

②地区における基礎情報の収集・公開システムのあり方

松田泰征（市民局市民部住居表示課町界町名係）

一 はじめに

横浜市は、誰でも住みたくなる魅力ある都市なのであるか。

「横浜市基本構想」では、五つの大きな都市像と一二の施策の基本方向が示されているが、市民は、横浜の都市像、すなわち都市のイメージないしビジョンを、どのように想定しているのであろうか。

また自分達の区、日常生活圏である各地区において、環境整備、市民施設、供給処理施設である都市装置の整備、地区交通等の現況が、どのような水準にあるかを的確に理解しえているのであろうか。

本稿では、地区の実態や、問題点並びに諸計画や、市政策の基本方向についての都市情報が、市民に正確に伝達されているか。または、されうる状況にあるか。またその資料を媒体として、市民がみずからの手でま・ち・づ・くりを進めていく市民参加という観点から、いま都市情報に求められる課題は、何かという点につ

いて若干の考察を試みたい。

二 都市情報の方向性

都市において、市民が生活を営むにあたって、都市施設など都市を構成する物的な充足と、精神・文化の向上という質的な充足の両面が求められる。

現在、横浜市では「都市の基盤として、都市施設の整備が遅れている」、と一般によくいわれている。急激な都市化による人口急増のもとで、横浜市の全力をあげての努力にもかかわらず残念ながらこの指摘は、「都市計画基礎調査報告書」（昭四十九、計画局）、「図説横浜のすがた」（昭五十二、総務局）等の行政各データで証明されている。

しかしながら市民は、これらのデータ化された都市情報である各種調査結果、並びに各個別計画及び長期計画等の諸行政データが、どこに、どんな形で収集され、公開されているかすら、ほとんどわ

かっていないというのが実情ではなからうか。

また現実に、市民にデータの存在が確認されたとしても、多くはそのままの状態では、なかなか目的とする情報とならず、その利用のために、再集計や分析が必要となるといえる。すなわち、データの集計単位が各調査でそれぞれ異なり、互換性がなく、かつ多くが継続的でないため、その比較が容易でないものが多い。

さらに行政の縦割機構から起因する個別的、断片的、かつ不連続な都市情報は、市民がこれらの諸データを相互に結びつけて集約し、問題点等を検討することとをほとんど不可能にしてしまっているのである。

これらの諸点からの反省をふまえて、今後の都市情報に求められる方向として、

第一は、行政が、市民及び行政の両面からの情報を、同一の基礎単位におい

て、系統的に、継続的に収集し、そのメンテナンスのための管理システムを確立することである（現在本市においては、後述するが基礎情報の収集単位として、横浜市正方形統一メッシュがある）。

第二は、こうした都市の現状データが、市民に対して、正確に伝達されること。裏がえせば、誰でも、いつでも、データの利用ができる。プリゼンテーションシステムが整備されることである。

第三は、このような観点からの情報収集及び公開への庁内体制の整備で、そのためには、従来のように行政の目的に資するという一面的な立場から、縦割組織にそって集められている都市情報の縦糸に自分達のまちである地区を単位に、市民のもつ情報という横糸を通して織りあげること。すなわち地区という単位と市民及び行政両者の情報収集の単位とし、諸データ及び資料を総合化するということである。

こうして、都市情報が地区という単位

を中心に収集公開され、総合化されるならば、市民は、一番関心の深い身近な生活の問題から地区の現状を認識し、市民自身が、自分達のまちの生活環境等の問題解決へ取り組みとういう、参加意欲の誕生の契機につながり、やがては、市民の手によって、自分達の地区における市民生活指標ともいべき、地区のシビルミニマムの設定すら可能となってくるものである。

また他地区との関連において、自分達の地区の実態を知った市民の視野は、次第に全市的なものに広がり、市政への関心や、参加への意欲へとつながっていくものであろう。

こうして都市情報は、地区計画策定への、市民と行政の共通データとして、また地区から市レベルへの計画策定の前提となる政策統計としてとらえることができるようになるのであろう。

三 地区における情報の

収集単位

それでは、このようなこれからの都市情報の収集単位とすべき地区とは、いかなるものとすべきであらうか。

本来地区の単位は、行政が機械的に設定すべきではなく、市民が日常生活において、わがまちとして意識されるコミュニティのような単位を用いるべきである

が、横浜市コミュニティ研究会の報告で指摘されるように、本市では他の歴史的都市と比較して、まちとしての浅い歲月、丘陵と谷戸という地形の特殊性、宅地開発の進展性、あるいは都市機能として未分化な状態では、地区を固定化し、設定することは、旧市街地を除いて、現状ではほとんど不可能であるといえる。

そこで行政で進めている収集単位のいくつかについて検討を加えてみよう。まず本市には、昭和四十六年七月制定の横浜市正方形統一メッシュがある。しかしこのメッシュ利用に関連して、国勢調査結果のメッシュ人口、道路台帳管理システム情報、五年毎に実施される都市計画基礎調査等々の若干のサブシステムが、個別的にそれぞれの行政目的に応じて稼働しているが、必ずしも全市的な行政実務に活用できるデータバンクとして機能しえていないのではなからうか。

しかしこのメッシュは、それなりの利点が多く、例えば、①等形等積という客観性、恒久性、②時系列的比較性、③地形図との対応性、④データ表章の容易性、⑤コンピュータ利用による他データとの汎用性等があげられるが、その反面、①生データを人的条件等によって無視して、機械的な境界線によって分断していること、②データの画一的なメッシュへの同定加工という作業の複雑性、

また非経済性等の根本的な欠点が含まれているのである。

一般に調査のステップとして、①マクロ調査、②ミクロ調査、③計画立案という三段階が考えられるが、メッシュを用いての分析は、国、県全体等の広域的な観点からの地域等の特性分析、詳細地区の選定に適合するものである。

本市統一メッシュも、制定後約七十年を経過するが、各種調査資料の単位も各部署でバラバラかつ不斉合の状態にあり、市民情報や、行政情報のデータファイル化が叫ばれながらも、現実には一向に実現できないように、データの収集及び利用にとっての大きな制約となっているのである。そのうえ自治体としては、主体的といえる本市統一メッシュも、国の経緯度メッシュとは異なるという二元性のため、都市情報としてのプロセスが複雑となり、行政としても利用しきれない混乱の状態におかれているといえるのではなからうか。

つぎに一般的な情報単位として設定された地区の例をいくつかあげると、①国勢調査の調査区(おおむね五〇世帯)、②住居表示実施地区等における街区のまとまり、③自治会・町内会、④町丁区域、⑤小学校区、⑥選挙投票区、⑦国勢調査の統計区、⑧連合町内会等の単位があり、あるいはこれらのいくつかが集合

されたものがあげられる。

ここで全国的な国勢調査に若干ふれると、指定統計である国勢調査の基礎単位としては、調査区があり、それを包括する集約単位として、昭和四十四年から総理府統計局の指示で国勢統計区が各自治体において設定されているが、本市ではいまだ設定されていない(国勢統計区は、横浜市と他の一部の都市を除いて全国にカバーされている)。

この統計区は、指定統計である国勢調査のゾーンであるが、横浜市においても、国への単なるデータ提供という行政の端末機関としての機能だけでなく、国勢調査の基本的なデータを自治体のデータとして積極的に、また主体的に活用しなければならぬ。そして都市情報における集約単位としてこの統計区を設定することを考えなおす必要があるのではなからうか。

すなわち、地区情報に限らず、市民及び行政のための都市情報の基幹をなすものは、国勢調査であるから、私はこの国勢調査の統計区を都市情報の単位となる地区として用いることを主張したい。そして他の一一の指定統計と併せて、また本市の独自の都市情報を集約するために利用すべきであると考えられる。この統計区は、①人口規模としては、ほぼ一万人を標準とする。②区画は、ア

小学校区による区分、イ支所・出張所による区分、ウ町内会・自治会それらの連合体による区分、エその他による区分、となっており、それぞれの自治体での特殊性により、主体的に区分が可能なのである。

この一万人という規模は、小学校区圏を単位としてとらえることができ、徒歩圏の範囲であり、市民の日常生活圏の空間単位とも対応できるスケールなのである。技術的には、小学校区の変動等に対応できる将来の想定及び計画学区を考慮しつつ、国勢調査の調査区、町丁区域、小学校区等をリンクしたサマリーゾンの設定も十分可能であろう。

そして統計区を都市情報の集約単位として設定する場合、その基礎単位としては、既存の町丁区域を統計区に対する基礎単位として位置づけ、整備するのが市民にとってもわかりやすく、またなじみやすく、過去に蓄積された行政の諸データとの対応比較も容易となるであろう。

なお、町区域の丁目に関連して、少し説明を加えれば、現在設定されている洋光台一丁目の如く、町という呼称のない丁目の区域は、これ自体が一つの町区域であるが、従来おこなわれていた伊勢佐木町一丁目の如く、町区域の中に、いくつかの丁目が設けられている場合は、この丁目は前者とは異なる字の区域に相当

するものである。

ここで都市情報の基礎単位として用いるのは、新町設定において現在採用されている。何々一丁目という表示の町区域は、一つの基礎単位に、また従来設定された字区域に相当する丁目も一つの単位として利用することと考へたい。

横浜の町区域数は、昭和五十三年二月五日現在七七九の町区域があり、大別すると、①旧市街地における丁目単位の比較的面積規模の小さな町丁区域（中区伊勢佐木町一丁目等）、②市街地における住居表示の実施された町区域（西区中央一丁目等）、③区画整理の換地処分に伴って設定された町区域（緑区美しが丘一丁目等）、④瀬谷区瀬谷町等における広域面積の町が分割された町区域（瀬谷区中屋敷一丁目等）、⑤従来からの町区域、という五つのタイプに分類することができ。この町丁区域は、アメーバの分裂のごとく不規則な分離結合を繰り返しつつ、今後まだ幾多の変遷が予想される。

これらの町丁区域のうち①④の整備された町丁区域は、そのまま情報の基礎単位となり、統計区との集約も簡単に効果ある都市情報の基礎単位となるであろう。問題は、⑤の町区域をいかにするかである。面積的に広域で、町区域という基礎単位の設定が困難な箇所も若干みら

れるが、国勢調査の調査区及びDID（人口集中地区）、市街化区域及び調整区域の区分や、開発計画等を利用して、サマリーゾーンとして編成することも方法としてはできるのではなからうか

こうして町丁区域を単位として、集められた都市情報のデータファイル化を具体化するにあたって、基本的な姿勢としては、第一に、町丁区域を中心とする統計区を、できる限り本市の都市情報の集約単位とし、この統計区をさらに区単位に結びつけること。第二に、本市の指定統計及び各種調査のデータは、この基礎単位及び集約単位への収集を義務づけること。第三に、市民からの声である市民情報も同様に取扱うことなどである。

四 収集する情報と公開のシステム

① 収集すべき情報
都市情報を収集するにあたって、これまで、土地、建物、人口等といった行政上のデータに主点がおかれ、それぞれの担当部局でかなり深い専門的な領域まで追求され、個別的に収集されてきたが、市民の意識、要求といった広聴情報のシステム化が、地区における新たな課題となっている今日、そこに住む市民の要望などの市民情報も加える必要がある。

つぎに地区情報を収集するにあたっての主なデータと、その改善すべき若干の問題をあげてみると、まず行政上からのデータとして

第一に、国勢調査等の指定統計を基本とした人口、就業状況、住宅状況等の資料があげられる。このうち特に人口関係で、東京に次ぐ第二の人口数をかかえよ

表一 都市計画に関する基礎調査の調査項目

調査項目
・人口規模
・産業分類別就業人口の規模
・市街地の面積
・土地利用
・交通量
△地価の分布の状況
△事業所数、従業者数、 製造業出荷額及び商業販売額
△職業分類別就業人口の規模
△世帯数及び住宅戸数、住宅の規模、 その他の住宅事情
△建築物の用途、構造、建築面積及び延べ面積
△都市施設の位置、利用状況及び整備の状況
△国有地及び公有地の位置、区域面積及び利用状況
△土地の自然的環境
△宅地開発の状況及び建築の動態
△公害及び災害の発生状態
△都市計画事業の執行状況
△レクリエーション施設の位置及び利用状況
△地域の特性に応じて都市計画策定上必要と認められる事項
(注) ・法第6条の項目 △法施行規則第5条の項目

表一 都市施設現況図の施設分類
(市民施設に関連する施設現況)

分類	施設名
交通施設	駅
	バス
社会福祉施設	老人福祉施設
	児童福祉施設
官公庁施設	国
	県
	市
	警察署
	消防局
	郵便局
	電報局
保健衛生施設	診療所
	火葬場
供給処理施設	下水道
	浄水場
	清掃
	上水道
	浄水場
教育文化施設	中央卸売市場
	地方卸売市場
	図書館
	博物館
	公会堂
	地区センター
	町内会
	青少年センター
	青年の家
	青少年センター
プール	
野球場	
幼稚園	
小学校	
高等学校	
公園緑地	
市民の森	
緑地	

うとする本市においては、住民の動態処理という本来の目的と併せて、市民の人口情報として活用するために、住民基本台帳情報のシステム化も、個人のプライバシーの保護を十分配慮しながら研究することも重要であろう。

第二に、土地、建物関係の資料については、土地の売買等の取引状態及び地価等については、国のメッシュで収集され、その情報が全て国土庁へ提出させられ、横浜市から切り離されてしまっている状態である。そこで地区における土地の動態を掌握するために、本市基礎情報単位でこうしたデータを蓄積及び活用することも必要であろう。

また少々専門的かもしれないが、五年前に実施される都市計画に関する基礎調査(表一)の中での土地利用、建物の現況調査に関連する項目と、本市における固定資産評価事務で取扱っている土

地、建物の入力データ項目とを、できる限り調整し、再編することなど、システム化された情報利用のなかでも、改善すべき事項があげられる。

第三に、交通関係の資料では、特に地区情報との関連において、生活関連道路と幹線道路との機能区分を明確にして情報を収集する必要がある。また道路管理のための道路台帳情報システムでは、本市統一メッシュでデータがかなり蓄積されているが、これを地区における道路情報としても利用を可能にするため、台帳図葉は別にしても、都市情報の基礎単位と連携させることも一つの課題であろう。さらに本市で進めている道路愛称も、地区との関連において、市民生活の身近な情報として、その役割も高まるであろう。

第四に、都市施設関係の資料では、現在市民施設に関連する施設現況として、

都市整備局で各区別の都市施設現況図(施設分類、表一)が発行されている。これらについても統計区規模の市民施設現況図とすることとして、縮尺を拡大し、都市計画施設のみにならず、市民利用施設関連の項目を追加して充実させ、市民及び行政情報、さらに空中写真等も地区単位において、総合化した地区における情報図として、区版図と併せて作製する必要もあろう。

第五に、市民生活行動圏の資料では、地区の範囲をとらえるために、人間の動きである行動圏の把握が必要となろう。地区間におけるパーソントリップのミニチュア版として、その行動実態をとらえておく必要がある。これらの諸情報を地区計画のために、系統的に、継続的に収集することは、行政の最低の責務ともいえるものである。

つぎに市民情報に関連したデータとし

ては、第一に、市民からの苦情とでもいうべき、要望、陳情、相談、市長への手紙、新聞投書という個別情報。第二に、市政モニター、消費者モニター等というモニター情報。第三に、住民集会、市政懇話会、区民会議等の集団広聴情報。第四に、市民が目でみて、自分達のまちについて持っている地区における生活情報等々を行政情報と同様にシステム化する必要がある。どの地区では、市民がどのような問題提起をしているか。またそれに行政は、どんな対応が可能かといった情報を併せて集約しなければならぬのである。

さらに収集された市民及び市の行政情報と、他の諸行政機関及び民間機関等の情報とをできるだけクロスさせ、それぞれ系統的あるいは部門別に再編成して総合化をはかる必要がある。

② 公開システム

このようにして統計区を単位として収集された都市情報は、どのように地区と関連づけをはかるか、またその公開基準及びその方法は、どのように対応すべきであろうか。

第一に、公開にあたっての管理及び公開面での技術的なこととして、まずこれらの多岐多量な都市情報の収納及び伝達にあたっては、非能率的といわれる従来

のような行政のシステムをもって処理しているとおのずから限界があるだろう。

そこで、①生データは、マイクロ化し、**コンピュータシステム** (Computer Output Microfilm) 利用によるファイリング及びプリンテーションのシステム化をはかることが必要である(注・COMシステムとは、コンピュータからのデータを紙という媒体を通さず直接にマイクロフィルムに写すシステムである)。②基本的なデータは、客観的な基準において、できるだけ要約化をはかる必要がある。例えば、イラスト化、カラー化というアートグラフィック的な表章も一つの方法であろう。とりわけ、地区における都市情報の公開にあたっては、地区情報を読み、その現況が容易に認識できるものとするため、地図化することが必要不可欠なものといえる。

第二に、収集された地区情報の公開方法について考えてみたい。情報の公開

は、市民自治の原点であり、情報の公開なくしては、参加も成立しないといわれる。都市の科学的な資料を分析し、地区で総合化することは、これからのべき地区の計画のスタートに位置づけられるものなのである。

情報の公開の基準としては、すでにいわれているように、個人の権利、秘密に關するもの以外の全てが、公開の対象となりうると考えてもよいだろう。これまでの行政の計画に必要な情報は、市民には消極的に、部分的にしか提供されない場合が多かったといえる。その理由は、この提供の判断を行政が個々にしていたためではなからうか。そこで都市情報公開の客観的な判断基準は、基本的には、市民をまじえて定められる必要があるのではなからうか。

第三に、情報公開との積極的な取り組みのためには、市民に都市情報を提供する場の整備である。まず市庁舎、区、地

区センター、図書館において、こうした情報がいつでも手に入るための都市情報コーナーの拡充が必要である。

市、区、統計区、町丁区域をもって集められた都市情報は、市民及び行政サイドの印刷物又は地図として、この総合的な情報センターで、無料、あるいは、有料頒布し、市民に恒常的に、提供できる体制を確立する必要があるだろう。

五 地区シビルミニマムの確立を

地区におけるまちづくりの主体は、市民である。そしてそれは、いままで述べたような観点から、地区単位に総合化された都市情報をもとに始めて可能になる。

市民が地区における都市情報を知ることから、その地区の実態、問題点、矛盾点を認識し、また発見できるようにな

てくるのである。そのためには、行政はまず地区における都市情報を収集し、公開する役割を果たすだけでなく、現在各地区における生活環境等は、どのような状態にあるかという、地区情報の分析結果をまず市民に公開することである。

そして市民と行政が共同してまちをつくるという共通の基盤に立脚して、市民相互、市民と行政相互の対話、討論により意見を調整し、重要事項の選択をすすめ、地区シビルミニマムを作りあげることである。

こうした地区シビルミニマム作成にあたっての行政の対応セクションは、縦割の市長部局ではなく、地区において、市民と最も緊密にプレーが可能な区役所が中枢を占める活動機関となるべきものである。このことは、いわゆる大区役所主義という言葉はともかく、今後の極めて重要な市政の課題であろう。

③ 土地の確保とコントロール

越山清澄〈都市整備局調査指導課土地利用指導係長〉
梅谷泰久〈企画調整局総合土地調整課〉

- 一 はじめに
- 二 横浜市における土地利用の現状
- 三 土地利用のコントロールと公共用地の確保
- 四 よりよい生活環境の確保