

# 生涯学習施設としての隣保館

～その現状と課題～

関西大学 赤尾 勝己

## 1. はじめに

1997年3月をもって、隣保館の整備事業及び運営事業は一般対策に移行された。隣保館は、1997年9月に出された厚生事務次官通知「隣保館の設置及び運営について」（別紙としての「隣保館設置運営要綱」）において、「社会福祉事業法を受け皿とする第二種社会福祉施設である恒久施設として位置づけられた。

同要綱の目的では、「福祉の向上や人権啓発のための住民交流の拠点となる地域に密着した福祉センター（コミュニティセンター）として、生活上の各種相談事業をはじめ社会福祉等に関する総合的な事業及び国民的課題としての人権・同和問題に対する理解を深めるための活動を行い、もって地域住民の生活の社会的、経済的、文化的改善向上を図るとともに、人権・同和問題の速やかな解決に資することを目的とする。」と述べられている。

また同要綱の4事業では、①社会調査及び研究事業、②相談事業、③地域福祉事業、④啓発及び広報活動事業、⑤地域交流事業、⑥小規模地域対策事業、⑦その他の事業が挙げられている。ここでは特に、④啓発及び広報活動事業、⑤地域交流事業に注目してみたい。

隣保館は、まずは社会福祉施設として機能している。それは、地域に密着した福祉センター（コミュニティセンター）として、周辺地域を含めた地域づくりや住民の自主活動の支援、自主組織の育成、住民各層の連帯と交流の場として位置づけられている。しかし、同時に、隣保館は同和地区における生涯学習関連施設としても機能している。そこでは、市町村の生涯学習計画や、まちづくりへの位置づけも問われてこよう。本稿は、生涯学習施設としての隣保館という視点から、1999年10月に実施した「全国隣保館実態調査」の中から生涯学習に関する設問と回答をピックアップしながら分析・検討してみたい。ここで取り上げるのは、隣保館における館長の勤務条件について、専門職員の配置について、地域交流促進事業の活用について、「人権教育のための国連10年」の課題についての取り組みについて、今後の充実課題について、の5点である。最後に、これらの結果をふまえて、今後の隣保館のあり方について提言を試みることにする。

## 2. 館長の勤務条件について

隣保館設置要綱では、「館長は、原則として専任とする。ただし、隣保館に併設する他の施設と一体的に管理を行う必要がある等一定の合理的理由がある場合には、この限りではない。」と述べられている。これがどのような実態となっているのかを見てみよう。

館長の雇用形態は、全国平均を見ると、「市町村職員」が62.8%、「嘱託職員」が33.7%、「その他」が3.2%であった。市町村職員の割合をブロック別に見ると、近畿が75.9%で全国平均を上回っており、これに四国59.1%、中国55.3%、九州54.6%が続き、東日本が47.2%と最下位であった。

館長の62.8%が正規の市町村職員であるが、年々嘱託職員が増える傾向にある。近畿は、正規職員が多く、東日本は正規、嘱託職員がほぼ同数である。一般的には正規職員のほうが、行政内部で発言力もあり、職員も一体性をもちやすいが、行政内部で異動が激しく、継続性が乏しいといった問題がある。もっとも嘱託職員でも、問題に精通した人の登用がなされるとは限らず、退職者を一時的に配置することもあって、常に継続性があるわけではない。正規職員でも、専門性の高い人を配置することは可能であり、継続性をもたすこともできるはずである。要は適任者を配置するかどうかの問題である。

館長は常勤か非常勤かについて全国平均を見ると、「常勤」75.6%、「非常勤」が22.2%、「その他」が1.9%であった。常勤の割合をブロック別に見ると、近畿が84.9%、以下、九州75.0%、東日本71.1%、四国68.3%の順であった。館長の常勤化は進んでいて、前回調査時の61.5%に比べて今回は75.6%が常勤である。嘱託職員でも常勤が増えることによって、実質正規職員の勤務形態に近づくのであり、名目的に著名人を当てる必要がある場合はともかく、一般的には常勤化の推進は重要である。ただ、中国、四国等では、結構非常勤館長も多く、近畿と格差がある。特にこれら職員の少ない施設の多いところで非常勤であることは、一層手不足の状態仕事を進めなければならないことになるのである。ただし、行政職員が複数の隣保館長を兼ねるという「常勤の兼務化」という実態も想定できよう。予断を許さない。

館長の勤務状態は、「専任」が77.9%、「兼任」が20.2%であった。専任をブロック別に見ると、九州81.5%、四国80.5%、東日本78.2%、近畿76.9%、中国75.2%の順であった。専任館長は77.9%で、これも前回調査を上回っている。隣保館運営要綱改正の影響が見られる。正規職員であっても、兼任状態であれば、当該施設職員としての機能が弱まり、場合によっては嘱託職員にも及ばないことになるので、専任化が重要である。兼任の場合、1カ所が4分の3で、以前に比べ、2カ所以上が減っているのも望ましい傾向である。四国では、前は2カ所が1カ所を上回っていたが、今回は1カ所が過半数になったのである。従来から専任の割合が最も高いのは近畿の96.2%であり、要綱改正後に専任になった割合が最も高いのは東日本の19.8%であった。

館長の行政内での役職は、「課長級より上位職」は2.8%、「課長級」は34.9%、「課長級より下位職」は40.7%であった。上位職で最も割合が高いのは近畿の4.0%であり、四国では皆無であった。課長級をブロック別に見ると、近畿47.5%、東日本35.2%、九州32.4%、中国24.2%、四国17.7%の順であった。館長の行政内の位置づけが高くないと、独自の判断での事業展開や行政への働き掛けが弱いものになる。総じて、四国での館長の職階の低さが

指摘できよう。また、中国や九州では、前回に比べ減少していて、館長の位置づけが弱くなっている。課長級より下が多いが、この場合、館独自で決済することが難しくなる。施設規模と館長の格付けとが連動していることが考えられるが、規模の如何にかかわらず必要な機能があるのであって、学校等でも見られるように、小規模施設でも、管理職の扱いを受ける課長級の配置が望まれるのである。

館長の勤務年数は、3年未満が65.9%、3年以上が32.2%であった。3年未満をブロック別に見ると、東日本が75.4%、近畿が69.7%、九州が62.1%、中国が60.9%、四国が56.1%の順であった。特に東日本ではそのうち「1年未満」が28.9%と最も高率であった。他方、「5年以上」は、全国平均で18.0%であった。高い割合を示したのは、四国23.2%、九州23.1%であった。前回の調査では、全国平均で、3年未満が45.3%で5年以上が37.8%であったのに比べて、たまたま館長の交代の多い時期と重なったとも考えられるが、異動が激しくなっていることの現れとも見ることができる。ある程度の継続性がないと、地域に根ざし、住民のニーズに応じた事業・運営が困難になる。(表1)

総職員数の増減について、「変化なし」が88.9%、「減った」が7.1%、「増えた」が3.5%であった。職員数は減っていないところが90%近いが、「減った」が「増えた」を3.6%上回っている点は留意を要しよう。

### 3. 専門職員の配置について

隣保館設置運営要綱では、職員について「館長及び指導職員は、社会福祉主事の資格をも有する者若しくは社会福祉事業に2年以上従事した者、又は隣保館の運営に関し、これらと同等以上の能力を有する者であって、隣保館の運営に熱意のある者でなければならない。」という規定がある。その実態はどのようなのであろうか。

1館あたりの平均職員数は、全国では4.2人であり、近畿ブロックが5.7人であるのに対し、他のブロックは全国平均を下回っている。(表2) 専門職員配置の現状を見ると、「特に配置されていない」が50.5%で最も多く、以下「生活相談員」が21.1%、「社会福祉主事」が10.9%、「社会教育主事(補)」が9.1%の順であった。隣保館職員の専門性が定着していないことを示している。ブロック別に見ると、生活相談員の割合が高いのは中国の40.4%であり、社会教育主事では近畿の14.3%が目立っている。大阪市では隣保館を解放会館と呼び、各館に社会教育主事が配置されており、講座の企画・運営・広報等の仕事に従事している。社会教育主事の配置は、四国13.4%、近畿11.9%、中国11.8%と横ばいである。

次に、必要と思われる専門職員(複数回答)についてみると、「特になし」が27.0%であるが、「生活相談員」が24.9%、「社会福祉士」が24.8%、「社会教育主事」が23.6%、「ホームヘルパー」が19.4%、「介護支援専門員」が19.1%となっている。生活相談員や社会福祉主事の配置及び必要が多いのは、隣保館が従来、「福祉に欠ける人々」を主たる対象とし

ていたことと関連がある。

全隣協や府県隣協活動への期待・要望の中には、「最低限必要な専門職の配置」、「隣保館職員の増員」、「隣保館職員の異動は最低5年以上在職」という声もあった。また、「多様化するニーズに応えていくことができる専門知識と技術を持った職員と配置する必要があります。そのため、職員研修の内容充実により一層のご尽力をいただきたいと願っております。」(香川・三木町)というように、専門職員の配置を求める声もあった。さらに、「隣保館職員に社会教育主事の資格が得られるよう講習会等の開催をしてほしい。又その他館運営上、今後必要と認められる資格等について全隣協主催にて計画してほしい。」(高知・室戸市)という現職教育・研修を求める声もあった。

さらに、「隣保館職員の増員を要望したい。1館あたり2名の職員配置の館が多いのではないかと思う。これでは今日の隣保館に課せられた諸業務の遂行には応じきれない。最低でも3名の職員配置が実現するよう、国及び関係方面に働きかけていただきたい。」(愛媛・西条市)というように、職員の数が少ないという声もある。それに対応して、「一般対策化すれば・・・職員などもっと充実しなければならないのにむしろ減少されるのではないかと心配です。」(徳島・那賀川町)という意見もあった。このように、隣保館の職員自身が、職員の問題に大きな関心を持っていることがうかがえる。

#### 4. 地域交流促進事業の活用について

1997年9月に出された「隣保館における隣保事業の実施について」では、隣保館等における隣保事業について、地域福祉事業(デイサービス事業)、地域交流促進事業、継続的相談援助事業、広域隣保活動事業の4つの事業が創設されている。ここで注目したいのは、2番目の隣保館における地域交流事業である。

「隣保館における地域交流促進事業実施要綱」には、その目的を次のように記している。

「この事業は、隣保館の地域交流事業の一環として、開かれたコミュニティセンターとしての隣保館が、周辺地域との交流に積極的に取り組み、地域住民相互の理解の促進及び人権・同和問題の速やかな解決に資することを目的とする。」

その事業内容として、「土曜日、日曜日又は祝祭日に隣保館を開館して、クラブ活動、レクリエーション、教養・文化活動など各種の地域交流活動を実施する事業とする」休日開館事業と、「交流促進講座として、独自のテーマを設定するなど地域の実情に即した創意工夫のある講座を継続して開催し、地域住民相互の理解と交流を一層促進するものとする」交流促進講座開催事業の2つがある。

地域交流促進事業を活用した取り組みを行ったのは49.7%、行わなかった49.6%とほぼ拮抗している。前者の内訳をブロック別に見ると、九州55.6%、近畿54.4%で多く取り組まれており、中国39.8%、東日本37.3%での取り組みは弱い。取り組みを行った内訳は、講座開

催事業が46.9%、休日開館事業が19.5%であった。両方取り組んでいるのは33.6%であった。講座開催事業に着目して、「交流促進講座開催事業で活動がどのように広がっているか」についてみると、「各種クラブ活動が増えた」と答えたのは64.1%であり、その内容は「教養文化活動の展開」が89.1%、「レクリエーションの開催」が25.7%であった。(複数回答) また「独自イベントを開催」したのは45.5%であり、それによって「周辺住民の参加が増えた」と答えたのは92.1%にのぼった。

休日開館事業での取り組みについて、「従来から開館、事業をしていた」のは69.7%、「新たな事業に取り組んだ」のは23.9%であった。休日開館で周辺の利用が増えたかについて見ると、「変わらない」が51.0%、「増加した」が44.2%であった。休日開館事業が2割以下なのは、休日業務の管理を館職員に多く委ねている(66.5%)ことがその原因だと考えられる。周辺の利用者数が「変わらない」が「増加した」を上回っている点に留意が必要であると同時に、職員の労働条件の調整も必要とされよう。

## 5. 「人権教育のための国連10年」の課題についての取り組み

1994年12月に国連第49回本会議で総会決議として出された「人権教育のための国連10年」では、次のように述べられている。

「11. 各国政府は、『国連人権教育の10年』のプログラムを実施するにあたって、積極的な役割を果たすべきである。そのために、人権教育に関する国内行動計画を作成したり、公教育制度の中に全国的な人権教育カリキュラムを導入し、また強化したり、人権に関する全国的な情報キャンペーン活動を展開したり、人権資料・情報・研修センターへ人々がアクセスできるように道を開いたり、さらには、人権教育に関連する自主的な基金や国際的・国内的な人権教育プログラムに資金面での援助を行ったりすべきである。」

そして、対象となる集団として次のように述べられている。

「23. 『国連10年』のもとで展開される人権教育活動では、女性・子ども・高齢者・マイノリティ・難民・先住民・生活困窮者・HIVキャリア・エイズ患者など、社会的に弱い立場におかれている集団に特に焦点をあてる。」

以来、各市町村で「人権教育のための国連10年」の行動計画が作成されつつある。ここでは、その行動計画が隣保館にある市町村で作成されているかどうかについて見ると、「いない」が53.3%であった。「いる」は18.1%で89の市町村である。「検討作業中」は23.0%であった。作成していると検討作業中を合わせた数値(41.1%)を、作成していないの数値が若干上回っており、市町村で行動計画の作成が十分なされていないことがうかがえる。

これをブロック別に見ると、「いる」が多いのは、九州31.5%、近畿21.8%、中国13.0%、四国12.2%、東日本10.6%の順である。反対に「いない」が多いのは、中国79.5%、東日本

60.6%、四国59.1%、近畿41.6%、九州36.1%の順である。総じて、九州や近畿での行動計画の作成が相対的に進んでいると言えよう。

「いる」と回答した自治体の自由記述を見ると、「隣保館等を、地域のコミュニティセンターとして位置づけ、生涯学習活動の拠点としての活用を図ります。」(京都市)や『『大阪市同和教育基本方針』に基づき、学校教育、社会教育の両面から同和教育に関する教育・啓発施策を積極的に推進しています。計画の推進にあたって、ネットワークの推進、情報等のネットワーク、解放会館、青少年会館など同和地区内公共施設をはじめ、女性いきいきセンター、市民学習センター、各区コミュニティセンターなど各種生涯学習・社会教育施設を人権教育・人権啓発の場として積極的に活用するとともに、人権啓発拠点機能のハード面については、新たな拠点機能の創設も視野に入れた検討が必要である。」(大阪市)、さらに「隣保館における生涯学習、地区住民の成人向け学習活動は、その視点を住民の「学習権の保障」に置いたものとします。そのために、従来行ってきた隣保館のあり方と活動そのものを根本から見直し、文化事業についても生涯学習としてふさわしいものに高めます。」(奈良市)というように、生涯学習との関連性を意識した取り組みを行っている自治体がある。

また、「1966年に『大東市同和事業促進協議会』が発足し、1969年には、「同和对策事業長期10カ年計画を策定するとともに、機構改革により、同和对策室を同和对策部へと移行し、同和地区住民の社会的、経済的地位の向上を図るとともに、同和問題の解決に向けた啓発活動に取り組んできました。」(大阪・大東市)という同和事業促進との関連性を意識した取り組みもある。さらに、「市民が人権に関する学習活動を自発的に行えるように、学校・幼稚園・保育所・公民館・隣保館・解放青少年会館・児童館をはじめとするさまざまな公共施設と連携を取りながら、学習機会の提供を行い、啓発活動を推進します。」(奈良・大和高田市)という生涯学習関連施設ネットワークの視点からの取り組みや、「読み書きの不自由な人を対象とした識字学級で外国人を含めた日本語読み書き教室を開設したい。」(和歌山・湯浅町)という外国人を含めた識字教育の観点からの記述があった。その他に、「生涯学習都市宣言の中に『人間の尊重』をうたっているため『国連10年』を作成していない」(京都・亀岡市)という回答もあった。

「国連10年」で重点課題とされている課題への取り組みについてみると、いずれも講演会の開催が多いことがわかる。子どもの人権課題については、「講演26.9%、映画等20.7%、展示18.3%、イベント14.9%の順での取り組みであった。自由記述からは、「近隣の学校の児童生徒が来館して学習」(長野市)、「青少年会館と共催事業」(大阪市)、「ワークショップ」(大阪市)、「シンポジウム」(大阪・和泉市)、「人形劇」(奈良・大和高田市)、「解放学級」(兵庫・春日町)、「人権作文集」(兵庫・八鹿町)という取り組みがあった。

女性の人権課題については、講演が33.3%と突出しており、映画等13.0%、展示13.0%を大きく引き離している。自由記述からは、「パンフレット配布」(神奈川・秦野市)、「ジェ

ンダーワークショップ」(大阪市)、「演劇」(大阪・箕面市)、「公民館事業として」(兵庫・山南町)、「他町婦人会との交流」(徳島・勝浦町)という取り組みがあった。

高齢者の人権課題についても講演会の開催が32.7%で最も多いが、自由記述からは、「介護体験」(滋賀・大津市)、「健康相談・娯楽会」(京都・亀岡市)、「ゲートボール大会」(徳島・勝浦町)、「独居老人の交流会」(愛媛・松山市)、「ミニデイサービス事業実施」(高知市)という取り組みがあった。今後、高齢化が進む中で、介護保険と関連した取り組みが期待されよう。

障害者の人権課題については、講演会25.0%、映画等15.1%、その他12.8%、展示11.2%であった。自由記述からは、「手話教室」(愛媛・内子町等5市町)、「車椅子、アイマスク体験コーナー」(埼玉・菫蒲町)、「点字学習」(兵庫・篠山町)、「車椅子ダンス講習」(大阪・和泉市)という取り組みがあった。

アイヌの人権課題については「なし」が多い。地域性に大きく規定されていると思われる。講演は5.5%で他の人権課題に比べても最低で、「その他」の方が11.6%が多かった。広島・尾道市では「アイヌ文様刺繍」が行われている。

「在日」外国人の人権問題については、講演が16.4%であった。ここでは、自由記述から「日本語教室」(大阪・茨木市等3市町)、「識字学級への参加」(大阪・吹田市)、「市民交流講座」(大阪・高槻市)、「韓国文化とハンゲル講座」(大阪・和泉市)、「チャンク演奏」(奈良市)、「マダン視察」(兵庫・篠山市)、「キムヨンジャム講演」(兵庫・篠山市)、「料理教室」(広島・尾道市)等の特色ある講座が試みられている。

H I V感染者やハンセン病患者の人権課題については、取り組みなしが68.7%と最も多い。「その他」11.8%、講演8.7%で、自由記述では「教養講座の学習会」(福岡・富前市)、「視察研修」(熊本・鹿本町)があった。この課題へのより多くの取り組みが期待される。

その他の人権課題については、自由記述として「参加型学習人権教材づくり」(大阪市)、「戦前の沖縄、沖縄の米軍基地」(大阪・松原市)という取り組みがあった。

## 6. 今後の充実課題について

コミュニティセンターとしての施設運営(複数回答)について見ると、「施設の一般開放(貸し館業務)」が75.1%、「周辺を含めた講習講座事業の展開」が73.5%、「周辺住民が気軽に立ち寄れる施設(休憩ロビー、啓発、文化活動の展示コーナーの設置)」が65.3%、「図書(館)貸出業務」が60.0%と上位を占めている。

人権情報発信についてどう考えるかという問い(記述回答)については、「有線放送にて、広報紙・チラシにて」(滋賀・秦荘町)、「ホームページを作成して、啓発に役立てる」(滋賀・近江八幡市)、「地域の「人権センターとのネットワーク化を進めていく必要がある。」(滋賀・近江八幡市)、「広報紙を利用してあらゆる人権問題についての情報を発信する」

(滋賀・甲西町)、「休憩ロビーに貸出図書や他施設の各種情報サービス(館だより、他団体の情報等)を設置したところ、ロビーでの話し合い、情報交換が活発になった」(静岡・榛原町)という回答があった。

また、「当時独自の施設として、〇〇隣保館資料室を開設し、この施設を利用して、同和問題をはじめとした、あらゆる人権問題について発信を続けている。」(京都市)のように、隣保館に資料室を設けて情報発信を行っている館もある。

しかし、他方で次のような問題も指摘されている。「公民館のような講座を担当する職員がいるわけではなく館長を含め2名程度で事務を執っているため人権情報発信といっても情報を集めるスタッフもなく、役場内各課との連携を密にするだけの体制も整っていないため難しい面がある」(群馬・群馬町)、「市として、隣保館が人権情報発信基地としての役割を果たすためには、隣保館が情報を収集するためのネットワークづくりを進めてほしい」(京都・八幡市)という要望がある。人権情報の発信と同時に受信も怠りなく心がけたい。

全隣協としては、早急に全国の隣保館にインターネットを通じた情報送信システムを構築する必要がある。情報はもはや紙媒体だけでは済まない時代になってきた。情報を迅速に送るにはインターネットの全館設置とメーリングリストの作成が急務である。隣保館のネットワークづくりは、こうした全隣協一府県隣協といった縦の連携と自治体内の生涯学習関連施設との横の連携が織りなす布のようなものである。

## 7. 今後の隣保館活動への提言

以上のように、生涯学習施設としての隣保館という観点から、アンケート調査に基づく分析を行ってきた。最後に、本稿を終えるにあたり若干の提言を試みたい。

第1点は、職員体制の充実である。それは、専門職員の配置と職員研修を意味する。社会福祉主事や社会教育主事といった専門職を複数名置くことが望まれる。また、館長研修会を含めた研修の充実化が望まれる。その際、女性職員に対する研修の充実が、次のような意見として出されていることに留意したい。「女性職員の研修会等への参加の機会が男性職員に比べて少ない。また、女性職員研修会しか参加できない市町村もある。女性職員の資質向上のため男性職員と同じように研修会参加を与えてほしい。」(愛媛・西条市)

第2点は、生涯学習関連施設とのネットワークングである。例えば、図書コーナーを設置して、図書の貸し出しを行う。これによって隣保館の利用者数が増えることが期待できる。行政監察に耐えるためには、利用者数は力となる。そのためには、各自自治体の図書館との連携の可能性を探る必要がでてくる。それは公民館等の他の生涯学習関連施設とのネットワークング、さらには行政における他の生涯学習関連部署とのネットワークングをも必要としてくる。社会教育法の管轄下にある周辺の公民館との連携は依然として低い状態



にある。人権に関わる講座企画・運営のノウハウの交換、参加体験型学習の開発にそうした施設とのネットワークが望まれよう。さらに、講座やイベントと作っていく際に、地域の人権関連のNPOやNGOとどう関係を作っていくかも課題である。

第3点は、隣保館の独自性をどう打ち出すかである。それは第2点と関連して、集会施設としての自治省系のコミュニティセンターや公民館といった生涯学習関連施設とネットワークを組みながら、それらと異なる隣保館の存在意義をどう打ち出すかを意味する。単なる貸し館にとどまらない特色をどう出すかが問われている。これについて、「特に町行政で進められている人権教育全般に関わる啓発については町の公民館を母体として、その事業が広く展開されている中で隣保館として独自にかかわりを持って拠点としての位置づけが難しい状況にある。だからこそあらためて隣保館の存在意義を広くアピールする必要があるのではないか。」(兵庫・春日町)という指摘は的を得ている。また、「・・・趣味目的だけの来館では、公民館と同じになってしまう。どこかの時点で隣保館活動の趣旨を理解してもらう必要がある。隣保館は公民館的活動だけではだめで、部落差別撤廃のための人権情報発信基地となるべきである。」(岡山・倉敷市)という意見は、公民館もその存在自体が問われている中で、地域の生涯学習関連施設と連携しながらも、隣保館の独自性を打ち出していく必要があるということである。

最後に、第4点として、隣保館からの情報発信の手段としてのホームページづくりが挙げられる。ここには、地域を超えた人権情報の発信・受信機能が期待される。当該館で活動しているグループやサークル活動も載せるとよい。また、ホームページを見た人からのメッセージを載せるためにEメールのアドレスを載せるのもよいだろう。ただし、差別的な情報が入ってくる恐れもあるので、館として監視を怠らないことが大切である。隣保館も情報化に対応する中で、情報化社会の陰の側面にも留意することが肝要である。

#### (参考文献)

- ・「新 隣保館運営の手引」作成検討会編『新・隣保館運営の手引』厚健出版、1998年。
- ・(社)部落解放研究所編集・発行『国連人権教育の10年(1995～2005)』解放出版社、1995年。