

公営住宅団地における住民の自立に向けたまちづくりに関する研究

- 大阪市の三つの旧同和地域の事例比較を中心に -

シヤウホクエイ

東京大学工学系研究科都市工学専攻博士課程、大阪市立大学 URP 特別研究員 蕭閔偉
受入教員：大阪市立大学都市研究プラザ 全泓奎

1. 序論

旧同和地区⁽¹⁾では、旧来の歴史的な被差別背景の中において、劣悪な住環境を始め、不安定な雇用状態、普遍的な貧困問題、子どもの低学力などが地区内で複合化し、対応の難しい福祉ニーズが存在していた。様々な問題解決に向け、旧同和地区は、旧同和对策事業⁽¹⁾の施行により、地域改良・環境整備などにより物理的な環境改善が実体化し、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、各地域に同和对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「福祉」の形をつくりあげてきたという背景を持つ。つまり、従来の福祉国家過程とは別立てに実施された同和对策事業と解放運動の成果により、独自の福祉機能と施策が実施されてきた⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾。

また、最後の同和施策である地域改善対策特定事業⁽²⁾が、2002年3月の特別措置法の失効に伴い財源を機能停止となった。稲田ら(2008)⁽⁴⁾によれば、旧同和地区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福祉支援が独自に行われてきたが、現在では同和对策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になっている。このように、既存法制度の終焉に伴い、特に大阪市の場合は厳しい財政状況下で、今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、今まで公的に賄われてきた福祉機能の消滅しに対応し、これからの福祉機能の継続や、地域による自主的な供給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各地区それぞれの自助努力が問われている。

2. 先行研究

地域における様々な福祉に関する課題を打開すべく、多くの旧同和地区では自主的にまちづくり運動が展開されており、その方向性として、「部落解放運動、教育、啓発、保健・医療・福祉とまちづくりの五項目にわたる報告書」(2000年)の中で今後のまちづくりに関しては「NPOなどを設立し、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区のまちづくり資源である公共施設などを利用しつつ事業などを展開しながら、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⁵。

嶋下ら⁽¹⁾はK.S.地区のまちづくりについて、「住民主体」から「NPO主体」に変容しつつあると評し、更に、2000年代後半の事業の対象者や事業主となったのは「他地域」からの流入者であり「周辺地域」住民ではない。「開放」されているのは「他地域」に対してであり、「周辺地域」に対し

て「開放」されているとは言い難いとも指摘した。石川⁽⁶⁾は京都・東九条を対象に、不法占拠地区の立ち退きへの抵抗と支援活動から生まれた特定非営利活動法人東九条まちづくりサポートセンターの活動は(1)社会的不利を生きる住民が培った生活支援、(2)住民同士のセーフティネットの形成支援、(3)自治会とNPOの連携を通じたコミュニティ維持に特徴を持ち、住民組織、NPO、専門機関との連携の中で、重篤で多様な課題の解決・緩和、住民とコミュニティの生き抜きを支える実践であることを明らかにしている。

3. 本研究の位置づけ

本研究では、各対象地域では、どのようにして行政への依存を脱却しつつ、地域全体、そして地域内の公営住宅に居住する社会的弱者の自立を目指して、様々な福祉とまちづくり事業を展開してきたかについて調査し、各地域の特徴や違いにも着目し、これからの社会的弱者集住地域の「自立に向けたまちづくり」のあるべき姿を模索していく。

4. 研究対象

本研究では、図-1通りの大阪市内の淀川区K地区、住吉区A地区、東住吉区Y地区など三つの地区(以下、三地区と称す)を対象とし、それぞれの地区の現在の公営住宅(市営)への入居率はそれぞれ99.0%、88.8%、72.3%である。

表-1では、過去「地域改善対策関連事業」の各対象地区において施行状況を表している。「前」と「後」はそれぞれ事業施行当時と停止後(現在)を指す。本研究では、表-1の太枠で示す項目、つまり地域改善対策関連事業の中で整備された社会福祉と地域施設が提供してきたが事業廃止に伴い停止になった「相談交流」、「福祉」、「医療、生活」、「雇用」各種機能の現在の提供実態を調査確認し、その中で現在まだ地域によって事実上「社会福祉事業」⁽⁷⁾という形で継続的に提供されて機能している事業をが確認できる。

大阪市の場合、地域改善対策特定事業の元で運営していた多くの施設は、法期限迎えた後も市の委託事業として機能を維持してきたが、市制改革により2010年から地区内の施設として多くの住民に利用されてきた人権文化センター、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た。更に、2014年の「市政改革プラン」施策・事業のゼロベースの見直しにおいて、市民交流センター10カ所の廃止が決まり、今日の三地区を含む旧同和地区の各地域の福祉サービスの現状が大きく変わろうとしている。

本研究はそのような状況に置かれた市内の三地域において、各地域の自立に向けた動向とその実態に着目したい。

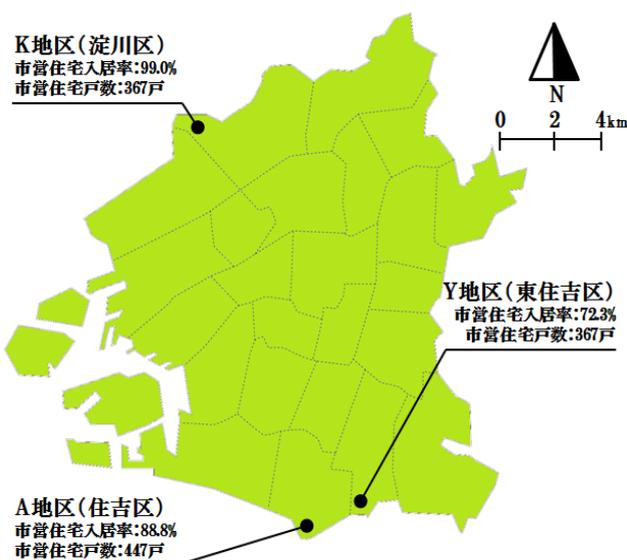


図-1 研究対象地域に関する概要(出典：著者作成)

表-1 対象地域における関連対策事業の施行状況(出典：著者作成)

| 事業 | 内容 | 主な機能 | 各対象地区での実施 | | | | | |
|--------|---------------------|------|-----------|---|---|---|---|---|
| | | | Y | | A | | K | |
| | | | 前 | 後 | 前 | 後 | 前 | 後 |
| 環境 | 諸環境の整備。例、川縁の地区の堤防整備 | 居住 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 市民交流センター | 相談 | ○ | × | ○ | × | ○ | × |
| 社会福祉施設 | 人権文化センター | 交流 | ○ | × | ○ | × | ○ | × |
| | 老人福祉センター | 福祉 | ○ | △ | ○ | △ | ○ | △ |
| | 青少年会館 | 福祉 | ○ | △ | ○ | △ | ○ | × |
| | 障害者会館 | 福祉 | ○ | △ | ○ | △ | ○ | △ |
| 地域施設 | 公営住宅 | 居住 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 公営浴場 | 生活 | ○ | △ | ○ | × | ○ | × |
| | 診療所 | 医療 | ○ | △ | ○ | × | ○ | △ |
| | 共同作業場等雇用、産業施設 | 雇用 | ○ | △ | ○ | △ | ○ | △ |
| | 保育所 | 教育 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 墓苑 | 信仰 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

○：既存の機能が現存している。
△：既存の機能は新しい形で地域（かその他主体）が提供されている。
×：既存の機能が消滅している。

5. 現在の調査の着目点

先述通り、各地域にはそれぞれおかれた状況において特色のあるまちづくりを展開してきた、「地域改善対策関連事業」で提供されてきた「相談交流」、「福祉」、「医療、生活」、「雇用」諸機能は、それぞれ現在地域の受け皿となる組織が各自に事業展開し提供している。その現状については、各地域団体が取り組む事業について確認している(表-2)。

これからは、各地域において展開されている「児童」、「高齢者」、「障害者」を対象とした「社会福祉事業」の全体像の把握、具体的な事業内容の点検、調査作業を行いつつ、それ

ぞれの事業効果の評価、地域そして住民の自立への実効性について考察していきたい。

表-2 各地域団体による各種機能の提供状況(出典：著者作成)

| 主な組織 | 主な機能 | 社会福祉事業 | | | 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・夢ねとY | Y6 | | | | ○ | |
| | 財団法人結愛Y | Y7 | | | | ○ | ○ |
| | 大阪市H・Y人権協会 | Y8 | | | | ○ | |
| A地区 | 社会福祉法人A会 | A1 | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| | 解放同盟A支部 | A2 | | | | ○ | |
| | 株式会社APR | A3 | | | | | ○ |
| | NPO法人A倶楽部 | A4 | | | | ○ | |
| | 大阪市Y人権協会 | A5 | | | | | |
| K地区 | 社会福祉法人K友愛会 | K1 | ○ | ○ | | | ○ |
| | 部落解放同盟K支部 | K2 | | | | ○ | |
| | NPO.S.すていしょん | K3 | | | | ○ | |
| | 社団法人Y人権文化協会 | K4 | | | | ○ | |

【補注】

- 同和対策事業とは、旧被差別部落であり同和地区として指定された地区の環境改善と差別解消を目的として行われた一連の事業を指す。国策として1969年に国会で成立した同和対策事業特別措置法により、当初は10年間の時限立法として始まったが、その後様々な法案が提出され、2002年の終結まで33年間で約15兆円が費やしたとされている。
- 国策として初めて本格的に行われた同和対策事業は、1969年に制定された同和対策事業特別措置法の10年間の時限立法として施行以降によるものであり、その後3年間の延長となり、1982年は「地域改善対策特別措置法」の施行により、「同和対策」という名称から「地域改善対策」に変わって、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）が施行され最終的に2002年に期限を迎え終焉した。
- 本研究では、「社会福祉法」第2条に規定されている：「この法律において『社会福祉事業』とは、第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう。」、その中で、これまで実質上「地域改善対策関連事業」で賄われてきて、かつ現在も3地域が自力によって共通に行っている同条第2-4項にある「児童」を対象とする、「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運営する事業」、「高齢者」を対象とする、「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運営する事業」、及び「障害者」を対象とする、「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運営する事業」の諸事業である。

【参考文献】

- 鴨下奈央、有賀隆、永野聡(2014)「旧同和地区における「地域発信型」まちづくりの実態 - 部落解放運動を通して変容する担い手に着目して -」日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿) 2014, pp. 1147-1148.
- 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, pp.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), pp.196-208.
- 稲田七海、若松司、蓬萊梨乃、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—」人文地理学会大会研究発表要旨 2008, pp. 406-406.
- 後藤直(2012)「人権のまちづくり(運動)に向けて」佛教大学教育学部論集 23, pp. 1-8.
- 石川久仁子(2014)「『複合的不利地域』におけるコミュニティ実践に関する研究 - 京都・東九条を中心に -」関西学院大学博士論文.