地域開発をめぐる諸団体の論理とその動態分析
－京都市崇仁地区をケーススタディとして－
Analysis on Logic and Dynamism of Various Organizations Related to Regional Development: Case Study of Suujin Area in Kyoto City

藤原祥太郎（大阪市立大学大学院都市経営研究科修士課程）
Shotaro, FUJIWARA（Graduate School of Urban Management Osaka City University）

本論では、崇仁地区の開発をめぐる諸団体の論理解明を行った。そしてそれを通じて、まちづくりにおける理論的一般化に資することを目的とした。崇仁地区は京都駅から東へ徒歩 5 分圏内に位置し、嘗て日本最大の被差別部落としての歴史を持つ。そして行政による同和対策事業のきっかけを作った地区という意味で同和施策のメッカという性格をもつが、地区の抱える数々の事情により京都市で最も同和対策事業が遅れた地域として、実際には法律が失効した 2002 年以降も「一般施策」の活用により同和対策事業が継続されてきた。以降行政とのパートナーシップによりいくつもの事業が展開され 2023 年には京都市立芸術大学の全面移転をひかえているといった性格を持っている。分析にあたっては京都市議会や第三者委員会における議事録を使用し言語計量分析という客観的手法を用いた。同時に、諸団体の関係者への聞き取り調査を行うことで、実務の声を取り入れることとした。そして動態分析を通じて、「不十分な熟議」ゆえの「調整機能の不在」そしてそれが引き起こす、「計画・実行段階における統合された意思・具体策の欠如」、「相互のアクターが目指す事業における起点と終点の乖離」といった現実を明らかにした。そして最も特筆すべき内容は、「開発構想の策定やそのものの物理的・政策的な範囲の拡大など、地区を取り巻く要因が変化しても、組織の論理・認識そしてまちづくりにおける各組織間の関係には変化が見られない」ということである。

*キーワード：*被差別部落、都市再生、地域開発、地域経営
Keywords: “Hisabetsuburaku”, Urban renewal, Regional Development:, Regional Management

第１章

１－１．崇仁地区のまちづくりの経緯

崇仁地区（注１）は、嘗て被差別部落であったという歴史から同和対策特別措置法（注２）が執行される 1969 年から法律が失効する 2002 年まで行政（国、京都市）による同和対策事業が行われてきた。その後も住宅地区改良事業の遅れから崇仁地区においては「一般施策」の活用により事業は継続され、住環境の改善など成果を残す反面、住宅地区改良事業の長期化、余剰地の未活用、人口減少、若年層の地区外流出などの深刻な課題を残している（注３）。住民側の活動に視点を移すと、住環境の改善を訴えるハード事業中心の「要求型のまちづくり」、「行政闘争」が 1970 年代から活発化していた。そして、1990 年以降は、行政と主に住民（NPO 組織も含む）の二者がパートナーシップを組んで推進するソフト事業中心の「提案型のまちづくり」が崇仁まちづくり推進委員会（注４）、京都市双方により言及されている（注５）。

１－２．問題意識

崇仁地区は都市再生を目的とした重要拠点として捉えることが一部の有識者によって提唱されてきた。また 1996 年からこれまで崇仁まちづくり推進委員会と京都市、第三者委員会によって計 600 回に近い議論が行われてきた。2003 年には全国都市再生モデル調査地区に選定され、行政と住民（NPO 組織も含む）の「提案型のまちづくり」が脚光を浴びた。そして 2023 年には京都市立芸術大学（注６）（以下、芸大と呼ぶ）の全面移転を控えている。しかし地区外への人口流出が加速し余剰地の利活用が一向に進まない。これに対して「同和地区だから」という回答が想定されるが、それだけで結論付けるのはあまりにも早計であり、そこには「まちづくりをめぐる各アクターの論理が複雑に絡み合い、それが適切に統合されていない形として事

業に反映されている」、これを描き出し、「それぞれの関係性、そこに潜む問題構造を明らかにする」必要がある。

１－３．研究の目的

本研究の目的は崇仁地区を調査対象とし、開発構想とその展開に関するテキストデータ、聞き取り調査から関係するアクターの論理を導くことでまちづくりに潜む問題構造を明らかにすることにある。そして成果を理論的一般化として還元することにある。尚本研究では 2003 年から 2021 年を調査対象とし以下の事由から地域開発をめぐる議論を３つの時期に区分している。

まず１期の 2003 年から 2010 年は激動の時期である。相次ぐ同和行政の不祥事から特別施策を見直すために組織された総点検委員会、改良事業の停滞の打開と余剰地の利活用について議論された将来ビジョン検討委員会と第三者委員会が発足し、従来の地区レベルでの開発を脱し京都のまちづくりに貢献する視点が確認された。言わば開発構想における到達点の「拡大化」が提言されたのが１期である。続く 2011 年から 2014 年までを対象とする 2 期は、1 期の拡大化をどのように現実化し具体的な事業に落とし込んでいくかが住民と京都市の間で協議された時期である。そのため京都市、崇仁地区、芸大での移転決定までの経緯を詳細に記した公開資料などは公表されていないことからベールに包まれている時期と言えよう。そして 2015 年から 2021 年を対象とする 3 期は、東部エリアの開発構想が策定されたことで先行の京都駅西部エリア・東南部エリアと「連動」が志向され京都駅周辺の開発に組み込まれる時期である。芸大移転事業は「京都の都市格向上」、更には「文化による国づくり」というスローガンのもと着工が開始され、 2023 年の全面移転をひかえている。以上から、2003 年から 2021 年までの崇仁地区のまちづくりには、「拡大化」→「協議・調整」→「連動」という 3 つの段階が浮かび上がる。

１－４．先行研究と進め方

崇仁地区の先行研究は、地区に蓄積された社会資本を今後の住宅地区改良事業に活かすことを論じたリム, 2003 や、柳原銀行保存運動から崇仁まちづくり推進委員会結成の過程を追った蓮田, リム 2002、その後の展開を論じた山本 2020（出典は 2014）などの蓄積が見られる。因みに山本は 2014 の中で、同和地区のまちづくりの持つ特殊性を、１住民主体・住民主導、２まちづくりの担い手、３住民と行政とのパートナーシップという 3 つの項目として紹介した。

だが地域開発の変化の中で展開される組織の論理、参画形態を「動態」として取り上げ、一般行政に移行した 2002 年から現在に近い 2021 年までを一気通貫して取り上げた先行研究は皆無である。そこで本論では以上の観点に重心を置き、先人が積み上げてきた研究成果を十分に活用するとともに、筆者独自による言語計量分析、関係するアクターへの聞き取り調査を行う。

第２章　第１期と第２期における諸団体の論理と構図

２－１．第 1 期の崇仁地区のまちづくりをめぐる諸団体の論理

ここでは主に京都市（都市計画局、文化市民局）、崇仁まちづくり推進委員会、第三者委員会である。次項では京都市議会における京都市（都市計画局、文化市民局）の論理に焦点を当てる。

２－１－１．京都市議会での答弁による京都市の論理

図 2-1. は 2003 年から 2010 年の京都市議会における行政答弁の中から「崇仁」という単語を抽出し、外部変数を部局に設定し対応分析を行ったものである。

第１期の崇仁地区に関係する主要な部局は都市計画局、文化市民局である。詳しくみてみると、左下には都市計画局、右上には文化市民局がそれぞれ付置されており、原点(0.0)付近には「まちづくり」、「使用料」、「事業費」などが配置されており、その少し右上には「崇仁地区」や「京都」などが付置されている。しかしながら外部変数（ここでは部局）である都市計画局の周りには、「市営住宅」、「建築物」などの語が、文化市民局の近くには「コミュニティセンター」、「自治会」などの語が配置されている。そしてこれらはそれぞれ所管している事業とも共通しており、両者が原点からそれぞれの方向に分離していることからも縦割りに事業が行われているということを確認することができる。リムは、「日本の行政システムがとかく縦割りの弊害に陥っていることを指摘されてきた中で、同和対策事業に限っては、縦割り行政を越えた部局横断的な行政サービスが実現されてきた」（注７）と指摘しているが、法律が失効し一般行政に移行した 2003 年以降は縦割り行政に移行したことが以上の図から読み取れる。これについて元京都市職員 Ｂ氏は「法律が失効してもなお過去の残像として属地属人主義（注８）が残っているのに加え縦割りに移行した」（注９）と述べており、以上の図はこの証言を裏付ける内容となっている。個別に見ていくと都市計画局の認識は、「崇仁地区における住宅地区改良事業を早期に完了させたい、そしてその後で未来の京都を見据えた土地活用を検討する」といった内容であり属地属人主義の執行基準である。一方で文化市民局の認識は、「コミュニティセンターを地区の為だけでなく、地区外に開けた空間として市民の利用を促進したい」という内容である。この考えの背景については次項以降で詳しく取り上げる。

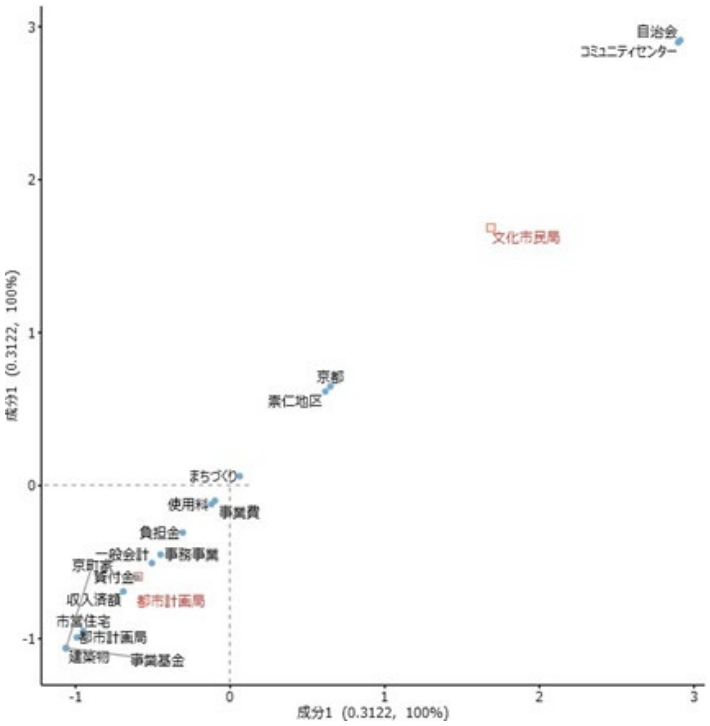


図 2-1. 第 1 対応分析から見る第 1 期の京都市の特徴

２－１－２．京都市同和行政終結後の行政あり方総点検委員会をめぐる諸団体の論理

総点検委員会は京都市全体の特別施策としての同和対策事業の完全な終結を目指すことを目的に設置され

た第三者委員会である。総点検委員会には、「崇仁地区の環境改善について」が１つの議題として扱われておりそれは改良事業の停滞に拠る。本項の対象とするアクターを当事者である崇仁まちづくり推進委員会、委員である第三者である。尚、他にも政治団体などが参加しているが「崇仁地区の改良事業を早期に完了するべき」との見解で一致しているため分析の対象外とする。また事務局である京都市は前項を参照されたい。

（１）（総点検委員会）崇仁まちづくり推進委員会

Ｅ 氏は筆者との聞き取り調査で「解放同盟が起こした不祥事に巻き込まれたという思いがあり戸惑いの声が上がった」（注１０）と話している。また委員会提出の意見書には「部落（差別）について実態にあった評価をするべき」との批判が京都市、総点検委員会に向けて発せられている。それは政治団体の意見公聴会が儲けられた１３回目において「抗議文」という形で不参加を表明したことにも表れている。

一方で、このことについて Ｂ氏は「代表者、住民側の行政の窓口レベルでは話が通じていた。しかし、一部の勢力は気に食わないということでそれが抗議文となって提出された。しかしそれは全体としての動きではなく、一部の動きという捉え方でいたのに加えて内部でも抗議文の提出を苦々しく思っていた人が地域でもいたため事務局内での大きな影響はなかった。」（注１１）、話している。この証言から崇仁まちづくり推進委員会には大きく 2 つの考え方が違うグループがあり、1 つは「行政による特別施策の継続」を要求する考えをもったもの、一方は「自らでできることは自らでやる」という考え方をとるグループである。

（２）（総点検委員会）第三者

ここでは「崇仁地区の環境改善」というテーマが盛り込まれている回における有識者の発言を抽出し、言語計量分析を行った。まずはこれらの発言録を基に、「崇仁」というコーディングルールを使用し発言者の崇仁地区への言及の頻度を明らかにする目的で、クロス集計を行った。以下左はその結果である。崇仁地区の環境改善についての言及は一部の第三者に限られるということが確認できる。そしてここで決定的に重要なのは委員の中でも、発言量が多い第三者と少ない第三者の間で崇仁地区の事業に対して認識が割れているということである。前者は従来の同和事業を脱し京都の取るべき都市政策として一体的に行うとする考え方とにあり、更に多様なニーズに合わせた住宅供給として留学生に貸し出すことや、住宅にとどまらず土地の活用方法そしてそれを推進する運営方式まで具体的な提言を従来の枠組みに囚われることなく展開されている。後者は改良事業とまちづくりを分離して捉えている。

表 2-1. 第三者のクロス集計

	＊崇仁	ケース数
G	8 (36.36%	22
H	2 (9.52%	21
I	4 (20.00%	20
J	0 (0.00%	4
K	4 (25.00%	16
委員長	25 (14.45	173
L	1 (10.00%	10
M	2 (14.29%	14
N	0 (0.00%	7
O	2 (16.67%	12
合計	48 (16.05	299

さて京都市は委員会の決定を受けコミュニティセンターを廃止し、いきいき市民活動センターとなっているが山本はこのことについて次のよう指摘する。

> コミュニティセンター条例から「人権」という言葉が削除され、「市民の自主的な活動」を促進するという目的が前景化し、隣保館機能は完全に廃止された。明確であるのは、住民の行政依存を生み出してきたとされる隣保館事業具体的には生活相談業務、行政職員の特別な配置、保健所分室・診察所などを廃止し、同和行政の痕跡を出来る限り消去したいという政治的指向性が行政に存在していたことである。そこには、「同和行政に対する市民の不信感を払拭する必要」が強く働いた（注１２）。

２－１－３．京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会をめぐる諸団体の論理

山本は、将来ビジョン検討委員会について以下のようにまとめている。

> 検討委員会では「環境に配慮した魅力ある景観形成～地域資源を生かす景観・環境づくり」と題して、京都市の人権資料展示施設である柳原銀行記念資料館（以下、資料館）の有効活用を提言していた。実際に、「地域のまちづくり史を伝える」資料館の取り組みを通して、エリアマネジメントの下地が作られていくことに特徴がある。（中略）検討委員会は、住宅地区改良事業を柱としたまちづくりを第一ステージと位置付け、第二ステージを構想していくものとして「将来ビジョン」を位置付けていた。その際のキーワードとして、「創造・交流・賑わいのまち～人と地域をつなぐまちづくり」が提起されていた（注１３）。

将来ビジョン検討委員会は総点検委員会の報告書を受けて、改良事業の進展とそれにより生み出された余剰地の未来の京都を見据えた利活用について議論された第三者委員会である。以下では、総点検委員会同様、崇仁まちづくり推進委員会と第三者の論理に焦点を当てることとする。

（1）（将来ビジョン検討委員会）崇仁まちづくり推進委員会

図 2-2. は、崇仁まちづくり推進委員会の発言録による共起ネットワーク図（中心性）である。図から「改良住宅」、「地元」などが話題の中心として扱われているといったことが読み取れる。ここから住宅と余剰地の利活用というテーマに関して、後者の議論が十分に行われていないことが読み取れる、また「京都」ではなく、「地元」、「町内」といった崇仁地区を指している語についての中心性の程度が高いことが如実に表れている。以上の分析結果から、部落第一主義（注１４）の論理が読み取れる。2-1-1 では都市計画局の認識として属地属人主義の課題を指摘したが住民側も地区レベルを超えた議論が十分にできていないということである。

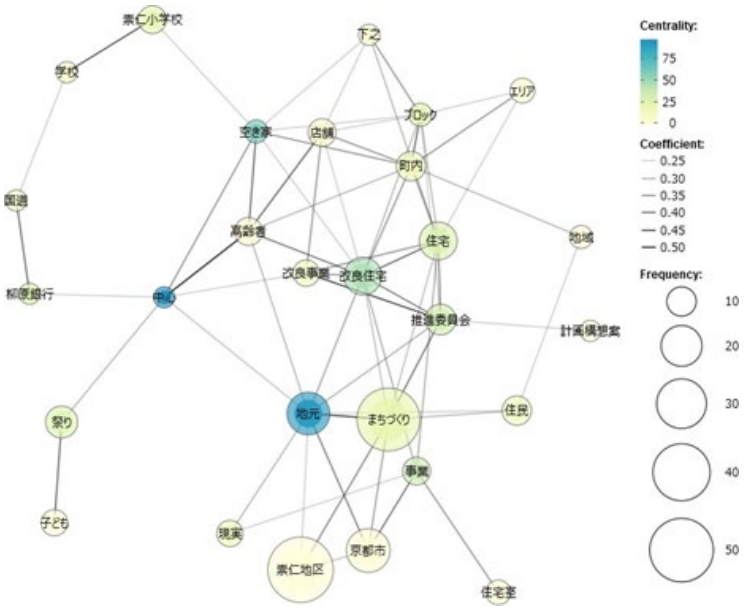


図 2-2．崇仁まちづくり推進委員会の共起ネットワーク図

（２）（将来ビジョン検討委員会）第三者

将来ビジョン検討委員会について山本は次のように述べている。

> 現代のまちづくりの趨勢に学ぶことを強調した建築学者らにより、エリアマネジメント、クリエイティブシティ、コンパクトシティなどの用語が紹介される程度で、既に「報告書」において示唆されていた土地区画整理事業の活用（合併執行）による改良事業の早期完了を目指すことが、10 年間という期限を目途に提言されるに留まった。（注１５）

これに加えて筆者が行った言語計量分析の結果から崇仁地区に対して言及の多いグループと少ないグループが存在することが明らかになった。よってここでは、両者を比較し各特徴と共通の課題を洗い出す。そこでまずは第三者による発言録を基に、「崇仁」というコーディングルールから、発言者の崇仁地区への言及の頻度を明らかにする目的でクロス集計を行った。左の表はその結果である。

	*崇仁	ケース数
P	2 (33.33%)	6
Q	7 (15.56%)	45
R	7 (31.82%)	22
委員長	24 (8.86%)	271
S	3 (21.43%)	14
T	2 (20.00%)	10
U	5 (10.64%)	47
V	3 (23.08%)	13
W	1 (10.00%)	10
合計	54 (12.33%)	438

図 2-2．第三者のクロス集計

以下の図は上記のクロス集計の結果を基に全体の平均値を元に作成した、崇仁地区に対する言及の多いグループを A、少ないグループを B と設定し外部変数として、対応分析を行ったものである。見てみると、崇仁地区についての言及が多い第三者は、住民はもとより周辺住民を巻き込んだ多様なアクターによる京町家や地域の歴史といった資源を創造・継承する活動を提言している。一方で、言及の少ないグループは、都市の動向に関連するマクロな語が多くみられる。そして委員会終了後に提出された報告書でも後者のグループによる志向が強く反映されたものとなっていることが確認できる。また両者の議論に共通する課題としては前述で紹介した山本の指摘に加え、崇仁地区の独自性である「人権」に対する言及がほとんど行われていないということである。

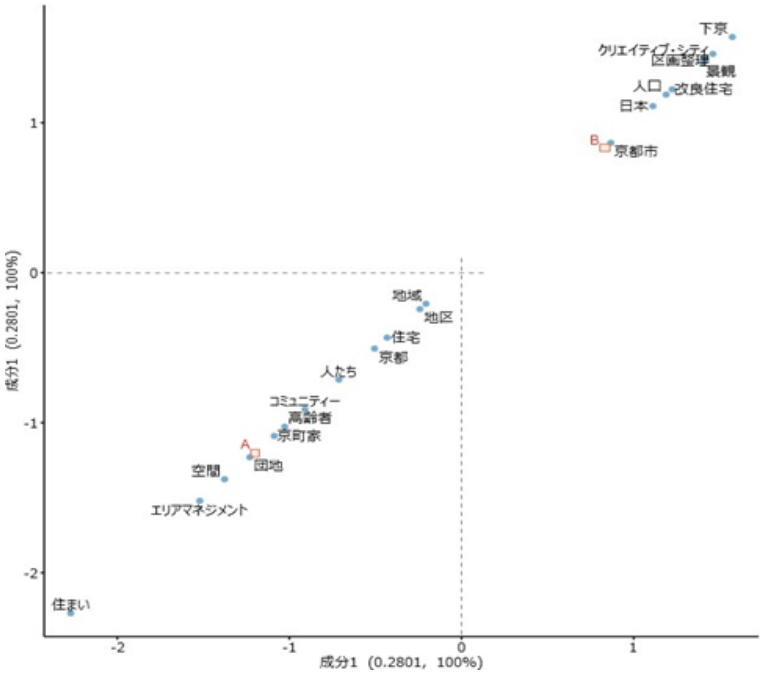


図 2-3. 対応分析から見る第三者の特徴

２－２．第２期の崇仁地区のまちづくりをめぐる諸団体の論理

第２期は、2011 年から 2014 年までを対象とする。それは、従来から指摘されてきた属地属人主義を脱し「創造」・「交流」・「賑わい」の視点から積極的に外部の要素を取り入れ、周辺地域と連携し京都のまちづくりに貢献する準備が協議された時期だといってもよい。ここで主に登場する団体である京都市（都市計画局、文化市民局に加えて行財政局）、崇仁まちづくり推進委員会である。

２－２－１．京都市議会での答弁による京都市の論理

次頁の図 2-4. は 2011 年から 2014 年の京都市議会における行政答弁の中から「崇仁」、「芸大」、「市立芸術大学」という単語が含まれる答弁・小答弁を抽出し外部変数を部局に設定し、対応分析を行ったものである。第２期の崇仁地区に関係する主要な部局は行財政局、都市計画局、文化市民局である。詳しくみてみると、原点(0.0)に「崇仁地区」や「京都」といった単語が付置されている。つまりそれは特徴のない語であるため、各部局ともに等しく議論されているということを指している。

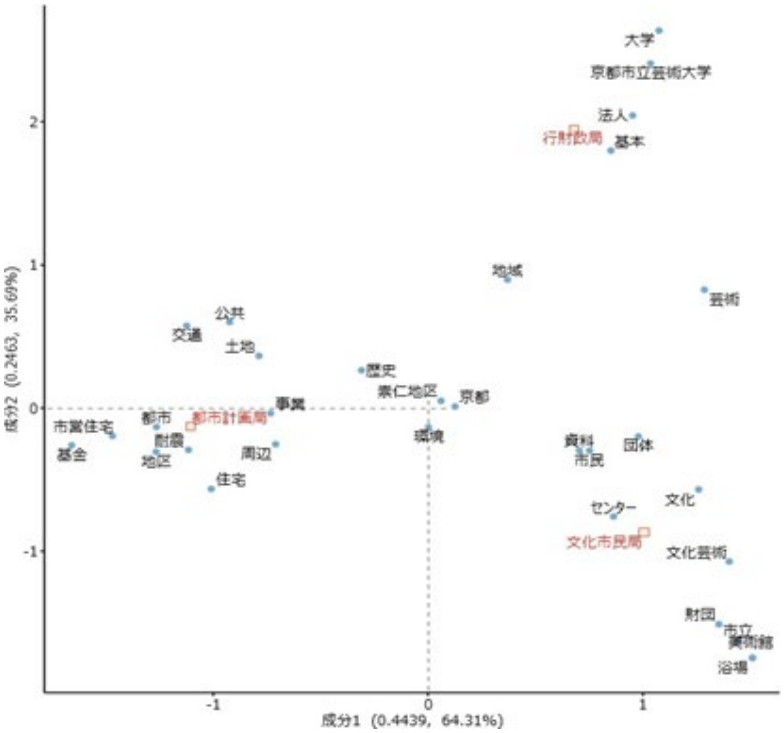


図 2-4. 対応分析から見る京都市の特徴

また都市計画局の周辺には「市営住宅」、文化市民局の近くには「美術館」・「浴場」、行財政局の近くには前述のとおり「京都市立芸術大学」がそれぞれ配置されている。つまり以上で挙げたテーマが各部局ごとの崇仁地区における所管事業ということになるが、原点(0. 0)から遠い位置にあることに加え、各部局からもそれぞれの所管するテーマが離れていることから、包括的な議論がされていないそれはつまり縦割り行政の弊害がここでも確認できる。

個別の論理を見ていくと、行財政局の崇仁地区への認識は「あくまで芸大の移転先」である。文化市民局の認識は「崇仁地区の事業から撤退したい」である。一方で都市計画局の認識は第 1 期から変化がない。

表 2-3. . 崇仁地区の２期における関係団体の動き　（出所）山本, 2020 を基に引用、筆者が一部加筆修正

年	月	京都市の動き	崇仁地区のま動き
2009年	8月	総点検委員会（報告書）	−
2010年	9月	将来ビジョン検討委員会（報告書	
2011年	11月	−	エリアマネジメント部会設置
2012年	1月		崇仁のまちづくり、東九条のまちづくり交流会
	3月		エリアマネジメントW.S.開催
2013年	3月	京都市立芸術大学移転の要望書を提出	−
	6月	−	芸大移転受け入れ表明と京都市へ移転要望書を提出
	9月		第１回代表世話人会
2014	1月	京都市立芸術大学移転正式決定を発表	第２回エリアマネジメントW.S.開催

２－２－２．崇仁まちづくり推進委員会の論理

第２期の崇仁地区のまちづくりの展開に関しては、山本 2020（出典： 2014）に詳しくまとめられている。表 2-3. は、筆者が山本（2020）に掲載されている表を基に引用と一部加筆修正を行ったものである。尚、表には１ 期の内容も一部含まれているが、それまでの議論・経過と繋がりを持たせるために加えた。
さて山本は次のように記している。

> 崇仁まちづくり推進委員会のなかに、エリアマネジメント部会を設け、地元における体制を整え始めたのである。この部会の目立った取り組みとしては、周辺学区の自治連合かに参加を呼びかけたワークショップの開催がある。（中略）このワークショップでは、各学区の自治連合会を中心に代表者を選出し、代表世話人会というかたちで京都駅東部地域のエリアマネジメント組織を構築していくという方向性が確認された（注１６）。

特筆すべき点は、崇仁まちづくり推進委員会の中から周辺学区に対してエリアマネジメント組織への参画を呼びかけておりそれは従来の崇仁地区と行政という二者の関係を脱し、より多くの主体を交えた熟議の場を志向するという動きである。
そしてここでは部落第一主義の志向をもった委員が多数存在する中で、「自分たちでできることは自分たちでやる」という考えをもったグループが、地区レベルを超えた連携を模索し様々な働きかけを周辺学区、行政双方に対して行っているということである。しかしこうした周辺学区への働きかけによる体制構築には多くの調整を要した。表 2-3. にある 2012 年 3 月から 2013 年 9 月までの時期がそれに該当する。これについて山本は以下のように指摘している。

> 行政との連携は「パートナーシップ」と表現されたが住民主導の傾向が強まると、ブレーキをかけられることが目立ってきた。それは住民主導を受け止めるだけの体制が行政側になく、それは市側の「責務」が十分に果たされていないことを意味した。学区自治連合会を単位とした取り組みは、様々な調整を必要とし、集まりの再開までに一年半を要した（注１７）。

多くの時間を要した背景には、行政としての画一化の執行基準などの突破できない壁が存在する。一方で、京都市元職員である Ｂ氏は崇仁地区内における部落第一主義の課題も指摘する。それはつまり、行政側による計画・提案に対して前向きに受け入れることはせず、むしろ計画・提案の粗を探しそこを徹底的に批判するという朝田理論（注１８）に基づいた行政（要求）闘争を繰り広げているということである。この後エリアマネジメントの準備会は「芸大移転を核とした崇仁エリアマネジメント」という名前で 2014 年 4 月に発足される。そして 2017 年に新たな部会として「崇仁高瀬川保勝会」が 2017 年 9 月に結成されている。

２－２．芸大移転決定の経緯と各アクターの動き

２－２－１．芸大移転決定をめぐる公式見解表

表 2-4. は京都市行財政局が 2015 年に公表した「京都市立芸術大学移転整備基本構想」に記載されている芸大移転決定の前後の経緯を基に筆者がまとめたものである。しかしここからはそれぞれのアクターがど

のような認識、役割で芸大移転決定に関わったのかその相互関係は見えてこない。

また表からは芸大移転は芸大の働きかけ、移転先である崇仁地区の両者の反応を汲み取って、市長が最終的に意思決定を行ったと解釈できるが、筆者が各アクターに対して行った聞き取り調査ではこの見解に対して異なる認識が示された。

表 2-4. 芸大移転決定をめぐる主な経緯　（出所）京都市行財政局（2015）を基に筆者作成

			京都市・京都市立芸術大学	下京区・崇仁地区
2010	H22年	6月	「京都市立芸術大学・整備・改革基本計画」を策定 *市内中心部への移転を検討	
		7月	京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会が報告書を提出　「核となる施設」の必要性が記載	
2011	H23年	12月	「公立大学法人京都市立芸術大学中期目標」を策定 *市内中心部への移転を検討	
2012	H24年	3月	「公立大学法人京都市立芸術大学中期計画」を策定 *市内中心部への移転を検討	
		6月	「施設整備に関する会議」を立ち上げ	
		7月	「施設整備に関する会議 作業部会」(以下、作業部会という。)」を立ち上げ	
2013	H25年	3月	「京都市立芸術大学の崇仁地区への移転・整備に関する要望書」を提出	
		6月		崇仁地区によって要望書が提出
		12月		下京区23学区によって要望書が提出
2014	H26年	1月	門川市長が崇仁地区への移転整備決定を発表	
		4月		
		5月	施設整備に関する会議、作業部会に京都市が参加	
		8月		崇仁まちづくり推進委員会がW.S.を開催
		9月		エリアマネジメント組織がW.S.を開催

２－２－２．芸大移転決定をめぐる京都市、芸大、崇仁まちづくり推進委員会の動き

芸大が市内中心部から現在の沓掛キャンパスに移転したのは 1980 年である。当時は洛西ニュータウンの開発ブームの真っただ中であり、郊外ののびのびとした環境で創作活動に励むことが良しとされた時代である。キャンパスの老朽化に加え市営地下鉄東西線が将来的に洛西・桂坂ニュータウンへの延伸計画の存在がキャンパス移転を含めた開発を促進する原動力となった。しかしオイルショックの影響で建設資材が高騰し、当初想定していたものとは大きく質を落とす設計になったため、完成当初でも設備は不十分であった。また元来京都市の政策の中で重要な位置を占めておらず、十分な予算が割り当てられず、故に「京都市と市立芸大の関係は良好ではなかった」（注１９）と芸大関係者である C 氏は話す。さて 2000 年代後半になると徐々に芸大内部の美術学部を中心に「まちへ戻りたい」という声が高まるようになる。一方で移転に消極的な考えをもった人たちも一定数いた。そして移転先に対して崇仁地区が浮上するようになったのは 2010 年以降である。その後の 2014 年 1 月における、門川市長による芸大移転決定の正式発表に至るまでの詳細な経緯については大きく次３つのステップがある。

まず京都市の幹部職員がまちへ戻りたいという芸大の意思を受け、崇仁地区への移転をアイデアとして発案した。そしてその年に、京都市幹部職員 B が崇仁まちづくり推進委員会幹部から「このままだと崇仁はどうしようもない。さびれるばかりだ。なにかいいアイデアはないか」という相談に対して芸大移転案を紹介した、そして崇仁まちづくり推進委員会の一部で賛同の声が高まり、崇仁まちづくり推進委員会の別の幹部が門川市長に意思を伝達し市長もそれに賛同した、という流れである。次に、賛同した門川市長は、当時の副市長を通して移転予定地の集約と芸大が求めている面積確保を都市計画局住宅室に指示した。それに併せて用地にかかる改良住宅建設の際の国庫補助返済の免除の方法を探すよう要請を行った。そして当時の国土交通省出身の副市長を通じて交渉を行った結果、補助金返済が免除となった、という流れである。そして教育・文化・公共性に重点を置き核となる施設を望んでいた崇仁まちづくり推進委員会、まちへ戻りたい芸大それぞれの意思を確認した門川市長は、崇仁まちづくり推進委員会の当時の会長に対して電話で芸大移転を

打診する。そして崇仁まちづくり推進委員会の事務局会議で芸大移転が賛成多数で可決し門川市長へのフィードバックが行われた。その後崇仁地区への移転要望書が建畠元学長の名前で門川市長へ提出されるのが, 2013 年 3 月、それを受け 6 月に崇仁自治連合会により同様の要望書が門川市長へ提出されるというステップを踏むこととなる。

その年の暮れ、12 月に下京区 23 学区により移転要望書が提出されているが、当時を京都市元職員である B氏は、「崇仁地区だけで要望書を提出すると同和地区との癒着があるのではないかという憶測を呼びかねない、下京区全体で芸大移転に賛成するという意志を表明することが望ましいと門川市長が発案し当時の下京区長に意思の統合を指示した」（注２０）と話している。

そしてその翌年平成 26 年 1 月には門川市長より、芸大移転決定の発表がなされた。その後 8 月には崇仁まちづくり推進委員会を含む崇仁自治連合会と京都市で、移転先である崇仁地区に向けて説明会が開催され最終的に賛成ということで決着している。当時の流れを崇仁地区関係者である E 氏は「150 人ぐらいが集まり説明しきった段階で反対者が 20 人ぐらい残った」と話し、続けて「反対者が抱える不安に対して地域として一生懸命頑張って対策する、芸大も頑張るといって一つ一つ丁寧に説明し、同意を得て拍手で締めくくられた」（注２１）と回想している。

第３章　創造都市戦略としての京都駅周辺の開発

第 3 期は、それまでの地区レベルでの開発が、京都駅周辺と連動し都市の競争力向上のための創造都市戦略と密接に関わるようになった時期である。京都駅西部エリア・東南部エリア・東部エリアとたて続けに開発構想が提示されたが、詳細な内容は京都市ホームページを参照されたい。A 氏は京都市職員として在職されていた当時を、「京都がこれから発展するためにはね、新たに活力あるゾーンを作らなあかん、こういうことはあったと思うんですよ、（中略）、そして歴史とか伝統を生かしたまちづくりで開発していかなあかん、こういう意識は市長にもあるし、我々にもありましたね」（注２２）と回想している。本章では、それぞれの開発構想の特徴と同時にそれら統合体としての特徴に焦点を当てる。また最後には芸大移転事業に対しての各アクター代表者による目線比較を行う。

３－１．創造都市戦略としての京都駅周辺の開発

３－１―１．開発構想個別の特徴

京都駅西部エリア活性化将来構想の特徴は、観光機能と同時に産業振興に焦点が当てられていることである。また地元住民や商工会議所の強い要望によって JR 新駅が整備されたことも忘れてはならない。しかしB氏は、「産業機能はあまり意識せずに、観光機能の強化に重点が置かれていた」と話している。また新駅設置に際しては「企業や市が声をあげると露骨なため、京都の経済振興という観点から駅が必要だということを主張したのではないか（注２３）」と京都市が京都商工会議所に対して働きかけを行ったとの見解を示しており、A 氏の見解とも一致する。以上の証言から、経済界のまちづくりに対する関心は低く、芸大移転同様に京都市主導の開発構想だということが考察できる。

京都駅東南部エリア活性化方針の特徴は、東部エリアは芸大を拠点とした、文化芸術の教育、研究機能の強化を志向しているのに対して、東南部エリアは立地特性を活かした創作、発信拠点に貢献する民間企業等を誘致するといった違いが読み取れる。東南部エリアではデジタルアート系のめがベンチャー企業である「チームラボ」が進出を控えている。

京都駅東部エリア活性化将来構想の特徴は、寄付金と市の予算によって芸大が誘致されることである。門川市政は文化によるまちづくりに力を入れており、それは内外からも多く指摘されていることである。従来から市政においてそれほど重要ではない位置であった芸大がここで注目され始めた背景には市役所内の活性化の危機感と同時に、地区の目指す将来像、そして市長の強い文化への思いがあったことが改めて確認できる。

３－１－２．開発構想全体の特徴

（１）計画の分離とグランドビジョンの欠如

京都市総合企画局（2019）では、『京都駅東部エリアと隣接する京都駅西部エリア・京都駅東南部エリアとの連携により、「文化芸術活動と産業の融合」や「雇用の創出」、「国内外から新たな人の流れの創出」、「文化芸術とまちの共生」の実現を目指します』（注２４）との記載がある。西部エリアにおいては産業機能が後から注目されたことや、東部エリアの最大の目玉プロジェクトである芸大移転は京都市職員一個人の発案が出発点となったことを触れた。つまり、京都駅周辺の開発構想は当初から明確な都市ビジョン、都市思想をもって計画されたのではなく、それぞれ分離されて計画が行われたというのが現実である。それは各計画構想が同時期に策定されていないことや、西部エリア・東南部エリア・東部エリアを統合したグランドビジョンが提示されていないことからも読み取れる。また京都市の特徴として政治社会学者の筒井清忠は「日常行政については原局主義がとられている。すなわち政策決定にあたっては、各部局の見解に大きく依存し、全体に権限を下に移譲しながら組織運営を行っていくシステムとなっている」（注２５）とし企画調整機能が弱いことを指摘している。また京都市元職員である淀野実は「京都市は戦災を免れたことで維持管理がベースとなり、建設局等の事業部局が重視され、事業ごとに対策室を設けるという場当たり的な組織編成で、９０年の企画調整局設置まで、経常的な市政全体の計画策定、進行管理の機能が不在であった。また財政基盤は極めて脆弱」（注２６）と指摘している。

（２）外部からの創造階級の誘致

全市的な創造都市政策の動向については佐々木 2014 に記載がある。佐々木は京都市の文化行政に対し、従来の文化財の保存や伝統文化の振興などに重点を置く姿勢から文化創造へ重点を置くといった転換に注目している。そして京都市文化芸術都市創生条例の制定や、小学校跡地の活用による文化施設の開設、新景観政策による景観保存の胎動から、「創造都市・京都に向かう確実な歩みが始まった」（注２７）と述べている。また平竹も京都市の文化政策に流れる基軸として「人材育成」を挙げ、「明治維新以降の関心は、衰退から京都をどう立ち直らせるかということであった。そして取られた政策はまず地場産業を復興しなければならない。そのためには学校を設立して美術家を育成する必要があるということであった。ここからわかることは、結果的に文化政策になったとしても、まず地域における産業や経済を中心に考え、そのための人材育成を先行させたということである。明治末期に絵画専門学校を設立する際にも、絵画が科学の応用とともに美術工芸の改良や進歩の源泉であり、京都繁栄の一助となると記載されている。（中略）これらは 100 年前、50 年前の事例であるが、今日でも基本は変わっていない」（注２８）と述べている。

しかし創造性への転換が指摘されている京都市文化芸術都市創生条例であるが、その後 2017 年に策定された創生計画 2 期について平竹は、「芸術文化の創造がやや後景に去り、暮らしの文化、文化財の活用、文化による経済価値創出が前面に出た内容となっている」（注２９）と指摘している。一方で、審議委員の一人として参画されたＤ氏は、それ以前の「創生計画（改訂版」から文化による経済価値向上を志向する兆しが

あった」と指摘し、続けて「東南部エリアのチームラボの誘致によってそれがはっきりしてしまった」（注３０）と話す。つまり平竹の指摘する『「人材育成」→「（産業経済や情報教育における）地域貢献」→「（産業経済を含む）地域発展」』というあり方ではなく、R. フロリダのいう創造階級を外部から誘致し経済価値創出という目的が先行しているというのが京都駅周辺の開発構想の特徴である（注３１）。また創生計画２期における、芸大の方向性として大学移転整備事業に限定した内容に留まっており、移転後の具体策が示されていないことも上記の特徴を裏付けることができる。

３－２．芸大移転事業に対する各アクターの代表者による目線比較

ここでは代表者による言説を引用しながら崇仁地区、京都市、芸大それぞれの代表者による移転事業に対しての目線比較を行う。

（１）崇仁地区

2013 年 6 月に崇仁自治連合会によって提出された要望事項には以下 5 項目が記載されている。

> ①崇仁地域のまちづくりの活性化のため、核となる施設として、京都市立芸術大学の崇仁地域への移転・整備を希望します。
> ②下之町西部改良住宅の立替移転の早期実現によって大学用地を確保するとともに、崇仁南部地域の事業を促進していただきたい。
> ③子育て世帯も、高齢者も、安心して暮らし続けることができる崇仁地域を実現するため、これまでの手法にとらわれず、課題解決を図っていただきたい。
> ④崇仁地域と隣接する地域と一体となったエリアマネジメントの推進により、京都駅東地域の活性化を図っていただきたい。
> ⑤京都の新しいまちづくりのモデル地区として、京都全体のまちづくりに貢献する事業として、京都市関係各局の連携による全庁体制を確立していただきたい（注３２）。

（２）京都市

京都市行財政局が 2015 年に公表している「京都市立芸術大学移転整備基本構想」において、門川市長は以下のように述べている。

> 京都芸大から平成２５年３月２８日，世界を視野に更なる飛躍を目指すため，京都駅東側の崇仁地域への移転を希望するとの要望書をいただきました。私は，大学総意の熱い思いをしっかりと受け止め，様々な課題を全力で克服し，大学の意向に基づく移転整備を進めていくことを決断しました。（中略）京都芸大には幾度ものターニングポイントがありました。そして今，歴史の針が大きく動き出そうとしています。崇仁地域への移転整備は，京都芸大の一層の発展はもとより，京都の都市格の更なる向上や日本の「こころの創生」の牽引にも大きく貢献するものと確信しています（注３３）。

また京都市行財政局が 2017 年に公表している京都市立芸術大学移転整備基本計画において門川市長は以下のように述べている。

京都芸大が学びと創造の場を京都駅東部お崇仁地域へ移転します。（中略）この度の移転により、、国や人種、宗教などあらゆる垣根を越えた文化芸術による交流が芽生え、新たな価値や文化が創造される、そしてこの地域が「文化芸術都市・京都」の新たなシンボルゾーンとして、世界に文化を発信する拠点となる。私はそう確信しています（注３４）。

（３）京都市立芸術大学

京都市行財政局が 2017 年に公表している京都市立芸術大学移転整備基本計画において当時の鷲田学長は以下のように述べている。

> 京都市立芸術大学は今回の移転によって、崇仁地区やその周辺区域が、文化芸術都市・京都のいかなる苦境にあっても絶えることのない「埋み火（うずみび）」の熱る（ほてる）場所になることを望んでいます。そしてこれとともに、この地域の地域力、ひいてはまちとしての京都の地力を、芸術をとおしてさらに力強いものにしてゆくことに貢献したいと願っています（注３５）。

2016 年に芸大から公表された移転基本コンセプトには、冒頭鷲田元学長が以下のように述べている。

> 文化の火床としての機能を、京都市立芸術大学は、今回の崇仁地区への移転を機会に、地域住民や京都市民、地場の産業や企業と手を携えつつ、さらに大きく飛躍させんと強く願うものである（注３６）。

また大学が果たす３つの役割として「芸術であること」、「大学であること」、「地域にあること」とし、最後の地域にあることについて以下の記述がある。

> 地域にあること
> 新しい住民として、地域の歴史を引き継ぎながら、新しい歴史と創造的な地域社会をつくっていくこと。地域の歴史をふまえ、多様な文化的背景をもった人々とともに、創造性を軸に新しい生き方、働き方、コミュニケーションのありかたが共存・活性化し会う地域社会を実現していく。またそのための社会実験を行う（注３７）。

最後に以上の 3 者の目線を更に細分化し起点（どこをスタート地点とし事業を考えているのか）と終点（最終的にどこに貢献するのか）に対応させ表を作成した。

各アクターの代表者	目線	
	起点	終点
崇仁地区	崇仁地区	京都
京都市	京都	国・世界
芸大	崇仁地区	京都

表 3-1．芸大移転事業への各アクターの目線

第４章　京都駅東部エリア、第 3 期の崇仁地区をめぐる諸団体の論理

3 章で筆者が述べてきたことの多くは、4 章の対象となる 3 期の諸団体の論理、認識を取り巻いている外部要因である。そこで本章では 3 期におけるまちづくりをめぐる諸団体の論理について各アクター別に考察を行う。尚、第三者委員会である京都駅東部エリア活性化将来構想策定委員会では 2 章で取り上げた第三者委員会同様の結果が見られたためここでは割愛している。

４－１．京都市議会での答弁による京都市の論理

次の図 4-1. は、上位 30 語の抽出語を基に京都市の上記で挙げた各部局を外部変数として対応分析を行ったものである。原点（0.0）の近くには「地域」という語が配置されており、そこから総合企画局では「エリア」、都市計画局では「団地」、行財政局では「西京」という語が離れているのが読み取れる。尚ここでの最も特徴とする語は、「住宅」・「市営住宅」・「団地」といった都市計画局が行う改良事業に関連する語である。

以上の結果から東部エリア・周辺エリアの開発構想を担当するのは総合企画局、京都市立芸術大学の移転整備事業、跡地の西京区の活性化を担当するのは行財政局、崇仁地区の改良事業を担当するのは都市計画局、文化政策、文化芸術振興策を担当するのは文化市民局であるということが分かった。同時に語と語の距離（位置関係）から、東部エリアの開発構想、京都市立芸術大学の移転整備、崇仁地区の改良事業はそれぞれ別に担当されている、つまり縦割り行政で事業展開されているということが確認できた。

個別に見ていくと、総合企画局は「我々はあくまで東部エリアの事業を所管している」という認識でいる。行財政局は 2 期と変わらず「崇仁地区は芸大のあくまで移転先」との認識でおり都市計画局の認識にも変化はない。一方で、文化市民局は地区の事業からほぼ撤退しているため崇仁地区個別の事業への認識は見えてこない。

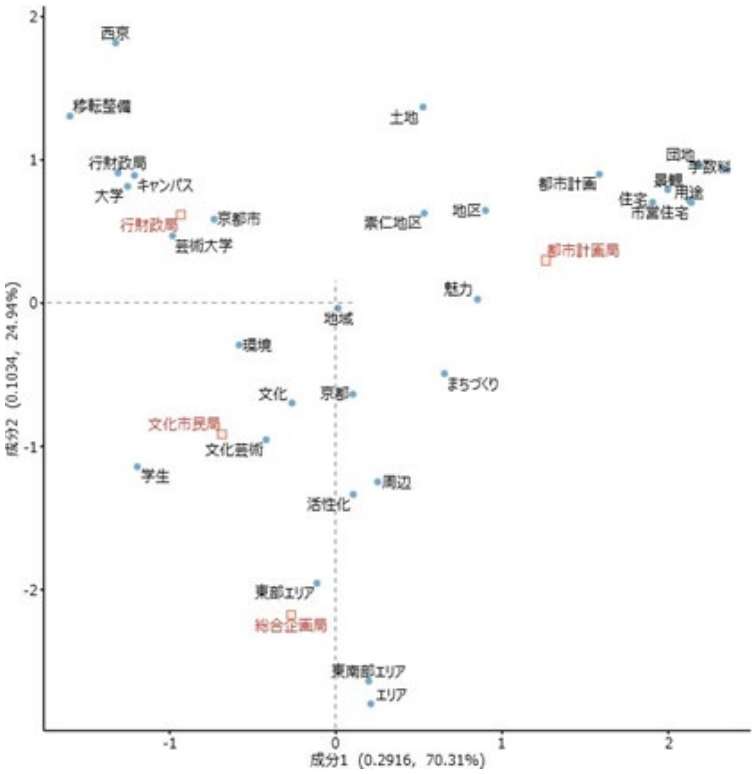


図 4-1. 対応分析から見る京都市の特徴

４－２．京都市立芸術大学の論理

（１）移転事業に対して

芸大関係者であるＤ氏によると移転事業に対しては積極的な立場の人間と消極的な立場の人間の 2 者がいるという。そして「賛成側にも 2 つの考えがあり、まず 1 つはアクセスが良くなる、それは学生・教職員が通いやすくなるだけでなく来訪者が来やすくなる、施設が新しくなるといった考え方をもった人が大多数だ。そしてもう一方は以上の利便性、アクセス性向上に加え、崇仁に行くという意味を考え込んでいる人がごく少数であるがいる」（注３８）という内容である。また学部単位では美術学部が移転に積極的、音楽学部が消極的だとみなされているが、Ｂ氏はこの見方について「結果的にはそのように表れているが、音楽学部の大多数の教授は演奏家であり京都に住んでおらず東京から通う人もいる。ゆえに授業以外の時間は拘束されたくないという思いがあり、大学運営の参画にも消極的な姿勢として見えてしまう」（注３９）と話している。

（２）移転基本コンセプト「テラス」について

中心人物として制作に関わった Ｃ 氏は、「移転基本コンセプトとして建築家が一番わかりやすいから通ったし外側から見たらテラスとて理解しやすいが、実際に各学部、専攻で移転事業に対してどのように捉えているかについてはまとまっていない」（注４０）と話している。事実この移転コンセプトは Ｃ 氏を含む美術学部の教員によって作成されたものである。またＤ氏は、「コンセプトとしては凄くいいのだが、それがどう具体化しているのかが疑問である、芸大が崇仁に移転することでどのようなインパクトがあるのか、崇仁に行く意義とは何かについて十分に議論が行われていない」（注４１）とし、移転の意義についてもう一度問い直す必要性を訴えている。

（３）産業界との連携や他大学との交流、社会との関わりについて

京都市行財政局が 2015 年に公表している京都市立芸術大学移転整備基本構想では「開かれた大学として産業界との連携や他大学との交流，社会との幅広い関わりを教育・研究の中で一層重視する方向性になってきて」（注４２）いるとの記載がある。これについてＣ氏は、「具体的な議論が進んでいるわけではない。」（注４３）と話している。またＤ氏は「京都市が書いていることは決して間違っていないし芸大内部でも表立った異論はないだろう、これはレトリックの問題だ。つまり連携や交流として京都市が具体的に考えている方向性と、芸大が考えている方向性では乖離がある、具体的にどのような組織や人と関わっていくかについては学内でもまだまだ議論が進んでいない」（注４４）と現状を振り返る。

（４）京都駅東南部エリアにおけるチームラボの進出について

芸大関係者であるＣ氏は、『芸大内部では賛否両論の意見があり、賛成側は無関心層と積極的に連携したいという層で構成されているが、反対側の考えとしては、向こうはビジネスに対して、我々は芸術とは何かという根源的な問いをもっており相いれない」という認識でいる』（注４５）と話す。またＤ氏は、『私が知っている反応としては「信じられない」が多かった。具体的にどういう活動に関して連携しようと思っているのかについて根本的な考え方が京都市とは違うんじゃないかというように思った』（注４６）と振り返っている。ここでも移転後のビジョンについて十分に議論ができていないことを示唆する内容となっている。

４－３．崇仁地区の論理

第１期､2 期と同様､崇仁まちづくり推進委員会の論理の特徴は部落一主義の声が強いことを述べておく。それは 3 期においても、崇仁まちづくり推進委員会を構成する役員が、1 期、2 期とほとんど変わっていないということからも読み取れる。崇仁地区関係者である E 氏は第３期でも「部落第一主義の声が圧倒的に多い」（注４７）ことを指摘している。

一方で、周辺地域との連携を模索し活動を行っている方に目を向けてみると、組織の形態を変えながらエリアマネジメント組織での議論をはじめ、高瀬川の川掃除、芸大・周辺地域と連携したイベント・シンポジウムなどを数多く企画し実行に移している。イベントの特徴は、高瀬川を活かしたアートイベントや、生物多様性理解へ取り組みである。また地域の歴史資源を再評価し継承する取り組みも忘れてはならない。そのような崇仁高瀬川保勝会は、住民だけでなく周辺住民、学識者、NPO 関係者、学生など域外の人間も参加しており、その圧倒的大多数は地域外のメンバーで構成されている。加えて、月に一度の掃除の終了後には学習会を開催し、まちづくりについての議論を交わしそこで蓄積された成果をシンポジウムなどの場で関係者に向けて還元しているというところに最大の特徴がある。

第５章　結語

５－１．京都市

第１期、第２期そして第３期を通して見えてきた行政の課題は次の４つである。1 つ目は「画一化の執行基準」、2 つ目は「属地属人主義」、3 つ目は「縦割り行政」、そして 4 つ目は「京都市が抱える恒常的な財務基盤の脆弱さ」である。これらの諸要因が相互に関連した結果、崇仁地区・京都駅周辺さらには京都全体に対して統合された意思、明確な都市思想がないという事態を招いている。尚、崇仁地区個別の事態さえも充分に見えていないことは前述のとおりである。それは 3 章の最後でも言及したが、京都市の代表者による目線からも読み取ることができる。

５－２．第三者委員会

第三者委員会の抱える課題としては次の２つである。1 つ目は行政の課題でも指摘したが､「崇仁地区個別の特色を見ることで、京都市全体の取るべき都市政策に転化できていない」ということ、2 つ目は「予めのシナリオから抜け出せない」ことである。

2 つ目の課題について、第三者とされている委員は予め事務局である京都市が選定に関わっており、住民や関係者が求める人間が参画できるかというとそうではないということである。筆者は、総点検委員会から将来ビジョン検討委員会までの経緯について予めおおよそのシナリオが存在していることを Ｂ氏の証言から確認した。それは場合によっては行政の裁量権を超えた政治的な意思決定が関与することも可能な土壌にあると言える。また東部エリアに芸大の代表として参画された D 氏は予め大枠が決まっていることをかつ丼に例えて指摘し､「予めメニューが決まっている。それは揺るぎないものであり、かつ丼のうえに紅ショウガをのせるか七味をかけるか、お新香をつけ加えるかの違いである」（注４８）と述べている。3 章の最後に確認したように、京都市役所と住民・芸大の間では事業に対する起点と終点に乖離があると結論を導いた。大多数の市民が「国」・「世界」のために京都を飛躍させたいと考えて日常を過ごしているとは考え難い。つまり京都市役所の目線は市民感覚とはかけ離れている。つまり委員の選定を京都市役所が予め定めたシナリオに基づいて行っているという意味で「市民感覚な第三者」ではないのである。

５－３．京都市立芸術大学

芸大の抱える課題としては次の２つである。1 つ目は、「大学運営への関与の低さゆえの、統合された意思・具体策の欠如」、2 つ目は「渉外力の低さ」である。

５－４．崇仁地区

崇仁まちづくり推進委員会に限らず崇仁地区の抱える課題は、まず「部落第一主義の声が圧倒的に多いこと」、そして「役員の高齢化と硬直化による後継者不足」である。

５－５．まとめ

以上では 1 期、2 期、3 期という動態から、明らかとなった崇仁地区のまちづくりに関わるアクターが抱えている課題をまとめた。そしてこれら全体を含めた共通の崇仁地区のまちづくりが抱える課題としては「熟議を通じた合意形成が見られない」ゆえの「調整機能の不在による計画・実行段階における統合された意思・具体策の欠如」、「まちづくり事業に対する目線（起点と終点）の乖離」である。そしてここで本論を通じて筆者が最も強調したい成果は、「開発構想の策定やそのものの物理的・政策的な範囲の拡大など、地区を取り巻く要因が変化しても、組織の論理・認識そしてまちづくりにおける各アクター相互間の関係には変化が見られない」ということである。言わば「学習しない組織」として相互のアクターが同様の課題を引きずっている、そのことによって新しい外部からの変化に対し、柔軟に対応できていない結果を招いている。以下の図では崇仁地区のまちづくりをめぐる諸団体の論理と動態についてまとめた。

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">1期（2003～2010）</th><th colspan="2">2期（2011～2014）</th><th colspan="2">3期（2015～2021）</th></tr>
<tr><td rowspan="5">京都市</td><td rowspan="2">都市計画局</td><td>・属地属人主義
「改良事業を完了させてから京都の未来を見据えた土地活用を検討したい。」</td><td>都市計画局</td><td>1期と変わらない。</td><td>都市計画局</td><td>1期、2期と変わらない。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">文化市民局</td><td rowspan="2">事業から撤退。</td></tr>
<tr><td rowspan="3">文化市民局</td><td rowspan="3">1期と変わらない。</td><td rowspan="2">行財政局</td><td rowspan="2">2期と変わらない。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">文化市民局</td><td>・崇仁地区の事業から撤退したい。
「コミセンは地区だけでなく市民のために開放したい。」</td></tr>
<tr><td>行財政局</td><td>・芸大移転後のビジョンはもっていない。
・「崇仁地区のはあくまで芸大の移転先」</td><td></td><td>・崇仁地区の将来ビジョンは都市計画局が、芸大移転事業は行財政局が所管。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">第三者委員会</td><td>マクロ</td><td>崇仁地区個別に言及が強く住民単位の活動について言及。</td><td colspan="2" rowspan="2">開催なし。</td><td colspan="2" rowspan="2">1期と変わらない。</td></tr>
<tr><td>ミクロ</td><td>崇仁地区の個別には十分に言及せず、都市の趨勢に言及。</td></tr>
<tr><td>市立芸大</td><td></td><td>美術学部を中心に2000年代から都心部へ移転したいという声が高まってきた。</td><td colspan="2">・当初は崇仁地区への移転には大多数の教授が反対だった。
・美術学部を中心に移転に積極的な層が形成された。</td><td colspan="2">・移転賛成側でも崇仁地区への移転の意義を考えている層は極わずかである。
・移転後の具体的な計画・目的、他のアクターとの連携についての議論が十分でない。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">崇仁地区</td><td>部落第一主義</td><td>行政による特別施策としての同和行政の継続を要求。</td><td colspan="2">1期と変わらない。</td><td colspan="2">1期、2期と変わらない。</td></tr>
<tr><td>脱・部落第一主義</td><td>自分たちでできることは自分たちで行う。</td><td colspan="2">エリアマネジメント体制構築に奔走し、周辺地区との連携を模索。</td><td colspan="2">エリアマネジメント組織の形態を変えながら、周辺地区・芸大・京都市との連携を模索。</td></tr>
</table>

図 5-1．各アクターの論理と動態

さて新公共サービス（NPS）では政府（行政）と民間（市場）と市民社会のネットワークがより緊密化することが理想とされているが、従来の行政（京都市）と住民（崇仁まちづくり推進委員会）の 2 者の構図に変化はなく、民間アクターによる関与度が低いという実態は 3 章で確認した通りである。以上の内容は、被差別部落としての「特殊性」と大都市における経済活動の拠点ゆえに「開発構想が劇的に変化してきた」とい

う２つの影響を与える大きな変数が交差する崇仁地区を事例に分析を通じて明らかとなった「事業が停滞している要因」である。

行政の執行基準である「属地属人主義」というのは同和地区のまちづくりにみられる言わば「特殊解」である。しかし「行政の縦割り」、「組織ごとの論理に留まってしまい全体調和を志向せず硬直化している」に代表される、「外部環境が変化しても柔軟に対応できないという課題」は、同和地区に限定されない、まちづくりにおける一般的な課題であることが本研究を通じて考察できた。

【注】

（注１）京都市下京区にある学区。北はおおよそ七条通、東は鴨川、南は八条通、西は高倉通。

（注２）同和問題解決のために 1969 年に制定された法律。その後 2002 年に失効。

（注３）京都市文化市民局(2008)「第 7 回京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会 資料４」, pp6-7 を参照した。

（注４）崇仁自治連合会と部落解放同盟京都府連合会七条支部、京都府部落解放運動連合会京都市協議会七条支部の 3 団体で構成されるまちづくり組織。1996～。

（注５）崇仁まちづくり推進委員会においては、総点検委員会（2008）「第２回議事録」, p33 を、京都市については京都市議会（2007）「平成１９年１１月普通決算特別会第１分科会第６回」, 文化市民局共同参画推進部長による答弁を参照した。

（注６）1880 年に京都府画学校として創立。その後幾つかの改称を経て 1969 年に現在の名称で開学。

（注７）リムボン（2012）「歴史都市京都の超再生」5 章 町家と「部落」が共鳴する, p. 159, 日本評論社。

（注８）「属地」とは歴史的、社会的に部落として位置付けた地域を指し、上記の地域内に永年にわたって居住し住民相互の意向や施策適用の経過を鑑み隣保館に置かれている世帯台帳を基準に施策対象者として把握されたものを「属人」とみなす、施策を行う考え方, 京都市（1987）「同和問題の解決をめざす京都市総合計画（案)」,『京都市政治史 V』を参照。

（注９）京都市元職員Ｂ氏への聞き取り, 2021 年 9 月 9 日。

（注１０）崇仁地区関係者 E 氏への聞き取り、2021 年 12 月 16 日。

（注１１）京都市元職員Ｂ氏への聞き取り, 2022 年 1 月 17 日。

（注１２）山本（2020）, pp129～130。

（注１３）同書, p218。

（注１４）部落問題の解決を第一課題として優先すべきだとする主張や方向性を指す。崇仁地区の特徴はこれに加えて、部落の中で崇仁こそが第一優先だとする考え方を持っている。

（注１５）山本（2020）, p181。

（注１６）同書, p219。

（注１７）同書, p221。

（注１８）朝田善之助が確立した行政闘争における一点突破の運動論のこと。

（注１９）芸大関係者 C 氏への聞き取り, 2022 年 1 月 12 日。

（注２０）Ｂ氏, 前掲聞き取り。

（注２１）E 氏, 前掲聞き取り。

（注２２）京都市元職員 A 氏への聞き取り, 2021 年 12 月 14 日。

（注２３）Ｂ氏, 前掲聞き取り
（注２４）京都市総合企画局（2019a）, p10。
（注２５）筒井清忠（1983）「地域政治研究の回顧と展望」, 間場寿一(編著)「地域政治の社会学」世界思想社, p202。
（注２６）淀野実,「自治体職員から読み解く同和三都物語」(2021), p 7, 淀野氏より原稿提供。
（注２７）佐々木（2014）「創造都市への挑戦」岩波現代文庫, p206。
（注２８）平竹（2016）「自治体文化政策」学芸出版社, pp147-148。
（注２９）平竹（2019）「新たな芸術文化の振興と伝統文化の継承」, 山田浩之・赤崎盛久（編著）「京都から考える都市文化政策とまちづくり」ミネルヴァ書房, p. 39
（注３０）芸大関係者Ｄ氏, 聞き取り, 2022 年 1 月 24 日。
（注３１）平竹（2016）, pp147-149 を参照した。「」は引用。
（注３２）崇仁自治連合会（2013）「要望事項」(ページ数なし)。
（注３３）京都市行財政局（2015）「京都市立芸術大学移転整備基本構想」, 京都市立芸術大学移転整備基本構想策定にあたって（ページ数なし)。
（注３４）京都市行財政局（2017）「京都市立芸術大学移転整備基本計画」, 移転整備基本計画策定に当たって。
（注３５）同書, 移転整備に向けて。
（注３６）京都市立芸術大学（2017）「移転基本コンセプト」, p1。
（注３７）同書, p2。
（注３８）Ｄ氏, 前掲聞き取り。
（注３９）Ｂ氏, 前掲聞き取り。
（注４０）Ｃ氏, 前掲聞き取り。
（注４１）Ｄ氏, 前掲聞き取り。
（注４２）京都市行財政局（2015）, p7。
（注４３）Ｄ氏, 前掲聞き取り。
（注４４）Ｄ氏, 前掲聞き取り。
（注４５）Ｃ氏, 前掲聞き取り。
（注４６）Ｄ氏, 前掲聞き取り。
（注４７）Ｅ 氏, 前掲聞き取り。
（注４８）Ｄ氏, 前掲聞き取り。

【参考文献】

・内田雄造（1993）「同和地区のまちづくり論」明石書店
・遠藤尚秀（2021）「公共経営の変容と今後の都市経営―ニューパブリック・サービスの視点から―」,『都市経営研究』第１巻創刊号, pp21-33, 大阪市立大学都市経営研究科 都市経営研究会。
・佐藤満（2020）「京都市政治の分析」法律文化社
・新川達郎（2013）「京都の地域力再生と協働の実践」法律文化社
・福武直監/松原治郎（編）（1973）「社会学講座 14「社会開発論」東京大学出版会
・村上弘, 田尾雅夫, 佐藤満（2007）「京都市政 公共経営と政策研究」法律文化社

・村松敏夫、三宅一郎（編）（1981）「京都市政治の動態」有斐閣
・山本啓（2014）「パブリックガバナンスの政治学」勁草書房
・山本崇記, 山本栄子（2019）「いま、部落問題を語る」生活書院
・吉原直樹（2018）「都市社会学 歴史・思想・コミュニティ」東京大学出版会
・吉原直樹（2002）「都市とモダニティの理論」東京大学出版