

コミュニティ・オーガニゼーションの 発達とわが国の問題

太 田 義 弘

1 序

ここ数年来わが国における社会福祉の領域で、もっとも関心を払って追求されてきた問題が、地域社会の組織化ということである。農村人口は農業機械の発達による合理化と、産業界の大規模な発展による労働力の需要に応じて都市に集中的に移動し、減退する傾向をしめしている。しかし一方では大都市の出現により、地域社会の連帯性は脆弱化され、地域社会の解体現象が生じ、犯罪・非行・売春・離婚・精神病などといった現代的な社会問題を派生させてきている。さらに今日では人口の移動が都市の中心部から、都市を離れた郊外の周辺地域、すなわち大都市地域を形成する衛星都市および郊外の周辺地域へとおこなわれているが、これら郊外への人口の移動は主として中産階級によっておこなわれ、しばしば差別待遇を余儀なくされてきた下層階級が都市の中心部に定着化しつつあり、したがって中産階級によって占められていた地域はしだいに荒廃したスラム地域となりつつある。大都市のいたるところに社会病理現象がみられるが、これらの問題はほとんどその原因が地域社会そのものに根ざしている場合が多く、社会政策とか社会保障のような立法的・行政的な対策とともに、どうしてもその地域社会自ら、つまりそこに住む人々自身の自主的協同によってこれらの問題が克服されねばならなくなっている。全住民が健康で文化的な社会生活をするため、その地域社会に何が必要とされているかといった社会的要求 social needs を見出し、この地域社会の要求にこたえるために社会福祉施設、役所、保健所、警察、学校、会社、青年団、

婦人会、教会やその他いろいろな組織団体が、それぞれ社会的資源 social resources として統合調整されて、地域社会のもつ問題の解決をはかるように地域社会を組織化してゆく community organization の活動が、現代の社会には欠かせられないような存在になってきている。

これらの社会問題は都市にだけ存在するのではなく、農村地域でも都市とは異った問題を惹き起している。また同時に前近代的な慣習や観念、経済生活にあらわれている低所得、過重労働、過剰人口、農業技術の停滞などが錯綜して複雑な問題を生起させているところから、農村地域におけるコミュニティ・オーガニゼーションの必要性も都市におけるのと同様に叫ばれようとしているわけである。特に農村地域では都市に比べてあらゆる面で開発の程度が一般に遅れているところから、その地域社会を社会的に経済的に改善し生活水準を高めていこうとする運動 community development が第二次大戦後に世界的に展開されてきている。これはその端緒として東南アジア、アフリカのいわゆる後進国、未開発国といわれた農業地域で大規模に展開されてきたものだが、現在では農業関係以外の地域でもその方法がとり入れられて地域社会の開発に役立てられようとしている。コミュニティ・ディベロプメント運動は地域社会が、自らの社会的資源を利用し、また同時に政府や国際機関の手によって自立の状態に到着できるように開発されることであり、経済的、社会的生活の改善を中心に物質的、技術的援助を受けて住民の文化、教育、衛生などの分野までも開発してゆこうとしているものである。このようにコミュニティ・ディベロプメントが世界的に叫ばれ、その活動が続けられている中で、この運動と

並行して、あるいはその地域社会の開発の上にコミュニティ・オーガニゼーション（以下C. O.と略称）の活動がなされてゆくことはまことに重要なことであるといわねばならない。

わが国におけるC. O.活動も全国あるいは地方の社会福祉協議会などの尽力で目ざましい発展をとげているが、まだこれから開拓されねばならない分野である。ここでは特に専門職業としての社会事業が英国におけるCharity Organization Movement 1860年代にはじまった¹⁾といわれるごとく、その運動の背後に生起していた歴史的、社会的諸事情を考察することから、現代の米国におけるC. O.の成立の背後にあった諸問題を追求し、さらにわが国におけるその問題点やこれからの課題を考察してみたいと思うのである。

2 産業革命と慈善組織運動

英国における慈善組織運動一前近代的な救貧事業を中心とした慈善事業が、近代の社会事業に転換してきた契機は慈善組織運動 Charity Organization Movementの展開にあったといえるが、さらにこの運動が開始される背後には産業革命という導火線があったわけである。いまここで産業革命そのものの勃発やその発展過程について考察する余裕はないが、この社会変動がもたらした社会生活への影響をまず考察してみなければならない。産業革命はいうまでもなく1760年頃から英国をその先駆として生じた機械・動力の発明発見による産業上の革命で、技術上の革新のみにとどまらず商品の大量生産ということから、やがて人間の社会生活の構造を根底から革新する一大革命になったものである。機械文明の進歩ということでは画期的な貢献を人類にはたしてきたのであるが、しかし他方では重大な社会問題を醸出させてきた。従来の手工業や家内工業は大規模な工場制産業となり、商業資本は産業資本に転化し、封建制度の崩壊にもとづく土地から離れた労働人口は、工場または都市に集中し、大規模な工場で製品コストを下げ、利潤をあげるため多数の労働者が劣悪な労働条件のもとで就労を強制されてきた。新しい形式と内容をもった資本と労働の関係

がここに生じてきたことから、両者の利害の対立と階級闘争を導く契機が生れてきたりした。やがて時の流れとともに資本主義経済機構の所産ともいべき労働者階級の貧窮化や過剰人口から混乱した社会現象が露呈、やがてはからずもこの問題は社会解体ということを通じて貧困、疾病、失業、犯罪、非行、浮浪、売春などの社会病理現象ともいべき社会問題を発生させてきたのである。

19世紀の社会事業の特色は産業革命にたいする必要な対策の一部分である²⁾といわれるごとく、特に慈善組織運動はその具体的な対策活動の中で最も顕著なものであった。当時の混乱した社会の中で、公私の機関による慈善事業は著しく発達した。これは中世の教権主義にたいして、19世紀にめざめた人道主義 humanism に負うところが多く、この思想の高揚が直接的機縁となって、博愛慈善運動が社会に痛感されてきたためである。人間理性の権威と封建的身分関係の支配にたいして人間の本質的平等と自由を主張し、人間性の発展を阻止する一切の支配関係に対抗しようとした。この思想は革命的、道徳的役割をもつものであった。しかしここに一つの問題点があった。この人道主義思想をもつとも典型的に表明したのがブルジョアージであったからである。産業革命の進行はかれらの立場を擁護し、労働者階級の貧困化と要救護性を増大させたところから、資本家階級による慈善博愛事業が盛んになってきた。しかしかれらのなす施与は無秩序に行われてきていたために、この救貧活動に客観性と合理性を与える意図と、また混乱した社会にたいして、社会秩序の維持や、労資の協調を目的とした立法的な社会政策が実施されてきた。この活動の不活発あるいは不足を補う活動としての役割をはたすために慈善組織運動が生れてきたのである。

さて前述の思想的、社会的背景にたいして慈善組織運動の発展を刺戟したのが、英国救貧法 the Poor Lawであった。その背景や発達の過程を詳述することはできないが、後に米国の社会事業に特に大きな影響を与えてきていることから、これが一つの慈善組織運動の生成過程に大きな前提条件となって存在していたことは疑いないことで

あろう。

この慈善組織運動にたいする英国救貧法の貢献は、次の三点に要約することができよう。第一は救済施与の技術の発達を助成してきたこと、第二は貧困問題についての国家的な責任意識を発達させてきたこと、そして第三に、この法令自体の効果が単なる救済だけでは無益であるということが次第に覚知されるようになってきた³⁾ことである。1536年に英国王ヘンリー八世によって最初の救貧法が作成されるにいたった経過について、クィーン S. A. Queen は次の四点を挙げて説明している。第一は家内工業の発達と地主の土地囲い込みおよび封建制度の一般的な崩壊による経済上の無秩序である。これらの変化が社会を混乱におとし入れ、旧来の固定していた社会的秩序が崩壊したこと、第二は16世紀初頭の貧民の増加の一大原因が従来の慈善の失敗のためであること、第三は宗教改革による数多くの障害、たとえば英国修道院制度の解散などがそれである。そして第四に国家主義の発達、たとえば当時の英国の強大な勢力は貧民の救済運動を国家の機能とすることに大いに貢献⁴⁾したと述べている。

その後英国救貧法は次々と改正されながらも約400年間実施されてきたわけである。この法令のもとにあって19世紀までは、すべての救済奉仕活動は公私をとわずその規定にしたがって任意になされてきた。救済を必要としている人々の各々の状況についても調査などはほとんどなされず、また救済機関の各々においても相互の交流がないところから、金銭や食物、日常生活用品などの施与の上に大きな浪費や配分の重複などの不合理が生じていた⁵⁾のである。このような状況のもとに1869年、ロンドン慈善組織協会 The London Charity Organization Society が一つの必然性をもって生れてきたわけである。

当時英国におけるこの活動や思想に影響を及ぼした同種の活動が、すでにドイツに起っていた。従来の慈善救済活動について、一定の相互連絡や組織的基礎を与えようとする運動が、1788年にハンブルヒ市 Hamburg 当局により研究着手されていた。さらにこの組織や計画に多少の修正を加えて実施されるようになったのが、1852年に成立

したエルバフェルト市 Elberfeld 当局によるエルバフェルト制度である。この制度は市を幾つかの大地区とそれをさらに小地区に分割し、それぞれの地区に監督 visitor を配して、貧民の救済のために各個人を個別的に訪問し、境遇を調査し生活状態を改良するように尽力したのである。この活動を全市的に実施し、小地区をさらに大地区にまとめ、大地区には監督官 overseer を置いて、各小地区内の活動を監督してきたのである。またさらに監督官は各大地区内の問題を会合を催して討議し合い、与えられる救済の程度、種類、期間などを決定してゆく全市的な組織活動を展開してきたのである。この当時ドイツ、英国の両国の先駆者たちは相互にこの種の活動について意見を交換し合う機会をもっていた⁶⁾ところから、ロンドン慈善組織協会もエルバフェルト制度のもつ活動内容に大きく影響されてきたことがうかがえる。

前述のようなロンドン慈善組織協会の出現についての歴史的、社会的背景とともに、この運動の一つの原理ともいべき精神的支柱を与えたのは牧師チャルマーズ T. Chalmers である。かれは当時の救貧制度に批判の目をむけて、事務的な官庁関係の機関による救済事業は非能率的であるとして、貧民の救済は地域社会自らの相互扶助によるべきであると主張して、グラスゴウ市 Glasgow における自分の牧会教区に地区制度 district system をつくり、隣友運動 neighbourhood movement をおこし、対象者の家庭を個別的に訪問した。そして生活状態を調査して、貧困の原因を追求し、かれらのおかれている各々の立場と特殊条件の上に自立の方法を追求するように試みたのである。救済法規を通じた公的救済はかえって個人の自尊心を傷つけるばかりで、むしろかれらとの個別接触、個人と個人との相互の信頼関係を通じた精神的、道徳的指導こそが、かれらに本当の自立の意欲を与え、貧困状態より脱出する唯一の励ましになると主張した⁷⁾のである。この個別指導原理が、慈善組織運動の発展の中におこまれ、ロンドン慈善組織協会の1869年創設によって開花したのである。

この協会の根本的な目標は救済施与といったものにあつたのではなく、むしろ当時の各慈善団体

の相互関係を緊密にすることにあつたといえる。そして数多くの慈善団体の中軸である統卒機関となり各団体をその活動にしたがって統一的に指導してきたのである。また各団体より救済を受ける人々を集中的に登録して、救済の重複や不徹底を払拭し、より客観的、合理的な救済計画を広域にわたって実現させるところにあつたのである。

セツルメント運動—さて今一つ慈善組織運動とともに後に C. O. の成立に重要な役割をはたしてきたのが、19世紀中頃のセツルメント運動 settlement movement である。セツルメント事業の創始者としての、バーネット D. A. Barnett, デニソン E. Denison とトインビー A. Toynbee の三者の名前はあまりにも有名であるが、かれらは19世紀の英国社会運動に刺戟され、思想的背景としては当時を風靡した人道主義や民主主義思想に後押しされていた社会理想主義に多大の影響を受け、この活動をはじめたのである。英国救貧法の不備と貧困及び貧民についての認識不足が、貧困問題の解決に反作用を起し、かえって慈善組織運動をして対象者の自立をそこなう方向に導いてゆく傾向があると指摘して、この問題の解決のためにまずロンドンの貧民街に住込み生活実態を実地に調査することによってはじめて解決の途も見出されると考えたのである。そこで人道主義的情熱をもってその地域社会の個々人と接触をもち、救護と生活改善の社会的機能をはたしてゆこうとしたところにセツルメント運動が生れてきたのである。この運動はケンブリッジ、オックスフォード両大学の教授や学生を中心とした知識階級の人々が、ある特定の地域社会（貧民街）に身を投じて近隣生活を共にすることによって、その地域社会を教化していこうとしたものである。settle という言葉の意味が現在のわれわれには皮肉にも貴族的な余韻を抱かせるのであるが、地域社会の人々の要求にこたえ、人格的接触の中に身心の向上をはかろうとした救済活動をも含めた一種の社会教育的活動がセツルメント事業であった。この運動においても前述のチャルマーズの活動が大きな影響力をもっていたことは明らかなことで、その後のセツルメント運動の発展の過程からもこのことがよくうかがえる。

慈善組織運動、セツルメント運動などの諸活動、救貧法などの社会的、歴史的背景、そしてさらに人道主義や民主主義の中に表明された社会理想主義の特殊な性格などの上に C. O. の出現の大地ができていたのである。

しかしなぜこれらの諸状況が C. O. 成立の萌芽になったのであろうか。これらの運動自体が現代的な意味での C. O. の本質的な機能を含んでいたことと、一方には従来の社会事業活動の一大目標とされていた「貧困」そのものについての問題よりも、性格的欠陥だと考えられた「被救恤民の存在」が重大な問題であると自覚されるようになってきたことである。単なる金銭的、物質的施与や宗教団体による精神的救済よりも、むしろ人格的接触と友情を通じて人々に接してゆくことが必要だと考えられた⁸⁾のであるオクタービア・ヒル Octavia Hill⁹⁾の主唱による当時の慈善組織運動の標語「施してなく友を」はそれを端的にあらわしたものであろう。ブルジョア階級の慈善や宗教団体による個人的慈善事業ではなく、それらの団体の統合と対象者自身の自立能力の涵養がどうしても必要と考えられたところに、はじめて C. O. 成立の徴候があらわれたのである。

3 米国におけるコミュニティ・オーガニゼーションの発展とその背景

慈善組織運動—ドイツと英国で開花した慈善組織運動の直接の影響を受けたのが米国である。この運動が米国に萌芽し土着化するには他からの刺戟とともに、やはり前提となる独自の歴史的、社会的必然性があつた。独立後の米国は自己の経済的基礎を固め、領土を拡大するという急速な発展を遂げてきた。拡大された領土からは無限の埋蔵量をもつ天然資源が産出し、それにとまなう産業の発展、都市化現象などが、欧州における過剰人口を急激にしかも大量に吸収移住させ、それぞれの産業機構の中に消化させていったのである。しかしここでも英国に起つた産業革命の影響が約一世紀のおくれを見せておそいかかってきた。勿論国状の相異が英国などとは異つた社会問題を生起

させてきたのであるが、18世紀から19世紀にかけての社会、経済、政治的変動が産業資本の確立、大量の移民、南北戦争、経済恐慌から失業などの問題、さらに貧困、疾病、犯罪、住宅問題、児童問題などの一連の社会問題を惹き起させた。これらの問題に対応して当時救済的性格をもった制度が存在、実施されてはいたが、あまりにも欠陥が多く、その批判が私的な救済慈善団体を設立させる契機となったのである。しかし各慈善団体は別個の独立した活動を続けるのみで、そこにはこれらの団体を統合し組織化するという傾向が全く見られなかったのである。

1874年にいたってやっと米国における慈善組織運動の萌芽期がみられるのであるが、この運動の開始に二つの要因があったと考えられる。第一は南北戦争の余波が、1873年に全米に拡がり、その結果産業界は経済不況から恐慌に見舞われたのである。ここに独立後100年にして、はじめて前進してやまなかったアメリカ社会に史上最初の失業問題が惹起したのである。第二の要因は、ロンドン慈善組織協会であって活動した経験をもつ英国人牧師が渡米してきたことである。ガーティーン S. H. Gurteen が1877年にバッファロー Buffalo でロンドン方式の慈善組織協会をはじめ組織している。この2、3年前1874年にエイムズ C. G. Ames がロンドン慈善組織協会に倣って、フィラデルフィアの郊外ジャーマンタウン German town で一つの協会を組織して、救済申請者を家庭に訪問調査し救済活動をしているし、翌年1875年にはボストン Boston にドイツのエルフフェルト制度を修正した The Cooperative Society of Visitors が設立されて類似したような運動が展開されているが、地域社会の組織化という域にまでは達せず、したがって米国における慈善組織協会の最初のものとしては、このバッファローにおいて設立された協会が最初であると¹⁰⁾いえる。このようにしてその2、3年後には、他の大都市にも幾多の慈善組織協会が設立され、その運動が拡大されていったのである。

この運動の中心は次の二点にあるといえる。一つは要求をもっている家族と個人に効果的でしかも適切な個人的サービスを与えることと、もう

一つはその地域社会の福祉問題について、慈善団体が連絡調整をはかり接近を試みたことである。これを現代的表現でもってすればごく初期のケースワークと C. O. との内容をもった活動が、この当時の慈善組織運動の中にすでにもりこまれていた¹¹⁾ともいえる。

セツルメント運動—英国と同様慈善組織運動の発展と関連して、米国においてもセツルメント運動が、後の C. O. の成立にはたしてきた役割は大きいといえる。人口の都市への集中化からスラムが出現、ここにセツルメントの理念が英国より移入された。コイト S. Coit とストーバー C. B. Stover がヨーロッパ諸国の実例を視察した後に、1886年ニューヨークに The Neighborhood Guild を創立しているし、1889年にはジェン・アダムズ Jane Adams とエレン・スター Ellen G. Starr がシカゴに Hull House を創立してセツルメント活動を開始している¹²⁾。続いて次々に大都市でセツルメントが誕生しているが、ハル・ハウスの活動は人種問題および新しい都市の建設の問題をはらんだ移住者の多い地域社会での諸活動で、近隣の人々のニードにこたえるため、遊び場や保育園の設立、青少年のための各種クラブ活動、大人や子供たちのためのレクリエーションの施設や機会をつくるという活動へと発展してきている。この活動はその後のセツルメント運動に先駆的な役割をはたしながら、同時に一方では地域社会の住民に社会教育的役割と他方ではソーシャル・アクション social action を通じて社会立法の必要性を説くといった社会改革、社会改良の役割をもはたしてきたのである。

これらの活動を支えた理念が、19世紀の人道主義と新天地としての米国特有の民主主義思想にもとめられるが、人格の尊重と社会問題にたいする社会的責任の覚醒がやがて C. O. の成立を不可欠なものにしたのである。

以上の慈善組織運動とセツルメント運動発展過程は英国におけるそれと幾分似通った性格をもっているのであるが、20世紀に入ると同時に過去の実績と経験が社会事業思想を次第にプラグマティズムに根ざした専門化、技術化、公営化、予防化などの方向へと向けていったのである。この時期

よりはじめて C. O. の実際の活動が開始されるのである。

C. O. の発展—C. O. の発展の第一期は慈善組織化時代1870—1917年である。この時代には前述の慈善組織協会が新しい地域社会へのサービスの問題ととり組んでいる。たとえば結核対策、住宅問題、児童労働保護などの分野で委員会を設立して新しい活動をはじめたり、最初の専門教育機関としての New York School of Social Work の発足、地域社会の住民の社会的要求 social needs とその実状を把握し地域社会の改善計画の樹立を科学的にしようと、ブース C. Booth の『ロンドンにおける人々の生活と労働』1892年の調査報告が刺戟となり、1907—8年にかけて、ピッツバーグにおいて調査 the Pittsburgh Survey が実施された。¹³⁾ これは地域社会の実態を把握するという効果だけではなく、調査技術の進歩とともに他方では C. O. のための諸機関を設立発展させる科学的基盤を提供することになってきたのである。これらの活動と運動の土壌の上に施設団体相互間の情報の交換をする機関 social service exchange が1876年ボストンにおいてボランティアの団体により設立されているし、社会施設協議会 council of social agencies とか社会福祉協議会 community welfare council が育ってきたのもこの時期である。1908年ピッツバーグでの例の調査を基盤にして設立された協議会¹⁴⁾と1909年ミルウォーキー Milwaukee で組織された協議会とが地域社会協議会 community council の最初であるといわれているが¹⁵⁾、これを契機に次の10年間には多くの都市に協議会が結成されている。この協議会は公私の社会福祉施設、保健衛生やレクリエーション施設の代表者と社会福祉に関心をもつ有志により構成された団体で、各分野の福祉の問題を機能的に分担している。何と云ってもこの時期におけるもっとも顕著な発展は社会調査技術の進歩と社会施設協議会の出現である。またメリー・リッチモンド Mary E. Richmond の著作¹⁶⁾の出版1917年などが与えた影響も見逃すことのできない貢献であるといえよう。

C. O. 発展の第二期は、共同募金の出現と社会施設協議会の発展の時代 1918—1935年である。

1920年代になると社会施設協議会があちこちの都市で創立され、同時にその活動の財政的問題を確保するために共同募金 community chest 運動が起り活発に展開されてきた。この運動の起源はやはり英国にもとめられるが、米国ではすでに1887年デンバー Denver で慈善組織運動と結合してはじめられている¹⁷⁾。これは16の救済団体がその寄付金募集を共同して行ったことから始まる。近代的な寄付者側からの運動としての共同募金は1913年にクリーブランド Cleveland で組織されたのが最初である¹⁸⁾。これまでは各社会事業団体が各々別個に募金運動を行っていたので、寄付者たちはその団体の目的や価値、あるいは集められた募金の用途についてほとんど何も知らず、それぞれの団体から別個に度々寄付を求められることになり、実業家や大口寄付者はこれに不快の念を抱くようになっていた。ここにその統一をはかって設立されたのが Cleveland Federation for Charity and Philanthropy であった。ところがまもなく次に一つの問題が生起してきた。それは連盟の指導者が社会事業の実際については、あまり知識ももたず特殊事情を知らないにもかかわらず、財源を握って財政や経営の上での支配をするようになってきたからである。そこでこの問題にたいする解決策として一般人や専門家の代表を集めた福祉協議会を組織することになり、1914年に Cleveland Welfare Council が創立されている。この協議会の目的は地域社会の福祉のため情報や意見、計画を交換することであった。当時創立されたものはこの共同募金との関連において生まれてきたわけで、すでに設立されていた協議会もほとんど共同募金と密接な関係をもって発展してきていた。このような事情から当時の C. O. 活動は共同募金に終始していたといってもよい。1918年には共同募金と協議会のための全米組織 The American Association for Community Organization (後に Community Chests and Councils と改称共同募金の中央機関となっている)が、続いて1921年に The American Association of Social Workers が創立されたのをはじめとして、The National Health Council 1921年、The National Social Work Council 1922年、The

American Public Welfare Association 1930年などの全国的規模の組織団体が次々と誕生している。共同募金運動の全国的展開に先立って第一次世界大戦の勃発とともに、全国民を戦争募金 War Chest¹⁹⁾に参加させたことも注目される出来事であろう。また戦争態勢を支持するために、地域社会の協力一致を叫んでの国土防衛協議会 The Defence Council²⁰⁾の出現などをみても緊急事態と地域社会とが密接な関係をもって、地域社会組織化の問題が進められていることなど意味深いものである。

第三期は C. O. の拡大と専門的発展の時代1935—現在である。第一次世界大戦の被害を全くうけなかった米国は、その後驚異的な好景気にみまわれ、大都市の出現と大規模な工業化が急速な発展をとげているのであるが、他方では地域社会の連帯性が稀薄化されて社会解体現象があらわれていた。大戦の締結は当時の軍事産業を中心にして発展していた各種産業の需要の途を遮断し、ここに第二の大恐慌1929年がおとずれ失業者の続出、家庭の崩壊、貧困などから青少年犯罪といった社会問題の出現が目立ってきたのである。この当時の C. O. 活動として注目されるのは公共福祉運動 public welfare movement²¹⁾の中に C. O. の過程がとり入れられたことである。国家地方公共団体の責任においてこれらの問題を解決してゆこうとしたわけで、民間の施設よりもむしろ公共福祉施設が顕著な発展をとげているのがこの時期である。また民間の施設としては失業者の増大した地域社会そのものに関心が向けられたところから、近隣協議会 neighborhood council とか地域社会協議会 community council がいたるところに組織され、社会福祉機関と地域社会の住民がここでその地域社会福祉の問題を討議することができるようにしたことである。1935年ごろまでは近隣協議会などの直接的サービスを提供することが多かったのであるが、その後これらの協議会は地域社会内の直接的なサービスを担当する機関を推進させ指導するという機能に変わっていつている。これら末端の社会福祉機関の活発な運動に刺戟されて、事態は民間施設に措置をまかせることではおさまらず、政府の対策を強化するという方

向に向ったのである。この機運が熟してやがて社会保障法 The Social Security Act 1935年の制定施行で C. O. が全国的なものになっていった。

C. O. の重要性が認識され、その理論的基礎が研究されだしたのは、1939年の全米社会事業会議 The National Conference of Social Work においてである。この会議で C. O. の問題が主題として採用されたことに端を発する。これを契機としてはじめて C. O. が専門的な発展をとげるといえよう²²⁾。その後まもなく第二次世界大戦に突入するが、第一次世界大戦の時に誕生した国土防衛協議会が、1941年には国土市民防衛局 The Office of Civilian Defence²³⁾の創設へ局発展していった。これは市民の国土防衛計画にたいする参加と市民自身の士気を鼓舞し、一つの目的のために協同を可能にしたのである。如何に戦時態勢という特殊事情のもとにあったとはいえ、この活動が地域社会の組織化運動の全国的な発展におよぼした画期的な影響は特筆されねばならない。その他米国赤十字社 The American Red Cross の災害救助活動と銃後を守る諸サービスの提供、同じ1941年には合同サービス機構 The United Service Organization が設立され兵役、軍事産業の従事者にレクリエーションや教養などのサービスが提供されてきた。

戦後の動向は目ざましく簡単には記述できないが、家庭生活の安定、保健、教育、レクリエーション、児童、老人、身体障害者の福祉、産業福祉などの分野で全国的団体が数百、州および市町村における団体が数千も存在するようになってきており、またここ数年来地域社会開発という概念がとり入れられ、その領域がますます拡大されている。全国にはりめぐらされた公的社会福祉事業と緊密な協力態勢を形成して、C. O. のための各種団体組織が、地域社会の組織化のために活動を続けている。

以上ざっと米国における C. O. 発達の経過をみてきたのであるが、これらの過程の中で C. O. の成立を不可欠にした幾つかの問題点をここで指摘することができる。

第一は戦争の影響である。第一次世界大戦1914—1918年を契機として、その戦争遂行のために国

家防衛機構を目的とした地域社会の組織化が強調されてきたことである。この傾向は第二次世界大戦1941—1945年中にますます必要度を増し、国土市民防衛局の創設によって、戦時態勢下における民間人の国土防衛計画活動への参加と協力が、全国各地いたるところで容易にえられるようになり強力に展開された²⁴⁾のである。しかしこの活動を指導したのはいうまでもなく政府側であったわけで、一般市民は受動的な状況で活動に参加させられてきた。緊急事態という大きな社会的条件が、市民自身により展開された地域社会組織化運動の外的必然性になったのである。結果としてこの運動は非常時における国土防衛という消極的役割だけではなく、一方では一般市民の健康福祉という広い領域でC. O. サービスをますます推進させてゆく積極的役割をはたしてきた²⁵⁾のである。

第二の社会的条件は、大恐慌の影響による社会解体 social disorganization 現象である。独立後の米國文明発達史は独立戦争、南北戦争、第一、第二次世界大戦をはきんで好景気、変動、危機の循環をくりかえしてきたが、特に第一次世界大戦後の経済的成長はすばらしく、工業化にともなう大都市の出現が地域社会の連帯性を脆弱化してきたことにより、犯罪、非行、家族や青少年の問題から精神病などの社会病理現象を呈してきた。階級的対立の激化もその一つであったが、この現象にたいして一般市民の側から地域社会の次元で対策を考えようとする気運が高まっているところに突如として経済の大不況が襲いかかり、1000万人以上の人々が職を失うことになった。家庭の崩壊、少年非行などの増大で、社会は危機に頻し、これらの状況がやがてC. O. にたいする市民の側からの必要性を一層強力にもり上げることになった²⁶⁾のである。これは前述の社会的条件にたいして内面的必然性と考えられよう。

第三は思想的背景である。広大な未開拓地を前にして、独力で努力を払いさえすれば、富を獲得することのできた19世紀の米國には封建制度の残滓もなく、中世の教権独裁主義を排して新天地を求めたフロンティアの思想が、浸透し自由個人の民主主義が芽生えてきていた。しかしまた一方では個人の成功の原因であり個人の怠惰が個人の貧

困や失業の原因にあるという強靱な個人主義の伝統を育てあげていた。ところが個人をもって成立した社会に個人の属性を離れた客観的な法則が存在し、それが個人の精神状態にまで影響を及ぼすという考え方はうけ入れられなかったのである。

20世紀に入るや社会不安の発生は、やがて社会機構ないしは社会の組織の中にその原因をもつようになった²⁷⁾と感じられるようになってきた。貧困や生活苦は個人の責任のみではなく、国家や社会の責任において解決の途が考えられねばならない。個人の能力の解放という自由主義の原理、個人主義的自由放任の手段によっては、これらの社会問題の解決を達成することはできない。経済諸力を社会的に統御すること、そしてそのために地域社会の個々人を組織化することが必要となり、同時に社会的現実を個人と社会との因果関係においてとらえ、社会政策を手段と帰結との関係において理解すること²⁸⁾と当時ジョン・デューイ John Dewey は自由主義の新しい発展を要請している。またデューイやウィリアム・ジェームズ William James などによって確立されてきたプラグマティズムはこの当時社会事業技術に深い影響を与えてきたが同時にこの二大戦間の社会変動の過程を通じての人間観に個人主義から社会的行動主義へと思想の転換がみられたのである。かつての自由放任、個人主義思想が病理現象を呈している社会を目前にしてC. O. の成立の必然性を強化し、そのために社会的行動主義と呼ばれる一つの運動機運をもりあげ、その新しい思想がさらにC. O. 活動を発展、専門化する方向に擁護してゆき、さらに社会状態を根本的に修正する方法を探求し、社会改良の方向へと人々の関心を向けたのである。

さて**第四**は、慈善組織運動とかセツルメント運動の長い活動の中でえてきた社会調査技術の発達である。これは次代の社会科学の発展に大きな貢献をなしてきたと同時に、一方では蒐集された事実の分析から社会改良への政策を提言する基礎として重要な役割をはたしてきたが、特に英国の「ロンドン調査」や米國の「ピッツバーグ調査」などの先駆的な活動が前近代的社会事業活動を科学的、専門的なものへと転換発展させてきたことには大きな意味がある。地域社会の住民の社会的要

求や地域社会の実態、社会的資源などを調査して、地域社会の組織化に役立てられてきたことが、また以後のC.O.活動をますます科学的、専門的に発展させる大きな契機となったのである。

さてここで以後の考察を容易にするため、前述の過程を経て成立してきたC.O.の現代的な概念を簡単に紹介しておこう。これは非常に多義的であって、「地域社会の要求」、「社会的資源と社会的要求」、「地域社会の調整」、「集団間事業」、「構造と過程」などC.O.の問題にたいする強調点の相異によって特徴のある定義がなされている²⁹⁾が、community organization—地域社会組織化事業—とは、「地域社会成員の社会的要求と社会的資源の間のよりよき均衡をつくり出す過程」³⁰⁾、「地域社会の解体と不適応現象を問題とし、その調整と適応をはかるための再組織運動」³¹⁾、「地域社会内部にある各種集団間および機関相互の間の調整を目的とする intergroup work」³²⁾などと考えられている。

4 わが国におけるコミュニティ・オーガニゼーションの萌芽とその問題

C.O.の萌芽—英米におけるC.O.発展の過程と背景およびその契機となった諸状況を考察してきたのであるが、次にわが国の問題について触れてみたい。その実際の活動や将来への問題点についての内容分析や検討は次の機会に考察するとして、ここでは特に米国におけるC.O.の成立の過程と比較検討をしながら、発展の背後にある幾つかの問題点を指摘してみよう。

わが国におけるC.O.活動は戦後米国の影響を受けて開始されたといっても過言ではない。それだけにこの活動の歴史が浅く、社会構造や生活様式とそぐわずいろいろと問題を提起しているが、歴史的背景がC.O.の出現を醸出したというよりも、日本という土壌とC.O.の理念とがよくその性格を研究されないまま、戦後の混乱した社会に移植されたわけである。

この間の状況について二つのことが指摘されるが、その一つはわが国社会の構造的、歴史的な性格

とC.O.の性格の異質性からくる問題点である。青山和夫氏は次のようなことを指摘している³³⁾。C.O.をわが国で育てあげるためには幾つかの問題点があるが、その中でも社会問題にたいする接近方法について問題があげられる。第一に現象の把握がきわめて抽象的・表面的で事象の説明になっていない。第二は解体・遅滞・葛藤の基準をどこに求むべきかが明らかでない。これは要するに、米国的アプローチの中には社会現象にたいする構造的把握と歴史的把握とが欠けている。これはおそらく米国資本主義がまだ安全性と弾力性にとみ、現在の社会的矛盾も現存社会体制の内部で解決しようと考えられるからであろう。この基本的な立場から米国のC.O.の性格が規定されているといっている。

今一つの問題点はC.O.発展のわが国の歴史的背景に断層のあることである。英米における地域社会の側面からもり上った活動としての慈善組織運動に相当する社会的、歴史的必然性にもとづいた前史ともいべき運動がなかったことである。歴史的には古代や中世封建時代の慈善博愛事業、明治維新から産業革命期を経て出現した社会問題にたいするいわゆる社会事業や救済事業、大正から昭和にかけての科学化、予防化を旨とした成り立期の社会事業から現代へと、その系譜が現在の日本の社会事業に独特の背景を与え、社会事業の日本の発展を形成してきているが、しかしC.O.の分野における発展にはこの日本社会事業史の流れの中にあってはほとんど見るべきものがない。幾つかの活動を指摘することができるが、たとえば共同募金は大正10年に長崎で初めの試みがなされているが1年間で断絶してしまっている³⁴⁾し、当時制定された方面委員→民生委員制度も救済事業のための協力機関としてあるいは名誉職顧問機関として機能をはたし、同時に各市町村の住民のための社会事業を推進展開させてきたが、第二次世界大戦をはさんでこの活動は戦後のものと一応隔絶されている。この他地域社会と結びついた社会事業活動としては、1890年代に都市地域を中心として岡山の博愛会と東京神田にキングスレー館が創立されてセツメルント活動がなされている。隣保館、方面館、社会館、保育事業、授産事業などの

活動が都市だけではなく農村地域にまで広がっている。また協議会活動にしても戦前の社会事業協力会や戦時中の部落会や町内会などに部分的な類似性を求めることができるが、これらのいずれも戦後の活動とは有機的な連りがなく、異質的なものであるといわねばならない。したがって過去の実績の必然的帰結が今日の C. O. に影響を及ぼしていると考えられないのである。

わが国の C. O. の問題点—英米の例でも明らかのように、C. O. 活動は各種の運動と結びついて発展してきたが、その中でも特に密接な関連をもってきたものが、社会福祉協議会と共同募金運動とであった。わが国の C. O. 活動の現況を見るときにもこのことが指摘されるのだが、さてここで最後にこの二つの活動を含めて C. O. のわが国における成立をめぐっての問題点をいくつか指摘してみよう。

① 共同募金運動開始の直接の動機が昭和21年の GHQ の覚書³⁵⁾にあること、戦後の民間社会事業が深刻な経営難に悩んでいる際に占領軍当局の下した公私社会事業分離の断から民間にたいする公費補助の途が断絶し、その緊急対策として共同募金が昭和22年に開始された。全国民運動であるべき共同募金が、寄付者側の内部的な盛り上の機運を経ずして、むしろ緊急事態にたいしてそのアイデアが天降り式に採用されたことから国民の自発的、能動的意欲が期待できなかった。これは未だに問題として残っているが、これからの C. O. 活動によって本来的なものに是正されねばならない。

② 社会福祉協議会の発足が便宜的なものであったこと、共同募金運動はその一つの目的として社会福祉協議会活動の財政的問題を確保するためになされたのであるが、わが国ではこれと並行せず社会福祉協議会の組織が共同募金運動発足後5年にしてやっと誕生したわけで、米国の場合とは逆の経路をたどってきている。つまり発足の必然性に理論的、計画的なものがなく、共同募金と関連して、むしろ共同募金運動のための連絡機関のような機能をもって便宜的に設立されてきたことである。

③ 共同募金や社会福祉協議会活動の組織づけ

が上意下達式であったこと、地域社会やその住民の自主的活動機運から広域の連絡統合へと組織づけられるべきであるのに、全国→都道府県→郡市区町村と組織づけられてきた。これらはいずれも米国の C. O. の理念がわが国で十分咀嚼されないまま、緊急事態に移入されてきたためであるといえよう。

④ これらの活動や運動の基調をなす住民の自立精神と相互扶助精神が期待しにくいということ、米国の場合経済構造の安定性と弾力性がこの精神の支柱になっているということであるが、わが国の場合は全く不安定であり、このような状態の下ではたして住民の自発的な意志による拠金や地域社会活動がどれほど期待されるかという問題である。

⑤ 住民の C. O. 活動にたいする必要性の認識がないままに活動が展開されたこと、特に地域社会の要求にもとずき住民参加による活動の推進を通じて自らの地域社会の福祉を増進させるという理解が必要である。このような啓蒙的、社会教育的過程自らが C. O. の中に含まれるべきであるが、このような過程を踏まずに活動が展開されてきたことである。

⑥ C. O. 活動の理念にたいしてわが国国民のもつ生活感情や態度あるいは社会状態、思想的背景などが合致しないこと、社会や日常生活の民主化と日本的社会の伝統とが相剋を生じたり、また一方では大都市化現象から生ずる人間の自己疎外などの現象が、C. O. の理念からますます人間を背反させているということである。これは逆に C. O. の必要性をますます増大させているということであるが、住民の内側からのもり上りとしての日本的な活動の理念が問題にされねばならない。

⑦ C. O. 活動の独特な対象としてとりあげる問題が不明確なこと、逆にいうと本当に C. O. 活動がわが国でなされているのだろうかということにもなるのであるが、個有の対象が漠然としており、社会福祉協議会や共同募金運動のみが、C. O. であると考えられていることである。これらの活動以外に現在みるべきものはあまりないが、これからの新しい活動分野の拡大と開拓が問題となってくる

るだろう。

⑧ 社会事業施設経営者、従事者あるいは関係者や専門家が、C. O. 活動の必要性を十分認識していなかったり、理解をもっていないも十分に協力をする機会をもっていないこと、もっぱら自己の領域の問題に精一杯で孤立化して、地域社会のために相互協力する態勢にまで至っていないという問題である。

⑨ C. O. 活動のための実際の専門家が少いということ、この活動はわが国においてはまだまだ萌芽期にあるわけで、もっとも急を要する問題の一つが専門家の養成ということであろう。

⑩ 民生児童委員制度やボランティア活動などの停滞とその再検討をすること、地域社会の組織化のためにその末端組織あるいは下部組織の中核をなすものが、各々の地域社会における人的要素としての民生児童委員であるが、まだまだ篤志家名譽職的な存在で、地域社会の福祉サービスの推進という点では地域社会との結びつきに問題が多いようである。地域社会の福祉の増進のために広範囲な領域で制度化されたボランティア活動を組織化し、一般住民が活動に参加できるような発展の方向がのぞまれる。

⑪ 地域社会に末端下部組織がなく、存在していても行政的組織であるということ、地域社会の福祉の問題と取り組むには下部組織に自発的、協力的な活動機運が必要とされるが、機運があっても取りあげる組織がなかったり、組織があっても行政的組織で住民の参加が期待できないのが現状のようである。

⑫ 地域社会の組織化が行政機関にたいする反動的活動になる危惧のあること、特に労働組合運動にみられるように、近年ますますその組織化が発展してくる傾向にあるが、これが単なる階級斗争のためにあるのではなく、労働者の福祉の増進のために団結した組織であるように、C. O. 活動も地域社会の住民の行政機関や措置への反動的組織活動ではなくて、地域社会の福祉を住民自らの手で確保するという方向に適当な指導がされねばならない。行政機関、官僚と一般住民という関係は今までに随分複雑な問題を含んできたところから、このような問題が懸念されるのである。

以上いくつかの問題点を列挙したが、これらの問題の分析的研究や対策についてはまたの機会に考察するとして、最後に理論的にいうならば、これらの各々の問題点を払拭することはとりもなをさずC. O. 活動の日本の展開をしてゆくことに他ならないということをつけ加わっておこう。

註

- 1) Kathleen Woodroffe, *From Charity to Social Work*, 1962, p. 3.
- 2) S. A. Queen, *Social Work in the Light of History*, 1922, (邦訳 西洋社会事業史 高橋梵仙訳), p. 58.
- 3) *Ibid.*, pp. 148—149.
- 4) *Ibid.*, pp. 154—155.
- 5) A. F. Young and E. T. Ashton, *British Social Work in the Nineteenth Century*, 1956, p. 92.
- 6) *Ibid.*, p. 79.
- 7) *Ibid.*, pp. 67—78.
- 8) S. Dillick, *Community Organization for Neighborhood Development; Past and Present*, 1953, pp. 29—36.
- 9) A. F. Young and E. T. Ashton, *op. cit.*, pp. 115 ff.
- 10) K. Woodroffe, *op. cit.*, p. 90.
- 11) Arthur Dunham, *Community Welfare Organization; Principles and Practice*, 1958, p. 71.
- 12) K. Woodroffe, *op. cit.*, p. 69 n.
- 13) Arthur Dunham, *op. cit.*, p. 72.
- 14) *Ibid.*, p. 72.
- 15) Wayne McMillen, *Community Organization for Social Welfare*, 1945, p. 416.
- 16) Mary E. Richmond, *Social Diagnosis*, Russell Sage Foundation, 1917.
Mary E. Richmond, *What is Social Case Work*, Russell Sage Foundation, 1922.
- 17) Arthur Dunham, *op. cit.*, p. 75.
- 18) *Ibid.*, p. 76.
- 19) *Ibid.*, p. 76.
- 20) S. Dillick, *op. cit.*, pp. 123 ff.
- 21) Arthur Dunham, *op. cit.*, p. 78.
- 22) *Ibid.*, p. 80.
- 23) *Ibid.*, p. 83.
- 24) S. Dillick, *op. cit.*, pp. 416—417.
- 25) Arthur Dunham, *op. cit.*, p. 83.
- 26) S. Dillick, *op. cit.*, pp. 87 ff.
- 27) John Dewey, *Liberalism and Social Action*, 1935, p. 60.
- 28) *Ibid.*, p. 73.
- 29) Herbert H. Stroup, *Community Welfare Organization*, 1952, pp. 138 ff.
- 30) Wayne McMillen, *op. cit.*, p. 25.

- 31) Eduard C. Lindeman, *The Community*, 1921, p. 214.
- 32) Wilber I. Newstetter, "The Social Inter-group Work Process", *Proceedings of the National Conference of Social Work*, 1947, pp. 205—217.
- 33) 青山和夫, 「小集団—社会技術とその問題点—」, 昭和37年, 276—278頁。
- 34) 中央共同募金委員会, 「赤い羽根—十年のあゆみ—」, 昭和31年, 66頁。
- 35) 「社会救済に関する覚書」, 昭和21年2月, 連合軍最高指令部が日本政府にたいして発した覚書で, 昭和20年12月に日本政府の提出した「社会福祉に関する件」にたいする回答である。この提出文書に示された救済福祉計画を条件付で, 承認したもので戦後の救済福祉に関する基本指令として知られている。