

地域福祉と社会福祉協議会50年の軌跡

—活動理念の変遷とその背景—

松 永 俊 文

The 50—Year History of the Community Welfare and Council of Social Welfare

—Change and Background Concerning the Principle of Activities—

Toshifumi Matsunaga

- はじめに
- 1. 社協草創期（1950年代）
 - (1) 戦後の社会福祉情勢と社協の誕生
 - (2) 社協創設の理念と初期の活動
- 2. 地域組織化活動と住民主体の原則（1960年代）
 - (1) 保健福祉地区組織活動
 - (2) 山形会議
 - (3) 「社協基本要項」の策定
 - (4) 社協専門職員の配置と共同募金問題
- 3. 地域福祉・在宅福祉推進と社協基盤強化（1970・80年代）
 - (1) 地域福祉論の登場
 - (2) 在宅福祉サービス推進と社協基盤強化
- 4. 地域福祉新時代と社協の役割（1990年代以降）
 - (1) 「新・社協基本要項」の策定と「事業型社協」
 - (2) 社会福祉法の成立と社協のあり方
- おわりに

○ はじめに

わが国の社会福祉の進展に大きな役割を果たしてきた社会福祉協議会（以下「社協」という）が創設されて、早くも半世紀が過ぎた。そして同時にこのとき、戦後からの社会福祉法制の要であった社会福祉事業法が、50年振りに大改正され、名称も「社会福祉法」と改められて、社会福祉は地域福祉を基軸に据えて新たな展開をすることとなった。とくに、この法で社協が「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と法定化され、その社会的位置づけがより強固なものとなった。

地域福祉の基本理念は、ノーマライゼーションであり、福祉コミュニティづくりはその実体化への取り組みである。そして、当然この場面の主体者は住民であり、住民の主体的参加こそ重要な意味をもつ。地域福祉は全く新しい発想として忽然と登場したのではなく、元はといえば、民生委員や社会福祉施設関係者をはじめ民間社会福祉の担い手たちが永い活動の歴史と経緯のなかで目標

（目的）化し、内実化してきたものである。換言すれば、社協が地域組織化活動等の取り組みを通じて、多様な福祉実践を積み重ねつつ、地域福祉を創造し実体（実態）化させてきたといえる。このことでは、わが国において従来から「地域福祉」実践といえば即社協活動であり、いわば社協というフィルターなしには地域福祉の実像に迫り得ないということができよう。

一方、地域福祉が論理と概念をもって福祉関係者に認識されるようになったのは、1970（昭和45）年以降のことであり、高齢化社会の進行等に伴い、地域福祉のより具体的な推進が求められ、社協のみならず、公私協働の取り組みが行われてきたのである。

そして、今日、冒頭にも述べたように、地域福祉と社協にとって大きな節目のときを迎えた。

本稿は、このような意味から50年の足跡を検証し、今後のあゆみ・あり方に資したいと考えた。筆者は、かつて「地域福祉と社会福祉協議会四十年の軌跡」（全社協『月刊福祉』1991年6月号）を書いた。標題は本稿とも共通するものであるが、この前稿は主にその時々々の活動内容に触れたもので、これに今回10年分を加筆しようとするものではない。本稿はこれとは趣きを異にし、サブテーマに掲げたように、社協理論の基本となる社協の活動理念（位置づけや性格等を含む）の変遷とその背景について記したい。それは、この時点で、社協存在の意義を確かなものにし、将来への使命と希望を継ぐことができると考えたからである。以下、表1に示す経緯に沿ってその一部を取り上げながら目次に従って稿を進めたいと思う。

1. 社協草創期（1950年代）

(1) 戦後の社会福祉情勢と社協の誕生

1945（昭和20）年、わが国は敗戦の深手を負い、その混乱と窮乏から何とか立ち直って、新しい日本の建設に邁進しようとしていた時代。

1946（昭和21）年には新憲法が制定され、平和と人権

表1 全社協基本文書等から見る社協進展の経緯

| | |
|-------------|---|
| 1950(昭和25)年 | 社協組織の基本要綱及び構想 |
| 1951(昭和26)年 | 中央社協(1955・全社協)、都道府県社協の発足 |
| 1957(昭和32)年 | 市区町村社協当面の活動方針 |
| 1959(昭和34)年 | 保健福祉地区組織育成中央協議会(育成協)の発足 |
| 1962(昭和37)年 | 「社会福祉協議会基本要項」策定 |
| 1967(昭和42)年 | 共同募金に関する行管勧告 |
| 1968(昭和43)年 | 「市町村社協当面の振興方策」策定 |
| 1973(昭和48)年 | 「市区町村社協活動強化要項」策定 |
| 1979(昭和54)年 | 在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会報告(『在宅福祉サービスの戦略』発行) |
| 1982(昭和57)年 | 市町村社協モデルを策定(『社協基盤強化の指針』発行) |
| 1983(昭和58)年 | 市町村社協の法制化(社会福祉事業法改正) |
| 1984(昭和59)年 | 『地域福祉計画・理論と方法』発行 |
| 1985(昭和60)年 | 在宅福祉推進計画構想 |
| 1985(昭和60)年 | ボランティア事業実施 |
| 1989(平成元年) | 「在宅福祉サービスと社協」一現状と今後の展開一報告 |
| 1990(平成2)年 | 市区町村社協の目的に「在宅福祉サービス事業の企画・実施」が加わる(社会福祉事業法改正) |
| 1991(平成3)年 | ふれあいのまちづくり事業開始 |
| 1992(平成4)年 | 「新・社会福祉協議会基本要項」策定 |
| 1993(平成5)年 | ふれあいネットワークプラン21基本構想(21世紀をめざす社協発展強化計画) |
| 1994(平成6)年 | 『事業型社協』推進の指針(1995・改訂) |
| 1995(平成7)年 | ふれあいのまちづくり事業の成果について |
| 1995(平成7)年 | 地域福祉の展開に向けて(中社審地域福祉専門分科会小委員会報告) |
| 1999(平成11)年 | 地域福祉権利擁護事業実施 |
| 2000(平成12)年 | これからの市区町村社協の運営システムのあり方について |
| 2000(平成12)年 | 「社協を地域福祉の推進団体」と法定化(社会福祉事業法改正・社会福祉法) |
| 2000(平成12)年 | 社会福祉法に基づく社協モデル定款作成 |

を国是とする民主国家としての歩みを始め、国は社会福祉の国家責任を明らかにし、同時に国民の参加のもとに推進することを基本に示した。そして、これらに基づいて法律や諸制度を順次整えていくことになった。

また、この翌年の1947(昭和22)年からは、「国民たすけあい共同募金運動」が始まり、社会連帯・相互扶助の精神が喚起され、多くの国民の熱気と共感のもとにより募金成果を収め、民間社会事業の再建と社会福祉の展開に大きな役割を果たした。

もとより、未曾有の社会的荒廃と増大する生活困窮者に対応する体制は不十分であり、とくに民間社会福祉の育成、わけても社会事業中央団体の統合は、急務とされていた。当時わが国は占領下で1949(昭和24)年11月、連合軍総司令部(GHQ)から「社会事業の六原則」の勧告として強い指示を受けた。この中に、(四)民間社会事業団体の組織並びに管理について政府及び地方公共団体との完全分離、(五)社会福祉活動に関する協議会の創設——が明示されており、「公私分離」の大原則の一環となる社会事業の団体統合と組織問題の実施を決定的なものとした。

このようにして、1951(昭和26)年1月、戦前からの社会事業関係三団体(日本社会事業協会、同胞援護会、全日本民生委員連盟)がそれぞれ発展的に解消して新たに中央社会福祉協議会を設立した。また、沖縄を除く各都道府県の社会福祉協議会もほぼ同様の形で団体統合をなし、同年のうちに設立をみたのである。なお、中央社協は、1952(昭和27)年に全国社会福祉協議会連合会に、さらに1955(昭和30)年に現在の全国社会福祉協議会の名称となった。また、郡市や区・町村においても異例の速さで社協が設立が進み、数年を経ないで殆どの地域に社協の結成を見るところとなった。しかし、1951(昭和26)年、社協創立とほぼ同時に制定された社会福祉事業法では、中央、都道府県社協が共同募金との関連もあり、規定されたにもかかわらず、郡市や区・町村の社協は法定化されなかった。このことでは、当時上意下達の意識しか見られず、国には「地域」という視点が未成熟であったと見ることができよう。

(2) 社協創設の理念と初期の活動

わが国の社協は、イギリスやアメリカと同様に慈善組織化活動(COS運動)に辿ることもでき、わが国における源流は、1903(明治36)年の中央慈善協会の結成に始まり、慈善救済に関する団体相互の連絡、調査活動、機関誌発行、講習会の開催などを主な事業とし、社会事業の専門性を高め、慈善組織化に貢献した。そして中央社会事業協会を経て、戦後の中央社協誕生の中核となったのである。

そして、この社協の組織理論のよりどころは、アメリカで発展したコミュニティ・オーガニゼーション(Community Organization、以下「CO」と略す=地域組織化活動)である。

1950(昭和25)年9月に社協設立準備委員会が組織され、「社協組織の基本要綱及び構想」(表2)が策定されるが、これによると、社協の創設は単なる団体統合に止まるものではなく、コミュニティ・オーガニゼーション(注・当時、理論の主流は「連絡調整説」であった)を基本的機能とする新たな社会事業の推進連絡組織であるということが強調され、各分野を総合包括する民間団体としての看板を掲げることとなった。

すなわち、要約すると、社協は、①地域組織化活動を推進する組織であり、②社会福祉事業の公私関係者(専門家・機関団体・民生委員・住民等)による公共性と自主性をもった民間組織で、③共同募金と表裏一体の関係をもち、④社会福祉の総合的・全国的系統的組織である、としている。さらに、活動・事業への考え方として、「10.社協は直接社会福祉事業のサービスを行うような施設を経営すべきではない」と表明し、いわゆる運動体としての方向を明らかにした。

すでに述べたように、郡市及び町村社協の結成が急速に進み、1955(昭和30)年ごろには一応殆ど整った。し

表 2

| 社協組織の基本要綱及び構想（抄） | |
|------------------|--|
| 〔一〕 社協組織の基本要領 | |
| 1950（昭和25）年11月 | |
| 1. | 社会福祉協議会は、一定の地域社会に於いて、広く社会福祉事業の公私関係者や関心をもつものが集って、解決を要する社会福祉の問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要な凡ゆる手段や機能を推進し以て社会福祉事業を進展せしめ、 <u>当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織である。</u> |
| 2. | 社会福祉協議会は、中央及び都道府県に組織されるが、必要に応じ、市区町村、郡（地方事務所、将来は社会福祉地区の地域）等の地区にも組織されることが望ましい。 此の場合下級地域の協議会と上級地域の協議会との間には有機的な連繋が保たれることが望ましい。 |
| 6. | 社会福祉協議会は「社会福祉の増進」と云う究極の目的と、其の市民組織の性格からいって当然に共同募金の組織と密接な、寧ろ表裏一体的な関係をもつべきである。従って両者の間には、連絡委員会の如き組織が工夫され、又調査、宣伝、啓発の如き活動については協働することが望ましい。 |
| 10. | 社会福祉協議会は、直接社会福祉事業のサービスを行うような施設を経営すべきではない。然し町村の如き小さい地域の協議会では、所謂法外援護や保健衛生や生活改善の指導、レクリエーションの推進の如き実践活動を行うことなどは当然の任務となるであろう。 |
| 11. | 小さい地域の協議会は、右の如き活動を行うと共に共同募金運動の協力組織としても活動するであろう。 |
| 12. | 小さい地域の協議会組織に当っては、民生委員とその組織が中核となり、将来民生委員は斯の社会福祉協議会を通じて自主的奉仕を強力に推進していくことが期待される。 |

かし、いずれも他動的な俄かづくりの情況は否めず、とくに町村部においては、当時町村合併が行われる中で停滞と形骸化は免れ得なかった。

さて、都道府県社協の場合は、いずれも共同募金会とは文字通り「表裏一体」で、事務局の軒を借りて発足し、さらに郡市社協組織の結成のための当座の資金援助などは、共同募金の力に与るところが大であった。

また、全社協や都道府県社協は構成団体の整備再編の意味からも、民生委員や社会福祉施設・団体等の同業種の種別部会・種別協議会の世話に精力を費やした。さらに、郡市・町村社協の多くは民生委員中心の低所得者福祉対策に力点を置いて活動した。とくに1952（昭和27）年の第7回全国民生委員児童委員大会（天津市）での「民生委員一人一世帯更生」を目的とした「世帯更生運動」（のち1961年「しあわせを高める運動」と改称）の全国的展開の決議は、やがて1955（昭和30）年、国の制度と

して「世帯更生資金貸付制度」（のち、1990年「生活福祉資金貸付制度」となる）を発足させることになった。このことは、民生委員活動の強化に弾みをつけたばかりでなく、都道府県社協に貸付業務の運営委託が行われ、市区町村（郡）社協がその業務の窓口となったことから、以来全国の社協共通の一貫した重要な事業の一つに位置づけられることになり、社協の存在を確実なものにした。

一方、すでに1948（昭和23）年に児童福祉法が施行され、翌年の5月5日から「子どもの日」が祝われるようになっていたことや、日本でも1951（昭和26）年から5月第2日曜日を「母の日」として記念されるようになったのに伴い、社協の肝いりで各地で「子どもの日」や「母の日」とその週間行事が行われ、児童福祉の高揚と戦争未亡人・母子福祉向上のための啓発活動の取り組みが行われた。これらが契機となって老人にも記念日をという運動となり、兵庫県社協の発起によって1952（昭和27）年から全社協主唱による「としよりの日」（9月15日・「老人の日」、「敬老の日」の前身）が定まり、その週間行事が全国的取り組みとなった。当時は、実施要項やポスターをつくり、マスコミ等で論陣を張り、さらに広報車・ニュースカーを連ねて宣伝広報するなど、盛んな啓発活動を展開し、行政には必要な施策の提言等を行い、

表 3

| 市区町村社協当面の活動方針（抄） | |
|------------------|--|
| 1957（昭和32）年6月 | |
| 第1 当面の活動方針策定の基礎 | |
| 1. | 市区町村社会福祉協議会はその地域の社会福祉関係者および住民が協力して、 <u>地域の実情に応じ、住民の福祉増進をはかることを目的とする組織である。</u> |
| 2. | 市区町村社会福祉協議会は、当面の活動目標を、その地域の「福祉に欠ける状態」を克服する諸活動の推進におく。 |
| 3. | 市区町村社会福祉協議会は、その地域の実情に応じて地域内の各種社会福祉活動を調整するとともに、社会資源の開発動員をなす。 〔説明・抜粋〕 なお市区町村社会福祉協議会は、必要に応じて生活相談所、法外援護資金等の創設運営に当り、また適当なる経営主体のない場合には、保育所、授産場など地域性の濃い施設の経営に自ら当ることもある。 |
| 第2 当面の活動方針 | |
| 5. | 市区町村社会福祉協議会は、その活動が地域住民の生活に直結するよう、当面する福祉問題の対策をたてる際にも、ひろく問題に関連ある者に協力の機会を与え、また小区域ごとに地区社会福祉協議会あるいはこれに準ずる福祉活動の推進組織を結成するなどの配慮がのぞましい。 |
| 6. | 市区町村社会福祉協議会は、主事（事務局長）に組織推進者としての適任者を当て、でき得れば、これを専任させることがのぞましい。 |

また世論の喚起に努めた。

1957(昭和32)年に「市区町村社協当面の活動方針」(表3)が出されるが、ここで当面の活動目標を「その地域における福祉に欠ける状態の克服」におき、住民の積極的な参加のもとに地区ごとの話し合いを促進し、重点課題を集中的に捉えて関係機関・施設の自主的活動等総力をあげて問題解決をはかること。それを推進するためには、保育所など地域性の濃い施設の設置経営や地域住民の生活に身近な小地域社協等の結成と市区町村社協にCO活動推進者としての専任主事の配置を挙げている。

2. 地域組織化活動と住民主体の原則(1960年代)

(1) 保健福祉地区組織活動

社協が社会福祉の領域の地域組織活動をめざして発展しつつあるとき、一方では当時旧衛生組合の流れをもつ公衆衛生組織が「蚊とハエをなくす運動」を展開し、また、食生活改善、結核予防、寄生虫予防、家族計画普及等を目的とした各団体が同じように地域を基盤にして活動展開を進めつつあった。これらは、相互に連携するというより、むしろ競合し拮抗する状況さえ見られ、行政のタテ割の仕組の弊害をそのまま示していた。

1959(昭和34)年、貧困と疾病の悪循環を断ち切るための保健と福祉の総合的取り組みとして、国庫補助金が実現したことから、財団法人保健福祉地区組織育成中央協議会(以下「育成協」という)が設立された。構成は、全国公衆衛生連絡協議会と全社協を主体とし、事務局は全社協に置かれた。活動方針としては、①都道府県には支部を置かず、関係者間の連絡を図る連絡会を設置する。事務局は都道府県社協とし、同事務局長が地方連絡員として前渡金の出納処理を行う。②組織活動の指導者を訓練し、指導力の強化を図る(研究集会の実施)。③「推進地区」を指定する(初年度111か所、3か年または2か年継続指定)。④住民の自主活動を促進するため、壁新聞、リーフレット、映画等による広報活動を行う。⑤問題発見の促進として「保健福祉問題地図」の作成奨励。⑥活動推進の研究資料として活動指針、活動事例集等を作成する——などとした。この画期的な育成協事業は、その後、政府の零細補助金の整理統合ということで、交付先が全社協および都道府県社協となったため、1964(昭和39)年度をもって、その歴史的使命を終えた。しかし、この間の推進地区は全国で669地区を数え、これらの地区活動の成果はそれぞれ周辺地区にいい影響を及ぼし、住民が一体となって取り組む地域活動の意義の認識が高まり、多くの関係者に自身と活力を与えた。特に、都道府県社協はもとより関係市区町村社協の関係者が足繁く推進地区に入り込み、現地で集会や研修会などを開催し、また実地を踏査し、地域の人々の生活実態に触れ、それらの経験をして、その後の社協活動に大きな転機をもたらした。

ところで、「保健福祉」という言葉がここで初めて使われたが、平たく言えば「保健と福祉」、すなわち保健衛生部面と社会福祉部面との新たな協働を意図して用いられたと見ることができる。しかし、社協はこの育成協事業を経験したことによって、以後、保健の課題を抜きにした社会福祉はあり得ないこととの確信を深めた。すなわち、これまでの狭義の福祉から①住民の健康と生活を守り高める広義の福祉へと活動を拡げ、②保健衛生活動の科学性と計画性に注目し、③地域の特性に応じた小地域活動の取り組みを進めることとした。これらのことから、とくに、社協ではこれ以降「保健福祉」という用語を積極的に用いて社協活動の展開をはかった。

(2) 山形会議

社協50年の歴史の中で、大きなエポックとして忘れてならないものに「山形会議」がある。この会議は、1960(昭和35)年8月3日から4日間に亘り、山形を会場に開かれた正確には第1回目の「都道府県社協組織指導職員研究協議会」のことである。当時の開催要綱によると、全社協主催、山形県社協協力のもとに開かれ、趣旨として、「市町村社協の組織と活動の育成強化は当面の最も重要な課題である。従来ややともすれば形式的に陥り勝ちであった市町村社協活動の指導をより実践的な現実に即したものとするため特に地域での活動事例を中心にして都道府県社協・郡市町村社協の系統的組織活動につき研究協議をおこない、今後の組織指導の方法の確立をはかる。」と書かれている。

また、会議のテーマは、「市町村、郡、府県各段階社協の相互関係および住民を主体とする活動のあり方」とし、第1日目は、県社会福祉会館で合宿し、県社協と地方社協、第2日目は同会館で東置賜地方、西置賜地方、山形市、村山市、寒河江市社協の事例を中心にして真剣な討議がなされ、移動して赤湯の桜湯旅館に宿泊、次いで3日目は、飯豊町社協の現地で飯豊中学校を会場にして、地域の方々の参加を得ながら、3つのグループに別

表4

社協活動の基本的な方向

- ① 社協は自主的な民間団体として、住民の立場に立って活動する。住民のニーズを正しくとらえるとき行政機関に対して批判的なこともあり得る。あくまで、自主的な住民組織としての活動を尊重しなければならない。
- ② 社協は住民の民主化をおしすすめる使命がある。即ち、住民の自主的態度の涵養、自分たちの生活状況の自覚、問題解決のための自主的な協力活動、及び部外への働きかけを促進することである。これは地域の民主化にほかならない。(山形会議報告書「結論」から)

れて討議し、その日は蔵王温泉・若松旅館に宿泊、最終日は、蔵王小学校で4日間の総括がなされた。

そして、詳細な記録に基づいて、貴重な報告書が遺されている。その結論の一部を示す表4について、永田幹夫は前記傍線の部分を挙げて、「①は岡村重夫著『小地域社協活動の理論』（注・大阪市社協・1958年）の影響が見られ、そのまま住民主体論に繋がるものとも考えられ、②は高度経済成長期に入りつつあったとは言え、なお広範な広がりをもって国民生活の基盤を形成していた農村社会の活動の基軸としていた社協のあり方、姿勢を示すものであった。」と述べている。

さらに、「この山形会議では、住民主体という言葉がそのまま出たとはあまり考えられないが、住民主体の原則を社協の中でともかく広めていくのには、非常に大きな役割を果たした。」と語っている。また、渡部剛士は、「全社協が理論として打ち立ててきた住民主体という『概念』あるいは枠組はあったと思う。山形会議はそれを現場の中で検証してみるという形になった。実際に町村に入ってみると役場の職員が社協の仕事もやっている。行政の仕事としては民生援護、社協にくると住民の生活に直結した問題に追われるわけである。農村は仕事が忙しくなるのに子どもを預ってくれる場所がない。畠につれてきた子どもがため池に落ちて死ぬ。疲れた母親が乳のみ児を抱いて居眠りして殺してしまう。こうした問題は公私が一緒にやらないとできなかつた。つまり問題をかかえる当事者を無視できなかつた。それを主体にしなければ解決できなかつた。山形会議はそうした実態を現場で確認したといえるのではないかと思う。」と述べている。

なお、全社協は、諸懸案について協議のため同年度3月に第2回会議（2日間）を東京で開いたが、その後は山形会議の成果をふまえ、この方式にならって地方開催を行った。ちなみに、翌年1961（昭和36）年には、「城崎会議」（兵庫県城崎町）を、その後は隔年となるが、1963（昭和38）年には、「八千代会議」（千葉県八千代町・現在八千代市）を、1965（昭和40）年には「上田会議」（長野県上田市）を、1967（昭和42）年には「宇部会議」（山口県宇部市）を開催した。

(3) 「社協基本要項」の策定

すでに記したように、保健福祉地区組織活動の経験と山形会議等から確信を得た社協の方向性に立って、約2年の歳月を費やし、1962（昭和37）年4月に、ようやく「社協基本要項」（以下「基本要項」という）（表5）の策定をみた。

もちろん、この内容、とくに性格、機能などについては、先の社協組織の基本要綱及び構想に示す「基本要領」（表2参照）、及び「活動方針」（表3参照）が参考になったことは言うまでもない。ちなみに、性格に関わる箇所について比較すると、各々傍線の部分は、若干の字句に差違はあるものの共通性が認められる。しかし、「基本

表5

| |
|---|
| <p>社協基本要項（抄）</p> <p>1962（昭和37）年4月</p> <p>（性 格）</p> <p>1. <u>社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、<u>地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である。</u></u></p> <p>（機 能）</p> <p>2. 社会福祉協議会は、調査、集団討議、および広報等の方法により、地域福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成等の組織活動を行うことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する。</p> |
|---|

要項」で明確に示されたのは、「住民主体」であり、社会福祉関係者の立場と住民の立場をそれまでの考えから明らかに逆転させたということである。

このことの説明文の中では、「『住民主体』とは、地域住民のニーズに即した活動をすすめることをねらいとし、それに必要な組織構成を充実するということである。したがって公私の関係者は、住民の立場を理解して社会福祉協議会に参加、協力するのが本旨である。しかしこのことは、これら関係者の立場を弱めるものではなく、むしろその役割と態度を明確にしたものである。」と断わっている。今から考えると、至極当然のことであって異論を狭める必要がないようにも思える。しかし、当時として画期的ともいえるインパクトのある事柄であり、このことが、行政や業種関係者の一部反発も呼び、阻害される部面を経験することにもなったが、大方の社協関係者は「住民主体の原則」を掲げ、これに自信と希望を持って社協活動に取り組むこととなった。当時、「基本要項」といえば、即「住民主体」ということで多くの関係者に認識され、その後の社協の歩みに一貫して大きな意義と役割をもたらしてきたといえる。同時に、これが1970年代以降、社会福祉の新たな方向性として築いてきた「地域福祉理論」の基本原理として発展させた功績は、大きなものがある。

次に、社協の機能としては、コミュニティオーガニゼーションの方法を地域社会に対して総合的に取り入れることを基本に据え、その内容を定石どおり明示して実現を求めた。そして、説明では、「社協の基本的機能はまずそれぞれの地域における住民のニーズの発見と明確化に努めそのニーズに即して、地域福祉計画の策定、住民の協働促進、関係機関・団体・施設などの連絡調整、社会資源の造成・動員を含む一連の組織活動の過程であり、この組織活動は社会調査、集団討議、広報・説得等の方法技術を常時的に活用することによってすすめられる。

社協の基本的機能とはこれらの諸活動の総体である。」とし、次いでソーシャル・アクション（社会行動）の必要性に触れ、これは社協の行う組織活動を真に住民主体のものとしていく上で欠くことができないもの—と述べている。さらに、社協の基本機能は組織活動であるので、問題解決に必要な計画の実施は促進するが、他の活動との競合を避け、社協への信頼協力を得るよう、住民に対する直接サービスは原則として行わない—と念を押している。このことは、一口に言って「運動体社協」の表明でもあった。

(4) 社協専門職員の配置と共同募金問題

社協にとって事務局の整備は急務であり、中でも市町村社協の多くは、行政の軒を借り、手を借り(兼任)での状況下にあるため、社協専任の専門職員の配置は切実であった。「基本要項」策定後の社協は、予算対策活動も活発化し、公費による事務局体制の充実確保をめざす取り組みも進められるようになった。もちろん、民間性を貫く立場からの公費依存を疑問視する動きも一部にはあった。

1963(昭和38)年度から全社協に企画指導員、都道府県社協に福祉活動指導員が、さらに、1966(昭和41)年度から法人化された市町村社協に福祉活動指導員が国庫補助(奨励補助金)によって配置されるようになり、文字どおり社協体制の整備が一段と進むかに見えた。

しかし、1967(昭和42)年9月、当時の行政管理庁が厚生省に対して「共同募金」に関する勧告を行ったことにより、共同募金という民間資金による社協の運営費(事

務費・人件費)への配分が規制されることになったため、社協は重大な財政危機に直面した。この事情について、ここで少し詳しく覚書として表6に記しておきたい。

このような思いがけない事態によって、社協は止むを得ず運営面でも活動面でも大きく路線を転換することとなった。すなわち、市町村社協の法人化促進に伴う福祉活動専門員の配置実現と公費助成による直接サービスの受託がより重要視されるようになった。このことは、財政上から行政依存を強める一方、行政委託事業の受託増大と地域組織化活動の制約後退を意味していた。

1968(昭和43)年に出された「市町村社協当面の振興方策」は、住民主体の立場に立って活動をすすめること、そして「単に調査・企画、連絡調整の役割にとどまらず、必要に応じ地域住民の切実な生活福祉上の課題を積極的に取り上げ、これを解決するために必要な実践活動、直接事業を推進し、実施すること」と指示し、直接サービスへの取り組みを肯定するものとなった。

3. 地域福祉・在宅福祉推進と社協・基盤強化 (1970・80年代)

(1) 地域福祉論の登場

1960(昭和35)年代当初から始まった高度経済成長は、その年代の中間のころから次第に陰りを見せはじめた。いわゆる、過密過疎問題、公害・環境問題や家族機能の脆弱化などで、国をはじめとする行政もこのような急激な社会変動を深刻に受け止め、地域社会のあり方を考え直す必要に迫られた。「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」(国民生活審議会発表・1969年)、「東京都におけるコミュニティケアの進展について」(東京都社会福祉審議会発表・1969年)、「コミュニティ対策要綱」(自治省・1971年)、「コミュニティ形成と社会福祉」(中央社会福祉審議会答申・1971年)は、その主な動きであった。

なお、コミュニティケアの考え方については、イギリスにおける「シーボーム報告」(1968年)で、わが国でもよく知られるようになったものである。このような新しいコミュニティのあり方が求められる中で、とくに、わが国の社会福祉政策上の大きな方向転換をもたらす端緒となったのが「地域福祉論」の登場といえる。

その先鞭をつけた岡村重夫は、1970(昭和45)年に「地域福祉研究」を、続いて1974(昭和49)年に「地域福祉論」を発表した。これによると、社会福祉の中核は地域福祉であるとした。すなわち、地域社会で発生する生活諸困難(福祉問題)を可能な限り、その地域社会で解決をはかるという点に着目し、地域福祉を問題解決の機能体系とみなし、住民の主体的で組織的な問題解決のプロセスを重視した。そして、地域福祉の構成要件として①「コミュニティケア」、②「地域組織化活動」、③「予防的社会福祉」を挙げた。①は、要援護者に対する直接的・

表6

共同募金に対する行管勧告について(覚書)

正しくは、行政管理庁(「行管」)が厚生省に対して「共同募金運動に対する指導強化」を再勧告したもの。中身は、主に社協との関係(役員兼職)や社協への配分をめぐっての10項目にわたるものである。しかし、マスコミの極端な報道で、運動開始直前のこともあって共同募金会(以下「共募」という)と社協にとって深刻な打撃を与えた。これを一口にいえば、当時の行管の民間福祉についての認識不足と誤解、裏を返せば社協PR不足や取り組みの甘さに起因したと思われる。しかし、一方ではこの事態の背景には明らかに、政治的なものがあったともいわれている。いずれにせよ、厚生省は困惑し、共募と社協はあげて反論と声明発表を行い、また、国会での追求などがなされたものの、一旦受けたダメージとショックは容易に解消されなかった。

このような結果、社協と共募とは何れの日にか合体するものとして不即不離、車の両輪として協働してきた良好な関係に、大きな亀裂を生じさせることとなった。具体的には県によっては役員および事務局を分離させることとなり、また、社協配分金の減少と使途規制を余儀なくされた。(松永俊文記)

具体的ケア・サービスを意味し、従来からの施設(入所)ケアと新しい居宅(在宅)ケアを示唆したものであった。②については、1963(昭和38)年、M.G.ロスの「コミュニティ・オーガニゼーション」を翻訳し、すでに社協理論として貢献しつつあったところである。彼はここで、「一般地域福祉化活動」と「福祉組織化活動」とに区分し、コミュニティケアを可能とする前提として、前者は新しい地域社会構造としてのコミュニティづくり、後者は要援護者を中心に据えた福祉コミュニティづくりをめざすものとした。また③は、福祉問題の発生予防とさらなる福祉増進をはかるための社会保障等普遍的諸サービスとの関連を援助する機能である——とした。

社協は、従来からの地域組織化活動論に新しい概念を加えた「地域福祉論」に注目し、単なる「地域の福祉」ではなく、「地域福祉」として体系化し、実践化に努めて行った。

その後、これらの動きに連動されて、各研究者による新たな地域福祉論が発表されるようになった。

1973(昭和48)年に「市区町村社協活動強化要項」(表7)が策定された。これは、社協20年を経過した時点での活動総括、当面の課題と活動強化方策を示すものでかなりの多岐に亘るものであり、要約するのは容易ではない。しかし、特徴的なものを挙げると、住民主体の原則と運動体社協の再確認がなされ、すでに5年前に「市町村社協当面の振興方策」では、その取り組みを肯定した

表7

| 市区町村社協活動強化要項(抄) | |
|-----------------|---|
| | 1973(昭和48)年10月 |
| ○ | 社会福祉の活動を、一部の専門家や関係行政機関、社会福祉関係者による活動にとどめず、福祉課題をかかえている人たちを中心にすえて、地域社会の住民が、その福祉課題を解決するための運動の主体者として、みずからたちあがり、活動を展開すること、これが「住民主体の原則」である。1962年、社会福祉協議会基本要項において、この「住民主体の原則」を確立したことは、社協活動の立場を明確にしたことと同時に、その後の地域福祉活動を発展させるうえで、大きな影響をあたえた。 |
| ○ | 社協が住民の福祉課題を実現するために開拓的・先駆的な立場から過渡的に行うものを除き、原則として直接事業は行わないという立場を明らかにし、社協本来の事業である地域組織活動の機能を充実強化するようしなければならない。 |
| ○ | 社協活動強化の基本方針 |
| 1. | 福祉課題の取り組みを強化し、運動体社協への発展強化をはかる。 |
| 2. | 小地域の「住民福祉運動」を基盤とする。 |
| 3. | ボランティア活動センターとしての社協を確立する。 |

直接サービスを、改めて否定したということである。

しかし、注意深く目を通して読むと、初めて「地域福祉」の用語が登場する。「社協はこれまで確認してきたとおり、住民主体の地域福祉を確立するという基本姿勢のもとに、これら(注・社会変動に伴う新しい多様な生活上の障害と不安)の福祉問題ととりくむことはいうまでもない。」とあるほか、表記の中でも「地域福祉活動」という表現が行われていることに注目したい。

(2) 在宅福祉サービス推進と社協基盤強化

先きにも述べた社会変動と多様で複雑かつ深刻化する地域福祉課題に対して、社協も具体的な直接活動への取り組みが求められるようになった。これは、従来からそうであったが、依然として行政はタテ割で、慎重なため即応性に欠け、住民の要望に対しては保守的な対応が多かった。従って、社協への期待は、民間特性が発揮されることへの期待であったともいえる。

その事例として、春日市社協について特記しておきたい。

これらの地域福祉実践は、『在宅福祉サービスの戦略』

表8

| 春日市社協の在宅福祉活動 | |
|--------------|--|
| | 1975(昭和50)年10月から市内全域を対象に老人給食サービス事業を開始することとなり、希望する独居老人や老人夫婦などの家庭に、365日、毎日昼と夕の2食が届けられるようになった。動機は、地域での老人たちとの懇談で出された切実な声——①食事を作るのに苦勞する。②前日の残り物で済ませている。③ほとんど同じもので楽しみがない。④買物が難儀だ。⑤息子夫婦と住んでいるが、老人の食事について思いやりがない。⑥費用負担はするので給食はできないか。——などであった。とくに、老人にとって、食べることは何よりも楽しみである。そこで心身の健康の保持、楽しい食生活を願って適切な献立と心のこもった調理を心掛け、配食に当たっては安否の確認はもとより、ぬくもりのあるコミュニケーションに努めることとした。当初は、昼・夕各23食であったが、希望者が増え、7坪余りのトタン屋根の調理場を建てて対応したのち、1979(昭和54)年に広い厨房を備えた4階建の社会福祉センターを完成させ、新機軸発揮にはずみをつけた。なお、1977(昭和52)年4月から名称を「福祉給食」に改めた。さらに、1992(平成4)年から国庫補助事業として「在宅高齢者等日常生活支援事業」が創設されたのに伴い、市の委託事業として実施することとなり、現在(昼・夕各350食程度)に至っている。 |
| | また、1984(昭和59)年2月から老人下宿「しあわせの里」約30人事業を始め、核家族化と都市流動化のなかで老人の「住」の確保が脅かされるようになってきたのに伴い、地域の社協として「食」の保障(老人給食)をさらに「住」の保障に繋ぐことに努めた。(松永俊文記) |

(全社協刊、1979)に先立つ研究対象(他に北海道岩手市と京都府綾部市がある)として、下地の役を担い、さらに『しあわせへの挑戦——春日市社協の実践——』(全社協刊、1987)で、また、1986(昭和61)年度の朝日社会福祉賞が「在宅福祉サービスの創始・開拓の功績」により本田義信会長に贈られたことなどをもってしても、如何に大きなものであったかを知ることができよう。

そこで、1979(昭和54)年に出された『在宅福祉サービスの戦略』であるが、これは、先きの「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」が過去2年半に亘って研究に取り組んだ成果としての報告であり、貴重な文献といえる。この中で、これまでの在宅福祉サービスを専門的ケアと在宅ケアと狭義に捉えていたものに、予防的サービスや福祉増進サービスを加えた広義のもの、即ち「対人福祉サービス」と考えるべきとし、各国のホームヘルパー事業の現状も紹介し、家庭奉仕員(現・ホームヘルパー)による家事援助や訪問看護、配食サービスやショート・ステイ、デイ・ケア等のサービスの必要性も強調している。また、社協の役割についても述べ、一段と積極的な取り組みを促した。

表9

在宅福祉サービスと社協の役割

社協は在宅福祉サービスの供給システムにおける民間の中核として位置付けられ、直接サービス供給の担当部分を担当する役割においても期待されるものがあるろうし、さらに「在宅福祉サービス推進協議会」の組織化と運営に協力し、その実質的力量にもよるが、必要に応じてその一部または全部の機能を代替推進することも考えられるであろう。

(『在宅福祉サービスの戦略』164・165頁より)

この「戦略」を受けて1982(昭和57)年に出された『社協基盤強化の指針(社協モデル)』(表10)は、「先駆性、柔軟性、創造性という社協のもつ機能を発揮して、地域

表10

社協基盤強化の指針(抄)

先駆性、柔軟性、創造性という社協のもつ機能を十分に発揮して、地域福祉・在宅福祉サービスの開発、組織化ならびに実施運営を行い、制度化、体系化をはかる。

社協は先駆性、柔軟性、創造性を発揮し、ニードに即した地域福祉・在宅福祉事業の開発、組織化促進にとりくむ。その実現のためには、当事者の参加、家族機能の開発、住民参加、ボランティア活動の推進をはかるとともに、在宅福祉サービス供給のための公私資源を動員した在宅福祉サービス事業の受け皿——社協の経営する在宅福祉サービス事業体(在宅福祉サービスセンター等)の開発・設置につとめる。

福祉・在宅福祉サービスの開発、組織化ならびに実施運営を行い、制度化、体系化をはかる」といい、地域福祉の具体的中身としての在宅福祉サービスの重要性を強く意識するとともに、推進するだけでなく、実施運営する方針を明らかにした。

これは、過去約4年間をかけて、全国147か所の社協から実態資料の提供をうけ、全社協地域福祉特別委員会が取り組んだ労作である。この時期、社協とりわけ市町村社協が如何にして各々その地域において活動基盤を強固なものにし、住民の信頼と参加を得ていくか、その方向とメニューを示すことに真剣であったかを知ることができよう。

1983(昭和58)年、待望の市町村社協の法制化が実現した。すなわち、これまでの都道府県社協のみならず、文字通り社協構成の基礎であった市町村社協の位置づけがようやく法的に明確に認知されたのであった。しかし、このことは、これに先立って全国的な社協関係者による各地元市町村議会への請願、さらには各都道府県議会への請願が行われ、これらが採択されるという、貴重な運動の積み上げの成果であったといえることができる。

さて、この際、国会の両院では特に付帯決議(表11)が行われたことにも注目したい。すなわち、行政側も社協の存在の重要性を認識し、かつ、地域福祉の中核となる役割の発揮を期待したのであった。

表11

(特別決議)

社会福祉協議会に関する件

人口の高齢化、核家族化等の進行により、福祉ニーズの増大とその多様化が顕著となり、このため、地域社会を基盤とする福祉サービスの総合的な取組みとして「地域福祉」が近年特に強調されている。

このため、地域福祉を推進していく上において社会福祉協議会が果たす役割の重要性にかんがみ、社会福祉協議会が地域福祉の推進に貢献しうようその体勢の確立に努める必要がある。

よって、政府は、次の事項に配慮すべきである。

1. 社会福祉協議会には、地域住民の意向を的確に反映することができるよう広く住民の参加を求めること。
2. 社会福祉協議会は、さらに組織の強化、運営の適正化を図り、その活動のいっそうの充実に努めること。
3. 政府は、社会福祉協議会の民間活動としての自主性を尊重しつつ、その活動の基盤の強化に努めること。
4. 地方公共団体は、市町村社会福祉協議会の制度化に伴い、いっそう地域福祉の推進に努めること。

右決議する。

衆議院社会労働委員会
昭和58年4月28日

注：参議院においても同趣旨の付帯決議が行われた。

さらに、1984（昭和59）年『地域福祉計画・理論と方法』（A5判）が出版された。これは、先きの「市町村社協法制化」の趣旨をうけて作成したもので、この計画は、行政計画とは異なる固有の方法をもつ計画領域であるとし、さらにそれは相互補完の存在」と位置づけた。そして、「社協が中心となった地域福祉計画は、地域住民の運動を含めた市民参加の大きな柱となっている行動計画であることに特質がある。この計画を実践化していくためには、推進体制の確立が不可欠の条件で、『社協基盤強化の指針』に基づく強化対策と並行してすすめること。」などを指示している。

なお、地域福祉計画という用語については、同書が世に出て間もない頃から行政の福祉分野で、行政計画としての「地域福祉計画」の話題や策定の動きが出たのに伴い、誤解を避けるため社協は以後、「地域福祉活動計画」という用語を使うようになった。従って、同書についても、名称を読み替えて理解する必要があるだろう。

余談になるが、2000（平成12）年の新しい社会福祉法に示された市町村（行政）地域福祉計画（同法第107条）の策定に当たっても、その目的と手順、内容など関連において、当書は十分に参考になるとと思われる。

4. 地域福祉新時代と社協の役割(1990年代以降)

(1) 「新・社協基本要項」の策定と「事業型社協」

1980年代の終わりから90年代にかけて急速な社会福祉の制度改革が進んだが、特に、1990(平成2)年の福祉関係八法の改正により在宅福祉サービスの提供が大きく打ち出され、市区町村社協の役割には、「在宅福祉サービス事業の企画と実施」が加わった。なお、この際に指定都市の「区社協」が市町村社協に並ぶ位置づけに定められた。

1992（平成4）年4月には、「新・社会福祉協議会基本要項」が策定されたが、試案から第3次案まで、全国的な社協関係者の相当な論議の積み重ねがあり、このための検討作業は2年半を要した。これは、「旧要項」の約30年ぶりの改訂という意味もあったが、何より大きな問題となったのは、「住民主体」の原則と「運動体」としての社協の性格を、組織構成や機能発揮との関係でどのように継承させるのか、また、具体的には活動の中身として求められる直接サービス事業を地域組織化活動とどう関係づけるのか等であった。参考までに、「社協の性格」が成案を得るまでの経過（表12）を記しておこう。

この箇所だけを見比べても、その論議の厳しさが想像できよう。とくに、成案に当たって、前文の末尾に締めくくりとして、新たに次の文章（表13）を加えることとなった。

すなわち、社協組織が住民組織と公私の福祉関係者の参加によって構成されるものであるにもかかわらず、「住民主体の原則」ということは、住民組織のみによる他を排除するものという誤解を生むとして、「住民主体の理

表12

| |
|--|
| <p>〔第1次案〕（1990年8月）</p> <p>社会福祉協議会は、福祉活動にかかわる住民組織と公私の社会福祉事業関係者等によって構成され、その地域社会における、福祉活動への住民の主体的な参加の促進、社会福祉を目的とする事業の連絡・調整等を行い、また自ら事業を企画・実施することによって、住民の福祉の増進と福祉コミュニティの形成をはかることを目的とする、公共的性格を有する民間団体である。</p> <p>〔第2次案〕（1991年7月）</p> <p>社会福祉協議会は、</p> <p>①福祉活動にかかわる住民組織と公私の社会福祉事業関係者等の参加を得て、構成され、</p> <p>②住民ニーズに立脚し、さまざまな福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし、</p> <p>③住民の主体的福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡・調整及び自らの事業の企画・実施などを主な事業として行う、</p> <p>④市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である。</p> <p>〔第3次案〕（成案 1992年4月）</p> <p>社会福祉協議会は、</p> <p>①地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され、</p> <p>②住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし、</p> <p>③住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施などを行う、</p> <p>④市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である。</p> |
|--|

表13

| |
|--|
| <p>新・社協基本要項前文（抜粋）</p> <p>「新・基本要項」制定に際しての基本的態度は、昭和37年「基本要項」の前文にある「現実に即して、今後の方向を明らかにする」姿勢を堅持するとともに、社会福祉協議会活動の伝統を継承しつつ、新しい時代に対応する活動態勢を整備することであった。これにより、</p> <p>①住民ニーズと地域の生活課題に基づく福祉活動、地域組織化などをめざす「住民主体」の理念を継承するとともに、</p> <p>②社会福祉施設、民生委員・児童委員、住民組織、当事者団体等の参加による地域福祉を支える組織基盤の整備に努め、</p> <p>③地域福祉をめぐる新たな状況に対応し、総合的かつ計画的、一元的に支える公私協働の活動を実現する、という、社会福祉協議会の組織・活動の原則、機能、事業等の指針を策定したものである。</p> |
|--|

念」を継承するという一方で、ようやく決着を見た。確かに、原則より理念は上位概念として理解はできるものの、地域社会を住民自身の主体的参加によって福祉社会に変えていく、新しい方向に創り出していくという熱意、活動への迫力としては後退とみることができよう。

また、活動原則には、具体的に住民ニーズ、住民活動主体、民間性、公私協働、専門性の五つを掲げたことである。特に、社協の機能の点からみて、従来からの地域組織化と福祉組織化がより現実味を帯びて重要視されているが、「福祉活動・事業の企画および実施」が加わったことにより、いわゆる「事業体」社協としてあり方を鮮明とした。

さらに、この新・社協基本要項に基づいた地域福祉に取り組むために、全社協は、翌1993（平成5）年に「ふれあいネットワークプラン21」（各都府県・市町村社協発展強化計画）の基本構想を発表し、21世紀にいたるまでの各社協の計画的発展強化を促した。

そこでは、その目標を「高齢者が安心して生活できる諸サービスの開発と障害者が生活しやすい環境づくりや安心して子育てができる環境づくりに取り組む」とした。

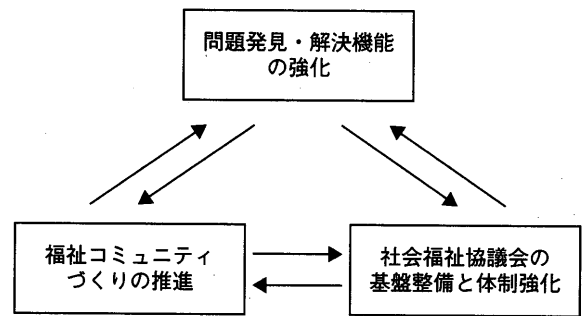
また、その後3年を経過した1996（平成8）年に、新「ふれあいネットワークプラン21」基本構想を策定した。主な重点項目として、①住民の自主的、自発的参加による福祉活動やボランティア活動の促進、②福祉総合相談やケアマネジメント体制の確立、③在宅福祉サービスの運営と改革、④小地域ネットワーク活動の推進、⑤住民参加型在宅福祉サービスの設置促進とその組織化などを掲げ、21世紀までの達成目標として示した。

さらに、全社協は1994（平成6）年には『「事業型社協」推進の指針』（1995年一部改訂）を出し、新しい社協の方向を明らかにした。（表14）

表14

| 事業型社協の定義——全社協 | |
|---|--|
| 住民の具体的な生活・福祉問題を受け止め、そのケースの問題解決、地域生活支援に素早く確実に取り組めるように、次のように取り組む。 | |
| ① | 総合的な福祉相談活動やケアマネジメントに取り組む。 |
| ② | 各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営する。 |
| ③ | 公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応した新たな住民参加型サービスを開発・推進する。 |
| ④ | 小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、ネットワーク活動、ケアチーム活動などに取り組む。 |
| ⑤ | 問題解決の経験をふまえて、地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動をおして住民参加を促進し、福祉コミュニティ形成をすすめる。 |

図1 ふれあいのまちづくり事業による市区町村社協強化相乗作用



出典：「ふれあいのまちづくり事業の成果について」全社協、1995年。

これらの社協の動きに相前後して、1991（平成3）年度からの地域福祉の総合的推進をめぐってスタートした国指定の社協事業「ふれあいのまちづくり事業」は、新しい社協像への取り組みとしてよい実践の機会となり、図1に示すとおり、社協基盤の整備と社協機能の強化に役立ってきた。特に従来、社協の多くは、地域社会を全体的に捉えることから成員たる個人のニーズに接近するという手法をとってきたが、新しくは、地域に生活する個人ないし家族に焦点を当て、そのニーズに応える実践を具体化させつつ、福祉コミュニティづくりをめざそうということである。しかし、これは、従来からの手法と対置させたり、否定させたりするものであってはならない。むしろ、これらを総合化し統合化させて、新しいコミュニティワークの手法として発展させていくべきものと考えたい。

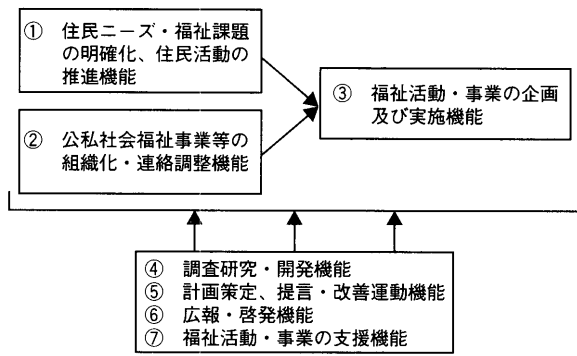
(2) 社会福祉法の成立と社協のあり方

「はじめに」でも述べたが、1998（平成10）年、中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会（現・社会保障審議会）は、構造改革の方向を示し、これを受けて2000（平成12）年6月に「社会福祉法」が公布された。これは、社会福祉事業法の改正という形であるが、事実としては大きな変革を示す50年振りの大改正である。その名称も改められた同法で地域福祉が法定化され、また、社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と唯一明文化され、法定化され、その社会的位置が一段と強固なものになった。

2000（平成12）年の介護保険制度の実施と社会福祉法の施行等、社会福祉基礎構造改革の新展開のなかで、社協のあり方により一層創造性と柔軟性が求められ、活動内容も拡大され変化してきたことは確かである。

すでに述べた「新・社協基本要項」で社協は、地域福祉推進の中核組織として、①住民ニーズ・福祉課題の明確化、住民活動の推進機能、②公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整機能、③福祉活動・事業の企画及び実施機能、④調査研究・開発機能、⑤計画策定、提言・改善運動機能、⑥広報・啓発機能、⑦福祉活動・事業の支援機能、をもつものであるとして、これらの機能を発揮し

図2 社協の機能の種類と構造



出典：新版社会福祉学習双書15「社会福祉協議会論」27頁、全社協、2002年

て事業をすすめてきた。ここでは図2に示すように、まず、最初に「①住民ニーズ・福祉課題の明確化、住民活動の推進機能」「②公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整機能」の2つの組織化機能が基礎にあり、これは社協の固有の最も大切な機能と考えたい。

この2つの機能に基づいて必要とされる事業を実施する、すなわち「③福祉活動・事業の企画及び実施機能」を発揮するとしている。

これらの機能の基本は変わらないが、介護保険制度の導入、社会福祉法の成立により、変化が生じているのは確かであろう。介護保険事業については、事業実施の立場が変わることから、「②公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整機能」「③福祉活動・事業の企画及び実施機能」においては、少なからず変わることになる。

また、社会福祉法で規定された「利用援助事業」に基づく地域福祉権利擁護事業を都道府県社協、市区町村社

図3 社協の役割・性格と事業経営理念

| 〈社協の役割・性格〉 | 〈市区町村社協の経営理念〉 |
|-------------------------------------|--|
| 地域福祉の推進 | <ul style="list-style-type: none"> 誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりに取り組む。 小地域を基盤に地域に密着した生活支援に取り組む。 総合相談・問題解決の仕組みのなかで、具体的な在宅サービスを通じた自立生活の支援を行う。 自己決定を尊重し、利用者の立場に立った生活支援を行う。 |
| 社会福祉を目的とする事業を営む者と、社会福祉に関する活動を行う者の参加 | <ul style="list-style-type: none"> 広範な団体とのネットワークと協働により、事業を展開する。 徹底した住民参加により、事業を展開する。 |
| 公益性の高い非営利民間福祉団体 | <ul style="list-style-type: none"> 情報提供と情報公開を徹底する。 低所得者や制度の谷間にあるニーズに積極的に対応する。 自立した経営を行う。 |

出典：図2と同じ、11頁・12頁

協が担うこととなり、また、苦情解決においても、都道府県社協はもとより、市区町村社協の役割も大きくなってきた。

また、社会福祉法には「社会福祉を目的とする事業を営む者」と「社会福祉に関する活動を行う者」の社協への参加が明文化された。地域住民の参画や民間企業・NPOなどを含めた地域の広範なサービス提供機関、団体・組織の参画の理念を明確にする必要がある。さらに、公益性の高い民間非営利の社会福祉団体としての社協の性格を、あきらかにすることも必要である。このような視点に立って検討された「これからの市区町村社協運営システムのあり方について」（平成12〔2000〕年5月、全社協地域福祉推進委員会・企画小委員会）は、図3のように社協の事業経営理念を整理している。

これまで社協は、協議体、運動体、そして事業体というように歴史的に順次変化を遂げてきたと見る向きもあるが、筆者は必ずしもそうは考えない。むしろ、基本理念に立って活動の重厚化が求められてきたものと受けとめる。従って、今後はますますこれらの性格を総合化し、統合化して新しい推進システムを構築していくことが求められると考える。この意味では、すでに兵庫県社協では「総合型社協」を、また、長崎県社協では「総合支援型社協」を提唱しており、これらの動きにも注目したい。

○おわりに

半世紀の社協のあゆみを顧みて、「社協はよくぞここまで進んできた」というおもいと、「社協は本来どうあったらよかったのか」という反省が交錯する。それというのも、私事になるが、33年間、県社協職員として社協活動に携わり、また、その後の今日まで10年間研究者としての立場を与えられてきたことの故といえよう。このようなことから、文献を精査し、歴史を確かめつつ、順次執筆を進めてきたが、その一部については、自らが関わり自らが見てきた事柄であるだけに、余計な感情と関心が生じようとしたのも事実である。このようなことから、作業が難渋し筆を置こうかと幾度も考えた。機会があれば、そのうち「余録」を記したいとも考える。また、余談ではあるが、筆者は、社協就職以来、永年『月刊福祉』（全社協刊）を購読し大切な蔵書としてきたが、今回、古いものから読み直すことになり、敢えて「参考文献」とは掲げなかったが大へん有難かった。そこでは、社協の理論と活動実践をリードした今は亡き先達たちを含め、多くの方がたのいきいきとした論理に触れ、改めて励ましを受けることができた。

さて、本稿は、「活動理念」に重心を据えて社協の歴史を繙いた。ところで、一口にここで問われてきたキーワード「住民主体」と「運動体か事業体」という2点に収斂されるように思われる。

前者は、すでに述べたように、インパクトの面で不満

は残るが、発展継承されたところである。これは性格であり基本とする社協の姿勢として、十分に生かし啓発理解に努めなければならない。そして、後者は時代の流れに即応して必要な機能をどのように発揮するかということであろう。全社協は、かつての「運動体社協」から「事業型社協」へと転換を明らかにしたが、多くの社協は、このことに困惑しつつ、かつ幾多の厳しい課題を負って今なお奮闘している現状である。全社協が、行政や政治的な動きなどを意識し、また明確な事業効果をねらって、戦略に「事業型社協」を打ち出した事情は理解できないわけではないが、社協の基本となる固有の機能が変更されるものであってはならない。従って、繰返していうが、社協の本質と基本的方向は変わるものではなく、これまでの半世紀に培ってきた特性を幅広く総合化し統合化して活動を行うべきと思う。社協は、全国津々浦々3300余の市町村に亘る各地域に根づいて存在するそれぞれ地域特性と独自性をもつもので、一様に論じられるものではなかろう。しかも、これら全国の社協は、今や約1万人を数える職員を擁する社会的にも重要な大きな組織として注目されるようになってきている。

世阿弥の『風姿花伝』（別名「花伝書」）に「初心忘るべからず」という言葉があるが、社協にとっても、いま、このことが必要であると思われる。「初心とは、やりはじめの未熟さをもつ、しかも上達しようと努力する心である。この初心を忘れないで、時に応じ場面によって、誰の目にももっとも思うような“能”をやることと、独りよがりではいけない。その時どきに花を咲かせることだけでなく、“種”を大切にすること。種があれば、年々に必ず花が咲く。」といている。この言葉を十分に吟味し、初心、すなわち、社協創設のとくにあの山形会議などのころの原点をみつめ直して、明日への鋭気を養い、いっそう力強く前進することを期待したい。

参考文献

- 『地区組織活動のあゆみと将来』保健福祉地区組織育成中央協議会、1967年。
- 『住民のための社会福祉協議会活動』全国社会福祉協議会、1970年。
- 『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会、1979年。
- 『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会、1982年。
- 『福岡県社会福祉事業史・下巻』福岡県社会福祉協議会、1982年。
- 『社協基盤強化の指針・社協モデル』全国社会福祉協議会、1982年。
- 『地域福祉計画－理論と方法－』全国社会福祉協議会、1984年。
- 世阿弥『風姿花伝』岩波文庫、1985。
- 『社協活動のあり方に関する全社協の主要構想・提言等』福岡県社会福祉協議会、1986年。
- 本田義信・高橋紘士編著『しあわせへの挑戦－春日市社協の実践－』全国社会福祉協議会、1987年。
- 『全国社会福祉協議会小史・この10年』全国社会福祉協議会、1991年。
- 松永俊文「地域福祉と社会福祉協議会四十年の軌跡」、全社協『月刊福祉』1991年6月号。
- 『山形の社会福祉四十年』山形県社会福祉協議会、1992年。
- 『地域福祉史序説』日本地域福祉学会地域福祉史研究会編、中央法規出版 1993年。
- 『地域福祉研究・No28』地域福祉新時代と社会福祉協議会 日本生命済生会福祉事業部、2000年。
- 内山憲介・高橋信幸共編『総合支援型社協への挑戦』（長崎県鹿町町社協の実践から）中央法規出版、2000年。
- 『地域福祉活動における住民主体の原則を考える』（山形会議40周年記念、社協を考える全国セミナー報告書）山形県社会福祉協議会、2001年。
- 『地域福祉研究・No29』21世紀地域福祉の課題と展望 日本生命済生会福祉事業部、2001年。
- 『社会福祉協議会活動論』（新版社会福祉学習双書15）全国社会福祉協議会、2002年。
- 松永俊文・野上文夫・渡辺武男編著『新版現代コミュニティワーク論』中央法規出版、2002年。