

研究課題：「高齢化する社会的マイノリティ集住地域における福祉の担い手と社会的資源の効果的活用に関するシステム開発」

代表研究者：山本 崇記（立命館大学大学院先端総合学術研究科 非常勤講師）

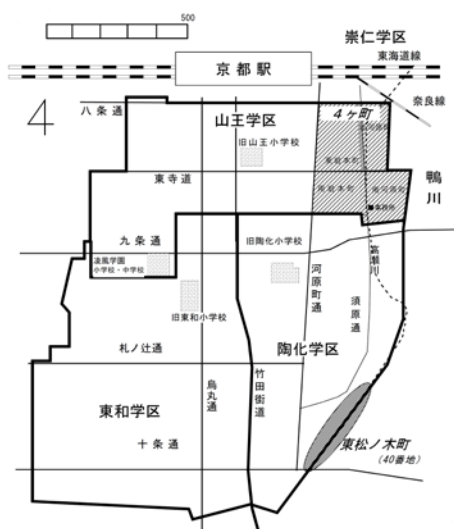
1. 本研究の目的と背景

差別問題と社会福祉の課題が密接に交わる被差別部落と在日朝鮮人居住地域が重なる地域は、ますます生活保護受給率・単身高齢化率が高くなり、地域の力が損なわれつつある。本助成研究は、そのような地域に住む住民、実践家（専門職等）、行政機関が抱える実践的課題を解決するため、(1) **地域福祉の担い手像の検討**、(2) **新たな地域福祉システムの研究・開発**を目的としている。特に、研究対象地域で50年以上の歴史を持つキリスト教系社会福祉施設の隣保事業と多文化共生事業に着目する。

被差別部落と在日朝鮮人は歴史的にも居住空間において重なりを示してきた。地域福祉と差別是正の交わる地点は隣保事業であったが、京都市においては不良住宅地区（同和地区）以外には隣保館は設置されず、同和対策事業特別措置法（1969年）以降も、埒外に置かれたのが在日朝鮮人集住地域であり、本研究の対象地域である「東九条地域」であった。市内最大の在日朝鮮人集住地域である。制度的には、同和地区以上には扱われず、都市部落に対する改良事業と社会福祉施策の進展と反比例するように、1950年代以降にスラム化が顕著となった東九条地域では、同和地区を離れ移り住んだ人も多く、新たに住み始めた在日朝鮮人、日雇労働者など、社会的マイノリティが複合的に集住する都市下層社会を形成する。

ピーク時の1965年には、人口30,986人、世帯7,900に上ったが、2010年現在で、人口16,325人、世帯8,574となり、人口は半数近くまで減少している。主な研究対象地域となる東九条地域北東部「4ヶ町」では、人口4,568人から685人と激減し、世帯1,391から386と同じく激減している。しかし、1950年代末からキリスト者の社会事業が展開し、1970年代からは住民のまちづくり運動も活性化し、京都市内で初めて公設民営のシルバーハウジングが建設され、カトリック保育園による多文化共生保育や地域の在日朝鮮人を中心とした民衆文化運動「東九条マダン」が取り組まれるなど、多様な実践が積み重ねられてきた。2011年7月には、これらの実践に取り組む団体と住民が共同し、京都市地域・多文化交流ネットワークセンターが建設され、本助成研究は、その市内初めての新規事業（管轄は保健福祉局市民生活部地域福祉課）の形成と展開に実践的に関与し、また、事業実施以降はその対象化を試みてきた。

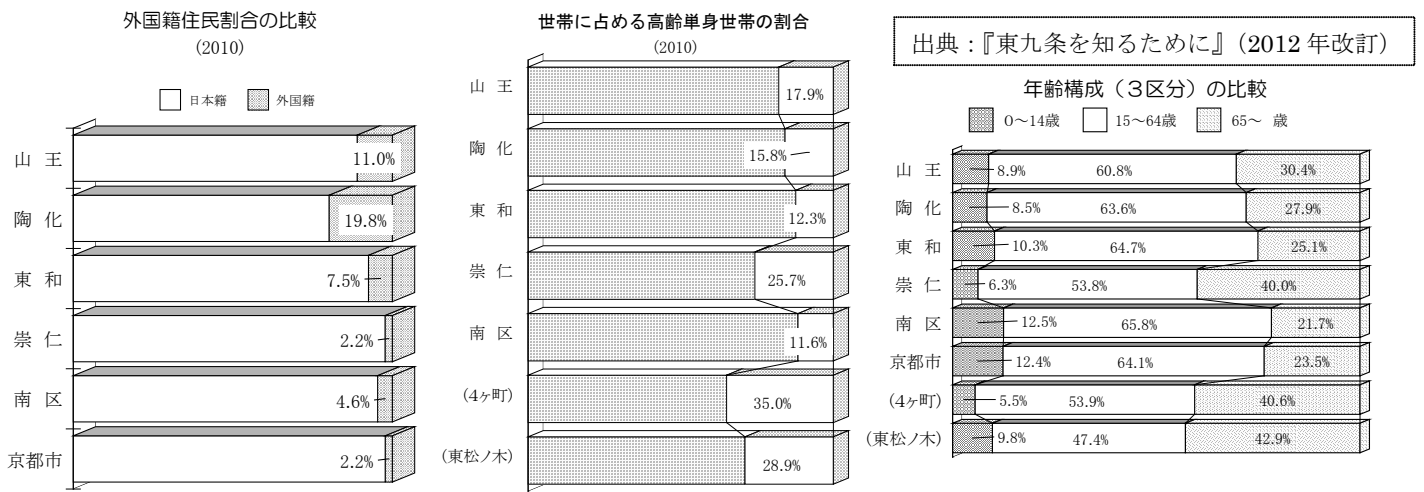
2. 基礎的資料とデータの組織化——歴史と現状を捉えるために



2年間の基本的な調査は、代表研究者を中心とした研究対象地域以外へのフィールドワークによる比較研究、及び、研究対象地域における共同研究者とのリサーチアクションとアウトリーチ活動の往復を基本とした。活動や事業への直接的な参与を通して新たな地域福祉システムの可能態に接近するというものである。特に研究対象地域で活動する社会福祉法人・NPO法人が必要とする調査・実践に即した研究活動を行った。

東九条地域では、研究対象となるエリアでは35%が単身高齢世帯であり、生活保護受給率は50%を超える。無年金者や介護保険制度を利用しない／できていない層として生活を送ってい

る住民も多い。在日朝鮮人高齢者や1990年代以降に日本に移住したフィリピン人やペルー人の成年層の日本語能力の欠如のように、属性や社会資源（家族、貯金・年金、制度的知識、情報源等）の違いによって、住民のなかに生活力の差異が生じている。



三つの小学校区（山王・陶化・東和）から成る東九条地域の北部（山王学区・4ヶ町）に市内最大の同和地区「崇仁地区」が隣接している。住民や事業者が双方の地域を日常的に往来しているが、施策対象としては厳格に境界線が存在する。「外国籍住民」の割合は12.7%を示し、最も多い55.5%の「東松ノ木町」（陶化学区）、5番目に多い43%の「南河原町」（4ヶ町）では、外国籍住民の9割以上が在日朝鮮人である。これらの地域で事業を展開するのが、共同研究者でもある「希望の家」や「東九条まちづくりサポートセンター〈まめもやし〉」である。「東松ノ木町」／「4ヶ町」は、高齢単身世帯が28.9%／35.0%と高く、年齢構成でも65歳以上の割合が、42.9%／40.6%と同じく高い比率となっている。

本研究では、まず、東九条地域における各施設（希望の家）・事業者（まめもやし）が収集・作成した資料の整理を行い、地域の歩みと記憶の集積を図り、歴史と現状の把握に努め、同時に広く共有できる条件整備を行った。それは、京都市地域・多文化交流ネットワーク促進事業と連携した「資料室」の設置として結実し、現在もデータベースの構築作業が続いている。その成果の一部は、助成研究『第1年次報告書』に目録として公刊・掲載し配布している。また、国勢調査の結果の公表を受けて、「まめもやし」が発行する『東九条を知るために』の改訂作業も実施し、研修・フィールドワーク・研究活動に利用される基礎的資料を整備し、地域福祉に結びつける社会的資源の蓄積に寄与することができた。

3. 福祉の担い手像と事業／運動の関係性——比較研究を通して

	調査地	調査時期	調査概要
1	川崎市（横浜市）	2010年10月、2011年3月、6月、9月、2012年3月	<ul style="list-style-type: none"> ふれあい館事業（多文化共生施策）の現状 在日朝鮮人集住地域の現状 「不法占拠地域」の現状
2	熊本県水俣市・北九州市	2010年11月	<ul style="list-style-type: none"> 被差別地域のまちづくりの動向 被差別部落、在日朝鮮人集住地域の現状
3	東京都足立区	2011年3月	<ul style="list-style-type: none"> 朝鮮学校内デイサービスの実施状況
4	東京都江東区	2011年9月	<ul style="list-style-type: none"> 在日朝鮮人集住地域の現状

5	広島市・福山市	2012年2月	・被差別部落、在日朝鮮人集住地域の現状
6	神奈川県秦野市	2012年3月	・多文化共生施策、隣保事業の動向
7	仙台市	2012年6月	・震災以後の在日朝鮮人コミュニティの現状

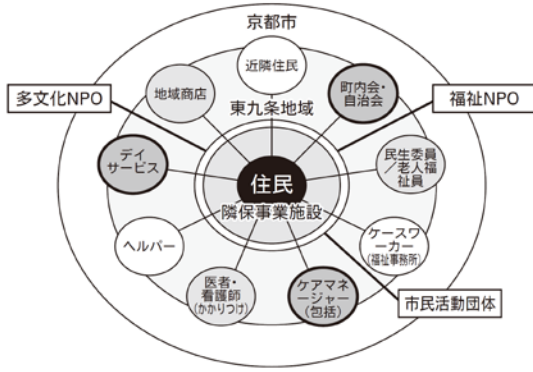
次に、助成期間である2年間を通して、隣保事業・多文化共生事業を実施している地域に継続的に調査を行い、研究対象地域の性格をより浮き彫りにするための比較研究を試みた。その中でも、長年にわたり多文化共生事業を行ってきた川崎市に集中して調査を行った。その際、本助成研究の対象地域である東九条地域と類似した川崎市川崎区桜本町、池上町、浜町で実施されている社会福祉事業や市民活動に着目し、その拠点施設である「川崎市ふれあい館」及び社会福祉法人「青丘社」の取り組みを調査・分析した。また、「希望の家」との連絡・連携の役割を果たすことで、双方の交流を促進することとなった。

まず、川崎市ふれあい館では、職員のヒアリングを通して事業の歴史、展開、現状について情報を収集した。また、在日外国人を中心とする地域高齢者に対する識字教室、食事会、体操から、地域青年（中高生）を対象にした事業などを見学、参加した。事業を指定管理制度で受託しているのは在日大韓基督教会川崎教会を主体とした「青丘社」である。法人の理事会はキリスト者を中心としており、館の責任者もキリスト者を中心としている。福祉の担い手という点から重要なことは、子ども事業などを通じて来館してきたニューカマーの青年が、ボランティアから正式な職員として、ふれあい館の活動を担っているということである。自らの拠り所から、他者の拠り所を作り出す担い手への移行は、どのような条件で可能になるのだろうか。調査から分かったことは、第一に、労働・生活の条件が施設の近隣に存在するという点である。第二に、ふらっと立ち寄り、来たり、来なかったりすることができる幅を館が備えている点である。第三に、子どもや青年たちの日々の目立たない、時には過剰な情報発信（サイン・兆候）に職員が感性を研ぎ澄ませておくことであり、第四には、来館から担い手として活躍できる場（受け皿）が施設に整っていることが挙げられる。

さらに注目したいのは、「青丘社」は、ふれあい館事業（指定管理者制度）に収斂・拘束されないために「多文化共生センターかわさき」を2010年9月に開設している点である。何かしらの理由で通学困難となった中高生の寄り場を作っている。特に、在日外国人が多い。特に、医療支援を重視している点が興味深く、互助会を作って、医療基金の役割を果たしている。さらに、多言語情報の発信を目的としたカフェには、様々な国や文化の食料品なども置かれ、そのスタッフがまた、在日外国人の相談相手になることができるという。「日本語教室」を通じて集った在日外国人の母語や文化的背景を生かした教室作り、事業展開を行っていく過程で、同じ母語・文化的背景を持った人たちへのサポートが可能になっていったという点が重要である。指定管理者制度の中で硬直化しかねない事業という枠に対して、より運動的な迅速性・柔軟性を取り戻そうとする「青丘社」の実践は極めて示唆的であった。

京都市地域・多文化交流ネットワーク促進事業を受託（単年度のプロポーザル形式）するようになった「希望の家」（社会福祉法人カトリック京都司教区カリタス会）は、京都市が廃止した従来の隣保事業の成果や蓄積を新たな事業にどのように接続していくのかという課題を抱えている。また、ネットワーク促進事業の指定管理者制度化、複数年度化を強く求めている。「青丘社」がふれあい館事業の20年間で導き出した事業化の力学に収斂しない幅を同時並行で追求・維持する方途は非常に参考になった。

4. 新たな地域福祉システムに向けた実践的課題——隣保事業と多文化共生事業の節合の試み



上述の京都市地域・多文化交流ネットワーク促進事業とは、崇仁地区に居住していた住民が、新幹線敷設のために立ち退きを迫られ、東九条地域に保障・建設された市営住宅（改良住宅）の更新と、「希望の家」の合築という事業展開の中で、「箱物」主義から脱するためのソフト事業を住民・地域施設側から提案して出来上がったものである。近年、京都市は、地域福祉論の中で再評価されてきている隣保事業を、同和行政の総括を通して、役割を終えたものと廃止した。同和事業から遅れて実施されるようになった東九条地域の生活館事業（1972年～2011年）も廃止されるに及んで、積極的な代替案として提起されたものであった。その構想は、「多文化共生」という地域の性格を反映した理念を軸としながら、市民活動の涵養と地域福祉の充実化を、東九条地域においてどのように接続させ、全市に発信させていくのかという使命を負ったものとまとめることができる。

東九条地域では、野宿者支援活動（共同作業所みやび）、重度障害者の自立生活運動（日本自立生活センター）、ニューカマーの生活支援が行われ（YWCA・APT）、当事者運動（京都フィリピンパグアサコミュニティ）も盛んである。現代的貧困化に苦しむ非正規労働者の取り組み（京都暮らし応援ネットワーク、労働相談まどぐち）なども生れてもいる。同和行政に比べ放置されてきた東九条地域に集積されてきた自主性を生かすために、「希望の家」が行っている地域福祉事業（地域配食、見守り・安否確認、専門職・施設との連携、文化教養サークルの支援、地域・多文化交流ネットワーク促進事業等）、「まめもやし」が行う生活支援・住宅管理事業（在日朝鮮人の多い市営住宅のコミュニティ機能の維持を目的）・まちづくり支援活動を中心としたネットワークに発展させることが求められている。

つまり、従来実施してきた隣保事業で蓄積されてきた地域福祉施設（隣保事業実施施設）としての機能と、新たに加わった地域・多文化交流ネットワーク促進事業との組み合わせのなかで生じてくる社会福祉事業に形を与えていくことが必要である。ネットワーク促進事業の「登録団体制度」には、東九条地域で活動する団体が25に上る。崇仁地区で活動する団体が3、東九条地域外の京都府・市内で活動する団体が9である。この連携が、地域福祉のなかにどのような形で表出し得るか。上記の図は、本研究が試案したシステムイメージである。「希望の家」が隣保事業を通して形成しているネットワークは、町内会・自治会、民生委員・老人福祉員、地域商店などから、医療・福祉施設、行政などと広がっている。それらの連携をさらに厚いものにするため、既にあるネットワークのなかにある団体であり、同時に地域・多文化交流ネットワーク促進事業に参加している団体（枠線で囲んだ団体）の存在が重要である。

従来の隣保事業を通じたネットワークのなかにある地域包括支援センター、デイサービス、自治会・町内会の地域役員などを媒介に、既存のネットワーク外にある市民活動団体や福祉・多文化に関わるNPOなどとの共同を通じて、住民の福祉を中心としたニーズの発見と解決の円環構造を作り出すことが必要である。その動きだしを迅速に行うことができる絶えざるネットワークの更新・強化が「希望の家」や「まめもやし」が果たし得る一つの役割であろう。京都市地域・多文化交流ネットワークセンターには、「希望の家」やネットワークサロンだけでなく、民生委員児童委員協議会や学区社会福祉協議会が実施される地域集会所や、地域高齢者、地域役員、デイサービスのレクリエーション、登録団体が利用する喫茶・サロンスペースもある。以上の研究を通して、(1) 隣保事業の再定義と再活性化、(2) 多文化的な背景を持ったニーズに対応できるソーシャルワークの実践、(3) 地域活動・住民自治の支援と市民活動の適切な接続によるネットワークの促進が、システム形成のために必要な当面の活動と言える。

従来の隣保事業を通じたネットワークのなかにある地域包括支援センター、デイサービス、自治会・町内会の地域役員などを媒介に、既存のネットワーク外にある市民活動団体や福祉・多文化に関わるNPOなどとの共同を通じて、住民の福祉を中心としたニーズの発見と解決の円環構造を作り出すことが必要である。その動きだしを迅速に行うことができる絶えざるネットワークの更新・強化が「希望の家」や「まめもやし」が果たし得る一つの役割であろう。京都市地域・多文化交流ネットワークセンターには、「希望の家」やネットワークサロンだけでなく、民生委員児童委員協議会や学区社会福祉協議会が実施される地域集会所や、地域高齢者、地域役員、デイサービスのレクリエーション、登録団体が利用する喫茶・サロンスペースもある。以上の研究を通して、(1) 隣保事業の再定義と再活性化、(2) 多文化的な背景を持ったニーズに対応できるソーシャルワークの実践、(3) 地域活動・住民自治の支援と市民活動の適切な接続によるネットワークの促進が、システム形成のために必要な当面の活動と言える。