

地域生活環境指標を作成した結果、まとめられた提言は調整計画にそのままドッキングされ、他の施策とともに実行可能な計画となった。

この調整計画は建設計画とソフト計画とからなり、財源が裏づけされ、これに入っている課題（当然、環境指標づくりから提言された政策も含む）から、毎年向う三方年の実施計画を策定して、予算編成を行っており、法律改正など十分な根拠があればともかく、調整計画に盛り込まれていない施策は予算化されないこと

とになっている。

#### ②作成に市民参加を拡充

五十一年版作成に当り、三人の市民からなる委員と公募による十七人の協力職員については四十八年版作成のときと同じであるが、さらに前回よりも市民参加を拡充、市内に住む大学の先生二十人に参加していただき、この専門家による討議、専門家と参加した市職員の合同討議などを行った。

参加職員は会議で意見を述べるとともに、第一部の個別指標をそれぞれ取材、

原案作成を分担した。いずれも本来の職務があるので会議や個別の作業はすべて時間外に行った。

#### ④市民、市議会、職員の活用を期待

この地域生活環境指標が、市民、市議会議員、市長をはじめ全市職員が施策を検討する基礎資料として活用されること

が期待されている。市民には一冊千円で販売している。

号付近の市民が地域生活環境指標の「郵便ポスト」の指標図をみて、欠落部分にあたっていることを知り、九十名の署名をもって請願したもので、五十三年度にポストが設置される。

#### ⑤他市でも作成され始めている

武蔵野市以外でも、長野県駒ヶ根市、大阪府高槻市、北海道帯広市、川崎市その他の市でも作成されている。昭和五十年から東京都下の市町村全体を対象とした「東京都市町村生活環境指標」がつくれ、毎年改訂されている。

## ② 川崎市の地区カルテ

君嶋武胤（川崎市企画調整室調査部）

### 一 いきさつ

川崎市では、昭和五十一年に『川崎市地区カルテ・一九七六・九』を作成した。企画調整室を事務局として庁内の各部署の職員の参加を得た。約半年の作業だったが、ここに至るまでには、それなりの

### いきさつがあった。

昭和四十九年度には外部の専門家<sup>注1</sup>の協力を得て、「地区計画調査研究<sup>注2</sup>」を行った。ここでは、地区計画に関する考え方の整理と行政区別およびモデル小学校区別に一定の作業を行なった。同年十一月には、五つの行政区ごとに、地区計画調

査研究の成果を生かしつつ市民向けパンフレット「中期実施計画市民討議資料」を作成した。

これに先立って四十六年度には「川崎市都市機能図集」と「川崎市行政区関連地図集」が、四十八年度には「川崎市生活環境図集」「川崎市メッシュ統計報告

### 一 いきさつ

- 二 地区カルテ・その必要性
- 三 地区カルテの内容と作成方法
- 四 地区カルテに対する反応
- 五 地区カルテの今後

書」「市民施設ネットワーク研究報告書」が作成され、地区計画への気運づくりの役割を果たした。

そして、五十一年度の施政方針で「地区環境整備計画の策定」が掲げられ、地区計画の策定がオーソライズされた。地区カルテはこの第一段階をなすものであ

った。

## 二 地区カルテ・その必要性

地区カルテという表現には、その形式と内容の特徴がこめられている。形式としては、一定の地区ごとの情報資料カード（カルテ）である。内容的には医療用のカルテと同じように、患者（地区）の特性や病状（問題）をよく調べ原因や病名がはっきりすれば適当な治療法（解決策）をえらびそれを記載するというものである。問題発見的、予防的、歴史的にみる内容をもっている。また、カルテという表現には、住民ひとりひとりの生活や生活環境を大切にすることがまちづくりの基本、という考え方がこめられている。さらに、自分のからだの場合と同じように自分がかかわっている地区の健康状態や病状をみずから述べるといいうつくり方をも示唆した表現といえよう。

では、地区カルテ・地区計画はなぜ必要になってきたのか。

第一は、生活基盤を重視したまちづくりの必要性が高いことである。とりわけ過去からの都市問題のツケを大量に抱えた川崎市にとってその必要性はいっそう高い。生活基盤を重視したまちづくりをしていくためには、狭域的に問題と需要の把握をしていかなければならない。

第二は、フローと同時にストックを重視したまちづくりの必要性の高まりである。とくに、市域の大部分が既成市街地化した川崎市ではこの必要性はいっそう高い。ストックを重視する時には、過去から現在までのまちの問題を詳細に把握することを出発点にせざるを得ないからである。

第三は、住民に身近な計画にする必要性の高まりである。生活基盤整備重点、ストック重点の計画にするため、さらに、計画から疎外されてきた住民の主体性をつくりあげるためにも、住民に身近な計画にしていく必要がある。そのためには、「住民がよく知っている範囲の小地域を計画対象にする」こと<sup>注4</sup>や、「住民の切実な要求に根ざす」<sup>注5</sup>ことが必要になっている。

第四は、計画に総合性をもたせる必要性である。計画に総合性をもたせるには、一定の小地区で検討がなされなければならない。また、地区の総合的検討の中から計画課題が明らかにされなければならない。ひとつひとつの計画行為や事業も、それが展開される地区にとってどのような意味をもつかチェックされなければならない。

第五は、これらの必要性に対して、従来の法定都市計画や、いわゆる総合計画が、十分こたえる内容をもっていないからである。

らである。

## 三 地区カルテの内容と作成方法

### 法

川崎市の地区カルテは、五つの行政区ごとの分冊になっている。五冊あわせて全市をおおうカルテとなる。各分冊はいずれもB四版で七六ページの構成である（表一参照）。各ページには、地区

やグラフや表などでその地区の状況や問題点を表現した情報資料と、それらを分析し説明したコメント、および情報資料の出所・時点・参考資料が盛り込まれており、そのページだけでそれそれまとまった内容になっている。だから、各ページを一枚のカードとしても使える。各区の同一ページを抜き出すことによって、その情報に関して五つの区の比較と全市的状況の把握ができる（図一参照）。また、何枚かのページを重ね合わせて使うことによって、問題の掘り下げができるようになる。

このような特徴をもった地区カルテの形式・構成・内容は図二のような考え方にともづいて決めたものである。

### ① 地区の単位

地区計画の単位として川崎市では、行政区（五つ）と小学校区（九二）のふた

つを考えているが、地区カルテの集約単位として行政区を採った。その理由の第一は、小学校区ないし類似の地区に対応するだけの情報の精度がなかったことである。行政サイドだけで地区カルテをつくらうとした時、住民に身近かなレベル

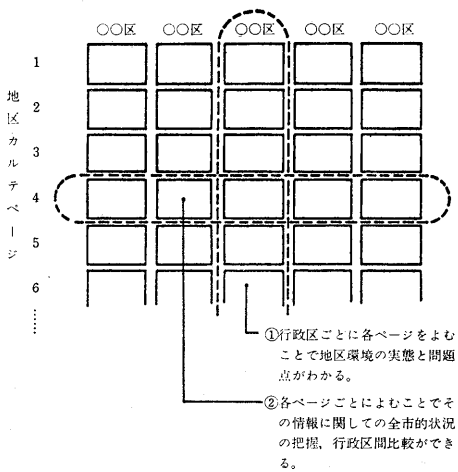
の情報が必要である。カルテの枚数として使う心要性である。カルテの枚数を一地区当り五〇―一〇〇枚とした時、地区単位として小学校区を採れば、全部で五千―一万枚のカルテになる。一地区当り十枚にしても全部で千枚程にもなり、大量印刷への制約になる。行政区をカルテの集約単位とすれば全市で五区であるから、一地区当り五〇―一〇〇枚とした時、全市は二五〇―五〇〇枚程で収まり、大量印刷への制約は少なくなる。また小学校区ごとにカルテの必要度も異なり、一つの地区だけを考える必要性よりも、いくつかの地区を適宜まとめて考えたり、相互比較する必要性の方が当面のところ高い。したがって、今回はカルテの地区単位として行政区を採ることにした。ただし、必要に応じて小地区ごとの情報が読みとれるように情報の精度をあげるように努めることとした。

### ② 地図スケール

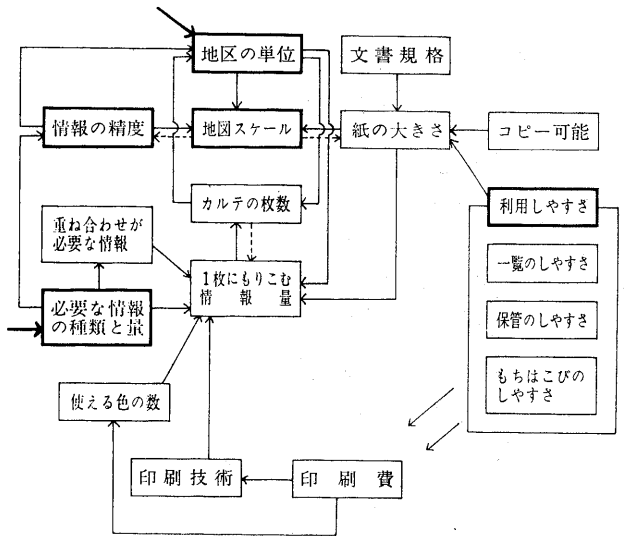
表一 地区カルテの構成

|                      |                |                |               |
|----------------------|----------------|----------------|---------------|
| 1. 区のなりたち            | 18. 公害被害       | 36. 小・中学校      | 58. 道路網       |
| 2. 区の年表              | 19. 大気汚染・水質汚濁  | 37. 小学校区・通学路   | 59. 都市計画道路    |
| 3. 人口推移・小学校区人口       | 20. 騒音・振動      | 38. 高校・大学      | 60. 交通事故      |
| 4. 昼・夜間人口            | 21. 火災         | 39. 幼稚園        | 61. 交通規制      |
| 5. 住民の構成1            | 22. 危険物        | 40. 保育園分布      | 62. 徒歩交通      |
| 6. 住民の構成2            | 23. 消防車の進入困難道路 | 41. 保育園通園実例    | 63. 徒歩交通実例    |
| 7. 町内会・自治会           | 24. 浸水地域       | 42. 病院・救急医療機関  | 64. 障害者の交通環境  |
| 8. 住民運動・市民団体         | 25. 急傾斜危険区域/地盤 | 43. 一般診療所      | 65. 公共交通      |
| 9. 通勤行動              | 26. 防災施設       | 44. 歯科診療所      | 66. 車交通       |
| 10. 買物行動             | 27. 住宅問題1      | 45. 商店街・大型小売店舗 | 67. 物流        |
| 11. 住民意識             | 28. 住宅問題2      | 46. 集会施設       | 68. 上水道       |
| 12. 住民要求1 (請願・陳情)    | 29. 住宅建設の動き    | 47. 郵便局・ポスト    | 69. 下水道       |
| 13. 住民要求2 (市長への手紙など) | 30. 宅地開発       | 48. 区役所・支所・出張所 | 70. 生活廃棄物     |
| 14. 工業・商業            | 31. 市街地再開発     | 49. 図書館        | 71. 都市ガス      |
| 15. 工場分布             | 32. 緑の現況       | 50. 文化財        | 72. 電力        |
| 16. 土地利用・地価          | 33. 緑の育成・回復    | 51. こどもの遊び場    | 73. 施設系事業の実績  |
| 17. 土地利用の変化          | 34. 優良農地       | 52. 遊び場実例      | 74. 施設系事業の実績表 |
|                      | 35. 農地の変遷      | 53. スポーツ施設     | 75. 総合問題      |
|                      |                | 54. 公衆浴場       | 76. 因果連関      |
|                      |                | 55. 公衆便所       |               |
|                      |                | 56. 住民の要求する施設  |               |
|                      |                | 57. 市民施設一覧     |               |

図一 地区カルテの同ページを抜き出す…



図二 地区カルテの形式構成内容の決め方



地区カルテに用いる地図のスケールは、その上に表現される諸情報の精度を決めることとなるのできわめて大切な要件である。地図スケールは、地区の単位と、印刷する紙の大きさによって決まる。今回、一覧のしやすさ、もち運びのしやすさ、保管のしやすさ、などから概略の紙の大きさを決め、文書規格やコピー可能な規格によって最終的な紙の規格をB四版にした。B四版は、市役所の電子式コピー機器にかかる最大の紙幅である。B四版に収まる適当地図スケールとして、川崎・中原両区を二万五千分の一、幸区を二万分の一、高津・多摩両区を四万分の一とした。

情報の精度として建物一棟が判読できる地図スケールは五千分の一から一万分の一、せいぜい二万分の一が限界であろう。今回の作業は一万分の一図を縮図した二万分の一図をベースマップとして行ったが、区域面積の大きな高津、多摩両区では、印刷段階ではさらに四万分の一に縮小せざるを得ず、情報の提示のための表現の限界をこえたといえる。しかし、B四版に二万分の一で、高津、多摩区を表現しようとすれば、それぞれの区を三・四に分割せざるを得ない。他方、紙幅を大きくして対応しようとすれば、B二版かB三版にしなければならなくなり、廉価な大量印刷にとって具合が悪く

なる。

### ③ 地区カルテでとりあげる情報の種類と量

地区の状況と問題点を明らかにするにはどのような情報が必要なのか。地区カルテの守備範囲はどこなのか。

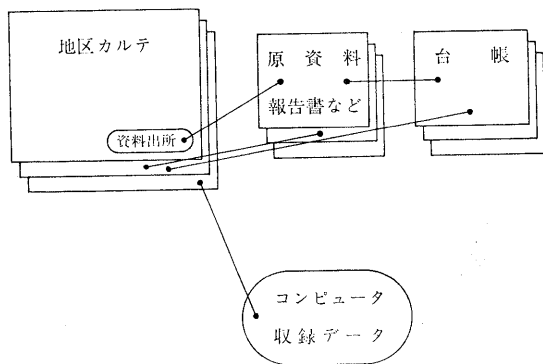
他都市のカルテ、ないし類似資料をみると住民属性を詳しく分析したものや、市民施設状況を分析したものが多い。しかし、川崎市のような都市問題の多様性を考える時、住民属性や市民施設状況にとどまらぬ多様な内容をとりあげなければならぬはずだ。次のように考えてみた。

まず、地区がどのような経過の中でつくられてきたか。地区の主体としての住民・市民の分布や構成・組織はどうなっているのか。生活行動や生産活動はどのように行われているのか。それが土地利用にどのように反映しているか。その中でどのような市民意識や要求が形成されているのか。また、地区の環境を構成する諸要素はどういう状態になっており、その中でどんな問題が生まれているか、生まれそうになっているか。各地区でどんな計画や事業が行われてきたか。地区では何が、どんな原因で問題になっているかなど。結果として七六ページの内容になった。

とくに、地区環境を構成する諸要素を考える時、①住宅・住宅まわりの環境、公・災害要因 ②市民施設系 ③地区の道路・交通系 ④供給処理系、に大別して考えることが便利であった。なぜなら、地区の環境を総合的に考えるには、それぞれグループ内の要素間の関係をまず考え、次いで、グループ間の関係を考えることが頭の整理にとって有利だからである。

今回の作業ではわれわれは、それぞれのグループ毎に考えられる地区環境諸要素を抜き出し、地区問題発見のためのチェックリストをつくった。その観点として、⑦安全性・健康性・利便性・快適性の観点、⑧守るべきプラスのものは？利用度の低い既存ストックは？マイナスすべきいやなもの？プラスすべきものは？の観点、⑨住民としての生活実感をおれずに、ハンディキャプトの立場を忘れずに留意した。そして、できてきたチェックポイントに対してこたえる資料は何か、どのような解析が必要かの洗い出しをした。例えば「災害」の項の中の「火災危険・消火活動はできるか?」。このチェックポイントに対しては、消防車の進入困難道路、消火栓の位置やホースの延ばせる距離、消防署所からの距離、などの情報資料が用意される必要がある、というように。こうして用意されたリス

図一3 地区カルテと庁内情報の関係



に情報の出所を明らかにした。この意味で、地区カルテは、庁内に蓄積してあるほう大な情報資料のガイドブックをめざすものにもなった(図一3参照)。

今回の作業では、既存資料を編集しなおせばこと足りるとはしなかった。第一に、有効な資料でありながら書庫や書棚などに眠りがちな資料に光をあてようと努めた。「こうすれば、この資料は使えるのではないか」と提案もした。例えば、昭和三十七年と四十六年の土地利用現況図二枚を使って、この十年間の主な土地利用変化をトレースし説明した。古い耕地整理や区画整理の図面類を引き出し、地区の開発の歴史を説明した。

トをもとに、重ね合わせた方がよい情報、独立させておいた方がよい情報を仕分けした。例えば各市民施設はそれぞれ独立して分析し、むやみに重ね合わせない方が後で使いやすいのではないかと、というように。次いで、二万分の一図に対応しうる情報と、それ以外の情報を仕分けした。例えば、道路一本一本の幅員、このような情報はより詳細な地区スケールにゆだねざるを得ず、今回の地区カルテとしては、幅員別の三ランクで地図上に図示し、コメントを付すにとどめた。ただし、より詳しい情報が必要になった時は、どこへ行って何をみればよいかわかるようにするために各ページの右下

第二に、今回は十分な成果を得られなくとも、将来にとって有用な情報資料の収集・解析の糸口をつくらうとした。例えば、「住民要求」の項では、住民から議会に出された多様な請願や陳情、および市長への手紙などの内容を地図上に記入し、どこで誰によってどんな要求が市に対して出されているか、の資料をつけた。「こどもの遊び場実例」という項では、各行政区一カ所の小学校区を選び、その小学校に担当職員が出向き、PTAの会合の場で地図を広げ、こどもの遊び場の実情や問題点を地図に記入してもらうなどした。「保育所通園実例」では、各区一〜二カ所を選び、その保育

園に通う園児の通園圏の広がり確かめた。「図書館」の項では、各図書館に依頼し、各図書館への住民の登録数を出してもらい、町丁毎に登録率を算出し図書館の利用実態の一面を明らかにした。

「施設系事業の実績」の項では、各地区のどこでどんな公共事業が、一年間に行われたかを地図と表とで明らかにし、事業評価のための糸口をつくった。「総合問題」「因果連関」の項では、どこでどんな問題が何ゆえにおこっているか、を区の職員とアタリ、サーベイをもとに試案的に作成した。この問題図は市の中期計画を地図上に展開した資料と比較してみると、計画の中味を評価する材料にもなりそうだ。

#### ④ 作成の体制

地区カルテ作成のために企画調整室の職員で地区カルテ担当者チームを、そしてそのコアスタッフとして作業総括チームを編成した。地区カルテ作成方針を各局の係長クラスの職員で構成する企画主任会議にかけ、各区の協力、各局関係課の職員の参加、協力を得て作業を行った。地区カルテの起案から印刷完了まで五十一年の四月から約半年であったが、実質的作業期間は五月からの三カ月ほどであった。

短期間で適切な資料を収集、加工、解

析することは容易ではなかったが、作業を支えた職員のチームが比較的うまく機能したのではないかと、と今にして思う。

この理由の第一は、全体の成果物と作業のイメージを早い段階につくりあげ議論をしたことである。第二は、作業にかかわる職員個人が具体的に何を担当するかを明らかにし、その部分と全体とのかわりを明らかにしておいたことである。第三は、作業総括を担当した職員が、作業の遅れやネックを早めにつかみ機動的にそのカバーをしたことが挙げられよう。

#### 四 地区カルテに対する反応

川崎市の地区カルテは、「当面は行政内部資料」の性格を与えられているために、市民に積極的には公開されていない。そのため地区カルテに対する市民の反応は必ずしも定かではないので、市役所内部の反響を整理するにとどめよう。地区カルテの作成過程と作成後の主な反応を整理すると次のようなタイプになる。

第一は、地区カルテ作成の機会に、自分の課で以前から必要としていた情報資料を調査し整備した、という積極的対応である。

第二は、市が解決できないような問題

は地区カルテの中で指摘すべきではないという意見である。多少のニュアンスの違いを伴いながらも、このタイプの意見は数多くみられた。しかし、この考え方をおしすすめると、市の施策だけで解決できない地区問題の多くは指摘できなくなってしまふ。地区カルテをつくる意味もなくなってしまう。必要なことは問題の所在をできる限りの確に指摘することである。その解決策として、時には市だけでなく、国・企業・住民に働きかけることを含めて明らかにしていくことだろう。

第三は、地区カルテレベルの情報資料では事業計画の遂行には役立たない、という事業担当の部門などから出された意見である。たしかに地区カルテや地区計画は主として事業段階につながるというよりは計画段階につながる性格をもつものだろう。しかし、事業が行われようとしている地区の状況がどうなっているかを理解することは事業部門としても必要ではなくである。

第四に、地区カルテの使い方がわからないという意見があった。

このように、地区カルテは必ずしも十分使われているとはいえない。その原因の第一は、地区カルテの役割に関しての行政内部での合意ができていないこと、総合計画や法定都市計画、とりわけ後者

との関係が不明確で、日常の行政執行の中での役割も明らかになっていないことである。したがって内容的に焦点がぼれていないくらいがある。第二は、モノとしての地区カルテはあっても、その使い方のマニュアルは整備されていないことが挙げられる。第三は、地区カルテを本当に必要とするような仕事の流れや機構ができていないことである。

#### 五 地区カルテの今後

第一に、地区カルテと既存の諸計画との関係を明らかにし、地区カルテの独自の役割、その必要性をより明らかにすること、そのための庁内の合意づくりがとくに必要である。

第二に、今回作成した地区カルテの内容を充実させ、解析を深めること、他の情報資料との接点を明らかにし、貴重な行政資料に光をあてていくことが必要である。

第三に、地区カルテを素材にして、地区の実態と問題点について、市職員、市民の間で議論をしていくことであり、地区カルテを日常的に幅広く使ってみることである。地区をめぐる議論の過程で、地区カルテに盛りこむべき内容が豊かになり、地区計画的ものの考え方が市職

員、市民の間に定着していくであろうし、地区計画をつくり推進していく担い手づくりが図られていくであろう。まちづくりへの市民参加は、計画段階からの参加ではなく、調査、解折段階からであってはじめて地に足のついたものになる。

第四に、地区カルテをつくりあげるプロセスを運動的にしていくことである。先に述べたように市役所に蓄積してある行政資料で、ミクロな地区レベルに対応するものはひじょうに少ない。例えば、二五〇〇分の一図を前にして、この地区の問題を指摘しようとしても行政レベルにある情報資料だけでは、「問題地図」なるものもきわめて希薄なものしかできないだろう。住民自らのつくるカルテ、

情報、住民の目でみた情報がなければ小学校区レベルのカルテを迫力をもってつくれるのではないか。学童の社会科の勉強の一環として小学校区ごとにカルテ（問題地図）をつくってもらうなど考えられてよい。

第五は、地区カルテから地区計画への流れづくりである。この場合、すべての地区にわたって計画づくりをしようとするのは必ずしも良策ではないように思われる。試みるべきひとつは、従来から市内各地区を対象に、個別的に行われてきた「調査もの」や「計画報告書」に陽をあてて、地区カルテと比較しつつその内容を発展させてみることである。もうひとつは、今後、各地区で行われようとしている大小の計画行為をひとつの柱にし

て、それが展開されようとしている地区周辺の問題解決をかわせて面的に計画を考えてみる流れをつくることである。今必要なことは「実験する心」ではないかと思われる。

（ここで述べた見解はあくまで個人的なものであることをお断りしておきたい）

注1 都立大都市計画研究室石田頼房

助教授、高見沢邦郎助手、都市

整備計画研究所のスタッフ等。

注2 『川崎市地区計画研究報告書』

一九七五・三

注3 カルテということばをまちづくり

りの分野に公式に使ったのは神戸

市の『コミュニティカルテ・

一九七三』次いで高知市の『コミュニティカルテ一九七四』である。

注4 石田頼房「地区計画とは何か」

『川崎市地区計画研究報告書』

注5 前掲書

注6 地区の単位のとりに関して詳

しくは前掲書、および拙稿「川

崎市における地区計画策定の試

みと今後の展開」『地方行政連

絡会議』一九七五年十二月号。

また神戸市都市計画局『市街地

再開発基本計画・その1基礎

編』昭和五十年七月参照。

### ③地区カルテと地区計画のもつ意義

竹内礼三へ宇治市企画調整室長へ

宇治市の現場で考える

- 一 地方自治
- 二 職員参加
- 三 市民参加
- 四 現地、総合性

#### 一 地方自治

憲法と地方自治法が施行されてから三

十年の年月を過ぎました。十年一昔という言葉からみても三昔、さしずめ一世代を経たことになりました。中央官治型の行政

しか知らなかったわが国において、地方自治という体質的になじめない言葉の持つ意義は、未だ空調的な部分が実情認識

の中に多く、判然と説明できない状況にあります。これは「分権」「自治」のテーマと、実態としての「集権」の持つ