

# 社会福祉における「住民参加」の概念

岡 村 重 夫

## 1. 問題の提起

社会福祉の理論と実践において、いわゆる「市民参加」(“citizen participation”)ないしは「住民参加」(“resident participation”)の概念がとり入れられたのは、決して新しいことではない。そしてある意味では、それは常識化されているほど、ひろく普及された概念である。けれどもその概念の意味内容についての精密な研究や、社会福祉実践に当たってのその機能的な内容についての調査研究は、決して満足すべき状態にあると言うことはできないであろう。例えば「住民参加」と「市民参加」とは同意語なのか、あるいは異なる意味をもつのか、ということさえ明確にされていないような状況である。

これをわが国の社会福祉の現状に即して言えば次の如くである。昭和26年わが国に始めて社会福祉協議会組織が発足してから約10年の実践の経験を経て、昭和37年には「住民主体の原則」が打ち出された。<sup>1)</sup> それは「住民参加」よりも更にラディカルな社会福祉組織化の理論として評価せられるものであるが、しかし他方において、これを以って社会福祉組織化の理念であり、文字通り『原則』であるに過ぎないという評価もある。つまり、それは具体的な社会福祉組織化活動(以下C.O.と略す)をすすめてゆく方法概念とはなりえないというのである。

確かにこの「住民主体の原則」の主張以来、小地域社協活動の方法として「住民懇談会」とか「話しあい」の方式が採用されるなど、望ましい傾向も見られたが、他方では地域の全世帯を社協会員とすることが「住民主体の原則」の実践であるという誤解も生まれた。卒直に言って、この「住民主体の原則」ないしは「住民参加」の概念は、『住民による住民のための社会福祉』とか、『民主化された社会福祉』というほどのスローガン程度に受けとられた傾向が多分にあったのでは

なからうか。<sup>2)</sup>

このような状況を生んだ原因の一つは、少なくともC.O.理論の立場から言えば、「住民参加」ないし「住民主体」の概念が、単に哲学的な理念としてではなく、経験的な操作概念として分析的に研究の対象とされなかった点にあると思われる。換言すれば、社会福祉における「住民参加」の実際的な機能の内容を分析して、そこに幾つかの類型を見出し、これを手掛りにして社会福祉制度の実際の運営やC.O.活動の実践場面を調査するような研究活動を欠落した点にあるのでないかと思われるのである。

このような問題意識に導かれて、こんごのわが国の社会福祉における「住民参加」をすすめるための予備的研究として、住民参加の機能的分析の試論を後述において提示してみたいと思う。それは、単にC.O.における住民参加の概念の明確化に役だただけではなく、公私の社会福祉サービスの運営における住民参加の機能を明らかにすることを目的とするものである。

第2の問題提起は、C.O.の理論構成における住民参加の位置づけについてである。

周知のようにC.O.の理論構成において最も徹底的に住民参加の概念をとり入れたものは、Murray Rossであった。実際、彼の著書『C.O.の理論と厚則』(Community Organization, Theory and Principles, 1955)は、終始、住民参加のための理論と技術そのものである。ところが同じC.O.理論のなかでも、住民参加の概念を単に部分的に導入する立場もある。例えば最近のものとしては、Jack Rothman: Three Models of Community Organization Practice<sup>3)</sup>である。彼はC.O.のModelとして(A) community development, (B) social planning, (C) social actionをあげ、そのおのおのの特長を説明するばあいには、model A すなわち community development についてのみ住民参加の概念を認めて

次のように言う。「locality development の改変戦略 (change strategy) の特長は、広汎な住民層を参加させて felt needs を決定させ、かれら自身の問題を解決させる努力である」<sup>4)</sup>と。

ところが同じ C. O. でも『社会計画』(social planning) では「資料の収集、分析、適当なサービス、プログラムおよび対策行動の決定において中心的役割を果すのは専門家であって、住民参加はあっても、なくてもよいものである」<sup>5)</sup>と言う。また「social action (対策行動) の改変戦略の特長は、住民に対して真の敵が誰であるかを知らせるように論点を集約し、選んだ攻撃目標に向けて圧力を加えるように大衆行動 (mass action) を組織することである」<sup>6)</sup>と言う。

見られるように J. Rothman によれば、C. O. のなかでも community development のみが「住民参加」の概念を決定的な契機としてとりあげるだけであって、社会計画やソーシャル・アクションでは重要な意味をもたないとされている。けれどもこのような J. Rothman の見解は正しいであろうか。以下若干の批判を加えておきたい。その第1点は「社会計画」と「住民参加」との関連である。かつて Warren G. Bennis は、社会体系の改変において改変目標の決定、改変過程についての熟慮、権力の配分関係という三契機について、change-agent と change-client 間の相互的参加や対等関係の有無を基準として『改変過程の理念型』を設定<sup>7)</sup>したが、そのうち『社会計画』に関連するものは『計画的改変』(planned change) と『技術至上主義』(technological change) である。前者は改変計画当局者と地域住民 (改変関係地域の住民) とが相互に協力して改変目標や改変の手順を決定することによって可能な改変であるのに対して、後者は計画当局者ないしは計画専門家が一方的に改変目標や改変の手順を決定する改変過程である。換言すれば、同じく改変のための『社会計画』とは言っても、住民参加を不可欠とする『計画的改変』の類型もあれば、住民参加を全く伴わない『技術至上主義の改変』という類型もあるわけで、このような区別を考慮することなしに、C. O. の一つの model としての “social planning” はすべて「住民参加の契機」を必要としないと断定する前記 J.

Rothman の見解は、決して正当ということとはできないであろう。また C. O. の第3の model としての “social action” においても住民参加の契機を認めない J. Rothman 見解について、更に批判を加えておかねばならない。C. O. の “change tactics and techniques” としての social action には「多数の人々を動員する能力が必要であって、それによって大衆大会、行進、ボイコットおよびピケットを実行することができる」<sup>8)</sup>としながらも、それは「住民参加」ではないとしている。そしてその根拠として、「住民の一部分を組織化して、地域社会の他の住民に対抗させるのは community development における全員加入 (inclusiveness) の原則に反する」という Roland Warren の所論を引用している。しかしわれわれの問題にしているのは、C. O. における「住民参加」の概念である。C. O. の理論と実践において「住民参加」の概念をラヂカルに主張した M. Ross のことは前述したが、彼自身の著書においても、C. O. は地域住民の自主的な解決行動の援助であって、それが住民全員の自主的決定でなければならないなどは、決して主張していない。彼の C. O. 事例としてあげるのを見ても、セイロン島のある部落で、住民がまさに二つに分裂して洪水対策を講ずるケースが示されている。

また今日ひろくアメリカの諸都市で見られる welfare rights movement (これは J. Rothman 自身も social action の model として認めている) の起りは、近隣地区での福祉サービスの対象者の話しあいであったと言われる事情<sup>9)</sup>からみても、そこには「住民参加」ないしは「対象者参加」(clients participation) の契機があったと言わねばならない。また公的社会福祉の運営に対してサービスの対象者を参加させよという要求運動も、社会福祉に対する住民参加にほかならない。このように社会福祉制度ないしは福祉政策そのものの改変活動としての social action のなかに、住民参加の契機のあることを殊更に否定する J. Rothman の所論は、決して正しいものと言うことはできないであろう。

われわれはむしろ、social action のなかに「住民参加」の契機のあることを卒直に認めて、然るのちにその「住民参加」が、community develop-

ment や social planning に比較して、social action において、どのような特色をもつべきかを研究すべきである。この事情は、social action そのものの研究においても有効である。というのは、ひとしく“social action”と言われてきたもののうちにも、「住民参加」の内容を異にするものがあるという事情を明らかにすることができるからである。例えば古典的な「social reform としての social action」<sup>10)</sup>と、前述したような welfare rights movement のような social action との区別を、「住民参加」の態様や組織方法等によって明確に説明することができよう。前者は social actionist と呼ばれる social worker が中心となって、住民ないしは対象者に代って議会や行政機関に働きかけ、各種の社会立法をつくりだしてきた。そのばあい住民は背後に隠れるか、せいぜい social actionist の応援団でしかなかった。それは言わば「住民参加」のない social action と言うことができよう。ところが最近のいわゆる『福祉運動』とか“welfare rights movement”とよばれる最近の social action は、果して『住民参加』の考え方において、どのように、またどの程度に前記の social reform と異なるであろうか。これらの研究を可能にするためには、social action のなかにも「住民参加」の契機を認めて、その現実形態の相違を明白にするような視点が必要であろう。

以上において筆者は二つの問題提起を行ってきた。(1)社会福祉における「住民参加」ないしは「市民参加」という概念を単なる哲学的理念やスローガンたらしめるのではなく、現実的な操作概念としてとり扱い、その具体的な機能を分析的に明らかにすることによって、社会福祉運営論 (social administration) の進歩に貢献しうるのではないかということ、そして(2)C. O. の model としては共同社会開発や社会計画やソーシャル・アクション等の各種の類型を認めるとしても、それらを一貫して「住民参加」の契機が含まれることを証明することができるのではないか。そのためには「住民参加」の機能的内容を具体的に分析する作業が必要であるが、そのことはとりも直さず、(1)において提起した問題にほかならないということであった。

ところでこのような「住民参加」の概念を更に精密に規定し直そうとするすぐれた業績は、アメリカにおける近年の「貧困戦争」(the war on poverty) 以後においてみることができ、特にここで筆者の注目したいのは、「経済機会法」(The Economic Opportunity Act of 1964) ならびに「モデル都市法」(The Demonstration Cities Act of 1966) の実施にともなって、各都市において実際に経験せられた住民参加の調査にもとづく研究である。いまこれらの研究業績のうちから、一般的に認められる住民参加の機能的内容を極めて大まかに結論的に要約すれば次のとおりである。

- (1) Edward M. Kaitz と Herbert H. Hyman の“Functions of Citizen Participants”の種類。<sup>11)</sup>
  - (i) Planning (ii) Decision-making (iii) Sanctioning (iv) Initial implementation (v) Administration
- (2) Ralph M. Kramer の“Four Models of Resident Participation”の種類。<sup>12)</sup>
  - (i) Policy making (ii) Program development (iii) Social action (iv) Employment
- (3) Edward J. Donnell と Catherine S. Chilman の“Objectives of participation”の種類。<sup>13)</sup>
  - (i) Reducing alienation (ii) The Opportunity to influence decisions (iii) Improving communication (iv) Socialization through participation.

以上にあげた諸研究では、単に C. O. における住民参加の概念が問題とされているのではなく、社会福祉の全般、特に公的社会福祉に対する住民参加の具体的な機能が問われている点において共通であるが、その機能の内容については、論者によって多少の相違がある。そこで次節において、その機能の内容についての共通点を見いだして、整理しておきたいと思う。

## 2. 「住民参加」の機能

前節であげた住民参加の機能的内容を項目別に見ると、合計11項目になるが、内容的に重複したものもあるから、整理してみると次の6項目になると考えられる。

- (1) 計画立案 (planning) に対する参加。
  - (2) 意志決定ないし政策決定 (decision-making or policy-making) に対する参加。
  - (3) 政策の承認 (sanctioning) としての住民参加。
  - (4) ソーシャル・アクションとしての住民参加。
  - (5) 福祉事業の運営 (管理) (administration) に対する参加。
  - (6) 職員 (employment) としての住民参加。
- そこで本節では、これらの各項目についての理論的根拠と実施の形態について考察する。

#### a. 計画立案に対する参加

地域社会における社会福祉サービスの計画立案の段階から対象地域の住民、特に社会福祉サービスの利用者階層の代表者を参加させることが、ここでいう「住民参加」である。従来から社会計画の立案は、純然たる専門家的技術に属することを理由として、計画立案の過程に素人である住民を参加させないのが常識であった。しかしまたこの常識に対する反対論も有力であった。その1つは、過去における貧困者対策とりわけ貧困者に対する社会福祉サービスが失敗または無効であったのは、これらのサービスの計画立案の過程から、当の貧困階層を無視または排除したために、かれらの真実の要求や可能性を把握しえなかったからであるという批判である。その第2は、近隣地域社会をサービスの対象とする民間のセツトルメント事業では、サービス計画の立案について地域住民の代表者を参加させるのが、むしろ普通であったという事実である。

このような計画立案過程に対する住民参加の賛否をめぐる常識論と併行して、理論的立場においても賛否両論のあることに注目しなくてはならない。前節でも述べたように、“social planning”は“locality development”とちがって、住民参加を必要としないという J. Rothman の見解は、反対論の根拠を示すものであるが、それに対して計画立案に対する住民参加の積極的根拠を示す理論もある。それは計画の実施によって影響を受けるものは、常にその計画の立案にも参加しなくてはならないとする立場である。なぜならば計画の

立案に参加することによって計画の意味や目的を理解したもののみが、適切に計画の実施に協力することができるからである。このように計画立案過程に対する住民参加の必然性を理論的に証明した例としては、前節に引用した Warren Bennis の「計画的改変」の理論<sup>14)</sup>がある。更に筆者自身の社会福祉理論の立場から言っても、生活主体者としての地域住民は、各種の専門家や外来者に譲り渡すことのできない固有の生活原理を持つ者として、この生活原理を専門業的な各社会制度の運営や専門家による社会計画に向って発言し、これを貫徹するのではなくてはならない。このような住民の自己実現を無視し、否定する社会計画に対しては、住民の側でもまたこれを否定し、抵抗するであろう。

しかし計画立案に対する住民参加の理論的根拠だけでは、現実の機能的内容は明らかにはならない。今日までの経験の示すところでは、計画立案過程に対する住民参加の内容や程度は、各地域社会の条件によって異なるが、およそ次のように言うことができよう。

(1) 住民が自分たちの要求をよく理解してくれる専門技術者を見出して、その協力を得たり、時には俸給を払って雇い入れて、住民自身の発意によって地域福祉計画を立案する。これは住民の側に人的または資金的な資源をもつときに可能な方法である。このような実例は、ボストン市の South End Urban Renewal Project において見られるというが、<sup>15)</sup> わが国においても最近の公害問題や同和問題関連地域において、これに近い実例をあげることができよう。

(2) 計画機関が住民代表の生活要求を聞いて、これを充足するような福祉計画を、計画機関の側で多数立案して後に、これらの計画案のなかから住民団体に選択させ、更に市当局と交渉して両者の意見の一致した計画を採用する方法である。この方式も1960年代の初期にはボストン市においてまた1967年ニューヨーク市の住宅団地計画においてみられたという。

(3) 住民参加の程度の最も少ない方式としては計画立案機関に対して、住民が単に助言をあたえるやり方がある。これは単なる勧告であって、この勧告を受け入れるかどうかは、全く計画機関の

裁量に委されている点において、名目的な住民参加に過ぎないけれども、しかし嘗ては多くの都市再開発計画は、この方式を採用していたし、わが国でもその点では同じである。

以上の3方式のうち、(3)は「計画に対する市民参加」とも言えないものであって、すでに過去のものとなりつつある。(2)は結果的には「妥協による選択」であるから、住民団体と計画機関および市当局との間に誠実な信頼関係がなければ成立することはできない。今日ではむしろ(1)の方式に対する要求が強まりつつあると言う。<sup>16)</sup>

### b. 意志決定 (decision-making) に対する住民参加

社会福祉サービスのプログラムや事業方針 (policy) の最終的決定をするための条件として、関係住民団体がこれに参加する権限をもつことであり、論者によってはこれを政策決定 (policy-making) に対する住民参加と呼んでいるものと同じである。民間の社会福祉機関特に隣保事業施設においては、事業方針の決定はもちろんのこと、毎年の活動プログラムは地域住民代表の参加によって決定されるのが通例であるから、ここで特に「意志決定のための住民参加」が近年になって問われるのは、言うまでもなく公営社会福祉事業に関連してのことである。

従来からの常識論としては、公営社会福祉事業の事業方針や毎年の活動プログラムならびに予算は、議会によって決定されるから、住民は間接的に「意志決定に参加している」と考えられてきた。しかしここで問題にする「意志決定への住民参加」は、そのような間接的な参加ではなく、住民団体の代表が公営社会福祉施設や機関の委員会や審議会の一員となって、事業方針やプログラムの決定に参加することを意味するものである。

このように公営社会福祉サービスの事業方針や活動プログラムを、地域の住民団体が決定する権限をもつことについては、官僚や議会側の強い反対論がある。現に1962年当時の「公営福祉事業プログラムに対するサービス受給者の参加に関する意見調査」の結果をみても、専門家のあいだでも次のとおりかなりの反対論があった。すなわち結論的に言えば、公営福祉サービス（公的扶助を

含む）の受給者の団体を作って、その代表者を当該機関施設の助言委員会 (advisory committee) に加えることに就ては、回答者の大部分は賛成であったが、しかしこれらの受給者代表を常任の執行委員会 (board) の一員として任命することについては、反対意見が多かった。<sup>17)</sup>

けれどもその後の情勢の変化によって、このような反対意見はだんだん影をひそめ、意志決定の権限をもつ住民参加が勢いを得つつあると見ることが出来る。その理論的根拠は前述「計画立案に対する住民参加」の根拠と同じく、改変が効果的であるためには、政策やプログラムの影響を最も強く受けるものこそ、その決定に参加しなくてはならないし、change-agent と change-client とは対等の権限を持たねばならないという点である。

このような理論的根拠にも拘らず、近年の住民参加の実態に関する調査報告によれば、『意志決定への参加』に就ての解釈は各種各様であって、住民団体のもつ権限の程度に応じて次のように分類することができる。

(1) ポストン市の住民団体は、かつては政策決定当事者に対して意見を述べる権限だけしか与えられていなかった。これは言うまでもなく最も局限された住民参加であるが、ただこの権限は住民団体が早くから非公式的な手段を通じて市当局者に影響をあたえてきたことから、いわば自然発生的に認められた点に特長をもつものであった。従ってそれは住民参加の『権限』というよりも、むしろ「儀式」であると言われる。他の都市でも、少数の住民代表を形式的に委員会に加入させて、申し訳的に意見を求めるところもある。

(2) 市民団体が公営施設機関の事業方針や活動プログラムの決定に対して、拘束を加える正式の権限をもつ場合がある。活動プログラムのうちから優先性を決定したり、予算を承認する権限を住民団体にあたえよという要求は、今日アメリカ各モデル市において増加しつつあると言われる。<sup>18)</sup>

(3) 上級機関や広域団体で承認した程度の権限内において、下級機関の事業方針や活動プログラムを決定する権限を、小地域の住民団体に認めるところがある。例えばニューヨーク市では全市的協議会が一般的な事業方針を決め、また20カ所のスラム地区に予算の配分を行なうと、各近隣地区

住民団体は、その方針と予算の範囲内でプログラムを選択し、決定する権限をもっている。

(2)および(3)に示したような系統的な住民参加による意志決定を可能にするためには、全市的レベル、行政区レベル、小地域レベルの住民団体が系統的に組織されていなければならない。これを逆に言えば、このような系統的な住民組織を持たないで、政策の決定ないし意志決定に対する住民参加を主張してみても、意味のある成果をあげることとはできないということである。

### c. 承認 (sanctioning) としての住民参加

公的福祉事業の事業方針や活動プログラムの決定に先だって、サービスの受給者 (recipients) としての住民に承認をを求めることを意味する。前述の意志決定や政策の決定をする住民参加に比較すれば、これは示された方針やプログラムに対して単に住民の側が承認をあたえるに過ぎないという点では、いわば『弱い住民参加』である。このような住民の承認を求める理論的根拠は、住民を社会的サービスの消費者として位置づけ、サービスの内容や方針の『生産過程』に対しては住民参加を必要としないが、少なくとも最終の『商品』については承認を必要とする、と言うのである。

このような承認のための住民参加の方法は各種各様である。アンケートを出して住民からの回答を求めたり、議会での公聴会、住民投票、新聞その他のマス・メディアによる紙上討論会等が利用される。そして住民の承認ないし支持を得てから、市会および市当局がサービスの実施を計画するのである。

このような『弱い住民参加』の有効性については、しばしば疑問が出されているけれども、しかし運用の仕方によっては、一方的な官庁側の計画の実施を喰いとめることも不可能ではない。例えばボストン市の Charlestown 地区の住民の90%が、公聴会において市当局の市街地改造計画に対して不賛成の旨を証言したために、その計画の実施を2カ年間延長して、その間に住民の意向に従って計画を修正し、賛成を求めたという事実が報告されている。<sup>19)</sup>

しかし住民参加をこの「承認」にのみとどめている場合の危険もまた十分に注意しなくてはなら

ない。というのは公営の社会的サービスに対して多くの住民が無関心である場合には、この「承認」はほとんど有名無実になるからである。そして前記ボストン市の Charlestown の例は、地域社会の将来をよく見通した住民の側の強い関心と周倒な用意があって始めて可能であることに注意されねばならないであろう。

この承認としての住民参加の第2の弱点は、いわば事後的な市民参加であるという点である。つまり計画の立案や方針の決定がすでに計画機関や執行機関において決定されて後に市民の承認ないし同意を求めるのが、この住民参加の特長である。ところで今日では多くのひとは、他人によって決定され、計画されて、単にその後に承認ないし同意だけを求められるプログラムには反感をもつか、無関心であるという傾向がある。かれらは「承認としての住民参加」に対して、独立の機能としての価値を認めていないのである。

この点において、わが国の公営事業に対する住民参加は、多くはこの「承認」において認められていることに注目しなくてはならない。例えば地方自治法第74条は『条例の制定・改廃の請求とその処置』を規定しているが、それは住民の『五十分の一以上の者の連署を以て、……条例の制定または改廃の請求をすることができる』とするものである。また都市計画法においても『都市計画の案を作製しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする』と規定している。<sup>20)</sup>

### d. ソーシャル・アクションとしての住民参加

社会福祉における住民参加の目的が、単に社会福祉の計画や運営方針の決定に対して住民の意向を反映させるだけではなくて、地域社会の権力構造ないしは政治勢力を変更させる点にあると考えるならば、前述してきた各種の住民参加では不十分であって、更に発展した形態が考えられねばならない。それがここであげる『ソーシャル・アクションとしての住民参加』である。従ってここで“social action”とは言っても、それはかつて social worker を中心として行なわれた「social reform としての social action」と区別される必

要がある。「social reform としての social action」では、中核的役割を果たすのは social worker や特定少数の指導者であって、福祉サービスの対象者や一般住民は単なる応援団にすぎないものである。これに対して、ここでいう“social action”は、住民ないしは福祉サービスの対象者自身の強力な組織の力に訴えて立法・行政機関を支配する政治権力側の譲歩を要求する大衆運動である。従って正確には「福祉権運動」(welfare rights movement) などと呼ばれる ソーシャル・アクションの一形態というべきである。

わが国でも『生活を守る会』、『全日自労』、『日患同盟』のソーシャル・アクションは、このような福祉権運動の形態をとっているけれども、ここでは地域住民の参加としての意味に力点を置いて考察してみたい。

福祉権運動としてのソーシャル・アクションのねらいは、社会福祉サービスを支配する階級の勢力に対抗しようとするような反対勢力を組織化して、相手に打撃を加えることによって支配階級の譲歩を余儀なくさせ、このことを通して地域社会構造の変革ないしは支配権を住民の手に収めることである。

近年アメリカの各地で見られた「福祉権運動」の経験によれば、大まかに分けて次のような二つの傾向がみられる。<sup>21)</sup> (1)「1964年経済機会法」にもとづいて行なわれる地域福祉事業の対象地域に居住する低所得者を組織し、強力な団結力を背景として地域福祉サービスのみならず、下部行政機構全体の実質的な改革を目指す運動。この傾向の新しい特長は、従来多くの市民権運動にみられた単なる抗議運動をやめて、「経済機会法」や「モデル都市法」にもとづく地方自治体の社会福祉サービスの改革に参加して、これを積極的に利用し、地域社会の社会資源を充実しながら、全般的な行政斗争によって地域社会の政治的支配権を転換させようとする点にみられる。つまりこの傾向は、ある論者の表現によれば“service-based social action”である。

(2) このような現実的な生活要求を含んだ「social action としての住民参加」に反対する見解もある。この見解によれば、「経済機会法」を制定した連邦議会やモデル都市プログラムを実施す

る地方自治体が、地域社会における権力の再配分を行なうと考えるのは不当な楽観論であること、また福祉、保健、教育等の社会的サービスを利用することは、却って低所得階層ないしは被支配階級の階級斗争意識を眠りこませる垂片であるとしてこれを拒否すべきことを主張する。そしてもっぱら低所得階層の組織化活動としてはストライキ、デモ、ピケ等の抗議と抵抗運動によるべきであるとする。つまり(1)で述べたような“service-based”ではなくて、“agitation-based social action”とでもよぶべき福祉運動である。「経済機会法」にもとづいて提供される社会福祉サービスに価値があるのではなくて、そのなかに含まれている階級性を暴露する政治的目的のためにのみ利用されるべきものであり、従って福祉権運動は政治権力を被支配階級の手におさめる最終目的のための手段にほかならない、と言うのである。

第1の見解の問題点は、古くして新しい社会福祉理論の問題に通ずる。つまり同一の社会福祉機関において、福祉サービスの日常的な提供や改善と、政治的支配権力の変更を目的とする政治運動とを、同時に効果的に行ないうるかという問題である。社会福祉サービスの提供や改善は、常に住民の日常生活上の要求の充足を基準として、生活者としての住民の共通の利害関心に訴えて住民の組織化を行ないうるであろうが、政治的支配権力の獲得ないし改変を目指す政治運動では、常に一定の政治的立場や見解を前提とせざるを得ないであろう。従って第1の見解は、この二つの条件が一致したときのみ成功の可能性をもつであろうが、一致しない場合には、サービスの提供や改善を行なう社会福祉機関と政治的行動のための団体とは、別箇のものでなければならないであろう。

第2の見解、すなわち地域福祉サービスを拒否し、一切の政府機関の地域活動に抵抗するように住民を組織化する「福祉権運動」のもつ問題点は、住民の日常生活上の要求の充足を犠牲にしなが、ながく抵抗運動をつづけることが可能かどうかということである。これを逆に言えば、地域社会における福祉サービスを利用することによって得られる現実的な生活上の便益や利益を放棄しなければ、運動が成立しないという矛盾をどう解決するかということである。抵抗運動をつづければ続け

るほど、生活上の犠牲が多くなるというような運動形態は、運動それ自身として矛盾ではないかということである。

この二律背反を解く鍵は二つあると思われる。(1)政治的権力の獲得を目的とする一切の運動は、必然的に住民の生活上の要求ないし利益を犠牲にせざるを得ないと割り切るか、(2)或はかつてわが国でも主張されたように、『社会福祉とは無産階級解放運動の犠牲者に対する救援活動である』とか、『社会の戦争における傷病者救護の赤十字社である』<sup>22)</sup>という見解に立つかのいずれかであろう。しかし社会福祉は、現実の生活困難にかかわるとすれば、このような福祉権運動はそれ自身大きな資源調達機能を果さねばならないであろう。しかもその運動の担い手は日常生活にも事欠く低所得階層であるとすれば、この二律背反を解くことは実際上困難であると言わねばならない。

#### e. 福祉サービスの運営に対する住民参加

ここでいう運営 (administration) というのは、既定の計画と基本方針の範囲内において、サービス機関の提供する福祉サービスや日常業務の効率的な実施のための管理を意味するが、この管理業務に対してサービスの対象者としての住民を参加させることが、ここで言う「運営に対する住民参加」にほかならない。従来の伝統的な見解では、クライアント自身の問題の診断や治療過程に対してクライアントを参加させることや、サービス機関の運営方針に対して助言をあたえる臨時的な委員会 (committee) に対象者の代表を参加させることは、認められていたけれども、常任の執行機関 (board) に対象者の代表を参加させることについては、多くの反対論のあったことは、前述においても触れたとおりである。特に公営の福祉機関において然りである。

しかしアメリカの「1964年経済機会法」にもとづく貧困地域対策では、このようなサービス機関の直接的な運営に対象地域の住民を参加させるところまで発展したことは、注目すべきことである。特にそれは、近隣地域を対象とする地域福祉機関において強調せられる住民参加の形態である。このような住民参加の理由と機能の内容は次のとおりである。

(1) 従来の公営社会福祉サービスの対象者は、サービス機関の運営のあり方については強い批判的態度をもっていたので、対象者をも含む住民団体自身に運営上の責任を委任することによって、その不平を緩和する必要がある。そうすることによって住民とサービス機関との間に一体感を保ちうるのみならず、住民自身が地域福祉活動について学習する機会をもつことができる。例えばサービス受給のための手続を住民自身の手で改善することができよう。

(2) 住民団体の指導者を執行委員会に参加させたり、管理職に任命して、福祉機関の職員の人事や予算にも責任と権限をもたせる。このことによって管理職に対する住民の信頼感を得ると共に、直接住民に接触する職員を選考する権限を住民代表にもたせることができる。

以上のような住民参加の機能と特長は、特にサービス開始の初期において強調されねばならない。外部機関ないし外来者によるサービスに対する住民の不信感や新設のサービス機関の立地問題の困難があるからである。

このようなサービスの実施に直接関連する運営を、住民に委任する住民参加の方式については、法律上の権限をもつ官僚や専門的技術者たる職員と住民との対立をいかに解決するかという問題が今後に残されている。

#### f. 職員雇用による住民参加

1964年の「経済機会法」およびこれにもとづく「モデル都市法」の規定によれば、社会福祉サービスの対象地域に居住する低所得階層に属する住民を、社会福祉機関の職員として一定比率以上雇用すべきことを奨励している。社会福祉の専門職制度の確立されているあいには、所定の資格条件をもたない住民ないしサービス対象者を雇用することについては、伝統的に根強い反対のあることは言うまでもない。しかし他方において、従来からの専門的職業には、しばしば排他的なギルド制があって、専門的サービスの水準の維持、向上を表面の口実として、実は既得権益を守り、既成の社会制度の現状維持を弁護する傾向のあったことに対して、多くの対象者は疑惑と反感をもっていたことも事実である。つまり専門的ソーシャル



・ワーカーは、自分らの技術や理論および現行の社会制度によって解決し得ない対象者の要求を抑圧したり、心理的なレベルで解決しようと試みてきた。特に1960年頃から強調された問題家族や大きな貧困階層問題の未解決は、既成の専門ソーシャル・ワーカーの無力さを暴露するものであった。

このようにして専門ソーシャル・ワーカーに対する挑戦として主張されたものが、この対象者雇用による住民参加方式であった。その根拠は、貧困者ないし対象者の真実の要求を理解しうるものは、専門ソーシャル・ワーカーではなくて、貧困者自身であるというのである。そしてその要求を充足する方法も、対象者自身が最もよく知っていると言うのである。

対象地域の住民をサービス機関に雇用することによって、サービス機関と被用者たる職員の双方が次のような利益を得ると言われる。<sup>23)</sup> 職員は正しい職業労働の習慣を身につけると同時に、専門的な援助技術を向上させる意欲をもつ。またサービス機関の事業方針やプログラムの内容を隣人として近隣社会に普及・説明する。対象地域の生活実態を住民としての職員の直接的な説明によってサービス機関が知ることができ、事業方針の変更に役だてることができる。そのみならず専門職業としての社会福祉の進歩にとっても、このことは有効である。

けれども「経済機会法」実施後の実態調査の結果を見ると事態はそれほど簡単ではない。その主要な点は次のとおりである。

低所得階層対策とは言っても、そのサービス内容は単純ではなく、学歴や訓練のない多数の住民に十分な職種を準備することはできなかった。単に少数の住民が補助的な職員として採用されたにすぎなかった。そしてかれらが更に職業上の訓練をうけたいと考えるや否や、近隣社会との同一感を失うという矛盾が見られたり、その結果、近隣社会にとって必要であった指導性が外部に流出するという、予期に反した結果が見られた。

1) 全国社会福祉協議会発行「社会福祉協議会業務資料集」1969年版および1970年版所収の『社会福祉協議会組織の基本要領』(昭和25年)、『市町村社協活動当面の方針』(昭和32年)、および『社会福祉協議会基本要項』(昭和37年)によって見

られるように、『住民が自ら専門家と協力して地域の福祉に欠ける状態を克服する』としたのは「市町村社協活動当面の方針」からであった。

- 2) 『住民主体の原則……を早急に実現するためには多くの地域にいくつかの困難があることが指摘され、問題を今後に残さざるを得なかった』(基本要項前文4参照)と言われるように、徹底的な住民参加は理念としてとどまる傾向がみられた。
- 3) Jack Rothman, Three Models of Community Organization Practice, in National Conference on Social Welfare, Social Work Practice, 1968, p. 16—47.
- 4) J. Rothman, *ibidem* p. 29
- 5) J. Rothman, *ibidem* p. 29
- 6) J. Rothman, *ibidem* p. 30
- 7) この点については、筆者は別の機会に詳細に論じたことがあるので、ここではこれ以上に立ち回らないことにする。拙著『地域福祉研究』, 昭和45年, p. 73—76参照。
- 8) J. Rothman p.30.
- 9) Joseph E. Paull, Recipients Aroused: The New Welfare Rights Movement, Social Work, Vol. 12. No. 2. April 1967, p. 101—102.
- 10) Arthur Dunham, Community Welfare Organization, 1958, p. 52 に示された彼の social action の定義は次のとおりである。『social action とは、social actionist が社会的に望ましいと考えた目的をかかげて、教育、宣伝、説得または圧力によって現行の社会的実践 (social practice) や状況を変更させる努力をいう』と。
- 11) Edward M. Kaitz and Herbert H. Hyman, Urban Planning for Social Welfare, 1970, p. 105—110.
- 12) Ralph M. Kramer, Participation of the Poor, 1969, p. 6—21.
- 13) Edward J. O'Donnell and Catherine S. Chilman, Poor People on Public Welfare Boards and Committees,—Participation in Policy-Making? in Welfare in Review, Vol. 7, No. 3, May-June 1969. p. 1—10.
- 14) Warren G. Bennis, A Typology of Change Process, in W. G. Bennis and others (ed.) The Planning of Change, 1961, p. 154—156.
- 15) Edward M. Kaitz and Herbert H. Hyman, *op cit.*, p. 105.
- 16) E. M. Kaitz, *ibid.* p. 186.
- 17) Jerome L. Schwartz and Milton Chernin, Participation of Recipients in Public Welfare Planning and Administration, in Social Service Review, Vol. 41, No. 1, March 1967
- 18) E. M. Kaitz, *op. cit.*, p. 107
- 19) E. M. Kaitz, *op. cit.*, p.108.
- 20) 「地方自治法, 第5章直接請求」「都市計画法第17条第2項」参照。また昭和45年10月26日茨木市では「70才以上の老人の医療費の無料」を規定する条例制定を求める直接請求運動が有効と認めら

れた。

21) Ralph M. Kramer, op. cit., p. 14—15.

22) そのような見解の古典的な一例として、1927年10月9日の故高田慎吾氏の大原社会問題研究所葬における森戸辰男氏の弔辞をあげることができる。

また福祉運動以外の分野であるが住民の生活と権力への抵抗とを統合した生活者の立場の実例は、広野広著「新島，アリの反乱」昭和45年、において見ることができる。

23) R. M. Kramer, op. cit., p. 20.