



地域福祉運動展開への課題：社協活動転換方向の検討

著者	井岡 勉
雑誌名	評論・社会科学
号	3
ページ	76-92
発行年	1971-12-25
権利	同志社大学人文学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000001836

地域福祉運動展開への課題

——社協活動転換方向の検討——

井岡勉

- 一、地域福祉運動の重要意義
- 二、社協活動の理念と現実形態
- 三、社協活動当面の課題

一、地域福祉運動の重要意義

1・地域福祉運動の位置

近年わが国社会福祉の動向における特徴的な傾向の一つは、開拓的領域としての地域福祉に対する関心が高まってきたことである。ここでまず地域福祉を一応包括的な意味で捉えておくとすれば、それは一定の地域社会において住民の担う諸種の生活障害問題¹福祉問題に対応して、その軽減・除去・予防を図り、住民生活の正常化とその福祉増進を達成せんとする社会的方策・手段の総体であるといえよう。

岡村重夫氏は地域福祉概念の構成要素として、①地域組織化②予防的⁽¹⁾社会福祉サービス③“Community care”④収容保護サービス、の四類型を機能論的に析出されているが、私はこれとは別の角度から地域福祉を三つの体系に区分しうるのではないかと考える。すなわちその第一は福祉権に対応する公的責任の基本体系としての、地域福祉ミニマムと

もいべき制度・政策的福祉基準の設定並びにその遵守措置の体系である。第二は住民に具体的に提供せられる地域保護 (community care) ・施設保護 (institutional care) ・予防育成保護を含む社会福祉サービスの体系である。第三は community organization, community work, social action 等の組織化技術の駆使展開を通じて、以上の体系内容の有機的調整・拡充強化を働きかける組織化・運動化の体系である。

これらの実践形態は一般に公私の「地域福祉活動」として展開されるが、そのうち第一・第二体系に属する実践は、住民に向けて何らかの福祉措置・サービスを準備・提供する社会的対策それ自体としての事業活動であるのに対して、第三体系の実践は社会的対策としての地域福祉の進展を促がす動態的組織活動の特長をもつ。その意味で第三体系の実践形態をとくに「地域福祉活動」一般と区別して「地域福祉運動」と呼称しうるのであろう。地域福祉運動はその実践主体からみて①行政主導型②公私協働型③民間機関・施設主導型④専門職・従事者集団主導型⑤住民主導型Ⅱ住民運動型の五類型に区分しうる。

本稿においてこの地域福祉運動をとくに取り上げる理由は、次述するように今日その展開が大別して①社会的対策としての地域福祉確立への現実的要請に応え、②社会福祉民主化への地域基盤を構築する上にきわめて重要な意義をもつものと考えるからである。

2・地域福祉確立への現実的要請

周知のように六〇年代の高度経済成長政策に導かれた「地域開発」の急展開は、都市への資本・人口の一層の集中、他方農村の第一次産業の相対的低下・人口の激しい流出を促進し、その衝撃的な「工業化・都市化」の進展過程で旧来の家族的・共同体的秩序の成立基盤・構造・機能をつき崩しながら、都市においては住宅難・交通地獄・公害等々の「過密」問題を、農村においては拳家離村や廃村化に象徴される「過疎問題」を顕在化した。いまや高度経済成長に伴う社会矛盾の地域的発現・露呈の傾向は、問題集中地域としてのスラム・未解放部落・遊地・離島・産炭地のみならず、

それらを典型としてすべての都市・農山漁村にわたって波及している。

こうした地域問題の拡大激化に伴って、地域住民の生活障害問題―福祉問題もまた、要援護階層の問題領域を基底として、その広がりの上に新たな地域共通の福祉問題を包摂する重層的構造をもって立ち現われ、その担い手を地域住民全般に拡大している。ここにその問題状況の総体として地域福祉問題が今日普遍的に範疇化されるに至っているのである。

この中で伝統的な福祉問題領域としての要援護階層の福祉問題は、高度経済成長のもとで基本的に解消されぬばかりでなく、その基底部分で固定化の傾向を示し乍ら、全体としてむしろ相貌新たな担い手を増大させてきている。すなわち、①高物価・消費水準の上昇による都市勤労住民への圧迫、とくに主婦労働の増大に伴う乳幼児・学童保育問題の深刻化や不安定就労層の生活困難、また労働災害・交通事故・公害・長期疾病などによる生活破壊の進行、②農業経営の困難・都市的生活様式の浸透による中小零細農の貧困化、農山村主婦・老人の過重労働と健康障害、長期出稼ぎによる児童家庭福祉の危機・破壊、③核家族化の進展下で顕在化してきた独居・ねたきり老人等老人福祉確保の問題、若年母子家庭の福祉問題、交通遺児問題、親子心中・わが子殺し・親の蒸発等の頻発、④社会的緊張の増大や薬禍・公害・諸事故等による心身障害児者の増加、⑤勤労青少年の不応問題・少年非行の中層家庭への波及・低年齢化、等々の問題群がその広がりを示しているといえよう。

地域共通の福祉問題は、いわば地域住民全体をまきこむ形で顕在化している一群の生活障害問題であって、都市においては交通地獄・公害の激化・災害の頻発に加えて、住宅・上下水道・清掃施設・公園緑地・遊び場等々の「社会的共同消費手段」の顕著な不足により生活環境の悪化・破壊が進行し、その中で現実住民の生命・生活が脅かされている状況がそれである。また農村においても、公害や交通戦争の広域化・自然の濫奪等による生活環境の悪化・破壊が目立ち、とりわけ過疎地では地域協働作業・行財政の維持困難、保健医療・教育・福祉・交通・防災諸施策からの遺棄によ

って地域的疲弊・荒廃の様相を濃くしており、そうした事態の進展に伴う生活障害が地域住民共通の福祉問題として大きく登場するに至っている。しかもこうした地域共通の福祉問題は、さきの要援護階層にとってその生活の上にいわずに二重の社会的災厄として重圧が加わるものであることを看過してはならない。

以上概観したように、都市・農村における地域問題の顕在化とそれに規定・媒介された各種生活障害⇨福祉欠如の形成・累積は、当然に各地で福祉諸要求の増大をひきおこすこととなっている。そしてこのように厳しい今日の現実そのものが、地域レベルにおいて特定の要援護階層の福祉対策だけでなく、それを基底に据えつつ問題の担い手としての地域住民を対象とする、地域的特性に即応した社会福祉の総合的展開、すなわち地域福祉の確立を七〇年代の緊急課題として迫ってきているといえよう。

3・社会福祉民主化への地域基盤の構築

戦後日本の社会福祉は民主化志向のもとに従来の慈善的性格を否定し、国民の権利に対応するものとして法制的に再編成せられた。それ以来今日まで国民の中に社会福祉への関心・理解は次第に育ちつつあるが、全体的には社会福祉が国民自らの課題としてうけとめられる段階にまで発展していない。いまだ社会福祉がしばしば美談や憐憫のレベルで語られる等、その背面に偏見や差別意識が根強く、問題をとにも担いあう連帯の欠如が目立っている。要援護階層の中にはそうした状況下で孤立させられ、切実な福祉要求を権利として貫徹しえないで問題解決を有力者に依存し、あるいは恥意識や諦観のうちにそれを埋没させる傾向がみうけられ、ついには解決の展望を全く失って悲惨な結末に至る実例も跡を絶たない。

社会福祉が国民のものとして充分定着していない要因としては、①社会福祉民主化が占領当局の指示で上から行われた、②その後の中央集権化の進行でその民主化志向が後退・形骸化した、③社会福祉実体の貧困・種別の複雑多岐性・前近代的体質の温存等により国民の正しい理解を広げ難い、④国民の側に社会福祉民主化をうけとめうる歴史的基盤が

欠如していた、⑤「草の根保守主義」下で社会福祉を擁護貫徹する連帯が育ち難かった、こと等が指摘されよう。

けれどもいま一方において、漸く社会福祉民主化への客観的契機と主体的条件とが地域レベルで次第に成熟しつつある徴候を注目すべきである。前述のように生活障害問題が拡大深化するに及んで、すでに各地の地域住民は自らの生活を防衛するため団結して鋭く闘い始めており、その協働的問題解決の経験を通して社会福祉を地域住民自らの生活と権利擁護に不可欠の共通課題として認識しうる素地が生まれてきている。そしてここに社会福祉民主化への方式として提起せられてきた「住民参加」(citizen participation)が現実性を帯びた課題となっており、その好個な具体的実践のフィールドとして、住民生活に直結した地域福祉運動が重視せられてくるのである。

前項で示した各運動類型とも住民参加を志向している点では共通しているが、問題はその把え方と内容にある。とくに第一、第三類型の運動形態の中には、形式的手続きとしての住民参加、心構えに精神運動としての住民参加、行政代替としての住民参加、福祉要求吸収としての住民参加、リトダトの代弁・請負活動としての住民参加、等の傾向がみられる。これらの場合、要するにその「住民」は依然として客体ないし「応援団」(岡村重夫)の従属的位置に据えられている。

住民参加の本質的意義は、単に行政の官僚化や専門家のマンネリ化を防止し、暖い血を通わせるという程度のものでなく、ましてや福祉の貧困を住民が肩代りすることにあるのではない。それは、福祉の客体としての住民が福祉を求める連帯運動を通して同時に主体に転化していくこと、すなわち住民がその要求・意思を福祉の中に貫き、自らこれを方向づける「民衆統制」(popular control or layman control)を確立し、そのもとで権利としての要求に対応する公私福祉活動が積極的に展開されることにある。

福祉の原動力は公的対応の積極的姿勢や政策自体の中にあるのではなく、生活者として福祉の貫徹を求めてやまぬ住民の中に存在する。地域福祉運動が生活障害の受難者たる住民の福祉要求とその貫徹への意欲・エネルギーとを同時に

ひき出し、要求解決の協働経験をつくり出す中で住民を力づけ、これを福祉の主体に仕向ける方向で進められるとき、福祉発展への展望が開けてくるのである。

この住民主体志向を貫く運動展開——その典型は前述の第五類型の「住民主導」住民運動型——である——の蓄積経験は、福祉問題の客観的認識を次第に広げるとともに、権利としての福祉への自覚をよびおこすであろうし、また住民の間に自らの団結の力を確信せしめ、福祉欠如の担い手としての相互共感・受容・信頼・支援の友愛的結合を育てるに至るであろう。こうした住民連帯運動の広がりの中で福祉の「民衆統制」が次第に可能となり、そこに社会福祉民主化の実質が宿されていくのである。それは同時に、公的対応の拡充強化を迫る中で福祉擁護の砦としてのコミュニティを構築し、地方自治の復権をめざさずにはおこなぬ方向に発展するであろう。さらにそれは、「地域開発」の反省から提起されている「社会開発」・「社会計画」に対しても福祉要求の反映・貫徹を迫りゆかざるをえないであろう。

地域住民生活の危機・破壊が進行する中で、今日漸くGNP至上主義への鋭い批判が立ち現われ、「成長」より「生活・福祉優先」をとの世論が各地の住民運動を背景として急速に高まってきている。いまその大きな価値転換への志向を地域の中にしっかりと定着させ、これを日常不断の行動様式へ発展させていく上で、生活者の福祉権擁護・貫徹としての住民参加、すなわち住民主体の地域福祉運動の展開は焦眉の急となっている。

(1) 岡村重夫『地域福祉研究』一九七〇年、九一―一五ページ。

(2) 住民参加の形態について野久尾徳美氏は①住民代表(指導者)の政策決定への参加②ボランティア活動③地域住民組織による福祉活動④ソーシャル・アクション、の四形態をあげ、また最近岡村重夫氏は①計画立案に対する参加②意志決定に対する住民参加③政策に承認をあたえる住民参加④ソーシャルアクションとしての住民参加⑤社会福祉事業の運営・実施に対する住民参加の五形態に分類されている——野久尾徳美「社会福祉における住民参加」(『社会福祉学』第四号、一九六三年)および岡村重夫「住民参加の形態」(『月刊福祉』第五四巻第七号、一九七一年)参照——が、ここでは地域福祉運動の観点から住民参加の問題を検討しておきたい。

二、社協活動の理念と現実形態

1. 運動体としての社協

前述の地域福祉運動において、その展開の中核統一組織として位置づけられるのは、市区町村区域を基本単位に地方・中央の各段階に系統的組織をもつ社会福祉協議会（社協）である。社協は本来、住民参加を通じて社会福祉の拡充強化と民主化とを促進するボランティア機関として、地域住民各階層の代表・個人を主軸に公私福祉関係者を加えて構成され、その民主的運営のもとで、community organization（「C・O」）およびsocial actionの技術を適用して福祉要求の結集・地域福祉計画の策定・対策行動の展開といった一連の動態的組織活動を行うものである。社協はこの組織化・運動化機能を本務としており、副次的に住民に対する直接サービス事業を付帯させるとしても、それはあくまで本来的機能を促進する媒体として位置づけられるものである。要するに社協は各種福祉サービス事業を経営・提供する「事業体」ではなくて、住民主体の立場から地域福祉の民主的確立をめざして連帯の輪を広げていく「運動体」なのである。その運動形態は「民間機関主導型」に属するが、「住民主導」住民運動型」の運動展開を援助育成するところに独自の任務を帯びている。

わが国にこの社協組織が創設されてより、本年度二〇周年を数える。この二〇年間、紆余曲折を経ながら社協活動を地域の中に定着させる努力が積重ねられてきたけれども、今日まだ社協は住民主体の運動体として確立していない。そのことは、米国でボランティアに生まれ育った社協を形式的に導入し、上から画一的に移植した組織創設・編成過程に起因するものであるが、現在社協は依然として官制的福祉業界組織の体質を克服しえていないし、また要援護階層の自主組織・革新団体などの参加が除外され、地域有力者層・行政官僚と癒着した非民主的運営の傾向も根強い。近年とみに行政委託による各種福祉事業経営の比重が大きくなり、これに組織化機能が従属している。民主的リーダーの養成や

事務局体制の確立が遅滞し、活動財源の調達も困難を極めていた。こうした状況はまた、社協が住民の理解・信頼・支援をえられず、その非民主性ゆえに反発・敵視されるといった事態を自ら招いている。

以上のように住民主体の運動体理念と現実との大きな乖離傾向は、福祉関係者・研究者の間にも社協に対する期待を失わせ、否定的見解を広げる結果となっている。しかし、住民の福祉要求を組織化し、地域福祉の民主的確立を図ることが急務である現在、その役割を本来的に担っている社協を看過することはできない。確かに社協は官制的側面を濃厚にもつが、同時に住民主体の運動原則を自らに課する矛盾に満ちた存在である。いま重要なことは、この矛盾の総体としての社協を統一的に把握分析するとともに、運動展開への積極側面を大切に育て伸ばす方向でその官制的性格を克服し、実質的な民間自主組織へ転化・発展させる諸条件を究明していくことではあるまいか。そこでまず、社協活動二〇年のあゆみと現状とを点検しておきたい。

2・社協活動二〇年の軌跡

社協の発達史については以前に私見を試みたが、⁽¹⁾ここでは社協活動二〇年の軌跡を概略的に記すにとどめる。

(1)社協の創設　社協創設への志向は、すでに一九四七年頃から民間社会事業の活路として中央団体統合を要望する動きに現われているが、既存官制団体間のセクト主義・利害対立によりその統合は容易でなかった。社協創設を決定づけたものは、一九四九・五〇両年にわたる外部の圧力、すなわち社会事業組織の民主化を迫るGHQ・国会の指示、それに伴う厚生省の工作、さらに共同募金会の団体整理要請であった。その間にC・O理論の紹介も活発化し、団体統合の動きは「市民組織」としての社協創設の課題を担うに至る。そして一九五〇年秋、主要三団体（日社・同援・全民連）による社協準備委員会が成立し、「社協組織の基本要綱」の発表を経て、一九五一年早々中央社協（現在全社協）の発足となるのである。この背景には国民生活の困窮に伴う階層別市民組織の生成発展や社会福祉民主化志向の急進展があり、その中に市民参加の社協創設への客観的契機・必然性は確かに存在していた。しかし実際に生まれた社協は、「市

民組織」・C・O理念の装いを以て、旧社会事業団体を糾合する新官制組織であった。

(2)社協組織の全国的整備 中央社協の発足に伴い上からの社協づくりが急速に進む。一九五一年中には都道府県社協の結成が完了し、ついで郡市区町村社協の結成も一九五五年には基本的に完了する。しかし社協組織の形式的整備が先行する中で、その活動は施設・民生委員の連絡調整に終始する程度にとどまった。とくに市町村社協は民生委員を主体に組織されたが、市町村長を会長とし、役所に事務局を置き、厚生吏員を担当職員とする全面行政依存の傾向が強く、「看板・行事・下請」社協の状態に低迷していた。この上からの社協づくりは、その背景に進む中央集権化への地域再編統合に呼応して、地域支配勢力の再編成を促がす結果ともなったのである。

一方この時期には、社協を通じて予算運動が展開される。とくに一九五四・五五年には防衛費増強に伴う社会保障費削減の動きに対して社協は組織をあげて闘い、これを食いとめている。それは施設・団体中心の社協組織において、その利益擁護の連絡調整機能が福祉予算の危機を契機に集中運動化へ発展したものと見える。しかしこの運動が労働者階級の社会保障運動と連帯せず終ったことは、官制社協の限界を示している。

(3)地域組織活動の抬頭 一九五五年以降、社協活動の中に地域組織活動が抬頭してくる。一九五七年全社協「市区町村社協当面の活動方針」はこの方向づけとして、活動目標を「福祉に欠ける状態」の克服におき、住民参加を促進して行市中心から重点福祉活動へ転換するよう提示した。これに依って各地に社協活動刷新の動きが現われてくるが、それは一九五九年「保健福祉地区組織育成中央協議会」（「育成協」）の発足によってさらに広まっていく。育成協は指導者研修・モデル地区設定指導などの育成事業を通じて、社協従来の救貧福祉活動から保健福祉活動へ視野を広めさせ、C・O機能の發揮へ導いていくのである。だが全額国庫補助の育成協活動は、厚生行政に呼応・参加協力する官制的「健民福祉運動」をめざすものであり、財政難に悩む社協がこれに便乗することによって、その行政意図の浸透を担わされたのである。

なおこの時期には、一九五五年より社協に公費補助の世帯更生資金貸付事業が導入されるが、これに伴い社協は貧困対策を「安上がり」に請負わされ、事業運営・人事の官僚統制が強められる。また社協の予算運動も一九五五年以降恒常化するが、結局それは厚生省の予算要求に対する支援運動に終わった。

(4)住民主体志向の顕在化　一九六〇年以降の社協活動における積極側面は、住民主体志向が顕著に現われてきたことである。一九六〇年都道府県社協組織担当者会議（山形）は、社協の行政依存傾向を激しく反省し、住民の立場に立つ組織活動を自らの実践課題とした。さらに一九六二年全社協策定の「社協基本要項」は「住民主体の原則」を打出し、それに基づく社協の基本機能・組織構成などを明示した。「基本要項」が社協民主化への実践的典拠となった意義は大きい。こうして住民主体志向の社協体質改善が全国的に進んでいくが、その中で一面的な「組織いじり」に陥る傾向も現われた。一九六三・六四年には福祉活動企画員（全社協）・指導員（都道府県・大都市社協）の設置が実現し、市町村社協の育成が漸く本流に乗り始める。激変する地域の住民ニーズ調査が普及し、活動を通して社協組織を再建する試みも行われていく。

しかし他方で、住民主体志向の実践努力とは裏腹に、予算運動を通じて社協が次第に国家権力との癒着を深め、ついに保守党擁立の選挙運動を開始するものこの時期であった。

(5)「事業体」の拡大と「運動体」の確認　一九六五年以降の社協活動は過密・過疎下の住民生活の危機にどう対応していくかが問われる。一九六六年には福祉活動専門員の設置・社協法人化の普及をみて、市町村社協の活動体制も整い始め、ニーズに即した多様なプログラムが試みられる。だが一九六七年共同募金の社協人件費・事務費配分を批判した行政管理庁勧告を契機に、社協は重大な財政危機に当面し、結局公費丸がかえに頼ることで行政補完的「事業体」の拡大傾向を余儀なくされた。いまこの衝撃を、小地域レベルの福祉要求の運動化を促進することで乗り切る努力が行われており、その一定の進展をふまえて「運動体としての社協活動」が確認され、「事業体」の克服がめざされている。

(6) 小結 社協二〇年は、本来的な民間自主性と実質的な官制的性格との矛盾・乖離に悩む苦難の道程であった。この二律背反的相克は今後も深刻に続くものとみられるが、社協の活路は住民主体の原則を実践的に貫徹する以外にはなく、いまその展開方策を究明することが重要課題となっている。

3・市町村社協の組織と活動

ここでは社協の基本単位である市町村社協の組織および活動について、全社協の「昭和四十五年度市町村社協基本調査」等から全国的な傾向と問題点を検討する。なお組織化・運動化過程の点検は別の機会に試みたい。

(1) 法人化 近年社協法人化が普及しつつある。「四十五年基本調査」によれば市町村社協の法人化率は二一・九％（とくに市社協は六七・四％）である。各種公費補助・事業委託の対象資格要件を具備せんとする志向がこれを促進しているといえる。任意団体から法人社協への移行傾向は活動体制強化への努力の現われであるが、同時にこれによって社会福祉事業法の旧時代の社協規定（法第十八章）の制約をうけ、また社協画一化の行政指導をも招いている。

(2) 小地区社協の設置 住民と直結する社協活動をめざして小地区社協づくりが進みつつある。「四十五年基本調査」によると小地区社協をもつ市町村社協は三八・三％（とくに区社協五五・四％、市社協四八・三％）で、その単位は旧町村（四九・九％）、町内・部落（三〇％）、校区（二三・八％）等である。概ね大都市・周辺部では校区、地方都市では旧町村、農村部では町内・部落単位となっているようである。しかし一般的には小地区社協を市町村社協の下部組織として従属的に位置づけ、これを地区網羅組織の上に重ねて便宜的に整備する傾向が強い。包括集団からの機能分化を伴わず小地区社協であれば、これに多くを期待することはできない。

(3) 会長の役割 会長は民間自主組織としての社協のシンボルである。しかし「四十五年基本調査」ではなお市町村長の会長兼務が六七・一％を占めている。（第二位は民生委員二五・三％）住民主体志向の社協活動も、当面は会長民間化が先決問題といわねばならない。

(4)理事会　社協活動の進展に責任を負う理事会について「四十五年基本調査」からその構成をみると、住民自治組織（八六・三％）、機能別・階層別住民組織（七九・三％）、民生委員代表（同上）が上位を占め、保健衛生・社会教育・福祉および更生保護・行政機関各関係者は五割弱である。この限りで住民組織の参加が一応優先しているようにみえる。しかしとくに機能別・階層別住民組織の中で、労働組合の参加はごくわずか（二・九％）であり、また婦人会（四五・五％）、老人クラブ（三八・三％）、障害児親の会（二〇・九％）等の参加も不十分である。要するに多様な福祉対象者集団・活動家の参加はまだ保障されぬ状況にあるといつてよい。次に理事構成人員では一五人以下が七〇％で、一応機能的な体制をとりつつあるが、理事会の開催状況では年間三回以下が五二・六％と甚だ低調である。ただし平均出席率だけは良好である。（平均出席率八〇％以上が全体の八一・一％）

一般に社協理事会は住民代表の名目で実質的には各界有力者層を中心に構成され、社協事務局の提出する諮議案に承認を与える形式の手続きの場として開かれる傾向が強い。そのような名目理事は概ね社協活動に関心が薄く、傍観者の立場に終始し、事務局もまた議案可決をのみ急ぐ。この無責任体制の克服が社協理事会当面の課題であろう。

(5)会員制度　社協への住民の自発的参加・支持を求めるルートとして会員制度は重要である。古い資料になるが、「三十九年市町村社協財政調査」では、会員制度をもつ社協は三四・七％である。近年はこれを大きく上まわっているものとみられる。しかしその内容で全戸加入方式が最も多い（六二・三％）のは問題である。それは必ずしも住民個々の自覚的会員意識を伴うものでなく、一種の参加擬制もしくは財源調達の手易な手段でしかない。社協は住民の自発的参加・支持を不断に広げていく努力を惜しむべきではない。また会員の意志・要求を民主的に反映させ、その運営参加を保障することが等閑視されてはならない。

(6)事務所　「四十五年基本調査」では社協事務所は市町村役場（七三％）、福祉事務所（二二・二％）あわせて八五・二％が役所の中にある。社協が住民サイドに徹した運動を展開するには、行政から独立した活動拠点をもたねばならな

い。その意味で福祉センターを事務所とする動き（七・四％）は今後大いに奨励されてよい。

(7)事務局構成 社協活動の進展は専任職員の確保から始まるというが、「四十五年社協職員設置状況調査」によれば（郡）市町村社協の設置率はまだ四〇・二％であり、その中で市社協（八四・四％）と村社協（九・一％）との著しい格差がある。設置一社協当り専任職員数も一・七人に過ぎない。「四十五年基本調査」による事務局職員構成においても行政吏員の専従・兼任率が五二・五％（とくに村社協は八九％）、事務局長のそれは七八・八％を占め、なお行政依存の傾向が濃厚である。しかも専任職員の確保をめぐる状況は極めて厳しい。「四十二年社協職員実態調査」をみると、専任職員の待遇が劣悪（平均給与男子二九、七七円、女子一九、七九〇円）で身分保障もないところから、主として退職公務員等を迎えるか（男子平均年齢四六・七歳）あるいは補助的の女子職員を求める（平均三九・五歳）結果となり、それでも定着を欠く傾向（平均勤務年数四・一年）が窺える。こうして中堅専門職員確保の困難性が力動的な社協活動展開を阻んでいるといえる。

(8)部会・委員会 社協の部会・委員会は問題別対策活動組織として不可欠であるが、「四十五年基本調査」によればその設置率は漸く五一・四％である。しかも一般に既設部会・委員会の中には問題別に機能分化していないもの、固定化・形骸化しているもの、要求集団・活動家を組込んでいないもの等問題傾向が残っている。

(9)活動項目 「四十三年基本調査」によれば、市町村社協の活動項目だけは生活問題・児童問題・老人問題・保健衛生問題その他の分野にわたって、一応次のような多種多様な展開を示している。

- ①生活問題 住民相談・低所得者援護・母子家庭援護・障害者援護・出稼ぎ対策・授産内職斡旋・歳末助けあい
- ②児童問題 遊び場づくり・事故防止・乳幼児保育対策・学童保育対策・こども会育成・ボランティア育成・青少年非行防止・勤労青少年援護・長欠児防止・在宅障害児対策・婦人グループ育成・児童福祉週間行事
- ③老人問題 老人クラブ育成・老人福祉週間行事・老人世帯援護・高齢者就労斡旋

④保健衛生問題 母子保健・成人病対策・家族計画・献血・環境衛生・食生活改善・公害防止

⑤その他 ⑥災害救援・文化活動・共同募金・戦没者法要・遺族援護・施設慰問

しかしこれを活動順位別にみると、歳末助けあいが第一位で、以下②共同募金③老人クラブ育成④低所得者援護⑤住民相談⑥戦没者法要⑦障害者援護⑧遺族援護⑨母子家庭援護⑩青少年非行防止の順となっており、ステロタイプ化した行事・援護活動の比重が今日依然として大きいことを物語っている。

(10)直接事業の運営 「四十五年基本調査」によれば、社協が直接管理運営する施設・制度には、心配ごと相談所(六九%)、小口貸付(六一・三%)、法外援護(五六・一%)、その他ホームヘルパー、児童遊園、善意銀行・授産所、福祉センター、常設・季節保育所、児童館、老人福祉センター等々がある。直接事業の運営は福祉要求の開拓的対応として意味をもつが、事務局体制の不備の中でそれが拡大固定化する傾向は、社協の本来活動展開の桎梏ともなっている。

(11)調査広報 調査広報活動は運動化への有力な武器であるが、「四十五年基本調査」では社協独自の調査実施率は三八%にとどまり、機関紙発行率も三二・八%、発行回数年一回が四七・三%、三回以下が七七・五%を占めるといふ活発な実情にある。

(12)社会福祉大会 大会は年間活動集約の場であるが、「四十五年基本調査」では大会実施率は二五%に過ぎず、日程も一日が八七・二%を占める。なお式典大会(二二・九%)から研究討議(五八・三%)への移行傾向は注目されてよい。

(13)財政 「四十三年基本調査」によると、昭和四十三年度一般会計全国平均額は、市社協四七六万円、区社協六二九万円、町社協一〇三万円、村社協四二二万円である。この脆弱な財政規模も昭和三十八年度決算平均額に比較すれば、業務の拡大・人件費増等により約二倍の伸びである。しかし財政内容において前述の行政管理庁の勧告により民間自主財源としての共同募金配分金が大きく削減され、その不足を若干の会費増徴と基本的には公費補助の大幅増額に頼ること

地域福祉運動展開への課題

でカバーする結果となった。⁽²⁾ このことは社協の民間自主性が財政面から一層規制されることを意味する。

(4) 小結 今日⁽³⁾の市町村社協は、全体としてその組織・活動・財政ともに「住民主体の運動体」理念からは随分ほど遠い実情にある。しかしもともと上から作られた社協を、下から作り変えていこうとする実践努力の跡は随所に窺えるのであって、二〇年を経て漸くここまで来たのだともいえる。社協の将来はその主体的実践の蓄積・広がり如何にかかっていけるものといえよう。

(1) 拙稿「地域福祉組織の整備過程」(仏教大学『社会学部論叢』第二号所収、一九六八年)

(2) 例えば市社協の一般会計構成において、共同募金配分金は三十七年度一七・五%から四三年度一四・六%に半減し、同様に会費は四・三%から七・二%にふえ、自治体補助金・事業委託金は三一・三%から四六・九%へと五割近くを占めるに至った。

三、社協活動当面の課題

これまで地域福祉運動展開の重要意義を述べるとともに、その統一的促進の任務を帯びる社協の理念および現実形態を検討してきた。その結果、いまだ社協はその現実的要請に対応しうる実体を備えていないといわざるをえない。しかし、社協は行政補助機関化の側面を一層強めていくか、それとも万難を排して住民主体の運動展開を試みていくか、重大な岐路に立っている。社協が社協として存在理由をもつのはもちろん後者の側面であり、またそれだけが活路である。そこで最後に、地域福祉運動展開への市町村社協活動当面の課題をいくつか提起しておきたい。

その第一は住民主体志向での意思統一と社協の自己点検である。今日社協関係者の間で社協本来の認識に混乱や誤りが見られる傾向を放置してはならない。社協が行政補助機関化の傾向を強めつつある現在、まず社協関係者が住民主体志向の運動を貫徹する姿勢で意思統一を固め、その克服に立ち向かうことが望まれる。そして克服への第一歩として、これまでの社協の歩みおよび現状の総括点検を試みておくことが必要である。

第二は「事務局社協」からの脱皮と活動家の育成である。社協の中には事務局だけの活動に終始する傾向がある。住民参加の社協は、地域リーダーとしての役員参加から始まるといってよい。事業計画についても事務局原案を素通りさせるのではなくて、その策定過程に最初から役員が参加し、民主的に決定するよう事務局が側面援助すべきものである。またその実施段階で役員の任務分担による活動参加を進め、彼等を住民とともに働く活動家に仕向けていく配慮が必要である。同様に広く民生委員や住民各階層の世話役、専門家グループを不断に組織活動の中へ迎え入れ、活動家の層を厚くしておかねばならない。

第三は調査・広報・懇談会活動の積極展開である。社協活動力動化の基礎は住民の福祉要求を把える調査活動にあるが、一般には「調査だおれ」に終る実例が多い。社協の調査活動は福祉要求の組織化・運動化をめざすアクション・リサーチとして展開されるものであって、単に福祉問題の客観的・意識的事実を顕在化させるだけでは充分でない。福祉要求をひき出すと同時にその協働的解決への意欲・エネルギーをひき出すのでなければならない。また調査結果を住民に還元し、住民自ら対策行動を計画・展開するよう動機づけることが重要である。この働きかけは調査・広報・懇談会の一体的・有機的な活用によって可能となるであろう。このため社協の広報活動は、身近から福祉問題を常時的に提起する中で住民の問題意識をよびおこし、対策活動への参加を促がす方策として、質的・量的な改善強化が急がねばならない。また地区別・階層別懇談会の定例化が必要となる。

第四は、援護活動の方向転換である。社協従来の援護活動は形式的な慰問・金品提供活動を十年一日の如く繰返してきたといつてよい。これでは現状を糊塗するだけであつて問題解決になりえないことは明らかである。これからの援護活動は、モニター活動等を通して要援護階層の状況を明らかにし、これを住民自身の問題として提起しつつ連带的な日常支援活動を進め、さらに公的対応の拡充強化を迫る強力な住民運動に発展させていくのでなければならぬ。それは同時に要援護階層に対して、権利行使としての福祉制度の利用を励ますとともに、彼等自身の仲間づくりとその対策行

動とを積極援助する任務を帯びている。こうした方向での援護活動が広がり深まる中で、住民連帯のコミュニティ・ケアが次第に確立されていくであろう。

第五は小地区福祉活動の育成強化である。それは小地区に組織化・運動化機能を導入して、生活障害問題と取り組む日常的住民活動を育てていくことを意味する。この育成方向としては、生活者の立場を貫く福祉的視点から住民共通課題の協働的克服経験を創出・蓄積する中で、次第に行政を住民サイドにひきよせ、住民福祉本位の総合的町づくりの運動へ発展させていくことが望まれる。

第六は地区別・階層別の福祉要求・日常活動を集約・統一する住民福祉会議の設定とそれを通じた対自治体活動の強化を図ることである。

以上の実践課題を具体化する方向で社協活動の新展開が進められていくならば、住民主体の連帯運動による地域福祉の確立が次第に可能となってくるであろうし、同時に草の根民主主義および住民自治の実現に向けて貢献しうるであろう。またその方向での実践努力をひたすら積重ねていく中で、住民の信頼・支持・積極参加をもちえて、その広がりのもとで組織・財政上の諸困難を解決し、官制的性格を克服する展望も開けてくるであろう。