

コミュニティセンターの位置付けに関する一試案

——大都市における社会福祉協議会の機能との関連から——

吉 沢 英 子

一、序

二、コミュニティセンターの解釈

三、住民主体の原則と社会福祉協議会

四、むすび

——コミュニティセンターと社会福祉協議会の機能的組織——

一 序

「社会計画を通して社会の進歩をはかるためのソーシャルワークの役割について」というテーマのもとに、本年八月ギリシャのアテネにおいて第一二回国際社会事業会議が開催されようとしている。この時にあたってコミュニティに対し、共通の社会的問題、その社会資源の活用の計画的対処に眼を向け、限られた諸資源を有効適切に動員すると同時に総合的、体系的な見透しが必要となってきた。その必要性は叫ばれながら、具体的には積極的に取組まれていないのではあるまいか。

既に一九五八年の国際会議のテーマにも、ニードを満たすための資

源の動員はいかにすべきかがとりあげられていた。そしてその一手段としてコミュニティ・デイベロップメント(以下CDとする)について討議された中に二つの流れがあった。その一はCDは後進地域、未開発地域における大衆教育であるという考え方、その二は都市においての必要性を強調する考え方であるが、その何れにしても、地域の差、^{なり}の時点で、住民自身の努力と政府当局の努力とを結び付けてコミュニティの経済的、社会的、文化的状態を改善し、これらのコミュニティをして、進歩向上をはかる努力の過程を意味するものであるという考えが根底には考えられている。^(注一)

「コミュニティをして」という点に意義を見出すのである。即ちそのコミュニティ住民の参加なくして、生活水準の改善社会福祉は望めないといっても過言ではないからである。その過程において「住民の主導権や相互援助を奨励し、効果的ならしめること」の役割は、まさに現存の社会福祉協議会がすべきなのである。しかしその役割は社会福祉協議会の基本要綱の中にうたわれていながら、住民参加の具体的な促進策はなされていないと云えよう。

我国において住民参加の具体的な促進がなされにくい、その理由には、

コミュニティの一単位としての家庭（家族）と国家とが直結して、コミュニティがその媒介の役割をもつ場がないことである。即ちその住民でありながら確立したコミュニティの意識をもっていないということである。しかもそのコミュニティ意識は、行政的な面で半ば封建的な権力関係によって阻害され、地域の共同社会的な連帯意識の上には築かれ得ない状態にあったのである。

最近、各地で主に社会福祉協議会が中心となって善意銀行、まごころ銀行等の名称によってボランティアの組織化の糸口をつかみつつあるようだが、このねらいの中には、過去十余年の社会福祉協議会に対しての体質改善、換言すれば社会福祉の大衆化が含まれているのである。が、ともするとそのねらいとは相反して、そのボランティアの位置付けが従来の狭義でいう社会事業のための活動の考え方の枠にはめこまれようとしているのではないか。

しかし我々の長い習慣で、上からの施策にのみ依存していた住民が、直ちに自主的な態度で、コミュニティの問題を解決しようとする方向にもってゆく事は困難であるが、それへの確立した施策を試みてもよいのではないか。

「われわれの任務とする社会福祉活動は、社会生活における基本的欲求の不充足や、不調整の克服、予防を課題とするものであるから、その任務の遂行のためには、国民の経済構造における均衡の確保のための社会計画やコミュニティ計画と結び付かざるを得ず、現代の激変する社会状況の中で、国民の生活構造が危機に瀕するような事態があれば、経済開発や地域開発に優先して社会計画やコミュニティ計画を

主張し、推進しなければならぬ場合もあり得るのである。しかしながらわが国の社会福祉活動が視野をひろげて、そのような社会計画やコミュニティ計画を自己の課題として考究しようとする熱意は比較的最近まで低調であった^(注2)。その中でも多少、CDの基本概念を含蓄している保健福祉地区組織活動をみる時、真の意味でのCD運動として出発はしていなかったが、住民参加によるコミュニティの生活問題に対する自発的解決をめざす運動は、継続的に発展してゆくとき、各地域の共通する問題を発見し、全国的展望のもとに計画された解決方法の必要なことを自覚しうる時期が到来するであろう事は、各国のCD経験から考えられるのである。

保健福祉地区組織活動とCD原則との比較表（第一表参照）からみると、CDの原則4、6は比較的多く認められている事がわかる。次は原則1と2であり、8、9、10は非常に少ない。これは前述した如く巨視的な見地からの活動がなされていない事を如実にあらわしている。この表によると住民のニードに対して、小地域内だけの住民参加がみられている事は望ましい。故にわが国においての住民主体の、より積極的な協力によってコミュニティ育成、発展の可能性は認める事が出来よう。

但し、この第一表にあげられた二七地区の内訳をみると山形県七地区、岡山県五地区、長野県三地区、群馬、栃木県が二地区、宮崎、福島、埼玉、富山、鳥取、大阪、香川、福岡、鹿児島県が一地区となっており大都市の地区は、認められていない^(注3)。

これは、過大都市における地域住民のコミュニティ意識の欠如を物

第1表 保健福祉地区組織活動と CD 原則との比較表

| 地区番号 | CDの原則 | | | | | | | | | | 計 |
|------|------------|----------|-----------|-----------|------------|--------------|----------------------|---------------|------------|-------------|---|
| | 1 住民の要求 | 2 総合性 | 3 態度変更 | 4 住民参加 | 5 指導者訓練 | 6 婦人・青年参加 | 7 政府(市町村を含む)からの援助 | 8 全国的方針(県) | 9 民団体利用 | 10 全国的併発 | |
| 1 | | ○ | | | | ○ | ○ | | ○ | | 4 |
| 2 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | ○ | | | | 6 |
| 3 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | | 6 |
| 4 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | | | | | 5 |
| 5 | | | ○ | ○ | | ○ | | | | | 3 |
| 6 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | 7 |
| 7 | | | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | | 4 |
| 8 | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | 5 |
| 9 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | ○ | | | | 5 |
| 10 | | | | | ○ | | ○ | | | | 3 |
| 11 | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | ○ | | | | 5 |
| 12 | | | | ○ | | ○ | ○ | | | | 2 |
| 13 | | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | | | 4 |
| 14 | ○ | | | ○ | | ○ | ○ | | | | 4 |
| 15 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | ○ | | | | 6 |
| 16 | ○ | | ○ | | ○ | ○ | | | ○ | | 4 |
| 17 | | ○ | | ○ | ○ | ○ | | | | | 4 |
| 18 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | ○ | | 7 |
| 19 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | ○ | | | | 5 |
| 20 | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | | 7 |
| 21 | ○ | | | ○ | | ○ | | | | | 2 |
| 22 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | ○ | | | | 5 |
| 23 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | | ○ | | 5 |
| 24 | ○ | | | ○ | | ○ | ○ | | ○ | | 3 |
| 25 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | 5 |
| 26 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | | | 6 |
| 27 | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | | | | 4 |
| 計 | 18 | 18 | 12 | 24 | 10 | 24 | 11 | 3 | 6 | 0 | |

(中央保健福祉地区育成協議会資料)

語るものである。大都市における地域社会の経済構造や社会生活構造のバランスはくずれやすく、それが地域住民の福祉にその歪みとなってくるのではなからうか。

この観点から、一側面ではあるが大都市における社会福祉協議会の機能を働かせるために、既存社会福祉施設を中心として地域組織化、住民参加、社会福祉施設の社会化を考えてみたい。

注1 「CDに関する国連資料」

(東京都社会福祉協議会

「地域組織推進活動資料」)

2 「経済開発と社会福祉」

島田啓一郎氏論文(月刊福祉47~1)

3 全国の保健福祉地区組織

活動のモデル町村社協に照

会。二一の回答を得、そ

の中から分析にたえる二七

カ所の記録を利用したもの

である(東京都社会福祉協

議会 前掲資料)

二 コミュニティセンターの解釈

既存の社会福祉施設、団体を中心にその存在するコミュニティを考へてみたい。即ち施設はコミュニティニードに対する所産物と考えられるからである。(広義の社会福祉施設を意味する)しかし、わが国の場合には、序でも「上からの施策にのみ依存していた住民云々……」と述べたが、確かにコミュニティの住民としての意識の低調さと相俟って、個々の中にニードが潜在しながらも、顕在させようとする努力の欠如がみられる。否、その問題以前であるかのようである。コミュニティニードの所産としての施設として理解されず、単なる上から住民への施策で、その住民の生活と直結していかないのである。

既に一九五七年の「第二回全国隣保教化事業関係会議」においての記念講演で「セツルメントが、従来上から上への行き方であった……云々」の表現が記録されている。

そして、その関係者の反省の中に、「わが国のセツルメントの在り方に対し、大きなくさびを打ち込まれた」とある。

セツルメントの場合は、歴史的にみても多分に教育的、指導的、教育的面が多いために上から下への行き方に陥りやすい傾向がある。また上から下への行き方がセツルメントのあり方のように考えている者さえある。^(注1)

その点について①一九二二年七月ロンドンにおいて開催された第一回国際セツルメント会議にバーネット夫人の述べた二つの原則がある。

その一は、われらの最大、最善の持物、即ちそれが芸術、音楽、文学、

思想、知識、友情、幸福、美、理想、希望のいずれであるにせよそれを分つこと。壇上から物を投げ下してやるのではなく、肩と肩を並べて床の上になつて分け与えることであり、その二は、友情を創り出すこと。友情とは愛、親交、親切、善意、愛情、援助などを含む大きな言葉である。それは連結し、結束し、拡大し、深め、喜ばしめ、悲しみを分かち、喜びを加え、分け与えるものである。^(注2)これら二原則の上に基礎をおいたあらゆるセツルメントは、何らかの形式で最善のものを分かち、友情を創り出すために生きており、方法は雑多であり、地方により国により原則の実施方法は異なっている。

②また、アメリカのウッツ及ケネディ (Woods and Kennedy, Settlement Horizon) の書中にもみだりに上下支配の関係が厳しく存在するようであつては、従事者相互の間にあつても家族的、共同社会的関係が存在せず、これはやがて区域居住者とセツルメントの間に、親密なる水平的関係を成立させることは不可能である。これはあらゆる他の事業にあつても留意しなければならないと強調している。

③更にセツルメントのあり方は、ニードに重点をおかなければならない事について、「ハルハウスをはじめたジェーン・アダムスが現在も生存していたならば、この変化の極らない現代においてセツルメント事業をどの様にするだろうか。ハルハウスが今やっている近隣地域改良の計画やその地域の隣人たちへのサービスを中心としてのプログラムを彼女は承認するであろうか」との質問に答えてセツルメントのある同志は、

「ジェーン・アダムスは、時とともに変化する民衆のニードをみた

すためにはサービスを変えてゆかなければならないという信念をもっていた。そのサービスがどんなものであろうと来るべき時代のためには、より幸福な、より合理的なものに役立つならば、いかなるサービスもしなければならぬという信念をも、もっていた。ジェーン・アダムスが現在生存していたとしても、今やっているハルハウスの活動をそのままするであろうという確信をもっている」と答えている。^(注3)これは新しく起ってくるニードをみたすために新しいサービスが実験されねばならないというハルハウスの伝統的な原理に従って確信をもつて答えているのである。

④アメリカのメリー・キングスベリー・シムコウツチ夫人(M. K. Sinkovitch)の「セツルメント問答」の中に次のような一節がある。

「セツルメント家族の一般の職能は何であるか」

・近隣と協力し、それによってコミュニティの活動能力を増進することである。

「どのようにしてその協力は実現されるか」

・セツルメント・ハウスをソーシャルセンターとすることである。

「セツルメントの有効な標準は何であるのか」

・その協力の広さである。

「では、そこにセツルメントの家族が相一致する共通の基礎というものはあるのか」

・ある。

「それは何であるか」

・コミュニティの全員の協力が願わしいことであり、且出来ることだ

という信念である。

「その信念をどの様に定義するか」

・民主々義における信念である。

「民主々義を信じない人でも、セツルメント・ハウスの会員になれるか」

・そんな人はいない。

「セツルメントの見地から、他に異端というものがあるか」

・ただ異端なのは、民主々義を信じないものがそれである。^(注4)

この問答及び、前述のジェーン・アダムスに対する現在の同志の確信には学ぶところが多い。やはりわが国でもコミュニティのニードに重点をおいた行き方で民主々義を基盤としたコミュニティセンターとして、セツルメントの方向は考えられている。しかしここで二つの行き方が考えられる。一つはコミュニティニードに応えるためのセツルメント運動としてゆくのか、二つには社会福祉事業としてのセツルメントとしてゆくのかということである。^(注5)その両面の機能は、そのコミュニティの状態によって柔軟性をもった考え方でよいのではないだろうか。また両面がなされる事によってダイナミックなコミュニティの活動が生れてくる。即ち広義の社会福祉事業は分化され専門化されてはいるが、その地域内の総合的統合も重要なポイントとして考えられる。そのあらわれは、総合的な地域活動が活発になって、ボランティアの活動も著しく表面化してきている。このわが国のコミュニティの「上から下への行き方」ではなく、住民からの社会福祉(地域福祉)へと逆の方向、即ち、本来のコミュニティの動きが芽生えつつある過

渡期であると扱えられる。

そこで、この過渡期におけるコミュニティオーガニゼーションワークのあり方、コミュニティに所在する施設、機関の機能、役割に焦点をあてて述べることとしたい。

(1) 社会福祉施設の機能と役割の要素として考えられるセンター

先ず、既存社会福祉施設の社会化の問題を考えるにあたって、公民何れにせよその施設が住民のニーズに応じているか否かである。一般的に考察するならば、何れの種類の施設においても、数的に、質的に必ずしも応じているとは云えない。そしてコミュニティの結び付きが叫ばれていても、施設自らがそれを阻み、その矛盾を矛盾とせずコミュニティに対する孤立、閉鎖、独善を良しとする傾向さえみられる現状であると云っても過言ではなからう。

しかしその施設の所在するコミュニティとの関係（地域の広さ、施設の適正配置など）において考察してみると、このコミュニティに対して、施設という場の提供とか、コミュニティのプログラムに施設自体が参加するとか、或は施設のプログラムに、コミュニティ住民が参画したり、更に施設自体が自主的にそのコミュニティに働きかけ、所謂コミュニティニードの開拓を試みている等の多少の例がみられるという程度である。多くのものは未だその認識はあっても実施しえないとか、また認識さえされずに依然として閉鎖性を保っている事が多い。その理由としては、施設職員の人の問題、コミュニティに対する考え方の相違（特に施設長）があげられる。即ち施設経営している点を特殊視し、自らの施設であるかの錯覚に陥り、住民全体のものとして、その

代表（即ち、専門家である）として仕事をしているのだという意識になりきれないのである。また、条件として、その施設の種別即ち施設のもつ内容（児童福祉法によるもの、生活保護法、身障福祉法、老人福祉法、その他の施設）及びコミュニティの特殊性即ち都市農山漁村それから住宅街、工場街といった経済的、社会的条件によっても異なる事は必然であり、それがそのコミュニティニードとしてとりあげられるものである。

何れにしても施設は、その対象者と国民のためのものであり、またそうであらねばならぬという原則から出発しなければならぬ。故にそのコミュニティ内のある側面、センターとなる機能をもたねばならない。これが前述した社会福祉事業施設の社会化につながるものである。例えば養護施設で、その施設が社会の要求に応じて正しく運営されているか否かを常に検討する必要がある。単に施設内部での養護方針によるもので「事足れり」とするのではなく、児童が尊重され、集団の中で児童のもつ可能性が伸ばされ、健全育成されているか否かが同時に施設とその地域に対する協力と尊敬が得られるのである。この様に運営される事によって、はじめてコミュニティの住民の参加が考えられる。それには、その施設の従事者の質的には専門職の強化が要求され数的にも要求は多くなってくる。しかしこの様に運ばれなければ、未だかつてなお、旧態依然として、社会福祉、地域福祉への新しい目覚めは望めないであろう。即ち施設職員は、そのコミュニティ全体の児童の問題として施設内の児童に接し、更にコミュニティ住民は、個々の家庭児童問題として我が子を育成しそれを通して施設児童

への理解を深めてゆく過程が望まれるのではなからうか。換言すれば、そのコミュニティに所在する養護施設なり児童福祉施設の従事者一人一人が、そのコミュニティの児童福祉を積極的に増進させ、現在ある状態より以上の高度の福祉状態へと推進させる力源を提供する役割があると云える。

しかし機能的に考えて、その専門職を無理に確立する事ではなく、あくまでも有機的に波及するアイディアと施設の生活に直結した実践の公開による事が必要である。地震の原理を考えても震源地では、単に十センチ位の断層によるものが、時には大きな震動津波などを伴うエネルギーに変容している事実と同じ事である。問題は、そのコミュニティのニードを、どの様にしてその施設なりにいかなる側面からとらえるかである。これは前述した如く、施設従事者の質の問題、施設運営の問題（施設長の考え方）コミュニティの特殊性にもよるものである。

・(2) 隣保事業施設としてのセンターの機能と役割

日本社会事業年鑑には、「隣保事業の内容」として「職員がその地域社会に定住し、地域住民に対して人格的接触を保持しつつ、住民の物質的、精神的欠乏を救助し、かつ啓発指導を行なうものである」^(注6)としてその後、「友人として人格的接触をすること、住民の物質的、精神的欠乏を補給すること」は同じであるが、「地域に定住又は仮住する」と訂正されている。これも大正末期（十四年）のことであり現在なお、隣保事業の理解は、その特色として発展した顕著な過程はあまりみられないのではなからうか。

昭和三十三年四月に社会福祉事業法第二条の改正により、隣保事業は隣保館等の施設を設けその近隣地域における福祉に欠けた住民を対象として、無料又は低額な料金でこれを利用させる等、当該住民の生活改善及び向上をはかるための各種の事業を行なうものをいう」と規定されている。当時厚生省当局者の説明によると、この規定によって隣保事業の「総合的社会施設としての性格が明らかにされた」として次の如くいわれている。「各種の施設が一カ所に集中されて、それぞれの機能が総合化されるならば、利用者にとって便利であり、各種の事業を利用して解決出来る相談事業などが別の機能として展開し得ることにもなる。……中略……隣保事業は原則として二種類以上の事業が含まれていなければならないのであるが、その本質上一定地域の必要に応じて事業の内容も異なってくるものであり、いかなる事業を行なうべきか画一的に決めることは出来ない」^(注7)また「隣保（事業）館運営準則（案）」においても同じ事があげられている。隣保事業の特長として「二つ以上の事業」とか「総合施設」とかいう外見的特長が重要なのではなく、むしろ何故に「二つ以上の事業」を総合しなければならぬのかという点が重要である。更にその総合施設そのものの根拠ないし理由が問われなければならない。^(注8)

隣保事業が、その地域における福祉に欠けた住民を対象として生活改善及び向上をはかるためにということでも種々のサービスの提供が望ましいのか。一九五八年の全米セトルメント、隣保館連盟（National Federation of Settlement and Neighborhood Center）の研究会議では、総合的という意味で「何でもサービス」に対する

反省が強くなされ、本質的な機能を基としての計画を持っている。

そこで、隣保事業は、専門分化された各種社会福祉施設、団体、機関等のなされる活動（機能と役割）をも含めて、そのコミュニティ全体を（近隣地域）対象とする見解をとりあげたい。これには、既に社会福祉協議会の活動があげられることは後述するが現在、特に大都市東京において、決してその機能が果されているとは云えない。否その機能を發揮出来るような態勢に全くないのである。

そこに、従来までの隣保事業の活動内容にとどまることなく、そのコミュニティのニードに応じた、（小地域または近隣地域）活動が、社会福祉協議会とチームを組んで併行してなされてよいのではなからうか。

その中で隣保事業の特色は、社会福祉協議会と共通の視点にあることは多いが、近隣地域の直接的把握をし、問題の解決は勿論、問題の予防即ち早期発見が出来ることである。その問題の発見がなされた場合に、ある問題には、直接的サービスによって解決出来る事もあるであろうが、ある種の問題は、そのコミュニティ住民全体の理解を深め、それがコミュニティ住民自身の問題としての自覚の上になつてその運動に又は問題解決に協力・参加するところまでに潜在的ニード意識をゆさぶりおこす役割、又はそのコミュニティの社会資源として考えられる社会福祉施設、団体、機関との関連をつける（公、民にかかわらず）役割が考えられる。即ち、そのコミュニティ内のあらゆる人的、物的資源の有機的な架橋を創り出す役割である。

しかし、前述したところであるが、コミュニティ全体を対象とする

からと云っても、それは社会教育や政治活動ではなく（関連はあるが）社会福祉の一分野として行なわれるものであり、基本的に、パーネット、アダムの唱えているように対象としての住民と同一の立場である事である。これは住民と共に、ということ、他の社会制度の専門家と住民との関係とは、異なっており、住民と専門職員との信頼関係に基くものである。そして隣保施設は住民の主體的責任の意識と、共同的行動による自己開発を促進することで、住民の生活問題に関する共同学習の場を提供するものである。^(注9) 単なる個別的な相談、直接的治療の場として、又レクリエーションの場としてとどまることなく、すべて住民が自発的、共同的な行動を計画的にすすめてゆくための過程でなければならぬ。換言するならば、社会福祉事業の技術の母胎として考えられるのである。

尚、隣保施設は、近隣社会の問題についての説明者であり、また有効な解決方法の実演的証明者とならねばならない、総合的社会福祉施設としての隣保事業の行なう各種のサービス活動は、このような隣保事業の基本的な視点のもとに行なわれてはじめて隣保事業の活動部門になるといわねばならぬ。^(注10)

そのために、二種以上の事業をする事もありまた一種の事業を中心に付帯事業をする場合も出てくる、即ちそのコミュニティの地域性如何によるものである。但しこの場合には、小地域（近隣地域）にのみに終始するのではなく、常に広地域との関係、近代社会生活の中に生かされる事業がなされなければならない。その架橋的役割の立体化を促進させる推進力を發揮するためのセンターとならねばならないのでは

なからうか。

(3) 小地域（大都市の場合は区単位）社会福祉協議会としてのセンターの役割と機能

社会福祉協議会基本要綱の中に「社会福祉協議会は、一定地域社会において広く社会事業の公私関係者や、関心をもつものが集って解決を要する社会福祉の問題について調査し協議を行ない対策をたて、その実践に必要なあらゆる手段や、機能を推進し、もって社会福祉事業を進展せしめ、当該地域社会の福祉を推進する民間の自主的な組織である」とされており、既存の連絡団体の調整統合するような点が主として強調されていた。その後、コミュニティオーガニゼーションの一過程としての地域社会福祉の理解と関心が高まり、都道府県社会福祉協議会の発展に伴う小地域社会福祉協議会の設置の必要に迫られ、昭和三四年には都、市、区とも九七%以上、町村でも九二%の普及をみた。ただ形式上の設置の普及をみたが、その実態として成果を期待しえたものは少なかった。特に大都市の場合は、協議会の職員の人員は形式上整っていても、兼務しておるものも多く、専門職としての機能は果しえない状態である。即ち団体機構つくりをすぐに社会福祉協議会の究極の目的として事足りると考えているものが多いのである。更に、対象地域が広範すぎるため、単なる施設、関係団体の連絡のみに終わり、協議を重ね、住民参加の下に計画をたて自主的な活動は殆んどなされていないと云っても過言ではなからう。そして行政機関の下請事業が八〇%近くを占めている事をみても伺い知る事が出来よう。昭和三七年に新しく基本要綱が出された中には、「地域組織活動の

規模の増大、複雑化に対処して社会福祉協議会の発展をはかり、自主体制を確立して事業活動を活発強化し、事業の継続性と安定性を確保しなければならぬ」、そのために福祉法人化への動きが著しくなってきた。

東京都の場合、地区社会福祉協議会は人口約四〇万に一ヶ所の割合で、実質的にはその前述の機能を果すには不可能である。

前述(1)で、施設、団体の存在するコミュニティとの関係においてその施設の社会化の観点から述べたが、それに対し社会福祉事業全体として一般住民への啓蒙、ボランティアとして参加協力の体制を整えるという社会福祉の大衆化を推進させる中心と考えたい。即ち(1)、(2)というコミュニティとこの社会福祉協議会での対象コミュニティの範囲は、自ら相異がみられてよいのである。広地域とのコミュニティリレーション（地域間の関係）を調整する役割を果し、(1)、(2)の直接的なコミュニティとの関係に対し、間接的な機能をもつ事になる。

社会福祉施設（隣保事業施設も含めて）の適正配置とそのコミュニティの範囲というか、限界を確認した上で、社会福祉協議会の活動、組織形態を確認してはどうなのだろうか。社会福祉協議会の立場から云うならば、既存の社会福祉施設、団体、機関（当初は特に民間との関係において）を社会資源として、そのコミュニティニードの所産として活用することである。東京都の場合等、区社会福祉協議会、更に町単位におく事よりも、既存の施設をコミュニティに、より強く根ざす活動事業と推進させ援助即ち地区訪問指導員の如き制度を実質的に検討してダイナミックに動員させる事が望ましい。一方においては、

既存施設としてのモデル施設を指定し、地域別に実験的に一施設でも、二施設からでも試みる体制をつくるべきではなからうか。施設においても、その様に活用される事を特権として受入れ、開放的に社会的チームを組むことに積極的に働らきかける事が必要である。その媒介には、そのコミュニティ住民の参加がなされてはじめて、住民個々の中に潜在的にある社会福祉性という意識の開眼のセンターの機能が果されうる事にならう。

以上、極く簡単にセンターの要素として(1)において既存各種社会福祉施設の側面の一機能、役割として、その施設自体の社会化即ち社会的性格を明らかにする意味で述べてきた。これはその施設の種類によって不可能な場合もあるがその種の特色を生かした面でのコミュニティアプローチがなされるべきである事を強調したのである。施設運営も施設中心から地域中心へと変容しつつある時代であり、社会福祉を地域の連帯責任としてとらえてゆく事である。(2)においては、地域社会特に町又は小学校通学区程度でのコミュニティを中心と考えた隣保事業としては、その隣保館全体の機能、役割として地域福祉を地域住民の手で保持、向上させてゆくべく推進させること即ち地域福祉強化の意味で述べてきた。ここにおいて社会福祉の治療的役割を含めて予防的役割、問題の早期発見を強調したのである。それにもやはり、その対象地域住民の自らの自覚と意欲とがなければその方向は望めない。その福祉増進の意識開発を望みたいのである。(3)においては、更に広くコミュニティをとらえて、地域福祉を含めて広い社会福祉事業に対するあるいは、社会福祉の大衆化を推進させる中心として述べてきた。

また、各施設、隣保館中心のコミュニティに対する具体的な援助的立場として間接的な活動を強調してきたのである。何れも有機的に関連しあい、そのコミュニティ住民の相互の自己確知から出発して、一般的視点において公民、階層の高低、コミュニティの小、広、各種施設間の架橋的立体化の「要」の機能を社会福祉協議会が果してゆくべきではなからうか。

注1 「わが国セトルメントワークの反省と動向」西内潔氏論文(社会事業 40~12)

2 "Settlement and Ther Outlook" p. 21~22 by Toyndee Hall.

3 「ハル・ハウス六五週年記念報告」

4 「セトルメント研究」大林宗嗣著

5 注西田潔氏前掲書論文

6 「日本社会事業年鑑」大正十一年版

7 「社会福祉学」岡村重夫著 二二八頁(昭和三二年第二回全国隣保教化事業関係者会議における厚生省庶務課長の発言)

8 岡村重夫著 前掲書 二二二頁

9 前掲書 二三五頁

10 前掲書 二二六頁

三 住民主体の原則と社会福祉協議会

社会福祉協議会(以下社協とする)の事業計画は、その社協の理事が、従来までの経過と現在の国民生活の実態や住民の具体的な要求によってその方針が決定されてゆくのが当然である。しかし現在の状態は事務局が立案した事業計画がそのまま通されて再び事務局にかえって取扱うという住民主体、住民参加の原則は実現されていない。時に

は一種の事業団体のようなあるいは、公的機関や業種別組織の委託補助機関のような性格が色濃くあらわれているのである。

一九五八年の国際社会事業会議の際、米国のフレデリック・M・ランジ博士は、次の様なことを述べている。一般市民は民間施設、機関を管理しているばかりでなく、政府機関の諮問委員会の委員をつとめることによって政府機関にも影響を与え、指導もしている。これら市民の多くは、政府、民間双方の機関で活動してきた人ばかりであるためそれぞれ仕事の区分や責任の範囲をよく知っている。そのために社会福祉事業の全体系を調整し、それを本当に必要とされているものに即応させ、全体の努力をできるかぎり効果的なものにすることに役立っている。……中略……米国では福祉問題に関して政府と一般市民の間の協力関係は多くの形をとっている。国民の税金で維持されている福祉計画の多くが始められたのは、民間の福祉事業で活動している一般市民が、そのような計画の必要を十分に知り、その提供者となったからである。また「公共」の計画がいったん定められると、民間団体で活動している一般市民もこれと常に密接な連絡をとってくる。なぜなら政府と民間の機関は密接な協力関係にあるからである。民間の団体は社会的措置を通じ、また有益な福祉立法を奨励することにより、政府の活動の改革拡大、あるいは縮小のため努力している。この努力は、政府と民間人の協力して行なう結果得られる知識と事実を土台にして行なわれている。それと同時に一般市民が進んでこれに参加協力する^(注1)。

(奉仕) 活動を行なっている。^(注1)

しかしながら、我が国の現状は、米国の様な円滑な住民との関係が

成立し得ないのである。即ち、その中核となるべき社協自体が民間た特色をもっていない事で、同時に又それに拘泥しすぎる事も見受けられるのである。「世にも不思議な団体、創立以来すでに十年余、……今だにその性格も仕事も明確でない。……その名を社会福祉協議会という」という文章が福祉新聞に記載されていた事がある。ある地方では、「社協をつくらなければ共同募金の配分をしないと云われたので、何が何だかわからないままに社協をつくった。つくったままで何年かすぎたが、その間だれもこの組織の育成に協力してくれるものがなかった」という例もある。基本要綱には、程遠い事実をみる時、設置当初の種々の問題にふれるが「機械的形式的にもれなく一斉に組織されるものでなく、関係者間の十分な理解と納得の下に自発的に組織されるべき」と規定されながらも実際には、安易、能率的な「上から下へ」の方法によってつくられたために、その関係者をはじめ、住民の具体的な思考過程の努力は全くみられない事が大きな問題だったと云えよう。

(1) ボランティア活動推進の基本的とらえ方

前述した様な状態で社協が設置された例は決して少なくない。しかし最近(昭和三十六年頃より)は、ボランティア活動の組織化の動きが、ボランティア自身の間に抬頭しはじめ、社協設置当初の如き状態より何らかの盛り上りによって、善意銀行、ボランティアビューローの如き機関が発生してきている。ボランティア即ち一般住民の社会福祉への参加こそ、本来の社協の機能であるべき筈であった。序で述べたのであるが、社協の体質改善と社会福祉の社会的性格を強調する事

第2表 ボランティア活動(グループ団体の発定期の比

| | |
|-----------|-----|
| 明 治 40 年 | 1 |
| 大 正 10 年 | 1.3 |
| 昭 和 14 年 | 15 |
| " 20 年 | 20 |
| " 26 年 | 30 |
| " 32 年 | 65 |
| " 38 年 | 240 |

注) 明治40年を1としての比(慶応大学生のボランティア団体調査資料より昭和38年10月)

第3表 施設側のボランティアに関する意見

| | |
|----------------------|-------|
| 1. 一般住民の関心のうすさ | 29.9% |
| 2. ボランティアセンターが早急にはしい | 36.5 |
| 3. 一般の関心の方向の誤謬 | 11.4 |
| 4. 施設の受入れ態勢の不備 | 10.2 |
| 5. 施設間相互の連絡調整 | 10.2 |
| 6. 不 明 | 1.8 |

注) 東社協 昭和37年ボランティア概況調査資料より

であった。これは消極的なとらえ方であり、積極的に考えるならば、社会福祉のレベルアップ、積極的に福祉を増進させる力を創出するためにコミュニティのセンターの機能を充分發揮する事にある。所謂コミュニティニードに対処する事のみにとどまらず、行政面への推進的拠点を確実にふまえてソーシャルアクションへ、つらなるものであるべきである。ボランティア側にとっては、社会連帯意識の拡大、自身のボランティア活動を通じて福祉増進の姿勢の体得等があげられる。社会福祉ボランティアの活動分野も、専門分化した現代の社会福祉事業内に各種別にそくした活動が望まれ、その拠点(センター)の意義を各分野毎に見出し得るのである。第二表にみる如くボランティア団体グループの増加は昭和二六年後現在に至るまで二四〇倍にも及んでいる事実からみて、社会経済的にも一般住民の中にも、余裕ある生活態度とその生活の計画性が見受けられるのである。生活の計画性によって、余暇を意義ある活動に用いようという、あるいは、人間本来の

善意の具現化の試みが芽生えてきているといえよう。一方、施設(受入れ側)のボランティア活動に対する考え方の結果をみて、次第にその施設自身の運営の方法も社会化の方向にある事が伺えるが、何れも東京都における結果である。

昭和三十七年十一月全国社会福祉事業大会の専門委員会において「ボランティアの育成とその組織化をどのようにすすめるか」のテーマの下に熱心な協議がなされ、その結果「社会人みなボランティア」という標語の如き言葉が生れた。そのかくされた意味には、次の様なことが考えられる。「日常我々の生活を維持するため労働の対価を得ているが我々は一人で生活出来ず社会的つながりをもっており、生活維持の仕事の余裕を利用して社会的な活動をする責任と義務を負っている。即ち社会全体のために個人の余力を還元すべきである。そしてその還元余力を、より生かし、そのコミュニティニードにあった還元の方法を知る事が重要である」(注2)この考え方に基き、住民ボランティアを社会資源の一つとして活用しうる調整をする機関、即ち社会福祉協議会に他ならないのである。社協外の他の機関なり、団体のこの様な働きをする事は勿論のこと、異論はなく、却って奨励すべきであり、それらを把握した上でより広い視点からの活動が望まれるのである。

(2) 予防計画と地域福祉計画

コミュニティのニード、社会事情の変化に伴ない、新規事業の必要な場合、共同募金に依るべきである。共同募金こそ、コミュニティ住民の参加協力の容易な一つであるが、その理解が「赤い羽を買う」という意識である事は、住民参加とはいえ好ましい状態ではない。がこ

の民間の基金こそ「予防計画」といわれるものである。計画的に行なわれ、その新規事業は、将来所謂問題を生ずる機会を少なくし、より生産的な生活を営む能力を増大せしめる事業であるべきである。従って問題を起した後にそれに対処するような地域福祉計画のみでは不十分であり、その目標とされる「人間の価値の維持」つまり精神的、肉体的両面の福祉増進を助けるように用意されなければならない。ところが現状では共同募金の配分に関しても、既存事業に力点がおかれ、その専門的視野及び福祉計画、予防計画の見透しの上でなされているとは決して云い得ないのである。これは住民の福祉を総合的に把握する方法の確立がみられない事にも原因している、その場合に一般に福祉を測定するために一人当りの生産額、所得などの貨幣的指標が用いられ、その割合によって考えられるむきが多い。住民福祉の度合は、このような貨幣的指標によってのみ示されるものでない。精神的ストレスを減少させ、コミュニティにおける共同の活動、意識を通じて自らの福祉増進を効果あらしめる事が必要である。これによって予防的計画としての募金参加が円滑化されるのではなからうか。何れにしてもこの予防的計画、地域福祉計画は相互に依存しあつて調整されつつ運ばれる事によって住民主体の原則も生かされてくるのである。このような活動を推進させるための拠点、即ちセンターとしての社協の役割が明確にされてこよう。

元来、社協活動の中で業種別部会活動の比重は非常に大きい。この活動は、住民の具体的ニードとは殆んど直結されていない。施設の閉鎖性があらわれて社会的存在意識は半減している。否、住民主体を忘

れた典型的な誤謬であると云つても過言ではなからう。故にその当該コミュニティの問題別委員会を設置し、その活動強化をはかり、業種別部会活動を住民と直結させた総合的な活動の方向に仕向ける必要がある。

注1 「社会事業における一般市民の参加について」と題する講演予定のもの
が第九回国際社会事業会議で未発表に終わったその原稿である。

2 東京都社会福祉協議会資料「明るいくらし」。

四 び す び

—コミュニティセンターと

社会福祉協議会の機能的組織—

以上、概括的に既存施設のセンター的要素及び、隣保事業（セツルメント、ネーバフッドセンター）の役割機能について、そして社協のあり方について述べてきた。

ここで既存社会福祉事業施設及び、隣保館の所在するコミュニティの範囲、社協の対象コミュニティの範囲を大都市の特殊性とを考慮し述べたい。

まず、コミュニティという概念についてであるが、主として居住を機縁とする地域社会を意味するものである。しかし今日のような複雑な生活多岐な交通状態、人口移動の著しい変化の多い社会状況においては、近隣の連帯意識や帰属意識を、住民に求めることは不可能に近い様相を呈している。特に大都市に於いては住民の居住地としての近隣社会は存在するが、一時的な休息と睡眠の場になると云う例が多い。

「隣人とは全く交際していなくとも、生活の安全と快適とのためには、互になんらかの配慮を交換せねばならないであろう。近隣社会に對する帰属意識とか愛着心のあるなしに拘らず、生活の便宜と必要性から、住民と近隣地域にある社会資源との間には、一定程度の交流關係がなくてはならず、また住民は好むと否とに拘らず共同して快適、安全な生活環境を維持しなくてはならない。これは日常の居住条件を維持していくための最低の近隣社会關係である。」との見解の下に、職域社会とは異なる意味で、住民の生活を規制する隣保社会關係が、大都市社会においても存在する事は考えられる。居住生活に必要な社会資源と近隣的人間關係を含むものと理解しなければならぬ。

一面、都市における地域性は植民地的な人口の螺旋を特徴として、農山村の如き伝統が稀薄であるために、血縁地縁の結合が極めて困難のようであるが、これは新しい感覚の下に地域組織化が可能ではなからうか。現に住宅団地の如きコミュニティ形成において、保育所づくり等の例としてあげることが出来る。

(1) 全国に各都道府県に各一カ所、第四表に示すように都道府県下に地区社協として存在し、その結成率は、結成当時の状況はともあれ、高率を示している。設置数に比して職員配置をみた場合、殆んどが兼務の状況にある。特に東京都の場合、地区社協としての区社協は結成率一〇〇%であり、福祉事務所内に所在している場合は福祉課長、厚生課長が兼ねている例が多い。最近では、地区社協の法人化を促進し、独立させ専任職員の配置の動きにある。東京都の地区社協としての区は、地方の市、県にも価する人口を包括しているため自ら、地方の町

第4表

| | 町村数 | 社協数 | 結成率 |
|----|-------|-------|-------|
| 郡 | 440 | 438 | 99.5% |
| 市 | 547 | 530 | 96.9 |
| 区 | 84 | 84 | 100.0 |
| 町村 | 3,065 | 2,307 | 75.2 |

昭和36年1月現在
(全国の郡市区町村社協)

村社協の如き働らきは不可能な状態である。更に前述した如く過大都市住民の近隣意識の稀薄さ等も含めて特殊な状態にあると云える。加えてあらゆる全国的組織の中央機關が存在している点も見逃しえない。關係者の中には、東京の場合地区社協(町村社協は一つのみ。他は都、市、区、島)をもっと小地域におろすべ

きだという意見もみられるが、果して町単位の小地域にしたところで、結果は変わらず却って社協としてのまとまりを欠くのではなからうか。

(2) そこで、二、三で述べてきた、そのコミュニティの既存施設を活用し、直接的^(注2)一面的にコミュニティとの關係を保ち、やや間接的に社協がその小コミュニティに關係をもつ事を提案したい。その地域内に施設のない場合、即ち例えば既存施設のコミュニティ關係の範圍が自ら限定され他の施設のコミュニティとの中間的コミュニティが出来る、この場合に直接的關係も社協がもたねばならなくなるし、また、本来の調整の機能により、地区町会の如き団体を活用する事も出来よう、即ち社会資源の活用である。但し東京の場合、大体保育園の分布幼稚園、小学校の分布をみた場合に、その通学区域単位が分布図の上に浮掘りにされてくる。あるいは、そのコミュニティ内のボランティアのグループをその拠点に考える事も出来よう。但し隣保館の場合は同じ施設といっても多少性格を異にする。

社協の役割の一端をその小コミュニティの中で果し且それは社協と

併行して、更によきチームワークによって進められるべきである。隣保館以外の既存の施設においては、コミュニティオルガナイザーとしての専門分野でないため、その限界即ち一面性がある。それらの調整をし、社協の直接出さき機関の關係をもつ面を有する事を特色として隣保館は考えられないだろうか。東京都社協は、これら地区社協の機能を充分發揮出来る体制を整え、東京都を全体的に把握し、都行政との関連、国家行政への架橋的役割を主に果すよう整理されてよいのではないか。

(3) それには、専門的にすぐれた人材の養成と定着を考えなければならぬ。その専門的人材により、すぐれたコミュニティ内の資源を適確につかみ、無駄のない活動が望めるわけである。大都市には、すぐれた人的資源は実質的に集中しているにも拘らず、活用、協力参加を積極的に求めようとさえしていない現状である。社協職員の平均年齢が五十何才とかいう実状では、最も将来の社会福祉の問題を地域住民と共に思考し、實際活動への推進力となるべき機能は果しえないのではなからうか。東京の要である東京都社協は、もっと内容的にきれ、東京のブレインであらねばなるまい。勿論地区社協においてもである。

(4) 地区社協において、そのコミュニティ内各種施設、団体のセンタ－的機能を推進させるために、訪問員制度即ち、机上のみの仕事にとどまらず、各地区単位に福祉事務所の訪問調査員の如き機能を望みたい。そのコミュニティ内の集りがなされる場合には、出来るだけ出向き、足による実態をつかみ、そのコミュニティ生活習慣の中に入り

込んでから定着性ある活動へと援助の手をさしのべる事が大切である。同時に業種別部会の住民との直結も望まれるようになる。その基本的条件の一つには、専門的人材を得るための待遇を含めた環境（社協受け入れ態勢）の整備が望まれよう。

(5) 次に、社協特に東京都社協においては、ブレイン的存在を充分に發揮するための調査活動の必要性である。同時にその結果を充分に駆使しうる能力も必要であろう。即ちその実施方法の研究がきめ細かく取上げられるべきではなからうか、換言すれば、東京都地域社会福祉のブレインセンターと云われるだけの機能を望みたいのである。

(6) 以上あげてきた点の整備により、所謂、地域開発（コミュニティ・ディベロップメント）の質的前進が望まれよう。人口問題審議会の「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」についての意見の中にいわれている地域開発センターへの躍動的前進がみられるのではないか。即ち、たちおかれている社会開発など地域開発に関する総合的調査研究のほか、公害、環境衛生などのシビルエンジニアリングの研究、アクションリサーチ、すぐれたプランナーの養成訓練、生活指導、カウンセリング、産業保健サービスを行なうと共にコミュニティ・デベロップメントの中心機関となるもので、国、地方自治体、企業、大学、研究所等、公私の機関が共同で、設置する事が望ましい。しかも地域開発は人口、産業、経済、労働、都市、土木、建築、保健衛生、社会福祉、社会保障等の広汎な分野の専門家の共同による研究と対策が必要である。地域開発センターはこのような研究と対策の一つの強力な拠点となるであろう。^(注)

紙数の制約上、実際の具体例を割愛した事を残念に思う。他の機会にゆずる事とする。

注1 「社会福祉学」岡村重夫著 二二三頁

2 「直接的・面的」の一面的とは、その施設の業種、例えば児童関係施設であれば、児童の問題を中心に、直接的にコミュニティ住民との関係をもつ——施設の社会化の意味から——但し住民との関係をもつ発端が児童の問題であり、それから地域全体と発展する可能性をもつ事を意味する。

3 「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」人口問題審議会「月刊福祉」47頁2

寄 贈 雑 誌 一 覧

| | | | |
|------------------|---------------------------------|-----------|-------------------|
| 国際基督教大学 | 学 報 | 愛知県立女子大学 | 児童福祉研究 |
| 弘 前 大 学 | 学 報 | 大阪市立大家政学部 | 社会福祉論集 |
| 慶 応 大 学 | 三田学会雑誌 | 大阪女子大学 | 社会福祉評論 |
| 九 州 大 学 | 経済学研究 | 大阪社会事業短大 | 社会問題研究 |
| 立 教 大 学 | 経済学研究 応用社会学研究 文学部社会科学研究紀要 | 金 沢 大 学 | 法文学部論集 |
| 国立精神衛生研究所 | 精神衛生研究 | 関西学院大学 | 社会学部紀要 |
| 家裁調査研究所 | 調 研 紀 要 | 京都府立大学 | 学術報告(理学家政学) |
| 大原社会科学研究所 | 資 料 室 報 | 駒 沢 大 学 | 商経学部研究紀要 |
| 日本福祉大 人間関係研究所 | 福 祉 研 究 | 淑 徳 短 大 | 文学部研究紀要 |
| 立命館大 人文科学研究所 | 人文科学研究所紀要 | 四国学院短大 | 学 報 |
| 大阪市立大経済研究所 | 研究と資料 | 東京大学 | 論 集 |
| | | 東北福祉短大 | {社会科学紀要 社会科学研究 |
| | | 東 洋 大 学 | 社会学部紀要 |
| | | 同志社大学 | 人 文 学 |
| | | 日本福祉大学 | 研 究 紀 要 |
| | | 日本社会事業大学 | 社会事業の諸問題 |
| | | 法 政 大 学 | 社会労働研究 |
| | | 明治学院大学 | 明治学院論叢 |
| | | 横浜国立大学 | エコノミア |