

〈都市農業地域における「農住共存」の可能性と課題〉

## 大都市周縁農村の都市化過程とまちづくりの現代的課題

——京都市伏見区久我・羽束師地域の概況——

岡田 知 弘・小 山 大 介

### I はじめに

小論の課題は、本特集全体の調査対象地である、京都市伏見区久我・久我の杜・羽束師地域（以下、「調査地区」という）の概況を把握することにある。それによって、調査地区が、京都市の都市化過程において、どのような位置にあるかを確定するとともに、現在、同地区で展開されつつある「まちづくり」の取組の意義と課題を考察してみたい。

調査地区は、図1で示したように、京都市周縁部の南西端に位置し、1950年に京都市に編入合併されるまでは、乙訓郡久我村及び羽束師村であった。久我の杜は、後述するように、都市化の過程のなかで形成された小学校区である。1950年の編入合併時の人口は、久我村1250人、羽束師村1067人の、合計2317人に過ぎなかった。それから60年余りが経過し、この地域に住む人口は2万8971人を数える（2010年10月1日、国勢調査速報値）。しかも、調査地区の2005年～10年の人口増加率5.7%、世帯増加率10.3%は、いずれも京都市平均（0.0%減及び4.4%増）及び伏見区平均（0.4%減及び4.0%増）を大きく上回り、いまや京都市内でも有数の人口急増地域となっている<sup>1)</sup>。

調査地区は、もともと京都市近郊の農村地域であり、1970年代から都市化が開始されて以来、人口増加基調にあった。その増勢は、京都

市の総人口が減少局面に入っても続き、とくにバブル崩壊後の90年代以降は、農地の転用により活発な住宅開発がなされ、相対的に安価な住宅価格という要因もあり、人口が急増することになった。これにより、道路交通問題、営農環境の悪化問題、子どもの通学路の安全問題、防災問題、防犯問題等、新旧住民を問わず、地域で働き、暮らす人々にとって、深刻な地域問題が一気に噴出することになった。このような大都市周縁部特有の地域問題を解決するためには、地方自治体の行政施策が重要であることはいうまでもないが、その施策をより効果的にし、住民の生活の質を向上させていくためには、住民が主体となった「まちづくり」の取組が必然的に求められることになる。この地域においても、3学区の地域自治会が主体となって、2007年2月に、「久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会」が設立され、伏見区役所の支援の下に、積極的なまちづくりの取組を開始しはじめた。2010年度からは、京都市、伏見区、まちづくり協議会が協同で、同地域の「まちづくりビジョン」策定の作業を開始するに至っている。

小論では、このような「まちづくり」の取組が必然化した調査地区の歴史的形成過程と、同地区が抱える課題について総論的に明らかにしてみたい。

### II 調査地区の歴史

#### 1 平安京よりも古い歴史をもつ地域

調査地区は、現在、京都市域の西南端に位置

1) 統計データについては、京都市総合企画局ホームページ <http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Population/Census/index.html> から、2011年8月1日に取得。

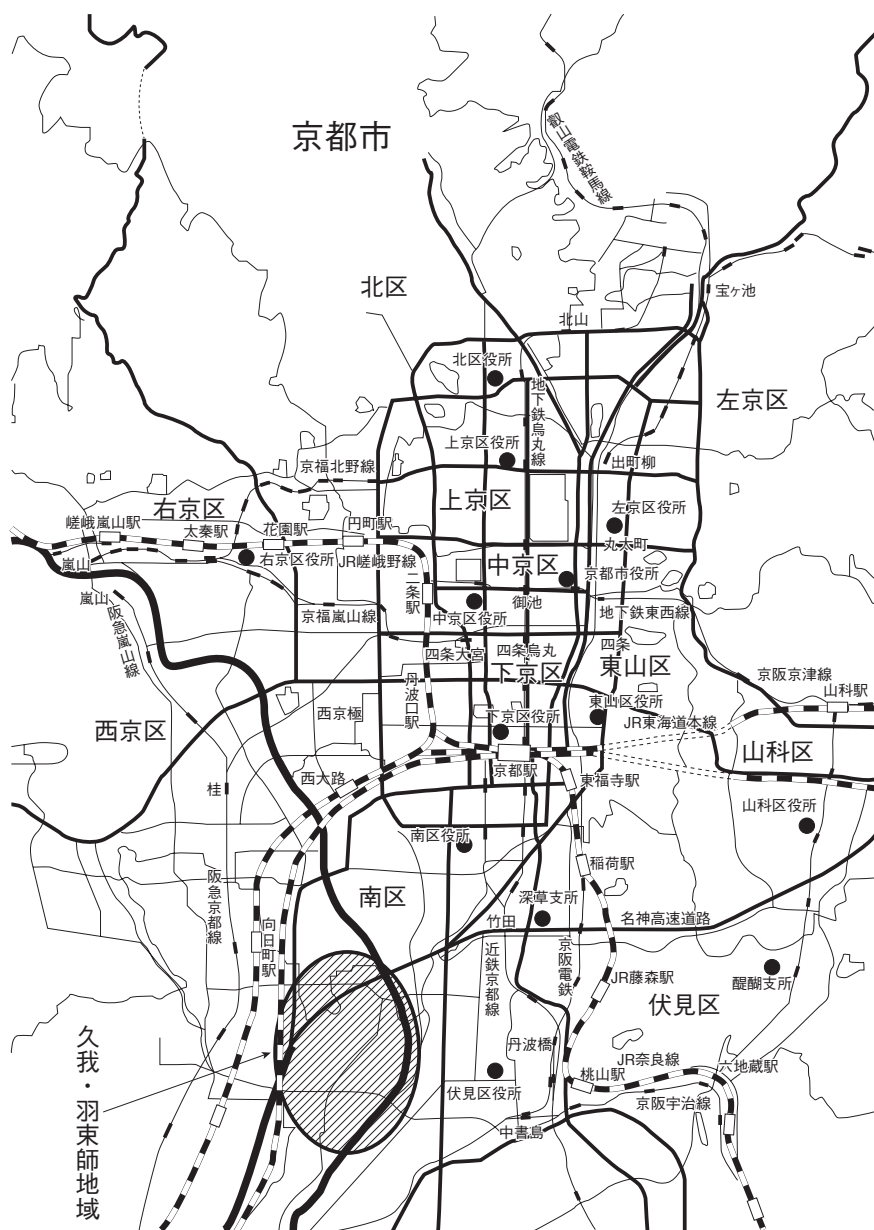


図1 京都市と久我・羽東師地域の位置

出所：京都市ホームページより作成。

しているが、歴史的にも、地理的にも、「京都」と深い関係を持ちながらも、京都市中心部とは異なる発展を遂げてきた地域である。

その歴史は古く、4世紀以降に開墾がなされ、集落が形成されはじめたと言われている。桂川の下流部に位置し、豊富な水量と肥沃な沖

積地帯であった調査地区は、耕作に適していたためである。

平安京が建設される前の749年には、正倉院文書の奴婢帳に「羽東里」の地名を見ることができる。羽東師は京都との関係もさることながら、長岡京の端に位置していたことから、長岡

京・向日町など旧乙訓郡方面との結びつきも強く、長岡京と関係の深い寺社も多い。

## 2 近郊農村としての発展と水害

平安遷都後、中世に入ると、久我家の別邸久我水閣が造営され、やがて久我家の荘園領地として久我上庄・下庄が成立する。久我・羽束師地域は都の近郊農村として栄えることとなった。肥沃な農地を擁していることから、米作のみならず野菜の産地として、都の中心部に年貢米や野菜を供給することで平安京の繁栄を支えたのである。

室町時代以降には、水運を生かした交通の便のよさから、農家自身が都の中心部へと米・野菜を供給し、振売りをしたり、錦通りに直販所を開設したりしていたと言われており、比較的豊かな近郊農村であったことがうかがえる。

江戸時代に入ると、公家の荘園領地が解体され、この地域では久我家の所領が分割され、多数の公家や寺社が領地を保有することになった<sup>2)</sup>。これを、「入組支配」と呼ぶが、一人の農民が複数の所領に属する形もあれば、一筆の農地を複数の領主が保有するという形態もあった<sup>3)</sup>。江戸時代において、両村が擁する石高は約4200石にのぼった。また、この頃から、久我では、畑菜が「久我菜」という名称で栽培されはじめ、現代においても重要な特産物となっている。

だが、桂川は、豊かさの恩恵だけではなく、

たびたび洪水を起こし、人々の生活と生産活動に打撃も与えてきた。この地域では、江戸時代だけで22回の水害を記録しているだけでなく、明治時代に入っても1910年までに8回の水害を経験していた。もとより、水害は、この地域だけのものではなく、淀川水系の下流部で広く問題となっており、明治政府は1896年から、淀川水系の大規模治水工事に取り組むことになる。桂川でも、1908年から3ケ年計画で、治水工事が行われた。桂川は、合流点に近づくほど川幅が狭い構造をもっており、とくに横大路付近が最も狭かった。このため、治水工事の重点は、横大路地区の川幅の拡幅におかれ、羽束師の堤防を後方に移築したり、川の浚渫を行った。この工事の結果、事態はかなり改善され、安定的な農業生産と安穏な生活が保障されるようになった。農業生産面においては、河川改修と並行して、裏作が拡大し、菜種生産が普及したのに続き、大正時代にはビール麦の契約生産が普及しはじめた。

## 3 地主制と農地改革

明治期から第2次世界大戦直後まで、調査地区では、地主制度が発達していた。例えば、久我村の農地改革前の小作地率は66%に達し、京都府平均の40%を大きく上回っていた。また明治・大正期の農民層分解の過程で、自作・小作農が一部地主兼自作へ、他の大部分が小作農へと両極化が進んでいた。しかし、その地主の所有規模は小規模であり、3町（約3ha）から15町（約15ha）規模の12人の地主が、村内の約半分の土地を所有し、村民の大半が小作農であるという構造であった<sup>4)</sup>。戦後の農地改革はこのような地主制度を大きく変革した。久我村では、小作地比率がわずか10%まで低下し、自作地が90%を占めるようになった。地主制度が解体され、自作農家が圧倒的な比率を占め

2) 久我は応仁の乱や西園寺家との相続争いなどで一時荒廃したものの、江戸時代以前には、久我家は久我村に1200石の所領を有していた。古島敏雄『寄生地主の生成と展開—京都府乙訓郡久我村の実証的研究』岩波書店、1952年、36-37ページ、及び吉川民二『乙訓郡誌』乙訓郡誌編纂會、1940年。

3) 近世の久我村は総石高1900程度の村であったが、それが11の領主に分割されており、一人の地主が10の領主の土地を所持、また一人の百姓が二人以上の領主の知行所に土地を持つことさえあった。古島敏雄、前掲書、46-48ページ。

4) 同上書、179-181ページ。

るようになったのである。

#### 4 京都市への編入

次に、調査地区における自治体合併の歴史について、見ておきたい。もともと、久我、羽東師の両村は、1889年の町村制発足とともに成立した。久我村は、久我、下久我両村の合併によって、羽東師村は、菱川、古川、志水、鴨川の4ヶ村合併によって成立し、京都府乙訓郡の一角を占めた。

一方、京都市は、1931年に、伏見市をはじめとする周辺市町村を編入し、面積、人口ともに「大京都市」へと発展していた。このとき、市制へと転換したばかりの伏見市も京都市に編入されて、伏見区が誕生する。

この頃、調査地区に隣接していた葛野郡川岡村等が、京都市に編入されたこともあり、調査地区でも京都市編入気運が広がったという。戦後、1948年に、愛宕郡8ヶ村の京都市編入が実現の見通しとなったことを契機に、乙訓郡内の京都市隣接村で京都市への編入運動が活発化する。同年秋には、久我、羽東師、大枝3村が、編入合併の村会決議をあげ、翌年、京都市会に対して3ヶ村の京都市編入の請願を行う。京都市は、財政赤字に苦しんでいたが、当時、地方制度改革論議のひとつとして議論されていた特別市制の実現によって財政問題を解決することを考え、開発余地のある南部隣接町村の編入を受け入れたと言われており、伏見市の編入時とは異なり、久我・羽東師両村においても編入機運が高まっていた<sup>5)</sup>。

最後の久我村長であった辻喜正の回想によると、当時の久我村は、「長閑な農村でありましたが、財政面は非常に苦しく、さらに農業の生命線ともいべき用水路の取入口である久我井堰は度重なる台風に決潰し、その復旧費に多額

の負債を負って」いた。この財政難が「迷うことなく満場一致で京都市編入」を議決した要因であったといわれる<sup>6)</sup>。

こうして、京都市と3村の合意が整い、1950年12月1日に、編入合併がなされる。その結果、久我、羽東師村は、伏見区に属し、大枝村は右京区（当時）に属することになる。合併時において、久我村の世帯数は237戸で、そのうち7割近く（168戸）が農業に従事していたほか、11戸が商工業、58戸が「その他」の生業に従事していた。また、羽東師村の場合も、217戸のうち162戸（75%）が農業、2戸が商工業、53戸が「その他」に従事しており、両村とも、京都市近郊の純農村地域であった<sup>7)</sup>。2010年は、この合併からちょうど60周年の節目の年であった。

#### 5 久我の杜学区の成立

調査地区の小学校は、京都市への編入当初、神川小学校（1872年創立）のみであったが、その後の人口増加に伴い、1978年に羽東師小学校、1992年に久我の杜小学校が設立され、3小学校区体制となり、現在に至っている。中学校については、現在も神川中学校1校のみとなっており、通学距離や学校のマンモス化が問題となっている<sup>8)</sup>。なお、久我の杜小学校の通学区域は旧久我村、旧羽東師村の両方を含んで設定されたことから、町内会・自治会の連合組織への帰属問題等、地域コミュニティ形成上の課題が今日まで残存している。

6) 久我地域婦人会『かつら川』第4号、1976年4月20日。

7) 京都府、前掲書。

8) 高等学校については、当該地域に存在しないため、高校生はバス・鉄道・自転車による長距離通学を余儀なくされている。

5) 京都府『京都市町村合併史』1968年、608-609ページ。

### Ⅲ 京都市の都市計画と調査地区の位置

#### 1 高度経済成長下での工業団地構想と農業振興地域の設定

高度経済成長期において、京都市も積極的な工業化政策をとり、その一環として工業団地構想が久世、久我地区で浮上する。1960年代半ばの富井市政の下で、工場設置奨励条例、工場等集団化助成条例が定められ、中小企業振興と公害対策のために工業団地が造成されていった。とくに、調査地区に隣接する久世地区において、1964年に久世工業団地が誕生したことが、調査地区にとって大きな刺激となった。同団地は、これまで京都市の市街地に立地していた機械金属関連製造業の中小企業が移転して、中小企業近代化資金等助成法に基づく、京都府第1号の指定団地として建設されたものであった。

さらに、京都市が1969年に策定した市総合計画である『まちづくり構想～20年後の京都』において示された都市像は、産業、人口の都市化と「自動車化」によって無秩序な開発が行われることを防ぐために、①盆地平坦部を市街地に、②都心の機能純化、③生産流通機能を南部へ、④伝統産業地区の整備、⑤住宅は山沿いに、というものであった。同構想における、調査地区に関わる記述をとりあげると、以下のよう内容であった<sup>9)</sup>。

まず、住宅地域の項目のなかで、「右京、伏見、山科などにおけるスプロールの進む地区にあっては、道路、公園など公共施設の建設を中心に、あわせて公的機関による施策住宅の建設も行って、秩序だった住宅地に整備する」とされており、スプロール開発の進行を抑制し、京都市住宅供給公社による久我の杜住宅団地の建設を想定した内容が盛り込まれていた。

また、工業地域の項目のなかでは、とくに調査地区周辺をとりあげ、「工業適地である桂川左岸の既整備区域と、桂川下流沿岸の区域を都市型工業を主体とする工業地域とする」と明記し、「桂川下流沿岸地域においては、主として既成市街地からの工場分散を計画的に受け入れるため、工業団地造成を行うものとする」とされていた。

久世地区に隣接する調査地区においても、地元からの要望もあり、都市計画法上の用途地域として工業専用地域（とくに工業の利便を増すための地域）や工業地域（主として工業の利便を増すための地域）、準工業地域（主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増す地域）が設定されたが<sup>10)</sup>、高度経済成長の終焉とともに、工場立地の動きは一部を除き、沈静化してしまう。

一方、『まちづくり構想』と並行して、都市計画法が1968年に抜本改正されたことを受けて、京都市では1971年に、スプロール化を防ぎ、計画的な都市化を推進するために、市街化区域と市街化調整区域の設定を行うとともに、農振法（農業振興地域の整備に関する法律）に基づく農業振興地域も指定した。この結果、調査地区では、羽東師の一部農地が農業振興地域に指定されたほかは、市街化区域内農地となる。

さらに、1969年には、乱開発の防止をねらって新都市計画法が制定され、市街化区域と市街化調整区域の設定が必要となる。他方で、農地を保全し農業を振興させる目的で、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、「農振法」という）も制定され、農業振興地域の設定がなされることになる。あわせて、市街化区域内農地で、営農を続ける農家の要求に応えるために、1974年に生産緑地法が制定され、同法に基づく「生産緑地地区」の指定も、調査地区におい

9) 京都市『まちづくり構想～20年後の京都』1969年。

10) 京都市・都市計画局『京都市の都市計画』昭和49年版、1974年。

てスプロール的になされた。こうして、調査地区では、工業化、宅地化の圧力のなかで、農業振興地域と生産緑地を核にした農地が存在するという状況が現れたのである。

## 2 都市計画の見直しと調査地区

2度のオイルショックが重なり、低成長期に入った1979年、京都市は、『まちづくり構想』の見直しを発表する。同見直しでは、調査地区は久世地区と同じ第16ブロックに区分され、「近年住宅や工場が急速に立地しつつある農村集落地で、都市排水施設の整備が遅れている」という現状分析がなされていた。そのうえで整備の基本方向として、調査地区は、「一般業務地域」のなかでも「住・工系」地区と位置づけられることになる。具体的には、「桂川と宇治川合流点に近い横大路・淀・巨椋などの地区と久世・久我・羽束師などの地区を、住工系の一般業務地域とする。この地域では、農地を計画的に保全しながら、既成市街地からの工場移転を受け入れ、土地区画整理事業その他計画的な住宅地造成によって職住接近の市街地形成をはかる」というものであった<sup>11)</sup>。

だが、低成長からバブル期に至る過程においても、工場立地は進捗せず、工業専用地域等の農地はまとまった形で残っていき、他方で集落に隣接する農地が無秩序に転用され、住宅開発が進行することになる。京都市の財政事情が厳しくなるなかで、調査地区の年来の要望であった道路等の社会資本整備も遅れ、住民には周縁部として取り残されているのではないかという心情が広がることになる。

そのようななかで、バブル崩壊後の1992年に都市計画法、建築基準法が改正され、住民の意見を反映した都市計画づくりが開始されるようになる。これを受けて、京都市では、都市計

画マスタープランを作成する。2002年に策定された『京都市都市計画マスタープラン』において、調査地区は「桂川右岸地域の市新市街地整備の推進」という項目のなかで、位置づけられていた。

そこでは、「桂川右岸の久我・羽束師地区は、工場立地法に基づく工場適地として位置づけられ広く工業専用地域が指定されていますが、都市基盤が未整備のため、現状は広大な農地（多くが生産緑地地区）が占め、その周辺市街地は、民間による住宅地開発が進行しつつあります」と現状を分析したうえで、「久我・羽束師地区については、都市基盤整備を推進し、産業と『農』が共生し新しいコミュニティを展開する緑豊かなまちとして、市新市街地の形成を図ります」という目標を掲げていた。また、その具体的な取組として、①土地区画整理事業等の検討、②用途地域等の見直しと地区計画の活用、③都市基盤施設の整備の推進、を示していた<sup>12)</sup>。

一方、京都市では、総合計画の一環として、『京都市基本計画』を2001年に策定するとともに、行政区別計画も市民参加手法を用いて策定した。まず、上位計画である『京都市基本計画 2001-2010』では、久我・羽束師を含む乙訓地域の交通インフラの整備が急務であるとし、外環状線の混雑緩和、市南部地域や乙訓・南山地域の東西交流を促進するための、市街地中心部を迂回する環状道路の計画・整備に加え、葛野大路通りの整備などを盛り込んだ<sup>13)</sup>。

また、『伏見区基本計画』（2001年）においては、調査地区である久我・羽束師地域を、

12) 京都市『京都市都市計画マスタープラン』2002年。

13) 計画では、市民の生活を支える基盤づくりとして、南部地域における交通・住宅・通信通信基盤の整備で急務であることを強調している。『京都市基本計画 2001-2010』京都市、2001年、111ページ。

11) 京都市『「まちづくり構想」のみなおし—基本指標・土地利用・交通—』1979年。

表1 地目別面積構成の推移

単位：％

|      |       | 緑地系  | 住宅   | 工業   | その他 | 合計    |
|------|-------|------|------|------|-----|-------|
| 久我   | 1989年 | 70.8 | 29.2 | 0.0  | 0.0 | 100.0 |
|      | 1998年 | 67.2 | 32.8 | 0.0  | 0.0 | 100.0 |
|      | 2008年 | 57.9 | 36.1 | 0.0  | 0.0 | 100.0 |
| 久我の杜 | 1989年 | 69.4 | 30.6 | 0.0  | 0.0 | 100.0 |
|      | 1998年 | 52.5 | 47.5 | 0.0  | 0.0 | 100.0 |
|      | 2008年 | 41.8 | 57.2 | 0.0  | 1.0 | 100.0 |
| 羽束師  | 1989年 | 71.7 | 17.9 | 10.4 | 0.0 | 100.0 |
|      | 1998年 | 63.8 | 22.4 | 13.8 | 0.0 | 100.0 |
|      | 2008年 | 56.1 | 25.4 | 18.4 | 0.1 | 100.0 |
| 伏見区  | 1989年 | 60.6 | 30.2 | 5.5  | 3.7 | 100.0 |
|      | 1998年 | 58.1 | 32.6 | 4.6  | 4.7 | 100.0 |
|      | 2008年 | 53.2 | 33.2 | 8.6  | 5.0 | 100.0 |

出所：京都市「学区概要書」2009年から作成。

「乙訓圏」としたうえで、「『農』と共生し、新しいコミュニティを展開する緑豊かなまち」と特徴づけている。そのまちづくりの考え方は、「地域を特徴づけている優良な農地を保全していくことを基調に、都市的土地利用との調和を図り、『農』と共生し、新しいコミュニティを展開する緑豊かなまちをめざします」というところにあった。具体的なまちづくりの方針としては、①農地、住宅等が共生するまちづくり、②住環境の整備、③交通網の整備、④道路環境の整備、⑤農業の振興、⑥コミュニティ活動の推進が、提起されていた<sup>14)</sup>。

しかし、その後の宅地化と人口急増のなかで、調査地区における地目別面積構成は、表1のように推移する。3学区とも、1989年に70%前後存在した緑地系地目（その多くが農地）比率が激減し、2008年には久我の杜で41.8%になっているほか、羽束師で56.1%、久我で57.9%まで低下する一方で、住宅地目の比率が大きく増えているのである。羽束師学区では工業地目の面積の増加も目立っている。このような変化の激しさは、伏見区の平均的な動き（緑地系が60.6%から53.2%へ、住宅が30.2%から

33.2%へ）と比べると、明白である。このような急激な変化に、先の諸計画の具体化が追いつかず、調査地区の住民からは、さまざまな要望が行政に対して提出されることになる。

#### Ⅳ 住民の地域要求とまちづくり協議会

##### 1 まちづくり協議会設立の経緯

農村集落が急速に都市化し、人口が急増するなかで、これまで道路をはじめとする社会資本整備がなされてこなかった調査地区では、新・旧住民から多様な地域要求が噴出する。ほぼ3万人近い人口を擁する調査地域が、仮にひとつの基礎自治体であれば、住民と行政との距離が近く、住民の要求も実現しやすいといえる。

しかし、政令市である京都市の場合、伏見区などの区は市役所の出先機関という位置づけであり、独自の行財政権限は限られ、住民自治という機能もない。「平成の大合併」が遂行されるなかで、政令市の区及び区内の任意の地域単位に地域自治組織を設けて、そこに一定の行財政権限や住民自治を認めることが可能となり、新潟市や浜松市で実施に移されているものの、京都市の場合、まだそのような都市内分権の制

14) 京都市伏見区『伏見区基本計画』2001年。

度は導入されてはいない<sup>15)</sup>。

京都市では、通常、住民の要求が行政に持ち込まれるルートは、住民の地縁団体である自治会の小学校区単位の集合体である自治連合会が、区役所のまちづくり推進課に要望書を出したり、相談に行くことによってなされるか、市議会議員を通しての陳情・要望という手段が使われる。

調査地区の場合も、当初3自治連合会が、毎年、各地域の課題解決に向けた要望を、自治連合会の世話役である市政協力委員によって取りまとめ、伏見区役所に提出してきた。調査地区には、伏見区役所の出先機関として、編入合併以来、神川出張所がおかれ、住民票発行等の行政サービスを行い、同出張所に付設の会議室で、自治連合会の会議等も行われてきた。

3自治連合会は、神川出張所を窓口としていたことから、共同の要望を区役所に提出してきた。2009年度の要望事項を見ると、「久我・羽束師地域の道路整備と桂川架橋」(2000年度来の要望)、「西羽束師川支川改修工事の促進と『羽束師橋関連道路』の早期実現」(2001年度来の要望)、「区画整理事業による都市計画道路の早期実現」(2002年度来の要望)、といった道路整備、河川改修を求める項目が目立つ。これに、「神川出張所の移転と出張所機能の充実」、「コミュニティバスの運行」、「市バス停留所改善」、「歩道新設」、「学校施設の充実」、「交番の新設とその機能の充実」、「河川敷の運動公園の設置」などの、人口や交通量増加にともなう交通、学校施設整備、行政サービスの拡充、安全な歩行空間確保、治安対策や公園整備といった多様な地域要求が加わってきていることが看取できる。

このような共通の地域課題の解決を図るため

に、3学区自治連合会は、2007年2月に「久我・久我の杜・羽束師まちづくり協議会」を設立させる。設立にあたっては、伏見区役所のまちづくり推進課のサポートもあった。単に行政に対する要望にとどまらず、自らまちづくりの取組を開始することにより、行政との協同を推進することがねらわれたといえる。

同協議会は、設立にあたって、次の5つの目標を掲げた。つまり、①この地域の開発に対し、地元と開発業者が協議できるようなルールづくりを目指すこと、②人口増対策について、有効的な土地利用を行政と地元で協議すること、③遅れている道路、河川、交通網対策について、具体的な提言を行い、④居住環境、農工商工業などと調和のとれたまちづくりを目指すこと、そして⑤子どもから高齢者まで、地域住民にとって安心安全な地域づくりを目指すことの5点である。

## 2 まちづくり協議会の活動

まちづくり協議会の委員は、各自治連合会から会長以下数名の代表者と地域女性会の代表で構成されている。このほか、オブザーバーとして、元市議員、伏見区社会福祉協議会事務局、地域包括支援センター職員が参加し、サポーターとして伏見区役所まちづくり推進課職員や京都市のまちづくりアドバイザーも陪席し、協議会は月1回のペースで開催されてきた。協議会会長は羽束師自治連合会会長が務め、久我及び久我の杜自治連合会会長が副会長の職にある。

まちづくり協議会では、前述の基本目標をより明確化するために、2007年12月、第一次まちづくりビジョン策定のためのアンケートを、自治会活動等に参加している住民等を対象に行い、154名から回答を得ている。このアンケートでは、暮らしやすいまちづくりを進めるために重要なものとして、交通(道路・交通網の整備)をあげる回答者が109人と最も多く、以

15) 岡田知弘「地域づくりと地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年、参照。

下、有効な土地利用（乱開発の防止、農業・工業・商業・住宅の調和）の72人、防犯の57人、防災（水害、地震、火災など）の41人、教育・文化施設の充実の30人などが続いた。また、「今後、どのようなまちになってほしいか」という質問に対して、一番回答者が多かったのは「防犯面で安全なまち」の70人で、これに「子どもがのびのびと学び、遊べるまち」の68人、「バスが便利なまち」の65人、「道路が整備され車が便利なまち」の54人、「高齢者・障害者が暮らしやすいまち」の43人が続いていた<sup>16)</sup>。

交通網の整備、土地利用調整、防犯、防災、教育・文化施設の整備等、大都市近郊の人口急増地区特有の地域課題が、浮かび上がったといえる。

このアンケートを受けて、協議会は2008年には、羽東師小学校通学路の現地視察と住民との意見交換や、地域の一斉クリーン活動を実施し、さらに2009年には、まちづくり協議会のなかに、農業・川部会、歴史・文化部会、まちづくりビジョン部会を設置して、協議会構成員が、伏見区役所や京都市まちづくりアドバイザーの支援を受けながら、具体的な取組を開始した。

その成果が、農業・川部会による「ふれあい朝市」と、歴史・文化部会による「まちかどアルバム」の試みである。同年11月から、ほぼ月1回、神川出張所の会議室において、地元農家による農産物の直売所と、地域の歴史を知ることができる写真パネル展を開き、農家と非農家住民との交流、地域の歴史・文化を学ぶ取組が継続的に実施されつつある。いずれも、調査地区の地域資源として、農業と川、そして歴史と文化に注目し、旧来の農村集落の住民と新住

民との交流の場を、農産物の直売や、古い写真を掘り起こして展覧会を開くことで、具体化する試みである。農産物については、調査地区内の農家が出品に協力し、壬生菜、畑菜や九条ネギ、米をはじめとする新鮮な農産物や加工品を販売し、若い母親用にレシピを渡すなどの工夫を重ね、毎回200人を超す来客があり、交流の場が広がっている。また、2010年2月からは、まちづくりビジョン部会も活動を開始し、伏見区の新基本計画策定の動きと連動させながら、地域の将来像を検討する段階に至った。

## V おわりに

2010年度に入り、京都市と伏見区役所は、まちづくり協議会とともに、協同で「久我・久我の杜・羽東師地域の総合的なまちづくりビジョン検討会議」を立ち上げ、2010年10月に第1回会議を開催する。同検討会議は、地域住民団体の代表と京都市役所の各部局の部長クラスの委員及び学識経験者から構成され、調査地区の中長期計画にあたる「まちづくりビジョン」を策定することを目標としている。

従来の都市計画のように、行政側がトップダウンで地域の将来像を決めていく方法ではなく、京都市内のなかでも人口急増のなかで道路交通問題、営農条件の悪化、学校教育問題、防災問題、防犯問題等の深刻な地域問題が顕在化している調査地域のまちづくりの方向性を、住民主体のまちづくり協議会と行政が同じテーブルについて、議論を重ねながら決定していくという、ユニークな試みである。同ビジョン案の内容については、逐次、まちづくり協議会で議論がなされ、それがビジョン検討会議にフィードバックされる方法もとられている<sup>17)</sup>。

16) 久我・久我の杜・羽東師地域まちづくり協議会「平成20年度方針策定のためのアンケート調査結果報告」2008年3月。

17) 「久我・久我の杜・羽東師地域の総合的なまちづくりビジョン検討会議ニュース」第1号、伏見区役所、2010年12月。

同ビジョン案の検討のなかで、最も難しい問題は、地域の将来計画において、道路整備をはじめとする社会資本整備の具体的な工程表や、農地の保全と宅地化との土地利用上の調和が、どのようになされるかという点にある。そこには、第一に大都市の都市計画の下における区内部の小地域計画をいかに合理的かつ有効なものにするか、第二にその大前提として、農地や宅

地といった私的土地所有を前提として、誰もが住みよいと考える土地利用計画をどのように策定するのか、また農地保全、都市農業維持の施策としてどのような方法がありうるのか<sup>18)</sup>、さらに第三に大都市内部における地域自治をどのように充実させていくのか、といった大きな研究課題が横たわっているといえる。

---

18) 都市農業及び都市の農地保全に関する最新の動向については、後藤光蔵『都市農業』筑波書房、2010年、参照。