

コロナ禍における隣保館と機能強化に関する研究：
「やる気」を「仕組み」に変える方法

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2022-03-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山本, 崇記 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00028655

コロナ禍における隣保館と機能強化に関する研究

— 「やる気」を「仕組み」に変える方法—

山本 崇 記

1. 本稿の目的

1.1 問題意識と背景

本稿では、近年、「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」(2021年4月施行)などにより、厚生労働省(厚労省)を中心に強調される地域共生社会の形成において、地域の拠点的福祉施設としてその役割が強調されている「隣保館」の現代的課題を検討する。特に、これまで、同和問題を解決する施設としての役割を担ってきたという経緯から、2016年12月に施行された部落差別解消推進法、そして、2020年春以降本格化したコロナ禍という現代的文脈を踏まえる。

筆者は、2017年11月より、隣保館の全国組織である全国隣保館連絡協議会(全隣協)へ依頼を行い、現地訪問を中心に調査を行ってきた。特に、厚労省が、人権三法とも呼ばれる部落差別解消推進法、ヘイトスピーチ解消法、障害者差別解消法に関する取り組み(特に啓発を通じた周知)も、その役割として位置付けていることから、これらの法律に基付いた新たな隣保館の実践にフォーカスしてきた(金ほか2019)。目下、全隣協等、隣保館の依頼も受けながら、アクション・リサーチを通じた関わりを続けている(山本2021bなど)。

その過程で、全国で最も多くの館数を数える兵庫県での調査機会を得、2019年から2020年にかけて、全85館への現地調査(予備調査)を行ったうえで、質問紙・ヒアリングによる調査(以下、兵庫調査)を行った(山本2021a)。また、同時期に、ゼミナール活動の一環として、静岡県での調査も実施した(山本編2021)。

これらの経緯を踏まえて、本稿では、全隣協からの依頼を受けて設問設計と総括コメントに関与した「コロナ禍の隣保館における相談に関するアンケート調査」(以下、コロナ禍アンケート)と、静岡県における隣保館調査(以下、静

岡調査) から得られた知見を通じて、隣保館における現代的課題を明らかにしたいと考える。

本稿の構成は次のようなものである。第2章では、隣保館を管轄する国の担当省庁である厚生省における位置付けとその変遷を検討する。第3章では、コロナ禍アンケートの調査結果を分析する。第4章では、前章を踏まえて、具体的な地域の事例として、静岡調査の結果を兵庫調査と比較しながら分析する。第5章では、これまでの検討で見えてきた現代的課題を克服する際に参考となる他県の事例を参照し、第6章では、今後の隣保館のあり方を展望してみたい。

1.2 隣保館研究の特徴

隣保館に関する研究は「層」としては十分に存在していないように見える。社会福祉学においても、福祉社会学においても、その関心は極めて限定的である。現状では、部落解放・人権研究所など大阪を拠点とする部落問題研究機関による作業が特化しているものの¹、アカデミアのなかで十分な位置を占めているようには思われない。

特に、社会福祉学における議論は極めて僅少であり、セツルメント運動や地域福祉との関係で言及される程度である(吉田2015、柴田2007・2017、上野谷・斉藤編2018など)。部落問題と関連させた議論はさらに十分ではない²。翻って、部落問題研究の側からは、わずかに隣保事業と融和事業の関係を検討した研究が存在する程度である(窪田1983)。戦前においてセツルメントと融和問題に関連した議論は旺盛に存在したし、戦後の地域福祉研究においても、一定の蓄積は存在する。

この点に早くから警鐘を鳴らしていたのは小倉襄二である。小倉は、『『地域福祉』』という考え方が少しづつ定着してきているが、この考え方にしても『部落』のかかえこんでいる課題を一つの検証の場として、その可能性を追究しようとする作業は成熟していない(小倉1968:25)とし、「地域福祉活動が、真に地域住民の生きる権利をまもり、伸展させるための住民主体の運動になるた

¹ 科学研究費基盤研究(C)「地域共生社会づくり・生活困窮者支援と連携した隣保館のあり方についての調査研究」(2020年度～2022年度)では、全国の隣保館と設置自治体に対する質問紙調査及びヒアリング調査を実施している。

² 例えば、柴田謙治は、「日本で現存するセツルメントのうち石井記念愛染園隣保館と西成市民館以外は、依拠する地域が変容したため、貧困層を支援する機関としては存在しておらず」と、全国隣保館連絡協議会加盟の隣保館等をはじめ多くの同和地区隣保館を埒外に置いている(柴田2017:24)。

めには、『部落問題』の視点—論理を無視しては成立しない」(小倉1968:16)とまでした。「部落解放の地域拠点」として隣保館を想定していた小倉の議論は、現在の視点からは容易には採用できないものの、重要な提起を行っていたとは言える。しかし、それから既に半世紀以上が経っている。

セツルメント研究としては、ある程度の蓄積を持つのが社会福祉学ではある。例えば、阿部志郎は、1890年代から1918年(米騒動)頃までを創設期、1919年から1930年までを発展期、1931年から戦後までを衰退期とし、以降、法的根拠や財政難、理念的不明確さから、かつてのような勢いを取り戻せていないと認識していた(阿部1986 [2011]:47)。柴田謙治は、スラム地区の減少、公民館の設置、財源問題をセツルメントの退潮の原因だと指摘している(柴田2007:75-83)。1958年、社会福祉事業法に隣保事業が規定されたことは、これらの課題を解消する可能性もあったが、実現しなかったことになる。一方、同和地区における隣保館は、年を追うごとに増加していく。皮肉にも、隣保館の「同和化」が、社会福祉学領域における研究の僅少さにも関わっている可能性がある。

一方で、より同和地区における隣保館にフォーカスしていたのは、地域福祉の理論的先駆者である岡村重夫であった。岡村は、隣保館(事業)の独自性を、社会福祉事業一般の通則からは説明できないとし、それは「地域福祉施設(事業)」にあると提起する(岡村1963)。その際に地域性と福祉性の原則を挙げる。特に、一般社会福祉事業と異なる特色は、前者(地域性の原則)に該当するとして、次のように述べる。

地域住民の生活困難ないし「福祉に欠けた状態」を近隣社会の社会資源の全体および共同意識との関連において、観察し、理解し、解決するように援助することである(岡村1963:24)

さらに、岡村は、『日本社会事業年鑑』(1947年)の「隣保教化事業」から、『同和行政の手引き』(1961年)に至る定義まで検討を行い、特に「総合施設論」の形式性を批判した。そのうえで、隣保館(事業)の内容を次のように整理していた(表1-1)。

表 1 - 1

(1) 近隣地域福祉施設として特色を発揮しうる事業	(2) 近隣地域施設としての限界を克服するための事業
(a) 隣保施設およびその職員と地区住民との深いまた非公式な信頼関係ないし同一化関係を利用しなければならない事業 — (i) 地域住民に対する観察、調査、面接による資料の収集 — (ii) 相談事業、家庭訪問による問題の早期発見およびその予防と早期治療を目的とする事業 — (iii) 当該近隣地域を対象とする各種機関団体、行政および立法諸機関の注意を喚起し、対策を進展させる事業	(a) 行政機関、立法機関に対する協力と働きかけ
(b) 住居の付近でなければならない直接的サービス	(b) 全国的ないしは全市的レベルで活動する諸機関、団体への働きかけ
(c) 地域住民の豊富な共同体験の機会を提供するためのサービス — (i) 隣保館内に年齢別、関心別のクラブ、グループを形成し、集団志向、共同的行動を学習する機会を提供する。 — (ii) 近隣地域社会の重要な団体の活動を援助する。	(c) 近隣地域の客観的評価
(d) 各種機関、施設との協力関係の維持—地域社会組織化活動（コミュニティオーガニゼーション）	

出典) 岡村 (1963 : 27-30) より筆者作成

これらの事業の本質は、「嘗てのように、住民に対して『啓蒙感化』することを目的とするのではなく、住民が独立した人格者であり、生活の主体者であることを認識し、受容し、かれの自発性をひきだすことを、ねらいとするのでなくてはならない」(岡村1963 : 25、傍点は岡村) ともした³。つまり、地域福祉の担い手としての住民の主体性を育む視点である。より踏み込んで言えば、「隣

³ 阿部志郎は、「セツルメントは、生活障害の多い近隣地域社会に社会共同体を形成するための働きの一つである」としている(阿部1986 [2011] : 48、傍点は引用者)。「ボランティアな性格を持つセツルメントが、地方公共団体の手によって行われたということは、基盤となるべき市民社会が十分に成熟していないため社会共同体意識が乏しかったということと、不完全な社会政策を補い階級闘争の緩和剤としての役割を果たしていた」(同上 : 46) とし、大正期から昭和初期の動向を総括している。セツルメントが公設公営であることに対しては多くの批判がある。反対に、全国初の公設公営館である大阪市民館長・志賀志那人は、それをセツルメントの発展型として考えていた(窪田1983)。

保事業運営の主体を住民の側に移す」(岡村1968:13)となる。この点をいかに現代的に位置付けるのかについては第6章で改めて論じる。

岡村の議論の直後には、『同和地区における隣保館運営要綱』(1969年)ができることになるが、その内容については次章で論じることとする。同和地区に公設公営の隣保館が増えていくのをにらみつつ、公設民営の形態を推奨していた岡村の隣保事業論は、果たして、1970年代以降の隣保館のあり様に体現されたと言えるだろうか(2.2で言及)。結論的に言えば、同和地区に限定され、公設公営に収れんしていったことで、少なからずセツルメント(運動)のポテンシャルを減じることになったように考えられる⁴。

2. 隣保館の制度的性格(1969年以降)

2.1 隣保館のトレンドと厚生労働省の位置付け

厚生省による隣保館の積極的な位置付けについて、筆者はそれを「期待」と呼んできた。厚生省は、隣保館に対する運営費等補助金を「地方改善事業費」「地方改善施設整備費」として支給してきた。その要旨は、「地域住民の福祉の向上や人権啓発の拠点となるコミュニティセンターとして高齢者、障害者、生活困窮など地域における社会的弱者の生活上の各種相談や人権啓発に係る取組みなどを総合的に行う隣保館の運営等の必要な経費を補助する」とされている(全国隣保館連絡協議会2021b:73)。

隣保館の制度的性格は、同和対策に関する各種法律との関係で推移してきたと言える⁵。それを示したのが図2-1である。1965年に同和対策審議会(同対審)答申が出され、1969年に同和対策事業特別措置法(同対法)が制定された。この点は、隣保館の方向性を形作るうえで決定的だったと言える。その後、1982年に地域改善対策事業特別措置法(地対法)、1987年に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(地対財特法)が制定され、5年ごとに延長され、2002年3月に、一連の同和対策が失効する。1996年には、一般対策として同和行政を展望していくことを示した地域改善対策協議会(地対協)意見具申が出ている。一方で、2016年に部落差別解消推進法が成立している。

⁴ 現代の指定管理者制度は、公設民営と言えるが、厚生省の補助事業対象とはならない。また、人件費をはじめとした経費削減の性格が強く、容易には評価できないものの、公設公営以上の創意工夫が兵庫県内では見られた(山本2021a)。

⁵ 戦後の国レベルの同和対策は1953年、隣保館の建設費補助から再開したと言われる。戦後から1969年の同対法までの隣保館の制度的位置付けの変遷は別稿を期す。

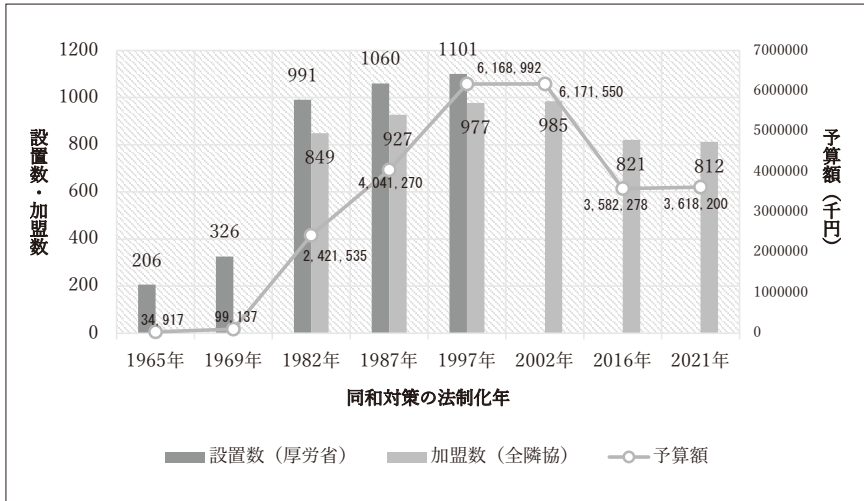


図 2 - 1 隣保館予算額と館数の推移

出典) 全国隣保館連絡協議会 (2021a) を元に筆者作成

予算も館数もともに1969年から2002年まで上昇を示し、その後、急激に下降している。同和問題を解決する隣保館の位置付けは大きく低下してきたと言えるだろう。実際は、設置主体である市町村の方向性によって、縮小、廃止、転用などの形態を伴って、性格が変化している。概ね、縮小の傾向ではあるが、大阪市や神戸市のように廃止している自治体もあれば、市民活動センターとして転用されている京都市のようなケースもある。さらに、近年では、尼崎市、桜井市、草津市など、関西圏を中心に指定管理者制度の導入が著しい。2002年以降に、改めて館を設置している稀有な事例としては、姫路市などがある。

さて、厚労省の「期待」について再度触れる。その点がよく表れているのは、「令和2年度全国厚生労働関係部局長会議」(2021年1月26日)での厚労省の説明である。まず、①「社会福祉法に基づく取組との連携」については、「福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となる開かれたコミュニティセンターとしての役割を果たしている隣保館等が、関係機関の一つとして、地域福祉の推進を担うことのできる機能を有していることについて、あらためてご了解願いたい」「また、社会福祉法では、地域福祉計画の策定に努めることとされているが、隣保館等が取り組んでいる人権課題解決に向けた取組も地域生活課題の一つとして考えられるため、計画策定に当たっては、こうした視点についても留意す

るよう、併せてご了解願いたい」と強調している（全国隣保館連絡協議会2021b：76、傍点は引用者及び2021年厚労省追記箇所）。

続いて、②「関係部局・機関との連携」では、「隣保館や生活館においては、地域住民の生活上の相談、人権に関わる相談に応じ適切な助言指導を行う必要があることから、日頃より市町村の福祉関係や人権関係等の関係部局、地域包括支援センターや社会福祉協議会などの関係機関との密接な連携を行うとともに、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関との連携や、同法に基づく各種事業の実施に当たり、地域における多様な社会資源の一つとして隣保館や生活館自体が自立相談支援機関として活動するなど、事業の実施主体となりうることも留意しながら、より積極的な館運営が行われるようお願いする」とされている。①②ともに、2020年度の記述に比べ、より隣保館の存在意義を強調する内容となっている（同上）。

加えて、③他法における状況については、部落差別解消推進法、ヘイトスピーチ解消法、障害者差別解消法の周知徹底の役割があることが強調されている。このように、福祉と人権という点について、その役割には一定程度の「期待」が込められていると言えよう。実際、2020年度の予算額（地方改善事業費）と比較すると、2021年度は780万円の増額となった⁶。

2.2 隣保館設置運営要綱の変遷—同和化と脱同和化の往復

隣保館の設置・運営は、厚労省から通知される『隣保館設置運営要綱』（以下、『要綱』）と呼ばれるものによって基礎付けられている。その変遷から、隣保館の制度的な性格を見て取ることができる（表2-1）。

表2-1

	『要綱』の変遷と特徴（1969年～2002年）		
	法制度	同和問題の位置付け	全隣協の動き
1969	同対法	「同和地区における」と事業対象明記	全隣協結成（1971）
1977	同対法延長（3年）	「同和対策対象地域」に修正 法制度（同対審答申1965）の趣旨を踏まえた改正	『要綱』改正要望書提出（1975）

⁶ 同補助金は、北海道アイヌ集落における生活改善施設「生活館」の運営費も含まれている（1998年度以降、予算統合）。

1982	地対法	「地域改善対策対象地域」と修正	『隣保館運営の手引』作成（1983）
1987	地対財特法 地対協意見具申 (1986)	「隣保館活動の充実及び運営の適正化について」	
1992	改正地対財特法		
1997	改正地対財特法 地対協意見具申 (1996)	「社会福祉事業法に基づき」と記載→一般対策化へ 「人権・同和問題」と記載	
2002	同対法体制失効 人権・教育啓発 に関する基本計画 （「同和問題」 に定位）	「人権課題の解決」と記載 「地域社会全体」を事業対象と記載	

『要綱』の変遷に関する研究は、2002年以降の川辺（2005）や、1982年の地対法成立後の山本（1983）などがある。どちらも、同和問題にのみ特化していくことに批判的な立場から、『要綱』の変化に論及している。それでは、『要綱』の変遷をどのように理解すべきか。

一つの特徴は、同対審答申（1965年）や同対法（1969年）が大きな契機となり、『同和地区における隣保館運営要綱』が作成され、事業内容に一貫性を持たせることが図られたことにある。1958年の社会福祉事業法の改正により、隣保事業は法的根拠を得た⁷。もう一つの特徴は、全国水平社以来の活動家である上田音市（三重県松坂市）を会長とした全隣協が1971年に結成され、厚生省（当時、厚生省）との協議・交渉を重ねることができる全国組織が登場したことであるだろう。

実際に、1977年の『要綱』改正に際しては、より同和对策事業推進の趣旨に則ったものとなった。実現はしなかったものの、全隣協からは、同和对策対象地域以外の「近隣地域」という文言は除外すべきことや、「地域住民の解放センター」とすべきことなどが提起されていた（全国隣保館連絡協議会1981）。つまり、最初の『要綱』では一般社会福祉事業との差異が明確でないという批判である。これらの流れは、隣保館を「同和化」させていくものであったと言え、

⁷ 第2種社会福祉事業として、「隣保館等の施設を設け、その近隣地域における福祉に欠けた住民を対象として、無料又は、低額な料金でこれを利用させる等、当該住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行なうものをいう」と付け加えられた。

上述した岡村の議論を踏まえると、地域住民（当事者）が主体的に隣保館を管理運営する方向性だと理解することもできるし、公設公営とセットになった同和化が結局、過剰な措置要求、行政依存を生んでいったとしたら、地域福祉の理念からは乖離していったとも言える⁸。その意味で、1987年に「隣保館活動の充実及び運営の適正化について」が出された文脈を踏まえる必要がある。

一方で、その転換は、1997年の『要綱』改正による一般施策化、あるいは、「人権・同和」という併記などによって体现された。さらに、その流れは2002年により徹底され、『要綱』から「同和」の文字が消失し、現在に至る⁹。これを「脱同和化」と表現してみたい¹⁰。隣保館は同和化と脱同和化を行き来してきた。そのせめぎあいが隣保館を見る一つの視点である。これは戦前にも見られたことではあるが、2002年以降、現在に至るまで見られるものでもある。それでは、隣保館の全国的な現況がどのようになっているのか。次章ではコロナ禍アンケートを通じてこの点を見ていきたい。

3. 全国的な現況—全国隣保館連絡協議会コロナ禍アンケート調査

3.1 調査概要

まず、コロナ禍アンケートの調査概要を記す。

- ◎調査方法：府県隣保協事務局を通じた悉皆調査（各館からの回答）
- ◎調査期間：2020（令和2）年9月25日（金）～10月19日（月）
※調査基準日：2020（令和2）年9月1日現在。
- ◎調査対象：811館（2020年9月現在）※滋賀県人権センターは除く。
- ◎回収率：734館／811館（90.5%）※2020年12月1日現在
問1. 現在（9/1時点）の隣保館の職員数について

⁸ 1956年、全社協主催で第1回の「全国隣保教化事業関係者会議」が行われ、隣保事業のあるべき方向が議論されていく。本会議は、1963年の第8回まで続き、その後、厚生省（当時）主催の「第1回隣保館長現任訓練講習会」が開催され、1970年（第7回）まで続く。この過程に隣保事業の同和化が看取されるが、詳細は別稿を期す。

⁹ ただし、「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002年）の同和問題の項目のなかに隣保館は位置付けられた。とはいえ、2002年の改正「要綱」と同様、一般施策化の傾向を色濃く看取することができるものとなった。

¹⁰ 1987年、「隣保館活動の充実及び運営の適正化について」と題された厚生省社会局長通知が各都道府県知事に発せられた。特に、「七 中立公正な運営の確保」では、「特定の運動団体に独占的に利用されている等の批判が生じないように」注意喚起がなされ、「行政としての主体性を確保し、各種事業について民間運動団体との連携乃至協力により実施する場合にもそれぞれの立場及び役割等を明確にし」「隣保館の責任者たる館長が民間運動団体の幹部役員と同一人である」ことは「極力避けることが望ましい」とされた。

- 問2. 緊急事態宣言期間中（4/7～5/25）の隣保館の状況について
問3. 現在（9/1時点）の隣保館の状況について
問4. 前年（2019）の同じ時期（3月～8月）と比較した相談内容の変化について
問5. コロナ禍において、隣保館としてどのようなことを企画・実行されましたか
問6. コロナ禍にある隣保館活動の中で
「工夫していること」（記述回答）
「困っていること」（記述回答）

本調査は、第1回目の緊急事態宣言以降、休館や閉館が相次いだ隣保館において、積極的な事業を展開する事例を可視化し、その役割を発信するという問題意識で計画された。依頼文には「多くの隣保館が、収入減少などにより生活が困窮されている方などへの相談支援や、コロナ禍にあっても時機に応じて、諸課題への対応に向けた努力が続けられています」と記されている（全国隣保館連絡協議会2021b：21）。とはいえ、2020年7月から現地調査を再開していた筆者は、設問項目設計時において、十分な事業が展開できていない館の方が大半ではないかと推測していた。「コロナ禍にある隣保館活動の課題や今後の展望を見出す基礎資料として活用するため、全国的な状況を把握させていただきたいと考えます」と依頼文の後半には記され（同上）、結果的に実態（課題）を把握することに主眼が置かれたことは現実的だったと思われる。

本調査の意義は、主に2点、指摘できる。まず、①隣保館の実態把握ができたことである。2005年以来止まっている全隣協による隣保館実態調査を、パンデミックという例外状況がその理由だったとはいえ、部分的にでも実施できたというのは、積極的な側面と言えよう¹¹。次に、②日常の隣保館の再点検の機会となったことである。いくつかの重要な館機能が停止したのは事実だが、改めて、館事業のあり様—業務内容・量の精査、ウィークポイントの点検など—を見つめ直す機会（時間）として生かせるのではないだろうか。まさに、その目的に明記された「基礎資料」という側面を持ったのである。

3.2 分析結果

次に、実際に回答結果から分析を試みてみたい（同上）。まず、設問2・3

¹¹ 全隣協は、2005年以降、「市町村合併等アンケート調査」（2006年）、「府県隣協事務局運営状況等アンケート調査」（2007年・2016年）、「隣保館と社会資源等の連携状況アンケート調査」（2010年）、「今後隣保館が取り組むべき地域福祉課題を明らかにする実態調査」（2011年）、「生活困窮者自立支援法施行に伴う自立相談機関と隣保館との連携アンケート調査」（2014年・2017年）などを実施している。

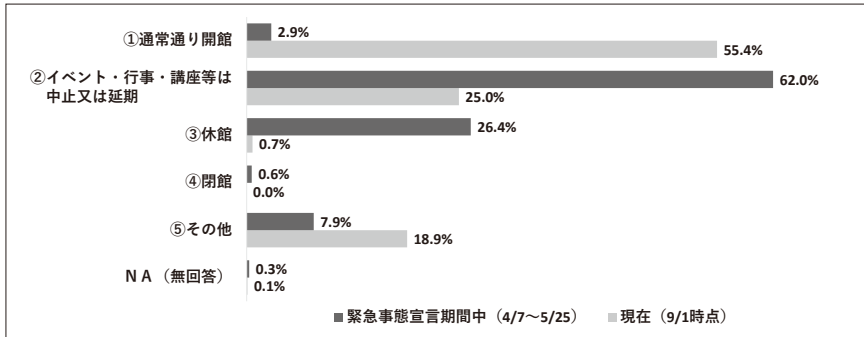


図3-1 隣保館の活動状況について（緊急事態宣言期間中と現在の比較）

は、コロナ禍の特徴がよく表れている（図3-1）。緊急事態宣言期間中は、「②イベント・行事・講座等は中止又は延期」した割合が高く62.0%、次いで「③休館」が26.4%であった。宣言明けの2020年9月時点でも、「①通常通り開館」しているのは55.4%であった。「⑤その他」はどちらも一定数の割合を示したが、宣言下（7.9%）・宣言明け（18.9%）の創意工夫や自己点検の機会に生かせたかどうか重要である。一方、その内実に分け入っていくと（後述の「困っていること（記述回答）」）、例えば、「アウトリーチ」を積極的に行うべきという自覚を持ちつつも、感染を恐れて「訪問拒否」を受けてしまうという〈板挟み〉の状態であったことが分かる。同時に、身近な社協などとの連携が普段からできていれば、より多くの対策が可能となったことも吐露されている。

次に設問4である（図3-2）。まず、「③ほとんど変わらない」、「④わからない（特に把握していない）」が合わせて75%を超えるのは大変懸念される状況であり、『要綱』基本事業(1)に規定されている調査研究による実態把握の不足が窺える。一方で、「①大幅な変化があった」、「②変化があった」は合わせて20%を超え、具体的な分類としては、A.社会

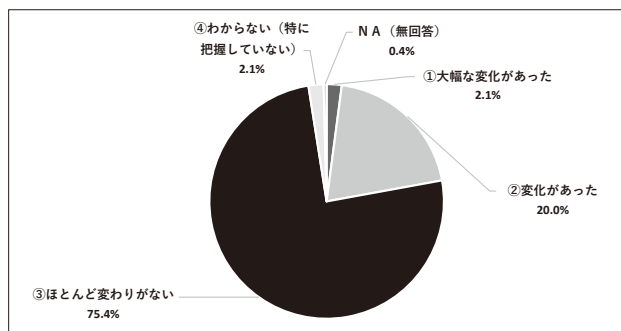


図3-2 前年と比較した相談内容の変化について

関係「①不安、閉塞感、孤立に関する相談」(件数第3位)「⑪差別事象(コロナ差別)への相談」(第12位)、B.生存関係「⑥経済的な相談」(第4位)「⑧失業・解雇に関する相談」(第5位)「⑨生活保護受給に関する相談」(第11位)、C.社会サービス関係「③病院への通院(送迎)に関する相談」(第7位)「⑩子どもの受け入れに関する相談」(第8位)、が見られた(図3-3)。

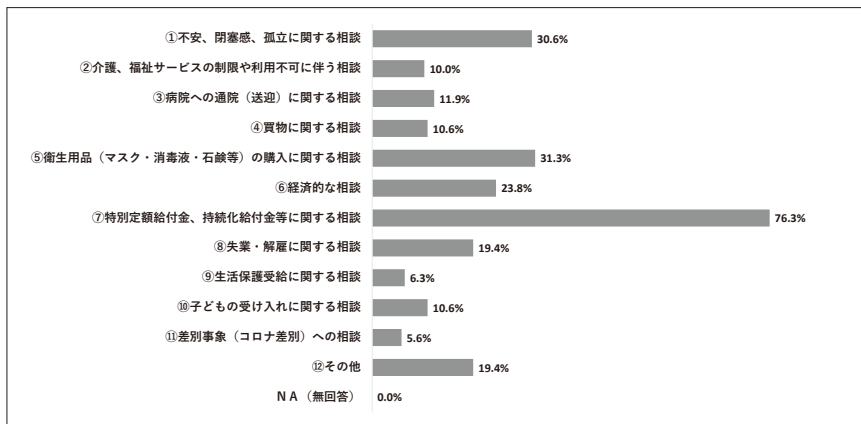


図3-3 相談内容について(「大幅な変化・変化があった」と回答した隣保館)
※複数回答

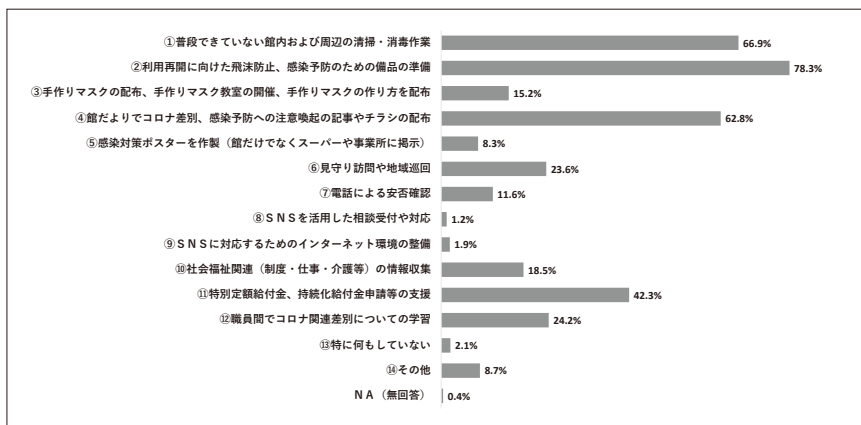


図3-4 コロナ禍の隣保館としてどのようなことを企画・実行されましたか
※複数回答

「⑫その他」(第5位)に見られた「うつ病の方が多くなった」「自殺したい気になっているとの相談」「コロナに感染したかも知れない。どうしたらよいですか」といった内容は、実際に、コロナ(差別)に関わる相談とも言え、コロナ禍における隣保館の役割を見出せる。

設問5についてである(図3-4)。「④館だよりでコロナ差別、感染予防への注意喚起の記事やチラシの配布」は62.8%を示し、隣保館として緊急時に取り組める内容として評価することができるのではないかと。一方で、「⑧SNSを利用した相談受付や対応」、「⑨SNSに対応するためのインターネット環境の整備」についてはどちらも1%台と大きな課題と言え、緊急時の相談活動や地域交流、さらに、隣保館同士の連携においても、放置できないものと言える。2021年に入り、ようやく、各府県・各館で整備が進展してきたようにも思われる¹²。

続いて設問6の「工夫していること」から特徴的なものに触れたい。「二日に一度の透析が不可欠な方や全盲独居の方の通院など、直ちに命の危険があるケースについては、外出支援を中止するわけにはいかないという現場担当者からの意見があった」(三重県)という回答である。命と健康を守る地域の最前線にある隣保館が、設置自治体のネガティブな方針を「押し返す」ギリギリの判断—外出支援を欠くことの危険性と感染症のリスクを比較考量し本庁とともに協議・決断する—を行ったという事例である¹³。

もう一つは、「本庁からは本庁内と同様の対策が施されない中において、館職員で自作の仕切り板の作成や、各種感染対策を講じた」(福井県)という回答である。現場での判断の速さ、あるいは、重要さを看取することができる。「待ち」や「受け身」の姿勢ではなく、積極的にアクションを起こせるかどうか。普段からの事業と、何(住民の生活)を判断の拠り所に行っているかが問われた瞬間である¹⁴。

最後に、「困っていること」である。「会館活動の見通しが見えない」「マスク着用で声が聞きづらく、会話が成り立たない」「(感染症対策への対応が)コス

¹² この点で先行したのは兵庫県が主導した「市町隣保館を活用した人権啓発サテライト推進事業」(2020年9月)であり、また、県隣協が主導した高知県も該当する。

¹³ 同館に現地調査を行ったのは、アンケート回収前の2020年9月17日であった。その際に、「外出支援事業」として、緊急事態宣言下でも特に支援が必要な住民の生命・身体を守ることを最優先して取り組みを継続していたことを知り得た。

¹⁴ 同館に現地調査を行ったのは、コロナ禍前の2018年8月23日であった。2021年10月20日に行われた第58回全国隣保館長研修の実践報告では、「予算がなくてもできることはあります。やり方次第です!『できる』か『できない』ではなく→『やる』か『やらないか!』というメンタリティが館に元々存在していたことが同館より報告された。

トがかかり負担」「長期間休んでいた自主活動グループが解散」「講座生の特に若い人たちや子どもたちは、やる気が薄れていく」「一度閉じこもり状態になると、再度家から出るのが難しくなった」などである。

そのようななかで、『人に会えない』『参加できなくて寂しい』という住民の声が多く聞かれる」という回答がある一方で、「少人数に制限する場合でも、『コロナなのにやるのか?』という住民感情」に〈板挟み〉になっていることも分かる。端的に、「事業実施の判断について、『なぜ実施するのか』『なぜ実施しないのか』と、それぞれに反対意見が発生している」という回答もあった。

〈板挟み〉については、「寝た子を起こすな意識」と部落解放の志向性との間で揺れ動く隣保館の姿が重なる。この狭間で呻吟することこそ、隣保館たるゆえんであり、やりやすさを求めるのは安易だろう。

最後に、コロナ禍アンケート結果から得られた知見を3点にまとめてみたい。一つ目は、コロナ禍における偏見と差別への一定程度の対応であり、啓発課題としての取り組み、連帯メッセージの発信、相談事業の継続・工夫が見られた。二つ目は、コロナ禍におけるテクノロジーの導入やソーシャルワークの向上の遅れ(消極的対応)である。これは、コロナ禍以前からの「実態」でもあるが、未解消であったことが改めて分かった。三つ目は、コロナ禍における人権・福祉の地域拠点の重要性・必要性の再確認・再発信の「基礎資料」として生かすことができるかどうかという点である。

4. 静岡県調査—地域的展開の検討

4.1 調査概要

前章のコロナ禍アンケートの設問1では、各府県の館職員数を計上している。最も少ない県は2.1人(館数16)の静岡県であった(正規職員は0人)。最も多かったのは8.5人(館数32)の大阪府であった。6人以上の差があり、事業対象範囲の規模にも起因しているが、静岡県が人的側面で条件不利地域であることが明瞭である。上述したように、2019年より全国最大の館数がある兵庫県での実態調査を実施した。同時期に、基本的に共通した調査方法・設問項目で、静岡県での実態調査も行っていた。

静岡調査は、ゼミナール活動の一環として行った。静岡県では、2018年1月から始まった菊川市協和会館での「高齢者の買い物支援事業」が注目されていた。この事例は、2018年9月に結城市で行われた全国隣保館連絡協議会第24回

東日本ブロック女性職員研修会の場で初めて報告され、ひろく知られることとなった。その後、厚生労働省社会・援護局地域福祉課により、山間部の小地域で取り込まれる複合的課題に対応する事例として高く評価されることとなった（厚生労働省社会・援護局地域福祉課2019：95）。

しかし、静岡県下はもちろんのこと、全県的にこの取り組みがひろがるということはなかった¹⁵。後述する香川県で始まった「100円モーニング」と呼ばれる高齢者の居場所づくりとは好対照となった。とはいえ、嘱託館長と会計年度任用職員の2名で運営されている小規模な館一職員が不在となる時間帯も少なくない一であり、また、当事者団体も不在で、非常に奥まった立地での地域福祉実践の実現に至るまでのプロセスは、大変示唆的であり、静岡調査ではその点についてより深くヒアリングを行い、過程を図示した（表4-1）。この点についても、後述する。

4.2 分析結果

それでは、静岡調査の概要を、山本編（2021）と上述した兵庫調査（山本2021a）を比較するかたちで概説する。紙幅の関係から、特に、重要と思われる点に絞って、比較してみたい。主に、設問項目から抽出したのは、以下の8点である。抽出理由は、隣保館の基本事業を確認できる事項（①～⑥）と部落問題に関する取り組みについて確認できる事項（⑦～⑧）に関連しているからである。具体的には、①館だよりの作成、②運営委員会の設置、③館利用者アンケートの実施、④相談票、⑤アウトリーチ、⑥相談案件検討の場、⑦寝た子を起こすな意識、⑧隣保館呼称、である。

まず、①館だよりの作成であるが、兵庫県と静岡県に大きな違いはない。館だよりは、館の存在を知ってもらう最も基本的なツールであり、不可欠である。インターネットが浸透する現代では、紙媒体で発行するだけでなく、磐田市のように市HPでの掲載も見られ

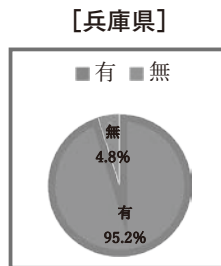


図4-1
1.5 館だよりの作成
(N=84)

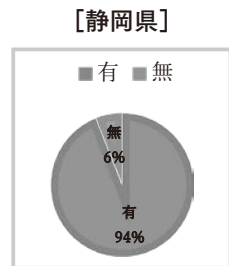


図4-2
1.5 館だよりの作成
(N=16)

¹⁵ ただし、鳥取市の隣保館にはひろがっているケースがある。

る。例えば、倉敷市では、「隣保館へ行こう！」というキャッチフレーズで、館の情報発信を後押ししており、両県に参考となる。

②運営委員会の設置は、元来『隣保館運営の手引』（以下、『手引』）に規定されていたものである（2002年まで）¹⁶。隣保館の方向性を地域と協議する貴重な場である。それ以外にも、教育や福祉の専門家と繋がり、隣保館だけでは解決できない課題に対応する重要なネットワーク機能を持つ。兵庫県では2割、静岡県では未回答分を除くと1割弱と、一定数の未設置館が見られる。例年の事業計画や実施状況を報告するのみと形式化している事例も多く、真庭市のように、「若者」や「よそ者」（地域おこし協力隊）などに入ってもらうなど、構成や頻度にも工夫が必要である。

③アンケートの実施は、館利用者のニーズや背景を知り、事業の軌道修正を図っていくための日々の活動の基礎資料となる。静岡県の未実施が50%と非常に目立つが、兵庫県でも2割以上が未実施と目立つ。この実施の意義は5.1（香川県の事例）で述べる。

④相談票の運用についてであるが、その有無は「福祉」の館である証でもある。静岡県では8割以

[兵庫県]

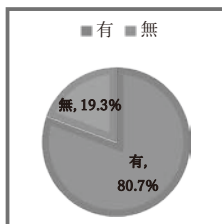


図4-3
1.9 運営委員会の設置 (N=83)

[静岡県]

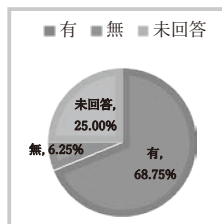


図4-4
1.9 運営委員会の設置 (N=16)

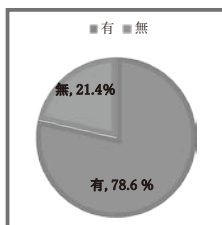


図4-5
1.11 アンケート実施 (N=84)

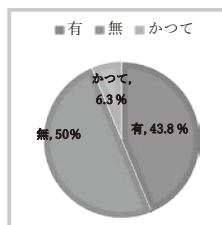


図4-6
1.11 アンケート実施 (N=16)

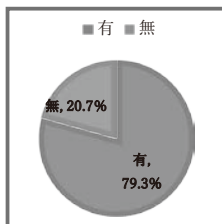


図4-7
3.1 相談票 (N=82)

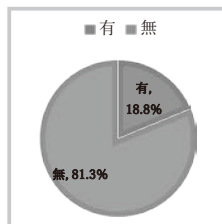


図4-8
3.1 相談票 (N=16)

¹⁶ かつて、『要綱』には「隣保館運営審議会」を設置自治体の諮問機関として位置付けていたが、それに対応する館レベルの「運営委員会」の設置が『手引』には規定されていた（厚生環境問題研究会1983：80）。

上が「無」と回答しており、早急に改善が必要である。ちょっとした「つぶやき」を相談化するスキルや感度も必要である。

⑤アウトリーチ（相談援助技術）の実施であるが、ニーズや困り感を言語化し、可視化するのには支える側からするものである。本来、人は、自分の悩みを理路整然と他者に伝えられるものではない。「つぶやき」を「ニーズ」として相談化するのが福祉・援助の術と考えたい。兵庫県59.8%、静岡県81.25%と未実施館が非常に多く、福祉機能を持つ施設としては、根本的な改善が必要な点である。

⑥相談案件検討の場は、『要綱』特別事業(3)相談機能強化事業実施要領に記された「支援方策検討会」を指す。また、『要綱』基本事業(6)生活上の課題解決に向けて、地域役員、専門職、行政機関と連携することで達成されるものである。こちらも、⑤に続いて、未設置の館が多く、兵庫県78%とより多い。様々な機関や人と繋がり、継続的な関わりでニーズを充足していくうえでは必須の機能である。

⑦「寝た子を起こすな意識」については、部落差別のみならず、マイノリティの当事者性やアイデンティティへの権利に対する態度を測る指標と言える。静岡県における数値の高さが目立っている(56.3%)。兵庫県でも3割近くと一定数を確認することができ、地域住民のセンシティブな感情を把握できているとも言える。隠す／受容する／表現する「自由」のた

【兵庫県】

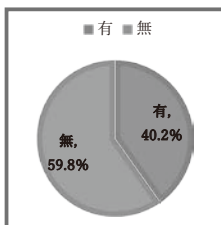


図 4-9
3.2 アウトリーチ
(N=82)

【静岡県】

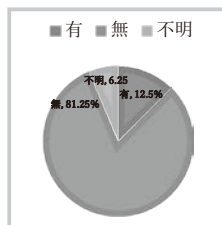


図 4-10
3.2 アウトリーチ
(N=16)

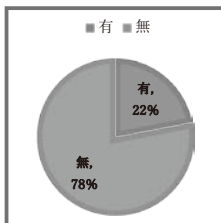


図 4-11
3.5 相談案件検討
の場 (N=82)

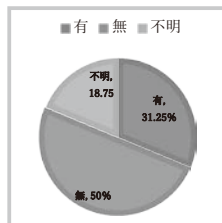


図 4-12
3.5 相談案件検討
の場 (N=16)

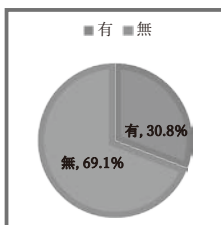


図 4-13
7.1 寝た子を起こ
すな意識 (N=81)

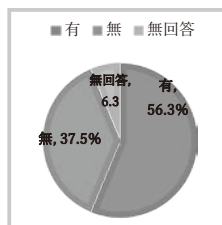


図 4-14
7.1 寝た子を起こ
すな意識 (N=16)

表4-1 静岡県菊川市における地域福祉実践の経過（筆者作成）

	第1期（2017年）【①考え→②繋がる】	第2期（2018年）【①発見する→②繋がる→③支える】
隣保館（協和会館） 嘱託・非常勤館 小規模館	<ul style="list-style-type: none"> 〈条件不利館〉 ・ルーティンをこなすだけの5年間（館長） ・サロン（居場所）が途絶える ・「何をしたいか思い浮かばない」という状況／小規模館であることの資源不足等 	<ul style="list-style-type: none"> ・実態把握／ニーズ調査の開始（要綱基本事業11） → 敬老会でのヒアリング／調査用紙の作成・分析（隣+社） ↓ 課題の発見「買い物難民」「居場所の喪失」 ↓ 解決策の模索「買い物ツアー」の提案 車は？ 運転手は？ 保険は？
地域・利用者 （小集落・中山間）	<ul style="list-style-type: none"> 〈条件不利地域〉 ・少子高齢化と地域活力の低下 ・高齢者の居場所の喪失と孤立化 ・当事者団体の不在 ・寝た子を起さす意識 → 隣保館とも疎遠に 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会の協力（自治会保険の活用）【地域自治形成】 ・館利用団体（料理教室・リズムダンス）の協力【資源開発】（付き添いボランティア） ・運転ボランティアの登場【資源開発】
隣協組織 （静岡県隣協）	<ul style="list-style-type: none"> ・各館の事情をつぶさに観察 	<ul style="list-style-type: none"> ・県内隣保館との共有（県隣協研修2019年2月）
連携組織 （菊川市社協）	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援コーディネーター制度のスタート → 市内の地域で具体的にサポートをしたい 	<ul style="list-style-type: none"> ・車の確保（民間社福法人との連携）

第3期（2019年）【③支える→④多様性】	第4期（2020年）【④多様性→⑤新たな館像へ】	第5期（2021年）【⑤新たな館像の創出】
<ul style="list-style-type: none"> ・買い物難民の解消 ・月1回の継続を重視 ・全国への発信（東日本B・館長研修等） ・厚労省による小規模館としてのモデル的位置付け 	<ul style="list-style-type: none"> ・継続を重視（会計年度任用職員体制下） 	<ul style="list-style-type: none"> ・継続を重視 ・設置自治体（菊川市）の積極的評価と支援
<ul style="list-style-type: none"> ・買い物ニーズの実現【課題解決】 ・サロンの隣保館の復活【居場所の創出】 ・花見、道の駅ツアーの開始【地域自治形成】 ・地区内外の交流と支えあいの醸成【啓発・交流】 	<ul style="list-style-type: none"> ・「我が事丸ごと」の取組としての発展可能性 ・新規住民（ブラジル人）との多文化共生の模索 → 「地域共生社会」実現における館像の明瞭化 	<p>住民主体への移行 の模索の必要性 ★課題Ⅱ</p>
<p>なかなか浸透せず★課題Ⅰ</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ・市内他地域への応用（→実現せず） ・他地域へのボランティアの活用（→継続） 	<p>普遍化を模索中／なかなか具体化せず（担い手確保の難しさ）</p>	

めの安全な環境を整えることが館にとっては重要な点である。マジョリティには変革を、マイノリティにはアライ（連帯）を示す拠り所としても館の存在意義は高い。社会福祉協議会や公民館などにはない、福祉と人権を架橋する社会資源（隣保館）の特色とも言える¹⁷。この点は、岡村の地域福祉論には想定されていなかったものであり、同和化を通じた隣保館のポテンシャルである。

最後に、⑧「隣保館」という呼称についてである。「使うことがない」というのが両県とも5割近くとなっている。使いにくさを感じている一定数の館もあり、静岡県がより高い数値を示している。もちろん、『要綱』に基づく事業であることと、その原義から考えれば、現在の名称がどうであれ、隣保館／隣保事業であることに変わりはないはずだが、この呼称を柔軟に位置付けられていない姿も窺える¹⁸。

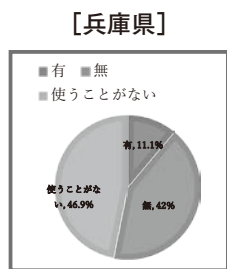


図4-15 7.4 隣保館呼称の使いにくさ(N=81)

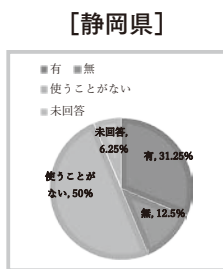


図4-16 7.4 隣保館呼称の使いにくさ(N=16)

4.3 小地域の事例分析

続いて、上述した菊川市協和会館の事例をより詳細に検討してみたい。4.2で見てきたように、静岡県は隣保館の体として十分な機能を持ち合わせていない実態がある。とはいえ、職員数は言うまでもなく、隣保事業を展開する条件がより不利である点も考慮に入れる必要がある。そのようななかで生まれたのが小地域での同事例である（48世帯、113人、2022年1月現在）。そのプロセスを解析してみたい。表4-1は、このプロセスを図示したものである。本事業には、2017年を第1期として、現在の第5期（2021年）までの変化を見ることができる。特に第1期は、「何をしたいか思い浮かばない」という状況で、モチベーションも低く、ルーティンをこなすだけの館であった。さらに、館で実施されていたサロン（居場所）も途絶え、利用者も減少し、非常にネガティブな状況があった。この状況に、地元の市社会福祉協議会の生活支援コーディネーターの関わりが一つの契機と変化を与え始める。そして、隣保館と社会福祉協議会が協働して、ニーズ把握のためのヒアリング、アンケート調査を実施し、「買い物難民」「居場所の喪失」といった課題を可視化し、「買い物ツアー」の提案とその実現に向けた条件整備を進め、形にしていく第2期（2018年）が位置する。

隣保館自身に体力がないときに、まず、同じ福祉組織である社会福祉協議会の

¹⁷ 法的位置付けは異なるが、現場での機能が近似しているのが公民館と隣保館である（鍋島1996）。隣保館を廃止し公民館に集約した例として神戸市がある（横山2000）。

¹⁸ ここに同和化と脱同和化がせめぎ合う最も典型的な側面を見て取ることができる。同和化を忌避し一般福祉にシフトする脱同和化に向かう流れと、その流れに批判的な立場をとり同和化の徹底を、隣保事業の本来の姿と重ねて維持しようとする流れが絶えず拮抗しているのが全国的な状況

力を借りたことが重要である。さらに、付き添いボランティア・運転手を館利用者から募り、効果的に福祉資源を開発している。加えて、自治会保険を活用することで、立地地域の自治機能の活性化にも繋げ、様々な副次的効果をもたらしながら、「買い物ツアー」に結実していった点も重要である。福祉課題が複合的であることから、その解決のプロセスもまた複合的で、多様な主体の関わりを伴う。

そして、この事業を、月1回、着実に継続していくことに重きを置き、多くを求め過ぎずに進めてきたことで、かえって、この副次的効果が累積し、地区内外の福祉活動を通じた住民・ボランティアの行き来（交流）が生まれた（第3期）。さらに、空き家が多かった地区に日系ブラジル人が入居し自治会役員に加わるなど、多文化共生の進展も見られるようになった（第4期）。これまでこの事業を十分に評価し切れていなかった設置自治体がようやく積極的に関わるようになったのが第5期（2021年）である。これが山間部の小集落に立地する館において実現できていることは、一つの可能性と言える。ただし、課題Ⅰとして県内隣保館に浸透していないという点と、課題Ⅱとして住民主体への移行が未検討である点が挙げられる。

それでは、条件不利地域の取り組みをより持続可能な実践にしていくための仕組みづくりにとって、何が必要だろうか。次章で考えてみたい。

5. 機能強化の試み—「関係者の姿勢」を仕組みに変える方途

5.1 香川県の事例—県隣協の役割

山本（2021a）では、厚労省の「期待」と隣保館の実態の間にある「温度差」を埋めるものを、先行研究が「関係者の姿勢」次第だとしたことについて、それを筆者の言葉では「やる気」と表現した。ただし、兵庫調査や静岡調査の結果を踏まえても、この「やる気」の行方を見定めることはできなかった。香川県隣保館連絡協議会と鳥取県隣保館連絡協議会（後述）に対するヒアリング調査（意見交換形式等）を通じて、「やる気」を方法に変える仕組みのあり様が示唆された（山本2021a：26）。

まず、香川県の事例について見ていきたい（富島2021、西川2021）。香川県の特徴は、県の隣保館を束ねる連絡協議会の役割が明確である点である。端的に言えば、「やる気」を仕組みに変える研修の体系化と日々館をサポートする存在が重要であり、上述の兵庫県・静岡県ともに、その点がやや脆弱であった。府県単位の連絡協議会がどのような役割を果たせるのか。その点を示唆してい

るのが香川県の事例である（表5-1）¹⁹。

表5-1

香川県隣保館連絡協議会（香川県隣協）の取り組み		
2005年度	<ul style="list-style-type: none"> 香川県隣協40周年記念事業 香川県、香川県隣保館連絡協議会（理事・事務局）による全28館へのヒアリング及びアンケート調査 	
2006年度	<ul style="list-style-type: none"> 県主催「香川県隣保館職員相談業務資質向上研修」実施 	草 創 期
2007年度	<ul style="list-style-type: none"> 県隣協主催「スキルアップ研修」実施（年5回） 	
2008年度	<ul style="list-style-type: none"> 隣保館利用状況調査実施（第1回） 	
2010年度	<ul style="list-style-type: none"> 県主催「香川県隣保館職員相談業務資質向上研修」再開 「香川県隣保館初任者養成課程（基礎研修）」実施（～2012年度） 相談記録カードの作成 全館ヒアリング実施（2回目） 	確 立 期
2013年度	<ul style="list-style-type: none"> 県主催研修事業を「香川県隣保館職員相談援助（RSW）研修」と名称変更（～現在に至る） 隣保館利用状況調査実施（第2回） 	
2016年度	<ul style="list-style-type: none"> 香川県隣協50周年記念誌発行 	
2018年度	<ul style="list-style-type: none"> 隣保館利用状況調査実施（第3回） 香川県社会福祉協議会合同研修 	飛 躍 期
2019年度	<ul style="list-style-type: none"> 「RSW・リーダー養成研修」実施 「かけはしセミナー」（香川県社会福祉協議会合同研修） 	
2020年度	<ul style="list-style-type: none"> コロナ禍の隣保館における相談に関するアンケート調査実施 	

香川県隣協40周年を迎えた2005年度に、県・県隣協で実施した県内28館のヒアリング調査が、一つの契機となった。毎年の県への事業報告で「相談が少ない」と回答する館が多く、研修などでの職員の発言との齟齬に問題意識を持ち、調査に至った。いわば、組織内部での実態把握から始めたということである。

その結果、「日常の会話として処理」「隣保館に来てもらえない」など、相談や地域課題はあるが、館がうまく対応しきれていない実態を把握することとなる。

¹⁹ 香川県隣保館連絡協議会事務局の各構成員の問題意識やバックグラウンドについては、山本・山本編（2019：149-208）を参照。同事務局には固定した専任職員が配置されているのも特徴的な点である。部落差別の体験を経ながら、多様な人権課題に徹底して取り組んでいる。

加えて、職員の悩みにフォーカスしたアンケートも実施し、福祉課題への対応スキルの向上が必要だと結論付け、近隣の四国学院大学の協力を得て、「香川県隣保館職員相談業務資質向上研修」(2006年度)の実施へと至る²⁰。

注目に値するのは、1回目の隣保館利用状況調査を通じて、「みんなで雑談などが出来るくつろげる場」というニーズが見出され、「行き場の創設」として「100円モーニング」と呼ばれる居場所事業が始まったことである(2011年度)²¹。これは、利用者に館に来てもらう「手段」であり、その場の会話から得られるつぶやきを拾い、ニーズとして可視化するための方法でもあった。開始されたのは丸亀市本島という島嶼部であり、ヒントになったのは、同じ県内で実施されていた「街角喫茶」という実践であった(地区社協との連携事業)。どの館でも手軽に着手できる取り組みとしてひろがり、県内のみならず、隣県(岡山県等)にもひろがりを見せている(写真1・2は琴平町、2020年2月20日筆者撮影)²²。

このような経過の背景には、香川県隣協の軸足が「福祉アイデンティティの構築」に置かれたことにポイントがある。「隣保館=人権という形が根強くあり『第二種社会福祉事業』を行う『社会福祉施設』としての見方が行政内において



写真1

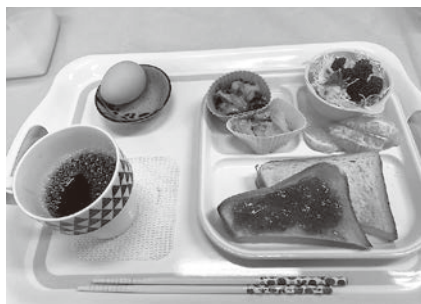


写真2

²⁰ 香川県隣保館連絡協議会の研修担当アドバイザーを2008年度より務めている富島喜揮(四国学院大学)は、同和対策審議会答申(1965年)が出された時点で、「対象地区の社会福祉活動を推進する専門ワーカーの養成、配置」が強調されていたにも関わらず、十分に組み込まれてこなかった点を指摘している(富島2009)。2006年度から2008年度の四国学院大学と香川県隣協の研修の継続的な体系化の実践から、当事者性を重視した「ソーシャル・ケースワーク」に力点を置くことを提起してもいる。

²¹ 上述の富島喜揮は、100円モーニングの実施にあたり、「非生産的な場」(何をしなくても認められる場)としての性格を持たせることを強調したと言う(2021年11月22日、筆者によるインタビュー)。

²² この隣保館利用状況調査は、4.2で触れた館利用者へのアンケートの必要性を裏付ける先例と言える。



2013.10.1

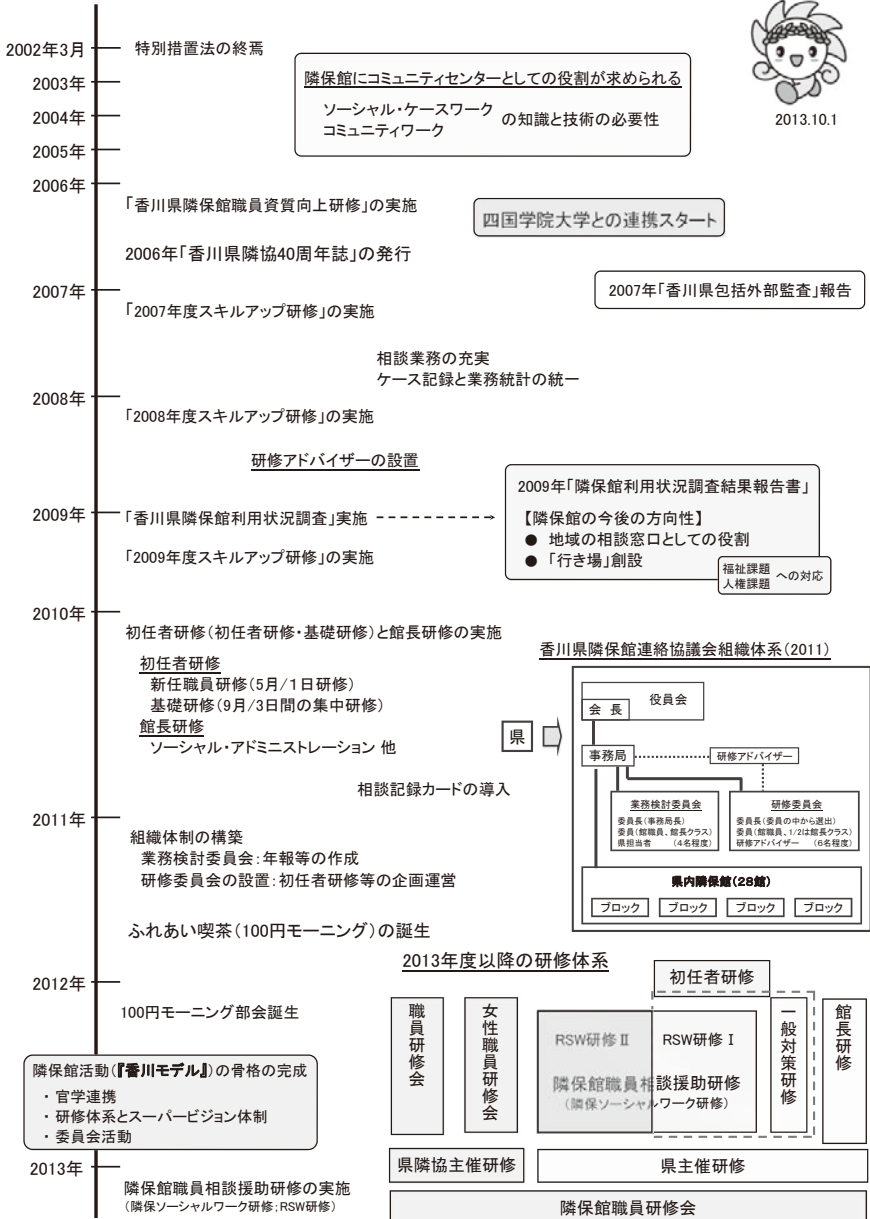


図5-1 香川県隣保館連絡協議会研修体系構築の歩み

も出来ていない状況」（西川2021：66）があった。そのうえで、「福祉実践力の向上を目的に、系統だった研修」を積み上げていくという「戦略」を採用していったのだと考えられる（図5－1）²³。

5.2 鳥取県の事例

香川県の事例から、県単位の連絡協議会組織が重要な役割を担っていることが示唆された。「関係者の姿勢」を仕組みに変える系統だった取り組みが15年近い経過を辿って着実に館自身の基礎体力の向上に繋がっており、それは現在も追求の途上にある。同様の事例が鳥取県隣保館連絡協議会（鳥取県隣協）の事例である（川口2018・2020）。同県では、鳥取市の中央人権福祉センターに、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関としてパーソナルサポートセンターを設置したことが特筆される（2015年度）。

表5－2

鳥取県隣保館連絡協議会（鳥取県隣協）の取り組み	
2009年度	・対人援助技術習得研修、事例検討の積み重ね（鳥取市、以下同）
2010年度	・相談事業機能のあり方を検討する内部委員会の設置
2011年度	・相談記録票等の改訂とデータ化 ・『人権・生活相談報告書』発行
2012年度	・相談員のためのスーパービジョン事業を開始
2013年度	・県内隣保館職員アンケート実施（鳥取県、以下同） ・鳥取大学地域学部との共同事業「つながりの貧困」問題研究

²³ 「戦略」と表現したのは、人権と福祉は不可分であり、その両立が重要であるという基本的姿勢を、同県隣協が保持しているからである。なぜ、このような二項対立的な考え方が存在するのか。特に、2002年以降、「同和」という視点から大きく転換した隣保館は、その本旨に人権を掲げているとはいえないものの、社会福祉法に規定されているため、より福祉的性格が強い。ただ、歴史的経過から「隣保≒同和≒人権」という見方が根強く、福祉とは対立的に捉えられがちである。より人権（もしくは同和）に力点を置く方向が堅持されている府県も少なからず存在する。一方で、静岡県内のように、より上記の符号的な立ち位置からは意識的に距離を取ろうとする方向が福祉の徹底どころか公民館的（貸し館程度）な方向に終始してしまっている館もある。歴史的経過、社会的必要性、法制度的な位置付けから考えても、香川県の立ち位置は非常にバランスが取れている。しかし、そのバランスを確立・維持するのは、設置自治体の方針、立地コミュニティの意向、当事者団体の強弱など、考慮しなければならない諸要因が多く困難でもあるのが実情である。

2014年度	<ul style="list-style-type: none"> ・研修カリキュラム検討委員会設置 ・子どもの学習支援等を行う民間団体の設立支援
2015年度	<ul style="list-style-type: none"> ・隣保館職員育成研修実施要領作成 ・生活困窮者自立相談支援と寄り添い型学習・相談支援事業を開始
2016年度	<ul style="list-style-type: none"> ・こども食堂及び生活困窮者への支援食料等の受付窓口となる
2017年度	<ul style="list-style-type: none"> ・こども食堂を核とした「地域食堂」ネットワークの設立
2018年度	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉計画策定と連動した人権福祉センター行動計画の策定

本稿の問題意識からすると、館機能強化に向けた取り組みを体系的に進めてきた点が注目される（表5-2）。この取り組みは、鳥取市の隣保館を中心に、相談事業の機能を点検し見直す内部の検討委員会を設けた2010年度前後から本格化している（鳥取県人権局人権・同和対策課2015：8）²⁴。さらにその動きが鳥取県内にひろがり、2013年度に館職員（全37館）へのアンケートの実施につながり、職員の負担が可視化されていく。職員育成の研修カリキュラムの検討（2014年度）や実施要領の作成（2015年度）を通じて、3年単位でスキルアップを図る仕組みを作り上げた。これまで会長館に事務局を置いて輪番制を取ってきた県隣協のあり方も見直し、事務局員の増員と負担の平準化、課題ごとの専門委員会の設置を通じて、体制強化を図ってきたのである（図5-2）。ここでは県隣協の機能強化と各館の機能強化支援がリンクしている点が重要である。

²⁴ 鳥取市における部落解放団体の補助金不正受給問題が発覚した2008年、隣保館の存続を賭けて、地域の住民や子どもたちの拠り所を死守するという「危機感」が、自ら隣保館改革に向かう大きな契機になったという（2021年11月24日、筆者によるインタビュー）。

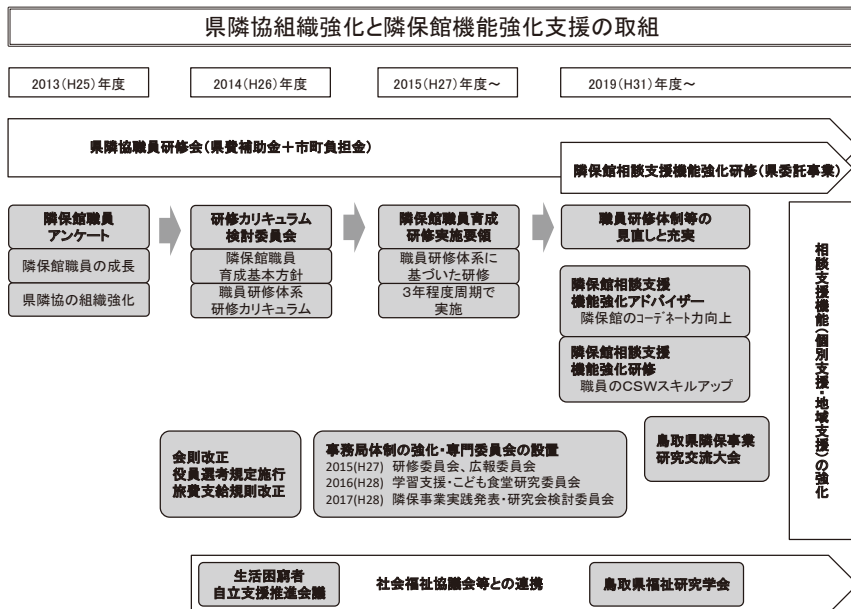


図5-2

兵庫調査・静岡調査の結論としては、各館の事業実施の諸条件が十分でないなかでは、機能強化を強調(提言)するだけでは、現実的ではないというものであった。その際、重要となるのは県単位の連絡協議会組織の役割であった。その点で、香川県と同様に鳥取県においても、10年以上の経過を辿って体系化されてきたものを背景に際立った実践(自立支援事業等)が生まれてくる土壌があったといえる。

6. 隣保館の現代化—人権と福祉の効果的両立の方途

最後に隣保館の現代化について考えてみたい。上述した鳥取県隣協が提案している隣保館の機能強化のイメージ図をもとに検討する(鳥取県隣保館連絡協議会2017)。図6-1では、部落差別解消推進法が成立したことを受けて、改めて「隣保館に求められていること」を確認する。上述した厚労省などからの「期待」に比して、現状として、人材不足とスキル不足の現状が指摘され、他の社会資源との連携をコーディネートすることと包括的な支援に向けた体制づく

部落差別解消推進法の施行をふまえた 隣保館の機能強化を図るための提案

隣保館に求められていること

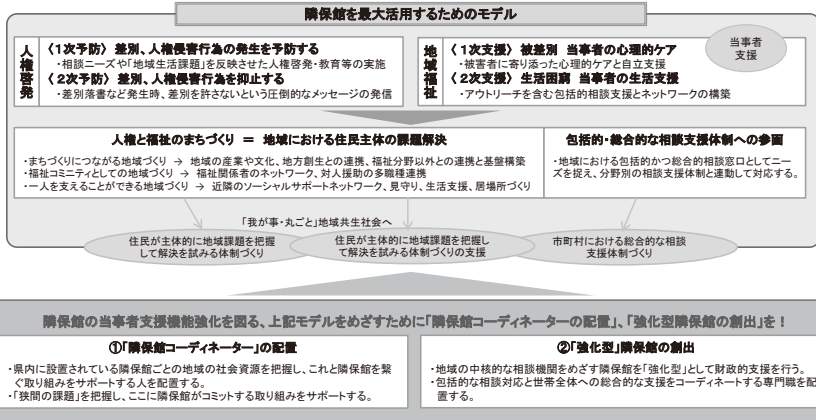
- 生活困窮者自立支援法において、自立相談支援機関との連携「人権啓発とあわせて地域福祉の一貫を担う隣保館職員としての資質の向上」／厚生労働省主管課長会議説明
- 「国がすすめる『地域共生社会』の取り組みに隣保館が関与することが重要」「今後さらに福祉部局との連携が必要」／鳥取県市町村人権担当課長会議

現状

- ①職員数の削減、非正規化によるマンパワーの不足により、ソーシャルワーク実践領域がメグ・マクロレベルまでに及んでいない。
- ②困難ケースへの対応など高度な相談支援スキルを有した人材を確保しにくい。

課題

- ①隣保館と繋がる社会資源の活用・調整・開発をコーディネートできる「人」が必要である。
- ②困難を抱える人を早期に発見し包括的な支援を行う体制づくりが必要である。



参照資料：地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現／厚生省、地域共生社会の実現に向けて／原田正樹・日本福祉大学

図 6 - 1

りが必要であることを確認している。

そのうえで、「隣保館を最大活用するためのモデル」として、人権啓発を「予防」として、地域福祉を「支援」として位置付け、双方を両立させる方法を明示している点が特徴的である。『要綱』基本事業(3)啓発・広報活動事業を、人権侵害行為の発生（1次的予防）と抑止（2次的予防）の場面から捉え直す考え方である。人権侵害行為があった場合は、当事者に寄り添い（1次的支援）、続いてより包括的な生活支援（2次的支援）が想定されている。そして、「人権と福祉のまちづくり」として双方が両立され、将来的には地域における住民主体の自立性が構築されていくことがイメージされている。

少なくない隣保館が、同和問題の中心に隣保館が位置付けられ過ぎてきたという理解のために、根拠となる法律が失効すると、一般福祉に舵を切るか、事業そのものの縮小・廃止に向かっていき（脱同和化の帰結）、人権と福祉を有機的に連結させた事業を展開し、住民主体のコミュニティづくりをアシストしていくという点については、構想できていない。

この点で、再び岡村の議論を参照してみたい。公私の社会福祉事業における住民参加の原則の現象形態を五つに分けている。一つ目は、計画立案に対する住民参加、である。これは社会福祉サービスの計画立案の最初の段階から、サービス対象地域の住民やサービス利用者の代表を参加させるようなものである。大阪市の同和地区も事例として挙げられている。二つ目は、意思決定に対する

住民参加である。これは、社会福祉サービスのプログラムや事業方針の最終決定の条件として、住民団体や対象者代表が参加する権限を持つ。委員会や審議員となって、政策決定に参加する事例がある。三つ目は、決定された政策や予算について承認を与える程度の、参加度の低いものである。

四つ目は、ソーシャル・アクションとしての住民参加であり、住民やサービス対象者が立法・行政機関に対して強力な集団的圧力を加えて政治権力側の譲歩を要求する大衆運動＝福祉権運動とされる。これは、部落解放運動が当てはまるだろう。五つ目は、社会福祉事業の運営・実態に対する住民参加である。社会福祉事業の執行機関に住民ないし対象者の代表を参加させる場合や、福祉機関団体の常勤の職員として採用し、常時的な住民参加を実現するものである(岡村1971: 8-9)。これらを参加度合の高低から図6-2に整理した。

特に、四・五つ目の参加は、厚労省による「隣保館活動の充実及び運営の適正化について」(1987年)に見られたように、現在では、ネガティブなものとして捉えられている。とはいえ、住民参加の理念型からすれば、決して否定されるべきものでもない。特に、「隣保事業運営の主体を住民の側に移す」という岡村の議論を想起するとき、その現代的形態が模索されても良いのではないかと考えられる。

岡村の議論を踏まえて、改めて、セツルメント／隣保事業が含意してきた住民主体への視点を抽出して、地域福祉の枠組みのなかでイメージしたものが図6-3である。最終的には「STEP9」の「住民自治の循環」にまで向かうべきだと考えられるかどうか。この段階は、市民参加の階梯では「市民権力」が高次に実現した状態として「自主管理」とも呼ばれる。

ただ、一方で、新自由主義的な公の縮小、民の動員という文脈を考えると、行政の「不作為」の状態とも言えるため、注意が必要である。その意味で、公のアシストは必要であり、それが「隣保館」という形態をとるべきかは、その都度、地域コミュニティの性格を分析して判断する以外にはない。ただし、社会のあり方として、隣保事業／セツルメント的な要素を地域社会に埋め込み、住民の主体性と人権・福祉資源のネットワークの恒常的な連携により地域福祉を成立させていく社会的必要性が消失するという事は考えにくい。その意味では、隣保館／セツルメントとは、やはり過渡的な存在でもありと

参加度合	参加の内容
高	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会福祉事業の運営・実態に対する住民参加→地域共同管理？ —社会福祉事業の執行機関に住民ないし対象者の代表を参加させる場合や、福祉機関団体の常勤の職員として採用し、常時的な住民参加を実現 ・ ソーシャル・アクションとしての住民参加 —住民やサービス対象者が立法・行政機関に対して強力な集団的圧力を加えて政治権力側の譲歩を要求する大衆運動＝福祉権運動
中	<ul style="list-style-type: none"> ・ 計画立案に対する住民参加 —社会福祉サービスの計画立案の最初の段階から、サービス対象地域の住民やサービス利用者の代表が参加 ・ 意思決定に対する住民参加 —社会福祉サービスのプログラムや事業方針の最終決定の条件として、住民団体や対象者代表が参加する権限を持つ。委員会や審議員となって、政策決定に参加
低	<ul style="list-style-type: none"> ・ 決定された政策や予算について承認を与える程度の住民参加

図6-2

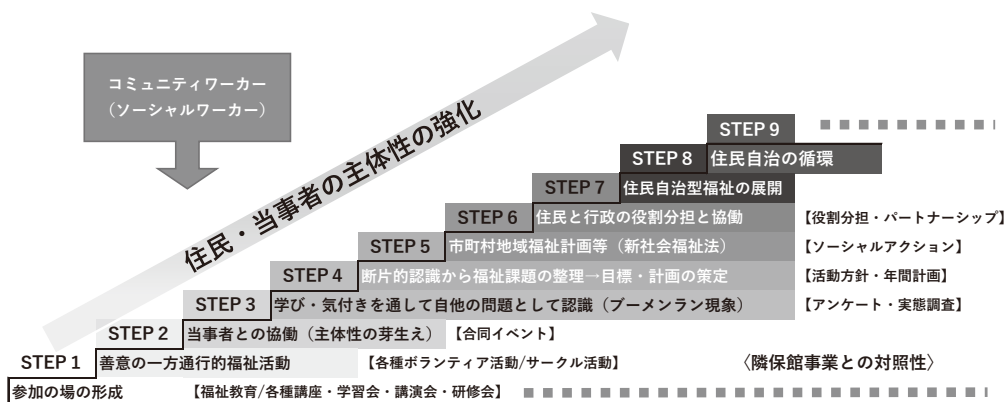


図6-3

館の形態	行政(隣保館)の役割・機能	住民組織
民設民営	自主管理≠不作為	↑ 独立型
公設民営	指定管理・移管	融合型
公設公営	パートナーシップ	↓ 地縁型
	社協・運動団体との連携	
	運営委員会	
	調査研究/地域アセス	
	館祭り・行事	
	自主活動	
	館主催事業	

言うべきであろうか。

7. 結語—今後の隣保館研究の検討課題

本稿では、隣保館と呼ばれる地域福祉施設に着目し、部落差別解消推進法及びコロナ禍という新しい状況下における調査結果を踏まえて、現代的課題を明らかにしてきた。そして、その課題克服に向けたヒントを隣保館内の取り組みに見出し検討を行った。静岡県、香川県、鳥取県においても、県内隣保館の隅々にまで効果的にアプローチできている訳ではなく、課題も存在し、その取り組みは途上の段階にある。「先進事例」としてアウトプットされる点よりも、そこに至るプロセスに着目することが肝要である。

本稿で残された課題としては、隣保館の同和化の過程で切り離されていった多様な（民設民営／宗教系／非同和地区）隣保館の取り組みの精査である。この点は特に、戦後直後の再開から60年代の「分岐」をより詳細に検討する必要があると考えている。もう一つは、より隣保館職員の問題意識や創意工夫にフォーカスしたミクロな研究である。この点ではすでに大阪府の取り組みが先行している（隣保館を軸にした相談機能のあり方に関する研究会編2020）。最後に、隣保館の実態把握が、立地している地域の実態把握に必ずしも直結しない点を踏まえ、人権侵害や差別の実態を把握することである。それぞれ別稿を期したい。

参考文献

- 阿部志郎1986 [2011]「セツルメントからコミュニティ・ケアへ」『リーディングス日本の社会福祉第6巻地域福祉』日本図書センター：40-69
- 上野谷加代子・斉藤弥生編2018『地域福祉の現状と課題』放送大学教育振興会
- 岡村重夫1963「同和地区における隣保館活動のあり方（その一）」『部落』164：19-30
- 1968「セツルメント活動と地域組織化」『月刊福祉』51（10）：10-16
- 1971「住民参加の形態」『月刊福祉』54（7）：8-9
- 小倉襄二1968「『部落問題』と隣保館の機能」『月刊福祉』51（10）：25-29
- 川口寿弘2018「地域共生社会の実現と隣保館の役割」（兵庫県隣保館連絡協議会館長研修会資料）

- 2020「差別解消の視点をもった地域共生社会実現に向けた隣保館の活用」『部落解放研究』213：90-100
- 川辺勉2005「隣保館はどこへ向かっていくのか—隣保館運営要綱の変化と隣保館の新局面」『人権と部落問題』732：6-14
- 金尚均・崔榮繁・寺中誠・山本崇記2019「差別解消三法と差別のない社会構築への道」『法学セミナー』260：203-232
- 窪田亨信1983「戦前における同和地区隣保事業の歴史」『同和行政論Ⅰ』明石書店：133-185
- 厚生環境問題研究会1983『隣保館運営の手引』
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課2019『厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料』
- 柴田謙治2007『貧困と地域福祉活動—セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい
- 2017「戦前の日本におけるセツルメント・隣保事業の定義、目的と人権思想」『金城学院大学論集社会科学編』14（1）：24-46
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会1965『隣保事業の運営基準に関する研究』
- 全国隣保館連絡協議会1981『十ヶ年の歩み—設立十周年記念』
- 2021a『全隣協設立50周年記念誌』
- 2021b『第39回全隣協ブロック別学習会討議資料』
- 富島喜揮2009「隣保館の相談事業とソーシャルワーク—隣保館活動とソーシャル・ケースワーク導入の意味」『リベラシオン』12-22
- 2021「香川県隣保館連絡協議会の研修とソーシャルワーク実践の歩み。」
- 鍋島祥郎1996「公民館と隣保館—社会教育と同和行政」『部落解放研究』110：50-63
- 西内潔1959『日本セツルメント研究序説』宗高書房
- 西川小百合2021「香川県隣保館連絡協議会の取り組み—現場の声を大切に」『ひょうご部落解放』179：59-68
- 同和事業事務研究会編1961『同和行政の手引き』
- 鳥取県人権局人権・同和対策課2015『ふらっと』24
- 鳥取県隣保館連絡協議会2017『部落差別解消推進法の施行を踏まえた隣保館の機能強化を図るための提案』
- 山本栄子・山本崇記編2019『いま、部落問題を語る—新たな出会いを求めて』

生活書院

山本崇記2021a「兵庫県内隣保館調査最終報告—アンケート及びヒアリングを通して」『ひょうご部落解放』179：6-27

———2021b「隣保館から見る部落問題—各地の現状と課題」『部落解放くまもと』82：3-72

山本崇記編2021『地域共生社会と隣保館に関する研究—静岡県隣保館調査報告書』静岡大学山本研究室

山本敏貢1983「戦後隣保館事業の歩み」『部落』431：6-18

横山和夫2000「生活文化会館の今後を展望する」『月刊部落問題』280：5-13

吉田久一2015『日本社会事業思想小史—社会事業の成立と挫折』勁草書房

隣保館を軸にした相談機能のあり方に関する研究会編2020『隣保館相談白書—隣保館を軸にした相談機能のあり方に関する研究会報告書』一般財団法人大阪府人権協会

(謝辞)

本稿を作成するうえで、香川県隣保館連絡協議会、富島喜揮教授（四国学院大学）、鳥取県隣保館連絡協議会より多くの助言、情報提供を得た。また、全国隣保館連絡協議会事務局からも資料提供を受けた。記して感謝申し上げます。

(付記)

本稿は、日本学術振興会科学研究費基盤研究（C）「被差別部落における隣保館のソーシャルワークと差別解消機能の仕組づくりに関する研究」（2019年度～2021年度）の成果の一部である。