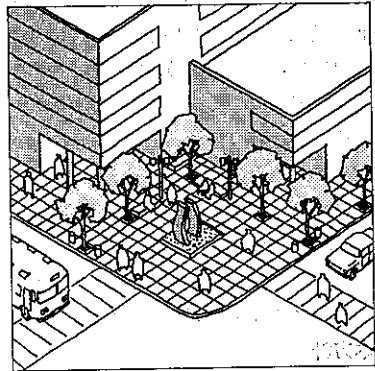
(1) 沿道建築物などの景観上の配慮

「道路軸景観形成ゾーン」を「景観形成指定建築物等届出地域」に指定し、道路軸の景観形成に大きく影響する大規模建築物などについて景観上の配慮を促す。またこのうち、神戸らしい都市景観の形成上重要な区域については、「都市景観形成地域」の指定にもとづく規制・誘導により道路軸にふさわしい景観形成を図る。また道路軸のうち、条件が整

ポケットパーク



コーナースポット



う区域については沿道建築物の共同化事業，その他住民の自発的な景観形成の誘導など，まち並形成に有効な方策を積極的に推進する。

(2) 歩行者空間の整備

快適な歩行者空間を創出するため，街路緑化，歩道の拡幅，舗装の改良，ストリートファニチュアの設置などの整備を推進する。その際，ポケットパークやコーナースポットなどのオープンスペースの確保・整備に努める。

(3) 道路植栽と道路照明の計画的整備

道路植栽や道路照明は道路軸としての連続感を演出するとともに，眺望型景観上も重要な要素であるため，道路の機能や性格に応じた特色ある植栽や照明を全市的に計画整備する。

(4) 道路空間の景観阻害要因の除去

屋外広告物の規制やアーケードなど道路占用物に関する指導の強化を図るとともに，道路標識や電柱架線などの整理統合または無電柱化を推進し，道路空間の景観阻害要因を除去する。

(5) シティゲートの整備

シティゲートとして位置づけされた地点では，コーナースポットなどオープンスペースを確保し，サイン，モニュメント，彫刻などを設置する。

⑨ 公園緑地景観形成計画

景観特性と課題

公園緑地をはじめとする大規模オープンスペースは，市街地の中に緑を取りこむすぐれた景観資源であり，周辺環境と一体となった都市景観を形成している。既成市街地におけ

る東遊園地や須磨離宮公園などの都市公園は、従来から市民の身近なレクリエーション空間として親しまれているとともに、その地域における景観形成の核となっている。また、西北神地域などの新しい市街地では、計画的公園緑地を中心とした地区整備が積極的に進められている。このほか大学キャンパスや社寺境内などが周辺と一体となって独自の緑地環境を形成している地域も少なくない。

公園緑地景観は、こうした市街地内の大規模なオープンスペースを中心とした緑地環境を取りあげるものである。その景観形成を進めるに当たっては、公園緑地やその他のオープンスペースについて緑の核としての性格を一層強めるとともに、周辺地区との有機的なつながりに配慮する必要がある。

こうした公園緑地景観の形成は、神戸市における市街地の3割緑化の推進や緑のオープンスペースを都市空間にバランスよく定着させるうえでも有効である。

基本方針

(1) 公園緑地などの大規模オープンスペースの保全と育成

公園緑地などの大規模オープンスペースは、その保全と育成を図るとともに、積極的な緑化推進に努め、周辺と一体となった豊かな緑地環境の形成をめざす。

(2) 親しみと魅力のある余暇空間の実現

市民が身近に親しめる都市公園などについては、地域の性格をいかした整備を進め、魅力のある快適な余暇空間を創出する。

(3) 個性ある都市空間の実現

分かりやすく個性ある都市空間を実現するために、公園緑地など大規模オープンスペースを緑のネットワークの中で拠点や骨格として位置づけ、市街地の中に生活と密着した豊かな緑地環境として定着させる。

景観形成の対象と構成

公園緑地景観の対象としては、主要公園緑地、大学キャンパス、文化環境保存区域などの市街化区域内の大規模なオープンスペースを核として周辺と一体となった緑豊かな環境を形成している地区を取りあげる。

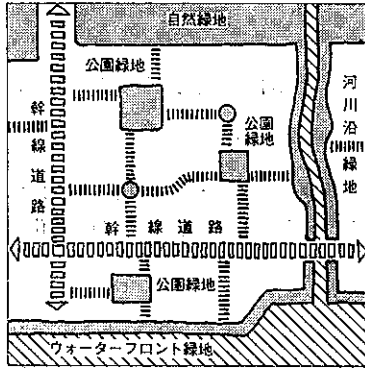
このうち、特に景観形成上重要な区域を「公園緑地景観形成ゾーン」として設定する。このほかウォーターフロント緑地、河川沿緑地などを、市街地の緑のネットワークを推進するうえで骨格や拠点を形成するものとして位置づける。

景観形成のための施策の方向

(1) オープンスペースの拡充整備と緑化推進

既存の公園緑地を保全するとともに、市街地に緑のオープンスペースを積極的に確保し、緑化を推進する。また、大学キャンパスや社寺境内など大規模オープンスペースは、公園緑地景観の核として位置づけ、整備を行う。その際、地区内の「景観形成道路」の整備や他の関連施策とともに市街地における緑のネットワークの形成を図ることが重要である。

市街地の緑のネットワーク



特に公園緑地に近接して、学校、ホール、美術館、博物館など公共公益施設がある場合は、相互に効用を高めるよう配慮する。

四 住宅地景観形成計画

景観特性と課題

住宅地景観は市街地地区景観のもっとも基本となるものであるが、住宅型式や環境条件によりその性格も多様である。

六甲山の南麓にひらけた既成市街地には、その地形的条件や独自の地区形成の歴史にはぐくまれた特色ある住宅地が多くみられる。一方、西北神の計画的市街地には自然に囲まれた新しい住宅地が展開している。しかしその反面、無秩序で一体感のない住宅地や逆に単調で無秩序な住宅地も少くない。

住宅地は、市民生活とコミュニティ形成の基盤であるだけでなく、豊かな生活文化育成の場でもあり、その景観形成に当たっては、生活環境の安全性や快適性の確保に努めるとともに、地域の個性をいかしたやすらぎとゆとりのある生活空間の育成が必要である。

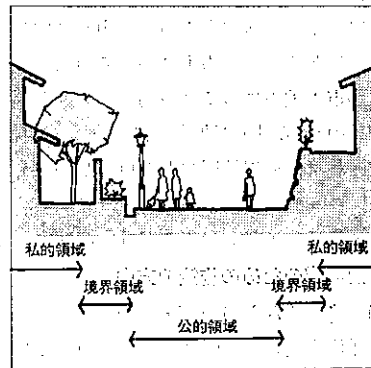
(2) 建築物などの景観上の配慮

「公園緑地景観形成ゾーン」については、「景観形成指定建築物等届出地域」に指定し、大規模建築物などの景観上の配慮を促す。また、その敷地内の緑化を推進し、公園緑地と連続して一体となった景観形成を図る。

(3) 造園計画における配慮

公園緑地の整備に当たっては、地域の特色をいかした造園計画を行う。その際、各種の建築物や工作物、さらに案内板、街灯、ベンチ、彫刻などについても、周辺環境に調和するように形態・色彩・材料および配置を考慮する。

住宅地景観の構成



そのためには、塀や生垣、擁壁、建築物の外壁や屋根などの境界領域の景観構成要素が特に重要であり、それらをいかに秩序づけ、住宅地らしさを創出するかが課題となる。

基本方針

(1) 住宅地の個性の保全と育成

地形的特色や緑の豊かさ、落ち着きや美しさ、さらに独自の歴史的環境などそれぞれの地域がもつ個性ある環境条件をその景観形成に反映させていく。

(2) 安全で快適な生活環境の実現

すぐれた住宅地の景観形成の基盤として、日常生活空間の安全性を確保し、同時に快適な居住環境の保全・育成を進めることが必要である。そうした生活環境整備の総合化を図りつつ住宅地らしい空間形成をめざす。

(3) ヒューマンスケールを基本とした空間構成

地区内の道路構成から、建築物、門、塀などにいたるまで、ヒューマンスケールを基本としたきめ細かな空間秩序・領域構成を定着させ、やすらぎと親しみのある住宅地景観を形成する。

(4) 住宅地としての文化環境の形成

住宅地の多くは、その形成とともに長くまれてきた伝統的な生活文化や行事を保持しており、それが地区の景観にさまざまな形で表現されている。そうした伝統的な文化環境の保全に努めるとともに、現代的な生活様式・生活空間に対応した新たな文化環境を積極的に育成する。

景観形成の対象と構成

住宅地景観の対象としては、既成市街地の住居専用地域（一種、二種）、市街化区域内の風致地区、新開発市街地を中心に取りあげる。こうした住宅地としては、東灘区山手地域一帯から須磨区山手にかけての山麓部の市街地と垂水区本区一帯、計画的住宅地などのほか市街地内に残る歴史的なまち並が対象となる。

このうち、岡本地区、御影地区、篠原地区、北野・山本地区、須磨地区、ジェームス山地区および道場地区など神戸らしい住宅地として独特の景観を形づくっている区域および須磨ニュータウン、西神ニュータウン、北神ニュータウン、ポートアイランド・コミュニティスクエアなどの主要な計画的住宅地を「住宅地景観形成ゾーン」として設定する。

景観形成のための施策の方向

(1) 建築物などの規制・誘導

「住宅地景観形成ゾーン」については、その個性豊かな景観資源を保全・育成し、地区イメージを継承していくために、「都市景観形成地域」に指定し、建築物などに対する規制誘導を行う。また、「都市景観形成地域」のうち、伝統的建造物の集中している地区については、「伝統的建造物群保存地区」に指定し、伝統的建造物をはじめとするすぐれた景観資源を積極的に保全する。

そのほか建築協定、緑化協定などの活用により地区の実情に応じて、住民による自主的な景観形成の誘導を図る。

(2) 景観形成道路の設定と地区構成の明確化

住宅地内の道路のうち、特にすぐれた景観を形成している道路や地区構成上重要な道路などを「景観形成道路」として設定し、沿道空間（境界領域）を含めた景観形成のための整備を積極的に行うとともに、そうした「景観形成道路」のネットワーク化を通じて明確な地区構成を実現する。

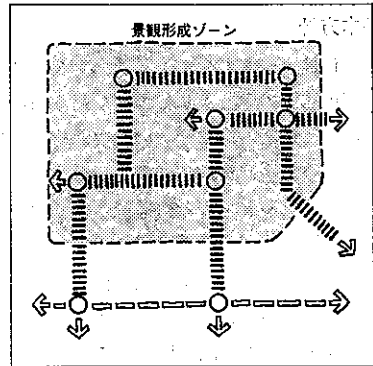
(3) 生活環境整備の推進

住宅地の生活環境整備を進めるに当たっては、地域の望ましい景観特性を高める方向で、各種整備の総合化・体系化を図る。特に公園や生活道路など公共空間の整備を積極的に進める。このうち生活道路は緑道など歩行者に重点をおいた整備を行う必要がある。

(4) 文化施設の保全・育成と伝統行事の継承

住宅地における文化環境を形成するため、地域の個性を反映した文化施設を保全・育成するとともに、祭など伝統行事の継承にも努める。

景観形成道路のネットワーク

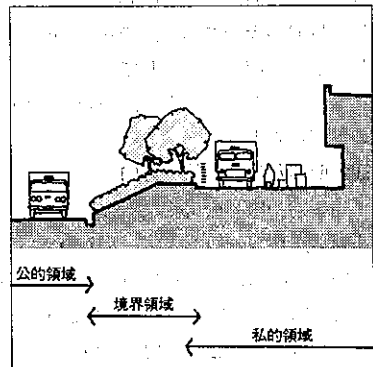


Ⅳ 商業業務地景観形成計画

景観特性と課題

神戸市域では、「新・神戸市総合基本計画」の中で位置づけられている都心（三宮周辺）、東西副都心（六甲、大橋～板宿）、生活都心から身近な近隣商店街までさまざまな性格の商業業務地がある。いずれも多様な施設が立地し、人と物と情報が集積する場であり、活気とにぎわいのある景観を形成している。特に都心地区では、開港以来外国との交流の窓口としての歴史をもった重厚な業務地や洗練された個性ある小売店舗が集まる商業地など国際色豊かなまち並みが見られる。しかし、ペンシルビルの

商業業務地景観の構成



乱立や屋外広告物などのはんらんが空間構成の秩序を乱している例も少なくない。

商業業務地では、それぞれの都市活動に応じた多様性を維持しつつも、地区の特性をいかした統一感と一体感のある都市空間を形成する必要がある。したがって、その景観形成に当たっては、建築物のスカイラインなどまち並の連続感の育成とともに広告物など境界領域のさまざまな景観構成要素の適切なコントロールが課題となる。

基本方針

(1) 個性とにぎわいのあるまち並の形成

都市活動の中心としてあるいは都市の核として、多様で活気ある都市空間を創造する。その際、地区の性格やその歴史的環境をいかした個性あるまち並の形成をめざす。

(2) 安全で快適な都市活動の場の実現

自動車交通と歩行者の通行との調和をめざした歩行者のための街路環境をつくりだし、安全で快適な都市活動の場を実現する。

(3) 分かりやすい都市空間の構成

商業業務地としての視覚イメージを高めるため、まち並の連続感や統一感を演出し、分かりやすい都市空間を構成する。

(4) 都市文化環境の形成

さまざまな機能が集中する都心地区は、現代における都市文化創造の場でもある。したがって都心地区の景観形成に当たっては、文化の醸成される場にふさわしい文化環境の形成をめざす。

景観形成の対象と構成

商業業務地景観の対象としては、商業地域、近隣商業地域を中心に取りあげる。

これら商業業務地のうち、都心、東西副都心、衛星都心、生活都心およびポードテイルンド・インターナショナルスクエアを「商業業務地景観形成ゾーン」として設定する。そのうち、特に旧居留地を中心とする地区や県庁周辺地区については、歴史的環境をいかした地区構成が大切であり、その他の商業業務地においては、計画的な開発整備を主体とする景観形成を図る区域として位置づける。

また、主要な交通拠点は、神戸あるいはそれぞれの地域を代表する玄関として商業業務地の景観形成上重要である。

景観形成のための施策の方向

(1) 建築物や屋外広告物などの規制・誘導

「商業業務地景観形成ゾーン」のうち、特に神戸らしい都市景観を形づくっている区域、あるいは計画的に整備していく必要がある区域については、「都市景観形成地域」に指定し、建築物などに関して適切な規制・誘導を行う。このうち、商業業務地として特に美観を維持することが必要な地区については、「美観地区」の指定を行う。

そのほか、総合設計制度の適用や建築物の共同化事業など住民による自主的な景観形成

を誘導することにより、地区の個性をいかしたまち並の形成を図る。

また、屋外広告物などについても、地区の性格を考慮しながら、その位置や形態などを規制・誘導する。

(2) 景観形成道路の設定と地区構成の明確化

地区内の道路のうち、景観形成上あるいは地区構成上重要な道路を「景観形成道路」として設定し、沿道空間（境界領域）を含めて重点的な整備を行う。こうした「景観形成道路」を地区の骨格として位置づけることにより、分かりやすい都市空間を構成する。

(3) 主要な交通拠点の整備

主要な交通拠点における駅舎などの建築物は、その立地条件に応じて神戸らしさあるいは地域らしさを表現し、親しみやすいデザインを考慮する。

また、駅前広場についても歩行者のための快適な空間形成をめざし、特に「商業業務地景観形成ゾーン」の中の主要な交通拠点は歩行者空間のネットワークの拠点としても位置づける。

(4) 歩行者空間の整備

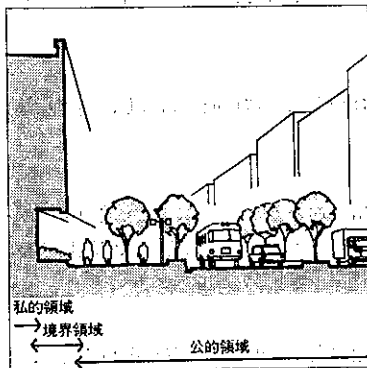
景観形成道路を中心に歩行者のための道路環境整備を行い、各種公共オープンスペースと相互の連携を図ることにより、歩行者空間のネットワークを形成する。その際、案内板、サイン、街路照明、ベンチなどのストリートファニチュアや彫刻の計画的な配置を行うとともに、オープンスペースや街路の積極的な緑化を推進する。

Ⅱ 工業地景観形成計画

景観特性と課題

神戸市域の工業地は、大規模な工場群が帯状に立地する臨海部、伝統的な地場産業が立

工業地景観の構成



地する酒蔵地域、ゴムなど中小工場の分布する住工混在地区、豊かな緑に囲まれた工業団地など地域によってその様相が多様であり、景観形成もそれに応じて進める必要がある。

従来の工業地の土地利用や工場施設については、生産活動の場としての機能が重視されがちであったが、今後職場環境としてのゆとりや快適性といった点に配慮するとともに、周辺環境と調和のとれた工業地の景観形成を進めることが大切である。

また、住工混在地区については、土地利用の再編整備と一体にとらえ、緑地の確保

や環境改善を進める中で景観形成を図る必要がある。

基本方針

(1) 神戸らしい活気ある工業地の育成

神戸市の工業の特徴や立地条件をいかした工業地として、望ましい景観形成を進め、活力と魅力のある工業地を育成する。

(2) 安全で快適な生産活動の場の実現

職場環境の安全性を確保し、緑に囲まれたうらおいのある快適な生産活動の場を実現する。

(3) 工場施設群と周辺環境の調和した空間構成

秩序ある工場施設群の形成を図るとともに、敷地内のオープンスペースなどの積極的緑化を進め、工場施設群と周辺環境の調和した空間構成をめざす。

景観形成の対象と構成

工業地景観の対象としては、工業専用地域、工業地域、地場産業の集中する地域および新開発地における計画的工業地を取りあげる。

これらのうち、東部埋立地、西部埋立地、東川崎、兵庫運河周辺、灘酒蔵地区、西神インダストリアルパーク、六甲アイランドの産業基盤用地などを「工業地景観形成ゾーン」として設定する。特に灘酒蔵地区や兵庫運河周辺については、その歴史的環境をいかした景観形成が必要な地区として位置づけられる。

また、市街地の臨海部に位置する工業地は、眺望型景観の形成を図るうえでも重要な地域である。

景観形成のための施策の方向

(1) オープンスペースの確保と緑化推進

工業地区内に「景観形成道路」を設定し、公園緑地などを確保するとともに周辺住宅地との間に緩衝緑地を整備する。また、それぞれの工業敷地内においても、オープンスペースを確保し、接道空間を中心に緑化を促進する。

(2) 周辺環境と調和した空間構成

工場施設などの形態・色彩・材料および配置を配慮した景観形成を誘導し、周辺環境に調和した秩序ある空間構成を図る。

(3) 水際環境の整備

臨海部の工業地では、運河や水路などの環境整備を進めるとともに、工業地の中のオープンスペースをウォーターフロント緑地に結びつけることにより、快適な水際環境を整備する。

(4) 地場産業の育成とまち並の保全

神戸らしい工業地を育成するうえで、伝統的な地場産業は重要な位置を占めるため、その保全と育成を図る。

特に灘酒蔵地区では、その独特のまち並を保全するため「伝統的建造物群保存地区」の指定による酒蔵の保存を図るとともに周辺建築物などの規制・誘導を行う。

⑩ 港湾地景観形成計画

景観特性と課題

国際港都として発展してきた神戸にとって、港湾地は外国の交流を通じた歴史的な蓄積も多く、神戸らしさを代表する景観の一つとしてその役割は大きく、かつ重要である。しかし、港の雰囲気や魅力に直接接する場は乏しく、今後市民生活にとけこんだ港づくりが求められている。

このような視点から、港湾業務機能や交通機能以外に、市民生活に憩いをもたらす場としての見直しも行われ、海や港と接する場の計画的整備など市民に親しまれる港づくりが進められつつあるが、今後とも市民にも、また訪問者にも、親しまれる国際港都神戸の玄関にふさわしい港湾地の景観形成を図る必要がある。

基本方針

(1) 神戸の玄関にふさわしい港の魅力の育成

神戸らしさを代表する港のイメージをより明確にうちたて、さらに活気ある港湾地の形成をめざす。

(2) 市民に親しまれる空間の形成

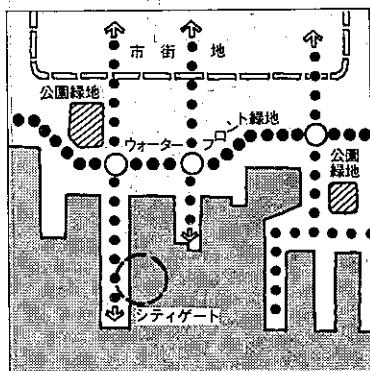
港湾機能の拡充整備と調和を図りながら、市民が気軽に港に接することができるくつろぎの場を積極的に生み出す。

(3) 統一感のある臨港地区の形成

港湾施設群のまとまりある構成を図り、市街地環境と調和した統一感のある臨港地区の形成を推進する。

景観形成の対象と構成

港湾地景観の対象としては、臨港地区が中心となるが、このうち特に中突堤から摩耶ふ頭にいたる区域、ポートアイランドおよび六甲アイランドの臨港地区、兵庫突堤、須磨港、長田港、東部内貿ふ頭、東神戸フェリーふ頭を「港湾地景観形成ゾーン」として設定する。また、港湾地は眺望型景観の形成を図るうえでも重要であり、橋や灯台などはランドマークとして、旅客船ターミナルは海の玄関（シティゲート）として位置づけられる。



港、須磨港、長田港、東部内貿ふ頭、東神戸フェリーふ頭を「港湾地景観形成ゾーン」として設定する。また、港湾地は眺望型景観の形成を図るうえでも重要であり、橋や灯台などはランドマークとして、旅客船ターミナルは海の玄関（シティゲート）として位置づけられる。

景観形成のための施策の方向

(1) 建築物などの景観上の配慮

臨海地区の建築物などについては、現在実施されている「神戸港臨港地区カラー作戦」に加えて、その形態や位置に関しても統一感のある施設構成を図るため、自主的なコントロールを誘導する。特に「港湾地景観形成ゾーン」については、「景観形成指定建築物等届出地域」に指定し大規模建築物などについて景観上の配慮を促す。

(2) 海や港に接する場の計画的整備

市民が海や港に親しみ、憩う場を拡充するため臨港地区におけるメリケン波止場など既設ふ頭の再開発、ウォーターフロント緑地の整備を積極的に推進する。特に旅客船ターミナル周辺については海の玄関にふさわしい環境整備を行う。

(3) オープンスペースの確保と緑化推進

臨港地区内にオープンスペースを確保し、積極的に緑化を推進する。また、市街地と港を結ぶ道路を「景観形成道路」として設定し、その整備と合わせてウォーターフロント緑地を市街地の公園緑地とネットワークする。

Ⅳ 都市景観形成基本計画の運用

(1) 都市景観の形成のためのプログラム

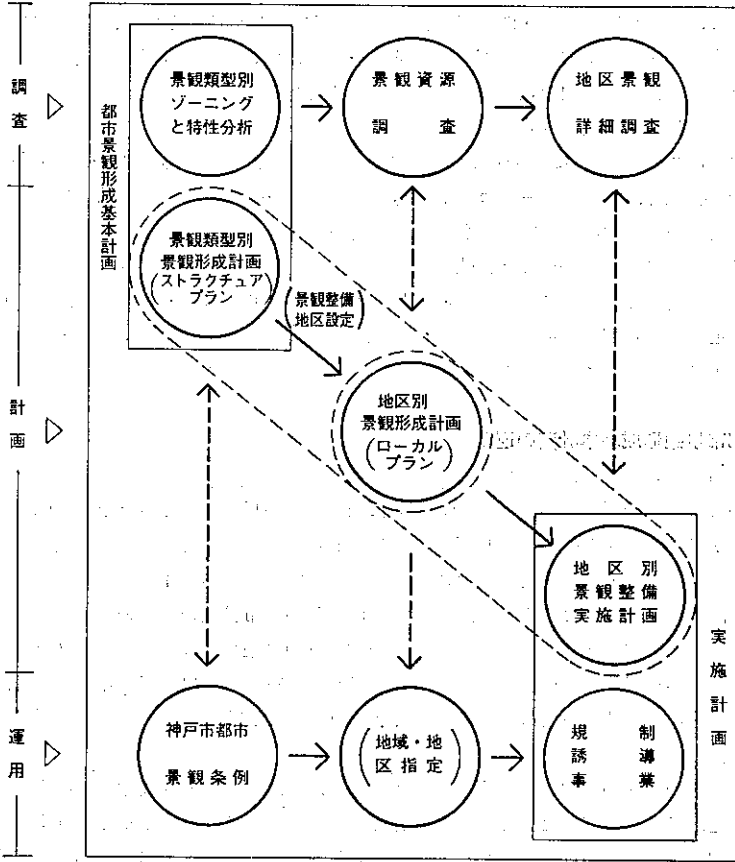
この計画は、神戸らしい都市景観の形成に当たっての将来のあるべき姿や空間イメージを明らかにしたガイドプランとして位置づけられるが、個々の地域における実施計画へとつながる計画立案・策定の過程は大略次のとおりとなる。(図-4参照)

まず、第一段階に当たるこの計画では、神戸らしい都市景観の形成のための基本的考え方と基本方向を明らかにするとともに、景観類型別の景観形成計画(ストラクチャープラン)により各地域の全市の位置づけを行い景観形成ゾーンを抽出している。続いて、景観形成ゾーンのうち特に重要な地区を「景観整備地区」として設定し、第二段階以降の計画策定を行う。

第二段階の地区別景観形成計画(ローカルプラン)は、「景観整備地区」のうち緊急度の高い地区で条件の整ったところから順次策定されるものである。このための基礎調査として景観資源調査を実施し、それぞれの地域の景観特性と課題を抽出する必要がある。地区別景観形成計画(ローカルプラン)の内容と構成については後述するが、これに従って都市景観条例にもとづく地域・地区指定が検討される。その指定に当たっては、地域住民の参加と景観形成のための合意形成が特に重要な要件となる。

第三段階においては、地区別景観形成計画(ローカルプラン)の内容をもとにして実施計画を作成する。実施計画には、地域・地区指定にかかる景観形成のための基準、整備事業の具体的内容およびその段階計画などが盛り込まれる。実施計画の策定に当たっては、先の景観資源調査の内容を補完し、基準や整備事業適用の可能性を検討するため地区景観詳細

図一四 基本計画から実施計画へいたる過程



調査を実施する。

(2) 景観整備地区と景観整備拠点の設定

景観類型別の「景観形成ゾーン」のうち、神戸らしい都市景観の形成を進めるうえで全市的に特に重要な地区を「景観整備地区」として設定する。その選定に当たっては、次のような特色を有している地区を中心に取りあげる。

- (1) 神戸発展の歴史上や都市形成上特色のある地区

- (2) 神戸の地形上あるいは自然条件上特色のある地区
- (3) 都市機能上あるいは都市構成上重要な地区
- (4) 都市空間としての公共性が高く、市民によく知られ親しまれている地区

さらに、これら「景観整備地区」は、「都市景観の形成に取り組む基本姿勢」の中で取りあげた(1)まもる(保全)型、(2)そだてる(育成)型、(3)つくる(創造)型という三つの視点を踏まえて、次のような景観形成タイプ別にそれぞれ位置づけることができる。

(1) 自然環境保全系

自然緑地景観、臨海海浜景観および公園緑地景観における「景観整備地区」のうち、自然緑地や自然海浜など自然環境の維持保全を目的とするもの

(2) 歴史文化環境保全系

市街地地区景観における「景観整備地区」のうち、地区固有の歴史環境や文化遺産などの維持保全を目的とするもの

(3) 市街地環境整備系

都市軸景観や市街地地区景観などにおいて、市街地の環境整備の一環として景観形成を図るもので、次の二つの型に区分される。

①市街地環境育成系

市街地の景観形成の基本的枠組となる都市軸景観や市街地地区景観における「景観整備地区」のうち、地区のそれぞれがもつ機能特性や環境特性をいかしつつ神戸らしい都市景観を育成するもの

②市街地環境開発系

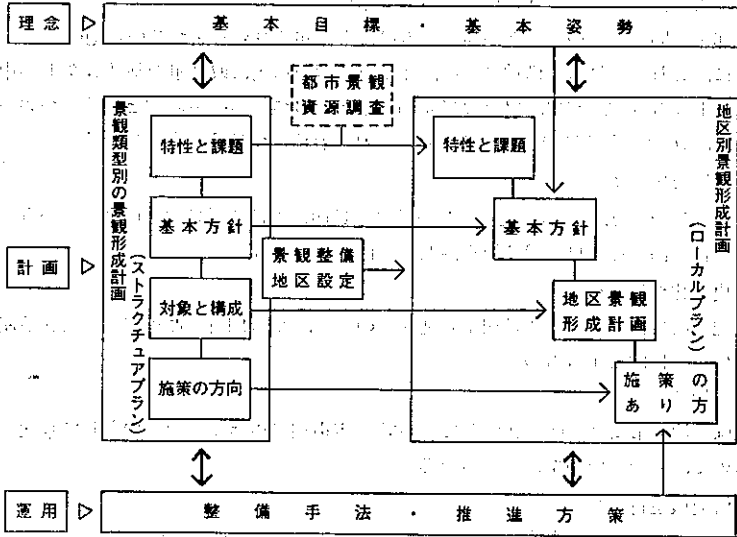
市街地地区景観における「景観整備地区」のうち、市街地の住宅地開発や埋立地など神戸らしい新たな都市景観の創造をめざすもの

以上の「景観整備地区」のように一定の広がりをもつ地区のほか、眺望景観における主要ランドマークや主要眺望点、自然地域景観における「文化環境保存区域」や主要な登山基地、レクリエーション開発拠点、都市軸景観における拠点緑地・河口公園や主要交差点、シティゲート、市街地地区景観における主要公園や主要交通拠点など都市景観の形成上重要な拠点を「景観整備拠点」として設定する。この「景観整備拠点」や「景観整備地区」内の「景観形成道路」については、特に公共施設などによる重点的整備が必要となる。

(3) 地区別景観形成計画（ローカルプラン）の内容と構成

地区別景観形成計画（ローカルプラン）は、都市景観形成基本計画における景観類型別の景観形成計画（ストラクチャプラン）の内容をもとにして「景観整備地区」に設定された具体的な地区について景観形成を図るための基本方向を明らかにするとともに、都市景観条例にもとづく地域・地区指定をはじめ施策実施上の基本的な考え方をとりまとめるものである。その内容は、それぞれの地区固有の条件や課題に対応して多様なものになるが、①地区の景観特性と課題、②景観形成の基本方針、③地区景観形成計画、④景観形成

図-5 地区景観形成計画の位置



のための施策のあり方，が中心となる。その構成の一例を示せば次のとおりである。

① 地区の景観特性と課題	1) 地区の概要と歴史 2) 地区景観の特性 3) 景観資源・景観構成要素 4) 景観形成上の課題
② 景観形成の基本方針	1) 地区景観の将来目標 2) 景観形成の基本的考え方
③ 地区景観形成計画	1) 土地利用構成パターン 2) 交通計画パターン 3) 景観形成パターン
④ 景観形成のための施策のあり方	1) 地域・地区の設定 2) 地域景観形成基準の考え方 3) 整備事業の考え方

Ⅲ 整備手法と推進方策

(1) 景観形成のための整備手法

この計画にもとづいて神戸らしい都市景観を実現していくためには、適切な整備手法の適用が必要である。一般にこうした行政施策としては、規制的手法・誘導的手法・事業的手法の三つが考えられるが、先に設定した自然環境保全系、歴史文化環境保全系、市街地環境整備系の三つの景観形成タイプ別に既存の整備手法をあげると表一のとおりである。

規制的手法は、景観の保全や環境の悪化防止という点に主眼があるのに対し、誘導的手法はより良い景観の育成を図るためのもので、特に市民の自発的な取り組みを促すことが目的となっている。事業的手法は、公園緑地や街路などの公共空間を中心にした環境整備事業を通じて景観形成を図るものである。

ところで、都市の個性をいかした魅力ある景観形成を進めるためには、「神戸市都市景観条例」にもとづく地域・地区指定の活用を基本とするが、その具体的適用に当たっては、地域の性格に応じてその他の整備手法との有機的連携と総合的運用を図ることが必要である。しかし、これら現行制度の枠内での整備手法だけでは十分とは言えず、既存制度の拡充強化とともに新たな制度の創設を検討する。

表一 神戸市都市景観条例にもとづく地域・地区

地域・地区	指定の対象	規制の方法
都市景観形成地域	神戸らしい都市景観を形づくっている地域など	地域景観形成基準に基づく助言・指導
美観地区	都市景観形成地域内において、特に市街地の美観を維持することが必要な地区	市条例に基づく建築確認 市長の意見
伝統的建造物群保存地区	都市景観形成地域内で伝統的な建造物が集中している地区	保存計画に基づく市長及び教育委員会の許可
景観形成指定建築物等届出地域	都市景観形成地域外で将来景観上重要な位置を占める地域など	景観形成指定建築物等の指定と助言・指導

(2) 公共空間の環境整備と景観形成の推進方策

公共施設整備を中心とした公共空間の環境整備事業は、都市景観の形成に直接大きな影響を与えるとともに、その先導的役割が期待される。特に土地区画整理事業や市街地再開発事業などの都市計画事業は、こうした公共施設の計画的かつ総合的な整備を行うことのできる数少ない機会であり、事業実施に当たっては都市景観を十分配慮した内容とすることが大切である。

表一 2 景観形成タイプ別整備手法

	自然環境保全系	歴史文化環境保全系	市街地環境整備系
規 制 的 手 法	<ul style="list-style-type: none"> ●自然公園法による自然公園 ●森林法による保安林 ●近畿圏の保全区域の整備に関する法律による近郊緑地保全区域及び特別保全地区 ●都市緑地保全法による緑地保全地区 ●生産緑地法による生産緑地地区 ●都市計画法による市街化調整区域及び風致地区 ●農業振興地域の整備に関する法律による農業振興地域 ●自然環境保全法による原生環境保全地域、自然環境保全地域及び県自然環境保全地域 ●海岸法による海岸保全区域 ●都市景観条例による都市景観形成地域及び景観形成建築物等届出地域 	<ul style="list-style-type: none"> ●都市計画法による風致地区、美観地区、地区計画 ●文化財保護法による伝統的建築物群保存地区 ●都市景観条例による都市景観形成地域及び景観形成指定建築物等届出地域 ●神戸市民の環境をまもる条例による文化環境保全区域 ●屋外広告物条例による屋外広告物禁止地域 	<ul style="list-style-type: none"> ●都市計画法による用途地域、特別用途地区、高度地区、高度利用地区、特定街区、美観地区、地区計画、沿道整備計画 ●港湾法による臨港地区 ●都市景観条例による都市景観形成地域及び景観形成指定建築物等届出地域 ●屋外広告物条例による屋外広告物禁止地域 ●河川法による河川保全区域
誘 導	<ul style="list-style-type: none"> ●農業振興地域の整備に関する法律による農業振興地域整備計画のための措置 	<ul style="list-style-type: none"> ●建築基準法による建築協定 ●都市緑地保全法による緑化協定 ●都市景観条例による保存助成、景観助成、景観形成市民団体の結成及び融資 ●市民公園条例による市民 	<ul style="list-style-type: none"> ●建築基準法による建築協定 ●都市緑地保全法による緑化協定 ●都市景観条例による保存助成、景観助成、景観形成市民団体の結成及び融資 ●市民公園条例による市民

<p>的 手 法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 租税特別措置法による土地の譲渡に係る所得税の軽減 ● 地方税法による固定資産税等の軽減 	<p>公園、緑と花の市民協定及び市民の木等</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地区計画及びまちづくり協定等に関する条例によるまちづくり協定 ● 租税特別措置法による土地の譲渡に係る所得税等の軽減 ● 地方税法による固定資産税等の軽減 ● 建築文化賞等表彰制度 ● 文化環境保存区域にかかる管理助成 ● 伝統的建造物群保存地区における建築基準法の緩和措置 	<p>公園、緑と花の市民協定及び市民の木等</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地区計画及びまちづくり協定等に関する条例によるまちづくり協定 ● 租税特別措置法による土地の譲渡に係る所得税等の軽減 ● 地方税法による固定資産税の軽減 ● 建築文化賞等表彰制度 ● 建築物共同化計画助成要綱による建築物共同化計画助成 ● 街づくり助成要綱による街づくり助成 ● 建築基準法による総合設計制度 ● 住宅金融公庫の都市再開発事業、住宅・都市整備公団の一般市街地制度などによる融資
<p>事 業 的 手 法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 自然公園法による公園事業 ● 森林法による保安施設事業 ● 都市緑地保全法による緑地保全地区内の土地の買入れ ● 生産緑地法による生産緑地の買取り ● 自然環境保全法による原生環境保全地域及び自然環境保全地域に関する保全計画に基づく保全事業 ● 海岸法による環境整備事業 	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市公園法、道路法、下水道法、河川法等による都市施設の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市公園法、道路法、下水道法、河川法等による都市施設の整備 ● 都市再開発法、土地区画整理法、新住宅市街地開発法等による市街地開発事業 ● 港湾法による環境整備事業 ● グリーンコウベ作戦 ● 神戸クリーン作戦 ● 神戸港臨港地区カラー作戦

以下、公共施設等の整備によって景観形成の推進を図るうえでの一般的留意事項をあげるが、具体的実施に当たってはそれぞれの地域の環境特性に対する配慮が必要である。

① 街 路

都市景観の形成上特に重要な道路については、歩行者のための安全で快適な公共空間とするため、道路機能や周辺地区の性格に応じて、モールなどの整備を推進する。そのため、①歩道の拡幅と舗装の整備、②自動車交通の規制、③歩行者専用道路・専用地区の設定、④植栽整備と緑化推進、⑤ストリートファニチュアの設置、⑥コーナースポット、アルコープの整備、などの適切な方策を講ずる。

② 広場・ポケットパーク

都市空間のなかにゆとりとうるおいを与えるため、広場やポケットパークの整備を推進する。その際、周辺環境との調和に配慮する。

③ 公共建築物

公共建築物は神戸らしい都市景観の形成に先導的役割を果たすことが期待され、機能、立地条件などに応じて、都市景観を配慮した適切な敷地利用、規模、意匠についての検討が必要である。その際、公共建築物として市民にとって身近で親しみのもてる施設にするとともに、地域特性をいかした環境形成の拠点として位置づける。

そのため、公共建築物の整備に当たっては、①市民に開放された広場や緑地の確保、②市民に親しまれる地域の性格を考慮した意匠、③重要な歴史的建築物の活用、などの方策を検討する。

④ 高速道路・高架鉄道

高速道路や高架鉄道は、都市景観に及ぼす影響が大きいため、その建設に当たっては位置や形態・色彩・材料などについて慎重に配慮するとともに、緑化の推進などによる修景整備とその維持・管理を適切に行う。

⑤ 橋梁・歩道橋

橋梁は、河川軸景観の重要な景観構成要素であるため、その建設に当たって形態・色彩・材料などについて、地域環境に調和した意匠とするとともに、橋梁の中央にアルコープを設けるなどゆとりのある眺望点の確保も積極的に推進する。また、地域のシンボルとなっている歴史的な橋梁については、その保全を図る。

歩道橋についても、設置が必要な場合には、周辺の景観と調和した形態・色彩・材料などを考慮するとともに、スロープやアルコープを取り入れるなど親しみやすいものをめざす。

⑥ 電柱・空中架線

電柱や空中架線などは街路景観を阻害する要因の一つであるため、その集約整理を進める。特に神戸らしい都市景観の形成上重要な道路については、地下ケーブル化などにより無電柱化を図る。

② ストリートファニチュア・彫刻・壁画
街路や広場などにストリートファニチュアを設置する際には、その機能に応じた適切な配置計画を行い、地域の環境と調和した意匠とする。特に主要幹線道路における照明などは、植栽とともに眺望型景観の対象としても重要であるため、その整備方針を定めた配置計画を策定する。

また、道路や広場などの公共空間を豊かに演出するため、彫刻や壁画などを積極的に取り入れる。

(3) その他の推進方策
すぐれた都市景観を実現するためには、単に整備手法の適切な運用や物的な環境整備事業の実施だけではなく、コミュニティや都市文化の育成を含めた広範な取り組みが必要である。

景観形成のためのこうした推進方策としては次のようなものがある。

① 伝統行事・伝統文化の継承・育成

祭などの伝統行事、酒造りなどの伝統産業は、地域の歴史や風土になじんだ固有の文化や雰囲気を形づくっており、神戸らしい都市景観を形成する重要な構成要素としても見直される必要がある。これらの継承・育成のための助成などの適切な施策を講ずる。

② 広報・啓発活動の実施推進

すぐれた都市景観を実現するためには、市民の理解と協力が大切であり、そのための各種啓発活動が必要である。その際、建築家やデザイナーなどの専門家、企業を含めた幅広い協力体制の確立が望まれる。具体的な施策として次のようなものがある。

① 広報活動……神戸らしさの発掘・再評価を市民に求めるための一般の報道機関の協力を含めた幅広い広報活動を積極的に進め、すぐれた都市景観の具体例を紹介する中から、都市空間の公共性についての理解を深めていく。

② 啓発活動……市民に対しては、市民大学講座などに都市景観に関する講座を開講したり講演会を開催する。一方、事業者や専門家については、周辺環境や都市景観の形成に果たす自らの役割について、意識向上を図るための講習・研修会を企画する。また、学校教育に当たっては、地域の自然や歴史・社会への理解を深め、環境デザイン・都市デザインに対する関心を高める。

③ 表彰制度……すでにある「神戸市建築文化賞」などの表彰制度に加えて周辺環境と調和してすぐれた景観を構成している建築物、屋外広告物、ストリートファニチュアなどに対し、その関係者を表彰し、市民の関心を高め、すぐれたデザインの普及を図る。

④ 設計競技……特に記念すべき公共建築物やストリートファニチュアなどについて設計競技（デザインコンペ）などを実施し、広く専門家の英知を集める。

③ 環境管理のための市民組織の育成

敷地内の植栽の手入れや清掃活動など日常生活のなかでの景観形成を維持・増進してい

くため、「景観形成市民団体」をはじめ環境管理のための市民組織を育成し、住民の自発的な取組みを促す。

④ 都市デザインに関する情報収集

すぐれた都市デザインに関する情報収集を行い、その公開を行う。このような情報収集は個々の開発行為や建築行為に対する景観形成の指針として有効であり、啓発活動にも幅広く活用できる。

⑤ 都市景観の形成のための基金制度の創設

都市景観の形成を幅広く推進するため、広く市民からの資金的援助を求め、基金制度の創設を図る。この基金により、歴史的建築物などの維持・保全や買上げなどの景観形成上の財政的施策を講ずる。

⑥ 歴史的建築物などの記録制度の確立

都市景観の形成上重要な歴史的建築物などの保全と有効な再利用を進めるため、その実態を把握するとともに、記録制度を確立する。また、その他の景観資源にも同様な実態調査を実施する。

神戸市情報公開問題懇談会報告書

昭和57年6月

神戸市情報公開問題懇談会

はじめに

情報公開については、国、地方公共団体をはじめとして、各分野で強い関心もたれ、活発な議論がなされている。

神戸市においても、市政に対する市民の信頼と理解と協力を深め、市民参加の都市づくりを進めていくため、情報公開についての制度化を図り、市政に関する情報を適切な場と方法において積極的に公開・提供していくことが必要であると考えられている。

このため、昭和56年2月9日、市長から「神戸市における情報公開制度のあり方について」の検討を付託された。

それ以来、1年半にわたって情報公開制度に関する重要な課題について検討してきた結果、ここに神戸市にふさわしい情報公開制度のあり方についての提言をまとめ、報告書として提出する。

今後は、この提言を踏まえ、神戸市の実情に即して、さらに調査研究を進め、「開かれた市政」をめざして、情報公開を制度化されることを要請する。

昭和57年6月29日

神戸市情報公開問題懇談会

座長 石田 喜久夫

第1章 情報公開についての基本的考え方

1 情報公開の基本理念

(1) 情報公開制度の意義

情報公開制度とは、国民のだれでもが、行政機関等の保有する情報を知りたいと思うとき知ることができるように、国民の基本的権利としての「知る権利」を制度的に保障しようとするものである。具体的には、国民に行政機関等に対する「公開請求権」を認める一方、行政機関等に公開の義務付けを行うとともに、国民の権利保護の手続を定める一連の制度のことである。

(2) 情報公開が要求される背景

近代民主主義国家において、立法と司法は早くから公開の対象とされていたのに対し、行政は必ずしもそのようにはならなかった。ところが、19世紀末から20世紀初頭にかけての困難な社会・経済的諸問題の発生を契機に、政府の活動領域が次第に拡大されてくるに伴い、政府とりわけ行政部門は巨大化し、その活動も複雑化するところとなり、それとともに行政部門の活動は、一般の国民にとってわかりにくいものになってきた。このような事情は第二次大戦後一層顕著である。そこで、行政に関する情報を知りたいという国民の要求が強くなり、これにこたえるべく欧米では、1960年代か

ら70年代にかけて、情報公開制度が次々に取り入れられてきている。特殊な歴史的事情により古くから情報公開制度を確立させたスウェーデンをはじめとして、1966年にこの制度を導入した米国等欧米諸国9か国で公開制度が確立され、その他の国でも検討中のところが少なくない。

我が国では、10年ほど前よりいろいろな観点から情報公開制度が議論され始めた。国政レベルでは、当初主として、政治汚職に対する国民監視を強化するという観点から制度化の要求が出されたが、最近では、第二次臨時行政調査会のそれにみられるように、行政改革を進めていく基本姿勢として、国民の信頼と協力を得るため、行政が持っている情報を国民に公開していくという観点もクローズアップされてきている。地方公共団体の場合は、主として住民参加を進めるといった観点から取り上げられてきたといえよう。

(3) 神戸市の情報公開に対する基本的な取組み方

神戸市では、「新・神戸市総合基本計画」(昭和51年10月)において、「人間都市神戸」を築くため、「市民主体都市」をはじめ「環境都市」「福祉都市」「市民文化都市」「国際・情報都市」という五つの柱が掲げられている。

「市民主体都市」づくりのためには、広報・広聴活動を活発にして、市民参加の条件づくりを行うとともに、市政懇談会、区民会議などの多様な市民会議を実施し、また行政の審議会、委員会などに市民の参加を求める等、市政への市民参加の積極的な推進を図るべきであるとされている。これ

に基づき、神戸市では、これら市政への市民参加の諸施策を全国に先がけて実施してきた。

さらに市民がこれらの都市づくりに参加するに当たり、的確で責任のある判断が下せるよう市民生活にかかわる市政の情報を公開することが必要であるとされており、従来からも、これらの情報について可能な限り公表してきた。

このように、市民参加の都市づくりをめざし、市政に関する情報を適切な場と方法において積極的に公開・提供していくというのが、神戸市の基本的な考え方である。

しかしながら、これまでの情報の公開、提供がどちらかというと行政主導型の面が強かったのに対し、現在要請されているのは、市民の「知る権利」にこたえて、市民主導型の市民主体都市にふさわしい情報公開制度を創設していくことであると考えられる。

このことにより、従来にも増して、市政に対する市民の信頼と理解と協力が深まり、市民参加の推進が期待されるにとどまらず、さらに市民が生活に身近な情報を必要なときに得られることにより、市民生活の安定と福祉の向上が図られ、行政の公正で効率的な運営が確保されるという効果が期待できる。

情報は行政と市民との共有財産であるという認識に立って、「開かれた市政」を展開し、市民参加の都市づくりを進めることが必要である。

2 神戸市における制度化の三つの柱

神戸市が情報公開を検討し制度化するに当たっては、次の三点を原則に推進するこ

とが必要であると考えられる。

(1) 公開原則の確立

「開かれた市政」をさらに推進するため、市政に関する情報は原則として公開することとし、非公開とする事項も個人の人権の保護と公共の利益の維持、実現という観点から必要最小限のものにとどめなければならぬ。また、非公開とする事項についても非公開の时限性、部分的に配慮しつつ、公開原則の確保を図ることが必要である。

(2) プライバシーの保護

個人のプライバシーの保護は、憲法の基本理念である個人の自由と尊厳を維持するため必要不可欠のものであり、情報公開を制度化するに当たっては、これらに関する情報については、公開原則の例外として最大限に保護されるべきである。

(3) 実効性のある制度の確立

情報公開制度をその理想とされるところに従って一挙に実現しようとするれば、その準備に多大の時間、人員及び経費の投入が必要であると考えられるので、市の実情に即し、また市民にとっても実のある方法を検討し、可能な限り早い時期に実施に移していく方が望ましいと考えられる。この問題は、本来どちらが望ましいか市民の選択にゆだねるべき事項であろうが、本懇談会としては、以下実効性のある制度の確立という基調に立って考えていきたい。

第2章 情報公開制度の内容

1. 制度化の立法形式

情報公開を制度化する場合の立法形式については、条例、規則、要綱等が考えられ

るが、次の理由により条例によることが望ましい。

- (1) 憲法上の「知る権利」（行政情報公開請求権）を具体的なものとするという趣旨において条例によることが望ましい。
- (2) 市政運営の基本に関する問題であるという重要性にかんがみ、市民の意思を代表する議会で制定される条例によることが望ましい。
- (3) 制度の実効性及び安定性を図る観点から条例によることが望ましい。

2. 公開の対象となる情報の範囲

欧米各国の情報公開制度においては、行政機関が保有する各種の情報のうち、特に公文書その他の記録に限って公開の対象とするのが通例である。

我が国でも、情報公開制度を検討している地方公共団体では、公開の対象となる情報について、おおむね次のように考えている。

- ① 地方公共団体の機関又は職員が職務上作成し、又は取得した公文書（文書、図画、マイクロフィルム、録音テープからの採録物及びコンピュータから出力される情報）で現に保有しているもの。
- ② 起案文書については決裁権者の決裁、收受文書については供覧等の所定の手続を終了したもの（いわゆる“完結した”もの）。

神戸市において情報公開制度を実施に移す場合には、やはり情報の範囲については、このように「完結した公文書」とするのが妥当と考えられる。

3 機関委任事務に係る情報の取扱い

(1) 機関委任事務の現状

地方自治法別表第4では、市長等の市の機関が国の機関として委任されている事務を掲げているが、それによるとその数は157件になっている。他の法令をも精査するとさらに多く、しかも年々増加しており、神戸市で取り扱っている機関委任事務の数は300件近くになっていると思われる。

ただ、市の事務事業全体に占める比率は、都道府県が通常7～8割とされているのに比べると低く、2～3割ではないかと考えられる。

しかし、情報公開を制度化する以上は、団体事務も機関委任事務も含めて、市の有する行政情報全体を対象にしないと制度自体が意義をなさなくなる。

(2) 神戸市での対応

情報公開に関して機関委任事務の情報をどのように取り扱うべきかについては、二つの問題があると思われる。

一つは機関委任事務に係る情報について条例により公開の対象になし得るかという問題である。これについては、最近国の見解も機関委任事務自体は情報公開の対象にはならないとしつつも、機関委任事務の処理過程で収集・作成された情報の管理は、原則的には地方の固有事務であると考えべきで、固有事務である以上は条例の対象になり得るとしており、この点条例によって公開制度を確立しようとする神戸市がその中で機関委任事務に係る情報も公開の対象にすることは、原則的に問題がないものと思われる。

次に、機関委任事務に係るすべての情報が

公開の対象になり得るか、またこれに関連して国の指導はどこまで及ぶのかという問題である。国の見解も機関委任事務の処理と密接な関連を持っている文書の管理は機関委任事務として構成される場合（戸籍事務など）もあり、その場合は主務官庁の指揮監督が及ばざるを得ないとしており、これ以外でも法令に根拠がある場合に限り、国の監督権を認め非公開の指示を行い得るものとしている。

機関委任事務の情報をどの程度公開し得るかについては、「全面的固有事務説」や「事務執行後固有事務説」、さらに機関委任事務を実体面から「実質的機関委任事務」と「形式的機関委任事務」とに分けて考えるべきだとする説などいろいろな見解がある。

しかし、神戸市の当面の対応としては、公文書の管理自体が機関委任事務と考えられるものは別として、今後国の明確な指示がない限り、原則として公開する方針で対応すればよいのではないかと考える。もちろん、この場合も次に述べる適用除外事項等公開すべき条件に合致するかどうかを判断すべき必要があることはいうまでもない。

市民側から見れば、市で行われている事務事業は一体のものであり、また実際の事務処理においても機関委任事務と団体事務とは区別の意識なく処理されている現状を考え合わせると、以上のような対応によって市民の公開要求にこたえていくことが、「開かれた市政」をめざす神戸市としては望ましいのではないかと考えられる。

4 適用除外事項（非公開基準）

〔1〕基本的な考え方

「開かれた市政」をさらに推進するためには、原則公開の精神に立って、情報公開の制度化を行うことが必要である。しかし、個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報その他例外として非公開とせざるを得ないものもある。このような情報すなわち適用除外事項は、公開原則の例外として定めるものであるから、できる限り限定的かつ明確にする必要がある。したがって、これについては前もって条例で定めておき、それに該当しないものはすべて公開すべきである。

具体的にどのような情報を適用除外事項として考えるかは次項において説明するが、これの条例化に当たっては、次に述べるような点を十分考慮する必要がある。

- ① 適用除外事項の前置きとして、「運用に当たっては、原則公開の精神を損なわないように」という趣旨の箇条を条例に入れることも必要であると思われる。
- ② 条例では、技術的な制約からどうしても抽象的な表現にとどまざるを得ないと考えられる。したがって、条例の施行規則等によって、具体的な細目基準を定め、さらに各部署ごとに具体的に持定化していく必要がある。
- ③ 米国の「情報自由法」における適用除外事項は、判例によれば一般に裁量的なものであると理解されているようである。しかし、適用除外事項の中には「プライバシーを侵害するおそれのある情報」のようにその事項に該当する限り一切公開すべきでないものもあると考えられ、個々の適用除外事項について、公開

禁止的なものか否かの区分を行う必要がないかを検討すべきであると思われる。

- ④ 今後庁内の事務事業、情報（公文書）の実態と適用除外事項とを照らし合わせる調査を実施し、適用除外事項の範囲、表現等が適切か等についてさらに検討する必要がある。

〔2〕具体的な適用除外事項

- ① 『法令又は条例の規定によって非公開とされている情報』

市の情報公開は、法令等の範囲内で制度化されることになる。したがって、法令又は条例で特定の情報について明示的に非公開が義務付けられているものは公開できない。

神戸市の条例で非公開又は守秘義務を課しているものには、神戸市印鑑条例（第19条）、神戸市統計調査条例（第7条）、神戸市営住宅条例（第28条3項）、神戸市消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例（第6条3項）等がある。

情報公開の制定後に非公開を義務付ける条例を制定する場合には、情報公開制度との調和に留意すべきである。

- ② 『公開することにより個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報』

情報公開に当たっては、個人のプライバシーの保護に特に配慮する必要がある。個人に関する情報が無秩序に公開されれば、プライバシーが侵害される事態が発生するおそれがあるからである。

地方公共団体が取り扱っている個人にかかわる記録の類型として、①戸籍・住

民基本台帳 ②社会福祉記録 ③租税記録 ④医療記録 ⑤教育記録等があるとされているが、他にも市は基礎的地方公共団体として、市民と直結した事務を所管しているので、都道府県より多くの個人記録を取り扱っているのではないかと考えられる。

プライバシーの内容を具体的に確定していくためには、市の事務事業、情報（公文書）等の調査が必要である。個々の法令により個人のプライバシーに関して非公開が義務付けられているものもかなりあると思われるので、この点についての調査も必要である。

ただ、プライバシーの内容は、その社会的慣習、常識などによって左右され、個人と社会の状況との関係によってその範囲は広くもなり、狭くもなり、同時に、情報の収集の仕方、利用の方法などによっても侵害が生じることもあり得る点に十分留意すべきである。

さらに、個人のプライバシーの権利は、従来の「知られたくない権利」などの消極的側面にとどまらず、最近では「自己に関する情報を自分でコントロールする権利」としての側面を持つものと考えられている。この点について、OECDの勧告を受けた政府の検討、法制定の結果を待って、別途検討することが望まれる。

③ 『法人その他の団体（以下「法人等」という。）又は個人の事業に関する情報であって、公開することにより当該法人等又は個人に著しい不利益を与えることが明らかであるもの。ただし、市民の生

命、健康、安全に係る情報又は市民の生活に重大な影響を及ぼす法人等又は個人の反社会的行為に関する情報を除く。』

法人等又は個人の事業に関する情報としては、営業情報、金融情報、技術情報、組織管理上の情報などがあると思われる。これらの情報を公開することにより、法人等又は個人に著しい不利益を与えることが明らかなものは、適用除外事項とする。ただし、これらの情報であっても、市民の生命、健康、安全に関するもの又は反社会的行為に関するものは、公益優先、法人等の社会的責任を要請する立場から公開することが必要である。米国の「情報自由法」では、「営業の秘密、及び第三者から秘匿を前提に提供された商業上あるいは金融上の秘密情報」という表現で適用除外事項となっており、「企業秘密」「営業秘密」という形で情報の質から接近した表現についてもこの事項をより明確にする観点から考える必要がある。

一方、地方自治法第157条に「公共的団体等の監督」という規定があり、この事務により得られる情報をどう取り扱うかの問題もある。

また、法人等又は個人の事業に関する情報の場合、各地方公共団体の判断にばらつきが出ては好ましくないことも考えられるので、可能な限り全国的に規定、解釈等が統一されるのが望ましい。

④ 『市の機関内部の意思決定過程において作成された情報で、公開することにより公正な意思決定を妨げ、又は事務事業の適正な執行を困難にすることが明らか

であるもの』

市の機関内部の意思決定過程において作成された情報を、その決定前に公開することにより、機関内部での公正な意思決定が阻害され、又は事務事業の適正な執行を困難にすることが明らかなものは適用除外事項とする。

しかし、市民に直接影響を与える計画・事業決定については、それが決定してしまうまで情報を公開しないのは適切でない場合もある。神戸市では、最終決定前の情報でも、市民の理解と協力を求めるため公開しているものがかなりある。最終決定前に公開することが適切なものについては、どの段階で公開すればよいか、検討する必要がある。

⑤ 『市の機関内部の人事に関する情報であって、公開することにより人事行政に著しい支障を生じるおそれのあるもの』
公開することにより、公正な人事行政を維持することが著しく困難になると思われる情報は適用除外事項とする。

勤務評定書、人事記録等がこれに該当するが、米国の「情報自由法」では、「行政機関内部のごく日常的な労務管理細則」、「開示すると個人のプライバシーの明らかに不当な侵害となる人事管理上の記録」という表現で適用除外事項となっている。

⑥ 『行政上の義務に違反する行為の取締りに関する情報』
情報公開によって、法令等に定められた行政上の義務違反行為に対する取締りに支障があってはならないので、これらに関する情報については適用除外事項と

する。

県段階では「犯罪の捜査、行政上の義務違反の取締りその他公共の安全と秩序の維持に関する情報並びに個人の生命、身体及び財産の保護のため非公開とすることが必要である情報」等の規定の仕方で検討されているが、市の所管する事務事業の性質上、表記の範囲で十分ではないかと考えられる。

⑦ 『非公開を条件として任意に提供された情報』

情報提供者との信頼関係を保持し、また将来の情報入手の可能性を確保する必要性から考えられる事項である。

「任意に提供された情報」とは、法令等に基づく義務として提供された情報以外のものをいい、そのうち情報提供者が非公開を申し出たものに限り、適用除外事項とする。

他の適用除外事項で補足できるとも考えられ、この事項をおく必要性については、市の事務事業、情報（公文書）の実態調査も踏まえううえでさらに検討すべきである。また、公開するとすれば、信義誠実の観点から情報提供者に告知する措置が必要ではないか、併せて検討する必要がある。

⑧ 『その他公開することにより、行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生じることが明らかな情報』

入札予定価格、試験問題のように、それを公開すると事務事業の目的が達し得なくなるものがあるため、これらの情報については適用除外事項とする。

この事項は、情報を包括的に非公開と

してしまうおそれがあるので、できれば
限定列挙する考え方が望ましい。また、
運用に当たっては、原則公開の精神を損
なわないようにすることが必要である。

(3) 非公開の時限性・部分性

今まで述べてきた適用除外事項に該当す
る情報であっても、原則公開の精神を貫く
意味で非公開の時限性、部分性について考
慮する必要がある。

① 非公開の時限性

当初適用除外事項に該当した情報であ
っても、ある時点以後該当しなくなった
ものは、その時点で公開することが必要
である。国の外交文書等では30年という
ように一定期間公開しないこととされて
いるが、市の場合是一律に年限を定める
より、事業の執行がある段階に達した時
点等で個々に公開可能かどうか判断して
行く方が、市民の理解が得られやすいの
ではないかと思われる。

② 非公開の部分性

非公開とする情報を部分的に含むもの
についても、適用除外事項に該当しない
部分については、公開することが必要で
あると思われる。適用除外事項に該当す
る部分とその他の部分の分離の可能性の
判断基準及びこれに該当する部分につ
いての公文書整理の方法、さらに請求に基
づく閲覧、複写に当たっての処理方法な
ど主として公文書管理上の研究が今後必
要である。

5. 公務員の守秘義務との関係

情報公開の制度化は、原則として公務員
に行政情報を公開する義務を課すものであ
る。一方、地方公務員法第34条は、「職員

は、職務上知り得た秘密を漏らしてはなら
ない。その職を退いた後も、また、同様と
する。」と職員に守秘義務を課している。
この両者の関係をどう調整するかが問題と
なる。

地方公務員法では、守るべき秘密の範囲
は必ずしも明確になっていない。「秘密」
の解釈をめぐって、最高裁判決（昭和52年
12月19日）によると「『秘密』とは、非公
知の事項であって、実質的にもそれを秘密
として保護するに価すると認められるもの
をいうと解すべき」であるとされており、
この後、判例上はこの見解（実質秘説）が
定着しているといわれている。

情報公開の制度化に当たって設けられる
適用除外事項の範囲は、本来地方公務員法
の想定する守秘義務の範囲と制度・趣旨を
異にすると考えられるのであるが、条例に
おいて適用除外事項を設けることは、その
限りにおいて守秘義務の範囲を明確にする
意味合いを持つことになると考えられる。

職員が公開できない情報を公開したこと
により、あるいは公開できる情報を公開し
なかつたことにより、問題を生じることが
好ましくないので、個々の情報（公文書）に
ついて具体的に適用除外指定を行う手続を
明確にして、これに対処する必要がある。

6 公開の手続・方法

(1) 請求権者

情報公開の請求権者の範囲については、
次の二つの考え方がある。

ア 市民に限定すべきである。

その理由としては、次のことが考え
られる。

(ア) 情報公開条例は、本来当該公共団

体の市民の「知る権利」を具体的に保障するという趣旨をもつものである。

(イ) 地方公共団体の場合、情報公開制度は住民参加を進める観点から取り上げられてきている。

(ロ) 情報公開にかかる費用を市民負担で行う以上、その利益も第一義的に当該市民が享受すべきである。

イ) 広くすべての人に請求権を認めるべきである。その理由としては、次のことが考えられる。

(ア) 情報公開制度は、憲法で保障されている国民一人ひとりの「知る権利」を具体化しようとするものである。つまり、地域によってその享有を否定されるような性質のものではない。

(イ) 実際問題としてみても、市の行政は、広く市域を越えて多様な影響を他の地域にも与えており、市民以外のの人々も深く市政にかかわる機会が増えてきている。

以上の考え方を比較検討した結果、「開かれた市政」を進める神戸市としては、市民だけに限定するのではなく、すべての人を対象とする方が望ましいと思われる。

(2) 公開の手續・方法

ア 窓口機関の設置

情報公開請求の受理、相談、情報(公文書)の閲覧・複写物の交付などを行う公開の窓口については、各課等の情報の所在機関でそれぞれ対応する方法と統合窓口機関を設ける方法の二つが考えられるが、市民の利便を図るため、後者が望ましい。

イ 請求の方法

事実関係を明確にし、手續の誤り等を防止する必要があるため、情報公開請求書を提出する方法で行うことが望ましい。

ウ 公開請求者に対する諾否の決定

公開請求に対する諾否の決定を窓口機関あるいは情報の所在機関のいずれで行うのが望ましいか、今後検討を要する問題である。

将来的に情報(公文書)の整理が完全になされ、文書件名ごとにあらかじめ公開の可否が決定されている段階になれば解決のつく問題であるが、さしあたりは情報の所在機関で行う方が望ましいと思われる。

エ 公開請求者に対する諾否の通知

窓口機関は、公開請求者に対し、情報公開請求書受理後一定期間内に公開諾否の通知をする。公開できない場合は書面により通知することが必要で、その際公開できない理由を明示するとともに、救済制度があることを教示することが望ましい。

また、適用除外事項において検討の必要があると指摘した「情報提供者に告知する措置」を採用するとすれば、告知はこの段階で行うことになる。

オ 公開の方法

公開は、窓口において閲覧又は複写物の交付により行うことが望ましい。

なお、その場合従来行政内部における意思決定、事務執行等を主眼に作成してきた公文書をそのままの形で公開に供するだけでは十分ではないと思われる。今

後制度を充実していく過程で、必要により、市民が理解し易いよう解説等のサービスを加えることや、障害者のために公開に供する情報（公文書）を録音テープに入れたり、点字化する等のことを考える必要がある。

このようなサービス体制を実施することは、実のある情報公開制度のあり方として十分検討するに値すると思われる。

(3) 費用の負担

他の地方公共団体では、閲覧は無料とし、複写費や送料等の実費は請求者の負担として考えているところが多い。

神戸市では、複写費、送料等の実費は請求者の負担とすることが望ましいと思われるが、閲覧については、他の閲覧制度の実態等も考慮し、情報公開制度に要する経費をすべて公費負担でまかなうことの適否の問題として検討すべきである。少なくとも請求権者を広くすべての人とする場合は、市民以外の利用者には閲覧について適正な負担を課すことが望ましいと考えられる。

(4) 内部審査機構の設置

情報（公文書）の整理を段階的に行っている間はもちろんのこと、将来それが完全になされた後でも適用除外事項等の運用において問題が生じる場合があると思われる。そのため、公開の可否の決定が困難なものについての判断、その他情報公開制度の運用について市としての統一的な判断を行う内部審査機構を設けることが望ましい。

7 救済制度

情報公開制度を実効あるものとするためには、公開請求が拒否された場合請求権者

に対する何らかの救済制度が用意されていなければならない。このため、現行の争訟制度以外の救済を含め検討を行った結果、次のような方法が考えられる。

(1) 行政不審査法に基づく不服申立て（救済機関の設置）

情報公開制度について行政不服審査法をより公正に運用するためには、第三者的救済機関を設置し、それに裁決権を付与するのが最も望ましいと考えられる。しかし、この種の第三者的救済機関は、現行の地方自治法のもとでは、条例のみでは設置し得ないという説が有力である。したがって、条例により附属機関としての救済機関を設けその判断を尊重しつつ、長が不服申立てに対する決定を行うという方式しか残されていないと考えられる。

長は、当該救済機関の判断には法的には拘束されないものの、情報公開の重要性にかんがみて、その判断を十分尊重する政治的・道義的責任の問題は生じよう。

救済機関の委員の任免につき、中立性の担保、身分保障あるいは長に対するけん制の見地から、議会の同意を要する方式の採用が望ましい。

(2) 行政事件訴訟法に基づく訴訟

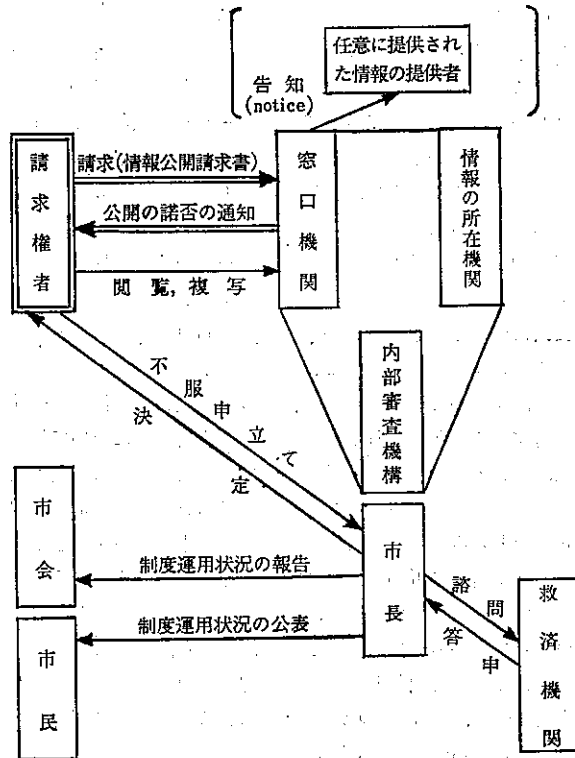
「知る権利」を条例で具体的に保障した場合、公開請求を拒否することは行政処分に該当するものと考えられるので、当然行政事件訴訟法の対象となるものと考えられる。しかし、この制度の場合、判断の公平性は確保されるが、救済の迅速性、手続の容易性、費用の点に問題があると思われる。

(3) 議会等への報告

情報公開制度の適切な運用を担保するため、その運用状況につき、議会に報告するとともに、市民に公表する制度を検討すべきである。

以上、6公開の手續・方法、7救済制度において述べた公開システムを图示すると次のようになる。

公開システム図



第3章 公文書管理

情報公開制度が的確に運用されるためには、公文書の作成から保管、保存、廃棄までの公文書管理システムを市民への情報公開という新しい視点から見直す必要がある。

1 公文書様式の改善

情報公開制度を円滑に運営するためには、1件ごとの公文書について公開、非公開の区分がなされていることが理想的であるが、過去の公文書については別として、今後発生する公文書については、公文書の作成時点で公開、非公開の別等を判断し、明確に表示していくことが望ましい。

2 公文書管理の改善

ア 保存期限・分類方法の見直し

現行の文書規程による保存期限、文書分類は、専ら行政側の必要性からの判断及び時効等の法的限拠から設定されているので、見直す必要がある。イ 件名目録の作成

情報公開制度を考える場合、請求者が対象の全公文書についての件名目録を見て、自分の欲しい公文書を特定できる状態が理想であるとされている。そのため、膨大な公文書を1件ごとに、情報公開の観点から見直された文書分類基準に当てはめて整理し直し、件名目録を作成する必要がある。

その際、公文書の内容が簡単に分かるような公文書ごとの抄録づくりを併せて研究し、情報公開制度のための検索システム作りを検討することが望まれる。

ウ 整理方法、保管・保存場所の検討

過去の膨大な公文書を簿冊方式かファイル方式かのどちらかに統一して整理し直すことは、不可能に近いと思われるが、今後発生する公文書については、整理方法を検索しやすい方式に統一するための研究を進めていく必要がある。

また、公文書の保管、保存については、集中方式・分散方式が考えられるが、いずれの方法でも一長一短があり、両者の折衷方式を取らざるを得ないと考えられる。

その際、集中と分散の比重については、情報公開の観点と庁内事務の効率の観点とを併せて検討する必要があると思われる。

エ 検索システム等の機械化の検討

情報公開制度が市民に利用されやすいものであるためには、公文書の検索が簡単かつ迅速に行えることが望ましい。そのため、公文書検索システムにコンピュータを利用することも検討する必要がある。

その際、最近地方公共団体にも導入の機運が高まっているオフィス・オートメーション機器（オフィスコンピュータ、パーソナルコンピュータ、ファクシミリ、ワードプロセッサ等）が情報公開の面からみて、公文書検索システム（件名目録づくり、抄録づくり）、情報の伝送システムの分野で有効な手段になると考えられるため、今後研究を進める必要がある。

3 公文書管理体制の強化

公文書管理については、現行の文書規程でも公文書の所管課長と文書主任の制度が設けられており、情報公開の観点からこの制度を十分活用すべきであると思われる。情報公開の時代を迎えて、これらの権限と責任を強化するとともに、日常公文書の作成、保管、保存に携わっている全職員の理解と協力を一層喚起する必要があると考えられる。

第4章 制度推進のための方策

1 市民意思の反映

情報公開制度は、もともと「知る権利」に基づき制度化が要請されるに至ったものであり、市民の意向を十分に反映してはじめて望ましい制度ができあがっていくものである。特に、適用除外の事項の設定や公

開の手続、方法などについては、市民の「知る権利」を保障すると同時に、その利益を擁護するという面もあるだけに、市民の意見、要望を聞くとともに、合意を得ながら進めていくことが必要であると考えられる。

2 現実的な対応

情報公開制度を実施するに当たっては、その前提作業として、情報公開のための公文書整理が不可欠である。この公文書整理には、相当の時間と労力を要することから、計画的かつ効率的に作業を進める必要がある。神戸市の情報公開制度を実効あるものとするため、公開が可能となった情報（整理済公文書）から速やかに公開していく原則の下に、神戸市の实情に即した情報公開実施のための現実的な対応として、次のような方法が考えられるので十分検討されたい。

(1) 公文書整理の優先順位の検討

情報公開に向けての公文書整理の作業は、すべてを同時にとりかかるのでなく、次のような順序で進めるのがより効率的であり、公開請求の要望にも合致するのではないかと考えられる。

まず、今後発生する公文書から手をつける。そのため、情報公開制度に適合する公文書の作成、保管、検索のシステムを研究し、それに基づいて整理、保管を実施していく必要がある。

次に整理の対象となるのは、過去に完結している公文書である。膨大の過去の公文書をすぐ取り出せるように整理して公開に備えるのは、大変困難な問題を含んでいる。その際年次別に区切り、近い

年次のものから順番に整理して公開に供する方法が考えられる。市民の公開要求も現在に近い方に重点があると思われるからである。

(2) 未整理公文書公開方式の検討

一般には、公文書の件名目録を完備させ、請求者がそれを見て必要なものの公開を要求する方式が理想とされるものであるが、神戸市では前記(1)に述べたように、公文書整理に優先順位を付け、段階的に整備した方が望ましいと考えられる。

その場合問題となるのが未整理公文書に対する公開請求であるが、それに対応するため、窓口機関から公文書の所在機関に照会し、該当公文書があれば提出させ、公開基準に照らして問題がなければ公開していく方式なども検討する必要がある。

(3) 可能な情報からの積極的な公開

神戸市では、「開かれた市政」をめざして、各種事業計画、施設の位置決定、消費者情報、各種アセスメント等を可能な限り早い段階で公表・公開している。工事請負の入札結果についても本年4月から公表している。

ただ実際に公表していても、一般に知られていない面もある。制度が発足するまでもなく、すでに公開しているものを公告、縦覧などの法令による行政手続として実施しているものも含めて全庁調査し、明示して積極的な公開を図るほか、公開要求が強く、対応可能なものについては、公開していくことが必要であると考えられる。

おわりに

情報公開制度は、市民と行政との信頼関係をより密にするとともに、市民参加を積極的に推進していくうえで重要な役割を果たすものと考えられ、神戸市においてもできる限り早期に実施することが望ましい。

しかし、本報告書でも述べているように、情報公開制度を実施に移していくためには、実務上、法制上解決すべき課題が多い。

実務上、とりわけ公文書管理については、情報公開の観点から全面的な見直し、整理が必要であり、これを一挙に行うことには非常に困難が伴うと思われる。したがって、神戸市では本報告書で提言しているように、実効性ある制度の確立をめざし、可能なもので市民の要望の高いものから順

次公開していく等、段階的に対応していくことが望ましいと思われる。

また、法制上においても、適用除外事項の問題、情報公開の制度化に伴うプライバシー保護の問題等引き続いてさらに詳細な検討が必要なものも多い。これらについては、部内での検討はもちろんのこと、今後市民や関係者の意見も聞き、十分合意を得たうえで制度化すべきであると思われる。

なお、神戸市の情報公開制度をより充実したものとするため、各種審議会等の公開についても今後の検討を要望する。さらに、市議会については委員会の傍聴や資料の公開などすでになされているところであるが、その他の情報についても本報告書の趣旨に基づき議会での検討を期待したい。

新刊紹介

戦後自治体改革史 地方自治制度史論 新しきふるさと一千里ニュータウンの20年 ある開発反対運動 福祉公社の時代

■ 戦後自治体改革史

地方自治史の研究は数少ない。戦前の地方自治史は周知のように、多くの研究者の精力的な論究によって、掘り起されている。それに比べて、戦後史は地方自治資料センターの『戦後自治史』以外まとまった文献・研究が少ない。

そのような意味で本書は、戦後自治研究の一里塚を築いたといえる。『戦後自治史』が制度史にあるのに比べて、本書は鳴海教授の鋭敏な感覚で、制度の背後にかくされた旧内務省など政府側の統制的意図が皮肉たっぷり抉り出されている。そして著者自身も、制度をつくり出す動かし背景、メカニズムこそ地方自治史の核心に当たるとしてそこに焦点を絞って論述している。

しかも楽観的な自治論よりも中央支配のなかの自治を常に論述のなかにすえている。地方の時代にしても「集権的官僚的時代の時代」になりかねない不安を指摘している。戦後自治はまさに虚像と実態のズレのなかにこそ期待されるべき自治像があった。すなわち著者が語るように「新中央集権化と地方自治の定着という二律背反が同時に進行する」自治史の流れのなかで地方自治をみつめていかなければ実像をつかめ

ない。

戦後改革にあって、知事公選、町内会・部落会の廃止、内務省解体など、内務省が如何に反対し、旧体制の存続に執着したかを、著書、論文、談話、新聞などを引用し論理的に反論している。また、内務省の廃止についても、そのことが自治を後退させたとの批判に対して、果たしてそうであったかどうかと疑問を投げかけている。さらに逆に内務省が存続した場合、地方自治制度がどうなっていたかという反論が、連載中（『地方自治職員研修』）から物議をかもした点であるが、それはまさに古き時代への郷愁に冷水を浴びせたに過ぎない。

著者のこのような反論は随所にみられる。町村合併についても自治体警察の廃止、教育委公選制の廃止を断行しながら、地方自治能力の拡大を唱い文句にした大合併促進は、明らかに論理の矛盾であり、自治の圧殺にひとしいと中央統治に批判を向けている。

戦後改革後、逆コースが本格化するまでの数年についても、ドッジ・ラインによる地方財政の窮迫と占領軍の政策転換によって、シャープ勧告をもってしても、救いえなかった時代の流れを的確にとらえており、従来、曖昧であった戦後自治の変貌の

要因に光を当てている。

戦後自治は、著者のいうようにたしかに「『官治のなかの自治』から『自治のなかの官治』へ」へ改革されたが、中央統治が衰えたわけではない。機関委任事務、補助金制度などの浸透の実態を、中央官僚の旧体制温存のための狡知・詐術を織りまぜながら、興味ある論述を展開されている。

しかし戦後自治復権の40年代の制度的要因分析については甘さがみられ、政治史的な住民運動に傾斜してしまっている。さらに戦後自治史は革新自治体誕生・凋落の分析をなさなければ完結しない。その分析の上にはじめて、自治の再生・成熟が可能となるからで、その意味で、本書が40年代に止まったのは惜まれる。

なお、補論として「戦後自治体改革の系譜」と、「初期の革新自治体とその首長たち」が巻末を飾っている。学術論文にみられる固さはなく、複眼的視点にもとづくユニークな評価は一読をすすめたい戦後史となっている。

(鳴海正恭著 日本評論社刊 2,800円)

■ 『地方自治制度史論』

周知のように、戦後、占領軍のもので日本の地方制度は大きく変革された。だからまず、戦前・戦中の地方制度を戦後のそれとを比較してみることが必要だが、それとともに、戦前から継承された要素も多く存在している。また戦後の自治制度の変遷の中で、戦前的な要素が復活された場合もある。著者は歴史の視角として、戦前と戦後の断絶に注目すると同時に、継承・連続性という側面にも照明をあてることが不可欠

だと論じている。

機関委任事務は戦前からの継承という点では典型的なものである。それは、明治地方制度形成の最初の段階に生まれた。町村制の理由書は、「町村長ハ直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ町村会ト相関セス」-「事務ニ関スル指揮命令ハ直ニ所属官庁ヨリ之ヲ受ケ特ニ其官庁ニ対シテ責任ヲ帯フルモノトス」と述べているが、団体委任方式とせず機関委任方式にしたのは、町村会の議決が及ばないようにし、かつ町村長を主務官庁の指揮監督下において、事務の能率的遂行を図るためであった。これをもても、機関委任事務がいかに長い歴史をもち、その整理・統合が困難であるかということを知ることができる。

また、町村合併についても、日本資本主義の形成期に、大規模な町村合併が断行された。それは国政委任事務を処理できる行政区画を創出するためだった。戦後においても、昭和三十年代初めに、大規模な町村合併が行われている。端的に言えば、自治体のもつ行政、財政能力をあげて産業基盤整備に注ぎこむことが必要だったのであり、やがて到来する高度経済成長への地ならしであったのである。著者はそれを「高度経済成長前夜の体制づくり」と呼んでいる。行政区画を広くして、自治体の効率化、能率化を図ろうとする発想は、地方庁構想、道州制などに姿を変え、官僚や財界から、しばしば提唱されていることに注意を向けておく必要がある。時代と背景が変わっても、自治よりも中央集権化、行政効率を優先させようという考えが存在している訳である。

地方制度の歴史について、戦前と戦後の制度変遷を跡づけた通史は数少ない。本書は、明治から現代までの自治制度史を平易に、しかし主要な問題点を網羅して論じたものである。第一部では、戦前の地方制度史を前史、明治地方制度の確立、寄生地主制の相対的弱体化による制度改革、大正デモクラシー期の改革、戦時行政体制に区分して分析されている。第二部は、戦後の自治制度史を対象とし、制度の変遷が持っていた意味を、地方自治法の改正を軸に考察している。

現在、地方自治は大きな転換期に立っているといわれ、「行政の守備範囲」「道州制」「自治体経営論」などが盛んに喧伝されている。自治制がたどってきた道を振り返ってみることは、効率化の名のもとに、中央集権化が進められることを防ぐためにも、是非とも必要な作業だといえよう。

(都丸泰助著 新日本出版社刊 2,200円)

■ 新しきふるさと千里ニュータウンの20年

戦後の住宅政策は戦災による住宅困窮者の救済という緊急の要求から出発した。したがって質よりは量にウエイトが置かれるのもやむを得ず、それとでも十分な量の住宅が供給できた訳でもなかった。昭和26年に公営住宅法が制定され公営住宅の建設に拍車がかかったが、住宅不足を一気に解決するほどの予算もなく、苦どりわけ大都市周辺では焼け石に水と言っただけだった。

また水道・下水・学校などの都市施設が不十分なまま、高度成長期に入って民間デ

ベロッパーが無秩序な開発を行い、新しい団地開発は様々な問題を煮起した。

千里ニュータウンはこのような戦後の住宅団地建設の歴史の中で、最も先駆的かつ最も成功裡に進められたニュータウンである。戦後大阪府下も大へんな住宅難にあえぎ、公営住宅を建設しても増大する住宅需要に追いつくどころか、団地建設に伴って逆に都市施設の不備や地価の高騰などの問題が生じてきた。そこでこのような住宅団地づくりに伴うマイナス面を排除するために、公共事業体としてのスケールメリットを生かし、住宅と程度の高い都市施設をセットで供給したのが千里ニュータウンなのである。

樹林におおわれた千里丘陵に、ニュータウンの一部が姿をあらわしてから今年で20年になる。検討が始められたのが昭和31年、その開発の最後の住区に人々が入居してからも既に13年の年月がたち人口約12万人の都市として完成した。その間千里ニュータウンは、わが国の大規模宅地開発の先達として多くの役割をはたした。制度的には新住宅市街地開発法制定の契機となり、大規模団地の管理システムやサービスのノウハウ開発など、全国に与えた影響は極めて大きい。その意味で本書は今後の団地開発や町づくりを考える上で貴重な資料である。

本書は千里ニュータウンの草創期から、正確な資料に基いた克明な記録であると共に、その当時開発に携った人達が新しい町づくりにあって何を問題とし何を考えたかということにまで触れている。ニュータウン建設における政策形成のプロセスまで具

体的に書かれているところが興味深くかつ迫力を持つ。千里ニュータウン草創期から一貫して開発に携り、今もその新しい町に住むという筆者ならではであろう。

(山地英雄著 学芸出版社刊 1,600円)

ある開発反対運動

昭和30年代以降、高度経済成長政策の一環としてすすめられた「地域開発」は、所得と文化の地域間格差の是正を旗印にしたものであった。

具体的には、全国総合開発計画(昭37)が「拠点開発構想」を中心に据えて、「新産業都市」建設を図り、さらに、新全国総合開発計画(昭44)では、新幹線・高速道路・ジェット機航空網など、列島に交通・通信の「全国ネットワーク」を張りめぐらせ、その基盤の上に超大型工業基地の建設など大規模開発をすすめようとした。

一方、この時期に爆発的に発生した公害問題は、住民運動という形のうねりとなって、全国に波及した。それらに共通する主張は、自然環境はじめ広く生活環境の破壊に抗議し、人間復権を求めた点に集約される。

本書は、「志布志湾を石油で汚すな」住民運動12年の記録」というサブタイトルが物語るとおり、鹿児島県の「新大隅開発計画」に反対し、白砂青松の志布志湾を守るため、今日まで続けられてきた住民運動の記録である。

昭和46年12月、当時の金丸県知事から発表された「新大隅開発計画試案」は、「国定公園の指定を解除し、臨海部の埋め立てにより2,730 haの土地を造成。石油精製

日産100万バレルの巨大石油コンビナートなどを建設する」とするものであった。

運動は、この「試案」を直接の引き金として起こり、展開されてきた。続々と立上る住民運動の中でも「過疎と貧困からの脱出」「所得の増大と豊かで文化的な生活」というバラ色の夢に対して、「スモッグの下でのピフテキより青空の下で梅干を」と言い切った「母ちゃんパワー」はあまりにも有名である。

三部構成の本書は、第一部「たたかいの記録」で、反対運動を担ってきた地元住民が、自らの闘いの歴史と活動の経過を書きつづっている。第二部では、9人の執筆者が各々の専門分野から、「志布志湾開発の問題点」を論述している。また、第三部は国会議事録等の資料を収録している。

「新大隅開発計画」は、住民の抵抗と社会経済情勢の変化に伴い、規模の縮小と石油備蓄基地化への内容変更を行い、51年6月の第2次試案を経て、55年12月、3次案が成案として決定された。

ところで、志布志湾は現在、昭和54年に運輸省の認可を得た「港湾改定計画」にそって開発が始められている。国定公園指定解除反対を基礎にした運動は新しい対応をせまられており、その意味でも活動経過をふりかえてみることは意義深い。

(志布志湾公害反対連絡協議会編)
学陽書房刊 2,200円

福祉公社の時代

「福祉元年」と言われた昭和40年代、革新自治体を先頭に、地方の先導で切り拓かれた福祉行政は、高度経済成長の終えんと

ともに「バラマキ福祉」などのそしりを受けその見直し、路線の転換が求められている。一方、高齢化社会が加速度的に進行し、核家族化の定着と家族機能の社会化がすすむという社会構造の変化の下で、自治体は地域に密着した多種・多彩な福祉サービスの供給に迫られている。つまり、今後の福祉行政は、低成長下における財政悪化と根強い福祉サービス需要への対応という矛盾を内包しながら、シビル・ミニマム的な福祉施策の維持と、情勢の変化に適應した福祉システムづくりをすすめていかなければならない。

その意味で、福祉施策の選別により実質的效果の高まりを期するとともに、民間委託、有償福祉の導入など民間エネルギーを活用することにより、効率的な実施に努めていく必要がある。

「武蔵野市老後保障制度」—いわゆる契約福祉制度—は、福祉行政の窮状を打開し、新しい福祉体系確立に向かう先験的施策として注目を集めたことは周知のとおりである。

本書は、この制度の中核をなす「武蔵野市福祉公社」の成立から現況、将来への課題まで、広角度な視点からルポルタージュしたものである。

第1章 「資産はあってもお金のない」

老人のために」、第2章「住みなれた家で受けるサービスの内容」は、プロローグとして制度化への経緯、事業の実態などにまつわるエピソードを中心に構成している。第3章「すべての老人に福祉サービスを」では、救貧的色彩の濃かった従事の福祉概念への懐疑を、さらに第4章「公社財政を支えていく財源をどのようにしてつくるのか、では新たな福祉ギャップをうめる福祉基金構想を、次いで第5章「老人の自助能力をたかめるとはどういうことか」では、高齢化社会を生きぬくための「個人の自立自助」について問題提起している。福祉の第一線で働く人たちの共同インタビュー—第6章「在宅サービスの現場から」に続いて、第7章「福祉公社の時代」で武蔵野方式の総括をしている。

昨今の行政改革、財政再建の嵐の中で、極めて安易に「福祉切り捨て」に走る姿勢が垣間みられる。「『時代』という歴史の波を起こしていく主役は民衆であり、市民である。眼の前に迫りくる高齢化社会への対応の如何が、この国の文明をかけ値なしに示してくれるだろう」という結尾が、いみじくもその危惧を暗示しているように思える。

(森山康平著 学際社刊 1,200円)

都市政策 掲載論文総目次

- 創刊号 特集 神戸の将来像 (1975年11月25日発行) 一品切れ—
- 21世紀の神戸—人間都市神戸の基本構想 (宮崎辰雄) / 神戸の都市設計—生活空間の再構築のために (嶋田勝次) / 神戸経済の現状と将来への展望 (砂野仁) / 環境管理の途—神戸市の環境管理 (庄司光) / 市民福祉の将来像—神戸の福祉ビジョン (服部正) / 神戸文化の期待 (米山俊直) / 市民主体都市への構図 (梶真澄) / 基本構想と市民参加 (神戸市企画局調査部) / ニューヨークのマスタープラン (安田丑作)
- 研究会報告 行政資料 新長田副都心整備構想 (都市再開発研究会) / 人間都市神戸の基本構想 (神戸市) / 21世紀への生活文化社会計画 (兵庫県) / 神戸市市民公園制度に関する答申書 (神戸市市民公園制度審議会)
- 第2号 特集 大都市財政の課題 (1975年1月25日発行) 一品切れ—
- 大都市問題と市場メカニズム (伊賀隆) / 地方財政における国と自治体 (宮本憲一) / 大都市財政の構造分析 (橋本徹) / 神戸市財政の課題と展望 (宮崎辰雄) / 都市装置と交通財政 (安好匠) / 開発者負担制度について (鈴木啓吾) / 家計と神戸市財政 (松原喜美子) / 自動車公害対策と道路環境管理権 (山田幸男) / 課税自主権をめぐる (高寄昇三) / イギリスの広域用水公団 (RWA) の発足 (能勢哲也)
- 行政資料 大都市財政の再建 (神戸市行政制度調査会) / 神戸市交通事業の今後のあり方に関する中間答申 (神戸市交通事業審議会) / 財政健全化の方策について (神戸市水道事業審議会) / 下水道使用料体系に関する答申 (神戸市下水道財政審議会) / 都市大量交通政策について (第13回日米市長会議基調報告)
- 第3号 特集 地方自治と市民参加 (1975年4月25日発行) 一品切れ—
- 地方自治制度と市民参加 (山田幸男) / 市民参加と政策決定 (宮崎辰雄) / 住民運動の実践的課題 (遠藤晃) / 市民参加の制度的考察 (高寄昇三) / 都市における住民組織 (長島隆) / 公共事業と市民参加 (上羽慶市) / 企業の社会的責任と地域参加 (山田昇一) / 市民参加と区行政の課題 (佐野雄一郎) / 全世帯調査と市民意識 (板東憲) / 英国の都市計画と市民参加 (地方自治研究会) / 板宿における住民参加の町づくり (宮本隆男)
- 行政資料 丸山コミュニティの系譜と現況 (神戸市企画局) / 神戸市住民自治組織実態調査の概要 (神戸市市民局) / 神戸市全世帯アンケートデータ集 (神戸市市民局)
- 第4号 特集 都市と環境保全 (1975年7月25日発行) 一品切れ—
- 環境法の現況と課題 I (西原道雄) / 環境影響事前評価制度について (村田哲夫) / 権利としての入浜権構想 (田中唯文) / 環境行政の政策的課題 (宮崎辰雄) / 自動車公害防止条例の意義と役割 (野中明) / 都市緑化の課題と展望 (矢木勉) / 企業における公害防止対策 (桜田利雄) / 養浜事業と海岸防災 (古米浩) / 都市行政の研究の回顧 (竹

中龍雄) / 米国における環境管理行政の動向 (地方自治研究会)

☒研究会報告 行政資料☒ 六甲山環境保全構想 (六甲山環境保全研究会) / 神戸市環境保全審議会答申 (神戸市環境局) / 神戸市自動車公害防止条例 (神戸市環境局) / 神戸市市民公園条例 (神戸市土木局)

第5号 特集 都市自治の将来像 (1976年10月25日発行)

地方自治法の現代的課題 (室井力) / 都市自治の実践的課題 (宮崎辰雄) / 現代国家と地方自治 (中村五郎) / 憲法と地方自治 (浦部法穂) / 自治立法権の理論的考察 (高寄昇三) / 市民組織の課題と展望 (神戸青年会議所) / 婦人団体と市政参加 (妹尾美智子) / 市民政治意識の変遷に関する分析 (田中國夫) / 環境法の現況と課題Ⅱ (西原道雄) / 都市自治と市民参加 (坂本充郎) / 「ミラノ大都市市長会議」報告 (井尻昌一)

☒行政資料☒ 神戸市民の政治・選挙に対する態度調査報告書 (要約) (神戸市選挙管理委員会) / 都市行政適正化への課題 (神戸市行財政制度調査会) / 入浜権を確立するための提言 (第1回入浜権シンポジウム)

第6号 特集 現代都市計画の課題 (1977年1月25日発行) 一品切れ

現代都市計画を点検する (三村浩史) / 都市景観の設計 (嶋田勝次) / コミュニティ・プランニングの課題 (多胡進) / 都市計画行政の課題と展望 (宮崎辰雄) / 住宅政策の課題 (金野勝美) / 地域開発の系譜 (宮永清一) / 都市景観保全の方策 (高田昇) / 「環境カルテ」の意義と役割 (笹山幸俊) / 都市財政と都市開発 (塩見謙) / 宅地開発指導要綱の法制的考察 (高寄昇三) / 都市の生活空間の創造の為に (武田則明) / 英国における歴史的建築・環境保全 (安田丑作) / ブルーウォーター作戦 (神戸都市設計研究会)

☒行政資料☒ IFHP兵庫国際会議 (IFHP:住宅・都市及び地域計画国際連合) / 異人館のある町神戸 (神戸市教育委員会)

第7号 特集 市民福祉の展望 (1977年4月25日発行)

市民福祉の概念 (岡村重夫) / 福祉と費用負担 (上田千秋) / 神戸市福祉条例の意義と役割 (柳瀬俊郎) / 地域福祉とボランティア活動 (今井鎮雄) / 社会福祉協議会の課題と展望 (和気島尚志) / 社会福祉施設と地域の関係 (川村尚道) / 摂津訴訟判決をめぐって (高寄昇三) / 人間都市へのフィジカルプラン (末岡利雄) / 欧米自治への考察Ⅰ (宮崎辰雄) / 「市民福祉」概念の基本原則 (増田金重) / ニュージーランドの福祉 (大矢富士) / 身障者を取りまく都市環境の整備 (田中直人)

☒行政資料☒ 神戸市民の福祉をまもる条例 (神戸市) / “こうべ”の市民福祉計画 (抄) (神戸市民生局) / 神戸市保育問題審議会答申 (神戸市保育問題審議会)

第8号 特集 地方自治と公共サービス (1977年7月25日発行)

公共サービスの本質と限界 (足立忠夫) / 公共サービスの決定過程 (坂本忠次) / 都市

サービスと公共料金（山本栄一）／公共サービスの供給システム（安田八十五）／公共サービスと市民の協力（太田修治）／使用料・手数料概念と利用者負担（高島博）／市民生活と公共サービス（宮崎奈美子）／広聴システムと市民相談（板東慧）／欧米自治への考察Ⅱ（宮崎辰雄）／諸外国の水道事情（神戸市水道局）

☒研究会報告 行政資料☒ 使用料の適正負担と実態分析（使用料問題研究会）／都市行財政運営の近代化（神戸市行財政改善委員会）

第9号 特集 戦後自治30年（1977年10月25日発行）

地方自治の本旨（山田幸男）／戦後30年——行政管理へ（村松岐夫）／カリフォルニアの地方公共団体制度（ショー・サトウ）／東京都の戦後30年（綿引政孝）／倉敷市の戦後30年（由比浜省吾）／神戸市の戦後30年（高寄昇三）／地方自治と市民生活（山本マサ）／地方自治と自治体職員（大野良孝）／欧米自治への考察Ⅲ（宮崎辰雄）／伊丹市における航空公害行政（益尾宏之）／イタリア地方自治の入口で（木下敏郎）

☒行政資料☒ 新・神戸市総合基本計画第3部・市民主体都市（神戸市企画局）／神戸市における体育・スポーツ施設の整備充実について（神戸市体育施設整備充実委員会）

第10号 特集 都市と経済（1978年1月25日発行）

都市と産業構造（新野幸次郎）／都市と商業（田村正紀）／神戸経済の現状と市の経済施策（宮岡寿雄）／都市化と農業（大野敬一）／ファッション都市の課題（長田隆造）／ケミカルシューズ産業の課題と将来（安本太郎）／生活を売るあすの商店街（森本泰好）／都市先端企業と地域経済（松元幹郎）／市民のための企業分析のあり方（吉田寛）／地方財務会計制度の改革（高寄昇三）／ニューヨークの経済再建（地方自治研究会）

☒行政資料☒ 産業と市民生活（神戸市市政専門委員会）

第11号 特集 都市と文化（1978年4月25日発行）

都市経済と文化開発（米花稔）／都市文化と市民生活（米山俊直）／都市と港湾文化（杉浦昭典）／あたらしい文化行政をさぐる（諸岡博熊）／伝統文化と都市行政（山添敏文）／神戸市の文化行政（的場邦彦・溝橋戦夫）／欧米自治への考察Ⅳ（宮崎辰雄）／都市経営システムの開発（都市経営研究会）

☒行政資料☒ 神戸らしい都市景観形成をめざして（神戸市都市景観審議会）／これからの文化行政を考える（中間報告書）（神戸市都市政策研究会）

第12号 特集 都市の経営（1978年7月25日発行）

自治体と企業経営（伊賀隆）／都市経営と行政需要（板東慧）／地方自治体会計の近代化と情報開示（吉田寛）／都市経営の理論（宮崎辰雄）／地域社会経営（近見敏之）／外郭団体の経営実態（是常福治・高寄昇三）／高齢者事業団の現況（森川盛美）／欧米自治への考察Ⅴ（宮崎辰雄）

☒行政資料☒ 都市経営アンケート調査の結果と分析（都市経営研究会）／欧米バス事

業の公的補助制度に関する調査報告（神戸市交通局）

第13号 特集 都市行政と市民協力（1978年10月25日発行）

市民公共学の提唱（足立忠夫）／行政責任の課題をめぐって（水口憲人）／公共サービスと社会的選択（能勢哲也）／自治体行政サービスの実態（小西秀朋）／廃棄物行政と市民協力（坪田健児）／救急医療の実態分析（中村温）／“すぐやる課”住民需要への対応（友野守）／欧米自治への考察Ⅵ（宮崎辰雄）

☑研究会報告 行政資料☑ 市民スポーツ振興構想（市民スポーツ振興研究会）／都市行政における責任と協力（神戸市都市制度調査会）

第14号 特集 都市と交通（1979年1月25日発行）

都市交通の課題と展望（秋山一郎）／都市構造と交通体系（枝村俊郎）／これからの都市交通（三輪吉郎）／シンガポールの都市交通政策（阿部泰隆）／神戸市における公営交通の実態（伊藤治行）／新交通システムの導入（砂田隆助）／広島市の路面電車（編集部）／欧米自治への考察Ⅶ（宮崎辰雄）／港湾経営の課題（宮本實）／ニューヨーク市における公営交通事業の概要（神戸市交通局）

☑研究会報告 行政資料☑ 地方財務会計制度の改革（地方財務会計制度研究会）／神戸市交通体系のあり方に関する答申（神戸市交通事業審議会）

第15号 特集 地域開発と産業構造（1979年4月25日発行）

都市と地域開発（宮本憲一）／低成長下における大都市の産業構造（小森星児）／基幹産業と都市構造（森川滋）／新産都市と地域社会（気賀沢忠夫）／工場アパード・工場団地の課題（村上博）／特定不況地域一大牟田一（編集部）／欧米自治への考察Ⅷ（宮崎辰雄）／宅地開発指導要綱の政策的考察（高寄昇三）／都市先端産業と生活文化（神戸市職員研修所）

☑行政資料 ☑神戸都市圏の産業と地域構造（神戸市企画局）／神戸経済の将来ビジョンと振興策（神戸市産業振興調査会）

第16号 特集 上・下水道とエネルギー（1979年7月15日発行）

都市と資源（伊賀隆）／下水処理の問題点（飯田幸男）／都市における電力供給の実態と課題（木村隆次）／神戸市の水道事業（田中博）／神戸市の下水道事業（横山實）／神戸市水道における技術的課題（村尾正信）／福岡市の水供給の課題と展望（編集部）／欧米自治への考察Ⅸ（宮崎辰雄）

☑研究会報告 行政資料☑ 水需要予測の実際（水需要予測研究会）／神戸市将来水需要量計量分析結果報告書（要約）（水需要予測研究会）／神戸市下水道財政に関する報告書（要約編）（神戸市下水道財政研究委員会）

第17号 特集 都市行政と家庭（1979年10月1日発行）

青少年問題と家庭（高橋省己）／都市社会と家庭（長谷川善計）／婦人と社会参加（浅

野晶子) / 神戸市における青少年行政の課題 (竹畠恒志) / 自治体と家庭行政 (高寄昇三) / 神戸婦人大学の現状 (神崎令子) / 兵庫県高齢者生きがい創造協会 (編集部) / 欧米自治への考察Ⅹ (宮崎辰雄) / チュービンゲンの道路建設反対運動 (阿部泰隆)
☑行政資料☑ 「高齢化社会と市民福祉」に関する中間報告書 (神戸市市民福祉調査委員会) / こうべの青少年基本調査 (神戸市青少年問題協議会)

第18号 特集 都市と公共投資 (1980年1月15日発行)

公共投資論 (新野幸次郎) / 公共投資に関する意識調査 (伊賀隆) / 欧米における公共投資 (岸本哲也) / 公共投資の有効性 (是常福治) / 公共投資の戦略的視点 (高寄昇三) / 地域産業連関分析 (公共投資研究会) / 省資源型都市施設 (編集部)
☑研究会報告 行政資料☑ 公共投資の総合的評価 (公共投資研究会) / 公共投資の効果に関するアンケート調査結果 (公共投資研究会)

第19号 特集 都市と行政管理 (1980年4月1日発行)

現代行政管理の課題 (加藤一明) / 行政管理と自治体労働組合 (山崎克明) / 人事管理の現状と課題 (石井博) / 新しい行政監査の方向と課題 (山本力) / 行政組織の現状と課題 (室田民雄・坂本大祐) / 神戸市都市整備公社の現況と課題 (赤坂典昭) / 東京都の財政再建 (編集部) / 予算編成過程の政策化 (高寄昇三)
☑行政資料☑ 地域生活施設の市民の利用 (昭和53年度神戸市都市制度調査会) / 地域生活行政の拡充 (昭和54年度神戸市都市制度調査会)

第20号 特集 自治体の住宅政策 (1980年7月1日発行)

公営住宅の性格と役割 (伊賀隆) / 住宅供給と住宅建設計画 (宮田芳彦) / 公的住宅の設計 (大海一雄) / 神戸市の住宅政策における課題 (三論素士) / 都市計画と再開発住宅 (広戸敏夫) / 公団住宅の役割と今後の方向 (城戸健一郎) / 住宅供給制度の課題と転換 (岡崎泰造) / 転換期の都市：ニューヨークの将来動向と政策 (地方自治研究会)
☑研究会報告☑ 神戸市住宅政策の基本方向 (住宅政策研究会)

第21号 特集 都市とコミュニティ (1980年10月1日発行)

地域住民組織の現状と課題 (倉田和四生) / 現代コミュニティ行政の課題 (高寄昇三) / 団地自治会活動の課題 (山本博繁) / コミュニティをめぐる (土井義行) / 住民自治組織と地域活動 (石田一) / 神戸市のコミュニティ行政 (川池勝志) / 神戸市真野地区における住民活動 (編集部) / ロンドンのバス財政について (種本雄夫)
☑行政資料☑ 住民自治組織実態調査—第8回— (神戸市市民局) / 市政オピニオンアンケート報告書 (神戸市市民局)

第22号 特集 文化産業と都市観光 (1981年1月1日発行)

生活文化産業論 (鈴木謙一) / 都市と博覧会 (小林公平) / 都市の観光問題 (原重三) / 京都市観光行政の課題 (山本昭夫) / 神戸まつりの現状と課題 (本多啓二) / 関西の

リゾート“白浜”の将来像（編集部）／ポートピア'81の入場者・経済効果予測（尾原重男）／ポートアイランド建設の経済効果（片瀬春海）／地方自治体と情報公開Ⅰ（高寄昇三）

☑研究会報告 行政資料☑ 市民スポーツ振興構想Ⅱ（市民スポーツ振興研究会）／神戸観光白書（昭和54年版抜粋）（神戸市経済局）

第23号 特集 都市と教育（1981年4月1日発行）

成人の学習（津留宏）／都市と教育病理（安好匠）／婦人学習の今日的意義（河合慎吾）／コミュニティカレッジと日本の課題（原田敬美）／学校と地域社会（石田靖夫）／老人の健康と社会教育（永田八重雄）／地方自治体と情報公開Ⅱ（高寄昇三）

☑行政資料☑ 教育に関する市民意識調査報告書（神戸市教育委員会）

第24号 特集 インナーシティ問題（1981年7月1日発行）

欧米大都市圏の衰退問題（宮本憲一）／大都市の将来—ソーシャルミックスを中心に—（成田孝三）／大都市の成熟と産業立地政策（小森星児）／大都市の将来とインナーシティの現況（是常福治）／インナーシティ再生の政策ビジョン（高寄昇三）／ロンドンの都市再開発（広川英三）／既成市街地における工場移転跡地利用の分析（神戸大学工学部建築計画室）

☑行政資料☑ インナーシティ地区内自営層の意識分析（インナーシティ研究会）

第25号 特集 新しい福祉（1981年10月1日発行）

これからの福祉行政の課題（奈倉道隆）／参加する福祉とボランティア（岡本栄一）／老人施設の経営（加藤泰純）／武蔵野市老後保障制度の諸問題（山本茂夫）／エリヤ会神戸有野台センターの“新しい老人ホーム”について（編集部）／総合福祉ゾーン“しあわせの村”（山下彰啓）／地方自治体と情報公開Ⅲ（高寄昇三）

☑研究会報告 行政資料☑ 新しい老人福祉事業の創造（高齢者福祉研究会）／家庭・地域社会をめぐる市民福祉調査（神戸市市民福祉調査委員会）／「家庭・地域社会における市民福祉の推進」に関する報告書（神戸市市民福祉調査委員会）

第26号 特集 都市と健康（1982年1月1日発行）

市民と健康（須田勇）／都市と精神衛生（黒丸正四郎）／家庭と健康（柳井勉）／地域社会と医師会（森脇潤）／公衆衛生行政の課題（中村温）／神戸市の地域医療対策について（木村三朗）／神戸市立中央市民病院の機能と役割（岡本道雄）市町村への権限委譲（高寄昇三）

☑行政資料☑ 神戸市における市民健康教育の基本体系について（答申）（神戸市保険医療計画審議会）／「家庭と健康」に関する婦人の意識調査結果報告（神戸市衛生局）

第27号 特集 コンベンション都市（1982年4月1日発行）

コンベンション都市の可能性（鈴木謙一）／コンベンション都市と都市空間（水谷顕介）

／都市と文化開発—その経済効果（野勢伸一）／博覧会と経済効果（宮岡寿雄）／コンベンション施設の管理と運営（阿久津成一郎）／太陽博とまちづくり（編集部）／「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」について（浅井活太）／道州制批判論（高寄昇三）

☑行政資料☑ 神戸ポートアイランド博覧会の経済効果報告書（財神戸ポートアイランド博覧会協会）／明日の神戸文化の創造を求めて（神戸市市民文化委員会）／神戸市行政改善検討委員会提言（神戸市行政改善検討委員会）

第28号 特集 地方公営企業と下水道（1982年7月1日発行）

下水道事業の経営（橋本徹）／下水道サービスの性格と事業の位置（佐々木弘）／神戸市下水道事業からみた下水道財政のあり方（山本栄一）／神戸市の下水道使用料体系の課題（中井英雄）／下水道事業経営の都市間比較（林宣嗣）／西神ニュータウンにおける公社住宅供給の一方策—システムティックな総合戦略—（宮田芳彦）

☑行政資料☑ 水使用に関する市民意識調査（水使用研究会）

第29号 特集 都市と廃棄物（1982年10月1日発行）

都市と廃棄物（平岡正勝）／廃棄物処理と費用負担（郡嶋孝）／廃棄物の再資源化について（伊藤定義）／廃棄物処理施設の立地問題（山本寿治）／清掃労働の現状と課題（西森保雄）／「ごみ」とまちづくり（編集部）／第2臨調と地方自治（高寄昇三）

☑行政資料☑ 環境美化に関する市民意識調査（神戸市環境局）／神戸市リサイクルセンター実施設計報告書（抜粋）（財クリーン・ジャパン・センター神戸市リサイクルセンター実施設計検討委員会）

編 集 後 記

- ◇ ミナト神戸の新たな所・市立博物館がオープンした。国際港都にふさわしく、海路を通じた東西交流の足跡を辿った開館記念特別展「海のシルク・ロード展」も大盛況のうちに幕を閉じた。
- ◇ 旧東京銀行神戸支店を転用したこの建物は、ドリス様式の6本の円柱が正面に立ち並び、ギリシア神殿を彷彿とさせる重厚なものである。
また「国際文化交流、東西文化の接触と変容」をメインテーマに掲げるこの博物館は、文化都市づくりの核として、その役割に大きな期待が寄せられている。
- ◇ 質から量、画一から多様、モノからココロへと、市民のニーズが複雑・高度化するにつれ、文化や環境、景観への関心が高まってきている。今回は、「都市と景観」をテーマにソフトの視点がますます重要になっている都市計画行政にスポットをあててみた。
- ◇ 巻頭論文では嶋田神大助教授に明治異人館や酒蔵などの保存、“花と彫刻の道”に代表される新しい景観づくりを積極的にすすめている神戸市を事例に、近年大いにクローズアップされているアメニティ（快適環境）について論じていただいた。
- ◇ 各論では、白國環境再開発研究所長に市街地再開発との関連を事例を中心にして、また、神戸・地域問題研究所宮西所長にはゴミ・清掃といった地域の環境美化との関連で、景観を論じていただいた。地域に根ざした豊富な事例とユニークな発想で貴重な論文となっている。
- ◇ 景観行政の経過と課題を担当者の立場から垂水神戸市都市計画局主幹に、清水土木局主幹には、緑化の景観に及ぼす効用を、公共建築物とまちなみの調和にかかるデザイン面での配慮を角野住宅局営繕課長にお願いした。
- ◇ 特別論文は、高寄神戸市市長室参事に情報公開シリーズ第4弾として、57年11月の大阪府シンポジウムの模様を中心に当面の課題を論じていただいた。
- ◇ 次号は「都市と農業」を特集する予定である。これに伴い、前号で予告した「海づくり公園について」（大野敬一）は次号へまわさせていただいた。
- ◇ 早いもので、「都市政策」も創刊以来8回目の新年を迎えた。この間、版を重ねて30号を数える。これも愛読者諸氏のご愛顧の賜と深く感謝するとともに、ご期待に応えるべく一層誌面充実にあつめる所存です。

季 刊 都 市 政 策

第 30 号

印刷 昭和57年12月25日 発行 昭和58年1月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒 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

神戸都市問題研究所 都市政策論集

都市政策論集第1集 発売中(重版)	「消費者問題の理論と実践」	A5版 236頁 定価1,700円
都市政策論集第2集 発売中(重版)	「都市経営の理論と実践」	A5版 212頁 定価1,500円
都市政策論集第3集 発売中(重版)	「コミュニティ行政の 理論と実践」	A5版 232頁 定価1,700円
都市政策論集第4集 発売中(重版)	「都市づくりの理論と実践」	A5版 246頁 定価1,900円
都市政策論集第5集 発売中	「広報・広聴の理論と実践」	A5版 232頁 定価1,800円
都市政策論集第6集 発売中	「公共料金の理論と実践」	A5版 270頁 定価2,200円
都市政策論集第7集 近刊	「経済開発の理論と実践」	A5版 196頁 定価1,700円

発売 勁草書房

地方自治通信 自治体革新の創造と 交流のための月刊誌

新年号

特集 文化としての自治・分権 II

海外篇

△論文▽

西ドイツ——反核運動と緑の党 近藤 和子

フランス——CFDT(フランス民主労働連合)
と自主管理運動 長部 重康

アメリカ——アメリカの市民運動——ボトル・
ビル(法案) 制定運動を中心に

野村かつ子

カナダ——ケベック党と静かな革命 長部 重康

*各項にわたり、(一)運動の由来、(二)主張
・思想、(三)運動のスタイル、(四)組織運
営のあり方を紹介

△新連載・自主研究レポート▽

新しい町づくりを問う——

水環境からみた発想の転換 桂川 雅信

発行所 地方自治センター

〒102 東京都千代田区隼町2-18 半蔵門 浅井

ビル2F TEL 03-2651-2775

B5版80ページ 定価500円 年間購読
6000円。

*本誌は直接販売のため、購読ご希望の
方は右記までご連絡下さい。

公務職員研修協会
 〒101 東京都千代田区神田神保町3-2
 電話 (03)230-3701(代) 振替6-154568

地方自治職員研修・増刊・総合特集シリーズ

—総合特集シリーズ—

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.12
文書事務ハンドブック
 A5版 一三〇〇円

—意思決定と文書事務—
 第一部 意思決定事務の構造 第二部 文書による意思決定事務の進め方 第三部 公用文文例一五九例
 照会文／依頼文／協議文／回答文／報告文／通知文／訓令文／通達文／申請文／進達文／諮問文／答申文／指定文／契約文／証明文／表彰文／要綱文／議案文／告示文／起案文 第四部 参考編

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.11
重要判例解説100選
 A5版 一三〇〇円

地方公 務員法 職員の地位・身分・任用 第二編 職員の給与・手当 第三編 職員の勤務時間・休憩時間・宿直 第四編 職員の休暇 第五編 職員に対する分限・懲戒処分 第六編 職員の職務専念義務・政治的行為の制限・争議行為 第七編 職員に対する不利益処分の制限 第八編 職員の守秘義務・措置要求・職員団体

臨時増刊号No.10
岐路に立つ自治体職員
 A5版 一三〇〇円

臨時増刊号No.9
全国アイデア 自治施策総覧
 A5版 一三〇〇円

臨時増刊号No.8
地方公 行政実例解説100選
 A5版 一三〇〇円

自治研修

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
 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

1983. 1 No. 272
 1月号 毎月10日発行
 定価 350円
 年間購読料 4,970円

発行所

83年1月号 第二七二号

特集「いま地方自治に求めるもの」
 「あいさつ」 鹿兒島重治

〔論説〕 地方自治体の将来 竹下虎ノ助

〔講演〕 行政改革と地方公務員 渡辺 保男

八十年代地方財政の視点 牛嶋 正

社会開発と地方自治 山本 英治

〔オピニオン〕

いま地方自治に望むこと 松田 慶文

地域と救急医療 三井 香児

土地政策と自治体の役割 華山 謙

法律の盲点をさがして欲しい 岡 並木

過疎地を歩いて 矢口 雄三

ニューメディアと自治体 田村 紀男

住民に支えられた 手づくり都市景観 佐藤 優

地域にとってエネルギーとは 長谷川文雄

地方財政における観光 尾張 幹

振興の位置づけ 北大路信郷

〔報告〕 I A S S I A ・国際行政学会報告

〔随想〕 私と自治大の三十年 磯村 英一

〔演習〕 殉国塔の護持について 横瀬 厚幸

季刊 都市政策 第30号 0331-976600-1836

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

定価 500円