

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

——京都府社協の場合を中心として——

井 岡 勉

一 問題の提起

本稿は革新自治体下における社会福祉協議会活動（以下「社協活動」という）のあり方を論究しようとするものである。

これまで中央・地方社協組織の多くは、その発足以来、保守的支配構造の中に固く組みこまれてきたところから、革新自治体との関係は殆んど論議の対象外にあったといつてよい。しかし、六〇年代後半から七〇年代前半にかけて革新自治体が増大してきた中で（近年は停滞・後退現象もみられるが）、それとの関係において社協活動の展開方向をあらためて検討する必要性が生じてきている。

一方、住民主体の社協活動を通して地域福祉の民主的確立を実現していくためには、たんに行政との対応関係にとどまらず、地方自治体とのかかわり方にまで視野を広げて問い直すことが不可欠の要件となつてきている。住民自治の確立なくして、権利としての地域福祉の民主的確立もまたありえないからである。この点については、保守的支配構造のもとで行政の従属下に久しく緊縛されてきた社協にとっては、行政からの相対的自立を模索することがせいぜいであつ

て、地方自治体との主体的なかわり方を実践的に追求する通路は事実上閉ざされてきたといえる。これに対して、革新自治体の場合、地方自治を住民のものとしていく方向が基本的には開かれているゆえに、そのもとではじめて地方自治体と社協活動との正当な対応関係の追求が現実的な課題となりえよう。そして、これを基礎要件として、社協活動の新たな発展段階への展望をきり拓いていくことが理論的・実践的課題となってきたのである。

しかしながら、現実には革新自治体下の社協活動が必ずしも順調に発展しているわけではなく、むしろ一定の困難や停滞状況に陥る場合もみうけられ、全体的には旧態依然の様相を呈している。この克服方向と条件を明らかにすることも当面の課題となっている。

革新自治体と社協活動をテーマとしてとりあげた理由は、以上に述べた三つの事情によるものである。そこでこの論究を進めるにあたっては、まず第一に革新自治体についてその生成の背景と特質を概括し、その存立が住民主体の社協活動を展開する上でいかなる意義をもつかを検討する。第二に、革新自治体の初期的段階において、社協がの現実にとような対応関係に入るか、またそのもとで社協にどのような影響が現われてくるか、社協組織・活動・財政をめぐる状況の変化とその特徴を検討してみる。第三に、長期革新自治体下の社協活動に関しては、京都府社協の場合を典型としてとりあげ、これまでの展開過程の特徴と今日の到達点、および問題点を検討する。本稿においてはとくにこのモノグラフ分析が中心の内容となる。そして、第四に以上の考察をふまえて、革新自治体下における社協活動の新展開方向とその条件を提起するものとしたい。

二 革新自治体と社協の理念

1、革新自治体の背景と特質

一九六〇年代後半から七〇年代前半にかけて、大都市圏を中心とする革新自治体の増加がきわだってきた。とくに太

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

平洋ベルト地帯においては、埼玉、東京から神戸、岡山、香川に至るまで「革新メガロポリス」が形成されることとなった。七〇年代後半に入った今日、革新政党間の路線をめぐって不統一が生じるなど、複雑な政治状況のもとで否定的な停滞・後退現象がみられるが、それでも革新自治体数は二〇〇をこえ、そのもとで生活する住民は約四千万人に達する。

このように革新自治体がここ十数年来急速に増加してきた背景としては、まず第一に、六〇年代の高度成長政策下における資本蓄積の強行、産業・地域経済の不均衡発展、相対的過剰人口の流動化と集積にともなって、地域の階級・階層構造が大きく変化し、地域旧来の保守的支配構造が弱まってきたことを指摘しうる。

第二は、高度成長政策の地域矛盾として、とりわけ都市部においては、住宅難、交通災害、公害に代表される都市問題が、生活の社会化に対応すべき社会的共同生活手段の著しい立遅れと相まって激化し、勤労住民の生活と健康を大きく脅すに至ったことである。

第三には、そうした地域生活条件の悪化のもとで、公害反対運動に象徴される「いのちとくらしを守る」住民運動が噴出し、発展してきたという主体的条件の成熟がある。都市の勤労住民は、地域での生活問題の公的解決を迫る運動を通して、国家権力の末端機構としてビルト・インされ、大資本と癒着した地方自治体を住民の手に取戻し、「生活と権利を守る砦」として構築していくことの重要意義を学びとり始めたのである。こうした住民運動の発展とそれを通じた地方政治意識の高まりを基盤として、地域革新勢力の統一が進み、革新自治体の実現に結びついていったといえよう。

それではこの革新自治体が存立することの意義、特質はいったい何であろうか。それは、革新自治体として共通的に課せられた次の三つの任務を遂行するところにあると考えられる。

第一は、長期保守政権のもとで自治体としての実質を形骸化され、独占資本の高度成長のための地方支配装置に転化させられてきた地方自治体を住民の手に奪回することによって、憲法と地方自治の本旨にもとづいて住民自治の復権を

めざすことである。これまで住民は久しく地方政治から疎外され、支配の客体でしかなかったが、「企業サイドから住民サイドへ」「中央直結から住民直結へ」と方向転換を指向する革新自治体を自ら生み出したことによって、住民にとって地方自治体が身近な存在となり、さらに地方政治の主体へ転化する第一歩を踏み出すこととなる。

第二は、憲法と住民自治の原則から当然のこととして、平和と民主主義および住民の権利擁護を施策の基本にすることである。この中でとりわけ住民の権利擁護については、地域生活条件の悪化・破壊の状況から住民の生活権を守ることが重点的な緊急課題とならざるをえない。しかし、その場合上から善政を施すのであれば、住民を依然として客体におしとどめるものでしかなく、地方政治の民主化につながらない。住民の生活権は住民自らが団結して闘うことによってしか守り切ることができない。またそのことを通じて、はじめて住民は地方政治の主体に成長していくのである。したがって、革新自治体においては、住民の権利要求と運動を力づけ、これに対応して施策を民主的に展開していくことが基本となる。こうして近年の革新自治体が、三割自治の諸制約のもとでも、住民の権利要求と運動にこたえる姿勢で福祉優先の施策を試み、その中で国の基準をおしあげる施策を先取りし、あるいは民主的・科学的な政策公準としてのシビル・ミニムムを設定するなど、一定の実績を収めてきたことは、正当に評価されてよい。

第三は、国政転換・革新への地域的拠点を形成することである。革新自治体がいかに福祉優先の施策を展開しようとしても、中央集権化によって三割自治以下に圧迫された行財政のもとでは、大きな限界があることは明白である。すでに今日、高度成長政策の結果としてのスタグフレーションのもとで、住民の生活と福祉は緊迫の度合いを深めており、地方自治体財政もまた破綻しつつある。しかも低成長と財政危機に乗じて、自治体人件費と先取り福祉行政に対する意図的な攻撃が加えられ、中央集権的な官僚統制が強められようとしている。こうした中で革新自治体の福祉優先施策を維持すること自体が危ぶまれる状況にあり、福祉施策の切つめ・切下げのための「見直し」と「高福祉高負担」は住民負担の増大を余儀なくされつつある。地方自治体行財政の危機と住民生活・福祉の危機とが不可分に結びついて進行し

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

ているのである。

住民自治を貫く立場から自治体行財政の危機を打開していくためには、人件費と福祉の合理化を迫る中央集権的官僚統制の動きに対抗して、現行の行財政の仕組みを民主的なものに改革し、自治体の権限を拡大していく方向を追求せざるをえない。この点ではすでに国に対して、不当な超過負担の解消や交付税率の引上げなどを迫る運動が展開されている。しかしながら、それとても国のレベルで独占資本と癒着した政治支配が存続するかぎり、一定の譲歩をひき出しうるとしても、抜本的な自治体改革を期しえない。ここにおいて、住民の生活・福祉の向上と自治権の拡充を実現するためには、安保体制下における大資本本位の政治支配と対決して、憲法と民主主義にもとづく主権在民の国政へ転換させ、革新していくことがいよいよ不可避の国民的課題となってきた。

革新自治体は、今日資本と国家権力の側からの攻勢によって、一定の困難な状況下におかれているとはいえ、またそれゆえにいっそう右のような国政転換・革新への地域的拠点を形成し、その展望のもとに草の根民主主義の基盤を固めていく役割を担っているといえよう。革新自治体の創出と展開を通して、すでに地方政治における統治主体へ成長しつつある地域勤労住民は、権利行使と民主的連帯の経験をつむ中で、資本と権力の圧力から自らの生活・福祉を守りぬくために、自治体を足場として国政変革の方向へ目を開き、全国レベルでの革新統一を追求していかざるをえないであろう。

2、社協活動にとっての革新自治体

前節に概観した革新自治体の存立は、社協活動にとってどのような意義をもつものであるのか。ここでは社協の二面的性格をふまえて、その発展的契機を追求する方向で検討してみよう。

社協の二面的性格というのは、社協が民間自主組織・住民主体の運動体であることを自己規定しながら、実質的には官制的性格が主要な側面となっていることを意味する。社協本来の理念からすれば、それは地域福祉の民主的發展をめ

さず民間自主組織・住民主体の運動体として、住民の福祉要求を組織化する機能を担っており、その役割の重要性ゆえに地域福祉運動における中軸・統一的な推進母体として位置づけられるのである。

ところが、現実の社協は上から形成された官制組織としての体質から、中央・地方の保守支配勢力・官僚機構と癒着し、地域福祉の民主的発展をむしろおしとどめてきた傾向が強い。社協活動の展開史において、社協組織の支配的傾向としては、福祉増進という美名のもとに地域ボス・システムの再編・強化の拠点となり、福祉行政への翼賛的参加・協力の要請に呼応して安上がりの福祉を請負い、住民の福祉要求を分断しながら官制運動の中に封じこめ、権利を埋没させる役割を果たしてきたといつてよい。

しかしながら、社協における官制的側面を固定的に捉えて敗北主義に陥ることは誤りである。社協の官制的性格は百パーセント矛盾なく全面的に貫徹しうるものではない。そこには少くとも、官制組織としての実体をもって社協存立の市民権を主張するわけにはいかないという弱点がある。社協が社協として存続するかぎり、官制的性格を正当化することはできず、その本来的側面の実践的追求が内外から問われざるをえないのである。すでに社協活動展開史の中で、その強力な官制的支配に抵抗して、本来の民間自主性と住民主体の運動体機能を守り発展させようとする社協民主化への実践努力が行なわれてきたことを見落してはならない。社協の理念的規定自体が、創設当初の施設協議会型規定（一九五〇年「社協組織の基本要綱及び構想」）から、住民参加指向の規定（一九五七年「市区町村社協当面の活動方針」）を経て、住民主体指向の規定（一九六二年「社協基本要項」）に到達し、さらに運動体指向の規定（一九七三年「市区町村社協活動強化要項」）に至っているのも、社協民主化へのたたかいの発展を反映したものである。

こうした二面性の矛盾の総体としての社協は、地方自治体が国家権力の末端機構としてビルト・インされながら、本来的には住民自治の側面を担っていることと類似している。そして地方自治体が一定の条件のもとで革新自治体に転化し、それまで形骸化されてきた住民自治の側面が息を吹き返しつつあることからみれば、社協の官制的側面もまた永久

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

不変のものではありえず、一定の条件を獲得することによって、本来的側面の復権に結びつきうることが察知されよう。ここで注目すべきことは、保守自治体のもとではこれまで社協の官制的側面を助長し、本来的側面を封殺する傾向が強かったのに対して、革新自治体のもとでは多かれ少なかれ、その力関係が変化せざるをえないことである。革新自治体の成長にともなって、社協の反動的 성격がかえって露わとなることにより、両者の間に緊張・対立関係が生じ、社協活動の上に一定の困難や停滞が過渡的に現われることもあるが、そのことはとりもなおさず社協旧来の官制的側面と支配的傾向が動揺し、一歩後退を余儀なくされ始めた徴候でもある。革新自治体の成立・発展は、社協の保守反動的体質にとって、大きな障碍とならざるをえないのである。

これに対して、社協の本来的側面にとっては革新自治体そのものが桎梏となる必然性は基本的に存在しない。むしろ社協の本来的側面の復権をはかる上で、革新自治体の存立は有利な基盤となる筈のものである。社協本来の運動指向が住民主体の原則に立脚して、権利としての福祉要求を組織化し、地域福祉の民主的發展をめざそうとするのに対して、革新自治体の方は地方自治を住民の手に取戻し、憲法をくらしの中に生かそうと指向する。ここに両者のめざす方向は基本的に一致しうるものであって、そのもとでこそ社協本来の活動展開への新たな視野が開けてくるものといえよう。革新自治体においては、住民の権利要求・運動を力づけ、これに依拠して福祉施策の拡充強化をはかることが基本方向となっているゆえに、地域福祉運動の展開を通して住民が地域福祉の権利主体としてその要求・意思を公的施策に貫かせ、これを方向づける中で地方自治を自らのものとし、さらに住民主体の総合的な地域づくりを発展させていく可能性が開かれている。そのことは、住民主体の社協活動と地方自治体との関係を正面から実践的に追求しうる道が敷かれていることを意味する。しかも革新自治体の背景には、階級・階層構造の変化にともなう地域ボス・システムの後退、地域問題の激化を契機とする住民運動の生成発展、地域民主化勢力の伸長など、社協の本来的側面の実践的展開にとって有利な条件が形成されてきているのである。

しかし、革新自治体の存立は社協の本来の側面の復権にとって、あくまで客体的条件を付与するものであって、それだけでは本来の側面の実践展開を期しえない。その上革新自治体となっても中央集権的諸制約から自由でありえず、社協の民主的発展への客体的条件はなお未成熟、不安定な場合が少なくない。また革新自治体の社協への対応に問題傾向を含むこともまれではない。革新自治体になっても社協の官制的側面は依然として強力であり、そのもとでかえって社協活動が不振に陥るという傾向もある。それゆえなおさら重要なことは、いささかでも有利な客体的条件の生起を最大限に生かす方向で、社協の民主化をはかり、本来の側面を現実の実践形態に転化させていく主体的条件を確立することである。そのためには、社協職員集団の確立とその組織的力量の強化が不可欠の要件となる。革新自治体の存立という客体的条件と社協における主体的条件とが有機的に結びつくとき、はじめて社協民主化と住民主体指向の活動新展開を期しうるものといえよう。

三 革新自治体の成立と社協の対応・変化

革新自治体の成立によって、社協との間にどのような対応関係が生じ、またそれにとまって社協にどのような変化が現われてくるのであろうか。ここでは都道府県・指定都市社協のレベルを中心として、そこにみうけられる主要な傾向を簡単にスケッチしておこう。

革新自治体の成立は、それまで保守支配勢力・保守自治体と密着することによって存続してきた社協組織にとって、容易ならぬ事態に追い込まれたことを意味する。もちろん、社協組織が政治的中立を守って政争から超越していた場合、あるいは組織が弱体で集票能力に欠け、政治的な役割を果たしえなかった場合には、革新自治体が成立しても大した動揺や衝撃はなく、表面的には平静を保ちえよう。しかし、社協組織一般に共通する保守的体質からすれば、少なくとも革新自治体の成立を歓迎するような反応はまずみられないといつてよい。保守自治体下に久しく寄生してきた社協組織

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

にとって、パトロンたる支配勢力の後退は、社協の利害にかかわる重大な状況の変化を意味するからである。とりわけ、革新自治体の成立を阻む反対勢力として、社協組織が公式または非公式に策動してきた場合には、新しい自治体との対立・敵対関係に立たされざるをえないところから、大きな動揺・衝撃と先行の不安を余儀なくされよう。

革新自治体の成立にともなう社協組織上の変化としては、社協組織または幹部役員がその成立に対してどのような態度・行動を示してきたかの程度いかんと、社協組織とりわけ幹部役員と革新自治体との力関係の度合いによって、全く変化がない場合と一定の自律的・他律的变化が生起する場合とに分かれよう。社協組織・幹部役員が革新自治体の成立をめぐって政治的対決にまきこまれなかった場合には、おおむね変化はない。それとは逆に政治的対決に加わったとしても、社協の幹部役員が保守支配勢力の有力者であって、革新自治体の成立によってもかれらの社協支配の力をなお強力に維持しうる場合、やはり組織上の変化はみられない。社協の組織上に自律的变化が生じる場合についてみると、政治的対決に加わった幹部役員が革新自治体の成立によって政治的に孤立化し、もはや社協のヘゲモニーを掌握しえぬ状況に陥った場合、引責辞退という形で役員交代が行なわれる。他律的变化については、革新自治体の成立を契機に社協に対する予算措置が抑えられ、その結果社協が重大な財政危機に陥ることとなり、それにもなつて幹部役員の辞任につながる場合がある。また社協に対して革新自治体側が優位に立った場合、天下り人事が行なわれることもまれではない。しかし、社協の組織上に自律的・他律的变化が生じる場合においても、社協組織の体質自体が基本的に変えることはありえないといつてよい。

他方において、社協に労働組合が確立していて、そのたたかひの蓄積がみられる場合には、革新自治体の成立は労働条件の改善と社協民主化のたたかひにとって有利な条件となる。とくに職場の民主化が進んでいるところでは、革新自治体といえども踏襲される行政側の天下り人事をはね返すことが可能である。そして、社協民主化闘争の強化にともなつて、社協の反動的役割の監視・チェックと、社協組織の民主的体質改善に一定の進展が現われ始めることとなる。

もちろん、こうした社協民主化の闘争に対して、社協組織に根を張る反動的勢力の側から必死の抵抗やまき返しが起り、そこに鋭い緊張関係をともなわざるをえない。

つぎに革新自治体の成立は社協活動上にどのような影響を及ぼすであろうか。この点では、既定の年度事業計画と予算にもとづいて社協活動が展開されるわけであるから、その上で革新自治体になったからといって、急速に変化することはありえない。またその後も社協活動が従来のパターンと基本的に変ったり、急に発展したりすることもない。すなわち、依然として安上がり福祉行政の下請事業が大きなウエイトを占め続けるであろうし、かえって革新自治体の福祉優先施策のもとでその拡大傾向が強まる場合も多い。また住民の要求と運動に対応しようとする革新自治体の姿勢に励まされて、住民の福祉要求諸運動と革新自治体との直接交渉がさかんとする結果、社協は置去りとなり、福祉要求組織化の役割を果たしえずに終ることも多い。つまり、革新自治体に変っても、必ずしも社協本来の組織化機能の復権や開花に直結するとはかぎらないのである。

しかし、それでは全く変化がないのかというところではない。いくらかの変化は徐々に現われてくる。状況順応への変り身の早い社協においては、革新自治体とあえて対立することを回避し、その福祉優先施策のもとで寄生をはかろうとするに至る。革新自治体もまた社協を従属的な下請機関として利用することとなる。こうして新たな協調関係が成立する。しかしその結果、社協への下請事業が増大する。これは住民の福祉要求を充足することに多少役立つこととなるが、それがそのまま社協の民主的發展にはつながらない。ただ、この下請事業を社協の運動体機能と結びつけて活用しうる主体的条件が確立している場合には、有力な武器となりえよう。

活動内容とくに運動体機能上にかかわる変化としては、まず第一に調査活動、社協機関紙などを通じた問題提起と運動展開へのよびかけが従来よりは多少活発化する傾向にある。ただそれは社協活動全体の活発化を反映するものではなくて、革新自治体の成立を契機に問題提起や運動のよびかけに対する障碍が基本的にとり除かれたことの客体的反映に

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

とどまる。

第二の変化は、市町村社協やとくに指定都市の小地域レベル（小学校区など）における住民運動型の福祉活動に対する働きかけが従来よりは容易になることである。社協が全体として行政の下請機関化している中で、組織化機能展開の余地が非常に狭められていることは確かであるが、その困難な状況下でも市町村社協や小地域に対する働きかけの努力を傾注しているところでは、革新自治体の成立以降、徐々に着実な成果をあげつつある。このことは、まさに述べたように、革新自治体成立の背景に地域の階級・階層構成の変化、住民運動の進展と権利意識の向上、地域ボス・システムの後退、地域民主化勢力の前進があり、またそれに支えられて成立した革新自治体が住民の要求・運動に対応して行政を進めるといふ客体状況の変化が有利に作用している。しかし、社協としてこれを生かし切る主体的条件が欠落している場合には、客観的な障碍がとり除かれているにもかかわらず、市町村社協や小地域レベルの福祉活動の進展を期しないのである。なお指定都市社協において小地域福祉活動をすすめていく場合、前近代的・非民主的体質のまま存続している区社協が阻害要因となっている。これの民主化に対する取り組みの強化が追求されねばならないであろう。

第三の変化は、自治体全域レベルでの福祉制度化要求の運動（たとえば老人・障害者・乳児・母子家庭医療無料化運動など）や統一的な自治体福祉予算要求運動が一定の前進を示し、その中で社協組織と福祉需要者組織、住民運動組織、民主団体等との提携の機会が増すことである。これもまた革新自治体の成立を契機に展開可能な情勢が開けてくるのであるが、社協の側にその組織化の主体的条件が欠落している場合には、こうした運動からも取残されることとなる。またこの運動の展開過程で、社協組織が福祉需要者組織や民主団体と結びつくことを妨害しようとするリアクションが社協組織内外から強まってくる。これとのたたかいが社協民主化の成否にかかわる長期的な重要課題とならざるをえない。社協活動を規定する財政上の変化はどうであろうか。これにはつぎの三つの場合に区分される。その第一は革新自治体となっても、社協に対する補助金の増大に結びつかない場合である。これによって社協財政は現状維持ないし実質的

後退を余儀なくされ、その事業活動は停滞状態にすえおかれざるをえない。

第二は、現在の主要な傾向として、革新自治体の福祉優先施策にともない、社協に対する補助金が大幅に増大するものの、その内容は従来の行政下請事業補助がいつそう拡大される場合である。この傾向は、革新自治体となっても社協活動はよくなるなどの失望や批判をよびおこす要因を形成している。

第三は、革新自治体と社協組織とが嫌悪な対立関係にあるとき、前者が後者に対して単費補助の削減・打切りを行なう場合である。これは極端なケースであるが、まれには起こりうる。このような場合は、社協は重大な存廃の危機に見舞われ、幹部役職員の辞任問題を導くが、それでもって社協の民主的再建が保障されるわけではない。いわば展望なき社協いじめの域をこえるものとはならないのである。このような動きは、社協の側に本来の組織化機能の実績が非常に乏しく、専ら反動的役割を果たしてきたこと、革新自治体の側が地域福祉の民主的確立を専ら行政的組織化によって達成しうるものと過信することが結びついたとき起こりうる。

結局、革新自治体の成立期においては、多くの場合社協財政は旧来のパターンと基本的に異なることはない。とくに社協の運動体機能の展開を保障しうるような財政措置が講じられていない傾向は、社協と革新自治体双方の弱点に規定された結果とはいえ、地域福祉の民主的確立への課題からみても大きな問題点である。

以上みられるように、革新自治体の成立にともなって、社協の組織・財政には若干の変化や新たな対応が部分的に生じるものの、基本的には大きな発展や飛躍はみうけられない。むしろ新たな矛盾やあつれきをかかえこむことによって、活動上の停滞・後退さえ生じかねない。革新自治体の成立が社協の本来的活動の遂行にとって一見プラスと考えられるにもかかわらず、現実には必ずしも社協の民主的発展に結びつかないのは、いったいなぜであろうか。その基本的な要因をここで整理しておく。

まず第一に指摘しうることは、客体的条件の未成熟、とくに革新自治体の不安定性・弱体性が規定要因となっている

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

ことである。革新自治体の成立といっても、殆んどの場合首長が変わっただけであって、議会においては野党に回った保守系勢力が多数を占めているのが通例であり、またこれまで保守自治体の行政を支えてきた官僚機構が基本的に変化するものもない。こうした中で、革新首長の政治姿勢が施策の各分野に浸透していくためにはかなりの時間を要しよう。

もっとも、革新首長の政治姿勢における革新性が当初からあるいは任期途上で疑問視される場合もある。いづれにしても、革新自治体としての内実がともない難い初期段階にあっては、民主化の最も遅れた分野の一つである地域福祉分野において、その頂点としての社協組織は革新首長の政治姿勢の影響を殆んどうけることなく、保守支配勢力の一牙城として存続する。こうして革新自治体と社協組織との間に一種の均衡的共存関係が成立する結果、社協旧来の組織体質がそのまま温存されるに至るのである。また革新自治体の社協への対応関係についても、多数野党勢力に包囲されている中で、官際の事なかれ主義から旧来の対応が踏襲されざるをえないのである。

しかし、もっと根本的にいえば、革新自治体といえどもそれが国家権力の末端機構としての本質的側面から自由でありえず、ましてや首長が変わっただけの初期的段階においては、中央集権的自治体支配に対する抵抗力も弱い。こうした中で、三割自治の制約下に資本主義的支配と効率の原則に導かれた行政施策を担わされざるをえない。そこに社協民主化への指向は作用し難く、むしろ社協を通じた安上がり福祉行政の下請化が必然的に踏襲され、あるいは福祉優先施策を通じて拡大されざるをえない根拠が存在するのである。

こうして革新自治体成立期の不安定かつ弱体な状況にあっては、社協の民主的発展に対する行政的条件整備はあまり望みえないとみなざるをえない。それに加えて、地域革新勢力の側において、社協民主化の重要意義に対する関心や理解が乏しく、革新自治体のもとの社協の下請機関化についても批判的行動が乏しいという弱点を指摘しておかねばならない。要するに社協の民主的発展への客体的条件がいまだ少し成熟しうるためには、革新自治体が成立当初の不安定期から脱し、住民の支持をえて次第に力をつけるに至ることが必要であらう。そして、二期、三期と安定的段階に到達

すれば、事情はいくらか好転することともなろう。

しかしながら、革新自治体のもとで社協の民主的發展を期し難いのは、客体的条件の未成熟にのみ帰するわけにはいかない。むしろ社協の側において、これまで自らの官制的体質の克服と運動体機能の遂行にどれだけの実績を蓄積してきたか、ということが問われねばならない。社協内部にそのための主体的力量が備わっているならば、革新自治体下において社協民主化への新たなたかひに歩を進めることが不可能ではないし、また社協の下請機関化をある程度くいとめ、その民主的發展への行政的条件整備を迫ることも不可能ではない。すでに職員集団の組織化と職場の民主化が確立し、小地域福祉活動の組織化に著実な成果を収めている社協においては、革新自治体をしてその実績に注目させることとなり、福祉のまちづくり施策を打出させるに至った実例も現われている。しかし、総じて革新自治体下の社協は未だそれだけの主体的条件を確立しているとはいえない。そこに社協の民主的發展を期しえぬいま一つの基本要因が横たわっているのである。

四 長期革新自治体下の社協活動

——京都府社協の場合——

1、京都府社協分析の意義

長期革新自治体下の社協活動というとき、とくに都道府県・指定都市レベルにおいては、京都府社協はその代表例としての位置を有している。京都府社協が発足したときには、すでに革新新政が成立していたのであって、それ以降今まで二四年間の長きにわたって、革新府政下におかれてきたのである。

ところで、その京都の革新府政は周知のように「憲法をくらしの中に生かす」ことを基本姿勢とする「蟻川民主府政」として、二五年間継続している。その革新府政の特徴は、中央政府の独占資本本位の経済政策を基本とする政治支

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

配のもとで、憲法と民主主義が空洞化され、住民の生活と権利が破壊されていくことに對抗して、「見えない建設」すなわち「住民の自治意識と民主主義を高め、科学的なくらしの技術を身につけ、くらしを守るために住民が自ら組織をつくり団結をかためることへの援助」と「見える建設」すなわち、住民の経済力と生活力を培養する「民力培養型公共投資」として、「農業と中小企業を一方の極に、他方に、労働者・市民の生活をおき、両者を結ぶ各種の施設を建設すること」⁽²⁾とを結びつけて展開してきたところにある。こうして「京都民主府政は都市と農村にまたがるあらゆる地域の民主化とその地域の住民のくらしを守る政策を展開した」といわれており、その展開方向の長期にわたる追求と実績とは、数多くの全国革新自治体をリードするものといえよう。

さて、その長期革新府政のもとで、京都府社協はいったいどのような展開を示してきたのか、そして今日どのような状況に立ち至っているのか、ということがわれわれの関心事となる。ここで問題を先取りしていえば、京都府社協は長期革新府政下で必ずしも順調に発展してきたわけではない。むしろ活動の停滞をかこつ苦難の長年月を経験しており、いわば波乱に満ちた道程をたどりながら今日に至っている。しかしそれだけに、京都府社協二四年間のドラマティックな展開過程を分析し、総括してみるならば、そこから革新自治体と社協との対応のあり方を含めて、革新自治体下の社協活動の展開方向・方策に関する示唆と教訓を多面的にひき出すことができると考えられる。

そこで京都府社協の分析・総括にあたっては、官制組織としての一般的性格をもつ京都府社協が、長期革新府政との対応関係の中でどのような態様と変化を示してきたのか、とくにその民主化と本来活動の展開への主体的追求がどのように行なわれ、どの程度進展してきたのか、そのため革新府政がどのような役割を果たしてきたのか、という問題意識に立って二四年間の展開過程を点検し、その到達点と課題をひき出すこととしたい。

京都府社協の展開過程の時期区分については、革新府政との対応関係を軸として三時期に画期しうる。すなわち、第一期（一九五一年～五八年）は運営不安定期であって、革新府政との提携関係が成立せず、社協総体として全国水準か

ら大きく立遅れ、停滞状況に陥る時期である。第二期（一九五九年～六七年）は、体制再建期であって、革新府政との提携関係がようやく生まれ、次第に緊密化の中で社協活動も遅滞克服と発展指向への気運が生じ、全国水準に追いつく努力が重ねられる時期である。しかし、なお民間自主組織としての主体性に乏しく、財政面で行政依存の傾向が強まってくる。第三期（一九六八年～）は発展期というべきであって、革新府政下の客体条件と結びつけて運動体社協への脱皮を指向し、活動面で一定の自主性を強めて革新府市政への働きかけを開始し、その運動を通じて福祉施策の前進をひき出しうるに至った時期である。この段階に入って、社協組織・活動の中に全国水準をこえる側面が現われてくる。

各時期の内容を検討するにさいしては、社協の全国的動向および革新府政の動向を視野に入れながら、それとの関連において京都府社協の組織・財政・活動の状況（各年度事業報告書・決算書等の資料による）とその特徴をつかんでいきたい。

2、京都府社協の展開過程

(1) 第一期（一九五一年～五八年）

I 京都府社協の発足・運営とその背景

京都府社協は、一九五〇年代前半における社協組織の全国的整備の中で生成し、事業活動を開始した。わが国の社協づくりは、一九五一年一月、中央社協（現在の全社協）の結成を皮切りとして、同年中に全都道府県社協が結成され、続いて郡市区町村社協の結成へと進み、一九五三年以降の市町村合併にとまなう混乱もあったが、一九五五年頃にはその全国的整備が基本的に完了した。こうした上からの社協づくりは、占領当局の「民主化政策」の所産であったが、温存された官僚機構とこれに密着する旧来の官制社会事業組織の指導者層に依拠して急ピッチに行なわれたために、社協本来の民主的理念・機能とは異質の既成官制組織の統合・再編成に終った。折しも一九五〇年代前半は、対米従属のもとで独占資本主義の復活強化と再軍備への中央集権化、地域再編成が強行されていた時期で、上からの社協づくりも客

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

観的にはその中で一定の反動的役割を担わされていたといえる。⁽⁴⁾

京都府社協は、このような上からの社協づくりの一環として、革新府政が誕生した翌年の一九五一年三月二六日、東本願寺議事室に關係者二〇〇名を集めて創立総会を開き、同胞援護会・社会事業協会・民生委員連盟・社会福祉審議会・保育協会の五団体を「発展的に解消」して結成、会長には社会事業家牧野虎二氏、常務理事・事務局長には山岡源五郎氏が就任した。同年四月には財団法人認可、事務所開き（京都市上京区西洞院中立売下ル旧上京区役所跡）となっている。

なお右記五団体の中で、京都社会福祉審議会は一九四八年春、当時京都市民部厚生課長エミリー・パトナム女史の指導により組織されたもので、「各界各層の総意を結集し、社会福祉の増進を図ることを目的」とし、福祉問題の考究、計画立案、推進に当る民間機関であった。その組織構成は社会事業施設団体のほか、労働、教育、衛生、青年、文化、宗教、実業関係団体、学識経験者、関係官吏等々、広汎な分野を包括していた。同審議会は社会事業施設団体中心の社協に比べて、その性格・構成・機能ともにながれて「市民組織」としての特徴を備えており、社協の先駆的形態⁽⁵⁾として注目されるが、財政的に安定を欠き、折からの画一的な社協づくりの中で解消されざるをえなかったと考えられる。

さて、京都府社協創立年度の事業活動としては、①委員会活動（成人保護、医療保護、保育事業、收容児対策各委員会）、②共同募金会よりの引継事業（社会事業金庫、学資補給）、③啓発宣伝（市民施設見学会、共同募金運動協力、巡回無料健康相談、諸週間行事、機関紙発行、福祉教育資料作成など）、④第一回府社会福祉大会、⑤保母試験講習会、⑥全国・近畿ブロック関係諸集会への参加、などが行なわれた。しかし、その遂行の途上で財政事情の窮迫（府助成金不交付にともなう歳入欠陥）を来し、ついに同年一二月末には職員一八名中実に一二名を整理するという事態に陥った。このことは、財政上の見通しなしに天下りの社協づくりに呼応した旧五団体関係者の判断の甘さと、同時に財政的保障の裏づけなしに社協づくりを促進した行政指導の側とに問題があったといえよう。また職場にはこの大量臍首と対決し

うる労働組合も確立していなかった。

翌一九五二年三月に社会福祉法人認可、五月には第一回評議員会を開き、二代目会長に保守系府会議員中川喜久氏が就任した。(常務理事脇田悦三氏、事務局長伊藤十五氏)。しかし財政事情は好転せず、運営いよいよ多難となり、翌一九五三年一月には役員総辞職に追いこまれた。そして同年二月に早くも三代目会長として、財界人坂内義雄氏を迎え(常務理事高橋敬一氏、事務局長山岡源五郎氏)、体制のたて直しをはかったが、依然として運営困難まぬがれず、これ以降一九五八年まで不安定な状況が続くこととなった。なお、五六年五月には常務理事に再び山岡源五郎氏が就任(五七年六月死去)、翌五七年二月には事務局長に石川謙一氏が施設部長から昇任した。

その間の京都府社協自主財源についてみると、会費収入は一九五四年度五七万円を最高として一九五六～五八年度には三〇万円台に落ちこみ、共同募金配分金も一九五一年度の三八〇万円をピークに五七～五八年度には二〇〇万円にダウンしている。そして、府単費助成(対府社協一般会計)については五一年度ゼロのあと、五二年度の五〇万円を最高として、五三年度一五万円、五四年度二五万円、五五年度ゼロ、五六年度一万余円、五七年度一〇万円、五八年度二万円というように、きわめて乏しい状況であった。その結果、第一期における京都府社協の一般会計財政規模は五一年度の四〇〇万円台を最高として、五二年度以降においては二〇〇～三〇〇万円台にとどまっていた。もとより窮迫した財政事情を打開するために、第一期の各年度にわたって、役員代表が府に対して補助金交付の陳情を重ねているが、結果は右記のとおりきわめて不本意なものであった。

このように京都府社協第一期においては、革新府政の京都府社協に対する財政的条件整備が基本的に欠落しており、両者の間に緊密な提携関係が成立していなかったといつてよい。そのことはいったいなにゆえであろうか。ここでは革新府政の動向との関連においてその要因を考察してみよう。

京都府社協第一期は蛭川革新府政誕生の二年目からその再選(一九五四年)を経て、三選(一九五八年)の年までの

革新自治体と社協活動（I）

期間に照応する。府県段階の最初の革新自治体として、蜷川革新府政が登場したのは一九五〇年四月であるが、その当初は府議会においても野党勢力が圧倒的多数を占め、府庁内部はGHQの出先機関と「まだ封建的色彩と中央統制の色濃い」官僚機構が立ちはだかつていた。加えて府財政は、シャープ勧告による平衡交付金の圧縮、地方財政制度が京都府に不利に作用したこと、戦後復興過程での財政需要の急増に対し、地域経済が地方財政負担にたええなかったことなどによって、革新府政第一年目から深刻な赤字をかかえこむこととなった。さらにそれ以降、風水害の頻発によって財政危機がいつそう深まり、一九五四年度、五五年度にはその頂点に達し、ついに一九五六年度には地方財政再建促進特別措置法による財政再建団体第一号の指定をうけるに至った。

一方、一九五〇年代前半の社会経済情勢の特徴についてみれば一九五〇年の朝鮮戦争勃発を契機として、再軍備、日米安保条約調印、MSA協定、財閥復活など政治経済の安保体制への再編成が進められ、その中で地方自治制度もまた地方自治法の改悪、市町村合併など財政危機をテコとして中央集権化が強められていった。その間地域住民は、激しい景気変動の中で経営と生活の不安定を余儀なくされ、中小企業の倒産、失業者の増大、貧困化の進行が顕在化していた。さらに敗戦による国土の荒廃は度重なる自然災害をひきおこし、住民をいっそう苦しめていた。

こうした状況のもとで、五〇年代前半の蜷川革新府政は行政機構の民主化を手がけ、議会の協力を求め、住民の団結をよびかけながら、政治反動化、地方財政の危機と中央集権化に抗してたたかい、住民のくらしを守るために「災害対策という形で公共投資を軸に、農山漁村や都市における生活や経済態勢の確立、とくに農業、中小企業に施策を集中」する方向に展開していった。この中で福祉行政としては、生活保護制度の最大限運用と法外援護、母子相談員設置、母子福祉資金貸付制度の補充、母子寮・保育所建設などが行なわれた。

一九五〇年後半には、日本資本主義は高度成長Ⅱ高蓄積の段階に入るが、それを促進したものは、政府の公共投資政策として進められた太平洋ベルト地帯を中心とする重化学工業化・コンビナート化のための産業基盤の整備であった。

これに対して革新府政は、財政再建団体としてのきびしい制約のもとで、「国の公共投資重視の政策を一面で批判し、他面で利用できる権限は活用しながら」南北格差は正の開発を展開し、また中小企業、農業、労政についても「経営とくらしを固める」方向が追求されていた。すでに議会においては蟬川与党が過半数を制し、また行政機構の縮小を余儀なくされる中で政府の人事交渉に抵抗しつつ財政再建がはかられていた。その間、福祉行政についてみれば、身体障害者福祉センター建設、婦人相談所設置、母子相談員協働員の制度化、世帯更生資金貸付制度の開始などがある。

こうして一九五〇年代における革新府政は「革新自治体が清潔で政治的な力量をもつ首長、それを支える強固な統一戦線、強力な労働運動と住民運動、そして、科学性と民主主義的姿勢を備えた行政当局者と議員をもち、すべての住民を対象とした総合的な権利の拡大をはかること、ここに第一期の基本的特徴があった」と評価されている。しかしながら、それならばすぐれた革新府政の施策の中で、京都府社協の民主的発展に対する条件整備が一九五八年までなにくえ欠落していたのか、ということがいっそう疑問となる。そこでつぎにその要因と考えられる点について若干の指摘をしておこう。

その第一点は、一九五〇年代における革新府政の深刻な財政危機にあったと考えられる。すでにみたように、シャープ勧告による平衡交付金の圧縮や風水害の激発にともなう赤字の膨張、財政再建団体指定第一号という、全国地方自治体の中でもっとも深刻な財政危機に陥っていた状況のもとでは、京都府社協のような各種団体に対する財政援助はおそらく不用不急の対象と目されざるをえなかったと考えられる。

第二点はそのことと関連して、革新府政の福祉行政の位置づけと展開指向の特徴に規定された制約である。一九五〇年代の革新府政は、そのおかれた社会経済情勢と著しく困難な財政事情から、災害対策、中小企業・農業振興対策および労政を中心として、住民の経営や生活の基盤を固める施策に重点をおかざるをえなかった。その中で福祉行政については、「戦前の社会事業を民主化しながら、できるだけそれを不要にするという追求がおこなわれた時期」となった。

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

すなわち、福祉行政の民主化努力とともに、右の「くらしの基盤を固める」基本的諸施策を通じて、「社会問題を軽減・縮少し、そのことによって社会福祉への負担をも軽減する方向」⁽¹²⁾をとらざるをえなかったのである。したがって、この時期における革新府政の福祉行政は、母子福祉対策など国の施策に先がけた部分がみられるとはいえ、全体としては産業振興や労政のようにきわだった進展を示していない。むしろ、社会政策および一般公共政策を補完する社会福祉施策の自治体レベルにおける拡充強化にまで、革新府政の力がまだ及ばなかったというべきであろう。そして、そのような制約をうけた福祉行政の中で、国の制度を最大限に運用し、あるいはその低基準をカバーしつつ、貧困・低所得者、母子家庭、身体障害者など未組織・無権利状態におかれがちな人びとを重点的対象として、そのくらしを緊急かつ直接的に守る施策が優先されたことは、一つの特徴を示しているといえる。そうした点においても、京都府社協のごとき不可視的な対住民間接サービスを担う民間団体へのこ入れが、施策の優先順位に加えられるようもなかったと考えられるのである。

第三点は、社協の組織体質と革新府政の政治姿勢・施策方向との乖離傾向である。京都府社協もまた、一応社会福祉の近代化・民主化のための「市民組織」たることをタテマエとして、結成されたことはうたがない。しかし上からつくられたわが国社協組織の通例として、実質的には旧来の官制社会事業団体の再編・統合に終ったために、前近代的・非民主的体質を濃厚にとどめざるをえなかった。そのことは、府下社会福祉活動の分野において、そのタテマエや表面的形式はともかく、実体的には戦前の慈善的社会事業から根本的に転換しえていなかったことの集中表現であつたともみられよう。さらにこの状況を政治的力関係でみれば、府下社会福祉活動の分野は革新勢力の影響力がきわめて乏しく、保守支配勢力の掌握下にあつたことも否めない。そうした府下社会福祉活動の結集体としての京都府社協が、政治的中立標榜の有無にかかわらず、客観的には保守支配勢力の一拠点を形成していたとしても決して不思議ではない。

これに対して、革新府政は憲法と民主主義を空洞化させようとする対米従属・独占資本本位の政治反動化・中央集権

化とたたかう姿勢で、住民の団結を促しながら、その権利とくらしを守る方向に展開していった。その政治姿勢・施策方向にとって、右にみたような体質を濃厚に宿している社協組織は、提携関係の対象というより、むしろ乖離・対立的な存在とならざるをえない。なぜならば、革新府政がかりに社協組織に対して財政援助を行なうとしても、そのことが社協組織を通して住民の団結を強め、その権利とくらしを守ることに直結するとはかぎらず、かえって地域有力者集団の影響力・支配を強め、社会福祉の民主化をおしとどめることに転化するおそれなしとしないからである。

第四点は、革新府政の社協組織民主化に対する方針の欠如にある。社協組織が革新府政の政治姿勢・施策方向と乖離・対立する存在であるとしても、その民主化に対する条件整備の努力を怠っていないというわけにはいかない。社協組織と活動に問題傾向があればあるほど、革新府政にとっての課題である社会福祉の民主化が進展しないからである。ところが現実には社協対策が欠落し、問題傾向を放置する結果となった。そのことはきびしい財政的制約もさることながら、革新府政内部においてなお根強い官僚主義的傾向から、社協民主化への条件整備の方針を積極的に打出す力量を欠いていた、とみなさざるをえない。

II 事業活動

前述のように京都府社協第一期においては、革新府政との関係が疎遠で、窮迫した財政事情と不安定な組織運営の状況にあった。また事務局スタッフが創設年度の途上で約三分の二にまで縮少されたことにより、職場の民主化がいつそう至難となり、賃金・労働条件の改善が遅滞するとともに、職員集団の組織的力量も強化しえない実情におかれていた。それに加えて、府市行政関係の複雑さにもなう社協組織運営・活動展開上の困難もあった。京都府行政区域の中で、京都市とそれを除く郡部との実勢は人口の比重をとっても三対一と著しくアンバランスであった。それにもともと大都市の府県からの独立・自治権拡大の要求は戦前から根強く、戦後は一九四七年公布の地方自治法による特別市政指定をめぐって、五大都市と府県との激しい対立に発展した。その結果、妥協の産物として一九五六年自治法改正により政令

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

指定都市制度が発足し、府県からの一定の行政事務移譲と財源配分が行なわれることとなった。これによって五大都市の福祉行政は基本的に府県なみとなった。府県と五大都市との対立・指定都市の発足は、派生的に府県社協と五大都市社協との対立をよびおこした。ところが、この面では結着がつかず、府県社協は事実上郡部を主要展開基盤としながら、指定都市区域をも活動エリアとしてかえることとなり、指定都市社協の守備範囲とのオーバーラップを調整する上で苦しむこととなった。さらに一九五〇年の蜷川・高山革新府市政の誕生後、高山京都市長が次第に保守的姿勢へ傾斜していくことにより、府市協調の土台が崩れていった。このような府市行政関係の複雑さとそれにとまなう諸問題は、京都府社協の組織運営・活動展開をめぐる、さまざまな矛盾と混乱をもたらさずにはおかなかったのである。

以上のような京都府社協内外の諸制約・諸困難が重なる中で、その第一期の事業活動は、若干の独自の活動と府委託事業が散見されるものの、総じて停滞傾向をまねがれず、委員会活動を足場とした施設団体の連絡調整を主軸に社協としての最少限の機能を維持するにとどまっていた。しかし、その連絡調整を通じて施設団体の組織化に一定の役割を果たしたことは、第一期のみるべき成果として正当に評価されてよい。ちなみに五二年度以降設置された委員会としては、五二年度母子保護対策委員会、五三年度経済保護対策、民生事業、身体障害者福祉対策、総合各委員会、五五年度老人福祉、世帯更生資金貸付運営委員会、五六年度同和事業対策、資産評価各委員会がある。また一九五五年度より都道府県社協において世帯更生資金貸付事業が開始されたことは、後に述べる問題傾向をとめないながらも、制度補助を通じて革新府政と京都府社協とを緊密に結びつける契機となり、沈滞気味であった事業活動の振興という面で期待をよせられることとなった。第一期事業活動の主要な展開状況はつぎのとおりである。

①地区社協の育成

一九五一年の都道府県社協の結成に続いて、地区社協づくりが開始され、行政的勸奨¹³⁾をテコとして全国的に展開されていく。京都府社協においてもその発足とともに地区社協結成をよびかけ、一九五一年度中に大江町社協の結成をはじ

めとして早くも五郡一市二区二一町村の地区社協が結成された。京都市内においても五二年度中には全区社協の結成をみており、同年七月京都市社協連合会が発足している。その後市町村合併の影響で多少停滞することもあったが、一九五六年前後にはほぼ全府下に整備をみている。地区社協づくりとその活動推進のための京都府社協の働きかけとしては、五二年度結成助成、地区社協会長会議、五三年度地区社協常務理事会議、振興地区指定（大江町社協）、社協指導者研修会、五四年度優良社協連絡会（舞鶴市、大江町、八幡町、東和束村各社協）などを試みている。

社協組織の全国的整備が、客観的には「社会福祉の増進」をシンボルとする地域支配層の反動的再編成に結びついたことは、前に述べた。しかし、そのような「住民不在」の社協組織の形式的整備が先行された結果、その組織・財政ともに行政依存を深め、活動の実質的展開を期し難く、いわゆる「看板社協」「行事社協」「行政下請社協」の段階に停滞せざるをえなかった。京都府下の地区社協づくりについてもまた、この全国的傾向から自由ではありえなかった。

一九五五年頃より、「福祉国家」指向のもとに地域支配秩序を再編成し、住民の協力・資力を動員するため、官制的地域組織化の動きが保健・福祉行政などの分野でにわかに活発化してくる。その状況のもとで、一九五七年全社協から「市町村社協当面の活動方針」が示され、社協活動刷新・地域組織化への気運が高まっていた。⁽¹⁾これに対して、京都府社協の場合は一九五五年度以降、新たな動きを全く示さず、地区社協への働きかけは一九五〇年代前半に比べ、かえって停滞状況に陥ることとなった。そのことは、地区社協育成費の予算執行が五五年度より0を示し続けることと照応している。

②社会福祉予算対策運動と施設の組織化

一九五〇年代前半には、福祉三法と社会福祉事業法を軸とする社会福祉制度の整備をみるが、その内容を規定する社会福祉政策としては、折からの反動化政策のもとに組み込まれていった。とくに不況下での財政緊縮と軍事費増強は社会保障、社会福祉の後退を強い、露骨な安上がり福祉行政が追求されることとなった。その合理化攻撃の中で、社会福

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

社施設とくに弱体な民間施設は窮地に追いこまれ、自らを組織化してこれに対抗せざるをえなかった。また民間施設団体を結集する社協組織としても、その官制的制約にもかかわらず、社会福祉とくに民間施設の危機に際して立ち上¹⁵⁾がざるをえなかったのである。

すでに一九五一年には児童保護費の平衡交付金切替え反対運動が全国・都道府県社協を足場として展開されていたが、京都においても京都児童福祉事業協会が同年四月から八月にかけて反対の署名請願運動を行なっている。この結果、一九五三年度より児童保護費は国庫負担制度に戻された。

しかし、一九五四年度政府予算大蔵原案は、生活保護費、児童保護費の国庫負担を八割から五割に切下げるといふ驚くべき合理化攻撃をかけてきた。これに対して社会福祉事業界は社協を拠点として一九五三年末から翌年一月にかけて大規模な反対運動をまきおこした。また一九五三年八月結成された日社職組をはじめ、日患同盟、全日自労など労組・民主団体も反対運動に立ち上がった。京都府社協においても「社会保障強化推進本部」をおき、施設関係者を中心に「社会保障費減額阻止運動」を展開している。こうして社会保障費大削減の暴挙は広汎な反対運動と世論の批判によって、一応阻止された。

一九五四年末にも再び社会保障費大削減がもくろまれたが、これに対し労組・民主団体は「社会保障を守る会」に結集して一大反対運動を展開した。社協組織の運動も保育関係予算を焦点として大きくもり上がった。その結果、このもくろみは再び阻止された。これ以来、全社協の中に予算対策組織が確立し、予算対策運動が恒常化することとなった。京都府社協においても、この予算運動の中で一九五五年度には「施設措置費限度額引下げ反対運動」、五六年度には「保育予算大幅削減反対運動」をそれぞれ展開している。

社会福祉（施設）に対する合理化攻撃とその対抗運動の必要性は、民間施設を中心とする施設の組織化を促進することとなったが、京都においては保育関係をはじめ業種別の施設組織化が進み、全国運動への参加とともに、対自治体活

動が展開された。⁽¹⁶⁾

まず保育関係としては、一九五四年三月に京都府保母会が結成され、現員現給制にともなう保母の賃下げ、首切り反対を京都市民生局に申し入れている。また五六年二月には幼稚園・保育所の競争・共倒れによる首切り反対を決議している。一九五五年三月には京都府保育園長会が結成され、京都市に対して同年七月民間施設職員退職共済組合の結成に当たっての助成金要望（五六年八月六〇万円助成実現）、同年一月「民間保育所の経営実態調査」にもとづく採暖費・し尿くみ取り料の助成要望（五六年四月一部助成実現）、五六年二月「保育料徴収による入園辞退・退園者状況調査」にもとづく保育料値下げ運動（保母会と共同）などを行なった。また同保育園長会は全国レベルでの組織化を提起し、全国保育園長組織の確立に貢献した。児童養護関係では、一九五四年五月、京都府養護施設職員協議会が結成され、五年「現員現給制絶対反対」声明、同年一二月京都府に対し児童就職支度金の支給など八項目の要望書提出（五七年度より就職支度金、入進学支度品支給など実現）をそれぞれ行なった。養老施設関係では、京都府養老事業連盟が一九五六年三月京都府に対し「養老施設事務適正化」、同年五月「養老施設拡充」をそれぞれ陳情した。また五四年四月には、親睦・研修組織として養老事業寮母の会が結成されている。

このような民間施設組織化と運動に対しては、京都府社協がその委員会活動を通じて連絡調整の場を提供し、またその対施設サービス（五一年度以降施設児童芸能発表会・大運動会・夏季鍛錬会・カルタ会・卓球大会・バトミントン大会など施設児童むけ行事、五三年度以降施設従事者研修会・児童施設職員グループワーク講習会・児童施設保母講習会・児童施設長研修会・施設職員一泊旅行など従事者むけ行事）や調査研究（五三年度養老施設在寮者調査、五七年度保育所保母実態調査など）、さらに業種別組織の事務局となることによって、これを促進したといつてよい。

ところで、これらの業種別組織は、施設経営者や幹部職員の主導下にあつて、施設の家族主義的経営ないし労使一体化路線をとり、労働組合運動に対して否定的であつた。京都においては、一九五〇年代前半に厚生園従業員組合、京都

革新自治体と社協活動（I）

社会事業財団従業員組合の二組合が存在していたが、いずれも経営者側の攻勢によって五〇年代前半末期には消滅させられていた。それ以降、業種別組織の登場とその運動展開は、施設危機打開のために重要な役割を演じたが、その反面で京都の民間施設における労働組合運動の復活に対してはむしろ防波堤の役割を果たしたのである。

③ 民生委員活動推進と世帯更生資金貸付事業の開始

一九五〇年五月の新生活保護法施行にともない、民生委員は生活保護行政の補助機関から協力機関へ転換させられた。これによって民生委員の間にはかなりの混沌と意気低下の状況が生まれた。これを打開するために自主活動の方途を模索せざるをえなかったが、一九五一年以降全国的に整備された社協組織はその好個の足場となった。民生委員は社協組織の中核として活動することが期待されたからである。京都においても民生委員は京都府社協の結成に参画するとともに地区社協づくりにも加わり、社協組織における有力集団としての位置を占めることとなった。しかも社協活動と民生委員活動とが未分化であったために、京都府社協として民生委員の相対的独自活動に対する方向づけを打ち出しえず、専ら民生事業委員会（五三年度設置）を中心として全国・近畿関係諸会議に対する参加など連絡調整の役割を果たすにとどまった。一九五六年度から開始した京都府民生委員児童委員研修会（府委託）、五七年度民生委員制度四〇周年記念行事小河滋次郎墓参を除いては、みるべきものはないという状況であった。

一方、全国民生委員の自主活動に新境地を拓いたものは、「世帯更生運動」であった。それは一九五二年八月、第七回全国民生委員大会（大津）における「民生委員一人一世帯更生運動」の実践申し合わせに端を発している。この運動は低所得世帯の転落防止を目的としたものであったが、その実践の中から低所得者に対する資金貸付の必要性が認識され、二年間の実現促進運動を展開した結果、一九五五年度国庫予算一億円が計上された。これにより世帯更生運動は、都道府県社協を実施主体とし、民生委員を担い手とする活動体制が確立し、世帯更生資金（生業資金・支度資金・技能修得資金）を社会資源として活用する道が開かれたのである。京都府社協に対しても一九五五年度制度補助として五〇

○万円の貸付原資と府単費事務費補助一〇万円が交付（五八年度から事務費国庫補助開始）され、貸付事業が開始（五七年度には生活資金が加わり、また医療費貸付資金貸付事業を併用）されることとなった。五五年度から五八年度までの貸付状況は第一表の通りである。

第1表. 世帯更生資金貸付状況

年度	件数	貸付額
1955	140	4,902.000円
1956	124	4,317.000
1957	210	7,631.000
1958	304	10,271.500

世帯更生資金貸付事業の開始は、経済成長下で窮乏化し、停滯・沈澱していく低所得階層に対して、補完的福祉サービスの拡充となり、またそれが社協事業活動の振興と民生委員の自主活動領域の定着に役立ったことは一応認められるところである。しかし、貸付原資の絶対的不足と貸付額の低位性（当初生業資金貸付限度額五万円）、貸付手続上の諸制約からその成果は限定されるをえず、むしろ客観的には不安定な零細企業を創出させ、公的対応の民間下請化によって低所得者の権利意識を弱め、社会保障の前進をおしこめるといふ役割を果たすこととなった。

また社協にとつては貸付事業の開始とその業務量の増大にともない、本来の組織化機能が圧迫され、全額公費導入の結果、事業運営・人事に対する官僚統制が強まるという矛盾をかかえることとなった。しかも貸付運営の過程で、対象者の償還能力や償還促進を一面的に重視する傾向もあらわれ、世帯更生運動というより、自己目的化した貸付事務の性格を強く帯びるに至つたのである。京都府社協において一九五五年度以降、地区社協活動の推進が停滯していくのも、この貸付事業の開始と無関係ではないと考えられる。また公費導入にともない革新府政と結びつく契機となった反面、一定の官僚統制をまぬがれなかったことも事実である。

なお、一九五八年度には京都府社協は郡市社協会長会議、郡社協三カ所において償還期に入つた担当民生委員との懇談会を開いている。貸付事業開始以来、京都府社協の償還率は、五五年度・五六年度件数で六六%、全国最下位から一〇番目、五七年度同四三・六四%、最下位から三番目というように全国最下位グループに位置していた。このことは、事務局体制の不備、民生委員活動の低調さ、京都市内の民生委員に対する指導の困難性に加えて、革新府政と地域革新

革新自治体と社協活動（Ⅰ）

勢力・運動の存在を背景に、一面的な償還成績至上主義をとりえなかつたことなどがからみあつてもたらされたものと考えられる。

④ その他

全国・近畿ブロックの関係諸集会への参加は各年度とも多岐にわたっているが、それらと前述の主要事業活動とを除く京都府社協の実施事項をさらにビック・アップすれば、次のようなものがある。まず府社会福祉大会の開催についてみれば、一九五一年以降毎年実施（五三年度のみ風水害のため中止）している。各年度とも一日の日程で表彰行事と協議を行なっているが、そのうち五四年度の大会は生活保護基準の引上げをはじめ「社会保障の強化確立」を決議するなど迫力のある内容のものとなっている。また個別の実施事項で目につくものとしては、一九五三年度に府身体障害者福祉指導者研修会（府委託）、南山城地区水害義捐金・台風一三号風水害義捐金募集、戦犯釈放・抑留同胞完全救出国民署名運動、五五年度京都府社会福祉事業要覧作成（府委託）、五八年度第九回国際社会事業会議研究旅行班受入れなどがある。さらに団体事務受託としては、一九五一年度以降京都府未亡人会連合会、五三年度以降引揚援護愛の運動京都府地方協議会、五四年度以降京都保母会、京都府養護施設職員協議会、五五年度以降養護児童指導者会、五八年度以降京都里親会連合会の事務局となり、それぞれの団体の事務処理と事業活動の支援を行なっている。これらの団体事務受託は、京都府社協本来の事業活動の停滞状況に一定の活気をそえる役割を果たすこととなった。（未完）

註

- （１） 田中重博『くらしの組織』論と現代地方自治「自治体問題研究所編『地域と自治体』第二集所収、自治体研究社、一九七五年、一六六ページ。
- （２） 京都府政研究会編『戦後における京都府政の歩み』汐文社、一九七三年、一七ページ。
- （３） 自治体問題研究所京都民主府政研究会編『京都民主府政』自治体研究社、一九七四年、一九ページ。
- （４） 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、一九六八年三月、六四～七〇ページ参照。

- (5) 谷川貞夫『コミュニティ・オーガニゼーション概説』全国社会福祉協議会、一九五八年、一四七～一四九ページ参照。
- (6) 前掲『京都民主府政』二九七ページ。
- (7) 同右、二四五ページ。
- (8) 前掲『戦後における京都府政の歩み』四二六ページ。
- (9) 前掲『京都民主府政』二四六ページ。
- (10) 同右、三一七ページ。
- (11) 同右、二〇二ページ。
- (12) 同右、二〇三ページ。
- (13) 一九五二年五月、厚生省社会局長通達「小地域社会福祉協議会組織の整備について」
- (14) 前掲拙稿、七三～七四ページ参照。
- (15) 同右、七一ページ参照。
- (16) 以下業種別の施設組織化と対自治体活動の経過については、京都府社協之田宇佐男氏の調査研究に負うところが大きい。
- (17) 前掲拙稿、七二～七三ページ参照。