

コミュニティと社会福祉

嶋田 啓一郎

I 社会福祉の近代化とコミュニティ意識

社会福祉とは、時代の進展の呼びおこす新しい福祉ニーズの要求に対応して、常に流動・変化する歴史的な概念であって、その内容は飛びゆく矢のように絶えず変化の過程を辿る。「コミュニティ」が社会福祉の課題として問われるのは、きのう今日に始ったことではないが、いまそれが特別の関心を抱かしめるのは、コミュニティが、社会福祉問題の解決にかつてない重要な意味をもつにいたったからである。

社会福祉は、究極的には社会的な不調整に悩む個人の福祉ニーズの解決を課題とするけれども、その社会的な不調整の発生は、ひとり個人内部の問題たるのみならず、家族集団や地域社会のなかに原因をもち、また集団や地域社会が、資源および処遇効果の基盤としての価値をもつことが、科学的研究の結果として、次第に明瞭になってきた。たとえば、ソーシャル・ワークにおけるケース・ワークは、たんに対象者個人のみを視野に置くのではなく、“family-centered casework”と呼ばれているように、家族集団を背景に進められるようになってきたが、今日では、さらに一部では“community-centered casework”というように、対象者個人の処遇をコミュニティ的視野を場として、展開するようになっている。グループあるいはコミュニティと個人とのあいだに生起する不調整を、ただ個人内面の問題として取扱うことは、「ソーシャル・ケース・ワークを個人心理の問題に矮小化するものにほかならず、ソーシャル・ワークに「ソーシャル」を取戻せという機運が生まれてきたのは、不思議なことではない。

しかし、今日、コミュニティ問題が社会福祉の

活舞台に登場するにいたったのは、激変する社会における不調整現象が、コミュニティの構造・機能・価値と、一層根強く結びついていることへの科学的認識が、切実に自覚されるようになってきたからである。1970年初秋、マニラにおいて開催された第15回国際社会福祉会議は、「社会開発のための新戦略——社会福祉の役割」(New Strategies for Social Development——Role of Social Welfare)のテーマのもとに、1970年代の生活類型の激動・変化から生まれる社会福祉ニーズに対応して、新時代の社会福祉実践はいかにあるべきか、を討議した。そこでは、急激な人口増加と加速化する都市集中化、経済成長と階層間および地域間の拡大する所得格差、エスカレートする環境汚染、情報化時代の到来によるコミュニケーションの拡大、婦人労働の増加と勤労意識の変化、物質的生活水準の向上による消費者意識の高揚、既成秩序の変革のための暴力的活動、世代間の緊張強化と青少年の非行、家族構造の変化と老人問題の深刻化等の新しい問題発生に対して、社会福祉を個人領域の問題に限定して、個人的処置をとるのみでは、もはや問題解決は期待し得なくなっていることが強調された。

過去の社会福祉対策が、主として事後対策的治療に追われていたのに対して、保健・福祉・矯正等の諸問題に対して、基本的保健衛生、母子保健、栄養、レクリエーション、非行防止等、予防的プログラムへの進出が新しい課題となりつつある。都市および農村を通じて、住民参加によるコミュニティ自己開発を進め、また社会福祉協議会や「××いのちを守る会」のように、住民とクライアント・グループとが、諸種の政府・自治体の権力センターとの話し合いや対決技術を進めることに

よって、社会福祉対象者自体が、激変する巨大社会の圧力に対処する必要があることが、痛感されるようになってきた。マニラ会議において、コミュニティ感覚の重要性が特に強調されたのは、実はそのような社会福祉の客観的背景の変化に基づいているのである。

社会福祉は、資本主義社会体制の特質に基づいて、資本蓄積を主軸とする資本運動の必然的要求に拘束されるかぎり、上からの施策として、官僚主義的色彩を脱することはできない。しかし経済成長の急進によって、経済開発が社会開発との間にヒズミを拡大すればするほど、その圧迫のもとで生活構造を歪められる国民大衆は、人権意識を尖鋭化せしめられ、生活構造自衛のための抵抗活動を推進せざるを得なくなってくる。資本運動と大衆の自衛活動とのこれら2つの異質的な力の対立において、大衆の側の社会的勢力が次第に頭をもたげてきたとき、姿を現わすのが、すなわち住民参加の社会福祉である。

70年代の社会的激動に耐えうる国民の生活福祉は、住民参加の社会福祉の実現なくしては現実化し得ないという認識は、官民いずれを問わず、社会共通のものとして一応確認せられるとしても、その住民参加がどの程度まで、社会福祉の内容決定に繋がりをもちうるかは、住民の社会的勢力の実質的な大きさによって違ってくる。国家財政における社会資本比率が不釣合に低く、民主化の遅れている国では、たとえ「住民参加の社会福祉」が流行語になったとしても、コミュニティを社会福祉活動の正面に据えて、これと取組む本格的姿勢は容易に築かれないことを、先ずもって認識しておく必要があるであろう。

社会福祉の近代化は、「世界人権宣言」の第22条、第25条に明らかにされているような、「個人の尊厳と人格の自由なる開発のために必要な経済的・文化的・社会的諸権利を享有する権利」、また「何びとも、衣食住および医療その他必要な社会サービスを含めて、本人および家族の保健と福祉を充足するに足る生活を営む権利」、「失業、疾病、身体障害、寡婦、老齢など、本人の意志により解決が不可能な状況下におかれたときは、社会

的な保障を受ける権利」のごとき、基本的人権の擁護を大前提として、激変する社会のただなかに、対象者中心主義、コミュニティ総ぐるみ、および専門職的処遇による援助の体系を組むことによって、はじめて実現されるのである。このコミュニティ総ぐるみの援助こそ、社会福祉近代化の不可欠の条件であるが、いま住民参加をうながす社会の客観的情勢は、わが国においても、コミュニティ問題を社会福祉の緊急の課題として取りあげることを必要としているのである。

しからば、コミュニティ意識およびコミュニティ開発の活動は社会福祉にいかなる意義をもち、それはいかなる方向に推進するべきものであろうか。

II コミュニティ概念の社会学的検討

コミュニティ研究者の一読すべき最近の書に、René König, *The Community*, Translated from the German *Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde*, London, 1968. がある。その著者は、先ず冒頭に、「地域社会 (the local community—Gemeinde) は、家族とともに、社会の最も基礎的な形態の一つであることを疑う者はほとんどあり得ない。それにもかかわらず、この領域での社会学的調査は——少くとも欧州大陸では——確かに驚くほど欠けているのである。その用語それ自体が、いろいろ違った意味に用いられ、明確に掴みとることのできない場合が多い」(p. 1) と述べ、その意味を初めから自明のものとして用いたり、他の言葉と勝手に混用したりして、誤解を生むことの多いことを嘆息している。コミュニティが行政的単位と解せられる場合と、社会的実在 (a social reality) と解せられる場合との混乱が根底にあって、常識的には前者の行政的概念が優勢を占めているけれども、政治学、法律学、経済学等もコミュニティとなんらかの関係を持ち、それぞれの関心からコミュニティ概念を形成している。しかし社会学からみれば、それらの諸要因は、いずれもコミュニティの社会的実在の諸側面を示すものにすぎず、社会生活の基本的形態の一部分を占めるものといわなければならない。

家族や氏族の血縁や空間的接近度を紐帯とする人類学的親近性に比べて、コミュニティの結合の度合ははるかにゆるいものといわなければならないが、それにもかかわらず、コミュニティは、社会的行動を決定するシステムとして、社会現象の基本的形態を構成する独自の実在であると考えられる。驚異的な社会的変化のなかにあって、その機能を転換させながらも、変化に抵抗して、あたかも家族の生物学的・社会的性質が自己を存続せしめていくように、コミュニティの独特の構造的形態は自己を保持し続けている。

社会福祉にとって、コミュニティが特に問題となるのは、社会生活の基本的形態として、家族の狭い制限を超える構造をもち、そのコミュニティのなかで、人はすべての社会関係との接触をもち、その社会的・文化的コンテクストの一部として、自己の生活様式を選びとっているからである。コミュニティは、文化的蓄積と総合との永い複雑な過程の所産であり、その鋳型のなかで人は自己を形成しつつ、逆にまたその環境をつくり変え、その弁証法的な作用・反作用の全行程が、人間の社会的行動を形づくるのである。このコミュニティが崩壊し、あるいは欠如している場合、これを補修し、または創造する努力が行われないうとき、生活の場における単位としての個人や家庭は、青少年の非行化、公害や交通事故など地域生活をおびやかす障害、余暇の活用の欠如による人間性回復機会の喪失、過疎地帯における地域社会の基礎条件となる保健・教育・道路整備・防災等の協力作業の困難化というような、さまざまな社会的不調整に直面せざるを得ない。

社会福祉の課題とする社会生活上の基本的欲求の不充足、あるいは不調整現象は、ただにパーソナリティの側面への主体的接近をもって解決するのではなく、それを取囲む環境的制度への客体的接近との総合・統一によって克服されるのであるが、この客体的接近は、コミュニティの確立・整備への取組みを抜きにしては考えられない。そのコミュニティ生活が、社会的変化の急進につれて、いまなだれ現象を起して崩壊しつつあるのであるから、コミュニティ問題が社会福祉にとっ

て、死活問題となりつつあるのは、きわめて当然のことである。

国民生活審議会の「コミュニティ問題小委員会」は、その報告書『コミュニティ——生活の場における人間性の回復——』（昭和44年9月）において、コミュニティの概念を定義して、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶことにする」と述べている。

この定義は、コミュニティのもつ地理的な位置関係とともに、生活上の共通目標を中心に共有する一体的信頼感をもって結ばれ、しかも自主性と責任感をもって行動する主体的集団という性格を含蓄している点で、社会福祉の実践的関心によく合致する概念規定であるということが出来る。

George A. Hillery Jr. は、コミュニティなる語について、実に94におよぶ定義があることを指摘したことをもって知られているが、ことほど左様にコミュニティ概念は、多彩な内容を含むものと考えられ、それだけまた曖昧な概念として取扱われてきたのである。コミュニティの定義が斯くも多種多様にわたる原因は、社会そのものが歴史的に流動的様相を示し、人々の居住、職業、教育、その他の社会的活動が、コミュニティの基礎ともいふべき地域性 (locality) と共同体感情 (community sentiment) とを絶えずゆりうごかしているからである。現代の社会では、家族の各メンバーは、一方では同じ近隣関係に所属しながら、他方では異なる利害関心に根ざす諸コミュニティ (communities) に属するようになっている。近代的都市化現象のなかに生まれる住民生活の特質は、もはや従来の部落のように、血縁や地縁につながる基礎的社会集団ではなく、その所属感情は稀薄化している。所属感情とは、「われら意識」という表現が物語っているように、その集団の成員が、生活行動において、共通の文化的基準を受け容れることにより、それを紐帯として共通目標に向って相互の依存感を意識することである。しかるに都市化・産業化のもとでの諸コミュニティへの多元的

所属による生活内容の多様化現象は、この地域社会における共通目標への集中的牽引力を衰退させ、住民の所属感情の弱体化、ひいてはコミュニティ崩壊の傾向を強めざるを得ない。

このコミュニティへの求心力と遠心力との均衡が崩れ、コミュニティ崩壊現象が次第に顕著となるところでは、地域の協同的建設作業は拒否され、家族関係の弛緩、近隣生活への無責任、犯罪非行の日常化等の社会現象が普遍的なものとなる。個人の物質的生活を豊かにする経済成長も、経済開発に見合う社会開発の推進を伴わず、各人の視野が利己的満足に限定される場合には、コミュニティ崩壊を一層加速化することになってしまうのである。

しかしコミュニティ解体への傾向が、一定限度に達し、意識的にか無意識的にか、それぞれの生活が止めどのない奈落の底への転落を予感し始めると、自然の世界に同似安定(ホメオスターティス)の法則が働いているように、人間社会にも、コミュニティ組織化(community organization)、さらに住民参加を中心とする地域社会開発(community development)の動きが生まれてくる。さらに経済、特に工業の急速に発達する新興都市のいわゆる「無コミュニティ地域」ではコミュニティ創造(community creation)の努力が不可避となってくる。

III 地域住民の生活防衛とコミュニティ活動

地域社会の組織化、開発、さらにコミュニティ創造を、ここに社会福祉の課題として取りあげようとすると、テンニエスの『ゲマンシャフトとゲゼルシャフト』(1887)以来の社会学的伝統に立つて、観念的・作爲的な恣意の意志による機械的構成体としてのゲゼルシャフトに対して、実在的・自然的な本質意志による有機的生活としてのゲマイシャフトの根源的優位性を認める立場から、「人為組織的」('artificially organized')に意図されたコミュニティは、「有機的成長」('organic growth')を示す伝統的なコミュニティに比べて、擬装型地域集団としての弱さをしか保持し得ないという批判を蒙ることになるかも知れない。

コミュニティのこの有機的および人為的構成の

対立については、既述の René König は、次のように述べている。「一側面が、必ずしも他方を排除するものとはならない。この2つのものは、簡単に考えられているような対立物なのではなく、たがいに同質的なものをもっている。……有機的成長と“人為的創造”との間の相違は消滅する。今日、人為的に創造される社会的構造物、たとえば、新興地域の新しいセツトルメントは、遅かれ早やかれ、それ自体の伝統を発達させ、したがって有機的成長の姿をとるにいたるであろう。……多くの他の同種の結論とともにここに言おうとしているのは、'community' と 'association' とは反対物ではなく、むしろ社会関係のたがいに関係する構造的要素であるという事実なのである」(*The Community*, p. 29)。König の意味するところは、人為的に創りだされた機能集団が臨時的な借り物にすぎないではないかという疑問も、社会学的現象としてのコミュニティ構造にとっては、決して重要なものではなく、たとえば因襲的な村落共同体のなかに人為的に創りだされた自治体であっても、十分な時間をかければ、伝統的社会集団としての性格を帯びるにいたるということである。すなわち今日、有機的と見られている構成体も、昨日は人為的に創りだされたものであり、今日、人為的に創りだされるもの、たとえばイスラエルのキブツのごときも、明日は、もともと有機的なものであったかのように見えてくるであろう、と主張しているのである。

社会福祉がコミュニティを対象として活動するとき、それが人為的に組織される地域的機能集団であって、村落共同体のごとき住民の所属感情の強固な地縁集団にはなり得ないということが、コミュニティ活動を推進する人々の胸に、一つの弱点と感ぜられているが、それはその機能集団の形成方法が、たとえば「住宅団地」に居住するという理由だけで、包括的に当然加入の手続きをとられる町内会、あるいは衛生自治会にみられるように、建前としては、地区内住民の多様な生活機能を包含する任意的な多元的機能団体として、地区内の清掃・衛生から、親睦・宗教的儀礼にいたる諸行事を担当する共同体の外観を呈し、一応

は共通目的に結集する地域集団の様相を示しながら、その実質は、その共通目的を自覚的に受容し、自発的に自己投入 (self-involvement) に進む「自律的地域集団」にみられるような、民主的構成原理を貫徹し得ず、たんに上意下達の権力機構を根幹とするいわゆる「擬装型地域集団」にとどまっているからである。

住民意識、すなわち地域住民の所属感情の衰退現象に対抗して、地域社会を組織化し、コミュニティ結合関係を開発し、さらにその欠如地域には、コミュニティ創造の努力を進めていく場合、それが「擬装型地域集団」の脆弱さに陥ることなく、強靱な社会連帯の原理に貫かれた「自律的地域集団」として成長し得るためには、コミュニティ成立の基盤としての地域住民の生活構造における利害関係を、社会福祉活動の拠点として、つねに執拗に見守っていかなければならない。生産（あるいは労働）と消費という社会的行為を中心に展開される「生活」における基本的欲求が、ここでは中心問題となる。その充足のために必要な地域住民の社会連帯性の強度と、この協力関係によって得られる効果とを綿密に測定し、この客観的に存在する社会的共通項を総括して、地域住民の協力への意欲を、次第に一つの社会的勢力にまで盛りあげていく民主的指導の過程そのものが、経済開発に均衡のとれた社会開発を確保するための出発点となるのである。世に宣伝される「社会開発」も、このような地味で実質的なコミュニティ活動の民主的プロセスを経過することなくしては、結局は権力機構の大衆説得の絵空事に終らざるを得ない。

社会福祉近代化の第1の要諦は、対象者中心主義 (client-centeredness) ということであるが、コミュニティを地域住民の生活構造本位に組織することによって、初めてその対象者中心主義は社会的現実となるのである。

「社会連帯」は、倫理的教訓のひびきをもつ理想主義的表現にすぎぬものという印象を与えるかも知れぬ。しかし社会連帯思想の母国ともいえるべきフランスにおいて、社会経済学者シャール・ジードが主張してやまなかったことは、社会連帯は「自由・平等若くは博愛のように響きの良い言葉

ではなく、また一の純理想と称すべきものでもない。それは一の事実であって、科学並に歴史によって確立された事実なのである」(Charles Gide, *La co-opération*, p. 106) ということである。ジードによれば、自然科学において、生命現象が個体の別個の部分を連結する作用の連帯責任によって成り立ち、死とは個体を構成する種々の要素間のこの連帯的結合の破壊にほかならないのと同じように、社会科学の領域においても、分業による相互依存関係なくしては、社会生活は一日も成り立たない。この科学的事実としての連帯 (solidarité-fait) あるがゆえに、そこに初めて道徳上の義務としての連帯 (solidarité-devoir) の成立が可能となるのである。コミュニティ活動は、この客観的な科学的事実に基づく社会連帯を、その揺らぐことのない足場として、その結合関係の促進による社会的生活の防衛を目的意識において捉え、社会活動の課題とするのである。いかに社会的変化がコミュニティ崩壊の現象を深め、大衆社会の非人格化によって、社会的孤立感を拡大するようにみえても、人々の生活構造ほんらいの基本的欲求は、地域住民の「関心共同圏」を喪失せしめることはできない。その意識的开发が、社会福祉における「コミュニティ・オーガニゼーション」(CO)、さらに進んでは「コミュニティ・ディベロップメント」(CD)の活動を呼びおこしているのである。

IV コミュニティ・ディベロップメントの推進

社会福祉にいう「良いコミュニティ」とは、住民が満足な生活を送りつつある状態である。しかし「満足」は、社会変化のなかの人間欲求の上昇過程で、いままでの伝統的均衡を動揺させ、児童・老人福祉、交通、住宅、都市計画等、常に新しい「要求」に結びつき、その要求は「緊張」となってあらわれる。緊張それ自体は善きものでも悪きものでもなく、発達・向上を生み出すとき、良きものと評価され、不充足によって葛藤の形に終るとき、悪きものと批判される。その満足不充足、すなわち欲求挫折が過大となるとき、地域住民は、コミュニティへの無関心・無感覚状態に陥るか、または攻撃的態度になじみ、派閥争

い・訴訟争いを引き起すこととなる。

CO や CD は、社会の急激な変化によって加速化するこの緊張を、生活欲求のより良き満足へと発展的に解消せしめるための福祉活動にはかならない。CO は、国連報告では「住民それ自身の創意性と政府当局の諸努力を統一せんとする過程であり、(a)地域社会の経済的・社会的・文化的状態を改善し、(b)これらの地域社会を国民生活に統合させ、(c)これらの地域社会を国民の進歩に十分に貢献せしめようとする三つの目的をもつ」(The Twentieth Report of the Administrative Committee on Coordination to the Economic and Social Council of the United Nations)と定義されているが、これに対して、CD 理論の開拓者として有名なロンドン大学のバッテン教授は、CD は CO と同じく、地域社会生活への関心を中心に、個人よりも集団を拠点として、住民参加による保健福祉推進を考慮する全く共通の基礎に立つが、CD が CO に注ぎ込む新しい生命は、原理上の相違というよりは、むしろ強調点の相違にあると指摘している。すなわち CD の力説する重要ポイントは、地域住民の積極的参加にあり、住民が活動により生み出すもののみではなく、CD の過程、つまり住民がかねらの活動に着手する方式そのものに、一層大きな重要性を認めるのである (T. R. Batten, *Communities and Their Development*, 1959, p. 2 f)。

CD は、地域社会が変化に自己を適応させる過程にほかならず、その過程で、住民参加による自己投入によって、自分が決定に参加したという意識から、目標を明確に自覚し、先々の見通しをもつ「時間的展望」(Kurt Lewin, "time perspective")のなかで、現在の活動の位置づけを行うことが可能となる。また集団活動のなかでの犠牲を他者と分かち合う責任感が、自然に養われるにいたる。このようにして、同一集団への所属意識から、友好的・協働的な「われら意識」をもって、コミュニティ忠誠心ともいうべきものを養うことができるのである。

CD の社会的効果には、次のことが期待されている。(1)住民参加によって人々は、地域住民自身によって自由に選択され自ら企画されるコミュニ

ティの開発・発展に、より大きな満足感を体験することができる。(2)住民参加による各人の精神のおよび物質的寄与は、行政に可能な直接的公的資源の及び得ぬ広範囲の潜在的な社会資源を動員可能とし、社会開発は量的にも質的にも、はるかに進展する。(3)あたかもケースワークが、生まれながらに成長する能力をもつ個人に、それぞれ自分の問題を処理するための資源を、賢明に動員する道を選択する能力を開発せしめ、正常な成長過程に入ることを援助するのと同じように、CD もまた、緊張に悩むコミュニティ自身に、住民参加による住民自体の「自己決定原理」による問題解決を促がし、コミュニティ全体にとっての治療的效果を発揮することができる。

日本社会の根本的な欠陥として挙ぐべきものは、その残存する封建的社会構造のもとで、家族と国とが直接的に結びつけられ、両者を媒介し、調整するコミュニティの確固たる存在を保ち得ぬままに、官僚制とマス・コミとで統制される大衆社会的状況に投げ出され、巨大資本の支配下に、「個人的選択の極小化された巨大な処理業務 (transaction) への非自発的参加」(Tomatsu Shibutani, *Society and Personality*, p. 603) という新しい型の社会的統制が進行しつつあることである。コミュニティから切り離れた個人が、流行、インフレ、また軍国主義化等の諸現象に対して、なしうる抵抗の範囲はきわめて狭く、政党・会社・労組の少数幹部の独裁的支配力に対しては、相互に「ストレンジャー」に過ぎぬ大衆は、マイ・ホーム主義あるいは「脱政治」というような無力感による逃避を普遍化させていく。緊密な結合関係をもたず、群衆化する現代社会に、集団としての自己統制のプロセスを進めることは、因襲的な村落共同体とは異なる新しい民主的コミュニティ確立の途を急ぐことを意味する。

コミュニティ・オーガナイザーの任務は、機関の側からの独断の方針の押し付けではなく、変化と開発の方向に関して、住民自身の間の意見調整の機会を形成することにある。ワーカーが「教える」ことに関心をもち、住民の討議参加を忘れると、住民は注視・傾聴するのみで、意思決定への

役割参加の機会をもち得ない。住民「教育」が目的ではなく、思索・学習・自主的意思決定への橋渡しをする触媒的機能が本務とならなければならない。その橋渡しのためには、基本的ニードで最緊急性をもつ問題への専門職的判断に基づいて、必要事項の調査や資料収集を行い、またあらかじめ地域社会内のグループ接触以前に、そのグループに対してリーダーシップをもつ有力分子と意見を交換し、その積極的協力を求めておくのが、地域住民が討議過程を通じて、順調に問題の核心に迫り、また地域グループの責任感、誇り、熱心を醸成するのに有効である。

専門ワーカーの役割は、マリィ・G. ロス (Murry G. Ross, *Community Organization, Theory and Practice*, 1953) の指摘するように、あくまで地域社会の自主的活動への援助であって、ガイドとしてのワーカーが、自己の目的のために地域住民を勝手に操縦したり、強制したりしてはならぬ。しかし専門ワーカーは、たんなる受動的追随者であってはならない。討論を奨励し、誘導質問を発し、討議を焦点に結ばせる柔軟な考え方が必要である。

市民参加の活発化するにつれて、ボランティア活動の範囲は、日に日に拡大する。CDの領域でのボランティア活動には、委員会によるコミュニティの福祉ニード決定への協力のほか、PR活動への協力、里親のボランティア募集への協力、また社会福祉機関の専門職のスーパービジョンのもとでのボランティア活動や、友愛訪問者、点字奉仕者、病院患者へのヘルパー、ドイツにみごとな発達を遂げている「ディアコニー」のごとき家庭奉仕、心身障害児のための親の会活動、赤十字社や共同募金会の募金協力、ロータリーおよびライオンズ・クラブの社会奉仕等、多岐多様にわたっている。米国において何らかの「人道主義的活動」に働くボランティアの数は、専門職ワーカーの250倍、2,000万人に達しているということであるが、それはその国の民主化水準を象徴するものと言いうるであろう。

V 地域福祉計画の基本原則

市民参加やボランティア活動の隆盛を背景とし

て、コミュニティのための社会福祉計画の樹立方法にも、かつての官僚主義的な上からの企画とは違って、CDの発展にふさわしい新風が加わらなければならない。私は地域福祉計画の基本原則を、次の5原則に取りまとめて考えたいと思う(拙稿「地区組織化活動に望むもの」『月刊福祉』1967年、2～3月号参照)。

1. 地域住民のニード決定の原理

以上のことから明らかであるように、地域住民は共同社会の成員として相互依存的であり、各自の生活福祉はすべての人々の福祉と相互関連的である。したがって人々が相互の社会的に基本的な欲求の充足のために、社会福祉ニードへの意思決定のための協力組織を結成し、地域社会の福祉計画の樹立に積極的に参加することは、基本的人権に属する市民の権利たるとともに義務である。

地域住民の社会福祉ニードが、官公庁の社会機関によって一方的に測定され、その独断的計画が強制的に実施されるのではなく、意思決定機関への住民参加によって、合意と協力を基礎とする福祉計画が樹立されなければならない。それには先ず、社協の現状への根本的反省が加えられ、社協の画期的な強化策を講じて、住民福祉への住民自身の関心を中心に、事実認識、意思決定および協力行動への集団的思考を育成するための官民両側面からの工夫と財政的援助が加えられなければならない。

地域社会の集団的関心の形成は、そのままに地域福祉の優先順位を決定するものとはならない。それには、社協代表と斯界の専門家とが福祉計画の討議に参加しうる組織が必要である。それには、国および地方自治体の社会福祉審議会が、市民参加による社会福祉計画の審議の場として、真剣な討議を行いうるよう改編されることを期待しないではいられない。

2. 計画設定系統化の原理

地域社会の福祉計画は、国・府県・地域の各レベルの社会計画が相互に有機的に結び合わされ、上級レベルの社会計画は、たんに上から下への権力的押し付けによるのではなく、逆に地域社会計

画の要求を反映しうるように、民主化原理に従う地域と府県、さらに国のレベルとの相互間に活発なコミュニケーションのチャンネルをもたなければならぬ。

各レベルが勝手に思いつきの計画を立て、国・府県・地域の社会計画が系統的に相互に密接な接触をもたずに推進され、また地域レベルでの社会計画にいたっては、ほとんど企画性を欠き、住民本位の地域より府県、また国への積み上げ方式が無に等しい現状が、わが国の福祉計画を、対象者中心主義から逸脱せしめるいわゆる国民不在の福祉計画たらしめている。わが国では諸段階のセクト主義と、審議会軽視の傾向が、関係官庁の独善主義による場当りの福祉計画の設定を避け難いものにしている。

社会福祉計画の系統的整備が、地域社会の福祉ニーズを出発点として、これを中心に全系統の一貫した福祉体系を築き上げることが、1964年、アテネにおける国際社会福祉会議のテーマとした「社会計画を通して社会の進歩を図るために——ソーシャル・ワークの役割」の協議の結論であった。私はそこで、わが国の社会計画への感覚の遅れを痛感せしめられたのである。

3. 優先順位に基づく財政配分の原理

社会福祉計画の実施に当って、その成否を左右するものは、人材と財政である。地域社会の福祉計画は、公的および民間活動を総合的に考慮する計画的資金配分方法の確立を俟って、初めて均衡のとれた発展を期することができる。それには、官公庁の福祉計画とその予算決定の機関と、民間の計画樹立を担当する社協と、資金調達にあたる共募その他の募金機関とが、密接な協力関係を維持することが、重要な課題となる。

現場の力関係による総花式の資金配分では、社会の動向に的確に対応する効果的資金運用は期すべくもない。公的および民間の福祉計画の、優先順位に基づく科学的な財政配分のための組織を欠くところに、現在のわが国地域社会福祉の根本的な弱体性の原因がある。専門委員会が、精密な事実認識のためのデータを基礎に、社会福祉発展の

方向に照応して、必要な新サービスの育成、時代遅れサービスの廃止、既存サービスの再調整を中心として、優先順位の検討を基礎とする厳格な財政配分の処置を取らなければならない。

ECグループの国民所得に対する社会保障費の比率が18.3%、英国、スウェーデン等のグループが13.1%に対して、資本蓄積優先政策をとる日本では、わずかに6%という低調さは、いかにしても不均衡のそしりをまぬがれない。いま民間福祉に対する新憲法第89条および地方自治法第212条の規定は、「公私責任分離の原則」を指示し、この規定に基づいて、民間事業に対する公的支出は、民間労働力の政府買上げを名目として、委託費支出の形態をとっている。しかし地域福祉に携わる民間活動の大部分は、国民の生存権確保に係わって、社会生活上の基本的欲求の充足のために闘っているものであって、基本的人権の擁護のための福祉活動は、公私分離原則に優先する国政の基本的課題として、その財政支出に金額上の差別をつけるべき事柄ではないのである。公私の相違は、あとに述べる機能分担の区別があるのみである。等しく国民の社会権、特にその一環としての社会福祉権に係わる活動に、公私の差別的待遇を与える態度こそ、憲法の本質に違反するものと言わなければならない。

民間活動への公費援助が、公私分離原則によって、低調たらざるを得ず、しかも共同募金については、「受益者募金すべからず」の形式論理によって、社協と共募を分離していることは、地域福祉の必要財源を枯渇せしめる一大障壁となっている。社協に連なる現場こそ、緊急の経済ニーズを率直に訴え、募金運動の先頭に立たしむべきであって、その資金使用の公正は、配分委員会の厳正なるチェックをもって事足りるのである。英国の募金機関 Charity Aid Fund は、全社協の一環をなす組織なのである。社協と共募は一刻も早く一体化して第三者募金の低調さを克服すべきである。

4. 公的および民間機能分担の原理

最低生活の保障は、国の責任であることは改めて論ずるまでもない。しかし国の責任は生活保護

のごとき、生活最低限の経済的保障に尽きるわけではない。前述のごとき、激動する社会の地域福祉の確保によるコミュニティの防衛あるいは創造は、まさに国政の今日的課題である。国および自治体と民間活動とは、それぞれの機能を分担して、それぞれの独自機能の発揮を通して、相互に協力し、全体としてコミュニティの保全と育成の時代的任務を全うしなければならぬ。

公的責任の肩代りが、民間活動の本務ではない。新しく発生するニーズを受けて立つのは地域住民みずからであり、臨機応変の創意工夫を加えて開拓の途を歩み、次第に定型化の過程を終え、成否の判明したとき、これを公的活動の手に委ねる。それが公的および民間のパートナーシップの在り方なのである。

5. 社会サービス質的向上促進の原理

既述のごとく、社会福祉近代化は、対象者中心的処置、コミュニティ・ケア、専門職的処遇の高度化を要求する。地域福祉計画は、地域に続発する新ニーズに、弥縫的に無秩序に対応して、相互に総合的連関を保ち得ていない過去の部分偏重的施策を調整し、また地域内の社会資源を総動員することによって、社会サービスの質的向上を促進しようとする積極的なねらいをもつべきである。各機関・施設の孤立独善の活動の壁を破って、一機関・施設の達成し得ない共通サービスの提供方法を企画しなければならぬ。たとえば英国で進められている情報送致ビューロー制度、サービス相互交流協議、中央簿記制度、ケースレコード中央管理制度、共同保険計画等はコミュニティ・ケアの基盤をつくる。また治療より予防的措置への進展のためにも協力の高度化が必要なのである。

VI コミュニティ福祉活動の推進に際して

特に留意すべき諸点

a) 社会的変化のなかで対立する価値観について、社会福祉専門職員は、全住民・指導者層あるいは問題対象者グループのいずれを中心に考へべきであるのか。ソーシャル・アクション組織として進めてきた私たちの京都社会福祉問題研究会の

実際経験をもってすれば、これら関係各部門の人の話合いの場を設定し、異質的価値観とそれによって生ずるプログラム要求を、たがいに突き合せ、次第に諸問題の間の優先順位を相互理解する努力を重ねることが先決問題である。しかし異質性が相互の対話を不可能ならしめるほどに隔絶している場合や、各自の組織が自己集団一辺倒の圧力団体的主張に終るような場合には、優先順位に関する最後の決定は、専門職集団の検討に委ねられざるを得ない。専門職が人材をもって埋められ、その権威についての社会的承認 (social sanction) を受けるに値する能力を保有することが不可欠の条件となる。コミュニティ・オーガナイザーの訓練、社会福祉行政の専門的教育の充実によるこの領域での専門職制度の確立は、応急の処置を要する。ケース・ワーク訓練に比べて、コミュニティ福祉研究の著しく遅れているわが国では、専門職のリードする優先順位決定委員会のごとき組織は成立困難であり、圧力団体あるいは特定人の偏向した関心や主張に左右される結果に導かれるのが、今日の実情である。

自治省行政局が、昭和46年2月、「コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱」(試案)をもって、新しいコミュニティづくりについての施策を意図していることは、画期的意義をもつものである。そこに「住民は、新たにコミュニティ活動に関する計画を策定し、または各種のコミュニティ組織行事予定等を調整して、コミュニティ活動に関する計画を定める」と述べているが、住民参加による計画策定が、社会各層の対立する価値観、優先順位の決定における処理方法とその担当専門職員養成への配慮を欠くならば、便宜主義行政の域を脱するものとはならないであろう。

b) コミュニティ福祉への接近方法を、問題別の分類の視野から選びとるべきであるか、あるいは包括的接近を主眼とすべきであるか。行政官庁のセクショナリズム的傾向の強い現実のなかでは、たとえば、心身障害者対策が、衛生部と民主部との個々の担当部門の許す範囲の行政ワクのなかで、他との業務範囲の抵触を回避しながら企画されるために、その事なかれ主義官僚システムに

拘束されて、実際に成立する施策は、地域住民自体がこの多要因に動かされる多元的社会的福祉問題に期待するものを、倭小化してしまう危険がある。ダイナミックに関連し合う諸問題に対する全体視野からの対策を確立するために、行政は、各部門を連繫する“Interdepartmental Committee”ともいべき総合企画組織をもって、コミュニティ福祉問題の実際的要求に応ずべきである。

第15回国際社会福祉会議（マニラ）において、今日の官僚機構が社会開発を阻害する要因として、1)新しい社会福祉プログラムを採用し、もしくは職員、クライアント、あるいはコミュニティ集団による改革要求に応える場合に、官僚のメンツ（面子）を失うことを恐れたり、あるいは過度に臆病であること、2)適切な社会福祉政策への訓練の不足していること、3)官僚組織がその社会開発目標の検討を誤り、結局はその機関自体が自己目的と化する結果に陥りかねないこと、4)官僚機構の取扱う行政地域が、職員および諸資源の十分な専門化を可能ならしめるには小さすぎるか、地域あるいは地方的相連に応じて、必要程度の注意を払うには大きすぎて、不適當である場合の多いこと、等が論議されたが、それらの欠陥は、コミュニティ福祉への包括的対応を困難ならしめる要因でもあって、行政機構そのものが新時代のコミュニティ福祉へのイメージを新しくするにふさわしい体制を組む必要のあることを物語るものである。

c) コミュニティ福祉の推進に当って、その着手順序をいかにすべきであろうか。各地域が一斉に社会的変化の激浪を浴びつつあるときではあるが、総花的に全地区が同時出発すべきではなく、モデル地区を選定して、率先垂範と実験とによって、他地域の合理的で無駄のない発展への引き金を準備することが、戦略として正しい。前述の行政局対策要綱が、全国にモデル・コミュニティ地区の設定を企画しているのは、世界の動向に即応するものである。

地域住民の主力は、もちろん民間人である。地域の生活者として、社会変化を先ず受けて立つのは民間人それ自身であり、日常生活に密着してコ

ミュニティ福祉の新工夫を行う仕事は、民間人の創意工夫による実験への参加に俟たなければならぬ。しかしこの巨大社会全体の激動が、地域住民の生活を、その根底より覆そうとしているとき、それを未だ初期的段階にあるわが国のコミュニティ活動において、住民の自発的な働きかけの実験に待つというのでは、時代の激変は住民活動の芽生え的な歩みをはるかに乗り越え、コミュニティ福祉は不毛の荒土に終らざるを得ない。コミュニティ開発は、民間人としての地域住民の参加によって推進されるべきことは、繰り返して述べるまでもないが、その全体について、終始その企画性と効果制定に責任をもつのは、行政の任務である。ここでは、民間と行政当局との機能分担による公私協力の原理が、特に重要な意味をもつ。コミュニティ開発の組織化のために、社会福祉協議会が公私協力の主導的役割を果たしうるように、必要経費を公費をもって援助し、この100の公費が誘い水となって、いま民間に潜在する100の能力の発現を触発し、併せて200の実勢力を活動せしめるような積極的感覚がなければ、それはコミュニティ開発にふさわしい近代的行政ということ是不可能的。英国の社会福祉が、「法制的社会サービス」(Statutory Social Service)によって、多額の経費を国が負担しながら、その実際の運営は「民間社会サービス」(Voluntary Social Service)によって展開される公私協力関係の独特の伝統を築いていることは、とりわけ日本のコミュニティ開発の促進に、重要な教訓をもたらすものと言わなければならぬ。

d) コミュニティ問題が、いままでになく重大化する70年代の日本社会において、コミュニティ開発の専門職的能力をもつオーガナイザーの養成は、いかにあるべきであろうか。この分野が国および地方の行政と直接に関係するという理由をもって、法学部系統の出身者の行政学研究をもって足れりとする者があるならば、それは一般行政に対する社会福祉行政の独自性、専門性への認識不足を意味する。コミュニティ活動家および社会福祉行政官の養成に関する大学教育の責任の大なることを、特にここで強調しておきたいと思う。