

区役所における地区カルテづくり 「港北地区カルテ1981」の場合

川人政憲

一 はじめに

港北区は、昭和五十六年十月、横浜市の区役所では三番目に「地区カルテ」を発行した。

「港北地区カルテ」は「地区カルテ」と呼ぶには、現状把握が中心であり、それらの評価や診断には至っていないが、他都市の「地区カルテ」のように、これをもとに市民と行政がともにまちづくりをすすめていくという熱い決意を込めて、名称は「環境図集」ではなく、「地区カルテ」としたのである。

港北区ではこの「地区カルテ」を区役所がこれから市民と主体的にまちづくりをすすめていくために必要な資料であり、運動のきっかけであると考え、そのための第一段階として、区全体を把握したカルテづくりに着手する。さらに次の段階として、前のカルテの反響を確かめながら、市民との話し合いや共同作業を通して新たなカルテづくりを行い、少しずつまちづくりの輪を広げていくという

計画をたてた。

したがって当初から、「地区カルテ」づくりを考えるにあたっては、カルテを発行した後の区役所のとらえかたが重要であるとの認識にたつて、「地区カルテ」を発行してから今日まで、さまざまなとりくみを行ってきた。

しかし、このような地区カルテによる計画と市民やまちづくりの現実とのギャップは大きく、実際にはなかなか計画したとおりに運ばなかったが、その過程で、さまざまな経験をすることができた。

ここでは区の今までのとりくみをふりかえって、区における「地区カルテ」づくりとまちづくりについて述べてみたい。

二 「区役所新時代」とは いうけれど

① 頼りにならない区役所

昭和五十六年の庁内報に「区役所新時

代」というシリーズが掲載され、区をとりまく問題と区役所機能の充実や機構・制度の改革が論じられていた。事実、最近になって、区役所のおかれている状況は改善され、「区役所新時代」と呼ぶにふさわしい状況になりつつはあるが、区役所の現状はそう変わってはいない。

市民から見た区役所は、依然として頼りにならない存在であり、職員にとってもあまり魅力のない職場とみられている。

身近かな役所である区役所には、多くの市民からさまざまな苦情や要望・意見等が寄せられるが、それらの大半は、担当局に対応してもらわざるをえない。したがって、地域に問題があり、その解決を求める場合には、区役所を通すよりも、直接に担当部局へ出向いたほうが、市民にとって、解決が早く効果的である場合が少なくない。そして、問題によっては区役所が市民といっしょになって、担当部局へ要望、陳情をするということもめずらしくない。

このような区役所に対して市民からは、もっと頼りになる、用の足りる役所になってほしいとの声が多い。

職員の側からみても、区役所で担当している仕事のほとんどは定型なものであって、市民に身近かな職場ではあるけれども、仕事は日々接している市民のニーズやまちづくりとは縁遠いものであるため、できれば局で仕事をしたいと望む職員が多いのも事実である。

② 不十分な区内情報

区に望まれている、各局のさまざまな事業に際しての、局と地元の調整役についても、区はできうる限り対応はしているが、現実には不十分な対応になってしまい、担当局に後から地元との交渉の結果を知らされることも多い。

さらに、各局では独自に各種の調査や協議会等を実施しており、それらのかんりの部分が報告書等のかたちで毎日区役所あてに送られてくるが、それらに目を通して整理し、日頃の業務に活用すると

いうことは、現状ではなかなか十分に行われてはいない。

この作業は区にとって、もつとも必要かつ重要な情報の蓄積の機会であるが、送られてきた資料が各セクションにバラバラに保存されており、せっかくの貴重な資料であっても、その存在が知られていなかったり、いざという時みつからないなどという苦い経験は意外に多い。このことはどの区役所でも見られる重大な問題である反面、なかなか思いつきや片手間で解決できないのが現実である。

このような区役所の情報管理の実態であるから、地域や市民の生の情報の収集についても、日常の業務や各局との調整に時間と人手をとられ、日頃から十分にとりくむことはむずかしく、つい限られた一部の市民との接触から得られた情報や個人的感触に頼ってしまう場合がみられる。

したがって、生きた役立つ情報を求める局に対して、区が満足のいく情報を提供できることは少なく、このことが局と区の日頃のコミュニケーションを阻む原因の一つになっているものと思われる。

① 区の力量を高めるための

「地区カルテ」づくり

このような区の現状のなかで、区が実現を期待する事業に局をまきこんでいく

とか、区が主体的に市民とまちづくりにとりくんでいくためには、まず自らの区に関する情報を収集・整理した上で、総合的に区をとらえることが必要となるべく。

この作業は、区が市民の参加を得ながら、まちづくりの話し合いをすすめていくとする時には、その前提としてぜひ必要なものであり、現に区民会議等のさまざまな市民から資料や情報を提供してほしいとの強い要望が出されている。

そのためには、まず今ある資料を点検し、それらを活用できる素地をつくる必要がある。そして、集められた情報は単に保存されるだけでなく、よく整理され、わかりやすく表示されていることが望ましく、手軽に利用できるものでなければならぬ。

それには、多くの情報を地図の上にかかりやすく表現した「地区カルテ」が非常に有効であるということになり、まず区全体を対象にした「地区カルテ」をつくることと決定された。

そして、この「地区カルテ」づくりは、昭和五十五年度の港北区の自主事業としてとりくむことが決定され、具体的な準備が始められた。また、その際「地区カルテ」に始まる区のまちづくりに向けたとりくみは、単年度の事業として完結するものではなく、今後発展的に継続して

行なわれるものであることを確認して、五十六年度も引き続き区自主事業としてとりくむこととされた。

三 「港北区地区カルテ」づくり

① 職員の手づくりカルテ

日頃から直接間接に市民に接し、市民の生活の実態や生の声を見聞きしているにもかかわらず、区役所の職員が仕事の上で、市民のニーズに応え、具体的に対応することのできる職場は非常に少ない。また、市民に直接対応することを仕事としている職場でも、市民に納得のいく説明や対応をすることは現実にはむずかしいのが実情である。

このような状況の中で、少しでも市民のニーズにこたえ、満足のいく対応をしていきたいと望む職員にとって、「地区カルテ」づくりは、彼等職員の熱意と関心をひき出す恰好なとりくみである。

さらに、区全体をとらえようとする「地区カルテ」づくりには、職員の経験や知識、土地勘等が必要であり、それらが反映され、生かされることが望ましい。また職員の中には、さまざまな能力や特技をもったものも多くみられるのである。

このため、意欲をもった職員を募り、区の職員自らの手で「地区カルテ」をゼ

ひつুক্তいていきたいということになり、区役所の調整係が事務局となって呼びかけた結果、区役所と保健所、図書館、土木事務所等の職員約二〇〇人の参加が得られ、地区カルテプロジェクトチームが発足したのである。

このプロジェクトは、各職場の若手職員が中心であり、ほとんどのメンバーは、地域や市民の現状についてはまちまちの不十分な知識しか持ちあわせていないのが実情であった。そのため、まず「地区カルテ」の内容について話し合う前に、港北区の現状について、メンバー全員が共通した認識をもてるよう、区の現状を理解するための学習会を十分に行った。

このようなプロジェクトの話し合いは、すべて業務終了後の夜間に行われ、参加した職員にとってかなりの負担となつたが、熱心な話し合いが行われ、半年にわたる二〇回以上の話し合いの結果、区の現状をふまえたユニークな内容の濃い「地区カルテ」とすることができた。

② 市民のニーズに沿ったカルテに

市民が地域でさまざまな問題や不便さに悩まされていることや、それらに対する苦情や要望を区役所にいっても、すぐに解決することはないだろうとは思っているが、身近かな区役所にいわずにはおれない事情を区役所は、かなりよく承

図-1 港北地区カルテの内容の柱 (KJ法によるとりまとめ)

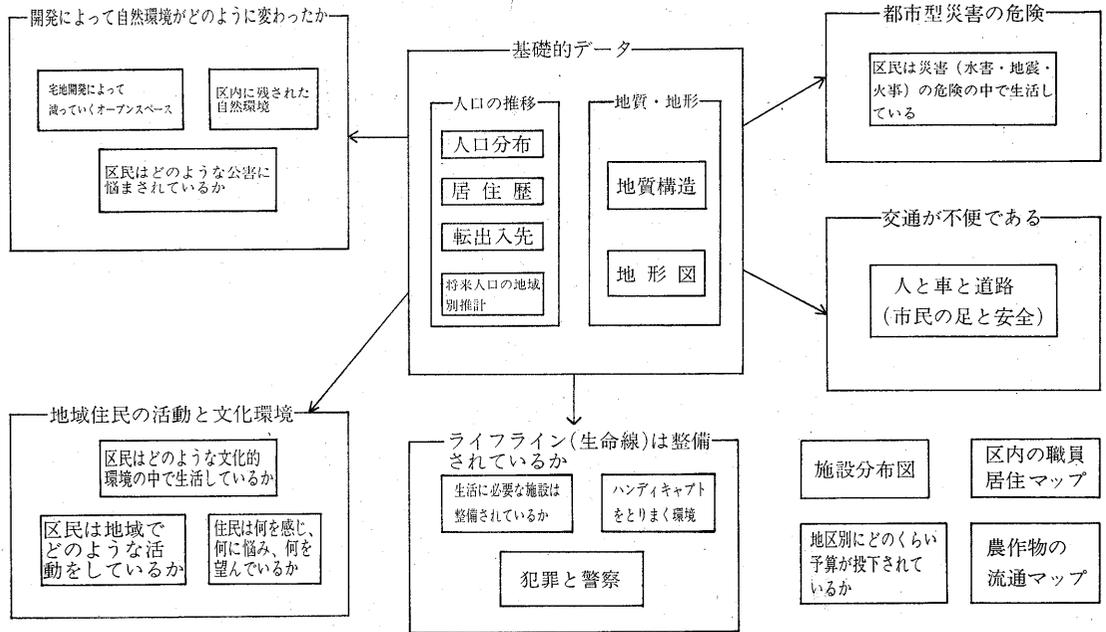


表-1 地区カルテの内容の柱に沿って決められた地区カルテの項目

内容の柱	「港北地区カルテ1981」に掲載が決定された項目
基礎的データ	<input type="checkbox"/> 町区域図(透明シート) <input type="checkbox"/> 町別人口面積 <input type="checkbox"/> 人口の推移 <input type="checkbox"/> 港北の歩み(年表) <input type="checkbox"/> 都市計画(用途地域)
開発によって自然環境がどのように変わったか	<input type="checkbox"/> 宅地開発の推移 <input type="checkbox"/> 土地利用の現況(市街地の構造) <input type="checkbox"/> 残された緑 <input type="checkbox"/> 変わりゆく街なみ <input type="checkbox"/> 公害と環境
交通が不便である	<input type="checkbox"/> 道路と鉄道 <input type="checkbox"/> 人の流れ(バスを中心とした分析)
都市災害の危険性	<input type="checkbox"/> 市民と消防力 <input type="checkbox"/> 都市河川と水害 <input type="checkbox"/> 地震に備えて
地域住民の活動と文化環境	<input type="checkbox"/> 住民の声 <input type="checkbox"/> 余暇利用スペース <input type="checkbox"/> 子供をとりまく環境 <input type="checkbox"/> 歩行者空間を考える一大倉山東口のケーススタディー <input type="checkbox"/> 遺跡にみる港北(埋蔵文化財の分布)
生活に必要な施設は整備されているか	<input type="checkbox"/> ハンディキャップを持つ人々をとりまく環境 <input type="checkbox"/> 医療の現状 <input type="checkbox"/> 生活関連施設 <ul style="list-style-type: none"> ・商店街 ・公共サービスⅠ(下水道・都市ガス・ごみ) ・公共サービスⅡ(郵便・電気・電話) ・公共機関

知している。そのため、区内の現状をとらえようとする「地区カルテ」は、市民の実態とその背景をなるべく忠実に表現していなければならぬ。

港北区では、昭和五十三年に区自主事業として、このような市民の実態を客観的に把握する目的で、「港北区民生活実態調査」を実施しており、「地区カルテ」の内容について、この調査の結果を踏まえて、話し合いがすすめられていった。

そして、熱心な議論の結果、「地区カルテ」づくりにあたって次の二点が確認され、具体的な項目や作成方法が決められていった。

①「地区カルテ」の項目は、市民の生活実態を反映した、市民のニーズに沿ったものとする。

この方針に沿って、カルテの項目を決めるにあたって、各メンバーが今までの話し合いの中から考えたカルテの内容意見をカードにして出し合い、KJ法によ

る話し合いの中から、カルテの内容の柱（図―1）が決められ、それに合わせて、項目が具体的に決定されていった（表―1）。

②「地区カルテ」の内容は、市民生活に実際に役立つものであるとともに、市民の関心の強い情報はできるだけ盛り込んでいくこと。

この方針に沿って、カルテの内容は、単に地図に情報を表すのではなく、実際にその情報が役立つように、対照表を付けるなどの配慮をした。例えば次のようなものがある。

- ・ 医療機関を地図上に表示するだけではなく、名称、診療科目、電話番号等を記載した対照表を添付した。
- ・ 色分けしたバスルートマップと各バス路線の運行回数のランク付け及び渋滞時の走行時間の表示。
- ・ 地下鉄ルート及び八分消防区域等の表示。

・ 区民の実際の生活圏を考慮して、川崎市や周辺区の隣接地についても、区内と同様の情報の表示に努めた。

③―作成作業から発行まで

以上のような方針に沿って決められた項目は二五項目となり、内容は盛り沢山で、とても業務時間外だけでは処理できないものとなってしまった。

表―2. 港北区における「地区カルテ」発行までと発行後のとりくみ

○「港北区民生実態調査」実施	● 昭和53年3月
○地区カルテ作成の参考とするため神戸市へ出張	● 昭和54年12月
○第一回「地区カルテプロジェクト会議」開催	● 昭和55年4月
○地区カルテ作成に関して川崎市へ出張	● 昭和55年9月
○地区カルテプロジェクト会議において項目・内容の話し合い、KJ法で内容をとりまとめる	● 昭和55年10月
○地区カルテの内容・項目を決定し、項目の担当者を決め作成作業に入る	● 昭和55年12月
○「港北区カルテ1981」発行	● 昭和56年10月
○地区カルテ発行後初の地区カルテプロジェクト会議開催	● 昭和56年12月
○港北区民会議の各分科会で地区カルテを説明 （「21世紀の港北を考える分科会」「交通体系分科会」「地震防災分科会」「教育分科会」「福祉分科会」）	● 昭和57年1月
○「区内の現状と将来計画」というテーマで区役所職員に対して、地区カルテを使った研修を実施	● 昭和57年2月
○「市政モニターO B会」で地区カルテを説明	● 昭和57年3月
○「港北区まちづくりシンポジウム」開催	● 昭和57年9月
○第一回「港北を知る会」開催	● 昭和57年11月
○第一回「港北区の緑と水辺を考える会」開催	

この間プロジェクト会議を8回開催

この間地区カルテプロジェクト会議を27回開催

そのため、業務中でも職場の協力を得て、作業ができるように、各項目の担当割当ては、極力職員の職場業務と関連のあるものに決められ、いよいよ具体的資料の収集、調査作業が始められた。しかし、それでも時間が足りず、休日の調査や自宅での作業が行われることもあった。

このようなプロジェクトメンバーの熱心な作業を見て、メンバーと同じ職場の

局役所各係など行政内部にも区の現状を理解してもらうため積極的に配付をした。また、予算上、印刷できる部数は限られているため、一般市民に配付する方法として、印刷実費で販売することになり、五〇〇部を販売用として印刷し、区役所売店、区内主要書店、有隣堂で二、三〇〇円で販売してもらった。

発行以来さっそく各方面で反響を呼び、さまざまな声が寄せられた。
・ 自分の町の過去から現在までを知ることができて、自分の周囲しか知らなかったのに、地域に広く関心をもてるようになった。
・ 大変わかりやすいが、大きくて持ち運びに不便だ。
・ 作成者の熱意が伝わって興味深く見せてもらったが、内容が多すぎて少々見づらい。

・ もっと安く、シンプルにして、大量に配ってほしい。値段が高くて買にくい。
・ 地区カルテというには、もっと地域の問題をとりあげ、わかりやすくしてほしい。
・ ほしい項目だけ買えるようにしてほしい。

四―「地区カルテ」発行後のとりくみ

① 地区カルテ説明会

まず区役所の職員に区内の現状をよく知ってもらいたいと、区職員を対象にして、「地区カルテ」を使った区の現状に対する説明会を区の研修として、二回開催した。また、市民向けに、区民会議の分科会等を対象に説明会を行った。

説明会では、鋭い質問にドキドキする場面がある反面、「今までわからなかったことが、このカルテで初めて理解できた」と感謝されたりするなど、作成に携わって説明をした職員には市民の反応を知る貴重な経験になったものと思う。そして、この説明会の経験を通して、単にこのような資料を発行するだけに終わるのではなく、直接に市民と顔を合わせて説明をし、話し合ってみることの大切さを改めてかみしめたのである。

② 「港北区まちづくりシンポジウム」の教訓

「地区カルテ」の好評に気をよくしたわれわれは、次のステップとして、広く市民と「地区カルテ」を素材にこれからのまちづくりについて話し合い、まちづくりの輪を広げていきたいという期待をこめて、「港北区まちづくりシンポジウム」を開催した。

当日は、約八〇人の参加者があったものの、市職員の参加が多く、期待した市

民の数は少なかった。「地区カルテ」を購入したり、評価してくれた人々は、このような企画に積極的に参加してくれ、活発な話し合いが行われるだろうというわれわれの期待は大きくはずれてしまった。

シンポジウムでの話し合いは一般論や抽象論に終始し、「路地裏からまちづくりを考える」という副題をつけて、われわれが当初イメージした、区レベルの具体的なまちづくりについて熱っぽい議論が展開される話し合いの雰囲気とは程遠いものであった。

そして、このシンポジウムの経験を通して、

○「地区カルテ」は市民にとって、単なる情報集にすぎないものであって、まちづくりに向って市民のエネルギーを具体的に引き出すようなものではないこと。

○市民にとっての関心は、自分の生活する狭い地域にあって、幾分区内の現状がわかったからといって、いきなりこのような場で、まちづくりについて話し合うのは無理であることなどという教訓を得ることができた。しかし、会場のアンケートには、「具体的でわかりやすい話しを聞くことができて参考になった」「区民会議や自治会等とのつながりをもって、このような集

いを開くと良い」「このような企画を今後もくり返し続けてほしい」などというさまざまな意見がみられ、このような実践の積み重ねによる息の長いとりくみが必要なことを改めて教えられたのである。

③ 「港北区の緑と水辺を考える会」

港北区では「地区カルテ」の継続事業として、「港北区の緑と水辺を考える会」を昨年設立し、市民と学識経験者、市区職員の二五人ほどのメンバーで話し合いを続けている。

この事業は、都市から近年急速に失なわれている緑地と水辺にテーマを絞って、その保存と活用について市民と行政がともに知恵を出し合い、将来にわたって実効性のあるまちづくりをすすめるものとするものである。そのため、この会は単なる懇談会に終わるのではなく、いかにこの困難なテーマに市民の関心を盛りあげていき、実効性のある対応を打ち出すことができるかということが重要であり、これから新たなカルテやマップづくり、市民との話し合い・ケーススタディなど多くのとりくみを計画している。まだ始めて日は浅いが、現状に対する危機感から、毎回活発な話し合いが展開されており、今後の成果が期待される。

④ 区職員の勉強会「港北を知る会」

この勉強会は、「地区カルテ」の作成に携わった職員が中心となって、区役所や区内の出先機関の職員に呼びかけて、昨年始められたものである。この勉強会では、区の職員が何年区に勤務していても、区内の地理や事業等についてほとんど知らないということを大きな問題としてとらえることからスタートしている。そのため、区の職員が興味をもつような港北区に関連したことを広くテーマとしてとりあげ、講師を招いて話しを聞いたり、実際に区内を歩いてみるということも織り混ぜながら、毎回一五人ほどの参加者で続けられている。

このような勉強会を通じて、区内の現状についての知識が増え、市民との交流が行なわれていくことは、職員の資質を高めることにつながり、直接この勉強会の経験が仕事に反映される機会がなくとも、区が市民に身近かな役所として、主体的にまちづくりにすすめていく上で、今後大きな支えになっていくものと思われる。

以上、「地区カルテ」の作成が始まる区役所におけるいくつかのとりくみを紹介してきたが、市民に身近かな区役所で、さまざまな制約と困難を抱えながら、自主的にまちづくりに向ってとりくみを始めていることを、「効果が少ない」とい

うような短期的な視点から見るとはな
く、長い目で見守ってほしいと思う。

「地区カルテ」は、各区で続々と発行
されてきているが、内容的には情報集に
とどまっておき、局にとっては目新しい
情報は少なく、市民にとっても区レベル
という大まかな情報となっているため、
期待したような効果や動きはほとんど見
られないかもしれない。しかし、それで
も、市民にとっては貴重な情報源であり、
局や区にとっても区を客観的に総合的に
とらえるにはまたとない資料であること
に変わりはないのである。

そして、各区では、作成した「地区カ
ルテ」の活用方法をまだ模索している段
階であり、市民との共同作業もほとんど

みられないが、さまざまな試行錯誤の経
験を通じて、今後より多様なまちづくり
に向ってのとりくみが展開されていくで
あろうと思われる。

それらのとりくみは、区役所が地域に
暮す市民の実態を知る中から、地域を主
体とした将来のまちづくりを考えていく
時、今区役所ができる精一杯のとりくみ
であることを理解して、各局は積極的な
アドバイスと協力の手を差しのべていっ
てほしい。

(1) 区自主事業

昭和五十一年度の各区の区民まつり開
催から設けられた制度であり、五十二年
度からは区民まつり以外にも各区で独自

の事業を企画・実施できるようになった
(五十二年度各区自主事業費百五十万
円)。

市民局が担当しており、毎年継続され、
増額されている。五十七年度港北区の区
自主事業では、区民まつり、文化祭、郷
土史編さん、区政懇話会、緑と水辺を考
える会等が実施され、総額は約一千万円
である。

(2) 港北区民生活実態調査

昭和五十二年度の区自主事業であり、
五十三年三月に実施した。区内五〇か所
を調査地点として、区民六〇〇人からア
ンケートを回収し、区民の生活実態と意
識を把握した。

この調査の特色として、区民と市・区

職員のプロジェクトチームが企画、立案
を行い、市・区職員が調査員として区民
を訪問し、アンケートを回収、さらには
報告書の原稿執筆、とりまとめまで行っ
たことであり、この調査は区民と行政の
共同作品といえよう。

(3) 港北区まちづくりシンポジウム

昭和五十六年度の区自主事業、地区カ
ルテ継続事業として五十三年三月に開催
した。講師として、法政大学教授田村明
氏と、「神戸市コミュニティカルテ」の
作成に携わったコンサルタントの宮西悠
司氏を招いて、広く市民とまちづくり
に対する話し合いをもった。

〈港北区区政推進課調整係〉