

第 1 4 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 2 1 年 2 月 2 5 日 (水) 9 : 3 0 ~ 1 1 : 3 0 場所：職員会館かもがわ 大会議室
--

次 第

1 開 会

2 議事等

- (1) 市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方について
- (2) 最終報告案について

3 その他

4 閉会

(添付資料)

- ・ 市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方について(まとめ(骨子))修正案
(資料 1)
- ・ 報告書の構成について (案) (資料 2)
- ・ 今後の行政の在り方について (案) (資料 3)
- ・ 各検討項目について (案) (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)

市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方について（まとめ（骨子））修正案

1 意義と役割

- 同和問題の解決を市政の最重要課題の一つに位置付け、市民啓発に積極的に取り組んできた結果、同和問題に対する市民の認識が深まり、差別意識は着実に解消されつつある。
- また、同和問題に関する市民啓発に集中的に取り組んできた結果、行政において全庁が一体となった啓発の推進体制が構築され、市民自らが人権問題に気付き、考え、行動するための条件が整備されてきた。
- コミュニティセンターにおいて実施してきた住民相互の交流を促進する交流事業（啓発事業）や資料展示施設での啓発事業は、同和問題をはじめとした人権問題の啓発の一翼を担うとともに、こうした取組により、人権問題の解決に向けた市民の自主的な活動が生まれつつある。
- 平成 17 年度には、これらの取組の成果を踏まえ、同和問題に限らず、広く人権問題に関する認識と理解が市民の間により一層深まるよう、「京都市人権文化推進計画」が策定され、この計画に基づき、人権教育・啓発の取組が積極的に推進されてきたことなどにより、市民の間に人権尊重の意識が着実に定着してきている。

2 現状と課題

- 京都市では、「京都市人権文化推進計画」に基づき、全庁が一体となり総合的な人権施策の推進に努めるとともに、多様な市民啓発事業を実施するなど市民との協働による取組を進めているが、それらが市民の間に浸透し、十分な効果があると言える状況にまでは至っていない。
- これまでの人権教育・啓発の取組の進展や市民が主体となった取組に対する支援などにより、人権問題について市民が自ら気付き、考える意識は高まったものの、市民の日常的な行動に十分には結び付いていないことがうかがえる。
- 市民の間で人権尊重の意識は着実に定着しつつあるものの、差別意識は今なお厳然として存在し、同和問題に関しても、戸籍等の不正取得やインターネット上の掲示板への悪質な書込みなど、人権侵害につながるおそれがある行為が見受けられることから、いまだなお、差別することが許されない社会が構築されているとは言い難い。
- また、社会情勢の大きな変化に伴い、ホームレスや非正規雇用労働者等の人権に関する問題をはじめとした新たな課題も明らかになってきており、人権を取り巻く状況はむしろ厳しさが増している側面があるとも言える。
- 京都市では、庁内の関係部局で構成する「京都市人権相談・救済ネットワーク」による相談機関相互の連携や情報交換等を図ることとし、市内の相談機関の連絡先等を取りまとめた「京都市人権マップ」を作成するなど、相談機関等の市民への周知に努めているものの、相談・救済について十分な対応が図れているとは言い難い。
- これらのことから、人権教育・啓発の取組について、今一度、その在り方を検証する必要がある。

3 見直しの視点

- 人権の尊重は、世界人権宣言にいうとおり、自由、正義及び平和の基礎をなすものであり、行政と市民が共にその実現に努めていかねばならない。人権問題は、人の心の闇に関わる深刻なものであり、行政は自らの施策のみで真の解決が図れるものではないことを認識しつつ、人権問題の解決に向けて、今後とも粘り強く取組を継続するとともに、より効果的な在り方について、常に検証し、必要な見直しを行うべきである。
- 広く人権問題全般にわたる人権教育・啓発に取り組んでいくうえで、同和問題に対する集中的な取組によって培われた蓄積を十分に生かしていくべきである。また、そのことによって人権尊重の考え方が涵養され、ひいては同和問題の解決にも寄与するものとする。
- 人権問題に対する市民の認識が深まりつつある現状を踏まえ、今後は、市民との協働により市民の自主的な行動に結び付けていく視点がより重要である。
- 人と人との関係が希薄化している現代社会にあっては、他者の存在を理解し認め合うために人と人との交流を深めることが極めて重要である。また、この人と人との交流において、日常の中で楽しみながら感動が共有されるなど、自然な形で人権意識の高揚が図られる仕組みづくりが必要である。
- また、人権の問題は、高齢者や障害のある市民、低所得者層といった社会的に支援を必要とする市民に対して、より潜在化、より深刻化する傾向があり、この点に十分留意すべきである。
- 更に、あらゆる差別が許されない社会の構築に向けては、人権侵害に対する相談と救済のための取組の一層の充実が併せて必要である。

4 今後の在り方について

(1) 市民との協働による推進

- 人権啓発の推進に当たっては、人権問題を抽象的なものとして扱うのではなく、市民一人一人が人権問題について、気付き、考え、自主的な行動につながるよう市民との協働による取組を進めることが重要である。
- これまでのように主として行政が市民に働き掛け、実施する人権教育・啓発から、今後は、市民的感覚の新しい発想に基づき展開し、市民の自主的な行動を促し支援する方向へよりシフトするべきである。
- 併せて、コミュニティセンターにおいて実施してきた交流事業（啓発事業）については、これまでの成果を踏まえつつ、より広い範囲で市民への啓発効果があるものは、市民に身近な行政機関であり地域の様々な団体との協働や多様な交流が可能な区役所・支所での取組に発展的に継承、再編していくべきである。
- その際には、これまでの取組により芽生えつつある地域の自主的な取組を支援し、次のステップを目指すための配慮も行うべきである。

(2) 行政の役割

- 差別することが許されない社会の構築に向け、行政は自らの施策のみで真の解決が図れるものではないという自身の限界について十分に認識しつつ、市民との協働のもと、粘り強く人権教育・啓発の取組を推進していかなければならない。
- とりわけ、将来の人権文化の担い手となる子どもたちに対する人権教育・啓発が重要であり、家庭における教育への支援や学校における取組を積極的に推進するべきである。
- また、人権意識の高揚を図るための交流については、子どもたちを含めたすべての市民が、日常の中で楽しみや感動が共有できる仕組みが必要である。
- 人権教育・啓発の取組を進め、市民の自主的な行動を支援するためには、市民に身近な行政機関である区役所・支所の果たすべき役割と、企業啓発など全市的に取り組むべき事項に対する行政内部における役割分担を、整理・検証することにより、これらが相俟って効果を生むよう、全庁的な人権教育・啓発の推進体制を改めて確立するべきである。
- 資料展示施設については、より市民が訪れやすい施設となるよう工夫・改善し、人権問題に関する啓発施設として、市民と連携した事業の実施や市民の自主的な啓発活動に供するなど、積極的に活用していくべきである。
- 人権尊重の理念は、自由、正義及び平和の基礎をなすものであり、行政のすべての分野における基調である。人権文化の息づくまちづくりを進めていくためには何より職員の資質向上が不可欠であり、行政窓口での個々の市民への丁寧な対応から社会的問題に応じた適切な施策の企画・立案に至るまで、一人一人の職員が常に高い人権意識を持ち行動することが求められる。
- なお、様々な人権問題について、それぞれの専門機関が個別の課題に応じて専門的に対応することはもとより、これまでの同和問題に対する集中的な取組によって培われた蓄積を生かし、行政内部や関係機関の連携を密にし、社会的に支援を要する市民の声や時代とともに変化する様々な人権問題を把握し、的確に対応していくことが求められる。

(3) 人権侵害に対する相談と救済の推進

- 人権相談・救済に関しては、当事者の視点に立って対応することは当然のこと、法制度等を円滑に利用し適切な相談・救済を受けられるよう、今後とも組織を越えた各関係機関との有機的な連携が必要である。
- 人権問題が多様化している現在では、複数の窓口での対応が必要な場合もあり、市内部の連携は当然のこと、国、京都府などの他の行政機関や弁護士会、NPO 法人等との広範な連携を強化するなど、常に効果的・効率的に対応ができるよう工夫が必要である。

報告書の構成について（案）

（報告書構成イメージ）

委員会の設置経過，審議状況
等を中心に記載します。

目 次

はじめに 1

項目ごとにとりまとめていただいた
「まとめ（骨子）」をもとに，文章化します。

各検討項目について

- 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
- 4 市立浴場等の地区施設の在り方について
 - 4-1 市立浴場の在り方について
 - 4-2 学習施設の在り方について
 - 4-3 保健所分室の在り方について
- 5 市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方について . . .

これまでの審議等の御意見をもとに作成した
素案に基づき御審議いただきます。

今後の行政の在り方について

報告書全体を通じて付言すべき事項等について，
これまでの審議等の御意見をもとに作成した
素案に基づき御審議いただきます。

おわりに

参考資料等を添付します。

- （資料 1）委員会設置要綱
- （資料 2）委員名簿
- （資料 3）委員会開催状況
- （資料 4）中間報告「自立促進援助金制度の見直しについて」 . . .

今後の行政の在り方について（案）

今後の行政の在り方について

1 同和行政の成果と課題

半世紀以上にわたる同和問題の解決に向けた取組は、旧同和地区の環境改善等、大きな成果を挙げてきた。

しかし、長年にわたる同和行政が、成果とともに負の側面を生み出してきたことも事実であり、このことが市民の間に行政に対する不信感を生み出している側面も否定できない。

旧同和地区においては、今日、様々な人権問題として捉えられている複数の問題が、複合的かつ集中的に現われていたものであり、それゆえに国において、特別対策を実施するための法が整備され、京都市においても、市を挙げて特別施策が集中的に取り組みられてきたことにより、かつての劣悪な住環境が飛躍的に改善されるとともに、同和問題に対する市民の認識が深まり、差別意識が着実に解消されつつあるなど、大きな成果を挙げたことは、同和行政の積極面として改めて評価するものである。

しかしながら、自立促進援助金制度の問題にみられたように、地対財特法の期限後である今日時点から振り返ってみれば、特別施策による成果や社会情勢の変化に応じ、適切な時期に適切な見直しを行うことができていなかったものもある。更に、長年にわたる行政の画一的な漫然とした施策の継続が、住民の行政に対する過度の依存傾向を生み出してきた側面も指摘せざるを得ない。また、行政自身も、自立促進援助金制度の問題にみられたように、財政状況等から国庫補助制度を活用したいとの趣旨は理解できるものの、国制度の活用を重視するあまり、今日的視点からみれば無理、矛盾をはらんだ制度を構築し、或いは、崇仁地区の環境改善において、既存の国の制度に縛られ、今日的なニーズに応じた柔軟な対応に欠けるなど、国の制度等への依存という、いわば行政の行政依存といった面があったというべきである。また、行政全般についても言えることではあるが、コミュニティセンターの運営や交流、啓発事業において、市民感覚からすれば異常とも言える経費や人員の投入など、漫然とした画一的な事業等が継続されてきた面もあると言わざるを得ない。加えて、これまで同和対策事業に係るニーズの把握や実施方法などの必要な協議、対応が、運動団体や特定の住民等に偏りがちであり、市民に対して閉ざされた場で行われてきた感が強いと言わざるを得ない。

これらが相俟って、今日、市民の行政に対する不信感を生み出した要因となっているものと考えられ、これを放置することは、これまでの成果をも損ないかねない。したがって、京都市は、速やかにこれらの要因を払拭していかなければならない。

2 法期限後の現状認識

同和行政の成果と課題を踏まえ、特別施策としての同和対策事業の根拠法であった地対財特法の法期限後の今日において、今後の行政の在り方について、今一度検証する必要がある。

旧同和地区を取り巻く環境は、先に述べたとおり、特別法を根拠とした特別施策の集中的な実施により、大幅に改善され、旧同和地域のみを対象とした特別な施策は必要でない状況にあり、京都市においても、平成 13 年度末、地対財特法の法期限をもって特別施策としての同和対策事業、すなわち同和行政を終結した。

無論、そのことが同和問題の解決を直接意味するものでないことは言うまでもない。同和問題解決のための取組は、同和行政の終結後も京都市の人権行政の重要な課題の一つとして、対象を旧同和地区や旧同和地区住民に限定せず、広く市民を対象とする一般施策として実施されてきた。また、今日、旧同和地区にみられる少子高齢化の進展、低所得者層の増加、これらに伴う地域活力の低下といった課題については、広く全市民に共通の課題として、それぞれの課題に応じた行政部門において、一般施策として、引き続き取組が必要である。

しかしながら、一般施策としての取組を進める中においても、なお市民の不信感を招きかねない、特別な取扱いが残存している恐れのある状況があったことを一つの契機として、当委員会が設置されることとなり、これらに対する点検等を求められたものと理解している。

京都市から提示された各検討項目に係る当委員会としての意見は、先に取りまとめたとおりであるが、その結果、多くの見直し、改善を要する点を指摘することとなった。これらの点検結果からみれば、法期限後の今日においても、なお旧同和地区に対する特別な取扱いであると受け取られても仕方のない状況が一部において残存していたと言わざるを得ない。そのことは、法期限後も特別施策が継続されてきたかの印象を市民に与え、同和問題の真の解決のための支障ともなりかねないものであり、京都市は、この点について、謙虚に受け止め、必要な改革、見直しを速やかに実施されとともに、今後の行政の在り方について、以下の点を十分踏まえることにより、市民の不信感の払拭を図られたい。

3 今後の行政の在り方

(1) 行政の刷新

ア オープンな（開かれた）行政

施策や施設が、市民の理解と共感を得られるものであるためには、それらが市民に対してオープンであること、広く市民に開かれたものであることが必要である。すなわち、施策や施設が、基本的に広く市民全体を対象とし、広く市民全体が利用できるものでなければならない。また、オープンである、開かれた、とは、施策の実施状況や施設の運営状況等に関する情報が、広く市民に公開されていることをも意味している。

同和対策事業が特別施策として実施されてきた当時においては、施策や施設は、当然のこととして、原則として旧同和地区住民のためのものであった。また、同和問題

に対する市民の認識が十分深まっていなかった状況においては、施策の実施内容等が必ずしも十分に広く市民に対して明らかにされていなかったことについても、一定やむを得ない点もあったかもしれない。

しかし、これらは旧同和地区が、同和対策を特別施策として集中的に実施する必要のある状態にあったがゆえのことであって、旧同和地区の状況が、特別施策を必要としない状態にまで改善をみた今日時点において当てはまるものではない。

先に検証してきたとおり、コミュニティセンターやその他の地区施設においては、法期限後、施設の開かれた活用が図られてきたが、今日時点においてみれば、それらは十分であるとはいえず、抜本的な見直しが必要である。また、改良住宅の建て替えや旧同和地区のまちづくりについて、住民とのパートナーシップにより取り組まれてきたことは大いに評価すべきであるが、結果としてその相手方が一部の住民や特定の団体に限られ、より広い範囲の市民や学識者等が参加していないものが多いことは、取組の視野を狭める恐れがあるとともに、市民に対して開かれていない印象を与えかねないものであり、改善を要する。そして、これまでは施策の実施状況や施設の管理・運営状況等に関し、広く市民が情報に接する機会が限定され、そのことが今日、改善や見直しが必要な状況に至っているとも言える。

したがって、今後の行政の在り方においては、施策や施設が広く市民に開かれたものであるかといった観点から常に検証し、その企画段階から実施状況のチェックに至るあらゆる段階において、市民に開かれたものとなるよう留意すべきである。

イ オーディナリーな（あらゆる意味において特別でない、普通の）行政

次に、施策や施設が市民の共感と理解を得られるものであるためには、それらがオーディナリーな、すなわちあらゆる意味において特別でない、普通のものであることが必要である。

かつては旧同和地区がとりわけ集中的な取組を要する状況にあったことから、特別施策として、文字どおり、特別な施策が実施されてきた。

しかし、今やかつての劣悪な環境は大きく改善され、同和問題に対する市民の認識も着実に深まり、もはや特別施策はもとより、特別な対応も一切必要ではなくなったと言える。したがって、特別な施策としての使命を終えたはずの現在において、過去に必要であり「普通」であった手法や施策であっても、時代や状況の変化とともに「特別」なものに変異していないか、また、行政組織の内部や限られた範囲内では「普通」に行われている慣行や考え方も、広い観点でみれば「特別」な取扱いに陥っていないかなど、特別な状況の残存を厳しく検証することが必要である。

こうした点からみれば、例えば、一部の施策対象者や特定の団体等に対する「特別」と見られかねない対応や、改良住宅の管理・運営において、公営住宅との取扱いと比べ、現時点において合理的理由のない差異があること、地域体育館と遜色のない屋内

体育施設の利用が無償であることなどは、今日時点において広く市民的観点からみれば、オーディナリーであるとは言えず、見直し、改善が必要である。

また、改めて言うまでもなく、市民的観点からみて、施策や施設が、その運用も含め、あらゆる意味において特別でなく普通のものであるかどうかのチェックには、幅広い市民によるチェックが不可欠である。

したがって、今後の行政の在り方においては、常に施策や施設がオーディナリーなものであるかといった観点から検証するとともに、オーディナリーであることを担保するためにも、実施状況や運営状況の公開など、市民によるチェックが可能となるよう十分に留意すべきである。

ウ 行政の行政依存からの脱却

更に、行政の在り方が市民の理解と共感の得られるものであるためには、行政施策等が、常に社会経済情勢等の変化に応じ、その時々々の市民のニーズに応じたものである必要がある。

しかしながら、これまでにみたとおり、例えば、自立促進援助金制度の創設に際し、当時の財政状況等の事情はあったとはいえ、今日時点から振り返ってみれば、国庫補助金を引き続き活用せんがため、後に矛盾を生む制度を構築したことや、崇仁地区のまちづくりにおいて、住宅地区改良事業のみの手法によってきたことにより、事業の長期化や将来の京都市全体を見据えた計画の視点に欠けるなど、過去の踏襲や、国制度に対する、いわば行政自身が行政に対して依存していたというべき実態があったと言わざるを得ない。

行政施策や施設の運営は、常にその時々々の状況に即して見直されるべきものであり、かつて必要であり、かつ有効であった施策や施設も、状況の変化に即したものでなければ、無用、無駄なものとなるだけでなく、市民生活に弊害をももたらすものであることを改めて認識すべきである。行政の行政依存は、施策の社会経済情勢の変化等に応じた見直し等の時宜を失することとなるばかりか、行政の画一的な、漫然とした施策の継続につながり、とりわけ同和施策においては、そのことが住民の行政に対する過度の依存傾向をも生み出したことについて、十分な反省が必要である。

したがって、今後の行政の在り方においては、施策等が前例や慣例、既存の制度等にとらわれ、今の市民ニーズに即さない画一的施策を漫然と継続していないかといった観点から常に検証する必要がある。また、そのためには、施策の企画から検証に至るあらゆる段階において、可能な限り市民の意見が反映できる仕組みを設けることに留意すべきである。

(2) 市民との協働

先に述べたとおり、同和問題をはじめあらゆる差別が許されない社会の構築のため

には、市民との協働が不可欠である。また、上に述べたとおり、今後の行政の在り方においても、オープンな、オーディナリーな、行政依存から脱却した行政であるためには、市民によるチェックが不可欠である。

したがって、今後の行政の在り方においては、行政のあらゆる分野、行政執行のあらゆる段階での市民参加を更に進めるとともに、市民の自主的な活動を支援することに重点を置き、市民との協働による行政の推進に留意すべきである。

(3) 同和行政の成果の継承

半世紀以上にわたる同和対策事業の実施により、旧同和地区の状況は大幅に改善され、特別な対策を必要とする状況ではなくなった。このことは自体、同和行政の大きな成果であるが、それ以外にも、集中的な取組の結果、行政内部における、いわゆる「縦割り」を超えた部局横断的な連携体制の構築や、コミュニティセンターをはじめとする、市民の共有財産としての社会資源の蓄積、更には、これまでの様々な取組を通じて生まれてきた地域の自主的な活動の芽生えも大きな成果である。今こそ同和問題解決のための市民や行政の取組を、歴史都市・京都のアイデンティティーのひとつとして積極的に受容し、その成果を今後のまちづくり等に活かしていくべきであり、今後の行政においてもこれらの成果を継承していくべきである。

例えば、旧同和地区の現状をみたとき、少子高齢化の進展、低所得者層の増加、これらに伴う地域活力の低下等のさまざまな課題があり、今後とも、これらの課題に対して、行政のそれぞれの担当部署における、一般施策としての、より個別課題に即した、より専門的な対応が必要である。その際、個別の課題に応じ、それぞれの部署が対処することはもとより、同和対策事業を通じて蓄積された部局横断的な体制、ノウハウを活用し、行政内部や関係機関との有機的連携を密にすることにより、より効果的な対応を目指すことが可能となる。

また、地区施設等の社会資源については、今後、市民参加等による検討を踏まえ、全市的観点からの活用を図っていくことにより、旧同和地区のための施設から、市民全体に開かれた様々な社会資源としての継承が可能であり、旧同和地区にこれらのまちづくり資源が集中して存在していることを貴重な財産として、より広域的なまちづくりに活かしていくべきと考えられる。

更に、今後の市民との協働による行政のためにも、同和行政の中で生まれてきた地域の住民による自主的な活動の芽生えについては、更なるステップへつなげるための十分な配慮を行うことが必要である。

おわりに

おわりに当たって、当委員会は、この報告において多くの見直し、改善を要する事項を指摘した。京都市においては、速やかに必要な見直し、改善を実施すべきことは言うまでもないが、決してそれら自体が目的なのではなく、同和問題の解決こそが目的であることに十分留意されたい。したがって、見直し等の過程においては、市民意見を十分反映させるとともに、従来の施策や施設の対象者に対する丁寧な周知、説明等の配慮を要望しておく。

旧同和地区の状況が、今日、特別な取扱いを要する状況でなくなったとはいえ、過去においては厳しい差別の実態があったことは言うまでもない。とりわけ一定年齢層以上の世代の方々は、長年にわたる過酷な差別の実態ゆえに、長期間にわたる特別施策を必要としてきたことにも十分留意すべきである。したがって、施策や施設の見直し等の際には、高齢者など社会的に配慮を要する市民の実情を踏まえた十分かつ丁寧な配慮を、改めて強く要望するものである。

また、本報告においては、当委員会に与えられた 1 年間という限られた時間の制約の中で、すべての検討項目について、詳細な検討を加え、具体的な改善方策を示せたわけではなく、方向性を示唆し、今後の検討に委ねたものもある。これらについては、今後、本報告の趣旨も踏まえ、刷新された京都市の主体性のもと、適切に対処されることを強く期待するものである。

更に、本報告に示した見直し、改善の視点は、広く行政全般に共通することも多いと考えており、京都市においては、今後、あらゆる行政分野において、本報告の視点を踏まえ、必要な見直し、改善を実施することにより、よりよい市政を目指すことを併せて期待するものである。

各検討項目について（案）

各検討項目について

1 コミュニティセンターの在り方について

（1）概要及び経過

京都市は、大正 8 年に、全国に先駆けて、三条地域に託児所を開設した。当時、旧同和地区では、不良住宅が密集し、衛生状態も悪く、住民が教育を受けることも十分ではない状況があり、そうした環境が幼児の育成に悪影響を及ぼすとの考えから、幼児の保育や幼児を通じた父母の教育を目的として開設したものであった。その後、家事見習所、公設浴場、トラホーム治療所等を設置し、昭和 11 年には、託児所と家事見習所を統合する形で隣保館を設置した。

以降、隣保館は、福祉センター、屋内体育施設、学習センター（現在の学習施設）等の機能を充実し、若年層の就労や読み書きのできない高齢者のための生活上の相談をはじめ、生活実態の把握や、各種施策の周知に努めるとともに、青少年対策事業や老人対策事業等の各種事業を実施してきた。

その後、平成 14 年 3 月末の「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」という。）の失効に伴い、平成 14 年 4 月、隣保館条例をコミュニティセンター条例として全面改正し、15 箇所のコミュニティセンターを、「人権文化が息づくまちづくりを進めるための市民の交流と地域コミュニティ活動の拠点」と位置付け、その利用対象を、区・支所域、市全域へ拡大した。

また、従来の講座・教室、講演会等の地域交流促進事業を、「学びとふれあい」のための事業として再編し、現在は、参加対象範囲を市域へ拡大している。

更に、コミュニティセンターの運営について、地域に根ざした運営組織が事業運営を行うことが、住民の自立や地域コミュニティの振興につながるとの考えから、「学びとふれあい」のための事業の委託を進め、現在、6 箇所のコミュニティセンターにおいて業務を NPO 法人等へ委託している。

こうした経過のもと、現在、15 箇所のコミュニティセンターにおいて、相談事業、貸館事業、交流事業（啓発事業）が実施されている。

（2）意義と役割

隣保館は、旧同和地区における身近な行政機関、行政と住民のパイプ役として、地域住民にとって必要不可欠な役割を担い、同和問題の解決に向け、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、地域住民や関係団体の努力と相俟って、住民の社会的、経済的、文化的生活の向上に大きく貢献してきた。

また、地対財特法の失効後は、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、生活相談をはじめとする隣保事業に加え、市民の交流とコミュニティ活動の振興という役割を担い、一部のコミュニティセンターにおいて、地域に根ざした NPO 法人等が一部事業を受託することなどにより、小学校区域全体でのコミュニティ

形成の動きが芽生えつつあるなどの成果を挙げてきた。

(3) 現状と課題

しかしながら、これまでの長年にわたる生活支援を中心とした施策は、旧同和地区の環境改善が大きく進み、住民の生活実態やニーズも変化する中で、今日時点から振り返ってみれば過剰な面があったと言わざるを得ず、また、そのことが住民の行政に対する過度の依存を生み出し、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、住民の生活環境の変化に関わらず、従来と同様の隣保事業を実施していること自体が、コミュニティセンターが「特別な施設」である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、年間の相談件数が大幅に減少し、平成 19 年度には、コミュニティセンター1 箇所 1 日当たりの相談件数は約 1.8 件となっている。また、相談内容にも変化が見られ、かつては教育や就労に関する相談が最も多かったが、平成 19 年度では、住宅や駐車場に関する相談が最も多く、一般的な問い合わせや、要望、苦情が中心となっており、関係機関への取次ぎが多くを占めるなど、コミュニティセンターで実施する意義が薄れている。

貸館事業における施設の利用については、広報の充実に努め、平成 19 年度の利用件数が、平成 14 年度と比べ、屋内体育施設で約 2.1 倍と倍増しているものの、本館では、約 1.2 倍にとどまり、平成 19 年度の 1 日当たりの利用件数は、貸出施設 1 箇所当たり、本館約 0.2 件、屋内体育施設約 1.5 件と、未だ低い状況にある。また、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り、特別扱いとの誤解を与えかねない実態もある。

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、個々の住民の主體的な参加につながっているとまでは言い難い。

一方、コミュニティセンターの運営は、京都市職員による直営を基本としており、現在、職員 105 名を配置し、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言えず、今日的視点から抜本的に見直す必要がある。

(4) 見直しの視点

隣保館、コミュニティセンターは、先に述べたとおり、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、一方で、今日的に振り返ってみれば、これまでの行政の行き過ぎた取組は、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ままでは、市民の共感と理解を得ることとはできない。

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、抜本的速やかに見直すべきである。

具体的な見直しの検討に当たっては、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、いわゆるソフト（機能）とハード（施設・設備）を必ずしも一体のものとして考えるのではなく、例えば、ソフトを別のハードに組み込む、すなわち、必要な機能は別の施設へ移管・統合するといったことも考えるべきであり、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活用を図るべきである。

（５）事業や施設等の在り方について

ア 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、高齢者等に対して十分配慮のうえ、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る交流

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。

イ 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。

ウ 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。

また、今後の施設運営に当たっては、従来の N P O 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。

（６）コミュニティセンターの今後の在り方について

既に述べたとおり、隣保館は、同和問題の解決に向けて、住民や関係者の熱意のもと、全市を挙げて講じられた各種施策の実施拠点としての役割を担い、住民の社会的、経済的、文化的生活の向上に大きく貢献してきた。また、コミュニティセンターとして位置付けられて以降は、地域に根ざした N P O 法人等が一部業務を受託することなどを通じ、住民の自立へ向けた自主的な活動の芽生えといった成果も生み出してきた。

しかしながら、長年にわたる施策が一方で住民の行政依存や「特別な施設」との印象等の様々な課題を生み、そのことが市民の同和行政に対する不信感を招いていることも事実であり、今日時点における上記の検討を踏まえれば、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いると言わざるを得ない。

したがって、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は、これまで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。

もとより、この見直しは、住民の更なる自立の促進、地域コミュニティの振興を図るためのものであるとともに、市民共有の社会資源を、全市的な観点から、より有効に活用していくためのものであるべきである。

このため、これまでの取組により生まれてきた、地域の自主的な活動の芽生えについては、その成果を住民の更なる自立へ向けた次のステップへ円滑につなげるため、地域コミュニティの振興につながる交流事業等を地域の自主的な取組へ移行できるような配慮が必要である。

また、今後の施設の在り方については、一定の期間を設けて、市民参加により検討するなどし、福祉、教育等の様々な課題や市民ニーズに対応し、全市的な観点から市民生活、市民活動を支援する施設として活用するなど、より開かれた活用の在り方を具体的に定めていくべきである。

2 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について

(1) 概要及び経過

京都市は、旧同和地区のかつての劣悪な環境を改善するため、昭和 27 年から、不良住宅地区改良法に基づき、老朽住宅を買収・除却し、公営住宅法に基づく第 2 種公営住宅を建設してきた。

しかしながら、この手法では地区全体としての住環境整備を図るうえで不十分であったことから、京都市をはじめとした関係機関が国に働き掛けることなどにより、昭和 35 年、住宅地区改良法が施行された。

同法に基づく住宅地区改進黨業は、不良住宅が密集する地区の環境改善を目的とし、指定された対象地区内の土地・建物を全面買収し、不良住宅を除却し、道路、公園等を整備するとともに、改良住宅を建設するもので、地区全体の住環境整備に有効な手法であったことから、以降、各地区において、同法に基づく事業が集中的に実施され、その結果、崇仁北部地区を除き、改良住宅の建設は完了している。

改良住宅は、住宅に困窮する低所得者のために供給される公営住宅とはその設置目的が異なり、住宅地区改進黨業の実施に伴い、自ら居住する住宅を失うこととなった従前居住者のための代替住宅として建設されたものであり、その管理・運営においては、かつては住民の生活実態等を踏まえ、家賃を低く設定するなど、一般の公営住宅とは異なる取扱いがなされていたが、生活実態の改善等を踏まえ、公営住宅の基準と同一とするなど、一般施策への移行の取組がなされてきた。

また、長期にわたる事業実施の中で、初期に建設した住宅の老朽化等に伴い、順次、建て替えも進められてきた。

(2) 意義と役割

京都市における、昭和 27 年からの不良住宅地区改良法、昭和 35 年からの住宅地区改良法に基づく、不良住宅の買収・除却、改良住宅建設等は、いうまでもなく、旧同和地区のかつての劣悪な生活環境の飛躍的改善に大きく貢献してきた。

(3) 現状と課題

ア 改良住宅の管理・運営について

改良住宅の管理・運営においては、かつては住民の生活実態等を踏まえ、一般の公営住宅に比べて家賃を低く設定し、滞納整理の取組における法的措置基準等においても、公営住宅とは異なる取扱いがなされていたが、生活実態の改善等を踏まえ、公営住宅の基準と同一とするなど、一般施策への移行の取組がこれまでなされてきたところである。

しかしながら、公営住宅の入居要件との制度上の相違等により、地区外に家を持っているにもかかわらず、権利として改良住宅の名義が継承されている結果、入居実態

が疑わしい住戸が存在していることや、空き家についても、新たな入居者の公募等の活用が十分にできていないという課題がある。

更に、共益費の算定や徴収、家賃の減額、駐車場使用料の徴収について、なお公営住宅との取扱いに差異があること、店舗について使用料の設定に新旧格差があることや空き店舗が多いという課題がある。

イ 改良住宅の建て替えについて

長期にわたる住宅地区改良事業実施の中で、初期に建設した改良住宅は、老朽化とともに、住戸面積が狭小であることや浴室が整備されていないなどの課題があり、このため、建設年度の古い住棟から順次、建て替えが進められてきたところである。

しかしながら、建て替えに伴う浴室設置を含めた住戸面積の拡充等により、更新住宅（建て替え後の改良住宅）においては、従前入居者分の戸数を確保するにとどまっておらず、空き家の公募が十分できていないことと相俟って、新たな人口流入がなされず、こうした状況の中、地区内では現在、高齢化や人口減少に伴う地域活力の低下、地域コミュニティの弱体化等の問題が顕著に現れている。

更に、近年は京都市の財政状況が極めて深刻な事態であり、従来のような公費による建て替えそのものが困難となっているなど、新たな課題が生じている。

また、これまでは、建て替えを契機として、地域住民と行政とのパートナーシップによるまちづくりが進められてきたが、こうした取組は、住民意識の高揚など一定の効果を挙げてきたものの、全市的な観点からみれば、まちづくりとしての拡がりや取組経過の透明性の確保という点において課題を残しているものも多い。

（４）見直しの視点

ア 管理・運営に係る見直しの視点

これまでの改良住宅の管理・運営においては、改良住宅の入居承継や同居承認の審査、あるいは入居実態の把握が十分ではなく、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ような意識を生み出す一因ともなっていたと考えられる。こうした状況を改善するため、入居実態のない改良住宅は、その役割を見直すべきである。

また、不必要な空き家を放置することは、市民の財産が有効に活用されていないということであり、市民の理解を得られるものではない。したがって、子育て世帯等の若年者層から高齢者層までの多様な世代、低所得者層から中堅所得者層までの多様な所得階層が入居し地域活力を向上させるといった視点から、速やかに空き家の有効活用を進めるべきであり、空き店舗についても、同様に有効活用すべきである。

更に、共益費の徴収など公営住宅との差異のある取扱いについては、市民の理解を得られるのではなく、速やかに改善すべきである。

イ 建て替えに係る見直しの視点

改良住宅及び更新住宅は、かつての劣悪な生活環境の改善及び従前居住者のための安定的な住居の確保という観点からその意義・役割を果たし、必要な成果を挙げてきた。

しかしながら、現在の少子高齢化の進行状況等を踏まえれば、例えば 20 年後、30 年後の改良住宅の入居世帯数は激減することが予想され、地域活力の更なる低下が懸念される。単純にこれまでどおりの建て替えを行うだけでは、これらの問題解決にはつながらず、今後は、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視点から、新たなまちづくりの取組が必要である。また、新たなまちづくりの取組に当たっては、地区内だけではなく、周辺地域との関連性にも十分配慮しつつ、まちづくりの在り方を検討する必要がある。

(5) 今後の在り方について

ア 管理・運営に係る今後の在り方

事業の実施に伴い居住する住宅を失うこととなった従前居住者のための代替住宅という改良住宅の趣旨を踏まえれば、地区外に家を持った人にとっては、改良住宅の役割はその時点で終了していると言うべきであり、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。したがって、入居実態について徹底的な調査を行うとともに、経常的に入居実態の把握を行う仕組みをつくり、真に住宅を必要とされる方に適切に提供されるようにすべきである。

空き家については、事業実施に伴う代替住宅としての改良住宅の本来の役割を終了したものとして、例えば、若い世代が集い続けることとなる留学生の入居や、子育て期間に限定した公募など、コミュニティバランスに配慮した活用を進めるべきである。また、空き家を公営住宅として活用するだけでは、低所得者層しか入居できないため、中堅所得者層も入居できる特定公共賃貸住宅等に用途変更することにより多様な所得階層の入居を進めるなど、ストックの有効活用を図るべきである。なお、営業を行っていない店舗併用住宅の居住者についても、一般住戸への移転を行い、空き店舗を公募するなど、まちづくりの観点も踏まえた店舗の在り方についても検討を進めるべきである。

共益費の徴収など、公営住宅と異なる取扱いとなっている管理・運営に係る現行の制度等については、速やかに公営住宅と改良住宅と同一の制度運営とすべきである。なお、見直しに伴う負担増が急激なものについては、真に激変緩和が必要かどうかを検討のうえ、必要な措置を講ずるべきである。

イ 建て替えに係る今後の在り方

今後の改良住宅の建て替えに当たっては、地域活力の低下等の問題への対応と、厳

しい財政状況を勘案し、単にこれまでと同様に改良住宅を建て替え、管理するのではなく、民間活力等の活用も検討し、多様な住宅の供給を促進することにより、定住人口の増加と多様な階層が居住できるまちづくりを推進すべきである。

また、今後の新たなまちづくりにあっては、多様な住宅の建設のみならず、既存ストックを長く活用することも併せて検討すべきである。そのためには、耐震改修、バリアフリー化など、必要なストックの改善を図るとともに、空き家の活用においては、特定公共賃貸住宅への用途変更等により、多様な階層の入居を促し、コミュニティバランスに配慮した施策を進めるべきである。

なお、従来どおりの建て替えはしないものの、既存の住民に対しても、適切に改善されたストックへの住み替えを図るなど、居住環境の改善と住生活の安定を図るよう努めるべきである。

これまで地域住民とのパートナーシップにより進めてきたまちづくりは、今後、周辺地域との関連性や地域の特性も踏まえ、より幅広い市民参加の中で検討を進めるべきであり、併せて、多様な住宅供給等により新たに迎え入れることとなる住民と交流が進むような地域活動の在り方についても検討すべきである。また、こうした検討を進めるに際しては、地域住民の理解を得るとともに、公開の場での検討や取組経過の市民への公開など徹底した情報公開を行い、更なる透明性の確保を図るべきである。

なお、多様な住宅供給の手法については、多様な所得階層が入居できる仕組みとして、改良住宅のみならず、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おいても同様に検討できるものであり、京都市の新たな住宅政策の展開にもつながるものである。

3 崇仁地区における環境改善について

(1) 概要及び経過

崇仁地区は、かつて広大な範囲に狭隘な不良住宅が密集し、衛生状態も悪く劣悪な環境にあり、こうした住環境を改善するため、京都市は、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、第二種公営住宅 84 戸を建設してきた。

個別の不良住宅の除却だけでなく、地区施設や公共施設を含めた面的整備の法的裏付けとなる住宅地区改良法が施行された昭和 35 年以降は、同法に基づく住宅地区改良事業を導入することとし、地区が大規模であったことから、地区を 5 つに分け、段階的に事業を実施してきた。その結果、これまでに改良住宅 995 戸、公営住宅 148 戸の建設をはじめ、道路、公園、地区施設が整備され、南部、北部第一、北部第二の 3 地区で事業が完了している。

現在、事業中の北部第三、第四地区においては、地元まちづくり組織とのパートナーシップのもとで事業が進められており、これまでに高瀬川の流路変更や北部第三地区の改良住宅建設が完了し、北部第四地区においても改良住宅の建設が進められている。

(2) 意義と役割

崇仁地区においてこれまで進められてきた、不良住宅地区改良法、住宅地区改良法に基づく、不良住宅の買収・除却、改良住宅建設等により、地区の住環境は大幅に改善された。

また、北部地区においては、地元まちづくり組織とのパートナーシップにより事業が進められ、高瀬川の流路変更や北部第三地区の改良住宅の建設完了、北部第四地区で進められている改良住宅の建設など大きな成果を挙げてきた。

(3) 現状と課題

崇仁地区の住環境は大きく改善されてきたものの、現在もなお一部に不良住宅が密集している状況が残っており、引き続き、住環境の改善を行う必要がある。

現在、河原町通より西側において、新たな改良住宅（1 棟 26 戸）の建設計画が進んでいるが、北部第四地区全体としては、用地買収の難航等から買収済み用地が分散・点在し、改良住宅の建設ができない状況にあり、事業が長期化している。

また、京都市は、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、結果として、改良住宅だけのまちでは、人口減少、高齢化に歯止めがかけられず、地区活力が著しく低下している。

更に、住宅地区改良事業は、地区の住環境の改善には大きな成果を挙げてきたが、住宅地区改良事業により供給できる住宅は改良住宅のみであるため、住民の多様な住宅ニーズに対応することができず、また、人口減少等に伴う改良住宅の建設予定戸数等の見直しにより生じる余剰地を、住宅地区改良事業以外の用途に利活用する場合には、用地

取得の際に交付された国庫補助金の返還が必要となるといった課題もある。

このため、崇仁地区における環境改善について、新たな事業手法の導入も含め、今後の在り方を改めて検討する必要がある。

(4) 見直しの視点

現在もなお残る、不良住宅が密集している状況を整備、改善するため、残事業である改良住宅建設と道路等の公共施設の整備を行い、住宅地区改良事業を早期に完了することが、まず必要である。

また、今後の改良住宅の建設用地を確保するためには、分散・点在する買収地を集約しなければならない。

一方、改良住宅の建設予定戸数等の見直しにより、地区内には余剰地が生じることとなるが、これらの余剰地には、京都駅に近接した立地も生かした、より広い視点から、多様な住宅の供給や賑わい施設の導入を図るべきである。

更に、多様な世代、階層が住み、集い、地区の活力を取り戻すためにも、多様な住宅の供給や、これまで地域住民と一体となって取り組んできた高瀬川の付け替えなどの事業成果を生かしたまちづくりが必要であり、このまちづくりの検討に当たっては、崇仁北部第三、第四地区だけでなく、崇仁北部第一、第二地区を含む北部地域全体を視野に入れた連続性のあるまちづくりの視点も必要である。

また、今後のまちづくりにおいて、住宅地区改良事業によらない新たな土地の利活用を図る際には、国庫補助金の返還等の財政負担を軽減する工夫も必要である。

今後のまちづくりにおいては、これらを踏まえつつ、環境や景観に配慮した、地域住民に希望をもっていただける崇仁地区の将来ビジョンを示す必要があり、早急に幅広い観点から議論していくべきである。

(5) 今後の在り方について

ア 住宅地区改良事業の早期完了

崇仁北部第三、第四地区においては、引き続き、住宅地区改良事業によって不良住宅の除却、道路等公共施設の整備、改良住宅の建設を行い、住環境の改善を早期に完了すべきである。

しかしながら、住宅地区改良事業では、分散・点在する事業用地を集約化することが困難なため、事業の早期完了のためには、土地区画整理事業の換地手法の活用など、集約化を実現できる有効な手法を導入するべきである。

イ 今後の崇仁地区のまちづくりについて

住環境の改善のため、引き続き住宅地区改良事業を進める一方で、事業の見直しにより生じる余剰地は、崇仁地区の活性化に資する活用を図ることはもちろんのこと、

京都駅に近接した立地を生かし、未来の京都を見据えたまちとなるような活用を検討すべきであり、これらを含め、京都らしさや風格を備え合わせた、誰もが訪れてみたい、誰もが住みたい、夢のあるまちづくりの視点で、北部地域全体を視野に入れた将来ビジョンを検討すべきである。

また、地区の活力を取り戻す多様な住宅供給においては、定期借地制度や民間活力の導入も検討すべきである。

改良住宅の建設予定戸数の見直しにより生じる新たな余剰地の利活用に当たっては、国庫補助金返還の課題等はあるが、中長期的にみて京都のまち全体に大きな効果をもたらす事業などを積極的に検討すべきであり、その際は、事業の採算性を十分に検証して財政負担の軽減を図るとともに、国に対しても新たな事業展開が可能となるような仕組みづくりについて、積極的な制度要望を行うべきである。

なお、これらの将来ビジョンや新たな土地の利活用の検討は、市民や地元まちづくり組織、学識経験者、行政が参加する検討委員会を設け、それぞれが協力して行うことが望ましい。

また、その検討においては、事業計画の設定等、一定期間における事業成果も明確にし、早急かつ着実なまちづくりを目指すべきである。

4 市立浴場等の地区施設の在り方について

4-1 市立浴場の在り方について

(1) 概要及び経過

京都市は、大正 12 年、養正地区に既に存在していた浴場の改築が必要となったことや、他の地域での浴場設置要望を踏まえ、狭小かつ老朽化した不良住宅が密集する劣悪な住環境にあった旧同和地区における住民の保健衛生の向上等を図るため、養正地区及び崇仁地区に市立浴場を設置し、以降、順次、他の地区においても市立浴場を設置し、現在、13 の市立浴場がある。

当初の浴場には理容室や集会室、図書室も設置されるなど地域の文化センター的な機能も備え、また、いつの頃からか父母や祖父母の命日に子や孫が浴場を一日借り切って振る舞う、地域独自の慣習である「供養風呂」にも活用されてきた。

近年は改良住宅の建設をはじめ地区の環境改善が進み、住民の生活実態も改善している状況にはあるが、未だに大部分（87％）の改良住宅には浴室が設置されていない。

なお、現在、2 箇所の浴場において、高齢者や障害のある方等入浴介助の必要な方を対象とした入浴介助機能を備えた専用浴室や特殊浴槽を有するとともに、高齢者や障害のある方が利用しやすいよう専用の入浴時間帯を設けているところもある。

また、利用者の半数近くが高齢者や障害のある方であり、旧同和地区周辺住民の利用も多い。

(2) 意義と役割

市立浴場は、かつて狭小かつ老朽化した不良住宅が密集し劣悪な住環境にあった旧同和地区において、住民の保健衛生及び生活環境の改善、向上に大きな役割を果たしてきた。

また、現在は利用者の多くが高齢者や障害のある方であり、旧同和地区周辺住民の利用も多く、地域福祉や住民の交流、憩いの場としての役割も担っている。

(3) 現状と課題

旧同和地区においては、現在も大部分の改良住宅に浴室が設置されていないことから、市立浴場は、住民の生活に必要不可欠な施設となっている。

市立浴場の運営については、当初は、地元の自治会等の諸団体に運営を委託し、各浴場の運営団体が加盟する京都市立浴場運営協議会が発足して以降は、当該協議会に運営を委託してきた。平成 10 年には、運営基盤の安定化、明確化及び経営の改善を図ることを目的として、財団法人京都市立浴場運営財団（以下「浴場財団」という。）を設立し、運営を委託することとなった。

その後、平成 18 年 4 月からは、指定管理者制度を導入し、一般公募を実施した結果、浴場財団のみが応募し、選考基準に基づき、第三者機関による審査のうえ、平成 22 年度

末までの5年間、浴場財団を指定管理者として指定している。

市立浴場の入浴料金については、かつて旧同和地区の生活実態がおしなべて低位であったことから、市立浴場条例等により民間の公衆浴場入浴料金の7割以内とすることを定め、低額な料金としていた。

その後、地区の生活実態等が大きく改善をみた状況を踏まえ、民間浴場の入浴料金との均衡を考慮しつつ、7割上限への到達を目指して料金改定を進め、平成5年から2年ごとに料金改定を行い、平成17年度にはこれを達成した。

更に、平成17年2月、市会決議において、優遇措置・特別措置が継続しているとして入浴料金の見直しを求められたことも踏まえ、指定管理者制度の導入に合わせ、平成18年度から市立浴場条例等に定められた7割上限を撤廃し、民間浴場との料金格差解消に向けて取り組んでいるが、現在なお120円の格差がある。

一方、旧同和地区の人口の減少等により入浴者数の減少傾向が続いている中、浴場財団においては、一般職員の退職に伴う嘱託化や光熱水費の節減など運営経費の削減に努めている。

しかしながら、今後も地区人口の減少等により入浴者数の減少が見込まれることから、民間浴場との料金格差の計画的解消、施設の老朽化対策等の課題もある中、利用状況に見合った経済的かつ合理的な運営方策と更なるサービスの向上について検討するとともに、将来的な市立浴場の在り方について検討することが必要である。

(4) 見直しの視点

市立浴場は、現在でも大部分の改良住宅に浴室が設置されていないことから、生活に必要な不可欠な施設であり、当面、その運営を存続する必要がある。しかし、今後も入浴者数が減少することが見込まれることから、より効率的に運営する必要がある。

また、地域福祉の向上や地域コミュニティの振興等の観点から、魅力あるサービスの提供を検討するべきである。

入浴料金については、統一料金となっている民間浴場との格差を設ける合理的な理由も見当たらないことから、料金の格差をできる限り早急に解消するべきである。

(5) 今後の在り方について

ア 将来的な市立浴場の在り方について

市立浴場は、現在でも大部分の改良住宅に浴室が設置されていないこと、また、高齢者や障害のある方の利用が多いことを踏まえ、当面、存続が必要である。

しかしながら、将来的には、改良住宅の浴室設置率の向上等のまちづくりの進ちょくに応じてその在り方を見直すべきであり、また、運営における市の関与の必要性についても検証していくべきである。

ただし、浴場は住民の日常生活にとりわけ深く関わるものであることから、運営の

在り方の見直しに当たっては、住民生活に支障を来たさないよう十分に配慮すべきである。

イ 当面の運営等について

市立浴場の当面の運営等については、住民生活に支障を来たさないよう十分に留意しつつ、より一層効率的な運営に向けて、以下に掲げるとおり、幅広く検討を進めるべきである。

- 運営経費の大部分を占める人件費、光熱水費については、これまでからも職員の嘱託化、営業時間の短縮をはじめ節減努力がなされているところではあるが、今後とも、更に節減できるよう常に工夫、見直しを図るべきである。
- 施設・設備については、計画的に改修し、できる限り既存の施設・設備を効率的に使用し続けるべきである。
- 指定管理者の公募に当たっては、これまでの方法にこだわらず、更に競争性を高めるよう工夫すべきである。
- 改良住宅の浴室設置状況や周辺の民間浴場の状況等、地域の実情に応じて、適宜、施設の統廃合等も含めて運営体制等を見直すべきである。

なお、入浴料金については、民間浴場との格差を設ける合理的な理由は見当たらないことから、激変緩和も考慮しつつ、できる限り早急に民間浴場と同一料金とすべきである。

ウ 地域福祉の向上等を目指したサービスの充実について

市立浴場として運営するに当たっては、高齢者や障害のある方の利用実態を踏まえ、福祉風呂等の利用促進や拡充など、地域福祉の向上に向けたサービスをはじめ魅力あるサービスの提供に努めるべきである。

4-2 学習施設の在り方について

(1) 概要及び経過

学習センター（現在の学習施設）は、同和問題の解決を目指して、旧同和地区児童生徒の学力向上を図る目的で、昭和 46 年以降、順次開設し、現在 14 箇所設置している。

学習センターでは、家庭での学習条件が不十分な子どもたちのための補習学習や、中学校 3 年生を対象とした進路保障を図るための進学促進ホール、高校生を対象とした学習会等の学習相談事業を展開してきた。

平成 9 年度には、崇仁、辰巳学習センターの図書室で、旧同和地区の子どもたちとともに周辺地域の子どもたちも利用する共同利用を開始し、以降、地域実態や施設規模に応じて、切磋琢磨・相互刺激の観点から共同利用を推進し、平成 11 年度には全学習センターの共同利用化を完了している。

その後、平成 14 年 3 月末の地対財特法の失効に伴い、平成 14 年 4 月、「学習センター」を「学習施設」へと名称変更し、利用対象を旧同和地区児童生徒に限定しない、地域に開かれた教育センターとして、それまでの学力保障に加え、家庭・地域の教育力の向上や交流の促進等を目的とした多様な学習や活動を行うこととした。

(2) 意義と役割

学習施設（旧「学習センター」）は、同和問題の解決を目指し、旧同和地区児童生徒を対象に、教員による学習相談を中心に事業を展開し、旧同和地区児童生徒の学力水準の向上に大きく寄与し、子どもたちの進路希望の実現に大きく寄与してきた。

また、特別施策の見直しの中で、学習施設での取組を全ての子どもたちを対象とする取組へと段階的に一般施策化し、平成 14 年度以降は、京都市コミュニティセンター条例にその附属施設として明確に位置付け、利用対象を旧同和地区児童生徒に限定せず、地域に開かれた教育センターとしての役割を果たしてきた。

(3) 現状と課題

京都市は、平成 19 年度から、学力の定着・向上は学校でやりきるという本来の在り方を構築することを方針として、学習施設における小中学校児童生徒対象の学習相談事業を廃止するとともに、各学校において学力向上を目指した全市的取組を積極的に推進し、すべての子どもたちを対象とする一般施策化を更に進めてきた。

この学習相談事業の廃止に伴い、その他の事業についても精選を図ったうえ、自学自習の場の提供や図書室の運営、体験交流や高校生学習相談等の講座・教室に限定して実施するとともに、開館時間の短縮、清掃等の施設管理を民間委託することにより、平成 20 年度には、全職員の嘱託化を完了した。

一方で、学習施設の新たな活用として、楽只、改進黨学習施設に不登校児童生徒の活動の場を開設し、更に養正学習施設において白河総合支援学校職業学科の新専門教科の試

行実施を行うなど、より多目的で広域的な活用を図り、地域開放も進めてきている。

しかしながら、学習相談事業を廃止した平成 19 年度以降は、全体的に施設利用が低調な実態にある。

また、職員の嘱託化は完了したが、運営は直営方式であり、厳しい財政状況にもかかわらず、人件費約 1 億 3 千万円、運営費約 6 千 2 百万円を要するなど、更なる見直しが必要な状況にある。

(4) 見直しの視点

学習施設の見直しに当たっては、コミュニティセンターをはじめとした周辺施設の在り方を含めたまちづくりの観点を踏まえ、全市的に活用していく観点から、現在の事業の廃止を含め、教育センターとしての用途にこだわらない抜本的な見直しを検討するべきである。

(5) 今後の在り方について

ア ソフト（機能）について

学習施設は、旧同和地区児童生徒の学力向上に大きく寄与してきたが、京都市では、学力の定着・向上は学校でやりきるといふ本来の在り方のもと、全市的な取組を推進しており、学習施設としての本来の使命は終えている。

また、体験交流事業など学習施設事業については、小中学校での土曜学習、全小学校での「放課後まなび教室」、更に「みやこ子ども土曜塾」での体験学習等、全市の子どもたちを対象とした事業を実施しており、学習施設で独自に実施する必要はなくなっている。

このような状況を踏まえれば、従来の学習施設における事業は廃止し、その機能を終結させるべきである。

イ ハード（施設・設備）について

施設そのものについては、図書室等の規模、内容の相違等の施設の特性や、コミュニティセンターと合築されているか単独施設かなどの立地条件に留意し、不登校児童生徒の活動の場など、既に取り組んでいる事業を踏まえつつ、他の地区施設とも合わせて、市民参加の手法も活用しながら、全市的な観点から市民ニーズに応じた多様な活用方法を検討していくべきである。

4-3 保健所分室の在り方について

(1) 概要及び経過

京都市では、トラホーム多発地域が旧同和地区に多かったことから、トラホーム予防法に基づき、大正 9 年に崇仁地区に第一トラホーム治療所を設置し、昭和 14 年までに、眼疾患の多い地区から順次拡大するという計画のもと、8 箇所の治療所を設置し、昭和 29 年にこれらを各保健所長の管轄下に置いて、保健所分室と改称することとなった。

その後、昭和 45 年の「京都市同和地区実態調査」により、旧同和地区住民に消化器疾患、循環器疾患、神経痛及び神経炎等が多いことが把握されたことから、保健所分室に順次、分室担当保健師を配置して、眼疾患検診・治療、循環器検診、各種がん検診事業、旧同和地区住民への全戸訪問、健康相談等を実施してきた。

平成 14 年度からは、保健・医療・福祉サービスの充実等、地域の保健衛生や生活環境を取り巻く社会状況が大きく変化してきたことなどから、分室担当保健師の常駐体制を見直し、原則として週 2 回午前中に保健所保健師が保健所分室に出向き、小学校区域の住民を対象とした健康相談事業を実施する形態に改めている。また、これと併せて、地域が主体となって高齢者を支えていくために必要な保健・医療・福祉のネットワークの構築に取り組む活動を支援していくこととした。

現在、保健所分室では、来所または電話により、全市で年間延べ約 2,000 件の健康相談を受けている。相談者の大部分は 65 歳以上の方で、相談内容は生活習慣病に関するものが大半を占めている。

(2) 意義と役割

保健所分室は、不良住宅が密集し、衛生状態も悪かった旧同和地区において、保健師による全戸訪問、健康相談等に取り組み、地域の保健衛生及び生活環境の改善に大きな役割を果たしてきた。

(3) 現状と課題

近年の保健・医療・福祉サービスの充実をはじめ、旧同和地区における保健衛生及び生活環境を取り巻く社会状況が大きく変化してきたことなどから、平成 14 年度からは保健所分室の保健師の常駐体制を見直し、原則として週 2 回午前中に、保健所保健師が保健所分室に出向き、小学校区域の住民を対象とした健康相談事業を実施する形態に改めているところである。

しかしながら、近年の相談実績を見ると、1 箇所 1 回当たりの平均延べ相談件数は 2 件未満、実相談人員は大幅に減少し、平成 19 年度においては 115 人とどまっており、相談者が固定化している傾向が伺われる。

一方で、従来から保健所本体においても健康相談を実施しているほか、平成 18 年度からは、高齢者に対する介護予防の取組等を中心に様々な支援を行うため、地域包括支援

センターが設置（市内に 61 箇所（平成 20 年 12 月現在））されており，保健所分室の相談者の大部分を占める高齢者の身近な相談窓口として定着してきている状況がある。

また，平成 20 年度からは，国民健康保険，健康保険組合，共済組合といった医療保険者に対して，生活習慣病予防・改善を目的とした特定健康診査及び特定保健指導の実施が義務付けられ，保健所分室の相談内容の大部分を占める生活習慣病に係る保健指導が充実してきている。

このように保健・医療・福祉のサービスが更に充実している状況にあって，保健所分室における相談実績等を考慮すると，1 箇所 1 回につき保健師 1 人の派遣ではあるものの，効率的・効果的な社会資源の活用及び市民の理解と共感という観点からは課題があり，抜本的な見直しが必要な状況にある。

（３）見直しの視点

近年の相談実績や地域の保健衛生及び生活環境を取り巻く社会状況の変化を踏まえると，今後は，全市的な視点に立って，社会資源の効率的・効果的な活用を図る観点から，保健所分室における健康相談事業及び施設の在り方を見直していくべきである。

（４）今後の在り方について

保健所分室で行っている健康相談事業については，近年の相談実績等を考慮すると，保健所分室で実施する必要性は薄れており，保健所本体における健康相談や地域包括支援センターにおける総合相談等において対応していくべきである。

ただし，その際，現在の保健所分室の利用者等については，適切な相談窓口等について丁寧に周知を行うなど，利用者それぞれの実情に応じた十分な配慮が必要である。

施設については，コミュニティセンターと合築されているものや単独で整備されているものなど，整備形態が一律ではないため，それぞれの立地条件に留意する中で，旧同和地区内のその他の施設とも併せて，全市的な視点から市民ニーズに応じた多様な活用方法を検討していくべきである。

5 市民意識の向上に向けた人権教育・啓発の在り方について

(1) 概要及び経過

京都市では、同和問題の解決を市政の最重要課題の一つに位置付け、旧同和地区の住環境や住民の生活実態の改善に取り組むとともに、全庁が一体となった推進体制を構築し、市民意識の向上に向けた啓発に積極的に取り組んできた。

また、コミュニティセンターにおいては、住民相互の交流を促進する交流事業（啓発事業）やツラッティ千本、柳原銀行記念資料館の 2 つの資料展示施設における啓発事業が積極的に展開され、同和問題をはじめとした人権問題の啓発の一翼を担ってきた。

平成 17 年度には、これらの取組の成果や人権を巡る社会状況を踏まえ、同和問題に限らず、広く人権問題について認識と理解が市民の間に一層深まるよう、「人権文化推進計画」が策定され、現在はこの計画に基づき、人権教育・啓発の取組が積極的に推進されている。

(2) 意義と役割

京都市においては、同和問題の解決を市政の最重要課題の一つに位置付け、市民啓発に積極的に取り組んできた結果、同和問題に対する市民の認識は深まり、差別意識は着実に解消されつつある。

また、同和問題に関する市民啓発に集中的に取り組んだできた結果、行政において全庁が一体となった啓発の推進体制が構築され、市民自らが人権問題に気付き、考え、行動するための条件が整備されてきた。

また、コミュニティセンターでの交流事業（啓発事業）や資料展示施設における啓発事業により、人権問題の解決に向けた市民の自主的な活動も生まれつつある。

(3) 現状と課題

京都市では、「京都市人権文化推進計画」に基づき全庁が一体となり、総合的な人権施策の推進に努めるとともに、多様な市民啓発事業を実施するなど市民との協働による取組を進めているが、それらが市民の間に浸透し、十分な効果があると言える状況にまでは至っていない。

これまでの人権教育・啓発の取組の進展や市民が主体となった取組に対する支援などにより、人権問題について市民が自ら気付き、考える意識は高まったものの、市民の日常的な行動に十分には結び付いていないことがうかがえる。

市民の間で人権尊重の意識は着実に定着しつつあるものの、差別意識は今なお厳然として存在し、同和問題に関しても、戸籍等の不正取得やインターネット上の掲示板への悪質な書き込みなど、人権侵害につながるおそれがある行為が見受けられることから、いまだなお、差別することが許されない社会が構築されているとは言い難い。

また、近年の社会情勢の大きな変化に伴い、ホームレスや非正規雇用労働者等の人権に関する問題をはじめとした新たな課題も明らかになってきており、人権を取り巻く状況はむしろ厳しさが増している側面があるとも言える。

一方で、京都市では、庁内の関係部局で構成する「京都市人権相談・救済ネットワーク」による相談機関相互の連携や情報交換等を図ることとし、市内の相談機関の連絡先等を取りまとめた「京都市人権マップ」を作成するなど、相談機関等の市民への周知に努めているものの、相談・救済について十分な対応が図れているとは言い難い。

これらのことから、人権教育・啓発の取組について、今一度、その在り方を検証する必要がある。

(4) 見直しの視点

人権の尊重は、世界人権宣言にいうとおり、自由、正義及び平和の基礎をなすものであり、行政と市民が共にその実現に努めていかなければならない。人権問題は突き詰めれば人の心に表裏一体で存在する、いわば闇の部分に関わる深刻なものであり、行政は自らの施策のみで真の解決が図れるものではないことを認識しつつ、人権問題の解決に向けて、今後とも粘り強く取組を継続するとともに、より効果的な在り方について、常に検証し、必要な見直しを行うべきである。

また、広く人権問題全般にわたる人権教育・啓発に取り組んでいくうえで、同和問題に対する集中的な取組によって培われた貴重な蓄積を十分に生かしていくべきである。また、そのことによって、人権尊重の考え方が涵養され、ひいては同和問題の解決にも寄与するものとする。

加えて、人権問題に対する市民の認識が深まりつつある現状を踏まえ、今後は、市民との協働により市民の自主的な行動に結び付けていく視点がより重要である。

更に、人と人との関係が希薄化している現代社会にあっては、他者の存在を理解し認め合うために人と人との交流を深めることが極めて重要である。また、こういった人と人との交流において、日常の中で楽しみながら感動が共有されるなど、自然な形で人権意識の高揚が図られる仕組みづくりが必要である。

また、人権の問題は、高齢者や障害のある市民、低所得者層といった社会的に支援を必要とする市民に対して、より潜在化、より深刻化する傾向があり、この点について十分留意すべきである。

更に、あらゆる差別が許されない社会の構築に向けては、人権侵害に対する相談と救済のための取組の一層の充実が併せて必要である。

(5) 今後の在り方について

ア 市民との協働による推進

人権啓発の推進に当たっては、人権問題を抽象的なものとして取り扱うのではなく、

市民一人一人が個々の人権問題について、気付き、考え、自主的な行動につながるよう、市民との協働による取組を進めることが重要である。

また、これまでのように主として行政が市民に働き掛け、実施する人権教育・啓発から、今後は、市民的感覚の新しい発想を取り入れて事業を展開し、市民の自主的な行動を促し支援する方向へよりシフトするべきである。

併せて、コミュニティセンターにおいて実施してきた交流事業（啓発事業）については、これまでの成果を踏まえつつ、より広い範囲で市民への啓発効果があるものは、市民に身近な行政機関であり地域の様々な団体との協働や多様な交流が可能な区役所・支所での取組に発展的に継承、再編していくべきである。

その際には、これまでの取組により芽生えつつある地域の自主的な取組を支援し、次のステップを目指すための配慮も行うべきである。

イ 行政の役割

差別することが許されない社会の構築に向け、行政は自らの施策のみで真の解決が図れるものではないという自身の限界について十分に認識しつつ、市民との協働のもと、粘り強く人権教育・啓発の取組を推進していかなければならない。

とりわけ、将来の人権文化の担い手となる子どもたちに対する人権教育・啓発が重要であり、家庭における教育への支援や学校における取組を積極的に推進するべきである。また、人権意識の高揚を図るための交流については、子どもたちを含めたすべての市民が、日常の中で楽しみや感動が共有できるような仕組みづくりが必要である。

人権教育・啓発の取組を進め、自主的な行動を支援するためには、市民に身近な行政機関である区役所・支所の果たすべき役割と、企業啓発など全市的に取り組むべき事項に対する行政内部における役割分担を、整理・検証することにより、これらが相俟って効果を生むよう、全庁的な人権教育・啓発の推進体制を改めて確立するべきである。

資料展示施設については、より市民が訪れやすい施設となるよう工夫・改善し、人権問題に関する啓発施設として、市民と連携した事業の実施や市民の自主的な啓発活動に供するなど、積極的に活用していくべきである。

加えて、人権尊重の理念は、自由、正義及び平和の基礎をなすものであり、行政のすべての分野における基調である。したがって、人権文化の息づくまちづくりを進めていくためには、何より職員の資質向上が必要不可欠であり、行政窓口での個々の市民への丁寧な応対から社会問題に応じた適切な施策の企画・立案に至るまで、一人一人の職員が常に高い人権意識を持ち、行動することが求められる。

なお、様々な人権問題について、それぞれの専門機関が個別の課題に応じて専門的に対応することはもとより、これまでの同和問題に対する集中的な取組によって培われた蓄積を生かし、行政内部や関係機関の連携をより密にし、社会的支援を要する市

民の声や時代とともに変化する様々な人権問題を把握し、的確に対応していくことが求められる。

ウ 人権侵害に対する相談と救済の推進

あらゆる差別が許されない社会の構築に向けては、人権相談・救済の充実が一層求められるところであり、当事者の視点に立って対応することは当然のこと、人権を侵害されている人が法制度等を円滑に利用し、適切な相談・救済が受けられるよう、今後とも組織を越えた各関係機関との有機的な連携が必要である。

また、人権問題が多様化している現在では、複数の窓口での対応が必要な場合もあり、市内部の連携は当然のこと、国、京都府等の他の行政機関や弁護士会、NPO法人等との広範な連携を強化するなど、常に効果的・効率的に対応ができるような工夫が必要である。

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		73件	(平成21年2月24日時点)
(2) 内訳	御意見記入用紙	66件	
	E-mail	2件	
	FAX	0件	
	郵送等	5件	

2 意見内容(2月5日以降受付分)

第13回総点検委員会分

意見書提出数：4件(順不同)

	意見内容
1	誰のための行政なのか？結論が出た状態で、「意見を聴く」という姿勢は、単なるパフォーマンスであり、住民、市民を無視したけん力のこうしに他ならない。 各施設のあり方について、(まとめ骨子)を見ていると、部落差別の解消に、どのように結びついていくのかが、全く見えない。 あり方を言うなら、差別解消の展望を明確に示すべきではないのか。 在り方だけを一方的に出し、後は住民がどうなるうが関係ないという姿勢は、無責任極まりない。 (市内在住 男性 40才代)
2	今日は、地域に住む人々の生の声を聞くことができてよかったです。できれば、女性や高齢者の話しも聞きたかった。本当に切実な思いや声は、人前で話す言葉を持たない声なき声だと思われます。 学識のある方々が、差別があるとか、ないとか、論じながら、特別施策を受けてきた方々を、それがなくなった今になって、不正を行っているかのように言いつのります。そのために、偏見の視線にさらされるのは、今現在を生きている方々なのです。 実態について、実感を持って知ることなしに、差別の解消はあり得ないと考えています。 簡単ではないことを簡単に結論づけて、全てやめてしまうというのは危険な発想です。 (女性 40才代)

3	・ 自立促進援助金制度の廃止について 制度を廃止する前に制度ができた経過を明らかにすべき。当時門川さんは、むしろ積極的に推進していたと思います。しかし、この委員会では話しは全く逆で、部落の圧力によって押し切られたと認識されているようです。この点についてまず検討すべきである。 同和事業の打ち切りの意味は、2006年の不祥事問題を理由に同和事業を打ち切ることになっていますが、職員の問題は市当局で処分すべきであり、同和事業の打ち切りとは別ものであると思いますがどうでしょうか？ （市外在住 男性 40才代）
4	・ 今回の意見を聞くかぎり、市民の声を反映させるとこと十分に考えてほしい。 ・ とりわけ、廃止だけのギ論をすすめるのではなく、現地、現場の実態をよく見てほしい。 （市内在住 男性 40才代）