

# 地区カルテ・地区計画の課題

北小路清〈調査季報編集部・企画調整局都市科学研究室主査〉

市民の生活の場で都市をとらえて問題点を診断する「地区カルテ」や、それに基づき「地区計画」で、市民が参加したまちづくりをする必要がある。実施に移そうとすると何が課題になるのか、難しい問題も多い。実際に移そうとすると何が課題になるのか、

幾人かの職員の考えを土台に、これをとりまく状況とその問題点をみてみたい。

## 一 地区カルテ・地区計画とは何か

「市民が自分の住んでいる街をより住みやすくしたいと考えるとき、何を、いつどのように行動すればよいかを判断する材料(資料)となり得るのが『地区カルテ』といわれるデータであろう。また市民が地域に関心のうすいときでも、身近かな問題をわかりやすく表現したデータがあれば、自主的行動が起ることもあろう。一方、行政を担当する側においても、地域や地区を総合的に理解し、各種の施策を練る場合、『地区カルテ』としての総合的なデータは欠かせない。従来

の都市計画といわれる計画はマクロ的であり、また部門別であるため、住民が具体的なイメージをつかめる小地域で具体的な計画として総合的に理解することが難しいものであった。『地区計画』とそれによるまちづくりを、行政側と住民が合意を得ながら実現していけたら好ましい」(企画調整局主査内藤惇之氏)。

「地域の特性を客観的に把握することにより、各地域の実情に合わせた施策を行うことを目的とする。広域的な問題よりも地域に密着した問題に主眼をおいて検討されるものである」(都市整備局街路係長鳥居盛男氏)。

「①住民にとっては、生活の中で情報を知り、判断し、活動する圏域(日常生活圏)での行政、都市づくり、近隣関係等を考えることである。②行政にとっては、住民の立場と感覚で行政計画をみな

- 一 地区カルテ・地区計画とは何か
- 二 他の都市の取り組み
- 三 これまでの関連事業
- 四 なぜ必要か・何をめざすか
- 五 具体化の方向
- 六 どこから、何からとりかかるか
- 七 「中味」に関連して問題になること
- 八 市民の参加と行政
- 九 行政内部の体制づくり
- 十 おわりに

で浮び出た地区の問題点を解決し生活環境を整えていく地区計画をつくり、それを実現に移す手法を考え、実施していく。この間の過程にできるかぎり住民の参加をはかっていく。それはコミュニティ形成にもつながる。

究極的にはシビルミニマムの実現をめざすものであり、地域の特性に即したシビルミニマム水準を設定し、そこへ向けての長期、短期さまざまなレベルの水準の施策と実現の手法を組合せて、できることからとりかかるとある。

ただ実際には、教科書どおりにことを運ぶのは難しく、現実の中でその可能性の限界が追求されなければならないのである。

## 二 他都市の取り組み

地区カルテや地区計画をつくらうとする自治体が増えている。主なものをみてみると――。

**高知市** 東京都立大学の川名研究室に委託してコミュニティカルテを昭和四十七～八年度につくり、全国的に注目をあびた。全市を二三の行政区に分けて地図と資料で各地区の現況を表示、問題点・地区課題などを示して、「計画の素材」を提供した。各地区ごとに分冊になっており、これを使った市政懇談会が各

地区で行われた。一方庁内には課長・係長クラスのコミュニティ計画策定委員会が設けられ、地域施設、住民参加、地区別整備の課題について、日常行政の中でどう具体化するかが検討されている。そして郊外の三里地区をモデルにして、歩行者が安全に歩けるまちづくりに住民主体でとりくみ、歩道設置・交通規制等の成果を得た。(高知市コミュニティカルテについては、川名吉三氏・高見沢邦郎氏共著『コミュニティ計画』CPI刊や、ジュリスト増刊NO9「全国まちづくり集覧」の中の高見沢邦郎氏『コミュニティ計画をめざして』に紹介されている)。

**福岡市** 五十二年度に九州大学者グループに委託して「福岡市地区情報に関する調査」を実施中。全市八七の統計区ごとに、地区の現況を地図と付属資料で表示、問題点を指摘したもの。併行して行っている市民意識調査とあわせて、今後ハード・ソフト両面からの検討をしたいという。

**広島市** 五十二年度に庁内のコミュニティカルテ担当チームで「広島市コミュニティカルテ」を作成した。旧広島市を四つに分け、最近合併した周辺三市の区域とあわせた七区域が、政令指定都市に昇格したときの行政区に予定されており、この七区域の中を三九の地区に分け

て、各地区ごとに地図と関連資料で現況を表示したもの。七分冊になっている。指定都市昇格後、各行政区が主体になって地区整備計画をつくる予定であり、十五年の昇格までの二年間に、旧市内一地区、新市内一地区をモデルにして、どのような整備計画が可能か、住民との集会などを続けながら、検討される予定。

**神戸市** 国勢調査区ごとに地図と資料で現況を表わしたコミュニティカルテが、四十八年から五十年にかけてつくられた。各区ごとに分冊になっている。その後、調査区を数地区まとめた人口二～五万人、面積一～五平方キロほどの「まち住区」の検討が、職員と外部の専門家との共同作業で続けられている。物的側面だけでなく、その住民の意識や要望も重視して、住民参加によるまち整備の方法が検討されている。

**大阪市** 四十八年度から市職員と外部の専門家による地区計画研究会で、地区計画の討論・研究が続けられてきた。研究委託報告書や研究会の討論の要点などの冊子が四冊出されている。現在は、いきなり地区ごとの整備地区をつくるのは難しいとの判断で、区別のマスタープランを区ごとに、職員と学者・市民代表の協議会のような場で作っていくことが考えられている。

**名古屋市** 部門別計画と地域別計画か

ら成る三九年の実施計画を毎年改定しており、地域別計画は区ごと現況と計画が地図と資料で表示されている。用地のメドのついたものが地図に表わされ、場所の決まらないものは別表に掲げられている。広報紙区版で全戸配布する方法と、区別の色刷り地図を主な市民に配り希望者にも販売する方法が、一年おきにとられている。毎年の見直しに際しては、各区の区民室が集約した区民の要望や市議会の動向等が勘案されている。

**仙台市** 総合計画の実施計画(52～56)の一環として地域整備計画が五十二年十一月にでき上った。全市を支所の管轄区域等で七つに分け、施策別に現況と計画が一二枚の全市域地図に示されている。作成の過程で各区域ごとに誰でも参加できる「地域市民委員会」で市民の声をきき、広聴ルートからの市民の要望も参考にされた。でき上った計画書は各町内会や希望者に配布され、「市政だより」で全市民にも知らされている。

**札幌市** 四十五年の国勢調査の人口集中地区以外の周辺部を対象とした住区整備計画が四十八年に策定され、その中で近隣住区の考え方にたった人口一万人程度の「住区」が一七設定された。各住区ごとに小中学校、公園、道路などの位置を決め、用地のメドのついたものは都市計画決定されている。そのとき対象

から外れた既成市街地に「地区」を設定し整備計画をたてる作業が、現在始まっている。住区を数箇集めた規模である。すでに住区が設定されている周辺部についても、数住区規模の整備計画がたられる。地区割のしかた、カルテのつくり方、住民参加などが検討されている。

(三鷹市・川崎市・宇治市は別稿参照)

### 三——これまでの関連事業

横浜市政では本格的な地区カルテ、地区計画はつくられていないが、それに関連のある作業は、これまでにいくつかなされている。

昭和四十五年につくられた『市民の生活図集一九七〇』（企画調整室）は、全市域を対象としたものではあるが、都市の現況を各側面から地図と資料で示して判断の基礎資料を提供した最初の試みといえる。

同じように全市域を対象とした現況表示に、二五〇メートルメッシュを使ったメッシュ図がある。四十五年・五十年の国勢調査の人口、四十七年・五十年の事業所統計や、四十九年の土地利用解析調査でメッシュ表示が行われている。

もうすこし地域を絞って整備構想を考えたものに、「都市施設基礎調査」（四九〇年・計画局）がある。瀬谷区を

モデルに、二五〇メートルメッシュを使って施設の現況と充足度を表示し、施設の適正配置を考えた。そのあと土地情報と結びつけて施設の位置を決めるところへ作業を進めようとしたが、適正な位置に必ずしも適地が得られるとは限らないことや、各局の事業化が伴うとは限らないことなどがあって、全市的な作業までには発展しなかった。

五十年度につくられ毎年改定されている「都市施設現況図——市民生活に関連する都市施設の現況」（計画局↓都市整備局）は、地区カルテに一歩近づいたものといえる。一万分の一の各区図に三八項目の都市施設が示されており、「これを使って市民が問題点を考えたり、ここをこうすべきだなどと議論してほしい」と関係職員は話している。五十一年度から各区役所売店等で販売され、各自治会・町内会や区民会議委員等にも配られている。同じように同年度から市販された区別の都市計画図（都市計画決定された地域地区制・街路・都市施設を表示）と合せて使うことができる。

五十年には内藤博之氏（企画調整局主査）が『調査季報』47号で、地区計画の必要性を提案している（特集・アーバンデザインの課題④「郊外地域の環境整備方法」）。

個別の事業では、「緑のマスタープラン

」をつくらうとする作業が数年前から行われている。山林・農地・公園等の緑の現況をつかみ、必要な緑を各種の手法を組合せて守ろうとするものだが、守るキメ手がないため精密なものに固めるには至らず、手法が模索されている。

ほかにも各個別事業の分野で整備計画をもっているところがいくつかあり、相互関連性を地区のレベルでみていくことが課題であろう。

このたび改定された「横浜市新五カ年指標77/81」の中で「区別指標」が五十二年六月につくられた。区の将来展望、区内の主な事業計画とその概略の事業計画図、区の沿革と現状等を収録したパンフレットで、広く市民に配られている。

五十一年度につくられた各区別の都市施設現況図とあわせて利用されることを期待している。

その他各区役所で、区の現状を統計や図等で紹介したパンフレット等がいろいろつくられている。

### 四——なぜ必要か、何をめざすか

地区カルテをつくり、地区計画をたてながらまちづくりをしようという考えの職員が増えてきており、区役所では具体化への動きも出ている。それはなぜか、何をめざすのか。

#### ①——市民参加の市政の定着

「市民が肌身で感じられる市政。それは市民二七〇万人を一括してとらえた総合計画や新五カ年計画だけでは生まれてこないのではないだろうか。なぜなら市民とは本来、身のまわりの出来ごとを通してしか市政を感じる事ができないものであるからだ。したがって、市民が主体的に市政に参加することを期待するためには、市民の市政への無関心さを責める前に、市政を市民の身のまわりの状況に還元した『地区カルテ』として示し、それらが今後どうなるのかを『地区計画』として提示することから始めなければならぬ。こうして目覚めさせられた市民の目は、やがて区政から市政へとその視野が広がっていくはずである。真の市民参加の実現のためには、『地区カルテ』、『地区計画』は、行政にとつて避けられない課題となっているといえよう（市民局市政参加推進室長田口隆氏）。

この特集の冒頭でもみたように、区民会議では身近かなところで具体的に話し合いたいという意向が市民に強い。市民は行政部門のタテのわくを越えて地域や市政をとらえる。行政側はこれまで市民にお互いの討論を求めてきた。しかし市民が横ワリに討論を發展させても、行政側はいぜんとして部門ごとの、全市規模

のタテ割の対応しきれない現状だ。市民にも地域の総合的な資料を提供するとともに、行政側自身も地域で各部門の相互関連性を追求し、市民相互行政部門間、市民と行政側がそれぞれ共通の基盤にたつてまちづくりをすすめていかなければならない状況になっている。

## ②—スプロールを修復して

### 住みよいまちに

過去十数年の人口急増期には、都市施設の整備は、虫喰いのように乱開発がすすむあとへ必要最少限度のものをつけ加えていくのがせいっぱいであった。行政部門ごとに土地を探し、たまたま土地があったから、買えたからそこへつくるというケースが多かった。ある程度以上の規模の開発地内はともかく、一般には「道路と公園と学校と保育所がどう配置されればその地区が住みよいまちになるか」といった施設の相互関連性はほとんど配慮するゆとりがなかった。横浜の郊外には混乱を極めたまちが延々とひろがっている。いまはまだ山林や農地などの緑が住宅地の間に残っていて、景観や環境をまもる役割をしているが、その緑も、市街化区域では中小の宅造やミニ開発で次々とつぶれていく。都市施設が少なく相互の脈絡がない現状のまま、点にする緑がつぶれていけば、身動きのとれ

ない都市ができ上っていくだろう。土地が入手できないために都市施設がつかれないという事態がやってくるのも遠くない。住宅が建ち並んでしまえば、立退いてもらって公園にする、学校にするということは、事実上不可能だ。

人口急増と乱開発がようやくおさまってきたいま、崩れゆく貴重なオープンスペースとしての緑を残し、活用したまち修復を、各地区で、現状の土地利用状況を前提にして具体的にすすめていくことが急がれる情勢にあるといえよう。

## ③—総合計画の流れから

このたび改定された新5カ年指標の中に区別指標がつけられた。「区」が初めて市の総合計画の中に芽を出したわけで、次の改定するときにはよりきめの細かい計画をつくることが望まれるところである。「集権的まちづくりから分権的まちづくりへ」（都市整備局調査係長江成藤吉氏）が必要となつているのである。

## 五—具体化の方向

### ①—具体化が難しいわけ

地区カルテや地区計画の必要性が職員の間でいわれるようになってきているが、なかなか行政の中で具体化されないのには、大きくは次の二点があると思わ

れる。

第一は、「絵」を実現する担保手段に乏しいことである。問題はいろいろあるにしても、地区カルテをつくるころまでは何とかできるだろう。だがそれに基ずいて地区を整備する「絵」をかいてみても、それが理想的であればあるほどその実現には長い期間と膨大な財源を必要とする。とくに緑やオープンスペースが崩れゆく現状に対して、いつ実現するかわからない施設のために、土地を長期間押えコントロールしておく手法と財政力が欠けている。地区計画の難しさが、地区カルテをスタートさせることをもちゅうちよさせるのである。

第二には、それを実施していく体制が十分でないことである。一四の区をさらに細かく分けてカルテや計画を実現していくことは、本庁の局、課では難しい。現地の実情をよく知らないし、量的にもこなしきれない。当然区が中心になるべきであろうが、いまの区の体制では対応しきれない。区政の充実がいわれながら、改革の糸口がつかみえない状態が続いてきた。

### ②—このような方向で

このような現実をふまえて実施にうつそうとするとき、どのような配慮が必要なのか。

## ⑦—できるところからとりかか

市政参加推進室長の田口氏は「完全なものをねらうと企画倒れになるから、いますぐとりかかれるところから手をつけることだ」と次のように述べる。「地区カルテや地区計画を、その内容が地域においてトータルなもの完全なものとしてまとめあげることが望むならば、労力や時間・経費などの面で企画倒れとなる恐れがあるだろう。また、専門のコンサルタント等に委託するならば、金さえかければいくらでもかっこのよいものとして仕上げられるかもしれないが、そうしたものは結局血のかよわぬものとして、飾りものとして終ってしまうだろう。したがって、本市でとりかかるとした場合、たとえ幼稚であっても、市民や職員の血のかよったものとして仕上げる必要がある。特定の地域を選んだり、特定の課題を中心にとりまとめることでとりかかると、順次、完璧なものに仕上げることが望ましいだろう。大事なことは、今すぐにとりかかれるところから手をつけることだ」。

都市整備局の鳥居氏も「あまり細かい点までつめても現実が伴わない。市民が問題意識をもった点に正確な情報を提供し、また地域差の解消のための資料として行政側が提供できる程度のをめざすべきだ」と述べている。

#### ④「カルテ」と「計画」の関係

「地区カルテ」と「地区計画」との関係については、「地区カルテはその後とりにかかる地区計画づくりへの手段であった目的ではない」(田口氏)。「カルテばかりつくる、行政は何の対応もしないということでは市民エネルギーはしぼんでしまい、行政不信へと発展する」(鈴木氏)と、カルテに続く地区計画の重要性が指摘されている。

一方、区の人たちの間では、区内の現状を把握したいという欲求が強く、当面の目標は地区カルテづくりに向っている。金沢区調整係長の魚谷憲治氏はこう話す。「当区は金沢地先理立事業、釜利谷開発の二大事業の進捗により大きく変化しようとしている。これら事業の完成が区内の各部署に与える影響は多様なものが考えられる。例えば人口増、企業進出に伴う窓口事業の増、交通量の増、医療、ゴミ収集の増、商業施設の需要、その他いろいろなものがある。しかしこれらの変化に対処する各事業は、個別に考え立案されている関係で、各事業周辺に与える影響についてはあまり考慮されない。とくにソフトの面に対する配慮は少ないのではないだろうか。こうした中で、区に対する区民の要望はトータルなものとして現われる。道路の混雑はどうする、ラッシュアワー対策はどうする…

…。こうしたいろいろの声を区としてどう位置づけるか、また位置づけられるようにするかが今後の問題となる。

そこで区の現状をまずデータとして認識したいという願望が、地区カルテをつくりたいという形をとって現われる。現在区内の各種行政情報は区役所の各課や本庁各局で個別に収集管理されており、また他の官公庁や民間諸機関のデータは入手の機会が少ない。これらの各種データを入手し分類整理して最低限の区内情報を一括処理したい。またこれら既存の情報は数字ら列の固定的なものが多いが、地図におとしたりしてできるかぎり流動化して、各種情報の相互関連性をとらえる。これらに各種聡手手段によって得られる区民要望を重ねることにより、その発生する原因、緊急度、優先度を客観的に計れるベースができる。また新たな事業が区内で行われる場合、それによって発生すると予測される諸問題を事前に予知できる。さらに区内で今後必要とされる都市施設の内容、設置計画等の立案の基礎データとなる。

魚谷氏が言うように、現状を把握した総合的な資料としてまず地区カルテをつくることにも、一定の意義と役割があるといえよう。市民が区の問題を討論する共通の場となる。区独自の行政判断の資料となる。各事業局が他の状況との関連

や市民の意識をみながら事業をすすめる資料にもなる。地区計画やまちづくりをできることから始める場合でも、他の地区との関連や全般的な比較の中でその地区の問題を考えるデータは必要だ。「できることから手をつける」意味でも、ごく基本的なデータを盛り込んだ地区カルテをまずつくることから始めるのも、ひとつの行き方だろう。ただし最初からあまり立派な地区カルテをつくろうとすると、内容や方法論の検討に時間がかかり、作業も膨大なものとなって、なかなか完成しないことになりかねない点には、注意を払う必要がある。

#### 六 どころから、何から

##### とりかかると

それではどこから、何からとりかかればいいのか。いろいろな提案がある。「地区カルテ」と「地区計画」のちがいは必ずしも意識されていない。それはそれとして議論をしていく必要があるだろうが、ここではあまり無理な整理をしないで、並列的に紹介したい。

場所的には、「既成市街地よりむしろ新市街地、とくにこれから開発されようとするところ」(鳥居氏)。また「宅地開発された住宅地の中はいちおうそれなりに整っているから、その周辺の一戸建て

住宅でスプロールがすすんだ地区の生活環境を整備することが優先する。宅地開発地の中は最少限度の児童公園はとれているが、こういう地区はそれすらないし、道路も狭く形態も悪い等々、問題が多い」とある職員は述べている。大きくみれば宅地開発されたところもスプロールであり、より広域的観点からの施設整備も必要であろう。また、既成市街地にもそれなりに問題が多い。

鈴木氏は、とりあげるべきものと実現の過程を関連させて、次のように述べる。「①行政側の計画、メンテナンス用として、学校・公園配置計画、交通渋滞箇所図、交通事故多発箇所図、下水道問題箇所図等が必要。②行政側による地域計画策定は、「総合計画」→「中期計画」→「地域計画」へと具体化されていく。

③市民側からみた「地域別問題箇所図」(ごく限られた「地区」ごとの市民診断地図)をつくる。④市民側からみた「行政区単位の問題箇所図」をつくる。ここでは「地域ごと」が「行政区単位」でいどまで拡大され、住民相互の討議がなされて、まとまりと、優先順位も明記されてくる。⑤行政側と市民の側の双方からみた「行政区単位」の問題箇所と行政の対応計画と住民側の責任分担の対応がまとまっているものをつくる。

現在ではベースとして③の芽ばえがあ

り、行政側から①と②が適宜出されて、

④から⑤へ行くというのが理想的。現実的には②を先導しつつ③と①を付加して固めていく。区民会議の小委員会的なものが核となるとよい。その場合、区役所職員が有効と考える」。

市民生活や市民活動の面を重視する意見もある。「①各区における『歴史』づくり運動をさらにすすめる。近代史からさらに現代史へ。古地図から現代図へ。」

②各地で行われているユニークな地域活動を紹介する。③各局行政で地域住民の積極的参加を求めているもの問題点を分析する。学校開放、公園管理、交通安全、緑化推進、福祉の風土づくり等。④一万分の一地図の各区別都市施設現況図あたりに、過去の市民要望をおとして、○○区地域問題図をつくる」(企画調整局プロジェクト室横山悠氏)。そして同氏は「物的施設計画になりがちだけれども、人的計画——ボランティアが増えてくるような施策も忘れてはならない」と強調している。

実際にとりかかる場合には、まちのもつ問題点がそれぞれの地域で異なるから、地域ごとの特性を把握し、他の地域との関連もみたらうえて、問題点の解決策を考えていくことが必要となる。

とっかかりとしては、「とりあえずケーススタディから始めてはどうか。プロ

ジェクトスタッフを五〜六人選定し、目標を明確化、情報を整理し、実査をする……というようにすすめていく」(都市整備局施設計画係長島熱夫氏)とか、「建築協定、緑化協定、用途地域制などを組合せて宅間要綱を發展させ、モデル的開発プランを一〜二地区で検討すべきでないか」(横山氏)というように、ケーススタディ的作業から始めては、という意見がある。

戸塚区では、区民からみた地区カルテルをつくり、対策を考えてゆく実践作業が、区民会議の分科会活動の中で既に取り組まれている。それは、区民の実生活の中で最も、かわりが深く、悩みが多い課題から手がけてゆくという方向で、当面、道路交通とスポーツ施設がテーマとなっている。

実際の作業として、道路交通では戸塚区を四つの地区にわけて、それぞれの地区で委員が問題点を洗い出す。それを一覽に整理し、問題箇所図を作成する。これらをもとに、あらためて対策が検討されるという方法がとられている。また、スポーツ施設では、区内における既設の公設・民間のスポーツ施設、空地地等の存在を調査し、結果を地図におとしこみ、それをもとに不足施設の適正配置を考え、求め、地域間の格差をうすめてゆくという構想で作業が進んでいる。調査

は区民会議委員、体育指導員、青少年指導員に調査票を配って調査記入してもらい、それを回収し整理するという形ですめられる。この結果として作られる中間産物である現況図や調査を、区内スポーツ施設案内としてまとめ、区民スポーツの振興のためにPRし、リーダーである指導員の活動に役立てることも考えられている。

内藤氏は次のようなものを具体的に提案している。「住民が身近かに感じている地域の状況を把握する(例えば、通勤・通学・買物道路の状況、交通量・交通事故、宅地化状況、緑の保全状況、空地)小地域において過去の行政実績を経年のに把える(例えば、道路、公園、河川、下水道、学校、保育所)。このような実態把握のうえにたつて、次のようなことをやったらどうだろう。

- ①農地・山林・屋敷林等を保全する——できるだけ調整区域を外さない。開発許可申請の際に開発区域に組み入れ、計画の中で保全させる。公開空地と認める。●奨励金を交付する(すでに行っている方法)。
- 道路(緑道や幹線道路)の区域内に入れ、道路用地として、また環境保全用地として活用する(同様に、大規模な施設に組み入れる。下水処理施設、清掃工場、学校、鉄道など)。
- ②生活道路を改善する——●各土木事務

所で執行している道路補修計画を、単に舗装で終わらせることなく、地区の生活幹線道路の整備を重点的に行う。●モデル商店街などの制度を各地区で指定していく。●壁面線の指定および仮指定区域などにより、建築確認制度とリンクして、生活道路の拡大や整備に寄与させる。

●第一種住居専用地区内の壁面後退区域に市が道路整備を行う(現在は民地内に公共事業としての道路整備はできないという立場をとっているが、私道舗装補助と同じ考えに立つべきである)。●河川改修などを契機に、春には花見ができるような特色のある公園道路を地区ごとにつくりたいものである。

- ③住居専用地区内では建築物の用途混在をできるだけ少なくする——建築基準法の用途制限はその制限範囲が広すぎ、住専地域などはまだまだ用途の細分化が必要であるし、また建築の型式規定もないので、住環境を保全したり向上させるためには、法改正が必要であろう(とりあえずできそうなことは建築協定の締結を積極的に行わせるぐらいしか方法がない。しかしこれも全員合意という手続き上の困難性がある)。
- ④コミュニティ施設を充実すること——集会所、ひろばをたくさんつくること。集会所は小規模なものを小地域に一つ必ず設置されるようにしたい。問題は用地

難だが、公共・公益施設には必ず地域に開放できる部屋を併設すること、または当面はプレファブでもよいから施設に併設させるべきである（学校、保育所、公園管理事務所、土木事務所、清掃事務所、消防署、下水処理場……。農協、電力サービス施設、銀行などの民間施設にも協力させるべきだ）。「ひろば」は集会所に接していることが望ましいが、学校や他の大規模建築施設の一部でもよい。盆おどり、お祭り、ラジオ体操など地域活動の場を提供すべきである（未利用地や高圧線下の空地などを借りることなど）。

## 七 「中味」に関連して 問題になること

### ① 地区の設定とその意味

「とりあげようとする事項によって地区の括がりが異なるので、それをひとつの区域にまとめることは妥当か」（鳥居氏）というように、地区の圏域設定の難しさは、多くの人が指摘している。都市施設の対象圏域は、公園、学校、保育所、地区センター……と施設ごとに異なる。市民の活動範囲も、自治会、町内会、PTA、子供の生活圏、買物圏、サークル、同好会、住民運動……とこれまた活動の種類や階層によってさまざまだ。それ

らを一括して一つの圏域で分断してしまふと市民生活の実態から遊離したものに

なる。これは問題を二つに分けて、①資料を収集し表示する単位としては、何らかの形で圏域設定が必要である。②市民の生活圏や生活環境整備の単位としては、すべてのものに適合する圏域設定はできない——と考えてよいのではないか。区域は主にデータ収集・表示の単位であり、地区のあり方を考える最初のとっかかりである、ととらえられよう。（データ収集の単位については、松田泰征氏が別掲文でひとつの提案をしている。本書二九頁参照）

高知市などいくつかの自治体の地区カルテづくり、地区計画づくりにかかわってきた東京都立大学の川名教授、高見沢助手も、計画単位のとらえ方を近隣住区論との関連で次のように述べている。

「住民の生活は（中略）殆んど無数といつてよい諸単位によって構成されている。近隣住区にあまりこだわることには、計画を現実の居住生活と合わない架空のものとしてしまふ危険がある。かといって全く『単位』というものを設定せずに計画をつくることは不可能なことである。

近隣住区を計画上のひとつの便宜的なまとまりと考え、その単位自体の存在に重きを置くよりは、単位のなかでの居住地

環境をいかなるものとしてゆくかということに重点を置くならば、今後とも地区総合計画のひとつの出発点として理解すべき構成要素である」（川名吉三門氏・高見沢邦郎氏共著前掲書、一一九～一三〇頁）。

### ② 地区と地区、地区と広域の利害調整

「地区間の利害が対立する問題の調整。広域施策と地区計画との調整」ということを、企画調整局プロジェクト室主任小菅寛治氏が指摘している。ひとつは、「地区別の現況の環境水準のアンバランス」（長島氏）がある現況に対して、地区の中の詳しい検討に入る前に、

全市的な環境水準の比較の中でみておくことが必要だろう。資料の面でも、個々の地区ごとの資料だけでなく、全市的に水準比較のできる、例えば二五〇メートルメッシュ図のようなものがある。ただし地区間格差は正を強調するあまり、各地域の特性を無視した画一的なまちづくりに陥ってはならないだろう。

またひとつには、ある地区の整備が別の地区には悪影響を及ぼすというようない地区間の利害の対立も起きやすい。住民の自治も含めた調整の努力が必要だ。また、全市的な都市生活の利便のためには必要でも、ある地区には必要でないものもある。地区整備の積み重ねだけでは都

市は成立したくない。広域的観点が優先した従来の都市整備の発想の転換をはかるのが地区計画であるにしても、そこに広域的観点が欠落してはならないだろう。全市的な都市機能の観点と、地区レベルの生活環境整備の観点の両面から考え、調整していくことと、「部分の犠牲を全体が負担する」しくみをつくる努力がいる。また市民の意識と関心が他のまちや全市的な関連で自分のまちを考へる方向へとひろがっていくような参加のあり方と、市民自身の「自治」が追求されなければならぬだろう。

いまひとつ、都市には予期しない変化が常に発生する。変化に対応する可塑性を地区計画がもつことが必要となる。目的を限定しないオープンスペースを確保しないしはコントロールできることが、可塑性確保の手段の一つとして重要だ。

### ③ 環境整備水準と期間・財源

地区の生活環境整備は、究極的には「シビルミニマム」水準を目指すものであるが、当面手をつけるもの、長期間かかるもの等、どの程度の水準をめざすかによって、計画の精度や手法は異なる。とくに短期のものは財源との関係で、優先度の選択が重要な課題となる。「超長期のものとはかく、ある期間を区切ったものは、市の財政能力から限られたも

のにならざるをえない」(鳥居氏)。「すべての市民要求に対して財政的に対応しきれないことの説明をし、納得をえらるよう行政側が努力しなければならぬ」(その解決のための努力はもろんだが)。(鈴木氏)。

長期間かけなければ整備できないもの、とくにシビルミニマム水準をめざすものについては、「いつ実現できるかわからないものを決めても意味がない」、「理想的な環境整備の絵をかいてみても、絵のとうりに用地が確保できるとは限らない」といった批判がある。一方で、「できるだけいい別としてともかくシビルミニマムを設定し、実現へ向けて制度改革、手法開発などあらゆる角度からの努力を市民と共にしてみるべきで、理想からどれだけズレているかをみる物指しとしても、シビルミニマムや地区整備の構想をたててみることは必要だ」という意見がある。

「絵」といってもそれはモデルプランをあてはめるのではなく、このようにできてしまった現実のまちの実態を前提にして、それぞれの地区で「ここにこう手を加え、この土地はこうしたら」ということを、手法や財源等をみながら、その実現可能性をひとつひとつ具体的に考えていくことが、まず第一だろう。そして当面できるところから手をつけるにして

も、将来そのまちをどうしていくのかを想定しながらその中に位置づけることが必要だ。その場合、長期間かかるものほど実現の担保手段が問題になるが、事業化は将来のものでも、その土地が将来確実に確保できる手段だけは、いまずぐにでも打っておかなければ土地が開発等使えなくなるといふ緊急性がある。

#### ④資料の収集・管理・提供

地区カルテづくりには、「情報の収集が最優先」(鳥居氏)であり、「行政側の資料を有意義に提供すること」(鈴木氏)が前提となるが、現状は「各局バラバラの時期に異なった単位でデータを収集しており、横のつながりがない」(都市整備局調査指導課窪田介氏)状態である。「各セクションでかなりの情報をもっており、その一括化の窓口が必要」(鳥居氏)、「市政の情報システムの体系化と整備」(田口氏)が必要となる。(別掲の松田泰征氏の文参照)。

資料の収集にとりかかろうとしている区からは、「集めたい資料の提供を断られることがある。こちらが要求する情報を収集・整理していないケースが大部分だと思う。また対外的に公表しない条件をつけられることもある。関係局の協力が必要だ」(金沢区魚谷氏)ということが指摘されている。

窪田氏は、地域情報システム室の設置を提案している。各種統計資料・地形図・航空写真・現況調査等を収集してデータバンクを設け、解析したデータを各局・区や市民に提供していく組織である。

#### 八 市民の参加と行政

二七〇万人が住む大都市となった横浜で、すべてを本庁で企画し実施することが無理になってきている。とくに地区を詳しくみていくこうとするこの作業は、

「区役所と市民が中心となって進めるべきだ」(田口氏)、「区民会議の小委員会的なものが核になるとよい。その場合、区役所職員の機能が有効と考える」(鈴木氏)——といえよう。区政の充実と市民の参加、合意形成のやり方がこの作業の中で考えられるべきだ。

#### ①多様の参加の「場」

市民がこの作業に加わってくる「場」は何か。「区民会議とその分科会、地域の集いの活用」(湖上氏)、「既存の住民集会を活用することが好ましい。しかし区民会議の全体会議では目が粗いので『地域の集い』『分化会』を活用してすすめていく」(小菅氏)、「本市の場合、区民会議の中に小委員会をおく方式でや

っている『受け皿』は十分。基礎はできていく」(鈴木氏)と、区民会議がひとつの重要な場となる。

これをもう一歩つっこんで田口氏は、「カルテのあとに続く地区計画が絵に画いた餅に終わらないためには、市民の参加が不可欠である。そのためには、市民は従来のような委員会への参加のような形式的な参加でなく、区の職員との共同作業や、市民情報の提供者として積極的に参加することが必要だ」と指摘している。

区民会議の委員はなるべく区民の広い層から選ばれるよう配慮されてはいるが選出の過程からしても正確な意味で区民を「代表」したものではない。会議が契機となって委員を中心とした活動が地域で起きたり、地域住民の声が委員を通して反映されることが期待されているが、現実には「発言が個人的意思に終始し地域で意見を交してきた発言でない」(金沢区魚谷氏)、「直接利害に関わる人々がなかなか参加できない」(南区霜崎氏)という状態も指摘されている。

区民会議を中心とする同時に、区民会議に参加してくる市民以外の市民の声や要望をくみ取ることも必要だ。戸塚区の大野氏は「地元説明、陳情、市長への手紙等の公聴手段を使って市のもの言う人の要望・意見は、個々に処理するだ

けでなく、データとして蓄積し、系統だてて整理し直して、まちづくりの支えとして役立てたい」と述べている（別掲文参照）。しかしこれらの広聴手段を使って市政に発言するのは三割の市民に限られていることが何回かの都市科学研究室の調査で明らかになっている。「一般の区民が現状についてどう考えているか、アンケートなどにより収集する必要がある」（金沢区魚谷氏）と、参加してこない市民の声をきくことの必要性も指摘されている。

## ②「住民主体のまちづくり」の過程

「住民主体のまちづくり」（江成氏）ということ、その事業化の過程でもうすこし詳しくみると、どういうことなのか。地区カルテ、地区計画のどの程度のものでどのような方法でつくるかによって参加の形態も異ってくるだろうか。

「カルテの評価基準と価値観の合意が難しい」（淵上氏）、「住民意向の集約、整理の方法論——住民の総意をどのようにとりつけるか、どのようにオンラインライズするか。住民と行政の考えが異なる場合の対応」（小菅氏）が課題である。

住民の意識について、都市整備局地域計画係長反町良雄氏は次のように述べる。「ふつうの市民は、地域社会への関心は向う三軒両隣りていどにとどまっ

て、それ以上の広い地域へはなかなか広がっていかないものではないだろうか。以前私が住んでいる団地で高速道路反対の運動が起きたとき、五〇〇メートル先を通ることがわかると急に運動が衰えた。市民は自分に直接関わりのあることにしか興味をもたないようだ。地区」といってもかなり広い、住民がどれだけ関心をもって参加してくるだろうか。

住民の関心が身近なことに限られる点については、さきにもたように、「だからこそ全市計画を身のまわりのことに還元した地区計画をつくるべきだ」という主張があり、また身のまわりのことはよく知っているから「住民は地域の問題把握の専門家である」（戸塚区大野氏）といわれる。反町氏も、住民の関心範囲が狭いからといって行政サイドだけで地区カルテを作ることを強くいまして、地区の問題はそこに住む人たちがいちばんよく知っている。職員が昼間チョコッと行ってみるだけでは、ほんとうのところはわからない。そのような行政側だけが作るやり方で、一見立派なカルテを急いでつくるとは、有害ですらある」と話している。

一方、小菅氏は、「行政と市民の共同作業が理想ではあるが、行政施策は多岐にわたって専門的知識が要求されること、したがって情報の提供にも限界があ

ること、行政執行の最終責任は行政側にあること等から、当面は行政主導でいかにざるをえない」と述べ、次のようにたえて説明する。「行政と市民の役割については、明確に分担を述べることは困難であるが、住民はどんな料理が喰べたいかを話し合って決め、行政はこの住民の要望をいれて、蓄積している知識、技術を生かしてメニューをつくり、いかに住民の口に合った料理を作るか努力する」。

地域の問題点をつかむことでは住民がより「専門家」であり、それを行政の施策にしていく知識、技術では行政側がより「専門家」であって、両者の利点を生かした協力関係をつくるべきだ——ということであろうか。

鈴木氏はこのように両者の役割をあまり明確に分けすぎると批判して、両者が一体になった作業のあり方をもっと追求すべきだと言う。淵上氏は、「行政側の情報提供↓市民側の意思のまとめ↓行政側の具体的提案……というような過程がくりかえされるのが望ましい。そのために双方で誰がどのようにリーダーシップをとるかが問題になる」と述べる。

大事なことは、こうした過程をおして、自分たちの住むまち、地域社会に対して愛着をもち、自分たちで運営して自分たちのまち、自分たちの都市をつくっ

ていこうとする市民が増えていくことであろう。

そのような市民が育つように地区計画づくりがすすむカギは「ハッキリ言って行政側の姿勢だ」と鈴木氏は言う。しかし「行政サイドの対応ができていない」（江成氏）、「行政側の体質があらゆる点でこの考え方に合っていない」（淵上氏）現状であり、「都市施設の整備の遅れを地区ごとに詳細、具体的に市民の前にさらけ出すことに対する市の当事者の恐れと抵抗」（田口氏）が考えられる。「職員には市民と一体的に行政を行う心構えがないと思う」（窪田氏）という職員の姿勢もある。

中途半ばな情報の出し方をしたり、平穩にきりぬければよいという消極的な姿勢が、かえって事態をこじらすこともあるのではないか。「これからはマイナスマ面や反対意見も含めて情報を出すようにすべきだ」と緑区職員は話している（別掲『区における地区カルテづくりの動き』参照）。鳥居氏は、「真の市民参加を進めるには、市の財政の実態をもっと具体的にわかりやすく公開する必要がある。これがない場合は、市民の行政に対する一方的要求だけの市民参加にとどまらざるをえないし、これに行政は対応しきれない」と述べている。実施した場合の問題点、住民の負担や責任も含めて情

報を出し、住民の選択にまかせて事業化を成功に導びいた中区の報告(別掲『新しい街づくりの記録』参照)は、たとえ失敗しても行政側は困らないテーマではあったが、今後のひとつの行き方を示している。

「行政側は主として施設づくり、市民は施設の自主運営(できれば管理まで)」(鳥居氏)というように、住民が地域施設の自主管理をすることの必要性が言われているが、たんに「財政的に対応しきれないから」という発想だけですすめられたのでは、管理の押しつけになろう。

行政側が真剣に対応する参加の過程を経るはじめて、住民にとって「自分たちのまち、自分たちの施設」という意識が生まれ、自主運営を支える連帯が育つ。

このことはしかし、言葉で言うほどにはなまやさしいものではあるまい。反町氏はこう述べている。「行政側に柔順な地域ボスの存在の人間だけを集めて行政主導型でつくるのも不可である。地区カルテづくりの目指すものが、住民相互の連帯感を高め、住民自らの手による町づくりを実現することにあるとしたら、最近の行政がよく示すところの住民に対する過保護的な姿勢はまず正さなければならぬ。行政にとって地区カルテづくりはおしまいのない苦渋を伴うものだということを覚悟する必要がある」。

鈴木氏は、「市民のエネルギーは十分あるといえる。行政側には市民のエネルギーを持続させる対応の姿勢が必要で、資料の提供、市民の問題意識に役立つ資料、計画の再編成、財政状況の説明等をし、当面は保育所、地区センター等の場所探しのような即物的対応とか、多少行政対応ができて住民がその管理運営へと参加(責任分担)できるものから始めることが大切と考える」と述べている。

## 九 行政内部の体制づくり

行政の中では区が中心になるべきであるということには、すでにいく度かふれた。特集の①でみたとおり、いくつかの区でその動きが始まっているが、調整係で検討を始めている南区では、「日常の業務に追われがちで、地区カルテについて考えていく時間がない。また実際にカルテ作りをやらうとする場合、どのような体制が組めるのか、他の協力の不安」(霜崎氏)という状態である。一方では積極的に職員の結集をはかっている区もある。市民生活調査から地区カルテへの方向を目指している中区と港北区では、課を超えて意欲のある職員がチームをつくってとり組んでおり、港北区では市民も参画している。

より根本的には機構、組織、人員等の

体制整備が必要になってくるであろうが、そういう体制をつくり出す第一歩は、「区役所関係者の自覚と意欲」(田口氏)であろう。「地区カルテや地区計画づくりを契機として、区の意欲ある職員の作業の中から、区の企画能力の向上、ひいては『大区役所主義』に向けて一歩でも前進できればと思う」と田口氏は言う。区役所がリーダーシップをとって関係局を動かし、街づくりをすすめた実践例を中区役所の人たちが報告している(別掲『新しい街づくりの記録』参照)のは、今後の行き方を示唆するものといえよう。

行政各部門の情報や施策を横に束ねて地域で実施していく中心に区役所があたり、各局は情報やノウハウを提供していくという協力関係が望ましいのである。市民の発想を行政の施策にしていこう。場合、どんな手法があり何ができ、何が限界か、各部門ごとに整理しておくことは必要だ。さらにそれらのタテ割部門ごとの手法や制度を地区のレベルで総合的に組合せ、またそこから新たな手法をつくりだす方向へと、区が中心になって発展させていくべきなのである。それに伴って、区役所がまちづくりの中心となりうる区役所への権限や機構の充実、人の交流なども必要となつてこよう。

## 十 おわりに

「低成長期に入ってから、市民側に行政へ要求しても財政が大変でなかなかやってくれないのではないか、無理なことを言っても」という消極的な姿勢が出てきたのではないだろうか。市民要望等は減少している。市民生活が圧迫されているこの時期こそ、市民は国や地方公共団体へ要求していくべきなのではないだろうか。それに応えて困難な局面を乗り越えていくのが行政の責任であろう。財源の苦しさは、低成長期であつてこそ、地方自治の本旨の立場で対応していくことが大切だと考える。行政側も、何もかもできないが故に、市民とともに「地区カルテ」を作つて対応の優先順位を決め、実現のプログラムを作るべきなのである。その中から、市民の行政への信頼ができるのではないだろうか」と鈴木氏は述べている。

このように、地区カルテ、地区計画をつくるべきだと考える職員がかなり増えてきている。しかし否定的な意見も根強く、問題の難しさのために、なかなか行政の中に具体化されないでいる。理想的な形ですすめることはできないにしても、市民参加の市政の定着のためにも、スプーフルで混乱したまちの修復ないしは「再構成」のためにも、できるところ

から一步でも前へ進むことが必要ではないかと、この特集を組んだ。ところが本市政の中でどうすすめるべきかという特集の「本論」の執筆引き受け手が決まらない。市政の中で具体化されていないことを誰か一人で書くことに無理があるからだ。そこで何人かの人にアンケートでメモを書いていただき、それを土台にして編集部でまとめてみたのが本稿である。なるべく多様な意見をそのまま紹介して、議論の素材となるように努めた。

話を聞いた人が比較的近くの人にとどまり、とくに今後こうした作業の中心になるべき区の方々の考えをあまり多くのことから聞けなかったことは残念であった。なおここでご紹介した職員の考えは、すべて個人的なものであることをお断りしておく（『調査季報』に掲載するすべての職員の文がそうであるように）。

問題の難しさは、地区カルテや地区計画をどういうものとしてとらえるかによって異なり、難しい問題はそれぞれ山積している。そして、長い期間をかけて高

い水準の生活環境の整ったまちをつくらうとしていくと、どうしても土地の問題につきあたる。

「札束」である私有地の上に地区の整備計画の「絵」を画いてみても、それを実現する手段が伴わなければ砂上の楼閣に終る。最終的に土地を買う用意のない「絵」は無効であり、あえて強制すればかえってそれから逃れようとする開発を促進する。かといって買っていかうとしても、いまの横浜市の財政力ではどうして対応できない。現行の制度でも土地を確保する手法はいくつかあるが、買取りの財源が伴わないため、制度が生かせないでいる。

しかし土地をコントロールしていくことが地区計画をすすめる重要な要素である以上、難しくてもやっていくしかあるまい。その要点は、①「絵」との関連で、現行制度や新たにつくり出す制度（それが何であるかは別の重要課題だが）等によって、何らかの形で市が土地の先買権をもつ。②地区計画の「絵」に

合う以外の利用はできないからだ、土地所有者の買取り請求に応ずる体制を整える。③横浜市の財政力で対応できる能力以上に買取り請求が出されては応じられず、「絵」も無力化するから、できるかぎり長い期間土地所有者に土地を持っけてもらえような、一定の収益を生みだす土地の利用方法を考える（緑、オープンスペースの現況を損わない方法）。

——ということではないかと考える。とくに③の「土地所有者が現況を継続でき、一定の収益を生みだす土地の利用方法」がカギだろう。現在緑政局でこの点についての研究がすすめられている。

そして一方では、市街化がかなり進んで、これ以上緑やオープンスペースを減らしてはいけなない地域にある最重要の土地は、最終的に買取り請求に応ずる用意をして、現行制度を使った保存の手を打つべきではないだろうか。権利制限をたうえで買取り請求に応じる方式なら、年間の買取り財源の何倍かの土地をいかに押えることができる。いまの横浜市

の財政力でも年間何十億円かをそちらへ振り向けることは、その気になれば可能なことではあるまい。それが開発されてしまつて関連公共投資に経費がかかり、また、あとから施設建設のために高い用地買収費を支払ったりすることを考えれば、「どっちがトクか」という点から考えても、必ずしも無理な財政負担ではないと、私は考える。

本稿はこの形に落ちついてから短期間に書きあげたため、突っ込みも浅く、抜け落ちていく論点も多い。批判的な意見の紹介とその検討も不足している。議論を深めるべきであろう。

しかし議論を続ける一方では、ともかくできるものからまずやってみることも大切なだろう。現実が動くことよつて体制や手法も整い、理論的な深化も進むという相互関係を重視したい。