

岡 村 重 夫 著

『地 域 活 動 研 究』

柴 田 書 店 1970年 vi+279 ページ

I

昨年8月、東京都社会福祉審議会が答申した「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」をめぐって、社会福祉における対象者の処遇問題が活発な論議を呼んでいる。そして、その中で、インスティテューショナル・ケア（施設ケア）中心の方向からコミュニティ・ケア中心への方向転換が示唆され、「社会福祉の対象となる人びとの処遇をなるべく、施設のなかでよりは、地域のなかで行なおうとしている。施設は生活の場として、やはり特殊な場である。そこで生活が処遇上の多くの工夫にもかかわらず、ある人にとって望ましくないものである場合もあることは否定できない。そこで、もし必要な手段を整え、彼を地域で生活させることができるなら、そうする方がよい。それがコミュニティ・ケアである」とされている。しかし、ここで注意せねばならないのは、コミュニティ・ケアはたんなる居宅保護（在宅者サービス）ではないのであって、いわんや、経済効率の立場からみて收容保護よりもコミュニティ・ケアの方が効果的であるから方向転換するものではないということである。

最近のコミュニティ・ケア論議に対して、著者は以上のような点を踏まえて、「“Community Care”の特長をたんに保護対象者を地域社会にとどめて保護する点にあるとする限りでは、それは従来の“居宅保護”ないし“在宅者サービス”と同じものであって、とくにとり立てて新しい用語を使う必要はない」と明言している。これが社会福祉の真の発展を希求する著者の姿勢であるといえよう。

著者は先に『社会福祉学』（総論：1958年、各論：1963年）を著わされて、岡村理論といわれるまでの社会福祉学理論の構築に努められると同時に、戦後いち早くコミュニティ・オーガニゼーション理論をわが国に紹介され、社会福祉協議会活動を推進する上で、指導的理論家として、重要な役割を果たしてきた。とくに地域福祉組織化に関する分野では、つねに社会福祉固有の視点からの鋭い問題提起を行なってきた。そして、実践の場にある地域組織化活動従事者にたえず新鮮な息を吹き込んできた。

本書は、著者が大阪市立大学を定年退職されるのを機会に、戦後そのときどきに発表されてきた地域社会の組織化に関する論文をとりまとめられたものである。一番古いものは、「児童福祉の地域組織化活動」（1948年）と題するアメリカのセント・ポール市における少年犯罪の予防、早期発見、早期治療を目的とした実験例の紹介である。この論文について著者は、「当時、“戦災孤児”の收容に明け暮れていたわが国の児童福祉の現状では、この論文で言われているような児童問題の予防を目的とした地域福祉活動のごときは、省みる余裕はまったくなかったと言ってよい。むしろ、今日のような社会状況においてこそ、大いに各方面でとりあげてもらいたい」との感想を述べられている。たしかにそこからは20数年を経過した今でも、非行をめぐる地域組織化に関する鮮烈な、問題意識を読みとることができる。よくわが国の社会福祉事業は、欧米に比して何十年も立ち遅れているといわれるが、このようなことから、そのことがひしひしと感じられる。また、そうした現実を直視しながらも、今日まで地域組織化活動を育て上げようと努力されてきた著者の姿勢が本書のすべての論文に溢れている。

本書は、前述の1948年の論文をはじめとして、1950年代前半3編、1950年代後半5編、1960年代前半3編、1960年代後半4編、それに本書のために1970年1月に脱稿された「序章、地域福祉の概念」の17編から成っている。そして、これら17編の論文が、

- 序 章 地域福祉の概念
- 第Ⅰ章 地域福祉と地域社会
- 第Ⅱ章 地域福祉と共同社会開発
- 第Ⅲ章 都市社会福祉と地域社会の意味
- 第Ⅳ章 地域福祉組織化の理論と実際

の5つの章に整理されている。

II

本書に収められた論文は、序章を除いてはすべて既発表のもので、それぞれ発表された当時において、いろいろの論議が行なわれたものと思われる。したがって、ここでは逐一論文にコメントをつけることは避けて、全体を通じて筆者が気づいた点について、いくつか触れるこ

とにする。

まず第一に本書の中心課題であるコミュニティの問題について触れてみよう。

「地域福祉 (Community Welfare)」にせよ、「コミュニティ・ケア」にせよ、コミュニティをどう把握するかによって、問題の展開のしかたが違ってくる。著者はコミュニティ・ケアで言われるコミュニティを、「たんなる地域的範囲としての地域社会ではなくて、地域住民の自発的協同行動によって成立する“地域共同社会”でなくてはならない」といい、上からのコミュニティ概念を極力排除しようとしている。また、最近国民生活審議会から「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」が出されて以来、しきりに喧伝されているコミュニティ論を批判して、「“人間性の回復” などという抽象的な理念をもちだす必要はない。住民の平凡な生活者としての立場ないし権利を平等公正に貫徹できる“健全な常識”の通用する地域社会が“コミュニティ”なのである」と言われている。

コミュニティについては、今年8月、自治省が「モデル・コミュニティ」構想を発表したことによって、問題はきわめて具体的になりつつある。たとえば、この構想では、都市なら1万人、農村なら5千人規模の小学校区を単位として、区域内には歩行者専用道路、自転車専用道、通学路が決められ、中心になるコミュニティ・センターには、集会所、公民館、図書館、児童館、プール、運動場などの文化、保健、社会福祉、レクリエーション施設が整備されるとのことである。そして、その背後では、住民自治を原則とするところから施設の管理、利用などを通して、戦前の町内会に代わる新しい自治組織がめばえることが期待されている。はたして、このようなことでコミュニティが形成されるのであろうか。現在わが国に流布しているコミュニティ概念は、アメリカから移植されたものであるが、そのアメリカにおいてさえ、最近ではコミュニティの理念をめぐる混乱をきたしているといった状態なのである。たとえば、各人の自由意思による選択の上に構築されているものとばかり考えられていたアメリカにおいて、アメリカ人でないことを選ぶ者が現われたのである。こんなことは従来想像もできないことであった。ところが現に、ベトナムの戦争に反対する徴兵忌避のため、若者たちがカナダへ逃げ出しているのである。このことは少なからぬアメリカ人を震憾させた。なぜならば、その原理はコミュニティにも同じように適用しうるものであり、そのコミュニティの存在理由そのものまでが問返されているからである。文化人類

学者であるマーガレット・ミード等は、以上のような事実の上に立って、コミュニティ理念の再検討をしている(邦訳『コミュニティ・その理想と現実』)。その中で、全国精薄児協会発足にまつわる、つぎのようなエピソードを載せている。

知恵の発達が遅れた5歳の子、ジョンが母親の電話中のすきをみて、別のドアから二人の年上の少年のあとについて近くの森へ入った。案じられた長い捜索のあと、ついに警官の手でジョンは家へ連れ戻されたが、そのとき、二人の年上の子どもの母親は二人をこっぴどく叱った。ジョンの母親は芝生の上を急いでかけ抜け、隣人にいった。

「どうか二人を罰しないで下さい。ジョンがいなくなったのは私の責任です。お子様がたの過失ではありません。」

「いいえ、ジョンはあなただけの責任ではありません。私たち全部の責任ですし、私の二人の息子はその点を自覚することができました。ジョンはこのコミュニティの一員ですから、私たち全部が、あなたをお助けして彼を世話します」と、隣人は目を涙で一杯にしていった。

こうした連帯感とは、本来、アメリカの開拓史上、同じ場所を選んだ者同士が艱難に耐えぬいてきたことに由来している。それはあくまでも各自の自由意思によるものである。しかし、現在ではミードも、「もし町や村が、いっしょに働くことを選んだ気の合った人びとから成り立っている場合にのみ、コミュニティと呼ぶべきだとしたら、その名に値する町や村はきわめて僅か」であることを認めている。そして、団地における生活様式についても、「家族がかつて街路沿いの住宅に住んでいたときにやっていたような、お互いのつき合いを、高層のアパート建築に住んでいる人びとがどうしたらできるようになるか、われわれにはまだ分らない」と困惑している。アメリカでもコミュニティは大きく変わってきている。しかしミード等がコミュニティの基礎原理として掲げた、(1)自己規制、(2)それぞれが他に奉仕する市民個々人とコミュニティの相互関係、(3)全体の幸福に対する共通の関心、という三つは当を得たものといえよう。

日本とアメリカを比較しただけでも、地域社会をとりまく諸々の条件が異なっている。それを押して直輸入的にコミュニティを作ろうとする先程の自治省構想では、施設整備費にコミュニティ・ボンドを新設して、コミュニティ住民が自分たちの協力で施設を作ったという連帯感を高めるのだという。それで理想的なコミュニティが

作れるのかどうかは疑問である。

著者はコミュニティの範囲を「住民による問題の共同体験の可能な範囲によって決定せられねばならない」というフレキシブルな考えをとっている。要するに、その範囲は固定したものではなく、融通性のあるものとして受け取られている。「住民主体」の原則を貫く著者の立場からすれば、もっともな規定である。しかし、一方で「家庭や地域は他の集団と異なって、個人が自由に選択したり、必要に応じて利用するというものではなく、自然に与えられたものである」というとき、あまり社会変動を予期しないスタティックなものとして描かれていないだろうか。団地をはじめとして、新興住宅地にみられる地域社会などは、その視野の中に入らないのではないかと懸念される。

しかし、ここでコミュニティについてこれ以上深入りする必要もないので、ここでは「地域福祉」の基礎をなすコミュニティそのものに多くの問題が包含されていることを指摘するだけにとどめておこう。

III

著者の基本的な考え方は、先のコミュニティ・ケアを中心とした序章と、それに続く第I章とに集約されている。したがって、つぎにそこで述べられている主要な理論についてみてみよう。

すでに『社会福祉学・各論』において述べられているが、「地域福祉事業」の特長をここでも「地域性の原則」と「福祉性の原則」とに求められている。すなわち前者は、「住民とその社会生活上の要求を充足するための制度的集団や施設との関係、すなわち社会資源（地域社会を形成する要素）の全体、ならびに地域住民の社会的相互作用ないしは人間関係を規定する社会意識構造（地域社会の諸次元）を、統合された不可分のものとして捉えること」であり、後者は「“地域性の原則”によってとらえた諸問題を、生活者としての住民の立場に立って提起し、評価し、解決すること」である。そして、この二つの原則を不可分のものとして理解し運用するところに「地域福祉」の固有性が成立し、コミュニティ・ケアや収容保護サービス等は、地域組織化、予防的社会福祉サービスと並んで、『地域福祉』概念の下位概念を構成することになる。なかでも、地域組織化という下位概念が最重要な位置を占め、これなくしては地域福祉を語ることはできない。したがって、本書の全体を貫くものは、この地域組織化に関する理論だといってもいいだろう。

第I章第1節の「社会福祉固有の視点」では、従来の

岡村理論が簡潔に要約されている。すなわち、個人は社会生活上、経済的安定、職業的安定、家族的安定、医療、教育、社会的協同、文化についての基本的要求をもって、そして、これらの要求を個人は専門分業的社会制度とのあいだに成立する社会関係を通して充足していくが、ひとたびこの社会関係が困難に陥ったとき、それは社会生活上の困難ということになり、社会福祉の対象となる。だが、社会福祉の原点は、生活主体者のなかにあるのであって、その意味では、貧困とか疾病といった事象の捉え方ではなしに、貧困者、病人という具体的な生活者が対象にならなければならない。結局、社会福祉全体を通して社会福祉の固有性を主張しうるのは、社会関係の個人的側面であり、それは、(1)現実性の原理、(2)全体性の原理、(3)主体性の原理、の三つの原理はもちろん地域福祉にも貫徹されねばならない。したがって地域福祉においては、地域組織化の中で、これらの諸原理がどこまで活かされるかが問題になる。

すなわち、地域組織化の目的は地域社会の住民の自発性を開発し、動員することにあるから、戦後の社会福祉事業の重要な一翼を担ってきた社会福祉協議会(社協)をどう評価するかということにもつながる。

IV

社協については、その発足に当って、全国社会福祉協議会がまずでき、その指導の下に都道府県社協ができるといった、住民の発意によらないいきさつがあることから、社協の機能を真向うから否定する向きもあるが、著者はこの点について、都道府県社協は「上から」作られたものであるが、小地域社協は住民の組織化の上に成り立っているとみている。したがって、地域福祉を考える場合は、小地域社協のあり方が重要な鍵になる。「社会福祉協議会とは、地域社会における社会福祉サービスの運営について地域住民の自発性をひきだし、これを成長させるための場である」とする著者は、社協活動の中に社会福祉の民主化活動を読みとろうとしている。社協における地域組織化活動は、1959年以降、「保健福祉地区組織活動」の名の下に推進されてきている。なかには、地域住民の自発性に支えられたすぐれた活動事例もあるようであるが、まだまだ散発的で、全国的視野に立つ計画的な社会的改変の効果をもつまでに至っていない。だから地域社会が共同社会に成るようなことは、ある特定の小地域社会においてはできても、それはあくまでも例外にすぎず、地域福祉の理想からはほど遠い。

本来、社協は調整機関としての性格をもつものである

から、援助機関は当然社協とは別に考えられなければならない。この点について著者は、最近の傾向として地域住民の“主体的援助体系”が、新しい再出発をしつつあることに注目している。すなわち、後進未開発国における“共同社会開発 (Community Development)”, 英国の“地域共同団体 (Community Association)”, それにセツルメント, 隣保館 (Neighborhood Center), 地域福祉センター (Community Welfare Center), 共同社会センター (Community Center) などはいずれもそれに該当するという。ここでは、地域福祉センターやコミュニティ・センターはセツルメントの発展形態と考えられているが、理念的には、そのあいだに異同があるのではないだろうか。この点について考えてみよう。

わが国では、イギリスのトインビー・ホールにならって、片山潜が1897年、神田にキングスレー館を作り、セツルメント事業を開始した。一時、社会植民事業などと呼ばれていたが、1921年から隣保事業と呼ばれるようになり、今日に及んでいる。当時の大原社会問題研究所編『日本社会事業名鑑 (1922年版)』によれば、セツルメント事業の特長として、(1)定住、(2)人格的常時接触、(3)物質的、精神的欠乏の救助と啓発指導、の三つが掲げられていたが、1925年版では、(1)が定住または仮住という表現に改められている。最近刊行された『社会福祉事業辞典』では、「セツルメントとは、福祉に欠けている地区に定住することが第一で、ついで、近隣の人びとと友人として交わり、地域の人びとの欲求を満たすために仕事組織立てられる」としている。この定住するか否かということは、地域福祉においてはきわめて重要な意味をもつと考える。定住するということは、当然人格的常時接触を伴うものであり、地域福祉を増進させる上では欠かせない要素ではないだろうか。著者は、啓発指導ということばから、当時のセツルメントを「近隣社会における“啓発指導”のセンター」と解している。そのため、「指導活動の中心は、地域の外部からの“植民者”(Settler)であって、地域の住民ではない」という。たしかにその頃のセツルメントにおいては、住民は被救助者であって、住民主体論からは隔絶した存在であったかもしれない。しかし、セツルメントの理念そのものは貴重であり、地域福祉の中で十分活かしていかなければならない。

また地域とセツルメントとの結合から、セツルメント(隣保)事業のタイプは、Ⅰ. 地域にあるセツルメント(施設中心)、Ⅱ. 地域のためにあるセツルメント(セツルする)、Ⅲ. 地域とともにあるセツルメント(住民参加)、Ⅳ. 地域によるセツルメント(住民主体)、といったⅠ.→Ⅳ.

への発展形態として考えることができる。最終的には住民主体の地域福祉をめざすにしても、現状からみた場合、それはなかなか困難である。どうしてもⅠ.~Ⅱ.のあたりに低迷することになる。では地域福祉センターになれば一挙にこの難関が突破できるというのであろうか。一般的には、コミュニティ・センターというと、生活館的な総合施設としての発想が強い。もちろん、著者はこうしたたんなる“総合的社会福祉施設”としてのセンターには反対であり、「地域住民の自発的、共同的行動を援助し、たんなる近隣地域を近隣共同社会たらしめるような“地域福祉センター”でなければならない」という。したがって、ここでいう地域福祉センターは、その機能としてあげている、(1)地域住民の共同的行動と近隣意識の援助、(2)近隣地域の社会組織化活動、(3)相談事業と直接的サービス、などからみても、セツルメント的発想が濃いように思われる。こうしたことから推論して、究極的にはセツルメントを近隣地域組織化活動の専門機関と考えているのではないだろうか。長い歴史を振り返って、トインビー・ホールの『50年史』では、19世紀末に果たしたようなセツルメントの役割はすでに終わり、今後は公有民営方式で、住民自身が運営に当る Neighborhood Center を各地域に新設する必要があると述べられている。ここにいわれている Neighborhood Center は、著者の言う地域福祉センターと類似したものではないだろうか。

V

地域福祉の増進に役立つと考えられる“地域福祉センター”は、名称はどうであれ、その社会的機能によって判別されるというが、その前に地域に配置されている公的機関を一瞥しておこう。なぜならば、地域福祉施設を広義に解すれば、厚生省所管の隣保館、生活館、へき地保健福祉館、文部省所管の公民館、経済企画庁所管の豪雪山村開発総合センターのほかに機能別施設としては、たとえば青少年・児童に関しては、児童文化センター(文部省)、児童館(厚生省)、勤労青少年ホーム(労働省)といった具合で、地域にはかなりの機関が重複して配置されている。とりわけ公民館はその数が多く、市町村を単位とする設置率は92%にも達しており、今後の目標は対中学校区の設置率54%の引き上げに向けられると同時に、コミュニティ・センターとしての方向づけが模索されている。したがって、地域福祉センターを考えようとするとき、公民館との関連性をも検討しておかねばならない。すなわち、公民館は「社会教育法」に基づく

ものであるが、その目的の一つには、「社会福祉の増進に寄与すること」があげられている。また社会教育法以前の1946年には、「公民館においては、町村又は其の他の社会事業、慈善事業団体の委託を受け、又は之等と緊密な連絡の下に、之に協力する様な事業を行っても差支えない」とされ、公民館において、授産所、託児所の経営、簡易医療、衛生事業の指導といった附帯事業が行なわれている。さらに、1947年に出された厚生省社会局長、文部省社会教育局長連名の共同通牒では、社会事業と社会教育との緊密な関係が強調されている。これらの経緯は、敗戦後のきわめて流動的な時代を背景とし、まだ社会福祉事業法も成立していない時期のことであるとはいえ、地域福祉に対する行政のあり方としては注目すべきものがある。また近頃では、地域福祉センターの公有民営方式と同じように、公民館の方でも、公立公民館の住民管理方式がほぼつづいて実現化しており、地域福祉センターとしての機能を発揮しやすい条件が作られてきている。もちろん官庁間のセクショナリズムという厚い壁があるにせよ、公民館と隣保館・生活館との関連や、末端における公民館の積極的活用がもっと検討されてよいのではないか。

VI

このほか、第Ⅲ章第2節では、収容施設と地域社会性を両立させる方法はないか、との視点から具体的なリンク制福祉地域の提案をしている。また第Ⅳ章第4節の「公私社会福祉事業の関係」は、1956年の論文であるが、民間施設の“下請化”傾向という問題提起に始まって、公営と民営とが相互に独立の立場を維持しつつ、協同連帯の責任を果たす批判的協同の原則があってこそ公私社会福祉事業の進歩があること。さらに財源面では、民間社会福祉施設でも、国家責任を分担している限り、租税に財源を求めることが正当であるなど、公私問題を論ずる場合の基本的な指摘をみることができる。

もう一つ、地域組織化活動を進める上で欠かすことのできないものに社会事業調査がある。理論的目的の強い

社会調査と違って、実践的目的をもつ社会事業調査は、対象者のもつ具体的ニーズを適確に把握し、それによって社会事業の方法を決定するのである。社会福祉の固有の視点である主体性の原則や全体性の原則を貫徹するためにも当然、対象者のニーズ調査が先行していなければならないし、またニーズは一定不変のものではなく、社会変動とともに変わるものであるから、一回だけの調査ではなく、継続的調査を通して、ニーズの客観的把握に努める必要がある。また社会事業調査は社協活動の重要な機能部門であるところから、本書では第Ⅳ章第Ⅴ節「地域組織化技術の考察」をはじめとして、社協との関連で再三言及されている。しかし、今後社会事業をますます科学化していくためにも社会事業調査が果さねばならない役割は大きい。そして、社会事業調査を地域福祉の実践にどのように活用していくかが地域組織化の重要な課題である。その意味からも、主体性、全体性の原則と並んで、客観性の原則を重視すべきである。そのためにもケース・ワーカーをはじめとする社会事業専門職員の適正配置が望まれる。また本書でも紹介されているが、“社会福祉調査専門家 (Social Welfare Research Worker)” といって、「社会事業の対象となる諸問題の解決を容易にする目的をもって社会事実を調査する専門家」の配置なども推進していかなければならない。

1965年に全国108カ所の隣保館を対象としたアンケート調査によれば、社会調査を行っていないところが70%もある。このことは専門職員が皆無のところは40%、いてもせいぜい1人しか置かれていないところを含めれば60%近くになるといった事実と対応している。これでは十分な地域福祉活動ができる筈がない、したがって、今後の地域福祉を推し進めるためには、著者も言うように、いたずらに心情的コミュニティを吹聴するのではなく、現実の切実な住民の欲求を、住民の立場に立って取り上げることでできる行政の側の変革が、何よりも必要と思われる。

(花島政三郎 社会保障研究所員)