

にあつては各地域の特性を生かし、緑区の部分は緑区に、戸塚区の部分は戸塚区民に立案してもらふのである。自治会役員をはじめいろいろな人たちが集まつている区民会議を利用するのも一方法だと思ふ。

こうして作つたそれぞれの区の計画案を市と各区の協議でまとめれば、市民が必要とした公園、道路その他の施設なだから、市民の協力は得られるだろう。

都市計画のような重要な政策立案に素人の市民を参加させては、立案が永びいて行政に支障があるとの意見もある

が、市民は素人ではなく、資料がなくて同一の場に入れないだけである。

もし横浜市が都市計画立案に本当に市民を参加させる意思があるなら、現在までに開発された計画団地を大小にかかわらず記載した地図を公開すべきである。

この地図には団地内の高低、汚水・雨水の計画流量、流末・公園位置、浄水場・公共用地の位置を明確に記し、公道、私道にかかわらず、法で定められた道路は幅員延長を記載する。

河川については、これにかかる橋の位置での許容水位と現在までに記録された

最高水位を示す。他に自然樹林、植樹林などの樹種の判然とする地図、交通網を再検討できる資料、バス路線図と各区間乗車率の公開、公的性格をもった施設の位置、大きさを明示した図なども必要である。

以上気づくままに書いたが、これらの中には既に公表されているものもあると思ふ。町づくりを考えるための資料としては、同年度の資料など、比較対照のできるものが必要だと思われる。こうして縦わり行政の中で横系の役目を果せる総合的な資料集をつくり、市民にも公開

し、この資料集を共通の場として話し合いの基本に置けば、市役所や区役所の机の中に秘匿された資料による行政指導がなくなり、市民の協力が得やすくなる。

資料集はまず各自が手元の資料を提出して部課秘匿の資料をすてなければならぬ。総合的な資料をつくらずにこのまま進めば、パーキンソンの法則どうりに人員は増え、利用できない資料は倉庫にあふれるだろう。

資料集が出来上ったところで、町づくりの話し合に入れるのである。

③ 地区計画・地区カルテへの発想の背景と期待

——住民参加の現場から

大野紀雄（戸塚区政務課調整係長）

一 はじめに

まちづくりは、住みよさを目指して進められるものである。そして、安全・健康・便利・快適という住みよさの四つの物差は、住民自身によって計られ、確かめられる。従つて、住民の要望・意見は生活実態を裏付けている。とすれば、それは何としても、まちづくりを進める行政施策の面に反映されなければならぬ

い。ここに住民自治、住民参加の根底がある。

横浜市は、誰でも住みたくなる都市を市民との共同作品としてつくりあげることを基本理念としていた。そして、この基本理念を実現する手段として計画を策定している。

ところが、住民参加の現場では、この理念と手段とにズレをみる。そして、このズレから、住民がまちづくりに寄せた

熱意である要望・意見がいかされない場面にたびたび出合う。

こうした経験の中から、理念と手段とのズレを埋めるものとして、地区計画の必要性を強く感じ、そこへのワンステップとして、地区カルテづくりに期待を抱く。

そして、この地区計画と地区カルテづくりは、材料を豊富にもつ住民の参加によって成るし、またそうすべきだと考え

る。これらの点について、住民参加の現場をとおして探ってみる。

二 住民参加の現場にみる住民のエネルギ

住民のエネルギ

① 住民は地域問題の専門家

ケースその1

『戸塚駅と大船駅とを結ぶ県道だが、

これは豊田地区の唯一の幹線である。しかしS寺下のところが車のスレちがいができない道幅である。運転手同志がどちらも譲り合わずにらみ合ってしまうと、すぐに数珠つなぎ状態になる。朝のラッシュ時、バス利用者は冷汗ものである。何とか解決しなければ。』

『歩く側からも、とても恐い場所だ』
『あそこは裏側に公道がある。あれは現在では用をしない道だ。廃道にして、その分だけ家を後退させれば道を拡げられる。当面のネックは解消できる。』

ケースその2

『本郷地区の幹線道路のK交差点は渋滞がひどい。交差点を抜けるのに一時間以上かかることがある。何とか対策を考えなくては。』『実は現在、迂回路に丁度いいと思える場所で宅地造成が行われている。そこをうまく利用すれば、約二百米の整備で、幅員20米・延長七百米の立派な迂回路ができる。家が七軒ほどかかるが、これは開発地に代替地を求めればよい。市に話しを持ち込んでどうか。』

住民は地域の専門家であるとはよく言うことだが、これを実感することは多い。この事例も、提案の現地を調査し、開発者から状況を聞き、宅造計画書をあた

り、検討してみると可能性は充分にありそうである。この種の住民情報はけっしてめずらしいものではない。

住民は実にくわしく現状を把握し、改善の処方箋もかく。こうした地域の専門家である住民の力量に注目すべきである

② 他の都市と比較する物差

ケースその3

『戸塚の火葬場は旧式の炉が一基しかなく、葬式を出すと、遠く西区の久保山や藤沢の火葬場にゆくようになる。いまは道路も混んでいるので、一日がかりになってしまう。戸塚火葬場の拡張整備が必要だ』。『必要なのは解るし、煙の出ない近代炉になるのも結構なことだ。しかし、近くに住む者にとって、炉が増えて、毎日毎日、金ピカの霊柩車とその行列をみるのは堪らない』。『他の都市では市営のマイクロバスを持っている所がある。だから金ピカの霊柩車も通らないし、葬式の車の行列もない。沿道の人の気持を考えると、横浜でも、マイクロバス方式をとるべきだ』。

ケースその4

『他の都市では、区役所で出す住民票などは、駅前出張サービスをしている所もあるし、昼休みサービスもしてくれている。横浜でもやってほしい』

横浜市は人口増は全国一激しい。中でも、戸塚区は顕著である。最近4回の国勢調査を追ってみると、毎回8〜9万人が増加している。この人口増の中味は大半が社会増である。

社会増とは新住民が他の都市等から入ってきているということである。

この新しい住民は、まちの中味を、以前に住んでいたまちとの比較でみる。また、住民は日常の社会生活の中で、近隣都市はもちろんのこと、遠隔の都市やさらには外国の都市までもみている。こうした他の都市との比較の中から出てくる住民の要望、意見を重要視する必要がある。

都市にはそれぞれ特色があり、すべてを採り入れることはできないかもしれない。しかし、この住民の感覚・知恵を施策に生かしたいものである。

三 住民参加の現場にみる

住民と市とのパイプ

① 都市計画と地区計画とのスレた対話

ケースその5

『私の住んでいる所は横浜のチベットの文化施設は何もない。ぜひ、地区センターを建てて欲しい』。『T地区は人口5万をこえている。地区の中心地に適当な広さの市有地が空いてい

る』。『N地区でも近々に河川改修で消防署をとりこわすことになる。また市吏員の派出所も老朽化が激しい。これら施設の建てかえと併せて、地区センターを設置して欲しい』。(市の回答) 『市の総合計画では14センターの建設を予定している。従って当面、1区1センターの建設となる。戸塚区の場合には既に建設しているので困難である』

住民と市との対話が、一方が地区レベルのものであり、他方が都市レベルのものであって噛み合わない場面がある。この事例も、そのケースとみることもできる。地区センターは名の示すように本来的には区に一カ所という性質の施設ではなく、地区を想定したものである。従って、地区計画が位置づけられていれば、その中で、地区センターに対する要望・意見は生かしうるものであり、住民と市との対話は噛み合うはずのものである。しかし、このケースでは、住民が真剣に地区の文化施設に思いをめぐらし、地区センター建設の具体的候補地や方法を探しあてた熱意が報いられることなく、ただ冷えてゆくのは、残念でならない。

② 住民の要望は個別で完結している

横浜市では、区民会議、各種施設計画での地元説明、陳情、市長への手紙と、住民参加の門を開いている。これらに

する住民の利用がどのくらいあるのか。過去数回行っている実態調査でこれを確かめることができる。調査結果では、生活環境の改善について市役所へ広聴手段を使って要求を出す人は、ほぼ三割前後である。市には、実に膨大な量の住民の要望・意見が届いている。

ところで、この要望・意見の処理はどうされているであろうか。個々バラバラな要求者に対し直接回答をすることで終っている。回答の内容は要求を満たすものが二十五パーセントで、住民の反応は満足と不満とが半々という。

住民の三割が、その生活実感から訴える貴重な要望・意見は個々に処理するだけでなく、データとして集積し、系統だてて整理し直し、それをまちづくりへの支えとして役立てたいものである。

四 地区計画・地区カルテへの期待

住民は実生活に根ざした地域の専門家であり、まちづくりを他の都市にある良い面をもとり入れながら行いうる力をもっている。一方、市と住民との情報のパイプは、うまく接続されていず、ズレがみられる。また、情報を集積整理して生かす方法を欠いている。大筋、こうしたことをこれまでふれてきた。この中で地

区計画や地区カルテづくりへの期待も既に言及しているのであるが、ここでさらに別の角度から述べていくことにする。

① 市のステップとして

横浜市では都市づくりの基本構想や昭和六十年までの長期的な総合計画を市民参加のもとで策定した。

この総合計画にもとづく第二次五カ年計画の中で、区別のまちづくり構想や整備指標の策定を新しく試みている。

これらの作業では、区民会議をはじめ広く住民から要望・意見を聴き、それを反映する努力を重ねた。

しかし、地域の専門家としての住民の力を十分に引き出すのは、どうも、次のステップを踏む時のようである。

この市が踏む次のステップは、区に焦点を合わせた区別計画の策定とさらにきめ細かな地区計画づくりである。この中に、計画づくりを推進する前提作業としてのカルテづくりもある。

ところで、横浜市の計画づくりの方向は、既に、これに向けて動き始めているようだ。即ち、区別の都市施設現況図、区別都市計画図、区別整備指標と次々に刊行をみているからである。

② コミュニティの側面から

地域には、自治組織としての自治会町

内会とその集合体としての連合町内会とがある。

戸塚区は昭和十四年に、市域拡張をした際、新たに編入した旧鎌倉郡内の一町六カ村（当時は今の瀬谷区を含めた七カ村であった）を基盤として誕生した。住民組織も古くは旧町村に対応して七つの連合町内会があった。その後、人口増による質的拡大とともに細分化が起り、現在は十三の連合組織になっている。そして、いままた新たな細分化の動きがある。

このことは、住民の側では、行政が地区計画を云々するに先行して、互に話しが通じ合ひ、まとまりのつく、コミュニティとして成立する区域を整理している

とみることが出来る。

戸塚区の区民会議では、経験からの成果として地域の集いを設けている。この地域わりについては七ブロック案（旧町村別ブロック）もあったが、現在は四ブロックをとっている。この四ブロックのうち三ブロックが人口規模は約8万である。

このブロック別で行う地域の集いや、区民会議・分科会でのブロック会議の場では、活発に討論が展開する。これは住民が互に出し合う要望・意見について、その背景にある実態を理解し合えるからなのである。そして、地域にとって何

が重要なのか、どこをどうすれば問題が解決するか、という課題について、合意をみることが多い。会議の場が実に生き生きしている。

ブロックが細分化され、話し合いの味がより身近になるほど、討論は熱を帯びる。

住民の側からすると、区別計画では、まだ話が噛み合わないズレの域にあり、力を十分に出せるのは、区域をより細分した、住民にとってごく身近にとらえる地区計画といえそうである。

そして、この地区計画が住民の身近な場で、住民自身のものとして話し合いが重ねられてゆけば、やがて、そこに連帯意識も育ってゆこう。こうした面も、地区計画に内包されているように考えられる。また、連帯意識の高まりの中から地区計画を担保する合意も生まれてくるような期待がある。

五 おわりに

これまで雑然と述べてきたことが、地区計画・地区カルテづくりを発想する背景や期待についての所感である。

そしていま、これから先、実際に地区計画、地区カルテをどう作っていくべきかという課題が残ったままとなっている。ただ、地区計画は住みよさとは何か

に始まり、住みよさの基準を探り、それを地区の中でデザインすることであり、地区カルテは、地区計画をどう進めるかが課題となつてこそ存在するものであり

その項目設定は計画と密接に連がらなければならぬであらうと考えている。

そして、当面、計画づくりの能力を持たない区における取り組みは、住民のの

ぞむ、より住みよい地区への可能な繕いと建設を、住民とともに努力することであると考へ、地区カルテを通じ現状や問題の把握とその打解の方向や処方箋の発

見を、地域の専門家である住民参加で試みたいと考えている。

④ 調査から地区カルテづくりへ

“中区民の意識と生活”調査研究グループ

一 区別指標「わたしたちの中

区」作成に際して

昨年六月、区別指標を作成する作業の中で、広く区役所職員の意見を聞いた。

もっともその意見の集め方が区長・部長・課長会・係長会・職員というルートであったが。こういう上からの意見の聞き方に問題があつたのであるが、何一つ有益なる意見が出されなかつたのが実情であつた。また区役所で独自の仕事を企画立案する場合、もっとも基本的な資料も不足していることを痛感した。

このことは、日常の業務の中で仕事が定型化されていることのほかに、本庁が企画立案し、区役所はその情報を地元へ流す——地元説明のための根回しをする作業に関わるだけという構図が一般的に定着化していることによると思う。つまり区役所の役割りは、地元への情報伝達

機構の一つの部分にしかすぎなく、また本庁のほうも、ある事業を行うために地元説明をしなければならなくなつた時に

だけ区役所を必要としたのであつた。こうした日常性の中で、区で立案し、区の将来性を展望した、区の将来の方向付けを行う区別指標の策定を行うという仕事を与えられたとき、大部分の区職員が当惑したのも当然なことであつた。

例えば、「地域の特性」ということで区内をいくつかのブロックに分けて説明しなければならなくなつたとき、何を基準に、いくつのブロックに分け、どこへ線引きすべきか、その合理的な基準が皆目わからなかつた。日常の業務の中で、漠然と山手トンネルをはさんで北と南、つまり区内地区と山手、本牧方面とは異質なものを含むことはわかるが、何がどのように異なるのか明確な基準となるようなものは何も手元になかつたのであ

る。

このように、「区別指標の策定」の作業の過程の中で、われわれは次の二点について認識せざるをえなかつたのである。一つは、区独自の手持資料の不足。

それぞれの職場で、それなりの地元との連絡網は有している。税務課・市民課・統計係等それぞれ日常業務の中で地元と接している中で、資料はそれなりに集積はしていたが、それがけつして生き残った資料として使えるものにはなつていなかったものである。二つは職員の意識面での欠落である。これまでの仕事が本庁の下請であり、区役所は、地元民と接触をはかる機能しか有しなかつた。そのため、問題点を新たに提起したり、新たに企画しそれを試みるという姿勢が失われていたのである。

二 職員参加による課題研究

以上のような反省をもとに、われわれ区職員の間に、区内をもう少し見直してみよう、少なくとも直接の仕事と離れて中区を見直そうという気運が盛り上つた。そこで我々は職員間で一つの目標を定め、集まって討議することにした。グループの出発にあたりわれわれは二つの点を確認した。

一つは形式面であるが、区役所職員が自然発生的に集まり、自分たちの好きなテーマについて、自由に討議し、一つの目標を定め、企画・立案・作業を進めること。庁内のいかなる職場にいる人も参加でき、上司からの職務命令形式で参加するのではなく、各人の自発的参加によること。

二つは内容面であるが、テーマや問題点・調査方法等について、われわれの討