

コミュニティ・エンパワーメント制度の可能性と課題 —京都市「一般施策化した旧同和対策事業」のケーススタディー—

谷 亮治*

本研究は、コミュニティ・エンパワーメント制度の可能性と課題を明らかにするための研究蓄積の一端として、京都市の旧同和対策事業である「地域交流促進事業」およびその後継事業である「学びとふれあいのための事業」をモデルケースとして制度特性の分析を行った。また、同事業の実効性を明らかにするために、適用地区である京都市南区吉祥院学区でのケーススタディから、運用実態とその効果を検証した。まず、制度特性については、「コミュニティの形成による差別の解消と、事業のコミュニティによる自主運営化」を理念とし、その実現のため高い応用可能性を備えた支援制度として設計されていることを明らかにした。実効性については、①マンパワーを束ねるコミュニティ組織の形式を整え、②事業運営という共同経験によって地域リーダーの育成に貢献し、③地域事業の共同化による事業内容や協力団体の拡充といった成果があったことを明らかにした。しかし、①コミュニティ組織の達成度を評価し、サポート内容を適正化する機能が不足しており、そのため②サポートの過不足のため事業の趣旨から逸脱が生じ、地域課題の解決を遅らせてしまい、③制度の可能性が十分活用されなかったという課題も明らかになった。

キーワード：旧同和対策事業，コミュニティ活性化，住民参加のまちづくり，エンパワーメント，パートナーシップ

1. 研究の目的

わが国では地域社会¹⁾における住民の互助的機能²⁾の担い手として、コミュニティ組織³⁾の活性化が要請されて久しい。各地で様々なコミュニティ活動が試みられているが、ボランティアな活動であるがゆえに資金やマンパワー、スキルの不足、活動拠点の不在といった課題が共通して見られる⁴⁾。そこで、これらの課題を乗

り越え、コミュニティ活性化を促す政策すなわちコミュニティ・エンパワーメント制度が期待されている。現在もすでに政府や自治体が様々なコミュニティ政策を行っている⁵⁾が、いまだ試行錯誤の段階にある⁶⁾。有効性の高いコミュニティ・エンパワーメント制度を構想するには、実践的知見の蓄積が求められる。本研究は、先行事例のケーススタディからコミュニティ・エンパワーメント制度の可能性と課題を実証的に明らかにする研究蓄積の一端に位置づけたい。

*立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

さて、本研究では先行的なコミュニティ・エ

ンパワーメント制度の試みのひとつとして「一般施策化した旧同和对策事業」を取り上げる。

旧同和对策事業は、賛否両論の評価^{7)・8)}を受けながらも、事実としてその実施過程において、同和問題の解決のためにコミュニティセンターなどの公的施設や、事業運営ノウハウといった多くの社会資源を蓄積してきた、都市再生政策の先進例でもあった。その施設やノウハウを継承し、かつ後述するように、同和对策という限定的な特別施策ではなく、一般施策として多くの市民に開かれ普遍化された制度が「一般施策化した旧同和对策事業」である⁹⁾。このことから「一般施策化した旧同和对策事業」は、コミュニティ・エンパワーメント制度の先行例として示唆に富み、かつ応用可能性が期待できると考えられる。同様の視点を持つ先行研究ではリムボンが、旧同和对策事業の先進性に触れながら、旧同和对策事業によって整備され蓄積されてきた物理的社会資本を、貴重なまちづくり資源と位置付け、都市再生の起爆剤として活用する視点を提起しており（リム 2003: 22）本研究もこの視点に倣う^{10)・11)}。

しかし「一般施策化した旧同和对策事業」の活用状況は未だ不十分との指摘もある¹²⁾ように、その有効性には検討の余地を残している。では「一般施策化した旧同和对策事業」は、コミュニティ・エンパワーメント制度としてどのような可能性と課題を備え、今後いかに展開しうる制度なのか。これが本研究の問題関心である。

なお、「一般施策化した旧同和对策事業」の今後の展開可能性を検討することは、コミュニティ研究だけでなく、運動団体や同和行政にとっても今まさに要請されているテーマである。長く同和对策事業を活用して運動を行ってきた

部落解放同盟は、「住民主導の人権のまちづくり運動」を解放運動の現在的な動きと位置付け、これを「一般施策化した旧同和对策事業」を援用して推進する方向性を示しており¹³⁾、「一般施策化した旧同和对策事業」をコミュニティ活動のエンパワーメントに援用する見方は本研究の関心と一致する。また、近年特に「一般施策化した旧同和对策事業」を含む同和行政の見直しと、今後の展望の提出が市民より求められる動きが表明されており¹⁴⁾、本研究がその動きの一助となることも期待できる。このことから本研究は運動団体や同和行政の関係者にとっても一定の示唆を提供することが期待できる。

そこで本研究では、コミュニティ・エンパワーメント制度の可能性と課題を明らかにする研究蓄積の一端として、「一般施策化した旧同和对策事業」をモデルケースとして取り上げ、本事業の制度特性と実効性の分析を行うこととする。

2. 研究方法

まず、研究の基本姿勢は「一般施策化した旧同和对策事業」の在り方を予め全体的・抽象的に論じるのではなく、個別の事業とその担い手にミクロ的に接近することで、具体的・実践的知見を得る実証研究を主とし、その積み重ねから普遍的な知見に至る過程を重視したい。本研究はその一端に位置づける。

次に、分析の着眼点について説明する。

第一に「制度特性」に注目する。「制度特性」は二つのポイントからなる。一つ目が、制度の基本方針つまり「理念」である。二つ目が、その理念を実現するため制度がいかに設計されて

いるのか、という「制度設計」である。この二点を明らかにするのが本研究の第一の目的である。

第二に「実効性」に注目する。「実効性」も二つのポイントからなる。一つ目が現場でいかに制度が運用されたかという「運用実態」である。二つ目が、運用の結果どんな効果が生じたのか、という「有効性」である。これを制度適用地区のケーススタディから検証するのが本研究の第二の目的である。

研究対象は京都市の「一般施策化した旧同和対策事業」から選定する。京都市同和行政は比較的歴史が深く、同和行政のモデルケースとも言われるほど¹⁵⁾ 先行的であり、注目に値するからだ。本研究では京都市「一般施策化した旧同和対策事業」の中でも特にコミュニティ・エンパワーメント制度としての性格を強く帯びる「地域交流促進事業」（以下「地交事業」）及びその後継事業「『学びとふれあい』のための事業」（以下「学び事業」）（以下、二事業まとめて「市事業」）を取り上げる。「市事業」の詳細は3-2で詳述する。

以上の整理を踏まえ本研究では、まず「市事業」の「制度特性」を明らかにするために、「市事業」の仕様書（表2）を、担当職員へのヒアリング調査（表1）で補足しながら分析する（3章）。

次に「市事業」の「実行性」を明らかにするために、「市事業」適用地区のケーススタディを行う。研究対象は、10年以上に渡って「市事業」を運用しながら試行錯誤を繰り返してきた先行事例である京都市南区吉祥院学区のコミュニティ組織の事例¹⁶⁾（地区概要は4-2）を取り上げ、①活動状況の分析と、②「市事業」担当職員及び地域リーダー（表4）へのヒアリン

グ分析調査（表1）を行う（4章）。

3. 京都市の「一般施策化した同和対策事業」の制度特性

3-1. 調査概要

本章では、「市事業」の「制度特性」を明らかにするために、事業の仕様書（表2）（表7）を分析する。分析に当たっては、文面だけでは把握困難なニュアンスを知るため、担当市職員へのヒアリングで補足する。

3-2. 「市事業」の制度特性

3-2-1. 制度の概要

本節では、議論に必要な予備知識を共有するために「市事業」の歴史的背景、基本性格、資金使途の特徴などの性格を概観する。

(1)事業の歴史的背景

「市事業」は旧同和対策事業の再編の過程で、施設や事業の名称、事業の位置づけが変化している。この変化を整理すると、表6のようになる。本節ではこの表を参照しながら「市事業」の歴史的背景を整理する。

京都市の旧隣保館¹⁷⁾（現コミュニティセンター）は、1919年の託児所開設を皮切りに、市内15地区に順次設置され、市の同和対策事業の地域拠点として稼働してきた。「市事業」はこの旧隣保館（現コミュニティセンター）の事業（直営期は「館事業」と呼ばれた）の一部である。

1998年、同和対策事業の根拠法「地対財特法」の改正にあわせ、京都市も同和対策事業を廃止・一般施策へ移行する。この際、京都市は隣保館の同和対策事業の一部を旧・社会福祉事

業法（現・社会福祉法）に基づく一般施策に再編した。これが「地交事業」（1998～2001）である。

2002年、「地对財特法」の失効により、京都市は人権行政について一般施策を活用し行う方針を示した。この方針から京都市は「隣保館条例」を「コミュニティセンター条例」に改定、施設名も隣保館からコミュニティセンター¹⁸⁾と改称、受益範囲を旧同和地区に限定せず広範な市民へ開放した。この際、旧隣保館事業であった「地交事業」も同様の性格変更が加えられ、コミュニティセンターの事業「学び事業」（2002～現在）に継承された¹⁹⁾。

(2)事業の基本性格

「市事業」は、前節でも触れたように、京都市の旧同和对策事業のうち旧隣保館・現コミュニティセンターの事業の一部である。

一般施策化以前の隣保館の業務は、行政と住民のパイプ役、若年層の就労支援や識字困難者の生活上の相談、地区住民の生活実態の把握、各種施策の周知、青少年・老人対策など、同和地区住民の身近な行政拠点として地区住民をエンパワーメントすることであった。

この任務はコミュニティセンターに引き継がれ、そのうち各種講座等の開催、市民の自主活動の支援、地域住民相互の交流促進等を一般施策として再編したものが「市事業」である。

また、実施主体は京都市だが、コミュニティ組織と協働で取り組むよう設計されていることは特筆しておきたい。特に2005年以降、条件の整った地区から順次「学び事業」の民間委託化が進められており²⁰⁾、2008年現在15地区のうち5地区で地元団体に委託されている^{21)・22)}。この特徴については3-2-2(4)でも詳述する。

(3)資金の用途制限の特徴

「市事業」の資金について制限を受ける用途は、飲食や接待、報償や、事業に直接関係しない支出で、常識的な公費の用途制限から逸脱した特殊性は見られない。

委託後の「学び事業」では年間計画書に基づいて、委託料額が決定され、受託団体に振り込まれる。受託団体は、この委託料をもって職員を雇用し、業務に当たる²³⁾。余剰は年度末に市に戻入する²⁴⁾。また、事業費の事業間配分（たとえば事業Aと事業Bの間での流用）は、事前に市に承認された計画を大きく逸脱しない限りで委託団体がコントロールできる。つまり、コストダウンの努力で余剰金を作れば、それを原資に新事業を試行できるという応用可能性は注目に値すると考えられる²⁵⁾。

3-2-2. 制度の可能性と課題

前節(1)で示したように「学び事業」と「地交事業」は本来一貫した事業だが、事業の切り替え時に、制度設計に改変が加えられた部分と、ほぼ変わらず継承された部分がある。この変化を制度の洗練・発展の過程と見るならば、この変化を迫ることで「市事業」の性格をより明確にできると考える。そこで本節では「市事業」の特性を明らかにするために、「地交事業」と「学び事業」の事業マニュアル（表2）を用い、制度特性（表7）を項目別に比較検証する。

(1)理念～自主的活動を束ねる＝コミュニティ形成による人権文化の構築

本節では、「市事業」の理念を見てみよう。表7地1にあるように「地交事業」の趣旨は「地域コミュニティづくりに向けた全市的な方策も展望」しながら、「地区住民の自意識の

一層の高揚」,「住民が(中略)地域社会の発展を主体的に担っていける(中略)条件づくり」,「周辺地域を含めた住民相互の交流」の促進を通じて「偏見や差別意識」改善を行うことである。

同様に、表7学1を見て分かるように「学び事業」の趣旨は、「地域コミュニティづくりのためには、市民の自主的な活動によるふれあいや交流の積み重ねが大切(中略)人権文化を基調とした地域コミュニティづくりのために(中略)コミュニティセンターは、地域社会におけるコミュニティ活動の拠点として、さまざまな分野における市民の自主的な活動の場となる(中略)市民の自主的な活動による交流と地域コミュニティづくりの取り組みを支援」することである。

「地交事業」「学び事業」両事業に共通するのは「人権文化の構築」すなわち「差別のない社会の実現」という理念である。これは「市事業」のルーツが旧同和対策事業であることから考えて当然ではある。

しかし特筆すべきは、その「人権文化」の構築の手段として、地域課題に取り組む市民の自主的な活動や交流の積み重ねによるコミュニティ形成を重視していることである。このことは、表7地6にあるように「地交事業」ではコミュニティへの住民参加は「できる限り」と努力目標にとどまるが、表7学6にあるように「学び事業」ではかなり具体的な参加が指示され、より顕著になっている。

このことから、「市事業」の理念は「人権文化の構築」であるとはいえ、その方法としてコミュニティ形成を重視する理念を備えていることがわかる。

(2)方針～コミュニティ組織を束ね、自主性を伸ばす

本節では、「市事業」の事業内容と方針を見よう。事業内容は「地交事業」と「学び事業」の間で名称の変化はあるが、表7地4①および学4①にあるように、講座教室の開催、市民の自主的活動の支援、コミュニティづくりイベントの企画運営、情報や施設の提供といったことでほぼ一貫している。

注目すべきは各業務の方針である。例えば表7学4③「講座・教室の参加をきっかけにサークル活動や全市にある様々な学習機会を活用した自主的な取り組みにつながるよう働きかける」、表7地4④「事業運営への住民参加を図り、地域住民による自主的、主体的な地域コミュニティづくりを促進する」、表7学4④「広範な地域団体の参画を得て、事業実施を通して地域の連携、協力関係の強化を図る」といった表記に顕著に表れているように、講座教室による教養の伝授や、イベント事業での動員数といった事業の直接的効果だけではなく、「事業運営を通じたコミュニティの育成」を重視する方針が示されていると評価できる。

(3)戦略的シナリオ～段階的に手放しながら助走期を支援する

本節では、「市事業」が目的を達成するために想定する戦略性を見てみよう。

「地交事業」と「学び事業」を比較すると、市がコミュニティ形成を段階的に進めていくための戦略的シナリオが読み取れる。たとえば京都市の支援態度について「地交事業」では表7地1にあるように「交流を促進」というように、市が実施主体性を強く帯びているのに対し「学び事業」では表7学1にあるように「市民の自

主的な活動による交流と地域コミュニティづくりの取り組み」の「支援」というように主導権を市民に渡し、市は一步引く表現に改められている。また、表7学7①および②にあるように、「学び事業」では事業について段階的な縮小・廃止と、運営のコミュニティ組織による自主化の期限をあらかじめ明確に設定している。このように段階的な縮小・廃止とコミュニティ組織による自主化の戦略性をマニュアルに明示し、本節(1)で述べたような「市事業」が恒久的に続くものではなく、助走期に限った支援であり、いずれは自立しなければならないという理念を、関係者にあらかじめ明らかにしている。

このことから、「市事業」には「地交事業」で市民の自発的活動を芽吹かせ、「学び事業」でその芽が自立する力量を備えるまで助走期間に手を添えながら、段階的に少しずつ手放していく、というコミュニティ形成のための戦略的シナリオを備えているといえる。

(4)住民主体の事業設計

本節では「市事業」の事業計画の策定プロセスを見てみよう。表7地5①にあるように「地交事業」の年間計画は、以下のプロセスを経て作成されることが定められている。まず行政の担当局と隣保館によるミーティング²⁶⁾である「地域交流促進事業企画会議」において企画し、続いてその案を隣保館と地域住民代表によるミーティング²⁷⁾である「地域交流促進事業運営委員会」に諮る。その意見を踏まえ、隣保館は「年間実施計画書」を作成し、決済を行う。このプロセスは、「学び事業」では表記が一定簡略化される^{28)・29)}ものの、吉祥院学区においては「地交事業」の計画策定プロセスがほぼ継承された。

このように「市事業」の計画策定プロセスに、住民代表者が集会し、合意形成に関与するよう設計されている。住民組織を横断する機関を形成し、計画策定プロセスに参加させる仕組みは、「まちづくり協議会」方式³⁰⁾とも類似しており、また、近年必要性が指摘されている地域諸団体をつなぐプラットフォーム機能³¹⁾を先取っており、「コミュニティ・エンパワーメント制度」として先進的と評価できる。

(5)専門的サポートプログラムと、達成度チェック機構の不在

ここまで論じてきた「市事業」の理念を実現するには、制度設計上不足する要件があると考えられる。

第一に、住民の自発的活動を束ねるコミュニティの育成を重視するなら、多様で複雑な利害を持つ住民同士を束ねるための具体的工夫があつてしかるべきであろう。たとえば専門コーディネーターの派遣といったサポートのメニューは必要ではないだろうか。これと関連して、第二に、3-2-2(3)で見たような段階的に支援を縮小しコミュニティ組織を自立化させる戦略を有効化するには、その時々コミュニティ組織の実態に過不足のないサポートが必要となる。だとするとコミュニティ組織の達成度をチェックしサポート内容を適切化する機構が必要ではないか。このことは(6)で見る市職員の任務配分にも関わる重要な課題だが、具体的な仕組みは見えてこない。

(6)市職員への任務集中

本節では市とコミュニティ組織との協働関係における任務の分担について見てみよう。表7地8、表7学8にあるように「地交事業」「学び

事業」とともに、市民との協働関係における隣保館・コミュニティセンターの役割は、各イベントの折衝、プログラム作成、イベントの実施内容の調整、計画書や報告書といった書類作成で、運営上の主要な任務が市職員に集約されていることがわかる。先述したように、コミュニティ組織はもっぱら地域住民のボランティアな活動を主とするが、それゆえの限界を抱えざるを得ない。これを克服しようとする試みのひとつとして専門サポーターの必要性が指摘されており³²⁾、その意味で市職員がコミュニティの専従者として設置されていることは「市事業」の先進性といえる。

しかし、(3)で記したように、「市事業」の理念が、段階的にサポートを手放しながら、コミュニティ組織を育成することであるなら、(4)で示したようにコミュニティの達成度に応じて、市職員の任務を段階的に地域住民に継承していく必要があるが、そのための仕組みは見られない。

3-3. 小まとめ

本章で「地交事業」と「学び事業」の比較分析から「市事業」の制度特性について以下のことを明らかにした。

「地交事業」と「学び事業」の理念は一貫して「コミュニティの形成による差別の解消と、その具体的事業のコミュニティによる自主運営化」である。その実現のために「地交事業」で市民の自発的活動を芽吹かせ、「学び事業」でその芽が継続的に運営可能なように助走期間を支援しながら段階的に自主運営化する戦略を備えている。

そのため、事業の方針も「市事業」の運営を通じた、地域住民組織を束ねるコミュニティ組

織の育成に重きが置かれている。また、事業内容も地域のニーズに合わせられるキャパシティを備えている。これらの要件は地域住民のコミュニティ・エンパワーメント制度としての可能性と評価してよい。

しかし、これらの可能性を実効化するために必要であるはずの、コミュニティ組織の達成度をチェックする機構と、達成度に応じてサポートを適正化する体制が不明確で、実効性に疑問が残る。この点は次章にて検証する。

4. 実効性の検証～吉祥院学区のケーススタディ

4-1. 調査概要

「市事業」の実効性を明らかにするため、本章では吉祥院学区のケーススタディを行う。まず事業内容、組織構成の変遷を「ふれネ」の総会資料及び記念誌『ふれあい吉祥院11年の歩み』から事業一覧(表4)、事業と組織構成の年表(表5)を作成し、地域リーダーのヒアリングで補足しながら分析する。あわせて「市事業」の運用によってどんな効果が表れたか、ということ「ふれネ」関係者(表3)へヒアリング調査から分析する³³⁾。

4-2. 対象地区の概要³⁴⁾

京都市南区吉祥院学区は、市立吉祥院小学校一帯の小学校区域である。地区東部を南北に幹線道路(西大路通り)が通り、西部を国道171号線が通る。学区北端より200メートルほど北にJR西大路駅がある。地区の中央部は第一種住居地域で、西部、南部および西大路通りを挟んだ北東部は工業地域、北部の幹線道路沿いは商業地域である³⁵⁾。従来、田園地帯だったが土地地区画整備や都市基盤整備が進み、1940年代以降

には工業地域へと変化し、人口が飛躍的に増加し、現在でも南区全体で人口増・世帯減の傾向がある中で吉祥院は人口・世帯とも増加している³⁶⁾。

吉祥院学区では、町内会とその連合である学区自治連合会、そしてそれぞれ活動テーマを異にする各種団体が存在し、地域自治活動を行っている。なお、学区内にはかつて被差別部落地域があった。このため、吉祥院学区の一部地区では、部落解放同盟支部が設立、1980年に部落解放同盟吉祥院支部が結成、行政に対策を求めてきたことから、同和対策事業の遺産である施設や事業が存在する³⁷⁾。本研究が目する「市事業」もこの同和対策事業をルーツに持つ。

4-3. ケーススタディから見る「市事業」の有効性と課題

本節では、吉祥院学区のケーススタディを通じて、「市事業」の実効性を評価していく。吉祥院の組織構成は図1に図示、活動や組織の変遷を時系列で表5に整理している。以下これを参照しながら論を進める。

(1)事業を通じたコミュニティ形式による地域の結束

しばしば同和地区を抱える地域に共通するよう、吉祥院学区でも運動団体と地域団体との融和は困難な課題であった。

1995年に部落解放同盟吉祥院支部は、自団体単独ではなく地域団体と共同で「市事業」に取り組むためにコミュニティ組織「ふれ実」を構想し、地域団体へよびかけた。しかし、この時点で地域団体はふれ実への参加を拒否している。

そこで部落解放同盟吉祥院支部は、地域団体

に、ふれ実ではなく、3-2-2(4)で述べた「地域交流促進事業運営委員会」への加入を、市を通じて要請した。「地交事業」を橋渡しとして、地域団体が連合して形成された「地域交流促進事業運営委員会」が策定した事業を、運動団体と行政機関を中心とする「ふれ実」が執行するという形で、運動団体と地域団体が並立しつつも連帯する関係を作るためであった（第一期）。この提案は後ほど述べる地域団体の要望とも微妙にずれながらも一致し、実現することとなった。二組織は「地交事業」を通じて徐々に接近し、2002年に「地交事業」の期限切れによる地域交流促進事業運営委員会の解散に伴い、「ふれ実」に統合することで、ようやく運動団体と地域団体と行政機関が共に参加しうる組織形式が成立することとなった（第二期）。

このように、「市事業」という共通目標がコミュニティ組織の構成団体を「橋渡し」した成果は大きい。このことは、3-2-2(1)(2)で記した「市事業」のコミュニティ形成促進機能の有効性と評価してよい。

しかし、運動団体と地域団体のコミュニティ組織に対する動機は当初から微妙に異なっていたことは指摘されねばならない。当時、地域団体側はコミュニティ組織への参加に「各種団体が相互乗り入れして、みんなで1つにまとまって何かをする」(ST)という地域団体の共同のきっかけを期待していたのであり、必ずしも「市事業」実施そのものが目的ではなかった。

こうして生じた地域団体と運動団体の動機のずれは、吉祥院の課題として長く残ることになったが、このことについては本節(4)にて詳述する。

(2)共同経験によるリーダーの変化

ようやく成立した吉祥院のコミュニティ組織であったが、「(会議が)誰も意見なんて出さず終わる」(KS)といわれるような地域リーダーの消極性や、「なんもいえんなあ、よくわからんし」(NI)というような「市事業」やコミュニティ組織に対する知識の不足感によって、議論が成立しない状況が長く続いた。

しかし特筆すべきは、委託・法人化後の第三期以後、リーダーらと事業との距離感を解消する試みとして、「ふれネ」は①理事を単なる決定機構にとどめず、運営に直接かかわる執行機関(運営委員会)に配置する、②主に親睦を目的に毎月理事会を開催する、という二つの組織改善を試みている点だ。

このことは地域リーダー同士の議論の機会を増加させた。法人化当初こそ理解も浅く、発言も少なかったが、「法人化当初とは全然違う。発言もしてくれるようになったし、前向きな提案も増えた。制度のことも理解しようとしてくれている」(TA)という発言からわかるように、地域リーダーの事業への理解の深化、コミュニティ組織への参加の積極化という変化が生じている。

このことは、3-2-2(2)で述べた「市事業」のコミュニティ育成機能の有効性と評価できるとともに、その成立要件として①「担い手が事業運営に直接関わること」、②「課題を議論・共有する機会」といった、いわば「訓練機能」の重要性を示唆している。

(3)事業拡大とコミュニティ組織強化

共同体験を通じた育成効果は、事業や組織の特性にも表れている。表5を見ると、事業の枠組みは定例化していく傾向があるが、定例化す

ることで事業規模と関係団体数は厚みを増していることがわかる。

吉祥院のコミュニティ組織の代表行事「ふれあいジャンボリー」を例に見てみよう。従来竹尻公園という小会場で、部落解放同盟吉祥院支部と行政機関を中心に行っていたイベントであったが、吉祥院小学校グラウンドに主会場を移し会場規模を拡大、あわせて各種団体の運営への参画、少年補導やPTAの主催事業との共同開催化によって各種団体との協力関係の拡大・深化が見られる。

このように「市事業」運営が、地域の各種団体のマンパワーや事業を連携・拡大していくきっかけとなっており、このことは3-2-2(1)で記した「市事業」のコミュニティ形成機能の有効性を示している。

(4)リーダーの思惑のズレの不解消

「市事業」はコミュニティ組織の形式を整えはしたが、本節(1)でも示唆したように担い手間の動機に微妙なズレを残した。結果、一部のリーダーに「市の事業のお手伝い」(FT)という声に象徴される受動性を残し、それが本節(2)で触れた地域リーダーの消極性や、「事務局で全部の事業を回してきたため役員がおんぶにだっこになってしまった」(IF)というような一部リーダーへの任務集中、本節(5)で述べるような市職員への依存の遠因ともなっている。

(5)専従者への過度依存による事業理念からの逸脱

本節では市の担当職員の任務を見ておきたい。市職員の任務は3-2-2(6)で見たように事業実施に係る事務だが、吉祥院ではこの任務分担を拡大解釈し「市事業」に直接関係しない独自事業の連絡調整や会議資料の作成、会計事務

などのコミュニティ組織独自の事務までも市職員が担っていた³⁸⁾。

なるほどコミュニティ組織の任務を市職員が分担することは、コミュニティ組織の人材不足の課題をクリアする方向性の一つではあったかもしれない。しかし3-2-2(2)、本節(2)(3)が示唆するように、コミュニティ組織の運営のために、地域リーダーが議論したり協力したりする機会の積み重ねこそが、コミュニティ組織の育成プロセスの成立要件であり、その補助機能にこそ「市事業」の趣旨があったことを鑑みれば、コミュニティ組織が自ら担うべき部分まで市職員に任せた³⁹⁾ことは、コミュニティ育成の機会損失をもたらしただけでなく、そもそも事業の趣旨から逸脱した過剰依存であったと評価せざるを得ないといえる。

その結果、「行政にありがちな前例主義、事業実施主義になってしまい、もっとみなさんの自由にしていい制度なのだ、ということが十分伝えられなかった」(SN)という市職員の述懐に表れているように、事業実施自体が目的化し、制度の可能性が十分実効化されなかった面は否定できない。

このことは、「市事業」の制度設計・運用上両面の課題であると指摘できる⁴⁰⁾。

(6)達成度チェック機能とサポートの適正化機能の不足

(5)のような課題を生じさせた要因として、3-2(5)で予見したように、コミュニティ組織の達成度をチェックし、達成度に応じてサポートの過不足をなくす適正化機能が欠けていたことを指摘できる。以下に例示していこう。

第一に、(5)で記した市職員への依存も表5に見るように、遅くとも第二期には独自の事務局

機能が成立しており、会計や独自事業の事務は住民に委ねるべき状況に達していたといえる。この時点でサポート内容が適正化され、市職員の関わり方も改められていれば、依存状態は緩和されたのではなかったか。

第二に、本節(4)で述べた、設立初期から残る地域リーダー同士の思惑のずれのような課題も、例えばコーディネーターのような専門家を派遣するなどのサポートがあれば早期に解消できたのではないか。

第三に、専門知識を必要とする判断の場面にも、適切なサポートが提供される必要があったのではないか。例えば次のエピソードが象徴的だ。2006年、京都市は「学び事業」の委託化のため、ふれ実にNPO法人化を求めた。当時(第二期)のふれ実は、組織図(図1)を見ると、本節(4)で述べたように必ずしも実態が伴っていたとは言い切れないものの、地域の各種団体や行政機関が討議する円卓機能を持っていた。しかし、行政機関や各種団体の法的な加入要件が整理できないまま法人化したため、ふれ実は解散し、ふれネは各種団体の要職者が個人として加入する形式をとらざるを得なかった。4-3(1)で見たように、ふれ実は長年にわたる地域住民の積み重ねが作り上げた組織形式であり、それがリセットされざるを得なかったのは制度理念を鑑みれば後退ともいえる。たとえばここで法律や組織設計上の専門的アドバイスがあれば、あるいはふれ実は解散せずともよかったのではないか。

このような達成度のチェック機能とサポートの適正化機能の不足は、「市事業」の課題であると考えられる。

4-4. 小まとめ

本章では、吉祥院のケーススタディを通して「市事業」の実効性を明らかにした。

まず次の点を可能性と評価できる

未だ運動団体と地域団体との意識の違いは存在しており、吉祥院の取り組みはいまだ発展途上にあるといえるものの、10余年に渡る事業の共同経験は、コミュニティ組織の「形式」を作るため構成団体の橋渡しとして機能し、事業の運営という共同経験によって地域リーダー同士の親密さや知識、積極性を高め、事業内容の充実、協力団体の拡充といった有効な自己変容プロセスをもたらした。

しかし達成度のチェック機構と、それに応じてサポート内容を適正化する機能が欠けていたといえる。結果、市職員への過度な依存、コミュニティ育成という趣旨からの逸脱、課題の解決を遅延といった課題が生じた。これらの課題は、運用側の課題であると同時に、制度設計上の課題と評価せざるを得ない。

5. まとめにかえて～コミュニティ・エンパワーメントモデルとしての展望

本研究は、コミュニティ・エンパワーメント制度の可能性と課題を明らかにする研究蓄積の一端として、「一般施策化した旧同和対策事業」をその先行モデルの一つと位置付け、京都市の「一般施策化した旧同和対策事業」である「市事業」の制度特性を検証し、実効性を明らかにするために京都市吉祥院学区のケーススタディを試みた。

「市事業」の制度特性として「コミュニティの形成による差別の解消と、その具体的事業のコミュニティによる自主運営化」を理念とし、

その実現のため、コミュニティ組織の助走期間を支援しながら段階的に自主運営化する戦略性を有することを明らかにした。

次に吉祥院のケーススタディからは、次の可能性を明らかにした。①事業を通じてマンパワーを束ねるコミュニティ組織の「形式」を整え、②事業運営という共同経験が、地域リーダーの育成に貢献し、③事業の共同化による事業内容の充実、協力団体の拡充という形で、実効性があった。

しかし、次の課題も明らかになった。①コミュニティ組織の達成度を評価し、サポート内容を適正化する機能が不足しており、そのため②サポートの過不足によって事業の趣旨から逸脱し、地域課題の解決を遅らせてしまい、③制度の可能性が十分活用されなかった。

最後に、この知見を元に「市事業」をコミュニティ・エンパワーメント制度として展開するために必要と考えられる課題を述べる。

第一に、トレーニングプログラムの洗練である。吉祥院の例では、事業運営に直接関わることや頻繁な話し合いが担い手の関係性の改善や意識・知識の向上に貢献していることから、運営への直接関与、頻繁な議論といった訓練機能を促進する設計を強化すべきだ。

第二にコミュニティ組織の達成度をチェックし、サポート内容を適正化する柔軟な設計が必要だ。たとえば専従者の任務は、活動初期には大きくなる場合もあるだろうが、達成度に応じて段階的に縮小していくプログラムが必要だ。吉祥院の例では市職員の過度の献身への依存が、事業の趣旨を見失わせた。また、局面ごとで適切な専門サポートを判断・提供することも不可欠の要件である。

なお「市事業」の実効性は運用特性によって

異なる様相を示すことが考えられる。今後は同様のケーススタディを重ね、知見を深めることが課題となろう。

注

- 1) 地域社会の範囲は同心円状に様々考えられるが、本研究では小学校区に注目する。地区内の徒歩移動や対面交流が可能で、合意形成が比較的容易な人口規模と、地域活動の実働部隊として様々な活動団体が存在することから、小学校区サイズはコミュニティの単位としてバランスが取れているといえ(立命館大学現代社会研究会2004)、実際に各地で小学校区を単位とした様々なコミュニティ活動が取り組まれており、またわが国のコミュニティ政策では従来から小学校区が地域自治の重要な単位の一つとして注目されてきた(倉沢2008)ことから、そのポテンシャルには十分期待できるといえる。
- 2) たとえば高齢者や障害者などに対する日常的な支援や災害時のような緊急時の対応・復旧支援は、行政や専門家に一方的に頼るだけでは不十分で、これを補完する住民同士の互助的活動が求められている(山崎2003)。
- 3) コミュニティに関する定義は論者によって様々だが、本研究では日本のコミュニティ政策提起に中心的な役割を果たした倉沢(2008: 47)の定義に倣う。倉沢は相互扶助的なシステムと専門処理的なシステムとの最適の組み合わせを模索し、新しい生活様式を作っていく地域住民の自発的運動や集団を「社会目標としてのコミュニティ」と呼んでいる。本研究ではこれにならない「地域に住む人々が地域の共通課題を、自分たちで解決しようとするボランティアな地域組織およびその運動」と定義する。
- 4) レスター・M・サラモン(2007)は、アメリカ福祉行政におけるNPOと政府の協働に関する調査研究から、NPOにしばしばみられる弱点を「ボランティアの失敗」という概念で次の4点に整理した。①資金不足から運営やプログラムが不十分になる、②特定の人々にしか便益を提供できない、③サービスに頼る人の依存度を高める、④ボランティアに頼ることで運営が素人的になってしまったり、逆に専門家集団が素人を締めだしたりしてしまう。わが国のまちづくりの事例からも、このボランティア集団であるNPOと同様の課題はしばしば見受けられる。
- 5) 著名な例として宝塚市では、2001年度より「第4次宝塚市総合計画」をスタートし、市がコーディネートする形で、市内全域で、行政が小学校区サイズでのコミュニティ形成をエンパワーメントする事業を行っている(「宝塚市まちづくり計画検討会議」資料)。これと時期を前後して、日本各地(福岡市、宗像市、相模原市、八戸市など)で同時多発的に、コミュニティの再編と活性化を意図する施策が取り組まれている(田中2007: 105)。3章で詳述するように、ルーツは異なるとはいえ、同様の視点の施策を京都市の一般施策化した旧同和対策事業が先んじて取り組んできたことは特筆すべきだろう。
- 6) 例えば京都でも支援事業「京都府地域力再生プロジェクト」が行われているが、助成応募が想定外に少なく実効性に疑問を残している。(京都新聞2008年2月19日版)
- 7) 同和対策事業をゆきすぎた援助とする批判は多い。同和行政のモデルケースともされる京都市(寺園2005)でも、2003年から2006年までの間に環境局職員39人が不祥事で懲戒処分を受けたことについて、当時の榊本市長は「局の構造的な問題」「同和行政の柱として行った優先雇用での甘い採用が要因の1つ」とのべ、同和行政に原因があると認めた(産経新聞7月28日付)。また京都市議会議員の村山祥栄は特別施策としての同和対策事業が終了したにもかかわらず一部地域が特権的に援助される構造を批判している(村山2007)。
- 8) 部落解放同盟は、従来の解放運動が同和行政に対する依存状態にあったと評価している。「生活と仕事を創り出す相談活動の強化と大胆な組織改革を断行し、『人権のまちづくり』運動を全国展開するための決議」(部落解放同盟中央本部2003年5月10日)部落解放同盟中央本

- 部ホームページ2008年5月2日閲覧 http://blhrii.org/nyumon/yougo/nyumon_yougo_03.htm
- 9) 3章に論じるように「市事業」は、コミュニティ組織の合意によって計画された事業を、市が資金面、施設面、人材面でエンパワーメントしながらコミュニティ組織と協働で担うという制度設計を備えている。この制度設計は理論的には、本研究におけるコミュニティ・エンパワーメント制度としての面を備えていると評価することができる。
- 10) リム（2003）は同和対策事業を、今日的視点から見ても先進的な事業手法であり、その経験は一部修正さえすれば一般事業として充分活用できる普遍性を備えている戦後日本の都市政策の中で最も優れた事業手法の一つと評価している。この評価は、同和行政の負の側面を鑑みれば、いささか楽観的ともいえるが、本研究では、同和対策事業の先進的で応用可能な面を活用すべき、という指摘に倣っている。
- 11) ただし、本研究は同和地区かどうかにかかわらずどこのコミュニティにも必要かつ有効な普遍的制度であるコミュニティ・エンパワーメント制度の在り方の考察を目的とするものであり、「一般施策化した旧同和対策事業」はそのモデルケースとして取り上げるにすぎない。したがって旧同和対策事業そのものの功罪を評価する意図は本研究にはない。もちろん、「一般施策化した旧同和対策事業」はコミュニティ・エンパワーメント制度の一例として評価しうる面を持ち、この点を可能性と見る立場をとるが、このことに旧同和対策事業のマイナスの側面まで肯定する意図はない。「一般施策化した旧同和対策事業」を取り上げるにあたり、誤解を避けるため注釈しておく。
- 12) 部落解放同盟は、一般施策化した旧同和対策事業を人権啓発に活用すべきだが、それはいまだ不十分であると指摘している。部落解放・人権研究所ホームページ 部落問題用語解説 http://blhrii.org/nyumon/yougo/nyumon_yougo_03.htm
- 13) 「生活と仕事を創り出す相談活動の強化と大胆な組織改革を断行し、『人権のまちづくり』運動を全国展開するための決議」（部落解放同盟中央本部2003年5月10日）
- 14) 同和行政のロールモデルといわれる京都市（寺園2005）でも、2008年から「京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会」が設置され、同和行政の抜本的見直しの動きが注目されている。京都市情報館 <http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000038969.html>（2008年4月16日閲覧）
- 15) 寺園（2005）。
- 16) 筆者は、吉祥院学区のコミュニティ組織であるふれあい吉祥院ネットワークで、2006年より事務員として勤務しており、本研究はその立場から得た知見が基礎となっている。
- 17) 京都市隣保館条例によって設置された同和対策事業の地域拠点施設。
- 18) 社会福祉法に規定する事業及び市民相互間の交流を図るための事業を行い、豊かな地域社会形成に寄与する市民の自主活動（コミュニティ活動）振興のための施設。市内に15箇所あり、福祉センターや資料館などと併設されているものもある。根拠条例は旧隣保館条例を改正した京都市コミュニティセンター条例。 http://www.city.kyoto.jp/somu/bunshyo/REISYS/noframe/reiki_honbun/k1020618001.html#b3
- 19) 同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会第1回資料 <http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000039558.html>（2008年9月2日閲覧）
- 20) 2008年6月現在、民間委託化されているのは施設事業のみで施設管理は委託業務外である。同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会第1回資料 <http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/page/0000039558.html>（2008年9月2日閲覧）
- 21) 2005年から条件のそろった地区から順次コミュニティセンターの一部業務が委託化されている。ただし、2008年7月現在管理委託は実現していない。（京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会資料）。
- 22) 実施主体は、委託化地域、直営継続地域ともに京都市であることは変わらない。したがって委託化団体が「市事業」の計画書や報告書を策

- 定する際には市の決済を必要とする。
- 23) 吉祥院の場合、2007年度の事業費はおおよそ180万円、人件費でおおよそ580万円である。
- 24) TA氏ヒアリングより。
- 25) ただし、当然ながら、「市事業」に位置づけられていないコミュニティ組織の独自事業には使えない。
- 26) SN氏ヒアリングより。
- 27) SN氏ヒアリングより。
- 28) 「学び事業」の年間計画は、表7学5にあるように、コミュニティセンター（市直営でなく民間委託化されている場合は委託団体）が年間実施計画書を起案し、市民生活部人権文化推進担当部長の決裁をとることで策定される。
- 29) コミュニティセンターのある地区でも、それぞれ特性が異なるため、委託化は15地区一斉ではなく可能なところから順次行われている。したがって、地区ごとの特性に合わせられる計画策定プロセスを設けたものと理解できる。
- 30) 「まちづくり協議会」方式とは、阪神大震災以後の神戸市復興まちづくりで試みられた「神戸方式」に代表されるコミュニティ・エンパワーメント制度の先行例。多くの場合、既存の自治会等を母体に、ある区域の中で住民等を束ねるまちづくり組織を構成し、まちづくりを行う。まちづくりプランナーや建築家などの専門家派遣や、行政による活動費の助成などの支援がなされる（阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク）。住民を代表する機関の形成と、これを主体としたまちづくりの合意形成を行政がサポートする仕組みは、「市事業」の特徴と一致する。
- 31) 田中（2007：99）
- 32) 日本都市センター（2004：149）
- 33) ヒアリング調査にあたっては対象者ごとに調査シートを作成したが、プライバシーに配慮しコメントには発言者のイニシャルを付し、全体の傾向を論述するにとどめる。
- 34) 京都市ホームページ情報統計課 <http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Area/index.html> (2007年11月29日閲覧)
- 35) 京都市ホームページ用途地域検索 http://www5.city.kyoto.jp/tokeimap/midmap/midk_075.htm (2007年11月30日閲覧)
- 36) 京都市ホームページ情報統計課。「第1表 世帯数及び人口の推移－京都市、行政区、国勢統計区」<http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/Area/index.html> (2007年11月29日閲覧)
- 37) この運動の結果、吉祥院学区には、吉祥院コミュニティセンター、福祉センター、吉祥院学習施設、吉祥院浴場などの施設が存在する。なお、吉祥院学区は農村型部落地域で比較的優良な家屋が多かったことから、住宅地区改良法の対象外となったため改良住宅が存在せず、同和地区特有の課題が比較的少ないといえる。
- 38) 「これらの関係は前任から引き継いだもので、地域交流促進事業のころも同様だった」と述べており、SN氏が担当する以前からこの体制は引き継がれていたものと考えられる（SN氏ヒアリング）。
- 39) もちろん、市職員も善良な使命感から任務を担当しており、職員個人を批判する意図は本研究にはない。本論が問題とするのは任務分担があいまいで拡大解釈が可能な制度設計である。
- 40) 委託後（第三期）、ふれネは委託費で有償の事務スタッフを雇用したが、市直営期（第二期以前）の市職員の任務が引き継がれており、課題の構図は残っている。

参考文献

- リムボン、2003年「同和地区における社会資本の蓄積と住宅地区改良事業の新展開—京都市崇仁地区を事例として—」『立命館産業社会論集』第38巻第4号所収
- 寺園敦史、2005年『誰も書かなかった「部落」講談社+a文庫
- 倉沢進、2008「社会目標としてのコミュニティ」『コミュニティ政策6』
- 村山祥栄『京都・同和「裏」行政』（講談社+a新書、2007年）
- 日本都市センター、2004年『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成をめざして—』日本都市センター
- 部落解放・人権研究所ホームページ <http://blhrii>

- org/（2008年7月21日閲覧）
- 岡田浩一（他）編著，2006年『地域再生と戦略的協働』ぎょうせい
- 今野弘昭，2001年『インナーシティのコミュニティ形成—神戸市真野住民のまちづくり』東信堂
- 山崎丈夫，2003年『地域コミュニティ論—地域住民自治組織とNPO，行政の協働』自治体研究社
- レスター M. サラモン（著）江上 哲（監訳），2007年『NPOと公共サービス—政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房
- 立命館大学現代社会研究会編，2004年『21世紀の日本を見つめる—大家族から地球まで—』見洋書房
- 田中逸郎，2007年「NPOと自治会等地縁型団体の協働による地域コミュニティ再構築の諸要件」『コミュニティ政策5』所収
- 阪神大震災復興市民まちづくりホームページ <http://www.gakugei-pub.jp/kobe/index.htm>（2008年8月9日閲覧）
- 部落解放同盟中央本部ホームページ <http://www.bl.gr.jp/siryositu/siryosyutyu2003/guide-ketugi-20030510-2.html>（2008年5月2日閲覧）

表1 分析項目

検証するポイント	項目		
	(1)制度特性	(2)運用実態	
制度の設計思想・理念	制度のねらい	制度の目的は何か	その目的は達成されたか
		協働関係開始の動機	
事業計画を策定する機能	計画策定プロセス	制度上の事業計画の発案、承認、執行のプロセス	コミュニティ組織はどのように関与したか
		推奨する方針	実際の事業運営のされ方
資金面の脆弱性をカバーする機能	資金	どういふことに使えるか	
		使用状況	運用上の利点と課題
専門性、専従性の不足をカバーする機能	人材	担当職員の数	
		担当職員の権限	運用上の利点と課題
拠点確保を促す機能	施設	担当職員の役割	
		何に使えるか	運用上の利点と課題
		何には使えないか	
		推奨する使い方	実際どう活用されたか

表2 事業マニュアル表

実施年	「地域交流促進事業」 1999年～2001年	「[学びとふれあい]のための事業」 2002年～2008年 現在継続中
事業実施要綱の構成	「地域交流促進事業実施要綱(1999年版)」資料整理記号:[A] 1 趣旨 2 目的 3 事業内容 (1)各種講座・教室の開設 (2)サークル活動への支援 (3)交流イベントの開催 (4)その他 4 実施に当たっての基本的事項 (1)対象者 (2)参加者の費用負担 (3)講座・教室事業の実施方針 (4)サークル活動支援事業の実施方針 (5)交流イベント事業の実施方針 (6)事業運営への住民参加 (7)関係行政機関の連携 5 その他 別記	「[学びとふれあい]のための事業実施要綱(2007年版)」資料整理記号:[C] 1 趣旨 2 目的 3 事業内容 (1)市民の自主的な取組のための施設の提供 (2)講座・教室の開催 (3)市民の自主的活動に対する情報提供など (4)コミュニティづくりイベントの開催 4 コミュニティづくりイベントの開催 5 事業運営への市民参加 6 関係行政機関の連携 7 その他 別記
事務取扱要綱の構成	「地域交流促進事業事務取扱要綱(2000年版)」資料整理記号:[B] 1 講座・教室事業 (1)実施回数 (2)年間実施計画 (3)実施方法 (4)公費負担基準 (5)その他 2 サークル活動支援事業 (1)サークル登録及び承認等 (2)サークル承認基準 (3)施設等への供用 (4)講師派遣 (5)公費負担基準 (6)その他 3 交流イベント事業 (1)実施内容 (2)実施回数 (3)年間実施計画 (4)実施方法 (5)公費負担基準 別表:事業メニュー、参考例	「[学びとふれあい]のための事業事務取扱要綱(2007年版)」資料整理記号:[D] 1 市民の自主的な取組のための施設の提供 (1)利用施設について (2)利用時間について (3)費用等申請について (4)受付期間について (5)受付方法について (6)備品等の貸出について (7)実費弁償の徴収について 2 講座・教室の開催 (1)実施期間、回数等 (2)参加者の募集 (3)年間実施計画 (4)実施方法 (5)公費負担基準 (6)実費相当額の徴収 (7)その他 3 市民の自主的活動に対する情報提供など (1)「コミセンだより」について (2)京都市のお知らせ (「コミセンからのお知らせ」)について 4 コミュニティづくりイベントの開催 (1)実施内容 (2)実施場所 (3)年間実施計画 (4)実施方法 (5)実費相当分の徴収 (6)その他 5 サークル活動に対する支援 (1)実施内容 (2)サークル登録及び承認等 (3)サークル承認基準 (4)登録サークルへの支援 (5)その他

表3 ヒアリング対象者一覧

日時	氏名 (イニシャル)	現在、所属する地域団体	役職	ふれねでの役職
■地域リーダー (現・ふれね理事: 監事、他)				
2007年8月27日	NY氏	吉祥院自治連合会	会長	副理事長
2007年9月4日	SM氏	人権啓発推進協議会 部落解放同盟吉祥院支部	副会長	理事
2007年9月11日	KS氏	人権啓発推進協議会 部落解放同盟吉祥院支部	会長 支部長	専務理事
2007年9月12日	YH氏	吉祥院社会福祉協議会	会長	理事
2007年9月26日	FT氏	吉祥院地域女性会	会長	理事
2007年10月23日他	NK氏	吉祥院交遊対策協議会 吉祥院少年輔導委員会	会長 委員長	理事
2007年10月29日	NI氏			理事
2007年11月7日	ST氏	京都市市政協力委員会	会長	理事
2007年11月7日	YM氏	吉祥院老人クラブ	会長	理事
2007年11月12日	KT氏	保護者懇話会 部落解放同盟吉祥院支部	会長	理事
2007年11月20日	SH氏	吉祥院体育振興会	会長	監事
2007年11月27日	TS氏	吉祥院保健協議会	会長	監事
2007年12月22日	TY氏	吉祥院おやじの会	会長	理事
2007年12月22日	MT氏	旧・ふれ実	実行委員長	なし
■地域リーダー (ふれね吉事務所)				
2007年11月13日	MS氏	部落解放同盟吉祥院支部		事務局長次長
2007年11月21日	FT氏	部落解放同盟吉祥院支部	書記長	事務局長次長
2007年11月29日	TF氏	部落解放同盟吉祥院支部		事務局長
■担当市職員				
2008年2月28日他	SN氏	市吉祥院コミュニティセンター職員		元ふれ実事務局次長
2008年3月31日他	ST氏	京都市人権文化推進課職員		
■担当スタッフ (ふれね吉事務スタッフ)				
2008年3月など数回	IA氏	ふれね	スタッフ	

表4 事業一覧

事業名	事業区分	事業内容	予定場所	受益対象者	支出見込み額 (委託)	支出見込み額 (独自)
ふれあい ジャンボリー	市事業	世代間・団体間・新旧住民間の交流を目的として、模擬店やステージイベントなどを行う。	吉祥院小学校	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ 1,246,990	¥ 370,000
ふれあいひろば 講演会	市事業	人権啓発を目的とした講演会。	吉祥院 コミュニティセン	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ 75,000	¥ -
バレーボールサークル 交流大会	市事業	吉祥院コミュニティセンター利用サークル間の交流を目的として、サークル交流大会を行う。	吉祥院 コミュニティセン ター	体育館利用者200名10 サークル	¥ 20,000	¥ 10,000
編物教室	市事業	地域住民の交流と生涯学習を目的として編物教室を行う。	吉祥院 コミュニティセン	吉祥院学区住民10名	¥ 111,110	¥ -
パソコン教室	市事業	地域住民の交流と生涯学習を目的としてパソコン教室を行う。	吉祥院 コミュニティセン	吉祥院学区住民30名	¥ -	¥ -
子ども六斎教室 (音楽編・芸能編)	市事業	地域住民の交流と生涯学習、伝統芸能の継承を目的として六斎教室を行う。	吉祥院 福祉センター	吉祥院学区住民10名	¥ 222,220	¥ -
コミセンからのお知らせ	市事業	コミセンからの広報を目的として、広報誌の配布を行う。	-	対象地域在住世帯 約80世帯	¥ -	¥ -
コミセンだより	市事業	コミュニティセンターの広報を目的として、広報誌の作成を行う。	-	吉祥院学区在住世帯 約4400世帯	¥ 85,680	¥ -
コミセン受付 統計、報告業務	市事業	コミセンの受付業務や、統計業務。	-	-	¥ -	¥ -
福祉センター 調査事業	市事業	福祉センターの利用拡大を目的に、利用者の実態調査を行う。	吉祥院 福祉センター	-	¥ 10,000	¥ -
福祉センター サロン事業	市事業	福祉センターの利用拡大を目的に、地域住民の寄り合えるサロンを開催する。	吉祥院 福祉センター	吉祥院学区住民約30名	¥ 47,000	¥ -
福祉センター 展示会事業	市事業	福祉センターの利用拡大を目的に、他事業の成果物を展示する展示会を行う。	吉祥院 福祉センター	吉祥院学区住民約50名	¥ 12,000	¥ -
オータムコンサート	独自	吉祥院学習施設との協働事業。音楽を通じてのコミュニティ形成を目的として、音楽イベントを行う。	吉祥院 コミュニティセン ター	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ -	¥ 100,000
わいわい人権 フェスティバル	独自	ジャスコ洛南店との協働事業。人権啓発を目的として、人権をテーマにした学生の作品の展示などを行う。	ジャスコ洛南店	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ -	¥ 10,000
クリスマス会	独自	清和園との協働事業。地域の親子の交流を目的として、遊具での遊びや工作、プレゼント交換などを行う。	吉祥院 コミュニティセン ター 屋内体育施設	吉祥院学区住民を中心として50名	¥ -	¥ -
社会福祉協議会 交流会	独自	吉祥院社会福祉協議会との協働事業。地域の高齢者の福祉交流を行う。	吉祥院 コミュニティセン ター	吉祥院学区住民を中心として80名	¥ -	¥ -
まちあるき企画	独自	吉祥院おやじの会、立命館大学乾ゼミとの協働事業。親子世代の交流と地域の課題発見・共有を目的にまちあるきを行う。	-	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ -	¥ 25,000
メールサービス事業	独自	地域の子育てに関わる情報を吉祥院の親世代により広く伝えるネットワークを形成することを目的としインターネットを利用したシステムを構築する。	-	吉祥院学区在住の親世代 全般	¥ -	¥ -
河童の遊び場 プロジェクト	独自	西高瀬川の親水事業。企業や地域団体と協力し清掃活動やワークショップを行う。	-	吉祥院学区住民を中心として100名	¥ -	¥ 25,000
ホームページ運営	独自	広報宣伝を目的としてホームページの管理運営を行う。	-	インターネット利用者	¥ -	¥ -
ふれあい ニュースレター発行	独自	広報宣伝を目的として広報誌を発刊し町内会で回覧する。	-	自治連合会加盟者 約3000世帯に回覧 および希望者	¥ -	¥ -
11年史事業	独自	広報宣伝を目的としてふれあい実行委員会時代の活動実績を編集、発刊する。	-	希望者	¥ -	¥ -
PR・渉外活動	独自	ふれ吉の広報活動を行う。地域住民への情宣や、企業への営業活動。	-	吉祥院学区全体	¥ -	¥ -
人権フィールドワーク	独自	メンバーの研修と啓発を目的に、先進地へのフィールドワークを行う。	-	-	¥ -	¥ 50,000
合計					¥ 1,830,000	¥ 590,000

出展：ふれネ2008年度総会資料案より作成

表5 事業年表

		西暦											
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
組織	設立 ふれあい吉祥院実行委員会事務局 地域交流促進事業運営委員会 NPO法人ふれあい吉祥院ネットワーク	発足(第一期)											
	構成団体の変化	<ul style="list-style-type: none"> ★初期加盟団体 <ul style="list-style-type: none"> ・吉野川コミュニティセンター ・吉野川町自治会 ・吉野川町老人会 ・吉野川町女性会 ・吉野川町同郷会 ・吉野川小学校 ・吉野川児童会 ・吉野川児童連盟 ・吉野川児童連盟 ・吉野川児童連盟 ・吉野川児童連盟 											
事業	事業名	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会	講演会
	旧別府事業	ハートフルソーシャル交流大会											
	福祉センター事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	コンサート事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	吉祥院児童館事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	企業との協働事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	社会福祉協議会 交流会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	まちあるき事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	メールネットワーク事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
	安心安全ネットワーク事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業
人権ワールドツアー	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	
ふれあいニュースレター	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	講演会事業	
協働状況													
備考	事業規模の変化												

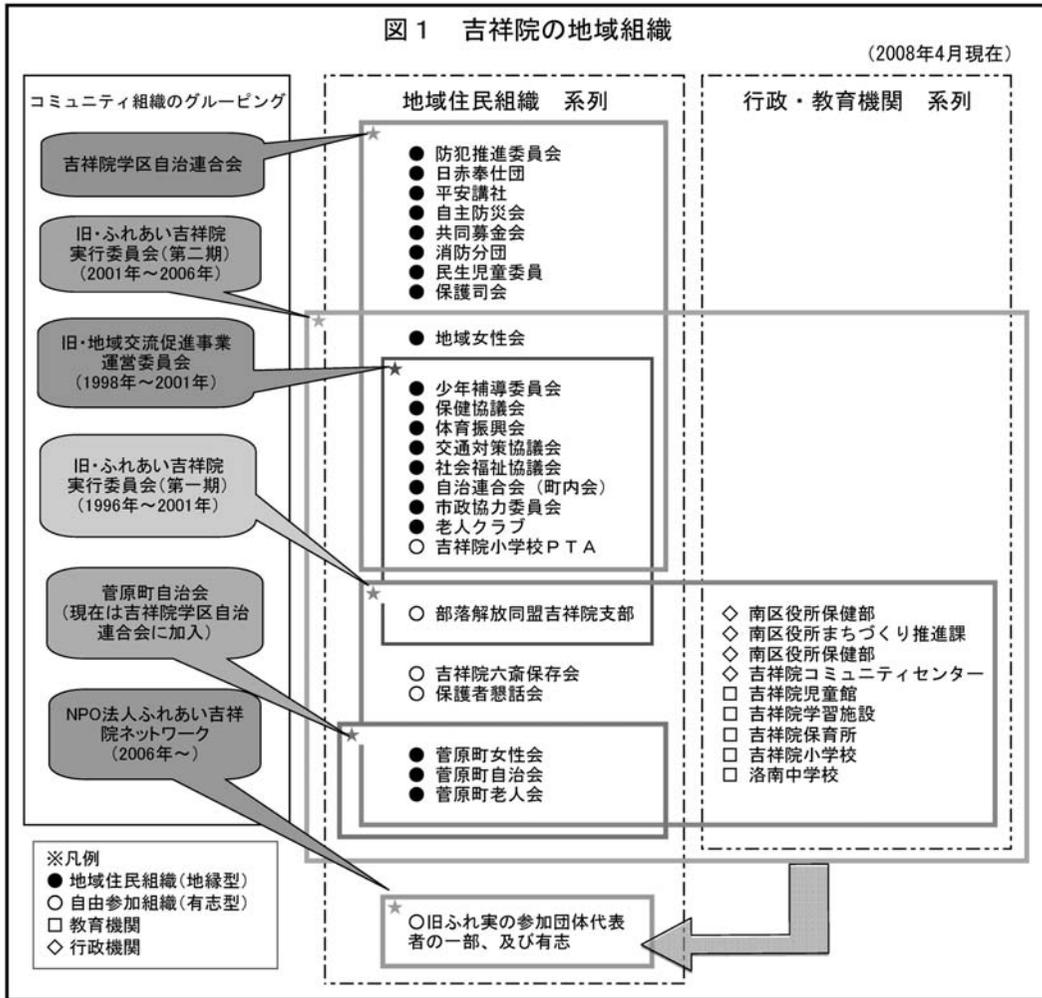
※ 1997年ふれあい吉祥院11月の9月12日開業

表6 「市事業」の歴史的背景

年度	1988	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006～
国の動き	1997以前	地域財団法改正			地域財団法改訂				
施設名	隣保館				京都府コミュニティセンター				
施設の施設事例	隣保館				京都府コミュニティセンター(条例)				
事業の位置づけ	「旧同和対策事業」	「一般施策化した旧同和対策事業」			「学ひとふれあいのための事業」				
事業名	「報事業」	「地域交流促進事業」							
「市事業」委託化の動き	市直営								条件の整った地区から順次委託化開始

表7 市事業でデジタル比較表

整理番号/整理記号	地		学	
	事業名	内容	事業名	内容
1	趣旨	<p><同和地区住民の経済的、社会的、文化的な生活水準(中略)を向上してきた、しかしながら、地区住民の自立意識の一層の醸成を図ってこたは、今後、なお必要である。そのためには、条件が(中略)地域の発展を主体的に担っているよう、自発的に学習しつづけることとできる要件が必要である。また、同和地区においては、高齢者の急増、若年層を中心とした地区外出による人口減少などにより、地域社会としてのコミュニティ機能の低下が顕著であり、更には、同和地区に対する偏見や差別意識も、いまだ解消されていない。こうした新たな課題を踏まえ、これまで本市が隣保館等を拠点として実施してきた各種事業については、住民の生涯学習のための条件を整備するとともに、周辺地域を含めた住民相互の交流を促進し、ともに生きる地域社会をつくりを進めるため、地域コミュニティづくり(以下「コミュニティづくり」)を対象とすることを進め、隣保館事業を継承する(後略)>【A1】</p> <p><地域交流促進事業は、同和地区及びその周辺地域の住民(以下「地区住民」という)を対象に、隣保館等を拠点として、各種講座をはじめ、教室、スポーツ、レクリエーション等の多様な取り組みを推進することで、地区住民の主体的な生涯学習活動を展開するとともに、同和地区・周辺地域の交流を促進することにより、地域住民相互の理解と連帯を深め、人権が尊重され、一人一人が認め合い支え合う、ともに豊かに生きる地域社会を形成し、人権文化の構築に資することを目的とする。>【A2】</p>	<p>「学ひとふれあいのための事業」</p> <p><人権文化の息づく取り組みに向けては、市民一人一人が、その属する地域社会において、互いに認め合い、支え合う、共に生きる社会環境づくりに取り組んでいくことが重要である。こうした人権文化を基盤とした地域コミュニティづくりのためには、市民の主体的な活動によるふれあいや交流の積み重ねが大切であり、コミュニティセンターは、地域社会におけるコミュニティ活動の拠点として、さまざまな分野における市民の主体的な活動の場となる。必要であれば、コミュニティセンターは、今後、これまで取り組んでおられる市民の自主的な活動を踏まえて、市民の自主的な活動として、市民の自主的な活動を支援するための取組として、「学ひとふれあいのための事業」を実施する(後略)>【C1】</p>	
2	目的	<p><同和地区を含めた小学校学区を単位とした区域内の地域住民を対象【A1(1)】</p>	<p>所在の区・支所域、主として小学校学区【C4(2)・(4)】</p>	
3	対象	<p>①講座教室、サークル支援、交流イベント【A3】</p> <p>②サークル活動支援、1.活動場所の提供、2.必要な備品・機材の提供、3.専門的指導員の派遣、講座、教室事業を通して、サークル活動への積極的参加や、自主サークルづくりを働きかける。【A4(4)】</p> <p>③<交流イベント、地域住民相互の交流促進、地域における生涯学習活動の活性化につながる参加型、体験型事業、効果的な人権啓蒙の機会となるよう、プログラムや事業運営に工夫を凝らす。>【A4(5)】</p> <p>④<できる限り、事業運営への住民参加を図り、地域住民による自主的、主体的な地域コミュニティづくりを促進する。>【A4(6)】</p> <p>⑤関係機関、区等関係行政機関による協力体制を確立し、十分な連携を図るものとする。【A4(7)】</p>	<p>①自主的取り組みへの施設・情報の提供、講座教室、コミュニティづくりイベント【C3】</p> <p>②施設・情報の提供、人権啓蒙の取組、福祉の向上の取組、まちづくりに向けた自主的な取組、地域コミュニティ情報提供のための市民の自主的な取組への施設提供、情報提供【C4(1)・(3)】</p> <p>③講座教室、講座、教室の参加を働きかける「サークル」活動や全市にある様々な学習機会を活用した自主的な取り組みにつながるよう働きかける。【C4(2)】</p> <p>④コミュニティづくりイベント、<広範な地域団体の参画を得て、事業実施を通して地域の連携、協力関係の強化を図る取組>【C4(4)】</p>	
4	事業内容	<p>①地域交流促進事業企画会議において企画し、その案を地域交流促進事業運営委員会に諮り、その意見を踏まえ、隣保館で「年間実施計画書」を作成し、年開始の二箇月前までに地域交流促進事業担当課に提出。【B1(3)・3(3)】</p> <p>②<企画委員の構成員は、事業実施に当たって、必要な協力を行う。>【B1(3)】</p>	<p>①旧地域交流促進事業実施要綱に基つき実施するサークル活動支援としての専門的指導員の派遣については、派遣回数を含め、かつ地域別に調整、修正。(C所附2)</p> <p>②コミュニティづくり事業は平成22年度から地域の自主的な活動に移行。【C4(4)】</p>	
5	計画策定プロセス	<p><できる限り、事業運営への住民参加を図り、地域住民による自主的、主体的な地域コミュニティづくりを促進するものとする。>【A4(6)】</p>	<p><旧地域の自主的な活動を基盤とし、地域の交流とコミュニティ活動を展開するため、既存のまちづくり組織等との連携を図りながら、小学校区域における幅広い各種団体等によって構成されるコミュニティセンター運営組織の設立に向けた取り組みを推進。>【C5】</p>	
6	住民参加	<p>①隣保館は、年間実施計画書に基づき、講座・最終調整を行い、経費の算出、開設日ごとの時間、使用施設、学習内容、使用機材、必要機材等を整理、参加者負担とカリキュラムを構成。【B1(2)・(3)・3(3)・(4)】</p> <p>②隣保館は、必要経費の算出、開設日ごとの時間、使用施設、学習内容、機材、機材等を整理、参加者負担とカリキュラムを構成する。各イベントごとの協議し、準備、各イベントの出演者、講師等と折衝する。各プログラムを確定する。各プログラムごとの具体的な実施内容等について企画会議で最終調整する。【B1(3)・3(4)】</p>	<p>①コミュニティセンター(委託の場合、委託先)は年間実施計画書に基づき、講座教室の講師と最終調整を行い、必要経費の算出、開設日ごとの時間、使用施設、学習内容、機材、機材等を整理、参加者負担とカリキュラムを構成、事業実施日の設定、出演者や講師等の選定、必要経費の算出、必要機材等を整理し「プログラム」を確定、事業実施計画書、報告書を担当課に提出。【D2(3)・(4)・4(3)・(4)】</p>	
7	備考			
8	協働における役割分担	<p>①隣保館は、年間実施計画書に基づき、講座・最終調整を行い、経費の算出、開設日ごとの時間、使用施設、学習内容、使用機材、必要機材等を整理、参加者負担とカリキュラムを構成。【B1(2)・(3)・3(3)・(4)】</p> <p>②隣保館は、必要経費の算出、開設日ごとの時間、使用施設、学習内容、機材、機材等を整理、参加者負担とカリキュラムを構成する。各イベントごとの協議し、準備、各イベントの出演者、講師等と折衝する。各プログラムを確定する。各プログラムごとの具体的な実施内容等について企画会議で最終調整する。【B1(3)・3(4)】</p> <p>③引用元を明らかにするために、表7で示した資料の構成と対応する番号を行っている。…一例：【A1(1)】とある場合は、表7「地域交流促進事業実施要綱(1999年版)」の章(1)を示す。</p> <p>④表の中の<>は、<>に囲まれた箇所は、原文の引用を意味する。</p>		



Possibilities and problems in the community empowerment system:
A case study concerning “an old project of social integration
measures practiced by Kyoto city”

TANI Ryoji *

Abstract: This study examined “the promoting business of community exchange” which is a former project involving social integration measures practiced by Kyoto city and “the business for learning and good contact” which took over from the old project as an antecedent of community empowerment, and further analyzed institutional characteristics in order to show its potential and its problems. This study focused on actual practice and effectiveness of businesses through a case study of Minami-ku Kisshowin-gakku in Kyoto city, the area covered by that business. A characteristic of this system is the philosophy of “dissolving discrimination due to forming a community and getting to manage their businesses independently”, and its design as support system with a high potential for realizing its philosophy.

This study proved the results of effectiveness in firstly arranging the form of community organization in order to bind manpower, secondly, contributing to community leadership through partnership experiences such as business management, and thirdly, expanding cooperative organization and project contents through the partnership for community projects. But this study also shows some problems. Firstly, there is no function to evaluate an accomplishment of community-support organization and ensure that supporting contents are reasonable. Secondly, because of unsuitable supporting businesses, it deviates from the proper purport and delays solving the community problems, and thirdly, it doesn't make the most of the potential of this system.

Keywords: Social integration measures, Community activation, Community development by the inhabitants participation, Community empowerment system, Partnership

*Ph.D Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University