

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会

報 告 書

平成 21 年 3 月 6 日

目 次

I	はじめに	1
II	各検討項目について	
1	自立促進援助金制度の見直しについて	3
2	コミュニティセンターの在り方について	9
3	改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について	14
4	崇仁地区における環境改善について	18
5	市立浴場等の地区施設の在り方について	
5-1	市立浴場の在り方について	21
5-2	学習施設の在り方について	24
5-3	保健所分室の在り方について	27
6	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	29
III	今後の行政の在り方について	33
IV	おわりに	39
	(資料1) 委員会設置要綱	41
	(資料2) 委員名簿	43
	(資料3) 委員会開催状況	44

I はじめに

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会は、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の期限（平成14年3月末、以下「法期限」という。）後における、京都市の同和問題に関わる行政の在り方について、総点検し、必要な改革及び見直しを行うことにより、市民の行政に対する不信感を払拭し、同和問題の解決に資することを目的として、平成20年3月26日、設置された。

当委員会の設置に当たり、京都市から当委員会に対し、①自立促進援助金制度の見直しについて、②コミュニティセンターの在り方について、③改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について、④崇仁地区における環境改善について、⑤市立浴場等の地区施設の在り方について、⑥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の6つの検討項目に関し、審議するとともに、これらを通じて、同和行政終結後の行政の在り方について総点検し、1年以内に報告することを求められた。

これを受け、当委員会は、平成20年4月以降、15回の委員会と、自立促進援助金制度の見直しに係る3回の専門委員会（「自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理等研究会」）を開催し、地区施設等の実情に係る視察も行いつつ審議を重ねてきた。

このうち、自立促進援助金制度の見直しについては、既に、当委員会としての意見を「中間報告」として取りまとめ、平成20年8月27日、京都市に提出しているが、このたび、その他の検討項目及び今後の行政の在り方について、当委員会の意見をまとめたので報告する。京都市においては、この報告の趣旨を踏まえ、必要な見直し、改善に着実に取り組まれない。

なお、当委員会の運営に当たっては、市民の不信感を払拭する観点から、従来、ともすればタブー視されがちであった同和問題に関する審議を徹底的にオープンに行うことにより、市民の関心を高め、ひいては同和問題の解決に資するよう、すべての委員会を公開で行うとともに、委員会資料や議事録についても、当委員会の事務局である京都市人権文化推進課のホームページにおいてすべて公表してきた。

また、審議に幅広い市民意見を反映させるため、委員会の傍聴者からの御意見をそのつど書面で御提出いただく仕組みを設け、委員会資料等を掲載したホームページを通じ、随時、市民意見をお受けする仕組みを設けることにより、市民の皆様から多くの御意見をいただいた。更に、京都市から検討を求められた事項に関する具体的な審議に先立ち、5つの関係団体等に御協力いただき、各検討項目に対する御意見をいただくとともに、第2回委員会において、同和施策の成果や課題、地区施設等の利用実態等に関する関係団体からの説明をお

受けし、第13回委員会において、今後の行政の在り方について、関係団体や傍聴者の方々から、直接、御意見を伺った。これらは当委員会の審議を深める貴重な糧とさせていただいた。

同和問題に関しては、その現状に対する認識を含め、市民や関係団体等の間にも様々な御意見があることが改めて確認され、これらの意見の違いを乗り越え、同和問題をはじめ、あらゆる差別をなくすという共通の目標の実現を目指し新たなスタートを切るうえで、一つの重要な契機を提供することにもなったのではないかと考えている。これまでの同和行政の成果が、今後の一般施策によりよく生かされ、人権、福祉、まちづくりなどにおいて、更に充実した市政が展開されることを期待するものである。

ここに報告をまとめるに当たり、委員会を熱心に傍聴された多くの皆様、貴重な御意見をいただいた関係団体をはじめとする市民の皆様に、改めて深く敬意と感謝の意を表したい。

II 各検討項目について

1 自立促進援助金制度の見直しについて

(自立促進援助金制度の見直しについては、とりわけ速やかに対応を講じる必要があると判断したことから、既に「中間報告」を取りまとめ、平成 20 年 8 月 27 日、京都市へ提出している。その内容は、以下のとおり。)

(1) 制度の概要・経過

ア 同和奨学金制度の概要

京都市は、旧同和地区における児童・生徒の教育の機会均等、就労の機会均等の保障のため、昭和 36 年度から、市独自の奨学金給付制度を設け、実施してきた。

その後、国においても、昭和 41 年度から高校生分、昭和 49 年度から大学生分の同和奨学金給付制度に対する国庫補助制度を創設し、以降、市も国補助金を活用しながら制度を運用してきた。

なお、法期限である平成 13 年度末をもって、国制度による同和奨学金制度は廃止され、市独自の同和奨学金制度についても、従来の制度内容を見直したうえ、5 年間(平成 14 年度～平成 18 年度)の経過措置が設けられ、経過措置期間の最終年度である平成 18 年度に在学中であった者については、卒業までの間、奨学金を貸与するが、制度は原則として、平成 18 年度末をもって廃止されている。

イ 自立促進援助金制度の概要

国は、昭和 57 年度に、同和奨学金に対する補助制度を給付制から貸与制に変更したが、京都市は、当時、高校進学率等になお格差があることなどから、実質的な給付制度を維持する必要があると判断し、国の補助制度を活用するために同和奨学金を給付制から貸与制に変更するとともに、同和奨学金の貸与を受けた者が同和奨学金を返還する際に、返還額と同額の援助金を支給し、同和奨学金の返済に充てる自立促進援助金制度を創設し、昭和 59 年度から運用してきた。

(2) 経過

京都市は、同和奨学金制度と自立促進援助金制度を「一体のものとして」運用し、同和奨学金の貸与を受けた者が奨学金を返還する際、国の奨学金制度における返還免除対象者を除き、自立促進援助金を一律に支給してきたが、平成 15 年 5 月に出された監査委員の要望等を踏まえ、自立促進援助金支給要綱を改正し、平成 16 年度以降に貸与する同和奨学金について、その返還の際に、

日本育英会（現在は日本学生支援機構）の奨学金貸与基準と同等の自立促進援助金支給判定基準を設けることとし、当該基準を上回る者については、自立促進援助金を支給せず、同和奨学金借受者から直接返還を受けることとした。

一方、平成 9 年度以降の自立促進援助金の支出について、順次、住民監査請求、住民訴訟が提起され、このうち平成 14 年度までの支出分（1 次・2 次訴訟）については、大阪高等裁判所において、一部（平成 13 年度以降に新規に援助金を支給した者について一律に支給したこと）が違法と判断され、その判決が確定した。

また、平成 15 年度及び平成 16 年度の支出分（3 次訴訟）について、現在、高裁で係争中であるが、京都地方裁判所の判決において、平成 14 年度以降に新規に援助金を支給した者について、一律に支給したことが違法とされた。

更に、平成 17 年度及び平成 18 年度支出分についても訴訟（4 次訴訟）が提起され、平成 19 年度分の支出の差し止めを求める住民監査請求に対し、京都市監査委員は、平成 14 年度及び平成 15 年度に貸与した奨学金の返還に係る自立促進援助金について、所得判定を行うことなく支出してはならないと勧告した。

こうした状況を踏まえ、京都市は平成 19 年度分の自立促進援助金に係る予算を執行せず、平成 20 年度分についても予算計上を見送っている。

(3) 制度の意義

ア 同和奨学金制度の意義

同和問題の解決に向けて、教育の機会均等、就労の機会均等の保障が極めて重要な課題であったことは論を待たない。そのために京都市が、旧同和地区の児童・生徒を対象とする給付制の同和奨学金制度を創設し、実施してきたことは、当時の旧同和地区の状況を踏まえれば、その社会的必要性や意義は十分あったと認められる。

イ 自立促進援助金制度の意義

国が同和奨学金に対する補助制度を給付制から貸与制に変更した昭和 57 年当時において、京都市が、旧同和地区の高校進学率について全市平均との格差があるなど、なお教育面での課題があると判断し、実質的に給付制の同和奨学金を維持しようとしたことについても、当委員会としては、その趣旨は理解するものであり、今日、高校進学率における格差がほぼ解消されたと思われることなどを踏まえれば、その意義も十分あったものと考える。

(4) 制度の問題点と見直しの方向性

ア 自立促進援助金制度の問題点

前述のとおり、京都市が自立促進援助金制度を創設した趣旨は理解できるものの、同和奨学金の貸与と自立促進援助金の支給は、法的にみれば、奨学金の「貸付」と自立促進援助金の支給という「補助」であり、別の制度である。国の補助制度を引き続き活用する必要があったという当時の市の財政事情もあったとはいえ、これらを市が「一体のものとして」運用してきたことは、法期限後の今日的視点から振り返ってみれば、やはり無理・矛盾があったといわざるを得ない。

とりわけ、本来は将来の奨学金返還時の問題である自立促進援助金の支給を、奨学金の貸付時点で約束するといった制度の構成は、法的な観点からみた矛盾をはらむばかりでなく、制度の硬直性をもたらし、そのことが今日において明らかになった諸問題の根源になっているというべきである。

その結果として、京都市が、社会経済情勢の変化等にもかかわらず、自立促進援助金を無審査で一律に支給し続けたことは、住民訴訟における判決が指摘するとおり、少なくとも一定の時期以降は違法であったといわざるを得ない。市はそのことを真摯に受け止め、速やかに違法状態を解消し、より多くの市民の理解を得られる状況に改めなければならない。

更に、市は、平成 19 年度以降、平成 16 年度以降の奨学金借受者に対して導入した所得判定による奨学金返還対象者への手続を進める一方で、その余の者に対する自立促進援助金を支給していない。その結果、これに見合う同和奨学金の返還がなされていないという事態が生じており、市は、速やかにこの状況を解消するための措置を講じる必要がある。

イ 見直しの方向性

見直しに当たっては、奨学金の「貸付」と自立促進援助金という「補助」を「一体のものとして」運用することによる制度の硬直性を解消する必要があること、自立促進援助金を無審査で一律に支給することが、少なくとも一定の時期以降は違法との判決がなされていること、そもそも「二本立て」の制度運用が事情をより複雑にし、市民の理解を妨げる大きな要因にもなっていることなどを踏まえ、自立促進援助金制度を廃止すべきである。そして、新たに奨学金返還困難者に対する免除制度を設けることにより、同和奨学金の返還と免除というわかりやすい関係に改めるべきである。

(5) 見直しの具体的内容

ア 自立促進援助金制度の廃止時期について

自立促進援助金制度については、抜本的な見直しを図るため、当該制度の廃止を速やかに実施すべきである。市は、平成19年度以降、自立促進援助金の支給を停止しているところであり、平成19年度以降についての廃止が可能な状況にあることから、平成19年度から廃止すべきである。

本来、このような制度の廃止等を行う場合には、不利益不遡及の原則から、将来にわたってのみ効力を有することが通常であり、平成19年度に遡って制度を廃止することは、異例なことではあるが、本件については、制度の運用について、確定した判決においても、見直しの時期が遅すぎた旨の指摘がなされているなどの事情を踏まえれば、遡及して廃止することもやむを得ないと考える。

なお、自立促進援助金制度を遡及して廃止することは、先に述べたとおり、異例なものであり、そのことにより不測の不利益が生じる借受者に対しては、年度ごとの奨学金返還予定分について、履行期限を適宜延長するなど、予測外の負担を軽減する措置を講じるべきである。

イ 奨学金返還困難者に対する返還免除制度の創設について

自立促進援助金制度を廃止するに当たっては、国奨学金制度において、奨学金返還困難者に対する返還免除の仕組みが設けられていることも踏まえ、同様の奨学金返還免除制度を新たに創設すべきである。

その手続等については、国制度に準じることとし、原則として、借受者の申請に基づく手続とすることが適当である。

ウ 長期間、自立促進援助金を支給されている借受者に対する対応等について

前述のとおり、同和奨学金と自立促進援助金は、法的にみれば「貸付」と「補助」という別の制度であり、同和奨学金が「貸付」である以上、原則的に市と同和奨学金借受者の間には債権債務関係があり、市には、未返還の奨学金について返還を請求する権利もあるというべきである。したがって、市は、すべての借受者に対して、奨学金の返還を求めることが原則であるというべきである。

しかしながら、一方で、長年にわたって市が「貸付」と「補助」を「一体のものとして」、同和奨学金借受者に対して説明・運用してきたことや、奨学金の返還に際し、その初年度に手続を行うのみで、その後の自立促進援助金の支給や奨学金の返還手続が、奨学金の借受者を經由することなく処理されてきたことなどから、借受者には、未返還の奨学金（奨学金返還の債務）が残っているという認識すらないと思われる。即ち、同和奨学金が返還不要、あるいは既に返還完了との意識の下に、進学時やその後の将

来設計が立てられ、現在の生活が営まれていることなどについては、特段の配慮が必要である。

また、平成 12 年度以前から自立促進援助金を支給されている借受者に対しては、確定判決（1・2 次訴訟）において、平成 12 年度以前から自立促進援助金を支給されている借受者に対する自立促進援助金の一律支給が、「違法であるとまでは言い難い」としたうえ、「行政機関の裁量による行政運営が長期間にわたり積み重ねられてきた場合に・・・(中略)・・・行政は自ら設定した裁量基準を尊重すべきであり、これに自ら拘束され、裁量の幅が収縮すると解すべき場合もある」と実質的に判断されていることも考慮すれば、市がこれらの借受者に対し、改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴うことはもとより、返還を求める理由付けが困難であると考えられる。

一方、平成 13 年度以降の自立促進援助金の新規受給対象者については、同判決において、自立促進援助金の一律支給が違法であると判断されたことを踏まえ、個々の借受者ごとに、新たに設ける返還免除基準を的確に適用し、改めて未返還の奨学金の返還を求めていくことはやむを得ないと判断される。

したがって、今後、市が同和奨学金の返還を求めるに当たっては、その対象者の範囲について、これらの状況を十分に斟酌して判断されたい。

エ 返還免除基準について

平成 16 年度以降に貸与した同和奨学金の返還に際し、現行の自立促進援助金制度においては、所得判定基準を設け、所得が基準を下回った者に対し、自立促進援助金を支給することとしている。自立促進援助金制度を廃止する場合においても、経済的に返還が困難な者に対する何らかの救済措置は必要であると考えるところであり、先に述べたとおり、これらの者については、一定の要件のもとで奨学金の返還を免除する制度を設けることが妥当である。

奨学金の返還を免除する基準としては、現行の自立促進援助金の支出に係る所得判定基準を適用することも考えられるところであるが、現行の基準は、日本学生支援機構の奨学金貸与基準を準用しているところであり、奨学金の貸与に係る基準を返還時における返還免除基準として適用することは、市民理解を得られないと考える。また、現行の自立促進援助金に係る所得判定基準について見直すべきとした監査意見も踏まえれば、より厳しい基準とする必要がある。

一方、国制度による同和奨学金については、生活保護基準の 1.5 倍の返還免除基準が設けられており、市制度による同和奨学金についても、現行の

自立促進援助金支給に係る所得判定基準と比較すると、厳しい基準ではあるものの、国基準と同等の返還免除基準を設けることが適当であるとの意見が、委員会において大勢を占めた。

なお、これまで一律に自立促進援助金を支給されてきた借受者の立場に立てば、新たに所得判定が導入されること自体が予期しないことであることも含め、相当に厳しい変更であると考えられる。また、すでに現行基準の適用を受けている借受者（平成16年度以降の貸与者）にとっても、同様に厳しい変更であると考えられる。したがって、新たな返還基準の設定に当たって、市は、借受者に対し、十分な説明、周知を行う必要がある。

あわせて、前述の自立促進援助金制度を平成19年度に遡及して廃止することに伴う借受者に対する配慮の必要性も踏まえ、当面は現行の自立促進援助金に係る所得判定基準を暫定的な返還免除基準として適用することや、借受者の実情に応じ、適宜返還を猶予し、履行期限を延長するなどの、激変緩和的な措置も考慮すべきである。

[中間報告における付言]

「当委員会は、同和行政終結後の行政の在り方総点検の一環として、京都市の自立促進援助金制度とその周辺施策について検討した。

当委員会としては、先に述べたとおり、自立促進援助金制度について、創設当時の意義や、その果たしてきた役割を否定するものではない。しかしながら、法期限後の今日時点から見れば、複雑でわかりにくく硬直的な制度の構築と運用が、市民の理解を妨げるとともに、適切な制度改正の時宜を失することとなった大きな要因であったといわざるを得ない。更に、これらの行政運営の一部が、確定判決において違法と判断されたことは、本来は相当の範囲で認められる行政裁量権をも逸脱した行政運営がなされていたと判断されたということであり、そのことが市民の不信感を招いていることも否定できない。

したがって、京都市は、これらのことを真摯に受け止め、謙虚に反省するとともに、速やかに所要の見直しを行い、市民的理解が得られる状況に改めなければならない。

もとより、判決において違法と判断されたのは市長等の裁量についてであり、自立促進援助金を支給された借受者についてではない。しかしながら、違法状態を解消しようとするこれらの見直しは、同和奨学金の借受者やその関係者に少なからぬ混乱と痛みをもたらすものであらうと予想される。

そのため、当委員会は、京都市が借受者に対し、十分説明を尽くすとともに、実態に即した誠意ある対応を行うよう強く望むものである。」

2 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、三条地区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いわざるを得ず、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いわざるを得ない。

また、住民の生活環境の変化にかかわらず、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みられ、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、個々の住民の主体的な参加につながっているとまではいい難い。

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いえ、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みでは、市民の共感と理解を得ることはできない。

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り、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、事業が固定化し拡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。

(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NPO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 of 形態のまま存続する必要性はなくなっているといわざるを得ない。

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がるため、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。

3 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良事業は、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、住宅地区改良事業の実施に伴い、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、これまでの建て替えでは、浴室設置を含めた住戸面積の拡充等が必要なこともあり、従前入居者分の戸数しか確保してこなかったことや、既存の空き家の公募が十分できていないことなどにより、地区内への新たな人口流入がなされてこなかった。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、不必要に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ものではなく、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（建て替え後の改良住宅）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いうべきであり、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つては、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。

4 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 2 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ってきた。

(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はいるが、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、北部第三、第四地区だけでなく、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もらえ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

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るべきであり、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るべきである。

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るべきである。

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るべきであり、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。

5 市立浴場等の地区施設の在り方について

5-1 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依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、これまでも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。

5-2 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、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。

5-3 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

にとどまっております、相談者が固定化している傾向がうかがわれる。

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つて、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共感と理解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。

(4) 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。

(5) 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合わせて、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。

6 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人権教育・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、市民啓発等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等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い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等により、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われる。

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

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、未だなお、差別することが許されない社会が構築されているとはいえない。

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もある。

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いえない。

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るが、差別意識は人の心に関わる問題であり、自然に解消されるものではなく、あらゆる差別をなくし人権が尊重される社会を実現するためには、行政と市民が共に不断の努力を続けていく必要がある。また、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。

人権問題を学ぶことや人と人とのふれあいは、より豊かな心をはぐくむことにもなることを十分踏まえるべきである。

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つては、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

人権教育・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、それが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、人権問題を学ぶことや人と人とのふれあいは、より豊かな心をはぐくむことができるものであり、人権意識の高揚を図るための交流において、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。

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。

また、歴史都市・京都にとって、長きにわたる同和問題解決の取組はその重要なアイデンティティーの一つであり、京都ならではの取組として、例えば、今後の崇仁地区のまちづくりにおいて、多くの市民が訪れたいまちを実現し、その成果を広く発信するとともに、訪れた市民が人権問題を学ぶ契機を得る仕組みを設けるなどの積極的な取組も必要である。

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、企業啓発など全市民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。

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対応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。

Ⅲ 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とら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。そのことにより、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、大きな成果を挙げてきたことは、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があるというべきである。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、貸付と補助という法的にみれば別の制度を一体のものとして運用するという、今日的視点からみれば無理、矛盾をはらむ制度を構築し、あるいは、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。また、行政全般についてもい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い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いわざるを得ない。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等の必要な協議、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。

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、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、旧同和地区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いままでもない。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おそ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いわざるを得ない。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るとともに、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りたい。

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、市民の共感と理解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、広く市民にわかりやすく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おそれがあるとともに、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いえる。

したがって、今後の行政の在り方においては、透明性、公平性を基本に、市民にわかりやすい行政を進めることはもとより、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するとともに、市民に開かれたものであることをより担保するため、市民によるチェックが可能となるよう、企画段階から実施状況、その評価に至るあらゆる段階において、市民参加や情報開示が行われ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、すなわち市民の目線からみて、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いえる。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いえず、見直し、改善が必要である。

また、改めていうまでもなく、施策や施設が、あらゆる意味において特別でなく普通のものであるためには、それらが市民目線、市民感覚で実施、運営されるとともに、幅広い市民によるチェックがなされることが不可欠である。

したがって、今後の行政の在り方においては、公平性、公正性を基本に行政を進めることはもとより、市民の立場に立って、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より担保するためにも、市民によるチェックが可能となるよう実施状況や運営状況の公開等に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共感と理解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、貸付と補助という法的にみれば別の制度を一体のものとして運用するという、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いうべきである。

行政施策や施設の運営は、常にその時々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、施策等が市民ニーズに即したものであることを担保するためにも、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、行政がオープンな、オーディナリーな、行政依存から脱却したものであるためには、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。このこと自体は、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。今こそ同和问题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生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、今日、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様々な課題があり、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生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。

IV おわりに

京都市における同和問題に関するこれまでの行政は市民に閉ざされたものであった。京都市においては、そのことを率直に反省し、今後の行政が市民に開かれたものとなるよう、行政が刷新されることが何よりもまず必要である。

歴史都市・京都においては、同和問題を抜きにして人権問題は語れない。地対財特法の法期限をもって特別施策としての同和对策事業、すなわち同和行政は終結したが、そのことが同和問題の解決を直接意味するものではなく、今後とも人権行政の重要な課題の一つとして、一般施策として、市民の共感と理解を得ながら積極的な取組が必要である。

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、市民の共感と理解が得られるものとなるよう、速やかに必要な見直し、改善を実施すべきことはいうまでもないが、コミュニティセンターについて、この報告に先立ち既に廃止等の方向性が表明され、施設や施策の廃止の部分のみが先行・強調されていることは遺憾といわざるを得ないとの意見もある。当委員会は、単にすべての施策や施設の廃止を求めているのではなく、特別であると受け取られるあらゆる状況をなくし、必要なものは普通の行政として市民的な理解のもとで実施されることを求めていることに今一度留意されたい。今後の見直し等の過程においては、見直し自体が目的ではなく同和問題の解決が目的であることを認識し、地域住民や幅広い市民等の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十分な周知、丁寧な説明等の配慮がなされることを改めて要望しておく。

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いうまでもない。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、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。

資料1 京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会設置要綱

(設置)

第1条 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の期限後における本市の同和行政の在り方について、総点検を行い、必要な改革及び見直しを行うため、京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(検討事項)

第2条 委員会は、次に掲げる事項を審議し、及び検討する。

- (1) 自立促進援助金制度の検証及び今後の方針の策定に関する事項
- (2) コミュニティセンターの在り方に関する事項
- (3) 改良住宅の在り方に関する事項
- (4) その他、同和行政終結後の行政の在り方について、点検及び今後の方針の策定を要する事項

(組織)

第3条 委員は、次に掲げる者で組織する。

- (1) 外部委員 学識経験のある者などから市長が委嘱する者
- (2) 内部委員 京都市役所に勤務する職員で市長が認める者

2 委員会は、所期の目的を達成した時点で解散する。

(専門委員)

第4条 委員会に、第2条各号に掲げる事項に関し、特別に審議し、又は検討する必要があるときは、専門委員を置くことができる。

2 専門委員は、市長が委嘱する。

3 専門委員は、特別の審議又は検討が終了したときは、解嘱されるものとする。

(委員長及び副委員長)

第5条 委員会に委員長及び副委員長を置く。

2 委員長は、委員の互選により定め、副委員長は、委員のうちから委員長が指名する。

3 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

5 委員長及び副委員長に事故があるときは、あらかじめ委員長が指名する委員がその職務を代理する。

(招集及び会議)

第6条 委員会の会議（以下「会議」という。）は、委員長が招集する。ただし、委員長及びその職務を代理する者が存在しないときの会議は、市長が招集する。

2 委員長は、会議の議長となる。

3 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者に対して会議の出席を求めるこ

とができる。

(専門委員会)

第7条 委員会は、第2条各号に掲げる事項に関し、特別に審議し、又は検討する必要があるときは、専門委員会を置くことができる。

2 専門委員会は、委員長が指名する委員又は専門委員をもって組織する。

(会議の公開)

第8条 会議及び専門委員会の会議は公開とする。ただし、委員長が必要と認める場合は、非公開とすることができる。

(庶務)

第9条 委員会の庶務は、文化市民局において行う。

(補則)

第10条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が定める。

附 則

この要綱は、平成20年3月26日から施行する。

資料2 京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会委員名簿

(敬称略)

委員	役職等
あ ぼ ちあき 安 保 千 秋	弁護士
た だ あきこ 田 多 耀 子	前京都人権擁護委員協議会会長
なかぼう こうへい 中 坊 公 平	元日本弁護士連合会会長
◎ にいかわ たつろう ◎ 新 川 達 郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科長
はせがわ さきお 長 谷 川 佐 喜 男	公認会計士・税理士
ほそだ かずみ 細 田 一 三	日本労働組合総連合会京都府連合会事務局長
やました たかこ 山 下 隆 子	社団法人 京都青年会議所 特別顧問 同 上 前理事長
やまもと そうた 山 本 壯 太	元 NHK 京都放送局長
○ リ ム ボ ン	立命館大学産業社会学部教授
わたべ たかお 渡 部 隆 夫	社団法人 京都経済同友会代表幹事
にしむら ふみはる 西 村 文 治	京都市文化市民局理事

◎ 委員長 ○ 副委員長

資料3 委員会開催状況等

1 審議経過

開催日	回数	審議内容
20年4月23日	第1回	同和行政の成果と同和行政終結後の課題について 総点検委員会における検討項目について
5月21日	第2回	地域の実情等に関する関係団体からの説明 地区施設等の視察（崇仁地区）
6月5日	(専)第1回	自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理
18日	第3回	自立促進援助金制度の見直しについて
7月8日	(専)第2回	自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理
23日	第4回	自立促進援助金制度の見直しについて
30日	(専)第3回	自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理
8月6日	第5回	自立促進援助金制度の見直しについて コミュニティセンターの在り方について 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について
20日	第6回	自立促進援助金制度の見直しについて（中間報告案） コミュニティセンターの在り方について 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について （養正学習施設等の視察）
9月3日	第7回	コミュニティセンターの在り方について 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について 崇仁地区における環境改善について
10月1日	第8回	コミュニティセンターの在り方について 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について 崇仁地区における環境改善について
15日	第9回	コミュニティセンターの在り方について（まとめ（骨子）案） 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について 崇仁地区における環境改善について
11月5日	第10回	改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について（まとめ（骨子）案） 崇仁地区における環境改善について 市立浴場等の地区施設の在り方について 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 （資料展示施設（ツラッティ千本）の視察）

12月17日	第11回	崇仁地区における環境改善について（まとめ（骨子）案） 市立浴場等の地区施設の在り方について 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
21年1月21日	第12回	市立浴場等の地区施設の在り方について（まとめ（骨子）案） 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月5日	第13回	行政の在り方に関する関係団体等及び傍聴者からの意見聴取
2月25日	第14回	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）案） 最終報告案について
3月4日	第15回	最終報告案について

※注（専）・・・「自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理等研究会」

「自立促進援助金制度の見直し」について、主として法的な観点から専門的に審議を行った（新川委員長、安保委員、中坊委員の3名により構成）。

2 市民からの御意見等

(1) 総点検委員会に係る市民参加状況

ア 傍聴者数 延べ 409人

イ 意見総数 93通（関係団体等からの意見書を含む。）

(2) 委員会からあらかじめ意見書の提出をお願いした団体

- ・ 部落解放同盟京都市協議会
- ・ 京都地域人権運動連合会京都市協議会
- ・ 自由同和会京都市協議会
- ・ 崇仁まちづくり推進委員会
- ・ 情報公開と行政監視に取り組む京都・市民の会（市民ウォッチャー・京都）

(3) 第2回委員会において御説明をいただいた団体

- ・ 部落解放同盟京都市協議会
- ・ 京都地域人権運動連合会京都市協議会
- ・ 自由同和会京都市協議会
- ・ 崇仁まちづくり推進委員会

(4) 第13回委員会において御意見をいただいた団体等

- ・ 部落解放同盟京都市協議会
- ・ 京都地域人権運動連合会京都市協議会
- ・ 自由同和会京都市協議会
- ・ 情報公開と行政監視に取り組む京都・市民の会（市民ウォッチャー・京都）
- ・ 委員会を傍聴いただいた市民10名

（会議資料、議事録、市民意見等は、京都市人権文化推進課ホームページで公開している。）