

# CREI

## Discussion Paper Series

被差別地域と社会的排除  
—ターゲット型政策を中心に—

大阪市立大学経済学研究科  
経済格差研究センター 研究員  
大西 祥恵

2009年3月31日  
Discussion Paper No.16

Center for Research on Economic Inequality (CREI)  
Graduate School of Economics  
Osaka City University

3-3-138 Sugimoto, Sumiyoshi-ku,  
Osaka 558-8585, Japan

<http://www.econ.osaka-cu.ac.jp/CREI/index.html>

CREI Discussion Paper Series

## 被差別地域と社会的排除

—ターゲット型政策を中心に—

大阪市立大学経済学研究科  
経済格差研究センター 研究員  
大西 祥恵

2009年3月31日

Discussion Paper No.16

経済格差研究センター(CREI)は、大阪市立大学経済学研究科重点研究プロジェクト「経済格差と経済学—異端・都市下層・アジアの視点から—」(2006~2009年)の推進のため、研究科内に設置された研究ユニットである。

# 被差別地域と社会的排除—ターゲット型政策を中心に—<sup>1</sup>

大西 祥恵

大阪市立大学 大学院経済学研究科 経済格差研究センター 研究員

## 1 はじめに

近年、福祉国家においてこれまでと同様の方法では、格差・貧困問題の解決が困難になりつつあるとの認識が広まることによって、社会的排除論への関心が著しく高まっている。そして、そうした概念を念頭においての政策の実施が試みられている。しかし、社会的排除論はフランスで誕生しヨーロッパに広まったという、その経緯からもわかるように、海外の事象とのかかわりで用いられてきた概念である。したがって、この概念に関するこれまでの議論が、日本の事象を検討する際にそのままあてはめられるかということ、それは難しいといわざるを得ない。

ところで、福祉国家がうまく機能していると考えられていた時代を振り返ってみると、そこでは、さまざまな形でセイフティ・ネットが整えられる一方で、特に問題を抱えていると判断されたグループや地域に対しては、一定期間資源を集中的に投入するターゲット型政策が実施されていた。ここから、以前より格差・貧困問題は存在しており、それらの問題を克服するための社会政策についても実施されていたことがわかる。にもかかわらず、以前は、現在ほどまでに格差・貧困問題が大きく顕在化していなかったように思われる。これは、なぜであろうか。

岩田正美は、特定のグループの貧困に関して、「長い間社会の見えないところに隠されていた」と述べている（岩田，2005，p.8）。つまり、これまでも問題そのものは存在していたが、多くの人にとってはほとんど認識されることがなかったというのである。これは、次のように説明することができるのではないだろうか。すなわち、これまで格差・貧困に陥るリスクに直面していたグループに含まれるのは出生や性別などに基づいて被差別の立場にある人々、外国籍の人々、不定住者や野宿生活者の人々、障害を有する人々など、いわばマイノリティと呼ぶことのできるような人々であった。そのため、こうした人々が抱える問題は、多くのいわばマジョリティと呼び得るような人々にとっては、知る機会の少ないもしくはあまり関心のない事象だったのである。しかし、近年、グローバリゼーションや脱工業化の進展のなかで、特定のグループや地域に限らず、多くの人にとって貧困や失業などの困難に直面するリスクが高まり、格差・貧困問題がこれらマジョリティの人々にとってもリアリティのある問題として認識されるようになった。その結果、現状をうまく言い表している概念として、近年、社会的排除論がにわかに注目されるに至ったのである。こうした説明があてはまるとすれば、社会的排除を克服するための社会政策について模索していくに先んじて、これまでマイノリティの人々に対して実施されてきた政策について検討しておくことには意義があるといえる。

---

<sup>1</sup> 本稿を作成するにあたり、玉井金五大阪市立大学大学院経済学研究科教授と大島真理夫大阪市立大学大学院経済学研究科教授より数多くの有益なコメントをいただいたことを、記して御礼申し上げます。なお、本稿に誤りがあればすべて筆者に帰せられる。また、本稿は、2009年3月17日に実施された、大阪市立大学経済学研究科重点研究プロジェクト・経済学会共催の連続シンポジウム「現代日本の格差と貧困」第3回「世界経済の危機と格差・貧困問題の行方」において行った論点提起の内容に大幅に加筆・修正を行ったものである。

本稿の目的は、日本における代表的なマイノリティである被差別部落出身者を事例として取り上げ、第一に、被差別部落に対するターゲット型政策である同和対策事業の成果と課題を明らかにするとともに、第二に、被差別部落を事例として、社会的排除を日本的文脈から捉えるためにはどのような点を検討する必要があるのかについて検討することである。被差別部落出身者を事例として取り上げる理由としては、(1) 被差別部落出身者が日本社会における歴史的にも人数的にも代表的なマイノリティであること、(2) 同和対策事業が日本で初めての包括的なターゲット型政策であること、が挙げられる<sup>2</sup>。ただし、ターゲット型政策と一言でいっても、その内実は当該国の世論や、政策についての慣例、政策の対象となる人々の実態によってかなり異なっている。そのため、日本の特徴をより一層鮮明に浮かび上がらせることを目的として、アメリカ合衆国における黒人を対象とした施策との若干の比較についても行うことにしたい。日本の被差別部落とアメリカ合衆国の黒人については、社会的な差別の対象となっている点で共通点もみられる。その意味では、本稿は、格差・貧困問題の重要な要因の一つである社会的な差別の対象となってきたグループや地域を事例とした研究だといえよう。

以下では、まず、第2節にて、アメリカ合衆国の黒人と日本の被差別部落に対するターゲット型政策の実態とその影響についてみていくとともに、グローバル化や脱工業化の進展などの結果、双方のグループやその集住地域にどのような現象がみられるようになったのかということとを解明する。そして、アメリカ合衆国の事例と日本の事例との比較検討を通して、日本の被差別部落に対する同和対策事業の特徴を明らかにしたい。次に、第3節にて、社会的排除論がどのような概念であるのかという点について整理し、既存のターゲット型政策のなかにもこの社会的排除概念と一部重なり合う視点などがあることを指摘しつつ、この概念を日本的な文脈で捉えるためにはどのような作業が必要なのかという点について考察する。

## 2 ターゲット型政策

### 2-1 ターゲット型政策

まず、ターゲット型政策とはどのような政策なのかについてみておきたい。岩田正美によると、ターゲット型政策とは、限られた資源を問題の存在する領域へ集中的に投入するものである(岩田, 2004, p.254)。この政策の利点は、資源を集中的に投入するという手法を用いることによって高い効果が得られることだという。ターゲット型政策の手法はこれまでもさまざまな国で、政府が新しい問題に実験的に対処しようとするときや、行政が共同でアプローチしようとするときに利用されてきた。

しかし、ターゲット型政策には政策の対象となるグループや地域を病的なものとして捉える側面があり、そうしたグループや地域を「変えよう」とする方向で政策が実施されているという問題点も存在する(岩田, 2004, p.254)。また、その政策内容が政策の対象となるグループや地域のニーズの充足を意図したものとなる傾向にあるので、仮にこの政策を実施したことによって成果がみられたとしても、それが全体に普及しているかどうかはわかりづらい。そうしたことも関連してか、ターゲット型政策は、この政策が実施されている特定の地域やグループだけが「得」をしているかのように捉えられることがあると

---

<sup>2</sup> 被差別部落に対する全国規模での実態調査は1993年を最後に実施されていないが、そのときの調査結果によると、被差別部落を意味する「同和地区」の数と、「同和地区」に居住する「同和関係者」の人数(「同和関係人口」)は、それぞれ4442地区と、89万2751人に上っている(総務庁長官官房地域改善対策室, 1995, p.11)。

いう問題点もまた抱えている。

岩田によると、オルコック (Alcock, P.) は、こうしたターゲット型政策の手法は、貧困政策の領域においてアメリカ合衆国では 1960 年代後半以降、イギリスでは 1970 年代以降に取り入れられてきたと主張しているという (岩田, 2004, p.254)。他方、日本において、特定の地域やグループに対するターゲット型政策が実施されたものとしては、被差別部落に対する同和対策事業、日雇労働市場である「寄せ場」への対策、ホームレス対策などが挙げられている (岩田, 2004, p.255)。

以下では、まず、アメリカ合衆国の黒人に対するターゲット型政策の実態とその影響、次に、日本の被差別部落に対するターゲット型政策の実態とその影響についてみていく。その際、グローバリゼーションや脱工業化の進展などの結果、双方のグループやその集住地域にどのような現象がみられるようになったのかということとを解明する。そして、アメリカ合衆国の事例と日本の事例との比較検討を通して、日本の被差別部落に対する同和対策事業の特徴を明らかにする。

## 2-2 人種を重視する政策が地域コミュニティに与えた影響—アメリカ合衆国の事例—

アメリカ合衆国は、福祉国家の類型のなかでは自由主義的な性格を有する国として位置づけられている。とはいえ、この国はさまざまなマイノリティや貧困層に対するターゲット型政策が、比較的早い段階から実施されてきた国の一つでもある。とくに 1964 年の公民権法制定以降、積極的な差別是正政策として、大学への入学、企業への就職などにおいて、これまで差別を受けてきたグループにターゲットを定める形での優遇政策が実施されたことはよく知られている。ここでは、そのうち主に黒人に対して実施されてきた政策が、黒人や黒人集住地域であった都市部インナーシティに対してどのような影響を与えたのかについて、ウィルソン (Willson, W.J.) の研究に依拠しつつ述べていきたい。

ウィルソンによると、公民権運動において、当初はマイノリティの個人の権利の擁護が重視されていたが、次第にマイノリティを一つの集団として丸ごと優遇すべきだとの論調が強くなったという (ウィルソン, 1999, pp.185-191)。この影響を受けて、実施される政策も変化していった。すなわち、当初は個人の機会を平等に尊重するという考えに基づいたプログラムが実施されていたのであるが、次第に政府主導のアファーマティブ・アクション・プログラムによって、マイノリティの人々に対して直接的に仕事が保障されたり、教育機関への入学が保障されたりするような、集団に対する優遇措置を盛り込んだプログラムが実施されるようになったのである。これは、次第にターゲット型政策的な意味合いの強い施策が実施されるようになったことを意味しているといえよう。

こうしたプログラムを通して、確かに黒人のなかに経済的、社会的な上昇移動を果たした者もみられるようになった。しかし、この恩恵を受けたのは、黒人のなかでも最も資源を有している比較的恵まれた立場にある人々だけであり、最も不利な立場にある黒人の人々の抱える問題には何の解決策ももたらさなかった (ウィルソン, 1999, pp.244-245)。というのも、例えば、黒人に対する大学入学枠が設定されていた場合、その枠を利用できるのは、少なくとも進学する本人が家計を維持したり助けたりするために仕事に就かなくても差し支えない程度に経済的に安定している立場にある場合に限られるからである。こうした事情は、高賃金の仕事への就職枠や昇進枠が設定されていた場合も同様である。なぜならば、こうした枠は多くの場合、本人が大学を卒業していなければ活用できないか

らである<sup>3</sup>。

では、上述のような変化が起こることによって、黒人の集住していた都市部インナーシティでは何が起こったのであろうか。ウィルソンはこの点について「社会的緩衝装置」の喪失と「集積効果」という二つの概念を用いて説明している。

まず、「社会的緩衝装置」の喪失についてみていきたい。ウィルソンによると、「社会的緩衝装置」とは「不均衡な経済成長や周期的な不況がインナーシティに与える衝撃を吸収して和らげる働き」のことである（ウィルソン，1999，p.239）。実は、これまでインナーシティが受けたさまざまな経済的衝撃を吸収する役割を果たしてきたのは、インナーシティに居住する中産階級専門職や労働者やその家族による経済活動であった。言い換えると、中産階級専門職や労働者階級の家族がインナーシティ内部に十分存在することによって、インナーシティの教会、商店、学校、娯楽施設などの基本的施設はうまく機能することができた。そして、それがゆえに、不均衡な経済成長や周期的な不況がインナーシティを襲ったとしても、インナーシティ内部での事業所の倒産や失業が急激に増えたりすることはなかったのである<sup>4</sup>。

しかし、こうした「社会的緩衝装置」は徐々に喪失されていくことになる。というのも、政策の影響などを受けてさらに経済的・社会的に上昇移動を果たしたと思われる黒人の中産階級専門職や労働者階級の家族が、1960～70年代にかけてインナーシティから大量に流出し始めたからである。その結果、1970～80年代初めにかけてインナーシティでは、「社会的緩衝装置」はうまく機能しなくなってしまった。そして、インナーシティは長期・大量失業の大きな衝撃を直接的に受けやすいコミュニティとなり、インナーシティにおける社会的混乱は、以前に比べてより一層深刻なものとなったのである（ウィルソン，1999，p.100）。

次に、「集積効果」についてみていきたい。ウィルソンによると、この効果は「不利な立場に置かれた人々がインナーシティに集住することから、仕事を見つけたり、結婚相手を探したり、アメリカ社会の主流の役割モデルに接したりすることが難しくなるというかたちで、地域の環境が人々に課す機会の制約のこと」である（ウィルソン，1999，p.239）。インナーシティから中産階級専門職や労働者階級の人々が大量に流出したことにより、インナーシティ内部には相対的に不利な立場の人々が取り残された。しかし、そうした人々は、「集積効果」によってさらに機会が制約されてしまう状態に陥ったのである（ウィルソン，1999，pp.106-107）。

ところで、ウィルソンは、この間の経済構造の変化にも言及している。ウィルソンによると、都市部で大量に貧困層や労働者階級を雇用してきた製造業が衰退したことによって、また、ステータスや賃金の高い仕事に就こうとすれば、これまで以上に学歴や職業訓練が必要になったために、不熟練の黒人の人々は以前よりもますます不利になったというのである。すなわち、インナーシティは、ターゲット型政策の影響に加えて、グローバリゼーションと脱工業化などのマクロレベルでの変化の影響も受けて、より一層深刻な状況に陥ったといえよう。こうした悪循環のなかで、インナーシティは、ウィルソンの言葉を借りれば「不快で危険な場所」ともいうべき様相を呈し始めたのである（ウィルソン，1999，

---

<sup>3</sup> ウィルソンは、マイノリティ個人の機会を平等に尊重するという考えに基づいたプログラムや、マイノリティ集団への優遇措置を盛り込んだプログラムなどの違いについても重要な指摘を行っている。

<sup>4</sup> ウィルソンは、「社会的緩衝装置」の喪失に関連して、中産階級専門職や労働者階級の者のインナーシティにおける役割モデルにも言及している（ウィルソン，1999，p.240）。

p.232).

### 2-3 同和対策事業の影響—被差別部落の事例—

では、日本における同和対策事業にはどのようなプログラムが含まれており、この事業の対象となった人々や地域に対してどのような影響を及ぼしたのであるか。以下では、同和対策事業の内実、被差別部落における実態の変化、差別事象の現状の三点についてみていきたい。

#### 2-3-1 同和対策事業の内実

同和対策事業に関して国のレベルで初めて制定された法律は、1969年の同和対策事業特別措置法である。以来、地域改善対策特別措置法（1982年）、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（以下では、地対財特法と表記する）（1987年）が順次制定されてきた<sup>5</sup>。これらはいずれも時限立法であったが、延長の措置がとられることも多かった。最後に制定された地対財特法は2002年3月末まで延長されていたから、同和対策事業に関する法律は、高度成長期の末から始まり、低成長期を経てバブル経済崩壊後の約10年間、実に33年間にわたって実施されてきたことになる。その期間のうちで、もっとも多額の予算が投入されていたのは1980年代初期のことである（総務庁長官官房地域改善対策室編、1994、p.589）。

では、被差別部落に対する同和対策事業にはどのようなプログラムが盛り込まれていたのだろうか。例えば1969年の同和対策事業特別措置法の段階では、生活環境の改善、社会福祉及び公衆衛生の向上や増進、農林漁業の振興、中小企業の振興、雇用の促進及び職業の安定、学校教育及び社会教育の充実、人権擁護活動の強化などが挙げられていた（総務庁長官官房地域改善対策室編、1994、p.139）。つまり、多岐にわたる政策メニューが用意されていたものの、その多くは被差別部落内部の実態改善に取り組むことに重点を置いていたのである。

ここでは、被差別部落における社会的・経済的な意味での影響が直接的に大きいと思われる生活環境の改善、雇用の促進及び職業の安定、学校教育及び社会教育の充実に関するプログラムをさらに詳しくみておきたい。まず、生活環境の改善においては、住宅が建設されたり、道路・下水道・公園などの周辺環境が整備されたりした（金井、1991、p.221）。実は、同和対策事業の予算規模においては、この生活環境の改善を担当した建設省（当時）のものがもっとも大きくなっており、この事業が同和対策事業のなかでとくに大きなウェイトを占めていたといえるかもしれない（総務庁長官官房地域改善対策室編、1994、p.589）。次に、雇用の促進及び職業の安定に関連しては、地区住民を近代的な仕事に就けるための支援策である職業指導や職業紹介、職業選択の幅が広がるよう自動車免許などの資格取得をめざす技能習得制度などが実施されていた（金井、1991、p.220）。最後に、学校教育及

---

<sup>5</sup> これらの法律は、その内容が徐々に消極的なものになってきたといわれている。例えば、1987年に制定された地対財特法は、それまでの2つの法律とは異なり、(1)新たに同和対策事業の対象地域としての指定を行えないことになっており、依然として同和対策事業が実施されていない全国1000ヵ所ともいわれる未指定地区の被差別部落に対して同和対策事業を実施することが事実上できなくなった点、(2)教育政策や雇用政策に関する事業が大幅に削減された点、(3)差別は依然として存在しているにもかかわらず、法律の条文から「国民の責務」に関する項目がなくなった点、など消極的な側面を有しているといえる（部落解放基本法制定要求国民運動中央実行委員会編、1991、pp.31-32）。

び社会教育の充実については、修学奨励費という高校生や大学生に対する奨学金制度が設けられるなどさまざまな事業が展開されており、被差別部落における教育の推進に大きな役割を果たしたのである。

### 2-3-2 被差別部落における実態の変化：大阪府を事例として

上述のような事業が実施された結果、被差別部落においてはどのような変化がみられたのであろうか。まず、大きな成果を上げたといわれているのは、被差別部落の非常に劣悪だった住環境が改善されたことである。また、依然として、平均すれば相対的に低位な実態にはあるものの、奨学金の取得、就労支援などにより高学歴を取得したり、経済的に安定した仕事に就いたりした者が増えたといわれている。

そうした実態の変化を数字の上で確認するために、ここでは、1990～2000年にかけての被差別部落の実態の変化についてみていきたい。本稿ではこの時期に、他の地域に比べて総合的かつ大規模な実態調査が実施された大阪府のデータを取り上げることとする。大阪府では、1990年に「同和対策事業対象地域住民生活実態調査」、2000年に「同和問題の解決に向けた実態等調査」が実施されているが、以下では前者を1990年調査、後者を2000年調査と呼ぶこととする<sup>6</sup>。

表1は被雇用者に占める「常雇」の者の割合を、男女それぞれについて、1990年と2000年の別に示したものである。まず、1990年の調査の結果についてみていくと、「男性」は20歳代前半を意味する「20-24歳」を除いて、おおよそ年代が若くなるにつれて、「常雇」の者の割合が増加する傾向にあることがわかる。調査票によると、ここでの「常雇」はパート・アルバイトを含まないことになっているため、被差別部落においては年代が若くなるにつれて、一般に安定した雇用形態であると考えられる正社員の者の割合が高くなっていくことが読み取れる。同和対策事業における教育政策や就労政策の効果などによって、年齢が若くなればなるほど実態が改善されていた可能性がうかがえる。

また、同じく表1より1990年の「女性」の実態についてみてみると、「女性」は「20-24

表1 被雇用者における常雇の者の割合(20-64歳)(%)

	男性		女性	
	1990年調査	2000年調査	1990年調査	2000年調査
20-24歳	86.3	66.4	81.7	52.3
25-29歳	93.2	84.2	74.9	57.0
30-34歳	95.2	83.2	73.0	60.0
35-39歳	94.4	85.3	67.4	62.0
40-44歳	92.3	90.0	63.3	61.4
45-49歳	92.3	91.7	70.0	52.3
50-54歳	88.7	87.3	73.7	56.9
55-59歳	86.3	86.9	73.6	55.9
60-64歳	75.0	60.0	66.5	30.8

出所)大阪府『同和問題の解決に向けた実態等調査委員会委員分析報告書(生活実態調査)』2001年、61ページ、表5-4より作成。

<sup>6</sup> 1993年には総務庁による「平成五年度同和地区実態把握等調査」が実施されており、大阪府のデータも当然のことながら存在するが、本稿では大阪府によって実施された1990年と2000年の実態調査結果を用いて比較検討することとしたい。

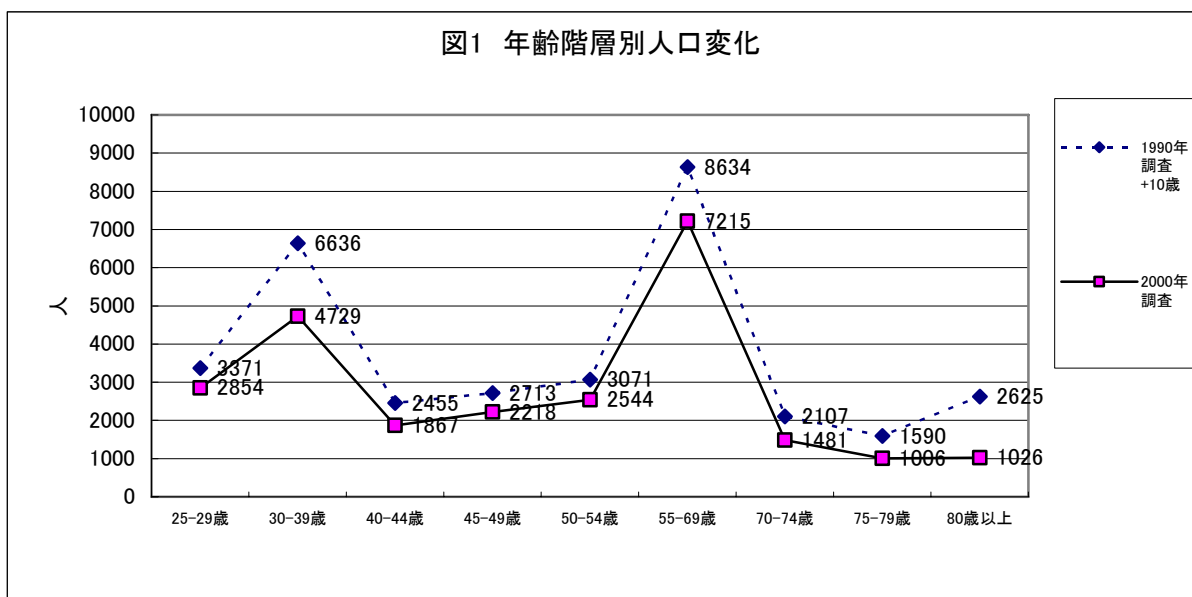


歳」においてもっとも「常雇」の者の割合が高くなっているものの、それ以降については年齢階層に応じての一貫した変化は認められなかった。ただし、44歳以下に限定すると、「男性」と同様に年齢階層が若くなるほど「常雇」の割合が高まっている。

では、2000年にはどのような変化がみられたのであろうか。「男性」については、20、30歳代の「常雇」の者の割合の減少が著しいことがわかる。それに加えて、もっとも「常雇」の割合の高い層が40歳代の者へとシフトし、年齢が若くなればなるほど安定化する傾向を示していた1990年調査の結果と比べると安定化傾向が明確な形では見出せなかった。

また、「女性」についてはすべての年齢階層で「常雇」の割合が減少しており、この時期大阪府の被差別部落において「女性」の雇用形態における非正規化が急激に進んだことがみてとれる<sup>7</sup>。また、1990年調査の結果では44歳以下について年齢階層が若くなるほど「常雇」の割合が高まっていたが、そうした傾向もみられなくなっている。

次に、年齢階層別の人口の変化をみていきたい。図1は、1990年調査時の年齢階層別人口のデータに一律10歳分年齢を足した結果を点線として示すとともに、2000年調査の年齢階層別人口のデータを実線として示して、両者の比較が可能となるようにしたものである<sup>8</sup>。この作業を通して、1990～2000年の10年間の年齢階層別の人口の変動が把握でき



出所) 大阪府『同和問題の解決に向けた実態等調査委員会委員分析報告書(生活実態調査)』2001年、13ページ、表1-10より作成。

<sup>7</sup> ただし、こうした女性の雇用形態における非正規化は、日本全体で進んでいるといわれているため、上述で認められた動向は、大阪府の被差別部落の女性だけにみられることではないと考えられる。とはいえ、被差別部落の女性の雇用形態における非正規化が、日本全体の女性の雇用形態における非正規化とまったく同じ現象なのか、それともこれに加えて、また別の要因も関係していることなのかについては、さらに詳細に検討を加えていかなければ判断できない。この点については、別の機会に改めて検討したい。

<sup>8</sup> ここで用いるデータは、1990年調査と2000年調査のいずれの調査においても、調査対象地域の範囲や面積などの設定がまったく同じであった大阪府内の22地区についてのものである(大阪府、2001b, p.12)。

るといってもよいだろう<sup>9</sup>。これによると、大阪府の被差別部落においてはこの10年間ですべての年齢階層において人口が減少していることがわかる。そのなかで、自然減の影響と思われる70歳以上の部分を除いて、割合として最も減少しているのは「30-39歳」である。つまり、この時期には、30歳代の者が被差別部落から相当流出したことがみてとれるのである。

2000年調査の調査委員会委員である石元清英は、1990年調査では「年齢が若くなる」につれて就労の「安定化傾向」が示されていたが、2000年調査ではそれが鈍化している点を指摘している（大阪府、2001b, pp.65-68）。石元はこの理由について、「主として二〇～三九歳の経済的安定層の」「流出によって」「四〇歳未満の就業者の就労」が「不安定化」したためだとしている。また石元は、1990年調査において定住意識を問うた際に、「できれば地区外に引っ越したい」と回答した者が20-29歳で最も多かったことや、学歴階層が高いほど多くなっていたことを挙げて、「大学を卒業し、安定的な就労を獲得した就業者の同和地区からの流出が関係しているものと考えられる」と述べている（大阪府、2001b, p.67）。

他方で、流出の理由としては、同和対策事業における住宅政策が大阪府では主に公営住宅政策の形態をとっていたために経済的に安定しても地元の家を建てるスペースを確保できないことや、この時期に同和対策事業の対象となった公営住宅の家賃に応能応益制度が取り入れられたために、地区外の住宅に居住しても経済的負担があまり変わらなくなったことなどが挙げられることが多い。それとはまた別に、進学や就職の事情での引越しなどを指摘する声もあるように思われるが、これについて学校や企業の多数立地している大阪府においては、こうした理由による流出があったとしても、同じ理由による流入もあることになるので、こうした事象が人口減少に結びつくことは本来ないものと考えられる。他方で、被差別部落に対する差別が、こうした事象に関係を有しているようにも考えられるが、この点については後ほど検討を加えたい。

ところで、大阪府と大阪府同和地区における高齢化率を比較してみると、1990年には大阪府が9.7%、大阪府同和地区が11.9%、2000年には大阪府が14.9%、大阪府同和地区が16.2%となっていた（大阪府、2001b, p.46; 総務庁、各年）。1990年調査においても2000年調査においても、被差別部落の方が相対的に高齢化は進行していることがわかる。

以上、紙幅の事情により限定的な形ではあったが、大阪府の被差別部落においてどのような変化がみられたのかを整理してきた。この時期は同和対策事業が実施されているなかではずいぶんと末の時期であるが、大阪府の被差別部落においては経済的に安定した層が流出する傾向と、高齢化が進んでいることがみてとれた。こうした変化は、いわば被差別部落において「過疎化の兆し」がみられるようになったと捉えることができるかもしれない。

ここで、アメリカ合衆国と日本のターゲット型政策の共通点と相違点について整理しておきたい。アメリカ合衆国における、アフターマティブ・アクションは、主に個人を単位として実施されていたが、その効果が最も顕著であったのは、黒人のなかでも相対的に資源を有している層に対してであり、そうした層を経済的・社会的に引き上げる効果を有していた。その結果、黒人間の格差は拡大したものと考えられる。それに加えて、都市部のインナーシティにおいては、中産階級専門職や労働者階級の人々の流出により、「社会的緩

---

<sup>9</sup> 図1は、年齢階層によってその年齢区分の長さが同じではないが、これは1990年調査と2000年調査の年齢階層の区切り方が異なっていたためである。

衝装置」が失われるとともに「集積効果」によって求職や出会いにおいて機会が制約されるようになった。その結果、都市部インナーシティは「不快で危険な場所」ともいうべき様相を呈し始めたのである。

一方、日本の同和対策事業のなかには個人を単位として実施されたものもあったが、規模として大きかったのは地域を単位として実施されたものであった。また、生活環境の改善、社会福祉及び公衆衛生の向上や増進、農林漁業の振興、中小企業の振興、雇用の促進及び職業の安定、学校教育及び社会教育の充実などを通して、被差別部落出身者全体や被差別部落の底上げが図られたといえる。その後、実際に経済的に安定した層を中心として、被差別部落からの流出が起こり、「過疎化の兆し」がみられるようになったと考えられる。

以上からすると、アメリカ合衆国のアファーマティブ・アクションと日本の同和対策事業の共通点は、被差別の立場のマイノリティに対する優遇政策であるということだといえる。また、相違点は、施策が個人単位で実施されているか地域単位で実施されているかの違いや、施策の結果、アファーマティブ・アクションは黒人間の格差を拡大させたのに対して、同和対策事業は被差別部落の全体的な底上げを行ったといえる。つまり、日本の同和対策事業の特徴は、施策が地域単位で実施されている点や、全体的な底上げを可能にした点だといえよう。その上で、なかでも相対的に経済的に安定した層を中心として、被差別部落からの流出が起こり、「過疎化の兆し」がみられるようになったと考えられる。

なお、アメリカ合衆国の都市部インナーシティにおいても、日本の被差別部落においても人口流出が起こっていた。しかし、双方における流出の意味合いは大きく異なる。なぜ

表 2 同和地区の人との結婚でもめごとや反対などを聞いた経験 (%)

		ある	ない	無回答・不明
大阪市全体		21.9	74.8	3.3
性別	男性	20.6	75.5	3.9
	女性	22.8	74.2	2.9
年齢別	20-29 歳	14.9	84.1	1.0
	30-39 歳	18.9	79.6	1.5
	40-49 歳	25.8	72.0	2.1
	50-59 歳	26.0	69.2	4.8
	60-69 歳	22.3	73.9	3.8
	70 歳以上	21.5	72.5	6.1
2000 年調査		21.4	73.4	5.1

出所)大阪市『人権問題に関する市民意識調査報告書』2006 年, 82 ページ, 表 6-12  
より作成。

ならば、黒人は肌の色が有色であるという身体的特徴を有しているが、被差別部落の場合にはそうした特徴はないからである。そのため、被差別部落出身者が被差別部落から流出した際に、差別の被害にあうリスクがそれまでよりも低くなる可能性も考えられる。だとすれば、この可能性について検討するために、被差別部落出身者や、被差別部落に対する差別事象の現状についてもみておく必要があるだろう。以下では、引き続き大阪の事例を用いて、差別事象の現状について検討したい。

### 2-3-3 差別事象の現状

では、現在の被差別部落出身者や被差別部落に対する差別の状況はどのようなものであろうか。先述の大阪府 2000 年調査では、被差別体験に関する設問も調査項目のなかに含まれていた。それによると、「差別を受けたことがある」と回答した者は 28.1%に上っている（大阪府，2001a）。つまり、大阪府の被差別部落出身者の実に 3 割近くの者は差別の被害にあった経験をもつのである。

ところで、被差別部落に対する差別が顕著な形で出るといわれている一つの事象に結婚がある。この点について、2005 年に大阪市によって実施された「人権問題に関する市民意識調査」（以下では、2005 年調査と表記する）の結果を用いて検討していきたい。表 2 は、市民に対して「同和地区の人との結婚でもめごとや反対などを聞いた経験」の有無を問うた結果を示したものである。これによると、約 2 割の者が、被差別部落の人との結婚に際してもめごとがあったという話や反対があったという話を聞いたことがあると回答している。とくに数値が高くなるのは、40 歳代、50 歳代の者であり、この年齢階層の者については、実に 4 分の 1 以上の者がそうした経験を有していた。これは被差別部落出身者に対する結婚差別に関する話を聞いたことのある者が大阪市民において 5 人に 1 人から 4 人に 1 人に上っていることを示しており、決して低い数値とはいえないだろう。

表 3 同和対策がやりすぎ・不公平という話を聞いたときの感想 (%)

		その通りと思った	そういう見方もあるのかと思った	反発・疑問を感じた	とくに何も思わなかった	無回答不明・
大阪市全体		29.7	52.8	8.7	6.2	2.6
性別	男性	32.9	49.4	8.2	6.8	2.6
	女性	26.9	55.8	9.0	5.7	2.6
年齢別	20-29 歳	39.2	51.0	3.9	5.9	—
	30-39 歳	29.0	52.3	9.3	8.4	0.9
	40-49 歳	33.3	53.3	10.0	2.5	0.8
	50-59 歳	29.7	54.2	7.1	5.2	3.9
	60-69 歳	30.9	52.7	7.9	4.8	3.6
	70 歳以上	21.7	51.9	11.6	10.9	3.9
2000 年調査		34.4	49.8	10.0	4.3	1.6

出所)大阪市『人権問題に関する市民意識調査報告書』2006 年，75 ページ，表 6-8 より作成。

さらに、ターゲット型政策に関連しては、先述のように、政策の対象となっているグループや地域だけが「得」をしているかのように捉えられることがあるとの指摘がなされていた。この点についても、2005 年調査の結果をみておきたい。2005 年調査では、「同和対策がやりすぎ・不公平というような話を聞いた経験」の有無に関する質問項目が設けられていた。これに「ある」と回答した者は、全体の 47.5% (727 人) に上っていた。この「ある」と回答した者に対して、「同和対策がやりすぎ・不公平というような話」を聞いたときの感想を問うた結果を示したのが表 3 である。これによると、もっとも回答者の割合が高

かったのは、いずれの階層についても「そういう見方もあるのかと思った」と回答した者で半数前後に上っている。次に多くみられたのが、「その通りと思った」と回答した者で2～3割を占めている。つまり、同和対策事業に関してはその対象となる被差別部落出身者や被差別部落が「得」をしていると感じている者や、そうした考え方にとくに否定的ではないという者が、実に7～8割に上っているのである。ここには、「ねたみ差別」などという言葉に象徴されるように、もともと被差別部落に対する差別意識やマイナス・イメージを有していて、それがゆえに同和対策事業に対する非難を容易に受け入れる者も含まれていると考えられる。そのため、どの程度の回答者が、客観的な判断のもと「やりすぎ・不公平」と捉えているのかを明らかにすることは難しい。

しかし、そもそも同和対策事業が社会政策の一環として実施されていたのは、この政策が社会的な意義があるものとして認められていたからである。その意義があまりにも理解されていない現状は、同和対策事業の対象となった被差別部落出身者や被差別部落を社会的に孤立させてしまう恐れが懸念されるどころであり、深刻な問題だといえよう。

最後に、近年では被差別部落に対する差別のうち、「土地差別」に着目する必要性を指摘するものがあるので、これに言及しておきたい。政策の対象となる「地域」という意味で、ターゲット型政策との関係においても重要な視点だといえるからである。奥田均は、不動産売買にかかわる差別事象、不動産広告にみられる問題性、宅地建物取引業者に対する人権問題実態調査結果などを具体的に検証し、被差別部落に対する「土地差別」の実相を詳細に解明している（奥田，2003，pp.28-69）。奥田は、この「土地差別」問題について、これまで目的意識的に取り上げられることがなかったものの、こうした問題を検討することによって、被差別部落に対して注がれている「絶え間ない差別のまなざし」と、その結果としての被差別部落の「土地の社会的隔離状況」が明らかにされていくと主張する。

以上、被差別部落出身者の被差別体験、結婚に際する差別事象、同和対策事業に対するまなざし、土地差別事象についてみてきた。いずれも、被差別部落出身者、被差別部落に対する差別意識やマイナス・イメージを有している者が、依然として一定数存在すると判断するに足るものであった。こうした状況を勘案すると、被差別部落からの流出については、大阪府の同和対策事業における住宅政策が公営住宅の手法をとったことに関連しての流出が最も多いものとみられ、必ずしも多くの者が差別の被害にあうリスクを低下させることを目的として流出しているわけではないものの、なかには、被差別部落に対する根強い差別の被害を避けるためにやむを得ず流出する者がいる可能性も否定できないのではないだろうか。

### 3 社会的排除論

「はじめに」でも述べたように、近年、格差・貧困問題とのかかわりで注目されている概念が、社会的排除論である。この概念は、グローバリゼーションや脱工業化の進展のもと、一部の高収入の労働者と多くの不安定な労働者との間での分裂、移民・難民と国民との間での分裂などをはじめとするさまざまな社会での分裂が起こるようになってきたことにかかわりがある。つまり、さまざまな社会的分裂によって新たに発見されたり再発見されたりする問題があるものの、こうした問題に福祉国家の諸制度はすでに対応し切れなくなってしまったため、そうした事態によって顕著になった事象を、社会的排除論という概念で捉えようとしたのである（岩田，2008，p.36）。

では、この社会的排除論は実際にはどのようなものなのであろうか。以下では、社会的排除論の特徴としてしばしば指摘されている5点についてみていこう。

- (1) 金銭上の不利よりも、多次元的な不利に注目すること
- (2) 静態的な分析よりも、動態的な分析を行うこと
- (3) 個人や家計の資源よりも、地域コミュニティの資源に焦点をあてること
- (4) 階層化と不利についての分配的側面よりも、関係的側面に注目すること
- (5) 社会における排除に着目するため、困難な状況を個人の行動の責任に帰さないこと (Geddes, 1998 : Room, 1999 : Madanipour et al., 2003 : バラ／ラペール, 2005).

以下では、これら 5 点について主にルーム (Room, G. J. ) などの説明に依拠しながら若干の説明を加えていきたい (Room, 1999). まず、一点目は、従来の貧困概念などが金銭的なものを指標とするケースが多かったことに対して、社会的排除論ではそれ以外に、例えば、劣悪な住宅、教育上の失敗、労働市場におけるスキルの欠如など、多次元的、複合的に不利な状況が捉えられようとしていることを示したものである。この点については、社会的排除論において初めて議論されたわけではないとの指摘もある (岩田, 2004, p.241). というのは、従来の貧困概念においても金銭以外の不利が念頭に置かれていたからである。先にみた同和対策事業に関連していえば、この事業においてさまざまな政策メニューが用意されていたのは、被差別部落の抱える困難が金銭上の不利以外にもあることがよく知られていたためとも考えられる。

二点目は、結果として立ち現れた貧困などを静態的に分析するのではなく、不利な状況に陥るまでの過程に着目して動態的な分析を行うことを重視するというものである。こうした視点にひきつけて述べるならば、かつての被差別部落の非常に深刻で低位な実態を分析するにあたって、その低位であるという「結果」だけに注目するのではなく、そういう状況に陥ることになった「過程」に焦点をあてようということになる。被差別部落の実態については差別事象の影響などについての言及もみられたため、こうした視点がこれまでまったくなかったわけではないが、その因果関係を詳細に解明する作業は重要であり、このように着目点を変えることによって、より一層明白になる事柄もあるものと考えられる。

三点目は、個人や家計よりも地域コミュニティに着目しようというものである。個人や家計は、そもそも自分たちの居住する地域コミュニティの有する資源の影響を受けながら生活しているために、そうした点が強調されているのである。しかし、この点についても、社会的排除論において初めて議論されたわけではないと思われる。というのは、先にみた同和対策事業に関連していえば、環境改善事業などのように、地域コミュニティとしての被差別部落の資源を豊かにするための施策が、当初から存在していたからである。マダニプー (Madanipour, A. ) は、地域コミュニティの資源に着目することの重要性に言及しつつ、それに加えて多次元的な排除を被っている人々が、インナーシティや周縁的地域など、いわば社会の「端」に追いやられ、その結果、そうした不利な立場の人々の集住地域が、空間として明示されるようになると述べる (Madanipour et al., 2003, pp.78-86).

四点目は、従来の貧困概念においては、個人や家計の自由になる資源の不足に注目していたために、階層間、集団間の資源の分配に関する議論が中心になされてきたが、社会的排除論はそれを階層間、集団間の関係性から捉えようとしているということである。Room の言葉を借りると、階層間、集団間の関係性について検討することによって、社会参加の不十分性や、権力の欠如についても議論することが可能になるのである。被差別部落の事例に関連しては、マジョリティとの間に、関係性の問題として差別事象が存在していると

される点が特徴の一つだと考えられる<sup>10</sup>。

五つ目は、社会的排除論は、個人の行動よりも、社会経済的構造の変化と関連しているものとみなされるために、困難な状況を個人の行動の責任に帰さない概念になっていることを示したものである（バラ／ラペール，2005，p.vi；表，2008，p.5）。従来の貧困概念などにおいては、貧困に陥った人々にその責任を帰するような見方がなされることもあったことのために、この点は社会的排除論の重要な特徴の一つに挙げられる。

以上を勘案すると、社会的排除論はやや曖昧な概念ではあるものの、排除という状態を把握するにあたってさまざまな枠組みを提示してくれることがわかる<sup>11</sup>。以下では、本稿がターゲット型政策の対象となるグループや地域を事例として取り上げていることに関連して、とくに三点目の空間的排除に関する議論の文脈より、アメリカ合衆国のインナーシティと日本の被差別部落を整理してみたい。

まず、アメリカ合衆国のインナーシティについてであるが、先述のように、ウィルソンは、経済構造の変化にも言及していた。ウィルソンによると、都市部で大量に貧困層や労働者階級を雇用してきた製造業が衰退したことによって、また、ステータスや賃金の高い仕事に就こうとすれば、それまで以上に学歴や職業訓練が必要になったことによって、不熟練の黒人の人々は以前よりもますます不利になったのである。これは、グローバリゼーションや脱工業化の影響と密接な関係があるものと思われる。だとすれば、この時期のインナーシティでは、ターゲット型政策が実施される一方で、グローバリゼーションや脱工業化に端を発するさまざまな社会的分裂に基づく社会的排除が起こっていた可能性がある。そして、その結果として、ウィルソンが述べたように、インナーシティは「不快で危険な場所」となっていくとみることができるのである。

次に、日本の被差別部落についてみていきたい。社会的排除論について検討したところ、以前の被差別部落の実態分析においても、社会的排除論と重なり合うような視点が存在しており、それを見越して同和対策事業が実施されていた点もあったことが確認された。被差別部落においては、もともとは非常に劣悪な住環境であったが、こうした状況は、環境改善事業などが実施されることによって、徐々に改善されていった。つまり、同和対策事業が多様なメニューによって実施されることによって、地域コミュニティとしての被差別部落においては以前よりも資源が豊富になったと考えられるのである。しかし、1990年代に入ると、正社員であったり、学歴が高かったりする、相対的に経済的には安定したと思われる壮年期の者を中心に一部で流出が起り、「過疎化の兆し」ともいえるような現象がみられるようになった。その原因として、本稿では公営住宅政策の影響と、差別のリスクを避けようとしている者がいる可能性について指摘した。これら1990年代の被差別部落の変化は、被差別部落内部に居住している人々が学歴や仕事などにおいて相対的に不安定な者であったり、高齢の者であったりすることを示唆していたから、いったんは安定化の方向に向かってきた被差別部落における空間的排除の状況が、一転して深刻な状況になりつつあることを意味しているともとれる。1990年代は日本においてもグローバリゼーションと脱工業化が進展した時期である。したがって、社会的排除論が日本的な文脈において

---

<sup>10</sup> これは、マイノリティとマジョリティの集団間の関係を抽象的に述べたものであり、すべての被差別部落出身者が必ず差別の被害にあうとか、すべてのマジョリティが必ず差別を行うというようなことを意味するものではない。

<sup>11</sup> 岩田の近著『社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属』（有斐閣，2008年）では、副題に「参加」の文字がみられることから、岩田が上述の四点目を重視していることがうかがえる。しかし、なぜそうした判断がなされたのかについては言及がないためにわからない。

どのように立ち現れてくるのかということを検討する方法の一つとして、日本の被差別部落における「過疎化の兆し」に着目し、そうした状況に至るまでの過程を詳細にみていく作業が重要になってくるのである。

#### 4 おわりに

本稿の目的は、被差別部落を事例として取り上げ、第一に、ターゲット型政策である同和対策事業の成果と課題を明らかにするとともに、第二に、グローバリゼーションと脱工業化の進展の結果、被差別部落でみられるようになった現象を取り上げて、社会的排除を日本的文脈から捉えるためにはどのような点を検討する必要があるのかについて検討を加えることであった。

第一の点について、日本の同和対策事業は被差別の立場のマイノリティに対する優遇政策の一つであったが、政策の特徴としては、施策が地域単位で実施されている点が挙げられる。それに加えて、この政策が実施された結果、地域コミュニティとしての被差別部落においては以前よりも資源が豊富になり、被差別部落出身者や被差別部落の実態は底上げが図られたものと考えられる。しかし、1990年代以降は「過疎化の兆し」がみられるようになった。

これについて、同和対策事業との関連で述べるとすれば、一つは公営住宅政策の影響が挙げられていた。先述のように、大阪府の同和対策事業における住宅政策は公営住宅政策を主に活用してきた経緯がある。これは、もともとの被差別部落における劣悪な住環境を考えれば、非常に大きな意義のある政策だったといえる。しかし、同和対策事業の成果などによって経済的・社会的に上昇移動を果たした被差別部落出身者の住宅に対するニーズが変化したために、そうしたニーズと実際に行われていた公営住宅政策との間にズレが発生したとみることができる。つまり、こうした政策を実施するにあたっては、長い時間を経て、政策の対象となるグループや地域のニーズと政策との間にズレが発生することがあるのだ。この点については、今後、社会的排除を克服するための政策を模索するに当たっても留意しておく必要があるだろう。「過疎化の兆し」に関連して、本稿では、もう一つ差別事象の影響の可能性を示唆した。この点について、同和対策事業とのかかわりでいえば、この事業が被差別部落内部の実態改善に重点を置いていたために、差別への対応がやや弱かったことも指摘できるかもしれない。

第二の点については、1990年代に大阪府の被差別部落において「過疎化の兆し」がみられるようになったが、これは社会的排除論の文脈で捉えるとすれば、空間的排除の状況がより一層深刻になったと考えることができる。さらに、1990年代は日本においてもグローバリゼーションと脱工業化が進展した時期である。したがって、社会的排除論が日本的な文脈においてどのように立ち現れてくるのかということを検討する方法の一つとして、日本の被差別部落における「過疎化の兆し」に着目し、そうした状況に至るまでの過程を詳細にみていく作業が重要になってくるといえるのである。

最後に、本稿では取り上げることのできなかつた課題について述べておきたい。本稿では、被差別部落における人口の流出について検討してきた。本稿で事例として取り上げた大阪府の1990年代の実態をみても、流出が顕著であったために人口が減少していたからである。しかし、流出の問題について検討するにあたっては、流入の問題についても論じておく必要があるだろう。この点については、今後の課題としたい。



## 【主要参考文献】

- バラ, アジット・S/ラペール, フレデリック著, 福原宏幸/中村健吾監訳, 2005, 『グローバル化と社会的排除: 貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂.
- 部落解放同盟大阪府連合会『二〇〇〇年部落問題実態調査分析プロジェクト』2001.
- 部落解放基本法制定要求国民運動中央実行委員会編『部落解放基本法とは』部落解放研究所, 1991年.
- 同和行政史編集委員会編『同和行政史』総務省大臣官房地域改善対策室, 2002.
- Geddes, Mike 1998, *Local Partnership: a Successful Strategy for Social Cohesion? : European Research Report*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg.
- Geddes, Mike 2000, "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4).
- 樋口明彦, 2004, 「現代社会における社会的排除のメカニズム: 積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐって」『社会学評論』55 (1).
- 岩田正美, 2004, 「新しい貧困と『社会的排除』への施策」守山勝儀・小林良二編, 三浦文夫監修『新しい社会福祉の焦点』光生館.
- 岩田正美, 2008, 『社会的排除: 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 岩田正美/西澤晃彦編著, 2005, 貧困と社会的排除: 福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房.
- 金井宏司, 1991, 『同和行政 戦後の軌跡』解放出版社.
- Madanipour, Ali, Cars, Goran, and Allen, Judith, 2003, *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*, 2nd edition, London and New York, Routledge.
- 表弘一郎, 「『格差社会』とシティズンシップ」Discussion Paper No.10, 大阪市立大学大学院経済学研究科経済格差研究センター.
- 大阪市, 2006, 『人権問題に関する市民意識調査報告書』.
- 大阪府, 1991, 『同和対策事業対象地域住民生活実態調査報告書』.
- 大阪府, 2001a, 『同和問題の解決に向けた実態等調査報告書 (生活実態調査)』.
- 大阪府, 2001b, 『同和問題の解決に向けた実態等調査委員会委員分析報告書 (生活実態調査)』.
- 大西祥恵, 2008, 「地域再生と社会的排除」『Int'lecowk 国際経済労働研究』(国際経済労働研究所) 63 (3).
- 大西祥恵「部落解放運動」大阪社会運動協会編『大阪社会労働運動史 第9巻』(近日刊行予定).
- 奥田均, 2003, 『土地差別問題の研究』解放出版社.
- Room, Graham J., 1999, "Social Exclusion: Solidarity and the Challenge of Globalization" *International Journal of Social Welfare*, 8.
- 総務省『国勢調査』(各年).
- 総務庁長官官房地域改善対策室編, 1994, 『同和行政四半世紀のあゆみ』中央法規出版.
- 総務庁長官官房地域改善対策室編, 1995, 『平成5年度同和地区実態把握等調査: 地区概況調査報告書』.
- Madanipour, Ali, Cars, Goran, and Allen, Judith, 2003, *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*, 2nd edition, London and New York, Routledge.
- Upham, Frank., 1993, "Unplaced Persons and Movements for Place" in *Postwar Japan as History*, ed. by Andrew Gordon, Berkeley and Los Angeles, University of California Press (フランク・アパム, 古関彰一訳, 2001, 「社会的弱者の人権」アンドルー・ゴードン編, 中村政則監訳『歴史としての戦後日本 下』みすず書房).
- ウィルソン, J.ウィリアム/青木秀男監訳, 平川茂・牛草英晴訳, 1999, 『アメリカのアンダークラス: 本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店.