

community における社会変動と community work

雀 部 猛 利

I community work の社会的背景

戦後少からずアメリカ社会事業の流れをくんできたわが国の社会事業研究者やその実践家たちの間にあっては、従来社会事業 (social work, social service) といえば social casework を以て、その代名詞として使用してきたことによっても理解されるように、専門社会福祉事業は特定の活動領域に限定されながら、case work 技術を中心とした研究によって進められてきたきらいがあった。ところが福祉国家として注目を浴びている欧州諸国においては、専門的な社会福祉事業の技術的分野のなかに地域共同社会的な諸活動が盛んに導入されていることは衆知の事実である。いうまでもなく社会事業の技術的な体系のなかには、case work や group work のほかに community organization work や community development や social action という地域社会的な次元における社会事業技術が包含されていることはだれしも認めているところであるが、最近英国などにおいて、とりわけ community work と呼ばれている社会事業実践が展開され、地域共同社会の住民生活の福祉を向上させる一つの技術として強調されるようになってきた¹⁾。

1966年、Colouste Gulbenkian Foundation の主催のもとで英国において開かれた community work に関する研究集会によっても、その間の事情を伺い知ることができるように、社会変動の激しい社会にあっては、その急激な社会的ニーズに対応する一つの社会的活動として、地域共同社会の住民たちによる community work が時代的脚光を浴びつつある。従来社会事業の分野における代表的な

技術としては、case work, group work と並んで community organization work が、その三大技術として広く知られてきたが、第2次世界大戦終了後、community development 方式が国連による後進国援助のための新しい社会事業技術として紹介されるようになってきた。ところが1960年代に入ってから、むしろ急激に変化しつつある先進国の間において、community organization work と community development とを止揚したような新しい形態の社会事業技術が community work という名のもとにおいて論議をかもしつつあることは、わが国における地域活動の現実的な展開との関連においてきわめて関心の深いものがある。

それでは一体どうして community work にそれほど関心が高まってきたのであろうか。それを理解するためには、人々の注目を引きつけつつある community work というアプローチの仕方が社会において問題にされてきた歴史的社会的背景について少し考えてみる必要がある。

第2次世界大戦後に現れた最も大きな社会変動は、諸外国においても同様であるが、わが国においても著しい人口の社会的移動によって、それが特徴づけられているところの社会経済的發展がもたらした社会的な変貌とその影響であったといって差支えないだろう。すなわち、そこには戦前の社会事業家たちが取扱わねばならなかったような諸問題とは著しく異ったところの新しい地域共同社会のニーズを創出するようになった社会的な背景が存在するのである。

戦後わが国のめざましい高度経済成長によって、国民総生産は共産圏諸国を除けば世界第2位に達し、かつてない繁栄をわが国にもたらし、社会、経済、文化の進歩に大きく寄与してきた。ところがその反面、消費水準も上昇して国民の生活水準

1) Eileen Younghusband, D. B. E., *Community Work and Social Change*, 1968.

においても世界第 20 位にまでたどりついたとはいえ、国民は果して豊かでゆとりのある幸福感に満ちた生活を送っているという実感を持っているかといえば、決してそうではない。一体それはどうしてだろうか。それは昭和 43 年度の国民生活白書によっても指摘されているごとく、「住宅、公害、社会保障など、国民生活を取巻く環境が立遅れている」からであって、経済第一主義のもたらした社会的な歪みのしからしむるところである。国民が膚で感じている「新しい窮乏感」から抜け出すためには、どうしても従来のような経済第一主義に基く企業の利潤追求の論理や能率優先絶対主義の論理を至上命令として受けとめるのではなく、真に豊かな生活を築くために、政府も自治体も企業も国民も一体となって生活を優先させる地域共同社会の論理を貫徹させるような社会的意識の高揚が必要になってくる。経済第一主義は都市における既成工業地帯を中心とする開発に著しく偏重していったために、大都市にみられる第 2 次・第 3 次産業の集中に伴う労働人口の急激な吸引が都市地域における用地、用水、住宅の不足をはじめ、生活環境設備の不備や不足、交通機能の混乱、産業公害の多発などの社会的な生活諸問題をひき起し、都市住民の生活に大きな障害を与えてきた。

一般に企業における資本の社会的な生産過程は、消費における流通過程を必然的に不可避的な随伴者として、地域共同社会における人々の私生活や共同生活にまで食い込んでくるために、生活の論理は経済の論理によってつねに引き裂かれてゆく宿命を背負っている。戦後の日本の繁栄過程においても、企業のもつ能率の論理や利潤追求の使命が資本の絶対至上命令として住民のもつ生活の論理に挑戦してきたことは、資本主義経済社会として発展してきた避けがたい厳しい掟でもあった。産業組織や企業活動が資本のもつ利潤追求第一主義の論理や能率優先の合理主義によって貫かれてゆく、その度合が厳しければ厳しいほど、当然その産業組織の編成替えや企業活動は能率の論理や資本の論理に忠誠を尽し、地域共同社会の人々を支えている生活の論理や幸福追求の論理を従属的な地位へと押しやりながら、地域共同社会の生活

環境条件や住民の生活様式を変貌させてゆき、ついには地域共同社会の機能の解体を促進させてゆくのである。そのために地域共同社会の住民が人間としての生存を全うするために必要不可欠な生活の砦である家庭生活においてさえも、いろいろな生活上の障害に直面するようになってきた。昭和 43 年度の国民生活白書は 43 年度の国民生活を回顧し、「消費も家計収入も貯蓄もともに順調に伸びた」と評価しているが、その反面には消費者物価も前年に比較すれば 5.3% も上昇している。また工場の出す煤煙や亜硫酸ガス、自動車の排気ガスなどの公害が次第に深刻化してきた。そのほか交通事故の激増、通勤通学難、家出人の増加、住宅水準の低位性、生活環境の不備などによって象徴されているいろいろな生活上の諸問題など、「われわれの周囲にはあまりにも障害が多過ぎる」。それゆえに「国民が生活の豊かさを感じない原因は、社会的蓄積の弱さにあり、こうした障害を取り除くことが急務である。そのためには国際的な視野に立って国民生活の現状を見直すことが先決である」。社会変動の激しい様相を呈している英国においても、かつてスチューアート・ホールによって指摘されたごとく、「躍進する消費者物資の生産は豊富という神話と結びついて、ものごとの有用性に関するイギリス人の感覚を腐敗させていった」。産業資本によって宣伝されているところの「消費者は王様である」という魔術的な用語は、社会生活における人間的な要素を次第に消し去ってしまう機能を帯び、所得と消費の不均衡をうめる非人間的な姿態を産み出してゆく現実となり、経済第一主義がもたらした繁栄と成長の蔭には、生活の矛盾と社会的緊張や生活構造の歪みと変化が既に現れており、封建性と資本性によって特徴づけられてきたかつての日本の二重構造は、いまやその姿を生産と消費、産業と生活という形の二重構造でもって置き換えられた奇型児を産み出しつつある。国民の生活水準を名実ともに充実させ、欧米の生活水準に比べて、その格差をより一層是正するためには、どうしても生活を優先させる原理が政治や行政や住民の生活態度のなかに充満してこなければならない。そのためにはかつ

ての経済開発や社会開発という政治的、行政的な発想法によって、住民の福祉を守るというアプローチの仕方ではなく、地域共同社会開発というアプローチの仕方へと切り換えなければならない。経済開発から社会開発へ、社会開発から地域共同社会開発へ (from economic development to social development, from social development to community development) と進むにつれて登場してくるのがいわゆる community work という社会事業活動の領域である。

II 人口移動と社会的な生活障害

人口現象は、その時代における地域社会の経済状態や社会生活の実情を最も集約的に反映しているものである。わけても、地域共同社会における人口の自然増や社会増の変動過程や産業間移動の様相や昼夜間人口の格差など、戦後における日本の急激な社会経済的変動に対する人口革命の急速な進行や地域共同社会の生活力 (economic viability) を雄弁に物語る一つの指標として、重要な意味をもつばかりでなく、日本経済の高度成長と技術革新の反映を示す社会現象として理解することができる。また都市地帯における人口の流入過程は人口の過密現象を喚起し、その地域社会の諸機能に障害と不均衡をもたらしているが、巨大都市の中心部にあつては、逆にその周辺地帯への放射的な人口の流出現象を示し、周辺都市の機能障害に一段と拍車をかけている。このように人口の社会的な流動現象が多くの社会生活上における弊害をもたらしていることは、昭和 41 年度版の国民生活白書によっても既に指摘されてきた通りである。すなわち「都市の過密問題が人口集中に伴う所得と生活環境の不均衡であったのに対して、過疎地域での問題は低所得であることに加えて、生活を営むうえに必要な人口規模をはるかに下回り、元来水準の低かった公共的な施設が一層非効率的になりつつある」という事実によって提起されてきた。農山漁村における若年労働人口の都市への流出は、農山漁村における過疎現象を誘発し、かつての社会構造を形成していた農漁民層を分解し、地域共同社会の生産的な機能を劣弱化させるだけ

でなく、その社会の生活機能をも崩壊させつつある。すなわち、ある地域においては離村離農が大量に発生するために、その地域に残る人々の生産と生活の両面にわたる諸機能が麻痺し、その社会全体が崩壊のきざしを示しつつあることは、地域住民の意識に後進性の負い目と疎外感を引き起している事実によっても伺うことができる。農山漁村地帯における人口の流出過程は、人口の過疎現象を喚起し、当該地域社会の諸機能にもろもろの弊害をもたらしている。ここで特に注目しなければならないことは、人口の都市化現象によって生ずる過密や人口の流出によって生ずる農村人口の過疎現象というのは、いずれも単なる地理的な人口の空間的、生態学的分布を示すところの説明概念ではなく、それは地域住民の生活のうえに現れた生活様式の歪みを示すところの文化的な様相を表現している言葉として理解すべきであるという点である。すなわち、それは L. ワースによって表現されているごとく、「もはや人々が都市と呼ばれる地域に引きつけられ、その生活体系に組み込まれる過程のみを意味するものではない。それは都市の成長と結びついた生活様式に明白に認められる諸性格の蓄積強化を指し、そしてついには、その住む所のいかに通じて作用する諸制度とパーソナリティの力の効力によって与えられた影響に魅せられた人々の間に、明白に認められる生活様式の矛盾への変化を指す²⁾」ものであって、それは地域共同社会における社会的な機能と住民の生活における障害をその内容として包含しているものである。

いま地域社会における急激な人口の社会的な増減について、兵庫県下の実情を地域別に調べてみると、表 1 に示すごとく、ここにも著しい人口の増加と減少が特徴づけられ、過密、過疎の人口現象をもたらす激しい社会移動の様相を伺い知ることができる。元来兵庫県は労働人口の受入県として、経済力の進展に伴って他府県からの労働力の流入は順調な伸びを示してきたが、若年労働力の供給源であった中国、四国、九州からの転入者も

2) R. K. Hatt & A. L. Riese (ed.), *Cities and Society*, 1959, p. 48.

表 1 兵庫県下地域別の人口推移

	昭和30年	35	40	成長年率		急増減市町増減率
				30~35	35~40	
兵 庫 県	(千人) 3,621	(千人) 3,908	(千人) 4,310	1.5	2.0	
阪 神 臨 海 (4市)	1,583	1,840	2,113	3.1	2.8	西宮市 28.3% 尼崎市 23.4%
阪 神 近 郊 (4市1町)	201	235	313	3.2	6.0	宝塚市 37.6% 川西市 46.2% 伊丹市 40.4%
播 磨 { 臨 海 (7市5町)	739	776	875	1.0	2.4	明石市 22.7% 播磨町 20.4% 太子町 15.7% 高砂市 13.9% 加古川市 13.7%
{ 内 陸 (4市8町)	281	285	282	0.3	-0.3	
磨 背 後 (19町)	196	188	176	-0.9	-1.3	上月町 △13.7% 南光町 △11.0%
但 馬 (1市18町)	264	253	238	-0.8	-1.3	大屋町 △15.2% 但東町 △11.2% 村岡町 △11.1% 美方町 △10.6% 関宮町 90.3%
丹 波 (12町)	141	133	123	-1.1	-1.5	多紀町 △12.2% 西紀町 △10.5%
淡 路 (1市10町)	215	199	185	-1.5	-1.4	五色町 △10.4%

昭和 39 年を転期として逐次急激に減少し始めていった。ところが昭和 42 年頃からふたたび転入者が増加し始めると共に、県内における人口移動の傾向も激しくなってきた。表 1 に示す兵庫県下の地域別人口推移をみると、瀬戸内に面する阪神、播磨地域は急激な人口の社会増を示すが、裏日本や内陸側の但馬、丹波は人口の社会減を示しており、急激な人口の社会増や社会減によって、地域社会の円滑な機能に障害が生じてきた。

わが国における貧困問題も第 2 次大戦後の繁栄のなかでは失業は減り、実質賃金は一般に上昇して、新しい貧困形態となって現れてきたために、個人的な肉体上、精神上の欠陥をもち社会の全体的な進歩から取残されている個人的貧困 (Case Poverty) の問題もさることながら、地理的な貧困地域に定着している島の貧困 (Insular Poverty) が地域格差という観点から、1960 年代に入って大きく取り挙げられてきたが、それにもかかわらず J. K. ガルブレイスのいわゆる島の貧困³⁾の担い手は、より所得の高い地域へと移住することによって、島の貧困 (Insular Poverty) の担い手からの脱出を試みようとする努力が、人口の地域移動となって現れ、一方では向都離村の形態をとり、他方では婦人労働への進出を促進する形態となって現れ

たのである。

このようにして起った都市における人口の急激な増加は、地域社会における社会施設の不足を一層顕在化させたが、わけても消費水準の上昇に伴って増大しつつある婦人労働は、保育所の量的不足をきたすという現象を生み出してきたばかりでなく、保育所の質的な機能に対するニーズが高まってきた。ところが都市部およびその周辺地域においても地価が急激に高騰し、保育所設置のための用地取得が著しく困難をきたすようになってきた。最近大都市において民間の無認可保育所が雨後の筍のように現れ出したのは、こうした事情の反映であるといえるだろう。また農漁村や山村避地などにおいても、労働人口の流出によって婦人労働に一層の拍車がかつけられ、ここにも保育所に対するニーズが高まっている。さらに都市といわず農村といわず、幼児を幼稚園に通わせていた家庭も、刺激される消費欲求に対応するために、次第に母親の就労も促進されて、保育所と幼稚園のそれぞれに通っている児童やその家庭の保育ニーズも次第に接近してくる傾向が現れ、幼児の皆保育時代が社会変動に伴って出現しつつあり、保育所や幼稚園の機能に時代的な変貌が要請されつつある。すなわち人口の地域的な移動がもたらした労働人口の量的な増加と家庭婦人の労働市場への進出に伴う労働人口の質的変貌が、家庭生活の様相

3) J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, 1958, 鈴木哲太郎訳『ゆたかな社会』, 岩波書店。

に変化をもたらし、新しく発生しつつある社会的な生活障害に対応するニーズの充足が要請されつつある。元来保育所と婦人労働とは歴史的にも、またその本質的な課題においても互いに密接な関連性を有していたのであるが、従来は婦人労働と低所得とが結びついていたことが多かったところから、本来的な婦人労働政策としての関連性が考察されることが稀薄であった。ところが最近のように婦人労働が激増し、とりわけ家庭の主婦の職場進出は、保育問題の根本的な解決の前提として国家の婦人労働政策が不可欠な課題となってきたばかりでなく、保育事業と婦人労働政策との関連性がますます密接になってきた。今日の保育問題の根源は働く婦人の激増という社会変動の産物である。1963年と1964年の2回にわたって実施された厚生省の大規模な調査である「日本の子供とその家庭の実態」によれば、子供を持つ母親の55%までが家事以外の仕事に従事していることが訴えられている。また昭和43年度版の労働省婦人少年局の統計調査結果によれば、雇用労働力としての婦人の進出は最近とくに著しく、その数はここ10年間で2倍以上になった。このような現象はただ戦後におけるわが国だけにみられる現象ではなく、アメリカにおいても同じようなことがいえる。1962年にアメリカ連邦政府婦人局から発行されている *Who are the working mothers?* と題する報告書によれば、戦後、子供をもつ母親が働いている者は急に増加しており、これは世界的な傾向であることを指摘している。戦前はアメリカにおいても職業婦人は結婚すれば、やめるというのが相場であったが、現在では結婚し、出産しても、その後も職業をもち続ける傾向が強くなり、既婚婦人の就労者が急増しつつあることを報じている。この場合、子をもつ母親の労働そのものにはなんら問題はないが、母親が就業時間中に、その子がいかに保護されているかという点が社会問題となっている。母親の労働によって、国の富が生産され、国民の経済生活が豊かになることは明らかであるから、母親の就業者の増加は今後もなお続くものと予想されている。この報告書によれば、アメリカにおける働く母親の数は、1940年には150万人

であったのが、1950年には460万人に増加し、1960年代に入ると870万人が18歳以下の子をもつ母親であり、この数は18歳以下の子をもつ全母親の約3分の1に相当することになる。すなわち1940年には約1割が就労する母親に過ぎなかったのが、1950年には約2割に倍加し、1960年代に入ると18歳以下の子供をもつ全母親のうち、就労する母親の比率は全体の約3分の1にまで増加した。また働く婦人のうちの何%位までが母親であるのかという点からみると、1940年には働く婦人の総数は1,384万人で、その10分の1が子をもつ母親であったのが、1950年には1,806万人の働く婦人のうち、その約4分の1が子をもつ母親であり、1960年代に入ると働く婦人の総数も2,420万人に膨張し、そのうち18歳以下の子供をもつ働く母親は全体の約3分の1を占めている。子供たちのパーソナリティ形成という面できわめて重要な時期である12歳以下の児童に限定してみても、働く母親は、1949年には300万人、1954年には440万人、1958年には540万人と増加しつつある。子供の基本的な性格(basic personality)形成にとって大切な6歳以下の幼児の場合でも働く母親が多く、1961年の調べによると3歳以下の乳児をもつ働く母親の数は173万人にのぼり、3歳から5歳までの子をもつ働く母親の数は145万人、6歳以上18歳未満の子をもつ働く母親は553万人と報告されており、働く母親の3分の1は6歳以下の幼児をもっていることになる。しかも働く母親によって扶養されている児童の数は、1957年には6歳以下の子の総数が360万人にも達し、そのうち70%の母親は子供1人を扶養しているに過ぎないが、働く母親の23%は2人の子供を扶養しており、1957年のアメリカの調査では、働く母親287万人は12歳以下の子供を平均1.8人もっていることになり、そのうち3歳以下の子供の数は88万人、3歳から5歳までの子供の数は116万人である。このようにアメリカにおいても子供をもつ婦人の就労が急増しつつあるが、子供の有無が母親の外勤決定の要因となっているという点については、年齢の若い児をもつ母親ほど外勤するものの比率も低く、子供をもつ働く婦人のうち、

3歳以下の子をもつ母の就労比率は18%、3歳から5歳までの子をもつ母の占める比率は29%、6歳以上18歳未満の子をもつ母親の占める比率は45%である。また1961年の調査によれば、6歳以下の子をもつ就労婦人のうちの47%は夫と死別、生別、離婚した母親であるが、6歳以下の子をもちながら就労している母親のうち就労している夫をもつものは20%もいる。それでは世帯収入が母親の就労を決定する要因になっているだろうかといえ、確かに所得の低い世帯ほど母の外勤率が高くなっており、父の収入が年額3,000ドル以下の世帯においては、6歳以上18歳未満の子をもつ母の2分の1は働いており、6歳以下の子をもつ母の4分の1は働いている。ところが年額7,000ドル以上になると6歳以上18歳未満の子をもつ母の10分の3しか働いていないし、6歳以下の子をもつ母の場合には10分の1しか働いていないことが1960年の調査で報告されている。

このようなことは、わが国の最近における労働人口の急激な地域的移動に伴って現れている都市およびその近郊における婦人労働人口の激増や家庭主婦の職場進出への一般化現象においてもみられる傾向であって、いわば世界的な一つの徴候といえるのではなからうか。しかも、このような現象が公私立保育所の絶対数の不足、保育内部に関する質的要求、乳児保育に対するニーズの急激な増加、産休明け零歳児保育の要請、保母の資質向上と待遇改善などの諸問題となって、社会変動に伴う地域共同社会の課題を提供しつつある。社会的な変動に伴う、これらの社会的なニーズに対応してゆく行政施策が立ち遅れがちなところに、地域共同社会が自己防衛の形態として無認可保育所を出現させてくるのである。いわば無認可保育所は変貌しつつある地域共同社会のニーズに対応している社会的な産物であり、現代における地域や職場などの社会的ニーズに対応する地域住民の充足形態となって現れてきたのである。

地域共同社会における community work が、わが国において提起されてくるのも、こうした社会的な背景に立脚するものであって、公的社会事

業や民間社会事業という範疇では区分し得ない公私協働の新しい活動形態の出現が期待されているのである。このような地域共同社会のニーズに対応する community work という社会事業形態の本質や性格については、後で触れるので、ここでは community work という社会事業の方法論が community organization work や community development の概念を止揚する新しい形態として最近注目をひきつつあるということだけを指摘するにとどめるが、いずれにせよ、公私社会事業の協働形態としての community work は、社会の変動に対応する一つの姿として、先進諸外国においても出現してきたことは注目すべき一つの方向であるといえるだろう。

III community の本質とその存在意義

community という概念は古くから法哲学や政治哲学の中心的な課題として取り挙げられてきた⁴⁾。また社会学においても community 概念は重要な基本的概念の一つとして考察されてきたが、今日では単に学問上の立場から community に関する概念が論じられているだけではなく、かなり広い社会階層の人々の間においても既に日常生活における常識的な慣用語として使用されるようになってきた。しかし人々のうちには community という概念は非論理的な性格をもつユートピア的概念であるために、それは学問的な概念ではないと鋭い批判を浴びせている人もいる⁵⁾。community という概念は現実にはなにかないものを有るかのよう言い現している概念であるとさえ極言する人もいる⁶⁾。確かに community という言葉ほど多義的な意味と用法をもつ言葉はない⁷⁾。元来 community という言葉が社会学上の用語として広く

4) Carl J. Friedrich, "The Concept of Community in the History of Political and Legal Philosophy" Carl J. Friedrich ed., *Community Liberal Art Press*, N. Y. 1959, p. 3.

5) 羽仁五郎『都市の論理』勁草書房, 52頁。

6) 羽仁五郎, 前掲書, 58頁。

7) Arther Hillman, *Community Organization and Planning*, MacMillan Co., N. Y. 1954, p. 4. E. W. Beers, "The Rural Community", in J. B. Gittler, *Review of Sociology*, 1957, p. 193.

使用される以前においては、社会科学一般の常識語として使用されていたもので、それは行政上の市町村などを意味する単純な概念として理解されていたに過ぎない⁸⁾。したがって community という概念を強いて論理的に置き換えるならば、これは人間の生活する場所、あるいは人間の生活する立地条件、人間の生活する組織の細胞というようなものである。したがってこの概念には政治、経済および倫理道德という要素が除かれているのであって⁹⁾、community という概念を実際に置き換えてみると、これは自治体ということになる¹⁰⁾。したがってそこでは地域的な共同生活を営みうる機能が特に強調されねばならない。

E. C. Olsen は L. A. Cook の著書 *The Meaning of Community*, 1939. より引用して、community とは、①一定の人口の集合体であり、②一定の地域に住み、③一定の歴史をもち、④公共の施設を共有し、⑤なんらかの総合意識によって繋がり、⑥生活上の危機克服に対し、協同防衛の組織と力をもつ社会であると述べている。L. A. Cook によれば、community とは一定の文化を所有している一定地域に居住する特定の社会集団のことであり (a particular type of special group plus its culture)、一定地域の住民をそのうちに包含し、かつある特殊な方式で機能するところの一つの生活活動圏というのである (an activity circle which embraces the inhabitants of an area and functions in a special manner)。さらに具体的に定義するならば、隣接した地域に住み、共通の経験によって結び合され、数々の基本的な社会的奉仕機関をもち、その地方的合一性を自覚し、一個の団体として行動することのできる一定の人口集団である (a population aggregate, inhabiting a contiguous territory integrated through common experiences, possessing a number of basic service institutions, conscious of its local unity, and able to act in a corporate capacity)。それゆえに彼をしていわしむるならば、community とは

「一つの連続的地域に居住する人間の集団で、過去の経験を通じて結合されており、いくつかの基礎的なサービス制度をもち、その統一性を意識すると共に、突発的な生活危機の処理に協同して当りうるものでなければならない」ものである。アメリカにおいては近隣社会 (neighborhood) や小地域社会 (small community) が社会福祉のための地域組織活動 (community organization for social welfare) を推進するに当り、最も重要な役割を演ずることが明らかになるにつれて、社会福祉事業における community として、このような小地域社会を代表せしめる傾向が次第に強調されてきた。ところがわが国においても見受けられるように、他方において都道府県や大都市のごとき相当広範囲な地域も社会福祉事業の行政単位として従来から利用されてきたことも見逃しえない事実である。近隣社会におけるある特定の社会福祉問題をその近隣社会に存在する社会福祉資源だけで解決するには、おのずからそこに限度があるし、二つ以上の近隣社会における社会福祉事業活動を調整するためには、さらに大きな地域社会の力にまたねばならない。しからば国家、都道府県、大都市のごときものが社会福祉事業における community を代表しうるものであろうか。社会福祉事業は本質的に community の住民の参加と支持のうえにのみ成立するものであるから、つねに行政単位であるという理由で行政区域を以て社会福祉事業の代表的な community とすることはできない場合もある。アメリカにおいても「ある種の問題はその性質上地方的 (local) なものであって、地方的な福祉対策行動 (local actions) に依って解決することができるものもある。しかしその他の問題は州の立法部、州政府の行政部門、あるいはその他の全州的規模をもつ機関 (state wide agency) に依って始めて解決することができるものもある。ところがさらにまた別の問題になると、全国民的な資源や能力を利用する以外には満足的な解決に到達することができない」「このように community に関する各種の定義はそれぞれの用法をもっているが、社会事業家はそのうちの一つだけを取り出して、これを唯一の community と定義することはできない。

8) *Encyclopedia of the Social Sciences*, by Edwin R. A. Seligman, Vol. 3.

9) 羽仁五郎, 前掲書, 54 頁。

10) 羽仁五郎, 前掲書, 55 頁。

すなわち社会事業家の考える community の概念は、彼の当面している問題の性格如何によって必然的に異らざるを得ない。かくして社会事業家の当面する community 理解に関する実際的な課題は、そのニードの性質に応じて実質的な成果を挙げるためには、どのような地域的範囲の資源と住民の支持とが必要であるかにかかっている。つまり社会事業家の直面している問題を十分に解決しうだけの人的、財的、物的、制度的資源と、それを動員しう地域的範囲を、そのときの community と考えるのであって、それは問題に応じて時としては近隣社会であることもあれば、全国的地域にわたる場合も起りうるのである¹¹⁾。

最近では社会福祉事業における地域共同社会は決して単純狭小な隣保社会という形のものだけではなく、一定の行政的地域にまで拡大されるようになってきた。村や町においては、たとえそれが自治体であろうとも比較的明らかにこの地域性または地縁が共同社会的結合性の要件をなしているが、行政的地域としての市や府県のごとき地域は必ずしもそうではない。ことに今日のような現代社会においては異質的な人口の流動が激しく、かく資本主義経済機構のもとにおける資本と労働との激しい対立によって、地域共同社会のなかに階級的な亀裂を生ぜしめるようになった。従来 community においては、必ずその成員の間に共同参加の感情や相互連帯の意識がただよい、彼らの間における共同行為の事実が、その全体の社会的な福祉目的に対して、きわめて自然に有機的な組織活動を行いやすい条件におかれていたが、今日では次第に共同体としての実質を失い、したがって共同社会的な意識がうすらいできたために、社会福祉的な目的のための有機的な組織活動も困難になってきている。community が存在しないところには community work も起り得ないわけであるが、Cook は community が成立するための必須条件として次の条件を挙げている¹²⁾。

(1) 人口集団 (population aggregate) であること

11) Wayne McMillen, *Community Organization for Social Welfare*, 1945, p. 29, 30.

12) L. A. Cook, *Community Background of Education*, 1938, Part I, Chap. II, pp. 26-9.

community を構成している人口集団は一個の地域共同社会として機能しうる十分な大きさをもつものでなければならない。またそれは一個の地域共同社会として機能しうるような同質的な人口集団でなければならない。community はこのようにその規模 (size) と構成 (make up) とにおいて具体的な制限をもつ人口集団である。

(2) 隣接した地域 (contiguous territory) の住民からなること

community は一定の場所を占めていなければならないが、それは必ずしも府県郡市町村のような政治的、行政的な一定の区画内の地域とは限らない。community の領域や広がりとは固定的なものではなく、また人為的、形成的に定められた地域でもない。それは単なる地理学的区画ではなくて、共通の文化と地方意識を呈する地域 (an area revealing a common culture and a local consciousness) である。したがって community の地域は地図の上にその限界を画しうる。そして community はある一定の生活活動の中心をもち、その中心を核として結合し、それを中核として、その周辺に広がっている地域社会である。

(3) 共通の経験 (common experience) で結びあわされていること

community の成員が、その地域社会の歴史の進展に際してある役割を演じ、またその演じた役割について自覚していて、そこから「自分たちの社会」という意識が生まれ、この意識が紐帯となって社会的結合が成立していた。地域共同社会は共通の文化と地方意識とを呈示する地域集団であるから、その運命の起伏を自らのうちに感ずることによって、感情的、思想的、生活的に結合されていることをいうのである。

(4) 基本的なサービス機関をもつこと

地域共同社会はその住民の生活の場所であり、一定の生活活動圏であるから、それは欲望充足機関 (want-satisfying agencies) をもっているということの意味している。

(5) 地域的統一の意識をもっていること

地域共同社会の成員が community spirit に満されていること。一般に人々が郷土感情や自己の

所属する町村の名に特殊な愛情や感情を示すのは、この地方的統一意識の現れである。

(6) 一個の社会集団として行動しうる性質があること

地域共同社会の存在が脅やかされた場合、その生存のために全体として一つの行動 (social action) をとりうるということを用いる。火事、洪水、地震などの天災地変、人口移動、社会変動などの経済的、政治的、社会的危機などに直面した場合、これに対処する能力を発揮して一丸となって行動することのできる統一体であることが必要である。

IV community work の本質とその使命

従来社会事業における一つの専門的な技術過程を表現する学術用語として community organization work という言葉が使用されてきた。これはいうまでもなく、個人や世帯に対して彼らが直面している社会生活上の障害や困難を直接解決するために具体的な援助を与える社会事業の技術ではなくて、むしろ保健や福祉に関する地域計画を遂行するために、その地域社会に現存している社会福祉機関やその地域に居住する住民を援助し、地域社会の組織化活動を通じて、彼らの社会福祉活動をより効果あらしめるための専門的な技術過程である。それゆえに community organization work は「地域共同社会に存在しているいろいろな諸問題 (needs) を発見し、これを解決するために、その地域共同社会の人的、物的、資金的な資源 (social resources) を活用していく過程¹³⁾」として社会事業の分野において重視されてきたが、この方式は広く教育、文化、司法、保健、衛生、産業、経済などの専門分野においても使用されるようになってきた。

そこで community organization work に関する概念規定を広く一般的な立場から述べる人も現れてきた。マックレンもその1人であって、「社会生活上の困難に対応するような社会福祉資源をつくりだし、また維持する過程であり、一般的な生

活改善のための社会組織化にほかならない」というように¹⁴⁾、community organization は諸集団を助けて目的と行為との統一を果さしめるものであって、その目的が一般的なものなると、特殊なものなるとを問わないといわれている。したがって彼にあっては社会福祉事業にとって固有の組織化活動を特に明示しない概念規定となっている。ところが community organization という専門的な技術過程を社会福祉事業の専門用語として使用しているときには¹⁵⁾、「社会制度の効果的利用の援助」という点にその焦点を合せつつ、社会福祉的な要求 (social welfare needs) と社会福祉資源 (social welfare resources) とを調和させる過程を強調しているのである。したがって「社会福祉のための community organization とは、ある地域または機能的分野における社会福祉的な要求と社会福祉資源との調和を実現し、かつこれを維持する過程である¹⁶⁾」と規定する場合でも、そのニードの担い手がそれを充足させるために必要な社会制度をより効果的に利用するよう援助するところに、社会福祉事業の特色が存在するのである。

ところがその後 community development という用語が同じような社会事業の領域において使用されるようになってきた。1957年の国連における定義づけによれば、「community development という言葉は、地域共同社会の経済的、社会的ならびに文化的諸条件を改善し、この地域共同社会を国民生活に統合し、国の進歩に役立たしめるために、住民自身の努力と政府当局の努力を統一する過程である。この過程は次の二つの要素から成り立っている。すなわち、その一つはできるだけ住民自身の主導性に依拠し、生活水準の改善の努力に住民自身を参加せしめることであり、第2は住民の主導性、自助および相互扶助の精神を強め、より効果的に発揮できるようなやり方で、技術や

13) Clarence King, *Organization for Community Action*, 1948, p. 9.

14) Wayne McMillen, *Community for Social Welfare*, 1951, p. 22.

15) Helen L. Witmer, *Social Work, An Analysis of a Social Institution*, 1942, pp. 495-6.

16) Arther Dunham, "What is the Job of the Community Organization Worker?" in *Proceeding of the National Conference of Social Work*, 1949, p. 162.

諸施策を提供することである¹⁷⁾」すなわち、その目的はあくまでも地域共同社会の経済的、社会的、文化的諸条件の改善であって、その目的を達成する方法として、政府と住民の努力との結びつきが強調されてきたのである。

このような community organization 方式は、国連が戦後の後進国を援助するに当り、economic development 方式の展開を進めてきた頃の苦い体験から生れたもので、いわば地域共同社会の住民の生活の論理に立脚した地域開発方式であった。すなわち、「従来農村における専門家の改良事業が失敗したのは、ある特定分野の変化がつねに他の生活部面に影響を及ぼすことを十分に考慮しなかったことにあった。したがって自然的、社会的、経済的部面を同時に考慮するのではなければ、住民の福祉は改善されるものではない¹⁸⁾」という経験的な法則に立脚するもので、この教訓は戦後におけるわが国の地域を拠点とした経済開発にも妥当する点が多かった。すなわち総合性 (comprehensiveness) に立脚した生活の論理を地域共同社会において貫徹してゆかない限り、社会変動に対応する地域共同社会のニーズを完全に充足させることはできないのである。

そこで「アメリカにおいても community development は経済的改善、社会進歩、秩序ある政治的成長を導く力動的な力だと考えられてきた¹⁹⁾」のであるが、この場合 community development の本質的な要素としてつねに配慮されてきた要件は、community の生活水準の改善のために、①住

民の自発性、自助、相互扶助などの精神を開発し、これに依拠するという点が重視された。いわば self-help の原則がそこに貫かれていることを絶対条件と考えられている。②住民の主導性のもとで住民参加をはかることが大切であり、いわゆる citizen participation による住民の主体的な努力が必要である。③政府および外部機関の援助を重視することを無視してはならない。Government Authority との協力なしにはその成果を挙げることはできない。④総合的施策を伴う地域活動が要請され、その活動はいわゆる comprehensiveness and interdisciplinary approach でなければならない。ところが最近になって英国をはじめ多くの諸外国において community work という用語が使用され始めたのは、これまでの community organization 方式や community development 方式では満されない何物かがそこにあったに違いない。community work というのは一般的な用語においては、社会変動に関する諸問題を取扱う一つの方法として定義づけられているが、その内容は人々と社会変動との関係を取扱い、社会の急激な変動によってもたらされる地域住民の社会的な生活障害を克服するため、地域共同社会の住民とサービスの準備者が互いに一体となってこれに当るよう援助する方式である。従来社会事業の領域において強調されてきた公私の分離の原則と矛盾するようであるが、公私が一体化して地域共同社会の機能障害 (disfunction) を克服していく住民活動を援助する方式であるため、それには人的な要因がきわめて重要な役割を果たすことが強調されている²⁰⁾。

(付記) 紙幅の関係上、community work の原理については、後日別の機会に詳述したい。

- 17) U. N., *Report on Concepts and Principles of Community Development and Recommendation on Further Practical Measures to be taken by International Organization*, 1957.
- 18) U. N. *Social Progress through Community Development*, 1955.
- 19) John J. Sparkman, *Economic, Social and Political Implication of Community Development*, 1966.

- 20) The Calouste Gulbenkian Foundation, *Community Work and Social Change, a Report on Training*, 1968, Longmans.