

「元学区」のまちづくりにみる地域施設および地域自治の未来
—京都市下京区有隣学区における実践を通じて—
Future of Community Institution through Management of the Former School Community
—From the Practice in Yurin-district, Simogyo-ward, Kyoto-city—

前田昌弘 / Masahiro MAEDA

京都大学大学院工学研究科 附属工学基盤教育研究センター／建築学専攻，講師，博士（工学）（〒614-8540 京都市西京区京都大学桂 C2-407, maeda@archi.kyoto-u.ac.jp） Center for Research of Engineering Education / Department of Architecture and Architectural Engineering, Graduate School of Engineering, Kyoto University, Lecturer, Dr.Eng.

Moto-Gakku of Kyoto is sustaining as units of community management nevertheless school institution as its origin has already closed by declining birthrate and population. We examined through practice of community management for disaster mitigation in Yurin-district, Shimogyo-ku, Kyoto city that Moto-gakku keep function to adjust public sphere and intimate sphere based on double structure of Cho-nai and Moto-gakku. On the other hand, Moto-gakku recently stands the crossroad of succession and reorganization because of population mobilization and weakening of self-management culture.

防災まちづくり，公共領域，親密領域，空き家，民泊・宿泊施設

Community management for disaster mitigation, Public sphere, Intimate sphere, Vacant house, Private accommodation

1 序：小学校統廃合後も持続する学区組織

京都の「元学区」は、明治維新後の1869年（明治2年）に、当時の自治組織であった「番組」（町組）を単位として設立された日本初の学区制小学校（番組小学校）を起源とする^{注1）}。戦前の学区制度廃止（1941年国民学校令）や近年の小学校統廃合を経た現在においても、番組小学校の学区は「元学区」と呼ばれ、施設（ハード）としての学校の多くが統廃合等によって既に失われているが、元学区は自治の制度（ソフト）としては生き続けている。このようなことから元学区は、人口縮減により地域施設の統廃合等が進む状況下での地域自治の持続性を考える上でも有益な知見を含んでいると考えられる。

京都は大都市でありながら地域自治の文化が根強いと言われる。地域自治の文化は、「町内」と「元学区」という自治単位の二重構造に支えられている。「町内」は両側町を基本とする自治の基礎的単位であり、町内会の活動を通じて生活環境の維持管理や住民間の親睦のための行事を行っている。「元学区」は、30程度の「町内」で構成され、自治連合会や傘下の各種団体の活動を通じて、住民の福祉向上のための活動を行っている。「町内」が「コミュニティ」（近隣、親密）的な側面が強い組織であるのに対して、「元学区」が「パブリック」（広域、公平・公正）的な側面がより強い組織であると捉えられる。

近年、京都でも地域自治の弱体化が深刻である。その要因は、地域自治を担ってきた住民の高齢化とその子供・孫世代の流出、近年のマンション・宿泊施設開発を背景とした人口の流動化である。一方、京都における地域自治の歴史が物語るように、都市は本来、多様な人々、流動する人口を包摂し、その時々状況に応じて臨機応変に姿形を変えながらも持続してきた。その意味で、近年

の地域自治の弱体化は本質的には人口の流動化を背景とした、コミュニティ（親密領域）とパブリック（公共領域）の調整能力低下の問題であると考えられる。

以上を踏まえ本稿では、人口縮減下の地域施設および地域自治の未来について、筆者が以前から研究・実践に関わっている元学区（京都市下京区有隣学区）のまちづくりの例を通じて考えてみたい。

2 有隣学区におけるまちづくり活動の展開

（1）有隣学区の概要

有隣学区は京都の元学区の一つであり、京都の中心部である通称「田の字地区」（職住共存地区）の南東部に位置する（図1、面積：20.3ha、人口4,450人、世帯数：2955）。生活利便性に優れ、史跡や町家・路地等が多く残り、地域コミュニティ活動も活発である。一方、有隣学区を含む京都の中心部では近年、民泊・宿泊施設の開発が急増し、落ち着いた住環境が脅かされている。

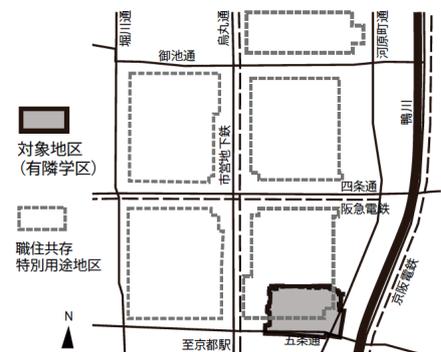


図1 有隣学区の位置

（2）有隣学区まちづくり委員会の歩み

1992年、有隣小学校は生徒数の減少により閉校（*有隣学区を含む周辺の7学区が洛央小学校に統合）し、123年の歴史に幕を閉じた。2002年には、有隣小の跡地利用をめぐる議論を地域住民主体で行うために有隣学区まち

づくり委員会（以下「まちづくり委員会」）が発足した。小学校の跡地と校舎は地域住民が「暫定利用」しながら利活用の方針を探ることで一旦決着した。

1990年代、特にバブル経済崩壊以降、有隣学区を含む京都の中心部ではマンションの乱開発が深刻化した^{注2)}。マンションには一般的に、町内や地域との関わりを持たない入居者が多く、まちづくり委員会が中心となって子育てサロンや地蔵盆などを開催し、マンション住民との交流を図った。しかし、その間にもマンション開発は増加し続け、地域では「コミュニティ崩壊」の危機感が高まった。結果的に、まちづくり委員会が中心となって法的な規制に乗り出し、2011年にはワンルームマンション建設を実質的に制限する地区計画をとりまとめた^{注3)}。

学区民の懸案であったマンション開発問題が解決したこともあり、2011年以降は、学区に豊富にあった歴史的・文化的資源に目が向けられ、それらを活かした取り組みが展開された。例えば、学区内の伝統産業の職人・担い手による講演会の開催や町家・路地の保全・活用、地蔵盆を活用したイベント等である。なお、小学校跡地の利用者はフランス政府公認の学校と地域の幼稚園に決まり、2017年からは耐震改修された校舎の中にそれら施設と地域住民の活動スペースが共存することとなった。

（3）防災まちづくり計画

有隣学区には路地（幅員4m未満のみち。いわゆる細街路）や町家が多く所在する^{注4)}。それらは歴史的な街並みや都市の生活文化の資源であるが、同時に、防災上、多くの課題を抱えている（図2）。さらに、近年目立つ空き家（2014年時点、計93件、学区内の戸建て・長屋に占める割合・約11.9%）や急増するゲストハウス（簡易宿所）（2018年時点、計40件）も、住民にとって防災・防犯上の不安の原因となっている^{注5)}。このような状況を受け、有隣学区では、2016年より防災まちづくりに取り組むこととなった。筆者は2010年頃より有隣学区のまちづくり活動に参加しながら調査・研究を行ってきた。防災まちづくりでは京都市の密集市街地対策支援制度等を活用して派遣された専門家という立場で活動を支援した。

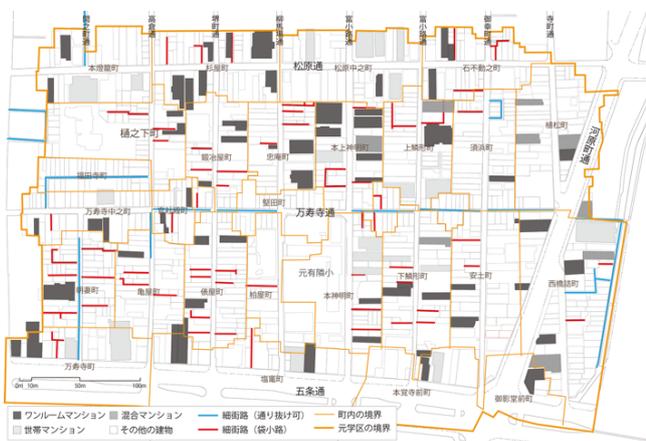


図3 有隣学区内の共同住宅および細街路の分布

3 地域防災まちづくり計画策定活動のプロセス

京都市の密集市街地対策を踏まえ、三年間での完成を目指し、有隣学区の地域特性を踏まえた防災まちづくり計画の策定に取り組んだ。まちづくり委員会が専門家の支援を受けながら主導し、学区内の各種団体や住民、行政とも連携し、WSやまち歩き、防災訓練等を通じて、多様な立場の意見を取り入れながら活動を進めた^{注6)}。

（1）始動期：活動方針の検討・共有

初年度（2016年度）は主に活動方針の検討と共有に時間を費やした。そもそも、有隣学区にどのような災害リスクがあるのか、「防災まちづくり」とは何か、ということの共通認識さえなかった。防災の専門家（京都大学防災研究所・牧紀男教授）による講演会を開催し、京都で大地震が起きるとどのような被害が生じるのか、また、地震から守るべきもの（命・資産、生活、地域）とは何か等について学習した。また、京都市の担当者や耐震構造の専門家とともに学区を歩き、まずはまちづくり委員会メンバー間で地域の防災上の課題を具体的に把握した。ここで再認識されたのは、学区内の路地や町家の多さである。また、地蔵の祠のように、防災とは一見関係がないものが、町内の避難集合場所や防災設備の保管場所になっており、防災拠点になっていることも確認された。

（2）展開期：防災情報の収集・可視化

2年目（2017年度）は主に、前年度の成果をもとに、まちづくり委員会定例会等の場で議論・意見交換を重ね、有隣学区の防災まちづくりにとって本当に必要と思われる情報を抽出した。また、地域住民の参加を募り、「防災まちあるき」を実施し、抽出した項目について現地で点検した^{注7)}。さらに、まちあるきの感想や普段感じている防災上の不安、町内独自の対策等について参加者から情

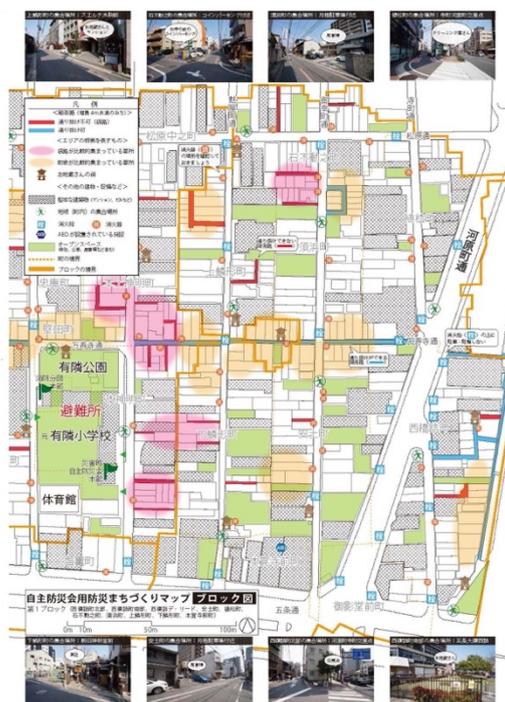


図2 有隣学区防災まちづくりマップ（第一ブロック）

報収集した。得られた情報は「有隣学区防災まちづくりマップ（暫定版）」として可視化し、毎秋、学区内の全町内参加のもと開催される学区総合防災訓練の前に住民に配布した。訓練当日にはWSを開催し、マップを使用してみた感想や評価を募った。住民からの意見を踏まえ改善を重ねた「有隣学区防災まちづくりマップ」（以下、「防災マップ」）が2017年度末に完成した（図3）。

（3）結実期：防災まちづくり計画の策定

最終年度（2018年度）はこれまでの取り組みの成果を踏まえ、「有隣学区防災まちづくり計画」を策定した。計画では防災まちづくりの目標（安全で安心して暮らせる有隣をめざします）と5つの基本方針（①災害が起きても、みんなの命と財産を守る、②「相身互い」で知り合い、助けあう、③災害に備えた情報を、みんなが知っている、④昼も夜も安全で、安心できる、⑤町家・路地・地蔵の残るまちのよさを活かす）を掲げ、基本方針ごとに具体的な取り組みの例を示した。取り組みには、自宅の耐震化や町内の避難集合同所の確認、隣近所の災害時要配慮者の把握など、どの場所でも共通して必要なものもあれば、場所によって必要の有無・程度が異なるものもある。このことを考慮し、学区内の道や場所ごとの特性^{注8}を踏まえたエリアごとの方針や具体的取組を学区全体方針図（図4）とともに示した。防災まちづくり計画はハンドブックとして各町内に配布し、また、ブロックごとに要約版を作成し、学区内の全戸に配布した。

4 防災まちづくりから派生した試み

（1）オンライン地図化技術と連携した防災訓練の試み

防災マップは紙版だけでなく、PCやスマートフォンでも閲覧できるWEB版も作成した。WEB版は京都を拠点とするITベンチャーであるStroly社と連携し、同社が独自に開発した「オリジナル地図オンライン化プラットフォーム」^{注9}を用いて作成した（図5）。これにより、紙媒体よりもスマホ等の情報端末に慣れていると思われる若い世代に対するマップの普及を期待した。さらに、まちづくり委員会では、災害時の情報共有の手段としてWEB版を活用してはどうかという提案がなされた。

この提案を受け、三年目（2018年）秋の学区防災訓練に

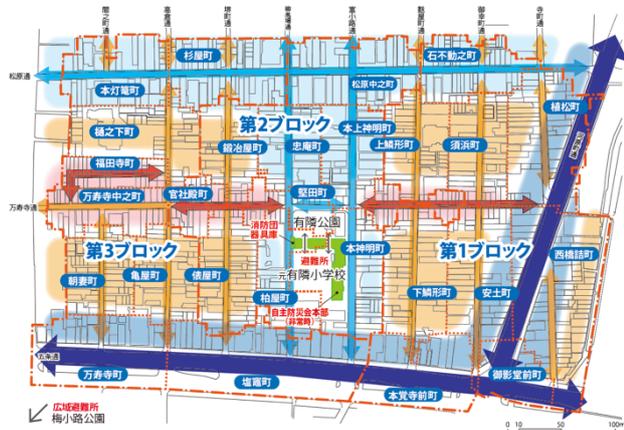


図4 有隣学区防災まちづくり計画 全体方針図

おいて試験的にWEB版を導入することとなった^{注10}。この提案に対して、一部の住民（特に高齢世代）からは「スマホの操作がわからないので不安」、「自分には関係がないので不要」といった否定的意見もあった。しかし、紙版とWEB版は相互に補完する関係にあり、情報共有の経路を増やすことに意義があることを説明するとともに、WEB版の活用方法について事前説明を行った。その結果、防災訓練当日に参加者を対象に行ったアンケートでは当初の予想よりWEB版の活用率は高く、今後の活用についても概ね肯定的な評価が得られた。

（2）地域と連携した空き家活用支援

学区内の空き家は、防災・防犯上の課題でもあり、2014年度から京都市の「地域連携型空き家流通促進事業」を活用し、まちづくり委員会の「空き家チーム」が活動を開始した。学区内の空き家調査、講演会・勉強会の開催に加え、空き家活用を希望するオーナーと個別に相談を行い、活用提案、改修計画の作成、改修補助金の申請、住人とのマッチングといった一連の支援をワンストップで行った。4年間の活動で「空き家チーム」が直接関与して活用に至ったのは計3件・8戸（用途は全て賃貸住居）と少ない。しかし、オーナーの要望だけでなく、地域の意向にも沿った用途での活用がなされた。活動を通じて、建築士等の専門家が地域と連携してオーナーを支援する仕組みが形成された成果であった。このような成果や仕組みについて、学区内の空き家を抱えるオーナーにわかりやすく伝えるため、支援の体制、活用事例、活用に至ったオーナーの声、補助金制度の概要、Q&A集、学区のまちづくりの歩み等をまとめた冊子を作成し、配布した。

（3）民泊・宿泊施設対策マニュアル

有隣学区の住民の間でも近年急増する民泊・宿泊施設の宿泊客のマナーの問題や、管理者の不十分な対応について非難の声が挙がっていた。また、失火等による火災の防止や災害時の宿泊客の避難誘導など、防災面においても不安が高まっていた。まちづくり委員会では、2018年度より行政の担当部局とも連携して、学区内の民泊・宿泊施設の所在を違法物件も含めて把握するとともに、



民泊・宿泊施設対応マニュアル 空き家活用支援活動紹介冊子

図5 防災まちづくり等の成果物

各町内会長や民泊・宿泊施設近隣の住民を対象としてアンケート調査を行い、問題点や町内独自の対策などについて把握した。この結果を踏まえ、「有隣学区 民泊・宿泊施設対応マニュアル」を2018年度末に発行した。同マニュアルは「町内会が一体となって、地域と調和した宿泊施設」をめざして、まずは民泊・宿泊施設の建設をどのようにして「知る」のか、次に、どのように所有者や関連業者に「問い合わせ」、説明会の開催や協定の作成などを通じて「関係づくり」を行うのか、法律や条例に記載された根拠を示しながら、具体的な手順を整理した。

5 結：コミュニティとパブリックの新たな均衡へ

(1) 防災まちづくりの成果と課題

防災まちづくり計画策定に取り組んだ三年の間にも、全国各地で震災・風水害が発生し、また、学区内では空き家、民泊・宿泊施設の問題が発生・深刻化し、学区内外の状況は目まぐるしく変化した。そのような状況変化の中でも臨機応変に対処し、必要な事柄を計画に反映するとともに、具体的な対応策を示したことは大きな成果であった。ただ、それらの成果について、ただ「完成品」を配布するだけでは、住民の関心は喚起できないという懸念がまちづくり委員会では当初からあった。活動の途中段階において、まちあるきや説明会、WS等を通じて、可能な限り多くの住民の関与を促すことで、活動の意図や必要性について随時共有した。このことは防災まちづくりに対する住民の認知や当事者意識の醸成に少なからず寄与している。一方、有隣学区に多い町家・路地等は、歴史・文化的資源であると同時に災害に対して脆弱である。このような、歴史・文化性と防災安全性の「相克」をめぐる、まちづくり委員会でもたびたび議論が交わされたが、最終的な結論には至っていない。防災マップにおいても町家・路地等の分布はあえて中立的な表現で記載している。そうすることで解釈・議論の余地が残され、歴史・文化性と防災安全性が調和した住環境づくりに継続的に取り組む素地となると考えた。

(2) 「元学区」という遺産の継承と再編

防災まちづくり、空き家対策、民泊・宿泊施設対応といった新たな試みに際して、住民から不安の声や反対意見があがることは珍しくない。その際、専門家として技術的・制度的な視点から説明することも確かに重要である。しかし、それと同等かそれ以上に重要なことは、学区内の社会関係を通じて丁寧に説明・対話することである。すなわち、身近な問題や親密な関係の中で解決できる／解決すべきことは町内の関係性の中で対処してもらい、より広域的な問題や公平・公正な視点から調整すべきことについては元学区が介在しながら対処する。

このように、町内と元学区という二重の自治機構があることで、コミュニティ（親密領域）とパブリック（公的領域）の均衡が保たれ、臨機応変な対応が可能となる。元学区の基礎となった番組は元々、「上」から「人為的

に組織されたものであったが、今では長い歴史を経て地域自治の貴重な「遺産」となっている。すなわち元学区には、①自治組織としての体制があること、②近代以前からの儀礼（地蔵盆等）や慣習が自治体制に埋め込まれていること、③その歴史ゆえ強い愛着を持っている住民が多いこと、④住民にとってお互いの顔が見えるやすい規模であること等、多くの優位性があると考えられる。

一方で、近年の小学校の統廃合や人口の流動化を背景として、地域施設としての小学校の利用圏と自治組織の範囲は乖離してきている。また、地域への関心の低下や生活の自己完結化によりコミュニティとパブリックの均衡も危うくなってきている。その意味で「元学区」は現在、地域自治の遺産として継承しつつ、新たな均衡状態にむけて自らをいかにして再編するか、という岐路に差し掛かっているのではないだろうか。私自身は、元学区のまちづくりに研究・実践の両面で引き続き取り組み、この複雑な状況を解くことに寄与したいと考えている。

注釈

- 注1) 計64の番組小学校は当時、地域の篤志家や住民からの寄付によって設立され、住民自らの手で運営された、今で言うコミュニティ・スクールの先駆けであった。また、教育に加え行政、警察、消防などの機能の一部も兼ねていたと言われ、コミュニティ・センターの役割を果たしていた。
- 注2) 有隣学区では1990年前後にかけて人口の郊外流出により学区の人口が減少した。その後、人口は回復したものの、その受け皿となったのはマンション（特に賃貸マンション、ワンルーム）であり、住民の入れ替わりが進んだ。
- 注3) 当時、市街地の広範囲で法的拘束力を持つ建設規制を実現した例は全国的にも珍しかった。これは規制に反対する地権者を一人ずつ説得したまわった関係者の努力の成果でもあった。
- 注4) 有隣学区には計74本（約3.6本/ha）の路地があり、これは「田の字地区」内の学区で2番目の多さ（密度換算）である。なお、74本の路地のうち、60本は通り抜けができない、いわゆる「袋路」である。また、町家は計467件（22.6件/ha）あり、これも京都市都心4区（上京区・中京区・下京区・東山区）の学区で4番目の多さ（密度換算）である（京都市が実施した第3回京町家まちづくり調査（平成22-23年度実施）の外観調査結果による）。
- 注5) 空き家、ゲストハウスの件数だけでなくまちづくり委員会が実施した目視調査、および町内会長へのアンケート調査の結果による。
- 注6) まちづくり委員会は学区住民15名程度を構成員とし、これに専門家や大学、行政等が参加する。防災まちづくり計画策定にあたっては密集市街地や路地のまちづくり支援の実績がある建築士・松原永季氏（スタジオ・カタリスト）、前田昌弘（京都市大）がコーディネーターとなり、京都市都市計画局まち再生創造推進室、京都市景観・まちづくりセンター、京都市下京区役所の職員等が参加した。約3年の活動期間にまちづくり委員会定例会は計27回、関連する説明会・イベント等は計17回（防災まちあるき：5回、住民の意見収集機会：3回、自治連合会・自主防災会等での説明：5回、その他（専門家による講演会等）：4回）開催した。
- 注7) 防災まちあるきでは、3つのブロックごとに計3回開催し、各町内の自主防災部長および役員を中心として参加を募ったところ、毎回30名ほどの参加が得られた。まちあるきでは、路地・木造家屋など防災上の課題箇所に加え、避難集合場所、消火栓・消火器、防災倉庫等の防災設備の確認を行った。
- 注8) 学区内の道を災害時の避難経路としての重要性・安全性の観点から、①広域防災軸（幹線道路など災害時の広域的な救援活動や物資輸送等を支える道）、②有隣防災軸（学区の指定避難所である元有隣小への避難経路となる、学区の防災上重要な道）、③補助防災軸（有隣防災軸へと連絡し、避難を補助する道）、④課題軸（良好な街並みを形成する一方で耐震性・防火性に劣る建物が多くあり、避難経路として課題があると考えられる道）に分類した。
- 注9) Stroyは、オリジナルの地図に位置情報やランドマークなどのデジタル情報を追加し、WEB上で編集・閲覧することが可能なサービスである。地図の世界観を損うことなく情報をわかりやすく伝えられること、紙の地図と異なり情報の追加・更新が容易かつ低コストでできること、トラッキング機能を使用して利用者数の追跡等が可能であること、などのメリットがある。有隣学区防災まちづくりマップ【WEB版】URL：<https://m.stroy.com/a/#1526792598>
- 注10) 避難訓練当日、地震になり路地沿いの建物が倒壊したという想定のもと、WEB版の防災マップ上に通行止め箇所の情報をアップした。避難訓練参加者はその情報を確認し、指定避難所である元有隣小までの経路を選択し、避難してもらった。

参考文献

- 1) 京都市教育委員会京都市学校歴史博物館（編）「学びやタイムスリップ—近代京都市の学校史・美術史」京都新聞出版センター2016
- 2) リチャード・セネット（著）北山克彦、高階悟訳（訳）「公共性の喪失」晶文社、1991