

京都市における同和教育40年の 取組の成果と今日的課題

後藤 直

はじめに

法の一部を改正し5年間の経過措置期間が設定された「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「地対財特法」と呼ぶ）が2002年3月31日で期限切れを迎えた。これに先立つこと2ヶ月、京都市は「特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組」（平成14年1月）を発表した。「地対財特法」失効を前提に自治体レベルで「同和問題解決に向けた取組を一般施策でどう取組むのかをまとめたもの」である。この中で教育における残された課題を「同和地区児童、生徒の学力実態は～中略～義務教育段階では、基本的な学力が十分に身につけられていない児童、生徒が多いことや、高校進学の内容、高校中退率及び大学進学率の格差などの課題が残されています。更には、ひとり親家庭、経済的支援を受けざるを得ない家庭等、厳しい状況に置かれている家庭もあり、児童、生徒の教育に大きく影響しています。」としている。そしてこれらの課題解決に向けた取組を①学校・普通授業での基本的な学力の保障②地区内外の子どもを対象とした学習センター事業や学校での経験、体験活動の拡充③家庭・親との連携④現行制度の見直しと5年間の一般施策への移行措置を前提とした進路支援事業の4点としている。

筆者は96年度のレポートで、京都市における同和教育30年の取組とその成果を検証した。その中で、これまでの成果を評価しつつも現状と

課題として、京都市内の同和地区から生活の安定した若年・壮年層が転出する一方、母子・父子家庭、不安定雇用など、何らかの施策を必要とする層が残留していること。すなわち同和地区からこれまでの「成果」が流出し、地区の空洞化、新たな貧困化が進行中であること。それが、児童・生徒の学力にも歴然とした影響を及ぼしていることを指摘した。そして『学習センタープロジェクト』（以下『Gプロ』という）を佛教大学に隣接する楽只（千本）地区に係る小中学校教員らと組織し97年3月に提言を行った。内容は①特別施策に頼らない学校における教育の完全保障②地域教育の拠点としての学習センターのリニューアルの二点を中心であった。そして98年度より京都市立嘉楽中学校で「個人選択性習熟度別分割授業」が取組まれ、センター学習に地区外児童・生徒が参加し学習センターの共同利用が始まることとなった。したがって、楽只地区においては京都市が言う現在の課題解決に向けた議論・取組が始まり既に10年近くになる。

本稿では1964年京都市教育委員会より「学力向上至上目標」とした同和教育方針が出されておよそ40年、これを前後期に分けながら同和教育の取組みの成果と今日的課題を明らかにしつつ、今後の同和教育の新展開に向けたひとつとしたい。

1 同和教育施策による就学と進路保障の為の条件整備

(1) 長欠・不就学解消に向けた取組 (52~63年)

1951年オールロマンズ差別事件^(注1)糾弾要綱の『差別は市政のなかに』で部落解放京都府連合会は、同和地区児童・生徒の『不就学児童をなくする対策を即時たてること』を同和教育行政における最重要課題と位置づけ、具体的には『生活困窮家庭の児童・生徒への学用品の無料支給、無料で完全な給食の実施』などの要求を京都市に対して行っている。当時の長期欠席(年間欠席50日以上)同和地区児童・生徒は、小学校で6.5(京都市0.6) %、中学校で28.7(京都市2.8) %と、小・中学校とも京都市の10倍以上であった(中学生に限ると同和地区生徒3~4人のうち1人は長期欠席生徒ということであった)。この糾弾闘争をうけて京都市は『今後の同和施策運営要綱』を策定し、これにもとづいて戦後はじめての同和教育費2百万円が52年度予算として計上されることとなった。内訳

は、特別就学奨励費が最も多く70万2千円、次いで生活改善講座に65万4千円、同和教育研究会に20万円であった。このように京都市における戦後の同和教育は、同和地区児童・生徒の長期欠席・不就学の解消に向けた就学奨励事業からはじまることとなる。2年後には、教員の自主的な活動として一部の同和校で取組まれていた補習学級も施策化され、教員の加配も市内の同和校で順次、実施されることとなった。

特別就学奨励費が施策化されて(京都市が同和教育に取り組んで)から10年後の'62年度の長期欠席同和地区児童・生徒は、小学校で2.8(京都市0.6) %、中学校で5.1(京都市1.0) %と大幅に減少している。この頃より京都市内の同和校での取組みの中心課題は、長期欠席・不就学問題から学力・進路保障(京都市の高校進学率は75.0%で同和地区生徒の高校進学率は34.6%と京都市の2分の1以下であった。)の問題へと移っていくのである。

	63.3	64.3	65.3	66.3	67.3	68.3	69.3	70.3	71.3	72.3	73.3	74.3	75.3	76.3	77.3	78.3	79.3	80.3	81.3	82.3	83.3	84.3
全 市	75.0	75.3	75.9	78.9	83.1	85.1	87.1	89.7	91.9	93.3	93.9	94.1	92.9	93.6	93.1	92.6	93.0	91.4	92.1	92.0	91.0	91.6
同 和	34.6	37.9	38.7	47.2	53.6	60.1	72.0	74.6	88.1	86.7	92.8	92.2	87.9	85.7	83.8	86.9	86.7	85.1	87.7	85.0	89.8	92.8

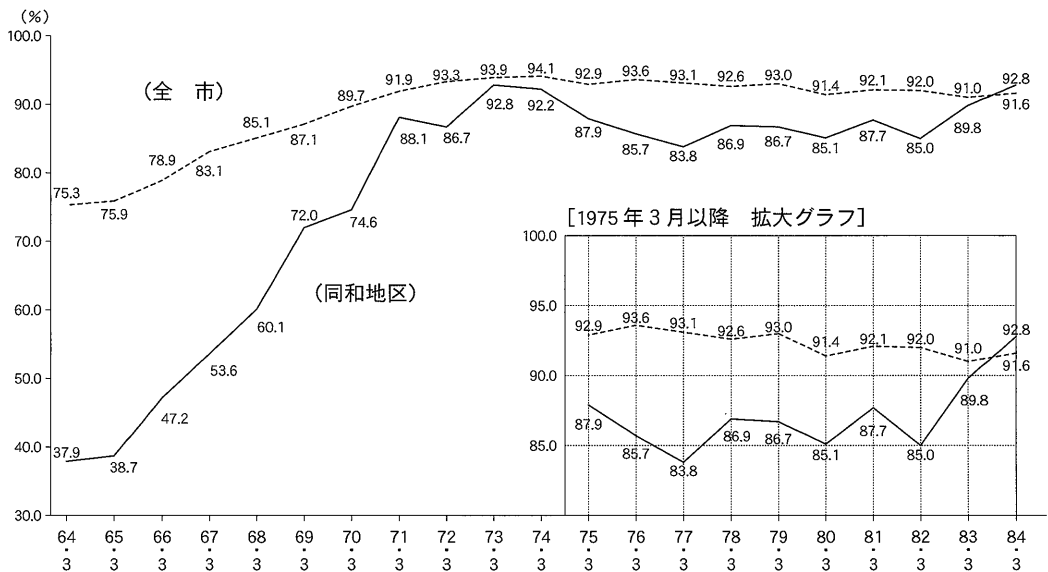


図1 同和関係市立中学校卒業生の高校進学率の推移

(2) 高校進学率向上の取組 (64~76年)

’64年1月、京都市は『教育の全分野において、それぞれの公務員がその主体性と責任で同和地区児童・生徒の学力向上を至上目標とした実践活動を推進する』との同和教育方針を策定する。高校進学率の向上を当面の緊急課題とした同和教育の始まりである(64年3月の高校進学率は京都市が75%、同和地区生徒が38%)。具体的には学力補充施策として洛東・近衛中学の2会場での中学3年生を対象にした進学促進ホールの開設。また、経済的援助措置として高校大学等同和奨学金の給付。66年度には、中学校卒業進学就職支度金制度も設けている。これらの進路保障に向けた取組と同時に学力向上に向けた取組も積極的に行われた。基礎学力の定着を図る為の校内での抽出促進・バタバタ指導。71年度からは校外での学習拠点として学習センターが各地区で建設され、学校や隣保館で行われていた補習や進学促進ホールが学習センターで行われ、72年度からは、高校生学習会も取り組まれている。以上のような学力・進路保障に向けた行政施策、学校現場での教職員の取組と『子どもにだけはせめて高校だけでも卒業させたい』という親の熱意を受けて同和地区生徒の高校進学率は、同和教育方針が出されてから5年後の68年度には約2倍の72%となり、70年度には88.1%となり京都市平均の91.9%にほぼ並ぶ。1972年度には、92.8%と京都市平均の93.9%にあと1.1%まで迫っている。同和地区生徒の高校進学率は、学力向上至上目標の同和教育方針が出されてから10年足らずで高校・大学入学金、高卒者進学・就職支度金(70年度開始)などの施策実施とあいまって京都市平均とほぼ肩を並べるようになる。

2 同和教育施策の成果と新たに生じた課題

(1) 学力向上の取組と新たな課題

(80~90年代をととした課題)

「同和教育施策による就学・進路の為の条件整備」が取組の中心であった前期に比べて70年代後半からの後期20年間は、高校での不調・中途退学問題、大学進学率の格差を抱えながら、73年度以降4年間続いた同和地区生徒の高校進学率の落ち込み(76年度には京都市との格差が約10%まで開く)を契機とした「同和地区児童・生徒の学力向上(低学力実態の解消)」が取組の中心であった。低学力実態の克服を目指して教育内容・指導体制の充実が図られていくこととなる。

まずは、77年度の「学校指導の重点」で「主体的条件の確立」が明記され、「同和地区出身者としての自覚や部落差別の現状認識(不足の自覚)を通して児童・生徒自らの学習意欲を高める」取組が始まった。この「不足の自覚認識が主体的条件の向上となり、学力向上に結びつく」という考え方は、80年代を通して同和地区児童・生徒の学力・進路保障を進める取組の中心となる。

具体的には、80年度から幅広い学力の定着をめざした「すその学習」が取組まれる。この後、基礎学力定着対策としての中学年対策・個別指導・責任指導体制などが取組まれていくこととなる。さらに、90年度には「同和問題解決の主体者として、社会の様々な分野に進出し自らの個性と能力を発揮し、豊かな生活を築くと共にあらゆる差別をなくす人間として成長する子ども」を同和地区児童・生徒の「あるべき姿」と規定し、それまでの学力・進路保障を進める取組の基本的な考え方であった「不足の自覚認識による主体的条件の確立」からプラスを志向(あるべき姿をめざした)を目指した考え方が提起されていく。そして、翌91年度からは、「あ

るべき姿」の実現に向けた取組の重要な観点として「自立促進と格差是正」が示され、取組の見直しが進められていくのである。

「同和地区児童・生徒の学力向上」に向けて教育内容・指導体制の充実が図られてきたものの、過去20年間（1977～96年）の大学進学平均は同和地区が25%で京都市が43%と明らかな格差が残されていた。京都市平均の6割で推移する同和地区の大学進学率、高校の中退者は3倍、中学校段階で顕著化する学力の落ち込み—「同和地区児童・生徒の低学力問題」は、解消されずに残されている。これが、低学力対策を中心に約20年間（1980～90年代）の京都市における同和教育の課題と考えられる。

また、このような状況は、依然として今日的な課題ともなっている。

(2) 京都市内の同和地区で進む空洞化

「京都市内12同和地区の年収別世帯比率は300万円未満の不安定層と500万円以上の安定層に二極化しており、300万円未満の不安定層は京都市の1.3倍、全国の2倍。500万円以上の安定層が占める割合は、京都市・全国と大きな差はないものの、同和地区の場合は雇用促進^(注2)による京都市関係職員がそのほとんどを占めている」と「平成3年京都市同和地区実態調査報告書」は指摘している。「就労（所得）の二極化」である。また、報告書では「人口減少と高齢化」が、ここ20年来の京都市内同和地区のまちづくりの大きな課題となっていることも指摘している。^(注3)

先述の雇用促進で京都市関係職員となった青・壮年層世帯がそれぞれのライフスタイルに合わせ持ち家を求めて近隣に地区外流出す

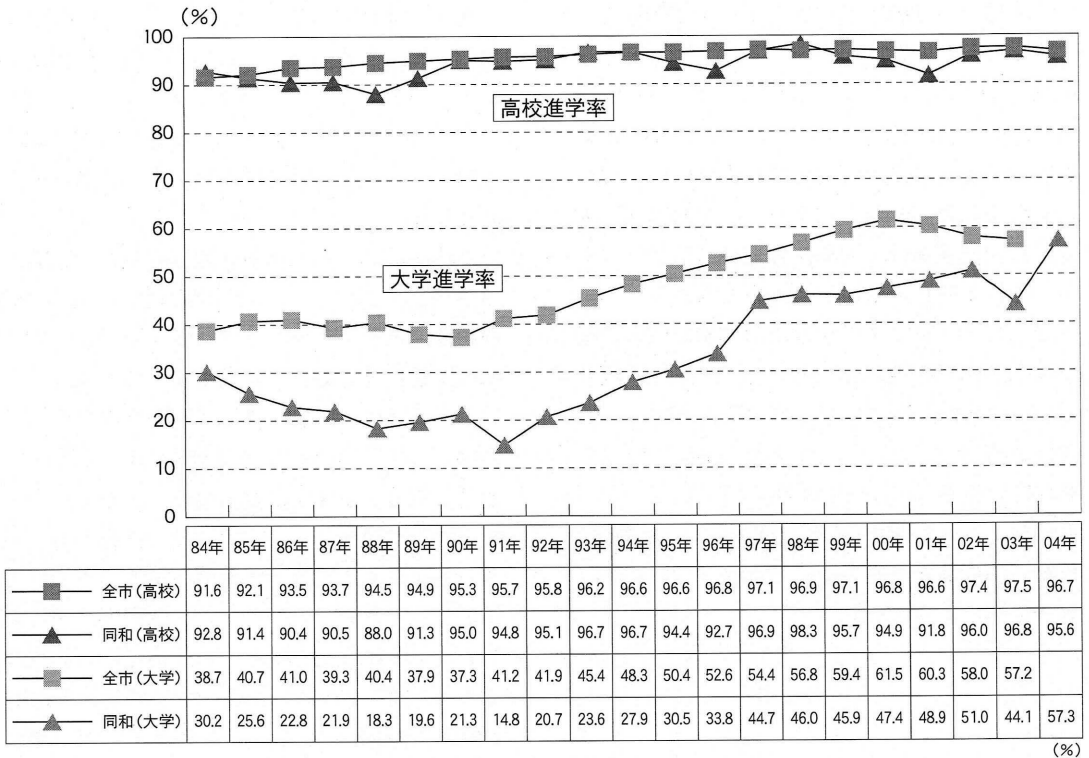


図2 同和関係市立中学校卒業生大学進学率推移

る。その結果、子どもの数が減少し高齢者の割合が増加したものと考えられる。「二極化（就労・収入）を繰り返しながらの空洞化（人口減少）の進行」—京都市内の同和地区の今日的状況である。したがって、同和地区児童・生徒数の減少問題も深刻である。同和教育方針が策定された64年度の京都市内の小中学校に在籍していた児童・生徒数が154,780人、同和地区児童・生徒は4,044人で2.6%を占めていたものの、10年後の74年度（2,551/155,508・1.6%）→84年度（1,961/181,319・1.1%）→94年度（1,327/121,468・1.09%）→となっており、30年間（1964～94年）の同和地区児童生徒の減少は京都市の2倍以上のスピードで進行していることがわかる。

データ上は94年度の同和地区児童・生徒数1,327名となっているが、同和地区児童・生徒数については同和校に在籍する同和地区（出身）児童・生徒数であり、実際に同和地区内に居住している小・中学生はそれぞれ6割程度と考えられる。したがって94年度の同和地区内居住児童・生徒については約800名と想定され、京都市内の小中学校に在籍している児童・生徒数の0.7%となる。したがってここ30年間（1964～94年）で同和地区内に居住している児童・生徒は1/5となり、減少率は、京都市の約4倍のスピードで進行してきたと考えられる。

京都市内の同和地区人口は90年代においても大幅に減少している。2000年では8,172人となり、およそ10年で2/3に減少したこととなる。また、2000年度の同和地区児童・生徒数は939名で95年からの5年間で3/4に減少している。90年代以降、この15年間も大幅な人口減少（空洞化）は進行している。一方、先述の「二極化」は「雇用促進の廃止」などを受けて就労・収入不安定層の極の増大へと特化しているのではないかと予想される。

（3）深刻な空洞化

①地区外居住児童・生徒と流出

従来、同和地区児童・生徒（施策対象児童・生徒）といえ、同和地区内に居住している児童・生徒」であると、誰もが考えていた。「地区と全く縁を切る」かたちで遠方へ転出した世帯の場合、小中学校に通う子どもがいても「同和地区児童・生徒」と捉えられることはなかった。^(注4)しかし、市内同和地区の住環境改善事業がほぼ完了した80年代半ば以降、周辺地域に持ち家を購入するなどして地区外へと転出する世帯が目立ち始めた。そして、地区外から従来通りの学校に通う「同和地区児童・生徒」が出始め、90年代にはそれが増加し、割合として無視できなくなる。「地区外居住児童・生徒」とは「80年代以降に同和地区周辺に持ち家を購入し地区外流出した世帯（多くが京都市関係職員）の同和校に通う児童・生徒」のことである。こうした「地区外に居住する同和地区児童・生徒」の増加は、「地区外へ転出してでも地区内と同様の関係を保ちたい」という人が増えているということであり、つまりは同和問題解決をめざした活動に参加する人が増えていることができる。これらの世帯の多くは、京都市関係職員のいる世帯であり、これまでの取組が就労と所得の安定に大きな成果を上げてきていることを示している。

②地区内居住児童・生徒と流入

京都市の住環境改善事業は、同和地区内に住宅地区改良事業区域（改良ネット）を指定し、その区域内にある不良住宅を買収・除却、そしてその事業で住宅を失う住民が居住する改良（公営）住宅を建設するという手法で進められてきた。いわゆるスクラップアンドビルドである。事業を特徴づけるのは、先述した「属地属人」の基準の厳格な適用である（大阪などでは、事業の本格化が京都よりだいぶ遅いこと、都市化の波によって混住が進行していたことなどに

より、基本的に「属地」を軸とした事業が行われている)。東京や大阪など都市部の同和地区には、戦前から貧困者が地区内あるいは周辺に流入しスラムを形成するという傾向が見られたが、京都の場合も例外ではなかった。また、渡日してきた朝鮮人が同和地区に住むことも多かった。京都の同和地区の場合、戦前から水平社運動だけでなく融和団体などさまざまな住民組織や自治会が作られて地区全体への強いリーダーシップを有しており、そこが事業の受け皿となるという慣行ができあがっていたが、その中心にいた人々には「外部からの流入者が地区を不安定にしている」という考え方が強くあった。したがって、1953年に竣工した錦林地区に始まる改良住宅の建設にあたっては、「地区指定を行い属地属人で事業展開することにより短期間のうちに安い予算で最大の事業効果をあげる」ため、外部からの流入をシャットアウトすることが意識的に行われた。韓国・朝鮮籍住民が事業対象から除外されたのも、それによるところが大きい。

市内同和地区では60～70年代半ばにかけての15年ほどで改良（公営）住宅と隣保館・浴場・診療所などの各種施設を建設し、オールクリアランスという改良事業の所期の目的は達成され、事業は完了する。

ところが、数年後の80年代以降、大幅な人口減少が進んで行くこととなり人口減少が起き始める。最大の要因は、先述した京都市関係職員の地区外流出である。90年代に入ると、「地区外流出による人口減少問題」は、京都市内の全同和地区の共通した課題となり運動・行政を問わずさまざまな場所で議論され、「80～90年代を通した市内同和地区のまちづくりにおける最大の問題」との認識がなされるようになった。しかし、問題はそれだけではなかった。「属地属人」を基準とした事業実施によって、外部からの不安定要因の同和地区への流入は防いでき

たはずであった。しかしながら、実際にはこうした「リターン流入」が存在・増加しており、改良事業完了後の同和地区の新たな問題となってきた。従来は、こうしたケースがあっても、「同和地区のあたたかさ・くらしやすさ」と評価する傾向が強かった。しかし、その数が区内居住児童・生徒の一定割合以上にもなっているという事態は、偶発事ではなく、ひとつのトレンドとして、今日の同和問題把握の重点として押さえなくてはならない。

以上をまとめると、「同和地区児童・生徒の低学力問題（中学校で顕著化する学力の落ち込み、高校での不調・中途退学問題、京都市平均の約6割で推移する同和地区生徒の大学進学率）」とは、生活の困難・不安定を抱えて同和地区に残留・流入している世帯の児童・生徒に集中的に表れている問題であることがわかる。同和对策事業が進展した70年代から80年代に同和地区内で所得と生活の安定する層が増加（主として京都市関係職員）し、安定層がさらなる生活の向上と自己実現を求めて80年代半ば以降、地区外に持ち家を購入して流出するという状況を生んだのである。このことは、教育現場において大量の数の「同和地区の外に居住する児童・生徒の出現」となって現れることとなった。しかし、それらの施策が十分に機能しなかった層、フォローできなかった層も確かに存在しており、地区内で暮らすのは高齢者や所得や生活の不安定を抱えた人々（主として非京都市関係職員）という傾向が強まっていた。そうした「残留」に加えて、いったん地区外へ出た後、何らかの生活の困難を抱えて地区内へ戻るという「リターン流入」現象が90年代に入って顕著になってきていた。京都市では同和地区を流動性の少ない、停滞的な地域と捉え、「属地属人」という基準で外部からの「不安定要因」の流入を防ぎつつ、格差是正と低位性の克服を主眼とした施策を集中的に投下してきた。そし

て、それが目に見える成果をあげるようになる
と、生活安定層が地区外へと流出し、生活不安
定層が残留・流入するという流動化が、同和地
区で起きてきたのである。

京都市内の同和地区では90年代半ば以降、改
良住宅の建て替えを契機とした「新たなまちづ
くり」が取り組まれてきたものの、従来の同和
問題の捉え方・解決への取組の中身と手法の継
続だけでは、その流れ（生活安定層の地区外流
出と生活不安定層の残留・流入）に棹さすのみ
である。また、進行しつつあるコミュニティの
崩壊と貧困化の進行を軽視するならば、同和地
区は再び「貧困（と低学力児童・生徒）の集積
地」となり、差別の温存・拡大という状況を招
く。そうなれば、オールロマンス事件以来、い
や、戦前以来投下してきたばく大な費用と無数
の人々の努力はいったい何であったのかという
ことになりかねない。今後、同和地区のまちづ
くりや教育においてこれまで「シャットアウト
してきた」外部から何を流入させるのか（ある
いは導入するのか）、何を残すのか。問題はこ
う立てられなくてはならないと考えられる。

おわりに

同和地区に対する教育の取組は、進展に応じ
て重点課題を変えながら、今日まで取り組まれ
てきた。明治期から戦後初期に至るまでの重点
課題は、貧困による不就学・長欠、あるいは学
用品が買えない等、就学を妨げる経済的要因を
排除することであった（施策としては、特奨費、
補習学級等）。1950年代後半の取組によって義
務教育がほぼ全うできるようになり、重点は高
校進学率の向上へと移っていく（同和教育方
針、進学ホール、奨学金等）。そして70年代より、
依然として存在する地区外との格差を是正する
ために低学力対策が中心的に取り組まれてきた
（基礎学力定着対策等、あるいは「あるべき姿

の実現」）。

しかし、それらの成果が生み出したとも言え
る地区の空洞化と就労・収入の二極→特化は、
新たな取組の必要性を物語っている。学年進行
と共に学力分布が低学力層へと偏る傾向にある
学力の問題から、公私比率に特に顕著に表れて
いる志望校以外への高校進学の実態や、これに
起因する高校中退率の高さ、更に、大学進学率
の低さなど、ここに挙げられている課題とは、
生活の困難・不安定を抱えて同和地区に残留・
流入している世帯の児童・生徒に集中的に表れ
ているものである。もちろん、同和地区内に成
績分布の下位に位置する児童・生徒が多い現状
を見るならば、低学力対策は引き続いて取り組
まれなくてはならない。しかし、そもそも学力
向上とは、時限的な特別施策の集中投下という
手法では解決することができず、例えば世代単
位のような長期の取組を必要とするものである。
また、「同和対策としての低学力対策」が、
学力分布の最底辺に位置する児童・生徒に対処
できていないという現実を直視する必要がある。
これまで積み上げられてきた低学力対策の
実践を、同和教育という枠にとらわれない、教
育総体の議論の俎上に上げ、経験交流を進める
中から有効な手だてを探る必要がある。

明治初頭、新しい時代の出発点にあたって、
蓮台野の益井茂平や柳原の桜田儀兵衛らは、い
わゆる番組小学校を横目にそれぞれの村に小学
校を建設した。明治中期からの窮乏化の進行の
中であっては、各地域に夜学校が開設されるな
ど、人々は教育に力を注いだ。

戦後も、全国に先駆けて同和教育研究会が組
織され、先進的な教員による自主的な取組が積
み重ねられてきた。それらは50年代後半より施
策として制度化され、同和教育はすべての教職
員が取り組むべき課題として位置付けられてき
た。今必要なのは、こうした歴史を「本来不要
な特別対策」として葬るのではなく、「一般施

策のあり方」としてどう受け継ぐのか（＝普遍化）を論じ、実践することである。

具体的には、これまでの同和地区におけるまちづくり・教育の取組みの積極面を生かしつつ新たなまちづくり・学校づくりの取組みが急務であると考えられる。

【注記】

- 注(1) オールロマンス差別事件 1951年京都市内で起こった差別事件、その後の同和行政などに大きな影響を与える。
- 注(2) 雇用促進 選考採用職種に限定し同和地区出身者を京都市職員として積極的に雇用してきた取組
- 注(3) 京都市内12地区の人口が、70年(19,058)→77年(16,581)→84年(14,075)→91年(12,590)→2000(8,712)となり、20年間で約7割と大きく減少している。
- 注(4) 地区外へ転居することは、事実上「地区から逃げる・差別から逃げる」こととみなされていた。実際、「遠く離れて住めば差別されないのでは」と考え、地区との一切の関係を絶つ人も珍しくはなかった。

【参考文献等一覧】

- 部落解放同盟京都市協議会 『総合プロジェクト21報告書』2000年5月
- 『特別施策としての同和对策事業の終結とその後の取組(京都市)』平成14年1月
- 松井珍男子他著 『よき日のために 一千本支部再建15年史』同朋舎 77年10月1日
- 師岡佑行 他著 『京都の部落史近現代2』京都部落史研究所 91年11月20日
- 内田雄造 著 『同和地区のまちづくり論』明石書店 93年1月31日
- 山本尚友 他著 『京都市内部部落実態調査中間報告書』実態調査研究会 92年7月
- 後藤直 著 「21世紀に向けた共生・永住・自治のまちづくり」『部落解放419号』97年3月