

第8回京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会

日時：平成20年10月1日(水)

9:30～11:30

場所：職員会館かもがわ大会議室

次 第

1 開 会

2 議事等

- (1) コミュニティセンターの在り方について
- (2) 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について
- (3) 崇仁地区における環境改善について

3 その他

4 閉会

(添付資料)

- ・ コミュニティセンターの在り方について(まとめ(骨子))案 (資料1)
- ・ 改良住宅の建て替えの在り方について(論点整理と方向性) (資料2)
- ・ 崇仁地区を舞台に京都らしさを象徴する都市政策を展開する (資料3)
- ・ 崇仁地区における環境改善について(論点整理) (資料4)
- ・ 京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会に係る御意見について (資料5)

案

コミュニティセンターの在り方について（まとめ（骨子））

1 意義と役割

隣保館は、同和問題の解決に向けて、主として旧同和地区住民の生活改善や生活支援に取り組み、住民の社会的、経済的、文化的生活の向上に大きな役割を果たしてきた。

また、「地対財特法」失効後は、コミュニティセンターとして、人権文化の息づくまちづくりを目指し、隣保事業に加えて、市民の交流と、コミュニティ活動の振興という役割を担ってきた。

2 現状と課題

しかし、これまでの長年にわたる生活支援を中心とした施策は、過度の行政依存を生み出し、住民の自立の妨げとなっている側面があると言わざるを得ない。

また、隣保事業を実施していること自体が、「特別な施設」という印象を市民に与えている側面も否定できない。

特に、生活相談は、住環境や住民の生活実態の改善を背景に、件数の減少とともに、内容にも変化が見られ、コミュニティセンターで行う意義が薄れている。

施設の利用については、広報の充実に努めているものの、未だ低い状況にあり、結果として少数の団体・サークルだけの利用にとどまっているものもある。

更に、一部のコミュニティセンターにおいては、地域に根ざしたNPO法人等に一部業務を委託することにより、小学校区域全体でのコミュニティ形成の動きも芽生えつつあるが、事業運営への参画が各種団体のコアメンバーにとどまるなど、個々の住民の主体的な参加にはつながっていないと言いはり難い。

一方、コミュニティセンターの運営は、職員による直営を基本としており、現在、職員105名（人件費約9億円）、運営費約3億円という多大な経費を要している。

これらの状況は、市民的理解が得られる状態とはいえず、今日的視点から抜本的に見直す必要がある。

3 見直しの視点

隣保館、コミュニティセンターは、これまでにその意義・役割を果たし、一定の成果を挙げてきたと認められるが、行政のこれまでの取組は住民の行政依存を生み、自立の妨げとなっている側面があり、「特別な施設」との

印象がある従来のみでは、市民の共感と理解を得ることはできない。

したがって、今後、同和問題を真に解決し、人権文化の息づくまちづくりを進めていくうえでは、住民の自立はもとより、同和行政に対する市民の不信感を払拭する必要がある、今日的視点から、抜本的かつ速やかに見直すべきである。

具体的な検討に当たっては、コミュニティセンターが「特別な施設」という印象を与えないよう、「全市民的な視点」から検討するべきであり、また、これまでの取組が住民の行政依存を生み出してきたことを反省し、「住民の自立」につなげるという視点を持つ必要がある。

また、ソフト（機能）とハード（施設・設備）を、一体のものとして考えるのではなく、ソフトを別のハードに組み込む（機能を別の施設へ移管・統合する）ことも考えるべきである。ハードについては、市民の貴重な共有財産として、市民の共感と理解が得られる有効活用を図るべきである。

4 事業や施設等の在り方について

(1) ソフト（機能）について

ア 相談事業

生活相談については、現在、相談件数は大きく減少し、内容も切実なものから、区役所をはじめとする関係機関への一般的な問い合わせや取次ぎなどに変化しており、必ずしもコミュニティセンターで実施する必要性はなく、地域の行政機関である区役所や課題別の専門機関で対応する方がより効果的である。

また、日常の身近な相談については、「住民の自立」という視点に立ち、可能な限り地域住民の相互扶助、自主的な活動に委ねていくべきである。

イ 貸館事業、交流事業（啓発事業）

施設の利用については、依然として低い状況にあり、結果として少数の団体・サークルだけの利用にとどまっている施設もあり、特別扱いとの誤解を与えかねない実態がある。このような中、多額の経費をかけて従来どおりの利用に供していくべきか、抜本的な検討が必要である。

なお、屋内体育施設については、5年間で利用件数が倍増するなど、市民の利用ニーズが高いと考えられることから、受益者負担の観点から適正な料金を徴収したうえで、更なる利用促進のため休日開所など、サービス拡充を図るべきである。

交流事業・啓発事業については、これまでコミュニティセンターで実施してきた意義もあったと考えられるが、事業が固定化し広がりが見受けられないものもあることから、今後は、従来の手法や施設にとらわれずに在り方を検討するべきである。

また、「住民の自立」という視点に立ち、地域コミュニティの形成につ

ながら交流事業については、行政が実施するのではなく、可能な限り地域の自主的な活動としていくべきである。

(2) ハード（施設・設備）について

施設そのものについては、既成概念にとらわれることなく、市民共有の社会資源として、福祉、教育等、様々な課題や市民ニーズに応じ、全市民的な観点から活用方法を検討するべきである。

また、「住民の自立」を促進する観点からは、地域の住民団体が有償で借り受け、地域の自治会館のような形で、自主的に運用することも検討するべきである。

今後の施設の活用の検討に当たっては、必ずしも現行のすべてのコミュニティセンターを同じように活用していく必要はなく、地域のニーズや立地条件等を踏まえて、個別に検討していくべきである。また、施設の活用を検討するに当たっては、市民参加による手法も検討するべきである。

なお、旧同和地区内にはコミュニティセンターだけでなく、浴場や保育所等の社会資源が集中的に存在しており、地区周辺を含めたまちづくりの観点も取り入れながら、これらを全市民的に活用していく視点も必要である。

(3) 運営体制について

職員105名(人件費約9億円)、運営費約3億円を要している現状は、厳しい財政状況にあって、早急に見直さなければならない。

今後の施設運営に当たっては、従来のNPO法人等への業務委託にとどまらず、今後の施設の活用方法に応じ、それにふさわしい様々な運営形態の導入を図っていくべきである。

5 コミュニティセンターの今後の在り方について

上記の検討を踏まえれば、今日時点において、現行のコミュニティセンターが従来の形態のままで存続する必要性はなくなっており、同和行政に対する市民の不信感を払拭し、同和問題の真の解決を図るためにも、現行のコミュニティセンターの役割は一旦終結させ、今後の在り方については、市民の共感と理解が得られるよう、抜本的かつ速やかに見直すべきである。

改良住宅の建て替えの在り方について(論点整理と方向性)

改良住宅の建て替えについては、総点検委員会でのこれまでの議論や意見書の意見を踏まえ、次の点について更にご検討をお願いしたいと考えております。

1 これまでの総点検委員会での論点整理

地域活力の低下などの問題に対応するためには、改良住宅そのものの役割を見直すべきではないか。(半永久的に権利として継承されていくべきものなのか議論が必要ではないか)

地域活力の低下などの問題に対応するため、厳しい財政状況を勘案し、民間活力も生かし、各地区の現状を踏まえながら、多様な住宅の供給について検討すべきではないか。

多様な住宅の供給にあたっては、住宅の建設のみならず、既存ストックの活用を併せて検討すべきではないか。そのためには、耐震化を進めるとともに、空き家の活用においてコミュニティバランスに配慮した施策を進めるべきではないか。

【参考1】総点検委員会における委員からの主な意見

改良事業で入居した住民にとっては、住宅はもともと自分のものという意識なのかもしれないが、地区外に住居を持っている世帯については、権利として継承し物置などとして保有し続けるのではなく、返してもらうべきである。

老朽・狭小・浴室未整備等から、建て替えは促進すべき

従来のように、すべて税金で建て替えるようなことはできない

民間活力で建て替えを行い、市が買い取り、低所得者等に利用させるようなことを検討すべき

土地を有効活用し、余剰地の活用により、財源の確保を図るべき

定借分譲すべき

他の施設との合築を検討すべき

住民の自主性を尊重すべき

住戸を建て替えるだけでなくまちづくりの拡がりをもってやるべき

【参考2】意見書等の主な意見

- ・ 対応年数を超えた改良住宅の建て替えを計画的に進めること、また、平行して既存改良住宅に浴室を設置するリフォームを検討すべき。
- ・ 住宅地区改良法のみ的手段ではなく、あらゆる手段を考慮に入れて多様な階層が住むことのできる住宅建設を可能にする新たなまちづくりに取り組む必要がある。
- ・ 将来にわたって建て替えを続けていくのか検討が必要。市民の貴重な税を限りなく投入することは理解が得られるものではなく、払い下げ等、住民個人の財産にしておくことも視野に入れた計画が必要。

- ・ 企画，建築段階からの住民参加が薄く画一的な建物になっており，周辺地域との整合性や住宅機能の活性化が図れていない。
- ・ これまでの「まちづくり組織」内の議論に終わらせることなく，議論を市民に広く広報し，市民の意見を積極的に聞き入れるべきである。

2 今後の方向性

(1) 改良住宅の役割について

地区外に家を持って自立した人にとっては，改良住宅の役割はその時点で終了しており，半永久的に権利として継承されていくべきものではないのではないか。

(2) 権利としての改良住宅の承継

これまでの改良住宅の入居承継，同居承認は，書面のみで審査をしており，入居実態について十分な把握ができていなかったのではないかと。このため，物置など入居実態のない使用にもつながっていたと考えられ，このことが結果として，改良住宅は権利として継承できるものという意識を作る一因ともなっていたと考えられるのではないかと。

今後は，経常的に入居実態の把握を行い，真に住宅を必要とされる方に適切に提供されるよう努める必要があるのではないかと。

(3) 現状把握からの方向性について

- 20年後，30年後の改良住宅の入居世帯数は激減し，さらに地域活力の低下が予想される。単純に建て替えを行ってもこれらの問題解決にはつながらず，地域活力の向上と，より良い住環境のまちづくりを進める新たな取組が必要ではないかと。
- このため，民間活力等の活用を検討を行い，多様な住宅の供給を促進することにより，定住人口の増加とソーシャルミックスを図る必要があるのではないかと。
- また，既存のストックを活用するため，耐震改修，バリアフリー化等必要なストックの改善を図るとともに，空き家についてみなし特公賃にすることで多様な階層の入居に努める必要があるのではないかと。
- 多様な住宅供給の手法については，改良住宅のみならず，多くの公営住宅が集中して立地するような地域での公営住宅の更新についても，多様な階層が入居できる仕組みとして検討することができるものであり，改良住宅での取組は，新たな住宅政策の展開につながるのではないかと。

改良住宅の世帯数の推移（平成 20 年度～平成 50 年度）

（平成 20 年 4 月 1 日現在）

(現) 管理 戸数	入居戸数							
	世帯				人口(参考)			
	現在	10年 後	20年 後	30年 後	現在	10年 後	20年 後	30年 後
4,225 戸	3,349 戸	2,545 戸	1,741 戸	1,138 戸	6,031 人	4,282 人	2,955 人	1,990 人
割合	100%	76%	52%	34%	100%	71%	49%	33%

* 現在数は、住宅管理システムによる。

世帯数の推移は、過去 5 年間の変動傾向がそのまま継続したものとして 10 年後、20 年後及び 30 年後の推移について推計を行った。ただし、推計には、数量的な幅があり、現実の数の推移がこのとおりとなるとは限らない。

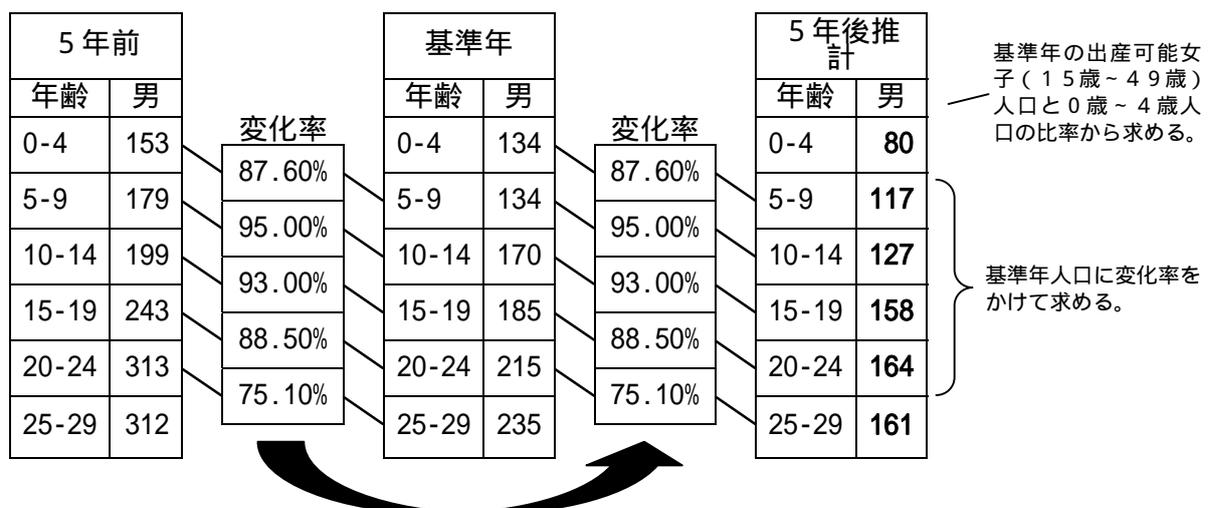
また、大規模な一般公募など大きな変動要因がないものとして推計を行った。

<参考> 世帯数の推計方法について

改良住宅における世帯数の推計は、コーホート変化率法による人口推計と世帯主率の組み合わせにより行った。

コーホート変化率法とは、過去 5 年間の人口増減を変化率としてとらえ、それが将来も大きく変化しないものとして推計する方法であり、現在最も一般的に使用されている。

世帯数は、既存入居者の男女別年代別の世帯主率を求め、これを上記推計で求めた人口にかけることにより世帯主の数（＝世帯数）が推計できる。



改良地区の将来イメージ(事例)

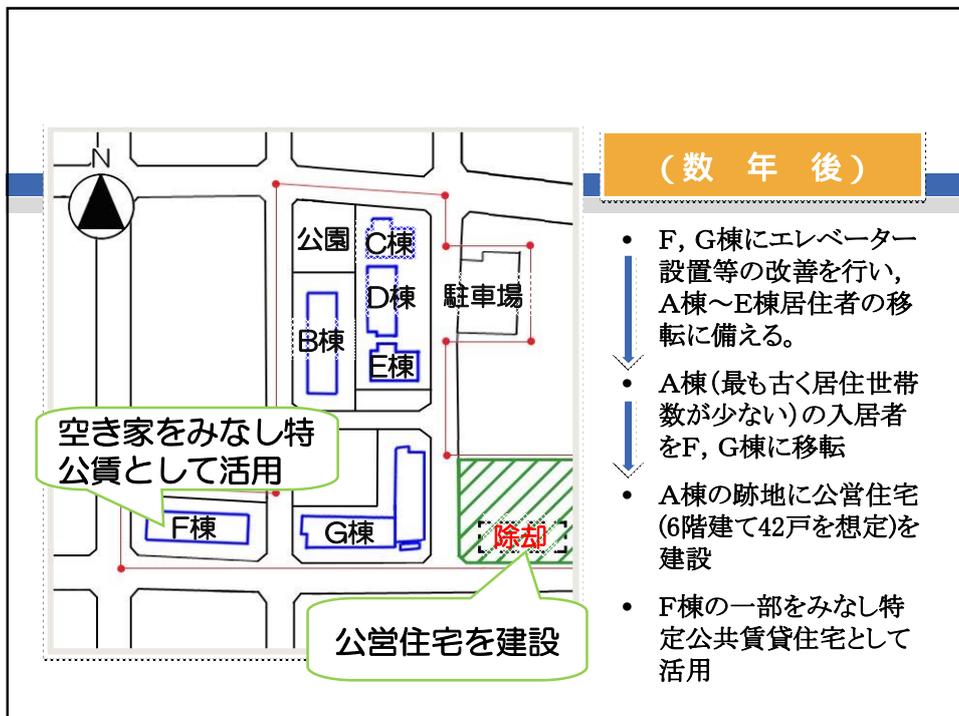
～多様な住宅供給について～

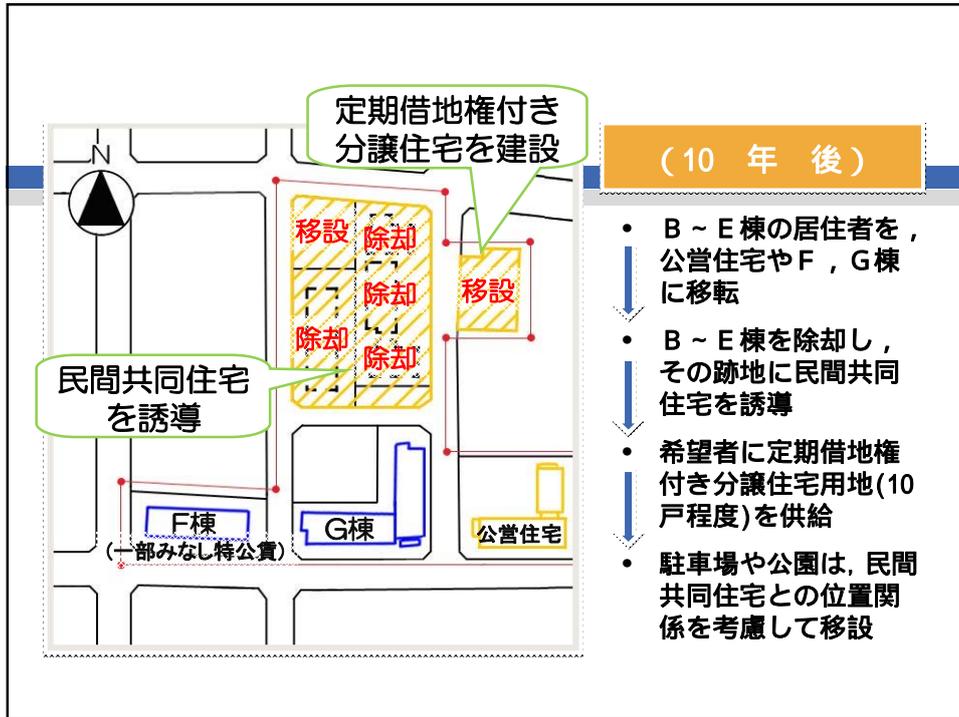
改良地区の将来イメージ（事例）

- 対象
旧同和対策に係る改良住宅を想定し，多様な住宅供給の将来像を検討する。
- 世帯数の推移
30年間で100世帯 → 34世帯に減少と想定

世帯数の推移（表）

管理戸数		築年数	入居戸数			
			現在	10年後	20年後	30年後
A棟	16戸	50年	8戸	6戸	3戸	2戸
B棟	20戸	48年	13戸	10戸	7戸	4戸
C棟	16戸	48年	11戸	8戸	6戸	4戸
D棟	16戸	47年	11戸	8戸	6戸	4戸
E棟	18戸	45年	14戸	11戸	7戸	5戸
F棟	24戸	30年	15戸	12戸	8戸	5戸
G棟	40戸	20年	28戸	21戸	15戸	10戸
合計	150戸		100戸	76戸	52戸	34戸
割合			100%	76%	52%	34%







崇仁地区を舞台に 京都らしさを象徴する都市政策を展開する

080901 リム ボン

1. 税金を投入しない都市政策

同和対策事業と住宅地区改良事業は全て税金で賄われてきた。しかし現在では、自治体都市政策はこのような事業手法の転換に迫られている。京都市は、は 2008 年 7 月 23 日、事実上の「財政非常事態宣言」を行った。行財政改革を断行しなければ、2011 年度にも「財政再生団体」に陥る可能性があるとしている（注 25）。

崇仁地区のまちづくりは、好むと好まざるとに関わらず、可能な限り税金を投入しない都市政策の可能性を実証するための実験の場として位置付けられることになるであろう。

答えは意外と単純である。幸いなことに、住宅地区改良事業によってこれまでに膨大な用地が取得されている。これらは全て市有地であり、京都市は、いわば大地主となった。これらの用地を、定期借地権方式で活用することを原則とするならば、極力、税金を投入しないで済む公共事業を展開することができる。

崇仁地区をはじめとする住宅地区改良事業地区は、現在、京都市内の一等地となっているが、これらは国民の税金で獲得された市有地であり、故に、これらを安易に売却するようなことは許されない。自治体のよっては、高額で買収した土地をうまく活用できなくなると、今度は安易に、しかも破格の安さで民間に売却してしまうということがあるという。これはもってのほかだ。定期借地権方式で活用することを原則とした上で、民間資本の導入を積極的に展開する努力が必要であろう。京都の企業のみならず、東京資本、ひいては海外ファンドをも射程に入れた資金調達を精力的に展開しなければならない。

2. 公営住宅の建て替えと若年世代向け住宅

定期借地権方式は、改良住宅の建て替え事業に適用するとその効果がよくわかる。何よりもまず、用地取得のための費用を新たに必要としないので、建設コストが低減され、低価格の住宅を供給することができる。たとえば、100 平米の住戸を 3000 万円未満（建築費の高騰を想定しない場合）で供給することができる。そうすれば、地区の若年世代の人口が回復する。現行の公営住宅制度だと応能応益家賃制度が導入されているため、働き盛りの世代は高所得世帯となって高額な家賃を支払わなければならなくなる。最高で月額 11 万円程度に達するといわれているので、公営住宅に住むとかえって不利益を被る。むしろ分譲マンションを購入した方が経済的にも有利なのだ。写真 5・11 および写真 5・12 は、従来のままの制度で近年建設された改良住宅であるが、応能応益家賃制度が導入された現状では人気を得られず、空き家化する可能性が高い。それに対して、定期借地権付分譲住宅であれば、一般の分譲マンションと比べても、より安価で、より大きな床面積の住宅を所有することができる。崇仁地区で暮らすモチベーションが高まるであろう。

低所得者向け住宅については、定期借地権付分譲住宅の中から必要戸数を京都市が確保し、これを公営住宅として貸与すればよい。京都市が直営で公営住宅を建設するよりもはるかに安価なはずだ。この手法は同和地区のみならず、現在約二万戸ある京都市の公営住宅の全てに適用することができる普遍性を有する。

3. 将来世代のためのまちづくり資源の確保

定期借地権方式を導入することの意義は何か。それは上でも述べたように、税金を投入しない事業手法であるという点にあるが、もう一つ、将来世代が継承できるまちづくり資源を確実に担保することができるという意義もある。

経済状況は絶えず変動する。将来、バブルの再来がないとも限らないし、あった場合にはバブルが崩壊することもわれわれは経験上知っている。民間企業は栄枯盛衰という厳しい宿命に晒されている。したがって、京都市は、崇仁地区のまちづくりの命運を民間企業にのみ託してはならない。崇仁地区の事業に参入した企業が挫折した場合には速やかに退場してもらい、また別の企業が参入する仕組みでなくてはならない。そういう意味では、たとえ世の中の経済状況がどのように変動しようとも、定期借地権方式で事業を実施するならば、60 年から 70 年後に確実に用地が返還される。そして再度、崇仁地区のまちづくりのあり方が検討される。われわれの世代のみならず、次の世代、さらにその次の世代に

まで継承される都市政策となるのである。

4. 崇仁地区は六本木ヒルズになり得るか

崇仁地区の空間イメージを考えてみよう。崇仁地区は JR 京都駅に隣接して立地している。京都の一等地でありながら開発の余地を有する稀有な場所である。ここまでは衆目の一致するところだ。だが、ここから先が問題である。崇仁地区のまちづくりイメージに関する最も代表的な意見としては、「崇仁地区は京都の一等地なので、この際思い切って土地を売却し、東京の六本木ヒルズのような、超高層ビルが林立する巨大商業スペースを創出してはどうか」というものがある。確かに、これも一つの考え方であろう。というよりも、極めてオーソドックスな考え方であるといってもよい。かつて、バブル経済華やかなりし頃、崇仁協議会という団体がこれとほぼ同様の提案をしたことがあった。しかし、この提案は、崇仁地区の実態を分析すればするほど、そして歴史都市・京都の都市格を考慮すればするほど、非現実的で将来性の乏しい提案であることに気付かされる。その理由は大きく二つある。第一に、六本木ヒルズは東京での都心開発であるからこそ成り立つ事業であるという点を挙げることができる。東京は日本の政治・経済の中心であり、同時に、金融都市という性格からすると世界都市（グローバル・シティ）の一翼を担う地位にあり、それ相応の経済需要がある。2003 年のグランドオープン以来、六本木ヒルズには国内外から年間 4000 万人以上の人々が訪れている（注 26）。つまり、京都を訪れる観光客の人数とほぼ同等の人数を六本木ヒルズ単独で誘引しているのである。京都には東京ほどの経済需要は発生し得ない。商業スペースとしては、既に、JR 京都駅ビルに百貨店が進出し、それに隣接して大手家電チェーン店も進出している。他方、京都駅前で、京都タワーに隣接するという好立地であるにも関わらず経営が立ち行かなくなった百貨店もあった。

第二に、実際に開発することができる用地の規模の問題を挙げることができる。六本木ヒルズは区域面積が約 11.6ha である。これは崇仁地区の区域面積の約半分である。したがって、崇仁地区の北部エリアを全て商業スペース用地として活用するのであれば、そのような開発をすることも物理的には可能ではあるのかもしれない。ところが、実際には、北部エリアにも既に高層の改良住宅棟があり、近年にも数棟の改良住宅が建設され、コミュニティセンターも新築された（写真 5-13）。つまり、残された開発可能区域はそれほど広大とはいえないのである。京都市住宅室の資料によると、まとまった開発用地として機

能するのはわずか 1.4ha 程度にすぎないという。これは六本木ヒルズの 10 分の 1 である。また、2007 年に制定された京都市新景観政策によって、このエリアに超高層ビルを建設することは不可能となっている。安易に規制緩和をすれば、景観論争を伴う反対運動が湧き上がることも容易に想像がつく。仮に、それでも超高層ビルが立ち並ぶ商業スペースを強引に創出したとしよう。その場合、どのようなことになるのだろうか。筆者は、東京から新幹線に乗車して京都に帰ってくる際に、必ず、車窓から崇仁地区の景観を眺める習慣がある。現時点ではさほど目立つ建築物が存在しない無個性な町並みであるが、ここに中途半端なビル群がそびえ建ってしまうと、崇仁地区はぶざまな景観を晒すことになるであろう。いくら東京を真似てみても、実際は、それとはほど遠いものしか至らない。いわば、三流の東京だ。それよりも、新幹線の車窓から崇仁地区を眺める人々に、“一度は訪れてみたい”と思わせるような個性豊かな景観を創出すべきであろう。以下、その具体的イメージを探求してみよう。

5. 木の文化の世界首都

環境と人権

環境と人権は、21 世紀の人類の普遍的課題である。本章の冒頭でも紹介したが、部落差別の起源は、今日という環境問題にあった。京都市にとって、環境と人権は、平安京の時代から継承させられた宿命なのかもしれない。したがって、京都らしい都市政策の抛り所を何に求めるかとなれば、それはまちがいなく、歴史であり、文化であり、環境であり、人権であり、そして教育（人材育成）であろう。京都市は、崇仁地区のまちづくりを通じて、歴史都市・京都の個性を表象するシンボリックな都市政策を世界に向けて発信することができる。歴史性、立地性、今日性、あらゆる点で崇仁地区はその実験の場にふさわしい。

町家を基調とした低炭素景観の創造

木造を基調とする外観で彩られた魅力的な建築物を可能な限り増やし、低炭素景観を創造すること、これが、崇仁地区で実現すべき景観イメージだと筆者は考えている。

2008 年 6 月 9 日、福田首相は地球温暖化対策をめぐる包括提案を行い、「200 年後の予

孫たちがわれわれの努力を『低炭素革命』として、誇らしく振り返れるものになければならない」という決意を表明した（注27）。これは2008年7月に迫った北海道洞爺湖サミットに向けての日本政府の姿勢表明であったが、「低炭素革命」は日本国のみならず、もはやグローバルな課題である。京都市は、このようなグローバル課題を先進的かつ目に見える形（可視化）で具現化する。それが「低炭素景観」の創造である。

京都市は市域の75%が山林で覆われる世界でも類稀なメトロポリス（巨大都市）であり、平安京の造営以来、1200年にわたって木の文化によって彩られ、実質的に低炭素社会を維持してきた。京都の人々は、三山によってもたらされる豊かな水と緑と空間を尊び、自然環境と調和した都市生活を営んできた。京都の都市空間を構成する構造物は木造建造物を基調としていて、今日もなお、寺社仏閣はもとより都心部にも多くの町家が保存されている。京都は盆地に形成された都市であり、夏暑く冬寒い。日常生活を営む上では厳しい自然環境にある。しかし、多くの木造建造物群は、視覚的に、夏は涼しく、冬は温かみのある都市景観を形成してきた。エネルギーを過剰に消費せずとも生活を維持することができることを実証してきた。京都は、自然環境と文明社会とが共生する低炭素社会であったし、その中で、伝統と革新が融合し、先端産業や学術文化を創生してきた。つまり、福田首相のいう「経済、社会、コミュニティ、そしてライフスタイル全般にわたる変化」は、京都に蓄積された経験を、グローバルに共有することでより現実味を増すのである。

しかし、1200年の歴史のうちの過去50年間は、木の文化のライフスタイルを忘れ、都市環境の破壊を進行させてしまったことも事実である。京都市は、このような環境面での「負の遺産」をも逆手に取り、都市空間の中に自然環境機能を増殖させ、新たな低炭素景観を創造することで「木の文化の世界首都」としての役割を演じることができる。これを世界に向けて発信する。

崇仁地区には既に多くのコンクリートアパート（改良住宅）が既に建設されてしまっているが、今後の開発にあたっては、木造の外観デザインを施した町家型共同住宅を建設したり、あるいは、本格的な京町家で彩られた通り空間を創出させたりすることで、他の都市では類を見ない個性的な駅前空間を創造することができる。町家型共同住宅に新規来住世帯が住まうことで夜間人口が回復し、京町家で伝統産業の職人たちが働くことで昼間人口が増える。もちろん、これらは観光資源にもなり、多くの観光客を誘引することが可能となるであろう。

あるいは、現在、京都市役所が建て替えの必要性に迫られているが、その一部機能を崇

仁地区に移転し、木造で建築としてはどうか。低炭素景観の創造過程は、それ自体が教育資源にもなる得るので、修学旅行のメッカにもなり得る。つまり、崇仁地区丸ごと、活きた環境ミュージアムとして機能する。

6. 多文化交流の拠点

崇仁地区には、住宅がある、コミュニティセンターがある、診療所がある、保育所がある、学校跡地がある、公衆浴場がある、屋内体育館がある、学習センターもある（写真 5-14）。すなわち、崇仁地区は公共施設で重装備された社会資本なのである。そして何よりも、将来にわたってまちづくり運動を展開するための種地がある。これらを有効活用することで都心の便利なところでの保健・医療・福祉の拠点づくりを実現させることができる。それぞれの施設が備えている機能を、有機的に結合させることで、崇仁地区自体が一つの巨大な複合施設となり、多文化交流の拠点としても機能する。

環境問題、保健・医療・福祉と並んで、人権学習の拠点とするならば、人々は、「いわれなき差別」の本質、これに抗う者たちの運動とその教訓、そして行政の役割など、市民社会における普遍的課題をリアルタイムで学習することができる。柳原銀行記念資料館や旧隣保館を舞台に人権問題をベースとした生涯学習の場を提供することもできる。京都市には多くの大学、大学コンソーシアム、世界人権問題研究センターをはじめ多くの学術研究機関が存在するが、そこで研究する学者たちとも交流することができれば、崇仁地区は人権研究の世界的センターとしての役割をも演じることができる。改良住宅の一部を、人権問題を研究する留学生や外国人研究者のための住居として開放し、その対価として、地区の学習会などの講師を努めてもらうのもよいだろう。海外の人権問題研究者や留学生と接することによって、人々は多様な価値観や海外の風習等を身近に知ることができる。これは異文化間交流の魅力的な取り組みになる。このようなことを全国の中学生・高校生の修学旅行コースに組み込み、京都を訪れた中高生たちは先ずここで人権問題を学習し、その後で観光地に出かけるようにするというのはどうか。

さらに、廃校となった崇仁小学校の跡地に大学等の教育機関を誘致すれば、崇仁地区全体が常に若者たちで賑わう場所へと変貌する。キャンパスの校舎はもちろん木造建築物である。

7. 特定目的会社の設立

以上で述べてきた事業を実現するのは容易なことではない。行政システムのあり方そのものを転換しなければならない。これまでの行政システムだと、地区担当者が三年周期で異動するので、事業が継承されず、いたずらに時間ばかりが過ぎて行くだけだ。事業は遅々として進まない。少なくとも 10 年程度の事業計画を、責任を持って遂行しきる体制を整えなければならないであろう。そのためには、これまでの行政システムとは異なるシステム、すなわち、崇仁地区のまちづくりを遂行するためのいわば特定目的会社を設立しなければならない。法人形態として株式会社方式がよいのか NPO 方式がよいのかという点については今後検討すればよいであろう。特定目的会社の理事会は、市長をはじめ、民間企業経営者、法律家、会計士、警察官僚、学識経験者、崇仁地区内外のコミュニティ・リーダー等、多彩な人々で構成されなければならない。そしてそこでの協議は市民に向けて常にオープンでなければならない。なぜなら、今後予想される膨大な公共投資が、一部の者たちによる利権争いの場となってはならないからである。他方、公正なルールを考案し、それに基づいて地場の中小建設業者に仕事を供給するシステムを考案してもよいだろう。まちづくりとは、理念的なものではなく、地域住民の糧となる側面をも有していなければならないからだ。

崇仁地区のまちづくりは一朝一夕で完了するものではない。そこでまず手始めに、定期借地権方式の町家型共同住宅を、一棟だけ、実験的に建設することを勧めたい。これだと実験段階での負担とリスクが最小限に止まる。この実験的プロジェクトに成功すれば、資金調達の可能性を含めて、その後の事業の展開を予測することができるようになる。

8. スーパーバイザーの役割

特定目的会社の設立と並んで欠かせないのが、プロジェクトを一貫して指揮するスーパーバイザーの存在である。スーパーバイザーは、崇仁地区や被差別部落の歴史に精通し、地域再生の明快なビジョンを持ち、事業を成功へと導く熱意と実行力を兼ね備えた人物でなければならない。崇仁地区のまちづくりの成否は、このようなスーパーバイザーを獲得することができるか否かにかかっていると決しても決して過言ではない。

このようなスーパーバイザーが本当に実在し得るのかという疑問が生じるであろう。こ

ここで、海外の事例が参考になる。たとえば、米国のニューヨークを舞台に輝かしい事業を展開し、成功を収めている NPO 活動を取材してみると、例外なく有能なスーパーバイザーが存在していることを知ることができる。代表的な三名を紹介してみよう。

最初に、ロザンヌ・ハガティー (Rosanne Haggerty) 氏である。崇仁地区に視察に訪れたこともあるハガティー氏は、コモングラウンド・コミュニティのプレジデントである。氏は、1980 年代まで非常に治安が悪化していたタイムズ・スクエアで、麻薬常習者とホームレスがたむろし、廃虚と化していた歴史的建造物 (かつての高級ホテル) を修復し、ホームレスのための住宅供給や職業訓練等の事業を複合的に展開した。この事業を通じて、周辺コミュニティを劇的に再生させることにも大きく貢献した。次に、ジーン・ジョルダノー (Jeanne Giordano) 氏である。氏は有能な都市プランナーであるが、やはり 1980 年代までホームレスに溢れ、通勤客を遠ざけていたグランド・セントラル駅を劇的に再生させ、地域経済の活力形成に大きく貢献した。そして、ルース・エーブラム (Ruth J. Abram) 氏である。氏は、ロワーイーストサイド・マンハッタンを舞台に、建築基準法に合致しないため 56 年もの間放置されていたかつての労働者住宅をテネメント・ミュージアムとして再生させ、年間 14 万人もの来館者が訪れるミュージアム事業を展開している。この事業もやはり周辺地域のコミュニティ再生の起爆剤となっている。

興味深いのは、この三氏には共通した特徴があることである。三氏とも、自分たちが手掛けることにプロジェクト現場の悲惨な状況を初めて目の当たりにした瞬間、これから始まるであろうプロジェクトを必ず成功させることができるということを直感したという。自信と熱意に満ち溢れたリーダーシップによって、「負の遺産」の価値転換を見事に成し遂げた (注 28)。

三氏が手掛けたプロジェクト、あるいはその背景となる 1980 年代のニューヨークがおかれていた社会状況に比べると、崇仁地区の方が遥かに安全で恵まれた状況にあることを痛感する。崇仁地区のまちづくりは成功のための要素を多く備えているのである。

おわりに

かつて、京都の都市構造は光と影のコントラストをなしていた。脚光を浴びるのは、いつの時代も、京町家や祇園祭で注目される都心部の鉾町であり、三山の麓で文化財を多く抱える寺社仏閣であった。崇仁地区をはじめとする被差別部落は、京都の文化の重要な部分を担いながらも、長らく脚光を浴びることのない存在であった。筆者はそのように理解している。21世紀、被差別部落を京都の光のステージへと押し上げ、「負の遺産」の価値転換を図りたい、そしてそのための方途を示す、これが本稿の狙いである。

「負の遺産」の価値転換は可視化されることでより一層説得力を増し、加速する。景観形成が重要となる所以である。崇仁地区のまちづくりを展望すると、そこで形成される景観像には三つのパターンがあり得ると思う。一つは、コンクリート・アパートのみが建ち並ぶ公営住宅団地の景観（従来の同和地区の一般的な景観）であり、二つは、超高層商業ビルが建ち並ぶ商業景観であり、そして三つが、京町家をはじめ木造建築を基調とした低炭素景観である。本稿では、低炭素景観を創造することを提唱した。駅前の一等地にこのような景観を創出することは、たいへん贅沢な空間利用の方法であることに間違いはない。しかし、環境と人権という人類普遍の課題に正面から取り組もうとする京都市にまったく相応しい選択であると考えている。これが京都の都市格というものだ。

注

25) 京都新聞、2008年7月24日、第一面記事より。

26) <http://www.mori.co.jp/projects/roppongi/index.html> (2008年7月27日)

27) 朝日新聞、2008年6月10日、第三面記事より。

28) ロザンヌ・ハガティール氏、ルース・エーブラム氏、ジーン・ジョルダーノ氏のプロフィールについては、下記のサイトで知ることができる。

<http://www.japansociety.org/participants> (2008年7月29日)

崇仁地区における環境改善について（論点整理）

崇仁地区においては、まとまった土地が確保できていないことなどから改良事業が進展せず、住民が地区外へ転出し、人口減少、高齢化の加速度的な進行により、地区活力が著しく低下しています。

このような状況にあって、現在もなお劣悪な住環境が残る以上、一刻も早く改良事業を完遂させなければなりません。

また、一方で崇仁地区が京都駅に近接し、交通の結節点、幹線道路に面した立地にあるという特性を生かしたまちづくりを推進する必要があります。

住環境整備を早期に完了させ、多様な世代が住み、集うことにより地区の活性化が図れるよう、本市の厳しい財政状況を踏まえつつ、今後の崇仁のまちの姿について、新たな事業手法も含めた検討をお願いしたいと考えております。

1 住まう，集い賑わう

崇仁地区は、改良住宅の建設を通じて人が住まうまちを目指してきたが、結果的に、改良住宅だけのまちでは、人口減少に歯止めはかけられない状況にあるのではないか。

（このことは、事業が完了している他の地区においても同様の状況を呈していることを見てもわかるのではないか。）

現在の住環境を改善するため、引き続き改良事業による住宅建設を進めるが、一方で多様な世代、階層が住み、集い、地域の活力を取り戻すためにも、民間活力等も活用した多様な住宅供給が必要ではないか。

崇仁地区は、地区外移転等に伴い、改良住宅の建設戸数が減少しており、これまで買収してきた点在する市有地を集約化すれば、京都駅に近接した立地を生かし、多様な住宅供給や賑わい施設の導入などがしやすい環境にあるのではないか。

崇仁のまちの賑わいは、地区内の賑わいだけでなく、京都のまち全体を活気付ける賑わいとする必要があるのではないか。

2 改良事業推進のための新たな事業手法の導入等

住宅地区改良事業の早期完了を目指して、新たな事業手法の検討が必要ではないか。

新たな手法としては、点在する事業用地を集約化することができる土地区画整理事業との合併施行が有効な手法といえるのではないか。

また、崇仁北部第三・第四地区だけでなく、崇仁北部第一・第二地区も含む北部地域全体のまちのあり方も視野に入れた検討が必要ではないか。

[参考] 総点検委員会の各委員からの主な意見

- ・ これまで改良事業だけでやってきたところはコミュニティの衰退を招いてしまった。今の崇仁は、改良事業だけで進めると悪循環に陥る可能性がある。
- ・ 税金をなるべく投入しないで、住民も周辺地域の人たちも行政にとってもプラスになる施策を考え、舵を取り直してはどうか。
- ・ 従来 of 改良住宅とは異なった手法の検討も含めて考えていく時期に来ているのではないか。

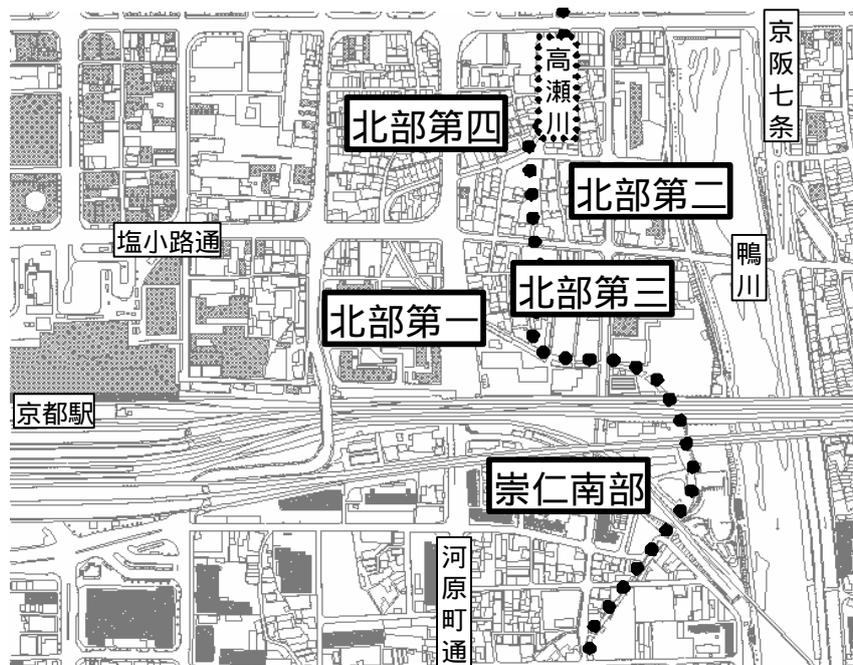
[参考] 総点検委員会へ提出された意見書等の主な意見

- ・ 現状に対する検討・見直しを行わず、漫然と残事業を継続することは、市民の合意を得られない。
- ・ 住宅地区改良事業等、旧来の事業手法に固執するのではなく、あらゆる可能性を模索して、最適な事業手法を選択すべきである。
- ・ 事業の見直しによる余剰地は、京都市民全体で活用できるような施策を視野に入れ検討すべき。
- ・ 崇仁地区のまちづくりは、京都市全体の都市計画に位置付けた事業へと昇華させることが、市民の合意を得る最も有効な手段だといえる。
- ・ 今後の事業推進においては、学識経験者、周辺地域住民や他のまちづくり組織の代表なども含めて議論し、市民合意を形成する必要がある。
- ・ 第4地区の改良事業の長期化は、何が原因で、どこに問題点があるかを洗い出すことが重要である。
- ・ 崇仁地区だけで考えるのではなく、京都の都市再生として、区画整理事業の運用や定期借地権による住宅の建設、PFI等民間活力の導入も検討すべき。
- ・ 国において現在検討されている「道州制」の導入を踏まえた、未来思考のまちづくりとして、公共施設の移転等を視野に入れた事業の展開も必要であると思う。

資料 4 1 崇仁地区の概要

(1) 地勢

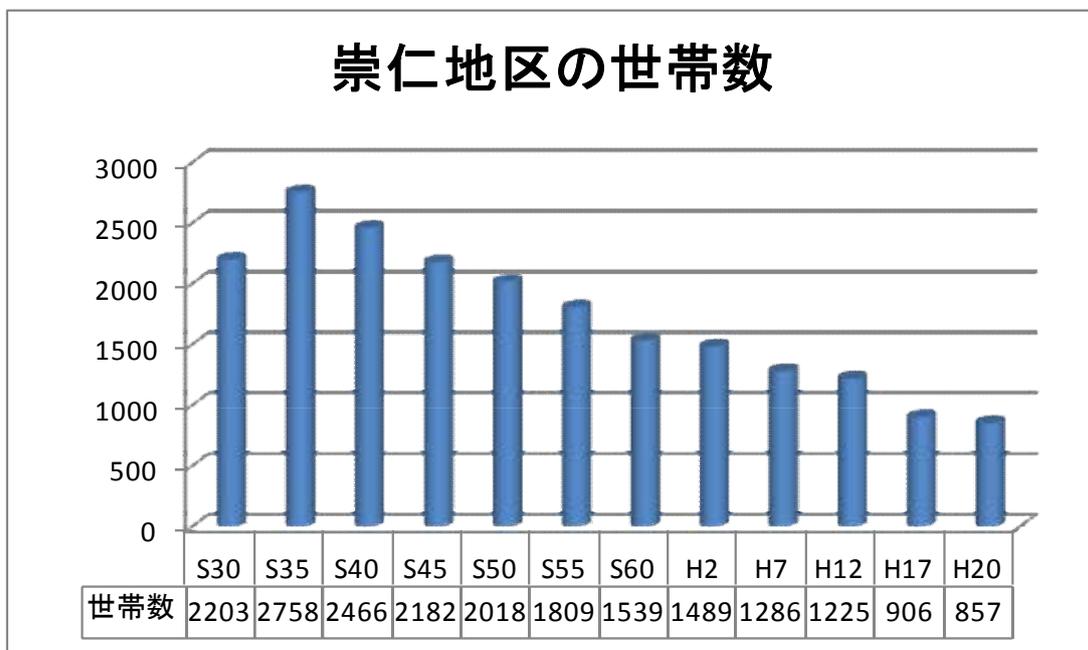
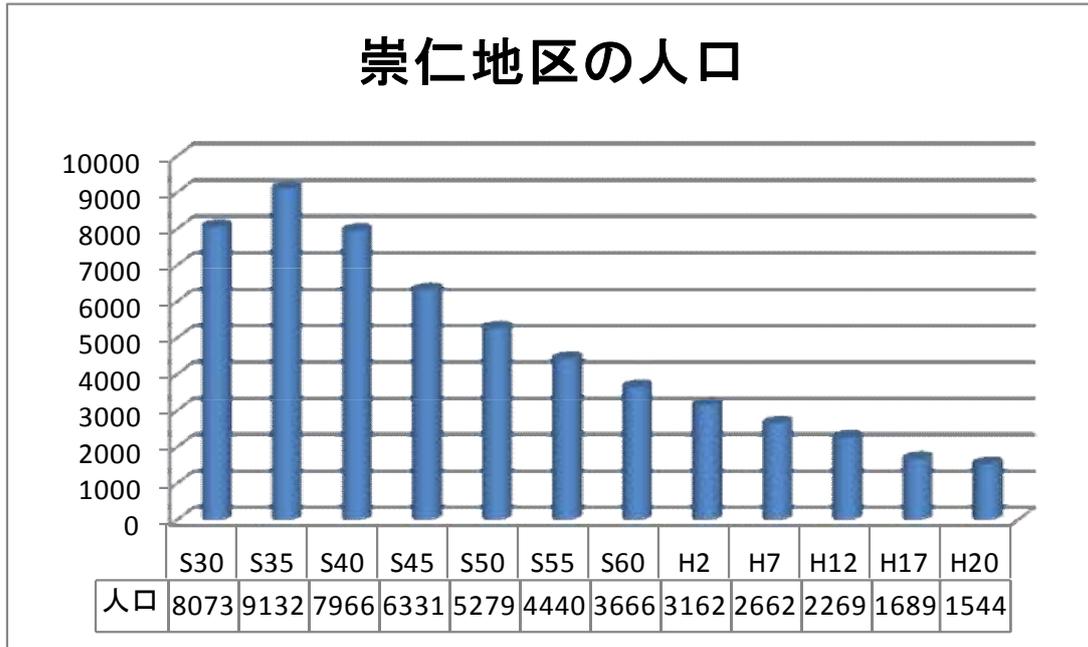
当地区は、ＪＲ京都駅の東側に隣接し、京阪七条からも至近距離に位置しており、地区内を河原町通（国道 24 号線）、塩小路通等の主要幹線が縦横に走る交通の利便性に優れた地域です。地区内の中心部には高瀬川が貫流し、地区の東側には鴨川が流れ、落ち着いた雰囲気のある反面、地区内をＪＲ在来線と新幹線が横断しているため駅周辺特有の騒々しさも併せ持っています。



(2) 人口・世帯

崇仁地区では，人口，世帯数ともに，住宅地区改良事業を開始した昭和 35 年度から右肩下がり減少しています。

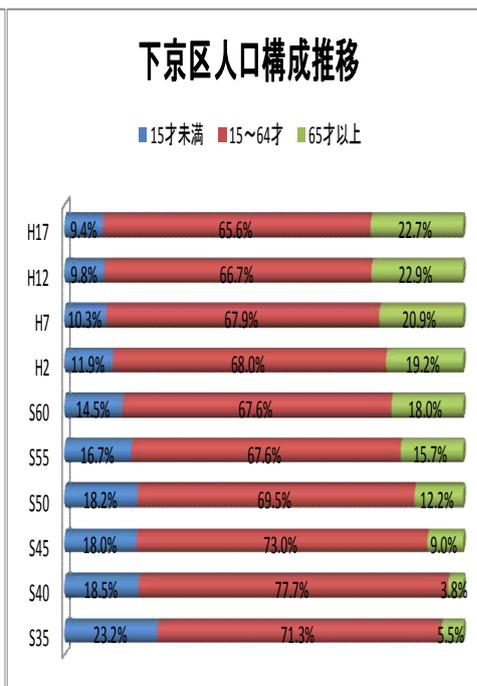
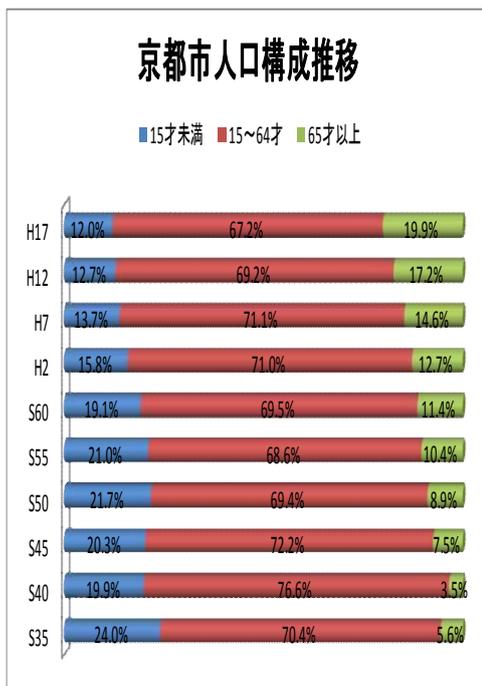
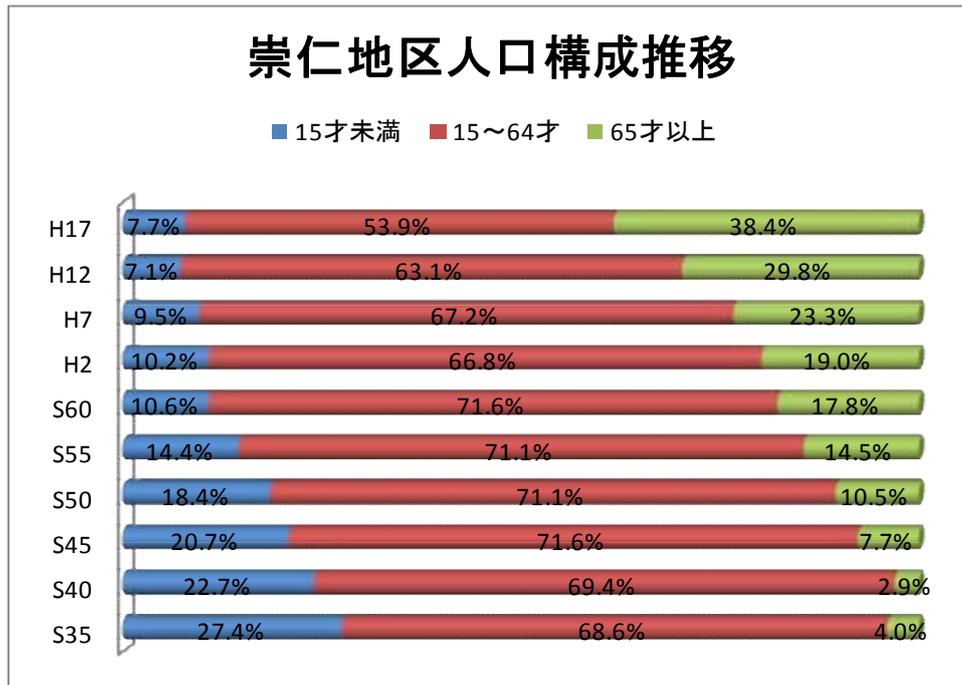
また，現在事業中である崇仁北部第三，第四地区の事業開始時（昭和 60 年度）に比べても，人口，世帯数ともに約半分となっています。



数値は，国勢調査による。ただし，H20 は，京都市推計人口統計調査による。

(3) 人口構成

崇仁地区の高齢化率は、平成7年までは、下京区全体と同じような推移をしていましたが、平成7年度以降、京都市全体、下京区全体に比べ、急激な高齢化が進んでいます。



数値は、京都市地域統計要覧による。

資料 4 2 崇仁地区における環境改善

崇仁地区における環境改善は、劣悪な住環境を整備するために、昭和28年から不良住宅地区改良法により、老朽住宅の買収除却を始め、第2種公営住宅84戸の建設を行いました。

住宅地区改良法が施行された昭和35年以降は、地区が大規模であるため、地区を5つに分け、住宅地区改進黨業を推進してきました。

昭和35年に崇仁(南部)地区(平成9年度完了)

昭和42年に崇仁北部第一地区(昭和61年度完了)

昭和43年に崇仁北部第二地区(昭和61年度完了)

昭和57年に崇仁北部第三地区(事業継続中)

昭和60年に崇仁北部第四地区(事業継続中)

これまでに、改良住宅995戸と公営住宅148戸の建設及び地区施設等の整備を行っています。

地区名	地区指定年月日	地区面積(m ²)	事業計画認可年月日	計画年度	買収戸数			住宅建設戸数		
					計画	実績	残	計画	実績	残
崇仁(南部)	S35.12.2	55,506	S35.12.28 H9年度完了	S35 ~H9				363	363	0
崇仁北部第一	S42.2.20	20,782	S42.3.5 S61年度完了	S41 ~S61				262	262	0
崇仁北部第二	S43.12.12	13,942	S46.3.31 S61年度完了	S45 ~S61				161	161	0
崇仁北部第三	S57.10.23	22,103	S59.3.16	S58 ~H20	238	231	7	125	125	0
崇仁北部第四	S60.9.2	64,000	S61.3.17	S60 ~H23	536	354	182	297	84	213
合計		176,333			774	585	189	1208	995	213

今後は、以下の残事業を実施することが必要です。

北部第三地区	北部第四地区
<ul style="list-style-type: none"> ・ 買 収 7 戸 ・ 除 却 2 0 戸 ・ 公共施設整備(道路等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 買 収 1 8 2 戸 ・ 除 却 2 8 8 戸 ・ 改良住宅建設 2 1 3 戸 ・ 公共施設整備(道路等) ・ 地区施設整備(児童遊園等)

近年の改良事業等の進ちょく状況

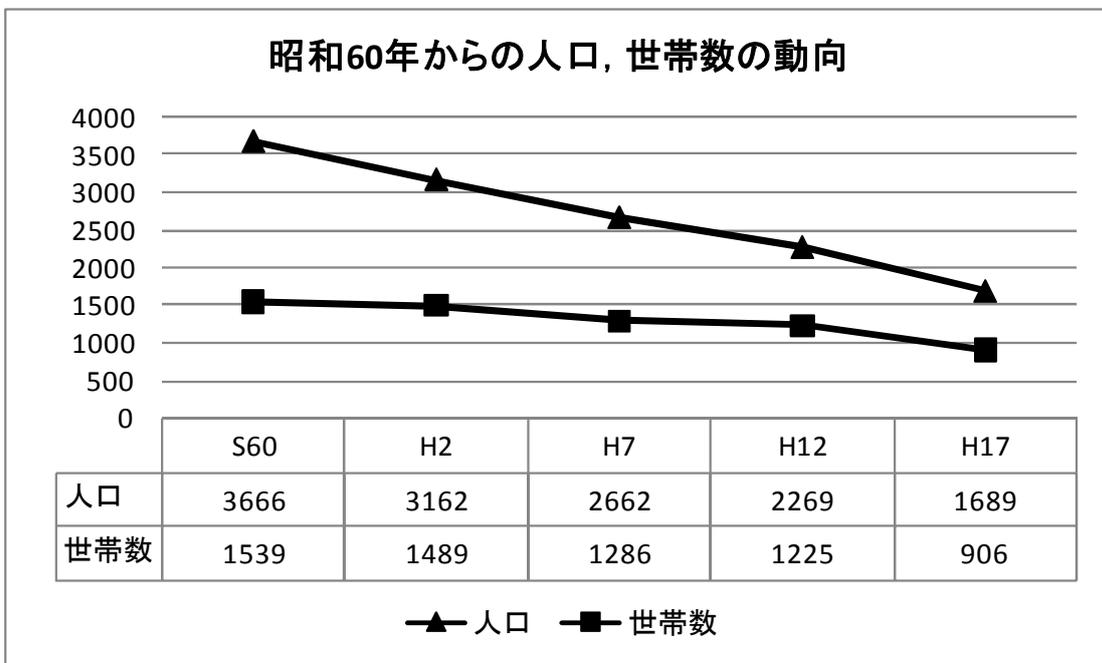
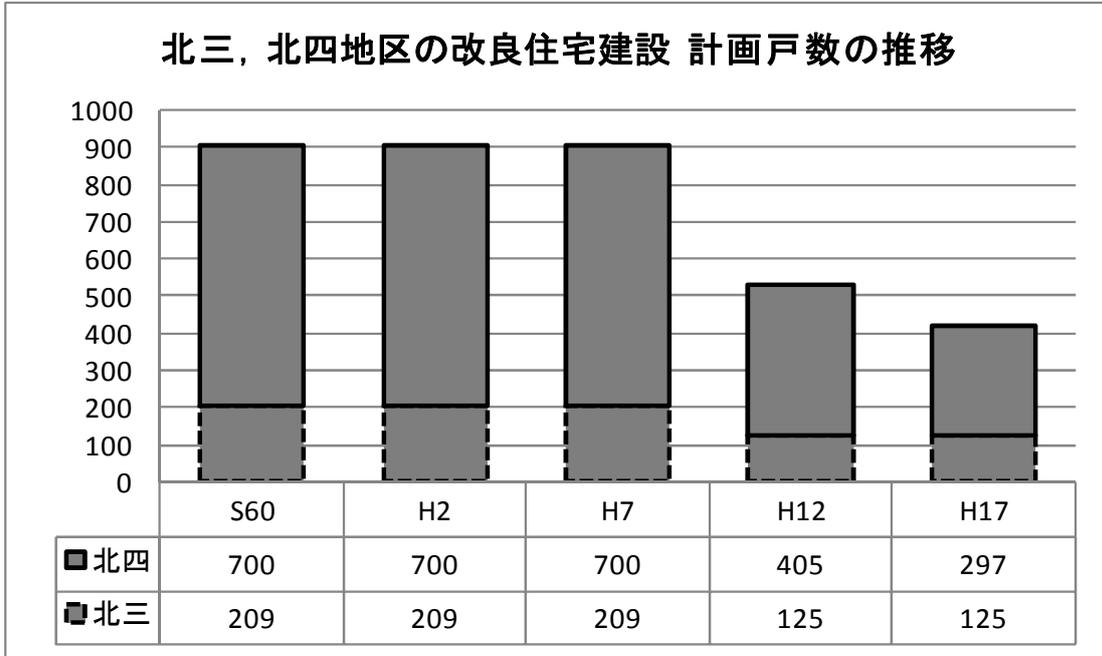
(平成20年4月現在)

年度	崇仁地区全体	
	北部第三地区	北部第四地区
8年度	崇仁まちづくり推進委員会 設立	
9年度	崇仁まちづくり計画構想(案)発表	
10年度	京都市崇仁まちづくり計画 策定 高瀬川流路変更の取組(住民参加によるワークショップの実施)	
	第41号棟の取組 (住民参加によるワークショップの実施)	
11年度	崇仁ビオトープの取組(住民参加によるワークショップの実施)	
12年度		
13年度	高瀬川 流路変更, 崇仁ビオトープ 完成	
	第41号棟 完成	
14年度	交流ゾーン合築施設の取組 (住民参加によるワークショップの実施)	塩小路高倉まちづくりの取組 (住民参加によるワークショップの実施)
15年度	店舗1棟(3店舗) 完成	
16年度		
17年度		第51号棟 完成 店舗1棟(1店舗) 完成
18年度		店舗2棟(4店舗) 完成
19年度	うるおい館 完成	塩小路高倉第2号棟の取組 (住民参加によるワークショップの実施)
20年度		東西道路 整備工事 第2号棟 実施設計
21年度 (予定)		第2号棟 着工予定

資料 4 3 改良住宅建設 計画戸数

北三地区，北四地区の改良住宅建設計画戸数は，人口及び世帯数の減少に伴い，平成 8 年度，平成 11 年度，平成 17 年度の 3 回見直しを行っています。

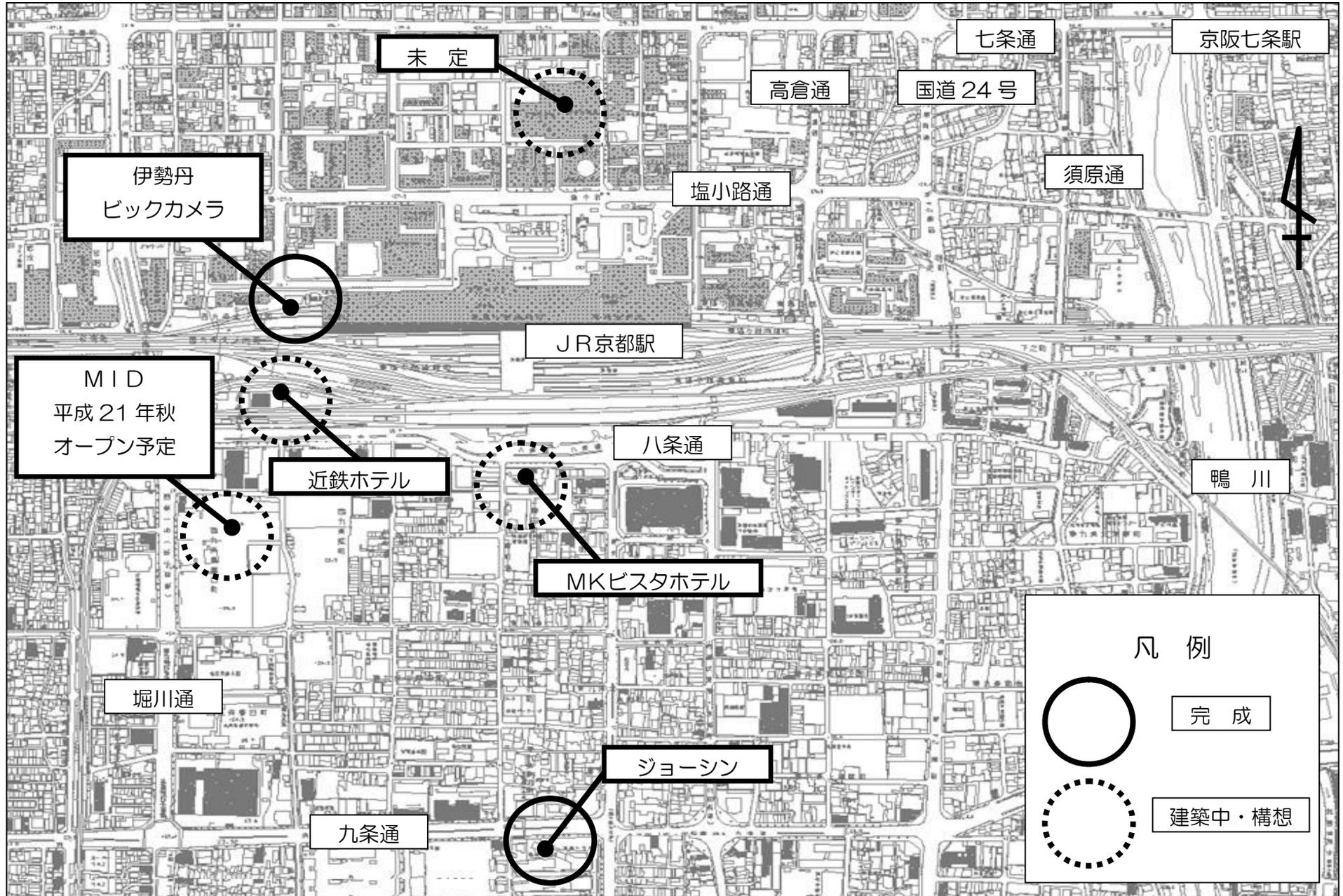
なお，下のグラフの年度は，人口，世帯数の動向のグラフに合わせています。



人口，世帯数は，国勢調査による。

京都駅周辺の開発状況

資料 4 - 4

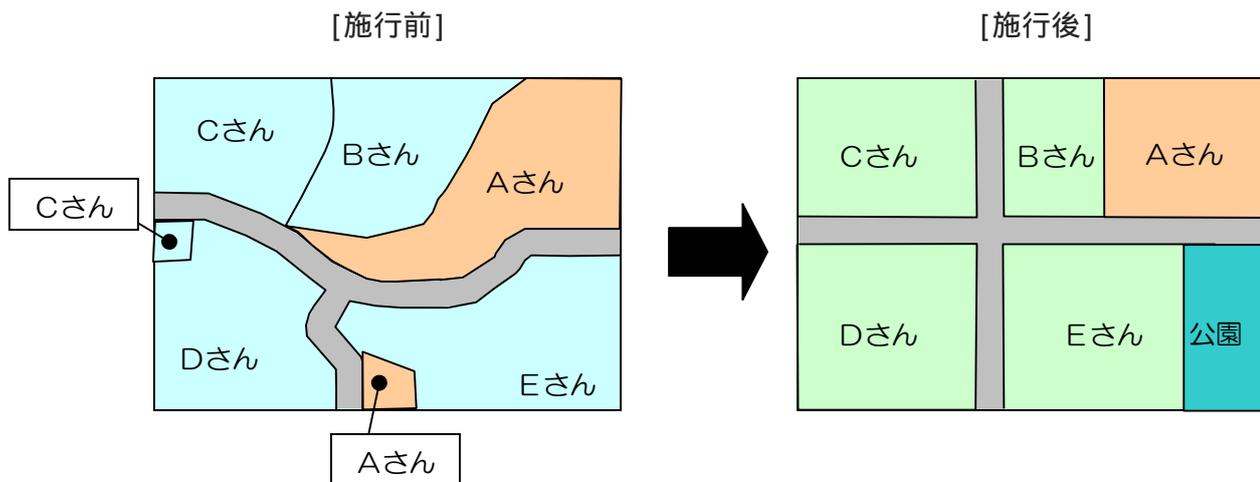


土地の集約化に向けた土地区画整理事業の導入（合併施行）

（土地区画整理事業とは）

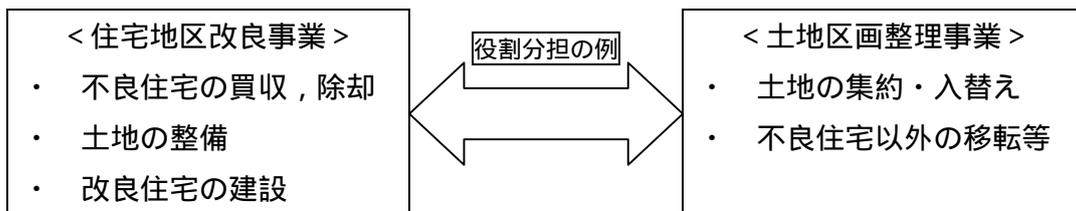
公共施設（道路、公園等）を整備改善し、どの宅地も整備した道路に面するよう換地を行い、宅地の利用度、価値が増すことを目的として、土地の区画や形状の変更と公共施設の新設、変更を行う事業である。

（注）換地 ... 区画整理事業の施行により、従前の土地の代わりに交付される整理後の土地を換地といい、換地計画で定められる。



（住宅地区改良事業との合併施行）

土地区画整理事業と住宅地区改良事業を合併施行することにより、それぞれの事業の良いところを生かしたまちづくりを進めることができる。



（合併施行における効果）

用地の集約化を図るための効果的な手法である土地区画整理事業の換地手法により、一団のまとまった土地が確保できる。

土地所有者（自家自住）に対し、新たな住宅供給メニューの提供が可能である。

改良住宅への入居

地区外移転

地区内移転希望者は従前地からの換地(新たに住区ゾーン等を設定し、そこへ移転する。)

共同住宅の建設 など

改良事業により不良住宅等を買収・除却し、これらの土地は区画整理事業で集合換地を行い、共同住宅などの建設を行うことにより過小宅地の再生が抑えられる。

地区内移転希望者を換地するため、事業費の削減が可能となる。

崇仁北部地域の改良住宅の状況

地区	棟番号	竣工年度	階数	戸数 (戸)	面積(m ²)	風呂	EV	備考
第一	2 1	昭和 4 2 年	5	3 5	3 5	無	無	店舗 4
	2 2	昭和 4 5 年	5	1 6	3 5	無	無	
	2 3	昭和 4 7 年	5	5 0	3 5	無	無	
	2 4	昭和 5 9 年	5	5 0	6 0	無	有	
	2 5	昭和 4 2 年	5	4 0	3 5	無	無	
	2 6	昭和 4 9 年	5	4 5	3 5	無	無	
	2 7	昭和 5 5 年	4	2 6	5 4	無	無	EV 設置予定 店舗 6
第二	3 1 旧	昭和 4 8 年	1 1	1 0 5	4 3	無	有	店舗 3 店舗 2 風呂設置スペースのみあり 風呂設置スペースのみあり
	3 1 新	昭和 5 3 年	1 1	5 0	5 4	無	有	
	3 2 旧	昭和 5 7 年	2	3	5 9	無	無	
	3 2 新	昭和 6 2 年	2	2	5 9	無	無	
	3 3 旧	平成 2 年	1 1	5 0	6 0	無	有	
	3 3 新	平成 6 年	1 1	3 0	6 0	無	有	
第三	4 1 -	平成 1 3 年	7	4 0	5 5・7 0	有	有	店舗 5
	4 1 -	平成 1 3 年	8	3 5	5 5・7 0	有	有	
第四	5 1	平成 1 7 年	1 0	5 4	5 5・7 0	有	有	店舗 5

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会に係る御意見について

1 概要

(1) 意見総数		42件	(平成20年9月30日時点)
(2) 内訳	御意見記入用紙	39件	
	E-mail	2件	
	FAX	0件	
	郵送等	1件	

2 意見内容(9月3日以降受付分)

<第7回総点検委員会分>

意見書提出数：5件

	意見内容
1	<ul style="list-style-type: none"> 改良住宅の空室に留学生を入れるというのは、あまりに便宜的では。20代の若い人でも、学生にしても働いている人でも、2～3年で引越するのが通常。子どもや結婚すれば別ですが。 改良住宅の現況データの不足に関するギロンがありましたが、他都市との比較できるような資料もないと客観的で正確なギロンができないと思います。是非、資料に他都市の事例を(主に関西)加えて下さい。 <p>(市内在住 男性 20才代)</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> 行政依存の内容が、抽象的で具体的なイメージがわからない。 「自立」というが、差別の結果として、社会的・経済的・文化的に低位な状態におかれ、「自立」の条件が整っていない部落民に、自立の支援のための施策は必要ではないでしょうか。現状がどうなって、どのような支援をすべきか、又は、してはならないのかの議論がないのはおかしい。 <p>(市内在住 男性 50才代)</p>
3	<ul style="list-style-type: none"> コミセン活用は、広く市民や公共資本としての利用は、賛成である。しかし、無年金高齢者や、社会参加になれない住民に、区役所など窓口での住民相談が対応できるのか。これこそ、現在の部落差別による課題であり、見過してはならない問題。相談事業の大切を議論してほしい。 改良住宅管理、コミセン活用など、地元NPO活動で活性化されているのに、発表しないのは不自然なこと。出来るだけかくしているのか。 事務局提案資料はかたよったものではないか。委員の方もどんどんギ問を投げかけてほしい。 <p>(市内在住 男性 40才代)</p>

4	<p>隣保館のあり方について、そこに住んでいる部落住民の話が何一つでてこない。部落問題を解決するという使命をもって議論をすべきである。</p> <p>部落問題を解決する出先の拠点として、隣保館＝コミセンがつくられ今日までできた。その成果がどれだけ果すことができたのか。また、課題はどのようにあるのかをしっかりと総括した中から、今後のあり方を具体化・検討すべきである。</p> <p>施設の活用を語られるのはけっこうだが、今日の具体的に活動されている中味についても、点検・総括し、どのように活性化させるか、具体的なしなかけも含めて、とりくむ必要がある。</p> <p>外からの視点だけでなく、内からの視点も重要である。</p> <p>コミセンが、市民に開かれていないような話がされているが、実際にそうではないでしょう。市民にも開いたとりくみがされていることをわかっている事務局(市)は、しっかり発言すべきである。</p> <p>留学生の優先入居について、改良住宅はできて、公営住宅はできないのはなぜかわからない。</p> <p>改良住宅と公営住宅との違いがあるとするならば、その違いを明らかにすべき。 (市内在住 男性 50才代)</p>
5	<p>自立促進援助金に関する中間報告によれば、今後、その廃止にともない、同和奨学金の「借受者」(受給者)に対して、所得判定を行い、返還請求していくということであれば、説明・相談のニーズは、今後、飛躍的に高まると予想される。</p> <p>このため、コミュニティセンターの、市職員の配置や職務の重要性も従来より以上に増すことであろう。</p> <p>どのようなトラブルや、プライバシーに関する侵害が発生するのは未知数であるが、非常に心配するところです。</p> <p>奨学金について「実質給付」が「貸与」となった以上、今後、20年は、コミュニティセンターが「同和問題」の解決のための施設であるという側面は、決してふっしょくされないでしょう。皮肉なことではありますが・・・・。</p> <p>(市内在住 女性 40才代)</p>