公募研究シリーズ
⑬

社会福祉事業が果たす地域自立に向けた福祉のまちづくりへの役割

―大阪府下の事例を中心に―

（研究代表者）
蕭　閎偉
大阪市立大学工学研究科　講師

全労済協会

発刊にあたって

当協会では、勤労者の生活・福祉・共済に関する研究支援事業の一環として、2005年より「公募委託調査研究」を実施しています。その目的は、勤労者の生活向上に寄与することにあり、勤労者福祉等に関わる研究者の活動を支援しています。なお、その成果については報告書「公募研究シリーズ」として発刊しています。また、当協会のウェブサイトや広報誌においても成果等の報告を行って普及に努めています。

さて、2016年度の公募委託調査研究では、「ともに支えあう社会をめざして」をメインテーマに、４つの分野における調査研究を募集しました。

◆2016年度公募委託調査研究　募集テーマ

メインテーマ：「ともに支えあう社会をめざして」

1990年代以降の日本社会では市場原理主義的な発想のもとで、小さな政府を志向する政策が採用されてきたと言っても過言でないでしょう。そのような中にあって、少子高齢社会の到来、地域コミュニティの弱体化、不安定雇用の広がり、相互扶助思想の後退、社会保障制度の機能不全など勤労者の生活不安の高まりが指摘されています。

このような状況にあって、豊かで持続可能な日本社会であるためには、これまで日本社会で育まれてきた人々の助け合いの心をさらに醸成させて、ともに支えあう社会であり続けることが不可欠であると考えます。このような認識の下、全労済協会では、日本の勤労者の生活の向上に寄与する以下の４つの分野における社会科学分野の調査研究を公募します。

① 共済・保険等の私的生活保障に関する調査研究
② 協同組合組織が果たす社会的機能に関する調査研究
③ 地域社会での新たなコミュニティ機能に関する調査研究
④ 雇用・生活の実態と社会保障制度・政策、特に格差・貧困の拡大に関する調査研究

本報告書は、「③地域社会での新たなコミュニティ機能に関する調査研究」として実施した研究の成果です。

本報告書が、勤労者の皆様の福祉・生活の向上の一助となれば幸いです。

一般財団法人　全国勤労者福祉・共済振興協会
（全労済協会）

目　次

1章　本研究における福祉のまちづくりの視点 …… 1

1．1章　社会的弱者のための居住への配慮に関する国際的な展開 …… 1

1．2章　社会的弱者と社会的不利地域との関係性 …… 2

1．3章　福祉のまちづくりによる自立への効果 …… 4

2章　大阪府大阪市における社会的不利な公営住宅地域の系譜 …… 5

2．1章　大阪府大阪市における部落解放運動の展開 …… 5

2．2章　大阪市の同和向け公的住宅における現状と課題 …… 7

3章　事例研究：大阪府Y地区における福祉のまちづくりの展開 …… 9

3．1章　Y地区における解放運動を契機としたまちづくりの始動 …… 9

3．2章　Y地区における「運動とまちづくり事業の分離」方針 …… 12

3．3章　小結：Y地区における福祉のまちづくり発展の経緯 …… 13

4章　Y地区における福祉のまちづくりの実態 …… 14

4．1章　Y地区におけるこれまでの地域福祉諸機能 …… 15

4．2章　地域福祉諸機能の現状と分析：社会福祉事業に着目して …… 16

4．3章　地域福祉諸機能の現状と分析：地域福祉諸施設の現状に着目して …… 18

5章　Y地区における福祉のまちづくりによる地域の自立への効果 …… 22

5．1章　地域による福祉のまちづくりの運営体制に着目して …… 22

5．1．1章　福祉のまちづくりの運動発展期（1950-1970） …… 22

5．1．2章　福祉のまちづくりの体制確立期（1970-2008） …… 23

5．1．3章　福祉のまちづくりの自立運営期（2009-現在） …… 24

5．1．4章　小括：Y地区における福祉のまちづくりの変化 …… 25

5．2章　財務、事業性に着目して …… 26

6章　社会福祉事業による地域の自立に向けた福祉のまちづくり …… 28

引用文献 …… 29

１章　本研究における福祉のまちづくりの視点

少子高齢化の進行や自治体財政難という局面の中で、地域住民による「新たな公」が注目されている。特に、地域住民の生活課題の早期発見、地域を主体とする組織が果たす公的サービスを補完する役割が大きくなっている。

地域が自主的に社会福祉事業を始め地域の住民を対象に様々な支援を提供する取り組みが見られる。本研究は、大阪府下の地域の先進事例を取り上げて、それらの経験からその地域の自立への効果を考察する。

１.１章　社会的弱者のための居住への配慮に関する国際的な展開

日本を始めとするアジア諸国の住宅政策は、市場機能主導の性格が強い。しかし、そういった市場機能によって、経済力の弱い弱者は通常の住宅市場から排除される傾向があり、社会的な不平等が生じている。そのため、例えば、国連グローバル・コンパクト（UN Global Compact）が2015年９月に採択した、より良き将来を実現するために今後15年かけて極度の貧困、不平等・不正義をなくし、地球を守るための計画「アジェンダ2030」の中において「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」[1)] を掲げている［Compact, 2015］。その中の「目標11　都市と人間の居住地を包摂的、安全、レジリエントかつ持続可能にする」（Goal 11　Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable）においても、「包摂的な居住地」（inclusive human settlements）を提唱している。特に、上述「目標11」の11.1－11.3において、具体的に「すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保」、「脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者、及び高齢者のニーズへの配慮」（図表１）等を打ち出している。

[1)] 具体的に、SDGsでは、ミレニアム開発目標で十分に手を打てなかった課題に加え、Rio+20で議論された深刻化する環境課題等17の目標と169のターゲットに全世界が取り組むことによって『誰も取り残されない』世界を実現しようとしている。国連グローバル・コンパクトは、SDGsをはじめとする国連の掲げる目標の達成に向けて活動を推進しています。 SDGsの実現には、ビジネス・セクターだけでなく市民社会・政府等さまざまなセクターとの連携が重要であり、グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパンも積極的な協働を加速している［Compact, 2015］。

図表１　「アジェンダ2030」による「持続可能な開発目標11」のターゲット

	ターゲット（11.4以降は省略）
11.1	2030年までに、すべての人々の、適切、安全かつ安価な住宅及び基本的サービスへのアクセスを確保し、スラムを改善する。
11.2	2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者、及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大等を通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。
11.3	2030年までに、包摂的かつ持続可能な都市化を促進し、すべての国々の参加型、包摂的かつ持続可能な人間居住計画・管理の能力を強化する。

出典：[Compact, 2015] より引用。

一方、日本においても同様な問題意識が持たれており、「『居住』は暮らしの基本であり、家庭を育み、地域社会と繋がりを持ちながら生活していく『拠点』としての重要な役割がある。『居住』の確保は自立の基盤となり、その『居住』に医療・介護・生活支援等のサービスを包括的に提供する体制を地域ごとに構築することが、地域生活を支えるために不可欠である。」との見解が厚生労働省［厚生労働省, 2016］によって示されている。更に、今までは国土交通省［2006］による「重層的かつ柔軟なセーフティネット」の中では、公的住宅だけがセーフティネットの中核として「真に住宅に困窮する者」のための住宅供給として位置づけされてきたが、現在では「高齢者世帯や単身世帯の増加等の世帯構造が変化する中、居住を巡る状況は大きく変化しており、特に民間の賃貸住宅への低所得者、高齢者、障害者や身寄りがない経済基盤が不安定な社会的弱者の入居が困難であることから、その入居への支援が重要である」とした上で、更に「入居への確保と共に、住民に対する健康の充実を図るため公的賃貸住宅団地等を地域の福祉拠点として再生していく。」［国土交通省, 2016］との見解が示された。このように、社会的弱者のための居住を基盤とした地域生活、健康の重要性が提起され、新たな展開を迎えようとしている。

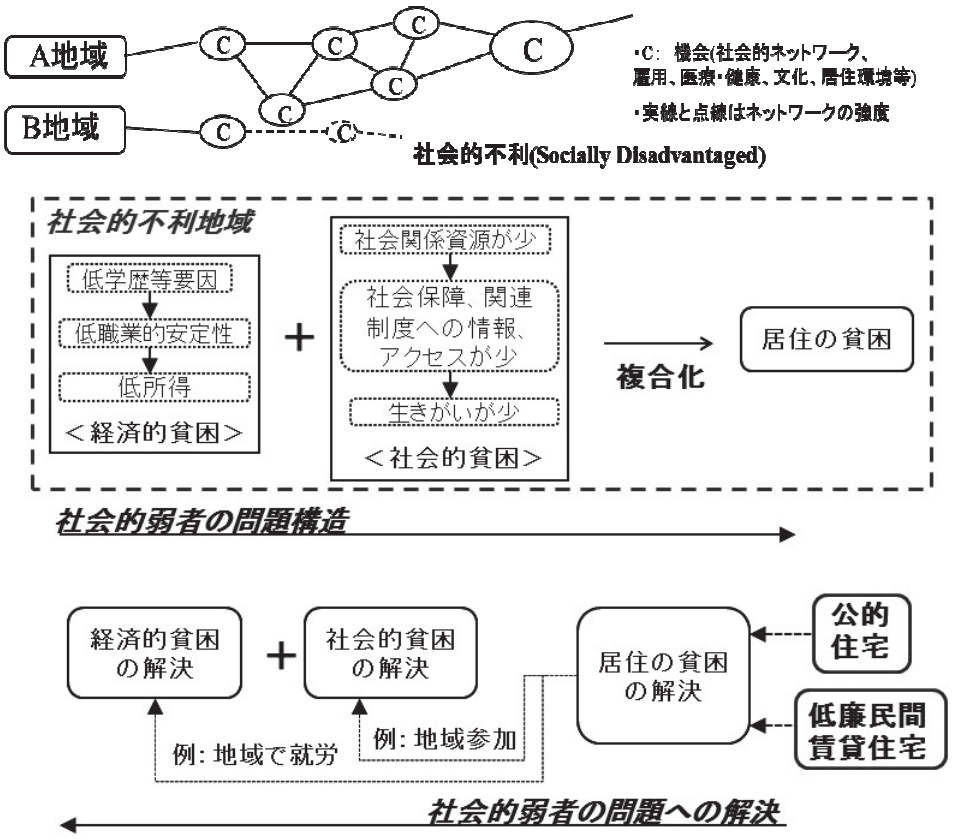
これらの視点を要約すると、以上に挙げた「低所得者、高齢者、障害者や身寄りがない経済基盤が不安定な社会的弱者への貧困の問題解決は、居住の提供のみならず、その後の生活や健康に関する一連の取り組みが必要とされる。次に、社会的弱者が集住する地域の基本的な特徴を明らかにする。

１.２章　社会的弱者と社会的不利地域との関係性

まず、社会的不利地域（Socially Disadvantaged Areas）とは「特定の地域に生活することにより、ある個人や集団の社会的・経済的機会へのアクセスに負の影響を及ぼす地域である。」（図表２上段）更に、「不利益を被る『世帯』の地域的な集中（剥奪の集中）による様々な困難（排除の「一要素」）と剥奪が集中する『地域』に居住することで生じる様々な不利益（雇用・健

康・教育等に対する機会の制約）の問題（排除の「結果」）が混合する」［JEON, 2015］とされる。社会的弱者の多くは、このような社会的不利地域に集住しているからこそ、以上に示したように「社会的・経済的機会へのアクセス」が制限されている。

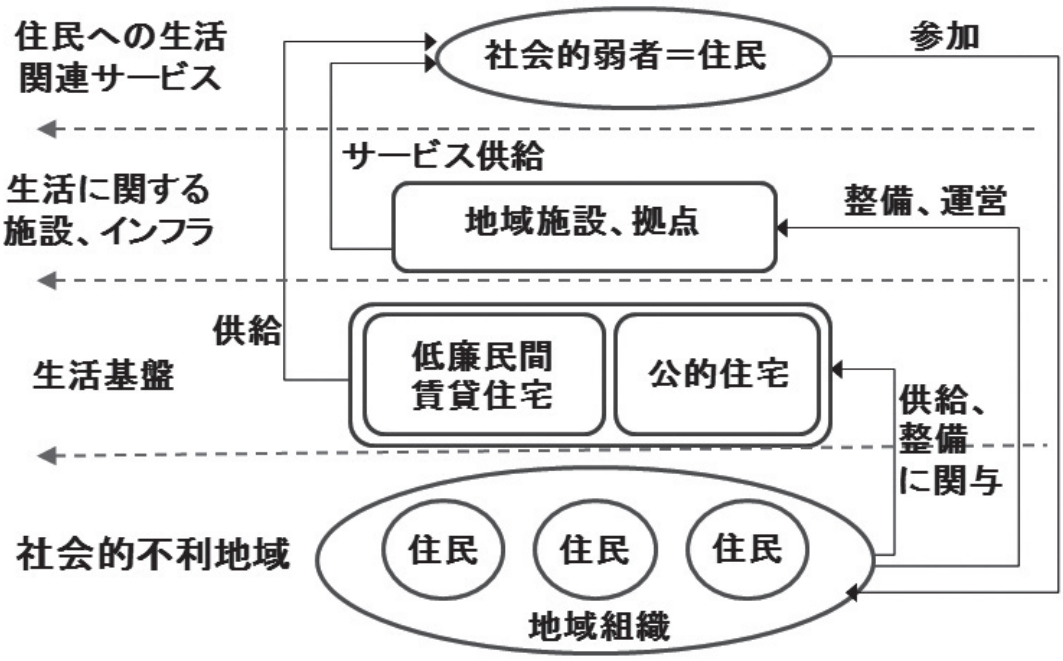
このような社会的弱者の問題構造としては、社会的不利地域に住むことによって様々な不利益を被り、社会的貧困・経済的貧困に至ったと考えられる。例えば、特定の地域に住むことによって教育の機会が制限され、結果として低学歴・低収入になり、経済的貧困に至る。またその職業的安定性が低いため社会的関係も形成されず、社会的資源へのアクセス性も低く結果として社会的貧困に至る。更にこの２つの貧困の連鎖によって居住を確保できず、「居住の貧困」に陥る。1．1章で示されたように公的住宅等の居住の供給から始まり、その後の一連の取り組みによって社会的貧困・経済的貧困の解決を図っていくことが重要と考えられる（図表２下段）。例えば、社会的弱者に対して居住を提供した後に、当該社会的弱者が社会参加を通して社会的貧困の解決を図り、更に地域での就労を通して経済的貧困の解消も図り自立へと向かっていく。



図表２　社会的不利地域（上段）及び社会的弱者である住民（下段）の問題構造
（上段、［JEON, 2015］、下段、［稲月, 2006］の概念に基づいて本研究作成）

1.3章　福祉のまちづくりによる自立への効果

以上に示した「居住の供給から、その後の一連の取り組み」を、ここではまず「福祉のまちづくり」と称し、次章において詳細に定義することとする。実際に、「社会的不利地域」において経済的・社会的貧困の問題を抱える社会的弱者＝住民の自立に向けて、本研究の対象となる大阪市や台北市では、地域組織が中心となった「福祉のまちづくり」の活動が展開されている。具体的に、地域組織が主体となって、これらの住民のための、地域での生活基盤である「公的住宅」の整備や「低家賃民間賃貸住宅」の提供から積極的に関与している。更に、その土台の上で、まちづくりのための地域施設を整備し、社会的弱者である住民を主な対象として、入居から地域での生活に関連する様々なサービス等といった「福祉のまちづくり」に取り組んでいる先進的事例の存在が確認されている。つまり、福祉のまちづくりは図表３のように、「社会的不利地域」における地域での生活基盤である公的住宅や低家賃民間賃貸住宅の提供を基軸に、生活に関する様々な施設の運営を通して住民の生活に関するサービスを提供していく仕組みである。



図表３　本研究が着目する「福祉のまちづくり」のイメージ（本研究作成）

2章　大阪府大阪市における社会的不利な公営住宅地域の系譜

2．1章　大阪府大阪市における部落解放運動の展開

日本には過去長い歴史に渡り身分制度が存在し、その背景化において階級が設けられ差別されてきた人々が特定の地域、職業を制限され、社会的に差別を受けて来た。同和地域では、歴史的な被差別を背景とし、劣悪な住環境を余儀なくされ、その住環境の改善を求めることが、部落解放運動の原点と言えよう。

同和地域においては、戦後の公的住宅獲得闘争で日本の先頭を切ったのが西成地区であり、その後の住宅改良事業政策の道筋をつけ、同和地域という場所への特定の政策としての同和対策事業を生み出すに至った［部落解放同盟西成支部：1993］。西成三開地区では、昭和30年ごろからユニークな運動が起こり始める。昭和25年頃から、バラックが建設され始め、バラックを不法占拠として、市が立退きを求めるという事案が続出し始めた。西成三開においても、国道43号線となにわ筋、環状線の貨物線への増設という工事が、昭和31年ごろからスタートする。予定地にバラックを作って住んでいた人の３分の１は旧同和地域出身であり、１割強の朝鮮人もおり、66％がバラックで、一人当たりの畳数が1.3畳、台所なしが90％で、半数は皮革、靴関係の職業に従事していた。ここで浪速・西成住宅要求期成同盟が、昭和32年12月に200人ほどで結成され、強制立ち退き反対、補償及び低家賃の公的住宅建設を要求する。スラムバラックの改良事業としては画期的な要求であった。昭和34年当初に、西成80戸の改良住宅が建設されることになる。その後日之出80戸、住吉32戸と続く。都市計画から起こったことで、住民の立ち上がりがなかったら住宅は建設されなかっただろうし、単なる立退きで終わったかもしれない。そしてその後の大々的な、同和地域の住宅改良事業が行われることになる［水内, 2004］。こうして、公的住宅の整備は、その後の同和対策関連事業の中の最も重要な一環となった。

同和地域においては公的住宅の整備から「同和対策関連事業」が始められたが、住環境の問題のほかに、同和地域住民の不安定な雇用状態、貧困の固定化、子どもの低学力等の問題が地区内で複合化し、対応の難しい健康ニーズが存在していた。様々な問題の解決に向け、旧同和地域は、同和対策関連事業の施行により、地域改良・環境整備等により物理的な環境改善が実現し、同時に、解放運動を中心とした政治闘争・要求闘争によって様々な資源を獲得し、各地域に同和対策の一環として隣保館等様々な地域拠点が設置され、差別解消や貧困改善を目的とした独自の「健康」の形を作り上げてきた背景がある。従来の福祉国家過程とは別立てに実施された同和対策関連事業と解放運動の成果により、独自の福祉機能が供給されてきた［稲田, 2012］［岸, 2010］。

特に、大阪市では同和対策関連事業の動きが活発で、過去の代表的地域であると言える。図表４のように、地方レベルで見ると近畿地方の事業規模が圧倒的に大きく、１府県あたりの同和予算は2,920億円で他地方府県の３－８倍である。更に図表５をみると、大阪市の場合、予算、整備実績等は市レベル、同和予算額2,000億円未満の京都市、神戸市、福岡市等に対し、大阪市は約6,000億円以上であり、他の基礎自治体を大きく上回っていた。更に同和対策関連事業の最も

重要な指標として住環境改善を目指した公的住宅の整備について見ても、大阪市は100％に及んでおり、地区あたりの予算額も全国的に見てもトップレベルであり、大阪市の解放運動の活発性とその成果としてもたらされた同和対策関連事業とそれによる地域住民の生活状況の大幅な向上が認められる。

図表４　地方レベルで見る同和対策関連事業

1969－1993年度	同和予算計上市町村	同和予算（百億円）		財　源（％）		
		総　計	地区あたり	国	都道府県	市町村
計	1,094	1031.8	0.94	22.6	10.8	66.6
関　東	156	33.2	0.21	27.6	14.0	58.4
中　部	149	71.7	0.48	27.0	13.1	59.9
近　畿	234	534.9	2.29	18.7	9.6	71.7
中　国	227	111.6	0.49	19.4	14.4	66.2
四　国	147	127.2	0.87	35.4	9.8	54.8
九　州	181	153.2	0.85	24.5	11.5	64.0

出典：［水内, 1998］より算出、加筆。

図表５　市レベルで見る同和対策関連事業

1969－91年度	(1) 同　和 地区数	(2) 同　和 世帯数	(3) 公的住宅 整備戸数	(4) 同和予算 総計(百億円)	公的住宅 整備率 (3)／(2)*％	地区あたり 予算(百億円) (4)／(1)*％
京　都	12	4,971	2,885	18	58%	1.5
大　阪	**12**	**6,892**	**6,907**	**60**	**100%**	**5**
堺	1	1,289	－	12	0%	12
八　尾	2	1,334	1,039	10	78%	5
尼　崎	6	2,295	1,985	12	86%	2
神　戸	28	8,573	3,626	18	42%	0.6
和歌山	17	4,332	2,381	14	55%	0.8
広　島	39	2,273	391	3	17%	0.1
福　岡	147	5,565	1,554	16	28%	0.1

出典：［水内, 1998］より算出、加筆。

２．２章　大阪市の同和向け公的住宅における現状と課題

同和対策事業施行後の同和地区では、なお様々な課題が指摘され、大阪市が2000年に行った「同和問題の解決に向けた実態等調査」を例に挙げると：

① 高齢者の単独や夫婦世帯、母子・父子世帯の構成比が高く、特に学歴の高い層や若年層が地区から流出し、低所得層、母子家庭、障害者等、福祉施策による自立支援を必要とする人々が地区に来住していること［大阪市, 2000］。

② 介護や援助を必要としているにも関わらず、要介護認定の申請をしていない被保険者が多く、家族による介護への依存が大きな比重を占めていること［大阪市, 2000］。

③ 生活援助や住宅相談、健康づくり、生活相談等のニーズが高い一方で、保健・健康サービスを受ける時に困った経験を持つ人が多いこと［大阪市, 2000］。

④ 失業率は男女とも市平均を上回り、特に、若年層の失業率が非常に高く、また、主たる家計維持者に当る40－44歳の男性の場合は大阪市平均の２倍以上であること等の問題が指摘されている［大阪市, 2000］。

これらの課題については、公的住宅への入居も一つの要因として考えられる。先述のように、大阪市は公的住宅の整備・入居率共に高く、現在なお、同和地域住民の公的住宅への入居率が極めて高い（図表６）。つまり、公的住宅の整備は、同和地域住民の自立を促す効果が薄いと言えよう。それに加え、現に各同和地域における公的住宅の家賃は応能応益家賃体系に移行し、更に、2002年３月に特別措置法が失効したことに伴い、特定目的公的住宅としての同和向け公的住宅は一般の公営住宅法下に移行し、空き家等の入居募集については一般公募が原則とされた。この制度の変化に伴い、内田［2007］は下記の課題を指摘している：

① 都市部を中心に同和地域で若くて経済力のあるファミリー層の地区外転出が目立ち、地区人口の高齢化が著しい。

② 一方、公的住宅の空き住戸への住民は、公営住宅法に規定され高齢かつ低所得の世帯が多く、同和地域のスラム化傾向が顕著である。

③ 高齢な単身者や高齢な夫婦世帯の増加に伴い、配食サービスや介護サービスの提供といった高齢者の自立支援に向けた健康サービスが必要となり、従来の公的住宅の供給に特化した住宅政策では住民の要求に対応できていない。

図表６　大阪における同和地域住宅所有形態別世帯数

居住形態 / 調査対象		総　数	持ち家	公的住宅	民　間 借　家	その他	不　明
大 阪 市	**戸数**	2,987	636	**1,918**	347	74	12
同和地域	**比率**	100.0%	21.3%	**64.2%**	11.6%	2.5%	0.4%
大 阪 市	戸数	1,102,700	419,400	136,100	495,300	27,100	24,900
	比率	100.0%	39.0%	12.3%	44.9%	2.5%	2.3%
大 阪 府	戸数	7,720	2,278	4,758	514	117	53
同和地域	比率	100.0%	29.5%	61.6%	6.7%	1.5%	0.7%

出典：［大阪市, 2009］より算出、加筆。

以上をまとめると、本来からいる比較的に社会的流動性の低い同和地域住民が公的住宅に残り、その上更に公的住宅の制度が変わり、コア層である最も貧困の「住民」が次々と新たに地域内の公的住宅に流れ込み、全体的に住民の流動性が低下し続けており、地域が活力を失っていることである。

更に、2002年３月の特別措置法の失効に伴い今まで大いに機能してきた同和対策関連事業が、財源を失い、停止となった。旧同和地域では生活困難者への生活支援課題は古くからあり、隣保事業等の拡充に伴い健康支援が独自に行われてきたが、現在では同和対策関連事業の終了と共に財政的措置の裏付けが失われ、従来型の福祉事業の継続が困難であると指摘し、各地域が変化にさらされる状況が窺える［稲田, 若松, 蓬莱, 水内, 2008］。言いかえれば、同和地域では特別措置法の失効に伴い、今まで公的に賄われてきたサービスの引き継ぎ、更に、公的住宅住民構造の変化による地域人口減少と再スラム化問題への対応等様々な課題が浮き彫りになり、その問題解決に向けての地区それぞれの自助努力が問われている［内田, 2007］。特に大阪市の場合は厳しい財政状況下で、これまで相談の窓口となっていた隣保館等多くの施設の廃止、処分に踏み切り、公的に賄われてきた健康機能の消滅に対応し、これからの地域組織による健康機能の継続や、地域主体の自主的な供給等様々な課題が浮き彫りになり、今後の地域の自助努力が問われている。地域における様々な健康に関する課題を打開すべく、多くの旧同和地域では自立に向けたまちづくりが展開されており、その方向性として「ＮＰＯ等を設立し、これが事業主体となり改良住宅の建て替えを契機に旧同和地域のまちづくり資源である公共施設等を利用しつつ事業等を展開しながら、自らの手でまちづくりを継続していくことにこそまちの再生がある」と明示している［後藤, 2012］。内田［2001］［2009］によれば、1990年代に入り、旧同和地域のまちづくりは要求型の箱物主義からソフト重視型へ転換してきており、住民が自らの手でまちづくりを志向するケースが増え、地域にＮＰＯを積極的に組織し、特に部落解放運動の蓄積の大きい大阪市や府の旧同和地域では、高齢者や障害者サービスや施設の運営を担っているケースがある。

このように、同和地域において展開されるこのようなまちづくりの動き、つまり本研究が定義する「福祉のまちづくり」にあたるような事例の存在が指摘されている。本研究は、その中の先進事例の一つと言えるＹ地区を事例に、実際どのように地域が地域内の公的住宅に入居する住民に対し、福祉のまちづくりを行っているのかを分析する。

3章　事例研究：大阪府Y地区における福祉のまちづくりの展開

3．1章　Y地区における解放運動を契機としたまちづくりの始動

Y地区における部落解放運動を契機としたまちづくりの始まりは、1951年に発生したY地区出身教師に対する結婚差別事件を契機に青年有志による運動を呼び掛けるパンフレットの作成・配布に始まる。しかし、「寝た子を起こすな」という村の中からの厳しい雰囲気に包まれていた。それに負けず立ちあがった有志によって「T青年会」(1952) が結成され、自動車運転免許を取得するための講習会を開催する等学習活動が続いていた。更に、こういった活動は、のちに大阪府内に広がり、これまで教育差別等によって文字を知り得なかった部落出身者のための識字運動という意味合いを持った形で「車友会」の発展へと繋がっていった。

1954年に「大阪市同和事業促進協議会Y地区協議会」の結成等を皮切りに、1956年の「金属くず営業条例反対闘争」、1958年の「住宅要求期成同盟結成」、「生業資金獲得闘争」を経て、1958年に部落解放同盟Y支部が結成される、その後住宅要求期成同盟の活動は、1959年に西住宅、ブロック住宅の建設を勝ち取った。1960年代からは、「狭山闘争」や1965年の同対審の答申に引き続き、1969年に制定された「同和対策特別措置法」を柱として様々な部落解放運動が勃興し、更に他地区と連携を取りながらの共同闘争も飛躍的に進んだのである。例えば、1967年にY同和教育推進協議会、1968年にはY教育共闘会議、Y部落解放総合計画委員会（1968）が結成され、1973年に部落解放東住吉区民共闘会議、1974年には教育費を無償にする会が結成される。なお、最も特記すべきこととして、1968年に全国で初めての第一回部落解放Y地区研究集会が開催され、教育・解放・住民自治のまちづくり構想が大きく前進することになる。

そういった運動の成果として、Y地区では公的住宅を中心に、様々な地域施設が整備された（図表７、図表８を参照）。これらの「同和対策特別措置法」時代に、「同和対策関連事業」によって整備された施設の一部は、事業失効後においても地域組織によって何らか形で福祉のまちづくりの一環として活用されている。

図表７　Y地区における同和対策事業下に整備した諸施設の概要（本研究作成）

地域福祉諸施設	主な機能	以前	現在
市民交流センター[2)]	相談交流	○	△
人権文化センター		○	△
老人健康センター	健康	○	△
青少年会館	健康	○	△
障害者会館[3)]	健康	○	△
公営浴場	生活	○	△
診療所	医療	○	△
共同作業場等雇用施設	雇用	○	△
保育所	教育	○	○
墓　苑	信仰	○	○
○：既存機能が現存している。△：既存機能を新しい形で地域が提供している。			

2) 本来の同和対策関連事業の項目ではなく、大阪市の市政改革により2010年から人権文化センター老人福祉センター青少年会館等の３館が市民交流センターに統合され、大阪市において独自に誕生した施設である。

3) 障害者会館は、本来なら典型的な同和対策事業には含まれておらず、大阪市独自の事業とも言えるものである。旧同和地区における障害者の福祉施策の一環として、身体障害者福祉法に基づく身体障害者福祉センターＢ型施設として、昭和54年最初にＨ地区にて障害者会館開設し、1994年まで大阪市内に計８館の開設を果たしたが、2002年法期限を迎えることにより、利用対象地域を周辺に広げると共に身体、知的、精神の３障害を対象とした相談支援、人権啓発、権利擁護、教育保育支援、就労支援の事業を実施する等の公的施設として先駆的な役割を担ってきた。2006年から非公募型の指定管理者制度を導入し、2012年からは大阪市障害者会館条例廃止に伴い公募型に改めた。

◆Ｙ団地９号館

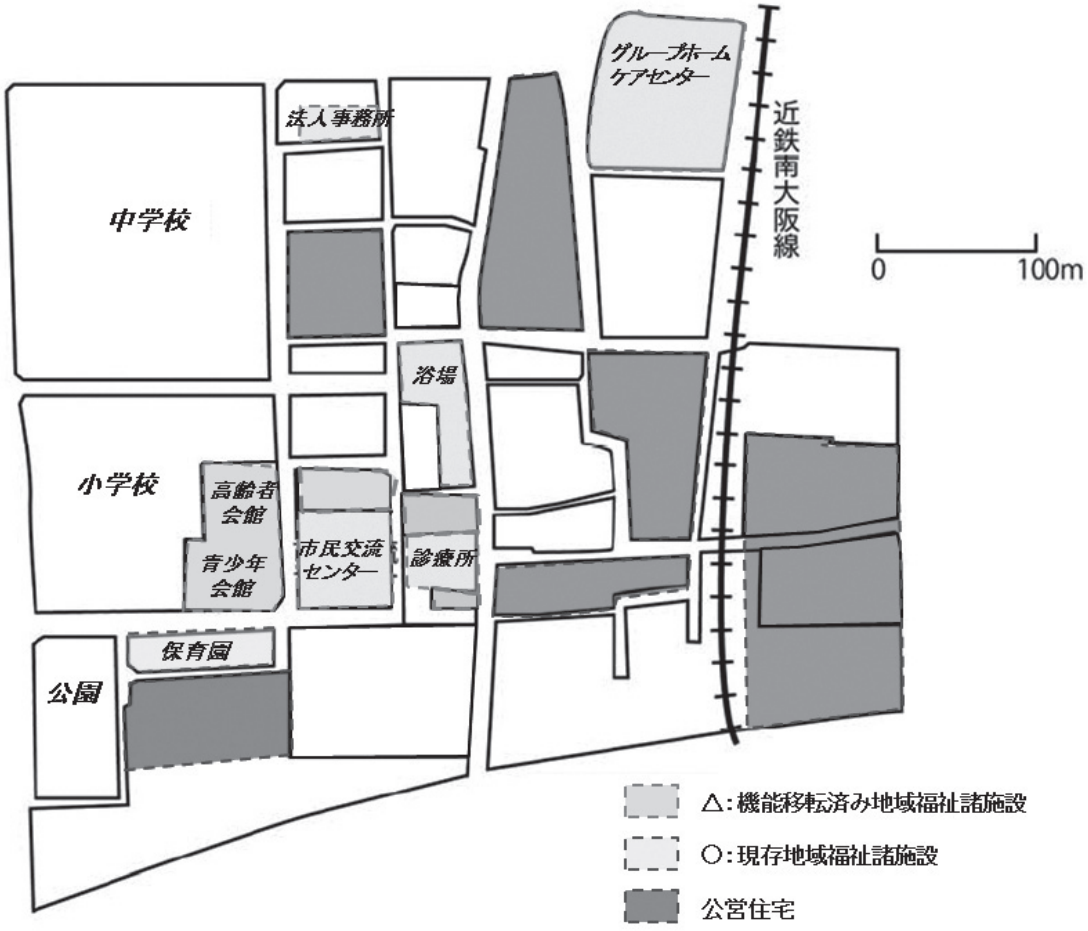
◆Ｙ団地中住宅

◆Ｙ団地北住宅

◆共同浴場

◆市民交流センター

◆高齢者会館



図表８　Ｙ地区における同和対策事業下に整備した諸施設の現状（本研究作成）

３.２章　Ｙ地区における「運動とまちづくり事業の分離」方針

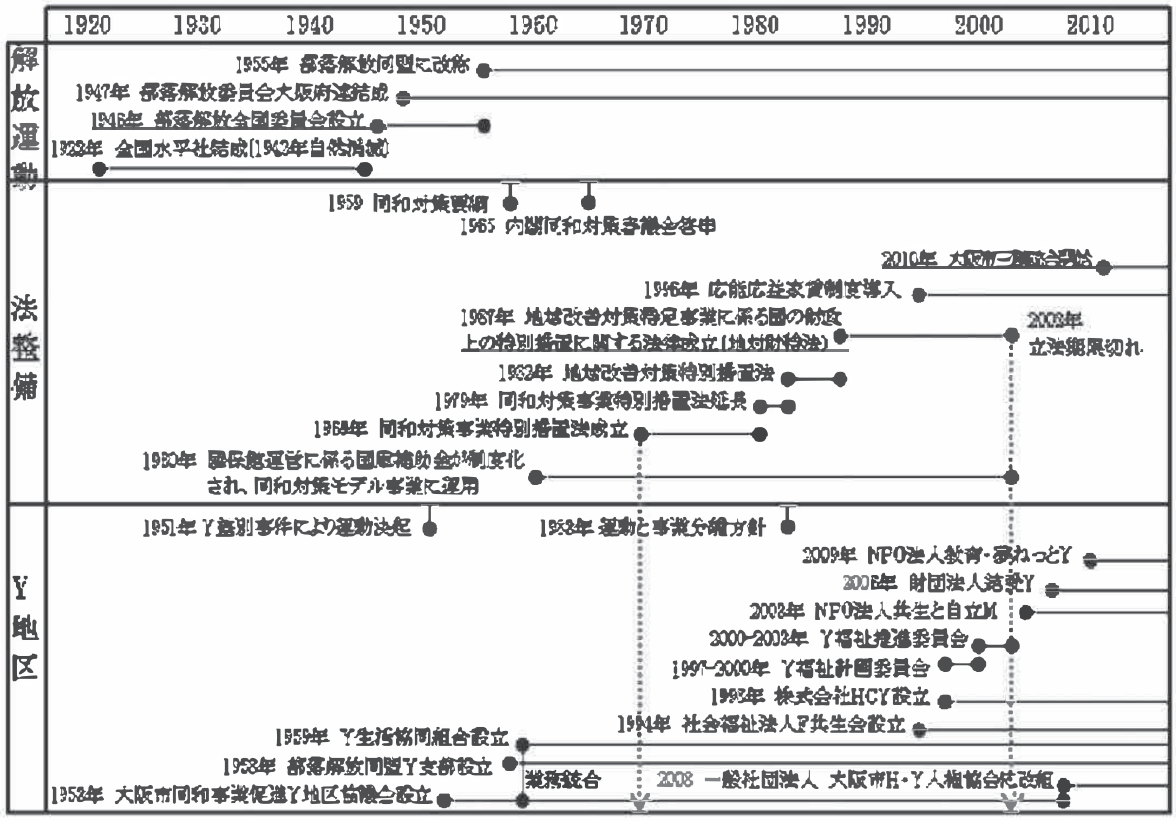
1983年に、運動組織である解放同盟は部落差別をはじめとするあらゆる差別の解消に向けた運動に全力を尽くすという方針を確認しつつ、同和対策の窓口「大阪市同和事業促進協議会」に一本化という方式も確認され、「運動と事業の分離」を行った。そのため、Ｙ支部事務所内に置かれていた「大阪市同和事業促進協議会Ｙ地区協議会」の事務室の物的資源を分離し、職員等人的資源についても兼任しないという分離を堅持する立場によって改革が進められた。これによって、「大阪市同和事業促進協議会Ｙ地区協議会」は差別をなくすための運動を進めていくＹ支部から分離され、同和対策や、地域住民の総合的な生活相談の窓口として（2002年以降、東住吉Ｙ人権協会へと改称）、そして、地域住民の健康と生活を守る「Ｙ生活協同組合」の組織整備と併せて、Ｙ地区の全域を対象に、老人・障がい者の健康向上に取り組む社会福祉法人「Ｆ共生会」との連携が進められて行った。このような取り組みと並行して、Ｙ地区のまちづくりは、地区内外を問わず、地域コミュニティ組織としての町会活動への参加や地区内における町会体制の確立を進めならが、周辺地域との連携を深めていくための活動を展開してきた。具体的に言うと、例えば、Ｙ障がい者会館（1993）、特別養護老人ホーム「花嵐」の建設（1995）や、社会福祉法人「Ｆ共生会」の設立、更に健康ゾーン計画への連結等の事業は、いずれも地区内の住民だけではなく、地区外からの利用も含めた、福祉のまちづくりとして具現化した取り組みと評価できる。

1969年に同和対策事業特別措置法が制定され２度の延長を経て2002年まで差別解消に向け様々な取り組みが行われてきた。Ｙ地区では、2000年代に入り組織再編と同和対策を乗り越えながら、2002年の同和対策事業に失効を受け更なる地域組織の自立と共生に向け、2003年にはＮＰＯ法人「共生と自立M」を設立し、同和対策事業の枠組みの中に定着するまちづくりではなく、住民自らが知恵を出し合い、行政との連携の下で、差別のない人権を重視した福祉のまちづくりを考えるための新たな枠組みの構築に取り組んできた。特に、行政依存体質からの脱却の意味では、支部関連のこれまでの基金を一本化すると共に、事務所建設費並びに財団法人の創設に必要な基本財産を拠出し、2006年４月に財団法人「結愛ネットワークＹ」の設立、同年８月には新しいまちづくりの拠点としての「ゆうあいセンター」の建設に漕ぎつけるができたとされる。

３．３章　小結：Ｙ地区における福祉のまちづくり発展の経緯

このように、「運動とまちづくり事業の分離」方針の確立、つまり行政への依存を脱却し、地域の完全なる自立という決意こそが、今日のＹ地区における福祉のまちづくりへの方向転換に繋がった要因である。

更に、2002年の同和対策事業特別措置法の延長が終わり、事業の終焉を迎えると同時に、Ｙ地区では更に精力的に、2003年のＮＰＯ法人「共生と自立M」や2006年の財団法人「結愛ネットワークＹ」の設立を通して、真の自立に向け「福祉のまちづくり」に取り組んできた。図表９では、以上で示したＹ地区のこれまでの福祉のまちづくりの発展に関する経緯をより理解しやすいように再整理した。



図表９　Ｙ地区における福祉のまちづくりの発展に関する経緯（本研究作成）

４章　Ｙ地区における福祉のまちづくりの実態

今日のＹ地区では、福祉のまちづくりの主な取り組みとして、公と民とを繋ぐ架け橋という理念の下で社会的起業が取り組まれ様々な地域において社会福祉法人が設立、運営されている。こういった「社会福祉事業」を中心とするまちづくりについて、実践交流を通しての事業向上を求め、Ｙ地区の代表の呼び掛けにより大阪府内16地区の社会福祉法人の懇談会「つばめ会」も結成されているが、その会の代表をＫ地区の法人代表が歴任している。大阪市12地区の中においてその活発な活動実態が認められ大きな成果をあげている。

これまで同和対策関連事業によって提供されてきた「地域福祉諸施設」[4]とそれによる様々な地域福祉諸機能は、現在各対象地域では、社会福祉法に基づく「社会福祉事業」[5]が事実上の主な受け皿となっている。また、上述のように、高齢者や障害者を主な対象として提供する健康サービスとは別に、地域住民全員を対象とするの「医療」、「生活」、「雇用」、「交流」等の機能については、現在Ｙ地区において、上述２節で述べた各時期に創設した地域組織がその担い手となっている。言いかえると、福祉のまちづくりのツールとして、地域組織が社会福祉事業を中心に、様々な活動を展開しながら、これまで同和対策関連事業によって賄われてきた諸機能を引き継いで提供している。図表10では、Ｙ地区においての現在における地域福祉諸機能の担い手とその実態を表している。「相談交流」、「健康」、「医療、生活」、「雇用」等の地域福祉諸機能は、それぞれ現在Ｙ地区では、全機能に対応した地域組織があり、各自に事業展開し提供している。

ここでは、現在Ｙ地区において、同和対策関連事業の中で整備された地域福祉諸施設が提供してきたが事業廃止に伴い停止した「相談交流」、「健康」、「医療、生活」、「雇用」等地域福祉諸機能について、現在地域によって社会福祉事業という形で行われている機能提供の実態をまず明らかにしたい。

---

[4] これまで同和対策関連事業によって整備された諸施設で、本研究では便宜上「地域福祉諸施設」と称し、また、上述の各施設によって地域に提供されている「福祉」、「医療」、「雇用」等の機能を「地域福祉諸機能」と称する。

[5]「社会福祉事業」とは、「社会福祉法」第２条において：「第１種社会福祉事業及び第２種社会福祉事業をいう。」と規定されているが、本研究ではその中で、これまで実質上「同和対策関連事業」で賄われてきて、かつ現在も地区内で自主的に行っている同条第２－４項にある「児童」、「高齢者」、「障害者」を対象とする諸事業に対象を絞っている。同法の規定による詳細の事業は下記の通りである：

⑴　児　童：「児童福祉法に規定する乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設又は児童自立支援施設を経営する事業」である。

⑵　高齢者：「老人福祉法に規定する養護老人ホーム、特別養護老人ホーム又は軽費老人ホームを経営する事業」である。

⑶　障害者：「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に規定する障害者支援施設を経営する事業」である。

図表10　Ｙ地区における各地域組織による地域福祉諸機能の提供（本研究作成）

主な地域組織		主な機能	社会福祉			医療生活	相談交流	雇用創出
			高	障	児			
Ｙ地区	社会福祉法人Ｆ共生会	Ｙ１	○	○				○
	Ｙ生活協同組合	Ｙ２				○		○
	株式会社ＨＹＣ	Ｙ３						○
	解放同盟Ｙ支部	Ｙ４					○	
	ＮＰＯ法人共生と自立M	Ｙ５					○	
	ＮＰＯ法人教育・夢ねっとＹ	Ｙ６					○	
	財団法人結愛Ｙ	Ｙ７					○	○
	大阪市Ｈ・Ｙ人権協会	Ｙ８					○	

４．１章　Ｙ地区におけるこれまでの地域福祉諸機能

Ｙ地区における福祉のまちづくりの現状を把握、分析するためには、まず、これまで同和対策関連事業の中で供給されてきた事業の状況を把握する必要がある。過去の実績を踏まえた上で、それをＹ地域の組織が引き継いで提供している現状を始めて客観的に分析することができる。

例として、「相談交流機能」、「障害者福祉機能」について、過去の市民交流センター、障害者会館の実績を図表11にまとめた。まず前者について、利用者へのアンケート調査の結果によれば、施設への満足度、交流効果の２項目では、Ｙ地区は86％、82％で市平均の79％、64％よりも高い水準にあり、交流相談機能の効果が認められる。また、延べ利用者数もＹ地区では58,503人で、市平均の49,981人を上回っている。ただし、延べ利用件数については、Ｙ地区は2,932件で、市平均の3,689件を下回っている。後者については、Ｙ地区においてそれぞれ６種類の事業のみで、職員数も７人のみで、市平均の７種類、21人を下回っているが、2006 ～ 2008年のサービス実績を見ると、それぞれ延べ5,010、7,305、10,857人で、市平均の4,827、4,600、6,520人を大幅に超えており、2006年からの安定的成長も確認できる。

このように過去の同和対策関連事業下で、Ｙ地区における市民交流センターの「相談交流機能」、障害者会館の「障害者福祉機能」の水準が確認できた。

図表11　過去の地域福祉諸施設、諸機能に関する実績

機能＼地区		Y地区	市平均
市民交流センター：2014年度実績	施設への満足度	**86%**	79%
	施設の交流効果	**82%**	64%
	延べ利用者数（人）	**58,503**	49,981
	延べ利用件数（人）	**2,932**	3,689
障害者会館：2006－08年度実績	2008年延べ利用者（人）	**10,857**	6,520
	2007年延べ利用者（人）	**7,305**	4,600
	2006年延べ利用者（人）	**5,010**	4,827
	事業数、職員数（人）	**6種；7**	7種；21

出典：調査に基づいて本研究整理。

4.2章　地域福祉諸機能の現状と分析：社会福祉事業に着目して

Y地区における社会福祉事業の提供現状については本研究によるY地域において行ったヒアリング調査で得たデータに基づき図表12にまとめた。

Y地区では、1995年からＹ１により高齢者福祉事業が始められ、障害者については2007年からであり、現在それぞれ３事業（定員175人）、４事業（定員123人）あり、児童福祉事業に関しては未提供である。

図表12　Y地区：社会福祉法人Ｆ共生会による社会福祉事業の現状

社会福祉事業		職員数	事業別、内容	所在地域	開始年度	定員
高齢者	第１種	法人全体195人うち、常勤125人	特別養護老人ホーム	Y地区内（東住吉区Y5、6丁目）	1995	134
	第２種		デイサービス；老人短期入所		1995	41
			老人居宅介護事業		1995	－
障害者	第１種		生活介護；生活支援型		2006	43
			自立訓練；就労継続支援Ｂ型		2006、08	30

出典：調査に基づいて本研究整理。

過去の地域福祉諸機能及び現状の地域組織の社会福祉事業による機能提供に対し、下記の通りに分析する：

まず、障害者福祉機能の現状と過去との比較について、表14の障害者福祉機能を例として、Ｙ地区において６種類の事業、2008年度の実績は年間延べ10,857人の利用者であったが、機能提供可能の水準を市平均値の年間6,520人と仮定する。現状の障害者福祉機能については、社会福祉法人Ｆ共生会による障害者福祉事業は４事業（定員73人）で、単純計算で年間（定員数＊平日出勤日、245日）延べ約17,885の利用者に対し機能を提供している。

雇用に関しては、Ｙ１による雇用人数は195人で、つまり195人分の雇用機会を提供している。更に、過去より障害者福祉機能（10,857人）の及び雇用機能（過去の７人）の大幅な増幅が認められる。地域全体への雇用効果については、平成27年国勢調査［総務省統計局, 2016］では、東住吉区Ｙ地区（Ｙ５, ６丁目）の市営住宅世帯数は447戸であり、同国勢調査で示した大阪市の１戸あたり平均1.96人で単純計算すると住民は約894人である。その場合、同年度の国勢調査で示した大阪市における非労働人口である65歳以上の高齢者人口率25.3%、並びに15歳未満人口率11.2%を差し引いたら、就労需要のある住民はおよそ568人であり、地域住民への効用の効果としては33.5%である（568人の住民に対する190人分の雇用機会）。つまり、Ｙ地区の福祉のまちづくりによって、約3.4割の住民に対して雇用の機能を果たしていると言えよう。

このように、健康機能及びそれに伴う雇用機能の増幅は評価すべきものであるが、下記の課題も存在している：

① 次世代人材、担い手の欠乏：介護等健康系は専門性の高い仕事であるため地域出身者の職員への積極的採用や、施設運営を担える人材の確保は必ずしも簡単でない。

> *「今は若い世代がどんどん地域外に出て行き、更に我々が取り組んできた事業に参加したがらない傾向もある（Ｙ１理事長へのヒアリング）」*

といった声が地域の有識者から聞かれ、現在地域で実際に取り組まれている対策としては：

> *「医療、介護職は地域外の優秀な人材を多く登用しているが、地域事業や管理に関わる核心的な部分に関しては、地域育ちで我々の理念に強い共感を持つ者を優先的に採用する（同市住吉区Ａ地区、社会福祉法人顧問へのヒアリング）。」*

という方法を用いていると言われている。

② 障害者雇用機能の欠如：現在３地区共に、社会福祉法人を始めとする地域諸組織による「雇用」機能はあくまで地域の健常者の受け皿である。障害者に関しては、各地域内では障害者福祉事業を通して障害者の自立支援を行っているが、障害者の就労の機会は未だに満足に保証されておらず、今後どのように地域においても障害者のために有効に雇用創出していくかが大きな課題である。

4.3章　地域福祉諸機能の現状と分析：地域福祉諸施設の現状に着目して

Y地区における過去の同和対策関連事業で提供されてきた地域福祉諸機能を諸施設別に下記の通りに確認する（図表13参照）：

① 現在の機能提供について：８施設全てが新しい形で受継がれている。

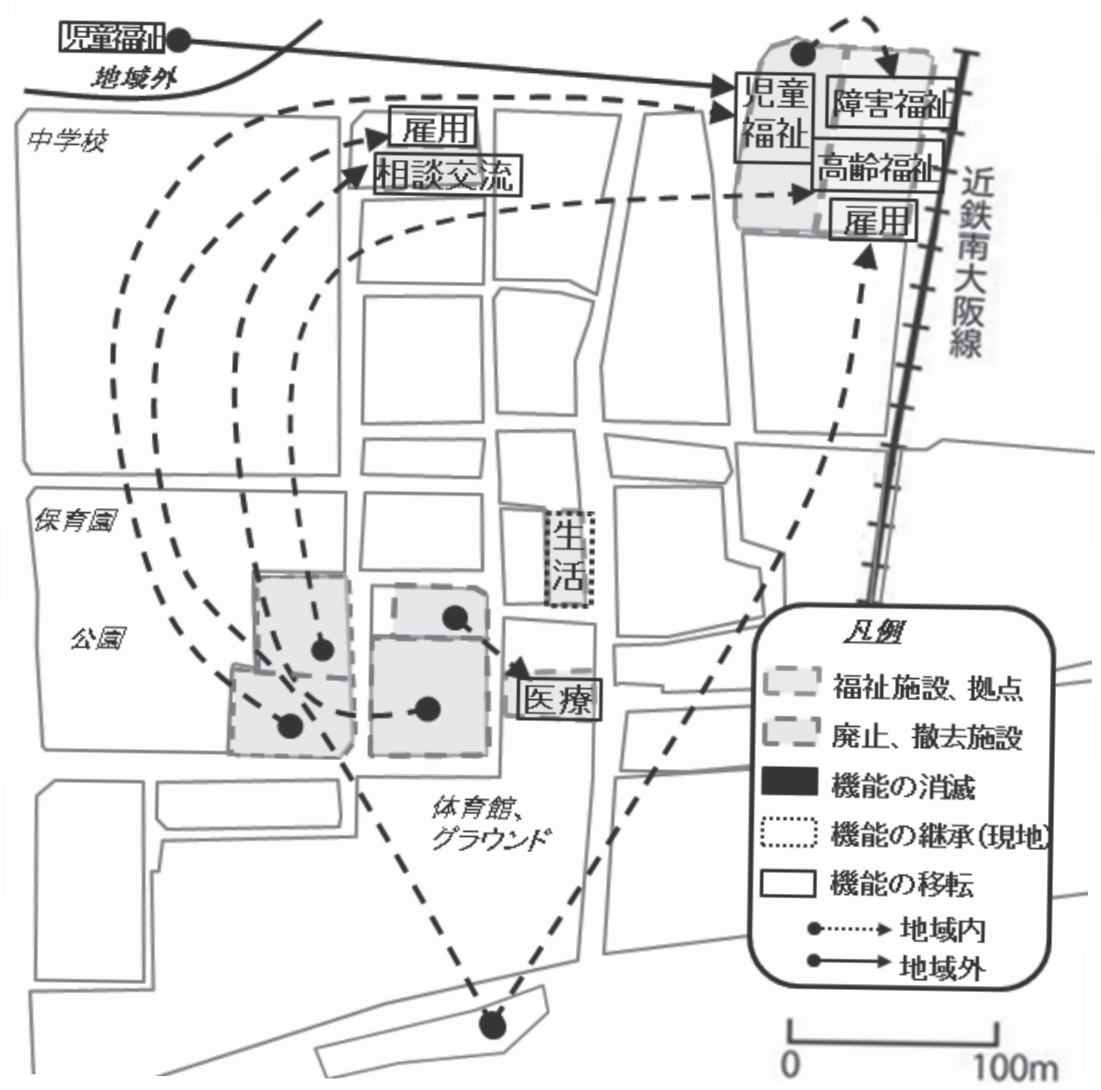
② 諸施設の敷地現状について：８施設中５施設は現状空き家もしくは空き地で処分待ちの状態である。また、その中１施設は、転売により地域外の組織が買い取って事業展開している。Y地区では、障害者会館を地域外の社会福祉法人が買い取り児童福祉事業に転用し、既存の障害者福祉機能はＹ１の施設が引き継いで提供している。

更に、Y地区における「市民交流センター」の「相談交流」機能はＹ７が現在運営している「Yセンター」に移転している。「高齢、障害者」を含む各種健康機能を備えているが、地域内に留まっている。Y地域の現状を、図表13を基に図表14の通りに示している。

Y地区は失効前の1995年から高齢者、失効後2007年から障害者福祉機能を提供し始めている。雇用、医療も生活機能も今地域が自立で提供しており、児童健康機能に関しては地域外の事業者が地域に入り提供しているが、諸機能は地域内において自給自足できている、いわゆる「地域完結型」の福祉のまちづくりを展開していると言えよう。

図表13　地域福祉諸施設別に見るY地区の地域福祉諸機能の現状（本研究作成）

地域福祉諸施設	機能	以前	現在
市民交流センター	相談交流	○	△
敷　地　現　状		Ｙ８がH28年３月まで市の委託を受け運営し、同年４月から閉館となった。閉館後の「相談、交流」機能に関しては既存の他施設が引継ぐ	
人権文化センター		○	△
敷　地　現　状		市民交流センターに転用	
老人健康センター	健康	○	△
敷　地　現　状		統合後閉鎖中	
青　少　年　会　館	健康	○	△
敷　地　現　状		統合後閉鎖中	
障　害　者　会　館	健康	○	△
敷　地　現　状		地域外の社福法人が買取り	
診　　療　　所	医療	○	△
敷　地　現　状		2009年撤去済み	
公　営　浴　場	生活	○	△
敷　地　現　状		Ｙ２が1988年に自立運営	
共　同　作　業　場	雇用	○	△
敷　地　現　状		撤去済み、売却予定	



図表14　Y地区における地域福祉諸施設別に見る諸機能の現状（本研究作成）

しかし、こういった現状に関する分析を踏まえ、地域福祉諸施設の現状から下記の通りのいくつかの課題も見えてきた。

① 施設複合化による機能低下：既存施設の廃止に伴い、その機能が周辺施設への移転により、複数の機能が１つの施設に集中する複合化が発生した。近年の地方自治体の深刻な財政事情に伴って施設複合化による機能低下が様々な地域、分野で生じているが、同和地域の場合には特に深刻な弊害をもたらす恐れがある[6)]。また、単に機能提供の面から見て

[6)] 人権文化センター、老人福祉センター、青少年会館の３館やこれらの３館統合によってできた市民交流センターを含む施設の前身は、解放会館や隣保館と呼ばれ、貧困、教育、差別等問題により地区外一般と比較して劣悪な状況に置かれているとされる同和地区のために、対策を講ずる事のできる専門知識（教育、法律、社会福祉相談に関する知識）を持つ者が常駐し、地域住民に対して適切な支援を行う福祉施設である。同和地区においては、今なお深刻な生活苦と同和地区に対する差別や社会的排除が存在しており、これまでは市民交流センター等の事業を通してその改善や問題解決を図ってきた経緯がある。そのため、廃止前までは、高齢者の地域活動を支援する事業や、識字活動を推進する読み書き教室の事業等も実施されていた。これらの施設の廃止に伴い、地区外の類似する支援相談窓口、施設では提供できないような機能も失われる恐れがある。

も、Y地区を例に、Y７が運営する「Yセンター」が「雇用」と共に事実上これまで市民交流センターが担ってきた「相談交流」の機能を全面的に担当しているが、過去の58,503人（図表11）に対し、2014年度Yセンターの相談交流の実績はわずか5,704人（図表15）である。施設本来の目的や、そのキャパシティーから考えると、単体の施設が目的外の新機能と共に、複数機能を同時に抱えることには限界がある。現運営体制では、多くの利用者や多様な相談の需要への適切な対応が困難である。今までと同水準の相談交流機能を提供するために、事務所を主な機能とするYセンターとは別に、地域組織による相談交流のための新施設の増設や、既存施設の活用による提供を検討する必要があると思われる。例として、今近隣であり同じ同和地域である同市住吉区A地区では、地区内の公営住宅の空き住戸を活用し地域住民が気軽に集える地域カフェに転用し運営している（図表16）。今後このような形で相談交流施設の整備を図ることは、１つの解決策として考えられる。

② 地域の空洞化：このように、現在のY地区では、過去の同和対策関連事業で整備された８施設中５施設は現状空き家もしくは空き地で処分待ちの状態である。こういった問題に対し：

「市は財政問題の解消を目指し、施設廃止を積極的に行い、土地の払い下げを行っている。地域としてはできるだけ買い取り福祉事業を展開する方針だが、競売だから投機売買の開発者に買い取られ単なる不動産開発に転用される可能性だってある（同市住吉区A地区、社会福祉法人顧問へのヒアリング）。」

という、施設の廃止に問題に対する地域の懸念もうかがえる。地域の共通の方針としては：

「我々としては、できる限り払い下げになった土地を法人の資金で買い取り、福祉事業に使い地域の方に今まで通りに健康サービスを提供していきたい（Y１理事長へのヒアリング）。」、「入札は積極的に参加するけど、資金にも上限があるから、仕方ない部分もある（同市住吉区A地区、社会福祉法人顧問へのヒアリング）。」

であるが、例えばA地区の場合：

「今の法人事務所の向こうの更地、撤去前は人権文化センターだったけど、我々も法人名義で入札したけど負けちゃった。確か不動産開発業者が買ったから、そのうちもそこに新しいマンションが建つだろう（同市住吉区A地区、社会福祉法人顧問へのヒアリング）。」

という厳しい事実を組織の代表者が教えてくれた。

図表15　Yセンターの概要と2014年の相談交流機能の実績（本研究作成）

施設概要	1階：受付、地域喫茶コーナー、Y6、Y7事務所。 2階：Y1、Y4、Y5事務所。3階：Y8事務所、会議室			
相談交流事業	就労支援、訓練、健康（年金等）関連相談、セミナー			
相談交流実績	就労相談	就労訓練	福祉相談	セミナー
延べ利用者（人）	23	5,704	21	39

図表16　同市住吉区A地区で公営住宅の空き住戸を活用した地域カフェ
出典：（JEON, 2015）より引用、加筆。

5章　Y地区における福祉のまちづくりによる地域の自立への効果

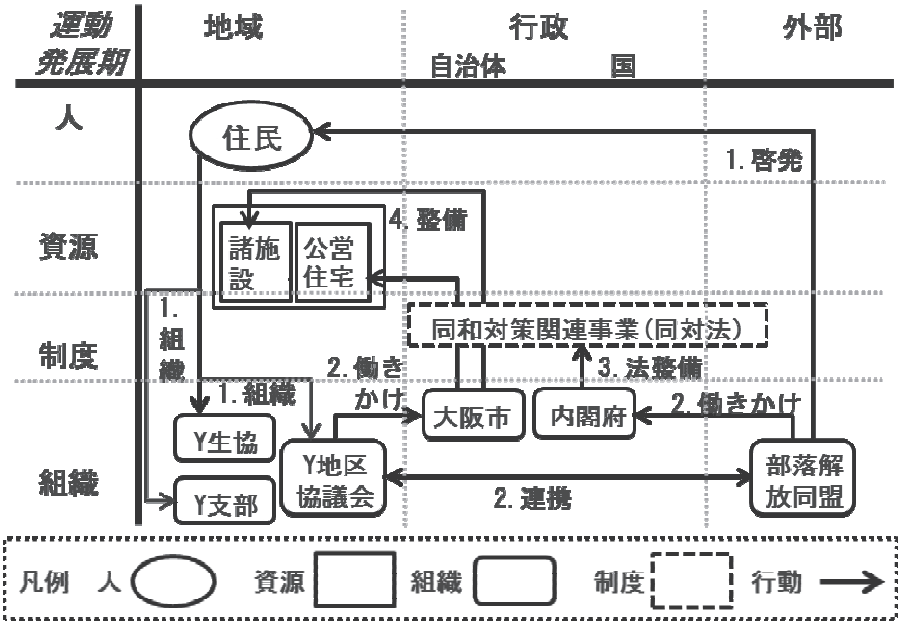
5．1章　地域による福祉のまちづくりの運営体制に着目して

以下、Y地区における福祉のまちづくりの運営の体制の変化について、下記の通りにいくつかの時期に分けて整理する。

5．1．1章　福祉のまちづくりの運動発展期（1950−1970）

1950年代から、部落解放同盟等の影響を受け、Y地区においても解放運動が発展し、住民により「解放同盟Y支部」、「大阪市同和事業促進協議会Y地区協議会」等が結成され、その運動の成果として同和対策関連事業が同和対策事業特別措置法の元で行われ、公的住宅をはじめ地域における諸施設が整備された。また、住民の生活をケアする役割の組織として「Y生活協同組合」も同時期に組織された。この時期におけるまちづくりは、解放運動を中心に、行政に対する働きかけを通して資源を獲得していた。この段階においての各要素の動向、変化は下記の通りである（図表17）：

① 「人」（住民）→「組織」（Y支部、Y地区協議会、Y生協）：組織、結成。
② 「組織」（Y支部）→「組織」（解放同盟）：連携→「組織」（国、大阪市）：働きかけ。
③ 「組織」（国）→「制度」（「同和対策関連事業」）：法整備
④ 「組織」（大阪市）→「制度」（「同和対策関連事業」）：利用、予算投入→「資源」（公的住宅、地域福祉諸施設）：整備。

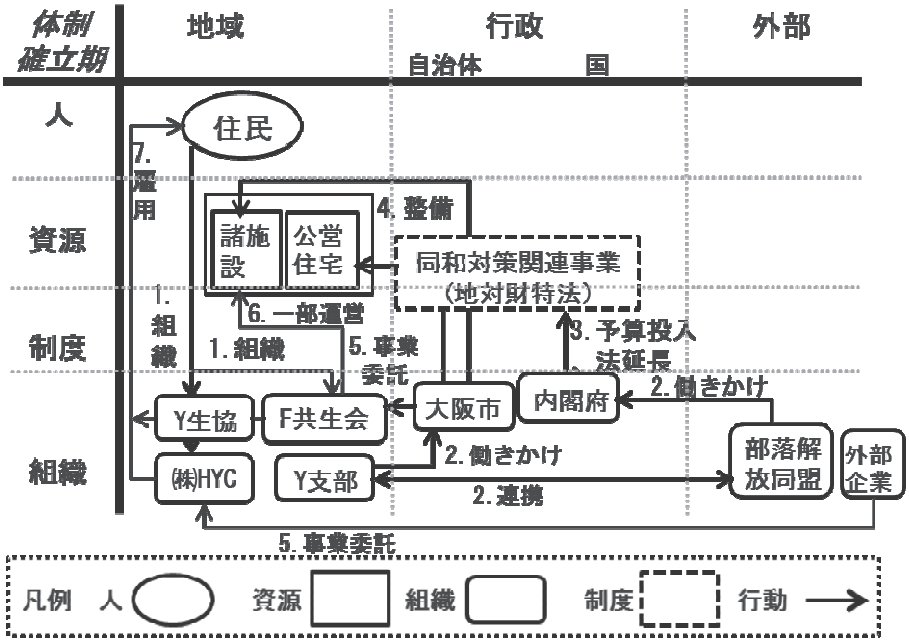


図表17　Y地区における福祉のまちづくりの運動発展期（本研究作成）

５．１．２章　福祉のまちづくりの体制確立期（1970－2008）

1980年代のＹ地区の「運動とまちづくり事業の分離」方針により、地域は新たな「㈱ＨＹＣ」や地域の福祉事業の担い手である「Ｆ共生会」等組織を創出しながら事業の独立性を確保しつつ、Ｙ支部は引き続き解放運動を通して行政への働きかけを継続し、その成果として同和対策（地対財特法）が延長された。一方で、一部の地域福祉諸施設は、大阪市からの委託事業という形で地域組織による運営に切り替わった。この時期におけるまちづくりは、解放運動との分離を図り、地域の独立性を高めつつ、行政からの委託事業等を通して資源を獲得していた。また、「㈱ＨＹＣ」や「Ｆ共生会」の活動から住民への雇用が新たに創出されていた。この段階においての各要素の動向、変化は下記の通りである（図表18）：

① 「人」（住民）→「組織」（Ｙ支部、Ｙ生協、㈱ＨＹＣ、Ｆ共生会）：組織、参加。
② 「組織」（Ｙ支部）→「組織」（解放同盟）：連携→「組織」（国、大阪市）：働きかけ。
③ 「組織」（国）→「制度」（「同和対策関連事業」）：予算投入、法延長
④ 「組織」（国）→「制度」（「同和対策関連事業」）：利用→「資源」（公的住宅、地域福祉諸施設）：整備。
⑤ 「組織」（大阪市）→「制度」（「同和対策関連事業」）：利用、予算投入→「資源」（公的住宅、地域福祉諸施設）：整備。
⑥ 「組織」（大阪市）、「組織」（外部企業）→「組織」（Ｆ共生会、㈱ＨＹＣ）：事業委託。
⑦ 「組織」（Ｆ共生会等）→「資源」（地域福祉諸施設）：一部運営。
⑧ 「組織」（Ｆ共生会等）→「人」（住民）：雇用。

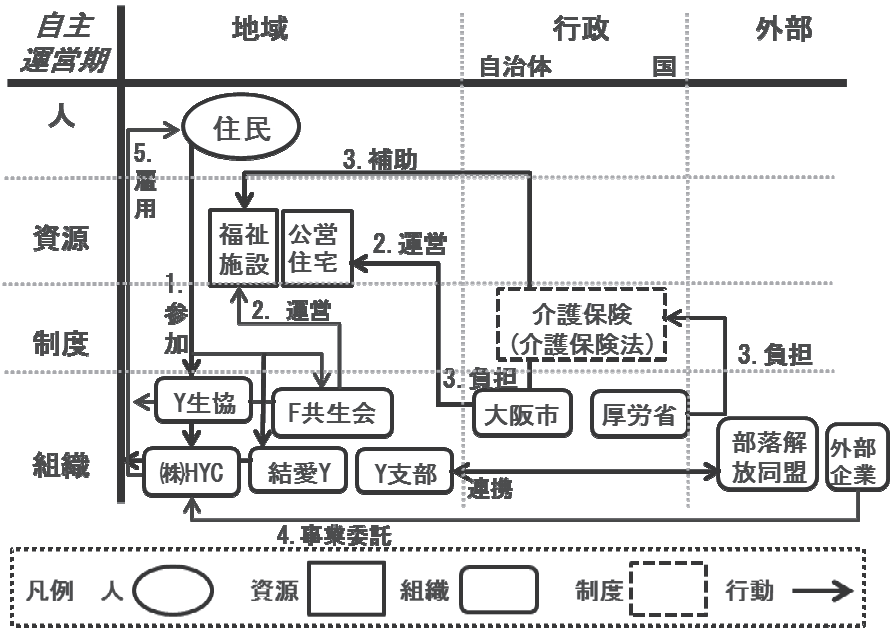


図表18　Ｙ地区における福祉のまちづくりの体制確立期（本研究作成）

5．1．3章　福祉のまちづくりの自立運営期（2009－現在）

2002年の同和対策関連事業の終焉を受け、更にその対応としての猶予措置に行われてきた一部事業の大阪市による委託事業への転換の本格的な終了に伴い、Y地区の福祉のまちづくりは本格的に自立的な運営に切り替えたと言えよう。公的住宅については同和対策関連事業が終わり大阪市が一般の公的住宅として運営している。一方で、新たに「結愛Y」が創設され、既存組織と役割分担を図りつつ、地域における浴場、医療センター、社会福祉事業に基づく福祉施設を自主的に運営している。福祉施設の運営は、介護保険制度の利用もあり一部国や大阪市からの補助金もあるが、基本的にはF共生会による独立採算事業で、極めて高度な自立性を保っている。この段階においての各要素の動向、変化は下記の通りである（図表19）：

① 「人」（住民）→「組織」（Y生協、㈱HYC、F共生会、結愛Y）：組織、参加。
② 「組織」（F共生会、結愛Y）→「資源」（社会福祉諸施設）：運営；「組織」（大阪市）→「資源」（公的住宅）：運営；
③ 「組織」（国、大阪市）→「制度」（「介護保険」）：負担→「資源」（福祉施設）：補助。
④ 「組織」（外部企業）→「組織」（F共生会、㈱HYC等）：事業委託。
⑤ 「組織」（F共生会、㈱HYC等）→「人」（住民）：雇用。



図表19　Y地区における福祉のまちづくりの自立運営期（本研究作成）

５．１．４章　小括：Ｙ地区における福祉のまちづくりの変化

以上をまとめると、Ｙ地区の福祉のまちづくりは、「運動発展期（1950－1970）」を皮切りに、1950年代からの部落解放運動の軌跡から住民による様々な組織が結成され、初期は行政に対する働きかけを通して多くの資源を獲得していた。しかし、その後「体制確立期（1970－2008）」を経て、1980年代のＹ地区の「運動とまちづくり事業の分離」方針により、「Ｆ共生会」等現在の地域の福祉のまちづくりの中心的役割を果たす組織が結成され、解放運動との分離が進められ、事業の独立性が担保されるも、一部の地域福祉諸施設は、大阪市からの委託事業という形で地域組織による運営に切り替わった。

2009年に同和対策関連事業及び大阪市による委託事業等の終焉を受け、Ｙ地区の福祉のまちづくりは本格的に自立した運営体制に切り替え「自立運営期（2009－現在）」に入った。公的住宅はこれまでの同和対策関連事業体制を脱し、一般の公的住宅として大阪市が運営するようになった。一方で、地域における浴場、医療センター、社会福祉事業に基づく福祉施設等は、Ｆ共生会、結愛Ｙ等が完全自立な運営を行っており、福祉施設の運営には介護保険制度の適用があり一部国や大阪市からの補助金もあるが、基本的にはＦ共生会による独立採算事業で完全な自立事業である。

５.２章　財務、事業性に着目して

Ｙ地区の福祉のまちづくりにおける中心組織であるＦ共生会、結愛Ｙの決算（試算額）から、その自立性について図表20の通りに分析する。まず、Ｙ地区での福祉のまちづくりでは、社会福祉法人Ｆ共生会を中心として多くの地域組織が関わっているが、その中でも福祉のまちづくりに関して中核的な役割を果たし主な採算事業を運営している中心組織と思われるＦ共生会及び(財)結愛Ｙに着目し、この２組織の決算から福祉のまちづくりの全体の財務性の試算を行う。

① 財務性について：今日におけるＹ地区の福祉のまちづくりは、全体は単年度で約7,000万程度の黒字であり自立できている状態である。その財務構造について見ると、４章で述べた通り、社会福祉事業が今日の福祉のまちづくりの中核事業となっている、その収入は全体の90％以上を占めており、また、その内に占める人件費は全体支出の69％程度であり、ここからは福祉のまちづくりの地域住民への雇用効果がうかがえる。Ｆ共生会による就労支援事業は、全体収支の１％未満であり、そのため住民への支援の効果としては、上述のＦ共生会内での雇用である直接的な就労支援は、他の就職先への紹介となる間接的な就労支援より効果が認められると言えよう。また、社会福祉事業の収入の71％は介護保険費による収入であり、今日における社会福祉事業を中心とする福祉のまちづくりの財務体質を支えている。また、単純な交流、生活支援を中心とする結愛Ｙによる福祉のまちづくり事業は約600万円程度の赤字を出しているが、Ｆ共生会の社会福祉事業を中心とする事業の黒字によって補てんされている。

② 事業性について：社会福祉事業の事業性過去の地域福祉諸機能及び現状の地域組織の社会福祉事業による機能提供に対し、４章でも触れたように、現状の障害者福祉機能を過去と比較してみると、2008年度の実績は年間延べ10,857人の利用者であったが、現在の社会福祉法人Ｆ共生会による障害者福祉事業は４事業（定員73人）で、単純計算で年間（定員数＊平日出勤日、245日）延べ約17,885の利用者に対し機能を提供している。雇用に関しては、Ｙ１による雇用人数は195人で、地域全体の約３割の住民に雇用を提供する計算である。その上、過去よりも障害者福祉機能（表14：10,857人）の及び雇用機能（表14：過去の７人）の大幅な増幅が認められ、現在のＹ地区における福祉のまちづくりは十分な事業性があると言える。

このように、今日におけるＹ地区の福祉のまちづくりは、地域の複数の組織によって役割分担がなされており、その中で中心的な役割を果たすＦ共生会、結愛Ｙの決算を取り上げてみると、地域組織の自立した運営が成り立っている。Ｙ地区における地域組織の自立の成立要因は、下記のいくつかが考えられる：

① 住民が地域組織への就労に参加することにより充足な人材が確保できる。

② 福祉のまちづくりはサービス強度の高い社会福祉事業を中心とするため、強い採算性があり、その他まちづくり活動に回せる余剰資金が生まれる。

③ 特に社会的弱者が多い公的住宅に住む住民には、社会福祉事業に対する強いニーズがあるため、地域組織による社会福祉事業を中心とした福祉のまちづくりの展開のための好機をもたらし、必然的に黒字事業になり得た。

④ 公的住宅住民もまた、社会福祉事業の実行部隊として活動し、住民自らの手による住民のための福祉のまちづくりの構造へと生まれ変わった。

図表20　Y地区の福祉のまちづくりにおける中心組織の決算に関する試算額 [7)]

	項　目	予算額	決算額	割　合	増減額
収入	総収入	1,084,718,000	1,227,364,550	100%	142,646,550
	就労支援	2,000,000	2,398,467	0.20%	398,467
	社会福祉事業	**1,026,376,000**	**1,124,194,049**	**91.59%**	**97,818,049**
		うち介護保険収入：800,180,778		**(71%)**	
	施設整備	10,394,000	766,500	0.06%	－9,627,500
	財務活動	4,968,000	65,408,018	5.33%	60,440,018
	結愛Y	**40,980,000**	**34,597,516**	**2.82%**	**-6,382,484**
支出	総支出	1,089,609,651	1,160,595,245	100.00%	70,985,594
	就労支援	1,750,000	1,581,900	0.14%	－168,100
	社会福祉事業	**965,792,000**	**1,005,570,187**	**86.64%**	**39,778,187**
		うち人件費：694,474,464		**(69%)**	
	施設整備	16,964,000	76,833,493	6.62%	59,869,493
	財務活動	59,000,000	32,881,739	2.83%	－26,118,261
	結愛Y	**46,103,651**	**43,727,926**	**3.77%**	**-2,375,725**
計	単位：円	**-4,891,651**	**66,769,305**	**-**	**71,660,956**

注：2013年度の実際の収支額を基に試算。

[7)] 収入、支出の枠は、「結愛Y」の枠は当該組織の全額を示すが、それ以外の各事業項目はいずれもF共生会の事業金額である。

6章　社会福祉事業による地域の自立に向けた福祉のまちづくり

以上で分析を行ったＹ地区の福祉のまちづくりについて、Ｙ地区の福祉のまちづくりの中核となっているＦ共生会、結愛Ｙの決算から、全体は単年度大きな黒字があり自立できている状態である。しかし、その財務構造の特徴としては、社会福祉事業に依存していると言えよう。また、社会福祉事業の内に占める人件費は全体支出の69％程度であり、その地域住民への雇用効果がうかがえる。ただし、社会福祉事業の収入の71％は介護保険費による収入である。今日におけるＹ地区の福祉のまちづくりは、地域の複数の組織によって役割分担がなされており、住民等の住民がその即戦力となる人材として確保されていることや、公的住宅住民本来の特質からその住民たちには社会福祉事業に対する強いニーズがあるため福祉のまちづくりの展開のための好機をもたらした、更に、公的住宅住民は社会福祉事業の需要者であり供給者でもあるため、住民自らの手による住民のための福祉のまちづくりが実現されていると言えよう。特に、社会福祉事業による雇用創出の量は、地域全体人口の約３割であり、地域全体への経済的貧困の解消への効果が高いと言える。

しかし、Ｙ地区が社会福祉事業という大きな事業のスキームの元で福祉のまちづくりを展開しており、そのため就労の面に着目するとその雇用も社会福祉事業によるものが大きい。それは、日本における介護保険制度の確立によって、社会福祉事業の十分な事業性が確保でき、それを中核として現在の福祉のまちづくりの運営に活用しているという点が重要である。また、そういったような地域密着型の社会福祉事業の展開は、サービス提供者も利用者も地域の人々であるため、たとえ新しく地域に入ってきた人でも、社会福祉事業と通じて、その日常的な施設や事業運営の中で地域内での濃密な社会関係が醸成されるため、十分に社会的貧困の解消に繋がっている。ただし、財務、事業の自立性の向上が課題である。上述の通り、社会福祉事業が福祉のまちづくりの中核であるＹ地区では、これまでの同和対策事業みたいに、ただ単に行政からの優遇対象として様々なサービスを無条件で受けてきたのではなく、現在のＦ共生会による社会福祉事業の運営は、サービスを提供する対価として介護保険の国、自治体の補助金を売り上げとして確保している。それは、Ｆ共生会による独立採算事業で、その余剰を結愛Ｙ等の地域組織に回し全域全体の福祉のまちづくりの運営を行っているため、黒字が出ている限り、自立した状態と言える。しかし、現在の社会福祉事業中心の福祉のまちづくりの運営は、あくまで介護保険法という既存の制度基盤の上で成り立っており、制度変革（介護保険法の見直しや廃止等）、更にこの制度の更なる普及化に伴い社会福祉事業自体が遍在する事業として多くの地域で生まれ、その際価額競争等によって他地域の社会福祉事業に敗れ、維持できなくなることや、ひいては利用者の奪い合いに敗れ地域の住民まで流出してしまう可能性さえ存在している。そのため、Ｙ地域にしかできない、より独創性の高い事業の創出に伴い、福祉のまちづくり事業の多元化によるリスク分散を図る必要性がある。

引用文献

CompactGlobalUN. (2015年 9 月). Japan | UN Global Compact. 参照日 : 2017年12月11日, 参照先 : 国連グローバル・コンパクトについて : http://ungcjn.org/gc/goal11.html

JEONHong-Gyu. (2015). Inclusive Regeneration for Disadvantaged Areas: Practices for the Revitalization of Dowa and Urban Ethnic Communities. Taipei: 2015 Social Enterprise International Conference.

稲月正. (2006). 実態調査から見たホームレスの生活状況－物質的剥奪と社会関係的剥奪. 著 : 山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森永長生著, ホームレス自立支援－NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』(ページ : 142-178). 明石書房.

稲田七海, 若松司, 蓬莱梨乃, 水内俊雄. (2008). 社会的条件不利地域における『見える化』システムの導入－地方都市の地域生活支援の事例から－2008. 人文地理学会大会研究発表要旨, 406.

稲田七海. (2012). セーフティネットの空間の形成とジェンダー : 同和地区におけるコミュニティワーカーの実践から. お茶の水地理, 51, 2-16.

岸政彦. (2010). 貧困という全体性『複合下層』としての都市型部落から. 現代思想, 38(8), 196-208.

厚生労働省. (2016). ◆旅館業法概要◆. 参照先 : 厚生労働省 : http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/seikatsu-eisei04/03.html

厚生労働省. (2016). 2016年12月22日 第 1 回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会. 東京都 : 厚生労働省.

厚生労働省. (2016). 生活保護制度. 参照先 : http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html

国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会. (2006). 今後の公的賃貸住宅制度等のあり方に関する建議. 東京都 : 国土交通省.

国土交通省. (2016). 第 1 回福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会 挨拶. 東京都 : 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室.

水内俊雄. (1998). 住環境改善から見た同和事業の歴史と現状. 地理科学, 53(3), 163-173.

水内俊雄. (2004). スラムの形成とクリアランスからみた大阪市の戦前・戦後. 立命館大学人文科学研究所紀要, 83, 23-69.

大阪市. (2000). 同和問題の解決に向けた実態等調査報告書. 大阪市 : 大阪市.

大阪市. (2009). 同和問題の解決に向けた実態等調査報告書 (生活実態調査). 参照先 : 大阪市 : http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000004453.html

内田雄造. (2007). 人権のまちづくりをめぐって－同和地区の住宅政策を中心に－. まちづくり支援ニュース, 5, 2-4.

内田雄造. (2009). まちづくりとコミュニティワーク. 解放出版社 : 大阪.

内田雄造, 大谷英二. (2001). 転換期にある同和地区まちづくりが今後の日本のまちづくりに示唆すること. 都市計画論文集, 36, 109-114.

部落解放同盟西成支部 ; . (1993). 焼土の街から－西成の部落解放運動史－. 大阪市 : 部落解放同盟西成支部.

〈筆者略歴〉

蕭　閎偉（しょう　こうじ）
大阪市立大学工学研究科 講師
専門は地域と福祉のまちづくり、住宅と社会システム、都市計画。
台湾・国立政治大学社会科学部卒業
台湾・国立台湾大学大学院建築与城郷研究科博士前期課程修了。
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了。
首都大学東京 大学院都市環境科学研究科建築学域 特任助教を経て、2017年から現職。

城所　哲夫（きどころ　てつお）
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授
専門は都市計画、アジア都市計画論、都市空間ガバナンス論。
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了。
愛知大学非常勤講師、早稲田大学非常勤講師を経て、1996年から現職。

瀬田　史彦（せた　ふみひこ）
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授
専門は国土・都市計画、地域開発、グローバル都市論
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了。
大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授、東京大学先端科学技術研究センター助手を経て、2012年から現職。

社会福祉事業が果たす地域自立に向けた
福祉のまちづくりへの役割
―大阪府下の事例を中心に―

2018年５月

発　行■一般財団法人 全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151－0053 東京都渋谷区代々木2－11－17
ラウンドクロス新宿５階
TEL：０３－５３３３－５１２７
FAX：０３－５３５１－０４２１

印　刷■太平印刷株式会社

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

（所属・役職は発行当時です。）

⑫ 『新規居住者(勤労者)と農業従事者等との融合による新しいコミュニティの形成に関する調査研究 −兵庫県豊岡市を事例に−』2018年5月
特定非営利活動法人　地域再生研究センター　主任研究員　井原　友建（代表研究者）

○　本研究では、兵庫県豊岡市で設立された新しい地域コミュニティ組織に着目し、第１次産業就業者と新規居住の給与所得者等の就業形態の異なる主体が連携したコミュニティ形成の実態を調査するとともに、その連携がもたらす効果と新しい地域コミュニティ形成プロセスについて考察している。

⑪ 『生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題 −福祉政策だけに留まらない自立支援−』2017年11月
PLP会館大阪地方自治研究センター　研究員　尹　誠國（研究代表者）

○　大阪府内の９つの自治体を中心に生活困窮者自立支援の事例を調査し、生活困窮者自立支援法の課題がどこにあるのかを究明しようと試みている。また、生活困窮者の支援には福祉と雇用の連携、タテ割り行政の克服など自治体行政のあり方に大きな転換が求められること、行政の枠を越えた地域コミュニティづくりの課題でもあることも指摘している。

⑩ 『沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題 −生活困窮者自立支援制度を中心に−』2017年8月
公益財団法人 沖縄県労働者福祉基金協会（沖縄県労福協）沖縄県 就職・生活支援パーソナルサポートセンター 生活困窮者自立支援事業 総括責任者（主任相談支援員）濱里　正史

○　全国で最も貧困層の問題が深刻な沖縄県を対象地域として、2015年４月からスタートした生活困窮者自立支援制度の地域的展開に関する現状と課題を、同制度に携わる相談支援員・就労支援員等の関係者に対するヒアリング調査（質的調査）により明らかにし、その知見に基づき、2018年に予定されている同制度の制度設計の見直しに向け、沖縄だけでなく全国における同制度のあり方について提言する。

⑨ 『日本労働映画の百年 −映像記録にみる連帯のかたちと労働者福祉・共済活動への示唆』2017年７月
共立女子大学　非常勤講師　佐藤　洋

○　日本における労働世界の変容と連帯のかたちが、現代のわれわれに伝えるメッセージと労働者福祉・共済活動への示唆について、19世紀末の映画導入から今日に至るまでの労働映画の豊かな伝統と作品群の広がりについて考察する。さらに、日本労働映画の社会的認知を深め、これからの日本の労働文化・労働社会の諸課題を考えていくための基礎的素材を提供する。

⑧ 『地域エネルギー供給において協同組合が果たしうる役割 −日米の比較調査から−』2017年６月
一般財団法人地域生活研究所　研究員　三浦　一浩（研究代表者）

○　本研究では、小規模分散型のエネルギー供給システムと、そこにおける消費者・市民による民主的なコントロールの重要を説き、これを実施する重要なツールとしての協同組合の可能性について、日米の比較調査からアプローチした。

⑦ 『格差社会における共済・保険への加入と幸福度』2017年５月
同志社大学商学部　准教授　佐々木　一郎

○　本研究では北海道～九州の20歳～69歳の方々を対象に民間の死亡保険と共済の死亡保障についてWebアンケートを実施し、3,000名から回答を得てサンプルを採取し、「共済・保険の加入決定に影響する要因」と、「共済・保険と幸福度」について、それぞれクロス分析とロジットモデル分析した。

⑯ **『韓国における農協生命保険の経営特性と組織アイデンティティ分析』** 2017年5月
八戸学院大学　ビジネス学部　専任講師　崔　桓碩

○　韓国の「農協共済」は、2012年に株式会社に組織転換させられた。この組織変更により農協の共済は「農協生命保険」に変わることになった。本研究では「農協生命保険」について、「商品」・「販売チャネル」・「資産運用」の３点から分析して、共済事業と保険事業の相違点を考察しようとするものである。

⑮ **『母子世帯の子育ての困難をめぐる重層的要因 ―子育て関連ケイパビリティの検討と大阪府の支援団体調査からの分析―』** 2017年２月
立命館大学衣笠総合研究機構（生存学研究センター）客員研究員　村上　潔（研究代表者）

○　本研究では、年々増加している母子世帯に焦点を当て、母子世帯が抱えている困難の要因を、育児だけでなく就労や行政など、さまざまな視点から調査・分析して実態を明らかにするとともに、母子世帯の支援団体にもインタビュー調査を行い、団体間の連携のあり方や母子世帯の困難の要因にアプローチする方法について考察を行っている。

⑭ **『震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・ＮＰＯ等・地域住民の協働：宮城県をケースに』** 2016年12月
東北大学大学院経済学研究科博士課程後期　中尾　公一（研究代表者）

○　本研究では、東日本大震災で最大の人的被害を受けた宮城県を対象として、復興に向かう過程の中で、行政やＮＰＯ、地域住民等がいかに協働し、連携が行われてきたのか、コミュニティ形成の観点からインタビュー調査と分析を行った。そして分析結果をもとに、今後の大規模災害時のコミュニティ形成について、各組織に対して具体的な示唆を与えている。

⑬ **『関東大震災復興における賀川豊彦とその同労者の取り組みに見る地域形成の視座の検討』** 2016年12月
千葉大学大学院人文社会科学研究科　特任助教　伊丹　謙太郎

○　本研究では、賀川豊彦の思想、とりわけ「協同組合」を軸としたその思想の展開と賀川本人だけではなく、彼とともにいろいろな先端的社会事業に取り組んだ労働者達の活動、エピソードをまとめている。とくに、1923年の関東大震災という時代背景を起点として賀川同労者たちの実践が、そして賀川本人の思想がどのように変化していったのかを確認するよう試みている。

⑫ **『社会的企業による職縁の再構築機能：「絆」組織における"Co-Production"と"Relational Skills"』** 2016年12月
東洋大学経済学部　教授　今村　肇（研究代表者）

○　現在、日本人の人間関係は希薄になりつつあるといわれているが、本研究では、日本と西欧との制度・文化の違いを前提にしつつ歴史的な側面も含めた比較を行ない、「絆」組織として、従来いわれていたようなNPO・社会的企業などのサードセクターに限らず、政府・地方自治体や営利企業も含めた水平的な「連帯」を実現することによる、「職縁」を通じた再構築の方向を探っている。

その中では、若者の自立支援において「職縁」という視点で支援を行っている３つの組織に対して調査・分析も行った。

⑪ **『社員による企業ボランティア参加に関する現状と課題』** 2016年11月
東京大学大学院学際情報学府 文化・人間情報学コース博士後期課程　小林　智穂子（研究代表者）

○　近年、地域でボランティア活動を行う社員を奨励・支援する企業が増え、公共の福祉に寄与しようとする人々は増加傾向にある。本研究では、従業員参加型の社会貢献活動モデルを示した上で、活動に参加した社員本人、企業、NPOにインタビュー調査を行った。そして、現状と課題を抽出し、勤労者と社会双方の福祉をいかに実現するか、その条件を考察した。

⑩ **『中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業（WISE）の展開と課題』** 2016年11月
立教大学コミュニティ福祉学部　教授　藤井　敦史（研究代表者）

○　労働統合型社会的企業（WISE）は社会的課題の解決に取り組み、社会的包摂を目指す担い手として注目されている。本研究では、日本のWISEの展開過程においてその中核を担ってきた中間支援組織に着目し、ホームレス支援等の課題に取り組む各組織にヒアリング調査を行った。そして、多様な機能を発揮している中間支援組織の実態を明らかにした。

全労済協会