

明日の隣保館を創造する

大北規句雄

要約

「課題発見」「自立支援」「都市経営」の三つの機能を有すべき隣保館像を、歴史的には戦前のセツルメント、今日的には隣保館の現状、厚労省『社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会』報告書¹や世界的なソーシヤル・インクルージョン等の思想から位置づける。その延長線で、行政責任と公的責任を区別した指定管理者制度の検討を指摘した。

一 はじめに

周知の事柄ではあるが、隣保事業の前身は「セツルメント」にある。一八九七年、片山潜¹がイギリスでの見聞によって、東京三崎町にキングスレー館を開設したのがその始まりとされ、「セツラー²入り込む」というセツルメント事業は賀川豊彦に代表される篤志家の貧民地区を対象とした社会事業を意味した。このセツルメントが

日本において「隣保事業」と呼ばれたときにこの社会事業は独自の発展をする。窪田享信は「隣保」とされる隣保によってセツルメントと「日本古来の美風」とされる隣保相互扶助の思想が絡まり合いながら、隣保事業が形作られていった²と報告している。とりわけ同和地区において、民営でスタートした隣保事業が国策樹立の国民運動と結合したことで、隣保館は「官設置官営」の差別に対する行政責任の象徴のような施設になった。同和問題の解決を目指す「隣保館事業」と、貧困や衛生、生活改善

対策を軸とした福祉としての「隣保事業」との確執や、融和事業への反感から「解放会館」と呼んだ運動のイデオロギーの歴史的蓄積などが複雑に絡み合い、今日の「隣保館像」を形づくっている。また、結果として主に同和地区にしか残らなかったことで、隣保館は「福祉と人権」のダブルスタンダードの中で現在も揺れ動いている。

そのような中で今、同和地区に建設された約一〇〇〇館の隣保館（人権文化センター）が、同和对策事業の終焉に基づく新たな役割の模索に混沌としている。規模、条件、事業、地域団体との関係など、その形態が千差万別であったことで統一した方向性が示されていないことがその主な原因である。セツルメントとしてスタートした隣保事業および隣保館が、同和对策事業として「官設置官営」されることで、「得たもの」と「失ったもの」は何だったのかを、隣保館の歴史の変遷を再検証することを通じて、今日改めて「隣保館とは何であったのか」を考える必要がある。その上で、混沌とした社会状況や積み重ねられてきた福祉の理念をふまえ、隣保館がこれからの社会創造において「何を期待されているのか」「どのような役割を担う必要があるのか」にまで発展させて、今後の隣保館像を明確に意識づけすることが重要である。その意味で今回、二〇〇七年度に全国隣保館連絡協

議会（以下「全隣協」）が隣保館の将来像の模索として発表した『あしたの隣保館検討委員会報告書』の内容を補完することを目的に、「なぜ今、隣保館なのか」を考察することにする。

二 同和地区と隣保館

極端なことを言うと言われるかも知れないが、都市の歴史は「排除」の歴史と言っても過言でない。一九〇〇年初頭の大阪は「東洋のマンチェスター」と呼ばれ、工業化が進展し労働者が集積する中で木賃宿等が乱立し、都市問題ともいえるべき「貧民街」をも形成した。内国勸業博覧会の実施や大阪港の再編など、大阪のまちづくりはこれらの「貧民」を利用し、忌避し、排除してきた歴史そのものであり、まさに都市におけるジェントリフィケーション³（都市高級化に伴う人口移動問題であるし、それは現在も続いている）。

私は「部落問題」とは、このジェントリフィケーションと不可分に結びついていると考えている。大阪で実施された「二〇〇〇年同和地区生活実態調査」⁴（以下、二〇〇〇年実態調査）から見えた最大のテーマは、「高学歴自立層の地区外流出」に比して「経済的不安定層」の

地区内流入という、いわゆる「困難の一方通行現象」にあった。社会的困難者の流入は、これまでの地域コミュニティの維持を困難にさせると同時に、問題解決能力としての「自治」を崩壊させる危険を包含している。いわゆる「スラム化」への危惧を増大させている。しかし、部落でやり直しの機会が与えられ、自立への挑戦ができることを決して悪いと思わないし、部落というコミュニティの地域包含力を示すにはむしろいい機会なのかも知れないとも考える。けれども本当に重要（本質）なことは、このような被差別部落単体だけを切り取ったような評価ではなく、「なぜ住み慣れたところに住めなくなつて、本意ではないであろう同和地区の中に流れて来ざるをえないのか」という問題であり、その社会的排除ともいえる地域関係の構造の中に、部落問題が組み込まれているという確かな事実なのである。換言すれば、今日において部落問題とは、「これまでの同対審査申が示した」歴史的・文化的蓄積による……」という関係を基礎に持ちながらも、その地域やまちづくりの社会的矛盾が集約され課題化された場所が同和地区であり、この「排除・忌避」という都市課題の集積地としての部落に、結果としてセトルメントを「ヘソの緒」に持つ隣保館が建つていくという事実にもつと注目を寄せるべきである。

三 明日の隣保館を創造する三つの機能

二〇〇七年五月、隣保館活動の活性化に向けた諸方策を検討すべく全隣協が、『あしたの隣保館検討委員会報告書』を取りまとめた。報告書は、今後の隣保館の方向性について、①考え、発見する隣保館、②つながる隣保館、③支える隣保館、④多様性のある隣保館、⑤新たな隣保館、という五つの姿形を指し示した。私も検討委員の一人としてこの報告書に責任を持ち、報告書が示した内容の深化に努力していかねばならない立場であることを踏まえた上で、報告書では十分議論できえなかつた視点を「補完」する意味で、報告書が示した五点の隣保館像にあわせて、機能面から見た隣保館の役割を（1）課題発見装置としての隣保館、（2）自立支援装置としての隣保館、（3）都市経営装置としての隣保館、の三点に集約して、報告書とは別の角度から提案してみたい。

1 課題発見装置としての隣保館

今日の隣保館に求められる最大のテーマは、「課題発見装置」としての役割である。それは二〇〇〇年一二月に厚生省から出された『社会的な援護を要する人々に対

する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」が主たるテーマとして提起した「発見それ自体の重視」という視点点でもある。

部落問題はそれ自身が複雑な形成過程を踏んできたにしても、一般対策の不備（いわゆる素通り）が、問題を拡大再生産してきたことは間違いない事実である。別言すれば、部落問題は、「部落」を口実にした差別・排除・忌避の長年の繰り返しによって構造化した社会問題であり、今日においてもなお再生産し続けてきたのは、二〇〇〇年実態調査が示したような新たな社会矛盾が部落差別と複雑に絡み合ってきたからに他ならない。そして今日もまた、絶えず新たな矛盾を敏感に吸い付けてしまつて複雑化する危険性のある社会問題でもあるという視点に立脚すると、同和行政とは、部落への差別と他の社会矛盾が交差し、部落差別を複雑化・再生産していく「交差点」を部落という地域に見出し、そこにある隣保館での「発見」の機能を強化することでなければならぬのではないかと考える。「制度は人を排除する」ことに想いを馳せながら、部落問題はその矛盾の集約された集中的表現である事実からも、部落における課題発見装置としての隣保館の役割は、それ自身が一般対策すなわち社会機能としての「発見」のメカニズムである。「一般対

策を活用して部落問題を解決する」という視点と発想は、部落問題というフィルターを通じて見える社会問題への発信でなければならない。まさに「インスティテュート^⑤」としての隣保館が存在する。それではどのようにしてこの「発見の機能」を構築するのだろうか。第一のキーワードは「相談」である。

①徹底して相談にこだわり続けるということ

隣保館における「相談活動」は、厳しい部落差別の現実と、これに立ち向かおうとする地域の解放運動や隣保館職員の熱意の中で試行錯誤され、鍛え上げられてきた。縦割りではなく、その当事者の生活丸ごと^⑥に迫る、「ワンストップ機能」^⑥が隣保館の相談事業の誇るべき実践であった。隣保館の仕事の中で、確かに啓発事業や交流事業も重要な隣保事業であることは否定しない。しかしそのことのみに埋没して「相談」という最も大切なものを形骸化させてはいけない。相談活動とは、相談ごとへの回答やアドバイスを提供することだけではない。「相談」という具体的困りごとの中に地域の隠れたニーズが存在しているし、「相談された問題」の解決にむけたアプローチの中に社会矛盾を解決するヒントが存在している。では隣保館が行う「相談」とはどのようなものでなければならないのであろう。この詳細については、雑誌『部

落解放』五八四号に掲載した拙文「隣保館を核にして相談活動の再構築を」を参考にしていただきたい。私が願う相談とは、困難事例だけを瞬時に着目するのではなく、「ひと」や「まち」に継続的に着目した事業として位置づけることであり、現行事業である「継続的相談事業」を積極的に活用し、「制度は人を排除する」ことに着目し、社会矛盾の交差する部落での発見の仕組みを、隣保館の「相談」機能を活用して展開することである。徹底的に相談にこだわり、住民の困りごとを解決するための手法をどんな欲に追求し、制度がなければ住民と一緒に創り出すぐらいの気概が隣保館に求められている。インスティテュートとして隣保館が社会に発信するものは、価値観や高慢な理論ではなく、相談から見える困りごとや差別事象での悲しみなど、現実の蓄積そのものでなければならぬ。そしてこの経過の中で「当事者性」を大切にし、育てることを通して住民を組織化すること、言い換えれば相談をオーガナイズすることに、セツルメントを原点とする隣保館の役割がある。「相談」とは、隣保館が地域から頼られる存在としてのバロメーターであり、地域住民への定着の指標そのものである。

次に第二のキーワードとしての「社会調査研究事業」に着目したい。

②社会調査・研究事業

厚生労働省や全隣協が実施した隣保館調査によって、現在の隣保館運営において「社会調査・研究事業」の実施が低調であることが残念でならない。私は先の相談と併せて社会調査し発信する事業が隣保館の宿命であると信じて疑わない。二〇〇七年、大阪堺市で市長の特命担当理事による「生活保護調査」の概要が報告された。三九〇件のケース記録を一枚一枚丁寧に分析した結果は、福祉関係者のみならずマスコミの注目を浴びることになり、「生活保護」「社会的排除」が社会に問題提起されるきっかけにもなった。現場のデータを直接扱うことのできる職場、職域であるが故の重みがこの調査報告にはある。隣保館はこの現場の声が最も集中する場所ではないだろうか。「たった一人に現れる不幸」に関心を寄せ、社会問題に昇華することのできるスキルこそ、セツラーとしての隣保館職員の本質頂であろう。

隣保事業研究で有名な海野幸徳は、『社会事業概論』（一九二七年）で、「会館を造るものが兎角これに衣食して職業的となり、また、号令を発することを喜ぶので、会館は無用の長物視せらるるが、模もし、会館によって、一層組織的に隣保事業精神が体现するがごとく運営されるるにおいては、会館は必ずしも無用と言うことはでき

ない」と、一方で厳しく行政セツルメントを否定しながらも、その運営の内容次第で素晴らしく当事者支援の役に立つことを強調している。また、欧米においてセツルメントがその端緒を開き、開拓した事業が、他の制度や施設機関に移行し、セツルメントの特徵的事業でなくなりつつあることを踏まえ、多くの社会事業家がセツルメント運動の限界や転換を論じる中で海野は、「セツルメント事業も次から次へと他の事業によって取って代わられてはいる。(中略)セツルメントの諸事業は他の事業によって代行され、セツルメントは空虚を擁しなければならぬかの疑いを持つ」にもかかわらず、「セツルメントとして実施せねばならない多くの仕事がある」として、セツルメントの必要性を説き続けた。海野は、「他の社会福祉施設ではできないことがある。だからこそセツルメントなのだ」と言いたかったように思えてならない。この海野を而言いたかったことこそ「課題の発見装置としての隣保館」の役割であるうし、今日の福祉が抱える最大のテーマにもなっている「発見それ自体の重視」という視点である。

現行の隣保館が持つ行政データとしての数字を比べるだけでも同和地区の輪郭が見て取れるのであり、隣保館にとっては社会調査・研究事業は最重要課題なのであ

る。

2 自立支援装置としての隣保館

① ライフプランナー

隣保館が隣保館たり得る意味を付加する二点めの視点は「当事者の自立支援」というテーマである。この当事者支援には大別すると二つの方向性で取り組まねばならない。まず一つめが、当事者個人の自立支援である。これまでの隣保館事業は「相談者」としての当事者支援が最大のものであった。それは困りごとに代表される当事者のニーズに応えたり、時にはアドボカシーと呼ばれる権利擁護であったりした。私はこれらのアプローチはこれから大事な仕事であり責務であると思う。

しかし、この隣保館のアプローチがどこまでいっても「受け身」であることに懸念を持っている。また、「受け身」の隣保館姿勢は「蓄積されたニーズ」にはそれなりに確に対応できるものの、「発見すべきニーズ」を見落としがちになるような傾向が見られる。私は隣保館が取り組む当事者支援とは「人権の保障」「人権の回復」「人権の予防」という「三つの人権視点」でのアプローチが構築されるべきであって、当事者の側からすれば、隣保館という最大の理解・支援者とともに創り上げる人生設

計そのものではないのかと考える。その意味で隣保館は「ライフプランナー」ともいふべき性格と機能を当事者支援の側面で発揮しなければならない。個人への支援はこの一点につきると考える。別の言い方をすれば、それは要支援者の「過去・今・未来」を総合的に支援するということである。「過去」とは、部落に生まれたことを卑下して自分の人生をつまらないと思うトラウマであったり、差別によるステイグマからの解放であったりという「人権の回復」を意味する。「今」とは、要支援者生活を支えるネットワークを構築し、その人のエンパワーメントを育てることで「人権の保障」を勝ち取る経過を意味する。「未来」とは、要支援者の生活ニーズを社会課題にし、サービスをオーガナイズする取り組みをいい、「人権の予防」を意味する。この「人権の保障」「人権の回復」「人権の予防」という視点と発想で取り組まれる手法こそが当事者支援を最大の課題にする隣保館の仕事でなければならない。そうすると隣保館の個人への支援はその人の「今」という現実を直視することだけにとどまるものでなく、その人の人生の積み重ねや生活のリズムを熟知することで行わなければならない。現実の話として組織や行政機関の隣保館としての限界に直面せざるを得ない。だからこそ隣保館の当事者支援は個人を支える当事

者組織の支援に結びつかなければ意味がないし、当事者と繋がるコミュニティの創造でなければ広がらないし繋がらない。その人を包み込む社会的関係性の中で「個人」が支えられ、自己実現していく仕組みづくりこそ隣保館が目指す最大の当事者支援である。

②隣保事業を任せるに足りる当事者組織を創造すること

二点めは、「当事者組織への支援」という視点である。私は「組織しない福祉は福祉でない」と思っている。「福祉」とはその人が自らの置かれている社会的立場、状況に気が付き、自分自身を開発する機会を創造するものだと思っている。私が学んだ教育学者パブロ・フレイレ⁹⁾は、「現実社会では、人間がより豊かな人間になっていく」「使命」が歪められ、人間は自分の存在を規定している諸関係に気づくことを妨げられている。そうした諸関係を見えないようにさせているのは「抑圧」——被抑圧の歴史的现实の世界であり、制度であり、イデオロギーである。これらのことよって人間は非人間化されている(中略)教育の本質は、こうした状態からの人間の自己解放あるいは相互実践の中にしかない¹⁰⁾と考える、これを「意識化」という概念で表現した。私はこの「意識化」を促進し、支え、成長させるものこそ「当事者組織」であると確信する。隣保館が「部落解放同盟」という当事者組織を絶

えず意識し、協働する所以もここにあるのだと思うし、そう願っている。

高島進は、『社会保障と社会福祉』の中で、帝大セツルメントの分析を通じて、「セツルメントの諸事業を」この社会を動かす無産者団自身の運動へ」転化することである。これまでの「焼け石に水」的社會事業からセツルメントを「無産者団の現実の鉄火をくぐら」しめた知識によつて無産者をして「自己を解放する力を獲得」せしむるものに転化することができると云う^①として、「社會事業としてのセツルメントの自己揚棄」といった方向を提起した。つまり無産者自身が自らの力で、自らの健康や生活を高める運動に取り組むにいたった時、セツルメントはそれらの事業を彼らに譲つてセツルメント自身としては関わることを止めていくと指摘したのである。私は隣保館の本質を鋭く突いているように思えてならない。

隣保館はセツルメントである。高島進が言うようにセツルメントは当事者（この場合、部落民）の「意識化」を最大のテーマにする。言い換えれば隣保館の最大の仕事は、将来、隣保事業（部落問題を糧とした社会発展と言い換えてもよい）を担うであろう当事者の組織整備を促進・支援することであり、その組織の成長により一人ひ

とりの要支援者の自立支援が図られることを見守ることである。つまり隣保館という「公的施設」が、これまでの「行政責任」として明確にされてきた「部落問題解決に資する」という自らの「公的責任」と、部落民自らの「住民参加」による問題解決能力の促進という両側面の統一的な認識に基づく、新たな「公」を創造していくための「隣保館改革」に果敢に挑戦していくことが求められている。できれば同和行政におけるC I L（障害者による自立生活支援のNPO）のような「公」の創造を、NPO法人など組織形態はともかく、隣保館を核として創造されることが望ましいと考える。

3 都市経営装置として隣保館

①ソーシャルワークの実践をつくり上げる

隣保館の今日的テーマの三点めは「まちづくり」への積極的コミットである。全隣協調査によると、「相談活動」が活発に展開され、隣保館活動の活性化が図られる要因は、予算でも立地条件でもなく、「隣保館関係者の姿勢」であることが明確になった^②。なかでも地域あげての「まちづくり」などの住民活動が展開されている地域ほど、創造的な隣保館活動が展開されている。つまり「まちづくり」へのコミットこそ、同和地区に設置された隣保館

の最大の「特効薬」なのではないかと考える。それは「隣保館が元気になるから」という視点からのアプローチだけではなく、社会福祉の実践における本質に迫ること¹⁴で、隣保館は「水を得た魚」として必ず蘇^{よみがえ}ると信じるからでもある。

隣保館の「まちづくり」へのコミットの視点は二点存在する。第一点めはソーシャルワークの実践を創り上げるセツルメントとしての隣保館の役割である。今、地域福祉の実践で真に求められているのが「ソーシャルワーク」という実践である。古くから取り組まれてはいるがなかなか結実しない課題でもある。周知のように社会福祉施設にはSW（ソーシャルワーカー）が配置されているが、多くの社会福祉従事者は、ソーシャルワークを發揮するまでの時間的余裕がなく、法律に基づく「支給事務」に終始せざるを得ない現実に悩んでいる。措置費の切り捨てや「福祉」の志を忘れた「企業福祉」がその風潮を拡大させている。しかし本来の福祉に求められるソーシャルワークとは、ニーズを幅広く捉え、援助を必要としている対象者の生活実態を知った上で、その人に適切なサービスの組み合わせを提案し、現行の事業・施策の中で適切なものが見あたらなければ、住民や当事者組織を育て、インフォーマルなサービス¹⁵を創造できるよう

な「幅広い福祉」「面としての福祉」への実践でなければならぬのである。厚生労働省は「その実践のプロセスこそ地域福祉の模索そのもの」であるとして、その手法の重要性を提起した¹⁶。

二〇〇〇年に大阪府が改めてCSW（コミュニティソーシャルワーカー¹⁶）制度を発足させた所以もここにある。府はこのソーシャルワークのフィールドをコミュニティに置き、地域や住民を信頼することを通じて「発見」の仕掛けづくりを行おうとしている。言い換えればアウトリーチの究極のシステムは、まちづくりの実践の中で創造されるものであるといえよう。このまちづくりのマネジメントこそ隣保館が目指すものでなければならぬし、その理念こそが「ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）」である。

ソーシャルインクルージョンとは、すべての地域住民が健康で文化的な生活を送ることができるよう、人々を孤立や排除から救い、社会の構成員として包み込み、コミュニティの力を強化し支え合う社会目標であり、誰もがより積極的に共生社会の創造を目指すための概念として存在し、隣保館はこの理想を「まちづくり」というフィールドを通じて住民に舞台を提供することが求められる。隣保館はソーシャルインクルージョンセンター

なのである。

隣保館がソーシャルインクルージョンのまちづくりを進めていく上で参考になるのが、イギリスのCAN (Community Action Network) である。一九九八年、アンドリユー・モーションらによって設立された社会起業家のネットワークで、学び合い助け合うという機能と中間支援機関の役割を持つ¹⁷⁾。経営手法をまちづくりに活かし、組織や制度から事業を見るのではなく、そこにおかれた地域住民のニーズから出発する。このCANの活動は全英数十カ所で展開され、病院や保育所・学校などを設立し、多くの移民街で実績を上げている。中城地区では二〇〇三年、このCANの実践に感銘し、隣保館を核にして同和地区というフィールドでそれまでの行政依存でない創造する実践を目指して、三島型CAN「M-CAN三島コミュニティ・アクションネットワーク(Mishima Community Action Network) 愛称ミカン」を立ち上げた。住民が自分たちの可能性に気づき、地域住民が中心になり周辺を巻き込んでまちづくりを実践する「新たな公」である。M-CANは現在CSW事業の委託を受けているが、その実践は府内においても大きな評価を受けている。この成功は隣保館という「官」と、M-CANという「民」がCo-Product (Co-Product)¹⁸⁾ していることによる成

果である。この枠組みこそ「新たな公」というべきものではないのか。M-CANは地域においては「公」としての信頼を確固たるものにしていくし、多くのインフォーマルサービスをつくり出している。このような取り組みにおいて、隣保館は地域のプラットフォーム¹⁹⁾としての存在を醸し出すようになった。

② 都市が必然としてきた「排除・忌避」に対峙する

二つめの視点として、私が隣保館の機能を議論する上で、「まちづくり」にこだわるのは、これまでの街や「都市計画」が、絶えず人を排除してきたことを踏まえ、これまで福祉が取り組めなかった「排除・忌避」という問題に本格的に取り組まねば、隣保館は真の意味でソーシャルインクルージョンセンターにはなり得ないと思うからである。厚生省が鳴り物入りで実施した「地域福祉計画」においても、そこに住む住民一人ひとりの参画は呼びかけられたが、ハンセン病療養所や障害者施設などの、地域から追い出した人のことまでは議論になっていない。しかし、そこから追い出す(出ざるを得ない)関係こそ問題にせねばならないし、追い出した人に帰ってもらう試行錯誤を通じてしか、地域が無意識に行使してきた「排除・忌避」の実態は見えてこない。隣保館が地域に存在する「排除・忌避」の問題に「まちづくり」とい

う実践を通じてアプローチすることこそ隣保館を鍛えていく道筋であると信じる。

この地域に確固として存在する「忌避・排除・摩擦等」について、海野幸徳は、「セツルメントの機能は、重に関係団体が互いに競うている問題について正確なる解決を与えることである」として、行政の偽善的立場を批判しながらセツルメントの有為性を論じたが、八〇年が経過した今も、行政は地域に存在する「摩擦」については、いまだに絶えず「公正・中立」という姿勢でしかない。

しかし、二〇〇三年に出された大阪府社会福祉協議会『人権問題検討会報告書』²²は、「とりわけ地縁型組織が、そのマイナス面として指摘されてきた「排除・摩擦・孤立等」の自らの弱点の克服に成功するということは、「地縁型組織」が、「地縁+個の尊重型組織」として、今日の地域社会が求める地域組織への再生に成功することである」として「排除・忌避」に対峙することを宣言した。報告書がいうように、社協はこれまで地域において「公」であったが、この「公」として存在した背景は、地域で対立・摩擦が生じている問題については触れずに対応してきたからであったが、現状追認のこれまでの姿勢では社協をはじめ、地域福祉が崩壊することを明言したのである。今日の地域福祉そして隣保館には、社会に

よる排除、摩擦や社会からの孤立によって生じる社会福祉問題、つまり、地域住民の利害が一見対立しているように見える問題に、どのように取り組んでいくのかが鋭く問われているのである。

四 隣保館の運営形態を考える

以上の三点の視点とは別に隣保館の運営形態にもふれておかねばならない。それは、行政の財政難や市町村合併などにより、「指定管理者制度」の導入など隣保館の運営形態が昨今の議論の的になっているからでもある。しかし、国の設置運営要項が「隣保館は市町村が運営すること」としていることと併せて、二〇〇二年八月二十九日付厚生労働省事務次官通達において「なおこの設置運営要綱は、国において運営費等について予算措置をする隣保館の事業等を定めるものである」と明確に規定されたことで、館運営の補助金の拠り所において「直営」しか認めないという国の規定が、今のところ市町村の経費削減という「思惑」や「本音」を押さえ込んでいる。

一方、住民の側も、これまでの民営化の種々の苦い経過と数字で表される効率性(いわゆる運営経費等の減)が、行政への不信感ともあいまって「民営や指定管理などと

いった行政責任の後退を許さない」との意志として具現化し、硬直化した理念の元に「直営」こそが行政責任そのものであるとの意識も相変わらず根強い。

このような相互の思惑が微妙な緊張感を保ち、現行の運営形態がとりあえずは保たれているが、大阪市や泉佐野市のようにいくつかの自治体で「指定管理」への模索と実践が始まった。また京都市、御所市等のように廃止論が堂々と検討されようとしている。

だからこそ今、これまでのドグマを捨てて、隣保館および隣保事業の行政責任とは何か、また公的責任とは何かを改めて議論する必要性を強く感じている。私のアプローチは、「民営」か「直営」かといった短絡的な手法論議でなく、隣保館という公的機関が「公的責任」を果たすための行政責任のありようをいかに求めていくのかという視点であり、隣保館の現況についての問題意識や更なる発展のための今後の到達目標が前提条件としてなければならぬ。その意味で「直営堅持」という方針が選択されることもこれまでの経緯やそれぞれの地域事情および受け皿等の問題で、重要な選択肢のひとつであるということは十分理解できるし、決して否定するものではない。

しかし、私が本当に危惧するのは、自らの議論の未成熟や不勉強の隠れ蓑として、安易な「直営堅持」を公的

責任として声高に叫んではないかという点である。そしてこの声と教条が重なるとき、「硬直した隣保館像」から抜け出せなくなるのではないかと心配がある。隣保館のあり方議論の中で的主観論としてのこれまでの既得権の発想と願いは、運動の側に対する説明としては一定の理解が得られたとしても、「隣保館て何？」とする社会環境の中においては、客観的合意は決して形成できないと思われる。また、社会の無理解や無認識を、「市場原理主義の社会意識に迎合する必要なし」と一蹴するだけでは、もつと大きな波に飲み込まれてしまう危険性を感じている。これでは目指すべき隣保館を社会に位置づけることには繋がらない。ともすればこれまでの「行政責任」とは、我々の側にとつて都合のよい「行政任せ」ではなかったのかという真摯な総括の上に立って、今一度隣保館とは何をとする所で、どのように運営されるのが好ましいのかを考えねばならない。

1 新しい運営形態への模索へ

その意味であえて、セツルメントを体現する隣保館であるからこそ、「民営」および類似の「指定管理者制度」の導入に踏み切るべきであると提言したい。そしてそのための「隣保館運営要綱」の改正にむけた検討に入るべ

きであり、新規創設事業である「隣保事業士」を有効に生かすシステムを早急に創り上げるべきである。決して「放っておいても導入されるから」という消極的提言でなく、「安上がり」という効率性だけではないのではない。今こそ「指定管理者制度」を最大限活用し、フレキシブルでダイナミックな館運営を創造すべきである。

そもそも隣保館という施設は、他の施設には見ることのない優れた特徴をもっていた。隣保館はセツルメントを「ヘソの緒」に持つことと、部落差別の厳しい現実からスタートしたことで、縦割りの行政規制の枠を飛び越えて、他に類を見ない地域の生活課題に対応する総合支援機能を持った組織として存在した。他の多くの施設が「法」や「制度」の枠内に縛られ、「制度にはまらないニーズは社会福祉のニーズと捉えない発想」の中で、「生活の現実そのものがニーズ」として、制度や施策に人間をはめ込むのではなく、「足に合った靴を創ること」を重要な視点として組織のありようを示してきた。この精神はこれからも「魂」として生かし続けなければならないし、その実行者は部落住民自身だと呼びかけたい。

指定管理者制度にいかに対処なのかでなく、「どのような指定管理のプレゼンスを提供できるのか」「運営のために地域J・Vを組織できるのか」「受け皿づくりとしての当

事者育成の経験交流」など、これまでとは発想を転換してアプローチすべきである。我々が隣保館経営に責任を持ったねば隣保館の将来はないように思えてならない。

2 公的責任と行政責任

これまでの議論であった「行政責任」という御旗は、決して運営の形式を問うているのでなく、行政がどのような役割を果たすのかという明確なポリシーそのものがあり、運営にかかる金額の多少でもない。また当事者自身の未成熟もあり、公的責任の意味を相互が勝手に「行政の責務」と判断してきた弱さもそこには存在する。

今、「行政責任」と「公的責任」を明確に区別する必要が生じている。これまでの運動が「行政責任を追究すればそれでよし」的な性格になっており、下手をすれば隣保館は運動体の下請け機関のような役割を分担させられていた事実も散見する。隣保館の当事者支援とは「当事者に限りなく寄り添うこと」ではあるが、肩代わりすることでは決してない。この職人のような見極めこそ、隣保館職員のスキルとして確立せねばならない第一のものである。例えば「識字運動」を例にとって説明すると、「文字を奪い返す」という識字の営みは、文字を奪われたことに対する行政責任を追究するだけでは何も変わら

ない。当事者が自ら鉛筆を握るといふ行いを中心として、それを支え指導していく学校の先生方の協力、それらを制度として運営していく行政制度の三つが揃うことが「識字」なのである。私はこの概念こそ「公的責任」と論じたのである。

「公的責任」の意味する「公」とは、我々市民や当事者も含めた「公」として判断されるべきで、厚生省二〇〇〇年報告書がわざわざ「新たな公」として提起した所にもそこにあるのだらう。「官」で運営されてきたことによる安定という理念が、運営するものの「下方硬直性」によって、ダイナミックな先進性や多様性などの持ち味が発揮されず、その社会的役割が否定されるなら、それは隣保館と隣保事業の死滅を意味する。「行政責任」と「公的責任」の明確な説明と、隣保館および運動体との関係、NPOなどの新たなセクターとの連携や責任についても、今後論議を重ねていく必要がある。

また、セツルメントを基礎に持つということの意味は、「隣保館」が建物としての呼称だけを意味しないということを理解すべきである。隣保館とは人と人のネットワークを核とした地域福祉としての発見のシステムを束ねた「機構」のことを意味すると理解すべきである。セツルメント創設時に、セツラーが「官営」と「建物」型セ

ツルメントを、「職業的になることで形骸化する」と批判した懸念を廃し、「建物」を持つことのデメリットよりもメリットを強調する運営づくりが求められており、それが同和地区型セツルメントとしての隣保館の答えでなければならぬ。

そうであれば、隣保館のない地域において隣保館の機能をどのように保障していくのかという懸案について、もつと柔軟に思考してもよいと思われる。現行の福祉施設と合体した総合的・複合的施設としての隣保館設置や、既設の福祉施設における隣保事業士の配置を行い、福祉事業と一体となった隣保事業を展開するなど方法は多様にある。今後のアプローチとして検討していく必要がある。

注

(1) 一八五九年生まれ。イギリスを源流とするアメリカのセツルメントに共感。宣教師ダニエル・クロスビーの支援を受け、友人である高野房太郎とともに神田区三崎町の自宅を改良し、キリスト教社会事業の拠点として一八九七年日本最初の隣保館である「キングスレー館」を開設した。一八九七年一月『労働世界』を創刊し主筆を務め、日本で最初の労働組合である労働組合期成会の設立

に大きな役割を果たした。一九〇一年、日本で最初の社会主義政党である社会民主党の結成に幸徳秋水らとともに加わった。

(2) 窪田享信「戦前における同和地区隣保事業の歴史」、部落解放研究所編『部落解放研究』第二〇号、一九七九年。

(3) 「Gentrification」労働者階層の老朽化したビルや住宅・倉庫などが復興・再開発されることにより、中流および上流階層の近隣社会（インナーシティ）に転換するプロセスによって都市が再活性化することをさす言葉。しかし一方では、そのために低所得者層が住み慣れた地域から排除されることを意味する。ちなみに、ジェントリフィケーションの語源は、「紳士（Gentleman）が再び戻ってくる」というところからきている。

(4) 二〇〇〇年に大阪府が同和地区の実態を調べるために、同和地区生活実態調査および府民意識調査を行った。大阪府は五年に一度、大規模調査を行ってきたが、法の失効による地区指定の解除などによって、これまでのような実態調査ができにくくなっており、現時点では府における最後の大規模調査になる。

(5) 帝塚山大学の中川幾郎氏によると、単なる施設を利用しでの反復サービスの提供をする建物を「ファシリテイ」と呼び、もうひとつは、施設を利用して組織をつくり、

社会をよりよく変えるための研究・発信・支援を行う機関を「インスティテュート」としている。氏はファシリテイとインスティテュートを混乱してはならず、行政物件などの指定管理等および効果測定における重要な指標であるとする。

(6) 行政の縦割りに対応して相談者をたらい回しにするのではなく、むしろ相談から課題を見抜き、必要なスタッフを調整して、チームアプローチで相談者に対応すること。病院の初診相談のような機能。

(7) 隣保館が行う「特別事業」の一つで、長期的、継続的な支援を必要とする者に対して、総合的に相談援助を行う事業のことをいう。

(8) 海野幸徳『社会事業概論』戦前期社会事業基本文献集（復刻）、内外出版、一九二七年。

(9) ブラジルの教育哲学者。キリスト教草の根共同体活動と並行して、民衆の識字運動を体系化し実践した。一九六〇年初頭からは、全国成人識字計画主任調査官を担当、その後の軍事クーデターで獄中生活ののち、チリへ亡命し識字教育に力を注いだ。

(10) 伊藤周「パウロ・フレイレの人と教育思想」、小沢有作他訳『被抑圧者の教育学』亜紀書房、一九七九年。

(11) 高島進『社会保障と社会福祉 その歴史と現実』新社会

学双書、一九七〇年。

- (12) Center for Independent Living の略称。一九七二年、エド・ロバーツ等によってそれまで大学で実施されていた障害者支援プログラムを学生以外の障害をもつ人に提供するための場所として設立された。これが「自立生活運動」の始まりである。バークレーから生まれたこのCILは全米に広がっていき、一九九九年の時点で全米で四〇〇以上のCILが存在している。

- (13) 全国隣保館連絡協議会編『全国隣保館実態調査報告並びに提言』二〇〇五年。

- (14) フォーマル（制度的）サービスに対比し、制度化されていない、多様な形態のサービスを総称したもの。近隣や地域社会、民間やボランティアなどの非公式な援助活動のこと。

- (15) 厚生省『社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会』報告書』二〇〇〇年。

- (16) 二〇〇四年度、大阪府が健康アクションプログラムの中で、福祉の制度が真に必要な人に届いていないのを踏まえ、既存の制度をつなぐ役割の仕組みとして創設。要援護者に対して「見守り、発見、相談、サービスへのつながり」機能を強化するため、社会福祉法人やNPO団体に配置を行った。

- (17) 炭谷茂、大山弘、細内信孝編『ソーシャルインクルージョンと社会企業の役割』ぎょうせい、二〇〇四年。

- (18) 「歯車」のようにがっちり噛み合わさった協力体制のこと。

- (19) 様々な人々・団体が出会い、それぞれ独自の活動理念に基づく特性を発揮しながらも、協働して地域の課題解決にあたることができる共通の土台やルール、あるいはシステムのことをいい、隣保館はそのツールとしての役割が期待されている。

- (20) 海野幸徳『隣保事業』（社会政策体系7）復刻、大東出版、一九二七年。

- (21) 「地域コンフリクト」および「施設コンフリクト」を意味する。社会施設の新設などにあたり、その存立が地域社会の強力な反対運動に遭遇して頓挫したり、あるいはその存立の同意と引き替えに、大きな譲歩を余儀なくされたりする施設と地域との間の紛争状態のこと。

- (22) 大阪府社会福祉協議会が地域福祉を推進する上で、社会による排除・摩擦や社会からの孤立等の人権問題にどのように取り組んでいくのかを、今日的社協課題を明らかにしながら、人権問題の取り組みの強化を通じて、解決していこうとするもので、二〇〇二年に設置された。