

市町村社会福祉協議会の設立過程と実践理論の形成

川上 富雄

〔要約〕

1949年のGHQの助言に基づき福祉系民間団体の統合的事務を行う組織として設置された中央社会福祉協議会（以下「中社協」。後の「全国社会福祉協議会」（以下「全社協」）および都道府県社会福祉協議会（以下「都道府県社協」）とは違い、市町村社会福祉協議会（以下「市町村社協」）の設置には、当時、厚生官僚であった黒木利克と中社協幹部職員であった牧賢一の強い意図が働いていた。二人は、GHQおよび日本政府の計らいでアメリカ社会事業視察に派遣され、そこで見聞した地域住民主体による共通課題解決への取り組みを促進・支援するコミュニティ・オーガニゼーション（以下「CO」）実践に触れ、日本におけるCO実施機関として市町村社協の設置を強く構想するようになったと考えられる。本論では、市町村社協設立前後の経緯をたどりながら、そこへの黒木利克・牧賢一の関わりを当時の文献を紐解きながら検証し、CO機関としての市町村社協の使命を再確認する。

〈キーワード〉市町村社会福祉協議会、コミュニティ・オーガニゼーション、黒木利克、牧賢一

はじめに

社会福祉協議会（以下「社協」と略す）の歴史は、GHQの勸奨により、戦後の社会保障制度改革の中で戦前からの系譜を持つ日本社会事業協会（1947（昭和22）年結成）、全日本民生委員連盟（1946（昭和21）年結成）、同胞援護会（1947（昭和21）年結成）が1951（昭和26）年に合併し、現在の全国社会福祉協議会（以下「全社協」）の前身である（財）中央社会福祉協議会（以下「中社協」）が設立したことに始まる。また、同年中に都道府県社協が全て結成され、1952年の「小地域社会福祉協議会組織の整備について」により、郡社協・市社協・町村社協も急速に整備が進んでいった。

都道府県社協の結成を促したのは、1947（昭和22）年から全国で開始されていた共同募金配分の調整と旧民間三団体の統合的事務・連絡調整を一体的に行う組織づくりが必要であったためとされている。また、市町村社協についても、共同募金運動の地元受配団体づくりの必要と、共同募金の配分を巡る種別団体間の調整機関の必要ということが行政的

な理由とされてきた。¹

こうした市町村社協結成の建前とは別に、全社協は設置間もない市町村社協の活動理論にアメリカのコミュニティ・オーガニゼーション(以下 CO と略)の導入を積極的に図った。その流れは 1957 (昭和 32) 年に発表された「社会福祉協議会当面の活動方針」(以下「活動方針」)によって確定的となり、その後、既定の市町村社協の活動理論として定着・展開されるようになる。

本稿では、市町村社協の整備段階において指導的役割を果たした黒木利克(当時:厚生省社会局庶務課長)および牧賢一(当時:全社協調査部長)の背景および思想を中心に、アメリカの CO 理論の導入経緯を考察することにより、市町村社協活動の柱として CO 理論がなぜ紹介されたのかを明らかにするとともに、1951 年 7 月以降発行された「全社協資料」(全 24 輯、なお第 4 輯までは「中社協資料」)を手掛かりに、CO 理論が草創期の市町村社協実践に如何に定着していったのかを考察したい。

1. 中社協および都道府県社協の設立

(1) 中社協および都道府県社協の設立

1949 年 9 月 28 日に「ネフ原則」と呼ばれる GHQ の指導方針が発表され、同 11 月には GHQ 総司令部公衆衛生福祉部 (PHW) は厚生省と協議した結果、「昭和 25 年度における厚生施策の主要目標」を決定した。

この中で「5. 厚生省は、参加が必要かつ望ましいと考えられる全国的な関係福祉団体を国および都道府県レベルに結集させ、自発的性格を持つ社会福祉に関する協議会を設置し、これら福祉団体化の活動を支援・促進すること。これらの推進は計画的に取り組み、遅くとも 1950 年 8 月 1 日までに完成すること。(原文: 5. The Ministry will be asked to invite such interested National Welfare Agencies as it deems desirable and necessary to participate in the drawing up of a national plan for the organization and promotion of coordinating councils on social welfare activities for voluntary compliance by interested national and prefectural welfare agencies and institutions, such plan to be completed and ready for national and local release by not later than 1 August 1950.)」と社協の創設を助言した。

同 1949 年 12 月、参議院厚生委員会は「社会事業団体及び施設の振興に関する調査報告書」を参議院議長に提出し、「社会事業振興に関する方策要綱」を厚生大臣に勧告した。この中で、社会事業法制のおよび行政の不備、民間団体の欠陥や連携の欠如を指摘し民間団体の機能を最大限有効に発揮するためには社会事業振興連絡機関の設立が不可欠であり、現在の関係する中央団体を発展的に解消し、新たな理念に基づく合理的・系統的・総合的な新しい団体の創設を示した。GHQ の意向と中央社会事業協会をはじめとする当事

¹ 重田信一「戦後の社会福祉の動向と社会福祉協議会創設までの経過」日本地域福祉学会『地域福祉史序説』中央法規 1993 p.102 また、重田信一・吉田久一編著『社会福祉の歩みと牧賢一』全社協 1977 p.70

者の内発的な動きが合わさり、国会を動かし、民間団体の解散合併として社協の創設は推し進められたのである。

1950年6月頃から、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会の三団体に対して、厚生省は解散・新組織への統合の打診および協議を開始した。GHQが示した期限の8月1日が目前に迫った頃、解散統合への賛否が割れていた全日本民生委員連盟を除いて、厚生省および日本社会事業協会、同胞援護会は設立準備会を持ち、「社会福祉協議会設立準備要綱案」を作成し発表し、この要綱案をもとに厚生省、日本社会事業協会、同胞援護会、中央共同募金会がそれぞれの立場で地方下部組織に通知を出し協力要請を行った。

社会福祉協議会設立準備要綱案 (昭和25年7月15日)

1. 目的
社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を図ることを目的とする。
2. 方針
社会福祉協議会は社会福祉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。
3. 設立準備委員会
日本社会事業協会及び同胞援護会、その他賛意を表する団体、地方の代表及び厚生省の代表者は相寄り事業計画書を作り、設立準備委員会を開く。
4. 事務連絡委員会
日本社会事業協会及び同胞援護会の解散事務等に関し相互に連絡を図るための事務連絡委員会を開く。
5. 定款作成委員会
社会福祉協議会の憲章たる定款の作成のため新たに定款作成委員会を設ける。

「社会福祉協議会設立準備要綱」策定時点では、内部対立を抱えていた全日本民生委員連盟は設立準備に実質的に参加していなかった。その後、厚生省および林市蔵大阪府知事らの仲介により内部対立の当事者であった役員を一新することにより新組織結成に協力・参加する方針が決定されるに至った。同年9月20日には三団体が会談し組織統合に向けた「三団体声明書」を発表し、「社会福祉協議会組織の基本要項」の作成に着手した。この要項は、同年11月7日に開催された第1回設立準備会において承認された。

3団体声明書 (1950年9月20日)

最近わが国社会事業の分野においては、公私各種の社会事業団体並びに施設の復興準備を見つつあるが、未だ相互の間に十分なる連絡調整、統合体制に欠けるものがある。このことは時代の要請である社会事業の能率的運営、ひいては社会福祉の増進に著しい障害をなしている。ここにおいて、社会事業の協調と秩序ある発展を図り、個人の尊厳を維持するため社会の一切の力を結集することを目的として、全ての社会事業団体、施設、民生(児童)委員、その他が社会福祉協議会を設立することが要請せられている。

よってわれわれ三団体は率先して一体となり、かかる体制の確立促進に当たることをここに宣明するとともに、国民各位の理解ある協力と援助とを切に懇請するものである。

「社会福祉協議会設立準備要綱」における中央および都道府県社協設置の趣旨・使命は、「社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を図ること」である。また、社会福祉協議会組織の基本要項における社協の役割は、「社会福祉の問題について調査し、協議を行い、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、以って社会福祉事業を発展せしめ」るために、「中央及び都道府県に組織され」「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、報道等社会福祉に関係のある団体や機関の代表、社会福祉に関心をもつもの、学識経験者等広く専門家と非専門家、各方面のものを以て構成される」としている。これは1867年イギリスのロンドンに設立された慈善組織化協会（COS）の系譜を引く「福祉組織化」といえ、連絡組織を作ることによって社会福祉事業者間の連携を密に図り、より効率的な経営とサービス提供体制を構築することを目標としていた。これは、全国および都道府県段階における社会福祉事業者連合組織づくり（三団体統合）が、当初の社協設置の主目的だったからである。

1950年7月15日の設立準備要綱に基づき同年9月26日設立準備委員会が日本社会事業協会内に設置された。この準備委員会には日本社会事業協会中川望会長、同青木秀夫理事長、同胞援護会徳川家正会長、同櫻井安右衛門理事長、全民連中川喜久理事長、同小川浄海副理事長が参加し、運営には日本社会事業協会牧賢一常務理事があたった。設立準備委員会は先の「社会福祉協議会組織の基本要項」および「中央、都道府県、郡（大都市）市町村各社会福祉協議会の構想案」を決定・発表し、全国都道府県から推薦された発起人181名の参集を求め、11月7日に第1回準備会議を開催した。設立準備委員をはじめ厚生省からは木村社会局長、黒木庶務課長も出席した。これ以降、中央、地方同時に団体統合に向けての具体的な準備に加速がつくこととなる。

翌1951年1月12日、原宿の中央社会館で開催された第2回中央社会福祉協議会設立準備委員会が、協議の結果直ちに設立総会に切り替えられ、定款（寄付行為）、役員、事業計画、収支予算、法人設立手続などを審議の上、即日結成式を挙行し、ここに「財団法人中央社会福祉協議会」が発足した。初代会長は田子一民（在職：S26,1,12～S34,5,19）、副会長中川喜久（元全民連理事長）、青木秀夫（元日社協理事長）、理事には木村忠二郎（厚生省社会局長）、高田正己（児童局長）、小川浄海（元全民連副理事長）、牧賢一（元日社協常務理事）、中川幽芳（同総務部長）、益池清助（東京都民連会長）、監事には太宰博邦（厚生省会計課長）が就任した。その5か月後の1952年5月10日には、社会福祉事業法の施行に伴い「社会福祉法人全国社会福祉協議会連合会」と法人格および名称変更を行い、1955年4月には現在の名称である「社会福祉法人全国社会福祉協議会」と改称した。

民間三団体統合により（財）中央社会福祉協議会が設置された3ヵ月後、1951年4月16日に開催された都道府県民生部長会議において、厚生省が社協・共同募金会の組織化および健全な発達を促すよう指示したことで、都道府県社協の組織化は加速する。都道府

県社協は26年12月までに100%の結成をみた。

(2) 戦前からの民間団体の系譜～社協前史～

戦前の我が国の民間社会事業は、制度政策の貧困を代替補完する側面が強く、明治後期より民間篤志家により私設（民間）社会事業施設が多く設立されていった。これらの私設社会事業組織が共同して、「①内外における慈恵救済事業の方法、状況およびその得失を調査報告すること、②慈善団体の統一整善を期して、団体相互の連絡をはかること、③慈善団体と慈善家との連絡をはかること、④慈善救済事業を指導奨励し、これに関する行政を翼賛すること」等を目的に²、1908年に久米金弥、窪田静太郎、井上友一、清野長太郎、桑田熊蔵、安達憲忠、留岡幸助、原胤昭らの手によって中央慈善協会が設立された（初代会長は渋沢栄一）。1921年に中央慈善協会は社会事業協会と改称し、1923年には財団法人格を取得することとなる。大量に発生する社会問題の深刻化に対する社会政策・社会事業の拡大・強化への要請が高まり、未だ私的社会事業が多勢を占める状況下においては、必然その期待は私的社会事業、また協会に向けられたため、協会は我が国社会事業の総合的連絡・統制団体としての性格を強くしていった。

昭和期に入ると、中央社会事業協会から独立・分離していく組織が相次いだ、(1) 中央盲人福祉協会(1929年)、(2) 全日本方面委員連盟(1932年)、(3) 全国育児事業協会(1932年)、(4) 児童養護協会(1933年)、(5) 癩予防協会(1931年)、(6) 全国養老事業協会(1932年)などがそれである。これら分離・独立の背景については定かではないが、それぞれの種別特性に基づく組織ニーズを中央社会事業協会が纏めきれなかったこととともに、救護法の制定・施行の時期と重なるところがあり、救護法による受益の格差が民間社会事業組織の細分化誘引として働いていたと考えられる。

こうした各種団体組織の分離・独立の中で、1931年には全日本私設社会事業連盟が成立した。連盟は大正デモクラシーの社会連帯思想に基づき、中央社会事業協会に比べてより在野的性格を強く持っており、その研究・活動も施設経営や公私関係の整理など実際の施設運営に関わる課題が多かった。連盟は社会事業の法規制定や公私社会事業の範囲及び職能の研究・運動、また私設社会事業の経営への関心などでは、当時最も熱心な団体であった。³

全日本私設社会事業連盟を中心に法制定の気運が高められ、1938年には社会事業法が制定されるに至った。この法律は、民間社会事業私設や団体に対して助成の途を開くという意味ではこれまでと異なる側面を持つものであったが、むしろその重点は、「公私の社会事業の推進を国の責任で行うということではな」く「そのねらいは社会事業の調整ということの名目としての指導監督ということにおかれ、このことがその後の戦時社会事業の

² 全国社会福祉協議会編『全国社会福祉協議会三十年史』1982 p.5

³ 前掲書 pp.13-15

もとでの国策遂行の一環として社会事業を政策的に組み入れ厚生事業とし、さらにイデオロギー的に公私の社会事業実践を統制化する」主旨であったことはその後の民間社会事業組織の動向に明らかである。⁴ 社会事業法の制定以降、私設社会事業に対する助成する途が開かれたが、却ってその自発性、偶発性をはなれて国家社会の要請に適応すべき全体性、常任性を帯びて行政補完的性格を強くする結果となり、在野的活動を展開していた連盟の活動も民間活動の基本的あり方を問題とするよりは、経営の実際問題によりいっそう焦点を集めていくこととなった。厚生省は「政府の方針に協力し、あるいは民間相互の連絡強化をはかるため、有力な中央団体を結成する構想」⁵ を持っており、戦時統制政策の一環として中央社会事業協会や全日本私設社会事業連盟をはじめとする各種団体は、その研究・行動の自由性を奪われ、各種の組織の連絡統制機関へと変貌していった。

井岡勉は、戦前の民間社会福祉は「西欧のように公私の鋭い緊張関係を経験せぬまま、慈恵的方向において社会政策、公的社会福祉を代替する役割を果たしてきた」と概括し、「民間地域福祉活動としての社会事業協会、方面委員、セツルメント・隣保館、保育所などの事業活動も、全体としては行政翼賛の連絡調整あるいは隣保扶相・治安維持を支える防貧教化機能を担い、富国強兵の国策に呼応していった」と、社会事業協会をはじめとする各種民間組織が行政に抗する力を持ち得ず、当時の国家の事情に与していったことを指摘している。⁶

1947年、中央社会事業協会と日本私設社会事業連盟が合併して日本社会事業協会を設立した。また、1938年に発足した恩賜財団軍人援護会は、GHQの強力な軍事援護団体の改廃指導があったが、母子、児童を中心に多くの施設を運営していたため、戦後戦災者や引揚げ者の援護・更生事業を行っていた戦災援護会と合併し、同胞援護会とし、この種の事業を継続した。

一方、1917年に岡山県知事笠井信一が始めた「済世顧問制度」、翌1918年に大阪府知事林一蔵が始めた「方面委員制度」以降普及拡大を続けた方面委員制度は1928年までに全府県に置かれるようになり、方面委員が救護法の制定要求運動を展開するなど大きな役割を果たした。1930年の救護法実施期成同盟会の結成（※救護法の制定は1929年であるが施行は1936年）を契機に1932年に全日本方面委員連盟が設立された。

終戦直後の1945年12月14日、GHQは「救済福祉計画についての覚書」を日本政府に示し、①国家責任において、②予算に拘束されず要援護者の必要に応じた救済を、③無差別平等に行なうことを示した。以降日本政府は、この原則に従い急速に社会保障体系整備を進めていった。また、翌1946年3月15日には民間社会事業団体への公金支出を禁じたSCAPIN (Supreme Commander Allied Powers INstruction) 775が示された。これを

⁴ 三浦文夫著『増補・社会福祉政策研究』1987 全社協 P5

⁵ 全国社会福祉協議会編『全国社会福祉協議会三十年史』1982 p.9

⁶ 井岡勉「地域福祉活動の現状」住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社 1973 P50

受け、同年11月3日に公布された日本国憲法第89条において公私分離原則が規定され、社会事業法による助成の途も閉ざされることとなり、民間社会事業業界の中に大きな混乱をきたした。

一方でGHQは、民間社会事業の運営は民間資金によって行なわれるべきであるとし、民間社会事業運営費補填として共同募金運動を提案した。厚生省も民間社会事業運営資金として共同募金を実施することとし、第1回共同募金が1948年11月25日から12月24日の1ヶ月間実施され、約6億円の募金成果をあげた。しかし、施設側からの配分への批判や配分の見えにくさと地域偏向、募金額が強調されるあまり、運動よりも精神なき実務へ傾斜するなど多くの課題が噴出したため、むしろ団体を統合して単一の強力な民間社会福祉推進団体が共同募金も経営するべきであるという流れができあがってきた。そうした中で、1949年には「農村社会事業実践要領」が示され、共同募金の受配資格団体として町村社会福祉協会の設立が期待されることとなった。

このような状況も踏まえ、1947年の全国社会事業大会では、民間社会事業団体から、同胞援護会、全日本民生委員連盟、日本社会事業協会を発展結合した新しい民間社会事業推進団体が提案され、共同募金委員会との合体が模索されていた。

2. 黒木利克と牧賢一のアメリカCO理論の移入

(1) 共同募金運動創設とアメリカ視察研修

黒木利克は、1913(大正2)年に東京小石川に出生、両親の郷里である宮崎県で少・青年期を過ごし、東京帝国大学を経て1940(昭和15)年に厚生省に入省した。衛生局保健課、食撰部配給庶務課長、秋田県出向、衛生局防疫課兼医務課、健民局などを経て、勤労局動員部動員課職員として終戦を迎えている。その後、1947(昭和22)年2月に社会局庶務課に配属されたが、このとき社会局庶務課の最大の課題となっていたのが共同募金運動の開始であった。当時の葛西嘉資社会局長は、GHQネフ福祉課長から強く推奨されていた共同募金を同年中(昭和22年)に実施することを決定したが、戦前の長崎県での共同募金活動の失敗もあり、新たな手法で実施する必要に迫られていた。そこで、谷川貞夫が所有していたクリーブランドの共募活動に関する300ページにわたる資料を入手し翻訳するとともに、我が国の共同募金運動の企画立案にあたって参考とすることとし、翻訳と事業の企画立案役として白羽の矢が立ったのが庶務課に着任したばかりの黒木であった。戦後の私的社會事業の経済的な窮状を考慮すると1947(昭和22)年度中に実施する必要があり、そのためには、2週間後に迫った都道府県教育民生部長会議への提案が絶対条件となっていた。黒木は全国教育民生部長会議当日に企画をまとめ、都道府県に対する指示資料を作成させた。その内容は、共同募金運動を今年末に全国一斉に実施することとし、そのための必要最小限のPR予算を厚生省が用意するというものであった。

実質2週間で我国共同募金制度の仕組みを作り上げたことが高く評価され、黒木は

1948（昭和23）年8月に社会局更生課長に着任した。さらに、翌9月から翌年4月までの半年間、田代不二男とともにアメリカ社会事業ならびに社会福祉行政の視察研修に派遣されることとなった。この派遣は、GHQのネフ福祉課長から葛西社会局長に対して「将来有望な若手官僚を」と照会があったものである。黒木が選ばれた理由の一つは、前年わが国で初めて実施された「第一回国民たすけあい共同募金運動」の企画立案に貢献し成功を収めたことへの慰労もあったが、最大の目的は更生課が抱えていた障害者福祉立法に関する情報収集が目的であった。この約半年間の渡米内容は、連邦政府や州政府、各地自治体での研修及び施設の見学などであり、その内容は障害者福祉以外にも児童福祉、公的扶助制度などにもわたった。この研修の中で、黒木は制度のみならず社会事業方法論についても精力的に吸収し、帰国後の庶務課長時代には、社協結成準備とともにCO研究を関係者に熱心に働きかけたといわれている。また、社会福祉事業法の制定（1951年）にも、そして保護課長時代にもケースワークの必要性を強く主張し、専門吏員の配置に力を注ぐなど、戦後わが国の社会福祉制度の基盤構築に大きな役割を果たした。

(2) 庶務課長時代と『Welfare From U.S.A.』の出版

GHQから「昭和25年度福祉行政主要目標に関する六項目」が提案された（1949年11月29日）直後の1949（昭和24）年12月、黒木は社会局庶務課長となる。帰国後約半年後のことである。GHQの「六項目提案」は、福祉行政組織および事務の確立、社協の結成、社会福祉専門吏員制度の創設、社会福祉法人制度の創設、それらを包括した基本法の制定など、庶務課の双肩に係る課題ばかりであった。黒木が社協結成に直接関わるのはこの頃からである。

黒木は、さらにその4ヵ月後に、アメリカ社会事業ならびに社会福祉行政視察研修の成果として『Welfare From U.S.A.』を（財）日本社会事業協会から出版した。この本の発行にあたり、黒木は同書の意義を、1949年11月にGHQから示された「昭和25年度に達成すべき厚生主要目標」はわが国社会事業業界に与える影響は重大なものであるが、この目標が示された背景をなすアメリカの社会事業の変遷や功過等についての認識がなければ、その意味を十分理解しわが国の実状に即応させることが困難であると執筆の動機・思いを述べており、アメリカ社会事業の歴史と思想に実践に関する理解啓発を発行の大きな目的としていることが分かる。庶務課長として社協の組織づくりを進めるにあたって、『Welfare From U.S.A.』に記されているアメリカ社会事業組織や実践からの示唆が背景にあったことは容易に想像できる。

『Welfare From U.S.A.』の第一部、第3章、第4節には「社会福祉の為の共同社会組織化運動」として、アメリカの社協組織および活動が紹介されている。これによると、社協は、1909年にミルウオーキーとピッツバーグに社会事業施設協議会として設立されたことに始まり、現在（1949年時点）では全米約400の都市にこの種の協議会が設置さ

れている。「しかも、これらの協議会は単に社会事業の協同と協調を目的とするだけでなく、人間の福祉を維持増進するために共同社会の一切の力を動員することを目的とし、今日では、この目的を達成するために必要な手続きはCOとして、社会事業の分野において一つの本質的な要素と考えられるに至っている」と、アメリカの各都市に設立されている社協は、COSの流れを汲む福祉事業者の連絡組織としてだけではなく、CO理論を用いて、地域の福祉問題解決に貢献していることを強調し紹介している。なお、同節において、社協の組織と構成、公的社会事業との関係、共同募金との関係、協議会の財政などに関する詳細な紹介を行っており、わが国社協組織づくりに大きく影響している。(【表1】参照)

【表1】『Welfare From U.S.A.』に紹介されているアメリカ社協とわが国の社協の比較 (抜粋引用)

テーマ	アメリカ社協	わが国の社協
組織と構成	<p>大多数の協議会の基礎をなす構成員は、社会福祉に関係ある公私の社会事業施設及び官庁の部課の代表者からなっている。この外に一般的代表者として学識経験ある個人や例えば市長の如くその職権による会員が若干加えられることもある。又社会事業に密接な関係ある仕事に従事するか、あるいは社会福祉に関心をもつ団体や生産機関の代表者例えば医師会、歯科医師会、学校、警察等が加えられる。更にその外に官公吏、実業家、PTA 会員その他の団体が正式のそれらの団体の代表者としてではなく個人的に自由に協議会に参加することもある。小都市の協議会では、会員の範囲と種類は広範であり、大都市では直接社会福祉事業に関係のある施設の理事や職員の代表者からなる場合が多い。例えば社会事業施設協議会という名称の様にその構成の状態を反映している如きである。今日多く見られる傾向は、一切の施設を含むだけでなく、直接社会事業を経営していなくとも、福祉事業に関心をもつ一般市民や団体の代表者をも包含しようとしている。</p>	<p>「社会福祉協議会組織の基本要項」(1950年11月7日)</p> <p>四 社会福祉協議会は、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、報道等社会福祉に関係のある団体や機関の代表、社会福祉に関心をもつもの、学識経験者等広く専門家と非専門家、各方面のものを以て構成されるべきものである。</p> <p>五 然し各地域の協議会毎に其の主たる構成分子に差異があるのが普通である。例えば府県単位の地域の協議会では直接社会福祉の事業施設や団体及び民生委員の代表等を主とし、之にその他のものを適当に加える程度で専門的關係者が中心となつての組織が考えられるのに対し、小都市や町村の協議会では民生委員等を中心として各方面の非専門家を出来るだけ広く集めた「人」の組織となることが考えられる。</p> <p>社会福祉事業法 (1951.03.29 法律第45号)</p> <p>第七十四条 都道府県協議会は、当該都道府県の区域内において次に掲げる事業を行うことを目的とする団体であつて、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(以下「市町村協議会」という。)の過半数及び社会福祉事業又は更生保護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。</p>

<p>公的社会事業との関係</p>	<p>公的社会事業を担当する官公庁の設置は多く協議会によって提唱され、育成され、闘いとられ、獲得されて来たのである。それは協議会の調査の結果によって、社会の明白な要求に応ずる為には公的社会事業を更に拡大させる必要がわかったからである。大部分の都市では新しく設けられた公的社会事業施設も協議会の会員となっている。 (1946年の調査によれば) 協議会の仕事の大部分が公的社会事業との協同であるか或はそれに関係するものであった。</p>	<p>市区町村社会福祉協議会当面の活動方針 (1957(昭和32)年6月) 三 市区町村社会福祉協議会は、その地域の実情に応じて地域内の各種社会福祉活動を調整するとともに、社会資源の開発動員をなす。 (説明) 市区町村社会福祉協議会は、地域における福祉に欠ける状態を克服するために、市区町村及び福祉関係機関・団体と協力して、地域の福祉総合計画をたてる。その計画に即して、既存の諸活動を地域の実情に応じて効果のたかまるように働きかける。さらに、それではみられない問題については、地域住民の良識に訴え、各種社会福祉施設の設置促進その他の諸制度の創設・改善などに努めるとともに必要な場合は、都道府県の全域にわたり、あるいは全国的な運動に参加して、社会資源の開発をはかる。なお市区町村社会福祉協議会は、必要に応じて生活相談所、法外援護資金等の創設運営に当り、また適当なる経営主体のない場合には、保育所、授産場など地域性の濃い施設の経営に自ら当ることもある。</p>
<p>共同募金との関係</p>	<p>共同の計画と共同の資金調達ということは共にコミュニティ・オーガニゼーションの過程である。この二つの関係は極めて密接で或る都市では一つの組織として経営されている場合がある。(中略) 共募の配分に対して協議会が公式に参加すること、そうして共募の配分委員会が施設の仕事やその相互関係に関する一切の問題について協議会の意見を認めるとか、又ある都市(クリーブランド、デトロイト、ピッツバーグ)では共募の配分を受ける施設の予算を検査する責任は協議会が元来負うべきものとせられているところもある。</p>	<p>「社会福祉協議会組織の基本要項」 (1950年11月7日) 六 社会福祉協議会は「社会福祉の増進」と云う究極の目的と、其の市民組織の性格からいって当然に共同募金の組織と密接な、寧ろ表裏一体的な関係を持つべきである。従って両者の間には、連絡委員会の如き組織が工夫され、又調査、宣伝、啓発の如き活動については協働することが望ましい。 七 社会福祉協議会には少なくとも共同募金の受配施設や、団体は洩れなく而も自発的に参加することが望ましい。 社会福祉事業法第73条 当該共同募金の区域内に都道府県の区域を単位とする社会福祉協議会(以下「都道府県協議会」という。)が存すること。 市区町村社会福祉協議会当面の活動方針 (1957(昭和32)年6月) 四 市区町村社会福祉協議会は、共同募金運動が社会福祉増進を促がす好適な運動であることを理解し、この運動と表裏一体となり、年間を通じて横極的に協力する。</p>

<p>協議会の財政</p>	<p>多くは共募から得られるものであるが、又少数の都市（ボルチモア、パッファロ、スクラントン等）では直接官公庁の補助金を受けているところもある。又官公庁の補助金は協議会の行う事業に対する料金の形でのみ与えられる所もある。協議会の仕事は目に立たないものであり、従って公衆の寄附に訴えることが出来ないということ、又事業の予算を考慮する際に協議会が当然行うべき仕事に適わしい財政的支持を受けることができなかつたのでかかる方法によっているのである。</p>	<p>「社会福祉協議会組織の基本要項」（1950年11月7日） 十三 社会福祉協議会の経費は、会員の会費、官公の事業委託費、共同募金よりの援助、寄付金其の他の収入を以て支弁する。 「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（1952年5月2日） 6 町村等小地域における協議会の経費は、共同募金よりの配分金及び構成員からの会費等をもつて充てられるべき性質のものであるが、協議会活動は、町村の福祉を増進し、住みよい環境をつくることを目的としているものであるから結局町村の行政目的と一致し、これを助長する役割をも果すものであり、且つ町村当局も当然協議会の一構成員となるのであるから、分担金とか委託金とかを支出されるよう指導されたいこと。</p>
---------------	--	---

(3) 牧賢一による CO 理論紹介

全社協への統合前の日本社会事業協会常務理事であった牧賢一は、1904（明治37）年警視庁巡査だった牧潔の長男として東京に生まれた。立教中学校を卒業後17歳で日本興業銀行に一旦就職したが、大学進学を希望していた牧は、勉学の余裕のある職場を求めて2年後の大正12年には内務省社会局会計課に転職する。そこで知り合った小島幸治の紹介で、翌大正13年から夜は東京巢鴨にある桜楓会託児所で働くこととなり、さらに翌14年から昼間は東京外国語大学ドイツ語科の学生としての多忙な生活を送った。また、小島の紹介でセツルメント活動にも参加し、谷川貞夫や松島正儀らとの交流をもった。苦しい財政事業の中から牧に十分な手当てを支払っていた桜楓会託児所の丸山園長への配慮から、牧は昭和2年24歳で財団法人中央社会事業協会に移ることとした。中央社会事業協会への転職以降、雑誌『社会事業』⁷に積極的に投稿しはじめ、日本社会事業研究会などへも参加し磯村英一、村松義郎、福山政一らとの親交も深めていった。さらには、金子しげりや市川房枝らとともに母性保護運動にも取り組んだとされている。その後、昭和10年に東京市社会局庶務課調査掛企画班主任、さらに昭和16年には大政翼賛会事務局に勤務することとなり、そこで終戦を迎える。戦後は、昭和20年12月から財団法人労務協会総務部長、昭和21年6月から財団法人職業補導協会指導部長・事務局長・専務理事を務めたが、谷川貞夫の推薦により昭和23年9月に古巣であった日本社会事業協会の常務

⁷ 『社会事業』は、中央慈善協会の会報『慈善』として1909年7月に創刊されて以降、時代の変遷とともに『社会と救済』（1917年10月～）、『社会事業』（1921年4月～、発行は社会事業協会→中央社会事業協会→同協会社会事業研究所）、『厚生問題』（1942年1月～44年12月）と改題され、戦後『社会事業』へと名称を戻したのちに今日の『月間福祉』（全社協）へと継承されている。

理事に44歳で就任する。日本社会事業協会は、戦前からの中央社会事業協会と日本社会事業連盟が合併し設立された団体で、民間社会事業の全国的連絡調整を目的としていた。

一方、1947（昭和22）年から実施されていた共同募金運動は、当初、受配団体となる日本社会事業協会、同胞援護会からの出向職員により運営されていたが、事業の継続・安定的な実施と透明性を確保をすすめるため、1948（昭和23）年4月には共同募金中央委員会は日本社会事業協会から独立することになる。また、共同募金運動の定着と併せて、昭和22年度全国社会事業大会の「有効適切な社会事業施策を強力に実施し、社会事業の飛躍的な進歩を図るため、社会事業中央団体を統合することとし、政府は急速にこれが具体化に着手すること」との決議要望をもとに、社会事業の強力な連絡・指導組織の結成を求める声が次第に大きくなった。

こうした中、1949（昭和24）年6月、日本社会事業協会は非公式に呼びかけた各種中央団体内堅有志職員および学識経験者等からなる「社会事業組織研究会」⁸を設置し、ここにおいて後の社協の構想が浮上する。因みに、文献上で確認できる黒木利克と牧賢一の接点はこの研究会が最初である。⁹黒木利克はアメリカ視察研修から帰国してまだ間もない時期である。この研究会がまとめた「都道府県社会事業組織要綱」は、厚生大臣および参議院厚生委員会にも伝えられ、提言をうけた参議院厚生委員会は、同年12月、「社会事業団体及び施設の振興に関する調査報告書」を参議院議長に提出、また「社会事業振興に関する方策要綱」を厚生大臣に勧告した。社会事業法制のおよび行政の不備、民間団体の欠陥や連携の欠如を指摘し、民間団体の機能を最大限有効に発揮するためには社会事業振興連絡機関の設立が不可欠であり、関係する中央団体を発展的に解消し、新たな理念に基づく合理的・系統的・総合的な新しい団体の創設を示した。

こうした内発的な動きと並行して、GHQ「昭和25年度における厚生施策の主要目標」といった外発的な動きへの対応がすすめられたのである。このあたりの経緯は本論1においても触れているが、つまり、よく指摘されるGHQの指導により民間団体の解体と社協の結成が推し進められたという見解は必ずしも正しくはなく、日本社会事業協会をはじめ

⁸ 社会事業組織研究会（のメンバーは、厚生省では黒木利克、松本征二、徳永寅雄、同胞援護会からは中川幽芳、牧野修二、全民連からは岸田到、佐野恵作、中央共募からは江川二六、佐藤信一、ほかに谷川貞夫、磯村英一、川口寛三、松島正儀、丹羽昇、佐竹昇、木村盛、山口安憲などが参加し、幹事に根岸真太郎、三野亮、北代一義、本間信一、重田信一らで、牧賢一は委員会案の起草を担当していた（重田・吉田編著『社会福祉の歩みと牧賢一』1977）。ちなみに、重田は同書p.68において「社会事業組織研究委員会」と表記している。

⁹ 重田信一は、戦後の社会福祉の動向と社会福祉協議会創設までの経過」日本地域福祉学会『地域福祉史序説』中央法規1993p.103において「（GHQの六項目提案を）手掛かりに、牧は新団体の構想を急ぐことを考え、厚生省社会局の担当者と民間団体有志との懇談会から発展して、アメリカのCO理論の検討と社会事業の団体統合という現実課題とが事実上、混然として検討され、その結果が、社協＝CO運動団体説としてまとめられていった」と説明している。また山口稔は『社会福祉協議会理論の形成と展開』八千代出版2000p.34において「本格的には、1948年頃から牧賢一、谷川貞夫、竹内愛二、横山定雄、岡村重夫らによって、民間社会事業組織の再編のなかで、事業・団体・施設などの組織化を図る方法とし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始まっている」と説明している。

とする当事団体の内発的な団体統合への機運の高まりがもう一方で存在していたといえる。その中であって、GHQ、関係団体、国会の全方位交渉が行え、一つの流れに結実させた媒介的・扇動的な存在として黒木利克と牧賢一の実在意義は大きい。

3. 市町村社協の誕生

黒木が庶務課長を務めていた厚生省は、1952（昭和27）年5月2日に「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（厚生省社乙発第77号通知—下記全文紹介）を社会局長名で発し、市区町村社協組織づくりを促すと共に市町村行政の支援を呼びかけた。市町村社協の結成率は以下【表2】のとおりであるが、約3年のうちにほとんどの郡市町村で社協組織が設立された。

小地域社会福祉協議会組織の整備について（厚生省乙第77号1952,5,2 全文）

社会福祉協議会活動の末端組織として実際活動を行うべき郡市町村等小地域社会における住民は、共同募金運動等を通じて、その地域社会の福祉増進に深い関心を有し、社会福祉協議会結成の機運はつねに醸成せられていることと思料せられるにも拘らず、その結成並びに活動状況は、未だ満足すべき域に達していないので、今後更に貴職の御支援により社会福祉協議会活動が円滑に推進できるよう左記事項を御留意のうえ、都道府県社会福祉協議会とも連絡し、一層の御協力をお願いしたい。

1. 目的理念の普及

郡市町村の地域住民に対し、住民の社会福祉に関する関心と理解を深め、各種機関、団体の行う福祉活動の連絡調整を図ることによって地域社会の福祉を増進するという社会福祉協議会（以下協議会という。）の目的理念を各種関係機関（福祉事務所、市役所、町村役場、公私社会福祉事業施設、民生委員等。）を通じ、具体的な例をもつて啓蒙し、地域住民の十分な理解と協力のもとに自発的且つ民主的に組織されるよう努めること。

2. 公的扶助との関連性

福祉事務所の管轄区域内の協議会設置により生活保護法その他公的社会福祉事業は、地域住民の真心からの援助により円滑に実施され、その効果を挙げ得るので、その設置に努力願いたいこと。従って郡市町村等小地域における協議会の育成、指導等の業務は事務に支障がない限り福祉事務所とすることが望ましいこと。

3. 民生委員との関係

民生委員が本来の民間篤志奉仕者として地域社会の福祉増進を図るためにも協議会は、その母体となり拠点ともなるので、協議会の結成に意を注ぎ、その活動を推進されるよう指導されたいこと。

4. 小地域の協議会の特色

社会福祉を目的とする事業に対する関心の程度は地域により異なるので、町村など小地域の協議会は、夫々その地域の実情に応じて特色のある構想と仕組をもつてつくられるべきで、画一的に定められるべきものでないことは勿論又その事業も、緩急軽重に応じ総花的でなく実施されるよう指導すること。

5. 組織の長

比較的規模の小さい町村における協議会は、その性格上凡そ地域の福祉に関連のあるものは官公私の施設たると、個人たるとを問わず一体となって参加協力することが特徴であるので、その組織の長は、協議会活動に理解と熱意とを持つ人であれば、誰でも差し支えない性質のものである。従って町村長がその組織の長となることも考えられること。

6. 財政的裏付

町村等小地域における協議会の経費は、共同募金よりの配分金及び構成員からの会費等をもつて充てられるべき性質のものであるが、協議会活動は、町村の福祉を増進し、住みよい環境をつくることを目的としているものであるから結局町村の行政目的と一致し、これを助長する役割をも果すものであり、且つ町村当局も当然協議会の一構成員となるのであるから、分担金とか委託金とかを支出されるよう指導されたいこと。

【表 2】郡市町村社協の結成状況 (『全社協三十年史』全社協 1982p.47 より引用)

調査時	郡社協	市社協	町村社協
1952 (s27) 年 1 月	63.4%	65.0%	39.8%
1952 (s27) 年 9 月	77.2%	82.8%	61.5%
1953 (s28) 年 7 月	90.4%	88.3%	75.5%
1955 (s30) 年 11 月	95.6%	88.5%	79.0%

市町村社協が設立と同時に社会福祉事業法の法定機関とならなかったことについて、牧は、「郡市区町村の社会福祉協議会について社会福祉事業法の中で法的裏づけをすることについては、その後、既に社会教育法における公民館の例があるほか」諸般の情勢から、当面困難であるとの認識を示している。市町村には既に公民館の存在があることが、市町村社協法制化のネックとなっているというのである。その理由として、「この両者の間に黒と白といったような明確な違いの線を引くことはどだい無理なのである。というのは、本来公民館の仕事は社会事業の領域で長い歴史をもっているセツルメント事業（隣保事業）から変形したものであるが、このセツルメント事業は、その名のごとく植民という意味をもっており、貧民街とか労働者街のようなところにセツルメント・ハウス（隣保館）という施設を設け、そこに社会事業家や有識階級の者が住み込んで、夜学とかクラブとかあるいはレクリエーションのような社会教育活動をとおして地区の住民を教育啓もうし、それによって更に地区の改善向上を図ってゆこうという社会事業である。このセツルメントの活動は社協の活動と同じコミュニティ・オーガニゼーション（地域社会組織化事業）の理論に立脚して説明されるものであるが、そのセツルメント事業が終戦後経費の関係で非常に不振な状態におちいったときに、文部省が公民館という形で法的裏づけをもって打ち出したので、これが社会事業でなく社会教育事業ということになったわけである。したがって元をただせば同じ畑、同じ理論に根ざしている公民館と協議会が、いろいろな面で

はっきり区別できないということは当然なのである。」¹⁰ としており、市町村段階での公民館と社協という類似組織の並立に反発が強かったためであるとしている。つまり、公民館と社協が戦前のセツルメント・隣保館実践に同根ゆえの近似性があり、戦前の隣保館実践が担っていたCOを、公民館と社協が相互に重複しあいながら継承していたといえる。

4. 市町村社協の使命と実践理論の定着

(1) CO理論の紹介

山口によれば、我が国における戦前のアメリカCO理論の移入・紹介はわずかなものであり、戦後早々に小沢一が1946年に雑誌『社会事業』において「社会事業実践理論」として隣保館を中心とするCO理論の展開を主張しているものの、「時代的に早すぎたこともあり少数意見として十分な評価が得られなかった」*としている。「本格的には、1948年頃から牧賢一、谷川貞夫、竹内愛二、横山定雄、岡村重夫らによって」アメリカのCO理論の紹介や日本的COの研究が始まったとされている。¹¹

牧賢一は、黒木利克の強い後ろ盾と追い風を受けながら、中央社会事業協会・中社協内部の立場でCO理論の紹介や社協理論の構築に取り組んだ。その代表例が先にも触れた1951(昭和26)年2月から4ヶ月間のアメリカ視察研修派遣である。牧賢一は、厚生省の斡旋でアメリカへの視察研修に派遣された。この視察で、州政府や民間社会事業運営の実際を見聞し、さらには小都市の共同募金会も訪れてその運営を詳細に視察し、多くの資料を持ち帰った。黒木利克は重田・吉田編著『社会福祉の歩みと牧賢一』(全社協1977)の中において、社会事業協会、同胞援護会、民生委員連盟を統合させることについて牧に相談したところ「共鳴をえて、彼とともにその理論武装をすることとなり、COについての二人の研究も熟していたので、社協活動として世に問うこととした」¹²と述懐している。

牧賢一は、アメリカ視察研修以前からすでに雑誌「社会事業」等を通じて、クルーホフ(Merrill F. Krgghoff)やフィンク(Arther Fink: “The Field of Social Work” 1949)、オグデン(Ogden, Jean and Jess: “Small Communities in Action” 1946)、マクミラン(Wayne McMillen: “Community Organization for Social Welfare” 1945)らのCO理論や定義を紹介するとともに、アメリカの社協組織のコミュニティワーク実践を紹介し、わが国においてもCOを展開する組織を結成すべきであると主張していた。さらにアメリカ視察研修後には、雑誌「社会事業」1952(昭和27)年2・3月合併号に、論文「社会福祉協議会の諸問題」を発表し、農村地域における社協の役割やCOの可能性、社協が対象とする地域課題、施設団体や民生委員との関係、など地方社協組織化(=市町村社協の設置)に伴って寄せられる諸課題について解説を加えている。このように、牧は精力的にCO紹介と市町村社協

¹⁰ 賢一『社会福祉協議会読本』中央法規 1953 pp.295-296

¹¹ 山口稔『社会福祉協議会理論の形成と展開』八千代出版 2000 p.34

¹² 重田信一・吉田久一編著『社会福祉の歩みと牧賢一』全社協 1977 p.118

理論への位置づけを論文として発表していた。

また、牧は結成間もない都道府県・市町村社協職員の養成研修テキストとして「全社協資料集」を編纂発行し、その中においてもアメリカのCO理論・実践を紹介している。この資料は、1951年7月から1956年7月までに中社協（第5輯以降は名称変更した全社協）によって発行され、当時の市町村社協職員の手引き書としての位置づけを持っていた。その概要は【表3】のとおりであるが、多くの部分でアメリカのCO理論が紹介され、実践について触れられている。この時点では、まだわが国オリジナルな社協活動理論の構築には至っておらず、アメリカCO紹介と並行して、モデル地区において実験・模索（神奈川県相模原町上溝、埼玉県加納村など）を行っていた事が窺える。

【表3】全社協資料集 索引・目次

輯(集)	資料名	発行年月	頁数	主な内容
第1輯	社会福祉協議会幹部職員の 任務と資格	1951(S26)年7月	16	①共募・社協合体組織図、②幹部職員の 選任、③幹部職員の仕事、④人選(素質・ 知識・要件)
第2輯	社会調査について－社協は 地域社会の問題をどうして 掘むか－	1951(S26)年9月	40	①計画を立てるには、②現実を掘む方法、 ③面接調査、④基礎資料の収集整理
第3輯	アメリカにおける社会福祉 協議会の現状	1951(S26)年9月	24	①会員・代表者、②共募と社協の関係、 ③財政と配分、④理事会・委員会、⑤主 な企画活動、⑥専門幹部職員と財源
第4輯	我々の町や村にはどんな問 題があるか－特に農山漁村 について－	1951(S26)年9月	30	①誰が問題にするのか、②保健に関する 問題、③児童福祉に関する問題、④生活 に関する問題、⑤文化・レク・教養に関 する問題、⑥問題はこうして検討される
第5輯	社会福祉協議会からみた公 民館	1952(S27)年9月	44	①公民館と社協、②両団体の関連と連携、 ③社教法の解説、④公民館の概要、⑤公 民館の現状、⑥公民館関係文献
第6輯	学校における社会福祉事業 教育－神奈川県指導事 例－	1952(S27)年9月	36	①神奈川県社会福祉事業研究普及校の概 要(動機と経過、指導方法、実施状況およ び成果、経費、学習指導例)
第7輯	町村社会福祉協議会の活動 推進の仕方－社協幹事の 働きに着目して－	1952(S27)年9月	29	①問題(何をすればよいか)、②何に着目 して問題解決をするか、③何が社協活動 進展を妨げているか、④社協幹事の役割 は何か、⑤幹事の仕事の範囲と程度
第8輯	社会福祉協議会指定地区報 告書(第1部：神奈川県高 座郡相模原町上溝)	1953(S28)年3月	72	①相模原町上溝地区の概況、②地区社会 福祉協議会設立後1年間の活動概要、③ 理事会の活躍、④上溝地区社協の活動
第9輯	社会福祉協議会指定地区報 告書(第2部：埼玉県足立 郡加納村社協)	1953(S28)年3月	75	①加納村社協の設立経緯、②組織・活動 状況の報告

第10輯	小地域社協のすすめ方 — 特に郡市社協指導者の立場から— (改訂版)	1953(S28)年9月	79	①今後どのように活動したらよいか、②社協はなぜ必要か、③社協活動にあたる態度、④郡市社協と区町村社協の関係、⑤何から着手すべきか、⑥財源をどのように生み出すか、⑦社協主事の任務(組織、問題発見、記録、広報)
第11輯	社協活動における地域調査の仕方 —問題はどうしてつかむか— (改訂版)	1953(S28)年8月	44	①問題とは何か、②社会調査は手軽にできる、③調査の準備と計画、④調査の仕方、⑤世論調査、⑥その他の調査
第12輯	社協は行事をどう活かしたか	1953(S28)年7月	31	①大都市社協の行事の実際(児童福祉月間行事、大阪市社協の行事、各区社協の行事、子ども会育成、一日里親運動)、②「とりよりの日」行事の実際
第13輯	社協活動におけるソーシャル・アクションについて	1953(S28)年7月	44	①ソーシャル・アクションとは、②ソーシャル・アクションの仕方、③ソーシャル・アクションにおける指導者(推進者)の役割・資格、④小地域社協でのソーシャル・アクション、⑤事例
第14輯	中学校における社会福祉教育の実際 — 神奈川県・鳥取県の事例—	1954(S29)年7月	84	①神奈川県の事例、②鳥取県の事例
第15輯	事例中心 郡市社協活動の研究(改訂版)	1954(S29)年8月	61	①事業目標について、②活動事例(神奈川県中郡・青森県中津軽郡)、③郡市協の事業内容(社会調査、生活援護問題、児童福祉問題、戦争遺家族・引上問題、母子問題、老人問題、身障者問題、保健衛生問題、生活改善)
第16輯	事例中心 都市社協活動の研究(改訂版)	1954(S29)年8月	77	①都市社協のあり方、②市民協働に必要な配慮、③活動事例(大阪市、一宮市)
第17輯	地域社会調査の実際 —問題はどうしてつかむか—	1954(S29)年8月	77	①調査の必要性、②地域社会の問題、③調査の意義と性格、④調査の方法、⑤調査のすすめ方、
第18輯	社会福祉のためのコミュニティ・オーガニゼーション — 社会事業年鑑1954年版—	1955(S30)年1月	46	AASW 刊 [Social Work Year Book 1954] 訳 : ①COの性質、②COの原則、③COの方法、④基礎的観点、⑤COのための教育、⑥COの研究、⑦最近の発達と傾向、⑧民主的方法
第19輯	町村合併と社協活動 —事例を中心に—	1955(S30)年6月	95	①町村合併後の社協再建方法、②合併の共募・社協への影響、③地域の未解決の問題、④社協は開店休業でよいのか、⑤都道府県社協の再建指導、⑥郡市協の指導例、⑦関係団体の統合、⑧町村の再建事例、⑨都市の再建事例
第20輯	研修会 —その効果的なもち方—	1955(S30)年6月	41	①目的に合致した研修、②受講者のため、③研修計画上の配慮、④講師と指導者、⑤参考事例
第21輯	社協における児童福祉活動	1955(S30)年6月	52	①社協活動で児童福祉問題はどうか、②一般児童への福祉活動の進め方、③要保護児童への福祉活動の進め方、④自動福祉施設と地域社会

第 22 輯	社協はどのように生活援護をとりあげるか	1955(S30)年 6 月	32	①社協はどのように生活援護をとりあげるか、②世帯更生運動をどのように進めるか
第 23 輯	小地域における社会福祉のための広報の仕方 — 広報媒体を中心に—	1956(S31)年 7 月	65	①広報媒体について、②新聞への働きかけ、③声の宣伝、④移動展示会、⑤壁新聞の作り方、⑥チラシの作り方、⑦文案の作り方、⑧図案の作り方、⑨統計図表の書き方、⑩印刷の知識、⑪通信記事執筆の際の一般的心得
第 24 輯	説得のしかた — 会議を中心に—	1956(S31)年 7 月	41	①コトバの生きた使い方、②話しあいのすすめ方、③理事会・委員会・部会のすすめ方

全社協資料第 18 輯『社会福祉のためのコミュニティ・オーガニゼーション』(1955 年 1 月)において牧は、AASW (American Association of Social Workers) 発行の“Social Work Year Book 1954” (社会事業年鑑 1954) の「社会福祉のためのコミュニティ・オーガニゼーション (C.O. for Social Welfare)」の章 (C.F.McNeil 著) を翻訳掲載している。この翻訳紹介を踏まえ、市町村社協は、①管理とプロセスの記録、②調査、③相談、④グループ会議、⑤委員会の運用、⑥説明、⑦管理、⑧動員、⑨交渉といった CO の方法を用いて、母子、障害問題や低所得者といった狭義の福祉問題だけでなく、保健衛生、児童保護・保育・健全育成、衣食住の生活改善、文化・レクリエーション・教養など、より多数の住民が関心を寄せるものをターゲットとして取り上げ、解決に取り組むよう主張した。

また、全社協資料第 3 輯『アメリカにおける社会福祉協議会の現状』(1951 年 9 月)においては、アメリカにおける共同募金 (以下「共募」と社協の全国連絡団体である Community Chests and Councils of America Inc. から刊行された“Focus on Council Operations” (社協運営に関する資料) を紹介し、我が国の社協組織のあり方について考察した。その中で、アメリカの共同募金と社協の機構上の関係は、結合型 (20.4%)、分離型で共通事務 (41.6%)、全くの分離型 (33.5%) の三タイプがあるが、殆ど全ての共募—社協関係は企画と財政において一致あるいは緊密な連携をとっており、分離型の場合も、共募の配分委員会に協議会から一定の人員を任命するか、配分委員推薦委員会委員選定に関係しているとまとめた。こうしたアメリカの実態は、後の「社協・共募一体化論」に大きな影響を与えていると考えられる。また、社協理事会を構成する団体例の紹介や、組織機構の例、社協職員の配置、社協の運営などに関する調査結果も併せて紹介しており、本資料をもって、アメリカ型社協の組織像や運営方法をわが国の社協に積極的に移入しようとした意図が窺えるし、事実その後の社協の整備はこの方向で進んできた。なお、この中において、社協の運営費に関しては、社協は原則公金に依存すべきではないが、社協は公私協同の組織であり、行政からの公金支弁は加盟団体会費として位置づけて一定の支援を行うべきであると牧は主張し、1952 年厚生省乙 77「小地域社協組織の整備について」の中でも牧の主張と同様の趣旨で財源が描かれている。

牧は1953年に『社会福祉協議会読本』（中央法規出版）を發表し、市町村社協の基本機能はCOであり、基本的機能として、①社会調査、②問題選択、③共同計画、④担当者選定、⑤社会行動、⑥連絡調整、⑦社会資源の動員、⑧広報活動、⑨資料の収集等であると改めて整理・強調した。

このように、CO理論の実践組織を市町村に作ろうとした黒木と牧の二人の思いは、黒木が厚生省の立場から制度的に社協整備を促進する役割を、牧が中社協・全社協の内部リーダーの立場から社協理論の構築や活動提示を行うという役割を担いながら、実現させていったのである。

(2) 「活動方針」「基本要項」の策定と育成協

「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（厚生省乙第77号通知1952）により、市町村社協の整備は進んだが、結成されながらも、市町村役場福祉課のカウンター片隅に社協の看板だけ掲げて役場職員が社協職員を兼務する開店休業状態であったり、その頃急速に進んだ町村合併【表4】によって、活動基盤を失い活動停滞・休止を余儀なくされる社協も多くあった。

【表4】 戦後の市町村数の推移

時点および関係法令	市町村数	備考
明治22年時点 ※市制町村制施行（明治22年4月1日 法律第1号）	15,859	
昭和25年時点 ※地方自治法施行（昭和22年5月3日 法律第67号）	10,505	この時点で「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（厚生省乙第77号通知1952）が発せられた。
昭和36年時点 ※町村合併促進法施行（昭和28年10月1日 法律第258号） ※新市町村建設促進法施行（昭和31年6月30日 法律第164号）	3,472	昭和の大合併を経て市町村数は約1/3に減少した。
平成26年時点 ※1995年（平成7年）に地方分権一括法によって合併特例法改正（市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行（平成7年3月29日 法律第50号））	1,718	平成の大合併を経て市町村数は約1/2に減少した。

市町村社協設置が始まった当時の市町村数は10,505と今日の約6倍の自治体数で、その圏域規模は概ね今日の中学校区（公立中学校数10,325校）程度であった。この規模がCOを展開するのに適した圏域と当初は考えられていた。しかし、その後の昭和の自治体大合併に伴い、市町村社協も合併し、圏域規模が拡大したため、そもそも社協が設置された旧自治体規模（＝概ね中学校区圏域）を目途にCOを進める推進基盤組織を改めてつく

る必要に迫られ、「地区社協」整備が叫ばれることとなった。そのことはのちに制定される1962（昭和37）年制定の『社会福祉協議会基本要項』の中にも言及されている。

社会福祉協議会基本要項（1962年）（抜粋）

6.市区町村社会福祉協議会は、その活動が地域住民の生活と直結するように学校通学区または旧町村程度の地域ごとに、その地域の社会福祉協議会またはこれに準ずる協議ならびに実践の組織を設け、もしくは既存の組織を活用し、社会福祉や保健衛生等に関する活動の推進をはかる。

◆説明◆

(イ) 市区町村以下の組織づくりについては地域の広狭、人口の多少、住民組織の発展段階、その他の地域事情により、その必要性、組織の形態および機能も異なるので、ここでは概括的な表現に止めてある。ただ、町村合併の現状からみて、少なくとも学校通学区または旧町村程度の地域に、各種住民組織の連絡・協力をはかり、あわせて市区町村社会福祉協議会の活動を地域社会にひろく浸透させる協議ならびに実践のための組織がしばしば必要となろう。このような組織が社会福祉協議会としての性格・機能・機構を具備するか、あるいは住民の協議組織に止まるか、また新たに組織をすすめる必要があるか、あるいは既存の組織を活用するか、さらにこれらの組織を市区町村社会福祉協議会の支部とするかどうか等のことは、全くそれぞれの地域事情によるといえよう。

(ロ) この問題と関連して、もっと小さな地域における組織についても考えておく必要がある。この問題も地域事情によって異なるが、このような地域には一般に住民の自治組織が普及しているので、原則としてはこれらの組織と協力し、またはこれを活用すべきである。このような組織がないか、またはあっても形式的な組織の場合には、住民の協議と実践のための組織づくりをすすめることがあろう。

これを受けて全社協は、①旧団体事務の整理統合を図り新たな使命を掲げた事業推進に軸足を移行させるとともに、②地方社協職員の育成・研修、③市町村社協活動モデルの開発に取り組み、1957年6月に「市町村社協当面の活動方針」（以下「活動方針」）を発表した。この「活動方針」では、市町村社協は地域社会に生起する様々な福祉課題を具体的に解決していく動態的組織として「福祉に欠ける状態の克服」を目指し、地区ごとの話し合い等を通じて地域住民の積極的な参加を求めて、問題発見と解決のための活動を展開する機関という性格を強調した。同時に、民間自主財源の充実、「オルガナイザー」たる専門職員配置や育成が必要であること等も提言した。

ちょうどこの時期、厚生省環境衛生部がCOを展開する社協に対し衛生教育活動、住民組織化活動の期待を寄せ始めていた。一方、社協側も目的や活動目標のない住民組織づくりが先行し活動が停滞するという活動上の課題も抱えていたため、レクリエーション活動や保健衛生活動の推進に協力し、組織活動の閉鎖性をうち破ることを期待し、「活動方針」に反映させた。保健・レクリエーション・福祉分野にわたる住民組織活動の促進は予防的効果をあげることも期待されるため、その後、政府も財政的な支援を打ち出すこととなった。当時の堀木厚生大臣は従来の保健衛生予算とは別に、全社協が中心となって進める保

健福祉地区組織育成とその活動促進に対して予算を付ける方針を示した（いわゆる「堀木構想」）。この構想に対しては社協内部からも賛否両論が出されたが、いずれにしても小地域における地区組織活動が必要であることを普及し、組織作りの機運を盛り上げるためにこの構想に乗ることとなり、社協の歴史は「育成協時代」に入っていくこととなる。

この頃、黒木は大臣官房企画室長のポストにいた。「堀木構想」を受けて省内各局から「蚊とハエをなくす運動」「母子衛生愛育村運動」「子どもを事故から守る運動」「清潔なまちづくり運動」「としよりの健康や福祉を守る運動」など福祉のみならず公衆衛生や母子保健、交通安全などに跨る様々な企画が出された。しかし、それらの運動の推進主体となる民間団体の基盤はまだ弱く、運動を展開するためには国の支援が欠かせない状態だった。その予算獲得のための大蔵省との折衝を乗り切るためにも地区組織活動を一本にまとめて助成する受け皿づくりを提案し、その組織化を推進したのが黒木であった。これにより、1959年に保健福祉地区組織育成中央協議会が結成（財団法人認可は翌年5月）され、初年度約3千万円の補助が支出された。これにより、育成協予算が全社協を經由して市町村社協補助金となり、地区社協の活動費に充当されるという、行政施策の末端機能を補助金団体として地区社協が担うという道が作られた。また、一方で、地区社協が「蚊とハエをなくす運動」や「母子衛生愛育村運動」「子どもを事故から守る運動」など、福祉に囚われない課題に予防的に取り組めるという前例を作ることにもなったといえる。

社協が中心となり各種の住民組織や様々な保健・福祉関係機関との連携で進められた育成協の取り組みは、CO理論を用いて地域福祉課題に立ち向かうという実践上・方法論上の自信を市町村社協職員に与えることとなった。しかし一方で、「看板社協」「行事社協」と揶揄されるように、上から与えられた活動テーマである育成協には熱心に取り組むが、与えられた標的以外の立ち向かうべき地域福祉課題の発掘が疎かとなり、それぞれの地域の実情に応じた地域福祉活動の目標設定は曖昧なままという、今日に連なるCO理論に基づく地域アセスメントの弱さという課題を生み始めていた。

こうした状況を受けて、社協関係者の縁（よすが）となる要項策定の機運が芽生え始め、全社協地域組織推進委員会での検討を重ね、1962年に決定されたのが「社会福祉協議会基本要項」（以下「基本要項」）である。「基本要項」策定の出発点となったのは、1960年に山形で開催された「都道府県社協組織職員担当研究協議会」におけるフィールドワークと議論（いわゆる「山形会議」）であり、「基本要項」の内容面にも大きな影響を与えたとされている。「基本要項」の第1条・第2条には市町村社協CO理論を駆使することで（第2条【機能】）地域の福祉増進つまり地域福祉の推進を図る（第1条【性格】）ということを明言しており、「基本要項」をもって、社協の使命および社協理論が確定・確立されたといえよう。

社会福祉協議会基本要項 (全社協 1962) (第 1・2 条抜粋)

【性格】

1. 社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である。

(説明)

(イ) ここでは社会福祉協議会の性格について、とくにその組織と活動における地域住民と公私関係者、すなわち地域内外の専門家ならびにその他の指導者との関係を明らかにしようとしたものである。

(ロ) 「住民主体」とは、地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである。したがって公私の関係者は、住民の立場を理解して社会福祉協議会に参加、協力するのが本旨である。しかしこのことは、これら関係者の立場を弱めるものではなく、むしろその役割と態度を明確にしたものである。

(ハ) 「民間の自主的な組織」とは運営上、住民の意思を十分に反映できる民主的手続きが保障されている組織という意味である。

(ニ) “社会福祉・保健衛生その他住民生活の改善向上に関連のある”としてとくに社会福祉、保健衛生をぬきだして、他の関連分野と区別したのは、社会福祉協議会の活動はひろく住民の福祉増進がねらいであるとはいえ、その特色は狭義の社会福祉や保健衛生の活動が発展して、ひろく住民生活の改善向上に及ぶ点である点を強調し、関連分野における類似の組織運動との差異を明確にしようとしたものである。

なお、広義の「社会福祉」には、保健衛生関係も当然包含しているものとも解されるが関係法令に狭義の社会福祉と保健衛生とを分けて取扱っている例が多いので、この要項では、その例にならった。この考えをひろく及ぼすならば、「社会福祉協議会」という名称が適当でないとの意見もあるが、名称は伝統を尊重して現在のままとすることとした。

【機能】

2. 社会福祉協議会は、調査、集団討議、および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行なうことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する。

(説明)

(イ) 社会福祉協議会はひろく住民の福祉増進を目的とする組織であるので、その機能は広範かつ多岐にわたることはいうまでもない。しかし社会福祉協議会の基本的機能はコミュニティ・オーガニゼーションの方法を地域社会にたいして総合的に適用することである。

(ロ) 社会福祉協議会の基本的機能はまずそれぞれの地域における住民のニーズの発見と明確化に努め、そのニーズに即して、地域福祉計画の策定、住民の協働促進、関係機関・団体・施設などの連絡調整、社会資源の造成・動員を含む一連の組織活動の過程であり、この組織活動は社会調査、集団討議、広報・説得等の方法技術を常時的に活用することによってすすめられる。社会福祉協議会の基本的機能とはこれらの諸活動の総体である

(ハ) このような組織活動をすすめるに際し、問題によっては、それが当然国や県や市区町村当局などの公的な機関、あるいはその問題の解決にとくに関係をもつ機関・団体等の責任で実施すべきだと考えられるものが少なくない。そのような場合、社会福祉協議会は関係者や住民の理解をたかめ、それらの機関・団体等が、問題をとりあげ、その対策を実施するように組織的・計画的に働きかけ、いわゆるソーシャル・アクション（社会行動）が必要である。このソーシャル・アクションは社会福祉協議会の行なう組織活動を真に住民主体のものとしていくうえに欠くことのできない重要な機能であり、当然ここに含まれるものである。

(ニ) 社会福祉協議会の基本的機能は組織活動にあるので、問題解決に必要な計画の実施を促進するが、関係機関・団体の活動との競合摩擦をさけ、それら機関団体が社会福祉協議会との協力を信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを行なうことを原則としてさけるべきであると解されている。しかしそれを実施するに適当な施設・団体がその地域にない場合、または地域社会の実情からみてそれが適切であると考えられる場合、社会福祉協議会は、すすんでこれらの直接的サービス活動をする必要がある。このことはとくに市区町村以下の地域において顕著である。

「基本要項」が打ち出した方針の特徴を『全国社会福祉協議会 30 年史』では次の 5 点に整理している。¹³

- ①「住民主体」の原則をうちだし、その後に展開される地域福祉論の基本原理を確立し、社会福祉理論の新たな発展に大きく寄与したこと。
- ② 社協の主たる機能を明らかにする努力によって方法論としての地域組織化についてひろい合意のうえに定義したこと。
- ③ 社協組織の基本単位として市区町村社協を位置づけ、都道府県・全国社協との系統的關係を明らかにし、また市区町村社協の組織構成、活動のあり方および社協財源の基本を示したこと、これによって市区町村社協の活動方向は一段と明確になったこと。
- ④ 問題別委員会のあり方、公私協力のすすめ方などを明らかにし、運動的推進方策の原理を打ち出したこと。
- ⑤ 社協の事務局、とくに市区町村社協の専門職員設置の方針を明らかにしたこと。

全社協による「基本要項」の意義は上記の通りであるが、他にも特記すべき事項が幾つか挙げられる。第一は、前文 2 において「狭義の社会事業」ではなく「ひろく住民の福祉に欠ける状態」を対象とすべきであるということを打ち出していることである。同様のことは、本文 1（性格）およびその説明（二）の部分にも詳しく記されている。つまり「狭義の福祉＝福祉制度の範囲内」にもとづくニーズ対応・活動ではなく、住民の「福祉＝幸福な暮らしの増進」に資するあらゆる活動を展開するということを謳っているのである。そのために「社会福祉協議会」という名称が、福祉分野限定イメージの払しょくを阻害す

¹³『全国社会福祉協議会 30 年史』全社協 1982 pp.77-78 から要約引用

るのではないかとの観点から、適当かどうかという点にまで言及している。

第二は、社協の基本的な機能を CO としていることである。また、その延長線上にはソーシャル・アクションがあることをも明確化している。「ソーシャル・アクションは社会福祉協議会の行う組織活動を真に住民主体のものでくうえに欠くことのできない重要な機能である」(本文2の説明(ハ))るとし、社協が民間の立場で「運動体」としての機能を発揮することも打ち出している。

第三に、「社会福祉協議会の基本的機能は組織活動にあるので、問題解決に必要な計画の実施を促進するが、関係機関・団体の活動との競合摩擦をさけ、それら機関団体が社会福祉協議会との協力を信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを行うことを原則としてさけるべきである」(本文2の説明(ニ))と、「事業体」ではなく「協議体」「組織体」に専念すべきであることを打ち出していることである。

5. 市町村社協の使命の揺らぎと実践理論の漂流

(1) 市町村社協理論の揺らぎ

市町村社協設置の通知「小地域社会福祉協議会組織の整備について」(1952)や「社会福祉協議会基本要項」(1962)に記載が見られるように、社協創設当時の社協財源の考え方は、「行政も社協の一構成員(会員)として会費を支払う」という民間性・独立性を担保するための合理的なものであった。さらに初期の社協は、共同募金会との一体化・組織統合を視野に入れており、人件費を含む主要な運営費・活動費を共同募金配分金に依存していた。しかしこの構図が1966年の行政管理庁勧告、翌1967年の同再勧告によって崩れることになる。

行政管理庁勧告は、社会福祉事業の運営に関する行政観察結果に基づく行政管理庁の厚生省に対する勧告であるが、そこで共同募金と社協の関係が指摘されたのである。その骨子は、①施設配分に対して地域(社協)配分が多すぎるのは不可である、②社協・共同募金の両者役員の兼務が多いのは不可である、③社協は共募配分金を人件費、事務費等に使用するの不可である、④社協は共募配分金の使途を常時明らかにしておくため、特別会計を設けて経理すべきである、というものであった。

これを受けて厚生省は1967年10月19日付で『共同募金の実施について』(社庶第340号)を発し、共募運営の適正化を図ることになった。しかしこの共募運営の適正化は、社協がこれまでその組織目標としてきた「社協・共募一体化」の方向や、共同募金運動を地域福祉活動と一体の地域募金として位置付けてきた考え方とは大きく矛盾するものであったし、社協の方向性や性格に大きな変更を迫るものであった。

この行管勧告により、社協は事務・人件費に使用できる制度的な民間資金を失った。1963年からは、全社協に10名の「企画指導員」、都道府県社協に平均3名の「福祉活動指導員」の国庫補助による設置助成が行なわれるようになっていたが、1966年に厚生省

は都道府県社協指導員設置費補助を3名から6名に増員し、また、社会福祉法人格の取得（法人化）を条件として市町村社協に「福祉活動専門員」の設置助成も始めた（「社会福祉協議会活動の強化について」社104号1966年5月13日）。同年、国民年金特別融資の対象として市町村福祉センター建設費をとりあげ、その運営について「社会福祉法人たる社協に委託できる」こととし（「福祉センターの設置について」社113号1966年4月21日および「福祉センターの設置管理について」社庶159号1966年4月21日）、また、同年「公立保育所の市町村社協に対する経営委託について」（児福14号1966年7月2日）を発し、市町村社協への保育所運営委託の途も開いた。一方、地方交付税単位数費用積算基礎における社協負担金の増額を行なうなど様々な形で市町村社協の救済措置を講じた。当面の社協運営の窮状を救済するために厚生省から矢継ぎ早に出されたこれら様々な対策は、その後の社協への公費助成と委託事業の道を切り開くこととなり、一方で、委託事業の契約主体となりうる市町村社協の公益性を担保するための社会福祉法人化を促進させることにもなった。

ところで、1960年代以降、イギリスで起こったコミュニティ・ケア論¹⁴の輸入紹介とともに、在宅福祉サービスの充実強化が俄に叫ばれるようになった。地方自治体が独自に取り組み始めたホームヘルプ事業やデイサービス事業が次々と法制化され、サービス量も拡大していった。こうした動向を受けて全社協は、1979年に『在宅福祉サービスの戦略』を出版し、その中で、在宅福祉サービスが地域福祉の重要な構成要素であることを位置づけ、「予防的活動と福祉増進活動」との連動という面から「社協は在宅福祉サービスの供給システムにおける民間の中核として位置づけられ、直接サービス供給の相当部分を担当する役割においても期待されるものがある¹⁵」と結論付けた。住民参加活動、ボランティア、地区社協などが、専門的在宅福祉サービスの側面を固めるもの、あるいは「予防的活動と福祉増進活動」と位置付けられ、その力量に応じて社協が積極的に担い展開することにより、在宅福祉サービスの質的量的な標準を作っていくパイオニアとしての役割期待が示された。

これは、既に老人福祉法に位置づけられていた制度的サービスを、積極的に市町村社協が担うべきであるというお墨付きを全社協が与えたものといえ、これまでのCOを基本機能として事業は担うべきではない¹⁶としてきた市町村社協の「協議体」「運動体」の性格

¹⁴ コミュニティ・ケアとは、施設収容による援助ではなく、地域にサービスを配置し、要援護者が在宅でサービスを利用できるシステムを構築しようとするものである。「在宅福祉」と類似概念（制度的サービスとしての在宅福祉にとどまらない、インフォーマルケアも含んだより広い概念）といえる。1950年代にイギリスで取り組まれた精神障害者への援助を施設から地域へと転換させたコミュニティ・ケア政策は、1960年代に入り積極的にわが国に紹介された。コミュニティ・ケアを公式文書に最初に登場させたのは、東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」（1969年）である。折からの「コミュニティ政策ブーム」に乗り普及拡大した。

¹⁵ 『在宅福祉サービスの戦略』全社協1979 pp.164-165

¹⁶ 「社会福祉協議会基本要項」本文2の説明（二）（全社協1962）

に大転換を迫るものであった。この転換は、在宅福祉サービスの急速な拡大が急務とされていた時代に、ニーズ解決手段としての在宅福祉サービスを持つことで、社協がその組織特性を活かして担っていこうとする積極的な方針転換であったとも捉えられている。しかし、財源問題と在宅福祉サービスの台頭の波を受けて、以降、市町村社協は直接的なサービス担い手＝行政からの受託機関としての存在意義を高めていくことになる。

(2) 市町村社協における CO 機能の断絶

在宅福祉サービスの受託経営や「心配ごと相談」「世帯更生資金貸付（生活福祉資金貸付）」「ボランティアセンター」といった事業毎に細かく積算される補助金を軸とする社協運営の中で、社協の事業所化と縦割化が進むこととなる。事業型社協の肥大化に伴い、介護職員をはじめとする事業部門の職員は増加していくものの、一方で、地区社協などの小地域を担当し地域ニーズに基づき丁寧に CO を展開する地区担当職員は減員・不在化が進んでいった。こうした中で、「担当する制度内・補助事業の業務を粛々としていけばよい」という「下請け屋」化が組織文化としても職員一人一人の意識の底流にも染みつき始めていった。

CO 業務は長期間に亘ることや、M. ロスも指摘するようにタスクゴールが達成しにくいものである。¹⁷ 共同募金などを自主財源として市町村社協の裁量で独自に地域支援担当職員の人件費に充てられていた時代とは異なり、単年度で見える成果や効果をあげられない地域支援担当職員に対する行政からの人件費補助は非常に厳しく査定され削減されていった。そうした時代が 1970 年代以降約 40 年間続くうちに、地域支援を行わない＝CO に取り組まない市町村社協が一般化し、CO 理論を知り CO 実践経験を持つ職員も入れ替わり不在となり、知識や技術が継承されることなく途絶えてしまうことになった。

市町村社協が展開する CO は、特定の地区を担当し地域住民との信頼関係が形成された地域支援専門職員が「問題把握（地域アセスメントや調査）→地域共通課題の解決に向けた目標・計画策定→人材発掘や組織化も含めた計画の実施→評価」という流れと、地域に暮らす一人一人への個別支援やソーシャルアクションなどを並行して展開していく「ミクロ（個人）・メゾ（地域）・マクロ（政策・行政）に跨るソーシャルワーク実践」であり、小地域福祉活動計画の実施期間は数年にも及ぶものである。今日必要性が叫ばれている地域包括ケアシステムの構築も、CO の機関間連携と地域組織化を前提とするものである。

このように、多くの市町村社協において、社協が本来前提的に理解し取り組むべき CO の原則・理論・方法・留意点等がもはや継承されなくなり忘却されてしまっている。そうした中で、地区担当を任された新人生活支援コーディネーターも何をすればよいのか分からず、信頼関係構築もできていない住民に向かって、地域ニーズのアセスメントも啓発な

¹⁷ 『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則—』マレー・G・ロス著岡村重夫訳全社協 1963（原著 1955 年）

ど活動主体の育成組織化も行われていないまま、唐突に「今年度中に介護予防のための健康体操サロンを毎日開催してください」と補助事業を住民にそのまま伝え要請する上意下達の伝書鳩化してしまっている事例さえ散見する。

また、「地域ニーズの個別的な理解・把握と個別的な活動」という視点を忘れ、「ふれあいサロンがいい」と聞けば全国の市町村社協がふれあいサロン活動に飛びつき、「子ども食堂がいい」と紹介されれば全国で子ども食堂に飛びつき、しかも「実施要綱」を作成し対象限定・活動条件設定をして補助金を付けて地区に提示するといったミニ制度づくりが横行している。また、目的も曖昧なまま「包括ケア会議」「ネットワーク会議」が必要と言われれば会議を立ち上げ、そのあとで「一体この会議で何をやるの？」と本末転倒なことを言ってみたり……と、地元地域の個別的な問題把握・原因分析・必要性判断も行わないままに、先進地の成功事例をコピーして住民に活動を押し付けようとする「結果模倣型地域福祉」「金太郎飴型地域福祉」が蔓延している。病気の診断を誤って投薬しても病気が治らない医師の誤診と同じで、往々にしてそれらの住民活動は見立て違いで地元地域のニーズ解決につながらない「押し付けられた徒労の住民活動」として「空回り地域福祉」に終わってしまっている。

地域福祉における住民参加は、住民や要援護者自身がいかに地域の要援護者を互いに支え合うかという「担い手」としてのみならず、社会福祉の利用主体であり生存権や生活権を有する住民自身が、公的・非公的な社会福祉サービスの質や量そして提供システムをいかに自治的に規定し管理し担うかということであり、その手段として行政との関係性が問われるといえる。住民参加を含んだ新しいサービス提供システムを提示しただけでは住民は治療や操作の対象でしかなく、それは「市民参加の階梯」でいう「非参加」のレベルである。情報提供や相談・宥和の「形式的参画段階」を経て、パートナーシップ、権限委譲、自主管理が行われる「市民権力の段階」へ至ることが地域福祉の重要な要件であることはいうまでもない。住民とともにニーズを炙り出し、課題分析・課題整理を行う中から住民の共感や怒りが生まれ、それを燃料として住民福祉活動は動き始めるものである。¹⁸ 事業型社協時代が長く続いたことで、残念なことに、新任職員の地域支援を修正指導したり助言できたり育成できる（つまりCOを知る）スーパーバイザーがベテラン上席者の中にも居なくなっているという組織的な悲劇も抱えている。

今日、専門性なき中での地域支援という重荷・課題に市町村社協は直面している。そうした中で、改めて市町村社協の原点確認とCO理論の再学習、CO展開技術の再習得という「基盤からの立て直し」が求められている。

¹⁸ アーンスタイン (Sherry Phyllis Amstein, (née (=旧姓) Rubin) 1930-1997年、米) は“A Ladder of Citizen Participation” (1969) において「住民の参加とは、住民に対して目標を達成できる権力を与えること」と定義し、自分がどの位置にいるかを確認しつつ、最終目標である「市民管理」を目指していくことが必要だと主張した。

おわりに

筆者が今改めて市町村社協の出発点と基本機能の確認として本論を作成しようとした理由は、今日改めて社協のCO機能に注目が集まり大きな期待が寄せられようとしているからである。21世紀に入り、少子高齢化、人口減少、無縁社会化、格差社会化、医療技術の進歩、多文化共生などが進行する中で、孤立が生み出す様々な生活問題や人々の摩擦、経済的活力低下や国民負担が限界値に達しつつある福祉財源問題などから、20世紀にはまだ通用していた「福祉六法主義（高齢・障害・児童・貧困などだけを対象とした）の制度適用型福祉（法制度に基づく介護サービスや金銭給付による解決方法）」の限界や綻びが露呈し始め、改めてコミュニティやボランティア等の住民互助機能に頼らざるを得ない時代になりつつあるためである。

厚労省が進める地域包括ケアシステムにおいても「介護予防・生活支援」ニーズへの対応は地域住民やボランティア活動で担うことが期待されている。またそれを促進するために2015年の介護保険制度改正時には生活支援体制整備事業が始まり、住民参加による介護用・生活支援の開発を担う「生活支援コーディネーター」の配置が社協を中心に進んでいるところである。また、21世紀に入り、全国各地の都道府県・市町村で、独自の補助制度として社協への「地域福祉（活動）コーディネーター」や「コミュニティソーシャルワーカー」等の名称でのCO担当職員の配置が進んでおり、制度外の支援体制づくり、資源開発などに取り組んでいる。

しかしながら、1970年代から2000年代初頭まで約40年間続いた「事業型社協論」の時代の間に、「生活支援コーディネーター」や「地域福祉（活動）コーディネーター」や「コミュニティソーシャルワーカー」が展開すべきCO理論の継承が断絶してしまい、担当職員は基礎的なところの理解がない中で結果を出せず藻掻いている。社協関係者は、今一度、社協の基礎理論に立ち返りCO方法論の理解と修得に努めるとともに、市町村社協は何に軸足を置いて福祉支援活動を行うのかというミッションの再確認を行い事業領域の収斂（＝ドメイン・アイデンティティの確立）を行うときに来ているのではないかと考える。他の事業所でも担えるものをわざわざ担い、競合し、民業圧迫にさえなる事業や、市町村社協でなくても出来るものを軸足に据えるのではなく、無縁社会化で崩壊し行くコミュニティの支援を通じた生活課題解決へと収斂させていく必要はないだろうか。

【参考文献】

1. 『全国社会福祉協議会三十年史』同刊行委員会編 全社協 1982
2. 山口稔著『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版 1999
3. 黒木利克追想録刊行会編『黒木利克追想録』全社協 1980
4. 黒木利克著『新しい社会事業のあゆみ』全社協社会福祉学選書2 1954
5. 黒木利克著『日本社会事業現代化論』全社協 1958

6. 黒木利克著『Welfare From U.S.A.』日本社会事業協会 1950
7. 重田信一著「戦後の社会福祉の動向と社会福祉協議会創設までの経過」(日本地域福祉学会編『地域福祉史序説』中央法規 1993)
8. 重田信一・吉田久一編著『社会福祉の歩みと牧賢一』全社協 1977
9. 牧賢一著『コミュニティ・オーガニゼーション概論』全社協 1966
10. 牧賢一著「社会事業組織の問題」(『社会事業』1949,10-11)「社会福祉協議会の理論と問題」(『社会事業』1950,9)「社会福祉協議会の諸問題」(『社会事業』1952,2-3)
11. 『中社協(全社協)資料』全24集 1951,7～1956,7
12. 高森敬久・高田真治・加納恵子・平野隆之著『地域福祉援助技術論』相川書房 2003
13. マレー・G・ロス著／岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則—』全社協1963(原著1955年)
14. 『在宅福祉サービスの戦略』全社協1979
15. 井岡勉著「地域福祉活動の現状」(住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社1973)
16. 三浦文夫著『増補・社会福祉政策研究』全社協 1987