

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 11 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530705

研究課題名(和文) 都市貧困地区対策の検証：同和地区における行政依存体質の克服と社会資本の有効利用

研究課題名(英文) A study on a way of the post-affirmative action with social capitals in Buraku

研究代表者

リム ボン (Lim, Bon)

立命館大学・産業社会学部・教授

研究者番号：10202409

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円、(間接経費) 1,170,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本において同和対策事業が適用されてきた被差別部落を、運動団体との癒着による行政依存体質から脱却させ、当該地区に蓄積されてきた社会資本を都市再生のための貴重な資源として積極的に活用することを前提としたコミュニティ・エンパワーメント政策のあり方を理論的かつ実践的に解明することを目的として実施された。その結果、(1)東京都台東区山谷地区における労働者ならびにホームレスの生活実態の現状と同和対策地区の現状との質的差異を明らかにした。(2)同和地区におけるアフターマティブアクション以降の都市政策の在り方を明らかにした。これは、「パートナーシップと事業推進の仕組みの検証」であった。

研究成果の概要(英文)：This study was aiming to clear a method of urban policy to use effectively the social capitals in BURAKU community of Japan.

First of all, I tried to clear difference between BURAKU and SAN-YA as a typical minority communities in Japan. Then I tried to develop a way of new type of urban policy with affirmative actions.

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：マイノリティ コミュニティ 都市政策 アフターマティブアクション 被差別部落 地域格差 ホームレス 社会資本

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、マイノリティ・コミュニティの価値転換を促すプロジェクトが、グローバルかつ同時多発的に開花した。マイノリティ・コミュニティを、社会問題を多く抱える〈負の遺産〉としてではなく、文化的価値創造の担い手として、あるいは地域再生の担い手として再評価する新たな動きが生じたのである。たとえば、ニューヨークでは、治安が極度に悪化していたハーレムやイーストヴィレッジやロウアイーストサイドが劇的に再生した。これらの事例は、適切な政策誘導が行われさえすれば、マイノリティ・コミュニティが都市再生もしくは地域再生の起爆剤となり得ることを示唆している。マイノリティ・コミュニティを、都市の魅力アップづくりに貢献する貴重な社会資本として、あるいは文化の創造・発信拠点として位置付けることができる時代が到来したのである。本研究ではこのようなグローバルな動向の中で同和対策事業以降の日本の被差別部落の新たな可能性を分析する。同和対策事業の根拠となってきた「地域改善対策特定事業に係わる国の財政上の特別措置に関する法律」(略称：地对財法)が2001年度を最後に失効した。これを機に、多くの自治体において、同和対策事業を一般事業へと転換させる必要性が唱えられている。確かに、時代の趨勢から見ればこれは必然的な方向性ではある。しかし、このことが同和対策事業の完全否定・完全撤退という短絡的な結論には結びつかない。なぜなら、たとえ法は失効しても同和地区もしくは被差別部落と呼ばれた地域空間は今後も存続し、課題も多く残されているからだ。重要なことは、これまでの同和対策事業で培ってきた事業実績とそのノウハウを、より普遍的な事業手法へと昇華させることである。その可能性は充分存在している。たとえば、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が指摘されてきた中で、同和対策事業に限っては、縦割り行政を超えた部局横断的な行政サービスが実施されてきた。「環境の改善」「教育の充実」「職業安定対策」「生活相談」「市民啓発」といった課題が総合的かつ部局横断的に取り扱われてきたのである。これは今日的視点から見ても先進的な事業手法であったし、その経験は、一部修正を加えさえすれば、一般事業の中でも充分活かすことのできる普遍性を備えている。まさに、

20世紀後半の日本の都市政策の中で最も優れた事業手法の一つとして位置付けることができるのである。

20世紀後半の同和対策事業を通じて深刻な〈負の遺産〉が形成されてしまったことは否めない。それは、同和地区住民や運動団体の間で行政依存体質が常態化してしまったことと、広範な市民の間で〈同和不信〉が蔓延してしまったことの二点である。他方、都市計画の側面では、同和地区を含むマイノリティ・コミュニティを問題市街地として単純にとらえ、そしてその対策として、ゾーニング思想にもとづく〈行政主導型〉の〈スラム・クリアランス〉が適用されてきた。一種の隔離政策であったといっても過言ではない。しかし、自治体財政基盤が危機的状况に陥っている現在では、もはやこのような手法を維持存続することはできなくなっている。そこで、冒頭のような研究目的を設定した。

## 2. 研究の目的

日本では、近年、格差社会の進行に伴ってワーキングプアやホームレスなどの都市貧困層の数が増大し、緊急かつ新たな都市政策の展開が必要となっている。そこで本研究では、同和地区の社会資本に着目した。本研究では、平成23年度から25年度の3カ年の間に、先進事例である米国ニューヨークでのマイノリティ政策の実践例と対比しつつ、日本において同和対策事業が適用されてきた被差別部落を、運動団体との癒着による行政依存体質から脱却させ、当該地区に蓄積されてきた社会資本を都市再生のための貴重な資源として積極的に活用することを前提としたコミュニティ・エンパワーメント政策のあり方を理論的かつ実践的に解明した。

## 3. 研究の方法

平成23年度から25年度にわたる3年間の調査研究プロジェクトの過程では、ニューヨークと京都の同和地区を対比しつつ、一貫して次の視点と手法が展開された。(1) アファーマティブ・アクションの理論的検証および実践的総括、(2) 官民パートナーシップ政策の理論的検証および実践モデルの作成、を行う。(3) 上記2点を世界的な先進事例の中で位置付けつつ、日本国内の被差別部落の具体的な〈場所〉に適用して実践的分析を行うことを原則とした。とりわけ、同和対策事業の契機となった「オールロマンズ事件」の発生現場であり、かつ全国的にも最大規模の被差別部落である京都市崇仁地区を事例分析の対象とした。さらに、被差別部落(同和地区)との対比として、東京都台東区の子谷地区を事例分析の対象とした。(4) 現地視察と写真撮影を積極的に取り入れ、オーラル・ヒストリーの手法を用いた聞き取り調査を実施した。

#### 4. 研究成果

(1) 先進事例である米国ニューヨークでのマイノリティ政策の実践例と対比しつつ、日本において同和対策事業が適用されてきた被差別部落を、運動団体との癒着による行政依存体質から脱却させ、当該地区に蓄積されてきた社会資本を都市再生のための貴重な資源として積極的に活用することを前提としたコミュニティ・エンパワーメント政策のあり方が明らかになった。特に、アフーマティブ・アクションの検証にあたっては、Thomas Sowell の "Affirmative Action Around the World" を基礎資料とし、米国の先進事例はもとより、インド、マレーシア、ナイジェリアなどにおける都市貧困対策の到達点と問題点を分析し、日本における新たな都市貧困対策をグローバルに位置付けつつ、日本独自の方向性を描き出した。これを検証するために以下の7点の調査分析を実施した。東京都台東区山谷地区における労働者ならびにホームレスの生活実態に関する参与観察を計 11 回にわたって実施した。

福岡市における同和対策事業と千代団地に関する実態調査を計 2 回実施した。宮城県における震災復興の実態に関する現地観察調査を実施した。広島市基町地区における原爆スラム跡再開発団地の現状視察を実施した。大阪府堺市における同和地区(協和町)における住民参加型医療機関建設に関する参与観察を計 25 回にわたり実施した。

草津市における隣保館の活用の在り方に関する委員会に出席し、アフーマティブ・アクション以降の活用の在り方を提言した。京都市崇仁地区における再整備の在り方を住民リーダーから聞き取り調査を実施した。その後京都市は当該地区に市立芸術大学を移転することを決定した。

(2) 平成 25 年度の主たるテーマであった、「パートナーシップと事業推進の仕組みの検証」では以下の4種類の調査研究活動を実施した。ニューヨーク・ハーレム地区における NPO(HCCI)活動の進捗状況の現地調査。ここでは、立命館大学の学外研究員制度を活用し、2013 年 12 月に約 1 か月間にわたる現地視察を実施し、過去 10 年間で大規模な地区再開発が達成されていることを確認した。

東京都台東区の通称山谷地区における現地視察を計 10 回に渡って実施した。現地におけるホームレスへの聞き取り調査と写真撮影も実施することができた。崇仁地区においては、旧来の住宅地区改良事業の限界を見極め、土地区画整理事業等の事業を合併成功することの可能性を検証するために、地元まちづくり推進委員会の事務局長である山内政夫氏への聞き取り調査を実施し、京都市が崇仁地区に京都市立芸術大学を誘致することを確認した。実は、これは私たちが 10 年前に提言したまちづくりプランであり、それが理論的にも実践的にも成功を収めたことを物語っている。このプロジェクトが実現

すれば、廃校となった崇仁小学校を活用し、昼間人口を誘引する施策の考え方と事業モデルを提案する、という本研究プログラムは確実に成功することを意味している。滋賀県草津市の被差別部落を対象に、既得権益の解消と隣保館運営の適正化についての理論モデルを提示した。

(3) さらに、「既得権益の解消と隣保館運営の適正化」についての政策視点を明らかにしたので以下に示す(これについては、平成 26 年度中に立命館産業社会論集に投稿する予定である)。

##### 解消すべき既得権益

「隣保館の嘱託職員が特定の人に偏っている」とか「特定の運動団体の人に集中している」とか「同じ人が何年もやっている」とか、そういったことは事実なのか。数年前までは他の自治体でも存在したが、現時点ではあり得ないことなのだが、F市では現在も続いているのか。あるいは、委員会に隣保館の嘱託職員が参加されていて給与の二重取りが発生し、それが議会で問題になったり、住民監査請求があつたりしたという情報があるが、それも事実か。この嘱託職員問題が事実であるならば、即刻解決されなければならない。これが温存されるなら、審議会委員を即刻辞任し、市長に対して重大な抗議をする、と筆者は審議会の場で発言した。そして、事務局より「隣保館の嘱託職員で就労相談や日常生活の生活支援等に携わっていただいている職業安定協力員、健康福祉推進員、社会教育指導員の三職種の雇用については、地域の実情、家庭の状況等をよく知っていただいている方がよかるうということで、地元の運動団体の推薦をいただき雇用しています。監査請求の件は、地域のリーダーである嘱託職員が休みをとらずに市の会議に出席していたもので、その報酬にかかる分は返還されたという状況です」という回答を得た。

この場で、特定の運動団体に隣保館の嘱託職員の人事権を丸投げして、そのまま放置されていることが公開の場で明らかになり、「職員の適正配置」については、「隣保館に配置している嘱託職員については、その業務の内容やその必要性などを検討するとともに、隣保館が行う事業の趣旨、目的にあった人の募集を広く行っていく」という回答を得た。そして、地域の隣保館とかまちづくりをどうするかということでは、行政と運動団体の密室談合型で決めるのではなく、より多くの市民の意見が反映される場を創設しなければならない。

なぜならば、隣保館の存在意義は、人権を尊重するまちづくりを促進するための交流拠点として機能する点にあるからだ。

“自主自立”“行政依存”という不可解な用語

まずは自治体行政自身がこれまでの認識を改めなければならない点がある。審議会の行政事務局の報告の中で度々、「旧同和地区

の住民は未だ自立ができておらず、行政依存体質が脱しきれていない」という指摘がなされた。筆者はこの“行政が住民に自立を促し、行政依存からの脱却を促す”という行政姿勢に疑問を抱いた。そしてこの文言を審議会答申文から削除するよう求めた。なぜなら、「自立」という概念が極めて曖昧に使用されていたからである。いったい「自立」とは何を意味するのだろうか。たとえば、生活保護受給者は自立してなくて、会社から給与を受け取るサラリーマンは自立しているということになるのだろうか。仮にそうだとするならば、主体的な思考を放棄し、組織にぶらさがり、自己保身にしか関心のない人々、つまり組織や肩書を取り除くと何も残らない人々でさえも“自立した個人”ということになるのだろうか。このように概念の整理がなくして“自立を促す”というのは旧同和地区住民に対して極めて失礼な話である。

市民の間に蔓延していると言われている同和不審、これについては運動団体にも大きな責任がある。かつて部落解放運動に果敢に取り組んだ人たちも、同和対策事業という法制度を獲得した時点から、現状に胡坐をかき、変革の努力を怠ったと批判されてもやむを得ない側面がある。その典型例がいわゆる行政依存体質である。だが、この行政依存体質というのは同和问题特有の問題ではない。既得権に胡坐をかき、自治体や国からの補助金だけを目当てにしている地域活動や文化活動は日本中のコミュニティに蔓延している。何よりも、自治体行政そのものが国からの補助金に呪縛され、自治体内の横の連携よりも霞が関の中央省庁の動向ばかりを気にしている。自治体こそが行政依存体質にどっぷり漬かっている張本人なのだ。行政依存体質によってつくり出される既得権益は行政施策によって生み出されたという真実を自治体側は認識すべきである。

#### 年間予算と費用対効果

審議会場で筆者はF市の同和行政関連年間予算額を問うた。3億円だということが明らかになった。そのうち、隣保館職員の人件費は2億5千万であるということも明らかになった。なんと、全体予算のうちの83%が人件費であり、残り5千万が四つの旧同和地区で実施される様々な行事のために使われている。各地区には9名ほどの職員が配置されているという。館長、事務職員はF市から派遣される職員であり、教育委員会からも数名の教職員が派遣されている。その他、地元住民の中から雇用されている。嘱託職員がいる。そしてこの嘱託職員が既得権化されているとして批判を浴びる対象となっている。

このように、年間予算のわずか1/6のみが旧同和地区に対する施策として使用されているのであるが、各行事に割り当てられる額はごくわずかであり、実質的には大した効果を発揮していない。行政がよかれと思って実施しているサービスであっても、地元の住民

はさほど恩恵を感じていない。にもかかわらず、市民からも優遇政策だとして批判がされている。行政市民もこれを行政依存体質だとして脱却を図らなければならないと主張している。だが、上記のデータが示すように、F市の同和対策事業は行政職員の雇用の場として機能しているに過ぎないといっても決して過言ではないのである。因みに館長の年収は平均800万円程度だという。

隣保館事業の目的が住民の自主自立と連帯、部落差別完全解消と謳っているにもかかわらず、実態は公務員の職場となっている。フルタイムの公務員が配属されているので地元住民たいは当然それに依存する。その人たちに自発的な活動を促そうとしても、生活にゆとりのない住民にとっては他人事ではない。悪循環でしかないのである。このような状況が過去数十年間にわたって放置されてきたのである。成果はほとんど無に等しい。これがこれまでの隣保館事業の特徴なのである。たとえば、隣保館では就職支援サービスを実施しているが、某地区でこれを活用した実績は、前年度は一件のみで、それも就職を斡旋したのではなく、単に情報を提供しただけにとどまっている。他にも多くの講座を開催しているが、それらはすべて無料で、隣保館の収益はゼロとのことであった。

地元住民も、一般市民も、そして行政自身も、誰もハッピーにはならず、不信感のみが蔓延している。これが現在の隣保館事業のおかれている実態であり、このような負の連鎖を断ち切ることが先決である。

#### エンパワーメント

では、具体的に何をすればよいのだろうか。結論を先に述べるなら、コミュニティ・エンパワーメントを大胆に実施するということだ。エンパワーメントとは、コミュニティに予算と権限を与えることである。隣保館等運営委員会が予算を何にどう使うかを考える。たとえば、年間3億円という予算を半分に削減させたとして、それを何にどう使うかということ、地域住民とそのサポーターたちで決定する。行政はその担当者が定期的に会議に出席しさえすればよく、現在のように何人も常駐する必要はない。行政の役割はその予算が適切に執行されているかどうかをチェックすることにある。住民が“自立”や“脱行政依存”を促したり指導したりする必要もない。

実は、筆者が十数年間調査を実施してきたニューヨークのNPO活動ではこのようなことが実践されている。ニューヨーク市もかつては直営で市営住宅や地域福祉サービスを展開していたが、膨大な費用を投入しても良い成果は得られず、やがて財政破綻に陥った。苦肉の策として、市民活動によって芽生えたNPO団体に事業を委託したところ、かつての1/3の予算であっても、その成果は著しく、対費用効果の面では大幅な改善がみられた。

日本の場合、補助金という仕組みがあるが、

地域コミュニティに対する補助金は数百万単位のものが多い。しかし、ニューヨークのNPO活動を取材したところ、数千万単位、中には数億単位のものがある。しかしそれでも行政が直営で実施する事業よりもはるかに安価である。あるNPOの代表はこのような状況を指して「自治体はバーゲンセールで買い物をしているように得している」と述べていた。F市の場合も数百万円単位の補助金では焼け石に水であろう。しかし、現在のように年間3億円も投じる必要もない。おそらくその半分、あるいは1/3程度に収まるであろう。

#### 魅力あるモデル事業の開発とその担い手

重要なことは、これまでのように“無料であるが参加者が少ない講座”のみを提供し続けるのではなく、多くの人々が受講を希望したり、あるいは参加を希望したりする魅力ある講座を開発する点にある。場合によって有料講座とし、事業収益をあげてもよい。たとえば、ニューヨークのロワー・イースト・マンハッタンにあるテネント・ミュージアムはNPOが設立し、運営しているが、学習プログラムをはじめ様々な事業を展開しているが、来館者は年間14万人を超えていると言われる。入館料は\$18/人であるので、かなりの事業収益をあげている。

問題は運営主体、つまり誰が担い手となるかということである。審議会答申案では当初、指定管理者となる人々を、「地元の状況を熟知し、隣保事業に精通している団体に委託する」としていた。そこで筆者は、それが具体的にどのような人や団体を指すのかという質問を行ったのであるが、結局のところ、旧同和地区の住民であり、運動団体であるということであった。しかも、隣保館運営協議会の構成メンバーに旧同和地区周辺住民を積極的に登用すると謳いながら、その比率を30%以上と規定していた。

筆者は、これでは広範な市民参加を促すために議論を重ねてきた意味がなく、これまでの既得権益を温存することになる。本質的には旧来の体質を温存しているのであり、本審議会の答申として容認することはできないと主張した。

行政がいう指定管理者は、特定の団体や事業者ではなく、隣保館運営協議会そのものでなければならないと指摘した。そして、地域の自主性を反映させながら、公正に機能するような仕組みをつくるのが行政の責任である。そのために隣保館等運営委員会に毎年必要な予算措置をして、使い方は運営委員会が決定すればよい。行政はこれが公正に使われているかチェックすればよい。

旧同和地区以外の市民の運営委員の比率は51%以上でなければならない。

そもそも「地元の状況を熟知している・・・」とあるが、地元住民だから地元を熟知しているとは限らないのである。事業実績を積み上げる過程で運営協議会のメンバーが地元を

熟知してゆけばよいのではないか。むしろ、まちづくり活動を熟知している専門家をコーディネーターとして招へいし、地域の課題を整理することが先決である。

#### まちづくりコーディネーターの役割

館長をはじめとする行政職員をいきなり全員削減するということが困難であれば、当面はその人員を半分に削減するということも考えられる。F市には旧同和地区が4地区存在するが、それぞれの地区がおかれている実情は異なるので、人員削減の数も均一とはならない場合もあり得る。重要なことは行政職員の数を削減した後であっても、隣保館運営をこれまで以上に充実させる必要がなるということである。そこで登場するのがまちづくりコーディネーターという専門家(コンサルタント)である。これは地元住民が担うことができない。たとえば、医療であれば主治医、法律であれば顧問弁護士という存在があるように、地元に着してまちづくり活動をサポートする人のことである。その雇用料は1地区につき年間300万円程度になるであろう。隣保館運営協議会にこのような予算と権限が与えられるということは、同時に責任が伴うわけであるが、まちづくりコーディネーター活用することによって、円滑に事業を展開することが可能となる。行政の役割はそれが適切に実施されているかどうかチェックすることにある。

隣保館というのは戦前からの用語であるが、要は専門家が地域に常駐して生活苦に喘ぐ人々を支援することが本来の目的であった。この専門家を今日的に解釈するとまちづくりコーディネーターという職種に辿り着くのである。そのようなことが、はたして本当に可能かどうか、1年程度の時間をかけて実験してみるのもよい。その成果を検証する場を市民に公開してより発展的な議論を展開することが必要だ。具体的に何をするのかということは、行政が決めるのではなく、このような場で決めるのである。これまでのF市の考え方は、地域の実情に精通している人が望ましいという理屈で地元住民を隣保館嘱託職員地に登用していきだ。しかし、同じ町内に住んでいるからといって地域の事情に詳しいとは限らない。むしろ、地域住民には、御近所様だからこそ言えないことも多々あるはずだ。F市は人口13万人の小都市であるので、このような活動を実施するには理想的な規模です。市民公募をして参加者を募り、人権問題を共に考える。予算と権限を旧同和地区はもとより広範な市民のためにどう使うのかとか、市民同士が議論して具体策を決める。その方向性や理念を提示し、かつ実務的に支えるのがまちづくりコーディネーターの役割である。こうしてかつての同和对策事業の経験をより進化させた隣保館事業を展開するのである。

現在の隣保館は、厳しい部落差別の現状から解放闘争があつて、その過程でできてきた

社会資本である。これをいかにして市民共有の財産として有効活用するか。旧同和地区の住民にとって隣保館があつてよかった、旧同和地区以外の人々にとっても隣保館があることによってまちづくりの魅力アップが図られる、そのような仕組みを考えることが肝要なのである。かつての同和対策事業にはこのような視点も姿勢もなく、市民をシャットアウトして、行政と運動団体だけで密室談合をして決めてきた。これが今日の同和不審を招いた最大の要因であり、これを克服する上で、隣保館事業は象徴的な活動となる。

交流の断絶が差別を生む

インターネットが普及したことによって差別はより露骨にかつ陰湿になっている。他者を差別したり誹謗中傷したりすることで自己満足する人々が後を絶たない。残念ながら、そのような人々を全くなくすことは不可能であろう。だが、他方で、旧同和地区との交流をもっと積極的に実施さいと考えている人々も存在する。そのような人々をいかにして増やすかが重要であり、隣保館の役割のうちの一つの大きな柱となる。そのキーワードが“交流”である。旧同和地区内外の交流をより一層促すための魅力あるプログラムを開発しなければならない。この点では、参考となる事例がある。一時期マスコミを騒がした韓流ブームだ。政治や外交や教育で民族差別はいけないと啓発してもほとんど効果はなかったが、韓流スターの出現によって民間レベルの日韓交流は急速に進行した。もともと差別は交流の断絶から始まるのである。幼稚園児の頃は近所の友達と普通に遊んでいたのに、小学生になったころかその友達が突然よそよそしくなつて段々離れていった、朝鮮人差別を語る際によくでてくる事例だ。それは子どもたちが自然に差別をしているのではなく、親や大人が「あの子は朝鮮人だから一緒に遊んではいけない」と指図しているのである。こうやって交流が断絶され、やがて偏狭な民族差別へと進展して行く。しかし、韓流ブームが示唆していることは、人々が魅力を感じる存在やサービスがあると差別や偏見を乗り越えたパワフルな交流が一気に加速するということである。あえて言うならば、人間がもつこのプラグマティックな性質を最大限に逆手に取り、魅力ある活動を隣保館事業として展開すべきなのである。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

リムボン、町家再生事業のグローバル連携 - ニューヨークを舞台に資金調達の可能性を探る - 、立命館産業社会論集 48/ 1、211-233 2012 査読無  
リムボン、方法論としての町家 - 歴史

都市・京都の「超再生」を促す原動力 - 、立命館産業社会論集 47/ 1、275-298、2011 査読無

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計1件)

リムボン、「歴史都市・京都の超再生 - 町家が蠢く、環境・人権、平和のための都市政策」、213、日本評論社、2012

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

リムボン (LIM, Bon)  
立命館大学・産業社会学部・教授  
研究者番号：10202409

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：