

コミュニティ・オーガニゼーション

の概念と原則について

雀 部 猛 利

コミュニティ・オーガニゼーションの概念

Community organization という言葉は、社会事業の分野においては、しばしば community organization work とか community organization for social welfare という言葉と共に、社会事業の専門的な技術過程を表現する学術用語として使用されてきた。^(註1) 処が一般にはこれらの専門用語が地域社会組織活動とか地域社会組織化活動と邦訳されているように、それは個人や世帯に対して彼等の社会生活上の障害や困難を直接解決するために具体的援助を与える社会事業の技術ではなくて、寧ろ保健や福祉に関する地域計画を遂行するために、その地域社会に現存している社会福祉機関やその地域に居住する住民を援助し、地域社会の組織化活動を通じて、彼等の社会福祉活動をより効果あらしめるための専門的な技術過程である。「地域社会に存在しているいろいろな諸問題 (needs) を発見し、これを解決するために、その地域社会的、物的、資金的な資源 (social resources) を活用してゆく過程」^(註2) を community organization と名付けているので、community organization は必ずしも単に社会事業の分野だけに限定される技術ではなく、広く公衆衛生活動や教育活動などの面においても利用されている。処がわが国ではときにはこの言葉を地域社会組織とか地域社会組織化と邦訳するために、世間では地域社会において既にでき上っている組織そのものの形態やそれらの関係団体や組織自体を作ることが community organization であると誤解されている場合もある。勿論 1949 年の Year Book によれば「コミュニティ・オーガニゼー

ションとは、一定地域内に居住する住民の問題を解消するため、その地域内住民の協力を得ることができるような一定の組織をつくる過程、およびでき上がった組織そのものをいう」と定義づけられているが、この場合でもでき上がった組織がもつ機能を重視しているに過ぎないと解釈すべきである。たしかに社会事業の分野にあっては、community organization はそれが歴史的には救済的な慈善事業の重複や脱洩を防ぐために創設された、かの慈善組織化運動協会(Charity Organization Society Movement) から発達したものであった。すなわち各種の慈善事業団体や組織が救済活動を行う場合、お互が殆んど連絡もなく、自己の関係領域の仕事を進めてきたので、仕事が重複したり脱漏したりするので、救護の面でも濫救や漏救がしばしば起っていた。そこで公的機関の社会事業部門をも含めて、互に分化され専門化された社会事業の関係機関の代表者が相集り、協議体活動を展開することにより、社会事業活動の連絡や調整を図ってゆく方式が考えられた。社会福祉協議会(Council of Social welfare) や社会福祉施設協議会(Council of Social Welfare Agencies) などこうした要求に従って誕生したものであった。処がアメリカでも経済的に恵まれない地域や発達の遅れている地域などでは、民間の団体も少ないし、事業の分化や専門化も進んでいない処も多く、地域づくりが重要な課題である処も少なくない。community organization が社会事業施設間の単なる連絡調整活動に止まらず、地域社会のあらゆる面における福祉厚生をも課題としてとりあげてゆく傾向が現われてきた。すなわち「社会福祉協議会はまた地域社会開発として分類されうる仕事を多くなしている」^(註3) ので、community organization を「計画された、協同の努力によって地域社会の全般的厚生(well-being)を向上させることである」と定義づける学者すらいるぐらいである。^(註4) 地域づくり運動の一方式として community organization をとりあげている場合には、コミュニティを共通の利害関係や関心をもつ人びとの集りと考え、そこに存在する諸問題を解決するために彼等を組織化してゆく過程を重視しているのである。

社会事業における community organization が一定の地域内に居住する人

びとの社会的ニーズを充足させ、彼等の担う社会的な生活障害を解決するために、より有効な組織づくりを行うことによって、社会福祉に関係のある制度を効果的に利用することができるように援助するという所与の課題を担っている社会事業技術であることを強調し、これをことさらに **community organization for social welfare** という言葉で表現する人もいる。^(註5) 既にできあがっている社会福祉関係の組織体 (**das organisierte**) を表現する場合には、**community organization of social welfare** という言葉を用いて、社会福祉に関する制度的構造の一部である施設や団体や機関を総称するのに対して、前述の **community organization for social welfare** の場合には、社会福祉活動そのものの力動的な技術過程としての組織化 (**organisierung**) を特に強調しているのである。さきにも述べた如く、**community organization** という概念は社会事業の専門用語としてのみ使用されているのではなく、広く教育、文化、司法、保健、衛生、産業、経済などの専門分野においても、最近では **community organization** の技術が盛んに使用されるようになってきた。そこで社会福祉の研究に従事する学者のうちにも、**community organization** に関する概念規定を一般的な立場から主張する人が現われてきた。すなわちマックミレンが指摘するように、「社会生活上の困難に対応するような社会福祉資源をつくりだし、または維持する過程であり、一般的な生活改善のための社会組織化にほかならない」というように、^(註6) **community organization** は諸集団を援けて目的と行為との統一を果さしめるものであって、その目的が一般的なものなると、特殊なものなるとを問わないといっている。従って彼にあっては社会福祉事業にとって固有の組織化活動を特に明示しない概念規定となっている。兎が **community organization** という専門的な技術過程を社会福祉事業の専門用語として使用しているときには、^(註7) 「社会制度の効果的利用の援助」という点にその焦点をあわせつつ、社会福祉的な要求 (**social welfare needs**) と社会福祉資源 (**social welfare resources**) とを調和させる過程を強調しているのである。従って「社会福祉のためのコミュニティ・オーガニゼーションとは、ある地域または機能的分野における社会福祉的な要求と社会

福祉資源との調和を実現し、かつこれを維持する過程である」(註8)と規定する場合でも、そのニードの担い手がそれを充足させるために必要な社会制度をより効果的に利用するよう援助するところに、社会福祉事業の特色が存在するのである。

既に述べてきた如く、一般に社会学や社会事業の書物のなかには **community organization** に関する概念規定がいろいろな角度からなされているが、その主な類型を挙げるならば、大体次の三つの型が存在するようである。すなわち、第一の類型は、社会学の立場からその概念を規定したリンデマンの定義である。彼は「地域社会の崩解とその不適應現象を問題にし、その調整と適應をはかるための再組織化運動」として **community organization** を理解し、「地域社会がその事態 (affairs) を民主的に統制する意識的努力がなされる」点を強調し、そこにおいてとりあげられる問題は、地域社会の内部に生起するいろいろな諸問題を含めている。(註9) 第二の類型は社会事業における集団間の調整活動を重視したニューステッターの定義である。彼はその地域社会の内部にある各種の集団間および機能相互間の調整を目的とする **intergroup work** だと考えており、(註10) その目標は必ずしも社会福祉的なものに限定してはならず、単にある特殊な目標 (some specific goal) をもつ諸集団間の適應調整が **intergroup work** の目的であると述べている。(註11) 第三の類型は地域社会の成員が担う社会的なニードと社会的な資源との間に、よりよき調和と均衡をつくり出す過程だと理解するマクミレンの立場であって、(註12) 彼のコミュニティ・オーガニゼーションの考え方によれば、諸集団を援けて目的と行為との統一を果たさしめる処にあり、その目的は一般的のものであろうと特殊なものであろうとなら差支えないのである。(註13) またハーパーとダンハムはコミュニティ・オーガニゼーションの概念には一般に大別して四つの考え方が存在すると述べている。(註14) すなわち彼等によれば、その第一の類型は **co-operation, collaboration, and integration** を重視する考えであり、第二の類型は **meeting needs** と **a balance between needs and resources** という考えである。そして第三の類型はケース・ワークやグループ・ワークのよ

うな direct service ではなく、寧ろ program relations を取扱うという考え方である。最後の類型として挙げている型は、コミュニティ・オーガニゼーションを広義の哲学的概念として理解し、furnishing a working relationship between the democratic process and specialism であるという考え方である。

このようにコミュニティ・オーガニゼーションの概念規定は学者によって必ずしも一様ではなく、また社会事業固有の概念ともいえない面がある。しかし社会事業大会などにおいて公式に示された概念規定を採用するならば、古くは1939年のバッファローにおける全米社会事業大会での暫定的な定義を示すことができる。この大会におけるコミュニティ・オーガニゼーションの討論原案起草委員会は、これに関する三つ暫定的な定義を提出した。(註15) すなわち

(1) コミュニティ・オーガニゼーションは個人または集団を取扱う過程であって、これらの個人または集団は社会福祉的なサービスの数量を増大させたり、サービスの質や分布状態を改善したり、あるいは社会福祉の目的達成を促進したりするために、社会福祉的なサービスや目的に関係しているものであり、また関係するようになるものである。

(2) 社会福祉の分野におけるコミュニティ・オーガニゼーションは、社会福祉のニードを発見し、地域社会の資源および能力が集団の理想の実現とその集団構成員の能力の発達に向けられるような諸手段を創出し、調整し、組織する技術および過程である。調査、啓発宣伝、協議会、教育、集団組織化および社会活動などは、その過程において用いられる主要な手段である。

(3) コミュニティ・オーガニゼーションは一種の社会事業であって、一定地域の特殊のまたは全体の福祉に関するニードを充足するように社会的資源を効果的に用いる努力をなすものである。その活動には実情調査、連絡調整、基準向上、啓蒙宣伝、福祉計画の推進、社会事業の形態の変更、社会立法の促進などが含まれる。

これらの三つの暫定的な定義は、用語上の表現や強調点において若干の差異が存在するが、基本的な考えとしては、いずれもニードの充足や資源の動員の

ために組織化する過程であることを強調している。その後これらの初期における定義を基礎にして、数多くの定義が試みられたが、^(註16) 未だ確定的な定義づけがなされていないというのが現状ではなかろうか。地域社会における問題解決の技術的な過程として明確に打ち出している定義は、むしろ公衆衛生の領域である。パターソンとロバーツの両氏は、その著“Community Health Education in Action”のなかで「コミュニティ・オーガニゼーションとは、公衆衛生についてみれば、その共通の健康上の問題について学び、問題を自分たちのものとして認識し、問題の解決に必要な行動を計画し、しかる後に問題解決のための構成員として相互に協同して行動するため、一般にその代表者を通じてなされる地域社会の住民と、各種の公衆衛生のサービスや関係機関が、相互に有機的に関係づけられる過程をいうのである」と述べている。^(註17) このことを更にもっと鮮明に定義づけているのは楠本正康教授で、^(註18) 彼の定義によれば、「コミュニティ・オーガニゼーションとは、個人や集団や組織的な団体などの間で、お互いにある問題を意識して、連絡しあい、協力しあって、自分たちの住むコミュニティの生活状態や環境をよりよい状態にまで高めようとする組織的な継続的事業をいう。……つまり、仕事を中心とした組織的な活動であって、特別な組織を意味しているものではない。組織や個人の協力によって行われる具体的な事業の過程である」というのである。

以上の如くコミュニティ・オーガニゼーションの定義づけにおいて、その機能に二つの側面がみうけられる。すなわちその一つは、地域社会に存在している社会福祉関係が、その活動にあたってよく連絡調整しあうという点であり、他の一つは地域社会に存在する社会福祉問題と対決する具体的な解決過程である。前者は通常 **Functional Community Organization** と呼ばれ、一種の **intergroup work** に属するものであるが、後者は **Regional Community Organization** と名付けられ、特に第二次大戦後において盛んにとりいれられた技術である。^(註19) 従って前者の場合における機能は、地域社会の組織的、継続的な活動それ自体よりは、地域社会の組織化過程として把握されているとしても、その組織化の内容は、どちらかといえば社会事業や社会福祉の関係機関

や施設相互間の連絡調整が中心課題となっている場合が多い。処が後者の場合にあっては、むしろ地域社会の組織化よりはその組織的な実践すなわち組織活動それ自体として把握され、しかもそれを単に社会福祉的な諸問題の解決手段としてでなく、一般住民の社会的な生活過程として捉えているので、組織化の問題はむしろ住民参加による社会福祉活動によって副次的に組織化過程が促進するという考え方にもとづいている。従ってこれらの立場を総合して定義づけるとすれば、「コミュニティ・オーガニゼーションとは、ある地理的地域、またはある専門機能的分野において、社会福祉資源と社会福祉的ニードとの間のいっそう効果的な調整を漸進的に維持してゆく過程であり、その目標はすべての社会事業の目標と一致している。だから第一次的関心は住民のニードであり、それを手段として民主的生活にふさわしい方法をもたらせようと努力するものである。」^(註20)

コミュニティ・オーガニゼーションの原則

コミュニティ・オーガニゼーション活動の実施にあたっては、その目標やねらいにいろいろなものがあり、必ずしも一様ではないが、大きく分けると三つの型の目標が存在している。^(註21) すなわち第一の類型は、特殊な内容を目的 (“Specific Content” Objective) とした組織活動である。第二の類型は、全般的な内容を目的 (“General Content” Objective) とする総合的なものを調整してゆく組織活動である。第三の類型は、地域住民が自分たちの問題を発見し、解決してゆく過程そのものが目的 (“Process” Objective) であるという場合の三つに区分することができるが、いずれの場合でも、そこに貫かれているコミュニティ・オーガニゼーションの原則を看逃すわけにはいかない。ロスによればコミュニティ・オーガニゼーションを支える原則として五つの傾向 (Trends) が指摘されている。^(註22) 彼が第一に強調するのは、自己決定 (Self-determination) の原則である。人間としての本質的尊厳から導き出される必然的な基本的権利として自己決定の原則を彼は特に強調するのである。第二の点は地域社会固有の歩幅 (Community Pace) という面であり、民度

にあった歩調で実施されなければならない点を強調している。第三の強調点は、外部から構想を与えられるのではなく、地域社会のなかから生れた計画 (Indigenous Plans) であること、すなわち「どんなに優れた計画でも、それを適用する地域の人が、自分たちのものであると感じないならば、実施しても成功しない」(註21) からである。第四の点は、地域社会が一つの問題を解決することによって、その技術と能力を発達させる (Growth in Community Capacity) という点である。「地域社会がその共通問題の一つを処理するための手続きに自ら参加することができるならば、その地域社会は自分を理解し、また統合性を高める過程にも参加するであろうし、またそれによって地域社会が効果的に処理できる問題の範囲も広がってくるという認識が起きている。」(註24) 最後に強調している点は、「改革への意欲 (The Will to Change) という面であり、改革することをめざしてプログラムを提唱するためには、その前に住民の側に改革への意志と願望がなければならない」(註25) ことを指摘している。

以上ロスによって指摘されている五つの観点は、彼が別の書物のなかで挙げているコミュニティ・オーガニゼーションの成立条件と殆んど一致した見解である。(註26) すなわち、彼が指摘しているコミュニティ・オーガニゼーションの成立条件とは、①地域社会自体が問題であると感じている問題を取りあげねばならない。② 地域社会に自己決定の能力と機会を与えねばならない。③ 地域社会がその諸問題の解決に積極的に参加しなければならない。④ 地域社会の歩調にあわせて、ことを運ばねばならない。⑤ 問題を解決する経験によって地域社会の成長を促進させねばならない。⑥ 地域社会の人が自己理解と統合調和を体得させねばならない、という観点である。

われわれが日本の社会において、コミュニティ・オーガニゼーションを展開してゆこうとする場合でも、これらの諸原則はかなり重視せねばならない問題点である。日本国憲法第25条はわれわれの生活を支える国家および地方自治体の政治的責任を明示しているが、第12条の条文には、「この憲法が国民に保障する自由および権利は国民の不断の努力によって保持しなければならない」と

明記しているので、社会福祉における自己責任の原則も、ここで関聯性を有すると理解してもよいのではなからうか。社会事業の分野においては、しばしば自己決定の原則 (Self-determination)、市民参加の原則 (People-participation)、自己責任の原則 (Self responsibility for plan-making)、自助の原則 (Self-help)、自己指示の原則 (self-direction)、自己表現の原則 (Self-expression) などという言葉がよく使用されているが、これらの価値はいずれも民主主義社会における個人の尊厳と権利を主張する文化的背景に立つ価値観に支えられるもので、戦後のわが国における社会事業理論にも多く導入されてきた考え方である。

処でコミュニティ・オーガニゼーション活動が現実に展開されるにあたって、ロス^(註27)は実施上の諸原則として次の13項目を挙げている。すなわち、その第一原則は地域社会に現存している諸条件に対して抱いている不満から、必ずコミュニティ・オーガニゼーション活動を展開する団体を開発し、育成してゆく努力をせねばならない。^(註28) 第二の原則は地域社会の現状に対する不満の中心点を求め、特定の具体的な問題に関して組織し、計画立案し、行動を展開する道を拓いてゆかねばならない。第三の原則はコミュニティ・オーガニゼーションを開始し、あるいは支える力となっている現状への不満は、その地域社会内で広く全体の人びとによって共感されるものでなければならない。第四の原則はコミュニティ・オーガニゼーション活動には団体の指導者 (both formal and informal leaders) を必要とするが、彼等は地域社会における主要な下位集団 (major subgroups) の人びとによって同一視され、また彼等によって承認されている指導の人物でなければならない。第五の原則はコミュニティ・オーガニゼーションを展開してゆく団体は、その活動目標や手続方法を地域社会の人びとによって受け容れられ易いものになければならない。第六の原則はコミュニティ・オーガニゼーション活動を担当する団体のプログラムには、住民の情緒的な満足を伴う活動を包含していなければならない。第七原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを担当する団体は地域社会に内在する善意を顕在的にも潜在的にも活用するよう心がけねばならない。第八原

則は、コミュニティ・オーガニゼーションを担当する団体は、その団体内部の意志伝達や団体と地域社会との意志伝達を積極的かつ効果的に開発せねばならない。第九の原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを担当する団体は協力活動に参加せんとするグループ (groups which it brings together in co-operative work) を支持し、強化するように努めねばならない。第十原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを担当する団体は、その正規の決定手続き (its regular decision-making routines) を乱さない限りにおいて、団体運営上の手続には柔軟性をもたすべきである。第十一原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを遂行する団体は、地域社会の現状に即した歩幅でその事業を推進せねばならない。第十二の原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを遂行する団体は効果的な指導者の育成に努めねばならない。第十三原則は、コミュニティ・オーガニゼーションを担当する団体は、その地域社会のなかに、その能力と安定性と威信を育成してゆかねばならない。以上の十三原則はコミュニティ・オーガニゼーションを実施してゆく場合の遂行上の諸原則に関するロスの見解であるが、これに加えてウェブも指摘している如く、(註29) 有能な専門職員がコミュニティ・オーガニゼーション活動には是非必要であることを附記しておきたい。

(註1) community organization という名称のほかにも、いろいろな名称が學者によって提唱されている。たとえば social welfare organization, welfare organization work, social welfare planning, social planning, social intergroup work, social engineering community welfare organization, community development などの用語が、ときには Community organization という用語と厳密な区別や使い分けなしに乱用されている場合すら見受けられる。

(註2) Clarence King: Organization for Community Action: 1948, p. 9.

(註2) 第九回国際社会事業会議各国国内委員会報告書、世界の福祉、1960, P. 267.

(註4) Clarence King: Working with People in Small Community, 1958, p.1.

(註5) Wayne Mc Millen: Community for Social Welfare, 1951.

(註6) Wayne Mc Millen: Ibid p. 22.

- (註7) Helen L. Witmer: *Social Work, An Analysis of a Social Institution*, 1942, p.p. 495-6.
- (註8) Arthur Dunham: What is the Job of the Community Organization worker? in *Proceedings of the National Conference of Social Work*, 1949. p. 162.
- (註9) Eduard C. Lindeman: *The Community*, 1921, p.p. 139, 173.
- (註10) W. I. Newstetter: "The Social Intergroup Work Process" in D. S. Howard ed. *Community Organization, its Nature and Society*, 1947.
- (註11) Ernest B. Harper & Arthur Dunham ed.: *Community Orgauization in Action*, 1959, p. 58.
- (註12) W. McMillen: *Community Organization for Social Welfare*, 1945.
- (註13) Mayne McMillen: "Community Organization in Social work" *Social Work Year Book*, 1947, p. 110.
- (註14) Ernest Harper & Arthur Dunham ed.: *Community Organization in Action*, 1959, p.54.
- (註15) Robert P.Lane: Report of Drafting Committee on Project for Discussion of Community Organization, in *Proceedings of the National Conference of Social Work*, 1939.
- (註16) Arthur E. Fink: *The Field of Social Work*, 1953, p.p. 481-482.
- (註17) 橋本正己: 公衆衛生と組織活動、昭和30年、44頁。
- (註18) 楠本正康: 衛生教育概論、昭和27年。
- (註19) 雀部猛利: 「小地域社協の現実と理念」神戸女学院大学論集、第六卷第二号。
- (註20) C. F. McNeil: "Community Organization for social Welfare" *Social Work Year Book*, Margaret B. Hodges (ed.) 1951, p. 123.
- (註21) Murray G. Ross: *Community Organization*, 1955, p.p. 16-23.
- (註22) Murray G. Ross: *Ibid.*, p.p. 29-38.
- (註23) Alexander H. Leighton: *The governing of Men*, 1945.
- (註24) Murray G. Ross: *Ibid.*, p.36.
- (註25) *Ibid.*, p.p. 36-37.
- (註26) Murray G. Ross: *Case Histories in Community Organization*, 1958, p. 13.

- (註27) Murray G. Ross: Community Organization, Theory and Principles, 1955, p.p. 155-199.
- (註28) この場合の団体 (association) というのは、コミュニティ・オーガニゼーションを展開してゆく過程を容易ならしめる道具であって、地域社会の住民が関心を抱いている目標を確保するために設けられた組織体 (委員会、協議会、協会、審議会、その他) を意味している。
Murray G. Ross: Ibid, p. 156.
- (註29) R. M. Webb: "Some Community Organization Principles in Practice" Journal of Social Work, July 1959, p.p.84-90.

The Conception and Principles of Community Organization for Social Welfare

Résumé

I have attempted in this paper to set forth a conception of the community organization for social welfare, to describe its nature, and to outline principles. Community organization is to mean a process by which a community identifies its needs or objectives, order or ranks these needs or objectives, develops the confidences and will to work at these needs or objectives, find the resources to deal with these needs or objectives, takes action in respect to them, and in so doing extends and develops coöperative and collaborative attitudes and practices in the community.

Especially I turn now to Murray G. Ross consideration of specific principles—the elementary or fundamental ideas regarding community organization processes.

- 1) Discontent with existing conditions in the community must initiate and or nourish the development of the association.
- 2) Discontent must be focused and channeled into organization, planning, and action in respect to specific problems.
- 3) The discontent which initiates or sustains community organization must be widely shared in the community.
- 4) The association must involve leaders identified with, and accepted by, major subgroups in the community.
- 5) The association must have goals and methods of procedure of high acceptability.
- 6) The program of the association should include some activities with emotional content.
- 7) The association should seek to utilize the manifest and latent good will which exists in the community.

- 8) The association must develop active and effective lines of communication both within the association and between the association and the community.
- 9) The association should seek to support and strengthen the groups which it brings together in cooperative work.
- 10) The association should be flexible in its organizational procedures without disrupting its regular decision-making routines.
- 11) The association should develop a pace for its work relative to existing conditions in the community.
- 12) The association should seek to develop effective leaders.
- 13) The association must develop strength, stability, and prestige in the community.