

社協誕生前夜における牧賢一の社協理論

山 本 主 税

要 旨

我が国に社会福祉協議会が誕生する直前に発表され、その後の社会福祉協議会の発展に多大の影響を与えた牧賢一の論文を検証し50年後の今日の状況と対比することにより、今後の我が国社会福祉協議会の進路を探りたい。

キーワード

コミュニティー・オーガニゼーション、Neighborhood Council、集団思考、輿論の賛同、公私分離、共同募金と社協、純粋な民間組織、存在意義と目的

はじめに

我が国の社会福祉協議会 social welfare council (以下社協という) が誕生して既に53年が経過した。その間社協は様々の曲折を経て発展を続け、今日では民間における地域福祉推進の中核的組織としての期待が高まっている。ところで今、多くの市町村社協は自治体合併に伴って否応なしの合併を迫られている。社会福祉法により市町村自治体の合併があれば当該市町村社協もほぼ同時に合併しなければならないためである。元々、今回の社協合併は自らの発意や要請からではないだけに、社協にかなりの当惑と混乱があり、合併準備作業に終わって事業の多くが一種の足踏み状態に陥っている。また合併吸収される町村社協では自社協の名称と独自の歴史、自主的な経営権を失うことへの喪失感が漂っている。そこで本論では合併の有無や合併方式の如何にかかわらず、「これからの社協はいかなる経営理念と活動方針とをもって経営運営に当たるべきか」を再考するために、社協誕生直前に発表され事後の社協に多大な影響を与えた牧賢一の古い論文をここで改めて検証し、これからの社協の進むべき方向を探る一助としたい。

第1章 牧賢一の社会福祉協議会理論と今日の状況との対比

牧賢一は日本社会事業協会の常務理事や全国社会福祉協議会事務局長などを務め戦後の我が国社会福祉の基礎を築いた重要な人物の一人である。以下に紹介する論文は彼が日本社会事業協会常務理事であった1950(昭和25)年、1年後に誕生する社会福祉協議会について広く関係者、国民に理解を促すべく月刊福祉1950(昭和25)年9月号に掲載した論文である。以下その内容を紹介し、今日の状況と対比してみる。なお牧の論文は極力原文のまま記載した。段落ちした文章は牧の論文であり、それに続いて左揃えの文章はそれに対する小生の見解である。

第1節 問題の本質

今日我が国社会事業界で問題になっている社会福祉協議会の課題は、関係者の間でその問題の本質、理念の把握に混乱がある。これは問題の解決推進に極めて重大な関係があるので、まずこのことを明らかにする必要がある。関係者の間には、所謂団体統合問題と社会福祉協議会の設置問題とを全く混同して居り、或いはこの二つを同義語に解しているものが少なくない。然しこ

の二つは全く別の問題であり、従って別個の考え方の下に取り扱われなければならないものである。

ここで牧は当時全国的な団体であった日本社会事業協会、全国民生委員連盟、同胞援護会の統合問題と社協の結成とは全くの別問題である、と明確に峻別し関係者にその誤解を正そうとし、続けて社協の必要性とあり方に理解を求めようとしている。なお上記三団体は1年後の1951(昭和26)年に統合され中央社会福祉協議会(現在の全国社会福祉協議会)となった。

元々わが社会事業界では、社会事業協会、民生委員連盟、同胞援護会その他の団体乱立競合の弊から之らを統合して一元的な連絡指導機関を作れとは、十数年前から毎年社会事業大会等で決議され、斯界の一致した要望であり、その要望と認識は既に一つの常識と迄なっている。一两年前から地方に於いて漸次、解決実行の機運が熟し既に十に近い県がその実現を見るに至った。

一方、時を同じゅうして日本社会事業協会に設けられた社会事業組織研究委員会が「都道府県社会事業組織要綱」を発表し、併せてアメリカに於ける社会福祉協議会に関する資料を紹介して啓蒙に努め、更に厚生省の社会福祉事業基本法案の中にこの社会福祉事業協議会の設置に関する規定が設けられるに及んで、漸くこの協議会組織に対する関心が高まってきたのである。

戦前から全国、都道府県レベルでの「一元的な福祉に関する連絡指導機関」すなわち今日の全社協や都道府県社協の設置要望があり、また戦後その要望がますます強まったこと、日本社会事業協会の啓蒙努力と厚生省の法案準備によって漸く関心が高まったことなどが記されている。社会福祉事業基本法とは翌1951(昭和26)年6月に施行された社会福祉事業法であり、その中に市町村社協の規定が欠落したままでスタートした。市町村社協の同法での明文化は1983(昭和58)年10月の議員立法による法制化

まで待たねばならなかった。

第2節 社会福祉協議会とは

(1) 社会福祉協議会 Community Welfare Council とは特定地域社会における社会福祉を増進することを究極の目的とする組織である。

これは54年前に牧が考えた社協の究極の存在・活動目的である。

2000年6月施行の社会福祉法107条(現109条)でも「市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の二以上の市町村の区域内において(略)地域福祉の増進を図ることを目的とする団体である。」と規定している。牧の文章の「社会福祉」を「地域福祉」と置き換えれば完全に符合する。社協関係者は50余年前も現在も「地域住民の福祉向上を目指して活動する」という普遍不易の理念と目標を掲げてそれぞれの地域で活動してこそその存在意義が存することを再確認すべきであろう。続けて牧は

またこの協議会は社会事業の専門技術であるコミュニティ・オーガニゼーションの機能を総合的に行うその最も代表的な活動形態である。

牧は社協の活動様態はコミュニティ・オーガニゼーションであると断言している。今日の地域組織化と福祉組織化活動であろう。ところで今日の社協は、「コミュニティ・オーガニゼーション部門」とともに、住民の福祉ニーズに対応する「直接サービス部門」との両立を求められている。近年、大半の社協が食事サービス、入浴サービス、ホームヘルプ、デイサービス事業などに積極的に取り組み直接サービス部門は著しく発展し今や我が国最大の在宅福祉サービス供給主体となっている。とはいえ牧の理論は近年直接サービス部門に偏り過ぎ、長年もう一方のコミュニティ・ソーシャルワーク部門を疎かにしてきた社協には耳が痛い。

従ってそれは、社会福祉、若しくは社会事業に関連のある調査研究、共同企画、連絡調整、資源の動員、宣伝啓蒙 広報活動等

の全部若しくは大部分の機能を具体的な活動として行うことをその目的とするものである。

ここで牧は、調査 分析 共同計画 連絡調整 社会資源の活用 実践 評価という一連の手順を既に54年前から指摘提唱している。50年間多くの社協はこのソーシャルワークの基本を軽視ないし失念していなかったかと反省させられる。

その名称は地方的社会福祉協議会 Local Community Welfare Council、地域社会福祉協議会 Community Council、社会計画委員会 Social Planning Council 等、また特に小さい地区のものについては近隣地区協議会 Neighborhood Council 等と呼ばれる。

牧が提唱した名称は結局全国社協、都道府県社協、郡市区町村社協の名称に統一された。しかし小地域における Neighborhood Council や公私関係者と住民がその地域の福祉向上の方策を考え計画化する Social Planning Council の思想は今日の地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定、小地域での個別の問題への具体的な対応方策作りなどにも大いに再吟味する価値がある。次に牧は社協の事業についてアメリカの社会事業年鑑1949年版 Socials Work Year Book、1949の「社会事業の協議会 Councils in Social Work」を引用しながらa. 連絡協調活動 b. 調査研究 事実の発見把握 c. 共同的活動 共同計画 d. 社会事業の質的改善活動 e. 施設に対する活動 f. 宣伝広報活動に分類して紹介解説している。なお牧はアメリカの社会福祉事情視察と殊に社会福祉協議会研究のために、1950年厚生省の黒木利克とともにアメリカに派遣され帰国直後にこの論文を発表したものと思われる。

(1) 社会福祉協議会が行うべき具体的な事業活動

a. 連絡協調活動

協議会に参加する社会事業施設や団体や行

政部課の代表者たちを会合して、互いの経験を交換し、相互理解を深め、事実上の効果的な関係をつくる。一つの地域に於いて社会事業の効果的な活動を促進し市民全体の福祉を増進するには、まず関係者が知り合い、それぞれの仕事や任務について互いによく理解しあうことから出発せねばならない。会議に参加し共同計画に基づいて仕事をすることで、代表者たちは共同活動の精神と社会的関心を高めることになる。各種の会議の運営によって施設相互間の諒解を促進し、各施設は社会全体の必要に対して他の施設と共にその一定の限界に於ける責任を分担していることを知ることができる。また協議会は共同計画に基づいて新しい社会事業計画の必要や、在来の事業の修正若しくは改善、廃止などについて、関係者の間に理解せしめ之を実行せしめる。社会事業はその施設や団体や人のためにあるのではなく、常にその社会の必要によって存在するのであり、それらの活動は社会福祉の全体的必要に立脚して関係者間に十分な理解と共同をもって行われなければならない。協議会はそのために必要なあらゆる連絡調整活動を行うのである。

以上の牧の理論は施設や団体の連絡調整機能を重視するアメリカの社会福祉協議会に近い考え方であるが、初期のわが国社協の主な目的は各福祉施設と行政、団体などとの情報交換や共同による生活困窮者の救済が主目的であった。当時の福祉サービス提供者は行政や福祉施設が中心でありボランティアな団体や住民相互の助け合い活動等の視点はまだ殆ど見られなかった。しかし後半では「社会事業はその施設や団体や人のためにあるのではなく」と念を押し福祉関係者が独善や名誉欲、金銭欲に走り「福祉の真の目的を見失う」ことの無いように戒めている。また「社会事業は、常にその社会の必要によって存在する」は牧の福祉事業と福祉関係者のあるべき姿に対する強い信念と願いを表してい

る。これは今日もそのまま通用する理論である。

b. 調査研究 事実の発見把握

何れの協議会でもその事業として、当該社会に於ける福祉事業に対するニードと、そのニードを充足する為にある関係施設に関する事実を不断且つ組織的に蒐集する。その地域社会に於ける生活福祉環境問題等などに関する調査、資料の蒐集、また各施設の活動状況、そのサービスの量と質、或はまたそのサービスを受ける人たちの特質と分布の状態等に関する情報や資料を集めることを常時行う。また施設のサービスが適当であるかについて特別調査を行うこともある。いずれにせよその地域社会に於ける社会福祉活動の基礎としての調査活動、資料蒐集、研究等 事実の発見とその把握はいずれの協議会でも共通な重要課題である。

上記の調査研究の項では「福祉事業に対するニード」、「ニードを充足する為にある関係施設」、「施設のサービスが適当であるかの特別調査」などで判るとおり、当時の「住民の福祉ニードには福祉施設が対応し充足すべきもの」との認識であったことが判り興味深い。このニード施設充足論を除けば、社協の行う調査、研究活動の大意は今日と変わらない。殊に「その地域社会に於ける社会福祉活動の基礎としての調査活動、資料収集、研究など 事実の発見とその把握はいずれの協議会でも共通な重要課題である」は今日そのまま通用する課題であろう。調査活動や資料収集に基づく地道な研究を行わないままに経験と感や周辺社協と横並びでの事業活動であってはならないとの警鐘である。

c. 共同的活動 協同計画

事実が発見せられ地域社会のニードが把握されたら、これを委員会その他機関による協議にかけ、集団思考 Group Thinking によって対策計画を決定する。またかかる事実なり計画に基づいて果たして社会の改良

がどの程度に行われているかの検討に乗り出すのである。以上の活動は、関係団体及び市民たちの共同努力によって行われる。

ニードを把握しそれを検討協議する委員会で集団協議して対策の計画を作り実践しその成果を評価し更なる改良を加えていく。またそれは関係機関・団体と市民、当事者の共同による。という手法は今日のコミュニティー・ソーシャルワークの基本そのものであるが、既に54年前から牧によって提唱されていたことが判る。

またその決定は、時に既存の社会事業サービスの一部廃止や、大膽な変更、また新しい事業の開始を要求することもある。その他、地方庁や国の政策や立法活動を促進支持したり、他関係団体に助言する行動をとることもある。いずれにしても、その決定と活動は、関係行政当局者や施設代表者や市民代表者たちの協議や交渉の結果であり、決して強制的方法ではなく討議納得による。協議会は決して独裁的権力を持つものでなく正確な事実と、健全な論理と、そして輿論によって行動する。

ここで牧は社協が行うソーシャルアクションについて解説している。それは非強制的で、あくまで討議納得によること、決して「独裁的権力をもたず」、必要なものとして「正確な事実」、「健全な論理」、「輿論の賛同」を挙げている。うべなるかな、である。

d. 社会事業の質的改善活動

社会福祉協議会の事業で多く見られるものは、社会福祉事業の質的改善向上に関する活動である。社会事業従事者の現任訓練、教育講習、人事調査、施設に対する助言や勧告、相談等の事業がある。社会の必要は生活水準の向上に伴って刻々変化する。従ってこれに応ずる社会福祉のサービスの質もまた常に高い水準を維持するために、改善されなければならない。

今、多くの都道府県社協において福祉従事者の

教育研修が行われており、人材育成の分野は今後ますます重要になる。後段の「社会の必要は生活水準の向上に伴って刻々変化する。従ってこれに応ずる社会福祉のサービスの質もまた常に高い水準を維持するために、改善されなければならない」は、社協が行う様々な事業がその開始時にはそれなりの目的と計画性をもって出発したものが、一旦軌道に乗ると往々にして事業担当者の交代や時間の経過とともに対象者のニーズの変化、事業効果を測定せず何年間も同一レベルを推移しやがて陳腐化することを予見し、絶えざる工夫改善の必要性を指摘していた。

e. 施設に対するサービス

社会福祉協議会は、特定の実験的な場合や臨時的な場合を除いては通常個人や家庭に対する直接のサービスを行わないが、各施設がその仕事を実行していくのを援助する活動を一般に行っている。施設の維持、必要物資や資材の供給、施設名簿の作成、ボランティアの指導や派遣、協同事業報告の作成、施設の必要とする調査研究や宣伝広報活動の実施、社会事業交換所の設置運営、従事者の紹介等のサービス事業である。

牧は「社協は、通常個人や家庭に対する直接のサービスを行わない」と想定していた。それは公私分離の原則から施設運営への公的補助金が打ち切れ極度の経営困難状況に陥っていた当時の各施設に対して「その事業を実行していくのを援助する」ことが共同募金会とともに当初の社協の主要目的と想定されていたからである。その後の措置体制の充実により経営困難から開放され、やがて契約施設へと転換された福祉施設の現状と、「通常の個人や家庭の福祉ニーズ」に対して在宅福祉分野では福祉施設を凌駕するサービス供給主体に成長した市町村社協を見て牧はどんな感慨を持つであろうか。後段では都道府県社協が行う「施設を支援するための事業」が列記され、発足当初の都道府県社

協の主要業務が福祉施設への支援であったことがこれでもよく判る。ところでもし、これほど福祉施設が整備充実された今日もお福祉施設種別協議会の事務を丸抱えし「福祉施設の支援」に多くの職員と時間を取られ、そのために調査・研究・情報提供・人材育成・支援、経営コンサルタント機能などの時代の要請に対応できない都道府県社協があれば、それは50年前の状況を今も引きずっている事になる。

f. 宣伝広報活動

社会福祉協議会の主要な活動の一つは、その地域社会が持つ問題に対して一般大衆の注意と理解を促し、社会事業施設がこれらの問題をいかにして取り扱っているかを大衆に理解せしめ、やがてこれに協力せしむるようによることである。

今日、社会福祉法109条（現111条）の中でも「社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡調整及び助成」と規定している。従って上記の記述の大半は今日でも通用する。ただし今日の社協の宣伝広報は「社会事業施設」を一般大衆に理解させ「一般大衆をこれ（福祉施設）に協力させる」ことだけが目的ではない。これを今日的に書き改めれば「社協の主要な活動の一つは、地域社会が持つ問題に対してさまざまな広報宣伝手段を用いて、一般市民の理解と参加を促進するとともに、市民と公私福祉関係者などの参画協働により地域の福祉課題の解決向上に当たるよう支援する事である」となる。

協議会の主なる事業活動はおおよそ以上の如きものであるが、近隣地区協議会に於いては、その取り扱う問題は社会事業、保健事業のみならず時にはもっと広い範囲の問題にまで亘ることがある。また時には直接個人や家庭のサービスを行うこともあり得るのであって実情に即し限定されることがない。

ここでは「時には近隣地区協議会では実情に応じ直接サービスを行う事もある」と述べてい

る。住民により近い地域では、社協は切迫した住民の福祉ニーズを放置せず必要に応じ臨機応変に対応する事を論じている。

(2) 社会福祉協議会の組織

さて以上の如き事業を行う社会福祉協議会は、元来社会福祉事業計画について関連のある、或いは関心をもつ市民が自発的に集まって構成する組織であり、一つの市民運動である。

上記の文章は、「社協は地域福祉計画や地域福祉活動計画に関連のある、あるいは関心をもつ市民が自発的に集まって構成する市民組織であり市民運動である」と読みかえれば今日も続いている原則であることが判る。そして牧は「自主的に集まる市民」を例示し、最後に「時にまた社会福祉のサービスを受ける被保護者や一般大衆もいる」としている。福祉サービス利用者や一般市民はやや例外的表現である。しかし「社協は一切の市民が参加すべきもの」と結んでいる。当時は福祉サービスの受給者が社協組織に参加する機運はまだ未成熟であり、社協の主要構成メンバーは福祉施設と民生委員であった。しかしもし今日でもサービス利用者や当事者の代表を役員に加え、また各種の計画作りに彼らや、一般公募した市民の代表などが参画しない社協があるとすればその社協は全くこの点では牧の意見を理解せず、50年間殆ど何の進歩もしていないということになる。

(3) 社会福祉協議会の運営

社会福祉協議会の運営は一定数の理事会によって行われる。事務局には総務、事業（協同計画、連絡調整）、予算（施設の）、調査啓発等の部局を設け、事業部局の下には各種専門事項別による部課を適当に置く。

発足当時の中央社協はこれに近い形で、都道府県社協もそれに準じた事務局体制でスタートしたところが多かった。

民生委員や他のボランティアの問題を取り扱う部局は何れの協議会でも設けられ重要

視されている。いずれの場合に於いても夫々の部局課には会員の分属による委員会もしくは協議会を置き、その意思によって事務局は運営され、またその決定に基づいて事務を執行する。これらの委員会から協議会全体の代議員及び理事を選出して議決権を行使せしめる方法も考えられる。

当時社協の最有力の実働戦力が民生委員に限られていたためどの都道府県社協でも民生委員を所掌する部課が設けられた。事務局の部や課に会員が分属して今日でいう専門委員会や専門部会を設けその「委員会の意思決定に基づいて事務局は運営され事務を執行する」や「またこれらの委員会や部会から評議員や理事を選出すべし」との考えも概ね今日の社協の運営方式と通ずるものがある。ただその会員が福祉施設と民生委員が大部分を占めていた当時と今日とは大いに異なる。

(4) 社会福祉協議会の経費

協議会の経費は、会員の一般会費等の他は主として共同募金から賄われるのが普通である。それも共同募金の一受配団体として配分を受けるのではなく、共同募金委員会の経費と同様の意味合いでその支出を受けるのである。

今日の社協の財源は委託事業費、補助金などの「公費」と、会費、寄付金、共募配分金、事業収益金、基金果実などの「民間自主財源」である。殊に介護保険事業に取り組む社協では介護報酬がその額、割合とも公費や共募配分金を上回っているところが多い。会員からの会費の他は共同募金（以下共募という）から社協が「共同募金会自身の必要経費と同様の考えに基づいて（配分金ではなく）社協運営の必要経費の支出を受ける」当時の考え方と今日のそれとを比較すれば隔世の感がある。

そのためには、共募の受配団体は当然この協議会に参加するのであるから、それらの会員たる受配団体の経費予算の中に予め協議会に対する負担金を計上しておき、共募

はこの分を含めて施設に配分する。そして協議会は各施設から拠出を受けるか或いは便宜上、共募がその分だけを差し引いたものをまとめて協議会に交付する方法をとることが合理的である。

当時はこの考えから都道府県・市町村社協とも人件費の一部を含めた運営経費は共募配分金に大きく依存していたが1967（昭和42）年の行監勧告により社協の人件費などの社協運営費としての配分が禁止され社協は当時最大の自主財源を失った。それ以後社協は行政からの委託事業受託に傾斜し、その結果行政から社協の組織、運営、人事に至る強い干渉と支配を招き次第に民間性を喪失していったのである。

(5) 社会福祉協議会の特質

社会福祉協議会は、およそ地域の福祉に関連のあるものは官公私を問わず、一体となって参加協力することが特徴である。

これは今日まで継承されている社協の特質の一つである。

もう一つの特徴は、協議会は直接社会福祉施設を経営しないことである。誰でも経営できる一般施設を経営することは、かかる施設の連絡なりサービスを行うことを目的とする協議会のなすべきことではない。

今日では多くの社協がデイサービスセンターや児童館、保育園、グループホームなどを経営している。当時の社協は「施設の連絡と施設へのサービス」を主任務とし、その施設からの共募配分金の再拠出ないし会費によって社協が運営されていた状況を考えれば「協議会は直接福祉施設を運営すべきでない」わけであるしまた社協自体にその力もなかった。

(6) 各級協議会の組織と相互の関係

協議会の組織は、末端は部落、町村からあり得る。かかる小組織は上級のより大きな組織に連絡されることが望ましい。例えば町村の協議会は郡協議会のメンバーに、郡協議会は府県協議会のメンバーとなる。府県協議会と中央協議会との関係も同様であ

る。理論的には大体市郡程度の協議会が最も基準的な単位であって、それ以下の地域のもは分会的な組織とすることも考えられる。いずれにしても下級協議会に於いては、その地域内のみでは解決し得ない問題が少なくないので、結局は府県地域、全国地域に於ける活動に待たなければ処理できない場合があるから、上下の連絡が必要になってくる。なお、町村、部落程度の協議会では純理論によらず、それが協議会であると同時に共同募金の協力組織であり、また共募の受配を受けて福祉事業の実践に当たる事業体ともなって差し支えないと考えられる。

前段は社協が上下に連携協力補完しあいながら機能する組織であることを説いている。まだ町村社協の実体がなかった当初は「市郡程度の協議会が最も基準的な単位」と推測されていた。もちろん今日では最も基準的な単位は市町村社協である。後段は今日多くの市町村社協が共募の支会、分会として共同募金業務に当たるとともに、その受配団体ともなり共募配分金が市町村社協の重要な民間財源として当該地域の福祉活動に活用されている現状（人件費には一切使用されていない）からも、牧の当時の考えがこの部分では今日も生きていることが判る。

第2章 共同募金と社会福祉協議会の関係について

牧は1年後に施行予定の社会福祉事業法法案や、当時先行していた共同募金の状況から考えて、共募と社協の福祉充実に果たす役割と機能の同一性をアメリカの先例をあげながら下記のとおり大きな分量を割いて熱心に解説し、「やがて遠からず両者は必ず一体化される」と予言していた。

第1節 共同募金会、社会福祉協議会とともにコムミュニティー・オーガニゼーションを行う団体である

(1) 社会福祉協議会とともにコムミュニ

ティー・オーガニゼーションの最も代表的な活動形態である共同募金 Community Chest は協議会とは極めて密接なる関係にあるものである。それは表裏一体の関係というよりむしろ全く同一範疇、同一組織と考えられてよい。事実アメリカではこの協議会と共募とが一つの組織の下に行われているものが多いし、殊に新しく生まれるものほど合同組織のものが多い。これがコミュニティ・オーガニゼーションとしては最も合理的であるとされ、これを「社会福祉連合」Combined Community Chest and Council と呼んでいる。

確かに欧米諸国では Community Chest と Council は一体化している国が多い。山本がかつて直接訪問したシンガポール福利協会（社会福祉協議会）でも完全に組織・職員とも一体であった。しかも募金は定期的な一斉募金の他に給与所得者の合意の下に毎月給与から天引きで共同募金に拠出されるシステムまであった。人口326万人の国で毎月何十万人もの市民が自動的に一定金額を拠出する共同募金が福利協会によって一元的に管理され、福利協会全体の人件費を含む運営費・民間福祉施設や市民団体・青少年団体などへの配分金・助成金として使われ、社会福祉の充実や環境浄化、青少年の健全育成に生かされ国民の理解と賛同を得ていた。長くイギリス植民地だった同国ではイギリスの社会福祉協議会 Social Welfare Service 方式に独自の改良を加えてこの方式を導入したのである。

(2) 既にコミュニティ・オーガニゼーションが社会資源の動員を主目標とすることを述べたが、最も具体的な社会資源である社会福祉の経費を集める共同募金会は、まず募金の所要額を定めねばならない。その所要額を決定するには、当該地域に於ける社会福祉事業の必要量を定めねばならない。それは社会福祉協議会に於ける共同計画と全く同じ活動である。更にこの必要量

の決定は事実の発見と把握が無ければ不可能である。それは協議会の調査研究と異なるものではない。そしてなお募金のためには社会福祉事業の必要と実態について大衆の理解を得るための宣伝啓蒙が不可欠である。これまた協議会の宣伝説得活動と軌を一にするものである。とすれば、共同募金と協議会はその活動の大部分に於いて全く重複している。即ちこの両者が表裏一体の関係にある所以である。

残念ながら牧のこの説はわが国では当時も今もほとんど理解されなかったようである。

第2節 共同募金会の誤りを正す

(1) このことは否定できない歴然たる事実である。とすれば我が国の共同募金が今日までいわゆる第三者寄付運動等と称して、社会事業とは別個のもの、対立するもの、社会事業とは独立した意思を持つもの、若しくはこれに君臨するもの、といった考え方や活動方針が当を得たものでないことは明瞭である。

社協誕生より4年前、この論文よりも3年前の1947（昭和22）年からスタートしていた共募関係者の一部に既にこのような誤解や資金配分側の思い上がりがあったのであろうか。牧はそのことを厳しく戒めている。

(2) 協同募金はコミュニティ・オーガニゼーションの実践である

我が国の共同募金が、共同募金の名に背いて共同寄付運動であったところにその性格や行動の不明朗さがあったのである。それは極めて初期的な Chest の模倣であったためであって、いまや共同募金は社会事業の専門技術たるコミュニティ・オーガニゼーションの実践である。従ってそれは社会事業プロパーの専門活動であり、その専任従事者は立派な社会事業専門家でなければならない。とするならば最早共同募金会は社会事業とは、また社会福祉協議会とは、赤の他人どころか、血のつながった身

内の関係であり、血を分けた分身の関係であるべきものである。

牧はここで共同募金のスタート時からの誤謬を指摘し、共同募金活動は「コミュニティー・オーガニゼーションの実践活動」であり、その従事者は「プロパーであり社会福祉の専門家」であるべきとしている。また社協とは「血を分けた分身」であると断言している。今日、住民の福祉の動向やニーズの必要量の調査、それに基づいた必要資金量の確定、共同募金の持つ社会的意味あいに対する住民の正しい理解と協力意識を涵養するための広報宣伝努力、資金配分後のニーズ充足と効果測定、資金の活用状況についての住民への説明責任などが、プロパーかつ福祉の専門家によって行われ、血を分けた分身たる都道府県社協との緊密な連携が保たれるなど、共同募金会には地道なソーシャルワークの実践が求められている。今日未だ社協との距離を置いている共募関係者にはぜひ熟読玩味して欲しい牧の論文の一節である。

第3節 共同募金会と社会福祉協議会はやがて一体化する

そこで共同募金と福祉協議会との一体関係が当然生まれてくる。社会福祉事業基本法では両者の上に社会福祉連合という橋をかけ、いささか不自然な関係を無理強いしている印象を与えているが、共同募金の確立が一足早かったわが国に於いては、今日それもやむを得ないとしても、恐らく社会福祉協議会が成長した時、少なくとも数年後には、この両者は極めて自然に一体となり一つの組織の中で結合せざるを得ないであろうことが予想できると思う。

1951(昭和26)年6月1日に施行された社会福祉事業法では第8章71~73条、75~83条を共同募金会にあて、74条と83条で社協について規定した。その中で共募と社協の関係について73条1で「当該共同募金会の区域内に社会福祉協議会が存すること」、76条で「共同募金会は、共同募金を行うには、あらかじめ、協議会の意見

をきき、共同募金の目標額、受配者の範囲及び配分の方法を定め、これを公告するとともに、都道府県知事に届け出なければならない」としている。また83条で「共同募金会又は協議会は、それぞれ、相互の連絡及び事業の調整を行うため、全国を単位として、共同募金会連合会又は社会福祉協議会連合会を設立することができる」としていた。同法全89条中12か条が共募関係であり社協は74条と82条の2か条にすぎない。「これでは社協の影が薄すぎる」と牧は考えたのであろう。しかし「社会福祉協議会が成長した数年後には両者は極めて自然に一体化し結合する」であろうと予言していた。この予言は今日はたしてどこまで実現したであろうか。牧が「無理強い感あり」とした連合会は中央共同募金会と中央社会福祉協議会レベルのことであり都道府県レベルまでは殆ど及ばなかった。

牧は最後に「いくつかの気になること」を次のように述べて社協の発展を願っている。

第3章 残されたいくつかの問題

ただ最後に、多少重複するが、気がかりになる問題の幾つかについて私見を述べておきたい。

(1) 社会福祉協議会は自由で純粋な民間組織であれ

社会福祉協議会が府県地域にも全国地域にも一つということが予想されるために何か独裁的な権力を持つ組織かの如き印象を与えていることである。然し協議会がそのような性格では決してないことについては、既に縷述述べたとおりである。

社協は牧が心配した「独裁的な権力を持つ組織」にはならなかったが、それぞれの地域に一つしかなく競争者がいなかったため介護保険が導入されるまで「独占企業的組織」になってしまった。長い無競争の時代には特段の組織の改善、サービスの改良がなくても存続できたのである。

地域全体の福祉のためには、団体利己主義や縄張り根性は絶対に許されず、而かも社会福祉協議会は全地域の関係者の自発的な協力組織であり、その組織はどこまでも話し合いによる理解と納得によって作らるべきである。いかなる意味においても、決して無理や強制や威嚇によって作られてはならないし、またその幹部役職員の名前に利用されたり、これを予定して作られてもならない。それはどこまでも自由な民間組織であり、しかも純粋な組織として生まれなければならないと考える。

この文章は今日社協としてそのまま遵守されるべき事柄ばかりである。新しく誕生する社協に対する牧の熱い期待と「かくあれかし」との想いが十分に伝わってくる。牧の言うとおり社協は今も今後も「どこまでも自由で純粋な民間組織」であり続けたいものである。

(2) 社会福祉協議会は公私一体の組織である

もう一つの問題は、協議会が理論としては公私一体の組織であることである。

それに対してわが社会事業界には、いわゆる六原則と称せられる「昭和25年度に於ける主要厚生項目」の中にある「公私社会事業の責任の限界を明らかにする」方針に従って、民生委員制度の再検討をはじめ、社会事業団体から官公吏の退陣或いは団体事務所を官公舎から分離独立せしむる等諸般の措置が講ぜられつつある際、協議会に官公の立場を代表するものが参加することは確かにこれらの方針と矛盾を来たす懸念があるように思われる。

当時我が国は連合国軍の軍政下にあり独立を回復していなかった。(日本の独立回復は1951年9月)連合国軍総司令部(GHQ)は我が国社会福祉の民主化を進めるため公の責任の明確化とともに、公の民間福祉事業への支配干渉の排除を目的として1949(昭和24)年「公私分離の原則」を打ち出した。「民生委員制度の再検討」

とは民生委員を従来の福祉行政の補助機関から公的権限をもたない協力機関へ変更することをいっている。このような状況の中で牧は民間団体たる社協に公の代表者が加わることの是非を論じている。

然しながら、六原則による方針の本旨は、民間団体や組織に対して官公の支配若しくは法に基づかない不当な干渉を排除することにある。従ってこの主旨が明らかにされ、支配や干渉の恐れがないならば、民間の組織に官公のものが参加することは差し支えないはずである。参加協力することと支配干渉とは自ずから別個の事柄である。しかも地域全体の福祉増進を目的とする協議会に、社会事業の半ば以上を占める官公側の代表が参加しないことは、単に協議会の理論に沿わないばかりでなく、実際上の効果を半減するものである。またこの協議会は、社会事業の利害のみを考える同業組合ではない。

牧は公私分離の原則はあるが「公の不当な支配干渉の恐れがなければ」との条件付で、また当時「社会事業の半ば以上を占める官公側を参加させないのでは効果を半減する」との理由から官公の参加を容認している。この考えから役員5分の1を超えない範囲内で官公側代表者の社協への参加が認められ今日に至っている。しかし今「公の社協に対する支配や法に基づかない不当な干渉」が皆無とはいえない状況ではあるまいか。さらに牧は「協議会は社会事業の利害のみを考える同業組合ではない」と記し自らの利害のみを考える同業組合に墮すことを厳しく戒めている。肝に銘じたい一文である。

最後に牧は次のように述べてこの論文を閉じている。

社会事業の組織は社会事業の発展を図ること自体が目的でなく、一般市民大衆の、また地域社会の必要を充足して問題を解決し、以って福祉の増進を図り福祉社会の実現を期することが目的であって、そのため

にこそ社会事業は公私を問わず存在するのである。このことは分かりきった事でありながら、案外に人間の感情はこれを理解させないものであり、そのために目的を見失いがちにさせるのである。

おわりに

いまだ巷には戦禍で家族と家を失った人々や、戦災孤児、復員兵、傷病兵、引揚者、公職追放された人々、失業者などがあふれ、多くの市民が日々の食料の買出しに苦勞していた時代に、住民自身の手によってその地域の生活・福祉問題の解決向上に取り組もうとする社協の誕生は人々の目に極めて新鮮なものに映ったに違いない。はるかに半世紀を越え国民の記憶のあなたに消えかかり、福祉関係者でさえ殆ど省みる事のなくなった今、社協誕生前夜に発表された牧賢一の論文を、以上の通りあえて再録し、今日の状況と対比することを試みた次第である。今読み直してもその後の時代の変遷と社会福祉の進歩発展により現状と合わなくなった箇所もあるが、社協に関する牧の理論の骨格部分は今も何ら色褪せてはいないことに驚かされる。また文章の端々から初めて誕生しやがて大きく成長するであろう社協に対する彼の期待がひしひしと感じられる。牧の論文を熟読吟味する事により我々福祉関係者は、何よりも社協関係者は、牧の想いにどこまで応えてきたかを自

問自答し、今後どう応えるべきかに思いを致したい。社協の合併論議が喧しい今、「そもそも社協は何のために、何を目指して存在し活動するのか」という社協本来の使命の確認と、新しい組織、事業のあり方、新たな財源確保の方法などを考えるにあたって、今一度社協誕生時の「初々しい想い」に立ち返り、その中から今後の社協の「新しい進路」を見つけ「理想の姿を再構築する時」であろう。社協関係者の奮起を期待したい。

参考文献

- 「住民福祉のための社会福祉協議会活動」(1970) 全国社会福祉協議会
- 原田正二著「地域組織化活動と広報」(1971) 全国社会福祉協議会
- 鈴木五郎著「地域福祉の展開と方法」(1981) 史創社
- 「社協基盤強化の指針」(1982) 全国社会福祉協議会
- 河田正勝編「地域福祉論」(1986) 全国社会福祉協議会
- 「月刊福祉にみる福祉昭和史」(1986) 全国社会福祉協議会
- 永田幹夫著「地域福祉論」(1988) 全国社会福祉協議会
- 社会福祉法令研究会編「社会福祉法の解説」(2001) 中央法規出版
- 三浦文雄・右田紀久恵・大橋謙策編著「地域福祉の源流と創造」(2003) 中央法規出版