

地区計画づくりの基礎的条件

① 新しい街づくりの記録

区役所の主体的役割——中華街南門通りにおける試み

海老名英樹 古川邦雄 高柳 実〈中区役所区政部総務課調整係〉

一 はじめに

「市民参加による街づくり」といえばいささかオーバーな表現になるかもしれないが、本稿ではささやかな実例の一つとして、「中華街南門通りの街づくり」について紹介したい。

この街づくりは、三つの点において新しい意味をもっている。一つは計画段階において市民が参加し、計画の実施を地域住民の選択に委ねたということ、つまり、市民参加の街づくりを概念から実践へ一歩ふみ込ませたということである。二つは、街づくりを進める過程で、いま

まで全くの素人で門外漢とされていた区役所が、一定の役割をもって対応したことである。三つは、このことによって、

従来、一定の枠組みの中で閉ざされていた区役所の機能にも変革と飛躍の可能性があるという期待と意欲と自信を区役所職員に植えつけたことである。

現在までのところの街づくりは、比較的順調に進行中であるが、これがかかりに、成功といえるのであれば、その要因として次のことを特記しなければならぬ。

① 個々の力の弱い人達を組織化し、連帯感を深め同一目標に向けてエネル

ギーを結集できたこと。

② 計画段階における住民参加を実現する過程で、単に地域の利益を期待させるだけでなく、利益と負担を総合評価した上で計画の実施を選択させたこと。

③ 区役所が地域住民と緊密な接触の中で得た住民意識と地域情報を正しく、しかも細かく吸収し、これを計画にイン・プットしたこと。

④ 関係各局が区役所の活動を多方面からサポートし勇気づけるための技術提供、予算対応が適切でタイムリーであったこと。

① 新しい街づくりの記録

——海老名英樹 古川邦雄 高柳実

② 地区における基礎情報の収集・公開システムのあり方——松田泰征

③ 土地の確保とコントロール

——越山清澄 梅谷泰久

一 はじめに

二 南門通りの特徴

三 街づくりの序章

四 街づくりの検討

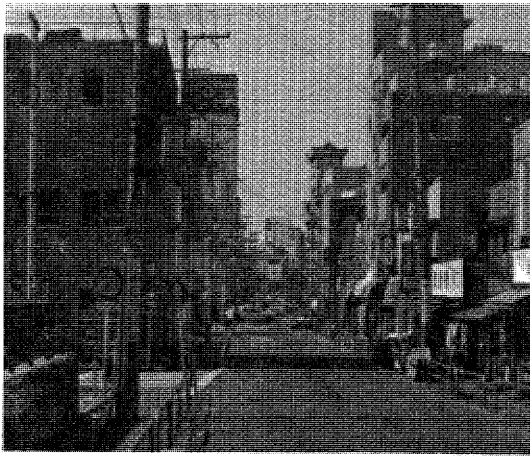
五 おわりに

二 南門通りの特徴

① 位置

南門通りは東西南北の門に囲まれた一角の東門（山下公園側）と南門（元町側）との間にある延長約三二〇メートル、道路幅員九一〇メートルの通りである。

石川町駅を起点にして元町・前田橋から南門へ入る道、または、中華街通りを抜けて南門通りへ入る道、それぞれ徒歩一〇分のコースであり、国電の駅を中心に考える限り決して最適の立地条件の商店街とはいえない。しかし、背後地に、山下公園、港の見える丘公園、外人墓地等



前田橋から中華街南門通をのぞむ一整備前(昭和51年6月)



同上一步道整備後(昭和53年2月)



にぎわいと明るさをとりもどした街並

図-1 位置図

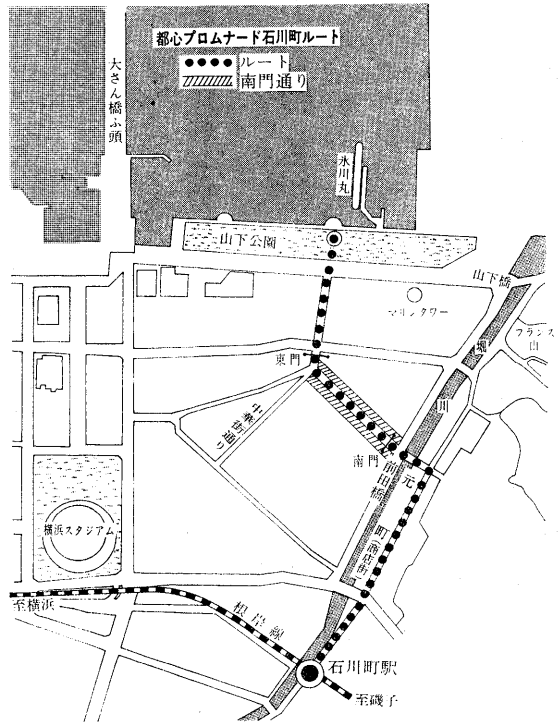


表-1 土地利用状況

		軒数	間口
			^m
店	舗	39	295
業	務 他	8	100
住	宅	6	35
宅	地・駐 車 場	8	180
計		61	610

② 特徴
南門通りは、安政六年の横浜開港以来、本村通りと呼ばれ山手居留地と山下居留地のメイン・ストリートとして多彩な歴史をたどってきている。文久初年には、前田橋際に牛乳しほり場を設け牛乳販売をした発祥の地でもある。明治時代になると商店、人家も密集し、西側には中国人居留地があり、唐人町とも呼ばれる現在の中華街がすでに形成されており、本村通りも繁栄していた。しかし戦災に

を控え、元町と中華街を結ぶ横の連絡路という役目を担っている通りである。(図-1)

破壊されあとかたもなく焼失してしまつた。戦後、元町や中華街通りは、めざましい復興をとげたが、この前田橋通りは著しく立遅れ現在にいたつた。

注 名称については、本村通り→前田橋通りと移り変ってきたようであるが、現在は、昭和五十二年四月、市の道路愛称事業で「南門通り」と称されることになった。

③ 街づくり前の姿

商店構成——この通りの両面の土地利用状況をみると、表1のとおりであり、店舗三九軒でその他を含め計六一軒になっている。

道路状況——南門から東門まで約三二〇メートル、幅員九〜一〇メートルであるが、複断面の歩道はなく、ガード・レールにより歩車道が区分され、歩道部分には電柱が立ち並び、あるいは自動販売機が放置してあり、来訪者は車道にでなければ通行できないという危険な場所でもあった。文字どおり裏通りと呼ぶにふさわしいところであった。

三 街づくり序章

① 地元の動き

南門通りは、プロムナード事業を契機として始めて街づくりへ動き出してい

つたが、それ以前には街づくりへの地元の積極的な動きを示すものはほとんどなかった。ただ次の二つが目につく程度である。一つは、昭和四十八年に発表されたYMI構想である。Y(山下町)、M(元町)、I(石川町)の各商店街が中心となりまとめたものであるが、この中で南門通りは回廊式商店街とするよう位置づけられている。しかし、単なる商店の連鎖ということだけで、街づくりという発想はこの中にはない。他の一つは、昭和五十年十二月四日の市長陳情であり、歩道設置と前田橋の架け替えが要望されている。陳情者は、地元の自治会・商店街・学校長であった。

② 都心プロムナード石川町駅ルートの決定

プロムナード事業は、昭和四十九年度から始まり、昭和五十一年度は三本目の石川町駅ルートが計画された。この計画案の中では起点が石川町駅、終点が山下公園ということしか決っていない。昭和五十一年六月に企画調整局、中土木事務所、中区役所の三者でルート選定について話し合いがもたれた。この会議では主に二つのことが話し合われた。①ルートとして石川町駅→前田橋→中華街入口→山下公園が最適と思われるが、そのほかにも多様なルートが考

えられること。②しかし、いずれもさきの桜木町駅ルート、関内駅ルートと異なり、街区形成が不備で現状のままではプロムナード整備もあまり意味がない。③したがって、プロムナードの前提として壁面後退を内容とする街づくりが不可欠であること。④プロムナードの絵タイルやサインポールは、地域の自主管理によるメンテナンスが必要であり、これを期待するためには、計画段階における地元参加が不可欠であり、そのためのオルグ活動は区役所が前面に立つことが適当である。

また、多様なルートのうち南門通りが最適な理由としては、①元町と中華街という本市の代表的な商店街、さらには山下公園を連結する重要な位置にあり、ポテンシャルが高いと同時にこの通りの整備によって相乗的な効果が期待される。②南門通りの土地利用が他に比べて遅れていること、各筆の土地の形状から壁面線指定による街づくりになじみやすということがあげられた。

③ 区役所の対応

以上の経過をうけて、区役所がこの街づくりの先陣を承るようになったが、当初は、区役所としても未知の分野であり、職員の能力を超えている問題であり、失敗したあとの跡始末を区役所が背

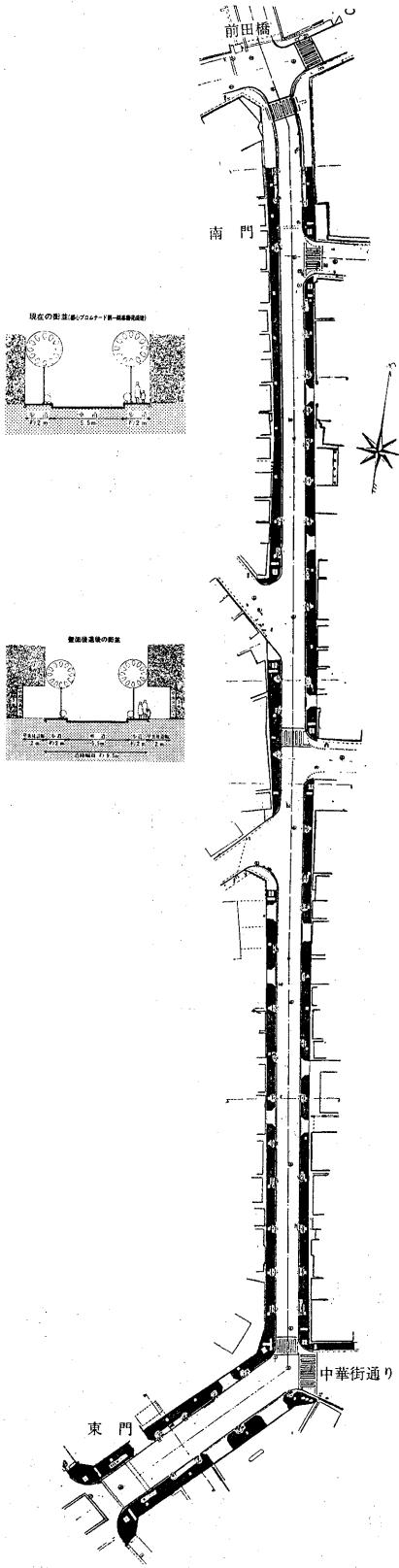
負うことになるのではないかという危惧も一部にはあった。しかし、ともあれ、理念だけの市民参加ではなく、街づくりへの市民参加の実践の場として格好なケースであることから、多少困難はあろうとも区役所という立場でこの問題を主体的に受け止めることになった。

④ 地元への働きかけ

この地区は、当初から南門通りという形でまとまっている地区ではなかった。で、どのような人々に働きかけ、街づくりの母体となつてもらうか明確ではなかった。そこで、二段、三段のアプローチを試みた。

最初は、より広域の町内会、商店街の幹部と個別に話し合うことにはじまり、その感触を得ながら次第に話し合いの相手を焦点の地域にしぼっていった。また、話し合いの内容も地域のミクロ的な問題に限定せず、よりマクロ的な問題についても話し合った。かくして、南門通りに面した人々を対象に「南門通り歩道整備懇談会」を開催したが、昭和五十一年九月であった。この中で初めて壁面後退を含む街づくりを前提としての歩道整備を提案し、併せてそのための地元の組織化も提案した。ここで特記したいことは、行政側からの押しつけや強制は全くなかったことで

図一 南門通り歩道整備現況図



ある。これは、決して作戦でもなく真底地元の選択に委ねたことである。この間区役所も座して地元の反応を待っただけというわけでもなかった。企画調整局、土木事務所との協力を得て、歩道整備後の図面、壁面後退後の図面を呈示し、街づくりのイメージの定着化をはかるため、何回となく地元の人と接触し意見の交換をはかった。この時期にはさまざまな噂が飛び、このため地元が動揺するという一幕もあったようである。このため正しい情報を伝達することも区役所の重要な役目であった。

こうして、十月初めには、地元権利者の五九名中五八名が街づくりに同意したという朗報が地元の代表者からもたらされ、同月二十六日の地元総会で「中華街南門通りプロムナード促進協議会」が結

成された。都心プロムナード事業の南門通りについては、各局がそれぞれ大まかに次のような役割分担をしながら具体的に進められていった。

四 街づくりの検討

まず、事業を企画し、総合的構想及び調整を企画調整局が担当し、歩道の新設、整備、その他これに伴うさまざまな工事関係を土木事務所が行い、さらに、緑政局が街路樹やグリーンベルトの植樹関係を担当し、各局がその専門的見地から協議し、共同して事業を推進する体制をとった。こうした各局の取り組みに対して、地元は中華街南門通りプロムナード促進協議会を組織し、街づくりへ

の地域住民の参加として、地元の直接的な利害をからませながら、この計画実施にあたって、さまざまな地元の意見・要求を行政側に提示した。そこで、行政側と地元の立場、考え方の相異から、事業を進める上での調整が必要となる。こうした中において、区役所はつぎのような考え方でこの事業に取り組んでいった。

⑦ 従来のパターンである区が局と地元の間に入り、単に局の意向を地元へ伝える、あるいは、地元の反応を局に伝えるというパイプ役から脱皮し、事業の推進に区役所としても主体的役割を果す。

④ 局が把握しにくい地域住民の情報を、区役所が住民との密接な折衝の中で把握し、局へ投げ返し、あわせてこれに対応する施策を提言する。

こうして、関係局、区役所、地域住民の三者が、各々の立場から協議をたえず繰り返しながら、具体的な作業が進められていったが、その過程でいくつか調整を必要とする問題が生じた。

① 壁面後退に対する地元の同意について

南門通りは元町と中華街通りを結ぶ線に位置しながら、商店街としても整っておらず、道路幅員もほぼ九一〇メートルと狭い上、歩道も設置されていない。こうした悪条件の中で、単に歩道を新設し、絵タイルを埋め込んでも豊かな歩行者空間の確保は無理であり、プロムナード事業として効果の少ない結果に終わってしまう。そこで第一に考えられたのが、壁面後退を基礎とした都心プロムナード

事業の構想であった。したがって、壁面後退に対して地元の同意が得られれば、この都心プロムナード事業のルートとして南門通りを通ず計画を進めようということであった。しかも、それはこの計画を行政が押しつけるのではなく、地域住民にその計画を選択させるということである。

企画調整局の考え方は、ルートに商店街を通さないという原則であったが、南門通りをルート決定するには、積極的な地元と市との協調姿勢による壁面後退を基本的な前提とするということである。

南門通りのように狭い通りでは、後退幅三メートル、高さ五メートルを理想とするという考えであった。実際に工事を担当する中土木事務所は、壁面後退への地元の同意が確約された段階で、工事に着手するという方針を提示した。

こうした市側の考え方に對し地元は難色を示した。地元には、歩道整備は念願であり、プロムナード事業に南門通りが含まれることは歓迎しながらも、敷地の狭い土地を含め、民地の一部を歩道として削られることへの不安もあった。壁面後退は将来の理想的目標として理解しても、指定に先行して歩道整備を進めたいとの意向であった。さらに、壁面の後退幅も最少限度に押えることをぞんだ。

そこで区役所は、地元住民と関係局を

集め、数回にわたり会議を開き、区役所としても街づくりを進める上で、壁面後退が不可欠であることを強調した。当初の案である奥行三メートル、高さ五メートル案は、さすがに地元負担が大きすぎたので、あらためて区役所案として奥行二・五メートル、高さ三メートルという提案をした。この提案に対しては、地元からかなりの賛意も示されたが、地域の支配的意見とするにはかなりの時間を要するものと思われた。そこで、再度区役所より奥行二メートル、高さ三メートルのぎりぎりの案を示し、地元の判断を求めた。こうした区役所の地元調整の働きかけの結果、最終的に同意を得るにいたった。地域住民の間での同意は、「南門通り街づくり協定書」の中に明記され、市に対しては、中華街南門通りプロムナード促進協議会より、プロムナード事業の要望書が提出され、この中に壁面後退が盛りこまれた。これにより南門通りで歩車道の整備工事が着手されたのである。

② 植樹をめぐっての調整

緑化についての地元の熱意は強く、街路樹、グリーンベルトの設置を強く希望した。また、緑化は、地元の中で壁面後退の同意をとりまとめていく際の要素の一つでもあった。さらに、先の協定書には、街路樹等の地元管理も盛り込まれて

いた。

しかし、この緑化は技術的側面より問題点があった。道路幅員が狭く歩道も壁面後退前では約二・五メートル、一・八メートル程度であり、歩道としても充分広いといえない。街路樹を植えるには、普通七〇センチ以上、またグリーンベルトは六〇センチ以上のスペースが必要である。さらに、歩道を人がすれちがう間隔として一・五メートル以上が必要となる。こうした条件から判断すれば、地元の希望どおり街路樹、グリーンベルトによる緑化は、技術的に困難が多いという考えが中土木事務所、企画調整局からだされた。緑政局からは、狭い歩道への植樹は、木と人とのすれ違いにより樹木の成育がし難い点、植樹の地元管理の確約などの問題点がだされた。そこで、関係局と区役所が実際に現地へ行って調査し、条件にあう箇所を検討したところ、三カ所、一五本程度が可能という結果になった。しかし、地元の緑化への熱意は薄れず、街づくりへ向けての地元の合意事項として譲らなかつた。こうした地元の意向を区役所として真剣に受けとめ、壁面後退の実現を促進する立場から関係局に再検討を強く申し入れた。この結果、関係局の協力を得、地元の意向を生かして、約五〇本の植樹が可能となった。グリーンベルトについては、技術的な困難

性が強く、フラワーボックスの設置などの案も提示されたが、植樹可能な部分に限られ、地元との調整がついた。樹木の選定については、区役所より緑政局に協力を依頼し、緑政局が地元の人と協議をした結果、本市ではじめての街路樹として姫リンゴが選ばれ、地元の人々に歓迎されている。

③ 工事費の地元負担について

新設された歩道は、前例としては馬車道商店街があるが、レンガタイルを敷き、絵タイルを埋め込んで、プロムナードとして整備するというものである。工事費の負担は、すでに前例もあり、行政の公平性からも新設された歩道の基礎工事費を市が負担し、その上のレンガタイルによる高級舗装は、地元負担、さらに壁面後退後の歩道舗装については全額地元負担という方針を示し、関係局とともに区役所が地元への了承を働きかけた。地元は負担金を各々の建物の間口幅による均等割で集め、完成後の歩道を地域住民の共有財産として管理を行うことに決めた。街づくりへの地域の連帯感をつくりながらまとめていった。

また、中土木事務所の協力により、電柱を道路の片側に移設し、歩行者空間の確保に努めた。このように関係局、区役所、地元の間にも何度か協議を重ねて、昨

年十一月に都心プロムナード事業が完成した。十一月二十六日、二十七日には地元の人々が一体となって盛大なオーブンセレモニーとパザールが行われたが、これは本格的な街づくりをめざしての第二期事業への出発でもある。

④二期街づくりへの協力体制

こうした中で、今後の街づくりの具体化や方向性について、地元の人々の模索が開始したのである。地元の街づくりへの気運を受けて、区役所は、今後の南門通り街づくりへ推進の協力を経済局、都市整備局に依頼した。

まず、地元からの働きかけにより、昨年九月には、経済局によるモデル商店街に南門通りが指定された。これにより、街づくりに向けての経済局サイドからの指導体制も進められることになった。都市整備局は、地元に対し、今後の街づくりの方向性、共同ビル化、建物のデザイン等を含めた再開発の指導を行い、街づくりを進めていくこととなった。さらに、壁面後退について建築基準法による

法的指定が行われる予定であり、その法的手続き及び今後の建築指導が建築局により進められる。

以上のように、今後の街づくりに向けて、関係局の協力体制がとられ地元へのバックアップの体制ができたのである。

五 おわりに

(1) 今回南門通りのプロムナード事業という街づくりに、技術も経験も予算もない区役所が前面に立つという初体験をした。しかも、本庁各局の要請を受けての行動というよりも、自ら買って出たという色彩が強い。こうした職員のパッションをかりたせた動機としては、区長のかねてからの一つの持論に影響されるところが大きい。これを要約すれば——区役所はすべての分野にわたって本庁各局の下請の実施部門の位置だけにとどまていてはならない。大部分はそれが使命であるにしても、フィジカルな分野、ソフトの分野のいずれにかかわらず、計画段階で区役所職員が参画する途を不断に開

発し、拡大していかなければならない。このことが、とかく停滞しがちな区役所職員の志気を昂めるとともに、実施段階における円滑を期待できる。そして、ゆくゆくは全市的な課題はともかくとして比較的小規模で地域的にもプロパーな問題については、区役所自身が計画と実施の主体的な責任を持つ必要がある。当面区役所職員が持ち合せていない調査・計画の技術手法等については、各局の暖い援助とアドヴァイスを期待したい。他方区役所職員は、他が持ち合せていないものを持っている。その一つが地域住民の意識と行動様式の把握力である。正しい把握に欠けると行政は時として高慢、ときとして卑屈になりやすい。初歩的段階で対応を誤ったため、問題がエスカレートした事例も多い——。

(2) 市民参加の街づくり、しかも計画段階における市民参加は依然として困難な問題をはらんでいる。今回の事業は、選択を地元委ねることができ問題であったこと、つまりは地元がいずれを選択しても市政にさほどのダメージを与えない問題であった。いわば市民参加の実践として格好のテーマであった。しかし、一方の極と他方の極が先鋭的に相対立する問題や、市民に選択をたやすく委ねられない問題についての市民参加は、これからの長い期間をかけて追求していかねばならない課題である。

(追記) 壁面後退後の舗装の負担について——これは街づくりにあたった内容的な課題であるが、現在の制度では、後退後の民地部分の舗装は、その土地所有者の負担となっている。このため土地所有者は、自己の所有権の利用について制限を受けるだけではなく、歩道として利用に供される舗装の費用についてまで自己負担を強いられる。このことが壁面後退を進める上で一つのネックとなっているので、後退後の舗装の費用について何らかの形で地元の負担を軽減する施策が講じられることが望ましい。