

# 地方自治体の市民啓発に

## ついでにの意見書(二) — 大阪市

部落解放研究所・啓発部会

〈解説〉

- (1) 前号は神戸市の意見書を紹介したが、今号は大阪市の意見書を紹介する。
- (2) 大阪市の「意見書」は今後の啓発の方向についての包括的な意見書になっている。これからの方向として、(イ)推進体制、(ロ)市民啓発方法、(ハ)職員研修、(ニ)指導者養成の四つの柱で積極的な提言をおこなっている。
- (3) 推進体制については、(イ)行政機構内部にあらゆる人権問題をふくめた啓発を推進する組織の設置、(ロ)社会啓発基本方針の策定、(ハ)マスコミ関係者の参加をえた市民啓発研究協議会の設定を提言している。
- (4) 市民啓発方法については、(イ)市民の自発的な啓発推進組織の確立、(ロ)校区単位の啓発活動、(ハ)企業の組織化、(ニ)指導者養成と地域活動を目的にした視聴覚教材の作成、(ホ)地区内外住民の交流とそのため地区施設の開放を提言している。
- (5) そして、市民啓発を推進できる職員を育てる研修体制と方法の検討、市民啓発のための指導者養成機関の設置を提言している。
- (6) 今後の課題としては、今回の意見書はいわば、枠組であり、その中にとどのような啓発の内容をもちこんでゆくのか、差別意識の分析の上になった啓発内容の検討とこれからの方向についての提言が望まれる。

### 同和問題に関する市民啓発活動 についての意見

昭和五十五年十月四日

大阪市長 大島 靖 殿

大阪市同和対策推進協議会

会長 山本 登

昭和五〇年八月一日、本協議会は、「同和対策事業特別措置法」(以下「法」という。)施行後における本市の同和対策の実施状況を検討し、「大阪市同和対策長期計画樹立のための基本構想についての意見書」(以下「意見書」という。)を提出したが、その際、「啓発活動の促進」について、教育関係者企業体などに対する講習会・研修会の開催、社会教育施設における文献資料の整備、一般市民対象のマスコミの利用や啓発資料の配布、地域住民に

対する生活に密着した指導活動の展開を期待するとともに、市民の「自主的な活動の促進」をはかり、各種の社会教育活動の組織化を提言した。市はこれをつけて、同和問

題に関する市民啓発を積極的に展開し、その効果も大であるが、しかしいわゆる「部落地名総鑑」の販売・購入事件、差別落書事件の頻発などに示されるように、同和問題についての市民の理解は十分とはいえない状況にある。

他方、「法」施行後、同和対策事業が「対象地域」のみの施策であったことから、一般地域との間で地域施設などに格差を生じたほか、国庫補助事業の狭あいさと国庫補助基準のあいまいさなどのために、市の同和対策事業に要する財政負担が増大し、啓発活動が原則的には「法」による同和対策事業から除外されているなどのこともあって、同和対策事業の進展にともなって、いわゆる「ねたみ差別」といった新しい事象も生じるにいたっている。このような状況が、単に本市のみではないことは、昭和五十三年十月の第八五臨時国会において「法」延長が議決された際に、衆参両院の内閣委員会が附帯決議として「国民の理解を深めるため、啓発活動の積極的な充実を図ること」としたことによって明らかである。

本協議会は、以上の情勢にかんがみ、今後における同和問題の解決にとって重要な課題である啓発活動についての組織的検討の必要を認め、昭和五十三年七月十五日に開催した総会において、「啓発活動に関する特別委員会」を設置し本市の市民啓発活動の状況や、本市で発生している差

別事象について検討するとともに、同和問題についての市民意識調査を実施するなど、慎重に審議をすすめ、同和問題が「主観をこえた客観的事実に基づくものである」という認識の上になつて、「心理的差別」の解消をはかるため、今後の啓発活動のあり方についての下記の意見をとりまとめた。市においては、この意見を尊重して、同和問題についての市民啓発のいっそうの推進をはかることを期待する。

## 記

### 一、大阪市における市民啓発の経過

本市における同和問題に関する市民啓発は、「法」施行前から行われてはいたが、せいぜい年数回の講演会を実施した程度であり、マスメディアの利用などはまったくなされていなかった。

しかし、昭和四十三年十月十七日に「大阪市同和对策審議会答申」(以下「市答申」という。)が提出されるにおよび、昭和四十四年四月に同和对策部に指導課を設置するとともに、昭和四十八年四月に各区役所に社会教育担当主幹を配置し、また、昭和四十七年一月七日には同和对策部

長名による各所属長あての「同和問題に関する各種団体に対する啓蒙活動の実施について(依命通知)」を通達するなど、市民啓発体制を整備してきたが、「法」による同和对策事業における啓発活動の位置づけの不明確さもあって、そのほとんどが市単独事業であった。そして、さらに昭和五十年八月十一日の「意見書」をうけて、昭和五十年十月二十二日に同和对策部長名により、各所属長に対して「各種市民団体に対する同和問題に関する啓発について(依命通知)」「資料1」を改めて通達し、いっそうの推進をはかって現在にいたっている。なお、本市の市民啓発は、同和对策部(指導課)、教育委員会(社会教育第一課)、および各区役所(社会教育担当主幹)が中核となり、市長室(広報課)の協力をえて実施している。

ところで、市民啓発は市民の同和問題についての正しい理解を深め、「心理的差別」の解消および人権意識の確立を図るとともに、部落差別を解消するための同和对策事業についての理解と協力を得ることを目的に、同和地区の歴史と実態、差別の具体的事例、同和对策審議会答申、同和对策事業の内容とその必要性、部落差別以外の人権問題、その他市民の意見や疑問への回答など幅広くとりあげてきている。また、本市の市民が二七〇万人をこえ、一二〇万人と推定される昼間流入人口をもつとすれば、啓発活動も

多岐にわたらざるをえない。

マスメディアを利用する活動としては、市民に居住している全世帯に毎月一回配布している広報紙「市政だより」(約一五〇万部)に毎号啓発記事を掲載するとともに(区内版にも、随時啓発記事や啓発標語等を掲載)、昭和五十四年四月には、「人間尊重の社会を築くために」という多色刷B3版の啓発紙を全世帯(約一一〇万部)に配布した。また、昭和四十七年より市民啓発のために民放テレビを利用し、昭和五十四年度には「この街で生きる」(ABC TV、五十五分)および「差別の履歴書」(MBSTV、五十五分)を制作放映した(放映後はプリント化して啓発活動に利用しており、昭和五十四年度までに十六本をプリント化している)。

以上のほか、昭和五十三年から啓発用映画の制作を行い、昭和五十三年度には「おんなと女と男」(ドラマ、三十五分)、昭和五十四年度には、「赤まんまの歌」(アニメーション、三十分)を制作し、研修会などにおいて上映するとともに、テレビ番組のプリントや他で制作された映画なども含めてフィルム・ライブラリーを設置して視聴覚教材として貸出しを行っている(昭和五十四年度末で、映画一一六種、テレビ番組プリント二四本、昭和五十四年度の貸出回数は五六〇回、利用者は約七万二千人)。他方、

教育委員会では昭和四十五年度から、同和教育読本「にんげん」を小・中学校の全児童生徒に配布するとともに、保護者に対しては、「これからの教育」(毎年六万部)を配布して啓発を行っている。

多数の市民や昼間流入人口をかかえている大阪市の啓発活動は、マスメディアへの依存度がかかなり高いが、同時に研修会、講演会などによる啓発活動も積極的にを行っている。研修会は各区・校下単位に、各種市民団体を対象として実施しており、昭和五十四年度には二九回開催し、約三万二千人の出席をえている。また、講演会は、ブロック単位に市民各層を対象として開催しており、昭和五十四年度には四回実施し、約五千人の参加をえた。

以上のほかに、PTAや婦人会などで実施している家庭教育学級や婦人学級などにおいて、同和問題を積極的に位置づけ、啓発の一助としている。

なお、一二〇万人をこえる昼間流入人口をかかえている本市においては、企業における啓発活動が重要であるが、企業に対する行政上の指導権限が国および府にあることもあって、関係行政機関に協力をしているが、独自の啓発活動は行っていない。

同和問題が基本的人権にかかわる問題であることにかんがみ、同和問題についての市民啓発は、人権意識に関する

啓発と不可分の関係にあり、とくに昭和五十四年六月、第八七国会において若干の保留条件付ではあるが、いわゆる国際人権規約が批准され、人権問題全般についての市民啓発の必要性はいっそう増大してきている。

本市においても、かねてから人権週間にあたって、講演会の開催やポスター、リーフレットなどによって、同和問題をふくめて人権意識の高揚をはかってきたが、昭和五十二年には総務局（振興課）、同和对策部（指導課）、教育委員会（社会教育第一課）の三部局で「人権プロジェクトチーム」を編成するとともに、各区ごとにほぼすべての各種市民団体を会員とした「人権啓発推進協議会」の設置〔資料2〕を指導し、人権問題についての研修、啓発を助成しており、また人権週間、憲法週間を中心に、「人権プロジェクトチーム」を編成している三部局、区役所、市民組織の三者が協力して、リーフレットを発行（昭和五十三年度は「同和問題の理解のために」一萬三千部、昭和五十四年度は「いのちは地球より重い」三萬部、講演会など利用するほか区役所などで配布）するとともに、冊子を発行（昭和五十四年度までに九種類、昭和五十四年度は「人権問題の現状と課題」一萬部）し、また、人権週間には、ひろく市民を対象とした講演会の開催（昭和五十四年度は約一千五〇〇人が出席）、ポスターの作成（昭和五十四年

度は四千枚、地下鉄などの中吊、主要駅や市内各地域に掲示）などのほか、チラシ、ポケット・カレンダー、メモ帳などを作成して街頭での配布を行っている。

市民啓発の経過は以上のとおりであるが、市が市民啓発を実施するにあたっては、市職員自身の十分な理解が前提となる。とくに、同和对策事業の進展にともなう、「ねたみ差別」ともいふべき事象が生じてきたことは「法」の性格などにもよるが、「対象地域」についての同和对策事業と啓発活動とが有機的に関連していないことによる場合もあると考えられ、また、同和行政は、すべての部局でとりくむものとされながらも、同和对策部や同和教育企画室など、同和行政の直接担当部局が実施すべきものと考えている職員もすくなくない。

本市は「法」制定前から職員に対して同和問題についての研修を行っているが、「市答申」が提出された以後は、職員研修に同和問題を位置づけ、新任者研修においては基礎講座を、中級者研修では「法」をはじめとして同和对策事業を、そして、上級者研修については解放運動をふくめた同和行政全般を、講義をはじめとして、グループ討議、演習等をまじえて実施するとともに、各部局別に同和問題研修指導者を養成し、各部局においても独自の研修を実施しており、また、教育委員会では、同和教育の充実に努め

るとともに、新任教員、教職経験約十年の教員、同約二十年の教員および管理職の研修において、同和問題研修を位置づけ、また、随時、教職員に対する同和研修を行っている。

## 二、同和問題についての市民意識調査の概要

本協議会に設置された「啓発活動に関する特別委員会」は、昭和五十三年七月十五日の委員会において、啓発活動の今後のいっそうの充実を図るためには、大阪市民の同和問題についての意識のあり方を科学的に把握することの必要性を認め、二種の調査を実施した。その第一は、大阪市に居住している二十歳から六十九歳までの有権者を母集団（ただし、「同和地区」を含む投票区の有権者を除く）として、層化二段無作為抽出法によって抽出した五千標本を対象とした郵送法による調査であり、第二は、第一の調査で除外された同和地区を含む投票区の二十歳から六十九歳までの有権者から同和地区関係者を除いたものを「同和地区周辺住民」とした上で、市内の各同和地区と関連した「同和地区周辺住民」のそれぞれから三〇〇〜六〇〇標本、計四千標本を系統抽出法によって抽出し、郵送法によって実施した調査である。両調査とも調査票は同じものを使用し、調査期間も同じく昭和五十四年五月十七日から七

月十日までとした。二度の督促をへて回収した有効調査票は、第一の調査では、二千七五六（回収率五五・二％）であり、第二の調査では、全体として四九・四％、地区ごとの回収率は最高六一・七％、最低三六・八％であった。以上二種の調査結果は、大体において一致しており、「同和地区周辺住民」も市民一般とほとんど同じ傾向を示しているといつてよいが、今後における市民啓発のあり方を考える場合、とくに留意すべき点を要約すると、次のとおりである。

(1) 同和問題を含めた人権に関するいくつかの問題についてきた結果をみると、差別についての考え方は問題ごとに異なっており、差別ということや人権についての確固とした考え方は持たれていないとみてよく、世間の考え方に對して同調する傾向が顕著に認められる。「ひのえうま」などの風習についての考え方の場合にもほぼ同様の傾向が認められ、積極的に肯定するものはそれほど多くはないが、「おかしいと思うが、自分だけ反対しても仕方がないと思う」としたものが多く、もっとも多い「友引」の場合は四・二％、比較的すくない「ひのえうま」でも二三・八％もあり、啓発活動によって、たえず世間に対して問題を投げかけることが極めて重要であることを示唆している。

(2) 日本の社会に「差別」されている地区があることを義務教育を終るまでに知ったとしたものは五八・〇%であり、「おぼえていない」とか、「よく知らない」などを除くと、六九・四%に達している。また、「差別」をうけている地区のあることをはじめて知った方法としては、二十歳代の年齢層でこそ、「学校の授業で」としたものが三〇・一%あり、同和教育の影響が認められるが、全体としては、「父母や家族から聞いた」の二九・一%がもっとも多く、これに「友だちから」「近所の人から」、「職場の人から」などを加えると、身近な人から聞いたものの合計は五四・二%となり、さらに、同和地区が「近くにあったから」を合わせると、六五・〇%までが日常の会話で同和地区のことを知ったこととなる。このように、すくなくとも現在の市民の半数以上は同和地区のことについて、ものごころのつかない幼少年期に、家族や友人、地域の人々などから日常生活のなかでかかされており、その情報の内容も、いわば、「差別」を説明するための口実として語りつがれてきたものが多いとみてよく、「同和地区」に対する偏見と差別とが幼少年期に伝達されている可能性が多分にあり、そのある部分は「しつけ」と関連しているとも考えられる。また、「同和地区」という言葉について市民がいだいて

題であるから、国民の一人としてかわりをもつ問題である」としており、「同和問題は、同和地区の人だけの問題で自分とはかわりのない問題である」は六・九%しかない。しかし、「回答なし」の二一・六%も無関心とみてよいから、同和問題を自己と無縁と考えているものは三〇%に近い。

(4) 同和对策審議会の答申が出ていることや、「法」が制定されていることを「知っている」としたものは四〇%強あるが、「内容をよく知っている」とか「内容をすくしは知っている」としたものは一〇%強にすぎない。また、同和地区の環境改善事業や、同和地区住民の生活改善事業についての意見をきいた結果では六〇%以上が「これ以上やる必要がない」とか、同和地区だけをとりあげたり、同和地区住民だけの対策をするのは「おかしい」としており、同和对策事業の進展にともなって、消極的ないしは否定的な意見をもつものが多くなっていることが示されており、生活環境を「早急に改善すべきだ」とか、生活改善対策が「必要だ」としたものは一〇%前後にとどまっている。なお、同和地区の生活の実態の問題点としては、「同和地区外の人との結婚がむづかしいこと」としたものが四六・四%でもっとも多いが、「安定した職業につきにくいこと」(四三・三%)、

いるイメージも、どちらかといえば、くらい停滞的なものになっており、啓発活動の内容によっては、この種のイメージをいっそう助長する可能性がないではない。なお、同和地区の起源として、「人種起源説」が九・五%、「落武者起源説」が八・六%もあげられていることも注意すべきである。

(3) つきあっている相手方が、「同和地区」出身であることがわかった場合、どのようなときにそのことを意識するかをきいた結果では「身内の人の結婚の相手の場合」が五四・四%あり、結婚をめぐる問題の深刻性を示しているが、「隣近所の人」、「つきあっている友人」、「子どもが同じ学校に通うとき」、「同じ職場で働いている友人」、「雇っている人」、「仕事の上でかわりをもつ人」などとしたものが、一〇%前後あることは、この種の回答がタテマエ的になりやすいことを考えると、日常生活でのコミュニケーションに障害が生じる可能性があることを示しているとみてよい。なお、同和問題と市民自身のかかわりについての意見をきくと、「同和問題は、同和地区の人たちだけの問題ではなく、自分自身とも強いかかわりをもつ問題である」としたものは九・〇%にとどまっているが、六一・六%が「直接関係はないが、「基本的人権」と関係する日本の社会問

「同和地区外で就職がむづかしいこと」(二七・九%)、「十分に教育を受けている人が少ないこと」(二六・六%)、「同和地区外の人とつきあうのがむづかしいこと」(二〇・八%)、「同和地区外に住むことがむづかしいこと」(一九・〇%)などもかなりあげられている。

また、「部落差別」を解決する方法としては、「学校教育・社会教育を通じて差別意識をなくし、人権を大切に教育活動、啓発活動を積極的に行う」(二八・八%)、「同和地区の人々が差別にまけないよう努力し、行政や同和地区外の人々に働きかけて行く」(二二・三%)、同和地区の人々が言動をつつしみ、立派な人になるように努力する」(二〇・三%)などとしたものが比較的多くあげられている反面、「同和地区のことなど口に出さず、寝た子をおこす」ことをやめそっとしておけばなくなる」としたものが二九・一%もあり、また、「同和地区の人々が一定の地区にかたまっても住まないで分散して住むようにする」が、二六・三%あることは、啓発活動の推進にあたっても注意する必要がある。

(5) 同和問題についての啓発活動に対する接触状況を見ると、広報紙である「市政だより」での啓発記事を読んだことが「ある」ものは五五・六%、講演会・研修会などに参加したことが「ある」は一・九%、テレビの同和

問題関係番組をみたことが「ある」は三二・三％、同和問題関係の冊子を読んだことが「ある」は二九・九％などとなり、また、同和問題関係の新聞(三九・四％)、雑誌(二二・〇％)の記事や映画(二三・四％)、同和教育読本(一九・七％)、書籍(一七・三％)などを見たり読んだりしたのもかなりあり、同和地区に行ったり生活実態を見たり、同和地区の人からくわしく話を聞いたりした経験が「ある」としたのも三一・七％となっている。しかし、これら一〇種類の活動のうち四種類以上接触したのは三分の一にとどまっており、大都市における啓発活動のむづかしさを示しているが、啓発活動への参加、接触の状況と同和問題についての理解や意識のあり方との間にはっきりした相関が認められることを考えると、啓発活動の意義は十分に評価されねばならない。なお、同和問題についての理解を深めるためにいけばん効果があると考える方法をきいた結果では、「テレビによる啓発活動の充実」としたものが二九・四％でもっとも多く、第二位の「広報紙による啓発活動の充実」(二〇・七％)を大きく引き離していることが注意を引く。

(6) 同和教育については、五二・二％が「差別をなくし、人権を大切にする教育である」とし、「学校だけでなく、

か、同和地区から直接話を聞いたものの割合はかなり高いが、同和教育についての意見は市全体とあまり差がない。

### 三、大阪市における市民啓発のあり方について

同和問題は、いうまでもなく、日本国憲法によって保障された基本的人権にかかわる問題であるが、基本的人権の保持は、国民の不断の努力によってはじめて可能となるものである。しかしながら、意識調査の結果をみるかぎり市民の人権についての意識は不安定であり、同和問題についての理解も十分とはいえない状況にある。かくして本協議会は市が実施している同和教育および市民啓発を高く評価するものであるが、市民の人権意識の高揚、同和問題についての理解の促進、同和問題の解決についての市民のコンセンサスをうるためには、同和教育の徹底を期待すると共に、市民啓発のいっそうの推進の必要性を認め、次の諸施策を提案する。

#### (1) 市民啓発体制について

① 市民啓発活動は、いくつかの部局と関係しており、各部局間で連絡調整が行われているが、その推進体制を強化するため、現在の人権プロジェクトチームを発展的に解消し、担当助役のもとに関係部局の代表者を

く、家庭や地域でもしなくてはならない教育である」も三八・五％あり、また、三七・一％が「すべての小・中・高校でやるべきである」とし、同和教育の必要性については、「せひともやるべきだ」が二五・三％、「やるべきだと思うが、いまのすすめ方には問題がある」も一〇・八％となっているが、「必要とは思わない」が七・二％、「むしろやらない方がよい」が一三・八％あることは、同和教育のあり方についても若干の問題があることが示されているといえる。

(7) 「同和地区周辺住民」の調査結果をみると、地区によって若干の差が認められるが、大体的傾向は大阪市全体の場合とかわらない。しかし、「差別」をうけている地区のあることを知った方法として、「近くに同和地区があったから」がやや多いこと、「同和地区」という言葉についてのイメージに若干の差が認められること、同和地区の問題点のあげ方がやや少ないこと、同和对策審議会の答申などの認知率がいくぶん高いことなどが注意を引く。また、地区改善事業や生活改善対策についての意見をみると、「これ以上やる必要はない」とか「同和地区だけの対策はおかしい」とするものがかかなり多くなっている。なお、同和問題関係の講演会、テレビ番組、冊子などへの接触状況や同和地区に行つて実態をみた

あつめ、新しい組織をつくり、ひろく人権問題をふくめた市民啓発を総合的、計画的に実施すること。

② 所属長に対する「各種市民団体に対する同和問題に関する啓発について(依命通知)」を再検討し、人権問題をふくめた市民啓発の理念を明確にした「市民啓発に関する基本方針」(仮称)を策定すること。

③ 市民啓発におけるマスコミの重要性にかんがみ、新聞、放送、などマスコミ関係者の参加をえて「市民啓発研究協議会」(仮称)を設置するなど、報道機関との連絡を密にするとともに、市民啓発についての専門的な意見を聴収すること。

#### (2) 市民啓発方法について

① 市民が同和問題を自己の問題としてとらえるためには、自己研修が不可欠であることにかんがみ、どちらかといえば、市の一方的な活動として展開されてきた市民啓発を可能なかぎり市民の自主的な活動へと移行させるため、社会福祉協議会、地域振興会などの各種市民団体、PTA、婦人会などの社会教育関係諸団体みずからが指導者を養成し、これらの指導者を中心として啓発活動を展開しうるよう、指導助成を行うこと。

② 区における啓発活動のいっそうの推進をはかると

もに、各種団体の指導者を核とし、区役所の職員や地元学校の教職員等の協力をえて、地域にある集会施設や学校施設等を利用して、学校区を単位とした、啓発活動の推進を検討すること。

③ 府及び関係諸団体と協力して、市内の有力企業による「企業同和問題協議会」（仮称）のごとき企業の自主的団体の組織化を促進するとともに、その活動を助成すること。

④ 市民啓発における視聴覚教材の有効性にかんがみ、テレビ、映画を今後とも積極的に活用するとともに、指導者の養成や地域活動に利用しうる組織的な視聴覚教材を作成すること。

なお、指導者養成のための、指導者用の手引をまあわせて作成すること。

⑤ 同和地区周辺住民と同和地区住民との交流をはかるとともに、周辺住民に対して同和対策事業についての理解を深めるため、周辺住民の解放会館をはじめとする各種地区施設の利用、ならびに地区における各種事業および地区の各種活動についての理解、協力、参加をよびかけること。

(3) 職員研修について

すべての職員が市民啓発をなしうるに充分な意欲と知

識と経験をもちうるような研修体制および研修方法を検討すること。

(4) 指導者の養成について

府と協力して、市民啓発の指導者の養成機関を設置し、指導者の質的向上と量的確保を早急に実現すること。