The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「人権啓発」の展開に関する一考察-制度化過程と学習内容の変遷に注目して-
Author(s)	松波, めぐみ
Citation	大阪大学教育学年報. 2008, 13, p. 67-79
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/4807
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

大阪大学教育学年報　第13号
Annals of Educational Studies Vol. 13

「人権啓発」の展開に関する一考察
—制度化過程と学習内容の変遷に注目して—

松　波　めぐみ

【要旨】

本稿の目的は人権啓発の制度化の過程を明らかにして示唆を得ることであり、Ⅰ～Ⅲ期に分けて考察した。(Ⅰ) 1965年被差別マイノリティによる政策要求を背景に「同和対策審議会答申」が出され、同和対策事業が開始した。答申は「実態的差別と心理的差別」という概念を用いていたが、徐々に後者が強調され「啓発」が広く実施されるようになる。(Ⅱ) 1984年の「地域改善審議会意見具申」が啓発の制度化を決定づけたが、啓発の学習効果は常に疑問視されてきた。(Ⅲ) 1995年からの「人権教育のための国連10年」の開始、および同和対策の時限立法の期限切れを前に1996年に最後の「意見具申」が出され、同和問題の教育・啓発の蓄積を生かしつつ人権問題として普遍化してゆく方向が示された。こうした国内外の動向を受けて2000年に「人権教育・啓発推進法」が成立する。

学習内容としては、同和問題の知識を注入しようとしたⅠ期、学習方法や効果の模索が続いたⅡ期、扱いうるマイノリティ問題が広がり参加型学習が興隆したⅢ期という特徴がみられた。この結果をふまえて最後に、啓発の制度化の意義と限界を考察し、また「実態的差別」について再考する必要性等について提起した。

1．問題設定

本稿は、成人に人権学習を提供する機会である「人権啓発」(用語については後述) がどのような過程で生成され、制度化したのかを概観することを通して、「人権啓発」のあり方について考察することを目的とする。

2000年12月、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」(以下「人権教育・啓発推進法」) とする) が成立した。1990年代以降、国際社会において「人権教育」(成人対象の教育・研修を含む) の重要性が認識され、急速な広がりを見せている中でも、「人権教育・啓発」に関わる施策の推進を「国の責務」とする法律をもつ国はそう多くない(阿久澤 2003)。しかし、この法が活用されてさまざまな教育機会において人権啓発が盛んに行われているか、それが学習者のエンパワメントや偏見の解消につながっているかというと、答えは「否」と言わざるをえない。現在行われている人権啓発には、既にさまざまな批判がなされている。とりわけ、差別や排除をうむ社会構造や価値観を問題にしない「個人化、心理主義化」の傾向や、すべてを個人の「心がけ」の問題として捉える傾向がもつ問題点が指摘されてきた(阿久澤 1997、2006、川村 2006、上杉 2007)[1]。「人権週間」等に行われる自治体や民間組織による行事は、動員や有名人を呼ぶことによって辛うじて成り立つものが珍しくない。「人権教育・啓発」が法というかたちで制度化されていても、その存在じたい大多数の市民に知られておらず、さまざまなマイノリティの人権伸長の取り組みにも使われていない現状がある (人権の法制度を提言する市民会議 2006)。では「人権教育・啓発推進法」はもともとマイノリティの人々やその運動とは無縁のところで、政府自らの手で、つまり「上から」つくられたものなのかというと、そうではない(3節で記述)。にもかかわらず、意味のある啓発が行われていないと思われる現状をどう考えたらよいのか、という疑問が本稿の出発点にある。

この疑問への答えは容易に見つかるものではないが、「制度化」がどのような経過でなされたのかを見ていくことから何らかの示唆が得られるのではないかと考えた。「啓発」の現状は、制度化の過程や、そこで取りこぼされてきたものと無縁ではないと思われるからだ。本稿では、2節で研究方法等を示した上で、3節では時期区分を行った上で、日本社会特有の「啓発」がどのように出現し、制度化されたのかについて、公式文書や当時の文献から見てゆく。4節では何点か考察を行い、最後に今後の課題を示すことにする。

2．研究方法と先行研究

2－1 「人権啓発」という用語について

まず「人権教育」「人権啓発」という用語について最低限の整理を行っておく。国際社会、たとえば国連における人権教育（Human Rights Education）という概念は、その対象を子どもに限っていない。日本の行政・教育関係者にもたびたび参照される「人権教育のための国連10年」（1995～2004）の文書は「あらゆる発達段階の人々、あらゆる社会層の人々が、他の人々の尊厳について学びまたその尊厳をあらゆる社会で確立するための方法と手段について学ぶための生涯にわたる総合的な過程」が人権教育であるとしている。これに対して日本で一般に「人権教育」といえば学校教育を指し、「人権啓発」は主に自治体等が行う講座等のイベント、職員研修などを指すと考えられているのではないか。つまり対象年齢層による区別である。

ところが「人権教育・啓発推進法」（2000年）の定義によると、人権教育とは「基本的人権尊重の精神が正しく身に付くよう、学校教育及び社会教育において行われる教育活動」であり、年齢とは無関係である。他方、人権啓発とは「広く国民の間に、人権尊重思想の普及高揚を図ることを目的に行われる研修・情報提供・広報活動等であり、人権教育を除く」ものであるという。つまり、公的機関主催であれ市民活動であれ、従来の「社会教育」の枠内で行われる人権の学習は、法律上「人権教育」にあたる。それでは現行法でいうところの「人権啓発」は何を指すかというと、たとえば「人権作文」の募集と発表、「人権週間」のキャンペーン、「人権啓発フェスティバル」開催、「人権の花活動」等の事業だという（法務省・文部科学省編 2002, 2003, 2007）。筆者の関心はこのようなキャンペーン的なものよりも、広義の社会教育における人権学習にあるため、本稿で「人権啓発」という用語を使うことにためらいを覚えた。しかしおそらく、この法的定義は所轄官庁に基づく便宜的なものであると思われる(2)。

本稿では「人権啓発」（「社会啓発」「同和啓発」あるいは単に「啓発」と呼ばれた時期もあるため、一貫性をもたせたい場合は「啓発」と記述する）という用語を用いるが、これは現在の法的定義に即したものではなく、「成人対象の人権教育（学習、研修）」という意味で使う。したがって現在の法の定義では「人権教育」に含まれるものだ。後述するように、本稿であえて「啓発」という語を用いるのは、歴史的に社会教育において行われる人権課題の学習を「啓発」と呼んできたことに呼応するものである。なお、たとえば「社会同和教育」などと呼ばれたものについても、意味内容的に「啓発」と重なるものは考察の対象に入れる。

2－2 検討範囲

本稿で歴史の検討を行う対象を定める。現在に至るまでに、人権に関わる学習は各地でさまざまな担い手によって行われてきたが、どのような教育・学習活動までを捉えて「人権教育・啓発」と呼ぶかは一義的に決められるものではない。たとえば女性問題や障害者問題についての教育・学習が「人権教育（学習）」ではないとする理由は全くないからだ。しかし特定の学習機会提供が「（人権）啓発」という名のもとに行政に位置づけられていった経緯に注目すると、範囲は限定されてくる。実際のところ、「啓発」という名称が公的に位置づけられたのは、同和（部落）問題解決をめざす流れの中で「同和行政」「同和教育」が制度化されたことと深い関わりがある(3)。何らかの「人権問題」について市民が学習することを国・行政の責任とする動きをつくりだしたという点で、同和行政、同和教育の流れの中での「啓発」が歴史上で果たした役割は非常に大きいため、この流れを中心に「啓発」の形成過程を見ていくことにする。

日本において、マイノリティ問題を学ぶ「啓発」が制度化されていく端緒を開いたのは、同和問題の解決をめざす流れの中で1965年に出された「同和対策審議会答申」（以下では「同対審答申」あるいは「答申」とする）であるとみて異論はないだろう。この「同対審答申」は、被差別マイノリティの当事者運動の要求を背景に成立し、環境改善を含めた諸施策がはじめられる出発点となったものであり、「啓発」という言葉が差別問題解決との関わりで用いられた最初の文書であったとされる。

本稿3節では、この「同対審答申」を起点とし、「教育・啓発」の制度化の一定の完成をみる2000年まで

の35年間を検討対象とする。

2－3　先行研究と研究方法

「啓発」および内容的にそれに該当する教育実践についての歴史的・社会的研究は全体として少ない上に、通史にあたるものはほとんどない。それはおそらく「啓発」の正式名称や意味づけが時代によって変遷したことや、社会運動やその周辺と関わりをもつ営みであったことと関係していよう。入手できた文献の多くは、「啓発」を実践する行政の担当者や教員、部落解放運動関係者に向けて書かれたハウツー的なものか、「現状の解説」にあたるものである。研究書では、古くは、社会教育における同和教育について述べた津高・村上編（1981）、山本（1983）、「啓発」の問題点を指摘した江嶋編（1985）、九州の一地域に定点を据えて「社会『同和』教育」論を展開した森山（1995）、日本社会教育学会における数少ない成果である上杉・黒澤編（1999）、国際人権の視点から「教育・啓発」に提言する阿久澤（1997、2003、2006）、部落問題に関わる比較的新しいもので伊藤（2003）、啓発の方法について論じたものに渡邊（2007）、上杉（2007）などがある。しかしこれらの研究でも1960年代から2000年までの流れを把握できるものはほとんど見られない。

本研究は、「啓発」関連に限らず、同和（人権）教育、同和（人権）行政についての書籍、関連する法律や公的文書を含め、収集しえた文献を資料として、「人権啓発」の制度化の過程を素描する。特定の運動体やその関係者による記述には、たとえ意図せずとも「バイアス」がかかることがあるため、批判的に読みつつ事実を把握することに注意した。基本的に文献研究であるが、筆者が1993年より国際人権ＮＧＯの会員活動に参加する中で、あるいは同和行政の一環として設立された「Ｔ市人権まちづくりセンター」（旧「Ｔ解放会館」）において2005年４月より「啓発担当者」として働く中で得た経験も参照している。

3．啓発の制度化の過程

本節では、啓発の制度化がどのような背景のもとで、あるいはどのような働きかけによって進展したのかを見てゆく。その際、国や行政が「啓発」を行う論理がどのように構築されたか、また折々に「学ぶべきもの」とされた学習内容や実際どうであったのかについても文献から概観する。

時期区分として、人権啓発の「制度化」の節目となった事象によってⅠ期～Ⅲ期に分ける。まず1965年の「同対審答申」までの前史があり、「答申」が出てから、「啓発」が公式に位置づけられた1984年の地域改善対策協議会（地対協）「意見具申」までの時期をⅠ期とする。それ以降、「人権教育のための国連10年」開始の1995年までをⅡ期とする。最後に、「人権教育・啓発推進法」制定の2000年までをⅢ期とする。

このように３期に分ける理由を３点挙げる。まず「啓発」の制度化が最初から計画されていたものではなく、各時期の国内外の状勢によって変化していったことを示すためである。次に、各期に制度化のメルクマールとなった公式文書が存在し、それが実際に啓発の実施状況にどう影響したかを検討するためだ。最後に、啓発でどのような内容を学ぶべきとされたのかの変遷を見るためである。

以下では、まず前史を述べた後、各期について述べることにする。

3－1　前史：「行政・国の責任」という論理の成立へ（～1965年）

「人権教育・啓発」の制度化の前提となる被差別マイノリティに対する諸施策は、為政者が率先して行ったものではない。1965年の「同和対策審議会答申」は、マイノリティ自身が政策を求める運動があってこそ成立した。その経緯を概観する。

戦後、「部落解放」を掲げる当事者運動[4]において、「教育、啓発」は当初から重要課題であったわけではなかったことに注目したい。厳しい差別と社会的排除の結果、劣悪な生活環境におかれていた被差別部落において、「全国水平社」以来の部落解放運動が再生した。この運動は、1951年の京都における「オールロマンス事件」を契機に、行政に対して施策の実施を求めていく。被差別部落が低位な生活実態にあるのは、それを放置してきた行政に責任があるとの論理が形成され、定着していった。行政施策を求める運動は全国に拡大したが、この時点では「部落問題を外の人にどう理解させるか」（狭義の「啓発」）は最優先

事項になりえず、生存権さえ脅かされるような生活実態からの脱却がまず求められた。ちょうどこの頃、同和教育運動も、部落の子どもたちの「長欠」「不就学」の背景に部落差別があることを認識した教師らによって始められ、1953年、「全国同和教育研究協議会（全同教）」が結成されている。つまりここでも「差別意識」云々よりも子どもの不就学という実態の解消が急がれていた。

行政施策を求める動きは「国策」樹立の要求に発展する。当時、部落解放運動は、研究者の協力も得て、史実から見ても部落問題解決の責任は第一義的に国家にあるとする論理を構築していた。こうした中で1960年、内閣総理大臣の諮問機関である同和対策審議会が設置された。この審議会には複数の「民間運動団体」の代表者も入り、活発に意見が交わされた（磯村 1985）。被差別部落の実態を明らかにする社会調査も大がかりに実施され、施策を行う根拠が準備されていく。審議会の過程で、被差別部落の実情を知らない官僚や研究者に施策の必要性を了解させるための努力がなされ、実現可能な施策が検討された結果、1965年、同対審答申の提出に至る。つまり、マイノリティ自身の施策要求が説得力をもちうる条件が整ったところで、その後35年間続くことになる「同和対策事業」の根拠法が成立した。だがこの時点では、「教育・啓発」はまだ重点課題ではなかったのである。

次からは、各期について三点――「制度化の骨格」となった公式文書、啓発をめぐる状況、そして学ばれるべきとされた「内容」――についてそれぞれ見てゆく。

3－2　Ⅰ期：「啓発」の生成と拡大（1965年～1983年）

制度化の骨格：同対審答申

1965年の「同和対策審議会答申」は、その後の同和行政（人権施策）、同和教育（人権教育・啓発）において繰り返し参照され、部落解放運動の側も諸要求の根拠とした重要な文書である。

「答申」の中で用いられ、その後もよく言及される「実態的差別と心理的差別」という概念がある。これはつまり被差別部落の生活環境や就労実態が劣位にあること自体が「差別」であり（実態的差別）、それが一般地区住民の偏見や忌避意識（心理的差別）を強化しているという論理である。こんにち単に「差別」というと、個人の差別的言動を想起させる後者（心理的差別）を指すことがほとんどであろう。しかし前者の「実態的差別」という概念は、社会・政治の側が被差別部落に対して不当な扱いをしてきた責任があるという含意をもっていた。そして、実態的差別を解消することなしには後者「心理的差別」をなくすことはできないという論理が説得力をもち、前者「実態的差別」解消のための環境改善事業が行われる根拠となった。そこには、実態的差別の解消が進めば差別意識も解消していくという、楽観的な見通しがあったともいえるだろう。

「同対審答申」の大きな特徴は、同和問題を「憲法によって保障された基本的人権にかかわる課題」として規定した上で、その解決は「国の責務」であることを認め、また同時に「国民的課題」としたことである。また、「答申」は、「同和問題の解決に当たって教育政策は、人間形成に主要な役割を果たすものとして特に重要視されなければならない。（略）特に直接関係のない地方においても啓蒙的教育が積極的に行われなければならない。」（同和対策協議室 1965）と述べている。ただし「啓発」を独自事業として定めてはおらず、答申に基づき4年後の1969年から実施された「同和対策特別措置法」（特措法）でも啓発について明確には規定されていなかった。

啓発をめぐる状況：位置づけの拡大、時限立法延長の根拠

社会教育の中での同和教育は、一部の地域で先進的に行われていたものの、1970年代半ばまでは相当なばらつきがあった（津高・村上 1981、森山 1995）。特措法の施行後しばらくは環境改善事業による「格差是正」、答申の言葉でいうと「実態的差別の解消」に主眼が置かれていたのである。

同和対策予算が増える中で、施策としての「啓発事業」も拡大してゆく。それは一つには、事業によって同和地区の様相が目にみえて変化する中で、周辺地区の住民からの反発といった事象がみられ（「ねたみ差別」と名づけられる）、同和対策事業そのものへの住民の理解を促すことが求められたという面があった。また劣悪な環境が一定改善されていくにつれて、「心理的差別」にあたる現象がクローズアップされたともいえる。

特に1975年に発覚した「部落地名総鑑事件」は企業等が雇用において露骨に差別を行っている実態を示すものであり、啓発の必然性が（行政を含む）事業所や市民に了解されていく一つの契機となった。

こうした中、特措法（1969年～）は十年間の時限立法であったが、部落解放同盟は差別の残存を根拠に事業継続の必要性を主張し、同和対策協議会はこれを受け入れて1978年、国会において３年間の延長が決定される。この時になされた付帯決議の一つに、同和問題への国民の理解を促すための「啓発活動の充実」が初めて明記された。さらに３年後、1981年、「特措法」の事実上の延長である、「地域改善対策特別措置法（地対法）」が５年間の時限立法として制定された。81年に出された「意見具申」では初めて「今後必要な同和対策事業」のトップに「啓発事業」が挙がっている。

この時期、同和対策事業の規模は拡張を続けていたが、その中で「啓発」事業の占める位置が徐々に増大していった。その流れを決定づけたのが、次項で見る1984年の「意見具申」である。

啓発の内容

この時期に目指されたのは、同和問題を行政（1975年以降は企業も）関係者や周辺地域住民に理解させることであった。研修会ないし懇話会は、外部から有識者を呼ぶことが中心であり、行政職員自らが講師をつとめることもあった。学ぶべきとされた内容は「被差別部落の歴史、および同和問題の現状」が主であり、教材も少しずつ整備されていった。学ぶべき内容の指針は同対審答申であるが、中には、「答申」そのものが使用テキストという例も見られたようである。被差別部落の歴史については、後に訂正された「近世政治起源説」が教えられ、そこでは差別的な制度をつくった為政者の責任が強調された。「水平社宣言」については当初から学習内容によく取り入れられた。一方、「同和問題の現状」については具体的な差別事件を取り上げられることが多かったようである。

啓発について理論化は十分なされておらず、「運動の論理」が前に出ていた時期であったため、聞き手（学習者）の側の受け取り方への考慮が乏しい「知識注入」型の啓発が多かったようだ。（部落解放研究所 1983、八木 1982）。啓発が早くから展開された地域では、「啓発の形骸化」は80年はじめには既に指摘されはじめていた（小森 1983）。

３－３　Ⅱ期：「啓発」の主流化　－84年「意見具申」と国際的潮流－（1984年～1994年）

制度化の骨格：1984年「意見具申」

「啓発」に初めて明確な公的位置づけを与えたのが、1984年に地域改善対策協議会（地対協）が出した意見具申「今後における啓発活動のあり方について」である。そこでは以下のように述べられている。

> 環境改善施策の進展に伴い当初予期しなかった問題が生じているほか、差別事象の発生が跡を絶っていないことなど心理的な面にかかわる分野に問題が残されていることが指摘できる。それは、この問題が国民的課題であるといわれながら、国民の間にその意識が容易に定着しないことを物語るものであり、同和問題の解決のためには啓発活動の充実が重要であるといわれるゆえんでもある。（地域改善対策審議会 1984）

つまり同対審答申でいうところの「心理的差別」が緊急の課題として強調され、その解消をはかることに施策の重点が移動していることがわかる。実態的差別は解消に向かいつつあるが、心理的差別の点では「国民」の意識に問題が残されているため、啓発が重要であるという論理が形成され、啓発が広く展開されていく根拠となった。

この「啓発重視」の傾向はその後も続き、地対法の期限切れに伴って1987年に事実上の延長である「地対財特法（地域改善対策特定事業にかかる国の財政上の特別措置に関する法律）」が発効する。その前年に出された86年の「意見具申」は従来の「啓発」のあり方の問題点を指摘しながら、その重要性は認めていた（地域改善対策審議会 1986）。

さらにその５年後の公式文書でも傾向は変わらない。1991年に出された「今後の地域改善対策について」（意見具申）は、環境改善はもちろんのこと、「心理的差別」の解消も進んでいるとしながらも、今後の重

点課題として「就労対策、産業の振興、教育、啓発等非物的な事業」が挙げられ、「心理的差別と啓発及び教育」については詳細に述べられている（地域改善対策審議会 1991）。

啓発をめぐる状況：定着、形骸化への批判、国際化の萌芽

このⅡ期の特徴を３点挙げるとすると、啓発の定着、内容の形骸化への批判（効果の疑問視）、国際的な潮流との出会いであろう。

1984年に「啓発」について特化した政府文書が発行されたことで、啓発の制度化は定着をみた。それを受けて、1987年に総務庁所管の「財団法人　地域改善啓発センター」が設立される。このセンターは全国の同和行政担当職員を多数集めた研修を担当する拠点となった。また中央だけでなく自治体レベルでも、「啓発シフト」と呼ばれる政策転換が進み、各地に地域啓発センターが作られることにもなった（元木 1995）。

一方、Ⅱ期は啓発への批判が非常に高まった時期でもあった。80年前後から既に、現場では「内容の形骸化、マンネリ化」「割り当て動員で参加するため、『またか』意識が蔓延している」といった実態が報告されていた。さらに市民意識調査の結果、啓発を受けた市民がかえって同和問題への忌避意識を強めているという指摘もあり、啓発が必ずしも問題解決への積極的態度を形成しえていないことが判明した。このあたりの指摘や分析は多くの論者が行っている（八木 1982、小森 1983、江嶋編 1985、加藤 1988）。1986年の「意見具申」もそうした状況への批判を含むものであった。

こうした中、部落解放同盟側は「啓発」への批判に応えて、啓発の実施方法の改善を提案する「部落解放・人権啓発基本方針」を策定したが（部落解放・人権啓発基本方向作成委員会 1988）、これは各地の自治体や企業の啓発担当者によって広く使用された（元木 1995）。その事実からは、当時の多くの自治体における啓発が「部落解放同盟の進める運動の意向に沿う」という性格ももっていたことが窺われる。

この時期の啓発をめぐる状況でもう一点の特徴は、啓発に関する議論の際に国際的潮流が参照されはじめたことである。80年代は、国際人権条約への日本政府の批准に関わる動きが活発化した時期であり、法学者や国際人権ＮＧＯが手を組み、国際人権の仕組みが日本国内の法制度を変えうることを発信しはじめていた。部落解放運動からもこうした潮流に呼応する動きがあり、90年代前半の部落解放同盟の側の文書には、「世界人権宣言や国際人権規約などの文書を今後の啓発の根拠に位置づけていく」必要性が強調されるようになった。80年代末頃から啓発の議論において「人権」という語の使用が増え、同和問題以外のマイノリティの人権課題への言及が増えた（友永 1995、部落解放研究所 1995）。だがそれは、「部落差別が見えにくくなった」と言われる状況や、時限立法の終結への危機感と表裏でもあった。

啓発の内容

この時期に学ばれた内容には、「効果的な部落問題学習」の模索が反映されている。たとえば被差別部落の歴史の「悲惨さ」や「現在も残る差別の厳しさ」を強調することがともすればマイナスイメージの強化につながったことへの反省を踏まえ、部落の人々の肯定的な生き方を伝えたり、部落産業などに注目したりする動きも出てきた。識字運動の中でうみだされた「識字作文」が教材としてよく使われたのもこの時期である。現況を学ぶ際に「市民意識調査」の結果が使用されることが増えた。また、心理的差別への注目から、「偏見」研究の専門家の意見を取り入れようとする動きもあった。しかし、啓発に対する批判や「効果への疑問視」の声がやむことなく90年代まで持ち越されたところを見ると、制度化されたがゆえに量的に広がった啓発の現場で行われていたことは、多くの場合、Ⅰ期と変わることはなかったことが窺われる。

「国際化」が強調される中で部落問題以外のマイノリティ、たとえば在日外国人や障害者に関わる学習も「啓発」の名のもとに扱われる事例が出てくるが、散発的なものにとどまり、内容についてそれぞれの学問領域の知見を十分に生かしたものではなかった（総務庁長官官房地域改善対策室1986, 1993、部落解放研究所 1988）。

3－4　Ⅲ期：同和問題の普遍化、啓発の法制化へ（1995年～2000年）

この５年間は変化が急であるため、まず制度化の流れをおさえておく。

国際的には東西冷戦の終結とともに各地で内戦が勃発し、「人権」を人類の共通基盤にしようとする動きが強化される中、1994年12月の国連総会において、「人権教育のための国連10年」（以下「国連10年」とする）の決議が採択される。この「国連10年」の動向は「人権教育・啓発」に新たな根拠を与えるものとして、日本の政府、自治体をはじめ各層に影響を与えた。

おりしも国内では、同対審答申を起点とする一連の時限立法について最後の延長が検討されていた。「五十五年体制の終焉」と呼ばれる国内政治の急展開の中で94年から「与党・人権と差別問題に関するプロジェクトチーム」が発足し、部落解放同盟の側にとっては懸案の一つであった「人権教育・啓発」の制度化を求める好機が訪れた。こうした中、「国連10年」の意向をふまえて1996年に地対協意見具申は「人権教育の一環として」部落問題学習を含む教育・啓発を推進することを確約した（後述）。翌1997年、「人権教育のための国連10年」国内行動計画が策定されたが、そこでは同和問題を含む９つの分野が「人権の重要課題」が掲げられていた。そして同年、1997年、最後の時限立法として「人権擁護施策推進法」が制定され、98年に施行されたが、当初から、「教育・啓発」については２年以内に恒久的な法律制定をめざすことが明記されており、そのとおり1999年、人権擁護推進協議会は「答申」を発表した。この答申を受けて、2000年、ついに「人権教育・啓発推進法」が制定される。

制度化の骨格：96年意見具申、行動計画、「人権教育・啓発推進法」

この時期の重要な文書それぞれの性格を見ておきたい。

1996年の「同和問題の早期解決に向けた今後の方策の基本的な在り方について」（意見具申）は、それまでの取り組みを総括するものであると同時に、同和問題を人権問題として普遍化しようとする視点が明確に示されたのが画期的であった。まず、同和問題は過去の問題ではなく、「今後の取り組みを人権にかかわるあらゆる問題の解決につなげていくという、広がりをもった現実の課題」と規定する。一方で「依然として存在している差別意識の解消」のために「教育及び啓発の果たすべき役割は極めて大き」いとする従来からの文言があるが、他方で以下のような記述がある。

> 教育及び啓発の手法には、法の下の平等、個人の尊重といった普遍的な視点からアプローチしてそれぞれの差別問題の解決につなげていく手法と、それぞれの差別問題の解決という個別的な視点からアプローチしてあらゆる差別の解消につなげていく手法があるが、この両者は対立するものではなく、その両者があいまって人権意識の高揚が図られ、様々な差別問題も解消されていくものと考えられる。
>
> 今後、差別意識の解消を図るに当たっては、これまでの同和教育や啓発活動の中で積み上げられてきた成果とこれまでの手法への評価を踏まえ、すべての人の基本的人権を尊重していくための人権教育、人権啓発として発展的に再構築すべきと考えられる。その中で、同和問題を人権問題の重要な柱として捉え、この問題に固有の経緯等を十分に認識しつつ、国際的な潮流とその取り組みを踏まえて積極的に推進すべきである。（地域改善対策審議会 1996）

つまり、個別問題解決と普遍的なアプローチは対立するものではないこと、そして同和問題は人権問題の「重要な柱」であることが示され、これまでの取り組みは有効に生かしつつ「発展的に再構築」されるということが明言されていた。

次に重要な文書が、翌1997年に出された、「国連10年」の国内行動計画である。ここでは、国際的な動向の両方を踏まえた上で、人権教育（成人対象のものも含む）は「女性、子ども、高齢者、障害者、同和問題、アイヌの人々、外国人、ＨＩＶ感染者等、刑を終えて出所した人などの重要課題に積極的に取り組む」ことと規定された。ここで挙げられたいくつかの課題は、従来の人権教育・啓発では十分に扱われてこなかったものである。96年の意見具申を受け継ぎ、同和教育・啓発の蓄積を生かすことも織り込まれている。この国内行動計画は、全国各地の自治体にもそれぞれの「行動計画」策定を促した。

最後に2000年に成立した「人権教育・啓発推進法」は、人権教育・啓発の中身にせよ、行う目的にせよ踏み込んだ記述が一切ない。歴史的経緯にも触れられておらず、外枠だけを定めたものとなっている。

啓発をめぐる状況：多様化、参加型学習

この時期は「人権教育のための国連10年」が契機となって、従来同和教育や啓発があまり行われてこなかった地域や現場においても取り組みが開始されたことが特徴的である。扱いうる内容の拡大とも関連して、人権や多文化共生に関わるＮＧＯ（非政府組織）やＮＰＯ（非営利組織）の関与や、行政とそれらの連携も進展した。部落解放同盟や同和教育関係者の中には、「同和（部落）問題学習」の重要性が相対的に薄められ、学習が忌避されるのではないかという危惧があったが、かといってもはや、あくまでも同和問題を中心とすべきという――Ⅱ期には少なくなかった――声はあまり聞かれなくなった。

また「国連10年」開始前後から、人権や開発問題に取り組むＮＧＯやその関係者が「参加・体験型学習」「ワークショップ」と呼ばれる学習方法を紹介していた。従来の部落問題学習に関して、教える側の熱意が「教え込み」に陥ったり、「自由に議論しにくい空気」を醸成してしまったことへの反省や、同和教育や啓発の「行き詰まり」を感じていた教師や実践者の間で広く関心を集め、関西などの一部の地域では爆発的に広がった（森 1997、阿久澤 1997）。

啓発の内容

もはやⅡ期までのように、全体の傾向を捉えるのが難しいほど、「啓発」で扱われる内容は広がった。目立つ特徴として、多様な外国人住民の増加と可視化を背景に「多文化共生」をテーマとして掲げる学習が明らかに増えた。また男女共同参画の政策とも関連して「女性の人権」課題もクローズアップされ、また「子どもの権利条約」への批准を背景に、「いじめ」等の子どもの権利に関わる問題も取り入れられるようになった。そして障害者問題、高齢者問題も「身近なテーマ」としてコンスタントに扱われている。そうした中、同和（部落）問題の学習の比重が相対的に低下したのは間違いないが、従来から部落問題学習に取り組んできた実践者の間では、「参加型学習で部落問題を学ぶ」という試みも始まっている。さらに、「○○問題」という括りではないかたちで人権について考える参加型の講座や、参加型学習そのものについての学習機会も増加した。ここにみた傾向は、2000年以降現在まで続いているといってよい。

以上、この節では啓発が制度化されていった流れを３期に分けて述べてきたが、あらためて各期の特徴を整理しておきたい。

「啓発」の制度化は、部落問題の解決をはかる「同対審答申」（1965）以来の施策の中で進展した。Ⅰ期の特徴は、当初は「実態的差別」の解消に注目が向けられていたが、環境改善事業の進展とともに「心理的差別」の解消の必要性が浮上してきた点だ。Ⅱ期の特徴は、「啓発」重視の方向が定着したことと、その一方で常に啓発の効果が疑問視されてきたことであろう。90年代初頭には、同和問題の学習じたいが回避される傾向が出ていた。その閉塞した状況を打開するかのように、Ⅲ期の急展開があった。Ⅲ期の特徴は、1995年「人権教育のための国連10年」の開始を契機として、制度化が一挙に進み、1996年の意見具申にみられるように、従来からの同和教育・啓発を「人権教育・啓発」として再構築してゆく方向が出されたことであろう。

啓発で学ばれるべき中身の推移をみると、Ⅰ期ではその途中から「心理的差別の解消」をめざして同和問題の「歴史と現状」が学ばれるようになるが、知識注入という性格が強かった。Ⅱ期は大枠ではⅠ期の内容を引継ぎつつ、被差別部落やその住民の肯定的な姿を伝える工夫がなされた。その後のⅢ期は、国際的な人権の主流化の中で、扱われる「人権の重要課題」が増大し、同和問題が占める位置は相対的に低下した。学習方法として「参加型」に関心が集まる中、「○○問題学習」の捉え方も変化しつつある。

４．考察

前節で、「啓発」が制度化されていく過程と、啓発で扱われる内容の変遷を見てきた。各時期について十

分な調査を行えたわけではなく、結論めいたことは何ら述べられないが、今後さらに検討すべき課題を三点のみ提示してみたい。

4－1 「制度化」がもたらしたもの

まず、「制度化」がどのような意味をもち、何をもたらしたのかについて考えてみたい。ある被差別マイノリティの人々による権利要求が大きな推進力となって行政施策に結びつき、ひいては制度化されたという事実——しかも今日の「人権教育・推進法」は部落問題に限定していない——は、他の被差別の立場におかれている人々を勇気づける可能性をもっているはずだ。しかし現在、そのような実感をもつ人々はほとんどどこにも見出せないように思われる。

同対審答申にいたる歴史を調べる中で筆者が印象的だったのは、「なぜ同和問題の解決は国の責務であるのか」の論理が形成され、合意を得て政策となるために実に多大な努力が払われたという事実であった。

筆者は、これだけの努力の結集は、国内の他の被差別マイノリティの人々にはこれからも達成しえないであろうと感じ、部落解放運動が大きな政治的力——むろんそれは両刃の刃であったが——をもちえたことに驚嘆した。そして同時に、政策要求の論理が「人権」理念に即して、あるいは日本社会の格差や他の差別問題をふまえて十分に普遍化されることがないまま、Ⅱ期以降「制度化」に突き進んでしまったことの意味を考えこまざるをえなかった。むろん、「同対審答申」以前やⅠ期にはまず何より被差別部落の生活実態を変えるための政策が強く求められたのであるし、そこには相当な正当性があったと認められる。しかしその後、「啓発」を含めた同和行政は肥大化し、80年代に入り「人権」概念が用いられるようになっても、同和問題を第一に扱うべきであるとする言説や認識は支配的なまま、他のマイノリティ問題に取り組む人々との有機的な連携も進まなかった。制度化が定着する中で、啓発は「正しい知識」の獲得を期待される場となり（市民意識調査の結果がしばしば「さらなる啓発の必要性」を主張するために使用されるように）、硬直化していったように思われる。

制度化の過程で部落解放運動と国・行政の間に生成した力関係は複雑であり、本稿で論じることはできない。しかし少なくとも、啓発の「制度化」が達成されたことが、「なぜ公的責任においてマイノリティ問題の解決がはかられるのか、なぜこの問題について学ぶのか」という根本的問いを忘れさせ、同和問題が特権的地位にあることをより「自明」とすることにつながったのではないか。そのことも、（少なくともⅡ期の途中からはさまざまなマイノリティ問題や人権課題が浮上しながらも）同和問題を他のマイノリティ問題の実情に照らして普遍化させることがなされないままになったことと関係しているのではないか。「制度化」はそれ自体望ましいことであるはずだが、行政側にも運動側にも、そして「国民」にも思考停止をもたらした面があったことは否定できないであろう。

1980年代から90年代にかけて（Ⅱ期）の公的文書や文献を読んでいると、現行の啓発の問題点が政府・行政側からも運動側からも研究者からも繰り返し指摘されるにもかかわらず、いっこうに事態が打開されないことが、非常にもどかしく感じられた。実際のところ、その閉塞感が強くあったからこそ、Ⅲ期で「人権教育のための国連10年」を機とした急展開が起こり、かたちの上では「同和問題が人権問題として普遍化」された上で制度化が進んだ。しかしその「普遍化」が十分に内実を伴ったものになっていないと思われるのは、それまでに蓄積されてきた問題が十分に解明されていないことと関係しているのではないか。今後さらに検討してみたい。

4－2 「実態的差別」再考

同対審答申で示された二つの「差別」のうち、Ⅰ期の途中（1970年代）から専ら「心理的差別」のみに焦点があてられていくが、ここでは「実態的差別」という概念に再度注目してみたい。今日の社会構築主義的な議論からすれば、「実態的差別」とは部落解放運動の側の論理によって構築された（半ばイデオロギーを含んだ）概念といえるのかもしれない。しかし、為政者の側の不作為を含む「責任」が明確化された言葉があったことに、筆者はむしろ新鮮な驚きを覚えた。なぜなら今日、あまりにも「差別」が個人の意識や心がけの問題としてのみ捉えられる傾向があるからだ。実態的差別という語は、「答申」より後の公的文書や文献では、専ら「そちらはほぼ達成された、今度は心理的差別への取り組み（啓発）だ」という文

脈で使われるようになっていく。筆者にはこのことが皮相に思われてならない。

「実態的差別」という概念は、被差別部落がおかれた劣位の状況――就学・就労に関することを含め――は個々人の努力などに帰されるものではないと規定する点で、被差別部落の人々をエンパワーする要素を含んでいたのではなかったか。そしてそれは本来、他の貧困や差別に苦しんでいた人々にも適用され共有されるべき考え方であったはずだ。しかし実態的差別を深く理解し、広げていこうとする動きはうまれなかったようだ。同和行政が進展する中で(早くもⅠ期の終わる頃には)、周辺地区住民から生じた反発が「ねたみ差別」と呼ばれ、「啓発」によって解決すべき課題とされたことは、現在から見ると奇妙に思われる。このあたりの、もろもろの問題の原因を一般地区住民の「差別意識」に帰していく言説と現象が、その後の「啓発」にも禍根を残したように思えてならない。「問題は心理的差別である」「差別意識が根強いから施策が必要」と部落解放同盟が主張し、政府・行政もそれを受け入れていく流れの中で、一般地区住民は常に「差別意識の持ち主」として表象され、啓発の場においても「差別する側」に固定されていく。他方で被差別部落住民を受動的な「差別意識を向けられる側」に固定してしまった。啓発で「学ぶべき内容」は常に一般地区住民に向けられ、被差別部落住民が何を学ぶべきか、あるいは「ともに」何を学ぶべきかという視点はほとんどなかったのである。

以上、実態的差別という概念がもっていた意義が忘れられ、「心理的差別」への取り組みとして教育・啓発が進められるようになったことが、啓発における「差別する側、される側」の固定や、今日の心理主義的傾向に関連するのではないかという仮説を述べてみた。今後、「実態的差別と心理的差別」という概念を他のマイノリティ問題に応用した場合の有効性や限界を含め、別の機会に検討してみたい。

4－3 他のマイノリティ問題の包摂

三点目は、同和問題以外のマイノリティ問題がどのように「人権啓発」で扱うべき内容として包摂されていったのかにまつわる疑問である。Ⅱ期の途中から徐々に啓発の中で在日外国人やアイヌ民族、障害者問題等がとりあげられるようになるが、表層的な扱いにとどまりがちであった。こうした包摂の過程をさらに調べることから、今後なすべきことが見えてくるのではないかと思われる。

同和問題については識者や運動体の間にさまざまな見解があったにせよ、公的に解決すべき課題とするための論理が蓄積され、「答申」以降も部落史研究なり市民意識調査なり、さまざまな資源を動員して、何を教育・啓発で扱うべきかについての検討がなされてきた。しかし他のマイノリティ問題については圧倒的にその蓄積が不足している。それぞれのマイノリティ固有の人権獲得運動や、「当事者学」の成果からも、人権教育・啓発のあり方に提起できることは多いはずだ。各々の問題の個別性と普遍性を検討し、学習内容に生かしていく作業は、今後さらに必要になっていくと思われる。それは同和問題の学習を軸としてきた「啓発」の歴史をさらに相対化し、普遍的な視座から再点検する契機を含んでいるであろう。

5．おわりに

本稿では、現行の人権啓発が学習者のエンパワメントや偏見解消といった点で「意味ある」かたちで行われていないという問題意識に基づいて、現象を読み解く鍵を制度化の歴史から得ようとしてきた。最後に、本稿の意義を大きく二点と、残された課題を述べておこう。

まず、さまざまな要因から先行研究の少ない「啓発」について、その制度化の歴史のラフスケッチを行い、生成から現在までの流れを明らかにしたことである。どのような経緯で「啓発」が実施されるようになり、どのように変化してきたのかを辿ることは、「啓発」の現在を理解する上でも有益である。

二点目に、被差別マイノリティの運動が大きな原動力となって、政策がつくられ、その中で「啓発」が制度化されていったことの積極的意義（および限界）を考察したことである。十分な調査を行ったとは言えず、特に運動や政治の実際について追求しようとすれば本稿が扱いうる範囲を超えてしまうが、制度化の過程を追うだけでも、今後さらに追求すべき課題がいくつか浮かび上がったものと考える。

残された課題は数多い。既に「考察」で述べたこと以外でいえば、まず、「教育内容」についてさらに詳細な調査が必要であろう。もとより地域差が大きいため特定の地方自治体に焦点を絞った調査も検討した

い。また、「啓発」と並行して学校で実践されてきた同和（人権）教育との関係、あるいは他のマイノリティ運動等との関係を組み入れて論じることも課題である。こうした作業を通して、より立体的に「啓発」の歴史と現在を描きだし、今後への示唆を得たいと考える。

【注】

(1) 法務省の「人権白書」からは人権を「思いやり、やさしさ」といった「心がけ」の問題とする傾向が窺える（法務省・文部科学省編 2002、2003、2004、2005、2006、2007）が、これは多くの自治体で実際に行われている「啓発」の実状と合致している。

(2) たとえば実際に筆者は2005年から、公的施設において「人権啓発事業」の仕事に携わっているが、内容は明らかに「社会教育において行われる教育活動」であり、法律上は「人権教育」にあたる。

(3) 「同和問題」は「部落問題」の行政用語であり、基本的に同義である。本稿では厳密な使い分けを行っていない。「被差別部落」と、その同和用語である「同和地区」（すべての被差別部落をカバーするものではない）については、「同和地区」と呼ぶべき場合のみそのように記述した。

(4) 部落問題の解決をめざす同和関係団体は複数存在し、その歴史的経過や相互関係は複雑であるが、本稿では立ち入らない。歴史的に「部落解放運動」と呼べる動きはそのように表記し、複数ある組織の中でも、部落解放同盟のみの動きに関しては「部落解放同盟」と表記する。1970年代以降、「啓発」の制度化を進める動きを積極的に担ったのは部落解放同盟であるが、同和行政の継続に反対した別の同和関係団体は「啓発」の制度化にも反対してきた（長谷川 1994、杉之原 1999）。こちらの流れや、また別の流れを十分検討することができなかったのは本稿の限界である。

【文献一覧】

阿久澤麻理子　1997　「人権啓発における『参加型学習』導入が提起するもの」『部落解放研究』118，28－39頁
阿久澤麻理子　2003　「日本の人権教育・啓発に求められる視点」江橋崇・山崎公士編『人権政策学のすすめ』学陽書房，187－199頁
阿久澤麻理子　2006　「人間の権利を教えない人権教育？　－人権教育を市民の視点から批判的に検証する」『部落解放』572，20－29頁
阿久澤麻理子・金子匡良　2006『人権ってなに　Q＆A』解放出版社
部落解放研究所　1983　『社会啓発の理論と課題』解放出版社
部落解放研究所　1986　『＜新版＞入門・部落解放運動』解放出版社
部落解放・人権啓発基本方向作成委員会編　1988　『部落解放と人権啓発　－部落解放・人権啓発基本方向作成委員会報告書』解放出版社
部落解放研究所編　1995　『人権時代の生涯学習　－啓発の理論と方法』解放出版社
部落解放・人権研究所　2001　『人権の21世紀創造にむけて－「人権教育・啓発推進法」活用の手引き－』　解放出版社
地域改善対策協議会　1984　「今後における啓発活動の在り方について（意見具申）」
地域改善対策協議会　1986　「今後における地域改善対策について（意見具申）」
地域改善対策協議会　1991　「今後の地域改善対策について（意見具申）」
地域改善対策協議会　1996　「同和問題の早期解決に向けた今後の方策の基本的な在り方について（意見具申）」
同和対策協議室　1965　「同和対策審議会答申」
江嶋修作編　1985　『社会「同和」教育変革期』明石書店
長谷川善計　1994　『部落問題と「市民啓発」』　兵庫部落問題研究所
菱山謙二　2005　「人権政策の原点への回帰　－「同和対策審議会答申」の歴史的位置づけ」『部落解放』554，39－49頁
法務省・文部科学省編　2002　『平成14年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
法務省・文部科学省編　2003　『平成15年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
法務省・文部科学省編　2004　『平成16年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
法務省・文部科学省編　2005　『平成17年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
法務省・文部科学省編　2006　『平成18年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
法務省・文部科学省編　2007　『平成19年度　人権教育・啓発白書』財務省印刷局
磯村英一　1985　『同和問題と人権啓発』　解放出版社
伊藤悦子　2003　「人権啓発の課題と可能性　－京都市を事例として」『部落解放研究』150，24－41頁

人権擁護推進協議会　1999　「人権尊重の理念に関する国民相互の理解を深めるための教育及び啓発に関する施策の総合的な推進に関する基本的事項について（答申）」
人権の法制度を提言する市民会議　2006　「日本における人権の法制度に関する提言」（未公刊）
金井宏司　2005　「『同対審答申』はこうして作られた　－同和対策審議会総会速記録より」　『部落解放』554，30－38頁
川村暁雄　2006　「人権教育に欠かせないものとは　－『文部科学省人権教育調査研究会議取りまとめ』を手がかりに考える」『ヒューマンライツ』171，52－59頁
小森哲郎　1983　『これからの社会啓発　～部落問題を学ぶために～』解放出版社
森山沾一　1995　『社会「同和」教育の地域的形成に関する研究』明石書店
元木健　1989　『人権と教育　啓発の基礎理論』解放出版社
元木健　1995　「地域啓発センターの理論的課題」部落解放研究所編『人権時代の生涯学習　－啓発の理論と方法』解放出版社，145－156頁
森　実　1995　「国際人権教育と同和教育の接点を求めて－「国連人権教育の十年」を同和教育改革の手掛かりとするために」『部落解放研究』102，　14－30頁
森　実　1997　『いま人権教育が変わる　－国連人権教育の十年』解放出版社
森　実　1998　「特集：『人権教育のための国連10年』をめぐる動き／参加型学習による人権啓発のイノベーション」『部落解放研究』120，28－40頁
総務庁長官官房地域改善対策室　1986　『同和問題－現状と今後の課題』中央法規
総務庁長官官房地域改善対策室　1993　『同和問題・人権啓発のあり方　－平成４年度・同和問題に関する指導者養成研修会記録』中央法規
総務庁長官官房地域改善対策室　1994　『今後の啓発活動のために　平成５年』中央法規
総務庁長官官房地域改善対策室　1995　『新たな啓発活動の発展に向けて　平成６年』中央法規
総務庁長官官房地域改善対策室　1996　『新しい啓発活動　－人権問題の視点から－　平成７年』　中央法規
総務庁長官官房地域改善対策室　1997　『平成８年度、人権・同和問題に関する指導者養成研修会記録』中央法規
杉之原寿一　1999　『「啓発」批判と意識変革　－学習活動の再生のために－』かもがわ出版
友永健三　1998　『人権の21世紀へ　－部落解放運動の挑戦』解放出版社
津高正文、村上博光ほか　1981　『戦後社会教育史の研究』昭和出版
八木晃介　1982　『社会「同和」教育の論理』　解放出版社
山本登　1983　『同和行政と市民啓発』明石書店
上杉・黒澤編著　1999　『生涯学習と人権　～理論と課題～』明石書店
上杉孝實　2007　「今後の人権啓発のあり方について」　『部落解放研究』178，２－12頁
渡邊洋子　2007　「人権学習における学習支援とチューターの役割　－人権教育と人権文化の二つの観点から－」『部落解放研究』174，16－30頁
財団法人人権教育・啓発推進センター　1998　『これからの人権啓発　平成９、10年』

An Analysis of the Manner in which the Human Rights Education for Adults was developed

MATSUNAMI Megumi

This article discusses the manner in which the "human rights enlightenment"(human rights education for adults) was implemented and institutionalized in Japan. A process of the institutionalization of entitlement was conducted in three periods as follows.

(Ⅰ) In 1965, "Dowa Taisaku shingikai Toushin," the committee report for anti-discrimination measures formulated by the Japanese government, was implemented in response to the Buraku people's movement demanding their rights and dignity. The report (Toushin) explained that the Buraku people were discriminated on two grounds– "discrimination of the actual situation" and "psychological discrimination" –and specified the importance of education in order to eliminate discrimination. After Toushin was conducted, entitlement activity (lecture on Dowa issue) was increasingly emphasized.

(Ⅱ) In 1984, "Chitaikyo Iken Gushin" (another committee report for anti-discrimination measures) stated clearly that the entitlement activity should be strengthened in order to eliminate "psychological discrimination." The enlightenment activity was conducted regularly afterwards, though its effect had been questioned.

(Ⅲ) After 1995, when the UN Decade for Human Rights Education commenced, the Japanese government proposed the last report for anti-discrimination measures (Iken-Gushin), in which the directionality that performs the generalization of the Dowa issue as the human rights issue was emphasized. In addition, Iken-Gushin stated that the issue of the various minority groups other than the Dowa issue should be learned in the entitlement activity. In 2000, the "human rights education and entitlement promotion law" was enforced. In this period, the number of minority issues that can be dealt by the human rights education and entitlement increased and the participatory learning and workshop gained popularity.

Lastly, the effect of the institutionalization of the entitlement activity was discussed and the meaning of "discrimination of the actual situation" was proposed to be reconsidered.