

論文

今後の同和行政の枠組みについて

―「移行論」の終焉と「活用論」の定着にむけて

下野 修

一 はじめに

九七年の「地対財特法」期限切れを前に、今後の同和行政をいかに進めるかについて活発な議論がなされてきた。⁽¹⁾ その焦点になったのは同和行政の位置づけについてであり、その一部として、いわゆる「特別対策」と「一般対策」との関係の問題があった。そのことは、今日的表現を使えば、同和行政と人権行政の関係である。大谷論文「同和行政と人権行政」(『部落解放研究』一二七号)はそのことを福祉行政の視点から論じたものであり、大きな刺激を得ることができた。そこで述べられた福祉に関する一般行政の動向と、とくに「地域」に焦点を当て

た今日的課題について、そしてそのことが同和問題解決のための行政とどういう接点があるのかということなどについて、大いに議論されるべき論点が示されている。しかし、ここでは、福祉行政にかかわる課題ではなく、大谷論文の最初の節の表題「同和行政から一般行政への移行に伴う不安や懸念」の表現に、ある種のとまどいを感じたので、そのことについて少し感想を述べておきたいと思う。

二 「同和行政」「特別対策」などの用語の取り扱いについて

九六年一二月に出された大阪府同和对策審議会答申では「特別対策」「一般対策」という表現は(引用を除いて

は)一切使われていない。そのことの意味についてはまず触れておきたい。というのも、同和行政をめぐっては、「同和行政」「同和対策」「同和事業」などよく似た用語が何の定義付けもなされず用いられるので、いつも若干の混乱を生み出していると思うからである。

(1) そもそも「同和行政」とは、行政目的などを含む幅広い概念であり、この間の答申を踏まえると、部落問題解決にむけた全ての行政施策の総称であり、部落差別が現存する限り積極的に推進されるべき行政である。また、六五年の国同対審答申(以下「国答申」と略)によれば「国および地方公共団体が実施する同和問題解決のための諸施策」の一切を指すものであろう。なお同和行政は、より幅の広い人権行政(これはまだ体系化がなされていないが)の一環であり、歴史的には人権行政の原点である。

(2) 「同和対策」という用語は歴史的には一番なじみのある用語であり、国答申によれば「制度的保障が与えられなければならない」とされた各種具体的施策の総称である。ただし、よくいわれる「一般対策」の対立概念は「同和対策(地域改善対策)」ではなく「特別対策」である。特別対策とは、課題や対象が限定される施策体系であり、たとえば高齢者対策や障害者対策、離島振興対

策などさまざまな特別対策があり、同和対策は「同和問題解決という特定課題といわゆる被差別部落(行政的には同和地区)を特別な対象とする特別対策の一分類」である。例えば社会教育という一般行政施策の体系があり、そこでとくに同和問題解決のための施策を社会同和教育とよんできた。その中に全ての地域で同和問題解決を目的に展開される社会同和教育活動(かつての社会同和教育推進協議会の活動など)と、同和地区において展開される社会同和教育活動(隣保館での講習・講座事業や識字事業、子ども会活動など)がある、という具合に行政施策の各領域でこの関係が存在していると思われる。

(3) 次に行政手法という視点から見ると、「特別対策としての同和対策」を効果的に遂行するための手法・形式として一般施策の活用と特別措置がある。ここでいう「一般施策」とは、もともと全ての市民(の特定階層・高齢者や障害者など)を対象として実施されている施策であり、それを同和問題解決という特別の行政目的に活用するものである。また「特別措置」とは、そうした一般施策が同和問題解決という特定目的に直ちに活用されにくい場合、その執行に工夫を講ずるなどの手法を特別措置と呼んでいる。国答申では「明確な同和対策の目標の下に関係制度の運用上の配慮と特別の措置」と総称し

ている。その内容は、①一般施策に財政上の特別措置を講ずる手法（補助率を一般的には二分の一だが、それを三分の二に嵩上げするなど）、②一般施策の採択基準などの緩和措置を講ずる手法（住宅地区改良事業の採択基準を緩和して小集落地区改良事業を実施する）、③一般施策に上積み措置を講じる手法（各種相談員の活動日数を嵩上げる）、④行政課題解決のための一般施策がない特別の施策を対象を限定（この場合同和地区住民など）して創設する手法、などである。こうしたいわゆる「特別措置」という手法は、同和行政に限らず、あらゆる特別対策に存在している手法である。

以上を踏まえると「同和行政」とは、行政目的とその目的に基づく内容を含むもつとも広範な概念であり、「同和対策」とはそうした目的や内容を踏まえた、制度的保障が与えられた施策体系に対する概念であった。とくに同和対策という用語が、地区における「問題」解決と結びつけてとらえられてきたため、もつとも狭い意味で「地区対策」的に使われる場合が多かったわけである。また「特別措置」とは、そうした行政目的を効果的に執行するために行政の各種「工夫」（答申の「結語」の①を中心としたもの）を総称した手段概念である。⁶⁾

そうした意味で「手段としての」特別措置を解消し、

一般施策で実施する」といういい方は意味があるが、「同和対策（地域改善対策）へまたは特別対策」を一般対策に移行する（または同和行政を一般行政に移行する）」というの、こうした意味では混乱のあるいい方となる。というのも、「移行する」とはあるものから別のものに移行するのであり、同和行政（同和対策）という特定の目的と対象は決して何か別のものに移行し得ないからである。とくに注意しておきたいことは、行政関係者においても、同和行政における「特別対策」という表現で、同和対策（地域改善対策）そのものを意味している場合と、手法としての特別措置を意味している場合と二通りの使い方がされており、この混同が、その後の議論の混乱を生んでいると思われる。ここでは「一般対策移行」を錦の御旗に、「移行」するのが「手法としての特別措置」であるのに、なにか同和行政そのものを貧困な一般行政施策に移行するかのような説明をすることで、部落問題解決という目的をもつ同和行政を終焉させようとしている。⁷⁾

つまり同和行政そのものは、最終するか、引き続き実施するかのどちらかであり、一般的・抽象的な一般対策に移行するということはできない相談であり、結局のところ、「移行論」とは同和行政「解体論」に導くものである。⁸⁾

三 「目標」と「手法」―「移行論」から「活用論」への転換の意味

さて、こうした用語を整理してきたのは、八六年に大々的に登場してきたいわゆる「一般対策移行論」が、九六年の地対協意見具申以降、その取り扱いが変化してきているのではないかと考えられるからである。

そもそも「一般対策移行論」とは、同和行政の目標を「格差是正」においたところから始まっている。この議論は、国では、「特措法」三年延長期限切れ（一九八二年）後を議論した八一年一二月の「同対協」意見具申ではまだ明確に表れていない。この意見具申では「同和関係施策」と表現し、その位置づけとして「同和問題を国民的課題として解決していくための施策」と規定、その施策を推進するためには「国民の代表である立法府の意思表明を積極的に得ること、国及び地方公共団体の責務を明確にする必要があること」などを踏まえ「法的根拠」の必要性を指摘、その際「新規立法においては、いわゆる一般法による施策だけでは解決できない事項や、一定期間内に特定目的を達成する必要のある事項がその内容となる」と限定している。

そして「一般対策移行論」が全面展開されるのが八六

年の「地対協」意見具申である。この意見具申では、「較差は、平均的に見れば相当程度是正され」たのであるから「真に必要な事業に限定して、特別対策を実施すべき」としている。そして「基本的考え方」で「地域改善対策は、永続的に講じられるべき性格のものではなく、迅速な事業の実施によって、できる限り早期に目的の達成が図られ、可及的速やかに一般対策へ全面的に移行されるべき」としている。ここでは明確に「地域改善対策」そのものが移行の対象となっている。この立場は、九一年の意見具申にも基本的には引き継がれているが、「地域改善対策」の「移行」などという乱暴な議論は消え、あくまで「特別対策」が移行されるということになっている。すなわち、「二三年にわたる特別対策は、同対審答申当時、同和地区及び同和関係者が本来適応されるべき一般対策の枠外に事実上おかれていた事を契機として始まったものである。……できる限り早期に目的の達成が図られ、一般対策に移行することが肝要である」とされたのである。

こうした「較差是正」のための「一般対策移行論」は、九六年の「地対協」意見具申では明らかにその主張の重点を変化させている。もはや有名な文言となったが、この意見具申では、「特別対策は事業の実施の緊要性等に応

じて講じられるものであり、状況が整えばできる限り早期に一般対策へ移行することになる。……教育、就労、産業等のお残された課題については、……工夫を一般対策に加えつつ対応するという基本姿勢に立つべきである」と直線的「移行論」を保留している。また、「特別対策の終了、すなわち一般対策への移行が、同和問題の早期解決を目指す取り組みの放棄を意味するものではないことは言うまでもない」とも指摘し、「部落差別が存在する限りこの行政は積極的に推進されなければならない」という「同対審」答申の同和行政に関する基本的立場を再確認している。⁽¹¹⁾ここでは、明確に同和問題の早期解決をめざす取り組み(同和行政)は、「従来にもまして、行政が基本的人権の尊重という目標をしっかりと見据え、……真摯に施策を実施していく主体的な姿勢」が求められており、目標の再確認、手法の整理がなされている。

この国の意見具申を受けて、大阪府においても九六年一二月の「同対審」答申において「同和行政は、……今後、新たな時代を的確にみすえて事業の検討を積極的に行い、一般施策を有効かつ適切に活用して推進することが必要である」とそれまでの「移行論」からの転換を宣言している。この転換は、同和行政の目標の転換もあわせて表明している。つまり、同和行政を積極的に推進

することにより「大阪府新総合計画がめざす……社会の実現に資する」と表明し、同和行政が府の総合計画がめざすべき社会づくりのための行政の一環であることを明確にし、さらに、「差別の結果として生じている格差の是正にとどまらず、差別を生み出している原因を根本的になくしていくために、一層努力を続けるべき」とし、「すべての人びとの基本的人権が保障された差別のない社会を実現することを目標とする」と、同和行政の目標を「格差是正行政」から「人権社会構築行政」としてとらえなおしている。⁽¹²⁾

四 同和行政と人権行政

以上のようにこの数年間の議論は、直線的な「移行論」を克服し、同和問題解決のための「一般施策活用論」⁽¹³⁾ともいうべき考え方を生み出している。そこには、「低位性克服・較差是正」を根拠とした、地区限定の「特別措置」行政から、社会の「あるべき姿」の同和地区での実現を目標に、さまざまな一般施策を活用した、人権行政の一環としての同和行政という、目標と手法の転換が見取れる。⁽¹³⁾

しかし、活用すべき一般施策⁽¹⁴⁾といっても、それが今あ

る姿のまま活用できるわけではない。一般施策を活用するためにも、地区の現実を踏まえ、解決すべき問題を具体的に明らかにするための取り組みの強化、課題を鮮明にした施策の研究・検討・改革こそが求められている。⁽¹⁵⁾「活用する」とは、抽象的ではなく具体的なものであり、理念ではなく実践的なものである。人権行政とは、結局のところ日々の生活に表れている、一人ひとりの人権侵害を具体的に解決するためのもの⁽¹⁶⁾と考える。ここでは、多様な課題に対応した具体的な施策展開が必要なわけで、そうした幅広い人権行政の一環として同和行政が位置づけられるべきもの⁽¹⁷⁾と考える。そうした意味で人権行政は同和行政の上位概念である。厚生省は一昨年「人権・同和問題」という用語を発明したが、同様の意味で人権・障害者問題や人権・高齢者問題が語られるべきであろう。そうした個別の人権問題を解決する行政施策を含んだトータルなものとして人権行政が構築されてくると考える。そうした具体の課題や施策を踏まえた人権行政は、当然地域における多様な実態（同和地区のあるなしや当事者運動の課題ごとのウエイトなど）を反映して地域ごとの個性的なものとならざるを得まい。冒頭触れた大谷論文は、その際のいくつかの重要な原則について提起している。それは、差別の現実を踏まえた当事者参加（行

政と住民の間のパートナーシップの確立）であり、当事者の力量を高めるための支援施策、「地域」という観点からの総合性、「自立」と「人権」のための社会システムの創造、福祉と人権の視点を立った「まちづくり」などである。こうした視点を個々の行政分野で具体化することこそが求められているといえよう。

注

(1) この間の議論の整理については友永健三「部落解放基本法の制定を求めた取り組みの到達点と今後の課題」『部落解放研究』二一五号、一九九七年四月、および(財)大阪府同和事業促進協議会「今後の同和行政推進に当たつての資料集2」一九九七年一〇月二〇日を参照。

(2) 国答申の結語では「国の政治的課題としての同和対策を政策の中に明確に位置づけるとともに、同和対策としての行政施策の目標を正しく方向付けることが必要である。その為には国及び地方公共団体が実施する同和問題解決のための諸施策に対し制度的保障が与えられなければならない」と指摘している。以降国においては六九年の特別措置法施行ごろから法第六条に基づく要綱による予算措置で事業が展開され、八二年の「地対法」以

降は法に基づく政令で「同和対策」の各種具体的施策が行われることとなった。そのことにもより、国においては部落問題を解決するための行政Ⅱ同和行政が、政令事業の執行（同和行政のうち特別措置の執行）そのもの（自治体においては国の補助事業の執行）であるかのような考えを生み出したと思われる。

(3)ただし最近是人権にかかわっては特別「対策」という用語は影をひそめてきていることには注意が必要である。例えば「大阪府市町村障害者計画策定マニュアル」によれば「対策」という用語は、何か問題のある出来事や人に対処するための方策という意味で使用されることが多く不適切であると考えられる。大阪府においては、障害者施策を「対策」としてではなく、障害者を取りまく環境に対する働きかけも含め、障害者の自立生活と社会参加の支援をするものとして推進している」と表明し、一九九六年一月一九日付けで「障害者対策推進本部」を「障害者施策推進本部」と名称も改めている。とはいいながら各地の行政では同和問題に対応した「同和対策」という表現は各部署の名称として使用されており、中には「人権対策」という表現さえいまだかいま見られる。また、大阪府の「人権尊重の社会づくり条例」では、「人権啓発」のみでもなく「人権対策」でもない、「人権施策」

という表現が用いられることとなった。

(4)ここでいう「一般施策」と「特別措置」という用語は、国答申によっている。すなわち答申の結語では「現行法規のうち同和対策に直接関連する法律は多数にのぼるが、これら法律に基づいて実施される行政施策はいずれも多分に一般行政施策として運用され、事実上同和地区に関する対策は埒外におかれている状態である。これを改善し、明確な同和対策の目標の下に関係制度の運用上の配慮と特別の措置を規定する内容を有する「特別措置法」を制定すること」と述べている。後の地对協のように「一般対策」や「特別対策」を抽象的に述べることをしていない。

(5)同和行政を「同和地区対策」としてのみとらえる視点から、「部落問題を解決した町」（『部落』六三二号、一九九八年四月）という奇妙な表現が生まれてくる。この表現は八六年の「地对協」基本問題検討部会報告の「地区指定解除」による差別意識の「解決」や、八七年三月に総務庁地对室が出したいわゆる「啓発推進指針」の「ある町で同和問題をほぼ完全に解決したところがある」という文章を思い出させる。当時から部落問題という課題が一つの町、一つの地域で「解決」するということがあるのかという批判が出されていたが、『部落』六三二号で東

上氏は、部落問題の解決とは「同和の片鱗もない」こと、「最後の幕引き（のキーワード）は「解放」でも「解決」でもなく、「消去」である」と述べておられる。

(6) またよく使われる「同和(対策)事業」という言葉は、行政的に要綱が定められ、いわゆる同和予算が裏打ちされたものを通常そう呼んできたが、この用語は同和行政特有の概念ではないかとも思われる(障害者事業とか、高齢者事業とはいわない)。類似の呼称としては、半島振興事業とか離島振興事業など物的な基盤整備などにかかわって「事業」とよばれる場合があり、どうしても地区を対象とした、物的な投資的事業の印象があり、今後の同和行政を展望した場合、(固有名詞としては残るとしても) 無用な混乱をもたらすのではないか。

(7) 注(1)の友永論文では、手法としての「特別対策」の移行の前提条件を、九六「地对協」意見具申を引用しながら明記している『部落解放研究』一一五号、一二頁。ここでは行政目標とその実現のための手法としての「特別対策」の関係も整理されている。また、友永氏は「今後の同和行政の基本的課題に関する若干の考察」『部落解放研究』一一二号、一九九八年四月で、一般施策を活用した同和行政を同和行政の第三の段階として規定し、今後の展望を示している。

(8) 半島振興対策を一般対策に移行するとは、半島振興対策をやめるということに他ならないということ。現在議論されている介護保険を例に取れば、「高齢者に対する保険福祉施策を介護保険に移行する」といういい方にごまかしがあるのと同様である。つまりこれまでの高齢者保健福祉施策のうち「介護」についてその手法を「措置」から「保険」に移行し「再構築」するのが今回の改革の眼目であり、ここでも行政目的とその手法を混同した議論は、高齢者保健福祉行政の解体を生み出すのである。

(9) いわゆる「格差是正論」の批判は、荻田哲男「国民的融合論(格差是正論)批判」(『部落解放研究』二七号、一九八一年一月)を参照。

(10) 当時の「一般対策移行論」の問題点については、荻田哲男「同和対策事業の一般対策移行論の問題点」『部落解放研究』八二号、一九九一年一月を参照。なお、ここでは、一般行政への移行が同和行政の確固たる根拠を失わせる危険性が明確に指摘されており、同和行政の法的位置づけを明確なものにするための方策について述べている。

(11) なお、「自立論」でもこの意見具申は八六年とは全く正反対の立場をとっている。すなわち「現在の同和地区が真に住み良い地域社会としてさらに発展していくために

は、ソフト面での自主的な住民活動が重要であり、これを促進するためには、同和関係者の意識の醸成や指導者となる人材の養成が必要である。……このため、教育や啓発の中で同和関係者の自立向上という目標を重視し、それらを支援するための方策も検討すべきである」と、かつての精神論から、自立のための具体的方策検討まで提言している。なお、委員の一人は、この「自立論」を「今後の施策の適正な推進」の項目で述べていることに對し、「今後の施策の基本的な方向」のところに入れるべきであった、と述べている（菱山謙二「人権政策の体系化と同和行政の主體的構築をめざして」『部落解放』四三八号、一九九八年六月）。

(12) 大阪府では、一九八四年答申、九六年答申などを踏まえ、同和行政の目標を「①府民の差別意識を解消するための諸条件、②地区住民が自主解放・自立した生活ができるための諸条件、③地区内外住民の交流を促進するための諸条件、の整備をはかることにより、部落差別を解消し、……差別のない社会を実現すること」と、具体化し、人権社会づくりの一環として同和行政をとらえている。ここでとくに「諸条件の整備」と表記したのは、部落差別の撤廃は究極においては住民自らの課題であり、行政が関与できるのはそのための条件整備であると考えられ

たからであろうと思われる。

(13) 同和行政の目標設定の変化とそれに伴う手法の転換については、下野修「部落解放にむけて一般対策をどう活用していくか」『部落解放』四三八号、一九九八年六月。

(14) ただし、「活用すべき一般施策」というものが抽象的にあるわけではない。例えば三重県では事務事業の政策評価の際、予算単位での個々の事務事業の量は約三、三〇〇事業にも上るという（斉藤達三編著『自治体政策評価』一〇七頁、ぎょうせい）。問題は、解決すべき課題と解決の際の目標が具体的にイメージされているかということである。そのことが具体的に明らかになっていなければ、膨大な一般施策の海の中でおぼれてしまうだけである。さまざまな相談や取り組みの中で明らかになってくる課題解決のためにはじめて「活用すべき一般施策」を捜したり、改革したり、創設したりできると思うのである。「蟹は自分の甲羅にあわせて穴を掘る」ということわざがあるが、これは、物理的にも自分の甲羅以上の穴は掘れないということと、甲羅以上の穴を掘っても（あてがわれても）、その中でひっくり返ってしまい、役に立たないという二重の意味で真実だと思う。

(15) 『部落解放』四四九号、一九九九年二月を参照。そこには「たった一人に現れる部落差別」を課題としてとらえた

西成支部の実践や、高齢社会を部落解放のチャンスととらえた千葉県連の実践、介護保険導入を前に部落の高齢者の年金、生活実態を踏まえ指摘している栃木県連の課題認識など、現実が提起する課題に答えるのが解放運動であり、人権行政としての同和行政なのだ、との意気込みが現れている。そうした意味で「活用論」も過渡的な姿かもしれない。実際には「活用論」から「人権行政創造論」こそが求められているのであろう。

(16) 一人ひとりにあらわれた人権侵害をとらえるためにもいわゆる「相談活動」は、人権行政の基礎になるものと思われる。部落解放運動は、戦前の部落委員会活動以来「世

話役活動」という名の相談活動を地域の隅々で展開してきた。また、戦後の差別行政糾弾闘争のキーワードは、「一人ひとりの生活にあらわれた要求を組織する」であった。こうした取り組みを人権行政として深めるためにも、隣保館をはじめとした行政組織での相談活動は、人権行政の基礎であるといえよう。

(17) 九七年九月九日厚生省発社援第一九八号厚生省事務次官通達「隣保館設置運営要綱」に、隣保館設置の目的として「人権・同和問題の速やかな解決」という表現で、「同和問題を人権問題の重要な柱としてとらえ」る視点(九六意見具申)を具体化している。

松原市立布忍小学校

21世紀への学びの発信

人権を基礎に、地域と結んだ6年間の総合学習「ぬのしよう、タウン・ワークス」。授業だけでなく学校全体を改革するそのカリキュラムを詳細に紹介し、考え方の原点を解説する。

中野陸夫・長尾彰夫編著

解放出版社

A5判、230頁

2,200円(+税)

