

社会福祉協議会の実践理論の変遷に関する一考察

—社協創設期から1962年までの考察—

A Study on the Transition of Practical Theory of the Council of Social Welfare
—Consideration from the founding period to 1962—

山下 順三
Norikazu Yamashita

1. はじめに—研究の趣旨—

本稿は、社会福祉協議会（以下「社協」）の地域における実践の根拠となる理論をコミュニティ・オーガニゼーション（以下「CO」：本稿でのCOは組織化論を指す）として推定し、その理論が時代の変遷とともに、時代ごとの福祉ニーズに合わせて概念を取り入れ、当初の理論からどのように変化しているかを検証して、今後の社協の実践理論について考察することを目的としている。

山口（2000）は、多様化した現在の社協は地域組織活動型社協や受託事業型などの、従来の捉え方では分類しにくくなっており、そのため社協活動の基盤理論をCoのみに限定することは難しくなっている¹⁾。しかし社会の変化に伴って組織活動の理論が変化することは、社協に限定したものではない。営利、非営利の組織に関係なく、その組織が対象とする社会的ニーズの変化に対応するため、その理論は変化している。だがその変化は唐突に表れるわけではない。

組織の経営や活動状況が時代の変化や将来への対応をするには、史実にもとづく組織の経営や活動状況を把握し、分析するという検証作業が必要になってくる。そのため本研究では、社協の活動経過を把握し、その理論の変遷を分析することによって、将来の社協の実践理論の展望について考察が可能となると考え、上述の検証作業を一定の時間区分に基づ

き行うことにする。

戦後間もない1951（昭和26）年、社会福祉事業法（現：社会福祉法）により設立された社協は、それ以来地域福祉の担い手として認識されてきた。しかし2000（平成12）年に施行された社会福祉法で、「地域福祉」が法文に初めて規定され、社協に関しても市町村社協は「地域福祉の推進を図る団体」と位置づけられたが、地域福祉が社協の独占になったわけではなかった。また同年の社会福祉法の改正に加えて介護保険法の施行により、社会福祉事業、特に在宅福祉を軸とした地域事業に多様な事業者が参入してきており、それまで地域福祉の推進を図る中心的な団体として考えられてきた社協にとって、こうした変化は、地域福祉における位置づけを曖昧なものにしている。

この点について和気（2007）は、「現代の社会福祉の目的は、自立と共生（社会的統合）である」（原文引用）とし、その上で「地域福祉は、個人の尊厳を尊重し、地域社会において自立した生活を送れるように、地域社会をとおして援助・支援できるように、地域社会そのものを変化させることを目的としている」と述べている。

さらに、「地域福祉は多元化している。つまり、従来のように市町村（行政）や社会福祉協議会（社協）だけが地域福祉を推進するのではなく（中略）多元的な主体（機関・団体・施設など）が協働して地域福祉を推進する時代となっている。また、人に関しても、地域福祉の専門従事者（社協の職員など）が主体なのではなく、福祉の利用者（当事者）も含む地域住民が主体と考えられている」（原文引用）。ま

査読結果通知日：2020年12月23日

論文受理日：2021年1月13日

た、地域福祉は、与えられるものではなく、地域が創り上げるものとして、これからの社会福祉のあり方を示す鍵概念として「地域福祉」にあらためて関心が集まっているとも述べている²⁾。

同様なことは、武川（2006）も「これまで行政が社会福祉を担当し、社会福祉協議会が地域福祉を担当するといったような分業関係を暗黙のうちに想定することが多かったと思われる（中略）しかし、地域福祉が主流化する時代というのは、ある意味では、地域福祉が社協の手から離れる時代でもある。」（原文引用）と述べている³⁾。

これは、曖昧な位置づけであった地域福祉が、地方自治体の地域福祉計画策定などにより、普遍化された概念に変化してきたことを意味し、社協の立場が大きく変化したことを意味している。

そこで、本稿では社協が何を目的として設立され、地域福祉をどのように進めようとしてきたのか、社協の創設期から一定期間を取り上げ、前述したように、史実にもとづき組織や活動状況を把握・分析するという検証作業により、その期間の社協の実践理論の推移についての考察を行う。

2. 倫理的配慮

倫理的配慮として、本稿の内容については、日本地域福祉学会研究倫理規定を順守し、個人情報については表記しないこととした。

3. 研究目的と方法

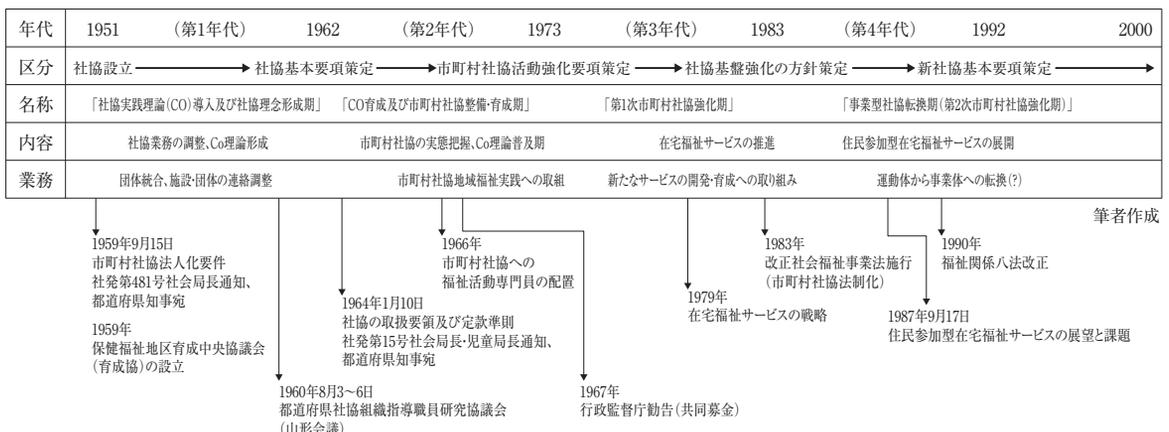
(1) 研究の目的

本稿の目的は、社協の創設期から期間を区切り、社協の設立経緯から、理念形成までの状況を分析・検証し、社協理論の推移について考察することである。これは、今後の社協が将来の福祉ニーズに対応するための実践理論について考察するにあたり、まずは設立から、社協の理念形成に取り組んだ、初期の段階での組織や活動内容及び実践理論について考察しなければ、その後の考察へとつながらないと考えたからである。

対象とする期間は、1951（昭和26）年の設立から、1962（昭和37）年の『社会福祉協議会基本要項』（以下「基本要項」）策定までとする（図1の「社協実践理論（CO）導入及び社協理念形成期」に該当する）。

(2) 研究の方法

研究方法は、先行研究を中心とした文献研究とする。しかし、活動事例などの社協に関する先行研究は多くあるが、社協の理論等に関する先行研究は、山口（2000）らをはじめ、あまり多くない。そのため社協の実践内容などを確認するための参考資料として、全国社会福祉協議会（以下「全社協」）が発行した1951（昭和26）年発行第34巻から1965（昭和40）年発行48巻までの『月刊福祉』を用いた。



(図1)

4. 社会福祉協議会とは何か

本稿を進めるにあたり、ここでは、社協とは何かという問いを設け、社協がどのような組織形態であるのか、また社協の経営がどのようになされているのか、見ていくこととする。

(1) 社協の組織形態

社協は、創設時に社会福祉事業法（現：社会福祉法）で都道府県での設置が規定され、その後市町村社協の法制化の規定が追加された。現在の社会福祉法では、市町村社協、都道府県社協及び全社協の名称や役割が、明確に規定され、法定組織として位置づけられている。

2018年3月現在で、全国の市区町村社協、都道府県社協及び全社協を合わせると、1,914社協が設置されている（全社協2018）。一部政令指定都市の区社協は未設置であるが、市町村段階では、全て社協が設置されている。そしてその組織形態は、規模の差はあるが、全国同様である。その理由は、社会福祉法人を所管する厚生労働省が作成した法人の定款モデル（定款準則）にもとづいた定款作成を義務付けているためである。では、その定款ではどのような組織形態が求められているのか、以下に述べる。

社協は、会員組織であり、社協入会後の所属を明確にするため、種別に分けた部会などを設けることが規定されている。会員の種別は大きく、地域活動関係者、施設経営者、学識経験者及び行政関係者の4つに区分され、それぞれの種別などから、任期2年の法人の経営執行を行う理事と法人の経営内容などを精査する、同じく任期2年の評議員を選出する。さらに地域活動関係者、会計に精通した有識者などから監事(任期2年)が選出される。これにより、法人としての経営執行機関である理事会（理事の中から会長及び副会長が選出される）、法人の議決機関である評議員会及び法人の監査機関である監事会が整備され、これらが社協組織の中核を構成する。

そして、実務を担う社協職員が属するのが、事務局である。事務局は執行機関である理事会の執行代行部署と位置付けられているので、事務局の取り組む事業は、全て事前に理事会の指示・了承と評議員

会の議決を得て取り組むことになる。これらは、社協の組織について必置とされる機関、部署であり、それぞれの社協の規模により、理事や評議員などの人数に差はあるが、設置形態は同一であるため、組織形態を知る上で、主要な事項として取り上げた。

(2) 社協の経営状況

組織の形態について述べてきたが、ここでは、社会福祉法人としての社協の経営について、述べる。

社会福祉法人は、非営利法人として、行政の事業を請け負う組織として戦後誕生した。その流れから、現在の社協も行政からの受託事業、補助事業が、毎年の法人経営に関わる経費の多くを占めていると考えられる。

行政の受託金、補助金が、社協経費の多く占める背景には、1966（昭和41）年、及び1967（昭和42）年の2度にわたる、行政監督庁からの共同募金の社協配分を是正する勧告（Ⅶ.5.7行政監督庁「既往勧告事項の推進に関する行政監査結果に基づく勧告（共同募金事業関係）」昭和42年9月11日）が大きく影響している。その内容は、社協への過剰配分を止め、共同募金の配分用途を適正化するものであった。この勧告により、共同募金配分金を人件費などの経費への振り替えが禁じられ、そのため、人件費等の捻出に窮した社協が、行政の受託事業や補助事業を積極的に受けるようになったという経緯がある。

社協の経営を維持するための財源は、大きく公費（受託金、補助金）、自主財源（①会費、②寄附金、③共同募金配分金）及び公益事業（介護保険事業による収入などがこれに当たる）の3種類に分けられており、この内訳は公費の割合が高く、自主財源の割合が低い。そのため、社協の組織経営と実践展開に大きな影響を与えているのは、公費部分であると考えられるが、正確な状況の把握を行っていないため、社協の財源比率等を明確化し、公費と自主財源の関係について考察することは、今後の課題としたい。だが、社協経営を継続させるには、公費が大きく影響していることは、間違いのないことであると考えている。

なお、社協の経費執行の方法は、組織形態と同じく、厚生労働省が定める「社会福祉法人会計基準」に

もとづき、収入に対して明確な支出項目を設けるなど、厳格に経費処理方法が決められているため、全国同一基準で処理されており、公開が義務づけられている。

(3) 社協とは何か

これまで、社協の組織や経営について述べてきたことを踏まえて、「社協とは何か」という問いについて、述べてみる。

全社協（2018）によれば、社協は創設以来、一貫して、地域福祉活動推進の中心的役割を果たしてきており、地域住民や社会福祉関係者などにより組織され、民間組織としての自主性と広く住民や社会福祉関係者に支えられた高い公共性という2つの側面をあわせもつ、民間非営利組織であるとしている⁴⁾。

しかし、この「民間組織」と「高い公共性」という対比する表現が、社協は行政の1つの部署かまたは、付属機関であるという認識や、社協は「民間組織」なのか、「行政に依存した公的機関」なのかという議論を生んできたと考えられる。

この点、橋本ら（2015）は、社会的承認が不足し、市民に関心を持たせる努力が不足していたことにより、自発性や創造性が欠如し、行政組織の下部組織になっている。加えて、住民主体という考えが、社協組織としての意思決定に関与しているかどうか検証されていないことが行政依存であると述べている⁵⁾。

しかし、社協が1980年代に重点的に取り組んだ「在宅福祉サービス」は、地域住民のニーズから、地域環境の改善や支援策を地域住民と共に構築した結果が高じて、1990年の福祉八法改正時に、公的なサービスとして位置づけられ、その業務が、社協の受託事業となったケースなどを考えると、単に行政の下

部組織とは言い切れない。

では、なぜ「行政の下部組織」という認識が生まれたのか。その要因の1つに、組織形態があげられる。社協の理事の中には、制限はあるが行政職員が含まれている。その理事の中から会長選出の段階で、市町村長が就任している割合が2018（平成30）年の段階で10%以上を占めている。下記に示した表1は、2018年度の『社会福祉協議会活動実態調査報告書』から抜粋した表であるが、1997年度から3年毎の経年比較をしたものである。2018年度では、学識経験者が50%以上を占めているが、1997年度では市町村長とほぼ同じ割合である。こうした状況も、社協の曖昧な位置づけする要因の1つではないかと考えられる。

これらのことから、社協が高い公共性を持つ民間組織であるという意味を考察すると、社協の意図する「民間」の意味は、「公共の立場を理解し、地域の主体性を尊重し、地域住民とともに、地域福祉を推進する事業を企画、実践し、必要に応じて公費を活用して、その事業効果について、行政をはじめとした社会全体に説明し（働きかけ）、広く普及させることを使命とした独自性の高い民間団体である」という説明が当てはまるのではないかと筆者は考えるが、この点は、今後の研究の中で検証していきたい。

5. 社協の成立とその時代背景

ここでは、社協が設立された経緯を確認することと、その時代背景がどのようなものであったかについて述べる。

社協は、1908（明治41）年に、渋沢栄一を初代会長として発足した中央慈善協会が、そのもととされ

(表1) 社協会長の出身上位5団体の割合

経年比較 単位：%

出身/年度	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
学識経験者	36.8	38.8	42.9	48.3	49.6	52.1	52.4	53.7
行政の首長	37.8	35.3	31.5	19.7	16.6	15.9	13.4	12.8
地域福祉推進基礎組織	4.6	4.7	4.6	5.1	7.0	6.7	7.5	7.0
民生委員・児童委員	6.2	5.8	5.7	6.0	5.9	5.1	5.3	5.4
町内会・自治会	4.4	4.6	5.0	5.7	6.6	6.4	6.2	5.2

全社協『社会福祉協議会活動実態調査等報告書』（2018）P.10 抜粋

ている。当初は救貧対策として、その名が示す通り慈善事業を行っていた。大正期に入ると、慈善事業が社会事業と呼ばれるようになり、団体名も「中央社会事業協会」と改称するなど、時代にあわせた名称と事業展開を図ってきた。

社会福祉協議会となったのは、1950（昭和25）年9月に「日本社会事業協会」、「同法援護会」及び「全日本民生委員連盟」の3団体が統合声明を発表して、翌1951（昭和26）年に「財団法人中央社会福祉協議会（本稿では「全社協」とする）」として発足した。

社協の設立は、1949（昭和24）年11月のGHQの6項目提案（以下「6項目提案」）に基づき、1951（昭和26）年施行の社会福祉事業法に社協が規定され、官制主導のトップダウンで設立されたと理解されていることが多い。しかし当時の旧生活保護法の補助機関として、活動していた全国民生委員連盟以外は、壊滅的な状況にあった社会福祉事業者が、6項目提案が出される前から、指導的な連絡調整を行える団体設立を望んでいて、1947（昭和22）年に開催された第1回全国社会事業大会においても、社会事業団体の再編成を決議している。6項目提案が後押しをしたことも事実であるが。当時の社会福祉事業者は、自身が置かれている状況を転換するため、社協設立を要望したと永田（2003）は述べている⁶⁾。

当時の社会福祉事業者の状況について、佐藤（2014）は、社会福祉事業者は戦後からしばらくは、窮乏状況であったと述べている。その理由は、社会福祉事業者同士の対立化による社会的信頼の喪失、新憲法に規定された公費補助の停止による経済的な弱体化、さらには既存団体の保守的姿勢が強く、戦後の社会的変化に適合できなくなっていたことの3点をあげている⁷⁾。

その後の全社協は、1950年代後半まで福祉団体間の連絡調整を目的とした団体になっており、実際には住民主体の地域福祉推進を図る組織として活動ができなかった。また、全社協だけでなく、都道府県社協、市町村社協においても、設置された部署の多くが統合前の団体業務を行っており、社協の業務を行う部署は、新たにできた全社協の調査部だけであり、社協という新たな組織は作ったが、地域に関わることができなかったと永田（2003）は述べてい

る⁸⁾。

こうした混乱の状態は、『月刊福祉』においても見られる。筆者の分析によれば、1951（昭和26）年（第34巻）から1957（昭和32）年（第39巻）まで『月刊福祉』に掲載された記事のおよそ50%程度が、制度や法令に関する記事であり、執筆者もその多くが、厚生省や地方自治体の職員及び学識者が執筆しており、社協に実践活動に関係する記事は、全体の30%程度に過ぎない。このことからみても、その当時の全社協自身は、地域福祉に対する「専門性」が培われていない時期であり、全国で行われている、さまざまな活動に目をむけることが難しい時期であったと推測できる。

6. 社協実践理論の導入から理念形成まで

ここでは、社協の設立時の実践理論導入から、社協の理念形成までの時期に焦点を当て確認と分析を行う。

（1）CO理論の導入と変化

社協の実践理論は、社協の設立当初からGHQなどの指導をもとに取り入れたCOであるとされているが、永田（2003）が述べているように、社協は当初から地域に足を運び、COを活用して積極的な地域組織化を行ってきたわけではない。むしろ設立当初は、戦争による破壊や戦後の憲法第89条の規定により、公費支給が規制され、その結果弱体化した社会事業団体や施設の立て直しのために関係機関・団体及び施設等の「連絡調整」連携調整機能として、それらの経営支援に力を入れ、社会福祉政策の確立に大きく関与した。GHQのCO導入の意図もこの連携調整にあったのである。

なお、この点について、全社協民生部長であった山本（1986）も導入当時は理論としてのCOが未消化の時期であり、「ニード・資源調整」説や「インターグループワーク」説を活用していたと述べている⁹⁾。1957年ごろによく、施設・団体間調整と、その立て直しにめどがつき、その段階から、地域福祉活動を具体化させるため、全社協は1958（昭和33）年に地域組織推進委員会を立ち上げ、基本要項策定の

ための小委員会として起草委員会を設け2年に渡って議論を繰り返した。基本要項を策定するための目的は、以下3点があげられる。

- ①活動理論として導入したCOを、地域組織化活動の理論として位置づけ、市町村社協に根付かせるため、それを具体的に解説し、全国の社協に提示すること。
- ②地域福祉活動の基盤を市町村社協と位置付け、階層的に都道府県社協及び全社協はそれぞれ市町村のサポートや政策立案を行う立場と位置付けること。
- ③社協の専門性を意識させ、職員の資質向上を目指し、社協の体質改善を行うこと。

上記の①と②は、社協創設から10年が経過し、地域福祉推進は、市町村社協の役割とされ、そのためには活動理論を職員に浸透させ必要があったからである。

この点について、永田（1963）は、1957（昭和32）年の「市町村社協当面の活動方針」で全社協が活動目標と推進方針を示したが、それは形式的な組織では対処できなかったため、市町村社協の位置づけを明確化し、COの組織化理論をわかりやすく伝えるためのものであって、それによって職員の意識を変えて、組織、特に市町村社協の体質改善を図ることが目的であったと述べている¹⁰⁾。

上述の点から、歴史的に見るとCO理論は、この段階で、それまでの「ニード・資源調整」、「インターグループワーク」説から、「組織化」説へと、実践の理論を変化したと考えられる。なお、筆者はこの変化を、唐突なものではなく、その背景には、2つの要因が関わっていると考えている。

第1点目は、1959（昭和34）年に保健・福祉分野の地区組織活動への国庫補助の創設を契機として設立された、「保健福祉地区組織育成中央協議会（以下「育成協」）」の存在が大きい。

山口（2000）によれば、保健福祉地区組織活動は、わが国で初めて展開されたCOの理論と手法による住民主体活動であり、その後の市町村社協の活動に大きな影響を与えることとなった¹¹⁾。

第2点目が、1960（昭和35）年に開催された「都道府県社協組織指導職員研究協議会（以下「山形会

議」）」である。永田（2003）は、2年にわたる全社協での基本要項策定の論議の他に、各地の社協職員の意見聞くことが重要であるとし、山形会議では、それまで2日開催の研究協議会を4日開催にした。永田はその要因として、山形県には郡社協があり、そこに同胞援護会から継続して、社協に配置された職員がおり、組織化活動を行っていることをあげ、4日間で山形県内の市町村、郡、県社協の、それぞれのカテゴリーでの活動を参加者が見学・体験し、それをもとに論議を進め、住民主体の重要性を認識したと述べている¹²⁾。「山形会議」は、全国の県社協職員に地域における社協の実践現場を見せ、実践のための理論や方法がいかに重要か、認識を深めるための開催となった。

このような経過に基づき、社協の基本要項は1962（昭和37）年に策定され、全国の社協の実践のための基盤となっていき、やがて、1980年代の在宅福祉サービスの展開につながっていくことになる。これは、山本（1986）が言うように、地域組織化を進めるための、実践理論としてのCOが、すぐ実践に活用できたわけではなく、段階を経て、1962（昭和37）年以降、全国の社協に普及していくことになったことを意味している。

しかしながら、そこには課題も多くあった。永田（1963）は、基本要項を策定しても、すぐには、全国の社協で活用されることは難しく、その理由を、特に市町村社協の実態が基本要項の内容と大きくかけ離れていることが、課題であったと述べている¹³⁾。たとえば、その実態を述べているものとして、1963（昭和38）年『月刊福祉』第46巻第5号に、「看板社協というけれど」という特集で、4本の投稿文が掲載されている¹⁴⁾。その中に長野県大町市社協保健福祉部長の川上が、市社協を設立した当初（1952年頃）から、保健福祉地区組織活動を行うまで、看板どころか、存在すら知られていなかったと述べている。1962（昭和37）年前後の市町村社協については、しきりに「看板社協」であるとか、行事しかやらない「行事社協」と揶揄されていた。

その理由は、設立当初から10年ほど経過した1962（昭和37）年当時でも、殆どの市町村社協の職員は、行政職員の兼務または、職員がいない状態であった

ためである。

1962（昭和37）年『月刊福祉』第45巻第6号の論考記事で、台東福祉事務所職員の石井は、基本要項ができ、CO推進は、確かに地域にとって必要だが、肝心の専任職員がいないので、社協業務が停滞していると述べている¹⁵⁾。石井自身、台東区社協の兼務職員であったが、本業の生活保護業務の対応で、社協業務がとてもできない状況にあったことも述べられている。

こうした点からも、住民に認識されていない、職員がいない状態でどのように実践を進めるか、この時期は、社協にとって葛藤の多い時期であったことが推察できる。

なお、永田（1963）は、その時点の社協の課題を基本要項前文に盛り込んでおり、社協機能は、どこでも同じ基盤に立ち、系統的に一貫していると、記載している。彼は当時、全社協の職員として全国を回っていたこともあり、市町村社協の実態、すなわち専任の職員が僅かであること、またその業務を組織的に進められないことを認識していた。そこで、将来的に基本要項を変える必要があると解説している¹⁶⁾。

（2）実態調査から見る社協

ここで1951（昭和26）年の全国の県社協職員と1963（昭和38）年の市町村社協職員の実態を見てみ

る。これは、現在も3年に1度全社協が行っている『社会福祉協議会活動実態調査等報告書』につながるもとなった調査で、前者の第1回が1952（昭和27）年1月に都道府県社協を対象にして行われている。後者は、1963（昭和38）年4月に行った市町村社協対象に行われた実態調査である。2つの調査は、対象とした社協、その数量や質問内容が、全く違うので、正確な比較はできないが、市町村社協の設置状況と職員（県と市町村では違うのではあるが）がどれほどであったか、表2、表3を参照しながらみていくことにしたい。

まず、社協の設置数であるが、1952年と1963年を見ると郡市町村数は大きな違いがある。これは、この間に大規模な市町村合併が行われたからである。しかし、市町村社協設置数の推移を見ると、この10年ほどの間に、70程の差であることから、この間に都道府県社協が整備されると同時に、市町村社協もかなり整備されたことが伺える。

都道府県社協は、1949（昭和24）年の秋田を皮切りに、1951年12月の大分まで、46都道府県が整備された（この時期、沖縄は返還前のため除外されている）。また、1952（昭和27）年には、郡市町村の数が多いにもかかわらず、すでに3,716も設置されている。都道府県社協については、法令により共同募金会との関係で、整備が急がれたが、法令化されていない郡市町村社協の整備の速さは注目に値する。

（表2）市町村社協数比較表

項目	1952年	1964年
郡市町村数	9,002	3,945
社協設置数	3,716	3,847
設置率	41%	98%

1952年は1月現在
1963年の市町村社協の設置数が集計されていないため
1964年6月のものを使用

筆者作成

（表3）職員比較表（1952年、1963年）

1952年1月

項目	専任	兼任	合計	平均
県社協職員	217	83	300	7.3

解答は46都道府県中41都道府県
この時点で、佐賀県は職員は0人

専任職員 1963年4月

	郡社協	市社協	区社協	町社協	村社協	地区社協	合計	
	実数	実数	実数	実数	実数	実数	実数	%
男	73	431	56	169	18	0	747	49%
女	208	348	61	124	21	6	768	51%
合計	281	779	117	293	39	6	1,515	100%

平均職員数 0.4

筆者作成

出典：1952『社会事業第35巻第4号都道府県社会福祉協議会の実態調査報告（上）』全社協

1965『月刊福祉第48巻第1号昭和38年度全国市町村社協基本調査—まだまだ多い行政依存』全社協

佐藤（2014）は、この整備状況は、民主化の趣旨に逆行する形での、旧官制団体の統合により可能になったが、それが、その後の社協の存在の曖昧さにつながる課題となったとしている¹⁷⁾。しかし、この整備状況の速さがあったことで、後の在宅福祉サービスの普及に大いに役立ったのではないかと筆者は考えている。

上述の、急激な団体の整備は、当然のことながら、人材と財源が極端に不足する問題を生み出すこととなった。そのことは表3を見てもわかる。いかに設立当初とはいえ、県社協職員の平均が約7名、その約10年後でも全国の市町村社協に配置された職員平均が約0.4名では、理念や理論を確立しても、あまりにも実態が離れすぎていたのである（永田2003）。

なお、この後市町村社協には、1966（昭和41）年に国庫補助で、法人化した市町村社協に「社協活動専門員」が配置されることとなったが、その点については、本論が対象とする、次の年代でのCOの理論と実践の変遷を辿る時に考察することにした。

以上、社協の設立から1962（昭和37）年までの時期を俯瞰すると、この時期には、市町村社協数もある程度整備され、そのなかで社協のCOという実践の理念や理論も具体化することになったが、全国的に職員配置など運営面が未整備な状況になっていることが、この時期の社協の課題となっていた。そのため、社協のCOを活用した実践は、これ以降、徐々に本格化することになる。

7. 考察

ここでは、社協の設立からの初期段階に焦点を当て、社協とは何かの問いや、社協の設立経緯など、また社協が実践理論に位置付けたCO理論の推移等について述べてきたことから、以下の2点の考察を行う。

（1）社協設立の経緯について

一般的に社協設立は、GHQの6項目提案（1949）により、官制主導のトップダウンで設立されたという認識で捉えられがちであるが、実際は、社会福祉事業者の要望をもとに設立された要因が大きく、

GHQの後押しは大きな契機となったのであるが、単純にGHQの指示だけでなく、そもそも戦後をどのように乗り切るか、大きな課題を持った社会福祉事業者自身が、内発的にリーダー的団体を求めていること、そして国も、社会福祉事業の混乱收拾のため組織として、社協設立を望んだのであった。

佐藤（2014）が述べるような官制主導と言われるのは、憲法の公私分離の規定により社会福祉事業推進に窮した国が、委託という方式を受け入れる社協を含む社会福祉法人を創設したこと、また委託という手法が、法人の経営経費に影響を与え、それが法人の基盤を作り上げてきたことや、この方式が現在も指定管理者方式などに变化して、継続しており、さらに本稿の中で説明した社協の経費の中で、公費の割合が大きいと考えられる状況によって、継続的な社協の事業方針が左右される状況などが原因と考えられる。

しかし、先行研究などが示したように、社協がトップダウンだけで設立された団体ではないことは、検証できたと筆者は捉えている。

（2）CO理論の変化について

社協の実践理論は、社協設立当初に全社協が導入し、その後都道府県社協及び市区町村社協へ普及されたCOであると考えられている。しかし山口（2000）が、時代の変化に対応し、多様化した事業に取り組む現在の社協は、COが実践理論であると限定することが難しいと述べている。では、社協の実践理論がどのような変化を経て、現在に至っているか、さらに今後、どのような実践理論が必要になるか、これは筆者の本論の研究目的でもあるため、継続して検証を続ける必要がある。

COの社協への導入は、GHQの指示によるものであるが、山本（1986）や山口（2000）らによれば、当初から地域組織化を目的としたものではなく、混乱期に会った社会福祉事業者の連絡、調整を行うための理論として導入された。それは、社会福祉事業者も望んでいたことはすでに述べた。しかし永田（2003）によれば、それは時代に応じたものであり、3団体統合で設立された社協は、当初社協独自の業務が混乱の状態であり、それは、各団体が統合前に

行っていた業務を継続していた経緯があったためと述べている。特に重要であったのは、戦争により相当なダメージを受けた施設の立て直しのための陳情と、施設間の協調を維持することであったとしている。すなわち山本（1986）が言うニュース・テッターの「インターグループワーク」説に重点が置かれてた状況であった。

これがロスの「組織化」説に移行したのは、施設の様子が安定しはじめ、市町村社協の整備が整ってきた1950年代後半からである。そして、全国的に地域組織化を進めるために、全社協は、1961（昭和36）年から、『月刊福祉』第44巻第1号から、8年にわたり「コミュニティ・オーガニゼーション講座」を掲載し、全国の社協職員の啓発に注力した。この連載は、牧賢一をはじめ、永田幹夫、前田大作、重田信一そして岡村重夫など、全社協総出で、執筆したのである。これに加え、山形会議では、基本要項策定の意義を論じた結果、基本要項策定により理念形成へとつながったのである。

その後COを活用した地域組織化が市町村社協に浸透し、後の在宅福祉サービスへとつながるのである。これは、山口（2000）の言う、社協は時代の変化に応じた事業展開をしており、理論も変化しているという、先行研究を検証することができたと、筆者は考えている。

8. 結びにかえて

以上これまでの考察を述べてきたが、ここでは、結びにかえて、今後の課題について述べることとする。まず冒頭で述べたように、本稿は設立当初から、基本要項策定までの期間を区切り、社協の実践理論の変化などを考察することを目的として進めてきた。しかし、最終的な考察にたどり着くには、次の時代の理論変遷に関して、引き続き分析と検証することが、将来の社協理論の考察につながることに考えると考えられるため、研究を継続する。

また、本稿では社協が単なる行政の付属機関ではなく、独自性を持った組織であることを考察するため、社協とはなにかという問いに対して、組織形態と経営と経費について、述べたが、これについて客

観性の高い検証を行う必要があると考えている。

さらに、社協の経営や経費の経年推移を分析することで、社協の実践の変遷を検証する根拠につながると考えられる。そのため、この点も継続して検証する。

最後に、社協が主張する「民間組織」の意味合いなどについての考察は、今後さらに精査する必要があり、課題と検証結果を整理しながら、引き続き研究を進めることとする。

〈注〉

- 1) 山口稔『社会福祉協議会理論の形成と発展』（2000）八千代出版 p.289
- 2) 牧里毎治・野口定久・武川正吾・和気康太〔編著〕『自治体の地域福祉戦略』（2007）学陽書房 pp.39-41
- 3) 武川正吾『地域福祉の主流化－福祉国家と市民社会Ⅲ』（2006）法律文化社 pp.41-42
- 4) 全国社会福祉協議会『改訂：概説社会福祉協議会』（2018）全国社会福祉協議会 p.2
- 5) 橋本宏子・飯村史恵・井上匡子〔編集〕『社会福祉協議会の実態と展望－法学・社会学の観点から』（2015）日本評論社 pp.35-38
- 6) 三浦文夫・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 pp.150-151
- 7) 佐藤哲郎『松本大学研究紀要第12号』（2014）p.20
- 8) 三浦文夫・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 p.155
- 9) 山本信孝『社会福祉学習双書No29社会福祉協議会活動論』（1986）全社協 pp.16-17
- 10) 永田幹夫「解説・社協基本要項・2—基本要項の前文について」『月刊福祉第46巻第2号』（1963）p.55
- 11) 山口稔『社会福祉協議会理論の形成と発展』（2000）八千代出版 pp.76-77
- 12) 三浦文夫・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 pp.180-184
- 13) 永田幹夫「解説・社協基本要項・2—基本要項の前文について」『月刊福祉第46巻第2号』（1963）p.55
- 14) 川上喜代子「特集看板社協というけれど一存在すら認められなかった」『月刊福祉第46巻第5号』（1963）pp.6-8
- 15) 石井宏一「論考—社協は現状でよいのか」『月刊福祉第45

巻第6号』(1962) pp.40-43

16) 永田幹夫「解説・社協基本要項・1—基本要項はどうして
つくられたか」『月刊福祉第46巻第1号』(1963) pp.51-54

17) 佐藤哲郎『松本大学研究紀要第12号』(2014) p.22

〈参考文献〉

岡村重夫『地域福祉研究』(1970) 柴田書店

岡村重夫『地域福祉論』(1974) 光生館

炭谷茂編『社会福祉基礎構造改革の視座—改革推進者たちの
記録』(2003) ぎょうせい

全社協『社会事業』1951年3月から1960年12月

発行：中央社会福祉協議会（第34巻3号～35巻5号号外）

全国社会福祉協議会連合会（第35巻6号～38巻4号）

全国社会福祉協議会（第38巻5号～43巻12号）

全社協『月刊福祉』1961年1月から1965年12月（第44巻1号～
第48巻12号）

全国社会福祉協議会

全社協『改訂：概説社会福祉協議会』(2018) 全国社会福祉
協議会

全社協『社会福祉協議会基本要項』(1962) 全国社会福祉協
議会

全社協『新・社会福祉協議会基本要項』(1991) 全国社会福
祉協議会

全社協『全国社会福祉協議会百年史』(2010) 全国社会福祉
協議会

武川正吾『地域福祉の主流化—福祉国家と市民社会—』(2006)
法律文化社

永田幹夫『改訂・地域福祉論』(1997) 全国社会福祉協議会

橋本宏子、飯村史恵、井上匡子『社会福祉協議会の実態と展
望—法学・社会福祉学の観点から—』(2015) (株)日本
評論社

古川孝順『社会福祉学』(2002) 誠信書房

牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論 社会福祉

協議会の理論と実際』(1966) 全国社会福祉協議会

牧里毎治・野口定久・武川正吾・和気康太編『自治体の地域
福祉戦略』(2007) 学陽書房

三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策他『地域福祉の源流と創造』
(2003) 中央法規出版

山本信孝編『社会福祉学習双書29 社会福祉協議会活動論』
(1986) 全国社会福祉協議会

山口稔『コミュニティ・オーガニゼーション統合化説—マ
レー・G・ロスとの対話—』(2010) 関東学院大学出版会

山口稔『社会福祉協議会理論の形成と発展』(2000) 八千代
出版

和田敏明編『改訂 概説社会福祉協議会』(2018) 全国社会
福祉協議会

〈参考論文〉

後藤康文「慈善事業・社会事業にみる災害福祉」(2017)『岐
阜経済大学論集』51巻2号, 61-82

佐藤順子「コミュニティ政策萌芽期における地域福祉政策—
その概要と特徴」(2015)『聖隷クリストファー大学社会
福祉学部紀要』, (13), 1-8

佐藤哲郎「社会福祉協議会におけるコミュニティ・オーガニ
ゼーションの沿革」(2014) 松本大学研究紀要

武川正吾「地域福祉の主流化とローカルガバナンス」(2008)
『地域福祉研究』No.36, 5-15

松永俊文「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—」(2003)『福岡女学院大学紀要』人
間関係学部編4号, 55-66

山口稔「コミュニティ・オーガニゼーションの理論の展開過
程—1920年代～1960年代を中心にして—」(2010)『関東
学院人文科学研究所報』(34), 21-44

和気康太「地域福祉実践研究の方法論的課題—地域福祉計画
の研究・開発と評価研究を中心にして—」(2007)『日本
の地域福祉』第20巻, 15-30