

〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点

——社協活動強化方策試案の検討——

井 岡 勉

(目 次)

- 一 社協活動指針としての位置
- 二 〈住民福祉運動〉提起の背景と試案準備過程
- 三 第一次試案の点検
- 四 第二次試案の点検
- 五 〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点

一 社協活動指針としての位置

社会福祉協議会（「社協」）の設立二〇周年（一九七一年）を契機として、全社協において社協活動強化方策の策定作業が進められており、その中で〈住民福祉運動〉の展開が提起されている。すでに七一年十一月に第一次試案が発表され、それをタタキ台として七二年二月には第二次試案がまとめられた。現在、これをめぐって活発な論議が展開されている。

ところで、社協活動二〇年において、これまで全社協から、ほぼ五、六年に一回の間隔で、活動を方向づける重要指針として、〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

針が打出されてきた。その最初の指針は「社協の基本要綱及び構想」（一九五〇年）であって、公私社会福祉事業関係者とくに施設・団体・民生委員を中核とする組織構成を示し、その主要機能として連絡調整活動を促した。第二は「市町村社協当面の活動方針」（五七年）であり、当面の活動目標を「福祉に欠ける状態」の克服において、社会資源の動員開発と住民参加を進め、行事中心から重点福祉活動に切替えるようよびかけた。それは、福祉業界主体・連絡調整中心の活動から、住民参加による地域福祉活動育成への転換を画すものであった。第三は社協の新憲法ともいうべき「社協基本要項」（六二年）であり、「住民主体の原則」を提起し、それにもとづく組織再編成と組織活動の展開を方向づけた。第四は「市町村社協当面の振興方策」（六八年）であり、全国統一運動への参加と並んで、直接サービス事業の強化、調査活動・福祉教育の推進を提案した。以上の活動指針が、それぞれの時期における社会情勢を背景とし、社協活動の狀態に照応して打出されてきたことはいうまでもない。

さて、今回の活動強化方策の策定は、これまでの活動指針の系譜に新たな段階を画し、とくに「基本要項」以来一〇年の実践経験をふまえて、今後の社協活動の進路を規定する重要指針となるべきものである。

そこで本稿においては、この策定がまこと社協活動の発展強化に結びつくことを望む立場から、試案の検討を行い、その〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点を明らかにしようとするものである。そのため、まず第一次試案発表までのプロセスを追跡することによって、〈住民福祉運動〉への提起がどのような意図・背景のもとに現われ、具体化してきたかを概観し、ついで第一次試案の点検に進み、さらに第二次試案の内容につき第一次試案と対比しつつ点検し、その上で主題の考察をまとめていきたい。

二 〈住民福祉運動〉提起の背景と試案準備過程

今回の社協活動強化方策試案は、〈住民福祉運動〉の提起として特徴づけられるが、その策定作業を促す直接の契機

となったのは、七〇年十一月の都道府県社協業務組織部長会議（於静岡・函南町）である。すなわち、同会議はその「確認事項」の一つとして、「社協二〇周年を期し、その組織と活動の推進をはかるために、新たな強化方策を打出すこと。その内容は、今回の会議での確認事項を中心として原案を作成し、全社協の組織として正式に検討し、策定すること。」を求めている。

ここで、強化方策原案の中心素材を供しようとする「確認事項」について、その概要を記しておこう。「確認事項」は、その冒頭で社協の歴史と現状にふれているが、その中で①社協の発生・発展は住民の生活と要求の中にその必然性があり、問題・要求の掘りおこしとその解決の運動展開を通して発展してきた、②市町村社協の組織・活動は格差が大きく、総体として弱体であるが、実質上その歴史は一〇年余に過ぎず、むしろ今後に期待すべきである、③今後の発展方向として「運動体としての社協」（前年度同会議での提起）の視点を重視する、との見解を示している。この見解は、いささか楽観的過ぎるきらいもあるが、社協の総括と展望における運動論的視点を確認したものといえよう。

その上で「確認事項」は、次の諸点に言及している。①今後とも理念と現実との乖離・矛盾に対して、ひるまず立ちむかうべきこと、②市町村社協の強化をつねに図ること、③地方自治体の問題に取組むべきこと、④施設・機関の充実強化を図ること、⑤事務局の専門性・企画力の強化、⑥問題別集団の組織化、⑦専任職員の配置。さらに「確認事項」は、当面の方策として、さきの「強化方策の策定」とともに、社協と小地域との結びつきや小規模住民運動に対する援助の方向を打出している。このことが「住民福祉運動」提起への重要なポイントとなるのである。このほか、「確認事項」には、社協の民間性強化と行政との正しい関係の樹立、役員会機能の強化とリーダーの養成、専門職員の待遇改善、自主財源の開拓、などの必要性が指摘されている。

それでは、これらの「確認事項」をもとに、「住民福祉運動」展開への志向を伴って、新たな強化方策への提起を促したものは、いったい何であろうか。

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

△住民福祉運動△提起の意義と問題点

第一に、その社会的背景の特徴として、次の四点を指摘しうる。すなわち、①六〇年代の高度成長政策がひきおこした都市化・工業化の進展、過密・過疎の表現に象徴される地域問題の拡大激化に伴って、地域住民の生活障害が深化してきたこと、②公害反対運動をはじめ、生活防衛の住民運動が各地に噴出し、その進展過程で住民主体の町づくりへの志向が生まれ、草の根民主主義と地方自治の復権が提起されてきたこと、③住民運動の高まりを背景に、GNP至上主義から生活・福祉優先への政策転換を要求する世論が急速に高まってきたこと、④六〇年代の政策矛盾の克服方向をめぐって、七〇年代において、内外の政治経済情勢との関連で一層の激動が予想されること、である。こうしたドラスチックな状況のもとで、社協活動が旧来のスタイルのままでとどまりえないことは当然であって、激動の時代に対応しよう、新たな転換を迫られるに至ったものといえよう。

第二は、その転換への課題として、社協の現状に克服すべき諸問題が山積していることである。一部に運動体としての社協活動が育ちつつあることは事実としても、全体としては民間自主組織の実質に欠け、近年とみに行政下請機関化の傾向が強まっている。そうした社協組織・活動・財政をめぐる困難な現実とその克服へのねがいが、折しも社協二〇周年を期して、強化方策への提起に直接結びついたものといえよう。

第三は、社協活動二〇年の反省の上に、今後の発展方向を明確化する必要性があることである。それは、上からつくられた社協を、下からつくりかえていく展望を明らかにすることでもある。すでに「基本要項」は、その視点として「住民主体の原則」を提起したが、その規定は不徹底をまぬがれず、また「基本要項」自体は社協の組織論を示したにとどまる。それ以降一〇年を経た今日、住民主体の意義をあらためて明確化し、その原則を地域の現実に即して貫き、発展させる運動の方向づけが必要となっている。さきの「確認事項」においても、「運動体社協」の立場が強調されているように、今回の強化方策づくりが、そうした運動展開の方向づけを求めて要請されていることは明らかである。またそのさい、基本単位としての市町村社協のあり方が中心課題となってくる。とくに住民と結びつく運動展開の基盤を

めぐって、小地域との関係や運動組織化への社協の役割などが明確化されねばならない段階に來ているといえよう。

右の事情から提起された強化方策づくりは、七一年三月の全社協理事會において正式に決定された。そして同年五月の全社協総合企画委員會は、その策定方針を検討し、次の事項を確認した。①小地域の組織活動を主な内容とする、②社協活動二〇年を簡単に総括する、③住民生活・福祉問題を情勢分析し、活動の課題を明らかにする、④課題に対応する組織的方针を打出す、⑤住民主体の原則を具体化し、社協の民間性強化をめざす、⑥試案の準備・作成、全国的討議の積上げを経て、七二年三月に策定する。

全社協事務局では、この方針に沿って準備作業を開始する。七一年六月には、都道府県社協・指定都市社協および一部の市区町村社協（百カ所抽出）を対象にアンケートを行い、その意見をもとに強化方策検討資料を作成した。この資料は、社協の活動・組織・財政の現状に関する指標を示し、その課題を列挙したものであった。

七一年八月、都道府県社協事務局長セミナーにおいて、この検討資料が提出され、強化方策の骨子内容が討議された。その結果、小地域活動を重点とし、同時に広域活動にもふれること、「基本要項」の改正となつてもよいこと、民間性強化への経過的な問題を配慮すること、などが指摘された。

事務局長セミナーの直後、全社協事務局では、強化方策の課題として次の九項目をまとめた。①強化方策の枠組み、②社協活動の内容・方向、③小地域活動の問題、④会員・会費制度、⑤部落公民館・社会教育との関係、⑥住民指導者の問題、⑦市町村社協と小地域活動の関係、⑧財政、⑨活動推進の方法。そして、強化方策試案の作成を急ぎ、七一年十一月一日、第一次試案「住民福祉運動をすすめるために」と題して発表するに至つたのである。

三 第一試案の点検

第一次試案（B5版二四ページ）は、Ⅰ前文、Ⅱこれからの住民生活と社会福祉の課題、Ⅲ住民福祉運動のすすめ方、Ⅳ住民福祉運動の提起の意義と問題点

△住民福祉運動△提起の意義と問題点

IV住民福祉運動をすすめる体制、V住民福祉運動を発展させる広域社協の役割、VI市区町村社協の改善強化、を骨子とする構成をもち、小地域活動Ⅱへ住民福祉運動の強調を基本として、社協活動・組織体制の改善強化目標を示そうとするものである。その要点と特徴は次の通りである。

「I前文」では、小地域（小学校区・旧町村程度の区域）の住民協働活動をへ住民福祉運動」とよび、その必要性の根拠として、①生活者の立場からの問題提起と組織的活動の必要性、②福祉要求水準の急速な高まりと行政施策の不充足、③老人・障害者福祉の確保、④コミュニティ形成の要請、を指摘している。ここでは、へ住民福祉運動の規定がきわめて便宜的で明確さを欠き、その必要性の説明も自助活動の強調が目立ち、自治体との関係を抜きにしてコミュニティの形成を語っている。

「IIこれからの住民生活と社会福祉の課題」としては、①健康・安全、②児童・青少年、③老人・障害者、④文化・レクリエーション、⑤過密、⑥過疎、の諸問題を取上げている。ここでは、地域福祉問題の科学的分析を欠く現象的把握・説明が目立ち、「保健衛生水準が欧米なみに近づいた」「老人・障害者は社会の進歩に伴い増加する」などの皮相な指摘もある。その反面、低所得階層の問題や保育問題が脱落し、行政補完的な相互扶助の強調に傾いている。

「III住民福祉運動のすすめ方」では、問題の明確化、計画の策定、運動推進、の各過程に沿った方法を示すとともに、住民リーダー、活動の拠点、小規模住民運動の支援、専門家の協力、政治的中立、自治体との関係、市町村社協との結びつき、について言及している。ここでは、住民主体の方向での実践経験、運動の典型から学びとった教訓をかなり取入れているが、社協活動と切離した形でへ住民福祉運動の「すすめ方」を一般的に解説しているため、誰に読ませる社協活動強化方策試案であるのか、という疑問を起させよう。

「IV住民福祉運動をすすめる体制」では、小地域を運動基盤とする組織のあり方、組織構成、運営、財政、についての方角づけを行っている。ここでは、地域の実情に応じ、運動の中で組織を考えよう、とよびかけているが、その意図

とはうらはらに、小地域社協の組織整備の促進に力点をおく提示内容は、上からつくられた社協組織を、またぞろ小地域段階にまでおろして系列化していく危険性を多分にはらんでいる。それが住民主体の名のもとに行われるならば、なおさらたちの悪い組織となるであろう。

「V広域社協の役割」では、当面の目標を①運動典型地区の育成、②広域課題の解決、③社協活動発展計画の策定、④広域社協の運動性・民間性の強化、におき、その役割として、研修活動、情報収集・提供、広域運動の展開、福祉教育、自主財源の拡大、専門職員の確保、をあげている。ここでは、市町村社協を広域社協に一括して扱い、また目標・役割とその前提条件とを混同するなどの問題がある。この程度の提示では、現場第一線の社協役職員が、〈住民福祉運動〉にどのようにかかわり、どのように活動すればよいか、また社協活動の発展強化にどう結びつくのか、理解に苦しむこととなるであろう。

「VI市町村社協の改善強化」としては、運動体機能の強化と民間性強化とに大別し、前者の課題として、問題提起、企画立案、ソーシャル・アクションの三機能を指摘し、後者として、組織構成・運営上の留意点、活動の拠点づくり、職員の増員・研修・身分保障・財政の強化、業務の点検、法人化の促進、をあげている。これらは確かに改善強化すべき事項ではあるが、なぜそうした事態が現われているのかという分析もなく、また改善強化へのステップ、条件、展望が示されていない。

第一次試案が新たに〈住民福祉運動〉の展開を提起し、その方向に社協の役割を位置づけ、体質改善の課題を示そうとする積極的意図に満ちていることは充分認められよう。とくにその運動展開方法の提示にすぐれていることは、正當に評価されねばならない。

しかし、第一次試案は全体として内容の不備・不統一が目立ち、問題の多い提起となっている。その主要な問題傾向としては、第一に社協活動二〇年の総括が脱落していること、第二に地域福祉問題と対策の本質的把握に欠けているこ

△住民福祉運動△提起の意義と問題点

と、第三に住民主体の運動原則とその今日的意義が明確化されていないこと、第四に行政・住民活動併行論・相互扶助の強調が目立つこと、第五に△住民福祉運動△の性格が曖昧であり、また住民の共通課題を重視するあまり、階層別あるいは問題別要求・運動との統一方向が稀薄であること、第六に小地域への社協組織系列化の傾向を助長しかねない虞れがあること、第七に社協活動強化方策試案としての位置づけ、方向づけが不充分で、社協役職員の実践の手引きとなること、などを指摘しなければならない。このように、第一次試案がきわめて不整備な内容のまま成文化されていることは、その準備過程において社協関係者の大衆的・組織的討議をネグレクトし、全社協事務局内の意思統一さえ不十分な状態で性急にまとめられた結果であるといえよう。そして、このことが、かえって方策策定作業の進展を阻む要因ともなっているのである。

ともあれ、この第一次試案は、七一年十一月の業務組織部長会議において検討され、その大筋が了承されることとなった。同時に要修正点として、①住民リーダーを対象に記述すること、②小地域活動が政策転換を推進するものとして強調すること、③住民生活の課題の分析が甘く、自助活動が強調され過ぎていること、④△住民福祉運動△と社協の歴史との関係や民生委員の役割、財源問題、共同募金、地域福祉計画につきふれること、などが出されている。

第一次試案は、この会議を皮切りとして、全国社協関係者の間で検討されていくが、とくに近畿ブロック関係者の論議が活発であり、その試案に対する見解の大勢は、筆者の指摘と概ね共通している。例えば、兵庫県社協はその機関紙「社会の福祉」第二五五号（七一年一月）の中で、次のような要旨の論評を行っている。①社協二〇周年、七〇年代初頭に強化方策を提起した意義は大きい。②地域諸活動の用語を△住民福祉運動△に統一したことは社協運動体化への意図を示している。③「すすめ方」の内容は画期的である。④「運動体制」では組織偏重を戒めている。⑤市町村社協の役割を△運動△促進に位置づけている。⑥「社協の改善強化」は従来からの諸問題を整理している。以上の積極側面と同時に問題点としては、次の事項を指摘している。①現状認識が甘く、またシビル・ミニマム構想やモデル・コミュニ

ティの評価を欠く。②「すすめ方」の記述が第三者的で、社協関係者はとまどいを感じる。③〈運動〉と自治体との関係が明確でない。④財政問題では共同募金との関係を含む将来展望を要する。⑤階層別・問題別課題の追求を強調すべきである。

こうして全社協事務局では、業務組織部長会議の結果をもとに、局内合同会議を開いて第一次試案の再検討を行い、地方社協の会議（近畿福祉活動指導員会議など）の論議を参考に第二次試案の作成に入っていく。そして、第一次試案発表からわずか三カ月目の七二年二月一日、早や第二次試案の発表を行うのである。

四 第二次試案の点検

「住民福祉運動をすすめるために」第二次試案（A5版二五ページ）は、次のように構成されている。

はじめに

住民福祉運動をすすめるために

1 住民福祉運動の必要性

2 これからの住民生活と住民福祉運動の課題

3 住民福祉運動の性格

4 住民福祉運動のすすめ方

5 住民福祉運動と地方自治体

6 住民福祉運動をすすめる体制

住民福祉運動と社協の役割

1 社協活動の現状と発展の方向

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

2 社協当面の目標

3 社協の役割

4 市区町村社協の改善強化

この構成は第一次試案を拡充・再編成したものとなっている。まず『はじめに』は第一次試案前文の前半部を軸としており、『すすめるために』の「1住民福祉運動の必要性」は、前文後半部を独立させたものである。また「3住民福祉運動の性格」は新たに加筆されたものであり、「5住民福祉運動と地方自治体」は、第一次試案の関係項目を修正加筆して独立させたものである。さらに『住民福祉運動と社協の役割』においては、「1社協の現状と発展の方向」が加筆されている。次に第二次試案の内容について、第一次試案からの主要な修正点を中心に置いて点検してみよう。

『はじめに』 社会福祉の制度・サービスの整備の反面、住民の協働活動の必要性が強調されてきた、とする第一次試案の見解は、第二次試案において「制度やサービスの進歩と併行して」と修正されている。制度・サービスの整備・進歩を肯定し、それとの併行論に立って住民協働活動を強調することは説得力に欠ける。むしろ、制度・サービスの不充足ゆえに住民協働活動が必要となるのではないか。次にその必要性の社会的背景については、第一次試案を踏襲して過密・過疎問題などの深刻化、運動・要求の高まりを現象的・羅列的に記述している。これらは六〇年代の政策矛盾の深化として、社会科学的に認識される必要がある。さらに第二次試案の新たな記述として、住民協働活動への理解の深まりは社会福祉の転換期を象徴するもの、すなわち社会福祉の理念・内容の転換・発展（治療的施策から予防的・福祉増進的施策への発展、施設収容保護中心から在宅者対策への発展）の現われであり、またこの活動を推進することは社会福祉の転換を促すものである、との趣旨の文章が加筆されている。この前半部分も表面的な見解である。住民協働活動が必要とする認識の高まりは、社会福祉の理念や内容の転換・発展の現われというより、住民生活の危機的状況を呈している社会的現実の中にその要因があるものといえよう。

『住民福祉運動をすすめるために』「1 住民福祉運動の必要性」 第一次試案に示された必要性の四根拠（生活防衛の主張、福祉要求水準の上昇・行政施策の不充足、老人・障害者福祉の確保、コミュニティ形成の要請）に加えて、ここでは新たに、地方自治制度をあるべき姿とするため、住民自身による要求に根ざした自治活動への認識が高まってきたこと、が補充されている。関係者の批判に応えて、自治体との関係を取入れたことは評価されてよいが、ここでは地方自治制度をめぐる現実の分析抜きで、そのあり方を理念的に説明するにとどまっている。また保健福祉・文化・レクリエーションの要求水準の高まりについては、行政施策の不充足のもとで行政サービスと併行して住民協働活動を展開すべし、という第一次見解が全く改められていない。老人・障害者の福祉確保にしても、行政効率の面から援助活動を把える発想のままである。行政と住民協働活動とくに自助活動との併行論は、施策不充足に対する補完活動を固定化させる危険性をもつ。施策の拡充強化とつなげる方向で、住民協働活動を発展的に位置づける必要がある。さらにコミュニティ形成の要請についても、どのようなコミュニティづくりなのか、誰が要請しているのか、依然として明確でない。住民主体の原則を貫く観点でこれを把えない限り、上からの地域政策としてのコミュニティづくり要請に組込まれる結果を招くであろう。なお生活防衛の主張については、公害問題の例示のみならず、農村部の実例をも取上げ、具体的に記述される必要がある。

「2 住民生活と住民福祉運動の課題」 ここでは、第一次試案の問題群（健康・安全、児童・青少年、老人・障害者、文化・レクリエーション、過密、過疎）から安全問題が独立項目として扱われ、加筆されている。また老人・障害者、文化・レクリエーションの問題で、第一次試案に抜けていた公的施設・サービスの必要性が加筆されている。しかし、健康問題をはじめとする現状認識の甘さ、相互扶助の強調、行政・住民活動併行論は依然として克服されておらず、低所得問題・保育問題なども欠落したままである。

「3 住民福祉運動の性格」 これは新設項目であって、冒頭に〈住民福祉運動〉を「地域住民が、生活上の諸問題

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

（要求）をとりあげ、協働活動によってその解決をめざすことであり、運動を通じて、住みよい民主的な地域社会づくりを実現しようとするものである。」と規定し、その形態として、①社会行動型、②住民相互の協力活動をあげ、この二形態が密接不可分に結びついている、と指摘している。次に〈住民福祉運動〉の特質として、①地域の住民生活全般の要求に根ざし、基本的に住民自身によって支えられ、進められねばならない、②地域内の特定集団だけの活動では〈住民福祉運動〉とよべない、③それは、特定集団の活動が他集団や一般住民の共感をよびおこし、支えられ、参加を得るようになった時にはじめて成立する、と述べている。さらに〈住民福祉運動〉と社協との関係については、〈住民福祉運動〉の多様性を認め、自主性を尊重することが、その発展のために重要であり、従って社協の全体的構成と活動上密接な関係をもつとしても、組織上は独自性を保つべきで、社協との組織上の結びつきはその独自の選択にまかされる、と説明している。

ここでは〈住民福祉運動〉の輪郭が一応明らかにされているといえよう。しかし、その二形態については、併行あるいは密接不可分の関係というだけでなく、運動の発展方向へ統一して位置づける必要がある。またその特質については、住民共通課題、地域ぐるみ性を強調するあまり、特定集団の運動を不当に軽視する結果となっている。特定集団の運動は、一般に階層別・問題別の運動形態をとって行われ、その限りで部分的なものに見えるが、その中に要求の普遍性を先取りし、要求当事者・共鳴者の自発的な運動として強力なエネルギーをもち、〈住民福祉運動〉への原動力となる側面のあることを見落してはならない。〈住民福祉運動〉は、自発的諸集団の多様な運動を促進し、これを住民共通の運動課題に発展させるのでなければ、かえって閉鎖的・非民主的な運動に陥ることとなるであろう。なお社協との関係については、結局組織上の結合を期待する志向が底流となっている。

「4住民福祉運動のすすめ方」　ここでは民生委員を低所得者の代弁者として参加協力を求めるように、との提案が新しく入っている。「すすめ方」全体が一応すぐれた提示であることは、第一次試案の検討のさいに指摘したところで

あるが、同時に社協活動としての接近方法でないという基本問題が持越されている。個々の問題としては、まず運動の形成準備過程が抜けており、調査活動についても、アクション・リサーチとして、住民の問題解決意欲・エネルギーを同時にひき出す過程である、との位置づけが不足している。また生活防衛から町（村）づくりへの展望とその中の福祉課題の位置づけ、運動の横の広がりへの方向づけも充分でない。社協との結びつきの強調にしても、現実過程でかえって運動を歪曲させることのないよう、慎重な配慮を加える必要がある。なお民生委員を代弁者として位置づけることは、住民主体の原則に照して不十分である。民生委員は、要援護階層の連帯を力づけ、その課題を住民共通の運動に結びつける媒介的活動家であり、また自ら住民の一人として運動を推進する協働型リーダーとしての役割を担っている。いま一つ、運動の「すすめ方」の中で、少くとも都市・農村における展開条件を提示することも必要である。

「5 住民福祉運動と地方自治体」この項目は第一次試案の修正加筆として注目をひく。ここでは、へ住民福祉運動の重要意義について、①住民の福祉要求を遠かに把握し、運動を通じて明確化していくことにより、地方自治体に対し取組む目標を示す役割を果たす、②住民が自らの福祉を高める活動に直接参加するもので、それ自体住民自治の具体的な姿の一つである、と指摘している。またその運動推進に当って、住民自治の諸権利を活用すること、問題解決を議会・行政に安易に委ねず、住民主体の運動のもとで行政の参加協力を促がし、行政責任の遂行を求めるべきこと、を提示している。ここには典型運動の教訓が反映して、積極的な提言となっている。だが、依然として行政の実態とくにその二面的性格の矛盾や三割自治の現実にもふれることなく、理念的説明に終始しており、またこれまでの福祉行政への住民参加をめぐる問題の反省も行われていない。

「6 住民福祉運動の体制」第一次試案からの主な修正点としては、①運動実践組織の名称を「地区社協」から「地区福祉協議会」に変更したこと、②運動組織の構成の中に各種専門家・関係者として、民生委員その他を列挙したこと、③住民リーダーの項目を吸収したこと、などがある。しかし、社協組織系列化を導く危険性は全く変わっていない。

へ住民福祉運動の提起の意義と問題点

△住民福祉運動Ⅴ提起の意義と問題点

『住民福祉運動と社協の役割』 「1社協の現状と発展の方向」 この項目も関係者の批判をふまえて、新たに書きおこされたものであるが、その大要は次の通りである。①社協活動二〇年の間に「基本要項」が策定され、それ以来住民福祉活動の推進が図られてきた。②しかし今日、社協活動の理念と現実との乖離に対する批判が絶えない。③だが、わずかに二〇年の歴史、民主主義理念の未定着、高度成長偏重の中で福祉増進を叫ぶ不利な立場、町村合併など地方自治制度の不安定、民間自主組織としての極度の財政困難、などの悪条件を考慮するとその歩みは遅すぎたといえない。④今後社協が住民自身の組織となるには、小地域段階の〈住民福祉運動〉と結びつく必要がある。⑤〈住民福祉運動〉の現われはまだ部分的であるが、社協としてその推進努力を傾注すべきであり、それを通して組織を強化し、活動を発展させることができる。みられるように、ここには社協の発展的側面を強調し、その展望を示そうとする意図がこめられている。しかし、この項目は記述全体に言訳けの部分が目立ち、社協活動二〇年の歴史的反省を欠く、性急にして短絡的な方向づけにとどまっている。

「2社協当面の目標」 これは第一次試案そのままであって、いわば社協を草の根からつくりかえていくための当面の目標を示そうとしたものである。社協の現状分析をふまえて、目標設定の根拠を明らかにしておくことが望まれよう。

「3社協の役割」 ここでは、第一次試案に加えて、地域福祉計画の策定、社会福祉施設への働きかけ、および共同募金地域配分の活用が新たに入っている。しかし、第一次試案と本質的に変わるところはない。

「4社協の改善強化」 これは第一次試案と殆んど同じ内容であるが、財政強化の点で、地域福祉計画にもとづく募金活動の推進・地域配分の確保ということだけが加筆されている。

以上の検討を通じて、第二次試案全体について、次の四つのコメントを付言しておきたい。

(1) 第二次試案は、第一次試案に対する関係者の批判を取入れて、その構成の再編拡充を図っており、内容の面でも改善充実に努めた形跡が少なからず認められる。例えば、問題解決における公的対応責任の確認はその一つであり、と

りわけ「住民福祉運動」の性格づけや地方自治体との関係づけの試み、また社協の現状・発展方向についての言及などは、一応の前進面であるといえよう。

(2) しかし、その前進面にしても概ね理念的説明が先立っており、現実をふまえて住民主体の原則を貫いていく視点から、運動を發展的に位置づけ、関係づけることに成功しているとはいえない。中には「住民福祉運動」の特質規定のように、運動展開の方向感覚を誤った見解さえ伴っている。そして、結局「住民福祉運動」とは何であるのか、という疑問を拡大させるものとなっている。

(3) 第二次試案に修正加筆部分がかなり入ったことにより、内容の不統一・矛盾（例えば自助活動の強調と社会行動型運動の強調、行政施策の整備・進歩と住民協働活動の必要性など）が、かえって目立ってきている。

(4) すでに指摘した第一次試案の主要な問題傾向が、第二次試案においても、基本的には依然として克服されていない。

この第二次試案についても、全国の社協関係者の検討に付され、論議をよびおこしていくが、その中から全社協に対してよせられた「都道府県社協・指定都市社協の意見」（七二年七月）は、第二次試案に対する反響の一端を示している。この「意見」の大勢として、「住民福祉運動」の展開を提起した基本方向には賛意を表しているものの、その内容をめぐって多くの疑問や批判が出されている。これら問題指摘の要点としては、①表現・内容がわかり難いこと、②社協活動の全面総括が乏しく、「基本要項」との関係も明確でないこと、③現状認識が皮相で、自治体の捉え方も一面的であり、相互扶助主義に傾くきらいのあること、④「住民福祉運動」のあり方を自己目的化して記述する結果、社協の主體的なかわり方や役割の面が稀薄化し、また他の住民運動との異同も不明確であること、⑤論調が一般的・羅列的であって、現実在即した運動の展開条件が示されず、また社協としていま何が問題であり、どこからどのようにに取り組み始めるべきか、という指針ともなっていないこと、などが表明されている。

「住民福祉運動」提起の意義と問題点

〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点

なお、第二次試案の論議についても近畿ブロックが最も活発であるという。ちなみに、大阪府社協はその機関紙「福祉おおさか」第一二二号（七二年三月）の中で、福祉活動指導員近畿ブロック研究協議会で検討された論点を紹介する形で、次のような要旨の論評を行っている。①高度成長下で住民の生活が脅かされ、これを守る住民運動が發展している今日、社協は一面の發展的側面と同時に多くの克服課題をかかえて大きな転換期を迎えており、この時期に強化方策試案が出されたことは積極的意義がある。②試案全体にみられる曖昧な用語・認識は、活動の中で多くの混乱をもたらすことになる。③コミュニティや地方自治体の見方が一面的である。④住民主体の視点が不徹底で、社協の善政主義の発想が残っており、本来自発的な〈住民福祉運動〉に対して「運動のすすめ方」「組織のあり方」を強調することが、一体どんな意味があるのか疑問である。⑤右と関連して〈住民福祉運動〉と社協とのかかわりあい、社協の役割が不明確である。

いま、第二次試案の検討段階から最終案作成への段階にあって、その策定作業は頓座した状態となっている。そのことは、これまでの試案に順次持越された矛盾・問題が大きく、多少の手直しでは收拾しえぬ状態に立ち至っていることを意味しているといえよう。この打開方向に関しては、次の結語の中で言及するものとしたい。

五 〈住民福祉運動〉提起の意義と問題点

これまでの検討をふまえて、今回の社協活動強化方策試案が〈住民福祉運動〉の展開方向を提起した意義と問題点について、ここで一応の整理をしておきたい。

〈住民福祉運動〉展開方向への提起に含まれる今日的意義としては、まず第一に、社協が住民と結びついて自らの官制的体質を克服していく戦略の一環としての志向をもっていることである。それは、天下りにつくられた社協を、草根からの福祉要求組織化・運動化を促進することを通じて、やがて住民自身の運動組織に再建していこうとする志向で

ある。

第二に、この提起は、「基本要項」以来一〇年間の社協活動における発展的側面、とりわけ住民主体の方向での実践経験をもとに、その新展開を期する運動論としての試みである。それは、組織論としての現行「基本要項」を発展的に改訂していくために、一つのタキ台としての素材を提供することとなるであろう。

第三に、この提起は、社協をめぐる困難な諸条件のもとで、その運動体化をめざして活動を積みあげてきた現場関係者たちの、主体的努力の中から生まれてきたものであり、自らの実践指針を策定しようとする試みである。

第四に、この提起は、すでに「背景」において指摘したように、地域の社会的現実の中にその客観的必然性をもっている。地域レベルの社会福祉民主化は、社協本来の担う歴史的課題であったが、六〇年代における政策矛盾としての地域福祉問題の拡大激化に伴い、住民の福祉要求組織化・運動化への主体的・客体的条件は、今日急速に成熟しつつあり、その運動展開を通して、地域の中に社会福祉を民主的に確立していくことが、さしせまった現実的課題となってきた。

要するに、〈住民福祉運動〉の提起は、激動する時代のさ中に二〇周年を迎えた社協活動が、大きな転換をその内外から迫られているとき、一応の新展開方向を示したものと注目されよう。

しかも、〈住民福祉運動〉展開への志向は、わが国のみならず、いわば国際的な共通傾向であることを注目する必要がある。第二次大戦後、開発途上国に対する地域開発(community development)の経験は、住民の主導的活動育成への教訓をもたらしたが、その反省は先進各国のコミュニティ・オーガニゼーション(C・O)にも及んで、草の根からの再組織化が追求されてきた。この傾向はとくに近年、米国において激動の時代を背景に、ラジカルな側面を伴いながら急展開をみせている。

例えば、アーサー・ダンハム(Arthur Dunham)著、近著“*The New Community Organization*”, 1970. の中
へ住民福祉運動の提起の意義と問題点

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

で、米国のC・Oが今日、住民の直接行動 (direct action) を含む社会改革 (social change) 志向を強めていること^{註(1)}、その背景として過去一五年間に登場し、展開してきた四大社会改革テーマ、すなわち(1)公民権運動、(2)都市再開発、(3)貧乏追放戦争、(4)福祉対象者集団の組織化、による触発を指摘している^{註(2)}。またフレッド・M・コックス (Fred M. Cox) およびチャールス・ガーヴィン (Charles Garvin) は、コックスらの編著 “Strategies of Community Organization,” 1970. の中で、近年米国のC・Oの展開に影響を与えた社会情勢として、(1)公民権運動の生長、(2)学生運動の生長、(3)ヴェトナム戦争、(4)貧乏追放戦争、をあげ、そのもとでC・Oの理念的傾向として、「参加民主主義」 (participatory democracy) が強調され、草の根組織化および住民との共同計画が強い専門的関心をよびおこしていること、を指摘している^{註(3)}。さらに英国の場合、例えばR・A・B・リーパー (R. A. B. Leaper) は、その著 “Community Work”, revised ed. 1971. において、近年英国のC・Oが米国の急進的影響を強くうけている傾向を批判しつつ、広義のコミュニティ・ワーク全体として、草の根レベルの community association や residents' association から公的プロジェクトに至るまで、住民主体志向の巻込み (involvement) と参加 (participation) を促進する方向に展開していること^{註(4)}、を述べている。

わが国の〈住民福祉運動〉展開への提起は、こうした国際的動向と軌を一にしながら、これまでのC・O理論の導入・移植段階から一步進んで、日本の環境における創造的な組織化・運動化方向を問う直す任務を帯びているといえよう。

しかしながら、この提起は、以上の積極側面を含んでいるとはいえ、その内容全体としていくつかの重大な問題傾向を伴っている。

第一に、この提起は、社協活動二〇年の歴史、現状および問題点についての総合的点検と反省が欠けている。従って、社協活動の強化方向・方策提示の現実的根拠とが乏しく、その具体化へのステップや条件を的確に示していない。こ

のことはまた、社協活動と遊離した形で一般的な〈住民福祉運動〉の規定と方向づけを行うという結果となって現われ、現場関係者の当惑と不満を招いている。社協の現実をふまえ、その発展強化をめざす立場から、社協活動と〈住民福祉運動〉との関連性・結びつきを明らかにする方がより実践的な指針となるであろう。

第二に、この提起は、その背景となっている客観状況および福祉課題の本質的把握に欠け、従ってまた理念的説明の一面強調に陥りがちとなっている。歴史的・社会的現実としての地域福祉状況に対する現象的理解は、〈住民福祉運動〉の必然性をかえって稀薄化させ、行政施策・住民活動併行論、自助活動強調論を基調とした提起を導く結果となっている。しかも、福祉課題が一般的に列挙されているために、例えば都市・農村の現実在即して、どのような課題からどのように取上げていけばよいか、といった実践的指針たりえない欠点をもっている。コミュニティ論や地方自治体の把握方についても、上からの支配の側面を全く見落している。科学的にしてトータルな現状分析なくしては、課題を的確に摘出し、その解決への実践的法則をひき出すことはできない。

第三に、この提起は、住民主体の運動原則を貫く視点が不徹底である。このことは、第二の問題点と関連して、あるときは行政補完的な自助活動を強調し、またあるときは社会行動型運動を基調におくなど、内容の矛盾・不統一を招いている。住民主体の運動原則とは、権利主体としての住民の連帯を強めながら、基本的には公的対応をひき出す方向で問題解決に立ち向かっていくことを意味する。従って、単なる行政施策・住民活動併行論では住民主体の運動方向とはいえないし、また行政補完の必要から自助活動・援護活動を固定化することも誤りである。自助活動・援護活動は、権利主体者としての住民の連帯を強化し、ともに公的対応の拡充強化を迫っていく運動の土台として位置づけられる必要がある。とくに援護活動の場合、クライエントの仲間づくりとその運動を力づけながら、連帯の輪を広げていく方向づけを必要とする。コミュニティ・ケアの実践を、慈善的活動の現代版に転化させてはならないからである。さらにまた、コミュニティ論や地方自治体との関連についても、住民主体の運動原則を貫く視点から、分析・評価し、接近方向

△住民福祉運動▽提起の意義と問題点

を明らかにするべきであろう。

第四に、この提起は、地域福祉運動の全体的視野の中に地区別（小地域）運動を位置づけ、関連づけていないし、また「住民福祉運動」独自の性格・守備範囲・役割が不明確である。地区別の「住民福祉運動」が地域福祉運動のオール・マイティである筈はない。地域福祉運動の中には、地区別運動のほかに、階層別・問題別運動があり、またそれらを結合する統一運動がある。地区別運動の展開がこれらの運動とどのようにかわっていくのか、という明確な提示が必要である。「住民福祉運動」の性格・守備範囲・役割については、とくに一般の住民運動との異同を明らかにしなければならぬ。その場合、地域福祉問題をどのように把握、どのように解決していくのかという基本視角の設定が前提となるであろう。実践現場において、住民の共通課題を追求するあまり、ともすれば福祉の本質的課題を軽視しがちな傾向があり、また運動の典型地区においても、生活防衛の段階から町（村）づくりへ志向する中で福祉課題がネグレクトされがちである。このような傾向に対して、適切な方向づけを示すものでなければならない。

第五に、この提起は、小地域に対する社協組織系列化を助長し、しかも小数の自主的運動を否定する「住民総ぐるみ」規定によって、まさに非民主的な性格の組織・運動を導く危険性がある。結局このことは、さきに指摘した諸問題とも密接に関連しあって、「住民福祉運動」が現実には依拠する既成地域組織の中で、住民主体の美名のもとに権力支配の末端機構を再編成し、装い新たな翼賛運動を助長しかねないであろう。

第六に、この提起は、社協現場関係者の意向が充分に反映していない。このことは、全社協事務局の請負作業として、性急にまとめられたところにその要因がある。

以上の考察を総合して結論づけるならば「住民福祉運動」展開への提起は、いくつかのすぐれた側面をもつとしても、全体としてその積極的意図・志向を内容面で充分具体化しきれず、不備・不統一を来しており、その意図・志向に反して問題の多い試案となっている。従って、今後これに多少の手直しを加える程度では、その問題傾向を克服し、首尾一

貫した内容のものとして仕上げることは非常に困難であるといわねばならない。従ってまた、このような状態のまま性急に最終策定が行われるならば、社協活動強化のための有効適切な実践指針とはなり難いだけでなく、実践現場の中にかえって混乱をひきおこし、さらには住民主体の旗印のもとに、これを歪曲した方向での小地域組織再編成・新官制運動をよびおこす懸念が強い。

それゆえ、第二次試案の部分的手直しを直ちに最終案としてまとめるような拙速主義は、将来に大きな禍根を残すこととなるであろう。このさい最も必要なことは、字句の修正で以て糊塗するのではなく、いまいちど社協活動強化方策としての原点に立ち戻って、試案全体を根本的に検討し直し、練り直していくことであると考えられる。例えば、第二次試案の後編「住民福祉運動と社協の役割」を基軸として、全面的に作成し直すことも一考であろう。

このため、全社協において最終策定の予定を大幅に延期するとともに、とくに地方社協関係者の大衆的・組織的討議の場を保障し、文字通りその主体的提起として積みあげ、また研究者集団の意見をも参考にしつつ、真に社協活動の発展強化と結びついた策定となるよう、周到に配慮されることが望まれるのである。

註① Arthur Dunham, "The New Community Organization," 1970, pp. 4-5.

註② Arthur Dunham, *ibid.*, p. 65.

註③ Fred M. Cox and Charles Garvin, "The Relation of Social Forces to the Emergence of Community Organization Practice: 1865-1968," in Fred M. Cox and others, ed., "Strategies of Community Organization," 1970, pp. 51-53.

註④ R. A. B. Leaper, "Community Work," revised ed. 1971, pp. 164-172.