

平野郷町におけるまちづくりの住民と行政の連携に関する基礎的研究  
Basic Study of resident and administration's cooperation at Hiranogou-town

石谷広記\*\*・久隆浩 \*\*\*

By Kouki ISHITANI\*\*・Takahiro HISA\*\*\*

## 1. 研究の背景と目的

近年、「まちづくり」において住民参加という事が見直されて始めている。この背景には、行政側がトップダウンという進め方を行ってきたことによって住民たちが行政に依存し、過剰サービスの要求などの問題が生じてきたことがある。このことから「参加型まちづくり」の根本を見直し、まちづくりを進めていくには、行政だけが取り組むのではなく、その町の住民が地域の問題を自らの問題ととらえ、自らが参加してその町を生活の場として、個性豊かにつくり上げる。その中で住民が行政とともに考え進めていくというボトムアップの体制が必要だと考えられたからである。

「参加型まちづくり」の全体像を整理すると、最初にあげられるのは、地方都市の歴史保全活動である。これは、いわゆる行政計画に対する住民参加という狭義の参加ではなく、住民が主体的に活動する「まちづくり」としていて、あえて参加という言葉を使うならば、「住民の地域社会への参加」ということができる。この活動は高度経済成長の開発ラッシュによって、貴重な地域の歴史的建物が急激に減少したことを受けて、地域住民が立ち上がり、建築の専門家などが支援することによって広がっていた。はじめは、単体の建築物を保存する段階にあったが、伝統的建築物の保存地区の制度等によって、次第に道路沿道の町並みや街区、地区を対象とするまちづくりに発展している。このようなまちなみ保存をテーマにした参加型のまちづくりは、現在着実に大きな流れをつくりだし、最近になっては社会において、地域とその主体をどう作り上げていくかというようなハードとソフトの双方

でのまちづくり施策が大きな課題とされている。

そこで本研究では、大阪市平野区の平野郷地区で行われている「まちづくり」を事例とし、住民主体のまちづくりの実態と、住民と行政の関係を明らかにする。

## 2 研究方法

本研究では、過去の論文、文献により環濠自治都市であった頃の平野の歴史を調べ、そこで半明したことをふまえた上で、現在の平野で行われている2つのまちづくり活動に着目し、各活動の内容と経過をまとめ、住民により行われている“平野のまちづくりを考える会”の主だった会員である2人の方々と行政介入のもと行われている“平野郷 HOPE ゾーン事業”に関わっている市役所の大阪市都市整備局 計画開発部 住環境計画課の担当者にしぼって、住民側と行政側、両者の活動のきっかけや活動内容、互いについての思いそして今後の平野をどうしていきたいかなどについて、ヒアリング調査を行った。

そのヒアリングによる結果から、両者の考えや言い分などの相違点を見つけ、その溝となっている点について検討・考察をする。

## 3. 平野の概要 平野郷の変革

「平野郷」は平野区 (1,534ha) の中心にある東西約1000m、南北約300m、面積約70haの環濠集落を形成していた地域で、散居4ヶ村をもつ本郷7町で形づくられていた。環濠は自衛手段としてめぐらされたものであり、今もその遺構を継承している。町割の原型は江戸時代初期にされたもので、当時からほぼ東西南北に割り付けられたものが、現在もほとんどそのままに残っている。また、街道の結節地点であり、在郷町の1つの核でもあり、その上平野川の船の発着地でもあった。このように、陸・河川ともに交通の要衝であり、そ

\*キーワード: 住民主体のまちづくり、遊 び心、歴史的まちなみ

\*\*正員、工博、近畿大学理工学部土木工学科

(大阪府東大阪市小若江 3丁目4番地) 号、  
TEL06-6730-5880、FAX06-6730-1320)

\*\*\*学生員、博士前期、近畿大学大学院総合理工学研究科

(大阪府東大阪市小若江 3丁目4番地) 号、  
TEL06-6730-5880、FAX06-6730-1320)

れに加えて早くから商工業が発達し、住民相互の連帯の強い、自治的気運の強い「小都市」であった。また、商業の発展は文化の交流を呼び、連歌や茶道・能楽などを町民に普及させ、連歌所や民間の学問所、含翠堂の創立をみました。戦火に遭わなかった平野郷は、江戸時代のままに、新旧の町並み、多数の寺社や地獄堂などの文化財に恵まれている。

#### 4. 平野まちづくりを考える会について

「平野のまちづくりを考える会」は約 30 人ほどで、年齢は 20 代から 70 歳位と幅広く職業も呉服屋の主人や住職、神主、主婦など様々な人たちが組織されている。会則や会費、会長もないといった一風変わった会で、次のような Motto のもと運営されてきた。

- 1) おもしろいと思ったことをする。
- 2) いいかげんにやる。
- 3) 人のフンドシで相撲をとる。

一見ふざけているような運営の Motto であるが、生真面目に取り組むと息切れして長続きしないと考え、これらのもと今も活動されている。

平野のまちづくり活動のきっかけは、昭和 55 年の南海平野線廃止時の、大正 3 年の開通時に建てられた木造八角の平野駅舎保存活動である。その駅舎は、全国的にも貴重なもので平野の歴史的遺産であり、その一部でも残し保存しようという活動が事の発足。活動は、発足時から住民の有志でされており、活動内容は、「歴史を生かすまちづくり」をテーマに、ハード・ソフト・アート・伝統継承の 4 つに区分された様々な活動が行われている。その中に、町めぐりツアー（町ぐるみ博物館）、たそがれコンサート、含翠堂講座、「平野連歌」再興などがあり、それらの多くは今もしっかり続けられている。これらは、松村氏や町づくり活動にたずさわっている人たちの意識の上では、平野には、歴史ある昔ながらの景観を残した神社やお寺や町家などとそれに伴う自然などがたくさんあり、それらを残したいというのは当然のこととして、それらだけではなく、街角にある地藏尊や道標も含めた町にあると考えていて、そういった平野すべてを残していこうと考えている。

#### 5. 平野郷と HOPE ゾーン計画

「HOPE ゾーン事業」（以下 HOPE）とは、歴史や文化など、地域の特性を生かした住宅地の形成を目指し、住民と市役所

表—1 平野まちづくりを考える会  
主なまちづくり活動の内容と経過

|          |                                   |
|----------|-----------------------------------|
| S.55.9   | 「まちづくりを考える会」結成<br>南海平野線、平野駅舎保存運動  |
| S.55.11  | 南海平野線 廃線                          |
| S.57.3.7 | 地元住民による駅の「告别式」挙行                  |
| S.58.5   | 廃線跡地「プロムナード平野」として生まれ変わった。         |
| S.58.11  | 景観協約運動                            |
| S.58～    | たそがれコンサート<br>夕涼み縁台話               |
| S.60～    | 含翠堂講座                             |
| S.61     | 街並み総合調査                           |
| S.62～    | 「平野連歌」再興                          |
| H.01     | 「平野昔話」、「ひらのオモロイはなし」出版             |
| H.04～    | 「御田植神事保存会」発足                      |
| H.05～    | ひらの町づくり博物館                        |
| H.06     | 「平野のおもしろいことば」出版                   |
| H.06～    | 名物「平野酒、平野飴、平野蒟蒻、平野酒饅頭」復興<br>くすのき市 |
| H.08～10  | モダン de 平野（町はアート）                  |
| H.08～    | 平野ビデオコンテスト                        |
| H.09～    | 町めぐりガイド養成講座                       |
| H.10     | 大阪市の要請により<br>ドイツ オッテンジェンと、町づくり交流  |
| H.11.5～  | 「平野郷 HOPE ゾーン協議会」参加               |

が協力して魅力ある住宅地整備を図ろうとする事業である。HOPE ゾーン事業は、建設省が「地域固有の環境（自然環境、資源的環境、文化的環境などの広義の環境）を具備した住まいづくり」運動として各都市に推進し、平野においては大阪市が、都市居住の魅力創出と活性化を推進するために昭和 61 年度策定した「大阪市 HOPE 計画（21 世紀都市居住イベント）」に基づいた事業で、「総合計画 21 推進のための中期指針」でも取り組むべき施策として、また、平成 9 年 9 月の大阪市住宅審議会の答申でも今後重点的に取り組むべき施策と位置付けられた。

選定については、平成 8 年から開始され、まず、“大阪にふさわしい特色のある居住環境の形成を目指して、モデルとなるゾーンを設定し、行政と住民が連携してアメニティ豊かな住宅・住環境を作ろう”というフレーズがあった。その中で、地域性を大切に生かした町ということを考えながら選

表-2 平野HOPE 事業計画活動経過

| 年   | 世話人会 協議会設立準備会 協議会                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| H08 | 大阪市HOPEゾーン計画に基づいて平野郷地区を対象に、事業の総括決定し、調査を開始                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| H10 | ・第1回 (7/17)<br>大阪市HOPEゾーン事業の概要等により、平野在住者より世話人会を設置<br>ワークショップの企画・実施を行う。<br>・第1～3回 ワークショップ (7/28, 8/2, 11/1, 12/6)<br>だんじり小屋、まちなみ再発見フォーラム<br>・第2～6回 (9/20, 9/29, 10/1, 10/28, 12/2)<br>・第12回 総会 (1/6, 12/15)                                                                                                                                                                |
| H11 | ・第7回 (1/19, 2/5)<br>協議会設立準備会の企画と内容の検討<br>・第1回 協議会設立総会 (2/8)<br>ワークショップ世話人会の再編・協賛報告<br>・第2～6回 (2/17, 3/11, 3/23, 4/12, 4/22)<br>修景の概観・修景、基本目的<br>広報・年間スケジュール、調査結果報告<br>協議会設立総会の内容<br>・第1回 協議会設立総会 (5/16)<br>役員の選出、構成員の承認<br>協議会 (5/31, 6/8)<br>ガイドライン作成についての意見交換<br>次回ワークショップの企画<br>ワークショップの企画<br>まちなみ調査隊としての企画 (6/22)<br>ガイドラインの作成<br>平成11年度対象事例についての意見交換<br>次回ワークショップの企画 |

定したところ、平野区の平野郷地区や住吉区の住吉大社周辺は、戦災などの被害も受けてなく、寺社・地藏堂、伝統的な町家などが多く、歴史的かつ文化的な雰囲気のある昔からの大阪の町並みが多く残されていて、先のフレーズにも合うことから選定された。

平野郷地区においては、先に住民が活動し地域の町づくりをしていることも、この事業が住民参加・連携ということを掲げているので1つの理由であるとのことである。

そこで、豊かな歴史的・文化的環境を現在に伝える旧環境を含んだ範囲を「平野郷 HOPE ゾーン事業区域」とし、平野郷の歴史的まちなみを受け継ぎ、活気のある魅力あふれた住宅地を形成していくために、住宅などの建物や公共施設を対象に、この地域にふさわしい修景整備を進めることとする。このHOPEゾーン事業の中心となるのが建物の修景であり、そのための大きな柱となるのが「まちなみガイドライン」である。この「まちなみガイドライン」の作成には、平野 HOPEゾーン協議会を中心とした平野の住民と専門家を交えて、まちなみ勉強会で話し合いを重ねながら進めた。

## 6. 「遊び心のまちづくり」と行政との関係

ヒアリング調査を行った結果、両者におけるまちづくりについての考え方、お互いについての認識に違いがあることが明らかになった。

平野は歴史上も自治都市を築き上げてきた都市であった。その精神を受け継いだように、住民だけで自治的気運が強いまちづくり活動を行っている。その平野に、行政が住民にHOPE計画を提示する。そして、行政介入のもと平野郷HOPE協議会が設立し、運営されている。一見、住民主体でまちづくりが行われているところに行政が参加し、一層まちづくりがよりよく進んでいるように思われる。しかし、実際には行政と住民の連携がうまくとれているとは言えない。両者におけるまちづくりにおける考え方、お互いについての認識に違いがあることがヒアリングから明らかになった。

考え方については、まちづくり内容や景観の保存の点に違いが挙げられる。まず、まちづくり活動の進め方について住民側である「平野のまちづくりを考える会」は、まちづくりは自分たちが面白くということを第一に考えており、ひとつひとつの活動には結果を求めない。トータルの結果として平野の良さを平野の人に認識してもらいたいとしている。保全についても、平野の人の生活がこじみでた活気のある状態での生きた保全ということを考えている。これらは共に活動を

している本人たちや一般住民など、人を一番に考えている。一方の行政側は、まちづくりというよりは建物に重きを置いている。まちなみ保全についても、昔ながらの町家などを修景する事でまちなみを修景し保全するということに考えている。これは、活動ひとつひとつの成果、つまり、形を残すという姿勢になって現れている。

お互いに対する認識については、住民側の「まちづくりを考える会」では、やはりまず関与してくるには時期が遅いということを思っており、行政と連携すれば行政の形にはまったものになり、なにより面白みがなくなると考えている。しかし、“連携をするからには行政関与のもとでしかできないこと”をしたい、というように前向きに考えていることがわかった。一方の行政側は、なによりも事業のことだけを理解し受け入れてもらいたいという思いで、その他の住民活動について、事業とは切り離して考えている。

平野のまちづくりにおいては、まちづくり活動を始めた時期や進展具合から見ても、住民主体のまちづくりの中に行政が入るという構図が明らかであり、その立場上も対等ではないことがわかる。このことは意識面でもいえるが、住民側の「まちづくりを考える会」は、ボランティアズムを高い意識の上でもって有志で行っているのに比べ、行政側は、従来の事業職務の域を脱せていないと考えられる。

## 7. まとめ

以上の結果から、平野のまちづくりにおいては、まちづくり活動をはじめた時期や進展具合からみても、住民主体のまちづくりの中に行政が入るという構図が明らかであり、その立場上も対等ではない事がわかった。このことは、意識面でも言えるが、住民側のまちづくりを考える会は、ボランティアズを高い意識の上で持ち有志で行っているのにくらべ、行政側は、未だ仕事の上でのまちづくりという垣間見える。

今後の課題としては、行政側は、選定の際に“大阪にふさわしい特色のある居住環境の形成を目指して、モデルとなるゾーンを設定し、行政と住民が連携してアメニティ豊かな住宅・住宅環境を作ろう”というフレーズからも、住民との連携を考えなければならない。もう少し事業職務の域から脱し、住民を理解し、住民の中に入って話し合いの場を多く持つ積極的な姿勢を持つべきであろう。つまり、近年よく見られるように、他の住民活動への理解を深め、参加することによってより総合的なまちづくりへの展開を図ること、そして、対等な立場を築くことという行政と住民が協働の関係を築くことが必要であるといえる。また、住民側の「まちづくりを考える会」は、ボランティアズと地域活性化にはつながっているものの、行政との連携だけでなく他の地域団体との連携もまだまだ希薄である。団体と団体間のパイプ役となり、その輪を広げることが重要である。これらの点を互いに見直すことによって、町全体を巻き込み連携のとれたまちづくりになると考えられる。

このような課題はあるものの、住民側の“遊び心でするまちづくり”には重要なポイントがある。息の長いまちづくりをしていくためには、常に住環境に興味を持って、また、負担にならないようになる必要がある。その点でいえば、“遊び心”で進めていく意味は大きい。

今後、様々な自治体で行われているまちづくりにおいても、“遊び心”で行っていくこともひとつの手法だと考えられる。