

都市政策

季 刊 第 90 号 '98. 1

特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり

- 安全・安心まちづくりの展開と課題 ……………室 崎 益 輝
- 安全・安心まちづくりと市民 ……………山 下 淳
— 市民安全推進条例の意義 —
- 防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくり……正 賀 伸
への取り組み — 真陽地区の例 —
- 市民参加による防災と緑 ……………松 岡 達 郎
- 消防と防災への取り組み ……………西 岡 保 雄
- 学校における防災の取り組み ……………正 木 進

行政資料

- 市民安全推進条例（仮称）に関する
検討結果について（報告） ……………市民安全推進条例
（仮称）検討委員会
- 安全都市づくりの取り組み状況について ……神 戸 市

都市政策

第89号 主要目次 特集 阪神大震災と広域応援活動

災害時応援協定の評価	高 寄 昇 三
阪神・淡路大震災と都市政策	石 川 稔 晃
— 災害時における救急医療体制について —	
横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題	漆 原 順 一
応援協定と今後の課題	田 中 登
震災時における消防活動の応援受け入れについて	伊 藤 芳 弘
震災時における水道復旧の応援受け入れについて	新 元 為 博
緊急時における生活物資確保に関する協定の効果	藤 本 孝 司

特別論文

白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡	中 山 久 憲
— 神戸市湊川町1・2丁目組合土地区画整理事業の事業化までの道 —	
「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察	小 坂 清
— まちづくり推進員が見て歩んだ湊川町復興への道 —	

次号予告 第91号 特集 阪神大震災からの復興状況の分析

1998年4月1日発行予定

建築活動、人口推移からみた市街地の復興	福 島 徹
都心ビル復興の状況と分析	(株)住信基礎研究所 大阪研究本部
地域経済の復興の状況と分析	(財)阪神・淡路産業 復興推進機構
震災復興における観光の状況と分析	(財)神 戸 国 際 観 光 協 会
震災復興における雇用の状況と分析	杉 村 芳 美

は し が き

兵庫県南部地震の災禍から3年が過ぎようとしている現在、引き続き神戸は全力で復興に取り組んでいる。ハード面の再建は大分進んだ。一方産業活動の復興や被災市民の生活再建はなお幾多の困難な問題を残し、それらの一つ一つの解決に皆が努力している。そんな中、作年夏には神戸市須磨区で連続児童殺傷事件が起きた。神戸はいまわしい天災と人災を二つながら経験することとなった。

こうして神戸は、復興の歩みを着実に進めるとともに、重い経験をふまえ将来に向けた新しい都市像をえがくことを当然のごとく迫られたと言えよう。その際、神戸のまちを災害に対する防災、犯罪に対する防犯の見地からゆるぎのないものにするのが絶対命題となったのである。そしてそのような安全で安心できるまちを創造することは市民の総意、悲願であろう。

平成9年9月に「市民安全推進条例（仮称）検討委員会」が設置された。市民、学識経験者、事業者、行政の真剣な討議を経て、11月その検討結果が神戸市長に報告された。こうして現在、安全・安心まちづくりを現実化するための条例制定が進められている。

この条例案は、以前から神戸市が進める協働のまちづくりの精神にのっとっている。すなわち市民、事業者、市の役割を明確化し、それらの協働によって市民安全を推進しようとする。また震災時の救援活動や須磨区の防犯活動における地域住民やボランティアの活躍の事実に学び、自立した個人に支えられる良好なコミュニティづくりを安全・安心まちづくりの重要な柱としている。要援護者（高齢者、児童等）への配慮、人材の育成、区ごとの安全まちづくりへの取り組みなども被災地ならではの特徵ではなからうか。

1月17日を「市民防災の日」と特別な日に位置づけ、災害に関する教訓を今後に生かすため、内外へ情報発信し、後代へ継承する決意を新たにしたいものである。

特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり

安全・安心まちづくりの展開と課題	室崎 益輝	3
安全・安心まちづくりと市民 — 市民安全推進条例の意義 —	山下 淳	17
防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくり への取り組み — 真陽地区の例 —	正賀 伸	32
市民参加による防災と緑	松岡 達郎	47
消防と防災への取り組み	西岡 保雄	59
学校における防災の取り組み	正木 進	72

潮流

ダイオキシン (91)	独立行政法人 (92)
法人税改革 (94)	神戸市個人情報保護条例 (95)
神戸アスリートタウン構想 (98)	

行政資料

市民安全推進条例（仮称）に関する 検討結果について（報告）	市民安全推進条例 （仮称）検討委員会	100
安全都市づくりの取り組み状況について	神戸市	124
新刊紹介		143

安全・安心まちづくりの展開と課題

室 崎 益 輝

(神戸大学工学部教授)

はじめに

阪神・淡路大震災から4年目を迎えようとしている。この節目にあたり、被災地にいる私たちが自覚しなければならない責務として、いままでの復旧から復興への努力をどう未来につなげるか、震災の体験を風化させずに文化として定着させていくのか、ということがある。前向きの姿勢で歴史的使命を自覚し、新たな気持ちでこれからの防災対策に取り組まなければならない、ということである。

ところで被災地では、復興まちづくりなど被災体験をバネにした取り組みが、各方面で展開されている。防災面でも、市民安全まちづくり大学、防災福祉コミュニティ、(仮称)市民安全推進条例など、従来の防災対策から1歩も2歩も踏みだした新たな試みが、意欲的に展開されつつある。新たな防災文化の芽が育ちつつあるといっても過言ではない。

そこでここでは、この防災まちづくりの新たな芽が文化として定着することを祈りつつ、阪神・淡路大震災が投げ掛けた教訓を防災都市づくりにおいて、いかに受けとめいかに発展させるべきかについて、概括的に論じることとする。

1 震災の教訓とまちづくり

阪神・淡路大震災は、防災対策のあり方について様々な課題を投げ掛けるものであった。そのなかでの核心は、防災対策におけるソフト対策とハード対策との関係であり、日常対策と非日常対策との関係であり、行政的な対策と市民的な対策との関係であり、事前対策と事後対策の関係であった、ということが

できる。事前からハードも含めた形で、市民自身が日常的な営みとして防災に取り組みなければ、あの巨大な災害には抵抗しきれないというのが、偽らざる実感としての教訓であった。

ところで、重要な震災の教訓を防災対策に反映させ、その具体化をはかっているところ、その多くはコミュニティを基礎にした「まちづくり」^①のあり方に行き着く。震災の教訓は様々なキーワードで語られるが、私は「油断大敵」、「用意周到」、「臨機応変」といった昔ながらのキーワードに、「自律分散」という新しいキーワードを付け加えて言い表すのが、適切でないかと考えている。そこで、まずは教訓をどう生かすかということで、これらのキーワードと防災対策もしくはまちづくりとの関わりを考えることにしたい。

(1) 油断大敵の克服のためのまちの関心醸成

地震などくるものかという過信や自分だけは大丈夫だという慢心が、日常的な防災の備えを怠らせたこと、それゆえに無防備なまま巨大地震に立ち向かわざるを得なかったことが、大規模被災の最大の原因であった。ここで問題にしなければならないことは、なぜそうした過信や慢心が生まれたのかということである。ところでその理由の一つに、みずからが居住する地域についての知識や関心が希薄であった^②、ということがある。

道路一本隔てて、天国と地獄というか被害に大きな差が見られたが、足元の僅かな地盤条件の違いが運命を左右したのである。となれば、どのような地盤の上に住んでいるかをよく知って、その地盤に応じた備えをしなければならない、ということになる。地盤だけでなく、どこに救急病院があるか、どこに井戸があるかを知っているかどうかで、運命が左右されたケースもある。どこにひとり暮らしの老人が居住しているのかという情報も、プライバシーの保護という視点から配慮すべき点があるとしても、被災時の助け合いということからは必要な情報である。こうした危険認識あるいは防災情報は、地域への関心の強まりあるいは地域への積極的な関与のなかで獲得され、より正確なものとなることが期待される。「わがまち探検隊」^③を組織するところからまちづくりは始まるといわれるが、正しい危険認識の形成という点で、地域への関心を育

てるコミュニティレベルのまちづくりは欠かせないといえよう。

(2) 用意周到の実践としてのまちの構造強化

用意周到という教訓は、事前のハードな対策の大切さに関わるものである。この用意周到ということでは、脆弱であったまちの構造を何よりも問題にする必要がある。住宅さえ壊れなければ、また市街地が炎上さえしなければ、あれほど大きな被害を受けることはなかった、といえるからである。阪神・淡路大震災の死亡の原因を詳しく分析すると、死者の大半が家屋の倒壊と家具の転倒によってもたらされており⁶⁾、いくら広域応援を速めたとしても家屋や家具の耐震化をはからないかぎり、死者の発生を抑止することは難しいと判断されることから、ハードそのものに対する対策を疎かにしてはならない、といえる。このハードな対策を考へるとき、ハードな街そのものを安全なものとするのが不可欠で、街を改修する取り組みとしてのまちづくりが欠かせないことはいうまでもない。家具の転倒防止や家屋の耐震補強の取り組みも、それがコミュニティ単位でまちづくりの一環として取り組まれる時、初めて実行性をもつと考えられる⁷⁾ ことから、防災につながるまちづくりは欠かせないといえる。

(3) 臨機応変の保障を与えるまちの体制整備

臨機応変というのは、不測の事態に対しても迅速かつ的確に対応できることをいう。この迅速に対応するということでは、自分たちのまちは自分たちで守るという意識をもった身近な組織の対応力が問題となる。震災後の救出救助活動や初期消火活動などをみていると、事情を知った身近にいる人が速やかに対応することが、大規模災害時の被害軽減には欠かせない、ということが確認される。身近な人々が救出活動をした地域では、救命率が高かった。即座に消火活動に従事した地域では、焼失率が低かった。こうした事実は、地域密着型の対応あるいは地域即応型の対応が、いかに大切かを教えるものであったといえよう。今回の震災では、消防団が消火や救助に非常に大きな役割をはたしたが、地域密着型の防災力として身近なコミュニティの災害や犯罪に対する対応力の強化をはかることが求められているといえよう。地域防災力を育てるまちづくりが求められる所以である。

(4) 自律分散の基礎をなすまちの環境自立

震災後、孤立した地域が遅しく生き延びられるよう、自立的な生活ブロックの集合体として都市を構成することが、多くの識者から提案された⁶⁾。都市空間の基礎単位であるコミュニティに自立性や持久力をもたせて、危険の分散と負荷の軽減をはかろうとするものである。これに係わって、環境共生型のまちあるいは自己完結型のまちなどが、提案されている。アメリカで取り組まれている「サステナブルコミュニティ」⁷⁾などもこの考え方の延長線上にある。いままでの単一機能型のまちづくりから脱却し、多様な複合をまちの中に実現し互いに足りないところを補いあえるまちをつくる、ライフラインが絶たれたとしてもしばらくは自活できる粘りのあるまちをつくるのが、この自律あるいは自立をめざす取り組みのなかでは求められる。後述する連携や協働のまちづくりの前提には、この自立の考え方が基礎にあることを忘れてならない。ところで、この自己完結型のまちあるいは自立分散型のまちを作る基礎的な単位は、いうまでもなくコミュニティであり、コミュニティを基礎とするまちづくりが欠かせない。

2 防災都市計画から安全まちづくりへ

いままでみてきたように、ハードとソフトあるいは事前と事後といった防災対策の統合化は、コミュニティを単位とした「まちづくり」という形で達成がはかられる。と同時に、「安全」や「安心」といった目標の設定によっても、その達成がはかられることになる。ところで震災後、従来の「防災都市づくり」という表現を「安全まちづくり」あるいは「安心まちづくり」という表現に改める都市が増えている。この安全まちづくりは、従来の防災まちづくりより一歩進んだ内容をもったものと捉えられる。ここでは、その内容や概念について検討しておこう。

(1) 多様な危機に備えるまちづくり

安全や安心につながるまちづくりを「安全まちづくり」⁸⁾と定義しておこう。あえて「防災まちづくり」と言わずに「安全まちづくり」と言うのは、市民を

脅かす「危機」を幅広く捉える必要があると考えるからに他ならない。当然大規模な地震に備える必要があるが、次に襲ってくる危機が必ずしも阪神・淡路大震災のような地震とは限らない。地震であっても海溝型の地震かもしれない。同じ災害であっても豪雨災害ということもある。さらに同じ危機であっても高齢化社会の孤独といった慢性的な危機もある。こうした様々な危機、しかも確実に襲ってくる危機に備えることが、これからは求められるということである。阪神・淡路大震災と同じ過ちを繰り返さないためにも、直下型の地震にだけ備えるという「読みの狭さ」を克服しなければならず、その視点からも危機をできるだけ幅広く捉えなければならない。

(2) 防犯にもつながるまちづくり

多様な危機ということでは、犯罪を忘れるわけには行かない。須磨ニュータウンで起きた殺傷事件を持ちだすまでもなく、犯罪のない地域社会の形成をはかることはこれからの最重要課題となるであろう。ところが、災害と犯罪は似て非なるものであり、そう簡単に防災対策即防犯対策という訳にはいかない。風邪薬で腹痛が直らないように、地震計の設置で犯罪はなくなるのである。といって全く別物かという、決してそうではない。腹痛にも風邪にも解熱剤が効くように、災害にも犯罪にもコミュニティが効く。

健康の備えでは緊急治療的な備えや予防医学的な備えとともに公衆衛生的な備えの重要性が強調される。睡眠をしっかりとるか栄養に留意するといったことが公衆衛生的な備えにあたる。この公衆衛生的な備えをしっかりとっておけば、風邪も腹痛も起こさないですむことになる。ところで、防災や防犯においてこの公衆衛生的な備えに該当するのが、領域性のある身近な環境をつくる、自律性のあるコミュニティをつくるということである。この公衆衛生的な備えに着目して防災や防犯を考えようとするところに、安全まちづくりの積極的な意義がある。

(3) 福祉を基礎にしたまちづくり

私は「安全のためのまちづくり」という表現を意識して避けている。防災だけを単一目的化したまちづくりは本当のまちづくりではない、無味乾燥なコン

クリートジャングルをつくっては何にもならない、と思うからである。そこで「安全につながるまちづくり」という表現を用いることにしている。日常的に快適で便利なまちづくりをはかりながらそのなかで安全を「隠し味」として確保することが、本当のまちづくりなのである。ところで、まちづくりで公衆衛生的な備えを重視するというのは、安全のための隠し味を追求することにほかならない。老人が日向ぼっこする公園がいざという時の救援基地になる、という関係がここでは求められるのである。

この日常と非常との関係でいうと、助け合いの日常としての福祉と助け合いの非常としての救援との連続性や一体性にも着目する必要がある。日常時の福祉が充実していなければ、災害時の救援もうまくゆかないということである。日常的な触れ合いや福祉を意識してまちづくりをすすめること、まさにそれは安全まちづくりといえよう。高齢者が日常的に安心して居住できる環境やコミュニティをつくること、犯罪や災害に強い安全なまちにもつながるという視点が大切なのである。神戸市で展開されている「防災福祉コミュニティ」づくりはまさに、この核心にふれた取り組みだということができる。

3 安全まちづくりと自立・連携

ところで、安全まちづくりのあり方を考えるうえで、自立、参加、協働、連携といった個人と社会、市民と行政、コミュニティと都市の関わり方をしっかり捉えておく必要がある。

(1) 協働の関係を築くまちづくり

大規模な災害においては地域社会は運命共同体であること、巨大な敵に対しては相互扶助が不可欠であること、これまた身をもって実感した教訓である。災害時には共同して事にあたらなければならない、互いに助けあわなければならない、ということ学んだ。この助け合いでは、市民相互の助け合い、市民と事業所との助け合い、コミュニティとボランティアとの助け合いなどが様々な形で展開されたことはよく知られている。震災後のまちづくりでは、この助け合いの関係をどう継承し発展させて行くかが問われることになる。

ところで、この助け合いというとき、互いにもたれあう関係になってはならない。それぞれが責任をはたしたうえで、お互いの足りないところを理解したうえでの助け合いであるはずである。この意味では、相互理解というか民主主義が欠かせない。一方的に「自主防災」や「行政責任」を強調する場合、ややもすると自己の責任を曖昧にして、防災の責任を他に押しつけることになりがちである。「行政まかせ」になってもいけないけれども「市民まかせ」になってもいけない、このことを胆に命じておきたい。

(2) 地域への参加を促すまちづくり

多様な主体が積極的に地域に係わることの素晴らしさを、震災後のボランティア活動やコミュニティ活動の展開から学ぶことができた。この多様性と自発性が、これからの安全まちづくりには欠かせないと思う。従来の防災が「地域防災計画」等に示されるように、上からのあるいは行政側からの取り組みに傾斜しすぎていたことの、限界を明らかにしたのが阪神・淡路大震災であった、ということが出来る。このことから、下からのあるいは市民側からの防災をどうつくりだすかが問われるところであるが、そのために市民参加型の安全まちづくりの展開をはかることが求められるのである。

この参加型ということでは、第1に地域に存在する事業所が「企業市民」として、積極的に地域に関与し安全まちづくりに参加するよう働き掛けていくこと、第2にボランティア団体や非営利組織の地域活動への参画やまちづくりへの協力を促すこと、第3に世代や職種をこえた幅広い諸階層の多様な参加を促すこと、を追求していくことが肝要と考える。多様な参加ということでは、地域とのつながりが希薄になりがちな「通勤族」や、受験勉強に埋没しがちな「青少年」のまちづくりへの取り込みが欠かせず、そのための創意ある取り組みが求められるところである。

4 安全まちづくりの目標と手立て

それでは、どのように安全まちづくりを進めていけばよいのだろうか。防災まちづくりの先進地である東京などの経験を参考にしてみとめられた、兵庫県

の「防災まちづくりガイドライン」⁹⁾では、まず第1に「防災の視点で都市を診断する」、第2に「防災まちづくりの方針を明らかにする」、第3に「地区の特性にあわせ防災まちづくりを進める」というまちづくりの基本的な手順が示されている。ここでの安全まちづくりも、この手順に従って進めるのが適切だといえる。そのなかでは、都市診断の方法としての「わがまち探検」や「防災地図づくり」の大切さや、まちづくり推進の方法として「防災イベント」や「コミュニティルールづくり」の大切さが述べられているので、具体的にまちづくりを進めようとする方には、一読されることを進めたい。さてここでは、紙面の都合もあり、「まちづくりの目標設定」と「まちづくりの推進方策」に焦点を絞って、私見を披露しておくことにする。

(1) 安全まちづくりの目標

協働の関係を構築するということでは、まちづくりの目標を共有することが不可欠である。この目標を共有するために、達成すべきまちの安全の水準あるいは安全の性能について、市民的な合意をはかっておく必要がある。ここでの目標設定には、被害の軽減目標という形で設定する考え方と、安全性能の整備目標という形で設定する考え方の、2通りがある。前者は予防医学的あるいは緊急治療的備えの目標を定めるのに必要であり、後者は保健衛生的備えの目標を定めるのに必要である。

さて前者では、どこまでの安全を要求するのか、あるいはどこまでの危険を許容するのかということを決めることになる。1件の炎上火災をも発生させないことを目標におくのか、大火が発生したとしても死者を発生させないことを目標におくのか、あるいは震度7で壊れないことを目標とするのか、震度6で壊れないことを目標におくのか、まずは目標の水準をしっかりと議論しておくことである。

安全まちづくりでは、むしろ後者の性能目標の設定が大切だと考えている。安全なまちにはどのような性能が必要かを考え、その性能を確保するための手立てを考えるのである。この性能としては、ハードな性能として耐災性、緩衝性、局限性、復元性、冗長性といった性能が、ソフトな性能として連帯性、監

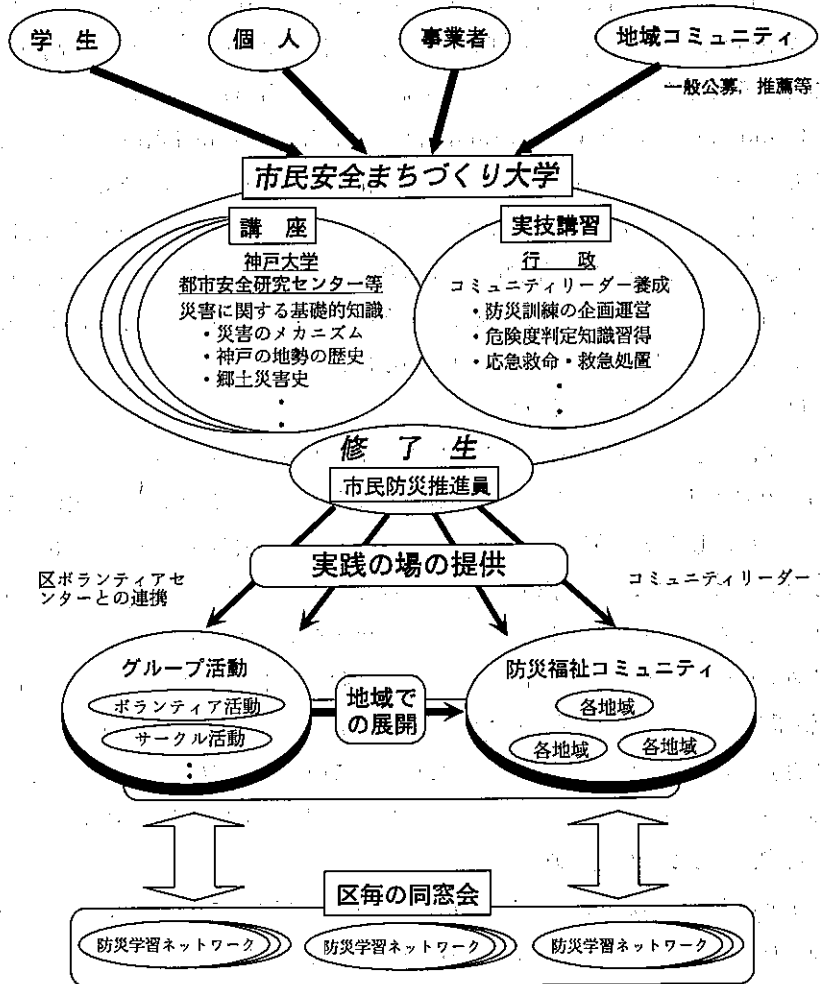
視性、自律性、共存性、文化性といった性能が考えられる⁽⁴⁰⁾。このなかで、監視性や自律性といった性能は、防災だけでなく防犯においても必要度の高いものということができる。これらの性能は、抵抗力 (resistivity)、粘着力 (flexibility)、支援力 (supportability)、共生力 (sustainability) といったまちの安全ポテンシャルに置き換えて目標化することもできる。ところで、これらの性能を獲得するための空間的解決方法は実に多様である。はじめに道路ありきといった硬直的な解決策が与えられているわけではない。そこには、地域の特性をいかしつつ、また日常との融合をはかりながら、解決策を模索するという創造と選択の機会が用意されていなければならない。

(2) 安全まちづくりの手立て

次に、安全まちづくりを推進していくうえで欠かせない手立について、神戸市での取り組みを参考にしながら触れておこう。ところで、防災や防犯にはひと、もの、しくみ、情報、空間といった5つの要素が欠かせない。この5要素それぞれについて、神戸市の震災後の状況を見ると、「ひと」については「市民安全まちづくり大学」、「もの」については「ライフスポット整備支援」、「しくみ」については「(仮称) 市民安全推進条例」と「防災福祉コミュニティ」、「情報」については「地区防災カルテ」、「空間」については「安全都市づくり指針」といった道具だてが準備されている。この道具だてによって、安全まちづくりが全面的に開花する日も近いのでは、と期待しているところである。

<安全まちづくり主体の育成>

1人ひとりの市民が、まちに関与しまちづくりに参加することが、安全まちづくりの基本的な要件である。そのためには、防災の心やまちづくりの知恵をもった市民に成長する機会をつくりあげることである。いわゆる「防災学習」あるいは「まちづくり学習」が求められるのである。この安全まちづくりにつながらる学習では、頂点を上げる「養成型の学習」と裾野を広げる「炉端型の学習」がともに必要となる。養成型の学習では国分寺市の「市民防災まちづくり学校」⁽⁴¹⁾が参考になる。神戸市の「市民安全まちづくり大学」(図-1)もこの国分寺市の例に学んで創設されたものである。炉端型の学習では、京都市で



図一 市民安全まちづくり大学 概念図

の町内会単位の防災座談会（年間の延べ参加者数が約100万人）が参考になる。神戸市では、この炉端型の取り組みが不十分であると判断されるだけに、まちづくり学習と防災学習を一体化したコミュニティ学習に意識的に取り組むことが求められるのである。

＜安全まちづくりネットの形成＞

さきに多様な主体の参加と連携の必要性を強調した。この連携の場をつくることも、安全まちづくりに欠かせない要件の1つである。様々な地域の主体が連携して防災や福祉に取り組むシステムのことを「安心ネットワーク」⁽¹²⁾ というが、安全のためのコミュニティネットワークを地域のなかに定着させることが、ここでは求められる。ところで、安全まちづくりの制度的なしくみとしての「(仮称)市民安全まちづくり条例」と組織的なしくみとしての「防災福祉コミュニティ」(図-2)は、このコミュニティネットワークの形成を積極的にはかることをその主要な目的としている。(仮称)市民安全推進条例のなかに盛り込まれている、安心のためのコミュニティの支援や安全のためのまちづくり会議の設置などの仕掛けは、まさに安心コミュニティネットの活性化を願ってのことである。

＜安全まちづくり情報の共有＞

まちづくり主体を育成し安心コミュニティネットを形成していくうえで、まちの安全に関わる正しい知識の獲得は避けることのできないものである。この安全に関わる情報には、地域の危険性に関する地盤などの情報、安全のニーズに関する要援護者などの情報、まちづくりのノウハウに関する計画技術などの情報などがある。これらの情報の獲得においては、市民自身の主体的な努力もさることながら、情報を知りうる立場にある行政や専門家の協力が欠かせない。

この情報の問題では、「情報公開と自己責任」、「情報共有とコミュニティ連帯」という2つの原則を確認しておく必要がある。前者の原則は、市民がみずからその責任を果たすうえで情報公開が不可欠であり、市民に防災への参加を要請する限りは安全に関わる情報を秘密にしてはならない、ということである。地域の危険情報の公開に消極的な自治体が存在すると聞かすが、情報公開に勇気をもって取り組んでいただきたい。後者の原則は、安全のためにはプライバシーに関わる情報の開示が必要とされることがあるが、それは地域のコミュニティの成熟ということがあって初めて可能となる、ということである。

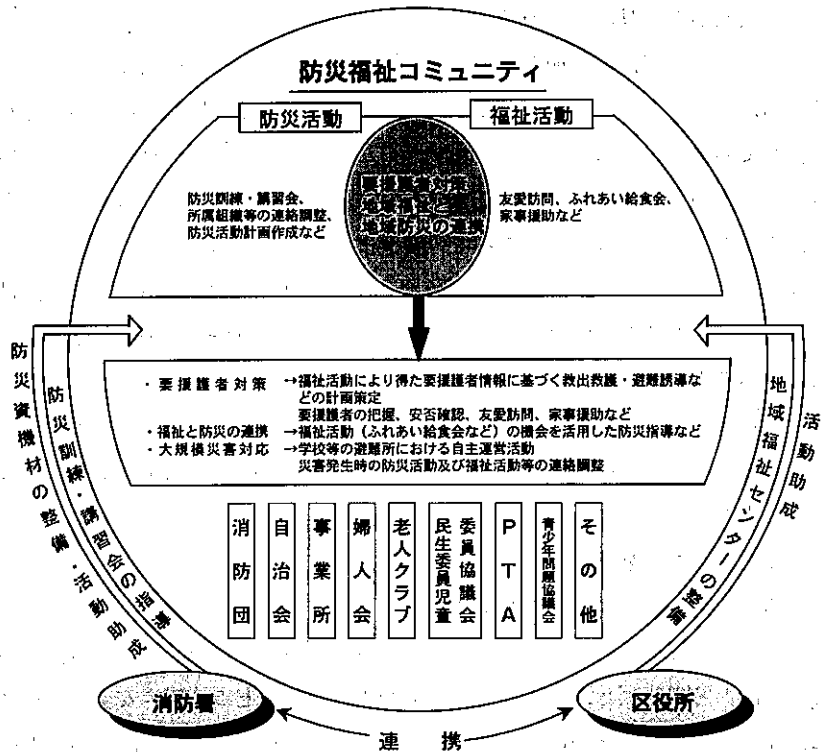


図-2 防災福祉コミュニティ概念図

<安全まちづくり指針の提供>

高密度なわが国の都市にあっては、安全を確保するためには都市計画において緻密な気配りと調整が要求される。1軒1軒の住宅の配置から1本1本の樹木の位置まで細やかに定めていかなければ安全なまちを実現することは難しい。住宅地の道路の入口に1つの植木鉢をおくだけで、犯罪の発生を抑制できた事例などは、細やかなまちづくりの必要性を示すものである。いわゆる、ゾーディフェンスの街並みをどうつくるか、ということである。そのためには、道路や住宅の姿についても目標像を地域社会のなかで共有することが求められ、その手助けをする「安全まちづくり指針」が必要となるのである。自然との共生のあり方や相隣との空間的気配りのあり方などを、デザインガイドとして指

し示す必要がある。この指針が、安全まちづくりの先進的な経験を取り入れつつ、より豊かなものになることを期待したい。

おわりに

被災体験を風化させない最大の保障は、それを文化として継承することにある。そのために安全につながるまちづくり文化を創造することは、被災地としての歴史的使命である。その文化は今つくりあげなければ、永遠につくられないことだけはまた確かである。未来に何を残すことができるかという視点から、安全まちづくりへに熱き思いをもって取り組まねばと思う。

注

- (1) まちづくりの「まち」は「町」でも「街」でもない。ソフトな「町」とハードな「街」の両者を包含したものととして、生活と空間が一体となった身近な生活圏をここでは「まち」と呼んでいる。また「つくり」には手づくりの意味をこめ、創造的な行為あるいは参加型の行為を伴うものとして「まちづくり」を捉えている。なお、まちづくりの定義については、渡辺俊一ほかの「用語『まちづくり』に関する文献的研究」(平成9年度都市計画論文集、日本都市計画学会)を参照されたい。
- (2) 危機意識が希薄であったことの問題点では、防災知識や災害情報を伝えるべき責任をもつ行政や研究者のあり方が問われなければならないが、ここではまちづくりに焦点をあてるということで言及していない。ただ本文中で述べているように市民参加と情報公開との関わりの問題として、しっかり教訓を受けとめる必要がある。
- (3) 東京などの防災まちづくり先進地では、「わが街ウォッチング」や「まちづくり探検隊」と称して、地域への関心を強めつつ地域の防災診断をする取り組みを積極的に展開している。
- (4) 阪神・淡路大震災の死者発生原因の解明については、筆者が参加する「人的被害研究会」の「地震時死傷問題に関する学際シンポジウム報告書」(1997年3月)に詳しい。それによると、直後の死者の約7割が家具の転倒や住宅の倒壊によるもの、と推定されている。
- (5) 現在、自治体等が進めている「耐震診断助成」などの耐震補強の取り組みは応募者が極めて少なく実効性があがっていない。その原因は、居住者の意識啓発をしないままに一方的に呼び掛けるだけの「上からの行政姿勢」にあると考えられる。

- (6) ひょうご創世研究会「ひょうご創世への提言」(1995年)では、一極集中型あるいは巨大集積型から自律分散型へ転換をはかることが、防災面からも環境面からも不可避であることを述べている。
- (7) 河村健一ほかの「サスティナブルコミュニティ」(1995年/学芸出版)に詳しい。自然との共生をはかるとともに、コンパクトで自立性のあるまちづくりを紹介している。防災にもつながるまちづくりの思想や原則が明らかにされている。
- (8) 正確には「安全と安心のまちづくり」と呼ぶべきであるが、簡略化のため「安全まちづくり」とここでは呼んでいる。「防災まちづくり」よりは危機を広く捉え、かつ日常的な福祉とのつながりを意識して、この「安全まちづくり」と称している。
- (9) 兵庫県都市住宅部が市町村のまちづくり担当者に対するガイドラインとして取りまとめたもので、コミュニティ単位の市民を対象としたものではないが、まちづくりの進め方を理解するうえでは役に立つ。
- (10) 拙稿「建築防災・安全」(1993年/鹿島出版会)に詳しく、これらの性能の概念については論じているので参照されたい。
- (11) 国分寺市の防災リーダー育成のための「防災まちづくり学校」は昭和54年から精力的に取り組まれている。その功績に対して平成8年度の「防災まちづくり大賞」が授与されている。
- (12) 拙稿「老人・子ども・障害者と都市の安全」(1990年/都市問題研究42巻9号)に安心ネットワークの概念を論じているので参照されたい。

安全・安心まちづくりと市民

—市民安全推進条例の意義—

山 下 淳

(神戸大学法学部教授)

はじめに

もう近く3年がすぎようとする阪神・淡路大震災と、もうひとつ須磨区で発生した連続児童殺傷事件を契機として、神戸市では「市民安全推進条例」(仮称)の制定をすすめてきた。

条例の制定にあたっては、神戸市市民局市民防災室を中心として市内部で検討がすすめられた後、ひろく市民から意見を求めるとともに、平成9年9月に学識経験者や市民・事業者の代表から構成される「市民安全推進条例(仮称)検討委員会」が設けられ、活発な論議がなされるとともに、条例案の骨子がまとめられて、11月6日には同委員会から市長に報告(市民安全推進条例(仮称)に関する検討結果について)がなされた。委員会の報告をもとに、現在、12月議会に提出をめざして市内部で具体的な条例案の作成作業が進行していると聞く。

そこで、本稿においては、同委員会での論議とそこで示された条例案の骨子を素材として、私なりの感想と思い入れを記しておきたい(委員会報告は本書に収録されている)。

(一) 市・市民・事業者の役割

1 条例の目的と基本理念

さて、市民安全推進条例(案)の基本的な立脚点は次の3つの基本理念に示されている。

第一が、市、市民、事業者の三者が、それぞれもてる資源を生かし、役割を果たし、お互いに補いあい、協働して、安全で安心なまちづくりをすすめるという視点。

第二が、地域の安全・安心を確保するうえで、自立した個人に支えられた良好なコミュニティの重要性を認識し、豊かな地域活動を育むという地域コミュニティの視点。

第三が、災害・犯罪・事故の教訓を風化させることなく、そこから生まれた経験や知識を日常生活の中で生かし、非常時に備え、後の世代に継承していくという継承と発信の視点。

条例案をめぐる基本的な問題は、第一と第二にあるといえよう。

2 市民、事業者の責務

条例案は、市の責務とともに、市民、事業者の責務を示している。

市民の責務として、(1)市民は、自分や家族の生命、身体、財産を自らの手で守るために、平素から安全に関する知識、技術の習得、身の回りの安全点検など、必要な備えに努めること。(2)市民は、安全で安心なまちづくりを築くため相互に協力するとともに、地域におけるまちづくりに積極的に参加するよう努めること、がある。

事業者の責務として、(1)事業者は、事業を行うにあたり、その社会的責任に基づき、人命の尊重を最重点として施設等の安全管理に努めること。(2)事業者は、地域の一員として、安全で安心なまちづくりに積極的に参加するよう努めること。(3)事業者は、従業員に対し、安全に関する知識、技術の習得機会の提供に努めること。(4)非常時においては、事業者は持てる資源を活用して、地域の安全を守るために積極的に貢献するよう努めること、がある。

3 市民とコミュニティの自律と自立

災害や犯罪、事故などからわれわれの生活を守っていくためには、災害等を未然に防ぐとともに、被害を最小限に止める手だてを講じていかなければなら

ない。しかし、それを行政にだけ依存することはできない。市民ひとりひとりが自分の身は自分で守らなければならない。そして、市民ひとりひとりの努力では限界があるとすれば、みんなで助け補いあわなければならない。行政の能力をはるかに超える非常事態において社会秩序を維持しわれわれの安全を確保していくためには、個人の自立と隣近所の地域的な助け合いとボランティアの活躍といった、多様な主体の自発的な行動が不可欠だった。

市民安全推進条例の背後にある理念は、自律であり、自己決定であると思う。個人、コミュニティにおいて、それぞれのレベルで自己決定と自己責任が問われている。つまり、

第一に、市民ひとりひとりが、あるいは地域の自主的な組織が、どのように安全と安心を確保していくのか、自ら考え行動することが求められている。他人事のように市行政による施策を待つだけで、自主的な努力を行わないことは許されない。

このような自己決定の拡充は、成熟化社会における一般的な現象として、例えば最近の地方分権や規制緩和の推進にも認められるところでもある。しかし、とりわけ防災や防犯の領域においては、行政が直接的に社会をコントロールし秩序を維持していくことの限界が強く検証されたということができるだけだろう。

もっといえば、防災にしろ防犯にしろ、100%の正解はない。行政がよくコントロールするものではない。また、地域により時代により求められる安全と安心は大きく異なっている。このような不確実性のなかでは、行政も市民もそれぞれが創意工夫を凝らしていくしかない。

しかし第二に、行政と市民がそれぞれ勝手に活動していくことがいまの社会でできようはずもない。重要なことは、個人、コミュニティなどの多元的な主体が自ら考え活動していくことができるように、さまざまな後押しをしてやらなければならないということであり、同時にまた、それぞれの主体の間の連携を図ることができる環境を整備しなければならないということなのだ。

4 市の責務—協働

では、市民安全推進条例（案）において、安全安心を担うべき多元的な主体相互の連携を図るための仕組みはどうなっているのか。

ひとつは、市・市民・事業者のあいだの情報の共有である。地域の安全に関する情報提供という一般的なものと、加えて、安全都市づくりの推進のための調査・研究成果の共有が示されている。ふたつは、市の安全都市づくりに対する参加である。具体的には、市の懇話会・区の安全会議の設置、安全都市づくり推進計画、区安全まちづくり計画などの策定過程への市民参加がある。これは情報の共有にも有益である。

また、市民個人の取り組み、コミュニティの計画、区の計画、市の計画が、トップダウンでもなく、ボトムアップでもなく、お互いに影響しあう対流的な関係にあることが望まれよう。

市・市民・事業者の協働は、それぞれが自立し自律することができるとともに、市の推進する安全都市づくりが協働で決定され、推進されることをも要請するのである。

5 市の責務—市民の自立のための支援

もうひとつの協働の側面援護の仕組みとして、啓発・人材育成がある。市民に自立を求めるとしても、同時に、これまで自立した市民を育ててこなかったことも忘れてはなるまい。自分の身は自分で守ることができる、地域のまちづくり活動やボランティア活動に積極的に取り組むことができる、要援護者を見守り、非常時に支援の手をさしのべることができる、自立した市民とはそういうものであるとしても、それは、すでに存在するものではない。市は、市民が自立するべく、あるいは安全に関する知識や能力を身につけることができるよう、積極的な後押しをしていかなければならない。条例案第5章の規定は、第2章第1節の「市の責務」と表裏の関係で重要である。

もちろん、いうまでもなく、条例で役割・責務が記されただけでその役割・責務が担えようはずもない。条例は、情報の共有のための枠組みをつくり、

啓発・教育、人材育成、コミュニティやボランティア団体への支援などの枠組みを整えたにすぎない。なおこれからの具体的な取り組みのありようにかかっている。

6 市の責務

なお、併せて強調しておかなければならないことがある。市、市民、事業者の協働は、あるいは、市民や地域の自己責任の考え方は、げって市民の生命・身体・財産の安全を守るという市の基本的な行政責任を放棄しようというものではない。条例案においても、市の役割はしっかりと示されている。

市の責務として、(1)市は、市民生活の安全を確保するために、施策の推進及び必要な体制の整備を図ること。(2)市は、安全都市づくりのために必要な科学的調査や研究を進め、その成果を市民に公表し、また、安全都市づくりに関する事業計画を作成し、その総合的・体系的な推進を図ること。(3)市は、国、県、他の地方公共団体その他の行政機関、事業者などとの連携に努めること。(4)市は、非常時において、市民、事業者の協力を得て、国、県、他の地方公共団体、その他の行政機関と一体になって適切な対応を行うこと、などが示されている。

第二に、安全・安心に関する行政としての市の取り組みは、市民安全推進条例(案)に限定されるわけではない。そのかぎりでは、市民安全推進条例(案)は、安全・安心の一部を取り扱うものにすぎない。

しかし、市民安全推進条例が、阪神・淡路大震災の経験と教訓を生かした防災の側面からの安全なまちづくりというきっかけと、須磨区での連続児童殺傷事件という防犯の側面からの安全なまちづくりというきっかけと、2つのきっかけを併せもって生まれてきたために、ともに共通する要素をもっているのはあるが、具体的な取り組みにまで立ち入ると大きく異なるものとならざるをえないことも確かであろう。防災と防犯の大きなふたつの要素を抱え込まざるをえなかったがために、条例案において市の取り組みが、具体的な活動プログラムを示すことができずに、安全都市づくりの推進といういささか具体性を欠

く表現にとどまらざるをえなかったといえる。いささか理念的・宣言的な条例になってしまったところがある。

また、いくつかの自治体において制定されている生活安全条例ないし防犯推進条例とも、地震対策条例とも大きく異なった内容のものともなっていることも事実である。

(二) 安全と安心のコミュニティづくり

1 安全・安心のコミュニティ

ふたつめの良好な地域社会づくりの視点に移ろう。

条例案の第3章「安全・安心のコミュニティづくり」は次のようになっている。

(1) 市民，事業者は，日常的に地域のまちづくり活動やボランティア活動等に積極的に取り組み，助け合いの精神に根ざした良好な地域社会を育むように努める。(2) 市民，事業者は，日常時から強い連帯感のもとに地域で一体となって安全と安心を確保するために積極的な活動を行う自主的な組織づくり，つまり，安全・安心コミュニティづくりに努める。(3) 安全・安心コミュニティは，地域の安全まちづくりを計画的にすすめるため，コミュニティごとの計画の作成に取り組む。(4) 非常時には，安全・安心コミュニティやボランティア団体は，地域内の市民や行政機関と連携して，被害の軽減のために，組織的かつ自立した活動を実施するとともに，他のコミュニティとの連携を図る。

2 安全・安心とコミュニティ

安全・安心コミュニティは，市民安全推進条例の核心部分である。条例案は，安全と安心をめざすコミュニティを育成する条例といってもいいところがある。

第一に，何度も繰り返すように，結局のところ，安全と安心は，行政だけでよくなしうところではない。地域社会の構成員である市民と事業者の自主的な取り組みに期待せざるをえないところがある。

これまでも神戸市の行政のなかでコミュニティが取り扱われてきたことがな
都市政策 No.90

かったわけではない（詳しくは、神戸市企画調整局『新しい市民参加手法に関する調査報告書』平成6年3月）。しかし、それが縦割りの、したがって機能・役割を細分化された、したがってまた行政の都合にあわせたコミュニティであったことも確かである。行政からみればそういうものでしかなかったことも確かであろう。逆に、地域からみれば、ひとりのリーダー的立場の人間がさまざまな名称を付されたコミュニティの代表者として顔を使い分けさせられてきたことも確かなのだ。

しかし、現時点で求められているのは、伝統的な地域共同体の再生でもなく、行政の便宜のための地域団体でもなく、共通の関心や共同性の意識を持つ自立した個人の自発的な参加に基づくコミュニティなのだ（委員会での荒木昭次郎教授の発言）。

第二に、市民安全推進条例（案）の特殊性というかもしれないが、いわば、地域社会とかコミュニティがしっかりとした体力をもっていれば、防災も防犯も、あるいは福祉も環境も何とか対応していけるはずだとの発想に立脚している。

第三に、第一、第二の指摘からすれば、逆説的な表現かもしれないが、安全・安心コミュニティは、コミュニティが安全と安心を考え発見する枠組みを提供するものなのだ。いや、市民安全推進条例それ自体が、市民や事業者、コミュニティに安全と安心を考え、発見するためのものだといっていい。安全・安心コミュニティがこれを契機に立ち上がることもあるだろう。既存のコミュニティが安全安心にも関心を向け議論は始めることもあるだろう。

安全・安心コミュニティはコミュニティごとに安全に関する計画を策定する。計画は、安全・安心の視点からのまちづくりの目標を共有し、計画的にまちづくりをすすめるための自主的なルール・メーカーである。コミュニティの安全カルテづくりや安全計画の作成はいわばそのためのエンジンだといえる。

3 事業者の責務、要援護者への配慮

事業者の責務や要援護者への配慮も、このような安全・安心のコミュニティ

との関係から理解しておくべきものだろう。

事業者も企業市民として地域の一員でもある。それも、一般の市民にはない人的・物的資源をもっている。また、業務に関連して従業員が安全に関する知識や技術を習得することは、自分の事業所の安全管理に資するだけでなく、地域の安全にも活用できる資源となる。

しかし、非常時において、おそらく事業者にとって最も重要なことは、被害を拡大しないように施設等の安全を確保することや客の安全確保だろう。また、従業員の安全確認も事業者としての基本的な責務だろう。

できないことはできないのだ。重要なことは、地域のためになにができるか、なにをしなければならぬかを自覚しておくこと、そして、他人（市民・コミュニティ）がそれを了解しておくことなのだ。そのためには、事業者もコミュニティのなかに入って、日常的なコミュニケーションのなかでお互いに理解していくべきだろう。コミュニティの安全まちづくり計画の作成のプロセスや市と事業者との協定の締結は、できあがった計画や協定が重要なのではなく、そのプロセスで議論することで、お互いの具体的な役割が認知しあえることではないか。

高齢者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、児童、乳児、病人、妊婦、外国人など、非常時に迅速かつ適切な行動をとることができず、また必要な情報が得られないなど、ハンディキャップを有する要援護者への配慮も、まずもって市の安全体制づくりが不可欠ではあるが、同時に、市民・事業者、さらにコミュニティからの配慮が求められている。

つまり、要援護者への配慮も、第一次的には、要援護者自身の自立した活動を側面から支援するという態度が求められるべきである。そのうえで、要援護者もコミュニティの構成員なのであり、要援護者への配慮を安全・安心のまちづくり計画のなかに取り込み、コミュニティの日常的な取り組みのなかで要援護者が安心して暮らせるような環境づくりを心がけることは、コミュニティの当然の課題であるといえよう。

4 ボランティア団体

また、市民安全推進条例（案）は、ボランティアやボランティア団体それぞれを直截的に取り扱うことをしていない。ボランティア団体も、市の支援という形でおかれているが、日常的な活動のなかでコミュニティを支援し、あるいはコミュニティと連携して安全安心のまちづくりに取り組むものが予定されているにすぎない。あくまでも安全・安心コミュニティとの関係から取り上げられているにとどまる。これは、ボランティアの重要性に配慮していないからではない。さまざまな場面で多様な展開をしているボランティア活動を一般的に取り上げることが条例案の趣旨・目的からみてできなかったからにすぎない。

5 機能的で弾力的なコミュニティ

安全・安心コミュニティは、特定の行政施策として地域ごとに新たに創られるわけではない。むしろ、これまですすめられてきたふれあいのまちづくり協議会や現在すすめられている防災福祉コミュニティなど、既存の住民組織や新しい住民組織であってもその活動の中心として、あるいはその活動の一翼として、地域の安全や安心のために活動するならば、それは、安全・安心コミュニティなのだととらえている。

思うに、コミュニティとは、地域の共同的な課題を共同で処理していかなければならないという必要性から発生するものであり、逆に、地域の共同的に処理していかなければならない課題は、地域によって、また、そのときどきの時代によって変化していくものだといえる。コミュニティとは、「器」なのであり、活動の目的や活動の内容ではない。これまでともすれば行政の必要のために創り出されてきた形容詞つきのコミュニティは、それが、コミュニティを立ち上げ、活性化するためのきっかけとなるべきものであるというのなら、許せよう。しかし、行政の縦割りを地域社会にまでも持ち込もうとするのであれば、本来、相容れない奇妙なことなのだ。

安全・安心のコミュニティは、以上のような意味で、機能的なコミュニティとして位置づけられていることに注目しておきたい。

6 コミュニティへの支援

しかし、コミュニティは行政の支援なしに活性化することも期待できない。

安全と安心のコミュニティ活動に関する支援として、一般的な市の支援措置に関する規定がおかれるとともに、とくにコミュニティ安全計画の作成に関する助言、支援が定められている。また、表彰制度も支援の一環と位置づけることができよう。

コミュニティなどの市民活動に対して、市がどのような支援を行うべきなのか、あるいはどのような支援が必要なのかは、むづかしい。

ここでは、三つのことを指摘しておきたい。

第一が、前述のように安全・安心コミュニティは機能的な性格のものなのだから、市の支援も、既存の住民組織に対する場合がそうであろうが、市の他のコミュニティ支援策と重複してることがありえる。また、市のコミュニティ支援策の実施にあたっては、財政的な支援について市内部の実施要領などの取り扱い準則が作られ、それに基づいて実施されることになる。そうすると、実際には、どのような住民組織に支援するか、市の具体的な「認定」行為が介在せざるをえないところがある。

従来のように新しく施策をつくり、新しく住民組織を創る場合とは異なり、当該の住民組織がほんとうに安全・安心に取り組もうとしているのかを見極める必要があるともいえる。

第二に、支援の内容も、安全・安心のコミュニティの規模や活動内容によって異なってくるだろう。支援策それ自体の組立方も、決まり切った定食方式ではなく、多彩なメニューを用意し、しかも弾力的に運用していくことが求められてこよう。

第三に、第一・第二に指摘したことからすれば、重要なことは、当該コミュニティが安全・安心の課題に取り組もうとしているのかどうか、どのような支援策が求められているのか、コミュニティの状況と要求を的確に汲み上げ迅速に反応する仕組みがなければいけないということだ。あるいは、住民が安全と安心に関心をもち、コミュニティの計画づくりにすすんでいくことができるよ

うに、地区の防災・防犯上の課題や資源を理解するためのコミュニティ安全カルテの作成を行政から働きかけていかなければならないケースもありえよう。地域住民の共通の関心を掘り起こすために支援することも重要なのである。とすれば、安全・安心コミュニティの立ち上げや安全計画づくり、その他の日常的な取り組みを側面から支援する主体は、区役所でなければならないはずである。財政的な支援も含めて、支援策の決定主体が区であることが期待される。

7 神戸市のコミュニティ政策

繰り返すことになるが、すでに神戸市は多くの形容詞付きのコミュニティを立ち上げてきている。町内会・自治会組織も存在する。

しかし、コミュニティに対する神戸市の基本的なスタンスが市民安全推進条例(案)で宣言されたわけではない。安全・安心コミュニティは、前述のように、機能的なコミュニティであるようには仕掛けられたが、それだけで、安全・安心のコミュニティがもうひとつ縦割りで地域社会に押しつけられる危険性がなくなったわけではない。そうなって欲しくないと思っても、だからこそ、既存のさまざまな形容詞付きのコミュニティの関係を見直してみるべきではないか、これまでのコミュニティレベルの施策を体系化するためにも、コミュニティに関する基本条例を考えてみるべきではないか、と感じざるをえない。

コミュニティ活動のなかで、安全と安心はきわめておきな意味をもってはいる。それは確かであろう。しかし、それがすべてではないし、それがコミュニティの最終目標でもあるまい。コミュニティ条例としては、本条例案は、あくまでも安全と安心に関する限定された性格をもつものだということにも、注意しておくべきであろう。神戸市の各部局でおこなわれているさまざまなコミュニティ施策を総合的に調整し、統合し、コミュニティに関する基本条例のありようを探る作業は将来の宿題に残されてもいる。

あるいは、その意味で重要なのは、区レベルあるいはコミュニティレベルで早急に「モデル」を創り出すことかもしれない。条例とは別にすでにさまざまな施策や事業が動き出している。すでに条例に先行して防災福祉コミュニティ

がつくられてきている。須磨区連続児童殺傷事件での須磨区地域安全対策連絡会議の経験もある。土壌は用意されているのだ。安全と安心のまちづくりに輪郭を与えるはずの区安全まちづくり計画とコミュニティ安全計画のモデルを少しでもはやく示すことが、市民安全推進条例の存在を確たるものにするようになるのではないかと（蛇足かもしれないが、ここでいう「モデル」は、モデルであって、「模範」ではない。同じものをつくることには意味がない。区が、コミュニティが自ら考えることが重要である）。

(三) 区における安全まちづくりの推進

1 区役割

市民安全推進条例の特徴のひとつとして、区が重視されていることにも注目しておきたい。

条例案によれば、(1)市は、区を中心に、関係機関と連携し、市民、事業者と協働で、地域の特性や資源を生かした安全で安心なまちづくりを推進する。(2)そのために、区ごとに、安全・安心のコミュニティや地域の安全のために活動する市民・事業者の意見を十分に尊重しつつ、安全で安心なまちづくりのための計画を策定する。(3)市行政と市民、事業者の連携、情報や意見の交換のために、区安全会議を設ける。

2 行政区への分権の必要

第一に、地方自治法上、政令市においては、区が設けられる（行政区と呼ばれる）。政令市の区は、東京都下の23区（特別区と呼ばれる）とは異なり、もっぱら窓口業務などの市民の便宜のためのものと位置づけられ、実質的な行政機能を担うことのない出先機関だった。基本的な決定権限はいわゆる本庁の本課が握っており、区役所は単なる経由機関にすぎないところがあった。しかし、神戸市をみても、548km²の広い市域と140万人を超える人口は巨大だ。区単位でみてもかなりの面積と人口を抱えている。政令市における区への分権は一般的な課題として認知されてきているところがある。

第二に、安全安心は、とりわけコミュニティレベルの活動におおきく依存せざるをえない領域なのだ。つまり、狭域的な行政活動の領域なのであり、本庁が中央集権的なコントロールをなしようところではないし、すべきでもない。

第三に、本庁各課の縦割りでコミュニティに関わっていくことは決して好ましいことではない。コミュニティはそもそも行政の縦割りにはなじまない。むしろ市民に身近な行政組織である区が、本庁の各課からのさまざまな施策を統合し、逆に、市民・コミュニティから出てくるさまざまな要求を交通整理して本庁各課へと振り分けていくことが望まれる。

要するに、神戸市としての市内部の分権化が必要とされてきているのだ。

3 結節点としての区

そこで、市民安全推進条例（案）は、区を市行政と住民、安全・安心コミュニティの結節点におこうとしている。区を単位に、地域の特性に応じて、市や県・国の関係機関、安全・安心コミュニティなどの住民組織、ライフライン事業者なども含めた区内の事業者から構成される区安全会議が設置されて、そこで、日常時からの情報や意見交換、非常時の連繋や応急対応などを検討する。また、区安全会議において、区安全まちづくり計画の作成やその内容をめぐる意見交換がなされる。

ここでも、第一に、区役所の主体性が求められる。区安全会議の構成メンバーや運営も、あるいは区安全まちづくり計画の策定プロセスやその内容も、区ごとの実態や個性をふまえたものであることが望まれる。

そして、そのためには、区の状況を精確に把握し、理解していなければならない。区内の関係行政機関と日常的な連絡調整がはかられていなければならない。区内のさまざまな住民組織の活動やあるいは事業者の活動を的確に把握しコミュニケーションをはかっているなければならない。要するに、区長や区役所職員の力量が問われることになる。

逆に、市としてもこれまでのような本庁の集権的な縦割りシステムからのよりいっそうの脱却がすすめられなければならないだろう。区が主体的な行政主

体となるべく、まちづくりやコミュニティに関連するさまざまな法的権限や政策決定権限を委譲していかなければならない。区の組織や職員配置などの見直しをすすめていかなければならない。

市民、コミュニティの自立と自律が求められるように、神戸市の内部においても、分散的な自立と自律が求められているのだ。市と区の間で自己決定と自己責任が問われているのだ。そして、市民、コミュニティの自立のための支援が不可欠であるように、区が自立するために、権限・組織・人材などの体制づくりが求められているのだ。

4 コミュニティを支援するプロジェクト・チーム

現在、神戸市においては、防災福祉コミュニティやふれあいのまちづくり協議会、あるいは都市計画サイドのまちづくり協議会など、さまざまなコミュニティとその支援制度が存在している。したがって、市行政の受け皿として、たとえば区役所のまちづくり推進課を中心として、関係する各課を構成員として、コミュニティごとにプロジェクト・チームをつくっておくことができないかと、私は考えている。硬い組織ではない。まさに問題に応じて、あるいは必要に応じて、集まり、知恵を出し合い、あるいは連絡調整を図るチームである。

そして、さらに、いささか風呂敷をひろげすぎかもしれないが、このプロジェクトチームには、その地域なりコミュニティの活動なりに関心がある市職員の個人的な参加が認められるべきだろう。あるいは、当該コミュニティの住民でもある市職員が積極的に参加できるべきだろう。あるいは、ファシリテーターの役割を担っていくべきであろう。条例案には、市職員の参加が示されている。しかし、重要なことは、ここでも、肩書きや所属に基づく職務としてのかかわりであるよりも、職員個人の自発的な関心に基づく参加なのである。

おわりに

神戸市における安全安心まちづくりの具体的な取り組みについては、本特集で別稿が予定されていることもあって、本稿は、市民安全推進条例（案）をめ

安全・安心まちづくりと市民

ぐって、いささか理念的な議論になってしまった。制定されようとしている市民安全推進条例は、あらためて市民の自立と地域社会の連帯の重要性を強調している。しかし、条例ができたからといって自立した市民が登場するわけではない。条例ができたからといって安全と安心に取り組むコミュニティが形成されるわけではない。市民安全推進条例は、われわれの安全と安心を守っていくために依拠すべき基本的な理念と方向性をあらためて再確認したにすぎない。問題はこれからののだ。

〈参考資料〉

神戸市企画調整局『新しい市民参加手法に関する調査報告書』（平成6年）

神戸市企画調整局『協働のまちづくり推進方策調査報告書』（平成7年）

神戸市防災会議『安全都市づくり推進計画』（平成9年）

防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくりへの取り組み

—真陽地区の例—

正 賀 伸

(真陽ふれあいのまち
づくり協議会委員長)

阪神・淡路大震災を経験し、俄かにコミュニティの認識が高まり、わが真陽地区はと振り返って見た。

確かな手応えがあったのは事実である。

コミュニティの成熟度とは何か知らないが、他の地域と比較しての事であるが際立った働きがあったのではないかと考えております。

自己満足の域を出ないかも知れませんが、検証することにします。

震災が一つの契機ということもあり、コミュニティ形成の過程をひもとく上で、震災関連の動きも必要以上に紙面に表現されると思いますが、お許し下さい。

1 震災発生時の地域の対応

震災を体験した者にとって、5時46分という時は人が言うように完全に停止して想い起されるというものでも無かったと思います。

長い長い数十秒を過ごし、考えのつかない静寂も、すぐに打ち消され、人生の岐路に立たされるようなあたかも運命の悪夢のはじまりでした。

人、皆全て、先づ身近かな者同志の救援から行動を起こされたのは当然だと思えます。

地域の責任者として、どう行動を起こすか、先づ、役員名簿を確認することから行動を開始しました。

自主防災協議員を順に確認する。消防団の名簿、災害救助員の名簿。

防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくりへの取り組み

どう読みかえしても、組織としての消防団、組織としての自主防災協議員、それがほとんど機能しない事が解りました。

個人としては、それぞれに救助活動は開始されておられたのは確かですが、それぞれに被災者で有ったことも事実であります。

後の項で詳しく述べることになりますが、真陽ふれあいのまちづくり協議会のコミュニティがこの際、生きた活動を展開します。

普段から福祉などの活動を中心に、地域内のほとんどの組織を網羅した協議会のメンバーを連絡網で確認出来た方から真陽小学校に非常招集をかけ、集まってもらい、職員室に対策本部としての機能を持たせ、行動を開始しました。

普段から、それぞれの分担を決めてあったわけでは無かったが、常にコミュニティの核にあった者達だったので、今、自分の取らねばならない行動は、動物的な反射行動であったかも知れないが、機敏に判断してくれました。

真陽小学校、近田幼稚園、駒栄保育所、そして、地域福祉センターと多くの避難場所を確保し、その運営に当たってくれました。

取るものも取らず、安全を求めて殺到してきた避難者に、体育館、教室、廊下、フロアー、校長室まで、またたく間に占拠される有り様でした。

先づ職員室が救護室になり、対策本部機能として、情報の収集、安否の確認の応待を行い、教育相談室は遺体安置室に、音楽室を緊急病棟用に確保し、裏庭の一部にテントで覆った仮設トイレを男女用各一個を急ごしらえし、各教室など色々なポジション毎に、29の班を編成し、各班に班長を一名ずつ選出してもらい、物資、食糧の配布、連絡等の仕事を分担しました。ちなみに、第1日目の食糧は1人にバナナ1本とパン1個が配食されました。

以上、真陽小学校を例にあげましたが、真陽地域での避難者数はピーク時ですが小学校2,500名、近田幼稚園500名、真陽地域福祉センター200名、保育所100名、在宅福祉センター47名と民間施設に50名余と、合計3,500名に及ぶ人員が身を寄せていたわけですが、避難される人も、お世話をする人も、普段から、コミュニティの輪が形成されていた地域なればこそ、お互い顔見知りの間柄であり、弱い人は、強い人を頼り、強きは弱きを労り、おのずから、リーダーが

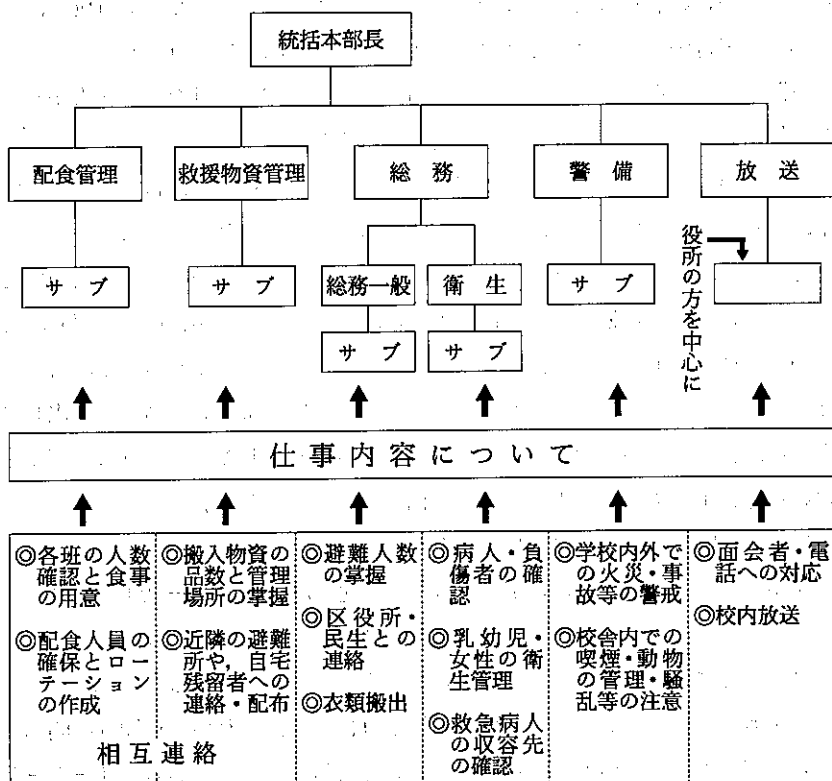
生まれ、信頼と秩序が保たれ、再生への道程が見えてきた様に思います。

震災1週間、この頃が責任者として、疲労もピークを迎え、思考力も判断力も、集中力が無くなりかけた時期です。

避難所活動も地域対策も、いよいよ長期に涉ると覚悟を決めたのはこの時期であったと思います。

長期を覚悟で、対策会議を開き、学校長及び松村さんを始め、桑原氏、高橋氏、臼井さん、菅さん、上野氏、臼井忠教氏と私が薄暗い用務員室で緊急会議を持ち、長期に涉る為の組織を正式に発足させるよう知恵を出し合い、図1の様な組織図を作成してみました。

図1 真陽地区 緊急時スタッフ組織図 (1995. 1. ~)



防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくりへの取り組み

正確な人員配備は出来なかったが、概ね、図式に似合った配備で、乗り切ってきました。

独り暮らし老人の実態調査も、急を要し、総務の柘植さんをはじめ、民生委員及び老人訪問グループの皆さんによる調査で、対象者301名の動静の調書を短期間に完成させ、行政に報告出来たのも、水際立った作業の一つでありました。行先、死亡者、健常者、負傷者等全てが判明出来たのは驚異すら感じました。

1月も終わり2月からは三重県から医療チーム、長野県、神奈川県、鳥取県の自治労の皆さんによる24時間交代応援隊を仰ぎました。

又、全国各地から若い、優秀なボランティアの諸君に続々と入って頂き、私達の仕事量の大部分を助けてくれました。

3月25日、避難者の人達の自治会組織を形成し、その方達に、後を託し、地域コミュニティとしての作業を終え、それぞれの家業に復帰しました。

他の避難所の解消は3月一杯で近田幼稚園をはじめ、保育所、地域福祉センターと続き、真陽小学校は9月15日、敬老の日を最後として幕を閉じました。

振り返って、地域コミュニティが関わって闘った2ヶ月余の避難所業務の幾つかを拾ってみました。

数千人の方たちの共同生活を、まとめる上で必要な取り決めごと、生活上のルールを早く決め実施したことが深く記憶に残って居ります。

校舎内での禁煙、簡易ガスコンロ、暖房用の石油ストーブの使用を禁止（不測の失火をおそれた）、ペットの屋内での飼育禁止と主に三点を守ってもらいました。

生活上のルールとして、班単位で治安の維持に務め、不審な行動（外部からの侵入行為も含めて）を逐一報告させ、老人、子ども、病人等の動向についても常に情報が入る様に神経をとがらせていました。

物資配布の際の公平の確保のため、特に配食の際の順番を班毎に毎日、順位を変えて実施し、廊下、グラウンド、トイレ等共有部分の清掃当番は特に自主的な話し合いで実施してもらいました。

最初の1週目、本当に精根尽き果て、この先どうなるのかなあと悩んだ時期がありました。2月に入って、全国から若いボランティア達の参加、自治労組織の御支援、医療チームの参加、焚きだし支援の充実、有難い救援物資、小さなお子さんから年老いた老人の方まで数多くの方々から、励ましのお手紙、数えきれない程のご支援をいただきました。

この度の災害救助にたずさわった真陽ふれあいのまちづくり協議会は計り知れない位、地域の安全、安心確保のためにその役割を存分に発揮出来たのではないかと思います。

単一組織では、とうてい成し得なかったものと思います。

自治会をはじめとする全ての団体が、クロスバー形式、網の目状の役員構成の組織を構築してきた歴史を次の項から取りあげてまいりたいと思います。

2 真陽ふれあいのまちづくり協議会の生い立ち

表題の協議会を略して「ふれまち」と表記します。

現在このような地域活動組織を「ふれまち」と総称して居りますが、前身を言えば真陽地区社会福祉推進協議会の名称で活動しておりました。

以下「地区社協」と称します。

真陽地区社協の発足は昭和59年7月ですから、もう13年前にさかのぼります。

神戸市社協主催の昭和59年度小地域福祉活動推進地区指導者研究協議会での活動事例発表会が、神戸市総合福祉センターで行われた折りの私の事例発表記録を再録してみました。

(1) 地域の概況

長田区の南部に位置し、国鉄新長田駅を北の入り口に持ち、海岸までの1キロメートル、東西500メートル、26ヶ町、約3,000世帯、8,500名の人口を擁し、真陽地区と称している。

国道をはさみ、北はケミカルシューズ関連企業が多く見受けられ、南は商店街、市場等が縦横に走り商業地域となっている。

(2) 地域の福祉ニーズ

インナーシティ問題で、まず考えられるのは、若年層が薄く、高齢化が進み、人口減少傾向が進み地域社会の抱える重要課題の一つとして地域住民意識の向上、青少年の健全育成、老人問題、地域環境整備、地域の活性化などの問題が混然一体となって強く望まれている。

(3) 福祉ニーズに対する取り組みの概要

この様な地域社会の実現を願って、これまで既に子ども会、婦人会、民生委員児童委員協議会などが、個々にそれぞれの企画のもとに取り組んでいたが、それら諸団体同志の連携、意志の疎通があってはじめて効果が発揮できるのではないかと考え、昨年以來各団体の代表が集まり発起人となり昭和59年7月15日に、真陽地区社会福祉推進協議会を設立した。

構成団体は、自治会、民生委員協議会、保護司会、婦人会、老人会、防犯協会、青少協、PTA、消防団、子ども会育成会など。

(4) 活動の成果と反省点

本会は「高齢者対策部会」「青少年健全育成部会」「生活環境対策部会」「地域振興対策部会」「広報自主研修部会」の5部会を構成し、各部会毎に研究を重ねている。

まだ成果を計るところまで行っていないが、高齢者対策部会による現在老人のもつ意識調査を実施、現在集計分析中である。

部会構成に各種団体のメンバーを平均して割り振りした結果、各人の専門分野以外の部会に編入されたりして、やや困惑の状態を見受けられるが、もう少し時間をかけて充実した組織運営を目指したい。

以上事例発表の一端を御紹介致しました。

対策部会の部会運営の内容について少し補足しておきます。

高齢者部会＝常に真陽地区民生委員協議会と連絡し、地区内の高齢者の動静

と健康生活、環境にたえず細心の注意をはらい、特に一人ぐらし老人友愛訪問グループの方々と連絡、その情報を受け、各関係機関からの報告指導もいただきながら部会協議を定例的に行い、広く地域一般の方々の参考となる資料を作り、話し合いの場を広げる。

青少年育成部会＝年間行事として8月、12月、4月と年3回を重点行事として、真陽小学校大橋中学校のPTA、青少年補導委員、西神戸商店街青年部、長田警察署保安課とも連絡、指導者会議を開催し現実にそくした活動をする。

生活環境部会＝婦人会をリーダーとして日常生活の改善講習会等を開催し、各家庭を通じた明るい環境づくりをめざして、婦人を中心にその趣旨の活用化を進めていく。

地域振興部会＝神戸市の副都心づくりを促進し真陽地区内の商店街、市場全域の活性化と、神戸市の条例にのっとった街づくりの路線で地域に適応した研究を住民が共に進め、考えていく場を作り、楽しく明るい真陽地区を目標にがんばっていく。

広報自主研修部会＝地区社協委員の自主研修を目的に常に委員の知識の向上に務め行政とも連絡協調し、市の施設の見学、委員の懇親の場の計画、実施等に務め、各部会の行事計画についても協力しその効果を高める。

以上「ふれまち」の前身、地区社協の設立の概要を説明してきました。

ところで、この部会構成の部に防災対策部会が欠落しておるのに気がつかれたかも知れません。今では私としても何故だったのかなと考えさせられて居るところです。

何分、当時は、福祉という二文字が私達の周囲から切り離せない社会構造になっていた時代で、まちづくりも先ず福祉からという考えが定着しつつあったように思います。

平成4年に、ふれまち組織を導入した折りに防災対策部会を新設し本格的な活動の場を形成してまいりました。

3 地域としての可能性の見極めとコミュニティ創造

真陽地区における地域コミュニティ創造の可能性について幾つかのポイントを拾ってみます。

真陽地域でのコミュニティ形成には20年の歳月が必要であった様に思います。

私は昭和52年から53年にかけて、当時の民生、児童委員による小地域事業推進計画の一環として、地域の児童福祉の観点から、子ども会育成事業を一つの命題としてあたえられていました。各町へ協力をお願いしたところ、既に子ども会の出来ていた町を含めて19団体の子ども会が結成され一千人を越える子どもを擁し、育成者の数も二百人を越す賑やかさで、地域のエネルギーの源となりました。これは忘れてはならない最初のポイントです。

お年寄りから幼児まで三世代交流の運動会、神戸祭りには、山車、みこしなどを各町がきそい合い、商店街を流し、新長田公園までのパレードに精を出し、街中喝采を浴びました。

あまりの多勢の参加で会場にはいきらず区の祭り委員会から縮小を要請されるはめになった位です。

そんなことがあって、小学校で真陽フェスティバルに切り替ったのが平成元年で、それ以来震災でも中断することなく、今に続いております。

なぜ子ども会の誕生の事を申し上げたかと申しますと、育成者の中から現在、地域を支えている人材が多数生まれたことを特筆したかったからです。

しかしご他聞にもれず、少子化時代になり、子ども会の再編成が必要になってきたことについては後段、後継者育成事業についての項で述べることにします。

第2のポイント、年次を追って記述します。

昭和61年度神戸市予算に計上されて事業化された、今日の長田在宅福祉センターの誕生までの経緯も忘れられないことの一つです。

長田区腕塚町2丁目1-1に神戸市都市計画局の所管する鉄筋コンクリート5階建ての1、2階の一部800㎡(3~5階は市営住宅36戸)は、昭和50年頃まで神戸協同病院の前身の診療所で賑わった場所です、以来10年程放置されたままの建物でした。

防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくりへの取り組み

そこを真陽地区社協が地域のコミュニティの核にと思い立ち、役員会で知恵を出し合い、神戸市に陳情しようということになりました。

陳情文の内容をかいつまんでみます。

私たち地区住民も行政に答えて市政全般にわたり協力し、明るい神戸市の街づくりを目指して前進させて参りました。

さて、私たち真陽地域社協は長田区南部に位置し、関係自治会26ヶ町、婦人会、保護司会、民生委員協議会、老人会、子ども会等、関係10団体が一致協力致しております、又地域住民の環境改善要望に答えて、その実現に向かって協力致しております。

いま住民が一番強く要望されている施設は、総合文化センターの創設であります。

その希望内容を申し上げます。

- 一、高齢者向け施設（給食、入浴、リハビリ教室、ボランティアの養成）
- 一、青少年の健全育成を目的とした室内運動施設及び図書室
- 一、自治会、婦人会等、各種団体役員の研修室
- 一、地域の活性化に必要な自主研修の場としての多目的ホール

長田区内各種団体を代表して、真陽地区社協が要望書を提出致します。

以下略 代表者 真陽地区社協〇〇〇〇

早速、市会民生保健委員会で取り上げられ昭和60年5月24日、市会東会議室で私が傍聴、傍記したものを再録してみました。

陳情第231号仮称西神戸総合福祉センターの創設に関する陳情の議事控え。

議員、富岡委員長、中野副委員長、原委員、吉本委員、松田委員、北山委員、豊村委員、家長委員、溝田委員、貫名委員、橘委員。

議事（委員名は個人名を伏せました。）

A 委員：10年以上放置されているので、このへんで何とかしてほしい。

民生局長：都市計画をふまえて、今後検討課題として考えたい。

B 委員：いろいろ多岐な局でやってもらわねばならない問題があるが民生局がリーダーを取ってやってほしい。
局長の抱負を聞きたい。

民生局長：関係者と相談して努力したい。

B 委員：一区一施設の問題で片付けて貰っては困る。

C 委員：地域のエネルギーを結集されることがポイント、この地域は高齢者の多い地区であり高齢者むけのリハビリは必要である、すでに建物もある、当局のすみやかなご返事を。

民生局長：地域のボランティアのエネルギーが必要（重要）で地元の受け入れに対する条件がほしい。

C 委員：総合的に効率化を進めてほしい。

D 委員：一、二、三、年次計画でやってこられたが、その中で国からは教育補助が来ているが当地区は十年来議論がなされて来たようだが、地域の熱意で出来て行くことは賛成だが無言な地域もある（陳情がなければやらない）その兼ね合いが難しい、全市的にはその様な地点が多くある、その中で総合的に市の政策を進めてほしい。

民生局長：全市的にながめてどこに重点を持ってゆくか優先順位に厳しく対処してゆく、長期的総合的福祉は第四次計画に盛り込む。

D 委員：陳情に口火を作って、ないよりましだと云う風潮を廃してほしい。

この様なやりとりがあって、昭和60年10月3日に市会委員会採決ということに決まった。

真陽地区自治会連合会 60年度事業報告抜粋。

60年 4月3日 協同病院跡地利用について役員会。

4月23日 陳情書提出、市会、市長、他に区内各種団体の署名を添付提出。

5月24日 陳述、市会民生保健委員会で陳述。

防災福祉コミュニティの安全・安心まちづくりへの取り組み

9月7日 区内選出市会議員団と懇談。

9月30日 陳情。民生局長、厚生部長に陳情。役員多数

10月3日 採択。民生保健委員会（委員長為山氏）

傍聴。委員8氏の意見の後全員一致で採択（陳231号）

以上

以上の経過を経て無事採択されました。

総会后述として、

昭和60年度は腕塚町2丁目協同病院跡地問題に集中的に時間を取って参りましたが、地区社協が結成された成果がようやく実った結果であります、10月3日市会委員会で採決と云う大変特筆すべき昭和60年でありました。

そして昭和61年3月10日、神戸市の予算にはっきりと4億1,000万円余の金額がつけました。今後はその利用計画についても、まだまだ御協力をお願い申し上げます。

神戸市のデイサービス事業第一号としての長田在宅福祉センターの誕生です。

また昭和62年、真陽小学校100周年事業のお手伝いが出来た事もありました。

このことにより以後、学校と地域の壁もなくなり交流事業がより盛んに行われる様になりました。

忘れてはならないもう一つの大きな事業として、長田神社大祭の氏子会、真陽部として御輿の昇番奉仕が14年振りに執行されました。

長い伝統のあるイベントです。

戦前は獅子舞いや鳳輦、鎧武者が祭り行列の華を添えたこともあったようですが、その時の神幸祭は決して昔にひけを取るものではありませんでした。

総勢一千余人の堂々たる華やかで厳かな行列が繰り広げられました。

勇壮な興丁が200名、子ども興丁200名、稚児200名、炊き出し係りとして婦人会200名、200名単位の諸役を網羅し、諸事万端、神幸祭も諸役それぞれの責任を全うされ、真陽地区住民の意気がいやが上にもりあがる事が出来ました。

これこそ、地域コミュニティの最たるものであることを確信しました。

サルビアデイケアセンターのボランティア31名、サルビア給食ボランティア90名、友愛訪問グループ22班110名、まさに地域の動脈といって過言ではないと思います。

4 「防災福祉コミュニティ」発車オーライ

神戸市では、阪神・淡路大震災を教訓に、住民による自主的な初期消火活動、救出、救護活動、避難生活の支援等、日常の地域福祉活動と地域防災活動の連携を図り、これらの活動に積極的に取り組む「防災福祉コミュニティ」の育成事業がスタートしました。

まず平成7年度にモデル地区を指定し、試行的に運用して、平成9年度以降には市内全域にわたり本格的に実施する計画です。

平成8年3月24日、真陽小学校校庭で「真陽地区防災福祉コミュニティ」発足式と防災訓練が、地域住民350名が参加して行われました。

本部長挨拶を採録します。

「大変お忙しい中、こんなにたくさんの皆様にお集まりいただき、まずはお礼を申し上げます。

間もなく3月も終わろうとしております。

時の過ぎるのは本当に早いものです。

震災時、わが消防団第7分団員の高橋君が倒壊した自宅の下敷きになり、家族が助け出そうとしましたが、「自分を捨てて早く逃げてくれ」の一言を残して、迫りくる炎に包まれていきました。

また、遺体安置所で、拾い集めた母親の遺骨を鍋に入れ、じっとしていた少女の姿に言葉を失ったという話など数限りなく耳にし、目のあたりにしました阪神・淡路大震災は昨日のように思い出されます。

又、この震災は数多くの尊い犠牲と引き換えに、当然のごとく教訓を、私たちに教えてくれました。

これまでのやり方を否定するわけではありませんが、消防団をはじめ自主防

災組織等が組織的に機能したという報告が神戸市にあったでしょうか…。

今迄の制度では、自治会や婦人会、消防団等の単位で活動していたため、啓発が中心の組織活動になりがちで、大きな災害時には役割分担など実戦的な行動は分断され、ほとんど機能しない欠点が露呈されました。

幸い、真陽地区では、自治会をはじめ婦人会、民生委員、子ども会、PTA、商店街、市場、そして消防団などが、一つの組織としてまとめ、真陽ふれあいのまちづくり協議会として形造られ、行政サイドの縦割りだった枠をすでに取り払って活動しております。

従来からの福祉活動で得られた社会的弱者の情報を元に災害時の救助や生活支援など幅広く役立つように、防災と福祉をからめた組織づくりをめざして来たからこそと考えています。

公的機関が登場する迄の空間を埋めるための守備範囲を造りあげるセルフディフェンス、即ち自らの身は自らが守るということを出発点にしたいと願っております。

本日の訓練を、その出発点にしたいと思います。 以下略。 」

5 共立（ともだち）ネットワーク創設

＝若き後継リーダーの育成＝

行政が進める組織造りを先取りしていると言えるほど、地域づくりは積み重ねてきているが、最近の課題として言えることは、若い担い手の育成に重点をシフトした活動の展開です。

よその地区から比べると、役員の年齢は確かに若いと思いますが、年々地域の担い手の高齢化は否めない事実です。そこで、既存の組織に属さない人材を発掘する意味も込めて、共立（ともだち）コミュニティづくりを考えました。

基本方針は、地域の活性化と親睦をはかることと、自分のまちは自分で守るというセルフディフェンスの徹底です。イベント企画、子ども会育成、文化活動などだれでも参加出来る幅広い様々の役割を設けて、気楽に参加出来る組織を想定したものです。

入会資格は、中学卒業後の男、女を問わず年齢の制限も無いが、役員は60才未満で構成することとしています。

積極的に若い人材に活動してもらえる様な構造にしています。

平成8年度中かかって、この会の主旨やら抱負を周知してもらう期間をもうけ、平成9年4月14日、真陽小学校の体育館において、「真陽共立ネットワーク」の結団式を行い、真陽地域に新しい息吹きが芽生えたところです。

地域に若い人材を育て、高齢化社会に備えた「三世代交流をはぐくむ街」をスローガンに、若い組織が、今後、夏祭りを皮切りに、さまざまな行事を企画、運営してくれるものと思います。

「福祉、防災の強化など、地域の担う役割も多様化してきたなか、ふだんからの交流が、いざという時に大きな力となる。まずはみんなが気軽に参加、交流出来る場をつくっていきましょう」と、発会式の折り、壇上に立った新リーダー中谷紹公共立ネットワーク代表が結びました。

市民参加による防災と緑

松 岡 達 郎

(神戸市建設局公園砂防部施設課設計係長)

1 はじめに、災害と公園緑地

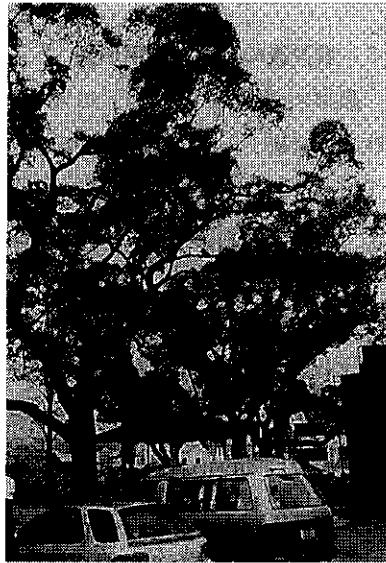
阪神大震災は、公園の防災機能についてあらためて多くの教訓を示してくれた。

震災当時、神戸市では大小含めて1250個所の都市公園を有しており、そのうち419公園が何らかの被災を受けた。震災直後に避難場所や復旧支援などに使われた公園は、それ自体が大きな被災を受けていた。

今回の震災で、大きく「防災公園」の概念が変化した。それまでは主として大都市において大震火災から市民の生命と財産を守る避難地、避難路、緩衝緑地等、都市の防災構造の強化となる大規模な公園としてとらえられていた。

これに対して今回の震災では、多くの身近な公園が一次避難地や延焼防止、生活拠点あるいは、復旧活動の拠点として活用され、「防災公園」の概念が大きく広がった。

最も規模が小さい「街区公園」(標準面積0.25ha)のレベルに至るまでさまざまな形で活用されており、火災の焼けどまりとなった長田区の大国公園はそ



避難地となった大国公園

の象徴である。

重要なことは「日常から周辺の人々に馴染まれていた」公園ほど、有効に活用されたことであり、普段の市民コミュニティの活発さが尊い人命の犠牲や被害の拡大を防いだ。

前述の大国公園は、地元からの要望であったコミュニティ道路と公園との一体再整備が完成した直後であった。公園の防災機能が特別な施設をさすのではなく、市民との関わりが大切なことを示す例であり、今後の公園整備の一つの方向性でもある。

2 震災後の公園の利用形態

阪神大震災後、約20万人の人々が学校等の公共施設や公園緑地に避難をした。時間の経過とともに公園の利用形態は変化していったが、大別すると以下のよう
に三分類される。

- ① 緊急避難利用：身近な公園が避難所として活用された。特に救援体制が整う1～2週間の間はこの傾向が強かった。これらの公園は避難地などとしての指定は受けていなかったが、多くの市民が「とりあえず」身の安全が確保される近くの公園に避難し、早期消火活動、救助活動の拠点とした。また、相互の情報の交換や収集などの拠点ともなった。
- ② 応急的利用：緊急避難に引続いて、生活の拠点を失った人々もしくは二次災害を恐れる人々が当座の生活拠点として公園を活用した。また、自家用車をそのまま乗り入れ、プライバシー空間としていた例が多く見られた。公園が避難地として活用されたのは、余震による建物の倒壊への不安、日常生活、生活圏の近接という観点からだったと分析されている。これとともに公園が避難地として生活物資や食料の配給の場となっていた。
- ③ 復旧復興利用：復旧活動が本格化すると同時に、公園が全国からの応援部隊の拠点として活用された。自衛隊の宿営などは大規模公園であったが、身近な公園でも地域の復旧活動や防犯パトロールの基地としての役割も持つようになり、救護本部等のテントも多く見られた。また、ボランティア団体の

震災時の公園利用の変化

利用形態	緊急避難拠点化		応急避難拠点化		復旧拠点化
	24時間	48時間	1時間	1ヶ月	2ヶ月～
公園への避難	一次避難 情報交換		避難地指定(一部は公園外へ)		避難地固定化
救助・救急 ライフライン	テント配布		自衛隊テント	仮設住宅建設開始	給水停止
運営活動 ボランティア	(炊き出し)		自治組織の発生 個人ボランティア (活動本格化) 組織ボランティア		

活動も公園を拠点に数多く行なわれた。

もちろん、これらの利用が単独でなされたのではなく、複合的に利用されていたことはいうまでもない。これらをまとめてみると、以下の点に集約される。

- ① 一次避難地としての利用から複合的な防災機能としての活用された。
- ② 大規模公園では、自衛隊や他都市からの救援拠点となった。
- ③ 防災上不適合と考えられていた小規模公園でも面積1000㎡以上については、被災者の生活支援拠点となった。

3 公園で求められた機能、特色

もちろん、良く使われた公園だけではなく、あまり役に立たなかった公園もある。良く使われた公園の特色から、そこで求められた機能をまとめてみたい。

- ① 被災直後の避難地としての安全性、視認性、わかりやすさ(日常的な親しみ)
- ② 街区公園で日常的に市民が管理し活発に利用していた所では、被災直後から多くの住民が避難地として認識し、効率的な運営が行なわれた。
- ③ 公園内の自治会館などは、オープンスペースの確保とあわせて大きな効果があった。
- ④ 河川緑地軸は、一次避難地としての活用は少なかったが、生活用水としての河川水の利用、また、幹線道路とも接しており、復旧支援拠点として活用された。

⑤ ライフスポット機能の充実（公園内での水や電気、下水の整備）

⑥ 情報交換の場

以上のことから、震災時に公園が果たした役割とは一般市民自らが活用するもので、日常から公園が周辺住民に親しまれていることが、災害時に公園が防災拠点となる「決め手」であることを示すものである。

次に震災後の公園整備の考え方と実践について紹介していきたい。

4 公園における防災機能の整備

公園の防災施設とは、以下のような内容があげられる。

避難利用施設（多目的広場、パーゴラ、管理事務所等）、雨水利用施設、ヘリポート、耐震性貯水槽、耐震性防火水槽、備蓄倉庫、放送設備、市民活動支援拠点施設、応急医療救護施設、防火樹林帯、トイレ、井戸等があげられる。

日常利用されているものがいざという時に一番役立つというのが公園の防災機能であり、単に防災施設を配置するだけではなく、日常から公園にそのような施設があることを周辺の市民が十分認識できるような工夫あるいは将来の地域主体の管理体制を踏まえ、これまで以上に地域市民と連携した整備ができるように検討を行なっている。

震災後の公園は、その多くが仮設住宅などに活用されており、また、復興区画整理事業など本格的な公園整備は数年先の課題である。

このために震災後の公園の整備は主として耐震性貯水槽（飲料水）や耐震性防火水槽（消防）の設置など防災機能の拡充とともに公園機能の再整備を行ったり、もしくは、防災緑化重点で用地を確保した公園の整備が進められた。

① 震災後の公園整備の特色

耐震性貯水槽などの防災施設はすべての公園に必ず必要というものではなく、公園の機能や規模、地域の状況により、整備されるものである。

公園の防災機能として求められるのは、一時的な市民の避難の場所として市民自らが行なう初期の救援や救助に必要な施設や機能であり、簡単な井戸や河川水や雨水などを利用した生活用水の確保など、誰もが使える施設の設置を進

めていくことが大切である。

耐震性貯水槽のような大きな施設についても、基本的には行政の手が及ばない段階で住民自らの手で運用してもらうものである。震災後に神戸市水道局が策定した「神戸市水道施設耐震化基本計画」では、浄水場や配水池などを応急給水拠点として位置づけたうえで、それを補完する施設として公園内の耐震性貯水槽を捉えている。



防災公園イメージ：耐震性貯水槽の模式図

このため、単に地下に耐震性貯水槽があるということではなく、何かしら「水を感じさせる施設」として井戸を設け昔ながらの「手押しポンプ」を設置したり、余剰となる水を活用した「水琴窟」の整備など日頃から「あの公園にいけば、水がある」ということを認識してもらおうような工夫を行った。

特に井戸に関しては、六甲山系南側の市街地ではその地形的な特色から比較的地下水位も高いために、公園の標準的施設として設置を進めていきたいと考えている。公園内の雨水を利用した貯留ピットや流れなども同様に考えており、河川だけではなく、あらゆる「水と緑のネットワークづくり」が公園整備のキーワードの一つである。

② 防災緑地軸のネットワーク

六甲山系を後ろに控え、市街地が細長く東西に広がった神戸の旧市街地にお

いては、南北を流れる河川と、東西に伸びる幹線道路をグリッドにした緑のネットワークは、震災以前からグリーンコーベ作戦の大きな柱であった。

震災時に大きな火災を招いたことから、都市における「水と緑のネットワーク」が、火災を遮断し、消火用水、生活用水を提供、あるいは安全な避難路ともなるという防災上の観点から、その重要性が再認識された。

神戸の市街地を流れる河川は、三面張りの勾配も急な水路で水に親しむ要素が少ない。しかしながら、水に親しみたいという市民の要望、そして緊急時に生活用水として活用できるように、緑地軸となる河川沿い公園に階段護岸やスロープなど河川との一体的整備を河川管理者である兵庫県とも調整して進めている。河川管理の視点からも、かつての治水・利水機能一辺倒の考え方から、都市景観や自然環境、親水性、防火・防災など多目的な観点到ち、公園緑地との一体的整備について積極的である。

また、河川の愛護団体など管理活動の実績も有り、公園における管理会活動と同様に、地域交流、コミュニティーの育成にも寄与するものである。

③ ライフスポット機能の検討

震災で一躍注目を集めた言葉で「ライフライン」がある。

都市にとっての血管や神経とも言うべきライフラインの強化、確保は各事業者による施設の改善やネットワーク化が重要であるが、一次避難地としての公園も、いざという時に補助的にその一翼を担う必要がある。

震災後にまとめられた「ライフスポットシステム検討調査」によると、災害発生時の一次避難場所としての公園に必要な「ライフライン」機能は主として水と電力の確保で、ライフラインが復旧、あるいは救援体制が整うまでの初期的機能である。

ソーラーを活用した照明や井戸水や雨水の活用した生活用水など自然の力を活用したもので、環境問題にも配慮したシステムである。



川井公園に設置した井戸

震災時には下水道が機能しなくなり、トイレに不自由したのは大変つらい経験であった。下水道の枝管を公園や学校に設け、仮設トイレと組み合わせようという構想も進められている。これも、地域の市民自らが組み立てや設置が出来ないようなものであれば、せっかくのアイデアも生かされない。

このように公園の防災機能とは市民主体のものであり、ハード面の整備と共にこれを利用する人々との連携を進めていかなければならない。そのような試み、方法を紹介したい。

6 公園整備と住民参加

神戸市では、これまでも身近な公園の管理については、できるだけ地域の住民組織による自主管理を基本としてきた。今回の震災では、行政も大きな被害を受けており、直ちに住民に対する援助や保護活動が十分にはできなかったのも事実である。

災害初期に真に強力な力を発揮するのは、地域コミュニティーであり、公園の防災機能を生かすためにも、地域住民による自主管理、自主防災が大切である。誰もが使いやすいシステムづくりによって、行政自体の力不足を補うことができる。

公園を自主的な防災活動の拠点としていくためには、防災訓練や日常的な管

理等を通じたコミュニティづくりを促進していく必要がある。もちろん、公園だけでの組織ということではなく、防災福祉コミュニティなどとも連携しながら進めていくことで、住民にも負担が小さく効率的な運用が期待できる。

また、身近な公園の計画にあたっては、公園の防災機能が市民自主防災に根ざしたものであるということから、計画段階や整備そのものにも市民の参加を促進し、防災拠点として意識を高めていくことが必要である。公園の整備時にはこれまでも必ず地元説明を行い、一定の住民参加を果たしてきたが、より積極的に参加意識を高めるための試みも進めている。

① 防災施設と市民参加（防災福祉コミュニティなどとの連携）

耐震性貯水槽は、市民自らの手で運用するために手動の応急給水装置が付属している。消防用水としても使用するために、消防局からも市民が使用できる動力ポンプを含む応急防災器材を提供された。しかしながら、「耐震性貯水槽を整備した、防災器材を手渡した」ことが完成ではなく、市民防災としては、そこがスタートだということを認識しなければならない。

このため、建設局だけではなく、水道局、消防局などの関連する各局の協力により、各公園毎に地元参加のもと、防災・応急給水訓練を行なった。このうち、東灘区に魚崎南町の川井公園では発足したばかりの魚崎防災福祉コミュニティと共同で行なうことができた。今後も、年に少なくとも1回以上、器材の使い方や主体となる住民組織と行政とが交流していくことで、震災の教訓を伝えていくように考えている。



石屋川公園での訓練状況

② ワークショップ方式による公園整備

これまでの公園管理でも、街区公園など歩いて行ける身近な公園では管理会などの住民管理を進めてきた。しかしながら地域団体から「苦情」がないのはうまくいっている証しとして行政からの積極的な働きかけは行われていなかった。しかしこれからは、強力に住民管理を推し進めていくことが大切になるのではないだろうか。地域の緑化リーダーや防災組織も含めた地域と行政の「顔つなぎ」が、公園の防災機能を高めていくことになる。

その一つとして、近年ワークショップという公園の計画案作りが行われるようになってきた。従来の「地元説明会」方式では、公園の整備計画を行政が案を示して説明し、住民からの要望をとりいれて計画案をまとめるというのが殆どであった。参加者も自治会役員を中心にする事が多く、子供達や主婦層の意見が強く打ち出されることは少なかった。

これに対してワークショップ方式では、子供たちも含めた多くの市民の参加をもって行なうものであり、神戸市では震災前年の平成6年に兵庫区の上沢2丁



公園計画におけるワークショップ方式の実際

目で初めて本格的に開催された。残念ながら、この時は最後の会合を行なう直前に1月17日を迎え、計画案のまとめが出来なかった。

幸いにも上沢2丁目は相対的に被害が小さく、地元の熱意もあり、素案をも

とに消防局の防火水槽を新たに計画に加えて、平成9年春にこの公園は完成することができた。

このような経過の中ではワークショップ方式を採用するという段階で既に住民意識が醸造されているわけで、いわば仕上げの段階といえる。公園の完成が本当のスタートを切ることであり、住民と行政の継続した連携によって、防災機能が熟成されていくことになる。

その他、復興区画整理や再開発事業の中で、公園に対する住民主体の勉強会も行なわれている。これらの公園整備は実際には、事業の最終段階となる数年先と考えられる。現段階での意識とこれを実際に整備する時の住民ニーズもかなり変化が予想される。

しかしながら公園面積など当初の都市計画決定からの経緯もあり、現時点での公園整備の考え方を整理していくことも、大切なことである。そのため六甲道南の再開発では、簡便なワークショップ方式により、住民の意見を幅広く吸い上げていこうとしている。

ワークショップ方式自体は、数多くのスタッフを抱える必要があり、都市計画や公園を専攻する学生などのボランティアに頼らざるを得ない面もある。準備や時間など住民にとっても大きな負担となる面もあって、定まった方式とはいえない。従って、どこでも採用できるものではなく、各々の地域にあった方式を採用していくことが大切である。

③ 緑化リーダーの育成

くりかえしになるが、地域の公園に愛着を持ってもらうことが公園の防災機能の最も重要な要素である。公園の管理会活動についても、清掃や除草などメンテナンスの一部を担うことだけではなく、運営面についても積極的な面を担っていく必要がある。例えば、利用上の調整も地域が主体で行っていくことや公園内の花壇を地域のお年寄りたちの活動の場とすることも大きな意味で地域防災拠点としての公園の大切な機能である。

公園利用の活性化は今後の公園行政の重要な課題であり、緑化リーダー、公園ボランティアの育成は震災後の取り組みである。これまで漠然としていた公

園管理のイメージを、管理会活動を行っている市民等に呼びかけ、より具体的なテーマや緑化活動を実際に行なうことにより、行政と市民が相携えて考え、育てていきたい。

例えば園芸という活動が、震災による心理面での傷をおった多くの人々にとって「心の癒し」となるように「園芸セラピー」の展開を公園のソフト面での復旧復興のシンボルとして平成9年度、地域リーダーの育成から取り組みを開始している。

④ その他の試み

神戸にとって六甲山は市民の貴重な財産であり、山の緑の育成保全是防災上も大切である。このため、六甲山系南側の斜面を防災機能の高い緑地帯として保全・整備する「グリーンベルト整備事業」が国、県、市が協力して進められている。



東垂水公園における緑化活動



おらが山での植栽

これと平行して、山の緑の保全活動についても市民参加の試みが行われている。平成8年度、被災地での緑の復興として国土緑化推進機構が全国に「緑のボランティア」を呼びかけ、須磨区高倉台の「おらが山」で苗木の植栽を行った。この理念を受け、さらに発展させるために「市民参加の森づくり」事業が平成9年度から開始された。森に親しみ、森林管理に参加することで、人と森の関わり、自然との関わりを知ることは、都市にとって緑地が単なる装飾品ではなく、不可欠な施設であることを多くの市民に理解してもらおう試みである。

7 最後に

防災公園とは何か、防災公園にはどのような施設が必要なのかという質問をよく受ける。

これに対して、公園関係者からはなかなか明確な回答がでていないのではないかと思う。もちろん施設も重要な要素であるが、一番大切な要素は「市民参加」と言って過言ではない。より積極的な意味での市民参加の条件作りはまだその端緒に取り掛かったところであり、試行錯誤の段階である。しかしながら、震災という悲しい経験を通して、都市と緑地、これからの緑化のあり方、地域コミュニティの育成など、公園にとってはむしろこれからが正念場である。関東大震災の経験が計画的な公園緑地の配置につながった。今回の震災の経験が「市民参加による公園の防災機能の充実」としていけるように、また、安心・安全なまちづくりの一助となるよう取組んでいきたい。

〔参考資料〕

- 1) 公園緑地等に関する阪神大震災緊急調査報告書（日本造園学会）
- 2) 神戸市復興計画
- 3) 第4次神戸市基本計画
- 4) ライフスポットシステム検討調査
- 5) 神戸市地域防災計画（安全都市づくり推進計画）

消防と防災への取り組み

西 岡 保 雄

(神戸市消防局総務部)
(庶務課企画係長)

I はじめに (震災の教訓にかえて)

阪神・淡路大震災からまもなく3年が過ぎようとしている。被災地においては、各種の復旧・復興事業が進められ、街の活気を取り戻しつつあり、震災による傷痕は徐々に姿を消しつつある。

しかし、被災市民にとって、また消防職員にとって、あの震災の記憶は今でも鮮明に残っており、生涯忘れることができないものとなっている。

近代都市を襲った直下型大地震は、多くの尊い生命や財産を奪うとともに、ライフライン等の都市基盤に壊滅的な被害をもたらし、市民の生活を一変させた。

地震の発生と同時に多くの人々が家屋の下敷きとなり、消防に助けを求めてきた。多発的に発生した火災の勢いは、常備の消防力を大きく上回り、市街地のいくつかの地域で広範囲に燃え拡がり、多大な損害をもたらした。その焼損面積は約82万㎡にも及んだが、これは震災前の10年間の平均焼損面積が1万㎡弱であることから80年分以上の建物を消失したことになる。

神戸市では、このときの貴重な震災の教訓を生かし「災害に強いまちづくり」を進めるため、防災に関する基本方針を定める「地域防災計画」を全面的に改定した。新たな視点として「安全都市づくりの推進」が盛り込まれたほか、災害時の応急対応についても従来の計画の大幅な見直しが行われた。

また、消防においても震災時の災害現場活動等を通じて、多くの課題や問題点が提起された。

その主なものを挙げると次のとおりである。

- ① 被害の迅速な状況把握が困難であったほか、情報の伝達手段が十分でなかった。
- ② 公共交通機関が途絶したほか、道路が渋滞したため、職員の参集に時間がかかり、初動体制の確立が遅れた。
- ③ 消火栓が使用不能となり、消防水利が不足した。
- ④ 災害が同時に多発し、その規模が広範囲で大規模であったため、常備の消防力のみでは十分な対応が不可能であった（市民、事業者を含めた協働による防災体制の確立が必要）。

震災後の平成7年7月、これらの教訓を基に、今後の市の消防体制のあり方を示すものとして「消防基本計画」が策定された。

「消防基本計画」は、市の消防体制を強化するための諸施策の実施計画を定めたもので、計画の期間を10か年（平成17年度まで）としている。

本稿では、この「消防基本計画」に基づく消防の取り組み状況を紹介していきたい。

Ⅱ 震災後の消防の取り組み状況

1 消防用施設の整備

(1) 消防活動拠点の整備

① 被災庁舎の整備

阪神・淡路大震災では、市役所2号館の中間階破壊をはじめとして多くの公共建物が被災した。

消防庁舎についても、市内で27あった消防署所のうち3消防署と1出張

建て替え庁舎の概要

	庁舎の規模等	竣工予定
青木出張所	SRC造9階建ての1,2階部分延 899㎡	竣工済
水上消防署	RC造4階建て延 3,083㎡	平成9年12月
中央消防署	SRC造地下1階地上9階建て延 9,100㎡ (うち消防署部分 3,500㎡)	平成12年3月

消防と防災への取り組み

所が震災で使用不能となり、建て替えざるを得なくなった。このうち、葺合消防署と生田消防署は2署を統合し、中央消防署として整備される。

中央消防署には、職員待機宿舎（消防職員：幹部用5室・単身者用50室、市職員：幹部用5室・単身者用50室）の併設が計画されており、初動体制の早期確立を図っている。

② 消防遠隔地域の庁舎整備

神戸市には2つの人工島（ポートアイランドと六甲アイランド）があり、それぞれ旧市街地と連絡橋で結ばれている。ポートアイランドには、震災以前から水上消防署が配置されていたが、六甲アイランドには消防の署所は配置されておらず、近隣の署所からの対応となっていた。

震災後、六甲アイランドに仮設住宅が建設されたほか、今後も多く地域振興のための建物の建築や人口定着が進んでいくため、平成8年4月から仮設庁舎を置き、消防・救急業務を開始している。現在、同地区内に本設の消防出張所の建設が進められている（平成10年3月竣工）。

③ その他の庁舎整備

東灘消防署は、住宅都市整備公団が施行するJR住吉駅東地区再開発事業により、区役所とともに現在地の近くに移転することが決定し、平成12年1月の竣工を目指している。

その他、老朽、狭隘化した庁舎の改修や新興住宅地等の消防・救急需要に応えるための新設庁舎の整備を計画的に進める予定である。

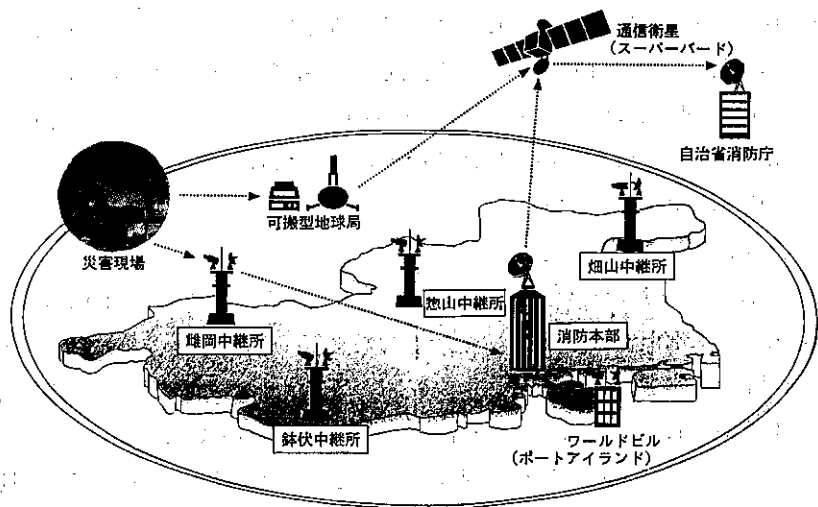
④ 庁舎機能の強化

震災を教訓に、庁舎の耐震性の向上（中央消防署では免震構造を採用）や非常電源の設置等の機能の充実、防災資機材や飲料水の備蓄等災害に対する庁舎機能の強化を進めている。

(2) 情報通信体制の整備

① 衛星通信画像伝送システム

災害情報をより早く的確に把握することは、その後の現場活動や応急対応に大きく役立つ。大震災のときは、被災地の情報が把握できず、応援体



衛星通信画像伝送システムのしくみ

制の確立が遅れぎみとなった。

① 衛星通信画像伝送システムは、以前から運用している消防監視テレビと消防多重無線をベースに災害情報をリアルタイムで画像でとらえ、市役所3号館の屋上に設置したパラボラアンテナを活用して自治省消防庁や都道府県、全国の消防機関へ伝送するもので、画像と併せて音声やファックス情報も送れるものである。

このシステムは、平成8年6月から運用を行っている。

② ヘリコプター画像伝送システム

消防ヘリコプターにカメラと送信機を搭載し、ヘリコプターからの映像を市役所1号館に設置される地上設備(アンテナ)で受信し、消防管制室等のモニターに映し出すシステムで、可搬型の映像受信設備を設置することにより、災害現場においても上空からの映像が確認できることになる。

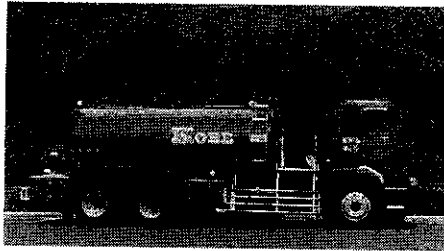
これらの映像は、上記の衛星通信画像伝送システムによって、消防庁や全国の消防機関等にも送信できることになっている。

同システムは、平成9年度中に整備する予定である。

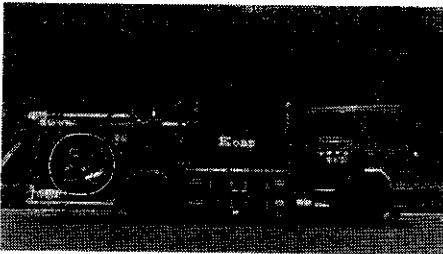
③ 消防作戦室の整備

大規模災害等の発生時に消防局の防災情報センターとしての役割を担う「消防作戦室」を整備し、平成9年1月17日から運用を開始している。その機能は、災害情報の収集・整理や関係機関との連絡、消防部隊の指揮運用など消防局の情報及び活動方針決定を総合的に処理することで、市、県、国等他の防災情報関連システムとの連携により、広域にわたる情報交換、応援体制の強化が図られている。

今後は、本部と各消防署との災害情報の交換を十分に行うため、各消防署にも作戦室機能を整備していくことが必要と考えている。



大型水槽車



大容量ポンプ車



ホース延長車

2 警防体制の強化

(1) 消防車両の整備

大震災により消火用水が不足した経験から、次の車両を新たに導入した。

- ・大型水槽車（11台）

10 tの水を積載した水槽車を市内の各消防署に配備した。

- ・大容量送水システム（9.セット）

川や海などから大量の水を吸い上げ、遠くの火災現場まで送水することができるシステムで、大容量ポンプ車（従来のポンプ車の2倍以上の能力があり、2 tの水を積載）、ホース延長車（口径 100mmホース90本を収納した“ホースコンテナ”を積載することにより、ホースを火元まで延長できる）で構成される。

- ・災害対応多目的車（1台）

災害時の人員・資器材の輸送を目的とした車両（マイクロバス）を導入した。

(2) 専任救助隊の増隊

神戸市における人命救助を専門とする部隊（「専任救助隊」という。）は、旧市街地（9消防署の管轄区域：市内には全11消防署がある。）においては方面配置による3隊、さらに西消防署に1隊の計4隊が配置されており、専任救助隊が配置されていない消防署には消防隊を兼務する「兼務救助隊」が配置されている。

市街地での救助体制を強化するため、長田消防署への専任救助隊の配備を平成9年度から3か年計画で進めている。

(3) 特殊化学災害隊の配備

平成9年10月に特殊化学災害隊を発足し、危険物や毒劇物などの特殊災害に備えている。その主な任務は、①化学災害現場での測定・分析作業、②化学災害現場での除染作業、③消防隊員に対する特殊災害に関する講習等となっている。

隊員には化学物質などの専門知識が要求されるため、毒劇物取扱者の資格
都市政策 No.90

取得を進めるほか、専門研修の実施を図っている。

特殊化学災害隊が備えている主な資機材

資機材名	資機材の概要及び特長等
FTIRフーリエ変換赤外分光装置	赤外線的光の吸収率の違い物質を推定装置で、早期に有毒性、可燃性の判断が可能
可搬式ガスクロマトグラフ質量分析機	ガスに含まれている物質の質量を計ることにより物質を推定する装置で、極めて高い精度での物質の特定が可能
化学防護服	陽圧式（内圧により外気を遮断）、密閉式（特殊ゴムにより外気を遮断）、サラトガ式（特殊繊維に活性炭を織り込み有毒成分を活性炭が吸収）の防護服の整備
化学物質洗浄機	特殊ノズルで密度の高いフォグをつくり汚染防護服を洗浄

(4) 消防ヘリコプターの365日出動体制

神戸市消防局では、大震災以前からヘリコプター2機を保有し、点検等によって出動不能とならないような体制をとってきた。しかし、その体制は常時出動可能なものではなかったため、さらに一歩進めた体制を整備することとし、平成9年4月から、日曜・祝日も含めた消防ヘリコプターの365日（昼間のみ）の出動体制をとっている。

また、平成8年10月からは、兵庫県消防防災航空隊が発足し、兵庫県下で常時2機体制が整い、相互の連携を図っている。

(5) 災害時の相互応援体制の強化

① 緊急消防援助隊への参加

国内で大規模な災害が発生した場合に、全国の協力市町村が事前に登録した部隊を被災地に派遣し、人命救助等の活動をより迅速に行うため、平成7年9月に「緊急消防援助隊」が編成された。現在、全国で743消防本部、1,267隊が編成され、このうち、神戸市では、救助隊2隊、救急隊2隊、消火隊8隊、後方支援隊1隊、指揮支援隊1隊を登録している。

② 消防相互応援協定の締結

・兵庫県下の広域消防相互応援体制の強化

兵庫県広域消防相互応援協定を見直し、被災地からの応援要請がない場

合であっても、自発的に応援出動できる体制に整備した（平成7年11月協定改正）。

・近隣大都市相互間の消防応援体制の強化

4 都市間（神戸、大阪、京都、名古屋）の災害時の消防活動の連携強化を図るため、これまでの消防ヘリコプターのための相互応援から消防活動全般にわたっての応援内容とした（平成8年4月協定締結）。

・大阪湾における相互応援体制の整備

大阪湾における海上からの消防活動を円滑に実施するため、消防艇を所有する神戸市、大阪市及び堺高石市消防組合において相互応援体制を整備した（平成8年7月協定締結）。

・航空機による相互応援体制の整備

東京消防庁と消防ヘリコプターによる相互応援体制を図るため、大規模または特殊な災害が発生した場合、被災地からの要請がなくとも、相互に応援できる体制を整備した（平成9年2月協定締結）。

3 救急体制の強化（高度救急救命体制の整備）

(1) 救急救命士の養成及び高規格救急車の配備

事故や急病等による傷病者の救命率を向上するため、救急救命士法が平成3年に成立し、救急業務の高度化が図られてきた。神戸市においても、平成4年9月に救急救命士養成所を開設し、神戸市及び兵庫県下の職員を中心に救急救命士の養成が行われ、今年度末には神戸市の職員だけで計134名の救急救命士が養成される。

また、高規格救急車については、現在、市内全28隊の救急隊のうち25隊に配備され、来年度末には全隊に配備する予定であり、この時点で、救急救命士の常時1名乗車体制が確立されることになる。

(2) 救急救命士への医師の指示体制の強化

救急救命士が行う救急救命処置は医師の具体的な指示が必要であり、市内にある医療機関の協力のもと、指示体制を確立している。指示を行う病院は、

震災時の6病院から9病院に増えており、今後も体制の強化に努めていく。

(3) 市民救命士の養成

救命率の向上を図るには、救急隊の高度化とともに、救急隊が到着するまでの間、近くに居合わせた家族や市民が速やかに心肺蘇生等の応急手当を行うことが重要である。神戸市では、救急講習を受け、一定の応急手当の技術をマスターした人に「市民救命士」の認定を行っており、これまでに7万人以上の「市民救命士」が養成されている。

(4) 災害時の救急体制の確保

大規模災害発生時の救急体制の問題解決策として、次のような協力体制を整備している。

① 民間事業者による患者等搬送業務

大規模災害等の多数の傷病者が発生した場合、民間の患者等搬送事業者の保有車両に出動を要請する。このとき、事業者は軽傷者の搬送を行うこととしている。

② 災害時の指導医師制度

神戸市医師会から消防局の管制室に医師を派遣してもらい、救急隊に対する指導助言や転院搬送等の調整、医療情報の調査を行う。

③ 神戸市民救急ボランティア組織

事前に登録された市内の応急手当普及員の資格を持つ市民に、大規模災害時の救護活動や防災訓練等への参加、市民救命士講習会の指導補助等の活動を行ってもらう。

④ 救急医薬品等の調達

大規模災害等により救急医薬品等が不足した場合の対策として、関係団体と協定を締結し、優先的な医薬品等の調達体制を整備している。

4. 多様な消防水利の確保

阪神・淡路大震災では、市街地の多くの消火栓が使用不能となり、消火活動に支障をきたした。その教訓から、市街地における消火栓以外の消防水利の整

備を計画的に進めている。

具体的には、市街地を一辺250mの正方形の地域に区分し、その地域内に消火栓以外の消防水利を1以上確保しようというものである。

① 耐震性防火水槽の整備

整備する消防水利の代表的なものは耐震性防火水槽（100㎡級）で、震災後の10年間に400基を設置する予定で事業を進めている。平成9年度末までには、下表のと通りの整備状況となる予定である。

現在のところ、防火水槽の設置は、ほぼ計画どおりに進んでいる。しかし、防火水槽は、公園や学校、市営住宅等の公共用地を中心に設置しているため、用地確保が困難な旧市街地での設置の促進が課題となっている。

耐震性防火水槽の整備状況

年 度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	計
設 置 数	25基	89基	38基	152基

※ 本事業は、平成53年度から実施しており、平成6年度までに38基整備されている。

② その他の消防水利の整備防火水槽以外の消防水利の整備状況は、次のとおりとなっている。

・河川の利用

河川改修工事にあわせ、取水ピット、消防車両の進入路等を設置する（住吉川改修工事で設置）。

・雨水、海水の利用

雨水貯留システムの設置（住吉公園）及び雨水幹線に設置されているマンホールからの取水のほか、舞子海岸東地区整備事業に併せて海水を取り込む水槽を整備した。

・飲料水兼用耐震性貯水槽

市内の公園に設置される飲料水兼用の貯水槽に採水設備を設置し、消火用水としても活用できるものとしている。現在、4か所の公園に設置されている。

・ビルの地下空間等の利用

消防と防災への取り組み

ビル水槽の利用化策として、補助金制度を設け、市街地の消防水利の確保に努めている。その内容は、ビル所有者に地下水槽に通じる消防用導水管を設置してもらい、緊急時には消防隊等がその水源を利用しようとするものである。設置費用の補助は、1件につき250万円を限度としている。

平成8年度から当該制度の適用を開始し、これまでに3件の整備（うち1件は工事中）が行われている。

5 消防団の充実強化

神戸の消防団は、11消防団（15支団、161分団）が置かれ、団員 4,000名で組織されている。

神戸市の消防団員は非常勤で地方公務員法上の特別職の地方公務員として位置づけられている。団員は、普段はそれぞれの職業に従事しているが、災害等非常時には、地域の安全のため防災活動を行う。

地域の防災力を高めるためには、日頃から地域に密着した活動を行っている消防団が中心となって、地域との連携を図っていくことが効果的であり、今後の団活動の充実が地域防災に大きく貢献していくものと期待される。

震災後の神戸市における消防団の充実強化のための取り組みは次のとおりである。

- ① 活動内容の見直し
 - ・従来、市街地以外の消防団が行っていた消火活動を市内全域の消防団が行えるように見直したほか、新たに市内の全消防団が救出、救助活動を行えるようにした。
- ② 施設、装備の整備
 - ・市街地消防団へ小型動力ポンプを配備する（平成8年度から5か年計画）。
 - ・市内の各分団へ簡易救助資機材を配備する（平成8年度から5か年計画）。
 - ・市街地以外の消防団の全分団に消防団車両（積載車）を配備した。
- ③ 分団の新設
 - ・開発等により新たに市街地が形勢された地域の対応として、平成8年5

月に六甲アイランド分団が新設された。

6 防災福祉コミュニティの育成・強化

阪神・淡路大震災では、市民相互の助け合いや自主的な防災活動が大きくクローズアップされた。特に、日頃から地域福祉などのコミュニティ活動を通じて近隣の助け合いが活発であった地域では、市民による初期消火や在宅の要援護者の支援が適切に行われており、改めて地域コミュニティの重要性を認識させられることになった。

この教訓を活かすため、消防局では、震災後の平成7年度から「防災福祉コミュニティ事業」に取り組んでいる。(P.14 室崎論文中 概念図参照)

「防災福祉コミュニティ」とは、日常の地域福祉等のコミュニティ活動で育まれた市民相互の助け合いのきずなを、災害発生時には、初期消火、救出救護等の活動に有効に活かせるよう、平常時から福祉活動、防災活動等に取り組むコミュニティをいう。

市が行っている主な支援策は、①防災訓練等活動費の助成、②市民防災リーダーの育成、③パール、スコップ等の防災資機材の配備、④防災インストラクター(消防職員OB)の派遣、⑤消防職員による地区担当制の導入、⑥地域福祉活動への助成等となっている。

防災福祉コミュニティは小学校区単位の結成を進めており、平成9年11月末現在、市内の39地区で結成されている。

Ⅲ おわりに

消防基本計画に基づく事業の進捗は、これまでのところ概ね順調である。しかし、本計画に示されている諸施策は、消防単独のものばかりではない。防災緑地軸の整備やライフラインの強化、災害に強いまちづくりなど消防行政に関わりの深い他の部局が所管する内容も相当含まれている。今後は、これらの関係部局と十分な連携をとりながら、災害に強いまちづくりを進めていくことが重要である。

消防と防災への取り組み

また、地域の防災力を高めるためには、行政だけでなく、市民・事業者も大きな役割を担っており、市としてもその支援策の充実を図っていく必要がある。

神戸市が平成10年1月17日の制定を目指している「市民安全推進条例（仮称）」においては、市民・事業者・市が協働して安全・安心なまちづくりを進めることを基本理念としている。震災で得た貴重な教訓を風化させることなく継承していくとともに、それぞれが自らの役割をよく認識し、互いに補い合うことによって、誰もが安心して暮らせる安全なまち“こうべ”を築いていくことが、大震災を経験した私たち神戸市民のメッセージと言えるのではないだろうか。

学校における防災の取り組み

正 木 進

(神戸市教育委員会総務部主幹)

1 はじめに

今回の大震災は、神戸の学校教育にも多大な影響をもたらした。179名もの幼児・児童生徒と11名の教職員の尊い命が奪われ、学校園や社会教育施設などの施設・設備もその多くが損壊し、学校教育の場と幼児・児童生徒の生活は地震直後から激変することになった。

震災以降、教育委員会では緊急3か年の復旧計画を立て、校舎など、ハード面の復興を職員一丸となって最優先で取り組んだ結果、平成9年度中に完了する予定である。今後、教育に課せられた最重要課題はハード的な問題から教育内容や心のケアなどを含めたソフト面のさらなる充実へと、局面の大きな転換期を迎えようとしている。

それでは、教育委員会の震災以降の学校における防災の取り組みについてハード、ソフトの両面から報告させていただきます。表1 平成6年度の神戸市立学校園数及び被災校園数 ※ () 内は分校

(1) 学校園の被害状況

今回の震災では、神戸市立の全345校園2分校のうち、大小何らかの被害を受けた学校園は295校園2分校にのぼる。これは全学校園の85%にあたる。

校 種	校 園 数	被災校園数	比率(%)
小 学 校	173	161	93.1
中 学 校	82(2)	78(2)	95.1
高 校	12	12	100.0
幼 稚 園	71	37	52.1
盲・養護	6	6	100.0
高 専	1	1	100.0
合 計	345(2)	295(2)	85.5

学校における防災の取り組み

このうち、神戸市公共建築物震災調査会による構造判定では、ア、被害が甚大で建替えを必要とする棟—ランクA 21校園・27棟、イ、建物の主要構造物にあたる柱などの座屈破壊があり、構造補強など大規模改修工事をともなう棟—ランクB1 10校園・10棟、ウ、間仕切り壁、床等に亀裂などがあり中規模程度の改修工事をともなう棟—ランクB2 35校園・47棟という結果であった。

(2) 避難所となった学校園

学校園は地震直後から長期にわたり、避難所としての役割を果たし、全市の避難住民の約60%を収容することになった。

市立の学校園のうち、地震当日、避難所になったのは218校園にのぼった。これは全学校園の63%にあたる。

特に被害の大きかった旧市街地の学校園では97.3%にあたる108校園が避難所として使用された。被害が比較的少なかった北・西部の学校園にも、旧市街地から難を逃れた市民や余震におびえる周辺市民が詰めかけた。

その他、学校園は「物流拠点」「情報拠点」「医療拠点」「後方支援拠点」などさまざまな役割を果たした。

避難所となった学校園では、自らも被災しながら、教職員が中心となって教育復興にかかわる業務以外に避難所の運営・支援、救助活動など多くの役割を果たしていった。

2 学校園の防災機能についての考え方

(1) 震災から得た教訓

今回の大震災は学校防災体制や防災機能を見直すうえで大きな教訓を与えた。一つは、幼児・児童生徒が学校にいるときに大地震が発生した場合、どのように子どもたちの安全を守っていくかということであり、もう一つは、大災害時に学校園が市民の一時的な避難所となるときに備えておくべき機能はどのようなものかということである。

① 幼児・児童生徒の安全を守る

最も大きな課題は、教育活動中に大地震が起きた場合の子どもたちの安全対

表2 転倒・落下の多かった設備・備品例（被災率上位10）

設備・備品	被災率（%）	被災備品数	全体備品数
1. 図書館書架の転倒	25.4	818	3,221
2. 書棚の転倒	23.7	1,264	5,335
3. コンピュータの落下	19.9	597	3,007
4. 重要文書保管庫の転倒	19.2	129	673
5. 清掃用ロッカーの転倒	18.7	1,287	6,865
6. テレビの落下	18.0	1,020	5,656
7. 薬品庫の転倒	15.4	117	762
8. コンピュータの転倒	12.0	361	3,007
9. 冷蔵庫の転倒	8.5	86	1,012
10. オーバー・ヘッド・プロジェクターの落下	7.6	219	2,892

策である。まずは、建物自体の堅牢性が求められる。

今回の地震では、幼稚園の木造園舎2棟を除いて倒壊した校舎はなかった。

しかし、1階部分が圧壊したり、傾斜した校舎があり、今後は校舎の耐震構造の強化が求められる。

また、学校園には、教材、教具をはじめ多くの備品や設備がある。今回、これらの備品の多くが転倒、落下した。その中には金庫、ピアノ、テレビなどの重量物、実験用薬品などの危険物も含まれており、これらの転倒、落下防止対策が必要である。

幼児・児童生徒などの避難経路改善も必要である。常に通っている渡り廊下や校舎入口の扉が破損したり、防火シャッターが閉まったりしたケースも多かった。

② 避難所として備えておくべき機能

学校園に避難した市民は、震災6日後の1月23日に最高で13万人余を数えた。しかし、震災直後の学校園には、食料、飲料水、医療品、寝具などの備えはなく、ライフラインや情報伝達の代替手段もなかった。幸い市民の冷静さと校園長をはじめ教職員の機敏な対応で、大きな混乱にはつながらなかったが、今後

は学校園本来の機能である「教育の場」と「地域コミュニティの核」としての防災機能を整合させながら学校園の整備をめざしていく必要がある。

(2) 「神戸市復興計画」や「地域防災計画」における学校園の位置づけ

平成7年6月に、市が策定した「神戸市復興計画」は「単に、震災前の姿に戻すにとどまることなく、震災の経験や教訓を生かし、より安全で快適な、にぎわいと魅力あふれるまちをめざし『アーバンリゾート都市づくり』に資する」ことを復興まちづくりの目標に掲げている。学校園や社会教育施設の復興についても重要な位置づけがなされた。

① 「神戸市復興計画」における「防災生活圏」の考え方

神戸市復興計画は、震災の教訓や体験から「安全都市づくり」（復興計画第3章）を大きな柱の一つとして、まちづくりを進め、防災モデル都市を実現しようとするものである。

「防災生活圏」「防災都市基盤」「防災マネジメント」の3つを整備目標に掲げ、ソフト・ハードの両面から都市の安全性と市民生活の安心を確保している内容となっている。

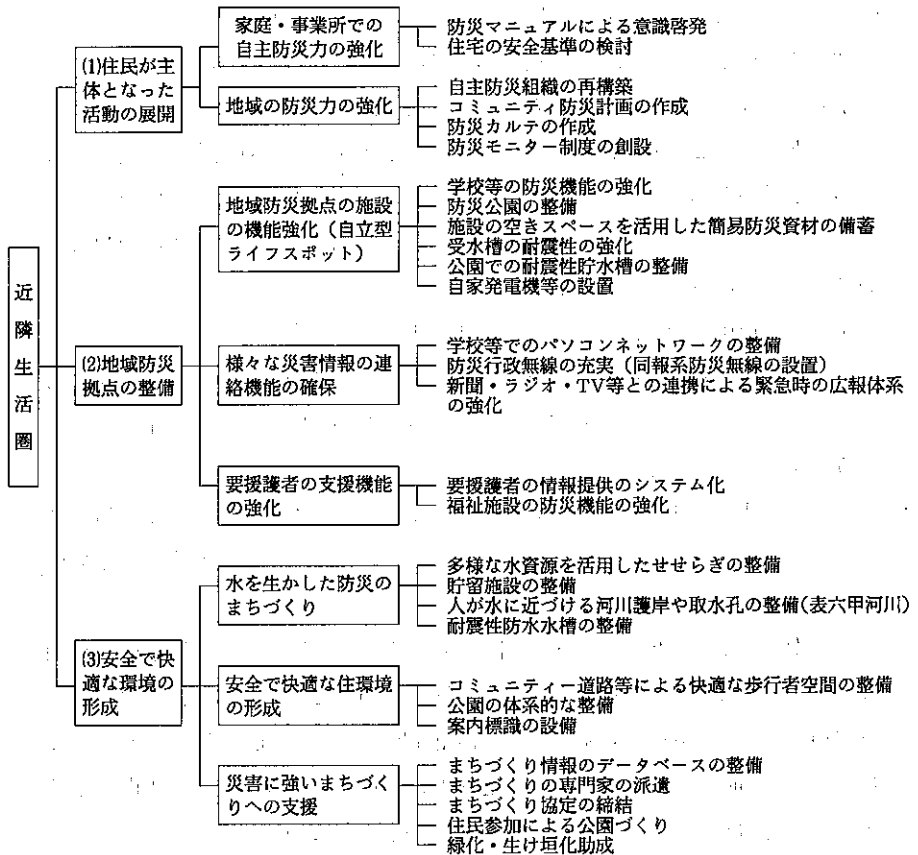
この中で、学校園は※防災生活圏（三重構造＝「近隣生活圏」「生活文化圏」「区生活圏」）における近隣生活圏の地域防災拠点として重要な位置づけがなされている。（※地域防災計画では安心生活圏という名称）したがって災害時には、一定期間防災拠点となることを想定し、その上で学校園が早期再開できるように、建物・設備などを整備する必要性が示されている。

② 「神戸市地域防災計画」での学校園の位置づけ

平成8年3月に全面改訂され、さらに平成9年度に改訂を加えた「神戸市地域防災計画」は、神戸市の地域における震災に係わる市の処理すべき事務又は業務に関し、地域内の関係機関の協力業務を含めて、総合的かつ計画的な対策を定め、市民の生命、財産を災害から守るための対策を実施するために作られた計画である。

計画の中でも、学校園（主に小・中学校）は地域福祉センターや公園などととも、普段の生活の中で市民に親しみ利用されている施設として、地域防災

図1 施策の体系（「神戸市復興計画」より）



拠点として位置づけられており、災害時の指定収容避難所となっている。

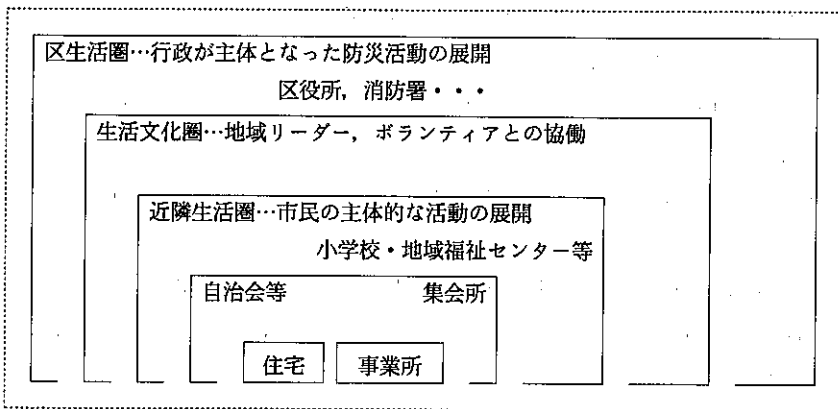
避難所の開設は、区災害対策本部の指示によって行われ、学校は施設の開放に協力する。そして、その運営については、将来的には地域の防災福祉コミュニティが主体的に運営にあたり、市職員や学校職員及びボランティアは必要に応じ運営を支援することになっている。また、防災福祉コミュニティができていない場合には、市職員が中心となり、関係者の支援を得ながら運営にあたることになっている。

学校における防災の取り組み

地域防災拠点の主な機能としては初期の救助、消火活動の拠点機能、地域での情報の収集・発信機能、避難所としての機能、情報や飲料水、物資等の供給拠点として避難生活や在宅被災者の生活を支援するライフスポット機能などが挙げられ、それぞれの拠点の特性に応じてその役割を分担することとされている。

また、「神戸市立盲・養護学校 地震対応マニュアル」の中では、盲・養護学校を障害者、障害児等のための優先的な避難所とする旨の提言がなされており、今後の課題である。

図2 安心生活圏の圏域イメージ（「神戸市地域防災計画地震対策編」より）



3 災害に強い学校づくり（学校防災機能の向上）

小中学校は、神戸市復興計画及び神戸市地域防災計画において、地域防災拠点として位置づけられている。このため震災により建替えを余儀なくされた20校園の建替えを含め、今後の新築建替えの際には防災機能の向上のための対策を充実している。

既設校についても、きわめて厳しい財政状況のもとではあるが耐震性・安全性・避難所機能の強化を計画的に順次実施し、災害に強い学校づくりを推進している。

また、災害時における障害者・高齢者など災害弱者の受入れや、学校開放な

どを通じて地域における生涯学習の拠点としての機能整備を図っていくため、平成9年度以降、市立小中学校にエレベーターを計画的に導入していく。

学校の防災機能の向上や避難所機能の向上のために、次のような対策を実施している。

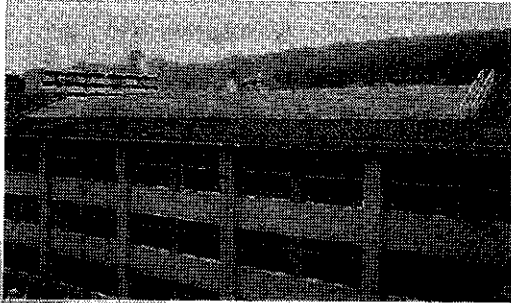
- (a) 耐震度調査…昭和40年から46年の建設校についての耐震機能を調査（それ以前の学校園については、順次改築を検討）
- (b) 耐震補強工事…耐震度調査に基づく補強工事を順次中期的に取り組む
- (c) 備蓄倉庫…余裕教室を利用した施設改修や新・改築校における建設
- (d) 多目的室整備…災害時避難所になる小・中学校に多目的室を整備
- (e) 体育館・講堂天井の整備…吊り天井形式の体育館・講堂の直天井化又はグラスウール天井化
- (f) 水道直圧化…地上または屋上の受水槽で工事可能な学校についての直圧化
- (g) ブロック塀の撤去・生垣化…倒壊・転倒の危険性のある学校正面の塀を撤去し、フェンス化・生垣化
- (h) 備品の安全管理…テレビ・金庫・ピアノなどの転倒防止措置
- (i) 情報通信システムの整備…郵政省事業の「次世代総合防災通信ネットワーク」事業に参加し、学校にパソコン通信システムを導入
- (j) 建物本体の用途係数の引き上げ…新・改築の際に、従来以上の構造強度への引き上げ（用途係数1→1.25）
- (k) フレキシブル配管…新・改築校における配管の耐震性強化
- (l) プールの改良…耐震性の向上
- (m) 太陽光発電…通産省事業による試験的導入の実施

4 学校のソフト面での防災体制の確立

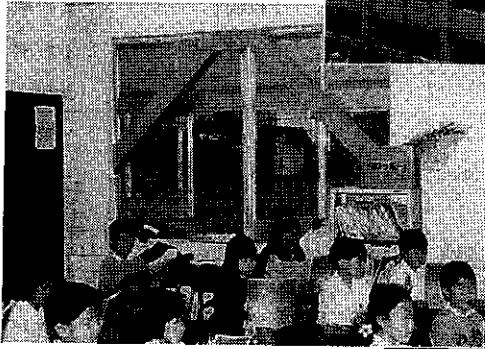
防災体制の確立には、ハード面の整備とともに、いざというときに、市民や事業者が主体となり、ハード機能を適切に運用し、防災活動を実践できるようにするため、防災意識の啓発や人材の育成を含めたソフト面の整備が不可欠で

学校における防災の取り組み

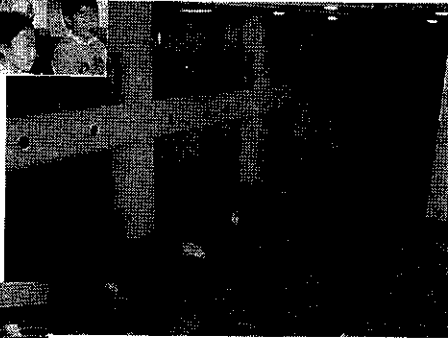
〈学校園の防災機能向上策例〉



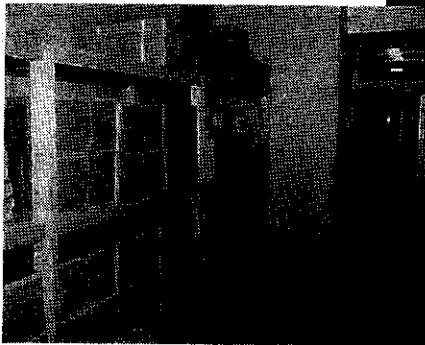
▲通産省事業による太陽光発電システムの試験的導入



▲耐震補強対策としての鉄骨ブレース設置



▲多目的室の整備



▲備蓄倉庫の整備

表3 学校施設の防災機能向上事業計画

	全 体 事 業 量	平成7年度末実績		五箇年 目 標 達成率	平成8年度 実績事業量	平成9年度 予定事業量	10~12年度 事 業 量
		事業量	達成率				
新築・建替・改築にあわせた防災機能の強化							
災害復旧	20校建替	8校	40%	100%	12校	—	—
新設校	7校	—	—	100%	3校	1校	3校
老朽校舎 建替	49校園	—	—	20%	1校園	—	9校園
耐震診断	既設校38校園	—	—	—	4校	2校	32校園
耐震補強	既設校38校園	—	—	—	1校	1校	36校園
多目的室の 設置	既設校62校	—	—	—	9校	4校	49校
	建替校14校	5校	36%	100%	9校	—	—
備蓄倉庫の 整備(約50㎡)	既設校	—	—	—	3校	—	—
	建替校12校	4校	33%	100%	8校	—	—
太陽光発電	モデル2校	—	—	—	建替校2校	—	—
プールの耐 震化	既設校16校	—	—	—	—	1校	15校
	プール建替11校	2校	18%	100%	建替校9校	—	—
雑用水槽設置	建替校12校	4校	33%	100%	建替校8校	—	—
ブロック塀 撤去・緑化	既設校50校	—	—	—	既設校4校	2校	44校
	建替校17校	8校	47%	100%	建替校9校	—	—
学校間情報 通信システム	全校275校	170校	62%	100%	105校	—	—
エレベーター の導入	100校	—	—	—	—	3校	27校

ある。

教育委員会では、将来、防災の担い手となる子どもたちへの防災教育の推進や災害発生時に子どもたちの被害を最小限に食い止め、避難所開設の支援を円滑に行うとともに、学校園本来の機能を早急に再開するためのシステムづくりについて、震災直後から検討を開始した。

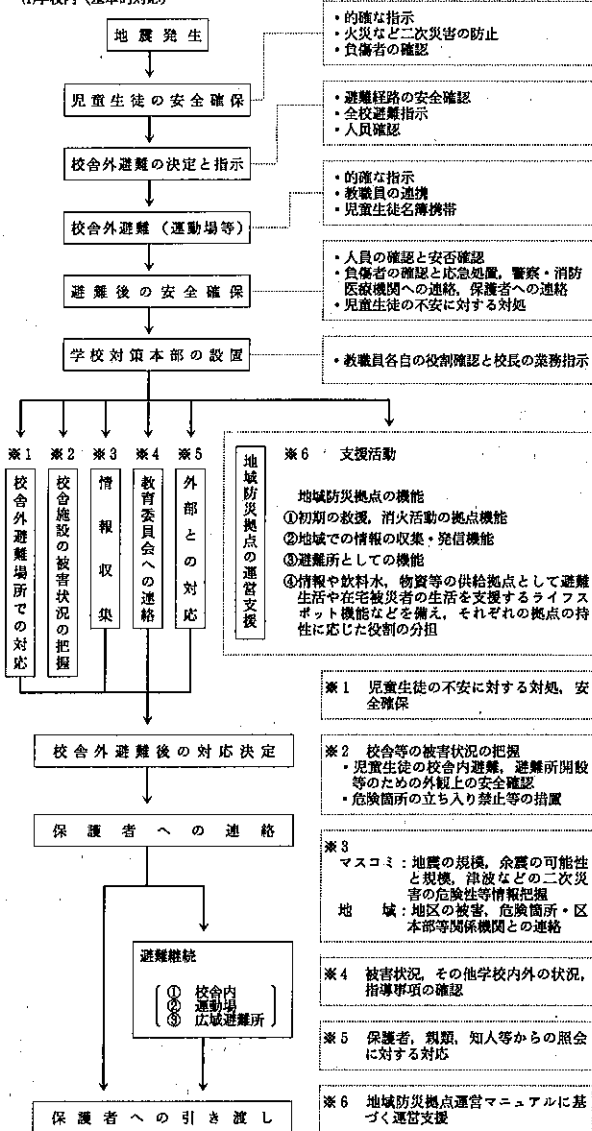
(1) 学校防災マニュアルの作成

教育委員会では、平成8年8月に「学校震災対応マニュアル作成指針」を策定した。この指針は、各学校園がそれぞれの実情にあった防災体制づくりを進

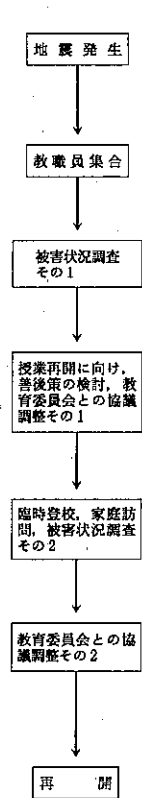
図3 地震発生時の対応（「学校震災対応マニュアル作成指針」より）

1 学校生活上の対応（抜粋）

(1)学校内（基本的対応）



2 学校教育再開にむけた対応（抜粋）



めるうえで参考となるよう、「Ⅰ地震発生時の対応」「Ⅱ学校教育再開に向けた対応」「Ⅲ日常的な学校の防災活動」の3本柱からなる構成とした。

具体的には、地震発生時の対応として、幼児・児童生徒の様々な状況における安全確保上の留意点や早期の学校再開への取り組みなど、各学校園の防災計画に定めておくべき事項、平常時での情報通信ネットワーク（電子メールやインターネット）の活用、避難訓練のあり方、幼児・児童生徒、教職員のメンタルケアの必要性などについて記述している。これらをもとに学校園では震災対応マニュアルを作成しており、年度ごとに見直しを行う予定にしている。また、盲・養護学校においても、特別な事情のもとでの体験を踏まえ、地震対応マニュアルを作成した。これをもとに、各校では障害種別を考慮したマニュアル作りと具体的な体制づくりに取り組んでいる。

(2) 教職員の広域支援体制の確立

このたびの震災では、兵庫県下をはじめ、全国の教職員から避難所になった学校園への支援を受けた。学校教育の早期再開や幼児・児童生徒の保護など共通の理解を持つ教職員同志が一体的に行動できたことは貴重な教訓となった。災害時における広域的な教職員の支援協定、勤務条件を整備しておく必要がある。

5 防災教育の推進と心のケア事業の充実

今回の震災で、子どもたちを取り巻く社会環境や生活環境は激変した。そして、子どもたちが受けた心の動揺や衝撃は想像以上に大きく、未だに心身の傷が癒えていないケースも見受けられる。

一方で、震災の過酷な状況の中から、命について、生きることについて、あるいは家族の絆、地域社会とのつながり、助け合う心の大切さなどを学び、たくましく生きる力を身につけた子どもたちも多い。

震災体験を負の体験として子どもたちの記憶に残すのではなく、これ乗り越え、心優しくたくましく生きていく子どもたちの育成に努めること、またそれらを全国に情報発信していくことこそが、神戸の学校教育に課せられた使命である。

(1) 防災教育のカリキュラム開発と実践の蓄積

震災体験を生かした新たな教育の創造と展開については、震災後比較的早くから検討を開始した。学識経験者、保護者代表、現場教員などを委員とする審議会「神戸の教育再生緊急提言会議」や「教育懇話会」を設置し、それらの場で学校教育の中での防災教育の在り方が審議され、平成8年1月に報告書としてまとめられた。

具体的には、震災体験副読本や震災記録集の作成をはじめ、災害・防災の知識、災害の予防、災害時の被害の抑制、サバイバルスキル、応急手当てなど防災に関連した知識、技能、態度について子どもたちが、さまざまな教科を通して総合的に学べる防災教育のカリキュラム、教材の開発や年間指導計画の作成の必要性などが提言された。

表4 防災の考え方

	予 防	対 応	復 興
知識	<ul style="list-style-type: none"> 各種自然災害の種類と発生メカニズムなどの基礎知識、専門知識 サバイバル意識や技能の育成などの基礎知識、専門知識 阪神・淡路大震災による被害と影響等の関連知識 	<ul style="list-style-type: none"> 地震、火災等における避難方法 防災マップや避難所マップの作成と周知 災害時における学校と家庭、地域の連携 	<ul style="list-style-type: none"> 国、県、神戸市の復興への取り組み、その反省と課題 各学校園の復興への取り組み、その反省と課題
技能	<ul style="list-style-type: none"> サバイバル意識と技能の育成 平素からの家庭内での防災についてのコミュニケーションの推進 	<ul style="list-style-type: none"> 避難訓練 情報発信、情報収集・伝達、活用 サバイバルスキルズの実践 救援、救助 	<ul style="list-style-type: none"> ボランティア活動 避難住民との共存 他校、他地域との交流
態度	<ul style="list-style-type: none"> 状況によって、協調・協力・共存・自立の態度や心構えの育成や、安全・問題・探求の意識の育成が必要である。 		

① 副読本「しあわせ はこぼう」の作成

提言を受け、教育委員会では、学校園での防災教育の取り組みの資料となるよう、平成7年11月に副読本「しあわせ はこぼう」を作成した。

種類は、子どもたちの発達段階に応じて、小学校1～3年生用、小学校4～

6年生用、中学校用の3種類である。国語科、社会科、理科、生活科、道徳などの教科と関連付けて、総合学習的に活用できるものとした。

構成は、子どもたちの作文・絵画を中心とし、その中から教科などに関わる学習題材を導いて、写真・図表その他の資料を加えて内容の拡大を図った。児童生徒が主体的に考えたり、調査したりできるような工夫をした。また、各学年の指導において活用しやすいよう、教師用の「指導の手引き」も作成し配布した。

平成8年9月には、現場教員と教育委員会事務局の指導主事からなる「防災教育推進委員会」を設置し、人間教育の視点に立った「生きる力を育む防災教育」のカリキュラム開発と副読本「しあわせ はこぼう」の改訂をおこなった。

表5 副読本「しあわせ はこぼう」の主題と内容

主題	小学校低学年用	小学校高学年用	中学校用
1. 地震のメカニズム	・どうして地震はおこるの	・自然の力	・地球は生きている
2. ライフラインの重要性	・くらしがかわった ・水がでない!こまったな、どうすればいいの?	・からっぽのパケツ	・断たれたライフライン
3. 防災への心構え	・その日のあさ ・学校のまわりはどうなっているのかな	・長い一日	・一本の木から ・こんなときどうする ・安全な暮らしへのアイデア
4. ボランティアの心	・おじいちゃん ぼくにもできるよ	・姉の体験	・焼きそばのにおい
5. 生命の大切さ	・生きものはみんなたいへんだった	・あの子は天使です	・ありがとう おばあちゃん
その他の主題/6. 家族のきずな 7. 友情 8. 人々への感謝 9. 思いやり・助け合い 10. 神戸を愛する心			

② 防災教育推進校の指定

平成9年度からは、学校園現場で防災教育を本格的に推進し充実させていくため各区の小・中学校1校ずつを含む計19校を防災教育推進校として指定した。

各指定校では「学校防災推進会議」を設置し、以下のような事業を進め、実践の蓄積を行っている。

学校における防災の取り組み

- ・児童生徒の発達に応じ、防災教育を総合的に行うための指導計画の立案
- ・地震を含む自然災害の理解と災害時での安全な行動の仕方、応急手当ての仕方、心身の健康管理の方法やボランティアの在り方の検討
- ・学校、家庭及び地域社会が連携した防災教育の進め方の研究
- ・自主教材の開発（地域防災マップなど）

また、各校が作成している「防災マニュアル」を使って、家庭・地域と連携したかたちで防災訓練を計画・実施・検証するなどして、地震発生時での児童生徒の安全確保や、保護者への引き渡し方法など学校園の取るべき安全対策についても調査研究している。

なお、市内には、40地区で防災福祉コミュニティが形成されているが（平成9年11月末現在）、防災福祉コミュニティの主催する防災訓練に積極的に参加するなど実体験を通じて地域の防災環境を学習する機会も検討している。



▲ 校区内にできた防災福祉コミュニティ主催の防災訓練に参加する東灘小学校の子どもたち

(2) 震災学習と交流事業の実施

全国からいただいた支援に対して被災地の学校が学んだことを積極的に発信するかたちでお返しするとともに、「神戸の児童生徒の震災体験や学校での取り組みを学びたい」という全国からの声に応えるため、他都市からの修学旅行生を対象とした「震災学習と交流事業」を神戸修学旅行誘致促進協議会（事務局：神戸国際観光協会内）と連携して、平成8年4月から開始した。

これは、神戸での宿泊先に講師を派遣して、震災体験談や被害状況、いざと

いよきの知恵と技術、ボランティア活動などについての学習をしてもらう方法と、被災地の学校に行き、直接子どもたち同士で防災や命の大切さなどについて語り合いながら交流をってもらう方法とがあり、事業を開始して2年目を迎える現在すでに、全国から214校、27,053人の児童生徒が震災学習や交流事業に参加している(平成9年11月末現在)。来年度もそれを上回る参加が見込まれている。

震災学習交流事業をさらに推進するとともに、新たな防災教育を開発し全国に発信したり、また、学校園に保存されている震災関係資料を散逸させないように、計画的に収集、整理、保存、展示するとともに、震災学習の実施を目的と



▲震災学習の様子

した拠点を創設するため、平成9年4月にハーバーランドにある総合教育センターに「震災交流学習センター」を設置した。

なお、中央図書館にも震災関連資料展示コーナーを設置し、大震災にかかわる図書、ビデオ、地図、写真、CD-ROMなどの資料・記録を保存するとともに市民をはじめ、神戸を訪れる全国の人々に広く公開している。

また、平成9年1月11・12日には、阪神・淡路大震災2周年事業として、北海道奥尻町、長崎県島原市の中学校や震災学習で神戸を訪れた中学校、全国の防災教育先進地域の中学校など10校の生徒を神戸に招き、神戸市内の中学校6校の生徒とともに、「全国中学生防災フォーラムinKOB E」を開催した。中学生自らが、各市町での災害への取り組みなどについて紹介しながら、積極的な意見交換が行われた。

次代を担う全国の中学生が、それぞれの体験や学んだことを共有し合い、これからの防災の在り方を共に考える有意義な機会になった。

(3) 家庭・地域・学校の連携

学校が、日頃から身近な交流の場となり、地域の人々に親しまれることが、地域の防災拠点としての機能を一層高めることにつながる。

昨今、市民の生涯学習への関心が高まっているが、生涯学習時代の学校は、学校教育を通じて人間形成の基礎を培う場であるとともに、地域の生涯学習の拠点として、コミュニティづくりや人々の連帯感を育むことにも貢献していくことが期待されている。

神戸市では従来から「開かれた学校づくり」を目指し、学校施設の開放を進めており、市民に親しまれ活用されているが、これをさらに進め、震災以後、全小学校の体育施設を5か年で地域に開放すべく取り組んでいる。

また、場所の提供という側面だけではなく、家庭や地域と学校園との交流を促進し、連携できる環境づくりを進めていくことも忘れてはならない。

これら日頃からの取り組みが災害時の円滑な対応にも結びついていく。

また、災害時だけではなく、子どもたちを育てていくうえで家庭・地域・学

表6 学校開放および開放施設一覧（平成9年11月1日現在）

開放形態	小学校	中学校	高校・高専 養護学校	幼稚園	計
学校数	170(2)	81	18	69	338(2)
開放実施校数	169(2)	19	5	15	208(2)
休日運動場	160(2)	4	4		168(2)
夜間運動場	16(2)	4			20(2)
休日体育館	119(1)		1		120(1)
夜間体育館	79(2)	10	1		90(2)
昼間プール	120(1)	6			126(1)
夜間プール	6				6
市民図書館	74(2)	6			80(2)
教室開放	72(2)	1			73(2)
幼児のひろば				15	15
計	646(12)	31	6	15	698(12)

※()は旧吾妻小学校、旧玉津第二小学校

校の適切な役割分担と連携は極めて重要なことである。

学校での教育活動が地域住民によりよく理解されるとともに学校が地域コミュニティの一員として、また核として、より一層親しまれるよう、地域住民とともに防災マップづくりを行ったり、地域の防災訓練、行事等に積極的に参加するなど、様々な機会を捉えての地域と学校との交流、連携が期待されている。

なお、平成10年1月13・14日の両日には、神戸市防災教育研究発表会が行われる。1日目は全体会で神戸市全学校園の防災教育を、2日目は東灘区の本庄小・中学校、東灘小学校、東灘のぞみ幼稚園、御影工業高等学校がそれぞれ地域と連携した防災教育のあり方についての研究成果を発表する。東灘小学校では、保護者と連携した避難訓練も計画されている。また、しあわせの村では、盲・養護学校における防災体制についてのパネルディスカッションなどを行う予定にしている。

(4) 心のケア事業の充実

震災は、子どもたちをはじめその保護者、家族、教職員の心に大きな影響を及ぼした。地震直後はもちろん、その後もさまざまな環境の変化により、精神的に不安定な状況に陥ったケースは多い。心の健康を取り戻すためには、息の長い支援活動が必要である。

教育委員会では、地震から約1か月後の2月20日から3月24日まで、精神的に不安定な状態にある子どもたちの心の健康について相談に応じる「心のケア相談室」を教育委員会内に開設した。相談には、文部省から派遣された精神科医16人（1人/日）と兵庫県カウンセリング協会所属のカウンセラー4人（1人/日）の協力を得て対応した。子どもや保護者に対して電話・来所相談を行うほか精神科医が学校園を巡回し、教職員に対する心のケアも行った。

平成7年度以降は総合教育センターに場所を移して、相談員も9人（2人/日）による体制として、継続して相談に応じている。

（相談件数：平成7年度 747件、平成8年度 1,006件）

精神的に不安定な子どもたちへの接し方についての教職員へのアドバイスや職員自身の心のケアに応じるため、神戸市医師会の協力を得て、精神科医によ

学校における防災の取り組み

表7 「心のケア」相談件数（平成9年4月～10月）

対象者	心身行動に関する内容				学校に関する内容		家庭に関する内容			その他の内容		合計
	神経症的行動	非行	うつ	その他	不登校	その他	親子	夫婦	その他	職場	その他	
幼・小学生	6	1		19	9	31	10		4		20	100
中・高校生	1	5	3	15	23	22	13	2		2	7	93
成人	3		37	106	1	3	19	43	31	13	79	335
合計	10	6	40	140	33	56	42	45	35	15	106	528



▲ やすらぎ保育

る相談業務も神戸市医師会館などで行っている。

また、カウンセリングマインドの養成などについて、実技を含めて、教職員への研修を充実させるとともに、神戸大学医学部の協力を得て、震災後の子どもたちの心の健康に関する継続的な調査を行い

報告書を作成した。

震災を体験した幼児についても、地域の中で心のやすらぎを得る場所と機会を提供し、併せて心のケアについて専門家及び幼稚園教諭等による保護者への適切な指導を行うため神戸市内の公私立幼稚園において、地域の幼児（在宅児等）及び保護者を対象とした保育事業「やすらぎ保育」を平成7年度から実施している。

なお、運動が果たす役割は、精神的な安定を図るうえで、大変重要であるとの考えに立ち、児童生徒の運動量の確保についての取り組みを展開した。

被災地域の学校では、避難所となっていたり仮設校舎建設のため、体育館や運動場の使用が制限される状況に置かれていたが、狭い場所でもできるような内容に創意工夫した球技を体育の授業で行ったり、運動のできる代替場所を確保

したり、震災による比較的少ない学校とのスポーツ交流や校外で行う部活動に対する交通費や施設借上料の補助も行った。

6 おわりに

以上、震災以降の学校における防災への取り組みを述べてきたが、いずれもが極めて厳しい財政状況の中での取り組みであった。

震災から3か年が経過し、さらに災害に強く安全で安心なまちづくりと子どもたちが伸びやかに育つことのできる環境づくりをハード・ソフトの両面から進める必要がある。

ハード面では、老朽校の改築に併せた防災機能整備を中心に、既設校の耐震性と防災機能の向上を行うとともに、ソフト面では、地域と連携した防災教育の推進や心のケア事業の継続などが引き続き課題となるであろう。

また、震災を契機に築かれた家庭や地域と学校園との緊密な関係を今後も続けていくことが重要であり、さらに3者の連携と協働による子どもたちの育成や防災を含め安全・安心なまちづくりを進めていくため、「開かれた学校づくり」を進めていく必要がある。

併せて、今後も震災体験を風化させず、震災から得た教訓を学校教育に生かしていくとともに、それを引き続き全国にも発信していくことが、神戸の学校教育に課せられた使命であると考えている。

潮 流

ダイオキシン 独立行政法人 法人税改革 神戸市個人情報保護条例 神戸アスリートタウン構想

ダイオキシン

ベトナム戦争で使用された枯葉剤によって癌や奇形が発生したとして世界中に注目されるようになったダイオキシン。実は農薬の製造過程で副生したものであるが、その環境汚染は動植物から人体に及んでいることが明らかになりつつある。

我が国のダイオキシン問題は、一部のごみ焼却場から高濃度の排出が確認されたことに端を発している。

1 ダイオキシンとは

ダイオキシンとは、ポリ塩化ジベンゾダイオキシンという化学物質で、これにポリ塩化ジベンゾフランという化学物質を含めてダイオキシン類と総称している。

発生源としては、廃棄物焼却施設以外に、製鉄・非鉄・製紙・セラミック・セメント工場、自動車、塩化フェノールを中間原料とする化学工場、クリーニング場などがある。

しかし、我が国では廃棄物焼却施設以外の発生実態はほとんど不明である。

ダイオキシン類は一般環境中では安定で、土壤中で半減される期間は10年といわれ、生態系を通じて動植物や人体の汚染が懸念される。

2 ダイオキシン類の毒性

ダイオキシンをはじめ化学物質の毒性については、動物をもちいた比較的投与量の

多い実験結果から、動物の種類やヒトの感受性の違いを考慮して推定されるが、一般毒性としては体重減少や肝臓障害を起こすことで知ることができる。環境中の濃度レベルでは、発癌性や生殖毒性さらに内分泌系の攪乱、すなわちホルモン類似作用による影響が懸念されている。

一生摂取しても安全とされる一日摂取量である「耐容一日摂取量」は、 $10\text{pgTEQ}/\text{kg}/\text{日}$ と定めている。また、大気環境濃度として、年平均値 $0.8\text{pgTEQ}/\text{m}^3$ が設定された。

3 ダイオキシン類の生成機構と発生源

(1) ダイオキシン類は、①塩素化合物を原料とする殺菌剤、除草剤の製造過程での副生物として、②種々の物質の燃焼過程で、③塩素殺菌や塩素漂白などで生成される。

このうち廃棄物焼却施設におけるダイオキシン類の生成は、廃棄物の燃焼及び排ガスの処理過程で起こる。これまでの研究成果から、ほとんど全ての種類の廃棄物を焼却すればダイオキシン類が生成されるが、炉内の燃焼条件が適正であれば発生量は減り、同一条件では、ごみ中の塩素含量が多いほどダイオキシンの生成量が増加する傾向にある。

(2) 我が国の現状の知見では、ダイオキシン類の排出の90%以上は廃棄物焼却施設と推定されている。他に金属精錬が5%と推

定されており、割合は少ないながら煙草の煙、木材・廃材の焼却、自動車の排ガスにも含まれている。

しかし、他の発生源については測定データが乏しく、今後の調査が待たれる。

4 環境・人体汚染の現状

(1) 環境汚染

環境庁の調査結果では、大気中のダイオキシン類濃度は工場地帯近傍住宅地〈大都市地域〉大都市地域の順であるが数値には大きな差はない。しかし、発生源の少ない地域の環境濃度よりも1桁高い。調査結果では、大気環境指針 $0.8\text{pgTEQ}/\text{m}^3$ を超えている地点も見られる。

(2) 一日摂取量の推定

既存データに基づく各種媒体経由の一日摂取量は、大都市地域で $3.53\text{pgTEQ}/\text{Kg}/\text{日}$ と推定されており、「耐容一日摂取量」を下回っている。

ダイオキシン類の人体摂取の9割は食品経由で、呼吸による大気からの摂取は5%程度である。食事からの摂取のうち約6割が魚介類経由と推定されている。これは、環境中に排出されたダイオキシンが生態系の食物連鎖を通じて、動物の体内に蓄積されたもので、食肉よりも魚類中のダイオキシン類濃度が高いことと、日本人のたんぱく質の摂取が魚介類からによるものが多いことに起因すると考えられる。

ダイオキシン類は代謝されにくく、人体内の生体内生物学的半減期は長く、血液、脂肪中に蓄積され、年齢とともに体内蓄積濃度は高くなる。しかし、出産後の授乳により容易に排出され、乳児にダイオキシン類が摂取されこととなる。

5 まとめ

ダイオキシン類は環境中に微量ながら存在し、様々な毒性を有しており、その低減は緊急の課題である。このため、国や自治体では法令等により、発生源である廃棄物焼却施設のダイオキシン抑制対策に取り組むことになった。本対策の実施により、5年後には廃棄物焼却施設からのダイオキシンの約9割が削減されると見積もられている。

しかしながら、ダイオキシンの発生や環境中での挙動、すなわち廃棄物焼却以外の発生源と発生実態、どのような経路で人体に採り込まれるのかといったことに関する科学的な知見が少ないため、今後各種の調査・研究が行われることとなる。

国においては、今後5か年にわたって、総合的な対策を推進することとしており、上記調査・研究を踏まえて、排出抑制技術の開発や法規制の強化等を行うこととしている。

〱 独立行政法人（日本版エージェンシー）

1 はじめに

エージェンシー制度は、1990年代にイギリスのサッチャー首相政権下で導入された。導入の目的は公的経費の抑制を主眼とし、組織の改革を以て公務員の削減を行おうとするものであった。

本年、行財政改革の一環として、我が国も一部行政機関の独立行政法人化が検討され、現在の22省庁を1府12省庁に統合するものとする中央省庁の再編成とも関連して、政府の行政改革会議（会長：橋本龍太郎首相）は12月3日、最終報告を決定した。

2. 経緯

サッチャー政権は税制改革を断行し強力な減税政策を推進した。一方で、公務員定数の削減を行い、歳出を抑制しようとした。エージェンシー制度もその一環であったが、中央省庁のコントロール体質を維持したままの組織改正であったことから却って非効率になったといわれる。反面、公的サービスの低下を招いたことが国民の反発を買い政権は頓挫した。代わって引き継いだメージャー首相は、エージェンシーを国民主体のサービス実現のための外部組織として位置づけ、中央政府を縮小化するため最終的には5万人程度とする省庁職員の削減を打ち出した。エージェンシーは中央省庁の管理監督下におかれることなく、エージェンシーが全裁量権を持ち且つ全責任を負う。エージェンシーの責任者は、公募により選任され、法人組織の変更、職員の賃金や勤務条件にまで裁量権が及ぶこととなった。法人に異動した職員は、公務員の身分は残るものの、元来の公務員としての保障は無いに等しい。他方、従来型の省庁の慣例や組織のシステムにとらわれることなく職務の遂行が果たされ、柔軟な発想で国民のニーズに対応することができる。1996年10月までに、125機関がエージェンシーへの移行を終えている。

エージェンシー化は、巨大な官僚機構を分割し、省庁と分離し、法人自らが活性化するとともにイギリスでの成功を見ることができている。

3. 独立行政法人の創設

・法人の性格 本年12月に政府の行政改革会議は、中央省庁再編成の一環として独立行政法人（日本版エージェンシー）を創

設することを決定した。イギリスのエージェンシーを参考にし、組織は個別に法人格を有し、法人の長には公募制の選定が認められるため、民間からの人材登用も可能としている。官庁特有の単年度予算原則の制約はなく、企業会計制度の適用や剰余金の積立を認めるなど、民間企業に準じた経営体質を維持するものとされる。職員（公務員）の給与水準も法人の業績に応じて弾力的に決定される。

独立行政法人化が決定した部門としては、国土地理院や国立の博物館・美術館・病院等が挙げられている。（アルコール専売や国営公園の管理は民営化されることとなった。）独立行政法人制度の導入等により、国の業務・事務量が減少することに対応し、2001年には総定員法を改正し、国家公務員の定数を10年間で10%以上削減する計画を策定することも取り決められた。

・職員の身分 独立行政法人の職員は、現行の国家公務員の身分制度に必ずしもなじまない。しかしながら、新制度創設に伴う組織の円滑な移行等を考慮して、国家公務員の身分を付与することとし、併せて国家公務員としない類型も設けることとした。

①国家公務員型 団結権及び団体交渉権（協約締結権を含む）は付与し、争議権は認めない。身分保障は、法定事由によらなければ意に反して、降任・休職・免職されない。

②非国家公務員型 労働三権は付与される。身分保障については、就業規則において規定される。

4 おわりに

日本での独立行政法人は、先行して行財政の建て直しに成功したイギリスのエージェ

ンシーを範としているが、国が運営費を交付する制度が設けられ、各省庁が「運営評価委員会」を設けて経営改善の勧告を行うなど、中期的目標・業務計画を中央官庁がチェックする仕組みとしている。また、職員身分についても、行政組織から移行する場合の大半は国家公務員型となる可能性が高く、法人の自由裁量と自己責任により経営状況に応じて人員の削減や組織の簡素化を図るにあたっての足枷とならないかが懸念される。また、独立行政法人の対象となる部門が、民営化移行の場合を含め将来どの程度まで拡大できるかは不透明である。

なお、政府は法案を(仮称)中央省庁再編推進基本法案の成立後、平成11年(1999年)中の成立を目指す方針である。

法人税改革

1 背景

平成9年6月3日、財政構造改革会議の「財政構造改革の推進方策」が閣議決定され、これを受けた政府は平成10年度から向こう3年間集中的に歳出の抑制・効率化に着手し、さらに11月28日には財政構造改革法が法制化された。これは報道が伝えるように赤字減らし、国債減らしを目標にした「歳出」の削減を中心としたものと評価されている。

一方戦後の右肩上がりの成長経済の中で既得権益化、硬直化しているのは歳出面だけではない。成熟化、高齢化する社会・経済に財政構造を適合させるために「歳入」面の改革を要する。そして、税の直間比率の見直し、国債発行総額の管理、特定財源の見直し等と並び法人税制の見直しが論議されている。

平成9年5月16日の閣議決定では、平成10年度の税制改正において企業税制を抜本的に改革することを決めている(昭和40年の法人税法全面改正以来の大きな見直し)。そして政府税制調査会は平成9年12月16日の税制改正大綱決定に向けて法人税改革の検討を続けている。

2 法人税率引き下げ論

(1) 実効税率

法人税法に定める国税の税額は、各事業年度の所得の金額に37.5%の税率を乗じて計算する(66条)。また、地方税法では、道府県税である法人の事業税の標準税率が12%である。さらに道府県民税や市町村民税など法人の住民税が上記法人税額を課税標準とする法人税割として課税され、それが約6.5%である。これらは主な法人への課税で外にもあるが合計すると概ね表面税率は56%となる。もっとも法人の事業税負担分は損金として計上するので、それを考慮して実際の負担税率を推計すると49.98%の実効税率になると言われている。そしてこれが国際比較の上で高いので引き下げるべきとの意見がある。

(2) 国際比較

近年経済のボーダーレス化が進み、資本移動を含めた経済のグローバル化が進展する中で、各国とも投資や企業活動に魅力ある制度条件の整備につとめ、企業の呼び込み、活性化を図ろうとしている。すなわち日本の企業立地競争力を維持、確保するためには法人課税の負担を低める必要がある。その場合は、国際的な水準からみて、50%から10%程度の引き下げを数年で実現させたいというのが産業界の立場である。

先進国の実効税率は、アメリカ41%、フ

ランス33%、イギリス33%と日本よりかなり低い。ドイツは50%といわれ国際的に高く、所得減税とともに法人税率も10%程度下げる税制改革法案を作っていたが野党社会民主党の反対で昨秋廃案となった。日本は、社会の高齢化・成熟化・少子化が進み、不況、国際的な比較優位の喪失、企業の海外流出—空洞化など問題を抱え、経済活力の回復が大きな課題であるため、規制緩和や高コスト体質是正の企業努力とともに企業活動へのインセンティブとして法人税引き下げ待望の声は大きい。

3 法人税改革案

(1) 大蔵省案

法人税改革では、法人税率を引き下げると税の減収だから、減収分を確保する必要があるとするのは大蔵省である。平成9年11月5日、大蔵省が自民党の税制調査会に提出した改革案は、増減税同額を基本にしている。すなわち、法人税の基本税率を2.5%程度引き下げる代わりに、法人税課税ベースを見直すこと等による増税を主張している。

その主な内容は、① 引当金については、貸倒引当金の繰入れについて法定繰入れ率の廃止、退職給与引当金の積み立ての累積限度額の引き下げ、賞与引当金、製品保証等引当金、特別修繕引当金の廃止、② 減価償却については、新規取得建物の償却方法を定額法とすること、建物の耐用年数の短縮等、③ 資産の評価については、上場有価証券について切り放し低価法の廃止、④ 収益及び費用については、各種のそれらの計算方法や益金、損金への算入、不算入についての見直し（例えば、法定外の福利厚生費支出の損金算入は従業員1人50万

円を限度とする、中小企業の交際費支出の損金不算入割合を20%上げる、現行損金算入限度内の寄付金支出額の50%の損金不算入など）、⑤ 租税特別措置の徹底した見直し、などである。

この「税収中立」の考え方か、小幅の「ネット（実質）減税」が政府側の案のようである。

(2) その他

税収中立では経済活性化に効果が期待できないとする論者は、法人課税の実効税率を早期に10%程度引き下げることがを主張する。その際、地方の法人事業税の引下げないし廃止によって国際的バランスをとるべきであるという（イギリスやフランスは法人地方税がなく、アメリカも低率である）。その代わり付加価値税型の外形標準課税（売上高等を基準とする）を低率で創設すれば（自治省などが主張）減収分は補填される。外形標準にすることで赤字法人への課税もなされるが地方行政サービスの受益についての応益性の面から合理的である、というものである。

なお、実質減税が可能なら個人の所得減税をするべきとの主張もある。

〓 神戸市個人情報保護条例

I 個人情報の保護対策について

1 個人情報保護の背景

情報処理及び通信の飛躍的な技術革新による情報化社会の進展は、個人情報の大量・広範囲かつ迅速な収集・利用を可能にし、社会生活に多くの利便をもたらす反面、プライバシー侵害に対する不安感を住民の間に増大させている。

また、住民のプライバシーの権利に対す

る意識の高まりとともに、プライバシーの権利に対する考え方も「ひとりにしておいてもらう権利」という従来の消極的な概念に加えて、「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」という、より積極的・能動的な概念を含むものとなり、このような状況のもと、個人情報の保護対策を講じる必要性が生じてきた。

2 世界的な動き

欧米諸国では1960年代頃から個人データの処理とプライバシー保護の問題に関する具体的な対策が検討され、各国で個人情報保護の立法化が相次ぐなか、1980年には、OECD(経済協力開発機構)が、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」を採択した。勧告では、プライバシー保護のための基本的な考え方として、8つの原則が提示された。

3 国内における動き

国内では、1981年(S56)年に行政管理庁が「プライバシー保護研究会」を設置し、OECDの8原則をもとに、わが国における個人情報保護の現状と問題等を分析し、1982(S57)年に検討結果を報告した。その中でプライバシー保護の5つの基本原則として、①収集制限の原則、②利用制限の原則、③個人参加の原則、④適正管理の原則、⑤責任明確化の原則を打ち出し、これに立脚した新たな立法の必要性を説いた。

これを受けて、1988(S63)年に、国の行政機関を対象とした「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が制定された。

II 神戸市における個人情報保護の取り組み

1 条例制定の背景

神戸市は、法律に先立つ1986(S61)年に、「神戸市電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例」を制定し、個人情報の保護を図ってきた。しかし、市がマニュアル処理(電子計算機処理ではなく手作業によって行う処理)する個人情報及び事業者が保有する個人情報についても、適切な保護を求める声が高まり、1997(H9)年5月、「神戸市個人情報保護検討委員会」を設置し、同年8月に、条例制定による総合的な個人情報の保護制度を早急に確立するよう求める旨の報告書が、市長に提出された。

これをふまえ、同年10月に「神戸市個人情報保護条例」が制定された。なお、条例施行日は、今後、規則によって定める。

2 条例の目的

この条例の目的は、個人の権利利益を保護し、かつ、市政の公正で適正な運営を図ることにある。保護の対象は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別されうるもので、処理形態を問わず、また、事業者が保有するものも含む。条例ではこれらの適正な取扱いに関し、必要な事項を定めるとともに、市が保有する個人情報については、その開示、訂正及び削除を請求する権利を明らかにした。

3 条例の内容

(1) 市が保有する個人情報については、

- ① 収集の制限 市が個人情報を収集するときは、「目的を明確にし、その目的を達成するために必要な範囲内にとどめる」、「適法かつ公正な手段により収集する」、「原則として本人から収集する」、「個人の権利利益を侵害するおそれがある情報

は収集しない」等。

② 適正な維持管理 収集した個人情報については、「正確かつ最新の状態に保つ」、「漏えいを防止する」、「不要となった情報は速やかに廃棄する」等

③ 利用及び提供の制限 個人情報を収集した事務以外の目的のために、外部に提供したり、市内部で利用したりしない等

④ 自己情報の開示の請求 市が保有している情報は「何人」も自己情報の開示請求ができる。なお、法令等により開示することができないもの、第三者の権利利益を侵害するおそれのあるものなどは、開示しないことができる個人情報とされているが、その列挙は、必要最小限のものに限定されている。

⑤ 訂正・削除の請求 開示された情報の内容が間違っているときには、『訂正』、市がこの条例に違反して個人情報を収集しているときには『削除』を請求することができる。

⑥ このほか、「これら請求に対する決定への不服申立てがあった場合には、審議会に諮問した上で、不服申立てに対する決定を行う」、「市が条例に違反して個人情報を市内部で利用したり、外部に提供したりしているときは『是正の申出』を行うことができる」、個人情報の取扱いに関する苦情の処理に努める」などを規定している。

(2) 事業者が保有する個人情報については、「市長は、事業者自らが個人情報を適正に取り扱うよう、指導・助言を行う」、「事業者が、個人情報を不適正に取扱っている場合には、説明又は資料提出を求める」、「著しく不適正に取扱っているときは、改

めるよう勧告するとともに、勧告に応じないときはその旨を公表できる」などを規定している。

(3) 市と密接な関係を有する市の出資法人については、市の施策に準じて個人情報保護のために必要な措置を講ずるよう努めることとしている。

(4) また、市民についても、個人情報の重要性を認識し、個人情報を適正に取扱い、他人の権利利益を侵害することのないように努めることと規定している。

4 今後の課題

この条例では、事業者が保有する個人情報についても規定しているが、条例の適用範囲には地域的限界がある。事業者の活動が全国的、国際的であることを考えれば、事業者が保有する個人情報の保護対策については、国による法制化が望まれる。

神戸市では、この条例の制定により、総合的な個人情報保護制度の枠組みは整ったが、今後は制度を運営しながら、市民の声や学識経験者等で構成される審議会の意見を取り入れて、市民の権利利益のより一層の保護に努めるとともに、市民・事業者と協力して、お互いのプライバシーを尊重する社会を築いていく必要がある。

〱 神戸アスリートタウン構想

1 趣旨・経緯

超高齢化社会の到来や価値観の多様化等の時代の潮流の中で、健康づくりやスポーツに対する志向が高まっている。

神戸においては、数々の国際スポーツ大会が開催され、プロからアマまでのスポーツ活動が盛んに行われている。さらに、豊かな自然環境と温泉等背後圏の充実のもと、

WHO神戸センターの開設など健康問題への積極的・先導的対応を行い、神戸総合運動公園などスポーツ関連施設の整備を進めてきた。

一方、本格的復興に向けて、神戸の将来像を視野に入れた長期的な視点からのまちづくりが求められており、また都市の魅力と活力の向上を図る総合的都市戦略であるアーバンリゾート都市づくりのための新たな展開といった位置づけなどの背景のもと、「健康・スポーツ」をテーマに、神戸の個性を生かした他に例をみない新しいまちづくりを進めるものである。これは、第4次神戸市基本計画の「国際性にあふれる文化交流のまち」や、神戸市復興計画における「市民のくらしの復興」や「神戸の魅力の復興」の方向性に沿うものである。

平成9年6月にはスポーツ、スポーツ医学の専門家等よりなる「神戸アスリートタウン構想研究会」を設置し、専門的かつ幅広い見地から調査・研究を行ってきたところであるが、同年12月、当研究会より構想に関する基本的考え方、必要な機能や事業展開の方向性等について「提言」を受けるところである。

2 基本的考え方

高齢者も子供も、障害者もトップアスリートもすべての人が、それぞれの価値観・技術レベルに応じてスポーツを楽しみ、健康づくりができるまちづくりを進める。

すなわち、スポーツが好きで、健康づくりを目指す人誰もが、家族や友達と遊びや買い物、リゾートでやって来る、スポーツクラブや学校の運動部がコンディショニング（身体機能の調整）のために合宿に来る、プロ選手は治療や調整にやって来る、

そのような仕掛けや機能のあるまちを目指していく。

3 必要な機能と事業展開

研究会の提言では、神戸アスリートタウンが必要な機能として、スポーツ（例：身体機能に関する知識、スポーツを楽しむことができる空間開発）、医療（例：予防、リハビリテーション）、教育・アミューズメント（例：研修、フェア）、産業（例：既存産業の活性化、新産業、事業輸入）の四分野の機能を中心に据えている。

これらの機能を実現するため、基盤づくり、環境づくり、人材育成、情報発信等が必要であり、その具体的な事業展開として、(1)コンディショニング（身体機能の調整）に関する知識・機能の普及、人材育成等をはかる事業、(2)新しいアスレティック環境を生み出す事業、(3)ビジネス活力を生む事業等、15の事業展開が提言されている。

4 今後の予定・課題

市では、この提言を受けて、平成9年12月に「神戸アスリートタウン（健康・スポーツ都市こうべ）構想推進委員会」（委員長：武田健関西学院理事長）を設置し、構想全体の方向づけや具体的な事業化に向けての調査・検討を行っているところであり、また、同委員会では、専門検討部会を設け、神戸アスリートタウンが持つべき機能、展開を図る事業分野ごとについて、より具体的な研究・企画・立案を行う予定である。

今後は、この委員会を中心に神戸アスリートタウン構想の実現に向けて、基本的な計画の策定を目指していくが、当構想が、幅広い市民を対象とした長期的なまちづくりを目指し、また健康・医療・スポーツ・福祉・産業等様々な分野にまたがること、さ

らに国・県・市の各種プロジェクトに関わることから、関連組織・プロジェクトとの協力や連携を十分に図りつつ、市民・事業者・行政一体となった推進が求められている。

市民安全推進条例（仮称）に関する 検討結果について〈報告〉

平成9年11月
市民安全推進条例（仮称）検討委員会

ま え が き

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災から、まもなく3年が過ぎようとしている。世界でも類のない都市直下型大地震は、近代的な大都市のもつ災害への脆弱さという一面をあらわにしたが、その一方で、地域住民による助け合いやボランティアの活動は、被災地の大きな支えとなった。この震災の教訓を生かして、だれもが安心して暮らせる安全なまちとして復興し、世界に一つのモデルを示すこと、そしてそのまちづくりの成果を後世に伝えていくことは、被災地である神戸の歴史的な使命である。

また、須磨区での連続児童殺傷事件など、市民生活を脅かす事件の発生によって、市民の間では、災害や犯罪などに脅かされることのない安全なまちづくりを進めていこうという機運がいっそう高まっている。そして各地域では、自主的な安全なまちづくりの取り組みが活発に行われている。今こそ、地域社会と行政が一体となって災害や犯罪などに立ち向かっていくことが求められている。

こうした背景のもとに、市民安全推進条例（仮称）検討委員会が設置され、本年9月8日に神戸市長から、市民安全を推進するための条例案づくりについて検討依頼があった。

以来、当委員会では、主として市民、事業者、市が力を合わせて協働で安全なまちづくりを進めていくという視点、また地域コミュニティの防災力、防犯力を高めていくという視点からの条例案づくりについて、市民意見を聞きながら、4回にわたり慎重な検討を重ねてきた。各委員の熱心な取り組みによって、条例案の骨子がまとまり、ここに報告の運びとなった。

神戸市におかれては、この報告の趣旨を踏まえ、速やかに条例を制定され、安全なまちづくりを推進されるよう期待する。

平成9年11月

市民安全推進条例（仮称）検討委員会
会長 室崎 益輝

○前文

平成7年1月17日の大地震は、かけがえのない多くの生命を一瞬のうちに奪い、私たちの愛するまち神戸に未曾有の大被害をもたらした。震災によって私たちは、自然のもつ力の大きさを改めて思い知らされた。

一方、あの極限の状況のなかで、私たちは、隣人へのやさしさ、思いやりを忘れなかった。私たちはこのことを誇りに思う。あの日あの時の体験は、助け合いの精神の輝きが、いかなる危機にも対処できる勇気と英知になり得ることを教えてくれた。

災害はいつまた私たちのまちを襲うかも知れない。災害だけでなく、繰り返される犯罪や事故もまた、私たちの生活の安全と安心を脅かしている。私たちのまちを、くらしを、いのちを、私たち自身の手で守るために、今こそすべての市民、事業者と市が目標を共有し、それぞれの役割を自覚し、力を合わせて安全なまちを築いていかなければならない。そして後の世代にその成果と協働の精神を伝えていくこと、これこそが、国の内外から温かい支援と励ましを受けてきた私たち神戸市民に与えられた使命である。

私たちは、この神戸を、自然と共生し誰もが心から愛着をもてるまち、豊かな市民生活を育むまち、そして誰もが安心して暮らせる安全なまちとして創造していくための決意の表明として、本条例を制定する。

[総旨]

震災の教訓、地域の安全確保に対する市民の決意など、条例の背景や目指す内容を総括的に盛り込み、市民の総意として共有できるようにする。

[内容]

○震災の教訓

震災を忘れず、その教訓の継承と発信に努める。ハード・ソフト両面での都市の脆弱性が指摘された反面、人と人との絆の大切さは最も大きな教訓となった。

○市民の自立、良好な地域社会の重要性

コミュニティの復活、ボランティアの活躍など、人と人との絆の大切さは震災の大きな教訓である。地域の福祉活動と防災活動の連携を図る防災福祉コミュニティも多く結成され、また、防犯面でも地域社会の絆が期待される。行政がこのような動きを支えていくことも必要になる。

○協働により防災や防犯に取り組む、安全で安心なまちづくりへの決意

第1章 総則

○目的

この条例は、災害、犯罪及び事故から市民生活の安全を確保するため、市民安全推

進の基本理念を確立し、市、市民及び事業者のそれぞれの役割を明らかにするとともに、良好な地域社会の形成その他市民の安全の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、安全な都市を築き、もって安心して暮らせる社会を実現することを目的とする。

【趣旨】

本条は、地域の安全を市民、事業者、市の協働によって達成するという、この条例の目的を明らかにするものである。

【内容】

災害、犯罪、事故等から市民生活が脅かされないためには、災害等を未然に防ぐとともに、被害を最小限に止めることが求められる。そのためには、日常的なまちづくりのなかで災害等への予防、備えを行うだけの力を地域がつけておくこと、緊急時に適切な対応が取れる体制や条件を整備しておくが必要になる。

災害や犯罪、事故への行政の対応は、地方自治法や災害対策基本法をはじめとする各法規に定められているが、本条例では、市民、事業者、市が目標を共有し、役割を分担し、その結果を共有することにより、安全・安心の達成を目指すという点に焦点をおく。

- 協働—市民、事業者、市が、それぞれの役割を自覚し、安全で活力ある地域社会づくりに向けて、ともに考え、ともに実践することを指す。（平成7年10月策定の第4次神戸市基本計画による）
- 安全—災害や犯罪、事故等によって市民の生命、身体、財産が脅かされないように、環境が整備されていることを指す。
- 安心—協働でまちづくりを推進し、安全が確保されることによってもたらされる、人が平穏に暮らせる状態を指す。

○基本理念

本条例の基本理念は、以下の通りとする。

- (1)市民、事業者及び市が、それぞれの持てる資源を生かし、役割を果たしつつお互いに補い合い、協働して、安全で安心なまちづくりを進める。
- (2)地域の安全・安心を確保するうえで、自立した個人に支えられた良好なコミュニティの重要性を認識し、豊かな地域活動を育む。
- (3)災害や犯罪、事故の教訓を風化させることなく、そこから生まれた経験や知識を日常生活の中で生かし、非常時に備えるとともに、後の世代に継承していく。

【趣旨】

本条は、安心して暮らせる安全なまちづくりを推進する基本となる理念を、市、市民、事業者の各々が役割を担ううえで、認識し、共有するために規定する。

[内容]

①市、事業者、市民の協働により安心して安全なまちづくりを推進するため、三者による目標の共有と適切な役割分担、そしてそれによる結果の共有が必要になる。

②震災では、近隣同士、あるいはボランティアによる助け合いが随所で見られ、その後の立ち直りを助けてきた。また、須磨区の事件では、地域住民の自主的な防犯活動が展開されている。このような助け合いの絆をまちづくりの中で生かしていくためには、日常時からの活発な地域活動により、コミュニティの結びつきを強めていく必要がある。特に、非常時に備えた、要援護者に対する地域社会全体での配慮が必要になる。

③自立した生活圏の形成や、日常時と災害時の調和（防災のための知識や工夫は、日常生活の中で生かしてこそ災害時にも役に立てることができる）など、震災は私たちに多くの教訓を残した。その他過去の災害や国内外の災害、さらには犯罪、事故等から、私たちは多くの教訓を学ぶ必要がある。これらの教訓は、今後まちづくりをしていくなかで、防災、防犯、事故防止などに生かしていくことができる。特に、震災で学んだ経験や知識を風化させることなく日常の中で生かし、後の世代に語り継ぐとともに、国の内外に広く語り伝えていくことは多くの支援を受けた被災地の使命である。

○非常時—災害時及び事件、事故が発生した時をいう。

第2章 市、市民、事業者の役割

第1節 市の役割

(基本的責務)

○市は、市民生活の安全を確保するために、施策の推進及び必要な体制の整備を図る。

[趣旨]

本条は、市にとってもっとも重要な責務である、市民の生命、身体、財産の安全を守ることを目的とした、施策推進と体制整備を進めるために定める。

[内容]

○施策の推進

- ・安全都市づくりの総合的、体系的推進
- ・安全に関する科学的調査、研究、及び結果の市民への公表
- ・情報の提供
- ・啓発、教育、人材育成
- ・コミュニティ、ボランティア団体への支援
- ・要援護者のための環境整備
- ・災害教訓の継承、発信 等

○体制の整備

- ・他の行政機関との連携
- ・区ごとの安全会議の設置
- ・市民意見の聴取、反映
- ・非常時の対応の整備 等

(安全都市づくりの推進)

- 市は、安全都市づくりに関する事業計画を作成し、その総合的、体系的な推進を図る。
- 市は、安全都市づくりのために必要な科学的調査、研究を進め、その成果を市民に公表する。
- 市は、安全都市づくりの推進にあたっては、市民や事業者の意見を積極的に反映するよう努める。

[趣旨]

本条は、安全な都市づくりのために市が行うべき全市的な基盤整備について事業計画を策定し、その計画に基づき総合的、体系的に実施していくこと、ならびに事業の展開にあたって市民、事業者の意志を反映していくことを規定する。

[内容]

- 安全都市づくり－全市的な安全のため行政が行う施策全般を指す。
- 安全都市づくりの事業計画

復興事業と連携し、安全都市づくりを計画的、効率的に推進するため策定する。震災の教訓や安全・安心を齎すこれまでの教訓を踏まえ、地域の特性や危険度に応じた総合的な視点から地域の安全性の向上を目指し、事業間の連携による効率的な推進を図ることを目的とする。

あわせて長期的な視点を持つことにより、安全都市づくりの着実な推進を図るとともに、その考え方及び進捗状況等を情報として提供し、協働による安全なまちづくりの推進を図る。

○調査研究と市民への公表

多様な災害や犯罪、事故等に備えるためには、地域の安全に関する幅広い調査・研究を研究機関と連携して行い、その成果を市民等と共有していくことが必要である。これによって、被害の抑止や軽減に役立てることができる。

○市民意見の反映

- ・既存の広聴制度（個別広聴、団体広聴、調査広聴等）の活用
- ・意見反映のための場づくり（全市、各区）

(協働によるまちづくりの推進)

○市は、市民・事業者と協働して安全で安心なまちづくりを推進するために、必要な情報の提供や啓発、人材育成等に努める。

[趣旨]

本条は、市民、事業者、市の協働を円滑に行うため、市が情報提供や人材育成などの手段を通じて、市民、事業者のそれぞれが協働の主体となれるよう必要な環境づくりを進めるため定めるものである。

[内容]

○情報の提供

- ・地域の安全に関する日常時からの情報提供
- ・非常時における適切な情報提供

○啓発、人材育成

- ・安全に関する一般的な学習機会の提供
- ・安全に関し特別な技能を有する人の育成

(市職員の参加)

○市の職員は、市民生活の安全を守る職務を担うとの自覚にたち、平素から安全に関する知識、技術の習得に努めるとともに、地域での安全なまちづくりに積極的に協力するよう努める。

[趣旨]

本条は、市職員は非常時に市民の安全を守るために活動する責務を負うとの観点から、日常時にも安全なまちづくりを実現するうえでの市職員の参加を促すために定めるものである。

[内容]

○安全に関する知識、技術の習得

- ・職員研修等への参加
- ・地域での訓練や講演会、講習会等への参加
- ・その他、安全に関する自主的学習

○安全なまちづくりへの積極的な協力

- ・防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、防犯協会等による安全なまちづくり活動への参加。
- ・地域の安全・安心のためのボランティア活動。

(他の行政機関及び事業者との連携)

○市は、国、県、他の地方公共団体その他の行政機関、及び事業者等との連携に努める。また、必要に応じて、他の行政機関や事業者等との間に協定を締結することができる。

[趣旨]

日常からの安全まちづくりや、非常時の円滑な対応のためには、豊富な資源やネットワーク等を有する行政機関や事業者との連携が欠かせない。本条は、日常時において他の行政機関や事業者等と連携し、必要に応じて協定を締結することにより、日常的な安全活動の一体的推進や非常時の円滑な対応を可能にするため定めるものである。

[内容]

○日常時からの連携

- ・定期的な会議開催による情報交換
- ・各組織、事業所の現状把握、確認
- ・共同施策の展開 等
- ・計画づくりにおける参加と連携

○協定

- ・他の地方公共団体との相互応援協定
- ・事業者との協定
食料、医薬品など生活物資の供給に関する協定
施設の避難所としての利用に関する協定
災害時の広報活動への協力等に関する協定 等

(非常時の対応)

○市は、非常時においては、市民生活の安全確保のため、市民、事業者の協力を得て、国、県、他の地方公共団体、その他の行政機関と一体となって適切な対応を行う。

[趣旨]

非常時においては、消防、警察、自衛隊、海上保安庁、日赤等が初動対応において、情報の共有、活動区域の調整等を行うことで、的確な部隊配置による迅速・効率的な活動が可能になる。また、豊富な人的・物的資源を持つ事業者も、これら非常時には大きな力を発揮する。

本条は、災害や犯罪、事故等が発生した際の市の対応について、市民、事業者との連携と、他の行政機関との連携という2つの点を定めるものである。

[内容]

○市民、事業者の協力

非常時においては、行政が行う応急対応に対して、市民、事業者の協力を求め、また市民、事業者による自主的な協力が必要なことがある。

○他の行政機関との連携

- ・災害時における防災関係機関との連携、地域防災計画等に基づいた対応
- ・犯罪発生時における警察との連携

第2節 市民の役割

(基本的責務)

○市民は、自分や家族の生命、身体、財産を自らの手で守るために、平素から安全に関する知識、技術の習得や、身の回りの安全点検など、必要な備えに努める。

[趣旨]

本条は、市民の役割の中で最も基本的な部分として、「自分の身は自分で守る」との理念のもと、自分や家族の安全を自らの責任において確保するべきことを定めるものである。

[内容]

○必要な備え

(例)

- ・各家庭における、日常の防犯措置、非常時の対応や役割分担などについての話し合い
- ・安全に関する知識や技術の習得
- ・3日分程度の食料、水、その他生活必需品の備蓄
- ・消火器など安全のための資機材の準備
- ・自ら所有する建築物等の耐震性、耐火性への配慮、及び防犯措置
- ・門灯の点灯 等

(安全まちづくりへの参加)

○市民は、安全で安心なまちを築くため相互に協力するとともに、地域におけるまちづくりに積極的に参加するよう努める。

[趣旨]

本条は、「自分たちのまちは自分たちで守る」との理念のもと、安全なまちづくりのための日ごろからの市民の協力と参加について定めるものである。

自分のまちを守る意識は、日ごろから地域活動に参加し、まちづくりに協力することがきっかけとなり、地域への愛着心が生まれることから始まる。

[内容]

○地域の安全のための直接的活動

(例)

- ・地域の危険についての点検（安全マップづくりなど）
- ・防災、防犯のパトロール活動
- ・防災訓練、防犯訓練
- ・その他、地域の安全のための啓発活動 等

○地域における安全なまちづくりへの参加

(例)

- ・防災福祉コミュニティ
- ・ふれあいのまちづくり協議会
- ・防犯協会等
- ・その他、地域の安全のために活動する諸団体（自治会、婦人会、消防団、青少年問題協議会 等）
- ・まちづくり協議会 等

○その他、地域でのボランティア活動等への参加

(非常時の対応)

○非常時においては、市民は相互に協力しながら、地域の安全を守るために積極的に活動するよう努める。

[趣旨]

本条は、災害や犯罪、事故等が発生した際には、行政の対応に限界があり市民の対応が必要になることから、応急対応として市民が果たすべき役割を定めるものである。市民の応急対応については、特に、要援護者への配慮という視点が必要になる。

[内容]

市民が応急対応として果たすべき役割には、次のようなものがある。

○災害発生時

- ・初期消火等による被害の拡大防止
- ・被災者の救出救助、応急手当
- ・安全な避難（特に要援護者への配慮）

○犯罪発生時

- ・警察など防犯関係機関への協力
- ・防犯パトロール
- ・地域内で犯罪の対象になりやすい者への配慮

○事故発生時

- ・関係機関への速やかな通報
- ・被害者の救出救助, 応急手当

第3節 事業者の役割

(基本的責務)

○事業者は、事業を行うにあたり、その社会的責任に基づき、人命の尊重を最重点として施設等の安全管理に努める。

[趣旨]

本条は、自らの施設等の安全を確保することにより、地域の安全に対して負の要因をもたらさないという、事業者としての基本的責務を定めたものである。

[内容]

○施設等

事業者が管理する施設や設備、危険物等を指す。

○安全管理の内容

事業者の業種によって異なるが、特に安全管理について配慮すべきと考えられる事業者について、以下の内容が考えられる。

- ・危険物取扱業者—事故等の発生により工場などが発災源にならないこと、また災害時などに、二次的な災害を引き起こさないことを指す。
- ・製造業者—製造した物品が、発火などにより消費者に直接的被害をもたらさないことを指す。
- ・量販、集客業者—災害や犯罪、事故等に際して客の安全を確保するため、施設の耐震性、耐火性の確保や避難誘導方法の徹底などを行うことを指す。

(安全まちづくりへの参加)

○事業者は地域の一員として、安全で安心なまちづくりに積極的に参加するよう努める。

[趣旨]

本条は、企業市民としての事業者が、地域の安全のために積極的に協力すべきことを定めるものである。

[内容]

事業者は、一般の市民にはない豊富な人的、物的資源を有する。これらの特質を地域のまちづくりに生かすことが望まれる。

○地域コミュニティへの参加

防災福祉コミュニティやふれあいのまちづくり協議会、防犯協会等などの地域コミュニティの構成員として参加し、企業市民としてのまちづくりへの協力を努める。特に、コミュニティ安全計画の策定過程への参加や、計画中で地域への協力内容を具体的に明らかにしていくことが期待される。

○事業所間の連携

商店街やオフィス街など、地域の主たる構成員が事業者であるような地域においては、平素から事業所同士で地域の安全や非常時の対応などについて話し合うことが必要である。

○地域との話し合い

非常時の応援などについてあらかじめ地域住民と事業者とで話し合い、緊急時の役割などを決めておく。

(従業員教育)

○事業者は従業員に対し、安全に関する知識、技術の習得機会の提供に努める。

[趣旨]

本条は、事業者が地域の安全を目指すうえでその豊富な人的資源を有効に生かすために、構成員である従業員一人ひとりの安全に関する資質の向上について定めるものである。(市民に対する安全啓発や安全教育全般については、第5章で再度取り上げる。)

[内容]

○事業所内での講習会等の開催

危険物の取扱や非常時の客の安全確保など、特に業務の内容に関わる安全については、事業所内部で講習会を開催するなどして、事業者が自らの負担と責任において従業員に徹底する必要がある。

○地域での講習会等への参加

日中に災害や犯罪、事故等が発生した場合、地域内の事業所の従業員は、地域の住民と同様に応急対応をしなければならない場合がある。地域で住民とともに安全について学習したり、市民救命士など必要な技能を身につける機会をもつことは、非常時に住民と円滑な連携を持つうえでも意義が大きい。

(非常時の対応)

○非常時においては、事業者は持てる資源を活用して、地域の安全を守るために積極的に貢献するよう努める。

[趣旨]

本条は、災害や犯罪、事故等の発生時において、事業者がその豊富な人的・物的資源、

空間、情報、ネットワーク等を活用して、可能な限り、地域の安全回復のために貢献することが期待される旨を定める。

[内容]

(例)

○生活物資の供給に関する支援

災害時においては、被災者の生活を支えるために、食料や水を始めとする物資が必要になる。特に流通業者にとっては、一刻も早く流通を正常化させることが最大の社会貢献といえる。

○防災資機材等の提供

非常時に必要となる物資のうち事業者が日常的に所有する物については、非常時に地域の安全確保のため貸与・提供することが望まれる。

○大規模災害時における、地域協力についての覚書

明親校区防災福祉コミュニティと地域内の事業所との間で締結。大規模災害発生時の地域協力を定めている。

第3章 安全・安心のコミュニティづくり

(良好な地域社会の形成)

○市民、事業者は、日常的に地域のまちづくり活動やボランティア活動等に積極的に取り組むことにより、助け合いの精神に根差した良好な地域社会を育むように努める。

(安全・安心のコミュニティづくり)

○前条の目的を達するため、市民、事業者は、日常時から強い連帯感のもとに地域で一体となって安全と安心を確保するために積極的な活動を行う自主的な組織（以下、安全・安心のコミュニティと言う）づくりに努める。

[趣旨]

本条では、市民、事業者が主体となって良好な地域社会を形成すること、そのためにコミュニティの育成を進めることを、条例の最重要目標とする。

[内容]

○良好な地域社会

良好な地域社会を育成するためには、構成員である住民、事業者が自主的に地域の活動に参加することが不可欠である。本条例では、市民、事業者に、まちづくり活動やボランティア活動に積極的に取り組むよう促すこと、特に若年層の力を活かして、良好な地域社会の形成につなげていく。

○自主的な組織

住民が主体になって自立した生活を営む一定の広がりを持つ圏域で、地域に根差した諸

個人・団体が自治という共通の目標のもとに参加する組織。

○安全・安心のコミュニティ

防災福祉コミュニティやふれあいのまちづくり協議会の他、地域の住民組織や事業者、ボランティア団体等が連携をとって、地域で一体となって、福祉活動や防災活動、防犯活動等、地域の安全、安心のために活動するコミュニティ全般を指す。

(コミュニティの安全に関する計画)

○安全・安心のコミュニティは、地域の安全まちづくりを計画的に進めるため、地域内の市民、事業者の総意として、コミュニティごとの計画の作成に取り組む。

○市は、計画作成のために必要な助言、支援を行うとともに、作成された計画が適切に実施されるように配慮しなければならない。

[趣旨]

本条は、都市生活を営むうえで地域のルールを自分たちでつくり守ることが重要であるとの観点から、コミュニティの構成員が地域の安全について話し合い、まちづくりの目標を共有し、計画的にまちづくりを進めるため、コミュニティごとにまちづくり計画を作成することを支援する。

[内容]

○計画作成の目的

- ①地域課題の抽出
- ②地域内の市民、事業者間の情報、課題の共有
- ③日常時の適切な対応
- ④非常時の円滑な連携

○計画の主な内容

- ①コミュニティ安全カルテ（地区の防災、防犯上の課題や資源を把握
身近な自然を見直す 等）
- ②まちづくりの目標の設定
- ③地域における日常時の防災、防犯活動等に関する計画
- ④非常時の避難、救援、助け合い計画
- ⑤その他、地域の安全のために必要な計画

(市の支援)

○市は、安全・安心のコミュニティが地域の安全のために行う活動に対して、必要な支援を講じる。

[趣旨]

本条では、安全・安心のコミュニティを活性化し、安全なまちづくりを進める主体として育てるための、市による活動支援について定める。支援の内容は、安全・安心のコミュニティの規模や活動内容によって異なる。

[内容]

市では、災害発生時において地域の強い連帯感のもとに市民が主体的に適切な防災活動及び福祉活動を展開できるよう、平常時からこれらの活動に積極的に取り組むコミュニティとして、防災福祉コミュニティの形成を進めている。防災福祉コミュニティをはじめとする安全・安心のコミュニティの形成を今後一層図っていく。

○市は、ボランティア団体が地域の安全・安心を確保するために行う自主的な活動に対して、必要な支援に努める。

[趣旨]

本条では、安全・安心のコミュニティを支えるボランティア団体の重要性を認識し、ボランティア団体がまちづくりの中で果たす役割を明らかにし、その円滑な活動を可能にするための市の支援について定めるものである。

震災後の取り組みの中でコミュニティとボランティアが連携をとる活動は多く見られているが、コミュニティだけではなく、こういった団体を支援していくことによって、さらに安全・安心のコミュニティでの活動が活発になるとともに、コミュニティがない地域で活発な活動が起り、安全・安心のコミュニティづくりのきっかけになることが期待される。さらに、日常的に行政とコミュニティ、ボランティアが連携することにより、非常時にもスムーズに連携できることが期待できる。

[内容]

ここで対象としている団体は、日常的な活動の中で安全・安心のコミュニティと連携して安全で安心なまちづくりに取り組むボランティア団体等を指す。コミュニティの枠を越えて幅広い地域で活動する団体、安全・安心のコミュニティ活動を支援するための団体等が含まれる。

(非常時の対応)

○市は、非常時に安全・安心のコミュニティやボランティア団体が応急対応を円滑に行うことができるよう、情報を適切に提供するなど、各団体の活動の支援に努める。

○非常時において安全・安心のコミュニティやボランティア団体は、地域内の市民及び行政機関と連携して、被害の軽減のために、組織的かつ自立した活動を実施するとともに、他のコミュニティとの連携を図る。

[趣旨]

本条は、安全・安心のコミュニティやボランティア団体が非常時に地域の安全のために円滑に活動するために必要な事項について定めるものである。

[内容]

非常時の応急対応について、一人ひとりの市民としての役割は第2章第2節に示したが、安全・安心のコミュニティやボランティア団体には、組織としての役割が期待される。

(活動例)

- 防災福祉コミュニティ
 - ・組織的な防災活動
 - ・避難所の管理、運営（将来的課題）
- ボランティア団体
 - ・日常時からの地域でのネットワークを生かした活動
 - ・市外から応援に来る一般ボランティアのコーディネート
- 防犯協会等
 - ・組織的な地域安全活動

第4章 要援護者への配慮

(要援護者の安全の確保)

○市は、高齢者や障害者、児童など、非常時に特に援護を必要とする者（以下、要援護者と言う）に配慮した安全体制の整備及び非常時の応急対応の充実に努めなければならない。

[趣旨]

本条は、要援護者の視点から防災・防犯のまちづくりを進めるうえでの市の役割を定めるものである。

要援護者とは高齢者や身体障害者、知的障害者、精神障害者、児童、乳幼児、病人、妊婦、外国人など、非常時において迅速かつ適切な行動をとることが困難であり、また必要な情報が得られない等、非常時においてハンディキャップを有し、特に援護を必要とする者を指す。

地域防災計画等においては「災害弱者」という呼称を用いているが、本条例においては、災害弱者は同時に犯罪や事故などにおいても弱い立場に立たされるという観点から、「要援護者」という表現を用いている。

[内容]

市は、要援護者の安全のための体制を整備する責任を負う。特に、要援護者自身が持つ能力を生かして自立した活動を行えるように側面から支援するという視点が重要である。

犯罪や事故等への対応については、日常時からの啓発活動が中心になる。

非常時に要援護者の個人情報ボランティア団体等に提供する必要が生じる場合については、個人情報保護条例（案）中で、「個人の生命、身体、財産を守るために緊急かつやむを得ない場合の個人情報保護の例外的取扱い」で対応可能と見られる。

○市民、事業者は、地域において要援護者が安心して暮らせるような環境づくりを心がけ、非常時には支援の手を差し伸べるように努める。

〔趣旨〕

本条は、要援護者が安全に暮らすためには、市の安全体制の整備はもとより、地域全体で要援護者を見守り、支えていくことが不可欠であるという観点から、市民、事業者の役割を定めるものである。

〔内容〕

○日常時

- ・市民は、日ごろから自分の周囲の要援護者の存在を把握するよう努めるとともに、福祉活動等に積極的に参加するなど、要援護者が暮らしやすい環境づくりに努める。
- ・事業者は、自らの施設や製品が要援護者にとって利用しやすいよう配慮し、要援護者が暮らしやすい環境づくりに努める。

○非常時

- ・災害や犯罪、事故等によって要援護者の生命、身体、財産が危険にさらされた際には、市民、事業者は、要援護者の救援、避難、生活支援等を行うよう努める。

第5章 啓発及び人材育成

（安全に関する主体的学習）

○市民及び事業者は、まちづくりを担う主体として、安全で安心なまちづくりについて積極的に学習するよう努める。

（啓発、教育の推進）

○市は、学校教育や生涯学習等の場を通じ、安全についての市民の意識を啓発し、市民が地域の安全について学習するための機会を提供するよう努める。

〔趣旨〕

本条は、市民、事業者と市が協働で安全なまちづくりを進めていくためには、安全についての知識を共有することが不可欠であるとの観点から、そのために必要な事項を定めるものである。

[内容]

○市民、事業者による主体的学習

各種講演会や講習会に自主的に参加し、安全についての知識や技術を習得する。

○市による学習機会の提供

- ・学校教育—小学校においては、主として自分の身を守るという視点から、防災や防犯、交通安全等について学習する。また、中学校以上では、さらに地域のために何ができるかという視点を加えていく。
- ・生涯学習—地域において講習会や講演会を開催し、市民の安全に関する意識を啓発する。

(人材の育成)

○市は、日常的に地域の安全まちづくりを担い、非常時に市民の活動を支える役割を果たす人材を育成するよう努める。

○事業者は、事業を行ううえで市民の安全を確保するために必要な人材の育成に努める。

[趣旨]

本条は、安全まちづくりを進めるうえで、それぞれの市民の持てる能力を生かすための人材育成について定めるものである。

[内容]

応急手当等の個人技能に関する人材、地域での安全まちづくりを支える人材、応急対応において指導的役割を果たす人材などを計画的に養成する。

第6章 区における安全まちづくりの推進

(区を中心にした安全なまちづくり)

○市は、区を中心に、関係機関と連携し、市民、事業者と協働で、地域の特性や資源を生かした安全で安心なまちづくりを推進する。

[趣旨]

地域の安全性を高めていくためには、災害や犯罪、事故など安全を脅かす各種要因の実態を掌握し、地域において安全・安心を確保するための推進課題やコミュニティや活動実態、地域資源の状況など、地域の特性に応じた展開が重要になるとの視点から、市民に最も身近な行政単位である区を中心に地域の特性や資源を生かした安全まちづくりの推進を図る必要がある。

[内容]

本条例では、区において関係行政機関（区役所、消防署、消防団、建設局事務所、警察、学校、ライフライン事業者等）及び安全・安心のコミュニティ等が連携し、市民や事業者と行政が力を合わせて区における安全まちづくりを具体的に進めるための施策として、次の2つを位置づける。

- ・区安全まちづくり計画の策定
- ・区ごとの安全会議の設置

(計画の策定)

○前条の目的を達成するため、市は安全で安心なまちづくりのための区ごとの計画を策定する。

○計画の策定にあたっては、区内の安全・安心のコミュニティや、地域の安全のために活動する市民、事業者等の意見を十分に尊重しなければならない。

[趣旨]

本条は、区ごとに「区安全まちづくり計画」を策定することを定めるものである。計画策定の目的として、次の3点が挙げられる。

①地域特性に応じた安全なまちづくりの展開

市民にもっとも身近な行政単位である区を中心に、地域の個性や資源を生かした安全なまちづくりの推進を図る。

②情報の提供、意識啓発、安全知識の普及

身近な情報として市民に安全まちづくりの情報を提供し、安全に対する意識啓発及び自助努力を促すとともに、地域での安全まちづくりの機運を高める。

③市民、事業者等との協働による安全まちづくりの推進

安全まちづくりの基本方針及びガイドラインを示し、安全・安心のコミュニティを中心に、地域レベルで市民・事業者とともに協働により地域の安全の向上を図る。

[内容]

①まちの現状を知る（区の特長、身近な自然を見直す、安全マップ）

②安全を考える（課題の設定、目標設定と基本方針）

③安全まちづくりを推進する（地域資源の活用、コミュニティの形成等）

④市の安全施策（全市的な施策、区ごとの施策）

(区安全会議の設置)

○市は、各区において、行政と市民、事業者が相互に連携し、必要な情報交換、意見交換を行い、安全で安心なまちづくりを進めるため、区ごとに連絡調整のための会議を設置する。

[趣旨]

本条は、地域の安全について行政と市民、事業者が情報や意見を交換し、各区の地域特性に応じた対応を可能にするための場として、区ごとに安全会議を設置することを定めるものである。

[内容]

○安全会議の構成員（例）

- ①行政…市の各機関（区、消防署、消防団、建設事務所、学校、環境センター、水道センター等）や、国や県の関係機関（警察署、建設省事務所等）の中で、区長が必要と認めるもの。
- ②市民…安全・安心のコミュニティなど、地域の安全・安心のために活動する住民組織（防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会自治会、婦人会、民生委員児童委員協議会、老人クラブ、青少協、防犯協会等、PTA、子ども会等）
- ③事業者…地域の安全・安心を確保するうえで欠かせない事業者（ライフライン事業者、農協、その他区内の主要事業者等）。

○安全会議の活動内容

- ①地域の安全に関する日常時からの情報交換、意見交換
- ②区安全まちづくり計画の検討
- ③非常時の円滑な連携と応急対応

[参考]

○須磨区地域安全対策連絡会議

地域、警察、行政の相互の協力・連携により、竜が台事件及び友が丘事件の早期解決と事件の再発防止、安全なまちづくりに資するために設置された。地域の住民組織（自治会、婦人会、ふれあいのまちづくり協議会、民生委員児童委員協議会、青少年問題協議会、子ども会、老人クラブ、PTA）と、行政関係機関（区、警察署、消防署、建設事務所、市教委、校長会）の代表者で構成される。事務局は区役所市民部。

第7章 災害の教訓の継承

（教訓の発信と継承）

○市民、事業者、及び市は、災害の教訓を風化させることなく、そこから得た経験や知識を国の内外に発信するとともに、文化として後の世代に継承するよう努める。

[趣旨]

本条は、阪神・淡路大震災をはじめとする過去の災害から得た教訓を発信し継承することを、市、市民、事業者の共通の役割として位置づけるため定めるものである。

[内容]

○災害の範囲

阪神・淡路大震災をはじめこれまで神戸で起こった災害や、その他国の内外で起こった災害を含む。

○教訓の継承

継承する対象は、経験、知識、技術、価値観などさまざまなものが考えられる。時空を超えて生きる印象の強いものを残すべきであるが、モニュメントや映像などに加えて、人から人へと「語り継ぐ」ことが鍵となる。

○文化としての継承

第4次神戸市基本計画（平成7年10月策定）においては、「災害文化の継承」として位置づけられている。これは、一人ひとりの災害体験とそこから得られた防災意識、能力を風化させないため、災害とのかかわりから得られた知識、技能、自然観を日常生活の中に生かし、生活に密着した文化として継承することを指す。

（市民防災の日）

○毎年1月17日を「市民防災の日」と位置づけ、家庭や職場、地域において、阪神・淡路大震災の教訓を語り継ぐとともに、防災訓練や防災資機材の点検等を行う日とする。

（継承活動への支援）

○市は、災害教訓の継承行事を実施するとともに、災害教訓の継承のために活動する個人または団体を支援することができる。

[趣旨]

本条は、前項に掲げた「災害教訓の継承と発信」を具体化するために、1月17日を神戸市として正式に位置づけるとともに、継承・発信のための具体的な活動について定めるものである。

[内容]

○「市民防災の日」

未曾有の大災害の経験を風化させないために、1月17日を特別な日に位置づける。

- ・震災の教訓を語り継ぐ
- ・コミュニティを中心に、事業者や学校等も一緒に防災訓練に取り組む
- ・資機材、備蓄などの再確認を行う
- ・事業所等での安全を総点検する

第8章 表彰制度

(表彰制度)

○市は、安全で安心なまちづくりのために顕著な活動をした個人または団体を表彰し、その功績を称えることができる。

[趣旨]

本条は、市民、事業者による自主的な安全・安心のまちづくりを進めるため、市による表彰制度について定めるものである。

[内容]

○安全・安心のコミュニティやボランティア団体等への表彰

安全で安心な地域づくりのために先覚的な取り組みを行い、他の地域での安全まちづくりに大きな影響を与えたと認められる安全・安心のコミュニティやボランティア団体等を表彰する。

○事業者への表彰

事業を行うなかで、地域の安全・安心のために積極的な貢献を果たし、他の事業者の取り組みにも大きな影響を与えたと認められる事業者を表彰する。

第9章 懇話会の設置

(懇話会の設置)

○市は、市、事業者及び市民の代表、及び学識経験者からなる、「安全なまちづくりに関する懇話会」を設置する。

○「安全なまちづくりに関する懇話会」は、市の防災施策及び地域における安全まちづくりに関して、必要な提言を行う。

[趣旨]

本条は、安全都市づくりを進めるうえで専門家の意見や市民・事業者の意見を反映するための場として、「安全なまちづくりに関する懇話会」を設置することについて定めるものである。

[内容]

○主な検討テーマ

- ・安全都市づくりの推進
- ・安全都市づくり推進計画の進捗管理
- ・地域での安全まちづくりの展開
- ・防災拠点の整備、水とみどりのネットワークの整備について 等

《参考資料》

(1) 市民安全推進条例（仮称）検討委員会設置要綱

（設置の目的）

第1条 市民安全推進条例（仮称）の条例について検討し、安全で安心なまちづくりを進めるため、市民安全推進条例（仮称）検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

（所掌事務）

第2条 委員会は、次の事項について検討を行い、その結果を市長に報告する。

- (1)市民安全推進条例（仮称）の条文案の検討に関すること
- (2)市民安全推進条例（仮称）への市民意見の反映に関すること

（組織）

第3条 委員会は、次の各号に掲げる者のうちから、市長が委嘱又は任命する委員をもって構成する。

- (1)学識経験者
- (2)市民
- (3)事業者
- (4)市職員及びその他行政機関職員
- (5)その他、市長が必要と認める者

（会長）

第4条 委員会に会長をおく。

- 2 会長は、委員会の委員の互選によって定める。
- 3 会長は、委員会を代表し、委員会の会務を総理する。

（会議）

第5条 委員会は、会長が招集する。

（公開等）

第6条 委員会及び会議録は、原則として公開とする。ただし、委員の発議により、出席委員の過半数で議決した時は、非公開とすることができる。

（報告事項の決定）

第7条 委員会からの報告事項の決定は、出席委員の過半数の賛成により行う。

（庶務）

第8条 委員会の庶務は、市民局市民防災室において処理する。

（補則）

第9条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、会長が定める。

附則

この要綱は、平成9年9月8日から施行する。

(2) 市民安全推進条例（仮称）検討委員会名簿

（敬称略，順不同）

氏 名	役 職	備 考
荒木 昭次郎	東海大学政治経済学部教授	
荏原 明則	神戸学院大学法学部教授	
大西 一嘉	神戸大学工学部助教授	
沖村 孝	神戸大学都市安全研究センター教授	
中瀬 勲	姫路工業大学教授	
林 春男	京都大学防災研究所教授	
林 泰義	(株) 計画技術研究所所長	
藤田 壮	大阪大学工学部助手	
室崎 益輝	神戸大学工学部教授	会長
安田 丑作	神戸大学工学部教授	
山下 淳	神戸大学法学部教授	
赤堀 公紀	連合神戸地域協議会副議長	
石田 一一	北須磨団地自治会長	
榎本 庫太郎	第3期市政アドバイザー防災部会	
岸野 繁	神戸市PTA協議会会長	
木村 忠夫	神戸市消防協会会長	
後藤 健一	葦合地区青少年問題協議会会長	
後藤 實	東川崎町自治会長	
正賀 伸	真陽地区防災福祉コミュニティ会長	
鈴木 洋子	生活協同組合コープこうべ開発本部建設部	
立住 隆典	(株) 大丸神戸店総務部長	
中辻 務	神戸防犯協会専務理事	
中野 喜美子	第3期市政アドバイザー防災部会	
中村 順子	コミュニティサポートセンター神戸代表	
深沢 正弘	神戸商工会議所（株）神戸製鋼所総務部長	
藤原 礼子	川池婦人会長	
堀内 正美	がんばろう！！神戸 代表	
丸尾 俱也	三ツ星ベルト (株) 神戸安全環境管理課長	
渡邊 美津子	多聞南ふれあいのまちづくり協議会会長	
中野 明	兵庫県警察本部生活安全企画課調査官	
田中 保夫	総務局長	
田野 育利	消防局長	
小野 利貞	西区長	
梶本 日出夫	市民局長	

(3) 市民安全推進条例（仮称）検討委員会 検討経過

-	開催日時	検討内容
第1回	平成9年9月8日(月) 14:00～17:00	(1)検討委員会運営要綱の説明・会長選出 (2)市民安全推進条例（仮称）の基本的な考え方について (3)他自治体の震災対策条例及び生活安全条例の制定状況について (4)コミュニティ再生に向けての提言について（荒木委員から報告） (5)条例検討項目の検討 (6)今後の進め方について
第2回	平成9年9月25日(木) 9:30～12:00	(1)条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> ・一般募集意見 ・各防災福祉コミュニティのヒアリング結果 (2)消防団の位置づけについて (3)条例素案及び内容解説案の検討について <ul style="list-style-type: none"> ・目的、基本理念 ・市、市民及び事業者の役割 ・安全・安心のコミュニティづくり ・要援護者への配慮 ・啓発及び人材育成
第3回	平成9年10月3日(金) 9:30～12:00	(1)条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市民意識調査の結果 (2)条例素案及び内容解説案の検討について <ul style="list-style-type: none"> ・区における安全まちづくりの推進 ・災害の教訓の継承 ・表彰制度 ・懇話会の設置 ・安全・安心のコミュニティづくり② (3)市民参加の沿革について（報告）
第4回	平成9年10月13日(金) 13:30～17:00	(1)条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> ・障害者団体のヒアリング結果 (2)条例素案及び内容解説案の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・第1回～第3回検討委員会の論点整理 (3)条例前文（案）について

行政資料

2

安全都市づくりの取り組み状況について

平成9年11月
神戸市

1 安全都市づくりの推進

(1) 安全都市づくりの計画的・総合的な推進

安全都市づくりを計画的・総合的に推進するため、防災計画の充実を図るとともに地域に即した防災に関する事業計画を作成する。さらに、防災まちづくりを総合的に推進するために条例の制定および指針の策定をすすめる。

①防災計画の充実

事業名	進捗状況
地域防災計画の充実	
・地震対策編	平成9年6月改定
・風水害等対策編	平成9年6月改定
・地震防災対応マニュアルの策定	平成9年6月新規策定
・安全都市づくり推進計画 (防災事業計画)の策定	平成9年6月新規策定
区防災まちづくり計画	平成8年度より検討開始

②総合的な推進

事業名	進捗状況
市民安全推進条例(仮称)の制定	平成9年度内に制定 ・ボランティア団体へのアンケートの実施 ・有識者アンケートの実施
安心と安全のまちづくり指針(仮称)の策定	平成9年度内に策定

(2) 市民・事業者との協働による推進

①市民意見の把握

今後、安全都市づくりを市民との協働により推進するためには、防災の主役である市民の意見を把握することは特に重要であり、様々な広聴制度を活用し、市民の防災に対する意識を把握する。

事業名	進捗状況
神戸の復興に向けた募集提言の活用	復興計画策定時に、募集した提言を活用
全世帯アンケートの実施	平成8年度全世帯アンケートにおいて、「災害に強いまちづくり」の項目を設けて調査を実施
市政アドバイザー意識調査の実施	平成8年度第3回において、地域の防災活動や危険情勢などについて、意識調査を実施
区民まちづくり会議の活用	防災をテーマの一つとして取り上げてもらい、防災に関する意見交換を行うとともに、危険地区パトロールや講習会等を実施する

②災害危険の周知

平成7年度より実施している山麓危険箇所等の広報を継続させるとともに、まちの歴史や災害危険情報をまとめた区防災カルテの作成をすすめる。

事業名	進捗状況
区防災カルテの作成	・各区分に作成中
土砂災害危険予想箇所図の作成・広報	・昭和62年度より作成開始 ・平成7年度より建設省・兵庫県との共同作業により作成、広報紙「こうべ」による全戸配布を実施

③防災知識の普及、人材の育成・発掘

防災活動をより効果的に進めるため、市民及び事業者等に対する防災知識の普及を多様な手段を活用して図る。

事業名	進捗状況
地域における防災講習会等の充実	・防災福祉コミュニティ地区34地区において実施（平成9年10月末現在）
市民防災リーダーの育成	・平成7年度モデル指定11地区住民250人を対象に研修を実施 ・平成8年度モデル指定15地区住民400人を対象に研修を実施 ・平成9年度はモデル事業から本格実施に移行（平成9年度予定事業量20地区）
市民・事業者啓発パンフの作成	・家庭用防災マニュアル（平成7年度作成）
防災福祉コミュニティ推進のためのポスター・ビデオ・パンフの作成	・防災福祉コミュニティ推進ポスター（平成8年10月作成） ・防災福祉コミュニティ推進ビデオ（平成8年10月作成） ・防災福祉コミュニティガイドブック（平成9年9月作成）
学校における防災教育の充実（防災教育のカリキュラム化）	・防災教育資料の作成 ・学習指導計画の策定 ・防災教育の研究と実践事業の実施 } 全学校園で実施
生涯学習等による防災学習の推進	・学校開放事業の推進（平成8年度末496施設中406で実施） ・自主学習グループへの助成（平成8年度末延べ457グループで実施）

(3) 防災訓練の充実

防災計画の習熟と検証、実践を通しての防災意識の高揚等を図るため、圏域の広がりに応じた防災訓練を実施する。

事業名	進捗状況
全市総合防災訓練の実施	・平成9年8月27日にポートアイランド北埠頭にて実施。約1,300名参加 (毎年9月1日防災の日前後に警察や自衛隊、地域住民等と連携し実施)
区別防災訓練の実施	・平成9年5月31日～6月28日にかけて各区において実施
地域での防災訓練の実施	(1月17日前後に各防災福祉コミュニティにより実施予定)

(4) 災害に関する調査・研究の充実

地盤情報をはじめ、防災に関する調査・研究を、大学や研究機関等と連携しながら推進する。

事業名	進捗状況
地盤・活断層調査の推進	(地盤調査) 平成7年度：既存データの収集・整理、概略地盤図の作成等 平成8年度：ボーリングデータの追加収集、基準ボーリングの実施等 平成9年度：地盤構造と構造物の被害との関係分析等 (活断層調査) 平成8年度：概略調査(六甲断層帯全体)、現地調査 平成9年度：現地調査(予定)
神戸市火災延焼シミュレーションの研究	平成8年度～平成9年度予定
G I Sの活用研究	長田区の防災訓練にて一部実施、現在ソフト改訂中 神戸ZIBANKUN活用推進チームを庁内発足

2 安心生活圏の形成

(1) 防災福祉コミュニティの推進

地域における防災力を高めるためには、日常の福祉活動やまちづくりなどにより地域コミュニティを育むことが重要である。よって、ふれあいのまちづくり協議会等を母体とした「防災福祉コミュニティ」を概ね小学校区で推進し、今年度の本格実施を目指す。

①進捗状況

平成7年度及び平成8年度をモデル実施期間とし、平成9年度から本格実施。

- ・平成7年度：11地区モデル実施
- ・平成8年度：15地区モデル実施
- ・平成9年度：本格実施(平成9年10月末現在で計34地区)

区	平成7年度	平成8年度	平成9年度
・東灘区	本山地区	六甲アイランド地区 魚崎地区	東灘地区 本庄地区 福池地区
・灘区	六甲山地区	高羽地区	
・中央区	籠池地区 東川崎地区 港島地区	旗塚地区 旧居留地	北野地区
・兵庫区	明親地区	平野地区	熊野地区
・北区	生野高原地区	里山地区 八多地区 筑紫が丘地区	有馬地区
・長田区	真陽地区	丸山地区	
・須磨区	高倉台地区	友が丘地区 板宿地区	
・垂水区	多聞南地区	塩屋地区 舞子地区	高丸地区
・西区	岩岡地区	神出地区	月が丘地区

②現在までの活動内容(平成9年10月末現在)

- ・地域での防災訓練の実施 … 33地区で実施
- ・防災講習会の開催 … 34地区で開催
- ・防災資機材の配備 … 24地区に対し配備済
- ・防災マップの作成 … 東川崎地区、旗塚地区等において作成
- ・事業者との応援協定の実施 … 明親地区において締結、旧居留地では事業者間にて実施
- ・市民防災リーダー研修の実施 … 地区住民 400人に実施済
- ・防災インストラクターの派遣 … 平成8年8月より派遣開始、派遣実績76回
登録人数70名

(2) 生活圏の広がりに応じた防災拠点の整備

①地域防災拠点の整備（近隣生活圏）

市民に最も身近な圏域である「近隣生活圏」の拠点として、小中学校や公園、地域福祉センター等、普段の生活の中で市民に親しみ利用されている施設を、地域での防災活動を支える「地域防災拠点」として整備する。

○災害に強い学校づくり

震災により被災した学校の建替にあわせて防災機能の強化を図るとともに、既存の学校についても順次整備を進める。

事業名	進捗状況
震災による建替校について ・対象校21校（うち1校は解体のみ）	平成7年度から着工 平成8年度：4校建替完成 平成9年度：16校建替完成予定 ・建替にあわせて多目的室の設置、備蓄倉庫の整備、プールの耐震化等を実施する
既存校について	・耐震診断、耐震補強等を順次実施する
学校間情報通信システム	・全校275校設置済

○地域防災拠点公園の整備

復興事業等にあわせ、緊急時の一時避難場所となる地域防災拠点公園の整備を行う。

事業名	進捗状況
地域防災拠点公園の整備	平成8年度事業 ・用地買収：14公園（六甲道南公園等） ・施設整備：磯上公園（耐震性貯水槽）、荒田公園、垂水健康公園

○地域福祉センターの整備

緊急時に、要援護者のための2次避難場所となるとともに、平常時には地域の福祉活動の拠点となる地域福祉センターを全小学校（170小学校区）に整備する。

事業名	進捗状況
地域福祉センターの整備	・170小学校区のうち125校区（135箇所）において整備（平成9年10月末現在） ・今後、新築時には耐震性の向上を行う
太陽光発電の設置	・平成7年度2箇所実施

○備蓄の整備

大規模災害に備え、市民の食糧備蓄及び指定業者・他の地方公共団体からの主食の確保、防災拠点での備蓄等により、災害後3日間の総合的な備蓄体制を確立する。行政においては10万人1日分の備蓄を小中学校及び支援拠点等に行う。

事業名	進捗状況
非常用食糧・物資の備蓄	<ul style="list-style-type: none"> 平成8年度末 3,600人・日分(200人分×18校)を整備 平成9年度 4,200人・日分(200人分×21校)を整備予定
流通備蓄の推進	<ul style="list-style-type: none"> コープこうべとの協定の充実 「災害時における生鮮食品等の供給協力等相互応援に関する協定」を締結

②防災支援拠点の整備(生活文化圏)

近隣生活圏と区との中間である「生活文化圏」の拠点として、区の機能をを補完し、近隣での活動を支援する「防災支援拠点」を区に数箇所整備する。

防災支援拠点	進捗状況
・本庄小・中学校・公園	<ul style="list-style-type: none"> 太陽光発電機器の設置、雑用水槽等の整備 物資の流通拠点としての公園の活用等
・六甲道周辺地区 (防災総合拠点)	震災復興市街地再開発事業(平成15年度予定) <ul style="list-style-type: none"> 物流・備蓄拠点としての公園の検討等
・東部新都心地区	土地区画整理事業(平成12年度予定) <ul style="list-style-type: none"> 水際広場を中心とした防災拠点の整備 防災合同庁舎、災害医療センター等の検討等
・新長田周辺地区	震災復興市街地再開発事業(平成15年度予定) <ul style="list-style-type: none"> 物流・備蓄拠点としての公園の検討等
・鷹取周辺地区 (防災総合拠点)	震災復興土地区画整理事業(平成11年度予定) <ul style="list-style-type: none"> 公園と防災緑地軸の一体的な整備 妙法寺川での親水空間の確保
・海浜公園	<ul style="list-style-type: none"> 公園の拡張 耐震性貯水槽の整備

- *王子公園、御崎公園、チャンネルタウン等については、今後整備・運用等を検討する。
- *神戸大学については、今後連携のあり方について検討する。

③防災総合拠点の整備（区生活圏）

行政が中心となり、総合的な展開を図る「区生活圏」の拠点として、区役所や消防署等を「防災総合拠点」として整備する。

防災総合拠点	進捗状況
・東灘区	・JR住吉駅東地区第一種市街地再開発事業により区役所を移転・機能強化予定（H.7～11年度予定）
・灘区	・六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業により、区役所を移転・機能強化予定（H.6～15）
・中央区	・区役所の自家発電の増強、給水施設の2系統化（平成9年度） ・中央消防署を小野柄小跡地に職員待機宿舍と併設して整備
・兵庫区	・区役所に太陽光発電を整備（平成8年度完了） ・今後、湊川公園周辺の一體的な再開発について検討
・北区	・北消防署の建替（平成6年度基本設計実施、平成9年度建設準備調査）
・長田区	・区役所の自家発電の増強、給水施設の2系統化（平成8年度完了）
・須磨区	・JR鷹取工場用地整備にあわせて、機能強化を図る（公園及び防災緑地軸の一体的な整備等）
・垂水区	・垂水消防署の自家発電の増強、耐震補強（H8年度実施） ・垂水駅前の再開発と連携し拠点機能の強化を検討
・西区	・西神中央出張所の整備（平成8年度実施） ・西消防署の自家発電の増強（平成8年度実施）
その他の公共建築物の防災機能強化	
・建替施設	・現行の建築基準で建て替えるとともに、建物用途に応じて耐震性の向上を図る。
・既存建築物の耐震診断	・新耐震以前の防災拠点となる施設等を中心に実施 平成7年度33棟、平成8年度4棟、平成9年度2棟実施予定

④広域避難場所の整備

事業名	進捗状況
広域避難場所の指定	地震対策編の改定に伴い、広域避難場所を指定 平成8年度末で21箇所指定
防災行政無線同報系の整備	平成8年度末で14箇所整備
周辺不燃化の促進	神戸駅大倉山地区、板宿線において実施

(3) 安全で快適な住環境の形成

被災市街地や生活道路等の基盤のない地区において、土地区画整理事業や市街地再開発事業を推進するとともに、木造老朽住宅の密集する地区での住宅の更新にあわせた住環境整備事業を進める。さらに地区計画等により良好な住環境を誘導するとともに、生垣化やバリアフリーの推進等により、安全で快適な住環境の整備を図る。

①市街地の面的整備事業の推進

事業名	進捗状況
土地区画整理事業	既成市街地14地区（うち震災復興関連11地区）
市街地再開発事業	既成市街地13地区（うち震災復興関連10地区）
住宅市街地総合整備事業	8地区において実施
密集住宅市街地整備促進事業	12地区において実施
住宅地区改良事業	4地区において実施

②良好な市街地の誘導

事業名	進捗状況
・地区計画制度	震災以降、既成市街地で14件（内5件三宮地区）決定、1件変更
・まちづくり協定	震災以降2地区締結
・建築協定	震災以降11地区認可
・インナー長屋改善制度	震災以降地区計画域5地区
・戸建住宅の生垣化助成	緑化事業基金運用益を活用して、生垣化工事費の一部を助成する

③バリアフリーの推進

事業名	進捗状況
人にやさしい福祉と安心のまちづくり指針	福祉と防災に配慮した総合的なまちづくりを推進するため、平成8年8月に指針を作成 <ul style="list-style-type: none"> ・モデル地区において具体化を検討 「東部新都心土地区画整理事業」区域 「新長田駅南地区市街地再開発事業」区域

3 安全都市基盤の整備

(1) 水とみどりのネットワーク（防災緑地軸）の整備

既成市街地において、水とみどりを活用して河川や道路、緑地を一体的に整備し、平常時は自然とふれあう憩いの空間を形成するとともに、災害時には延焼遮断帯や緊急輸送路として活用できる防災緑地軸を整備する。

①河川緑地軸について

河川名	河川沿公園の整備	防災ふれあい河川の整備
・住吉川	用地買収（H7）、施設整備（H9）	延長2,810mのうち、H7 2,530m/H8 280mを整備
・石屋川	用地買収（H9～）、耐震性貯水槽の整備（H6～H8）	全体計画を策定中
・都賀川	用地は区画整理にて確保（用地買収 H7～）、施設整備（H9～）	H8 から実施中（H8 年度実績200m、H9 予定130m、全体事業量1,900m）
・生田川	新神戸、東部新都心内で整備（H9～）	新神戸トンネル南伸計画に伴い全体を検討
・新湊川	用地買収（H7）、施設整備（H9）	H7 から実施中（計画区間640m）
・妙法寺川	天井川公園整備（H9、10）	JR鷹取工場用地整備もふくめ検討中

②街路緑地軸について

事業名	進捗状況
街路整備	震災後、山手幹線等12路線19箇所を事業化 <ul style="list-style-type: none"> ・各路線とも用地買収を鋭意実施 ・平成8年度から全路線箇所において工事実施 山手幹線（森北町）、住吉川右岸線、八幡線、千森線、山麓線（若木町・大手町）等
沿道の不燃化	<ul style="list-style-type: none"> ・防火地域の指定（国道2号沿道等） ・都市防災不燃化促進事業（神戸駅・大倉山地区、板宿線地区で実施中）
街路緑化の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・国道43号沿道整備の推進 ・街路緑化事業（平成8年度実績事業量6,200m）

③山麓緑地軸について

事業名	進捗状況
六甲山系グリーンベルト整備事業	整備計画：神戸市須磨から宝塚市に至る、市街地に隣接した表六甲山麓部一体 延長約29km、幅約6.5km～200m <ul style="list-style-type: none"> ・用地買収（建設省直轄）：平成7年度～

④臨海緑地軸について

事業名	進捗状況
<ul style="list-style-type: none"> ・東部第1工区（新在家地区） ・中突堤西地区再開発（緑地） ・東部臨海部地区 	平成8年度完成 平成9年度完成予定 水際広場、ウォーターフロントプロムナードの整備（平成7年度～12年度）

(2) 自然災害の予防

豪雨に伴う河川の氾濫、土石流、地滑り、崖崩れ等の被害を最小限にいとめるため、治山・砂防事業や河川改修等を推進するとともに、伊勢湾台風級の高潮及び波浪から既成市街地を守るため、高潮対策事業を推進する。

①土砂災害の防止

事業名	進捗状況
六甲山系被害箇所の緊急対応の実施	被災箇所1,150箇所のうち、市内において緊急に対応の必要な68箇所に対し、平成9年10月末で64箇所の対策工事を完成
治山事業	崩壊箇所の復旧にあわせて崩壊の誘発助長を防ぐため予防的事業を実施
砂防事業	山腹崩壊による土砂流出を防ぐため、砂防ダム・流路工・山腹工等の整備を実施
地すべり対策事業	地すべりによる被害を除去又は軽減するための排水工、擁壁工、抑止杭工等を実施 (平成8年度10箇所実施)
急傾斜地崩壊防止事業	急傾斜地の崩壊を防止するための擁壁工、排水工、法面工を実施(平成8年度24箇所実施)

②宅地災害の防止

事業名	進捗状況
被災した民間宅地の復旧	被災した宅地3,170に対し、公共事業対応543、自力復旧2,027(平成8年度末現在)
指導、安全対策の実施	危険な既成宅地の早期発見に努め、指導などにより安全な住宅地の誘導を図る

③洪水・浸水・高潮対策の充実

事業名	進捗状況
河川改修	<ul style="list-style-type: none"> ・中小河川改修事業(明石川, 住吉川等で実施) ・河川総合開発事業(石井ダムで実施) ・都市小河川改修事業(天神川, 高羽川等で実施)等
浸水に対する安全度の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・雨水幹線の整備(田中町他で実施) ・雨水ポンプ場の整備(本庄ポンプ場他で実施)等
高潮対策の充実	海岸保全施設の整備(東部第4工区等で実施)
海岸環境整備事業 (須磨海岸)	浸食された砂浜を復元し、国土保全とあわせて、自然環境を保全しながら養浜等の整備を進める
ため池防災対策の推進	老朽化しているため池の防災対策としての改修等 ・平成元年～13年の間に警戒ため池250箇所を改修

(3) 多様な水利の確保

震災により水道が寸断された場合においても、消火用水や生活用水を確保するため、多様な水利の整備を行う。

事業名	進捗状況
耐震性防火水槽の整備	計画目標：市街地を250mメッシュで区切り最低1箇所消火栓以外の水利を確保する。 400箇所は10ヶ年計画で耐震性防火水槽(100t)を整備。調査結果では最終800箇所必要 既存38基 平成8年度 91基完成 平成7年度 25基完成 平成9年度 36基予定
緊急貯留システムの整備	配水池への緊急遮断弁の設置や大容量貯水水槽の整備により、緊急時に飲料水を確保する ・平成7年度末まで26箇所整備完了 ・平成8年度 1箇所 ・平成9年度以降 2箇所
大容量送水管の整備	緊急時の貯水機能と送水系統間の相互連携機能をあわせもつ大容量送水管を整備する H8年度より調査設計、H12年度市境～本山間完成予定
飲料水兼用耐震性貯水水槽(防災公園内設置)	・平成6～8年度：海浜公園、石屋川公園、川井公園 ・平成8年度：磯上公園 全体事業量として残り4箇所整備予定
防災ふれあい河川の整備	河川護岸をスロープや階段に改造し、親水空間を確保 計画目標：23河川が対象整備予定。平成7年度(福田川、石井川、天王谷川、宇治川、住吉川、新湊川) 6河川着手、平成8年度事業実施
阪神疏水構想	建設省及び兵庫県とともに検討中
高度処理水の有効利用	・ポートアイランド処理場周辺 ・鈴蘭台処理場周辺の震災復興区画整理事業区域 (平成8年度事業着手、平成12年度完成予定)
雨水・海水の利用	・本庄遮集幹線の整備および本庄ポンプ場の能力増強(平成8年度発注、H8～12工事) ・住吉公園において雨水貯留施設の整備(H8完成)
学校プールの耐震化	建替校においては、全校実施予定 ・平成8年度：建替校9校で実施
民間ビル貯水水槽の活用	建築物の地下梁貯水水槽などからの採水口設備の設置者に対する助成
災害時市民開放井戸登録制度	市民、事業者、工場等が所有する井戸のうち、災害時に善意によって自主的に開放していただける井戸の登録を募集。登録された井戸に対しては、水質検査、プレートの配布を実施。 ・3ヶ年で合計1,200箇所程度の登録を予定 ・現在：平成8年度 登録件数 403箇所 平成9年度予定登録件数 400箇所

(4) 広域防災力に対応した都市空間の形成

海・空・陸を活用した多重性のある交通ネットワークを形成するとともに、市域外からの救援活動を円滑に受け入れるため、広域的な防災拠点を適切な役割分担のもと効果的に配置する。

①防災中枢拠点の整備

防災センター機能の強化などにより、市役所の防災機能を強化するとともに、関係機関との連携により全市的な防災の中核となる拠点を形成する。

事業名	進捗状況
防災センターの機能強化	1号館8階に防災センターを整備(平成8年4月)(今後の強化内容) <ul style="list-style-type: none"> ・防災行政無線同報系の整備(平成8～9年度) ・総合防災通信ネットワークシステムの研究開発 ・防災行政無線相互波利用システム(平成8年度)
バックアップ機能の確保	西神ニュータウンに防災中枢拠点を情報面において補完するバックアップセンターを整備

②海の防災拠点の整備

震災地において、緊急物資・人員の輸送及び本来の物流機能を維持するための施設として耐震強化岸壁を整備する。さらに、災害時の生活支援機能や医療機能等を兼ね備えた市街地の防災体制の一翼を担う海の防災拠点を整備する。

事業名	進捗状況
・東部臨海部地区 (全体事業量7.5ha)	・～平成8年度末3.0ha 平成9年度予定1.1ha ・平成12年度までに整備完了予定
・京橋地区再開発	・メリケンパークについては整備済 ・京橋船だまりについては、平成11年度からの再整備予定
・兵庫突堤 (耐震強化岸壁：緊急物資用)	・平成9年度までに埋立完了予定 引き続き上屋や道路整備を実施 ・耐震強化岸壁完成
・ポートアイランド(第2期) (耐震強化岸壁：物流機能用)	・平成12年度までに完成予定 ・耐震強化岸壁整備中(平成10年2月供用開始予定)
・マリンピア神戸 ・舞子海岸CCZ(東地区)	・マリンピア神戸については平成10年度完成予定 ・舞子海岸東地区については平成10年度完成予定
・東神戸フェリー埠頭 (耐震強化岸壁：緊急物資用)	・耐震強化岸壁完成
・六甲アイランドフェリー埠頭 (耐震強化岸壁：物流機能用)	・耐震強化岸壁完成
・摩耶埠頭 (耐震強化岸壁：物流機能用)	・耐震強化岸壁完成
・新港東地区 (耐震強化岸壁：緊急物資用)	・耐震強化岸壁完成 現在埋立中(平成9年度完成予定)
・須磨港(耐震強化岸壁：緊急物資用)	未定

③空の防災拠点の整備

道路や鉄道の代替えとして大きな役割を果たした空の交通手段を生かし、災害時にも物資の配送拠点等として活用できる空の防災拠点を整備・充実する。

事業名	進捗状況
神戸空港の整備	緊急物資の保管・集積機能や緊急医療の後方支援機能などを付加し、災害時に空の広域防災拠点として活用できる機能を整備する ・平成9年2月19日飛行場設置許可 (平成16年度開港予定)
臨時ヘリポートの指定	現行地域防災計画において8箇所を指定

④陸の防災拠点の整備

市域外からの救援物資を受け入れ、市街地に適正に配送する物流拠点としての機能を果たすとともに、救援・復旧活動を後方から支援する陸の防災拠点を整備する。

事業名	進捗状況
・北神戸戸田園スポーツ公園	用地買収、施設整備を実施中 平成11年度一部供用予定
・国営明石海峡公園	平成8年度都市計画決定
・しあわせの森	全体事業量164.3haのうち127haにおいて完成
・神戸総合運動公園	完成
・神戸複合産業団地	西神自動車道の整備効果を活用し、流通機能と工業機能を併せ持つ産業団地を整備。 平成15年度完成予定

⑤道路ネットワーク（格子状の幹線道路網）の形成

事業名		進捗状況	
南 北 軸	・本州四国連絡道路	平成9年度末完成予定	
	・西神自動車道	平成9年度末完成予定	
	・六甲北有料道路拡幅	平成9年度末完成予定	
	・都市高速道路2号線	事業中	
	・新神戸トンネル南伸	事業中	
	・港島トンネル	第I期区間平成10年度完成予定	
	・東神戸線	未定	
	・神戸中央線 等	未定	
	東 西 軸	・山陽自動車道	平成8年度供用開始（神戸JCT～三木小野IC） 平成9年度完成予定（三木小野IC～姫路東IC）
		・北神戸線	平成9年度末完成予定（箕谷～六甲北有料道路）
・大阪湾岸道路西伸部		平成9年度末完成予定（垂水JCT～前田JCT） 未定（前田JCT～六甲アイランド）	
・神戸西バイパス		平成9年度末完成予定（垂水JCT～永井谷JCT） 未定（永井谷JCT～石ヶ谷JCT）	
・第二名神自動車道		未定	
・第二大阪湾岸道路		未定	
・西神戸有料道路西伸		未定	
・神姫道路		未定	
・東山麓トンネル 等	未定		

⑥鉄軌道網の整備

事業名	進捗状況
・地下鉄海岸線	平成11年春開業予定
・西神山手線耐震補強	在来線の中柱・高架について耐震補強を実施 平成8年度～平成11年度予定
・中央都市軸鉄軌道整備構想の推進	検討中

(5) 災害に強いライフラインの整備

都市活動や市民生活をささえるライフラインについては、耐震性を強化するとともに、寸断された場合においても早期に復旧が可能な構造や体制を確立する。

事業名	進捗状況
共同溝	国道2号共同溝の促進 神戸山手共同溝の調査
電線類地中化	電線共同溝の整備を促進
水道の強化	
・配水管の耐震化	復旧にあわせて耐震化を進めるとともに500m間隔の格子（メッシュ）状配水管網を整備する。最終的には、200m間隔を目指す。
・大容量送水管の整備	平成8年度調査設計，平成12年度市境～本山間完成予定
・緊急貯留システムの整備 等	平成7年度26箇所，平成8年度1箇所整備済（平成10～12年度2箇所整備予定）
工業用水道	・浄水場・埋立地等の配水管を耐震化
下水道	
・管渠等の耐震性の向上	・被災した箇所を中心に耐震性を向上
・代替機能の確保	・幹線の多系統化や処理場間のネットワークにより代替機能を確保する。（新・長田污水幹線，六甲アイランド第2連絡管等を実施）
・処理能力の増強 等	・震災復興に伴う発生汚水量の増加に対応するため増強を行う

4 防災マネージメントの強化

(1) 災害直後の緊急対応力の強化

災害が発生した場合において、迅速かつ柔軟な初動対応を実施するため、情報収集処理能力や救急救命体制などを強化し、初動体制の充実を行う。

①情報収集処理能力の強化

災害に対応するためには、迅速かつ適切な情報を収集するとともに、情報を共有化・広報する能力が重要である。そのため、災害情報を即座に把握し、緊急情報を確実に提供できる多重化したシステムの整備を進める。

事業名	進捗状況
総合防災通信ネットワークの研究開発	<ul style="list-style-type: none"> 平成8年度～平成10年度の3ヶ年で研究を実施 1号館8階に防災センターを整備(平成8年4月) 地域防災拠点となる小・中学校及び高校・盲・養護学校にマルチメディアパソコンを配置
水防情報システムの整備	<p>平成9年6月より供用開始</p> <ul style="list-style-type: none"> 気象及び降雨に関する情報を収集解析し、防災関係機関へ配信する
防災行政無線同報系の整備	<p>平成8年度～平成9年度予定(一部整備)</p> <ul style="list-style-type: none"> 土砂災害の危険や津波情報等を同時に多数の市民に伝送するシステムの整備
消防局防災情報システムの整備	<p>平成8年度運用開始</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害時に活動方針等を総合的に処理する「作戦室」の整備 新管制システムの整備(ソフトウェアの整備)
ホットラインの整備	<p>1号館8階防災センターと、警察・自衛隊・日赤等を専用回線で結び、緊急時の情報連絡のために活用する</p>
兵庫県フェニックス防災システム	<p>平成8年10月より稼働開始(神戸市1台設置)</p>
災害情報パトロール隊の編成	<p>災害直後の被害情報早期入手のため、消防職員OBを中心にパトロール隊結成</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成8年度：123名登録 今後も充実していく予定 <p>(平成9年度20名、平成10～12年度60名予定)</p>

②救急救命体制の強化

崖崩れや建物倒壊により、けが人や病人が大量に発生した場合においても、的確・迅速に対応するため、災害時救急医療体制の強化を図る。

事業名	進捗状況
災害に強い病院づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・市民病院群において、災害時の拠点施設としての機能強化を図るため、建物設備の改修と災害初期医療体制の整備を実施 ・医療情報ネットワークへの参加
救急救命資機材の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・高度救助用資機材の整備（2セット整備済） ・災害対応特殊救急自動車の整備 等
救急救命士の配備	<ul style="list-style-type: none"> ・全救急隊への救急救命士の配備
市民救命士の養成	<ul style="list-style-type: none"> ・年間20,000人の市民救命士の養成

③消防力の強化

震災時の同時多発火災に対応するため、消防署所の計画的な整備、消防施設の高度化等による消防力の強化を図る。

事業名	進捗状況
署所の整備	六甲アイランド出張所の開設、垂水消防署の強化等
車両・資機材の強化	大型水槽（10tタンク）車（11台整備） 大容量送水システム（9セット整備） 災害対応多目的車、救助工作車、化学車等の整備等
消防団の充実	小型動力ポンプ、水防資機材の整備 等

(2) 救援・復旧活動の充実

交通やライフラインなどの円滑な復旧や避難者、災害弱者等の支援のため、他都市などとの広域的な連携を図るとともに、ボランティアが活動しやすい環境づくりを行う。

①広域連携の強化

震災以前より、13大都市災害時相互応援協定等の都市間の広域連携や、コープこうべ等との災害時の連携を行っていたが、震災を機にこれらを充実するとともに、更なる連携の強化を図る。

- ・隣接市町村との災害時における相互応援協定（平成8年6月に締結）
- ・岐阜市との応援協定（平成8年9月に締結）
- ・静岡市との応援協定（平成9年3月に締結） 等

②ボランティア活動の支援

災害後の円滑な救援・復旧活動を推進するため、日頃からボランティアとの連携を強化し、活動しやすい環境づくりを進める。

事業名	進捗状況
区ボランティアセンターの設置・運営	・平成7年度各区に設置
ボランティアリーダー研修の充実	・市民福祉大学での研修を実施 平成6～8年度：延べ参加者749人
コーディネーター研修の実施	・市民福祉大学での実施 平成6～8年度：延べ参加者189人
こうべボランティア情報システムの整備	平成8年9月より運用開始 ・市民福祉人材センターと各区ボランティアセンターを回線で結び、ボランティア情報の共有化を図る

③災害弱者対策の充実

災害発生時に避難や救出困難、避難所生活の困窮等、様々なハンディキャップのある災害弱者への支援や対応を効果的に行うため、各種団体の行う活動支援や保健・医療・福祉の連携を強化する。

事業名	進捗状況
ふれあいのまちづくり事業の推進	拠点となる地域福祉センターの整備及びふれあいのまちづくり協議会の育成・支援 ・結成状況 134小学校区（平成9年10月末）
あんしんすこやか窓口を核とした地域ケアネットワークの整備	援助を必要とする市民に対し、より利用しやすい体制づくり、機能の充実強化を図る ・各区でのネットワーク連絡会の実施
福祉情報システムの整備	平成9年4月より一部運用開始 ・要援護者情報システムの整備
民生委員・児童委員活動の推進	民生委員・児童委員の活動支援を行う
ケアライン119の整備	平成7年度：2,200基稼働 平成8年度：300基稼働 平成9年度：400基稼働予定
外国人相談窓口の充実等	・神戸国際コミュニティセンターや神戸国際交流プラザの窓口を充実 ・国際ボランティア交流センター（仮称）の整備

(3) 災害文化の継承

災害を通じて得た教訓を風化させることなく、地域固有の文化として継承するため、この災害文化を発信する継承拠点の整備を進めるとともに、災害に関する調査研究を充実する。

事業名	進捗状況
震災復興記念公園	・検討中
阪神・淡路大震災メモリアルセンター構想（災害科学博物館構想）	・阪神・淡路大震災記念協会（仮称）を設立し、構想の具体化の可能性及び方策について検討中
阪神・淡路大震災記念プロジェクトの推進	・平成8年4月に国・県との検討委員会を設置、平成9年1月の中間報告に基づいて事業の具体化を検討中
慰霊と復興のモニュメントの設置	・平成8年度基本構想確定 ・平成9年度作品選定・寄付募集開始 平成10年度実施設計 平成11年度設置予定
特色ある災害復旧の実施	
・メリケン波止場被災部の保存（神戸港震災メモリアルパークの整備）	被災したメリケン波止場の水際線の一部（約60m）を保存 神戸港の復旧に関する展示スペース、復興を記念するモニュメントを整備
・東遊園地、被災歩道保存	・地盤のずれの保存、被災状況の説明版設置、3m×16mの沈下歩道面保存（平成9年7月）
・明宝線斜面崩壊保存	・現道の散策道整備 ・斜面崩壊モニュメントの整備（平成9年3月）
修学旅行生対象の震災学習と交流事業	・修学旅行生との学校間交流 ・震災学習の講師派遣 （27,053人（214校）：平成8年4月～9年10月）
震災記録誌等の作成・保存	・阪神・淡路大震災-神戸市の記録1995-の作成（平成8年1月作成） ・各局・区等の震災記録誌等の作成 ・計画的な記録の保存については、今後検討

新刊紹介

土地利用計画とまちづくり 神戸都市財政の研究 行政執行過程と自治体 世界都市の論理

■土地利用計画とまちづくり

住民と地権者で構成するまちづくり協議会が、派遣されたまちづくりコンサルタントの協力のもとに、自らのまちの将来像やその実現のために守るべきルールなどについて、勉強会を重ね、様々な意見を調整し、まちづくり提案としてまとめ、行政に提案する。行政は、まちづくり提案を踏まえて、必要な都市計画変更や地区計画の決定を行い、また事業計画を定め事業を推進する。

震災復興のまちづくりにおいて、まちづくり協議会、行政、まちづくりコンサルタント、それぞれが役割を分担しつつ協力してまちづくりを進める協働のまちづくりが、システムとして定着してきた。同時に、まちづくり協議会及びまちづくりコンサルタントの役割と責任がますます大きくなってきており、(中略)住民によるまちづくりの意思形成を支援する道具としての都市計画制度の改革が求められている——と著者は指摘している。

本書は、平成8年度の日本都市計画学会の論文賞を受賞した著者の博士論文「都市の土地利用の計画制度と計画技術の展開過程—規制誘導と計画協議—」をもとに、一般読者向けに一部書き改められたものである。

学会賞の選考に当たっては、土地利用計画について計画制度と計画技術の両面からアプローチしたもので、成長都市の時代か

ら成熟都市の時代にかけての土地利用制度の変化を具体的かつ体系的に検討しており、都市計画制度の大きな変革期にある現在、計画制度研究のあり方を示したものとして評価されている。

本書の構成は、まず第1章で高度経済成長期以降の都市計画の課題の変遷を4期に区分し、需要対応、問題解決、民間誘導、課題共有をキーワードとして、代表的な計画制度を位置づけている。第2章から第5章は各論で、田園地域、周辺市街地、既成市街地に区分し土地利用制度の変遷をレビューするとともに、土地利用の規制誘導の課題の変化と、住民・企業との計画協議を組みこんだ制度改革の流れを明らかにしている。第2章では、土地利用計画の方法と国土利用計画による土地利用の総合化について論じている。第3章では、線引き制度の限界と再編について論じている。第4章では、生産緑地法の改正前後の市街化区域内農地の実態と土地利用誘導方針について論じている。第5章では、再開発地区計画制度による民間開発の誘導と協議の仕組みについて論じている。第6章はまとめとして、線引き、用途地域、地区計画、土地利用マスタープラン等の主要な土地利用制度の改革の方向について提案している。

平成9年6月の都市計画法の改正で高層住居誘導地区が新たに地域地区に加わった

のを始め、緊急経済対策の一環として、高度利用地区の運用改善による中心市街地の更新の促進や地区計画を活用した市街化調整区域での開発許可の特例制度の創設など様々な制度改革の検討が行われている今日、土地利用制度の変遷を体系的に整理した本書は貴重な一冊と言える。

（水口俊典 著）
（学芸出版社 本体 3,800円+税）

■ 神戸都市財政の研究

神戸市の都市経営・都市づくりにあっては、従来から賛否両論があった。しかも、これらの対立する両論が同じ土俵で議論されることがないままそれぞれ持論をエスカレートさせるきらいがあった。

震災後は、神戸市の都市経営の開発優先主義が被害を拡大させたとの非難が見られた。しかし、都市政策的には的はずれの感情論が多いように思われる。本書も残念ながら、このような都市経営批判の延長線上にある。ただ、本書は学術文献、行政資料も収集した上で論述が展開されている。そして、戦前の神戸市の都市づくりにつき、魅力ある歴史的事実を抽出している。

たとえば戦前の西部耕地整理組合の事例など、事業実績についてはこれまでも研究されてきたが、それらが地主層に多大の開発利益をもたらした点の指摘はなされていなかった。このように開発事業にともなうマイナス現象にメスを入れた点は評価されるであろう。

しかし、このような点にもかかわらず、他の多くの批判論と同じように、都市経営・都市づくりの一面的分析が多く散見される。本書を総合的に理解するために、争点であ

る戦後の神戸市の公共デベロッパー方式について列挙してみよう。

第1に、公共デベロッパーに関する基本的認識の相違である。著者が私淑するヘンリー・ジョージの土地公有化・地価安定は、神戸市の公共デベロッパー方式によって、かなり達成されたのであり、公共デベロッパー方式が地価を上昇させた元凶であるかの如く非難するのは筋違いではなからうか。

地価が需給で決まるとすると、公共デベロッパーによる供給はむしろ地価の安定に寄与したといえるであろう。

第2に、公共デベロッパーによる開発利益の吸収という財政運営上の核心についての検証は不十分ではなからうか。神戸市と大阪府の埋立事業財政を比較し、神戸市の収益は少ないと推論している。両事業体の全事業会計を比較しながら、突如として神戸市の単年度会計で収益を割り出しているのは、大きな疑問である。神戸市の公共デベロッパー方式による事業全体の収支に着目することが必要ではなからうか。

第3に、公共デベロッパー方式と経済戦略につき、重化学工業優先の政策が、失敗をもたらしたと、第1期事業について断定しているが、第1期事業による開発事業用地は多機能用地として利用されているのであって事業収支も黒字でむしろ成功といえるのではなからうか。

公共デベロッパー方式と経済戦略では、ポートアイランドにおけるファッション産業などの生活文化産業、西神工業団地などのハイテク産業などの立地が、昔からそうであった神戸の重工業中心の産業構造を救済したといえるのである。

第4に、公共デベロッパー方式の開発が、

インナーシティを深刻化させたというが、人口の郊外流出は自然な現象であり、明石・加古川市なども西神開発と関係なく人口流出していた。既成市街地工場跡地の公営住宅・改良住宅の建設など、神戸市は政令指定都市ベースでも一二を争う高水準にある。それでもインナーシティ問題の解決は容易ではない。

このように構造的要因と行政的要因を分別して因果関係を立証することなく、すべての社会現象を開発政策にのみ起因すると結論している点には問題がある。例えばケミカル産業対策について、「住・工・商の混在」の価値を評価することは少なかったとしている。しかし、原口市長の『過密都市への挑戦』は、ゴム工場アパート、混合純化用途地域制など長田地区の再生への施策として行われたものであった。

本書に限らず、大半の開発行政批判は結論が先行し、分析に複眼的視点が欠ける点が問題である。公共デベロッパー方式は、都市問題を生む側面もあったが、同時にそれを緩和させたのである。郊外の住宅団地とスプロール開発の違いを見れば如実にわかる。開発利益の公的還元手段としても優れている。

公共デベロッパーを非難するのは、イデオロギーの相違から避けたいが、科学的論証にどれだけ成功するかは、批判派にとっても不可欠の前提条件なのである。

その意味でも、立場・見解の相違をこえて、公共デベロッパー論争は展開されるべきであり、本書は数少ないまとまった批判書といえるであろう。

池田 清 著
(学文社 本体 2,900円+税)

■ 行政執行過程と自治体

行政を研究対象とする行政学、政治学、行政法学、法社会学などはこれまで日常的に繰り返される行政の執行過程には十分な関心を払って来なかった。特に行政法学は解釈学的なスタンスから行政法の立法過程や執行の限界的事例である行政争訟を主として扱って来た。執行過程のこととしては、わずかに行政指導について、どのように法的規制が可能なのかの問題とされる程度にとどまっているとみてよい。もちろん立法過程や争訟過程が重要な研究課題であることはいうまでもないが、行政の執行過程を分析することは行政組織の性格、行政をとりまく環境を明らかにし、今後の立法についても大きな寄与をすることになる。

著者は、アメリカの行政法学者の研究成果を取り入れながら、規制行政が、現実具体的にどのように執行されているのかを、水質汚濁防止法、産業廃棄物処理法、消防法について、実証的な分析を試みている。法によって規制される業者が責任能力のある大企業かどうか、法が処分について厳格に規定しているかどうか、侵害される法益が極めて重大かどうかなどによって規制行政の執行のあり方が異なっている。しかし一般に、わが国の規制行政の執行の最も顕著な特徴は、法規違反の事例に対し行政命令、告発などのフォーマルな対応をせず行政指導によるインフォーマルな解決を多用していることである。その要因は第一に行政官の執行意識の問題である。行政の担当者は自己をいわば業者のコンサルタントとして認識している場合が多く、業界の「保育者」と意識していることもある。業者とは協調関係を維持する方が得策なの

である。決裁権者の姿勢もインフォーマルな解決を助長する。告発などに発展すれば問題が大きくなってしまい、昇任や異動に影響が出てこないとも限らない。行政官が法規自体があまりに厳しい規制をしていると判断すれば権限行使においては、抑制的になるであろう。

第二に、根拠法規や関係する法制度の問題である。監督権限発動の根拠が不明確であったり、行政刑罰制度の実効性に疑問のある場合もある。行政代執行は極めて複雑な手続きを要求される。また市民団体などの第三者が規制執行過程に介入することがほとんどない。マスコミに取り上げられることがあるが、それも一過性のものである。

第三に行政組織に関する要因である。人員や予算が十分でないことや執行行政の担当者に法律専門職が少ないこともインフォーマル志向を助長する。

第四に行政組織外の要因がある。企業の側は行政の指導に応じることが多く、行政官は違反者の経済的事情に配慮し、できないことまで求めない。

こうした多くの要因がインフォーマルな手法に頼る行政を産み出すことになっているのである。著者はこのように行政指導の背後にある、いわば行政環境を明らかにしている。著者の斬新なアプローチは行政法学の有用性を高め、政策学へと脱皮させる可能性を感じさせる。

行政の関与する領域をなるべく少なくしようとする「規制緩和」は現代の一つの大きな流れである。一方環境行政などにあっては逆に一層規制が拡大し、フォーマルな対応こそが求められることも考えられる。インフォーマル志向をどう評価するのか、

行政指導が適合する領域とそうでない領域をどう区別するのか。業者への指導とその服従に慣れた行政の体質をどう改めるのか。現在、金融行政や産業廃棄物行政などのあり方をめぐって深刻な問題が発生しているだけに、行政指導のあり方をもう一度考え直すことが求められているといつてよからう。

（北村喜宣 著）
（日本評論社 本体 6,300円＋税）

■ 世界都市の論理

第2次世界大戦以降は米ソの2大国家が資本主義と共産主義という冷戦下のイデオロギーに基づき2分化された世界の覇権国として君臨してきたが、その後の政治経済の大きなうねりの中で覇権そのものが後退を続けた。資本主義社会の中では、1973年のドル為替レートの変動制への移行に象徴される米国の覇権の衰退と同時に経済のボーダレス化が進んだ。共産主義社会では強い中央統制下の計画経済システムが、国際分業化や市場の流動化で破綻し、ベルリンの壁の崩壊やソビエトの解体により、共産主義そのものが崩壊し、冷戦が終焉した。

この覇権衰退の背後にあって、ニューヨーク、ロンドン、東京などの現代の世界経済の中心をなす都市が、国際金融、国際機関、国際企業、テレコミュニケーションを支配する拠点となり、国境を意識しないグローバルな企業活動が深く関係した。グローバル経済は財やサービスが国境を越えて行われるが、特にテレマティック（テレコミュニケーションとコンピューター技術の高度結合）を装備した金融のグローバル化と、高度産業化や脱産業化と呼ばれるように中

心国の工業生産は第三世界に移転され、生産と販売を中心部で管理する新国際分業形態が、多国籍企業によって行われるようになった。

1986年にジョン・フリードマンは巨大都市の中で多国籍企業の本社や国際金融、地球規模の運輸と通信、コンサルティング、会計、保険、法務の高次の対法人サービスが構造的に成立し、国際的な資本の集中と蓄積が行われ、生産と市場の分節上の「拠点」として、各国の都市を階層状に編成する力を有する都市を「世界都市」とする仮説を提唱した。

「都市」は人口と空間の単なる社会動態の対象にとどまらず、むしろ生産に関連した資本制下の社会関係に内在する社会的な「力」がもたらす特殊な産物である。都市はその発展段階の新たな視角として中心、半周辺、周辺の階級階層闘争が軸となり、頂点に世界都市が座る。

本書はこの「世界都市」現象を広範な学際的研究により理論的・実践的な立場から論じたものである。世界都市の性格、世界政治経済システム論、世界都市の場所性と相互の機能関連性、政治的・文化的変革の拠点としての重要性、グローバルとローカルの関係などについて14の論文により構成されている。地理学、社会学、政治学、経済学、行政学、都市計画学、生態学の分野から世界都市に関する研究の新しい地平を拓いたものである。

世界都市の持つ性格の中で、多国籍企業や金融資本、情報通信の超国際性のほかに、国際ビジネス階層、第三世界からの移住民、旅行者、表現・文化事業の実践者たちのもたらす多重国籍、無国籍意識によって、領

域国家である国民国家が揺らいだことに端を発し、米ソの覇権の衰退に繋がったのである。キリスト教会が支配した「中世」を脱し、近代政治システムとして中央集権型主権国家が明解な国境を持つ領域国家として16世紀に誕生して以来、イギリスの産業革命とフランスの政治大革命を経て、以後国民が政治舞台に登場する国民国家が歴史の中心であった。世界都市は相互依存関係とネットワークで世界の都市を階層化し結合することで、国家の領域性・ナショナリズムを希薄にした。国民国家の終焉と新たな都市国家が、世界システムを創造するパラダイムになるのか、仮説で終わるのか等を考えさせる大胆な発想の書である。

（ポール・L・ノックス、
ピーター・J・テイラー 共編
藤田直晴訳編
鹿島出版会 本体 3,600円＋税）

編 集 後 記

* 今回の特集のテーマは「阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり」をとりあげている。

安全・安心まちづくりについての今後の展開と課題について神戸大学室崎教授に、市民の自立を重視する立場から安全・安心まちづくりのために策定中の市民安全推進条例の意義について神戸大学山下教授に、地域社会での防災福祉コミュニティづくりについて実践的に運動に取り組んでおられる真陽地区のふれあいのまちづくり協議会の正賀委員長に、それぞれ執筆していただいた。また、市民参加型の防災緑地軸のネットワークやワークショップによる公園整備・管理について神戸市建設局公園砂防部施設課松岡係長に、消防体制の強化や防災拠点の確立など消防組織の防災への取り組みについて神戸市消防局庶務課西岡係長に、学校の防災拠点の形成や活用のための環境づくりなど学校園における防災の取り組みについて神戸市教育委員会事務局総務部正木主幹にそれぞれ執筆していただいた。

* 安全・安心まちづくりの主体は市民ひとりひとりである。行政は市民、事業者とともに安全・安心まちづくりのためのシステムをきめこまやかに策定し対応していく必要があるだろう。平素から地域社会における身近で小規模なコミュニティづくりを積み重ねることにより、災害に強いまちづくりが具体的に展望されることと考える。

都市政策バックナンバー

- | | | | |
|------|----|-----------------|--------------|
| 第79号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市復興への提言 | 1995年4月28日発行 |
| 第80号 | 特集 | 阪神大震災と応急体制 | 1995年7月1日発行 |
| 第81号 | 特集 | 阪神大震災と経済復興 | 1995年10月1日発行 |
| 第82号 | 特集 | 阪神大震災と地域の活動 | 1996年1月1日発行 |
| 第83号 | 特集 | 阪神大震災の被害状況と復旧活動 | 1996年4月1日発行 |
| 第84号 | 特集 | 阪神大震災後の新地域防災計画 | 1996年7月1日発行 |
| 第85号 | 特集 | 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 | 1996年10月1日発行 |
| 第86号 | 特集 | 阪神大震災後の生活再建 | 1997年1月1日発行 |
| 第87号 | 特集 | 阪神大震災後の神戸の産業復興 | 1997年4月1日発行 |
| 第88号 | 特集 | 阪神大震災後の民間住宅再建 | 1997年7月1日発行 |
| 第89号 | 特集 | 阪神大震災と広域応援活動 | 1997年10月1日発行 |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第90号

印刷 平成9年12月20日 発行 平成10年1月1日
発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 01130-1-75887 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 00150-2-175253 電話(03) 3814-6861
印刷 田中印刷出版株式会社

◆地方分権はこれからが本番です！

地方分権の足音

朝日新聞社地域報道部

A 5判 304頁。定価（本体2000円+税）

朝日新聞連載中大反響を呼んだ「列島
細見・分権の足音」の単行本化！

効果的な国家運営という視点が先行し
がちな分権論議を，住民自治の立場に
引き戻すためのテキスト・ブック。

（株）友人の友社 〒112 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701(代)・FAX 03-3811-5795

震災復興住宅の理論と実践

（株）神戸都市問題研究所 編

—都市政策論集 第18集—

A 5版/180頁/定価（本体2,500円+税）

ISBN 4-326-96027-2 C3331

震災から3年が経過した神戸は，都市基盤の道路，港湾施設等の復旧が順調に進んだ反面，今なお仮設住宅等で厳しい生活を送る被災者は少なくない。高齢者，低所得者等を考慮した公営住宅ほか全82,000戸の恒久住宅供給の推進，民間住宅再建への多様な支援策等復興住宅の基本政策を論ずるほか，マンション再建，街区整備を視野に入れた住宅の共同・協調化，財政・法律問題等に及ぶ。

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| I 復興住宅の基本政策 | 6 復興まちづくりにおける
共同・協調住宅再建 |
| 1 住宅復興の政策的展開 | |
| 2 住宅復興の現状と課題 | |
| 3 公的住宅の供給と公的支援策 | III 復興住宅と財政的・法的課題 |
| | 7 震災復興公営住宅と財政 |
| II 復興共同住宅の再建 | 8 住宅復興と私法上の課題 |
| 4 マンションの再建 | 9 住宅復興と公的規制 |
| 5 神戸市住宅供給公社による
マンション再建支援 | |

※ご購入は書店または（株）神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

地方自治職員研修

臨時増刊号No.56
総合特集シリーズVol.30
通巻415号1997

250字でまとめる

公法キーワード 500

分権時代の
基礎固め
の1冊!

公法・環境法(5)

定価1680円
(本体1600円)



【憲法/行政法/地方自治法/地方公務員法】

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 ☎03-3230-3701 fax.03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

自治フォーラム

1998.1 VOL.460

定価560円(本体533円)

<予告>

特集：地球環境を守る

視解	新春を迎えて	成瀬 宣孝
点	地球環境の本質	宮脇 裕徳
説	次世代のための環境対策の在り方	浜中 昌貴
	地球環境保全のための役割分担	渡辺 貴平
	地球環境問題の本質とその対応の行くえ	米本 美子
	環境教育の必要性	小澤 紀太郎
事	日本におけるグラウンドワーク運動の意義と動向	千賀 祐太郎
例	兵庫県におけるオゾン層保護行政のあゆみ	兵庫県環境局 大氣課 磯田 正一
	環境国際協力人材バンクへの取組	北九州市環境局 環境管理課 石川 貴子
	環境学習の拠点「環境学習センター」の整備	
	「アサザプロジェクト」湖と森と人を結ぶ	飯島 博
報	第17回エロバ総会に参加して	徳崎 陽輔
告	自治体OBが語る地方自治	正橋 正一
エッセイ	中山間地域への提言 - 優良事例から見た担い手対策 -	
自治の課題への取組		
研修アラカルト		岡山県自治研修所

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京9-133197

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|------------|
| *☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2700円+税 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2600円+税 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3496円+税 |
| ☆第18集 | 震災復興住宅の理論と実践 | 本体 2500円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|------------------|------------|
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5000円+税 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

季刊 都市政策 第90号 ISBN4-326-96114-7 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861