

まちづくりにおけるエリアマネジメント導入過程の研究

—— 崇仁地域の事例から ——

山 本 崇 記

論文要旨

本稿では、エリアマネジメント導入過程の研究を通して、「同和地区」のまちづくりを検討し、住民主体の内実とは何かについて論じる。特に、住民組織、行政、市民団体の関係の在り様を記述することを通じて、まちづくりにおける担い手、エリア（範囲）をめぐる諸課題を明らかにする。エリアマネジメントを導入することで見えてきた「同和地区」と一般地域双方にとっての普遍的な意義とは次の三点にまとめられる。第一に、従来からまちづくりの取組みを進めてきた地域において、その歴史を継承・発展させることの延長線上に、エリアマネジメントが機能するということである。第二に、旧来の担い手やエリアの枠組みを超えて、新たな主体像が構築されていくということである。第三に、行政との「パートナーシップ」という段階から、「マネジメント」するという段階に至っているということである。これらの点から、同和問題の中で指摘してきた諸課題の克服と展望が見えてくるのではないかと考えられる。

1. 住民主体のまちづくりとエリアマネジメント

まちづくりにおいて、住民主体であることは良とされている。しかし、住民主体のまちづくりが指示示す中身とは、曖昧であることが多い。住民主体とは誰もが肯定するものであるが、どのような状態のことを指すのかが不明である。NPO法人などが指定管理者制度や業務委託を通じて、行政サービスで行われていたものを民間ベースで担うことが、その一形態と理解されることもある。一方で、伝統的な地縁組織である自

治会・町内会などが中心となり、様々な活動を行うことが想定されもする。しかし、多くの地域が高齢化や人口減少などの影響を受け、地縁組織中心のまちづくりに困難を抱えている。近年ではNPO法人など多様な市民活動との融合・協働が模索されるようになってきている。とはいっても、まちづくりの担い手とは地域住民であるという基本的理點は根強い。地域社会の担い手は多くの場合、自治会・町内会であり、NPO法人や市民団体が住民の代表性や意思決定を担う場面はまだまだ少ない。それではこれらの各主体がどのような組合せを示すとき、住民主体と言いたいのか。本稿では、エリアマネジメント導入過程の研究を通して、「同和地区」のまちづくりを検討し、住民主体の内実とは何かについて論じてみたい。⁽¹⁾特に、住民組織、行政、市民団体の関係の在り様を記述することを通じて、まちづくりにおける担い手、エリア（範囲）をめぐる諸課題を検討していきたい。エリアマネジメントの考え方とは、「地域のことは地域力で解決を図ることを目指すことであり、さらに地域が持っている様々な力を活用することにより課題を解決することにある」とされる（小林編2005：17）。多様な主体の連携が強調されるが、地権者などの権利者を想定した場合が多く、市営住宅の入居者も多い「同和地区」のまちづくりにとつていつたいどのような意義があるのかは明確ではない。しかし、京都では「同和地区」にエリアマネジメントが導入されている。本稿では、「同和地区」以外のまちづくりにとつての普遍的な意義と、「同和地区」のまちづくりにとつての特殊な意義を摘出したい。具体的には京都市で最も規模の大きい「同和地区」である崇仁地域のエリアマネジメント導入過程を取り上げる。⁽²⁾

2. 前提としての問い

2. 1 「同和地区」について

現在、「同和地区」のまちづくりと一言で表現することは難しい。本稿では、「同和地区」を括弧付きで表記する。これまで、「同和地区」のまちづくりに関する議論は、「同和地区」が「同和地区」であるということを当然の前提としてきた（若竹まちづくり研究所編1985、三塚1988、内田1994、リム2008など）。同和対策事業特別措置法（以下、特措法）に代表される一連の法制度が失効して以降、「旧同和地区」「旧被差別部落」という表現が散見され、「同和地区」という表記を使用することの意味についても考えておく必要性がある。⁽³⁾「同和地区」とは、同和問題を解決するため、国及び自治体が事業対象地域を属地主義的に設定することで生み出した一定のエリアを指していく

る。地区指定に際して、特措法第一条では「歴史的・社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域」とされ、地区数は調査毎に変動した。未指定地区の存在が指摘されてきたように(北1989など)、行政機関によつて対象地域とされた地区と前近代の身分制度に系譜を持つ被差別部落(非対象地域を含む)にはズレが存在した。⁽⁴⁾一方で、1965年に出された同和対策審議会答申では、「同和地区は、中世末期ないしは近世初期において、封建社会の政治的、経済的、社会的諸条件に規制せられ、一定地域に定着して居住することにより形成された集落である」とされていた。実際の計画策定のための調査では、「[同和地区]とは従来から封建的な身分差別を受け、一般に部落民といわれる人々の集団的地域をいい、地区の範囲は、一般に認められてきた範囲とする」という、「不明確な余地を含んで」行われていた(内閣総理大臣官房審議室1968:7-8)。この点を再検討することは、「同和地区」とは何かについて根本的に問うという意味があるだろ⁽⁵⁾う。

被差別部落の多様性が指摘されて久しい。野口道彦は、井上清により主張された三位一体論が現実の被差別部落に当てはまらないとし、地域、職業、系譜という三要素の組み合わせにより表1に見られるように七つの分類を提示した(野口2000:106)。野口の分類は、「身分解放令」(1871年)以前には、少なからず三位一体型が成立していたという前提に立っているが、明治以降「細民地区」や「同和地区」という行政的な把握から、「被差別部落」という自己表象に至るまで、この三要素が成立せずに部落として認識してきた地域もある。あるいは、公営団地や隣保館が立地していることで、「同和地区」と認識する状況すらある。

野口が同時に提起している部落民概念の拡大とは、上記の分類すら超えていくものである。「部落民とは、部落民とみなされ差別された人、あるいは差別される可能性を強く持つている人」(野口2000:16)とされ、既に現に多様である部落／部落民を捉えようとする意図がある。「今までのような地域を基盤とした組織形態は、大きな変革を迫られる」(野口2000:22)という指摘は、部落解放運動の主体を拡大する必要性と結びついている。地域を念頭においた部落類型以上に、部落民概念は拡散的である。このような部落／部落民が拡散していくような潜在性を受けたうえで、行政用語としての「同和地区」「同和地区住民」が使用され続けるというこ

表1 地域、職業、系譜的連続性の三要素の諸類型

類型	地域	系譜	職業	備考
三位一体型	○	○	○	部落産業をもつごく少数の部落
属地人型	○	○		部落産業がない、大多数の同和地区
部落産業・転入者主流型	○		○	部落産業が中核となった地区、根っこからの地元民の転出
属地型	○			住民に大幅な入れ替わりが進行中
同属企業・地区外転出型	○	○		地区外への転出した企業で、従業員の多数は部落出身者
地区外産業型			○	部落産業から発展した産業が地区外で展開
分散型		○		孤立した転出した部落出身者、その二世、三世たち

とは考えにくい。「旧」と付し、その潜在性を等閑視し、同和問題を終結したものとして様々なコストを抑えようとすることがあっても、意外なことではない。それでは、行政を中心に「旧同和地区」という表現が使用されていることを肯定できるだろうか。

特措法以後の一般施策下においても同和行政は行われており、特定の地域が対象化されていることから考えれば、「同和地区」と表現することは妥当であるだろう。⁽²⁾ただし、同和問題の解決を図るとすれば、「同和地区」という表現にどこかの時点で終止符が打たれ歴史的且つ肯定的なものになり得ることが想定されなければならない。行政的な立場からなされる「旧」という表現には、同和問題を解決し、事業を終了させること以外に具体的な構想がなければ、一般施策下における同和問題の取組み（同和行政）をも否定しようとする意図しか見い出せない。

一方で、行政的な表現である「同和地区」に批判的である立場から、被差別部落／部落という表現にこだわることがある。この表現は「被差別」を冠し続けることで、ある地域が被差別の状態であり続けることを前提としている。⁽³⁾どこかの段階で「被差別」部落という表現の終止符（歴史化）も展望しなければならないという点で、行政と同様の課題を抱えている（山本2013）。もちろん、被差別部落の歴史、前近代の身分制の歴史の存在を消し去るのではなく、肯定できなければならない。そうでなければ、水平社宣言に謳われた「エタである事を誇り得る時」の到来とは言えないからである。同和問題の終結を具体的に構想することは、特措法以後の「同和地区」／被差別部落のまちづくりの重要なテーマと言える。「同和地区」／被差別部落である状態を歴史化し、アイデンティティとして肯定できる在り様をどのように具体化できるかである。本論ではこの点を追求するまちづくりとして、事例検討を進めていきたい。

2. 2 まちづくりと部落解放運動

かつて、特措法下にあっても、「旧同和地区」という呼称で、積極的に同和行政の終結を宣言した地域もある。実際に、「同和事業完工報告会」（大津市）、「ドーン計画完結町民集会」（和歌山県吉備町）など、同和対策事業を終結させ、同和問題が解決したとして、地区指定を解除した事例がある。東上高志は、「吉備町の実践を踏まえて、部落問題解決の目安を、「実態と意識の調査による「格差」と「偏見」の解消の数値で測定され」るとし、「差別される部落民の存在しない」状態（実態）を作ることが、部落問題の根本的な解決になるとした（東上編1998・109）。ここには、1987年に全国部落解放運動連合会が提起した同和問題の解決に関する四つの指標が念頭に置かれている。表2は吉備町のケースと突き合わせたものである。

同対審答申と同様に格差の是正は指標にはなるが、偏見（差別意識）の解消を実証することは難しい。しかし、同和問題の解決を具体化し、同和対策事業を終結させる道筋をまちづくりを通して示した取組みは示唆的である。その際に登場した「旧同和地区」という表記は、特措法以前にも「同和地区」と表現された歴史を軽視するものだが、特措法以後の現在において行政が使用するものとは、違う意味合いを持つている。つまり、一般施策下においてもなお取組まれている同和行政（「同和地区」）の終結がどのような形で展望されているのかということを問うている。現在の部落解放運動はこの点を展望しているだろうか。

部落解放同盟大阪府連合会は、「何らかの形で部落の土地に関わりをもつてゐるすべての人を襲うわけであり、差別を受ける可能性があるすべての人を対象とした取り組みが求められています」と、部落／部落民概念の拡散に応じた運動に取り組もうとしている。「属地属人主義をベースにした運動が推進され、部落外に居住する出身者への働きかけが充分ではなかつた」ともし、「部落出身を名乗っても差別されない、故郷を語つても差別されない社会をめざすのが部落解放運動」であるとしている（部落解放同盟大阪府連合会執行委員会2013・4）。さらに、同盟員登録制度の検討もを行い、その範囲を「部落に住む地域住民全体」に拡大していくことなども念頭に置いている（同上・10）。

部落解放同盟は、最重要課題の一つとして「人権のまちづくり」運動を進めようとしている。「生活圏を中心とした校区単位・行政区単位でのコミュニティを人権の視点を基礎につくり変えていく居住運動」ともされる（解放出版社編2013・70）。「地域共同体の中には残っている差別的な体質・土壤を具体的に変革し」（「人権のまちづくりガイドブック」編集委員会編2003・9）、「地域共同体の民主的改革を促し、あらゆる人の市民的権利

表2 同和問題の解決の指標と吉備町の到達度指標との対照

同和問題の解決（国民的融合）一四つの指標	吉備町における同和問題の到達度指標
1. 部落が生活環境や労働、教育などで周辺地域との格差がなくなること	1. 100坪の土地に30坪の持家が密集することなく建設されたか 2. 町の幹線道路が地区内に導入されたか 3. 一見同和地区とわかる風景、境界がはっきりとわかるなどの違和感がなくなってきたか 4. 生活が安定したか、日々雇用制から月給制へかわったか 5. 特定の仕事に集中していないか 6. 町内の学校教育のなかに格差が見られるか 7. 高校・大学の進学状況に格差がみられるか
2. 部落問題に対する非科学的な認識や偏見・言動などが地域や職場などで受け入れられない状況にあること	10. 差別をなくする考え方方が町内の主流派になってきたか
3. 部落住民の生活態度・習慣にみられる閉鎖性が克服されること	8. 地区住民の生活態度、趣味などに後進性はないか
4. 地域で自由な交流や付き合いが実現すること	9. 交流、交際が自由に自然におこなわれているか

（全国地域人権運動総連合2013、東上編1998より作成）

を回復・伸長させ、地方自治を確立していく取り組み」とされる（同上：11）。この点で、大阪府連合会は、「部落解放同盟組織と地域組織との関係」について、「部落差別の撤廃を求める機能的・活動家集団的な当事者団体と部落の生活課題やまちづくりなど、部落のコミュニティ・経営組織との整理」が必要だとしている（部落解放同盟大阪府連合会執行委員会2013.11⁽⁹⁾）。まちづくりに取り組む組織（社会福祉法人やNPO法人を含む）を「ネットワーク型」と性格付け、校区単位のまちづくり（居住運動）に関しては強調していない。そして、部落解放同盟組織は、地域のコーディネーター的先導的役割を果たしながらも、居住運動は別の担い手が想定されているのである。⁽¹⁰⁾

むしろ、地域を拠点にせざるを得ない支部単位の活動の方がこの点をより具体化している。箕面市の北芝支部は、1990年代前半に、「中央本部・大阪府連の方針が解放運動そのもの」という認識から転換し、部落解放は地域が基本であり、地域のまちづくりを市民・市民グループとともに進める中でこそ展望が開かれたとした（北芝まんらくぶ編2011.177）。まちづくりの中にこそ部落解放の展望が開けるとする北芝支部は、「萱野地域のまちづくりを考える多様な主体（地縁団体・市民・市民グループ・NPO等）の核となる」ことを強調している（同上：187）。

北芝支部では、北芝以外の人々ともにまちづくりを進めることで、「結果として部落解放に結びつくという確信が生まれていた」とする（北芝まんらくぶ編2011.179）。他方で、大阪府連が意識している部落／部落民の拡散という視点は見えない。都道府県単位の組織は、「同和地区」／被差別部落の流動性・多様性を意識し組織作りを進めているのに対し、支部単位では、その点を等閑視しながらも、地域に徹底して根差したまちづくり（居住運動）を強調するというコントラストがあるようと思われる。むしろ、この区別さえ積極的に溶解させ、むら・まちとしてのアイデンティティを肯定するという着地点に照準しようとしているのが北芝支部の取組みと言えるだろうか。⁽¹¹⁾

2. 3 特殊性と普遍性について

「同和地区」のまちづくりというのは、一般的なまちづくりとは趣を異にする特殊な性格を抱えている。それだけに、「同和地区」のまちづくりを考えることは、次の点でより普遍的な意義を持つと言えるのではないか。

第一に、住民主体、住民主導についてである。同和対策事業が投下され、住民の中に過度な行政依存が生じたとされ、強く自立性が求められているのが「同和地区」である。住民主体であることは、まちづくりの中で度々言わされることではあるが、より厳格に自立的、主体的でなければ

ばならないという状態にあるだけに、自立性、主体性のための条件を提示し得る可能性を一般地域よりも持っている。

第二に、まちづくりの担い手、まちづくりのエリアについてである。狭義には、まちづくりの担い手は、その地域に住んでいる人たちから成る。それを象徴的に表現するものが自治会・町内会という地縁組織である。現在、その組織率の低下から、住民の代表性に困難がない訳ではない。「同和地区」の場合は、「同和関係人口」／部落民と言われるよう、「同和地区」の出身カルーツを持つているという真の住民としての要件がある。そして、部落民としての名乗り、アイデンティティの自己表明というプロセスが待っていることもある。自ら部落の当事者であることを表明することによって、「同和地区」（被差別部落）の当事者として、自他ともに認知され、まちづくりの担い手となるという特殊性がある。

一般的なまちづくりでは、ある地域に住む住民であること以上に担い手としての当事者性が問われることはないだろう。まちづくりの担い手という点で、より厳密な要件が求められるのが「同和地区」の特殊性であり、しばしば事態を難しくさせていく点である。翻つて考えれば、「同和地区」のまちづくりは、担い手を限定的に考えることで、人材の確保という点に困難が生じるため、「同和地区」内の「同和関係人口」以外の住民との共同を図る必要性が出てくる。さらに、「同和地区」外の人々と積極的に共同を図ることで、地域社会における部落差別を克服する可能性を高めなければならないということになる。つまり、まちづくりの担い手、エリアを拡大する方途を提示し得るという点に普遍性があるのでないか。

第三に、住民と行政の「パートナーシップ」についてである。第一の点と関連するが、住民組織と行政の関係性が過度に密接であったり、過度に緊張していたりすることが、同和行政や行政糾弾闘争などを通じた「同和地区」のまちづくりの特殊性であるとされてきた。だからこそ、この両極を経験してきた「同和地区」において、改めて住民主体、住民主導である際の行政との関係性を、「パートナーシップ」という当り前となつた関係に收れんしない形として提示し得るのではないか。

以上の観点から、特殊的な課題に取り組まざるを得ない「同和地区」のまちづくりの普遍的な性格を抽出していきたい。

3. 崇仁地域の事例

3. 1 エリアマネジメント導入の経緯と背景

京都市において正式にエリアマネジメントとしての実践が取り組まれている事例は、岡崎地域である。2010年7月、「岡崎地域活性化ビジョン検討委員会」が設置され、文化交流施設が集積した岡崎地域の魅力向上のための考え方、「岡崎地域活性化ビジョン」としてまとめられた(2011年3月)。岡崎地域活性化実現のプロセスとして、「岡崎地域エリアマネジメントの設立」が提案された。その中身は、「施設間連携の強化」に特徴がある(京都市総合企画局市民協働政策推進室2011・16)。

その後、ワークショップを重ね、エリアマネジメント組織の準備活動が広報されている(岡崎地域エリアマネジメント組織発足準備会2011a・b)。そして、2011年7月に設立総会を行い、市施設(京都市美術館等)、国施設(京都国立近代美術館)、府施設(京都府立図書館)、社寺(平安神宮・南禅寺)、民間施設(関西電力等)、事業者(神宮道商店街組合)、団体(岡崎自治連合会)、経済・観光(京都商工会議所・京都市觀光協会)、推進分野(財京都市景観・まちづくりセンター)、行政機関(京都市総合企画局・左京区役所)によって構成されることとなった。組織名称は「京都岡崎魅力づくり推進協議会」となり、エリアマネジメントという呼称は後景に退いた。

事務局を、京都市総合企画局市民協働政策推進室が担っていることや上記の構成団体を見てもわかるように、エリアマネジメントの一つの特徴である住民

表3 崇仁地域におけるまちづくりの推移(1990年代~2014年3月まで)

京都市	崇仁地域のまちづくり	柳原銀行記念資料館
	崇仁まちづくり推進委員会結成(1996年7月)	柳原銀行記念資料館開館(1997年11月)
京都市同和行終結後の行政の在り方総点検委員会『報告書』(2009年3月) 京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会『報告書』(2010年8月)	NPO法人崇仁まちづくりの会結成(2002年7月)	
平成の京町家住宅展示場設置(2012年11月)	エリアマネジメント部会設置(2011年11月) 崇仁のまちづくり・東九条のまちづくり交流会(2012年1月) エリアマネジメントワークショップ(2012年3月)	第24回特別展「京の公役を担う人々」(2012年11月~12月)
京都市立芸術大学移転計画発表(2013年3月) 京都市立芸術大学移転正式決定(2014年1月)	芸術大学移転受入表明と要望書提出(2013年6月) 第1回代表世話人会(2013年9月) 下京区23学区連名要望書提出(2013年12月) 第2回代表世話人会(2014年1月) 第2回エリアマネジメントワークショップ(2014年3月)	2012年度企画展「嘗々たる崇仁のまちづくり」(2013年3月) 第1回柳原フォーラム(2013年4月) 第2回柳原フォーラム(2013年6月) 第3回柳原フォーラム(2013年8月) 第25回特別展「明治・大正期 崇仁のまちづくり」(2013年9月~10月) 第4回柳原フォーラム(2013年10月) 第5回柳原フォーラム(2013年12月)

主導という特徴は見られない。また、京都市の担当部局を事務局にして、関連施設が集まり、市政の方向性やスケジュールに沿った進行が見て取れる。本稿で取り上げる崇仁地域におけるエリアマネジメントの性格とは異なっている。ただし、エリアマネジメントというものが、これまで連携が少なかつた施設間の関係形成を促進したという点で、一つの手段としての効果を發揮したと言えるだろうか。

一方で、崇仁地区におけるエリアマネジメントは、貫して住民組織により主導され、京都市立芸術大学の移転計画が発表されて以降（2013年3月）、その傾向を強めている。2009年に設置された「京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会」（以下、検討委員会）において、学識経験者からまちづくりの先進事例に学ぶという趣旨で紹介されたいくつかのキーワードの中にエリアマネジメントという表現が始めて登場した（京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2009・25）。しかし、住民主導という点では既に長年の取組みの蓄積を持った崇仁地域において、まちづくりの手法としてエリアマネジメントを導入することの意義は十分に検討されていたとは言えなかつた。検討委員会が議論の経過をまとめ、京都市長に提出した「報告書」（2010年8月）には、以下のように記されている。

結びとして、これまでの当地域のまちづくりは、改良事業という行政施策を通じて住民ニーズを実現する形で取り組まれ、一定の成果をあげてきた。しかしながら、新たなステージのまちづくりは、行政施策のみで実現できるものではなく、何より地域住民をはじめ、市民、民間事業者、NPO及び専門的分野の人材等の多様な主体の参加と協働によるまちの形成・運営＝エリア・マネジメントが求められる。京都市においては、市の責務として、そのための仕組を構築し、各主体と行政とが連携することによって、将来ビジョンの実現に向けて力強く進まれることを期待する。（京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010・16）

検討委員会からエリアマネジメントの仕組みを主体的に構築することを求められたのは京都市であつた。しかし、京都市も地域住民もエリアマネジメントが何を指すのか、どのような効果があるのかといった点について十分に咀嚼できていた訳ではなく、暫く、棚上げの状態にあつたと言える（2010年8月～2011年11月）。それは、検討委員会の「期待」の内実が不明であったことに起因するが、「責務」を与えられた京都市に具体的な方向性が見えていなかつたことに主要原因がある。

このような事態に対して、検討委員会の正式なメンバーであった崇仁まちづくり推進委員会は、「報告書」が提出されて1年以上が経つた

2011年11月に、エリアマネジメントに取組むことを改めて活動方針に位置付けた（崇仁まちづくり推進委員会2012a:1）。ここから崇仁地域における実質的なエリアマネジメントの取組みが始まっていく。まず、崇仁まちづくり推進委員会の一部会として「エリアマネジメント部会」が設けられ、推進委員会の役員によつて協議が進められていく。^[12]

3. 2 住民主体の内実

エリアマネジメントという手法を提案した検討委員会について補足しておく。2008年3月に設置された「京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会」（以下、総点検委員会）による「報告書」（2009年3月）の中で、「将来ビジョンや新たな土地の利活用の検討は、市民や地元まちづくり組織、学識経験者、行政が参加する検討委員会を設け、それぞれが協力して行うことが望ましい」とされ、設置されたものが、上述の検討委員会である（京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会2009:20）。総点検委員会は、①自立促進援助金制度の見直しについて、②コミュニティセンターの在り方について、③改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について、④崇仁地区における環境改善について、⑤市立浴場等の地区施設の在り方について、⑥市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方についての六つの検討項目を設けた。市内「同和地区」の中で唯一、地域として検討項目に挙がったのが崇仁地域であった。特に、長引く住宅地区改良事業の早期完了に向けた方向性が検討事項となつた。^[13]

しかし、この総点検委員会の審議の在り方について、崇仁地域の住民組織は批判的であり、それは「抗議文」の提出という形で表現された（2009年2月4日）。その内容は、総点検委員会の第13回に設定された関係団体からの意見聴取に対する不参加を表明したものであった。^[14]理由として、第一に地区の生活実態や同和施策の歴史的・社会的観点が踏まえられず審議が進められていること、第二に当事者はもとより市民からの意見書を十分に検討せず、検討項目「崇仁地区における環境改善」に関して意見交換の場を設けなかつたこと、第三に既に一定の検討がなされた後に意見聴取されることは不当であること、などが挙げられた（崇仁まちづくり推進委員会2009）。総点検委員会の議論を強く牽制したこともあり、総点検委員会の提案から半年を経て、ようやく2009年9月から検討委員会は始まった。崇仁まちづくり推進委員会から会長と事務局長の2名が、検討委員会に出席することになった。

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

銀行記資料館（以下、資料館）の有効活用を提言していた（京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010b・14）。実際に、「地域のまちづくり史を伝える」（同上・10）資料館の取組みを通して、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。具体的には、歴史とまちづくりを交差させるということである。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。

ターミナル周辺域での賑わいを通して文化や芸術が創造された京都の歴史性や、近代においては、人が支え合う自主的な町（旧柳原町）の運営を通して、産業が進行し賑わいを創出してきたことから、時空間をつなぐ視点として、これらの歴史性を将来のまちづくりに引き継ぐ、生かすことが重要である。（同上・12）

「歴史性を将来のまちづくりに引き継ぐ、生かす」という視点を積極的に体現していたのが柳原銀行記念資料館であった。この点は資料館による検討委員会へのレクチャーに掲げる成果でもあった（京都崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010a・17）。資料館は、崇仁まちづくり推進委員会を中心設立されたNPO法人崇仁まちづくりの会の事業として、市から業務委託を受け運営されている（1997年11月）。同館事務局長が、崇仁まちづくり推進委員会の事務局長に就任したことも契機となり、崇仁まちづくり推進委員会の中に、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（崇仁まちづくり推進委員会2012a）。この部会の目立った取組みとしては、周辺学区の自治連合会の役員に参加を呼びかたワークショップの開催がある（2012年3月22日⁽¹⁵⁾）。

ワークショップでは、検討委員会が作成した「報告書」の内容を中心に崇仁のまちづくりの経過を共有し、創造、交流、賑わいというキーワードをもとに班別の意見交換が行われた（崇仁まちづくり推進委員会2012b⁽¹⁶⁾）。崇仁地域の東西南北の周辺学区から地縁組織や任意団体が幅広く参加したこともあり、崇仁地域のまちづくりに対する関心の高さが窺える場となつた。企画立案、周辺学区への働きかけから、当日の司会、班運営、記録はすべて崇仁まちづくり推進委員会が主導し、担当部局である京都市都市計画局住宅室すまいまちづくり課は、補助的な役割に徹した。

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形で京都駅東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。しかし、この枠組みでの取組みは、一年半近く、中座することになる。再開の契機となつたのが、資料館の取組みであった。資料館が第25回特別展「明治・大正期 崇仁のまちづくり」¹⁷あそびにきませ四方の人」を開催し(図1)、記念シンポジウム「エリアマネジメント」というまちづくり一人権の視点から」(2013年9月28日)と連動させることで、次の集まりとしての代表世話人会1回目が開催されることになった。シンポジウムでは、エリアマネジメントに詳しい寺川政司近畿大学准教授を招き、大阪・西成の事例が報告された。それを受け、地元からこれまでの経過を説明し、芸術大学の移転計画に対する地域の対応について報告を行つた。

寺川氏は、後述する柳原フォーラムの学習会でも講師として招かれており(2013年8月23日)、崇仁地域のエリアマネジメントのアドバイザーとして住民側からの就任依頼を受けていた。まちづくりのコンサルタント会社も経営しており、被差別部落や在日朝鮮人集住地域における実績からその手腕が高く評価され、資料館からのアプローチが続けられていた。シンポジウム後に行われた代表世話人会では、周辺学区との連携が改めて確認された。

2014年1月6日、京都市から正式に京都市立芸術大学の崇仁地域への移転が表明されたことを受けて¹⁸、同月22日に2回目の代表世話人会が開催され、会の定期的な開催と第2回ワークショップの実施が決まった。そして、2014年度の早々にも、正式なエリアマネジメント組織の設立が予定されたのである。芸術大学の移転に関しては、検討委員会において、「平成22年3月末に閉校した元崇仁小学校跡地の活用などの課題もあることから、長期的な視野に立った土地の利活用について検討する必要がある」という指摘がなされ、調整が進められていた(京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010b:8)。



図1 第25回特別展

ワークショップで示されたまちづくりの10年間のロードマップを見ると、京都市は「市の核施設」の決定を受けてから、検討委員会で提起された崇仁地域北部のまちづくり（第二ステージ）において、エリアマネジメント体制を構築していくことを予定していた（崇仁まちづくり推進委員会事務局2012）。「市の核施設」導入に向けた検討は、2012年度から2016年度の期間とされていた。同時期、地域にとっては、エリアマネジメント体制構築に向けた「準備期間」とされていたが、「市の核施設」が決定する以前から、エリアマネジメント体制の構築を具体化していったのが住民組織の動きであった。

そのため、芸術大学という具体的な施設が公にされてから、後手にまわることなく、体制構築に動きだせたと言える。行政との連携は、「パトナーシップ」と表現されてきたが、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ではなく、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。その間を、資料館の取組みが埋め合わせることになった。フットワークが軽く柔軟な事業を通してエリアマネジメントの促進要因として機能したのである。その点を見ていただきたい。

3. 3 促進要因の存在—歴史とまちづくりの交差点として

上述したように、京都市人権資料展示施設であり、崇仁まちづくり推進委員会、NPO法人崇仁まちづくりの会の事業として取り組まれている資料館は、まちづくりの現在的課題と資料館に蓄積されていく歴史的遺産の接点を構築することを事業の主眼としてきた。⁽¹⁹⁾ リムボンは、この点を、「歴史研究あるいは歴史を学ぶという取組みが、地域再生の手法としてきわめて有効である」と指摘している（リム2012・187）。エリアマネジメントという新たなまちづくりの動向に、これまでの崇仁地域の歴史的実践を結び付けていくという役割を資料館が果たそうとした。検討委員会で具体的にイメージされていなかつたエリアマネジメントの具体像を少しずつ描き出していくのである。

2011年11月にエリアマネジメント部会が設置され、2012年3月22日にワークショップが開催されて以降も、部会は継続されていく。まず、ワークショップに参加した周辺学区の自治連合会に対しても、ワークショップの結果を冊子として配布し、連携の実績を着実に形にしていくことが行われた。資料館が議論内容を整理し、「中間まとめ」として冊子化し、第2回目の集まりには下京区の各学区から共同代表を選出して出席してもらえるよう丁寧な働きかけが行われた。慎重に進められたため、集まりとして一年半の月日がかかることになったと言える。

同時期には、既に住民にも周知されていた「平成の京町家住宅展示場」の設置に関連して（崇仁まちづくり推進委員会2011・3）、「崇仁学区の魅力を高める賑わい施設として、連携策を検討して」いくことが強調されていた（崇仁まちづくり推進委員会2012a・3）。エリアマネジメントの取組みの一環としていくことが模索され、2012年11月のオープン予定日に合わせてイベントを開催することが提案される。「京都樂市・洛座京町家フェスタ」と題し、B級グルメの誘致や船鉾の巡行、秋まつり、柳原銀行記念資料館の企画を絡めていくことが構想されていた。⁽²⁾

しかし、2012年5月からの工事に際して設置されたコインパーキングをめぐって、住民組織から強い抗議が起った。十分な説明と協議が欠けていただけでなく、京都市の方向性に合わせ、「賑わい」という視点からエリアマネジメントの取組みとして積極的に連携しようとした地元の動きに呼応する姿勢が終始見えていなかつたことが問われた。その後も、展示場の命名や式典・イベントの持ち方をめぐり、京町家と崇仁地域のまちづくり、エリアマネジメントとの連携が、京都市側から追求されるということではなく、決まり事が事後報告されることが目立つた。住民組織は、展示場を単なる京町家の普及事業という京都市の思惑に留まるものではなく、エリアマネジメントの取組みとして位置付けようとしていた。この時期（2012年3月～2012年11月）は、住民主導のエリアマネジメントにとって、挑戦的な期間であったと言える。京都市にとって、2012年度は「核となる施設の導入の検討」の基礎調査の期間に過ぎなかつたからである。2012年11月3日、一部の施行業者を除いてオープンした「平成の京町家住宅展示場」であるが、住民組織から提案されたイベントの大部分は実現できなかつた。

その中にあって、資料館は第24回特別展「京の公役を担った人々」を実施した（図2）。その際に、「崇仁のまちづくりの過去・現在・未来」と題したシンポジウムを実施した（2012年11月10日⁽²⁾）。特に、崇仁地域が江戸時代には六条村であつたことを示す絵図を参考に、町家風の建物が立ち並び、まちの中心部に活気のある風景があつたことを想起すべきと提起し



図2 第24回特別展

た。実際に同じ場所（河原町塩小路）に、「平成の京町家住宅展示場」が、事業用地（空地）の暫定利用として建設されたことを受け（2012年11月3日）、崇仁地域との関連性がまったく見えない利用に対し問題提起を行った形になる。⁽²⁾

京町家の普及については、検討委員会の「報告書」の中では次のように触れていた。「新たな土地等の利活用に当たっては、改良事業の完了まで放置せず、可能な箇所から暫定利用することが望ましい。暫定利用に当たっては、例えば、二十一世紀の都市の方向性である低炭素社会の実現に向け、京都市が取り組む「木の文化を大切にするまち・京都」のシンボル的な施設として、「平成の京町家」などの木造建築物の展示、あるいは、人を集め交流や賑わいを創出する活用として、フリーマーケットや様々なイベント広場などが話題となつた」（京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010b・13）。つまり、この京町家の展示という案を実現させたのである。

一方で、「環境モデル都市」の取組に沿って、低炭素で景観と調和した「平成の京町家」など、市内産木材を用いた京都らしい都市住宅の実験的供給を行うことが望ましい（京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2010b・15）とも述べている。京都市としては、前者の暫定利用から着手した訳だが、住民側からも出ていた新たな住宅供給の可能性を期待する声には応えられず、後者の指摘は棚上げとなつた。

暫定利用に関するも、崇仁地域の特性と結びつける仕掛けがないことに問題意識を持つた資料館が、貧困や差別によってイメージされてきた崇仁地域が、江戸時代後半には、中二階の木造住宅がぎっしりと立ち並ぶ歴史を有していたことを重ねてみることで、地元における「賑わい」のイメージを喚起しようとしたのである。京町家でイメージされるのは洛中であることが多い。リムボンは、検討委員会の後者の指摘と共通し、町家型共同住宅の建設を通して、都心部の町家文化と被差別部落が共鳴し得るとした（リム2012・195）。資料館の提起は、地域の歴史から内在的に京町家の再生という現代的な都市政策に接近したものと言え、専門家の外在的提案に工夫を加えたものと言える。

続いて、2012年度企画展「嘗々たる崇仁のまちづくり」では、副題に「京都駅東かくあるべし、エリアマネジメント」と付け、エリアマネジメントに繋がる近年のまちづくりと、明治・大正期のまちづくりをオーバーラップさせる展示に取り組んだ（図3・図4）。特に、記念シンポジウムでは（3月16日）、一週間後（3月22日）に控えていた上述のワークショップに向けた機運を盛り上げるため、「大正元年の地籍図を基に、金融機関や企業が立ち並び近隣地区との関わりも強かつた当時の様子などを伝え、今後のまちづくりのヒントにすることを提案した」（『京都新聞』2013年3月17日）。

このシンポジウムの成果を受け、次なる取組みとして着手されたのが「柳原フォーラム」であった。歴史とまちづくりを交差させる取組みを、

資料館の事業に位置付けるだけでなく、これまでの展示やシンポジウムなどで強調されてきた周辺学区との連携や、エリアマネジメントの取組みで想定されていた幅広い連携を、龍谷大学の国際学研究センターとの共催という形で実現した。⁽²⁵⁾ その趣旨は次のように述べられている。

柳原銀行記念資料館2012企画展「嘗々たる崇仁のまちづくり」が無事終了しました。……地域のまちづくりには、そのまちに関する歴史研究が欠かせないということが改めて認識され、まちづくりと歴史を架橋する「場」や「メディア」のコーディネートが重要であるということが分かりました。／このようないい成果を受け、兼ねてから崇仁地区のまちづくりにご協力頂いている龍谷大学の松嶋泰勝先生と松島ゼミの学生と共に、歴史とまちづくりに関するフォーラム（研究会）を共同開催することになりました。柳原銀行記念資料館の展示などを通じてその成果を発信し、松嶋ゼミの実践的（国際学的）な場としての役割を果たそうとするねらいです。（柳原銀行記念資料館2013・1）

これまでの歴史とまちづくりを交差させる取組みの意義を再確認し、地域外の力を呼び込む実践として、地域通貨の試みがあつた10年前の実績・人脈を、新たな局面で生かそうとしたのである。第1回のフォーラムでは、地域通貨の試みの総括を10数年ぶりに行う機会となつた。第2回は、内発的な地域経済の可能性について中国の事例を参考に検討した。第3回は、上述のように寺川氏を招き、エリアマネジメントの実践例を学ぶ機会となつた（図5）。第4回は、2013年度柳原銀行記念資料館企画展「琉球・沖縄と京都の「つながり」」に向けたプレ企画として、松島ゼミの学生と連携する

4. 現代へ

これまでのまちづくりは、パブリックヒルディングといふ形態を取り戻す。1995年、西に本をパブリック委員会を結成し、議論主体のまちづくりに着手しました。まちづくりの段階に住民自ら参画し、日々の手作業を行ってきました。近年、京都では地元行政の復興を促進的に進めてきましたが、唯一、改善事業が終わっていない「崇仁地区」は、「崇仁地区再生ビジョン構築委員会」が設置され、地元や団体による議論が繰り重ねられてきました。その中から、京都府の場合はともと連携した、「エリアマネジメント」という手法による新たなまちづくりの方向性が提起され、さまざまな動画を流しているところです。



2009年9月20日㈯開催、「崇仁地区再生ビジョン構築委員会」の第1回開催。西に本をパブリック委員会の取り組みを紹介するため、西に本の歴史とまちづくりの取り組みを説明する。西に本の歴史とまちづくりの取り組みを説明する。西に本の歴史とまちづくりの取り組みを説明する。



2010年9月20日㈯開催、「崇仁地区再生ビジョン構築委員会」の第2回開催。西に本の歴史とまちづくりの取り組みを説明する。西に本の歴史とまちづくりの取り組みを説明する。

下記のまちづくりセンター一欄にて、現代のまちづくりについて詳しく紹介しています。ぜひ、お越しください。

図4 2012年度企画展パネル「現代へ」



図3 2012年度企画展

機会となつた。⁽²⁷⁾そして、第5回は崇仁地域の北部に位置する七条大橋の建設100周年を記念した取り組みを進める市民団体（NPO法人京都景観フォーラム）と連携し、エリアマネジメント、芸術大学、柳原銀行、水平社宣言ユネスコ世界記憶遺産登録などの取組みと、七条大橋の顕彰を通してまちづくりのつながりについて意見交流する場となつた。⁽²⁸⁾

崇仁地域の周辺学区（菊浜・稚松・植柳・皆山・

下京区、貞享・一橋・東山区、山王・陶化・南区）

などから多数の参加者が訪れ、エリアマネジメントの取組みの趣旨を共有し、幅広い連携に繋げていく自由な意見交流の場として機能した。この取組みは、NPO法人京都景観フォーラムが進める「七条大橋がむすぶ七条通界わいプロジェクト」の記念冊子の作成（下京区「区民が主役のまちづくり」サポート事業）や東九条エリアマネジメント準備委員会が進める「みんなでつくろう！多文化・共生と人権のまちづくり 崇仁・東九条エリアマップ」の作成（南区「みんな力で頑張る！区民応援事業」）へと結実するという成果を生みだした（図6）。どちらも、資料館の関わりを通して、関係形成から場の共有、具体的な連携に発展したケースである。

3.4 見えてきた姿と課題—要望事項と行政の関係性

エリアマネジメントの取組みは、「核となる施設」としての京都市立芸術大学の崇仁地域への移転計画によつて新たな局面を示すことになる。芸術大学側は、キャンパス校舎の老朽化やアクセスの課題などから、崇仁地域への全面移転を計画し、京都市に要望書を提出した（2013年3月28日⁽²⁹⁾）。同大学は、1980年に西京区大枝水掛に移転していたが、「市内中心部への移転」を検討し、崇仁地域を移転先とした理由を次のように挙げている。第一に市内中心部にあり、移転整備に必要な用地を確保し得る、第二に京都の玄関口であり様々な活動を通じてまち全体に



図5 第3回柳原フォーラム



図6 エリアマップ

刺激を与え、芸術大学としての飛躍をめざし得る、第三にアクセスがよく、文化資源が利活用しやすい、第四に産業・大学間連携が図りやすく市民還元もしやすい、第五に受験生や学生にとつて立地条件が魅力になり得る。興味深いのは、「崇仁地域への移転は、本学の将来の発展のためだけではなく、崇仁地域のまちづくり、さらには京都のまち全体の発展に寄与できるものになる、ぜひともそうあらねばならない」とした点である（公立大学京都市立芸術大学2013・2）。

芸術大学の移転要望を受けて、崇仁地域では迅速に協議を行い、芸術大学移転に賛成することを確認していく。その際、移転先の用地確保と当該地域の団地建替えを実現していくことを提案し、住宅環境の改善の機会にしていくことが確認された。それだけではなく、少子高齢化など、同和行政によつてもたらされた地域課題の解決も同時に追求していく必要があることが確認された。これらの取組みを進めるために、エリアマネジメント体制の確立が急務であることが改めて確認されたのである。崇仁まちづくり推進委員会、崇仁自治連合会、各町ブロック会議など、いくつもの会議体でこれらの点を協議、確認し作成されたのが、崇仁地域から京都市に提出された「要望事項」であった。

- 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建替移転の早期実現によつ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 子育て世代も、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、課題解決を図つていただきたい。
- 4 崇仁地域と隣接する地域と一体となつたエリア・マネジメントの推進により、京都駅東地域の活性化を図つていただきたい。
- 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。

（崇仁まちづくり推進委員会2013・3）

京都市側の動きを待たずして、エリアマネジメントを進めてきた崇仁地域は、芸術大学の移転計画を機に、その体制構築を改めて市側にも求めた。同時に芸術大学移転のためのまちづくり・エリアマネジメントではなく、崇仁地域のまちづくりに生かせる芸術大学移転であり、エリア

マネジメントであることを度々確認し、強調していく。「同和地区」に芸術大学が移転するという画期的な提案であることには間違いないが、同和問題の解決と地域の活性化が何よりも重要だと考えたのである。ここには、文教施設とはいえ、巨大施設である大学に地元が飲み込まれ埋没するのではなく、住民主体、住民主導を堅持しようとする志向が窺える。それは、「核となる施設」に左右されず、崇仁地域のまちづくりの文脈の中に、エリアマネジメントが位置付けられてきたからこそ、導き出された志向性である。

4. エリアマネジメント導入によるまちづくりの特徴

4. 1 「同和地区」における特殊性

崇仁地域におけるエリアマネジメントの導入は、「同和地区」のまちづくりにとつてどのような意味を持つているであろうか。2-3で見た特殊性の視点から見たい。行政側は、「市の核施設」の導入が決定されるまで、「エリアマネジメント体制構築支援」という方向性を探っていた（京都都市2013）。しかし、検討委員会において、エリアマネジメント体制の構築は京都市の「責務」とされていた。「崇仁地区将来ビジョンの実現に向け、まずは本市が主体的に住宅地区改良事業の早期完了をめざす」ともしながら、次の段階であるエリアマネジメントに関しては、受け身／消極的（不作為）なスタンスであった。これらの点を、住民主導の段階として表3にまとめた。

第一に、歴史とまちづくりを交差させる柳原銀行記念資料館の取組みを促進要因とし、エリアマネジメントを通して、住民主体、住民主導のまちづくりが前進したという点が挙げられる。崇仁自治連合会・NPO法人崇仁まちづくりの会は、從来から、住民主体、住民主導であろうとしてきた。行政側は、エリアマネジメントの取組みに対して消極的であったが、住民側は、決してその内容が具体的ではなかったエリアマネジメントを手段として、新たなまちづくりの具体像を描き出していった。特に、柳原銀行記念資料館の機能を有効に活用したことから、歴史研究という営み、地域外の市民活動との協働、行政内部の各部局間の連携促進を通して、まちづくりの取組みが前進していくことが特徴的である。エリアマネジメントの取組みは、検討委員会や行政側の意図を超えて、住民主体、住民主導の継承・発展という形でその特徴を示したと言える。

第二に、エリアマネジメントにおいて想定されているまちづくりの担い手やエリアを括っていくことが、「同和地区」のまちづくりの終止符（歴史化）のイメージを与えた点が挙げられる。從来から崇仁のまちづくりの中には、崇仁地域は「同和地区」ではないという考え方があり（山本

2010a・118)、地区指定を返上するという考え方も存在してきた(リム2012・173)。つまり、「同和地区」(「被差別」部落)ではなく、「崇仁」というむら・まちの名で、京都駅東エリアという範囲を設定しまちづくりを進めていく可能性を提示しつつあるということである。「同和地区」を歴史化し、且つ、肯定するという嘗みは、六条村、柳原町、東七条、崇仁と変遷してきた地域名をアイデンティティとしてポジティブに選択し利用できることと共存することである。それは、「同和地区」であったことも否定しないことである。⁽³⁾

従来のまちづくりの範囲(担い手・エリア)を拡大することで、地域社会の中で、同和問題の解決、さらに、その先に「被差別」部落の解放という目標を実現しようとするとする取組みが見えてくる。特に、エリアマネジメントの代表世話人会は、伝統的な地縁組織である自治会・町内会との連携の上に立っているが、下京区23学区すべての自治連合会が、崇仁地域への芸大移転に賛同する要望書を提出するところまで発展している(2013年12月)。また、資料館による、七条界わいプロジェクトや東九条エリアマネジメント準備委員会との作業は、相互の歴史を共有し、且つ、肯定する取り組みが、周辺学区の市民団体と連携し実現したことを物語っている。2-1で述べたように、同和対策事業を終結させ、同和問題を解決するだけでなく、「被差別」部落の解放という状態への具体化が図られつつあると言えるのではないか。

第三に、第一の点と関連するが、住民主体、住民主導のエリアマネジメントが、従来の「パートナーシップ」という関係性から、次の段階に向かっていく契機となつたことが挙げられる。エリアマネジメントとは、地域住民が、地域を管理・

表3 崇仁地域における住民主導の段階

各項目	住民主導の段階 パートナーシップ (第一ステージ)	エリアマネジメント・自主管理 (第二ステージ)	
担い手	地域住民 (崇仁地域)	地域住民+周辺住民 (京都駅東エリア)	関心のある個人・団体 (京都市全域)
エリア	小学校区 (崇仁学区)	崇仁学区+周辺小学校区 (稚松・菊浜・皆山・植柳・一橋・山王等)	京都市
組織	自治会・住民組織・N P O 法人・解放運動団体(支部) (崇仁自治連合会・崇仁まちづくり推進委員会・N P O 法人崇仁まちづくりの会、解放運動団体)	崇仁学区+代表世話人会 (周辺小学校区)	市民団体・大学・社会福祉法人 (七条界わいプロジェクト、東九条エリアマネジメント準備委員会、龍谷大学民際学研究センター、社会福祉法人カリタス会)
取組内容	いきいき市民活動センター指定管理業務、柳原銀行記念資料館	学区自治連合会・各種団体との連携	高齢者事業、教育事業、まちづくり事業
行政の関わり	都市計画局住宅室すまいまちづくり課 (※民生局同和対策室から個々の部局へと変化)	全庁体制(都市計画局、総合企画局、文化市民局、区役所等)	

運営するという意味合いを含んでいる。それは、「パートナーシップ」という関係・段階にはおさまらない。一方で、全庁体制という形で行政のコミットメントが求められており、従来以上に、行政の関わりが強くなる側面を持つている。しかし、あくまで、住民主体、住民主導のまちづくりの中に、必要に応じて、担当部局や部局間連携が求められているということであれば、地域住民の「自主管理」の段階として、エリアマネジメントを位置付けることができないだろうか。

第一の点で見たように、2011年11月から始まつたエリアマネジメントの取組みとは、行政の不作為の結果として、住民主体、住民主導の傾向を強めた。検討委員会の「報告書」を積極的に生かそうとする住民組織に押されながら、京都市は時にブレーキをかける位置にあり、十分な支援がなく不作為を繰り返していた。現段階でも、住民、民間事業者、NPO法人など多様な主体が参加するエリアマネジメントの仕組みの中で、行政がどのような立ち位置で、どのような役割を發揮するのかはイメージされていない。⁽²⁾ 同和行政の総括は住民の自立性、主体性を求めるが、同時に、行政の主体性も求めた。エリアマネジメントにおける行政側の立ち位置を定めていくうえでも、住民主体、住民主導のエリアマネジメントの実践に付きまとった大きな課題であり続けている。

4. 2 普遍的特徴

崇仁地域におけるエリアマネジメント導入過程を通して明らかとなつた「同和地区」におけるまちづくりの普遍的な特徴とは何か。

第一に、エリアマネジメント導入の意味しているものとは、住民主体、住民主導であり続けたまちづくりの性格を改めて参考し、継承するとの延長上にその取組みの有効性があるということである。この点は、有効なエリアマネジメントが、長年の間、地道にエリアマネジメントを実践してきた地域に多いという特徴と重なる（小林2013：10）。そして、柳原銀行記念資料館による歴史とまちづくりを交差させる取組みが、この継承作業を行い、エリアマネジメントという新たなまちづくりの促進要因となつた。そのことは、まちづくりにとって歴史（文化財、街並み、地域史）を生かすことが有効であることを示している。

第二に、学区を単位とした旧来の地縁組織である自治連合会を中心にしながらも、まちづくりの担い手の拡がり、まちづくりのエリアの拡がりが模索され、新たな主体像を提示しつつあるということである。当面、崇仁学区がまちづくりのエリアでもあり、まちづくりの担い手は地域住民（同和地区住民）が中心である。これまでも、地域内の各種施設や地域外の支援者もまちづくりに参画することはあつたが、脇役でしか

なかつた。住宅地区改良事業を完了させ、エリアマネジメントを通した新たなまちづくりの段階である第二ステージは、担い手として周辺住民が加わり、エリアとしても周辺学区が加わっている。さらに、関心のある個人や任意団体がエリアに関係なく関わり、参画する余地が拓がつているのである。

図7に見るようく、国土交通省がイメージしたエリアマネジメントでは、自治会・町内会、NPO法人、まちづくり組織を別々に想定している（国土交通省土地・水資源局土地政策策課2010.3）。崇仁地域では、自治会・町内会レベルと、柔軟な組織形態のレベルがあり、住民主体は二層化している。それに応じて、周辺学区との連携が行われ、まちづくりの担い手・エリアを拡大していくという特徴がある。「価値ある地域の形成・活性化」は、何よりも、「地域社会における偏見・差別の解消」「当たり前のむら・まちとしての経験蓄積」を通して、なされていくものと考えられる（図8）。

第三に、行政との関係について、「パートナーシップ」と表現されてきた段階から、地域をマネジメントするという住民主体、住民主導の新たな段階の具体像がスケッチされてきたことである。まちづくりにおいて、

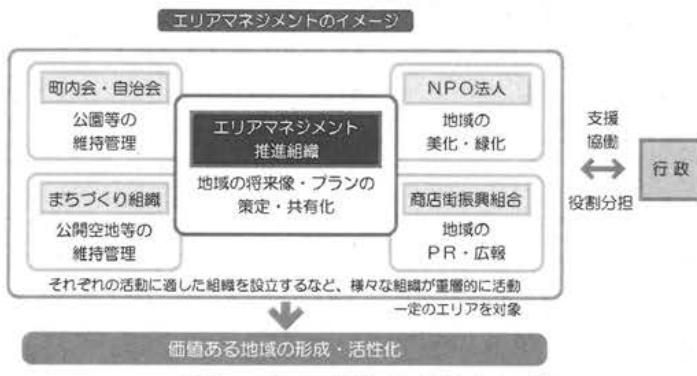


図7 エリアマネジメントのイメージ

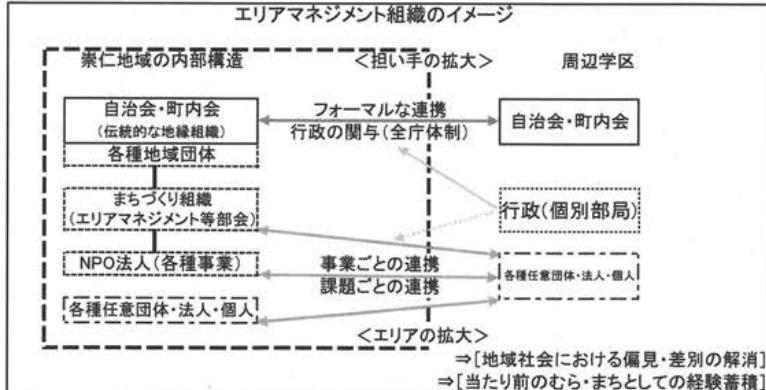


図8 エリアマネジメント組織図（崇仁）

「パートナーシップ」を形成し、進めるということは標準である。同和行政の総括を通じて、一般的な地域よりも自立的、主体的であることを求められてきた「同和地区」のまちづくりは、「パートナーシップ」の先に進むより住民主導の性格が強い「自主管理」とも言える段階に発展する可能性を持っていると言える（山本2012b）。

エリアマネジメントとは、「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるため、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」とされる（国土交通省土地・水資源局土地政策課2010.3）。崇仁地域の事例を見たとき、自治会・町内会という地縁組織を中心とし、各種団体、部会、NPO法人などが重層化し、それに応じた連携が模索されることで、従来の担い手・エリアが拡大し、地域をマネジメントするという取組みが進んできているということである。これは、エリアマネジメントというより、「地域共同管理」と言うべきかもしれない（中田・黒田・板倉1998）。エリアマネジメントとは、その方向に向かう一手段に過ぎないと位置付けることが適切であるだろう。⁽³⁾

参考文献

- 内田雄造1993 「同和地区のまちづくり論—環境整備計画・事業に関する研究」明石書店
- 岡崎地域エリアマネジメント組織発足準備会2011a 「京都・岡崎地域エリアマネジメントニュース」1
——2011b 「京都・岡崎地域エリアマネジメントニュース」2
- 奥田均・村井茂編2008 「同和行政がきちんとわかるQ&A」解放出版社
- 部落解放運動に対する提言委員会2007 「部落解放運動への提言—連の不祥事の分析と部落解放運動の再生にむけて」
- 部落解放同盟大阪府連合会2013 「第60回定期大会一般活動方針（第1次案）討議資料—『解放新聞大阪版』」1947
- 部落解放同盟京都府連合会2013 「新たな部落解放運動への挑戦—水平社100年にむけて」
- 部落解放同盟奈良県連合会2013 「第60回定期大会議案書」
- 部落問題に関わる行政と部落解放運動のあり方提言委員会2007 「提言」
- 解放新聞社編2013 「第70回部落解放同盟全国大会報告集」
- 角岡伸彦2005 「はじめての部落問題」文藝春秋
- 川嶋重信2011 「大津市における同和行政—過去・現在」「人権と部落問題」812・38-48
- 北孔介1989 「放置された1000部落—事業未実施地域をみて」解放出版社
- 北芝まんらくらぶ編2011 「大阪・北芝まんらくらぶ物語—出会いがつながる人権のまちづくり」明石書店
- 栗原省「吉備町がもし……?—ドーン計画をふりかえって」「人権と部落問題」812・4-13
- 京都岡崎魅力づくり推進協議会2013 「岡崎手帖—2013年秋のイベント見て歩き」

京都市2013 「はばたけ未来！京プラン」実施計画（政策編）進捗状況No.41200崇仁地域とその周辺地域のまちづくりの推進
京都市・NPO法人崇仁「まちづくりの会・柳原銀行記念資料館運営協議会2013「嘗々たる崇仁のまちづくり」（企画案内チラシ）
京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会2009 「第3回「京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会」議事録」

——2010a 「第7回「京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会」議事録」

——2010b 「京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会報告書」

京都市総合企画局市民協働政策推進室2011 「岡崎地域活性化ビジョン」

京都市同和行政終後の行政の在り方総点検委員会2009 「報告書」

公立大学法人京都市立芸術大学2013 「京都市立芸術大学の崇仁地域への移転・整備に関する要望書」

国土交通省土地・水資源局土地政策課2010 「エリアマネジメントのすすめ」

小林重敬編2005 「エリアマネジメント—地区組織による計画と管理運営」 学芸出版社

——2013 「エリアマネジメントのこれまでとこれから」 「土木技術」 68 (10) : 9 - 15

崇仁小学校百周年記念事業実行委員会編1973 「崇仁校百年の歩み」

崇仁まちづくり推進委員会2009 「第13回貴委員会における意見聴取に対する抗議不参加声明」

——2011 「崇仁まちづくりニュース」 45

——2012a 「崇仁まちづくりニュース」 46

——2012b 「楽市・洛座エリア・マネージメント第1回ワークショップ中間まとめ」

——2012c 「崇仁まちづくりニュース」 47

——2013 「崇仁まちづくりニュース」 48

崇仁まちづくり推進委員会・NPO法人崇仁まちづくりの会2005 「崇仁のまちづくり10年の軌跡」

崇仁まちづくり推進委員会事務局2012 「これから崇仁「まちづくりスケジュール」」

崇仁まちづくり推進委員会 崇仁自治連合会2012 「まちづくりのワークショップの「案内」」

全国地域人権運動総連合2013 「憲法が息づき一人ひとりが輝く地域社会を」

竹口等2010 「我等の歌 崇仁歴史年表」 阿吽社

地域通貨「仁」事務局2001 「地域通貨「仁」」 報告書

寺川政司2006 「人権のまちづくり」 再考 「部落解放」 564 : 12 - 19

東上高志1989 「大津からのレポート—部落問題解決への見取り図①」 部落問題研究所

——編1998 「部落の終わり」 がはじまる—「夜明け」を実現した町から」 部落問題研究所

特定非営利活動法人京都景観フォーラム2013 「七条大橋がむすぶ七条通界わいプロジェクト（案）」
内閣総理大臣官房審議室1968 「全国同和地区実態調査結果」

中田実・黒田由彦・板倉達文1998 「地域共同管理の現在」 東信堂

野口道彦2000 「部落問題のパラダイム転換」 明石書店

三浦耕吉郎2008 「部落を認知すること」における△根本的受動性△をめぐって—慣習的差別、もしくは△カテゴライズする力△の彼方』『解放社会学研究』20:7-134

三塚武男1988 「部落解放のまちづくり」部落問題研究所

保井美樹2009 「エリアマネジメントの現状と課題—与えられたマネジメントからコミュニティ革新へ」『地域開発』54:3:22-26

柳原銀行記念資料館2012 「柳原ブックレット」第1号

—2013 「第一回柳原フォーラムのご案内」

山本崇記2010a 「同和行政における執行規準の画一化と逸脱の条件—京都市における属地属人方式の検討を通して」『ソシオロジ』167:105-120

—2010b 「スマート地域における住民主体とキリスト者の戦略—京都市東九条を事例に」『地域社会学会年報』23:143-156

—2012a 「ポスト」同和行政の展開とその課題—住宅地区改良事業と隣保事業という「呪縛」』『解放社会学研究』25:113-132

—2012b 「都市下層における住民の主体形成の論理と構造—同和地区／スマートという分断にみる地域社会のリアリティ」『社会学評論』249:2-18

—2013 「旧同和地区」という表現から考えるまちづくりのいま』『GLOBE』75:10-11

リムボン2008 「同和地区における社会資本の蓄積と都市政策の新たな可能性—崇仁地区を事例として」『躍動するコミュニティ—マイノリティの可能性を探る』晃洋

書房:159-201

—2012 「歴史都市・京都の超再生—町家が蘇く、環境・人権・平和のための都市政策」日本評論社

若竹まちづくり研究所編1985 「人権回復のまちづくり理論」明石書店

注

- (1) 本稿における資料と調査の関係について付記したい。筆者は、2011年11月より崇仁まちづくり推進委員会事務局において、書記を務めている。また、2009年8月より柳原銀行記念資料館事務局に参加している。これらの関わりから得られた情報や経験が、フィールド調査に大きく影響しているが、本稿では基本的に行政や住民組織が作成、発行している公的な資料を利用する。
- (2) 崇仁地域の現況は次のようなものである。地域の人口は3,162人(2000年)から1,649人(2010年)まで減少している。人口構成は、15歳以下が107人(6.8%)、15~64歳が845人(53.7%)、65歳以上が622人(39.5%)である。下京区/京都市では、15歳以下人口が9.8%/11.9%、15~64歳が67.5%/65.1%、65歳以上が22.7%/23.0%という割合となっている。高齢化率がほぼ4割と下京区/京都市の2倍近くにまで高くなっている。改良住宅は26棟あり、入居戸数679戸(高齢单身世帯231戸)である。収入分位は、月収104,000円以下が86%である。改良住宅の最高賃料(55万77500円、70万955、3000円)を払っている世帯は、20世帯中1世帯(5%)に過ぎない。
- (3) 内田雄造は、「部落がすべて同和地区に指定されているわけではない」とし、「部落を歴史的・社会的な差別をうけてきた集団の居住地と定義しても、そもそも具体的にどれが部落かを特定することは難しい」と述べている。「同和地区に指定されていない部落」が想定されているが、本来「同和地区」と指定されてしまるべき被差別部落があるという前提に立っている(内田1994:365)。
- (4) 三浦耕吉郎は、特措法成立直前に地区指定返上を経験した被差別部落の事例を取り上げ、(『部落』「部落民」として)カテゴライズする力が、「部落民とみなされている人」と「自分が部落民だとおもっている人」をイコールに結びつける特措法のイデオロギーであり、論理であったとしている(三浦2008)。「同和地区」の

指定を受けたうえで、同和対策事業の終結を行った地域の地区指定返上の実践例を想起するとき、「三浦のいう「根本的受動性」という点に收れんするだけではない方途もあり得たことを考える必要もあるのではないか。

(5) 小林丈広「部落の類型論に向けて」（公益財團法人世界人権問題研究センター2013年10月近現代・現状班例会報告）、同2014「歴史／近現代・被差別部落の類型論に向けて—近現代部落史研究の課題と展望—[部落解放研究]200·81·91を参照。

(6) 例えば、2006年に起きた奈良県における部落解放同盟員給与不正受給事件後に設置された「部落問題に関する行政と部落解放運動のあり方提言委員会2007·1）。

(7) 例えば、特措法以前から被差別部落を表現する行政用語としての「同和地区」と、特措法以降の地区指定による「同和対策事業対象地域」との混同に問題があるといふ指摘がある（奥田・村井編2008·7）。

(8) 「被差別部落」という言葉が「時代遅れの言葉になつてゐる」という角岡伸彦は、「部落という言葉には「文明に遅れた未開の集落」という意味もあるのだから、「部落問題」も「部落民」も言い換えなければならなくなる」とする（角岡2005·55）。一方で、「被差別」という後ろ向きの意味ではなく、さまざまなか付加価値を持つた部落や部落民なら、残つてもいいのではないか。部落や部落民が、なにかしかの社会的な存在意義を持つたとき、部落差別は消滅しているはずだ」ともしております示唆的である（角岡2005·214）。

(9) 「部落解放同盟自体の組織形態を持続可能なものにしていく」という大阪府連合会と対比的に、組織の解散を行った反差別・人権交流センター「絆」（旧奈良県部落解放同盟支部連合会）は、「部落解放運動の枠を超えて活動家を軸とする任意の社会運動組織として発足」した（反差別・人権交流センター「絆」2010·1）。

(10) 居住運動を強く意識しているのは部落解放同盟奈良県連合会である。伝統的な地域共同体の性格が色濃く残る県の特性が反映されているのだろうか。「自治会をはじめ、地域内諸団体との連携」を、日頃から意識して支部活動を展開すべきことに言及している（部落解放同盟奈良県連合会2013·23）。

(11) 北芝の実践について、寺川政司は、「若者をはじめ地区外からの流入層が増加しており、本編に登場する人々は、すでに部落を否かを問わざきわめて多様なメンバーがその区別なく登場している」と描写している（北芝まんだくらぶ編2011·206）。同時に、「このまちでは、歴史的に支援者として関わりながらまちに住みつくメンバーがきわめて多い」ともする（同上·213）。この点は、「同和地区」に隣接する在日コリアン、被差別部落民などが混住する地域において、具体化しているケースがある（山本2010b）。

(12) 崇仁地域の南部に位置する東九条地域では、地域の住民団体や市民団体、有志が参加する比較的緩やかなネットワーク組織「東九条エリアマネジメント準備委員会」が結成されている（2012年1月）。崇仁地域と東九条地域のエリアマネジメント組織が交流する企画が2012年1月に行われ、京都市长が双方の組織を支援することを約束している（崇仁まちづくり推進委員会2012a·2·13）。東九条地域では、在日コリアンが集住していることもあり、多文化共生のまちづくりを目指している点に特徴がある。

(13) 崇仁地区的不良住宅除却率は2011年度で70%となつていて、2015年度に78%、2019年度に100%の達成を目指している（京都市2013）。

(14) 他の参加団体は、部落解放同盟京都市協議会、京都地域人権運動連合会京都市協議会、自由同和会京都市協議会、情報公開と行政監視に取り組む京都・市民の会（市民ウォッチャー・京都）などであった。

(15) 「まちづくりのワークショップのご案内」には、「今後は崇仁のまちづくりだけではなく、周辺の人々とも手を携えて、共に京都駅の東方のまちづくりに寄与すべくとの「京都市崇仁地区将来ビジョン検討委員会報告書」も提言もあり、主体的なまちづくりのゆるやかなネットワーク「エリアマネジメント」を立ち上げようと、この取組を企画し、共通の認識を深める為」と、開催趣旨を記している（崇仁まちづくり推進委員会・崇仁自治連合会2012）。「ゆるやかなネットワーク」を強調し、

慎重且つ丁寧に取組みの輪を広げようとする志向が窺える。

- (16) 崇仁地区の参加者が14名、周辺学区（菊浜、稚松、植柳、皆山、一橋、山王等）の参加者が22名であった。
- (17) 特別展開催期間は2013年9月4日から10月13日。
- (18) 「京都市立芸大、10年後に移転 市が計画発表」[京都新聞] 2014年1月6日。
- (19) 下京いきいき市民活動センター（旧崇仁隣保館、後、崇仁コミュニティセンター）の指定管理団体の選定にあって、崇仁まちづくりの会は、「地域の自主的な取組の積み重ねによるノウハウやネットワークを下京いきいき市民活動センターに生かすことができ、指定管理者として、崇仁地区の将来ビジョンを見据えるとともに、柳原銀行記念資料館との効果的な連携を図りつつ、良好且つ安定的な運営が期待できる」と評価されていた（山本2012a・128）。
- (20) B級グルメの構想は、2012年3月のワークショップの際に、暫定利用の一案として、提起されていた（崇仁まちづくり推進委員会2012b・3）。
- (21) 特別展開催期間は2012年11月10日から12月14日までである。同じく京都市の人権資料展示施設であるソラッティ千本との合同特別展の形で行われた。
- (22) 例えば、この企画も、柳原銀行記念資料館の事業を管轄する文化市民局市民生活部人権文化推進課は、通例の特別展記念シンポジウムの位置付けではなく、あくまで、「関連シンポジウム」という位置付けを要求、まちづくりは別部局（住宅室すまいまちづくり課）の管轄であることを強調した。2012年度企画展（「嘗々たる崇仁のまちづくり」）では、住宅室より資料提供を受け、さらに、第25回特別展では、「エリアマネジメント」というまちづくり－人権の視点から」という記念シンポジウムが実施されることになった。関連する部局の連携を図ることは、終点検査委員会でも指摘された市側の領分であるが、横断させる取組みを資料館が実施することで、エリアマネジメントに求められる全体制の経験を積もうとした点に意義がある。
- (23) 同シンポジウムには、東九条エリアマネジメント準備委員会からも活動報告が行われた。
- (24) 平成の京町家モデル住宅展示場KYOMOに出展している五つの事業者のうち、京町家普及センターの建設を行った京都建築専門学校は、この点に関心を寄せ、学生の卒業制作の一環という条件も生かし、資料館との連携や児童館を巻き込んだ企画（版築作業体験、スケッチ体験）などを実施した。また、地域になじみの深い地名を冠し、「塩小路学舎」とし、京町家普及事業と地域ニーズの接点をさぐろうとした。資料館から生まれた連携であり、2012年6月頃から始まった。
- (25) 企画展開催期間は2013年3月1日から3月31日。
- (26) 民際学研究センターとの連携は、龍谷大学経済学部の中村久司教授と大学院性たちとともに取り組んだ「地域通貨・仁」に遡り、柳原フォーラムは1999年4月に始められた（地域通貨「仁」事務局2001・42・43）。2012年4月、別の文脈の中で民際学研究グループから再びアプローチがあり、崇仁地域における実践的な学問研究の可能性を追求する場として、フィールドワークや講演等の企画提案があつた。この企画は「平成の京町家住宅展示場」の設置に絡めて追求されたが、実現しなかつた。その後、中村氏の後任である松島泰勝教授と連携し、2013年4月から新生・柳原フォーラムが開催される運びとなつた。
- (27) 展示開催期間は2014年3月1日から3月31日。
- (28) 「水平社宣言永遠に刻め 来月記憶遺産登録へ申請」[京都新聞] 2014年2月6日。
- (29) 「崇仁・東九条エリアマップ」は、崇仁まちづくり推進委員会エリアマネジメント部会と東九条エリアマネジメント準備委員会により共同制作されている点が重要である。また、マップは柳原銀行記念資料館のホームページ上からダウンロードできるようになっている（<http://suuijin.org/yamagihara/> を参照）。「朝日新聞」（2013年11月5日）では「日本とコリア太鼓共演今年も東九条マダン、エリアマップ配布も」として紹介された。
- (30) 「京都新聞」2013年3月28日。
- (31) リムボンは、「崇仁地区のまちづくりを成功させることで、同和地区の存在をとかく「負の遺産」として受け止めてきた人々に対して、『わが地域に同和地区が存在するということは、わが地域に貴重なまちづくり資源が存在することを意味する。という確証を与えることができる』とする（リム2012・159）。

- (32) 「行政内部における、いわゆる「縦割り」を超えた部局横断的な連携体制の構築」という同和行政の成果を今後のまちづくりに継承すべきとした「提言」は（京都市同和行政終結後の行政の在り方検査委員会2009.37-38），十分に生かされていないままと言える。
- (33) エリアマネジメントにおいては、自治会・町内会を、自地方自治法206条²に照らして、認可地縁団体として法人化することが、共有財産の維持管理に適した組織形態とされている。