

京都市内の同和地区における 住環境改善事業50年の取組と今日的状況

教育学部助教授 後藤 直

まちづくりと教育

京都市の住環境改善事業は、1953年の錦林地区における住宅建設を契機とし同和地区内に住宅地区改良事業区域（改良ネット）を指定し、その区域内にある不良住宅を買収・除却、そしてその事業で住宅を失う住民が居住する改良（公営）住宅を建設するという手法で進められてきた。いわゆるスクラップアンドビルドである。公営住宅と隣保館・浴場・診療所などの各種施設を建設し、オールクリアランスという改良事業の所期の目的は達成され、70年代半ば事業はほぼ完了する。言い換えると、京都市は同和地区を流動性の少ない、停滞的な地域と捉え、「属地属人」という基準で外部からの「不安定要因」の流入を防ぎつつ、格差是正と低位性の克服を主眼とした施策を集中的に投下してきた。本稿では京都市における住環境改善事業50年の取組と今日的状況を検証する。

1 改良住宅建設とまちづくり

終戦から5年が経過した1950年、建設省が改良住宅建設計画の意向をもっていることを察知した京都市は、10月に「京都市不良住宅地区改良事業計画大綱」について検討を行い、1951年から5年間で市内8地区を対象として道路の拡張・上下水道の完備と改良住宅の建設を行う方針を確認している。そして、計画の具体化に向けて助役を委員長とする『京都市不良住宅対策

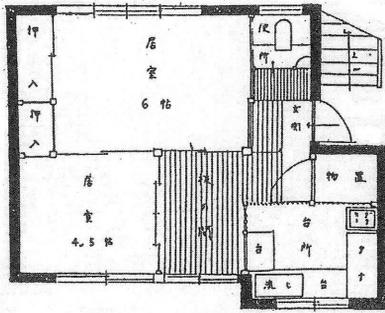
委員会』を発足させ楽只・養正・東三条・壬生の4地区の不良住宅調査を実施している。また、政府に対しても「国際文化観光都市建設のうえからも不良住宅地域の問題は放置できない」旨の陳情書を送付している。

以上のような京都市（高山市政）の不良住宅地区改良事業具体化に向けた積極的な姿勢が評価され、52年建設省はモデルケースとして京都市に対して24戸（他に東京都・神戸市でも各24戸）の改良住宅建設を内示する。これを受けて京都市では4月に京都市不良住宅対策委員会をもち、錦林地区での24戸の改良住宅建設を決定する。そして、京都大学の西山助教授の設計による京都市内で初めての改良住宅24戸の建設が11月に始まり、翌53（昭和28）年5月錦林地区に完成する。

6畳、4畳半、板の間3畳に台所に便所など1戸当りの居住面積は12.5坪（約40㎡）で、当時の2種公営住宅の基準であった10坪よりかなり広くつくられていた。家賃は700円（公営住宅法に基づくと1,757円）。所得や生活改善意欲などの入居基準を設定し、6月より入居を開始している。入居にあたっては『住まい方のしおり』を配布し、電気・ガス・水道・台所・便所・洗濯場の正しい使用方法、電気・ガスのメーターの見方や換気の仕方などについて指導が行われている。

当初、京都市は、改良住宅建設のモデル地区の候補地として東三条地区を考えていたようだ

が、地元の協力が得られないことから東三条案をあきらめる。そして「青年たちによる自治組織が運営され、積極的に町民自身の手による改善運動並びに事業を行い居り……（中略）……今後本市においてはモデル地区として重点的に取り上げている」とする錦林地区に決まったようである。



改良住宅間取り図

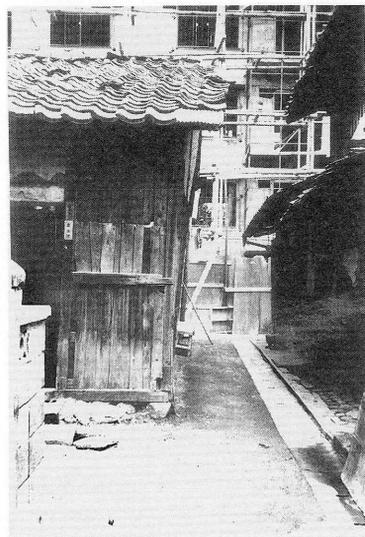
2 楽只地区における住環境改善の歴史

京都市内で初めての改良住宅24戸が錦林地区に完成した後、54年養正、56年崇仁に市営住宅（鉄筋コンクリート3階建）が完成し、1958（昭和33）年10月、楽只第1棟が完成する。当時の楽只地区は、南側に、東西に走る25m幅の北大路通り。ところが、地区内のメインストリートで南北に走る千本通りは、北大路でストップするかのように、地区の入り口からは極端に狭い6m足らずの道路。地区の中は狭い露地が縦横に走り、不良・危険・過密住宅が軒を連ねていた。雨漏りがひどく不衛生な不良住宅、1戸に数世帯が住むという過密住宅、特に不良・危険住宅が密集していたのは地区西部で、四畳半一間に一家族という状況であった。井戸や共同水栓を利用したの炊事・洗濯、便所は共同で、朝になると順番を待つために列をつくらねばならないというような生活を強いられていた。公的な施設としては、融和事業の名残としての保育所とトラコーマ治療の目薬点眼所を併設した隣

保館と保健衛生施設としての共同浴場の2か所であった。

65年までの住宅建設は1・2・3・4・5・8棟の74戸であったが、65年以降は急ピッチで住宅・施設建設などが進んでいくこととなる。

66年3月、地区外用地での市営住宅建設として京都市内では初めての鷹峯第1棟が竣工する。これは、住宅地区改良事業法がクリアランス方式（行政が不良住宅を買収・除却した後に改良住宅を建設する）であるために数年先でない事業対象にならない危険住宅があり、より早く事業を進めるために地区外用地を先行取得するよう行政に求め、地区外用地を確保し建設に至った。ここには、不良・危険・過密住宅が密集していた地区の中心部の住民が入居し、入居に際しては、初めて公開抽選方式が採用された。さらに69年4月には、子どもの保育権、親の就労の権利保障を目的として楽只乳児保育所が完成している。また、依岡医院が楽只地区の中で唯一の医療機関として民家の一室を借りて開業していたが、家屋が買収の対象となった。そこで、公設診療所を設置することを求めて行政交渉が重ねられ、京都市内の同和地区で初めての公設（民営）診療所が完成する。



3 住宅地区改良事業による住環境改善の完成

3-1 住宅地区改良事業の進展

1970年まで住宅地区改良事業を進める上での京都市の入居基準は、「一世帯7人までで1戸の住宅、世帯分離可能な場合は2戸の住宅。ただし、1戸の除却家屋につき、何世帯居住していようとも改良住宅は2戸が限度。残りの世帯は地区外移転もしくは、公営住宅に特定入居」というものであったが、71年度事業からは希望すれば1戸の除却家屋から何世帯でも改良住宅に入居できるよう基準の改訂が行われた。後年には、地区の改良住宅に入居希望しながら、かつての基準で仕方なしに公営住宅に入居した人に対しても『公営戻し』が行われている。また、この頃になると改良事業が取り組まれて15年近くが経過しており、初期に建設された10坪ほどの1～4棟では、過密居住が深刻な問題となっていた。そこで、1972年3月に完成する鷹峯4棟で過密対策が行えるよう行政と数回にわたって交渉が持たれ、72年4月の部落解放同盟京都府連合会千本支部（以下「千本支部」）が主催する町民集会で過密対策については、2世帯5名以上をその対象とする事、女性が千本出身の世帯についても男性のそれと同じように扱う事、世帯分離や結婚対策そして『公営戻し』などについて地元と行政で基本的な合意が行われた。そして、建設されたばかりの鷹峯4棟で初めての過密対策を実施するよう行政に求め、徹夜交渉となったものの鷹峯4棟での過密対策が実現した。そして1976年楽只13棟の完成・入居と14棟の建設をもって千本通り以西と鷹峯の改良事業をほぼ完成させ、残すは千本通り以東のクリアランスのみとなっていた。楽只地区での住環境改善の取組は、公営住宅の建設にはじまり浴場・隣保館の建替え、福祉・学習センター、乳児保育所や診療所が建設されてきたが、それらは全体計画を策定し、その中で配置されたも

のではなかった。

また、人づくりと一体となった町づくりを進めていく必要があるとのことから、74年11月千本支部によって「住宅局が『総合計画（マスタープラン）案の策定』に向け、行政の中心となって京都市各局との連携を取り、早急に地元と一緒に総合計画案策定委員会を設置する」よう要請が行われた。そして、75年11月、住宅局より「楽只地区同和対策総合計画についての試案」が出された。これを総合計画（案）策定のたたき台としながら1年近く議論が交わされ、1976年11月、部落解放千本地区総合計画策定委員会が地元と行政によって組織化された。第1回総会では、町づくり委員会と人づくり委員会の二つの小委員会を設置することが確認された。町づくり委員会では総合的な住宅・公共施設等の相互関係・相互機能を考えた適切な配置の検討と都市防災・公害対策・交通および福祉の立場からの町づくりの検討。「千本通り以西の町づくり完成に向けた取組と千本通り以東の開かれたコミュニティ構想計画と具体化、そして鷹峯地区を視野に入れたまちづくりの具体化に向け1～4棟の建替え問題・医療センター建設・旧隣保館跡利用問題など11に及ぶ項目に取り組むこと」また、「高齢者の実態調査、保健・医療に関する実態調査、周辺住民の意識調査の実施に取り組むこと」が確認された。人づくり委員会では、「開かれたコミュニティ」の中身の具体化。意識調査実施に向けた検討。就学前・学校・社会教育の現状と今後のあり方について7項目の取組を具体化することが確認されている。そして、第1回総会では、総合計画を以下のように位置づけている。

「部落の住環境・生活環境が変革していくことは、あわせて一般地区の住環境・生活環境も向上していくような有機的な関連を持たせて事業の推進を図っていくことが求められている。……（中略）……そうして、自分たちの町を自

らの手で差別のない・差別を許さない町につくりかえていくことが部落解放総合計画の究極的な最終到達目標である」

3-2 楽只地区の現況

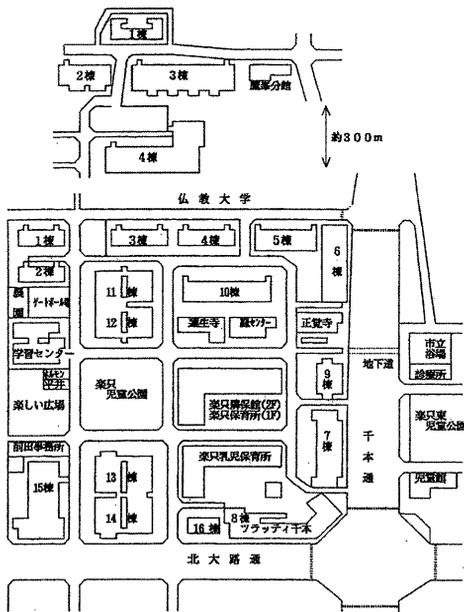
楽只地区は、2000年現在で人口は推定で約800人、世帯数400前後、平均世帯員数2人。面積は5.87 ha。京都市域の北西部に位置し、鷹峯を経て京北町にいたる周山街道の起点に位置している。北部には北山山麓が迫り、周辺一帯には名所旧跡が点在している。佛教大学をはじめ、学校施設や住宅地が隣接しており、地区内を幅22mの都市計画道路が貫通している。1957年より住宅地区改良事業など（楽只第1、2、4棟は公営住宅法で建設）によって環境改善・整備が進み、事業の過程において、佛教大学をはさんで地区の約300m北にも用地を確保し、現在18棟、500戸（内、4棟130戸が北部の鷹峯地区に建てられている）の改良（市営）住宅と建替え住宅1棟24戸。公共施設は、屋内体育施設併

設の隣保館、同鷹峯分館、同資料室（ツラッティ千本）、幼児保育所、乳児保育所、福祉センター、学習施設、診療所、児童館、市営浴場が整備されている。仕事は、1950年代の調査では、日雇い・西陣の織り子といった職業が過半を占めていたが、80年代を通しては、有業者の約半数（1991年の調査で約55%）が京都市の現業職を中心とした公務員であった。90年代以降公務員の割合は激減しており、2000年調査では今日的に、不安定就労が大部分を占めている。校区は、小学校が楽只と鷹峯の2校、中学校は嘉楽・旭丘の2校となっている。

3-3 住環境改善事業の成果と課題

早くに事業を完了した地区では、70年代後半から80年代にかけて大幅な人口減少が進んでいく。最大の要因は、生活安定層の地区周辺への流出である。90年代に入ると、『地区外流出による人口減少問題』は、京都市内の全同和地区の共通した課題となり運動・行政を問わずさまざまな場所で議論され、『80～90年代を通した市内同和地区のまちづくりにおける最大の問題』との認識がなされるようになる。

しかし、問題はそこだけではない、地区外へいったん出たあと何らかの事情で地区に戻るといふ「リターン流入」とでも呼びうる世帯の存在である。その多くは母子世帯で、アルバイトなど、不安定な状態での子育てを余儀なくされている。「属地属人」を基準とした事業実施によって、外部からの不安定要因の同和地区への流入は防いできたはずであった。しかしながら、実際にはこうした「リターン流入」が存在（増加）しており、改良事業完了後の同和地区の新たな問題となってきている。従来は、こうしたケースがあっても、「同和地区のあたたかさ・くらしやすさ」と評価する傾向が強かった。しかし、その数が一定の割合にあるという事態は、偶発事ではなく、ひとつのトレンドとして、今



楽只地区略図（2000年）

日の同和问题把握の重点として押さえる必要がある。つまり、同和地区の低所得・生活不安定の問題は、従来からの層が滞留していることだけでなく、新たな貧困化が進行していると捉える必要がある。しかし、それが目に見える成果を上げるようになると、生活安定層が地区外へと流出し、生活不安定層が残留・流入するという流動化が、同和地区で起きてきたということである。この中で見られる特徴は、生活安定層が流出した結果、リーダーシップを発揮する人材が激減し、空き家の増加など地区の荒廃と空洞化が進行しつつある。一方、地区周辺に居住する地区出身者は、かつてと違って、地区内の諸行事や同和问题解決への取組に積極的に関わろうとする志向をもっている。だからといって、生活安定層の増加と地区外への転出のみをもって「同和问题が解決しつつある」とし、進行しつつある事態（コミュニティの崩壊と貧困化の進行）を軽視するならば、同和地区は再び「貧困（と低学力児童・生徒）の集積地」となり、差別の温存・拡大という状況を招くであろう。そうなれば、オールロマンズ以来、いや、戦前以来投下してきたばく大な費用と無数の人々の努力はいったい何であったのか、ということになる。またそれは、地区外流出層にその積極性を生かせず、むざむざ同和问题・同和地区からの離反をもたらすこととなる。なにより、部落差別は依然として存在しているのである。

今日、「属地属人という基準で外部からの不安定要因の流入を防ぎつつ、格差是正と低位性の克服を主眼とした施策を集中的に投下する」ことは、同和问题解決に有効とは言えないばかりか、事実上、実施不可能になっていると言ってよい。問題は今後の同和地区に対して、これまで「シャットアウトしてきた」外部から何を流入させるのか、何を残すか。これらを実証する為の具体的な取組が90年代の楽只地区における新たなまちづくりで積極的に展開されてきた。

4 共生・永住に向けた新たなまちづくりの検証

戦後の部落解放運動が組織され、行政闘争が展開されてきた。とりわけ60年代半ば以降、日本全体の「高度成長」とも相まって、それらのとりくみは大きな成果をあげる。京都市に典型的に見られるように、同和施策は、属地属人を基準とした特別施策として部落に集中的に投下されてきた。隣保館や保育所、学習センターに屋内体育施設や福祉センター等が建設されてきた。それらの施設は、一般的な公共施設とは異なり、「同和施策の投下拠点」という性格のものであった。これら同和施策の目的（格差の是正と低位性の克服）と実施基準（属地属人）は、それにとどまらず、部落解放運動をも（運動論、組織論において）規定してきた考え方でもあった。80年代以降、顕著になってきた「二極化と空洞化」は、こうした施策のあり方、運動のあり方の根本を問うものであった。部落解放運動によって組織され、同和行政によって支えられ、同和教育によって育てられた、部落の将来を担うべき人材が、絶え間なく部落の外へと流出してしまうという現実。それは、部落と部落解放運動が、そうした人々にとって自らの力をふるうべき、未来への投資の対象とみられていないということを意味している。

一方、生活上に何らかのハンデを有し、行政施策の援助を必要とする層が部落の中に厚く存在している。「同和施策は貧困対策ではない」、これは、運動・行政・教育に携わる人々が、当然の前提として口にしてきた言葉であった。しかし現実には、従来の施策は、貧困対策としての性格を強めざるを得ない状況にある。しかも注視し、検討しなくてはならないのは、最も手だてが必要な層に現在の施策が有効なはたらきをしていない可能性がある—ということである。「格差是正と低位性の克服」「属地属人」にかわる、同和教育・行政、そして部落解放運動の新

しい理念・内容・基準が創り出されなくてはならない—90年代に入ってから楽只地区でその模索が続けられてきたのである。その中で展開され始めたのが、改良住宅の建替問題をきっかけとした「2010年のまちづくり運動」である。

5 まちづくり組織の誕生と新たな取組

そして新たなまちづくり運動を展開する組織として、1993年5月19日、千本ふるさと共生自治運営委員会（略称：じうん）が、楽只地区の各種団体に楽只・鷹峯の両社会福祉協議会を加えた15団体で発足した。これに加えて、楽只・鷹峯両小学校のPTAもオブザーバーとして参加している。新しいまちづくりにあたってまず必要なのは「行政に要求を認めさせる」あるいは「運動団体の主張をたたかわす」ことではなく、「千本の住民としての意見」「住んでいなくても、千本のまちを心のふるさととする者としての意見」を出しあい組織することであると考えられたからである。

どんな暮らしをしたいか、どんなまちにしたのかを周辺地域からの参加も含めて、住民自身が語り合いながら、将来のまちの見取り図づくりが進められてきた。共生や自治、永住などがキーワードとして生まれ、生活や要求に応じた多様な住宅の選択を可能にするシステムが追求されてきた。「戸建て分譲・持ち家」といった、これまでの「特別施策としての同和行政」の枠をこえるアイデア。コーポラティブ住宅やスケルトン住宅といった、集合住宅建設の最先端の試みも検討されてきた。

おわりに

約40年前に建てられた住棟の、建替計画案の策定にとりかかったのは、じうん設立から5年後の1997年11月のことである。この計画づくり

は、建替の対象となる楽只第1・2棟の住民、じうん事務局、そして計画設計を担当するプランナー、学識者、行政を交えて行われた。従来なら行政主導で行われた住棟計画も、今回は居住者の意見を十分に反映することができるように、住民を主体にした計画づくりが進められた。そして、構想から5年をかけて2002年3月楽只新1棟（らくし21）が竣工する。

また、定期借地権を設定し、居住者自身が家を建てるコーポラティブ住宅の建設が議論され具体的な取組が始まった。住民の豊かなコミュニティを育むためにも、所得の高低にかかわらず、様々な人が千本に住み続けることができる、住宅供給システムの具体化である。90年代に入り、様々なところで議論されてきた21世紀の新たなまちづくりが本格的にスタートした。

今後、これらの取組については、折に触れ検証していきたい。