

〈書評〉 山本崇記

『住民運動と行政権力のエスノグラフィ —差別と住民主体をめぐる〈京都論〉—』 晃洋書房、2020年

中川 理季*

「はじめに——本書のねらい」において、著者は本書を次のように位置付けている。「本書は、戦後70年以上が経過した日本社会における地域社会の変容、特に都市下層社会と言われてきた被差別部落（同和地区）とスラム、「不法占拠地域」という空間・場に焦点を当て、行政、社会運動、地域社会（住民）の関係性を詳細かつ緻密にモノグラフ化した社会学研究である」（p.6）。『住民運動と行政権力のエスノグラフィ』というタイトルは、そうした位置づけから招かれていると推察する。なお、本書が対象としている都市下層社会とは具体的には、京都市における一般在日朝鮮人集住地域と考えられている「東九条（地域）」（一部「不法占拠地域」と見なされたところを含む「スラム」）と、崇仁地区（同和地区）を指している。

著者は、次のような問題意識をもちながら上記のモノグラフを書いている。「都市下層社会における人々の関係性は、行政、運動、生活といった営みのなかで複雑に絡み合っている。しかし、これまでの差別論や社会運動論が、このような複雑な関係性を捉えることができたとは言い難い」（p.4）

本書全体を読了した評者としては、本書の帯に記載されている「現代史」との定位が最もしっくりきた。はっきりと言えるのは、少なくとも

戦後の「東九条」と崇仁地区の社会の歴史を「行政、社会運動、地域社会（住民）」に焦点をあてながら叙述しているということである。したがって、在日朝鮮人集住地域や京都市における同和地区の情報を得る必要のある人間にとっては、それだけで読む価値があるといえる。その叙述は、次のようなテーマ（目次）をもとに順次展開されている。なお、第Ⅰ部は主に「東九条」、第Ⅱ部は主に崇仁地区についてである。

はじめに——本書のねらい

- 序章 本書における方法論的課題
- 第Ⅰ部 都市下層社会と差別の変容——分断と横断の地域社会史
 - 第1章 高度経済成長期における同和地区とスラムの形成
 - 第2章 スラム対策と住民運動の生成過程
 - 第3章 キリスト教系社会事業の位置と「地域化」という戦略
 - 第4章 「不法占拠地域」における住民運動の条件
——同和地区／スラムからの空間的分断
 - 第5章 都市下層社会における住民主体の論理

	と構造——行政権力とコミュニティ
第Ⅱ部	行政権力の動態と住民主体の行方——差別是正のパラドックスのなかで
第6章	同和行政における執行規準の発動メカニズム——行政権力による画一化と「逸脱」
第7章	拘束する制度と規範化——住宅地区改良事業と隣保事業という重石
第8章	同和行政「廃止」のポリティクス——「同和」(「隣保」)から「多文化共生」へ
第9章	地域社会における住民主体の行方——エリアマネジメントから大学移転のまちづくりへ
終章	地域社会の自立を描くエスノグラフィに向けて

本書において、「住民運動と行政権力のエスノグラフィ」として最も興味深かったのは、第5章(都市下層社会における住民主体の論理と構造——行政権力とコミュニティ)と第9章(地域社会における住民主体の行方——エリアマネジメントから大学移転のまちづくりへ)であった。それは、マイノリティ集住地域におけるまちづくりを促進する要因を示唆しているからである。

第5章では、マイノリティ集住地域(本章においては在日朝鮮人集住地域)において、社会問題を告発するアソシエーションがまちづくりを促進する要因であることが示唆される。

著者は、1960年代以降の「東九条」におけるまちづくりを4期に区分している。それぞれの時期に、まちづくりの興隆と衰退が見られるか

らである。そのサイクルを分析するなかで、著者は前述の「社会問題を告発するアソシエーション」(この表現は評者による)に光をあてていく。

著書は、「東九条」のまちづくりに取り組んできた主体を次の4つに分類している。「(a)は町内会・自治会を中心としたリジッドな地域住民組織、(b)は(a)に反発する地域青年層を中心としたフラットで柔軟な自主的グループ、(c)は(a)(b)との緊張と共同の関係にあるキリスト者、そして(d)は共産党を中心とする革新系団体がある」(p.128)。評者が述べる「アソシエーション」は、(b)を指している。

本章において(b)は、「東九条」に関する社会問題を解決するためのアソシエーションとして描かれている。そして本章では、次に引用した文章から示されている行政(自治体=本書においては京都市)と住民の関係が、歴史的に詳述されている。

施策の展開という点では、開始→停滞→再開というサイクルが繰り返されてきた。そこからみえてくるのは、行政権力が施策の展開を進めるうえで重視するのは(a)の層であり、協議・パートナーシップ・参加などのフレーズを通じて、まちづくりの主体として位置づけ、施策を展開しようとしてきたことである。その点は、時代によって呼称に変更が加えられるが、基本的には変わらない関係性である。しかし、この形態では、組織の形式性や住民主体の力の発揮という点に限界があり、その点を突き動かしてきたのが、実質的には(b)に位置するグループであった。(b)のグループは非常に柔軟で行政権力に対してはラディカルな追及を通じて臨む傾向がある。その意味

で、行政権力との協調を重視し過ぎることは、施策の展開においても消極的な効果を生み、緊張関係の維持と必要時には対立することができる関係性が施策の展開においてさえ有意義であることを示している (p.140)。

本章では、(a) が行政に協調的である存在として捉えられており、だからこそ行政が (a) を重宝するという論理展開になっている。そして、(b) の役割を次のようにまとめている。

行政との関係が協調的であり得るのは、(a) と (c) に該当するグループである。しかし、施策の停滞状況を打開してきたのは (b) に当たるグループであった。ただ、(b) が突破口の役割を果たしつつも、行政との窓口は特に協調性を重視する (a) のグループであり続けた。そのサイクルが、スラム化が激しくなる1960年代後半から現代まで続いている (p.140)。

マイノリティの集住地域は、一般地域とは異なり、差別を被ったがゆえの問題を抱えていることがある。たとえば (本書でも一部見られるような)、劣悪な住環境や一般地域からの交際の忌避などである。同和対策事業などからもわかるとおり、社会はそうした問題を解決する方向で動いてきた。本章は、差別の解消に向けた行為も含めて展開される地域のまちづくりを「社会問題を告発するアソシエーション」が促進する可能性を示唆している。

なお第1章～第4章は、この第5章で登場するアクター (住民団体、行政等) 等の説明 (存在の来歴についての叙述) としても読める。

次に、第9章 (地域社会における住民主体の行方——エリアマネジメントから大学移転のまちづくりへ) では、同和地区 (崇仁地区) のまちづくりにおいて、住民と行政の交渉過程における住民による法／事実への主体的な解釈や、まだ取り扱いの定まっていない領域 = 「余地／余白」の活用 (この表現も評者による) が、まちづくりを促進することを示唆している (以下、その模様が展開されている部分を評者の言葉で要約する)。

戦後から同和対策事業を含むまちづくりが実施されてきた崇仁地区において、2009年から新しいまちづくりが模索されるようになった。他の同和地区では完了している住居・住環境改善の同和対策事業の早期完了を目指すことにともなって、そのことを含んだ新たなまちづくりのデザインの検討が必要だと行政によって判断され、京都市によって設置された第三者機関がその新たなまちづくりについての検討を開始したからである。機関には、地区住民も参画していた。

機関からは新たなまちづくりの方法として、エリアマネジメントが提案された。著者はエリアマネジメントを「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」とされる (p.233) と説明している。このエリアマネジメントに関連して展開される住民の行為の記述から、前述の住民による「余地／余白」の活用を見て取れる。

崇仁地区におけるエリアマネジメントを含む新しいまちづくりの展望は、第三者機関による新しいまちづくりの検討結果をまとめた報告書に基づいている。報告書には、新しいまちづくりについて崇仁地区の歴史 (情報) を活用することも提言されている。著者は、その提言が生

まれた背景に、機関への住民によるアイデア（まちづくりにおける歴史の重要性）の提供があったとしている。そして機関は、エリアマネジメントや地域の歴史を駆使したまちづくりを、行政と住民がともに進めていくことを提言した。

上記のように新しいまちづくりの骨格は見え始めたのだが、第三者機関における議論ではエリアマネジメントの中身が「具体的にイメージされていなかった」（p.221）こともあり、提言が出されて後しばらくは、行政も住民も戸惑っていた。が、先に新しいまちづくりに着手したのは住民の方であり、「エリアマネジメントの具体像を少しずつ描き出して」（p.221）いった。

かれらは行政も巻き込みながら、歴史とまちづくりを掛け合わせた取り組み（まちづくりに関するシンポジウムや崇仁地区に関する史料の展示会など）を展開し、歴史の活用を基調にするとしたエリアマネジメントのかたちを、そうした行為によって示していった。

元々は、新しいまちづくりの工程において先に事業に着手するのは、住民・行政の間においては、行政だと認識されていた（p.220）。にもかかわらず、住民は早期に活動を開始したのであった。それによって上で見たように、崇仁地区における「エリアマネジメント」の意味が埋められることになった。とともに、そうした活動によって地区の未来像がより明確になっていき、のちにある大学が崇仁地区へ移転してくることが決定した際も、大学の移転と地区の発展が一体となったまちづくりの構想を大学等に示せることになった（p.227-8）。

ここまで、まちづくりの展望、内容、実施における未決定の部分に、住民が積極的に影響を与えている様子を見てきた。その様が、評者が述べる住民による「余地／余白」の活用である。

崇仁地区のまちづくりにおいては、住民の主体性がそうしたかたちで発露していることが本章から読み取れる。

なお、こちらの章に関しても、第6章～第8章までを本章に至るまでの歴史叙述としても位置づけられる。

次に、京都市の同和行政廃止に関する議論（主に第7章・第8章）について、いくつかの疑問を述べておきたい。

京都市においては、必要性がなくなったとされ、2009年に隣保事業（隣保館）が廃止された。著者はその行為の妥当性に疑義を呈しつつ、次のように述べている。

部落解放を目的とした自主的な活動を促進するセンターとしての隣保館というのは、あくまで目指すべき方向性であるだろう。（中略）しかし、そうであるならば行政から完全に独立し自主運営のセンターに向かうことも考えられたのではないか。また、改良住宅等で試みられているように民間（地域）への払下げ等による地域ストック化が検討されても良かった。つまり、内発性（横軸）と民立性（縦軸）を同時に高めていく方向性である。現在の住吉、西成などの民設隣保館の建設といった事例を想定することができる。

一方で、「単なる社会福祉事業施設ではない」と定義されているように、部落問題と隣保館（事業）の結び付きは、地域福祉論的要素を減じ、積極的な位置付けがなされていない。「行政依存」というレトリックによってこれまでの蓄積が押し流されないためには、この点の理論武装と実践が必要であっただろう（p.195）。

ここでは、廃止された隣保事業の別様の展開可能性が提示されている。たしかに、最初のパラグラフにあるような展開を思考することはできるだろう。そこで評者が知りたいと思ったのは、内発性や民立性の高まりを評価するというスタンスは、どのような思想等から生じているのかである。

2つめのパラグラフに出てくるように、京都市の隣保事業廃止には「過度なサービス等によって住民に行政依存」が生じており、それが好ましくないという評価（言説）が大きな影響を与えた。著者が「行政依存」というレトリックと表現しているように、「住民」の実態を正確におさえてなされた評価ではなかった。この点については疑問はないのだが、その後の「これまでの蓄積が押し流されないため」という言葉について、押し流されるべきではない蓄積と著者が評価するものは、いったいどのようなものだったのかを知りたい。その点が明らかにされ、かつ、その妥当性を示したのちに、隣保事業の擁護やそのための「理論武装」の必要性についての議論に正当性が生じるのではないと思われるからである。

上記のとおり、著者の主張の前提となっているものについて興味が導かれた。上にとりあげたような議論における結論の1つとして、著者は次のように述べている。

隣保館を再肯定するのであれば、それは、かつてのように、公立で同和問題のみを扱う、行政請負主義や特定の団体との利害関係といったものに収斂するものであってはならない。つまり、「現代化」しなければならないわけだが、その参照点は、通時的・共時的に見出せるだろうし、幾つもの課題

を検討しなければならない（p.204）。

この文章からも著者のさまざまなものに対する評価が前提にされていることがつかめるが、やはりその評価を導いている根拠が気になるところである。エスノグラフィと銘打たれた研究であるだけに、評価を導いている地域（隣保事業）等の実態／様態の教示も望んでしまう……

なぜ、行政主導で同和問題のみを扱うのは評価できないのだろうか。そうした展開は含まない「現代化」とは、いったいどのようなものを指しているのだろうか。そして、これから課題を検討しなければならないのであれば、なぜ今ふれたような事柄についての判断を示せるのだろうか。と、著者に聞いてみたいことが浮上する。それらのことが明らかになってから、隣保館を再肯定するか否かの議論をスタートさせることができるようにも思われる。ここで展開している論点は、最初の疑問の部分で示した「主張の前提となっているものについての興味」である。

このような点に興味を抱いたのは、評者も著者と同じように、ここ数年、京都市の同和地区においてフィールドワークを展開し、本書の議論と同様のことを考え続けたきたからでもある。

評者は、京都市による隣保事業の廃止は、同和問題そのものの解決という目的に照らしてなされたのではなく、当時の京都市がおかれていた窮状から脱するための政治的な対応だったと評価している。ここでその理由を詳述する余裕はないため、先に述べたように、隣保事業の対象となる地域住民の状況が十分に把握されていたわけではなかったり、同和問題の（全体的な）中身およびそれと隣保事業の関係が明確にされていなかったりするなかで廃止が導かれたという事実を、さしあたりの理由として記しておく

たい。

このような状況からも、隣保事業に関する学術研究に求められ続けているのは、同和問題にまつわる諸々の言説の背後に存在している、同和地区や隣保事業の現実を明らかにすることだと思われる。

評者はフィールドワークにおいて、隣保事業（隣保館）廃止後に転用されている現在の各同和地区にある市民活動センターの指定管理者である民間団体のいくつかが、同和地区固有の課題（≒同和問題）を抱える住民を支援している現実を目の当たりにしてきた。そうした現実認識も含め、同和問題が解決したか否かは判然としていないというのが評者の同和問題についての認識の立場であり、固有のメカニズムで構成される同和問題を認識するためには、「同和問題」という認識枠組みは、いまだに必要だと考えている。

先の、同和問題を抱える住民を支援している団体は、その支援を自前で展開している。公的な問題の解決が自前でよいのか。また、支援せざるをえない状況におかれ、支援の主体として主体化させられているということでもあるのではないか。

隣保事業の評価の前段にあるべき、現実についての検討課題は少なくないと思われる。だからこそ、ここまで著者への疑問（／質問）を展開した。

最後に、本書には、マイノリティ集住地域における住民運動／まちづくりについての興味深い知見が他にもあることを報告して、本稿を終えたい。