

## 構造改革特別区域計画

### 1 構造改革特別区域計画の作成主体の名称

神戸市

### 2 構造改革特別区域の名称

六甲有馬観光特区

### 3 構造改革特別区域の範囲

神戸市東灘区、灘区、中央区及び北区の区域のうち国立公園の区域並びに神戸市北区有馬町の全域

### 4 構造改革特別区域の特性

- (1) 瀬戸内海国立公園に属する六甲山地域は、神戸市市域の中央に位置し、都心近くにありながら、豊かな自然を手軽に満喫でき、さらに1000万ドルの夜景を楽しむことができる稀有な地域である。
- (2) また、有馬地域は、六甲山地域の北部に隣接し、1400年の歴史と伝統を誇る日本最古の有馬温泉を有する。「金泉」「銀泉」と言われる泉質は素晴らしく、古くから、日本三古泉・三名泉と称えられ、関西の奥座敷として知られている。
- (3) 両地域は、関西圏を中心に自然・温泉という魅力資源を楽しむための来訪者が多く、神戸を代表する観光地域であり、また、その立地条件から、企業・健康保険組合の保養所も多く存在している。
- (4) また、両地域は、六甲山牧場、六甲高山植物園、六甲カンツリーハウスなどの自然を楽しむレジャー施設や六甲ガーデンテラスや掬星台など眺望スポット、外湯が楽しめる「金の湯」「銀の湯」、歴史・地域を知る「太閤の湯殿館」「有馬の工房」、有馬大茶会で知られる趣豊かな「瑞宝寺公園」、さらに、六甲ケーブル・まやビューラインなどの山岳交通機関を有している。しかし、モータリゼーションの進展に伴い交通機関の利用客は減少し、両地域を結ぶ交通手段として、日本一の長さを誇っていた六甲有馬ロープウェイでは、一部路線の休止に至っている。

### 5 構造改革特別区域計画の意義

- (1) 六甲有馬地域は、従来から神戸の代表的観光地であり、多くの観光入込を記録してきたが、観光地の多様化、ライフスタイルや価値観の変化に、阪神淡路大震災や景気の低迷の影響が響き、観光入込客数が伸び悩んでいる。

- (2) こうした状況の中で、神戸市では地元の多様な団体などとともに、六甲山地域においては六甲摩耶活性化研究会、有馬地域においては有馬町活性化委員会を開催し、活性化のための論点整理やそれに基づく事業化に取り組んできたが、景気の低迷が続く中、厳しい状況が続いてきた。更に、企業・健康保険組合の保養所の多くが閉鎖され、物件価格の下落の中で売却も進まず、放置されているという新しい問題も発生しており、活性化を阻害する要因にもなっている。さらには、モータリゼーションの急速な進展に伴い、ケーブルカー・ロープウェイ等の公共交通機関から自家用車へのシフトがおり、マイカーの増加及び公共交通機関の利用者の激減を招き、日本一の長さを誇っていた六甲有馬ロープウェイでは、一部路線の休止に至っている。
- (3) 六甲山地域においては、「まやケーブル・ロープウェイ」の運行再開や、PFI方式による国民宿舎まやロッジ整備等の施設整備に取り組み、保養所等については、市街化調整区域における土地利用基準を緩和し宿泊・余暇・飲食施設への転用を認めるなど、神戸市独自の規制緩和を行うとともに、さらにNPOなど市民団体と協力し、遊休保養所を音楽練習場や小美術館へ転活用するといった工夫も行っている。加えて、国立公園の豊かな自然の中で、「六甲・摩耶山の音楽祭」の開催や様々なアートイベントを実施していくことで、滞在型の芸術文化活動により地域の活性化を図る「六甲芸術村構想」の推進に取り組んでいる。
- (4) 一方、有馬地域においては、震災以降、「太閤の湯殿館」「銀の湯」「金の湯」「有馬の工房」と施設整備を順次進めてきた。また、伝統的行事である有馬大茶会はもとより、震災復興を願って有馬涼風川座敷等のイベントにも取り組んでいる。
- (5) また、両地区においては、「国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業(1301)」を受け、「六甲山氷の祭典」や「星と光の祭典」、「山の音楽祭へのステージの設置」などにより多くの事業を展開し、一定の集客効果をあげた。
- (6) しかしながら、両地域への観光入込客数は、震災前に比較し、六甲山地域では平成6年732万人 平成14年461万人 16年489万人、有馬地域では同172万人 同131万人 163万人と、回復基調にあるが、それぞれ67%、95%にとどまっている。また、自家用車へのシフトが急速に進み、まやビューラインの乗客数は、平成13年の再開時に44万人 16年21万人とわずか3年で52%も減少している。そこで、平成16年から環境省とともに「国立公園等エコツーリズム推進モデル事業」に取り組み、環境に配慮した持続可能な観光活性化を図る中で、環境保全と交通公害の防止策として、17年度には国土交通省の「公共交通活性化プログラム」において、交通機関の小人運賃無料化などの社会実験にも取り組んでいるが、現状を大きく変えるまでには至っていない。
- (7) 本特区計画は、十分な観光施設を有しながら観光面において震災の影響を未だ克服しきれない六甲有馬地域において、これまで神戸市及び地元の多様な団体が取り組んできた観光面の地域活性化策に加え、国立公園の自然環境を活かしながら「国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業」を実施し、催し物の開催だけでなく六甲有馬両地域の連携を図ることで観光客の増を見込む。また、利用されなくなった保養所の観光資源としての転活用を推進するため、全国対応の規制緩和項目である「健康保険組合の保養所の民間団体等への賃貸借」を活用する。さらに「エコツーリズムの推進」を進める中で、「公共交通利用促進事業」を積極

的に活用し、課題である自家用車から公共交通機関へのシフトによる国立公園内の環境の維持を図る。これらの取り組みにより、六甲有馬地域の観光のさらなる活性化を推進するものである。日本各地の自然に恵まれた景勝地は、その多くがレジャーの多様化や景気の低迷により観光客の減少にあえいでおり、また、日本各地の多くのケーブルカー・ロープウェイなどの交通機関においても、利用者の減少に苦慮している。大都市からほど近い距離にあるような地域では閉鎖保養所問題を抱え苦慮しているところも多い。六甲有馬地域においても同様で、さらに震災というダメージを受けている。しかしながら、とりわけ、バブル経済期に保養所が乱立し、景気の低迷とともにその半数近くが閉鎖されているという日本経済の凝縮を見るような六甲山地域において、従来型のハード整備による観光振興ではなく、自然環境を活用した催しの開催、さらには閉鎖保養所など既存資源を転活用することに加え、規制の特例措置の活用と本市が進めてきた施策、さらにはエコツーリズムの推進により、六甲と有馬という隣接した地域の連携による観光活性化を図ることは、自家用車からの転換による排気ガスの削減に伴う環境汚染の低減や、交通事故や違法駐車防止にもつながり、環境に配慮しながら持続可能な発展を目指すという安全で安心な 21 世紀型観光の地域構造改革であり、同様の問題を抱える地域が多くある中で、地域観光活性化モデルを構築することを目指すものである。

## 6 構造改革特別区域計画の目標

震災のダメージを受けて観光入込客数が十分に回復しておらず、閉鎖保養所問題等も抱えて苦しんでいる六甲有馬地域において、本特区計画を実現することにより、自然環境を活用した「山の音楽祭」、「芸術祭」、「現代彫刻展」、「六甲オーロラミスティビュー」、「山のオブジェづくり」などの各種の集客事業の開催のために必要な工作物の設置等を弾力的、機動的に行うとともに（例えば、「山の音楽祭」における暫定的な野外ステージの設置、開催案内看板の設置などは、従来、地元自然保護官事務所との協議のうえ、環境大臣の許可が必要であり、協議から許可まで非常に時間と労力を要し、許可まで全体事業計画が立てられなかったが、規制の特例が認められると、これが機動的に実施可能になる）閉鎖保養所などの既存施設の転活用による観光資源の充実、その他神戸市・地元の独自施策としての規制緩和や観光振興関連事業を総合的に実施していく。

さらに、ケーブルカー・ロープウェイ・バスなどの公共交通機関を、特区エリア内の移動のための装置として位置づけ、パーク＆ライドなどの利用環境整備やネットワーク化を推進し、利便性の高い公共交通の実現を図ることにより、自家用車からの転換を図り、公共交通機関の利用促進による各種交通公害及びCO2などの環境負荷軽減につなげる。例えば、パーク＆ライドの実施、利便性向上のためのダイヤ改正など各種施策の実施などが想定される。

こうした取り組みに加え、六甲と有馬という隣接した地域の連携や、エコツーリズムの推進などによる地域の観光客入込数の増加とそれに伴う経済効果の実現を目指し、環境に配慮しながら持続可能な発展を目指す安全で安心な 21 世紀型観光の地域構造改革であり、地域観光活性化モデルを構築することを目指す。

## 7 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的・社会的効果(特別区域全体)

### (1) 主たる効果

特区計画の実施は、市民及び観光客の公共交通に対する意識の高まりの契機となる。また、地域全体で公共交通について考える環境が創出されることで、結果として公共交通利用促進効果もたらされるとともに、公共交通機関の利用者増等による経済効果もたらされる。

市民・観光客の公共交通及び環境に対する意識の高まり

公共交通利用促進のために最も大切なのは、市民・観光客が、公共交通は社会全体の財産であり、自分たちこそが公共交通の担い手であるという意識をもつことである。「地域参加型協議会」が策定した公共交通利用促進計画に基づき兵庫県警察が交通規制を実施することにより、当協議会は実効性ある組織となる。その中に、地域住民や観光施設職員等が含まれることにより、それらのニーズが的確に反映されるだけでなく、公共交通に対する意識の高まりが期待される。

地域全体で公共交通について考える環境の創出

「地域参加型協議会」で、その構成メンバーである地方公共団体や所轄警察署、また、地域住民、ケーブルカー・バス等の事業者等が同じテーブルにつき、公共交通利用促進のための計画を策定することにより、地域全体で公共交通を考える環境が創出される。

### (2) 副次的効果

公共交通利用が促進され、自家用車から公共交通への転換が図られることにより、渋滞等の交通公害や環境負荷の軽減などにより、安全で快適な観光地の実現が可能になる。

例えば、パーク&ライドの実施、公共交通機関のダイヤ改正や実験的運賃の導入などが合わせて行われれば、夜間の一部展望台への自家用車の集中などによる渋滞の解消や、夜間のローリング族による暴走行為なども防止できる。

また、本特区での特定事業や関連事業等の実施により、以下のような効果が期待される。平成16年の六甲山地域の観光入込客数は489万人、有馬地域の観光入込客数は163万人であり、平成20年には、それぞれ以下の効果を見込む。

平成20年

(六甲山地域)

観光入込客の目標数値534万人。平成16年からの増加分、45万人のうち特区による増加分を1%と換算し、平成16年観光動向調査における六甲摩耶地域を訪れた人の市内での消費額12,344円を乗じ、約0.56億円の直接経済効果を見込む。

(有馬地域)

観光入込客の目標数値174万人。平成16年からの増加分、11万人のうち特区による増加分を1%と換算し、平成16年観光動向調査における有馬地域を訪れた人の市内での消費額13,212円を乗じ、約0.15億円の直接経済効果を見込む。

(六甲山・有馬地域合計)

特区による観光入込客増加分 0.56万人

その直接経済効果 0.71億円

間接経済効果 0.35億円(産業連関表による推計)

合計 1.06億円

## 8 特定事業の名称

1301・1302 国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業

104 公共交通利用促進事業

## 9 構造改革特別区域において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業に関連する事業その他の構造改革特別区域計画の実施に関し地方公共団体が必要と認める事項

特定事業として、別紙1に掲げる「自然を活用した催し」及び別紙2に掲げる「公共交通利用促進事業」を行うとともに、次のような関連事業を実施する。

### (1) 関連事業として、全国対応の規制の特例措置を活用する事業

現在、六甲有馬地域の健康保険組合の保養所の中には、休止・閉鎖中の施設が増えており、こうした現状を打開し、保養所施設を観光資源として有効活用することで六甲・有馬地域の観光振興を図るため、全国対応項目として認められた「保養所の用途廃止後から売却までの賃貸の可能化」を活用する。

具体的には、健康保険組合所有の保養所の民間団体等への賃貸借の実施として、六甲芸術村構想の実現に向け、アトリエ・工房などへの転用を働きかける。

### (2) 関連事業として、神戸市・地元が観光振興のために独自に実施する事業

六甲山上での、市街化調整区域における土地利用基準の緩和(既存建築物の用途の変更や、建築物の建て替え、移転、共同化等の開発行為の可能化。)

六甲山地域における各種施設の再整備

- ・PFI方式による「国民宿舎オテル・ド・摩耶」の再整備
- ・眺望とくつろぎの空間として「六甲ガーデンテラス」の再整備
- ・山上アクセスである「まやケーブル・ロープウェイ」の運営再開

六甲山地域における保養施設の活用

- ・市民が企業・健保所有保養所を利用できる保養施設活用コンソーシアムの設立・運営
- ・遊休保養所を公共的な芸術文化目的に転用する芸術文化活動推進モデル事業

六甲山上からの夜景等眺望の活用

- ・光る遊歩道「摩耶 きらきら小径」の整備
- ・「六甲・摩耶山 夜景マップ」の作成等  
有馬温泉の施設整備
- ・「金の湯」・「銀の湯」・「太閤の湯殿館」・「有馬の工房」の整備による外湯めぐりなど回遊性の向上
- ・泉源の修景による温泉地魅力の向上  
イベントの開催
- ・有馬地域 有馬大茶会・入初式・ありま夏まつり 等
- ・六甲山地域 六甲まやカーニバル・六甲摩耶 山の音楽祭・六甲山水の祭典 等  
エコツーリズムの推進(環境省「国立公園等エコツーリズム推進モデル事業関連」)
- ・六甲摩耶有馬地区エコツーリズム推進協議会の開催
- ・エコツアーガイド養成講座の開催
- ・エコツアーの実施
- ・国土交通省「公共交通活性化プログラム」の実施 等

<別紙 1 >

1 特定事業の名称

国立・国定公園における自然を活用した催しの容易化事業（1301・1302）

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

特区内の国立公園において行う自然環境を活用した催しであって、本市が地域の活性化に資するものと認めたものを実施する者

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区認定後、ただちに適用開始。

4 特定事業の内容

特区内の国立公園内の自然環境を活用した催しであって、本市が地域の活性化に資すると認めるもののために一時的に行われる道路、駐車場、運動場、芝生園地及び植生のない砂浜その他の原状回復が可能な場所における工作物の設置、広告物の設置、小規模な土地の形状変更及び工作物の色彩の変更で風致の維持に支障を及ぼすおそれが少ない行為について、自然公園法第13条第3項及び第26条第1項の規定を適用しないこととする。

具体的には、

六甲摩耶山の音楽祭において、仮設ステージ、案内表示板等、特区を活用した六甲芸術村構想推進モデル事業において、彫刻の暫定設置、仮設テント、案内表示板等、霧を活用したオーロラショー「星と光の祭典」において、小型投射機、プレハブハウス、案内表示板等、「六甲山氷の祭典」において、仮囲い、プレハブハウス、案内表示板等を、簡易な工作物として設置してきており、今後も設置する予定である。さらに、六甲有馬ロープウェー「有馬駅」付近及び六甲山エリアでの、六甲山活性化イベント及び有馬大茶会・ありま夏まつりなど有馬温泉における集客イベントのPR看板の設置等を行う。

<別紙 2 >

1 特定事業の名称

公共交通利用促進事業（104）

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

神戸市

3 当該規制の特例措置の適用の開始日

特区計画認定の日

4 特定事業の内容

(1) 事業に関与する主体

神戸市

(2) 事業が行われる区域

神戸市東灘区、灘区、中央区及び北区の区域のうち国立公園の区域並びに神戸市北区有馬町の全域

(3) 事業の実施期間

特区計画認定の日から

(4) 事業により実現される行為

国の運輸行政職員、兵庫県警察の職員、鋼索道及びバス等の事業者、構造改革特別区域計画の認定を受けた地方公共団体の職員、道路管理者その他関係行政機関職員、対象地域の住民、交通工学等に関する学識経験者などにより構成される「地域参加型協議会」において、公共交通利用促進のための計画を策定し、警察がその計画に基づき交通規制を検討する。

・想定される具体例

パーク＆ライドの実施、公共交通機関のダイヤ改正や実験的運賃の導入など

5 当該規制の特例措置の内容

瀬戸内海国立公園に属する六甲山地域及び有馬地域は、神戸市市域の都心近くにありながら、素晴らしい温泉など、豊かな自然を手軽に楽しむことができる稀有な地域であり、その魅力をさらに高め、賑わいを維持拡大していくためには、環境に配慮した持続可能な観光のあり方・エコツーリズムの推進が不可欠であり、そのためには地域の交通のあり方は重要な課題である。

モータリゼーションの進展に伴い、自家用車依存型の観光にシフトする中で、夜間の一部展望台への自家用車の集中や公共交通機関の利用者の減少への対応を図るためには、公共交通機関などによる目的地への移動利便性の向上とともに適切な交通規制が不可欠であり、パーク＆ライドやダイヤ改正などとあわせ、利便性の高い公共交通の実現を図っていく。