

横浜市における都市計画マスタープランの視点の重層化に関して

小西真樹・武井伊織 鶴田傑・斉藤直子

1 はじめに

一九九二（平成四）年の都市計画法の改正により、市町村が都市計画に関する基本的な方針を定めることが義務づけられた。いわゆる「都市計画マスタープラン」、正式には、都市計画法第一八条の二「市町村の都市計画に関する基本的な方針」である。

都市計画マスタープランは、策定プロセスにおいて市民参加を明確に位置づけている点や、初めて市町村が主体となって都市計画のマスタープランをつくる制度が位置づけられた（地方分権）という点で、日本の都市計画史の中で大きなエポックと位置づけられている制度である。他の市町村では、次々と新しい取り組みが行われている。

この論文では、本市におけるこれまでの都市計画マスタープランの策定への取り組みについて概説する。

2 横浜市における都市計画マスタープラン策定の意義

都市計画マスタープランは、市町村の個性を活かすため、策定方法に創意工夫が認められた制度である。横浜市では、これからの都

市づくりのために都市計画マスタープランをどういう枠組みで策定していくことが有効かという点を中心に、平成五年度より策定の検討を行ってきた。

① 「市レベル」の都市づくり

横浜市のこれまでの都市づくりは、東京のベッドタウン化の状況を受け止め、かつ都市としての自立性を築くための都市の骨格づくりが主であったといえる。

「プロジェクト方式」により「六大事業」を展開し、全体として横浜市の都市づくりの根幹的部分を作り上げる一方、行政指導型により、「宅地開発指導要綱」「市街地環境設計制度」など様々な手法を用いて、民間事業者を適切に誘導しながら都市形成を進めてきた。

現在、市の人口も安定し、成熟期を迎えている。六大事業の多くは姿を見せ、「市レベル」の都市づくりも整いつつある。今後横浜市の骨格づくりとして、副都心の整備や、放射環状型の交通ネットワークづくりなどは進められていくものの、そのウエイトは小さくなりつつある。

② 「地区レベル」の都市づくりへ

一方、現在、市民が生活する身近な「地区」に目を向けたとき、都市づくりの視点から取り組まなければならない問題が多く見えてきている。

例えば次のような場面で、地区レベルの都市づくりへの取り組みがますます重要になってきている。

○郊外の計画開発住宅地の多くは、開発時に業者が単独で、家の建て方のルールを定めた「建築協定」を締結している。しかし、最近では、十年間の協定期間を過ぎ、協定が未更新の地区が出てきている。開発時の良好な住環境を保全（マンション建設や建て詰まりを抑制）するため、建築協定の更新あるいは地区計画への移行が必要であるが、人口が定着した現在、住民の全員同意を前提とする建築協定の締結は困難になっている。

そのため、住民と行政とが地区の将来像について話し合い、住民に建築協定の必要性を理解してもらうための働きかけが今後重要である。

○都市計画局による「横浜市街づくり協議地区」制度は、地区の環境を整えるため、市の定めた要綱、基準に基づく行政指導によって事業者が基準への適合をお願いする制度である。しかし現在では、このような行政指導だ

1―はじめに
2―横浜市における都市計画マスタープラン策定の意義
3―横浜市における策定の考え方
4―プランづくりの実践から
5―これからの取り組み

けでは必ずしも協力は得られず、実効性に限界が見られる。

今後、街づくり協議地区における基準の実効性を高めるには、基準を住民の協力を基づいて定めていくこと、あるいは地区計画への移行が必要であり、そのため、地区の将来像について住民と議論していくことが求められる。

○旧市街地における道路、公園等の基盤整備の遅れは解消してはいない。防災上危険な地区も一部残されている。区画整理などの面開発が困難な既成市街地においては、できるだけ少しくずす街の手直しをしていく、「修復型まちづくり」が必要であり、その際には、住民と継続的に話し合い、協力を得ながら進めていくことが不可欠である。

③ 今、「マスタープラン」づくりの必要性

これからの都市づくりは、横浜市を「市レベル」だけでなく、「地区レベル」まで、重層的なレベルで見なければならぬと同時に、さらにその上で全体としてバランスのとれた都市に仕上げていくことが必要である。

都市計画マスタープランは、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」の二段階で作成することとされている。横浜市においても、重層的なレベルで都市づくりを考えるためには、都市計画マスタープランを活用することが有効と考えられるのである。

また、都市づくりの手法については、横浜市が安定成長の時代を迎えるとともに、

行政のプロジェクト方式による手法や、人口急増、乱開発抑制を名目とした緊急避難的措置としての行政指導型手法が限界を見せつつある。その一方で、特に地区レベルでは、住民の理解と協力を得ながら漸進的に進めていく市民参加型手法が今や必要不可欠のものとなってきた。市民参加型のまちづくりを進めるためには、市民と行政とが都市づくりの方向性を共有するための道具が必要となる。その役割を担うのが都市計画マスタープランなのである。

3 横浜市における策定の考え方

以上の認識のもと、横浜市の都市計画マスタープランは、以下の考え方で進めることとしている。これらは、市の特性をふまえた、横浜市ならではの考え方である。

① 三段階のプランづくり

まず、都市計画マスタープランが、都市づくりを重層的なレベルで見、かつ表現したものでなければならぬ。そこで、プランは、「全市プラン」「区プラン」「地区プラン」の三段階で策定することとしている。(図-1)

全市プランは市の都市づくりの方向性を示すものであり、基本的かつ重要な骨格的事項を示すのみとする。市民との具体的、詳細な都市づくりの議論は区プラン及び地区プランでの検討を重点に置き、全市プランは、その際の話し合いの前提、共通の指針となることを目指している。また、地区レベルの都市づくりが、市レベルの都市づくりと不整合を起

こしていないかをチェックする役割を持つている。

地区プランは、地区の将来像を住民と検討し、今後、地区レベルのまちづくりをパートナーシップにより進めていくための道具である。

そしてさらに、横浜市においては、市域が広いため、全市レベルと地区レベルの間をつなぐものとして、区プランを策定し、区の将来像を明らかにすることとしている。

これらの三段階のプランは、相互の整合性を保ちながら策定されなければならない。

② 地区プランとパートナーシップ

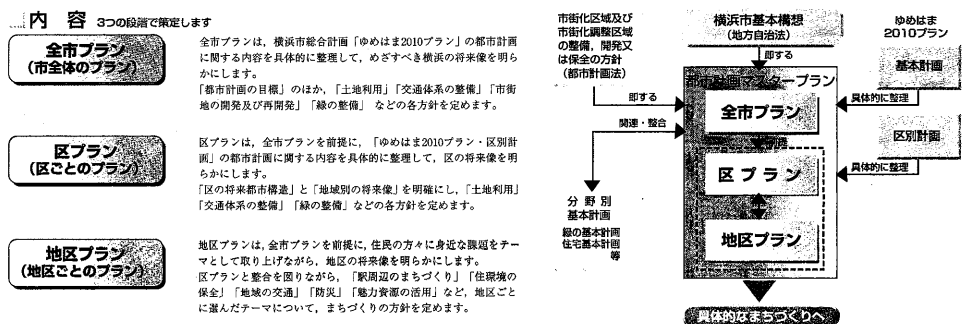
また、横浜市においては、地区プランの策定を重視して進めることとしている。これは、住民とのパートナーシップによる地区レベルのまちづくりが重要になってきていること、そして、このようなまちづくりを地区プランが制度的に支えられるようにすることが重要だからである。

パートナーシップによるまちづくりとしてマスタープランをつくっていくためには、住民に身近な存在である区役所の主体的活動が不可欠である。そこで横浜市では、地域別構想(区プラン、地区プラン)については、区役所が主体となって策定を行うこととしている。

4 プランづくりの実践がい

ここで、現在までの取り組みについて、都市を重層的なレベルでとらえ、マスタープラン

図-1 横浜市の都市計画マスタープランづくり



ンの中で何を表現し、住民とどんな議論がなされてきたのか、主要な論点だけを紹介する。なお、ここで紹介したプランの内容は今後の検討や住民参加を経て確定していくものである。

① これまでの取り組み

これまでの取り組みは、都市計画局と区役所との役割分担により進められている。都市計画局は、横浜市の都市計画マスタープランの進め方の検討、全市プランの内容の検討を行い、区役所が区プラン、地区プランの策定検討を行ってきた。

全市プランについては平成七年度から素案内容の検討を進め、区プラン、地区プランについては、平成九、十年度の二カ年にわたり、モデル検討として、港北区・金沢区において区プラン策定を、戸塚区舞岡地区・踊場地区において地区プラン策定を行ってきた。これらは、今年度から順次横浜市都市計画審議会を経て、確定していく予定である。

② 区プラン・港北区

港北区では、区プランのモデル検討を、住民とのパートナーシップによるまちづくりを進める契機ととらえ、区プランに描く内容から住民参加の方法まで、様々な検討を行った。

⑦ 地域別の懇談会

港北区では、区プラン（素案）作成に先立ち、区内を十の地域に分けて、住民との懇談会を行うこととした。地域に分けたのは、参加者の目的の届く生活圏を対象にしてまちづくりに対する意見を聞くことが適当と考えたためである。

④ 区全体の方針と地域別の方針

地域別懇談会で出される意見の多くは、地区レベルの細かな意見であり、区プランの中ですべてを採り入れることは不可能かつ適当ではないと考えられた。懇談会で出された意見を少しでも反映させるためには、地区レベルのまちづくり方針の記述が必要と考えられた。

そのため素案では、区内を区分し、各地域ごとにまちづくりの方向性を表現した「地域別まちづくり方針」を記述することとした。

素案では、地域別まちづくり方針のほか、区全体の方針として「区づくりの基本理念」や「将来都市像」、土地利用などの「分野別まちづくり方針」を示し、区レベルのまちづくりの視点も明らかにしている。

⑦ 「地区」のとりえかた

地域別まちづくり方針の地域区分にあたっては、住民が身近に感じることのできる、まとまった区域を設定するための検討を行った。考え方としては、①鉄道駅を中心に、地形のまとまりを考慮する。②地域の広がりや人口分布などのバランスを考慮する。③町丁界などの行政区分を考慮する。などの点により区内を十の地域に分け、各地域ごとにまちづくりの方針を記述した。（図-2）

素案説明のための懇談会では、この地域区分をもとに対象住民を呼びかけ、懇談会の中でも、地域別方針を中心とした説明、話し合いを行った。

その結果、自分たちの身近な地域のまちづくりについて活発な意見交換が行われ、参加者の中には、これを機に住民同士が地域のまちづくりを考えていこうとする動きも見られた。

しかしながら一部の地域では、素案で設定した地域区分と住民の生活圏にずれがあったり、区界と生活圏が合っていないことなどが明らかにあり、区分設定の難しさも感じられた。

③ 区プラン・金沢区

金沢区ではまず、これまでの住民によるまちづくり活動で出された成果や提案などをふまえ、総合的な区のまちづくり方針をまとめることを目的に進められた。

⑦ 「地域生活圏域」

金沢区の原地形、歴史、土地開発の履歴などを調べると、金沢区は、地形によるいくつかの構造的なまとまりがあり、それが現在も人々の生活に影響を少なからず与えていることが認められた。

そこで、金沢区プランのたたき台では、このまとまりを、地域の歴史や文化、人々の生活圏、コミュニティのまとまりなども考慮しながら、六つの「地域生活圏域」として設定した。（図-3）これらは地区レベルのまちづくりの計画単位として、今後、各圏域ごとの将来像を住民と議論することとしている。

④ 「まちづくり検討地区」

図-2 港北区プラン・地域区分図

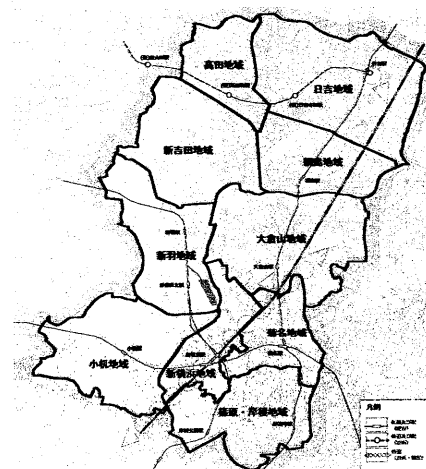
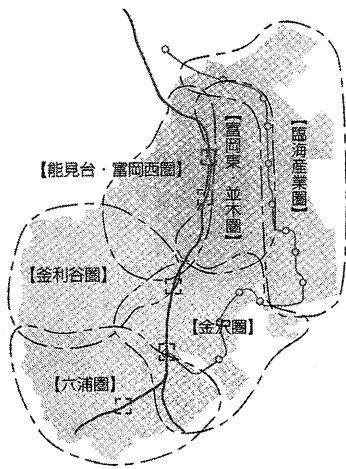


図-3 金沢区プラン・地域生活圏域



さらに金沢区では、たたき台の中で、区のまちづくりの目標を達成する上で重要な課題を抱えており、将来に向けてまちづくりを検討する必要性が高いと思われる地区を「まちづくり検討地区」として提案し、地区で今後まちづくりを進める上での調整のてがかりを「配慮事項」として記述した。まちづくり検討地区は、今後の地区プラン策定候補地区であり、より具体的に地区レベルのまちづくりを検討すべき地区を表明したものである。今後、住民とのさらなる議論により、継続的なまちづくり活動への動きが期待される。

④ 地区プラン

戸塚区踊場・舞岡地区の両地区では、プラン策定前から地区のまちづくりについて住民と行政とが話し合う「まちづくり検討会」が区主導により作られており、そこでのまちづくり活動の一環として、地区プランづくりを位置づけることができた。検討会では、まち歩きや案内マップ作りをしながら、地区の身近なテーマについて様々な議論がなされたが、地区プランを描くにあたっては、検討会はどこまで具体的な責任あるプランを描けるかということが問題となった。

舞岡地区は、全市的な位置づけとして、緑の七大拠点に位置づけられ、舞岡公園や舞岡ふるさと村などが位置している一方で、戸塚の副都心機能を補完する舞岡リサーチパークや都市計画道路が地区内に計画されており、これによる環境の変化が予想されていた。舞岡地区プランでは、このような全市レベルの計画を整合させ、一体としてまとまりのある

地区レベルの将来像を住民とともにどのよう
に描けるのが最も難しい点であったといえ
る。

5 これからの取り組み

プランの中身の議論はともかく、これまで多くの住民の方々から、このような取り組みについて評価していただいた。今年度からは、他の区、地区でも区プラン、地区プランの策定作業が進められている。今後も、より多くの区、地区で、このような住民との都市づくりの議論が行われていくことを期待する。

しかし一方で、まだ行政として検討していかなければならない課題も多い。そのいくつかを提起して終わりとしたい。

① 実現可能な計画としてのマスタープラン

地方自治法などをもとに市町村でつくられている、いわゆる「総合計画」というものがあるが、これは、首長の政策を表明する「ビジョンの計画」としての性格が強い。それに
対し、都市計画マスタープランは、都市計画法という個人の私権制限に関係する法律に根拠を置いているため、その記述内容は必ずと
実現可能性において制約を受けるといふ専門
家の指摘がある。

すなわち、都市計画マスタープランは、より現実に即した計画づくりが求められると言
えるであろう。中身についての精査が必要だ。

② 地区レベルのマスタープランを支えるために

地区プランについても、その実現性が住民
にとって大切である。プラン策定後、どのよ
うに地区レベルのまちづくりを具体的に進めて
いけるかということが課題となる。

行政がマスタープランの内容を実現させる
ために行うことは限られている。地区プラン
づくりの段階においては、将来像が実現可
能なものかどうかを見極めながら、住民とよ
り現実に即したまちづくりの議論をしていく
ことが求められる。

さらに、地区プランの内容はまだ概括的で
あるため、策定するだけでは具体的なまちづく
りにつながりにくい。プラン策定後も、さら
に地区を限定したりテーマを絞ったりするな
どして、住民と継続的にまちづくりに取り組
んでいくことが必要不可欠である。

具体のまちづくりには、住民の主體的な取
り組みも重要である。プラン策定後も、住民
達がまとまって地区のまちづくりについて考
え、あるいは自ら行動するような組織づくり
が期待される。戸塚区舞岡地区では、今後も、
住民達が自主的に継続的なまちづくり活動を
行っていくようとする動きが出てきている。地
区レベルのまちづくりを推進するために、行
政としては、このような活動を支援するとい
うことも重要になってくるであろう。

△小西Ⅱ都市計画局都心部整備課／武井Ⅱ都
筑区政推進課長／嶋田Ⅱ都市計画局都市計
画課都市マスタープラン担当係長／斉藤Ⅱ衛
生局感染症・難病対策課▽