

コミュニティ・オーガニゼーションにおける計画概念

—— 組織化と計画：二重の焦点 ——

高 田 真 治

はじめに

社会福祉の方法であるコミュニティ・オーガニゼーション（以下COと略す）は、1950年、牧賢一や谷川貞夫らによってわが国に紹介された。翌1951年に結成された中央社会福祉協議会（1955年、全国社会福祉協議会に改組）、およびこの指導の下に組織された都道府県、市町村社会福祉協議会は、彼らの理論的指導の下にわが国におけるCOの第一義的実践機関として発足した。しかし社会福祉の社会化、民主化への一定の役割を果たしたものの、その組織化の経過、性格から今なお多くの課題を抱えているのが実情であるといえる。

ソーシャル・ワークの中でもマクロな観点から、社会環境の変革をその重要な課題とするCOは、社会福祉の発展にとって、わが国においても不可欠の方法であることはいうまでもない。しかしその基盤とする社会的条件の検討を抜きにして、方法・技術のみを直輸入出来るはずはなく、その意味でCOがわが国で十分定着、発展しなかったのは当然のことといえよう。そこで課題は、COの理論、実践の歴史から学ぶべきを学び、それをわが国の状況に照らして再吟味し、わが国におけるこれからのあり方について示唆を得ることであろう。したがってこの意味では、方法として必ずしも伝統的なCOに固執する必要はなく、より実践的にその機能を拡大・発展させてとらえてもよいと考える。

筆者は、今後のわが国社会福祉の課題は、社会福祉固有の視点の確立と、これに基づく社会福祉方法

論、社会福祉計画論の検討であると考えている。いうまでもなく、社会福祉の方法とか技法とかいうものは、その前提としての「社会福祉」が、その固有の視点にもとづいて明確にされ、その実践のために活用されるべきものである。この点については他のところで検討しているので⁽¹⁾、本稿では、「社会福祉計画」に関する基礎的作業として、社会福祉における「計画」の発展過程、すなわち具体的には、アメリカにおけるCOの理論的系譜を概観し、そこにみられる「計画」のとらえ方、変遷を検討しておくことにある。これによって前述の観点から、これからのわが国における社会福祉の1つの課題を明確にし、おきたいと考えるのである。

I 揺籃期（19世紀末—1939）

I - i COの発展

COの歴史を顧ると、社会福祉に関する重要な出来事をその節目として、いくつかの時代に画することが可能である。

- I . 1870 ~ 1917 慈善組織協会（COS）の時代
- II . 1917 ~ 1934 諸連合体の創設
- III . 1935 ~ 1955 専門的発展の拡大
- IV . 1955 以後 COと社会変動の時代

ここでとりあげられている時代を画する出来事というのは、戦争募金の組織化（1917）、社会保障法の制定（1935）、および全米ソーシャル・ワーカー協会の発足、国連による「コミュニティ・ディベロプメント」についての報告書、さらにCO理論史上画期的な業績といわれるM・ロス「コミュニティ・

(1) 高田真治、『社会福祉方法論』、岡村・高田・船曳「社会福祉の方法」、勁草書房、1979、所収。

オーガニゼーション——理論、原理および実践」の発刊(以上 1955)である。⁽²⁾ その他の出来事によって時代を画することも可能であろうが、⁽³⁾ CO 発展上の特徴は一般に上のようにとらえられているようである。

しかし本稿では、CO 理論の歴史を次の 2 つの報告書が画するものと考えたい。すなわち「レーン報告(NCSW, 1939)」および「CO 実践の作業定義(NASW, 1962)」である。何故ならこれらは、それ以前の CO 理論の発展を検討・整理した上で、それ以後の CO の方向づけを与えている重要な報告書であり、事実 CO における影響は顕著であったと考えるからである。したがって次のごとく時代を画することにする。

I 揺籃期 19 世紀末～1939

II 成長期 1939～1962

III 展開期 1962 以後

前述したごとく本稿では、CO の理論的発展全体をレビューすることは目的ではない。上の区分にしたがって、CO の理論を概観し、その歴史を通して「計画」がどのように考えられ、発展してきたのかを検討することにある。

周知のごとくイギリスにはじまり、間もなくアメリカに導入された COS は、セツルメント運動と並んで CO のみならず近代社会事業の創始と考えられている。ここでともに運動の目標として強調されていることは、工業化・資本主義化の進行に伴う生活困窮者の激増に対応して、調査にもとづく実態把握と世論の喚起であり、さらに諸資源の連絡・調整およびその有効な活用であった。

全米会議で報告された論文の中で、最初に“community organization”という言葉を用いた

といわれる R. バルドウィン(Baldwin, 1912)は、調整されたコミュニティ・プログラムおよびそれらを達成する手段に強調点をおいていた。すなわち、その論点は、援助を求めるといふ必然性に対して、いろいろな関連領域、とくに公的問題について活躍している全ての組織の努力を関係づけることであり、同時に組織化の努力を継続していこうとするものであった。したがってここでは以上の意味でのプログラムの開発、共同の計画立案(joint planning)が課題とされている。⁽⁴⁾

E. リンデマン(Lindeman, 1921)は、民主的過程と専門性の関係を助長することによって、最も高度なサービスを保障することを CO の本質的課題としている。⁽⁵⁾ また J. スタイナー(Steiner, 1930)は、関連領域も含めた体系的分析と記述によって最初の CO の教科書を書いたとされているが、ここで強調されているのは、CO は適応と社会的調整の問題という点である。すなわち、効率や行動の統一性ということに主眼をおいて、緊張、敵対関係の存在を前提にコミュニティ内部の諸グループの相互関係、統合および調整を図ることであり、変化する状況にペースをあわせて調和を図る継続的のプロセスと考えられている。⁽⁶⁾

ここでの CO の課題は、地域の諸下部組織の協同、調整によるサービス効率化のためのプログラム開発という意味での「計画」である。この時期における CO に関連する計画概念の未熟性は、次にみるようにソーシャル・ワーク年鑑によって明らかであろう。

I - II 「ソーシャル・ワーク年鑑」にみる概念

この初期の時代についてソーシャル・ワーク年鑑をレビューしてみると、“community organization”という項目は第 1 巻(1929)からすでにみ

(2) Arthur Dunham, *The New Community Organization*, Thomas Y. Crowell, 1970, chap.2.

(3) 例えば F.M. Cox and C. Garvin, “Community Organization Practice: 1865—1973,” Cox, et. al., ed., *Strategies of Community Organization*, Peacock, 1974, chap.2.

(4) Monna Heath and Arthur Dunham, *Trends in Community Organization*, The Univ. of Chicago, 1963, chap. 2.

(5) Ibid.

(6) E. B. Harper, ed., *Community Organization in Action*, Association Press, 1959, p.56.

られるが、ここでCOは、個人をとりまく社会関係に向けられたものであり、あるいはこれらの諸関係が生起し、またより意識的に形成されるプロセスを示している。したがってCOは、意識的変革のプロセスであり、新しい社会的ニードの増進と再調整、およびこの手続きの下に全ての人々を関与せしめるための努力、を意味しているのである。⁽⁷⁾

注目すべきは第2巻以降である。第2巻(1933)および第3巻(1935)においては、COはソーシャル・ワークの主たる部門の1つであり、ソーシャル・ケースワーク、ソーシャル・グループ・ワークと同列におかれている。しかし、より一般的には組織化された社会計画(social planning)活動に適用され、特にソーシャル・ワークの調整及び立法化や他の手段によるプログラムの促進を意味しているとして、「社会計画およびプログラムの促進」という標題の下でのべられている。すなわち、コミュニティの概念があいまいであること、COは地方的(local)性格をもつものであり、かつ多様に用いられてきたことなどを理由に、COと言うより社会計画という方が好ましいとしているのである。⁽⁸⁾

では、ここで社会計画の概念をいかにとらえているかといえば、一般的な社会-経済的計画立案ではなく、コミュニティ、州あるいは全国的基盤に立って家族福祉、児童福祉、保健、リクリエーションといった、全体としてのソーシャル・ワークの領域、あるいはその一部分のための福祉プログラムの開発である。何故ここでCOと社会計画が同義、否むしろ社会計画と呼ぶべきであるとしているのであろうか。これには相互の概念が未成熟であったこと、これと関連して、社会計画には反発さえ感じていたアメリカで、大恐慌以後ニュー・ディール政策によるTVAを典型として社会計画が重視されるに至ったこと、などが考えられるであろう。

さらに第4巻(1937)においてはCOという項目

はなくなり、社会福祉計画(social welfare planning)という項目が登場する。ここでは社会福祉計画を、福祉プログラムの組織化されたプランニングと促進、というふうにとらえCOと同義であるとして、ケースワークやグループ・ワークと同じくソーシャル・ワークの主たる方法の1つとしながらも、COを「古い用語」と呼んでいる。すなわち、社会福祉計画の概念は次のごとくである。「社会福祉計画という用語は、この項では計画過程そのものだけでなく、計画立案の準備として調査すること、およびプログラムを進めるというその後のプロセスと、それらが形成されたのち効果あるものにするということの意味している。社会福祉計画は、注目をひくために起る特定の不適応を処理するための散発的で関連性のない努力よりも、むしろ社会的安寧を増進するための開発の統一、統合また包括的計画を意味している。」⁽⁹⁾

以上のように、この初期の時代にCOの中で「計画」への関心が既に示されていることが理解されるが、しかしCO、社会計画、社会福祉計画と呼ぶというCO概念についての不明確さ、未成熟さがみとめられるのである。そこでCOに関する「レーン報告」のような報告書が出されるのは必然性があったと思われるのであり、かつCO理論史上十分評価される業績と言いうるのである。

レーン報告においてもCOという名称の選択について議論がなされているが、結論として、“community organization”という語を用いることになった。周知のごとくレーン報告は3つの定義を示しているが、いずれの定義もニードに適用するように資源を動員するという、いわゆる「ニード・資源調整説」といわれるものである。そして、それぞれは社会的サービスを開始し、福祉機関の努力を調整し、福祉プログラムを確立するという考えを表わしている。この目標を達成するためにいくつかの方法を用

(7) NASW, *Social Work Year Book*, vol.1, 1929.

(8) NASW, *Social Work Year Book*, vol.2, 1933, and vol.3, 1935.

(9) NASW, *Social Work Year Book*, vol.4, 1937.

いて活動がなされるが、計画立案はこの方法の1つに位置づけられている。すなわち、COの方法としての計画立案は、2つあるいはそれ以上の機関によって、あるいは機関のためになされるものである⁽¹⁰⁾。したがってここで考えられている計画とは、ある目的達成のためになされる機関・施設の協力のための「共同計画」を意味しているといつてよいであろう。

以上検討してきたように、この期間はCO理論の揺籃期ということが出来る。計画とのかかわりで見ると、20世紀に入って都市計画がすすめられたが、これには住宅や保健問題等に関わりをもつ社会福祉機関、ソーシャル・ワーカーも関与した。しかしその後の大恐慌を契機として、TVAまた社会保障法にみられるように公的に連邦政府が介入することとなり、この社会計画化の趨勢の中で、社会福祉の方法としてのCOが、その固有の機能をどこに見出し、その役割を果していくかが模索された時期であるといえよう。そしてこれがレーン報告によって、COとは「ニードと資源の調整」とであると定義され、これを具体的にすすめる方法および活動として計画が位置づけられたのである。

わが国に紹介されたCO理論とは、この時期のものであることが理解されよう。そして、これを基礎として、今日のわが国の「社協理論」が構成されているのである。後にみるように、社会の変動に対応したCO理論の検討・発展が不十分であったこと、それを実践する主体も未成熟であったこと、これらが今日に至るまでもなお、わが国におけるCOの課題として残されることとなるのである。

II 成長期 (1939 - 1962)

II-1 前期; インターグループ・ワーク

レーン報告以後、CO実践の作業定義が出される間のこの時期は、COの成長期と考えてよい。すなわち、M.ロス(Ross)をその代表として多くの理論

的研究がこの期間になされているからである。しかしこの20年余の間にも計画の観点からいうならば、1950年代に1つの特徴をみることができる。すなわち問題解決志向が強まったことである。この観点から強調されたのは「計画立案」であり、COとのかかわりが前面に出されて検討されるようになったのである。したがってこの期間を理論の発展という観点からCO成長期と呼ぶことにするが、その内容の特徴から、1950年を境としてそれぞれ成長期前期、および後期として検討することにした。

R.クルツ(Kurtz, 1940)は、プロセスとしてのCOという観点にたち、地方から国家レベルに至るCOの広範なとり扱いについてのべている。すなわち、COはまず第1にプログラムの関係をとり扱うプロセスであり、人間をとり扱う他の基本的プロセス——ケースワーク、グループ・ワーク、とはソーシャル・ワークのセッティングが区別されるものである⁽¹¹⁾。COプロセスは単一の、またはいくつかの機関によって、全ての管轄のレベルにおいて社会福祉の目的のために用いられるものであって、社会的プログラムのためのニードの明確化、プログラムの定式化や確立、および地域、州、国というレベルをとわず、それらを社会的(social and societal)構造にかみ合わせるというプロセスを意味している。これはサービスの計画立案と実施の機能であって、機関相互、また機関とコミュニティとを関連づける機能でもある。すなわち、ケースワークやグループ・ワークという直接的サービスが効果的であるように計画をたて、それをすすめるプロセスであって、以上のような広域のものまで考えるとすれば、全てのセッティングにおける、全ての機関による社会計画の経験の分析が含まれねばならず、またこの研究によって、将来の社会福祉実践者を導く原理と標準の体系が生み出されることを期待しうるのである⁽¹²⁾。

W.マクミレン(McMillen, 1945)は、ソーシ

(10) A. Dunham, op.cit., pp.498-501.

(11) M. Heath and A. Dunham, *The Trends in Community Organization*, op.cit., p.72.

(12) Ibid., pp.79-80.

ャル・ワークのプロセスとしてケースワーク、グループ・ワークおよびCOを並べて置いている。COプロセスの目的は、個人やグループがそのエネルギーを向けることのできる共通の目的を見出しうるように援助することであり、社会福祉サービスの提供を進展させるために他と共同して行動するという、効果的な方法を見出すことが出来るように援助することである。すなわち、ここで彼はインターグループ・ワークを示唆しており、したがってプロセスの構成要件は、ソーシャル・ワーカーが集団生活の共同的増進のためにその能力を活用するように刺激し、また必要な技術的サービスを提供することによって、プロセスの開発を援助することにある。そこでこのようなCOプロセスをすすめていくために、用具としての計画が研究されねばならないという主張をしているのである。⁽¹³⁾

インターグループ・ワークの考え方はレーン報告に次ぐCOの主要な特徴を示したものであり、W. ニューステッター (Newstetter, 1947) によって明確にされる。すなわち周知のごとく彼は「インターグループ・ワーク説」として、グループ間の調整的關係、それによって選択され受容された特定の社会的目標をその焦点としたのである。彼はインターグループ、それを構成する母体としてのグループ、および代表性等について検討しており、今日においてもなおCOの1つの基本的特徴を示すものとして評価できよう。

ソーシャル・ワーク実践としてのCO、専門職としてのCOワーカーの責務について、哲学、知識、目標、方法の側面から検討したのはK. プレイ (Pray, 1947) である。彼によればソーシャル・ワークの実践とは、社会環境とか人間のパーソナリティそのものの問題を扱うのではなく、両者の関係の問題をとり扱うものである。したがってその目標は、社会構造やパーソナリティの変革ではなく、人々が

建設的な社会関係を見出したり維持したり、利用したりすることができるように側面から援助し、現実的なプロセスを改善し促進することである。ソーシャル・ワークの方法と技能は、援助することによって機能をコントロールすることではない。また結果に対する責任はクライアントにあってワーカーにはない。これを前提としてCO実践がすすめられねばならないわけであるが、組織化のプロセスには特定の計画の受容と実現が含まれる。しかしコミュニティを援助するよりも計画立案が先行し、その達成こそが成功の基準であるとする危険性、誘惑に対してCOワーカーは警戒しなくてはならない。このコンテキストの下で、COワーカーの専門的用具として、調査、アドミニストレーション、計画立案、解釈が相互関係を形成しうる援助過程として位置づけられないならば、それはもはやCOとはいえないであろう。⁽¹⁴⁾ プレイによれば、計画立案は以上のごとくCOの不可欠の要素であり、そしてCOはソーシャル・ワーク実践として認識されねばならないのである。

したがってこの時期における計画についての考え方は、「ニード・資源調整」「インターグループ・ワーク」という、ここで基本的な目的とされている調整にかかわる「計画」というとらえ方であったといえるであろう。

II - II 後期；「問題解決」

コミュニティの福祉の向上という観点から計画立案について具体的な検討をしたのは、A. ヒルマン (Hilman, 1950) と B. ビュエル (Buehl, 1952) である。50年代に入って計画立案を課題として問題解決志向がいつそう明確になったといえよう。両者ともCOの理論家というよりむしろ都市計画家であるが、前者は、コミュニティ生活を研究対象とした社会学的アプローチをとり、COとコミュニティ計画の相互作用および統合を強調している。また後者は、都市における複雑な福祉サービスについて、そ

(13) Wayne McMillen, *Community Organization for Social Welfare*, The Chicago Univ. Press, 1945, pp.19-25.

(14) Heath and Dunham, op.cit., pp.198-201.

れらが不可分のものであり、したがって包括的な観点から地域福祉計画の立案を主張しているものである。

ヒルマンによれば、COと計画の概念はつなぎ合わさったものである。計画立案は、その適用がコミュニティより広い範囲のものになされる場合もありうるが、しかしコミュニティにおける組織化された活動をその不可欠の要素としている。したがってプロセスとしてのCOは、コミュニティに一般的に見出される権威的要素、コミュニケーションといったものだけではなく、リーダーシップの開発や参加の促進という問題にまで注意が払われなければならない。⁽¹⁵⁾

ここで計画立案とは、資源の最適利用とコミュニティ生活の合理的統合を目的としているものであって、したがって計画者は目標を設定するのではなく、それを見出しかつコミュニティがそれらを明確に示うように援助するのである。計画立案は、コミュニティの諸活動と別のものではない。それは種々の機関の運営や民間組織の活動に関連したものであり、またそれらに固有のものである。実際には、地域計画 (community planning) の多くは、その対象とする地域の広狭にかかわらず、政府の援助によって行われるが、このことは計画における限界を示しているものであり、必然的にここに政策形成における市民参加が不可欠となる。計画立案は発展的、段階的なプロセスであって決して完結されえず、また技術者、一般の人達がそれぞれの役割を果たすという民主的プロセスでなければならないのである。⁽¹⁶⁾ すなわち地域計画とはプロセスであり、参加者の活動、ダイナミックな相互関係のネットワーク、同時に専門職ワーカーによって提供される方法、技術をその要件としている。したがって、事実に関する確実な基礎的研究、および民主的参加にもとづく目標の選択こそが、システムティックなプロセスとしての地域計

画の中心的課題となるのである。

地域福祉計画の見地から重要な業績を残したビュエルは、コミュニティ・サービスの相関した4つの大きな領域におけるCOについて、体系的理論を提供しようとしている。すなわち、当時のプログラムの状況は、いかなる明確な計画もなしにどんどん拡大する傾向にあった。そして統合されたコミュニティ・プログラムという秩序だった開発よりも、振興、アドミニストレーション、および専門の技術に注意が向けられており、結果として予防、また福祉ニードを充足させ問題を軽減させるということには殆ど成功していなかった。そこでビュエルは、依存性、疾病、不適応およびリクリエーションの4つの領域について、問題の分類、機関の機能、サービスの構造という枠組によって、単に青写真を描こうとするものではなく、ニードと問題の分析を実証的調査研究を通して行ったのである。すなわち、(1)各領域の歴史および文献の調査、(2)コミュニティ・サービスの問題および組織の分析、そして(3)典型的なアメリカのコミュニティにおける4つの領域の包括的な統計的研究、以上である。これらの問題に対処するためのコミュニティ・サービスの計画立案と組織化は本質的に兵站術 (logistics) の問題であり、彼は問題解決概念を用いることの重要性を強調しているのである。⁽¹⁷⁾

1955年にはロスによる「コミュニティ・オーガニゼーション」が出された。彼のCO理論史上の意義・評価についてはよく知られているので詳述をさけ、本稿での計画立案の視点からのみ検討することにしたい。

今まで考察してきたように、COにおける計画への関心、その重要性についての認識は高まってきたといえるのであるが、計画立案については地域計画の観点からとりあげられ、COの中で体系的に検討されるに至っていないといえる。ロスはCOの

(15) Arthur Hillman, *Community Organization and Planning*, Macmillan, 1950, p.13.

(16) *Ibid.*, pp.35-36.

(17) Bradley Buell, et. al., *Community Planning for Human Services*, Columbia Univ. Press, 1952, pp.3-17.

理論・原則を検討する中で、計画立案を問題解決のための不可欠な要素として明確に位置づけたのである。しかし計画立案の過程はCOの過程とは同じものではなく、全体的調和に関する原則とのかかわりですすめられねばならない。すなわち、COでは、計画に対する共同社会の参加、一体化およびこれを十分に支持する気持を考慮することが、計画をすすめるための方法を決定する条件となる。⁽¹⁸⁾ これによって共同社会の全体的調和が実現されるか否かが重要なのである。

以上のようにロスによれば、COの不可欠な要素は計画立案(planning)と地域共同社会の調和(community integration)であるが、計画立案についての一般理論、また経験は蓄積されつつあるものの、計画(計画立案の所産)および計画立案に含まれる人間的要素についての関心を1つの過程全体としてとり扱うまでには至っていない。計画立案の中心点は、「問題を積極的に解決することであり、手段を、計画の実現という目的に適合させる(紙の上の解決)のではなくて、目標の達成(問題の解決)に合わせるのである。」⁽¹⁹⁾ すなわち「理想的な計画」よりも「実際行動の計画立案」を問題としているのであり、そしてこれを成功させるためには、問題の解決、状況の改革を求める感情を失わせることなく、この動機づけによって志気を保つことである。したがってここでCOを支える次の5つの傾向が想起されねばならないであろう。(1)自己決定、(2)共同社会固有の歩幅、(3)地域から生まれた計画、(4)共同社会の能力増強、および(5)改革への意欲、である。⁽²⁰⁾ これらの要件を確認した上で、計画立案の諸段階が設定される。

1. 問題の定義づけ
2. 問題の本質、意味、関連事項の研究
3. 終局的解決に関する決定

4. 同意を得た解決策の実行⁽²¹⁾

以上のごとくロス理論は、CO論の系譜の中で計画の意義、位置づけ、プロセス等について検討を深めている点において、1つの代表とすべきであろう。

1962年には「CO実践の作業定義」(NASW)が出されたが、これはレーン報告の続編とでもいうべきものであり、また1958年の「ソーシャル・ワーク実践の作業定義」を基礎としたものであった。この報告の第1の目的は、CO実践の継続した研究のために準拠枠を提供することであり、またいろいろな実践の領域におけるCO実践をおおう傘であることを意図したのであった。その実践を研究し改善していくために、専門職の理論がそれに関係のある現象——コミュニティと社会過程、およびその介入のシステム——特定の社会状況に向けられたワーカーの実践についての理解を深めていくことが求められる。⁽²²⁾

そこでこの作業に必要とされたことは実際的な観察や手続きを説明するための仮説であり、この検証を通して実践の知識を高めていこうとするものであった。したがって価値、目的、認可、知識および方法の総体(constellation)としてとらえようとする本報告の性格から、計画立案については「問題解決の方法」として「活動の計画および計画立案の戦略」という項がとりあげられている。自己実現の達成を中心としたソーシャル・ワークの実践と伝統的に結びついた価値に基づいているCOの実践は、いくつかの仮定によってその究極的な価値の実現に努めてきたといえるのであるが、しかし注目すべきはここに計画立案が位置づけられていることである。「公的、私的な社会福祉の設備、サービスおよびプログラムの計画立案。調整、および統合は不可欠である。人間の福祉は不可分のものである。社会病理は互いに関係したものである。また、社会福祉の設備、サービスおよびプログラムは相互に依存してい

(18) M.ロス、岡村訳、「コミュニティ・オーガニゼーション、理論・原則と実際」、全社協、昭43、pp.148—149。

(19) 同、p.145。

(20) 同、pp.31—41。

(21) 同、p.149。

(22) NASW, "Working Definition of Social Work Practice", *Social Work*, vol. 3, No. 2, 1958, pp.5—6.

る。」⁽²³⁾すなわち、社会福祉の価値実現のためには全体性という観点に立たねばならないという認識、そしてこの認識にもとづいて社会福祉を遂行するためには計画立案が不可欠の要件となる、ということであろう。

この時期は、社会福祉の問題解決の方法としての「計画立案」が強調され、そしてロスに至ってCOは社会福祉の方法として確立されたといえるのである。しかしこのロスの理論は、地域共同社会の調和を基本的要件としているため小地域社会にしか適用できず、人種、階級等の葛藤の存在するところでは有効性をもちえないとの批判がなされているのは周知のごとくである。これは60年代の公民権運動、福祉権運動で実証されるのであり、したがってこの意味で1962年にNASWの定義が出されているということは意義あることといえるであろう。そしてこのうち、CO理論をさらに発展させる努力が払われることとなったのである。

III 展開期（1962以降）

III-1 COと社会計画

社会的諸問題の解決、福祉助長のためのコミュニティ形成に伝統的に関与してきた2つの専門職は、都市計画家とソーシャル・ワーカーであり、1960年代に両者は社会計画の定義にとりくんだ。しかし両者とも実践のモデルの基礎としての社会の概念化の欠如という深刻なハンディキャップを負っていたといわれる。すなわち、都市計画の専門家は建築が主であり、都市の物理的開発を目ざしており、一方ソーシャルワークは心理学が主たる準拠科学であり、個人の変革をその目標としていた。したがって、双方とも分析と変革の目的としての社会組織及び社会過程という意味での「社会」に注意を向けるという概念枠組が欠如していた。都市計画は環境の下での重要な要素である社会組織の展望を欠き、ソーシ

ャル・ワークは人間行動への社会的影響の重要性を認識しているが、その実践概念としての環境変革の展望を欠いていたのである。⁽²⁴⁾

1964年には国際ソーシャル・ワーク会議（第12回、アテネ）が、「社会計画による社会発展——ソーシャル・ワークの役割」というテーマで開催された。ここでは社会進歩をはかるための社会計画に対して、いかにソーシャル・ワークが貢献出来るか、という観点から議論されている。すなわち、ソーシャル・ワークのみならず他の学問領域も大いに貢献することを認識しつつ確認されたのは次の諸点であった。

第1、現在ソーシャル・ワークが社会計画に対して果たしている貢献は、より活発かつ効果的な参加を促進する点においてである。

第2、ソーシャル・ワークは何を社会計画に寄与しうるかといえば、人々のニーズについての知識と理解、社会変動の効果および、いかに人々がそれに適応するかについての情報、ニーズと環境に関連する動機の理解に基づいた専門的判断、いかに人々をして協同的活動や行動に関与せしめるかという知識、社会問題の最もよい解決策の提案、である。

そして第3、いかにしてソーシャル・ワークはその貢献をなしうるかといえば、社会計画の全ての段階への活発な参加、質的な情報の提供、統計的データの提供、目標決定の援助、社会踏査、効果的な市民参加の手段についての助言、以上によってである。⁽²⁵⁾

すなわち、60年代に入ってCO理論の整理、確立がなされるとともにマイクロな技術論の立場からの脱皮がはかられ、「COの手段を通じてソーシャル・ワークはどのようにすれば、それ自身を広範な社会的ニーズや圧力に対処させられるか」という、新しいCOの課題、社会計画の役割を担うことになったのである。そこでCOでは、この課題にとり組み、上に示された問題の克服を図り、新しい概念化をすすめるために、行動科学理論、実践理論、制度的ア

(23) Ibid., p.7.

(24) Robert R.Mayer, *Social Planning and Social Change*, Prentice-Hall, 1972, pp.5-7.

(25) ICSW, *Social Progress through Social Planning—The Role of Social Work*, 1964, p.27.

アプローチ等の導入がなされたといえよう。⁽²⁶⁾

これらの諸科学を背景として、現存する問題の解決はいうにおよばず、そこで強調されたのは予防であって、これには現状のデータ収集とその分析にもとづく問題解決、および趨勢を認識することによる予防対策であり、これには科学的な計画技術が必要とされた。COにおいても50年以降、「問題解決志向」が強まるとともに、その方法としての計画立案に関心ももたれてきたのであるが、一方、行政対策としての中央あるいは地方政府が主導する、地域・都市計画などの物理的計画、また経済計画もすすめられることとなったのである。しかしながらわれわれは、単なる物的、地域計画や経済計画と、ここで検討してきたようにソーシャル・ワークであるCOに根ざして発展してきた社会計画とは、その準拠する視点、アプローチにおいて異なるものであることを認識しておかねばならないであろう。⁽²⁷⁾

以上のような経過を経て、COはその焦点の推移とともに機能は拡大することとなる。このような視点からCOの要件について整理したのがJ・ロスマン(Rothman, 1968)である。結論的にとりあげるなら、周知のように彼の「CO実践の3つのモデル」およびそれらの基本的な方向の本質は次のごとくであり、これは今日のCO実践にとって一定の枠組を提供するものであるといえよう。

A. 地域開発モデル … 目標の決定や活動の中に、コミュニティの住民の多くが参加することを通してなされる、伝統的CO。

B. 社会計画モデル … 社会問題の解決のための専門技術的な過程を重視し、合理的・慎重に計画され、統制された変革。

C. ソーシャル・アクション・モデル … 社会正義ないし民主主義の理念に基づき、搾取された人々の諸資源の増大や待遇の改善をめざして、より大いなるコミュニティに要求を行っていく活動であり、

他者と連帯して組織化をはかっていくことが第一義的に重視される。重要な諸制度やコミュニティの諸実践を基本的に変革していく。⁽²⁸⁾

1962年にCO理論の整理がなされ、かつ計画の概念、意義も明確になってきたのであるが、60年代は社会変動に対応して、COのみならずケースワーク、またソーシャル・ワークそのものの本質が問われた時期でもあった。すなわち、社会問題の深刻化にもなって、その解決のために本来最も貢献すべきであるはずのソーシャル・ワークに対して、根源的な問が投げかけられたのであった。したがって、この社会的インパクトをうけて伝統的ソーシャル・ワーク、中でもソーシャルな側面に関与してきたCOは、さらに社会問題の解決をより志向することとなった。このため他領域の研究成果の導入、ことに問題解決のための計画立案の開発、関連領域との協力をすすめることによって、COの発展・確立を図った時期であるといえよう。

II - ii 二重の焦点

以上検討してきたように、60年代に入って顕在化した様々な社会問題との対応の中で、COは問題解決という視点をより鮮明にすえ、それに基づいた計画立案と実施という側面を進展させてきたといえよう。すなわち、60年以降のCOの展開を、具体的には社会計画の発展という観点で検討してきたが、この中で両者の関係のとらえ方に2つの観点のあるのが理解されるであろう。すなわち第1は、COは社会計画の開発を援助する方法であるとする捉え方であり、第2は、COはその1つの下位領域として社会計画を包含するというものである。

確かに社会計画とCOは相互に要素が錯綜しており、実践においては両者は不可分の関係にあるといえるが、一応の区別をしておくことが必要であろう。すなわち、両者の区別は、分析か相互作用か、合理性か政治か、技術かあるいは関係の技術かに相対的

(26) NASW, *Social Work Year Book*, vol.15, 1965, p.186.

(27) 高田真治, 「社会福祉計画論」, 誠信書房, 1979, pp.127-137.

(28) Jack Rothman, "Three Models of Community Organization Practice," *Social Work Practice*, 1968.

重みがおかれるのではないであろう。むしろ実践者の活動が向けられる標的にある。すなわち計画者の関心は修正、排除、政策形成、サービス・システムの資源にある。一方ワーカーは、その活動を市民、構成員、消費者、クライアント、組織のメンバーなどの役割において、人々の行動を修正させることにある。双方とも究極的には同様な構造変革に関心があるのである。確かに社会計画とCOの間の線は微妙であり、実践者は結果として、すなわち同時に計画と組織化活動の両方に携わるようになるであろう。⁽²⁹⁾

「ニード・資源調整」、 「インターグループ・ワーク」という伝統的な調整的視点から「問題解決」の視点の強調へと発展したときに、積極的な専門的介入、計画的変革が強調されることになったのであ

る。すなわち、社会福祉の伝統的方法としてのCOから、「社会計画」と不可分の関係をもつCOへの発展であるといえる。

したがって、ソーシャル・ワークであるCOは、その基本的視点に立って、まず地域社会およびその社会問題、両者の相互関係を明確にとらえ、そしてこれに基づいて社会関係の修正、改善というCOの伝統的側面、および社会環境の改善、変革という社会計画の側面、これらの双方に同時に焦点が向けられねばならないであろう。

以上の検討に基づいて、社会計画の推進がこれからのわが国社会福祉にとって、重要かつ緊急の課題であると認識されるのである。

(29) Joan L. Ecklein and Armand A. Lauffer, *Community Organizers and Social Planners*, Wiley, 1972, p. 215.