

全隣協「あしたの隣保館」をつくる

——『あしたの隣保館検討委員会報告書』より

伊藤勝彦

要約

全国隣保館連絡協議会（以後、全隣協）では、二〇〇六年に「あしたの隣保館検討委員会」を全隣協関係者をはじめ隣保館行政に深く関わりのある各界から検討委員を招聘し設置した。差別撤廃と人権の確立に向けた日本の人権政策を創造していく隣保館像を求めて熱心な論議をするとともに、夢を語りその具体化のための数多くの提起をいただき、二〇〇七年五月に報告書を作成した。

この委員会の設置は、全隣協結成三六年で同和問題の解決をはじめ「福祉と人権のまちづくり」に向けた取り組みが一定の評価を受けている中で、隣保館の今後の方向性を示すことを目的とした。本稿ではその内容を紹介する。

一 はじめに

隣保館を取り巻く現状は、市町村合併や三位一体の改革、公的施設の指定管理者制度導入など、行政改革の急激な流れや飛鳥会問題以降の同和行政に関わる一連の事件の影響を受けている。それぞれの市町村では廃館や統

合、休止にとどまらず、人員や予算の削減が確実に進行しており、全隣協組織運営そのものも危惧されるなど、隣保館活動の存在意義までもが揺れ動いている。

しかし、日本の現在を見るならばこ一〇年来自殺者が毎年三万人を超し、子ども、高齢者、障害者など弱者に対するいじめやDV、無差別殺人などが日常茶飯事という現状がある。このことの原因には、「核家族化」「格

差拡大社会」によって人々の中に、「心身の障害・不安」「社会的排除や摩擦」「社会的孤立や孤独」という、新たな問題がある。

二〇〇〇年一二月に出された『「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』（旧厚生省社会・援護局）、二〇〇二年「地域福祉計画」（厚労省）、二〇〇八年三月『「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書』（厚労省社会援護局地域福祉課）もそれを指摘しており、またこれを解決するには、「地域」「つながりづくり」「ソーシャルインクルージョン」「あらたな公」をキーワードとしている。

このことは、隣保館が今まで実践してきたことである。我々は隣保館や全隣協の難局を乗り越えるため、「特措法」時代を前提とした隣保館活動を見直し、現状を直視し中長期の展望を射程に入れ『あしたの隣保館検討委員会報告書』諮問事項1で出された「隣保館活動活性化のために」の五つの柱を再確認し、地域に隣保館があつてよかつた、と言われるように「あしたの隣保館」を創造していききたい。

二 『あしたの隣保館検討委員会報告書』 「隣保館活動の活性化のために」

1 地域の実態把握の工夫を全国の隣保館で 【考へ、発見する隣保館】

元来、隣保館とはどのようなものであったのか。隣保館の歴史を見ると、同和対策以前からセツルメント事業などと呼ばれて、貧困問題や大規模災害などの社会的・地域的課題にその地域と共に問題解決に対応する活動として行われてきた。一九六五年の「同対審」答申では、同和問題の解決に向けた地域のコミュニティセンターとして、本格的設置が提起された。従つて、その活動の原点は、地域課題の把握にある。

①地域内外の共通の接点を見つける視点

今日、これまでの社会保障制度は大きな変革に直面しており、介護保険制度の見直しや障害者自立支援法による「応益負担」の導入、生活保護制度の見直し、そして年金や医療など、セーフティネットといわれてきた諸制度が大きく変わろうとしている。生活のさまざまな面での格差拡大、そして自治体の財政状況等によって地域

格差も大きく広がってきている。

これまでの隣保館では、このような状態がどのよう
に地区住民に影響を及ぼし、そしてどのような対応が必要
かを中心に議論をして対応してきた。しかしそれらは特
別措置に基づく発想の下に行ってきたものであり、今日、
それだけでは特別対策を想起する対応だけになってしま
い、「もつと苦しい人も地区外にいる」という提起との
整合性が弱くなってしまう。

今日の隣保館は、地区内はもとより、その他におい
ても同様の社会的援護を必要とする人々との「共通の接点
を見つけていく」「協働の対応を進める」という視点で
の事業展開が求められている。

そのことを通じて、地区内外の新しい関係づくりに取
り組むことが可能となり、隣保館が行ってきた総合相談
窓口としてのノウハウが一層役立つことにもなる。

②創意工夫で差別の現実を照射する実態把握

隣保館の基本事業の一つとして「調査・研究事業」があ
り、それぞれの館活動においては地域の状況を把握しな
がら事業展開を行っている。しかし、その機能を組織的・
体系的に発揮することで地域課題の発見に役立てる作業
については、ごく限られているのが現状である。

昨今、一部の行政書士等が戸籍などの不正取得を行い、

被差別部落出身であるかどうかを水面下で本人の知ら
ないところで調査していることが明らかになった。また、
結婚等で被差別部落出身でないことを証明するために、
戸籍を先方に提出している現実も存在している。その背
景には、地区内からの一定の経済力を持った人々が転出
し、他方で、経済的に困窮している人々が地区内に流入
してくるといった、今日の同和地区における社会的・経
済的な人口流動がある。

隣保館が行う地域の生活実態の把握は、これまでの同
和対策の効果測定的面と、「社会的な課題」を発見する取
り組みや、関係諸機関とのネットワークを通じた新たな
人権施策の提案など、今後の部落問題の解決に資する取
り組みを検証する（人権侵害救済の法的措置も含めて）上
でも、必要不可欠な課題である。

奥田均・近畿大学教授は、全隣協リーダー養成講座で、
差別の現実をどのように認識するかについて、実態把握
の重要性を指摘するとともに、「量的調査」だけでなく、
むしろ隣保館が創意工夫をして聞き取り調査や、さら
には色々なデータで差別の実態を明らかにする（例えば土
地差別など）ことができないだろうか。このような視点
で知恵を絞っていけば、差別の現実を浮き彫りにするこ
とは十分可能ではないか」との提起や、「考える・発見

する隣保館行政」への期待と、職員もそのような問題意識を持って物事に対応する視点や発想が大切であることを提起している。

もちろんそのためにも、地域住民に信頼され必要とされる隣保館（職員）になることが求められているし、それなくして、隣保館の存在意義はない。

③実態の把握による人権政策の提起（人権のまちづくり）の方向へ

相談活動を通じた地域課題「発見」の重要性が指摘されている中で、隣保館として相談待ちではなく、積極的に地域に向き（アウトリーチ活動）、たった一人の課題であってもそれを重視するなど、課題の発見と生活自立支援に向けたアプローチが求められている。また、地域の人々が自らの手でまちづくりにおける課題の解決を果たすことができるよう、地域の人々が出会う機会をコーディネートするなどの「つなぐ機能」も必要となっている。

例えば、同和地区の高齢化率や一人暮らし高齢者比率の進捗状況は、周辺地域よりも一層進行している傾向があり、これらの地区の状況を地域社会の先行事例として捉えることができる。そして、周辺地域を含めた共通の対応策にどのように一般施策を活用したり、課題によっ

ては関係機関との新たな協働の取り組みを人権擁護の視点から模索したりするなど、隣保館からの提起（仕掛け役）が必要となっている。

「特別措置法」が失効したことは、他面では「特別措置」の枠が取れたことでもある。自由な発想の下で、地域社会における隣保館の役割として、例えば地域における福祉を通じたまちづくりをどのように進めるのかといった視点は、今、全国で取り組みが進められている「地域福祉計画」づくりそのもので、これまで隣保館が地区内で進めてきた取り組みの地域版でもある。

隣保館が住民との対話を通じて、地域社会における部落問題や人権意識の変化、そして今日の新たな住民のつながりづくりの課題などを把握し、住民による「福祉と人権のまちづくり」が求められている。

このような取り組みを進めるためにも、隣保館は主体的に地域データを把握することが求められている。

地域データづくりの一例

①人口構造

- ・ 高齢者人口（高齢化率）
- ・ ひとり暮らし高齢者の状況
- ・ 要支援世帯（母子・父子・高齢世帯・障害者）の把握
- ・ 人口動態（五年から一〇年単位の人口変化）

② 介護保険に関わって

- ・ 要支援、要介護者人口把握
- ・ 特定高齢者

③ 隣保館基本事業の実績と課題

- ・ 相談事業の傾向（ここ数年間でどのような傾向があるのか）

・ 関係機関との連携の記録

・ 啓発・広報計画

・ 講習講座事業の内容と実績（講演会等は講師名や講演内容）

演内容）

④ 地域福祉事業

・ 民生委員等との情報交換と課題の共有化

・ ボランティア組織とのネットワーク状況

・ 災害想定時の災害弱者の救済や支援策の検討

⑤ 地域の歴史研究、史料収集

これらは、同和地区（旧同和对策事業対象地域）だけでなく、現在の隣保館の事業対象地域についても、館のほうからさまざまなネットワークを通じてデータを把握することが必要であるといえよう。どのようにして実態を把握するかを検討することを通じて、地域のつながりや、本当に必要なデータづくり（発見）がなされると考える。

2 関係諸機関・団体との連携事業の活性化

【つながる隣保館】

① 社会福祉協議会などの事業面での連携の強化

今日では、福祉の課題が人権課題と不可分であり、福祉の取り組みを通じて、地域社会の人権課題に対応する人々とのつながりをつくるのが求められている。

それらの活動の拠点の一つとして積極的に活用されるよう、隣保館が社会福祉協議会や地域の福祉団体、NPOなどの自主的な団体との連携した事業展開が必要となっている。隣保館は地域密着型の施設であり、「呼びかけを待つのではなく、地域の重要な一員として館のほうから呼び掛けや取り組みの旗振り役を担う」連携の仕掛けづくりをするため、その職務への自覚とアンテナを高くした情報収集を積極的に進めることが肝要である。

② 地域包括支援センターとの情報交換

二〇〇六年四月から、高齢者の生活を総合的に支えていくための拠点として、保健士・社会福祉士・主任ケアマネージャーが中心となって、介護保険での要支援一、二の認定を受けた人の予防介護に関するマネジメントをする機関として、ほぼ中学校区単位に地域包括支援センターが設置され活動している。

隣保館としては、校区や地域コミュニティで生活支援を要する高齢者、障害者、子ども、女性等との新たな関係づくりを図るため、この地域包括支援センターとの情報交換や連携を通じて対応することが必要である。

この場合にも、積極的に関係づくりを行い、社会的援護を要する高齢者等にとって制度が素通りすることがないように、隣保館がイニシアチブを取りながら、関係各課との役割分担や連携をしていくという自覚と姿勢が必要となる。

③ 館運営委員会の設置と活性化

周辺地域を含めたより広範な隣保館の事業展開を行うためには、隣保館の運営委員会（または運営協議会）等の組織化が重要となる。また、この組織の設置態様や開催状況も、全国的にはバラツキがある。

館長の諮問機関として、多方面からの館運営への助言や協力を得るために、未設置の館では早急な組織化が求められている。また、周辺地域の関係諸団体や機関の参加を得た新しい組織構成により、隣保館が進める「福祉と人権のまちづくり」をめざして、情報交換と協働の場づくりとしての機能を持つ運営委員会としての活動が期待されている。そのためには、交流などを通じた機能全体の底上げも必要とされ、運営委員会メンバーの研修会

への参加対象枠の拡大なども課題となっている。

3 地域の自主活動の支援と「コミュニティづくり」を支える隣保館

① 隣保館の自主性の確立を

これまでの館運営では、隣保館関係者はさまざまな地域実態に対して、行政責任を踏まえ地域の諸課題に積極的に対応してきた。しかし一部では、ややもするとそのことが結果として当事者の主体性を「衰退」させ、隣保館が代行して取り組みを行ってきた側面も否めない。

地域の自主的活動である解放運動との連携の重要性を理解しながらも、地域の運動団体との関係において、本来あるべき相互批判や緊張感が薄れ惰性に流されたり、地元団体が分立している場合には、運動団体関係のバランスを眺めることでしか対応できないような場面も存在したのではないか。

今後の館運営において、これまでのような状況が続く限り、隣保館活動を主体的に行うことは困難と考える。地域課題を踏まえ、その解決を共に担う活動づくり（協働のシステムづくり）に踏み出すことが、今後は一層重要になってくる。協働のシステムは、例えば継続的相談援助事業などでは、ケース会議等での情報の共有化と役

割の分担をして事案に対処する中で、それぞれの機能にもとづいた活動と当事者の動きが出てくるものである。最初から一定の形をつくれれば機能するわけではない。

②開かれたコミュニケーションセンターとして

隣保館の事業対象地域の規模（大規模な都市地域から少数点在地区を含む過疎地域など）や地域のまちづくり組織の存在の有無など、隣保館が取り組む地域環境は、非常に多種多様となっている。

また、「特別措置法」時代の事業展開の影響もあって、周辺地域住民に受け止められている隣保館のイメージは、「同和地区の施設である」といったものが根強く存在している。部落差別を撤廃するためには、地域社会における人々の関係性の変革が大きな課題であり、その意味においても隣保館活動を地域社会の中で新たに再構築することが求められている。

隣保館が、福祉と人権のまちづくりを進める地域社会の諸団体との積極的な「つながりづくり」や活動の拠点として機能することによって、開かれた地域のコミュニケーションセンターとしての役割や地域の自主活動の支援が果たされることになる。そのためにも、そのことが隣保館の運営指針として確認されることが必要である。

③隣保館が設置された願いや期待を再確認する

隣保館活動を検証するためにも、全国のすべての館で隣保館が設置された背景や歴史について再確認することが重要である。それぞれの歴史や原点を振り返る営みを通して、今後の隣保館の役割を明らかにする作業につなげていくことが求められている。

それぞれの隣保館の設置時期は異なるが、例えば、設置に向けたさまざまな取り組みや当時の願い、自治体の努力、そして歴代館長・職員の取り組みを「隣保館創立記念の日」などを設けて、今日の新たな社会状況の下で、館がどのような取り組みを必要とされているのかを共通理解する機会を持つようにしたい。

そのためには、大阪で始まった館活動の自己評価システムの活用や、館活動への外部からの評価（地元はもちろん、地区外の利用者からも）についても検討を行うことが要請されている。

4 積極的な館事業の情報発信と交流を

【多様性のある隣保館】

①館だよりの定期発行と館活動のPR

現在、全国の八割ほどの隣保館で、館だよりの発行を行っている。その配布状況は、同和地区内や周辺地域を含むもの、小学校区や中学校区を対象とするもの、そし

てまた当該自治体全域など、館のさまざまな状況によってその発行形態（回数・部数・印刷様式など）は多様である。

隣保館活動についてより広い理解を得るためには、館だよりの発行や市町村広報誌での掲載など多種多様な情報発信が必要となっている。全隣協が実施している「全国館だよりコンテスト」の入賞作品等を参考に、一層の研鑽と館活動の積極的な情報発信が必要である。

② 館活動や府県隣協の情報を全隣協ホームページに掲載

全隣協加盟館数は約九七〇館で、隣保館のない地域には「特別措置法」の期間中に約一八〇〇カ所の教育集会所が設置運営されてきた。全国の同和地区およそ二千数百地域に対応していると考えられる。

個々の隣保館の事業や府県隣協の事業について、全隣協が集約して、それらの情報を全隣協ホームページに掲載し交流すると共に、多くの人々に知ってもらうことが館活動への一層の認識につながる。

これまでは、全隣協「情報誌」を通じての隣保館のイベントや地域の課題、そして、全国に提起したい同和問題をはじめとした人権に関する事柄などについても、組織内部だけに限られていた。今後は、全国の隣保館や職員が、全国の人々に向けて情報発信することができるよう、

全隣協ホームページでのネットワークをつくっていくことが必要である。

具体的には、各館での講演会やイベント実施とその内容の紹介などや、地域視察を行ったレポートの紹介、そしてまた地元の物産や文化活動の紹介なども掲載することができるようではないかと考える。なお、その方法や一定の基準づくりなどについては、別途検討が行われることが必要である。

③ 多様性を踏まえた隣保館活動を

公設置公営の管理運営の中で、隣保館活動が自治体業務として形式化されたものとなり、隣保館が本来持っている、地域のさまざまな要因を背景とした多様で柔軟な地域活動の拠点としての役割が、反面で硬直化してきたことも否めない。しかも、今日の自治体が直面している財政危機や三位一体改革の状況の下で、本来の問題解決に向けた多様性や創造性のある地域の営みに対して、公的施設であるという性格によって画一的な制度への移行などが提起され始めている。

隣保館とは、基本原則は確認しながらも、地域性や歴史性などを踏まえた柔軟で多様な取り組みが求められる施設であり、本検討委員会においてもそのような違いが存在することを前提としており、隣保館活動がかくある

べきという「平均像」は存在しないし、求めるものではないと考える。今日の隣保館を取り巻く社会の変化と、どのような活動が可能となっているかを積極的に論議することを奨励する環境づくりを要請する。

5 新たな「公」による隣保館運営の検討と具体化

【新たな隣保館】

①新たな「公」の登場

隣保館の管理運営体制については、以前より「公設置公営」か「公設置民営」かが、全隣協研修会などで論議されてきた歴史がある。それぞれに「同和問題の解決にとって」や「地域住民にとって」の館運営がどのように行われることが望ましいかに視点を当てた提起であったが、「公設置公営」を基本とし、同和問題解決の公的な責務を担って事業を展開することとなった。

しかし、昨今では、公営で行うことに伴うマイナス面の指摘も多く出されるようになってきている。人事異動が短期になり、隣保館事業を十分に体得するまでに異動になってしまうこと。前例踏襲に陥り地域課題に対して新たな対応ができていないといった状況。また館事業の評価について「行政効率」の視点だけで行われており、設置目的そのものが曖昧化してきているのではないかと

いう危惧等々である。

そのような中で、旧厚生省社会・援護局から出された『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（二〇〇〇年二月）の中で、新たな公の創造の提起がなされている。

「新たな公」とは、

今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤立や孤独、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支えあう（ソーシヤル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。このため公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である。特に、地方公共団体にあつては、平成一五年四月に施行となる社会福祉に基づく地域福祉計画の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることが求められる。

さらに社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりづくりを築くことによつて、新たな「公」を創造していくことが望まれよう。

（出典）二〇〇〇年二月八日、旧厚生省社会・援護局『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」より抜粋

以上のような視点から、これからの隣保館事業については、関係諸団体が進めることができるような工夫や、隣保館とつながりを持った事業展開をしていくこと、特に隣保館がコーディネーターとしてその役割を果たすことが望まれている。

隣保館の現場からは、職員や事業予算が削減されてきている下では、上記のさまざまな取り組みはとてども不可能・困難であるという声が聞こえてきそうである。しかしながら、「新たな公」の創造に向けて、例えば地域福祉計画について積極的な参画をしていくことや、まだ取り組みがなされていない所では、積極的な働きかけと共に、隣保館を核にしたコミュニティレベルでの検討が必要とされている時期となっていることを理解すべきである。

そのためにも、地域社会における課題の発見や、そのための新しいつながりづくりをするための研修事業については、全隣協はもとより、関係府県隣協においても早急に行うことが必要とされている。

② 指定管理者制度について

地方自治法の改正に伴う公の施設への指定管理者制度

の導入が、隣保館にも具体的に検討される。現状では、国の「補助要綱」で公設置公営を前提とした運営が補助対象となつているため、補助金を受けないで指定管理者制度に移行した自治体は、ごく一部に限定されている。しかし、この「補助要綱」の状況が変わるようなことがあるとすれば、多くの自治体が指定管理者制度を含む民間委託に移行することは、想像に難くない。

そのような局面を迎えた時、同和問題の解決や人権課題を抱える人たちに向けた行政の責務について、どのように担っていくのかを明確にした「受け皿」づくりが求められる。そのため、隣保館においても、地域の運営委員会や地元の「福祉と人権のまちづくり」を進める関係団体とともに、現時点からそのような「受け皿」にふさわしい組織の育成や組織づくりについて、協働関係の中で働きかけていくことが必要とされている。

三 おわりに―隣保館の重要性と隣保事業士

隣保館の置かれている状況の厳しさと重要性は、裏表になつている現状でピンチをチャンスと生かすのは、隣保館職員とそれを支える地域が一体となり「福祉と人権のまちづくり」をどう進めるかが課題になつている。

現在全隣協では、『新・隣保館運営の手引』の改定をはかっている。隣保館の重要性と、隣保館のすべきことを、隣保館に関わる職員の異動が二、三年と早いなか、また今後の指定管理者制度による、隣保館に関わる職員へのテキストとして利用できるように思っている。

二〇〇八年八月、全隣協が実施した隣保事業士認定講習会は、隣保館活性化に向けての活動のひとつであり、隣保館が社会に認められる施設としての位置づけや、指定管理者制度においても重要な活動である（二〇〇九年度講習会は九月一六日～二〇日予定）。

また、大阪で進められている隣保館評価システムについても、隣保館の重要性を再度認識・点検し、ワンランクアップする目安としての評価指標がはかられている。隣保館が果たす役割、隣保事業のすばらしさを今こそ大きく伝え、我々が守ってきた取り組みを強く情報発信する必要がある。