

資料2・芦屋市の同和行政のあり方について（基本答申）

昭和六十一年十二月五日

芦屋市同和对策審議会

基本答申 目次

- 第一章 同和对策の基本理念
- 一、解放への道すじ
- (1) 同和問題は今
- (2) 同和問題とは
- (3) 解放への見通し
- 二、人権のまち芦屋
- (1) 国際文化都市
- (2) ともに生きるまち
- 三、行政のなすべきこと
- (1) 行政の目標
- (2) 目標達成のために
- (以上掲載。以下目次のみ)
- 第二章 同和对策事業の経緯
- 一、法以前の同和对策
- (1) いくつかの動き
- (2) 当時の地区の状況
- (3) 改善への動き
- (4) 同和对策の見直しについて
- 二、福祉と労働
- (1) 当面の生活を支える対策
- (2) 心身の健康
- (3) 職業の安定
- 三、教育
- (1) 保 育
- (2) 学校教育
- (3) 就業促進
- (4) 地区内教育事業
- 四、地区環境
- (1) 住宅地区改良事業
- (2) 環境改善諸事業
- (3) 地区センター建設
- (4) 市営住宅入居制度
- (5) 戸 籍
- (6) 同和问题相談員委託
- 五、啓発
- (1) 行政機関による啓発
- (2) 市民の協力による啓発
- (3) 地区内啓発
- 第三章 同和问题の実態
- 一、生 活
- (1) 保 健
- (2) 生活内容
- (3) 職 業
- 二、教 育
- (1) 住民の教育状況
- (2) 就学前教育
- (3) 義務教育
- (4) 後期中等教育
- (5) 高等教育
- (6) 社会教育
- 三、地区をとりまく環境
- (1) 住 環境
- (2) 社会環境
- (3) 文化環境

四、人権意識の状況

- (1) 人権意識の前進と後退
- (2) 特別対策の理解
- (3) 啓発をめぐる状況

第四章 今後の同和对策と課題

一、基本方針

- (1) 課 題
- (2) 施 策
- (3) 基 準
- 二一、くらしづくり
- (1) 心身の健康
- (2) 生活の安定
- 二二、人づくり
- (1) 学校教育
- (2) 社会教育
- 二一三、まちづくり
- (1) 都市計画のなかに
- (2) いきいきとしたまち
- (3) 住民の組織と活動
- 三、ともに生きるまち（生涯学習都市）
- (1) 人権の擁護
- (2) 啓発の内容
- (3) 啓発の方法

第一章 同和对策の基本理念

一、解放への道すじ

(1) 同和问题は今……

いわゆる同和问题は今、重大な局面を迎えている。昭和四十四年（一九六九）以来、同和对策事業特別措置法、地域改善対策特別措置法を法的根拠に、国民的課題として同和地区住民の人権回復対策が推進されてきた。だが全国的に見て、地区の環境改善は進んだものの、人権を侵す差別の状況は、基本的には解決されていない。そして今、法期限が目前に迫りながら、その後の国の見通しは、明確には示されていない。そうした中で、「同和地区の生活実態が著しく改善されてきた」ので、特別対策の縮小と近い将来の打ち切りという考え方が伝えられてもいる。

たとえ特別措置法の期限が切れたとしても、法の精神は変わらない。日本国憲法の精神にもとづき、問題の真の解決に向けて同和行政を推進することは、共生する市民社会として当然の姿である。万が一にも具

体的な現実から目をそらすことになれば、特別措置法以来の改善への歩みが一挙に崩壊するばかりか、差別を温存してきた法以前の社会状況へ逆戻りしかねない。そうした「曲がり角」に立って今、芦屋市と芦屋市民がなすべきことは、人間尊重の基本理念を維持し、全国的、平均的な解析よりも、日常的、具体的な事実を直視して、今後の道すじの選択をあやまらないことであろう。次の特別立法措置が手間どることになろうとも「同和问题の解決は、自らも他人も人として権利を尊重する、すぐれて人間的な課題である」ことをしっかり踏まえ、市民の実態に即した問題解決へ、着実な歩みを進めなければならない。それがひいては、国の行政方針に肯定的な影響を及ぼしていくための国民的課題である。

(2) 同和问题とは

「いうまでもなく同和问题は、人類普遍の原理である人間の自由と平等に関することであり、日本国憲法によって保障された基本的人権にかかわる課題である」国の同和对答申はこう述べたあと、「その早急な

解決こそ国の責務であり、同時に国民的課題である」と、問題の性格と責任を明らかにした。これは二〇年を経た今日も揺るぎのない基本命題である。日本の歴史過程でつくられた身分階層構造に由来する差別によって、現在なお一部国民が経済的・社会的・文化的に低位の状態におかれ、基本的人権を侵害されている事実は誰にも否定できない。その同和地区住民の生活実態が示す「実態的差別」が、地区外住民に誤解や偏見を植えつけ、「心理的差別」となると、地区住民を疎外してきた。人々の觀念や意識のうちに潜在する偏見が、実態的差別の改善を遅らせ、時には阻害したことも否めない。この不幸な悪循環は今日なお「ねたみ差別」の形で続いており、実態的差別と切り離して考えることは出来ない。

就労保障や学力保障など同和地区住民の生きる道が不安定な現況を目の前にしながら、実態的差別は改善されたとし、心理的差別のみが残る課題だとする現実切り捨て的な考えが、もし、あるとすれば、著しく基本的認識に欠けるというほかない。

これまでの同和对策は、まず同和地区の

実態的差別解消をめざして続けられてきた。長い歴史的時間を差別による低位性社会に閉じ込められた同和地区住民の人権を回復し、自立への条件を満たすためこれまで行政が払ってきた努力にも一定の評価は与えられるだろう。にもかかわらず、住居・労働・福祉・教育等、科学的な調査研究によって明らかにされてきた生活実態は、なおかつ厳しい。こうした歴史の経緯と現況をあえて無視し、同和地区への特別施策を非難、中傷することによって、ねたみを煽動し組織化する動きが万一あるとすれば、厳正に排除されなければならない。なぜなら、それは、無理解な人たちに潜在する差別意識につけ込み、差別を増幅する反社会的・非人道的な言動だからである。

(3) 解決への見通し

先の中問答申に「同和問題は、市民、同和地区住民および行政が、問題の原因と責任をあきらかにし、人権尊重の理念に沿って、それぞれの役割を果たすことによって解決される」と述べられている。同和地区住民は、まぎれもなく市民であるにもかかわらず、

ならず、あえて「市民」「地区住民」の表現を用いたのは、一つの市民社会を構成する人間でありながら一定地区の居住者が、市民の権利を十分に保障されていない現実があるからである。

時によっては「地区」と「地区外」といった、ことさら対立的な図式で「同和地区だけが優遇されている」と喧伝し、コミュニティとしての連帯を阻む動きも一部にあったことは否めない。それは、同和地区が、なぜこれまで社会的・経済的に著しく低位に置かれてきたか、「問題の（歴史的・社会的な）原因と責任」から目をそらし、人権の回復措置だけを取り出して「逆差別」を言い立てる歪んだ見方ではない。にもかかわらず、差別を口実にして同和对策の取り組みを緩めるとすれば、近代市民社会の原理として何びとにも保障されている市民の権利と自由を否定することになる。

今や、市民一般に中流意識が浸透し、保守・保守の志向が強まる傾向にある。事柄非を問わず、みんながそうだから、という多数派の論理で少数派の発言を封じ込

め、個の尊重をおろそかにする風潮も顕著になっている。それは、好むと好まざるに拘わらず、前近代的な身分意識を受け入れる素地となる。差別意識が目に見えない水面下で広がっているといわれるのも、身分的な上昇志向が大きく作用しており、低位の生活を抱えた地区住民が歴史的に人権を侵害され続けてきた本當の姿を、見ようとしないからである。そうした社会状況だからこそ、特別施策が、より必要になってくる。施策を行う中で、なぜ特別措置が必要なのかを明確に示すことによって問題の所在と根を明らかにし、市民の心情理解と協力を求めることが啓発に大きなプラスをもたらすからである。

中間答申でも「現在では、一部の市民の人権侵害を見逃すことが、一人ひとりの市民の人権を粗末にし、不利益をもたらすという関係が見えにくくなっている。それゆえ、同和行政の成果が、すべて社会問題の解決に生かされ、市民に還元されるという関係が明らかにされるのが大切だ」と指摘されている。同和地区の低位性を引き上げることが、住みよいまちづくりの優先課

題とされるのも、それが人間尊重の基本理念に根ざしているからである。同和对策の目標は、特別施策が必要なくなる日をもって達成される。その日を一日も早く招きこめるためには、住居・就職・教育など厳然と存在する低位性を早急に回復しなければならぬ。しかし、いかに優先課題とはいえ、同和对策のみを取り上げ、同和問題だけが解決されてよいものではない。同和問題の深刻さに気づき、性急な解決を願うあまりに着手が遅れて山積していた課題と集中的に取り組んだ時期もあった。それがなぜ必要であるか、実態に即した具体的な説明が十分なされなかったために、市民意識に、誤解から来る「ねたみ」を植えつけた不幸な体験は、今後、繰り返されてはならない。

多くの社会問題に対する行政課題の中に、同和問題解決への道が適切に位置づけられなければならないことは、言うまでもないが、身体障害者や在日韓国・朝鮮人問題など深刻な社会問題が山積する中で、同和問題だけが、ひとり完全解決することはあり得ない。これは、あらゆる人権問題の

根に同和問題があることを明らかにした四〇年答申以来、つねに確認されてきたことで、ひろく市民の生活が安定する道すじで、はじめて同和問題の解決も軌道に乗るのである。

二、人権のまち芦屋

(1) 国際文化都市

芦屋市は「国際文化都市」をうたっている。地球市民として、世界の人々と友情を深め、平和で豊かな日々をつむぎ出すうとしている。アジア・アメリカなどの都市と日常的な友好関係を保ってきたのも、人種や民族の違いを越えて、「市民、一人の人間として、人々の幸せを願うからである。世界人権宣言を自らのものとし、人権尊重を土台とするまちづくりをめざすのも、市議会が、人種差別撤廃条約の早期批准に関する意見書を国に提出したのも、「平和と人権を尊重するため、全世界的な規模で効果的努力を払う」という誓いである。市議会の意見書は「わが国においていまなお存在する基本的な人権の侵害を直視す

るとき人種差別撤廃条約の批准が強く求められます」と述べている。人権侵害の実態を身近に直視し、その不合理追及の目を世界に広げた見識は誇ってよい。それは、国連を中心とした差別撤廃の国際的な流れに沿ってあらゆる国、さまざまな都市の市民福祉・人権擁護の試みから謙虚に学ぶ姿勢を示している。市民もまた、国際理解と協力の軸に、人権を据え直すに違いない。国際文化都市を標榜する意義は、ここにある。

文化とは、人間の心を豊かにする営みである。いかに自然環境に恵まれていようとも、いかに生活科学が進んでいようとも、人と人とのふれあいの温もりがなければ、文化的なまちはいえない。まして、うわべの見聞だけで人をわけへだてしたり、言動の奥に隠された心の痛みに気づかず人を遠ざけたりするような、心ない仕打ちがあるとするなら、それは文化以前の、人間自らを粗末にする行為というほかない。人間は、生来わがままに出来ている。人とのつきあひも、心をひらくことが難しく、自分の殻にこもりがちなのも、自分を守る本

能の働きである。人を中傷、非難することは簡単だが、人を大切にすることは難しい。その難しさを越えて、ひらかれた地域社会をつくり出すことこそ文化と呼ぶべきであろう。文化都市をうたう芦屋市は、そんなまちづくりを目指している。

(2) ともに生きるまち

「国際文化都市」芦屋は、住宅のまちでもある。人間が生きる根拠として住宅の確保は欠かすことができない。家は、仕事で疲れた人が体を休めて明日に備えるホームであり、ベースである。高齢のため身動きできない人、病氣や障害で外出できないひとたちが、身を横たえ心を憩わせる唯一の空間である。

しかし、もし砂漠の一軒家だったら、生きがいを見つけられるであろうか。人間の住む町は、まず安全で快適な居住空間がいる。その空間を近所同士の助けあいで結ぶ人のぬくもりも欠かせない。日常生活に必要な都市施設、公共施設、産業施設もそなえなければならぬ。芦屋市の目指す住宅都市とは、職業、性別、年齢、国籍など一切を超えて自分の住む地区を自らの手で守

り育てる中から、ふれあいを生み出すまちを意味している。そうしたまちをつくるためには、環境整備の最も遅れている地域の改善を中心に位置づける必要がある。その地域を底上げすることによって、市全体の環境バランスが整い、次々と他地域を整備して全市のレベルアップを図るという方向づけにもなるからである。

とりわけ同和地区では、歴史の流れの中で部落差別の堆積によって今日の環境が形づくられている。その改善事業は、他都市に比べて大きく立ち遅れ、地区住民に長年の忍苦を強いる結果となったが、ようやく改良住宅第一棟が完成し、すでに芦屋市改良住宅調査会による使用料及び入居関係について報告書が提出された。その中でも「住宅地区改良事業が早期に完了し、改良住宅家賃等の特別施策の実施について、地域住民はもちろん地域外住民にも十分の理解と協力が得られるよう、地域住民との協議や市民啓発をはじめとした行政の特段の努力を要望する」と特記されている。

地区の再生は、地区住民が希望と勇氣を持って自立を達成する舞台づくりである。

まちづくりの課題は地区外に共通するものであり、全市民の協力がなければ解決への道も困難を伴う。地区における学びの場「上宮川文化センター」とともに、あらゆる機会を通して地区内外の交流を重ね、開かれたコミュニティの実現を図りたい。そこに、共に生きるまちの出発点がある。

三、行政のなすべきこと

(1) 行政の目標

同和問題の解決に至る行政の課題は重い。もし、特別措置法の裏打ちがなくなる事態になれば、さらに重み、厳しさが加わるに違いない。だからこそ、問題解決への基本理念を根底に据え、一層努力することが強く望まれる。

同和問題の解決は、「国民的課題」であることに違いないが、これまでの経過を見る時、行政が負う先導的役割は大きい。行政姿勢の健全・公正な自治体ほど、行政課題を明確に市民に示して理解と協力を取りつけ、正しい方向を定めることなく解決への積み重ねを進めている。市民個々の主体

性を尊重し、自立を援助することは行政の当然の役割だが、その集約的な課題として、同和地区の生活・環境の改善、市民の人権意識向上があるのである。

芦屋市は「生活環境と都市機能の整備」「人権尊重の人づくりと教育文化の向上」「健康と暮らしを高める市民生活の充実」という三つの目標を掲げている。その目標を達成するためには、三項目すべてにおいて同和地区への優先的な施策を抜きにできない。このことは自明の理である。

第一の「生活環境と都市整備」について見るとき、ようやく住宅地区改良事業が軌道に乗ったとはいえ、多くの老朽住宅を今日まで放置してきた事実が、事情のいかんを問わず、行政の怠慢を指摘せずにおかれぬ。まして、国際文化都市をうたう市の、玄関口ともいうべき国鉄芦屋駅周辺の整備を遅らせたことは、市全体が住みよいまちとしての機能を十全に果たさないことを示している。劣悪な環境条件を存置したことによって、その地区の住民と、地区外の住民とのコミュニケーションを阻害し、市民一体としての成熟社会をつくり上

げる本来の方向を大きくはずれた。それによって地区住民の誇りを奪ったばかりか、一部市民に最も人間らしい人権感覚を醸成させる結果を招いたことの反省からも、この問題は最優先課題であることを重ねて強調しておきたい。

第二の「人間尊重の人づくりと教育文化の向上」については、まず基本として同和教育の徹底が求められる。学校、企業、地域など教育の場はさまざまでも、一人一人を尊重するという人間尊重の基本理念は変らない。「われらは、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならぬ」とは、教育基本法の前文に明示された人間的命題である。だが、差別に起因する経済的、社会的な悪条件のため教育機会を保障されなかつた人、学ぶ機会があつても心身の不安定から、生きる力をつけられなかつた人が現に存在している。その人々の人間としての権利を回復すると同時に、権利回復が人間尊重の当然の道すじであることを国民が理解し、自

らを高めるのが同和教育である。

これまで芦屋市の教育が、基本目標として掲げてきた「人間を大切にする」ということは、すべての子供たちに生きる力をつけ、進路を保障することを指している。もし、その目標を踏み外し、受験本位の社会風潮におもねてハンディキャップを負う子供たちを切り捨てることになれば、公教育の否定どころか、教育そのものを放棄するに等しい。そうした誤まった立場から「同和教育」を否定してかかる傾向が見られるとすれば、それは正しい同和教育がなされてこなかったことの証明となる。

同和教育は、同和地区を対象とした差別教育ではなく、全市民が豊かな人間性を確立するための人権教育である。とすれば、一つのコミュニティを形成する人間一人ひとりが、同和教育のめざすところを血肉化し、共に生きる心の糧としなければ、精神文化の高いまちは生まれにくい。人づくりとは、まさに、芦屋の人権教育を、さらに継承発展させることに他ならず、学校、社会における教育行政の根本課題達成には、全市民の理解と実践を欠かしてはならない。

第三の「健康と暮らしを高める市民生活の充実」については、事実として、同和地区における罹病率が全市平均よりきわめて高い、という実態がある。生活条件、労働条件の低位に伴い、身体的な疾患はもとより、差別にもとづく精神生活の不安定と痛みは、外見に定かでないだけに二重・三重の苦しみを強いている。健全な市民生活とは、市民の一人ひとりが心身共に健康であり、同時に健康をそこった人の苦痛を思いやる精神の豊かさを指す。人をも自らもおとしめない生活が確保されてこそ、生活の充実といえるのであって、心理的な圧迫が残存する限り、健康も市民生活の充実も望むことは出来ない。健康の維持、回復についての医療面、福祉面での十全な対応はもちろん、市民全体の精神的な向上へ、積極的な啓発を行うことも、きわめて重要な行政課題である。

(2) 目標達成のために

ア 同和問題に対する特別施策は、あくまで完全解決のため一般施策を補完するものである。一般施策だけでは地区住民の

自立を援助することも部落差別を解消することも果たせない実態を見据え、着実に実行されなければならない。いま直面する数々の行政課題の早期着手、早期推進、早期完結を目指し、一日も早く特別施策の必要をなくするよう、行政の強いリーダーシップが望まれる。

長年にわたる誤解と偏見によって、同和地区に対する地区外市民の理解は必ずしも高いとはいえない。行政としては事業遂行に困難な条件はあろうが、同和地区に格段の優遇措置をするのではない。憲法に保障された人権を回復するため、きわめて当然な施策であることを忘れることなく、モデル・コミュニティづくりに徹しられたい。

イ、地区外住民の偏見や誤解に便乗し、差別意識を利用して、ゆすり、たかりまがいに利権を求める、エセ同和団体に対して厳しく対処する問題にもふれておく必要がある。これまで全国的に地区外市民の意識的・感情的な理解を阻み、ねじ曲げて、差別意識や感情を助長し増幅した事象の一つとして、このことがあるから

である。同和地区住民に基礎をおくこともない、同和の名をかたる団体によって、反社会的な言動がなされた事実があったことは否定できない。それは、人間解放をめざす地区住民の願いと全く正反対の、エセ同和行為である。いま行政に求められる主体性とは、そうした非合法行為を許さない厳正な姿勢を貫くことも含んでいるのである。

ウ、行政に求められるのは、差別事象が起きた時の適切な対応である。すべて国民は法の下に平等であって差別されない、と憲法第一四条で明記されているが、差別事象は後を絶ていない。だが、差別する側の残酷な犯罪性を問うには現行法上、罰則規定もないに等しく、差別を受けた側にも、侵された人権を回復する法的救済措置は事実としてない。人権擁護機関があっても機能しているとは言いがたい。そのことは判例の中でも「差別というものに対する法的救済には実際上限界がある」と指摘されている通りである。

差別されても法的に救済されないとい

う事実がある現在、差別された側はどうすればよいのか。真実、人間解放を求め地区住民は、これまでも差別意識は社会全般に根強く、差別者個人を責めるべきではない、という考えにもとづいて、個人を責めず、教育することに目的を置いた活動を進めてきた。なぜ歪められた差別意識がつけられたか、の筋道を説き、差別する側の関係者に、より広く理解を求める活動を重ねてきた。『糾弾』という名で呼ばれるその話し合いは、そうした差別意識を生み出した同和地区の実態を踏まえて行政への改善要求となり、地区内では人間的自覚をうながす学習となった。

行政は、こうした経過と実態を正確に把握し、正当な人権回復の動きに対しては、それを対市民の啓発活動につなげるよう謙虚に受けとめ、施策にも反映させるべきであろう。