

## 第三章 過密過疎と均衡ある県土基盤の整備

### 第一節 地域振興・まちづくりの先導的な試み

#### 一 過密過疎の同時解消に向けて

高度経済成長がピークに達する中で、関西では大阪万国博覧会の開催にあわせて、大阪を中心とする都市基盤整備が進行した。兵庫県側では、神戸・阪神地域と播磨<sup>はりま</sup>臨海地域を主にして大規模な開発プロジェクトやニュータウン整備、交通ネットワーク整備が進められた。また播磨内陸地域では中国縦貫自動車道（以下、中国道）の整備に伴う沿線開発が始まるとともに、大阪湾や瀬戸内海の沿岸部では、埋立てによる港湾機能や工業用地整備が進行した。

旺盛な宅地需要の中で、列島改造ブームに伴う急激な地価上昇が起こり、秩序ある開発の誘導が大きな課題となった。県は民間による土地買占めを防ぎ、適切な公的開発用地の確保のために、中国道沿線等において土地の先行取得を行った。

また、第一次石油危機の直後、総需要抑制策の下、本四架橋三ルートに着工が凍結され、淡路島や四国方

市区域における工場等の制限に関する法律（以下、工場等制限法）や工業再配置促進法施行に伴う工場等の分散が図られた。既成市街地内においても市街地再開発のニーズが高まり、また、工場移転後の土地利用転換が課題となったが、まだこの時期には再開発事業が進展あるいは完成という段階には至っていない。また、大阪国際空港騒音公害訴訟、国道四三号沿道の騒音大気汚染公害訴訟、甲子園浜埋立反対訴訟などが提訴され、その後の土地利用計画や周辺整備計画に大きな影響を与えることになった。

図34は県内の人口集中地区（DID）面積、図35は総人口とDID人口の推移を示したものである。この

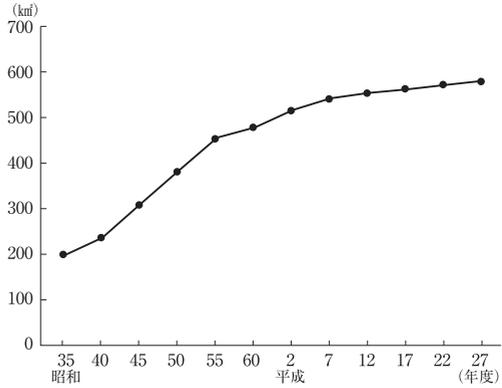


図34 県内人口集中地区(DID)面積の推移  
 (「国土数値情報(人口集中地区データ)」より作成)

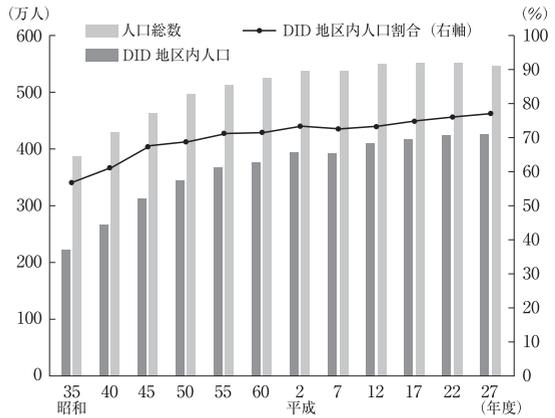


図35 県内人口集中地区内人口の推移  
 (「国土数値情報(人口集中地区データ)」より作成)

面とのネットワーク形成は大きくずれ込むことになった。それでも、神戸阪神地域や東播磨沿岸部への市街化圧力はとどまることがなく、昭和四十三(一九六八)年の都市計画法大改正に伴う開発コントロールの強化、近畿圏の既成都

時期にDID面積が急激に拡大するとともに、DID人口も急増していることがわかる。

神戸・阪神地域及び東播磨沿岸地域での市街化が進行し、人口が急増した一方で、たじま但馬地域や西播磨内陸地域、丹波地域、淡路地域では、人口の社会減と高齢化が進行し始めた。昭和五十年時点で、同地域内の一四町が過疎と認定された。過密過疎の同時解消は、国土全体の課題であるとともに、兵庫県的重要課題となった。こうした課題に対して、県は地域ごとに広域生活圏を設定し、地域ごとの整備の基本方向とその具体的プログラムを示す「地域計画ガイドライン」の策定を開始した。また、県内二時間交通の実現を目指して基幹道路整備と鉄道の複線電化を進めるとともに、地域間連携と交流をキーワードとした地域づくりが課題となった。

## 二 国土軸の整備と広域生活圏の設定

### 播磨内陸都市圏

#### 構想と緑の回廊

昭和三十年代後半から四十年代前半にかけて、全国総合開発計画（三十七年）、新産業都市建設促進法（三十七年）、工業整備特別地域整備促進法（三十九年）等に基づいて、国内各地域で産業拠点開発が進められていた。兵庫県では、阪神工業地帯に隣接する播磨臨海部が昭和四十年に工業整備特別地域に、また同年、近畿圏整備法に基づく都市開発区域にも指定され、県は四十二年に播磨都市開発区域建設計画を策定した。

高度経済成長が継続する中で、播磨内陸地域では昭和四十五年の中国道の一部開通を機に、県は新たな沿線開発を企図し、四十五年から五十年にかけて約二〇にも上る調査を実施した。昭和四十五年県建築部が行っ

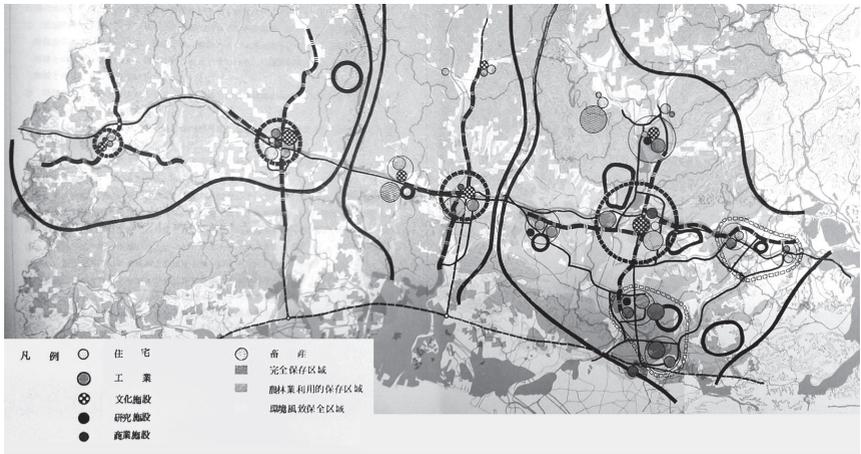


図36 播磨内陸都市圏全体構想図

〔播磨内陸都市圏計画〕より引用)

た「播磨地域における生活環境の開発整備に関する基礎調査」では、播磨地域の基本的構造として河川の流域をひとまとまりの生活圈と捉えた水系都市を提案し、特に加古川中流域において地域拠点が水路によって南北（縦）に結ばれた複核都市の連合体を構想した。昭和四十六年、県は中国道沿線で東西（横）につなぐ連合都市圏型の発展を提起した「播磨内陸都市圏基本構想」を策定し、そこでは「へはりまの森」のグリーン・ネットワーク」を提案している。そして昭和四十七年には播磨内陸都市圏計画調査を実施し、翌四十八年六月に公表した「播磨内陸都市圏計画」では、それぞれの地域住民の日常生活圏域を設定した上でこれらを広域交通網でつなぐ連合都市圏の将来像を示した。特に開発ポテンシャルの高い東播磨地域については「東播磨内陸都市圏計画」を策定し、沿道の各地区の性格づけを行うとともに、東播磨地域内の五カ所の結節点において新たなコア地区の創出をうたった。なお中播磨、西播磨地域については、昭和四十八年に「中西播磨内陸都市圏計画」を策定した。計画では姫路都市圏との関係を検討した後、域内を三つの地域圏に分け、各圏域、各地区の整備方針

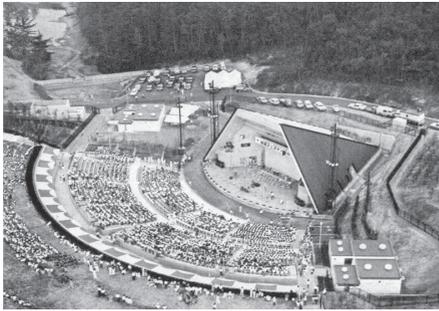


写真 58 播磨中央公園の野外ステージ

を示した。また、各地区への生産機能の配置についても提案を行った。

土地投機ブームが起ころ中、坂井時忠知事さかいときただはこれらの構想・計画を、中国道は単なる経済道路ではなく新しい文化の大動脈であると位置づけ、「緑の回廊計画」と名づけた。この計画の下に、県は無秩序な乱開発を防ぐため、昭和四十九年までに沿線二〇カ所で約九四八ヘクタールの土地の先行取得を行った。これらの先行取得地では、昭和五十年代を通じて教育文化、スポーツ、レクリエーション施設、工業団地などが次々と整備された。いこいの村はりま（加西市：昭和五十二年）、フラワーセンター（加西市：五十二年）、馬事公苑（西脇市：五十二年）、播磨中央公園（滝野町（現加東市）：五十三年）、加西工業団地（五十七年）、滝野工業団地（五十八年）、青野運動公苑（加西市：六十二年）などである。この地域で八カ所の工業団地が整備され、その総面積は二六一・七ヘクタールに達した。

これら一連の事業は、昭和五十三年策定の「東播磨地域計画ガイドライン」で体系化された。ガイドラインは、小野新都市を基幹プロジェクトに位置づけるとともに、五十四年策定の「学園都市群基本構想」につながり、この構想に基づいて、嬉野台生涯教育センターせいの（社町（現加東市）：五十四年）、兵庫教育大学（社町：五十五年）、中小企業大学校関西校（福崎町：五十五年）、関西中小企業総合センター（福崎町：五十七年）が開設された。また、社工業団地等には研究開発機能を持った拠点工場も建設された。緑の回廊計画全体では、阪神内陸地域を含んで計一八七の事業が実施され、総投資額は約一兆七〇〇

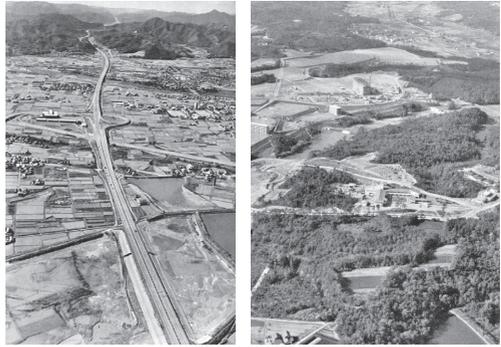


写真 59 中国縦貫自動車道（左）、東播磨内陸学園都市（右）

○億円に及んだ。

このように、教育文化、スポーツ、レクリエーション、産業振興など、場所や主体の異なる様々な事業を中国道沿線に展開し、それらをひとつながりの地域振興事業と捉えることによって、沿線の一体的なイメージ形成を誘導した。緑の回廊は、①市町の行政区域を越えて連続した広域的な地域イメージのフレームになり得たこと、②自然環境を重視した新しい地域像をイメージさせたことにおいて、画期的な計画であった。

**広域生活圏の設定** 播磨内陸都市圏構想や緑の回廊計画は、広域の地域構造と生活圏の構築を意図したものであったが、この理念は中国

道沿線にとどまらなかった。五国で構成される兵庫県は、各地域が歴史的に固有の文化圏を形成してきた。それぞれの圏域は地形や水系及び近世からの交通ネットワークを基本としており、生活圏の設定においても近世以前の地域区分の影響を強く受けている。各地域内ではそれぞれの市や町が固有の日常生活圏を形成していたが、交通網の発達によって生活圏域が拡大する中で、より広域的な視点での土地利用計画や施設配置計画が求められた。

広い県土を有する兵庫県では、県内全域を日帰り交通圏とすることが交通政策上の課題であり、過密過疎の同時解消という国土政策の基本方針と相まって、県内に行きわたる高規格道路（高速自動車国道と自動車専用道路）整備や幹線鉄道網の複線電化が高度経済成長期の重要な課題であった。五国ごとのまとまりを意識



写真 60 川西市に開発された郊外住宅地

しながら、これを越えた地域間交流を活発化することが求められたのである。

神戸・阪神地域は、昭和三十年に阪神都市協議会が、三十六年には阪神間の六市一町により阪神広域行政協議会が設立されるなど、既に広域都市圏として一体的に捉えられていて、共通する都市問題の解決を図ろうとする動きがあった。また近畿圏整備法に基づいて昭和四十年に策定された近畿圏整備計画は、それまでの広域計画と構想を集約したものであり、以降の神戸・阪神地域の都市計画の枠組みとなった。昭和四十年以降は、工場等制限法等による臨海部の工場の郊外移転の受け皿となる産業団地の建設が相次ぐとともに、住宅系の市街地が急速に拡大した。住宅地開発は川西、猪名川、宝塚、三田<sup>さんだ</sup>、三木、神戸市北区などの内陸部でも進行し、阪神大都市圏として一体化していった。

播磨地域では前述のように、中国道を軸とした播磨内陸都市圏構想を立案し、さらに瀬戸内海沿岸部に伸びる山陽本線や国道二号といった国土幹線と中国道が形成する内陸軸とをほしご状に結ぶ広域都市圏構想を検討した。もともと姫路は播磨内陸地域に及ぶ広い後背圏域を有しており、沿岸部の都市化圧力と内陸部の整備とが補完し連携し合う広域生活圏を構想したのである。

但馬地域では、昭和三十五年に策定された「但馬総合開発計画」を経て、四十年代には観光振興や企業立地等を目的とする各種の計画調査が進んだ。また、昭和四十四年に北但広域市町村圏、翌四十五年に南但広域市町村圏が設定され、同年には県内で最初の広域市町村圏計画が策定された。その後、昭和四十九年に「県

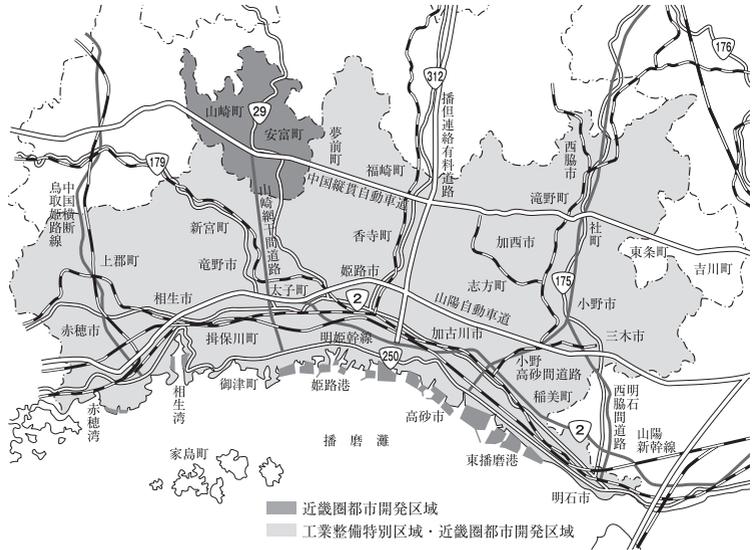


図 37 播磨中南部の開発構想図

(『ニューひょうご』を参照して作成)

北広域都市圏振興整備構想」、五十一年に「但馬中核都市整備基本計画」が策定され、円山川流域を中核とする都市圏構想が打ち出された。但馬地域全体としては、第三次全国総合開発計画で示された定住圏構想を推進するための「但馬モデル定住圏計画」が昭和五十四年度に策定され、その後生野工業団地（五十六年分譲開始）、和田山工業団地（五十六年分譲開始）、豊岡中核工業団地（六十一年分譲開始）などの整備につながった。

丹波地域では、昭和三十五年に、丹波で最初の地域開発計画として「丹波総合開発計画」が策定されており、四十年代後半から五十年代前半にかけて、神戸阪神地域からの工場移転と人口の過密緩和をねらった工業開発が本格化した。兵庫農科大学跡地には、篠山鋳鉄工場が昭和四十五年に操業を開始したほか、四十七

五十一年頃にかけて灘、伏見などの大手酒造会社の工場が進出した。また、開発一辺倒ではなく豊かな田園文化生活の実現を意識して昭和四十六年に策定された「丹波田園文

化都市構想」では「より豊かな人間環境の創造」を目指して、篠山圏域と氷上圏域との接点に新文化核の整備を提案し、鐘ヶ坂峠で隔てられてきた両生活圈の連携と交流の促進を企図した。広域生活圈の計画は、新しいふるさとづくり丹波地域整備計画（昭和五十三年）、氷上郡広域市町村圏計画（四十八年）、多紀郡広域市町村圏計画（五十五年）へと展開した。

さらに、阪神地域と丹波地域との関係を強化するために、昭和四十六年に「阪神丹波連帯都市群構想」を策定した。これを受けて、翌四十七年には阪神丹波地方行政連合協議会が設立され、交流バスツアーや交流演劇会を行うなど、他地域に先駆けて地域間交流が進められた。これらの活動をきっかけにして、両地域の子供たちの健全な育成を進めることを目的に、丹波少年自然の家が昭和五十三年に建設され、交流キャンプやふるさと菜園などの交流活動が行われるようになった。なお、同構想で提案された大学立地については、大学群関連都市計画調査（昭和四十八～五十年）の中で、適正規模の大学の分散配置とネットワーク、大学と地域文化とのネットワークの可能性を検討した。

田園文化都市の建設は、昭和五十三年に丹波総合開発協議会が策定した「新しいふるさとづくり―丹波地域整備計画」で再び基本理念とされた。丹波をひとつの広域圏として捉え、その居住環境の総合的整備をうたうとともに、近畿自動車道舞鶴線（舞鶴道）の開通と日本国有鉄道（国鉄）福知山線の複線電化に備え、インターチェンジ周辺の整備や生活道路の整備等を訴えた。近畿自動車道は地域間交流の軸として強く期待され、県は播磨内陸地域における「緑の回廊」にちなんで、昭和五十四年「南北緑の回廊」構想を提起した。このように丹波地域では早い段階から連携、交流をキーワードにした地域づくりが進められたのである。

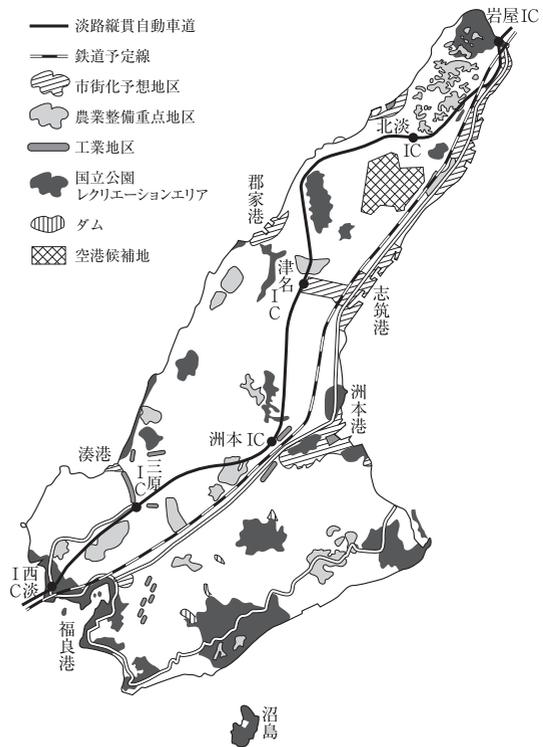


図 38 淡路の開発構想図(昭和46年)  
 (『ニューひょうご』を参照して作成)

と策定され、四十七年に「淡路島地域開発構想(試案)」としてまとめられた。

昭和四十年代後半からは、県立淡路島公園や南淡路レクリエーション基地などの観光振興プロジェクトの計画調査が始まるとともに、住民意識調査や植生調査、生態学的土地利用調査も行われた。本四架橋建設への期待は、淡路島の様々な分野における変化への期待でもあった。なお、「緑の回廊」という言葉が登場した昭和四十八年二月の第一〇〇回兵庫県議会における知事の提案説明において、既に、「淡路地域におきましても、明石・鳴門架橋や淡路縦貫自動車道の建設を契機とする整備計画を策定し、第二の緑の回廊ともい

淡路島では既に、昭和三十六年に「全島産業公園化」を目指す淡路地域総合開発計画が、さらに三十七年には「淡路島植物園化構想」が提起され、産業振興と緑豊かな環境整備への関心が高まりつつあった。昭和四十年代には本四架橋、淡路縦貫道、関西国際空港整備を想定した淡路地域計画構想調査(四十二年)、淡路土地利用基本構想調査(四十三年)、淡路開発基本構想(四十五年)等が次々

うべきものを建設するに必要な調査を開始する所存であります」と述べている。

昭和五十三年になると、淡路地域整備推進委員会によって、それまでの計画と事業をまとめた「淡路地域整備計画」が策定され、基本計画で六十年までの部門別目標と方策が、実施計画で五十五年までの事業目標がまとめられた。

「二世紀への生活文化社会計画」（昭和五十年三月策定）や「中期行政計画」（五十二年二月策定）を踏まえて、県は地域ごとの地域整備の基本方向とその具体的プログラムを示す「地域計画ガイドライン」を阪神、東播磨、西播磨、但馬、丹波、淡路の地域ごとに策定し、五十四年三月に一齐に公表した。いずれの地域も、新しいふるさとづくりの基本方向とプログラムについて、①地域整備の基本方向、②地域基盤、③生活基盤、④教育文化、⑤産業、⑥環境の項目ごとにまとめられている。ガイドラインという名前は、地元の自主的な地域づくりの道標となることを目的として、各市町での意見交換会と要望を踏まえたことによる。また、ともすれば不明確になりがちな国、県、市町などの役割分担をできる限り明らかにしておくことによって、その実効性を高めることにつながると考えた。

地域への  
まなざし  
大都市部から農山村地域まで、文化や風土の異なる五国で構成される兵庫県は、折に触れて日

町（現南あわじ市）の沼島ぬしまや家島群島は、離島振興法（昭和二十八年）による離島振興計画の対象地であり、但馬地域は豪雪対策特別措置法（三十七年）による豪雪地帯に指定されていた。高度経済成長期の国土政策における大きな課題であった「過密過疎の同時解消」は、そのまま兵庫県全体の政策課題でもあった。

昭和四十年代初期には、過疎問題が深刻化しているところはまだ限られていたが、西播磨内陸地域や但馬地域では、母集落から孤立した僻地(へきち)の小集落で問題が顕在化しつつあった。政策上の課題として、①地方分散政策の立ち遅れ、②農山村振興対策の総合性の欠如が指摘され、将来に対する警鐘は鳴らされていたものの、この時点では深刻化している地域はまだ少数と認識されていた。過疎地域対策緊急措置法(昭和四十五年)の定義に該当する過疎地域は、四十六年時点で西播磨二町(上月うづつぎ、南光、但馬七町(但東、村岡、美方みかた、大屋、関宮、温泉、朝来あさこ)、丹波三町(青垣、多紀、西紀)、淡路二町(五色、一宮)であり、五十年時点で過疎と認定されたのもこの一四町であった。

昭和四十五年に県が公表した「兵庫県過疎地域振興方針」では、①基礎条件である交通網の形成、②全県近郊農業化の推進と未利用資源の開発促進、③自然レクリエーション需要の増大に対応する観光開発と生活環境の整備、④地域住民の意向に応じた集落移転、生活環境の整備、交通の確保、未利用資源開発促進等が示された。これに基づき、前記一四町の五カ年計画(昭和四十五～四十九年)では、一六二億円の事業費が計上され、その半分弱が交通通信体系の整備費であった。また、国の基準を緩和して一八町を加え、計三二町に対して県単独の過疎対策事業を実施した。なお、過疎対策事業債については元利償還金の七〇%が地方交付税算入となり、さらに辺地とその他の地域との間の著しい格差の是正を図るための財源である辺地対策事業債は、その八〇%が地方交付税算入となることから、いずれも貴重な財源であった。

なお、昭和三十六年から平成九(一九九七)年にかけて県内で実施された二三五〇件の農業構造改善事業では、一九六〇年代は都市的地域や平地農業地域では家畜の導入が、中山間地域では養蚕に関連した施設整



写真 61 フラワーセンター

備が多くみられた。さらに一九七〇年代は圃場整備ほじょうや施設整備といった農業生産側面が引き続き中心となっていたが、国の農村総合整備事業制度が確立されると、それまでの土地改良事業が農業生産基盤整備を目的にしていたのに対して、農村生活環境整備をも目的に取り込んだものとなった。これを受けて兵庫県においても農業振興や農村生活環境整備が進められたものの、昭和五十年代以降、過疎地域は急速に拡大していった。

一方で県は、昭和四十八年四月に『総合福祉タウンの考え方』という報告書をまとめた。公害問題や過疎問題などの歪みが深刻化するとともに、成長型経済から福祉型経済に転換すべきという問題認識が顕在化する中で、「過疎地域の優れた自然環境と豊かな土地資源の有効な利用を計画し、過密地域の人々に休養と憩いの場を提供し、あわせて過疎地域の振興に寄与するという、両者に共益をもたらす「総合福祉タウン」なるものを模索（同書まえがき）」したものであり、①勤労者福祉の増進、②過疎地経済の振興、③環境の保全と管理という三つの効果があると想定された。そこでは「福祉」の概念が環境、文化、生活の視点から広義に理解されており、これらの視点を踏まえた上で、観光あるいは文化産業の振興によって、過疎過密の同時解消に資する政策と位置づけようとした。すなわち、「山村をそれだけ取り出して振興対策を考えるのではなく、地域全体との関連、あるいは大都市圏の中の位置づけをまずはつきりとさせることが重要である」とし、外的環境の変化についても配慮した開発計画を

進めることを指摘した。

これらの視点は、県内各地における余暇施設建設や、CSR施設の整備と結びついていった。CSR施設とはカルチャー、スポーツ、レクリエーションの頭文字をとったもので、昭和四十九年に始まった法人県民税の超過課税を原資に整備された県内就業者の余暇活動拠点のことである。CSR施設には、中央労働センター（神戸市生田区（現中央区））やピッコロシアター（尼崎市）などの都市部でのハコモノ施設のほか、フラワースセンター（加西市）のように、花や緑とのふれあいを目的とした施設も位置づけられた。

### 三 秩序ある生活文化社会の構築

**埋立市街地の形成** 阪神地域の臨海部では、高度経済成長期以降、工業用地整備と港湾機能の充実を主目的とした埋立事業が進められた。神戸市では昭和三十年代の前半から埋立事業が始まっており、尼崎臨

海部においても、県土木部（後に県企業局に引継ぎ）によって三十年代後半から尼崎東部地区五一・七ヘクタール、尼崎西部（丸島）地区二九・六ヘクタールの埋立てが行われ、工業用地や流通施設用地が造成された。

工業整備特別地域に指定された播磨臨海部では、既に第二次世界大戦前に日本製鐵広畑製鐵所等のために土地区画整理事業と公有水面埋立事業が実施されていた。昭和三十年代後半から四十年代になって新たな工業系の埋立てに着手し、四十年代後半にかけて竣工していった。また、高砂沖<sup>たかさど</sup>に三菱重工業、神戸製鋼所、武田薬品、鐘淵化学などが、隣接する伊保地区では関西電力火力発電所が、加古川では昭和四十五年に神戸製鋼所加古川製鉄所が、それぞれ操業を始めた。さらに播磨町沖合二二・三ヘクタールは昭和四十八年に、



写真 62 神戸製鋼所加古川製鉄所  
(神戸製鋼所提供)



写真 63 整備中のポートアイランド  
(昭和 49 年)

明石市二見沖合は五十年に竣工し、いずれも五十年代から工業団地として分譲された。なお、姫路では姫路 LNG 施設が昭和五十四年に営業運転を開始した。

昭和四十年代後半になると、複合的な土地利用を目的とした埋立てが始まった。神戸ではコンテナ化の進展に備えた新たな港湾用地と港湾施設の整備が急務となり、新たな用地確保を埋立事業に求めた。神戸市は昭和四十一年より総面積四三六ヘクタールの人工島、ポートアイランドの整備を始めた。計画は埋立地の周縁部をコンテナバースなど港湾用地とし、中心部を都市機能用地とした。都市機能用地内のインターナショナル・スクウェアにはホテル、国際会議場、展示場、スポーツ施設などが建設され、その中心部にはベニス（イタリア）のサンマルコ広場に倣った本格的な広場空間が整備された。また、コミュニティ・スクウェアは

人口二万人の中高層住宅街区とし、その西側には神戸市立中央市民病院が生田区加納町から移転した。市中心部からのアクセスには我が国初の新交通システムが導入された。資金調達の面では、外債（マルク債）の発行のほか、企業会計方式の採用、阪神外貿埠頭公団の設置などが行われた。

完成記念イベントとして昭和五十六年に神戸ポートアイランド博覧会が開催されると、



写真 64 建設途上の芦屋浜シーサイドタウン

ション施設が計画され、都市デザインの面でも様々な工夫がなされた。

芦屋沖では、昭和五十年に一三〇ヘクタールの埋立てが完成した。戸建及び中高層の住宅地（芦屋浜シーサイドタウン）として計画され、高層住宅地区では品質管理された部材を工場で製造し現場で組み立てるという工業化工法による芦屋浜高層住宅プロジェクト提案競技（コンペ）を実施した。その沖合の南芦屋浜でも、住宅、レクリエーション、緑地整備などを目的に昭和四十六年より埋立てを開始したが、石油危機の影響で五十二年に工事が中断し、再開は六十二年まで待たなければならなかった。

甲子園浜と西宮浜でも昭和四十六年から埋立てが始まるが、自然海浜の保全を求める住民から反対運動がおこり、埋立計画の縮小と一部土地利用計画の変更が行われた。甲子園地区東隣の鳴尾地区では、第二次世界

一三〇〇万人が来場し、その成功は全国各地で地方博ブームを引き起こした。昭和四十七年にファッション都市宣言を行っていた神戸市は、跡地をファッションタウン及びエキゾチックタウンとして整備し、ファッション関連企業や商業施設を誘致した。ポートアイランドの完成とともに、神戸市はコンベンション都市づくりを都市経営の柱に掲げ、コンベンション誘致に積極的に乗り出した。

昭和四十七年からは第二の海上文化都市として五八〇ヘクタールの六甲アイランドの埋立てに着手した。ポートアイランドと同様、周辺部に港湾関連用地が、中央部には都市機能用地が計画された。都市機能用地には民間活力を導入した計画人口三万人の居住街区と、業務・商業施設、文化・教育・レクリエー

が顕在化した時期でもあった。

機能を持った複合的新都市として位置づけられるとともに、自然海浜消滅への危惧や住民からの異議申立て

の受入れなど、社会情勢の変化によって計画が変更されることになる。

以上のように、当初は産業用あるいは港湾用地として想定されていた臨海部の埋立지가、業務機能や居住

昭和五十年代にいったん埋立事業を中断し、その後、くにうみの祭典（五十九年）や阪神・淡路大震災の瓦礫

の農産物などをアジア・太平洋地域に向けて備蓄・配分するための流通港湾基地とする「兵庫アジア・ポート構想」を提唱した。しかし、

生穂地区（五五・六ヘクタール）と佐野地区（六五・二ヘクタール）は

でも、昭和四十六年より埋立事業を開始した。昭和五十九年に竣工した志筑地区では、昭和五十

淡路島の津名町（現淡路市）臨海部の志筑、生穂、佐野の三地区

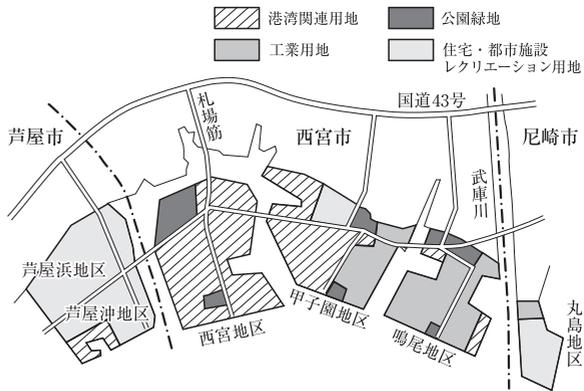


図39 阪神地区港湾計画  
 (「西宮市土地利用計画図」(昭和46年改訂)より引用)

## 秩序ある開発への取組

明石舞子団地や北摂北神ニュータウン、芦屋浜シーサイドタウンなどの公的開発に加え、民間企業による住宅地開発が急速に進む中で、街路や上下水道などの都市基盤施設や小学校などの公共施設整備が追い付かず、また、市町の財政負担も急増した。昭和四十二年、川西市は全国に先駆けて「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」を制定し、開発業者に事前協議を義務づけて公共施設の設置費用負担を求めるなどの開発規制を行った。この制度はすぐに全国の地方公共団体に広まっていった。

昭和四十三年に都市計画法が大改正されて、市街化を促進する市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域に区分する線引き制度や、無秩序な用途混在を避けるための用途地域制が導入され、ともすれば都市施設の建設や市街地開発事業等、開発計画に偏りがちな都市計画において、秩序ある都市空間実現のための制度の充実が図られた。また、翌四十四年、地方自治法の改正によって各自治体には総合計画の基本構想の策定が義務づけられた。総合計画は、産業政策や福祉政策をはじめ自治体が進めるべき全ての政策の方向を定めるもので、一般に基本構想と基本計画とで構成される。地方自治法は基本計画の策定を必ずしも義務づけなかったが、大半の自治体は基本計画の策定も行った。なお、平成二十三年地方自治法改正によって、総合計画の策定は法律では義務づけられなくなったが、条例を根拠として策定する自治体が増えている。

昭和四十七年には工業再配置促進法の施行によって、工場等制限法指定地域が移転促進地域に指定され、税法上の優遇措置が与えられた。昭和四十年代後半以降、臨海部からの工場転出が促進され、尼崎市では従業員三〇〇人以上の大規模工業事業所が、四十五年の七二から五十八年には三八に半減する。神戸市でも工場の郊外移転が相次ぎ、既成市街地で操業する川崎重工業、川崎製鉄、三菱重工業、三菱電機、神戸製鋼所

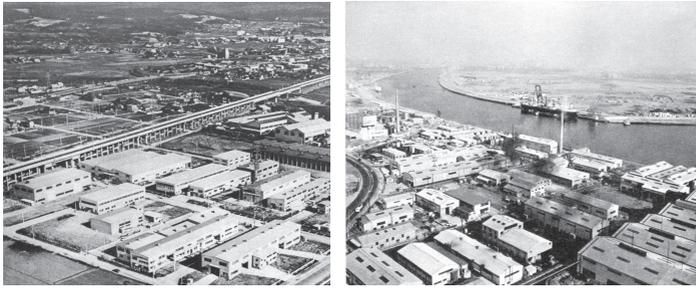


写真 65 新たに整備された産業団地（左：阪神鉄工団地、右：尼崎企業団地）

の従業者数は、昭和四十六～六十二年の間に四万一五七九人から二万九九七人へと半減した。

移転工場の受け皿として産業団地の建設が進むとともに、昭和四十年代から五十年代にかけて工場集団化事業や中小企業団地の整備が、公害防止事業団の手で始められる。神戸市では神戸木工センター、阪神鉄工

団地、神戸船舶工業団地等が、尼崎市では臨海部埋立地（尼崎武庫川工業団地等）や北西部（尼崎田能）、伊丹市では空港周辺部（上須古、伊丹）などで中小企業団地が整備された。さらに西神、北摂、六甲アイランド、鳴尾浜、西宮浜などでは移転受け皿としての産業団地が整備された。

また、六甲山の北側や東播磨地域などの大都市圏近くには、丘陵地などの開発適地が多くあったために、高度経済成長期にゴルフ場の開発が急増した。その結果、兵庫県は北海道に次いで全国で二番目にゴルフ場の数が多い県となった。

以上のように、郊外住宅地開発に加え、工業団地等の整備、ゴルフ場や別荘地開発等、都市圏周辺部や高速道路沿線での開発ニーズが膨らむ中で、民間企業による土地取得が進み土地価格の暴騰が危惧されるようになった。虫食いで無秩序な開発を避けるとともに、将来に必要な開発適地を確保しておくために、県は公有地の先行取得を進めた。

その実施主体となったのが兵庫県土地開発公社である。同公社は、昭和三

十五年に財団法人兵庫県開発公社として発足した後、「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づいて四十八年三月に兵庫県土地開発公社に組織変更された。高度経済成長に伴う地価高騰の中で、公有地の積極的な拡大を進め、その有効かつ適切な利用によって秩序ある地域整備を図ることが目的であった。前述の緑の回廊計画に関連する施設整備やCSR施設についても、こうした先行取得地で実施された事業がある。

#### 環境保全

昭和四十年代、公害問題が深刻化する中で、県は四十年に公害防止条例を制定した。その後、  
への願い 国では公害対策基本法（四十二年）、騒音規制法と大気汚染防止法（いずれも四十三年）、水質汚濁防止法と廃棄物の処理及び清掃に関する法律（四十五年）が相次いで制定され、四十六年には環境庁が発足した。

こうした流れと並行して、県内各市でも様々な動きがあった。尼崎市は、昭和四十四年に市内六九工場三団地と大気汚染防止協定を締結し、五十年の第三次協定では、大気汚染以外の水質汚濁、騒音・振動及び産業廃棄物対策にまで広げられた。さらに、昭和五十八年の第四次協定時には、緑地の整備、工業地の景観保全、事業所の跡地利用、自動車公害の防止が新たに付け加えられた。尼崎市は昭和四十五年、国に先駆けて公害被害者救済制度を創設したほか、四十八、四十九年にはそれぞれ市独自の公害補償制度や公害保健福祉制度を設ける等、全国自治体の公害行政を先導した。

伊丹市は、昭和四十六年に環境保全条例を制定した。この条例は公害の除去にとどまらず、都市環境の積極的な整備・保全を意図したものであった。工場の設置を市長の許可制にし、違反があれば改善命令、操業停止命令を下すほか罰則を科した。また、この条例は大阪国際空港の航空機騒音に対する市長協議の規定

も定めていた。

神戸市でも、昭和四十五年に公害対策部を設置し、四十七年までに四六社五二工場と公害防止協定を締結した。この協定は、我が国で初めての住民参加方式を導入した事例となった。四十七年には環境局を発足させるとともに、「人間環境都市宣言」を行い、「神戸市民の環境を守る条例」を制定した。その後、五十年には要綱により尼崎市と同様に独自の公害健康補償制度を設けた。五十一年には自動車公害防止条例を施行、五十三年には神戸市環境影響評価要綱を制定した。

播磨工業地帯でも公害問題が深刻化し、姫路市は、昭和四十八年に関西電力等主要企業二七社と公害防止協定を締結し、大気汚染防止網を構築した。また、臨海部には工場群と住宅地域を分離する緩衝緑地帯の造成を進めた。昭和四十八年に白浜・妻鹿緑地の第一期二二ヘクタールを皮切りに、緑地帯が次々と整備され、その後全国のモデルケースとして注目されることとなる。赤穂市あこうでも千種川から大津川河口に至る四キロメートル、幅員五〇〇メートルの緩衝緑地が都市計画事業として計画され、昭和五十一年に完成した。環境汚染や公害問題が深刻化する中で、国道四三号線訴訟や大阪国際空港訴訟、甲子園浜埋立訴訟などの訴訟が相次ぎ、インフラ整備や土地利用計画等に大きな教訓を与えらるとともに、その後の地域づくりにも影響を及ぼした（これらの訴訟及びそれに伴う対応の詳細については第四章「深刻化する公害への対処と自然環境保護」で詳述）。

例えば開通直後は「公園道路」とすら呼ばれた国道四三号では、車線削減、緩衝緑地設置、民家の防音工事助成などの対策が進むこととなった。また、大阪国際空港周辺では、必要な環境対策を進めるため、騒音



写真 66 開通直後（昭和 38 年頃）の国道 43 号（西宮市提供）

区域の設定や移転補償、区域内の住宅所有者への防音工事への補助（民家防音対策事業）、点在する移転跡地での計画的・一体的な緑地整備など、必要な環境対策を推進した。甲子園浜では、港湾施設整備のための埋立工事に対して、地元西宮市立南甲子園小学校PTAを中心に埋立公害反対運動が展開された。その後の曲折を経て、島状の埋立てへの変更、埋立面積の縮小、埋立地の土地利用変更、養浜、干潟・野鳥棲息地の保護などが実施された。この結果、埋立面積は一五七ヘクタールから八〇ヘクタールに縮小され、埋立地の利用も環境保全に配慮したものとなった。

以上のように、昭和四十年代後半から五十年代には、高度経済成長に伴う大規模な開発や基盤整備が、環境汚染や住民の生活を脅かし始めたことに対して、様々な異議申立てが発生したが、その解決には次の時期を待たねばならなかった。

## 第二節 高度経済成長下における住宅地の新規開発

### 一 住宅の量的拡大から質的向上へ

公営住宅、公庫住宅、公団住宅という、住宅供給に関わる政策が確立されたことで戦後の住宅難は解消さ