

ヒューマンJournal

自由同和会中央本部機関紙

URL: <http://jjiyuudouwakai.jp>
E-mail: dowakai@khaki.plala.or.jp

第188号

発行所 自由同和会中央本部
〒102 東京都千代田区
-0093 平河町2-3-2
TEL 03-5275-3641
FAX 03-5275-3642

編集発行人 平河 秀樹
発行日 年4回 (6・9・12・3月)
定価 1部500円 (送料別)
年間2,000円 (送料込)

振込 三菱東京UFJ銀行麹町中央支店
(普) 0366528

口座名 自由同和会中央本部事務局
平河秀樹

中央本部理事会を開催

全国大会を縮小して開催

自民党の懇親会へ出席

中央本部(会長 上田卓雄)では、1月26日午前11時30分から、新年初の執行部会を、午後1時からは理事会を大阪市内の「大阪ガーデンパレス」において開催した。

理事会では、人権擁護法案を国会へ提出するため、現状を分析するとともに、今後の取り組みについて協議した。

また、今年開催する第24回の全国大会については、各都府県本部の財政などを考慮して、規模を縮小して開催することにした。



新年度初の中央本部理事会

自民党では、友好団体を職種別に分けて、党執行部と友好団体の役員との懇談を行っており、3月10日午後5時30分からは、自由同和会が所属する厚生・労働関係団体との懇談会が自民党本部であり、上田会長と上田副会長及び平河事務局長の3名が出席した。

都府県本部関係

九州ブロック(会長 上田卓雄)では、12月11日午後2時30分から、熊本県菊池市の「菊池観光ホテル」に、福岡、熊本、宮崎、長崎、佐賀、大分の各県本部から100名余りの参加者を集め、平成20年度幹部研修会を開催した。

愛知県本部(会長 堺 一)では、第14回大会を12月14日午前10時30分から甚目寺町内の「人権ふれあいセンター」に、200名を集め開催した。

第24回全国大会

日時 5月20日(水) 午後2時
場所 自民党本部9F901会議室

今号の内容

中央本部理事会	1P
都府県本部関係	1P
トピックス	1P
京都市の「同和行政 総点検委員会」	2P~17P
宮崎 学さんの長期連載	18P

◆トピックス◆

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会は、1年間にわたる審議をまとめた報告書を、3月6日に市長に手渡しました。(2P)

鳥取県では、人権擁護法案の鳥取県版の「人権救済条例」が成立しましたが、県の弁護士会などが検討が不十分との反対で施行を停止し、人権救済条例見直し検討委員会の意見を受け、今年2月の県議会に、「人権救済条例」の廃止と「鳥取県人権尊重の社会づくり条例」の一部改正案を提出しました。3月中に可決

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	3
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	4
2 コミュニティセンターの在り方について	8
3 改良住宅の管理・運営及び建て替えの在り方について	12
4 崇仁地区における環境改善について	省略
5 市立浴場等の地区施設の在り方について	省略
5-1 市立浴場の在り方について	省略
5-2 学習施設の在り方について	省略
5-3 保健所分室の在り方について	省略
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	次号
III 今後の行政の在り方について	次号
IV おわりに	次号
(資料1) 委員会設置要綱	省略
(資料2) 委員名簿	15
(資料3) 委員会開催状況	16

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られる。

(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する。

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」としたうえで、「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はではない。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ろうと予想される。

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、文化的な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ってきた。

(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の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、全市民的な観点から、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してきた、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。

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。

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 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 18日	(専)第1回 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 自立促進援助金制度の見直しについて
7月8日 23日 30日	(専)第2回 第4回 (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 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係る法的課題整理
8月6日 20日	第5回 第6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 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 15日	第8回 第9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 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 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
2 月 25 日	第 14 回	
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。)

宮崎学さんの長期連載

「融和運動の再評価」

当面の掲載予定

プロフィール

「融和運動の再評価」

宮崎 学（みやざき まなぶ）

1話 解放と改善 185号に掲載

1945年、京都府生まれ
早稲田大学法学部中退

2話 全国水平社と南梅吉

3話 任侠と水平運動 186号に掲載

4話 任侠と水平運動

増田伊三郎のこと 187号に掲載

5話 階級的な水平運動の弊害

188号に掲載
今田丑松のこと

189号に掲載予定

融和運動の再評価 4話
任侠と水平運動

今田丑松のこと

宮崎 学

水平社と国粋会が暴力で対決した水国争闘事件というのがあった。1923年（大正12年）のことで、双方千名が武装して衝突するという水平運動史上最大の争闘事件であった。この闘争の収拾の上で大きな役割を果たしたのがヤクザで大日本国粋会大和本部長・今田丑松だった。

河内の生まれで御所町の土建屋だった今田は、早くから柏原部落での親友会と燕会の対立の仲裁、大正小学校差別糾弾闘争の調停など奈良県一帯の被差別部落に関連した紛争を調停・収拾する役割を果たしてきた。

そして、水国争闘事件では、奈良県国粋会としては水平社に対抗することには反対だとして、「万一全国国粋会が水平社と対抗する形勢ならば、自分は国粋会を脱し、その関係を絶つ」という強い姿勢を示して交渉に当たり、事態を収拾したのだ。

被差別部落が多い奈良盆地周縁で土建屋をやっていたのだから、農村被差別部落、青年たちは商売上非常に重要な労働力供給源だった。そして、そうした青年こそが水平社を始めたのだし運動の主力だった。だから、ほかの例を見ても、今田のような土建屋は水平社に敵対してい

い。一方で、被差別部落の青年たちにとっては、水平社とヤクザはそれぞれ違った意味で必要なものだったのである。ヤクザは、土建を通じて自分たちに仕事をあたえてくれ、一般社会との間を任侠ネットワークでつないでくれる存在だった。水平社は平等思想を通じて自分たちに誇りをあたえてくれる存在だった。

このように、ヤクザ・土建屋のような存在と水平社のような存在は、たがいに補い合って両立していくべきものだったのだ。実際、国粋会奈良支部には被差別部落民が相当数加盟していたことがわかっている。

しかも、当時水平社発祥の地である柏原部落を含む南葛城郡では、水平社幹部でもあった被差別部落の指導者は、行政区において村議会を含めて与党的ポジションを占めていたのであり、部落だけでなく一般村落を含めて秩序と安定をもたらすことを考えなければならなかった。

だから、解放をめざす水平的側面と融和を求める国粋会的側面は、表面上対立しながらも、裏面で協調しなければならなかったのであり、実際に強調していたのである。水平社博物館の守安敏司は「今田丑松と水平社創立者たち」という論文で、両者は「敵対関係よりもむしろ親近関係を指し示している」ことを明らかにしているが、こうした見方は解放と融和の関係について再考を促しているといわなければならない。

その後、グリコ・森永事件では「キツネ目の男に擬され、重要参考人Mとして警察にマークされるが、事件は2000年2月13日に時効を迎え真相は闇に消えた。1996年10月、自身の半生を綴った『突破者』（南風社、幻冬舎アウトロー文庫）で、作家デビューした。2005年には、英語版『TOP P.A.MONO』も翻訳出版された。近年は、警察の腐敗追及やアウトローの世界を主なテーマにした執筆活動を続けている。

(MIYAZAKI manabu)

official website) より