

横浜市における都市マスタープラン策定と地区レベルのまちづくりへの展開に関する研究

A Study on Making the Development Plan and Promoting the Local Community Building Activity in Yokohama

中村仁俊\*・高見沢実\*\*・弾塚崇\*\*\*

Nakamura Kimitoshi, Takamizawa Minoru, Danzuka Takashi

This paper deals with the development plan, the ward plan, and the district plan in Yokohama, and attempts to clarify the development plan and actual situation. So this study focuses on the development plan which has been already made and has promoted the local community building activity in Yokohama. The analysis starts from clarifying the system of making the development plan in Yokohama, and followed development plan and actual situation. From the analysis, it showed that it was necessary to unify the development plan “as a plan” and “as a tool”, to support the promoting organizations in the local community building activity in Yokohama, and to expand the supporting system of the development plan in Yokohama.

**Keywords :** the Development Plan, the Ward Plan, the District Plan  
都市マスタープラン 区プラン 地区プラン

1. 研究の背景と目的

一般に「市町村の都市計画に関する基本方針」(以下都市マスと略す。)を策定するには、時間・お金・労働力等のコストがかかるだけでなく、策定における技術的・専門的な問題、組織体制での問題が存在する。さらに、それらの問題を解消しても策定に終始し、具体的なまちづくりに繋がらないケースも多々あるように思われる。

既往研究としては、市民参加のプログラムのあり方<sup>1)</sup>やワークショップの効果と課題<sup>2)</sup>、市街地像や協議会の役割の検討<sup>3)</sup>、さらには都市マスによる地区のまちづくり活動への影響<sup>4)</sup>や都市マスと地区まちづくり活動との関係<sup>5)</sup>等の研究が行われているが、策定後の都市マスの進行管理も考慮した策定方策や策定後の推進方策、都市マス策定を契機とした地区レベルの計画の推進等について扱った研究はまだ少ない。

そういった中、横浜市では、上で挙げたような問題を抱えながらも、積極的に都市マスの策定に取り組んでいる<sup>6)7)8)</sup>。しかも、都市マスを推進する具体的な動きが見られている。そこで、横浜市の都市マスに着目し、その方針と実態を明らかにすることにより、今後の都市マスとまちづくりの議論の一知見となることを目的とする。ただし、本研究は、昨年度作成した研究を基に一部、体裁を変えたものであり、横浜市における都市マスの策定状況を更新したものではないことは前述しておきたい。

2. 研究の対象と方法

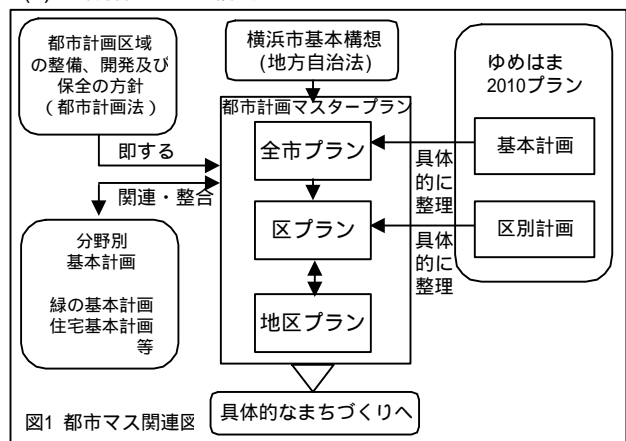
本研究では、横浜市において、既に都市マスを策定している若しくは現在、都市マスを策定中で、実際にその地域において多少でも具体的なまちづくりの動きが見られる区を対象とする。(港北区・金沢区・都筑区・戸塚区・保土ヶ谷区・鶴見区)  
研究の視点として、都市マス策定から具体的な地区レベルの

まちづくりへと繋げる要素を“プラン”・“ツール”・“推進組織”とし、プラン(構想)としての都市マスを現実的な長期プランとして策定しているか、策定したプラン(構想)を具体的な地区レベルのまちづくりへと展開するツール(計画)としての機能はあるか、策定した都市マス(構想及び計画)を推進するための組織は存在するか、の3点に着目する。

研究の方法としては、類似する既存研究のレビューを行った上で、行政(市・各区)へのヒアリング調査した。それから、上記3点の視点により、各区・各地区での都市マス策定内容とまちづくりの実態を比較分析し、課題を明らかにした。

3. 横浜市の都市マスの策定方針について

(1) 3段階のプラン構成



都市マスは一般的に、市全体の将来像を示す全体構想と、地域別の将来像を示す地域別構想の2段階で策定するものだが、横浜市では、全体構想である「全市プラン」と、地域別構想である「区プラン」及び「地区プラン」の3段階の構成である<sup>(1)</sup>。

\*正会員 地域振興整備公団 (Japan Regional Development Corporation)

\*\*正会員 横浜国立大学助教授 (Yokohama National Univ.)

\*\*\*学生会員 横浜国立大学工学部社会空間システム学 (Yokohama National Univ.)

(2) 全市プラン・区プラン・地区プランの策定方針

全市プランは「横浜市基本構想」や「ゆめはま 2010 プラン基本計画」、「整・開・保」に即して策定する。区プランは、全市プランを上位計画として、区の視点を生かしながら「ゆめはま 2010 プラン区別計画」に即して策定し、地区プランは、必要な地区のみ対象とし、素案段階から住民参加手法の工夫により策定する(図1)。

(3) 地域別構想の段階的策定

(1),(2)の基本方針を基に、横浜市における全体構想である全市プランは、地域別構想の指針となるべく先行して策定された。地域別構想である区プランは、市域全域で一斉に策定するのではなく区や地区のまちづくり状況に応じて順次策定されており、地区プランは必要な地区でのみ策定されている。

(4) 区役所が主体となった策定体制

地域別構想の策定にあたっては、地元住民の身近な存在である区役所が主体となって進められている。技術的かつ専門的な問題は市の都市計画課及び関係課の支援とコンサルタントへの業務委託等でサポートされている。

4. 事例の策定内容と実態の評価

現在までの都市マス策定の中で、地区レベルのまちづくりへの具体的な動きが見られるパターンが2つある。1つは区プランを策定し、まちづくり検討地区を選定しているパターンである。これに該当するのは、港北区と金沢区、都筑区の3区である。そして、もう1つは、地区プランを策定しているパターンである。これに該当するのは戸塚区と保土ヶ谷区の2区である。以上2つのパターンに着目することとする。

(1) <区プラン+まちづくり検討地区>のパターン

【まちづくり検討地区と地区プランの考え方】

表1 地区選定の考え方と選定地区

	地区選定の考え方	まちづくり検討地区
港北区	(1)新駅の設置や幹線道路の整備、大規模施設用地の土地利用転換など、土地利用上、大きな影響を与える事業が予定、あるいは実施され、周辺の土地利用や基盤整備などの方向性を総合的に検討すべき地区	新羽津工業地区 (仮)高田町駅 周辺地区
	(2)生活環境の保全や改善、良好な街並みの形成、地域資源の活用などを目的に、地域のルールづくりや身近な生活空間の整備を目指す地区	鶴見川周辺地区
金沢区	(1)まちづくりの方向性についてさまざまな価値観があり、各関係者(市民と行政、市民相互、行政各部局間等)で計画の調整を図る必要があると思われる地区	富岡小学校通り 沿道地区 寺前・町屋地区
	(2)まちづくりの方向性が確定しないために、これまで行政によるまちづくりへの取り組みが行われていない地区	野鳥・平瀧湾地区 六浦駅周辺地区 釜利谷白山道地区
	(3)住民によるまちづくり活動が盛んであり、その活動を通じて具体的なまちづくり提案などが行われている地区	金沢八景駅西側地区 原宿六浦線沿道地区
都筑区	(1)新駅の設置や大規模な公共施設整備など、土地利用上、地域に大きな影響を与える事業が予定あるいは実施され、地区レベルでのまちづくりを検討すべき地区	(仮)東山田駅 周辺地区 (仮)川和町駅 周辺地区
	(2)身近な生活環境の維持向上を目的として、地域のルールづくりや地域活動を住民自らがおこなうことを目指す地区	-

先行モデル区である港北区・金沢区の区プラン策定段階において、市関係局課で横浜市の都市マス策定に係る様々な議論が行われ、地区プランを策定する前段階の位置付けとして「まちづくり検討地区」という概念が生まれた。これには地区プラン(事業関連型地区プラン or 生活関連型地区プラン)の2つのタイプがあり、地区におけるまちづくりの熟成に応じて、地区プランへの移行(レベルアップ)が想定されていた。

1998年4月段階での、横浜市の都市マスの策定方針(案)によると、各区における都市マス(区プラン)の策定状況に合わせて、まちづくり検討地区を1区あたり5~10地区選定し、検討地区で事業を行う場合、原則として区役所とともに地区プランを策定する(広域的あるいは骨格的都市計画に関わり、住民参加に馴染まないもの、規模が小さくその影響が小さいものは除外される)としていた。地区プランを策定した地区においては、横浜市各事業所ともその地区において事業を優先的に実施するとし、法的に担保された規制誘導手法又は事業の実施若しくは住民の自主的活動により実現化を図るとしていた。

【選定内容と実態評価】

港北区と金沢区は、区プラン策定のモデル区として、まちづくり検討地区<sup>(2)</sup>を選定している。これは継続的なまちづくりの仕組みであり、事業化のタイミングや住民による身近なまちづくり活動の成熟に合わせて地区プラン策定へ繋がるものとされている。港北区ではまだ具体的な動きは見られていないが、金沢区では寺前・町屋地区において、現在、地区プラン策定に向け検討が進められている。金沢区の場合、検討地区として挙げていた地区は将来ビジョンとしての性格が強く、検討地区から地区プランへの移行を選定当初は想定してなかったが、ある意味横浜市が理想型としていた想定が現実化している。

都筑区は、港北区区プラン策定時の横浜市の都市マス担当者が、都筑区に出向しており、まちづくり検討地区の考え方を周知していたため、地区選定の考え方は港北区と同様の内容となっている。都筑区の区プランは最近、策定が完了したばかりであるため、まだ具体的な動きは見られていない。

港北・金沢・都筑区で見られるまちづくり検討地区は、まだ未知数であり、現段階での評価は難しい。港北区と都筑区の場合、事業関連型の地区プランとして、今後、新駅の開設とともに地区プラン策定に向けて動き出す可能性はある。生活関連型地区のプランとして策定が進められている金沢区の場合、今後その実態調査を行う必要があると思われる。

(2) <地区プラン策定のパターン>

表2 地区プランの策定地区

戸塚区		保土ヶ谷区	
地区プラン			
舞岡地区	踊場地区	保土ヶ谷駅周辺地区	
はじめに			
はじめに		はじめに	
1 地区の特性	1 地区の概況		
2 現状と課題	1)現状と特性(2)地区の課題		
3 地区の将来像と目標	2 まちづくりの目標と方針		
4 まちづくりの方針	(1)まちづくりの目標		
5 まちづくり構想図	(2)まちづくりの方針		
6 まちづくりの推進に向けて	3 まちづくりプロジェクト		
7 まちづくり実現方策の検討	(1)保土小跡地まちづくり拠点		
(参考)これまでの経過	(2)保土ヶ谷駅前すつきり		
用語解説	(3)やすらぎの住環境		
	(4)歩きたくなるまち		
	(5)保土ヶ谷宿		
	(6)幹線道路等整備		
	(7)花開け市民パワー		
	4 まちづくりの推進に向けて		

【都市マス策定経緯】

戸塚区では、都市マス策定以前より、横浜市のパートナーシップ推進モデル事業<sup>(3)</sup>が推進されており、それにより活性化し

た連合町内会ごとの地区懇談会<sup>(4)</sup>が地道なまちづくり活動を展開していた。その活動の流れの中で、都市マス策定の検討が進められたため、地区懇談会が区役所と住民の協議の場として十分に活用された。住民参加方式によるまちづくりプラン<sup>(5)</sup>策定のために別途設置されたまちづくり検討会とこの地区懇談会がうまく役割分担するかたちでうまく機能し、都市マスの議論の場と組織となったことにより、舞岡地区と踊場地区で策定された住民自発型のまちづくりプラン（何ら行政の位置付けがないプラン）が都市マスの地区プランとして位置付けられた。その後、戸塚区における区プランが策定され、連合町内会を単位とする全ての地区でまちづくりプランを策定し、地区プランに位置付けることが、区プランの中で明記された。

保土ヶ谷区では、環状1号線延伸問題、保土ヶ谷小学校移転跡地問題、市民活動の場としての保土ヶ谷宿など様々な問題を抱えている保土ヶ谷駅周辺地区への対応を苦慮していた。横浜市の総合計画における位置付けもなく、全く事業化の見通しなかった。そういった危機的状況の中、ちょうどタイミング的に、都市マスの策定が港北区や金沢区で進められていたため、保土ヶ谷区においては、港北区や金沢区のように、区の全体構想としての区プランの策定するのではなく、保土ヶ谷駅周辺地区における地区プランを先行して策定することとなった。策定方法としては、駅周辺地区において多様な問題を抱えている状況を打開するため、従来のやり方である行政主導型ではなく、住民と地道に協議を重ねながら地区の課題解決を図る、住民参加型での地区プランの策定が行われた。実際に、策定中は、地元住民の方だけでなく、地区周辺でそれぞれ活動を行っている活動団体（例えば保土ヶ谷宿等）も都市マス（地区プラン）策定という議論の場に入り、地区全体の課題が共有され、それらの課題の解決方法について議論された。

【プランと実態評価】

戸塚区は、市の政策上での位置付けがあり、市の支援事業や地域まちづくり施策を十分に活かしたかたちで地域まちづくりが展開されている。住民参加による自発的なまちづくりプランを行政計画である都市マスの地区プランに位置付けたことは、そういった地域まちづくりの蓄積の成果である。しかし、区プランの中で打ち出した、“区を連合町内会単位で分割した全地区において地区プランを策定する”というスタイルは、戸塚区のまちづくりの状況から見て無理がきている。また、戸塚区の地区プランが“プラン(構想)”に留まっていることは、舞岡地区と踊場地区でのまちづくりの展開の状況から見ても明らかである。実際に、舞岡地区では、地区プランの中では想定してない開発計画が急に起こり、それまで地区で地道な活動を行い、地区プランの策定にも参加してきた関係者が“まちづくり塾”を組織し、抗議を起した。それがきっかけとなり、今後、戸塚区で策定が予定されていた地区でのまちづくりプランは、行政プランである地区プランに位置付けないということが、市と区、区と住民の間での協議の中で決定された。踊場地区では、策定したまちづくりプランを行政計画である地区プランとして

位置付けたものの、策定方法は従来の行政主導型であったため、地区プラン策定後、地区におけるまちづくりの新しい展開は見られていない。

逆に、保土ヶ谷区の地区プランは、プラン(構想)に留まらず、“ツール(計画)”としての機能を有している。その理由としては、保土ヶ谷駅周辺地区は総合計画で位置付けもなく、多様な課題を抱える地区であり、全く手の付けようもなかった事態に対し、地区プランとして位置付けることで、住民と行政が協議を行い、地区のまちづくり課題を共有する場ができた。また、区としても、地区プラン策定という協議の場を活用できるだけでなく、策定した地区プランを根拠として地区の多様な問題に一度に対応せず、地区全体の問題として、個別に重点的に対応できるようになった。さらに大きな成果としては、区内部の横の繋がりが都市マス策定作業をきっかけにできたことである。

地区プランの策定は、区プランと違い、市から区に対しての財政的な支援がないため、策定する区にとっては負担が大きいが、使い方によっては重要な課題を抱える地区のまちづくりを誘導するツールとなり得る。そういった視点で、地区プランを評価することは、横浜市の今後の都市マスを考える上で重要な視点だと思われる。

5. 区独自の新しい取り組み

また区プランの策定中であるが、区独自の取り組みを行い、都市マスから地区レベルのまちづくりへの展開が見られている鶴見区の事例を取り上げる。

(1) 区独自の新しい仕組み「地域プロジェクト」

鶴見区では横浜市を中心に活動している多様な分野を専門とするグループがコンサルタントとして入り、策定を進めている。特徴としては、策定後の進行管理も十分に考慮して都市マスの策定を行い、継続的なまちづくりへと繋げる区独自の新しい仕組みとして「地域プロジェクト」を区プランに位置付けている。

地域プロジェクトとは、都市マス懇談会で議論され、プランに反映された課題のうち、以下3つが挙げられる。

表3 地域プロジェクトの型

	プロジェクト型	内容
地域プロジェクト	施設整備・管理運営型プロジェクト	地域施設や身近な公共的空間について計画づくりや管理運営を行政と住民が協働で行うもの。行政の行う事業について積極的に参加の場を設けていくとしている。
	ネットワークづくり型プロジェクト	自主活動グループ相互や活動を進める上で必要な相手との出会いの場づくりを支援するもの。地域主体のまちづくり活動を推進するための組織づくりや交流・連携ネットワークづくりを支援するとしている。
	マスタープラン型プロジェクト	地域の魅力資源の保全活用、地域課題の抽出と対応策の検討など、地域の環境を、ある地区や具体的なテーマに即して総合的に検討するもの。行政主導型、住民発意型の2通りが考えられるとしている。

地域プロジェクトの成立条件としては、上記に例示したものに限らず、マスタープランの目標に合致した課題の中から、事業の可能性や地域の盛り上がり等の条件が整ったものは順次挙げていく。基本的には以下の条件<( )主体的に関わる住民の存在( )目標やテーマが明確であること( )地域での展開、合意形成の可能性( )その他>を総合的に考察し、選定される。

(2) 「地域プロジェクト」のメリット

鶴見区独自に打ち出した地域プロジェクトは以下の3点で評価できる。コストがかからないプランと各事業を一体化できるまちづくり協議の場を設定できる。

については、区プランの策定は市の財政支援があるため、区プラン策定の枠内であれば、財政支援のない地区プランの策定とは違い、区としての負担が軽減する。

については、行政施策に位置付けられた各事業を区プランの方針に従い、事業化するのを誘導する機能が働く。もちろん、事業を行うには内部調整が必要になると思われるが、区プランが根拠となるため、調整が円滑に行われることが期待できる。

については、行政が区内のある地区で事業を予定している、周辺住民の同意が必要になった場合、区プランに位置付けた事業として地域プロジェクトに位置付けることにより、住民との協議の場を設けることができる。また、逆に、住民が身近な周辺環境の問題を解決したい場合にも、同様に区プラン方針に沿ったものであれば、同様に地域プロジェクトとして位置付けることができ、協議の場を設けることが可能となる。

(3) 「地域プロジェクト」の評価

地域プロジェクトは、行政施策の事業化のきっかけを与えるだけでなく、市民によるまちづくり活動の後押しにもなり得るといふ、2つの特徴を持っている。その背景には、鶴見区では区主体によるまちづくりへと転換してきていることと、コーディネーターとして区に入るプランナーが専門性をうまく発揮できていること、区がその受け皿を持ってきていることがある。

6. まとめと今後の課題

以上のことから、策定した都市マスを推進し、具体的な地区レベルのまちづくりへと展開させるには、体系的に位置付けられたプラン(構想)とそれを動かすためのツール(計画)、そして、それを推進するための組織が必要になることがわかった。横浜市における都市マスの策定と推進を一体的に図るために、今後の課題を整理して結論とする。

(1) プランとツールの一体化

上記のとおり、プランをつくるだけでは具体的なまちづくりには至らない。地区プランの策定の事例からもわかるように、都市マスはプランとツールを一体化させる必要がある。鶴見区は地域プロジェクトは区の独自性により生まれたものであるが、都市マスの策定中であるにもかかわらず、それに位置付けられたプロジェクトが動き出している。つまり、「プラン」としてだけでなく、「ツール」としても機能していることを意味している。

(2) プランとツールを活かす都市マス推進組織の必要性

都市マス策定後に地区レベルのまちづくりを展開していくには、都市マス推進組織が必要になる。地区プランを策定し、継続的なまちづくりに展開した舞岡地区や、地区プランをツールとして活用した保土ヶ谷駅周辺地区においても、まちづくりを推進する組織が存在している。まちづくり検討地区を選定した区において、実質的なまちづくりの展開が見えてこないのは、

プランを根拠とし、ツールとして活かすための場と組織が確立していないからである。

(3) 市の支援事業の拡充

都市マスの策定後にまちづくりを展開していくには、実現ツールとして想定されている地区計画や建築協定だけでは不十分である。今まで横浜市で実施してきた支援事業と地域まちづくり施策の流れ<sup>10)</sup>を汲みとり、都市マス策定を都市計画局課単独で行うのではなく、市の関係局課の連携が取れる体制を整え、「まちづくり活動推進」メニューを打ち出すべきである。例えば、市のまちづくり支援事業メニューにおいて、建築局と都市計画局の支援事業が別々に始まって現在に至っているが、都市マスの策定が進んでいる現在、その統合の再検討を行い、都市マス推進の支援ツールとして機能させるべきである。

7. おわりに

今回は横浜市の都市マスの中でも特徴的かつ具体的な動きが見られる区に限定して研究を行った。現在、策定中のその他の区や地区においても、今後、新しい動きが起こったり、区独自の仕組みが現れるかもしれない。今後の新しい展開に注目したい。

【補注】

- (1) 都市マスで3段階のプラン構成をしているのは、横浜市以外にも川崎市がある。川崎市の場合、全体構想・区別構想・まちづくり推進地別構想としている。
- (2) 金沢区・都筑区ではまちづくり推進地区としているが、港北区では地区プラン策定候補地区としている。
- (3) 横浜市が各区に対して行った支援事業であり、H8年度～H10年度までの3年をかけてモデル的に実施(全18区、25事業)。その成果と検証を基に、パートナーシップ型行政の仕組みの定着をねらったものである。事業主体は区役所であり、担当局は市の市民局・企画局・都市計画局である。
- (4) 戸塚区内にある15の地区連合を単位として、地域の課題を住民と行政の率直な話し合いと実践的活動で解決しようとするものであり、連合町内会、区民会議、区役所の3者が協働した組織(協議の仕組み)である。
- (5) 地域まちづくり施策の経緯があり、戸塚区全体のプランづくりの一貫として、地区別カルテの作成や地域まちづくり基礎調査が行われ、まちづくりプラン策定に至っている。そういった中で、舞岡で都市マスのモデル調査が行われ、ワークショップで進められていた地域まちづくりプランと行政計画である都市マスの地区プランをどのように位置付けるかについて、当初から議論されてきた。
- (6) 住民参加型でまちづくり活動を行ってきた舞岡地区であったが、地区プランとして位置付けられたプラン中にはそれまでの経緯が十分に反映されなかったために、舞岡地区センター内に事務所を置いて住民組織が立ち上げられ、継続的なまちづくり活動を行っている。

【参考文献】

- 1) 吉村謙彦(1999)「都市計画マスタープラン策定における市民参加プログラムのあり方に関する研究」建築学会計画系論文集, pp.237-242
- 2) 錦塚滋雄(1997)「都市計画マスタープラン策定におけるまちづくりワークショップの現状分析」都市計画学会学術研究論文集, pp.253-258
- 3) 村木美貴(1997)「都市計画マスタープランの地域別市街地像策定のためのまちづくり協議会の役割に関する一考察」都市計画学会学術研究論文集, pp.247-252
- 4) 永見まり子・中林一樹(1998)「地区レベルの参加のまちづくりが上位計画に及ぼす影響の考察～新宿区都市マスタープラン策定過程を事例として～」総合都市研究第65号, pp.85-93
- 5) 山口邦雄・渡辺俊一(2001)「マスタープランと地区まちづくりの双方向的関係-まちづくり発意の異なる2事例から-」都市計画学会学術研究論文集, pp.295-300
- 6) 小西真樹・武井伊織・鶴田傑・斎藤直子(1999)「横浜市の都市計画マスタープラン～都市づくりの視点の重層化に関して」横浜市調査季報139号, pp.44-47
- 7) 武井伊織・鶴田傑・斎藤直子・小西真樹(2000)「区による新しいまちづくり～都市計画マスタープラン・区プランの策定を契機として」横浜市調査季報141号, pp.42-45
- 8) 小西真樹(2000)「政令指定都市・横浜市における都市計画マスタープランへの取り組み-区役所が主体となった地域別構想策定プロセスの検討-」都市計画学会学術研究論文集, pp.229-234
- 9) 内海宏(1996)「横浜における地域まちづくり施策の歩みと課題-パートナーシップ型行政システムの構築に向けて-」, 都市計画と都市形式, p.9-57