

《2》 協働と地域にかかわる各局事業

① 総合的な地域まちづくりによる地域運営と地域まちづくりの現状とこれから

1 はじめに

身近な地域のまちづくりを推進するための横浜市独自の制度として、平成17年2月に「地域まちづくり推進条例」を制定してから5年が経過した。この間、条例を活用しながら自らまちづくりに取り組む市民の数は次第に増え、地域まちづくりが着実に浸透してきているとともに、その活動の幅も広がり多彩になってきている。

ここでは、条例制定後5年間の地域まちづくりの実績を紹介するとともに、今後の課題として、郊外部等への新たな展開についてもふれたい。当初は、たとえば「防災まちづくり」としてハード面の改善を中心にスタートした地域の取組が、災害時の要援護者対策といったソフト分野や花いっぱい運動などに幅広く展開されている後述する滝頭・

磯子地区のように、生活者の視点で快適なまちをめざす取組を進めるうちに、より総合的なテーマへと自然と広がってくる事例も見られ、地域まちづくりの実践が将来的にはその先にある「地域運営」への発展を期待させるものとなっている。

2 地域まちづくりのねらい・背景

① 地域まちづくりのねらい

そもそも「地域まちづくり」とは何か。条例では、市民と市の協働による、安全で快適な魅力あるまちを実現するために市街地の整備又は保全その他の地域の環境の維持又は改善の取組、と定義している。「防災性の向上」、「住環境の保全」、「福祉のまちづくり」など、取り組むテーマは多岐に渡るが、いずれにしろ、その地域の特性（課題・

まちや人の魅力）を踏まえて、地域住民が考える「安全で快適な魅力あるまち」を実現するための市民主体の取組である。いわゆるハード的な「物的・空間的」なものだけでなく、目標を実現するためのソフト領域における取組を含めたものである。その中の市の役割は、狭い道路の拡幅や広場の新設といった公的施設整備に加え、市民が主体性を発揮して取り組んでいけるよう、資金面を含めて、様々な形で活動を支援することである。

そして地域まちづくりのねらいは、

- ・地域をよく知る住民が中心となつてまちの将来像を思い描き、その目標の実現に向けて住民たちが主体的に取り組むことにより、地域の課題にきめ細かく対応できること、
- ・行政に要望や陳情をして実

現したのではなく、自ら汗をかいて成果を上げられたときの達成感、まちへの愛着心や満足度、さらには、みんなで力を合わせて頑張ることでコミュニティ意識の高まりが期待できる、と考えている。

② 条例制定の背景

これまでの横浜市におけるまちづくりは、脆弱であった都市骨格の形成や人口急増に対応した土地利用コントロールに主眼が置かれ、どちらかというと大規模開発型のまちづくりを進めてきたが、六大事業に代表される大規模事業もほぼ収束したことで、平成7年1月に阪神・淡路大震災で甚大な被害が発生し、防災まちづくりへの要請が高まったこと、また、その教訓から日頃の協働によるまちづくり活動の取組が被害を少なくし、復興もスムーズであったこと

執筆

木村 裕毅

都市整備局地域まちづくり課担当係長

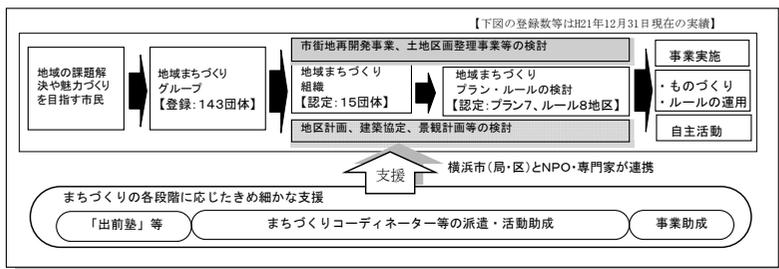


図1 地域まちづくりの流れと支援の内容

などから、地域の修復型まちづくりが注目されてきた。

一方、市内各地で市民主体の活発なまちづくり活動が行われてきており、地域まちづくり推進条例は、そうした背景や実績を踏まえ、市民のまちづくりへの意欲や発意を受け止めて具体的なまちづくりにつなげ、一層推進していくための仕組みとして制定したものである。

具体的には、条例制定により、
ア 都心周辺部などにおける密集した住宅地の住環境改善
イ 郊外部における計画的に開発された良好な住宅地の街並み保全
ウ 商店街の振興に向けた環境整備やにぎわいづくり
エ 自然環境や歴史資産等の地域資源を活かした魅力づくり

などの取組が、福祉・防犯などのソフト領域との連携を図りながら条例制定以前にもままして市内各地で幅広く展開されることを期待している。

市では、平成に入ってから、まちづくりの仕組みづくりに向けて「まちづくり条例」や「都市デザイン基本条例」、「まちづくりセンター」などの構想検討を行う一方で、パートナーシップ推進モデル事業や都市計画マスター

プラン（全市プラン・区プラン・地区プラン）の策定など、行政と市民の協働の取組を実践してきた。そうした長期間にわたる検討や取組を行った過程を経て、本市独自のまちづくり制度整備の機運や意識が横浜市庁内はもちろろん市民側にも高まり、条例制定に至ったといえる。なお、この時期、本条例以外では、平成15年度に「開発事業調整条例」と「地下室マンション条例」、また、平成17年度には「景観条例」を制定するなど一連のまちづくり制度の整備に取り組んだ。

3 一条例制定後5年間の成果

① グループ登録数や認定数の増加と支援の拡大

地域まちづくりの流れとそれに対する支援の内容を図1に示す。

地域まちづくり活動に取り組み市民等の団体である「地域まちづくりグループ」の登録数は条例制定以来順調に増え、平成21年12月末現在143団体となっている。活動内容も、建築協定、地区計画、地域まちづくりルール等のまちのルールづくり、密集住宅市街地におけるプランづくりや再開発事業等の検討に加え、住宅地へのバス路線の新設など交通不便の解消を目

指す地域交通サポート、狭い道路の拡幅、福祉のまちづくりの検討など、団体数の増加と合わせて、活動の幅も広がってきているのが特徴である。それに対する市の支援として、職員が地域に向向いての制度説明（出前塾）から始まって、地元が主催するまちづくりの検討会等の場面でのアドバイス（注1）、専門家（まちづくりコーディネーターやNPO）の派遣や活動費の助成、さらには計画実現のために職員が庁内外の関係部署と調整するなど、市民に見えない部分を含めて様々なバックアップを行っており、団体数の増加に伴い、支援も拡大している。

また地域住民等の多数の支持を得て、市から「地域まちづくり組織」や「地域まちづくりプラン」、「地域まちづくりルール」の認定を受ける団体も着実に増えている。12月現在、地域まちづくり組織は15団体、地域まちづくりプランは7地区、地域まちづくりルールは8地区が認定されている。このうち、プランについては7地区のうち6地区が後述する「いえ・みちまち改善事業」の対象地区である。

この地域まちづくり組織を類型化したのが図2である。現在まで認定されている組織

は全て自治会町内会や商店街など既存の地縁的な組織を母体としている。滝頭・磯子地区や元町地区のように、自治会町内会と商店街が連携した取組も始まっている。

② プランに基づくまちづくりの実践…いえ・みちまち改善事業

市では、住宅密度や道路、公園などの整備状況等の客観的基準で選定した防災上課題

（注1）
地元が主催する検討会等には、原則として局と区の職員も出席している



図2 地域まちづくり組織の類型図

のある密集住宅市街地（23地区、660ha）において、平成15年度から、地域の防災性の向上と住環境改善を図る取り組みとして「いえ・みちまち改善事業」を進めている。

条例検討と同時期に地域住民との協働による推進を前面に掲げてスタートした事業であり、本条例のモデル的な取組として、条例の仕組みを最大限活用して事業進捗が図られている。

(1) 条例による組織、プランの制度的位置づけ

いえ・みちまち改善事業で整備事業実施中または計画段階の地区は現在11地区（285ha）あるが、協議会の結成から「防災まちづくり計画」の策定を経て、住宅市街地総合整備事業に着手した地区は5地区であり、そのすべてが「グループ登録」、「組織認定」、「プラン認定」を受けている。

地元の組織である協議会や協議会が策定する防災まちづくり計画はいわば「任意」の位置づけのものであるが、条例の手続きを経ることにより、条例に基づく支援を受けるとともに、市と協議会が協働でまちづくりを進め、計画の実現を図っていくことが制度的にも明確になり、このことが、地域住民・NPO等と

行政相互の信頼関係の醸成やまちづくりのステップアップにつながっていると考えられる。

活動中の11地区のうち、最も早くから、いえ・みちまち改善事業の取組を開始し、密集住宅市街地の物理的な改善のみならず、総合的な地域まちづくりに取り組んでいる代表的な事例として滝頭・磯子地区の状況を紹介したい。

(2) 滝頭・磯子地区

この地区は、磯子区の根岸湾に面する古くからある住宅市街地で下町の風情を残した地区である。面積38・9haで、人口は約6・100人、単位町内会7と商店街1からなる地区で、平成15年10月に横浜市から防災上の課題について情報提供・説明するとともにまちづくりを働きかけ、それを受けて町内会役員や公募住民等と市職員、NPOにより勉強会がスタートした。まち歩きやニュースの発行などにより、住民の防災意識を高める取組を行いながら組織づくりを進め、平成17年6月にまちづくり協議会が設立された。その後、プランづくりとして、住民意向調査などにより地区の課題や魅力を抽出しながら「防災まちづくり計画」素案を作成し、住民アンケートにより住民意見の聴取を行い、平成19年6月の協議

会の総会で承認を得て策定を終え、勉強会開始から4年後にあたる平成19年10月に条例に基づく地域まちづくりプランとして初めての認定を受けることとなった。

このプランは、長期間にわたる地域住民の活発な活動の成果であり、住民が様々な思いを込めて、地域の将来像や課題解決の方向性を示すものとして描いたものである。「安心して住み続けられる住環境をつくる」などの目標を定めるとともに、狭あい道路の拡幅整備、小広場整備、電柱の移設などのほか、建物の耐震改修・建替促進、建物や街並みのルールづくりや防犯パトロール、災害時の助け合いなどが、16のプロジェクトとして盛り込まれている。施設整備に対する行政への提案にとどまらず、様々な地域課題の解決に向けて住民が主体的に行う活動も掲げている。地域住民と行政が役割分担し、ソフトな分野も含め、協働により取り組んでいくという考え方が示されている。

このプランの実現を図る一環として、市では平成20年4月に住宅市街地総合整備事業（注2）に着手し、現在、路線型の狭あい道路拡幅整備を実施中である。

協議会としても、プランの推進を図るため、協議会の中

に、広報、道路、ルールなど5つの部会を設け、より活発な活動が行われるようになっていく。密集住宅市街地の改善は息の長い取組とならざるを得ず、地域課題の早期改善に積極的に取り組んでいる。小さなプロジェクトを積み重ねて、それを目に見える成果として地域住民に示していくことにより協議会の活動への理解をさらに深めていきたいという意図もある。

これまで、協議会が中心となり、平成18年度に本条例の事業助成制度を活用して住民が憩える「ふれあい花広場」（写真1）の整備を行ったほか、地区内の小学校に働きかけて平成20・21年度に2項道路に面する校庭のセットバックを実現するなどの取り組みを行ってきた。

また、地区内の商店街でにぎわいの場として親しまれてきた「浜マーケット」の一部が焼失したことに伴い、若者の自立支援の店を商店街に出店していた団体が地元有志と一緒に平成19年度の「ヨコハマ市民まち普請事業」に応募し、復興のシンボルとなるイベント施設を協議会の支援のもとに整備した。さらに、平成19年度から国庫補助事業である「まちづくり計画策定担い手支援事業（注3）」を直接協議会が受け、地区計画の



写真1 ふれあい花広場

（注2）
住宅市街地総合整備事業・既成市街地において、快適な居住環境の創出、都市機能の更新、美しい市街地景観の形成、密集市街地の整備改善等を図るため、住宅等の整備、公共施設の整備等を総合的に行う国土交通省所管の国庫補助事業

（注3）
まちづくり計画策定担い手支援事業：市街地の整備改善につながる都市計画の提案の促進を図ることを目的として、地権者組織をはじめ、地域におけるまちづくりの担い手に対して必要な経費を補助する国土交通省所管の国庫補助事業

検討を進めることとなった。そこでまず、「浜マーケット地区地域まちづくりルール」を平成21年6月に協議会として策定し、9月に本条例に基づき認定を受けたところである。このほか、災害時の要援護者の支援体制づくりや防災マップの作成などを進めている。

当地区では、本条例を活用しながら、防災を軸として施設整備やルールづくりを進めるとともに、地域のコミュニケーションを大切に、防災意識や助け合い精神を高めるための総合的な住環境整備を実践中である。

③ まちのルールづくりから地域コミュニティの形成へ

横浜市では早くから建築協定を活用してきた歴史を持っており、協定数は全国一であるなど、ルールの策定・運用を通じた地域主体の良好な住環境の保全や商店街のにぎわいづくりなどの取組が従来から盛んな都市である。現在では建築協定のほかに、地域発意のまちのルールづくりとして、条例に基づく地域まちづくりルール、景観協定、地区計画、景観計画など、さまざまな制度がある。

また、まちのルールづくりにとどまらず、よりトータルな視点で住みよい地域を目指す

して、福祉や防犯など住民参加による様々な活動まで広がりを見せる地域も出てきている。その代表的な事例として、栄区の湘南桂台地区を紹介する。

(1) 湘南桂台地区

湘南桂台地区は、栄区の南部、JR根岸線「本郷台駅」から南東へ約2kmに位置し、昭和40年代から50年代にかけて開発された1500世帯余りの計画開発地である。

建築協定付き大規模分譲地として良好な居住環境の維持に努めてきたが、建築協定の期限切れに伴う更新を行うために協定に同意しない宅地（いわゆる「穴抜け」）が増え、良好な住環境の維持が難しくなる中で、居住者の生活の変化にこたえつつ、ルール遵守の担保性を高めるため、協定の更新を機に地区計画への移行を決め、平成13年に栄湘南桂台地区の地区計画が都市計画決定された。

また地区計画に盛り込むことができないう内容について、地区計画を補完する自主ルールとして、新たに平成13年に「湘南桂台まちづくり指針」を策定し、その指針に基づき、自治会長の直属組織として「湘南桂台まちづくり委員会」が発足している。指針の中では、建築物、宅地の構造、緑化等に関する個別の規

定の前に、まちづくりの基本方針として、「すべての住民が安心して暮らせる安全なまちにする。」など、良好な住環境を備えた魅力あるまちをめざすための5つの項目をまちづくり憲章として謳っている。さらに地元と市が協働でまちづくりに取り組んでいくことを明確にするため、同指針は平成21年に条例に基づくルール認定を受けた。

このように湘南桂台地区は開発当初からルールを通じた住環境の保全に努めているが、住民たちによる活動は、自治会加入率がほぼ100%と熟成されたコミュニティをベースに、高齢者福祉や防犯など、いつまでも住み続けたいと思えるまちをめざして幅広い活動に展開している。（注4）

④ ヨコハマ市民まち普請事業の創設

条例のリーディングプロジェクトとして、平成17年度にスタートした「ヨコハマ市民まち普請事業」は、市民が自ら行う身近なハード整備の提案を公開コンテスト形式で選考し、500万円を上限とした整備費用を助成するという、庁内のアントレプレナーシップ制度から生まれた全国的にもユニークな事業である。この事業は、かつての

「道普請（みちぶしん）」のように、市民が地域で力を合わせて身近な環境整備を行うことで、地域住民のまちづくりへの意欲やコミュニティ意識を高め、地域の活性化につなげるとともに、この事業をきっかけとしてより広がりのあるまちづくりに発展することを期待して始めたものである。

平成17年度から21年度まで、あわせて79件、18区すべてから応募があり、このうち2回のコンテストを経て26件の提案が選考され、そのうち平成20年度末現在で16件の整備が完了している。整備内容は、水・緑・広場・遊び場等備まで多岐にわたっており、テーマも地域の美化・環境改善、歴史・文化、自然、防犯・防災など様々である。

これまでの実績を踏まえた事業の効果として、歴史や自然環境を生かした地域ならではの独創性が発揮されていること、市民自ら汗をかくことで、達成感や満足度が高く、整備した施設や地域への愛着が深まったこと、地域の住民や企業、子供たちが作業に参加し、行政とも協働すること、地域のつながりが深まり、まちづくりのすそ野が広がったことなどがあげられる。地域まちづくり推進委員会

（注4）
湘南桂台地区における活動の詳細については、栄区役所による事例紹介を参照のこと（30～35頁）

（注5）
地域まちづくりの推進状況を検証し今後の施策に生かすため、地域まちづくり推進委員会の審議を経て、「地域まちづくり推進状況報告書・評価書・見解書」を作成すると紹介するため、「地域まちづくり白書2021」を昨年12月に発行した。いずれも地域まちづくり課のホームページで公表しているとともに、白書については区役所等で配布している。

による「地域まちづくり推進状況報告書」に対する評価書（平成21年12月28日）ではこれまでの整備提案を以下の3つのケースに類型化している。

A. 「いえ・みちまち改善事業」の住民組織など、背景に切実な地域課題が存在し、その解決のきっかけの一つの取組として提案するケース

I. 熟成された福祉や環境などの市民活動が先行し、その中から提案に至るケース
U. まだ十分な地域社会形成や市民活動の熟成がないが、大きなエネルギーを発揮して、提案に至るケース
AやIのケースの場合は、すでにそれまでの活動の積み重ねがある中で、まち普請事業での成功が活動活性化の推

進力となる効果が期待できる。一方、ウのケースはまだコンテンツ通過の実績の少ない類型であるが、まち普請による小さな施設整備をきっかけにして、地域コミュニティ形成へ発展していく可能性をもった、条例を活用していくうえで基本といえる道筋であり、大切にしていきたい。

事業開始当初と比べ整備提案数が減少傾向にあるが、イのケースなどは、横浜市の市民活動の実績を考えると提案の宝庫と考えられ、区とも連携した提案の掘り起こしを今後も継続的に行っていくこと

により、身近なまちに対する市民の思いに添えていきたい。

4 今後の課題

〔郊外部等における地域まちづくりの新たな展開、そして地域運営へ〕

冒頭の条例制定の背景の中で、4つの具体的なまちづくりの展開例を示したが、このうち、特に、郊外部の戸建住宅開発地や大規模集合住宅団地等において、今後ますます進展する高齢化や人口減少による空き家、独居高齢者世帯の増加、商業施設の撤退など

の社会問題にいかに対応していくかが、これからの地域まちづくりの大きな課題と考えている。さらに、既成市街地の密集住宅市街地における基盤整備と防災意識を高める地域の総合的な防災性の向上を図る取組や、衰退しつつある商店街と周辺住宅地が連携して商店街の通りを地域のにぎわい空間として評価・再生する取組、身近なまちに埋もれている地域資源や人材を掘り起こす地域の魅力づくり・景観形成などについても、重要性が一層増していると考えている。

今後は、「身近な地域・元

気づくりモデル事業」の仕組みを活用しながら、積極的に地域まちづくりの新たな展開を図っていく必要があると考えている。(注5 前頁)

それぞれの地域における、施設整備等のハード分野と防犯、福祉などの様々なソフト分野の課題そしてまちの魅力をとータルで見据えながら、どうやって自分たちの目指すまちを実現し、運営していくか、について住民側が主体的に考え、みんなで楽しみながら活動する地域が少しずつ増えていくってほしい。そのためには行政からの的確な情報提供とともに、頑張る地域を積

極的にバックアップしていくメリハリの利いた支援の仕組みや区局横断的な体制が必要になってきていると思う。その中で、市が支援する根拠として、地域まちづくりプランの認定制度のように住民が主体となって策定した地域の整備・運営プランに対し、一定の位置づけを与えるような仕組みの創設も検討に値するのではないかと。

地域まちづくり活動の実践を通して、その先にある「市民主体の地域運営」の実現に貢献していきたい。

ここでいうタウンマネージャーとは、地域まちづくりを総合的に推進するエンジンになる人のことで、外部から入っていった専門家だけでなく、地域活動の中心になる地元の人、そして地区を担当する行政職員なども含まれる。こうした異なる立場や専門性をもつ人たちが参謀本部的に機能することにより、様々な団体の多彩な活動がネットワークすることが可能になる。機能としては、企画機能、コーディネート機能そして事務局機能を合わせ持つ必要がある。資質としては、常に前向きで、軽いフットワークで柔軟な試行に取り組めること、それでいて責任感の強いことなどが必要である。また、水平な目線で取り組める、人の話をよく聴く、多角的な視点をもつといったことも重要である。

これらを踏まえ、タウンマネージャーの一員として参画する専門家などの考え方をまとめたものが、次の表である。(注3)

＜「タウンマネージャー」としての専門家活用＞

- 地域まちづくりを総合的に推進する「タウンマネージャー」役を専門家が務める。
- 実験的の事業で、期間を限定する(例えば5年間)。
- 従来のコーディネーター派遣事業やコンサルタント委託事業とは異なり、かなりの頻度で定期的に現地に向かうなど、現地密着型の活動を行う。
- 地域課題や目標とするまちづくりの分野に応じて、求められるタウンマネージャーの役割・資質を考慮する。あるいはタウンマネージャーが、必要に応じて複数の専門家と連携する。
- 行政は、総合的なまちづくり課題に対応するため、チームを組んで対応する。
- 対象は、区単位または地区単位。タウンマネージャー派遣を希望する区、地区を取り上げる。
- 目標は、地域の総合的な課題解決のための道筋と仕組みをつくること。タウンマネージャーが抜けた後も継続して活動できるよう、事業の企画・立ち上げのほか、人材の発掘・育成、継続的なエリアマネジメントを行う地元の体制整備とネットワークづくり、などを行う。

第2回横浜市地域まちづくり推進委員会資料より(H18.5)

4 おわりに

現在、モデル事業の地区は、平成22年3月現在で36地区にのぼる。中期計画では22年度末の目標値を12地区としていたが、この背景には、従来の自治会・町内会活動の延長としてはあまり一般的ではないコミュニティビジネスやハードのまちづくりなどを視野に入れた取組ができる地区は多くないが、こうした地区をモデルとなるようなエリアマネジメントにまでもっていきたい、という考えがあった。実際には、課題を抱える地区に広く適用したい、既存制度でメニュー化されていない支援に活用したいというニーズなどから、多くの地区で指定されることになった。活動としては、防犯、防災、子育て支援、世代間交流といったソフトな内容が中心となっている。

こうした現在の地域課題に対応した取組により住みよいまちに変えることに成功した地区の中から、地域の将来像の実現のために、戦略性をもった総合的なまちづくりに取り組む地区が増えていくことを期待したい。

(注1) 都市デザイン室の「市民まちづくり活動支援事業」(H3～5年度)。23グループを支援。

(注2) これらの意見は、現委員会にも所属している卯月盛夫早稲田大学教授と名和田是彦法政大学教授から主にいただいた。ドイツでの研究生生活が長い両氏からは、ドイツのコミュニティ再生の施策をご紹介いただくことが多い。

(注3) ここでいうタウンマネージャーについては、秋元康幸「地域の再生に都市デザイン手法を」(未来社会の設計 横浜の環境空間計画を考える、H20.3、BankART1929)が詳しい。