

第 **2** 号
1997 March no.2

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集 自治体計画と 都市計画マスタープラン

自治体計画の中に都市計画
マスタープランをどう位置づけるか

他都市の取り組みを踏まえながら 饗庭 伸・佐藤 滋

都市計画マスタープラン策定を契機とした
「総合計画」の再考

情報交流の仕組みづくりと調整機能の意味について

区づくり白書と都市計画マスタープラン

都市政策と環境政策が交わる
都市計画マスタープラン

住宅政策と都市計画マスタープランの課題

住宅系市街地の環境容量についての一考察

都市計画マスタープランの
本市における考え方

成

「成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた
「成長型」の社会システムの転換が求め
られています。こうした時代にあつて、自治
体現場でも、行政革新をめざす政策・制度の
開発・研究の取り組みが、あらゆる職種を通
して、職員一人ひとりの課題となつてきてい
ます。そのためには、職員個人の自由な発想
による創造的意見・提案がなによりも重要に
なつてきます。本誌の刊行の狙いもそこにあ
りますが、行政改革をうながす多様な意見の
発表・交流の「ひろば」として、本誌に発表さ
れた職員の論稿は、原則として職員個人の意
見・提案であることをご理解ください。(編集部)

年があけて二一世紀がまた一歩、私たちの側に近づいてきました。私たちはいま、これまでの高度成長を支え、国民生活を豊かにしてきた日本型安定システムの限界がいわれるなか、それを越えた新しい展望を見いだせない閉塞状況に陥っています。

市民ニーズや公共ニーズのあり方、内容は時代によって変化します。時代の大きなうねりの中で、この状況を切り開き、多岐にわたる課題への万全な対応を図っていくためには、既存のシステムを検証しつつ、その蓄積のうえに必要な改革と新たな創造を重ねていくことが求められています。

この三年間、職員の皆さんへの年頭のご挨拶の中で「改革元年」「改革と発信」「改革と創造」というテーマを設定し、職員一人一人が自分の持っている事業を時代の状況と照らしあわせ、見直し、川崎なりの行財政システムの転換を職場から推進するようお願いしてまいりました。

特に、今日の行財政改革のむずかしさは、サービスの質を落とさず、新し

いニーズに対応しながら、しかも財政的負担を余りかけないという課題に挑戦していかねばならないというところにあります。この一見、相反する面をもった課題に 대응していくには、全体的視野から総合的に行政をとらえる斬新な視点が不可欠で、さらに、施策のスクラップ・アンド・ビルドへの大胆な決断と飛躍が求められてきます。

ところが最近、私は、この言うや易しく、行うは難い課題に豊かな発想をもつてチャレンジしようとする職員の熱気に触れる機会を得ました。昨年度からスタートした政策課題研究チームの研究成果を読んでのことです。

今年度は「分権化されて自治体の仕事はどう変わる」「小さなまちづくりの手法開発」をテーマにした政策研究でしたが、二チームの報告書を読みながら、何よりも心強かったことは、従来のタテ割りの壁を越えて、いま地域にとつて何が必要であり、またそれに見合った組織体制のあり方について、既成観念にとらわれない、大胆かつ豊

かな改革構想がイキイキと語られていたことでした。

昨年と同様の印象をもちましたが、率直に言って、私はそこに、新世紀の自治体像を展望する「改革と創造」への新鮮な芽を感じとつたのです。

同時に、今回、二チームに集まった若手・中堅職員の背後には、彼らと同等の意欲と熱意をもつた分厚い職員層が、わが川崎市役所に存在しているはずだという確信をもつたものでした。

本市では、今年度、財政構造を検討する委員会を設置し、川崎市の財政運営のあり方について第三者の目から見たご指摘をいただくとともに、職員を中心とした「事業評価システム」の研究等を行ない「川崎方式」の改革の実を挙げたいと考えております。

おそらく、この全庁的な構造改革への取り組みが成功するかどうかは、先の政策課題研究チームに集うような意欲あふれる職員の提案を「書生論」や「机上論」として退けない気風が庁内にどれだけつくられるか否かにかかっているとも言えます。

特集 自治体計画と都市計画マスタープラン

特集企画にあたって ⑥

自治体計画の中に都市計画マスタープランを
どう位置づけるか — 他都市の取り組みを踏まえながら ⑧

早稲田大学理工学研究科 饗庭 伸 / 早稲田大学理工学部教授 佐藤 滋

都市計画マスタープラン策定を契機とした

「総合計画」の再考 — 情報交流の仕組みづくりと調整機能の意味について ⑭

企画財政局企画室 伊藤和良

区づくり白書と都市計画マスタープラン ⑳

企画財政局企画室 太田直

都市政策と環境政策が交わる都市計画マスタープラン ㉒

環境保全局環境政策室 田中充

住宅政策と都市計画マスタープランの課題 ㉔

— 住宅系市街地の環境容量についての考察

建築局住宅政策課 小林延秀

都市計画マスタープランの本市における考え方 ㉖

都市整備局都市計画課 本木紀彰

行政課題報告

「川崎市外国人市民代表者会議」いよいよスタート ㉘

市民局人権 共生推進担当 山田貴夫

都市景観条例制定の背景と景観行政の課題 ㉚

建築局市街地整備部街なみデザイン課 和田忠也

平成九年度組織再編整備計画の基本的な考え方とその概要 ㉜

総務局行政システム推進室 三浦 淳

政策研修レポート

みどりと歴史の麻生のまちづくり — 政策形成まちづくり研修から ㉞

政策形成まちづくり研修Bチーム

米国におけるホームレス政策 海外研修レポートから 58

川崎区役所大師福祉センター 斎藤大介

環境について学べる施設とは 海外研修レポートから 60

環境保全局公書部公書研究所 岩淵美香

平成七年度政策課題研究から

区役所改革とまちづくり計画 62

政策課題研究Aチーム

ボランティア条例の可能性 65
ボランティア活動支援の新たな構想

政策課題研究Bチーム

市民の目

多摩川への想いを語る 69
多摩川と語る会代表 田中喜美子

紹介・他都市の先駆政策

行政の透明化にむけた要綱集の公開 71
武蔵野市水道部長 天野巡一

記者の目

「情報公開」って何だろう 74
朝日新聞川崎支局 田中光

川崎市政日誌（一九九六年七月～十二月）75

川崎地方自治研究センター

一冊の本

高寄昇二著 『地方分権と大都市——府県制度批判』を読む 77

総務局行政システム推進室 片井博美

投稿

地方分権の現場はいかに 78

宮前区役所区政推進課 山内秀行 / 麻生区役所区政推進課 澤田尚志

行政におけるインターネットの活用について 80

建築局施設整備部技術吏員 竹山一久

特集企画にあたって

一九九二年の都市計画法の改正にともない、「市町村マスタープラン」（法律上の名称は「市町村の都市計画に関する基本的な方針」）が創設されましたが、その意義はつぎの三点に集約されます。

◎これまで、事業計画中心であった日本の都市づくり法制に、都市の将来予測を踏まえた、総合的・計画的視点が導入されたこと。

◎計画主体を国主導から、市町村最優先に転換したこと。

◎策定手続きに市民参加を重視したこと。

「都市計画マスタープラン」は、都市計画決定や議会決定を必要としないなど法的拘束力をもった制度ではありませんが、日本の都市づくり法制の重要な部分に、市町村の現場からする計画主導型の制度が組みこまれたことは、これまでの集権的で硬直した都市づくり法制の枠組みを転換させる契機になると思われます。しかし、その導入にあたっては、従来の「自治体計画」との関連など、クリアすべきさまざまな課題も伴っています。

都市計画法改正にともなう建設省通達では、都市の未来像を明示する観点から、地域の空間利用、形成計画にとどまらず、地域環境や景観形成、高齢者・弱者対策などきわめて広範囲な政策領域を包含した計画化を盛り込もうとする意図が窺えます。このような「都市計画マスタープラン」策定にあたっての詰め込み主義は、自治体の総合計画や他の課題別計画との相互関係を不明確にし、自治体の現場に新たな混乱を招くことも予想されるからです。

特集
issue

自治体計画と 都市計画 マスタープラン

本市がこれまで進めてきた土地利用計画に密接に関連する計画を見ても、これから大幅な改訂を予定している住宅基本計画をはじめ、環境管理計画、景観計画、防災計画、さらには高齢者福祉計画など多様な課題別計画をもっています。

現在、川崎市では、こうした課題別計画の実施や改訂などの作業の一方で、都市整備局を中心にプロジェクトが生まれ、平成一二年を目標に、上述の三点を踏まえた「都市計画マスタープラン」の基本構成、盛り込むべき内容、策定手続き等について検討がすすめられています。

「都市計画マスタープラン」策定途中の段階で、あえてこの特集企画を試みた意図は、本市の総合計画や他の課題別計画など、自治体の行政計画全体の中で「都市計画マスタープラン」がどんな位置を占めるかを確かめる場をつくるとともに、本市がこれまで進めてきたまちづくりの実践や地域的人的・物的な資源を生かしての、本市の固有課題にみあった総合的な行政計画体系のあり方をさぐる契機にもなると考えたことにあります。この特集は、こうした改革のための一里程として企画したものです。

(編集部)



自治体計画の中に都市計画マスタープランをどう位置づけるか

他都市の取り組みを踏まえながら

早稲田大学理工学研究所

饗庭伸

早稲田大学理工学部教授

佐藤滋

「1」都市計画マスタープランの戦略

全国の自治体で、九二年の都市計画法改正で創設された都市計画マスタープラン(注1)の策定を契機に、具体性のある都市の将来ビジョンづくり、計画的都市づくりのための推進体制の整備、市民参加型のまちづくりのための仕組づくりの取り組みが始まっている。

都市計画マスタープラン制度は九二年に創設されたが、同時に改正された新用途地域への変更が期限付きで迫られたため、都市計画マスタープランは早い自治体でも、おおむね九三年以降から本格的な取り組みが始められている。九六年三月三十一日現在で、四九市区町村において都市計画マスタープランが策定済である。都市計画マスタープランを策定する自治体が約二千市区町村あることを考えると幾分少ない数であるが、現段階で策定中の自治体を加えると、今後一二年の内に、多くの自治体において都市計画マスタープランが策定されていく、という状況にある。

したがって、現段階では、都市計画マスタープランがどのように策定され運用されたのか、という視点からの評価が出来にくい。本稿では、現在進行中の事例について筆者の知る限りの情報をもとに論じることとする。

各地で見られる様々な取り組み

都市計画マスタープランの策定は、既存の硬直した都市計画の枠組みを、自治体の個別の論理で打ち破る大きな武器となりうるものと筆者らは考えている。

都市計画マスタープランは「都市づくりの具体性のある将来ビジョンを確立し、個別具体の都市計画の指針としての地区別の将来のあるべき姿を具体的に明示し、地域における都市づくりの課題とこれに対応した整備の方針等を明らかにする」(注2)ものであるが、一方で都市計画決定や議会議決を必要としないなど、担保性・拘束力を持たないマスタープランという一種いびつな制度となっている。なぜ都市計画マスタープランがこのような形となったのか、多くの識者が指摘している議論をまとめてみると、一方にまちづくりを現場に近いところで計画・実行するため、都市計画を市町村レベルで行っていく仕組みを作っていく、という地方分権の流れがあり、一方でこれまで国主導で行われてきた都市計画を、市町村や地方議会が担いきることが出来るのか、という自治体の能力に対する疑問点があった。都市計画マスタープランはこの二つの対立的な議論の間に生まれた、地方分権への過渡期段階での仕組みであり、このことは逆に、都市計画マスタープランによって拓かれた都市計画の権限を、自治体独自の色に塗り替えていくことが出来るかが問われていると言える。

(注1) 正式な名称は自治体の都市計画に関する

基本的な方針であるが、通称として市町村マスタープラン、都市計画マスタープラン、都市マスタープランの呼び方をされることが多い。各名称が自治体の都市計画に関する基本的な方針への三者三様の捉え方を示しているが、ここでは以下便宜的に都市計画マスタープランの名称で統一する。

(注2)

平成五年六月二五日、建設省都計発第94号都市計画局長通達より。

実際に以下に事例として取り上げるいくつかの都市計画マスタープランの策定プロセスを見てみると、法定の制度でありながらも、自治体の抱える市街地整備の問題に対応した独自の捉え方と、柔軟な取り組み方が展開されていることがわかる。都市計画マスタープランとは、このように各自治体の課題に対応し、戦略的に活用することが本来の姿であり、ここではまず、そのような戦略的活用の事例を示そう。

徹底した住民参加を展開しマスタープランの作成に取り組み

まず、例えば桶川市などの郊外都市で、市街化が進むなかでマスタープランとして強いイニシアティブを持って都市計画をリードするものがなく、また、これまで市民参加の取り組みが行われてこなかった自治体での活用の例である。桶川市では「まちづくり協議会」を中心に約一四〇回にわたる徹底的な市民参加が展開されており、結果として作成された都市計画マスタープラン素案は密度の高いものとなっている。このような自治体においては、今後市街地が成熟していく過程へ向けて、今後の都市計画をリードしていく空間像を作成するもの、徹底的な市民参加を行うことよって市民参加の仕組みを整備するものとして、都市計画マスタープランの策定プロセスをとらえることが出来る。

市民の意向を都市計画に反映させるきっかけとする

一方で、例えば川口市や所沢市のように、いくつかの都市計画事業が完成するなど市街地が整備されつつあるが、これまでは事業を中心に都市計画が組み立てられており、市民参加のシステムもあまりとられていなかった自治体がある。両自治体では、現在「まちづくりフォーラム」や「まちづくり委員会」という三回〜五回程度の市民参加を経て、都市計画マスタープラン素案がまとめられている。このような自治体においては、都市計画マスタープランの策定プロセスは市民の意向をはかるものであり、同時に市民参加の活力を都市計画行政に取り込んで、協働する仕組みを作っていくための一つのきっかけとしてとらえることが出来る。

自治体が培ってきた独自の取り組みを発展させる

世田谷区など一部の先進的な自治体では、都市計画マスタープラン以前から、独自に「都市整備方針」などマスタープランが作成され、マスタープランに沿った市街地整備が展開されると共に、それに対す

る独自の市民参加もあわせて展開されていた。このような、都市の目標とする市街地像が確立され、それに従った市街地整備が進行しつつあり、かつ市民参加の実績が蓄積されている自治体では、これまでの都市計画の流れを法的に担保する一方で、例えば地域別計画を充実させるなど、市街地像を詳細に明確に洗練させていくプロセスとして、都市計画マスタープランの策定プロセスをとらえることが出来る。

自治体が先行的に市街地整備のイメージを示す

木造住宅の密集地域を抱える荒川区のように、市街地整備の課題が山積する都市では、都市計画マスタープランは行政主導で策定され、その内容は必要な都市計画事業を整理し、住民に問題提起するという形でまとめられている。ここでは、都市計画マスタープランは市民を都市計画課題の解決へと誘導していくための市街地像を提示し、具体的な市街地整備のプログラムとの橋渡しをするものとしてとらえることが出来る。

独自の取り組みを継続させながら市民を取り込んでいく

山形県鶴岡市では、景観形成ガイドプランが策定され、プランに沿った都市づくりが展開されている。このように他分野のマスタープランが実質的なマスタープランとして機能し、かつ市街地整備をあまり急ぐ必要のない自治体では、都市計画マスタープランの策定はこれまでの行政主導の都市計画の枠組みを、市民とともに参加のプロセスで再検討し、市民的合意形成をはかる手だてであることとらえることが出来る。

都市計画マスタープランの戦略的活用

このように各自治体の都市計画マスタープランは、単なるフィジカルな計画を作成するものでなく、そのプロセスを通して行政と市民の間を、市街地の目標像と具体的な市街地整備手法を、自治体の中で個別に行われていた施策同士を、様々な形で繋いでいくものとして捉えることができる。

本稿では、このように都市計画マスタープランを自治体の都市計画全体の戦略の中に位置付けて捉え、以下の論ではその「都市計画マスタープランの戦略的活用」の考え方、戦略のたて方について、次のように整理する。

まず前半の論では、図に示すとおり、都市計画マスタープランの戦

略的活用について、第一に都市計画マスタープランが制度として単体で持っている意義、第二にそれを自治体全体の戦略の中に位置付けるときに都市計画マスタープラン以外の部分から読みとるべき与条件、の二つの点から整理を行う。前者は、都市計画マスタープランが戦略的な展開の動機付けとして、どのようなベクトルをもって自治体に働きかけているのかということであり、四つの意義に分けて整理を行う。後者は社会的な環境と、自治体内部の問題の二つの視点から整理を行う。

また、これらの戦略をイメージしながら、その第一歩として、様々な手法が取り組まれている。後半の論では、現段階で都市計画マスタープラン策定のプロセスで開発され定着しつつある手法を、筆者らが行った調査を元に報告する。

〔2〕都市計画マスタープランの戦略を考える

都市計画マスタープランの持つ意義

都市計画マスタープラン制度創設以前の都市計画において、マスタープラン的なものを運用しようとする意志は、事業を中心とする都市計画に対してほとんど力を持つものではなかった。もちろん都市計画法による「整備・開発又は保全の方針」や地方自治法による「総合計画」が果たした役割は無視できないが、九二年にマスタープランが法的な位置づけを得るまでは、常に事業が先行し、マスタープランが後追的に決定されるといえるのが、日本の典型的な事業先行型の都市計画の意思決定プロセスだった。

都市計画マスタープランはこのような状況の中につくられた制度であり、現段階で制度を単体で見るときに、それだけでは具体的な事業と結びつかず、都市計画マスタープランで描かれた計画が直ちに実現されていく、ということはない。都市計画マスタープランの制度が持っている意義は、計画づくりのプロセスに市民も含めた議論の場が設けられること、わかりやすい表現を持った計画図が作成されること、二点であり、この二点をベースに都市計画マスタープランが全体の戦略の中でどのような意義を持つのか、以下に明らかにしたい。

ここでは、都市計画マスタープランの意義を大きく四つに整理して考えている。一点目は市民が参加すること、二点目は具体的な空間像が議論されること、三点目は広域・長期の課題が議論されるということ、四点目は事業を前提としない議論がされること、である。

一点目の市民参加については、都市計画に限らずその重要性は常に指摘されている。都市計画マスタープランは「策定過程それ自体が住民のまちづくりへの理解と参加を得ることや合意の形成に資するものであることにかんがみ」「市町村の規模や地域の実情に応じた実効ある措置を適切に講ずること」(注3)とされており、自治体独自の手法で行政と市民の、あるいは市民同士の議論を仕掛けるものとして、大きな意義を持っている。

二点目であるが、都市づくりの将来ビジョンはこれまで抽象的に描かれることが多かった。都市計画マスタープランは「都市づくりの具体性のある将来ビジョンを確立し、個別具体の都市計画の指針として地区別の将来のあるべき姿をより具体的に明示し、地域における都市づくりの課題とこれに対応した整備の方針等を明らかにする」(注4)とされており、市民と行政の、あるいは行政同士のなかで、具体的な空間像を提示しながら合意形成を積み上げていくような議論を推進するものとして大きな意義を持っている、ということが二点目である。

三点目であるが、一方で、例えば将来的な人口のプレームや都市の構造などの課題は、日常的な感覚でつかみにくいこともあってこれまで市民にとつても行政にとつても議論されることが少なかった。都市計画マスタープランの三点目の意義は、個別の具体の空間像の前提となる、こういった広域・長期の視点を持った議論を行うことが推進されるという点である。

四点目の意義は、都市計画マスタープランで、個別のプロジェクトが事業に至った段階での議論では抜け落ちてしまう点についての議論が推進される、という点である。この議論は、例えば、個別の事業の段階ではコンフリクトを起しやすいた迷惑施設の位置づけを検討することが出来る場であり、あるいは、区画整理・再開発や地区計画など、個人の権利調整のプロセスでは置き去りにされがちな、「このような町にしたい」というイメージを検討することが出来る場である。このように、個別の事業に至る前の広域の視点を持った議論の場の果たす役割は大きい。

戦略を規定する与条件

次に、都市計画マスタープランの戦略を規定する与条件について、都市計画マスタープランを取り巻く社会的な環境と、自治体を作り上げてきた組織の内部問題の二つに分けて検討しよう。前者は、都市計画を取り巻く時代の環境がどのように変わりつつあるのか、という社

(注3) 平成五年六月二五日、建設省都計発第94号都市計画局長通達より。

(注4) 平成五年六月二五日、建設省都計発第94号都市計画局長通達より。

会的なコンテクストであり、ここでは大きく二つに分けて考えている。後者は、行政としての自治体だけでなく、地方議会・市民参加制度・町会・自治会・各種市民団体などの主要なアクターを含めた、自治体の組織や組織間の関係がどのようなものであるかということであり、ここでは五つに分けて考えている。

対応すべき社会的な環境

都市計画の変化

一点目は、戦後の都市計画の特徴である、地価の上昇を前提とした都市計画が転換点に立っているという点である。例えば駅前には必ず再開発計画があり、駅を中心に商業系の土地利用を誘導するような用途地域が描かれている。このような当たり前のものとして我々が受けとめている都市像が変わって、都市計画マスタープランでどのような都市像を描いていくのか、という点が一点目である。

市街地の変化

二点目は、都市計画マスタープランが対象とする市街地が、どのような状況にあるのかという点である。例えば東京の近郊市街地に広く見られるような、七〇～八〇年代に開発されたような市街地では、市街地をストックとしてとらえ、新しい世代が市街地をどのように引き継ぎどのように更新していくか、ということが次の課題となっている。このように、市街地が要求している整備の手法が異なってきたり、都市計画マスタープランでどのような市街地像を描いていくのか、という点が二点目である。

都市コミュニティの変化

三点目は、都市計画マスタープランが対象とするコミュニティがどのような状況にあるのかという点である。例えば七〇～八〇年代に急速に形成された郊外コミュニティでは、形成された当初こそ近隣の付き合いの少ないコミュニティだったところに、年月を経るることによって、近隣の付き合い、趣味の付き合い、育児の付き合いといったものを媒介とした新しいコミュニティが形成されている。このように新しいタイプのコミュニティがあり、これらを対象にどのような都市計画を行っていくか、という点が三点目である。

自治体内部の問題を読みとる

次に自治体内部の問題を五つに分けて考えてみる。

計画行政の取り組み

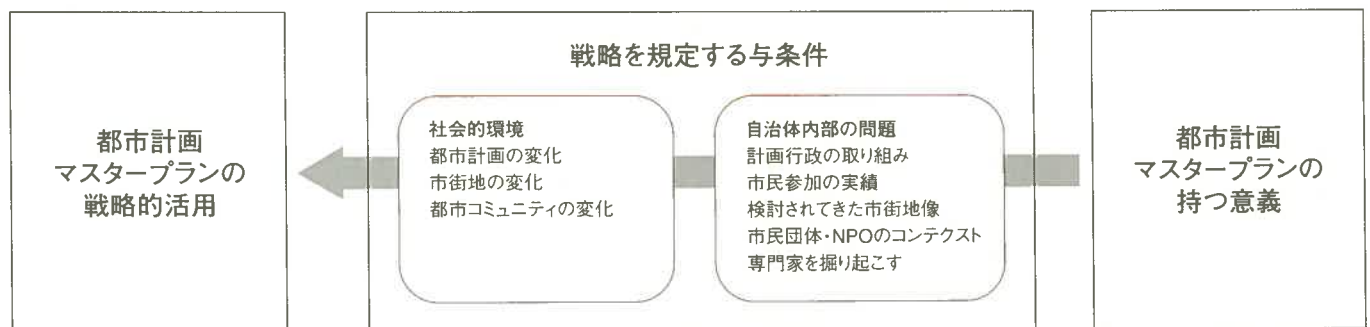
一点目は、これまでどのように計画行政が取り組まれてきたか、という点である。ほとんどの自治体では、既に自治法に基づく総合計画、緑や住宅など各種の分野別マスタープランの取り組みが蓄積されている。あるいは、それから一歩踏み込んで、「まちづくり推進地区」などの狭域のマスタープランづくりに取り組んでいる自治体も幾つか見ることが出来る。そして、これらのマスタープランに従ってある程度の実績が上げられているところもあれば、それぞれのマスタープランを調整するものがなくて、立ち往生してしまっているもの、事業セクションと切り放されてしまっていて立ち往生してしまっているものもある。これらの取り組みをふまえて、どのように計画行政のシステムに都市マスタープランを組み合わせていくか、という点が一点目である。

市民参加の実績

二点目は、これまでの市民参加の実績である。多くの自治体では、町内会・自治会を中心とした参加システムや、様々な公聴システムが作られている。自治体によっては市民会議的なシステムやまちづくり協議会的なシステムが作られているところもあり、それぞれ参加施策として形骸化しているものもあれば、特定の事業の推進においては役割を果たしているものもある。これらの参加の施策を活用しながら、場合によっては新しいシステムをつくりながら、どのように都市計画マスタープランが、都市計画にとって必要な市民参加の仕組みづくりに取り組むか、という点が二点目である。

検討されてきた市街地像

三点目は、これまでに検討された市街地像についての再確認である。多くの自治体では、都市計画マスタープラン以前に、総合計画や部門別マスタープラン上で、都市の目標とする市街地像が作成されている。あるいは、それらが地域や地区のレベルで作成されていることもある。都市計画マスタープランが、これらに見られる市街地像をどのように整理し、あるいはどのように新しいデザインのコンセプトを打ち立て



都市計画マスタープランの戦略的活用のフロー

ていくか、という点が三点目である。

市民団体・NPOのコンテクスト

四点目は、これまでにどのような主体が市民参加を支援、まちづくりが推進されているかを確認することである。多くの自治体では、生涯学習・社会教育のセクションを中心に、学習講座が催されたり、市民の文化活動が支援されていたりする。また、町内会や自治会に対しても様々な支援策が行われている。そしてそういったコミュニティ施策を一つの軸として、地域に様々な、市民団体やNPOのネットワークが張り巡らされている。このようなネットワークを都市計画マスタープランがどのように活用し、どのように新しいネットワークづくりを仕掛けるか、という点が四点目である。

専門家を掘り起こす

五点目は、市民参加をサポートするような、専門家の掘り起こしである。都市のマスタープラン策定においては、様々な問題意識を持った市民の生活者の視点に立った議論が展開される。それらの議論の中で小さな合意を積み重ね計画へと昇華させるプロセスにおいては、自治体の職員をはじめとして、コンサルタントやシンクタンク、あるいは地域に住む市民としての専門家の関わり方を、従来の固定的な役割分担ではない、新しい枠の中に捉える必要がある。都市計画マスタープラン作成を媒介としながら、時にはこれらの専門家を発掘し、時には育成しながら、市民と専門家をどのようにネットワークキングしているか、という点が五点目である。

[3] 各地で見えてきた小さな取り組み

以上のように都市計画マスタープランを活用する戦略をつくっていく作業は、自治体のそれまで培ってきた都市計画や市民参加の取り組み、あるいは自治体ごとの今後の長期的な市街地整備の課題を読みとり、それらを編集してつなぎ合わせていく作業となる。そして、これらの戦略をイメージとして持ちながら、都市計画マスタープランの策定が取り組まれることになるのだが、最初にお断りしているとおり、現段階では全体の戦略を完成形として描くことは出来ない。現段階では、戦略的活用の第一歩として、都市計画マスタープランをきつかけとする取り組みが始まったばかりであり、これらの取り組みに見られ

る固有の手法が、自治体独自の戦略を際立たせている。以下では、これらの手法について筆者らが調査を行った川口市・所沢市・桶川市の三市の事例から挙げることにする。

各地で見えてきた都市計画マスタープランの戦略的活用のための手法

(1) 市民参加の資源を発掘する

川口市では、市民を巻き込んだ策定作業に入る前に①三〇館の公民館活動のヒアリング②アンケートの実施と自由回答の募集、からなる市民活動に関連する基礎調査が行われ、市民のまちづくり意識の把握と、まちづくりに意欲的な市民の発掘が行われた。策定作業に入る前に、コミュニティのコンテクストを読みとった事例と言える。

(2) フォーラムや懇談会の手法を用いる

川口市では、メンバーを限定せずに、事前の基礎調査・フォーラム・グループインタビュー・アンケートの手法を組み合わせて市民の意見が聴取され、行政が中心となって「都市計画基本方針」がまとめられた。川口市は人口が約五〇万人の大都市であり、そのことがこのように不特定多数を対象とするような参加の場を設け、市民の意見を出来るだけ反映させながら行政が案を作成する、という手法がとられることになったと言える。

(3) 地域別会議の手法を用いる

所沢市では、全体構想を行政素案で提示しつつ、固定したメンバーで一一地域別に「まちづくり委員会」を設立し、各地域五回ずつ、延べ五五回にわたる継続的な議論の場を持ち「まちづくり住民構想」(地域別構想素案)が作成された。所沢市は人口が約三〇万人であり、そのことが市を一一に区切り、話し合いの出来る単位で議論の場を設けることになったと言える。

(4) 協議会の手法を用いる

桶川市では、固定したメンバーで「まちづくり協議会」を設立し、延べ約一四〇回にわたる継続的な議論の場を持ち、全体会・地域班・専門部会の場を組み合わせながら議論を積み重ね、「都市計画マスタープラン素案」を作成した。桶川市は人口が約七万人の小さな町であ

り、そのことがこのような徹底的な参加方式を可能にした。また、逆にこの位の単位にコミュニティを区切ることと徹底的な市民参加が可能になるといえる。

(5) 他のマスタープランと策定プロセスを共有する

桶川市の住宅マスタープランは、策定の時期が都市計画マスタープラン策定の時期と重なり、都市計画マスタープランの協議会の専門部会の一つを住宅部会とすることによって調整が図られた。策定された住宅マスタープランは「桶川市都市計画マスタープランにおける住宅・住環境に関する部門の計画期間内の詳細計画である」と位置づけられており、政策の一貫性を持たせる興味深い仕掛けである。

(6) 策定で得られた計画情報を発信する

所沢市で作られた住民構想の冊子や桶川市の都市計画マスタープラン素案には、素案策定過程において住民の話し合ったことが、苦情処理、アンケート調査、現況調査の意見も含めて、全て詳細に羅列しており、それらは関係課に配布されている。また、川口市の広報には、まちづくりフォーラムで得られた意見が生 의견に近い形で編集され、発行されている。都市計画マスタープランの市民参加で得られた生の情報を、行政の中で情報交換し、現場のレベルで反映をはかっていくための興味深い仕掛けである。

(7) 庁内に市民参加の取り組みを浸透させる

川口市ではフォーラムの様子を記録したビデオを庁内用に作成し、所沢市では策定プロセスを細かく記述したレポートを素案と共に発行している。さらに、桶川市では協議会への全庁的な職員参加がはかられるなど、各市で市民参加の経験を都市計画セクションだけでなく全庁的に展開していかうとする試みが見られる。これらは、全庁的に市民参加の場づくりを展開していく一つのきっかけになると考えられる。

(8) 市民参加の仕組みを継続させる

桶川市では都市計画マスタープランの策定後は協議会は解散となったが、今後の検討のプロセスと、都市計画マスタープランの運営を見

守るために、まちづくり協議会の有志が中心となって「(仮)第二次まちづくり協議会」が設立され、市と何らかの形で関係を保つことが確認されている。都市計画マスタープランの市民参加の取り組みが自発的な市民のネットワーク形成へとつながっていった事例である。

(9) 協議会の仕組みを展開する

桶川市では、協議会の活動が終わった頃に、建設中の市民ホールの運営等を検討する「市民ホール協議会」、環境基本計画の策定を検討する「環境問題協議会」が設立され、公募により市民の参加がはかられている。都市計画マスタープランで取り組まれた市民参加の経験が、自治体に蓄積され、他のセクションへと伝播していった事例と言える。

[4] 川崎市に期待する点

筆者は、それぞれの自治体で、以上のような都市計画マスタープランをきっかけとする取り組みが小さな成果を生み、それぞれの成果が組み合わされ、響き合って、やがて自治体の都市計画全体を変えていく大きな戦略へとつながっていくものと考えている。

川崎市では、このような取り組みとして、都市計画マスタープランに取り組み以前から、各区で独自の手法で「区づくり白書」の作成が取り組まれていた。市街地を見ても、古くに形成された臨海部の様々な空間が混在する市街地から内陸部の比較的良好な市街地、一部分を残した丘陵部の市街地まで、異なる課題、異なるタイプのコミュニティを持った地域がモザイクのように組み合わせられている。また、行政側には2010プランに見られるような市街地整備のイメージがあり、また、緑のマスタープラン・景観形成基本方針・環境基本計画などの部門別のマスタープランも充実しつつある。

このような多様な市街地特性があり、行政側の多様な実践を背景とした区ごとの取り組みがある。川崎市の都市計画マスタープランは区を中心に、冒頭で挙げたような様々な戦略をあてはめながら区毎に独自の戦略を立てていく、そういった作業になっていくだろう。そして七つの区七つの戦略を通して、川崎方式の都市計画マスタープランの全体像が形づくられていくことを期待したい。

都市計画マスタープラン策定を契機とした「総合計画」の再考

情報交流の仕組みづくりと調整機能の意味について

企画財政局企画室

伊藤和良

一九九二年、都市計画法の改正に伴い「都市計画マスタープラン」の制度が創設され、その策定が市町村に義務づけられた。本市でも、「都市計画マスタープラン」の策定に踏み出そうとしている。

都市計画マスタープランの策定にあたっては、自治体計画とは何か、不確実性の時代において、「計画」、それ自体は有効に機能するのか、もう一度本質に戻った議論が必要だと考える。

なぜなら、都市計画マスタープランも自治体計画の一つであり、自治体計画の現状を明らかにすることによって、都市計画マスタープランの可能性と限界が見えてくるものと考えられるからである。過度の期待も過度の失望も都市計画マスタープランの評価としては慎むべきだろう。現状をみつめることによってのみ、その位置が明確になるのではないだろうか。

本稿では、このような問題意識に基づき、自治体の持つ最上位の計画である「総合計画」に視点を置き、次の三点を論じていくことと

した。

第一は「総合計画」の“いま”である。様々な制約と不確実性時代の下にある「総合計画」の現状を整理した。

第二は「自治体計画」の一環として考えた場合の「都市計画マスタープラン」についてである。計画論としての位置と期待可能性を描くとともに、市民と行政をつなぐ多くの“まど”の一つとして位置付けを行った。

第三は「総合計画」とは何か、「総合計画」を実現するものは何かである。

総合計画の現代的な意義は未来の都市づくりに向けた理念の一貫性を描く点にあり、社会経済環境の変動にしなやかな対応を果たすことにある。そして、「総合計画」を実現するためには、多様なルートを通じ情報がよどみなく流れていることが必要であり、多様な情報交流に基礎づけられた「調整機能」が重要であると考えた。

1 「総合計画」のいま

(1) 「総合計画」に関する仮説 —— ツリー構造モデル

「総合計画」に対する期待は、本来持つべき次のような性質に基づくものと考えられる。

① 総合性(縦割・細分割された事業を地域社会の目で調整統合するもの)

② 明確性(自治体の政策目標を明示し、組織を統合し一体として行政機能を発揮させるもの)

③ 評価基準の体系(必要性・有効性による選択、財源・人材など行政資源の効率的な配分を行うための評価基準、準拠規範、すべての計画を策定段階で調整し、進捗を管理する基準)

そしてここから帰結する計画モデルは、「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」が各々目的と手段の連鎖の関係として連なり、詳細かつ具体的に事業レベルでの方向性を描くツリー構造モデルである。また、「総合計

「画」は、自治体の最上位の計画として、他の計画と体系的・整合的な関連性を持ち、すべての計画の基礎として、各個別事業の実施・事業評価の基準となり、制御調整するものと考えられている。

このような理解は「多様化し複雑化し、一つの価値軸を失った時代」においてどこまで可能なのか。この点について、総合計画と「政策別計画」との関連、「将来予測の困難性」から、「計画論」の方向性について考えていくこととする。(注1)

(2) 「総合計画」を位置づけるもの
→ 政策別計画との関連 (図1)

「総合計画」の「いま」を確認するうえにおいて、政策別計画との関連性を探っていく必要がある。たとえば、政策別計画の一つである「かわさき緑の30プラン」は、総合計画(「基本計画」)の分野別計画(Ⅱ-3、水と緑の快適環境の創造)に関連しており、また、政策別計画の一つである港湾整備計画は、総合計画(「基本計画」)の分野別計画(Ⅲ-4、市民に親しまれる国際貿易港の整備)との関連性を有している。「総合計画」がツリー構造モデルとして完結しているのであれば、「総合計画」はこれらの政策別計画に対してその方向性を十分に示しきれているだろうか。そしてまた、本来の期待に込めているだろうか。

「総合計画」の「いま」を確認するために、「垂直的被規定性」と「政治性」という二つの視点から考えたい。(注2)

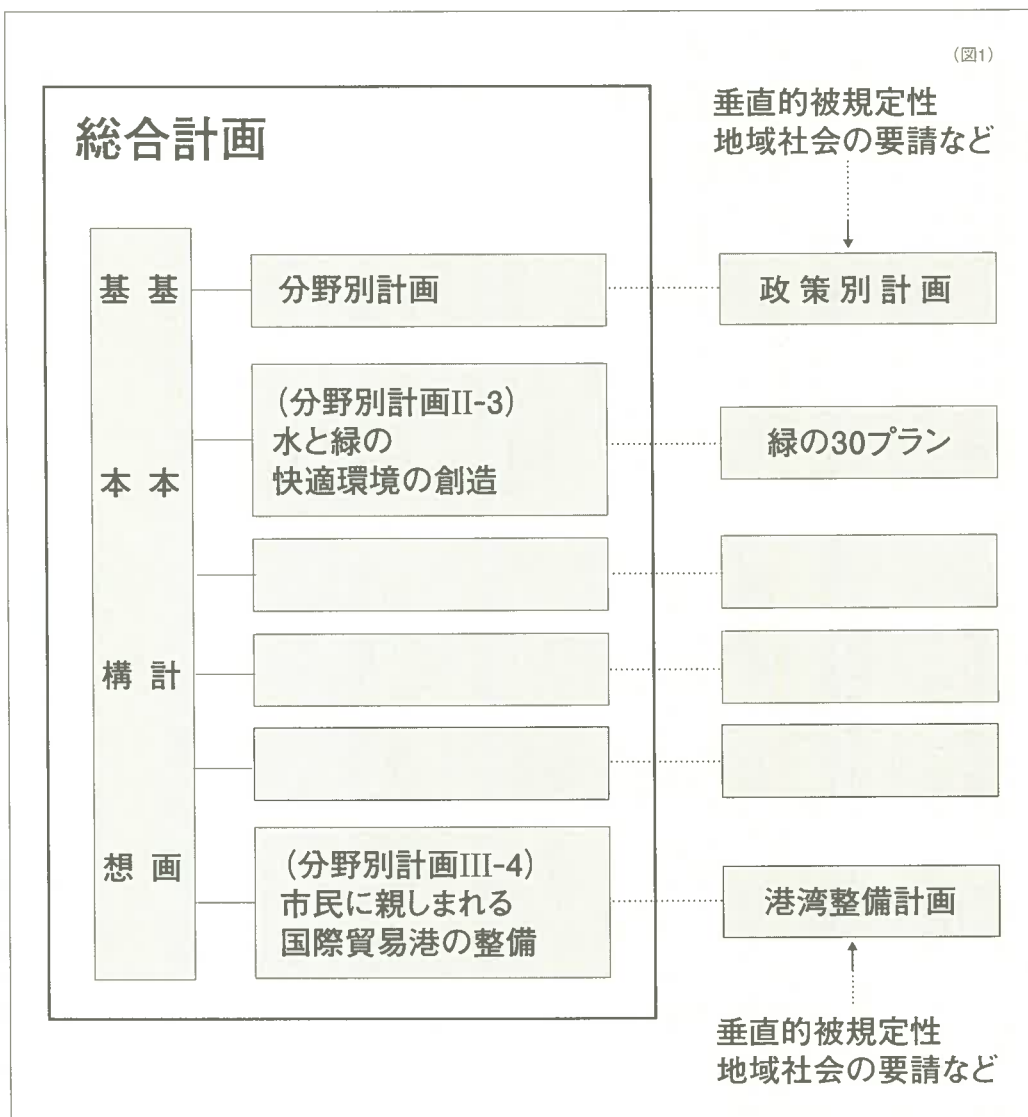
① 自治体計画における「垂直的被規定性」

「垂直的被規定性」とは、個別の法令が計画の策定を義務づける場合など、自治体などが

の程度自由に計画を策定できるか、自治体の計画活動における裁量の幅を示すものである。「垂直的被規定性」は、他の計画がどの程度広範・詳細に当該計画活動に関わってくるか(「広範性」・「詳細性」)、どの程度強制的に関わってくるか(「強制性」)、当該計画活動が他の計画に対してどの程度情報入力することができるか(「情報入力可能性」と

いう四点から想定される。
* 「広範性」・「詳細性」のメルクマール
国等の計画は、自治体計画を規定する詳細な内容を記述しているか、自治体に目標量の提示を求めているか、自治体計画の策定にあたり標準・基準を示しているか、自治体計画の策定形式(策定項目)を示しているか、国等の基本方針・計画との整合性を求めている

注1 以下、特に説明をしない限り、「総合計画」という言葉で「基本構想」「基本計画」「実施計画」の総体を示していくこととする。
注2 今里滋・木原佳奈子「自治体計画再考」『年報自治体学』第8号、一九九五年、良書普及会、四頁参照。



か。

*「強制性」のメルクマール

国等の計画は、自治体計画の成立に対して国等の承認を求めているか、他機関との協議を求めているか、計画策定過程において助言や勧告が行われるか、決定後の報告が求められているか。

*「情報入力可能性」のメルクマール

国等の計画策定にあたり、自治体との協議が義務づけられているか、自治体が意見を述べるができるか、計画決定に自治体の同意を必要としているか。

② 自治体計画における「政治性」

「政治性」とは、計画を策定するにあたり、どの程度、必要な関係機関等との合意が必要であるか、合意についての政治的手法の程度を示すものである。計画は無から有を生じるものではなく、時代状況、地域社会の変化等によって規定され、描くべき「目的・手段」の内容・実施が政治的な合意に基づけられる場合がある。

政治性の程度は、「価値に関する合意の有無」、「利害対立の大小」などによって測ることができる。

ここで提示した「垂直的被規定性」と「政治性」の視点から、政策別計画ごとに「総合計画」との関連を整理し、各計画ごとに自治体の総合性がどのように働いているか、その内容を具体的にみていくことは有意義だが、川崎市の持つすべての計画について詳しくコメントする余裕はない。(注3)

「総合計画」は、他機関との垂直的關係や政治的な関係からの制約を受け、本来の期待に応えきれない場合がある、と述べるにとどめておく。

(3) 「総合計画」を位置づけるものⅡ
（将来予測（政策環境・条件の予測）

「総合計画」は、計画の基本指標として、人口フレーム、「産業別市内総生産、就業人口」などを定めている。

「総合計画」に関する仮説（ツリー構造モデル）が成り立つとすれば、2010年の目標年時点までの政策環境・条件の予測が可能であり、その時点の人口フレーム等が計画の目標時点まで一定不変であり、かつ、市民ニーズが常に固定化されていることが必要となる。だが、「多様化し複雑化し、一つの価値軸を失った時代」において、このような考えは一種のフィクションに他ならない。

現代社会における「計画論」の前提として、次の点を押さえておく必要がある。(注4)

① 計画に必要な情報は常に不十分であり、入手困難なことが多い。

② 計画過程は科学的技術的過程に閉じるものではなく、価値選択という政治的過程でもある。

③ 計画目標時点の状況を予測することが困難になってきている。計画家は常に合理的なものとは限らず、むしろ好き嫌いや価値選択に依拠した恣意的な思考様式をとることが少なくない。

④ 計画決定は、多元的社会的特徴として、多様な人々の合意形成を必要とするゆえに、決定には多数の主体が関与する。

⑤ 計画は一義的に決定できず、代替案選択形式によって決定される。

すなわち、「計画」に期待するものは、将来をあらゆる正確さで予言するという信頼によるものではない。その時点の一定の状況下

で推量したものという認識が必要である。そしてそれは、社会環境の変化に伴い、常に改編され、時代状況に合わせていくものという理解が必要となる。

以上が「総合計画」の「いま」であり、いくつかの制約と不確実性の下にある現実の姿である。

2 都市計画マスタープラン
—の位置及び可能性

「総合計画」の「いま」は前述のとおりである。では、「都市計画マスタープラン」は自治体の持つすべての課題を整理することができるのだろうか。

「都市計画マスタープラン」については、言葉の持つ魔力ゆえか、手放しの期待も大きい。だが、その限界を冷静にみつめることが必要であり、その中から新たな展開が生まれていく。過度の期待は過度の失望につながる。

(1) 都市計画マスタープランの位置

① 自治体権限と「土地利用規制」に関する社会的な認識の差

土地利用規制に関する社会的認識の差を明確にするために、私が長いつきあいをしているスウェーデンの「まちづくり」を紹介させていただきたい。

一九九六年の夏、スウェーデン・ヨーテボリ市の企画室を訪れ、都市マスタープランの説明を受ける機会を得た。(注5)ヨーテボリ市は工業都市であり、公害を克服してきた「まち」である。都市の目標は、環境調和による持続的な都市の発展であり、これを基礎づけ

注3

たとえば平成八年度政策法務研修のAチームは港湾行政を例にとり、港湾整備計画に関する国との関係を明確にするとともに、臨港地区に対する港湾法と都市計画法に基づく複雑な規制形態を描いている。

注4

大久保昌二「不確実性下の現代社会と計画」『自治体学研究』一九九四年、神奈川県自治総合研究センター、一八頁参照。

注5

私自身の興味に基づくものであり公的なものではない。

る土地利用は明確でありゾーニングは非常に厳しい。開発地域と保全地域は明確に分けられ、また、各地域ごと、ゾーニングに応じて建築物の敷地面積、建築面積の最高・最低限度、壁面位置の制限、建築物の高さの最高・最低限度、色彩基準などが明確に定められている。(都市目標を定めるドイツの「Fプラン」、詳細な地域別の内容を定める「Bプラン」と同様のものと見ている。詳しい内容は翻訳整理中。)

この後、都市マスタープランを基に各地域を歩いたが、工場の操業空間、低層住宅街、ウォーターフロントを含めた商業ゾーンなど明確な区分のもとに、都市としての美しさとまとまりが演出されている。

ヨーテポリ市の都市マスタープランはすべての土地利用の前提であり、土地所有権が私人に属していたとしても、土地を利用する権利は都市計画(コミュニティの意思)に従属し、開発の利益もコミュニティに帰属する。これらの「まちづくり」を基礎づけるものは、国と地方の明確な役割分担であり、地方が独自の「まちづくり」を展開するための財源の保障である。スウェーデンの地方分権の理念は行政の決定はできる限りその影響を受ける人々の近くでなされるべきとする点である。(注6)

ひるがえって日本ではどうだろうか。

「まちづくり」の基礎である都市計画区域の決定や市街化区域・市街化調整区域の線引きは建設大臣の認可が必要であり、用途地域、特別用途地区についての決定は県知事の承認を必要とする。国の補助金についても、その規定内容は詳細である。補助事業に関する自治体の負担(補助裏)に充てる地方債の発行については市議会の議決以外に、自治大臣

の認可が必要となる。

さらに、日本の土地利用は零細な区分所有を前提に組み立てられてきた。「まちづくり」という共同の目的のために、土地利用の規制を受容する市民の意識はどの程度育っているだろうか。ヨーテポリ市の都市マスタープランのごとく、土地を利用する権利は都市計画(コミュニティの意思)に従属し、開発の利益もコミュニティに帰属する。このような状況だろうか。(注7)

「土地利用規制」は「建築の自由の規制」など、良好な住環境の創出は公共の課題ではあるが、「まちづくり」という共通目標に向けた市民一人ひとりの課題でもある。また、それを実現するためには、「まちづくり」権限と財源の保障がなくては完結しない。

② 都市計画法における制約

都市計画法18条の2第1項において、「都市計画マスタープラン」は「基本構想(川崎市議会、平成4年12月22日議決)」並びに「整備・開発・保全の方針」に即して定めることとしている。「都市計画マスタープラン」それ自体が価値中立だとしても、総合計画に定められた都市整備構想、「整備・開発・保全の方針」に基づく土地利用や都市施設などについては、これに従わざるをえない。新たなビジョンや施策の打ち出しは当初から制約されている。また、「都市計画マスタープラン」は拘束的な計画ではなく、今後のまちづくりの指針、ゾーニングの指針として、どの程度実現性が担保されるか不明確である。

(2) 都市計画マスタープランの可能性

「都市計画マスタープラン」の限界は上述のとおりである。この限界を認識したうえで、

どのような可能性があるかを考えてみたい。私は、次の三点を可能性として考えている。第一は、市民参画の様々な試みの一つとしてであり、第二は地区計画への昇華であり、第三は、将来的な課題としてである。

① 市民参画の様々な試みの一つとして

「都市計画マスタープラン」策定の中で、既に定められた都市整備の方針と異なる内容を描くことはできないにしても、集まった市民一人ひとりが土地利用という視点から、自分たちの街についての意見を述べる機会は重要である。

特に、建設省通達(注8)が、「地域別構想」の策定について「地域の範囲」を概ね中学校区としている点に着目したい。

中学校区(人口二〜三万人程度)は、川崎市が「老人いこいの家」や「こども文化センター」など施設整備を意識的に行ってきたコミュニティの単位である。中学校は、地域防災計画で新たに定められた防災拠点でもあり、また、地域教育会議の開催単位でもある。日常生活上の交流範囲である、中学校区を基本として地域の課題を抽出し、地域整備に関する方針、地域像を描いていくことの意味は大きい。

「都市計画マスタープラン」の策定過程で提示された意見や課題を、政策循環過程の中に組み込んでいくことが可能ならば、市民参画の様々な試みの一つとしての意味は大きい。

② 地区計画への昇華

現在、川崎市では良好な住環境整備のために各種の事業を展開しており、特に密集住宅市街地整備事業においては、地域住民とともにまちづくり委員会を組織し、地域課題を話しあうなか、地域整備の指針づくりを進めて

注6

他国の状況説明は難しい。ここで終われば、すべてが理想の国だが、自治体職員のみならず、市民も六〇年代に建てた公営住宅の改修や都市部への高速道路建設が大きな課題である。なお、日本の土地利用と比較する場合に注意しなければならないのは、ヨーテポリ市(コミュニティ)が過半の土地を所有しているという点である。特に、保全すべき緑地帯のほとんどは市の所有である。公共が所有する土地が多ければ、土地に対する意識は違ってくる。土地を投機の対象とする意識はうまれない。

注7

前田昭彦氏は、「土地利用規制」を発展段階として三つに整理し、「制約内在段階」「可能性外部段階」「計画前提段階」があると述べている。大谷幸夫編「都市」として土地とは何か? 第3章 前田昭彦論文参照、ちくまライブラリー、一九八八年。

注8

「市町村の都市計画に関する基本的な方針」建設省通達、平成五年六月二五日、建設省都市局長。

いる。だが、所有権・賃貸借権などが複雑にからみあい、また、行政の支援措置も市民にインセンティブを与えるに至っていないため、事業の進展は必ずしも順調ではない。

「地域別構想」の策定は、市民が行政に対して意見具申する場を創出することにとどまらず、行政がコーディネーターとなり、市民と市民が地域の方向性について合意を求め合う「市民参画」の場づくりを意味している。

一定の地域の将来像、土地利用に関する市民合意を基に、まちづくり委員会の組織化やコーディネーターによる計画支援、税制措置も含め、「地区計画」への展開が図れるか、これが一つのポイントである。

「地区計画制度は、都市計画と建築をつなぐものであり、自治体と研究者により推進されたものである。硬直的な法定都市計画の手法では行えない都市整備を住民と自治体で工夫するものである。この柔軟な都市整備は、住民参加を規定してまちづくりと呼ばれることが多い。そこでは従来の都市計画に加えて、社会教育、地域経済、福祉などが一定の地域で総合的に考えられ、住民の意向が大きく反映する。自治体側は権限の範囲内できめ細かく対応することになる。この方式では人目を驚かすような事業は行われませんが、地域全体が長時間をかけて、静かだが力強く底上げされるような結果が生れる。」^(注9)

「地区計画制度は、用途地域における基礎的な土地利用規制に対して、地区の特性に応じたより具体的な土地利用規制を行う役割を有するとともに、都市施設を補完して、街区内の居住者などの利用に供する公共施設の整備を誘導するという役割も有している。このように、地区計画制度は、市町村が定める、地域に密着した総合的なまちづくりの計画と

して重要な意義を有しており、今後その積極的な活用が期待されるものである。」^(注10)

既成市街地における「修復型のまちづくり」について、都市計画マスタープランがどのような成果を結ぶるか。準工業地域における住工調和のまちづくりの展開、密集住宅地における良好な住環境の創出など、都市計画マスタープランを契機に地区計画への昇華を図ることができようか。

ここに、多くの期待を寄せたい。

③ 将来的な課題として

昨年一二月、地方分権推進委員会は、機関委任事務の廃止を明言した第1次勧告を行った。国と地方が対等の立場で地方行政を進めていく新たな道を開いたものである。個性あるまちづくりに欠かせない都市計画の決定は自治事務とされた。実際の運用において、事前協議や合意を必要とする点、市町村への権限委譲の範囲など不明確な点も多いが、とりあえず大きな一歩と考えたい。また、川崎市においては、「内なる分権」に向けて区役所機能の拡充のための検討や「区づくり白書」で示された市民意見を反映する仕組みづくりに向けて取り組んでいる。このような動きと重ね合わせると、「都市計画マスタープラン」の策定過程において示された市民意見が、「総合計画」や「整備・開発・保全の方針」と適合しないものであったにせよ、これらの意見は将来的な課題として残り、地域社会からの計画の組み立てや政策決定を変える力になっていくものと考ええる。

ここに来て、もう一度、「総合計画」とは何かが問われることとなる。

「都市計画マスタープラン」において示された様々な課題をどう受け止めるのか、「総合計画」についての再考が必要となる。

3 総合計画の再考

「総合計画」とは何か、
それを実現するものは何か

(1) 「総合計画」の意義

「未来の都市づくりに向けた
理念として

「総合計画」は他機関との関連や政治性からその内容が規定され、また、社会経済環境の変化に伴い将来予測は非常に困難であるという点については既に述べたとおりである。それでは、「総合計画」はその意味を失ったのだろうか。

私はそうは思わない。

「一つの価値軸を失った時代」だからこそ、川崎市がどのような「都市づくりの基本理念」を持ち、どのような「都市像」を描くか、何に重点を置き何をめざすが重要なものとなる。「総合計画」の意義は、未来の都市づくりに向けた理念の一貫性を描き、この理念に基づきながら社会経済変動に対するしなやかな対応を果たすこと（環境対応型の計画）にある。

川崎市は未来の都市づくりの基本目標として、「地球市民の時代における人間都市の新たな創造」を掲げている。都市づくりの「基本理念」(①人権の尊重と国際平和の追求、②自治と分権の確立、③市民生活最優先の原則の堅持)に従い、また、「都市像」(①人間と自然が共生する環境を育み心豊かに暮らせる都市、②ものづくり機能の伝統を活かし世界に開かれた活力と魅力を創造する都市、③主権者である市民の参加と連帯により市民自治を育てる都市)を常に念頭に置きながら、社会環境の変化に柔軟に対応する。この意味では、計画の基本指標としての「人口フレ

注9

菊池紳一郎「都市計画行政の政府間・機関間関係」『自治体の政府間関係』新藤宗幸編、一九八九年、学陽書房。

注10

「都市計画中央審議会答申」平成三年二月二〇日。

ム」、「産業別市内総生産、就業人口」、市民ニーズに基づいて定められた数々の施策も、その時代状況におけるガイドラインにとらえることが適切となる。

以上、「総合計画」の意義は未来の都市づくりに向けた理念としての存在であることを述べた。だが、ここで「論」を終えるわけにはいかない。

自治体現場にいる「私」についていえば、「環境対応型の計画」とは何であり、どのように具現化されるのかが問われることになる。これは、実務家としての対応の仕方であり、組織論や一種の運動論につながるものとなる。「総合計画」はどうしたら社会経済環境の変化にシなやかに対応することができるのだろうか。

(2) 自治体の「総合計画」を実現するもの

私は、自治体の「総合計画」を実現するためには、市民の多様な意見を政策循環過程に的確に反映させる仕組みが必要だと考える。多様なルートを通じた情報に基づき政策決定を行うとともに、一度下した決定についても、社会経済環境の変動や市民意見の分裂が生じた場合には、決定自体の変更や組み替えを行う大胆さや柔軟さが必要と考える。

自治体の「総合計画」を実現するものとして次の三点を述べておきたい。

第一は調整機能の意味について、第二は「総合企画局」の新設について、第三は進行管理システムの確立についてである。

「総合計画」の最終的な実現のためには、既にのべたとおり政府関係の見直しによる自治体権限の拡充と財政自主権の確立が必要であるが、本稿では論述の対象外としてお

く。

① 調整機能の意味

「総合計画」に対する多くの期待に応えるためには、現状にふさわしい新たな工夫が必要となる。それは「総合計画」の実体としての文章（「ここにこう書いてある」）に求めるものではなく、「総合計画」の理念（「基本構想、都市像、各政策別の課題など」）に基づく調整過程に存在するものと考えられる。

「調整は、本来、組織の望ましい目標の達成に向かつて、各組織単位の活動を調和的に協働させることである。その専門的仕事に従事する組織単位は、その仕事の成功が他の組織単位の仕事の成功に依存していることを自覚するとき、他と協働する。

それゆえ、計画は、このような協働と活動力を確保するための諸手段によって、そのコミュニケーションの媒介物とならなければならない。」（注11）

② 「総合企画局」の新設

九七年四月、総合的な企画調整機能の強化のために「総合企画局」が新設される。「調整機能」を担っていく「総合企画局」という組織にはどのような風土や「いろ」が求められるだろうか。

閉じた関係ではない、開かれつながるもの（注12）を「総合企画局」の組織風土として考えてみたい。

自治体戦略としての明確なビジョンやコンセプトを持つ集団であることは当然の前提である。そのうえで、この組織は、「他の主体との双方向の情報網を張りめぐらし自らの状況認識、価値基準、行動操作の態様、影響力の程度等の情報を積極的に提供し、自己の価値だけでなく、他者の価値の充足も重視しパレート最適状態を模索する存在である。」（注13）

ここで求められるのは、フォーマル、インフォーマルな回路において、常に相手の懐へ入り込み情報をつかむと同時に、逆に情報を提供する存在である。部局間の情報、市民間の情報、新たなニーズの機敏な把握を行い各局への提案をするとともに、情報収集や問題解決への支援を行う存在である。プロセス重視の横型組織と考えられる。

だが、横型の職能横断的な組織を求めるのは何故だろうか。横型組織・横型思考を重視し強調するがために、縦型組織の意味を忘れてはいないだろうか。

「調整機能の意味」で説明したとおり、「組織の望ましい目標の達成に向かつて、各組織単位の活動を調和的に協働」するため「調整」を行うのであり、職能横断的な組織はビジョンやコンセプトを提示することはできても、それを実現することに適してはいない。調整の結果、決められた方向に基づき事業を進捗させるためには、あくまで専門的仕事に従事する縦型組織であることに変わりはない。この意味で、「総合企画局」の新設は、「調整」を媒介として、より開かれた局間関係の構築を期待したものと考えることができる。

③ 進行管理システムの確立（図2）

現在、「総合計画」の具現化、着実な進展に向け、「進行管理システム」の研究を行っている。

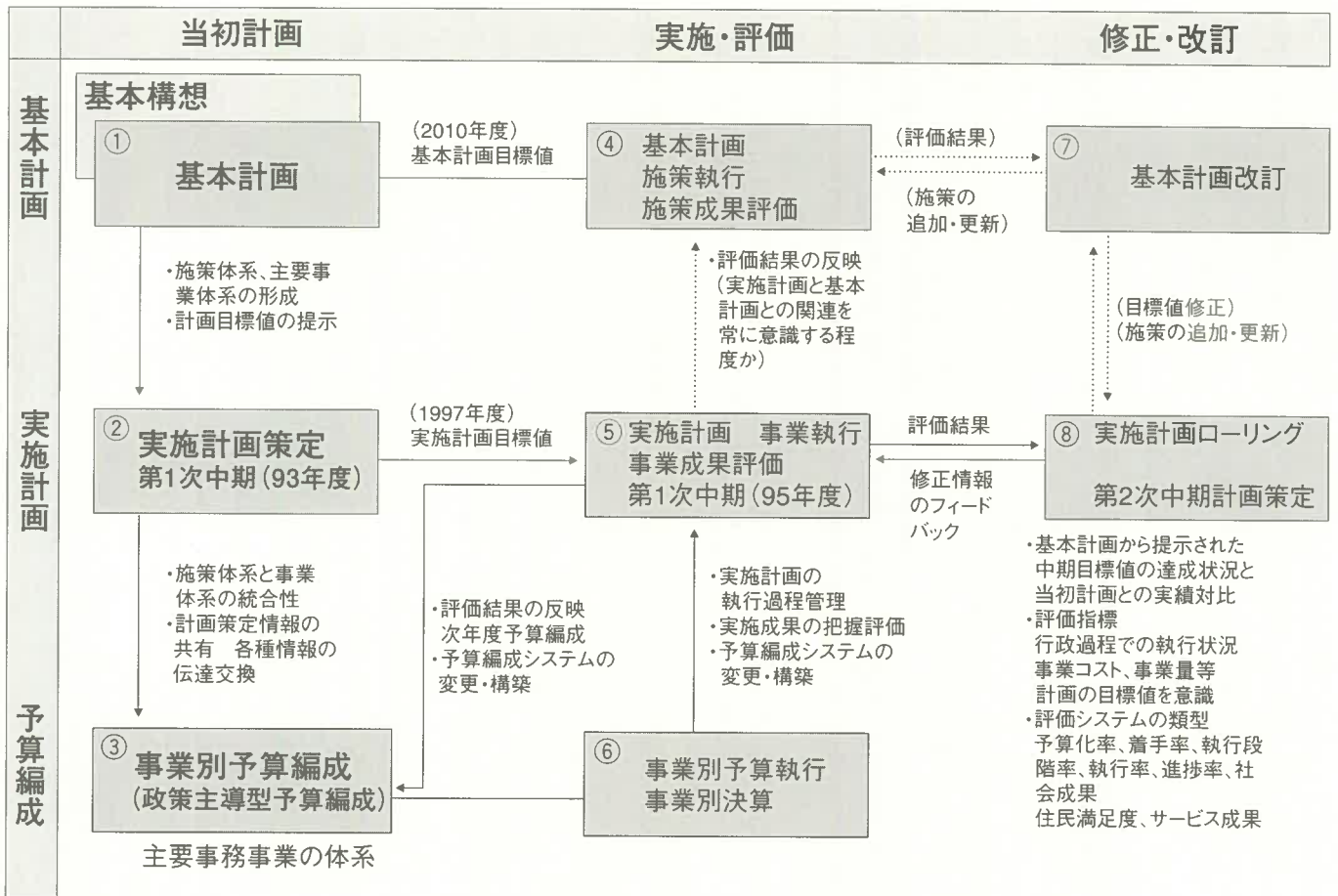
「総合計画の理念」を各施策や予算編成過程に連動させていくためには、動態として、「基本理念」、「基本計画の施策」、「中期計画の事業」、「単年度ごとの事業予算」の関連が明確に組み立てられていなければならない。

総合計画の運用管理として、「当初計画過程」、「実施・評価過程」、「修正・改訂過程」

注11 加藤一明著『行政学入門』有斐閣双書、一九九〇年、五七頁。

注12 丸山眞男著『日本の思想』岩波新書、一九六一年、一四七頁。いろいろのなものを考え、いろいろ行動していくうえにおいて、あらゆる集団のタコソボ化ということも十分踏まえ、「組織の中で通用している言葉が組織の外でどれだけ通用するか反省」すること、「自分たちの間で自明のこととして通用する言葉に頼って安心している」とある。朝めざめて見るとまわりの風景はすっかり変わっていることになりかねない。

注13 前掲「自治体計画再考」、二二頁。



※自治体計画の管理評価体系 (地方自治研究資料センター、齊藤達三氏) 参照、伊藤作成

から成る政策循環過程のすべてに、情報交流の仕組みを作る必要がある。(注14)

ア 総合計画の循環過程(フレームワーク)

「当初計画過程(①→②→③)」においては、実施計画策定過程において収集された様々な計画策定情報を、予算編成過程の場において共有できる仕組みを構築することとなる。

「実施・評価過程(⑥→⑤→④)」においては、予算の執行状況を基本計画・実施計画の達成という視点から実績対比を行い結果評価を行うとともに、ここでの評価結果を次年度の予算編成過程での計画情報として用いていく仕組み(⑥→⑤→③)を構築することとなる。

「修正・改訂過程(⑤→⑧→⑦→④)」においては、「実施・評価過程」における執行管理と評価結果を基に、基本計画・実施計画自体の修正・改訂を行う。基本計画・実施計画の内容、目標値、事業の構成等が修正・改訂を加えられることにより、動態として「総合計画」が社会経済環境の変化にシナヤカに対応していくことをめざす仕組みである。

イ 総合計画の評価指標

総合計画を評価するための基準として、政策別計画・分野別計画ごとき様々な指標が存在する。たとえば、「基本計画(川崎新時代2010プラン)」における指標・目標値として、市域面積三〇%に相当する緑の確保、最低居住水準(四人世帯で最低居住面積五〇㎡)の確保、市民一人あたりのごみ排出量を九〇年度水準とする等がある。

これらの「計画」に明示された目標はその背後にある多様な目的の達成度合いを測る代替指標に他ならない。本来はその背後にある諸

注14 齊藤達三「自治体計画の管理評価体系」季刊行政管理研究一九九二年

目的がどの程度適切に達成されたかが評価されなければならないはずだが、計画の成果は施設の数や収容定員などの達成率によって評価されることになる。あらゆる行政サービスには同時に達成さるべき多数の目的があり、あるいはまたこの行政サービスの提供に際して侵害してはならない価値条件が数多くある。測定可能な一元的な目標の設定はこうしたものをすべて背後に隠してしまうことになる。代替指標の達成それ自体が目的に転化してしまう。しかしながら、この単純化に伴う弊害を回避しようとして、多様な目的を計画の目標の中に持ち込むと測定可能な目標の設定は困難、手段の適合性の判断も格段に難しくなる。」(注15)

(4) 総合計画と都市計画 マスタープランとの関連 (図3)

調整機能の核心は、情報をどのように把握しどのように交流させるか、そしてどのように政策決定につなげるかという点である。政策決定が誤ったものにならないためには、多様なルートを通じ情報がよどみなく流れていることが必要であり、都市政策基準(総合計画の理念、都市像、計画課題など)に基づく客観的・科学的評価が常に求められる。都市政策基準に基づき一度下された決定でも、時代状況の変化や市民意見との分裂が生じる場合には、決定自体の組み替え、変更を行うという大胆さと柔軟性が求められる。

この情報交流の仕組みを形造るためには、市民意見を政策循環過程 (PLAN, DO, SEE)

にどのように反映させるかが最も大きな課題である。

川崎市は、①区民懇話会②川崎新時代を語る③市長への手紙④市民相談⑤市政モニター⑥川崎市民意識実態調査(外国人市民意識調査)など、様々な手法を通じ市民意見の反映に努めてきている。区役所機能の拡充や「区づくり白書」の実践、地域教育会議の活動、川崎市市民オンブズマン制度の創設もこのような文脈でたどることが可能である。

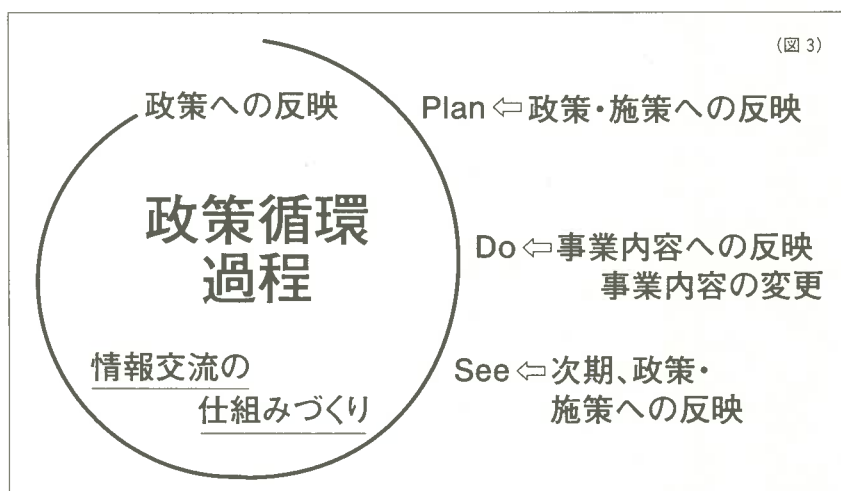
これらの情報交流の一つの仕組みとして、「都市計画マスタープラン」をとらえたい。新たな制度が作られようとするとき、そこに多くの期待が寄せられる。だが、常にそれがすべてではない。市民と行政をつなぐ様々な実践、多くの「まど」の一つである。

「都市計画マスタープラン」の策定を通じて示された市民意見は課題として残り、今後進んでいくだろう分権型社会の姿・形として、地域社会からの計画の組み立てや政策決定につながっていく。将来的には、「総合計画」が地方政府の「都市マスタープラン」として、①総合性②明確性③評価基準を兼ね備えた「まちづくり」の体系へと発展していくものと考えている。

おわりに

自治体の職員である「私」は、常に枠組みを前提として考える。理念や理想の大切さは認識したとしても、一九九七年という現時点での様々な制約があること、そして、現実の枠組みを前提としない限り、具体的な展開はできないと考えている。

「総合計画」が現時点においてすべての課題について明確な方向性を示しえないこと



は、「総合計画」の「いま」で述べたとおりである。ただ、現時点の枠組みの中でどれだけの努力ができるか、私たちの顧客であり主権者である市民の方々の期待なのだと思う。あくまで、一歩ずつである。明日は今日の積み重ねのうえにあり、それは終わることのない具体的な事業の連なりである。

川崎市の基本構想が示す「地球市民の時代における人間都市の新たな創造」に向けた歩みを確実なものとするため、「都市計画マスタープラン」の策定を契機とした「総合計画」の意義を考え、分権型社会の姿を見つめながら「調整機能」についての検討を続けたい。

注15 西尾勝著「行政学」有斐閣、一九九三年、二五七頁。

区づくり白書と都市計画マスタープラン

企画財政局企画室 太田直

「いままで私は『市民参加』を市民の行政への要求と思い込んでいた。民主主義の守らなければならない市民の義務であるとは迂闊にも思いもしなかった。

時間がかかっても衆知を集め方向性を導き出す。衆愚と考える者自身が愚かを知ることだろう。

衆知を集める。言い換えるならばこれがそれが市民参加の原理原則ではないだろうか」

これは、三年近く宮前区の区づくりプラン（宮前区では「区づくりプラン」と呼んでいる）の策定を担ってきた一人の市民の感想である。

断っておくが、私は都市計画については門外漢である。そこで、市民参加を切り口に区づくり白書の策定がどう進められてきたかを振り返り、都市計画マスタープランへの期待をレポートしたい。

区づくり白書の背景

2010プランの計画項目である「市民共同のまちづくり」の基本目標は、(1)市民自らが考え、交流し、語り合う中から、自由で豊かな都市型コミュニティを築く、活力ある

地域社会の実現をめざすこと、(2)行政への広範な市民参加を促進し、市民の生活実感に対応したきめ細かな施策展開とこれを支える体制整備に努めることの二つである。

その基本目標を具体化する契機として、区づくり白書の策定が進められてきた。なぜ区づくり白書だったのか、その背景を考えたい。

当時企画室から区役所にあてた文書には、各局が担っている分野別行政の視点である領域視点や、国土や首都圏の中の川崎を見る領域視点（鳥の目）と同様に、ヒューマンスケールでものを見る地域視点（虫の目）が大切であること、そして地域視点を導き出すのは住民の合意であり、合意形成へのプロセスを重視してほしいと記されている。

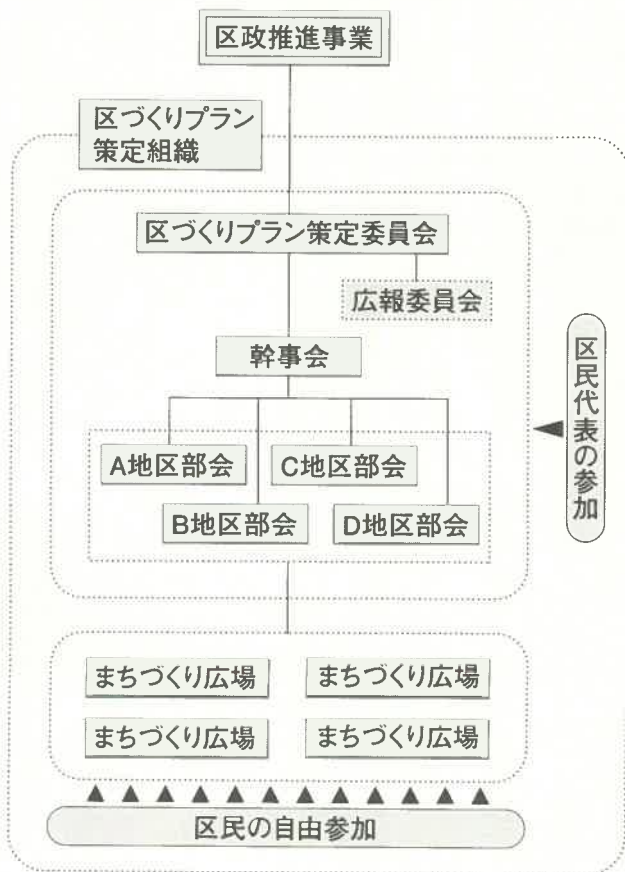
地域視点の必要性

科学的で効率的な行政を進めていくためには、施策を領域視点、広域視点、地域視点から検討し、これら三域からの視点で課題を調整する必要がある。しかし、これまで、どちらかという地域視点は軽視されがちであり、領域を担当する各局の地域バランスで事足りるとの感覚も存在していた。確かに、シビルミニマムの達成が行政の主要課題であった時代、地域バランスは公平性を担保するた

めに有効な手法であった。「各区一つ」とか「中学校区一つ」という施設整備目標は、市民にもわかりやすく説得力を持っていたし、行政サービスの維持向上にも一定の役割を果たしてきた。しかし、地方分権を考えるとき、次に必要となるのは、国の省庁から垂直方向に降りてくるタテ割りの諸政策を領域別に引き取り、画一的基準によってバランスよく振り分けていくことではなかった。むしろ、市民生活から見た地域課題は、領域的課題が複合

宮前区の区づくりプラン組織図

(図1)



的に関連して複雑化し、地域ごとの違いを大きくしていた。こうした地域課題に対し、地域ごとに柔軟かつ機能的に対応しようとしたとき、どうしても必要なのが地域視点であった。地域視点は、そこで生活する市民自らが考え、交流し、語り合う中から焦点を結び、行政内部では区長に代表されるべきものである。

区づくり白書が目指したものの一つは、地域視点の構築とそれを代表できる区長（区役所）を生み出すことであった。区づくり白書は地域視点を施策に生かしていこうとする、2010プランの小さな起爆装置であったともいえるかもしれない。

区づくり白書は どう進められたのか

—宮前区を中心として—

行政職員のすべてが市民参加に積極的なわけではない。「市民には様々な考えの人がいる。いったい誰の意見を聞けばいいのか」「要求しているのは、一部の市民である。多くの市民は意見を言わない」「市民が判断を誤る場合もある」との声も聞く。そして、これらの声は、それまでの経験から行政内部では一定の説得力を持つものでもあった。このため、区づくり白書の策定にあたっては、「様々な意見や意向を持つ多様な区民の合意」、「声なき多数の顕在化と全体意見の把握」、「情報の提供と区民の正確な判断」の三つを目標に進めることとした。実際にどう進められたのか、宮前区を中心に振り返ってみよう。

「様々な意見や意向を持つ多様な区民の参加と合意」

区づくり白書策定委員は、これまでのように住民組織の代表者だけでなく、一般市民からも公募することとした。また、区民懇話会委員、区政推進会議委員、商工業者や地元企業、行政からは区内の事業所長など広範な階層からの参加を求めることとした。宮前区では、さらに四つの地区部会を設け、合計四人の地区部会委員を一般市民からの公募で加えることとした。今まだ策定中であるが、週平均二回のペースで会議を開き、延べ二〇〇回の討議を行ってきた。

「声なき多数の顕在化と全体意見の把握」

宮前区では、公募委員が主体の地区部会の運営で、区民誰でもが自由に参加できるまちづくり広場を、これまで三三回開催し、参加者は延べ約七〇〇人であった（平成九年二月現在）。この直接参加の人数が多いかどうかについては、評価の分かれるところではある。

しかし、ここでの意味は、絶対数の多寡だけではない。これまでとは異なり、行政からではなく策定委員会自体が他の多くの市民の声を求めることが必要だと判断し、自身の努力でこれを実行したことに大きな意味があると考える。昼間働いている市民もいる。子育て中の市民もいれば、親を介護している市民もいる。特定分野にだけ意見を言いたい市民もいれば、すべての分野に渡って意見を述べたい市民など、様々な市民がいる。必要なのは、意見を受ける側の都合ではなく、意見を述べ側にも立った「参加機会の保証」であり、いつでも意見が提出できるよう様々なルートがつくられた。策定委員会の広報としてニューズレターを毎月発行し、区づくり白書の進行状況や策定過程で出されている様々な意見や考え方を公表することにより、直接に参加で

きない市民からの意見も求めたのも、その一つである。

「情報の提供と区民の正確な判断」

市民が判断を誤る原因は情報不足によるものが多く、必要な情報が与えられていけば、正しい判断がなされる可能性が大きくなる。ただし、何が正しいかについては、その人の価値観や立場によつて異なるものであり、したがって合意形成のためのルールが必要となる。宮前区では、次のように話し合われた。

- ①どのように合意形成まで持っていくかのプロセスを初めに決める。
- ②十分に議論するが、時間無制限ではなく、時間を区切って話し合う。
- ③最終的に合意されたものについては、不満があっても従う。
- ④合意形成は、話し合いにより納得することが望ましいが、採択もあり得る。
- ⑤しかし、採択されたからといってそれで十分ということではなく、異議をとる場を用意しておく、などである。こうしたルールにもとづき、テーマごとの区内施設調査やフィールドワーク、関係行政機関との学習会などを実施した。そして、継続的な共同作業で、市民間や市民と行政間の情報の共有化や共通理解が深まっていった。

他の区でも、様々な創意を生かし、深く広い合意形成を目指している。そして、区づくり白書の内容も、行政に対する一方的な要求ではなく、区民自らが実践する分野と行政が実施すべき分野、さらに区民と行政が協働で実施すべき分野を整理した提案となることが期待されている。

区づくり白書の市民参加

川崎市の市民参加の歴史は長く、これまで

も計画や事業など様々な場面で進められてきた。それらは、区づくり白書の参加の仕組みとどこが違っていたのだろうか。最も大きな違いは、市民と行政が一緒に共通の目標を発見し、共同作業を行う点であろう。これまでの市民参加は、行政から説明を受けたり、意見を述べる事ができるだけの参加に止まる事が多かった。それは、アーンスタインの『参加の梯子』における形式だけの参加の形態にあたるものである。区づくり白書は、その梯子をもう一段昇り、パートナーシップの段階に進もうとした。

次の二つの図を見比べて欲しい。従来型市民参加システムでは①市民ニーズの把握②計画書の立案③計画書の提示までを行政内部で行っている。もちろん、市民代表を含む審議会を設ける場合もあるが、その選定は行政の裁量に委ねられる。そして、審議経過を公表し、市民の意見を求める例は極めて少ない。複数の人間でものごとを決定していく過程には、アイデアを出し合う発散の段階と、まとめていく収束の段階があるという。従来型市民参加システムでは、行政内部や非公開の審議会等で発散の段階をすませてしまっている。市民には、公表と同時に収束の段階に入ってしまったと見えまいだろうか。かなり固まった計画案をもとに市民の意見を求めた場合、異なる意見を持つ市民の選択肢は反対か修正要求しか残らなくなってしまう。

一方、区づくり白書の参加システムは、市民と行政の中間に策定委員会を設け、行政のブラックボックスを小さくしている。そして、策定委員会の進行状況や策定過程で出されている様々な意見や考え方を公表し、市民の意見を求めた。また、市民ニーズの把握、課題

の発見、意見やアイデアを出すことだけでなく、異なる意見の調整・合意までを策定委員会の中で行ってしまおうとしている点に特徴がある。

区づくり白書で実行できた参加の手法を整理すると次の項目となる。市民参加の効果は、主観的に語られることが多い。今後は、参加者へのアンケートやヒアリング調査などで客観的・計量的に把握していこうと考えている。

◇参加への入り口の公平性を保持するための策定委員の公募

◇策定のプロセスデザインからの市民参加

◇ニューズレターによる当初からの情報公開

◇区民間、区民と行政間の情報と価値観の共有化を目指した継続的な共同学習活動

◇地区部会制による地域へのアプローチ

◇提案機構としてのまちづくり広場、まちづくりクラブの継続的開催

◇直接参加できない区民に意見提出機会を提供するための意見募集

◇まとめの段階でのフォーラム等の開催

区づくり白書から学んだこと

区づくり白書の策定は、市民にも行政にとっても多くの成果をもたらした。しかし、同時にそれは新たな課題の発見でもあった。

共通の目標に向けての継続的な共同学習を通じて、市民と行政の信頼関係と共通理解を生み出した。しかし、「区づくり白書」の提案への対応を誤れば、信頼はすぐにでも不信へと転じる危険を秘めている。

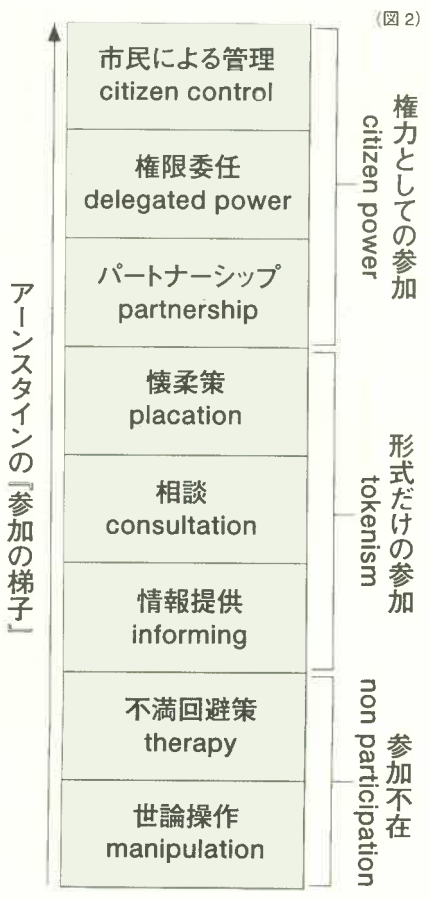
白書策定委員会を中心に市民間のネットワーク化が進み、いくつかの区では、町内会や商店会との交流も始まった。しかし、それは

同時に、今後どう市民ネットワークを発展させ、地域コミュニティ活性化に結び付けていくのかという課題でもある。

地域の将来像に関わる個人の意見やアイデアを受けるルートは、地域視点を代表すべき区役所であるが見えてきた。しかし、区づくり白書の策定後、区役所を中心とした参加の仕組みをどう作り出すのかという課題が残された。

地域課題は複合的に関連しており、個別領域に対する要求では解決できないことが見えてきた。したがって、地域総合的な提案が模索されているが、現在の領域別タテ割りの事業執行体制のもとで、どう対応できるのかも大きな課題である。

「市民共同のまちづくり」は一つの原理である。原理には、近づくことはあっても到達することはない。常に「未完のプロジェクト」なのである。最初に述べたように、区づくり白書は「市民共同のまちづくり」の基本目標を実体化する契機として進められた。いわば、「plan-do-see」の「do」のステージにあたるものである。発見された課題を一つずつ解決していくことが、「市民共同のまちづくり」



に近づく道なのだろう。区づくり白書のような共同作業を経験した市民や行政職員は極めて少ない。「協働の場」は次の「協働の場」につながっていく。計画や事業といった様々な場で「協働の場」を作っていくことが、「市民共同のまちづくり」の土壌を耕すことになると思われる。

なぜ都市計画マスタープランを作るのか

水道、電気、ガス、電話など様々な都市装置がなければ私たちの生活は成り立たず、都市で自給自足生活はできない。排泄物は水を流せば目の前から消えてくれるし、ゴミは集積所に出せば持って行ってくれる。しかし、下水処理場や焼却場を自宅のそばに欲しがると市民はいない。過密に家が建つと日照にも影響するが、狭い敷地には日一杯の住宅が欲しい。都市全体としては理解できることが、個人としては我慢できないケースが多発する。都市は、私益と私益、私益と公共利益の衝突の場でもある。そこで、公共利益の代弁者としての行政が、都市計画に基づき、事業、規制、誘導といった手法で都市を作ろうとする。価値観や立場の異なる市民から、当然に反対運動が起きる。しかし、事業は実施され、反対者は放置される。放置された反対者は、行政発型市民となり、その他の市民にもパブリックマインドは育たない。私たちは、こういった悪無限サイクルの中にある。

川崎市は今、都市計画マスタープランの策定に着手しようとしている。大事なものは、川崎市は、なぜ市民参加で都市計画マスタープランを作るのかという基本的なスタンスを確立することだろう。それによって、望ましい市

民参加の形が違ってくる。改正都市計画法の中でそれが求められているからという解もあり得るし、右肩上がりの成長を基本とした都市計画に限界が見え、軌道修正するのに市民の了解が必要だからだという解もあり得る。

私は、もはや行政単独で都市を作り修復することが不可能であることが明らかになったからだと考える。そして、市民や企業といった他の主体と協働で都市を作り修復するには、コンセンサスが必要だからだと考えている。

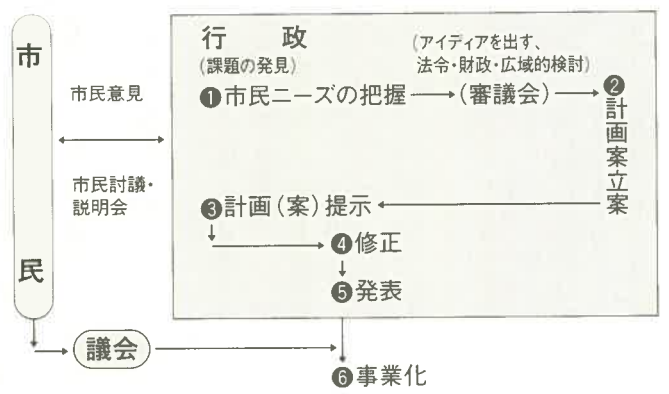
利害がからみ、考えが異なる中でコンセンサスづくりには困難がつきまとう。しかし本来、私益と私益、私益と公共利益は衝突して当然であり、衝突を否定するほうが現実離れしている。また、個々の市民や市民と行政間で、公共利益への考え方も違って当然である。賛成者と反対者の存在を前提とした合意のルールを作ることが必要となっている。先に述べた宮前区の区づくり白書の合意形成のルールはそのことを示しているのではないだろうか。幸い、区づくり白書の経験もあって、「まちづくり」の機運も盛り上がり、パブリックマインドを持った市民も増えつつある。都市計画マスタープランの策定に、ぜひ区づくり白書の内容と経験を生かしてほしい。そして、悪無限サイクルを断ち切ってほしい。

おわりに

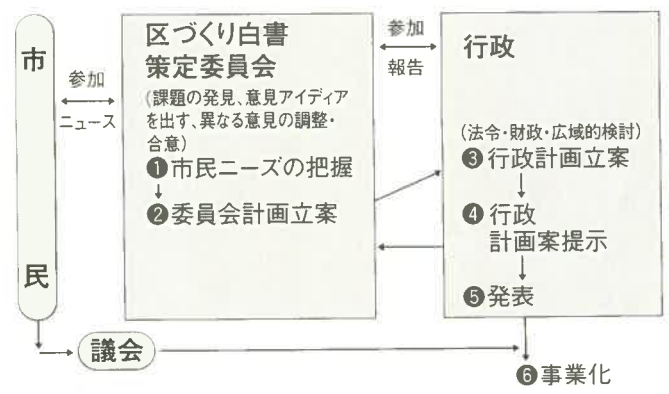
区づくり白書の策定作業が始まってから三年近くが経過しようとしている。区役所の企画調整機能も徐々に高まり、とりわけ市民参加のノウハウは、領域行政を担う各局よりも進んだように思われる。溝口人道路橋の改良や溝口駅周辺再開発の公共サイン化では区

従来型市民参加システム

(図3)



区づくり白書の参加システム



役所を仲立ちとした局事業への市民参加も行われた。スポーツセンターの建設事業やリフレッシュパーク事業でも、区の市民参加ノウハウと事業局の事業ノウハウを結び付けた新しい事業手法が検討されている。

もちろん、私は市民参加ですべてが解決するといったバラ色の幻想を持っているわけではない。市民参加を進めることで、これまでとは違った新たな地域課題も噴出するだろうし、市民意見の調整などで多くの労力が必要になるだろう。しかし、市民参加を進めることでしか、市民のパブリックマインドは育たないし、地域の特質をいかす多様性を持ったまちづくりは進まない。市民参加の経験こそが、分権時代に対応できる新しい市民と新しい自治体をつくるのだということを付け加えておきたい。

都市政策と環境政策が交わる 都市計画マスタープラン

環境保全局環境政策室

田中 充

◎はじめに―未来に向けた選択

「今の東京は大部分が崩れそうなビルばかりの廃墟だ。あんまりコンクリートで固めすぎたため、田んぼにも畑にもならず、誰も寄りつかなくなったせいだ。……最後に東京に行ったときも、すでに水道は時間給水になり、送電も1日十時間だけになっていた。マンションの住民も半分以下に減っていたが、貯水タンクに水があるうちに自分の家の水槽を満たそうとするので、ちよつと油断すれば水が使えなくなるのだ。……それに日本の外貨準備が底をつきかけているため、食糧事情はますます悪化するばかり。石油も不足してトラック便はかつての十分の一も動いていない。東京では新鮮な野菜を買うことさえ難しい。そこへ、まさに弱り目にたたり目。だめ押しのように世界的な異常気象が一年続き、食料を輸出する余力のある国はほとんどなくなった。いや実際に余力があつても、今後続くかもしれない異常気象に備えて国内の備蓄に廻すから、外国には出廻らなくなってしまうのだ。贅沢品の電気器具は動かなくなつても死なないが、食料は一日も欠かせない……」〔2050年は江戸時代〕石川英輔著か

ら引用)

これは、私たちのほんの二、三代先の都市社会を描いたフィクションである。一読すると、かなり突飛な印象を持つかもしれないが、ここに述べられた状況設定は決して絵空事ではない。実際、一九九五年一二月に発表されたIPCC(注1)の報告書は、世界の人口増加、エネルギーや資源の消費動向等をもとに、これに近い自然的、社会的環境の到来を予測しているのだ。

さて、こうした将来像を決定するのはだけか。それは私たち自身の選択である。どのような都市像を望み、どのようなコンセプトで都市をつくるのか。どのくらい先を見すえてまちづくりを行なうのか、そして、まちづくりを通じてどのような可能性を将来世代に残すのか。これらは私たちの手にあるといつても過言ではない。

幸い、このたび、川崎市では新たな試みとして「都市計画マスタープラン」の策定作業が始まった。マスタープランの具体的な内容や策定手順については別の稿に譲るとし、ここで確認したいのは、このマスタープランが幅広い市民参加を踏まえ策定される二一世紀の新しいまちづくりの基本計画であり、本市

の都市構造、都市施設、土地利用、都市空間等を再編・整備するための基本方針と位置づけられることだ。とするならば、私たちはいま、変革と創造の大きなチャンスを迎えていることになる。

本稿では、こうした問題意識から、都市計画マスタープランと「環境」との係わり、とくに「環境」の視点からみたマスタープランの課題について論じることとしたい。なお、本稿は筆者の個人的見解を述べたものである。

1…環境問題は改善したか

いま私たちが直面する環境問題は、大きく地域の環境問題と地球レベルの環境問題に分けることができる。地域環境問題には産業公害や自動車による大気汚染や騒音振動、身近な自然の破壊などがあり、また地球環境問題には温暖化やオゾン層破壊、森林の減少、生物多様性の減少などがあげられる。

川崎市は、かつて大気汚染をはじめ公害問題に苦しみ、ゼンソクや呼吸器疾患といった健康被害や生活環境の破壊に悩まされたが、近年は一時期のような深刻な状況を脱しつつある(注2)。だから、「環境問題はここ二〇年

注1

IPCC:「気候変動に関する政府間パネル」国連環境計画及び世界気象機関の共催により一九八八年に設置された国際的な専門家組織で、地球温暖化に関する科学的知見の整理、温暖化の社会的経済的影響の検討等を行なっている。

注2

昭和三〇年代や四〇年代と比較すると、硫酸酸化物に関する環境汚染は大きく改善したが、窒素酸化物や浮遊粒子状物質の汚染状況はなお解決が進まない。

問に改善したか」という問いに対して、肯定する意見を持つ読者も多いだろう。

しかし、本当に環境問題は改善したのか。いくつかの環境データをつけ合わせると、環境問題は総体的にむしろ悪化し、より深刻になっている印象を持つ。ことに地球環境分野では、この間の人間活動の拡大につれて、すべての項目で悪化しているといっても過言ではない。

表1は、本市の環境基本計画における環境要素と項目に沿って、ここ二〇年間の市域の状況を筆者の主観で評価したものだ。もともと、川崎という地域レベルの計画であるため、設定している「環境」の範囲も地域環境に関する項目が多数を占めるが、それでも結果は地域環境のいくつかで改善の傾向がみられるものの、それら以外の地域環境、そして地球環境の分野では多くの項目で悪化している。一一の環境要素のうち、良化しているのはわずかに都市アメニティと静けさに限られ、生物、都市気温、資源・廃棄物、建造物影響等の八つの分野では大きく悪化の状況にある。

そして、これらの原因として都市活動の質的、量的広がり指摘される。いかえれば、ここ二〇年間、都市は便利で、快適に、また美しくなり、生活の質の面でも確かに向上したが、反面では都市がもたらす環境への負荷は増大し、環境問題は悪化する結果を招いてきた。「環境」を犠牲に、都市の活動領域を拡大し、スピードを上げ、利便性を向上させてきたという構図になる。そこで、果して、この構造を今後も続けるべきか、いや続けることができるか、という疑問が生じる。

都市計画マスタープランは、今後二〇年間の都市づくりの基本方針と位置づけられている。とするなら、最低、過去の二〇年を総括

し、改めて未来の二〇年間の展望を示すものであってほしいと思う。

2: 地球環境問題が問いかける視点

さて、今後の都市づくりにとって、より本質的な問題は地球環境問題の一群だろう。長期的には、地球環境はさらに悪化し、人類の生存に多大な影響をもたらすと予測されている。これらの問題は、互いの原因や結果が複雑に係わり合い、また人口の増加や資源の利用、食料供給等の問題とも結びつき、その解決には政治、経済、社会制度、科学、技術等のすべての分野にわたって対応が求められる、かつてない難問である。

地球環境問題を、公害や自然破壊といった従来の地域の問題が空間的に広がったものであるとする理解は誤りだろう。そこで、改めて地球環境問題の本質を考えながら、都市づくりを行う際に着目すべき視点をいくつか挙げてみよう。

第一は、都市と外部の依存関係である。地域環境問題はいわば都市内部から生じる問題であり、これまで都市は内部に生じた問題をしばしば都市の外に排出し、転嫁することで解決を図ってきた。例えば、ごみ問題は、容量をへらすために燃やし減量化して、埋め立てることによって対応してきた。しかし、これは都市の外部が開放系で、いわば無限度であることを前提に成立する方法であった。今日、都市がこれまで転嫁してきた外部環

表1 最近20年間における本市をとりまく環境の推移

環境要素と項目		環境の範囲		最近20年間の環境状況の変化	
		地域環境	地球環境	環境項目	環境要素
大気	大気質(大気汚染・悪臭)	◎	○	↗	↘
	温暖化		◎	↘	
	オゾン層破壊		◎	↘	
水	水質(水質汚染)	◎		↗	↘
	水量	◎		↘	
	水辺	◎		↘	
	水循環	◎	○	↘	
土	地形・地質	◎		↘	→
	土壌	◎		→	
	底質	◎		→	
	地盤	◎		↗	
生物	植物	◎	○	↘	↘
	動物	◎	○	↘	
緑	樹林地	◎		↘	↘
	農地	◎		↘	
	公園緑地	◎		→	
	緑化地	◎		↗	
	その他の緑地	◎		→	
静けさ	騒音	◎		↗	↗
	振動	◎		↗	
都市気温	エネルギー	○	◎	↘	↘
	都市排熱(気温の上昇)	○	◎	↘	
化学物質	有害化学物質	◎		↘	↘
	飲料水	◎		↘	
	食品	◎		→	
資源・廃棄物	資源	○	◎	↘	↘
	廃棄物	◎	○	↘	
建造物影響	電波	◎		→	↘
	ビル風	◎		→	
	日照	◎		↘	
	人工光	◎		↘	
都市アメニティ	都市景観	◎		↗	↗
	オープンスペース	◎		↗	
	歴史的文化的遺産	◎		→	
	レクリエーション施設	◎		↗	
	利用者に優しい公共施設	◎		↗	

(注) 表中の「↗」は良化、「→」は変化なし、「↘」は悪化の傾向を示す

境、つまり地球環境には明らかに限界がみえはじめた。例えば温暖化は、無限と思えた大気環境に人間活動によって排出された炭酸ガスが蓄積し、それによる気候変動が広い範囲に、かつ急激なスピードで生じる現象であるが、今後百年間に地球の平均気温は二〜三℃上昇すると予測されている。このような都市の外にみえてきた地球環境の限界は、これまでの地域の環境問題に対する都市の対応策を問いなおすと同時に、地球環境の制約そのものが都市活動の前提条件となり、必然的に都市の構造や活動のあり方に大きく係わるものとなっている。

換言すれば、都市の内部に生じた諸問題を自らコントロールし、自立的に解決する機能や能力を備えること、そして都市外部に多大な負荷を及ぼさないため外部との間に良好な相互関係を構築することを、都市づくりの基本方針とすべきだろう。

第二は、時間的な広がりや視野をどう考えるか、という視点である。地域環境問題は短期の課題であり、比較的長くても数年から数十年の問題である。汚染地域が存在し、健康被害に苦しむ市民がいれば、迅速な対応が必要とされる。一方、温暖化や生物多様性などの地球環境問題は、原因となる行動によって現象が生じ、その解決が図られるまでに二百年から三百年、長いものは千年の時間オーダーを要する長期的な課題である。

これまで、「環境」と「都市」との関係では、例えば公害は当面の緊急課題であり、都市計画は長期的な課題と位置づけられてきた。だが、「地球環境」と「都市」との関係ではこの位置は逆転する。むしろ、都市計画や都市開発は現在に生きる人の利便性や快適性を向上させる短期の課題となり、地球環境

の方が将来世代や将来社会にも配慮する長期のテーマとなっている。ここでは、開発は短期、環境は長期という認識が必要となる。

このような観点から、都市計画マスタープランは、長期の目標である環境の価値と短期の目標である開発計画とのバランスをどう取るか、長期的視野のもとで短期的課題をどう整理するのか、私たちに重要な選択を迫っている。

第三は、環境問題の原因と対応の考え方である。これは、地域―地球という区分より、問題の原因構造によって汚染・破壊型―蓄積・容量型と整理する方が分かりやすい。表2にそうした整理を行っているが、環境問題の種類によって汚染型と蓄積型のいずれかに二者択一的に分類されるといふより、問題の原因からいずれの区分がより妥当か、その要因がより濃いか、という考え方で作成したものだ。

産業公害をはじめとする従来の環境問題は、いわば汚染型であって、防止技術や事業工程の見直し等で相当程度に改善が可能であった。だから、比較的短い期間で対応が進み、一定の効果が上がったのもそれ故である。また、フロンに端を発するオゾン層破壊等の地球環境問題のいくつかも、この範疇に属し、国家間の経済レベルの不均一や技術水準の違い等によって時間を要するだろうが、いずれは解決可能な問題である。

一方、自動車公害やごみ問題、また地球レベルの温暖化など蓄積型に区分される環境問題は、突きつめれば今日の経済社会の仕組みや私たち自身の生活様式や生活水準に原因がある。だから、技術の改良や新技術の導入によってある部分までは改善されるものの、本質的には社会のシステムを変え、原因となっ

表2 環境問題の類型

空間 原因	地域環境	地球環境
汚染・破壊型	<ul style="list-style-type: none"> 産業公害 (大気汚染等) 開発行為による自然破壊 焼却場からの汚染 	<ul style="list-style-type: none"> オゾン層破壊、酸性雨 途上国の公害問題
蓄積・容量型	<ul style="list-style-type: none"> 自動車公害 ごみ問題 	<ul style="list-style-type: none"> 温暖化 生物多様性の減少

ている行動の総量を減らしていく以外に解決の道はない。

例えば、川崎市では大気汚染はなお深刻である。その原因は自動車による排ガスによるところが大きい。ここ二〇年の間に自動車一台からの排ガスの汚染物質は、技術の進展によって実に1/10〜1/20に減少している。にもかかわらず事態が一向に改善しないのは、物資の輸送、通勤・通学、レジャー等における急激な自動車走行量の伸びであり、自動車保有台数の増加であり、徹底的な自動車社会の普及である。加えて、自動車排ガスは地域に汚染物質をもたらすだけでなく、地球環境にも炭酸ガスを排出し、温暖化の要因ともなっている。そして、アメリカから始まった自動車社会の波が日本や韓国に押し寄せ、次には中国やインド等へと地球上の各地で急速に広がっている。新しいマスタープランでは、自動車に過度

に依存しない都市、自動車走行を減少させる都市のあり方が追求され、そのことを前提とした都市施設の配置、土地利用の形態、交通体系の整備など新しい社会システムを構築する発想が望まれよう。

今後一〇〇年を見通してみると、地球規模では人類が経験したことのない急速なペースで、気温の上昇や生態系の変化など環境の変化が生じると予測される。そのことを十分認識した上で、都市づくりの基本方針を立案する必要があるが、多くの人々はこの事実から目を逸らしているのではないか。マスタープランの作成にあたっては、環境という長いスパンの中で望ましい都市社会を実現するための手段として開発があり、「環境は目標、開発は手段」という認識こそが本質であろう。環境保全を長期目標に掲げながら、都市づくりそのものを環境対策として位置づけていく発想を基本にすべきと考える。

そこで、この視点を具体化するものとして「持続可能性」の概念を考えてみたい。

3. 「成長の限界」のまじりの「持続可能性」

「持続可能性」(sustainability)あるいは「持続可能な発展」(sustainable development)という言葉は、二一世紀に向けて社会、経済、都市、産業、市民生活等あらゆる分野における重要なキーワードであることに間違いはない。しかし、この「持続可能性」については様々な局面で多様な解釈が行われる一方、それが真に意味するところはあまりに表面的な理解に止まっていると感じられることも多い。

小文は、これらの用語の厳密な定義を論じることには目的があるわけではないが、その概

念が生まれた経緯を簡単に紹介しておこう。

環境問題が世界の人々の共通課題と認識されたのは、一九七二年の国連人間環境会議(ストックホルム会議)である。それから二〇〇年を経た一九九二年、一八〇余りの国が参加した国連環境開発会議(地球サミット)が開催され、地球環境を取り巻く状況は大きく悪化していることが明らかになった。そして、地球サミットの合意として「アジェンダ21」持続可能な発展のための人類の行動計画」が採択されている。

この動きに平行して、一九七二年に発表されたローマクラブの「成長の限界」は、地球の有限性を前提に、これまでの延長で開発を続けるならば地球上の成長は限界に達することを警告した。そして、その二〇年後の地球サミットの年に「成長の限界」を著した作業者の一人であったデニス・メドウズらは「限界を超えて」を発表し、この間に得られた科学的知見を加えて当時の結論を再検討している。その結果、今日の生産、輸送、消費等の多くのフローが持続可能性の限界を超えていることを改めて確認した。

この本の結論は大変興味深く、また持続可能性を理解する上で示唆に富むので、やや長いが引用しておこう。

①人間が必要不可欠な資源を消費し、汚染物質を排出する速度は、多くの場合すでに物理的に持続可能な速度を超えている。資源とエネルギーのフローを大きく削減しない限り、一人あたりの食料生産量、エネルギー消費量、工業生産量は、近い将来に制御できない形で減少するだろう(実はこのことを具体的に想定した状況が冒頭の引用である)。

②しかし、この減少も避けられない訳ではない。ただし、そのためには二つのことが要

求される。まず、資源の消費や人口を増大させるような政策や慣行を広範にわたって改めること。次に、資源やエネルギーの利用効率を速やかに、かつ大幅に改善することである。

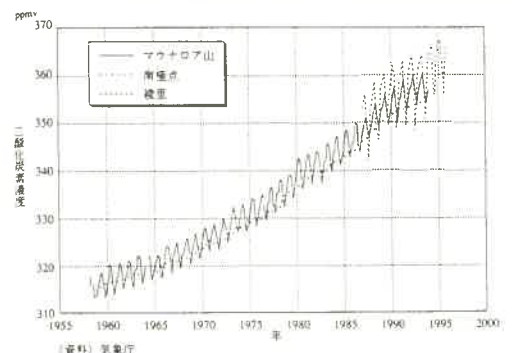
③持続可能な社会は技術的にも経済的にもまだ実現可能である。持続可能な社会は、絶えず拡大することによって種々の問題を解決しようとする社会よりもはるかに望ましい社会かもしれない。持続可能な社会へ移行するためには、長期目標と短期目標のバランスを慎重に取る必要がある。また生産量よりも、十分さや公平さ、生活の質などを重視しなければならぬ。

4. 持続可能な都市への課題

さて、こうした考えに裏打ちされた「持続可能性」というコンセプトは都市にとつてどのような意味を持つだろう。いうまでもなく、都市は私たちの居住空間であり、生活の場そのものである。都市の水道、電気、ガス、道路、下水道等の基盤施設の恩恵を受けて、私たちは快適で便利な生活を営んでいる。だが、繰り返し述べたように、より便利で快適な都市生活の選択が、一方では私たちのもつと大きな生活基盤である地球環境にダメージを与え、将来の地球環境への懸念から持続可能性の概念は生まれてきたことを思い起こしたい。そこで「持続可能な都市」とは、具体的にいかなるイメージを持つものか。表現の仕方は様々であるが、とりあえず次の条件を指摘しておこう。

第一は、都市におけるフローの効率を極力高め、その消費量を抑制することである。つまり、地域に流入し、また流出する資源やエネルギーが計画的に制御され、そこから生じ

図1 マウナロア山、南極点及び綾里における二酸化炭素濃度の変化



る環境負荷が最小限となるような都市構造や都市活動のスタイルにすることが必要となる。実際、様々な物質や原料、エネルギーが都市に流れ込み、消費され、廃棄されているが、これらは効率的に利用されているだろうか。また、環境に負荷を及ぼさないよう再利用や再生利用される程度は十分だろうか。図2はその一例であるが、人間の生存にとって最低限必要なエネルギーや資源の量に対して、実際に供給されている量は実にその数十倍から数百倍に及んでいる。

水を例にとると、生存に必要な最小量は飲料用のわずか2ℓ程度であるが、手や顔を洗い、炊事や洗濯に利用する家庭では一般に二〇〇〜三〇〇ℓが必要となる。しかし、さらに冷房に使い、水洗に使い、事務用に使われる都市社会レベルでは一六六〇ℓが供給され、こうした必要最小量と供給量の差は、私たちの生活を便利に快適にし、また様々な社会経済活動を営むために使われているといえよう。

これまでの都市づくりの歴史を振り返ると、生活水準が向上し、都市の機能が高度化することは、これら供給量が増大することと同義であった。だが、新しい都市計画マスタープランではこの方向を反転させなければならない。都市が進化し、高度な都市になるほど、フロアの消費量が少なくなることを目標としたマスタープランを立案すべきと思う。

第二は、自然ストックと相互関係を強め、環境の循環機能を確保することである。都市には大気、水、森や林など様々な自然的資源があり、これらは都市外部に連続的に広がっている。そして、これまでの都市活動や都市施設はこれと対立し、活動の効率性や施工方法の便利さを求めてこれを排除してきた。都

市活動をできるだけ経済的に運営するため、海を埋め立て、川を直線に改修し、森を拓き、生物の生息環境を壊してきたのが、都市づくりであった。だが、これが行き過ぎた現代都市では、都市の中に人工的な緑を確保し、水空間を作りだし、生き物を呼び戻すことを始めている。

今後は、都市づくりの基本計画の段階から、森を守り、海を保全し、川を活かし、多様な生態系が息づくことを内部化することによって、その循環機能を強化することをめざすべきだろう。

第三に、こうした都市におけるフロアの効率化と自然ストックとの望ましい共生が実現した上で、人にとって住み心地のよい都市をつくることが求められる。環境にやさしい都市は、人にやさしい都市でもある。寛げる、憩える、潤いのあるといった言葉に代表される生活の質、いわゆる都市アメニティの向上が目標となる。

かつて、地区レベルの環境と市民意識との関係について調査した結果では、総合的な満足度と環境の快適さには強い相関があり、また個別項目では満足度と地区の空気のきれいさ、緑の豊かさ、街の落ちつきとの間に強い相関関係が認められた。このことから、豊かな緑を保全・創出し、新鮮な空気を確保し、良好で落ちついた街なみを形成することが、環境面からみた都市づくりの具体的課題となる。とくに緑は、生物の生息環境であり、炭酸ガスを吸収し、新鮮な空気を供給するほか、大気を浄化し、強い風を防ぎ、地盤を安定化する。また、地域水循環を確保し、洪水を防止するとともに、防火機能を持ち、都市の気温を緩和（ヒートアイランド防止）し、街の景観やたたずまい、都市の風格にも大きく寄

与するなど、そこに住む人々の重要な総合指標となっている。

5: 環境の視点を内包する都市計画マスタープラン

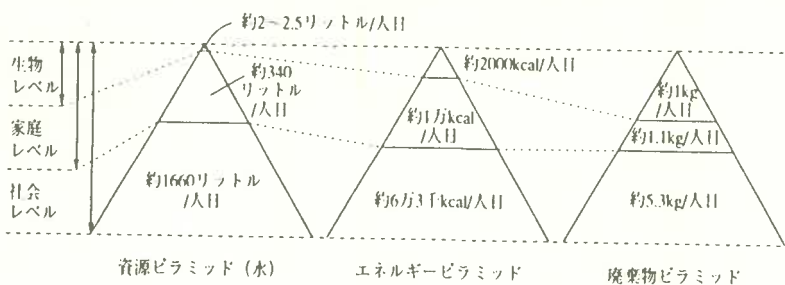
以上述べた都市づくりの課題を、どのようにマスタープランの中で具体化していくか。マスタープランと本市の環境政策の基本方針である環境基本計画はどのように接点を持つべきか。これらの疑問に答えるため、マスタープランに関して素人の知見ではあるが、そのイメージについて私見を述べてみようと思う。

第一に、マスタープランと環境基本計画との関係について、マスタープランは環境基本計画に掲げる環境像や環境要素の目標を取り込んだものであってほしい。マスタープランの目標の中に持続可能性の視点を組み込むことによって、マスタープランを推進していくことが、すなわち環境基本計画を実現することになるような仕組みを構想したい。

第二の論点は、マスタープランの位置づけ・性格である。マスタープランは、自ら施策体系を有し推進していくというより、都市で展開される様々な施策や事業を望ましい都市づくりの目標に向かって誘導し、調整する役割を持つべきではないか。その意味では、個別分野の基本計画を統合する一方、その下に実施計画としての中期計画を持つ「総合計画」とは自ずと役割を異にする。マスタープランは、都市づくりのプログラムではなく、いわば各分野、各主体を都市づくりの視点から串ざしにするガイドラインと位置づけたい。

第三は、マスタープランの構造である。図

図2 国民1人1日当たりの水資源、エネルギー、廃棄物ピラミッド(平成4年)



(出典) 古沢広祐「地球文明ビジョン」より改変

3に考えられるマスタープランの構成案を示したが、その基本骨格は、望ましい都市像や都市基準からなる都市目標と、これを実現する推進システムが想定される。その際、持続可能性を前提として都市像と都市基準がデザインされることが必要であり、上記に述べた都市活動におけるフローの効率化や自然ストックとの共生等の視点がここに組み込まれ、数値指標や構造基準として具体化されることになる。また、都市目標は、都市全体に関する全市レベルの目標から、区レベル、地区レベルと空間スケールに応じて設定されることも必要だろう。

関連して、推進システムの整備もきわめて重要となる。ガイドラインという基本的性格から、都市目標を定めた上でそれを行政部局や地域で展開される施策や事業にどのように反映していくかがポイントであり、庁内の調整システムと地域や市民の合意形成システムの二つの仕組みが必要となる。

第四に、市民参加の意義と役割である。マスタープラン作成の重要な手法に地域住民の声を聞くことが強調されているが、市民が都市づくりに責任を持ち、都市づくりに参画し、都市づくりの行動主体の一つとなるためにも、マスタープランの立案プロセスで参加を求めるだけに止まらず、マスタープランを推進する過程でも市民参加を実現したい。

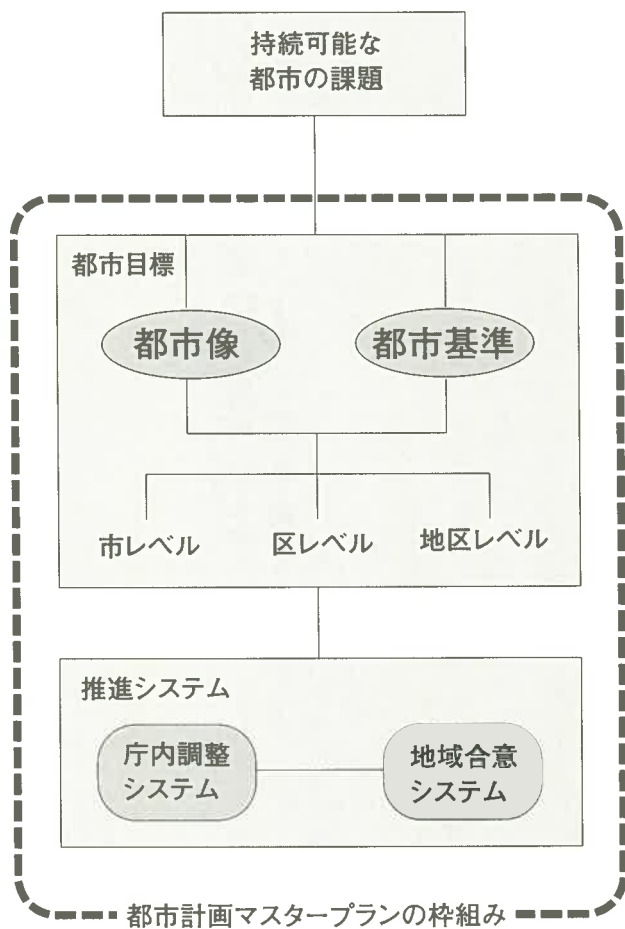
すなわち、立案プロセスでは地区、区、市の各レベルにおける都市像と都市基準を作成する作業の中で市民参加を組み込むこと、同時に地域の合意形成システムを構築する段階でも市民参加を求める必要がある。また、推進プロセスでは、マスタープランをどのように地域の事業に適用していくかについて、市民意見を反映する手続きや地域協議会といっ

た方法が考えられよう。このように構想される都市計画マスタープランとは、持続可能性の視点から、都市における施策や事業を市民参加のもとで評価し、誘導する、いわば政策アセスメントの仕組みに近いかもしれない。

おわりに

メドウズのメッセージ「持続可能な社会は、技術的にも経済的にもまだ実現可能である。持続可能な社会は、絶えず拡大することによって種々の問題を解決しようとする社会よりも、はるかに望ましい社会かもしれない」を読みなおし、改めて都市計画マスタープランの重要性を考える。このマスタープランは、都市と環境との係わりを問い、広範な市民参加を通じて都市づくりの戦略的な目標と方針を設定するという特性を持つが、すべての行

図3 都市計画マスタープランの構造案



政分野を網羅的に総覧し、都市像と施策を総合的（しばしば「総花的」と評される）に定め推進しようとする総合計画に比べて、課題がより具体的で鮮明である。それ故、環境政策の面からも真剣に係わるべきものであろう。地球サミット以後、「持続可能な都市」という言葉を耳にして久しい。また「環境保全の主役は自治体だ」といわれることも多い。だが、寡聞にして自治体レベルで持続可能な都市が実現した、あるいは実現しつつあるとは聞いたことがなく、それだけに本当に難しい課題であろうことは想像できる。しかし、私たちは、確かに困難ではあるが、二一世紀に向けて最大のテーマである持続可能な都市をつくる、という意気込みを持ちたいと思う。持続可能な都市へのはじめの一步が川崎の地から発進され、それが国内の自治体に、そしてアジアの、世界の自治体に届くことは、決して不可能ではないと考える。

●参考文献

- 石川英輔著 「2050年は江戸時代」 PHP研究所、一九九五年
- ドネラ・メドウズ、デニス・メドウス他著 「限界を超えて」
- ダイヤモンド社、一九九二年
- 川崎市環境係全局 「川崎市環境係作成調査報告書」 川崎市、一九八八年
- 環境庁 「平成8年版環境白書」
- 大蔵省印刷局、一九九六年
- 樹下 明 「計画行政とホリスティックプランニング」 「計画行政」第一八巻第一号、一九九五年
- 加藤二郎著 「環境と文明の明日」
- ダイヤモンド社、一九九六年

住宅政策と

都市計画マスタープランの課題

住宅系市街地の環境容量についての考察

建築局住宅政策課

小林延秀

はじめに

人々が生活を営む住宅とこれを取り巻く環境を対象とする住宅政策は、環境、福祉、都市計画、産業、教育など極めて広範な領域を対象とし、多様な手法によって構成されている。そして、これらは、多様な地域条件や地域課題に対応したオーダーメイドなものとして展開することが求められている。

九三年五月に策定された川崎市住宅基本計画は、高齢者や中堅所得者向け賃貸住宅供給などの新しい施策を提起したが、この地域条件や地域課題への対応といった地域対策の視点は希薄であった。こうした住宅政策と市街地整備の連動を視野に入れ、策定後の社会経済情勢の変化や公営住宅法の改正等を踏まえた計画に改定するため、検討を進めている。私は、今後の本市の住宅政策には「地域に住民が続けられる」「地域の活力を維持する」「地域コミュニティのバランスを図る」といった都市計画領域に係わる部分が必要なテーマになると考えている。こうした認識のもとに本

稿では、住宅行政から都市計画マスタープランへの期待を述べるものである。

1 住宅事情の変化と住宅関連施策

近年の住宅事情の変化の分析から大きく次の三点が指摘できる。

① 中堅ファミリー層（世帯主年齢が四九歳以下で、三人以上の世帯）が減少（特に借家層は首都圏下でも特徴的に減少）しているが、こうした地域の活力を担う層が住み続けられる施策（少子化対策）の拡充が必要であること、② すべての年齢層で単身世帯が増加しているが、これに対応した施策の拡充が必要であること、③ 高齢者、障害者、外国人など民間住宅市場から疎外されがちな人々の施策の拡充が必要であること。

また、現在の住宅関連施策の整理から、① 様々な行政がそれぞれの施策との関連で住宅対策に取り組んでいること、② しかし、数の多さは、必ずしも住宅施策の充実を意味する

わけではなく、施策対象層やその将来予測、施策（国、県、民間の施策を含む）間の補完関係や優先順位などが不明確であること、③ 新しい問題への機動的な対応が不十分であること、等の課題が指摘できる。

今後、さらに政策目標の検討や総合的な施策の評価、地域に応じた施策への再編などを考えていきたい。以下、現在の検討の中から都市計画に関連する部分を中心に議論を進める（注1）。

2 土地建物利用状況

九五年都市計画基礎調査（注2）から市街地区域内における用途地域の指定状況と実際の土地建物の利用状況を分析した。これは、以下の五点に要約できる。

① 六割以上が既に宅地化し、一低（注3）、二低にやや非宅地（注4）が残存している程度で、新規開発より既成市街地の再整備が住宅・市街地整備の主要なテーマである。② 一方、道路整備は立ち遅れている。③ 用途地域指定と

注1 提示する資料の作成・分析は竹内陸男氏（シビック・プランニング研究所）が行ったものである。また、私の意見は九五年から住宅施策の見直しをテーマに竹内氏を交えて関係部局の職員と自由に議論した経験に基づいている。

注2 都市計画基礎調査は、従来、町丁単位で集計されていたが、今回、用途容積指定別の集計を要望し、区単位までだが、その集計結果を得た。2の指摘は、このレベルでの分析の途中段階のものである。なお、今回の調査からは、用途容積指定単位毎の集計を行うことを期待する。こうした集計は世田谷区で行われているが、用途容積指定の評価に当たって不可欠であると思う。

注3 用途地域の名称を本文で使用する場合は、原則として以下のように省略する。第一種低層住居専用地域（一低）、第二種低層住居専用地域（二低）（この二つを併せる場合は「低層地域」）、第一種中高層住居専用地域（一中高）、第二種中高層住居専用地域（二中高）（この二つを併せる場合は「中高層地域」）、第一種住居地域（一住）、第二種住居地域（二住）（この二つを併せる場合は「住居地域」）、準住居地域（準住）、近隣商業地域（近商）、商業地域（商業）、準工業地域（準工）、工業地域（工業）、工業専用地域（工専）宅地は専用住宅、併用住宅、商工業専用公共施設に、非宅地は空地系、農地山林、公園緑地、道路、その他に分類した。

土地利用状況はほぼ対応し、④住宅と産業の町（具体的には、住居系2/3、産業系へ工業・商業）系1/3の混合市街地）を形成している。⑤容積率の指定は高密だが、その半分程度しか利用されていない。

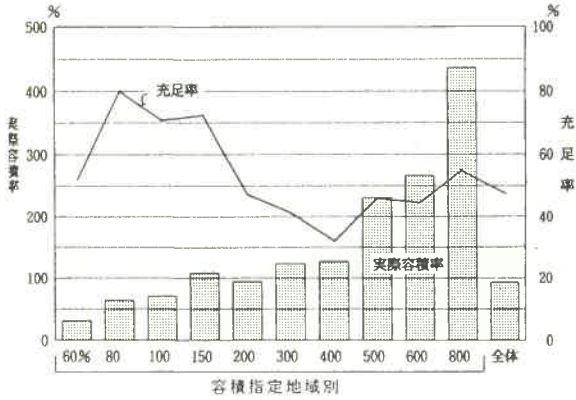
⑤について、共通認識を得るため、図1に指定容積率と実際に利用されている容積率（以下「実際容積率」）の関係を示す。宅地の平均指定容積率は一九六%であるが、実際容積率は九三%、充足率は四八%である。指定地域の七割を占める二〇〇%地域の平均充足率は四七%である（図2、表1参照）。

3 市街地モデルと許容人口等の想定

2の分析を踏まえ、住宅市街地のモデル像と許容人口の想定を試みよう。

まず、開発可能敷地を想定する。詳細は省くが、道路率は容積指定毎に一五〇%以下の

図1 容積指定地域別実際容積率と充足率



地域は二〇%、二一〇%～三〇〇%地域は二五%、四〇〇%～五〇〇%地域は三〇%、六〇〇%以上の地域は四〇%と、公園・緑地率は総合公園・風致公園の計画面積に加え五%と、屋外駐車場は五%と、それぞれ想定した場合、建築可能敷地は市街化区域面積（工専除く）の六三%、六、八三〇haである。この内、建築可能非宅地の残量は四八〇haで、大部分が一低である。一方、道路等を想定まで整備するには、容積二〇〇%地域が大部分を占める二住で約一割、工専（二〇〇%）で約一六%の既存宅地を減歩する必要がある。

次に、この開発可能敷地における市街地モデルを想定する。表1に想定した「低層低密度型」「低中層中密度型」「中層高密度型」の市街地モデルとその想定容積率を、表2に想定した住宅床比率を示す（注5）。これらをもとに居住人口・従業人口を算出したのが表3である。

以上の検討は、住宅の環境容量（キャパシティ）を単に土地利用からチェックしたもののだが、2010プランの計画人口等の許容を前提とした場合、①「低中層中密度型」モデルの市街地がほぼ妥当、②現在の実際容積率と充足率をそれぞれ一・五倍、住宅用床量を一・八倍、非住宅用床量を一・四倍にすることが必要という結果となった（表3参照）。

4 用途地域毎の整備イメージ

都市計画の土地利用計画には、都市圏レベルの「線引き」、整備、開発又は保全の方針から、市街化区域レベルの用途地域、地区レベルの地区計画がある。

用途地域毎に住宅対策を中心とする整備イメージを仮想的に概観してみよう（注6）。

①低層地域（市街化区域の約二割）には、

厳しい用途容積形態規制と最低敷地規模規制があり、さらに住環境の安定を指向する地区においては、地区計画・建築協定による規制強化の道筋が見えている（注7）。問題があるとするれば、二〇年、三〇年後であろう。この地域では、住民が次第に高齢化し、いずれ世代交代が起こるだろうが、問題は、一定割合の子供世帯が戻るまでの間の地域の活力や広範な地域での高齢者のみの日常生活がこの規制の下で可能かということであろう。

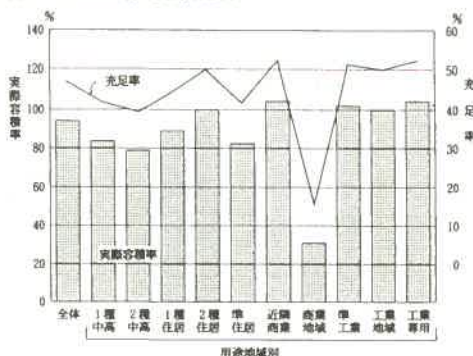
②工専（臨港地区や隣接の工業地帯を含めると市街化区域の約二割）では臨海工業地帯の再編が、市街地内に島状に残る工業地帯では産業振興策と転換する場合の周辺への貢献（注8）が、高容積指定の商業地域（五〇〇%以上の地域は市街化区域の一%）では拠点整備が、それぞれ課題となる。

③既存不適格分譲マンションやワンルームリースマンション（商業）が、将来、スポット的に問題となる地区もある。

④次に二〇〇%地域を考える。

住宅の建築が禁止されている工専・臨港地区等を除いても市街化区域の五四%を占めている二〇〇%地域は、漠として捉えがたく住宅対策が描きにくい。この地域の三八%は中高層地域、三四%は住居地域である。中高層地域の容積指定メニュー（注9）には一〇〇・一五〇%もあるが、本市の一五〇%地域は中高層地域の一・五%に過ぎない（注10）。二住以上のメニューは二〇〇%以上であるため、こうした混合市街地を許容する用途指定を行うと、同時に二〇〇%以上の容積率が許容されることになる。住居系地域における二〇〇%指定の想定市街地は、低層部が商業・業務用途の中高層集合住宅地と考えるが、実際にはそうした例は少なく（例えば住居地域の

図2 200%地域の実際容積率



注5 ここでは、住宅床比率を現況並に想定した検討を示したが、これは、開発可能敷地の指定の際の道路率とともに、市街地像の設定上、政策的に重要な意味をもつ。特に準工業、近隣商業の住宅床指定は、これらの地域の産業と住宅の誘導方針を示すもので、施策内容の如何によってこの割合は変化する。なお、商業四〇〇%以下地域では、臨港地区を除くと現況住宅床比率は五〇%に達する。

注6 路線指定地域については省略したが、幅員や交通量の即地的評価、内側の市街地との関係、延焼遮断帯としての指定幅の問題などを地区毎に検討する必要がある。

注7 拙稿「良好な住宅地における住環境上の問題発生と住民による街づくり」(くるると)第三号、一九九二)において、この道筋を述べた。容易ではないが、実績もしている。

注8 近年、人口が急増した地区は工場跡地にマンションが建設された地区にはほぼ対応する。市街地内に単独工場のために残された工業系用途地域については、その将来動向を注視し、産業政策と調整しながら、転出が予想される場合は、事前に建築更新に対応した周辺整備のアクションプログラムを用意しておくことが必要である。

注9 建築基準法第五二条第一項

注10 一〇〇%地域はない。なお、横浜市の中高層地域はすべて一五〇%指定である。

表1 市街地モデルと想定容積

	現況 容積	基本モデル		
		低層 低密度型	低中層 中密度型	中層 高密度型
60%地域 80%地域 100%地域	31.2 63.8 70.5	60% 80% 100%	60% 80% 100%	60% 80% 100%
150%地域 200%地域 300%地域 400%地域	108.3 90.2 123.5 126.7	120% 120% 180% 220%	140% 140% 200% 260%	150% 160% 220% 320%
500%地域 600%地域 800%地域	230.6 266.2 436.6	400% 480% 640%	400% 480% 640%	400% 480% 640%

注) 200%地域の現況容積は工専を除く

表2 住宅床比率の想定

用途地域指定区分	住宅床比率	
	現況	想定
第1種低層住居専用地域	90.0	90%
第2種低層住居専用地域	74.3	75%
第1種中高層住居専用地域	82.9	85%
第2種中高層住居専用地域	73.3	75%
第1種住居地域	79.1	80%
第2種住居地域	74.2	75%
準住居地域	68.8	70%
近隣商業地域	57.4	60%
商業 400%以下	30.5	30%
商業 500%地域	27.3	25%
商業 600%地域	12.2	15%
商業 800%地域	3.4	5%
準工業地域	33.4	35%
工業地域	5.8	5%

併用住宅は三(四)分、半分近くが専用住宅である。日照などの居住条件と建築コストを考えると、専用住宅で二〇〇%の容積率を消化することはかなり難しい。例えば、公園では五階建て一五〇%の団地を多く作ってきたが、これは二〇〇%を使って同じ質(居住環境)を確保するために高層化するよりコストが抑えられたからだという。かつての異常な土地価格の場合を除き、共同住宅のコストはレントラブル比と建築費に左右される。高層化すればともに条件は悪くなる。ちなみに河原町団地は一八〇%、鹿島田のパークシティ新川崎は二五〇%である。立地条件に恵まれたまとまった敷地で、二〇〇%以上を使う場合、超高層住宅との複合開発となるが、これには建築技術的な問題は無いとしても、居住のソフト面などに不明確な部分が多い(注11)。

要するに、二〇〇%指定は、建築基準法の前面道路幅員による低減などの歩留りを期待しつつ、日照等の条件を考慮しなくてよい、したがってマッシブな建築物が可能な事務所、店舗等の専用用途にも配慮した結果ではないか。実際、九五年都市計画基礎調査でも中高層集合住宅の実際容積率は二二六%である。同様に独立専用住宅は七〇%、低層集合住宅は一〇六%であるから、二〇〇%の指定は、住居系地域の大半を占めているこうした低層住宅の共同化を進め、中高層化したとしても、まだ、余裕のある容積率なのである。

6 地区レベルの市街地像の設定

大雑把な検討だが、二〇〇%住居系地域の市街地像をどう描くかが大きなポイントだといえそうである。二階建て、実際容積率一〇〇%のこの市街地に住む人々が、実際に自分たちの町に抱えているイメージと、用途地域の制限はかなりかけ離れてしまっているの

はないだろうか(注12)。

5 2010フレームの設定とその課題

2010プランでは、2010年の人口を一三七万人と想定している。しかし、これは市内の全建築物を一・五倍にした市街地(表3参照)であった。

基本計画の計画性を担保するためには、的確に将来を見通した人口フレームが必要だが、このフレームの空間イメージ(市街地像)を描き、実際の地域に当てはめ、設定した目標水準(注13)との関係を検討する必要がある。しかし、実際には推計人口の数値と、うるおい、快適などのキーワードを散りばめた抽象的な市街地像だけが示され、これらとは別次元で容積率の指定(都市計画)が行われているように思う。一三七万人という数字は、トレンド予測として示された数値と思うが、3の試算結果からイメージされる市街地はキャパシティ限界(注14)に近いものにみえる。環境要素や政策目標も加味した下方修正ができないだろうか(注15)。また、住宅政策の施策対象を把握するという観点からは、単なる人口だけでなく家族構成毎の世帯数、住宅所有関係毎の世帯数など世帯単位のフレームが必要である(注16)。

注11 現在の超高層住宅は経済的・身体的な強者が、ステイタスとして居住している限りにおいて、問題が顕在化していないのであろう。

注12 したがって、こうした市街地で、制限の限度一杯の共同住宅等の建築計画がおこると近隣紛争が生じることになる。実際、川崎市中高層建築物の建築に係る紛争の予防及び調整に関する条例(九七年四月施行)第一一条に基づきあつせんに至ったケースの大半は二〇〇%地域関連のものである。

注13 達成状況が検証可能で、単純明快な目標水準であることが必要。さらに、その実現手法等の明示と定期的な状況報告を通じて一般からの評価を受けることが重要。

注14 そもそも3で前提とした二住等での減少が可能かという都市施設の整備需要とその整備可能性について議論がある。ここでいうキャパシティ限界とは「生存限界」ではなく「快適限界」を指している。この観点から東京都では集中問題調査(一九九〇)が行われ、現在の都市計画指定で完全に実現する(容積率を規制限度まで消化する)土地利用が行われた場合、東京は機能麻痺してしまうことが示されている。

注15 九五年国勢調査の本市人口は約二〇〇万人(推計値約一三三万人)。九二年から人口の社会動態は転入超過に転じている。これは、従来の首都圏外と東京都から人口が流入(転入超過)し、神奈川県内に流出(転出超過)していくという構造の内、首都圏外からの転入超過がなくなったことによる。また、少子化傾向に加え、単身世帯の増加やファミリー世帯の減少が続いている。流入を支えた団塊ジュニア世代も次のステップに移行していく。こうしたことから人口増加要因は少なく、九五年からの一五年間に一七万人が増加する可能性は乏しいと考ええる。

注16 こうした数値は、共通のものを使用し、中期計画策定時などの機会に適切に補正する必要があると考ええる。

が、住宅基本計画における地域対策のテーマであり、都市計画では土地利用計画の各論を形成している。一方、この土地利用の許容限界を示す用途地域は、二〇〇%地域で仮説したように住民のもつ市街地イメージより、かなり緩すぎるようである。

当面の大きな課題は、こうした二〇〇%地域を中心に、計画単位を地区レベル（小学校区程度）にブレイクダウンし、市街地毎のイメージをつめていくことだろう。定量的な把握に加え、産業の動向（注17）や家族構造の変化（注18）などの定性的、構造的内容を地域毎に考え、新しい都市型住宅像やあるべき市街地像を示していく必要がある。

都市計画マスタープランでは、こうしたフレームと市街地像の設定を、地域の人々とともに考えていくことを期待したい。

おわりに

検討の粗い段階で仮説を示したが、本稿で問題提起した二〇〇%住居系地域について、若干イメージを述べておきたい。この内容は、従来の右肩上がりの経済（地価）の下では夢物語だったが、今後は、あり得るし、あり得るべきだと考えている。

二〇〇%地域では、緩すぎる用途地域から、実態の土地、住民、関係者の意識に合ったルールへの置き換えが求められる。従来の集権的都市計画が、この地域をあいまいに残した結果、建築トラブルも多発したが、逆に住民が地域のイメージを考える余地と必要を残したともいえる。住民からの発意のためには、行政が、例えば現状の市街地に現行の法規制限度の建築が行われるとどんな街になるのか

図3 第2種高度地区と第3種高度地区

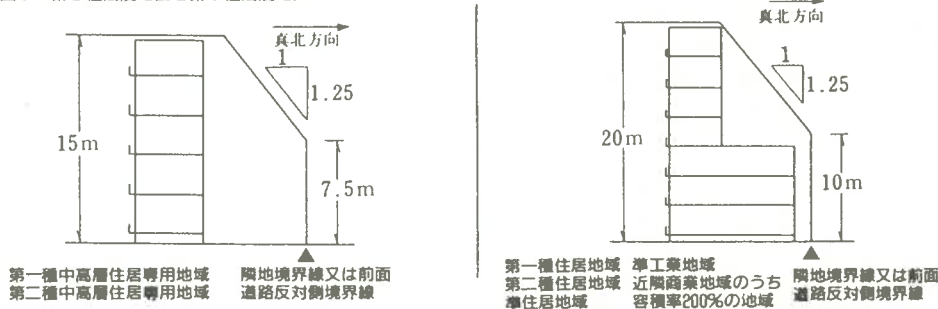


表3 市街地モデルの想定と居住人口・従業人口

モデル想定	開発可能床量 (ha)	平均容積率%	充足率 (%)	住宅用床量 (ha)	非住宅用床量 (ha)	人口 (万人)	
						居住人口	従業人口
①低層低密型	8,276	121	62	5,584	2,692	115.5	66.3
②低中層中密型	9,340	137	70	6,268	3,072	129.7	75.6
③中層高密型	10,472	153	79	6,972	3,500	144.3	86.2
参考	1995年現況	5,708	90	3,715	1,994	120.3	約 50.0
	2010年プラン	9,344	137	6,622	2,722	137.0	約 67.0

注1) 居住人口・従業人口算定の前提条件

- ・有効な住宅床面積比率（居住世帯のある住宅床）は90%
- ・有効な非住宅床面積比率（レンタル比に相当）は80%
- ・居住人口1人当たりの住宅床は43.5㎡
- （都市型誘導居住水準の確保を前提にした住戸専用面積29㎡/人にグロス換算率1.5とした数値）
- ・従業員人口1人当たりの非住宅床は32.5㎡
- （東京都「東京集中問題調査報告書(90.3)」を参考 なお、本市の95年現況によると概算1人当たり32.1㎡
- 1.994ha × 0.8 + (53.8 - 4.1)万人 = 32.1㎡

注2) 95年現況の従業員人口は90年国調の従業員数約53.8万人から、工場の従業員約4.1万人（93年工場名簿作成調査による工場の製造業事業所従業員の概数）を減じた概数

注3) 2010プランによる概算必要床量は以下の計算による。

$$A \text{ 住宅床} = 137 \text{万人} \times 43.5 \text{㎡} + 0.9 \rightarrow 6.622 \text{ha}$$

$$B \text{ 非住宅床} = (71 - 4) \text{万人} \times 32.5 \text{㎡} + 0.8 \rightarrow 2.722 \text{ha}$$

$$A + B = 9.344 \text{ha} \quad A : B = 7 : 3$$

注19

例えば関東大震災クラスの大地震が発生した場合、四八時間以内に東京都区部の全面積の1/4、全建築物の3割が焼失することが指摘されているが、同様の市街地は本市でも二〇〇%地域を中心に少なからずあるだろう。こうした地域での住環境整備事業は、全国的にも大きな進捗がみられず、未着手の地区も多い。結局、この解決には、予算と人員を大量に投入しなければならないが、現状では容易なことではない。したがって、プライオリティの付け方が問題となるが、これには客観的科学的な地域情報を住民に公開し、自ら主体的に街づくりを行う発意をもった地区から公共投資を行っていくという考え方もあるのではないかと。

といった地域毎の情報（注19）を示していくことが必要だろう。その結果、住民から地域に合わせた規制に変えていく、例えばダウンゾーニング（新たに既存不適格への対応を包含した地区計画的手法が必要）を行うといった発意が生まれてくるのではないかと。

こうした住民自身によるあるべき市街地像へ向けてのルールづくりにおいて、従来から事業手法のアメとして使われてきた容積率の

特例加算はない（逆にダウンする）し、補助金の投入も期待できない。つまり、これは、従来のアメによるのではなく、地域が、例えば自分の家（又は工場）の前に思いがけない規模のマンションが建たないといった、慣れ親しんだ環境が、少しずつ向上し、安定しているといったことに価値を置いて、まちを自ら規定していくことを要請している。

注18

本稿では紙面の都合で環境容量に論点を絞ったが、住宅・地域計画を考える上で重要な視点として、家族構造の変化がある以下、簡単に問題提起しておく。九五年度調査による一般世帯総数に占める二人以下世帯の割合は約六割、夫婦と子供世帯は一三に過ぎない。つまり従来の一般的家族形態は少数派になった。増大する高齢者の質的（属性）変化や男女の役割分担の変化（女性の就業なども見落とせない）。また、九三年住宅統計調査による八九年から五年間の移動世帯は、全普通世帯の約四割で、これは持家世帯の一五%、借家世帯の半分以上に相当する。こうした人口・家族構造の変化は、住宅やその住み方、さらに地域社会を構造的に変えていく影響を与え、これらに対する施策展開にも質的な変化を要請するだろう。変化の中長期的、広域的な分析を踏まえ、例えば放置すれば通過（都内・市内・県内）していったことが懸念される団塊ジュニア層（今後の世帯形成層）をいかに市内に留めるか、住民が半分近く移動している現実の中で「住民参加をどう考えるか」といった施策の深化を考えないと計画自体のリアルティも失われてしまうと思う。

注17

準二〇〇%（臨港地区を除き五六六ha）を中心とする住居混在地域については、住宅行政としてはハード面に問題があるといえるが、一方、高齢者から家庭の主婦までを雇用するなど、独特の職住一体の地域社会を形成してきたというソフト面での評価もできる。こうした産業地域社会を維持していきけるような産業政策の確立が必要だと思う。こうした地域では、その場合、住宅立地を抑制するという住宅政策になる。

都市計画マスタープランの 本市における考え方

都市整備局都市計画課 本木紀彰

1…都市計画 …マスタープランの創設

街づくり・都市づくりを取りまく環境は二
一世紀を目前に大きく変化し、社会的な要請
も変容しつつある。

社会システムでは、成熟化した社会におけ
る低成長・少子高齢化社会への急速な移行へ
の有効な対処方法であり、市民ニーズでは、
多様な市民要請、情報不足による行政への不
満、従来のコミュニティに変わりうる新しい
市民社会ルールの創設であり、行政システム
では市民参加への方法論、地方分権に対応し
た政策立案機関への脱皮、財政状況の逼迫や
行政手続きの透明・明確化、政策調整機能の
充実などである。

いずれの領域も解決すべき課題が山積しな
がらも、市民・行政も明確な目標や指針を示
せないまま益々混迷を深めている。

これらの課題に対して街づくりの側面か
ら、都市計画分野の一方策として平成四年都
市計画法及び建築基準法の一部の改正が行わ
れ「市町村の都市計画に関する基本的な方針」
(都市計画法第18条の2)が創設され、その

策定が市町村に義務づけられた。

市町村の都市計画に関する基本方針、一般
的には都市計画マスタープランと呼ばれてい
るこの制度は、都市計画法で策定が義務づけ
られているにも関わらず都市計画決定がされ
ず、策定期限を定めていないと言ふ不思議な
制度でもある。

策定にあたっては「整備、開発又は保全の
方針」に即して定めると規定している(都市
計画法第7条)。

しかし、策定に関する通達では、方針の意
義について「具体性ある将来ビジョンを確立
し、個別具体の都市計画の指針として地区別
の将来のあるべき姿をより具体的に明示し、
地域における都市づくりの課題とこれに対応
した整備方針等を明らかにする」とし、
「基本方針は、市町村が、住民の合意形成を
図りつつ、地域固有の自然、歴史、生活文化、
産業等の地域特性を踏まえ、創意工夫に富ん
だ特色ある内容のものとすることが基本であ
る」としている。

ある意味では策定への住民参加と策定側の
自由度を容認しているとも解釈できる側面を
持ち、待望久しい文字どおり街づくりマスタ

ープランへの市民参加の期待とともに、制度
的に自由度を容認できる体質が混乱を呼び、
研究者や市民からの様々な提案や意見、制度
そのものや内容に対する解釈の違いと言った
混乱を起こす要因ともなっている。

特に議論の焦点は市民参加の部分に集約さ
れている。

現在進められている市民参加への「最大限
参加容認派」と「限定的参加解釈派」の議論
は、前者が従来から市民運動を展開してきた
市民派と呼ばれる人々、後者は行政機関や伝
統的な都市計画を継承する研究者などが中心
となり、活発な議論が展開されているが、未
だその決着を見ていないのが現状である。

様々な課題をはらんだ都市計画マスタープ
ランではあるが、市民参加の結論を見ないま
ま各都市では策定作業が進められ、「制度そ
のものが市町村に策定の自主性を委ねている
にも関わらず県が指針を作成し内容のコント
ロールをしている」と一部から批判が出され
ている神奈川県からも策定手引きがまとめら
れ、県下各都市で策定作業が進められている。

県内では既に横須賀市、箱根町などが策定
を終了し、全国の政令指定都市においても概

ね平成一二年を目標年次として策定作業が進められ、本市も平成一二年年度の策定を目標に作業を進めている。

政令指定都市における策定の課題では、各都市とも一様に住民参加の方法を一番に上げており、その他都市施設に関わる表現の具体性や総合計画との役割分担の方法、さらに既決定の都市計画の住民意見の取扱についても課題としている都市は多い。

このように都市計画マスタープランへの市民への関心は高く、特に、懸案である市民参加の街づくりがあたかもこの制度により一挙に実現するかのような論調が主流を占めているが、市民参加は法改正趣旨の一部にすぎず制度の特徴は以下の三点に集約される。

第一に、これまで策定の必要性が指摘されながら制度化されなかった都市づくりのマスタープランが始めて都市計画法に明確に位置付けられたこと。第二に、市町村自らがこれを策定すること。第三に、策定の過程に住民の参加を重視することである。

また、計画体系から見ると県域全体の土地利用誘導のマスタープランである「整備・開発又は保全の方針」に、地域からの街づくりのマスタープランである「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(都市計画マスタープラン)が加わったことにより、用途地域、地区計画の具体的な制度規制とともに土地利用誘導と規制両面の都市計画に、領域と機能の二段二層構造が完成したことになることも大きな特徴である。

2. 地域から提案する …都市計画への転換

都市計画マスタープランでは、「整備・開

発又は保全の方針」(以下「整・開・保」と記述す)に即して定めるとされ、県全域のマスタープランである「整・開・保」は都市計画の体系上は都市計画マスタープランの上位に位置づけられている。

しかし、都市計画マスタープラン創設の契機となった、平成三年二月の都市計画中央審議会答申「経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方について」では「整・開・保」の充実が必要であるとして「現行の「整・開・保」の内容は文章によって各項目ごとに記述されており、また、土地利用構想図の策定も必ずしも行われてはいないことから、都市の将来像を明示する役割を十分に果たすことができていない」と述べている。

その内容においても市民側からは「行政内部文書としては精緻だが市民には分かりづらい」との批判も出され、現行の「整・開・保」が必ずしも都市計画のマスタープランとしての機能を果たしているかは疑問があり、原案作成者の立場である市町村側からも広域的都市計画を主眼に置くあまり、各市町村の地域特性を正確には反映されていないとの不満の声も出されている。

現在の神奈川県全域の面積は二四一、三二五ha、そのうち政令指定都市・一七市・一三町などの都市計画区域の面積は一九九、四六八ha、約八二・七%。このうち横浜市、川崎市は五七、六六九haと全体の三割にも満たない地域だが、都市計画区域内の人口比率では、横浜、川崎の両政令指定都市が全体の五割以上五四・八%を占めている。

「整・開・保」で定めている人口フレーム平成一七年度設定案では、線引き都市計画区域人口を県全域で八、七〇〇千人、その内横浜・川崎広域都市圏とされる県域の中核をな

す地域、横浜・川崎両市の人口を四、七三〇千人(五四・三%)と設定しているが、政令指定都市である横浜・川崎市も「整・開・保」策定手続きでは、一市町村、原案作成者として、箱根町、松田町など他の市町村となら変わるものではない。

県内面積比率で三割にも満たない地域が人口比率では五割以上を占め、県全域の広域的な都市計画のマスタープラン「整・開・保」が、その実は川崎市及び横浜市など中核大都市によって大部分が支えられていると言ってもよい状況にある。しかし原案作成者である市町村の考え方、特に政令指定都市である本市の考えなどは先に述べたように決定権者の「県域全体の一体性や整合性」優先の理論や指導に押し止められがちで、担当者などはその調整に多大な時間と苦勞を費やしているのが現実である。

これらの状況を考えると現在の「整・開・保」が果たして、地域からの提案や発想、地域からの街づくり・考えなどをどの程度マスタープランとして反映しているのか、今、地域自治体や市民から一番望まれている地域からの街づくり、地域の市民・住民の声を反映した街づくりが果たして「整・開・保」のみに委ねて実現が図れるかなどは大いに疑問のあるところでもある。

「整・開・保」の内容的不備や、地域に密着したマスタープランの必要性から創設された都市計画マスタープランが、先の答申では「都市計画は住民の合意の上で進められるべきものである」ので、都市計画のマスタープランにおいては、地区ごとの将来のあるべき姿をより具体的に明示し、また、地域における都市づくりの課題とそれに対応した整備等に関する方針を明らかにすることが必要である」

としているのもこの間の事情を如実に物語っている。

現行「整・開・保」の制度・内容的不備を補完し、解消する一つの方法として都市計画マスタープランの制度が創設され、そのことに都市計画マスタープランの存在意義があると考ええる。

都市計画マスタープラン策定では住民に一番身近な自治体である市町村が主体となるため、住民に密着した街づくりプランの作成が可能となる。

広域的な都市計画のマスタープランである「整・開・保」の抱える問題の補完や解決の方策以上に、策定に際しての自治体と市民の新しい協力関係が、地域からの都市計画、地域からの街づくりの芽生えともなり、地域から提案する都市計画への転換の契機ともなることが期待される。

策定主体である自治体にとっても様々な期待と不安の入り交じった都市計画マスタープランだが、現段階における本市の都市計画マスタープラン策定に関する基本的な考え方を以下具体的に述べてみたい。

3……制度としての ……都市計画マスタープラン

(1) 都市計画マスタープランの構成

都市計画マスタープランの構成は、通達では標準的には全体構想と地域別構想から構成することとしているが、本市では市域全域を対象とする全体構想と、各区ごとに作成する区別構想、さらに街づくりを特に一体的かつ総合的に整備すべき地域を街づくり推進地域として、街づくり推進地域別構想を策定する予定としている。

通達や神奈川県指針では、全体構想は①都市づくりの理念、②都市計画の目標、③目指すべき都市像、④実現のための主要な課題、⑤課題に対応した整備方針などを内容とし、都市構造・都市空間形成の基本的な考え方、土地利用の方針、施設整備等の方針等を項目として盛り込むこととしている。

地域別構想は、全体の方針を受け地域の特性に応じた地域別の将来像を示すものとしている。

非常に盛り沢山の内容で果たしてこれほどのものを盛り込みながら、市民参加を基に策定作業ができるのか否かは疑問のあるところだが、現在、本市では地域ごとの特性を考慮して、各区ごとに既存の都市計画や事業計画、土地利用の考え方を網羅した土地利用計画図等の作成作業を進めている。

本市では既に総合計画が存在し、都市整備構想を始めとした将来土地利用概念図など上記項目の大部分は既定されている。

また、各区ごとの整備方向も地域整備の基本方向として記載されている。これから策定する都市計画マスタープランとどこが違うのか、既に都市づくりのマスタープランは事実上できあがっているのではないかとの声もあるが、残念ながら総合計画の一般市民の認知度は低く、さらに各事業の体系化も不十分と言わざるを得ない。

都市計画マスタープランの策定では、まず、既定の都市計画を始めとして、既定の事業、計画などを全体的に図化し、市全域を都市計画的な観点から整合を図ることから作業を始め、土地利用概要として取りまとめた後、市民組織と具体的な議論を進めることを考えているが、①市民組織への提示資料の内容、②その精度、③議論の範囲、④全体合意の方法

など解決すべき課題は多く、詳細はまだ検討中である。

しかしながら、今後、本市が進めようとしている街づくりの姿をできる限り具体的な形で市民に提示しながら問題点を共有化し策定作業を進める予定である。

(2) 都市計画体系での位置づけ

都市計画マスタープランは法に基づき策定されるものであるが、先に述べたように都市計画決定されるものではない。

通達では、「決定に際し、あらかじめ、地方自治法に基づき市町村に附属機関として置かれている市町村審議会の議を経るもの」とされ、本市の場合は通常の都市計画案件と同様に本市都市計画審議会への諮問・答申の方法を考えているが、都市計画マスタープランそのものが都市計画決定されるものではなく、もちろん内容の法的拘束力はない。

しかし、制度上は「整・開・保」に即し策定すると規定されているように国、県、市町村の都市計画推進体系上の一部分に組み込まれている。

また、法文上では、地区計画を始めとして、特別用途地区、一部の都市施設といった市町村が決定する都市計画の運用に関する基本的な方針を示すものである。従って、今後都市計画決定が必要な案件については、この方針に沿ったものでなければ都市計画上の位置づけは薄弱として、都市計画手続きを進めることは事実上困難となろう。

また、今後進められる行政施策や、大規模開発を始めとする各種の街づくりも、当然この方針に沿ったものであることが求められる。

制度化から四年が経過し、前述のように、

各政令都市においても概ね平成一・二年度を策定年次として作業が進められ、神奈川県下では既に横須賀市、箱根町等が策定済みでその他の市町村においても策定作業を進めている最中である。本市も平成五年度から委託作業を始め、既に基礎的作業を終了している。

今後は、策定に必要な庁内体制の整備や市民協議組織(仮称地域協議会)の設立等を経て、全体構想案等を作成し、平成九年度以降、各区の市民組織と具体的な議論・検討の開始を予定している。

4…都市計画マスタープラン…策定の基本的考え方

次に、都市計画マスタープラン策定の基本的考え方だが、都市計画マスタープランは市町村の「都市計画に関する基本的な方針」を定めるものであり、二〇年を計画レンジとして今後進めようとしている街づくりの考え方をできる限り図化し市民に具体的に示すものである。

「都市計画の基本的な方針」とは、通達では、「都市づくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、個別具体の都市計画の指針として地区別の将来のあるべき姿をより具体的に明示」することであるとしている。

都市開発の原資でもあった地価の下落に歯止めがかからず混迷する街づくり。また、社会構造そのものが大きく変容しつつある中で、果たして長期スパンでの都市の将来像が描けるのか否か基本的な課題はあるものの、都市計画マスタープランの役割は次の三つが考えられる。

第一に、都市全体及び地域別の将来像を明示し都市づくりの多様な主体に明確な目標を

示すものであること。第二に、都市づくりの総合的な整備方針を示し、長期的で独自の都市づくりを進める根拠とするものであること。第三に、市町村の都市計画決定の基本的方針を示すものであること。

そして、それらの役割を果たした上で、関連する施策の総合化と展開への道筋を示すことと、都市づくりの多様な主体に市民参加の機会を促すことも重要な役割である。

さらに具体的には、一つは、地方自治法第2条の5による本市の基本構想、都市計画で定められている「整・開・保」や総合計画などを、地域特性を配慮しさらにきめ細かく都市づくりや街づくりの指針として市民や事業者などに示すことである。

これにより本市が進めようとしている街づくりの目標が各区ごと・地域ごとに具体的に明らかにされ、従来、個々別々に進めてられてきたきらいのある本市の街づくりが一つの目標に向かって統一化が図られるものと考えられる。

次に、都市の将来像の実現に向けて長期的で総合的な都市づくりの課題に応じた都市計画を始めとする規制、誘導、事業と言った整備手段の活用方針を明らかにすることである。

計画されている事業や現在進められている各種の街づくりは、総合計画を始めとする街づくり体系の中で機能分担され秩序立てて進められているものとされている。

しかし、中期計画のローリングなどを経ているものの、「民間企業者も含めて、都市づくりの中でそれぞれが明確な目標を与えられ、計画や事業が領域を明らかにし、市民の今日的要請や本市の拠点形成を進める上でそれぞれが機能を分担し進められているかは疑

問」との庁内からの指摘もある。

都市計画マスタープランが地域との議論に立脚した都市の将来像に基づき、解決すべき事項や課題、整備手段の活用方針を具体的に示して、それに基づき各種の規制や誘導方法などの総合的な運用が図れば、行政が主体的に推進すべき領域や市民や民間が進めべき領域、その手法なども自ずと明確となる。結果としてそれぞれの総合化が図れ、効率的な行・財政運営の実現も可能になるものと考えられる。

最後に、既に定められている総合計画や、各種の中間プラン、事業計画など、都市・地域の目標実現のため、総合化し、その活用根拠を与えることも重要な役割として挙げられるが、この点は一中間プランである都市計画マスタープランが、街づくりの指針として今後庁内で明確に位置付けられ、さらに制度として運用されることが要件となる。

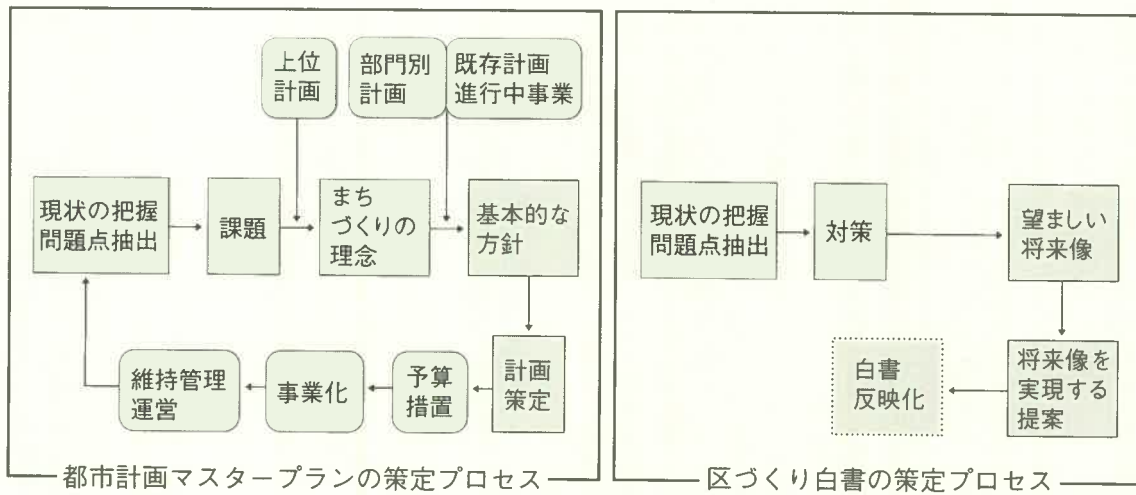
街づくりへの市民参加では、都市の将来像を示すことにより行政のみならず、市民、企業など多様な街づくりの主体が都市計画の手段を通して地域の課題を共有し、実施される施策について議論し、市民に計画策定過程への参加の場を用意し、地域からの街づくりの推進と街づくりへの市民参加をさらに促すことである。

5…都市計画マスタープランにおける市民参加

都市計画マスタープランの大きな柱の一つに計画策定への市民参加があることは周知の事実であり、市民側からは最も期待されている部分でもある。

もつとも、法第18条の2では「市町村は、

基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるもの」とされ、策定過程そのものに市民の参加を求めたものではない。



通達では「基本方針の策定過程それ自体が住民のまちづくりへの理解と参加を得ることや合意形成に資するものであることにかんがみ、中略、市町村の規模や地域の実情に応じた実効のある措置を適切に講ずること」と住民への周知措置などの考え方を述べている。

都市計画マスタープランでは、策定過程への住民参加の部分がとかく過大に取り上げられがちだが、通達で示されているように、従来の都市計画手続きで行われていた市民参加の方法、決定図書の縦覧・意見書提出から一歩進め、策定過程における市民の意見の反映を法文上で明記したにすぎず、必ずしも策定手続きそのものに住民の参加を保障したものではない。しかしながら、今までの結果の参加から、過程の参加への一つの道筋を拓いた意義は大きい。

本市では従来から市民共同のまちづくりの一貫として、区づくり白書を始めたとして各種の活動を展開し、その成果も次第に表れつつある。このような状況下で策定作業を進める都市計画マスタープランには市民からの参加への期待も大きく、また要請も強い。さらに、白書を端緒とした市民共同のまちづくり、市民参加のシステムを都市計画マスタープランの策定で制度として継承せよとの声も強い。

しかし、内容、手続き、方法など全て市民の自主性に委ねた白書の進め方を、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」を策定するため、様々な制約の下に策定手続きを行う行政計画としての都市計画マスタープランの場にもそのまま持ち込むことは無理がある。

白書と都市計画マスタープランは、街づくりの計画策定という観点からの共通性を白書の委員や一部庁内からは指摘され、同一方法や同一メンバーによる議論を望む声も強い

が、白書は内容や範囲等に全く予見を与えず、その内容も全般的・網羅的で、組織化から策定作業まで全て当該区民に委ね、その成果も必ずしも行政的な裏付けはされないものとは違い、都市計画マスタープランは、本市の街づくりの指針として将来の都市像を具体的に示す行政計画となる。

白書の内容的継続は、今後様々な場面で展開されていくと思うが、大都市で困難と言われていた街づくりへの市民参加を正面から取り組んだことの意義は大きい。

白書は街づくり計画ではない。街づくりの策定に至る合意形成や策定過程プロセスを市民と行政がともに学習する場であり、策定の課程で市民の自由度を最大限容認したことに今日的意義があるといえる。

行政計画となる都市計画マスタープランの場面でどの程度白書が拓いた市民共同のまちづくりを継承発展できるかは、策定自治体の本市と市民に与えられた課題でもあるが、市民共同のまちづくりの精神を、都市計画マスタープランにおける市民の組織化や策定の過程でできる限り継承する方法を取りたいと考えている。

以下は現段階における市民参加の考え方である。

6…都市計画マスタープランに …おける市民参加の方法論

白書組織などを母体とした組織づくり

政令指定都市など大都市が策定過程の最大課題と挙げているのは、市民参加の方法であり、また、最も苦慮している部分でもある。既に市民側からは、行政側が用意する市民参加の方法に飽きたらず、「日野市の市民によ

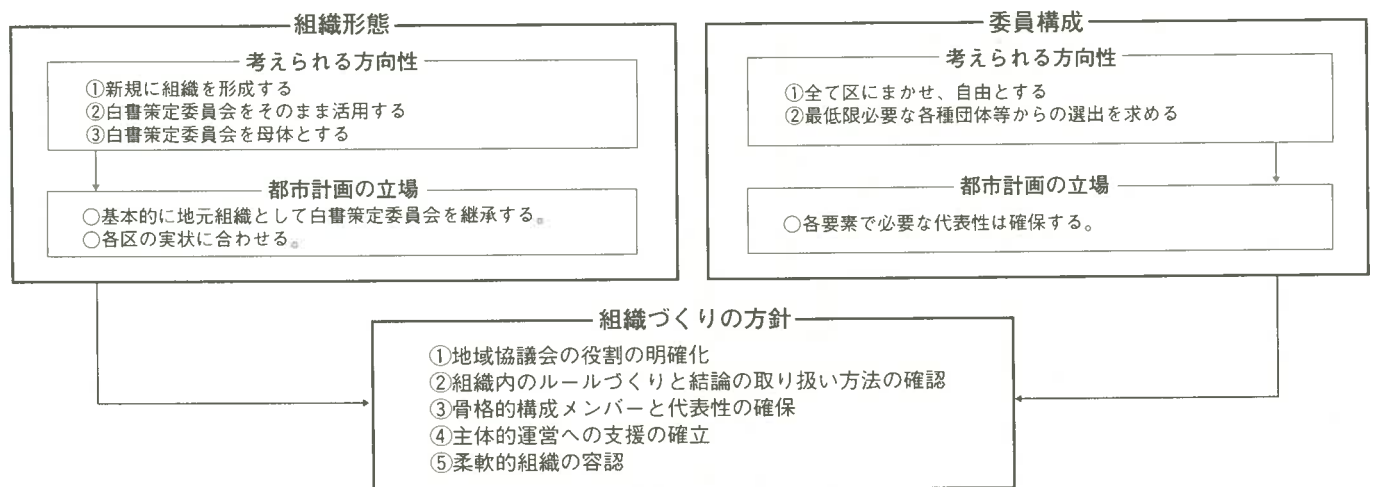
「市民版日野・まちづくりマスタープラン」市民がつくったまちづくり基本計画」や、調布ネットの市民版都市計画マスタープラン、杉並ネットを中心とする地区レベル計画づくなど、策定者が行政側に対案を示しながら更なる市民参加を求める動きが活発に行われている。

これから本市が進めようとしている市民参加の方法は、各区ごとに白書組織などを母体とした協議会（仮称地域協議会）を組織し、その中で全体構想・区別構想素案の検討や、地域課題の都市計画マスタープランへの反映方法などを議論・検討する方法を取りたいと考えている。

しかし、実際の組織化や議論では、①組織の構成は、街づくりの基本的な方針を定めるため必要な代表性の確保を行う、②策定過程における市民と行政の役割分担を予め明確化しその中で議論を行う、③組織は自主的・民主的ルールの中で運営を行うなどが要件となり、また、議論結果も策定されるマスタープランの中でどのように整理され、どのように反映されていくのかなど、取扱の方法もあらかじめ参加者と確認した上で議論を開始する必要がある。

さらに地域協議会の議論内容や方向を区民全体の意向と整合させる過程は不可欠であり、議論内容や過程などの情報をできる限り区民全般に開示し、全体の議論とする手だても必要である。

これは、街づくりの基本的な方針を策定するマスタープランの性質上避けられず、また、参加や議論も一定の範囲を設けた上で実施せざるを得ない。しかし、組織の構成や議論はできる限り地域の特性や自主性を容認し、市としては、専門的助言や議論の展開の仕方な



ど、組織を円滑に運営するための支援を中心に行うことを考えている。

現在進められている白書の組織の参加や議論の方法を最大限尊重した方法を継続しながら、策定過程で各区の実状や状況を生かした組織化が図れるか否かは、今後マスタープランの策定作業を進める上での最大の課題になると思われるが、市民・地域からの街づくりプランや計画づくりを推進する立場に立てば、地域協議会の自主性を尊重した組織化と運営は必須要件となろう。

現時点で想定している地域協議会は、当面総合計画で位置付けられている生活ゾーンごとに、南部、中部、北部の三地域にわけ、それぞれ、南部（都市機能拠点）川崎区、中部（生活中心拠点）宮前区、北部（都市機能拠点）麻生区で組織化を行い、先行的に活動を開始する予定としている。

その他の地区は体制が整いしだい順次組織化を図る予定としている。

7…都市計画マスタープラン …策定への具体的な展開

本市の都市計画マスタープランの策定も基礎部分の作業を終了し、いよいよ市民の組織化と市民組織との具体的な議論を始める段階をむかえようとしている。

文字通り本市のマスタープランとして、今後の本市の都市づくりの方向を具体的に明示し、産業・社会構造の変化や市民の価値観の多様化へも対応し、また、都市の成長と変化にも即応した、市民と共有化できるものであることが求められている。

特に将来像を構築するには地域固有の人的・物的資源の活用や、少子高齢化社会の到

来に対処できる地域コミュニティの再生なども視野に入れた広範な議論が必要である。

また、都市計画マスタープランをどの範囲で策定し、どの範囲で市民と検討・議論することも重要な課題である。

法に忠実に都市計画決定が必要な都市施設のみを対象として限定的なものとするか、市民からの要請がある市民生活に必要な公共・公益施設など全般を対象とするかなど議論の分かれるところでもあるが、法の規定により策定する以上は、基本的には法の掌握する範囲を中心としたものとなる。

また対象とした範囲のどこまでを市民討議の対象として委ねていくのか、土地利用では用途まで踏み込むのか、都市計画道路は位置・内容まで行うのか、新設公園は全て対象とするのか、一般道路や福祉施設はどのような取り扱いかなど関係各局との調整が必要である。

しかし、市民参加を求めながら策定を進める立場に立てば、地域の課題・問題を都市計画の場で一応は受けとめることも必要となってくる。

都市計画マスタープランの対象範囲とともに、各地域協議会で行う市民議論の範囲も今後関係各局との調整をおこない、各施設ごとに範囲を設定しその中で具体的な市民との議論を行う予定である。

以下、策定に関わる具体的な検討方法を述べてみたい。

現在進めている具体的な検討の方向では、例えば、土地利用系では現行用途地域を基本としながらも土地利用解析に基づき市域を、①住民意識高揚地区、②住民意識誘導地区、③行政提案地区に大きく三区区分し、積極的な提案を行うことを検討している。

またこの中では更に、①容積と基盤施設の整合が図られていない場合に適正なキャバへの誘導を行う地区、②用途混在の問題を解消するため、行政主導に代え市民の問題意識を喚起し誘導を図る地区、③地域の課題を提示し街づくりの方向を市民とともに模索する地区などに細分化し、議論を行いながら、市民要請との整合をはかり、案へと取りまとめしていくことを検討している。

さらに基盤施設系では、既決定の都市計画道路の完成を急ぐとともに、位置・内容など基本的な計画は堅持しつつも、①地域の要請に基づくサービス水準の向上には法的・技術的に許される範囲で変更も考慮する。②土地利用上基盤施設の整備が必要と思われる地区は、位置や内容・道路の種類などの整備方法やその担保方法、技術的検討などを行った上で、数種類の選択肢を用意しながら提案し、地域との合意が整った段階で都市計画マスタープランの中に記載して内容の担保を行うなどの方法も検討中である。

この場合も、選択肢を確定案とするためには技術的説明のできる職員が地域と頻繁に接触する必要がある、現行の都市計画課の組織や業務の枠内では難しく、また、各地域協議会で合意された内容を川崎市全域の中でどのように優先順位を付け、実施していくのかなど、財政的な裏付けとともに全庁的な協力体制が必要となる。

このように素案を案とするためには様々な段階をへること、各方面との調整や市民全般との合意形成を経ることが必要であるが、これは都市計画マスタープランがいずれは行政計画として行政自らが実行して行かなければならない責務を有する性質に起因するものであり、市民の自主計画である白書との違い

でもある。

平成九年度以降、具体の地域協議会を組織しその中でこれらを議論する予定だが、先に述べたように都市計画マスタープランを議論するに足りる地域協議会としての組織構成員の代表性の確保とともに、①地域協議会の議論の範囲をどこに止めどこまで容認するのか、②既存の事業や既決定の都市計画をどの範囲で議論するのか、③組織の議論、合意をどのように区民全体の意向とするかなどを庁内で明確にし、その結果を基に具体的な市民組織との議論を進める予定である。

土地利用系も含めて色々な提案を行う予定であるが、都市計画マスタープラン策定で一番大切なことは、地域の問題・課題を顕在化させ市民と行政が共に共有化し、考える機会を持つて言うことである。その一つの方法として都市計画マスタープランの存在価値がある。

これまで本市における都市計画マスタープランの具体的な進め方を述べてきた。しかしながら現段階では、あくまで作業班レベルの認識に留まっており、今後本市の全体方針とするためには関係各局などとの調整を残している。

街づくりのマスタープランを市民と共にどのように作成し、具体的な計画として実現化を図っていくのかは、未だ本市街づくりでは未知の領域であり明確な道筋はない。都市計画マスタープランがその一つとなるか否かは、今後の庁内協力体制や市民組織との信頼関係の構築などによるが、新しい市民共同の街づくりの具体的な一方策として具現できるよう策定作業を進めたい。

行政課題報告①

「外国人市民代表者会議」は、本市に居住する外国人市民の市政参加の制度として、昨年二月に発足しました。日本での初めての試みとして、内外から大きな関心が集まっています。本市の景観行政は、平成六年二月に「都市景観条例」が制定され、昨年七月には全面施行となりました。大規模建築物等の届出制度、都市景観形成地区指定の検討、臨海部色彩ガイドラインの作成などの誘導行政が進められるとともに、事業型のアーバンデザイン、まちづくり行政への展開などが課題となっています。また、「組織再編整備」は、平成七年度から「パワーアップ川崎」をスローガンとした行財政システム転換の一環として実施されました。時代状況の変化を踏まえ、市民サービスの質を落とさず、しかも財政負担を少なくするというむつかしい目標にむかつての組織再編です。それぞれの担当者に、取り組みの要旨と今後の課題について報告をお願いします。

「川崎市外国人市民代表者会議」 いよいよよスタート

市民局人権・共生推進担当

山田貴夫

1 川崎市の韓国・朝鮮人

川崎市は、戦前から京浜工業地帯の中央に位置し、市南部の臨海部を中心に「労働者の街」として発展してきたが、朝鮮人も、徴用、強制連行等により多数労働力として動員された。戦後も帰国しなかった朝鮮人は、炭鉱、鉄道、ダムの建築現場等における過酷な労働から解放されて仕事や同胞間のつながりを求めて川崎市に集住し、産業の発展を底辺で支えてきたといえる。

戦後当初、在日朝鮮人は解放された民族であるにもかかわらず、再び日本社会の差別と偏見にさらされることになり、外国人登録令の適用反対等法的地位の安定、生活権獲得闘争（主に生活保護適用）、民族教育の推進等

の活動を進め、様々な要求を自治体に提起してきた。しかし当時は、地方自治体の独自の政策づくりの困難性や予算等に時代の制約もあったが、何よりも日本人の生活の安定が最優先課題であり、在日朝鮮人は「見えない人々」であり住民として意識化されなかった。

したがって、在日韓国・朝鮮人の定住化と一世から二世への世代交代、これに伴う生活レベルでの差別撤廃の要求や住民意識の定着という在日韓国・朝鮮人側の意識の変化と、自治体側の革新自治体の誕生（市民自治の高揚）という受け皿が形成される七〇年代まで、自治体における外国人市民施策は、生活保護の適用等の生活の最低保障と失業対策事業ぐらいであった。社会福祉施策に国籍条項があることを、残念ながら問題視することもなか

ったのである。

2 川崎市の独自の取り組み

川崎市独自の外国人市民施策は、一九七一年の革新市長の登場の後の一九七二年、国民健康保険の全外国人への適用から始まるようになってよい。日韓条約に基づく法的地位協定により、政府は、協定住権を許可された韓国籍者のみに国民健康保険を適用することにしたが、同じ歴史的背景を有する在日韓国・朝鮮人の間に差別と分断があつてはならないことを考慮して実施したものである。

この頃、大手企業の就職差別を裁判所に提訴した在日韓国青年を、川崎の在日韓国・朝鮮人が中心になって支援し、また、彼（女）



会議の進行役をつとめる委員長（左）と副委員長

らは、在日韓国・朝鮮人多住地域の桜本、池上町で子どもの保育、教育を軸に地域活動を開始した。七四年、裁判の勝利報告集会が本市内で開かれ、地域のあるアボジ（お父さんの意味）から児童手当と市営住宅の国籍条項を撤廃してほしいという要望が出され、地域における自主的な活動と共に、自治体に対する差別撤廃の運動が開始されるようになった。この他、教育、福祉関係の事業における国籍条項が次々に指摘され、川崎市は、これらの問題に誠実に対応し、順次撤廃してきた。在日韓国・朝鮮人の地域活動は、保育園卒園児のアフターケアや卒園児以外の地域の子どもたちのために学習塾をつくり、自主的な子ども会活動に取り組み、やがて学童保育に発展し、市の委託を正式に受けるようになった。

この学童保育と社会教育事業を行うために、川崎市は、全国で初の在日韓国・朝鮮人と日本人の交流施設「ふれあい館」を建設した（八八年）。また、公立学校に在籍する外国人児童生徒の教育方針を定め（八六年）、在日韓国・朝鮮人の多住する地域の学校を人権教育推進校に指定し、教育実践を深めていった。この他、外国人福祉手当の支給開始（九四年）、市職員（一般事務職）採用時ににおける国籍条項の撤廃、市立看護短大の受験資格を民族学校卒業生にも認める措置をとってきた（ともに九六年）。当事者の運動のみならず、市の職員労働組合の共闘・協力もあつたことも記しておきたい。

3 一平等から参加へ

外国人市民施策の基本は「内外人平等主義」の徹底と「住民自治への参加」保障といえる。川崎市では市政モニターや各区における区民

懇話会、審議会の委員等に参加する道は開かれている。市政モニター制度が各区に一人以上の外国人市民の参加を原則としているが、実績は乏しい。

また、教育委員、民生委員や人権擁護委員は法律により日本人に制限され、地方参政権についても議論はされているが実施の見通しは立っていないわけではない。こうした現状のなかで、外国人市民も住民自治の担い手であり、地域創造のパートナーとして位置づけるためには、新たな市政参加の仕組みの検討が必要であった。

そこで注目されたのが、ドイツ、フランス等のヨーロッパの自治体で実施されている外国人市民代表者会議の制度であった。九四年に、川崎市が主催する「地方新時代市町村シンポジウム」の「外国人市民との共生の街づくり」分科会でバネラーの一人がドイツの実施事例を報告したことも端緒となった。九四年一〇月、正式に「仮称・外国人市民代表者会議調査研究委員会（委員長 篠原一東 名誉教授）」が設置され、ヨーロッパ現地調査やモデル会議の実施を経て報告書をまとめ、本年度からこの答申に基づいて条例制定の準備が進められ、一〇月一日、市議会で全会派一致で可決した。

4 一条例の概要と意義

条例は本則十三条と附則で構成され、外国人市民代表者会議（以下、代表者会議と略す）の地方自治法上の位置づけは第一三八条に規定する市の執行機関の附属機関である。

第一条の目的及び設置は、外国人市民が地域社会を構成する住民であることを確認し、外国人市民を地域創造のパートナーとして位

置づけ、国籍、民族の異なる人々が一堂に会して自らに関係する諸問題を調査審議する機会を制度的に保障し、市政参加を推進しようとするものである。第二条の所掌事務は、広く外国人市民に係る事項とし、調査審議の結果を市長に報告し、また意見申ができる仕組みになっている。第三条においては、市長等が、運営に対して協力、援助し、報告及び提案についても尊重するよう定めた。第四条の組織については、地方自治法の議員定数を参考に代表者を二六人とし、資格要件として一年以上の在住と年齢一八歳以上と定めた。第五条に代表者は国家・民族の代表ではなく、全外国人市民の代表者として職務を遂行する責務を定め、守秘義務も併せて課せられた。

この制度の意義は、イ、外国人市民当事者



熱心な討議が展開される代表者会議

にとつては市政に参加する機会を保障することにより外国人市民の社会参加と連帯意識の向上。ロ、外国人市民の調査審議の報告と意見申が行政・議会・市民に公表されることによる自治体の国際化政策の進展。ハ、外国人市民も住民自治の担い手であることが日本人市民にも理解され、地域社会における交流・協力の深まり等、が期待できることが挙げられる。

5 一 会議における審議の概要

九六年二月一日、第一回川崎市外国人市民代表者会議が開催され、市長による委嘱状の交付、代表者の自己紹介のあと、委員長に李仁夏氏（韓国籍・男性・オールドカマー）、副委員長にマウゴジャータ・ホソノ氏（ポーランド国籍・女性・ニューカマー）を選出し、会議の進め方のルールである会議運営要綱を確認し、三部会の設置の提案と部会の参加者の希望を募り、さらに部会における臨時委員の補充が議長より提案され、了承された。一二月八日は、臨時委員の選出で朝鮮籍の臨時委員の選出をめぐる紛糾（後述）。議長・事務局で再度調整することで一時的に棚上げし、代表者会議は部会の説明を受け、部会の委員の調整の後、三部会に分かれて部会長の選出と調査審議すべき課題を整理した。部会は、①教育（アイデンティティの保持）、②地域生活（内外人平等の推進）、③街づくり（共生の街づくり、インフォメーション、コミュニケーションの充実）とした。一月十二日も臨時委員の取扱について朝鮮国籍者と市の話合いが決着に至らず、引き続き調整するという事務局報告を受け、その後再び部会に分かれて部会における議題をしばらくこ

だ。今後の討議の柱は以下のようにとまとめられるであろう。

教育部会

- ① 外国人父母と日本人父母及び教職員との懇談の場の設置
 - ② 市の外国人児童生徒の教育の現状の把握
 - ③ 外国人教育を専門に担当する部署を教育委員会に設置する
- ### 地域生活

- ① 住宅入居差別の解消
 - ② 社会保障、医療・保険制度の適用拡大
 - ③ 参政権についての意見交換
- ### 街づくり

- ① 外国語広報誌を一括して入手できるシステムづくり
- ② 在日韓国・朝鮮人の住環境整備促進
- ③ 外国人市民自らが企画・参加できるイベントの開催

6 一 今後の課題

(1) 外国人市民の共有の財産に

二六人の代表者が調査審議を行うわけであるが、彼（女）らのバックにいる約二万人の外国人市民の抱える問題がどれだけ幅広く取り上げられるのか、という問題がある。別の表現をすれば約二万人の外国人市民が活用できる機関にならないかということである。外国人市民に開かれた会議となるためには、各地で公聴会を開くなどの企画が検討されてもいいだろう。

また、代表者が核になつて国または民族別のネットワーク化を図られることを期待したい。地域社会において孤立することを避けるためには、やはり母国語で語り合え相談できる体制づくりが必要なのである。

(2) 対立から協議へ

今回の代表者の朝鮮籍と韓国籍の配分（二・二）について朝鮮籍の市民から抗議を受けた。「韓国・朝鮮」の配分は定数一と比例配分六の計七人となり、市は検討の結果、在日韓国・朝鮮人の歴史的経過を考慮してそれぞれの民族団体から二人ずつ、社会福祉法人青丘社から一人の団体推薦を受け、残り二人を公募することとした。その結果、公募の二人は韓国籍のニューカマーズが選考委員会において選出され、国籍別にみると二・二五となったわけである。政治的対立を回避するため両民族団体には事前に了解を得ていたが、朝鮮籍の団体の地域の責任者の交代等もあり、不公平という指摘を受ける事態が生まれた。

しかし、本来的には公募枠については、選考委員会を設置して審査の上選出されるわけであり、審査方法に問題がないかぎり、結果については誰が選出されようと批判を受ける余地はない。また、一〇年前までの川崎の外国人の構成は、在日韓国・朝鮮人が全外国人の約九〇％以上を占め、そのほとんどが植民地支配という歴史的背景を有するオールドカマーズであった。しかし今日では韓国・朝鮮籍者が川崎市の外国人全体に占める割合は四五％にまで低下し、韓国・朝鮮籍者総数約九〇〇〇人のうち在留資格別にみると約二、〇〇〇人弱がニューカマーズであり、公募枠から二人のニューカマーズが選出されたのは、韓国・朝鮮籍者の構成の変化を的確に反映したものであったといえる。

したがって、朝鮮国籍者の差別・不公平という指摘に対して、「遺憾の意」を表明する必要はなかったと私は考えるが、市は政治的配慮により、代表者会議の円滑なスタートを優



市長から委嘱状の交付を受ける代表者

先して当事者の要望を受けとめ、是正措置をとることとした。しかし、「遺憾の意」を表明したことは選考委員会に対して、また、是正措置も本来は代表者会議が決定することであり、代表者会議に対する越権行為となつてしまつた。

結果的には波瀾含みのスタートとなつたが、分断国家や政治的対立関係にある国同士の人でも代表者に出されるわけであるから、混乱や摩擦は避けようがない。むしろ同じテーブルについて協議することが重要なのである。在日韓国・朝鮮人の意見の相違も、その他の外国人も同席する会議のなかで議論を交

えることに意義があると考えられる。川崎市の外国人市民代表者会議においては、いろいろな外国人市民が同じテーブルに着いて意見交換できることになつたことを喜びたい。本来の目的ではないが、これも自治体のできる国際貢献の一つなのかも知れない。

(3) 日本人市民にとつて

一番大切に困難なのは日本人市民の共感、支持を広げることである。その点、傍聴者に外国人市民のほかに、日本人市民（市職員、議員、大学生、院生、学識経験者等）の参加が見られることがうれしい。しかし、決して

大勢ではない。積極的な関心を寄せる人だけが来ているといつても過言ではない。広報の質・量・方法を検討したい。また、市の各部署において市民向けの各種の啓発集会、イベント等に、外国人市民代表者会議の代表者を招いていただき、日本人市民がこの会議について知る契機となれば幸である。

外国人市民代表者会議の存在を通じて、川崎には国籍は違うがユニークで優れた人材が多数存在することを知り、国籍よりも人柄、人格を尊重し、異なる文化や歴史をもつ人が多数いることを誇りにできる地域社会の形成をめざしたい。

行政課題報告②

都市景観条例制定の背景と景観行政の課題

1…二〇世紀における…都市の変貌

都市の景観はその経済状況、文化、歴史を映し出す鏡である。都市は常に新陳代謝を繰り返し、その景観も日々変化しつづける宿命を負っているが、特に二〇世紀の一〇〇年間に世界中の多くの都市が凄まじい変貌を遂げた。

建築デザインの世界では、一九二〇年代に

グロビウス、ミース、コルビジエなどによって提案されたインターナショナルスタイルが二十世紀の主流となつた。このインターナショナルスタイルは、構造、用途などの合理性、機能性を追求し、あらゆる装飾性、様式性を否定することによつて、国際的な普遍性（国際様式）を持ったデザインが生まれるという考え方に基づいており、その機能主義的な思想の明確さと、コスト面の優位性などの理由から、たちどころに世界を席卷した。

しかし、純粋な構造美や機能美を追求するインターナショナルスタイルは多くの洗練されたモダンデザインを輩出すると同時に、あまりにも合理的すぎて人間味のない都市空間を生み出すこととなつた。また、機能優先というお題目を隠れみのにし、コストと労力を減らすことだけを優先したデザインをも許すこととなつたため、世界中の主要都市で四角いビルや住宅が立ち並ぶだけの景観が生み出されていった。

建築局市街地整備部街なみデザイン課

和田忠也



デザインコンベによって
ペイントされたサイロ
(千鳥町周辺の景観整備)

一九六〇年代後半には、インターナショナルスタイルによる均質な都市空間を無味乾燥なものとして批判し、建築様式や風土などの地域性を見直し、個性や象徴性を重視したデザインを目指そうとするポストモダン主義が現われた。

その後、ポストモダンには新しい建築・都市思想の主流となるが、一九八〇年代になると、古典主義的な様式や装飾的な要素を折衷的に取り入れたデザイン手法のみが世界的に大流行し、安易な模倣が繰り返されるうちに陳腐化していった。その結果、依然として建設され続ける低コスト至上主義のインターナショナルスタイル風建築と、その他の多様化した建築デザインが混沌とした状況を作っている。

都市づくりという観点から見ると、二〇世紀は経済と情報が都市を支配した時代とも言える。近代以前では宗教や政治などにおける絶対的な権力者が都市建設の権限を持っており、その権威や軍事的なシンボル性を象徴するために景観や都市デザインが重視された。このため、主要都市などでは道路から建物までが一体的に計画され、現在も残る美しい街なみが形成された。

また、現在のように人、モノ、情報が広域的にネットワーク化する時代ではなかったのに、地方都市においては、それぞれの小都市が独立した小さなスケールの中で地域固有の材料、工法、様式を用い、街のすみずみまで細かくデザインされた驚くほどまとまりのある景観を作り出していた。

現代の都市は発達した物質文明の中で巨大化し、大規模なインフラ施設や高密度な建築物群などの複雑な空間的要素を抱えている。また、人、モノ、情報が広域的にネットワーク

しているため、すべての建築物や道路・公園をあらかじめ一体的に計画することは不可能である。このため、いくつもの異なる意思決定プロセスの中で都市づくりが進んでおり、経済の原理と多様化した市民ニーズの中で生み出される無限のファクターが都市空間の予測を困難にしまった。

2... 我が国における ... 現在の街なみは ... どのように形成されたのか？

「かつて日本の景観は美しかった」とはよく言われる言葉である。昔ながらの街道筋の景観などはヨーロッパの中世都市の街区空間と極めて類似しており、甲乙つけがたい美しさがある。しかし、現在の日本における都市の景観はどうであろうか？ 雑然としていながら、どこかしら茫漠とした今の日本の景観と、建築物、緑、街路が調和した美しい外国の街なみを比較すると、大きなギャップを感じる人は多い。いつからこうなってしまったのだろうか。

近代の日本における都市づくりの歴史を振り返ると二つのターニングポイントがある。一つ目は明治時代の急激な変革である。ヨーロッパの都市が中世から現代にかけて段階的に近代化し、歴史の延長上で少しずつ変化してきたのに対し、日本の場合、明治以後にそれまでの歴史的な様式と大きくかけはなれた欧米的な文化を持ち込まざるを得なかった。もし、伝統的な街の特性を活かしながら、自分達のスタイルでインフラの整備や高度利用などの近代的機能を付加していくことができれば話は違っていったかもしれない。しかし、現実には近代化＝欧米化という図式のもと

に、新しい官庁建築物や道路などのインフラ施設は欧米スタイルで作られ、住宅は昔のままというアンバランスが生じ、日本的な空間と近代化に必要な欧米的空間がせめぎあいながら共存していくという流れが出来上がってしまった。

一方、欧米のコピーとは言え、当時の日本には都市美という考え方があった。銀座煉瓦街の建設、市区改正設計による都心部の公共施設整備と丸の内業務官庁街の整備などは国威発揚の目的もあつたため街並み景観を非常に意識したものであった。また、大正八年に制定された市街地建築物法(旧建築基準法)には当初から美観地区制度や道路斜線、高さの絶対制限などが盛り込まれており、大正後期には行政や研究者を中心とした都市美運動が展開された。欧州の列強に対抗するための行政主導型の都市建設ではあったが、アーバンデザインの考え方が都市計画の中で大きな比重を占めていたことは確かである。

ここで二つ目のターニングポイントが訪れる。戦災と復興である。終戦当時の経済状況では街なみを意識する余裕はなく、行政は土地区画整理事業を中心とした土木系のインフラ整備事業を推し進めることとなった。また、建築物を地域的にコントロールする施策がなかったため、街なみは民間の自由な建築活動に委ねられることとなった。

少しでも早く国土を復興するためにはやむを得ないことだったと考えられるが、問題はその後である。わき目もふらない戦災復興から朝鮮戦争を経ていつきに高度成長期に突入する中で、インフラ整備至上主義はまったく見直されず、むしろ拍車がかかった。

国の省庁割りや施策体系も道路、緑、建築物、港湾などの分野別に分かれ、それぞれの



(左) 護岸改修とあわせて水辺の景観整備がされた二ヶ領用水
(右) 駅前広場に設置されたパブリックアート(川崎駅東口周辺のアーバンデザイン)

分野ごとに全国一律の施策体系が当てはめられた。これらの施策体系は道路法、都市公園法、河川法などそれぞれの分野における法律として定められ、それぞれの分野ごとに機能および施設維持管理上の効率に最も重点が置かれ、さらに全国どの地域でも同じ基準を適用するしくみになっていた。また、管理主体となる省庁が異なる施設はたとえ隣り合っているにもかかわらずに設計され、管理上も明確に区分された。

このため、日本中どこでも地域の文脈を分断するような直線的な道路、白いガードレール、コンクリート護岸と転落防止用の殺風景なフェンスに囲まれた河川などが整備され、地域ごとにそれぞれの公共施設や建築物などを一体的に計画するという発想は完全に欠落した。

さらに民間建築物はコスト至上主義のインターナショナルスタイルもどきが主流となったため我々の目もそれに慣れ、建築物にデザイン的な要素を持ち込むことは贅沢であり、金の無駄であるという感覚が身につけてしまった。

同じ敗戦国であるドイツが地区詳細計画制度（Bプラン）を導入して美しい街なみづくりを進めていることを考えると大きな差がついてしまった感がある。こういったことへの反省から、昭和五五年に都市計画法の中に地区計画制度が盛り込まれるが、既に開発が進んでいる既成市街地においては効力を発揮することができなかった。

3…自治体における…景観行政の意義

我が国における戦後の街づくりが中央省庁

中心の縦割り行政によって進められてきたことは前述したとおりである。これに対し、市民の立場から見て必要なものは、地域に密着し、地域ごとの特徴を活かし、道路、緑、建築物などを一体的に捉えた総合的な街づくりである。そのためには地域的な発想、分野にしばられない総合的な視点、その地域やその場所の条件に応じた特殊解が必要になる。

しかし、こういった地域的なまちづくりを行うためには省庁別行政のハードルを突き破る必要がある。例えば、河川沿いの公共建築物と公園と道路を一体的な空間として整備したいと考えた場合どうなるだろうか？ それぞれの管理用地を区分するフェンスを取り除いて一体的なデザインで設計し、道路の構造を地域の景観にあつたものに変更し、歩道上にベンチなどのストリートファニチャーなどの占用品を設置しようとするだけでも、各管理部署の維持管理基準の厚い壁にぶつかるとなる。

また、それ以前の問題として、ほとんどの自治体は、市民と協議しながら地域ごとのマスタープランを作り、各部署と調整しながら事業を推進していかれるような地域の窓口部局を持っていない。

ここに、民間建築物が加わってくると話しはさらに難しくなる。現行の建築基準法や都市計画法は建築物のデザインについての基準が弱く、一部の地区計画区域などを除いては、色や意匠などを誘導することができない。

こういった状況の中で、昭和五〇年代頃から一部の自治体において独自の取り組みが見られるようになり、自治立法権による都市景観条例の制定や、従来の枠にとられない遊撃部隊的な都市デザインセクションの設置などの新しい動きが出てきた。さらに、これら

の自治体独自の取り組みの中から市民を巻き込んだ事業推進のしかけづくりなどの革新的な手法も生みだされた。

こういったことから考えると、都市景観行政という分野は、地方分権時代を見越した自治体独自の施策展開のひとつの実験場だったとも言える。今、自治体にとって地域独自の魅力ある景観づくりは大きなテーマになってきている。インフラ施設整備の数量的水準はほぼ満足し、経済的な成長も止まり、ハード面での地域格差が少なくなってきた現在、都市間競争に生き残ることができると決める手は、いかに質の高い都市空間をストックしているかにつける。そして、本格的な分権時代を迎えようとする中で、今後の自治体の景観行政のあり方も問われている。

4…川崎市における…アーバンデザインの取り組み

川崎市のアーバンデザインは昭和五〇年代の後半に行つた川崎都心部における取り組みからスタートした。当時、川崎駅の東口周辺は地下街、駅前広場、民間の再開発などのビッグプロジェクトによって、ダイナミックな変貌を遂げようとしていた。川崎市の新たな顔づくりを行うためにはこれらのプロジェクトを単なる機能的な更新に終わらせず、よりトータルな視点に基づく魅力的な空間づくりを行う必要があると考えられた。このため、昭和五六年に川崎市都心アーバンデザイン委員会が発足され、川崎市都心地区における統一的なデザインの方針を定め一連のアーバンデザイン事業を行った。

この事業の最大の特徴は条例や要綱による規制型ではなく、公共事業などを中心とする



ライトアップされた市役所通り
(川崎駅東口周辺のアーバンデザイン)

リーディングプロジェクト型とすることによって、短期間のうちに街のデザインイメージを具体化したことである。さらに、駅周辺で進行していた民間の大規模再開発や、駅ビルの改修などについても個別に交渉を重ね、一連のコンセプトに基づくストーリー性のある空間づくりを実現した。また、一連の事業の成果が目に見える形で実現したため、その波及効果が周辺にも及び、一〇年弱のうちに川崎市の都市イメージを変えるような街なみが形成された。

5…川崎市都市景観条例の制定

昭和五〇年代後半からの川崎駅東口周辺のアール・バリエーションは都市景観行政として一定の成果を出した。しかし、もともと担当組織が流動的だったことに加え、その手法が事業とセットになったゲリラ的なものであったため、事業の終焉とともに組織も解体され、一時休止状態となっていた。また、バブル経済の崩壊とともに、民間再開発事業が下火になり、行政の財政も緊縮状態に向っていたため、事業とセットになったアール・バリエーションの限界も見え始めていた。

こういった状況の中で、都市景観行政を市の施策としてきちんと位置づけ、継続的、組織的な取り組みを行うとともに、民間建築物の届出制度や地域的な景観形成などの新しいしくみを担保するための条例を検討することが急務となった。これまでのゲリラ的なアール・バリエーションが、組織に縛られない自由な発想や、規制によらない一件ごとの個別交渉で実効性をあげていたことを考えると、条例化や組織づくりがマイナスに働くのではないかという危惧もあったが、最終的には、川崎市

環境基本条例の制定が条例化の直接の引き金となった。

この環境基本条例の中で都市の快適な環境を形成するための重要なファクターとして都市景観が位置づけられ、その具体的な誘導方針として都市景観条例の制定が議論されることとなり、情勢はいつきに条例化に向けて動き出した。こうした流れを受け、平成五年に川崎市都市景観検討委員会を設置し、様々な議論と検討を行った結果、平成六年一二月に「川崎市都市景観条例」が制定された。

条例の特徴としては、地域の歴史や文化を再発見し、それを踏まえた上での新たな街並みの創造を目指している点、市と市民が一体となって地域の街並みを創っていくための施策に重点が置かれている点などがあり、特に、都市景観形成地区においては、地元の協議会と市が協議して地区の景観形成の方針や基準を策定するシステムになっている。

6…条例制定後の取り組みと今後の課題

平成七年四月一日に条例を部分施行し、都市景観審議会を設置して都市景観形成基本計画及び大規模建築物等景観形成ガイドラインの策定を行った。これらの上位計画を踏まえ、平成八年七月一日から条例を全面施行し、大規模建築物等の届出制度を開始するとともに、地元の意向が高まっている地区について都市景観形成地区の指定に向けた検討を行っている。

また、臨海部色彩ガイドラインを作成し、臨海部の工場施設などの色彩誘導やコンピュータグラフィックによるデザイン提案などを行うとともに、千鳥町地区においては、関

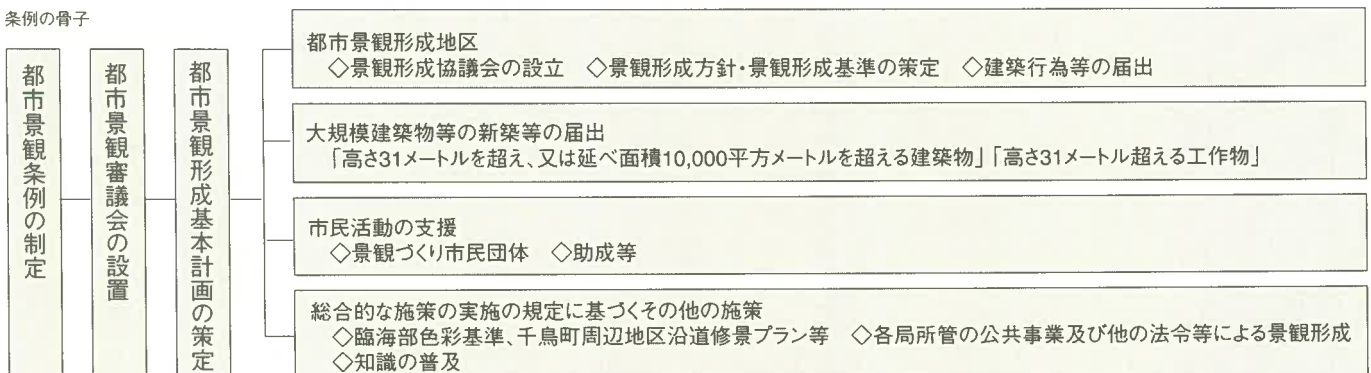
係局とプロジェクトを組んだ事業型のアール・バリエーションを展開している。

次に今後の課題についてであるが、まず条例に基づく誘導行政と併せた事業型のアール・バリエーション行政の必要性についてふれたい。条例を制定したことにより、大規模建築物の届出などの施策が確立され、組織としては継続的な取り組みを行うことができるようになったが、こういったルーチンワークは長く続けていると手続的な面ばかりが重視されるようになる危険を含んでいる。また、規制するだけでは良いデザインは産み出せない。このため条例による誘導行政と併せて、事業型のアール・バリエーションを展開することも必要である。

特に、川崎市の場合、景観デザインに対する民間事業者の投資意欲が低いことが多いため、公共建築物などの整備の機会を捉えて地域の景観づくりの起爆剤となるような質の高い空間を作っていくことが重要である。その場合、パリのグランプロジェクトのような看板施設に重点を置いた方法ではなく、むしろ年間をつうじて無数に行われている小さなプロジェクトにおいてこそ良質な事例を積み重ねていくべきである。

また二ヶ領用水沿いや、たまのよこやまの斜面緑地など、地域景観を特徴づける重要なスポットのうち、緑地や公共施設としての取得予算はないが放っておけば乱開発されてしまうような場所については、市の第三セクターや民間事業者などと連携し、商業施設なども視野に入れながら地区の場所性を活かすような事業を仕掛けていくといった発想もあるのではないだろうか。さらに、都市景観形成地区制度を利用して、地元の市民や事業者と協力したアール・バリエーションを展開する方法も

条例の骨子



考えられる。

予算やマンパワーなどの課題はあるが、今後はこういったことも含め、より広い意味でのプロデューサー的な役割を担って市民や事業者の活動を支援していく姿勢が必要である。

もう一つの課題として、まちづくり行政への展開が考えられる。地方分権時代を迎え、市民主体のまちづくりを進めていくためには、市民参加による地区単位のまちづくりシステムが不可欠である。そのためには現在検討されている都市計画マスタープランの地域別構想の中に区単位や地域単位の構想を位置づけることが重要であるが、これらの構想を

具体化するためのしくみとして、地元の気運のある地区を個別に指定して市民参加のまちづくり計画をつくり、建築行為等の届出や公共施設の整備などの具体的な事業を推進できるようなシステムが必要である。

都市景観条例ではこういった考え方を取り入れて、都市景観形成地区制度を設け、地元協議会の認定による計画策定手続などを導入しているが、将来的には各局の所管している様々な分野を統合した地域単位のまちづくりシステムをつくるべきであり、都市景観条例の機能の一部もその中に吸収することが適当である。

我が国における景観行政はスタートしたばかりであるが、本来はまちづくりの中で景観だけを切り離して論じることとはできない。戦後のインフラ至上主義のまちづくりへの反動から最近では景観というジャンルが単独でクロージアアップされているが、これも過渡期の現象ではないだろうか。地域ごとのまちづくりの考え方が成熟してくれば、景観もインフラ機能も等しい価値観で統合化される時代が来るだろう。

行政課題報告③

平成九年度組織再編整備計画の基本的な考え方とその概要

はじめに

橋本内閣は、「六つの構造改革」の一つとして、国の省庁再編を中心とする行政改革を政権の最重要課題として位置づけ、取り組みを開始した。神奈川県においても、平成一〇年の国体の終了後に本庁機構の再編を行うという新聞報道がなされている。

川崎市においては、こうした動きに一歩先

んじた形で、昨年一二月の議会において、川崎市政はじまって以来（戦後の体制変革を除き）の組織再編整備をめざした「川崎市事務分掌条例の一部を改正する条例」を提案し、

議会での論議を経て議決され、本年四月の実施に向けて細部の詰め作業が行われている段階である。本稿では、この条例の内容である平成九年度の組織整備計画を提案するに至った背景と基本的な考え方及びその改正概要

について述べたい。

1：背景と基本的な考え方

(1) 背景

自治体の組織機構は、自治法でいうように自治体の長の権限に属する事務を分掌するために、設置するものである。当然のこととして、自治体の仕事は、自治体を取り巻く環境

総務局行政システム推進室

三浦淳



ルフロンに設けられたアトリウム空間（川崎市東口周辺のアーバンデザイン）

の変化にあわせ大きく変わっていく。今回の機構改革を行う理由は、端的に言えば、川崎市が行政としての責務を果たすために、近年の市政を取り巻く環境変化に対応し、自らの仕事を的確にそして効率的に執行できる体制を整備するためのものである。

近年の社会環境の変化は、まず、少子・高齢化の急速な進展、また自由時間の増大などによる生涯学習への意欲の増進、さらには、阪神・淡路大震災などを契機に一層の高まりを見せているボランティア活動など市民の自主的な活動への参加意欲の醸成など地域社会を取り巻く環境の大きな変化とそれに伴う市民意識の変化である。

第二は、経済環境の激変である。パブル経済が破綻し、産業の空洞化、雇用問題の深刻化など経済基調が、いままでの高度成長・安定成長という路線から低成長へと構造的に変化してきたことである。特に多くの企業が立地する本市の財政への影響は大きい。ちなみに、平成五年度には、市の収入を支える市税が三七年ぶりに前年を下回るという事態が生じ、その後も市税収入は低迷を続け財政は慢性的な財源不足に陥っている状況にある。

第三には、地方分権に向けた潮流の変化である。社会環境や経済状況の大きな変化のなかで、国・地方の制度的な枠組みも、いままでの中央集権的なやり方ではどうにも立ち行かないという認識が共有化されるなかで、平成七年には、地方分権推進法が制定された。この法に基づき地方分権推進委員会が設けられ、ここでの精力的な議論や機関委任事務の廃止に向けた事務の見直し作業等を通じ、地方分権の推進が現実のものとなった。

(2) 組織再編の基本的な考え方

以上に述べた社会環境の変化に対応していくため、本市においても、平成七年度から、「パワーアップ川崎」をキャッチフレーズにして行財政システムの転換をめざした取り組みを進めてきている。

広く、市民、学識者から意見を聴くために設置した「パワーアップ川崎・懇談会」の報告書にも述べられているように、今日の行財政改革は、ただ単なる経費削減や効率化だけでなく、時代状況の変化を踏まえ、市民サービスの質を落とさず、増大する新たなニーズに対応し、しかも財政的な負担を少なくするという目標に向けてシステム全体を改革していくものである。

昨年四月に策定した「実施計画」の中でもこうした考え方にそって、抜本的な組織機構改革の実施を位置付けしたものである。その基本的な考えは、次の三点にまとめられる。

①総合的な施策展開と地方分権化への対応

市民のニーズが多様化し増大する中で、従来の縦割りを基本とした組織枠組みによる事業執行では現実のニーズに的確に答えられないという状況が認識され施策の総合化を図ることが求められている。あわせて、市民のトータルな要望にこたえていくためには、市民に身近な行政体である区レベルで総合的な対応が取れるような体制に変えていく必要がある。こうした施策の総合化、分権化への対応が今回の機構改革の基本的な考え方のひとつである。

こうした考え方により、少子・高齢社会に的確に対応していくための保健・医療と福祉分野の一層の連携強化、また循環型のまちづくりに向けた環境分野と廃棄物分野の連携強化、さらには総合的な市街地整備に向けた施策の再編や道路、河川、下水道施設を一体的にとらえその効率的な整備・維持管理体制に

向けた土木分野と下水道分野の再編などを行うための機構改革が行われた。

② 施策の選択と見直しへの対応

低成長に伴う厳しい財政状況の下で、多様化し増大する市民ニーズへ対応していくためには、市民ニーズの的確な把握と施策の優先度の判断、施策の相互調整機能などが組織機構に求められる。「あれもこれも」でなく「あれかこれか」の施策重点化の時代に対応できる体制を整備していかなければならぬ。こうした考え方に基つき、各事業局には、企画部門を再編整備し、局レベルでの施策選択や事業の重点化に的確に対応できる体制を整え、同時に、あわせて全体的な企画調整機能を強化することを目的として総合企画局を新設するものである。

③ 簡素・効率的な組織機構

第三点目は、組織機構の機能性を高めるため、簡素・効率化を図るという視点である。市長室を総務局に統合するとともに、局の統合に伴う庶務部門など管理セクションを中心に簡素・効率化を図り、企画部門の再編なども進め、機能的な組織をめざした。

以上の考え方を基本として、機構改革が行われた結果、現行一三局一室(二室は市長室)体制が、四月からは一〇局体制となる。また課長級以上のポストについても、結果として市長事務部局で三六ポストの削減につながった。

2:平成九年度

組織整備計画の概要

(1) 全体的な位置づけ

① 組織改正の経過

今回の改正の基本的な考え方について述べたが、今回改正は過去の経過の中で、どうい

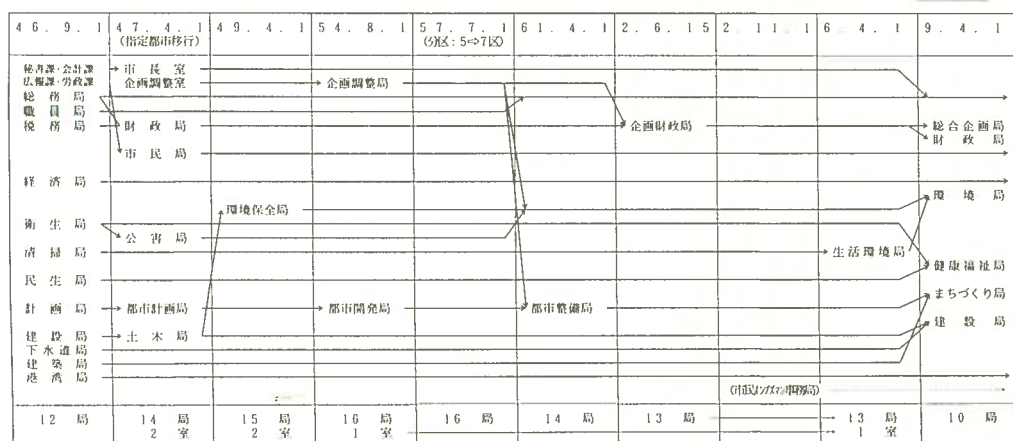


図1 川崎市の機構の主な変遷 (市長事務部局)

また、新たに、財政局を独立させることにより、収納対策の強化など税務行政の体制整備を図るとともに、今後ますます重要性を増す中期・長期の財政計画の策定に力をいれるため、財政課に担当のポストを新設し、財政構造の改善に向けた取り組み強化を図る考えである。

▽環境局の新設

……環境保全局と生活環境局との統合

環境行政と廃棄物行政の連携強化と循環型のまちづくりの体制整備に向けて、環境保全局と生活環境局を統合し環境局を新設する。環境行政と廃棄物行政に係る施策の立案調整部門については、従来、環境保全局については、企画調査課及び環境政策室で、生活環境局については企画課となっていたものを環境企画室として統合する。環境教育の推進や有害物質対策をはじめ、容器包装リサイクル法の本年四月の施行など新たな段階に入ってきた環境施策全体を視野に入れた総合調整部門の強化を図る。

▽健康福祉局の新設

……衛生局と民生局の統合

保健・医療・福祉の連携強化に向けて、衛生局と民生局を統合する。健康福祉局の新設は、まず、地域保健法の全面施行等に対応し、高齢者に対する総合的な施策の連携を強化するため長寿社会部を新設する。

第二には、精神保健福祉法の施行等に対応した障害者保健福祉施策の総合的な推進に向けた体制整備を図る。

第三には、児童育成計画の策定をはじめとする少子化対策の総合的な推進に係る体制を

めざす。

さらには、医事薬事等業務の県からの権限移譲や公的介護保険制度の導入等に対応した施策立案、調整機能の強化を図る。

この統合により、局所掌事務の拡大、職員規模の増大等について懸念する声があったが、保健・医療分野において局長を補佐する医務監の設置や労務・研修担当の配置などにより対応を図ることとした。

▽まちづくり局の新設

……都市整備局と建築局との統合

良質な住宅の供給を含む面的な整備を一体的に行うとともに、地域特性を生かした快適なまちづくりに向けて、都市整備局と建築局を統合し、まちづくり局を新設する。(ちなみに、政令市、都道府県で平仮名の第一次組織は、はじめてとなる)

都市計画と建築行政がより連携した体制が取りやすくなるため、良好なまちづくりの一層の推進が期待できる。特にこれまで両局にまたがっていた市街地再開発事業については総合的な推進が可能となる。

▽建設局の新設

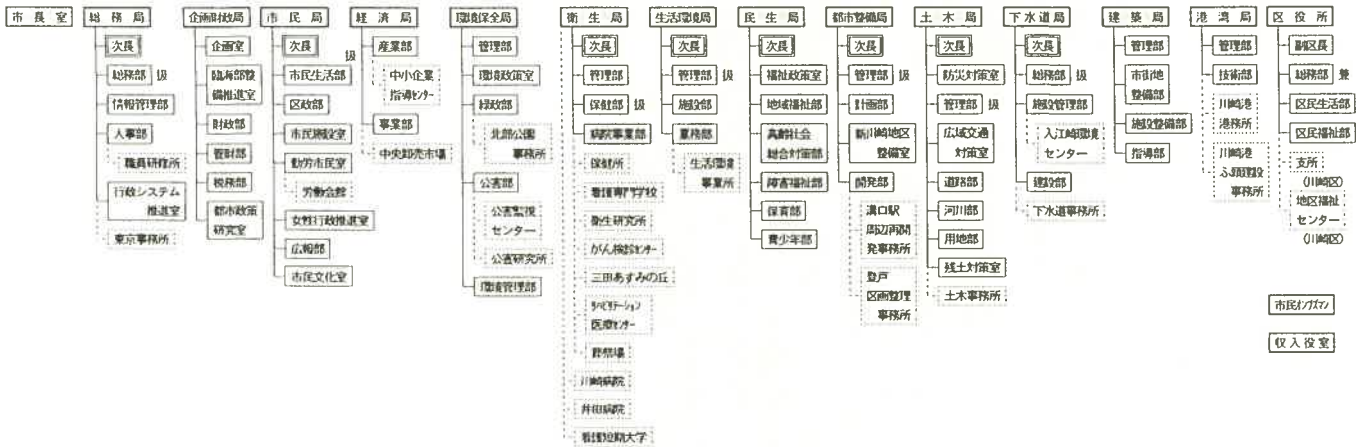
……土木局と下水道局の統合

道路、河川、下水道施設の一体的で効率的な整備、維持管理体制の整備に向けて、土木局と下水道局を統合し、建設局を新設する。管理部門の簡素効率化や道路及び河川の占用、財産管理業務の一元化を図るための体制整備を行う。

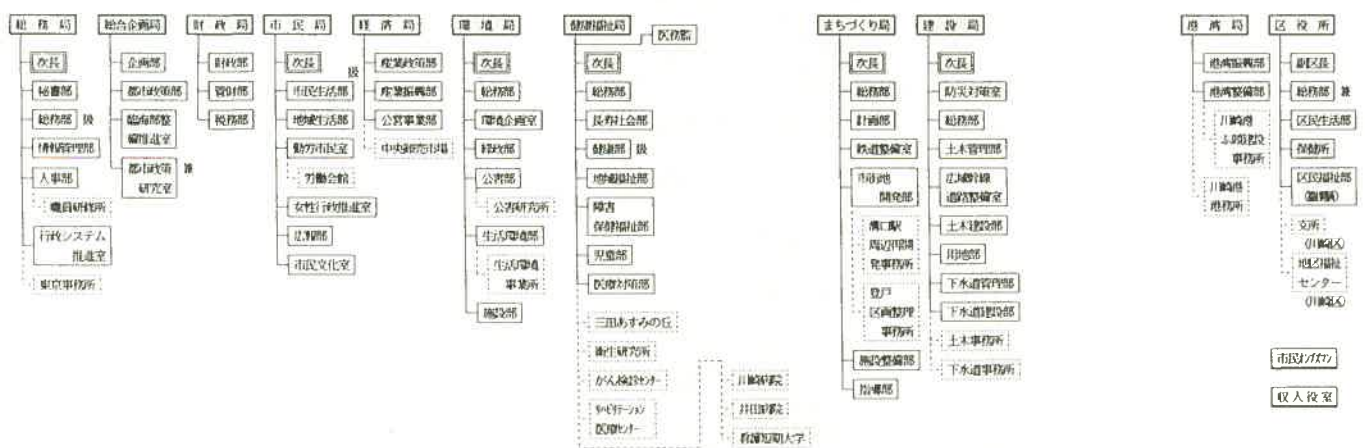
雨水対策においても、より総合的な取り組みが図れる体制が整備されるとともに、河川や下水道については施設建設の時代から維持管理の時代へと重点が移行してきているなか

【現行】

図3 平成9年度 組織整備計画現行比較



【平成9年度】



で、より効率的な事業執行に向けて体制整備が図られた。

②その他の局及び区役所の再編

▽その他の局

市民局については、青少年行政が現行、民生局と教育委員会が所管するとともに、区役所においても区政推進課が担当するなど縦割りの事業が展開されており、これを地域における総合的な青少年行政が展開できる体制とするため市民局に一元化することに伴い再編する。あわせて、市民活動への支援施策の担当や区役所機能の強化を推進するため総合調整制度担当などを新設する。

経済局については、産業の空洞化など産業構造の転換に的確に対応するため、現行の産業部を再編し、企業誘致の推進、国際経済施策の展開など中長期の展望に立った産業政策を総合的に展開するため産業政策部を新設するとともに、中小企業対策、産業の育成支援など地域産業の振興施策を推進する産業振興部を設置する。また、競輪、競馬事業や市場事業の経営改善を図るため、それぞれに経営担当を設置する。

港湾局についても、物流の国際化の流れを踏まえ、港湾企画・振興部門の強化に向けて執行体制の再編を図る内容となっている。

▽区役所の機能強化

地方分権の推進にあわせ、市民の身近な行政機関である区役所の総合行政機関化を進めるため、平成七年度には、福祉事務所を区役所に編入した。今回は、地域保健法が本年四月から全面施行され、少子・高齢化対策を中心に地域における保健・医療・福祉の一層の連携強化が求められている状況に因應するため

保健所を区役所に移管し、民生局と衛生局の統合に伴う、地域における保健・医療・福祉の連携強化にそつた体制整備を推進するものである。

3：今後の取り組み

以上、平成九年の組織機構改革の基本的な考え方と改正概要について述べたが、局レベルの基本的な再編は概ね完了したが、当然今回提示できなかった課題もいくつかある。

例えば、区役所関連では、保健所と福祉事務所をそれぞれ区役所に編入し、区長の管轄下において連携強化の体制を整備したわけであるが、公的介護保険制度の動向なども踏まえて、保健、医療、福祉のさらなる連携体制のあり方を検討する必要がある。

また、区役所と区内の各種施設との関係を組織機構上どうするかという課題であり、市民局所管となった子ども文化センターや留守家庭児童施設また保育所や市民館等の施設などと、身近な市民サービス提供機関である区役所との連携強化に向けた体制づくりの課題である。

さらには区役所（七か所）、支所（二か所）、出張所（四か所）、連絡所（三か所）、行政サービスコーナー（現在二か所、本年秋溝口に新設予定）における各種サービス提供について、それぞれの役割分担により、どのようなシステムで市民の利便性を高めていくか検討する必要がある。

実際の事業執行部門である各種の事業所についても、地域に密着した市民サービスの一層の向上をめざして、より簡素で効率的な執行体制のあり方について検討を進める必要がある。

また、今回の機構改革をより実効あるものとするためには、事務事業の再編、再構築が不可欠である。組織が統合されても事業は依然として今まで通りだとするとその効果は十分に生かされない。組織改正の趣旨を踏まえ職員一人ひとりが施策の総合化に努め、施策統合の体制整備にふさわしい施策展開を図り事務事業の再編、見直しの成果を具体化していかなければならない。

さらには、区役所機能の拡充等に伴う施策の展開により、従来にもまして事務事業を迅速化する必要があるため、職務権限の委譲についても推進しなければならぬ。

おわりに

組織再編は、行財政システム改革の大きな柱ではあるが、これですべて改革が完了するものではない。今日の行財政改革は、「サービスの質を落とさず、多様化し増大する市民サービスに的確に 대응すること。しかも財政的な負担をできるだけ少なくすること。」をめざすものである。いままでのやり方でいけば相矛盾する課題に取り組むものであり、単なる経費節減型の取り組みだけでは、改革の目的を達成することはできない。「行政のシステム転換」の意味がここにあり、市民と協働した行政スタイルの構築が求められている理由も、システムの改革故にであり、そのためには、職員の意識改革がまずもって必要とされる。

あと、一、五〇〇日程度で二一世紀である。川崎市の「行政のシステム転換」は実現されるのか。それはひとえに、職員一人ひとりの改革への意欲と実践いかんにかかっている。