

特集・成熟社会における都市づくり⑦

横浜における地域まちづくりの展望

内海 宏

はじめに

私は、二十年前に、沖縄県読谷村の計画づくりをお手伝いするのをきっかけに、友人とコンサルタント会社をはじめた。当初は、読谷村をはじめ沖縄県内の市町村を対象に、軍用地跡地利用、社会計画、総合計画、土地利用計画、農業振興計画など、都市計画にとどまらない幅広い分野の計画づくりにタッチすることが多かった。

それらを通して、「調査成果は行政マンとの共同作品であること」や「地域住民との対話を踏まえた計画づくりが重要であること」などが認識できたように思う。地域住民や利害関係者

の前では、「なぜその計画が必要なのか、何のための、誰のための計画なのか」のそもそも論から作業がはじまるのが常であり、大いに勉強になった。並行して、首都圏内の市町村などを対象に、農地や緑地などの自然と共生する郊外型の街づくりをテーマに調査作業をすることが多く、都市計画・建築行政と農政との調整の重要性が学べたように思う。

横浜市との付き合いは十数年前にさかのぼるが、戸塚区に生れ育ち、今も住む横浜市民であることや、地域住民の顔がみえる計画づくりに興味をもって、今では私の仕事の約八〇%が横浜市の仕事であり、横浜の街づくり抜きに私の

はじめに

- 一 地域まちづくり施策への取組み
- 二 地域まちづくりの試みと問題点
- 三 地域まちづくり促進上の課題

仕事はありえない状況となっている。仕事上関係のある主なセクションは企画財政局、都市計画局、建築局、緑政局などであり、継続的に関わっている行政区として戸塚区、磯子区、西区、港北区などがあげられる。どの調査も担当者と一緒になって、「ああじゃない、こうじゃない」と手探りですすめてきたのが実感である。横浜を舞台に進めてきた仕事を振り返って、日頃感じていたこと、したくても実現できていないことなどを踏まえ、ハード中心の地域まちづくりの将来を展望してみたい。

一 地域まちづくり施策への取組み

① 地域まちづくり施策の推移

現在、十六ある行政区は市民サービスの窓口としての性格を基本としているが、そのなかにあつて唯一企画立案・プロデュース機能をもつセクションとして区政推進課（調整係、区民相談室）がある。近年、この区政推進課を中心に、区の魅力づくり、特色ある区づくりなどの自主事業の一環として、地区レベル・地域レベルの計画調査を行うところが増えている。こうした背景には市による一連の地域まちづくり対策があり、まずその動きを頭に入れておく必要がある（表参照）。

これはあくまでも私が仕事のなかで知りえている情報や手持ちの情報などをつなぎあわせて作成したものであり、今後より正確なものが作成されるべきだと思う。横軸（年代）と縦軸（関連の深いセクション）のクロスで、地域まちづくりに関係が深い施策・事業を位置づけ、できるかぎり相互関係を明らかにするように努めた。

特徴として指摘できるのは、昭和五十年代は企画調整局が地域まちづくりや行政の拡充を総合計画のなかに体系的に位置づける段階で、昭和六十年前後からそれを具体的に展開する第二段階に入り、都市計画局や区役所の関連事業が具体化する段階を迎え、新21プラン以降第三

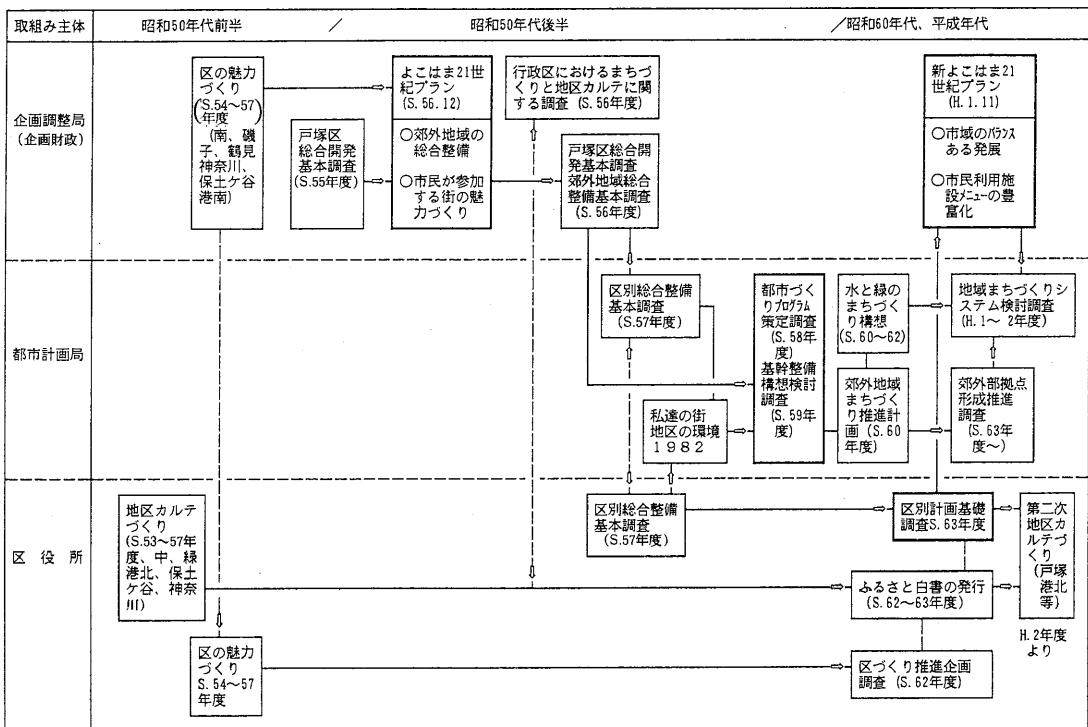
段階に入り現在にいたっている点であろう。

② 昭和五十年代から

地域まちづくりが登場

昭和五十三年度からいくつかの区役所が中心になって地区カルテをつくる動きが生まれ、昭和五十七年度まで、中区・緑区・港北区・保土ヶ谷区・神奈川区の五区で地区カルテがつくられた。もう一方で、企画調整局レベルでは、昭和五十四年度から同五十七年度にかけて、都心周辺の六区（南区・磯子区・鶴見区・神奈川区・保土ヶ谷区・港南区）を対象に、区の協力をえながら「区の魅力づくり調査」が実施され、それ以降道路局で実施された「魅力ある道路づく

表 地域まちづくりへの取組み経緯



り基礎調査」の先駆けとなった。総合計画の21プランは昭和五十六年十二月に策定されるが、こうした一連の動きは総合計画策定の準備作業としてはじまったものであろう。

21プランの目玉は「郊外地域の総合整備」と「市民が参加する街の魅力づくり」にあったが、郊外区の都市整備をどう進めるかを総合的に明らかにするために、一種のモデル調査が戸塚区を対象に企画調整局で実施され（昭和五十五年度）、その調査成果を基礎に前記二つの柱立てが打ち出された。

こうして、地域まちづくりの施策展開が21プランという総合計画のなかに正式に位置づけられ、それ以降、都市計画局や区役所を中心にハーブの地域まちづくりを具体化するためのバックボーンが形成されたといえよう。

③ 21プランに基づく地域まちづくり

21プランの策定前に企画調整局によって実施された昭和五十五年度の「戸塚区総合開発基本調査」は、昭和五十六年度に「戸塚区総合開発基本調査」（区のまちづくりの展開）、「郊外地域総合整備基本調査」という形で引き継がれ、昭和五十七年度以降の都市計画局と区役所による特色ある区のまちづくり計画調査（「区別総合整備基本調査」として結実していくのである

る。しかし、いずれも区及び地域レベルのまちづくりへの展望を行政主導で行っているのが実態で、事業化や事業実施については先の見えない状況におかれていたといえよう。

一方、昭和五十六年度には「行政区におけるまちづくりと地区カルテに関する調査」が企画調整局のもとで実施された。この調査では、昭和五十三年度から同五十七年度にかけて顕在化した第一次の地区カルテづくりの動きを引き継ぎ、具体のまちづくりの動きにどうつなげていくかが大きなねらいであったと想定される。しかし、実際にはこの調査に連続した施策・事業展開がみられず、現在また新たな動きとして第二次の地区カルテづくりが区役所を中心に展開されている状況である。このように、地区カルテづくりはきめ細かな地域まちづくりを実施しようとする発意するたびに取り組まれ、実際、計画としてどう有効に使われたのか、定期的な改定が欠かせないのか、住民参加との関係はどうなのかなどの点が明らかにされずにきているといえよう。

④ 具体化しつつある地域まちづくり

都市計画局における郊外地域の総合整備は、特に、環状二号線、同四号線など市域を一体化する環状道路の整備及びその沿道土地利用の計

画的誘導が重要な課題として浮上し、その課題とからめた郊外整備のシナリオづくりが「都市づくりプログラム策定調査」（昭和五十八年度）、「基幹整備構想検討調査」（昭和五十九年度）といった二カ年調査として実施された。この調査結果と「区別総合整備基本調査」（昭和五十七年度）での具体的な計画・提案などをあわせ、地域特性に応じた郊外地域のまちづくりを進めるために、昭和六十年年度に基本戦略としての「郊外地域まちづくり推進計画」が検討された。この流れは昭和六十三年以降、「郊外部地域拠点形成推進調査」に引き継がれ、新21プラン策定（平成元年十一月）後も拠点的な郊外部を対象とする基本計画づくり、事業化として徐々に結実しつつある。

同じ都市計画局内のもう一つの流れとして、都市デザイン室を中心とする「水と緑のまちづくり基本構想」（昭和六十年～六十二年度）の流れがある。これは、鶴見川・境川などの主要河川沿いに具体的なまちづくりの動きをつくり、方向性を与えようとするものであった。

さらに、新21プランでは、基本的に21プランの精神が受け継がれ市域のバランスある発展と市民利用施設メニューの豊富化がうたわれた。市内八十の日常利用圏を単位として、地区センターをはじめ、こどもログハウス、コミュニティ

スクール、在宅支援サービスセンターなどの身近な地域施設整備がはじまり、関係する部局も市民局、緑政局、教育委員会、民生局などへと拡大しつつある。平成元年度あたりからは、現行の委員会方式による施設の建設・運営実態などを再検討し、地域まちづくりへの住民参加の可能性と自発的なまちづくりの支援を明らかにする動き（都市計画局「地域まちづくりシステム検討調査」、建築局「まちづくりプロジェクト」、都市デザイン室「市民まちづくり推進担当」の設置など）も顕在化してきている。

二——地域まちづくりの試みと問題点

①区による地域まちづくりの取り組み

局による地域まちづくり施策がどう推移してきたのかをみてきたが、その一方で、地域住民の直接サービスの窓口である区役所においても、本庁での取組みと呼応するように、限られた権限・財源・マンパワーの中で、様々な問題点を抱えながらも多様な試みを実施してきている。現在、区役所は思うように地域まちづくりを推進できる環境におかれていないが、その中で何とか工夫をして区民ニーズに応え特色ある区づくりをしようという動きができてきていることも事実である。現在の行政区は十六区で、近い

将来、緑区・港北区が分区して十八区になる予定であるが、それぞれの区役所は試行錯誤的に独自の試みをしはじめている。最近では思いつきの取組みも影をひそめ、区として重点的、継続的に取り組むテーマが増える傾向も目立っている。

地域まちづくりを総合的に推進できるセクションは、区で唯一の企画調整部門である区政推進課の調整係であり、ここでの取組みが多い。最近では建築課・市民課・福祉課などの取組みも活発になり、中には各セクション相互が連携した展開もみられるようになってきている。ここでは、区政推進課の調査作業の中での試みを中心に紹介しながら、私自身の経験を踏まえて、具体的にどんなことをどんな方法論でやってきて、どんなことが問題になっているかを概括してみたい。

②その一——総合的な区づくりの試み

区の中の拠点とネットワークの形成を総合的に進める計画を新21プランの中に位置づけたうえで、個別事業をできることから実施しながら長い時間をかけて魅力的な区をつくらうとする試みがある。

現在の区政は特色ある区づくりを基本的に運営されているが、実際には十六区間のバランス論

が問題になり、各局も特定の区に集中投資できないという構造が足かせになり、総合的な形で区づくりを推進するシナリオの組立て自体が難しい。そうした状況の中でも何とか総合的なまちづくりのシナリオをもっていたいという区役所が現われ、たとえば「港北ワンダーロード」（港北区）、「緑と水のマスタープラン」（磯子区）という構想づくりとして結実している。

前者は、部門別計画と別立ての重点プロジェクトとして新21プランの中に位置づけられ、一方、後者は部門別計画の中に埋もれた形で入っているという差はあるものの、いずれも部門別計画を束ねネットワーク化をはかろうとする大きな構想である。つまり、これらの構想は、各局が実施しようとしている個別事業を区全体としてストーリーのあるものに組立て直し、総合的な区づくりを行いたいという意欲の現われだと思ふ。

ここでの問題点はいろいろあるが、まず、計画作成段階で関連部局と十分な調整をはかるのは難しく、実際の事業化の中で実を採るなど回りくどい方法論しかとれない点があげられる。第二に、区役所の立場からすると、整備・開発・保全の方針、再開発方針、緑のマスタープランなどの上位計画で明確に位置づけられていないものやそれに反する計画を位置づけようにも、

双方向で計画を作成、チェックする体制がないためにどうしようもない点が指摘できる。第三に、こうした計画を実現するには二十年とか三十年の長期間を要すが、計画自体をどこかのセクションも認知しているわけでなく、具体的に推進するシステムもなく、これらの問題点を解消する仕組みが欠かせない。

③ その二―区による事業プロデュースの試み

区の中には、土地利用や導入機能が定まっておらず総合計画での位置づけも不明確な地域があるものだが、幹線道路整備や地区センター整備などに呼応して、区役所の発意で地域まちづくりを新規に仕掛けようとする試みがある。

従来、行政は道路行政、農政、都市計画行政、建築行政といった部門別にそれぞれの事業を実現してきたが、最近は特に地域の需要でなく市全体や首都圏という広域圏の需要からできたプロジェクトが地域に受け入れられないケースが増えてきている。例えば、幹線道路の計画決定や交差点の立体化事業などは、沿道の土地利用や騒音等の環境問題を争点とした地域とのトラブルを招きがちである。そのような問題をクリアーし地域が抱えている課題にも心えるべく、個別の計画や事業に絡めて周辺まちづくりのあり方を総合的にプロデュースしようという区役

所が現われ、例えば「コーホクフルーツ村基本構想」（港北区）、「大正地区生活拠点整備基礎調査」（戸塚区）といった調査が実施された。前者は、第三京浜道路の新インターが建設中の新吉田地域（調整区域内）を対象に、農業者の意向などをヒアリングしつつ、港北区のなかで唯一集団的に残された貴重な梨園・緑地群といった魅力資源をいかしながら、港北ワンダールードの一大拠点を実現しようと企図されている。

いずれも、本庁と住民の間にたつ区役所の立場を反映して、地域の関係者や住民を対象に對話方式で地域課題を解決しつつ、まちづくりとして展開する道筋を明らかにしようとしている点に特色があるといえよう。大正地区の調査では、今後も継続的にまちづくりを考える組織づくりを提案しているが、現行体制では、区の立場は住民に対して本庁各局に対しても弱く、区の意図する方向で動きにくいという問題を抱えている。しかも、継続的なまちづくり組織ができればそれなりの対応をしなければならず、関連部局との継続的な調整が必要となるが、限られた財源・権限のなかで動かざるを得ない区役所にとっては、両者との関係をうまく持続することだけでも至難の技であろう。

④ その三―住民対話型の計画づくりの試み

地域のまちづくり計画の調査を実施する場合には、行政側の情報だけでは不十分で実際にそこで生活する住民の意見・意向・情報を汲み上げ、できるだけ住民意向や地域特性を反映したプランを立案しようとする試みがある。

安定成長に移行しつつある現在、多くの市民は定住意識を強め、身近な生活環境を豊かにして充実した暮しを送りたいと考えるようになってきている。そうしたニーズにこたえるように施設整備も地域レベルのメニューが増えたり、行政サービスの提供や公共事業の組み立て自体がきめ細かなものに移行してきている。しかし、実際の計画づくりや施設内容、運営方式は、旧来の方式を踏襲していたりするために、地域特性を十分反映したものにならず、結果として様々な場面であつれきを生ずるケースが多い。

こうした背景を受け、区役所がきめ細かな地域まちづくりを仕掛けようと発意し、そのための方法論として地域住民との対話型計画づくりを導入するところが現われている。例えば、「地区別街づくり調査」（戸塚区）での区民会議委員による現地調査、「緑と水のマスタープラン・基礎調査」（磯子区）でのグループインタビュー調査、「港北ワンダールード探険隊」（港北区）での区境探険調査・ワークショップ

などがあげられる。

戸塚区調査では、区民会議の活動を活性化し具体的な政策立案機能の拡大につなげていくことの趣旨から、区民会議メンバー二十一人に現地調査を頼んだ。しかし、事務局が注いだエネルギーに比して十分な成果が得られず、後のフォーローに苦労したというにがい経験を味わった。磯子区調査では、この経験を踏まえ、環境保全などに興味を持っているか、自然観察会などの活動を行っているか、地域の移り変わりを知っているか、のいずれかの要件を満たす個人・グループを自治会・町内会に推薦してもらうこととした。四地域ごとに七十人程を目安に合計三千八人を対象にして、それぞれ二回ずつグループインタビュー調査を行い、地域情報の収集や区民の声マップの作成、斜面緑地の総合評価が実施できた。また、港北ワンダーロード事業では、区政推進課が中心になって庁内プロジェクトチームを結成し、第一段階として「港北ワンダーロード探険隊」の事業を実施した。公募の小学生を中心に総勢約二百十人のメンバーからなる区境探険（ゲームをしながら四〜六月の日曜日四回で踏破）のほか、マスケットマークを創るワークショップ開催（二回、参加者の互選と区民投票で五作品を選定しシールとして印刷）、夏休み自由探険（総参加者数約三百五

十人）などが行われ、これらの活動成果は十一月の鶴見川こども会議で発表された。

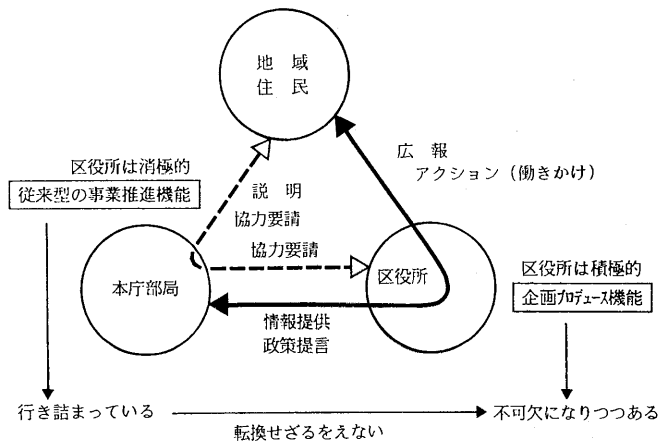
三——地域まちづくり促進上の課題

① 基本的な問題の所在

横浜市（本庁部局、区役所、出先機関）においては、これまでみてきたように、地域まちづくりの施策が、市民の定住化・週休二日制の普及などを背景にして、年々拡充してきている。しかし、着実に前進してきているとは言えない、その歩みは遅々としており、長い間に身についた従来型の行政体質からなかなか抜け出せないでいるというのが事実に近いといえよう。

地域まちづくりは、図に示すとおり、地域住民・本庁部局・区役所の相互関係のなかで展開されるが、従来型の事業推進は本庁部局（事業局）が中心になって区役所の仲立ちで地域住民の協力を取りつけるという構図で進められる場合が一般的である。つまり、何か事業を実施しようとする、本庁部局は区役所の区政推進課などに協力要請して、地域の情報を得たり、地域の有力者対策などを明確にする一方、区役所の協力で地元説明会を開催したり、町内会長に協力要請したりして、事業化をはかるのである。このように、何の事業を実施するにも区役所の

図 区役所機能の現状と今後の見通し



出番は非常に多いにもかかわらず、基本的に区役所は受け身の立場しかなく、本庁サイドで決められた事業の実現をはかるための下働きをする仕組みしかないのが実態である。

しかし、最近のまちづくり事業の展開は、事業化の前段で地域住民の意向を汲んだり、地域独自の事業化の進め方をしたり、地元による管理・運営につなげたりというように、地域特性を十分踏まえたきめ細かな計画内容・事業推進体制・住民参加システムを組み立てることが不

可欠になりつつあり、地域の事情・情報を十分に把握できていない本庁部局が中心となって事業推進する従来型の進め方は行き詰まっているといえよう。最近では、こうした問題性に気づき、今の機構のなかで可能な新しい方式を試行錯誤的に試みる行政マンも増えてきているが、たぶん市役所機構全体の構造問題としての側面が強く、おのずとその成果には限界があり、本来的には新しい行政機構への転換が欠かせないと思う。

地域まちづくりを強力に推進し地域と継続した関係を維持しようとする、図のなかで実線で示したように、区役所が中心になって、本庁部局を動かし、地域住民にもきちんと渡りをつけるといった構造を新しく創ることが必要である。特に、地域まちづくりを推進する主体の区役所には、地域のニーズや本庁部局のもつ施策を組み合わせ、事業化をはかる権限や能力・人材が重要となり、企画プロデュースできる機能をもっていることが基本要件とならねばならぬであろう。その意味では、こうした区役所機能を阻害している人材不足、権限の無さ、財政権の無さの三つの要件を改善し、地域住民の意向を反映しつつ地域特性にそったまちづくりを展開し、地域住民と本庁部局の間において継続的に適切な地域まちづくり施策を展開できる区役

所機能の強化が急務であろう。

② 地域まちづくりの主要課題

区役所機能の強化そのものは、本来、特別区制度や行政区制度の枠組みをはじめ大区役所主義・中区役所主義等を含めて、新しい行政運営システムの創出という深く幅広い内容を有しており、ここで簡単に論じられるものではない。しかし、個別具体的な地域まちづくりは様々な地域・部門で進められており、その施策を拡充するうえで重要となる行政運営システムの改善が具体的場面で問題になっており、地域まちづくり施策の展開にとってどのような仕組みを展開すべきかの観点から主要な課題を述べてみたい。

① 本庁・区役所の連携・強化

本庁と区役所は、部門別に総務局・企画財政局―区政部区政推進課、建築局―区政部建築課、市民局―福祉部市民課、民生局―福祉部福祉課等のように、縦系列でつながっている。したがって、双方向の対等な関係が成立しにくく、区役所は本庁各セクションの下請け機関化が進み、直接住民相手の窓口になっていくことから生ずる区役所の役割が十分生かされていないきらいがある。特に、今後地域まちづくりを強力に押し進めるためには、例えば、区役所がつかんで

いる地域情報をもとに本庁部局に対して政策提言できるシステムや、必要によっては各局同士が協調して事業実施できるシステムの創出などが課題となる。その意味では、現在新しい総合計画づくりで各局と区役所が対等な立場で素案づくりを進めている方法論は、どのような調整システムで成案になるかが不明確である点を除けば、新しい取組みとして評価されよう。

④ 区役所の企画プロデュース機能の拡充

現在の区政は、自主事業や魅力づくり事業など建前論としては区の独自性を発揮できる仕組みになっているが、実態論としては十六区間のバランス論が優先した施策展開をはからざるをえない状況におかれていることも事実である。したがって、例えば、地域特性から斜面緑地の保全や高齢化対策などにシフトした施策展開をはかるようにも、実際には特定区にだけ手厚い施策が講ぜられることはない。区役所の自主事業による調査は、単なる提言にとどまっているケースも多く、本庁部局に対して新しい事業や手法について企画プロデュースできる部分が少ないといえよう。今後は、地域まちづくりの動きに呼応しながらきめ細かな地区整備を実現していくためには、都心及び都心周辺区や路線別の郊外区といったブロック単位で地域特性の大枠を設定し、それらの枠組みにあわせて施策自体に

比重を持たせるなどの工夫が重要となろう。一方、区役所は、地域住民に対しても、数年度にまたがって地域住民と協議しながら具体的なまちづくり方向を定めることができるシステム（例えば、区政推進課と連携して「まちづくり推進課」といったセクションを創設することなどを）を創り、企画プロデュースする機能を拡充する必要がある。

② 区役所・住民の新しい関係の構築

行政と市民の関係は、古くは町内会・自治会や区民会議というオーソライズされた地域主体を中心に密接なものが形成されており、広域プロジェクトの実施からこともログハウス・地区センターなどの地域施設の整備にいたるまで、施策展開のほとんどがこうした既存勢力との関係で決められる場合が多い。また、ほとんどは本庁部局・区役所からの情報伝達・協力依頼などの形で一方的に進められる。しかし、定住を決め込んだ市民のなかには、身近な環境の保全・整備に関わる活動に取り組んでいる個人・グループをはじめ、お茶の間コンサートなどを連続し

て実施している文化グループ、給食サービスやデイケアなどに取組む福祉ボランティアなど、いわゆるその道に精通した個人・グループが多くなっていることも事実である。特に、今後は地域まちづくり施策にそうした人達の力や知恵などをうまくいかしていき、同時に市民の自己

実現や向上心を満たす仕組みが必要になると思う。従来、特定の個人やグループに対する施策は、公平性や公共性の点から制約を受け、逆にあらゆる場面で町内会・自治会、区民会議といった無難な地域団体に頼る構造を生み出してきたといえる。しかし、今後は、地域まちづくりの活動で頑張る特定の個人やグループであっても、行政と協調する意向があるかあるいは支援を必要としているものに対しては、それなりの多様な関係を継続できる仕組みを用意していくことが重要となろう。特定の個人やグループであっても、地域住民・市民や行政に活動報告や成果などを反映するシステムさえ確保できていけば、特定者への支援策は公平性をもつと判断できよう。つまり、町内会・自治会、区民会議といっ

たモノカルチャーな行政と市民の関係を改善し、それなりのノウハウをもつ特定者との関係を取り込みながら、行政と市民の多様な関係を意識的に創出すべきであろう。

以上、地域まちづくりの将来方向を現状を踏まえて展望し、具体的な課題を明らかにしたつもりであるが、私たちコンサルティング業を営むものが委託調査のなかでその課題解決に果たせる部分は非常に限られている。とはいえ、私たちは単なる調査のために調査をしているわけではなく、プランニングした成果が何らかの形で実現できたり、市民の自己実現の波長とあって成果以上のものになったり、一歩でも二歩でも課題解決に役立つことをめざして調査に精を出しているのである。今後とも、これまでに培われた人的ネットワークや情報などをいかしながら、地域特性を反映した地域像や多彩な市民生活像が織りなす都市・横浜の実現を目標に、自発的・持続的な市民活動と相互に触発しあい支えあえるまちづくりの一端を担いたいと思う。

△地域計画研究所代表▽