

ている(図9)。また、市街化区域と市街地調整区域面積を昭和45年と平成15年で比較すると、市街化区域が1940ヘクタール増加し、市街地調整区域が1488ヘクタール減少しているが、比率はほとんど変化していない(表1)。緑を中心とした都市環境を維持しつつ、宅地開発と鉄道、道路などの交通網の整備を計画的に推進してきたことがわかる。

都市における市街地の形態を大阪、仙台と比較すると、横浜は利便性とうるおいが両立する環境を持っていることがわかる。これは横浜の地形的特質と都市計画によるところが大きく、市内に市街地調整区域が島状に分布し、横浜駅を中心に鉄道網が放射状に形成され、特徴的な形態をしている。これに対し、大阪市は市域のほとんどが市街化され基盤の目状に鉄道網がひかれ、仙台市は市街地が市域の中心部にある既成市街地集中型になっている(図10、注5)。また、用途地域別に見ると、横浜市では住宅専用地域(低層)が市街化区域の4割以上を占め(図11)、良質な郊外住宅地が圧倒的に多くなっている。さらに、建築協定は166カ所と全国一多く

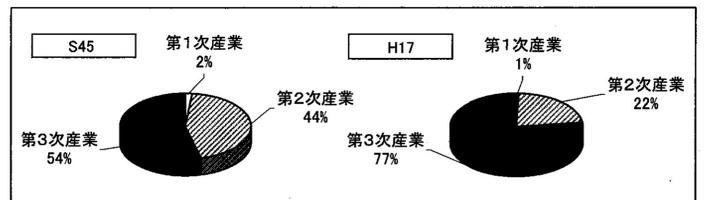
地区計画は市内84カ所のうち半数近くが低層住宅地で定められている。住民自らが良好な住宅地を守りつくりあげようとする意欲の高い都市である。

③ 産業構造の変化

ここ30年で就業構造も大きく転換した。産業別従業者数を産業3部門別にみると、昭和45年は第2次産業従業者が約47万人(44%)とピークであったものが、平成17年には38万人(22%)に減少している。一方、第3次産業従業者は昭和45年の57万人(55%)から平成17年には1330万人(75%)に増加している。産業構造の変化により、第2次産業従業者が急減し、4人に3人を第3次産業従業者が占めることになる(図12)。

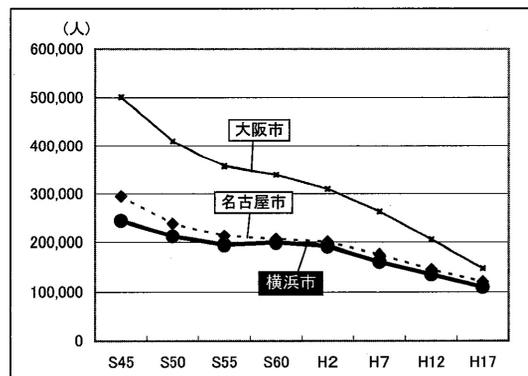
産業大分類別従業者数比率を昭和47年と平成13年で比較すると、昭和47年には製造業の比率が30%であったものが、平成13年には13%まで減少している。一方で、サービス業は昭和47年に16%であったものが、平成13年には33%に増加している(図13)。工業統計から製造業の従業者数について推移をみると、横浜市、名古屋市の大阪市の従業者数を大きく減らしている。横浜市における製造

図12 産業別従業者数割合の変化



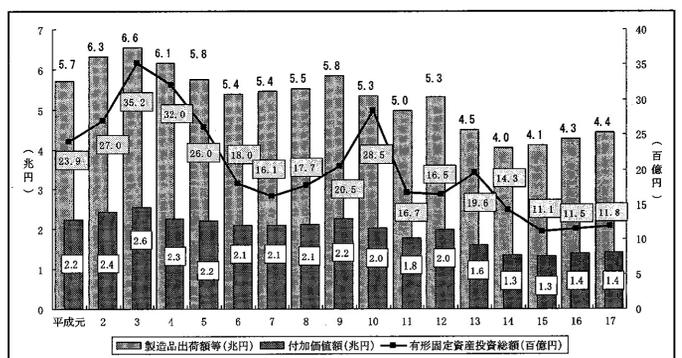
資料：国勢調査

図14 3市の工業従業者数の推移(従業者4人以上の事業所)



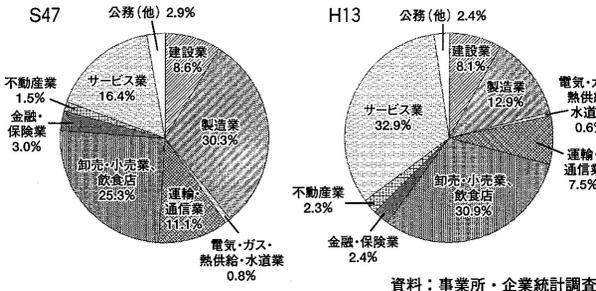
資料：工業統計調査

図15 製造品出荷額等、付加価値額及び有形固定資産投資総額の推移(従業者4人以上の事業所)



資料：工業統計調査

図13 産業別従業者数



資料：事業所・企業統計調査

図16 地域別従業者数

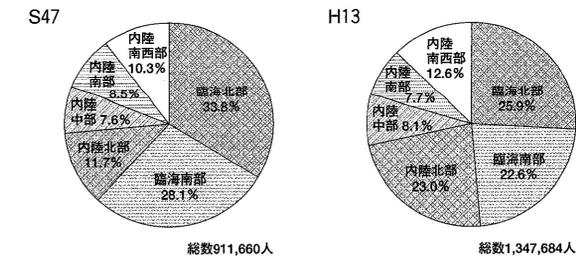
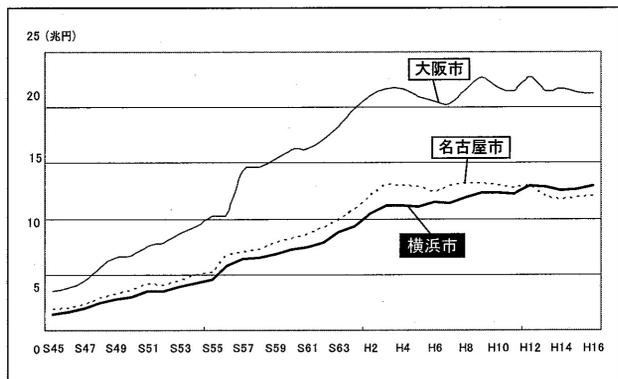


図17 3市の市内総生産の推移



資料：大都市比較統計年表

(年により推計方法が異なる週及推計を行っている)

業の従業者数は平成17年には11万5千人となり、昭和45年の25万人と比べると半分以下に減少している。工場等制限法の影響が大きい大阪市では同期間に52万人から16万人へと3分の1に減少している。三都市とも従業者数からみると脱工業化が進んでいることがわかる。一方、横浜市の製造品出荷額等を見ると平成3年（6.6兆円）をピークに増減を繰り返しながら減少してきたが、平成14年以降は4年連続して増加となっている。

市内総生産の推移をみると昭和45年の1兆5千億円から平成16年には12兆9千億円となり86倍に増加している。大阪市、名古屋市と比べると横浜市の市内総生産の推移は増減幅が小さく、安定した経済成長を続けていることがわかる。平成12年には名古屋を上回り、政令指定都市第2位の経済規模となっている。

次に横浜市内を臨海北部、臨海南部、内陸北部、内陸中部、内陸南部、内陸西部の6地域に分け、従業者数の比率について昭和47年と平成13年を比べてみる。製造業の比率が大きい臨海北部（鶴見区、神奈川区、西区）は同期間に33・8%から25・9%と比率を下けている。一方で、人口

増加の大きい内陸北部（港北区、緑区、青葉区、都筑区）は11・7%から23・0%と大幅に増加し、存在感を増している。

30年間で振り返ると、他の地域ではオイルショック、円高不況、バブル経済の崩壊、アジア通貨危機など経済環境の変化に対応できず、事業所の撤退、産業の空洞化から地域経済に大きな影響を受けた都市もあった。横浜の経済は経済環境の変化に柔軟に対応し、比較的安定した成長を続けてきた。横浜市の人口の大きさは、「市場の大きさ」を意味している。第二次産業から第三次産業への産業構造の変化を「人口増加」がサポートする良好な関係が前提としてあり、特定の事業所に過度に依存しない、経済活動の多様性が地域経済の安定に寄与してきたのである。

④ 行政サービス水準の推移

行政サービスの水準についてみると、急激な都市化に伴い、道路、下水、地下鉄などの都市基盤整備を重点的に短期間に行ってきたことがわかる。

例えば、下水道の整備により、水洗化普及率は、昭和45年に17%であったものが、55

図18 下水道普及率

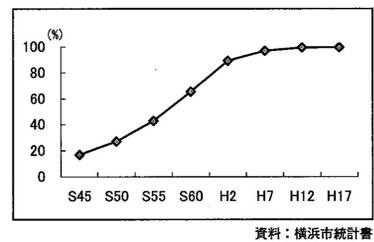


図19 市営地下鉄の営業路線・駅数の推移

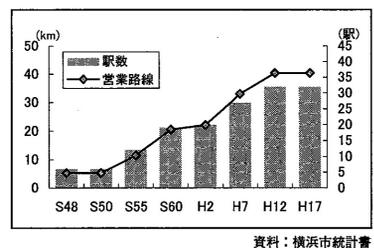


図20 特別養護老人ホームの推移

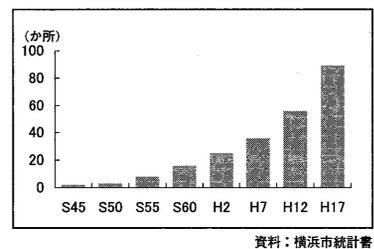


図21 保育所数の推移

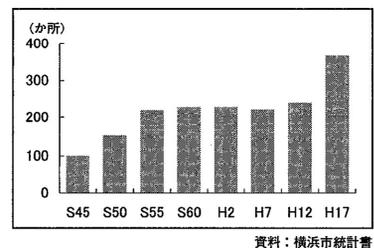


図22 横浜市普通会計決算総額と土木費、民生費の推移

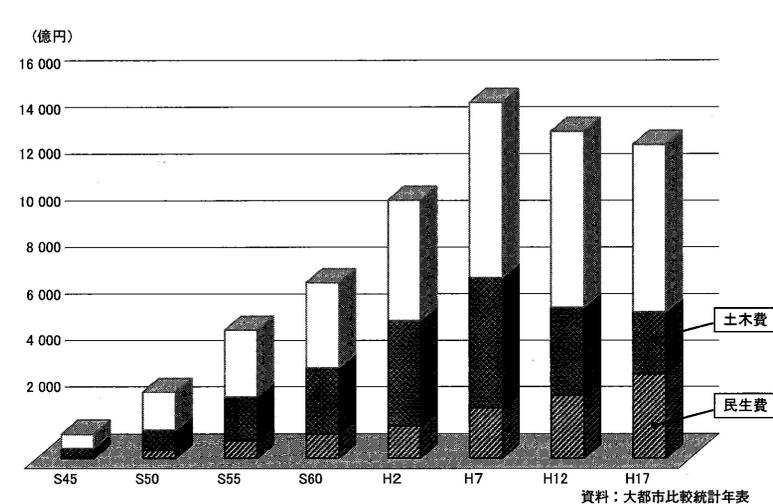
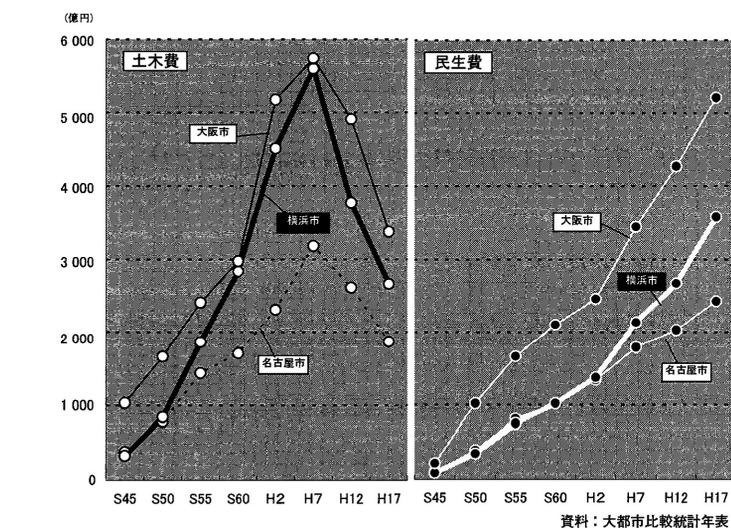


図23 普通会計 土木費と民生費の推移の3都市比較



年には43%、平成12年には99%を超えている(図18)。地下鉄の整備については昭和47年に上大岡・伊勢佐木長者町間に開通後、延伸が進み、平成17年には駅数が32、営業路線距離が40・4kmに拡大した(図19)。

福祉関係施設の整備状況についてみると、特別養護老人ホームは昭和45年には市内で2カ所であったが、平成7年に36カ所、平成17年には89カ所に増加している(図20)。また、保育所についても昭和45年に100カ所であったものが、平成12年に239カ所、平成17年に368カ所に増加している(図21)。

福祉関係施設については、下水、地下鉄などの都市基盤整備が進捗する平成7年を境に飛躍的に整備水準が向上している。

次に、普通会計決算総額と土木費、民生費の推移をみると、昭和45年に決算総額1億円だったものが、平成7年の1兆5千億円をピークに漸減傾向にあり、平成17年は1兆3千4百億円となっている。決算額の内訳で土木費と民生費を比較すると、土木費は、昭和45年に300億円だったものが平成7年に約6000億円とピークを迎え、その後

減少し、平成17年は2600億円となっている。反対に民生費は、平成7年以降も増加し、平成17年には3500億円となり土木費を抜いている(図22)。

大阪、名古屋市と比較しても、ほぼ同様の傾向であるが、土木費については、昭和45年に、横浜が300億円に対し大阪は3倍強の1000億円だったものが、平成7年のピーク時には5600億円と大阪(5700億円)とほぼ同額の規模に達している。しかし、平成17年には民生費の伸びに押されて、土木費は2600億円と、昭和60年時点とほぼ同様の水準となっている(図23)。

横浜市では、行政サービスも成長・拡大時代の都市基盤整備を中心とした対応から、少子・高齢化社会を迎える中で福祉ニーズへの対応へと構造転換する中で全体のパイを縮小し、非「成長・拡大」の時代へと移行した(注6)。

5 市民力

市民の活力を、市民活動の視点からみてみよう。横浜は大都市でありながら、自治会町内会の活動が活発であるといわれており、他の大都市と比較しても市民の自治会町内会

図25 市内NPO法人の状況

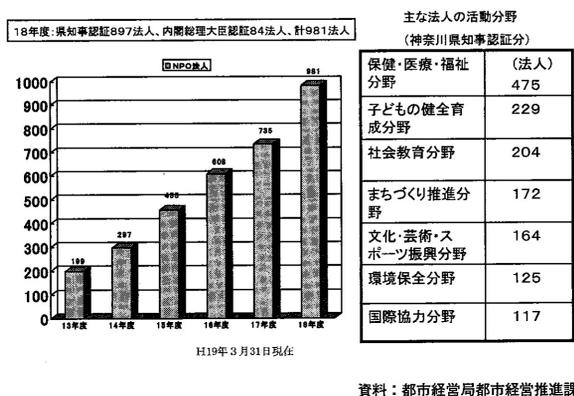


図24 自治会町内会加入世帯数及び加入率の推移

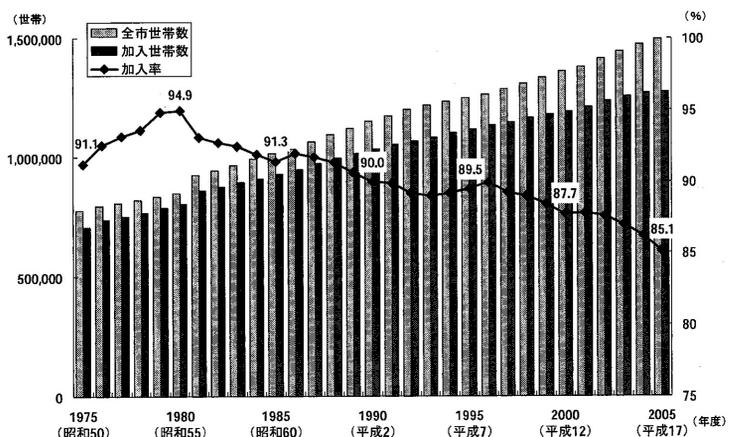


図27 生活の満足感

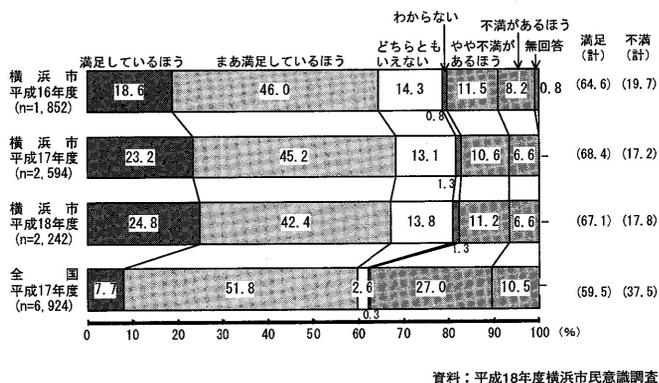
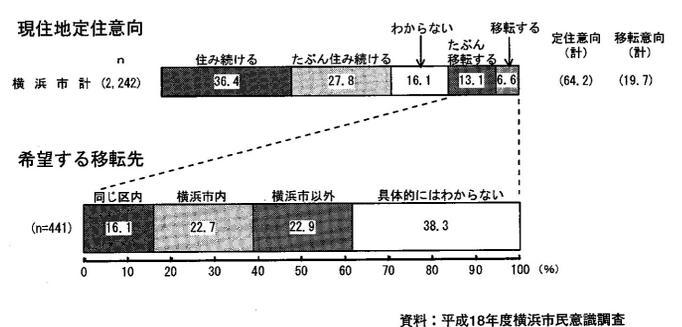


図26 定住意向



への加入率が高い傾向にある。自治会町内会の加入率の推移をみると、昭和55年の95%をピークに昭和50年から平成2年までは90%以上の加入率があり、その後、加入率は漸減傾向にあるが、それでも平成17年に85%の世帯が加入している。加入世帯数は年々増加しており、平成17年で127万世帯が加入している(図24)。

区別の加入率をみると、鶴見、西、南、保土ヶ谷、金沢が9割を超えている一方で、中、港北、都筑は7割台の加入率で、区間による加入率の差がある。

また、横浜はNPO活動も活発であり、横浜市内の認証NPO法人数は年々増加傾向にあり、平成13年に199法人だったものが、平成18年には981法人と、ほぼ5倍増となっている。特に保健・医療・福祉の増進を図る活動をしている法人が475法人に上っている(図25)。

さらに、平成18年度の「横浜市民意識調査」によると、市民の定住意向は約64%であるが、移転意向者(約20%)のうち4割は横浜市内での移転を希望しており、市内定住意向は約73%に上る(図26)。また図27にみるように、生活

の満足感は全国に比べて高い傾向がある。

横浜市民の地域活動への参加状況をみると、参加市民は45%で、今後の活動への参加意向は約2割となっている。

このように、市民意識調査からは、定住意向や生活満足感が高く、地域活動への参加にも積極的な市民層が存在していることがわかる。横浜には市民力を発揮するための土壌が十分備わっているといえる。

3 現在の大都市横浜の姿

これまでの30年を振り返ってみると横浜の姿も大きく変化してきた。一言でいえば、急激な人口増加にみまわれた「成長都市」の時代から「成熟都市」の時代に移行し、都市政策も大きな転換点を迎えている。横浜市では、変化の実態に合わせた都市政策の制度をあらゆる分野にわたり設計し直すことが必要となっているが、既存の法制度の枠組み自体をどのような方向で、どのような目的をもって改変するのか。その前提としてこの30年間の到達点を横浜市の特質や魅力として捉え、今一度整理してみる。

① 多様な地域を合わせ持つ成熟都市としての横浜

全市でみれば、毎年の人口増は約1万人と漸増傾向だが、毎年15万人を越える転入と15万人に近い転出があり、人口の流動性はかなり高い。とくに都心や北部郊区では若い世帯の人口増が激しいが、一方、南西部の郊区や駅周辺から離れた地域では人口減少が進み、高齢化が進展している。また、一見して転出入の多い駅周辺地区でも高齢化は進み、全体としては少子・高齢社会が進展し、多様な地域を合わせ持つ成熟都市の段階に入っている。

② 東京圏の中において一定の経済の求心力をもち、社会資源が高密度にある大都市

産業構造は、京浜臨海部の重化学工業が中心であった時代から就業人口の約7割が第3次産業に従事している時代へと変わったが、産業構造の転換を比較的安定して乗り切り、経済の安定成長が続いている都市である。

市内総生産についてみれば、平成17年には12兆9千億円と、指定都市では大阪に次ぐ規模となり、都道府県と比較すると、10位静岡県と11位広島県の間に、OECD諸国

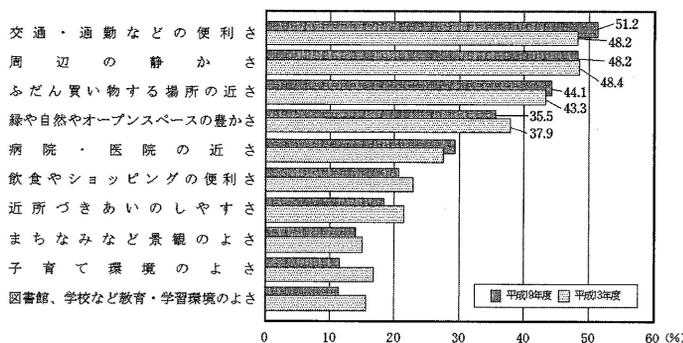
と比較すると、24位のポルトガルと25位のチェコの間に位置している。また、市内での就業者数も142万人で、そのうち約35万人が市外から横浜に通勤している。市内への流入従業者数は東京23区、大阪、名古屋に次いで多い。また、都心部のみでなく市内の各エリアにおいて就業人口を吸引する多様な産業が立地しているのも特徴である。

横浜の都市構造は、都市の自立性を高めるための都心部への機能集積や放射環状型の交通ネットワークの形成により、大都市として必要な高密度な社会資源を短期間で整備してきた。さらに、医療や文化・スポーツの専門施設、急ピッチで進められた行政サービスが行きわたる社会資源の豊富な大都市であり、近隣の周辺都市からの利用者も多く、東京圏の中での役割は大きい。

③ 利便性とうるおいを合わせ持った良質な郊外住宅地の形成とその持続——「住みたくなる都市」としての魅力

横浜は、東京圏のベッドタウンとして、郊外を中心に良質な住宅地が形成されてきていることが大きな特徴である。市街化区域に占める住宅

図28 暮らしやすいと感じていること



資料：平成19年度横浜市民意識調査

専用地域の割合は約4割にも達し、良好な住宅地の環境を守り、育てようという市民のまちづくりへの意欲が高い都市である。

また、昭和45年以降、市街化区域が都市計画区域に占める割合は約75%を維持してきており、その一方で、横浜駅を中心に放射線に鉄道網が市内をほぼ巡らし、最寄り駅を中心に住みやすい市街地が形成されている。さらに、谷戸や丘が多いという複雑な地形により、市民生活に身近な場所に樹林地や農地、公園など、変化に富んだ緑が存在するなど、緑や自然の豊かな環境が散在している。この環境は市民共有の財産となっている。さらに、ウォーターフロント空間や歴史的建造物、文化芸術を活かしたまちづくりにより、都市の魅力を高めている。

平成19年度の横浜市民意識調査によると、居住環境の中で暮らしやすいと感じていることは、第1位が交通・通勤などの利便さ(51・2%)、第2位が周辺の静かさ(48・2%)、第3位がふだん買い物をする場所の近さ(44・1%)、第4位緑や自然やオープンスペースの豊かさ(35・5%)となっている

(図28)。

「住むこと」は、働く、学ぶ、買い物、医療や介護のニーズ、遊ぶ、など多様な生活の要素を伴うことである。横浜は、高密度な社会資源を持ち、都市生活の「利便性」を享受出来ると同時に、身近な生活の中で緑や自然という「うるおい」を実感できる「住みたくなる都市」という魅力を生み出している(注7)。しかし、①で述べたように、地域の中には、超高齢化と人口減少が進み、既存の環境が失われつつあるところも出現し、持続可能な新たな仕組みが求められている。

④市民力の発揮できる都市

人々が住みたいまちということは、様々な個性や能力を持つ多くの人材が集っているまち、ということである。

急激な郊外住宅地の形成は、働く市民にとっては、東京のベットタウンとしてのまちなちであったが、そこで日中生活する市民にとっては、様々な生活上の要素を補うために多くの自主的な活動を必要とした。生活のきめの細かいニーズに対応するために生み出された子育て、介護、環境等の市内の活動の中には、市民活動の枠を越えNPOや事業

体として本格的なサービスを提供するものも多くあらわれた。また、自治会・町内会の活動も、防災、防犯、地域の公園の管理など地域生活の基盤を支えてきた、といえる。

また、建築協定から地区計画制度への移行を行うなどのまちづくりの活動も活発であり、NPOの急激な成長や自治会・町内会の組織率の高さは、そのような実質的な市民の活力をあらわしている。

横浜市は、今後、地域に起こる少子・高齢化、人口減少、社会・経済のグローバル化の進展という課題に対し、市民自身の知恵や個性や意欲を發揮し、課題に取り込むことの出来る十分な蓄積と潜在力をもつ都市である。

4 成熟都市時代の 大都市制度を考える

最後に、成熟都市へと進化してきた横浜にふさわしい大都市制度を考えていく上で、配慮していくべき視点を整理する。成熟都市時代における大都市はこれまでの指標や視点では図ることはできない。新しい価値観で整理していくことが必要である。

横浜の特質や魅力を活かすべく、以下の視点をふまえ新

しい価値観で大都市を評価し、制度を再構築していくことが必要である。

①大都市の特質と再評価

(1) 昼夜間人口比率だけでは測れない中枢性

従来、大都市の中枢性を示す指標として昼夜間人口比率が使用されてきた。昼夜間人口比率は、常住人口1000人当たりの昼間人口の割合で、常住人口、昼間人口の量について無視した指標のため、362万人の常住人口と320万人の昼間人口を擁する大都市横浜が、昼夜間人口比率を持つて中枢性が低いということになる。

しかし、東京圏への通勤者に対する良好な住宅地としての機能をも有する大都市が故に流出人口が流入人口を上回っているにすぎないのである。昼夜間人口比率は業務機能の集積という面からのみの指標であり、大都市の良好な住宅地機能や都市の個性を再評価する指標が必要ではないだろうか。

(2) 大都市としての専門的で高機能のストックの再評価

再評価

横浜は、大学、病院、港湾、地下鉄などの専門的で高機能

なストックを持っている。これらのストックは市民の税金でつくられ、維持されているが、横浜市民だけではなく、周辺都市の多くの市民にも利用されている。

今後とも広域的に利用されることを維持していくためには、大都市が故に持つこれらのストックを再評価し、現行の一般市町村と同じ枠組みを改め、税財源の仕組みを大都市需要に見合う形に再構築していくことが必要である。

(3) ズームレンズ型で行政課題への一貫した対応力

成熟都市の行政課題は多様化し、広域化と地域化という双方の動きに対応することが必要である。大都市行政は一貫したコンセプトで広域から狭域までの行政課題に際して焦点を合わせることができ、いわば「ズームレンズ型」行政(注8)を推進するべきである。

横浜は、大都市が故に区役所を中心に地域のきめの細かい課題に対応するとともに、東京圏や横浜の近隣諸都市間の広域課題にも同時に対応し、ズームレンズ型の複眼的行政を行うことで、課題対応力を高めることができる。このような利点を最大限生かす

制度が必要である。また、広域的課題に対応する都市間の水平的調整機能を担保する仕組みをつくる必要がある。

前述した3点の横浜の大都市としての特質を押さえた上で、次の2点を柱に横浜にふさわしい大都市制度を考えていくことが必要であると思われる。

② 大都市制度設計の視点

(1) 多様性をふまえた検討

第1は、多様性をふまえた検討の視点である。横浜は安定した経済力、高密度な社会資源、良質な住宅地など様々な顔を持った大都市であり、多様な地域を合わせ持つという特性がある。

地方自治制度は、地方自治体の個性を最大限に生かし、地域の活力を高めていくツールとしていくべきである。我が国の地方自治制度は原則として画一的な制度で、一部に特例を認めているにすぎない。今後は、横浜にみられるような都市の多様性をふまえた設計が必要であると考ええる。

大都市制度の設計は、国や県と横浜市の政府間関係、東京圏や近隣諸都市間の水平的都市間調整及び横浜市内の都市内自治の3つの視点から検討を進めていくことが必要

であるが、これらの関係を整理する際にも、多様性の視点を重視していくことが必要である。

例えば、平成16年に制定された景観法における枠組(国は枠組みだけを決め、具体的な内容は本市が条例で制定できる設計となっている)のように、都市の自治を高めていくためには、多様性を認容することが前提となる。

(2) 市民力を生かせる横浜型都市内分権を展望した検討

第2は、市民力を生かせる横浜型都市内分権を展望した検討の視点である。成熟都市は少子高齢化や経済のグローバル化によって、多様なニーズが発生し、行政のみで公共的課題には対応できない。公共を担うのは行政だけでなく、自治会町内会やNPOなど新しい主体が大きな役割を担う時代となってきた。

横浜は「市民力」「地域力」を発揮するための蓄積と潜在力を持つ都市であり、新たな大都市制度を設計していくにあたり、新たな公・市民協働を前提とした横浜にふさわしい都市内分権を展望した検討の視点である。都市内分権は大都市制度の検討にあたって

避けて通れない視点でもある。これまで、大都市の団体自治の強化は、一方で都市内分権による住民自治の強化とセットで考えられてきた。そのため、大都市の権限強化による都市内分権は、法人区を設置し、公選首長や議会を設置することが有益だと言われてきた。あるいは、現行の制度を前提に、都市の適正規模や住民自治を強化する視点からは、大都市の権限強化を図るよりも、大都市を分割して複数の市に転換した方がよいという議論も出されてきた。

しかし、横浜市は、昭和14年の市域拡張以降、68年にわたり基本的には同じ市域で推移してきており、市民の定住意向の高さにもあらわれているように、横浜市民の意識にも横浜という地域の一体性は浸透しているものと思われる。大都市横浜の特性を生かすため、多様な横浜地域の一体性を確保できる都市内分権のシステムを展望した制度設計をしていくことが求められている。

「横浜市大都市制度検討委員会」では、来年3月に横浜が目指すべき新しい大都市制度のあり方について、中間報告としてまとめる予定であ

る。横浜究の提案をとおして、我が国における大都市制度議

論が活発化していくことを期待したい。

(注1)

横浜市大都市制度検討委員会 現行指定制都市制度を見直し、これからの横浜にふさわしい大都市制度を提案するため、平成19年6月に設置した外部有識者による委員会。小林重敬横浜国立大学大学院教授を委員長に7名の委員で構成。2か年かけて、専門的かつ幅広い見地から、大都市自治を拡充する新たな大都市制度のあり方を検討する。

(注2)

旧基本構想 基本構想は市町村におけるもつとも重要な計画として、地方自治法(第2条第4項)に基づき策定するもので、旧横浜市基本構想は、昭和48年6月に策定されたもので、5つの都市像(①総合的機能を持つ国際平和都市②生活環境を中心とした人間環境都市③広域大都市圏の中核都市④うるおいとこいのある人間性豊かな福祉都市⑤市民による市民のための市民都市)が描かれ、その理念で33年間にわたり様々な施策・事業が展開され、今日の横浜が築かれてきた。

(注3)

基本構想 平成18年6月に策定したもので、横浜市の様々な計画などの最上位に位置づけられる市政運営の根本となる指針であり、これからの20年間で(概ね2025年頃)を展望している。横浜が目指す都市像(市民力と創造力により新しい「横浜らしさ」を生み出す都市)を描いている。

(注4)

「国際都市横浜の都市づくり」横浜市企画局(平成14年2月)24頁参照

(注5)

「平成13年度横浜市民生活白書」横浜市企画局(平成13年11月)28頁参照

(注6)

横浜市では中田市長が平成14年横浜市民会第2回定例会(平成14年5月29日)における施政方針演説の中で、「これからの横浜は非「成長・拡大」の時代になっていくという認識を持つている」と時代認識を明確にしている。詳細は <http://www.city.yokohama.jp/se/mayor/policy/20020529.htm>を参照。

(注7)

ブランド総合研究所が発表した2007年度の「市区町村魅力度ランキング」で、横浜は前年度に引き続き、総合第3位にランキングされた。住みたいまち、デザインやセンスのよいまち、国際交流のまちの各分野では日本一であるという評価である。調査対象は全787市(2007年6月末現在)と東京23区、及び地域ブランドへの取組に熱心な195の町村を加えた計1000市の市区町村。各市区町村に対して認知度、魅力度、情報接点度、イメージなどについて、インターネットを使い、全国3万1169人から回答を集めて実施。

(注8)

調査季報139号 特集「コンパクトシティ考」199頁、9
特集3の①「分権時代の都市経営」16頁参照