

# 『被差別地区における教育・まちづくりの 取り組みと今日的課題』

後 藤 直

〔抄 録〕

本稿は1980年代以降20年以上に及ぶ同和教育の大きな課題である「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，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を教育・まちづくりの両面から検証したものである。

キーワード 同和教育，住環境改善事業，まちづくり

## 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。これをもって国政レベルにおける同和对策事業が完全に期限切れを迎えたこととなった。一方、京都市においても1953（昭和28）年錦林地区での公営住宅建設を契機とした住環境改善事業が50年以上「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年以上、同和地区におけるまちづくり・教育の取り組みが行なわれてきたが、京都市地域改善対策就学奨励金（2007年度以降は新規打ち切り）を除いては特別対策としての施策については完全終結—としている。しかし、80年代以降の同和地区内で起こってきたまちづくり・教育問題は21世紀に入った今日も依然と大きな課題となっている。

本稿では京都市におけるまちづくり・教育50年の取り組みを検証しつつ今日的な課題を考察する。

## 1 同和教育施策による就学と進学保障の為の条件整備

### 1-1 長欠・不就学解消に向けた取組（1952～1963年）

1951年オールロマンス差別事件<sup>(註1)</sup> 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。

そして、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1962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。）の問題へとシフトする。

#### 1-2 高校進学率向上の取組（1964～1976年）

1964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。1966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。1971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、1972年度からは、高校生学習会も取組まれている。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1968年度には約2倍の72%となり、1970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（1970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。

	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	85.3	86.3	87.3	88.3	89.3	90.3	91.3	92.3	93.3	94.3		
全市	75.0	75.3	75.9	76.9	83.1	85.1	87.1	88.7	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	92.1	93.5	93.7	94.5	94.9	95.3	95.7	95.8	96.2	96.6		
同和	34.6	37.9	38.7	47.2	53.6	60.1	72.0	74.6	88.1	89.7	92.8	92.2	87.9	85.7	85.7	83.8	86.9	86.7	85.1	87.7	85.0	83.8	91.6	91.4	91.4	90.5	88.0	91.3	95.0	94.8	95.1	96.2	96.7	96.7

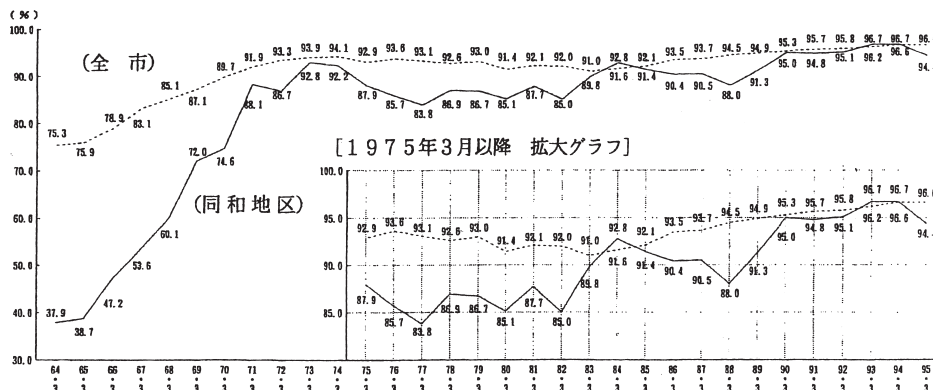


図1 同和関係市立中学校卒業生の高校進学率の推移

## 2 同和教育施策の成果と新たに生じた課題

### 2-1 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1970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、1973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、1977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、1980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動機づけとなる。

具体的な取組としては、1980年度から幅広い学力の定着をめざした「すその学習」が取り組まれ、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り組まれていくこととなる。さらに、1990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」というマイナスイメージからプラスを志向（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、1991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、高校の中途退学は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。

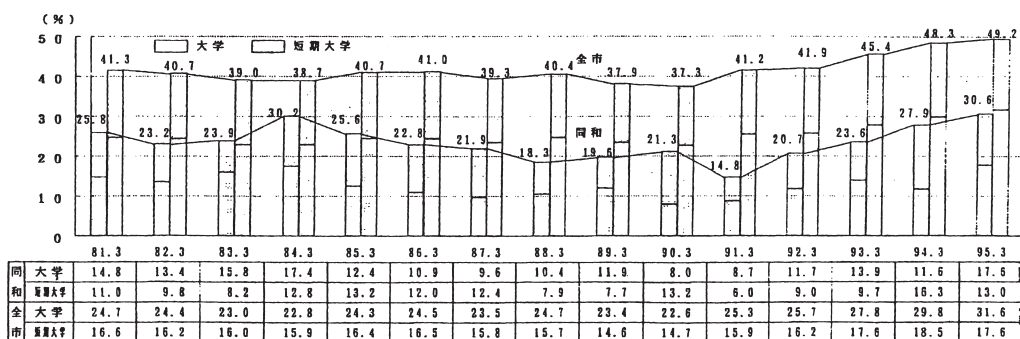


図2 同和関係市立中学校卒業生大学進学率推移

## 2-2 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）といえば、「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。<sup>(注4)</sup>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ということができる。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。

### 2-3 地区内居住児童・生徒と流入

市内同和地区では1960～70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、1980年代以降、人口の大幅な減少が進む。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、「1980～90年代を通じ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だった。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、その数が地区内居住児童・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てはならない。

「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。

## 3 同和地区におけるまちづくり

### 3-1 住宅地区改良事業による住環境改善の取り組み

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。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、1970年代半ば事業はほぼ完了する。言い換えると、京都市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。

終戦から5年が経過した1950年、建設省が改良住宅建設計画の意向をもっていることを察知した京都市は、10月に「京都市不良住宅地区改良事業計画大綱」について検討を行い、1951年から5年間で、市内8地区を対象として、道路の拡張・上下水道の完備と改良住宅の建設を行

う方針を確認している。そして、計画の具体化に向けて助役を委員長とする『京都市不良住宅対策委員会』を発足させ、楽只・養正・東三条・壬生の4地区の不良住宅調査を実施している。また、政府に対しても「国際文化観光都市建設のうえからも不良住宅地域の問題は放置できない」旨の陳情書を送付している。

以上のような京都市（高山市政）の不良住宅地区改良事業具体化に向けた積極的な姿勢が評価され、1952年建設省はモデルケースとして京都市に対して24戸（他に東京都・神戸市でも各24戸）の改良住宅建設を内示する。これを受けて京都市では4月に京都市不良住宅対策委員会をもち、錦林地区での24戸の改良住宅建設を決定する。そして、京都大学の西山助教授の設計による京都市内で初めての改良住宅24戸の建設が11月に始まり、翌1953（昭和28）年5月、錦林地区に完成する。

6畳、4畳半、板の間3畳に台所、便所など、1戸当りの居住面積は12.5坪（約40㎡）で、当時の2種公営住宅の基準であった10坪よりもかなり広くつくられていた。家賃は700円（公営住宅法に基づくと1757円）。所得や生活改善意欲などの入居基準を設定し、6月より入居を開始している。入居にあたっては『住まい方のしおり』を配布し、電気・ガス・水道・台所・便所・洗濯場の正しい使用方法、電気・ガスのメーターの見方や換気の仕方などについて指導が行われている。

当初、京都市は、改良住宅建設のモデル地区の候補地として東三条地区を考えていたようだが、地元の協力が得られないことから東三条案をあきらめる。そして「青年たちによる自治組織が運営され、積極的に町民自身の手による改善運動並びに事業を行い居り……中略……今後本市においてはモデル地区として重点的に取り上げている」とする錦林地区に決まることとなる。

### 3-2 千本（楽只・鷹峯地区）における住環境改善の歴史

京都市内で初めての改良住宅24戸が錦林地区に完成した後、1954年養正、1956年崇仁に市営住宅（鉄筋コンクリート3階建）が完成し、1958（昭和33）年10月、楽只第1棟が完成する。当時の千本地区は、南側に、東西に走る25m幅の北大路通り。ところが、地区内のメインストリートで南北に走る千本通りは、北大路でストップするかのように、地区の入り口からは極端に狭い6m足らずの道路。地区の中は狭い露地が縦横に走り、不良・危険・過密住宅が軒を連ねていた。雨漏りがひどく不衛生な不良住宅、1戸に数世帯が住むという過密住宅、特に不良・危険住宅が密集していたのは地区西部の東西町、末広町西部などで、4畳半一間に一家族という状況であった。井戸や共同水栓を利用しての炊事・洗濯。便所は共同で、朝になると順番を待つために列をつくらねばならないというような生活を強いられていた。公的な施設としては、融和事業の名残としての保育所とトラコーマ治療の目薬点眼所を併設した隣保館と保健衛生施設としての共同浴場の2か所だった。1965年までの住宅建設は1・2・3・4・5・8

棟の74戸だったが、65年以降は急ピッチで住宅・施設建設などが進んでいくこととなる。1966年3月、地区外用地での市営住宅建設として京都市内では初めての鷹峯第1棟が竣工する。これは、住宅地区改良事業法がクリアランス方式（行政が不良住宅を買収・除却した後に改良住宅を建設する）であるために数年先でないと事業対象にならない危険住宅があり、より早く事業を進めるために地区外用地を先行取得するよう行政に求め、鷹峯木ノ畑町に地区外用地を確保し建設に至った。ここには、不良・危険・過密住宅が密集していた地区の中心である末広町・仲ノ町・松並町の住民が入居し、入居に際しては、初めて公開抽選方式が採用された。1969年4月には、子どもの保育権、親の就労の権利保障を目的として楽只乳児保育所が完成している。また、依岡医院が千本の中で唯一の医療機関として民家の一室を借りて開業していたが、家屋が買収の対象となった。そこで、公設診療所を設置することを求めて行政交渉が重ねられ、京都市内の同和地区で初めての公設（民営）診療所が完成する。

千本は、2000年現在で人口は推定で約800人、世帯数400前後、平均世帯員数2人。面積は5.87 ha。京都市域の北西部に位置し、鷹峯を経て京北町にいたる周山街道の起点に位置している。北部には北山山麓が迫り、周辺一帯には名所旧跡が点在している。佛教大学をはじめ、学校施設や住宅地が隣接しており、地区内を幅22 mの都市計画道路が貫通している。1957年より住宅地区改良事業など（楽只第1, 2, 4棟は公営住宅法で建設）によって環境改善・整備が進み、事業の過程において、佛教大学をはさんで地区の約300 m北にも用地を確保し、現在18棟、500戸（内、4棟130戸が北部の鷹峯地区に建てられている）の改良（市営）住宅と建替え住宅1棟24戸。公共施設は、屋内体育施設併設の隣保館、同鷹峯分館、同資料室（ツラッティ千本）、幼児保育所、乳児保育所、福祉センター、学習施設、診療所、児童館、市営浴場が整備されている。仕事は、1950年代の調査では、日雇い・西陣の織り子といった職業が過半を占めていたが、80年代を通しては、有業者の約半数（1991年の調査で約55%）が京都市の現業職を中心とした公務員であった。90年代以降公務員の割合は激減しており、2000年調査では今日的に、不安定就労が大部分を占めている。校区は、小学校が楽只と鷹峯の2校、中学校は嘉楽・旭丘の2校となっている。

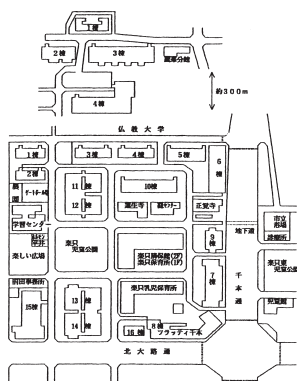


図3 千本（楽只地区）現況図

### 3-3 住環境改善事業の成果と課題

早くに事業を完了した地区では、1970年代後半から1980年代にかけて大幅な人口減少が進んでいく。最大の要因は、生活安定層の地区周辺への流出である。1990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、『1980～1990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る。

生活安定層の増加と地区外への転出のみをもって「同和問題が解決しつつある」とし、進行しつつある事態（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であろう。そうなれば、オールロマンス以来、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、ということになる。またそれは、地区外流出層にその積極性を生かせず、むざむざ同和問題・同和地区からの離反をもたらすこととなる。なにより、部落差別は依然として存在しているのである。

今日、「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する」ことは、同和問題解決に有効とは言えないばかりか、事実上、実施不可能になっていると言ってよい。問題は今後の同和地区に対して、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、何を残すか。問題はこう立てられなくてはならない。

## おわりに

戦後の部落解放運動が組織され、行政闘争が展開されてきた。とりわけ1960年代半ば以降、日本全体の「高度成長」とも相まって、それらのとりくみは大きな成果をあげる。京都市に典型的に見られるように、同和施策は、属地属人を基準とした特別施策として部落に集中的に投下されてきた。隣保館や保育所、学習センターに屋内体育施設や福祉センター等が建設されてきた。それらの施設は、一般的な公共施設とは異なり、「同和施策の投下拠点」という性格のものであった。これら同和施策の目的（格差の是正と低位性の克服）と実施基準（属地属人）は、それにとどまらず、部落解放運動をも（運動論、組織論において）規定してきた考え方でもあった。1980年代以降、顕著になってきた「二極化と空洞化」は、こうした施策のあり方、運動のあり方の根本を問うものだった。部落解放運動によって組織され、同和行政によって支えられ、同和教育によって育てられた、部落の将来を担うべき人材が、絶え間なく部落の外へと流出してしまうという現実。それは、部落と部落解放運動が、そうした人々にとって自らの力をふるうべき、未来への投資の対象とみられていないということを意味している。一方、生活上に何らかのハンデを有し、行政施策の援助を必要とする層が部落の中に厚く存在している。



「同和施策は貧困対策ではない」、これは、運動・行政・教育に携わる人々が、当然の前提として口にしてきた言葉であった。しかし現実には、従来の施策は、貧困対策としての性格を強めざるを得ない状況にある。しかも注視し、検討しなくてはならないのは、最も手だてが必要な層に現在の施策が有効なはたらきをしていない可能性がある—ということである。「格差是正と低位性の克服」「属地属人」にかわる、同和教育・行政、そして部落解放運動の新しい理念・内容・基準が創り出されなくてはならない—

京都市内の同和地区において90年代末から改良住宅の建替えを契機とした2回目のまちづくりが取り組まれ、教育においては京都市の教育における今日的課題として人権・同和教育を位置づけ取り組まれてきた。これらの取り組みについては今後、検証していく。

〔参考文献等〕

- 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対策事業の終結とその後の取組（京都市）』 2002年1月  
松井珍男子他著 『よき日のために—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

(ごとう すなお 教育学科)

2007年10月9日受理