

戦後社会事業組織の再編と コミュニティ・オーガニゼーション

山口 稔

はじめに

コミュニティ・オーガニゼーションは、19世紀後半のイギリス、そしてアメリカにおいて起こった慈善組織運動（Charity Organization Movement）に始まり、アメリカにおいて発展したといわれる。各種慈善団体は濫救の防止、対象者の人格をそこねることの防止を目的として、慈善組織協会を組織化し、各団体間の連絡・調整をはかった。やがて、慈善組織協会が行った活動からケースワークの専門化も始まったが、一方で、同協会による団体間の連絡・調整は滞った。そうしたことから社会事業施設協議会が結成され、連絡・調整機能はこの協議会に引き継がれた。そして、その理念や方法、活動がコミュニティ・オーガニゼーションとして発展した。

このようにコミュニティ・オーガニゼーションは、各種の救貧事業、団体、施設間の連絡・調整、協働を目的とする方法として出発し、アメリカにおいて多様な発展がはかられたが、戦後のわが国のコミュニティ・オーガニゼーションも、民間社会事業組織の再編のなかで、事業・団体・施設等の組織化を図る方法として導入された。

本稿は、戦後の民間社会事業組織の再編（社会福祉協議会の設立）をめぐる論議の検討を通して、わが国へのコミュニティ・オーガニゼーションの導入をめぐる諸問題を明らかにすることを目的としている。

1 コミュニティ・オーガニゼーション理論の導入

わが国では、社会福祉方法論として、1920年代からケースワーク、グループ・ワークが、1930年代からコミュニティ・オーガニゼーションの理論や実践が紹介され始めた。しかし、戦前のコミュニティ・オーガニゼーションの紹介はわずかなものであり、戦後は、以前よりコミュニティ・オーガニゼーションの紹介を行っていた小沢一が、敗戦の翌年（1946年）、雑誌『社会事業』において「社会事業の実践理論」を発表し、隣保館を中心とするコ

コミュニティ・オーガニゼーションの展開を主張している。⁽¹⁾しかし、コミュニティ・オーガニゼーションに関する文献は、その後、数年はみられない。本格的には、その後、民間社会事業組織の再編成のなかで、事業・団体・施設などの組織化を図る方法として紹介導入されたといえるだろう。

たとえば、民間社会事業組織の再編がすすむなか制定された「社会福祉事業法」(1951年5月制定、同年6月施行)の第74条は、社協の事業内容について、社会福祉を目的とする事業に関する調査、総合的企画、連絡・調整および助成、普及および宣伝としており、その基本的な考え方は、当時の典型的コミュニティ・オーガニゼーション論といえるものである。

一方、この時期、牧賢一、谷川貞夫らによって、アメリカのコミュニティ・オーガニゼーションに関する文献の紹介がなされるとともに、日本的コミュニティ・オーガニゼーションの研究が本格化しているが、その理論もいわゆる団体・機関間の連絡・調整が中心となる「インター・グループワーク説」が中心となっている。しかし、1950年代後半には、アメリカの理論の紹介もほぼ行われ、日本の理論の構築への努力がみられた。

当時のコミュニティ・オーガニゼーションの訳語としては、小沢一「共同社会組織活動」(1946年)⁽²⁾、牧賢一「地域社会組織事業」(1949年)⁽³⁾、谷川貞夫「地域共同社会組織化事業」(1951年)⁽⁴⁾、岡村重夫「地域組織化事業」(1951年)⁽⁵⁾という言葉が用いられ、混乱がみられた。ただし、コミュニティは地域(社会)あるいは共同社会、オーガニゼーションは「組織活動」「組織(化)事業」という訳に整理ができる。

当時、コミュニティ・オーガニゼーション研究の中心的役割を果たしていた日本社会事業協会の牧賢一は、まず、「社会事業組織の問題—Community Organization Workの一過程としての考察」(1949年10、11月)⁽⁶⁾においてコミュニティ・オーガニゼーションの簡単な紹介を行うとともに、『アメリカ社会事業年鑑』(1949年版)に掲載されたW.マクミラン、J.オグデン、A.フィンクなどの文献を翻訳し紹介した。そして、それをもとに「社会福祉協議会の理論と問題」(1950年)⁽⁷⁾を発表し、3年後には『社会福祉協議会読本』(1953年)を刊行した。

牧は、「社会福祉協議会の理論と問題」において、社会福祉協議会は、「特定地域社会における社会福祉を増進することを究極の目的とする組織」であるとともに、「社会事業の専門技術であるC・Oの機能を総合的に行うその最も代表的な集う形態」であると述べ、「社会福祉もしくは社会事業に関連のある調査研究、共同計画、連絡、調整、資源の動員、宣伝啓蒙—広報活動などの全部若しくは大部分の機能を具体的な活動としておこなう」としている。このように、牧は、社会福祉協議会が社会事業の連絡調整団体ではなく、コミュニティ・オーガニゼーションの機能を総合的に展開する代表的形態であることを、繰り返し述べている。

コミュニティ・オーガニゼーションに関する文献がほとんど入手できなかった時代にあっ

て、牧はGHQ（占領軍総司令部）から文献を入手するなど、日本におけるコミュニティ・オーガニゼーションの紹介・導入の先駆的な役割を果たすことになった。そして、牧の一連の論文・著書は、日本における社会福祉協議会活動の理論と手引書として注目され、広く関係者に読まれることになった。さらに、『コミュニティ・オーガニゼーション要論－社会福祉事業組織要論』（社会事業講座第6巻、1951年）では、W.マクミラン、H.ストロープ、A.フィンク、L.メーヨーなどの文献を基礎として、コミュニティ・オーガニゼーションの歴史、定義、実践、プロセスなどを体系的に整理している。

なお、当時厚生省社会局庶務課長だった黒木利克は、アメリカの社会事業を視察し、『ウェルフェア・フロム・USA』（1950年4月）をまとめたが、このなかでコミュニティ・オーガニゼーション理論や社会福祉協議会の紹介を行っている。

このようにわが国の初期コミュニティ・オーガニゼーションは、アメリカの文献の紹介を中心としたものであり、その意味では社会福祉協議会理論は日本的な土壌にあった組織の育成と活動の展開を意図してはいるものの、未消化なアメリカのコミュニティ・オーガニゼーション論の影響がかなり強いものであったということがいえる。

2 社会事業組織の再編をめぐる論議と諸問題

(1) GHQの民主化政策と戦後社会事業

GHQによる民間社会事業組織の再編に関する考え方は、いわゆる「6項目提案」として示され、また、コミュニティ・オーガニゼーションについての指導については、『現代社会事業の基礎』（1949年10月）⁶⁾に示されているが、再編についての考え方の説明はほとんどされていない。それは、GHQと厚生省の協議の結果を踏まえ、厚生省からその考え方が示されている。そこで、本節において、GHQの民主化政策と民間社会事業組織の再編の全体の動きについて述べておきたい。

1945年8月15日、わが国はポツダム宣言を受諾し、連合国に対し無条件降伏を申し入れた。こうして太平洋戦争は、日本敗戦をもって終わりをづけ、国民は長期にわたる戦争の苦しみから解放された。しかし、敗戦にともなう社会的・経済的混乱のなかで、国民は窮乏生活を強いられた。

こうしたなかで、敗戦後まもなくの社会事業は、800万人に及ぶ戦災者、引揚者、遺族などの要援護者に対する援護活動を当面の課題とし、GHQの指示による一連の救済政策がとられた。

1945年10月厚生省社会局が復活（1941年、社会局は生活局と改称されていた）し、GHQ覚書「救済並に福祉計画の件」（1945年12月14日）をに社会局は受け、生活困窮者に対し生

活関連物資の補給など生活援護を応急的に行うことを内容とする「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定（同年12月15日決定，翌年4月1日実施）された。しかしこの「要綱」は、伝統的救貧制度に固執しており，実施責任の民間への転嫁や，自助・相互扶助の強調がみられるものであった。そこで政府は，それまでの救済制度を改正し，総合的な救済制度の確立を目的とした厚生省「救済福祉ニ関スル件」（1945年12月31日）をGHQに提出した。これに対しGHQは，いわゆる指令775号「救済福祉計画に関する覚書」（「社会救済に関する覚書」，1946年2月27日）を回答として示した。この「覚書」では「生活困窮者に対し政府が責任を取るべきであるという原則は，責任を私的機関又は個人に対し委任転嫁することを禁ずる」として，その後の社会福祉政策の基礎となる救済福祉における国家責任，公私責任の完全分離，無差別平等などの原則が明らかにされた。

GHQの民主化政策や公私分離政策の下で，制定された日本国憲法（1946年11月制定，翌年5月施行）は，基本的人権を保障し，平和な民主的社会をめざし，また，「慈善博愛事業に対する公の財産支出又は私用の制限」（第89条）を規定し，民間社会事業が国家責任の代替的役割を果たすことを禁止している。そうしたなかで，戦後社会事業の重要な課題の一つは，戦前の慈恵的社会事業を民主化するとともに，基本的人権を守るために国家責任を確立することにあった。

こうした占領政策のもと民間社会事業組織の再編が行われることになる。社会福祉協議会の設立についてもGHQのいわゆる「6項目提案」のひとつである「団体及び施設による自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会設置」を最大のきっかけとしてすすめられた。そして，それは戦前からの民間社会福祉事業団体の官制的再編成という形をとったが，その過程においてコミュニティ・オーガニゼーション理論の導入がはかられた。

（2）民間社会事業組織の再編への動き

戦後，既存の社会事業の中央諸団体は，それぞれの立場において窮乏した国民生活に対応していたが，問題も多く相互協力による総合的な対応がせまられていた。そうしたなか，いち早く危機感をもった半官半民的な性格をもつ中央社会事業協会と民間社会事業団体である全日本私設社会事業連盟は，1947年に日本社会事業協会として合併・改称し，社会事業の民主化，総合調整などをすすめようとした。さらに，全国社会事業大会（1947年），全国社会事業代表者会議（1948年）においては，既存の社会事業中央諸団体の再編を求める要望が決議された。ところが，これらの団体は，中央指導型の外郭団体としての性格が強かったこと，また戦後の混乱と公私責任分離の原則により公費の補助が廃止されたため，弱体化がすすんでいたことなどから，社会事業関係者の要望への対応は当事者の力だけでは事実上困難な状況にあった。

しかし，翌年，民間社会事業組織の再編へ向けての大きな動きが始まった。その第一は，

日本社会事業協会の社会事業組織研究委員会による「社会事業組織に関する研究」とその成果である「都道府県社会事業組織要綱案」（1949年6月）が示されたことである。また、この時期、協会は、コミュニティ・オーガニゼーションに関するアメリカの資料を蒐集し、翻訳をすすめ、その理論的研究にも力を注いでいる。第二に、参議院厚生委員会が社会事業団体整理についての検討をすすめ、「社会事業団体及び施設の振興に関する調査報告」（1949年12月）を参議院議長に提出するとともに、厚生大臣に対し「社会事業の振興に関する方策要綱」を勧告し、「民主的な社会事業振興連絡機関の確立」を求めたことである。第三に、中央共同募金が「都道府県の区域を単位とする民間社会事業組織に関する意見」（1950年7月）において「地域の民間事業の意思を民主的に反映する一元的な連絡団体の設立」を要望したことがあげられる。そして、第四になりよりもGHQの「昭和25年度において達成すべき厚生施策の主要目標及び期日についての提案」（「昭和25年度厚生省主要目標に関する総司令部厚生省合同会議々事録」1949年11月29日、総司令部公衆衛生福祉部において開催）のなかの「社会福祉活動に関する協議会の創設」（GHQのいわゆる「6項目提案」のひとつである「団体および施設により自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会の設置」）が示されたことである。

このような情勢のなかで、急速に組織再編成に向けての準備がすすめられ、厚生省の指導のもと、日本社会事業協会と同胞援護会が中心となり、「社会福祉協議会は社会事業関係者の総意により設立され、且つ運営されるように自主的に組織する」という方針をもった「社会福祉協議会設立準備要綱案」（1950年7月）が策定され、各方面に通知された。

こうして、GHQ・厚生省の指導のもとに旧社会事業団体（日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会）の官制的な再編統合として、1951年1月に中央社会福祉協議会が創設されたのである。さらに、同年中には、全都道府県の社会福祉協議会の結成が行われている。

社会福祉協議会の創設が時代の強い要請であったにもかかわらず、戦前の体質を温存した半官半民的な全国的社会事業連絡団体が、「公私分離の原則」により、形式的に「公」から切り離され、組織化が行れたという批判は前述の経緯を根拠としている。

(3) 社会事業組織研究委員会答申

1949年6月22日、日本社会事業協会から社会事業組織方策の研究の委嘱を受けた社会事業組織研究委員会は、学識経験者・各種中央団体有志24名の参加をもって（発足時は24名であったが、答申時は21名である）、前後5回にわたる研究討議の結果、1949年8月18日、日本社会事業協会理事長に、「都道府県社会事業組織方策に関する答申」を提出した。この答申が「都道府県社会事業組織要綱」と呼ばれるものである。

そのなかで「終戦後に於ける我国社会事業界の現状は、現実の要請に応じて公私各種の社

会事業団体並に施設の急速なる設立或は復興を見つつあるが、未だ相互の間に充分なる連絡・調整協議をなし或は更に協力共働をなす体制を欠いている。このことは刻下社会の要請である社会事業の発展、その使命より効率的な達成、更に又広く社会福祉増進のために著しく障碍をなくして居り、特に国民たすけあい共同募金運動の進展に伴う同委員会の活動に対して社会事業の専門的立場から協力し、且つ社会事業界の総意を之れに反映せしむることの必要について応えることを妨げている」として、「成るべく本要綱を基準として全国に共通し、協働し得る組織の下に広く社会事業の総力を結集する体制を速やかに整備されたい」と「社会福祉協会（仮称）」の結成を要望している。また、既存の社会事業諸連絡団体については、「成るべく事実上本組織の中に併合される如くなされることが望ましい」とつけ加えている。

すなわちここで考えられていることは、(1)社会事業の総合的・包括的組織をつくるためには、各関係分野の代表者で構成する協議会組織をつくること、もっとも合理的方法であること、(2)社会事業が専門化するにしたがって、種類別・問題別各分野がそれぞれのかかえる問題を解決するために、結束・協力の必要を自覚し、分科的専門的組織を結成する傾向があること、(3)社会事業のすべて部門が、それぞれの組織をもつに至ったとき、その代表が集まり協議・連絡・調整するための協議会組織をもつならば、総合的代表機関となる、ということである。

しかし、分科的組織ができているのはごく一部であり、その成熟度は低く、代表者が集まったとしても、社会事業全分野の意見を代表しえないことはあきらかであることから、本要綱では、現実に即して、協議会 council と協会組織 association とを折衷した中間的なものが考えられた。未組織分野については会員によって事項別部分を構成し、分科的組織に代えることとした。なお、これはあくまで現状即応の中間的・暫定的な案であって、将来は早い機会に完全な協議会組織に改めることが望ましいとしている。

この要綱は各種中央組織のことに關しては、各組織の事情を考慮しほとんど触れていない。また、非公式に研究がすすめられまとめられたことから分かるように、実際には各種中央組織はその内部事情、思惑などから消極的受け止めをし、積極的受け止めをしたのは、むしろ苦しい状況におかれていた民間の施設などであった。

(4) 参議院厚生委員会の勧告

かねてより社会事業団体の統合・整理問題の研究・審議をおこなっていた参議院厚生委員会は、「社会事業の振興に関する方策要綱」（1949年11月30日）を決定し、さらに同一内容の「社会事業団体及び施設の振興に関する調査報告」（12月3日）が厚生委員長・塚本重蔵により多数意見者7名の署名で、参議院議長に提出され、同月厚生大臣に勧告された。

「方策要綱」では、「公私社会事業の総合的振興を図ることが現下の喫緊の要件」である

としたうえで、社会福祉に関する諸法制の不整備、社会福祉行政施策の不調整・不徹底、国・公共の財政ならびに財務措置の不適切などの問題を指摘し、さらに民間社会事業に対する公的責任の転嫁については、「憲法25条の精神によって国又は公共は国民の社会福祉その他の義務を負っているが、政府においてはこれが遂行上便宜手段として、公共が行うべき責任事業の殆ど大部分はこれを民間社会事業に委託代行せしむる方法に拠っている」と述べるとともに、国、公共は「民間社会事業の団体又は施設を戦後の混乱期における救護活動の応急的経済的便宜手段に利用し、その犠牲奉仕を条件として施策を行ないつつ、今日に及んでいる」と批判している。

民間社会事業団体の現状については、「社会事業推進の団体間に有機性を欠くと共に何れの団体も現実に即応しない」状態であり、「戦後その組織及び機構等の形式を一応改正したのものもあるが、実質的には概ねその団体の旧時代特に戦時中の沿革等による強い因襲を脱せず、旧態依然たる実状にあり、或いは総合的推進機関を以て自唱するも、実力これに伴わずして名目のみ過ぎるものがあり、或いは社会事業の分科的中央団体にあつては独善的且つ孤立し、殊に恩賜財団と区別呼称して皇室の尊敬と恩恵と荣誉と特権を誇示して来た団体等にあつてはその事業が全く停頓し、今や単に団体の名目と役職を維持するに汲々としてこれを腐心するという現状にある」と事態を危惧している。

したがって、政府御用機関特典附与政策をあらため、社会事業の民主的発達を促進させるため、政府はその基本的企画を明らかにし、適切な施策を断行すべきであり、その具体的提案として、「市町村、都道府県及び中央に亘って一貫するところの、社会事業の各分科を有機的に総合包括する強力にして民主的な社会事業振興連絡機関を確立し、これが適切な発展を図ること」の必要性を訴えている。

既存諸団体の統合調整問題については、機械的統廃合ではなく、新構想による組織を新しく創設するという考え方で準備を進め、それに適合するように団体の廃合を図るべきであるとし、さらに既存団体の幹部人事については、白紙的態度が必要であり、その救済策を統合問題に含めて考えることがあつてはならないことを強調している。

そして関係各種中央団体のなかで、同胞援護会、司法保護事業連盟、全日本民生委員連盟、日本社会事業協会、共同募金中央委員会に対しては、社会事業総合機関に発展解消を図るべきだとし、母子愛育会に対しては児童福祉に関する研究及び科学的指針機関への転換、慶福会（社会事業助成機関）に対しては、総合的民主団体の結成に当たってその事業の併合拡充を図るべきだとし、また済生会は、全国団体たる機構はまったく無用であるので廃止、日本赤十字社は組織の民主化、独善的事业の弊害の排除を調整の方向にとるよう指摘した。

(5) いわゆる「共同募金白書」の発表

「厚生省社会局長より各都道府県民生部長宛書翰」（1950年7月15日）は、「(1)都道府県単

位連絡調整団体は中央団体の支部的性格を有し、これが運営も中央集権的であるのでこれを民主的・地方分権的たらしめる必要がある」「(2)各団体の行う事業は、とかく競合し分派主義に陥りがちのため事業の能率が上がらないので、これを是正する必要がある」「(3)各団体は共に多額の経費を要し而かも年を追うて費用の膨張を来し、中には財政的破綻を招来しつつあるものもあり、又共同募金配分上重大な支障を来しつつあるので至急これが解決を図らなければならない」という3つの理由をあげ、既存団体を整理統合して、各都道府県に新しい協議会組織をつくることを奨励した。

一方、中央共同募金会は、1950年度共同募金運動要綱で「配分計画に関して、区域の民間社会事業の協同組織体に対し民間社会事業の代表者としての参考意見の提示を要請して、その公正適切な決定を期する」という方針を出した。これは共同募金運動の進展のために既存の各種連絡団体の併立競合を改め、区域単位の一元的な連絡団体の設立を強く要望することにつながるものであった。さらに、これに関連し、また厚生省の求めに応じて、「都道府県区域を単位とする民間社会事業組織の整備に関する意見」(1950年7月20日)、いわゆる「共同募金白書」を公表し、中央共同募金委員長兼都道府県共同募金委員長宛「民間社会事業組織の整備について(通報第70報)」(1950年7月24日)を發した。

この「白書」は、過去3回の共同募金運動の経験から「都道府県の区域のすべての私的社會事業施設団体が参加して、相互の能率的運営と、組織活動を図ることを目的とする一元的連絡団体が設立されることを」強く要望したものである。

その理由としては、(1)「地域の総合的な福祉計画及びそれに基づく連絡調整と共同募金及び配分計画との関連によって、配分金が一層有効に活用されることになり、その結果、配分の不足が暫次改善されてゆくのを期待すること」、(2)「共同募金の配分に関して、受配者の総意の指示のもとに配分が行われるようになるのを期待すること」、(3)「受配者が相互の協調と自主的向上をはかり、寄附者と協同して、民間社会事業の立地計画等、区域全体の福祉計画を推進する体制が整うのを期待すること。このほか副次的な理由として、共同募金委員会の事務能率の向上をもたらすのを期待すること」をあげている。その背景に、「配分総額が過去3カ年に2倍近くまで増加しているにも拘らず、受配者が4倍に増えたために、一受配者当りの平均配分額は2分の1以下に減っている」という過去3回の共同募金運動の経過もあり、「もし今後もこのままですすめれば民間社会事業の濫立と競合によって共倒れの危険の起こる憂いもあり、そうなれば、共同募金の立場としては、募金の可能な額には一応の限度があるので、ただ募金目標額を増しても募金実績額はそれに伴わず、いきおい民間社会事業の維持発展の目的を果たすことは出来ないことになる」という危機感があった。

(6) 社会福祉協議会組織の基本要綱

社会福祉協議会の設立において決定された「社会福祉協議会組織の基本要綱」(社会福祉

協議会準備中央会、1950年11月7日）では、社会福祉協議会の目的及び性格について「一定の地域に於いて、広く社会福祉事業の公私関係者や関心をもつものが集まって、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、対策を立て、その実践に必要な凡ゆる手段や機能を推進し以て社会福祉事業を発展せしめ、当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織である」と規定している。これは、施設、団体、行政、民生委員等の公私社会福祉関係者を中心とした業界組織としての性格と連絡、調整を主要機能とすることを示している。また市町村社会福祉協議会については、その目的を「社会事業関係者並びに社会福祉に関心を持つ地域居住者が相協力して地域住民の福祉の増進を図ること」とし、民生委員を中核として組織し、地域組織化活動とともに法外援護、生活改善の指導といった実践活動（直接サービス）を行うこととしている。

この要綱では、地域住民の位置づけが不明確であり、社会福祉協議会の運動的側面も弱いが、「日社、民連、同援等既存連絡団体の統合は、社会福祉協議会の組織とは同一の問題ではないから、これを混同してはならない」「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ものであるから、気運の熟した地域から順次組織されるべき」であるとし、社会福祉協議会創設に関する特殊事情に対して一つの歯止めをかけようとしている。また、民間の自主的組織ということから、「官公関係者は協議会を支配するような、主要な地位につくことを避けなければならない」「社会福祉協議会の事務所を官公所の建物内に置くことは避けることが望ましい」という配慮もされている。

(7) 社会福祉事業法による規定

社会福祉事業法（1951年5月制定、同年6月施行）の第74条は、都道府県社会福祉協議会を「当該都道府県の区域内において次の各号に掲げる事業を行うことを目的とする団体であって、その区域内における市町村の区域を単位とする社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生事業を経営する者の過半数が参加するものでなければならない」とし、その事業内容については、社会福祉を目的とする事業に関する調査、総合的企画、連絡・調整及び助成、普及及び宣伝、そして市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整としている。また、役員については、役員の総数の5分の1を超えない範囲で、関係行政庁の職員がなることができる」とされている。

すなわち、社会福祉協議会は、(1)都道府県及び市町村を単位として、(2)社会福祉事業関係者の経営者を中心として組織され、(3)各地域において社会福祉を目的として事業の調査、企画、連絡、調整、助成、普及、宣伝を行い、(4)一部行政が参加する民間団体であるといえる。

社会福祉協議会がこのように社会福祉事業法において規定された理由の第一は、日本社会事業協会を中心とした社会福祉団体の運動がその背景にあるわけだが、なによりも、戦後の特殊事情のなかでの、民間組織としての法的地位を明確にする必要があったからにほかなら

ない。また、社会福祉協議会の公私協力態勢という性格から、関係行政庁の職員が役職になることを認めようとするためであり、公私の完全分離原則の例外として規定する必要があったためである。第二に、共同募金との関係があげられる。社会福祉事業法では、共同募金の設立許可にあたっては、「当該共同募金の区域内に社会福祉協議会が存すること」とし、また、その施行にともなう厚生省通達でも「共同募金と社会福祉協議会とは地域社会福祉事業における車の両輪の如きものであるから、夫々の性格と機能を明らかにし、両者の緊密なる連携を図られたいこと」（1956年6月4日発社56号）としている。共同募金運動は、1947年以降、全国的運動として、すでに展開されていたもので、地域住民の社会福祉に対する関心と理解を求めると同時に、公私分離後の民間社会福祉事業の資金を募る重要なものである。この共同募金を公共性の高いものとして法に規定する以上、「車の両輪」としての社会福祉協議会も同時に規定し、その関係を明らかにする必要があったといえる。

第三に、民生委員との関係があげられる。民生委員は、社会福祉協議会の設立において基本方針とされた「社会福祉協議会組織の基本要綱」（1950年11月7日）において「小さい地域の協議会組織に当っては、民生委員とその組織が中核となり、将来民生委員はこの社会福祉協議会を通じて自主的奉仕活動を強力に推進して行くことが期待される」と示されており、実際には、社会福祉協議会の設立の際のもっとも有力な構成団体であり、社会福祉協議会の組織化と運営についても、民間社会福祉施設関係者とともに中核となった。また、社会福祉協議会設立当初の課題の一つが民生委員の組織化と活動の育成でもあった。この民生委員は、旧生活保護法（1946年施行）の保護の実施補助機関から、新生活保護法（1950年施行）に移る際、やはり公私分離原則から行政の協力機関に変更され、その民生委員連盟が社会福祉協議会の発足にともない構成団体として加わったことも法による規定につながった一つの要因として考えられる。

(8) 社会事業組織再編のめぐる論議の特徴

占領政策のもとで行われた民間社会事業組織の再編は、戦前からの民間社会事業団体の官制的再編成という形をとったが、一方、その過程においてコミュニティ・オーガニゼーション理論の導入が図られた。それは、機関・団体等の連絡調整機能を中心としたインターグループワーク的性格のものであった。（表「社会事業組織再編の考え方」参照）

そして、コミュニティ・オーガニゼーション理論そのものもアメリカの自由主義的福祉観にもとづくものであり、資本主義社会の矛盾や「権利保障」に対する理解も不十分なものであったのはいうまでもない。こうした背景のもとに誕生した社会福祉協議会とはいかなるものであるのか。あらためて戦後の地域福祉の歴史的発展過程のなかで位置づけ、その意義・役割・機能などの再評価をしなければならない。

表 社会事業組織再編の考え方

| 団体・文書名・公表日 | 社会事業組織の現状 | 再編成の考え方 |
|---|---|--|
| 日本社会事業協会・社会事業組織研究委員会「都道府県社会事業組織要綱」 1949. 8. 18 | 公私各種社会事業団体は、相互の間に十分なる連絡・調整協議をなし或は更に協力共働をなす体制を欠いている。 | 全国に共通し、協働し得る組織の下に広く社会事業界の総力を結集する体制を整備する。 |
| 参議院厚生委員会 「社会事業の振興に関する方策要綱」 1949. 11. 10 | 社会事業推進の団体間の有機性を欠くと共に何れの団体も現実に即応しない状態である。 | 市町村、都道府県及び中央に亘って一貫するところの、社会事業の各分科を有機的に総合包括する強力にして民主的な社会事業振興連絡機関を確立する。 |
| 中央共同募金会 「都道府県区域を単位とする民間社会事業組織の整備に関する意見」 1950. 7. 20 | 今後、民間社会事業の濫立と競争によって共倒れの危険の起こる憂いがある。 | 都道府県の区域のすべての私的社会事業施設団体が参加して、相互の能率的運営と、組織活動を図ることを目的とする一元的連絡団体が設立する。 |
| 社会福祉協議会準備中央会 「社会福祉協議会組織の基本要綱」 1950. 11. 7 | | 日社、民連、同援等既存団体の統合は、社会福祉協議会の組織とは同一の問題ではなく、これを混同してはならない。 施設、団体、行政、民生委員等の公私社会福祉関係者を中心とした業界組織として位置づけるとともに、連絡、調整を主要機能とする。 |
| 社会福祉事業法第74条 1951. 5 | | 福祉を目的とする事業に関する調査、総合的企画、連絡・調整及び助成、普及及び宣伝、そして市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整を行う組織とする。 |

3 社会事業組織再編とコミュニティ・オーガニゼーション論の諸問題

前述のように戦後の混乱時期から1950年頃までの社会福祉は、窮乏生活を強いられた国民に対する救済活動が中心となっていたが、窮乏生活のなかにあっても、戦前からの家族や地域社会の相互扶助はある程度機能していたこともあり、関係者の意識としては、社会福祉の

緊急課題は、むしろ収容型福祉施設の整備にあった。そうしたことからこの時期の地域福祉活動は、貧困地域対策としての隣保館活動など一部に限られていたといえよう。

そして、戦前の社会事業を継承する形で、戦後の社会福祉事業が形づくられたが、実際に、組織化がすすんだのは、地域住民の組織化ではなく、社会福祉施設、機関、団体などの社会福祉関係者の組織化であった。それは、コミュニティ・オーガニゼーションが、民主主義と自主的住民参加をその前提としているにもかかわらず、当時のわが国においてはそのような土壌はまだ形成されていなかったことが、その要因の一つとしてあげられる。そして、戦前・戦中の隣保組織にみられるような大政翼賛的社会事業の組織化への拒否反応として、戦後のコミュニティ・オーガニゼーションが受け止められたという面もあったのも事実である。さらに、わが国の場合その理論を導入した社会福祉協議会の設立に前述の問題が存在していたことがもうひとつの問題としてあげられよう。

また、公私論という点からみると、GHQの「公私分離の原則」の方向にそった「民間の純粋な自主組織」として社会福祉協議会を説明する一方、「公私一体型」の組織として公の参加を強く要請するという点が理解されにくかったといえる。現実的には財政的裏づけのない民間社会福祉と行政との平等関係はきわめて困難であるということからすれば、コミュニティ・オーガニゼーション理論は、その導入時よりこうした矛盾をかかえていたといえるだろう。

さらに、「住民参加」の問題がある。住民参加は、コミュニティ・オーガニゼーションの鍵概念であるにもかかわらず、初期のコミュニティ・オーガニゼーションは、各業種別の施設協議会などの福祉関係組織あるいは事業の組織化が中心となっており、住民参加の必要性がほとんど問題とされていない。

たとえば、社会福祉協議会中央準備会議「社会福祉協議会組織の基本要綱」(1950年11月)は、社会福祉協議会を「一定の地域社会において、広く社会福祉事業の公私関係者やこれに関心をもつものが集まって解決を要する社会福祉問題について調査し、協議をおこない、対策をたて、その実践に必要なあらゆる手段機能を推進し、以て社会福祉事業を発展せしめ、当該地域社会の福祉を増進することを企図する民間の自主的な組織である」とし、その構成員については、「公私社会福祉事業施設及び団体、関係の官公庁部課代表者、民生委員、保護司等の他、政治経済、教育、文化、労働、報道など社会福祉に関係のある団体や機関の代表、社会福祉に関心を持つもの、学識経験者等ひろく専門家と非専門家、各方面のもの」があげられている。また、市町村の組織については、「社協は中央および都道府県に組織されるが、必要に応じ、市町村・郡(地方事務所、将来は福祉地区の地域)等の地区にも組織することが望ましい」として、市町村段階での社会福祉協議会の組織化は曖昧な記述にとどまっている。

また、社会福祉事業法（1951年）においても、当時、その組織は都道府県段階のみが規定され、中央ならびに市町村単位についてはふれられていない。

もちろん福祉関係者の意図として、社会福祉協議会がその機能を供給サイドからのみ発揮させようとするのではなく、広く福祉関係者、国民の参加を得て、生活問題の解決、社会福祉事業の進展をはかり、地域社会の福祉を増進させようとする姿勢がみられるが、当時の文献には、民間社会事業組織の再編とコミュニティ・オーガニゼーションの理念という二面性からくる矛盾と限界を読み取ることができる。

民間社会事業組織の再編は、社会福祉の推進をはかるうえでの一つの方法であり、再編・統合自体が目的ではない。これは、コミュニティ・オーガニゼーションからみれば、わが国の専門社会事業が高度化、専門化する過程での一つの段階として捉えることができる。

すなわち、戦後の新しい社会福祉の展開のなかで、その推進の手段として、時代に相応しい組織の構築を図ろうとしたものであり、また、既存団体もこのようなプロセスのなかに位置づけられてはじめてその意義を見出すことができるのである。また、前述のような動きをつくりだした共同募金運動も、実はコミュニティ・オーガニゼーションの過程の一つとして位置づけられるものである。

前述のように、この時期、隣保館活動や生活改善運動など、地域福祉活動の先駆的活動はあるものの、地域福祉としての実態的内容はまだない。しかし、戦後の社会福祉・地域福祉の基本は、国家責任の明確化、公私責任分離の原則とともに、社会福祉への住民参加の推進という理念をもって生まれ変わり、やがてその後の保健福祉地区育成協議会による地区衛生組織活動につながって行くことになる。

また、社会福祉協議会準備事務局「社会福祉協議会組織の基本要綱および構想案」（1950年）では、社会福祉協議会の機能「地域内の社会福祉に関する諸問題につき調査を行い、資料を集め、これに基づいて対策を協議し、実施計画をたてる」こととしている。戦後の社会福祉協議会の創設を中心とした社会事業団体の組織化とコミュニティ・オーガニゼーションの導入の段階で、時代の特殊性に規定され多くの問題を抱えていたとはいえ、このような地域福祉の方向性が認識されていたことは、後のコミュニティ・オーガニゼーション論や地域福祉論の展開へつながるものとして評価できる。

おわりに

筆者は、かつて、戦後の社会事業組織の再編成やアメリカから導入されたコミュニティ・オーガニゼーションが、現在の地域福祉を基軸とした社会福祉の再編成に至るまでの地域福祉の系譜を、「地域福祉論」の形成過程という視点で検討を行ったことがある。それは、地

域福祉の理論と実践が、社会福祉協議会の理論とその実践に大きくかかわりをもちつつ展開をとげてきたことから、社会福祉協議会活動や社会福祉協議会による地域福祉理論をその主な手がかりとして論をすすめたものである。⁹⁾

本稿は、その検討を踏まえ、あらためて戦後の民間社会事業組織の再編（社会福祉協議会の設立）上の問題をコミュニティ・オーガニゼーションの視点から捉えようとするものである。

戦後社会事業は、一面、戦前の社会事業理論や実践と連続しつつも、GHQ指導によるいわゆる民主化の指導なかで、大きく変化してきた。そして、そうした当時の社会事業組織の再編について述べられた論文は多くある。しかし、これらの研究の理論的整理はいまだ不十分であり、その作業の一步として本稿を位置づけたい。

注

- (1) 小沢一「社会事業の実践理論」『社会事業』第29巻5, 6号(1946年10月, 11月)
- (2) 小沢一, 前掲書
- (3) 牧賢一「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』第32巻10, 11号(1949年10, 11月)
- (4) 谷川貞夫「社会事業とコミュニティ」『社会事業』第34巻12号(1951年12月)
- (5) 岡村重夫「社会福祉事業と地域社会」『社会事業』第34巻12号(1951年12月)
- (6) 牧賢一, 前掲書
- (7) 牧賢一「社会福祉協議会の理論と問題」『社会事業』第33巻9号(1950年9月)
- (8) 厚生省・日本社会事業専門学校共同主催現任教育講習会資料『現代社会事業の基礎』日本社会事業協会, 1949年10月, p.222
 本書のなかで、GHQ公衆衛生福祉局更生及組織課長トーマス・エル・メッカーは、1947年全米社会事業大会におけるレオナード・メーヨーの報告にもとづき、コミュニティ・オーガニゼーションに関する指導を行っている。その際、コミュニティ・オーガニゼーションの目的については、「福祉の資源と福祉の必要とを益々よく釣合をとる様にする」と説明している。
- (9) 拙稿「地域福祉の系譜と『地域福祉論』の形成過程」、河田正勝編『地域福祉論』全国社会福祉協議会, 1994年8月

Community Organization and the Reformation of Voluntary Social Work Organizations

Minoru YAMAGUCHI

Using the perspective of “the progress of the formation of community welfare theory,” the author carries out an investigation of the history of both community organization, introduced from America as a method of social work, and the reformation of voluntary social work organizations in the postwar era, leading up to the present reorganization of social welfare service along the axis of community care (so-called “social welfare reform”). This discussion proceeds by using the theory and practice of councils of social welfare as a primary resource, given that the theory and practice of community welfare was developed through a strong relationship with councils of social welfare.

This article attempts to grasp from the perspective of community organization the various issues surrounding the reformation of voluntary social work organizations that has progressed in the postwar era by taking the form of the foundation of councils of social welfare. There were many documents at the time that discussed the reorganization of the structure of voluntary social work. However, these have not been fully analyzed theoretically, and it is the task of this article to take a step in that direction.

Although in one respect, postwar social work carried on the theory and practice of prewar social work, it also changed significantly under the direction of GHQ's democratization efforts. The reformation of social welfare work organizations that took place under this direction, by restructuring the voluntary social work organizations that existed from the prewar era in the form of founding councils of social welfare, left many problems unsolved. Accordingly, there are many who indicate the contradiction between the progress of the activities of councils of social welfare, which look local residents as its center, and the reformation of existing organizations.

On the other hand, however, one can point out that the introduction of community organization theory was plotted out through the progress of reorganization. Furthermore, there is a need to recognize once again that restructuring of organizations, because it itself was not a primary objective, but rather a means of striving for new developments in postwar social welfare, can be seen from the standpoint of community organization as

one stage in the trend towards the advancement and specialization of professional social work in Japan.