

地区カルテの作成過程と今後の課題

緑区の事例

緑区地区カルテ研究会

一 はじめに

地区カルテや地区計画についての特集が調査季報57号(一九七八年三月)でとりあげられてから三年が経過した。本市でもようやくその準備期間のトンネルを脱け出て、成果ができあがりつつある。

他の政令指定都市の区レベルでの地区カルテの作成は聞かれないが、昨年本市において初めて中区でつくられ、続いて同年九月に緑区においても刊行された。他の区(港北・港南・保土ヶ谷等)においても、各々の個性に応じて準備が進められている。

このような区における行政情報をまとめていこうとする考え方は、市民意識の多様化とともに、区民会議の発足以降、特に強くなってきた。区民から求められるまちづくりに関する資料が、区にほとんど揃っていないために、情報整備の必要性がでてきた。そのためのひとつの試みとして、データを地図にのせて視

覚的にわかりやすい資料、すなわち地区カルテをつくるのである。

そこで一九七九年十月から、緑区において有志職員からなる地区カルテ研究会が発足し、「緑区環境図集一九八〇」作成に関する作業を重ねてきた。地区カルテ研究会として、環境図集の意義と内容、今後の課題について、まとめてみた。

二 手づくりのまちづくりのために

他都市の地区カルテをみていくと多様な内容をもっていることがわかる。人口規模をみると一〇万人から三〇万人程度(高知市一三万人、武蔵野市一三万人、豊中市四〇万人、三郷市九万人、帯広市一五万人等)の都市におけるまちづくりが全国でも先進的である。

これらの都市では、地区カルテは地区計画を実施していく、事前の資料づくりという位置づけがなされている。また過疎地においても例えば、北海道の池田町

(十勝ワイン)や木曾谷の妻籠等のムラおこし、沖繩でのシマおこしが、内発的・自立的になされている。

しかし人口規模が一〇〇万人を超える大都市においては、ともすればビッグ・プロジェクトを主体に行政が運営されがちである。まちづくりに必要な地域の個性や特性に応じたきめこまかさ、欠けている傾向がみられる。

すなわち都市空間における人間性の回復や連帯性の確保を扱っていける行政規模を考えると、人口が一〇万人から三〇万人までが大きさの限度であるように思える。日常生活圏レベルでのきめこまかいまちづくりの具体化、すなわち地区カルテや地区計画を実施していく主体として、区の役割を改めて注目したのである。

そこでのまちづくりの主役は区民であり、その責任ある協力者として区がある。これに市の各局が協力し、大学・研究機関の専門家の助力もおおぐのである。

その際に区民レベルでの主体的な活動には、まちづくりの専門家の存在が必要である。区民レベルの研究活動を持続させ、具体的にまちづくりを進めていくエネルギーが、区や市を動かしていくと考えられる。

このような観点をふまえつつ区民との共同の作品として、まちづくりを進めていこうとする職員が緑区において地区カルテ研究会をつくった。現時点では、予算も権限もはつきりしていないわけだが、環境図集の作成によりようやくきざきざなステップが踏み出されたといえる。

三 緑区環境図集の役割

さまざまな制約の中で発行された環境図集の意義として、初歩的な段階ではあるが、①情報の公開②区の個性と総合性の確立③職員参加と市民参加、について考えてみたい。

これらは一九八〇年代の新たな住民ニ

ーズの先取りをし、質の高い行政施策を市民に供給するために、見落してはならない重要事項である。

① まちづくりに関する情報の公開

行政内部の資料にとどめるのではなく、広く区民の眼にふれてもらうことを考えて作成してきた。また単なる案内図に終らせることなく、できうる限り問題を指摘するように努力した。

環境図集は、区・市の関係局課への配布と同時に、自治会・町内会、区民会議、小・中学校、病院・医院、図書館等へ配布されている。しかし、五〇〇部程度の数では、全世帯への配布は困難であるため、貸出しをしている。そのため有料配布についても検討すべきであろう。

また今後の課題として、環境図集の各世代、各階層への応用篇としては、小・中学校の社会科の参考書として活用できる冊子をつくること、全世帯に配布できるダイジェスト版の作成、まちづくりについでのコミュニティ大学の企画、点字版・録音版の作成などが考えられる。同時に、区民がいつでも容易に利用できる統計資料コーナーの設置も必要であろう。

② 1区の個性と総合性の確立

緑区の職員にとって区の現状や問題を

含めた全体像をまとめた資料がほとんどないミゼラブルなもとは、環境図集は参考になる。

また緑区の都市環境に関する現況、問題点を説明した資料の存在は、各局レベルにおける施策の計画、運用の各段階において少なからず活用されうる。

そして地区域における責任ある主体として区が将来像をもちつつ、問題解決にあたって、計画作成の段階においても、各局へ積極的に働きかけていく基礎的な判断資料となりうる。

すなわち、区の個性を生かしながら、総合的にまとまった行政施策の計画的運用のための基礎資料のひとつとして考えられる。現在、予算や権限がきわめて限られているが、区においても可能な限りアイデアを出していく必要がある。区民の積極的な活動とあわせて、区における試みのひとつとして、地区カルテや地区計画を考えることができる。

③ 職員参加と市民参加

今回緑区において環境図集の作成を担当した係は調整係、相談室であり、これに区職員の有志が自発的に参加してきている。民間や大学の研究機関への外部委託をとらず、自発的な職員参加を素朴な形で持続させる場として、地区カルテ研究会をつくり基礎的な調査・研究を重ね

てきた。素朴という言葉のとおり、まちづくりに興味をもつとはいえず、素人の職員が少しずつ勉強を重ねてきた程度のものであり、予算、権限もない過渡期の間隙をついた面があったといえる。

今のところ地区カルテの作成や地区計画の実施については、区の自主事業として明確な位置づけがなされているわけではない。自主的な研究会活動を尊重していくこととあわせて、区サイドの地区カルテの位置づけをはっきりさせ、調査費や調査の権限をどの程度研究会に付与させるかについて明確にしておくことが必要である。

自主的な研究活動の役割を考えてみると、これを通して自分の担当する仕事の客観的な見直しがある程度できうと考えられる。自分の仕事をしているだけでは単視眼に陥り易くなり、たんなる職務参加であり、セクシヨナリズムになりがちである。

そのため区や市の行政全体の概要をつかみ、自分の興味もてるテーマについて、グループをつくり研究・発表をしていくという自発的な職務外参加があつて初めて、職員参加が一定の範囲内で活性化していくと考えられる。

さて、緑区は典型的な人口急増地区であり、東京等から移り住んできた人たちが多いため、まちづくりに関心を持ち行

政に働きかけていく区民は限られている。しかし区民会議では最近、「鶴見川白書」を出版したり、地域のコミュニティ新聞においても住環境について記事がとりあげられている。

また開発・造成され家々が建てられてから、一〇年以上経過している地域も増えつつある。これらの地域では部分的ではあるが、生活環境の維持（建築協定の締結）の努力がなされてきている。このような背景のもとで、今回の環境図集のまとめにあたって、全国的にみて数少ない例であるが、建築カウンセラーをしている区民（千賀義二氏）の参加を得ることができた。

四 作成の方法

環境図集（地区カルテ）とは、都市環境の現状と問題点を指摘する統計図集であり、市民参加のもとで地区計画を進めていくための基礎資料である。このような観点を持ちながら、さまざまな制約要因にぶつかりながらも、次のような四点到に留意しつつ作業を進めていった。

①地区、他都市の事例比較、②地図の縮尺、③まち環境の評価視点、④大項目と単位項目のまとめ、の四つである。

手さぐりの中から始まったわけだが、緑区の都市環境の現況と問題点をどのよ

表一 地区カルテを構成する項目の他との比較

①基礎指標・その他	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	②住みよいまちに	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	③安全なまちに	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	
1 面積	○	○	○	○	○	1 上下水道	○	○	○	○	○	1 河川・改修区間	○	○	○	○	○	
2 人口構成と推移	○	○	○	○	○	2 都市ガス・プロパン	○	○	○	○	○	2 浸水家屋	○	○	○	○	○	
3 町別世帯数と人口密度	○	○	○	○	○	3 郵便局	○	○	○	○	○	3 かけくずれ危険区域	○	○	○	○	○	
4 昼間・夜間人口	○	○	○	○	○	4 速達未配達区域	○	○	○	○	○	4 遊水池	○	○	○	○	○	
5 事業所分布	○	○	○	○	○	5 ゴミ収集区域	○	○	○	○	○	5 消防整備状況	○	○	○	○	○	
6 地層・地下水位	○	○	○	○	○	6 バス路線・バス停	○	○	○	○	○	6 消防署	○	○	○	○	○	
7 都市計画図	○	○	○	○	○	7 自転車道	○	○	○	○	○	7 交通事故	○	○	○	○	○	
8 地価水準	○	○	○	○	○	8 交通量	○	○	○	○	○	8 犯罪	○	○	○	○	○	
9 接取地	○	○	○	○	○	9 駅数	○	○	○	○	○	9 警察署	○	○	○	○	○	
10 都市計画道路	○	○	○	○	○	10 医療施設	○	○	○	○	○	10 危険物施設	○	○	○	○	○	
11 再開発・整備計画	○	○	○	○	○	11 商店街	○	○	○	○	○	11 大気汚染	○	○	○	○	○	
12 気象	○	○	○	○	○	12 公衆浴場	○	○	○	○	○	12 騒音	○	○	○	○	○	
13 公有地	○	○	○	○	○	13 郵便ポスト	○	○	○	○	○	13 火災	○	○	○	○	○	
14 他都市比較	○	○	○	○	○	14 公衆電話	○	○	○	○	○	14 自動車交通規制	○	○	○	○	○	
15 都市基盤整備の総合評価	○	○	○	○	○	15 公道・私道舗装率	○	○	○	○	○	15 地震	○	○	○	○	○	
16 住宅充足状況	○	○	○	○	○	16 道路幅の分布	○	○	○	○	○	16 ブロック端分布	○	○	○	○	○	
17 市街地の拡大	○	○	○	○	○	17 公共輸送の利便	○	○	○	○	○							
18 財政	○	○	○	○	○	18 歩行者安全施設	○	○	○	○	○							
						19 徒歩交通実例	○	○	○	○	○							
④心のゆたかなまちに	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	⑤緑のまちに	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	⑥みんなのまちづくり	緑区	中区	世田ヶ谷区	武蔵野市	川崎市	
1 図書館・地区センター	○	○	○	○	○	1 開発状況	○	○	○	○	○	1 自治会・町内会	○	○	○	○	○	
2 ボランティア・スポーツ会館	○	○	○	○	○	2 建築協定	○	○	○	○	○	2 愛称道路	○	○	○	○	○	
3 児童公園・遊び場	○	○	○	○	○	3 緑地	○	○	○	○	○	3 アンケートはかき	○	○	○	○	○	
4 小・中学校	○	○	○	○	○	4 公園	○	○	○	○	○	4 雑草分布	○	○	○	○	○	
5 高校・大学・私立学校	○	○	○	○	○	5 街路樹	○	○	○	○	○	5 区民要望分布	○	○	○	○	○	
6 保育園・幼稚園	○	○	○	○	○	6 寺社	○	○	○	○	○							
7 学童保育	○	○	○	○	○	7 市民菜園	○	○	○	○	○							
8 郷土芸能	○	○	○	○	○	8 生産緑地(農地)	○	○	○	○	○	(総計)	39	36	46	41	53	
9 文化財	○	○	○	○	○	9 池沼・泉	○	○	○	○	○							
10 生活保護・民生委員	○	○	○	○	○	10 動物物分布	○	○	○	○	○							
11 老人センター	○	○	○	○	○	11 眺望・景観	○	○	○	○	○							
12 ねたきり老人	○	○	○	○	○	12 斜面緑地	○	○	○	○	○							
13 身障者施設	○	○	○	○	○													
14 環境事例	○	○	○	○	○													

うにつかんでいったらよいのかについては、これらを煮つめていくことでそれなりに明確になっていった。

④ 他区、他都市の事例比較

中区・世田ヶ谷区・武蔵野市・川崎市の事例を主として参考にしながら、まとめていった。各都市でも調査している基本的な項目を落とさないように、また緑区の特徴をつかまえることができるように注意した。

緑区と他との比較は表一のとおりである。この表では都市の生活環境について考えていく際に、必要と考えられるあらゆる項目をだして、作成してある項目にマルをつけて比較している。

武蔵野市では七〇年代に三回作成し、データのメンテナンス(補正)をしてきている点に特徴がある。データのメンテナンスを考えると、継続性を要求されるわけで、区における自主事業としての明確な位置づけとそれを具体化させる条件整備に努力を払うべきである。

また武蔵野市では隣接した類似都市の比較データが綿密につくられているので、町田市や川崎市高津区等との比較データも必要と考えられたが今回はできなかった。

川崎市や世田ヶ谷区では外部の研究機関と協力しながら、高度な調査分析にもと

づく地区カルテが構成されている。以上みてきた都市以外に、地区カルテは各都市で数多く作成されてきている。これをもとに具体的に計画を立案していくことはさまざまな制約があり大変困難なことである。カルテを基礎に地区計画やコミュニティ計画を実施している事例は限られているが、高知市・武蔵野市・帯広市・三郷市等で先進的に採用されている。

⑤ 地図の縮尺

緑区は七六平方キロメートルの面積(本市の一八%)があるため、ハンディ・タイプの大きさにまとめることと他との資料との比較を容易にするため、五万分の一のサイズの地図を用いた。第一段階の地区カルテということで、二九万人が住む区域全体をみていくことに、主眼をおかざるを得なかった。

通常、日常の生活行動の範囲(一万人前後の人口規模)でみていくのを地区カルテ(二、五〇〇分の一ないし五、〇〇〇分の一のスケール)とするならば、二九万人対象の地区カルテでは、緑区のおおまかな姿をみているにすぎないわけである。総論的なマクロ的カルテから、日常の生活行動圏の一万人レベルの地区カルテを考えてみると、緑区では二九セツトの数が更に必要である。

③—まち環境の評価視点

地図のスケールを決めてから、次にどのような視点でまとめていったらよいかということが問題となる。そこで区民が働き、住み、学び、遊ぶといった各階層・各世代の生活パターンに、バランスよく答えていく都市環境づくりが必要である。

そのためのまちづくりを進めていく際に、きちんとまちの環境を評価する尺度を持つ必要がある。今回は安全性、利便性、快適性、文化性という点に留意しながら作業を進めていった。

このような四つの要因が各々の地区ごとに、どのように構成され、選択されていくかにより、各地区の個性ができていく。

このような環境評価については、簡便なレベルから高度な分析までさまざまな手法が考えられる。今回の環境図集の水準では、当然簡便なレベルになるわけで、町別に評価し、その状況と問題点を把握しようとした。

④—大項目と単位項目のまとめ

まち環境の評価視点をふまえながら、大項目を次のように六つに分けて構成し、各項目ごとに中項目の束をまとめていった。

「基礎指標」には人口動態に加えて地価

表一 大項目と単位項目のまとめ

大項目	中項目
I 基礎指標	1 都市計画図 人口動態 2 地価分布
II 住みよいまちに	3 都市的サービス 4 交通の利便 5 医療施設 6 日常の買物
III 安全なまちに	7 水害と対策 8 消防 9 交通事故
IV 心のゆたかなまちに	10 文化・スポーツ施設 11 学校 12 保育所
V 緑のあるまちづくり	13 開発の推移 14 緑の現況
VI みんなのまちづくり	15 自治会町内会

分布を入れた。まちづくりを進めていく際に、地価水準の動向によって大きな影響をうける。そのため地価水準や売買取引等の実態に関する情報を区民にとどけ、厳しい監視をしていく必要がある。

緑を重視することで「緑のあるまちづくり」を設け、緑との対比で開発の推移も含めた。また区民と区、市との共同のまちづくりということで「みんなのまちづくり」をつくった。

このような構想を考えて作業を進めていったが、重要な事項をすべてのせるこ

とはできなかった。文化財、地域福祉、区民要望等の地図へのプロットは今回でできなかった。

各中項目は一枚の地図に表現され、見やすい範囲内で関係ある単位項目の複数を中項目にまとめていった。区にある資料と他に加工した資料とを合成し、調整係による各局、関係機関との折衝により了解を得られる範囲で、できうるかぎり詳細につくろうとした。

単位項目のひとつひとつを一枚の地図にのせていくのが基本ではあるが、ページ数が増えるため予算との関係で断念し、一五枚の中項目に、三五種類の単位項目をのせた単位項目を中項目にたばねていく時に、五万分の一の地図にラフ・スケッチを書き、デザイン、色彩についても、討論をへて煮つめていった。最終案が確定してから二万五千分の一の原図を作成した。この原図をみながら、現況と問題点をコンパクトに文章化し、マクロ的な地区カルテをつくりあげていった。

同時に環境図集を見やすくしていくために、次の三点について工夫をした。第一に町区域を透明シートに印刷し、町別にまち環境をみていく際に役立つようにした。第二に活用した資料の出所を明示し、区民がさらに詳しく知りたい時に、問い合わせ先がわかるようにした。第三に地図を一枚ずつみていくこととあわせ

て、各々の地図を重ねて比較する総合問題解析ができるように、一ページの表側にだけに地図を印刷した。

五—人間の都市空間を求めて

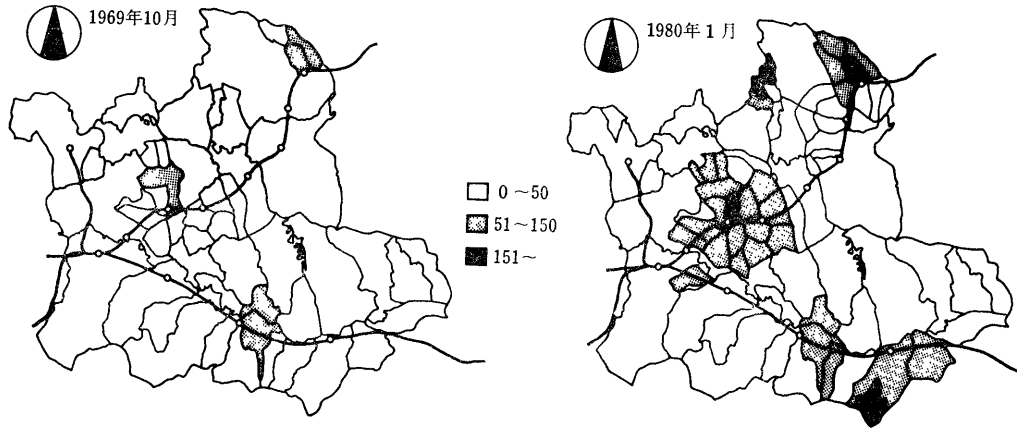
現代の自然を失いつつある都市空間は、簡単な手法により、ユートピアに近づいていくと考えることは夢想である。緑の姿を的確にとらえ、さまざまな手法を多角的に駆使していくことで、住みやすいゆとりのある都市空間が、少しずつ創造されていくと考える。そのために地道な基礎的な資料づくりから始めてきたわけである。

①—環境図集からみた緑区の姿

緑区は高度成長期に東京のベッド・タウンとし急速に宅地開発が進み、八〇年代もしばらくは人口増が続く見込みである。一九七〇年の国勢調査では一四万七、〇〇〇人の人口であったが、一九八〇年では二八万九、〇〇〇人へと、一九六倍になってきている。

図一で町別人口密度の一九六九年と一九八〇年との比較をしている。一九六九年当時の人口密度がヘクタール当り一五一人以上の町は、ひとつもなかった。五一人から一五〇人までの地域は、駅周辺の美しが丘一・二丁目、青葉台二丁目、

図一 緑区の人口密度



桜台そして中山、青砥の地域だけであった。

それが一九八〇年には大規模な区画整理・宅地造成の完成にともない面積に大きくひろがってきている。一五一人以上の町がすすき野一、二丁目、美しが丘一丁目、青葉台一丁目、竹山一丁目、四丁目にできてきている。これらはいずれも中高層の集合住宅が多くなりたれているためである。

このような人口急増のために、まちづくりの基本的な整備（道路、公園、下水道等）や学校、市民活動施設の建設に追いかけてられている。このため交通の利便性もあり、買物や娯楽文化そして経済活動の大半を東京に依存している。

大幅な東京への依存から脱して、緑区なりの文化、スポーツ、福祉施設の充実、落ち着いた街並みや美しい景観づくり、商業、農業活動の基盤整備

といった点に関する行政の特段の努力が望まれる。

町別透明シートを用いてみたまち環境の簡便な評価の概略は次のとおりである。

文化的な面に関しては、図書館や地区センターが山内地区の一方所だけにあるため、サーブिस・エリアとして近距離地域に含まれるのは、美しが丘、あざみ野、新石川地区に限定される。他地区からは時間をかけてくるわけで、増設が望まれる。反対に公会堂は、中山周辺に限定されるわけで、田園都市線沿線での新設が必要である。

利便性、安全性に関しては田園都市線沿線を見ると、美しが丘、あざみ野、新石川地区に加えて、つつじが丘、しらとり台、藤が丘、もえぎ野地区、青葉台、松風台、榎が丘地区が、区内では相対的に良好といえる。横浜線沿線では、中山・東本郷・十日市場、いぶき野・竹山地区に限られ、田園都市線と比べるとやや低い水準になっている。

区域周辺の調整区域とその近隣地区ないし準工業地区では、さまざまな施設が集中している鉄道沿線から離れている。そのため、文化的、利便性、安全性いずれも劣悪な状況におかれている。東方、大熊、池辺地区、奈良地区、鉄、大場地区については、生活環境が特に劣悪にな

っているため、これら地域への施設整備を含めた地区計画が必要であろう。

② 緑を生かしたまちづくりへ

市街化調整区域の占める割合は、一四区の中で最も広く三六%であり、農業振興の場や流入人口の抑制の役割を果たしてきている。と同時に区民の眼をなごませる緑を比較的多く残している。

しかし一九七〇年代の開発の急激な進行は、緑をはぎとり自然環境のバランスをくずし、地域格差を生ぜしめ、新旧住民の意識のちがいが生じるあつれき等さまざまな問題を投げかけてきている。

そのための開発の推移を中心に、環境図集を構成する各カルテをクロスさせてみていく総合的な問題解析が必要である。これにより将来の動向をみていくわけで、地区予測カルテの初歩的な検討ができる。

区画整理、宅地造成で施行済の面積は二〇・六九平方キロメートルに及び、今後開発される予定面積は一四・四七平方キロメートルも残されている。このような開発計画の五年先、一〇年先の動向を把握して始めて、ポジティブな行政運営が可能になる。そのために地区カルテによる実態の把握と緑を生かしたまちづくり（地区計画）の具体化が必要である。今後のまちづくりを考えていく際に、

快適性、景観性に不可欠な緑をできるかぎり面的に生かしうる多角的な手法を駆使していくべきである。特にこれから着手される開発計画が、緑を生かしたゆとりある都市空間を創造できるように、地区計画の視点を加えた誘導・コントロールの新たな手法の開発が必要である。

地区ごとの個性を生かしていく手づくりのまちづくりのために、基礎的な情報を提供する環境図集は、緑区の概要をある程度つかんでいる。今回新聞にもとりあげられ、区民の間のまちづくり学習会のテキストに用いられ、また少数ではあるが大学生や市民も借りに来ており、少しずつ波紋を投げかけてきている。

今後は二九万人を対象にしたマクロ的な環境図集から、日常生活の行動範囲を重視する一万人単位でモデル地区を選定し、ソフトとハード両面についての調査研究が、地区計画への橋わたしのために必要であろう。

六 地区カルテから地区計画へ

地区カルテにより基礎的データを整備し、情報公開をしていく過程で、現況と問題点が明らかになる。そしてこれへの計画の対応をはかっていくことが区民の関心のまよになつてくると思われる。

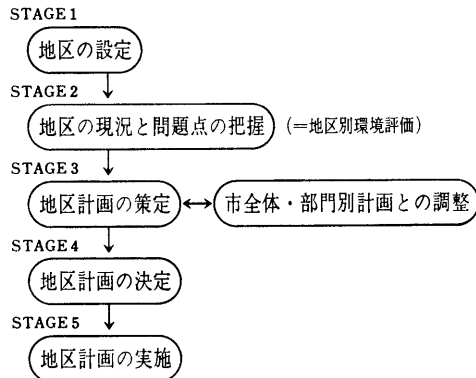
特に各区の個性を生かした地区カルテの作成がひとわり完了したところで、本市行政の中に市と区の間で予算、権限の再配分を伴う地区計画の導入が必要となつてくる。

区を主体にした人間的な都市空間の創造をおこなう地区計画づくりが望まれる。地区環境の整備基準を組み込んだ地区計画が策定されていくと、地区内の開発行為・建築確認行為についての誘導・コントロールの判断基準となることのできる。

地区計画のフローの概略をみていくと、図-2のようになる。

区が主体となつて進めていく地区計画は、最初からすべてを網羅することは不可能である。第一段階では地区カルテの提示した緊急度の高い問題かあるいは、

図-2 地区計画フロー



また区民主体の「まちづくり協議会」の設置や、区民と行政との交流の場となる「まちづくり通信」の発行もあわせて必要である。

いずれにしても先進的な都市においては、地区計画が具体的に行政に生かされ、総合計画の中にビルト・インされている。また都市計画法や建築基準法が改正され、地区計画制度が導入されようとしている。

本市における地区カルテから地区計画への具体化のためには、さまざまな制約要因があるわけだが、区レベルでの積極的な取り組みと市全体として地区計画導入のための研究調査が要請されている。

〈越智二郎〓区民相談室〓川俣浩一〓保険年金課〓木佐森雅道〓納税課〓斉藤恒樹〓固定資産税課〓当山真太郎〓総務課〓現緑政局土地改良課〓深見啓司〓総務課〓丸山由利子〓同課〓山懸稔生〓納税課〓渡辺敏裕〓保険年金課〓千賀義二〓建築カウンセラー〓

区民要望の特に強いものをテーマに選んでいくことが考えられる。そのテーマについてあらゆる角度から検討していくために、関連各局、大学研究機関との協力や、市民また区内部の職員参加の促進により、取組んでいくことが必要である。