

横浜市政重点課題の変化と展望

佐藤孝昭〈企画調整局プロジェクト室副主幹〉

一 はじめに

地方自治体の重点施策及び行財政計画は、変動する社会経済情勢や国の施策などの外的条件に大きく左右される。

昭和三十年代に始まった日本経済の高成長長期に、横浜は他の大都市中もっとも激しく人口集中と都市化に見舞われ、これに続いて困難な都市問題の攻勢にさらされた。このような情勢のもとで、横浜市は、市民生活の防衛と個性的な都市形成を最重点政策として掲げるとともに、その実現には真の地方自治と主体的な自治体行政の確立をめざしつつ実践することが必要であるとし、この困難な都市問題を解決するため、「横浜方式」と

いわれるような各種の具体的手法や手段を編み出し、悪戦苦闘をかさねながら立ち向ってきた。地方自治法施行三十周年を迎えて、ようやく地方自治の地位は飛躍的に向上し、その意義と役割に関し広く認識が強まってきている。横浜市は都市経営の実践を通じ、今日的課題である「自治」、「分権」、「参加」に関し大きく寄与してきたといえるのではないだろうか。

昭和四十年代後半に生じたニクソン・ショックによる国際通貨不安や石油ショックによって、日本経済の高成長は終息を告げた。一転して低成長時代へと様変わりし、いま長期の不況に追討ちをかけるように円高旋風が吹きまくっている。

経済大国日本の責任が問われている中で、国内の不況脱出のための経済政策が強力に推進されようとしている。

横浜市においては、さしもの人口集中と都市化が抑制、鈍化されるなど市勢は変化を見せているが、このような低成長下で、横浜市政の重点はどう変わってきているか、また今後の市政の方向について昭和五十二年六月に策定した「横浜市新5か年指標77〜81」の紹介を兼ねながら述べよう。

結論めいたものを先に述べると、都市問題は現代の世界的な共通課題であるが、横浜市における人口集中と都市化が他に例を見ないほどあまりにも激しかつ

- 一 ―― はじめに
- 二 ―― 最近の日本経済事情
- 三 ―― 都市問題への挑戦
- 四 ―― 市勢と市民意識の変化
- 五 ―― 今後の市政の方向

たので、経済基調が変化し、低成長時代になったとはいえ、その後遺症の治療のため、引き続き総力を市民とともに傾注していく必要がある。すなわち、高度成長がもたらした公害問題、ゴミ問題、交通問題、水問題、土地問題、住宅問題、福祉問題、行財政問題などの都市問題は低成長下においても引き続き長期展望と総合施策をもって着実に解決していかなければならず、この面における市政の重点課題としての方向は変わらないであろう。また、不況と円高の低成長から市民の生活を守り、市民福祉を充実していくためには、住宅、下水道、都市交通、公園、病院、体育館、図書館、地区センターなど立ち遅れている生活関連社会資本

の拡充と急速に到来する高齢化社会に備えるなど、社会福祉の充実を重点施策として資源を配分すべきである。このような施策を推進し、財政支出を拡大することは、とりもなおさず地方自治体における不況脱出への有効な手段となり、一般市民に安定した将来生活の見通しを与えることになる。

二——最近の日本経済事情

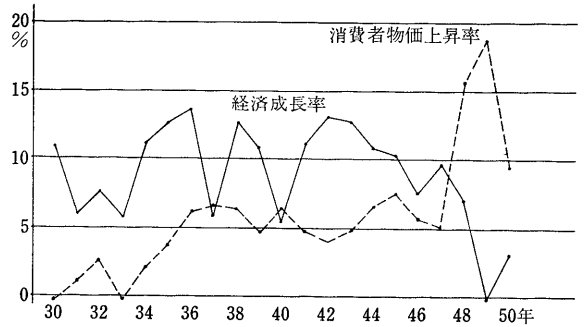
①—激動の四十年代後半

昭和四十年代後半は、かつて日本経済が遭遇したことがない世界的な激動期であった。一九七一年（昭和四十六）年八月十五日、ニクソンによる緊急経済政策が発表され、アメリカ政府は金ドルの交換停止、一〇パーセントの輸入課徴金などの措置を実施し、ドルに対する各国通貨のフロートないし切上げによるアメリカの国際収支改善への協力を迫り（ニクソン・ショック）、主要国は変動相場制に移行した。同年十二月スミソニアン協定により、通貨の多角的調整が成立、一ドル三〇八円（一六・八八%切上げ）へと円切上げが実現し、一九四九（昭和二十四）年以来二十二年四か月も継続した三六〇円固定レート時代は、ここに終わった。国内では「円切上げ不況」対策と国際収支の黒字縮小をめざして景気刺激策

がとられた。これに「日本列島改造論」が民間の投資意欲を刺激し、貿易収支の黒字累積と短期外資の流入があつたうえに、政策判断を誤った金融緩和策から生じた「過剰流動性」が投機的行動を引き起した。海外の輸入原材料価格の上昇も国内に波及した。このため、昭和四十七年度後半には卸売物価が朝鮮動乱以来の急騰を示した。

昭和四十八年に入って引締め策がとられたが、その効果が及ばないうちに「石油ショック」に見舞われた。一九七三年（昭和四十八）年十月の第四次中東戦争に端を発して、中東産油国は石油生産・輸出削減とその後原油価格の大幅引上げを実施したため、日本の原油輸入価格はわずかに三か月の間に、一バーレル（約一六三リットル）当り、二・六ドルから一・五五ドルにも高騰した。この石油ショックは、主要資源の輸入依存度の高い日本経済に大きな影響を与えた。第一に物不足によるパニック的な現象をもたらした。第二に卸売物価が急上昇し、昭和四十九年二月には前年同月比三七パーセント増となり、消費者物価も二割を超す高騰で狂乱物価といわれた。第三に政府は石油製品などの価格統制と総需要抑制の強化を行った。第四に昭和四十九年一～三月の実質GNPの減少から四十九年度は戦後初のマイナス成長となった。

図一 経済成長率と消費者物価上昇率（昭和30～50年）



「石油ショック」がもたらした最大の影響は、日本経済の基盤がいかにもろいものか、エネルギー、資源、食糧などの主要かつ基礎資源がいかに多く海外に依存しているかを痛烈に認識させたことである。

②—低成長下の円高旋風

日本経済は、石油ショックにより「海凶を喪失した」といわれ、高度成長時代に終止符を打った。その後、省資源、省エネルギー型産業構造への転換が主張されるとともに、成長への制約条件が強く

意識されるようになり、今後の成長可能性は低下すると予測されている。昭和五十一年五月に決定された「昭和五十年代前期経済計画」は、五十年代前半六パーセント強の安定成長の達成をめざしており、資源有限の認識の下に、量的拡大よりも福祉充実を中心とした経済発展を図ろうとしている。しかし、四十九年のマインナス成長から五十年三パーセント台、五十一年度五パーセント台と回復してきたものの、経済成長率は目標水準に達していない。

石油ショック後の国際収支は、貿易収支の黒字幅が急速に縮小し、経常収支、基礎収支とも赤字傾向を続けることとなった。この国際収支の赤字によるデフレ効果と総需要抑制策の効果により、原材料輸入の減退が続き、貿易規模の縮小を伴いながらも一九七四（昭和四十九）年頃から国際収支は次第に改善を示してきた。また、日本の産業が依然、海外市場で輸出競争力を保持していたこともあって、一九七五年後半には、自動車、家電を中心に輸出は急増し、一九七六年に入ると経常収支はふたたび均衡を達成することとなった。

世界的な国際収支不均衡が、未だ解決していない状況下で、このような日本の回復は、海外諸国から日本経済に対する羨望から怨嗟の声へと変わり、為替レート

表一 横浜市の計画

策定年月	基本構想・総合計画	中期計画・中期指標
38. 9	施政方針を發表 ①子供を大切にす市政 ②だれでも住みたくなる都市づくり	
40. 2	都市づくりの将来計画の構想	
44. 3	横浜国際港都建設総合計画 '65~'75	横浜国際港都建設中期計画——新しい横浜をつくるプログラム 1969~1973
47. 7	5大戦争(ゴミ・道路交通・環境破壊 水資源・公共用地)を宣言 交通対策の基本方向	
48. 6	横浜市基本構想	
48. 12	横浜市総合計画 1973~1985	横浜市5か年指標 '73~'77
52. 6		横浜市新5か年指標 '77~'81 区別指標(「わたしたちの鶴見区」ほか13区)

調整、貿易構造是正などの対日批判と再び黒字国責任論が強まってきた。おりしも、今年九月二十九日ブルメンソール財務長官は米国の貿易赤字が一九七七年で、二五〇億から三〇〇億ドルに達するという見通しを明らかにするとともに、

「日本の貿易、経常収支の黒字が是正されなければ米国などで保護主義の動きがでるのは当然だ」と警告を発した。この一言によって、まずニューヨーク、ロンドンなどの海外市場で円相場が急騰し、東京市場でも翌三十日から円の上昇が始まった。十月二十八日ポーター・ラインと見られていた一ドル二五〇円を割り込み、二四〇円台へ突入した。さらに十二月十五日には対ドル二四〇円の大台をもろくも割って二三八円となり、一九七五年末の対ドル・レート三〇六円を基準にすると実に三二パーセントの切り上げで、円高狂乱の旋風が巻き起っている。石油ショックに続く円高旋風の危機で、わが国は経済だけでなく政治、生活の面まで激しい変化に直面している。国内産業は不況と倒産に苦しみ、輸出に活路を求めれば対日批判が強まる。雇用不安、失業者の急増に対し消費者物価の上昇率は高い。福祉支出が増大する傾向にあるにもかかわらず、財政は国債に依存するほかない。以上のような重大な経済危機を乗り切るため、政府は有効かつ適正な政策を迅速に行う決意を一刻も早く行わなければならない。

三——都市問題への挑戦

——市政の重点施策——

日本経済の高度成長策がもたらした人口急増とこれに伴って発生した諸々の都市問題、さらにインフレ、社会保障の立遅れ、産業優先による公害問題に象徴される「成長のひずみ」から市民生活を守り、市民のための、かつ、市民との共同作品としての都市建設を進めるために、横浜市は各都市に先がけて画期的な施策の展開に着手した。それは昭和三十八年の飛鳥田市政の誕生に始まった。

まず、「子供を大切にする市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」の基本政策目標を掲げるとともに、市民参加の嚆矢となった「市長への手紙を出す旬間」及び「区民相談室」の設置により市政の執行にあたって「広報」から「公聴」への進展を図った。ついで、昭和三十九年には、それまで横浜市でなおざりにされていた保育所建設や生活基盤社会資本整備としての下水道拡張に着手したほか、商品券発行税を制定し、これを財源として身障者奨学金支給制度を発足した。また「公害係」、「公害センター」を新設し、横浜方式で有名になった「公害防止協定」をはじめて電源開発会社の磯子火力発電所一号機について締結した。昭和四十年には「都市づくりの将来計画の構想」を發表した。

その後、「市長への手紙」は、市政モニター・市政オピニオン、市政相談、住

民集会、区民討議集會を経て「区民會議」、さらにその分科會や地域ごとの協議會へと育っていき、間接・代表民主主義を補完する市民参加は全国へと波及するのである。

「保育所」建設は、「子供を大切にする市政」の具体的実践の一つであり、「身障者奨学金支給制度」は老人医療の無料化など以後の自治体主導型福祉行政へと発展する。

「商品券発行税」の新設は、後の法人市民税の超過課税などとあわせて、いわゆる「三割自治」問題を一般に認識させるとともに、自治体の主体性を高める財政自主権や課税自主権の確立への課題提起となった。

横浜方式の「公害防止協定」は、高度成長のさなかに産業優先から住民優先へと目を向けさせるとともに、社会経済の急速な発展と情勢変化に対し臨機に対応できず、常に後追いに廻らざるを得ない法律、なかんずく社会・経済・科学技術関連法律の不備ないし欠落を補足し、またいわゆる「タテ割り行政」の弊害に対し、総合的に現行諸制度を最大限に活用しつつ、さまざまな独創性を具現化する各種の「行政指導要綱」を生み出す契機となる。

また、「宅地開発要綱」、「日照等指導要綱」等の要綱行政は、自治体の主体

的行政を可能にし、一方で市民主体の都市づくりの考え方をとおして憲法レベルの「地方自治」の意義を広く認識させることとなった。

つぎに「都市づくりの将来計画の構想」は昭和四十一年に発表した「横浜国際港都建設総合計画65(75)」、昭和四十四年の「横浜国際港都建設中期計画」、高度成長時代の終期であり成長のひずみが随所に噴きだした昭和四十七年に宣言した「五大戦争(ゴミ・道路交通・環境破壊・水資源・公共用地)」、昭和四十八年に策定した現行計画の「横浜市総合計画一九八五」及びこれの中期指標である昭和五十二年の「横浜市新五か年指標77(81)」へと継承されてきた。

現行の「総合計画」で提起した「市民生活を守るための重要課題」は、①都市の環境問題と公害対策、②都市廃棄物との戦い、③総合対策による道路交通問題の緩和、④水危機への対処、⑤地震対策の強化、⑥市民福祉の実現、⑦市民文化の形成、⑧公共用地の確保の八課題であり、「計画を実現するための基本条件」として、①自治体計画への市民参加、②自治体機構の改革、③大都市行財政制度の確立、④都市問題の広域的解決の四条件を示した。この条件は総合計画の実現を支えていく基本条件であると同時に、横浜市を市民による市民のためのものと

していく都市目標そのものであり、都市自治の基本的課題でもある。つぎに、「新五か年指標」は、「総合計画」の実現のための中期指標であるが、低成長への移行の中で、市民は市民福祉の充実、生活環境の向上、地域コミュニティの形成、文化・芸術への希求といった面に多様な要求を強めてきているので、「重点課題」として①市民福祉の充実、②生活環境の向上、③都市構造の長期展望、④コミュニティと市民参加、⑤都市の魅力の創造と人間性の回復、⑥行政運営の見直し以上の六課題を提起し、これの実現をはかることとした。

これらの横浜市の「計画」は、田村明企画調整局長のいう「官庁都市計画以外の種々の民間計画事業も含めて考える必要も生じ、昭和四十年代に入ると、たんなる物的建設計画だけにとどまらず、福祉計画とか社会計画とかがこれに加えられ、ハード部門とソフト部門を具えた総合計画としての形式」(『都市を計画する』一〇二―三頁、岩波書店現代都市政策叢書)をととのえた実践的計画であるといえる。

以上のように、現在までの横浜市の重点施策は、日本経済の高度成長期に顕在化し、未解決になっている多くの都市問題の解決や、これを市民本位で克服しつつ市民参加により、都市づくりを進める

ために打ち出された基本政策の具体化、実践化の流れの中にある。低成長時代へと移行した現在の市政においても、これらの基本的な施策は変らず継承発展されるべきものである。現代の都市問題は、世界的な共通普遍のものである。「成長のひずみ」は、とくに本市において激烈であり、その影をながく落しているの、むしろ現状のように都市化が平穩のときに、その解決のため馬力アップし、全力をあげて努力していかなければならない。

この間、ときとして社会経済情勢の変動に際しては柔軟かつ臨機に対応した。一例をあげると、昭和四十年不況に対応して翌四十一年に「勤労者生活資金融資制度」を発足させ、四十七年には世界平和への願いをこめて米軍M48戦車輸送を道路法違反により阻止し、四十八年の石油ショックによる狂乱物価、物不足に対応しては、ただちに物価対策本部を設置し、「経済危機対策特別資金貸付制度」を設け、社会福祉施設や生活保護世帯に向けて緊急援護措置をとるなどである。

また、このたび円高対策として、ただちに大きな為替差損を出している市内の輸出関連中小企業に「円高対策特別緊急融資」を実施した。

四 市勢と市民意識の変化

① 人口動態

横浜市の人口は、昭和五十二年十月現在二百六十九万四千余人で、東京都、大阪市について全国都市の第三位である。五十二年六月に策定した「新五か年指標」の基礎条件になるものとして、横浜市は将来人口を昭和五十六年度約二九〇万人、六十年代約三一五万人と推計した。しかし、この推計人口は、本市が今後進める各般の行政施策が対応すべきものとして用いるものとし、政策的には人口抑制に努めて六十年代人口において三〇〇万人を極力下廻るようにすること

とした。
本市の人口が、一〇〇万人をこえたのが昭和二十七年、二〇〇万人をこえたのが一七年後の昭和四十三年であった。日本経済が高度成長期に入った昭和三十年代後半から急増が始まり、その後の一〇年間に九〇万人も増加した。この人口急増は、高度成長期における産業構造の高度化と密接な関連がある。一般に経済が発展し所得水準が高くなるにつれて、産業間の構成が漸次変化するのであるが、地方の第一次産業の就業者が都市の付加価値率の高い第二次産業・第三次産業へと移動をする。横浜市の社会増はこのような高度成長の所産であり、さらに首都圏にある本市は飽和状態となった東京都

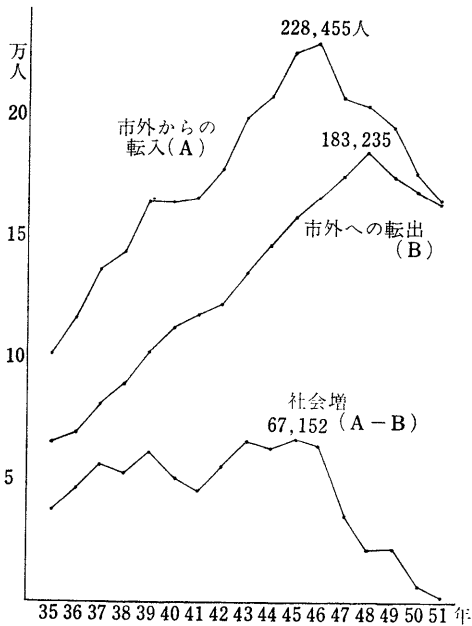
の巨大な転出入口を吸収する役割も果たしたため、いっそう激しかった。本市の人口増加の特徴は、他の大都市が昭和三十八年頃から次々と社会減に転じていったなかで、ひとり社会増がながく持続したことにある。この人口増は、周辺郊区に集中したため、乱開発とスプロール、緑と自然環境の破壊、社会資本（インフラストラクチャー）の不足と際限のない行財政需要の増大、都市廃棄物や水危機、産業構造の高度化による公害激化、災害への恐怖、東京指向型都市形成、都市機能の不均衡などの都市問題を噴きださせた。

さらに社会増について分析してみると、昭和三十年代後半から一〇年間で、

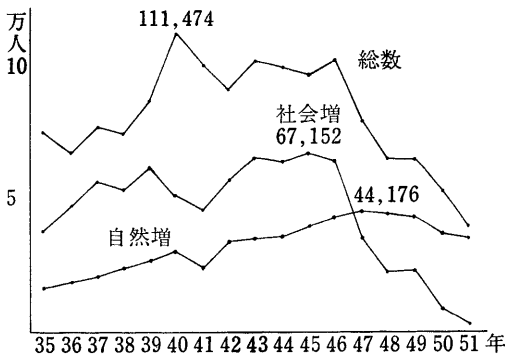
市外からの転入人口は延約一六九万人、転出人口は延約一一三万人となっている。また、市内の各区の間の転出入もはげしく年々八〜九万人に及んでいる。とくに都心市街地（中、西、神奈川、鶴見区）から周辺郊区（港南、戸塚、緑、瀬谷、金沢区）への移動が続いている。横浜の市民は、市域の内外において、単純計算では五年ごとに入れ替わっているといえよう。このことは、地域社会の連帯と市民意識を稀薄にし、新市民と旧市民の断層を生じ、コミュニティの形成や住民自治にも支障となっている。

こうした社会増を抑制するために種々の有効な対策が講じられており、その効果は昭和四十七年頃から現われはじめて

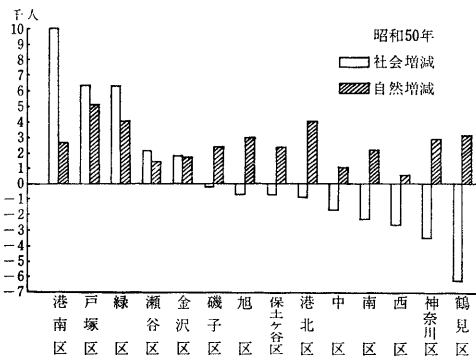
図一 人口社会増の推移 (和昭35~51年)



図二 人口増加の状況 (昭和35~51年)



図三 区別人口移動・社会増減・自然減増



いる。市外からの転入は四十五年を頂点として減少傾向が現われた。一方、市外への転出もまた四十八年を頂点に減少に転じた。したがって、社会増は四十七年から減少をはじめ、つねに自然増を大きく上廻っていた本市の特征的傾向を一転して、同年から自然増を下廻ることとなった。五十一年の社会増は約三千人で、最高年であった四十五年の約六万七千人の四・五%に落ち込んだ。

自然増については、昭和四十七年の約四万四千人をピークとして、漸減傾向となつてゐる。出生数と零歳から五歳以下の幼児数は、昭和三十年代後半から急増し、これに伴つて四十年から児童数が、ついで四十六年から生徒数が急増をはじめた。このことは、幼児の保育や教育への要望が強まり、保育所、遊び場や広場、児童公園、小中学校の建設、図書館などに対する行政需要を急速に高め、とくに小中学校整備のための用地取得は市財政を圧迫している。しかし、児童数は昭和五十六年を頂点として減少するものと予測されている。

本市の人口は、社会増がようやく急落傾向に転じたことにより、今後自然増を中心に安定した増加推移をたどることとなる。本市の人口抑制策もさることながら、昭和四十年代後半からの日本経済の激動の影響が大であったといえよう。

② 土地利用の規制と誘導

本市の市域面積は、昭和五十一年十月現在で約四二二^{km}である。昭和三十年代後半に始まった人口急増は、都市化をまねき本市の土地利用形態を急変させた。これを本市の固定資産税の課税対象となつてゐる地目別土地面積の推移でみると、昭和五十二年現在の宅地総面積は、約一五二^{km}で、昭和三十五年の約六四^{km}の二・四倍となつてゐる。一方昭和五十二年の農地、山林、原野などの生産緑地及び自然緑地総面積は約一一〇^{km}で、昭和三十五年の約二三二^{km}と比べると半減した。その宅地開発動向は、四十年代中頃までが最も激しく、四十八年以後は年々二〜三%増と緩慢になつてゐる。このような急激な宅地化は、当然のこととして郊外部の自然緑地や生産緑地を消滅させ、スプロール現象、都市の生活環境の悪化をもたらした。さらに、無秩序な開発は、河川のはらん、宅地や住宅の質の低下、土地価格の高騰、生活基盤社会資本の不足、通勤難などの問題をもたら

し、都市計画を混乱させるとともに、これらの問題解決のために本市の財政上の負担を著しく増大させることになつた。このような乱脈な都市化、宅地化を規制、阻止し、本市が目標と定めた五つの都市像すなわち①総合的機能をもつ国際平和都市 ②生活環境を中心においた人

間環境都市 ③広域大都市圏の中核都市 ④うるおいとい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の形成をめざして、有限の土地資源を有効に利用するため、総合的かつ計画的に誘導していかなければならない。

そもそも、国は大都市における土地問題や都市化に伴う公共施設整備について、本腰を入れ総合的な対策を構するべきであったが、これを長年放置してきた。そのため本市は、土地利用の規制と誘導に自治体の主体性を發揮し、市民参加により行うため、「横浜方式」と呼ばれる効果的な手法をみ出した。それは、現行諸制度を最大活用しての法的規制による誘導とそれを補完するシステムとしての市長の許・認可権を活用する行政指導基準とから成つてゐる。

前者の内容は次のとおり。①新都市計画法による区域区分（線引き）で、四十五年に市街化区域、市街化調整区域を指定した。人口抑制、スプロール防止、都市農業育成、自然環境保全等のため、市域面積の四分の一を市街化調整区域とした。これにより市街地環境整備の重点を市街化区域に置くことが可能となつた。②建築基準法による新用途地域の指定と関連地区制の活用で、市街化区域内の住環境を保全し、市街地の高密度化を抑制

することを目的とする。高度地区を指定することにより日照等を確保する。風致・防火・臨港地区を指定した。③横浜市建築基準条例による用途別容積制度の制定で、商業・工業系用途地域内の住居容積率制限を目的とする。④建築基準法による市街地環境設計制度で、都市空間の計画的創造を目的とする。

後者の内容は次のとおり。①「宅地開発要綱」は昭和四十三年から実施し、宅地開発の規制と誘導を行い、公共用地や公益用地確保などのため開発者負担基準を設定した。②「日照等指導要綱」は昭和四十八年から実施し、住居環境の保全のため、日照基準等の設定と紛争の調整方法を定めた。③「山手地区景観風致保全要綱」は昭和四十七年に実施し、特定地区の景観を保全するための、基準を設定した。④特定地区における指導基準、大豆戸、洋光台、港南台地区等の計画的土地利用の基本方針を定めた。⑤その他関連指導要綱・基準。

以上のような「横浜方式」による土地利用規制は大きな成果をあげてきたが、都市問題の根本的解決にはいたらない。そこで、長期目標にそつた都市づくりを進め、都市の体質改善と骨格形成を行うため、港北ニュータウン建設事業、金沢地先埋立事業、地下鉄建設事業、幹線道路網建設事業、都心部強化事業及び横浜

表一 一般財源収支見通し（普通会計ベース）

区分	(単位 億円)			
	51年度決算見込額		52~56年度推計額	
		構成比		構成比
		%		%
一般財源収入額 (A)	2,078	100.0	15,159	100.0
市税	1,630	78.4	12,257	80.9
地方譲与税	48	2.3	279	1.8
諸交付金	85	4.1	516	3.4
地方交付税	290	14.0	1,977	13.0
その他	25	1.2	130	0.9
一般財源充当額	2,078	100.0	15,159	100.0
経常的経費 (B)	1,576	75.8	11,154	73.6
人件費	708	34.1	4,721	31.1
物件費等	434	20.9	2,704	17.8
扶助費	77	3.7	685	4.5
繰出金等	198	9.5	1,858	12.3
公債費	159	7.7	1,186	7.8
投資的経費充当可能額(A-B=C)	502	24.2	4,005	26.4
新指標期間中投資充当所要額 (D)	—	—	4,245	—
差引過△不足額 (C-D)	—	—	△ 240	—

港ベイブリッジ建設事業の六大プロジェクトが進行している。これらの相乗効果が次第に現われるにしたがって、新しい横浜の都市構造が形成され、全市的な土地利用が変化するであろう。

土地政策にかんがみ、都市自治体はその適用基準等について充分意見を出していくことが必要である。

④ 中期財政収支見通し(昭52~56)

横浜市は、昭和五十二年六月に「横浜市新五か年指標」を発表し、その中で昭和五十年年度を初年度とする五か年間の財

政収支見通しを行った。

石油ショック以降の日本経済動向及び近年の本市財政収支を基礎に置き、低成長下における当面の財政危機を克服し、市民の新しいニーズにだけ対応しうるかの観点から、本市財政収支の中期予測を行ったものであり、今後五か年間の財政収支見通し及び新指標期間中の投資に要する一般財源は表一のとおりである。中期予測にあたって、新指標期間中の主要経済指標を平均で、実質GNP伸率六%強、名目GNP伸率一三%弱、物価上昇率七%台と想定し、現行税財政制度を基準とした。また、一般財源の推計にあたっては、法人市民税の超過課税を引き続き行うことを前提とした。この期間中に見込まれる財源不足は今後も税財政制度の改善、超過負担の解消等について、引き続き強力に国に対して運動を行い、制度改正を実現させていくとともに、公共料金等の受益者負担の適正化をはかることとするところになっている。

主要経済指標は、国の昭和五十年代前期経済計画や日本経済研究センター等の民間経済研究機関の経済見通し等を勘案し、前半はやや高めに、後半は安定成長へ推移するものと想定した。この中期財政収支見通しを発表後に、急激な円高や国が昭和五十三年度の経済見通しにおいて実質七%成長率を達成することを公約

するなどの情勢変化が起きているか、この公約が実現されれば、本市の見通しとは整合することになる。しかし、日本経済は激動のさなかにあり予断を許さない。市政の運営に支障をきたさないよう、年々の予算編成にあたって適確な財政見通しを行うとともに、財政収支の安定のためあらゆる努力がなされる必要がある。

なお一般財源の市税収入のうち個人市民税の伸び率は、対前年比で昭和四十九年度の三六・九%から五十年年度の一〇・三%へと落ち込み、五十一年度の一八・三%と回復しているが、本市人口の社会増が五十一年度約三千人と急激に落ち込んできているので、とくにこの動向や急速に進みつつある高齢化社会など個人市民税収に及ぼす影響について、十分な解析と研究がなされる必要がある。

国は、昭和五十三年度に景気浮揚のため、経済成長率を実質で七%とし、これの達成のため積極的に財政規模を拡大することとした。この柱は、公共投資主導型の超大型予算と公定歩合の引き下げ、すなわち財政及び金融両面のミックスポリシーである。一般会計の一般公共事業費は五兆二、八三五億円で、その伸びは三四・五%となり、財政投融資でも大幅な住宅融資を盛り込み、財源難のため、一〇兆九、八五〇億円という巨額の国債発

行を見込み、歳入に占める国債の比率は三二%といずれも史上最高になる。しかし、公共事業費の内訳をしてみると、高速自動車道、国鉄新幹線、本四架橋、下水道などで、下水道を除き従来の高度成長策の産業基盤重点型である。公共投資は、市民生活充実のため、生活基盤整備を中心とした社会資本の充実や都市再開発などを地方自治体を通して行うよう政策転換すべきである。都市再開発や大都市問題の解決こそ潜在有効需要の宝庫であり、内需を高め、安定成長への道ではないだろうか。また、このため地方自治体に対する権限の移譲と地方財政の強化が必要である。

④—市民意識、市民活動の動向

横浜市の人口は、昭和三十年代後半から急増し、市外からの転入や転出も激しかった。そのため、横浜の市民は平均居住年数が短く、定住性が低い、平均年齢が若い、産業労働者の割合が多いなどの市民構成に加えて、学歴や所得が高いという特徴を持っている。

昭和四十九年に企画調整局都市科学研究所が行った全市調査によると、横浜市民の中で「浜っ子」の割合は、二〇歳以上の人口の二七%で、東北・関東地方からの転入者は全体の四〇%となっている。生れたときから現住居に住んでいる

「土地っ子」の割合は、総人口の一七・六%、この八割強は出生後に転入した人である。昭和四十五年以降に転入してきた者だけでも有権者の三三%を占め、四十年以降の転入者を加えると五八%にも達する。転入理由には、東京・神奈川からのものに「勤め先や仕事の関係」をあげる人が多く、東京・川崎からの転入者では「手ごろな住宅があった」という人も多い。港南・旭・港北・緑・戸塚など人口増加のばげしい郊外区では、当然のことながら、昭和四十年以降に転入したいわゆる新市民の割合が多い。いまの住居に永住する、または移れない人は四五%、逆に移る計画や希望のある人が四五%で、両者は五角の割合である。七大都市の平均にくらべて、横浜では移る計画のある人の割合が多く、市民の流動性はきわめて高い。

市民の定住意識には、就職・転勤などの仕事の関係もあるが、住宅事情からくる制約がふかく影響している。横浜では昭和四十年以降の転入者に借家住まいの人が急増しているの、市民の流動性に対する潜在意識は高い。

昭和四十五年の国勢調査によると、一五歳以上の横浜市民のうち短大・高専・大学卒業者は一五・五%で、全国平均より六%も高い。港北・緑・旭区などでは約二割にもなる。

市民所得の総額を昭和四十八年度で見ると、本市は二兆八、三七四億円で、東京都全域の一七兆七、二二億円で、大阪市の四兆三、〇四七億円で、第三位である。昭和四十一年以降の対前年度増加率は、本市の場合、高度成長に人口急増の影響も加わって、大都市のなかでも上位の伸びを示している。

横浜市役所が市民から受け取った「市長への手紙」の近年の投稿傾向をみると、昭和四十七年までは「道路舗装」や「下水道整備」が数の上で一、二位と上位を占めていたが、四十八年には物価問題を主とした「消費経済」が一位に、また二位には「老人福祉」、三位には「学校施設」が浮び上った。四十九年と五十年には「宅地造成」が一位、「老人福祉保育所」が二位、「図書館」が三位となった。五十一年には「老人福祉、保育所」が一位、「図書館、学校施設」が二位、「道路整備」が三位となった。

これらの市民の問題意識のすう勢をみると、ここ数年の不況下の物価高という経済社会環境は、市民の暮しに暗い影を落していることがわかる。市民生活を悩ましていくさまざまな問題のうち、ほぼ全市民的に共通する大きな問題は、将来の生活に対する不安として、老後や病気、住宅難があげられ、インフレからの

生活防衛等のため職場に進出する主婦から幼児保育の要望が強まるなど、市民福祉の充実に対する要望が強い。また、市民はいままでの産業優先から生活中心へ、量的な豊かさから質の優先へと、価値感の転換ないしは多様化を指向している。

つぎに市民活動についてみると、レジャー関連支出全体の消費支出に占める割合は一〇%程度で、四十九年以降、あまり変っていないが、レジャーの内容が変ってきている。生活の将来不安から、地味なレジャーへと変わり、読書、鑑賞、スポーツ、手習いごとなど精神と肉体の両面からの自己啓発を目ざしているようであり、また地域における文化活動なども盛んになってきている。このため、図書館、美術館、地域の集会所、体育館などの地域施設整備にたいする要望が強まってきている。

余暇活動により、健康で文化的な生活を築く時代が到来している。高齢化社会への足音が高くなり、だれもが老後の不安をいだいているとき、それを乗り切るには健康な体と個性的で文化的な生きがいのある生活態度が必要となる。

以上のように市民意識や市民活動の動向が変化してきているが、市民は現在及び将来の生活の不安や不満のなかで、沈黙していることなく行政等にたいし、今

まで以上に意見を表明する必要性を感じている。そして激動している経済社会環境のなかで、市民自ら生活を守り、街づくりとコミュニティを形成するため、地域における連帯とぎずなを深め、地方自治に直接参加しようとする気運が高まってきた。そうした市民参加の一つの形態が横浜市一四区それぞれにおける「区民会議」である。市民は、この「区民会議」及びその分科会や地域協議会で、市民生活や都市づくり、さらに困難な都市問題の解決等あらゆる問題について、市民相互間で話し合いや討議を行い、市政に対し自分達の要求をぶつけている。

五 今後の市政の方向

日本経済の長期にわたる不況と物価上昇、さらに最近の円高は、市民生活と自治体財政に対して大きな影響を与えており、低成長下の自治体財政運営のあり方が大きな問題となっている。このような経済基調の変化によって、高度成長時代の激しかった都市化の波も鎮静化し、人口問題、土地問題その他の都市問題の動向にも顕著な変化がみられる。しかしながら、高度成長時代にもたらされた「ひずみ」はあまりに大きく、その後遺症として都市問題の解決のため、新たな

情勢のもとで、自治体財政の各分野にわたり、新しい方向づけと施策の選択を行っていく必要がある。国においても不況脱出と経済大国日本に対する海外の圧力に対処するため、昭和五十三年度国家予算において、財政と金融の両面から積極的経済政策を展開しようとしている。地域社会において、広い意味の市民福祉を充実し、都市問題を解決しつつ、魅力と個性あふれる都市を形成する中心的役割を果たすものは、自治体においてほかにない。自治体こそが、地域社会における行政の総合性を実現し得る。したがって、あまりにも中央集権化されている国の権限を自治体に大幅に移譲することにより、国と自治体の事務再配分を行い、「分権」を実現させなければならない。

このため、自治体財政制度の抜本的改善を国に強く働きかけるとともに、「市民参加」を推進し、市政を市民自身のものとし、自治体自らの行政体質の改善を強くおし進める。これによって、真の意味の「地方自治」を確立し、さらに都市問題の広域的解決や近隣都市との共通課題については、他の自治体との連繋により対処していくことが必要である。「分権」と「市民参加」による「地方自治」、こうした社会基盤をつくりあげ、強固なものにしていかなければ、険しい国際情勢の中で、現在の不況を脱出し安定した

経済成長を実現することは困難である。このたびの国の公共投資型景気刺激策を有効なものにするためには、地方自治体にとりあえず、権限を委譲し、事務を簡素化するとともに地方財政の強化が必要で、地域社会の実態を無視し、市民不在の公共投資を性急に行うことは、またまた地価や物価の高騰、ミニ開発の促進、都市のスプロール、土地問題等マイナス要因を現出させる危険をはらんでいる。

① 市民福祉の充実

自治体の財政規模は、高度成長時代になん年々大きく伸びた。これにより、自治体先導型の福祉施策を可能とし、福祉レベルの向上に大きな役割を果たしてきたが、一面バラマキ福祉という非難もあり、経済基調の変化とともに福祉見直し論が抬頭した。しかし、好不況に左右されることなく、わが国における長期的な福祉の達成目標を定め、社会保障、医療、住宅、都市施設等を含めた広い意味の市民福祉計画をつくり、その中で、国、自治体、企業そして市民の役割を明らかにし、何が福祉の目標であるか、それぞれの主体がいまやらなければならないことは何かの合意を得ることが先決であろう。それによって、市民の間に福祉への関心と理解を深め、市民と自治体が協力して豊かな福祉社会を実現することが可能とな

る。

当面は、児童、老人、心身障害児・者等のための社会福祉施策、保健医療、教育と文化、消費生活など市民生活の各分野にわたる施策の質的・量的な充実をはかるとともに、福祉の風土づくりと都市環境づくりを推進する。それらが縦割りでなく相互に連環して総合的に効果を発揮できるように「社会福祉システム」を完成させる。要するに働く意欲のある人にはその人に合った労働の場を、医療看護が必要な人には医療を、自立の困難な人には社会的・経済的な支えを行う。自治体はそのための基盤整備を行うことだ。

⑦ 高齢化社会対策

市内に住む六五歳以上の老人は、昭和六十年には約二万六千人と四十五年の二・二倍に達し対人口比で七・二%になると推計される。本市においても急速に高齢化社会がやってくる。厚生省が昨年まとめた老人健康調査では、六五歳以上の老人の九〇%はなんらかの健康障害を持ち、五四%はすぐに治療が必要であるという結果が出た。高齢化社会を迎え、老人保健医療対策が大きな課題になっているが、各種の老人福祉施設、住宅や生きがい対策など総合施策にいまから計画的に着手することが必要である。

⑧ 教育内容の充実、幼児教育の振興

本市の児童・生徒数は昭和四十年代に

急増し、小学生は四十年から五十一年までの一〇年間に一一万六千人もふえ、中学生も四十四年から増加をはじめた。五十一年までの一〇年間に小中学校を一三八校も建設し、今後五か年間で八二校を建設する計画である。急激に増加している児童数は、五十六年の約三十五万人をピークに減少に転ずることが推計されているので、それ以降は、小学校建設に對する大きな財政負担はなくなる。本市ではこの学校建設を最重要事業として巨額の予算と全力を投入してきた。保育所建設とあわせて、用地取得や超過負担等多くの問題をかかえているが、今後やっ

と教育環境の整備、教育内容の充実、障害児教育の充実、幼児教育の振興、社会教育の拡充などに施策の重点を置くことが可能となる。国際平和都市、福祉都市をめざす本市は、横浜の地域性を生かした豊かな教育と市民文化の発展向上を図るべきである。また、高福祉社会に備えて、福祉教育とその実践活動をカリキュラムにとり入れるべきではないか。

つきに、市立保育所の建設は、今後年間八か所ペースで推進するが、幼児数が昭和五十年の約三〇万六千人をピークとして漸減しており、五十六年には約四万人減少する見込みであり、さらに五十一年における五歳児の幼稚園・保育所の就園率は九六・七％という高率であるとい

う理由から、市立保育所については配置の適正と乳児定員の拡大をはかるなど質的充実を行う。また、こうした幼児人口のすう勢から、市立幼稚園に對する要望が強いが、市内の私立幼稚園三一一園の経営圧迫をさげつつ、幼児教育の振興を行うべきであろう。したがって、就学前幼児の教育理念・内容・方法等について研究をすすめる、「横浜市幼児教育指針」を作成し幼児教育の質的向上をはかる。このため、市教育センターと密接な関係を持つ特別な市立幼稚園を一か所設置する。ここで、本市における幼児教育の一元化についての実践的研究を行ってみてはどうか。

②—生活環境の向上

生活環境の向上は、広い意味での市民福祉を充実させるための物質的な基礎条件として重要な課題である。公害対策、廃棄物処理、住環境の向上、水資源確保、下水道整備、緑の保全と育成など「成長のひずみ」として先鋭的に現われたこれらの都市問題にたいする施策は、本市が最も力を傾注してきた。多くの分野で大きな成果をあげてきたが、今後とも強力に推進する必要がある。

日本が他の先進国にさきがけて、豊かな脱工業化社会を実現するには、良好な都市環境を整備するため、新しい科学技

術の開発が必要であり、土地利用規制や環境アセスメント等についての行政手法の確立と総合化を行い、必要な都市施設を整備していかなければならない。生活環境の向上のための都市施設整備は、生活基盤社会資本の充実として最優先的に公共投資がなされるべきで、国は自治体に對しこの分野への財源配分を充分に行うべきである。

⑦—下水道整備の強化と水質総量規制への移行

とくに下水道整備事業は、今後最重要施策として一層強力にすすめるべきで、水質総量規制の制度化が近く行われる予定であり、産業排水ばかりでなく、新たに生活排水も規制対象となることから、これをスムーズに行うためには下水道の整備を急ぐ必要がある。また、規制の対象とならない汚濁発生源など小規模生活排水対策の強化、中小企業対策などの配慮も見落してはならない。本市ではCOD（化学的酸素要求量）などの化学的判定だけでなく、「工場等の排水にかかわる魚類飼育指針」を本年から実施し、工場排水の安全性確認の手段として生物指標を導入、指標魚にはコイを使って監視システムを完成させる。

①—緑の保全強化

緑地保全地区、市民の森設置等緑地保存の諸制度を活用して、郊外のまとまり

のある自然山林や斜面緑地の保存等を積極的に拡充する。このため、市街化調整区域から市街化区域への変更はせずに、むしろ可能なかぎり市街化調整区域を拡大するとともに、用途地域指定等を活用すべきである。

⑧—ゴミ処理でレジャーランド建設

ゴミ問題は、内陸地や海面における埋立処分地は払底し、狭い都市環境の中で解決するには限界に達しようとしている。そこで、太平洋上にかなり浅い海域があるので、そこを埋立て人工島を建設し、一大レジャーランドにするというプロジェクトを進めてはどうか。もちろん、環境アセスメントによる科学的な研究を充分に行ううえで着手しなければならぬが、海洋開発やエネルギー開発なども組み込んだ壮大な計画とすれば、国家的事業としても成り立つはずだ。ゴミの広域処理として特定港湾を東京湾内に数か所建設するとともに専用船舶の建造をする。人工島では、総合的な都市計画により、すべてを網羅した町をつくる。それは福祉都市の見本としてもよい。不況脱出に苦悩しているわが国の現状からすると、うってつけのプランとなるのではないだろうか。

⑨—都市構造の長期展望

横浜の将来にわたる都市の骨格的構造

を形成する都市建設事業は、好不況等の経済情勢の変化にかかわらず、長期的展望に立って着実にすすめる必要がある。

むしろ不況時にこそこの部門の建設を重点的にすすめるべきで、都市施設の建設や都市再開発は、国内の有効需要の喚起にとって最適である。ただし、地価上昇への圧力や土地問題など事業実施上の困難な問題があるので、総花的推進は避けるべきで、事業の組み合わせが必要であろう。

現在進行している金沢地先埋立、港北ニュータウン建設、地下鉄建設、高速度路網建設、横浜港ベイブリッジ建設、都市部強化の六大事業は、都市計画道路路網の整備、港湾整備、鉄道駅等を中心にした拠点整備とあわせて引き続き推進する。これらの事業により、大都市としてバランスのとれた機能をもった魅力と個性にあふれた都市をつくる。

また、市民生活の安全確保のため、防災体制の強化充実、河川整備の推進をする一方で、無秩序なスプロールや市街地形成を制御することもおろそかにしてはならない。都市構造の形成は一時的な情勢に左右されることなく、長期的視野に立って施策を実施していく必要がある。そして、その時代々々における市民と自治体とが最高の智慧と最善の手法とを出し合って都市の骨格を形成し、肉づけを

して後の世代に引き継いで行く、それが大事だ。

⑦へ都市河川をいこいの場へ

急激なスプロール現象により市内及び河川の上流にある近隣都市の宅地開発が進んだため、河川流量が増大、浸水や洪水被害の危険度が大きくなっている。このため、管理河川の拡幅や護岸工事などの改修事業を引き続き推進しなければならない。河川もまた都市の限られたオープン・スペースであることから、築堤、護岸、河川敷を市民のいこいの場としたり、景観改良をする。また、自然の生態系の回復保全なども将来の課題である。

④—コミュニティと市民参加

横浜を構成している市民は、生れたときから現住居に住んでいる「土地っ子」や「浜っ子」が三割と少なく、転入してきた新市民が圧倒的に多い。それらの人々の定住性は低く、流動が激しい。急激な都市化のなかで、市民相互の連帯感がうすれ、ともすると人間性を喪失しがちである。また、市民は巨大化・複雑化・専門化する行政に対して疎外感・無力感を持つことが多くなっている。その一方で、都市問題の激化から市民生活を守り、人間性をとりもどし相互連帯を深めるため、さまざまな地域活動が活発になっ

新しい地域社会の創造は、市民自らの責任において連帯と参加を強めていく上に確立されるものであり、自治の精神もこれを基盤として醸成される。市民参加がさらに拡大発展するよう寄与するとともに、市民の自主的なコミュニティの成立のため、地域活動の拠点として地域施設の整備を急ぐ。市政情報の公開、多層の公聴システムの確立など生き生きとした市民活動の基礎的条件を整備提供していく。市政を真に市民のものとし、市民の連帯と自治を確立するため、不断の努力を積みかさねていく必要がある。

⑦へ地域計画の作成

横浜はいろいろな顔を持つ都市であるが、国際平和都市、人間環境都市、中核都市、福祉都市及び市民都市の五つの都市像をめざして育てていくことを基本構想としている。横浜市は一四区から成っているが、今後この区を中心として五つの都市像を具体化し、それぞれの個性と特色を生かした街づくりをすすめることが、地域住民の一層の連帯を強めることになる。いわば、横浜市全体に対する地域主義である。このため、区を中心に市民との共同によって、「地区カルテ」や「区別計画」を作成する。

⑤—都市の魅力の創造と人間性の回復

横浜は、三〇〇万人の大都市として成長しつつある。本市は他の大都市にはな

いうるおいにあふれた都市として、市民全体と行政の一致した努力により、失われつつある人間性の回復に努め、新しい時代の生き生きとした、活力にみちた都市として創造していく必要がある。

横浜は文明開化の時代以来、常に国際性豊かな魅力的な都市として内外に知られてきた。戦後、横浜は戦災と接収により、また高度成長期には、人口の爆発的膨張という大きな試練を経てきたが、今後新たな国際都市・魅力ある都市として出発するとともに、地域の歴史と特性を発掘し、市民のふるさととして再生していかなければならない。このため、せまい行政の枠にとらわれることなく、市民全体の協力により、ヨコハマの都市を市民との共同作品としていくことが必要である。

今年、横浜スタジアム、大通り公園、大仏次郎記念館などが完成する。これに期に、全市民的な多彩なフェスティバルを企画し、その中から楽しく質のよいフェスティバルは年中行事として継続していく。

文化や余暇活動に対する要望が強くなってきているので、横浜にふさわしい性格を持つ美術館の建設、近代史資料館の整備を行う。地域体育館・運動公園の整備を急ぐ。さらに、大スポーランド、健康保健センター、余熱利用市民温泉施

設等スポーツ・レクリエーション施設の構
想を具体化する。

新港ふ頭など古き横浜の再現、文化遺
産の保存と歴史的・文化的風土の維持を

行う。

情緒豊かな青少年の育成のため青少年
海洋科学博物館、児童文化館の建設の構
想を具体化するほか、ちびっこ動物園の

整備を急ぐ。

ショッピング、散策などが楽しめる都
心部の整備、ポート・ヨコハマにふさわ
しい国際会議・文化行事の企画・誘致、

国際交流の推進などを行う。