

## ② 地域生活圏と行政参加のまちづくり

職員研修所自主  
研究グループ

高安宏昌 関口昌幸 澁井和浩 小林明仁 丸 浩行 小島寿也

### 一 問題意識

#### ① 住民参加と地域生活圏を重視した街づくり

私たち自主研究グループは、昨年来「行政参加・住民主体」の街づくりを研究テーマに掲げ、それを実現するための「制度・運動主体」の調査・研究を進めてきた。その中で次ぎの二つの問題意識を設定した。

一つは、街づくりのスタイルを、従来の住民参加の理念を一步進めて、「住民主体」の街づくりに行政が「参加」し、「支援」する形を確立すべきではないかという点である。

これまで横浜市は、「市長への手紙」や「区民会議」など他都市に先駆けて住民参加のための制度を案出してきた。しかし、現在これらの制度が一部形骸化してきていることや、住民意識・行政ニーズが多様化してきて、今までの制度が十分機能しなくなってきたこと、更に余暇時間が増大し、ボランティア活動など社会

参加する市民が拡大しているなど、昨今の社会

構造、社会意識の変化を考慮すると、街づくりのスタイルも、「住民主体」の街づくりに行政が「参加」し、「支援」する形に変更したほうが良いのではないかと考えたのである。

もう一つは、住民主体について論じるためには、「地域」についても論じなくてはならないという点である。現在横浜市の行政区は、一区当たり平均すると人口約二十万人、面積約二十七平方キロメートルとなる。この行政区は、木目細かい街づくりの対象としては、人口、面積ともに規模が大きすぎる。他都市の事例としては、足立区や中野区で「住区」という居住地域を単位とした住民主体の組織が設けられ、地域住民の合意形成に努力している。横浜市においても、行政区より小さな街づくりの単位として地域生活圏を重視した街づくりを推進すべきではないのだろうか。

以上二点が、研究を始めるに際しての、私

### 一 問題意識

- 二 日常生活圏内における街づくり協議会の設立（提言一）
- 三 住民主体による地域計画の策定（提言二）
- 四 地区センターの街づくり拠点化（提言三）
- 五 長期的課題として

ちの基本的問題意識であった。

#### ② 「よこはま21プラン」の中での位置付け

ところで、「地域重視・住民主体」の街づくりといっても、これは何も私たちだけの問題意識ではなく、例えば横浜市の「よこはま21世紀プラン」策定時からの市政の基本理念である。今回見直された「21プラン」においては、それを具体化するものとして新たに、次の二点が挙げられる。

① 「日常生活圏」という概念を提示し、そのことにより地域行政上の最小単位の地域の物理的範囲を規定した。

② そこにおいて、こどもログハウス、在宅支援サービスセンターなどの多彩な施設の展開をうたっている。

日常生活圏の規定は、横浜市における地域生活圏の在り方について、行政としての考え方を初めて明示したものであるといつてよい。また、

コミュニティ施設といえは、地区センターといった単一的な施設論に対して、他都市にも類を見ない個性豊かな地域施設群の整備計画は、近年の住民意識、行政ニーズの多様化、高度化に即応する新しい街づくりの方向を示したものである。

ただし、この日常利用圏において多彩な施設を展開した一方で、街づくり施策が縦割りのままで、住民主体の観点から総合化、統合化した地域施策として展開されているかという点については、はなはだ疑問であると言わざるを得ない。

例えば、日常利用圏に地区センターと在宅支援サービスセンターを一館ずつ配置するといった物理的な配置計画（点の発想）が存在するだけであって、各施設をいかに連携させ、ネットワークさせていくかという面の発想が欠落しているため、現状では、各局の縦割り行政がそのまま地域の中に入り込み、各施設が孤立してしまっている。そのことは、住民参加の在り方にも如実に反映しており施設個々に対しては「建設委員会」や「運営委員会」のように、住民参加のためのシステムが存在しているが、目黒区の住区協議会のように日常利用圏全体を横断的にマネージメントする住民機関が設定されていない。

さらに言えば、施設計画に止まらず圏域内の街づくり施策を体系化・総合化しようとするれば、どうしても地域計画が必要になってくる。しかし、これについては、「21プラン」において「地域計画」への住民参加という形で一言触れられているものの住民がどのような方法・プロセスで計画に参加し、策定に携わるのかはもろんのこと、計画の性格や内容すら明示されていない。

以上のような課題・状況を踏まえたうえで、私たちの調査・研究を基に、「21プラン」の「地域重視・住民主体の街づくり」の理念を実現させていくために、本稿では、以下の三つ提案をしたと思う。

すなわち、

- ①街づくり協議会の設立
- ②地域計画の策定
- ③地区センターの地域ネットワーク化の三点である。

## 二——日常利用圏内における

### 街づくり協議会の設立（提言一）

最初に提案するのが、生活圏域内の街づくりを横断的かつ総合的に推進し、実践的に活動する住民協議機関としての「街づくり協議会」の

設立である。その設立は、行政区レベルの住民協議機関として既にある区民会議との関係上、それを日常利用圏ごとに分割再構成する方向で、例えば「地域の集い」を圏域ごとに恒常化する形で検討することが自然であろう。

さらに言えば、協議会のメンバー構成については町内会・自治会などの地縁団体のみならず、共通のイッシュューや価値観で結び付いた住民の自主活動グループ、すなわち知縁団体を加える多元的な主体構成原理で行うことが望ましい。先の市民生活白書や各区のふるさと白書が地域のなかの知縁団体にスポットを当てて以来、地縁と知縁を結びつけて街づくりの多縁的な主体を想定することは本市においても市民権を得てきているところであろう。

ただ、知縁グループの参加によっていくら地域の多様な層のニーズや意見が反映されるといっても、自主活動を行っている市民はあくまで少数派であり、「地縁」と「知縁」だけではいわゆる「群化社会」のサイレントマジョリティとも言える地域住民の大多数の意見は代表されないのではないかとという危惧が残る。そのため、いまだ地域に準拠集団こそ持たないが、街づくりに興味関心を持つ個人をも「公募制度」の拡充によってフォロワー・アプローチする体制をとるべきではないかと私達は考える。

現在、区民会議の運営委員の構成をみると、自治会や各種団体選出の委員の比率に対して公募による委員の比率が圧倒的に少ない。これに対して、東京都三鷹市の場合、なかでも最も住民自治が盛んだと言われる大沢住区では、公募による委員が委員全体の約半数を占めている。そして実際の会の活動運営のイニシアティブを握り、会を活性化させているのはこの公募委員達だと言う。

私達の提案する街づくり協議会のメンバー構成についても、公募委員をある一定の比率以上必ず参加させるルールの導入などによって、この地域組織にも所属しないことによって、かえって個別組織に縛られず、地域のサイレントマジョリティを代表するメンバーの存在を制度的に保障することが肝要である。

### 三——住民主体による地域計画の策定

#### (提言二)

街づくり協議会が担う重要な役割として、日常利用圏を範囲とした地域計画の策定があるが、ここでいう地域計画とは必ずしも都市計画法上の地区計画を意味しない。通常地区計画が対象領域とするのは、住居共同建替や道路整備などハード面での改善事業のみである。しかし私達

は医療・福祉や環境問題なども含めて、その地域固有の風土や歴史性、社会環境に根ざす重要課題全般を計画の対象とすべきだと考える。それを発見し解決に至るまでのプロセス・方法の体系化された集合体（システム総体）を地域計画だと定義したい。

事実、世田ヶ谷の太子堂地区や神戸の真野地区など、現在、都計法上の地区計画制度を住民主体の街づくりに援用している地域においても、実質的には「地区計画+α」、私達のいう地域計画システムとして、制度をアレンジし運用しているのである。

ところで、地域計画を運用している太子堂や真野などの地区事例を詳細に分析検討すると、計画策定にあたって共通したプロセスがあることがわかる。すなわち『調査↓学習↓企画提案↓調整↓策定』といった一連の流れであり、これに沿って行政と住民が一定の緊張関係を保ちながら共同作業を行っているのである。これは、いわば地域計画を住民主体で策定するための「公式」と言っても良い。

この公式をどのような方法で活用し、最終的解答（計画策定）に到達するかは、各地域生活圏の事情や特性によって異なるし、またそれぞれの街づくり協議会の主体性に本来、担わされている事柄なので一概に論じることは出来ない。

ただ公式の各段階において、正答に至るための必須の公理や定理は存在していると思われる。ここでは、その「公理」や「定理」について述べることで、本市が地域生活圏において、住民主体の地域計画の策定を試みる際に考慮すべき方法論や支援制度について具体的に提案したい。

#### ① 調査段階でのイベント的広報・広聴の必要性

街づくりのための事前調査という行政がコンサルタントに全面委託し、その結果を『報告書』という形で提出させるというパターンが多い。そして往々にして提出された報告書は、住民に公開されることはおろか全庁的に回覧されることもなく、書棚で埃をかぶって眠ってしまっている。これでは行政と住民の双方に調査のノウハウや地域情報が蓄積されることはないし、調査結果が事業計画へ有効に反映されることも思えない。

世田ヶ谷太子堂地区や神戸真野地区の場合、街づくりの一番初めの、この調査段階で、行政職員があるいは住民自身が地域を徹底的に歩き、地区の実情を肌で感じ、それぞれの地域固有の優先課題（真野の場合は公害防止の街づくり、太子堂の場合は災害に強い街づくり）を設定している。特に太子堂地区においては、住民に対

するアンケート調査や街づくり通信の発行・配布を担当職員自らがを行い、地域に眠っている住民主体を掘り起こすためのPR効果と情報収集を狙った一種のイベントとして考えていたという。いわば行政側として、調査活動を「街づくり協議会」設置を想定した主体形成のためのイベント的に広報・広聴として位置付けていたわけである。また同時期に、太子堂地区の住民の側からも『三世代遊び場マップ』の作製や地域の小広場や空地を対象としたワークショップなどイベント的地域調査の動きが自主的に起こり、地域に街づくりの気運を盛り上げていった経緯があったことも見逃せない。

先に街づくり協議会制度の必要性を説いたが、制度さえ制定すれば自然に人が集って来て主体が機能してゆくわけではない。住民主体で地域計画を策定するためには調査段階でこのイベント的広報・広聴を積極的に取り入れ、行政職員・住民自身が地域情報や課題を把握すること、さらには、それを通じて地域における主体の発掘育成を行ってゆくことが重要な鍵となつてくる。

本市においても、行政区を中心に、港北区の港北ワンダーロード（職員・住民参加による街づくりタウンウォッチング）や戸塚区の区民会議の協力を得た街づくりカルテの作製、金沢区

の区自主研究制度を活用した海を生かした街づくりを考える一連のリリースイベントなど、イベント的広報・広聴の萌芽が生まれてきている。今後は、これらを地域生活圏レベルでどのように展開し、街づくり協議会や地域計画策定へと連動させてゆくかが問われてこよう。

## ② 街づくりコーディネーター派遣制度

調査によって地域の主体と課題の状況が把握されたら、次の段階では街づくり協議会による課題に対する学習とその成果を計画として企画提案するための作業が始まる。この際必要となるのが、法律や建築や都市計画に対する専門的な知識であり、組織づくりや会議運営などに関する専門的な技能である。たまたまその生活圏内にその道の専門家が居住していた場合はそれで良い。しかし通常、個々に自分の生活を生きている住民にはじめからこのような知識や技能を期待するのは酷である。

今では街づくりに対して、専門家顔負けの知識を有している真野の「街づくり協議会」の住民も当初は「建蔽率」や「容積率」という用語すら知らなかったという。こうした住民と共に学習会を組織運営し、その成果を計画提案としてまとめ上げる事をアシストしたのが、神戸市から街づくりコンサルタントとして派遣された

M氏である。M氏の本業は建築コンサルタントであるが、M氏は住民に対して単に知識と技術を提供するにとどまらず、真野の街で自治会や協議会主催のバザーやお祭りがあるといっては必ず顔を出し、酒をくみかわしては真野の街づくりについて住民と議論をかわしたという。M氏の人間的な魅力にひかれて、街づくり協議会にかかわるようになった住民も多いと聞く。こうなると受動的なイメージがあるコンサルタントというよりも、より能動的なコーディネーターやオーガナイザーといった役割に近い。

勿論、この役割を行政職員が果たすことは可能である。しかし行政職員が仕事としてある特定の街づくりにかかわる期間は通常三〜四年であり、担当職員が変わったとたんに方針が変わり、支援が打ち切られたという話はよく聞くところである。

私達は本市においても、地域計画策定にあたって、M氏のような街づくりの専門家を地域生活圏へコーディネーターとして派遣する制度を提唱したいが、行政職員がコーディネーター役を果たすのと比較してそのメリットとして次の二点が挙げられる。すなわち①住民に対して比較的長期にわたって、継続的に情報と技能を提供し続けられる。②行政と住民が不毛な対立に陥らないようマージナルな自律した存在として潤

滑油的な役割を果たすことが期待できる。

ただ地域計画が圏域内のあらゆる問題を対象とする以上、一人のコーディネーターがオールマイティの専門性を発揮するには限界がある。出来れば太子堂の『遊びと街研』のように様々な専門家がチームを組んで地域にかかわれる体制をとることが望ましい。アメリカのコミュニティにおけるNPO活動などもその参考事例となろう。

本市においても、中区の寿町のように地域の問題が多岐にわたって顕在化している地区では、外部からかかわる様々な専門家のネットワークによって、街の課題に総合的に対応しようとする動きが自発的に生まれつつある。行政側としてもコーディネーター(チーム)派遣制度を真剣に検討する時期に来ているのではないか。

### ③ 対立調整型ワークショップ

街づくり協議会によって地域計画の原案がまとまれば、次の段階では計画に対する地域住民の合意形成をどのように実現してゆくかが課題となる。街づくり協議会がいくら全住民に開かれたものとして運営されていたとしても、原案作成段階で圏域内の全ての住民が策定作業にかかわることは事実上、不可能である。そのため、通常、原案が作成された段階で説明会や公

聴会を開いて、全住民に対して計画の周知徹底を図ることになる。

問題になるのは、このいわば調整段階で計画に対する反対意見が住民から起こり、反対運動に発展した場合にどのように対処するかである。圏域内の課題はどれも個々の住民の生活利害と直接結び付いているだけに、このような事態は容易に予想できよう。

私達はそのための一つの解決策として、対立調整型のワークショップの手法の開発を提案したい。ワークショップの手法が、会議や説明会などの他の参加手法に対して優れている点は、参加者の「創造性を引き出す」という点と「合意形成に役立つ」という二点であると言われる。本市においても児童公園建設などにおいて、ワークショップの手法が活用され、事業提案に至るまでの調査段階では、参加者の「創造性を引き出す」といった点で一定の成果をあげていることは周知の通りである。しかし、調整段階に対応する、多様な立場や価値観、利害を持った人々の対立を調整するための手法、ワークショップの持つ「合意形成に役立つ」というもう一つの利点に着目した手法ははまだ開発されていないのではないか。

例えば太子堂地区の場合、街づくり協議会が地域計画の一環として提案した烏山川縁道せせ

らぎ事業(付近の中学校の温泉プールの水を引き、暗渠化した縁道上に水の流れをつくる計画)に対して、新聞発表後、沿道の主婦グループから反対署名運動が起こったというケースがある。これに対して街づくり協議会では、ワークショップ的な手法を活用し、反対派住民と一緒に成って縁道を点検する会や他都市の事例の見学会を実施し、その後二年間かけて、プールの水の代わりに地下水を利用するなど、案を修正し再提案したという。(もっとも地下水を利用する件については世田ヶ谷区が受け入れなかったそうだが。)

本市においても、このような対立調整型のワークショップ手法をシステムとして開発すると共に、行政として地域生活圏レベルの施設については造り急がず、原則として住民相互の利害調整を待つという姿勢が望まれよう。

### 四 地区センターの街づくり拠点化

#### (提言三)

地域計画策定と並ぶ、街づくり協議会が果たすべき重要な機能として私達が想定するのは、日常利用圏内の各施設の統括的な管理運営である。すなわちこれによって、各施設がネットワークされ、各施設間の行事交流(例えばこどもロ

グハウスに集まる子供達と在宅支援サービスセンターに通う老人との交流イベント等)が容易になり、さらには各施設に集まる地域情報を街づくり協議会が集約的に管理し、効率的に圏域内の住民に対して提供できるという効果が期待できる。

ここでは、そのネットワーク拠点として地区センターを位置付け、街づくり協議会との関連上、地区センターが圏域内において、街づくりセンター的な役割を果たすために、その「事業」面と「管理運営」面に關していかに機能強化すべきかという観点から提案したい。

### ① 地域生活圏情報センターの設置

地区センターを日常利用圏のネットワーク拠点として機能させるためには、今まで以上に、その情報交流機能を拡充する必要があるが、それはすなわち①「自分達が生活している身近な地域をもっとよくしたい」と思う住民たちがだれでも気軽に集まってこれるサロンとして使えること。②住民が必要とする地域情報が必要なだけより早く提供できるシステムを持つことの二点に集約されよう。

①については地区センターの事務室に街づくり協議会の事務局を置き、そこをそのまま地域生活圏情報センターとしてサロンの機能させ

ればよい。サロンである以上、いつだれが訪れてもいよう街づくり協議会の運営委員が常駐することが望ましいが、それが不可能な場合は地区センターのコミュニティボランティアが代役を果たす。

②の地域情報の提供については、街づくり協議会内部の地域情報センター担当の運営委員とコミュニティボランティア、そして先に述べた街づくりコーディネーターの三者が共同で街づくり通信の発行や街づくり団体バンクの設置、そして街づくりカルテの維持運営を情報センターの役割として行うことに対応する。

街づくり通信は各施設の利用状況や行事日程、地域計画の進行状況等を定期的に圏域内の住民に伝達する役割を果たすもので、媒体はペーパーメディアが原則だが、必要に応じてパソコン通信などのニューメディアを組み合わせて活用してもよい。街づくり団体バンクは、圏域内の文化・スポーツサークルやボランティア団体等を登録名簿化して各団体の交流・ネットワークに寄与したり、参加希望の個人のために情報提供及び紹介を行うものである。街づくりカルテは、地域計画をいわば地図化することで、ビジュアルな形で地域課題とその解決策を住民に対して提示するものである。地域計画に対する住民の関心を喚起すると共に、それに対する住民から

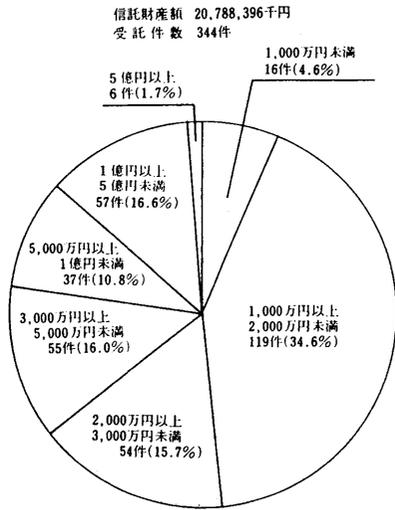
の情報意見を日常的に吸収反映する機能も担わせる。

さらに地域生活圏情報センターは日常利用圏内で完結せずに、市政情報センターや女性フォーラム、区民文化センターなど区域・市域レベルの施設と有機的に結び付くことで、各施設の生活圏域における情報プランチ的な役割を果たし、「よこはま21世紀プラン」で提唱されている「情報提供ネットワーク構想」の一翼を担うことも期待できよう。

### ② 施設ボランティア交流研修センターの設置

通常、地区センターは地域住民の代表からなる運営委員会に委託され、運営委員会雇用の常勤職員(館長も含む)と住民から公募されたコミュニティボランティアにより運営されている。ただし経理事務や自主事業企画など主な業務は常勤職員を中心に行われ、コミュニティボランティアという折角の有意義な制度が十分に生かされているとは言い難い。むしろ、コミュニティボランティアが単なるパートタイマーの位置付けにとどまってしまう場合も考えられる。例えば足立区では児童館・学童保育室と老人館とを併用した住区センターを住民から公募したコミュニティボランティアのみで管理運営している。すなわちセンターの予算経理事務から

図-1 当初信託財産規模別状況



「公益信託要覧 平成3年版」

の金額で(図-1)、狭い地域・限られた目的に限定できる「公益信託方式」

①「ヨコハマ地域まちづくり基金(仮称)」の創設

ていくためには、法的・資金的な担保も必要である。そのための手段として、ここでは次の二案を提供したい。

五——長期的課題として

以上述べてきたことをシステム化していくためには、法的・資金的な担保も必要である。そのための手段として、ここでは次の二案を提供したい。

最近、各自治体でも、この手法が使われ始めており、特に『住民の創意工夫による自主的なまちづくり活動を行う個人または団体に対して助成することにより、足立区の快適で文化的なふれあいのあるまちの創造に寄与すること。』という趣旨で展開されている「あだちまちづくりトラスト」や今後展開が予定されている「世田谷区まちづくり基金(仮称)」なども、かなり柔軟なまちづくりに対応できるものとなっているようである。これらは地域単位に展開さ

児童保育の指導員、児童館・老人館の企画までコミュニティボランティアが一手に引き受けているのだ。もちろんその裏付けとして行政職員の巡回指導体制やコミュニティボランティアへの研修制度は充実している。

本市においても、こどもログハウスの例をとってもわかるように、日常利用圏内の運営施設に關しては地域への依存度が今後高まってゆくように思われる。それゆえ日常利用圏の施設ネットワークの拠点となるべき地区センターにおいても、コミュニティボランティアに対して予算・企画権限を大幅に委譲すると共に、地域内の施設ボランティアの交流研修センター機能を付与

することを提案したい。

交流研修センターは従来までの地区センターの常勤職員と街づくり協議会によって運営され、地区センターのコミュニティボランティアのみならず、こどもログハウスや在宅支援サービスセンターなど日常利用圏の各施設にかかわるボランティアに対し、施設運営に關し恒常的な研修プログラムを提供することを目的とする。また地域からコミュニティボランティアの新しい人材を発掘することもその主目的とする。以上のような制度的な保障があつて始めて、施設自主管理を担う住民主体が育つのではないだろうか。

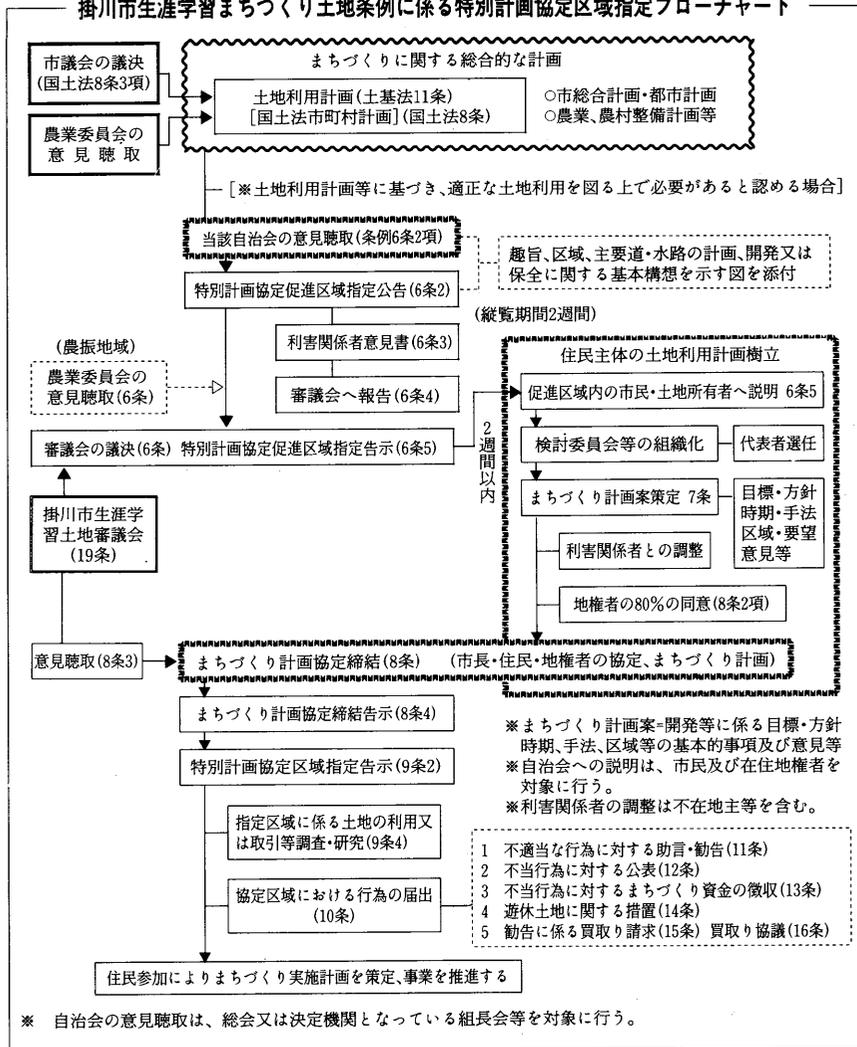
が最近急激にその件数を伸ばしている。しかも、最近では「公益信託方式」はその特性を積極的に生かし、いわゆる「地域まちづくり基金」として、様々な地域の街づくりに利用されている。

この制度によってきめ細かに、小さなまちづくりを継続的に援助できる可能性が担保され、地域のまちづくりを安定的なものとする事ができる。

そうはいっても、バブルが弾けた現在の財政状況やインフラの整備状況を鑑みると、本市には、いまだその様な基金を設定する状態にはないという反論もあろう。しかし、「よこはま21世紀プラン」に沿って、その地域重視型の横浜のまちづくりを実行するためには、現在の段階からの仕掛けづくりが必要であると考えるのである。

図 - 2

掛川市生涯学習まちづくり土地条例に係る特別計画協定区域指定フローチャート



れる住民参加型のまちづくりの促進に大いに役立つものとなる。

現に、本市にも同様の趣旨の「横浜野毛地区ファンドトラスト」や「ヨコハマ中区まちづくり本牧基金」なども発足しており、これを特例とせず、さらに同様の基金を市内の各地域に設置していけば、地域特性をいかしたまちづくりが展開される可能性が大きいといえよう。

②「ヨコハマ地域まちづくり条例(仮称)」の制定

地域での行き届いたまちづくりを推進するには、種々の条例等に制定にあたって少しずつの工夫を加えていくことが有効であろう。もちろんこれも一朝一夕になされるものではないが、その積み上げが重要であると考えられる。そして、最終的には計画的な地域のまちづくりの推進にあたって、行政のみでその施策を構築するのではなく、地域住民による地域の特性にあった、広範な参加の手法を行政過程のきわめて早い段階から一貫した正式の手続きとして、法的に担保するような「ヨコハマ地域まちづくり条例(仮称)」の制定を目標とすべきであろう。その事例としては、「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」(図1)

2)が上げられよう。そこではいわゆるハードのまちづくりである土地・開発問題等に対し、ソフトのまちづくりである住民参加によるまちづくりの援助を生涯学習への援助ととらえ展開

されている。

△高安〓鶴見区政推進課調整係／関口〓金沢区課税課土地係／澁井〓港北区市民課地域文化振興担当／小林〓中区保険年金課国民健康保険

係／丸〓旭区政推進課調整係／小島〓企画財政局財政課予算第三係▽