

堺の金岡農村まちづくりを事例とした初動期における組織化に関する研究

大阪府立大学大学院農学生命科学研究科 柳川 豪

1. はじめに

近年アーバンフリンジ（都市縁辺部）では、潤いある農空間を担保しているとともに地縁型の共同社会が維持される等、地域力は一定保持されているものの、都市圧が高い地域であり農業的土地利用と都市的土地利用との混在を生み出す恐れが高く、計画的な土地利用の形成¹⁾が課題となっている。特に、農業的土地利用を計画的に担保することは、農業が地域社会や文化を形成・維持してきたことや農村の存在が都市的緊張を緩和すること等の農業の持つ多面的機能²⁾を有効に発揮させる上で重要と考えられる。このような地域でまちづくりを行うには既存の共同社会との連携等、地域力を生かした組織づくりが重要な課題となると考えられる。特にまちづくりの初動期においては組織づくりが重要であり、組織化に与えた影響要因を明らかにすることは、今後のアーバンフリンジ部のまちづくりに対し基礎的な知見が得られると考えられる。

そこで本研究では、堺市のアーバンフリンジにおいて住民主体で行われた金岡農村まちづくりを事例とし、まちづくり初動期における住民組織の変遷を明らかにし、組織変化に与えた影響要因を探ることを通して、まちづくり初動期の課題とその解決方法を探った。

2. 地区の概要及びまちづくりの背景

金岡農村まちづくりが展開している金岡地区は、堺市の北東部に位置し、約 2000 世帯、約 6000 人が居住しており、その内、農家が約 120 世帯、専業農家が 4 世帯存在する約 250ha の地区である。金岡地区は古くから農村集落として栄え、その歴史は大化の改新まで遡ることができる。地区内には日本最古の街道の一つである竹之内街道が東西方向に、府道我堂金岡線が南北方向に通り、地区の主要な骨格道路を形成している。また北部には大阪府の主要幹線道路である大阪中央環状線、南部には南海高野線が通る。

金岡地区では 1950 年から 1980 年にかけて急激な人口流入とそれに伴う無秩序な開発が、地区の主要な骨格道路沿線に進行した。また大阪府の主要幹線道路に接し、地区西部では区画整理も実施されており、現在も非常に都市圧の高い地域である。既存の農地の多くは市街化調整区域内に存在するものの農振地域には指定されていない。また、市街化区域内に一部の農地が分布し生産緑地地区の指定がなされているがその多くは無接道化し営農条件も悪化している。このような状況の中で、今後もスプロール化が進行する恐れが高い地区である。一方、現在も約 30ha のまとまった農地と長池・菅池・森池・寺池・堂ヶ池・新池という 7 つのため池が維持される他、竹之内街道沿いには金岡神社等の社寺仏閣や歴史的資産も多数点在しており地区固有の景観が担保されている（図-1）。

地区内の既存組織としては、財産区財産を基本とし 11 町会から構成される金岡町自治連合会（以下、連合会）と堺市が校区ごとに設定した金岡校区自治連合会、金岡南校区自治連合会という 3 つの自治連合会が存在する。また農業に関する組織として、農地の水管理を担う長池水利組合、菅池・森池水利組合、堂ヶ池・寺池水利組合という 3 つの水利組合の他、堺市農業協同組合金岡支所協力委員会（以下、JA 金岡協力委員会）が存在する。急激な人口流入は伝統的な地域コミュニティを希薄化させているものの、財産区財産を基本

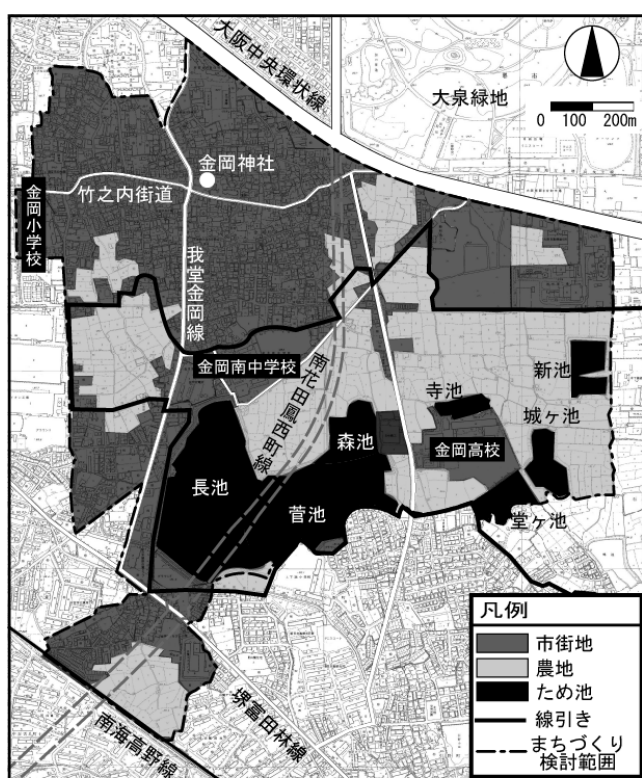


図-1 金岡地区の現況

とした連合会や3水利組合はまちづくり検討範囲内の大多数の住民意向を代表する団体であり、これまで培われてきた独自の地域経営のノウハウやネットワーク等の地域力を保持しており、この地域力を活かした農空間保全のためのまちづくりの担い手として期待できる。

平成8年には、ため池の改修事業である『金岡地区地域オアシス整備事業³⁾ (以下、オアシス事業)』が事業採択され、新池・堂ヶ池を除いた5つのため池を対象にオアシス事業が行われることになった。この事業の中で、地元において十分な事業説明と地域内合意の形成が行われなかったことが、地域の運営体制や合意形成のしくみの見直しの機運を高め、地区の将来像を考えるためのまちづくりの契機となった。

3. 解析方法

本解析で対象とした金岡まちづくり活動の時期は、平成8年から平成15年6月15日までの期間である。この期間は活動を担う組織形態の違いによって大きく2時期に区分できる。はじめの時期は平成8年から平成13年11月までの、任意の集まりである金岡まちづくりの会 (以下、まちづくりの会) が活動主体である時期。次の時期は平成13年11月から平成15年6月15日までの、地域の住民組織間で合意された金岡まちづくり推進協議会 (以下、推進協議会) が活動主体である時期である。なお活動は平成16年6月現在も継続して行われており、筆者もここ2年余り研究グループの一員として活動に参画している。

解析ではまずそれぞれの活動主体の活動状況を会議活動、イベント活動の2視点から捉えた。会議活動は行政機関や大学、まちづくりの会作成の議事録をもとに、参加者属性、議題、協議内容及び決議事項という3視点から捉えた。また会議活動の詳細に係わる不足分とイベント活動に関してはまちづくりの会代表に対するヒアリング調査を実施することにより補足した。次いで明らかにした活動状況を基に、組織状態と行動の中心課題を整理した。組織状態は、組織構造と参加者の意識レベルの2視点から捉えた。組織構造は、組織内部の構成メンバーとその役割から内部構造を明らかにするとともに、組織外部の連携組織を外部構造として明らかにした。また参加者の意識レベルは活動状況、特に協議内容及び決議事項から意識強化を反映したものを抽出した。行動の中心課題は、学習 (住民意向調査・現況把握・他事例把握)、地域啓発、年間活動計画の検討、まちづくり推進体制の検討、ビジョン検討の5項目7視点から整理した。最後に組織状態と行動の中心課題の変遷からまちづくりの進行段階を区分するとともに、組織変化に与えた影響要因を考察した。

4. 組織変化と組織変化に与えた影響要因

4-1 金岡まちづくりの会 (H8~H13.11)

平成8年から平成12年3月のまちづくりの会発足までは、地域の中堅のリーダーであるT氏を中心としながら、同じく中堅のメンバー10人程度で地域の問題点を自由に話し合う機会づくりが行われた。その結果、平成12年3月には農業を営む (大半が兼業農家) 40才前後の若手が30名程度集まり、10年後、20年後の金岡地区の将来像を論議するため『金岡まちづくりの会』が結成された。会発足後は17回の会議が実施され、オアシス事業や都市計画法改正 (34条8項-3の制定) に伴う地域課題の把握やまちづくりに対する学習、地域内の連携構築にかかわる活動が積極的になされた。その結果、耕地整理等によって農地を残して行くこと、将来の土地管理を考え農業育成を行うこと、地区独自のルールを定め乱開発を防ぐことが課題として共有された。また、将来像を考える上で地権者や地域住民へのアンケート調査を実施することも決定した。

この期間は組織状態と行動の中心課題から4 Step に大きく区分できる。Step0 は未組織の状態であり、地域の問題点を話し合う場の設定が行われた『ブレ期』と位置づけられる。Step1 は外部連携と内部の構造化が萌芽し、地域の課題やまちづくりに対する学習が行われた『中心組織の確立期』と位置づけられ、組織確立の必要性を認識した Step1-1『認識期』と堺市まちづくり支援課、地元市議会議員との外部連携及び組織構造が確立した Step1-2『構築期』とに細区分できる。Step2 は組織内部の役割分担が形成され、現況の土地利用調査と住民意向調査に関する学習が行われた『中心組織の内部体制充実期』と位置づけられ、その必要性が認識された Step2-1『認識期』と役割分担が確立した Step2-2『役割分担形成期』とに細区分できる。Step3 は地域の住民組織間との連携が確立し、都市計画法の改正に伴う地域の課題や住民意向調査に関する専門的な学習と推進体制の構築が行われた『まちづくり推進体制の構築期』と位置づけられ、地域内連携の必要性を認識した Step3-1『認識期』と地域内連携を構築した Step3-2『地域内連携構築期』とに細区分できる。

Step0 の発生に与えた影響要因としては、地域経営に関する意思決定の仕組みの見直しと地域の問題点を

話し合う場の必要性を地域住民に強く認識させたオアシス事業の事業決定が挙げられる。次に Step0 から Step1-1 への展開には、Step0 の行動の中心課題であった議論の場の設定と Step1-1 で実行された学習活動が活動の中心となる組織の必要性の認識を促したと考えられる。次に Step1-1 から Step1-2 への展開には、地元市議会議員や堺市農政部、堺市まちづくり支援課からの様々な情報提供が学習活動の深まりに影響を与え、学習の深まりが組織内部の骨格構造や外部連携の構築を促し、まちづくりの会の結成につながる。Step1-2 から Step 2-1 への展開には、学習活動を通して現況の土地利用把握の必要性を認識したことが、会内部での役割分担の必要性の認識を促したと考えられる。Step2-1 から Step2-2 への展開には、これまでの地域の課題のまとめと学習の深化が役割分担の明確化を促したと考えられる。Step2-2 から Step3-1 への展開には、農空間の保全と活用を目的とした大阪府の農空間づくりプラン⁴⁾が大阪府農政室や学識経験者によって紹介されたことにより、まちづくり推進体制に対する学習が深められ、地域内連携の必要性が認識されたと考えられる。Step3-1 から Step 3-2 への展開には、地域内連携の必要性の認識とまちづくりの会のメンバーによる地域の諸団体に対する働きかけ、地域内の農空間づくりプランの検討、都市計画法の改正に対する学習活動の深まりが、地域内連携の確立を促し、Step4 の推進協議会の設立を促す結果となったと考えられる (図-2)。

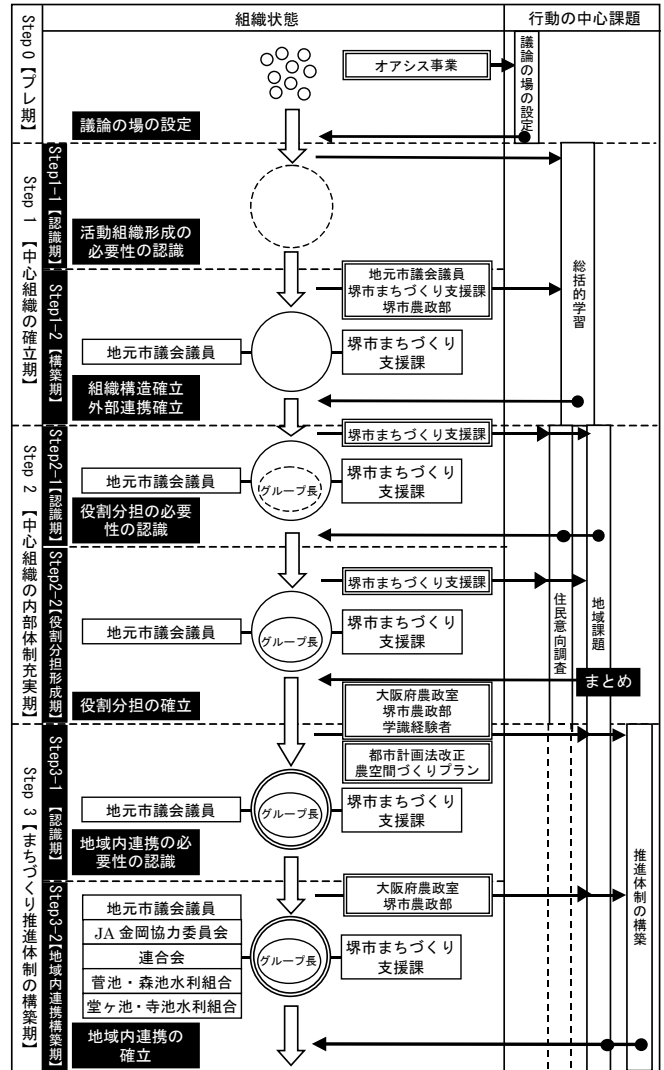


図-2 金岡まちづくりの会における組織変化と影響要因

4-2 金岡まちづくり推進協議会 (H13. 11~H15. 6)

推進協議会は、連合会、JA 金岡協力委員会、長池水利組合、菅池・森池水利組合、寺池・堂ヶ池水利組合、まちづくりの会の6団体で平成13年11月に結成され、まちづくりの会が事務局機能を担うこととなった。推進協議会ではまちづくりの会(事務局)が主体となる16回の事務局会議、関係諸団体で行われる8回の推進協議会会議、12回のイベント活動が実施された。イベント活動としては、平成13年11月14日にまちづくりについての講演会、見学会が実施された他、住民意向調査として地権者、中学生、地域住民という3主体に対するアンケート調査が実施された。さらに次世代を担う子ども達とともに田植えや稲刈りといった農業体験が行われた他、地区の魅力を高めるために菅池の堤にコスモス定植が行われた。また、まちづくり探検隊が実施され、地域の魅力資源の発掘と共有が行われた。イベント活動には平均100名程度の地元住民の参加が得られた。以上のような活動を通じて、平成15年6月15日にはまちづくり理念が共有されるとともに、組織構造が再編され、農業部会とくらし部会とが設置された。なお、まちづくり理念は、①.豊富な地域住民の個性・能力を集め、活かし、みんなで地域を運営して行こう。②.地域の宝物を守り、まちの個性を磨き続けよう。③.農地を守り整えつつ、くらしを支える都市的な利用にも応えよう。④.次世代を担う子どもを地域の人材と環境を活かして育てよう。⑤.時代の変化やニーズに柔軟に対応できる仕組みをつくらうの5点からなる。

この期間はまちづくり活動が本格化していることから Step4『まちづくり活動の本格始動期』と位置づけられる。組織構造は大きく変化しないものの、組織状態と行動の中心課題の変遷から3Stepに細区分できる。Step4-1はStep3-2を引き継いだ組織構造を持ち、住民意向調査とまちづくり推進体制の整備が重点的に行われた『推進体制整備期』と位置づけられる。Step4-2は大学、行政との連携が確立し、連合会の役割分担が定

まり、地域啓発活動が重点的に行われた『地域啓発活動充実期』と位置づけられる。Step4-3は推進協議会内に「農業部会」と「暮らし部会」とが設置され、まちづくりビジョンの本格的な検討が始まった『ビジョン検討期』と位置づけられる。なお、地域の現況把握、先進事例の学習、年間活動計画の検討は本期間を通じた一貫した中心課題であった。

Step4-1からStep4-2への展開には、行政、大学、連合会がイベントや事務局会議、推進協議会会議に参加することで相互の情報の提供と共有化が図られ、各組織内部の行動の中心課題である学習の深化を促し、役割分担の明確化や適切な連携構造の構築を促したと考えられる。特に連合会に対しては主要な地域経営の担い手であるという事務局の認識の下で連合会に積極的に働きかけが行われたことも連合会自体の役割意識の形成に寄与したものと考えられる。Step4-2からStep4-3への展開には、推進協議会において検討されたまちづくり理念が決定されたことによって、部会設置の必要性が強く認識された結果であると考えられる。なお、このまちづくり理念は、

推進協議会が実施した地権者、中学生、地域住民の3主体に対するアンケート調査の結果とStep4-2において大学が中心となって実施した統計資料や地理情報に基づく現況把握、まちづくり探検隊による地域の魅力資源の発掘の結果等を踏まえて策定されたものであり、推進協議会において共有されたものである。まちづくり理念は学識経験者やコンサルタント、行政の間で主に検討され明文化されたものであるが、まちづくりの会から推進協議会に至る全ての期間を通じた学習活動の集大成された結果であると考えられる(図-3)。

5. まちづくり初動期の課題とその解決方法

まちづくり初動期としては、地域の抱える問題点や課題を客観的に捉え、地域のポテンシャル評価を適切に行い、明らかにした課題やポテンシャルを地域で共有するための場づくりを行うことが重要であること。さらに、課題解決やポテンシャルを活かすための専門的な知識の学習を行い、学習した成果をもとに次の展開を迎えるためには地域全体で意思決定できる組織を確立することが重要であることが明らかとなった。

以上の課題の解決と本格的なビジョンの展開に向けては、まず、地元住民が地域の課題やポテンシャル評価に対し関心を持ち、自ら整理を行うことが必要となる。また学習の深化を行い、学習成果の共有化を段階的に行うことが不可欠である。また地域に対し強い愛着を持ち、強力なリーダーシップと行動力を兼ね備えた人材の存在も不可欠となる。さらに各主体間が協働で会議やイベント、先進事例の学習を行うことが求められる。次いで活動の中心となる組織と既存の住民組織が適切に連携されることが重要となる。さらに、確立した組織を円滑に運営して行くためには、行動力に優れ、柔軟に活動できる事務局機能を持った組織を内部に構築する必要がある。これらのことを円滑に進めて行くためには大学や行政などの専門家との協働や連携を行うことが不可欠となる。また明確化させた地域の課題や課題を踏まえて、専門家のアドバイスを受けながら明確な理念を構築し、その理念を地域で共有することも重要であると考えられる。

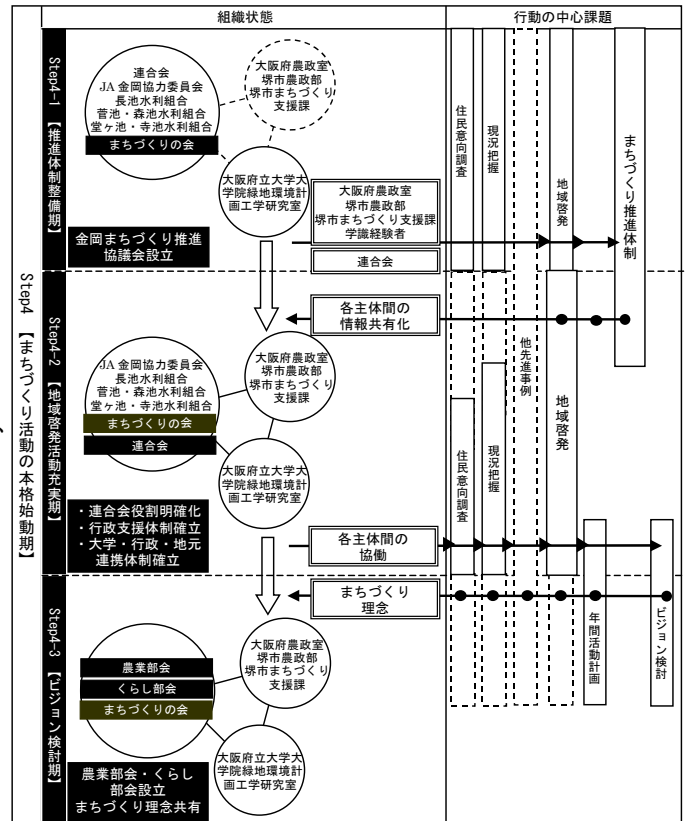


図-3 推進協議会における組織変化と影響要因

引用・参考文献

- 1) 波多野憲男 (1995) : アーバンフリンジにおける土地利用計画課題 : 都市計画 195, pp.39-pp.43
- 2) 日本学術会議 (2001) : 地球環境・人間生活に関わる農業及び森林の多面的機能の評価について (答申) : pp.27-55
- 3) 大阪府環境農林水産部農政室 (2001) : 「金岡地区地域総合オアシス整備事業」再評価調査
- 4) 大阪府 (2003) : 大阪府農空間保全・活用指針
- 5) 大阪府立大学大学院農学生命科学研究科緑地環境計画工学研究室・(株)地域計画建築研究所 大阪事務所 (2003) : 農空間づくりプラン策定(堺市金岡地区)研究成果報告書