

卒 業 論 文

神戸の歴史と今後

平成28年1月20日提出

島田智明 研究室

学籍番号 1242661B

氏名 中村 毅志

1. 目 次

序章

1. はじめに…1

本文

2. 阪神淡路大震災の概要… 2

3. 株式会社神戸市の栄光… 3

4. 阪神淡路大震災… 9

5. 医療産業都市…13

終章

6. おわりに…16

# 神戸の歴史と今後

神戸大学経営学部 中村毅志

## 1. はじめに

まず、表題にある「神戸の歴史と今後」という論に入る前に、何点か断っておく必要がある。

1点目は、私が所属する「島田智明ゼミ」の主題は、「大学で学んだ経営学の知識を行政に応用すること」である。ということは、とりわけモデルとなる神戸市を全く新しい発想で一から論じるという趣旨ではなく、既存の《経営学》というツールを用いて論じるのだ、という趣旨である。それは、結果的に見れば全く新しい着想にいきつくかも知れないし、そうではないかもしれない。しかし、それはあくまで結果論にすぎず、過程にこだわった論文でありたいと考えている。

2点目は、そもそも《経営学》という学問は、元来、企業組織を対象に行われてきたという事実である。現代経営学は、諸説あるが一般的には F.W.Taylor が 20 世紀初頭に提唱した「科学的管理法」がその起源だとされている。Taylor は、工場の効率化を目指し、客観的な基準に基づいて管理体制を構築し、生産性の向上に努めた人物である。その後約 100 年間にわたって、《経営学》は発展し、近年その研究対象は企業組織に留まらず、NPO や自治体にまで及んでいる。そしてそのような学問対象の研究は今後益々進んでいくのではないかと考える。しかしながら、企業組織を対象にした《経営学》をそっくりそのまま他の組織には当てはまらないのは自明である。例えば、会計学では、複式簿記の研究が主であるが、自治体は単式簿記が一般的である。また、官僚制組織体系をとっている自治体に対して、やみくもに事業部制やアメーバ組織を提唱することもナンセンスだろう（そこに理論的根拠があれば別である）。つまり、《経営学を応用する》とは、既存の《経営学》を体系が違う組織に発展的に適応させる事ができるか、ということに尽きるのではないだろうか。そして、近年の《経営学》の潮流の中で、経営学部生でありながら、地方自治体、特に神戸市を研究対象として論を進めていきたい。

3点目は、過去の歴史から、現在、もしくは未来の神戸市を見ていく、ということである。

「愚者は経験に学び、賢者は歴史に学ぶ」

19 世紀絶大なる手腕を発揮した政治家の 1 人であるビスマルクの言葉である。

「歴史は繰り返す」

過去の失敗と経験を分析して現代に活かすということが、過去の格言を引用

しても明らかだろう。そこで、まずは戦後の復興期から高度成長期を経て、「株式会社神戸市」と呼ばれるに至った経緯を検証する。そして、阪神淡路大震災を経験して20年が経過した今、神戸市の次の方向性を未熟ながら示していきたいと考えている。

本稿は、大きく阪神淡路大震災以前と以後に分けて考察する。なぜなら、太平洋戦争で焼け野原になった神戸市と、阪神淡路大震災で甚大な被害を被った神戸市は境遇が近く感じられたからだ。どちらの神戸市も、契機となる損害を被るまでは、日本の他の都市と比較して相対的繁栄がなされていた。戦前は貿易都市として、震災以前は開発都市として。さらに、戦後（これは現在も含まれるかもしれない）も震災後も、「ああ昔の神戸市はよかった」というノスタルジックな回顧主義が神戸市政さらには一般の神戸市民の間でさえ、決して小さくはない意識が渦巻いているようにも見受けられる。このように、単純な物理的環境に限らず、社会的精神的環境も類似している部分があるのではないだろうか。

## 2. 阪神淡路大震災の概要

まずは、現在の神戸市政が始まった契機と考えている、阪神淡路大震災の概要を簡単に記しておく。

2015年1月17日で阪神淡路大震災から20年を迎える。1995年1月17日5時46分に発生した阪神淡路大震災では、死者・行方不明者が6,437人、全壊67,421棟、半壊55,145棟、火災による全焼6,965棟に上り、被害総額は約10兆円であった。（阪神・淡路大震災の概要及び復興：平成23年1月 神戸市）

このような震災を経験し、神戸は震災からの復興を目指した。倒れた高速道路は見事なまでに再建され、土地の再区画と住宅の再興もなしている。

復興の名の下で膨れ上がった借金も、今は政令市中位程度に収まっている。

しかし、神戸は復興したのだろうか？

まちを再整備し、再開発を狙った新長田。そこには再開発ビル8棟が2004年までに完成した。しかし、市のアンケートによると、「客数や売り上げが予想を下回っている」と答えた店主は大半だという。これに対し市は、国の支援も受けつつ再配置と新規テナント誘致に乗り出す方針を出した（「新長田駅南の再開発地区、店舗再配置へ 震災復興で誕生」<http://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/19/201402/0006713399.shtml>）。また、新長田の基幹産業であったケミカルシューズは衰退し、産業人口、また住民人口も減少傾向にあるということ。

さらに、震災で犠牲になった方々の慰霊という目的で毎年冬に開催されてい

る「ルミナリエ」は年々その規模が縮小傾向にある。そもそも、来場者の中にどれほど復興を願う方がいるのか疑問である。さらに、本来的な趣旨から言えば、「ルミナリエ」に出店している露店は神戸市民であるのが普通なのではないだろうか。残された神戸市民が被災者の慰霊の場でお金儲けをすることについて、至極妥当であろう。しかし、実際に神戸市民であり、同じ被災者である人は全露店の内の何割なのだろうか。「ルミナリエ」についてもっと言うならば、公的資金 150 百万円を含む 600 百万円が事業予算として使われているが、LED 化されたイルミネーションを 2 週間使うだけで果たしてそれほどの予算が必要なのだろうか。

また、借り上げ復興住宅の事実上の延長を行ったが、この問題に対する根本的な解決策を神戸市が用意しているのだろうか。

冒頭にも触れたが、神戸市は震災の影響で多額の借金を抱えたが、今は政令市中位程度を保っている。

しかし、借金を抱えた原因は本当に震災の影響だけだったのだろうか。確かに、震災の影響によって多額の借金をしたことは事実である。では、震災が起こる前の神戸市は「株式会社神戸市」の名の下に健全な行政運営を行っていたのだろうか。より詳しく言えば、震災が起こる前は無借金で、夕張市の次に財政破綻すると予見されることとは無縁の事業継続ができたと言えらるのだろうか。

### 3. 株式会社神戸市の栄光

ここでは、神戸市の歴史を振り返る。主に太平洋戦争での被害から如何にして立ち上がるか、また神戸市のトップである神戸市長のマネジメント能力、また意思決定能力を経営学的見地から検証できればと考えている。

#### 3.1 神戸市の戦後復興

神戸市は、太平洋戦争の損害を甚大に被った都市でもある。昭和 17 年 4 月 18 日の初空襲から、神戸市が敗戦までに受けた空襲は 128 回、死者 8841 人、負傷者は約 1 万 8 千人に及んだと言われている。焼野原と化した戦後の神戸市を復興するために昭和 20 年 11 月、神戸市復興本部が置かれ、本部長には二ヶ月前に市長に就任したばかりの中井一夫市長、副本部長には、後の市長である原口忠次郎が就いた。翌年、神戸市は「神戸市復興基本計画要領」を定めた。この基本計画要領の具体的な中身は大きく二つ、①旧市域の罹災地域に対する戦災復興計画を樹立する、②神戸市の将来の使命及び性格を見据えた「大神戸」構想である。この内②に関しては、神戸市の主たるまちのあり方として「国際的貿易都市」

とし、これに商工業都市、文化都市、並びに観光都市を付随させるものとした。さらに、この基本計画要領には、将来的には「東部および西部の数市町村を合併しさらに復興計画の進捗に従い、六甲山を中心とする北部の数町村を併せて一大国際港都たるの機能を十分に発揮せしむるに足る市域とし、これに港都の職業構成、食糧配給、住宅および交通状況を考慮して適当なる配置を有する人口量を保有せしめ、近代的都市施設の完備せる大都市を構成する」ことが必要であるとした。

ここで注目すべきは、その後の神戸市が歩んでゆく歴史がここに基本計画要領という形で表れていることだ。復興基本計画要領では、①で戦前の状態に戻すだけでなく、②で将来的な神戸市の発展的なあり方の指針を示していることが見て取れる。つまり、後世の我々から見ると、この「神戸市復興基本計画要領」をその後何十年にも亘って、忠実に遂行してきた神戸市の愚直なまでの信念をここに感ぜずにはいられない。神戸市がその後、周辺市町村との合併を進め、あわよくば明石市との合併を模索した歴史も、この基本計画要領がその根拠だという事は言うまでもない。ちなみに、明石市との合併問題について少し詳述したい。

明石市との合併の話は昭和 15 年ごろから、つまり戦前からの構想である。しかし、その後の戦局の悪化に伴い、一旦は立ち消えとなった。

次に合併問題が再燃したのは、前述した基本計画要領が出された時である。しかし、この時は明石市側が「合併よりも戦災復興を優先する」との見解から合併は見送られた。

三度目は、昭和 29 年である。今回の合併問題は、住民投票にまでもつれた末、での合併問題で興味深いのは、二度目までは、兵庫県側は合併に対し前向きであった。さらに言うならば、当時の内務省も「明石市との合併を進めるべき」との見解を示していた。しかしながら、三度目の合併交渉では、兵庫県は神戸市の財政赤字や明石市の負担増を理由に、合併反対の立場をとった。この兵庫県の立場の転換については、政治力学が働いたのか定かでないが、今後の研究の余地が大いにあると考えている。

戦後復興は内陸に留まらなかった。「神戸市復興基本計画要領」に定めた「国際的貿易都市」としての使命を果たすべく、港湾の拡張計画を推進していった。しかしながら、当時は連合軍（主としてアメリカ軍）の占領下にあったため、第 1 突堤から第 6 突堤までの工事は運輸省が施工した。これらの突堤は昭和 34 年に全面接收解除されるまで、アメリカ軍の占領下にあった。尚、神戸港の管理主体を巡って、神戸市と兵庫県がその主導権を争うことになるが、昭和 26 年神戸市が港の管理者となった。なお、昭和 25 年に住民投票を経て制定された「神戸国際港都建設法」が公布、施行された。この法律は、神戸市が国際港都として

発展するために建設を進め、国が日本の玄関としての役割を期待する目的で作られたものである。

原口忠次郎市長が初めて市長に就任したのも、占領下にあった昭和 24 年であった。前職の小寺市長の急死に伴い、5 人の候補者で選挙は争われた。ちなみに、投票率 39.7%であった。つまり、今も昔も政治的関心はあまり変わらないのではないかという 1 つの指標がここに表れていると考えるが、本論文の趣旨と大きく外れるため、ここでは割愛する。ともあれ、原口忠次郎市長はその後昭和 44 年にその職を辞するまで、5 期 20 年にわたる長期政権に就くことになるが、その長期政権の始まりは、神戸博覧会の開催とその赤字による財政悪化をいかに健全化させるか、ということだった。

### 3.2 山、海へ行く

昭和 30 年代は、日本が高度経済成長へと入っていくまさに入口の期間であったと言えるだろう。しかしながら、このころ神戸経済は停滞期に陥っていた。その要因として、港湾・工業用地面積が絶対的に不足していたからであった。当時の経済はいわゆる”重厚長大”な経済モデルであった。しかし、限られた港湾では、大型船舶の取引量に限度があるため、船舶が沖で待たされる沖待ちという現象が見られた。

そこで、摩耶ふ頭の建設に取り掛かることとなる。昭和 34 年に着工した工事は、第一突堤から第四突堤まで 18 バースを昭和 42 年に完成させた。

この新たにできた摩耶ふ頭によって、神戸港の輸出入貨物はさらに増加し、もはや、単なる港湾施設の増強では追いつかなくなった。加えて、増え続ける人口や企業用地のための市街地開発は頭打ちとなり、陸と海の両面において用地不足が神戸市の喫緊の課題となっていた。

戦後、神戸市域の拡大に努めてきた神戸市が一番恐れていた事態となった。(これほど「だから明石市と合併しとけばよかったのに…」と頭を抱えた神戸市職員も少なくなかったのではないだろうか?)そこで、原口忠次郎市長は神戸港に大規模な人口島を建設する構想を提示した。昭和 42 年以降、各種の委員会、研究会が組織され、計画の検討と事前調査がなされた。

少し時代は遡るが、昭和 27 年から、港湾の接收解除が段階的に行われた。その際、原口市長は、当時建設中であった第七ふ頭の管理と、接收解除された他のふ頭の管理のために、神戸埠頭株式会社を公私共同企業として設立し、自身がその社長に就いた。そして翌 28 年には、東部海面第一工区の埋め立て工事に着工した。これは神戸市が公共ディベロッパーとして歩みだしたまさに第一歩であった。同年、後の市長となる宮崎辰雄氏が助役として就任している。

なぜここで神戸埠頭株式会社に触れたかと言うと、理由は2つある。まず1つは、昭和42年に計画の検討がなされたいわゆる「ポートアイランド事業」は、この昭和28年の埋め立て工事の発展的取り組みであるということを提示しておく必要があると感じたからである。そして2つ目は、後の「株式会社神戸市」と呼ばれる基盤整備が昭和28年には行われていたということを述べたかったからである。

後者については、その基盤整備という事が、単なるディベロッパー的性格に留まらず、「困ったときは民間資本を」という姿勢そのものさえ、この昭和20年代に垣間見える。後にポートアイランドが完成し、実際に管理・運営段階に入った際、公団方式を採用した。そして、その公団が民間資本の長期借入を行い、これを使用料収入によって償還していくというシステムを構築したのである。

この「ポートアイランド事業」や、その前から進められていた埋め立て工事は、六甲山地を切り開き、その土砂を活用することで、海面の用地確保に留まらず、切り開いた部分に住宅団地造成を行うというものだった。この大規模なディベロップメントは「山、海へ行く」と形容されるほどこの時代の神戸市を象徴する事業であった。この大規模な事業は平成に入っても行われ、埋め立てによって造成された面積は、約1949haにのぼる（ちなみに、切り開いた山から造成された団地は、598haに及ぶ）。

### 3.3 宮崎辰雄市長の誕生

昭和44年に引退した原口忠次郎市長に代わって新たに市長に就任したのは、その原口政権の際に助役として活躍した宮崎辰雄氏であった。

宮崎市長が初当選した時、世間は「反公害の時代」であった。神戸市も例に漏れず、公害に対する市政への圧力に対する施策を講じる必要性に迫られた。一方で、原口政権下から脈々と続く神戸経済振興のための開発推進、経済振興を如何に受け継ぐか、ということに対しても大きな期待を寄せられる、非常に板挟みの立場での市政運営を迫られることとなった。

ちなみに、昭和48年に行われた宮崎市政2期目の選挙では、神戸空港建設の是非が問われる選挙となった。当時、横浜をはじめとする大都市が革新市長によってその市政運営が行われていた。つまり、時代としては旧来の政権与党の系譜よりも、社会、公明といった革新政党が期待値が高かったと言える。実際、この神戸市長選挙のおよそ半年前に行われた名古屋市長選挙では、保守系現職市長が、革新系新人候補に敗北するという結果もある。このような時代の流れの中で、宮崎市長は、社会・公明・共産・民社の四党の支持を取り付け、自民党推薦の候補者と戦うという構図になった（ちなみに、1期目の選挙の時には、自民党から



支持を受けている)。この、いわゆる宮崎市長の「革新化」の大きな要因となったのが、神戸空港建設の是非であった。

同じ年の3月、昭和48年度予算の審議で、神戸ポートアイランド沖建設事業案に反対の態度を表明していた。この態度表明には、宮崎市長が初当選時から陥っていた「板挟みのジレンマ」が関係してくる。

この時、大阪国際空港（伊丹国際空港）の騒音問題が裁判になる等、前述したような「反公害の時代」が日本を覆っていた。そのような時代の中、神戸市会も、この市長選挙の前年、神戸沖空港反対決議案を賛成多数で可決していた（ちなみに、昭和57年には、空港反対決議の転換意見書を提出している。これを受けて、宮崎辰雄市長は、国内線専用空港としての「神戸沖空港試案」を当時の運輸省に提出するという経緯がある）。ともあれ、空港建設の是非、保守対革新という選挙争点が極めて明確な選挙は、宮崎辰雄 288,964 票、保守系候補者 244,687 票という結果に終わり、宮崎市長の再選が決まった選挙であった。こうして、神戸市にも、革新系市長が誕生したのである。

前述したように、宮崎市長は当初、「板挟みのジレンマ」の中での市政運営を強いられていた。そんな中、昭和47年7月31日には人間環境都市宣言を行い、ついでいわゆる環境条例を制定し、開発よりも環境保全の路線を打ち出していた。

このような取り組みの結果、大気中の硫黄酸化物濃度は、昭和50年にはピーク時の1/4ほどにまで低下した。他にも水質改善の結果、須磨の海水浴場の来客数も順調に伸びていった。

一方で、都市環境としての開発にも手を緩めることはなかった。例えば、昭和44年には26%だった下水道の整備率も、昭和51年には93%にまで伸ばした。この急激な整備の着工の判断を、補助金にこだわらず、起債主義に事業優先主義の結果であり、経営センスの賜物であると評する見方もある。これは、インフレによるコスト高を考えると、コストの低い先行投資の方がいいと見越した判断であったとする見方でもある。

また、市営地下鉄、北神急行等の鉄道インフラが整備されつつあったのもこのころである（市営地下鉄は昭和52年、北神急行は昭和63年に開通）。この鉄道インフラ整備の背景には、西神・北神地域の開発団地の形成が関係してくる。北区の鈴蘭台をはじめとした北神地域、計画人口61,000人という非常に大きな西神住宅団地をはじめとする西神地域、この地域の人の足の確保が課題となっていたのである。

また、ポートアイランドが完成したのもこのころである。昭和56年に完成したポートアイランドは総事業費5300億円をかけて着工した大規模プロジェクトは、15年の歳月をかけ、436haの広さを獲得した。着工した当初の昭和40年

代、埋立地は工業コンビナートという常識が定説であった。しかし、住み・憩い・働く複能都市を目指した奇異な埋立地である。そして、何といたってもこのポートアイランド事業で述べなければならないのは、西ドイツで総額 374 億円のマルク債を発行して、その建設費の一部に充てるという妙技に出たことだろう。これぞ「株式会社神戸市」と呼ばれる 1 つのエピソードだろう。

高度経済成長の波も過ぎた頃、神戸市も日本の他の自治体の例にもれず、経済の停滞のあおりを受けていた。特に神戸市は、重工業中心の産業が神戸経済を引っ張っていたため、産業構造の転換を迫られていた。神戸市がファッション都市を掲げたのもこの頃である。その後、コンベンション都市、アーバンリゾート都市へと掛ける看板を変えつつも、着実に経済の体質も変えていこうとしていた。さらに、前述した都市開発によって、神戸市の人口は飛躍的に急増していたことも好材料となり、神戸経済は徐々に回復していった。

この神戸経済再生の象徴的イベントが神戸ポートアイランド博覧会（ポートピア'81）であった。地方博では異例の 1600 万人の入場者を迎えた。そして、会場は、あのマルク債まで発行して造成したポートアイランドで行われた。

宮崎辰雄市長は、自らをテクノクラートと自認していたらしいが、この自己批評では少し言葉足らずであろう。宮崎市長が市長に初めて就任した当時、ポートアイランド事業は動いていたし、むしろ、時代は重化学工場が原因の公害に対する批判に企業、自治体の両方が晒されていた。そして、2 期目の当選を狙った市長選挙では、当時の「革新自治体ブーム」にのる形で保守系候補者と対峙し、神戸空港の建設についても反対の立場をとった。

そして、3 期目からは、その時の空港反対決議を転換し、一転して空港を建設しようとする。にも関わらず、自民党から共産党まで幅広い政治スタンスからの指示を取り付ける。

一方で、既定路線であった大規模開発計画は粛々と進めつつ、環境や福祉にも力を入れている姿勢をみせることが、果たしてテクノクラートの性格でできるだろうか？

恐らく彼は、神戸市が生んだ 100 年に 1 人の”政治家”ではないだろうか？政治的手腕をこれほど如何なく発揮した政治家は、恐らく戦後日本の歴史からみても、田中角栄と十分張れるくらいの勢いに私は感じた。政治スタンスや性格のタイプは違えども、今も誤解を恐れずに「私が尊敬している政治家は…」の後に続いてくる、目標や尊敬に値する政治家として挙げることのできる数少ない政治家ではないかと考える。

その意味において、私はこの両者が同じタイプだと言えるような気がしてならない。というより、言ってみたくなる、という一種の好奇心に駆られると言っ

た方がより正確かもしれない。

### 3.4 株式会社神戸市の本質

このような市政運営の結果、神戸市は「株式会社神戸市」と呼ばれるに至った。この表現には、皮肉が込められているように思える。「地方自治体として市民の税金を使って市民福祉の向上に努めるはずの神戸市が、まるで民間企業と変わらない資金調達と事業を進めている」という行政運営に対する批判だ。しかし、私は、この批判は適当ではないと思う。そもそも、地方自治体としての責務である市民福祉の向上は、税金を使ってきちんと行われていたのは事実である。その上で、マルク債等を調達してポートアイランド事業を進めたのは、更なる神戸市の発展と将来的な市民福祉の向上のための投資にすぎない。

また、宮崎市長が自叙伝にて述べているように、市職員の口から、時として「わが社は」ということばが飛び出していたそう。宮崎市長は、それをコスト意識の表れだと表現している。これこそが「株式会社神戸市」の本質ではないだろうか。地方自治法第2条第14項によると、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とされている。

つまり、費用対効果、コストを最小に利益を最大に、といった民間企業では基本とされていることを行政にも取り入れた、その文脈において「株式会社神戸市」は成立するのである。昨今、行政内部の合理化や検証と修正と言ったことが叫ばれ続けているが、神戸市は、昭和の時代からすでに実践済であったということである。

## 4. 阪神淡路大震災

ここでは、第2章で簡単に触れた阪神淡路大震災を詳細に検証していくとともに、“ゼロ”に戻った神戸市が復興そして発展していくのかを見ていく。

### 4.1 阪神大震災の被害

平成7年1月17日午前5時46分、マグニチュード7.3の大都市直下型地震が淡路・神戸・阪神間を襲った。この地震は、最大震度7の初適用でもあった。死者・行方不明者は6,437人に上り、その死因のおよそ3/4が圧死・窒息死であった。特に灘区・東灘区ではこの地震の影響で倒壊する家屋が多く、その下敷きになったり、家屋の倒壊は免れたが倒れてきた家具によって圧死するケースが

数多く見られた。

一方、兵庫区・長田区では、地震後の火災が原因で死亡するケースが目立った。JR 新長田駅周辺では、直後の火災が集中発生した影響で 700 名以上が焼死しているとするものもある。この両区だけで全焼家屋が 5700 戸に及び、市内全体の全焼家屋の 82%を占めた。

さらに、滅失住宅についても見ていきたい。滅失住宅とは、震災前（ここでは平成 7 年 1 月 1 日）には存在していたが震災後（ここでは平成 8 年 1 月 1 日）には亡くなってしまった家屋の事を指す。これによると、神戸市全体では、全戸数の約 15%に及ぶ 79,000 戸余りであった。特に、長田区では、区総数家屋数の 39%にあたる 23,000 戸が滅失していることがわかる（『阪神・淡路大震災の概要及び復興』を参照）。さらに、地勢的な観点から滅失住宅の分布を考えると、東灘・灘・兵庫・長田・須磨各区の平野部に、残存率が 70%以下の地域が広く分布している。これに対しては、平野部は住宅密集地が多く、震度の大きさに加え、火災による類焼と、隣接する家屋の相互影響による倒半壊など、後に滅失住宅を増加させる要因が強く働いたものと考えられている。

震災の影響は、住宅被害に留まらなかった。一般にライフラインと呼ばれる道路・鉄道・上下水道・電力・ガス・通信などの被害も甚大であった。

阪神高速道路（神戸線）では、東灘区で高架道路が約 600 メートルにわたって倒壊し、全線で路面の亀裂や盛り上がり等がみられ、全線不通になった。鉄道では、JR 新長田駅付近の盛土の崩壊、JR 六甲道駅付近の高架橋の倒壊などで JR 尼崎～JR 西明石間の不通、ポートライナー・六甲ライナーの全線不通等、鉄道の不通区間は、最大 640 kmに及んだ。

水道施設では、配水管の破損事故が 1700 件以上にもなり、5 週間にわたって断水した地域もあり、給水車による市民への給水が各地で見られた。

電力については、地震発生時には約 260 万戸で停電したが、約 2 週間後には停電個数は 100 万戸以下にまで減少した。

主要道路の交通可能量は、震災以前の 30%未満まで落ちたとする説があり、スムーズな救援物資の輸送に大きな支障となったことを象徴している。

## 4.2 神戸市の初期対応

神戸市は、阪神大震災の発生からおおよそ 1 時間半後の午前 7 時に神戸市役所内に神戸市災害対策本部を設置した。この本部には、当時市長であった笹山市長が本部長となり、他、助役・各局長等で構成された。また、全市防災指令第 3 号の適用により、神戸市職員全員を動員しての災害対応にあたった。

最初の災害対策本部員会議が開かれたのが 1 月 17 日午後 3 時である。ここで

各局長からの被害状況の報告を受けて、笹山市長から出された指示の概要は以下のものであった。

- ① 人命救助を第一にするとともに、消化活動に全力を傾けること。
  - ② 生活物資の確保として
    - ・避難所における食料品、毛布救援物資の確保
    - ・量販店、スーパーの店舗開設及び食料等生活物資の確保の要請
    - ・飲料水の確保及び十分な給水
    - ・卸売市場における生鮮食料品の確保
  - ③ 市民生活の復旧として
    - ・水道の復旧
    - ・交通の確保（幹線道路上の支障物件の除去、バス運行の早期復旧）
- （以上、『阪神・淡路大震災の記録—神戸市の記録 1995 年—』より抜粋）

#### 4.3 震災関連事業

震災後初めての予算となる平成 7 年度当初予算は、震災対策を最重点とする骨格予算としており、約 1,100 十億円を震災関連事業に割り当てた。通常事業費を前年の約 1 割カットして臨んだ予算は、結果として、前年比 42.8% 増の 2,982 十億円に及んだ。

この財源として、国庫支出金の導入や基金の取り崩し、そして 583 十億円もの市債をこの年だけで発行する等、苦渋の財政のやりくりであった（ちなみに、7 月に組まれた平成 7 年度補正予算では、震災関連事業に 1,400 十億円を超える予算がついた）。

#### 4.4 復興、発展に向けて

神戸市は、以上のことからハード面だけではなく、ソフト面においても甚大な被害を被ったことが明らかになっただろう。この被害は、神戸市の財政運営悪化に直結する。

つまり、通常の市政運営を続けていても、震災の時の負債は返済できないばかりか自治体として経営破綻してしまう恐れも十分にある。そこで神戸市は自らの人件費の削減にも取り組んだ。

言葉で書けばそれまでかも知れないが、基本的に公務員は、重大な過失等よほどのことがない限り途中で解雇されることはない。ところが、神戸市は、震災後から平成 26 年度の約 20 年間の間に約 6900 人もの公務員の削減に成功した。

また、平成7年度から局部長級の管理職の給料の削減、平成15年度から平成17年度までの3年間は、全職員を対象とした給与削減、また市会議員においても報酬の削減を行うなど、全市を挙げて人件費の削減に取り組んできた。言い換えれば、そこまでしなければならぬほど財政はひっ迫していた。面白いのが、ここでの財政悪化は、阪神淡路大震災の負債がすべてではない、とする見方があることだ。この見方は、簡単に述べると「株式会社神戸市」と言われていた際には多額の市債を発行していたため、震災前から財政があまりよくはなかった。そこに追い打ちをかけるように震災の時の負債が上積みされたため、財政が更に悪くなった、というものだ。確かに、過去の資料を見てみるとそのように言えなくもないが、では仮に震災がなかったとして、財政破綻目前まで追い込まれてくるか、というのは中々微妙なところだろう。また、本稿の主旨として、神戸市の財政問題に主眼を置いているわけではないため、詳細な財務分析は割愛させて頂きたい。

また、復興の足掛かりとして震災後神戸市を賑わせたのが神戸空港建設問題である。神戸空港の建設については、宮崎市長からその賛否が分かれ、神戸市の長年の懸案事項でもあった。神戸市の財界をはじめ保守系政治家は、是非とも神戸空港を建設したかった。そしてこの長年の問題が、阪神淡路大震災からの復興事業として急に表舞台に再度姿を現すこととなる。この財界保守系に対抗する形ででてきたのが、市民派革新系である。ここで興味深いのが、当時、神戸空港建設の否定的な神戸市会議員は、少数であった。その中でも若頭として頭角を現していたのが井坂信彦氏（現衆議院議員）である。彼は、当時は市民派革新系として神戸空港建設には反対の立場を取っていたが、その後、みんなの党に入党し（現在は解党）、現在は、維新の党に所属しており、単純な政党の政治軸で測れば、保守にあたる。彼が属していた政治スタンスの変化は、個人的には大変興味深いが一貫しているスタンスがある。それは彼が野党的スタンスであることだ。市会議員時代から、また代議士と呼ばれるようになってから市長選挙で応援してきた候補は、選挙で落選している。また、2016年1月現在、衆議院では民主党と維新の党が統一会派を結成し、今夏の参議院選挙に向けて野党の結集を目指しているようにも伺えるが、この統一会派に属し、また維新の党の政調会長まで上り詰めても、基本的に流れは傍流なのだろう。彼については、その政治家生命が終焉を迎えた際に、是非とも改めて分析したい対象である。それまで彼には、野党の先鋒として有権者の支持を集めて頂きたい。

さて、話を本題に戻すが、平成18年に神戸空港が開港するまで、政界はもちろんのこと、財界、市民を巻き込んだ一大事業となった。あくまで私の肌感覚ではあるが、平成27年の安保法案の神戸版という騒動ではなかったろうか。神戸空港の建設可否の住民投票にこぎつけた市民派革新系と、何としてでも神戸空

港を建設したい神戸市側と財界保守系の攻防は、戦後神戸市史に残る重大な出来事の一つとして数えられるだろう。

住民投票では、反対が賛成を上回ったが、この住民投票には法的拘束力はなく、そのため、神戸市会では、神戸空港建設賛成の決議を行うこととなった。平成 18 年の神戸空港開港まで、神戸市会議員選挙、神戸市長選挙と建設中止する機会があったが、幾度となく市民派革新系が統一の行動を取れなかったため、政治という部分において圧倒的な敗北を喫することとなる。そのため、実際には神戸空港が開港するのだが、大阪国際空港、関西国際空港という既存の国際空港に配慮するかたちで、神戸空港は国内線のみが発着に留まることとなる。さらに追い打ちをかけるように、平成 27 年、スカイマークが経営破綻に陥った。神戸空港との関わりが深いスカイマークの経営破綻は、奇しくも神戸空港開港 10 周年目に起こるといふ皮肉付きである。端的に述べるとこのような流れから、震災復興としての神戸空港は、現時点では未知数という他ない。

## 5. 医療産業都市

ここでは、震災から復興し、新たな神戸市のブランド作りのために、今、神戸市に必要な事業を紹介する。それは、医療産業都市である。まず医療産業都市とは何かを簡単に説明した後、なぜ神戸市に医療産業都市が必要なのか、さらに言うならば、なぜ神戸市は医療産業都市に投資すべきなのかについて論じていくこととする。

### 5.1 医療産業都市とは何か

医療産業都市とは、神戸市の公式 HP によると、「神戸市では、ポートアイランドにおいて先端医療技術の研究開発拠点を整備し、産学官連携により、21 世紀の成長産業である医療関連産業の集積を図る『神戸医療産業都市』を推進しています。本プロジェクトは、『市民福祉の向上』、『神戸経済の活性化』、『国際社会への貢献』を目的としています」と記載されている。また、「阪神・淡路大震災の復興事業として 1998 年にスタートして以来、日々変化と成長を続けている神戸医療産業都市」とも記載されている。

つまり、阪神淡路大震災の復興事業として、先端医療技術の開発拠点を神戸市に作ることで、市民福祉の向上や神戸経済の活性化に寄与する狙いがあることがこのことからわかるだろう。神戸市の公式 HP によると、「iPS 細胞を用いた世界初の網膜シート移植手術の実施、国家戦略特区の指定、メディカルクラスター（高度専門病院群等）の形成、スパコン（※筆者注：スーパーコンピュータ

一)『京』の後継機の立地決定をはじめ様々なプロジェクトが進み、まだまだ成長を続けています。世界を変える革新的な研究成果、医療技術を生み出す体制が整い、今まさに新たなステージへと進んでいます。」と書かれている。高度な医療技術の研究・開発と各医療機関の密接な連携により、ポートアイランドを医療産業特区として確立していこうとするものである。現在では、医療関連企業はもちろんのこと、中央市民病院や神戸市内の大学等の研究機関がこのポートアイランドに拠点を構え、研究・開発に力を注いでいる。

また、神戸市の担当部局である企画調整局の平成 27 年度事業概要によると、上記の活動に加え、「高度専門病院群の連携により、質の高い医療サービスを市民に提供し、さらにはアジア諸国など国際社会に貢献していきます。」と明記されている。この文言から、医療産業都市は、研究・開発に留まらず、中国をはじめとするアジア諸国からのメディカルツーリズムを推進し、医療による外貨獲得まで視野に入れていることが見て取れる。これらの活動を裏付けるものの1つとして、神戸市役所内の部署の責任者である「医療産業都市・企業誘致推進担当理事」は、企画調整局長と同格の扱いをしており、神戸市として本気で医療産業都市を推進していく気概を垣間見ることができる。尚、余談だが、神戸市において局長級のポストは、市長、副市長に次ぐポストであり、常勤の公務員（特別職除く）では最高の地位である。

## 5.2 メディカルツーリズムの重要性

医療産業都市は、医療に関連する各種医療機関、研究機関、民間企業等が医療の新たな産業構造の構築し、その産業規模を大きくしていくことで、市民サービスの向上と地域経済の活性化に寄与していく可能性を十分に秘めていることは前項で論じてきた。その中でも、現在や未来の神戸市の発展に大いに貢献していく可能性が高いものを紹介していきたい。

それは、メディカルツーリズムという発想である。前項で企画調整局の事業概要に記載されていた通り、アジア諸国に対する国際貢献としてメディカルツーリズムというものは今後重要になっていくであろう。前項で簡単に触れたが、国際貢献の一環として、メディカルツーリズムが今後重要になってくるのではないだろうか。このメディカルツーリズムは、現在、神戸市に留まらず、日本の国策として推進していこうとする流れがある。そこで、以下では、メディカルツーリズムの概要とそのニーズ、社会的意義と神戸市に対するリターンを検証していきたい。

その前に、医療産業都市が医療産業都市たらしめる大きな要因の1つとして、医療が産業として成立することが挙げられる。本来的な意味でいくと、医療とは



「医術や医薬で病気やけがを治すこと（参考：大辞林）」であり、産業とは、「生活に必要な物的財貨及び用役を生産する活動（参考：大辞林）」であるから、容易には結びつかないようにも思える。しかしながら、高度で専門的な医療には、研究・開発に多額の資金が必要であるし、民間企業が多額の資金をつぎ込む場合、リターンとしてその多額の投資を回収することも見据えなければならない。

### 5.3 在日外国人向けの医療通訳者の養成

神戸市には、平成 26 年 12 月現在、約 43,247 人もの外国人が居住している。

([http://web.pref.hyogo.lg.jp/ie12/ie12\\_000000010.html](http://web.pref.hyogo.lg.jp/ie12/ie12_000000010.html)) その中で最も多いのが中国系、そして朝鮮系である。しかしながら、近年はベトナムやフィリピンの国籍を持つものも多く見られるようになる。そういった人も人間である。体調を崩し病院に向かうこともあるだろうが、ここでの問題は、担当医とのコミュニケーションである。在日外国人は、必ずしも日本語やましてや英語を話せるとは限らない。彼らの多くは同じ国籍もしくは、同じような在日外国人というコミュニティの中で生活しているからだ。つまり、必要最低限の英語もしくは日本語を習得してさえいればよく、ましてや医者との専門性の高いコミュニケーションを取れるだけの外国人は少ないのが現状だ。また、医者の中でも問診に耐えられるだけの語学力を持ち合わせている開業医は中々いないのではないだろうか。また、日常生活をサポートするためにボランティアが在日外国人に対して日本語や日本のマナーを教えている団体はあるが、医療に特化しているわけではない。

そこで、神戸市に 4 万人以上居住している在日外国人が安心して医療を受けられるために、神戸市で医療通訳者の養成を進めるとともに、在日外国人の患者受け入れに対する医療機関の理解を深める事業を推進していく必要があるのではないだろうか。

まず、神戸市の外郭団体を中心に、医療通訳者の普及啓発活動を行う。神戸市が抱えている需要とそれに合う人材の養成の必要性を説く。また、外務省や経済産業省と交渉を進め、神戸市の外郭団体が医療通訳者の資格発行ができるようにする。また同時に在日外国人の健康保険の整備を進めることで、結果的に開業医を中心に、在日外国人という新たなマーケットを開拓することができ、医療で神戸市が潤う仕組みを作るために国の省庁や県と交渉を進めるべきである。

### 5.4 病床数の増加

病院の病床数は、各都道府県で総計が決まっている。そこで、神戸市は、兵庫

県や国の省庁と掛け合って、医療産業特区内は病床数の制限を設けないという例外をポートアイランド内に敷くよう交渉するべきである。そもそも、病床数の制限は、安定した医療の質を担保することが目的なのだろうが、医師免許が医療の質を担保できる1つの要因である。また、今後 TPP で医療分野が競争の対象となった場合、日本より薬の認可が早いアメリカ合衆国には、太刀打ちできないだろう。そもそも、このような制度ができた背景として、国民は限られた情報からいい医者に巡り合うような事は困難であるだろうからということが大筋だろう。しかしながら、現代は高度な情報化社会であり、また情報の発信者と受信者は常にフレキシブルである。以上のような社会であることを鑑みて、メディアリテラシーがない有権者の要望は、果たして市民権を得られるだろうか。むしろ、これだけ情報が氾濫されている今の世の中において、メディアリテラシーは、識字率程に上がらなければならないはずだ。そうであるなら、字の読めない健常者に対して行政がすべき施策は1つ、字が読めるまで教育していくことである。

つまり、病床数の制限を撤廃することで医療の質にはばらつきがでるかも知れない。しかしながら、低い質で医療を行うものは、いずれ世の中から淘汰されるだろう。それでももし、そのような医療機関がなくならないのであれば、それは、社会がそのような医療機関を求めているというニーズがあるということだろう。

情報の非対称性によって医療機関の質の分別ができない、という時代は終わった。むしろ、各ご家庭のお母さんたちが集まる井戸端会議の話題でも、「あそこのお医者さんに子どもを預けたんだけど…」「やっぱり…あそこはヤブ医者で有名よ…」みたいな会話は、今も昔もあり得る話ではなかろうか？

さらに、病床数の制限撤廃は、国際貢献にもなり得る。病床数の制限は、その地区の居住者を基準に設けられている。しかしながら、繰り返しになるが、日本の医療は世界最高水準である。つまり、アフリカで救えない命が日本では救える可能性があるのだ。もし、日本の医療が日本国内だけでなく、世界に目を向けるのなら、もちろん病床数の制限は撤廃するべきであるし、何より、国際的なパワーバランスにおいて、日本は非常に優位に立てるのではないだろうか。つまり、誤解を恐れずに述べると、命の恩人に刃は向けにくくなるはずである。集团的自衛権を行使してまでシーレーンの確保や中国との脅威に備えるよりも、よっぽど人道的で国際理解が得られやすい分野であると確信している。

## 6 おわりに

今まで、「愚者は経験に学び、賢者は歴史に学ぶ」ということで神戸市の歴史から現在、そして未来を見てきた。

まず、神戸市の歴史を資料から見てきた。神戸市は、「株式会社神戸市」と呼ばれ、当時の行政運営では異例の手腕を時の市長が振るったことは前述した通りだ。宮崎辰雄市長は、自らをテクノクラートと自認していたらしいが、宮崎市長が市長に初めて就任した当時、ポートアイランド事業は動いていたし、むしろ、時代は重化学工場が原因の公害に対する批判に企業、自治体の両方が晒されていた。そして、2期目の当選を狙った市長選挙では、当時の「革新自治体ブーム」にのる形で保守系候補者と対峙し、神戸空港の建設についても反対の立場をとった。

そして、3期目からは、その時の空港反対決議を転換し、一転して空港を建設しようとする。それにも関わらず、自民党から共産党まで幅広い政治スタンスからの指示を取り付ける。

一方で、既定路線であった大規模開発計画は粛々と進めつつ、環境や福祉にも力を入れている姿勢をみせるという離れ技は、中々できるものではない。

このような政治手腕は、橋下徹前大阪市長にも通じるものがあるように私は思う。橋下氏は、従軍慰安婦への発言や、政党党首として維新の党の分党やおおさか維新の会の立ち上げと、その言動の派手さから賛否の分かれる政治家でもあった。また、大阪市政についても、区長の公募や大阪都構想への挑戦と、一見するとトップダウンのマネジメントにも見える。しかしながら、区長の公募を受けて区長に就任したある区長に話を伺うと、大阪市長橋下徹の行政運営は、決してトップダウンでワンマンではなかったと言う。

橋下氏は、大阪市長時代にタイミングを見て合計3つのスローガンを庁内に掲げたと言う。

まず1つは、「やめることへの挑戦」である。行政内は、予算が全てである。各局がどれだけ多くの予算を自分の局に付けることができるかが人事評価の1つであることについて異論はないだろう。大阪市も例に漏れず、費用対効果ではなく、前任から脈々と続いている事業を進めつつ、自分の独自の事業を始めようとする、そのような風習が常識となって行政は運営されていたようだ。そこで、橋下氏は就任直後に「やめることへの挑戦」をスローガンに掲げた。これは、今遂行している事業を見直し、もし仮に不必要だと思えば思い切って予算を付けないでほしい。本当に大阪市に必要なと思える事業だけを進めていくことで財政を立て直そう、という橋下氏のメッセージだったと区長は言う。

2つ目は「マネジメント」である。ここで橋下氏が言っているマネジメントとは、限りある予算をどのように優先順位をつけて配分するか、と言った趣旨のスローガンだそうだ。本来、限りある予算をどのように優先順位をつけるか言った課題は政治家である市長の仕事である。しかしながら、市長だけでなく職員1人1人がそのような意識を持つことで、今まであまり意識することのなかった予算

の有限性と予算を配分するという概念の表出は、民間企業では当たり前のコスト意識と費用対効果を行政に取り入れようとした試みであったと言う。行政でも民間企業でも組織をマネジメントする、費用対効果を意識するということは等しく重要なことであるということの1つの証明になってはいないだろうか。

3つ目は、「ボトムアップ」である。市長は現場の細かなことは把握できない。もし、実際の行政運営である事業を進めるべきかやめるべきか判断に困った場合、市長である橋下徹に最終判断を仰いでほしい、その際の責任は行政の長でもあり、政治家でもある市長自身が負う、と言った趣旨であるという。区長曰く、現場のトップである課長に新規事業案を止められても市長に事業の有用性を納得してもらえれば新たな事業を遂行することができ、結果的に現場のアイデアが大阪市政に取り入れやすくなり、現場の士気が格段に上がったと言う。

その区長曰く、党首としての橋下徹はともかく、市長としての橋下徹の評価は、「橋下徹は、現場をよく理解しているし、そして行政をよく理解している」と言ったものである。市長というのは、1期の任期が4年である。3期務めても12年しか勤められない。一方で、行政職員で12年勤めたとなると出世した人でさえ、まだ係長止まりだろう。つまり、課長や局長は何十年と行政に携わり、そして行政職務のプロフェッショナルである。そのプロフェッショナルの意向を尊重し、判断に関しての責任は市長自ら負うというそのスタンスは、行政のプロフェッショナルから見た時に非常に仕事がしやすい。そのような環境を整えたということで、橋下徹の行政運営は他の自治体の長の手本となるのではないだろうか。

同じように、宮崎市長も時代の意見と行政のプロフェッショナルの意見を尊重しつつ、コスト意識と費用対効果の意識を植え付けさせた点で、大変素晴らしい政治家であり、行政の長であったのではないか。だからこそ、市長の方針を現実の形に持っていく過程で現場のプロフェッショナルの支援を得ることができたのではないかと考える。

そして、今神戸市の長に求められているものはまさしくこれであると考え。阪神・淡路大震災から20年以上経過した現在の神戸市は、まさしく「株式会社神戸市」と言われた時代に差し掛かっている。当時よりも環境整備は整っている。人工島は2つでき、空港もある。そのような神戸市が舵を切るべきは医療産業都市であると考え。

先端医療を神戸市で行うことで直接的な利益はもちろんのこと、観光や飲食店が潤い、在日外国人の数も増加すれば神戸市の経済は潤い、まちの活性化につながる。そして神戸市のリニューアルとともに、既存の神戸の魅力であるモダニズムや芸術文化のレベルの高さに改めて感嘆するだろう。神戸市の新旧の魅力のシナジー効果によって、神戸市は日本国内だけでなく、世界の国際港湾都市と

の都市間競争を勝ち抜くことができるのではないだろうか。医療産業都市を掲げることによって医療関連の貨物の運搬も活発になり、医療関連の物流の拠点にもなり得る。また、豪華客船がメディカルツーリズムを目的としている外国人を乗せて神戸市にやってくれば、外国人来神数も劇的に増加するだろう。それだけでなく、今神戸市に居住している在日外国人の医療も神戸市が関わることで、国際貢献と国際都市としての責務を果たすことになり、国際社会の地位も確立することができれば、外貨獲得による税収の増加と、神戸市への人口流入による市民税の増収も期待できる。

そのために、まずは、医療産業都市という構想の更なる市民理解と外国人の人口流入に耐えうるための環境整備だろう。市民は、医療産業都市に対しての知識はおろか、神戸市が現在事業として進めているということも認知されてはいないのではないだろうか。そのために、市民にとって医療産業都市が如何にメリットのあるものかを理解してもらう必要がある。医療産業都市が進めば病床数が増え、今まで神戸市に居住しているのに、入院は他の市という事例が少なくなる。神戸市に居住している市民は、できることなら神戸市で医療を受けたい、もし疾患が治るのなら、先端医療を神戸市で受けたいと思うのが一般的な市民感情だろう。

神戸市は非常に富んでいる都市である。三宮から大阪へは電車で30分足らずで出向くことができ、羽田空港への発着権をもつ神戸空港がある。また、六甲山、摩耶山等山々に囲まれた空間と、瀬戸内海との距離的な近さは自然の荘厳さを身近に感じることができる。また、平安時代からの国際港として海外との交流もさかんで、明治時代には近代モダニズムの象徴としての都市のブランディングも兼ね備えている。最近では、ユネスコのデザイン都市の認定も受けるほど、芸術文化の高さを誇っている。太平洋戦争や阪神・淡路大震災から復興できる程の体力とアイデアも潜んでいる。このような様々なポテンシャルが今後どのようなかたちで発揮され、神戸市が今後どのように発展できるのか、とても楽しみである。

また、私自身も神戸市の発展にどのような形であれ、貢献したいと考えている。現在、わずか大学生の4年間しか神戸市に居住していない私が神戸市の魅力を卒業論文の題材にできたことを誇りに思うとともに、神戸というまちにどのように恩返ししていくか、このことを考えて続けることが私の生きる意味となり、また現実のものとなるように日々精進し邁進していく覚悟である。

また、このように私を導いて下さった指導教官の島田智明准教授には改めて敬服の意を表したい。

参考文献：新修神戸市史 歴史編Ⅳ 近代・現代（河北印刷）  
新修神戸市史 産業経済編Ⅳ 総論（河北印刷）  
選挙の記録（神戸市選挙管理委員会）  
神戸市会史 第六巻 昭和編(4)（神戸市会事務局）  
阪神・淡路大震災の概要及び復興（神戸市）  
阪神・淡路大震災—神戸市の記録 1995年—（神戸市）  
神戸市復興基本計画（神戸市）  
神戸都市学を考える 太田修治/中島克己（ミネルヴァ書房）  
私の履歴書 宮崎辰雄（日経事業新聞社）  
平成27年度事業概要（神戸市企画調整局）