事例番号 058 古都の再創造をめざして（神奈川県鎌倉市）

1. 背景

鎌倉市は、12 世紀末に鎌倉幕府が開かれて以来の 800 有余年に及ぶ長い歴史・文化を有する都市であるとともに、背後を囲む山、前面に広がる海、市内に多く残る緑地といった豊かな自然環境を有する都市でもある。このような魅力ある歴史・文化・自然環境を持つ都市であるために、観光等で鎌倉市を訪れる人は大変多く（平成 16 年の観光客は約 1,800 万人）、また、それにともなって市内の交通量も大変多くなっている。そのため、歩行者の交通の安全性の確保が課題となっているが、住宅地等における観光客と市民との間の摩擦も高まっており、古都の落ち着いた環境が損なわれつつある。さらに最近では街並みに調和しないマンションが建設されるなど景観面の問題も出てきており、古都の優れた環境が失われていくという危惧ももたれるようになっている。

鎌倉市は中世の城塞都市の形態を引き継いでいるため、道路は狭く曲がりくねっているものが多い。市が戦災に遭わなかったこともそのような道路が多く残った要因になっている（都市計画道路の整備率は平成 16 年度末で約 33%）。一方、鎌倉市は周囲を山と海とで囲まれているため市街地が外延化する余地が乏しく（3、953ha の市域のうち 1,384ha が市街化調整区域）、経済活動は鎌倉都心にコンパクトに集まる傾向がある。それが都心への交通圧力を強めている。観光客の増加は市内への自動車流入をますます増加させ、歩行者の交通安全を脅かす状況にまでなっている。また、観光客の増加はゴミ箱や公衆トイレが不足していることもあって市民との間に摩擦を生んでいる（ゴミの散乱等）。

このように、鎌倉市では伝統的な都市構造と近代化した人間活動との間の摩擦が大きな問題になっているが、その問題は経済的にも社会的にも市の活力低下につながっていくと懸念されている。それは、少子高齢化により今後人口が大きく減少していくことが見込まれているからである。鎌倉市の人口は 2005 年 6 月 1 日現在で 171,198 人であるが、2015 年には 157,455 人になると推計されている。その中で高齢者比率が大きく上昇するとともに（2015 年の 65 歳以上人口比率は 32.4%）、夫婦のみ世帯、単独世帯の割合が大きく上昇すると見込まれているが、都市の魅力が低下する中でそのような人口構成バランスの変化が生じると、それがコミュニティの衰退につながると危惧されているわけである。

2. 目標

古い街並みや街路の存在は、増加する自動車交通量や観光客数に十分に対応できないという問題を発生させているものの、他方では、比較的低層の住宅地が多いこととあいまって（市の人口密度（平成 16 年）は 4,297 人／k ㎡）、鎌倉市の地域性を維持し、市民のコミュニティ意識を保つことに貢献している。鎌倉市ではこの後者の面を重視し、他の都市で見られるような機能優先のインフラ整備を行うのではなく、古都の環境を保存しつつ自然を大切にした人間中心の新しい都市環境を創造する方向を模索している。

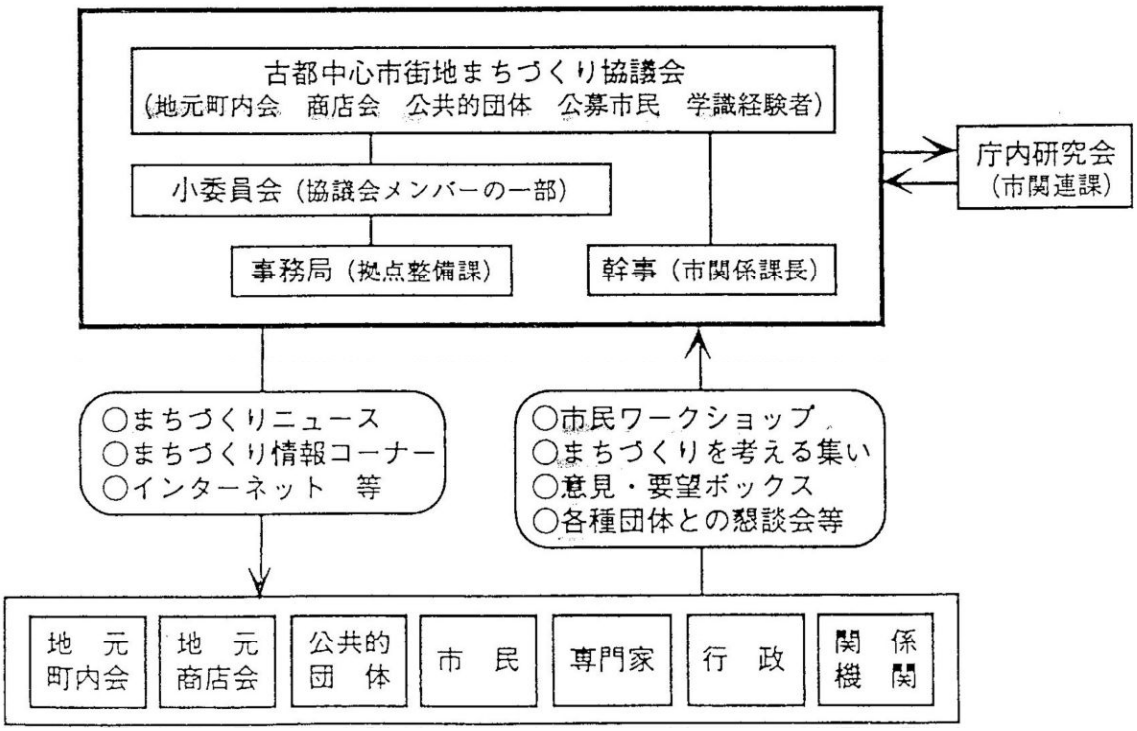
現時点における鎌倉市の都市づくりの基本方針である第 3 次鎌倉市総合計画では、基本理念として「市民自治の確立」、「人間性豊かな地域づくり」、「環境自治体の創造」の 3 つを掲げ、基本方針として「市民参画」、「地域コミュニティーの形成」、「広域的な協力体制」等を掲げている。また、その中の基本計画では「自然・歴史的環境の保全と道路整備の両立は大変難しい課題であり、交

通需要管理を含め総合的な交通対策が必要」との認識を示し、施策の方針として例えば「歩行者を優先した生活道路の整備」を掲げる一方、「交通需要管理施策による自動車交通量のコントロールで対応可能な都市計画道路については、計画の見直しを検討」するなどとし、機能を優先したインフラ整備に偏らない基本姿勢を示している。さらに、都市整備構想の方針として「古都中心市街地まちづくり構想」（交通環境の整備等）、「鎌倉海浜ベルト総合整備構想」（海浜環境の総合的な整備等）、「腰越駅周辺地域総合整備構想」（歴史資源、自然の保全等）、「深沢地域国鉄跡地周辺総合整備構想」（水と緑のまちづくり等）、「大船駅周辺地域総合整備構想」（商業拠点の形成等）の 5 つを掲げているが、先述した事情から「古都中心市街地まちづくり構想」を先行的に進め、同構想では中心市街地を「古都鎌倉らしさを象徴する顔」としてどう「再創造」するかという問題意識の下、「古都中心部の再生・創出」、「風格ある歴史的都市美観の創造」、「歴史的環境と調和した商業・観光基盤の充実」を目標として掲げた。

鎌倉市中心部地図　（資料：鎌倉市観光課）

3. 取組みの体制

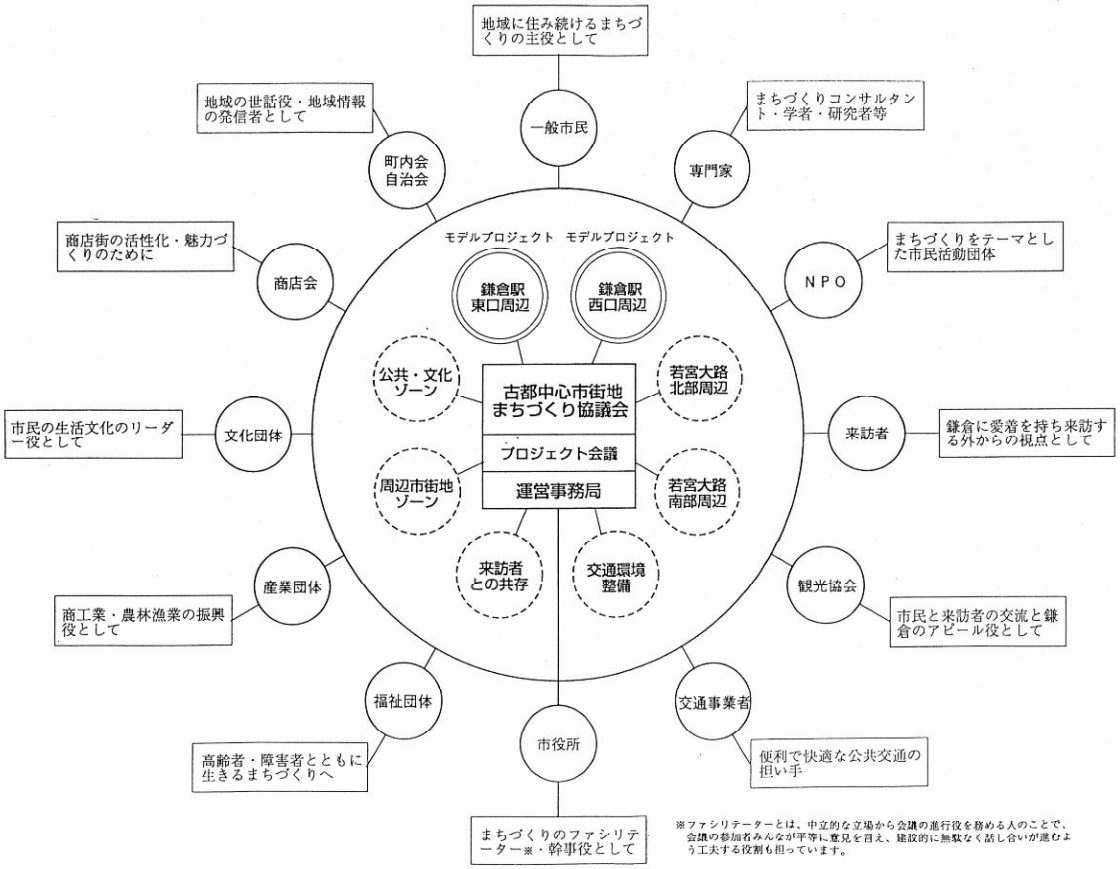
総合計画の「市民自治の確立」という理念の下、「古都中心市街地まちづくり構想」の検討は市民主体で行われた。同構想を策定するため、1997 年度に「古都中心市街地まちづくり協議会」が設置されたが、同協議会のメンバーは地元町内会(3 名)、商店会(6 名)、公共的団体(4 名)、公募市民(4 名)、学識経験者(4 名)の 21 名から成るものであった(その後メンバー交代があり現在は公募市民が 3 名になり計 20 名)。公募市民は多くの応募者の中から作文審査により選考された。同協議会は 1997 年 2 月の準備会の後、同年 3 月から 1999 年 3 月まで計 14 回の会合を持ち、自由意見交換、ワークショップ、構想の検討を行った。また、その間に一般市民も参加した「まちづくりを考える集い」を 2 回開催した。一般市民等関係者との間の情報交換の手段として、「まちづくりニュース」の発行、「意見・要望ボックス」の設置等も行った(次図)。そして、1999 年 3 月に「古都中心市街地まちづくり構想」を策定して市長に提言した。同構想は 2000 年 8 月に行政計画として確定した。



古都中心市街地まちづくり構想策定の体制

「古都中心市街地まちづくり協議会」は「古都中心市街地まちづくり構想」策定後も存続しており、現時点ではこの協議会がまちづくりの中心に位置する組織となっている(次図)。協議会の下部にプロジェクト会議を設け、そこで基本計画の策定が行われたが、2005 年 2 月にはプロジェクト会議を解散して新たに事業化推進部会を設立するとともに、鎌倉駅西口駅前まちづくり勉強会を発足させている。これらにより、まちづくり協議会は単に計画を策定するだけのものではなく、事業の実施等をも市民主体ですすめるための組織として機能している。

同協議会は鎌倉市全域をカバーするものではないが、鎌倉の顔とでも言うべき中心市街地のまちづくりにおける中心組織として今後とも有効に機能することが期待されている。



まちづくりの推進母体

4. 具体策

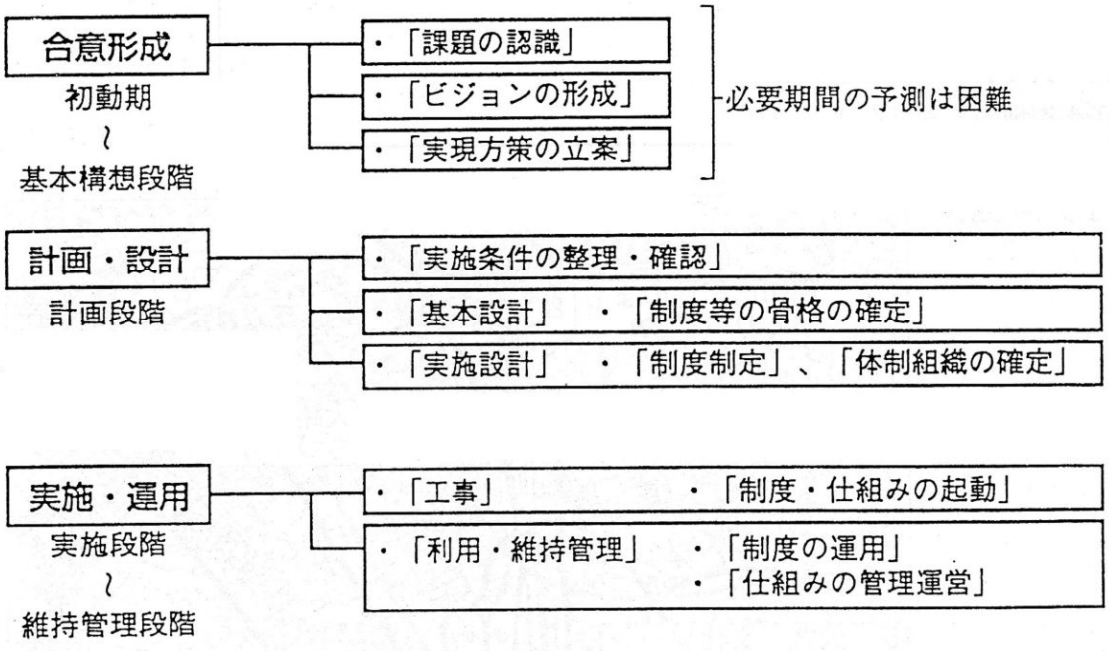
(1)「古都中心市街地まちづくり構想」(2000 年 8 月)

構想は第 3 次鎌倉市総合計画の基本計画に位置づけられているものであり、同基本計画が展望している 2025 年をおおむねの目標年次として策定された。対象地区範囲は、鎌倉駅を中心に、北は鶴岡八幡宮あたりまで、東は辻説法通りあたりまで、南は海岸・鎌倉消防署あたりまで、西は今小路通り・市役所あたりまでとなっている。

構想では古都中心市街地の基本目標を、「世界の歴史都市にふさわしい風格と風光にあふれるまち」、「豊かな自然と固有の文化を守り育て活かすまち」、「安全に過ごせる住環境と、安心して暮らせるコミュニティのまち」、「賑わいとふれあいを大切にする活力に満ちたまち」、「来訪者をあたたかく迎え、心地よく送り出すまち」としている。また、まちづくりの視点を「市民参画によるまちづくりの推進― 「計画・実行・評価」」とし、その内容として「協働してまちづくりを進める」、「戦略的な視野と創造的な手法を持ち、人々の英知と熱意・資金・時間を効果的に活かすまちづくりを進める」等を掲げている。

構想は具体的な事業として、テーマ別、ゾーン別の方針を設定した上で 6 つの地域別事業(「鎌倉駅東口周辺のまちづくりプロジェクト」、「鎌倉駅西口周辺のまちづくりプロジェクト」等)及び 2 つの全域対象事業(「来訪者との共存プロジェクト」、「交通環境の整備プロジェクト」)を掲げている。そして、実施時期を事業ごとに「合意形成」、「計画・設計」、「実施・運用」の 3 段階に分けて明示し

ている(次図)。



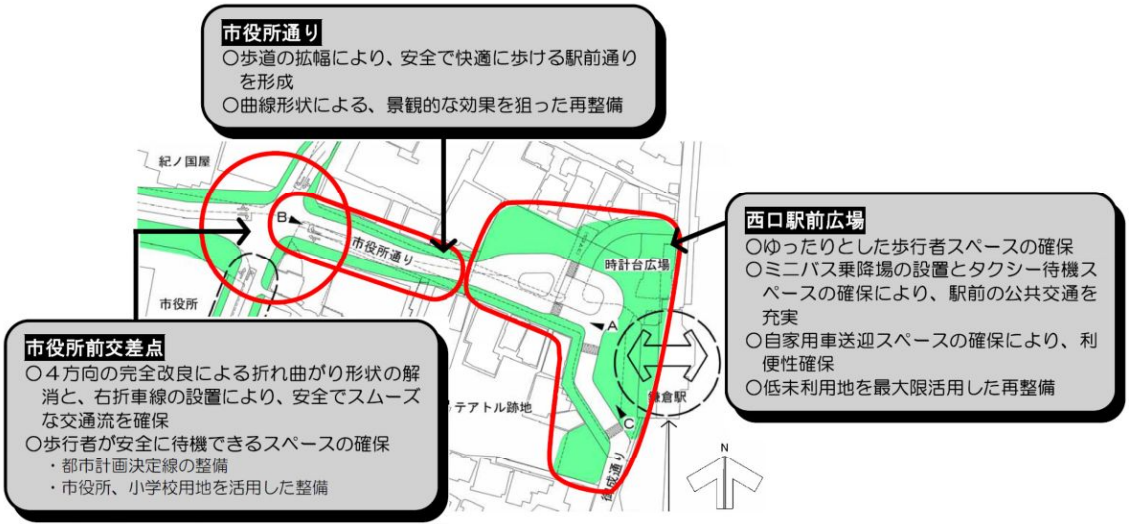
事業実施の段階区分

(2)「鎌倉駅西口周辺まちづくり基本計画」(2002 年 7 月)

構想が掲げた6つの事業のうち、もっとも実施が急がれるものが「鎌倉駅西口周辺のまちづくりプロジェクト」であった。東口については 2000 年春に駅前広場の暫定改良工事が完了して一応の利便性向上が図られたのに対し、西口は整備が立ち遅れ、歩行環境の改善等が大きな課題になっていたからである。そこで、他の事業に先行して、西口事業の具体的内容を詰めるための体制が整えられることとなった。

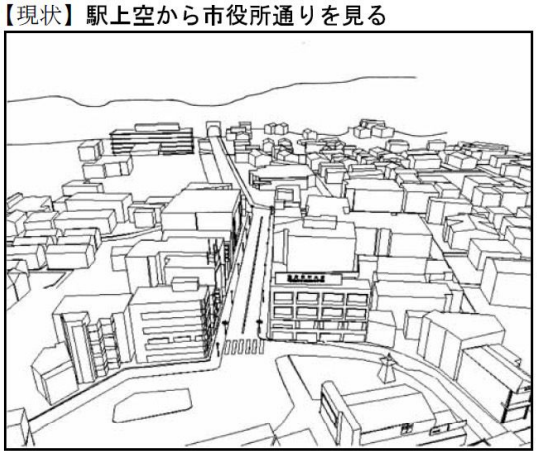
2000 年 11 月に「プロジェクト会議」が設置された。これは「古都中心市街地まちづくり協議会」の下部組織として設けられたもので、協議会同様、市民主体の組織とされた。委員の構成は地元町内会(2 名)、商店会(3 名)、公共的団体(3 名)、公募市民(6 名)、学識経験者(3 名)である。プロジェクト会議は 2000 年 11 月から 2002 年 7 月まで 10 回開催されたが、その間にタウンウォッチング、アンケートの実施等を行いつつ具体的な土地利用、施設整備に関する検討がすすめられた。そして 2001 年 1 月に「基本計画(案)」がまとめられ、同案は同年 3 月の協議会で決定され、2002 年 7 月に行政計画として確定された。

基本計画策定の過程においては、歩道の拡幅、交差点の改良、道路形状の改善等に関して数通りの案が検討されたが、最終的には次図の案となった。この案はタクシーの待機スペース等を一定程度確保しながら従来の自動車中心の空間構成を歩行者中心の空間構成へと転換するものである。また、ミニバスの利便性を向上させることにより自家用車からミニバスへのシフトを促進しようとするものである(空間の制約から市役所前乗車となっている状況を駅前乗車に改善)。その他、基本計画には景観の改善策等が盛り込まれている。

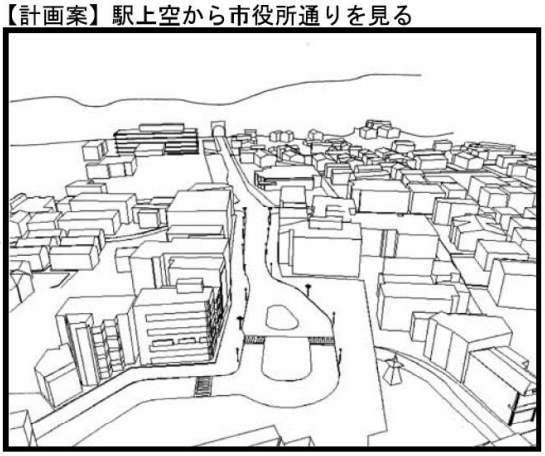


鎌倉駅西口周辺の将来整備イメージ（部分）

【現状】駅上空から市役所通りを見る



【計画案】駅上空から市役所通りを見る



整備前後の比較

整備イメージ鳥瞰図

(3)「都市再生整備計画　鎌倉駅周辺地区」(2005 年 3 月)

構想では 6 つの地域別事業と 2 つの全域対象事業とを掲げられたが、これらを同時にすすめるだけの財政的余裕はなく、そのため最も緊急性が高い「鎌倉駅西口周辺のまちづくりプロジェクト」が先行してすすめられたわけであるが、そのプロジェクトを実施する余裕も十分にはなかった。鎌倉市はその地形的条件から緑地保全や下水道整備のために既に相当な借金を負っていたからである。

このような中、都市再生特別措置法に基づき、2004 年度に「まちづくり交付金」制度が国により設けられた。鎌倉市の場合、従来の国庫補助制度では対象にならない事業が見合わされてきており、それが整備促進のネックになっていたことから、この新しい交付金制度を活用してまちづくりをすすめることが企画された。

鎌倉市では、まず、「都市再生整備計画　鎌倉駅周辺地区」を策定した(2005 年 3 月)。これは既に決定されていた「鎌倉駅西口周辺まちづくり基本計画」をベースとするものであるが、駅周辺は一体的に整備する方が効率的であるため、東口も含め、鎌倉駅周辺の約 590ha を事業区域とするものである(2006 年 3 月には区域を 720ha に拡大する第1回変更を実施している)。整備計画は「豊かな歴史的遺産と身近な山並み、青い海などの良好な自然環境を活かし、市民・来訪者が快適に共存できる古都鎌倉の顔を市民との協働により再創造する」ことを目標として掲げ、2009 年度を目標に、「駅周辺都市空間の再整備」、「歩行者空間の改善」、「駅周辺、主要観光スポット周辺において、観光客をはじめとした来訪者を温かくもてなし、市民と調和のとれた関係を築くことが出来る快適な環境整備」を図ることとしている。そしてそのための主要な事業として、市役所通り改良事業、市民参画まちづくり活動支援事業、鎌倉アダプトプログラム(清掃、植栽等をボランティア団体に任せるもの)、公共トイレ整備事業等を掲げている。この整備計画に盛り込まれた諸事業に対して「まちづくり交付金」が交付されることとなり、2005 年度は市役所前交差点歩行者待機スペースの整備、小町踏切歩道拡幅整備、鎌倉駅東口公衆トイレ改修事業、観光案内板整備等を実施することとなった。

なお、都市再生整備計画には次の 3 つの評価指標が示されており、定量的な評価がなされることになっている。

① 安全な歩行者空間満足度(平成 15 年度 16%　→　平成 21 年度 40%)

市民意識調査における歩行者空間満足度を引き上げる(「大変満足」+「満足」の割合)。歩道のバリアフリー化、景観に配慮した無電柱化事業の実施がこの引き上げに寄与するものと考えられる。

② ミニバス利用者移動時間(平成 16 年度 20 分/片道　→　平成 21 年度 16 分/片道)

鎌倉駅西口を基点とするミニバス利用者の経由地(昭和 40 年代に開発された分譲地)までの走行時間を短縮する。現在一日 30 本のミニバスが走行しているが、TDM で自家用車の需要を抑制するためにもミニバスの利便性向上が重要である。そのため、ミニバス路線の駅前乗降場の設置(現在は降車のみ。乗車は市役所前交差点になっている)及び市役所前交差点の改良によりミニバスの移動時間短縮を図る。

③ 観光客数（平成 15 年度 1,768 万人／年 → 2,000 万人／年）

観光客をもてなす快適な環境整備の実施により、観光客数の増加を図る。これは、観光振興という側面もさることながら、市民と観光客との摩擦を解消し、人々の調和、満足度を高めた結果を示す指標として重要であると市では考えている。

市としては以上の 3 指標のほかにも多くの指標を設定したかったが、現実的に把握しやすくわかりやすいという観点から 3 つに絞った。

5. 特徴的手法

まちづくりへの住民参加は今や多くの自治体で行われていることであるが、鎌倉市の場合は「市民参画」あるいは「市民主体」を計画、実施、管理すべての局面において徹底しようとしているところに大きな特徴がある。2006 年 4 月に策定した第 2 期基本計画（第 3 次鎌倉市総合計画の一部）では、目標として「政策形成過程への市民参画」等を掲げており、そのための課題として①市民参画と協働の仕組みを明らかにする制度の確立、②市政に関する情報のわかりやすく的確な提供、③行政情報の管理体制の整備・行政資料の充実、④公文書を体系的に保存・公開していく体制づくり、⑤個人情報の保護、を掲げている。このように、鎌倉市では、行政の透明性を高めることを基礎にしてまちづくりにおける市民参画をいっそう推進していく方針である。

6. 課題

（1） 上位システムとの接合

鎌倉市はもともとまちづくりに対する市民意識が高いところであり、市もまちづくりのためのさまざまな制度を積極的に整備してきている。特に 1995 年に制定された「鎌倉市まちづくり条例」では、市長が「重点的なまちづくりが必要な地区」、「安全で快適なまちづくりの実現を図るため、拠点的な市街地整備が必要な地区」等を「まちづくり推進地区」に指定し、その地区の中で特に重点的なまちづくりが必要な地区を「まちづくり重点地区」に指定することとなった。そして、それらの地区の中で開発事業を行おうとする者にそれらの地区の基本方針や整備計画に開発事業の計画を調和させるよう努める義務を負わせ、その内容を市長と協議させることができるようになった。一方、先に述べた構想や基本計画、整備計画はいずれも重点地区には指定されておらず、まちづくり推進地区にも指定されていない。「構想－基本計画－整備計画」と「まちづくり条例」との関係をどのように整理するかという課題がある。

（2） 市民参画体制の充実

鎌倉駅西口地区では市民主体で基本計画が策定されたが、駅周辺のその他の地区ではそのような計画がないまま整備計画が策定されて事業が実施されることとなった。住民の参画方式が地区により異なることとなったわけであり、この点は事業の緊急性から考えるとやむを得ないことであるが、より広域的、統一的な住民参画システムの確立が今後の課題になっている。

一方、「古都中心市街地まちづくり協議会」の活動は、現時点では定期的な会合を開催する等の形態に留まっているが、「古都中心市街地まちづくり構想」の中には「インターネット等を活用することによって、市民のより自由な参画とより確かな情報の共有が可能になると考えられ」、「いわば

まちづくり電子会議といった新しい機能の確立をめざすことも求められます」との指摘がある。そして、そのためにも「まちづくり推進母体は、日常的に機能していることが大切で、鎌倉駅周辺の施設等の活用による活動拠点の設置が望まれます」と述べられている。この実現も今後の課題である。

（参考・引用文献）

鎌倉市ホームページ