

コミュニティ・オーガニゼーション・ワークの

機能領域について

住 谷 馨

(1)

コミュニティ・オーガニゼーション・ワークは地域社会の福祉向上を目的とする組織化事業——Community Organization for Social Welfare——といわれ、また「組織社会事業——Community Organization. Community Welfare Organization——として社会事業の専門技術となり、その機能領域を次第に明確化してきている。社会事業の同じ専門技術であるケースワーク、グループ・ワークは直接対象者に対応し、対象者になっていく社会福祉問題の解決にあたっているが、コミュニティ・オーガニゼーション・ワーク（以下C・O・Wと略す）は地域社会の福祉目的のための住民組織を育成または援助して、既存の社会福祉施設、機関とともに、その一定地域社会の福祉を向上、改善、拡大しようとする組織活動援助の専門技術である。したがって、社会福祉問題になっっている対象者と直接対応しないところがその専門機能の特徴となっている。

現在、わが国におけるC・O・Wの専門機関は、すでに全国的な組織に拡大している「社会福祉協議会」（以下社協と略す）である。したがって、社協の創設とその後の社協活動はC・O・Wの社会的な位置づけとその機能活動を意味するものといつてよい。しかし、C・O・Wは米国を母体として、その理論化と実践化がすすめられ、専門機能の体系

化がみられたものであって、この方式がわが国に実際に導入されたのは戦後になってからといえよう。その紹介が活潑に行われたのは社協の前身である「中央社会福祉協議会」(一九五一年一月二日結成)の発足をみた当時からである。鷺谷善教氏はC・O・W論の戦後の展開として、故小沢一氏の「社会事業の実践理論」(社会事業二九卷五・六号、一九四六年一〇・十一月)を最初にとりあげ、その後、牧賢一氏の「社会事業組織の問題——Community Organization Workの一過程としての考察——」(「社会事業」三二卷一〇号一九四九年一〇・十一月合併号)、また同誌における大久保満彦氏の「農村社会事業論」、一九五〇年に日本社会事業協会が発行した資料一号「アメリカに於る社会福祉協議会の組織と活動」、資料二号「共同募金委員会と福祉協議会との連合会の規約案」、黒木利克氏の「ウェルフェア・フロム・USA」、さらに牧氏の「社会福祉協議会の理論と問題」(「社会事業」三三卷九号、一九五〇年九月号)をC・O・W論の系譜としてみているが、^(註②)これらの議論を背景に中央社会福祉協議会結成のための準備委員会は「社会福祉協議会組織の基本要綱および構想案」(一九五〇、一〇)を作成し、さらに「社会福祉協議会組織の基本要領」を制定して、それを活動指針として中央社協(一九五二年五月、社会福祉法人全国社会福祉協議会連合会と改称、一九五五年四月、現社会福祉法人全国社会福祉協議会と改称)の発足となった。当時の社会事業界は占領軍の指示による整理統合の過渡期であり、C・O・Wの認識もほとんどみられない状況であったが、社協組織は社会福祉事業法(一九五一年三月制定)の法的な規制力と行政的な指導によって約一年間で全国にわたり都道府県社協の結成をみる事ができた。社協組織は社会事業の民主的な新しい専門機能が期待される機関であるが、その早急な組織化と、わが国の社会事業が再編成の過渡状況にあって、近代化と専門化が課題となりつつあった当時の状況をみると、社協の創設とその後の活動をもつてその機能評価をすることはできない。むしろ、上からの一方的な指導によって組織化された社協の内部でC・O・Wがいかに機能しえたかということの方が問題であろう。この専門化過程は、C・O・Wにかぎらず、ケースワーク、グループ・ワークにおいても同じことがいえる。社会事業が社会保障制度の成立とともに、その主要な福祉施策としての

コミュニティ・オーガニゼーション・ワークの機能領域について

位置をしめ、社会体制化と立法化が進展しつつある状況のもとで、社会事業の一施設、機関、または一専門機能のみをとりだして、その一般的な水準を推測し評価することはできない。しかし、社協組織は創設当初より、地域社会の福祉と社会事業に関連する調査研究、連絡、調整、社会資源の開発、共同計画、広報、宣伝活動というC・O・W機能が期待され、一定地域の社会福祉施策を自主的、民主的に展開できるような社会福祉機関としての役割をあたえられてきたのである。その組織体の規模も都道府県という広地域の段階から郡、市、町、村、区という小地域の段階まで分化細分され、組織化の進度もめざましく、昭和三十三年頃までに全国の大部分の小地域に社協組織の結成をみている。社協組織が広地域、小地域段階でC・O・Wの機能を専門的に発揮し、地域住民の福祉ニーズを積極的に開拓し、調査して、住民の自主的な組織力で福祉問題を解決していくことが可能になるならば、わが国の福祉施策は社協の組織化進度に比例して進展しうるのであろう。そのかぎりにおいて社会福祉施策は社協活動と相関関係にあるとみられるが、わが国の福祉施策の遅滞と低位性は社協活動に反映し、その本来のC・O・W機能を不活潑にしている。また、逆にいえば社協活動の停滞が福祉施策を進展させえないともいえる。社協組織については後述するが、その成立条件、構成、運営など主体内部の要因と、その地域社会の福祉問題について、地域の住民がどの程度の理解と行動力、主動的な組織活動を示し得るかという外部的条件についても考察する必要がある。ただ、社協というC・O・Wの専門機関が全国に網羅的に組織されているにもかかわらず、その機能と理念がこれに追隨するところにわが国社会事業界にみられる近代化の一つの特徴が示されている。

元来、C・O・W機能はケース・ワーク、グループ・ワークがすべての社会福祉施設、機関に所属する専門的機能であるのと同様に、固有の専門領域をもつ機能として、すべての施設、機関に所属されるべきものである。社会事業の組織的な体制化が進むということは、実際には各専門分野が明確となり、その職業化が進められることである。その結果として、同じ専門分野の施設、機関が系列化して、その縦断的、横断的な組織化が協議体、連合体という形をとって統

合、統一化されていく。そして、同じ社会事業機能が合理化され、対象にたいする固有のサービスが効果的に配分されて、その内容の平準化と効率化が進むことが期待される。この進展傾向は各専門分野において、C・O・W機能が所属しているかどうかによって相違してくるといえるであろう。各専門系列において、C・O・Wがその主体的領域においていかに機能しているかによって、組織体としての社会事業の進度と、その現業面におけるサービス内容においていかに相違を生み出すものと考えられる。

C・O・Wがすべての社会事業施設、機関に固有な専門機能として位置づけられるとき、各専門分野に独自のC・O・W機能が考えられる。たとえば児童関係の施設、機関に児童福祉に関連する諸施策、制度を改善、推進するような協議体、連合体の組織化が考えられるであろうし、また地域社会における児童福祉問題について住民組織による児童福祉計画を立案することも可能となる。これは老人福祉、母子福祉、身体障害者福祉等々、あらゆる専門分野で開拓され、自主的な福祉施策となり得ることである。このように、C・O・Wは社会福祉組織を推進し、その制度を完備する機能をもっているが、社会福祉の「組織論」または「制度論」との関係を明確にしておくことも必要である。岡村重夫教授は「後者（「組織論」または「制度論」）はある社会における社会福祉施設、機関の配置の体系があって、一連の社会福祉の制度的構造を意味する。それに対して、前者（C・O・W）はあらゆる社会における社会福祉活動の調整、計画、促進に対して住民や団体が参加する動的過程に関する技術を意味する。もちろん、実体的には二つの間には明確に区別しえないものがあるであろう。なぜならば、社会福祉の組織化によって一定の社会福祉の制度的構造がつくられてゆくであろうし、また、かくして成立した社会福祉施設が社会福祉の組織活動を行うからである。しかし、理論的な研究においては、制度的構造そのものを解明し、そのなかにみられる一連の原則をとりだすことと、かかる構造物を生みだす活動過程の原則をみいだすこととは、明らかに区別されねばならない」と指摘されている。^(註②)C・O・Wは、その主体的領域、客体的領域においても、社会福祉の制度的構造をよりよく構築する作業をはたす機能をもっている。社会福祉の

「組織論」または「制度論」はC・O・W機能が作用する既存の主體的、客體的領域にみられる福祉施策の状況とその境界、限界を理論体系化したものであって、C・O・Wの機能対象を明確にする役割をはたしている。したがって、両者は相互に理論的、実践的に補完しあう関係にあるが、「組織論」「制度論」は靜態的な構造分析の理論であり、C・O・Wは実践的、動態的な技術論として区別され得るのである。

C・O・Wの機能対象は狭い意味では一定地域社会の福祉施策と住民に関係している福祉問題ということが出来るが、福祉という概念が抽象的、象徴的で、なおかつ普遍的であるように、その対象領域も福祉問題の広がり、福祉への志向性を示す住民組織の拡がりに照応して拡大されている。社会福祉問題は国民各階層にわたってみられ、同時に福祉への志向性はすでに国民の権利となり、国家の義務となっている。したがって、C・O・Wは国民の権利と国家の義務を基本的な前提として機能するものといえるのである。憲法二十五条は「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と明記されているが、この条文が示す国家の福祉への実践的な義務と志向性は民主社会を形成する成員各自に還元することが出来る。そして、国民の生活保障、社会保障要求として広汎な組織活動や労働運動のなかに発動しうる。条文には「社会福祉」「社会保障」「公衆衛生」という言葉が並列して使われているが、三者の理念は福祉という上位概念に統一されていることはいままでもない。この理念の制度化された施策をみた場合、その各専門分野は細分化されつつあるが、それぞれの分野における対象を共有し、共有の度は拡がっている。また、その対象とする社会福祉問題そのものがすでに既存の社会事業の対応範囲をはるかに越えて、関連諸施策、制度に拡大している。この社会福祉問題の社会事業および関連諸施策、制度への複合化した重層状況は社会事業固有の専門領域を明確化することを必要としており、社会事業の定義そのものを弾力性のあるものに変えつつある。

社会事業の専門化過程はその対象への積極的な接近により、関連諸施策、制度内に新しい社会事業分野を開拓するよ

うになっている。たとえば、医療制度のなかのメデイカル・ケースワーク、教育制度にスクール・ケースワーク、司法制度のなかで犯罪、非行にたいするケース・ワークなど、社会事業固有の専門領域を関連諸領域の内部に逐次拡大しつつある。この状況はグループ・ワーク、C・O・Wの分野においても同じことがいえるであろう。社会事業固有の領域の拡大は、その主体的組織の拡大であり、福祉へ志向する施策と国民の福祉ニードの充足過程を意味している。この国民各階層における福祉ニードの充足過程は社会福祉諸制度の構造的機能にかかわる問題であるが、その構造的一環である社会事業の主体的領域の組織化をはかり、また、その客体的領域の拡大に照応して社会事業独自の方式で福祉ニードを組織化し、充足をはかる技術がC・O・Wといえるのである。国民各階層にみられる福祉ニードは多種多様である。

それは、労働組合による社会保障制度の確立要求をはじめとして、住宅、教育、医療、公共福祉施設の要求など社会生活全般にわたってみられる政治、経済、社会の諸問題に深くかかわっている要求といえることができる。したがって、C・O・Wという社会事業の方式は福祉ニードの広汎な拡がりと同様に、その対象領域を拡げており、政治、経済、社会の各施策、制度の領域にも、その固有の領域をもちうるものである。企業内福祉、地域社会福祉、国土開発の総合的な計画のなかでの福祉計画など福祉を目的にした私的、公的な組織、活動、運動の規模と範囲は無限定な状況にあるとさえいえる。C・O・Wは一定の地域社会に集中化しているこの無限定な福祉組織活動・運動を調整対象にしつつ、さらに未組織な住民を福祉目的に参加させる機能を強く期待されるものである。この機能は社会事業の新しい意味での社会化過程であり、社会福祉施策を社会事業の次元においてつくりだす社会活動過程といえることができる。

戦後、国民の基本的人権が確立し、「生活保護法」の制定により、国民の生存権が国家の責任として保障された。個人の次元におけるこの社会、経済上の国家保障は社会事業の個人援助の技術にケース・ワークを発展させた。ケース・ワークは精神分析、心理学、精神医学の臨床的成果を援用しつつ、環境の創造者としての個人を中心課題として、個人的環境を調整し、発展させようとする社会事業方式であるが、この方式の専門化は関係諸科学の発展とともに今後も深

化する傾向をもっている。このわが国におけるケース・ワークの普及は第一次大戦後の米国の社会事業界に類似しているような状況さえみられるが、個人にたいする科学的認識と社会保障の理念が欠除していた戦前からのわが国社会事業が、その過去からの脱却として反動的にケース・ワークを受入れ、その科学性を統一した方式によって社会事業の専門化を意図しはじめたものといえる。ケース・ワークは個人の次元における社会事業方式であるが、C・O・Wは社会環境の次元における社会事業方式である。ケース・ワークの普及は社会事業が個別化サービスに集中することを意味しているが、個人が適応する環境自体を対象にした社会事業の方式も同時に必要とすることはいうまでもない。この社会事業が対象とする環境は社会福祉環境といえようが、その環境改善の施策をつくりだす社会力としてC・O・Wは機能しうるものである。社会福祉施策が一定地域社会の住民組織によってつくられ、立法化が可能となることは福祉行政の民主化をも意味するものである。そして、この社会福祉環境の改善、拡充のための施策が住民参加という組織的成果を意味している以上、国家の福祉志向性と一致する民主社会の実質的な福祉活動を援助するC・O・Wの機能は、社会事業による社会改良方式として評価できるであろう。

つぎにC・O・Wが機能する主体的領域と客体的領域について考察をすすめることにする。

註(1) 鷲谷善教「社会福祉協会と地域社会福祉」(吉田久一・小川政亮編「社会保障と社会事業」所載、p. 236)

註(2) 岡村重夫「社会福祉学総論」p. 236

(2)

C・O・W機能の主体的領域と考えられるのは、C・O・Wが所屬し、機能する社会事業系列、配列を対象にした領域であり、広い意味では公私社会事業組織、社会福祉行政、社会保障制度、社会福祉に関連する教育、住宅、災害、公害など施策、制度の領域である。狭い意味では各社会事業施設、機関内の管理、運営を効果的、合理的にするために機

能しうる領域であり、一施設、機関および同系列上の社会事業組織と考えられよう。客体的領域は一定の地域社会に生起しつつある社会福祉問題とその問題に関係する住民および住民組織といえよう。この両領域においてC・O・Wがいかに機能しうるかという問題は社会事業の今後の課題といふことができるが、C・O・Wを発展させるために、この機能領域について考察してみることとする。

社会福祉への志向が国家責任となり、国民の基本的な権利となつてから、国民を支配的に規制していた官僚機構はその本質を変えざるをえなくなつてゐる。とくに、民生行政において社会保障立法が制定されて以来、国民に物的、心理的サービスを行う福祉行政が要請され、その機関内部においてもC・O・Wが必要な段階にきてゐる。また、民間の諸組織においても同じことがいえる。戦後、生活要求にもとづく労働組合運動が展開し、政治、経済、宗教関係の諸団体が次々に結成され、民主的な大衆組織による社会行動は一斉に開花したが、社会事業の分野では、その歴史的、社会的性格―受動的、事後処理の性格が強く支配して、民主的な大衆組織と一体となつた組織活動を展開できる姿勢をとることができず、また、大衆組織の面においても社会事業分野に深く関係している社会福祉問題についての理解と関心を示すまでにいたらなかつた。この状況は今日までなお続いている。社会事業は各専門別に分断されたまま、自己担当分野の対象処理におわれ、献身的愛情と隣人愛、奉仕的精神に支えられながら国家責任の皺寄せを受容し、慈善的、恩恵の性格を専門性の未熟さをカバーするために温存しつつ、行政的援助と指導のもとにおかれてきてゐる。さらに、社会体制の視角からみれば、社会事業は国家責任であるべき社会福祉機能を不完全な施設、機関に移譲されて、国家責任の不十分な代替的、補完的役割をはたしてきたのである。この社会体制的機能の地位とその期待される役割は、孝橋正一教授が指摘するように社会政策の代替的、補完的な施策として規定される性格をもつてゐるものであるが、社会保障制度という社会政策と社会事業の施策領域を部分的に統合した全国民を対象とする施策が進展しはじめたことにより、社会事業はその主要な体制的機能について新しい立場において主体性をもちはじめたといえよう。この新しい立場の自覚は

社会事業組織において従来の固有領域における欠陥、不備について個別的な次元から連帯的な次元にたつて、相互の各専門系列が交流し、各施設、機関の改善を共同目的にして組織的な解決をはかろうとする動向がみられるようになってきたのである。その萌芽としては児童福祉分野における保母の会組織、母子福祉分野における未亡人連合会の組織、各ケース・ワーカー協会組織など民主的な各組織活動をあげられようが、今後、この社会事業主体を確立するための福祉固有の分野での組織活動は活潑化する傾向がみられる。この傾向を推進する機能として社会事業各系列にC・O・Wが新しく位置づけされるといえるであろう。

C・O・Wの主體的領域は、その対象がもつ福祉問題の性格が複合的、重層的であるため、従来の各固有領域外の関連諸施策の領域に拡大されて、その領域との協力体制を必要としてきている。メディアカル・ケースワーカーが医師と看護婦との協力を必要とすること、また、養護施設の指導員が学校の教師、就職先の事業主との協力を必要とすること、各社会事業施設、機関は関連領域との協力を必要としてきている。とくに医療制度、教育制度内においてこの傾向はすでに強く現われている。疾病については公衆衛生制度の充実が望まれ、患者の早期発見と予防措置が保健所の機能として必要となっている。また、医療の適正化、社会保険の格差解消の問題など医療社会事業と深く関連する課題となっている。非行問題は児童福祉司を教育機関に接近させ、司法制度に接続させてきている。各地域の住宅問題、中小企業の就労条件、リクリエーション活動など、対象がもつ問題性により各領域にその機能は拡大しつつある。この社会事業機能の無限定な拡大状況は、社会事業固有の領域の再認識となり、この状況の再調整を必要としているのである。社会事業主体における自主的な再調整機能はC・O・Wによるものといわざるをえない。したがって、C・O・Wは各社会事業系列における対象者中心のサービスをよりよく達成するために間接的に必要となる専門技術であつて、社会事業の現業面におけるサービスを調整し、効率をあげることが窮極の目的となる。そのためには同一分野の施設、機関の人的、物的構成の平等化、管理、運営の合理化、専従職員の給与水準の引上げ、就労条件の改善などが先決問題となるで

社会福祉施設および収容定員（児童福祉施設を除く）

	施設数	収容定員
(保護施設)	か所	人
養老施設	641	42,556
救護施設	97	6,736
更生施設	49	5,584
授産施設	238	9,407
宿所提供施設	111	16,579
医療保護施設	92	15,220
(軽費老人ホーム)	19	1,100
(身体障害者更生援護施設)		
し体不自由者更生施設	44	1,724
失明者更生施設	6	820
ろうあ者更生施設	2	120
身体障害者収容授産施設	38	1,541
国立保養所※	2	200
盲人ホーム※	16	
(結核回復者後保護施設)	27	1,680
(精神薄弱者援護施設)	24	1,340
(婦人保護施設)	66	2,400

厚生省社会局調べ（註）※は身体障害者更生援護施設のうち身体障害者法に規定されてある。（厚生白書37年度 p. 156）

コミュニケーション・オーガニゼーション・ワークの機能領域について

あろう。その客観的な規準をつくる作業は、各管理、運営者の段階では当面の責任ともいえようが、また、専従職員の間でも、この作業は当然の権利となり、義務となる。両者はともに各施設、機関相互の実態調査を行い、その資料にもとづく研究活動を自主的、系統的に行うことが必要である。この組織討議は相互の理解と協同意識を深め、各社会事業系列の連带的性格を強める。現行の社会事業系列について、浦辺史教授は、もっとも合理的な分類として、(1)生活困窮（被災、戦争犠牲を含む）者のための社会事業、(2)傷病並びに身心障害者のための社会事業、(3)児童、妊産婦、母子家族、高齢者等社会的要扶養者のための社会事業、(4)犯罪者並びに特殊婦人更生のための社会事業、(5)低所得階層のための社会事業、(6)地域の社会福祉問題に関する社会事業、以上の六系列をあげているが、各系列における施設、機関

がその目的達成のために従断的、横断的な組織討議を行い、自らの領域における改善策を自主的につくり出す段階におかれているのである。

この各系列における社会事業の現状は、毎年発刊されている「厚生白書」によっても概観できる。「厚生白書」という官制的視点からも社会福祉問題の拡大状況に対応する施設機関の絶対的不足と老朽化が明らかにされている。社会福祉施設数とその収容定員数は上表にみる通りである。高齢者の被保護世帯数は一九万八、七五〇世帯（昭和三六年七月）

を数え、精神薄弱者三百万人、身体障害者九五万人、精神障害者は百三〇万で改容の必要な者四七万人と推定されている。その他、児童福祉分野の問題もあるが、全国三、四五九市町村のうち一、一三六市町村は保育所が未設置であり、肢体不自由施設、盲ろうあ児施設、精神薄弱児施設の増設も急務の問題とされている。この現状にみられる社会福祉施策の停滞と貧困状況は、その問題になっていく社会事業主体の組織的な社会活動が必要とするものである。C・O・Wは、この主体的領域にまず機能しうるものといわなければならない。したがって、C・O・Wは社会福祉施策の制度的構造に所属しつつ、その内部的な不備、欠陥を改良するために自ら所属している領域で機能し、福祉施策を拡充する政治性を強めつつ、福祉政策を進展させる役割をもつものである。この主体的領域における機能は、巨視的にみて社会保障制度の整備と調整を意味するものである。

C・O・Wがその専門的機能を発揮すればするほど、この社会保障という国家的規模における制度と関連を深めることになる。しかし、この社会保障の政策主体は政府であり、政策の決定はこの政治権力の性格、意図にかかわっている。社会保障の民主的要求はたえず政策主体の意向によって左右され、制限をうけている。この事実が資本制社会の社会保障制度の歴史が実証しているが、社会保障施策の性格は、その政策主体を形成する資本制社会の政治、経済機構によって決定づけられている。その政策主体はあくまで、自らの政治、経済機構を存続、発展させる目的をもち、資本蓄積による経済的繁栄を企図する経済政策を第一義的な課題としてきているため、社会保障施策は、この政策主体の目的達成のための手段的、補助的役割をはたすように位置づけされてきた。資本制社会のこの基本的性格は階級闘争を激化し、国民の窮乏化を自ら招来するという矛盾を拡大し、政策主体はその立場を維持、存続させるため、さらに強力な施策を必要としてきたのである。社会保障を国家の志向する理念と規定することも、政策主体にとって不可欠な措置であった。その理念に背反する政策主体の権力構造にたいしては、社会事業の各系列が自らの福祉理念を貫徹するために対決し、その施策の拡大・改善を達成しなければならない。したがって、社会事業の組織化によっておこる社会活動は同じ福祉

要求をかかげる広汎な組織労働者、福祉志向性をもつ国民各階層の諸組織と協同し、民主的な社会勢力の一環となる姿勢が必要となってきた。社会福祉問題が深刻化し、顕在化するほど、社会事業の組織的な政治性は強まり、階級性が明確になるといえよう。C・O・Wの機能は一施設、機関内の微視的な問題に対応しつつ、国家の志向性に合一する広汎な国民の福祉要求の実体になって、政治権力の反福祉的性格に対決する巨視的な社会活動にまで発展しうる可能性をもっている。この主体的領域の組織化過程に相關してC・O・Wが機能する他面の領域、すなわち一定の地域社会の福祉問題に対応する住民組織を対象にした客体的領域について、つぎに考察してみよう。

社会事業は従来の救貧、救済という受動的、消極的な性格から前述の通り、防貧、環境調整という主動的、積極的な性格に変わってきている。とくに専門社会事業方式はこの新しい性格をもち、とくにC・O・Wの機能は前進的、開拓的な福祉施策と直結している。そして、その対象となる地域住民の日常生活上の要求は医療、教育、住宅、交通、水道、下水など社会的諸施策全般にわたっているのである。したがって、社会事業固有領域の規定が問題になるのであるが、その対象中心に配列された社会事業施設、機関の機能はその各方式「ケース・ワーク、グループ・ワーク、C・O・Wを専門化することによって、その地域社会に機能する社会的諸施策と相互に關係をもつようになってきている。個人、小集団、または地域社会全体がなう社会福祉問題は社会的諸施策がそれぞれの領域で個別に高度化することを望みつつ、その問題を体现している対象者は、それら施策の有機的、総合的な解決を希望している。社会福祉要求の基本的な性格は「あれか、これか」という選択的要求ではなく、「あれも、これも」という総合的要求である。したがって、社会福祉問題に対応する諸施策がその問題を解決し、充足しうる効果的、治療的度合は各領域における専門的な高度化進歩と関連諸施策の組織化進歩に照応しているといえよう。C・O・Wの客体的領域における機能は歴史的にみてもこの後者の問題を対象にしてきた。社会事業の組織化機能は、一八六八年、エドワード・デニソン Edward Denison によるロンドン慈善組織協会の結成と、その後の国際的な「C・O・S運動」にまで発展した社会活動のなかに見いだすこ

とができるが、その組織化過程をみて、教育者、医師、弁護士、政治家、事業家などあらゆる専門領域をもった階層を含み、各自の社会資源性を調整しつつ、各地域社会の医療問題、住宅問題、教育問題など貧困階層が深刻になっている社会福祉諸問題に対応するものであった。そしてこの運動は社会事業の近代化を推進してきた。また、米国で一九〇九年に結成された社会事業協会 Council of Social Agencies は各種社会事業の錯綜した状況を調整し、サービスの適正化をはかることを目的に全国的な規模で組織されたが、この社会事業組織の秩序化と合理化は各社会事業系列における福祉ニードの適確な調査と対策を可能にしている。この協会のほか、地域社会の福祉ニードに対応し、住民参加によって福祉計画を立案しようという機関は各地区に設置されている。協同協議会 Co-ordinating Council、コミュニティ・チェストの機関、社会事業団体協議会、地区協議会、近隣地区協議会など小地域、広地域の段階で協議会組織はつみあげられてきたのである。また、福祉サービスの合理化をはかる社会事業交換所 Social Service exchange の機能も注目される。^(註④)これらの諸機関が地域の福祉ニードを吸いあげ、自主的な解決を目的とする福祉計画を住民の組織的参加方式により立案しているのであるが、その組織化過程は社会福祉に関連する諸施策の調整となり、総合化となっている。この組織化方式を専門的に体系化したのがC・O・Wである。

社会事業施設、機関が地域住民にとって主要な社会資源であることはいうまでもないが、その資源の拡充と調整を緊急に望み、期待しているのはその資源の貧しさをもっともよく自覚している主体とその資源を当面必要としている階層であることはいうまでもない。地域社会には保護を必要とする児童たち、老人、母子家庭、傷疾者、身障者、売春婦、急増している情緒障害者、非行少年など数えあげれば際限のない社会事業対象者がいる。そして、前述した通り、わが国の社会事業資源の絶対的不足は、この階層の福祉ニードに相対してその不充足度を強めている。この状況は社会事業分野にかぎらず関連諸施策の相対的な不足を意味している。そして、この多面的な不充足状況は地域社会のあらゆる住民活動に福祉を志向させる要因をあたえている。この状況はまさにC・O・W機能をもっとも必要としている社会事業

固有の領域が多面的に拡大していることである。最近の地域社会は都市、農村をとわず急速な経済成長と社会価値の変容、人口移動の激化と住宅事情の変化などによって生活構造、生活意識の変化をもたらし、各種住民組織も民主的な性格と伝統的な性格を混在させ、地区内の利害も多元化して、地区組織内の意見の調整をますますむずかしくしている。部落会、町内会は住民にたいするかつての権威や強制力はもたず、多面にわたる福祉ニードを内在させつつその組織の民主的な運営もできない状態がみられ、民生委員、児童委員の個人的な配慮により、福祉行政機能が地域社会のごく限られた福祉ニードを吸いあげているにすぎない。もともと、部落会、町内会という住民組織は自警活動や街路灯の設置、環境衛生問題、教育機関への寄附行為など政府、地方自治体の行政施策の不充分さを代替する役割をになわれ、住民自体の生活を守る自主的機能をもちえなかった。むしろ、地区組織は行政の末端装置として、行政の協力、代行をはず役割をもち、行政施策の不充分さをカバーし、住民のもつ福祉ニードを地区内に内攻させていたと考えられる。C・O・Wはこの地区住民組織の現状に対応し、福祉志向性を開拓して、住民のための組織として自主的に再編成ができるように援助する機能をもつ必要がある。さらに、地域の婦人会、青年会、子供会組織、体育会、リクリエーションの諸組織、敬老会、その他、地域住民が参加している諸組織を育成し、福祉ニード充足のための社会行動がとられるような組織体制を整備することが課題となろう。このC・O・Wの機能は、各地域社会の社会事業施設、機関がそれぞれ独自の領域で当然もつべき機能なのである。

地域社会の変貌は高度経済成長策にともなう地域開発、経済開発の計画が実施されることにより、ますます激しくなる。労働力の都市への集中は住宅難、交通難をうみ、青少年の就労問題、非行問題を増大させている。また一方、農村では若い労働力の移動により、老人、婦人の労働量を増加させ、保健衛生対策を必要としている。したがって、C・O・Wは地域開発、経済開発という地域社会に影響力をもつ経済政策に対応して、その政策主体をして、地域社会の福祉計画を施策体系化させようような社会活動、政治活動を地域住民組織が展開できるような機能をする必要とされるであろう。

この社会活動、政治活動は社会保障要求の全国的な運動の一環として考えられる。地域の住民組織が政府の施策を推進させた例として思い出されるのは、一九六〇年七月に石川県で結成された小児マヒ対策協議会の活動である。石川県は全国一の小児マヒ発生率をみているが、この協議会は翌年に予想されるポリオ対策として、自治体をはじめ県医師会、労働組合、各政党など二二団体を組織して、ワクチンの大量輸入、検定能力の拡大、治療薬ガランタミンの輸入促進などを政府に要求した。この要求は全国的な反響をうみ、母親を中心とした国民各階層を含む大衆運動にまで発展し、政府は科学的なポリオ予防体制を整備することとなって、厚生省は「生ワクチン」使用の方向をとり、ポリオ流行を未然に防衛することができた。この運動は政府の公衆衛生施策を推進させ、今後のポリオ対策にあたえた影響も大きい。地域組織のもつ、この政府施策を推進させうる社会力は、この運動のなかにもみられるように組織を媒介とした国民的要求を背景としている。この地域社会の組織化による社会保障要求の方向は、すでに一九五三年にウイーンで開かれた国際社会保障会議のなかでも統一した見解がみられる。「福祉関係、社会進歩をめざして活動しているすべての団体、科学者、医者、法律家、専門家、青年および老人の団体、老齢年齢その他のための団体、婦人団体、不具者のための団体、互助団体、家族団体、あらゆる宗教団体は、これらの地方的な社会保障委員会のなかで労働者と提携せよ」と訴え、地域住民の各階層が社会保障要求をかかげる地域センター、地域協議会組織に結集して、社会保障要求運動を展開するよう主張している。

しかし、わが国の社会事業組織はその対象措置におわれ、C・O・W機能を發揮しうる段階にまで達していない。労働組合は企業内組織として地域社会の福祉問題に志向性をもたず、企業内の生活要求におわれ、労働者は居住地の福祉問題に対応する組織ルートをもっていない。大企業における福利厚生施設の充実は、中・小企業労働者との福祉水準の格差を拡大し、その地域社会の福祉問題と断絶したまま、一部の組織労働者の専有物となっている。経済成長政策はこの傾向をますます強め、地域社会には公害という新しい社会問題を散布している。社会事業が、そのC・O・W機能を、

この客体的領域に發揮しうるためには、関連諸施策の末端における機能状況を認識し、地域社会を構成する各階層の福祉ニーズを明確にするとともにその地域の社会、経済構造にたいする科学的な分析を前提とするであろう。

註(3) 浦辺史「社会事業の分野」(日本社会事業研究会編「社会事業要論」p. 206.)

註(4) 「厚生白書」三十六年度、p. 209, 215.

註(5) 谷川貞夫「コミュニティ・オーガニゼーション」p. 121.

註(6) 「国際社会保険会議事録」p. 200.

(3)

C・O・Wの主体的、客体的領域における機能は、現在のわが国では前述通り、まだ仮説的な段階にすぎない。米国の社会事業方式がわが国に定着するためには多くの困難な問題がある。政治、経済、社会全般にわたる彼我の相違は社会事業の専門機能においても多くの相違点をその適用過程にうみだしている。とくに、C・O・Wの分野においては、社会事業が社会的政策として主動的な性格をもち、豊かな社会資源を公私ともに動員できる場合と、わが国のように社会事業が社会政策の外周に機能して、福祉施策が経済政策に従属し、その結果、社会資源の偏在化がすすめられ、社会資源をもっとも必要とする階層にたいする施策が公私とも欠乏する場合とでは、その機能効果において相違をうむのは当然であろう。

ここで、C・O・Wの専門機関として発達した社協組織についてふたたび考察してみよう。社協は前述した通り、全国的な組織となっているが、その結成過程の多くはすべて行政的指導によっている。その活動状況を見る場合、地方自治体の下請による官制的性格を強くしている。社協を構成するメンバーは、町村社協の会長は町村長が兼務し、市社協は民生委員によるところが圧倒的に多い。主要な構成員は、民生委員、自治会長、市町村議会議員、市町村吏員、保護司、施設長、小中学校長、婦人会長、青年団長、教育委員、公民館長などに集約されるところが多く、いわば地域社会

の身分的な権威秩序を維持している階層によって構成されているといえる。したがって、社協組織自体が行政施策を直線的に受け入れ、自ら福祉行政の代替的役割を伝統的な権威によってはたし易い機構になっている。社協は定期的な年間行事の実施機関の性格を強め、世帯更生運動、歳末たすけあい運動、遺家族関係保護、児童福祉週間などの行事活動を繰返し、事務局活動に専心せざるをえない。社協にたいする期待は、地域の青少年問題、児童問題、老人問題、保健衛生問題など多面にわたっているが、その専門機能も連絡、調整事務量の山積で事務活動が中心となり、地域住民の福祉要求を組織化し、住民の自治能力を培養することによって環境改善の住民活動を促進させるような対社会的機能が発揮できていない。しかし、社協に期待するものはあくまで地域の福祉問題に対応する専門機関として、福祉関係諸施設機関の協力体制をつくりだす主体的領域における機能と、その福祉問題をになっている住民の要求を組織化する客体的領域における機能である。社協はこの両機能を明確にして、両領域における自主的な福祉計画の立案と実践活動を促進できるように内部体制を再編成すべき時期にきている。C・O・ワーカーの役割について、G・ゴセテスは「地域社会の福祉ニードと関心を地域の住民自ら認識することを助け、その問題の解決ができるような計画を立てられるように援助すること。そのために、ワーカーは適切と思われる情報を集め、分析すること。そして、委員会組織をつくって、集団討議を活潑にすることを助けること。ワーカーは、その特定の目的が実行できるような計画について助言し、その実践がいかに有効適切であるかという評価を、その実践者とともに行うこと。」^(註②)といっているが、住民の参加過程と、福祉計画の立案過程、実践過程にわたって、C・O・ワーカーのこの助言、観察的役割は組織化のための熟練した技術を必要とする。この技術は内面にケース・ワーク、グループ・ワークの機能をも必要としている。また、各組織代表、各専門領域の代表と接渉し、組織的連携をつくりだすために、その組織の性格、目的、役割について正しい知識と評価判断の基礎になるような資料を収集し、科学的な認識による行動を必要とする。C・O・Wが民主的な機能を発揮しうるためにも、その主体的、客体的領域における組織と住民の基礎となるような社会価値、経済的諸要因についての科学

的認識を必要とする。丸山眞男氏は、直接的、積極的には政治的意味をもたない村の祭、または儀式行事が盛んに行われ、神社信仰が復活し、芸術娯楽面における復古調がみられることは「一定の状況の下では間接的、消極的に非常な政治的効果を發揮する。いずれも戦前の日本に対するノスタルジアを起し、その反面、戦後の民主々義運動、大衆を政治的に下から組織化していく運動に対する鎮静剤、催眠剤として、非常に大きく役立つ」と指摘しているが、地域社会にみられる伝統的な社会価値への帰趨状況は土着文化を合理化する意識とともに反民主的な権威秩序を再編成し、行政の官僚的支配を容易にするものといえるであろう。この社会心理的な逆コースは民主的な社会活動を情緒的に受入れがたいような非論理的な抵抗感をつくり、組織化を遲滞させる要因ともなっている。とくに、社会福祉という象徴的な意味をもつ目標は保守勢力、革新勢力に共通した全一的、統一的課題となるだけに、この目標をかかげた組織化過程は、地域のこの両勢力に関係するとともに、もっとも非論理的な抵抗感の強い階層に対応することとなる。社協組織が二、三年のうちに全国的な組織に拡大したのは、行政的指導によって、地域社会にひろがっているこの抵抗感のうえに福祉目標をかかげて、既存の伝統的な勢力関係を秩序化しえたからといえることができる。そして、この秩序化は「社会福祉事業法」の立法化と歩調をあわせ、地域の保守層が合法的に社協組織に編入されたのである。したがって、社協組織の拡大は地域社会の古い権威秩序の合法的な再編成ともなり、その性格は社会体制を維持し、反体制的な活動を回避する傾向をもつものになっている。この性格傾向は社協活動を行事執行機関とし、福祉行政の下請機関を發展させ、本来のC・O・W機能を疎外する方向をたどるようになったといえよう。社協がこの官制的性格から脱皮するためには、住民参加の度を深め、民主的な勢力を形成している諸組織の参加を積極的にもとめ、社協組織の構成そのものを変革していくことが考えられる。国家の福祉志向性を国民のものにするために国民各層の福祉ニードの充足軌道として社協組織は構成されなければならぬであろう。C・O・Wはこの軌道建設の工作技術でもある。そして、その技術は小地域の段階から広地域へと有機的に拡大され、福祉行政施策と民主的に結合しようものといえよう。その方向においてC・O・

コミュニティ・オーガニゼーション・ワークの機能領域について

Wがその主体的、客体的領域で機能しうることが、わが国社会事業の新しい積極面を意味する分野といえるのである。

註(7) Community Organization in Great Britain, edited by Peter Kuenstler. p. 143.

註(8) 丸山真男「現代政治の思想と行動」p. 211.