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／スラムという分断にみる地域社会のリアリティ——

山本 崇記*

本稿では、京都市のスラム地域を事例に、住民の主体形成の論理と構造を分析する。京都市のスラム地域は被差別部落と隣接し、同和行政を通じて空間的に分断されてきた。この分断は、在日朝鮮人集住地域であるスラムと、被差別部落民を中心とする同和地区との間に、在日と部落という対立構図を作る。しかし、スラムには被差別部落出身者が流入し、在日と部落が混住するなかから共同性が育まれ、繰り返し住民の主体形成が行われてきた。このような実態は、スラムと同和地区の分断のなかにひそむ人や施策の横断の実態をみない旧来の差別論や社会政策論に欠落している点である。本稿では、スラム地域における住民の主体形成における立脚点と選択する組織形態の関係性を検討し、住民の力が発揮される主体の再編・結合条件を明らかにする。結論的にいえば、流動性の高いスラム地域において、住民の立脚点となってきたのは、部落と在日を共約化しうる住民という共通項であり、属性と地域への差別に抗う指向性にある。これらに立脚しながら、リジッドな地縁組織である自治会・町内会、柔軟でフラットな青年組織、社会事業を通じて両者を媒介するキリスト者が、複層的な関係を形成し、行政との緊張・対立を通じて、スラム改善の実施と地域社会の自立性を維持してきたのである。

キーワード：スラム、同和地区、地域社会

1 はじめに —— 本稿の目的

本稿は、地域社会における住民の主体形成にみられる論理と構造を明らかにすることを目的とする。地域社会といっても多様な意味をもつが、第1に、本稿では都市下層社会としての性格をもつスラム地域を扱うことで、住民の主体形成の論理と構造の臨界をより鮮明にできると考えている。第2に、その論理のなかにある差別に抗うという指向性を通じて、地域社会に介入する行政権力との協調・緊張・対立、そして、住民が自立へと向かおうとする動態を見出すことができると考えている。

* 日本学術振興会特別研究員（京都大学） yamamoto.takanori.38s@st.kyoto-u.ac.jp

社会病理や人間関係の解体的要素が多いとされるスラム地域は、一時的仮住まいでありながら、文化と連帯を育む「希望のスラム」でもある。スラムの定義は様ではないが、本稿では、行政権力によりスラムとされた地域と同和地区（被差別部落）とされた地域が重なり合うエリアを取り上げるという点から、磯村英一の議論を参考にすることができる。スラムの実態調査とともに、同和行政に大きな役割を果たした磯村は、日本型スラムを（1）バタヤ部落、（2）前近代・「同和地区」、（3）混合型に分類し、そこに住むスラム住民の層を、④流動層、⑤停滞層、⑥沈黙層に分けている（磯村編 1962）。

磯村がスラムとして京都市の「同和地区」をあげている点は興味深く、本稿で言及する京都市崇仁地区が、（2）にあてはまるスラムとなっている。そして、地続きに連なる東九条と呼ばれる在日朝鮮人集住地域は（1）に分類され、双方の境界付近（行政区の境界でもある）は、（3）に分類される。しかし、スラムは不良住宅地区でありながら、同和地区からは峻別され、前者は一般法、後者は特別法での対応となってきた。

これらの地域が政策的に明確な位置づけを与えられ、行政権力による作為／不作為によって当該住民が翻弄されてきたという事実がある。具体的には、同和行政の核として機能した住宅地区改良事業がある。それにより、住民の主体形成は促進され、阻害され、頓挫させられてきた。この制度的な規定性のなかで、都市下層社会の住民がどのような論理と構造をもって主体形成を図ってきたのか。本稿の意義は、近年の差別論（好井編 2009）、住民運動論（中澤 2005）、社会政策論（武川 2009）が交差する領域であるがゆえに十分に把握されてこなかった社会学的現実——地域社会における差別とそれを問題化する行政施策と住民の関係性——を記述し、分析を行うことにある。それを通じて、同じ主体が異なる性格をもつ組織に同時に所属し、同じ属性（被差別カテゴリー）の者が対立し、異なる属性の者が共同性を育むような地域社会における論理と主体の複層的なあり様を捉えたい¹⁾。

2 地域社会の形成と政策的分岐のもたらした構図

2.1 被差別部落と在日朝鮮人の関係性

筆者は、京都市南区に位置する市内最大の在日朝鮮人集住地域である東九条において、継続的にフィールドワークを行ってきた。その過程を通じて得た、行政、住民組織、地域施設などの資料および関係者へのインタビュー調査、Field Notes から得られたデータに基づき議論を進める。本稿の作業は、部落問題／在日朝鮮人問題という差別論で多くの議論が費やされてきた分野に立脚しつつ、地域社会論と社会政策論に焦点をあてたものでもある。その際に、学術的な領域を貫通する広がりや深さをもった現実を対象化するために力点を置いたのが、地域と住民という視点である。この点に関しては、地域社会学的なアプローチが、政策・制度と住民運動を総合的に捉える研究を行ってきており、参考になる（蓮見・奥田編 1980；蓮見

ほか編 1990 ほか)。それに加えて、集合行為と政策的カテゴリーによって分断されてきた部落／在日、同和地区／スラムという境界的認識と実態の双方を横断する実践との関係性を明るみにするためには、地域と住民という視点をもって被差別者／都市下層社会のあり様をモノグラフとして描く必要があると考えている。

2.2 都市下層社会の分断以前

上述した磯村は、のちに同和地区とスラムを峻別し、前者に対する特別施策化を駆動する根拠として、「同和对策審議会答申」の意義を強調するようになる（磯村 1967: 14）。それは、磯村自身が同答申の中心的な書き手となり、その後の関連審議会の委員として重責を担うところからくるものであったことは容易に想像ができる。

本稿では、同和地区とスラムの峻別が都市下層社会の実態に見合わない政策的合理化によってなされたものであることを指摘していきたい。本稿の事例となる東九条は、近代に入るまで藤原五摂家の1つであった九条家の土地であり、平安時代には「陶化坊」と呼ばれる都の一部であった。近代に入ると京都府紀伊郡東九条村となり、九条家の御殿跡を役場兼小学校にし、周辺地域には庄屋の家屋と九条葱や藍などを栽培する田園風景が広がっていた。1918年に京都市に編入されて以降、1877年に建設された「京都停車場」（現在の京都駅）の南側に位置することから、交通の要衝として、徐々に区画整理が始まり、工業化が進展する。朝鮮人労働者が増えるのもこの時期からで、東九条北東部は肉体・日雇労働者が多くなる（山本 2011）。

一方、崇仁地区も平安時代は「崇仁坊」と呼ばれているが、文書において、鴨川に面した六条河原の刑場に賤民身分の者（河原者）が登場するのは室町時代であり、現在の位置に「穢多村」（六条村）を確認できるのは江戸時代中期となる（崇仁地区の文化遺産を守る会 1991）。東九条村と同様、近代に入ると柳原町として紀伊郡の管轄になるが、1918年に京都市内に編入される。崇仁地区は都市部落としての性格が強く、米騒動のころになると貧困化が著しくなる。朝鮮人が流入してくるのもこのころであり、行政的には不良住宅地区として位置づけられることになる。

1927年に不良住宅地区改良法が制定され、50戸以上の不良住宅が存在する崇仁地区と50戸以内の不良住宅が存在する東九条（北東部）は、ともに都市行政によって改良対象として認識され、保育所、浴場、隣保館（社会館）、公設質屋、簡易宿泊所等、社会事業が重点的に行われてきた経緯をもつ（京都府学務部社会課 1936）。同じ下京区に位置し、被差別部落民と在日朝鮮人が混住するかたちで形成されていく双方の地域において、部落と在日を分ける境界線は厳格なものではなかったといえる。双方の尋常小学校の陸上部に交流があり、本名で運動部に励む朝鮮人児童がいた。互いに融和教育の拠点校として知られ、植民地支配の大きな枠組みを超えるものではなかったとしても、無視しえない関係性と往来が存在した。太平洋戦争が本格化してくると、崇仁地区から疎開というかたちで東九条地域に引越

す人びとも出てくるが、それ以前から、親戚や兄弟姉妹が双方の地域に存在するという被差別部落の人々も少なくなかったのである。

また、市議員ともなり、崇仁地区の出身である労働運動家、菱野貞次が朝鮮人労働者のために奔走し、その地盤を引き継いだ梅林信一は、1925年に崇仁尋常小学校を卒業している。梅林は、東九条地域から立候補・当選（1951～1988年）しているが、崇仁地区出身者として戦後の部落解放運動の発信源ともなった同地区における政治的代理人でもあったのである。

2.3 同和地区とスラムの峻別

具体的に、同和地区とスラムが峻別され始めるのは戦後になってからだといえる。不良住宅地区改良法が改正され、公営住宅法が制定された1951年、京都市では「オール・ロマンス事件」が起り、部落解放運動は差別小説に端を発した行政糾弾闘争を展開し、市議会における梅林の市政批判を経て、52年度以降の同和関連予算は数倍にも膨れ上がる。そして、いわゆる「同和向け」改良住宅が初めて被差別部落（錦林地区）に建設されるのが53年である。同年、崇仁地区では、疎開地整備事業が開始され、土地の買収、整理、改良住宅の建設が開始されていく。

「オール・ロマンス事件」は、雑誌『オール・ロマンス』に掲載された「特殊部落」という小説が、京都市の職員によって書かれたものであり、また、「柳原部落」（崇仁地区）を舞台に差別的表現を無批判に用いていることなどが問題とされた事件であり闘争である（山本2006）。しかし、小説の登場人物の多くが在日朝鮮人であり、朝鮮人差別を助長するような内容でもあったことから、この点に関して部落解放運動が十分な取り組みをしなかったことが、大きな問題点——部落解放運動による民族差別——だと指摘された（金1994）。

「特殊部落」を執筆した職員は、東九条以南を職務範囲とする保健所の囑託であったことから、実際に見聞したのは東九条地域の実態であり、それを「柳原部落」という読者にイメージを喚起しやすい題材として脚色したものであるという指摘もある（前川2001）。たしかに、1950年代初頭、舞台となった東海道線南部（崇仁地区南部）は空き地もしくは養豚場・皮干場などが散見される空間であった。バラックや朝鮮人の居住者が増えるのは50年代後半であり、疎開地整備事業からバラック清掃事業が本格化するころからである（山本2011）。さらに、55年に、人口増加を理由に、下京区から分区するかたちで南区が誕生すると、東九条地域は南区の最北端に組み込まれ、境界線が引かれることになった。

ただ、地域の記憶が、行政施策が行われる部落とそうではない在日（集住地域）という理解として固定化されるのは、改良住宅などが建設され、街並みが具体的に変化していくのに随ってのことである。1960年に不良住宅地区改良法が廃止され、住宅地区改良法が制定されると、改良地区の指定が始まり、崇仁地区はあらためて同和地区として指定され、本格的な同和行政の展開期を迎えることになる。一方、高度経済成長期に入り、同様に都市化の影響を受け、不良住宅化が顕著になってい

た東九条は、非同和地区・非改良地区のため施策の対象範囲外となり、さらなる貧困化・不良住宅化が進み、スラム対策が67年に計画されるまで行政権力の不作為が続く（地域福祉センター Y 2010）。その後、隣保事業の拠点として「生活館」が建設されるが（1972年）、その業務の多く（文化・教養事業）が59年に設立されたキリスト教社会福祉施設 Y（以下、施設 Y）に委託されてきた。さらに、67年にスラム対策の契機となった火災と同様の場所で、ふたたび火災が起こり（1975年）、防災対策も十分になされぬままであった。89年に起こった地上げの際には、担当行政に十分な危機感がなく、その姿勢を突き上げる住民側の動きによってようやく再度の東九条対策が立案される（1993年）。90年代に入るまで、不良住宅の密集状態はほとんど変わらず、事実上の不作為は30年間も続いてきたといえる。その間に同和地区／スラムという境界線は固定化され、部落／在日という構図が折り重なっていく（柳原銀行記念資料館 2003）。

3 政策的展開と住民の主体形成

3.1 時期区分と主体への視点

東九条地域における政策と住民運動の展開は4つの時期に分けることができる。（1）革新自治体成立によるスラム対策の開始から施策が停滞し、主体も分散的・対立的な状況に陥る1970年代を第1期とし、（2）ふたたび対策が開始されるのと同時に、住民組織の再編が行われる80年代初頭からふたたび双方の動きが鈍化する80年代末までを第2期とする。（3）89年に発覚した地上げに対抗する運動を通じてふたたび住民運動が活性化し、それにより対策の担当窓口が行政に設置され、コミュニティ住環境整備事業が開始される90年代を第3期とし、（4）一定の施策の実現のうえにもなお解決されない課題を残し、ふたたび新たな住民主体の形成と行政施策が開始される2000年以降を第4期とする。

第1期は、東九条地域がスラム対策の対象となり行政施策が展開される1970年代であり、施策の停滞と住民運動の展開の萌芽が生まれ、部落問題と民族問題が折り重なる地域のなかで、地元出身の青年たちの先鋭的ではあるが、地縁組織を媒介にするという戦略的な方向性が見出される時期である（山本 2009）。また、第2期に関しては、双方の地域をまたがる社会福祉事業を展開したキリスト者の実践の戦略的展開が、自治組織（保守的役職層と地域青年）の媒介項として機能し、ふたたび、住民運動が再開し始める（山本 2010b）。

各時期に住民同士が緊張関係をはらみながら地域の実践を担っていくが、奥田（1983）の分類を参考に、その性格を4つに分けてみたい。[a] 自治会・町内会を中心としたリジッドな地域住民組織、[b] [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] [a] [b] と緊張と共同の関係にあるキリスト者、そして、[d] 共産党を中心とする革新系民主団体である。これらの主体間関係が、各時期にどのように展開していたのかを表1に記し、[a] から [d]

に分類した。以下では具体的に、現在のまちづくりの政策的枠組みともなっている1990年代の住環境整備事業が着手される時期から、政策的展開と住民の主体形成の特徴を検討し、同和地区／スラム、部落／在日という境界の変容とその意味を捉えたい。

3.2 住環境整備事業の開始

第2期の後半になるとふたたび住民運動が停滞する。その状況に、1つの大きな危機感を与えたのが、1989年3月に発覚した東九条地域における地上げ行為であった。第2期の中心的な住民組織であった「団体X」（町内会の連合体）はいやおうなく再建を迫られる。その中心となったのが、地上げに対抗するために結成された「東九条を守る会」（以下、「守る会」.[b]に相当）であった。

守る会には、地元住民、施設Y、施設Yを拠点にして結成された「東九条キリスト者地域活動協議会」（Higashi-kujo Ecumenical Training and Action: HEAT）[c]などが集まり、地上げ該当地区の住民を支えるために地区外の者も含めて結成された（東九条を守る会1989）。守る会は、弁護士や府・市議会議員、京都府警などの協力を得ながら、地上げの進行に歯止めをかける中心的な役割を果たしていく。守る会は、当該地区住民に対する立ち退き問題に対するアンケート調査を行い、正常な賃貸契約、土地の購入、市営住宅の建設などニーズの違いに直面しながら、今の土地に住み続けたいという住民の意志を集約した。さらに、地域内外から、地上げに対抗するための署名約4,000筆を揃えた。

署名は、「東九条地域における緊急問題についての請願書」として、1990年1月に京都市長に提出された。「請願書」では、京都市の東九条対策の遅れが、「立ち退き問題」（地上げ）の最大の原因であることを指摘し、市に対して問題解決に努力することを要求した。同時に、地上げの対象となっている土地を含めて、老朽家屋、密集地、空地を早急に買収し、市営住宅の早急な建設を求めたのである。地上げに対抗する運動を通じて、団体Xはふたたび活性化する。住民集会が開かれ、京都市との団体交渉を重ねるだけでなく、夏まつりの復活やもちつき大会などの行事も活発になる（団体X1991）。

地上げが発覚した折、同年に策定された「東九条地区改善中・長期計画（案）」が、「地域の実情を十分にふまえ」ず、地上げの問題についてもいっさい触れずに「何らの有効な対策をもっていない」ことが住民により批判された（東九条キリスト者地域活動協議会1989: 2）。そのため、地上げに対して行政が住民の立場で臨むこと、そして、住宅の保障などの施策展開を求めて、署名運動が行われたのである（東九条キリスト者地域活動協議会1995: 30）。さらに、署名提出後に行われた民生局との交渉で、団体Xは、「京都市の中に東九条のためだけに働く部門」の設置を要求し、1985年の実態調査および「計画（案）」でも提案されていた東九条対策の総合調整部門である「東九条福祉地域改善対策室」（以下、「対策室」）が設置されたのである（1991年4月）²⁾。従来、東九条対策の行政窓口は「東九条改善対

表1 東九条における住民運動の展開に関する時期

	第1期 1970年代	第2期 1980年代	第3期 1990年代
[a]地域住民組織 おもに役職・保守層	Y協議会 →自主解散	団体X	団体Z 団体X
[b]地域住民組織 おもに青年・急進層	青年会	——	東九条を守る会
[c]キリスト者	社会福祉施設Y	施設Y 青年活動家	施設Y 青年活動家
[d]革新系民主団体	生活と健康を守る会 セツルメント	——	——
施策の展開	開始→停滞	再開→停滞	再開→前進→停滞
主体間関係	[a]～[d]の間の 対立→[b]による行 政糾弾闘争	[a]と[c]の共 同([b]の不在)	[b]を通じた[a] と[c]の活性化

策協議会」であったが、縦割りの体質を克服できず、実態調査から報告書の作成、そして、「計画（案）」の発表にまで至った80年代の歩みにおいても、住民のニーズを十分に反映する機関にはならなかった（東九条キリスト者地域活動協議会1995: 29-30）。

1992年度には、「東九条対策費」として35億7300万円の事業予算が計上され、①特別養護老人ホーム、②デイサービスセンター（医療・入浴・娯楽施設など）、③在宅介護支援センター（生活相談など）、④公営住宅（一般世帯・シルバーハウジング）、⑤改善事業の計画案策定などが具体的な事業内容とされた（東九条キリスト者地域活動協議会1992: 7）。さらに、同年9～10月にかけて住環境整備事業として国に予算申請を行うため、対策室は住民意向調査を行った（団体X1992）。調査項目は、行政と住民により構成される「まちづくり研究部会」で検討され、団体Xも積極的に住民に働きかけた。アンケート回収率は90%近くとなり、その調査結果を検討し、事業計画を策定することになる（団体X1993）。

住民意向調査を終え、住民総会において結果報告がなされた直後、1993年10月に京都市は「コミュニティ住環境整備事業」を建設省に申請する。その際に作成されたのが「東九条地区（福祉地域）住環境整備計画」である。申請が許可されると、この住環境整備計画をもとに、「東九条福祉地域まちづくり計画（案）」（以下、「まちづくり計画（案）」）が策定される。その中身は、①安全な居住環境の形成、②活力ある地域環境の形成、③魅力ある居住環境の形成、④充実した福祉環境の形成、という4つの基本方針である。具体的な事業内容としては、老朽化した住宅等の買収・除去、公的住宅（コミュニティ住宅）の建設、道路の整備、公園緑地の整

区分と主体の分類

第4期 2000年代	立脚点	行政との関係
団体Z 団体X	地域性	協調
団体a	住民(性) 反差別	対立・緊張
施設Y	地域性 宗教性	協調
——	マルクス 主義	協調(革新市政) ／対立(保守市政)
再開の胎動 →模索段階	——	——
[b]を通じた [a]の活性化と [c]との共同	——	——

備、地域施設の整備、広域的施設の誘致、存置区域（買収しない区域）対策を挙げた。そして、これらの事業を10年間で行うとしたのである。

長らく放置されてきた東九条地域において、ようやく事業が本格的に進むことに対して、住民側にも肯定的評価が存在した（東九条キリスト者地域活動協議会1994:2）。しかし、1994年4月には、担当部局であった対策室が機構改編により解消され、住宅局住環境整備室地域整備課が施設面を担当し、福祉面については地域福祉課が担当することになる。これに対して、同年9月、団体Xは京都市に「申し入れならびに要請書」を提出した。住民側は、整備事業が行政主導により一方的に進められていることに対する不信感を表明し、機構改変に際して福祉・教育・文化に関わる課題に対して協議がまったく行われなくなっているという点に関して批判を行った。新たな事業展開を評価しつつ、従来の窓口が解消することで住民の意向が十分に反映されなくなるという事態が出来たことに対して、早急な対応が住民の側から要求されたのである。

しかし、行政側は何よりもこの時期に学区全体の住民組織の形成を指向していた。そして、まちづくり団体Z（1997年12月設立。以下、「団体Z」.[a]に相当）を結成する。呼びかけは、自治連合会、市政協力委員連絡協議会、社会福祉協議会の会長が行うかたちを取り、PTA、消防団、体育振興会、民生児童委員会協議会などの各種団体と、東九条のまちづくりを担ってきた団体X（Z東部地域）、施設Y、Y保育園を包摂し、地域の中心的主体となった。

設立趣意書では、「住民自らが主体となって連帯し、関係機関、諸団体等の連繫を密にする中で、Z学区の実情に即した環境改善、文化・福祉の充実、向上を目指す

す総合的なまちづくり」(強調筆者)を行うことが確認されている(団体Z 1997)。しかし、事務局を地域整備課が担い、団体の規約原案を作成するなど、行政側の意図によって設立され、枠組みが整えられたという側面が強かった。住民と行政との緊張関係のなかでようやく着手された東九条対策は、市営住宅の実現(1995年・2002年・2004年)という1つの目標達成もあり、行政の過度な介入により失速する。

そして、[a]に該当する組織の地域差別に抗う指向性は薄まる。1980年代の停滞を打ち破った守る会は、かつての青年会と同様に、行政権力に批判的な急進性と柔軟な組織形態を選択し、住民主体の活性化に寄与した。キリスト者と地域住民組織の関係性がある程度形成されていたことが、その寄与をより積極的なものにしたといえる。しかし、ふたたび、地域住民が行政の枠組みのなかに位置づけられてしまうことで、施策と住民の動きがともに停滞してしまったのである。

3.3 主体の再編と結合の条件 —— スラムのなかの同和地区

住環境整備事業は10年の事業期間(1993～2002年)を経て、方向性に変更が行われる。当初予定されていた住宅建設が、既設の住宅で必要を満たせるために、行われないことになった。一方、東九条地域に建設されていた改良住宅βの建替えを、3棟目の予定地に建設することになる。さらに改良住宅の建替えはその予定地のエリアに存在する施設Y、スラム対策の一環で建設された「生活館」との合築というかたちで整備するという方向がめざされることになる(東九条まちづくりサポートセンター 2005: 2)。

崇仁地区における部落問題・同和行政との関係や東九条地域に流入した被差別部落出身者の存在は、東九条地域の特異性を考えるうえで重要な要素となってきた。東海道新幹線の敷設のために、崇仁地区最南部に密集していたバラック清掃事業の一環として1962年に建設・保障されたのが改良住宅βであった。しかし、建設されたのが東九条地域であり、行政区も異なるため、部落解放運動にとっても十分に位置づけられてこなかった。同和地区外の同和地区であったのである。しかし、「マンモス団地」と東九条地域の住民からいわれるように、スラム対策とは異なる施策体系のもとに建てられた巨大な建物のため、羨望の対象ともなってきた。団体Xの運動においても、改良住宅βの町内会はその参加を見送ってきた経緯があり、互いに疎遠であった³⁾。

このようななかで、改良住宅の建替えを求める住民組織a([b]に相当)が2002年に結成される。改良住宅βの町内会と構成員に重なりがあるものの、より柔軟な運動体としての性格をもっていたのが団体aである。団体aの構成員の若者は、団体Xの役員も兼ねるようになる。上述の合築という形態は、団体Xと団体aが関係性を築く契機となり、部落と在日の住民のなかに共同性を形成し⁴⁾、また、キリスト者を巻き込むかたちで東九条地域にふたたび住民の主体形成の契機をもたらした。

表2 東九条における住民と組織形態の選択の変遷

	1970 年代	1980 年代	1990 年代	2000 年代
A 氏 (50 年生)	[b] 青年会	[b] 青年会	[c] Y 学童保護者会長, [a] X 役員	[b] a 事務局長
	[d] 共産党	(部落解放運動家)	(部落解放運動家)	(部落解放運動家)
B 氏 (55 年生)	[b] 青年会	(労働運動家)	(労働運動家)	[b] a 委員
		(在日朝鮮人運動家)	(在日朝鮮人運動家)	(労働運動家／在日朝鮮人運動家)
C 氏 (55 年生)	[b] 青年会	(労働運動家)	(労働運動家)	[b] a 委員長 [a] X 事務局長, 改良住宅 β 町内会長
D 氏 (60 年生)	(学生活動家)	[c] 施設 Y, HEAT 専従	[b] 東九条を守る会 [c] HEAT 専従 [a] X 事務局	[c] NPO (旧 HEAT) 事務局長 [a] X 事務局

具体的には、かつて、地域の青年会で活動していた被差別部落出身者（A 氏）と在日朝鮮人の構成員（B 氏）が、改良住宅 β に住む仲間（C 氏）が抱えていた住戸問題に力のかしたところから、団体 a の活動が開始されている。それを端緒に、半世紀近くが経過した団地の建替要求が顕在化し、改良住宅 β に住む若い住民にも参加を呼びかけ、徐々に東九条地域における住民運動の中核的な存在となっていく⁵⁾。住環境整備事業が失速するのと入れ替わりに、団体 a は疎遠になっていた団体 X との関係性を活性化させ、さらに、施設 Y と「HEAT」（のちに NPO に改組）といったキリスト者（D 氏）でありながら地域性にこだわってきた施設や団体・個人も巻き込みながら、残された課題（既存施設の充実化や将来にわたるまちづくり拠点の形成など）に取り組む主体の形成を実現する（表 2）。

その際に重要な役割を果たしているのが、守る会や青年会と同様に、柔軟で緩やかな住民運動体である団体 a であった。団体 a は、リジッドな団体 X の活性化に寄与するが、それは、主体が入れ替わるというよりもむしろ結節点となり、主体と組織の効果的な組み合わせにより力を発揮していたことが重要である。近年の住民運動研究では、主体の分析に関心は置かれているものの、政策に対する反対派や賛成派等、図式的分類に終始しがちであり（堀川 2010 など）、このような主体の複層性に降り立った分析がなされていない。

4 住民の主体性と指向性

4.1 構 造

すでにみたように、東九条地域の住民主体には、おもに、[a] 自治会・町内会を中心とした地域住民組織の役職者層が存在し、[b] これらの組織に飽き足らない地域青年のラディカルなグループが対立的な関係を形成していた。さらに、[c] 地域

との緊張関係を巧みに調整するキリスト者の実践が、社会福祉事業を下支えしながら、なくてはならない施設（Y 職員）として存在した。具体的には、[b] の組織に共鳴する若いキリスト者が施設 Y の職員として活動しながら、地域に住み、結婚・子育てを行い、住民化することで、スラム改善の強い指向性と地域社会の主体（住民）であることを両立する役回りを果たすのである（山本 2010b）。そして、[d] 初期の段階で大きな役割を果たした革新系民主団体が存在する。これらの組織の間の対立・緊張・共同を通じて、住民の主体形成がなされてきたといえる。

同時に、政策的展開という点では、開始→停滞→再開というサイクルを繰り返してきた。そこからみえてくるのは、行政権力が政策を進めるうえで重視するのが [a] の層であり、「パートナーシップ」や「参加」の強調を通じて、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（京都市民生局 1993）。しかし、この形態では、組織の形式性と住民の力の発揮という点に限界があるのも事実であり、それを突き動かしてきたのが、[b] に位置する組織であった。[b] の組織形態は非常に柔軟で行政権力に対しては急進的な追及を辞さない傾向がある。その意味で、行政権力との協調とは施策の展開において消極的な効果を生み、緊張関係の維持と対立的な関係性を担保する [b] の組織形態を採用することが、[a] が抱える保守的・権威的な側面を打開し、施策を展開させる際に有意義でありうるということである。

ただ、[a] と [b] は住民主体として両立・補完の関係にもある。それぞれの関係性が完全に断たれないでいるのは、主体の内部構造が複層化しており、それらが効果的に組み合わせられるとき、住民の力を発揮することが可能になることが実証されてきたからである。その組み合わせの条件が、各主体に共通する地域と住民という立脚点にある。それが、特定の組織形態を伴ったとき、力を発揮する。

4.2 論 理

行政との関係が協調的でありえるのは、[a] と [c] である。しかし、施策の停滞状況を打開してきたのは [b] であった。ただ、[b] が突破口の役割を果たしつつも、行政との窓口はおもに協調性を重視する [a] であり続けた。そのサイクルが、スラム化が激しくなる 1960 年代から現代まで続いている。地域住民の目標は、まず、東九条に集中する社会問題の解決のために施策の展開を実現させることにある。そのために、行政との協調的な関係を形成しようとする [a] では、東九条固有の問題を念頭に置きつつも、狭義の地域性を強調する（「スラム的な、同和的な、それとまた韓国の方が多い、そのミックスになった地域」東九条キリスト者現場研修委員会 1983: 7）。それに対して、同じく行政と協調的でありながら、より東九条固有である差別問題に対する取り組みを地域に根差しながら追及してきたのが [c] であった。とくに、施設 Y および Y 保育園は部落差別と民族差別から住民を解放することを使命として、地域改善を担う主体の育成を指向してきた（Y 保育園・Z 保育所 1987）。

図1 住民主体と行政権力の関係とそれぞれの内部構造

一方で、[b] の場合は、東九条地域が同和地区とスラム、部落と在日に分断されてきたという課題を真正面から鋭く問い、それを横断する可能性を、東九条地域の住民であることそれ自身（被差別部落出身者と在日朝鮮人の日常的な共同性）に立脚することで追求してきた（「東七条と東九条の差別と分断の歴史」山本2007）。そして、この指向性が柔軟な組織形態を形成することで力を発揮してきたのである。その典型的なスタイルは差別行政糾弾闘争であった。もちろん、[a] や [c] の組織形態とも差別解消という点では共鳴しており、人的重なり合いもある。その意味で、都市下層社会における住民の主体形成には、地域性（住民性）と反差別の指向性を選びとる主体の意識と組織形態にバリエーションがあり、その結合如何によって政策・運動の展開に変化が生じてきたと考えられる。

4.3 行政権力からの自立性

そして、以上のような内部構造と論理をもつ住民主体が、行政権力とどのような関係性を形成していたのかが重要である。すでにみたように、住民内部にも主体性を発揮するための構造がある（図1）。行政権力との関係性において、施策の展開のために発揮される地域住民の代表性は、自治会・町内会において高いのが一般的である。とはいえ、それだけでは住民主体が機能しないことはすでにみたとおりであり、緩やかな団体、宗教団体、社会福祉法人・NPO 法人などが多様に関わり合っている。

行政側にも内部構造があり、実際に住民と接するのは担当課長・係長・係員である。そのため、実際の施策に関するやり取りは、[a] と [a'] の間でなされることが多い。ただ、[a] だけではなく、[b][c] の意志もまた反映されることで形成されるのが住民主体である。一方で、行政権力の意向は [c'] 首長（市長・知事）を最高意志としながら、[b'] から [a']（命令）、そして [a'] から [b'] の流れ（報告）を通して形成される。住民と行政の関係性は、施策の合意形成がなされる信頼関係を築いていたとしても絶えず緊張関係に入ることがある。緊張関係が対立にまで転じれば、一般的には行政の不作為が生じる。東九条地域では、行政の不作為がめだってきたといえるが、行政との過度な親密さは、住民の主体形成に積極的な効果をもたらさないことも経験してきたといえる。

表3 アーンスタインによる「市民権力」段階と東九条における住民の自立性と組織・形態

	住民の自立性	行政との関係	組 織
自主管理	高	自立⇔不作為	自主的なグループ [b]
権限委譲	中	委託・外部化	法人 (NPO・社会福祉) [c]
パートナーシップ	低	参加・協議	自治会・町内会 [a]

(出所) Arnstein (1969: 217) より。

住民と行政の関係性の特徴を、Arnstein の「市民参加の階梯」を参考に整理するならば、住民の自立性が高いのは「市民権力」の段階である(表3)。その構成要素は、「パートナーシップ」「権限委譲」「自主管理」である。住民の動きは、「市民権力」の段階を往復しているのが実状といえる。従来、行政との関係性は、糾弾や交渉など緊張関係にあることが多く、行政にとっては自らの主体性を確保するうえでも当該住民・運動団体との安定的な関係としての「パートナーシップ」の形成を求める。それが現在では「市民参加」といわれる政策審議過程への参画である。とはいえ、行財政の管理は自治体に掌握されたままである。そこから、NPO 法人の登場などを通じて、委託業務・指定管理者制度などを活用した「権限委譲」に至る。その先に、行政の介入や規制が限りなく低い「自主管理」の段階があり、それは、行政の不作為によってもたらされる状態に近い。

東九条地域のように施策の停滞や不作為を解消し、行政責任を果たさせることを経験したうえでの「自主管理」の状態とは、不作為の状態に戻ることを意味しないだろう。その先は、住民にとってはいまだ模索の段階にある。図1でみた住民主体の代表性の高低とは異なる順序をとるのが、行政との関係による住民の自立性の高低である。対照的に、同和地区においては手厚い行政措置により、住民の主体性は削がれ、依存傾向が強まったとされている(山本 2010a)。スラム地域においては、行政の不作為によって結果的に芽生えた多様な住民の実践が、施策としては先行した同和行政のパラドックス——運動の急進性により導出された行政の手厚さがかえって自立性の阻害要因となったこと——をも克服する方途を示しうる地点にきている(Field Notes, 2009 年 8 月 24 日)。

5 小 括

都市下層社会(スラム)における住民の主体形成の特徴とは何か。第1に、流動性のなかにあっても、スラム地域に居住するようになった被差別部落出身者や在日朝鮮人などの住民が、地域(スラム)差別と属性への差別に抗する地点(地域性〔住民性〕と反差別という指向性)に立脚し、主体を形成しえた。第2に、その指向性を発揮する際に、住民主体は内部構造をもち、立脚する指向性の力点/強弱と行政との関係性において、異なる組織形態が取捨選択され、それらの関係も複層化

していた。

第3には、複層化する住民主体はたんに並存しているのではなく、同じ個人においても、時期によって異なる組織（および組織形態に応じた立脚点）を選択し、同じ時期においても異なる組織を複数選択し、個々人の関係性が密接に関連し、主体の力が発揮されていることである。第4には、立脚点と組織形態において住民主体は戦略的にこれらの取捨選択を行い、行政と協調的、もしくは、対立的な関係性を通じて、施策の開始・停滞・再開をもたらしてきたことである。そして第5には、行政に対する住民の代表性と、行政権力からの住民の自立性が逆さまになる構造のなかで、行政との緊張関係を通じて地域社会の自立性を高めるという指向性が、1970年代からかたちを変えながら保持されてきたことである。

以上の検討から、都市下層社会、とくに流動性の高いスラム地域において、住民であることにこだわり、社会的差別に抗することを立脚点にすることで主体を形成する地域社会のリアリティを確認することができた。それこそが、「パートナーシップ」や「参加」といった行政との関係性に収斂させる（高田 2001; 三本松 2007）のでもなく、また、新自由主義による自発性の動員／抵抗という単純な図式化（仁平 2005）でもない、地域社会と住民の実践を描き出す本稿の眼目である。

【付記】 本稿は、ニッセイ財団 2010 年・2011 年度高齢社会実践的研究助成「高齢化する社会的マイノリティ集住地域における福祉の担い手と社会的資源の効果的活用に関するシステム開発」による研究成果の一部である。

【注】

- 1) 同和行政に関する社会学的議論に関しては、政策決定の場にも強く関与した磯村英一や杉之原寿一が先行している。しかし、政策立案者でもあった磯村と、マルクス主義的イデオロギーの側面が強い杉之原は、差別・運動・政策の総合性と地域社会のリアリティを十分に追究しきれていない。近年、同和行政の再検討の必要性が提起されているが（三浦 2008）、本稿はこの必要性にも応じるものである。
- 2) 1985 年に発表された実態調査に先だって、スラム対策立案の際に実態調査が公表されたのが 69 年である。どちらも、同志社大学の小倉襄二が委員長を務め、崇仁地区と東九条地域の関係を総合的に捉えるべきことを提言したが、行政はその点を十分に受け止めず、双方の地域を意図的に区別した（東九条実態調査研究会 1969）。
- 3) 筆者による、団体 α の委員長であり、改良住宅 β の町内会長でもある C 氏への聞き取りから（2008 年 3 月 19 日）。
- 4) 民族学校ではなく、日本の公立学校でつちかわれた関係性のなかで成立する主体が、1950 年代以降に生まれた世代であり、青年層として地域社会のなかでプレゼンスを示していくことができるようになっていったのが、まさに 70 年代以降だと考えられる（筆者による A 氏への聞き取りから、2007 年 11 月 30 日）。
- 5) 施策 Y で始まった学童保育（1965 年）と児童館事業（1977 年）のなかで形成された仲間意識が、その共同性の背景にある。

【文献】

- Arnstein, Sherry, 1969, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-24.
- 地域福祉センター Y, 2010, 『地域と共に 50 年 —— Y 創立 50 周年記念誌』.
- 団体 X, 1991, 『1990 年度総括 (案)』.
- , 1992, 『東九条改善対策ニュース』 6.
- , 1993, 『東九条改善対策ニュース』 7.
- 団体 Z, 1997, 『Z 設立総会』.
- 蓮見音彦ほか編, 1990, 『都市政策と地域形成 —— 神戸市を対象に』 東京大学出版会.
- 蓮見音彦・奥田道大編, 1980, 『地域社会論 —— 住民生活と地域組織』 有斐閣.
- 東九条実態調査研究会, 1969, 『東九条実態調査報告』.
- 東九条地区実態調査委員会, 1985, 『東九条地区整備に関する調査報告書 —— 実態分析と提言』.
- 東九条キリスト者現場研修委員会, 1983, 『第一回京都東九条現場研修・報告書』.
- , 1984, 『第 2 回京都東九条現場研修・報告書』.
- 東九条キリスト者地域活動協議会, 1989, 『地活協ニュース』 3.
- , 1992, 『地活協ニュース』 8.
- , 1994, 『地活協ニュース』 14.
- , 1995, 『地活協ニュース』 18.
- 東九条まちづくりサポートセンター, 2005, 『まめもやし』 9.
- 東九条を守る会, 1989, 『通信』 1.
- 堀川三郎, 2010, 「場所と空間の社会学 —— 都市空間の保存運動は何を意味するのか」『社会学評論』 60(4): 517-34.
- 磯村英一, 1967, 「同対審答申の意義」『部落』 21: 6-20.
- 編, 1962, 『日本のスラム —— その生態と分析』 誠信書房.
- 金静美, 1994, 『水平運動史の研究 —— 民族差別批判』 現代企画室.
- 京都府学務部社会課, 1936, 『儉約奨励公益法人地方改善』 京都府庁文書昭和, 11-86.
- 京都市, 1989, 『東九条地区改善中・長期計画 (案)』.
- 京都市民生局, 1993, 『東九条地区 (福祉地域) 住環境整備計画』.
- , 1994, 「『東九条福祉地域まちづくり計画 (案)』について」.
- 前川修, 2001, 「部落史のなかの『虚構』と『神話』」『Memento 京都部落問題研究資料センター通信』 4: 4-6.
- まちづくり研究部会, 1993, 『4ヶ町まちづくり通信』 1.
- 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: 7-34.
- 森久聡, 2008, 「地域政治における空間の刷新と存続 —— 福山市・鞍の裏『鞍港保存問題』に関する空間と政治のモノグラフ」『社会学評論』 59(2): 349-68.
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム —— 新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』 ハーベスト社.
- 仁平典宏, 2005, 「ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』 56(2): 485-99.
- 奥田道大, 1983, 『都市コミュニティの理論』 東京大学出版会.
- 三本松政之, 2007, 「地域福祉計画と参加」武川正吾・三重野卓編『公共政策の社会学——社会的

- 現実との格闘』東信堂, 69-95.
- 崇仁地区の文化遺産を守る会, 1991, 『柳原銀行とその時代』.
- 高田昭彦, 2001, 「環境 NPO と NPO 段階の市民運動 —— 日本における環境運動の現在」長谷川 公一編『講座環境社会学 4 環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣, 147-78.
- 武川正吾, 2009, 『社会政策の社会学 —— ネオリベラリズムの彼方へ』ミネルヴァ書房.
- 山本崇記, 2006, 『『オール・ロマンス』糾弾闘争の政治学 —— 戦後部落解放運動史再考にむけて』『コア・エシックス』2: 181-94.
- , 2007, 「都市下層における反差別のかたち —— 日雇労働のなかの『部落』と『在日』」『立命館言語文化研究』19(2): 165-82.
- , 2009, 「行政権力による排除の再編成と住民運動の不／可能性 —— 京都市東九条におけるスラム対策を事例に」『社会文化研究』11: 159-81.
- , 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域属人方式の検討を通して」『ソシオロジ』167: 105-20.
- , 2010b, 「スラム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: 143-56.
- , 2011, 「京都市東九条におけるスラム対策と同和行政 —— 高度成長期の部落問題と政策的認識」『2010 年度部落史連続講座講演録』131-67.
- 柳原銀行記念資料館, 2003, 『「部落」と「在日」』.
- 好井裕明編, 2009, 『排除と差別の社会学』有斐閣.
- Y 保育園・Z 保育所, 1987, 『共に生きる喜び——地域に根ざした保育園の 20 年』.
- (原稿受付 2010.12.23 掲載決定 2011.8.2)

Logic and Structure of Making Residents Subject to the Lower
Stratum of Urban Society:
A Reality of the Local Community by Segregating the *Dowa* District and the
Korean Slum

YAMAMOTO, Takanori

Research Fellow of Japan Society for the Promotion of Science/

University of Kyoto

yamamoto.takanori.38s@st.kyoto-u.ac.jp

This paper analyzes the logic and structure of making residents subject to the lower stratum of urban society—that is, the slum. The slum of Kyoto City has been spatially segregated by the *Dowa* administration, and constitutes the slum area and the *Dowa* district. The slum is adjacent to the *Dowa* district and is the area where numerous Korean Japanese (*Zainichi*) have lived. It seems that the slum is *Zainichi* and the *Dowa* district is *Buraku* people. Therefore, we tend to misunderstand that *Zainichi* are out of accord with *Buraku*. However, *Buraku* people have transferred to the slum and their collectivities have been nurtured by both mixed environments. Advanced research does not adequately provide an understanding of this reality. This paper studies the factors that make residents subject to the slum, revealing the conditions of reorganization and uniting the subjects as well as demonstrating the residents' power. The slum is considered high mobility. The factor of making residents subject to *Buraku* and *Zainichi* in the area is a commonality among the residents; thus, there is the intention of anti-discrimination against attribution and region. Based on these points, rigid community organization, flexible and equal youth groups, and Christians have become the medium of both, which has created a diverse relationship. Moreover, through the tension and hostility toward the local administration, the development and autonomy of the local community has carried on.

Key words: slum, *Dowa* district, local community

(Received Dec. 23, 2010 / Accepted Aug. 2, 2011)