

# 福祉コミュニティの形成要因の分析

——事例研究：神戸市真野(苅藻)地区を対象に——

牧 里 毎 治

## I はじめに

寝たきり老人や重度障害者など援護を要する階層に対する在宅福祉サービスの推進が、近年の地域福祉における最大の課題であるという認識が強くなってきている。この論調が最近の地域福祉論の特徴といえよう。全社協は、最近、在宅福祉の推進にあたって全国の市町村社協の役割を重視し、「在宅福祉サービス推進協議会」の設置や「福祉コミュニティ」の形成を提唱している<sup>1)</sup>。しかし、その実体は明らかでなく、概念的に不鮮明な部分も多い。

そこで、本稿では、「福祉コミュニティ」の実体を明確にするとともに、理念的に提示された福祉コミュニティがどのように形成されていくのか、その要因を分析することを主題とした。しかしながら、福祉コミュニティに関する実証研究もまだなく、要因分析といっても、ひとつの事例に即してその要因を抜き出し、その関連を素描することしかできない。したがって、仮説を立てて立証する演繹的方法というよりも、帰納法的に実態から出発して福祉コミュニティを形成する要因連関の枠組を構想するにすぎない。要因析出のための作業仮説設定の域を出るものではないことをあらかじめお断りしておきたい。

## II 福祉コミュニティの概念

まず、「福祉コミュニティ」なる概念の明確化

1) 全社協『在宅福祉サービスの戦略』1979年、163-169頁および全社協『在宅福祉サービス組織化の手引』1980年、69-95頁。

から始めたい。この概念は、岡村重夫がその著書『地域福祉論』のなかで初めて使用したものではないかと記憶している。したがって、本書に依りながらその概念的特徴を私見をまじえて要約することから着手することにした<sup>2)</sup>。

第1に、福祉コミュニティの目的は、「社会福祉サービスの利用者ないし対象者の真実の生活要求を充足させる」ことにある。あらためて「福祉コミュニティ」なる概念を提示しなければならない理由とは、次のように推察される。町内会活動や住民運動などのいわゆる一般的・地理的コミュニティが、とかく福祉問題への対応を欠落させやすいので、福祉追求という明確な目標をもった組織体を意図的に形成していく必要があることである。なぜなら、地理的コミュニティは、多数の住民に共通する要求問題が組織化の契機になっているが、発現率のそれほど高くない福祉問題や要求は無視されやすく、また社会的規範から逸脱した性格を付与されやすいため、地理的コミュニティの共通課題とはみなされにくい特質をもっているからである。

第2に、その組織構成は、「生活上の不利条件をもち、日常生活上の困難を現にもち、またはもつおそれのある個人や家族」がその中核をなし、「生活困難の当事者と同じ立場に立つ同調者や利害を代弁する代弁者」、「各種のサービスを提供する機関・団体・施設」が周辺的に位置することになっている。具体的には、患者会、家族会、親の

2) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974年、69-71頁、86-101頁。これを補うものとしては次を参照。「福祉社会の社会組織——社会福祉におけるコミュニティの在り方——」社会保障研究所編『社会福祉の日本的展開』全社協、1978年、154-198頁。

会などさまざまな名称で呼ばれている当事者集団を中心にボランティアや民生委員などの支援集団、保健医療、教育、福祉などの各種の専門職集団の連合組織を想定することができる。

第3に、その組織は、次のふたつを特徴とする性格を有する。ひとつは、その基本的性格が「地域社会の下位集団である」ことである。福祉問題の顕在的・潜在的担い手が少数派であるため、地域社会の範疇をどの程度に設定するかによっても違いがあるが、下位集団としてさえ成立しない場合も多い。とすれば、福祉コミュニティの大きさを人口10万人程度の自治体や大都市圏の区域のなかの下位集団と想定せざるをえなくなる。ただし、福祉追求の集団であるが、その成立の契機に福祉への共通関心や一体感ばかりでなく、ある一定の地理的範疇に「共住」することを契機のひとつと数えるならば、地理的コミュニティであっても、要援護者の福祉追求を重点課題としていけば、福祉コミュニティと呼ぶことができよう。

いまひとつの性格は、福祉コミュニティが一種の機能的コミュニティであることである。一種のというのは、M. ロスの言う機能的コミュニティの枠に収まらないが、きわめて近似した概念だということである。ロス<sup>3)</sup>は、地理的コミュニティと対置されて、福祉、農業、教育、宗教などのある特定の共通した関心または機能を遂行する集団を機能的コミュニティと呼んだ。また、機能的コミュニティは、地理的コミュニティの範囲を超える場合もあれば、サブ・コミュニティである場合もあるとしているようである<sup>3)</sup>。ただ岡村の提唱す

る福祉コミュニティとの決定的差異は、ひとつには、組織構成が当事者中心になっていること、言い換えれば、「当事者主体の原則」とでも言えるような原理になっていることである。ある特定の目的に照らして特定の機能を遂行することに関しては機能的コミュニティと似かよっているが、必ず当事者集団を含み、その集団が主導集団の位置にある点が異なっている。たとえば、今日の多くの社会福祉協議会のように、サービス提供者が意思決定の中核にあるような機能コミュニティではなく、ある局面ではサービスの受給者であるが、他の局面ではサービス提供者（協力者）でありうる仲間集団的組織と考えられる。いまひとつは、狭義の社会福祉事業にのみ関心と機能を有するサブ・コミュニティではなく、保健医療、教育、労働、住環境など多面的・総合的に関心と機能をもつ、つまり社会生活を全体的・総合的に援助する機能をもつ組織を福祉コミュニティとしている点である。この点は、福祉コミュニティが対応する対象の違いとおさえることもできる。岡村の社会福祉の援助原理から言えば、その対象が要援護者の生活全体を指すことは、当然の論理的帰結であろう。

最後に要約しておかなければならないのは、福祉コミュニティが遂行する機能である。これについては、(1)対象者参加、(2)地域福祉計画の立案、(3)情報活動、(4)コミュニケーション、(5)社会福祉サービスの新設・運営が挙げられている。(1)対象者参加は、社会福祉政策の意思決定への参画を指し、言ってみれば福祉コミュニティの基本的機能といえる。参画・自主管理権を制度化するための運動(交渉)機能をも含んでいる。(2)地域福祉計画は、(1)の参加機能に含まれると思われるが、筆者なりの整理をすれば、(1)は福祉コミュニティの運動機能、(2)は計画機能とまとめられるのではないだろうか。その機能遂行の要件として以下の組織化機能をもつものと考え

3) マレー・G・ロス、岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション』全社協、1968年、43-44頁。ところで類似概念としてのアソシエーションと機能的コミュニティはどのように違うのであろうか。大道安次郎によれば、コミュニティとアソシエーションは次元の異なる対概念であり、同列の集団ではないとされている。R. マッキーバーに従えば、アソシエーションは、コミュニティから派生した、なんらかの特定の機能を果たす、人為的につくられた集団である(大道安次郎「マッキーバーの理論」新明正道監修『現代社会学のエッセンス』ペリカン社、1972年、193-194頁)。ロス<sup>3)</sup>は、機能遂行の共同性、共通の関心のみを機能コミュニティの要件としているだけで、それ以上はわからない。アソシエーションの一種ではあるが、古典的コミュニティ概念から言えば、共同性に着目した部分的コミュニティと言えようか。

4) 最近のコミュニティ・オーガニゼーションでは、運動機能、計画機能、組織化機能を内包させるのが常態であるように思われる。J. Rothman, "Three Models of Community Organization Practice", Social Work Practice.

る<sup>4)</sup>。(3)の情報活動は、運動を展開したり、計画立案をするために、行政、専門家の把握できない問題の発見や生活上の要求および客観的データの収集活動を指す。とかく要援護者のニーズは、通り一ぺんの調査では総合的に掴むことができないことが多く、しかもかれらのニーズは人間関係(特に家族関係)に強く影響されて潜在化しやすい。要援護者のニーズを迅速に、なおかつ全体的に捉える情報収集活動の機能が期待されるのである。(4)のコミュニケーションは、収集された情報を含む情報交換や福祉コミュニティ内部での情緒的な相互作用、および対外的には世論形成のための宣伝活動を指す。(5)の社会福祉サービスの新設・運営は、制度化されていないサービスを先駆的、代替的に自主管理・運営することを意味している<sup>5)</sup>。

### III 事例概要とその適合性

では、以下に紹介する事例が福祉コミュニティとして該当するかどうか、上述の概念規定に準拠して、その適合性を確認しておきたい<sup>6)</sup>。

事例は、人口8,694人、2,676世帯(1975年国勢調査)を擁する臨海工業地帯に接した住工混合の地域、神戸市長田区真野(苅藻)地区の実践例である。地区は、新湊川、兵庫運河と高速道路に囲まれ、幹線道路が貫く面積45ヘクタール(苅藻島を含む)の地区で、その狭小な土地に金属、木材、

油脂、機械、マッチ、プレスなど260社にのぼる中小企業の工場や倉庫が林立し、その間を縫って零細工場、商店、長屋、アパートが混然とひしめきあっている。明治初期には人家も10戸足らずの田園であったが、明治末期にはマッチ工場が進出し、さらに昭和初期になるとゴム工場、朝鮮動乱で機械工場が進出してくる。それでも海や川の汚染はひどくなかったが、高度経済成長を迎えて、工場の煤煙、悪臭、振動、騒音、廃液たれ流しによる運河と河川の汚濁、自動車の振動、騒音、排気ガスによる大気汚染などもろもろの公害が急速に住民を襲い、かの四日市ゼンソクよりもひどいと言われ、「公害のデパート」とさえ呼ばれた。住民の4割が「かるもゼンソク」に悩まされていたという。保育に欠ける児童やカギっ子も多く、また市内屈指の高齢化地区でもある。すなわち、公害問題、住環境問題、保育問題、老人問題など多問題を集積させた地域なのである。

これらの問題に対して住民組織は、1965年以来、地道な取り組みを続けてきており、その活動は表1に示すように公害工場規制、河川浄化、交通規制、防犯、子供会育成、遊び場・公園づくり、保育所づくり、緑化対策、共同購入、健康管理、巡回入浴活動、老人会食活動、住環境計画など多彩な展開をしている<sup>7)</sup>。

さて、本事例が福祉コミュニティに該当するかどうか、目的と組織構成の観点から今すこし立入って叙述してみよう。

まず第1に、福祉コミュニティの目的に関してはどうか。いわゆる要援護者のための福祉組織化の視点からすれば、本事例の多彩な活動内容に比べると、コミュニティ・ケアに連なる活動としては、寝たきり老人のための巡回入浴活動、1人暮らし老人のための会食活動が主たるもので、この住民組織が課題にしているもののうちの一部を占めるにすぎない。その点から言えば、必ずし

5) 最近、在宅福祉論とからんで、同じ福祉コミュニティという概念を使用する例が目立ってきているが、在宅福祉を推進、運営するための地域社会レベルの行政、民間、住民の協働体を意味している場合が多い。

地域福祉をめぐる課題のなかで、在宅福祉を拡充する緊急性は高いにしても、在宅福祉の運営体として限定しすぎるきらいがあるのではないかと懸念している。限定された用い方をしている例としては、以下の文献にみられる。

三浦文夫ほか『コミュニティ論』全社協社会福祉研修センター、1980年、51-70頁。

永田幹夫『地域福祉論Ⅱ』全社協社会福祉研修センター、1980年、43頁。

6) 本事例の詳しい展開については以下を参照されたい。本稿は、それを素材に要因分析の観点から執筆し直した。拙稿「公害反対運動から町づくりへ——神戸市真野(苅藻)地区の場合——」高橋重宏ほか編『ソーシャル・ワークを考える』川島書店、1981年、52-87頁。

7) 全体経過の概略については、次のものが参考になる。毛利芳蔵「苅藻地区の住民運動」地域福祉研究、第6集、1978年、6-16頁。同「街づくりへの期待」都市計画、第100号、日本都市計画学会、1978年、64-68頁。同「われらが町づくり運動の心を語る」住民と自治、2月号、自治体問題研究所、1981年、20-23頁。

表 1 荻藻福祉防犯実践会および尻池南部地区自治連合協議会の活動内容

|                       | 分 類         | 内 容 (時 期)                                                                                                                                                        |
|-----------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 一<br>般<br>的<br>課<br>題 | 防 犯 活 動     | 防犯, 青少年の不良化防止, 暴力追放, 交通安全対策 (1967~ )                                                                                                                             |
|                       | 公 害 追 放 運 動 | 公害設備改善申入れ (1967~ ), 公害工場立入調査, 公害防止協定 (1970~ )<br>健康被害調査 (1967~69), 大気汚染・水質汚濁測定 (1968~ )<br>河川の公害監視パトロール (1970~ ), テレビ電波障害調査 (1979)                               |
|                       | 健 康 管 理     | 集団検診 (1971~ )                                                                                                                                                    |
|                       | 衛 生 対 策     | ゴミ, 溝, 道路, 公園, 河川の清掃, 薬剤散布 (1966~ )                                                                                                                              |
| 特<br>定<br>課<br>題      | 環 境 改 造     | 遊び場・公園づくり (1970~ ), 花壇づくり (1970~ ), 緑化運動 (1976~1978)<br>住環境改造計画 (1971~ ), その他の環境整備 (1966~ )                                                                      |
|                       | 物 価 対 策     | 共同購入 (1971~ ), 洗剤・灯油の放出要求 (1974)                                                                                                                                 |
|                       | 障 害 者 福 祉   | 交通安全対策, 信号機設置, 安全操業呼びかけ (1966~67)                                                                                                                                |
|                       | 児 童 福 祉     | 子供会結成, 母親クラブの結成 (1967~71), 水泳大会, 映画会, 写生大会, クリスマス会<br>運動会, 交流会 (1967~ ), カギッ子教室 (1968), 文庫づくり (1972), 保育所づくり (1974)<br>保育所運営のための住民協議会 (1974~ )                   |
| 特<br>定<br>課<br>題      | 老 人 福 祉     | いこいの家の設置 (1966, 76), 老人会の結成, 行楽, クリスマス会, 慰霊祭 (1966~ )<br>友愛訪問 (1972~ ), 1人暮らし老人実態調査 (1973, 52), 老人向け花壇, テラスづくり (1976)<br>寝たきり老人の巡回入浴活動 (1978~ ), 老人会食活動 (1980~ ) |

も福祉コミュニティと断定できるというわけではない。しかしながら, 老人いこいの家の設置や保育所づくりとその後の保育所運営協議会の設置などの活動も含めれば, 福祉コミュニティに近い存在としてみることもできよう。つまり要援護性の程度をどこに定めるか, たとえば重度障害者から適応力の弱い老人・児童一般までの幅のなかで当該コミュニティがどこに対応するかによって, 福祉の内容は異なってくるからである。本事例では, 障害者の福祉問題に対しては十分ではないが, 巡回入浴活動, 老人会食活動についてみる限り, 福祉コミュニティとしての要素を宿しているとみられるのである。

さて, 巡回入浴活動は, 1978年より尻池南部地区自治連合協議会の手で実施されている。住民からの資金カンパ31万5,000円で簡易ポータブル浴槽と備品を購入し, 民生委員, 保健婦, 主婦ボランティアが寝たきり老人を1人1人入浴させる。入浴前には地元の開業医が, 後には神戸医療生協の医師たちが健康診断を無料で引き受けている。

巡回入浴活動を開始する経緯は, 地区内に130人余りの1人暮らし老人, 26人の寝たきり老人が存在していたということもあるが, 1972年以来, 民生委員を中心とする近隣ボランティア・グループ(友愛会)81名の友愛訪問活動に端を発する。安

否の確認, 話相手, 家事手伝い, 身辺介助を内容とする友愛訪問だけでは老人問題に取り組んでいる実感が湧いてこなかったという。その後, 地区周辺の住民組織と神戸医療生協に協力を求めて「地域の医療を良くする神戸の会」を結成し, さらに保健医療問題を中心に「第3回町づくり学校」(1978, 79年)を開催して学習を重ねている。医師, 大学教授, 新聞記者, 保健婦を招いて地区全体の学習会を開いたわけである。これを契機として, 行政が入浴サービスを制度化できないのなら住民の手で実践してみせようと連合協議会の役員たちの浴槽購入のためのカンパ活動が始まったのである。

表2は, 神戸市内での入浴サービスの実施状況を示すものだが, 本事例を皮切りに市内各地に広がりつつある。市も連合協議会の実践を評価して, その後年間350万円を予算化している。それでも, 入浴の需給調整, 入浴前後の家庭訪問, 検診, 入浴後の浴槽洗浄, 消毒作業など半日仕事となり, 向う三軒両隣のボランティアのかげの力なくしてはできない活動である。

他方, 老人会食活動も連合協議会が1980年より「寝たきり老人をつくらない運動」の一環として手がけている実践である。1食につき300円かかる経費のうち100円を自己負担とし, 残額は連合

表 2 神戸市内での入浴サービス実施状況

(1980年 7月30日現在)

| 区   | 実施主体                 | 対象老人数 | 回数等           | 本人負担額 | 方 法                                  | 開始年月   |
|-----|----------------------|-------|---------------|-------|--------------------------------------|--------|
| 中 央 | ふれあいグループ             | 14名   | 週1回<br>(1回1人) | な し   | ・入浴車による<br>・ボランティア・グループによる           | 昭和55.4 |
| 長 田 | 尻池北部・南部地区<br>民生委員協議会 | 20    | 週1~2回         | な し   | ・簡易浴槽による                             | 昭和53.8 |
| 北   | 神戸老人ホーム<br>友 愛 苑     | 4     | 月 2 回         | な し   | ・施設の浴槽による<br>・当分の間寮母が介助、将来は家族で行うよう指導 | 昭和55.3 |

資料：神戸市企画局総合調査課「市政調査」第25号，1981年。

表 3 神戸市内での給食サービス実施状況

(1980年 7月21日現在)

| 区   | 実施主体               | 対象老人数 | 回数等   | 1食当り経費 | 本人負担額 | 方 法                                     | 会 場    | 開始年月   |
|-----|--------------------|-------|-------|--------|-------|-----------------------------------------|--------|--------|
| 東 灘 | 神戸老人ホーム            | 8名    | 月2回昼食 | 300円   | 150円  | バイキング形式、施設<br>入所者と一緒に会食                 | 老人ホーム  | 昭和55.5 |
| 灘   | 琵琶町友愛訪問<br>B奉仕グループ | 5     | 月1回   | 300円程度 | 実 費   | 奉仕員の家で調理、会<br>食                         | 奉仕員宅   | 昭和55.4 |
| 中 央 | 賀川記念館              | 30    | 月1回昼食 | 570円   | 無 料   | 会食調理、配膳、後片付等<br>ボランティアが行う               | 老いこいの家 | 昭和53.4 |
| 長 田 | 尻池南部地区<br>民生委員協議会  | 30    | 月2回昼食 | 300円   | 100円  | 給食会社から取寄せて<br>会食デザート、吸物等はボ<br>ランティアがつくる | 公会堂    | 昭和55.4 |
|     | 尻池北部地区<br>民生委員協議会  | 20    | 同上    | 同上     | 同上    | 同 上                                     | 老いこいの家 | 昭和55.4 |
|     | 西代北部地区<br>民生委員協議会  | 30    | 月1回昼食 | 500円   | 250円  | 業者から取寄せて会食                              | 老いこいの家 | 昭和55.7 |

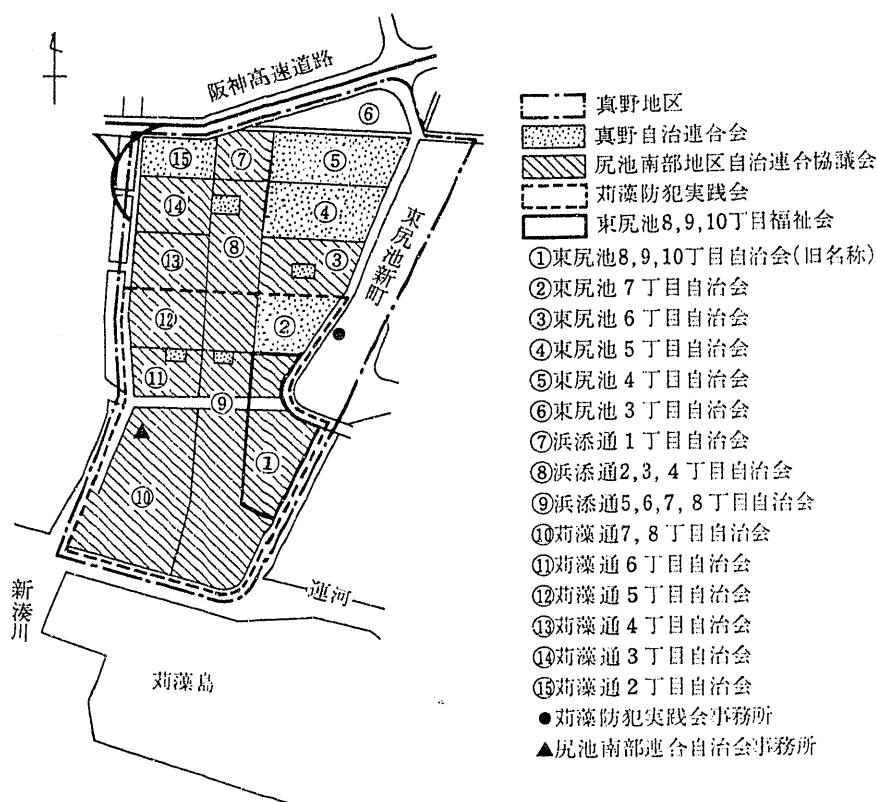
資料：神戸市企画局総合調査課「市政調査」第25号，1981年。

協議会が補助することで出発した。住民集会所を会場に、給食会社から届けられる幕内弁当を民生委員と自治会役員が手分けして配膳する。およそ30人集まるこの「老人会食パーティー」は、演芸会、保健婦による食事・体操指導の場も兼ねている。月2回程度にすぎないが、家の中へひきこもりがちな老人たちの孤立化や孤独化の歯止めになっている。表3にみるように給食サービスも市内各地に普及し始めており、市も補助金を出し始めている<sup>8)</sup>。

8) 入浴活動、給食活動に至る経過については、以下を参照。毛利芳蔵「下町にふるさとをとりもどす」福祉のひろば、夏季号、1980年、30-33頁。橋本明「スープのさめない町づくりを」神戸っ子、第235号、1980年、128-129頁。神戸市『市政白書79—花時計からの報告』1979年、448-452頁。広川恵一「老人の健康を守る地域医療」議会と自治体、第252号、1979年、92-95頁。神戸新聞学芸部編『生きがいをつくる』全社協、1979年、109-113頁、206-210頁。黒田輝政『みんなの老後』ミネルヴァ書房、1979年、52-54頁。

では、組織構成の側面からみて、福祉コミュニティに適合しているか点検してみよう。福祉コミュニティの構成要件として、日常生活上の困難を現にもつ当事者集団の参加が不可欠なものであった。この点から言えば、当事者集団はまだ結成されていない。1人暮らし老人の会や寝たきり老人の家族会結成もこれからというところである。しかしながら自治会組織としては、稀なほど福祉機能をもたせた組織になっている。いわば地域組織化と福祉組織化を同時平行的に行なっているのである。地理的コミュニティと福祉コミュニティがそれぞれ相対的に独立して成立する例もあろうが、少なくとも本例のように地理的コミュニティ自体が福祉機能を統合させる場合も福祉コミュニティとみてよいし、いなむしろ理想的形態ではないかと考えている。

図1に示すように本事例の対象地区には、15の



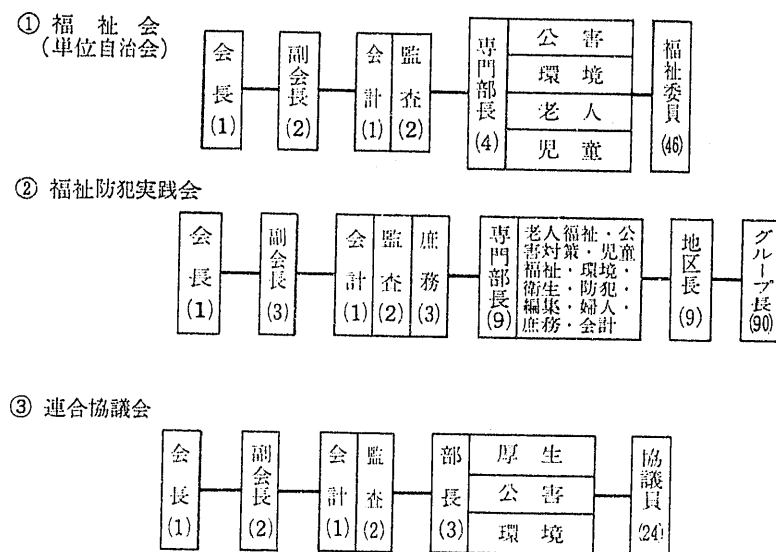
(注) 1. 1980年12月現在の地区割で、運動発足時および現在では若干異なる。単位自治会のなかには尻池南部地区自治連合協議会へ加入するナグレ現象が起きており流動的である。

2. 神戸都市問題研究所編集部「神戸真野地区における住民活動」都市政策、第21号、1980年、および、毛利芳蔵「荻藻地区の住民運動」地域福祉研究、第6集、1978年、神戸市「神戸市真野地区生活環境改善再開基礎調査報告書」1972年を参考に作成。

図1 真野(荻藻)地区の住民組織

単位自治会があり、1955年前後に結成されたという。しかし、同じ小学校区でありながら、各自治会は、北部の真野自治連合会(4自治会)と南部の尻池南部地区自治連合協議会(10自治会)に大きく分かれ、統一した自治連合会を編成していない。居住環境のマスター・プラン作成のための「真野まちづくり検討会議」の結成が契機となって全自治会が一堂に会する機会もふえてきており、統一した連合自治会結成の芽も出始めている。そのほかにも真野地区内には、婦人会、老人会、青年団、子ども会、母親クラブ、防犯実践会、民生委員協議会など年齢階層別、機能集団別に住民団体が組織されているが、必ずしも連合自治会の傘下に組織されているとは限らず、自治会役員がそれぞれ兼務したりして混然一体に存在している。いくつかある住民組織のうち、本事例で始動集団および主導集団の位置を占めたのは、東尻池8、

9、10丁目福祉会(以下、福祉会)、荻藻福祉防犯実践会(以下、防犯実践会)、尻池南部地区自治連合協議会(以下、連合協議会)である。それぞれの管轄範囲は図2に図示するとおりだが、活動の展開は、単位自治会である福祉会から始まり、福祉会から防犯実践会に広がり、さらに防犯実践会から連合協議会へ拡大し、真野地区全体へと及んでいる。福祉会の前身は東尻池8、9、10丁目自治会で、その自治会は戦後に結成された衛生組合を共同募金、祭礼等の一本化のために再編成した組織である。1965年に神戸市社協の「福祉推進モデル地区」に指定されてから、組織の機能的再編成を行ない、福祉会と名称変更したのである。その機能的再編成は、図にみるように、次のようになされている。全世帯268世帯を平均5世帯ごとのグループに分け、そのなかから福祉委員46名を選出して機動部隊をつくる。福祉委員を環境衛



- (注) 1. 1980年12月現在の組織構成で運動発足当時と若干異なる。  
 2. 防犯実践会は1972年に福祉防犯実践会と改称。  
 3. 福祉会の障害者部会は、公害部会に入れ替っている。  
 4. ( )の数字は役員数。  
 5. 神戸都市問題研究所編『地域住民組織の実態分析』勁草書房、1980年を参考に作成。

図2 住民組織の構成

生、児童、老人、障害者の4部会(1年後公害部会を加え、さらにその後、障害部会と入れ替っている)に所属させ、そのなかから専門部長を選ぶ。そして専門部長と正副会長、会計係などで役員会を構成するといったやり方なのである。同じ手法は、防犯実践会の組織再編成(1968年)にもとられている。すなわち、およそ加盟6自治会1,000世帯を平均10世帯ごとに分け、そのなかからグループ長90名を選び出し、さらにそのなかから9名の地区長を選び、9つの部会に所属する。役員会はグループ長を含めて月1回開催し、そのほか月1回の三役会、通常年1回の住民大会を開く。防犯実践会は、警察行政の協力機関として派出所単位ごとに1962年に結成されたものである。防犯パトロールや街灯の設置、派出所の維持費の税外負担などしながら警察行政下請組織であったものを町づくりの運動体に換骨奪胎したのである。公害追放運動をはじめ遊び場・花壇づくり、子ども会育成と活発になるにつれ、1974年には防犯実践会から福祉防犯実践会と名称変更している。最後の実践主体である連合協議会(10自治会)もおおむね福祉会、防犯実践会の組織構成を踏襲している。

協議員は、各自治会の正副会長と連合協議会三役がなることとなっている。連合協議会は1955年に結成され、これもよくある町内会連合体にすぎなかったが、1970年に福祉機能を果たすために再編成されたのである<sup>9)</sup>。

以上のごとく、本事例の実践主体は、いわゆる地理的コミュニティであるが、福祉会、防犯実践会、連合協議会のいずれをみても福祉コミュニティの構成に近い構造となっている。言ってみれば、福祉的・機能的コミュニティであり、なおかつ「共住」を契機とする地理的コミュニティなのである。

#### IV 福祉コミュニティの機能とその展開

それでは、福祉コミュニティの機能の見地からどのように展開したのかみてみよう。

厳密な意味での要援護者である対象者の参加は、

9) 本事例の住民組織の実態について詳しくは次を見よ。神戸市都市問題研究所編『地域住民組織の実態分析』勁草書房、1980年、64-71頁。同編集部「神戸市真野地区における住民活動」都市政策、第21号、1980年、105-107頁。

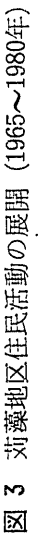


図3 荻藻地区住民活動の展開 (1965~1980年)

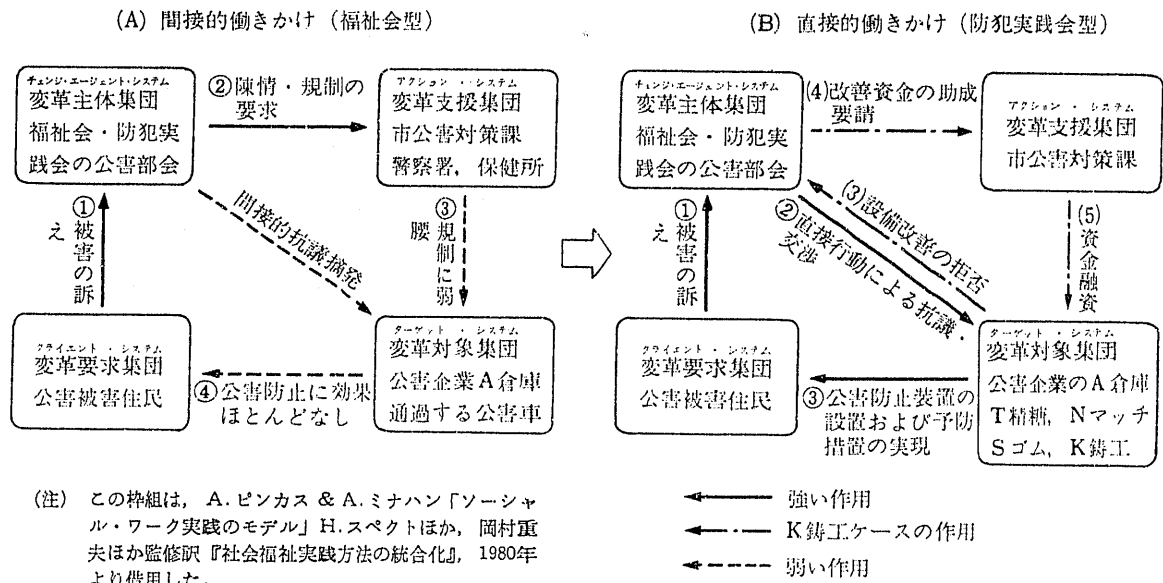


図 4 初期の公害追放運動

本事例における在宅ケア活動ではみられないが、住民自身が公害の被害者であり、住環境問題、保育問題、老人問題の担い手であるという点では当事者であることはすでに言及した。本事例における住民を広義の福祉問題の担い手とみなすならば、以下に叙述するように、運動機能、計画機能、組織化機能を十分に発揮しているのである。本事例における運動および活動の全体像と流れを示すならば図3のごとくになる。

まず、運動機能、計画機能からみてみよう。現在の活動の中心課題になっている在宅ケア活動と居住環境計画は、公害追放運動の経験から生み出されたものである。遊び場・公園づくり、保育所づくりも、後述するように公害追放運動のなかから編み出された方策であり成果である。いわば本事例における地域組織化は公害追放運動バネになされてきたところに特質があると言っても過言でない。その相互の関連は、次のように述べることができる。(1)基本的に公害工場を追放する運動があり、この闘争の進め方には、公害工場・企業に対して直接改善要求をする場合、地区内で火災等を起こした公害工場・企業を追放する場合、進出してくる公害工場・企業の進出を阻止する場合に分けられる。進出阻止は、地区内の公害を防止しても、公害を発生させる恐れのある工場が誘致

されれば、運動成果も水泡に帰すという理由で進められている。(2)火災等を起こした公害工場、進出してくる公害企業を追放することによって生じた空地を市が買収し、公園、保育所などの生活関連施設を建設するよう陳情・請願運動および交渉活動を展開する。(3)改善された工場・企業に対して公害防止協定を結び住民による立入調査を実施する一方、工場・企業跡地に建設された公園、保育所に自主管理委員会や運営協議会を設置する。(4)さらに地区全体の工場街、住宅街を根本的に再開発するため、住民代表、企業、行政、専門家からなる町づくり検討会議を結成して住民主体のプランニングを進めるという展開である<sup>10)</sup>。またハンディキャップをもつ階層にとっても住みよい

10) 居住環境に関する都市計画は、1971～1977年の萌芽期を経て、1978年以降本格化している。萌芽期の内容については、広原盛明「住民主体のまちづくり運動論」ジュリスト臨時増刊、第492号、1971年、276～279頁が参考になる。1978年以降の周辺自治会を巻き込んだ経緯と内容については以下のものがある。真野地区まちづくり検討会議『真野の将来像づくりをめざして』1979年。同『真野まちづくり構想』1980年。毛利芳蔵「住民主体型のまちづくりの基本計画」月刊地域闘争、第11巻第3号、ロシナンテ社、1980年、20～24頁。同「住民が主体となって町づくり」Life Science, Vol. 7, No. 10, 生命科学振興会、1980年、30～35頁。宮西悠司「真野まちづくり構想」住民活動、第27号、新生活運動協会、1981年、17～23頁。毛利芳蔵「スーパのさめない街づくり」住民活動、第28号、1981年、30～35頁。

町づくり運動にするために、福祉施策を行政に要求する。しかし、行政が政策化しないのなら、みずから先駆的に直接サービスを実行する姿勢ももつ。運動→交渉→参画→自治の展開を活動内容を変えながらも進めていると言えないだろうか。

さらに今すこし詳しく叙述してみよう。まず本事例の基軸になっている公害追放運動は、次のように進められている。最初の段階では、弱小資本の町工場に対して直接に公害防止の改善申入れを行なっている。当初福祉会は町工場の公害に関して、図4の(A)の間接的働きかけのように行政に陳情を繰り返したが効果なく、防犯実践会に運動主体が移されてから次第に(B)の直接的働きかけに転じている。直接行動による手順は、公害対策部員が、まず身の周りの小さな被害を出す発生工場を住民の訴えにもとづいてつきとめ、被害状態を調べてから、発生工場に対して対策部員が防止措置を講ずるよう交渉する。それでも応じない場合には住民が再三にわたって執拗に抗議を繰り返す。なかにはK鋳工のように、資金難を理由に設備改善に応じない場合には、工場主と一緒に市公害防止改善資金融資制度を利用できるよう交渉し改善させてもいる。直接行動による成果は、住民に運動に対する自信をもたせたと推察される。その後の段階では、公害工場に公害対策を申入れ、あるいは見学の後に申入れるやり方から、公害防止協定を締結することを目標にするようになっていく。M油脂とは、市公害対策課立会いのもとで初めて協定を結んでいる。これを先例として市も地区内企業11社と協定に調印し、さらに後には29社に拡大している。協定を結んだ協力企業には抜き打ちで立入調査し、改善すべき点があれば要望書を提出する。改良後も監視のため1工場につき数ヵ月に1回、1回につき5ヵ所ぐらい集中的に立入調査が実施されている。防止協定を結ばない工場や明らかに公害を発生するものと予想される工場には、しばしば住民大会へ呼び出して大衆団交をやる。それにも応じない工場・企業にはピケを張るなどの直接行動を実行している。このような住民の、とりわけ主婦たちの行動力と結集力が、公害追放運動にかぎらず他の町づくり活動への自

信を深めさせたのは確かであろう<sup>11)</sup>。

公害追放運動から派生した活動に遊び場・公園づくり、保育所建設があると言及したところであるが、これは次のように展開した。初期には、遊び場づくりから始められ、後には公害工場の跡地利用を公園に変える署名陳情が中心となっている。当時、子どもの遊び場としては16平方メートルの小さな広場しかなかった。児童の遊び場といえば、空地のない超過密地域では工場の片隅や危険な小路しかなかった。公有地を借り受けるために署名陳情もなされた。その結果、派出所建設予定地の一部を借り受け、住民の労働奉仕でちびっ子広場を完成させている。この経験から空地確保のために、公害工場を工業団地に移転させる追放運動が始まった。地区内にある大小9ヵ所の児童遊園、公園のほとんどは、工場跡地を利用して造成されたものである。面積にして全体で6,338平方メートルの遊園・公園が完成したわけである。いわゆる児童遊園づくりの段階では、住民による運営管理委員会は設置されていなかったが、後半には、公園に附帯施設（落書きパネル板、ホタル園、ミニ野球場）があったこともあって運営管理委員会を常設している。工場跡地を利用して建設された保育所にも住民代表、保護者、保育所職員で構成される保育所住民協議会が結成されたのは言うまでもない<sup>12)</sup>。

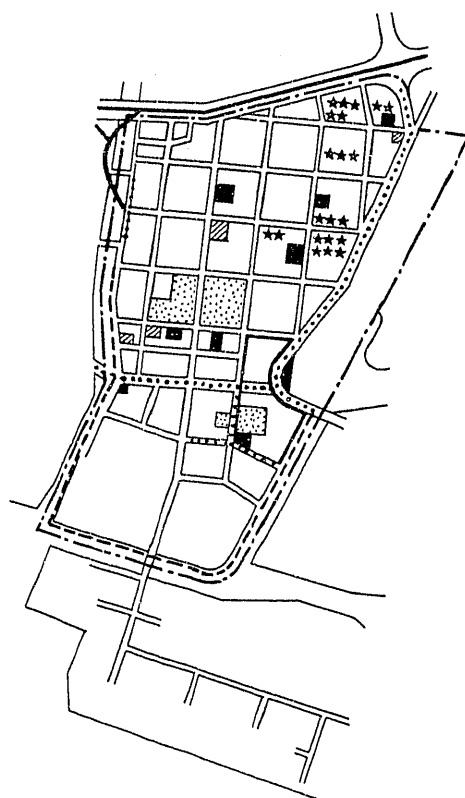
公園建設がこれほど進んだ理由は他にもあった。

- 11) 公害追放運動については、数多くあるが、以下のものが比較的まとまっている。開始時期の事情に詳しいのは次のものである。井岡勉「大都市における地域福祉運動(I)」華頂短大研究紀要、第15号、1971年、32-66頁。坂下達雄「たくましい創造豊かな町づくり」月刊福祉、第54巻2月号、1971年、34-40頁。同「公害追放に立ちあがる住民たち」日本社会事業学校連盟編『住民主体の地域福祉活動』全社協、1973年、3-24頁。「毛利芳蔵氏に聞く——地域町づくりの闘い」月刊地域闘争、第11巻第3号、ロシナンテ社、1980年、9頁。
- 12) 公害追放運動から遊び場・公園づくり、保育所建設への展開については、次を参考にした。阪上正明「地域ぐるみの遊び場づくり」全社協ほか編『あそび場運動のすすめ』1978年、55-59頁、「住民参加の町づくり」郷土振興調査会『コミュニティへの道』1976年、33-45頁。毛利芳蔵「かるもまちづくり学校」月刊地域闘争、第6巻第7号、ロシナンテ社、1975年、22-27頁。村上良子「つくりかえよう子どもの環境」保育の友、11月号、全社協、1973年、26-27頁。

それはかねてより実践していた花壇づくり、各家庭一鉢運動が注目され、しかもそれらが公園づくりと結びついて、建設省の「緑化推進モデル地区」に指定されたことである。この指定によって公園建設が促進されたのは言うにおよばず、これまで住民だけの活動だった町づくりを企業を含めた活動に転化させることになった。これらの協力企業はかつての公害企業も含まれていた。町ぐるみの緑化推進運動の結果、以前は住民運動に保守的であった企業も緑化運動には協力を示し、この経験が後の町づくり検討会議に企業をも巻き込んだ町づくり会議にさせる下地になっている。また、殺風景なブロック塀で取り囲まれた民間駐車場は、「緑の駐車場」に変えさせている。そのほか市の助成で密集住宅街の路地裏も緑化されていった<sup>13)</sup>。その全体像は、図5に示すとおりである。

最後に組織化機能の側面からみておきたい。以上のような活動の展開を技術的に促すものとして、住民による調査活動、コミュニケーションの促進、学習会活動、世論形成などをあげることができる。

住民自身による調査活動も、もっぱら公害追放運動にみられた。住民自身による公害発生源の探索から運河汚染監視パトロールまでに及んでいる調査活動がそれである。特に加害者を特定化できない大気汚染に対する取り組みに対しては、アンケートによる健康被害調査から着手し、そのデータをもって行政との交渉に臨んでいる。紆余曲折はあったものの、最終的に市公害対策課による排気ガス調査や血液・尿検査などを実施するところまで漕ぎつけている。地域活動における調査活動は、いわゆる学術調査などと異なって、調査過程自体が住民の動機づけや組織化の過程であるというところに特色をもつ。いくつか行なわれた調査活動のうち、本事例における特異性は、一見関連のない活動である花壇づくり、ホテル園づくりも大気汚染を測るバロメーターの一種として始めて



- |         |             |
|---------|-------------|
| ■ 公園、遊園 | ★★★ 私道の緑化   |
| ▨ 緑化駐車場 | ..... 街路の緑化 |
| ▤ 緑化工場  |             |

(注) 毛利芳蔵「刈藁地区の住民運動」地域福祉研究、第6集、1978年および神戸市真野校区緑化推進協議会「みどりあふれる町をめざして」1979年を参考に作成。1979年現在。

図5 公園および緑化地帯

いることである。ホテル園などは、ホテルが空気のきれいな自然環境に恵まれたところでなければ育たない特性を活用して、大気汚染度を生活感覚で知るバロメーターとしてつくられている。庶民的に工夫された調査活動としてユニークなもののもうひとつは、公害発生の恐れのある工場に対して、廃液たれ流しをチェックするため、排水溝に魚を放流するやり方である。そのほか市社協と協力してみずからの活動評価のためのアンケート調査を実施したりもしているのである<sup>14)</sup>。このような「調査なくして活動なし」とする活動姿勢は、巡回入浴活動を実施する際にも貫かれてい

13) 緑化運動と公園づくりの経過については、以下を見よ。毛利芳蔵「地域ぐるみで緑化推進」建設月報、第375号、建設省広報室、1980年、50-52頁。神戸市真野校区緑化推進協議会『みどりあふれる町をめざして』1979年。

14) みずからの住民活動に対するアンケート調査の結果については、次に紹介されている。井岡勉「地域福祉の方法と展望」右田紀久恵ほか編『現代の地域福祉』法律文化社、1973年、229-233頁。

る。

コミュニケーションの促進については、住民組織を下意上達の構造にすべく底辺からの組織化を行なったことのほかに、インフォーマルには、住民の要求や不満を上部役員が吸収すべく、役員やグループ長を主婦たちの井戸端会議に加わせている。不満や要求をもっている最初のうち意思表示しなかった住民も井戸端会議で討議の練習をするうちに住民大会や大衆団交の席で堂々と発言できるようになったという。どのような小さな声でも素直に受けとめる態度は、すでに福祉社会結成の時から続いている。福祉社会結成の際には、平素より自治会から取り残されがちなアパート居住者やバラック居住者にも公平に意見をきくために戸別訪問している。クチコミによるコミュニケーション以外には、町内に3ヵ所ずつ提案箱を置いたこともある。花壇づくりも提案箱の意見で実行したという。また、役員たちが運動する過程で得た情報を独占しないよう、住民がこれらの情報を共有するために、運動体が防犯実践会に移されるとまもなく（1970年）機関紙を創刊している。しかしながら、住民全体の合意を形成するためのコミュニケーションの場は、頻繁に開催された住民大会、小集会であったと思われる。公害追放運動がもっとも激しくなった1971～74年の最盛期には、連日連夜住民大会が開催されたこともある。また、公害防止、遊び場づくりを要求する陳情・請願で署名を集めることも、コミュニケーションを促進する常套手段であった。

コミュニケーションの促進に次いで忘れてならないのは、学習会による住民自身の活動への動機づけである。公害追放運動にしろ在宅ケア活動にせよ、住民の主体形成の場になっていることを注目したい。都合3回、自主学習会「まちづくり学校」が開催されているが、そのプログラムは、表4に掲げるとおりである。第1回は、ただ告発するだけの公害反対運動だけでなく攻勢的に人間らしい生活環境づくりへ踏み出すためには、公害や町づくりに関する科学的知識と技術を身につけねばならないということから始められている。平均60名の参加者があったという。これ以後、公害防

表4 荻藻まちづくり学校プログラム

| 回                  | テーマ                     | 講師                           |
|--------------------|-------------------------|------------------------------|
| 第一回<br>(一九七〇・六・一一) | 1 公害と健康                 | 大学助教授                        |
|                    | 2 公害と市民                 | 大学助教授                        |
|                    | 3 健康と町づくり               | 保健所職員                        |
|                    | 4 子どもの遊び場づくり            | 全社協地域組織部                     |
|                    | 5 老人とくらし                | 老人ホーム長                       |
|                    | 6 ボランティア活動              | ボランティア・グループ                  |
|                    | 7 子どものしあわせ              | 市民生局児童課長                     |
|                    | 8 町づくりの原理               | 大学教授                         |
| 第二回<br>(一九七四・三・四)  | 1 環境と市民                 | 大学助教授                        |
|                    | 2 地域と福祉                 | 大学助教授                        |
|                    | 3 新しい都市づくり              | 大学助教授                        |
|                    | 4 フィルム・フォーラム「これからの町づくり」 | 映画「コミュニティづくりの基礎」<br>助言 兵庫県社協 |
|                    | 5 住民活動交歓会               | 京都市右京区葛野地区                   |
| 第三回<br>(一九七八・二・五)  | 1 体のしくみとはたらき            | 内科医師                         |
|                    | 2 救急と急病の処置              | 外科医師                         |
|                    | 3 子供の病気（熱と痛み）           | 大学教授                         |
|                    | 4 福祉と制度（老人看護実習）         | 保健所保健婦長                      |
|                    | 5 ガン（胃、肺、子宮）<br>病気と予防   | 内科医師                         |
|                    | 6 上手な医者のかかり方            | 内科医師                         |
|                    | 7 福祉と制度を考える             | 新聞記者                         |
|                    | 8 町づくりと<br>地域医療の今後      | 防犯実践会（会長）                    |

（注）神戸市都市問題研究所編集部「神戸市真野地区における住民活動」都市政策、第21号、1980年を参考に作成。

止協定を結ぶ闘い方、住民主体の地区改造計画案、工場跡地を利用した公園づくりが活発になっている。第2回のまちづくり学校は、住民たちに町づくり計画の知識を蓄積させている。これは後に町づくり計画を本格化させる素地となっている。すでに述べたように第3回は、巡回入浴活動を実行させる直接的なきっかけとなった。特定階層の福祉問題への住民対応を促すには、このような自主学習会がもっとも有効であることを裏づけている。

最後に世論形成の方法について触れておこう。これは前述した機関紙の発行もその機能をもった。なぜならば地区住民への配布は言うにおよばず、他の自治会、住民運動団体、議員、行政、企業にも精力的に配布されたからである。機関紙はタブロイド版で2ページ、隔月に1回3,000部発行している。地方新聞などのマスコミを意識的・常用的に活用している。当地区に関する新聞記事は数

えあげられないほどある。市内目抜通りでの公害と遊び場問題に関するパネル展も視聴覚媒体を活用した世論形成の方法と言えよう。これらの技術は世論形成のためだけでなく、住民の活動へのあらたな動機づけになったと思われる。とくにマスコミの活用は、住民の活動への誇りと自信を高め、活動への参加を鼓舞したといえよう<sup>15)</sup>。

## V 福祉コミュニティの形成要因

では、このような町づくり運動を成立、形成させた要因とは何であったのだろうか。本事例を参考にしながら、福祉コミュニティ形成要因の枠組を素描してみたい。要因には、外在的（客体的）要因と内在的（主体的）要因に、まずは大きく分けられよう。プロセスからみれば、初期における成立要因とその後の促進的要因にも分けられよう。

成立要因では、外在的要因としてこの地区が都市問題を集中的に顕在化させた多問題集積地区であったことを挙げねばならない。内在的要因としては、この地区の生活構造的特性を指摘できるであろう。しかし、問題が発生していても、また住民組織が潜在的に問題への対処力をもっていたとしても、実際に動き出す場合にはそれを活性化する契機（誘因）がしばしば発見される。いわゆる

集合行動の循環図式における「きっかけ要因」がこれにあたるだろう<sup>16)</sup>。すなわち外在的要因と内在的要因の中間に位置する媒介的要因と呼ぶことができよう。たとえば、本事例では、神戸市社協が当地区の福祉社会を「小地域福祉モデル地区」（1965, 66年）に指定したことが外在的誘因になっている。本事例ではみられなかったが、内在的誘因としては地区内での事件、事故の発生などを想定することができよう。子どもの水死事故だとか1人暮らし老人の死だとかいった事件である。本事例における活動の開始は、これら3つの要因が連動して作用したと考えられるのである<sup>17)</sup>。

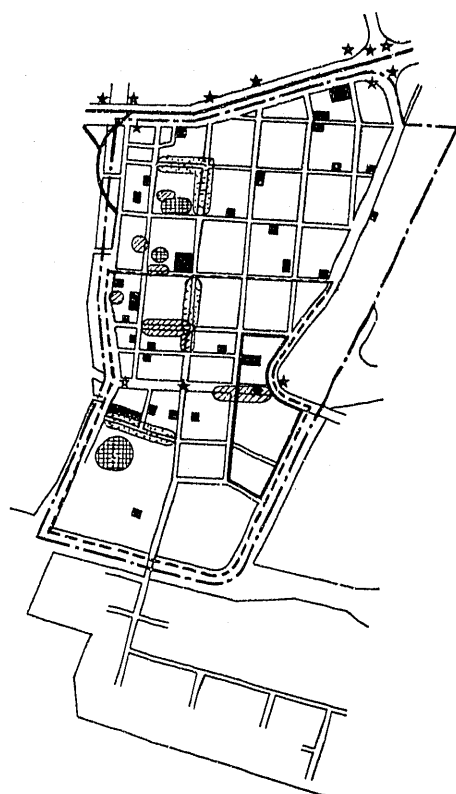
外在的要因である問題状況は、すでに述べたように重大性、緊急性において解決を要する公害問題が基本的に横たわっていたことである。次いで超過密の住環境問題がそれに拍車をかけていたこと、さらに密集した住宅・工場は児童の遊び場を奪い、モータリゼーションの進行は交通事故の危険性を増大させていた<sup>18)</sup>。図6は、主として工場公害と交通事故の発生場所を示す問題地図である。住環境問題のなかでも大火災の可能性の問題は深刻であった。図7と図8にみられるように、老朽化した木造家屋が多く、工場災害と隣り合せの危険に晒されていたといえる。1955年以前までは、居住環境も比較的恵まれており、市の中心街へ市電（現在は廃止）で30分以内で通える恰好のベッドタウンだったという。図9にみるようにブルー・カラーを主体とする町である。女性のうち36.7%は有職者であり、図10, 11にみるように共稼ぎ世帯も多く、核家族化している。その結果、保育に欠ける児童、不在家庭児童も多くなっている。他方、劣悪な環境から転出する若年層の数も

15) 機能的側面からみた地域組織化の展開については、次のものがもっとも詳しい。坂下達雄、前掲『住民主体の地域福祉活動』3-24頁。

16) N. J. スメルサーによれば、「きっかけ要因」は、集合行動をひき起こす直接のきっかけとなる出来事とされている。集合行動が発生するプロセスは、(1)構造的誘発性——ある種の集合行動を発生させる遠因となる社会構造的條件、(2)構造的ストレーン——不安や不満の原因となる歪みや機能障害、いわば問題状況、(3)一般化された信念の成長と普及——集合行動に方向づける信念、願望、敵意、価値観などの発生と流布、(4)そして、具体的な行動をもたらす直接的契機である「きっかけ要因」、(5)参加者の動員、(6)社会統制の作動——社会構造的條件である誘発性やストレーンを減少させることや集合行動それ自体を規制する統制からなるという。しかもこのプロセスは、前の段階がなければ、後の段階は発生しないという価値付加過程を意味するという。N. J. スメルサー、会田彰ほか訳『集合行動の理論』誠信書房、1973年、17-22頁。スメルサーの価値付加プロセスについては、以下のものが参考になる。塩原勉『組織と運動の理論』新曜社、1976年、211-219頁。松原治郎『住民運動と住民参加』住民運動・現代のエスプリ第93号、1975年、12-14頁。

17) 本事例に関する要因分析にあたって以下のものが参考になった。井岡勉、前掲、華頂短大紀要第15号、66-78頁。および、同「大都市における地域福祉運動(Ⅱ)」華頂短大紀要第16号、1972年、40-48頁。中村八朗『都市コミュニティの社会学』有斐閣、1973年、102-120頁。

18) 実態を数量的に記述するために、主として次のものを使用した。神戸市企画局・大阪市立大学社会学研究室「真野地区生活環境基礎調査報告書」、1972年。本調査は、1971年に真野小学校区2,767世帯に対して行われた自計式配票調査法による匿名調査である(回収率85.8%)。なお、使用した図表のうち、特に記載のないものはすべてこの調査報告書から引用した。



- 真野地区  
 荻藻防犯実践会  
 東尻池福祉会  
 公害工場  
 夜道の暗い所  
 排水不良箇所  
 害虫発生箇所  
 ★ 交通事故多発地点

(注) 1. 調査時点は、いくつかの調査結果を合成したので一定しない。データは、1969～1971年のものが多い。  
 2. 神戸市「神戸市真野地区生活環境改善再開発基礎調査報告書」1972年および神戸地域問題研究所「真野地区の環境整備を考えるために」1978年を参考に作成。

図6 真野(荻藻)地区の問題発生箇所

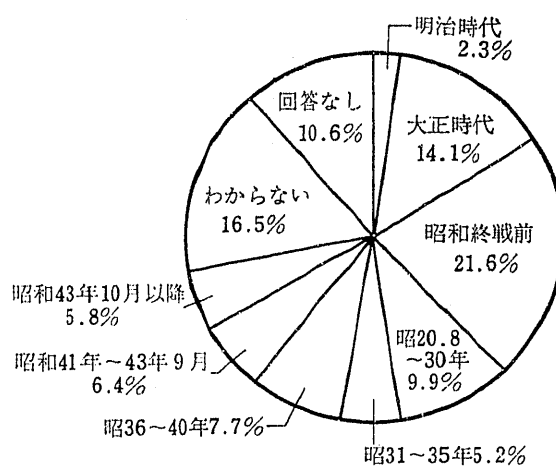


図7 住宅の建築時期

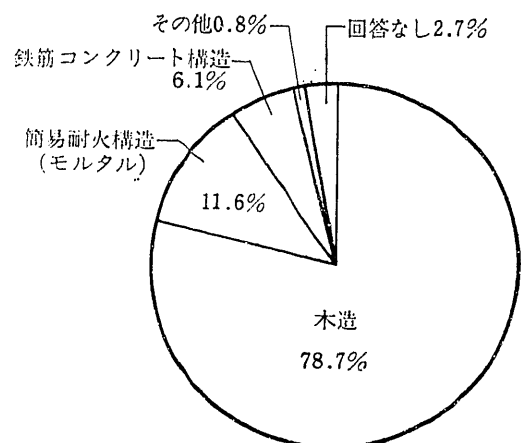


図8 住宅構造

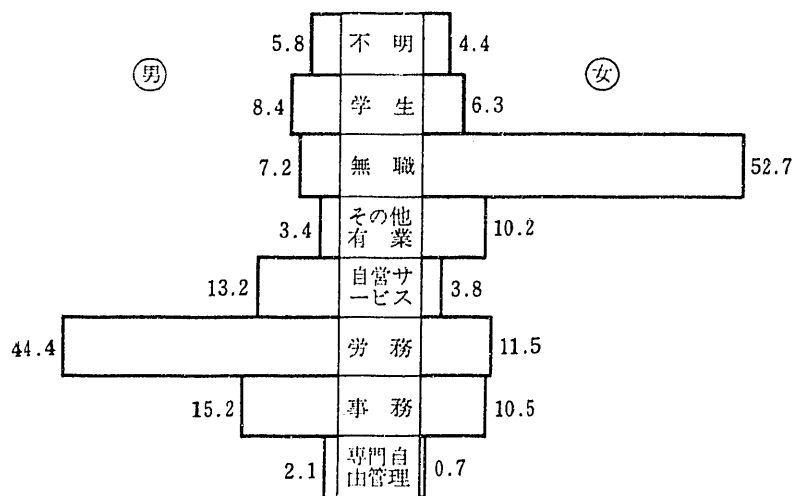


図9 15歳以上人口の職業構成

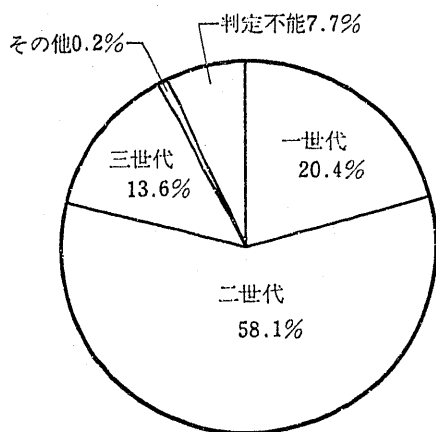


図 10 世帯数

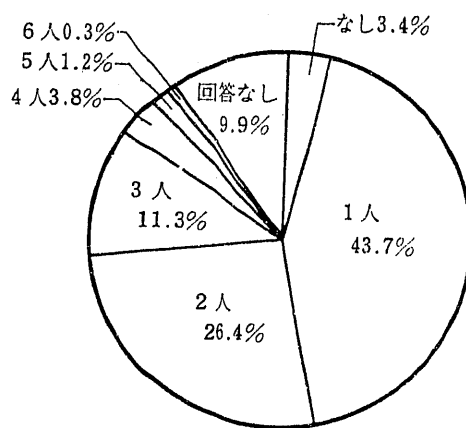
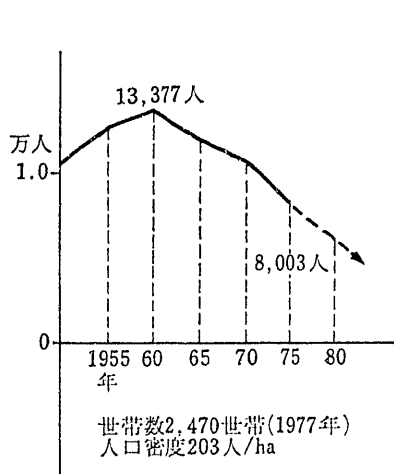


図 11 有業世帯員数



(注) 図12, 図13ともに神戸都市問題研究所編集部「神戸市真野地区における住民活動」都市政策, 第21号, 1980年。

図 12 人口増減

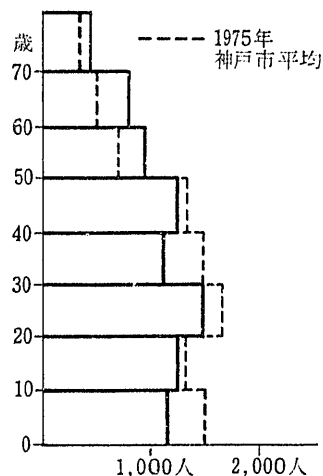


図 13 年齢別人口

ふえ, 図12のように地区人口は減少しつつある。そのため, 65歳以上の高齢人口比率も市平均7.6%を上廻る9.0%の高齢化地区となっているのである(図13参照)。しかし, 多問題集積の事実だけで機械的に運動は起こらない。確かに生活と健康を著しく侵害すれば, 生存そのものへの不安や危機感を抱く。しかし, 被害の重大性や可能性を認知しても, その対処は, この土地を去る選択から我慢して耐えるという選択まで多様である。問題に対して住民が連帯した共同行動をとるまでには, いくつかのハードルがある。個人レベル言えば, 住民の利害に共通する問題であると認識(福祉問題であれば, 要援護者になる可能性の認識)ができて, みずから関与するには, 労力,

費やす時間, 経費などのコスト計算と過去の体験を通じて形成された価値観のハカリにかけて, やっと決断するのであって, その過程は複雑である。

では, 共同行動を促す内在的要因は何だったのだろうか。個人レベルの要因を精密に描き出すことはできないけれども, 住民の属性的要因として次の指摘は可能であろう。第1に図14にみるように居住年数10年以上の世帯が約半数に近いこと。在住年数は地域への愛着度の指標のひとつとみることができよう。第2に, 図15にみるように長屋住いの世帯が多く, また図16にみられるように自宅に風呂のない家庭も多く, 庶民的な生活様式の残っている地域であること。いわば一種の共同生

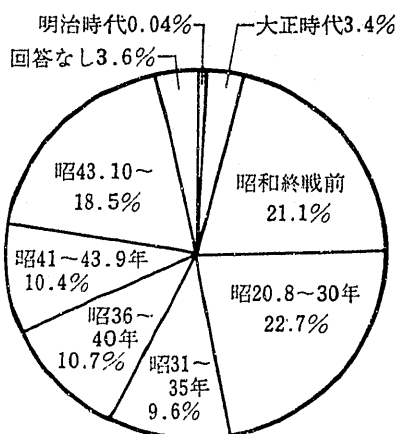


図 14 現住居への入居時期

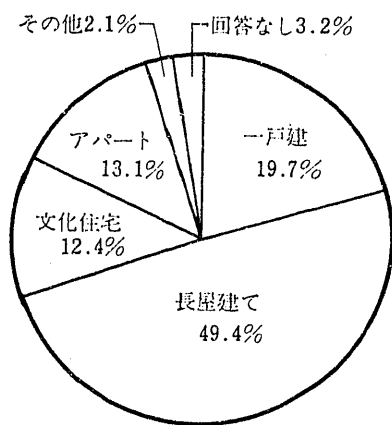


図 15 住宅種類

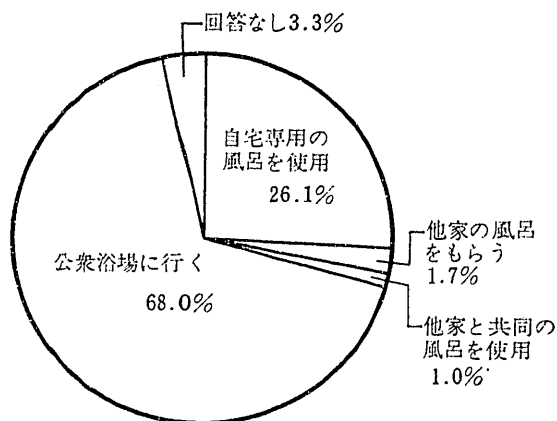


図 16 風呂の使用状況

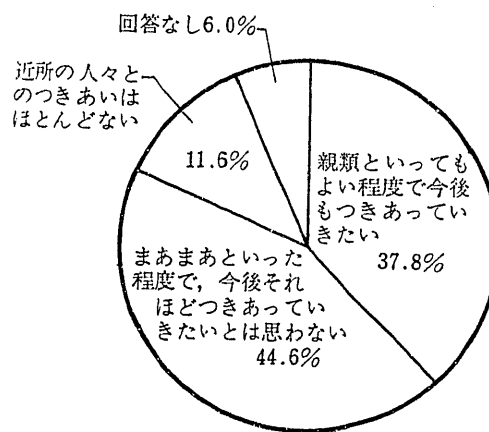


図 17 近所との結びつき

活を部分的に残存させていることが共同行動の素地となっていると推定される。ちなみに近所づきあいをみると、図17のように都市化された地域にしては、その密度も高いほうである<sup>19)</sup>。葬儀に際して近隣住民が親類に代わって取りしきる相互扶助も残っているという。またブルー・カラーが多いことも庶民的な近隣交際を促す要素にもなっている。反面、勤務先での労働組合活動を通じて運動や組織的行動に慣れているということもある

う。また、図18のとおり、自宅で就労する者、30分以内で通勤できる勤労者が多いことも、時間的条件として活動への参加しやすい要素にもなっていると思われる。組織レベルの要因では、図19のように都市部の自治組織にしては自治会加入率も高いほうで地域解体があまり進んでいないことが挙げられる<sup>20)</sup>。それに活動の推進を当初担った福祉会の会長が若く（当時55歳）、自営業で動きやすい立場にあったこと、民生委員を兼務しており福祉的感覚を備えていたこと、また運送業を営む以前に労働者として組合運動の経歴をもっていたことなども既存自治組織を活性化する要因として数えられよう。これらの諸要因がからみ合って住民大会や大衆団交に100人以上の動員を可能にし、

19) 近所づきあいの高さを示すデータは他にもある。防犯実践会に運動拡大した1968年に神戸市企画局が行なった市民意識調査(市内5校区の主人と主婦、それぞれ750人を対象にした、面接法・留置法を併用した抽出調査——回収率平均90.5%)では、他校区に比べて近隣交際を肯定する比率が80%と最も高かった。また地域への一体感でも、他校区に比べて主人56%、主婦50%と比較的高いほうである。増田光吉「市民意識の調査——コミュニティ意識について——」市政調査、第14号、1970年、30-31頁。

20) 真野地区全体を対象にしたデータであるので組織率の芳しくない自治会も含まれている。防犯実践会、連合協議会に加盟した自治会では組織率ももっと高いものと思われる。

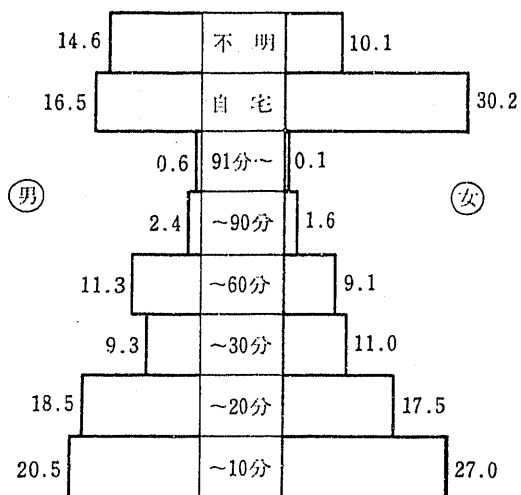


図 18 通勤所要時間別有業人口

巡回入浴活動や老人会食活動のボランティアを地区住民のなかから苦もなく募集する条件を構成したとみられる。

しかしながら、このような内在的要因を動因に転化させたのは、市社協による地区指定であった。この地区指定が眠っていた名ばかりの自治会を覚醒させ、機動力を発揮させるための組織の機能的再編成に至らせる誘因となっている。いわば地区指定が役員層の志気を刺激したと考えられる。それに住民総ぐるみの参加を可能にする 300 世帯の小地域であったことも有利に作用した。また活動開始にあたって、市社協スタッフ、とりわけ福祉活動指導員の恒常的な情報提供、専門的助言を得られる態勢が地区指定によって現実化したことも大きい。

それでは次に、運動を展開・発展させた促進要因とは何であったかを検討してみよう。外在的要因が簡単には解決しえない生活問題状況にあることに変わりはない。媒介的要因としては、この段階でも外部機関によるモデル地区指定が促進誘因になっている。たとえば、兵庫県社協の防犯実践会に対する「保健福祉地区組織化モデル地区」指定 (1969-71 年)、建設省の真野校区に対する「緑化推進地区」指定 (1976-78 年) などである。しかしながら、促進要因は、むしろ内在要因のなかに見出せるのではないか。なかでも組織レベルの要因が強く作用したと考えられる。

その第 1 は、地区指定を受けて、既存自治会を

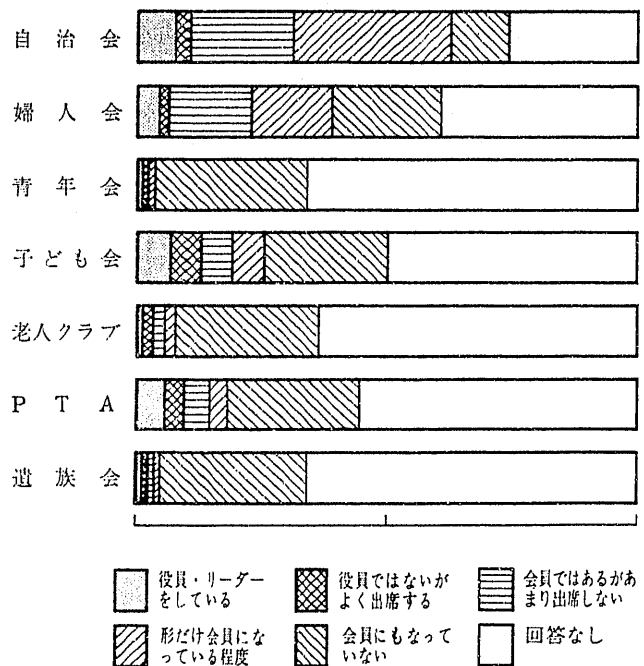


図 19 近隣団体への参加状況

新しく「福祉会」として民主的機構に機能的再編成を図ったこと。旧来の町内会や自治会は、都市化の波でその組織的包括機能を喪失させつつあり、必ずしも役員構成が全住民（全世帯）を真に代表させるものではなくなりつつある。本事例では、既存住民組織を活用して、制度的に住民参加を保障する新しい地域ぐるみ方式を確立したことが活動を促進させる基本的な要因になっている。また、部会制をひき、サブ・リーダーに役割分担させ、責任をもった動ける役員会を編成したことも大きい。これは有限責任型のリーダーということができよう。トップ・リーダー M 氏は、前会長からの推薦で福祉会の会長をひき受けるにあたって住民による直接投票を就任の条件にしたという。町内会の役員といえば、推薦制か輪番制で選出されるのが通例だが、そのような慣例を破って徹底した民主的手続を採用している。福祉委員も隣保ごとに投票で選び、選ばれた福祉委員が互選して役員を決めたと言われている。同じような選出方法は、連合協議会を除いて防犯実践会にも採用されたことはすでに言及した。

第 2 は、実践主体を活動が拡大し激しくなるにつれて 300 世帯の福祉会から 1,000 世帯の防犯実践会に移行させ、さらに連合協議会にも拡大させ

たこと。とりわけ発現率の低い要援護者の福祉問題に取り組むには、実践主体のカバーする人口規模の大きいことが影響する。実践主体を円滑に移行させることができたのは、トップ・リーダーM氏の存在が大きい。M氏が、福祉社会から防犯実践会に活動母体を移すことができたのは、防犯実践会の会長も兼ねていたからである。防犯実践会の機能的再編成に先立つ4年前(1964年)に会長に就任している。連合協議会の場合も1969年着任後1年で機能的に再編成しているのである。

第3は、既存組織の再編成だけでなく、役員以外に動ける下位集団の育成に初期の段階から力を入れていることである。たとえば、母親クラブ、子ども会、老人会などである。本事例でいえば、これらの下位集団が当事者集団に近い存在である。公害追放運動の担い手は主として役員と主婦たちであったという。子ども会や老人会も花壇づくり、公園づくりの推進に相当な影響を与えている。地域社会における「全日制住民」は、自営業階層を除くと主婦や子どもしかいないのが都市の現状であるが、本事例ではこの下位集団の機動力が随所に発揮されている。

第4は、住民が直接に参加する機会を数多く用意したことである。インフォーマルな小集会や総会である住民大会を頻繁に開催していることも直接参加の機会ではあるが、企業や市当局との対話集会、懇談会などの住民が直接参加できる会合も数多くもたれている。

公害企業への抗議行動、市に対する署名、陳情、請願運動あるいは公害車輛の摘発運動などのソーシャル・アクションなども役員任せではなく、個人としての参加を活発にさせている。

第5は、住民の連帯を図る工夫をしている点である。町ぐるみの運動に発生しがちな利害対立、イデオロギー対立による住民の内部分裂を防ぐために、特定政党、特定議員との結びつきを排除し、かといって脱政治化するわけでもなく、各政党、各議員に公平に協力を求める「諸党派の原則」を貫き通していることである。この典型例が、公害防止と遊び場づくりを求めて開いた地元選出議員との対話集会であった。もうひとつは、地元中小

企業と公害問題で一時的に対立しても、緑化運動や物資放出<sup>21)</sup>など他の課題では協力企業として活動に招き入れる柔軟な戦術を駆使していることである。ピンカス/ミナハン流に言えば、当初、変革対象集団(ターゲット・システム)であっても協力を示せば、変革支援集団(アクション・システム)に変化させているのである<sup>22)</sup>。

第6に、開かれた組織にするために、課題に応じて数多くの臨設団体を結成していることである。河川流域の自治会、住民団体および区役所など行政機関を含めて70団体が参加した「新湊川をきれいにする会」、大気汚染公害の防止を呼びかけ区の労働組合と力を合せた「長田区南部を明るく住みよい街にする会」、在宅ケア活動を後に促すことになった「地域の医療をよくする神戸の会」、真野地区内の住民団体が一堂に会する機会になった「緑化推進会議」や「真野町づくり検討会議」などが結成されている。そのほかにも中学校へ協力要請をした交通事故防止のための懇談会をはじめ、大学人や都市計画家そして医師や保健婦など専門家を利用した「まちづくり学校」など地区外の職能団体や周辺住民団体を積極的に巻き込んでいる。これらの方策は、地区の住民運動を支持する世論形成に寄与するとともに、住民自身が新しい情報を得たりみずから学習する機会にもなっており、そして何よりも特殊利害追求の活動に終始しやすい体質を克服させ普遍的な視野をもたせることになっている<sup>23)</sup>。また、リーダー層に限って言えば、地区外の住民運動団体、職能団体とさかんに交流し自学自習を重ねている。閉された組織でなかったことが、つねに新しい活動エネルギー

21) 物資放出とは、地元油脂系企業から住民に洗剤を、石油系企業から灯油を廉売もしくは無償で放出させた事実を指す。詳しくは、次を見よ。毛利芳蔵「くらしをまもる住民運動」地域福祉、第2号、日本生命済生会、1974年、21-23頁。

22) ピンカス/ミナハンのソーシャル・ワーク実践モデルの説明については、以下を参照せよ。A. Pincus & A. Minahan "Social Work Practice", Peacock, 1973, pp. 53-64. およびスペクトほか編著、岡村重夫ほか監修訳『社会福祉実践方法の統合化』ミネルヴァ書房、1980年、99-100頁。

23) 普遍的価値志向過程の具体的整理は、次を参照。高森敬久「地域福祉の現状分析と今後の研究課題」地域福祉研究、第6集、1978年、60-71頁。

を注ぎ込むことを促したと思われるのである。

## VI 結びにかえて

以上のような形成要因が複雑にからみあって、多彩な活動を連綿とリンクさせ積み上げていったと思われるのである。その活動は網羅主義的な観さえするが、単発的な要求運動に終わらないで、多面的な活動に結びつけることができたのは、要するに包括的な住民組織である自治会の特性を余すところなく活用したからであろう。

さて、事例で検討してみたように、福祉コミュニティ形成の要因は、まず、外在的要因としての問題状況（ニード状況）があり、これらの問題を

社会問題と認識し、共同行動の課題ととらえることを可能にする内在的要因として、住民の生活の共同化の程度や住民組織の民主的・機能的編成があった。さらに、福祉コミュニティ形成を直接的に促進する媒介的要因としての外部機関によるモデル地区指定や専門的援助があったということが出来る。この文脈から言えば、既存住民組織であっても地区指定のあり方と能動的組織再編の方向づけによって福祉コミュニティの形成が可能であると言えよう。ただし、ここに採り上げた事例は、特殊なケースにすぎず、一概に普遍化しうるものではない。この点については、今後の実証研究を踏まえて補っていきたい。

（まきさと つねじ・大阪社会事業短大講師）