

横浜市総合計画・1985

— 市民による新しいまちづくり —

横 浜 市

はじめに

前回の「横浜国際港都建設総合計画」は、昭和37年にはすでに原案ができあがっており、私が昭和38年市長就任と同時に、この原案に新たに「福祉計画」を追加し、40年度を初年度として出発したものであります。

当時は、いわゆる経済成長のはなやかな時代で、社会情勢もめまぐるしく変化し、また成長のもたらす種々の弊害が顕在化しはじめた時代でもありました。

そこで私は、「だれでも住みたくなる都市づくり」、「子供を大切にする市政」という2つの原則を立て、総合計画を基本にすえつつ、この2つの原則と、その後に工夫されたいくつかの「横浜方式」をもって現実的な補強を加えながら市政の執行にあたってきました。

しかし、この計画も策定後すでに9年を経過し、都市の状況も大きく変化したため、単に一部の補強ではすまなくなってきました。そこで今回あらためて現実を見なおし、昭和60年を目標とする新しい総合計画を策定することとしたものです。この総合計画は48年6月市議会の議決をえた「横浜市基本構想」の方向にそった本市の長期目標計画であり、市民と横浜市の共同目標となるものです。

そのためには、この総合計画は横浜市の総意をあげて作りあげなければなりません。そこで私は、計画原案を市議会に報告し、ご意見をうかがう一方、専門的な立場からご審議いただくため、48年8月、「横浜国際港都建設審議会」に諮問いたしました。また、これにあわせてわが国ではじめてともいえる、全市あがりの市民討議集会「あすの横浜を話しあう区民のつどい」を42回開催し、8,800人にのぼる多数の市民の参加を得て、熱心な討議をいただいたのであります。

審議会においては、総会、部会などによる多角的なご審議を重ねるとともに、市民討議等を通じて出された意見をも参考にして慎重な審議が進めら

れ、48年11月27日 答申をいただきましたので、ここに「横浜市総合計画・1985」を確定する運びとなりました。長期にわたりご審議をいただきました審議会委員をはじめ、市議会、市民の皆さんに深く感謝の意を表する次第であります。

総合計画の前途には、自治の基本を脆弱にしている行財政制度の問題や、とくに最近のインフレ、物資難など急激な経済変動にみられるような、自治体だけの力ではコントロールすることができない外部条件による多くの問題があります。このような異常に困難な時期に総合計画を策定することになりましたが、それだけに、今後の横浜の状況を長期にわたってみなおし、その中で市民生活を守り、よりよい横浜を築くことが必要であります。私たちの前途には、なお予測しえない多くの変動と困難が横たわっていますが、私たちは、このような困難にもかかわらず、関係各位の協力をえて総力をあげてまい進する考えでありますので、皆様方のなお一層のご理解、ご協力をお願いする次第であります。

昭和48年12月

横浜市長 飛鳥田一雄

目次

第1部 計画策定のねらいと基本方向

1 計画策定のねらい	1
2 計画の基本方向	2
3 長期目標とシビル・ミニマム	3
4 計画の概要	3

第2部 市民生活を守るための重要課題

第1章 都市の環境問題と公害対策

1 問題の提起と現状	7
2 環境問題と公害対策の現状	8
3 環境・公害対策の基本方向	11

第2章 都市廃棄物との戦い

1 現代都市と「ゴミ問題」	15
2 本市の「ゴミ問題」の現状と対策の限界	15
3 横浜市と市民が実施すべき対策の基本方向	18

第3章 総合対策による道路交通問題の緩和

1 道路交通の問題点	21
2 車優先社会の反省	26
3 総合交通対策の方向	26

第4章 水危機への対処

1 水需給の将来見通し	30
2 広域的水資源の確保とその問題点	31
3 水需要の抑制と水の高度利用	33

第5章 地震対策の強化

1 地震による被害とその対策の緊急性	35
2 本市の現状	36

3 対 策	39
第6章 市民福祉の実現	42
1 現状と問題点	42
2 市民福祉実現の方向	45
第7章 市民文化の形成	48
1 文化のあゆみ	48
2 文化の課題	48
3 文化のあり方	49
第8章 公共用地の確保	51
1 現状と展望	51
2 本市が実施する当面の用地取得対策の方向	56
第3部 計画を実現するための基本条件	
第1章 自治体計画への市民参加	60
1 市民参加による自治体計画	60
2 都市の内部矛盾	60
3 対話から市民討議による合意へ	61
4 新しい市民参加の展開	61
第2章 自治体機構の改革	63
1 民主的・能率的行政	63
2 総合行政	64
3 科学的行政	64
第3章 大都市行財政制度の確立	66
1 大都市事務、権限の強化	66
2 大都市財政の強化	67
第4章 都市問題の広域的解決	69

第4部 事業計画

第1章 都市構造	71
第1節 基礎構造	71
〔I〕 産業構造	71
〔II〕 人口	77
〔III〕 所得と消費	83
〔IV〕 住居と就業地	86
第2節 土地利用	89
〔I〕 土地利用の基本方針	89
〔II〕 地域・地区制	93
〔III〕 工場移転跡地利用	96
〔IV〕 接收解除の促進と跡地利用	97
〔V〕 開発規制と開発事業	98
第3節 都市防災	101
第4節 交通	107
第5節 流通・港湾	114
〔I〕 流通	114
〔II〕 港湾	116
第6節 都市拠点整備	123
第7節 都市づくりのための6大事業	127
〔I〕 都心部強化事業	128
〔II〕 金沢地先埋立事業	131
〔III〕 港北ニュータウン建設事業	133
〔IV〕 高速鉄道建設事業	136
〔V〕 高速道路網建設事業	137
〔VI〕 横浜港ベイブリッジ建設事業	138
第2章 生活環境	139
第1節 公害	139
第2節 廃棄物	144
第3節 水道	148
第4節 下水道	150

第5節 住宅と住環境	155
第6節 生活道路と交通安全	158
第7節 緑の環境	161
〔I〕 都市農業の確立	161
〔II〕 緑の保全と市街地の緑化	163
〔III〕 都市公園の建設	165
第3章 市民生活	168
第1節 保健医療	168
〔I〕 地域保健	168
〔II〕 地域医療	172
第2節 社会福祉	175
〔I〕 社会環境整備	175
〔II〕 児童・青少年	177
〔III〕 老人	180
〔IV〕 心身障害児・者	183
〔V〕 生活の自立援助	186
第3節 教育	189
〔I〕 学校教育	189
〔II〕 市立大学	195
第4節 文化・体育・レクリエーション	197
第5節 消費生活	201
第6節 中小企業と勤労者	204
〔I〕 中小企業	204
〔II〕 勤労者	206
第4章 地域社会	208
第1節 新しい地域社会の創造	208
第2節 地域施設の整備と新しい街づくり	210
第3節 区役所機能の強化	218
総合計画事業費について	219

付 属 資 料

第 1 部

計画策定のねらいと基本方向

第1部 計画策定のねらいと基本方向

現代の都市問題は、世界各国が共通してかかえている最も困難な課題であるが、とくに高度経済成長政策をとってきたわが国においては、いっそう深刻な問題となっている。また、本市は、毎年9万人前後の全国一の人口増加数を記録し、世界の超巨大都市である東京に隣接しているため、急速な都市化をせまられ、都市問題のさまざまな局面が最も先鋭に現われている。

これらの問題は、単に消極的、受動的に対処したのでは、ますます解決を将来にのばすのみとなる。本市は、これまでも問題に応じ、時期に応じて各種の積極的手段をもって対応してきたが、昭和60年をめざして、あらためてこの困難な都市問題の解決に挑戦しようとするものである。

1 計画策定のねらい

自治体の計画は、現実の条件の中でさまざまな障害にさまたげられ、変動する情勢に左右され、実行とのそごを生じがちである。このことは現在の自治体が、計画を主体的にコントロールするに足りる行財政手段をもっていないこと、地価・物価上昇その他国の施策によってコントロールされるべき外部条件が計画に影響を与えること、現在の都市の状況で予測しえない事態の発生など、自治体のおかれている内部的・外部的諸条件に原因がある。計画経済をとっていないわが国の場合、計画にはその面からもおのずから限界がある。しかし、そのような限界をもちながら、本市が今回新総合計画を策定することとしたのは、次のような趣旨によるものである。

(1) 都市危機への根本的認識

都市活動も自治体行政も、一日も休むことなく動いているが、すでに昭和47年初め「都市問題に対決する5大戦争」で提起したとおり、日常業務の単なる継続・延長では解決しえない問題を数多くかかえるに至っている。これらは都市環境の危機を示すものであり、将来にわたって問題の根本的認識をする必要がある。

(2) 都市危機の実践的克服への出発

都市危機は一朝一夕に克服することはできない。したがって、これらの危機的状況に対し長期的展望をもちながら、今からでも実践できる手がかりをつくり、将来に向かっての対策を出発させる必要がある。

(3) 自治体の総合性発揮と、そのための問題点の把握

5大戦争をはじめとして、市民環境の向上を実現するためには、自治体の総合性を発揮し、その力をもって対処していく以外にないが、その場合、現行の諸制度あるいは行

政機構による支障，その他多くの障害が存在している。これらの問題点を十分把握するとともに，これの解決への方向を示す必要がある。

(4) 市民のための長期的行政目標の設定

自治体のおかれている状況には種々の困難があるにしても，長期的に一定の行政目標を設定し，変動する情勢に対応しながら，これをめざすべき目標として総合的な行政を行なう必要がある。

2 計画の基本方向

本市は，昭和40年に「横浜国際港都建設総合計画」を，さらに昭和44年に「中期計画」を策定し，「誰でも住みたくなる都市づくり」「子供を大切にす市政」を市政の柱として，これを実現するために全力をあげてきた。この過程において，都市づくりの戦略的プロジェクトである6大事業に着手し，また，公害対策，開発規制，住環境対策，市民参加等の問題について，現在の法制度の枠にとらわれず，市民生活を守るための実践的方策をとってきた。しかし，計画策定以来すでにかなりの年月を経て，本市をとりまく内外情勢にもいちじるしい変化が見られるに至ったので，新たに昭和48年度を初年度とし，60年度を最終年度とする新総合計画を策定することとした。

新計画は，「計画策定のねらい」に述べた基本的認識に立つとともに，次のような「横浜市基本構想」の都市像の実現をめざすものである。

- (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

この都市像を実現するための施策の方向は，「基本構想」に示された12の基本方向のひとつのものとするが，とくに昭和60年を目途として，次の点を実現していく。

- ア 市民をあらゆる環境悪化と危険から防衛し，快適，健康，安全な都市をつくる。
- イ 児童，青少年，老人，婦人，心身障害者，勤労者をはじめ，すべての市民が豊かな生活と高い文化を享受し，相互の連帯を強め，充実した生活をおくることができる都市をつくる。
- ウ 横浜の歴史を生かし，また新たなものを常に加えつつ，個性的で魅力的な都市となりうるように都心部の整備を行なう。
- エ 大都市として最低限必要な道路，河川その他の骨組となる施設を整備するとともに，交通体系等の東京指向型の構成を是正して，横浜が都市としてのまとまりをもちつつ，大都市圏の中のひとつの中核となりうるような都市構造とする。また，スプロ

ール化や無秩序な土地利用は極力排除し，土地を市民全体のために利用できるよう努める。

オ 都市の機能と港湾から発生する交通流との混在を避け，これらを適正に分離し制御するとともに，港湾を単なる物流基地としてでなく，それから派生する種々の都市機能を強化していく。

カ 計画策定の指標として，昭和60年の人口を353万人とする。しかし，都市の容量，都市機能の整備を考慮して，目標年次の人口は330万人以下におさえるよう，可能な限りの施策を行なう。

キ 市民の消費生活，余暇活動の上で魅力ある商業活動を高め，同時に大都市圏の中核都市としてふさわしい業務機能を強める。また，工業については，環境の悪化をきびしく規制するとともに，地域に結びついた都市型工業については，その適正な活動を援助する。

ク 以上に述べた施策を中心に，市民と市が一体となって現代都市の当面する諸問題を解決し，よりよい都市を築いていくために，市民参加による市政を実現する。

3 長期目標とシビル・ミニマム

この計画には，第4部各章に目標年次までに確保すべき行政目標を簡潔に表現した「長期目標」を掲げている。そのおもな内容は，各計画・事業の達成目標またはその方向性を示したものである。

この長期目標は，本市の昭和60年までの政策基準であるとともに，シビル・ミニマム設定への道程として，市民に政策を問うものである。このことは，計画がさまざまな市民によって，また，さまざまな機会と方法によって討議・批判されることにより，その生命を与えられることを前提としている。市民と市の間で，あるいは市民相互の間でたたかわされる真剣な討議，創造的な討議の中から活力にみちた新しいシビル・ミニマムが創り出されていくことに，新総合計画の大きな目的がある。

シビル・ミニマムは，討議の過程の中でねりあげられ，さらに具体的でキメのこまかい内容に発展していかなければならない。全市的・長期的なシビル・ミニマムから，身近な地域のシビル・ミニマムへ成長していく作業は，市民と市の間でたえまなく行なわれる必要がある。新総合計画もまた，このような作業過程の中でたえず検証され，具体化され，改定されていくべきものである。

4 計画の概要

(1) 計画の期間，現行計画との関係

計画の期間は，昭和48年度から昭和60年度までの13年間とする。

現総合計画は、この計画の策定以降は新計画に移行するものとする。

(2) 基本構想、中期計画との関係

昭和48年6月1日市議会において議決された「横浜市基本構想」は、今後おおむね30年後の本市のめざす都市像と、そのための施策の大綱を示し、本市の進むべき方向について広範な市民の合意を得ることを目的としたものである。新総合計画は、この基本構想の方向にそった本市の主要施策の長期目標計画である。

また、今後策定する新中期計画は、本総合計画のうち優先的にとりあげる施策の実施的計画である。

(3) 計画の構成

この計画は、第1部は、計画策定の姿勢と基本的方向について述べ、第2部の「市民生活を守るための重要課題」においては、今後本市が対処していく問題のうち、今日の緊急課題であると同時に長期的な観点からみてもとくに困難な課題、施策の転換をせまられている問題について、その現状と対策方向について述べた。

第3部「計画を実現するための基本条件」においては、計画を妨げている内的外的な諸条件が数多く存在するなかで、これを都市全体の力で変えていかななくてはならないという立場から、本市が当面している都市自治の基本的課題とその対応の姿勢について述べた。

第4部「事業計画」は、分野別主要事業についておおよそ昭和60年までの達成目標をかかげ、各分野の現状と問題点、実施施策について述べた、いわば各論にあたるものである。

それぞれの施策は可能な限り具体的に策定することに努めたが、都市状況の流動性、価値観の変化のはげしさなどから、柔軟で適切な姿勢によって前進をはかるように、方向性を示すにとどめたものも多い。

第 2 部

市民生活を守るための重要課題

第2部 市民生活を守るための重要課題

本来都市は一地域の経済社会の中心であると同時に、それ自体まとまりをもったひとつの共同体であるはずである。かつての横浜もまたそのひとつであった。しかし、いま東京を中心にした大都市圏は、波のように広がりつつある。横浜もまたこの過密化と均質化の渦にまきこまれ、都市としての独自性を失うおそれがある。わたくしたちは、都市を本来のものにもどさなければならない。そのため横浜の都市体質を強め、市民の都市として発展させるためにさまざまな方策を行ってきたが、これからもより困難な事態をむかえて、新しい都市づくりの針路とその実現の方策を見出していかなければならない。

横浜は、港湾、工業、住宅の三つの顔をもつ都市といわれ、それは開港以来今日までの横浜の歴史的な性格を示すものであった。安政6年、静かな入江だった横浜村は開化の先端をいく港町になり、明治の前半期には全国輸出入貿易の半分以上を占め、ガス灯、馬車、赤レンガ、そして鉄道、電信と数知れない近代文明の発祥地となり、日本の門戸、文化の先進都市としての栄光をになった。明治30年ごろから重工業の立地がはかられ、日本の資本主義の成熟と歩みをあわせて、大正時代にかけて京浜工業地帯がかたちづくられていった。

大正12年、関東大震災によって壊滅した横浜の復興事業のなかから、今日の横浜都心の道路、ふ頭や公園の姿が作り出された。さらに、昭和前期にかけて埋立工場地帯の造成、重化学工業の立地が進むが、第二次大戦への突入とともに日本の軍需生産をまかなう不幸な立場におかれた。

昭和20年、第二次大戦の終わる年、横浜はふたたび焦土となった。戦災復興事業は、鶴見区から南区まで、現在の既成市街地の基礎をつくった。しかし、長期にわたる市内枢要部の接収は横浜の復興を妨げ、加えて戦後の交通・情報手段の発達、東京への著しい機能集中は、横浜の業務活動と中枢管理機能を相対的に低下させた。港湾もこの傾向からまぬがれることはできない。港は物流基地の性格を強め、それにつれて市民とのつながりが薄くなりつつある。おなじ理由が、市民の職場と消費活動の相当大きい部分を東京に依存させ、相対的に横浜の第三次産業を弱体化させる結果になった。

昭和30年代からの高度成長と開発の時代には、本牧・根岸湾埋立による重化学工業化政策がとられた。しかし、工業誘致政策の限界から新たな政策転換をせまられている。また、産業構造の急激な高度化により、大都市とくに東京圏への人口集中は著しく、横浜の様相を一変させた。

そのため、都心と港を中心とする川崎へと続く港湾工業地帯などわずかな部分にとどまっていた横浜の市街地は、郊外へ郊外へと広がった。広大な近郊地帯が宅地開発の戦場に

なった。無秩序にすすむ市街化は、スプロールをひきおこし、好ましくない住環境を形成して行く。年々9万人前後にのぼる人口増加など、東京からの他動的圧力が横浜の環境を悪化させ、横浜の独自性を喪失させつつある。

このような歴史の流れと、激動する今日状況の中にあって、横浜はさまざまな問題をかかえている。これらはたんに日常的な努力の積み重ねだけでは解決しえない問題が多いが、これらの緊急かつ基本的問題を長期的に展望し、そのなかでこれまでの都市の動きを改め、今日からでもその方向を転換していく必要がある。そのため、とくに重要と思われる次の8つの課題を提起する。

これらの諸問題の解決にあたって、本市はさらに大きな努力を続ける一方、国に対しても施策や基本的対策の変更を求めるものであり、また、他方において市民相互の中で問題の認識を高め、市民と市が一体となって解決していくための新しい方向を提案しようとするものである。

第1章 都市の環境問題と公害対策

1 問題の提起と現状

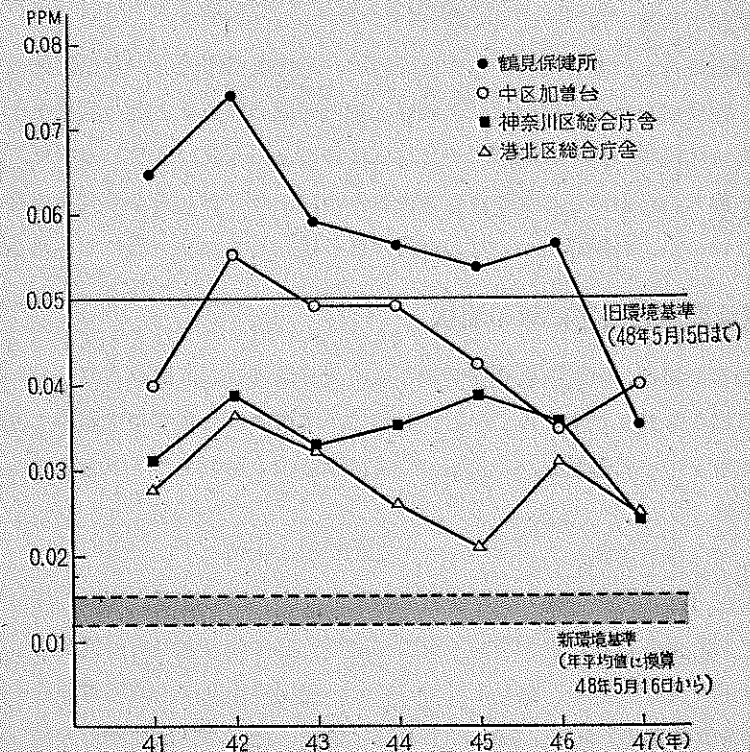
1972年6月、ストックホルムで開かれた国連人間環境会議は、「ひとはその尊厳と福祉とを保つに足る環境において、適切な水準の生活を営む基本的権利を有する。」と宣言している。しかし、この崇高な理念とは裏はらに、全国いたるところで公害や環境破壊は、日一日とその深刻さを増している。大気汚染、水質汚濁などに加えて、光化学スモッグなどの新しい公害があらわれている。そのほか、過密化する都市の中で私有の緑は減少し、また、土地利用の高度化による日照問題等も生じている。

これらの問題は、臨海部に巨大な工業地帯をかかえ、依然として急速な都市化が進行する本市においては、より深刻に現われている。

(1) 大気汚染による健康被害の増加

「横浜方式」の成果によって、いおう酸化物排出量は、大幅に減少している。(図-1)しかし、窒素酸化物をはじめ有害な物質による複合的汚染は、むしろ進みつつある。これらはまだ未解明の要素も多いが、人体に及ぼす影響はより悪質ともいわれている。

図-1 いおう酸化物濃度(導電率法) 年次別年平均値



昭和46, 47年の光化学スモッグの被害者は約3,000人, いわゆる公害病認定患者は346人にのぼっている。

(2) 自動車公害の深刻化

昭和42年度から47年度までのわずか5年間に市内自動車登録台数は2倍に増加し, 38万台となった。このため, 移動公害発生源である自動車がひきおこす大気汚染, 騒音・振動は年々深刻化の様相をみせている。環境庁の調査によれば現在でさえ, 東京湾地域の窒素酸化物の39%, 一酸化炭素の93%, 炭化水素の57%は自動車が排出していると算定されている。また主要道路沿いで自動車の騒音・振動は, 市民の安眠を妨げ, 市民に苦痛を与えている。(図-2)

(3) 水質の汚濁

工場等からの産業排水と, 郊外部の宅地開発によってふえ続ける生活排水とにより, 横浜の川は汚濁が進み, 魚がすめなくなっただけではなく, 市民の生活に実害を与えるおそれさえ生じている。(図-3)

(4) 緑の減少

本市の開発抑制の努力にもかかわらず, 宅地開発の波はとどまるところを知らない。市内の緑地面積は大幅に減少し, 今後とも人口増加と住宅需要が続く限り, この減少傾向は続くものと憂慮される。(図-4)

(5) 日照問題の多発

中高層建築をめぐる日照等の住環境問題は, 高密度都市社会の克服困難な矛盾となっている。住環境をめぐる問題は, 無秩序な都市形成の歴史と土地の利用を十分に制御しえない自治体権限の弱さに起因する。さらに都市という狭い範囲の中で, 市民の生活における個人の自由はどこまで許容されるのか, また, どこまで不利益を受忍しなければならないのか, の限界についての市民合意が確立していないためでもある。(図-5)

2 環境問題と公害対策の現状

本市の公害対策は, 無制限な企業活動から市民を保護し, 市民が人間らしい生活を営めることを目標に今日まですすめてきた。しかし, 本市のみならず東京圏のすべての自治体は, 首都東京を中心に運営される企業の経済活動に強く影響されざるをえないという困難な一面がある。

(1) 公害対策「横浜方式」

公害対策「横浜方式」は, 環境汚染に無関心な大企業の産業立地から市民の健康を守るため, 昭和39年以来, 努力をつみ重ね, 他の自治体の公害対策の模範ともされ, 社会的評価を得たものである。鶴見におけるいおう酸化物濃度は, 昭和47年には国の定める0.05 PPM(年平均)を下回る0.035 PPMに低減した。これは「横浜方式」の成果であ

図-2 自動車騒音測定結果(昼の中央値)(昭和46~47年度調査)
(単位:ホン)

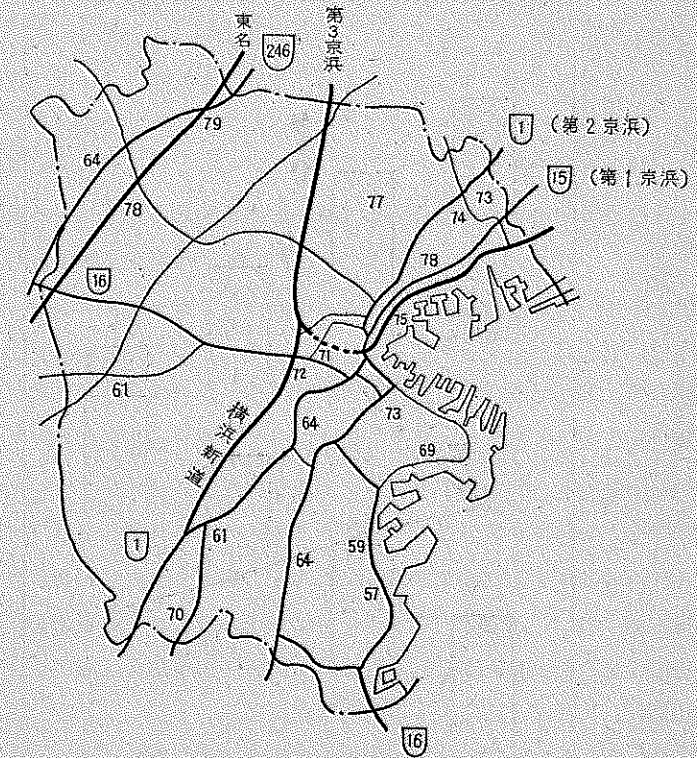
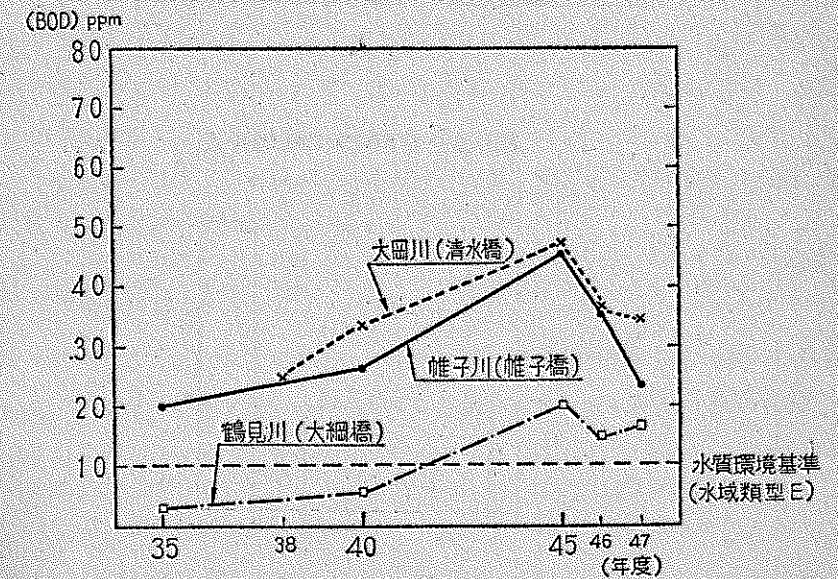
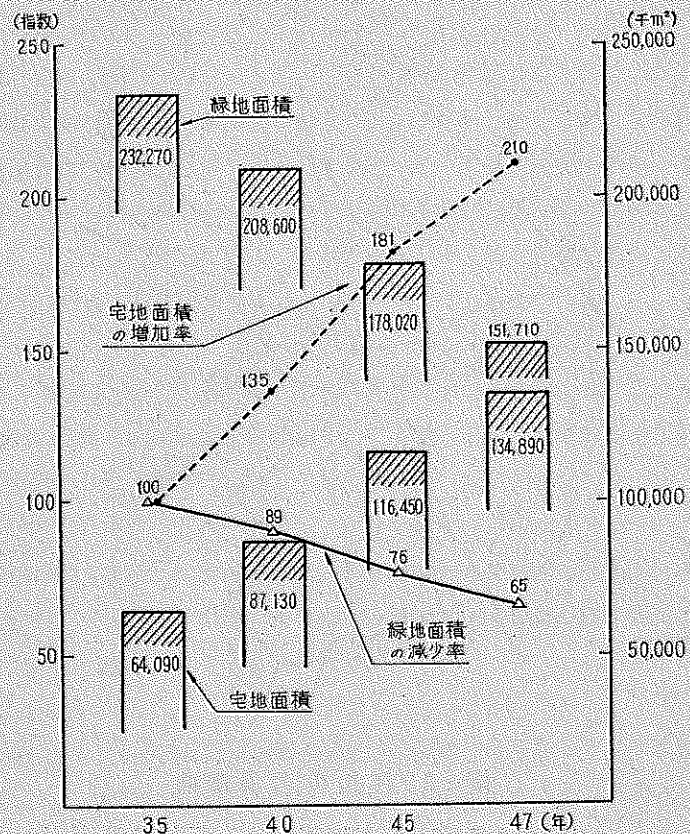


図-3 河川の汚濁傾向

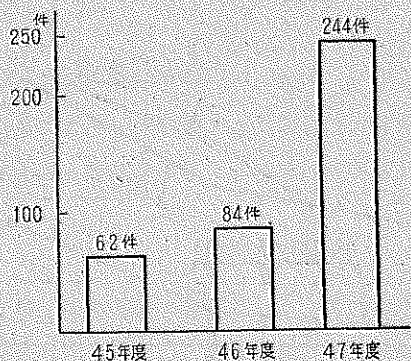


※、帷子川の47年度は水道橋である。

図一 4 宅地の増加と緑地の減少



図一 5 日照問題の陳情件数



る。しかし、発生源である企業の利益を損わない範囲で制定されている公害諸法や濃度規制による排出基準などの中で、その運用権限だけを与えられている自治体の公害対策は、市民の健康や環境を保護するに十分なものとはいえない。

このような状況にあつて、本市は、市民の健康を守るにふさわしい値を目標として、既設工場の水質規制を含む公害防止協定の締結に力を注いでいる。

(2) 緑や自然的環境

変動する大都市であればあるほど、残された緑の環境を保存する必要性は高い。しかし、それだけに都市環境の変化を止めることもむずかしい。

都市における土地のほとんどは、私有地であり、本市の場合、国有林野や公有山林緑地はほとんど存在しない。

私有地に対する利用規制は諸外国にくらべて非常にゆるやかで、土地所有権の移転は、全く個人の自由に委ねられていると云つてよい。また、開発にともなう土地の増価による利益もほとんど土地所有者に帰属するしくみの中では、土地所有者がより高い利益をあげようとするのは当然である。こうした制度そのものになんらかの特別な制限が加えられない限り、開発をくいどめることは極めて困難である。都市における緑の減少もこうした土地制度と深いかわりをもっている。

緑の環境を恒久的に確保するための最大の保障は、緑地や公園として土地を公的に確保することである。しかし、現在の地価高騰を前提とする限り、緑地や公園用地の買収にも限界がある。そこで本市は、接収跡地など国有地の無償貸付けを国に強く要請するとともに、開発事業者の協力を得て、できるだけ多くの公園や緑を確保するよう努力してきた。

一方、本市は、こうした施策にあわせて都市に新しい緑をつくり育てるため、「市民の森」「自然山林保存」等の施策や事業も充実してきた。

しかし、それにもまして、一本の木、一本の花をつくり育てる市民の力が、都市の豊かな自然的環境をつくりだす原動力となる。

3 環境・公害対策の基本方向

市民が都市生活を営むにあつて必要とし、さらに進んで快適と感じる環境条件は多岐にわたるが、本市は市民の健康を守るにふさわしい環境目標を設定し、その実現のため努力を傾注する方針である。また、公害に係る社会的費用を原因者に負担させ、公害被害者の救済と都市環境の改善に要する費用に充てるため、公害税、公害基金の新設を検討し、その法制化を国等に働きかける。

(1) 市民生活を破壊する公害の絶滅

公害対策の第1は発生源規制であり、第2は事前規制である。第3は公害を緩和する

ための緩衝的措置であり、第4は市民の熱意と運動である。

企業者であれ誰であれ、環境を汚染することは許されない。汚染物質の排出については、企業はいかに高い費用を払っても、最高の技術・知識を動員して防止措置を講じるべきである。この見地から、本市は以下のような対策を基本方向とする。

ア 工場の新増設、とくに一定規模以上のものについては、用途地域制などにより立地規制をはかる。

イ 既設の重化学工業の無公害都市型工業への転換を促進する。

ウ 本市のような高密度都市社会に立地する大規模工場は、その与える影響が大であることにより、最高度の公害対策を講じる義務を負っている。本市は汚染物質の排出を大幅に減少させるため、段階的に規制強化をはかる。また規制方法も、従来の企業ごとの排出負荷量規制から地域ごとの総量規制に発展させるとともに、個々の工場からの排出ガス、排水水そのものについて安全性を保障させる。

エ 工場等公害発生源の全面的規制を行なうには、工場の全生産工程を細部にわたって掌握しておかなければならない。このため、生産工程全体を総点検し、生産方式の改善を含む全面的規制の基礎条件を確立する。

オ 今日の自動車公害の原因には、過大な自動車生産や有害添加物を含むガソリンの製造がまずあげられなければならない。しかし、自治体はこれに対する効果的な規制権限を有していない。いわゆる「日本版マスキー法」（自動車排出ガスの量の許容限度の設定方針）により、排出ガスは現在の約1割に規制されるが、これとて自動車台数や交通量がふえれば、その効果は相殺されることになる。このため、自動車公害対策については、車両や交通量の規制強化をはかるとともに、道路構造の側から、良好な環境条件確保のための対策を確立する。すなわち、緩衝帯・防音壁の設置、走行許容量を定めラッシュ時等の交通量を制限する、必要な場合には、住居等の移転を含む特別な措置を講じる、などである。

カ 公共事業について環境・公害対策の観点からの十分な審査を行なう。また工場・事業場の適正立地と移転・再配置を計画的に実施する。すなわち、市街地において立地不適当な工場、倉庫等は金沢地先埋立地などに移転させ、都市環境を改善していく。

キ 金沢地先埋立地内に緩衝緑地を建設する。さらに鶴見・神奈川地区に都市環境帯を設けることを検討する。

ク 公害を防止する真の力は、市民の熱意と運動である。発生源に対する市民のきびしい監視が、目的達成に不可欠である。

これらの基本対策の推進により、また、地盤沈下、軌道公害等都市活動の進展に伴って発生する環境悪化に対して抜本策を講じることにより、一日も早く市民が安心して暮らせる環境を実現する。本市が達成しようとする環境目標は次のとおりである。

横浜市の環境目標

環境目標	目標達成の考慮		参考値	
	測定項目	達成指標	本市の現況	国の環境基準
大気	いおう酸化物	0.1ppm以下 0.04ppm以下	0.10ppm(鶴見保健康所・中区加賀台47年度日平均値の最高)	0.1ppm以下(1時間値) 0.04ppm以下(日平均値)
	浮遊粒子状物質	0.075mg/m ³ 以下	0.162mg/m ³ (西区浅間下46年年平均値)	0.2mg/m ³ 以下(1時間値) 0.1mg/m ³ 以下(日平均値)
気	窒素酸化物	0.02ppm以下	0.09ppm(市庁前47年日平均値の最高)	0.02ppm以下(二酸化窒素として日平均値)
	一酸化炭素	5ppm以下	14.8ppm(西区浅間下46年日平均値の最高)	20ppm以下(8時間平均値) 10ppm以下(日平均値)
海と川	BOD(河川)	5mg/l以下	16mg/l(鶴見川大綱橋47年度)	鶴見川上流・境川8mg/l以下、他は10mg/l以下
	COD(海城)	2mg/l以下	5mg/l(47年度)	大部分は8mg/l以下
静けさ	騒音(朝夕)	45ホン(A)以下	住居地域(29測定点45年度)	朝夕45ホン(A)以下
	"(昼間)	50ホン(A)以下	朝 52ホン(A) 昼 56ホン(A) 夜 50ホン(A)	昼間50ホン(A)以下
その他	"(夜間)	40ホン(A)以下	朝 52ホン(A) 昼 56ホン(A) 夜 50ホン(A)	夜間40ホン(A)以下
	振動	0.3mm/S以下	1日 51ホン(A)	主として住居の用に供される地域
その他	地盤沈下	人為的沈下の停止	172mm(西区南幸2丁目47年度)	
	日照	4時間以上	第1種住居専用地域(住居の1以上の居室の開口部)	

このような環境を昭和50年代のうちに実現するための市政各分野にわたる施策の詳細は、別途「環境目標達成計画」として具体化をはかっていく。

(2) 緑や自然的環境の保存と育成

現在のような土地所有権が認められ、しかも、人口急増と過密にみまわれている大都市の中では、特別な高山とか広大な国有林が存在しない限り、そのままの自然を維持することはむずかしい。しかも緑は、管理者の不断の手入によって生長するものであり、単純に放置して育つものではない。

したがって、横浜のような条件下では、緑をそのまま残すことは容易ではないが、緑が過密の都市の中でますます重要な役割を果たすことは論をまたない。このような中では単なる放置した自然ではなく、積極的に緑をつくり出し、また、できるだけ公的に開放された緑を確保するとともに、市民の1人1人も緑をつくり出す努力を重ねることが必要であり、そのためには次のような方向でのぞむ。

- ア 国有地の公園への開放または確保、その他あらゆる手段を用いての公的緑地の拡大
- イ 水際線緑地、都心の大通り公園等市民の公園の重点的確保
- ウ 河川沿岸、街路、その他公的施設の緑化の推進
- エ 市民との協力関係における「市民の森」等の拡充強化と「鎮守の森」の保存など
- オ 宅地内にも少しでも空地を多くとり、1本でも木を植える運動の展開
- カ 風致地区、近郊緑地保全区域その他法制度の活用
- キ 都市農業の確立による生産緑地、オープンスペースの確保

(3) 身近な住環境を守る

日照等住環境問題は、都市社会における市民の利害対立が顕在化したものであるが、最近の地価高騰による建物の高層化、高密度はこの傾向に拍車をかける結果となっている。十分な日照時間を確保するには、低層住宅地において容積率50%程度が望ましいが、このような低い容積率の指定は、本市においては不可能に近い。

この日照等の問題を解決するため、用途指定における第1種住居専用地域の拡大、建築協定の締結の指導、「日照等指導要綱」による指導と調停などに努めている。この問題は、本来市民による社会的ルールの確立によって解決がはかれるべき性格のものであるが、問題が広がり、深刻化の様相をみせてきていることに対処し、今後さらに適切な行政指導を行なっていく。

以上にのべた環境問題は、まず住民対企業の対立ではじまる。しかし、日照問題や自動車公害の問題になると、住民対企業のほかに住民対住民の問題が生じてくる。環境を守る立場と財産を保全あるいは増価させようとする立場とは、本来矛盾する場合が多い。それに新しいルールを作っていくには、市民相互のなおいっそうの討論が必要である。

第2章 都市廃棄物との戦い

1 現代都市と「ゴミ問題」

都市は現代文明の輝かしい結晶である。しかし、同時に現代文明の最も先鋭な矛盾を集約しているのも都市である。現代文明の到達点の一つが、高度消費社会と称される大量生産、大量消費のいわゆる使い捨て社会であり、この高度消費社会の裏面をなすのが、日々深刻度を増している「ゴミ問題」である。

かつて、ごみ排出量は文化の尺度であると言われた。しかし、今やごみは都市問題の深刻さの尺度と考えられている。本市が処理する廃棄物の市民1人当り処理日量は990g、東京は1,582g、ニューヨークは2,085gである。本市の処理日量が他の主要都市にくらべ少ないとはいえ、既に市内での処分地の確保は極めて困難な事態となっており、都市問題の深まりを示している。

固形、液状、気体を問わず、都市活動から排出されるすべての廃棄物（不要物）を円滑に回収・処理しえないならば、都市の環境は悪化の一途をたどり、都市生活は破壊されてしまうであろう。

本市においても、ごみの埋立によって土地造成ができるという一石二鳥の時代は終わり、都市の狭い物質循環の枠の中で「ゴミ問題」の解決をはからなければならない。したがって、これまでの惰性に終わらない根本的対策の実行が必要になっている。

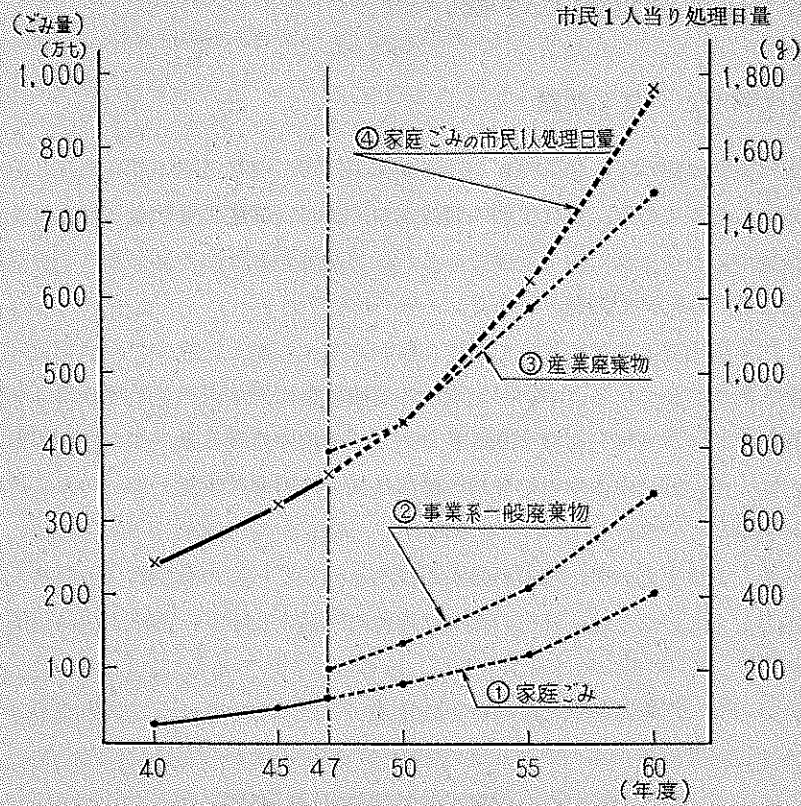
2 本市の「ゴミ問題」の現状と対策の限界

旭工場に続き、港南工場、南戸塚工場、新保土ヶ谷工場と焼却施設の整備を進めている本市の努力にもかかわらず、「ゴミ問題」はその広がりや複雑さにおいて深刻の度を増している。

(1) 家庭ごみを中心とする一般廃棄物の量の増大と質の多様化

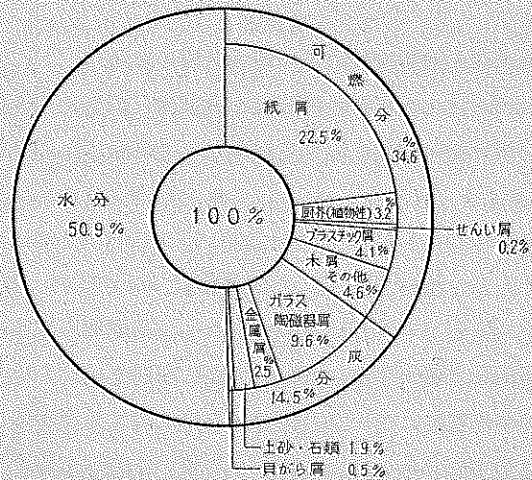
本市収集家庭ごみの市民1人当り処理日量の伸びは、前年比約8%である。これに人口増を加味すると、昭和60年時点における家庭ごみの総量は年間200万トンに達し、収集車100万台分に相当する。(図一1) また、これを処理するためには、現状のまま推移すれば、収集作業員を現在の3.5倍に当る4,300人、車両も3.3倍に当る1,500台にふやさなければならないと推定される。また、家庭ごみの性状も、紙、ちゅうかい類とともに耐久消費財などの粗大ごみ、廃プラスチック、不燃物が増加している。(図一2) この家庭ごみの量の増大、質の多様化は、各方面に問題を投げかけている。すなわち、ア 団地造成あるいは建築物について、保管・収集に関する指導基準がないため、貯留施設が完備せず、路上にごみが放出され、また狭い住宅地道路や交通混雑などによ

図一 1 廃棄物排出量の実績と将来予想



(注) ① 家庭ごみ：年間処理量(実績と推計)単位万t
 ② 事業系一般廃棄物：実態調査による将来推計, 年量, 単位万t
 ③ 産業廃棄物：実態調査による将来推計, 年量, 単位万t
 ④ 家庭ごみの市民1人当り処理日量 単位%

図一 2 家庭ごみの物的組成 (重量構成比) (昭和47年度)



り、収集・輸送効率は低下の傾向をみせている。

イ 焼却施設についても、年々激増する一般廃棄物を焼却処理するためには、昭和60年までに新たに10工場を建設する必要がある、その建設費は実に1,400億円に達する。これは保育所2,300か所の建設費に相当し、その実現には、用地取得、財源確保等の面で多くの困難が横たわっている。

ウ 最終処分地の確保は、明らかに限界に達し、海面埋立や広域的処分の具体的検討に追いこまれている。

(2) 問題をはらむ事業系廃棄物

大気汚染、水質汚濁に次いで、第三の公害といわれる産業廃棄物は、その量が家庭ごみの7~8倍にも及び、またその性状も、廃プラスチック、廃油、廃薬品類、スラッジなど有害で処理の困難な物質が多く、有効な処理処分の技術も開発がおくれている。産業廃棄物をはじめ事業系廃棄物に関しては、「事業者自己処理の原則」が法律に明示されているが、廃棄物処理についての事業者の社会的責任の自覚はきわめて薄いと言わざるをえない。たとえば、大企業においても、自ら処理施設を有するものはほとんどなく、大部分は下請け、孫請け企業に委託している。このため、自らの生産工程で排出される廃棄物であるにもかかわらず、その量、処理方法、処分場所の記録すら十分に掌握していない。また、処分にあたって海洋投棄される例が多く、海洋汚染や水産資源への影響も看過しえない。(図一3)

図一 3 産業廃棄物の種類と処理実態

産業廃棄物処理日量(推定) 12,419 t (昭和47年度)

産業廃棄物の種類	産業廃棄物の処理実態	
	処理日量 (t)	割合 (%)
紙・木くず	802	6.5%
家畜ふん尿	631	5.1%
動物残さ	33	0.3%
廃プラスチック	163	1.3%
廃油類	238	1.9%
廃薬品類	6,924	55.8%
汚でい	761	6.1%
金属くず	299	2.4%
鉄くず	143	1.1%
ガラスくず等	2,425	19.5%
その他	4,340	35.0%
海洋投入処分	4,028	32.4%
市内民間埋立処分地	1,250	10.1%
市外搬出	605	4.9%
自己・共同処理	800	6.4%
再生利用	1,366	11.0%
市埋立処分地	30	0.2%

(3) 自治体能力の限界をこえる「ゴミ問題」

廃棄物の処理処分は、市民生活に密着した事業であり、そのため自治体固有の事務として、その充実をはかってきた。しかし、一方において、使い捨て商品や短命な商品がつくられ、あるいは、社会的費用を無視して難処理物質が次々と生産される経済制度は、ほとんど改善されることなく、放置されてきた。

この結果、従来にも増して大量に排出される廃棄物の処理処分に自治体が追いついていないのが実情である。「ゴミ問題」の本質は、産業優先社会における生活基盤社会資本整備の立ちおくれ、とりわけ都市処理施設のおくれもさることながら、なんといっても大量消費、大量廃棄の風潮をつくり出したわが国経済社会制度の欠陥に起因するものである。

3 横浜市と市民が実施すべき対策の基本方向

ゴミ戦争と言われるほど「ゴミ問題」は深刻であるが、市と市民とが、この問題の本質を理解しながら、次のような施策を行なっていく必要がある。

(1) 有害物質・難処理物質の使用制限

自然系の浄化能力、都市の処理機能、現在の処理技術水準などを度外視した新製品の開発、生産の拡大が、「ゴミ問題」を一層困難な局面に追いこんでいる。有害物質やプラスチック類等の難処理物質の生産と使用は最少限度に制限していく法制度の確立を強く要請する。

(2) 廃棄物の回収と再資源化

生産・販売者による廃棄物の回収制度の確立と再資源化をすすめるための諸条件の整備が早急に必要である。耐久消費財の普及により粗大ごみの排出量が増加しているが、これらは有価物として再資源化の可能性をもっている。特定商品については、生産・販売者による強制的な回収制度を確立し、再資源化の道を積極的に切り開くとともに、粗大ごみなどについての自治体の負担を軽減する方策を推進する。

(3) 「事業者自己処理の原則」の完全実施

一定規模以上の事業所に対しては、自ら処理処分施設を整備させる義務づけが必要である。大企業の産業廃棄物の処理は、その相当部分が零細な下請け業者に委託されており、「事業者自己処理の原則」は大企業においてさえ、実質的には空洞化しているに等しい。今後は、大企業の系列化にある下請け中小企業の廃棄物の処理責任をも親企業に負わせる方向に発展させるべきである。

(4) 廃棄物の処理費用の適正化

廃棄物処理の費用は、今後急速に増大する見通しである。現在は、それが一方的に自治体と市民に転嫁されている面が多いが、これを是正し、適正な処理処分と再資源化を

行なうための財源措置として、製品の処理費用に見合う賦課金の徴収と自治体への配分がなされるべきである。

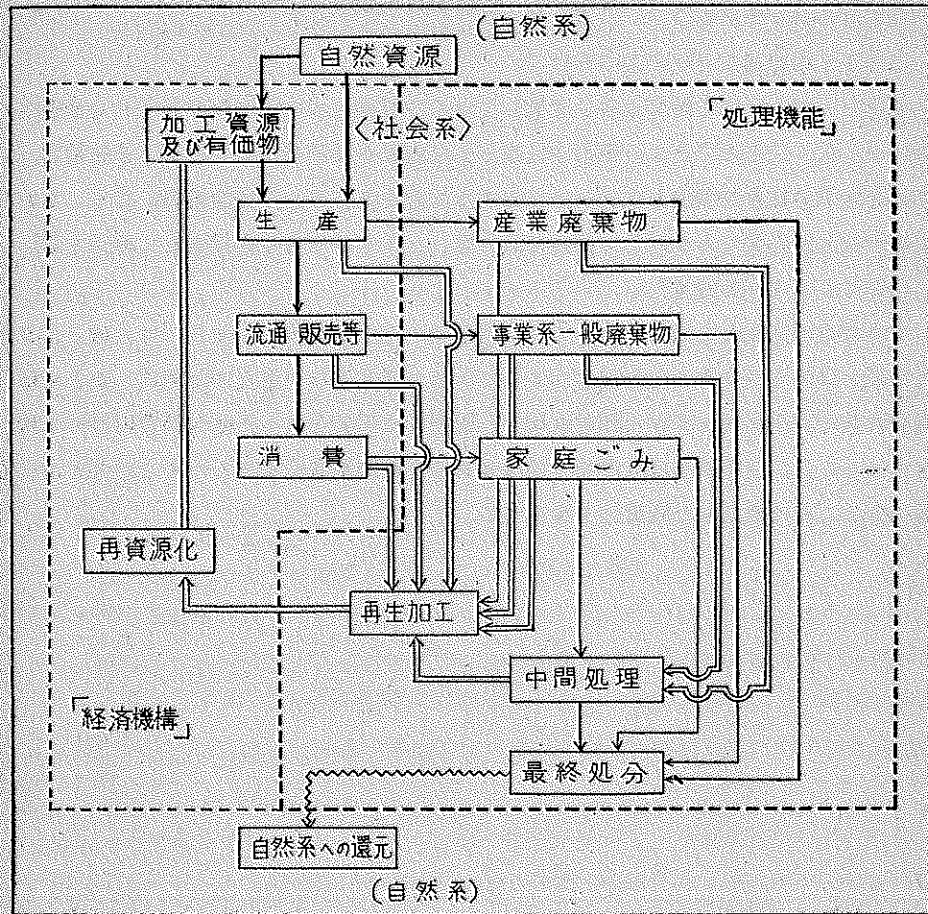
(5) 1区1工場の建設と処分地の確保

原則として1区に1焼却工場を建設していく。焼却工場は、市民に必ずしも歓迎されないが、欠くことのできない都市の施設として市民が共同で支えていく方法を検討し、これを地域の総合的環境センターとなるよう配慮する。また、完全焼却しても、なお残灰等の処分が必要であり、そのための処分地は、あらゆる方法を検討して確保する。

(6) 市民によるごみの減量

本市の処理施設が完備したとしても、廃棄物の増加が無限に続くならば、破たんをきたすことは明らかである。都市生活からできるかぎりごみを減らすために、たとえば、過剰包装の廃止、ちゅうかい類の水切り、販売者に不要となった耐久消費財等の下取りをさせること、新聞紙等は町内会・自治会単位で回収業者に引きわたすことなど市民協力によるごみの徹底した減量化を推進する。

廃棄物のながれ（都市の処理機能）



- (1) 現実の経済財（一部自由財）のながれ →
- (2) 現実の廃棄物のながれ（一部例外もある） →
- (3) 処理機構の拡充および処理技術水準の向上による廃棄物の再資源化のながれ ⇨
- (4) 自然系への還元 ~~~~~>

第3章 総合対策による道路交通問題の緩和

1 道路交通の問題点

本市の道路交通事情は日増しに悪化している。都心部から周辺区へ、道路交通混雑による大量輸送交通機関の機能低下、交通事故の多発、騒音・大気汚染が拡大している。さらに、本市の有する都市機能のうち、港湾、工業、住宅などの諸機能は、その発展過程を通して、市内の道路交通情勢に複雑な様相を加えてきた。

これらの現状が効果的に制御されることなく、さらに深刻の度を増している横浜の姿は、また現代の都市の苦悩でもある。

交通需要に応じて交通施設を増設していけばよいという単純な発想をあらため、都市内における交通、とくに、自動車交通にかたよったシステムには根本的反省が加えられなければならない。

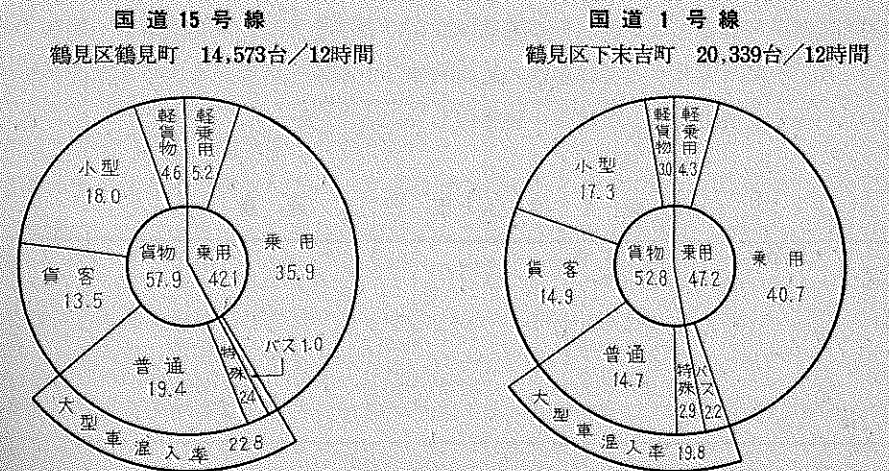
(1) 都市的交通と物流の混在

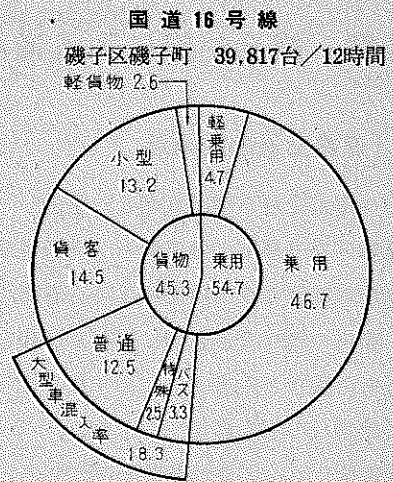
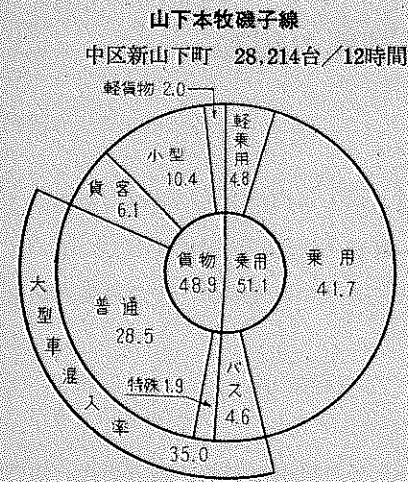
本市の都心部は、全国第一の貨物取扱量を誇る横浜港に接しているため、都心の道路に対する物流交通の混入度は非常に高い。

すなわち、港湾から発生する交通量の約70%が都心部に向かっている状態であり、これに加えて臨海部に立地する工場地帯からの交通量があること、これらの交通にはコンテナ・ふ頭用クレーン車等の大型車両が多いことなどから、限られた道路に交通が集中している都心部の交通事情を著しく悪化させている。(図-1)

図-1 主要道路車種別構成比

昭和47年10月調査





(2) 東京中心型・通過型交通形態

東京の影響は日増しに強まり、今や横浜を越えて、三浦・湘南まで東京の圏域におおわれてきた。この中で横浜の道路・鉄道パターンは東京を指向する通過交通を増大させている。

しかし、現在のままの東京中心型交通体系は、東京にとっても、ますます過度集中を招き、横浜その他の都市にとっても直接必要としない交通量でかく乱され、好ましくないことは明らかである。今後、東京中心型および通過型交通形態を是正していく必要がある。

(3) 自動車保有量と交通量の増大

本市は毎年9万人前後の人口増がある。これをうけ、民間デベロッパーによる周辺部の開発は急激である。しかし、デベロッパーによる道路整備は宅地開発地区内だけであり、周辺にまで及ぶ資本の投下はしていない。これら新開発によって通勤駅への道路および駅前広場が必要となるが、その整備は巨額の費用を要し、実施は著しく困難である。

一方、市民の保有する自動車数の驚異的伸びと都市生活者がますます車を多用することによって、道路交通の混雑は一層激化している。(表-1, 表-2)

表-1 横浜市内交通量

年度	交通量	総交通量 (台/日)	市内 - 市内	市内 - 市外	市外 - 市外
40		732,735台 100%	516,788台 70.5%	176,732台 24.1%	39,215台 5.4%
60 (推定)		3,989,458台 100%	2,781,980台 69.7%	888,056台 22.3%	319,422台 8.0%

表-2 道路面積と自動車保有台数の推移

区分	道路面積	道路率	自動車保有台数
年度	ha	%	千台
30	1,355	3.32	29
35	1,518	3.74	64
40	2,233	5.41	112
41	2,325	5.63	109
42	2,451	5.93	193
43	2,564	6.08	236
44	2,583	6.19	271
45	3,371	8.00	302
46	3,379	8.02	331
47	3,472	8.21	383

(4) 公衆輸送機関の未発達と低能率化

鉄道の新線建設で戦後なされたものは市営高速鉄道をのぞくと、田園都市線と国鉄根岸線のみである。一部複線化により輸送力増強が行なわれているが、全体としてみれば、都市鉄道網は、都市の膨張とそれに伴う交通需要の増大に対応していない。

バスは市内全域をほぼカバーしているが、バス運行に適した道路(幅員8.0m以上)の不足と、交通渋滞により輸送能率は低下している。(表-3)

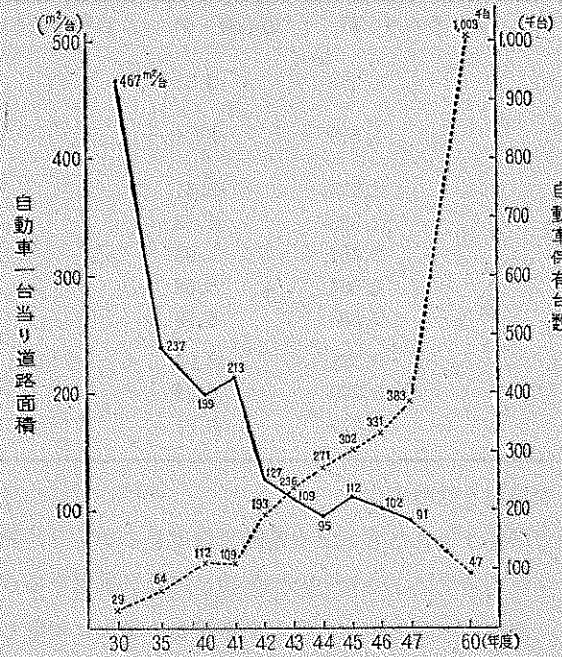
表-3 市バスの平均時速

年度	平均時速	年度	平均時速
	km/h		km/h
35	16.3	44	14.9
40	15.6	45	13.8
41	15.5	46	13.5
42	15.3	47	13.3
43	15.1		

(5) 道路交通の渋滞と交通事故の多発

道路の整備は地価の高騰などにより都心部ではもちろんのこと、周辺部においても極めて困難になっている。その整備率の伸びは自動車の驚異的な伸びと比べると微々たるものとなっている。このため、昭和30年の自動車一台当り道路面積は467m²/台であったものが、昭和46年には102m²/台とその22%に激減している。昭和60年にはさらに減少し、47m²/台と昭和30年代のわずか10%となると危ぐされる。(図-2) このことは幹線道路から裏通りまで道路という道路は車で全く身動きもとれない結果となることを意味する。

図一 自動車1台当り道路面積推移



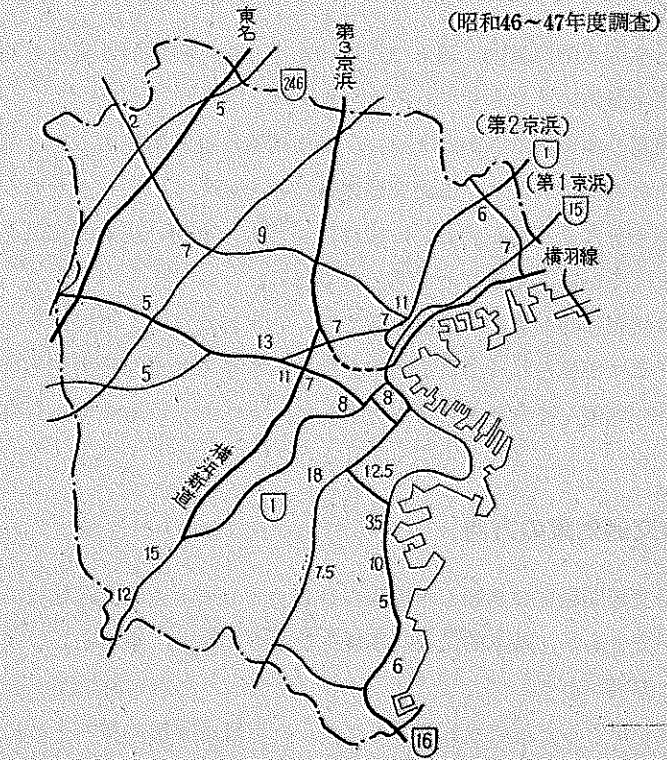
市全域にわたり交通渋滞も慢性的になっている。交通事故もあとを絶たず(表一4)、排気ガス、騒音、振動などの公害も増大している。(図一3)

表一4 交通事故の発生状況

区分 年次	交通事故			人口 (10月1日現在)	人口1万人当り 死 傷 者
	件 数	死 亡 者	負 傷 者		
38	10,668	207	6,376	1,590,191	41.40
39	10,519	263	6,805	1,676,394	42.16
40	11,670	203	7,915	1,788,915	45.38
41	13,175	202	10,392	1,859,772	56.96
42	14,670	192	13,968	1,945,272	72.79
43	13,042	206	17,483	2,047,487	86.39
44	13,542	245	18,676	2,143,820	88.26
45	13,609	230	18,801	2,238,264	85.03
46	12,433	216	16,689	2,342,809	72.16
47	11,097	176	14,591	2,433,024	60.69

※ 38年~42年の交通事故件数は物損事故件数を含む。

図一3 幹線道路とCO濃度 (単位:ppm)



2 車優先社会の反省

都市構造と生活活動の激動に適応できないあまりにも硬直的な現在の交通体系は、すでにその機能を全面的にマヒさせているといえよう。

道路交通問題の本質までさかのぼって、都市構造、経済構造あるいは都市生活のリズムを変えるべきなのか、または、道路交通体系のみを変えていくべきなのか、その選択は都市と市民の将来を大きく左右する。いずれにしても、事態の抜本的解決をはかることは一自治体の力をはるかにこえることは明らかである。

しかし、自然調和的な事態の解決を待てないとすれば、市と市民が今一度事態の根源にたちかえり、車に圧倒されつつある都市を救うあらゆる対策を総力をあげて創りださなければならない。車優先社会をあらゆる立場から、またあらゆる角度から再検討しなければならない。

3 総合交通対策の方向

現在の道路交通問題をひき起した原因のひとつとして、道路交差施設の整備のおくれもあげることができるが、基本的には、車優先社会の出現と、東京中心のゆがんだ都市構造により大きな原因がある。

車優先社会がほとんど反省されることなく、ただ既成事実の積み上げによって、なしくずしにつくられてしまったことについては、国、自治体はもとより、自動車産業、車とくにマイカーの所有者にも大きな責任があると言えよう。

車の増加は、必然的に道路整備費、維持費などの費用を増大させる。本来ならば、これらの費用の相当部分は、車の所有者や利用者が支払うのが当然だという考え方もある。しかし、現行の車に対する課税体系のもとでは、正当な負担をしているとは決して言えない。もし、実態どおりの負担をするとすれば、車の所有者は、おそらく車の購入費用以上の負担をしなければならないであろう。現実には、車をもたない一般市民が負担をしているのである。このような不合理になんら手をつけずに、自治体が道路整備のみに努力を注ぐことの是非が、最近問われてきている。

こうした本質的な問題とは別に、車の激増に対応した道路交差施設の整備は、今日の都市の状況と自治体財政の現状からみて、全く不可能と言ってもよい。むしろ施設の整備が、かえって車の増加をうながすという悪循環にもなりかねない。

そこで、本市は、道路交差問題を緩和するための第一条件は、車優先社会になんらかのブレーキをかけることであり、これなくしては、道路交差問題の激化はさけることができないという基本的認識に立って、次のような施策を総合的に実施する。

(1) 車の規制

車そのもの、あるいは車の利用を規制する権限は、現在自治体にはほとんど与えられていないが、本市は以下の施策を関係機関に強く要請するとともに、これに積極的に協力し、実施していく。

ア 車の増加の抑制

① 生産者および販売者に対する規制

自動車関係諸税の増額、最高速度の制限、宣伝の自制、信用販売制度の自制等

② 所有者および利用者に対する規制

自動車諸税の増額、強制保険金の増額、車両検査の強化等

イ 車利用の規制

① 都心部における駐車禁止区域の拡大と最小限必要な地域でのパーキングメーターの設置

② 時間帯別、車種別都心部乗入れの規制

③ 一方通行規制の拡大

④ 違反の取締強化と反則金の大幅増額

(2) 生活道路の優先的整備と市民への開放

ア 歩行者専用道路をはじめ、買物道路、通勤・通学道路など市民の生活に直結した道路を最優先に整備する。

イ 大規模開発や、河川敷の利用などによって、自転車専用道路を整備するほか、居住地と駅を結ぶ通勤・通学道路に、自転車道路を設ける。

ウ 車の通行がひんぱんな道路およびバス道路は、歩車道を分離する。

エ 体が不自由な市民のために、歩車道の段差を小さくするなどの配慮をする。

オ 河川、水路の廃川敷等を利用したり、幹線道路に緑地帯を設けるなどして、歩行者がより快適かつ安全に利用できる公園道路を整備していく。

カ 定期的に車交通を全面的に禁止して道路を市民に開放するとともに、ノーカー運動を町単位、地域単位から積み重ねていく。

(3) 道路交通網の整備

ア 都市的交通と物流の分離

港湾および臨海工業地帯から大量に発生する産業交通、とりわけコンテナ、クレーン車等の大型車や通過交通の都心混入を防ぎ、市民生活の安全と都心機能の発展をはかるため、東京湾環状道路、ベイブリッジ、都市高速道路、保土ヶ谷バイパス、南横浜バイパス等の幹線道路の早期完成をめざす。

イ 東京中心型・通過型交通形態の再検討

東京中心型に編成されている道路交通体系を逐次、本市独自の交通体系にあらため、通過交通の市内混入を排除していく。また、現在、国において調査計画中の東京・厚木道路、第2横浜新道など本市の都市構造および地域環境に及ぼす影響が好ましくない東京中心型の通過幹線道路については、再検討する。

ウ その他の幹線道路整備

市内の一般幹線道路については、環状2号線とその外側の道路の整備に重点をおくことによって、周辺地区の道路の不足に対処し、交通渋滞の軽減をはかる。とくに、郊外部の住宅地と最寄りの駅を結ぶ路線と駅前広場の整備によって通勤輸送機能を拡充する。

エ 交通渋滞の解消と安全確保

交通の流れを円滑にするとともに、交通災害から市民の安全を守るために、狭小部分の拡幅、踏切の立体化、交差点改良などを緊急に実施するほか、交通安全施設の整備充実をはかる。

オ 交通公害の軽減と道路構造の改善

交通公害を軽減するため、交通規制および車の低公害化を推進するほか、道路構造の面からも改良を行なっていくが、もっとも効果的なのは、一定の幅の緑地帯をつくり、道路と住宅の遮断をはかることである。

このためには、計画幅員を大幅に広げるか、車線を減少させるかいずれかの措置が必要であり、実施は必ずしも容易ではない。しかし、従来の自動車優先の道路から地域社会の環境に適応した道路に転換していく必要があり、本市は主要道路についてあらゆる可能性を追求しながら、実施の検討をすすめていく。

(4) 公衆輸送機関の整備

ア 高速鉄道の建設

既存の鉄道網を補完し、周辺部と都心部を直結して、都心部への交通の利便性を確保するため、高速鉄道の建設を推進する。

また、モノレールを含む横浜の将来あるべき交通体系についても調査検討をすすめて、計画の具体化をはかっていく。

イ バス網の再編強化

都市計画道路と駅前広場の整備にあわせて、バス輸送網を再編成し、高速鉄道、国鉄、私鉄の各駅と連絡させることによって輸送力を増強し、鉄道と一体となって市民の足を確保する。また、バス優先レーン、バス専用レーンの設置などにより、バスの優先通行を確保する。

(5) 交通行政の一元化

今日の道路交通問題は、道路の計画、建設、管理から交通規制、陸運行政に至るまで一元的・総合的に行なわれなければ、十分な解決はむずかしい。ところが現状は、道路の計画、建設、管理の主体である都市に、交通規制、交通行政の権限が全く与えられておらず、交通行政の一元化を妨げている。また、都市内における公衆輸送機関も多元化しており、相互の調整も不十分となっている。さらに、都市内における国鉄や私鉄の計画は、都市計画とほとんど無関係に進められ、都市計画の統一性を失なわせる一因ともなっている。

今後、ますます激化する交通問題の総合的解決をはかっていくためには、交通行政の一元化と国鉄、私鉄等の計画に対する実効性のある調整権限が与えられる必要がある。本市は、他の指定都市とも協調をはかりながらその実現をめざす。

第4章 水危機への対処

1 水需給の将来見通し

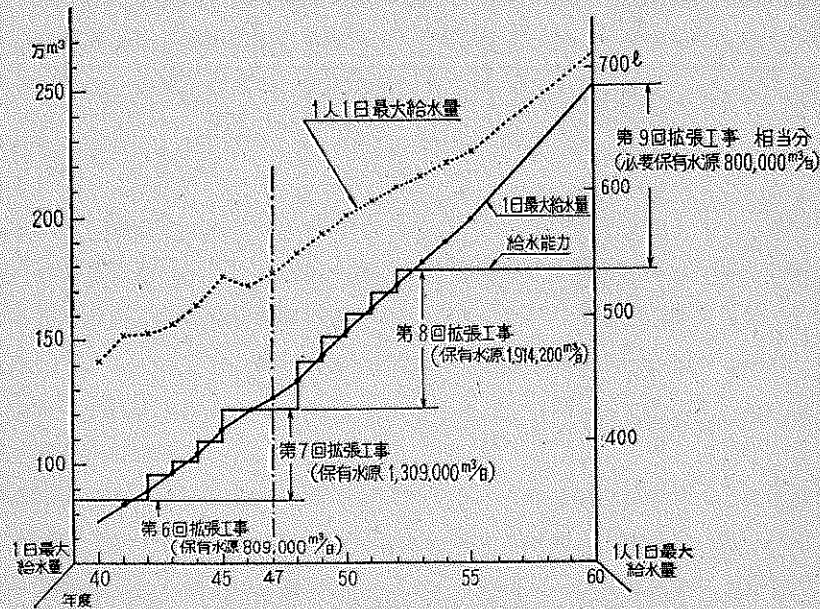
本市の水道事業は明治20年の創設以来、拡張につぐ拡張を重ね、現在では上水道普及率97.0%に達し、237.7万人の市民に安定した水の供給を行ないうるまでに成長した。しかし、今や水の絶対的不足の時期、昭和53年を目前にひかえ、新規水源の開発をはじめ、水問題の解決は緊急の課題となっている。

(1) 横浜の水需給

昭和60年の推定1日最大必要水源270.7万 m^3 （1日最大給水量251.8万 m^3 ）に対し、現在進行中の酒匂川開発による水源をも含め、本市の保有水源は191.4万 m^3 /日である。すなわち、昭和60年時点において、日量約80万 m^3 の水不足をきたすことになる。（図一）そのため、新たな水源の大部分は、利根川、富士川水系等の水資源開発による県外取水に求めざるをえない。

しかし、水不足は、本市だけでなく、東京圏全体に共通した問題であって、より広域的な視野から水源県と消費県との調整が必要であるが、その解決は極めて困難である。

図一 水需要の実績と将来の予想



(2) 水危機の原因

本市の給水量は、昭和35年を転機として、急激に増大した。これは、人口増加と生活水準向上による1人当り使用量の増加の相乗作用によって家事用水が加速度的に増大したことが主原因であり、これに業務用水の漸増が加わったためである。この傾向は、有効な人口抑制の手段が自治体に与えられていない以上、今後とも続くものとみなければならない。このことは水問題の将来をきわめて危機的なものとしている。将来、本市だけではなく、東京圏全体が水不足におちいり、昭和60年における水の不足は、年間20億 m^3 に達するものと予想されている。（表一）

表一 東京圏の水不足

(単位：億 m^3 /年)

新規水需要量 A		新規水供給量 B		不足量 A-B
生活用水	34.8	相模川	4.7	
		酒匂川	6.6	
		荒川	2.8	
工業用水	28.1	利根川上流	12.1	
		利根川下流	10.5	
		千葉県河川	1.6	
農業用水	-0.1	那珂・久慈川	4.8	
計	62.8	計	43.1	19.7

(建設省広域利水調査、基準年次昭和45年、目標年次昭和60年)

(3) 都市活動の制御の必要性

横浜は、現在ほどの都市規模に達していない時期にも、水不足を何度か経験している。しかし、それは施設整備のおくれや長期にわたる降雨量の不足によるものであり、水資源開発を行なえば、解決する見通しをもてるものであった。

しかし今日では、水は都市にとって有限な資源であるという認識に立たざるをえない。今や社会的・物理的に可能な開発水量から、都市規模と都市活動の拡大を制御すべき転換の時期にある。給水制限の常態化や目にとび出るほど高い価格の水を供給するよりは、今日の時点から都市の適正な抑制・誘導措置を講じ、都市生活の破たんを未然に防止することが、結局のところ市民の利益にかなうのである。

2 広域的水資源の確保とその問題点

水資源開発は、すでに一自治体の権能をこえる問題となっており、東京圏においては、水資源開発促進法に基づく「利根川水系水資源開発基本計画」（昭和45年～50年）等が策定され、実施に移されている。しかし、これとて東京圏の水需要に十分こたえうるものではなく、また、広域的水資源開発についての責任主体も明らかでない。本市も広域的水資

源確保について政府に要望を続けてきたが、いまだその具体的成果をみるにいたっていない。

(1) 広域的水資源開発の諸条件

現在、水資源の開発にあたっては、以下の諸問題について個々の自治体の枠をこえた解決をせまられている。

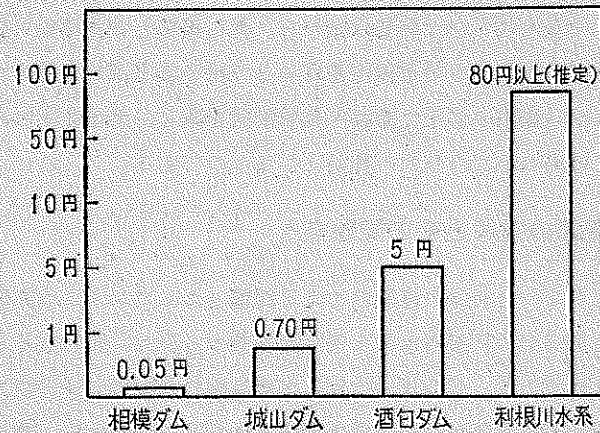
- ア 水源県、消費県の利害不一致
- イ 治水と利水の矛盾関係
- ウ 慣行水利権を含む既得水利権との関係
- エ 水没補償と生活再建のための地域開発
- オ 補償を含む開発費用の負担関係および開発主体
- カ 河川の水質保全対策

このように多くの問題を調整し、水資源開発を円滑に行なうための前提として、以下の対策が必要である。

- ア 水没地および損失を受ける住民の利益を守り、広域的、長期的な視野に立った総合的水資源開発を調整する立法措置
- イ 自治体と住民の自主性を尊重しつつ、水資源開発を統一して推進するための、国、自治体および水道企業者が参画する開発主体の新設
- ウ 水資源開発および広域化に対する国庫補助の大幅な引き上げ

しかし、このような広域的水資源開発がなされてもなお、開発適地の減少による建設費の増大はまぬがれず、それは原水コストの上昇をもたらし、市民の負担増につながる。(図一2)

図一2 原水単価の上昇
(山元開発水単価 円/㎥)



(2) 県内の水需給計画の一元化と宮ヶ瀬ダム対策

広域的水資源開発の前提として、県内水道事業者と自治体の一元化された需給計画を策定しなければならない。政府や水源県への働きかけのためには、県内の水需要見通し、供給の限界および具体的な対策を県内一体の立場で表明しなければならないからである。このため県内の協議体を早急に確立し、次の作業を進める必要がある。

- ア 県内の水需要見通しおよび新規必要水源
- イ 建設省が実施調査中の宮ヶ瀬ダムの建設促進の強力な要請
- ウ 水資源開発には、調査から完成まで10年以上の日時を要する。とりあえず、利根川取水、富士川取水を具体的課題とし、調査と事業計画の策定を急ぐこと

3 水需要の抑制と水の高度利用

新規水源の確保に努めることは本市の責務であるが、一方、水需要の抑制および水の高度利用をはかることも重要な課題である。水道事業は単なる水供給を目的とするのではなく、適正な水利用の管理へ質的發展をとげなければならない。

(1) 新規水需要増の抑制

本市の水需要増のおもな要因は人口増加にある。そのため、水需要を抑制するには開発を抑制し、人口の増加をおさえていかななければならない。このため従来からの開発規制の姿勢を堅持し、より強化する方向で検討を行なう。加えて、水道事業の立場から需要抑制のため、以下の方策を講じる。

- ア 水資源開発を含む水道施設整備費用の公平負担をはかるための水道加入金制度の新設
- イ ビルその他の大口需要者に対する節水機器のとりつけ等による水節約の義務づけ
- ウ 将来、新規水源確保がおくれ、水供給の見通しが立たない場合の、各種の開発事業の許認可の停止

(2) 水の高度利用

新規需要を抑制するだけでなく、現在給水されている分についても、その節約と高度利用をはかり、都市内部における水源の開発としなければならない。

ア 工業用水道の高度利用

用水型工業に対しては、業種の転換および水の循環利用の促進を強力に要請する。このため、工場の量水器に遠隔メーターをとりつけ、水使用を常時チェックし、契約水量をこえるものについてはきびしく規制する。

イ 下水処理水の再利用(中水道)

長期的には工業用水道の給水量を次第に減少させ、必要最少限のものを下水処理水の再利用により水源をふりかえる。下水処理水の再利用は早急に実用化をはかる。

- ウ 業務用大口使用者の浪費を強力に抑制・管理するため、節水機器のとりつけや水の循環利用施設の設置など適切な指導を行なう。
- エ 海水の淡水化についての研究を継続し、実用化に一步近づける。

第5章 地震対策の強化

1 地震による被害とその対策の緊急性

各種災害の中でも、地震は家屋倒壊、公共施設の損壊、がけくずれ等をひきおこし、また、二次災害として、火災、ガス爆発、危険物の流出等の各種の災害を同時に多発させ、都市に壊滅的打撃を与える点でその対策がいそがれる。

しかも、地震は現時点ではその発生の子知が困難である点で、これに対応できる体制の確立と、地震に強い都市づくりは焦眉の急務となっている。

この総合計画の期間は、河角博士の69年周期説による関東南部の大地震発生危険期の前半にあたることになるわけで、その意味でも、大地震による災害から市民の安全を守ることを、本総合計画の重要課題の一つとしてとりあげたわけである。

横浜市地域防災計画立案のために、横浜市防災会議がおこなった、いま横浜市が関東大震災級の地震におそわれたと仮定した場合、どんな被害が出るかという推定があるので次に掲げるが、これによると、市民の約半数が火災で被災し、約7.5%が死傷するほか次のような大きな被害が発生すると推定されており、その対策の緊急性が理解されよう。(表一)

○ 地震の想定

- ア 発生日時 9月1日 正午
- イ 震源地 相模湾中央
- ウ 規模 マグニチュード7.9
- エ 震度 6～7
- オ 気象状況 晴、東の風、風速4.2m/sec

表一 推定被害

区 分	被 害 推 定
(全 木 造 家 屋 数	547,089棟)
建物被害 { 木造家屋倒壊数 { 全 壊 数	55,784棟 (平均10.2%)
{ 半 壊 数	21,196棟
{ 合 計 数	76,980棟
出 火 件 数	633件(出火率0.112%)
り 災 被 害 { 災 世 帯 数	312,752世帯 (50.5%)
{ 災 人 口 数	1,081,389人 (49.9%)
{ 焼 失 棟 数	270,600棟 (45.5%)
{ 焼 失 面 積	17,859,600㎡ (41.9%)
人 的 被 害 { 死 傷 者 数	135,881人 (5.2%)
{ 負 傷 者 数	53,883人 (2.3%)
が け く ず れ	197か所 (40%)
道 路 設 施	市内各所において崩壊し、交通困難となる
鉄 道 施 設	線路、高架、信号機等に被害発生し不通となる
通 信 施 設	市内全域で不通地帯を生じる

(「横浜市地域防災計画」(昭和48年3月発行)より、数値は昭和46年9月1日現在)

2 本市の現状

人口、諸機能、危険が集中する都市にあっては、一旦災害が発生するとその被害は非常に大きくなる。

とくに本市は、大都市中まれにみる高い人口増加率を示しているうえに、防災上次に示すような都市構造上の問題点があるほか、その置かれた自然的な特質によって、大地震がおこった時の被害は通常想定される以上に大きなものとなると考えられる。

(1) 都市構造上の問題点

ア 耐火、耐震構造の建築物が少ないこと

地震が発生した場合、第一次の被害は建物の倒壊であり、第二次災害としての火災の被害はさらに大きい。昭和45年1月現在の建物調査の結果では、次表のとおり、そのほとんどが耐火性を欠き、また、耐震性についても保障のできない建物が多数存在するという事であり、地震時の被害発生が憂慮される。(表一2)

表一2 市内建築物中の不燃建物の割合

建物総棟数	木造建物	非木造建物
595,335棟 100%	545,506棟 92%	49,829棟 8%

(45年1月現在、「危険エネルギー」(昭和47年3月発行)より)

イ 多数の住工混在地域の存在

工場、事業所等と住宅の混在する、いわゆる住工混在地域では、大地震が発生した際には、工場、事業所等の危険物、火気などから出火し、周囲の密集した木造住宅へ延焼する危険が大きい。

本市においては、このような災害発生および拡大の原因となる恐れのある住工混在地域が市内全部で77地区あり、しかも次表のとおり市内各区に散在し、地震時の火災の危険を高めている。(表一3)

表一3 市内の住工混在地域

(単位：地区)

区	鶴見	神奈川	西	中	南	保土ヶ谷	磯子	港北	計
地区数	14	8	11	9	29	3	2	1	77

(「危険エネルギー」より)

ウ 都市施設の未整備とおくれ

道路、公園等の都市施設は都市を維持していくうえで必要であるだけでなく、災害防止という観点からも不可欠である。

しかし、わが国の都市は急激に近代化したこと、および、戦災からの復興が経済的に不十分な状況下で進められたこと等の理由によって、これら都市施設についての過去からの蓄積は非常に乏しく、またその整備もおくれている。

本市ではそのうえに、他に類をみない人口の増加によって、都市施設の不足に拍車がかげられている。

都市施設のうち、一例として、災害時に防災空間として、また避難場所として役立つ公園、道路の例をあげると、次表のとおりで、欧米諸国の都市とは比較できないほどおくれしており、他の大都市と比較しても低い水準にある。(表一4、表一5)

このほか、他の都市施設についても状況は同様であり、災害時の被害の拡大が心配される。

表一4 主要都市人口1人当り公園面積

(単位：m²)

区分	横浜	名古屋	大阪	神戸	東京(区部)	京都	ニューヨーク	ロンドン	パリ
1人当り面積	1.3	2.9	1.4	3.0	1.2	1.0	19.2	22.8	5.8
調査年度	1972	1971					1967	1967	1955

(「都市計画ハンドブック 1972年」横浜市は昭和47年度末)

表一5 主要都市道路率

区分	横浜	東京	名古屋	大阪	ワシントン	ニューヨーク	パリ	ロンドン
道路率	8.2%	11.6%	18.2%	9.3%	43%	35%	25%	23%
調査年度	1972	1966			1955			

(「都市計画ハンドブック 1972年」横浜市は昭和47年度末)

エ 消防力の不足

地震に伴って発生する災害を最少限度に食いとめるための消防力、救助体制についても、本市の場合にはその強化、整備が人口の増加に追いつけないのが実情である。いま、消防力の整備状況について消防庁が定めている基準に対する現有施設の充足率によって比較すると、次表のとおりとなる。(表一6)

表一6 7大都市消防力比較表 (47年度、基準100%)

都市	横 浜	名 古 屋	京 都	大 阪	神 戸	北九州	東 京
区分	%	%	%	%	%	%	%
署 所	67.8	82.3	88.4	84.8	65.8	73.0	81.7
ポンプ車	42.0	68.6	35.2	69.7	64.8	53.4	82.3
はしご車	42.9	83.3	76.9	72.7	155.6	128.6	51.6
化学車	200.0	71.4	100.0	42.9	140.0	116.7	71.8
救急車	93.1	93.1	107.2	88.2	138.5	110.0	100.9
消防艇	16.7	33.3	—	18.2	22.2	25.0	41.7
車両等の計	49.2	70.7	46.5	69.0	77.1	67.0	79.4
消防吏員	33.4	46.4	50.1	61.4	48.1	39.5	67.0

(2) 自然的特質

ア 地質上の問題点

地震の際の建物倒壊の被害が、地質の硬軟に左右されることは、関東大震災の際の倒壊家屋の85%以上が平地の埋立地部分に集中したことで実証されている。

本市の場合、地震に最も弱いとされる沖積低地や、大規模な埋立地などの軟らかい地質の土地が市域の14%、関東ローム層などの地震に弱い地質の土地が市域の77%、比較的硬い地質の所はわずか9%とされている。

しかも、人口密集地域は主として低地の最も地質の弱い場所に集中していることから、この面でも被害が拡大されることが想像される。(表一7)

表一7 地質軟弱度別面積割合

区分	最も軟らかい所	軟らかい所	比較的硬い所
鶴見	53%	47%	0%
神奈川	42	58	0
西川	46	54	0
中南	67	33	0
港南	12	88	0
保土ヶ谷	2	68	30
旭	1	97	2
磯子	0	96	4
磯子	32	44	24
金沢	10	27	63
港北	17	83	0
緑	2	98	0
戸塚	0	87	13
瀬谷	0	100	0
計	14	77	9

(「危険エネルギー」による)

イ がけ地

地震に関して地質と共に考慮しなければならないものに地形の問題がある。

すなわち、横浜の地形は分岐した丘陵地と、その間をみたす沖積低地からなり、起伏の著しいことが特徴である。その市域面積に対する割合は丘陵地53%、低地47%と、ほぼ半々となっており、この丘陵地帯に沿ってがけが並ぶことになる。

関東大震災の際には、市内で73か所のがけがくずれ、家屋106棟が埋没あるいは倒壊したと記録されており、将来大地震が起った場合、当時とは比較にならないほど宅地開発が進んでいることを考えると、はるかに大きな被害がでると思われる。

市内には傾斜角度が30度以上、高さ3メートル以上のがけだけでも6,500か所あるが、このうち、消防局によりがけくずれ危険地域として指定された場所は、次表のとおりであり、約5,500世帯、20,000人が地震時にその崩壊の危険にさらされる恐れがある。(表一8)

表一8 がけくずれ危険箇所

区分	危険箇所	住宅棟数	世帯	人員
鶴見	20	155	266	870
神奈川	37	205	264	1,006
西川	29	347	541	1,748
中南	55	1,118	1,367	4,944
港南	75	309	398	1,376
保土ヶ谷	17	32	59	231
旭	42	497	624	3,041
磯子	5	29	33	126
磯子	51	672	824	3,031
金沢	54	448	721	2,539
港北	24	105	127	516
緑	6	12	12	52
戸塚	74	276	305	1,177
瀬谷	3	8	5	24
計	492	4,213	5,546	20,681

(「横浜市地域防災計画」による)

3 対 策

市民をすべての自然災害および都市災害から守ることは、あらゆる都市計画の前提である。しかし、大地震から市民の安全を守るということは、とりまなおさず都市を災害に強い体質に全面的につくりかえることを意味するものであって、これは極めて困難な課題である。

本市は、こうしたきびしい条件の中で、本総合計画の策定にあたり、いっおそってくる

かわからない大地震にそなえて、すべての計画業務に安全性の確保を第一義的にとり入れた行政施策をすすめるものである。

(1) 都市の耐震・耐火性の強化と防災再開発

ア 防火地域を現行の約5倍、準防火地域を約2倍に広げ、火災の拡大を防ぐ。とくに広域避難場所、大規模公園、避難路、延焼阻止線として必要な地区は優先的に指定する。

イ 工場移転の指導を進め、危険要因の混在している住工混在地域の積極的解消をはかる。

ウ 不良住宅の密集する地区の改良のため、住宅地区改良事業を推進するほか、過密地域において防災面を配慮した都市再開発を推進し、建物の不燃・耐震化、オープンスペースの確保をはかる。とくに、住宅密集地域を中心に防災都市再開発と総合的環境整備を進めるための新しい制度と手法の開発を積極的に調査・検討し、これを推進する。

エ 災害時において避難路として利用され、また延焼阻止線、緊急救助活動にも重要な道路、橋りょうの耐震化を進める。

オ 公共建築物について耐震性を診断し、補強を行なうほか、民間の建築物について耐震化、耐火構造化を推進し、このための資金融資も行なう。

エ 臨海工業地帯での火災の内陸部への延焼を阻止する役割をもった鶴見・神奈川地区都市環境帯の設定を計画するほか、金沢地先埋立地に緩衝緑地を造成する。

(2) 危険物対策の強化

ア 工場、事業所等の危険物貯蔵箇所の査察指導を強化し、安全性を高めるとともに自衛消防力を指導強化する。

イ 一般家庭にも最近危険要素が増大しているので、取扱指導を強化する。

(3) 避難場所、避難ルートの確保

現在、市内に61か所の広域避難場所を指定しているが、引き続き、関係管理者の協力も得て、継続的確保をはかるほか、防災上、公共空地として重要な役割を果たす公園、道路等を積極的に整備する。

(4) 災害救助体制の強化

ア 消防力の強化

災害発生時に、迅速な消火活動ができるよう消防署・所を充実するとともに、各種消防車両、機械の強化拡充と消防水利の整備および特殊災害対策の強化をはかる。

イ 無線連絡網の整備と動員体制の確立

大地震が発生すると情報が混乱し、流言飛語が乱れ飛び、必要以上に大きな混乱をまきおこすのが常であり、市民が冷静に判断し、行動することが被害を最小限にくだ

とめることにつながる。

本市は、従来から市庁舎、区庁舎、土木事務所、消防局等および車両の無線網を整備してきたが、今後その整備をさらに強化していく。

またラジオ放送との提携もすでにできあがっており、災害発生時には、市の無線網とあいまって市民に正確、有効な情報網を提供する。

さらに災害時の避難救助対策として、指揮・動員体制を確立する。

ウ 救援体制の確立

災害時の食料対策としては、市内に貯蔵されている米37日分を緊急に確保する対策をととのえている。また飲料水は19日分を確保することとしている。

各地からの救援物資等は、横浜港を利用して陸揚げすることが考えられるので、ふ頭およびこれに通ずる道路、橋りょう等の耐震性を強化する。

(5) 防災への市民参加

災害時には「皆が同じ状況にあること」を意識して落ちついた行動をとることが必要である。市民の混乱による被害の拡大を防ぐため、平常時から市民の防災訓練を行なうとともに、各種広報活動などを通じて市民の防災への自覚を高める。

第6章 市民福祉の実現

1 現状と問題点

(1) 新しい福祉需要の増大

生活保護法に基づく本市の被保護者は、人口急増にもかかわらず、着実に減少を続けてきたが、昭和40年頃を境に増加傾向に転じている。この背景には国の保護基準の改定などが考えられる。(表-1)

表-1 被保護人員および保護率の推移 (各年4月現在)

年次 区分	35	40	45	48.3
被保護人員	18,453人	11,603人	13,064人	16,254人
保護率	13.9%	6.8%	6.0%	6.6%

保護の内訳をみると、医療扶助が大幅に上昇している。(表-2) しかも、そのうち、精神障害に起因するものがここ数年平均20%近くあり、入院措置者のうちでは60%もの高率に達している。

表-2 生活扶助および医療扶助の推移 (各年4月現在)

年次 区分	35	40	45	48.3
生活扶助	42.38%	43.18%	40.16%	37.70%
医療扶助	15.30%	16.67%	22.31%	25.21%

このことは、金銭または物品の給付、あるいは、施設収容等による「保護」を中心にしてきた従来の福祉の考え方だけでは、解決することのできない新しい問題が生じていることを示唆するものである。

また、児童、老人等、従来の社会福祉の対象者についても、例えば、「かぎっ子」の増加や、核家族化の進行による孤獨な老人の増加など、従来は家庭の中で、あるいは地域社会の内部において解決されてきたものが、その急速な崩壊にともなって顕在化し、新しい福祉需要を構成するに至ったものも少なくない。

これらの状況に対処するため、本市では、「子供を大切に市政」を1つの大きな柱として、福祉施策を積極的に推進し、保育所の増設、青少年施設の建設など相当の効果をあげてきたが、この10余年間に人口がほぼ倍増するほどの激しい都市化の進行に施

策が追いつかず、市民生活の各分野においていろいろのひずみを生じているのが現状である。

また、都市化の進行は、市民相互の連帯感のそり失、孤立感、無力感の増大等をも促し、人間疎外の風潮を高めることによって、市民の精神面での荒廃を強めるものになっていることも否めない。

本市の40才未満の比較的若年層の死亡原因のうち、自殺の占める割合が極めて大きくなっていることは、一これは本市に限らず大都市共通の現象であるといわれているが、このことの一部を物語るものと解することができる。(表-3)

表-3 15才~40才までの死亡原因中自殺の占める順位

年次 年齢	35	47
15 ~ 19 才	4 位	2 位
20 ~ 24	3 位	2 位
25 ~ 29	11 位	3 位
30 ~ 34	11 位	4 位
35 ~ 39	7 位	6 位

このような現象は、現代の過密都市の非人間性に大きな原因があると言われているが、これを放置しておくことは、精神の一層の荒廃を促すばかりでなく、モラルの低下、都市犯罪の増加等をもたらす、都市は市民にとってますます住みにくい場となることは明らかである。

(2) 市民福祉実現上の問題点

本市への流入人口が比較的若年層が多いことから、現在でも18才未満の児童が全人口のほぼ27.5%いるが、昭和60年にはさらに若年化が進んで、これが30.0%にまで増加するものと推定されている。また、現在65才以上の老人は4.5%であるが、平均寿命の伸長から、昭和60年にはこれが5.8%にまで増加することが予想される。このことは、昭和60年には人口のほぼ35.8%が、児童福祉、老人福祉の対象になることを示唆している。

心身障害者の増加も見すごすことのできない問題である。国の抽出調査による発生率から推計すると、現在でも46,000人前後いると思われる心身障害者が、昭和60年には65,000人にまで増加するものと考えなければならない。

しかも、これらの対象者についての問題点は、単に対象者の数がふえるということにとどまらないところに、今後の社会福祉の大きな問題がある。

たとえば、保育所については、単に施設の増加ばかりでなく、保育時間、保育内容の改善の要望が強まることは明らかであり、また、老人についても、核家族化の進行や、

平均寿命の伸長に対し、定年制が改善されていないことなどから、要養護老人対策と余暇対策に重点をおいてきた従来の老人対策は、老後の生活保障のための総合的対策へと転換が迫られてくるであろう。

心身障害者についても、発生原因が後天的疾病による場合が少なからずあることから、発生予防から社会復帰までの一貫した対策がより一層必要になってくる。

このような将来のみとおしの上に立って、本市では今後とも「子供と老人を大切にす市政」を柱として、市民の福祉向上に努力していかなければならないが、それには次のような大きな問題を解決しなければならない。

ア 社会保険制度の不備

市民の福祉は、失業、傷病等の事態が発生したときに、生活扶助、医療扶助等の公的扶助を受けられる機会が与えられているだけでは十分であるとはいえない。各種年金・保険制度も同時に完備されることが必要である。しかし、現実には、年金・保険に関する諸制度間の未調整、給付内容の相違等により、これら社会保険制度から除外される市民や、同じ市民でありながら異なった給付を受ける市民などが存在する結果になっている。そのため、老人医療無料化や児童手当の支給などを自治体が先導的に実施し、この制度化を国に迫っているのが実情である。

イ 福祉施策のタテ割り性

福祉施策は、医療、教育、所得保障等の各施策が総合的に講じられてはじめて、その十分な効果を発揮しうが、現実には、福祉行政に委任事務が多いこともあって、国のタテ割り行政の影響を強く受け、施策相互の調整が円滑になされているとはいえない。

ウ 専門職員の不足

医師、看護婦等の慢性的不足は言うに及ばず、機能回復訓練士、言語訓練士、児童収容施設の保母など、福祉行政の遂行にあたっては多種多様の専門職員を必要とするが、これら職員の全国的不足から、現実の需要に見合うだけの職員の確保すら困難な状況にある。

エ 対象者の実態把握困難

福祉施策が、児童、青少年、老人というようにライフサイクルでとらえるべきもの、心身障害、母子というように境遇によってとらえるべきもの、あるいは、スラム街居住者のように、個人としてよりはむしろ町全体としてとらえていくべきもの等、対象によって極めて複雑多岐にわたっていること、および、対象者がなんらかの社会的ハンディキャップをもっていることが多いことからくる社会的偏見などのために、対象者の実態を把握しがたく、これが市民的施策基準の設定の大きな障害になっている。

オ 都市施設設計上の配慮の不足

歩道にしても各種公共施設にしても、幼児、老人、身体障害者等身体的ハンディキ

ャップを有する市民にとっては利用不便な設計になっており、これらの人々の社会からの隔絶を一層強めるものとなっている。

カ 国庫補助の不十分

児童福祉施設の国庫補助率は、法により建設費の $\frac{1}{2}$ とされているが、保育所に例をとってみると、現実の建設費平均6千万円のうち国庫補助は4百万円にすぎず、あとは市費持ち出しとなっている。しかも年間5か所分しか補助されず、用地費については何の配慮もなされていない。このことはすべての福祉施設について言えることであり、これが施設不足のひとつの大きな原因となっている。

2 市民福祉実現の方向

福祉の概念が極めてあいまいであることが、経済成長と福祉を同一視させたり、あるいは、慈善的福祉の概念を生じさせたりして混乱をおこすものになっていることは否めない。しかし、市民福祉という場合、広くは生活環境の充実とも密接に関連をもたせつつも、より具体的には、従来の貧困者対策としての社会福祉の概念をこえて、市民の生活のすみずみまでもカバーできる概念で用いることが最も適切である。この意味での福祉を実現させるためには、国および自治体の積極的な対策はもとより、市民の理解と協力が不可欠のものである。

国の段階でとるべき対策と考えられるものには次のようなものがある。

(1) 社会保険制度の整備

ア 医療保険制度の整備

① 格差是正

現在9制度に分立し、相互に独立して運営されている各種医療保険制度間の給付率・拠出率の格差の是正

② 給付率再検討

被保険者と被扶養者の給付率の相違の解消

イ 年金制度の改善

① 制度間格差の是正

現在被用者年金制度として9種類、その他の公的年金給付制度として6種類ある各種年金制度間の格差是正

② 物価上昇等への対応性強化

経済成長に伴う所得水準、生活水準上昇に対応できる年金制度の確立と給付額の保障

(2) 自治体の超過負担解消

実情に合わない国庫補助制度のために、保育所、老人施設等各種の福祉施設の建設にあたって生じる自治体の超過負担の解消

(3) 高度の専門研究機関の設置

増加する精神障害、自閉症および各種難病対策等、自治体の能力では解決困難な問題に対する高度の専門研究機関の設置

(4) 専門職員の慢性的不足解消

医師、看護婦等全国的に慢性的不足を生じている職員の養成に対する抜本的対策

(5) セクショナリズムの解消

心身障害者に対する医療・教育・福祉の各施策の総合性、あるいは、老人医療無料化に対応できるだけの病院、医師、看護婦等の確保など、自治体だけでは解決困難な問題に対する施策の総合性をはかるための、国の各機関におけるセクショナリズムの解消

また、市の段階でとるべき施策の重点は、市民の協力のもとに「閉ざされた福祉」から「開かれた福祉」への総合的施策の一層の推進による福祉都市の建設である。

(1) 公共施設等の改善

道路、駅、デパート等市民が自由に利用する施設を市自ら改善することはもとより、県あるいは民間等にも強力に改善を要請し、また、市民にも理解と協力を求めることによって老人、身体障害者等身体的ハンディキャップを有する市民の社会との接触の機会を拡大する。

(2) 施設対策による福祉の充実

各種社会福祉施設の整備にあたっては社会への復帰を第1の目的とし、また、民間福祉施設との格差を是正する。

(3) 在宅対策による福祉の充実

家庭奉仕員など市自らが行なうべき施策の充実はもとより、地域ボランティアの積極的な開発などによって、地域社会の中で解決していく方向を推進する。

(4) 地域施設整備

あらゆる市民が自由に利用でき、市民相互の交流の場となる公園、体育館、図書館、地区センター等の市民利用施設を積極的に整備する。

以上のような国および市が行なう諸施策が効果を発揮しうるためには、市民の手による新しい時代に対応した新しい地域社会の建設と、各種のハンディキャップを有する市民に対する社会的偏見の解消が前提にならなければならない。

(1) 地域社会の建設

精神障害の多発、若年層の自殺の増加など「新しい貧困」の大きな原因が、人と人と

の心の触れ合いを失わしめている都市化の急速な進行にあることを考えるとき、これに対する最も有効な手段は、地域における新しい形での連帯意識の強化である。それは住民自らが作っていくべきものであって、自治体はそのための条件整備をする。工場団地における共同保育所の設置、一般住宅地における学童保育その他の活発な地域活動を住民が積極的に行なえるようになることが、都市問題解決の原動力にもなるものである。

(2) 社会的偏見の解消

身体的・社会的ハンディキャップを有する市民に対する社会的偏見は依然として根強いものがあるが、これらの市民も一般市民と同じく地域社会の住民である。自治体が行なう都市設計上の諸配慮や各種更生訓練のための施策も、市民の偏見の前には効を奏しえない。公共団体のこれら市民の積極的雇用とあいまって、民間においても、これら市民の社会復帰を容易ならしめるための積極的な行動が強く望まれる。

第7章 市民文化の形成

1 文化のあゆみ

横浜には、無土器時代の遺物や縄文・弥生時代の遺跡などが多数発見されており、その歴史は原始時代に始まるといえる。その後の長い歴史のなかで、文化史的には称名寺・金沢文庫などを残しつつも、時代の先駆的役割を果たすことはなかった。

その横浜に、大きな変化をもたらしたのは、1859年（安政6年）の徳川幕府による横浜の開港であった。当時、わずか101戸のさびしい村であった横浜は、開港後急速に発展し、日本の表玄関として、外国文化吸収の窓口となり、日本の文化の発展に大きな役割を果たしてきた。

ところが、1923年（大正12年）の関東大震災により、横浜は大きな被害を受けた。

そして、1945年（昭和20年）には横浜は大空襲を受けて再び荒廃し、加えて、戦後の膨大な接収により、復興は著しくおくれた。さらに、航空機の発達に伴い港は物流基地に変質し、開港以来、日本の海外文化吸収の窓口であった横浜は、その役割の低下を招いている。

今日では、文化密度の高く強力な東京に従属し、横浜の文化は、その独自性が失われている面も多い。

しかし、開港以来の舶来文化は、真の意味で横浜文化と呼べるものではなかった。横浜は、開港当初から政治、経済、文化の中心地である東京に近く、また、市民の多くは、流動的な新市民であり、加えて歴史的伝統のない風土でもあり、そこに固有の文化が芽ばえることはむずかしかった。

文化は、本来、市民の生活のなかで生成・発展するものであり、開港により上陸した舶来文物が、市民のものとして市民の生活に根をおろすには、開港以降の横浜の歴史は余りに短かった。

2 文化の課題

今日、日本の文化が全国的に均質化傾向をますます強めていくなかで、横浜は、その独自性を求めることができるかが問われている。

横浜は、東京圏のなかで、東京に従属するのは当然との考えもあるし、一方では、東京とは異なった個性を樹立すべきで、また、そうした可能性もあるとの考えもある。

横浜は、文化の全国的均質化のなかで積極的に独自の地方性を発揮すべきと考えるが、横浜文化のいない手の変化、つまり市外からの膨大な新市民の存在が、はたしてそのいない手になれるかという疑問もある。また、港湾都市は、その開かれた自由性から世界史的

にも独自の風土を築いており、フィレンツェ、堺などかつての自由都市を生んだ。将来、横浜は、かつてのそうした港のもつ文化的役割を果たすのか、または新しい港湾都市を創造できるのかという問題もおきてくる。

一方、市民からは、文化に対する要望が、ますます高くなっている。これは、現代の都市生活において、市民の人間性がますます失われつつあるとともに、知的水準の向上および余暇の増大に伴い、労働と余暇に対する意識の変革があらわれ、市民は人間性の回復を自らの積極的活動を通じて求めようとしていることに起因している。そして、これら市民の要望にどう対処していくかということも、これからの課題である。

現在、本市は、多くの都市問題に直面しており、これの解決に全力を注がなければならないが、これまでの対策の多くは、市民生活を支える基盤的な条件整備にとどまっていたきらいがあった。

本市は、これら物的な条件整備にとどまらず、市民の人間性・情緒性の回復についても新しい意欲をもって、積極的に取り組まなければならない。

3 文化のあり方

横浜の文化というと、かつての文明開化からひきつがれた安易なエキゾチシズムが、かなりの要素を占めている。しかし、横浜が継承すべき祖先の遺産はそれだけではなく、開港以前にも求めていかななければならない。

古くは原始時代からの遺物・遺蹟も数多くあり、文化的価値も高い。また、各時代を通じての遺産も多い。開港以降にあっても港を通じての国際性のみでなく、周辺部にも風土の独自性があり、とくに、神社・仏閣にはそれなりの文化継承がある。

横浜は、これらの遺産を伝承・発展させつつ、新たな要請にもこたえるため、国際性ある環境をもつ都市をつくり、後世に遺産として残すべき文化の創造をはかる。これらを実現するため、横浜は次のような文化の樹立をめざす。

(1) 高い国際文化

横浜は、国際貿易港をもつ都市にもかかわらず、文化活動の面では国際性が希薄である。しかし、横浜の特徴は、港の特性を生かし、その国際性によって発展を続けてきたことであり、その国際的イメージは今でも失われていない。今後は、さらにその国際性を生かすため、港にのみ依存することなく、より高い国際文化を形成する。

そのため、海外との交流を深め、海外姉妹・友好都市との提携を強化するとともに各種美術・物産展、スポーツ大会等を開催し、また、施設の整備をはかりつつ国際会議を開催し、国際的地位を高めていく。また、市民による海外派遣団の交流を推進するとともに、港を市民のものとするため、外国船の一般公開および市民と乗組員との交流を積極的にすすめる。市民の国際性を高めていく。

日本は、明治以来、先進文化を欧米に求めてきたが、横浜は、欧米のみならず、とくにアジアとの交流を積極的に推進する。

(2) 独自の地方文化

横浜は、東京への通勤・通学傾向に加え、文化的に東京指向性も強い。この東京依存を改めるとともに、全国的な文化の均質化に従うことなく、中央からの情報にかたよることも避ける。

かつて、横浜は、「ザキで食事をして、オデオンで映画をみて、モトマチで買物をする」という言葉で示されるような独自性をもっていた。それが失われつつある今、新しい意味での横浜の独自性・自主性を発揮した地方文化の確立をはからなければならない。

そのため、横浜は、自らの歴史・風土を大切にすする施策をすすめ、文化財の保護にも力を入れていく一方、ミナト、モトマチ、ヤマテを結ぶプロムナードを形成し、独自性の発展をはかる。

本来文化は、市民の不断の活動の中で芽ばえ育つものである。

現在横浜には、市民を中心にした活動が活発に行なわれており、音楽では40年の伝統をもち、数々の音楽会を通して市民に親しまれている横浜交響楽団、市内在住の作家・新人による市民ギャラリーでの美術展、また多くのファンを集めている横浜能・アマチュア演劇がある。

これらの活動をより充実し、今まで以上に市民が親しんでいけるよう本市は諸施設の整備をすすめていく。

(3) 市民の日常文化

市民の生活には、物質的満足のほかに、レクリエーション、あそび、趣味などを包含した日常的な文化が求められている。また、余暇の増大に伴い、地域における余暇活動もふえる傾向にある。これらに対応するため、市民の日常生活における文化の重要性が認識されている。

市民の文化活動は、地域への愛着を高め、新しい地域社会の形成・発展に役立つ。これなくしては、真の市民参加の実現もむずかしい。

文化は、そもそも市民の積極的・自主的な活動にその形成の根源をおくものでなければならず、本市は、その施策として、施設の整備等の基盤整備に重点をおくものとし、図書館、美術館、体育館、文化ホール等の文化施設の建設、大学の公開講座・社会教育講座の充実、文化財の保存、芸術鑑賞の推進、および児童文化の推進の一環として児童文化センターの建設などを行なう。

また、具体的な施策の実施に際しては、市民各層・各様の要望を十分配慮し、かつ、地域において、グループ活動、レクリエーションおよびその他の文化活動が行なえるよう考慮するものとする。

第8章 公共用地の確保

1 現状と展望

都市化の進行は、通常、まず人口増加というひとつの社会的現象としてとらえることができるが、これを物的な側面からみると、それは土地の利用のしかたの変化としてみることもできる。すなわち、人口増や都市活動は、宅地開発等の形で、そのほとんどが私有宅地の上で展開される。

しかし、私有地は、それが住宅であれ、業務的利用であれ、そのままでは利用がなりたないはずである。道路、公園、学校、保育所、ごみ焼却工場、下水処理場その他多くの公共的施設を必ず必要とするものである。しかも、このような公共的用地は、都市化がすすむにつれてその必要性は増してくる。

都市環境の質を示すひとつの指標として、私的宅地に対する公共的用地の割合をあげることができるが、この公共的用地は、まさにその都市化に起因する土地の絶対的不足と地価上昇によって著しい取得難におちいるという矛盾を負っている。

都市化の波の中にある本市では、これまでの都市化の中で不足していたもの、これからの需要に対応するもの、さらに、都市の質的向上のために新たに必要となるもの等、公共的用地の需要はきわめてぼう大なものがある。

このような情勢の打開のためには、大都市およびその周辺の土地に対する思い切った措置が必要であり、国の抜本的な措置が望まれるが、自治体としても可能な限りの努力を通して公共用地の取得に努め、都市の質を高めていかなければならない。

(1) 公共用地需要の増大

本市は、すさまじい地価高騰の重圧に苦しみながら、学校、公園、清掃施設、道路等の公共・公益施設の用地の確保に奔走してきた。

都市環境を向上させるための諸事業を遂行するにあたって、最大の難関は公共用地の確保であり、都市問題の解決は公共用地の確保という形に集約されるといってよい。

新総合計画で実施することとしている学校、公園、道路、福祉施設その他の公共施設の整備に要する用地は、おおむね2,500haにも達する。これは西区と中区の合計面積に匹敵する驚異的な量になる。これは新総合計画の期間内において年平均190haの取得実績をあげなければならないことであり、過去5か年間（昭和42年度～昭和46年度）の取得実績80.5ha/年の2倍以上の達成努力を必要とするものである。（図一1）

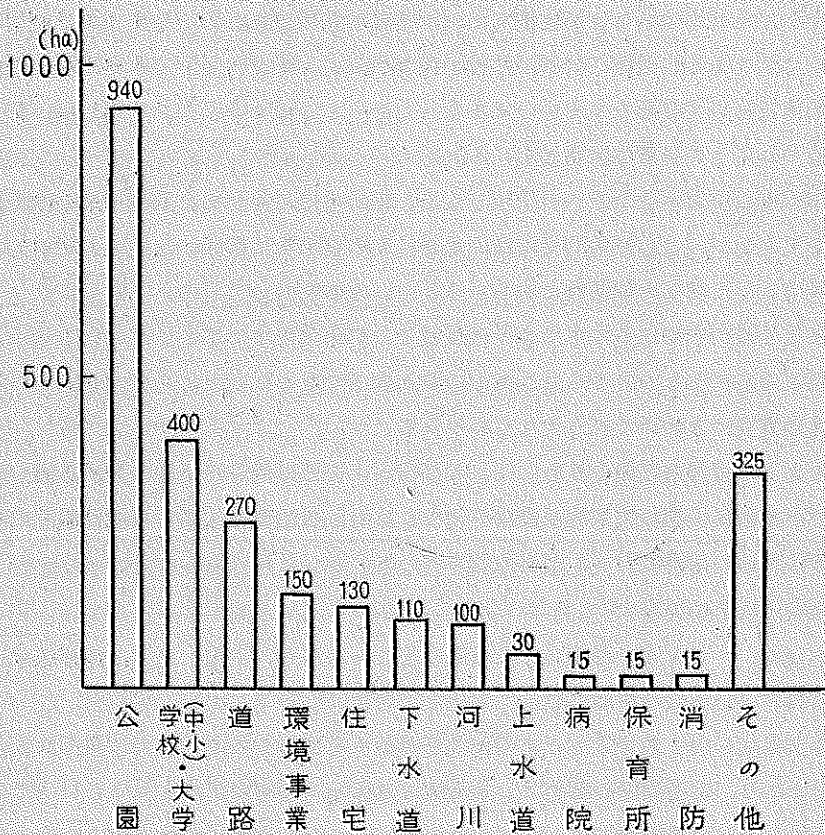
これだけの土地を、もし全部買収するとすれば、1m²当り5万円と仮定しても年950億円という額に達し、これに地価高騰を考えあわせれば、とうてい本市財政の負担

しうるものではない。

今後、公共用地の取得難に関する国の抜本的対策が講じられない限り、本計画の前途は決してなまやさしいものではない。

図一 公共用地概算必要量 (昭和48~60年度)

合計面積 2,500ha



(2) 地価の高騰と用地確保の限界

昭和30年3月の日銀卸売物価指数および市街地価格指数をそれぞれ100とすると、昭和47年3月には、日銀卸売物価指数が114と14%のアップであるのに対して、市街地価格指数は、1,827と約18倍の上昇を示した。しかも6大都市では、工業地の28.6倍、住宅地の25倍、商業地の12.7倍と驚異的な奔騰状態を呈した。(表一、2)

本市においても、昭和47年の公示価格からみて、横浜駅西口の118万円/m²の地価を最高価格として、平均して住居地域および工業地域で4~5万円/m²、商業地域で29万円/m²と全国有数の地価高騰地域となっている。(表一3)

一方、本市では昭和37年以降農地・山林の喰いつぶしにより、市域面積の約4分の1が新たに宅地化された。今後残された市街化区域内の農地・山林を中心に宅地化がすすめられてゆくものと予想されるが、これはまた、民間宅造業者等によってつり上げられた地価が、宅地化にともない生じる学校建設、下水道整備、河川改修、道路整備などの事業費にはねかえることをも意味する。つまり、建設の用地費があがれば、それだけ多

表一 全国市街地価格推移指数

(昭和30年3月=100; 各年3月現在)

年次	指数	全国市街地価格指数 (A)	日銀卸売物価指数 (B)	(A/B)
30		100	100.0	1.00
35		280	101.8	2.75
40		768	103.6	7.41
45		1,395	115.6	12.07
47		1,827	(114.5)	—

() は昭和46年9月の指数

表二 6大都市市街地価格用途地域別上昇率

(昭和30年3月=100; 各年3月現在)

年次	用途地域	商業地域	住宅地域	工業地域	平均
30		100	100	100	100
35		231	303	361	298
40		696	1,038	1,514	1,083
45		1,058	1,832	2,187	1,692
47		1,271	2,504	2,866	2,214

額の財源をつぎこまなければならない。財源が用地費にくわれる結果、行政水準を必然的に下げざるをえなくなる。

地価の面のみならず、公共施設の建設適地は、宅地開発の適地と競合するなかで確保しなければならなくなっている。しかも現在私有地として地主の留保している土地はほぼ最終の土地であり、地主の留保意志は固い。このように公共用地の確保をめぐる状況はきびしく、地方自治体の行財政を根本からゆるがすものとなっている。

(3) 地価抑制策の破たんとの責任

これほど土地問題が深刻さをもちながら、なお地価抑制に関して決定的施策が行なわれないのは、ひとつには、土地問題が人間環境の破壊につながる問題だとの認識がうすいことと、もうひとつは、土地取引が一部の者の利益につながっているためである。都市の内部では、地価を形成する主要な要因は、道路、鉄道、生活環境施設、周辺の開発状況などの外部環境である。したがって、毎年巨大な投資が行なわれる都市内の地価は、ほぼ都市施設の整備と平行して上昇する。しかるに、土地売買の利益は、個人に帰属し、

表-3 昭和47年地価公示表

区	用途地域 地区	住居地域	住居専用地区	商業地域	準工業地域	工業地域
		円/m ²	円/m ²	円/m ²	円/m ²	円/m ²
鶴見		52,000	44,000	220,000	52,000	45,800
神奈川		50,000	59,000	181,000	71,000	51,000
西		53,500	—	(ア) 500,000 (イ) 1,180,000	—	—
中		51,000	69,000	350,000	—	—
南		45,000	—	120,000	55,000	—
港南		40,000	—	535,000	—	—
保土ヶ谷		42,000	—	—	51,000	—
旭		40,000	37,000	290,000	—	—
磯子		40,000	43,800	115,000	—	—
金沢		37,000	33,000	180,000	51,500	—
港北		50,000	53,000	455,000	47,300	—
緑		40,000	49,000	275,000	—	—
戸塚		36,000	—	405,000	27,500	29,500
瀬谷		38,000	—	150,000	—	—
平均値		44,000	48,000	290,000	50,000	42,000

※ (ア) 商業地域と同時に防火(準防火)地域
(イ) 第1種高度地区

表-4 地価対策関係協議会決定事項一覧

40年11月決定	43年11月決定	45年8月決定	48年1月決定
I 緊急に措置すべき事項	I 土地の有効利用の促進	I 当面緊急に実施すべき施策	I 土地利用計画の策定と土地利用の規制等
一 宅地の大量かつ計画的な供給	1 都市計画の推進	一 宅地需給長期見通しの策定	一 土地利用基本計画の策定
1 公的宅地供給	2 都市再開発の推進	二 市街化区域および市街化調整区域の設定の早期完了	二 土地取引の届出報告制度の新設
2 民間宅地供給	3 中高層住宅の建設の促進	三 市街化区域内における宅地利用の促進	三 開発行為に対する規制の拡充強化等
二 既成市街地の高度利用	4 未建築地の利用促進	四 大規模宅地開発の推進	四 特定地域における土地利用規制の強化
三 土地取得制度の改善	II 国・公有地の活用	1 開発適地拡大のための基幹的公共施設の整備	五 土地融資の抑制
1 土地収用法制の改正	III 地価公示制度の確立	2 公有水面埋立による大規模宅地の造成	六 公的土地評価体系の整備
2 土地収用法の運用の改善	IV 土地税制の改善	五 公的土壌の保有の拡大と活用	II 土地税制の改善
3 用地の先行取得	V 土地需給の緩和	六 農村地域への宅地需要の分散	一 法人の土地譲渡益に対する課税の強化
四 土地に対する税制の改正	1 宅地の大量かつ計画的供給	II 今後早急に検討すべき施策	二 特別土地保有税の新設
1 土地の譲渡益に対する課税について	2 人口、産業の大都市集中の抑制	一 土地税制の改善	三 固定資産税の課税の適正化
2 固定資産税について		1 土地収用法の抑制等	III 宅地供給の促進等
II 今後基本的に検討すべき事項		2 土地の有効利用の促進	一 宅地開発事業の促進
一 土地利用計画について		3 投機的な土地取引の抑制	二 公有地の拡大の推進および国・公有地の活用
二 合理的な地価形成について		二 人口・産業の集中の抑制	三 農地の賃貸方式等による土地供給の促進
		三 開発利益の配分方式による宅地開発制度の整備	
		四 優先的宅地開発地域制度の創設	
		五 資金供給体制の整備	

社会への還元は極めてわずかである。現行の法制度の下では、このような不公平さが十分是正されえないことが、地価上昇分の地域(地方自治体)への過重負担とあいまって、都市環境の良好な形成を阻害する最大のガンであるといえる。

過去、地価抑制をはじめ土地対策として、国はさまざまな法制度を打ち出してきた。(表-4)

しかし、これらはいずれも抜本的対策ではなく、昭和48年の公示価格からみて、全国で対47年比で平均30.9%の上昇率であり、とくに東京圏では住居地域の対47年比の地価上昇率は実に35.9%にはねあがった。(表-5) この事実、国の土地対策の破たんを如実に示すものであろう。このような驚異的な地価上昇は、公共用地の取得を直接的に困難にしているだけでなく、土地利用の混乱、土地の細分化、都市環境の劣悪化などの元凶となっている。とくに、私的開発による宅地供給は、公共施設などに対する新しい需要を生むことにより、いかに地元地方公共団体の財政負担を極限まで追いつめるかを深く国は認識すべきである。

公共用地取得に必要な財源措置と地価抑制等が抜本的に実施されなければならない。

表-5 公示価格の圏域別、用途地域別対前年比上昇率

圏域	住居地域		商業地域		準工業地域		工業地域		平均	
	47年	48年	47年	48年	47年	48年	47年	48年	47年	48年
東京圏	15.1%	35.9%	7.4%	28.0%	9.2%	29.0%	11.9%	25.3%	13.1%	34.0%
大阪圏	14.9%	30.1%	6.1%	21.5%	7.0%	24.4%	9.4%	25.1%	12.2%	28.1%
名古屋圏	14.6%	29.6%	3.0%	14.4%	14.1%	24.6%	13.5%	24.5%	12.2%	25.7%
人口50万人以上の地方都市	11.0%	29.3%	5.5%	20.1%	4.7%	20.2%	7.2%	17.6%	8.8%	26.1%
平均	14.8%	33.3%	6.4%	23.7%	8.9%	26.7%	10.8%	23.9%	12.4%	30.9%

2 本市が実施する当面の用地取得対策の方向

(1) 土地情報の確保

ア 公有地拡大推進法による土地取引の届出義務の遵守のため、当該義務違反に対する現行の罰則規定の適用の強化をはかるとともに、無届にかかる土地の利用に関して一定の規制措置を考慮する。

イ 全市の土地利用状況および空地の分散状況のほか、土地所有者の将来の土地利用計画等を積極的に調査する。

ウ 土地情報を一元的に管理するシステムを確立するとともに、民間金融部門、不動産業者等からも情報の積極的な入手をはかる。

(2) 接収解除地、工場移転跡地、国公有地などの積極的利用

ア 西区(628ha)とほぼ同じ面積である接収地の返還運動をさらに推しすすめ、公園、学校、福祉施設などの公共施設用地として積極的に確保する。

イ 工場移転跡地は極力本市で買いとるとともに、他に転用される跡地は賃貸借契約等によりその一部の利用権を確保していく。

ウ 取得した用地および既存の公有地は極力その多目的利用をはかる。

エ 市内の国有地は、公園・緑地等の都市施設の用地として活用をはかるため、市への払下げを国に強く働きかける。

(3) 資金力の増強とその効率的利用

ア 先行取得制度のメリットを十分に生かすため、土地開発基金の充実とあわせて、公共用地先行取得債の積極的導入をはかる。また、公債償還能力を考慮しつつ、地方債および各種資金の積極的導入を促進する。

イ 土地開発公社を設立し、これを本市の第2用地取得部門として、一体となって積極的に本市の用地取得にあたらせる。

ウ 開発行為、建築行為については、可能なかぎり、公共用地等をとらせる手段を講じる。

エ 土地取得財源の充実のため、起業者負担金・原因者負担金を再点検し、その拡充をはかるとともに、可能なかぎり緊急かつ重要な事業に重点的に経費配分を考慮し、資金の効率的利用をはかる。

オ 一般財源に限度があり、また政府資金の枠が乏しいため民間資金の積極的導入が必要である。関係金融機関に対し、長期かつ低利な資金の貸出しを働きかける。

(4) 市民と土地

ア 公共用地の提供者の生活を再建するため、土地取得のあっ旋、就職のあっ旋のほか、住宅資金・営業資金の融資、借家人・間借人に対する公的住宅への入居あっ旋等を強化する。

イ 今後、市内で宅地造成される用地は代替地として積極的に入手をはかる。このため、本市が必要とする場合は、一定面積を適正価格で本市に優先的に譲渡する制度を検討する。

ウ 公共用地を市民共同の将来にわたる資産として、相互の責任と権利をもって取得、保全、利用できるよう市民相互の連帯意識を強める努力を続ける。

(5) 地価上昇の抑制

地価上昇を強く抑制するよう、地価凍結、土地取引の許可制、投機的取引の禁止などを含む国の立法措置を要望する。また、あわせて、標準的利潤を超える超過利潤に対する課税措置の強化を要請する。

第 3 部

計画を実現するための基本条件

第3部 計画を実現するための基本条件

——都市自治の基本的課題——

本市は、年間増加人口9万人前後という全国一の人口急増都市であるが、同時に全市民のほぼ19%に当る約45万人が1年間に住所をかえるという人口流動の激しい都市でもある。これは、地域住民の生活様式や意識の相違となって現われ、地域の連帯活動や市政に対する関心を希薄にしがちである。

また本市は、急激な都市化の進行により、日本の都市問題が最も先鋭的に現われている都市である。このために行政がなすべき施策は、他の大都市とくらべて質量ともに多くなっている。

この本市の特殊事情が、今回の総合計画の策定と実行を、きわだって困難なものにしているが、こうした状況の中で本計画を実現するには、次の基本条件が満たされなければならない。

- 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

これらは、本計画の実現を支えていく基本条件であるが、それにとどまらず同時に、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ある。

第1章 自治体計画への市民参加

1 市民参加による自治体計画

激化する都市問題に対処し、真に市民のための自治体行政を行なうには、自治体制度の制約をこえて、国や公共・公益企業あるいは民間企業など自治体以外の主体に対して、強力なリーダーシップを発揮していかなければならない。そのためには、自治体自身が都市の総合的視点に立つ長期的展望をもった自治体計画を樹立する必要がある。

このような自治体計画は、当然に市民要求を基礎とした市民優先のものであり、市民の力を結集したものでなければならない。それは、個人エゴイズムや地域エゴイズムをのりこえ、共通の市民意識による合意の上に成立する計画である。こういう自治体計画は、市民参加によりはじめて可能である。すなわち、高度な自治意識をもつ市民の参加によって策定され、実行される自治体計画こそ、都市自治を主張し推進する一つの大きな基盤となるものであり、主体性ある都市づくりに必要なものである。そして、この市民参加こそ、まさに住民自治の基本であり、この意味において、市民参加は地方自治実現の目的であるということができる。

2 都市の内部矛盾

急激な都市化に伴う生活環境施設整備の立ち遅れなどによって、市民の要求や不満は、ますます増大し、多様化してきている。これを解決するための行政の施策や、それに基づく施設の整備は、全体的には大きな効果をあげているが、他の側面では、別の新たな問題を起こしたり、あるいは一部市民の利害と対立することがしばしばある。ここに現在の都市問題のむずかしさがある。

たとえば、ごみ焼却工場の設置をめぐる、東京その他の各地で、行政の横暴か、地域エゴかが論議されている。ごみ焼却工場は、市民全体の生活環境を向上させるために欠くことのできない施設であり、それから受ける市民の利益は格段に大きいものである。しかし、かつては悪臭や煤煙等が設置反対の理由とされ、これは技術開発によりほとんど克服されてきたが、新たに交通混雑の問題あるいは精神的不快感等が反対の理由とされる事例が多く出てきている。これに対して自治体は、莫大な経費を投じて公害防止対策や、余熱利用施設による利益の地域還元などを行なって対応しようとしている。こうした問題は、義務教育施設である学校にまで及び、校庭の砂ぼこり、日照問題、さらに学童の騒ぎ声等が設置反対の理由とされる。また、交通混雑緩和のための道路整備が、新たに自動車公害の問題を起こすこともある。

このように、都市または市民全体にとって必要な環境施策も、なにがしかのマイナス要

素はつきものであって、これを一部の市民が負担することとなる例が多い。都市という高密度社会における複雑多岐な市民要求には、つねにこのような内部矛盾をはらんでいる。そして、個人の財産権に対する権利意識の強さと、市民の生活防衛的意識からくる行政への関心の高まりが、各地域、各階層等における市民の対立、混乱となって現われ、それが他との関連や位置づけなどが十分に考慮、検討されないまま直接行政にぶつけられてくることが少なくない。

この内部矛盾が克服されなくては、都市問題の解決は考えられず、市民の力を結集した自治体計画を望むことはできない。

3 対話から市民討議による合意へ

本市は、これまで市長への手紙、市民相談室、区民相談室、住民集会、市政モニター、消費生活モニター、市政懇談会、その他陳情書、市民の声など多くのルートを作り、これを通じて積極的に市民と行政との交流につとめ、また自治体として内部矛盾を調整し、解決をはかってきた。これが市民のための市政を推進する上で果たした役割は大きく、これからもなお改善し、発展させなければならない。

しかし、これが個別な対話、個別的な処理にとどまる限り、このような内部矛盾は容易に解くことができない。他人のために自分の地域だけが環境の悪化をがまんする理由はないという主張に対しては、行政と市民との個別な対話だけでは、かならずしも有効な解決をはかれなくなってきている。

こうした問題の解決にまず必要なことは、行政側が都市の矛盾、市民の不利益を最小限にする大きな努力を傾注することであるが、今日の都市状況のもとでは、なおさけられない都市の矛盾、相互対立が残る。これは、現代都市のさけがたい宿命であり、その解決は、市民が互いに矛盾、対立をぶつけあい、討議して、その中から問題の本質を明らかにし、利害の対立を克服しながら、矛盾解決の方法に合意するとともに、新しい市民ルールを創りだすこと、すなわち、市民自身による調整と選択の方向にむかう以外に道はないものと考えられる。

4 新しい市民参加の展開

自ら問題にとりくみ、自ら調整と解決の方向を定めていくこの市民は、もはや消極的に行政サービスの提供を受ける客体ではなく、市政の積極的な主体であり、新しい地域社会の創造者である。行政側は、不断に市政や地域の行政情報を積極的に公開して、市民に広い視野からの判断材料を提供し、そして市民から出される多種、多様の意見や要望を受けとめて専門的に検討、企画して市民に提示し、ともに討議し、あるいは実施していく。

こうした市民討議の場が、区、地区別に、あるいは機能集団、目的集団別に、さまざま

のところ、さきさまの段階で全市的に広がっていき、そして多種、多様な方法、形態での市民討議が続々と創り出され、生れてくることが望まれる。そして、このような市民討議の過程を経ながら、施策の方向、地域的公共施設の計画、建設、あるいは運営にまでも市民が参加していく道を開いていきたい。

第2章 自治体機構の改革

自治体が都市自治を確立して、真に市民のための行政を行なうには、行政機構を改革して内部体制を刷新、強化することが必要である。それは、第一に行政の民主化、能率化をはかって行政における住民自治の基盤を強固にすることであり、第二に都市の複雑多岐にわたる行政需要の増大に対処するために、専門化、個別化していく行政組織を総合的に運営することであり、第三に都市問題、地域問題、自治体問題等を科学的に解明し、科学的な解決をはかっていくことである。これらは制度の改正にまつべきものが多いが、一方、行政内部での意識の変革と運営の改善を行なう努力が要請される。

1 民主的・能率的行政

民主的行政とは、「都市の主人は市民であり、公共とは市民である。そしてこれらの市民は、すべて公平かつ平等である。」という考え方を基本とする行政である。ここにいう市民は、さきに述べたように、単に行政サービスの提供を受ける消極的客体ではなく、市政の積極的主体であり、新しい地域社会の創造者としての市民を期待している。

多種多様の都市問題と取りくむ都市行政の民主化は、まず職員の意識変革を必要とする。市民の多様な要望を広い視野に立って総合的に判断し、市民とともに問題の解決をはかっていく新しい行政形態においては、権威主義的、あるいはセクショナリズムの意識では、これに対応することはできない。民主的行政の意味を真に理解し、都市行政の専門家として、市民の要望を正面から受けとめ、市民の声を謙虚にきいて改めるべきものは改め、主張すべきこと指摘すべきことは反発や混乱をおそれず明確にし、問題解決の方向を市民とともに見いだしていく努力と創意、工夫が、いま職員に最も要求される場所である。

組織の民主化のためには、非公開主義を排して、市民参加を前提とする行政情報の専門的収集、整理、分析と積極的提供を行なわなければならない。また、広報、広聴活動等による対話をさらに充実、発展させるとともに、市民のための情報センターを設けるなど、市民と行政の交流を一層緊密なものとする。さらに、市民討議を経た多様な市民の要望や意見を実施し、あるいは実施可能な条件を明示して市民に戻し再度市民討議を行なうなど、新しい市民参加による市政を組織的に展開していく。

区役所をはじめとする第一線の行政は、市民に最も近いところで行なわれる行政として、一層その民主化、能率化が要請される。本当の改革は、現行の区を自治区に改め、区の権限の拡充をはからなければならないが、本市がこれまで大区役所主義のもとに行ってきた区権限の拡充と市民の利便を目的とした窓口統合等の事務改善は、今後ますます推

進しなければならない。そして将来においては、土木事務等を区役所で行なうなど、市民生活に密着した市政を区行政として総合的、合理的に行なう必要がある。

以上のほか、事務管理、人事管理、組織管理、財務管理において、本市の独自性に立った行政の民主化、能率化を推進しなければならない。

2 総合行政

市町村は、住民に密着した基礎的自治体であり、総合行政体である。自治体は、道路、衛生、教育などの個々の行政としてでなく、行政総体として市民に接し、その責務を果たさなければならない。

また、大都市の行政は、今後ますます複雑化、高度化し、それに伴って行政の専門化、分業化が避けられないが、反対に行政の執行は総合性と緊密なる連絡調整が強く要求され、行政機関自体の問題としても、その総合的運営が急務となっている。たとえば、今日の下水道行政は道路、河川、上水道、清掃、公害等の行政と密接な関連の上に行なわれているものである。

このように都市の総合行政の必要が強く要請されているが、これを阻害するおもな要因の第一は、国の機関委任事務、補助金行政を通じての各省庁の強力かつバラバラな指示、監督である。第二は、国あるいは府県との行政事務配分における二重行政、重複行政であり、また自治体が総合行政を行なう上できわめて重要な事務が国や府県の権限とされていることである。第三は、自治体行政機関内部におけるセクショナリズムと総合調整の不徹底である。

したがって自治体は、機関委任事務の縮減、補助金の整理統合、重複行政の整理廃止等とあわせて、国の監督等の統廃合、地域総合行政に必要な事務の再配分と権限の移譲、自治体の自主財源の確保等、国に対して今後とも根柢よく制度改革を求めなければならない。

一方、自治体行政内部においても、都市の総合的視野に立って、総合計画、中期計画をはじめ個々の事業計画等を策定し、あるいは関係部局がセクトを越えて緊密な連携・協調体制を保つとともに、各部局間の調整機能を強め、またプロジェクトワークを有効に運用して都市問題等に対処するなど、行政の総合的運営を行なう必要がある。

3 科学的行政

今日の都市問題の解決は、高度の科学性に立脚しなければならない。従来、都市問題をはじめとする都市行政については、各学問の専門分野において、それぞれ個別的にとらえられてきた。しかし、複雑にして困難なこれらの問題は、各学問が専門分野を越えて重なり合い、密接な協力によって解明される必要がある。すなわち、学際的協力による総合的都市科学として、直面する都市の危機に対処することが要請される。そのために都市科学

の研究機関を設けて、基礎的研究の充実と人材の養成が行なわれなければならないが、これは都市相互の協力、共同により、場合によっては全国レベル・国際レベルで協調する必要がある。

都市問題は、いまや日本の各都市、世界の各都市共通のなやみである。本市は、研究とその実践において、先進的な役割を果たしていきたい。

本市は、現在、隣接市職員を交えての技術者研修を行なっているが、今後は国際的な技術者の交流により、海外と自由に情報を交換し、技術水準の向上をはかることを考えたい。

また、市政が的確な情報に基づく近代的都市管理として行なわれるために、都市情報管理センターを設置し、情報収集システム、整理システム、プレゼンテーションの一元化等をはかり、あわせて本市および国内、国際にわたる的確な情報が常に利用できるようなしたい。

第3章 大都市行財政制度の確立

急迫する都市問題に対処するには、住民に直接責任をもつ大都市自治体が、住民自治を原理とする自治体計画を持ち、国その他の事業主体に対して、主体的にリードしなければならないと述べたが、現行制度においては、このような大都市自治体に必要な権限と財源が大きく制約されている。したがって、大都市行財政制度を確立することは、主体的に都市問題を解決するために欠かせないものであり、また実質的、制度的に都市自治を確立するために必要なものである。

1 大都市事務、権限の強化

大都市行政の事務、権限は、大都市自治体優先により再配分されなければならない。この必要性は、これまで繰り返し主張してきたところであるが、今日なお実現しておらず、これが都市問題の悪化にさらに拍車をかけている。事務、権限の再配分は、次のように行なわれなければならない。

第一に、大都市自治体が都市問題に対して積極的に対応するために必要な権限は、大都市に最大限に移譲されるべきである。たとえば交通行政、公害行政にみられるように、許認可権、規制権等多くの主要な権限が国に留保され、あるいは機関委任事務とされている。しかも国に留保された行政事務は、地域の特殊事情を考慮せず内容が画一的で、実効性を欠くものが少なくない。

第二に、機関委任事務として、国の事務が非常に多く大都市自治体におおされているが、これは大都市自治体が総合行政を行なう上で必要な限りにおいて自治体の事務、権限とし、それ以外については、国が自ら責任をもって確実に行なうべきである。自治体は、機関委任事務について国の指揮、監督を受け、いちじるしく自治権を制約されるだけでなく、本来の自治行政が圧迫され、混乱を招き、市民に対する責任が不明確になっている。

第三に、大都市にかかわる諸計画の策定と実施については、その大都市自治体に総合的な調整権を認めることである。すなわち、大都市地域内における国、府県、公社、公団、私企業の諸計画については、大都市自治体がこれに関与して統一調整権を行使することができるものとし、これらの事業主体は、大都市自治体に対して実効性ある事前協議を行なうことを義務づける。

このような事務、権限の再配分は、当然に財源の裏づけを伴うものでなければならない。また、大都市・府県間の調整というこれまでの特例方式でなく、過度集中している国の権限の再配分、あるいは大都市自治体に対する新たな権限の創設という形で行なわれなければならない。

2 大都市財政の強化

都市化の急速な進行と都市問題の激化により、上下水道、清掃、学校、保育所、道路等の生活環境施設の整備と、公害、交通安全、都市交通等の諸対策のための財政需要が著しく増大したが、これは地価高騰による用地費の増加と相まって、大都市財政を強く圧迫している。

一方、財政収入は、現行税財政制度において、急増する財政需要に即応することができなかつた。すなわち、財政収入の安定をはかるため市民税と固定資産税を中心とした市税は、経済成長や産業活動に対応して伸長する国税や県税に比較して、弾力性に乏しく伸びが少なくない。また、国庫補助金は、対象事業量の増加とともに、ますます増大する傾向にあるが、その負担区分の不明確さに加えて、補助基準、補助単価、補助対象等が低くおさえられて多額の超過負担をしいられている。そして自治体は、現在の市民と将来の市民の負担の公平をはかるため、また自主財源の伸びなやみと財政需要の増大に対処するため、その財源を地方債に求めざるをえないが、その発行増大は、近い将来において公債費の増大となり、地方財政を圧迫するおそれがある。

こうして依存財源の比重が大きくなると、国の政策によって地方財政が強く規制され、単独事業の財源がますます窮乏して、市民が要望する行政を行なうことが困難となり、都市自治は財源の面からくずれ去ろうとしている。このような大都市における財政需要の急増と、財政収入の硬直性による大都市財政の危機を打開するには、行政事務の再配分を前提として、自主財源を強化する方向で地方税制度の根本的改革を行なう必要がある。また超過負担の解消など、大都市における税財政の強化、確立をめざして、長期的あるいは短期的視点から国に対し根づよく働きかけなければならない。

本市は、かねて他の大都市と協調して、「大都市財政の実態に即応する財源の拡充」を強く要望してきたが、国会、政府およびその関係機関、各政党において、国政の重要課題としてとり上げられ、数次にわたる国会の付帯決議や、税制調査会、地方制度調査会の答申等でその必要性が強調され、認識されてきた。しかし、現在において財源不足はますます増大する見通しであり、今後とも次の項目等を強力に要請し続けなければならない。

- (1) 税制については、法人所得課税の拡充、事務所・事業所税の創設、消費・流通課税の充実、大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置、道路目的財源の増強、租税特別措置等の整理合理化等、大都市税源の拡充強化の措置を講ずること。
- (2) 国庫補助負担金制度については、大都市に対する高率国庫補助金制度の確立、実質補助率の引き上げおよび補助金制度の拡充、超過負担の解消等、大都市行財政の実態に即し、国庫補助金制度の改正を行なうとともに、負担区分を明確にし、地方財政の改善をはかること。

(3) 公有地については、その拡大を積極的に推進するため、抜本的な土地政策の改善をはかること。たとえば、財源面についていえば、現在の地価の上昇は、究極的にみれば地方公共団体、とりわけ市町村による公共施設整備による外部経済の利益を受ける結果にほかならないと考えられるので、地価の上昇によって得られる利益に対する土地譲渡所得税等を強化し、これを市町村の公共用地取得のための財源とすることを検討すべきである。

(4) 以上のほか、上水道事業、下水道事業、廃棄物処理施設整備、公害対策、社会福祉施設整備、義務教育施設整備等に関する財政措置を強化すること。

第4章 都市問題の広域的解決

最近の地域行政において、広域行政の必要が強く叫ばれている。これは日常生活のひろがり、あるいは都市活動の拡大等の社会的、経済的情勢を背景とするものであるが、広域行政問題が地方制度の中で論じられるようになったのは、昭和20年代からである。

広域行政には、市町村の区域を越える規模の行政と、府県の区域を越える規模の行政とがあるが、前者を対象とするものには、府県の区域内における流域下水道事業や広域県営水道事業、あるいは自治省の広域市町村圏構想がある。また、後者を対象とする構想には、第4次地方制度調査会が答申した道州制構想と、その少数意見である数府県合併構想、日本商工会議所が提唱している道州制構想、中部経済連合会の東海3県構想、あるいは関西財界等の阪奈和合併構想などがある。そして、市町村の区域を越える広域行政については、その権限を府県に引き上げ、府県の区域を越える広域行政については、その権限を中央政府に引き上げる等、この問題が広域にわたることを理由として、これを地方自治の場で解決しようとせず、制度改正により権限の引き上げをはかろうとするものが多い。

これまでの広域行政問題は、ともすれば政府、あるいは大企業の主導で発案されがちであったが、これは自治体を主体とした視点から考えなおす必要がある。すなわち、大気汚染、水質汚濁、産業廃棄物等の公害対策や、大衆輸送交通機関、あるいは水源開発等の広域的都市問題においては、環境保全、市民生活優先の広域行政が強力に推しすすめられるべきである。現行制度においても、一部事務組合、地方開発事業団など自治体の共同処理方式があるが、これは広域的都市問題に対処するには必ずしも適当ではない。都市自治の尊重と、協調を基本とする新たな広域行政の処理方式が創造されなければならない。

本市は、都市自治体の自立と連帯に基づく自主的な自治体連合を提唱する。それは、各自治体が自主的な自治体計画を持ち、その合意の上に立って広域計画を策定し、相互に自主性を尊重し、連けいして計画を実現していくものである。

本市は、すでに神奈川県、川崎市、横須賀市と水源の共同利用を実施している。また、さきに大気汚染、水質汚濁等の公害対策を目的として、京浜工業地帯と京葉工業地帯の各都市に、いわゆる首都圏公害防止自治体連合を呼びかけている。この自治体連合は、今後、規制のあり方、協力関係等について十分に協議を重ねなければならないが、将来においては、各自治体の公害センターのデータを、共同のセンターに集中し、その広域的総合的状况を各自治体にフィードバックする等の協力方式を実践していきたい。また、共同による研究組織や技術者の養成、広域計画の共同立案、下水処理や都市廃棄物処理の協同事業化、環境保全の共通基準化等、地方自治の確立と市民生活優先を基調とする自治体連合により、都市問題の広域的解決をはかりたい。

第 4 部

事 業 計 画

第1章 都市構造

第1節 基礎構造

長期目標

- 1 目標年次の人口が330万人よりさらに下まわるように市のあらゆる施策を通じ、人口の抑制努力をする。
- 2 工場の市内における適正な再配置を促進し、あわせて都市型工業の育成をはかる。
都心部および地域拠点の再整備と交通・流通施設の整備によって商業・業務機能の強化をはかり、横浜の産業構造を高度化する。
農業専用地区の設定等によって、都市農業を確立する。
- 3 横浜を広域大都市圏のひとつの中核都市として再編し、東京との機能分担を通して、可能な限り市民の職場と消費の場を市内に確保する。また、あわせて市民所得の実質的向上をはかる。

〔I〕 産業構造

<現状と問題点>

- 1 本市は、神奈川県内の政治・経済活動の中心地であるが、東京に対しては、東京のもつ中枢管理機能を円滑に活動させるための補助的機能をもつ都市であるといえる。そのため、本市の産業構造の推移は著しい特徴をもっている。
- 2 東京圏への人口集中に伴う都市化の進行は、本市の農業生産を圧迫し、年を追って農地面積は減少している。それにつれて、農業従事者も減少してきた。(表-1)

表-1 耕地面積および農家人口

区 分	45. 2. 1 (A)	40. 2. 1 (B)	比 率 (A/B)
経 営 耕 地 面 積	田	1,741 ^{ha}	67.1 [%]
	畑	4,083	78.4
	樹 園 地	176	128.5
	計	6,000	75.6
		2,593 ^{ha}	

区 分		45. 2. 1 (A)	40. 2. 1 (B)	比 率 (A)/(B)
農 家 戸 数	専 業	1,978 戸	3,248 戸	60.9 %
	一 種 兼 業	2,816	3,801	74.1
	二 種 兼 業	5,404	5,029	107.5
	計	10,198	12,078	84.4
農 家 人 口	男	29,382 人	36,795 人	79.9 %
	女	29,575	36,872	80.2
	計	58,957	73,667	80.0
農 業 就 業 人 口	男	9,554 人	11,639 人	82.1 %
	女	12,269	14,543	84.4
	計	21,823	26,182	83.4

(昭和45年世界農業林業センサスより)

3 元来本市の工業は重化学工業の比率の高い業種構成であったが、京浜工業地帯の過密化、公害等の環境問題、あるいは、老朽化、用水難、交通難等により、これ以上の重化学工業の生産規模の拡大は困難になっている。東京圏内において占める本市の工業の比重は年々低下している。(表-2)

表-2 横浜市製造品出荷額の対関東および全国シェアの推移

比 率	年 次					
	35	37	39	41	43	45
市 / 関 東	11.1 %	11.8 %	9.9 %	9.1 %	8.9 %	8.5 %
市 / 全 国	3.7	4.1	3.5	3.3	3.2	3.1

4 産業別純生産の構成比較を10大都市でみると、本市の第三次産業の構成比は10大都市中第8位である。また、その各業種とも生産額は東京の10%前後にすぎない。(表-3)

表-3 産業別市(都)内純生産の大都市比較(昭和45年度)

都 市	東京 都		横 浜 市		名 古 屋 市		京 都 市		大 阪 市	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
第 一 次 産 業	億円 526	% 0.5	億円 57	% 0.4	億円 49	% 0.3	億円 53	% 0.5	億円 21	% 0.1
農 林 水 産 業	526	0.5	57	0.4	49	0.3	53	0.5	21	0.1
第 二 次 産 業	39,373	36.0	7,225	48.1	6,334	34.7	3,906	40.6	13,770	39.0
鉱 業	71	0.1	21	0.1	4	0.0	7	0.1	12	0.0
建 設 業	6,958	6.3	1,410	9.4	1,122	6.2	462	4.8	2,654	7.5
製 造 業	32,344	29.6	5,794	38.6	5,208	28.5	3,437	35.7	11,104	31.5
第 三 次 産 業	69,373	63.5	7,735	51.5	11,880	65.0	5,664	58.9	21,458	60.9
卸 売・小 売 業	26,053	23.8	2,114	14.1	5,643	30.9	2,130	22.1	9,352	26.5
金 融・保 険・不 動 産 業	13,479	12.3	1,774	11.8	1,625	8.9	522	5.4	3,449	9.8
運 輸・通 信・公 益 事 業	7,926	7.3	1,564	10.4	2,029	11.1	783	8.2	3,982	11.3
サ ー ビ ス 業	18,000	16.5	1,834	12.2	2,115	11.6	1,949	20.3	3,988	11.3
公 務	3,915	3.6	449	3.0	468	2.5	280	2.9	687	2.0
控 除 調 整 項 目	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
市 内 純 生 産 (要素費用表示)	109,272	100.0	15,017	100.0	18,263	100.0	9,623	100.0	35,249	100.0

都 市	神 戸 市		北 九 州 市		札 幌 市		川 崎 市		福 岡 市	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
第 一 次 産 業	億円 50	% 0.6	億円 111	% 1.7	億円 76	% 1.2	億円 16	% 0.2	億円 121	% 2.0
農 林 水 産 業	50	0.6	111	1.7	76	1.2	16	0.2	121	2.0
第 二 次 産 業	3,512	39.6	3,224	49.2	1,356	21.9	4,133	66.8	1,389	23.2
鉱 業	—	—	67	1.0	28	0.5	4	0.1	3	0.1
建 設 業	626	7.0	544	8.3	722	11.6	417	6.7	695	11.6
製 造 業	2,886	32.6	2,613	39.9	606	9.8	3,712	60.0	691	11.5
第 三 次 産 業	5,296	59.8	3,220	49.1	4,862	78.4	2,041	33.0	4,473	74.8
卸 売・小 売 業	1,613	18.2	1,052	16.0	1,811	29.2	508	8.2	1,734	29.0
金 融・保 険・不 動 産 業	874	9.9	565	8.6	846	13.6	476	7.7	754	12.6
運 輸・通 信・公 益 事 業	1,293	14.6	591	9.0	539	8.7	439	7.1	642	10.7
サ ー ビ ス 業	1,181	13.3	824	12.6	1,202	19.4	538	8.7	1,034	17.3
公 務	335	3.8	188	2.9	371	6.0	80	1.3	309	5.2
控 除 調 整 項 目	—	—	—	—	93	1.5	—	—	—	—
市 内 純 生 産 (要素費用表示)	8,858	100.0	6,555	100.0	6,201	100.0	6,190	100.0	5,983	100.0

※ 1 東京都については、都全域の数字である。
 2 川崎市については、昭和44年度分の計数である。
 3 調整項目については、札幌市以外は各産業ごとに調整し控除してある。

資料 各都市の市民所得推計結果報告書による。

<計 画>

1 都市農業の確立

都市における農業のあり方は極めて複雑である。産業構造の高度化にともない農業の生産比重は低下する一方、都市農業が市民にとって生産緑地として市民生活に大きく貢献している面が積極的に評価されてきている。都市農業の確立は、市民に緑のオープンスペースを提供する有力な手段として再認識されなければならない。

(1) 優良な農地の確保

宅地開発による農業の基盤の侵食を防ぎ、また農業生産性の向上をはかるため、優良な農地を農業専用地区として設定し、あわせて土地基盤整備事業、農業施設整備事業および経営指導を推進する。

(2) 生産流通システムの充実

巨大な消費人口を背景として、都市農業の市場有利性は高い。この上にたって販売体制および出荷体制の充実をはかるとともに、価格安定対策を強化する。

2 工業（第二次産業）の育成と再編成

京浜工業地帯をかかえた本市では、産業構造は重化学工業の偏重がみられる。しかし、近時、需要構造の変化、福祉の充実、環境悪化の防除等の社会的要請を反映して脱工業化の動きは活発である。

本市は、鉄鋼、石油、電力などの大規模な装置産業の新增設は極力規制しながら、都心部やその他の住工混在地域の工場は金沢地先埋立地等への移転を促進する。

また、市民の生活と結びついた都市型工業への転換を推進し、工業機能の再編成をはかる。

とくに、中小企業の経営転換を円滑に行なうため、経営指導、技術指導、資金調達、設備近代化資金の融資枠の拡大などの手段を講じる。さらには、中小企業の労働力を確保するため従業員の厚生施設の整備・拡充のための資金貸出しを積極的に行なう。

3 商業（第三次産業）の振興

第三次産業の体質強化のため、中枢管理機能の強化、都心部の商業環境の整備とその充実をはかるとともに、港湾機能については、物流基地としての機能強化だけでなく、商取引および貿易関連情報の交流の場をあわせて整備する。

また、周辺区の商業核を強化し、購買力の市外流出の防止をはかる。

(1) 中心地の商業・業務機能の強化

西区・中区を中心に都心部強化事業を推進するとともに、産業貿易センター、港湾情報センターなどの貿易関連施設およびマーチャндаイズ・マートを核として、中枢管理機能を強化する。

また、横浜駅西口と関内・桜木町に二分されている商業地域を連続させ、商業活動

業務活動・消費活動の一体的発展を促す。

(2) 地区中心商業地の強化

主要駅を中心に駅前広場を整備し、あわせて、地域商店街の近代化をはかる。また、購買力の市外流出を防止するため、商店の体質強化と取扱商品の多様化を促進する。さらに、バス網の再編成を通して新規開発地域と駅周辺商店街との連けいを強化する。

(3) 住区中心商業地の強化

新規の宅地造成地においては、日常品購入の利便性を向上させるため住区の中心地に良好な商店街を形成する。

<指 標>

本市のように東京圏の一部にあつて流動性著しい地域において、地域経済の予測を行なうことは極めて困難であり、また、最近の経済情勢の変動はわが国の経済構造に大きな変化をもたらすものと思われ、長期的な予測をさらに困難なものとしているが、ここでは過去の実勢等を勘案して、単純な試算としての将来推計を行なった。

1 市内純生産の将来規模

昭和60年における市内純生産は4兆8,136億円と昭和45年の3.2倍に伸びると推計される。これは関東および全国の純生産の伸びを上まわるものとなる。(表一4)

これを産業別市内純生産の推移でみると、都市化を反映して第一次産業の衰退は著しい。昭和35年の第一次産業の構成比1.5%は、昭和45年には0.4%にまで低下してきた。この傾向は基調で大きく変化はないものの、農業専用地区などによって最小限の農業の生産基盤は確保され、昭和60年では構成比で0.1%になると推測される。

第二次産業は、昭和35年は51.7%と市内純生産の構成比のなかばを占めていたが、工場立地の余地の減少、設備拡充の規制の強化などを反映して、構成比では低下してきている。昭和60年には、43.6%にとどまるものと推測される。

また、第三次産業は、人口急増および脱工業化を反映して、その構成比は昭和35年の46.8%から昭和45年の51.5%と著しい伸びを示した。今後も、人口増加、市民消費支出の増大、都心部でのデパートの新增設、主要駅を中心とした拠点地区の整備・強化などにより、卸売業・小売業などを主体に市内の商業はさらに伸びが推測され、その構成比は昭和60年には56.3%に達するものと見込まれる。(表一5)

表-4 純 生 産

(昭和45年価格)

区分	年次	40 (A)	45 (B)	60 (C)	比率 (C)/(B)
横浜市		億円 7,829	億円 15,017	億円 48,136	320.5
関東		120,195	223,569	664,035	297.0
全国		330,093	577,811	1,619,702	280.3

表-5 産業別市内純生産

(昭和45年価格)

年次	生産額				構成比			
	一次産業	二次産業	三次産業	合計	一次	二次	三次	合計
35	億円 67	億円 2,281	億円 2,067	億円 4,415	% 1.5	% 51.7	% 46.8	% 100.0
40	71	3,693	4,065	7,829	0.9	47.2	51.9	100.0
45	59	7,224	7,734	15,017	0.4	48.1	51.5	100.0
60	58	20,968	27,110	48,136	0.1	43.6	56.3	100.0

2 産業別市内就業者

本市の産業別市内就業者は、産業構造の高度化を反映して、第三次産業ではその絶対数・構成比とも大幅な伸びが見込まれる一方、第一次産業の就業者は著しく減少しよう。また、第二次産業の就業者は絶対数で伸びるものの、その構成比は昭和45年の42.5%から若干低下し、昭和60年では40.1%にとどまるものと推計される。(表-6)

表-6 産業別市内就業者

年次	就業者数				構成比			
	一次産業	二次産業	三次産業	合計	一次	二次	三次	合計
35	人 30,547	人 239,312	人 286,619	人 556,478	% 5.5	% 43.0	% 51.5	% 100.0
40	23,816	320,887	407,042	751,745	3.2	42.7	54.1	100.0
45	17,500	381,005	496,960	895,465	2.0	42.5	55.5	100.0
60	7,000	476,000	704,000	1,187,000	0.6	40.1	59.3	100.0

〔Ⅱ〕 人 口

<現状と問題点>

産業の大都市への集積傾向とともに、東京、大阪、横浜などの大都市への人口流入は急激な増加を示し、昭和48年1月現在10大都市の合計人口の全国人口に占める割合は21.3%強に達している。社会増を中心に都市への人口集中は、地方での人口流出とあいまって、全国的規模で行なわれているものである。

昭和43年4月に200万人を突破した本市の人口は、その後も依然として衰えをみせず、昭和48年4月1日には245万人に達し、昭和35年10月の137万人に比べると実に108万人も増加している。平均して年間9万人前後の増加である。(表-1, 図-1)

昭和47年になってはじめて社会減の月が出て年間増加数が8万人とやや下降したが、これをもって本市の人口が停滞傾向に転じたとは判断することはなお時期尚早である。

表一 昭和35年以降における人口増加の推移

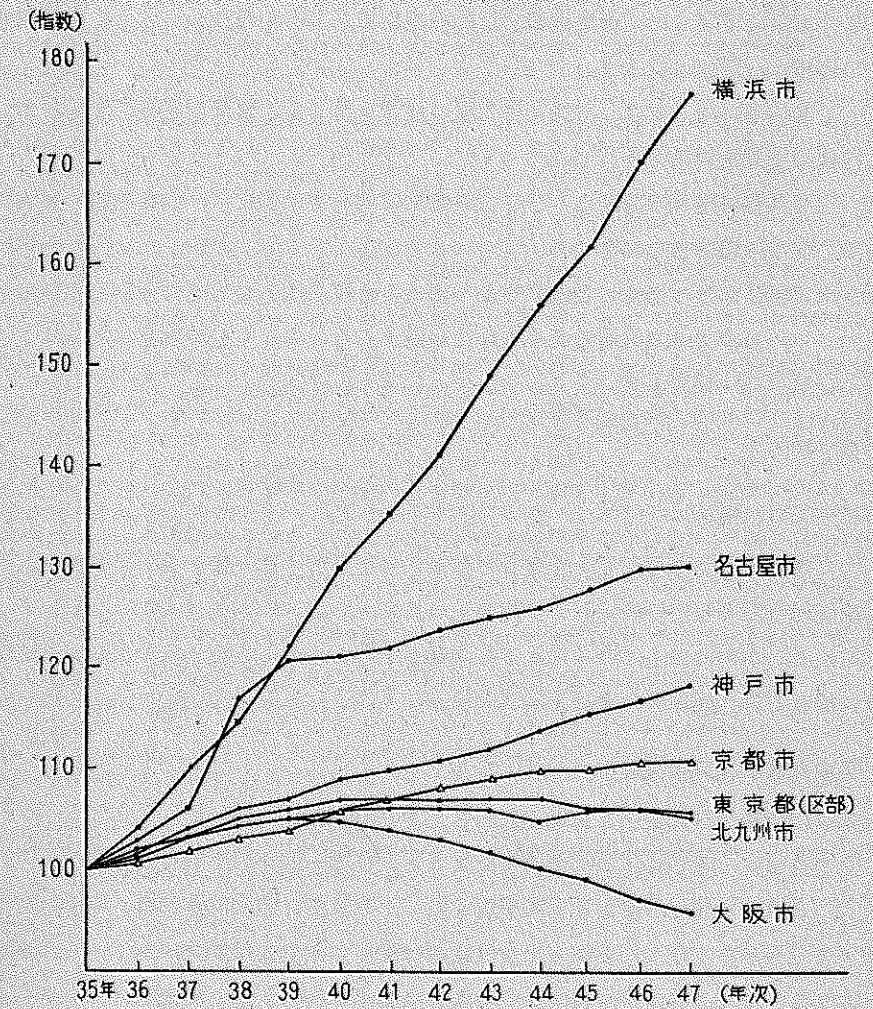
(各年10月1日)

区分 年次	総人口	人口増加数			増加率			社会増と自然増の割合	
		総数	社会増	自然増	総数	社会増	自然増	社会増	自然増
35	1,375,710	73,814	56,922	16,892	5.7%	4.4%	1.3%	77.1%	22.9%
36	1,437,868	62,158	43,542	18,616	4.5%	3.2%	1.3%	70.1%	29.9%
37	1,514,444	76,576	56,169	20,407	5.3%	3.9%	1.4%	73.4%	26.6%
38	1,590,191	75,747	52,769	22,978	5.0%	3.5%	1.5%	69.7%	30.3%
39	1,676,394	86,203	61,011	25,192	5.4%	3.8%	1.6%	70.8%	29.2%
40	1,788,915	112,521	83,196	29,325	6.7%	5.0%	1.7%	73.9%	26.1%
41	1,859,772	70,857	45,527	25,330	4.0%	2.6%	1.4%	64.3%	35.7%
42	1,945,272	85,500	53,696	31,804	4.6%	2.9%	1.7%	62.8%	37.2%
43	2,047,487	102,215	68,293	33,922	5.3%	3.5%	1.8%	66.8%	33.2%
44	2,143,820	96,333	59,126	37,207	4.7%	2.9%	1.8%	61.4%	38.6%
45	2,238,264	94,444	55,250	39,194	4.4%	2.6%	1.8%	58.5%	41.5%
46	2,342,809	104,545	63,604	40,941	4.7%	2.9%	1.8%	60.8%	39.2%
47	2,433,024	90,215	46,509	43,706	3.9%	2.0%	1.9%	51.6%	48.4%

表作成資料：「横浜市人口のあゆみ」、「横浜市統計書」および「横浜市人口ニュース」

- ※ 1 人口増加数は前年10月1日から各年の9月30日までのものである。
- 2 人口増加率は各年10月1日の人口により算出した。

図一 7大都市の人口増加率（昭和35年を100とした指数）



<計画>

1 人口の抑制

- (1) 今後の宅地開発行為は、一層強く規制する。とくに市街化調整区域の開発は抑制する。
- (2) 市街化区域内の農地、山林は積極的に保全をはかり、無秩序な宅地化は極力抑制する。
- (3) 都市計画法ならびに建築基準法にもとづく用途地域・地区制の指定にあたっては、

住宅の過密化を防止するため、住居専用地域の拡大をはかるとともに、極力容積率を低くおさえる。また、商業地域、近隣商業地域、工業地域においても、住居用建築物の容積は一定値に抑える。

- (4) 公的住宅に対しては、市民優先入居の措置を講じる。民間の宅地開発等に対しても同様の措置を要請する。
- (5) 工場移転跡地利用計画ならびに接収解除跡地利用計画では、公共施設の整備を優先し、住宅の過密化を抑制する。
- (6) 東京圏における過度の企業集中が本市への人口の流入の大きな原因となっていることから、東京での事業所の新規立地を規制するとともにその分散をはかるよう、国および東京都へ要請する。

<指 標>

1 将来人口の推計

人口増加、開発の現状等を考慮して将来人口を推計すると表一2のとおりとなり、これを新総合計画策定の前提および行政上の目安とした。

しかし、本市は以上にのべた人口抑制策を中心として、目標年次の人口を330万人以下に抑えるよう極力努力する。

2 年令階層別人口の推計

年令階層別人口は表一3および図一2とおりである。

その特徴は、昭和45年の国勢調査によると、15才～24才の男女性比の差がとくにはげしく、この年令層で男が女より30%近く多い。これが、昭和60年では、年令別で0才～59才まで男が多くなり、とくに男女性比のはげしい年令層は20才～34才へと移動することになる。また、0才から14才までの人口は45年の53万人から88万人にふえる一方、60才以上の老人は16万人から32万人に倍増する。

表一2 年次別、行政区別将来人口

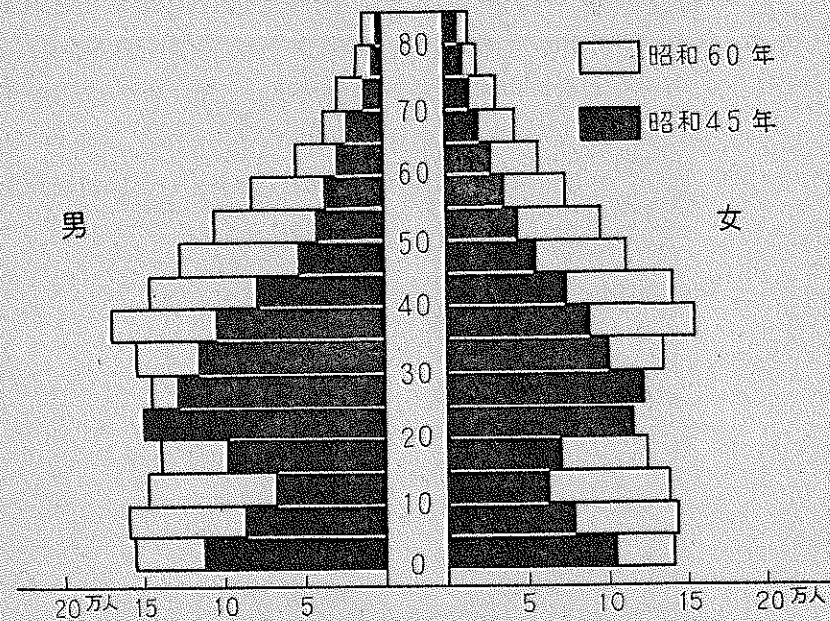
(単位：千人、各年10月1日現在)

区	年次	47	52	60
鶴見		252	256	258
神奈川		212	221	230
西		94	95	91
中		133	135	138
南		197	198	199
港南		120	181	209
保土ヶ谷		176	188	195
旭		185	232	276
磯子		140	149	167
金沢		121	135	171
港北		242	314	452
緑		192	280	470
戸塚		284	406	537
瀬谷		85	112	138
計		2,433	2,902	3,531

表-3 年 令 5 才

区分 年次 年齢階級	数					
	実 数		男		女	
	45	60	45	60	45	60
総 数	2,238,264	3,530,996	1,160,455	1,834,561	1,077,809	1,696,435
0才 ~ 4才	221,905	297,736	113,848	154,111	108,057	143,625
5 ~ 9	175,057	304,243	89,483	156,769	85,574	147,474
10 ~ 14	133,977	286,958	68,288	147,675	65,689	139,283
15 ~ 19	177,172	265,792	99,620	140,507	77,552	125,285
20 ~ 24	267,373	266,129	150,824	147,841	116,549	118,288
25 ~ 29	252,289	270,575	130,411	149,078	121,878	121,497
30 ~ 34	221,652	294,174	115,728	157,390	105,924	136,784
35 ~ 39	195,439	329,758	102,207	172,760	93,232	156,998
40 ~ 44	156,732	288,807	82,791	148,565	73,941	140,242
45 ~ 49	113,350	241,599	55,361	125,332	57,989	116,267
50 ~ 54	88,235	205,443	41,817	105,287	46,418	100,156
55 ~ 59	76,583	161,759	37,746	82,956	38,837	78,803
60 ~ 64	57,803	112,997	28,074	53,570	29,729	59,427
65 ~ 69	43,613	80,487	20,643	36,599	22,970	43,888
70 ~ 74	29,028	60,223	12,797	27,838	16,231	32,385
75 ~ 79	16,685	36,491	6,889	16,388	9,796	20,103
80 ~	11,371	27,825	3,928	11,895	7,443	15,930

図-2 年令5才階級別人口



階 級 別 人 口

(各年10月1日現在)

階 級	成 比						女 100 につき 男	
	総 数		男		女		45	60
	45	60	45	60	45	60		
	%	%	%	%	%	%		
	100.00	100.00	51.85	51.96	48.15	48.04	107.67	108.14
	9.92	8.43	5.09	4.36	4.83	4.07	105.36	107.30
	7.82	8.62	4.00	4.44	3.82	4.18	104.57	106.30
	5.98	8.12	3.05	4.18	2.93	3.94	103.96	106.03
	7.91	7.53	4.45	3.98	3.46	3.55	128.46	112.15
	11.95	7.54	6.74	4.19	5.21	3.35	129.41	124.98
	11.28	7.66	5.83	4.22	5.45	3.44	107.00	122.70
	9.90	8.33	5.17	4.46	4.73	3.87	109.26	115.06
	8.73	9.34	4.57	4.89	4.16	4.45	109.63	110.04
	7.00	8.18	3.70	4.21	3.30	3.97	111.97	105.93
	5.06	6.84	2.47	3.55	2.59	3.29	95.47	107.80
	3.94	5.82	1.87	2.98	2.07	2.84	90.09	105.12
	3.42	4.58	1.68	2.35	1.74	2.23	97.19	105.27
	2.58	3.20	1.25	1.52	1.33	1.68	94.43	90.14
	1.95	2.28	0.92	1.04	1.03	1.24	89.87	83.39
	1.30	1.71	0.57	0.79	0.73	0.92	78.84	85.96
	0.75	1.03	0.31	0.46	0.44	0.57	70.32	81.52
	0.51	0.79	0.18	0.34	0.33	0.45	52.77	74.67

〔Ⅲ〕 所得と消費

< 現状と問題点 >

1 市民所得 (分配所得) 水準

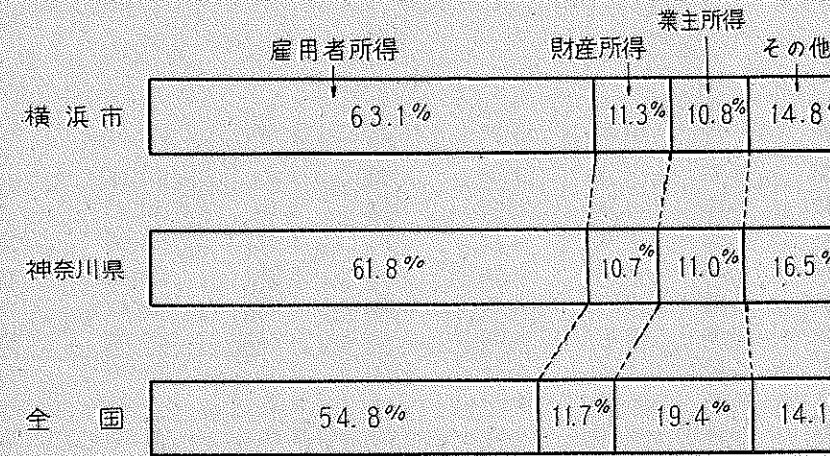
わが国の高度経済成長とともに、本市の市民所得は大幅な伸びを示してきた。また、市民1人当たりの分配所得の伸びも著しい。本市の市民所得に占める雇業者所得は63%強であり、神奈川県および全国のそれぞれの61.8%および54.8%を上まわり、本市のサラリーマン都市としての特徴が顕著にあらわれている。(図-1)

2 個人所得の処分

個人所得の処分内訳をみると、昭和45年で個人所得の65.9%を個人消費支出が占め、ついで個人貯蓄の20.2%、個人税および社会保険料の12.4%となっている。経年変化では、個人貯蓄の伸びが目立っている。(表-1)

図一 雇用者所得の割合

(昭和45年度)



表一 個人所得の処分

種別	実数			構 成 比			対前年度比	
	43	44	45	43	44	45	44/43	45/44
個人消費支出	億円 6,653	億円 7,804	億円 9,367	% 69.6	% 67.5	% 65.9	% 117.3	% 120.0
個人税および社会保険料	1,161	1,424	1,760	12.1	12.3	12.4	122.7	123.6
その他	133	161	213	1.4	1.4	1.5	121.1	132.3
個人貯蓄	1,621	2,181	2,871	16.9	18.8	20.2	134.5	131.6
個人所得の処分	9,568	11,570	14,211	100.0	100.0	100.0	120.9	122.8

<指 標>

1 市民所得は、短期的にみれば、わが国の経済・社会体制および経済・産業政策を前提とする各経済主体の経済活動の貨幣的表示である。これについても、今日のような日本経済の変動期に長期的な予測を行なうことは困難そのものと言わざるをえないが、過去の実績をベースとし、現在の制度下における市財政の規模およびその運用等の制約条件を前提として、市民所得の将来予測を試みると、市民1人当りの分配所得は昭和60年で昭和45年の約2.23倍(1,600,283円)、また総額では3.51倍(56,506億円)となる。

(表一2、表一3)

表二 人口1人当り市民所得

(昭和45年価格)

区分	40	45	60	45/40×100	60/40×100	60/45×100
横浜市	円 445,780	円 717,784	円 1,600,283	161.0	359.0	222.9
関東	401,846	677,613	1,541,876	168.6	383.7	227.5
全国	334,231	569,302	1,370,896	170.3	410.2	240.8

表三 市民分配所得

(昭和45年価格)

区分	40	45	60	45/40×100	60/40×100	60/45×100
横浜市	億円 7,975	億円 16,064	億円 56,506	201.4	708.5	351.8
関東	116,218	218,293	654,850	187.8	563.5	300.0
全国	328,466	590,480	1,655,220	179.8	503.9	280.3

2 市民所得の増大は、個人の消費支出の増大となるが、目標年次における予測を試みると、昭和60年では市民1人当り914,075円となる。(表一4、表一5)

表四 人口1人当り個人消費支出額および対全国平均格差

(昭和45年価格)

区分	35	37	39	41	43	45	60
横浜市	円 210,415	円 269,279	円 303,862	円 327,740	円 369,219	円 418,639	円 914,075
全国	171,500	200,265	239,632	266,665	315,548	362,633	869,752
市/全国×100	122.7	134.5	126.8	122.9	117.0	115.4	105.1

表五 個人消費支出

(昭和45年価格)

区分	40	45	60	45/40×100	60/40×100	60/45×100
横浜市	億円 5,697	億円 9,367	億円 32,276	164.4	566.5	344.6
全国	243,845	375,858	1,050,000	154.1	430.6	279.4

〔Ⅳ〕 住居と就業地

<現状と問題点>

1 東京への昼間流出人口の増加

昭和45年には東京都への昼間流出人口は238,415人に達し、全流出者数の61.4%を占めた。とくに、通勤者は199,339人と通勤者流出者総数に占める割合は59.6%となっている。

一方、本市への流入者は204,651人となっている。このうち、東京都からは27.5%、以下川崎市18.2%、横須賀市14.0%の順となっている。

東京都への流出割合は年々増加し、昭和40年の59.8%から昭和45年で61.4%と1.6%増加した。(表-1)

表-1 横浜市からの流出

年次	区分	40		45		うち通勤者(昭和45年)	
		市民流出者数	流出割合	市民流出者数	流出割合	通勤者流出数	流出割合
	都市	人	%	人	%	人	%
東京都	①	168,407	59.8	238,415	61.4	199,339	59.6
川崎市	②	69,203	24.6	90,359	23.3	86,140	25.8
横須賀市	③	11,817	4.2	13,328	3.4	12,030	3.6
藤沢市	④	6,934	2.5	9,001	2.3	6,561	2.0
鎌倉市	⑤	6,827	2.4	8,487	2.2	6,005	1.8
相模原市	⑥	3,535	1.3	4,432	1.1	3,508	1.0
大和市	⑦	2,909	1.0	4,699	1.2	4,637	1.4
逗子市	⑧	2,488	0.9	1,768	0.5	657	0.2
その他		9,422	3.3	17,820	4.6	15,245	4.6
総数		281,542	100.0	388,309	100.0	334,122	100.0

横浜市への流入

年次	区分	40		45		うち通勤者(昭和45年)	
		流入者数	流入割合	流入者数	流入割合	通勤者流入数	流入割合
	都市	人	%	人	%	人	%
東京都	①	48,525	28.7	56,202	27.5	42,015	24.7
川崎市	②	32,379	19.1	37,291	18.2	31,339	18.4
横須賀市	③	25,262	14.9	28,437	14.0	25,812	15.1
藤沢市	④	9,725	5.7	12,175	5.9	10,758	6.3
鎌倉市	⑤	9,105	5.4	10,590	5.2	9,187	5.4
相模原市	⑥	5,095	3.0	7,952	3.9	6,719	3.9
茅ヶ崎市	⑦	4,985	2.9	6,581	3.2	5,837	3.4
平塚市	⑧	4,685	2.8	5,115	2.5	4,509	2.6
大和市	⑨	4,610	2.7	7,447	3.6	6,573	3.9
逗子市	⑩	4,299	2.5	4,754	2.3	4,140	2.4
その他		20,854	12.3	28,110	13.7	23,793	13.9
総数		169,024	100.0	204,651	100.0	170,682	100.0

※ 四捨五入の関係で流入割合の合計が総計と一致しない場合がある。
○内の数字は順位。流出者には15才未満を含まない。

2 昼夜間人口のアンバランス

(1) 市外への通勤流出人口の増大は、昼夜間人口のアンバランスにも顕著にあらわれている。

昭和45年の国勢調査結果(表-2)によれば、昼夜間人口比が100を越える区は、わずかに中区、西区、鶴見区の3区のみであり、他の区は、瀬谷区、旭区、港南区、緑区等の順に昼夜間人口のアンバランスが著しい。

表-2 区別夜間人口・流出人口・流入人口および昼間人口

(昭和45年国勢調査)

区分	夜間人口	流出人口	流入人口	流入超過人口	昼間人口	夜間人口100人につき昼間人口
鶴見	256,360	63,894	74,774	10,880	267,240	104.2
神奈川	207,362	61,537	59,657	△ 1,880	205,482	99.1
西	97,906	30,220	45,187	14,967	112,873	115.3
中	132,470	24,137	115,712	91,575	224,045	169.1
南	193,221	56,926	25,961	△ 30,965	162,256	84.0
港南	104,426	35,227	6,610	△ 28,617	75,809	72.6
保土ヶ谷	166,766	53,364	20,733	△ 32,631	134,135	80.4
旭	161,187	54,251	7,207	△ 47,044	114,143	70.8
磯子	116,018	36,761	22,384	△ 14,377	101,641	87.6
金沢	108,693	36,779	18,591	△ 18,188	90,505	83.3
港北	221,511	74,243	42,481	△ 31,762	189,749	85.7
緑	147,156	45,120	11,796	△ 33,324	113,832	77.4
戸塚	248,696	64,796	26,552	△ 38,244	210,452	84.6
瀬谷	76,492	27,556	3,508	△ 24,048	52,444	68.6
計	2,238,264	388,309	204,651	△ 183,658	2,054,606	91.8

※ 1 流出および流入人口には15才未満は含まれていない。
2 △はマイナスを示す。
3 区の数値には区間流出人口も含まれているが、横浜市の数値には区間流出人口が含まれていないので、区の合計とは一致しない。

(2) このような住居地と就業地とのかい離は、資源の浪費、肉体的苦痛を増大させているばかりでなく、道路交通の渋滞をもたらし、さらには、市民の意識形成上さまざまな深刻な影響を与えている。

<計 画>

三菱重工地区や新横浜駅周辺など、都心部および拠点地区を横浜の新しい都心業務地区としてその基盤を整備し、大規模業務・商業施設、各種研究・情報機関、文化施設などの立地を推進することによって、市内に市民の職場を確保する。

また、港北ニュータウンのセンター地区にも、業務・商業施設、研究・文化施設などの積極的誘致をはかる。

第2節 土地利用

長期目標

- 1 市街化区域の拡大を極力抑制するとともに、豊かな緑のオープンスペースをもった市街地を形成する。
- 2 用途地域・地区、特別用途地区の指定により、良好な生活環境の確保と商業・業務機能の適正な発展をはかる。
- 3 工場移転によって土地利用の純化をはかるとともに、接収解除地は、公園、学校、その他の公共・公益施設用地のために優先的に確保し、良好な市街地形成のために活用する。
- 4 高い水準の住環境をもつ市街地の形成のため、計画的な開発を指導し、スプロール開発を抑制する。

〔I〕 土地利用の基本方針

<現状と問題点>

- 1 本市の市域面積は、昭和47年10月1日現在で423.07km²である。この限られた土地資源の利用は、ここ10数年間の高度経済成長のもとで、本市の自然的・社会的条件を無視して行なわれてきた。

これを地目別土地利用の推移で見れば、昭和47年現在の宅地総面積が対昭和35年比で2倍以上になっており、本市の急激な変ぼうがわかる。(表-1)

- 2 これは自然緑地および生産緑地の無秩序なくいつぶしをも示すものである。激しい開発は、都市農業の存立を根底から危うくするとともに、都市の生活環境を著しく悪化させるものである。さらに無秩序な市街化が、必要な都市施設の整備をとまわずに行なわれ、用途の混在が進行しているなかで、都市問題は一段と深刻度を増している。
- 3 現在、本市では高速鉄道網と幹線道路網の整備とともに、金沢地先埋立事業、港北ニュータウン建設事業、都心部強化事業を通して、本市の都市としての核を形成する大型プロジェクトが進行している。今後、これらの核を中心に、新しい横浜の都市構造の形成と全市的な土地利用の変化が予測される。
- 4 本市の急激なスプロール開発は、従来の土地利用規制に関する法制上の欠陥に大きく起因している。近時、国においても都市地域における土地利用の混乱に対処する方策として、都市計画法の改正をはじめ、建築基準法の改正、都市再開発法の制定など土地利用の規制措置を講じてきた。本市でも、これら諸制度の適正な運用と本市独自の施策の

表一 地目別土地

年次	宅			地	
	総面積	商業地	工業地	住宅地	その他
35	64,096,947 (100)	3,854,871 (100)	8,740,808 (100)	39,166,670 (100)	12,334,598 (100)
40	87,131,282 (135)	3,853,861 (100)	16,290,020 (186)	59,739,774 (152)	7,247,627 (58)
45	116,454,045 (181)	4,369,190 (113)	25,469,117 (291)	81,241,712 (207)	5,374,026 (43)
46	125,389,618 (195)	4,190,988 (108)	25,964,081 (297)	89,163,554 (227)	6,070,995 (49)
47	134,890,444 (210)	4,414,709 (114)	27,309,970 (312)	96,648,865 (246)	6,516,900 (52)

※ () 内の数字は、昭和35年1月1日を100とした場合の指数

総合によって無秩序な市街化を強く抑制する方針をとってきた。

<計画>

1 土地利用計画策定の基本方針

良好な都市環境の創造・保全のため、土地を無秩序な乱開発から守り、無秩序な使用にまかせず、さらにはマヒ寸前にある都市機能の再生・強化をはかるため、適正で合理的な土地利用計画の策定は、急務となっている。

今後本市は、次の方針のもとに土地利用を考えていく。

(1) 市街化区域

ア 住宅地

① 郊外住宅地区

本市の住宅都市化傾向は、周辺郊外部を中心になお継続すると思われる。郊外地区で今後開発される住宅地は、自然環境との調和をはかり、良好な住環境とするため、第1種住居専用地域の大幅指定、宅地開発要綱等による環境規制強化により、十分なオープンスペースを確保した低層・低密度住宅地として形成する。

② 既成市街地の住宅地

住環境向上のため生活環境施設の整備を行なうとともに、密集住宅市街地については地域の特性と実態に応じた具体的な改造計画を検討し推進する。また、工場の立地規制・移転により住環境の悪化を防止する。日照、防災等の点から土地の合理的利用をはかるため、適正な容積率、建ぺい率および高度指定等を活用する。

イ 商業地

① 都心部商業・業務地

面積の推移

(単位：㎡、各年1月1日現在)

農 田	地 畑	山 林	原 野	池 沼	そ の 他
34,528,264 (87)	74,278,017 (88)	97,408,267 (91)	2,390,082 (90)	87,273 (67)	6,188,054 (198)
27,461,535 (69)	61,621,491 (73)	87,130,903 (82)	1,805,944 (68)	62,073 (48)	7,873,285 (252)
25,773,928 (65)	60,059,555 (71)	82,460,119 (77)	1,738,214 (65)	62,433 (48)	9,977,388 (320)
20,249,103 (51)	53,461,477 (63)	76,456,641 (72)	1,546,951 (58)	62,433 (48)	15,986,812 (513)

(ア) 中区は、官庁街を中心に中枢管理機能の集積が高く、高度に発達した商業地区である西区とともに本市の都心部を形成してきた。今後は、関内地区と横浜駅東口周辺との一体的発展をはかるため、三菱重工跡地およびその周辺地区を再開発する。

(イ) 関内周辺地区は、土地の適正な高度利用化を促進し、本市の中心的業務地としての形成強化に努める。

(ウ) 横浜駅西口周辺は、商業・業務機能以外のものが混在しているので、再開発事業によって商業地として用途の専用化をはかり、レジャー機能をもあわせつつショッピング・センター地区として形成する。

(エ) 新横浜駅周辺地区は、事務所機能と商業機能をあわせもつ地区として整備する。

(オ) 港北ニュータウン・センター地区は、商業・業務機能を充実し、高速鉄道および幹線道路などにより都心部との一体化をはかる。

② 地区中心商業地

本市の主要駅周辺を地区中心商業地として定め、駅勢圏人口のぼう大な増加に対応した地域的商業センター地区を形成するとともに、駅と郊外のバス網の結び点として強化し、あわせて商店街の近代化を促進する。

③ 住区中心商業地

住宅地および団地周辺には、日常の消費生活の利便のため、住区中心商業地の適正な配置をはかる。

また、あわせて、良好な住環境の保全を配慮しながら、近隣型商店街を配置する。

ウ 工業地

① 工業専用地

鶴見・神奈川の臨海工業地帯、本牧・根岸の埋立地および金沢地先埋立地は、工業専用地として、用途の専用化をはかる。

また、新規に開発する金沢地先埋立地では、オープンスペースを十分にとった近代的かつ無公害の工場団地を造成する。

② 工業地

上矢部、川向、池辺、佐江戸などの内陸部の一部は、良好な工業地として配置する。なお、工場立地にあたっては、周辺地域の良好な住環境の保全のため、公害防止対策に万全を期する。

エ 農地・山林

市街化志向の強い農地・山林については、斜面緑地等の保存ならびに優良緑地の公的確保をはかるとともに、宅地開発を行なう場合は、良好な環境を確保するよう計画的に指導する。

すぐれた自然環境を形成している緑地は、緑地保全地区として保全につとめる。

(2) 市街化調整区域

① 農地として保全する地区

市街化調整区域内の優良な農地は、農業専用地区として指定し、農業生産基盤の整備を行なう。

また、あわせて、郊外住宅地の緑地帯として、良好な環境の確保に資するものとする。

② 自然緑地として保全すべき地区

円海山近郊緑地保全区域、同特別保全地区および新用途地域・地区制にもとづく風致地区を中心に各種の手法により自然緑地・景観緑地の保全に努める。

2 土地利用規制の基本方向

(1) 都市農業の確立および良好な自然環境を確保するため、市街化調整区域の市街化区域編入は、極力抑制する。

市街化調整区域の開発については、原則として認めない。将来やむをえず開発を認める場合は、自然との調和、都市施設の整備その他本市全体の立場に立ったきびしい指導を行なう。

(2) 工場移転跡地、接収解除跡地は、震災、戦災と二度にわたる都市再生のチャンスをも十分に生かしきれなかった本市にとって、極めて重要な意味をもっている。そこでこの再利用にあたっては、無計画な利用にまかせず、市民全体の立場から、都市環境の改善に役立つ有効な利用がなされるよう指導する。

〔Ⅱ〕 地域・地区制

<現状と問題点>

1 旧用途地域制

旧用途地域制は、用途規制が不十分なことと、容積率制が採用されていなかったため、用途の混在と過大な容積の建物が建ち、それが各種の都市問題を誘発し、今日の都市の混乱を招いた一因となっていた。

2 新用途地域制

昭和46年1月、改正建築基準法が施行され、昭和48年末までに、新用途地域制を実施するよう義務づけられた。

新用途地域は、昭和45年6月に決定された市街化区域・市街化調整区域の区域区分のうち、主として市街化区域について行なわれる。

新用途地域制は、用途地域を従来の4種類から8種類にふやすとともに、容積率制を採用した。この結果、かなり細かな用途規制が可能となり、また、過大な容積を有する建物が規制されることとなった。

しかし、用途地域制のみでは、数多くの都市問題を解決することはできない。したがって、本市は、建築基準条例を改正（昭和48年2月施行）するとともに、用途地域制の実施と並行して、高度地区、風致地区、臨港地区、防火・準防火地域の指定を早急に実施し、あわせて、特別用途地区の指定も検討する必要がある。

<計 画>

1 新用途地域・地区指定の基本方針

用途地域・地区制は、単に個々の建築物規制の基本であるばかりでなく、建築物相互間において日照条件等の相互受忍の基本を決めるものであり、また、とりわけ都市全体の総容量・密度と都市施設との相互関連のなかで決定すべきものである。

本市は、新用途地域・地区の指定にあたっては、当面する緊急課題に積極的に寄与し、さらに将来の都市形成にも対応できるよう、次の4点を基本方針として定める。

(1) 人口増加の抑制

当面の重要課題である人口増加の抑制に積極的に寄与するため、次のとおりとする。

ア 第一種住居専用地域を、できるだけ広く指定すること。

イ 容積率指定は、できるだけ低く抑えること。

(2) 環境の保全

市街地の良好な環境を保全するため、次のとおりとする。

ア 高度地区を、工業専用地域を除く全用途地域に指定し、日照問題等に対処すること。

イ 風致地区を積極的に指定し、緑の保護・景観風致の保全をはかること。

(3) 公害・災害からの防衛

工場公害と都市災害に対処するため、次のとおりとする。

ア 工業系用途地域を、適正に配置すること。

イ 防火・準防火地域の拡大をはかること。

(4) 商業・業務機能の適正な発展

商業・業務機能の適正な発展をはかるため、次のとおりとする。

ア 商業地域および近隣商業地域は、都心部、副都心部および日常生活圏の中心地に重点的に配置すること。

イ 商業地域等における住居用建築物の容積率を抑え、商業・業務機能の発展をはかるため、建築基準条例を活用すること。

ウ 就業地確保という観点から、工業系用途地域を適正に指定すること。

エ 港湾機能および関連業務機能を充実するため、臨港地区を指定すること。

オ 市街地における再開発等商業地系における建築物の計画については、公共的な空地の確保等により周辺環境の向上に配慮したうえ、「市街地環境設計制度」による容積率等の緩和制度を活用すること。

なお、新用途地域の指定については、港北ニュータウンその他の土地区画整理事業および本牧その他の都市再開発事業等の施行地区で、今後、計画が具体化する地区は計画の進捗状況、土地利用計画等を考慮し、必要な修正を加える。金沢地先理立地等については、竣工認可後に、土地利用計画等を考慮し、用途指定する。

2 各用途地域の形態制限

各用途地域の形態制限は、次のとおりとする。

用途地域	区分	標準面積	建ぺい率	容積率	外壁後退距離	高度地区		
						絶対高さ	北側斜線の控除高さ	北側斜線の勾配
第1種住居専用地域	20	ha	3/10	5/10	敷地境界から1m	10	5	0.6/1
			4/10	6/10	前面道路から1m			
			5/10	8/10	※1			
			6/10	10/10	—			
第2種住居専用地域	10	10	6/10	20/10	—	15	7.5	0.6/1

用途地域	区分	標準面積	建ぺい率	容積率	外壁後退距離	高度地区		
						絶対高さ	北側斜線の控除高さ	北側斜線の勾配
住居地域	5	ha	6/10	20/10	—	20	10	0.6/1
近隣商業地域	1		8/10	20/10	—	20	10	0.6/1
				30/10	—			
				40/10	—			
商業地域	2		8/10	40/10	—	※2	—	—
				50/10	—			
				60/10	—			
				70/10	—			
				80/10	—			
準工業地域	5		6/10	20/10	—	20	10	0.6/1
工業地域	10		6/10	20/10	—	31	—	—
工業専用地域	20		6/10	20/10	—	—	—	—

※1 一部地区は、前面道路から1mの外壁後退距離を設ける。

※2 一部地区は、近隣商業地域と同様の高度地区を指定する。

3 特別用途地区の指定

工業系用途地域に、工場公害の抑制と用途混在を排除するため、特別工業地区の指定を、また、流通関連産業および沿道サービス施設の集積をはかるため、特別業務地区の指定を考慮する。さらに、事務所機能の充実強化をはかるため、商業地域に事務所地区の指定を検討する。

〔Ⅲ〕 工場移転跡地利用

<現状と問題点>

高密度が進む都市の中で、公害、用地、用水、労働力、交通事情など、工業の産業環境はますます悪化している。本市の市街地に立地する工場も、日本鋼管、三菱重工横浜造船所、保土ヶ谷化学、古河電工などの大手企業をはじめ、各種工場が市内あるいは市外に適地をもとめて移転しようとする動きが目立ってきている。一方、本市は、市街地に混在している中小工場等の金沢地先埋立地への移転と跡地の利用計画を一体的にすすめている。

このような一般的状況のもとで、得がたい土地資源として工場跡地利用を将来の都市づくりのために活用していくことが重要な課題となっている。

<計 画>

金沢地先埋立地等へ移転する工場の跡地については、地域の特性および再開発事業ならびに都市施設の整備計画に対応した適正な土地利用をはかるものとする。

跡地利用の基本方針

- 工場移転跡地は、都市問題の打開策のひとつとして公園、緑地、学校、保育所などの公共施設の整備や、都市再開発のための用地として、積極的に利用する。このため、本市は可能な限り買収することとし、そのための財源確保に最大限の努力をする。
- 本市が買収しない跡地については、次のような原則によって良好な利用・開発が行われるよう指導・規制する。
 - (1) 本市が定める土地利用計画に適合するとともに、都市機能の強化、都市環境の向上に役立つものであること。また、つとめて非住宅的利用をはかること。
 - (2) 周辺地区の環境整備に資するもので、在来からの生活環境を悪化させず、周辺地区住民の利益に積極的に貢献するものであること。
 - (3) 開発にともなって当然必要となる道路、公園、下水道の公共施設を整備するとともに、学校、保育所など地区周辺に不足する各種公益施設を積極的に確保すること。

〔Ⅳ〕 接收解除の促進と跡地利用

<現状と問題点>

本市は、終戦による連合軍の進駐と同時に、市の中心部や港湾施設など広範囲な地域を接收され、昭和27年の調査では、それは全市街地の27%にのぼった。今日、横浜の都市問題が激化してきている大きな原因のひとつは、この接收にあった。

その後、市、市議会、市民が一体となって、接收解除運動を続けてきた結果、48年3月までに、土地面積の約62%、建物面積の約67%が解除された。(表一)

表一 接收地解除状況 (昭和48年3月31日現在)

区 分	昭和27年4月	昭和48年3月	未解除面積
	接收総面積	解除面積	
土 地	107か所 16,048,258 m ²	93か所 9,923,920 m ²	14か所 6,124,338 m ²
	建物	1,050,368	

昭和44年以降接收解除された主なものとしては、根岸競馬場地区、富岡倉庫地区、山手住宅地区、岸根兵舎地区などがあり、根岸、富岡、岸根地区は、市民のため公園として整備計画を急いでいる。

しかし、現在なお14か所の接收地が散在し、その面積は612万m²におよんでいる。これら接收地は、大部分が国有地であり、また、本市の重要な地域を占めており、本市の都市計画の遂行上大きな障害となっている。

<計 画>

- すべての接收地の早期返還をめざして市議会や市民の力を結集するとともに、関係方面とも連携をとりつつ今後さらに根強い運動を展開していく。
- 跡地の利用計画については、今後市民の意見や、関係方面と折衝するなかで具体化をはかっていくが、基本的にはつぎのような構想をもつてのぞむとともに、国に対しても積極的な理解と協力を要請していく。

施設名	面積	将来の土地利用の構想
横浜海浜住宅地区	677,365 m ²	丘陵の部分を山頂公園として市民に開放するとともに、平地には地下鉄計画と一体となった商業施設の開発および都心部に隣接した良好な住宅地として再開発する。
根岸住宅地区	473,778	根岸競馬場跡の森林公園と一体となった公園施設を中心に地区の整備をはかる。

施設名	面積	将来の土地利用の構想
新山下住宅地区	51,963 ^{m²}	道路網の整備および新たな商業地域として再開発する。
横浜ノースドック地区	603,041	都心部に隣接した地理的利点を生かして、外資、内資の港湾施設拠点のひとつとして整備拡充する。また、モータープール跡地に神奈川下水処理場を建設する。
上瀬谷通信施設	2,379,589	災害避難用緑地を十分にとり入れた文教地区その他必要施設用地として開発する。
深谷通信所	773,747	自然環境を十分にとり入れた文教地区等として開発する。
小柴貯油施設	521,461	金沢地先埋立地の背後地として、公園・道路および地域共同的施設を計画する。
神奈川ミルクプラント	12,326	周辺環境改善に供する公共公益施設建設などの地域開発を行なう。
鶴見貯油施設	183,410	オープンスペースおよび都市施設用地とする。
横浜冷蔵倉庫	23,002	都市港湾施設の一部として再開発する。
横浜ベーカリー	4,521	横浜駅東口周辺の商業地域として再開発する。
横浜チャペルセンター	11,134	横浜公園施設の充実をはかる。
池子弾薬庫	384,845	自然公園を建設する。
富岡倉庫地区	24,156	すでに解除済の地域と一体的に公園等として利用する。
合計	6,124,338	

〔V〕 開発規制と開発事業

<現状と問題点>

- 1 本市の人口増加は昭和35年頃から目立ちはじめたが、それにともなって市内での宅地開発は増加の一途をたどった。(表-1, 表-2)

表-1 宅地開発事業許可の推移

年度	○宅地造成等規制法関係宅地造成工事 ○(旧)宅地造成事業法関係宅地造成事業		都市計画法関係開発許可	
	件数	面積	件数	面積
37	96 ^件	73 ^{ha}	—	—
38	292	228	—	—
39	356	303	—	—
40	418	458	—	—
41	424	291	—	—
42	459	698	—	—
43	482	1,097	—	—
44	588	1,335	24	15
45	673	1,398	—	—
46	461	875	104	91
47	551	1,117	160	255
合計	4,800	7,873	288	361

表-2 土地区画整理事業推移

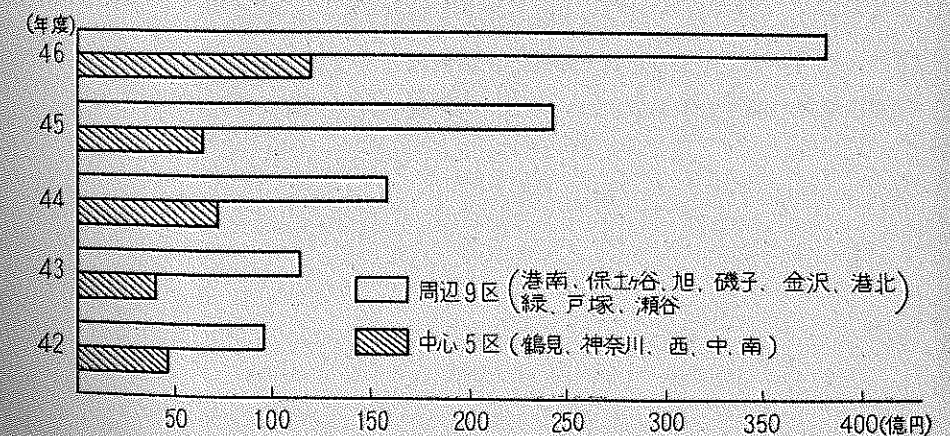
(単位: ha)

区分 年度	組合施行	共同施行	個人施行	公団施行	計
38	27.3	—	72.9	—	100.2
39	—	—	—	—	—
40	9.0	8.0	—	—	17.1
41	104.5	—	—	—	104.5
42	237.9	—	—	—	237.9
43	252.4	—	—	—	252.4
44	73.1	—	—	—	73.1
45	167.5	—	16.6	—	184.1
46	129.3	7.3	—	—	136.5
47	118.2	—	45.2	—	163.4
計	1,119.2	15.3	134.7	—	1,269.2
48以後	2,011.0	98.8	50.9	1,990.2	4,150.9
合計	3,130.2	114.1	185.6	1,990.2	5,420.1

※ 年度は換地処分公告年度

- 2 本市の巨大な人口増加は主として郊外部に集中した。都市施設の整備が不十分な郊外部で急激に進行した宅地開発は、開発関係法制度の不備とあいまって、周辺区に対する本市の公共投資をいちじるしく増大させた。(図-1)

図-1 周辺9区 中心5区 公共投資額対比



昭和43年8月に制定した「宅地開発要綱」は、開発事業者に対する公共・公益施設および用地の整備基準と負担の原則を定め、良好な住宅市街地の形成を行なわせるとも

に、本市の過重な財政負担を軽減してきたものである。

3 土地区画整理事業は、田園都市線周辺をはじめ、私鉄沿線の組合施行事業を中心に、宅地造成事業とならんで本市の宅地開発の主要部分をなしてきた。これに対しても、「宅地開発要綱」等によって住環境の向上および都市施設の確保を指導してきたが、現在施行中のもの、今後着手するものを含めてほぼ計画は出そろった状況にあり、今後なお新しい事業が行なわれるにしても、長期的には開発事業の主な流れは再開発事業にむかうものとみられる。

4 いままでの開発が市内の山林・農地を利用しやすいところから使いつくし、一方、昭和45年の市街化区域・市街化調整区域の指定の影響などもあって、開発動向は小規模高密度化の傾向を示している。これに対し、本市は「宅地開発要綱」の改訂を行ない、公共・公益用地の人口に応じたスライド制、適用規模の引き下げなどの措置をとって、実効ある対応をしてきた。しかし、これらによっても開発にともなう問題のすべてに対処しうるものではなく、また、最近の国の開発事業に対する方針、農地の宅地なみ課税等の税制改正の問題は、これからの施策に重大な影響をもたらすものとみられる。

<計 画>

今後の開発については、基本的に抑制の方向をとりつつ、実施する場合は、住環境の向上をはかるとともに、都市形成の一環として位置づけるよう、次の点に重点をおいて指導する。

- 1 本市の土地利用方針、都市施設整備計画に見合った開発を行なうよう強く規制する。
- 2 開発を実施する場合は、本市の都市施設等の整備計画に適合した計画をたてるものとし、事業者はこれについて適正な負担と協力を行なうものとする。
- 3 開発区域内の公共・公益施設その他の生活施設について、高い水準を確保する。
- 4 開発区域外の関連公共施設についても、事業者において適正な負担を行なう。

第3節 都市防災

長期目標

- 1 主要河川と排水ポンプ場を整備することによって、市内の浸水被害を解消する。
- 2 大地震発生に備えて、道路、橋りょうおよび建築物の耐震不燃化、オープンスペースの確保、開発・再開発による都市整備など、総合的対策によって災害に強い都市構造をつくる。
- 3 災害の被害を最小限におさえるため、火災発生後8分以内に消火活動ができる消防体制の確立をはかる。

また、無線通信網、消防資機材および指揮系統の充実強化、市民の防災意識および自衛組織の強化等により、予防と応急体制を完備する。

<現状と問題点>

1 風水害

(1) 市内河川306kmのうち、整備河川は50%弱の145kmである。(表一)

表一 河川の整備状況

年度	区分	河川種別	総延長	整備延長	整備率
43		1・2級河川	121,250 ^m	66,335 ^m	54.7%
		普通河川	32,680	24,986	76.5
		計	152,208	26,596	17.5
		計	306,138	117,917	38.5
44		1・2級河川	121,250	77,944	64.3
		普通河川	32,680	24,986	76.5
		計	152,208	32,265	21.2
		計	306,138	135,195	44.2
45		1・2級河川	149,770	81,904	54.7
		普通河川	32,680	25,170	77.0
		計	123,688	34,031	27.5
		計	306,138	141,105	46.1
46		1・2級河川	174,930	83,990	48.0
		普通河川	32,680	25,277	77.3
		計	98,528	35,894	36.4
		計	306,138	145,161	47.4
47		1・2級河川	165,850	82,455	49.7
		普通河川	32,680	25,469	77.9
		計	98,528	37,912	38.5
		計	297,058	145,836	49.1

※ 47年度については、国・県調査による。

未整備河川の流域は宅地化が進み、豪雨時における土砂の流出やいっ水などの危険性が高くなっている。河川、排水路の整備・改修をはじめとして自然災害防止のため積極的な対策を講じる必要がある。

- (2) 本市の丘陵部は、わが国でも有数のがけ崩れ多発地域となっている。(表-2) そのおもな原因としては、①地質が雨・振動などに弱い関東ローム層であること、②既成市街地の丘陵部には、戦前から市街地が形成され、しかも、長期間放置されている自然がけには、崩壊の危険のあるものが多いこと、③丘陵部をきりひらいて宅地造成されたところでは、危険な人工がけや安易な擁壁がきわめて多いことなどがあげられる。

表-2 がけ崩れ発生状況

45年	290か所
46年	86か所
47年	163か所

2 豊火災

- (1) 市街地は燃えやすい木造家屋が密集しており、しかも、危険物を貯蔵している工場、事業所等が多数混在している。(表-3)
- (2) 避難場所・延焼阻止線となる防災空間が少ないうえ、避難場所へ安全に導く道路もきわめて不備であることも、大火災発生時における被害を拡大する要因と憂慮される。

表-3 危険物施設の概要 (昭和46年10月現在)

危険物	箇所数
石油類	製造工場 47
可燃性ガス	製造工場 10 貯蔵施設 80
火薬類、その他硫酸・硝酸等	製造工場 20 貯蔵施設 105
少量危険物(法定基準量の%以上)	取扱工場・学校・燃料店等 4,993
準危険物(アスファルト・牛ろう等)を法定基準量の5倍以上	保有事業所 42
有毒・有害性物質を100kgまたは50 ^{ms} 以上	保有事業所 93

- (3) 地震時における病院、学校等公共施設の役割は重要であり、そのため、その耐震構造化は緊急に推進しなければならない。また、地下埋設物・電線などの補強、道路・橋りょうの耐震性強化を通して震災を拡大激化する要因の除去に努めなければならない。

3 消防力

- (1) 本市は火災・風水害その他各種の都市災害に対処するため、消防署所の新設、車両等の増強に努めてきたが、急激な市街地拡大のテンポに追いつけない状況にある。消防隊の到着所要時間を短縮して被害の拡大を阻止しなければならない。
- (2) 市街地の高密度化、石油コンビナート地帯の形成など、本市の災害拡大要因は、累積の一途をたどっている。また、建築材質の変化、有毒ガス発生素材の多使用などによって、災害は多様化している。これに対応した防災体制の再編成および予防活動の推進を早急にすすめなければならない。

4 市民の防災意識

十勝沖地震の際十和田市でおきた火災件数を、世帯数比で本市におきかえた場合、本市の予想出火件数は6,700か所になる。このことから、市民の初期消火活動は極めて重要なものであり、したがって、平常時における市民の防災意識の高揚および企業の自衛消防力の強化等が強く望まれる。

<計画>

1 風水害対策

(1) 浸水被害の防止

計画河川全川を都市小河川補助事業、宅地開発関連事業、大岡川分水路建設事業等により改修する。また、河川の上流部である排水路の整備、河口部・湾曲部等土砂がたい積し、いっ水の危険があるところのしゅんせつおよびポンプ場整備により、浸水被害の解消をはかる。

(2) 自然がけ等の改善

危険な自然がけを災害危険区域に指定し、あわせて崩壊防止工事を行なう。また、道路の崩壊の危険性がある箇所の改善工事を行なう。なお、人工がけについては改善命令により改善させる。

事業名	事業内容
河川改修	計画河川26河川全川改修 総延長81km
ポンプ場整備	金沢・保土ヶ谷・戸塚・鴨居の4ポンプ場新設
急傾斜地崩壊防止工事	自然がけ 300か所
交通危険箇所改善工事	危険な道路法面 180か所の改善
宅地防災工事資金融資	1,000件

2 震火災対策

(1) 建築物の耐震不燃化

市内の重要箇所を防火地域・準防火地域に指定し都市の耐震不燃化をめざす。また耐震不燃建築物の建設にあたっては資金の融資を行なうとともに、住宅地区改良事業を行なう。

(2) 出火および延焼拡大の危険性が高い施設の改善および移転の指導、危険物の貯蔵・取扱施設、薬品取扱施設、大量火気使用施設等に対する消防法、建築基準法等による施設改善指導等を強化する。また、住居地域等に混在している工場を工業地域等適地に移転するよう指導する。

(3) 避難場所の確保および避難の安全確保

ア 公園・緑地、学校、運動場等を整備するとともに広域および一時避難場所として確保する。

イ 避難の安全確保

道路の強化および橋りょうの耐震化（永久橋化）の推進により避難路を確保するとともに、無線装置、ラジオ放送を通じ災害発生時の避難・救援の円滑化をはかる。

また、広域避難場所に耐震性消火用・飲料用の鋼板水そうを設置する。

(4) 延焼阻止線の確保

ア 市街地の延焼阻止

防火・準防火地域の指定とともに、公共施設を含む耐震・耐火建築の促進および道路、広場、公園・緑地の整備等により延焼阻止線を確保する。

イ 金沢緩衝緑地の造成

金沢地先埋立地内に緩衝緑地を造成することによって、工場地帯と住居地帯を分離し、住居地帯の安全性を確保する。

ウ 都市環境帯の設定

鶴見・神奈川の臨海部に公共施設を含む不燃・無公害の都市環境帯を計画し、京浜工業地帯と市街地の防災遮断帯とする。

(5) 都市施設の構造強化

ア 地下埋設物の耐震化

水道・ガス・下水管のうち、老朽管や交通量が激増した道路面下の管を耐震化する。

イ 共同溝の建設

電信電話線、水道・ガス・下水管等の共同埋設化をはかるため、国道ほか幹線道路面下に共同溝を建設する。また港北ニュータウンにも計画する。

ウ 橋りょうの架換え

主要避難救援路を中心に老朽橋の架換えおよび耐震化を推進する。

事業名	事業内容
住宅地区改良事業	1,500戸
避難応急施設整備	鋼板水そう 30か所
橋りょう架換え	地震対策 9 老朽 28 治水関連 140 計 177橋

3 消防

(1) 消防署所の整備

火災発生から8分以内に、消火活動ができるように全市域に消防署所を適正配置する。

また、現在の木造老朽消防署所を耐火造に建替え、防災拠点としての機能の充実をはかる。

(2) 消防力の強化拡充

消防車、救急車の増強、ヘリコプターの配備、消防水利の整備を重点に消防力を強化する。また、消防訓練センター、消防機械整備センターの建設と指令装置の改善、消防無線網の拡充等と行政無線およびアマチュア無線との有機的連携により、防災体制の確立をはかる。

(3) 特別消防隊の増強

多種多様化する都市災害に備え、特殊装備を備えた特別消防隊を増強し、市内各所に配置する。

事業名	事業内容
消防署所	新設39署所，建替え12署所
消防車両等	ポンプ車・化学車・はしご車・特殊車・消防艇等93台増強
救急車両	14台増強
ヘリコプター	1機
消防水利	防火水槽 300か所，鋼板水そう 30か所
消防訓練センター	新設 1か所
機械整備センター	新設 1か所
特別消防隊	15隊増設

4 市民の防災意識の高揚

毎月15日の「市民防災の日」運動を中心に，市民の自発的な運動と市による防災指導，消防訓練等により，予防体制および初期消火体制を強化する。

とくに，民間協力者の育成をはかるため，消防団を強化し，職場ごとの自主防衛組織を育成する。さらに，家庭防災予防員を現在の1万人から6万6千人に増強する。

河川整備計画図

