

区におけるまちづくりと地区カルテ

区におけるまちづくりと地区カルテ研究グループ

一 はじめに

横浜市の行政区においては、今多くの区役所で自主的な地区カルテづくりが行われるとともに、総合計画の一環としての「区別計画」（昭和五十六年）、「区の魅力づくり調査」（昭和五十五～五十七年）、「郊外区総合開発基本調査」（昭和五十六年）など区を単位とした計画づくりが始められている。また、これらの調査の中で検討された、区の魅力を高めるためのいくつかのプロジェクトが動き始めるなど、区におけるまちづくりについて活発な動きがあらわれ始めている。

一つの具体例として、港北区において行ったカルテづくりのケーススタディ（昭和五十七年実施）について紹介してみたい。

二 区における地区カルテ

① 各区の取り組み状況

横浜市では昭和四十五年に市全体を単位とした「市民の生活図集」が作成されて以来、全市をカバーする地区カルテは作られていない。しかし、これにかわるものとして、いくつかの区役所が自主的なカルテづくりを行っている。昭和五十五年には中区と緑区で、五十六年には港北区

であるが、①区の現況の総合的な把握、認識のための資料として役立てる。②区の予算要求、各局事業の調整のための客観的資料としての利用、③市民と行政がともにまちづくりを考えるための共通認識の基礎づくり、といったところが各区に共通する目的である。ただ表面には出ていないが、カルテ作成の直接の動機として、作成の作業に当たった区職員の間には「区民に最も近い区役所であるのに、まちづくりに貢献することが少い」、「自分が担当している仕事に関心が持てない」などの思いがあったことを見逃してはならない。

区におけるまちづくりに関しては、今後の課題として、地区的な計画論のあり方や、地区における事業の実施のあり方についての一般解を検討することが必要である。ここではその前段階として、現在の区におけるまちづくりの動きを把握し、地区カルテづくりを中心に当面の問題点、進むべき方向などを考えてみた。

また、カルテを素材にした懇談会の開催やまちづくり構想の検討など、関連した事業の実施も数区で考えられている。これらのカルテ作成の目的はさまざま

刊行済みの四区では一〇～二〇人の区職員によるプロジェクトチームによって作成作業が行われたが、ほとんどの区では区政推進課の調整係を中心に、区自主事業の一つとして執行されている。

② カルテの内容

四区の地区カルテはいずれも全区域を一枚の図面に表現しており、五万分の一

から二万五千分の一というような縮尺の地図をベースマップとして用いている。カルテの内容は各区とも工夫をこらしたものとなっている（表1-2）。ただ地区環境としてどのような問題があるのか、住民が自分の住んでいる地区をどのように感じているのか、総合的に見た地区の評価はどうか、といった地区診断の素材といえるような情報はやや少い。また、市民からの感想の中では、地域のなり立ちにかかわる歴史的な資料、市や区の将来計画についての情報、隣接する市との情報などが欲しいとの指摘もあった。

③ 区における地区カルテの評価

区役所における独自の地区カルテの作成は、他の指定都市に例を見ないユニークな試みであり、地区に眼を向けるといふ地区カルテ本来の目的により近いものといえよう（他の指定都市でも何らかの形で地区カルテが作成されているが、ほとんど本庁の企画部門を中心に作成されたものである表1-3）。そして、地区カ

④—カルテづくりの問題点

ルテはこれまでまちづくりにかかわることの少なかつた区役所が、主体的にまちづくりを考えていくための一つのステップとして評価されよう。特にプロジェクトチームのメンバーとして参加した職員にとつては、区全体を考える機会、職員同士の話し合いの機会として大きな意味を持っている（この点について最近のカルテづくりがコンサルタントへの委託の形で行われる傾向があるのは気にかかるところである）。

表—1 各区地区カルテ作成状況

区	年						備 考
	53	54	55	56	57	58	
神奈川							凡 例 地区のルテ作成 作成期間 予定 コミュニティ活動の推進 施設利用調査等 今後：区民意識調査を実施の予定。 用途地域変更後改訂版作成の予定。
西							
中							
港 南							
保土谷							
旭							
港 北							
緑							
戸 塚							
瀬 谷							

表—2 中・緑・港北・神奈川区の地区カルテ内容

	中区	緑区	港北区	神奈川区
概要と配布先	B 4 版 55頁 53.4～55.2に作成 500部印刷。市・区の行政機関に350部、市民組織等に150部配布。	A 3 版 38頁 54.11～55.7に作成 1,740部印刷（うち500部は増刷）区、市、県等350部、学校、図書館等350部、病院、銀行等200部、自治会等350部配布	B 3 版 54頁 54.10～56.11に作成 2,000部印刷（うち500部は有料頒布）区、市、自治会等に配布	B 3 版 60頁 56.12～57.12に作成 1,500部印刷（うち470部は有料頒布）区、市自治会等に配布

情報項目	地域形成過程		街並み推移, 年表	
	人口・社会組織	メッシュ別・町別増減 人口ヒストグラム、自治会・町内会・民生委員	地区・町・学区別増減 3区分と0～4歳児数、自治会・町内会	地区・町別増減 メッシュ別子供数
土地利用・交通	接収地 都市計画道路用途地域・防火等地域	地価状況 道路 用途地域・防火等地域	土地利用現況 道路ネットワーク 用途地域	土地利用現況 都市計画道路 バスルート、駅勢圏
地区環境のプラス要因 (その他の指標)	農地山林 文化財 公園等、小・中学校、幼・保育園 社会教育施設・運動施設等 消防・警察署・器具置場等 メッシュ別医療機関、郵便局、ポスト等 広域避難場所、愛称道路、公衆電話、公衆浴場等	緑地分布 同左 同左 同左 利用圏域別医療機関同左 自転車置場、消火施設、1.5km圏域等	農地山林 文化財 同左 同左 同左 医療機関分布 同左 学童保育所、障害者施設、救急医療システム、障害者を取りまく環境、消防力8分区域等	農地、緑地、市民菜園 文化財 同左 同左 同左 同左 同左 同左 広域避難場所、交通安全施設、スクールゾーン、消防力8分区域、商店街等
地区環境のマイナス面	急傾斜地危険区域 交通量 ガソリンスタンド等	浸水・崖崩れ危険区域 交通事故発生地点 速達未配達区域等	急傾斜・浸水・崖崩れ危険区域 交通量 大気汚染、水質汚濁、騒音振動、悪臭、火災個所、予想される振動等	同左 交通事故発生地点 公害苦情発生箇所
計画・事業	再開発・整備の計画	宅地開発の推移	宅地開発の推移	土地区画整理、宅地開発、駅周辺整備計画等

表一3 各都市における地区カルテの概要

(昭和50年度以降)

都市名	名称	発行年月	作成の動機・目的	地区区分
札幌	地区情報集	昭56. 3	●地区整備基本計画策定の「資料編」として作成	地区別(300~500ha)
川崎	川崎市地区カルテ	昭51. 9	●中期計画ローリングのための地域別問題把握と計画検討の資料 ●地区計画的ものの考え方の議定、計画策定の資料	区全域
名古屋	学区別生活環境調査	昭57. 6	●短期計画策定、コミュニティ施策の資料	市全域
大阪	地域計画基礎データ図集	昭55. 3	●総合計画の一環として、地域別構想策定の資料	地区別(約400区分)
	区別カルテ	昭56. 3	●地域の問題点・評価から、地域特性把握の資料	区全域
神戸	これからの住区構想策定のためのコミュニティカルテ	昭50. 3	●生活環境整備の促進、きめ細かい行政	町丁目~国勢統計区
	神戸市環境計画資料図集'75	昭51. 3	●施策の計画・実施、工事施工に対する各種規制を知る資料	全市
	市街地整備のための環境カルテ	昭53. 3	●市街地の現況診断、まちづくりへの住民の参画	既成市街地全域
	コミュニティ施設地図	昭55. 3	●コミュニティ施設の現況把握 ●総合的まちづくり推進の資料	人口集中地区(昭50)
広島	コミュニティカルテ	昭52. 11	●広域合併による行政需要の増大 ●行政区単位の新たな施策の対応 ●総合行政推進の資料	市全域
福岡	福岡市地区情報に関する調査	昭53. 3	●コミュニティづくりを基本とし、地域特性を踏まえたミクロ的視点での地域備整計画 ●地域整備の方向、総合計画の基礎資料	市全域

一方、行政区の区役所でのカルテづくりは多くの問題点を含んでいる。カルテは原則的に言えば計画づくり、事業実施へと結びつけられるものである。しかし現実にはカルテの作成から計画化への段階では必ずしも理論どりの展開にはなりにくく、他の指定都市でも、「カルテが現実の施策の策定に十分生かされてい

ない面がある」、「企画、計画の体系の中での位置づけがあいまいであった」などについての直接的な権限を持っていない行政区の場合には、計画化、事業化への困難は一層大きい。カルテを計画に結びつけていくための技術的知識やスタッフの不足のために、カルテを区独自の計画

表一4 区におけるまちづくり事業の例

区	事業名	年度
鶴見	歴史と緑の散歩道整備	57~
神奈川	滝の川歴史の道路整備	57
	反町川親水公園整備計画	58~
中	中華街南門通り整備	
南	大岡川プロムナード	55~
	寿田中・区役所前遊歩道整備	56.57
旭	帷子川親水公園整備	58~
磯子	海の見える散歩道整備	55~
	磯子海づり場整備	57
	磯子五十五選スケッチ集	57
港北	新羽大排水路緑道整備計画	57~
戸塚	柏尾川プロムナード事業	57~

策定に結びつけられないこと。また、計画を策定した場合にこれを実現するため、の制度的担保がないことなどが、これまでの区カルテを基本的には区内の資料の収集整理のレベルにとどまらせている一つの大きな要因であろう。カルテづくりの実施体制についても問題はあつた。カルテづくり事業の区内での位置づけは、区の仕事としての側面と、有志による研究活動の側面の両面を持っている。現実的にもカルテづくりに参加した職員にとつて、日常的な業務との兼ね合いで勤務時間外の作業となることが多い。この結果、一つのカルテが完成した時点で職員の間から「面白かったが疲れた」という声が聞かれ、カルテづくりが次の段階の作業につながっていきにくい原因ともなっているようである。市民参加はカルテづくりにとつて大きな

要素である。これまでのカルテづくりでは本格的な市民参加はおこなわれていないが、全区的な情報収集が主要な目的であるという現状の中ではいたし方のないところだろう。また、区民のカルテに対する評価は概ね好評だったといえようが、便利帳的な利用のされ方はあつても、当初目的としたような区民同志のまちづくりに関する議論の素材としてはなかなか使われにくい。これも「区カルテ」に固有の問題というより市民参加全般にわたる問題ではある。しかし、住民により近いレベルでのまちづくりを考へる区にとつて、特に次の段階では、市民と行政とが一緒になつてカルテづくりを行うことが重要な課題となる。

三 区におけるまちづくりのための事業

① 区におけるまちづくりの動き

次に区におけるまちづくりの現状を事業の実施という面から見てみよう。また、これはまちづくりに関する区の役割、区の組織のあり方にも必然的に関連して行く問題である。

区におけるまちづくりは、各局が全体的な観点から各事業別に策定した計画を基礎に、都市基盤の整備、地域施設の建設等の事業として実施されてきた。区役

所は計画づくりやまちづくりの事業に關与する機会も少なく、事業の実施段階に至ってはじめて区民と局の間の調整に協力するというのが、これまでの一般的な状況だったといえるだろう。

しかし、まちづくりのための計画、事業は、全市の観点からだけでなく、区や地区の特性を生かし区民の生活や要望を反映させるような、総合的な生活空間づくりとして行われる必要がある。またそのためには区が計画策定の段階から参加することが望ましい。

最近では地域の総合的な魅力を高めるという視点から行われる事業も、いくつかの区で実施されるようになってきた。

例えば昭和五十五年度から開始された大岡川プロムナード事業がある。この事業は区全体の活性化の核として、区の中央を流れる大岡川を魅力あるものにしようとする目的をもっているが、区の発意によって事業が始められたこと、区役所、道路、緑政、企画調整局などの関連局の職員によるプロジェクトチームにより事業が進められたこと、また、一つの完結した事業としてではなく、周辺市街地へ波及効果を及ぼすことをねらいとしているなどの点で注目される。また、都市計画局で行ってきた「区の魅力づくり調査」などの成果として、磯子区の海釣り場の整備、鶴見区の歴史と緑の散歩道事

業などいくつかの計画が事業化され区も主要なメンバーとして参加するようなケースがでてきている(表1-4)。

② 区に期待される役割

このような事業を実施するにあたって、区役所はどのような役割を期待されているだろうか。

① 区役所が地域の問題を日常的に把握し、事業に関連した情報を事業局に提示する。

② 区民と局の間のパイプ役として、両者の考えを仲介する。

この二つの役割を区役所が行うことの必要性は区、局における共通の認識であろう。しかし、一方では「局からおりてきたプロジェクトにつきあうのが限界で、地元から芽を育てていくことは意欲はあっても片手間ではできない」、「区役所が力量をつける時間的余裕や、事業の調整段階から区の職員が参画できる機会に乏しい」など区の側における事情もある。区役所に最も期待される地元対応についても、「正直に言って区は地域のことを知らない。自信を持って地域のことを言える蓄積がない」という声も聞かれる。

しかし、区役所に本来求められる役割は、
③ 区内で行われる事業を契機として、区役所が区の立場からの、いいかえれば

区民の日常的立場からの課題を提起して、その解決を図ることによって、個別事業を総合的なまちづくりに結びつけていく。

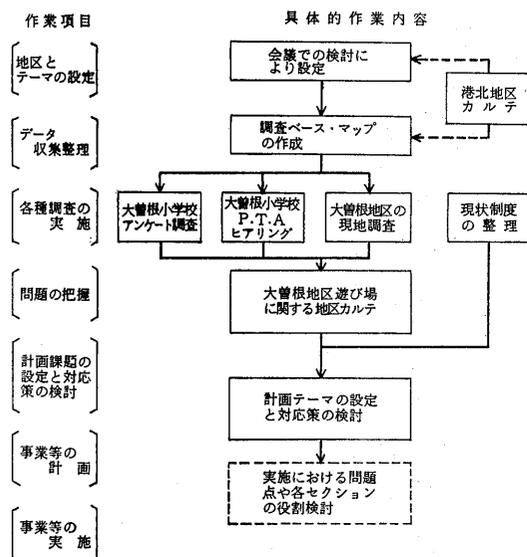
ということであろう。①、②の役割も十分果たすことの難しい状況の今、③の役割にまで達するには相当の困難があるが、これから区が主体的にまちづくりにかわっていく機会が増加する中で、区に期待される役割も次第に高度なものになってこよう。

③ 区における組織と人

区役所がまちづくりについて十分な役

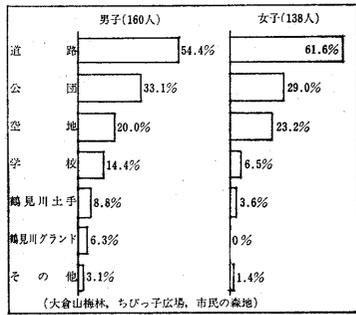
割を果すことができないという現実、一つには区が組織の上で置かれている立場に起因するものといえる。区の業務の大部を占めているのは、戸籍、保険年金、税などの窓口的な業務であり、直接まちづくりに関わるような業務の執行にあたる組織をもっているわけではない。また「横浜市行政区基礎調査」(昭和五十六年、総務局)でも、区行政の組織運用と機構に関する問題点として、総合的、一体的な区行政の欠如、区企画機能の脆弱化などが指摘されている。今後、区の機能を充実する方向で組織機能の改善が必要である。それは個別的な機構の改革でなく、将来の方向性を明らかにし、その実現に向って段階的なスケジュールを持っていくものでなくてはならない(例えば世田谷区では昭和五十五年から地域行政推進本部を設け、

図一 地区カルテケーススタディ作業フロー



割を果すことができないという現実、一つには区が組織の上で置かれている立場に起因するものといえる。区の業務の大部を占めているのは、戸籍、保険年金、税などの窓口的な業務であり、直接まちづくりに関わるような業務の執行にあたる組織をもっているわけではない。また「横浜市行政区基礎調査」(昭和五十六年、総務局)でも、区行政の組織運用と機構に関する問題点として、総合的、一体的な区行政の欠如、区企画機能の脆弱化などが指摘されている。今後、区の機能を充実する方向で組織機能の改善が必要である。それは個別的な機構の改革でなく、将来の方向性を明らかにし、その実現に向って段階的なスケジュールを持っていくものでなくてはならない(例えば世田谷区では昭和五十五年から地域行政推進本部を設け、

図一 遊び場アンケート

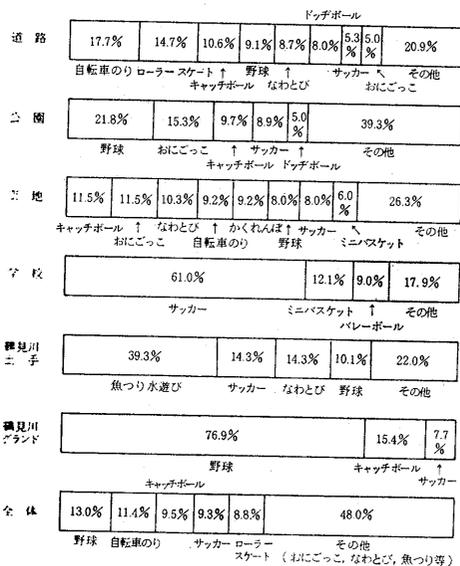


計画的に地域行政の充実、出張所の業務拡充などを検討している。

しかし、組織、機構は「かたち」として整備されたからといって必ずしも十分な機能を果たすわけではない。例えば指定都市において従来の区権限を、事務効率等を理由に本庁へ引き上げる傾向も見られる。現実の組織を動かしているのはそれを構成している「人」の熱意であり、このような人々による実績の積み重ねである。また、これが組織の充実にもつながる。

区役所がこれからまちづくり事業への取り組みに力を入れ、区内の事務所とも協力しながら全区体としての力をつけていくことが必要である。カルテづくりの作業も、区の職員の能力を高め、関連部局

図一 遊び場所と遊びの種類アンケート



この日常的なつながりを強める手段として活用することができる。

① 小地域で個別の問題を
今後の地区カルテのあり方を考える上で、まちづくりと地区カルテをどう結びつけていくかが重要な課題である。こうした意味から港北区及び区内の事務所の職員の協力を得て、地区カルテづくりのケーススタディを実施した。以下では今後の地区カルテづくりを進めていく際の手引的な意味を含めて、今回のケーススタディの実施状況を若刊記録的に追ってみることにする。

四 地区カルテづくりのケーススタディ

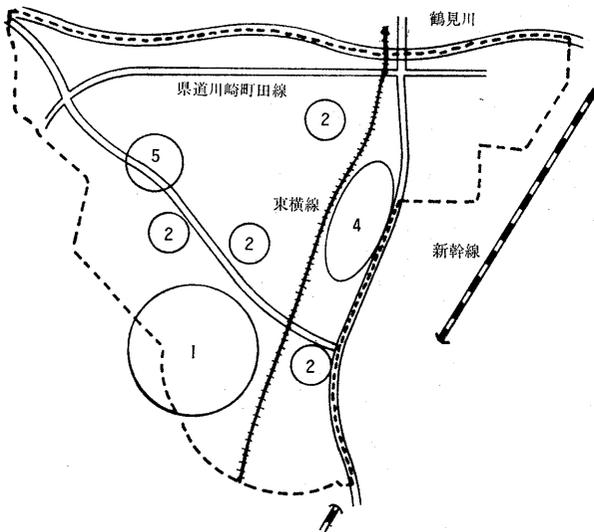
意味から、ケーススタディの主要な目的として次の二つを考えた。

① 今後の地区カルテの一つの方向である、小地域で、区民の生活要求にそった課題についてのカルテづくりを試みること。

② 「区がつくるカルテ」として、現状の把握にとどまらず、課題の計画化、事業化の可能性についてまで検討してみることである。

港北区において日常生活圏を対象にしたときの計画課題は数多くある。区別計画に将来的な事業として掲げられた大倉山プロムナード構想の具体化、住民から要望が出ている雑木林の保存準工業地帯の住工混在地域の整備、旧排水路の跡地利用などが「港北区

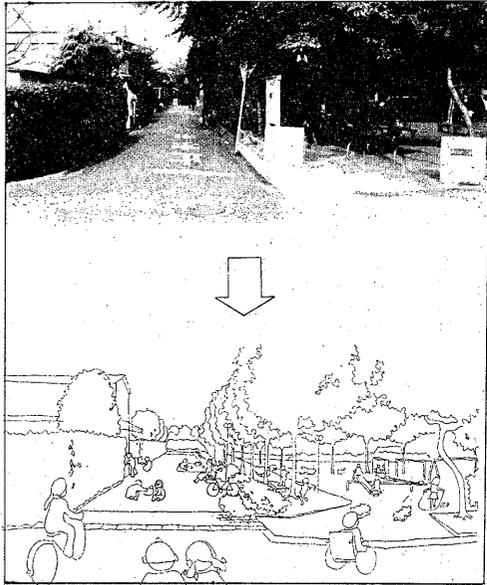
図一 計画テーマと対応策



区カルテ」を素材とした検討から浮び上ってきた。これらの中で、既に事業として動きつつあるもの、現在の法制度や財政力でははじめから解決が困難と思われるもの、地元意見の相違があり安易には地元へ入れないものなどを除いていった。この結果、区内で一般的に住民からの要望の強い子ども遊び場の整備を、児童公園だけでなく、道路、斜面緑地、水辺も含めた広範囲なものとして検討してみようということにおちついた。

対象地区については子どもが多く遊び場が不足している地区、緑地もまだ残っ

図-5 計画構想



大曾根北公園の例：外周道路と一体的に整備，特に駄菓子屋前の道に，子どものあそびへの配慮が必要

表-5 計画課題と計画構想

計画課題	問題点	計画構想
1 近隣での自然的レクリエーション地区づくり (大曾根第3公園～大倉山梅林周辺)	●公園の魅力が乏しい ●梅林公園までが急坂でアクセスしにくい	●楽しく快適に接近できるアプローチのデザイン化 ●公園と梅林をつなぐ線の整備
2 公園と道路の一体的な遊び場づくり (既設公園と周辺道路)	●公園スペースの狭少 ●公園前道路の安全性の配慮	●周辺道路を含め、一体的整備(進入禁止、車対策(舗装化等))
3 河川緑化・魅力づくり (鶴見川河川敷)	●浚せつ計画による河川敷の減少 ●親水性の減少 ●川へのアクセシビリティの欠如	●河川敷利用計画(自然グランド整備、遊歩道、サイクリングロード)
4 コミュニティ道路 (樽町西部地区)	●住宅密集地域で公園、広場が不足 ●路上遊びが目立ち車と競合	●コミュニティ道路化(通過交通の排除、安全上の工夫)
5 生産・レクリエーション地区づくり (少年広場～市民菜園周辺)	●アクセスが不明瞭 ●少年広場の調整の不足 ●老人の有効利用の不足	●生産・レクリエーション地区としての整備(休憩スペース)

今回の作業では五つの課題について、計画課題の検討

作成されたカルテを素材に、この地区での子供の遊びについての計画課題設定のための議論を行った。この議論では、立地条件の悪い公園にどのように子供をひきつけるか、道路を安全に、公園と結びつけて遊び場空間としてとらえ直すべきではないか、子どもたちが手頃な遊び場として空地に開発が予定されているが、これを遊び場として確保できないか、などの課題が提起された。これらの中から最終的に五項目を計画課題としてとりあげた(図-5、表-5)。

② 地域における調査とカルテ化

実際のカルテづくりの作業は(図-1)のようなフローに沿って行った。まず港北区地区カルテなどの資料をもとに、子供の遊び場となりそうな公園、広場や、子供にとっての目じるしとなりそうな場所を落した調査のベースマップ(縮尺二、五〇〇分の一)を作成し、アンケート

トや実施調査に利用した。アンケート調査は大曾根小学校の協力を得て学級担任を通じて実施し、四、五年生三〇七人のうち二九八人から回答を得た。遊びの種類としては野球、自転車乗り、遊びの場としては道路が多いというような結果が出ている(図-2、3)また、やりたい遊び、おもしろいと思う場所、つまらないと思う場所についても聞いている。

二〇人のワーキンググループは地区区内を遊び場として利用しにくい。この地区の

緑政課職員)とに分かれて現地調査を行った。子ども達が外で遊ぶだろうと思われる、天気の良い週日の三時から六時にかけてである。

これらの調査の結果、公園でも位置、遊具などによって遊ばれ方に差があること、一ヵ所で長く遊ぶというより次々に場所を変えること、といった事実関係がとらえられた。一方ではこの地域に多くある斜面緑地は急斜面が多く、子どもの

道路は自動車の通行も意外に少なく、自転車遊びを中心にした比較的安全な遊び場となっているなど、当初の予想と異なる事実も発見された。これらの事実と、そこから出てきた問題を三枚のカルテに整理した(図-4はそうちの一枚である)。

現地調査は「歩くこと」によって、地図や統計からは分らないいろいろなことが見えてくる。「話し合いの共通素材が得られる」「既存制度の枠を破った発想の必要性を実感させる」といった面から、少ない時間しかかけられなかった割には参加者に好評だった。

て、事業計画の前段としての計画構想を、特に区の役割にも留意しながらまとめてみた(表15例として図16)。今後、具体的に区として取り組む場合には、計画の実現可能性、実施上の問題点などについてさらに十分な検討が必要になってくる。

五 区におけるまちづくりをめぐって

①区内事業の総合化

まちづくりについでこの区の役割は一言でいえば「区内で行われるさまざまな事業を区ないしは地区という単位で調整し、総合化する」ことであろう。このような目標に向って当面区としてなすべきことも多い。

一つは局や住民の持っていない独自の情報ネットワークを、区役所の各セクションの情報を横につなげるなどの方法で

作りあげ、区内で行われる事業へ参画する過程で生かしていくことである。

区がまちづくりに関わっていくためには、区内での一定の事業執行の権限と専門的知識を持っている土木、公園緑地などの区内の各事務所との日常的なつながりを、さまざまな機会を通じて強めていくことであろう(今回のケーススタディもこの意味で各事務所の協力をお願いした。そしてこのプロジェクトが新羽大排水路の活用を考えるプロジェクトの母体となったという成果もあった)。

②これからの地区カルテづくり

区における地区カルテは今までは「とにかく作ってみよう」という段階だった。一方、いくつかのカルテができて見ると、いったいカルテは何の役に立つのかという疑問や批判も聞かれるようになった。このような批判に 대응していくためにも、カルテづくりの目的と利用法が明

確にされる必要がある。

今後のカルテは地域の基本的性格を示すカルテと、事業や計画と結びつき、必要に応じて作られるカルテに分化すると考えられる。いずれの場合でも、何のために作るのか、そして成果物の利用についても抽象的な考え方のレベルでなく、予算要求、各局調整などの区の業務の中にどのようにとり込み、生かしていくかを具体的に検討しておく必要がある。

今後カルテづくりが小地域を対象とし、具体的な事業と結びつくようになると、市民参加はいっそう大きな課題となる。市民参加の場とタイミングを検討するとともに、市民の意思を調整し、まとめていくという場面にも直面することになる(計画課題としてとり上げた事業に住民全体の賛成が得られないなどのケースもでてこよう)カルテづくりへの参加をとおして市民がまちづくりについて学び、そのあり方を考える機会と

してカルテを活用していくことも考えなければならぬ。

いずれにしてもカルテのあり方は一様でなく、これに取り組もうとする側がカルテ作成の単位(区全域か小地域か)、小地域を単位とした場合に全区分を一度に実施するか段階的に実施するか、また、何を計画の対象とするかなどの諸要素を主体的に選択して組み合わせ、まちづくりに最も効果的に利用していくかを考えなければならぬ。

この稿を書くにあたって、各区、関係局及び東京都立大学の高見澤先生ほか多くの方々からご意見を頂いた。

〈古畑〓企画財政局企画調整室主査、高柳〓同局同室、五島〓都市計画局総務部調査課主査、田口〓同局計画部都市デザイン室〉