

② 区による新たなまちづくり・都市計画マスタープラン・区プランの策定を契機として

■ 武井伊織・鶴田傑・斎藤直子・小西真樹

都市計画マスタープラン（以下「都市マス」という。）の策定は、他市町村においては都市計画あるいは企画担当課が単独に、あるいは中心となつて庁内プロジェクトを組んで行うのが一般的であるが、横浜市においては、全市プランについては都市計画局都市計画課が、区プラン及び地区プランについては区の区政推進課が行うこととしている（注2）。

拙稿では、平成九年度からモデル的に策定を進めてきた港北区プラン及び金沢区プランの事例を紹介しながら、主として区プラン策定による区の新たなまちづくりとそれに伴う諸問題を検討したい。

1. 都市マス策定による、区の新なまちづくり

① 対象外であった地域のまちづくりも検討する

横浜市の都市づくりのうち、都心、副都心、地域拠点などの拠点整備やそれらを結ぶ道路や鉄道の整備、臨海部の開発など、都市骨格の形成に関するものについては、都市計画局、道路局などに、それら事業の種類や進捗よくに応じて担当課が存在する。一方、それ以外の地域については、局に総合的に都市づくり

を検討・推進する担当部署がないというのが実情である。

また、区においてまちづくりを担当するのは区政推進課であるが、その主たる役割は区内の主要事業の企画とその進行管理、事業推進にあつた調整であり、事業を行う局とその対象地域との橋渡し役といった色彩が強い。このため、通常区政推進課が関与する地域やまちづくりの分野も非常に限られたものとなりがちである。

そうした状況の中、区が区プラン及び地区プランを策定することは、従来検討の対象外とされてきた地域や分野のまちづくりを検討し、推進する機会を提供する。区プランでは、次に述べるように区域をまちづくりの単位に区分して各地域の将来像を検討するなど、区内のすべての地域をあるレベルで総合的に検討することになり、地区プランでは、例えば通りの一本一本や河川全線を検討するなど、中心となるテーマを巡ってかなり詳細なまちづくりの検討を行うことになる。

② まちづくりの単位を設定する

横浜市の総合計画であるゆめはま2010プランが市及び区を計画単位としているのに対し、都市マスは地域レベルでまちづくりの

単位を想定し、これを計画単位とする。

都市計画やコミュニティ計画の分野では、居住地のあるまとまり（ユニット＝単位）の中に、家族生活の普遍的な要求を満たそうとするための機能を構成要素として計画する、という原則的な考え方があり、C. A. ペリー（注1）の近隣住区論（注3）がその代表格となっている。都市マスに関する通達（注4）も緩やかにながらこれに基づいている。

港北区プラン及び金沢区プランでは、こうしたことを念頭に置きながら、基本的に次の原則に基づいて地域区分を行った（図）。

ア 駅と商店街を地域の中心に置く。
イ 後背地を住宅地として、駅までを幹線あるいは地区幹線道路で結び、必要に応じて、駅と住宅地とをバスで結ぶ。

ウ 近隣公園や地区公園などのオープンスペース、地区センター・コミュニティハウス等の区民利用施設を地域の中心付近に配置する。

エ 小中学校を配置し、身近な活動拠点とする。また、地域ケアプラザ等福祉施設、街区公園を配置する。

オ 川や幹線道路など物理的に目立つ条件で境界を設定する。

結果として、港北区プランにおいては、中

1 都市マス策定による、区の新なまちづくり

2 諸問題

3 まちづくりの継続のために

4 結語に代えて

（注1）拙稿は、横浜市における都市マスの取組について概説した「横浜市の都市計画マスタープラン」都市づくりの「視点」の重層化に関して（調査季報第139号）を補完するものとして、主として区プランの策定と区のみまちづくりについて論じるものである。

（注2）事務職だけのセクションが都市マスの策定主体となるのは、横浜市と同様、地域別構想を行政区別に作り、その作業を区が担当することが考えられる政令指定都市にあり得ることであるが、実際に区が地域別構想の策定主体となるのは、横浜市の他では、川崎市がそうした計画をもっているだけである。

（注3）C. A. ペリー著「近隣住区論 新しいコミュニティ計画のために」倉田和四生訳、鹿島出版会。

（注4）平成五年六月二十五日建設省都市局長通達には、「地域別構想の策定に当たり、地域の設定は、地形等の自然的条件、土地利用の状況、幹線道路等の交通網、日常生活上の交流の範囲、市街化区域と市街化調整区域の区域区分等を参照し、例えば既成市街地の住宅地にあつては、一ないし数個の小学校区程度の広がりを目安とする等、都市計画区域内の各地域像を描き、施策を位置付ける上で適切なまとまりのある空間の範囲となるようにすること」とある。

学校区程度に一館を整備する計画の地域ケアプラザやコミュニティハウスを各地域にバランスよく配置できるように考慮しつつ、中学校区とは異なる地域区分を行った。

また、金沢区プランでは、地形や歴史が作り出した文化圏域に、交通、サービスタなどが生み出す生活圏域を加味した六つの「地域生活圏」を設定した。

このような計画単位は、これまで、区が施設配置を検討する際になどに暗黙のうちに仮定していたことではあるが、都市マスにおいて明示することにより、課題の検討やまちづくりの進行管理を容易にするばかりでなく、新たな施設の計画や配置をはじめとして、これから新たにまちづくりを検討する場合にも役立つことが期待される。

③ 住民や企業が行うまちづくりにも言及する

総合計画は行政が何をするかを示すものであるのに対して、都市マスはまちづくりの主体が何をするか、あるいはどのようなまちを目指すかを示すものである。従って、都市マスでは、実際には行政が行うことが大半とならざるを得ないとしても、住民や企業を含めたすべてのまちづくりの関係者がすべきことについて書くことになる。

本来、まちづくりには公的な部分と、私的な部分とがある。総合計画に示されるまちづくりは行政が行うもの、すなわち公的な部分であり、私的な部分についてはあまり触られていない。しかしながら、市街地における景観向上や街並みの美化、居住

環境保全のためのルールづくりなど、私的な空間の整備や私的な活動が公共的な寄与を果たすことも多く、都市マスでは、このような点にも言及することが重要である。

実際には、目指すべきまちづくりの目標に向けて誰が何をすべきかが直ちに明らかになるわけではない。一定期間に住民参加により行われる都市マスの策定作業の中では、課題のレベル、あるいはまちづくりの方向のレベルで、おおよその合意に至るに止まることが多いであろう。この場合、課題解決のために誰が何をすべきかについては都市マス策定後の検討に委ねられることになる。

④ 住民参加により、地域ごとに目標を定める

ゆめはま2010プランは、「よこはま3万人アンケート」をはじめとするアンケート、区ごとに実施された懇談会などの住民参加の手法により策定された。それから五年余が経過し、その間住民参加に対する住民及び行政の考え方も変化してきている。平成八十年代には、各区でパートナーシップ推進モデル事業が行われ、具体的な事業の中で新たな住民参加の方法が検討されたが、この結果現在では、ワークショップやまち歩きなど、従来の説明会などとは異なる新たな方法により合意形成を図ろうとする努力が見られるようになった。

ゆめはま2010プランの区別計画には区の基本理念が掲げられているが、これは区内で計画されている主要な事業を分野ごとに標語化し、それをまとめたものになっているこ

とが多い。こうして作られた基本理念が自分の住むまちに直接どのように関わるかということは、住民にとってはわかりにくい。そこで必要なのは、地域の実情と住民の意見を反映した地域ごとの目標、将来像であり、住民が直接参加して定め、共有していくことではないかと考えられる。

2 諸問題

区が都市マス策定及びそれを契機とするまちづくりを行うっていく理由は、既に前節でそのいくつかを示したが、ここでまとめてみると、

ア すべての地域において総合的なまちづくり検討・推進する部署が局にはないこと

イ 区民利用施設等、区や中学校区ごとに配置する施設については、配置計画上の区の役割が大きいこと

ウ 住民参加の手法について、区は既にある程度習熟していること

エ 区は住民にもっとも近い行政機関であり、他の部署に比較して区域内の事情をよく知っていること

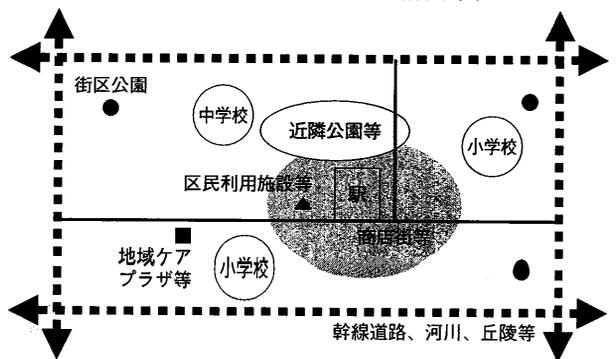
が挙げられよう。

もちろん、問題点はいくつかある。

① 体制上の問題

第一には、区政推進課の職員が大抵は事務職であることから、他市町村では技術職が行っている都市マスの策定に支障を生じないかという問題が挙げられるだろう。これについては、実際に都市マスの策定作業を行う中で、

図一 金沢区プラン・港北区プランの計画単位



都市計画課をはじめとして関係課が支援したり、コンサルタントに委託して技術的なアドバイスを受けることにより、全く問題ないと考えられる。

② 実効性の問題

次に、区には権限も事業費もなく、従って策定したプランの実効性を担保できない、ということがよく言われる。この問題は二つに分けて考えなければならない。ひとつは、総合計画に書かれた事業についてであり、もう一つは、総合計画に書かれていないことについてである。

総合計画を反映している区プラン、地区プラン上の事業の実効性は、区の問題というより全市レベルの問題である。総合計画に記述される全市レベルの施策は、策定時点での社会・経済情勢を反映したものであり、その後の変化によって事業の実施時期の変更や事業そのものの変更を余儀なくされるのは当然である。一方、都市マスにおいては将来像の記述に主眼があるのであり、そのための方策は総合計画の事業の変化とともに変わりうるという認識が必要である。

一方、総合計画に書かれていないことについてであるが、都市マスは地域に即してそのまちづくりの方針を定めるという性格をもつものであり、事業そのものを定めようとするものではない。従って、プランそのものの実効性が問われるのではなく、プラン策定後も検討し、実効性を高めていかなければならないものである。

例えば、ある樹林地の保全が多くの区民か

ら望まれているとし、区プランの中でもその旨を記すとする。ところが、都市マスそのものでは何ら法的拘束力がなく、法的基準を満たした開発の前には区プランは無効である。しかし、例えばその樹林地一帯を緑地保全地区として都市計画決定したり、市民の森などの他の方策によってその樹林地を保全しようとする場合には、区プランが根拠となる。必要なのは、都市マス策定後、その樹林地を保全するために適当な方策を検討し、関係者の合意を得、そして実施に移すことである。

こうして、区が区あるいは地域の立場でまちづくりの方針を打ち出し、必要な方策を検討・実施していくというプロセスの一つの段階として都市マスがある。

③ 継続性の問題

実はこの問題がもっとも深刻なものと考えているのであるが、せっかく都市マスを作っても、あるいは策定後の活動を始めても、区のみまちづくりの継続性に対して疑問が残る。

一般の組織においては、法や条例、あるいは内部の規則などによりその組織が何をすべきかはかなりの程度で明確であり、それより重要なことであるが、その業務に関する情報が蓄積され「組織的な知識」(注5)となっている。このため、人事異動によって業務上多少の停滞はあっても、明確な業務範囲とそれに関する組織的な知識により速やかな回復が可能である。

区政推進課では、区内の主要事業概要の作成、区民のつどいの開催、次年度予算にかかるときの体制、すなわち区長から担当者に至るまでの職員の関心によって変わってしまいがちであり、区づくり推進費の使途の自由さがそれを許した形になっている(それゆえ、区から新機軸が生まれることがあり、これ自体は評価されている)。このため、区政推進課においては、人事異動によって区が取り組もうとするまちづくりのテーマが変わることにより、それまでの組織的ではないけれどもそれなりに集まった地域のまちづくりに関する情報のストックがリセットされてしまったかのような状況になることもある。これは区民にとって大変不幸なことだ。

3 まちづくりの継続のために

以上述べてきたことから推測できるように、都市マス策定後のまちづくりの推進において区の果たす役割は大きい。そこで、策定された都市マスをいわば区政推進課の仕事のバイブルとし、また、策定過程における膨大な住民意見をまとめて記録に残しておくことにより、継続的な目標、情報のストックを持つことはできる。が、都市マスそのものがまちづくりを推進するわけではないので、実際にまちづくりを継続するための工夫は別途必要である。以下、そのための方策及び事例を紹介する。

(注5) ここでは、「組織的な知識」という用語を暫定的に導入している。これは、単に組織内の情報の蓄積を指すのではなく、業務を遂行する上で必要な知識(技術、方法論、戦略を含む)であり、必要に応じて容易に組織から得ることができると想定している。

① 制度をつくる

一つの方法として、地域における継続的なまちづくりを進めるための区独自の制度をつくる場合が考えられる。これは本来都市マスとは独立の関係にあるものであるが、都市マスで書かれた将来像に向けたまちづくりの結果として進めることになろう。

港北区においては、区プランの策定に着手した二年目の平成十年度に「まちづくりアドバイザー派遣制度」を創設し、二か年にわたり菊名東口駅前まちづくり協議会と小机商店街協同組合の二団体に対してそれぞれ年間十程度の派遣を行った。この制度は、行政と調整しながら継続的なまちづくりの検討を必要とする地区の団体を対象とし、団体、アドバイザー、区の三者が時間をかけて知恵を出し合うことに特徴がある。なお、区ではまちづくりの事業化はできないことから、地域単独で行える事業か、あるいは局の事業に結びつく可能性がある事業を想定したものに限定し、当面、区が支援を必要と考える団体を選んだ。

このうち小机商店街では、平成七年度にライプタウン整備事業（注6）の一年目にあたる基本構想を策定しながら、それ以降の活動を停止して二年間が経過していた。区としては、小机商店街によるまちづくりは横浜国際総合競技場の最寄り駅である小机駅周辺のまちづくりでもあることから、これを支援し、ライプタウン整備事業の継続あるいはそれに代わるまちづくりの推進を目指したのである。以来、二年間、約二十回にわたってアド

バイザーを派遣し、その都度区はその会合に出席し、また必要に応じて資料作成や関係局との調整を行った。二年間の検討を終えようとしている今、まちづくりの方向性についての結論は未だ出ていないが、二年前は理事会メンバーの月例会と年一回の総会しかなかった商店街で、今は三つの部会に分かれて毎月打ち合わせが行われるまでになっている。

② 都市マスの中に、まちづくりを継続するための仕組みを入れておく

また、都市マスの中にまちづくりを継続するための仕組みを入れておく方法が考えられる。

金沢区プランでは、
ア まちづくりの方向性について様々な価値観があり、関係者で計画の調整を図る必要があると思われる地区
イ まちづくりの方向性が確定しないために、これまで行政によるまちづくりへの取組が行われていない地区

ウ 住民によるまちづくり活動が盛んであり、その活動を通じて具体的なまちづくり提案などが行われている地区
エ 「まちづくり検討地区」とし、貴重な自然的環境や景観を有しながらその将来について方向性が確定していない地区や、細街路の集まっている地区などを七地区選定している。

まちづくりの検討を将来に託した形になっているが、区の立場で課題のみを示すことも都市マスだからこそできることである。
また、港北区プランでは、まちづくりの検討

が必要なる三つの「地区プラン策定候補地区」について地区プランの策定を検討すること、「歩行者ネットワーク」の検討、市街地に花や緑を増やすための「花やぐまちづくり」の検討などを行うことが示されている。

しかし、より積極的には、例えば、都市マスに関連する区内のまちづくりの進捗よく状況を区が年次報告する、住民等からなるまちづくり推進会議のようなチェック機関を作るなど、まちづくりの進行を管理する体制づくりを都市マスの中でアクションプログラムとして示すことも必要であろう。また、当面行うべきプロジェクトを具体的に示す方法もある。

4 一 結語に代えて

拙稿では、モデル的に行われた区プランの策定作業を通じて見えてきた区の新たなまちづくりのイメージを示したが、これは一部に過ぎない。今後各区の都市マス策定の過程で、より多くの住民や関係者の参加を得つつ、区全体のまちづくりを検討するという経験の中で、区の新たなまちづくりの端緒が見いだされ、また、継続的なまちづくりを進めるための方策が生まれるのではないかと期待する。

△武井〓都筑区政推進課長／嶋田〓都市計画局都市計画課都市マスタープラン担当係長／斎藤〓衛生局感染症・難病対策課／小西〓都市計画局都心部整備課▽

（注6）商業を核としたまちづくりを推進するため、商店街と行政が連携しながら、商業基盤施設や商業施設の整備と公共施設の整備を一体的に行う事業。基本構想、基本設計、実施設計、整備の四段階で補助金が交付される。