

第 **15** 号
2003 December no.15

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集 市民生活から見たまちの姿

首都圏に位置する川崎のまちづくりと総合計画

市民の暮らしから見た今後のまちづくり

川崎市新総合計画の策定に向けたタウンミーティングでの議論から
政策情報かわさき編集部

市長からのメッセージ

総合計画の策定に向けた4つのポイント 川崎市長 阿部孝夫

首都圏における川崎のまちの姿

川崎市民の生活圏から見たまちづくりの課題

小清水 孝・斎藤麻里子

商業から見る市民の暮らし

広域商業圏と地域のまちづくりから考える商業のあり方 平井 孝

田園環境の保全に向けた土地利用の課題

市街化調整区域土地利用戦略研究会の議論から
柏井幸博・鈴木直仁・岡田 実・鈴木洋昌

市民の暮らしから見た就業構造

市民就業者と市内就業者の流出入パターンから考える地域政策 小松崎紀仁

人口動態から見た川崎市民

菅野珠礼

「川崎都民」の生活から考えるまちづくり

川崎市民の居住 都圏に位置する川崎の住宅事情と課題 藤原 徹

就学構造から見たかわさき都民像

富士見台小学校を事例として 政策情報かわさき編集部

都市における女性の暮らし 育児・介護の視点から 蛭川 陸

終の棲家の居住選択と地域活動

人口 茂

川崎のまちを読み解く

「川崎都民」をめぐって

政策情報かわさき編集部

成

「成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた『成長型』の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になってきます。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。(編集部)

これからの川崎のまちのすがた

川崎市長

阿部孝夫

二一世紀の幕開けとともに地方分権改革の扉が開かれ、第一次分権改革から第二次分権改革へと少しずつ進展し、現在は国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の見直し、税源移譲といういわゆる三位一体改革がすすめられています。基礎的自治体である市町村には、自らの権限を活用しながら、地域住民とともに、いかに主体的に地域のまちづくりを進めていくかが問われています。

そして、川崎の各地域では、地域の実状を踏まえて、都市計画マスタープランの区別構想、地域福祉計画の区別計画の策定作業が市民との協働で進められており、川崎のまちの姿、そして地域のかたちをめぐって、実際に地域を歩き、自らの目で確かめた地域活動や地域資源に着目した議論が続けられています。

一方、広域的な視点からみた川崎の位置づけは、これまで常に「東京と横浜に挟まれた」という枕言葉とともに語られてきたように、首都東京と三五〇万の人口を擁する横浜、特に東京の社会・経済活動と密接な関係を有しています。川崎の昼夜間人口比率は低く、市内に居住しながら、都内に勤務するいわゆる「川崎都民」が多数存在しているのが実態です。

こうした状況を踏まえ、これまで、本市は「生活ゾーンを踏まえた多核ネットワーク型の都市構造」を掲げ、周辺都市への移動が顕著な川崎市民の生活圏にあわせた生活ゾーンに応じた施策を展開してきましたが、一方で市域全体のバランスに配慮する側面から、地域課題の解決にあたり広域的視点よりもむしろ市域の一体性を重視した市域完結型の施策が構築される傾向が強かったと考えられます。しかし、少

子高齢化の進展、長引く景気低迷といった社会経済状況の変化の中で、こうした方針の転換が求められているといえます。

本号で特集テーマを「市民生活から見たまちの姿」首都圏に位置する川崎のまちづくりと総合計画」としたのは、川崎が抱える課題について、改めて市民の方々の生活に着目しながら、広域的視点、そして地域の視点の両面から考えていこうと思つたからにほかなりません。

特に、川崎市民の生活圏が、東京を中心とした首都圏の一部を構成しており、これまで言われたように購買力の流出などが顕著な一方、川崎を終の棲家として選択し、川崎に愛着を持ちながら、地域で様々な市民活動に汗を流す方々は着実に増加しつつあり、地域社会には様々な変化の兆候がみられます。

現在、本市では、平成一六年度中を目途として、一〇年後の川崎の姿を描く新しい総合計画の策定作業を進めております。この一環として、平成一五年一月には、都内、そして市内三箇所、タウンミーティングを開催し、地域で積極的にまちづくりにたずさわる方々や、川崎都民といわれる方々の様々な声を伺うことができました。これらの意見から、今、現実に地域社会に起こっている変化の兆候の一端を垣間見ることができます。

新しい総合計画の策定に向けまして、こうした意見を踏まえながら、市民一人ひとりが愛着を持ち、胸を張って誇れるような、そして潜在的な力を存分に発揮できるような川崎というまちのかたちを、市民や事業者の方々と手を携えて構築していきたいと考えております。

特集企画にあたって 6

特集 市民生活から見たまちの姿

首都圏に位置する川崎のまちづくりと総合計画

市民の暮らしから見た今後のまちづくり

〜川崎市新総合計画の策定に向けたタウンミーティングにおける議論から

政策情報かわさき編集部 8

市長からのメッセージ

総合計画の策定に向けた4つのポイント

川崎市長 阿部孝夫 11

新総合計画策定に向けたタウンミーティングにおけるアンケートの集計結果から…

政策情報かわさき編集部 19

首都圏における川崎のまちの姿

川崎市民の生活圏から見たまちづくりの課題

まちづくり局事業推進課主査

小清水 孝・まちづくり局交通計画課 齊藤麻里子 20

商業から見る市民のくらし ー広域商業圏と地域のまちづくりから考える商業のあり方

経済局商業観光課

平井 孝 27

田園環境の保全に向けた土地利用の課題

市街化調整区域土地利用戦略研究会の議論から

経済局農業振興センター農地課主査

柏井 幸博・環境局緑政部緑政課副主幹 鈴木直仁 31

市民の暮らしから見た就業構造

〜市民就業者と市内就業者の流入パターンから考える地域政策

まちづくり局都市計画課主査

岡田 実・総合企画局政策部 鈴木洋昌 31

人口動態から見た川崎市民

総合企画局企画部統計情報課主査

小松崎 紀仁 40

総合企画局企画部統計情報課

菅野 珠礼 46

「川崎都民」の生活から考えるまちづくり

川崎市民の居住 ー首都圏に位置する川崎の住宅事情と課題(川崎市の住宅事情2001から)

まちづくり局住宅整備課主査

藤原 徹 49

就学構造から見たかわさき都民像
〜富士見台小学校を事例として
都市における女性の暮らし
〜育児・介護の視点から
終の棲家の居住選択と地域活動

政策情報かわさき編集部 53

麻生区役所保健福祉センター・地域保健福祉課 蛭川睦 56

麻生区役所区政推進課副主幹 入口茂 59

川崎のまちを読み解く 「川崎都民」をめぐって

政策情報かわさき編集部 64

《本市の政策展開から》

分権型社会におけるまちづくりルール
〜まちづくり三条例における条例策定過程とその意義

まちづくり局総務部まちづくり調整課 猿渡由紀子 68

川崎の新たなイメージづくり〜シティセールスの展開

総合企画局広域企画課主幹シティセールス担当 稀垣正 72

市民活動センターのオープンと
今後の市民活動支援のあり方

かわさき市民活動センター市民活動推進課長 大場博 74

《研修の窓》

平成一四年度政策課題特別研究Aチーム

重工業地帯の再生と創造
〜もうひとつの「都市再生」

総合企画局都市再生・臨海部整備推進室主査 小沼博司・総務局総務部庶務課 大橋理映 76

平成一四年度政策課題特別研究Bチーム

都市における子どもを取り巻く諸問題について考える

健康福祉局児童部児童保健福祉課 出路幸夫／久保田信吾 79

平成一四年度政策課題研究Aチーム

まちを観る〜「都市観光」をキーワードとした地域文化の再発見と地域振興

経済局産業振興部商業観光課 勝山慶一 81

平成一四年度政策課題研究Bチーム

ユニバーサルデザインのまちづくり
〜システムとしてのユニバーサルへ

まちづくり局建築指導課主任 服部良 84

大学院派遣研修から

審議会等における委員公募制度の研究

総務局職員研修所 町田智子 86

オーストラリア通信

違いを知ること、感じることに

財団法人自治体国際化協会ソドニー事務所勤務 総合企画局広域企画課 川村昌子 88

市民の目 重症な障害のある人への支援
〜サポートセンターロンドの取り組み

特定非営利活動法人「育むねこわ〜く川崎」サポートグループ ロンド 身体障害者ケアマネージャー 谷みどり 90

現場の目 川崎港港務所業務課の仕事

港務局川崎港港務所業務課主査 藤井亮輔 92

記者の目 ホームレスの自立支援と子供たち

神奈川新聞川崎支局 出沼康男 93

川崎元気企業紹介④ アイデアを活かして頑張るお店

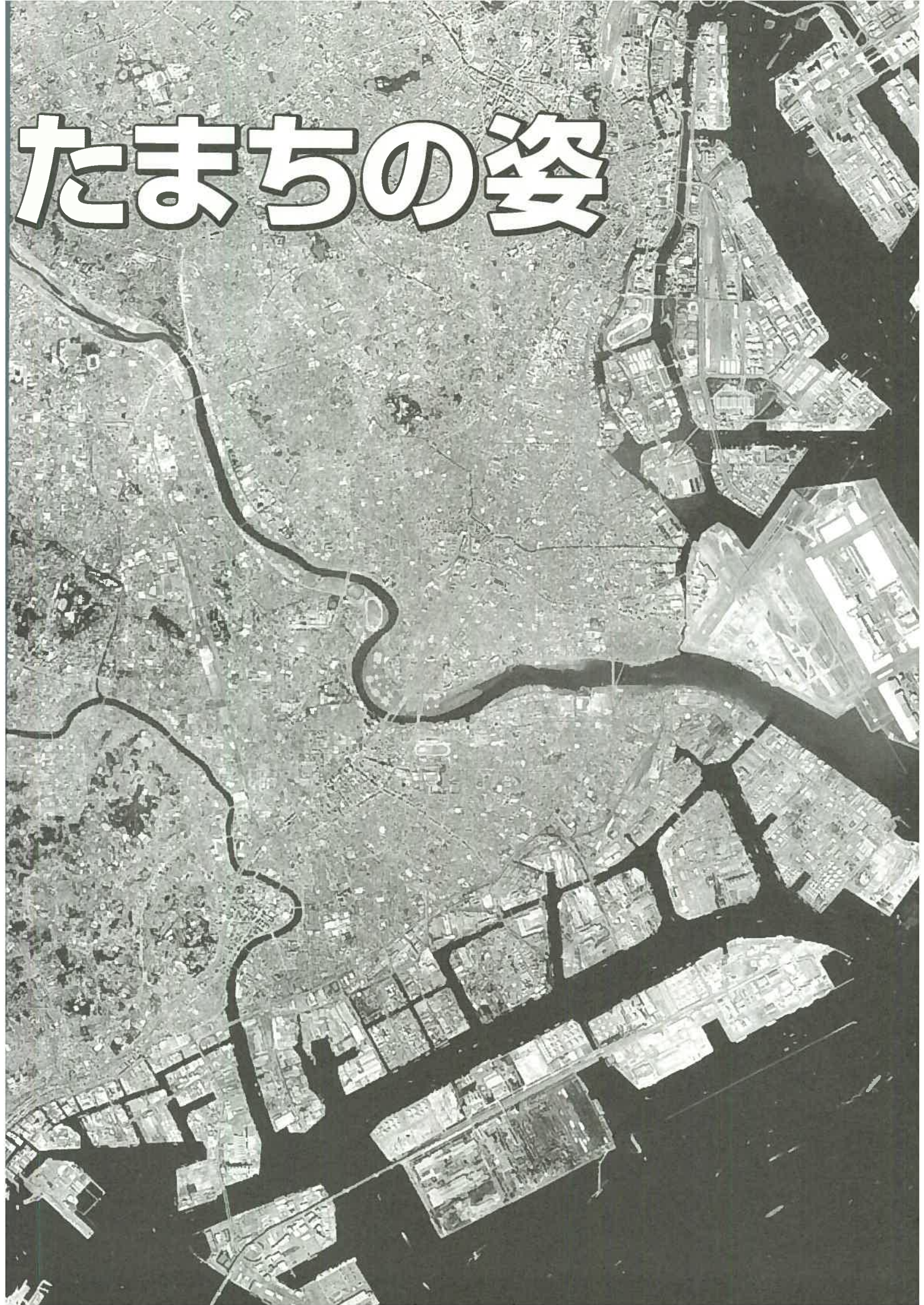
経済局商業観光課副主幹 井熊昭夫 94

川崎市政白誌 (2003年1月〜6月) 96

第2回市民自治創造・かわさきフォーラムのご案内 97

編集後記 99

たまちの姿



特集

市民生活から見

首都圏に位置する川崎のまちづくりと総合計画

特集企画にあたって

バブル経済の真っ只中、東京中心部に諸機能が一極集中し、様々な都市問題が引き起こされる中で、業務核都市の育成など多核多圏域型のまちづくりが進められてきました。本市もこうした方向性に沿ったかたちで、自立的な都市づくりを目指し、市内各地域の拠点整備を進めてきました。

しかしながら、バブル経済の崩壊を経て、低成長時代に移行した現在、まちづくりの方向性は転換され、国を中心として「都市再生」を目指した取り組みが進められています。こうした中、東京都心部に多摩川を隔てて隣接し、首都圏を形成する都市として、本市の社会経済活動は東京の影響を色濃く受けており、自立した都市として市域を閉鎖系で捉えるよりも、むしろ首都圏での位置づけといった開放系で捉えることが望ましいともいえます。特に、低成長時代への移行により、これまでのように豊かな税収構造に立脚して、拠点整備を推進していくことは困難となりつつあり、行政が中心となって、自立した都市づくりを目指すというまちづくり方針の転換が余儀なくされているのかもしれない。

一方、生活者の視点に立つて、川崎

のまちを眺めると、就労先を東京などに依存し、北部を中心として、昼夜間人口比率が低く、ベッドタウンとしての性格を色濃く有しているともいえます。特に、人口の都心回帰がいわゆる昨今、本市においては、マンション需要が依然として高く、人口も増加傾向にあり、川崎に居住し、東京等に通勤する住民、いわゆる「川崎都民」も増加の傾向にあると考えられ、都心部と川崎に生活圏を有する市民のライフスタイルに沿った形で、まちづくりを進めていく必要性が高いと考えられます。

現在、川崎市では総合計画の策定作業を進めることとしておりますが、この中ではややもすると行政区域という閉鎖的な観点に陥りがちな自治体の政策運営について、こうした首都圏における川崎市という視点から、本市のあり方を今一度見直して見る必要性が高いといえます。

こうした状況を踏まえ、首都圏全体とそこに位置する川崎というマクロレベル、川崎市民という生活者の視点にたったミクロレベルの両者に着目して、今後のまちづくりの課題について整理し、その方向性を示していきます。

政策情報かわさき編集部

市民の暮らしから見た 今後のまちづくり

川崎市新総合計画の策定に向けたタウンミーティングにおける議論から

川崎市では、平成一六年度中を目途として総合計画の策定作業を進めており、その本格的な着手に当たり、現在の社会経済状況などを踏まえて、新たな総合計画が目指す「川崎再生」の姿などについて、市長が市民と語り、意見交換を行う、タウンミーティングを開催しました。

川崎における総合計画の議論は、社会・経済環境が大

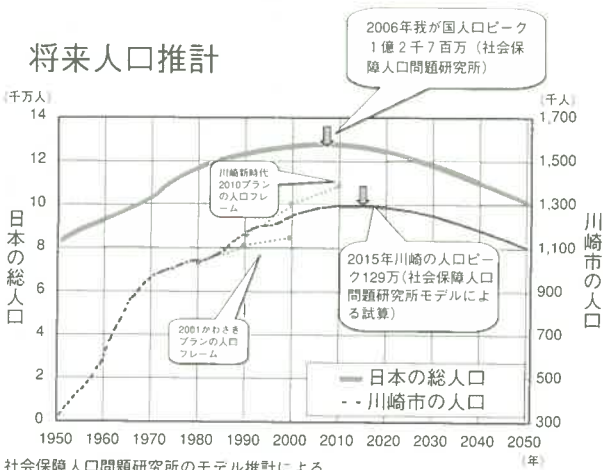
きく変化する中で、首都圏に位置する本市の自治体としてのあり方、地域社会のあり方、つまり今後の「自治のかたち」「まちの姿」を問うものであるといえます。ここでは、タウンミーティングにおける議論とともに、首都圏における川崎の今後のあり方を踏まえて、新しい時代における総合計画のあり方を検討します。

はじめに

戦後復興期から一貫して続いた経済成長の時代は終りを告げ、「失われた十年」とも呼ばれる一九九〇年代を経て、今もなお、日本経済は長期にわたる景気低迷のなかにある。

また、わが国の人口の推移を見ると、少子高齢化が急速に進むとともに、戦後における経済成長の原動力のひとつでもあった、労働力人口、なかでも若年人口は減少傾向を示しており、今後、総人口も減少過程に入ることが確実な状況にある。

このような経済の高度成長の終焉と、それに続く低成長、ゼロ成長経済への移行とともに、総人口の減少とあいまった少子高齢化の急速な進展などの環境変化は、今後の行政運営に大きな影響を及ぼすことは確実であり、社会経済状況の変化や地域社会の変容に応じた行政施策体系の見直しが迫られている。ここでは、高齢化の進展に対応した保険、年金等といった制度や高齢者をはじめとする介護や支援のあり方のみならず、産業やまちづくり、都市基盤整備のあり方についても、これまでの行政手法等を大きく転換することが求められている。ここで重要なのは、行政施策の見直しは、自治体を取り巻く社会・経済環境のあり方、そして地域社会のあり方と密接な関係を有しているのだ



北斎

あり、その関係性を今一度問い直す必要があるということである。

本市は昨年九月、「行財政改革プラン」を公表したが、自治体、地域社会を取り巻く社会経済環境は依然として厳しい状況にあり、本市が今日まで進めてきた行財政改革と新たに策定する総合計画は、こうした厳しい社会経済状況を前提とすべきことはいうまでもない。

ただ、地域社会に目を向ければ、地域で自発的に地域活動に汗を流す市民の方々が増加しつつあるほか、都市再生の流れの中で、臨海部が「京浜臨海都市再生予定地域」に指定されるなど、市民生活、そして社会経済状況に新たな変化がみえつつある。

本稿では、このような自治体を取り巻く大きな環境変化への対応のあり方について、本市の総合計画策定に向けた主要な課題、特に市民生活を中心とした課題を取り上げる中で、論じていくこととしたい。

Ⅰ 社会・経済構造の変化と自治体

現在の自治体が直面する環境変化として、大きく以下の四点を上げることができよう。

1 社会経済状況の変化と自治体財政

バブル経済崩壊は、右肩上がりを基調とする経済成長の終焉を意味し、このことは自治体の財政運営に大きな影響を与えている。税収面からは、景気対策としての税制改革や特別減税、そして平成十一年度の恒久的減税の実施等の影響により、歳入の減少を余儀なくされている。一方、歳出面から地方財政をみれば、バブル経済の崩壊に対応した歳出抑制の遅れ、景気対策に応じた公共投資によって、これまで増加基調にあった。結果として、歳入と歳出の乖離は増大し、財政状況の悪化が顕著となっており、こうした状況は本市も同様である。

さらに、地方分権改革の中で、積み残されていた国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の見直し、税源移譲という三位一体改革が進められており、国に依存した財政構造を改め、自律的な財政構造への

転換を進める必要がある。

こうした状況を踏まえれば、低成長、ゼロ成長経済に対応した行財政運営を構想していくことが不可欠となっているのである。

2 地方分権の進展・市民社会の変容

機関委任事務の廃止に代表される二〇〇〇年の地方分権改革によって、これまでの中央集権型の構造が大きく転換し、自治体には与えられた権限を活用し、自律的な行政運営を行っていくことが求められている。

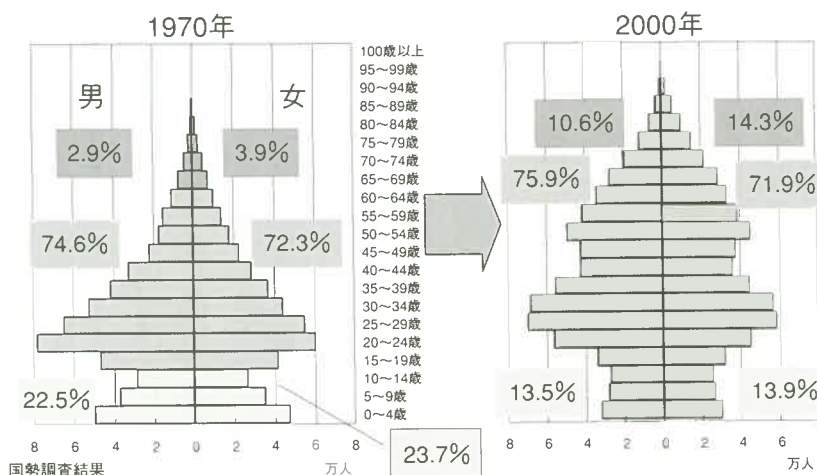
一方で、地域社会では、防犯・防災などの活動を担う地縁型の町内会組織とともに、地域を越えた、環境、福祉などテーマ別の活動が活発になりつつある。こうした活動を支える制度面に着目すれば、NPO法施行から五年を経たものの、依然として税制をはじめとする行政と市民活動のあり方には解決すべき課題も多く、活動実態に対応した制度を構想していくことが不可欠となっている。本市でも、こうした状況は同様であり、地域活動の相互支援の仕組みの検討とともに、実体的な支援策を推進していくことが必要となっている。

3 生活圏の実態と自治体間の相互依存関係の深化

分権改革によって、自治体の自律性は増加し、地域社会にも変化の兆しがみられる一方で、住民の生活に着目すれば、行政区域を越えた活動が行われていることも否めない。こうした実態は、パーソントリップにみられる日々の移動、ライフステージに応じた住居の選択などの状況からも明らかである。さらに、テーマ別の住民活動も行政の垣根を容易に越えて行われているのであり、行政区域の持つ意味が問われているのである。

また、ディーゼル車問題に代表される環境問題など広域的に対処すべき課題も顕在化しており、自治体は相互依存関係を深めている。

川崎市の人口ピラミッドの変化



日本の人口は二〇〇六年を境に減少に転じ、現在の一億二七五二万人から二〇二七年には一億一〇〇〇万人台に、二〇五〇年以降には一億人を割り込むと予測されている。また、わが国の高齢化率は、一九七〇年に七%を超え、一九九四年には一四%に到達し、現在（二〇〇三年）は一九%に達しており、本格的な高齢社会に突入している。今後総人口の減少が予想される中にあつても、高齢者人口は伸び続け、二〇三〇年には総人口の約三割が六五歳以上になると予測されている。

一方、一五歳未満の子どもの数は、この二〇年間に約九〇〇万人減少し、一九八〇年当時の約三分の二になった。また、出生数並びに合計特殊出生率は減少しており、二〇〇二年現在でそれぞれ一・一五万人、人口維持の目安とされる二・〇八人を大きく下回る一・三二人に低下している。

人口減少基調の中での「少子高齢化」は、これまでより多くの高齢者を、より少ない現役世代が支えることになり、現役世代の負担がさらに重なることを意味し、生活スタイルや社会経済環境の変化などとも相まって、これまで前提としてきた諸条件が大きな変容を遂げてきているのである。こうした変化を考慮した上で、今後の施策を展望する必要がある。

実際、「少子高齢化」などの構造的要因に起因する変化は、自治体の政策運営に大きな影響を与えており、とりわけ国の制度の基準を上回るサービスや、国の制度にない事業を独自に展開してきた本市では、特に市民福祉の分野で顕著に現れており、状況の変化に応じた施策の見直しが急務となっている。

このように自治体が直面する課題には、社会経済状況の変化といった社会の構造的な変化、市民生活の変化に起因するものがあり、後者は生活圏の変容といった広域的な変化、市民活動の活発化といった地域社会の変化に大きく分類できよう。以下、社会の構造的な変化を前提として、市民生活の変化という視点から分析していく。

II 首都圏の基礎的自治体の現状と課題

自治体を取り巻く広域的な変化について分析を行う枠組みには、都道府県域、圏域など様々なものが考えられるが、ここでは三三〇〇万人の人口を擁する首都圏域という枠組みから見た現状や課題について、本市の事例を取り上げ、そこでの基礎的自治体のあり方について考える。

1 首都圏における川崎の位置づけ

首都圏の都市構造に着目すれば、東京を中心として、放射状、そして環状に交通網が発達しており、その地域経済活動は、ビジネス、情報、消費の中心地である「東京」の影響とは無関係にはありえない。こうした状況は、川崎のみならず各地で就業地を東京に依存する「横浜都民」「埼玉都民」「千葉都民」といった言葉が生み出されており、周辺地域における昼夜間人口比率が低いことから窺える。

こうした首都圏を構成する自治体の状況について、川崎の事例に目をむければ、市域を縦断する二ヶ領用水に沿ったかたちで市町村合併が進められた結果として、多摩川に沿って南北に細長い地形を有し、その鉄道網も小田急、東急田園都市、東急東横線などが市域を横断するように発達し、「川崎都民」という言葉に象徴されるように、東京への通勤・通学が非常に多い状況にある。また、昼夜間人口比率は、概ね南高、北低の傾向にあり、北部地域ほど東京のベッドタウンとしての傾向を色濃く有している。

2 人口動態からみた川崎都心の大きな影響

首都圏に位置する自治体が東京都心の影響を大きく受けていることは人口動態からも明らかであり、転入・転出といったライフサイクルに応じた本市の人口動態からその状況を考察する。

首都圏に位置する本市は、大都市のなかでも転入・転出率が極めて



●市長からのメッセージ

～総合計画の策定に向けた4つのポイント



一点目は、なんとしても一刻も早く厳しい財政状況を克服し、本市の財政基盤を確かなものにするためにも、現在進めている行財政改革をさらに徹底して推進するという点でございます。

初年度の取り組みは皆様方のご支援により、なんとか改革の数値目標を達成いたしました。改革は、まだスタートを切ったばかりです。

行政運営の簡素効率化を徹底し、職員数の削減などの内部改革を率先して進めることはもちろんのこと、改革プランで提起いたしました今後の市政運営の基本的な考え方に基づきまして、施策全体の再構築を進め、川崎市政の将来方向をできるだけ明確、かつ具体的に明らかにしていきたいと考えております。

二点目は、今度の計画におきましては、多様な事業者も含めて、市民が生き生きと活動し、互いに支え合いながら、まさに地域社会の主役として、地域の課題を解決していく仕組みづくりを推進したいと考えております。

地方分権は、国から地方への分権から、市民一人ひとりが行政に参画し、課題解決の主体となるための仕組みづくりを具体的に行う段階にあります。

自治基本条例の策定や区役所改革の取り組みをとらして、地域の課題を地域社会の主人公である市民の手によって解決するしくみを検討し、その成果を是非、新たな計画に盛り込んでまいりたいと考えております。

三点目は、市民生活を守り発展させるためにも、本市経済の再生に全力を尽くすこととさせていただきます。

臨海部をはじめとして、企業・工場の撤退がいまだに続いておりますが、新たに企業の研究所の建設構想がいくつか発表され、また、川崎駅周辺には新たに大きな集客能力をもつ商業施設がいくつかオープンし、賑わいをみせているなど、首都圏の消費地に近い本市の利点を生かした動きが産業面でも見られつつあります。

新たな計画におきましても、こうした本市の潜在的可能性を的確に引き出すことが重要であると考えております。

四点目は、今回の計画には、川崎市の自治体としての、また、地域社会や市民としての誇りを新たな計画のなかに是非、表現したいと考えております。

本市は、過去においてもそして現在においても、日本において、あるいは世界においても、産業、文化をはじめとする様々な分野において、誇るべき地位を占めてまいりましたが、私は、今も本市はその可能性に満ちているものと確信しております。

こうした本市の可能性を新たな計画に描き、具体化し、発展させることで、本市の活性化を図りたいと考えております。

本市のみならず、日本の社会経済状況は未だに厳しいものがあり、行財政改革と経済の再生を同時に成し遂げることは、極めて困難ではございますが、急速に変化する環境変化に的確に対応しながら、見直すべきは徹底して見直し、進めるべきはしっかり進めながら、「活力とうるおいのある市民都市・川崎」の再生に向けた総合計画の策定を進めてまいりたいと考えております。

川崎市長 **阿部孝夫**

高く、都市化の波を強く受けながら成長してきた都市であり、特に転出入の激しかった昭和三〇年代後半から昭和四〇年代前半にかけては、転出入とも一五%を超える状況にあり、昭和三九年は転入率一九・四%、転出率一六・二%で、約五年で川崎市民がそっくり入れ替わる規模の転出入であった。

平成一四年の転入率は八・七%、転出率は八・三%と落ち着きを見せているが、依然として、他都市に比較すれば、転入・転出率は高く、人口の移動が激しい状況にある。こうした傾向は、特に川崎市の人口構成で多くを占めている二〇歳代後半から三〇歳代にかけて顕著であり、定住志向はあまり高くない。こうした世代は当面の育児、教育、住居の確保とその金銭的負担が大きい関心事であり、また、有業者であれば何よりも、会社・事業所での労働のあり方こそが最も大きな関心事であろう。

しかしながら、近年、他都市に比べればその率は低いものの、特に市北部においては、「終の棲家」として分譲住宅を購入する層も多くなってきたおり、地域社会のあり方そのものが、大きな市民的関心事となりつつある。こうした中で、日常的な近所付き合いのあり方から、安全で安心な地域社会を構築していくことが今後の大きな課題になると思われる。

高齢化の進展といった状況からも、定住志向は一層高まっていくものと考えられ、市民の定住志向にどう応えていくべきか、住環境や地域社会のあり方を含めて検討していく必要がある。

3 産業の変遷と動き

南高、北低の昼夜間人口比率という川崎市の特色は、その産業構造の変遷により特徴づけられていると考えられる。京浜臨海部を構成する川崎市の臨海部は、戦前から石油・化学、鉄鋼業等の大型装置型産業を中心に発展してきており、公害問題を顕在化させた反面、多くの雇用を創出し、人口の流入も顕著であった。

ただ、一極集中による公害問題の顕在化は、その見直しを迫ること

となり、「均衡ある国土の発展」といったフレーズに代表される工業の分散化施策が展開される結果をもたらし、工場に対する公害規制とともに、工業等制限法等による立地規制等も行われ、産業構造の転換、生産基地の国内外への移転ともあいまって、産業の空洞化、遊休土地の増加が顕著となってきた。

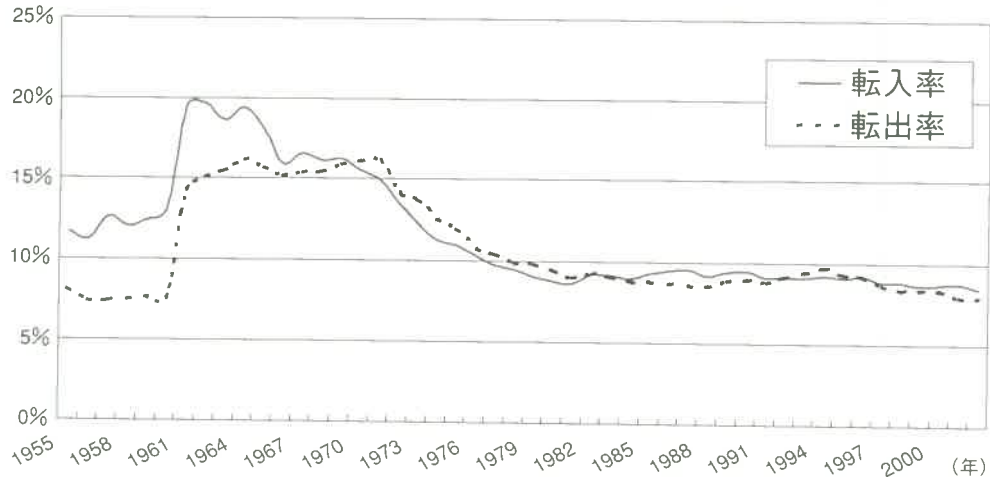
内陸部においても、南武線沿線に電気機械器具・精密機械（光学）等を中心に発展してきたが、工場の撤退が続いており、その跡地にマンションが建設される等の動きがみられる。

臨海部については、その再生が我が国経済の再生と不可分であることから、政府の政策展開と連携しながら、活性化策を推進していく必要がある。実際、平成一四年一〇月四日に、都市再生緊急整備地域（第二次指定）として、川崎殿町大師河原地域と浜川崎駅周辺地域の二箇所が都市再生本部で決定され、川崎臨海部を含む四四〇〇haが「京浜臨海都市再生予定地域」とされるなど、我が国経済全体で考えていく必要性が高い。また、本市としても、「国際環境特区」「国際臨空産業・物流特区」の二つの特区計画について認定申請を行い、すでに認められたところである。さらに、羽田空港再拡張の動きもあり、こうした動きを見据えながら、どのように「効果的」に臨海部の再生を図っていくかが課題となっている。

また、内陸部についても、首都圏というマーケット内に位置する川崎市の特色が活用され、様々な研究開発機関が立地される動きもある。

このように、人口動態、産業など相互依存の関係にあることから、首都圏に位置する自治体は、広域的な視点からまちづくりをかんがえていく必要性が高い。特に、わが国経済の牽引車とも考えられる臨海部については、広域的な視点から検討していく必要性が高く、ややもすると行政区域にとらわれ、閉鎖的となりがちな自治体の政策展開において、今一歩後ろに下がって、大きな視点から考えていくことが求められているのである。

川崎市の転入・転出率の推移



III 地域社会の課題と解決のしくみ

（環境変化と新たな課題への対応）

1 都市化の進展と家族・地域における対応能力の衰退

本市のような大都市においては、都市化の進行の過程で昔ながらの大家族・三世大家族は少なくなっており、核家族化が進行中であるが、最近では核家族の伸びを上回って単独世帯が増加しつつある。

世帯のこのような状況は、それまで家庭内の役割分担等により行われてきた育児・子育て、高齢者介護等への対応を難しくさせ、また、従来のように親族・地域内での対応も難しいことから、これらの解決が自治体で持ち込まれることとなった。

その結果として、行政サービスは肥大化し、自治体財政の負担を増大させることになったが、一方では、行政による施設介護等を中心とした一律的なサービスでは、利用者である市民の満足を得られない状況も多く指摘されつつあり、財政的問題と利用者の多様性に応じたサービス提供という両面から、公共サービスのあり方を見直す必要に迫られている。

2 地域における防犯・防災機能への対応

都市における安全の確保が重要な課題となっている。刑法犯の認知件数を見ると、およそ一九七五年までは、経済成長によって市民生活も安定しており、発生件数は低下傾向にあった。その後、しばらく横ばい状態にあったが、九〇年代にはいると各都市とも増加傾向となり、本市の人口千人当たりの発生件数は、一九九〇年の一三・六件から二〇〇一年には二〇・九件と増加している。なかでも、凶悪犯の伸びが大きく、市民の不安を増大させている。

また、記憶にあたらしい阪神・淡路大地震のときにおおいに議論された、地域におけるセーフティネットの構築ともあわせて、地域における防犯・防災機能をどのように再構築し、安心・安全なまちづくり

を進めていくかは、本市にとっても大きな課題である。

3 地域における市民活動の活性化と課題

川崎市においても、町内会・自治会（管理組合）といういわゆる住民組織とは異なり、自己の興味や関心に応じた結びつきを求める動きや地域社会の課題の解決に向けた自発的な活動が活発に行われるようになってきている。

他方、地域を基本に活動している町内会・自治会等の住民組織への加入率は低下傾向にあるが、人口の伸びにつれて実数では増加している。

住民組織は、いわゆるテーマ型の市民活動団体とは異なり、地域をカバーする団体として、地域内における紛争調停（解決に向けた合意形成）や防犯、防災機能の確保等において、今後とも重要な役割を果たすものと思われる。

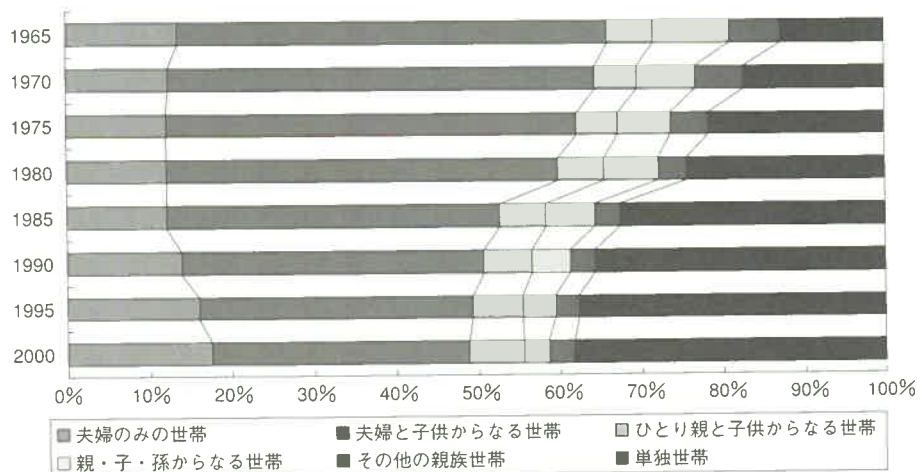
地域社会における住民組織とテーマ型市民活動団体は、相互にその性格、動機、目的を異にする部分もありながら、今後ともお互いにその特性や目的に応じた活動を活発におこなうことによって、地域社会の課題解決や活性化に貢献できるものと考えられる。

4 地域環境をめぐる課題と地域のまちづくり

こうした地域における住民活動が活発化する中で、地域のまちづくりに関心を持つ住民も増えてきている。特に、東京のベッドタウンとしての性格を持つ北部地域では、地下室に対する容積率の不算入等の特例措置の影響もあって、マンション建設需要は依然として高く、斜面緑地の開発や近隣住民との住環境をめぐる紛争、あるいは教育施設等の不足という問題が生じている。こうした中で、地域住民の意見反映の場を設けるといった手続によるコントロールが重視されるようになってきており、本市でもこうした手続を定めたまちづくり三条例が成立したところである。

また、現在策定作業が進められている都市計画マスタープランでは、

世帯構成の推移



まちづくり推進地域別構想が位置づけられており、地区計画制度等を活用して小さなまちづくりを誘導していくこととされており、地域に目を向けたまちづくりを進めていくことも重要な課題となっている。

こうしたまちづくりの観点からは、地域の課題を地域で解決できる仕組みが求められているといえるのである。

都市化の流れの中で、地域社会における人間関係は失われつつあるといわれてきたが、逆に住民の活動は活発化する兆候をみせており、こうした事象は住民が地域社会の営みに目を向けつつあることの現れであると考えられる。こうした一方、川崎市の行政運営に目を向ければ、その決定権限が本庁組織に留保されているものが依然として多く、地域社会の課題を地域で解決できる仕組みを早急に構築していくことが求められているのである。

IV 持続可能な自治体運営に向けた施策の再構築の必要性 （福祉を例示として）

これまで様々な視点から首都圏における自治体が抱える課題の一端について、川崎市の事例をみてきた。本市の場合でいえば、個別の施策の再構築に向けた全体のシナリオは今後策定される総合計画において検討されることとなるが、ここでは福祉施策を事例としてあげ、その方向性の一つを検討してみる。

1 福祉施策の状況

たとえば、国民健康保険について本市の状況を見ると、老人保健拠出金の増高や被保険者の高齢化に伴う保険料軽減世帯の増大等により、同会計に対する一般会計負担額は、三〇年前（一九七二年）の四億円から、一〇年前（一九九二年）が六一億円、さらに二〇〇二年度には一四七億円に増大している。

また、高齢者福祉については、二〇〇〇年度に介護保険制度が導入され、サービスの質と量及び保険料を、地域の実情に応じて地域が決

定する「給付と負担の明確化」が図られたものの、年齢を要件とした幅広い事業の実施により、高齢者数の増加に伴って直接的に費用が増大し続けており、老人福祉費だけで二〇〇億円を超えているのが現状である。

さらに、障害者福祉費や生活保護費についても、対象者の増加に伴い費用が増加しているが、ここでも高齢化の進行が大きく影響しているのである。

一方、高齢者の増加とは対照的に、児童数は一九七八年度の二七八四八五人をピークに減少傾向にある。しかしながら、費用については子育てに関わる施策の充実等により、増加の一途をたどっており、二〇〇二年度の児童福祉費は三三五億七四〇〇万円に達している。近年の女性の社会進出や核家族化、保護者の育児と仕事の両立を支援する役割も手伝って、保育サービスを中心に、今後とも子育て関連経費の拡充が見込まれている。

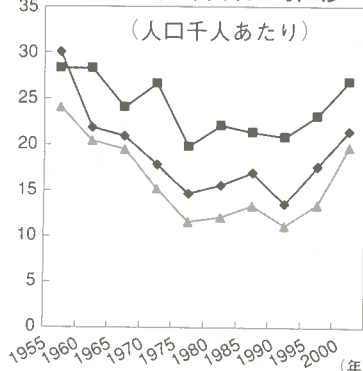
本市におけるこうした費用の増加は、これまで右肩上がりの経済環境を背景に、市税の増収によって吸収されてきたが、今後は市税の伸びが期待できない中で、市民生活を守るさまざまなセーフティネット機能を、サービス水準と財政の両面から将来にわたって持続可能なものへと再構築していくことが求められているのである。

2 地域社会の状況と福祉「持続可能なセーフティネットの確立」とその課題

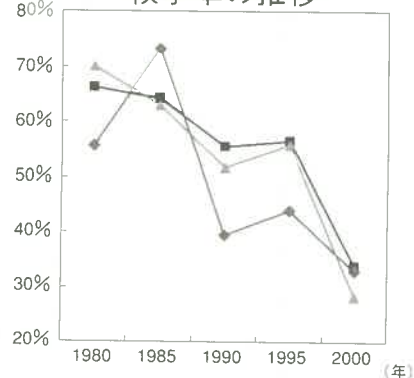
このように行政の側面からは、持続可能な制度構築の必要性が高まっているといえるが、既に述べたとおり、地域社会に目を向ければ、様々な課題を市民自らの手で解決しようとする動きは年を追うごとに活発になってきており、こうした市民の活動には、しばしばいわれる家族や地域での介護力、子育て、防犯等の機能の低下を補完する役割が期待されている。

本市において、市民自治の拡充を目指した自治基本条例の策定や区行政改革が具体的に進められているのも、こうした市民の生き生きと

犯罪認知件数の推移



検挙率の推移



した活動を基本に、地域における課題を地域で解決する仕組みを作り上げることによって地域社会を活性化することが、市民社会・市民自治の本来の姿ではないかと考えているからである。

3 持続可能な制度構築に向けて

少子高齢化の急速な進展や家族形態の変化等によって、①行政による一律的・画一的なサービス提供という手法では、市民ニーズの多様化・個別化に応じたサービス提供に対応できないこと。②このまま画一的なサービスを継続し、自治体の財政負担を増大させ続けることについて、国民的合意を得ることが困難であること（国民負担の増大Ⅱ増税を招く）、③本来的に、地域社会のネットワーク等により、地域自身の力でしか解決できない課題が顕著になってきていること（子育て、防犯、防災等）等により、「地域社会におけるセーフティネットの構築」が急がれている。

この構築にあたっては、まず市民が自己決定・自己責任のもとで自立した生活を送ることを基本に据え、それが困難な状況になった場合でも、ボランティアをはじめ、市民の自発的・公益的な活動の果たす役割が期待されており、こうした市民活動を支援する仕組みのほか、介護保険制度や障害者の支援費制度の充実など、地域社会を共同して支えあう社会の形成がますます重要になってくる。そのうえで、個人の努力や自助・自律の域を超え、不測の事態に陥ったときの保障機能を、いかなる時代状況であっても安心と安定の「最後の拠り所」として、国・県・市の適切な役割分担のもとで公的責任を果たしていくなど、自助・共助・公助のバランスのとれた地域福祉システムを構築していかなければならない。（これは、福祉に限らず、教育・文化・スポーツ・災害対策・地域環境など、まちづくり全般にわたって機能するものである。）

さらに、「公助」を中心とした行政の守備範囲は、税を基本に限られた財源の範囲内に止まらざるを得ないことから、入りと出に乖離が認められる現状にあつては、入りを計って出を抑制するか、出を計って

入りを求めるかについて、市民とともに的確な選択を行い、将来にわたって持続可能なセーフティネットを確立していくことが、川崎の再生にとって不可欠となっている。

● V 新たな総合計画の基本的な考え方

1 現状認識と課題／川崎市が直面する主要課題／新たな総合計画を取り巻く環境と課題

冒頭に述べたように、今回の新しい総合計画は、高度経済成長の崩壊と少子高齢化の急速な進展が、日本社会の安定と発展を支えてきた保険、医療、年金、福祉等の基本的制度に現実的な影響を与え、制度の大幅な改正なしにはこれらの「セーフティネット」を維持できなくなっているなど、時代の大きな転換期における策定作業である。

また、本市のみならず、全国自治体が財政危機に陥っているなかで、国家財政も極めて憂慮すべき状況にあり、国・地方を含めて平成二五年度末には、六八兆円にも及ぶと想定される長期債務を抱えるに至っている。

こうしたなかで行われている「三位一体改革」と称する国・地方間の税・財政制度改革はいまだに先行き不透明な状況にあるが、いずれにしても、自治体に現在以上の財源がもたらされる可能性を期待することはできない。

また、地方分権改革、市町村合併後の自治体のあり方等を含めて検討された「第七次地方制度調査会」の答申が出されたが、法整備等も含めて今後の地方自治制度のあり方は、最終的な姿として提示されている状況ではない。

ここにおいて、本誌特集のテーマでもあるように、川崎市は、首都圏全体のなかで、交通網や産業、文化、教育等のあり方を考えることこそが実態に即しており、今後の計画策定に当たっても、重要な視点となるものと考えられる。

計画策定を取り巻く状況は、確実にひとつの時代が終わったとはい

え、新たな方向性は誰もが手探りの状態にあり、そのなかで、確かな未来への道筋をいかに現実的かつ具体的に指し示すことができるかが問われている。

ここで、今まで述べてきたことを軸に、新たな総合計画を取り巻く環境と課題について、改めて整理してみたい。

① 高度経済成長の崩壊後、「失われた二〇年」を経てもなお、日本経済は長い景気低迷のなかにあり、国・地方を通じる財政危機は一層深刻の度を深めていること。

② 戦後一貫して増加を続けてきた日本の人口は、二〇〇六年にはピークを迎え、その後は減少に転ずるが、本市も二〇一〇年を「踊り場の二〇年」として、確実に人口減少過程に入ることが予測されること。

③ 比較的「若い都市」といわれた本市においても、确实かつ急速に少子高齢化が進展すること。

④ こうした状況のなかで、本市財政は、このままの形で行財政運営を続けていけば、「財政再建団体」に転落する可能性に瀕しており、簡素で効率的な行政体制の確立に向けた見直しは言うに及ばず、従来の施策・事業・サービスの内容、負担とサービスの関係、実施手法のあり方等を見直し、行財政全体を抜本的に改革することなくして、市民生活の安定と向上を図ることができない状況にあること。

⑤ 地域社会においても、都市化や少子高齢化の進展、家族形態の変化、地域における人間関係の希薄化等の環境変化のなかで、高齢者介護、子育て、教育の問題や最近顕著となっている治安の悪化、あるいはみどりや生活環境、放置自転車等のまちづくりのあり方などについて、市民の関心が高まっており、こうした課題について自らの手で解決を図るための市民活動が活発になっ

⑥ 高度経済成長の崩壊後、日本経済はグローバル化等の波の中で、経済再生の途上にあるが、本市においても、臨海部、内陸部を

問わず、新しい発想に立って、「川崎再生」に取り組む必要があること。

⑦ 首都圏に位置し、首都圏を行動範囲としながら、働き、活動し、学び、暮らしている「市民都市」である本市においては、交通網は言うに及ばず、産業（商・工・農）、娯楽、文化、芸術、教育等のあらゆる分野において、「首都圏における川崎」の位置関係を考慮に入れたあり方を検討する必要があること。

⑧ 一方、転入・転出率の低下や高齢化の進展等による定住志向の高まり等によって、多くの市民が地域社会のあり方に大きな関心を寄せるようになってきていること。

⑨ 「三位一体改革」を中心とする税・財政制度の改革、合併後の市町村のあり方に端を発した「地域自治組織のあり方」等の第二次地方制度調査会の答申など、地方分権改革が国・地方間の具体的な制度改革として進められているが、こうした動きについて、真の地方分権改革のあり方を求めている確に対応しながら、新しい国・地方の関係に立った新たな行財政システムを構築する必要があること。

⑩ 地方分権改革は、国から地方への分権から市民一人ひとりが行政に参画し、課題解決の主体となるためのしくみづくりを具体的にを行う段階にあり、自治基本条例の策定や区役所改革の取り組みをとおして、地域の課題を地域社会の主人公である市民の手によって解決するしくみを検討する必要があること。

2 基本構想と実行計画の枠組み

こうした状況の中で策定される本市の新しい「基本構想」は、これまでのような都市づくりの基本理念や施策の基本方向の提示にとどまらず、相応の具体性をもった「川崎再生」のための基本計画として策定することが提案されている。

策定に当たっては、転換期にある現状を的確に捉えるとともに、今後三〇年程度の人口・土地利用等の推計及び諸施策をめぐる状況の動

向を見据えながら、相応の具体性と現実性をもった計画として提示可能な期間を「一〇年程度」とし、「川崎再生一〇カ年計画」として策定する必要がある。

ただし、「基本構想」は、議決事項であることから、どの程度の具体性を盛り込めるかについては、議会における論議に託される面もあることを考慮しておく必要がある。

次に、従来の「中期計画（実施期間五年）」に相当するものとしては、「三年の実行計画」を策定することになる。

実行計画は、「一〇年程度の基本計画」を示した基本構想に基づき、川崎再生に向けた実行計画として、政策、施策、事業、サービス毎に、可能な限り具体的かつ市民にも分かりやすい形で、三カ年の目標を明示したものとなる。

また、「三年の実行計画」をベースとして、「重点戦略プラン」が提示される。同プランは、

- ① 市民にとって切実かつ重要な課題
- ② 川崎再生に向けて欠かせない、戦略性の高い課題
- ③ かつ、今後三年間のうちに、市民に一定の成果を示すべき重要な課題

について「三年の実行計画」の中から選抜し、市長が、課題実現に向けた取り組みを市民に約束するものとして提示される。

なお、「重点戦略プラン」は、内容的には「三年の実行計画」の一部をなすものであり、今回の新たな総合計画は、あくまでも「基本構想と実行計画の二層構造の計画」である。

3 実行計画の進行管理と進捗状況の報告

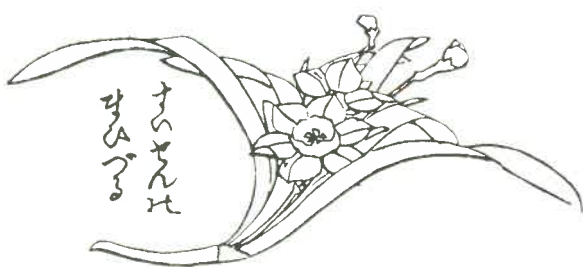
実行計画の進行管理は、現在本市で取り組んでいる「川崎再生・アクションシステム（事務事業総点検）」を通して行うこととなる。現在試行中であるこのシステムは、新しい計画の政策体系に基づき、同計画が施行される平成一七年度から本格的なシステムとして同計画の進行管理を行い、あわせて、毎年度、市民に対してその進捗状況を明

かにしていくことになる。

おわりに

本稿では、市民生活を中心とした本市の新しい総合計画が抱える課題を中心として、今後の首都圏における基礎的自治体のまちづくりについて考えてきた。分権改革によって自律性が獲得された反面、首都圏の自治体は相互依存の関係を高めているとも考えられる。さらに、厳しい財政状況、地域社会の変容など様々な環境変化に対応した新たなまちづくり、そしてそのためのシナリオが求められており、その方向性を示す役割を総合計画が担っていくのだと思われる。ここで重要なのは、現在進められている行財政改革、協働の推進が、行政における職員の削減や事業見直しによる結果を、地域社会に転嫁することではなく、逆に、地域社会の抱える様々な課題に 대응していくためには、これまでの行政運営の手法を抜本的に変革することが不可欠であると言ったことであり、そのためにも地域社会の状況に注視しながら、住民の方々の声を聞いて、今後のまちづくりのためのシナリオを描いていくことが求められているといえよう。

注 市は成果重視の効率的で効果的な行政経営を目指す取り組みとして「事務事業総点検「川崎再生ACTIONシステム」」をスタートしています。
ACTION（アクション、行動、実行）は、英語の頭文字を取って、次のような意味を込めています。
All Projects（全ての事務事業を対象に）
Check（点検を実施し）
Trinity（事業、予算、組織定数を三位一体で）
Improvement（改善）
Output and Outcome（成果重視の）
New Public Management（新たな行政経営への挑戦）



北斎

● 新総合計画策定に向けたタウンミーティング におけるアンケートの集計結果から・・・

今回、四会場で実施したタウンミーティングでは、新たな総合計画の策定の参考とさせていただくものとして、参加された市民の方々に、今後の地域社会のあり方やまちづくりのあり方についてのアンケートにご協力をいただきました。

四会場合計の参加者五四一名に対して、三二二名の方から回答いただきました（回答率五七・七％）。それぞれの設問の集計結果は別表のとおりです。

さて、このアンケートでは、市民の皆さんの意識動向を把握する目的で、ほとんどの項目で選択肢を両極端の二者択一としたため、「二者択一ではなく、最も重要なのはバランスなのではないか」とのご意見を多くいただきました。バランスが重要なのは当然ですが、「あえてどちらかといえば・・・」というのが設問の趣旨であり、アンケートの結果集計もそういった観点でご覧いただきますと思います。

次に、会場別の特徴として、いわゆる「川崎都民」を対象とした第二回（青年会館）については、他の会場とは若干異なる結果が認められました。これは、都市在勤の方の意向が反映されたものと考えられます。このようなタウンミーティングを市外で開催するのは今回が初めてのことでしたが、今後とも幅広く市民の皆さんからの意見を聴く工夫をしていきたいと考えています。

また、アンケート中の「川崎市政へのご意見・ご要望」の欄では、各地域が抱える課題の指摘のほか、以下のようなご意見、ご要望を数多くいただきました。

- ・ 区役所機能の拡充・権限強化が必要だ。
- ・ 南部と北部とでは、地域的な課題が大きく異なる。地域的な課題は区役所が解決を。
- ・ 電子市役所化には、ＩＴの万全のセキュリティと高齢者等のＩＴ弱者への配慮が必要だ。
- ・ ごみの毎日収集等はサービス過剰ではないか。

・ 近隣の自治体と連携して、生活圏に対応したサービスの提供を。

今回のアンケートの結果は、新たな総合計画の策定にあたって参考にさせていただきます。市では、今後とも新たな総合計画策定作業のそれぞれの段階で、市民の皆さんとの意見交換の場を積極的に設けていきたいと考えています。ぜひ、ご意見を寄せください。お待ちしております。



新たな総合計画策定に向けてのタウンミーティング・アンケート

今後の地域社会のあり方やまちづくりのあり方、行政のあり方について、あなたのお考えをお聞かせください。
 なお、このアンケートは新たな総合計画の策定にあたり、参考とさせていただきます。
 (各設問ごとに、あなたのお考えに近い項目のいずれかひとつに○印をお付けください。
 また、ご意見があればご記入ください。)

① ～ ④ 全体集計

| ① 新百舌丘 21 | ② 書学 会館 | ③ 産業 振興 会館 | ④ エボ ック 中原 | ① ～ ④ 合 計 |
|-----------------|---------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| 40% | 66% | 45% | 47% | 47% |
| 50% | 30% | 47% | 34% | 42% |
| 4% | 2% | 6% | 13% | 7% |
| 6% | 2% | 2% | 6% | 4% |

◇市民生活の安全・安心

| | |
|---|---|
| 多以上のサービス・対策については、地域や個人がそれぞれの負担で行うべきである。 | → |
| 負担が増加しても、行政でもう少しきめの細かい対策を講じるべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 77% | 88% | 81% | 70% | 79% |
| 19% | 5% | 12% | 17% | 14% |
| 4% | 7% | 5% | 6% | 4% |
| 0% | 0% | 2% | 7% | 3% |

◇福祉・市民サービス

| | |
|---|---|
| 現行の負担の枠のなかで、サービス内容や提供の仕方などを見直しながら、真に必要なサービスに限って提供していくべきである。 | → |
| 負担が多くなり多くなっても、現行のサービス水準を維持していくべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 24% | 33% | 21% | 27% | 24% |
| 72% | 65% | 74% | 68% | 71% |
| 4% | 2% | 2% | 1% | 3% |
| 0% | 0% | 3% | 4% | 2% |

◇義務教育

| | |
|---|---|
| 公立学校においては、児童・生徒の通学などに配慮して、学区制を維持すべきである。 | → |
| 公立学校においても、学校選択制を導入するなど、児童・生徒の選択の幅を広げるべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 56% | 39% | 44% | 43% | 46% |
| 36% | 49% | 31% | 37% | 36% |
| 6% | 5% | 15% | 10% | 11% |
| 1% | 0% | 4% | 3% | 2% |
| 1% | 2% | 2% | 3% | 2% |
| 0% | 5% | 4% | 4% | 3% |

◇市民活動・地域コミュニティ

| | |
|--|---|
| 町内会・自治会等、さまざまな地域団体と一緒に活動したいと思っている。 | → |
| 地域を離れて、より広範な範囲で目的を同じくする人と、NPOその他を中心に活動したい。 | → |
| コミュニティ活動をするつもりはない。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 複数回答 | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 21% | 9% | 14% | 16% | 15% |
| 77% | 84% | 82% | 74% | 80% |
| 1% | 7% | 2% | 4% | 3% |
| 1% | 0% | 2% | 6% | 2% |

◇公共・公益施設の整備（市民利用施設）

| | |
|---|---|
| 対象となる年齢層や利用目的別にみると、市民利用施設はまだ不足しているため、これからも施設整備の充実を重点に進めていくべきである。 | → |
| 施設整備の充実を優先するより、地域の特性や実情に応じた利用ができるよう、施設の機能転換や多目的化、既存施設の有効活用など、ソフト面での工夫を優先すべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 無回答 | → |

《裏面に続きます》

◇道路等の都市基盤整備

| | |
|---|---|
| 幹線道路の整備等、基幹的インフラの整備を重点に行うべきである。 | → |
| 生活に密着した道路の補修や整備及び交差点改良、交通安全対策など、地域の環境整備を重点に行うべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 複数回答 | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 34% | 37% | 31% | 20% | 30% |
| 54% | 51% | 65% | 69% | 62% |
| 6% | 5% | 2% | 1% | 3% |
| 3% | 0% | 0% | 1% | 1% |
| 3% | 7% | 2% | 9% | 4% |

◇産業・経済・まちづくり

| | |
|--|---|
| 工場の跡地等には、研究機関や新たな産業の誘致を積極的に進めていくべきである。 | → |
| 空洞化の進む地域には、住宅や商業等の新たな要素を取り入れたまちづくりを進めていくべきである。 | → |
| その他、遊休地の利活用について妙案がありましたらお聞かせください。 () | → |
| 複数回答 | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 50% | 51% | 45% | 52% | 49% |
| 40% | 30% | 40% | 33% | 37% |
| 9% | 9% | 8% | 11% | 9% |
| 1% | 3% | 1% | 0% | 1% |
| 0% | 7% | 6% | 4% | 4% |

◇市役所・区役所像

◎この1年間に、何回くらい市役所や区役所を利用されましたか。

約 回

年間0回
年間1～3回
年間4～6回
年間7～12回
年間13回以上
無回答

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 9% | 28% | 14% | 17% | 15% |
| 27% | 32% | 39% | 44% | 37% |
| 4% | 12% | 11% | 9% | 9% |
| 16% | 2% | 3% | 6% | 6% |
| 16% | 7% | 8% | 11% | 11% |
| 28% | 19% | 25% | 13% | 22% |

◎それは主にどのような用件ですか。

住民票等の証明書類の交付申請、保健・福祉関係の相談、不在者投票、打合せなど

| | |
|---|---|
| なるべく多くのことを区役所で解決できるようにし、それぞれの区役所が、地域に密着して独自に課題の解決に当たっていくべきである。 | → |
| 電子市役所化を進め、権力、市民が市役所・区役所等に行かなくても済む体制をつくるなど、区役所窓口等の組織の簡素化・効率化を優先すべきである。 | → |
| その他、ご意見：() | → |
| 複数回答 | → |
| 無回答 | → |

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 62% | 40% | 38% | 45% | 45% |
| 31% | 44% | 53% | 41% | 44% |
| 0% | 9% | 5% | 7% | 5% |
| 3% | 2% | 2% | 0% | 2% |
| 4% | 5% | 2% | 7% | 4% |

◎また、区役所で行ってほしい手続きや事務事業等がありましたら、お聞かせください。

放置自転車対策などの地域の課題事業、市民活動支援、運転免許の更新、パスポートの交付、市役所で扱う業務全般の窓口 など

(アンケート回答者 計)

| | | | | |
|-----|-----|------|-----|------|
| 68名 | 43名 | 131名 | 70名 | 312名 |
|-----|-----|------|-----|------|

川崎市政に対するご要望やご意見があれば、お聞かせください。

| | | | | | | | |
|----------|--------|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| 回答者の年齢構成 | 20歳代： | → | 1名 | 1名 | 6名 | 5名 | 13名 |
| | 30歳代： | → | 3名 | 12名 | 18名 | 11名 | 44名 |
| | 40歳代： | → | 13名 | 14名 | 39名 | 14名 | 80名 |
| | 50歳代： | → | 25名 | 11名 | 46名 | 16名 | 98名 |
| | 60歳代： | → | 12名 | 1名 | 8名 | 10名 | 31名 |
| | 70歳以上： | → | 9名 | 0名 | 4名 | 8名 | 21名 |
| | 無回答： | → | 5名 | 4名 | 10名 | 6名 | 25名 |

区在住 男・女 歳 職業
 会社員・公務員・自営業・家事専業・学生・他

ご協力ありがとうございました。

川崎市民の生活圏から見た まちづくりの課題

市街化調整区域土地利用戦略研究会の議論から

まちづくり局事業推進課 主査

小清水孝

まちづくり局交通計画課

齊藤麻里子

川崎市は、東京への一極集中がもたらした大都市問題を是正するため、東京圏の地域構造をバランスの取れた多核多圏域型へと転換していく中で業務核都市として位置づけられ、市内各所に都市拠点を形成し、地域の一体化を図る交通ネットワークを構築することにより、「川崎自立都市圏」の形成を目指してきた。

しかし、経済成長の低迷が続く中で、本市の財政状況も厳しさを増しており、まちづくりにおいても、かつてのような豊かな税財源に支えられた主体的な取り組みが難しくなっている。

さらに、本市においても少子高齢化が進み、着実に成熟社会の到来を迎えつつあることから、これからのまちづくりは、いかに効果的かつ効率的に社会全体の活力を創出しながら、市民生活を豊かで潤いのあるものとしていくかが重要なテーマとなっている。

このような状況を踏まえると、従来のように全ての都市機能を域内に構築していくことを目指すよりも、本市を首都圏の一都市と考え、東京と横浜に挟まれた地の利を活かして、周辺都市と連携・協調しながら、まちづ

くりを進めていく方が現実的であると考える。

また、本市には「川崎都民」という言葉に代表されるとおり、市内に住み、東京へ通勤する市民が多く存在しており、一方で、市外からも通勤者や買物客などが流入していることから、市民の生活圏は、周辺都市の住民と共有化されているといえる。

こうしたことから、従来の「閉鎖的な自立型」のまちづくり方針を見直し、市域を越えて広がる市民の生活圏に基づいた「開放的な連携・協調型」のまちづくりへと進めていく必要があると考える。

そこで、本稿では、川崎市民の生活行動から生活圏の実像や本市の都市構造を洗い出していくとともに、市民生活の将来展望を交えながら、これからのまちづくりを進める際の課題について述べていくこととする。

川崎市民の生活行動

川崎市民が日常生活（平日）の中で、どのような行動をしているのかを、昭和六三年と平成一〇年に実施したパーソントリップ調査（注1）の結果から、みていきたい。

まず、川崎市を発着するトリップ（注2）の移動目的の割合（図1）を見ると、「帰宅」を除けば、「通勤」、「私事（買物や習い事など）」が大きな割合を占め、どちらもこの一〇年間で増加している。また、「通学」が減少していることから、少子化の影響が伺える。そこで、市民の生活行動の中心となっている「通勤」と「私事」に着目し、特徴を探っていく。

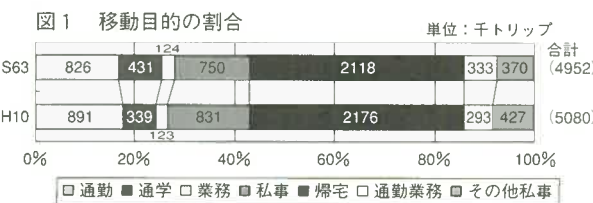
① 「通勤」と「私事」の交通手段

「通勤」の交通手段（図2）を見ると、鉄道が約五六%を占め、特に東京区部通勤の鉄道は約八八%と高い割合を示す一方、市内通勤では徒歩と自転車で四〇%を占めている。

次に、「私事」の交通手段（図3）では、徒歩が約三六%、次いで自動車約二四%となっており、「通勤」に比較すると鉄道の割合が一%と低くなっている。

② 川崎市からの「通勤」の目的地

川崎市からの通勤先（表1）の変化に着目すると、この一〇年間で大きな変化は見られない。依然として、東京区部へ通勤する傾向がみられ、この一〇年間で区部への通勤は約二万トリップ増加した。区部へのアクセスが便利な東急沿線地域では、区部への通勤が大



注1 パーソントリップ調査とは、「人の動き」を把握することを目的とした交通調査で「どのような人が」「どのような目的で」「どこから」「どこへ」「どのような手段で」移動したのかを調査し、とりまとめた統計データです。この調査は、東京都圏において、昭和四三年から始まり、以後、一〇年ごとに調査を実施しています。（東京都圏の範囲は、茨城県南部、埼玉県、東京都、千葉県、神奈川県を含む範囲です。）

注2 トリップとは、交通流動の量を表す単位です。一つの目的ごとに1トリップと数えます。交通手段を変えても、トリップ数は1となります。

大きく増加している。これらのことから、本市が東京区部従業員のベッドタウンとして機能していることや、交通利便性の高さが住まいを選ぶ時の重要な要素となっていることが伺える。

この一〇年における区ごとの通勤先の変化(図4)を見ると、東京区部への通勤が、高津区、宮前区で約八千〜九千トリップと大きく増加しており、東急線の複々線化や地下鉄への乗り入れにより、さらに交通利便性が向上し、東京区部へ通勤する人の居住地としての価値を高めていると言える。

一方、工場や商業施設が集積する川崎区では、区内に通勤する人の割合が高くなっており、他の区とは異なる特徴を見せている。

③川崎市からの「私事」の目的地

「私事」の行き先(表2)に着目すると、区内内の割合が高くなっている。市内・区内を移動する際の交通手段(図5)は、区によって差が見られるものの徒歩と自転車の割合が高く、特に幸区、中原区では、徒歩と自転車を合わせると、その割合が八〇%を超えている。麻生区など自動車割合が高い区もみられるが、「私事」の多くを区内で済ませていることから、交通手段は異なっても、移動距離には差が少ないことが伺える。

一〇年間の私事目的の地の変化を見ると、区内が増加する一方、市内(区をまたがる移動)は減少し、東京区部や横浜市が増加している。このことから、ごく日常的な買物等は区内で済ませ、それ以外の場を市外に求める傾向があるのではないかと考えられる。さらにこの傾向は、私事行動が多くなる休日に、より顕著に現れると予想され、区内や市外での一人当たり消費額を考慮する必要はあるが、購買力の市外流出が拡大傾向にあるものと推測される。

れる。

市民の生活行動から見える川崎市の姿 川崎市の都市構造

本市は南北に細長く地理的条件が地域によって異なるほか、市街化された時代背景の変遷もあいまって、市民の生活行動には、地域的な違いが見られる。こうした地域的傾向を、地域性(ゾーン)、中心性(都市拠点)及び関係性(交通流動)の視点からパーソントリップ調査の結果を分析することにより、川崎市の姿、すなわち都市構造が見えてくる。

(一)ゾーン

本市においては、東京都心部、中でも都心三区(千代田区、中央区、港区)の影響を大きく受けているが、こうした中でも、地域ごとに生活行動の特徴や傾向を見ることができ。

地域性に基づき、市域をいくつかのゾーンに区分すると、川崎駅を中心とする「南部圏」、東急沿線一帯の「中部圏」、小田急沿線一帯の「北部圏」、及び臨海部という四つのゾーンに分けることができる。このうち、臨海部を除く三圏については、いずれの圏域も鉄道沿線を中心に市域を越えて広がっている。これは、先述のとおり、市民の多くが東京都心部に勤務し、通勤の利便性を重視して居住地を選択しているため、こうした一日生活行動圏とも言える圏域が、鉄道路線に沿って形成されることとなる。

ただし、北部圏だけは、小田急沿線以外にも、東京多摩部への圏域を越えた生活行動の広がりが見られ、他の圏域に比べてゆるやかな「まとまり」となっている。

図2 川崎市発通勤目的トリップの交通手段 (H10)

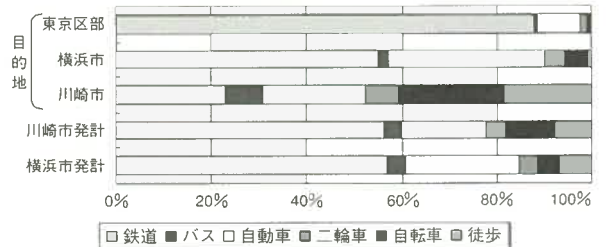


図3 川崎市発私事目的トリップの交通手段 (H10)

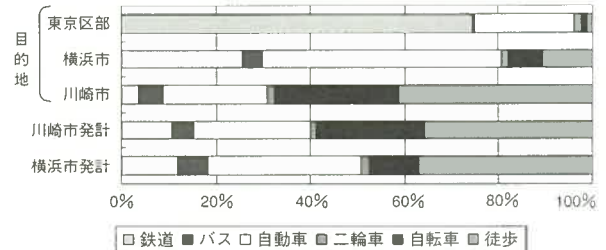


図5 市内・区内の私事目的トリップの交通手段 (H10)

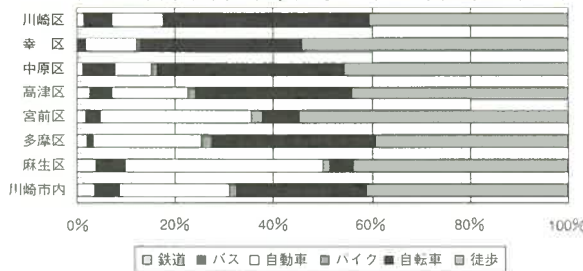


表1 川崎市からの通勤先

単位:トリップ

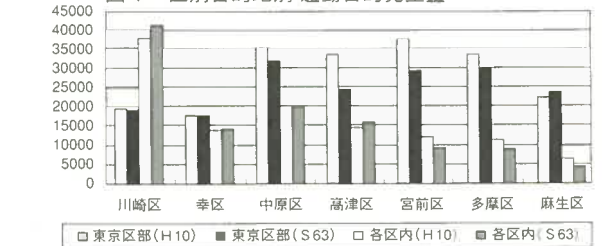
| 目的地 | 川崎市の通勤トリップ | | 横浜市の通勤トリップ | |
|------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|
| | H10 (目的地割合) | S63 (目的地割合) | H10 (目的地割合) | S63 (目的地割合) |
| 東京区部 | 199,230 (41.0%) | 175,445 (39.7%) | 386,356 (30.9%) | |
| 横浜市 | 51,570 (10.6%) | 44,083 (10.0%) | 672,595 (53.8%) | |
| 川崎市 | 202,202 (41.6%) | 194,178 (44.0%) | 97,989 (7.8%) | |
| その他 | 32,605 | 27,716 | 92,240 | |
| 都市圏計 | 485,607 | 441,422 | 1,249,180 | |

表2 川崎市からの私事目的地

単位:トリップ

| 目的地 | 川崎市の私事トリップ | | 横浜市の私事トリップ | |
|------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------|
| | H10 (目的地割合) | S63 (目的地割合) | H10 (目的地割合) | S63 (目的地割合) |
| 東京区部 | 28,064 (6.6%) | 23,884 (6.2%) | 38,847 (3.1%) | |
| 横浜市 | 24,306 (5.7%) | 16,991 (4.4%) | 1,119,678 (90.7%) | |
| 川崎市 | 359,373 (84.5%) | 331,179 (86.3%) | 21,467 (1.7%) | |
| うち区内 | 347,547 (81.7%) | 291,854 (76.1%) | — | |
| その他 | 13,484 | 11,649 | 54,431 | |
| 都市圏計 | 425,227 | 383,703 | 1,234,423 | |

図4 区別目的地別 通勤目的発生量



また、唯一の非生活圏である臨海部では、産業活動が中心であり、居住者による生活行動はほとんど見られないが、臨海部従業員の多くが通勤経路として川崎駅を利用しており、帰宅時における買物なども同駅周辺で行われていることから、生活行動の面では南部圏との関係が深い。

(2) 都市拠点

市民への都市機能の提供において、中心的役割を担う都市拠点については、各拠点の後背圏の大きさに基づいて階層的に体系化されており、広域中心・地域中心・地区中心・その他の4つに分類することができる。(表3)

さらに、これらの拠点体系は、これまで本市が目指してきた市内完結型の体系ではなく、三つの生活圏ごとに、東京や横浜といった周辺都市の拠点も含めて体系化されており、市内においては川崎だけが東京都心部の影響を受けつつも、唯一広域的な中心性を有している。(表4)

また、これらの拠点体系は、各圏域とも、広域中心から地区中心まで各階層の拠点を備えており、機能構成上一応のバランスを充足している。これは、生活圏ごとに、日常生活に必要な都市機能が提供されているということとを意味している。

ただし、拠点体系を市内区別にみると、多摩区では、地域中心の機能を担う拠点が存在しないため、その代替機能を新百合丘や東横多摩部の拠点に求めているなど、他の生活圏と比較して都市機能バランスに違いがみられる。

臨海部については、主に臨海部従業者などの通勤・帰宅に関連した生活機能を提供する

地域中心として川崎がその役割を担っている。

(3) 交通流動

生活行動がもたらす人の移動は、鉄道や自動車などを利用することによって行われるが、こうした人の流れを交通流動と呼んでいる。

本市における交通流動は、各生活圏の広域中心へ向かう流動が中心となっている。(図6)

南部圏では、東京・横浜方面へ流出する一方で、広域中心である川崎への流入も多くみ

表3 都市拠点の区分

| 拠点区分 | 後背圏の大きさ | 拠点イメージ | |
|------|--|---|--|
| | | 都市機能 | 交通条件 |
| 広域中心 | 市内のみならず、周辺都市からも人が集まる地区 | 中核的な業務機能や商業・文化・居住等の諸機能が融合した広域的な都市機能を有する地区 | 広域的な鉄道路線などが複数乗り入れ、大規模な駅前広場やバスターミナルを有する総合交通拠点 |
| 地域中心 | 主に市内から、徒歩や自転車に加え、自動車やバス、あるいは鉄道を利用して人が集まる地区 | 生活・文化・商業及び居住等の機能が調和した地域の中心的機能を有する地区 | 特急・急行停車駅や乗換駅であり、駅前広場やバスターミナルを有する交通拠点 |
| 地区中心 | 主に徒歩や自転車を利用して人が集まる地区 | 商業や居住等の生活機能が集まる地区 | 徒歩や自転車を駅への主要な交通手段としている一般駅 |
| その他 | その他の拠点 | | |

表4 生活行動から見た都市拠点体系

| ゾーン区分 | | 広域中心 | | 地域中心 | 地区中心 | その他 |
|-------|-----|------|----|------------|--------------|-----------------------------|
| 南部圏 | 川崎区 | 都心3区 | 川崎 | 川崎 | 大師 | |
| | 幸区 | | | | 鹿島田・新川崎 | |
| 中部圏 | 中原区 | 都心3区 | 渋谷 | 小杉 | 元住吉 新城 | |
| | 高津区 | | | 二子玉川 溝口 | 新城 | 梶が谷操車場 |
| | 宮前区 | | | 港北NT | 鷺沼 たまプラーザ | 宮前平 |
| 北部圏 | 多摩区 | 都心3区 | 新宿 | 多摩NT | (該当なし) | 登戸・向ヶ丘遊園 読売ランド・生田 福田堤 |
| | 麻生区 | | | 町田 港北NT | 新百合丘 | 百合丘 柿生 黒川 若葉台 |
| 臨海部 | | | | 川崎 | | 塩浜 南渡田 |

(注1) 圏域は概念的なものであり、各圏に記載する行政区とは必ずしも一致していない。

(注2) 下線のあるものは市外の拠点、市内拠点は2010プランで拠点とされた地区のみを記載

(注3) 都心3区とは千代田区、中央区及び港区を指す

(注4) NTとはニュータウン(New Town)の略

られる。また、臨海部方面への通勤を中心とした流動も多い。

中部圏では、東京・横浜方面への流動が中心となっており、市内縦貫方向については、通勤時にJR南武線が混雑しているように流動量は多いものの、東京・横浜方面へ向かう交通流動の支流として流動しているに過ぎず、連続した流れとはなっていない。

北部圏も同様に、東京・横浜方面の流動が中心であり、中部圏や南部圏への市内縦貫方向の連続した流動は見られない。しかし、同

じ縦貫方向であっても、東京多摩部方面へは私事や通勤などの流動が見られ、北部圏の特徴となっている。

交通手段については、各交通流動とも、主に鉄道が東京・横浜方面への中長距離の流動を担っており、自動車は市内や周辺地域への比較的距離の短い流動を中心にその役割を担っている。

また、これらの流動とは別に、市域を通過する東京・横浜方面への流動が市内全流動量の約三分の一を占めており、まちづくりの上では大きな課題となっている。

(4) 川崎市の都市構造

本市が掲げてきた、これまでの総合計画では、南北に細長い地理的条件をいかに克服し、市域の一体化を確立するかがまちづくりの最大の課題であった。

昭和五八年に策定した「2001かわさきプラン」では、各拠点を連鎖させ一体性を確保する「分節連鎖都市」づくりを目指し、その後の「川崎新時代2010プラン」(平成五年)では、周辺地域との連携も考慮した「多核ネットワーク型の都市」づくりへと変遷したが、いずれも基本は、自立都市圏の形成を目指す市内完結型のまちづくりであり、その総体によって、川崎市の存在感を示しているというものであった。

しかしながら、市民の生活行動から見出される本市の姿は、市域を越えて形成される3つの生活圏が「川の字」のごとく本市を横断し、これら生活圏内に位置する市域内外の各拠点が機能分担を行いながら体系的に都市機能を提供しているという、「川崎市」といった行政区域とは全く別の姿であった。(図7)

図6 生活行動による主要な交通流動

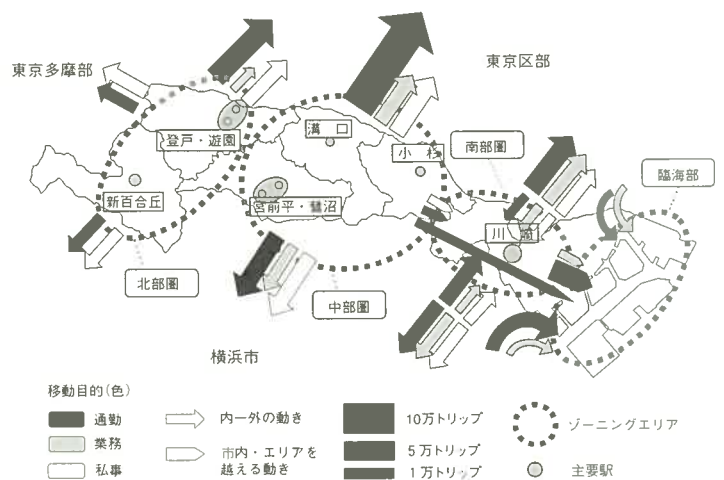
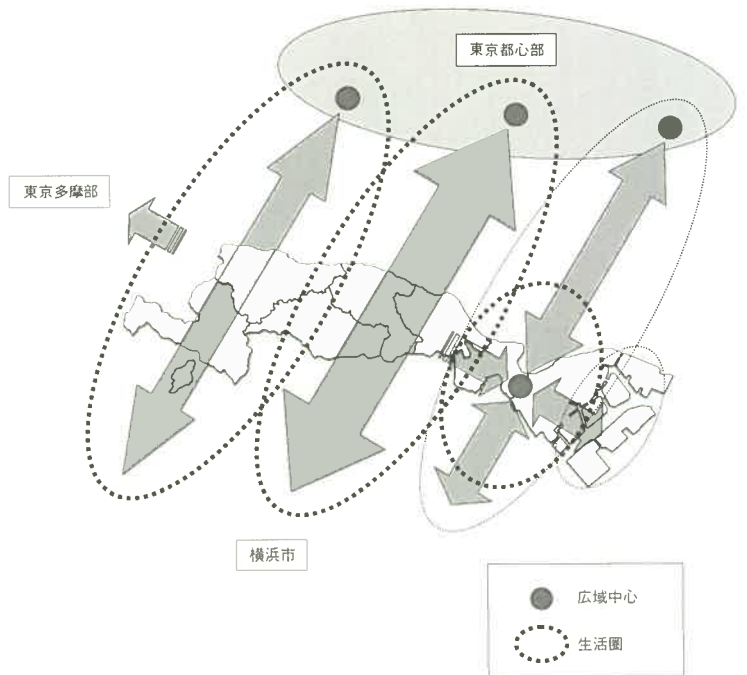


図7 生活行動から見た川崎市の都市構造



生活行動の将来展望

(1) 生活行動の変化

川崎市民の生活行動が、この一〇年間で、どのように変化してきたかを昭和六三年と平成一〇年のパーソナルトリップ調査結果から比較・分析し、将来の生活行動を展望する。

① 自動車利用の変化

川崎市を発着する全トリップはこの一〇年間で三三三万三千トリップから三三三万二千トリップに増加した。交通手段(図8)に着目すると、自動車が約一一%と最も高い伸びを示している。発着地に着目すると、特に、隣接都市への短距離の移動で自動車が多くなっている。また、移動目的(図9)に着目すると、「私事」の自動車が約四〇%増加してお

り、自動車の使われ方が変化していることがわかる。これは、女性、高齢者の免許保有率の増加や、自動車保有台数が二万七千台から三〇万九千台(一・五倍)に増加したことなどが要因と考えられる。現在も免許保有率や自動車保有台数は微増を続けており、引続き、この傾向が続くと考えられるが、自動車利用の増加は、交通渋滞や環境・騒音問題などの要因となっているほか、路線バスの利用減少にも影響していることから、自動車利用の適正化や、自動車を持たない人や高齢者等の足となる公共交通サービスの確保などに取り組む必要がある。

② 高齢者の行動変化

この一〇年間で本市の人口は一一四万

図8 交通手段の割合

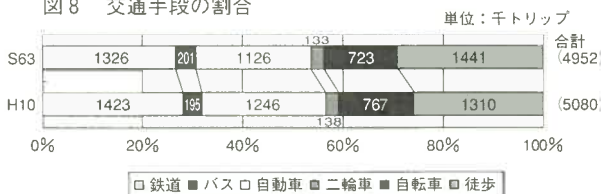
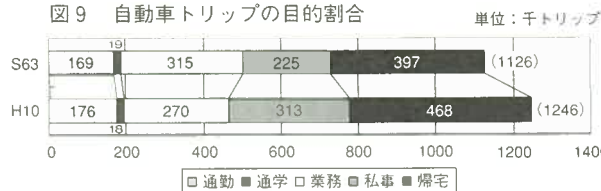


図9 自動車トリップの目的割合



人から一二万人に増加したが、うち高齢者（六五歳以上）の人口は八万六千人から一四万人と大幅に増加し、高齢化率も八・〇%から一二・二%と上昇した。こうした中で、高齢者のトリップ数は、二〇万九千トリップから四四万一千トリップへと高齢者人口の伸び以上に増加している。これは、高齢者一人あたりのトリップ数も多くなっているためであり、一〇年前に比べ、高齢者の移動が活発になっていることがわかる。

高齢者の移動目的（図10）は、以前から「私事」が高い割合を示しているが、「私事」のトリップ数はこの一〇年で二・二倍と大幅に増加した。また、「通勤」や「業務」についても、同じように増加していることから、一〇年前よりも長く働き続ける人が増えていることがわかる。今後は高齢化がさらに進展し、生産年齢の人口が減少していくことから、高齢者の社会参加スタイルが変化し、定年後も社会で活躍を続けていくことが予想され、まちづくりにバリアフリー、ユニバーサルデザインの要素を取り入れていくことが重要になると考えられる。また、高齢者ドライバーが増えている一方で、高齢者の交通事故が増加しており、交通安全対策も課題となっている。

③ 市外目的地的変化

川崎市を出発し、市外に到着するトリップ数は、この一〇年間で七六万四千トリップから八四万三千トリップに増加した。トリップの目的と到着地（表5）に着目すると、「通勤」では、目的地的選択順位に大きな変化はみられず、東京中心部への集中が続いており、特に中部圏で、この傾向が顕著である。

「私事」の場合、生活圏ごとに選択順位の変動がみられ、都心部から生活圏内の隣接都市へと選択が変化している。なかでも、東急

沿線地域では、市外の同沿線地域への移動が増加傾向にあり、東急沿線の牽引力の強さが伺える。

このように、隣接都市の拠点整備や宅地開発の進捗が川崎市の人の動きに影響を与えており、今後もこのような動向に注目して、本市のまちづくりを進めて行く必要がある。

④ 鉄道ターミナル駅利用の変化

市内の主要なターミナル駅の利用の変化（表6）をみると、溝の口駅、新百合ヶ丘駅の利用が大きく増加している。駅までの交通手段に着目すると、どちらも徒歩が増加しており、この一〇年の間に新店した駅周辺の大規模商業施設等の集客により、これらの駅を利用する人が増加したと考えられる。加えて、両駅では、駅前広場の整備・拡充が行われたため、バスや自動車で駅にアクセスする人も増加している。また、川崎駅、小杉駅、登戸駅では自転車利用者が大幅に増加しており、現在、駐輪対策が課題となっている。

（2）ライフスタイルの変化

市民の生活行動を決めるうえで、「働く場」は重要な要素である。

都市再生特別措置法の施行に伴い、東京都心部等での業務商業施設の更新や集積に一層拍車がかかっている中で、今なお、東京都心部への通勤が増加し続けていることを考えれば、今後も、多くの市民が東京都心部での勤務を選択すると予想され、基本的には、現在の生活パターンは継続されると考える。

一方、成熟社会の担い手を増やし、持続可能な社会を形成していくために、年齢や意欲に応じて働くことができるようになると、新たな働き手も生まれてくると考えられる。

そのため、こうした新たな働き手にも配慮

表5 市外へのトリップの目的地上位地区

| | 市外への通勤トリップの上位地区 | | 市外への私事トリップの上位地区 | |
|-----|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| | H10 (トリップ数) | S63 (トリップ数) | H10 (トリップ数) | S63 (トリップ数) |
| 川崎区 | 大田区 (4,585) 港区 (3,764) | 大田区 (5,261) 港区 (3,337) | 鶴見区 (1,793) 大田区 (1,224) | 鶴見区 (849) 大田区 (490) |
| 幸区 | 大田区 (4,315) 鶴見区 (2,446) | 港区 (4,050) 鶴見区 (3,223) | 港北区 (1,186) 鶴見区 (1,083) | 鶴見区 (895) 千代田区 (523) |
| 中原区 | 港区 (7,678) 大田区 (4,732) | 港区 (6,700) 大田区 (5,404) | 港北区 (1,704) 渋谷区 (931) | 渋谷区 (1,009) 目黒区 (540) |
| 高津区 | 港区 (5,397) 千代田区 (4,357) | 港区 (4,658) 渋谷区 (2,794) | 世田谷区 (2,583) 港北区 (1,108) | 世田谷区 (1,954) 港北区 (701) |
| 宮前区 | 港区 (6,363) 渋谷区 (5,497) | 港区 (5,958) 千代田区 (5,136) | 青葉区 (4,124) 都築区 (1,334) | 緑区 (4,191) 世田谷区 (1,550) |
| 多摩区 | 港区 (5,638) 新宿区 (4,224) | 港区 (5,004) 千代田区 (4,826) | 新宿区 (1,088) 世田谷区 (832) | 新宿区 (1,389) 稲城市 (790) |
| 麻生区 | 千代田区 (3,748) 港区 (3,374) | 千代田区 (4,510) 新宿区 (3,643) | 青葉区 (3,335) 町田市 (2,687) | 緑区 (2,392) 町田市 (1,651) |

※注：横浜市緑区・港北区については、H6に青葉区・都築区が分区分されたため、S63とH10のゾーン区分は同一でない。

表6 駅までの交通手段の変化

| | | 単位：トリップ | | | | | |
|-----------------|-----|---------|--------|-------|--------|---------|---------|
| | | バス | 自動車 | 二輪車 | 自転車 | 徒歩 | 合計 |
| 川崎駅 (JR+京急) | H10 | 78,188 | 11,357 | 1,200 | 14,416 | 170,792 | 275,953 |
| | S63 | 99,805 | 22,127 | 691 | 7,504 | 138,413 | 269,540 |
| 小杉駅 (JR+東急) | H10 | 10,084 | 2,419 | 681 | 7,226 | 61,577 | 81,967 |
| | S63 | 13,994 | 1,942 | 683 | 3,924 | 64,507 | 85,050 |
| 溝の口駅 (JR+東急) | H10 | 21,974 | 3,726 | 1,212 | 6,438 | 73,593 | 106,943 |
| | S63 | 19,866 | 1,911 | 1,502 | 5,718 | 57,725 | 96,722 |
| 登戸駅 | H10 | 3,294 | 1,263 | 784 | 7,531 | 22,634 | 35,506 |
| | S63 | 5,705 | 1,561 | 428 | 3,409 | 23,387 | 34,490 |
| 新百合ヶ丘駅 | H10 | 23,227 | 7,536 | 1,824 | 2,217 | 44,022 | 78,826 |
| | S63 | 15,561 | 6,368 | 3,577 | 2,627 | 24,142 | 52,275 |

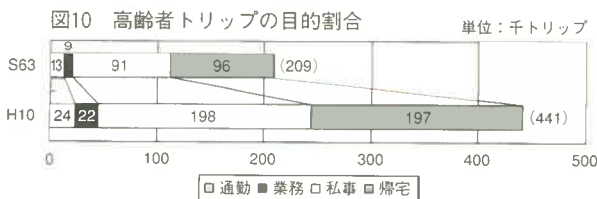


図10 高齢者トリップの目的割合 単位：千トリップ

いても、市内の主要駅周辺におけるマンション供給などにより、人口増加が続く本市の状況は、こうした住まい選びの一端と考えられる。

したがって、本市には、今後とも首都圏における居住地としての役割が期待されていることから、住み手の多様な需要に応える住宅の供給や居住環境の整備を進めていく必要がある。

(3) 市民の期待する将来生活

平成一四年度に実施した川崎市民意識実態調査によると、市民の生活環境満足度から、生活や交通の利便性は一定の評価を得ていることがわかる(表7)。

また、街の将来像という質問に対しても、多くの市民が「生活に便利な街」をイメージしており(表8)、まちづくりへの期待としては、「暮らしやすい、きめこまやかな地域環境の整備」が最も多くなっている(表9、次頁)。

こうしたことから、これからのまちづくりには、生活や交通の利便性向上のみならず、身近な生活環境、すなわち生活圏の質と機能の向上が求められていると言える。

まちづくりの課題と施策の方向性

(1) 生活圏を中心としたまちづくり

本市を構成する三つの生活圏はともに、一部地域に改善の必要性が見られるものの、都市機能的には一応のバランスを有しており、生活や交通の利便性の点でも、市民からは一定の評価を得ている。

さらに、今後のライフスタイルやまちづくりの動向を見る限り、社会の成熟化や都心居住の増加などの影響はあるものの、現在の生

活行動パターンに大きな変化は予想されず、こうした生活環境を求めて流入してくる新住民や生活圏を共有する周辺都市住民も含めて、現在の三生活圏という構成を改変するようなまちづくりへのニーズや期待は希薄であると考えられる。

たとえ、新たなまちづくりの必要性を唱えて市民ニーズにはない構造的改変を政策的に推進しても、その効果は不透明・不確実であり、本市の財政状況や費用対効果からしても現実的な施策ではない。

したがって、従来の多核ネットワーク型都市構造に代表される政策誘導的なまちづくりではなく、これまでの営みの中で市民が築いてきた生活圏を基本に、その内容と質を充実させていく施策こそが、市民が住み続けたいと考える暮らしやすさの実現に直結するものと考えられる。

(2) 周辺都市と連携・協調した都市機能の配置

市民の暮らしやすさを向上させるためには、すべての市民が、自らの生活圏において、日常生活に必要な都市機能をより効果的・効率的に享受できるように適切に配置していかねければならない。

ひとつに、居住機能を含め、すべての都市機能を、市内の各拠点や地域に配置することが考えられるが、こうした取り組みは、本市においては財政的に困難であり、施策としても合理性に疑問がある。

一方で、近年の首都圏を中心とする鉄道網の整備・拡大や高速化により、生活圏内における距離感はあまり問題視されなくなってきたおり、生活圏が市域を越えて共有化されていることを考えれば、無用な都市間競争や拠

点整備を行うことなく、周辺都市とビジョンを共有し、連携・協調してまちづくりを行うことの方が「必然の策」であると考えられる。

市域を越えた連携・協調によって、互いの都市機能を提供・補完しあうことができれば、都市間での交流も生まれ、似たような拠点の重複が避けられることにより、个性的で魅力ある拠点群が生活圏内に形成されることとなる。

そして、こうした生活圏全体の底上げが、生活圏間の交流促進や、本市にとって大きな課題である通過交通の抑制にもつながるなど、大きな効果をもたらすものと考えられる。

したがって、本市におけるまちづくりは、三つの生活圏ごとに、周辺都市の拠点や地域が提供する都市機能とのバランスや、市内の拠点や地域が有する資質や特長、さらには、本市に期待される居住機能の充実等を十分に考慮しながら、周辺都市と連携・協調して、効果的・効率的に都市機能を配置していくことが必要である。

なお、先に、溝口及び新百合丘での商業集積によって、集客を伸ばしている状況を紹介しているが、これは、溝口が中部圏、新百合丘が北部圏と生活圏が異なっており、さらに各生活圏内においても、近くに同規模同機能の拠点がなかったことが、好結果をもたらした要因のひとつと考えられる。溝口は二子玉川に近いが、商業集積に違いがあり、多摩川という地理的要因も影響して、高津区内や宮前区方面を中心に商圏を獲得することができたと考えられる。

そのため、どこでも両地区のような集積を行えば集客できるとは限らず、それぞれの拠点性や交通条件等を見極めながら、適切に都市機能を配置していかねばならない。

表8 街の将来像・上位5項目

| 順位 | 項目内容 | ポイント |
|----|------------------|-------|
| 1 | 生活に便利な街 | 72.8% |
| 2 | 教育や文化・スポーツのさかんな街 | 37.6% |
| 3 | 水や緑に親しめる街 | 35.1% |
| 4 | 元気のある街 | 34.7% |
| 5 | 福祉の行きとどいた街 | 32.3% |

(注) ポイントは、「必ずそうになっている」と「だいたいそうになっている」の合計値

表7 生活環境満足度・上位5項目

| 順位 | 項目内容 | ポイント |
|----|------------|-------|
| 1 | 通勤・通学の便利さ | 70.8% |
| 2 | 買物の便利さ | 70.4% |
| 3 | 病院や医院までの近さ | 65.4% |
| 4 | 家のまわりの静けさ | 56.5% |
| 5 | 公園や緑の豊かさ | 53.1% |

(注) ポイントは、「満足」と「まあ満足している」の合計値

(3) 質の高い交通サービスの提供

すべての市民が、生活圏内に配置された拠点や地域から、効果的・効率的に都市機能を享受するためには、移動のしやすさも重要な課題となる。

本市及び周辺都市ともに、都市拠点の多くが、今後整備されるものも含めて駅周辺に位置することから、引き続き、移動手段の中心は、鉄道が担うと予想される。

しかし、各生活圏とも、鉄道網に関しては一定の交通サービスが提供されているものの、駅へのアクセスが充分でないという実態が各所に見られる。

また、市内や周辺地域などへの比較的距離の短い移動や鉄道では力バでできない地域での移動などを中心に、自動車利用が高まっており、自動車増加がもたらす様々な弊害も懸念されている。

さらに、今後、高齢者も社会の担い手としてその役割が求められる中で、交通弱者への配慮をはじめとする交通環境整備の遅れは、市民活動の低下や社会全体の活力の衰退につながるかねない。

一方、自分らしさが重視される時代においては、年齢にかかわらず意欲や能力に応じて働いたり、個性的・魅力的なまちを自分の好みに応じて訪れたりという「活動する楽しみや喜び」は社会全体の活力の創出に大きく貢献するものと考えられる。

したがって、すべての市民がそれぞれ、生活圏内に配置された都市機能を余すことなく享受しながら、社会において積極的な役割を果たし、自分らしい生活を送ることができるよう、適正な交通手段分担の下で、どの世代にあっても変わらない質の高いきめこまやかな交通サービスを提供していくことが必要である。

な交通サービスを提供していくことが必要である。

(4) まちづくりへの市場原理の導入

平成一四年九月に公表した川崎市行財政改革プランでは、逼迫した財政状況の中でも、質の高いサービスを効率的かつ多様に提供できる環境を作り上げることが目的に、市場原理が働く領域においては、「民間でできることは民間で」という原則に基づいてサービス提供を民間に委ねることとしている。

まちづくりにおいてもこの原則は変わらず、以前にもまして、本市が主体となった取り組みが難しい状況にある中で、官民の適切な役割分担のもと、民間の資金やノウハウを最大限に活用しながらまちづくりを進めていくことが欠かせなくなってきた。

しかし、時として、市場原理に反するような従来の政策誘導的なまちづくりでは、民間側に大きなリスクが伴うため、積極的な投資を躊躇させる要因もなっていた。

こうした阻害要因を解消し、積極的な民間投資を引き出すためには、市場原理に基づきまちづくりへと政策転換することが必要であり、これは、民間企業からみれば顧客や消費者に当たる市民の生活やニーズに主眼を置いたまちづくりへの方針転換に他ならない。

行政としての役割上、長期的展望の中で、公共性という視点から冷静かつ的確に都市の将来像を見定めていくことが不可欠であり、また、すべての領域において市場原理を導入することともならないが、まちづくりにおいては、民間活力を導入すべき領域は決して少なくない。

こうした領域を見極めながら、施策の意思決定に際しては、綿密なマーケティングを行

い、顕在化、そして潜在化しているニーズを的確に捉え、創意と工夫を凝らして、市民という市場に評価されるまちづくりを行うことが、結果として、民間投資を促すこととなり、同時に、市民の暮らしやすさをも実現するものとなるはずである。

さらに、民間に依存するばかりでなく、本市としても民間活力の導入に向けた規制緩和や財政投入などの条件整備を積極的に推進するとともに、民間と協調した主体的な取り組みも重点的に行っていくことが必要である。

おわりに

市民一人ひとりが自分らしいライフスタイルの中で、自立的な生活を送ることができれば、社会全体としての活力も高まり、それがまた一人ひとりの生活をより豊かなものにするという持続可能な社会が形成されることになる。

しかし、政策の遅れや失敗が、市民の自分らしい生活を送る際の障害となつてはならず、本市においても例外なく、社会経済情勢や市民のニーズに迅速かつ的確に対応し、市民が願う暮らしやすさを実現していかなければならない。

地方分権の時代を迎え、各自治体は、自らの判断と財源による魅力あるまちづくりが求められるようになる中で、成熟社会の到来を見据えながら、何よりも、すべての市民がいかに自分らしく暮らしやすい生活を送り続けられるかを政策目標に掲げてまちづくりを進めていく姿こそ、川崎市政の目指すべき方向であると考えられる。

表9 まちづくりで重視すべきこと・上位5項目

| 順位 | 項目内容 | ポイント |
|----|-----------------------|-------|
| 1 | 暮らしやすい、きめこまやかな地域環境の整備 | 48.9% |
| 2 | 少子高齢社会にふさわしい福祉施設の展開 | 43.2% |
| 3 | 都市の安全性の確保 | 36.5% |
| 4 | 地球環境の保全など、総合的な環境施策の強化 | 26.8% |
| 5 | 便利で快適な都市環境の実現 | 26.2% |

(注) 設問では、該当する項目を3つまで回答することができる

●参考資料

- 平成一〇年東京都都市圏パートナーシップ調査
- 昭和六三年東京都都市圏パートナーシップ調査
- 都市再生本部ホームページ
(<http://www.kantei.go.jp/singi/hoisaisei/>)
- 生活大航海、未来生活への指針「未来生活懸念金報告書」
- 平成一四年一月 内閣府国民生活局
- 川崎市総合計画「2001かわさきプラン」
- 昭和五八年三月
- 川崎市総合計画「川崎新時代2010プラン」
- 平成五年三月
- 川崎市民意識実態調査報告書 平成一五年三月
- 川崎市民行財政改革プラン 平成一四年九月

商業から見る市民のくらし

広域商業圏と地域のまちづくりから考える商業のあり方

経済局商業観光課

平井孝

本市商業を取り巻く環境は、近年、都市間競争が進み、東京・横浜では新たな大規模商業集積が形成され、本市からの消費流出が懸念されています。また、景気の低迷の中で消費の選別化はますます広がり、流通チャンネルの高度化・多様化とともに、地域商業（特に商店街）には、その役割の大きな変化が求められています。

こうした中で、ナショナルチェーンやコンビニエンスストア等の進出、通販・宅配とITの台頭等、「安さ」と「便利さ」を求めた地域ニーズの高まりが顕著であり、これまで地域経済を支えてきた『商店街』の存在は忘れられてしまつたかのようです。

商店街は、戦後復興から地域経済を支えてきた必要不可欠な存在として、地域の方々に支持をされてきたはずなのに、現在はその影を潜めています。地域間の商業力の格差、地価の高騰、後継者不足、代替りに伴う過剰な相続税対策等、商店街を取り巻く環境は悪くなる一方で、より良い打開策が見つからないままです。

そもそも、商店、商店街は人が集い、交流し、新しい情報を体験し、自らも情報を発信

し、ときにはそこに住まい、働き、遊び、自らを解放するなど、生活の重要な部分として機能していることに存在の価値を持っています。決して商業者の直接的な利益をむきだしにした「物販機能」だけを果たしているのではないのです。

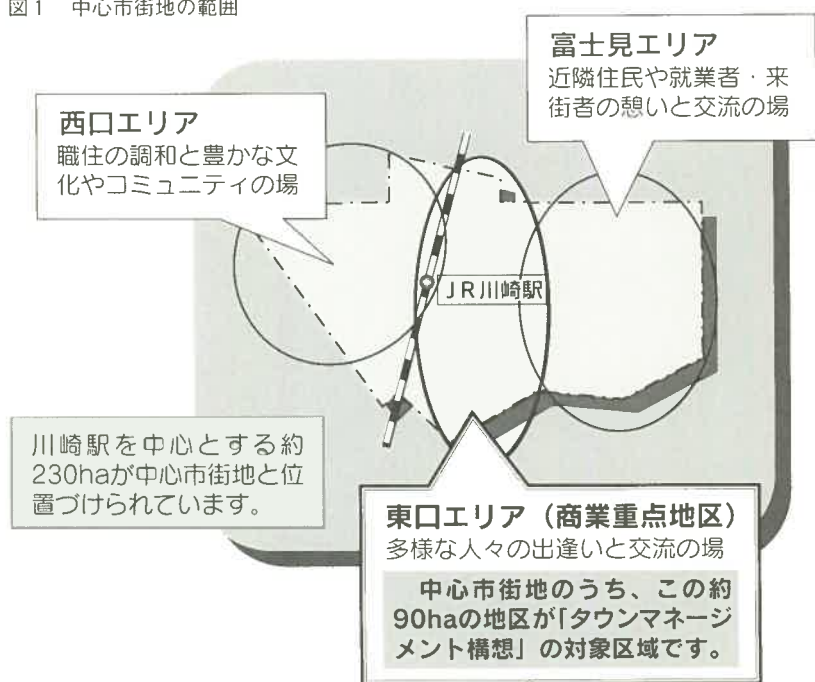
川崎市内には、約二六〇の商店街があり、それぞれ特徴を持った販促活動や地域還元イベント等を展開しています。さらに市内の地域商業では、現在、様々な商店街活動や地域の活性化に向け取り組みが行なわれています。それぞれの地域に商業が存在し、それぞれに異なった地域商業の姿があります。ここでは、具体的事例として「中心市街地（川崎駅周辺）」と「登戸地区（登戸駅及び向ヶ丘遊園駅周辺）」に分けて紹介します。

中心市街地（注1）

一般的に中心市街地は、商業をはじめ様々な市民ニーズを満す機能が集積・充実した場所、都市を代表する「顔」といわれています。

本市の場合、川崎駅周辺の約二三〇ha（図

図1 中心市街地の範囲



—1—の区域であり、この範囲は、既存の商業・業務機能等が集積する川崎駅東口周辺を

注1 中心市街地：根拠法である「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」によって、それぞれの都市において「中心市街地活性化基本計画」を定めながら、同計画に基づいて地域の創意工夫を活かしつつ、総合的・一体的な対策を関係官庁、地方公共団体、民間事業者等が連携して推進することにより、地域の振興と秩序ある整備を図り、経済の発展を目指す地域。

中心として、これに市街地再開発によって高次都市機能の立地が進む西口周辺、総合的な都市公園である富士見公園周辺を加えたものとなっております。

現在、東京・横浜には及ばないものの、首都圏の中では、広域的な集客力を有する川崎駅周辺ですが、居酒屋・カラオケ等のナショナルチェーン、パチンコ、風俗店、個人向けローン会社等の進出が目立ってきています。従来型の個人営業では、家賃や光熱費、人件費等に見合う収益を上げていくのは困難になっているのです。このため店舗のオーナー化（テナント化）が深刻な問題となつています。商店主がオーナー化し、家賃収入で利益を上げるスタイルになってしまうと、地域への愛着が薄くなり、そこで生じる課題や問題が見えなくなるといふ危険性が生じてきます。これは、経済面だけではなく、景観の面、治安面からも問題視されています。こういった問題を含め中心市街地の機能低下は、都市にとって、また生活者にとつての大きな損失につながります。

(1) タウンマネージメント機関の発定

そこで、本市の中心市街地としての川崎駅周辺地区のあり方を見直し、市街地の活性化を図るため、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（平成一〇年七月施行）」の第六条に基づき、「川崎駅周辺市街地活性化基本計画（注2）」を平成一一年三月に策定しました。同計画は、「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」を二本柱として取りまとめられています。

さらに、同計画に基づいて商業部門での計画Ⅱ「タウンマネージメント構想（平成一三

年三月策定。以下「TMO構想」という）を地域の商業者が中心となつて専門家とともに約一年間かけて策定しました。また、同構想を実現するための組織として、平成一三年六月に「財団法人 川崎市産業振興財団」をタウンマネージメント機関（Town Management OrganizationⅡTMO）として川崎市が認定しました。このTMOの設置により、本市の中心市街地の商業振興が具体的に動き出すこととなりました。

タウンマネージメントは、地元サイドを中心に「商業まちづくり」を発意し、計画的な取り組みを進めるものです。地元で話し合つて企画・立案された具体的な取り組みをこの構想に位置づけることで、行政とも連携して「商業まちづくり」の実現を図ることができま

(2) TMO構想に基づく具体的なアクション

TMO構想では、主要課題を「①集客力を高める」「②回遊性を高める」「③環境やサービスの質を高める」の三つにまとめ、それぞれの目標とする姿を「①人々の目的地になる話題性の高い街に」「②ブラブラ歩きが楽しめる雰囲気の良い街に」「③誰もが快適な時を過ごせる便利な街に」と位置づけ、キーワードを「結び」としています。

そして中心となる取り組みとして、次の三つのアクションを掲げて具体的な事業展開を図っています。

①環境関連のアクション：快適な街、魅力のある街の基盤としての良好な環境を整え、回遊の生まれる雰囲気を出します。たとえば、「中心市街地環境美化事業」として、クリーンキャンペーンや不法放置ゴミの土日モデル収

集、環境ワークショップの開催等があります。また、「商店街環境整備事業」として、商店街モールやアーケードの改修等があります。

②イベント・販促関連のアクション：街の集客力の強化、交流機会の充実などにより、街のイメージの向上や商業の売上増進を図ります。たとえば、「川崎イメージアップ事業」として、クリスマスコンサートを開催や平成一五年度には、女性の視点で街をコーディネートする「デートコースづくり隊」の結成により、川崎を「デートに使える街」として市内外に発信していきます（注3）。また、「東口エリアイベント事業」として、共同イベントパンフレットの作成や市役所駐車場を会場に商業・工業・農業・福祉・防災・文化団体・行政等が連携して「かわさきに誇りを持てるものをつなげる」イベントとして「連連つながりかわさき」が開催されています。

③情報関連のアクション：街の情報化などによって機能の充実を図り、より質の高いサービスの提供などを行ないます。たとえば、「中心市街地情報発信事業」として、ホームページの作成・更新や各情報ツールを活用した様々な情報発信を行なっています。

この他、TMO活動の周知のため商業まちづくりフォーラムの開催や東口エリアを対象にした「バリアフリーマップ」の作成等を行っています。

(3) 中心市街地における地域商業の特徴と課題

以上のように、中心市街地の地域商業は、広域的な戦略を持ちつつ、ハード・ソフト両面から、「環境整備」により地域の活性化を図っていくことが特徴です。また、この地域には「TMO」という商業等の活性化を推進す

注2

川崎駅周辺市街地活性化基本計画：本市の中心市街地に対する理念、方向性等を示したもので、根拠法が掲げる「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」について、行政の関係部署の事業計画を取りまとめている。

注3

デートコースづくり隊：若い世代を中心としたカップルにターゲットを設定し、「デートに使えるかわさき」、「若い二人に似合う街」といったイメージアップをねらい、街の集客力を高めることを実施するもの。具体的には平成一六年三月にマップの製作等をし、市内外に情報の発信をしていく。

る組織が存在し、ネットワークを持つている点で他の地域と異なります。

しかし、中心市街地特有の問題はいくつかあります。一つは、商業者全体のTMO活動に対する関心の薄さです。現状に危機感を持った一部商業者の参加はあるものの、TMO活動に多くの商業者が参加するまでには至っていません。TMOに対する理解が乏しいことやTMO活動等が具体的な販売促進活動とは異なる点がその理由であると考えられます。

もう一つは、中心市街地で、大型店やチェーン店との連携が乏しく、また地域住民との連携もまだ不十分なことです。英国のTCM(タウン・センター・マネージメント)や米国のBID(ビジネス・インプルーブメント・ディストリクト)では、大型店やチェーン店が中心市街地の衰退に危機感を持ち、連携した取り組みができたことが街の改善に大きな力を発揮しました。今後のTMO活動の課題として、大型店を取り込んだ事業の展開が必要であると考えます。

登戸地区

川崎市総合計画「二〇一〇プラン」で副都心として位置づけられ、JR南武線と小田急小田原線が交差する交通便利性の高い地域であるとともに、多摩川や生田緑地等の自然環境に恵まれ、岡本太郎美術館、日本民家園、ばら苑等文化・観光施設、大学等の教育施設が存在する市内有数あるいは首都圏でも有数の生活利便性の高い地域であるといえます。

しかし、利便性が高いことにかえって住民は都内等別の地域商業を選択する傾向が強くなっています。このことは、平成一〇年度消費者購買行動調査の市外流出状況で、川崎区

一五・六%に対し、多摩区三五・二%と二倍以上の差があることや平成一三年度に実施した「お買物アンケート調査」でも休日には都内や新百合ヶ丘駅・町田駅周辺に出かけるという同様の回答を得たことで分かります。これは、市(区)外へのアクセスの利便性が高い反面と、登戸駅周辺に商業核の形成が充分になされていないことが原因となっています。

(一) 市の事業から地域の活動へ

このような状況の中、本市では、平成一四年度に登戸駅及び向ヶ丘遊園駅周辺の商業等の活性化を目指し、商業者、地元住民、大学生、専門家、行政関連連部局等約六〇名が集まり、「登戸地区商業ビジョン基本計画(注4)」を策定しました。これは、当該地区における「土地整理事業」の長期化と景気の低迷等による地域商業の衰退の懸念に対し、今できることは何なのか、また、将来どういうまちづくりをしていくが必要なのかを基本計画として取りまとめるため、様々な立場の人が集まって議論や調査を行なったものです。ここで分かったことは、商業者のみならず、地元住民も「このままではいけない」という意識を持っており、何らかのアクションをすぐに起こしていきたいと考えているということです。こうした考えは、同ビジョンの中にも示されていた企画提案でも掲げられておりますが、まず地域主導型商業サポーター組織の結成が必要不可欠であるとし、平成一五年五月の「のぼりとゆうえん隊」の発足につながったのです。

(2) 具体的なアクション

「のぼりとゆうえん隊」は、同ビジョンの「二の企画提案」を実現するため、また、新

たな商業活性化策を商店街や地域住民とともに推進していくために発足しました。さらに、すぐにできる五つの活動をもとにそれぞれ同時多発的に事業展開しています。

① ナイトバザール―既存商店街で開催している「ナイトバザール」の企画・運営、推進まで行なうもので、将来的には地域の商店街が連携した地域一体型イベントとして展開していきます。八月三〇日には、新企画「わくわくフリーマーケット」も行なわれ、地元大学グループとともに当該イベントを盛り上げました。商店街側も売上げにつなげられる企画を同時に行ない、昼の時間帯を大人向け、夜の時間帯を子ども向けというふうにくれまの商店街イベントにない新しい試みが行なわれ大盛況に終わりました。

② チャレンジショップ―九月二日に登戸駅前にオープンした「のぼりとチャレンジショップ(注5) Step One」(川崎商工会議所)を支援し、出店者とのコミュニケーションを図りながら当該店舗の宣伝を行なっています。

③ 生田緑地サミット―一月上旬に地元大学の学園祭や岡本太郎美術館の企画展、日本民家園やばら苑の無料開放等のイベントがあります。こうした動きを商業活性化のテーマのもと、向ヶ丘遊園駅周辺の商店街によるバーゲンやイベントを展開することで、来街者の増加と当該地区の回遊性の向上を図ります。また「生田緑地サミット」という大きな一つの取り組みとして情報発信や各種イベントのサポート等を行なっています。

④ ウェルカムユースキャンペーン・子育て支援―若年の夫婦や地元大学に通う学生にポイント制のボランティア活動等に取り組んでもらい、エコマネーを優先的に利用できる制度

注4

登戸地区商業ビジョン基本計画：平成一四年八月から約八ヶ月間、様々な立場の人が約六〇名集まり、登戸地区の地域商業の長期的、短中期のなビジョンを検討した。同計画では、特に短中期の施策を具体的な企画提案として明確にした。

注5

のぼりとチャレンジショップ：登戸駅前の商店街の空き店舗を活用して、これから市内で起業しようとする人を公募し、審査を経て、平成一五年九月二日に開店した。出店者には、ネイルサロンからエロジー関連の物販、花のアレンジメント等特に女性をターゲットとした店舗がテナントミックスの形態で営業をしている。

※いずれも川崎市ホームページ「かわさきの商業」で紹介している。

を街として導入することを検討していきます。同時に、共稼ぎでも安心して子どもを駅前等に預けることができる子育て支援事業の展開も図っていきます。

⑤情報発信・広報—インターネット等を活用し、登戸地区における、魅力ある商店街や隠れた名店を紹介するほか、商店街で行なわれるイベント等も取り上げるなど、積極的に地域の情報を発信していきます。また、「のぼりとゆうえん隊」の活動紹介もあわせて行ないます。

(3) 登戸地区における地域商業の特徴と課題

こうした動きのある街「登戸地区」には、周辺の自然や文化・観光施設等のアメニティの点任とそこで生活する人々の積極的な行動力という高いポテンシャルがあり、とても魅力のある街といえます。この特徴が登戸地区商業と中心市街地における地域商業との違いです。

問題は、個々の事業に関連する行政の各部署がそれぞれの業務を推進するだけになってしまい、横の連携がとりづらくなっていることです。地域に居住する人や通勤・通学する人にとってみれば、そういったことは関係がなく、関係者からは「なぜ一緒に事業ができないのか」、「連携することによって地域にもたらす効果が期待できるのになぜしないのか」等たくさんの方が寄せられています。たしかに市民にとってはそのとおりで、今後広域的な「地域商業」、あるいは「まちづくり」を推進していくのならば、この問題をクリアしていかなければこの地域の将来展望はないといっても過言ではありません。

一方この問題に対し、現在、「のぼりとゆう

えん隊」、「都市計画マスタープラン区別構想検討委員会」、「生田緑地整備構想策定委員会」での連携も模索されています。その一歩として三者の関係する市民レベルでの集まりも検討されているところです。これら市民レベルの動きが、いわゆる「縦割り行政」を「市民の立場に立った行政」へ転換する力となりつつあるのです。

おわりに

川崎市には、中心市街地と登戸地区という二つの地域のように、全く異なる地域商業が存在し、同時に商業のまちづくりが行なわれています。地域の違いは、商圏や生活圏の違いでもあり、消費者の選択も異なります。その中で、景気の落ち込みもやや下げ止まりが感じられる今こそ私たち市民にとって「商店街」とは何なのか、あるいは「地域商業」とは何なのかをあらためて考える時期にきていると思います。

一方、商業者側も後継者不足の原因は何なのか、スーパーやコンビニエンスストアに負けているのは「安さ」と「便利さ」だけなのか、さらには商店街の「社会的役割」はどういうものなのか等を問い直すことが迫られています。「商業（地域）特性」や「商業ニーズ」を正確に把握するチャンネルを持つことが商店街の再生につながるのです。

そして、地域連携の場を作るのは、行政や商工会議所をはじめとする商業関連団体の役割であり、その中で生まれたアイデアを新たなアクションに移していくことが地域から強く求められていることを認識すべきです。特に、市外への消費流出問題に取り組むのならば、広域的に移動する人々の考え、つまり



芸能人も訪れるという「のぼりとチャレンジショップ」(多摩区登戸)

消費者はどういうときに何を求めているのかという「消費者の選択肢」をしつかり把握し、市内商業の役割を商業者と消費者に明確に示していく必要があります。

さいごに、私たちのくらしにとって商業は、なくてはならないものです。地域商業に対し、受身の生活をするのではなく、選択肢の一つとして積極的に地域の商店街にある商品や販促活動を注目し、イベント等の事業に関わっていくことも必要です。そうしたことが、商店街を市民のくらしに必要不可欠なものとして地域に根づかせ、その地域を活性化していくことにつながるはず。

首都圏における
川崎のまちの姿田園環境の保全に
向けた土地利用の課題

市街化調整区域土地利用戦略研究会の議論から

「現場」は常に、政策立案のエネルギーにあふれている。はじめに市街化調整区域（以下、「調整区域」という。）に関連した二つの事例を紹介させていた。だこう。

一つ目は、都市計画マスタープラン麻生区構想（以下、「麻生都市マス」という。）の第一回の委員懇談会（注1）における自己紹介の場面である。麻生区に新たに転入し、終の棲家（すまいか）と考えている大半の委員は、「緑の多い、環境に恵まれた麻生区のまちを誇りに思う。近年では、山林等の開発が相次いでいるが、緑地を積極的に保全し、二〇年後も緑豊かなまちであって欲しい」と発言した。一方、少数派である農家地権者の代表は、「私たちも、先祖代々の農地や山林を守り、今後もそれらを守っていききたい。しかし、農地や緑を維持しているのは、農家一人ひとりの努力による。一方的な規制を行えというのは、都市住民の工ゴである。私たちは少数派であるが、今後の委員会の中では、この点についてはつきりしていきたい」と述べた。

二つ目は、ある調整区域での山林所有者との緑地保全交渉のやりとりの場面である。市役所のネームバッジをして、それぞれのお宅

を訪問する。はじめに地権者の方から投げかけられる言葉は以下のようなものであることが多い。「行政が勝手に調整区域を設定し、さらに農業振興地域（以下、「農振地域」という。）に指定し、また規制をかける気が！（玄関ごし）」「私だけ協力して、地元が悪者になりたくないね。休耕地を活用して、隣近所が農地造成をする話もあつて、うちだけが緑地保全に協力するわけにはいかないよ」「緑地保全って、ずっと山林のまま持っているというのか。資材置場や残土捨て場なんかで活用したいって、いろんな業者が来るよ。生活する上で背に腹はかえられない。いい話があれば、山林は処分する。相続税だって大変なんだ。」

一つ目の事例は、農地や緑地をめぐるその恩恵を享受する都市住民と、その維持管理をめぐる、土地利用が規制され、相続税等にも悩まされる農家住民との間で緊張感が走った瞬間であり、二つ目の事例は、三〇年以上も前に決定された調整区域、そして農振地域の設定が依然として地権者に強い規制を課しており、これに対する農家地権者の行政不信という構図を端的に示していると考えられる。

経済局農業振興センター
農地課主査

柏井幸博

環境局緑政部緑政課副主幹

鈴木直仁

まちづくり局都市計画課主査

岡田実

総合企画局政策部

鈴木洋昌

こうした状況下で、現在の課題について、その解決策を検討すべく、本市は、本年八月に学識経験者を中心とした「市街化調整区域の新しい土地利用戦略研究会」を立ち上げ、特に麻生区を対象として研究をすすめている。本誌の特集テーマである「首都圏における川崎」という点に着目し、本市の調整区域を広域的に捉えれば、首都圏の重要な緑地（農地を含む）である多摩丘陵の骨格を形成しており、国の都市再生プロジェクトである「自然環境の総点検等に関する協議会」の中でも、二五の首都圏の重要な自然環境保全ゾーンの一つとして、黒川地区、岡上地区をも含む「多摩丘陵ゾーン」が指定されたところである。ただ、広域的な緑地の保全に向けた政策開発の原動力は、常に現場にあり、その議論を抜きには成立し得ない。こうした視点を踏まえ、本稿は、自治体の現場にある課題を踏まえた研究会における議論をまとめたものとなつている。しかし、研究会はまだ検討の端緒にいたらず、課題の整理、そして具体的な制度設計については、研究会でのさらなる議論とともに、地域の住民の方々、地権者の方々の御意見を踏まえて構築していくべきもので

注1

川崎市では、平成四年の都市計画法の改正を受けて新たに創設された「市町村の都市計画に関する基本的方針」都市計画マスタープランの策定について、平成一〇年七月の全体構想案の公表を皮切りに、各区で区別構想の作成に取り組んできた。麻生区では、市内で四番目の区として、平成一四年七月に、まちづくり会議の推薦委員、町内会や農協等の団体推薦委員、さらに公募委員計三三名により「区別構想検討委員会」が組織され、区民提案の作成がはじまった。その後の検討作業は、区内を四つの地域別グループに分かれて、まちの点検などのフィールドワークや町内会や各種団体等のヒアリング等、できるだけ現場の声に耳を傾け、地域の課題をつぶさに発見しようとする市民委員の発意により、積極的な調査活動が展開された。市街化調整区域の課題をめぐっては、古沢地区や黒川地区、岡上地区等において、地域の農家住民の方々に参加を呼びかけ、委員会主催の「地域懇談会」が複数開催された。

あると思う。このため、本稿は、現時点での報告にすぎないことを御了承いただきたい。

市街化調整区域を考える意義

(1) 三〇年以上凍結された土地利用

↳人口減少時代を視野に入れたまちづくりの必要性

一九七〇年(昭和四五)年六月の第一回線引きにおいて、その原案を作成することになった川崎市は、農業協同組合の役員らと一緒に、線引き制度の説明を行うとともに、営農意欲の高い地域を調整区域とすることを働きかけた。その当時の経過等については麻生都市マス委員会の地元ヒアリングの中でも言及されている。当時、農協の主要役員で現在八〇歳を超える高齢の農家は、市とともに、その先頭に立って集落の農家の説得にあたった。その際、市からは「五年ごとの線引き見直しの中で、柔軟に制度を運用することを条件に、当面、営農意欲の高い地域は、調整区域を選択したほうが得策である」との趣旨で説明があつたと語った。

その後の制度の運用は、周知のとおり、土地区画整理事業等の計画的な市街化が行われる地域のみが市街化区域へ編入されるというものであり、実際の運用は、当時の説明と大きく異なっていた。このように、三〇年間土地利用が凍結されたことへの不信感、そして反感が募っており、麻生都市マスのみならず、現場では同様の意見がしばしば聞かれる。

こうした調整区域制度の導入は、昭和三〇年代後半から四〇年代にかけての、都市近郊における急激な人口増加と無秩序な市街化を防止し、計画的な市街地形成に一定の成果を上げてきたともいわれている。ただ、この考

え方の基本は、右肩上がりの人口増加をいかにコントロールするかにあったといえ、良好な自然環境の保全は農家地権者、山林所有者の負担の上に成立してきたともいえよう。しかしながら、少子高齢化の進展に伴う人口減少の時代、そして安定・成熟した都市型社会の到来が間近に迫る中、開発圧力の高い本市の調整区域の場合、単なる規制的手法による良好な田園空間の保全はその限界を露呈しつつあり、その保全のあり方を再検討するとともに、農村集落を中心としたコミュニティの活性化を検討することが喫緊の課題となっているのである。

(2) ライフスタイルの変化

↳農業経営の変容と都市化の進展

昭和三〇年代からはじまった石油エネルギー等の普及は、炭や薪を不要にし、さらに化学肥料の普及は、落ち葉かきや堆肥づくりを不要とした。このため、多様な自然環境を育み、循環型社会を築いていた農村生活と密接に関連しながら、多様な自然環境が存する里地を形成する大きな歯車となっていた炭焼きや落ち葉かきなどの山仕事が行われなくなつてしまった。こうした変化は、山林と農業との関係性を次第に希薄化させ、山林の持つ生産的価値の減少を招いている。

さらに、国の減反政策などによって、不動産収入などを期待できない農家は、低い農業収入のみで生計を立てていくのが困難な状況におちいった。この結果として、農業従事者の高齢化が顕著となり、現金収入の確保のために、まず山林を処分するという傾向が強まり、都市部の市民が素晴らしい自然環境と絶賛する調整区域内のまとまりのある緑は、今や危機的な状況となつている。

一方、都市部における急速な都市化の進展により、地表面がアスファルトなどに覆われ、人工廃熱の増加などにより深刻なヒートアイ



黒川地区

ランド現象を引き起こしており、緑地（農地を含む）の重要性が見直されつつある。東京都心の最低平均気温が過去一〇〇年で約四度も上昇しているなど、環境省のヒートアイランド対策検討委員会でも、都市部におけるヒートアイランド現象が著しいことが報告されており、二三区の樹林地面積率を現在の六・五％から一〇・三％に引き上げる対策を講じた場合、最大で〇・三度の気温低減効果が得られるとされている。

こうした状況下で、都市における緑の保全、緑化推進、農地の保全などの取り組みは、都市気象の緩和をはじめとした環境保全対策を図る上で、重要な施策として位置づけられるものであり、都市における緑地・農地の保全のあり方を考える必要性が高まっている。

(3) 都市部市民と農村部市民の意識のギャップ

借景の緑に価値を見出す都市住民、欧米型のライフスタイルが普及する中で、ここ十数年の間に生活に対する価値観や人生観が大きく変化してきている。川崎新時代、二〇一〇プランを策定するにあたり実施した市民アンケートによると、二一世紀の川崎のイメージとして、「河川や丘陵の自然や緑を生かすまち」が五五％となっており、市民が自然環境の豊かなまちを望んでいることがうかがわれ、この傾向は、都市化の進展に伴い、さらに大きくなっているものと推察される。

実際、都市部に居住する市民は、自然とのふれあいの場を求めており、特に市域の北西部に存する田園地域やそこに存在するまとものある緑に対し非常に高い関心を抱いており、一体の里地として保全を望む声が高まっている。また、こうした市民意識の発露は、

単なる開発反対運動にとどまることなく、市民健康の森、緑地保全地区などにおける地域住民の主体による里山保全活動や市民農園、農の学校への参画など、自然との関係を持ちながら汗を流す多くの持続的な市民活動にも象徴されている。

さらに、これまで借景としての緑に関心を持っていた都市住民の考え方にも変化の兆候がみられつつある。麻生都市マスの策定委員は、前述のように地元地権者ヒアリング等の場を通じて、その現状を認識しつつあり、農家地権者、山林所有者の生活をはじめ、調整区域のおかれていた現状を十分理解しながら、方針を検討しなければいけないとの決意のもと現在も区民提案の作成作業が進められている。

このように一部都市住民の考え方に変化の兆しが見られるものの、全体に目を移せば、自然環境へ関心をもちた都市住民が調整区域を取り巻く状況を十分理解しているとは言いがたい。こうした一方、黒川地区や岡上地区など、実際に調整区域で生活を営む住民の方々には、生活環境の改善を図り、土地の有効活用を図るといった観点から、都市化を望む声が多いなど、その考え方には、大きなへだたりがあるのも事実であり、緑地や農地の保有が経済的価値を生み出すような仕組みを考える必要性が高まっている。

(4) 地方分権改革の進展と都市・農村政策の転換

土地利用法制におけるガバナンスの変容

調整区域の線引き制度は、広域的な観点からバランスある発展を勘案して決定する必要があることから、一九九〇年代以降の都市計

画行政の市町村への分権の流れの中においても、依然として、都道府県の権限となつてきた。ただ、都道府県における広域調整の役割を認めつつも、市町村のそれぞれのおかれた地域の実情を反映させた都市計画を行うといった視点から、市町村の役割は拡大しつつあることも事実である。

実際、二〇〇〇（平成一二）年の都市計画法の改正などにより市町村のフリーハンドは増大している（注²）。こうした権限拡大の一点目は、開発許可制度（注³）の運用であり、市町村の条例で地域指定を行うことにより、市街化区域近傍で周辺環境の保全に支障をきたさない開発を許容する制度が創設された（都市計画法三四条八号の三、以下「法」という）。第二点目は、調整区域地区計画（注⁴）の運用であり、一九九二（平成四）年の法改正以降、調整区域においても地区計画の適用の幅が広がってきた。第三には、農地法・農振法の規制緩和であり、農用地区の適用除外などに関して市町村の権限が拡大されている。

このように、法制度上は、市町村の権限が拡大しつつある中で、これまでの、法制度の不備や自治体権限でないことを理由に言い逃れができない状況になりつつあり、現行の権限を活用しつつ、必要であれば国・県に働きかけを行い、現場に即した制度設計を行っていくことが求められているのである。

都市化の進展と農地・緑地の喪失

本市の調整区域の現状・課題

(1) 本市の調整区域概観

川崎市的大部分は市街化区域であり、市域面積一四、四三五haのうち、調整区域は一、

注²

土地利用法制の中核をなす、都市計画法は一九九二（平成四）年の改正、二〇〇〇（平成一二）年の改正を経て、その態様を大きく変化させている。

これは都市計画行政において、二つの転換点であるといえる。その第一は、市町村中心主義であり、国家高権による都市計画が、自治による都市計画へと転換したこと。その第二は、都市計画行政において、「公共性」の解釈が独占し、行政のみが唯一絶対の都市計画を立案するという枠組みを、「公共性」の解釈について、市民もその過程に参画し、一定の条件のもと、市民自身も都市計画を立案できるという「新たな公共」の領域に踏み出したことにある。

注³

二〇〇〇年の法改正では、開発許可制度についても大きな改正が行われた。具体的には、開発行為の許可についての「技術基準」に、自治体が多様な土地利用の区域の実情に応じて強化または緩和した基準を設定できるようにしている。さらに、調整区域で許可される開発行為についての「立地基準」として、ひとつは「集落地区条例」とも称され、既存宅地確認制度の廃止に伴い追加されたもので、既に公共施設が整備された地区では、スプロール対策上支障がないことから、条例で区域と環境保全上支障のある用途を定め、条例の内容に合致した開発行為が許可される制度である。もう一つは、「例外許可型定額化条例」（法三四条八号の四）とも称され、開発区域の周辺における市街化を促進する恐れが無く、法三四条一〇号に該当し、定型的に許可できる開発行為は、開発審査会の審議を経ないで許可できるというもので、市街化区域から一定の距離がある既存集落をその対象区域として想定している。

注⁴

市街化調整区域の土地利用をめぐって、一九九二年の都市計画法改正で、「市街化調整区域地区計画」制度が創設された（都市計画法二二条の五第一項）。当初、住宅市街地の開発等相当規模の開発が初められる又は行われた区域、良好な居住環境や優れた街路の環境が形成される区域のみが適用可能とされ、大規模開発を補完するものであり、事実上市街化調整区域での適用はほとんど事例がなかった。一九九八年の法改正により、スプロール開発が行われ、または、行われる可能性がある区域が追加されることと、「相当規模」の要件が削除されたこと、さらに、

七四〇ha(約一二%、多摩川河川敷含む。)にすぎず、その約三分の一が麻生区に位置している(図3参照)。さらに、こうした調整区域も島状に存在しており、周辺を市街化区域で囲まれ、開発圧力が非常に高くなっている。また、麻生区でいえば、九つある市街化調整区域のうち、農業振興地域は四箇所のみとなっている(図2参照)。

図4は麻生区調整区域の土地利用の状況を示したものであるが、山林は急激に減少しているほか、水田も減少傾向にあり、水田から畑地への転換とともに、都市的土地利用が急増していると考えられる。

また、図5は市内の緑地の分布を示したものであるが、都市化の進展とともに、市域の緑地は減少しつつあること、こうした中でも調整区域には多くの緑地が残されており、市域でも重要な緑地であることが分かる。

(2) 土地利用規制の課題

調整区域内は良好な緑と農地が一体化した風景がみられるが、近年、現行法の中で規制することが難しい土地利用が発生しており、その課題を概観する。

① 開発行為等に該当しない行為

建設残土処分、墓地造成、資材置場など水稲の生産調整や高齢化に伴う労働力の不足により、水田を埋め立てて畑にしたいと希望する農家が多くなっている。他方、建設業界では建設残土処分場の不足や遠隔化により市街地近郊に処分地を求めている。そこで両者の利害が一致し、農家に残土処分を目的とした農地造成をもちかけることがある(例・二、〇〇〇㎡以上の場合農地法の一時的転用許可と県土砂条例の許可が必要。優良な農地に生まれ変わった事例がある反面、産業廃棄物

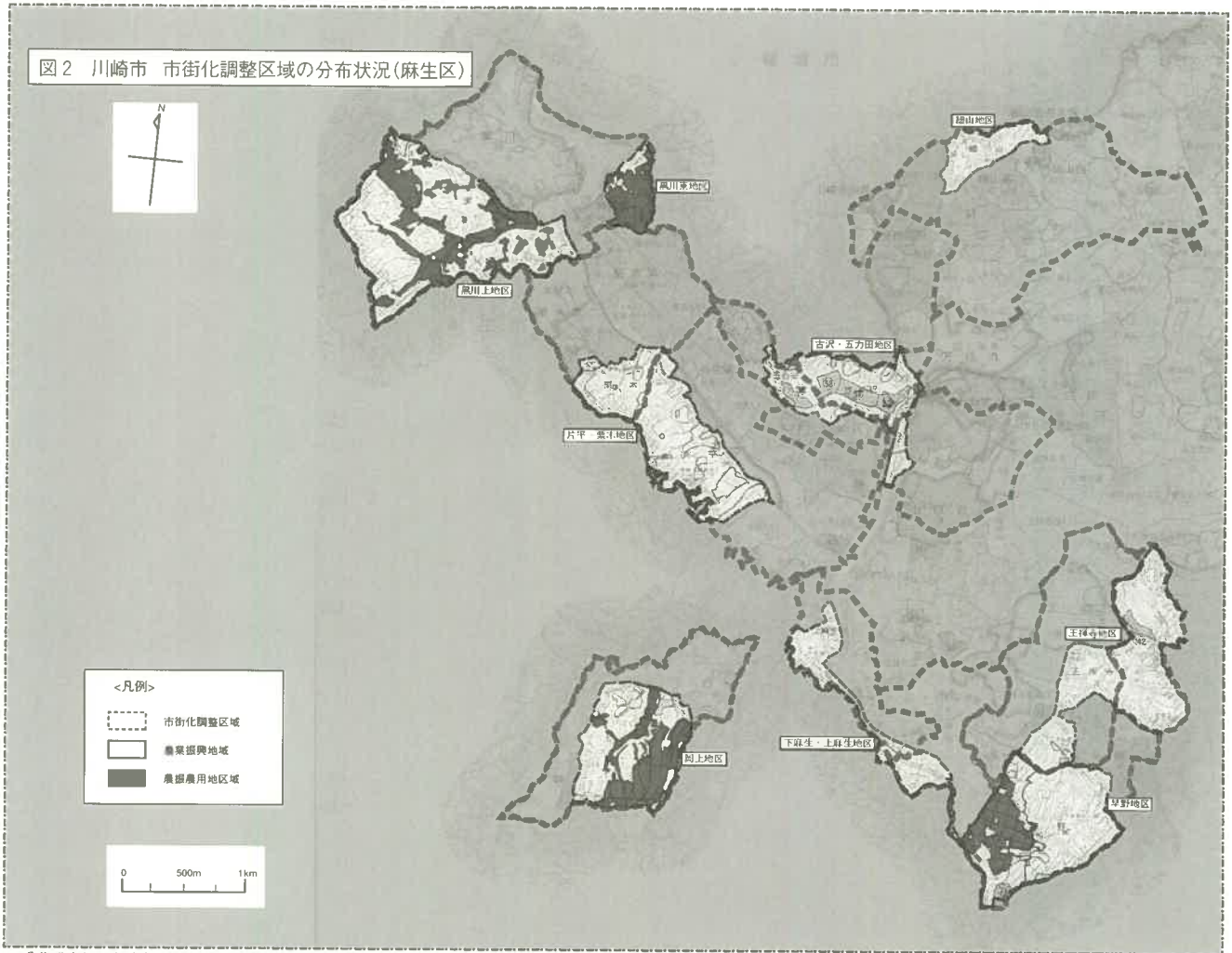


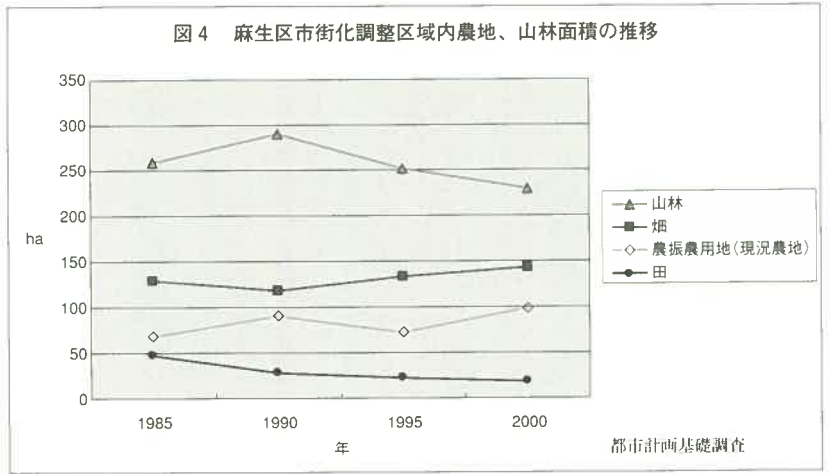
図2 川崎市 市街化調整区域の分布状況(麻生区)
*「農業振興地域」は黒川東地区・黒川上地区・岡上地区・早野地区の4か所。

図3 市街化調整区域面積

| | 面積 (ha) | 構成比 | 備 考 |
|---------|----------|--------|--------------|
| 行政区域面積 | 14,435.0 | 100% | |
| 市街化区域 | 12,660.3 | 87.7% | |
| 市街化調整区域 | 1,774.7 | 12.3% | 麻生区以外は多くが河川敷 |
| 麻生区面積 | 2,311.0 | 100.0% | |
| 市街化調整区域 | 645.3 | 27.9% | |
| 農業振興地域 | 272.0 | 11.8% | 農業振興地域は麻生区のみ |
| 農用地区域 | 94.3 | 4.1% | |

開発許可立地基準(都市計画法三四条八の二)が改正され、調整区域地区計画に適合する開発行為を開発許可の対象とされたことから、市街化調整区域においても、地区計画を適用できる可能性が大きくなってきた。ただし、この決定にあたっては、都道府県の同意が必要であることから、各都道府県の同意基準等により、市町村の裁量ですべて決定できるわけではない。

図4 麻生区市街化調整区域内農地、山林面積の推移



都市計画基礎調査

が入った土を投棄されたり、残土を置き逃げされるなどの事件も起こっている。また森林伐採（森林法の地域森林計画対象民有林の伐採や林地開発を行う場合に適用）と称し、伐採後に山林に建設残土を処分し、再植林を行うケースもある。

さらに、調整区域や農業振興地域のうち農用地区域以外の地域において、許可等を要しない墓地造成（1ha以下の場合）が行われたり、資材置場や駐車場とされてしまうケースも見受けられる。

このような行為は開発行為に該当せず、届け出行為のみであったり、届け出も不要なものもあり、規制する手段がないままに、地域

の営農環境や自然環境の悪化が進んでいる状況にある。

② 都市計画法に基づく行為

調整区域内での特別養護老人ホームは許可不要な社会福祉施設であり（法二九条三号）、介護老人保健施設は開発審査会の議を経て、許可されるものであり（法三四条一〇号口）、市民からみても有益な施設である。しかしながら、調整区域において、これらの施設等が虫食的に開発された場合、調整区域としての都市景観や営農環境への支障があると考えられるため、行政側の都市計画上の調整区域に対する位置づけの明確化やそれに応じた誘導等が必要となっている。

③ その他行為

① 家電製品などの不法投棄

農業との関係が希薄となった調整区域の山林は、かつて行われていた管理がされず、放置された状況となっており、道路沿の農地とともに、廃棄物の不法投棄が行われており、行政や農家が撤去しても依然としてなくなる気配がない。

(3) 農業・農地制度の課題

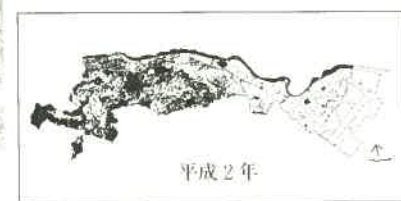
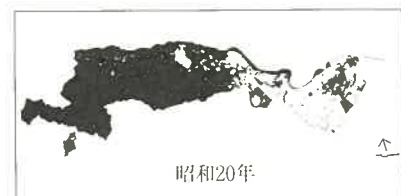
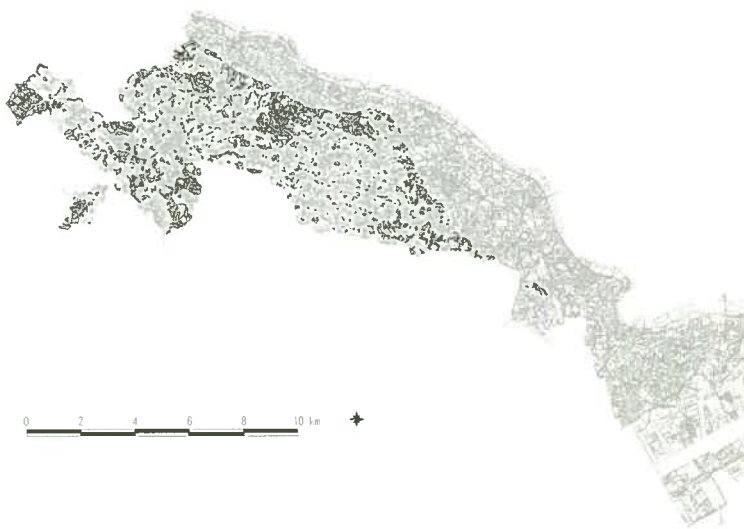
本市の調整区域は、農振地域を中心として一団の農地が今も残されており、都市の優位性を生かしながら多品種・少量生産を行い、農産物直売や契約栽培を行っている販売農家が多く、観光農業を行っている地区もある。また、農地は農業生産活動として活用されるだけではなく、防災機能、緑地・親水空間の提供、農業体験・教育の場として、雇用や所得には現れない多面的機能も果たしている。しかし、現在の調整区域の営農環境には様々な課題が山積している。

① 農地の借地権設定に関する課題

② 小作料設定・市民農園経営と相続税問題
 ③ 標準小作料は農業生産による収益を基準とした場合、農作物価格が低迷しているなかで、

図5 市域の緑地の分布状況

平成15年3月末
 市域の斜面緑地の状況 1,000㎡以上の斜面緑地は市域の4.8%にすぎない状況



低い額とはいえないが、貸し付ける地主は非農業的土地利用の賃借料を基準としてしまうため、期待されるほどの経済的利益が認められず、借り手があつせんしても協力が得られない場合が多い。また、後述するように相続税納税猶予の特例農地適用を受けられないのも賃借が進まない原因である。ただし、農村部では相続で非農業者が取得した農地は利用権設定により地元の農業者が耕作する例が増えており、本市でも将来このような事例が増えると予想されるので、対応できるように体制を整える必要がある。

市民への借地という形での市民農園（貸し農園）の開設制度の問題点としては、区画貸しの市民農園は（構造改革特別区域を除く）特定農地貸付法により設置主体は地方公共団体又は農業協同組合にしか認められていないことが挙げられる。しかし、現実には農業者が自らの法的に認められていない貸し農園を開設しているのが実情であり、これも後述のように、相続税納税猶予の特例農地適用を受けられないことにより、貸し農園を公式にしたくないという意思の現れといえる。

区画貸しの農園が無計画にできることは、農業者の営農活動に支障を生ずるため、好ましい土地利用とはいえない。運営の手間はかかるが、自ら耕作を行い市民に農作業体験を行わせる農園利用方式の市民農園の開設を誘導する必要がある。

このように休耕地の活用を視野にいれながら、農業を世代間にまたがり継続的に行うためには、相続税納税猶予制度を利用し、相続が発生したときの農地にかかる相続税負担を軽減することが有効である。ところが、この制度は被相続人が農業経営に供していた農地で農業相続人が相続税の申告期限から二〇年

間農業経営を継続（特例適用農地に都市営農農地Ⅱ特定市街化区域内の生産緑地地区内の農地を含む場合は終生継続）することが条件であるため、他人に貸し付けていた農地に特例農地の適用を受けることも、特例農地適用後、他人に貸し付けることもできない。このことが、経営規模拡大、農地の集約化、作業の共同化、特定農地貸付による市民農園の開設の大きな障害となつてい

② 農地利用規制の問題点

行政処分発動の困難さややり得感の醸成農振白地、調整区域のみならず、農振地域内の農用地区域等において、建設資材置場や倉庫、残土置場等への農地の違反転用が点在している地区も見られ、地域の景観が損なわれるとともに、農業集落における互いの信頼関係の崩壊が懸念される状況にある。

このような違反転用に対して、監督官庁である神奈川県からの原状回復命令などの行政処分や警察機関の対応が難しいのが実情であり、このことが、土地利用規制に対しての信用を著しく失墜させる状況を招いている。

③ 農業収入の低迷

農産物価格の低迷等により、現状では一般サラリーマン程度の収入が見込めないため、生活が困難な状況にある。ただ、農地の転用による賃貸集合住宅、駐車場等の所有にともなう農外所得のある農家は、その所得を新たな農業投資にまわし、近代的な都市農業を展開することができ、農業収入も安定しているため後継者も育つという循環になるが、特に農振地域内で市街化区域に農地を所有していない農家は、農外所得もなく、すべてが悪循環の方向に陥っている。

さらに、追い討ちをかけるように、農業後継者不足も深刻化している（図6参照）。特

に、農振地域内では市街化区域と異なり、農地転用の制限があるため、農業従事者は減少するが農地は残ることになり、遊休地や荒廃地の増加が懸念される。特に農振地域として指定している四地区（黒川上、黒川東、岡上、早野）はこれらの問題が顕著である。

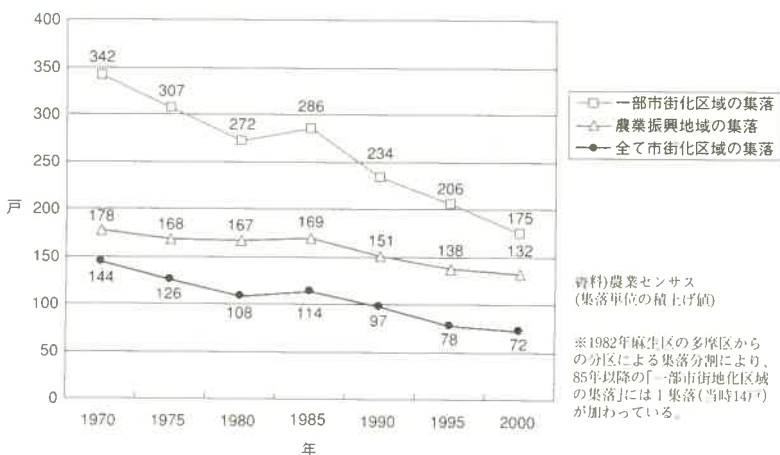
④ 直売所建設、農家分家住宅の建設

調整区域内に直売所を建設することは、都市計画法の開発規制に抵触するため許可を受けることが難しく、やむを得ず「仮設テント」や「集出荷施設で直売もついでいる形態」を取らざるを得ない。ところが消費者は直売所に情報提供機能などの付加価値を求めており、集客や観光農業の振興につながる直売所の建設が必要である。たとえば農業法人（又はそれに準ずる権利能力なき社団）が設置する直売所については開発審査会の提案基準を定め、容易に建設を認めることなどが考えられる。

道路沿いについては、農業法人以外であっても「グリーンビジネス」（生花店、園芸センター等）関連をあらかじめ区域を定めて積極的に誘致することが、地域の景観形成と産業振興に寄与し、資材置場や重機の駐車場の抑制につながると考えられることから、検討していく必要がある。

また、調整区域の活性化のためには、市街化を抑制する一方で、農家の分家住宅については農業的土地利用に支障を及ぼさない限り積極的に誘導し、定住人口を増やすことが必要であることから、市内横断的な体制での対応が不可欠である。

図6 麻生区の農家数の推移



これらの列挙した土地利用規制や農業・農地制度の課題に対して、調整区域における農業振興をどのように実施していくかについて打開策を模索し、今後どのような形で農業・農地を守り育てていくのか検討していく必要がある。

(4) 緑地保全

調整区域における緑地保全施策の展開は、今まで、一定の土地利用規制が図られる地区であり、現状のままでも緑の保全がなされていくという考え方から、市街化区域と比較して、積極的な取り組みを推進してこなかった経緯がある。しかしながら、一〇トンダンプが行き交い、墓地や土砂搬入場、資材置き場など、無計画な土地利用が虫食い状態で進行しており、貴重な環境資源の減少をもたらしているのが実状であり、その傾向は依然として続いている。

特に、農業との関係がなくなった山林は、生産的価値がなくなり、処分の優先順位は高く、資材置場や残土捨場など、現金収入の得られやすい土地利用への転換が顕著となっている。さらに、農業従事者が山林所有者であることが多いため、農業収入のみでは山林を維持できない状況にあり、農業従事者が高齢化する中で、相続税の対策地として考えられるようになってきている。さらに、次世代を担う子どもの多くはサラリーマンであり、農業により生計をたてている人はほとんどなく、山林や農地への思いは希薄化していると考えられる。

こうした中で、平成一四年一月に市環境保全審議会から、市長あてに「川崎市における新たな緑地保全方策について」が答申された。この提言の中で、斜面緑地の保全施策を

図7 斜面緑地総合評価図



表1 斜面緑地 (1,000㎡以上) 現況調査 (斜面緑地カルテ調査から)

| ランク | 斜面緑地面積 | 緑地保全等施策担保 | 未施策緑地 |
|-----|---------|-----------|-------|
| A | 市街化区域 | 232.7 | 81.8 |
| | 市街化調整区域 | 163.1 | 95.0 |
| | 小計 | 395.8 | 176.8 |
| B | 市街化区域 | 239.6 | 166.1 |
| | 市街化調整区域 | 53.0 | 40.3 |
| | 小計 | 292.6 | 206.4 |
| C | 市街化区域 | 8.0 | 7.7 |
| | 市街化調整区域 | 0.7 | 0.7 |
| | 小計 | 8.7 | 8.4 |
| 合計 | 697.1 | 391.6 | |

*平成15年3月末：航空写真による調査 (単位：ha)
市街化調整区域における斜面緑地は、約217ha。その内、保全施策を講じているものは、約80haで、36%にすぎない。

効果的に進める指標としてA、B、Cランクという三段階の評価が提言され、地域の調整区域については、そのほとんどがAランクとして評価され、優先的に保全を図るべき緑地となっている(図7、表1参照)。今後、答申の提言を十分に踏まえながら、市街化区域に見られない「まとまりのある緑」を保全するという視点から、調整区域内のAランクの斜面緑地について、重点的な取り組みを行う必要が生じている。

今後、本市の調整区域における具体的な緑地保全施策については、農業政策や土地利用計画との密接な連携を図るとともに、多摩丘陵の保全という広域的な観点から、国や隣接自治体と施策の共有化を図るなど、広域的な施策の連携を構築しながら、具体的な戦略を構築し、実行していくことが必要となっている。

さらに、早急に地権者への地道な交渉を行うことを通して、市の緑地保全制度が規制のみを課す制度ではないことを十分理解していただくことが何よりも肝要であると考えられる。

土地利用研究会の方向性 ↳里づくり計画の策定へ向けて

これまで、土地利用規制、農業振興、緑地保全という観点から、現在の課題、現行施策・政策の状況等を概観してきたが、これまでたて割りに各施策が展開されてきた感も否めない。さらに、線引制度、農振地域指定、緑地保全地区等の規制型の行政施策が限界を露呈しつつあるのは既に述べたとおりである。こうした状況を踏まえた土地利用研究会にお

る議論の方向性は以下のとおりである。

(1) 土地利用研究会における検討の前提I

↳新しいガバナンスの構想

今回の検討で重要なことは、第一に、分権化された行政権限を駆使しながら、地域の実情に応じた現行法制度の解釈運用を追求すること。第二に、現場に則さない制度矛盾に関しては、地域の視点に立って制度創設を追及すること。さらに、最も大切なことは、望ましい土地利用のあり方をめぐって、「公共の福祉」の解釈を行政が独占し、一方的な土地利用規制を行うこれまでのガバナンスのあり方を見直し、当事者である農家地権者とともに、あるべき将来像を共有し、その合意のもとに土地利用の規制誘導を行う新しいガバナンスを構想することであると考えられる。

(2) 土地利用研究会における検討前提II

↳持続可能な地域社会の構想

市街化区域に土地を所有し、農外収入を得ている地権者については、農外収入を農業への投資に充てることができ、さらに農作物の付加価値をあげ、農業収入も増加するという正の循環にあることは既に述べた。調整区域や農振地域にのみ土地を所有する農家地権者については逆の循環におちいっており、低い農業収入に依拠した生活を強いられ、深刻な後継者不足にあることも少なくない。

こうした状況に対して、これまでたて割りの対応がなされていたが(図8参照)、里づくり計画を契機として、持続可能な地域社会の構築に主眼をおいた政策体系へと転換していくことが不可欠である。

このためには、一定の公共負担とともに、凍結型の土地利用規制を一部緩和することに

よって、地域の循環を作り出していくことが求められている(図9)。こうした仕組みについて、研究会では周辺の市街化区域をも視野に入れた制度設計を考えるべきだとの声も出ているが、現在検討を進めているところである。

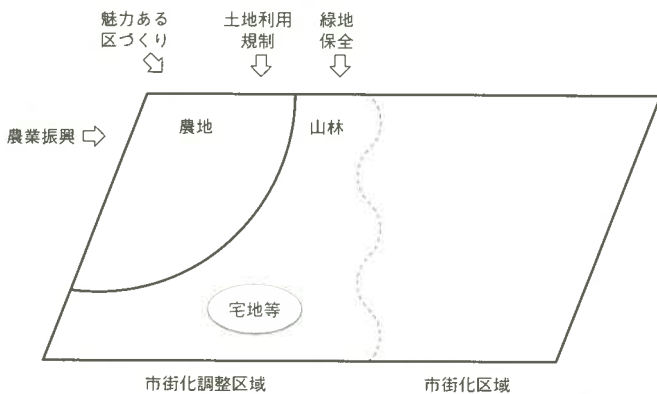
あわせて、本来、農村集落がもっていた自治の機能を復活・再生させ、現在の時代状況にあった新たな「集落自治」、「コミュニティ自治」に依拠した里づくりを行うこと、これが地域の持続可能性を考えていく上で不可欠であることも研究会の中で議論していきたいと考えている。

(3) 都市計画法制の活用の方角性

↳調整区域地区計画等の検討

調整区域地区計画や開発許可における立地基準見直しなど、自治体の裁量で、地域の実

図8 既往施策の現状



情に応じた制度適用が可能になっていの中で、単なる規制にとどまらず、農業振興といった経済活動と一体化した土地利用を考える、これが研究会の目的の一つである。

ただし、開発許可制度の運用は、使い方を誤ると、調整区域におけるスプロール開発を促進する危険性が大きい。このため、市街化区域に囲まれた島状の調整区域が点在し、必ずしも生活道路等の公共施設整備が進んでいない川崎市の調整区域の特徴を踏まえ、開発許可制度の運用よりも、むしろ地域住民の合意により、道路等の必要な公共施設を地区施設として定め、計画的な土地利用を図ることができ、調整区域地区計画制度の策定をめざすべきという方向で研究会の中では議論が進められている。

(4) 住民の発意と創意と合意に基づく里づくり計画／住民合意型の土地利用規制誘導手法

今後、調整区域地区計画を検討するにあたっては、その性格から、地域住民の合意を核にした将来にわたる土地利用の誘導が必要であり、当該地域の住民自身が里山や田園景観を守り、活用するという将来の望ましい土地利用のあり方を共有することが不可欠である。ここで、「住民の発意」によるという考え方は、行政が主導して土地利用計画を策定するということではなく、地域の住民自らが現状の土地利用に関して課題を認識し、あるべき将来像を問題提起するということである。また、「創意」とは、自治体に授權されたさまざまな土地利用制度を活用することと同時に、緑地保全との連携、さらに農業振興施策との連携、住民自身が行うまちづくり活動との連携、法制度に基づく土地利用の誘導・

規制制度等、さまざまな施策を有機的に組み合わせ、総合的なまちづくりが可能な手法を、地域ごとに創意工夫するという考え方である。そして、「合意」とは、行政が「公共性」を一方的に解釈し、土地利用規制を行うというガバナンスのあり方をあらため、地域住民の話し合いの中で、「地区計画」等の住民合意型の土地利用規制誘導手法を合意するという考え方である。

こうした視点に立つて、調整区域地区計画制度が活用される必要があるといえ、今年度の研究成果について、一定の庁内合意を得た上で、地域に入っていくプロセスが必要であると考えられる。

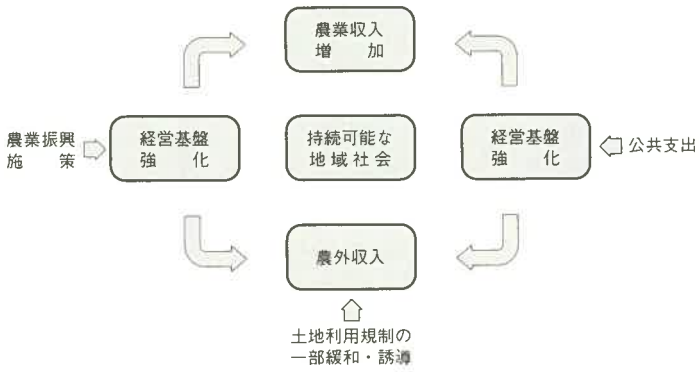
めぐりこ

今回の「市街化調整区域における新たな土地戦略研究会」は、都市計画マスタープランの策定をきっかけとして、市民と行政が協働して問題解決を図るための制度運用、制度創出のための研究であり、これまで、都市計画、緑政、農政、区役所とたて割り行政に終始していた庁内の総合的な取り組みのはじまりともいえる。

三〇年以上凍結された土地利用規制に対する地域の不満、そして行政に対する不信は依然として根深い。制度構想とともに、こうした過去の経過を踏まえながら、課題を一つ一つクリアーしていくことが、総合的な土地利用戦略として川崎版の「里づくり計画」の構想には不可欠である。

このためには、行政の側は、市民が抱えている問題について、自治体に与えられた権限を最大限活用し、現行法制度を地域に則した形で運用をしていく工夫を行うとともに、法

図9 持続可能な地域社会



制度の不備があれば、具体的な課題に立脚して法制度の創造に取り組む必要がある。一方で、市民の側も、行政の対応の不備、制度の問題を語るのではなく、地域住民相互で、どのようなまちをめざすのかを議論し、合意を得ながら、計画的なまちづくりを自らが行っていく姿勢を持つ必要があるといえよう。

さいごに、広域的な課題解決のための出発点は、常に「現場」にあり、そしてその積み重ねこそが広域的な取り組みにつながる。また検討の緒にいたにすぎない検討が年月をかけて、地域の理解を得ながら、さらに大きな波紋となつて広がっていくことを祈りつつ本稿を締めくくることがしたい。

首都圏における川崎のまちの姿

市民の暮らしから見た就業構造

市民就業者と市内就業者の
流出入・パターンから考える地域政策

総合企画局企画部統計情報課主査

小松崎紀仁

東京のベクトルタウンとしての背景

まず、「二〇〇〇年国勢調査」の結果から、二〇〇〇年一〇月一日現在、川崎市に在住する一五歳以上の就業人口は、六四万九千人に上ります。そのうち、市内で働いている者は、三二万四千人で、市外で働いている者は三三万六千人となっています。市内在住の就業人口の二人に一人は、市外に通勤していることになりま。また、市外で働く三三万六千人のうち二五万五千人が東京都へ通勤しています。

一方で、市外から川崎市内に働きに来る就業者が二万三千人となっています。これに、市内に在住し、かつ市内で働く三二万四千人を加えた五二万七千人が市内を従業地とする就業人口となります。

このように川崎市の就業人口といった場合、図1に示したように大きく川崎市に住んでいる就業者数（常住地による就業者数、図中の①+②）、川崎市で働いている就業者数（従業地による就業者、図中の①+③）の二つの概念があります。以下、本稿では前者を「市民

就業人口」、後者を「市内就業人口」と呼ぶこととします。通常、人口を見る際には、住んでいる地域からとらえる「市民就業人口」が注目されますが、地域の雇用、経済力という点から見ると「市内就業人口」の動向も重要となってきます。

表1は、市民就業人口と市内就業人口の関係について一九七五年から二〇〇〇年までまとめたものです。川崎市では、前者が後者を常に上回っていて、二〇〇〇年においても市民就業人口に対する市内就業人口の割合である「就業ベースの昼夜間人口比率（注1）」（以下、昼夜比）は八一・一％となっています。

これは、首都圏の大都市である東京都区部（一六四・八％）、千葉市（九三・八％）、横浜市（八二・八％）に比べて低くなっています。さらに、神奈川県内の十万人以上の十四都市と比べても相模原市（七六・六％）、大和市（七七・三％）、横須賀市（八〇・〇％）を上回っているものの七番目となっています。

また、七五年から二〇〇〇年までの期間をみると、市民就業人口の伸びが市内就業人口の伸びを一貫して上回っています。これは川崎市では、市内に在住し市外で働く人の増加

テンポが速く、市内で働く就業者の増加テンポを上回り続けていたためです。川崎市が東京のベクトルタウンと呼ばれてきたことの背景には、こうした両者の不均衡があります。

図1 2000年の川崎市の就業人口



【「2000年国勢調査報告」（総務省統計局）より作成】

表1 市民就業人口・市内就業人口の推移（川崎市）

| | 実数（人） | | | | | | 5年前比増加率（%） | | | | |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|--------|--------|-------|--------|
| | 1975年 | 80年 | 85年 | 90年 | 95年 | 2000年 | 75-80 | 80-85 | 85-90 | 90-95 | 95-00 |
| 市民就業人口 ④=①+② | 483,952 | 502,309 | 548,716 | 625,376 | 650,979 | 649,403 | 3.79% | 9.24% | 13.97% | 2.46% | -0.24% |
| 市内在住・市内従業の就業者 ① | 292,073 | 286,483 | 298,499 | 313,725 | 319,967 | 313,685 | 60.4% | 4.19% | 5.10% | 1.99% | -1.96% |
| 市内在住・市外従業の就業者 ② | 191,879 | 215,826 | 250,217 | 311,651 | 331,012 | 335,718 | 39.6% | 15.93% | 24.55% | 6.21% | 1.42% |
| 市外在住・市内従業の就業者 ③ | 169,267 | 178,051 | 196,422 | 224,453 | 228,327 | 212,897 | 35.0% | 10.32% | 14.27% | 1.73% | -6.76% |
| 市内就業人口 ⑤=①+③=④-②+③ | 461,340 | 464,534 | 494,921 | 538,178 | 548,294 | 526,582 | 95.3% | 6.54% | 8.74% | 1.88% | -3.96% |

下段の網掛け部分は、市民就業人口に対する割合
【「2000年国勢調査報告」（総務省統計局）より作成】

広がらない、市民の市内での就業機会

次に、川崎市の市内就業人口の動向を産業別にみてみると、一九七五年から二〇〇〇年までの長期的な推移に関しては、製造業のシェア低下が続く一方、サービス業など非製造業部門が伸長しています。このことから、産業のサービス化の進行が読み取れます。とくに、八〇年代にはシェアを低下させつつも、実数ではほぼ横ばい状況にあった製造業の就業者が九〇年から二〇〇〇年においては大幅な減少に転じており、産業全体に占める割合も七五年の四二・七％から二〇〇〇年には二一・九％に半減しています。(表2参照)

その一方で、サービス業、卸小売・飲食業では、川崎市における産業のシェアが七五年から二〇〇〇年において前者が一五・三％から三一・三％へ、後者は一七・五％から二〇・三％へとそれぞれ上昇しました。二〇〇〇年時点のシェアは、サービス業は製造業を大きく上回り、卸小売業・飲食業は製造業とほぼ同程度となっています。

これらの産業別の市内就業人口をそれぞれの市民就業人口と比べると、産業ごとの昼夜比を得ることができます。しかし、市内就業人口のシェアを伸ばしたサービス業でも、九五年から二〇〇〇年の昼夜比は、七九・三％から七七・〇％と下降しています。市内就業者のサービス業の伸長が、市民就業者のサービス業の伸長に追いついてなく、市民の市内での就業の機会拡大には結びついていないことがうかがえます。

県内では就業者が横浜に集中する傾向に

さらに、神奈川県内の各地域の市内就業人口をみると、九五年から二〇〇〇年の間、川崎市の市内就業人口の伸びは四・〇％減でした。川崎市内では、川崎区、幸区、中原区で大きく減少し、高津区、多摩区、宮前区そして麻生区で増加しました。また、川崎市外では、横浜市の都築区、西区、青葉区や相模原市などで大きく増加し、横浜市の鶴見区、中区や平塚市、小田原市で大きく減少するなど、地域によるばらつきがみられました。(表3参照)

同じ政令市である横浜市についてみると、横浜市全体では、一・〇％増と神奈川県平均を上回っています。川崎市と横浜市を除く神奈川県内の人口が十万人以上の十二市では、相模原市、藤沢市など五市で県平均を上回った伸びとなったものの、減少した小田原市を含む七市で県平均を下回っており、総じて低調となっています。このように、県内の市内就業人口の増加を地域別に分けると、大づかみな傾向として横浜市、相模原市のプラスの寄与が大きかった反面、川崎市や横須賀市、小田原市のマイナスの寄与が大きかったことがうかがえます。

このように市内就業人口の伸びにばらつきが生じているのは、前述したように産業別の市内就業人口の伸びに格差があるからです。そして、各産業の地域ごとの状況に違いがあるためです。また、同じ産業であっても、地域によって成長格差が生じたこともばらつきが生じた要因となっています。実際、市内就業人口が減少した川崎市では、製造業就業者の減少幅が県平均より大きくなっています。さらに、川崎市では、卸小売・飲食業やサービス業の市内就業人口における増加の伸びも県平均より鈍くなっていることが特徴となっ

ています。なかでも、川崎区の、製造業と卸小売・飲食業の減少が川崎市全体の足を引っ張るかつこうとなっています。

以上の点からも、川崎市では市内各地域の主力産業の育成などを進めること、そして、新たに成長の萌芽とみられる産業を積極的に支援することを通じて、川崎経済の活力を維持・向上させていくことが求められています。

二つの異なる就業構造をもつ都市・川崎

さいごに、「二〇〇〇年国勢調査」における就業者の流出入パターンをもとに、神奈川県内で十万人以上の三七市区の類型化を行いました。(表4参照)

まず、図2にあるように、縦軸に市(区)内就業人口に占める自市区以外からの流入者の割合、横軸に市(区)民就業人口に占める他市区への流出者の割合をとり、流出率、流入率ともに神奈川県平均を基準値とし、左記の四つの地域に分類しました。

- ① 拠点地域⇨流出が少なく流入が多い
- ② ベットタウン地域⇨流出が多く流入が少ない
- ③ 自立地域⇨流出、流入ともに少ない
- ④ 相互依存地域⇨流出、流入ともに多い

次に、③自立地域と④相互依存地域については、就業者ベース昼夜間人口比率が県平均よりも高い地域を「市街地型」、低い地域を「住宅地型」に分けます。そして、①拠点地域と②ベットタウン地域は、それぞれ必ず「市街地型」と「住宅地型」となります。

こうして分類した各市区について、さらに次のような特性をつけて類型化を行いました。

- ◎ 中核都市地域⇨就業者ベースの昼夜比が一〇〇％を上回っている地域(例：川

注1
この就業者ベースの昼夜間人口比率は、国勢調査の従業地・通学地集計の結果を用いて次のように計算します。
例えば、A市の就業者ベースの昼夜間人口比率⇨A市の市内就業人口(A市の昼間就業人口としてとらえる)÷A市の市民就業人口(A市の夜間就業人口としてとらえる)。
したがって、就業者ベースの昼夜間人口比率には、ビジネス客などの非定常的移動が加味されていません。

崎区、中区、西区、都筑区、厚木市)〔表記Ⅱ(核)〕

◎ 業務集積地域Ⅱ神奈川県内において県内他市区町村に対して流入超過の地域(例:幸区、中原区、高津区、鶴見区、神奈川区、港北区、都筑区、藤沢市等)〔表記Ⅱ(集)〕

◎ 他県(東京型)ベットタウンⅡ神奈川県内の他市区町村よりも県外への流出が多い地域(例:多摩区、宮前区、麻生区、青葉区、相模原市)〔表記Ⅱ(京)〕

以上のように地域を分類すると、川崎市の宮前、多摩、麻生区の三区は東京型ベットタウン地域であることが分かります。また、川崎区は中核都市地域系拠点地域、幸、中原区は業務集積地域系市街地型相互依存地域そして高津区が業務集積系住宅地型相互依存地域となつています。中でも県内では中核都市地域系拠点地域は、川崎区のほかには、横浜市中区と厚木市のみとなつています。このことから川崎市は、川崎区を中心とした幸区、中原区、高津区の南部四区を神奈川型の市街地系の業務集積地域、そして、宮前区、多摩区、麻生区の北部三区を東京型のベットタウン地域とみなすことができます。

このことは、言葉を変えていえば、川崎市の中にまったく異なる就業構造を持つ都市が二つあることを示しているともいえます。同じ政令市の横浜市でも、ベットタウン地域は六区ありますが、東京型のベットタウン地域は青葉区の一区のみで、残りの南区など五区は神奈川型(横浜市型)のベットタウン地域となつています。就業面で川崎市は県内の他の地域には見られない神奈川型と東京型の両極の特徴を持つ都市構造となつてることがうかがえます。

岐路に立つ川崎の地域政策

川崎市がヒト・モノ・カネなどさまざまな面で東京都との関連が深いことはいうまでもありません。そして特に、雇用面においては川崎市、特に麻生区を中心とした北部三区は東京都に対してほとんど一方的に依存している状況となつています。東京通勤圏の拡大傾向に限界がみられる中、川崎市の南部四区と北部三区が今後とも繁栄を続けていくためには、就業者の東京都への供給源としてベットタウンの役割を果たすだけでなく、市民の就業状況の特性を反映した雇用を創出していくことが、これまで以上に南部四区そして北部三区それぞれにとつて重要になってくると思われまます。

いま、川崎市で地域政策(総合計画等)を考えると、川崎区を中心とした南部四区と麻生区を中心とした北部三区を一体とした政策をとるのか、南部四区と北部三区を異質の地域ととらえて、目指す方向をそれぞれ神奈川型戦略地域、東京型戦略地域というように設定をしていくのか大きな岐路に立っているといえます。

図2 就業者の流動パターンから見た地域分類

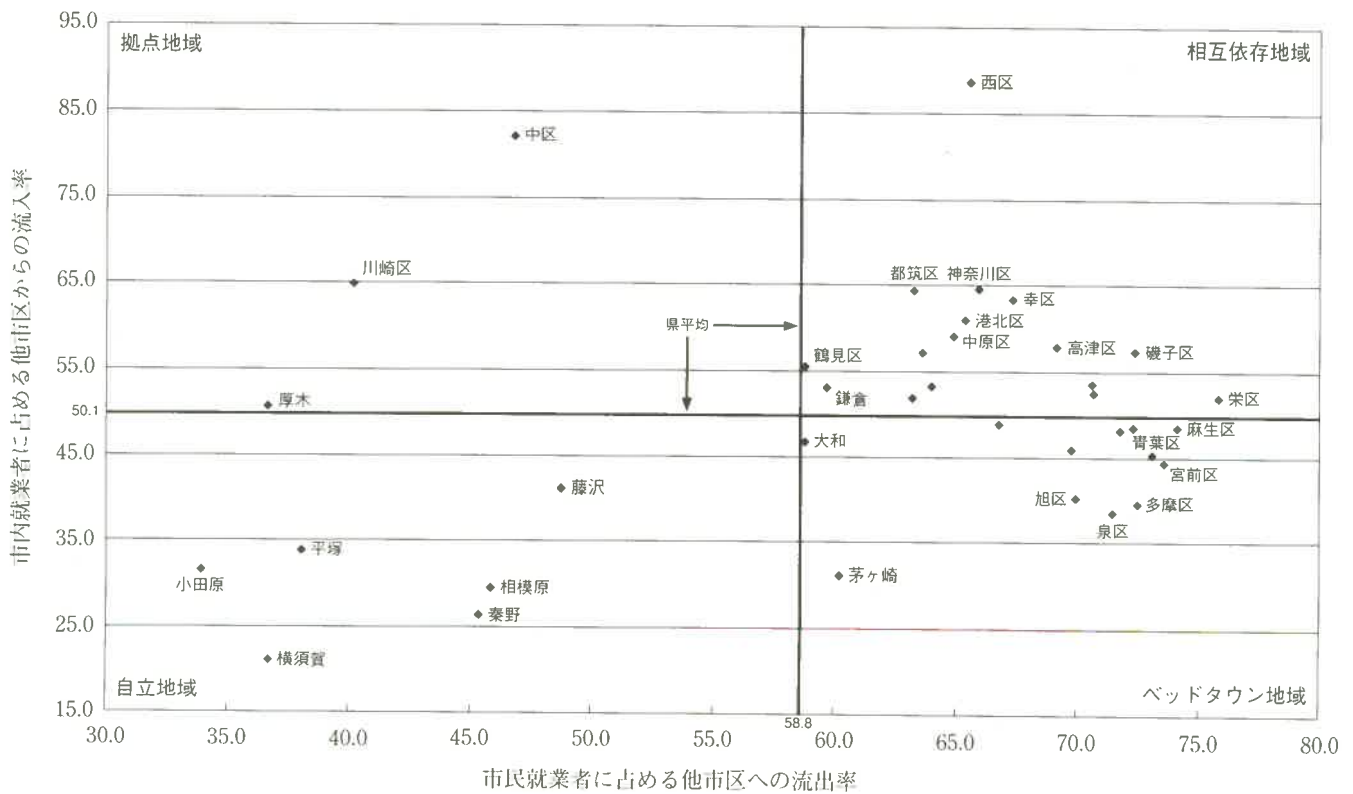


表2 産業別に見た川崎市内就業人口の推移

| 市内就業人口 | 実数(人) | | | | | | 5年前比増加率 | | | | |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | 1975年 | 80年 | 85年 | 90年 | 95年 | 2000年 | 75-80 | 80-85 | 85-90 | 90-95 | 95-00 |
| 総数 | 461,340 | 464,534 | 494,921 | 538,178 | 548,294 | 526,582 | 0.7% | 6.5% | 8.7% | 1.9% | -4.0% |
| | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 0.7% | 6.5% | 8.7% | 1.9% | -4.0% |
| 農林漁業 | 4,649 | 4,166 | 3,935 | 3,546 | 3,448 | 2,940 | -10.4% | -5.5% | -9.9% | -2.8% | -14.7% |
| | 1.01% | 0.90% | 0.80% | 0.66% | 0.63% | 0.56% | -0.10% | -0.05% | -0.08% | -0.02% | -0.09% |
| 建設業 | 44,218 | 46,090 | 48,720 | 55,541 | 61,082 | 52,435 | 4.2% | 5.7% | 14.0% | 10.0% | -14.2% |
| | 9.58% | 9.92% | 9.84% | 10.32% | 11.14% | 9.96% | 0.41% | 0.57% | 1.38% | 1.03% | -1.58% |
| 製造業 | 197,163 | 180,055 | 180,315 | 170,570 | 144,963 | 115,289 | -8.7% | 0.1% | -5.4% | -15.0% | -20.5% |
| | 42.74% | 38.76% | 36.43% | 31.69% | 26.44% | 21.89% | -3.71% | 0.06% | -1.97% | -4.76% | -5.41% |
| 運輸・通信業 | 34,905 | 35,072 | 35,262 | 38,197 | 39,880 | 40,276 | 0.5% | 0.5% | 8.3% | 4.4% | 1.0% |
| | 7.57% | 7.55% | 7.12% | 7.10% | 7.27% | 7.65% | 0.04% | 0.04% | 0.59% | 0.31% | 0.07% |
| 卸小売・飲食業 | 80,653 | 86,311 | 91,049 | 99,028 | 105,736 | 107,044 | 7.0% | 5.5% | 8.8% | 6.8% | 1.2% |
| | 17.48% | 18.58% | 18.40% | 18.40% | 19.28% | 20.33% | 1.23% | 1.02% | 1.61% | 1.25% | 0.24% |
| 金融保険・不動産業 | 12,992 | 14,857 | 16,007 | 19,806 | 21,578 | 20,499 | 14.4% | 7.7% | 23.7% | 8.9% | -5.0% |
| | 2.82% | 3.20% | 3.23% | 3.68% | 3.94% | 3.89% | 0.40% | 0.25% | 0.77% | 0.33% | -0.20% |
| サービス業 | 70,402 | 82,285 | 102,175 | 132,711 | 150,866 | 164,909 | 16.9% | 24.2% | 29.9% | 13.7% | 9.3% |
| | 15.26% | 17.71% | 20.64% | 24.66% | 27.52% | 31.32% | 2.58% | 4.28% | 6.17% | 3.37% | 2.56% |
| その他公務など | 16,358 | 15,698 | 17,458 | 18,779 | 21,011 | 23,190 | -4.0% | 11.2% | 7.6% | 11.9% | 10.4% |
| | 3.55% | 3.38% | 3.53% | 3.49% | 3.83% | 4.40% | -0.14% | 0.38% | 0.27% | 0.41% | 0.40% |

| 市民就業人口 | 実数(人) | | | | | | 5年前比増加率 | | | | |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | 1975年 | 80年 | 85年 | 90年 | 95年 | 2000年 | 75-80 | 80-85 | 85-90 | 90-95 | 95-00 |
| 総数 | 483,952 | 502,309 | 548,716 | 635,376 | 650,979 | 649,403 | 3.8% | 9.2% | 15.8% | 2.5% | -0.2% |
| | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 3.8% | 9.2% | 15.8% | 2.5% | -0.2% |
| 農林漁業 | 4,933 | 4,521 | 4,258 | 3,846 | 3,662 | 3,106 | -8.4% | -5.8% | -9.7% | -4.8% | -15.2% |
| | 1.02% | 0.90% | 0.78% | 0.61% | 0.56% | 0.48% | -0.09% | -0.05% | -0.08% | -0.03% | -0.09% |
| 建設業 | 49,661 | 53,515 | 55,397 | 65,146 | 71,934 | 62,358 | 7.8% | 3.5% | 17.6% | 10.4% | -13.3% |
| | 10.26% | 10.65% | 10.10% | 10.25% | 11.05% | 9.60% | 0.80% | 0.37% | 1.78% | 1.07% | -1.47% |
| 製造業 | 167,509 | 151,579 | 155,898 | 154,470 | 132,509 | 115,273 | -9.5% | 2.8% | -0.9% | -14.2% | -13.0% |
| | 34.61% | 30.18% | 28.41% | 24.31% | 20.36% | 17.75% | -3.29% | 0.86% | -0.26% | -3.46% | -2.65% |
| 運輸・通信業 | 36,897 | 36,730 | 37,339 | 40,590 | 43,317 | 43,235 | -0.5% | 1.7% | 8.7% | 6.7% | -0.2% |
| | 7.62% | 7.31% | 6.80% | 6.39% | 6.65% | 6.66% | -0.03% | 0.12% | 0.59% | 0.43% | -0.01% |
| 卸小売・飲食業 | 103,888 | 114,692 | 124,628 | 137,385 | 147,704 | 147,738 | 10.4% | 8.7% | 10.2% | 7.5% | 0.0% |
| | 21.47% | 22.83% | 22.71% | 21.62% | 22.69% | 22.75% | 2.23% | 1.98% | 2.32% | 1.62% | 0.01% |
| 金融保険・不動産業 | 21,386 | 24,370 | 27,420 | 37,958 | 39,367 | 37,987 | 14.0% | 12.5% | 38.4% | 3.7% | -3.5% |
| | 4.42% | 4.85% | 5.00% | 5.97% | 6.05% | 5.85% | 0.62% | 0.61% | 1.92% | 0.22% | -0.21% |
| サービス業 | 82,522 | 100,785 | 126,338 | 166,847 | 190,352 | 214,037 | 22.1% | 25.4% | 32.1% | 14.1% | 12.4% |
| | 17.05% | 20.06% | 23.02% | 26.26% | 29.24% | 32.96% | 3.77% | 5.09% | 7.38% | 3.70% | 3.64% |
| その他公務など | 17,156 | 16,117 | 17,438 | 19,134 | 22,134 | 25,669 | -6.1% | 8.2% | 9.7% | 15.7% | 16.0% |
| | 3.54% | 3.21% | 3.18% | 3.01% | 3.40% | 3.95% | -0.21% | 0.26% | 0.31% | 0.47% | 0.54% |

| 昼夜比 | 就業者ベース昼夜間人口比率(%) | | | | | | 5年前比増加率 | | | | |
|-----------|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-------|-------|-------|-------|
| | 1975年 | 80年 | 85年 | 90年 | 95年 | 2000年 | 75-80 | 80-85 | 85-90 | 90-95 | 95-00 |
| 総数 | 95.3% | 92.5% | 90.2% | 84.7% | 84.2% | 81.1% | -2.8% | -2.3% | -5.5% | -0.5% | -3.1% |
| 農林漁業 | 94.2% | 92.1% | 92.4% | 92.2% | 94.2% | 94.7% | -2.1% | 0.3% | -0.2% | 2.0% | 0.5% |
| 建設業 | 89.0% | 86.1% | 87.9% | 85.3% | 84.9% | 84.1% | -2.9% | 1.8% | -2.7% | -0.3% | -0.8% |
| 製造業 | 117.7% | 118.8% | 115.7% | 110.4% | 109.4% | 100.0% | 1.1% | -3.1% | -5.2% | -1.0% | -9.4% |
| 運輸・通信業 | 94.6% | 95.5% | 94.4% | 94.1% | 92.1% | 93.2% | 0.9% | -1.0% | -0.3% | -2.0% | 1.1% |
| 卸小売・飲食業 | 77.6% | 75.3% | 73.1% | 72.1% | 71.6% | 72.5% | -2.4% | -2.2% | -1.0% | -0.5% | 0.9% |
| 金融保険・不動産業 | 60.8% | 61.0% | 58.4% | 52.2% | 54.8% | 54.0% | 0.2% | -2.6% | -6.2% | 2.6% | -0.8% |
| サービス業 | 85.3% | 81.6% | 80.9% | 79.5% | 79.3% | 77.0% | -3.7% | -0.8% | -1.3% | -0.3% | -2.2% |
| その他公務など | 95.3% | 97.4% | 100.1% | 98.1% | 94.9% | 90.3% | 2.1% | 2.7% | -2.0% | -3.2% | -4.6% |

下段の網掛け部分は、実数については総数に占める構成比%、増加率については各産業の寄与度を示す
 【『2000年国勢調査報告』(総務省統計局)より作成】

表3 市区別の市（区）内就業人口と産業別寄与率

| | 実 数 | | | | 地域別・産業別寄与率 | | | | |
|------------|-----------|-----------|--------|----------------------|------------|---------|-------------|--------|---------|
| | 1995年 | 2000年 | 構成比 | 5年前比 増加率 95-00 | 全産業 | 製造業 | 卸小売・ 飲食業 | サービス業 | その他 |
| 神奈川県 | 3,524,474 | 3,503,357 | 100.0% | -0.6% | -100.0% | -495.5% | 58.4% | 513.0% | -175.9% |
| 川崎市 | 548,294 | 526,582 | 15.0% | -4.0% | -102.8% | -139.2% | 6.2% | 66.5% | -36.3% |
| 川崎区 | 189,034 | 171,058 | 4.9% | -9.5% | -85.1% | -65.0% | -5.8% | 10.1% | -24.4% |
| 幸区 | 68,008 | 62,817 | 1.8% | -7.6% | -24.6% | -24.1% | 1.0% | 4.3% | -5.8% |
| 中原区 | 97,541 | 92,831 | 2.6% | -4.8% | -22.3% | -31.7% | -0.3% | 13.1% | -3.5% |
| 高津区 | 70,969 | 71,292 | 2.0% | 0.5% | 1.5% | -14.3% | 3.4% | 14.5% | -2.0% |
| 多摩区 | 45,532 | 46,281 | 1.3% | 1.6% | 3.5% | -2.2% | -0.9% | 8.5% | -1.9% |
| 宮前区 | 47,724 | 48,490 | 1.4% | 1.6% | 3.6% | -2.1% | 1.7% | 4.5% | -0.5% |
| 麻生区 | 29,486 | 33,813 | 1.0% | 14.7% | 20.5% | 0.0% | 7.2% | 11.6% | 1.7% |
| 横浜市 | 1,393,306 | 1,407,778 | 40.2% | 1.0% | 68.5% | -129.1% | 38.4% | 249.8% | -90.6% |
| 鶴見区 | 134,493 | 124,631 | 3.6% | -7.3% | -46.7% | -31.5% | -1.6% | 8.9% | -22.5% |
| 神奈川区 | 108,065 | 104,193 | 3.0% | -3.6% | -18.3% | -12.1% | -6.0% | 10.9% | -11.1% |
| 西区 | 111,738 | 121,023 | 3.5% | 8.3% | 44.0% | -4.4% | -1.3% | 42.7% | 6.9% |
| 中区 | 192,107 | 178,844 | 5.1% | -6.9% | -62.8% | -7.7% | -19.0% | 11.8% | -47.9% |
| 南区 | 59,180 | 54,088 | 1.5% | -8.6% | -24.1% | -7.6% | -2.6% | 4.5% | -18.5% |
| 保土ヶ谷区 | 60,125 | 62,642 | 1.8% | 4.2% | 11.9% | -3.8% | -0.2% | 15.2% | 0.7% |
| 磯子区 | 55,310 | 53,213 | 1.5% | -3.8% | -9.9% | -5.8% | -4.3% | 0.9% | -0.7% |
| 金沢区 | 75,227 | 75,506 | 2.2% | 0.4% | 1.3% | -12.9% | 4.2% | 9.5% | 0.5% |
| 港北区 | 131,698 | 135,523 | 3.9% | 2.9% | 18.1% | -16.3% | 12.4% | 30.8% | -8.8% |
| 戸塚区 | 92,599 | 94,646 | 2.7% | 2.2% | 9.7% | -14.2% | 8.1% | 12.9% | 2.9% |
| 港南区 | 54,799 | 58,002 | 1.7% | 5.8% | 15.2% | -2.3% | 11.5% | 13.0% | -6.9% |
| 旭区 | 59,350 | 61,507 | 1.8% | 3.6% | 10.2% | -2.5% | 2.0% | 9.8% | 0.9% |
| 緑区 | 51,217 | 48,249 | 1.4% | -5.8% | -14.1% | -8.6% | -4.3% | 3.9% | -5.0% |
| 瀬谷区 | 32,345 | 31,901 | 0.9% | -1.4% | -2.1% | -2.9% | -1.0% | 4.9% | -3.1% |
| 栄区 | 27,690 | 28,877 | 0.8% | 4.3% | 5.6% | 1.0% | -0.1% | 4.2% | 0.5% |
| 泉区 | 31,380 | 32,391 | 0.9% | 3.2% | 4.8% | -3.4% | 2.5% | 7.6% | -1.9% |
| 青葉区 | 56,903 | 64,314 | 1.8% | 13.0% | 35.1% | -0.6% | 8.0% | 20.7% | 7.0% |
| 都筑区 | 59,080 | 78,228 | 2.2% | 32.4% | 90.7% | 6.4% | 30.1% | 37.8% | 16.4% |
| 横須賀市 | 169,022 | 164,758 | 4.7% | -2.5% | -20.2% | -25.1% | 0.7% | 22.6% | -18.4% |
| 平塚市 | 121,589 | 117,868 | 3.4% | -3.1% | -17.6% | -10.0% | -2.9% | 5.3% | -10.0% |
| 鎌倉市 | 66,477 | 66,978 | 1.9% | 0.8% | 2.4% | -2.9% | 0.4% | 6.0% | -1.3% |
| 藤沢市 | 160,112 | 161,257 | 4.6% | 0.7% | 5.4% | -21.3% | 1.1% | 28.1% | -2.5% |
| 小田原市 | 102,961 | 98,699 | 2.8% | -4.1% | -20.2% | -18.5% | 0.9% | 5.4% | -8.1% |
| 茅ヶ崎市 | 60,476 | 61,202 | 1.7% | 1.2% | 3.4% | -7.8% | -0.4% | 12.1% | -0.4% |
| 相模原市 | 225,030 | 233,285 | 6.7% | 3.7% | 39.1% | -25.9% | 12.7% | 43.8% | 8.5% |
| 秦野市 | 59,931 | 60,346 | 1.7% | 0.7% | 2.0% | -9.8% | 3.6% | 10.2% | -2.0% |
| 厚木市 | 144,208 | 142,480 | 4.1% | -1.2% | -8.2% | -29.6% | -4.9% | 29.6% | -3.3% |
| 大和市 | 84,207 | 83,460 | 2.4% | -0.9% | -3.5% | -19.1% | 1.2% | 13.7% | 0.7% |
| 海老名市 | 53,805 | 50,820 | 1.5% | -5.5% | -14.1% | -13.5% | -2.3% | 3.1% | -1.5% |
| 座間市 | 41,477 | 41,225 | 1.2% | -0.6% | -1.2% | -9.9% | 0.3% | 8.3% | 0.2% |
| その他23市町村地域 | 293,579 | 286,619 | 8.2% | -2.4% | -33.0% | -33.8% | 3.4% | 8.4% | -11.0% |

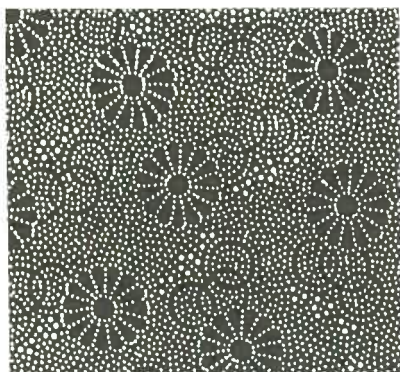
【「2000年国勢調査報告」（総務省統計局）より作成】

表4 就業者の流出入パターンから見た市区の類型化（10万人以上の県内の市区）

| | 就業者昼夜間人口比 | 自市区外への流出率 | 他市区町村からの流入率 | | 純流出率 (昼夜比-100) | うち県外 (a) | 地域類型化 |
|-------|-----------|-----------|-------------|------|-------------------|-------------|---------------|
| | | | うち県外 | | | | |
| 神奈川県 | 82.5 | 58.8 | 23.1 | 50.1 | -17.5 | - | - |
| 川崎市 | 81.1 | 65.5 | 40.4 | 57.4 | -18.9 | 10.0 | - |
| 川崎区 | 169.9 | 40.2 | 23.9 | 64.8 | 69.9 | 68.4 | 拠点地域(核) |
| 幸区 | 88.7 | 67.3 | 30.7 | 63.2 | -11.3 | 6.4 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 中原区 | 85.3 | 64.9 | 40.4 | 58.9 | -14.7 | 14.8 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 高津区 | 72.8 | 69.2 | 42.7 | 57.6 | -27.2 | 5.2 | 住宅地型相互依存地域(集) |
| 多摩区 | 45.5 | 72.5 | 48.9 | 39.5 | -54.5 | -12.3 | ベッドタウン地域(京) |
| 宮前区 | 47.5 | 73.6 | 45.8 | 44.3 | -52.5 | -10.9 | ベッドタウン地域(京) |
| 麻生区 | 50.2 | 74.1 | 50.6 | 48.4 | -49.8 | -9.4 | ベッドタウン地域(京) |
| 横浜市 | 82.8 | 67.2 | 25.8 | 60.4 | -17.2 | 3.0 | - |
| 鶴見区 | 92.4 | 58.8 | 28.2 | 55.4 | -7.6 | 11.5 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 神奈川区 | 96.1 | 66.0 | 24.8 | 64.6 | -3.9 | 13.3 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 西区 | 301.7 | 65.6 | 24.2 | 88.6 | 201.7 | 196.5 | 市街地型相互依存地域(核) |
| 中区 | 299.2 | 46.8 | 19.8 | 82.2 | 199.2 | 197.3 | 拠点地域(核) |
| 南区 | 55.8 | 69.8 | 19.0 | 45.8 | -44.2 | -26.6 | ベッドタウン地域 |
| 保土ヶ谷区 | 63.1 | 70.6 | 22.9 | 53.4 | -36.9 | -17.0 | 住宅地型相互依存地域 |
| 磯子区 | 64.5 | 72.4 | 20.4 | 57.1 | -35.5 | -17.7 | 住宅地型相互依存地域 |
| 金沢区 | 76.9 | 64.0 | 22.1 | 53.2 | -23.1 | -3.0 | 住宅地型相互依存地域 |
| 港北区 | 88.1 | 65.4 | 36.2 | 60.7 | -11.9 | 15.7 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 戸塚区 | 76.5 | 63.2 | 23.6 | 51.9 | -23.5 | -2.6 | 住宅地型相互依存地域 |
| 港南区 | 53.8 | 72.3 | 21.9 | 48.4 | -46.2 | -25.7 | ベッドタウン地域 |
| 旭区 | 50.2 | 69.9 | 20.1 | 40.1 | -49.8 | -30.9 | ベッドタウン地域 |
| 緑区 | 61.6 | 70.6 | 24.9 | 52.4 | -38.4 | -19.6 | 住宅地型相互依存地域 |
| 瀬谷区 | 54.5 | 71.7 | 16.4 | 48.1 | -45.5 | -30.9 | ベッドタウン地域 |
| 栄区 | 50.1 | 75.8 | 23.0 | 51.7 | -49.9 | -28.3 | 住宅地型相互依存地域 |
| 泉区 | 46.3 | 71.4 | 17.3 | 38.4 | -53.7 | -37.0 | ベッドタウン地域 |
| 青葉区 | 49.2 | 73.1 | 47.9 | 45.3 | -50.8 | -8.3 | ベッドタウン地域(京) |
| 都筑区 | 102.3 | 63.3 | 28.7 | 64.1 | 2.3 | 21.7 | 市街地型相互依存地域(核) |
| 横須賀市 | 80.0 | 36.7 | 9.4 | 20.9 | -20.0 | -11.9 | 住宅地型自立地域 |
| 平塚市 | 93.6 | 38.1 | 8.0 | 33.9 | -6.4 | -0.1 | 市街地型自立地域 |
| 鎌倉市 | 85.4 | 59.7 | 26.8 | 52.8 | -14.6 | 10.1 | 市街地型相互依存地域(集) |
| 藤沢市 | 86.9 | 48.8 | 16.2 | 41.1 | -13.1 | 1.0 | 市街地型自立地域(集) |
| 小田原市 | 96.5 | 33.9 | 5.9 | 31.5 | -3.5 | -0.3 | 市街地型自立地域 |
| 茅ヶ崎市 | 57.5 | 60.3 | 17.4 | 30.9 | -42.5 | -26.0 | ベッドタウン地域 |
| 相模原市 | 76.6 | 45.9 | 24.9 | 29.4 | -23.4 | -7.3 | 住宅地型自立地域(京) |
| 秦野市 | 74.0 | 45.4 | 7.7 | 26.3 | -26.0 | -19.5 | 住宅地型自立地域 |
| 厚木市 | 128.2 | 36.7 | 8.7 | 50.6 | 28.2 | 30.2 | 拠点地域(核) |
| 大和市 | 77.3 | 58.8 | 19.4 | 46.7 | -22.7 | -7.7 | ベッドタウン地域 |
| 海老名市 | 84.6 | 63.6 | 13.9 | 57.0 | -15.4 | -4.7 | 市街地型相互依存地域 |
| 座間市 | 64.7 | 66.8 | 19.5 | 48.7 | -35.3 | -19.3 | ベッドタウン地域 |

【「2000年国勢調査報告」(総務省統計局)より作成】

(a) = (県内他市区からの流入数 - 県内自市区外への流出数) ÷ 市内就業者数



伊勢型紙

首都圏における
川崎のまちの姿

人口動態から見た川崎市民

総合企画局企画部統計情報課

菅野珠礼

もうすぐ一三〇万人？

昭和二〇年代に二〇万人あまりだった川崎市の人口は、政令指定都市に移行した翌年の昭和四八年には一〇〇万人に達した。そして、平成一五年五月には一二九万人を超えて、一三〇万人に達するの目前になっている。この間、何度か人口が減少したりしたこともあったが、おおむね増加傾向にある。

人口は、政策を決定する上で、もつとも重要かつ基礎的なデータのひとつである。現在進められている、本市の総合計画の策定にあっても、税収の予測や、市民の行政サービスの需要予測等に必要な将来人口の推計がされている。そして、日本の人口はここ数年のうちピークを迎えると考えられており、本市も例外ではなく、将来的には人口が減少に転じると考えられることから、将来人口推計の精度を上げるために人口の動きである人口動態を分析するのは不可欠である。その元となる人口統計を扱っているという立場から、川崎市の人口動態と、そこから見えてくる川崎市民というものについて、自分なりに見解を述

べていこうと思う。

川崎市の人口動態

人口増減の要因には、出生・死亡（自然動態）と転入・転出（社会動態）があり、ここでは自然動態と社会動態を合わせて人口動態とする。厳密に言えば、社会動態には職権処理等も含まれているが、僅少で、影響も軽微だと考えられるため、以下では転入・転出に含めている。

図1は、昭和二〇年からの本市の自然動態と社会動態及び、全国の自然動態をグラフにしたものである。日本の自然動態は、戦後、第一次ベビーブームを経た後、出生数は減少したが、死亡数も減少したため、自然増加数が伸びた。そして、出生数が昭和三〇年代を底として、昭和四〇年代まで緩やかに上昇傾向を示したことで、さらに自然増加数の伸びが続いた。自然増加数は、昭和四〇年代後半にピークとなり、その後は出生数の減少と、急速な高齢化による死亡数の増加により自然増加数は減少傾向となっている。本市でも、ピークの年はやらずれているが、ほぼ全国値

と同じような動きを見せている。少し異なるのは、本市では平成に入ったころから死亡数はやや増加しているものの、出生数は横這いとなり、自然増加数も同様となっていることである。これは、後述するが、社会動態が影響していると思われる。

このように、自然動態では全国と川崎市を比べても際立った違いは見られない。国のような大きなレベルでは人口変化の主な要因は出生と死亡である。国際人口移動にはさまざまな制約があるからである。特に、海に囲まれていて、移民の受け入れをしておらず、海外への移民も少ない日本では、住居の変更を伴う国際人口移動が少なく、したがって、社会動態の規模は小さいと考えられる。一方、市というレベルでは住居の変更に制度的な障碍がないことから、住居の変更を伴う人口移動が多い。特に、細長い地形で、人口規模に比べて市域の小さい本市では、出生・死亡・転入・転出を合わせた全人口異動数に対する出生数と死亡数の割合は一割ほどに過ぎず、転入・転出による人口の異動がほとんどを占めている。よって、以下では、社会動態を中心に見ていく。



本市の社会動態について

本市の社会動態は自然動態と異なり、増減の波があり、転入超過と転出超過を何年かごとに繰り返している。労働力の需要や、経済状況が関係してこのような形になっていると考えていたが、高度経済成長の時代は社会増、二度のオイルショックの時は社会減、バブルの時は社会増、などとなっているものの、不景気であるにもかかわらず、近年は社会増となつているなど、少なくともバブル崩壊以降は、景気が良ければ人が増えるというようない明確な法則性はないようである。近年の社会増は、川崎区・幸区で人口が増加しつつあり、本市でも、いわゆる人口の都心回帰のようなことが起こっているのではないかという意見もある。社会増減の理由についてはさまざまな意見があるが、これらの意見はあくまでも推測であり、実際は本市の周囲地域の影響を受けて増減を繰り返しているのかもしれないし、もつと多くの要因が重なっているのかもしれない。今後も要因分析を行つていく必要があるだろう。

いくつかの視点から社会動態をみる

一年間の転入者数と転出者数をあわせたものを年央人口（ここでは各年10月1日現在）で割つた移動率のグラフが図2である。昭和三〇年代前半に一度底を打つた後、昭和三〇年代後半に急激に上昇し、その後は減少傾向にある。一般に移動率は交通手段の発達に伴つて転居が容易になり、職を求めて転居する人が増加するため、ある一定の段階までは上昇する。しかし、交通網がさらに発達して転

図1 人口動態の推移

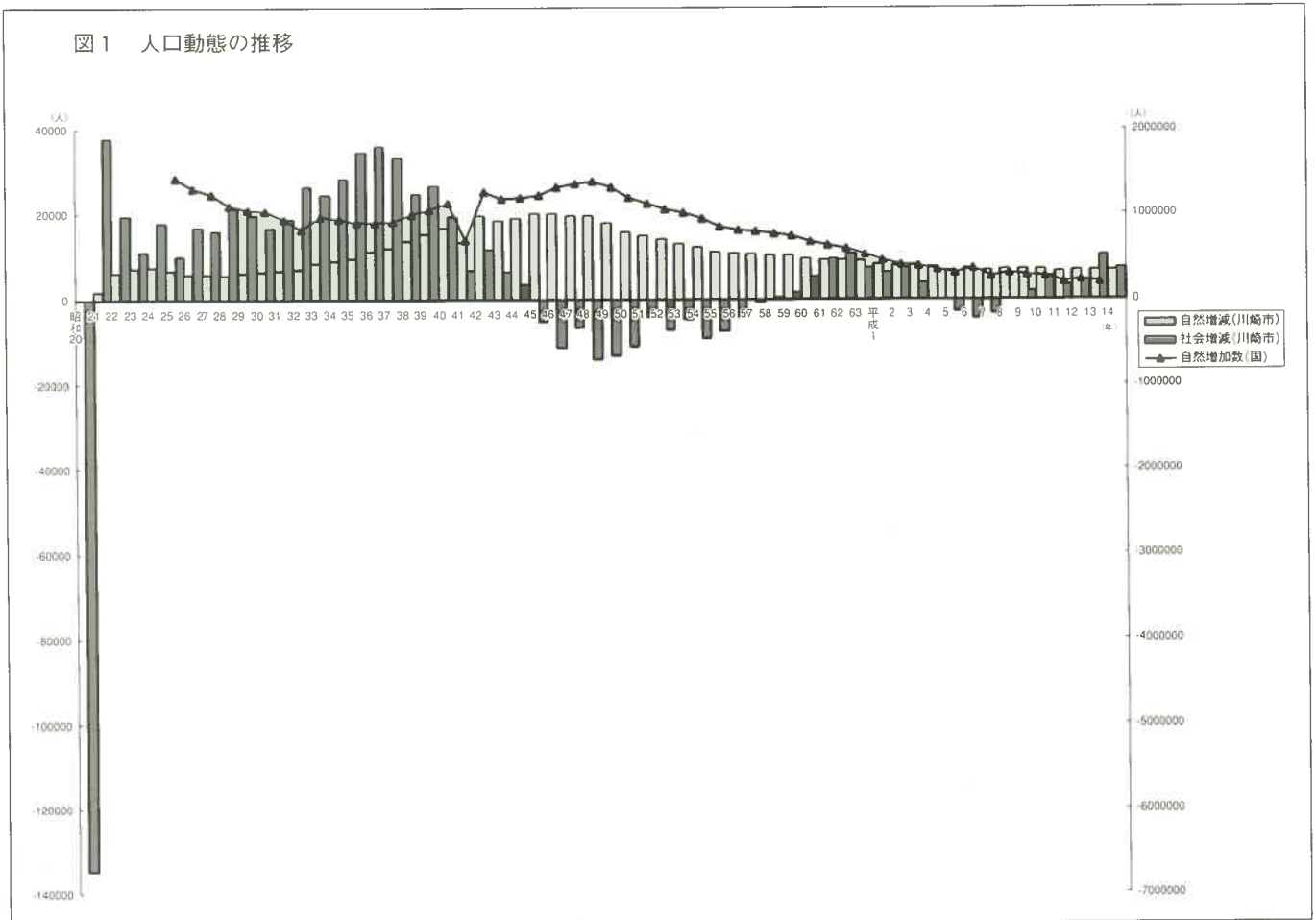
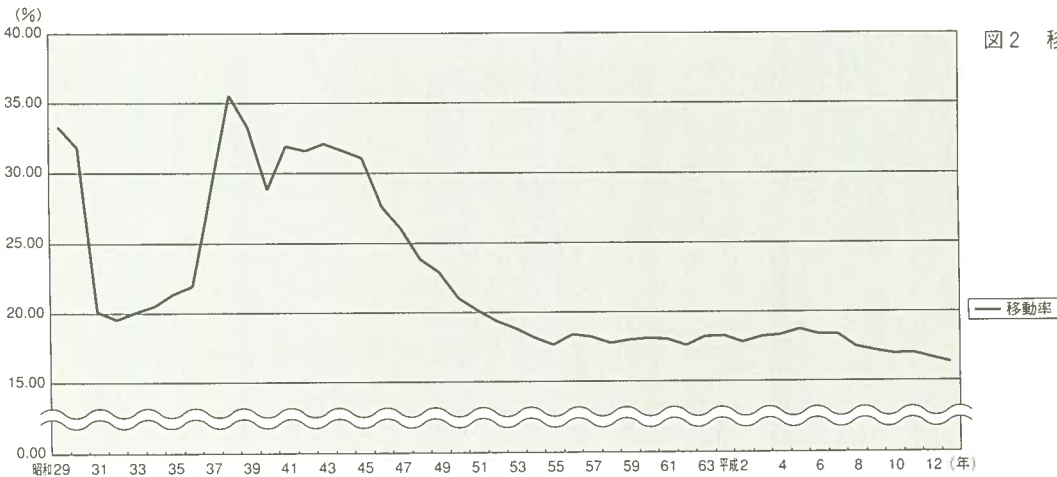


図2 移動率



居なくても遠くまで通勤・通学できる、ないしは住宅が高くなってしまつて転居が容易でないという状態になると低下していく。特に本市では、交通の便が良いため、この傾向が強いのではないだろうか。

次に、転入前・転出後の住所別別にみると、資料の残っている昭和四五年以降の全ての年次で東京都全域及び特別区部に対しては転入超過、神奈川県全域及び横浜市に対しては転入超過となつている。東京から少し郊外の川崎へ、さらにもつと郊外の地域へという流れがみられる。

また、図3は年齢別移動数の資料が残っている昭和五二年から平成一四年までの年齢五歳階級別移動率（年齢五歳階級ごとに、移動数を年央人口で割つたもの。年央人口は各年一〇月一日現在の年齢五歳階級別人口）を五年ごとにグラフにしたものである。これによると、〇―四歳から減少した後、一〇―一四歳で底になり、それから急激に増えて二〇歳代でピークになる。一五歳未満では年次による変化はあまりみられない。一五―一九歳では移動率は低下傾向がみられ、大学等の進学率が上がったことや、学校を卒業しても親元から離れない人が増加しているといわれるが、これらが原因となつて、高校を卒業して就職し、独立するというコースをたどる人が減つたものと思われる。また、移動率のピークが二〇―二四歳から二五―二九歳にシフトしている。この年代は、就職・結婚による移動が多いが、晩婚化、特に女性の二〇―二四歳の未婚率が昭和五〇年の国勢調査で約七割だったものが、平成一二年には約九割まで上昇しているため、このことも関係しているのではないだろうか。

さらに、年齢別の社会増減を見ていく。図

4は年齢五歳階級別社会動態を図3と同じ年次でグラフにしたもので、プラスは転入超過、マイナスは転出超過を表す。一五歳未満ではいずれの年次でもおおむね転出超過であり、一五―一九歳及び二〇―二四歳では転入超過となつている。転入超過のピークは昭和五〇年代には一五―一九歳だったものが、平成四年以降は三〇―三四歳にシフトしてきている。その後、二五―二九歳では昭和五〇年代及び平成四年が転出超過、その他の年次で転入超過と、転入超過の方向に動いてきている。一方、一五歳未満の親の年代である、三〇―三四歳から四〇―四四歳が、一五歳未満と共に転出超過となつている。本市では、一世帯当たり世帯人員が一人または二人の世帯の割合が、世帯の定義が同じで比較することが可能な昭和六〇年国勢調査で約四九パーセントを記録して以降、一貫して増加し続け、平成一二年の国勢調査では、六割以上を占めている。このことからいっても、本市の転入・転出のひとつの傾向として、就職して単身世帯で転入し、結婚して子供が生まれると転出していくということがいえるようである。また、国全体で自然増加数が減少しているなかで、自然増加数が横這いになっているのも、このことが原因だとみられる。すなわち、若い世代の人口が増加していて、子供が生まれるまで本市に居住しているということである。

おわりに

以上のことから、①川崎市の社会動態は位置や地形から言つても、周囲の状況に影響を受けやすい、②他都市に職を得たり、進学したりして、交通の便がよく、それなりに暮らしやすい本市に単身で転入し、結婚して子供

図3 年齢5歳階級別移動率

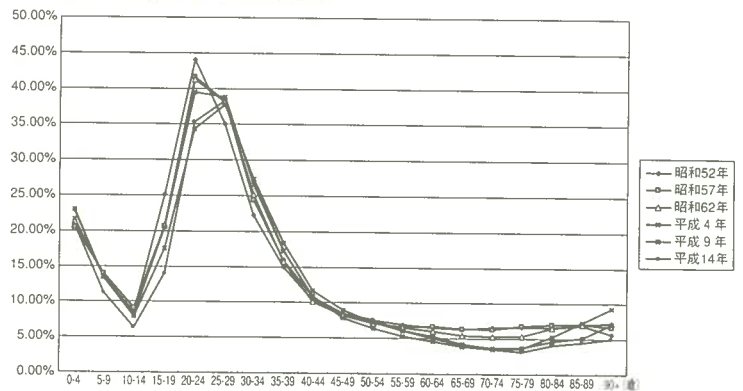
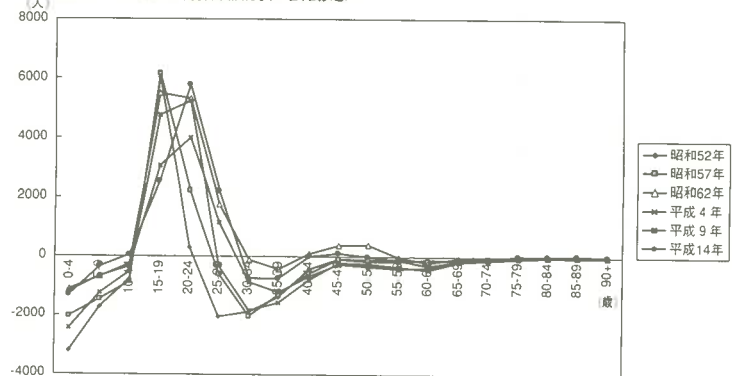


図4 年齢5歳階級別社会動態



が生まれたら子供が小さいうちにもつと広い住宅を求めてさらに郊外へと移っていくというひとつの大きな流れがある、ということがいえるのではないだろうか。まちづくりを考える上でこの流れを生かしていくべきであると思う。人が定着しないまちだとよくいわれるが、人の入れ替わりが激しいということは、人的な交流が保たれ、常に周囲の状況に影響を受け、新しい刺激を受けているということである。また、少子高齢化社会において、特に若い世代の転入超過が大きいということは、まだ発展の余地があるということだ。たくさんの人を受け入れ、そして送り出して行くことで発展してきた本市の特性を生かして、活性化していくことが望まれる。