

# 「法」期限後の同和行政と実態調査

奥田 均

## 要 約

同和行政が部落差別の解消を目的としている以上、差別の現実を把握するための実態調査は、それと一体のものとして展開されてきた。その時々の実態調査には、その時々々の部落問題に対する行政の姿勢や部落差別の捉え方、さらには部落問題の解決をめざした施策の組み立て方などが映し出されていると言えよう。

だとすれば、「法」期限後の同和行政のあり方が議論されている今日、それを「法」期限後の実態調査のあり方から検討を加えてみることもできるのではないだろうか。「実態調査」をテーマに、「法」期限後の同和行政を考えてみたい。

## 一 実態調査の意味と役割

### 1 基本姿勢のリトマス試験紙

「部落差別が現存するかぎりこの行政は積極的に推進されなければならない」。一九六五年に出された「同対審」答申は、同和行政をこのように規定した。同和行政の基

礎基本となるこの認識は今日でも変わっていない。

地域改善対策協議会の意見具申（一九九六年五月）では、答申のこの同じ部分をそのまま引用したうえ、「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ない」とは言うまでもない」とわざわざ明記している。「法」の期限後においても、同和行政のこの基本認識にいささかの揺るぎもないことを示しているといえよう。

「部落差別が現存するかぎり」と表現し、「部落差別の現存」が同和行政の出発点であり、「現存する部落差別の解消」が同和行政の目的であることを規定した以上、同和行政にとって、「部落差別の現存」を確認する作業は欠くことのできないものとしてある。部落差別の実態把握を必要としない同和行政など想定することは不可能であろう。実態調査はまさにこの「部落差別の現存」を確かめる具体的な取り組みとして登場している。

「法」期限後の同和行政について、関係省庁や自治体においては、「部落差別が現存するかぎりこの行政は積極的に推進されなければならない」と力強くその基本姿勢が語られている。では、実態把握の取り組みはいかに進められようとしているのか。実態調査は、頼もしいその決意や認識が言葉どおりのものであってくれることを証明するリトマス試験紙となっている。

## 2 政策立案と効果測定の糧

実態調査の目的は、部落差別の現実を解消するための方策を確立することにある。部落問題解決のための課題を発見し、それに対する最も効果的な政策の立案をめざして調査は設計され、得られたデータは分析される。調査はまた、実施されてきたこれまでの取り組みの効果測

定の役割も果たしている。効果測定がおろそかになるとき、取り組みそのものが惰性的になり、手段が目的化されてしまう苦い経験は、「法」期限内の施策展開においても味わってきた。

部落問題調査のもつこの一般的な意義は、今日、かつてない重要な意味を有している。三三年間継続されてきた「法」が、二〇〇二年三月をもって終了したからである。この間、特別対策事業によって部落内外の格差を是正する取り組みが、「部落差別の現実を解消するための方策」として推進されてきた。「同和行政の推進」と「同和対策事業の執行」とを同義のものと受けとめる誤解が生じるほどに定着してきた同和行政のこれまでの方策のあり方に、一定の終止符が打たれた。

改めて部落差別の現実を把握分析し、特別対策事業方式によらない、部落問題解決の政策のあり方が問われている。新たな政策の方向が示されないかぎり、特別対策事業方式の終了は同和行政の「転換」などではなく、単なる「廃止」を意味するからである。特別対策事業の発想から解き放たれた自由な視点で差別の現実を改めて読み解き、部落問題解決への新たな構想と政策の確立が求められている。同和行政の転換点を迎えた今日ほど、実態調査への期待が高まっている時はない。

### 3 社会問題化の要諦

「社会問題とはある種の状態であるという考え方を捨てて、それをある種の活動として概念化しなければならぬ」。J・I・キッセとM・B・スペクターは『社会問題の構築—ラベリング理論をこえて』（マルジュ社、一九九〇年）の中で社会問題をこのように定義し、「活動の組織化が社会問題の発生を条件づける」と主張した。

部落問題に即して述べれば、「部落差別の厳しい実態」が、差別の現実を解決すべき社会問題として自動的に登場させたのではないということになる。被差別当事者がこれに抗議し、「部落差別の厳しい実態」が人々に明らかになれば、「何とかしなくては」という理解の広がりが生まれて、初めてこの問題を社会問題へと高めたという捉え方である。同和行政の歩みにもそのことは当てはまる。差別の実態がストレートではなく、実態に対する暴露と追及が同和行政という社会的営みの扉を開いたと言えよう。「厳しい差別の歴史」と「それが社会問題として取り上げられてくる経過」との間に、こうしたタイムラグが存在していることは、他の差別問題においても同様である。

こうした理解に立つとき、実態調査活動は、調査結果

から導かれる個々の知見にとどまらず、部落差別の現実を社会的に明らかにすることを通じて、この問題を社会問題化させていく極めて重要な役割を果たしていることに気づかされる。

かつて「同対審」答申は、「世間の一部の人々は、同和問題は過去の問題であって、今日の民主化、近代化が進んだわが国においてはもはや問題は存在しないと考えている。けれども、この問題の存在は、主観をこえた客観的事実に基づくものである」と述べ、部落問題の解決が「国の責務であり、同時に国民的課題である」ことをうたった。そしてそこには、「同対審」調査部会が実施した「全国基礎調査」と「一六地区精密調査」による、部落差別の現実に対する照射があったことを忘れてはならない。

実態把握の取り組みが放棄されるとき、差別の現実はお厳しく存在しているにもかかわらず、それはあたかも解消されたかのような錯覚を与え、取り組みの急速な後退を簡単に許してしまう。実態調査の実施は、部落問題が社会問題として正当に取り上げられるための要諦をなしている。

## 二 実態調査と部落問題認識

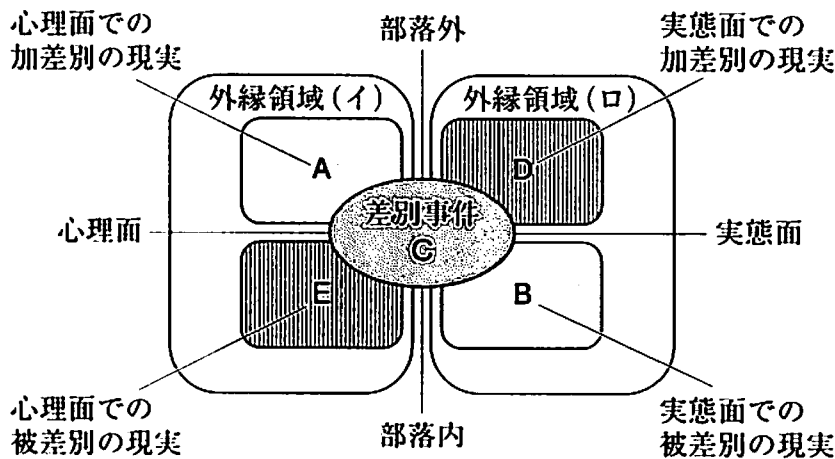
### 1 五領域への調査対象領域の拡大

実態調査とは、素手で現実に立ち向かっていくものではない。理論仮説という構えをつくり、作業仮説という矢を調査対象に解き放つていくのである。理論仮説や作業仮説があいまいな調査はアリバイ的で思いつきに支配されやすく、実りある成果は期待できない。

部落問題調査における理論仮説とは、部落問題をどのように認識しているのか、その認識枠組みを意味している。部落差別はどのような形をとってあらわれるのかという差別の現実認識はその重要なテーマの一つである。差別の現実把握を目的とした実態調査は、これによって調査対象領域が規定されてくるからである。

部落問題に関わる従来の調査の多くは、「同和地区住民生活実態調査」と「市民人権意識調査」の二種類から成り立っている。これは、「同対審」答申が部落差別の発現形態を「同和地区住民の生活実態に具現されている差別」（実態的差別）と「人々の観念や意識のうち潜在する差別」（心理的差別）に二分して捉えた理論仮説

図1 部落差別の現実の五領域



出典：奥田均「人権のステージ 夢とロマンの部落解放」（解放出版社、1998年）

に連動している。これらに差別事象の集約分析が追加され、三領域から実態把握が取り組まれている場合もある。図1は、答申の考えをもとに、「部落の内と外」を縦軸に、「心理面と生活実態面」の別を横軸にして、差別の現れ方を領域図として提示したものである。それによ

ると、これまでの「市民人権意識調査」はAの領域に焦点を当てたものであり、「同和地区住民生活実態調査」はBの領域、差別事象の集約分析はCの領域に対応するものであったことがわかる。しかしこの三領域で、部

落差別の現実があるがままの広がりの中で捉えきれているのだろうか。「部落問題が市民の日常生活の中で実際にどのような登場の仕方をしているのか」という市民の経験や見聞を探るDの領域や、差別が被差別の側に立つ人々の心理面にどのような影響を与えているのかを示しているEの領域も、部落差別の現実を明らかにする重要な調査対象領域とすべきではないだろうか。さらに、「結婚観」や「自己概念」、「慣習」や「制度」など、差別の現実と深いかかわりを持っている心理面、生活実態面双方の「外縁領域」にまでその視野を広げて、部落問題調査が設計されることを提案したい。

## 2 「関係論的認識」と新しい調査の創造

部落差別のカラクリをどのように捉えるのか、その認識枠組み（理論仮説）が部落問題調査に大きな影響を与えることは言うまでもない。「同対審」答申はそれを、「心理的差別と実態的差別とは相互に因果関係を保ち相互に作用しあっている」「この相関関係が差別を再生産する悪循環をくりかえす」とした。部落の生活実態の低位性が市民の差別意識を助長し、市民の差別意識によって低位な生活実態が再び生産されていくというものである。

部落の生活実態の低位性に差別の原因の一端を求めた

ことにより、生活実態における部落内外の「格差是正」は、部落問題解決の戦略的目標として掲げられることとなった。そしてこの目標達成のために用いられた手法が、同和地区および同和地区住民を対象にした特別対策事業の導入である。「行政責任論」はこうした取り組みを加速させた。

従来の生活実態調査は、こうした部落問題認識に規定されてきた。部落内外の「格差検証」の観点から調査は設計され、読み取られた結果は個々の同和対策事業と連動し、各種特別対策事業を継続していく上での客観的根拠を形成した。それがこの間の同和地区住民生活実態調査のモデルであった。「法」の期限切れは、こうした特別対策事業による格差是正方式が一定の歴史的役割を終えたことを意味している。「部落の実態改善」から「部落問題の解決」へ。新たな差別の捉え方、新たな部落問題調査のあり方が求められている。

私はそれを「関係論的認識」として提案してきた。それは部落差別の実態を、①社会が抱える矛盾や人権侵害の「反映」であると捉えること。つまり、部落が抱えている問題は世間でも起こっており、世間で見られる人権の課題は部落でも生起しているという、人権の課題における部落内外の共通性に着目する発想であり、②しかし

それは単なる「反映」ではなく、部落の場合にはそれら諸困難がよりひどく、一層厳しく「集中」的に導かれていると捉えようとする考え方である。その時、これまでは部落内外の「違い」として受けとめられてきた「格差」は、社会矛盾や人権の課題の「集中度を表すモノサシ」であると受けとめ直すこととなる。

「反映」と「集中」というこの認識枠組みは、①部落の実態を見つめれば、部落のことがわかるだけでなく、現在社会が抱えている矛盾や人権確立社会建設のための具体的な課題が見えてくること。②そして部落の実態のなかに発見された人権の課題は、部落に限定した特別対策事業によってではなく、社会全体を視野に入れた政策の立案や市民の営みによってこそ、初めてその根本的な解決の展望を持ち得るものであることを提起している。これが人権行政としての同和行政の再確立ではないだろうか。この新たな発展に込めうる新しい部落問題調査の創造が求められている。

### 3 知識調査から意識調査へ

「同対審」答申が示した「実態的差別と心理的差別との悪循環論」によると、部落の低位な生活実態とともに、今ひとつの差別の原因であると指摘されたのが、人々の

観念や意識のうちに潜在する偏見や無知、誤解の存在であった。「偏見をただすこと」や「部落問題に関する正しい認識を付与すること」が、「格差是正」とともに、部落問題解決のもう一つの戦略的目標として掲げられたことは必然であった。答申を機に、学校における同和教育や市民に対する啓発活動が活発に展開され始める。

調査もまたこうした認識枠組みから自由ではなかった。市民を対象とした「人権意識調査」の多くが部落差別の起源や偏見批判の理解度を確かめる点に重点がおかれ、意識調査というよりは知識調査、正解認知度調査の観を呈しているのはそのためである。ここでもまた、新しい部落問題認識の確立が待たれている。

先に私は「関係」という視点で差別の現実をとらえることに触れた。それを「人と人との関係」においてとらえた場合、差別の現実とは関係断絶の現実であることが浮かび上がってくる。差別とは無視であり、忌避、排除である。G・W・オルポートは、『偏見の心理』（培風館、一九六一年）の中で、それが高じると相手への身体的攻撃から絶滅行為にまで至ると指摘している。この視点から「人権」を規定すれば、それは「人と人との豊かなつながり」を意味することがわかる。

では一体、何が部落の人々に対する忌避や排除の態度

を育んでいるのだろうか。人々の態度の違いは、どのような事柄に影響を受けているのだろうか。部落内外の豊かな人間関係を創り上げていく形成要因を何に求めればよいのだろうか。教育・啓発活動はもとより、今後の同和行政・人権行政の創造に深く関わるこれらへのヒントは、どのような調査内容、どのような分析作業のなかから得られるのだろうか。人権意識調査の改革が求められている。

### 三 実態調査を企画するにあたって

#### 1 様々なデータ収集の手法

「同和地区住民生活実態調査」にせよ「市民人権意識調査」にせよ、これまでの部落問題に関わる調査（とりわけ行政による調査）は量的調査として実施されることが多かった。量的調査とは、調査票を対象者に配布してデータを収集するアンケート調査のことである。

量的調査は、多くの調査対象者から、同一基準に基づくデータを比較可能な形で大量に入手することができ、入手されたデータは表やグラフで表すことも容易で、平均値を求めたり、割合を算出したり、二次解析を通じ

て相関関係や因果関係を検証することも可能である。調査結果への関心が「格差の検証」や「正解の認知度確認」にあるとき、量的調査はその関心を満たすのに大変都合が良かったと言えよう。しかしこの調査法では、収集されるデータの種類は極めて限定されてしまう。調査票では設問の数は限られ、用意できる回答の選択肢も最大公約数的なものにならざるを得ない。複雑で葛藤に満ちた差別の生々しい現実には、その表面をなぞることしかできない。

これに対して、ヒアリング調査や事例調査（ケース・スタディ）といった質的調査では、一人ひとりへのじっくり時間をかけたインタビューや事象の掘り下げが行われる。その結果、多面的でリアリティに富んだ情報が豊かに収集される。しかし調査サンプル数に限界があり、しかもその代表性には欠けるといわざるを得ない。

要するに「広く浅い」量的調査と「狭く深い」質的調査は、それぞれ長所と短所を併せ持った社会調査における二大方法論なのである。「法」の期限が切れ、調査が「格差の検証」にしばられる必要のない今日、部落問題調査においても、社会調査の歩みが到達したこの二つの調査法を相互補完的に駆使する「トライアングレーション (triangulation)」という発想が求められている。

もちろんデータの収集は、その時々、量的調査や質的調査に限られるものではない。人口動態や人口構造、課税状況別人口や生活保護の受給状況など、行政データによって正確に把握できる内容も少なくない。また、隣保館をはじめとする地域での相談活動の内容や差別事象を集約し分析することによっても多くの知見が得られるに違いない。データ収集を型どおりの調査活動だけに想定せず、様々なデータ収集の手法が駆使されることを期待したい。

## 2 調査の実施主体と目的

部落問題に関わるこれまでの調査は、実施主体が行政である場合が大半であった。部落問題の解決が行政の責務であることを踏まえれば当然のことと言えるかもしれない。行政が調査の主体になることによって、標本の抽出や一般統計データとの比較分析が容易となる。また、調査結果の社会性も担保されやすいなど利点が多い。

しかし実際に行われてきた調査は先にも触れたとおり、部落内外の格差を検証し、それによって同和対策事業を継続していくための根拠を獲得するという性格を付されてきたが故に、総合的であるものの、その内容や分析手法においては定式化される傾向を許した。行政的思

惑が先行することにより、部落問題の解明や政策立案への結合という、調査そのものが持っている創造性が十分發揮されることなく推移してきたのは残念である。「法」の期限切れによって同和対策事業の桎梏から解放された今日、大学や研究機関、啓発団体やNPOなどとも合同して、新たな発想を大胆に取り入れた部落問題調査が積極的に設計されることを期待したい。

こうした行政調査とは別に、運動体やNPOが自分たちの活動を推進していく上で、調査という取り組みを大いに活用することも大切である。「団地の運営について」「解放運動のあり方について」「教育保護者活動の進め方について」などなど、質問紙を作成し、気軽にアンケート調査に取り組んでみよう。もちろん調査票を使わなくても、老人会などの集まりに参加して、日頃困っていることや願っていることをざっくばらんに聞かせてもらうのも立派なヒアリング調査である。

調査は行政や研究者、コンサルタント会社の専売特許ではない。社会調査の基礎知識とコンピュータの統計ソフトさえあれば、多変量解析とまではいかなくとも、クロス集計などはその検定も含めて簡単にデータ処理をすることができるといえる。調査への関心が高まり、「自分達の手で調査分析してみよう」というチャレンジャーが各地で



誕生することを期待したい。

二〇〇〇年から二年間をかけて、部落解放同盟福岡県連合会筑紫地区協議会は、「生活実態調査」と「被差別体験調査」を行った。二市一町六地区を対象としたこの調査は、各支部の代表とともに隣保館職員の参加も得て、総勢一六名の通称「プロジェクトD」によって推進された。調査は二次にわたって実施され、第一次調査は、各地区の性別・年齢別人口や世帯数の推移、生活保護率など行政データを収集・分析し、第二次調査で「生活実態調査」と「被差別体験調査」を聞き取り調査として実施している。調査対象者は、解放同盟員以外も含めた六地区の「地区出身者」一六七二名で、「生活実態調査」の回収率は八六・四%、「被差別体験調査」の回収率は七〇・八%であった。この聞き取り調査活動には、解放同盟の役員だけではなく、組織外からも有志として九九名が参加している。

文化・情報の分野や出身者の心理的側面にも焦点を当てた斬新な調査内容や、調査結果が当事者の手で議論し分析されていった取り組みの展開は、従来の行政調査には見られない魅力的なものである。こうした調査が各地において、またテーマごとに実施されていくとき、実践と一体となった新しい調査のイメージが広がってくるに

違いない。「法」期限後の同和行政・人権行政を考えるとき、市民のこうした調査活動に対する技術的・経済的支援方策があってほしいと思う。

### 3 調査をめぐる循環構造

調査の目的が、「調査の実施」になってしまっている場合が案外多いのではないだろうか。調査の実施決定やその種類、内容、規模など調査の設計については関心が高い。しかし、標本の抽出を経て実査（実際に調査を行うこと）が終了すると、調査はもうほとんど終わってしまったかのように受けとめられてしまうことがある。調査が「調査をする活動」として狭く理解されている。調査結果の分析や「調査報告書」の内容に、どれだけの議論が重ねられているのだろうか。そしてそれが、政策や活動方針の素材としてどれだけ活発に活用されているだろうか。「あまりにも惜しい」の一言に尽きる。

調査は手段である以上、循環する取り組みの一部分である。図2はその大まかな流れを例示したものである。どこからでも説明可能だが、いま仮に「部落問題認識（理論仮説）」からスタートすると、部落問題に関する認識の枠組みから「問題意識や作業仮説」が導かれる。それを実際の調査で検証するためには、与えられた条件のな

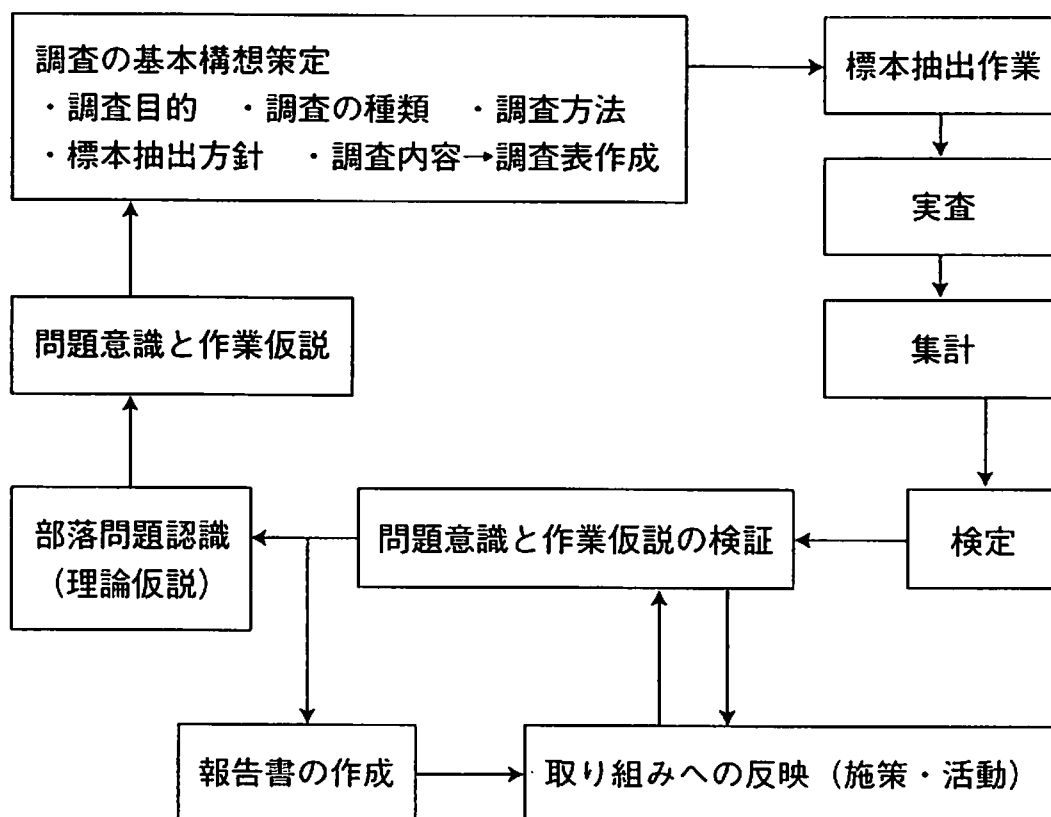
かで、どのような調査であるべきなのかが「設計」される。設計に基づき、「標本が抽出」され、「実査」が行われる。得られたデータは「集計」され、統計的な「検定」や加工を経て「問題意識や作業仮説の検証」が行われる。分析結果は「調査報告書」としてまとめられ、議論のなかから「施策や活動方針に反映」される。取り組みのなかからは、さらに追加的に作業仮説が浮かび上がるなど分析されるべき新たな内容が提起されることも多く、分析と取り組みは双方向のやり取りを繰り返す。

やがてこうした分析結果から、従来の部落問題認識が見直されたり、さらに深められることとなり、新たな問題意識や作業仮説が浮かび上がってくる。その結果、テーマや対象者を絞った追加的調査や新たな調査が企画されることもある。理論、調査、実践（政策・活動）が三位一体の連動したものとして、取り組みの螺旋（らせん）構造が形成されていることに留意したい。

#### 四 再確認されるべき課題

部落差別とは部落に対する差別である。歴史的社会的に被差別部落とされてきた地域や、現住所、本籍地、出生地、生育地などにおいて当該地域との属地関係をもつ

図2 調査活動の循環図



人々（およびその縁者）が差別の対象とされてきた。行政はこうした被差別部落を同和地区と呼び、部落問題における被差別の現実を把握するための調査は、同和地区および同和地区住民を対象に実施されてきた。もともと同和地区に生まれ育ったが、その後ふるさとを後にした人々も多い。調査の趣旨からすれば、これらの人々にも調査がなされるべきであるがその把握は困難であり、通常、調査対象からは除外されている。

ところが、「法」の期限切れを境にして、「これからは同和地区のことをどう呼べはいいのだろうか。同和地区や同和地区住民などと表現していいのだろうか」という疑問を何度か聞かされた。「同和对策事業がなくなったため、同和地区を想定した取り組みはできなくなった。同和地区の生活保護率や同和地区生徒の進学率と言えなくなつた」という見解も、複数の行政関係者から投げかけられた。もしもそうだとしたら、被差別の現実把握は不可能となり、調査は市民を対象にした取り組みに限定されることとなる。「部落差別の現存確認」は全く一面的になり、同和行政の根幹が揺るがされることになる。

実態調査はもとより、「法」期限後の同和行政全体を左右しかねないこうした誤解や疑問について、紙数の関係上ここでは再確認されるべき課題であるとの指摘にと

どめたい。この点については、拙稿「『法』の期限切れと同和行政の基礎基本」（『部落解放』二〇〇四年一月号、解放出版社）で掘り下げて検討している。本論と一体のものとして参照していただければありがたい。

#### 参考文献

- 奥田均『人権のステージ 夢とロマンの部落解放』（解放出版社、一九九八年）  
 奥田均『「人権の宝島」冒険 二〇〇〇年部落問題調査・10の発見』（解放出版社、二〇〇二年）