

パネル報告④

## RustBelt 再生への3つのアプローチ： パートナーシップによる地域のガバナンス

(財)21世紀ヒューマンケア研究機構・地域政策研究所 所長  
兵庫県立大学経済経営研究所 所長・教授

加藤 恵正



### 1 はじめに

RustBelt（ラストベルト）とは、古い産業地域の代名詞です。ここ15年から20年ほど、こうした地域の再生問題に対し世界各国が政策的に取り組んできています。「環境」というキーワードでいうと、すでに終了していますが、ドイツのルール工業地帯のエムシャーパークの実験が大変有名です。環境再生を軸に、こうした古い産業空間の将来への方向のきっかけを作ったことで、この事例はわが国でもよく知られています。しかし日本では、こういった取り組みは、なかなか進んでいないのが現状です。

本日事例として取り上げる、大阪湾ベイエリア沿いの旧阪神工業地帯は、わが国で最も典型的な古い工業地域の1つで、再生への手がかりを模索している地域といってもいいかもしれません。こうした古い産業地域がどのような将来への展望を見出しうるのか、環境を視座に置きながら、報告させていただきます。

報告内容ですが、大阪湾ベイエリアについて概観した上で、基本的な視点を申し上げたいと思います。「パートナーシップ」をキーワードに、現在このベイエリアで行われている3つのタイプのアプローチ、「尼崎21世紀の森」、「姫路エコタウン」、そして阪神・淡路大震災がきっかけとなった「コミュニティ・ビジネス」という新しい主体の活動を紹介させていただきます。まとめとして、地域のイノベーションをどのように持続させていくのか、本日のテーマである持続可能な地域づくりのあり方の手掛かりとなるヒントを少し申し上げたいと考えています。

### 2 大阪湾ベイエリア（旧阪神工業地帯）の衰退

#### 1-1. 大阪湾ベイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退



スライド②

#### RustBelt再生への3つのアプローチ パートナーシップによる地域のガバナンス

1. 大阪湾ベイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退
2. ベイエリア再生のための基本視点
3. ベイエリア再生への3つのアプローチ
  - (1) 尼崎21世紀の森:工業地帯最深部再生へ
  - (2) 姫路エコタウン:企業が牽引する環境ビジネス
  - (3) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割
4. パートナーシップと地域イノベーション

スライド①

大阪湾ベイエリアは、和歌山県から湾岸沿いに尼崎を経て、神戸、姫路、高砂にいたる地域を指します。この地域全体で、約3,000~4,000haあるといわれています。

1-2. 大阪湾ベイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退

- 1900年台初頭、関西の工業出荷額は全国のほぼ3割→現在、1割強にまで縮小(工業系低未利用地約9,000ha)
- 地域内部におけるイノベーションの欠落→加速度的衰退へ

スライド③

この地域を関西という大きな枠で捉えると、1900年代初頭の工業出荷額は全国のほぼ3割にのぼりました。出荷額からみると、当時は関西の1人勝ちでしたが、現在では1割少しのところまで縮小しています。もちろん工業出荷額だけで地域の盛衰をはかることは不可能ですが、象徴的な数値として申し上げたいと思います。また、工業系低未利用地の観点からみると、最近の国土交通省の調査から近畿圏全域で約9,000haあり、半遊休化しています。こうした地域の衰退の原因はさまざまである、一言で言い表せませんが、この地域の内部におけるイノベーションが欠落している状態であることが、加速度的衰退の背景といえるでしょう。

### 3 ベイエリア再生のための基本視点

2. ベイエリア再生のための基本視点

- ➡ 大阪湾ベイエリアのグランドデザイン
  - 1991 大阪湾ベイエリア開発推進協議会:大阪湾ベイエリアー世界都市関西形成のフロンティアー
  - 1992 大阪湾臨海整備開発整備法・大阪湾ベイエリア開発機構設立
- ➡ 90年代以降における潮流変化ー都市・地域開発のパラダイム転換ー
  - 事業展開における不確実性・リスクの拡大
  - 多様な主体(市民・自治体・企業)との協働と社会実験
- ➡ 3つのベイエリア再生モデル

スライド④

それでは、こうした地域でどのように再生を考え

ていけばよいのでしょうか。1991年、グランドデザイン「大阪湾ベイエリア開発推進協議会：大阪湾ベイエリアー世界都市関西形成のフロンティアー」が出されました。これに基づいて、1992年には、「大阪湾臨海整備開発整備法」ができ、それを推進する母体として「大阪湾ベイエリア開発機構」が設立されました。しかしこの時点でバブルが崩壊し、やや極端に言えば、わが国の経済社会のあらゆる枠組みの見直しが迫られることになりました。こうした1990年代以降における潮流変化により、都市地域開発に関わるパラダイム変換がここで起きたわけです。実は、こうした都市地域計画に関わる大きな変化は、わが国だけでなく、英国も含めて、この頃に起きていることは共通しています。

皆さんもご存じのとおり、右肩上がりの経済成長を前提としていた制度や仕組みが、もはや機能しなくなっただけです。例えば、自治体も右肩上がり成長することを前提に、政策の継続性、公平性という原理で仕事し、また仕組みもそのようなものでした。しかし、この前提がなくなった時点で不確実性が拡大し、さまざまなリスクも顕在化する事態に陥っています。

さらに、現代はインターネットが急激に普及し、あらゆる主体に情報が共有化され、グローバリゼーションが急進する動きがあります。こういった流れは、人と人の関係を含め、やや一般的に言えば、さまざまな「関係性」の変化が起きています。

このような時代に、結果として価値観の多様化を含め、変化に呼応するためには、新たな主体が求められています。その文脈が、我々はおそらく「パートナーシップ」をさまざまなところで見出しているのだらうと考えています。こうした視点で、ベイエリアで現在起きている3つの再生モデルについて、掻い摘んで紹介させていただきます。

#### 4 ベイエリア再生への3つのアプローチ

##### 4.1 尼崎21世紀の森：工業地帯最深部再生へ

###### (3-1-1) 尼崎21世紀の森：工業地帯最深部再生へ

###### ○ 産業都市：尼崎

**歴史**：1889年尼崎紡績(現ユニチカ)立地  
第一次世界大戦下の軍需産業  
1930年大規模埋め立て  
→住友金属、古河電工、旭硝子等が立地  
**現在**：直近10年において  
工場数・従業員数とも25%以上減少  
住友金属工業特殊事業所(1919)  
従業員数 最盛期1971年4,635人から現在520人  
旭硝子関西工場(1907) 890人(1982)→現在159人  
古河電工大阪事業所(1938) 822人(1982)→現在397人

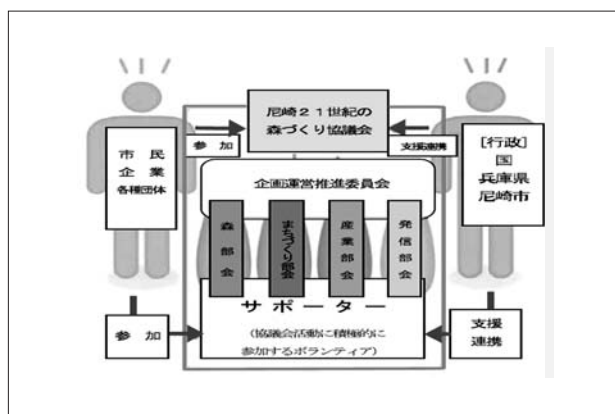
スライド⑥

1つ目の再生モデルは、「尼崎21世紀の森」です。兵庫県の強力なバックアップのもと、旧阪神工業地帯の尼崎市にある関西電力株式会社の跡地に森を作ることを試みています。

###### (3-1-2) 尼崎21世紀の森：工業地帯最深部再生へ



スライド⑥



スライド⑦

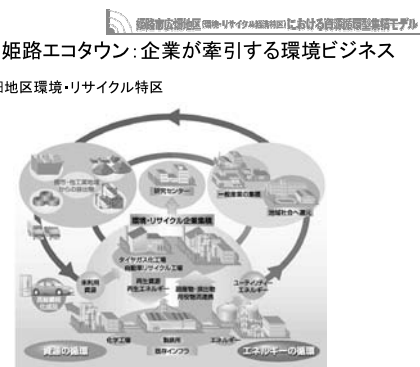
対象地域は、国道43号線以南の約1,000haです。その内現在実際に動いている部分は約30haです。この「尼崎21世紀の森」を実現するために、最初に行行政として尼崎市と兵庫県が牽引力となり、そして、市民活動、企業が続く形で、「尼崎21世紀の森づくり協議会」が結成されました。私もお手伝いしている1人です。

兵庫県は、これについて「100年の計」と言明しています。私が知っている限り、これまで地方自治体が「100年の計」で何か地域の整備を行うことは聞いたことがありませんでした。そういう意味では、極めて大胆な計画だといえます。私のような産業立地を専門としている研究者からみて、かつてわが国100年間支えてきたこの旧阪神工業地帯を、100年かけて「環境」というキーワードの中で新たに整備することは、非常に挑戦的であるとも感じます。今後が楽しみなプロジェクトではないかと思えます。

##### 4.2 姫路エコタウン：企業が牽引する環境ビジネス

###### (3-2-1) 姫路エコタウン：企業が牽引する環境ビジネス

姫路市広畑地区環境・リサイクル特区



スライド⑧

2つ目の再生モデルは「姫路エコタウン」です。このエコタウンそのものは、行政からの提案・計画ですが、実際の核となっているのは、新日本製鐵さんの広畑製鐵所にあるリサイクル事業です。ここでは、廃タイヤを集め、高炉の代わりに、SMP炉(スクラップ・メルティング・プロセス、冷鉄源溶解炉)を使って、鉄鋼製品の原料・燃料として再資源化し

ていきます。これを核としたエコタウン事業がスタートしました。現在、広畑地区には日本全国の1割以上の廃タイヤが集められ、処分されています。


製鉄の技術を上手く使いこなし、こうした技術に環境が組み込まれると、新たな投資を必ずしも大きくすることなく、別の手法をとることで、展開しているようにみえます。このエコタウン自体は、現在、周辺地域を巻き込む形で、地域全体のリサイクルシステムを作っていく方向で現在計画されています。これも1つの古い産業地域再生の萌芽ではないかと思えます。

エコタウン自体は自治体と国の連携ですが、企業が牽引する環境ビジネスと位置づけ、企業、国、自治体とのパートナーシップと考えてはどうでしょうか。

#### 4.3 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割

**3-3-1 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割**  
**—RustBeltを襲った阪神・淡路大震災—**

- 発生: 1995年1月17日  
午前5時46分
- 規模: マグニチュード7.3  
最大震度7
- 人的被害: 死者6,434人、  
負傷者43,792人
- 住宅被害: 全壊104,906棟  
半壊144,274棟  
一部損壊263,702棟
- 経済被害: 推計 約10兆円  
(GDPの約2%)



スライド⑨

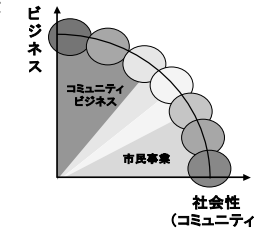
3つ目の再生モデルは「コミュニティ・ビジネス」をキーワードにとりあげます。

阪神・淡路大震災は大きな経済的被害を与えました。その額は推計約10兆円であり、わが国のGDPの2%に相当します。その時の新たな雇用政策として、コミュニティ・ビジネスが提案されたのです。

15年前、イギリスで地域開発、都市開発を勉強していた時に、エンタープライズゾーンを含め、さまざまな大胆な都市計画と同時に、社会開発の雇用政

(3-1) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割  
→コミュニティ・ビジネス離陸応援事業

- ① 有償事業であること
- ② 労働の対価を得られる事業であること
- ③ 利益はコミュニティに還元
- ④ 継続事業であること

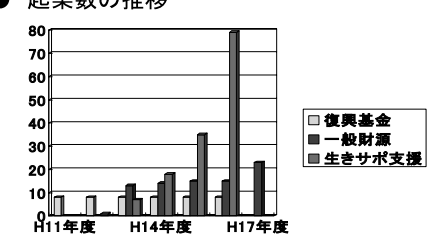


スライド⑩

策として、コミュニティ・ビジネスが雇用政策として、英国の都市再生事業の中に組み込まれたことを学びました。当時、その考え方がよく分からなかったのですが、この大震災の時に、新しい雇用をどのように確保していくかの議論の中で、兵庫県にコミュニティ・ビジネスの考え方を展開してはどうかと提案しました。この時に、兵庫県は、「有償事業であること」、「労働の対価を得られる事業であること」、「利益をコミュニティに還元すること」、「継続事業であること」といった定義をもって、兵庫県被災地でのコミュニティ・ビジネスを育成していく施策をとられました。

(3-2) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割

● 起業数の推移



年度	復興基金	一般財源	生きサポ支援
H11年度	10	5	2
H12年度	15	10	5
H13年度	20	15	10
H14年度	35	25	15
H15年度	80	40	25
H16年度	45	30	15
H17年度	25	15	10

スライド⑪

このスライドは、コミュニティ・ビジネスがどれくらいの展開なのかを「起業」の観点から見たものです。この3つに区分されている復興基金、一般財源、生きサポ支援は、政策的な関わりでの分類です



が、全体としておおまかにこの流れを見ていただくと、平成17年度には、合計100件以上のコミュニティ・ビジネスが起業していることがわかります。廃業してしまったところも多くあるのですが、コミュニティ・ビジネスが雇用の観点を含めて地域の中で根付きつつあります。この中には、環境に関わるコミュニティ・ビジネスも多くあると聞いています。こうした新しい領域が、この RustBelt や、突然条件が不利になった地域で、活動が始まったことをご報告申し上げたいと思います。

### (3-3)被災地コミュニティ・ビジネスのプロフィール

「被災地CB等に関する調査研究」概要  
2003年度、21世紀ヒューマンケア研究機構実施  
有効回答26団体、一節前年度ヒアリング結果を補足

- 年間予算規模:1000万円未満が41%
- 従業員数:スタッフ数10人未満が44%
- 人件費:500万円未満が52%  
200万円未満が26%
- ボランティア(無償)活動  
対人サービスや研究・企画部門に多い
- 当初行っていた事業の継続  
ほぼ予定通りが64%、拡大20%、縮小16%

スライド⑩

コミュニティ・ビジネスの全体像を調査した結果をこのスライドにまとめています。

### (3-4) コミュニティ・ビジネスの特質と課題

#### 【特質】

- 組織マネジメント
- 存立基盤、ステイクホルダー群:ステイク・ホルダーズ・マップ
- 雇用(無償ボランティア等)
- 情報公開と社会監査(social audit)

#### 【課題】

- コミュニティ・ビジネスという「価値」の確立
- コミュニティ・ビジネスを支援する地域金融制度
- 社会的経済醸成とコミュニティ・ビジネス

スライド⑪

コミュニティ・ビジネスのまとめとして、課題を申し上げたいと思います。第1点目は、セルドマン先生のご報告にもあったように、コミュニティ・ビジネスは「ソーシャルエンタープライズ(社会的企

業)」という名前に変わりつつありますが、こうした領域を知っていただくことです。2点目として、アンブモリ研究員の報告でグラミン銀行の話がありましたが、こうしたものを支える地域の金融の仕組みが大切であることが挙げられます。

## 5 パートナーシップと地域イノベーション

最後に、こうしたアプローチや動きを踏まえて、RustBelt 再生に向けて、どのような展開の方向があるのかを以下にまとめます。

### 4. パートナーシップと地域イノベーション

#### ・ RustBelt再生に向けて

1. 「関係性」再編から  
→Lock-inした地域経済からの離脱
2. 予測困難な「リスク」の拡大  
→変化への機動的対応
3. 地域課題の「局地化」  
→モザイク化した地域への  
統一的アプローチ

スライド⑫

第1点目は、「関係性」の再編だと思っています。例えば、神戸市の地域で中小企業が連携して、太陽光や風力などの自然エネルギー推進グループ「NPO 法人ワット神戸」を設立しました。中小企業に小さな太陽光発電所を作るなどの支援活動を行っています。従来の企業間の関係性を組み直しながら、新しい経済活動の展望を開いていく試みだと思っています。「Lock-in した(鍵で閉じ込められた)」、あるいは石のように硬く凝り固まってしまったような、既得権益によって新しい萌芽が出てこなくなった地域経済からいかに離脱していくのかがポイントです。冒頭でお話したドイツのエムシャーパークの実験では、地域の硬直化してしまった関係性を上手く解きほぐしていくことが実験の過程であったとも報告されています。

第2点目は、先ほども申し上げた予測困難な「リ

スク」の拡大にどう対応していくのかです。パートナーシップは、パートナーを組む主体自体が変わっていくことを意味していることが重要な点です。多様な新しい主体が出てくる、また既存の主体も変わっていく中で、変化に対して機動的に対応していく体制が地域の中ででき上がっていくことを期待したいと思います。

第3点目は、グローバリゼーションがいわれ、世界が画一化していくように見える裏側で、地域課題がますます「局地化」していると言われていています。モザイク化された地域に対して、特定の問題でアプローチするのではなく、統合的 (holistic) なアプローチによって地域全体の厚みを増すような再生を促していくことが重要だと考えています。

## RustBelt再生への3つのアプローチ パートナーシップによる地域のガバナンス

1. 大阪湾バイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退
2. バイエリア再生のための基本視点
3. バイエリア再生への3つのアプローチ
  - (1) 尼崎21世紀の森:工業地帯最深部再生へ
  - (2) 姫路エコタウン:企業が牽引する環境ビジネス
  - (3) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割
4. パートナーシップと地域イノベーション

スライド①

### 1-1. 大阪湾バイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退

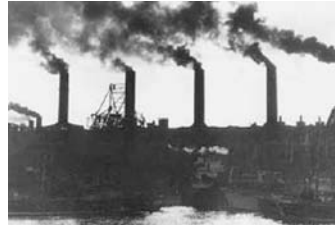


大阪湾臨海地域及び関連整備地域

スライド②

## 1-2. 大阪湾ベイエリア(旧阪神工業地帯)の衰退

- 1900年台初頭、関西の工業出荷額は全国のほぼ3割→現在、1割強にまで縮小(工業系低未利用地約9,000ha)
- 地域内部におけるイノベーションの欠落→加速度的衰退へ



スライド③

## 2. ベイエリア再生のための基本視点

- ➡ **大阪湾ベイエリアのグランドデザイン**
    - 1991 大阪湾ベイエリア開発推進協議会:大阪湾ベイエリアー世界都市関西形成のフロンティアー
    - 1992 大阪湾臨海整備開発整備法・大阪湾ベイエリア開発機構設立
  - ➡ **90年代以降における潮流変化ー都市・地域開発のパラダイム転換ー**
    - 事業展開における不確実性・リスクの拡大
    - 多様な主体(市民・自治体・企業)との協働と社会実験
- 
- ➡ **3つのベイエリア再生モデル**

スライド④



### (3-1-1) 尼崎21世紀の森:工業地帯最深部再生へ

#### ○ 産業都市:尼崎

歴史:1889年尼崎紡績(現ユニチカ)立地

第一次世界大戦下の軍需産業

1930年大規模埋め立て

→住友金属、古河電工、旭硝子等が立地

現在:直近10年において

工場数・従業者数とも25%以上減少

住友金属工業特殊管事業所(1919)

従業者数 最盛期1971年4,635人から現在520人

旭硝子関西工場(1907) 890人(1982)→現在159人

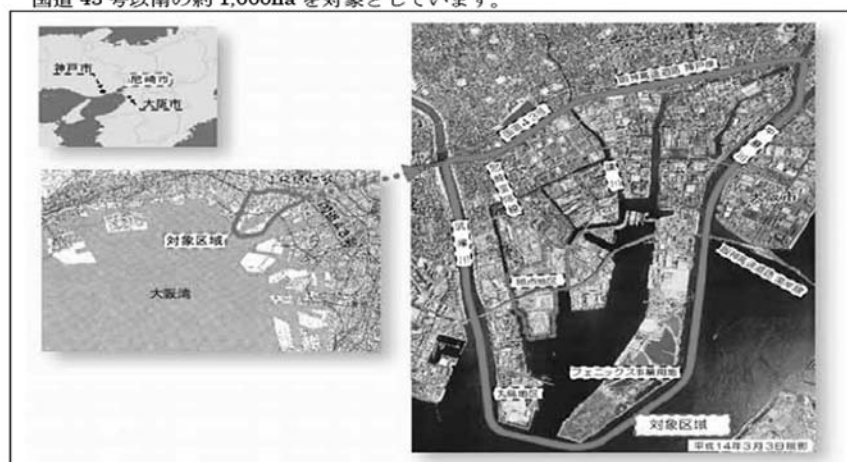
古河電工大阪事業所(1938) 822人(1982)→現在397人

スライド⑥

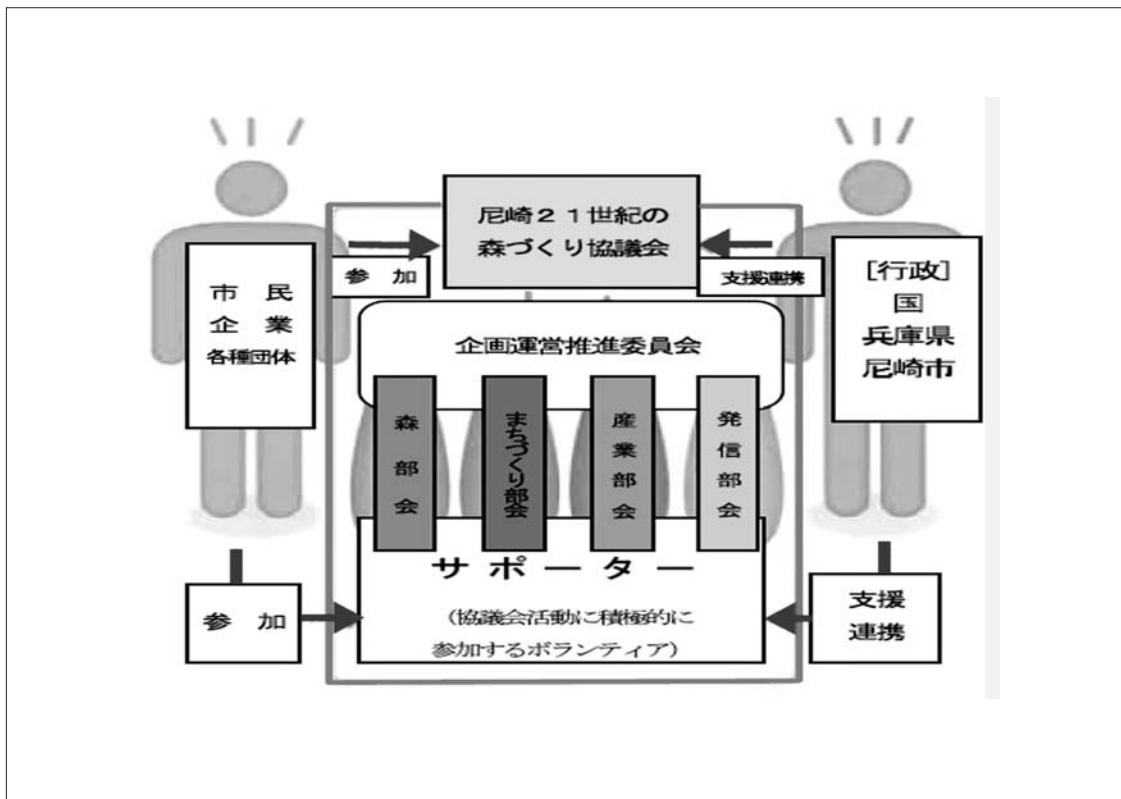
### (3-1-2) 尼崎21世紀の森:工業地帯最深部再生へ

#### ■対象地域

国道43号以南の約1,000haを対象としています。



スライド⑥

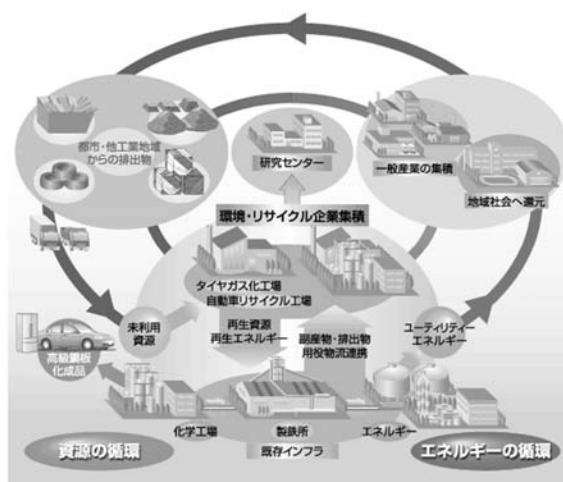


スライド⑦

姫路市広畑地区(環境・リサイクル極済特区)における資源循環型集積モデル

(3-2-1) 姫路エコタウン:企業が牽引する環境ビジネス

姫路市広畑地区環境・リサイクル特区



スライド⑧

### 3-3-1 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割 —RustBeltを襲った阪神・淡路大震災—

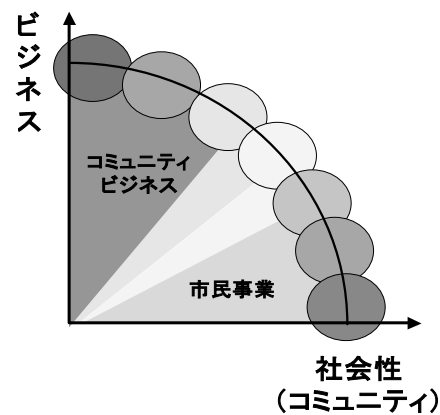
- 発生: 1995年1月17日  
午前5時46分
- 規模: マグニチュード7.3  
最大震度7
- 人的被害: 死者6,434人、  
負傷者43,792人
- 住宅被害: 全壊104,906棟  
半壊144,274棟  
一部損壊263,702棟
- 経済被害: 推計 約10兆円  
(GDPの約2%)



スライド⑨

### (3-1) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割 → コミュニティ・ビジネス離陸応援事業

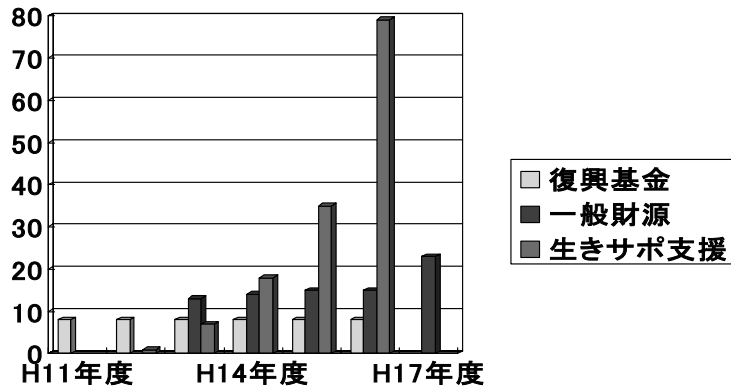
- ① 有償事業であること
- ② 労働の対価を得られる事業であること
- ③ 利益はコミュニティに還元
- ④ 継続事業であること



スライド⑩

### (3-2) 震災復興におけるコミュニティ・ビジネスの役割

#### ● 起業数の推移



スライド⑩

### (3-3) 被災地コミュニティ・ビジネスのプロフィール

「被災地CB等に関する調査研究」概要  
2003年度、21世紀ヒューマンケア研究機構実施  
有効回答26団体、一部前年度ヒアリング結果を補足

- 年間予算規模: 1000万円未満が41%
- 従業員数: スタッフ数10人未満が44%
- 人件費: 500万円未満が52%  
200万円未満が26%
- ボランティア(無償)活動  
対人サービスや研究・企画部門に多い
- 当初行っていた事業の継続  
ほぼ予定通りが64%、拡大20%、縮小16%

スライド⑪

### (3-4) コミュニティ・ビジネスの特質と課題

#### 【特質】

- 組織マネジメント
- 存立基盤、ステイクホルダー群：ステイク・ホルダーズ・マップ
- 雇用（無償ボランティア等）
- 情報公開と社会監査（social audit）

#### 【課題】

- コミュニティ・ビジネスという「価値」の確立
- コミュニティ・ビジネスを支援する地域金融制度
- 社会的経済醸成とコミュニティ・ビジネス

スライド⑬

### 4. パートナーシップと地域イノベーション

- RustBelt再生に向けて
  1. 「関係性」再編から  
→Lock-inした地域経済からの離脱
  2. 予測困難な「リスク」の拡大  
→変化への機動的対応
  3. 地域課題の「局地化」  
→モザイク化した地域への  
統合的アプローチ

スライド⑭