



「(仮称)地域まちづくり推進条例」 制定に向けた取組み

石津 啓介
都市計画局企画調査課
地域まちづくり推進担当係長

現在、都市計画局では、建築局との共同で、「(仮称)地域まちづくり推進条例」の平成16年度制定に向けた検討作業が進められている。横浜市で「まちづくり条例」の検討が始められてから、かれこれ10年以上が経過している。ここでは、条例制定に向けたこれまでの取組みを、関連する周辺の様々な動きも含めて紹介したい。

1 まちづくり条例について

昨年10月の都市経営執行会議において、「(仮称)地域まちづくり推進条例」は、今回の特集で取り上げられた「開発事業調整条例」、「地下室マンション条例」とともに、「まちづくり3条例」として、制定の進め方等について議論された経緯がある。本題に入る前に、そもそも「まちづくり条例」とは、どのようなものなのか、あらかじめ整理しておきたい。

(1)まちづくり条例とは？

「まちづくり」が、建築、道路、公園等のハード分野だけでなく、福祉、環境といったソフト分野においても用いられる幅広い概念をもつ言葉であると同様に、「まちづくり条例」も、その対象とする分野は様々である。広義には、自主条例(注1)全体を言ったり、あるいは、近年増えている自治基本条例(注2)を言うこともあるが、「環境」、「景

観」、「土地利用調整」を対象とする自主条例を言うことが一般的である(表1)。

この3分野を対象とするもの以外に、住民参加による地区レベルの総合的なまちづくり、「地区まちづくり」を対象とする条例が、ここ10年の間に徐々に増えてきている。現在では単に「まちづくり条例」といった場合、これを指すことが多い。これが狭義の「まちづくり条例」であり、「(仮称)地域まちづくり推進条例」はこのタイプである(注3)。

この「地区まちづくり」を対象とする条例ができたきっかけは、地区計画制度の創設である。昭和55年の都市計画法改正により創設された地区計画制度は急速に普及していったが、多くの都市は、法に基づく策定手続きや建築制限の条例だけを定めて運用していた。ところが、神戸市と世田谷区は、まちづくり協議会、まちづくり提案、推進地区などの独自の規定を盛り込んだ条例をあらかじめ制定し(注4)、都市計画だけでなく多様な課題をもつ密集市街地を抱えており、住民参加によるまちづくりの以前から実践していたという共通の背景があった。

中市(平成4年)、鎌倉市(平成6年)で制定されると、中小規模の市や町村、そして特別区において制定が相次いだ。特に鎌倉市は、「地区まちづくり」と「土地利用調整」の両方を対象とする複合型であり、このタイプも多く制定されるようになっていく。

(2)横浜市の取組み
横浜市は、独自の条例づくりに、かつては、あまり積極的でなかった。横浜市は、昭和40年代に、基幹的

表1 横浜市の「まちづくり条例」制定状況

対象	条例名称	制定年月
環境	緑の環境をつくり育てる条例	昭和48年6月
	環境の保全及び創造に関する基本条例	平成7年4月
	環境影響評価条例	平成11年6月
	生活環境の保全等に関する条例	平成14年12月
土地利用調整	中高層建築物等の建築及び開発事業に係る住環境の保全等に関する条例(住環境保全条例)	平成5年6月
	開発事業等の調整に関する条例(開発事業調整条例)	平成16年3月
	斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限等に関する条例(地下室マンション条例)	平成16年3月

表2 神戸市・世田谷区のまちづくり条例の構成
(自主条例部分)

神戸市(昭和56年制定)	世田谷区(平成7年改正)
まちづくり協議会	総合方針等の策定
まちづくり提案	地区街づくり計画の策定
まちづくり協定	地区街づくり事業
助成等	街づくり誘導地区
まちづくり専門委員	街づくり推進地区
	街づくりの支援

出すとともに、土地利用コントロールにおいては、「横浜方式」の施策体系を整備し、人口急増期における都市問題の解決を図ることとした。後者は、法制度を最大限活用することにも、要綱指導基準等を補完的に連携させたもので、宅地開発要綱、日照等指導要綱等の要綱が整備された。この施策体系は、先進的な非常に優れたものであるが、要綱を中心とする完成度の高いシステムを早い段階で整備したことにより、逆に、条例制定においては消極的になってしまったのかもしれない。この点、まちづくり条例以降も、特色ある自主条例の制定を続けている、神戸市(注5)や世田谷区とは対照的である。しかし、横浜市においても、行政

手続法(注6)制定(平成5年)、地方分権推進一括法制定(平成12年)という大きな流れに後押しされて、独自の条例づくりに向けた取り組みが始まることになった。

(注1) 個別法の委任によらないものを自主条例という。

(注2)

その名の通り、その自治体の「自治」の基本的な考え方を定めた条例。「二七〇町まちづくり基本条例」(平成12年制定)のように「まちづくり」を名称に入れたものも多い。県内では大和市が制定済みで、川崎市及び横須賀市が制定を予定している。

(注3)

本稿での分類は、内海麻利助澤大講師によるものを参考にした。「地方分権時代のまちづくり条例」(学芸出版 平成11年)他。

(注4)

委任条例と自主条例をあわせたものである。今回の特集で取り上げられた「地下室マンション条例」、「開発事業調整条例」もこのタイプである。

(注5)

神戸市では全国のモデルとなった「都市景観条例」(昭和63年)、4条例と要綱等を統合した「神戸市民の住環境等をまもり育てる条例」(平成6年)、「人と自然の共生ゾーンの指定等に関する条例」(平成8年)など。

(注6)

行政機関が行う、行政処分・行政指導・届出に関する手続きについて共通する事項を定める法律。

2 市民参加のまちづくりでは、「市民参加のまちづくり活動への支援

度」と「実践」がバランスよく機能して、うまく進んでいく、ということがよく言われる。これは、条例等の制度を整備しても、制度を活用した具体的な実践がなければ、実際にまちづくりは進んでいかない。また、優れた具体的な実践があっても、条例等の制度の整備がないと、広く定着していかない、ということである。

ここまでは、制度の話ばかりしてきたが、条例制定に向けた取組みに入る前に、それに先立って進められた、市民の活動に対する支援や市民協働の実践について述べておきたい。

(1) 市民まちづくり活動支援事業

都市計画局では、昭和の終わり頃から地域まちづくりシステムの検討を進めていたが、その成果を踏まえ、平成3年度には「ヨコハマ都市デザインフォーラム」の一環として、地域で魅力あるまちづくりに取り組む市民活動に対する活動費助成を行う「地域展開型事業」を実施した。この事業については、平成4・5年度も継続し、3年間で計23の市民活動グループに対する助成を行い、平成5年11月には発表と討論の場として「よこはま市民まちづくりフォーラム」を開催した。

その後も、市民活動グループや専門家との意見交換を行いながら、様々な取り組みが進められた。平成6年度からは、まちづくり活動支援システムとしてのまちづくりセンター機能の検討を開始した。平成8年

度には「ヨコハマ人・まち横丁展」を開催、市民団体64、行政19事業の参加により情報・交流機能の試行を行った。平成9年度からは情報誌、インターネットによる情報提供や活動交流のあり方について検討を進め、まちづくり情報誌「ヨコハマ人・まち」を発行するとともに、その内容を中心にホームページを開設した。そして、平成10年11月に開催した「第2回ヨコハマ都市デザインフォーラム」の「市民まちづくり会議」では、「地域発意をまちづくりにつなげる」というテーマのもとに「市民セクターの役割と責任、自立」、「地域合意のあり方」、「市民発意を受け取る行政のしくみ」について議論が行われた。また、市民運営施設の現状を考えるフォーラムを開催した(平成12・13年)。

(2) 市民活動支援

都市計画局の取り組みと並行して、市民活動全体を対象とする取り組みが始まっていた。平成8年度から10年度には、企画局・都市計画局を中心に「パートナーシップ推進モデル事業」が実施された。これは、各区役所が実施する事業の中から、地域施設づくり、地域の構想づくり、地域の活動支援などの計25事業で、公募による市民参加、ワークショップなど様々な手法を取り入れ、市民と行政が協働する中で、地域の自主的な課題解決や合意形成を目指した。さらに、市民活動推進

検討委員会の提言「横浜市における市民活動との協働に関する基本指針(横浜コード)」を踏まえ、平成12年3月には市民活動推進条例(市民局)が制定され、同年10月には市民活動支援センターが開設された。こうして、市民局を中心に市民活動に対する各種支援が行われるようになった。このため、都市計画局としては、市民活動全体を対象とする施策を踏まえ、まちづくり分野における活動支援のあり方を模索していくこととなった。

「ヨコハマ都市デザインフォーラム」に始まる一連の経緯は、昨年3月に行われた「協働のあり方・シンポジウム」(市民協働推進事業本部)において「横浜における協働のヒストリー」として紹介された。その資料に分かりやすい年表「横浜における「パートナーシップ型行政」の推移」が付けられているので、興味のある方は是非ご覧いただきたい。

3

まちづくり条例検討の経緯

(1) まちづくり条例の検討開始

まちづくり条例の検討は、平成5年、新しい総合計画の策定が進められているときに始まった。当時は、行政手続法の施行、さらに行政手続条例の制定を目前に控えており、これらに対応するため、宅地開発要綱や開発行為等の事前手続き、まちづくりに関する市民参加の仕組みを条

表3 中期政策プラン重点施策・事業

重点戦略テーマ	地域でつくり魅力あるまち
戦略	市民との協働による地域のまちづくり
重点施策	●地域まちづくりの推進に関する制度の確立 市民との協働による地域まちづくりを推進するために、まちづくりへの参画の仕組み等を明確化した制度を確立するなど、市民主体のまちづくりの支援を行います。
事業	●地域まちづくりの推進に関する制度の確立 ●身近なまちのルールづくり推進事業

例化、すなわち、「土地利用調整」と「地区まちづくり」の複合型の条例化が検討された。

庁内では、行政手続法の制定を受けて、まちづくりにおける行政指導のあり方について、激しい議論が闘わされていた。一部ではまちづくりに関する行政指導がほとんど不可能になるかのように誤解されたこともあり議論は混迷したが、最終的にはまちづくりにおける行政指導の必要性が再確認された。この議論の成果は、行政指導の趣旨、継続、趣旨等

の公表など、他都市に例のない独自の規定が付加された行政手続条例(平成7年制定)となった。

まちづくり条例の検討については、当面、行政手続条例への対応としては宅地開発要綱の改訂にどうめ、次年度以降本格的に検討を進めることとされた。しかし、行政手続法・条例の施行後の行政指導に大きな混乱が起きなかつたこと、市民参加のまちづくりの仕組みについては、別途、パートナーシップ推進モデル事業などの実践が全庁的に進められたことから、具体的な検討は進捗しなかつた。

しかし、ある大規模開発調整をきっかけに、「開発行為等の事前手続き要綱」が平成10年に制定され、これを契機に「土地利用調整」型の条例制定に向けた気運が高まっていた。そして、平成13年には、「土地利用の調整に関する制度についての研究会」が設置され、本格的な検討が始められることとなった。これについては、開発事業調整条例の頁をご覧ください。

(2)「中期政策プラン」策定

中区の山手地区では風致地区とともに「山手地区景観風致保全要綱」(昭和47年制定)が定められており、行政によるきめ細かな指導が行われていた。しかし、学校跡地に計画されたマンション建設に対して周辺住民の反対の声が上がり、大きな運動となっていた。

この問題をきっかけに、マンション紛争未然防止のための一つの解決策として打ち出されたのが「まちのルールづくり相談センター」(平成14年9月開設)である。これは、住民発意による地区計画・建築協定を活用したまちのルールづくりをバックアップするもので、本部が建築局内に、支部が4方面の建築事務所に置かれた(現在は各区の「まちのルールづくり相談コーナー」)。そして、相談しやすい窓口として積極的にPRし、地元の気運が高まれば、職員や「まちづくりコーディネータ」(登録された都市計画等の専門家)を派遣した。この最初の成果として、今年2月には、センター開設のきっかけとなった山手地区から横浜市長に対して地区計画策定の提案書が提出され、現在、都市計画手続きが進められている。

この一連の動きの中で、住民発意のまちづくりの必要性が、あらためてクローズアップされることとなった。折しも、平成18年度までの5カ年間を計画期間とする市政運営の基本指針である「中期政策プラン」の策定が進められていたが、この中で、まちのルールづくりを含む、トータルな地域まちづくりの仕組みについての議論が始まった。その結果、「中期政策プラン」の重点施策に「地域まちづくりの推進に関する制度の確立」が位置付けられることとなった(表3)。

この問題をきっかけに、マンション紛争未然防止のための一つの解決策として打ち出されたのが「まちのルールづくり相談センター」(平成14年9月開設)である。これは、住民発意による地区計画・建築協定を活用したまちのルールづくりをバックアップするもので、本部が建築局内に、支部が4方面の建築事務所に置かれた(現在は各区の「まちのルールづくり相談コーナー」)。そして、相談しやすい窓口として積極的にPRし、地元の気運が高まれば、職員や「まちづくりコーディネータ」(登録された都市計画等の専門家)を派遣した。この最初の成果として、今年2月には、センター開設のきっかけとなった山手地区から横浜市長に対して地区計画策定の提案書が提出され、現在、都市計画手続きが進められている。

この問題をきっかけに、マンション紛争未然防止のための一つの解決策として打ち出されたのが「まちのルールづくり相談センター」(平成14年9月開設)である。これは、住民発意による地区計画・建築協定を活用したまちのルールづくりをバックアップするもので、本部が建築局内に、支部が4方面の建築事務所に置かれた(現在は各区の「まちのルールづくり相談コーナー」)。そして、相談しやすい窓口として積極的にPRし、地元の気運が高まれば、職員や「まちづくりコーディネータ」(登録された都市計画等の専門家)を派遣した。この最初の成果として、今年2月には、センター開設のきっかけとなった山手地区から横浜市長に対して地区計画策定の提案書が提出され、現在、都市計画手続きが進められている。

表4 市民アンケートの分析結果

- ①回答者の約半数が暮らしているまちを「もっと魅力的にしたい」と回答。
- ②自治会・町内会活動による地域まちづくり活動が比較的多い。また、活動は多様な分野にわたっている。
- ③活動の和を広げるための支援と、活動資金面での支援、参加するきっかけづくりの支援、活動情報の収集・提供が求められている。

現在の取り組み 4

〔仮称〕地域まちづくり推進条例「制定に向けた取り組みは、本年5月から本格的に開始されている。その際に記者発表が行われたが、その内容を中心に述べる。

(1)検討の進め方

検討は、①市民アンケートやフォーラムによる市民意見聴取、②専門家による検討委員会、③庁内検討チームの3つにより進めることとしている。

①市民意見聴取

市民アンケートは、「あなたのまちをもっと良くしたいと思いませんか?」というタイトルで、身近なまちづくりに関する意識、参加状況、問題点の3項目について市民の意見を聞いた(表4)。アンケートは、

表5 地域まちづくりフォーラムの概要

回	月日	テーマ	場所(区)
第1回	6月26日	地域まちづくりとNPO	えだぎんパーク(都筑区)
第2回	7月3日	既成市街地とまちづくり	エコライフかながわ(神奈川区)
第3回	7月17日	地域と団地のまちづくり	大正地区センター(戸塚区)
第4回	7月31日	地域まちづくりの活動展開	市大金沢八景キャンパス(金沢区)
第5回	8月28日	協働による地域まちづくりの仕組み	はまぎんホール(西区)

市民情報室や各区役所、市内主要駅等に設置するとともに、駅頭やシティフォーラム、区民のつどい等で直接配布を行った。

地域まちづくりフォーラムは、第1回から第4回までは、市内の各地で、異なるテーマを設定し、NPOやテーマ型、自治会・町内会など

表6 地域まちづくりの推進に関する制度検討委員会

職	氏名	所属等
委員長	卯月 盛夫	早稲田大学理工学部教授
副委員長	名和田 是彦	東京都立大学法学部教授
委員	内海 麻利	駒澤大学法学部専任講師
委員	内海 宏	(株)地域計画研究所代表取締役
委員	久保 茂樹	青山学院大学法学部教授
委員	高見沢 実	横浜国立大学大学院助教授
委員	並木 直美	(株)並木設計代表取締役
委員	吉田 洋子	(株)宅地開発研究所取締役

様々な立場で活動を行う市民や専門家がパネリストとして報告し、さらに、参加された市民の方々も含めて議論が行われた。第5回では、第1回から第4回までの結果を各回のコーディネートが報告され、各回の

パネリストの代表と木下都市計画局長が、名和田東京都立大学教授のコーディネートにより、会場からの意見も交えて活発な議論が行われた。第5回で議論された主な内容は、コミュニケーションと人材育成、持続継続できる仕組み、地域による地域の管理、地域と行政の協働、まちづくり支援団体及び資金の確保であった(表5)。

② 検討委員会
都市計画及び法律の学識経験者、まちづくりの専門家からなる検討委員会(表6)が設置され、専門的見地から検討が進められている。

③ 庁内検討チーム
まちづくりは様々な分野に関係するため、各局及び区役所の理解・協力が無いと進められない。このため、緑政局、道路局、下水道局、市民局、福祉局、環境保全局、市民協働推進事業本部、都市経営局などの関係局、そして区役所からなる検討チームを

組織して、横断的な調整を行いながら検討を進められている。

(2) 検討内容
条例の内容については、委員会及び庁内検討チームにおいて検討されているが、5月の記者発表では、その前提となる基本的な考え方について、以下の3点が挙げられている。

⑦ まちづくりにおける協働の理念や市民の役割を明確にすること

⑧ 組織づくり、計画やルールづくりなどの、市民参画の方法・手続きを定めること

⑨ 市民主体のまちづくり活動の支援策を定めること

また、条例の仕組みとしては、まちづくりの各段階(表7)における基本的な手続を規定や地域住民のまちづくり活動への支援策(情報提供、専門家派遣、活動費助成等)を規定するものとしている。

(3) 今後の進め方
今後、委員会の提言を受けた後、

表7 まちづくりの各段階

①	まちづくりの初動期(きっかけ・発意)
②	組織づくり(協議会等)
③	計画づくり(地区プラン等)
④	ものづくり(身近な施設整備、地域資源活用等)
⑤	ルールづくり(まちづくり協定、地区計画等)

市としての素案がまとめられ、目標である平成16年度内の制定を目指して諸手続が進められる。委員会における検討状況等については、「都市計画局の「地域まちづくりの推進」のホームページ(注8)に掲載

されるので、詳細はそちらをご覧ください。

5 **おわりに**
〔(仮称) 地域まちづくり推進条例〕は、「地下室マンション条例」などの規制条例とは異なり、市民が条例を活用してまちづくりを進めることによって、はじめて効果を持つものである。「まちづくり」は、誰もが気軽に使う、親しまれた言葉になっているが、「まちづくり条例」というと、分りにくいという声をよく耳にする。条例による地域まちづくりを推進していくためには、その内容と効果を、いかに分かりやすく市民に示していくかが重要になると思われる。

(注8)
<http://www.city.yokohama.jp/me/okei/site/chihimachu/index.html>