

## 「米国における社会福祉協議会の発展と衰退」

宮崎 昭夫

**要約** わが国では社会福祉協議会は、全国のほぼ全市町村に存在しており、全国の職員数も10万人を超えている大きな組織である。わが国に法的に社会福祉協議会が導入されたのは、米国占領下であり、米国での社会福祉協議会の経験が影響しているものと思われる。いわば日本のモデルとなった米国の社会福祉協議会は、どのように発展し、現在はどうなっているのだろうか。

本稿では、米国の社会福祉協議会が民間福祉機関の調整を図る協議会として発足し、共同募金との連携のもとに福祉計画の策定を担い発展し、公的機関も参加する存在感のある組織となった経緯とその活動内容を紹介した。さらにその後の衰退の要因を分析し、①福祉領域への公的資金の拡大、②市場原理の導入にともなう営利企業の登場、③公民権運動の拡大の中での社協の保守的な白人中流支配への批判、等について分析した。

**キーワード** 社会福祉協議会、米国の社会福祉、米国の社協

### はじめに

わが国の社会福祉協議会（以下「社協」と略記）は、占領下の立法である1951年の社会福祉事業法によって法制化されたものであり、2000年の法改正にともない現在は社会福祉法に規定されている。当初の社会福祉事業法には、都道府県社協と全国を単位とする社会福祉協議会連合会の規定しかなかったが、法改正を重ね現在の法では、市町村社協、都道府県社協、全国を単位とする社会福祉協議会連合会に関して規定している。わが国の社協は、公共性、公益性の高い福祉団体として、法によって保護されている。

社会福祉事業法に関して吉田久一は、立法に係わった関係者の一人である木村忠二郎に言及し「社会福祉事業法は、占領軍当局もまた日本厚生行政当局にとっても、占領期の経験の総括のような形で成立した」（吉田：336頁）と指摘している。占領軍は米国での社協の経験を参考に、わが国の社協の方向付けを示したと思われる。立法当初の社会福祉事業法では、社協の行う事業として、①社会福祉を目的とする事業に関する調査、②社会福祉を目的とする事業の総合的企画、③社会福祉を目的とする事業に関する連絡、調整及び助成、④社会福祉を目的とする事業に関する普及及び宣伝、を規定していた。当初の法では「総合的企画」という表現に

みられるように、行政庁よりも社協が社会福祉の総本山的な規定になっていたのが特徴であった。社会福祉事業法立法時にわが国社協のモデルとなった、米国の社協はどういう性格の組織であり、現在ではどうなっているのであろうか。

結論を先取りすれば、米国の社協は1950年代が全盛期のものであり、その後衰退し、現在では米国では社協は殆ど存在していないようである。例えば全米ソーシャルワーカー協会から刊行されている、*Encyclopedia of Social Work*の18号(1987年)、19号(1995年)では、目次、インデックスを含めてCommunity Welfare Councilや類似語は用語として取り上げられていない。R. L. Barkerによる、*Social Work Dictionary*第1版(1987年)、第2版(1991年)、第3版(1995年)も同様である。

米国で、なぜ、どのように社協が衰退したかは大変興味深い課題であり、わが国の社協の将来を構想するにも参考になることが多いと思われる。しかしながら本課題に関しては、米国での研究も限られており、わが国では全く研究されていないように思われる<sup>(1)</sup>。資料が限定されているために、断片的・試論的分析にとどまるが、行ってみよう。

## I. 米国社協に関する日本語の紹介文献

筆者の管見した範囲では米国の社協に関する紹介は、社会福祉事業法によって社協が規定された時期にいくつかの紹介があるが、その後は1988年に刊行された永田幹夫著『地域福祉論』で紹介されているのみである。

日本地域福祉学会が編集した『地域福祉事典』(中央法規出版、1997年)、『新版地域福祉

事典』(中央法規出版、2006年)においては、わが国の社協に関しては多くの項目が取り上げられているが、米国の社協に関しては全く取り上げられていない。わが国には地域福祉論やコミュニティワーク論に関して、数多くのテキストがあり、米国の地域福祉や米国のコミュニティ・オーガニゼーション等に関する記述はあるが、米国社協に関する記述は見られない。今となつてはやや古いが、米国社協に関する日本語文献を紹介しよう<sup>(2)</sup>。

1. 『アメリカに於ける社会福祉協議会の組織と活動』日本社会事業協会、発行年は不明であるが、筆者が閲読した文献の受付印が昭和25年2月2日となっており、それ以前の刊行物である。ガリ版刷りで、表紙を除いて24頁。内容は後にふれる、1949年版の*Social Work Year Book*のCouncils in Social Workの部分の翻訳である。
2. 『アメリカに於ける社会福祉協議会』大淀区社会福祉協議会、1950年、60頁。内容はコネチカット州ハートフォード市、ミシガン州デトロイト市、ニューヨーク州シラキュース市の地区協議会組織の活動等を紹介した文献の和訳で、原典は全国組織のCommunity Chests and Council, Inc.から刊行されたようだが、正確なタイトルの記述なし。訳者は岡村重夫。
3. 黒木利克著『Welfare from U.S.A.』日本社会事業協会、1950年、47～62頁。内容は主に、社協の沿革、社協の構成と組織、社協と公私関係に関して紹介している。沿革的に社協は、社会事業施設協議会から出発しているが、現在ではこれらの協議会は単に社会事業の協同と協調を目的とするだけでなく、人間の福祉を維持増進するために共同社会の一

切の力を動員することを目的とし、活動していることを紹介している。社協の構成と組織に関しては、「社会事業に密接な関係ある仕事に従事するか、あるいは社会福祉に関心をもつ団体や生産機関の代表者例えば医師会、歯科医師会、学校、警察等が加えられる。更にその外に官公吏、実業家、労働者、宗教家、PTA会員その他の団体が正式のそれらの団体の代表者としてではなく個人的に自由に協議会に参加することもある」ことを紹介している。社協と公私関係に関しては、「過去二十五年間に亘って公的社会事業の著しい発展に対して、社会福祉協議会は密接な関係をもって来た。即ち、公的社会事業を担当する官公庁の設置は多く協議会によって提唱され、育成され、闘いとられ、獲保されて来たのである。それは協議会の調査の結果によって、社会の明白な要求に応ずる為には公的社会事業を更に拡大させる必要がわかったからである。大部分の都市では新しく設けられた公的社会事業施設も協議会の会員となっている。一地域の社会事業費の半分以上は公的施設によって使用されているからである。1946年113の協議会について公的施設との関係を調査した結果によれば、協議会の仕事の大部分が公的社会事業との協同であるか、或はそれに関係するものであった」ことを紹介している。

4. 牧賢一「アメリカにおける社会福祉協議会と共同募金」『社会事業』34巻8号、1951年。

本論文は、アメリカにおける社会福祉協議会と共同募金の視察旅行の報告である。全国組織であるスリーシー（Community Chests and Councils Inc.）の会員となっているのが、全米で共同募金会が1200、社会福祉協議会が450

あることを指摘している。「協議会の任務は、その地域社会における社会福祉計画をたてその実行を推進することであり、共同募金の任務は右に必要な経費の中で民間施設に要するものを調達すると云うことにある」と指摘している。社会福祉協議会の構成に関しては、「協議会はこれらの共募のメンバーである民間施設とメンバーでない施設、それに公的施設と関係行政庁を主たる会員とし、その他社会事業の推進に関係のある団体などが参加している」と指摘している。社協の活動に関しては「(1)地域社会の社会福祉計画（連絡調整を含む）と、(2)会員施設に対するサービスに分かれる」ことを指摘している。短い論文ではあるが、当時の社協が担っていた役割の一つとしての福祉計画の策定を適切に位置づけている。臨場感ただよう、米国社協入門となっている。

5. 永田幹夫著『地域福祉論』全国社会福祉協議会、1988年、214～219頁。

永田は「今日、アメリカには人口10万人以上の市にはほとんど社協が結成されており、その総数は500余りを数える。さらに社協の有無にかかわらず、共同募金をおこなう組織をもつところが多く、この場合、名称は共同募金となっても、実際には社協の機能をもあわせて果たすものとされ、これらを加えると、その総数は1500余りにのぼるといわれる」と指摘している。各社協の活動内容には大きな差異が見られるが、比較的共通した事業として、以下の6つの事業を指摘している。

- ① 情報提供と教育広報  
(information and education)
- ② 連絡調整事業 (coordination service)
- ③ 福祉活動の計画的開発
- ④ 基準の設定 (setting of the standard)

- ⑤ 相談助言 (consultation)
- ⑥ ニーズと対策の評価  
(evaluation of needs and service)

永田の米国社協に関する紹介は、本書出版のかなり以前の米国社協の記述にとどまっており、永田の著書の発行年近くの米国社協の現実を反映していないように思われる。

いずれにしても、米国社協に関する日本語文献は、米国社協の発展とある時期の活動内容を紹介したもので、米国社協の衰退を紹介したものはない。

## II. 米国における社協の誕生と変遷

米国のCOS (Charity Organization Society、慈善組織協会) は、1877年にニューヨーク州バッファローで誕生し全米に広がった。米国のCOSは英国にならい、給付の重複を避けるために私的慈善事業間の連絡調整から始まっている。COSの全国組織は、時代の要請に応じて、以下のように名称を変更しながら存続し続けている (Axinn, J. & Levin, H. : p.157)。

1911年 National Association of Societies  
for Organizing Charity

1912年 American Association of Societies  
for Organizing Charity

1917年 American Association for Organizing  
Charity

1919年 American Association for Organizing  
Family Social Work

1930年 Family Welfare Association of  
America

1946年 Family Service Association of  
America<sup>(3)</sup>

COSが直接援助を提供する家庭福祉の実践

団体化にともない、連合体としての機能を失った。このため米国では、各機関での給付の重複を避け、機関間の調整を図る組織として福祉機関協議会 (councils of agencies) が拡大していった。Brilliantは米国の社協の前身について、COS運動とのつながりの中で、米国で最初の福祉機関協議会 (councils of agencies) がピッツバーグで1908年、ミルウォーキーで1909年に発足していることを指摘している。さらに、「初期の福祉機関協議会は既存の福祉サービス調整への期待から芽生えている。協議会は、計画の初期的概念や民間セクターの福祉機関の基準設定を含む、社会問題の研究に関心を有していた」 (Brilliant 1990: p.54) と指摘している。

米国ソーシャルワークの動向を知る資料として、*Social Work Year Book (Encyclopedia of Social Work)* の前身であり、発行号数は継続している。当初はRussell Sage Foundationから刊行されていたが、1951年から全米ソーシャルワーカー協会から刊行されている。) がある。この資料は事典などのような用語の短い紹介ではなく、キーワードとなる用語に関して数頁にわたって論文形式で取り上げている。これらの各号での社協の前身とその後の取り上げ方を紹介してみよう。

### (1) Social Work Year Bookの時代

第1号 (1929年版) Community Chests and Councilsとして、両組織を一体的に取り上げようとしているが、Community Chestsの占める割合が多い。約6頁にわたってHomer W. Borstが記述している。

第2号 (1933年版) Community Chests and Councilsとして6頁にわたって取り上げている。小見出しにCouncils of Social Agencies

があり、約3頁にわたってCouncils of Social Agenciesのことを取り上げている。Ralph H. BlanchardとHomer W. Borstが記述している。

第3号（1935年版）Community ChestsとCouncils of Social Agenciesが別々に取り上げられている。Councils of Social Agenciesに関しては、約5頁にわたり、Leroy A. Ramsdellが記述している。

第4号（1937年版）Community Chests、Conference of Social Work、Coordinating Councilsとは別にCouncils of Social Agenciesが取り上げられている。Councils of Social Agenciesに関しては、約4頁にわたり、Clarence Kingが記述している。

第5号（1939年版）Community Chests、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられており、Councils in Social Workという表現が見出し語に初めて使われた。Councils in Social Workに関しては、約5頁にわたり、Clarence Kingが記述している。

第6号（1941年版）Community Chests、Community Organization for Social Work、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約6頁にわたり、Leonard W. Mayoが記述している。

第7号（1943年版）Community Chests and War Chest、Community Organization for Social Work、Community Welfare Planning in Wartime、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約7頁にわたり、Lyman S. Fordが記述している。

第8号（1945年版）Community Chests and War Chest、Community Organization in Social Work、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約6頁にわたり、Lyman S. Fordが記述している。

第9号（1947年版）Community Chests、Community Organization in Social Work、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約8頁にわたり、Merrill F. Krughoffが記述している。

第10号（1949年版）Community Chests、Community Organization for Social Welfare、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約8頁にわたり、Merrill F. Krughoffが記述している。

第11号（1951年版）Community Chests、Community Organization for Social Welfare、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約7頁にわたり、Rudolph T. Danstedtが記述している。なお、この年から本年鑑は全米ソーシャルワーカー協会から刊行されている。

第12号（1954年版）Community Chests、Community Organization for Social Welfare、Conferences of Social Workとは別にCouncils in Social Workが取り上げられている。Councils in Social Workに関しては、約7頁にわたり、Rudolph T. Danstedtが記述している。

第13号（1957年版）Community Chests and

United Funds、Community Organization for Social Welfareとは別にCommunity Welfare Councilsが取り上げられている。Community Welfare Councilsが見出し語として初めて使用され、約5頁にわたり、Robert H. MacRaeが記述している。

第14号（1960年版）United Funds and Community Chests、Community Organization for Social Welfareとは別にCommunity Welfare Councilsが取り上げられている。Community Welfare Councilsに関しては、約7頁にわたり、Howard F. Gustafsonが記述している。

*Social Work Year Book*の1号から14号の流れを見ると、社協の名称はCouncils of Social AgenciesからCouncils in Social Workと変わり、さらにはCommunity Welfare Councilsとなっていることがわかる。いずれにしろ、当時のソーシャルワーク界においては存在感のある組織であったことが、取り扱っているページ数で分かる。

## (2) *Encyclopedia of Social Work*の時代

*Encyclopedia of Social Work*第15号（1965年刊）この号から本のタイトルが*Social Work Year Book*から*Encyclopedia of Social Work*となり、構成も全く新しくなった。見出し語として、Community Organizationはあるが、その中にはCommunity Welfare Councilsに関する記述は存在しない。Wayne McMillenが記述したUrban and Regional Welfare Planningに小見出しでBackground of the Council Movement、Programs of Councils、Structure of Councilsがあり、多くのcouncilは、community welfare councilないしhealth and welfare councilと表現されていることを

指摘し、社会福祉協議会ないし関連団体に関する記述が中心を占めている。「これらの協議会は認められた地位に到達しており、当該地域社会の生活において、受け入れられる機能を遂行している」(p.804)として、ソーシャルワーク界で社協が安定した評価を受けていた時代を反映しているように思われる。

*Encyclopedia of Social Work*第16号（1971年刊）J. E. TropmanがCommunity Welfare Councilsに関して、約6頁にわたって記述している。福祉協議会（Council）の名称としては、welfare council、council of social agenciesないしplanning federationが使われており、名称のように多様な構造と役割を行っていることを紹介している。少し前であれば、福祉協議会が地域における唯一のコミュニティ・オーガニゼーション機関であったが、保健・福祉領域に多くの機関が生じてきたため、組織化と計画に関しても、福祉協議会は多くの地域組織の一つとなっていることが記されている。福祉協議会をめぐる課題・問題として、①共同募金との関係、②福祉協議会を構成する機関、または地域の問題のどちらに焦点を置くか、③課題重視か過程重視か、④福祉協議会の支援者は誰か、⑤組織の正統性、を取り上げている。福祉協議会は痛みをともなう見直しに直面しており、もはや福祉協議会の役割、使命、構造を自明のこととみなすことは出来ないことを明らかにしている。さらに、公的福祉サービスとその財源の大きさの影響を考慮すると、小さな私的機関が福祉の怪物（the welfare behemoth）を「計画」したり「調整」することの無理さを指摘し、今後の福祉協議会の可能性として以下の4つを指摘している。①公的計画機関にとって代わられる、②共同募金のサー

ビスセンターになる、③地域研究の施設になる、④市民の計画体に発展する、を指摘している。

*Encyclopedia of Social Work* 第17号（1977年刊）J. E. Tropman & E. J. TropmanがCommunity Welfare Councilsに関して、約5頁にわたって記述している。名称は様々あっても、福祉協議会が求めてきたことは、地域の福祉領域のサービスの調整と計画策定であることを記している。社会保障法タイトルXXによって、福祉領域に様々な地域計画が導入され、様々な団体が計画に係わるようになり、福祉協議会が競争に直面していること、サンフランシスコの福祉協議会は競争に敗れ、閉鎖に向かっていることを取り上げ、社協の危機についても記している。福祉協議会の歴史を以下の三つの時期に区分して説明している。**調整期（Coordination phase）**は、福祉協議会の役割は、サービスとニードのギャップや重複を避ける調整の働きであり、古典的にはsocial service exchangeの役割である。**計画期（Planning phase）**においては、理事会構成員の中心は機関の代表者ではなく、市民から選ばれるようになり、福祉協議会の焦点が調整から地域社会に基礎付けられた計画に変わってきている。調整に関しては、共同募金の予算配分を通して多くのことがなされるようになった。計画期においては、地域社会からもたらされたある社会問題への、特定の解決方法の開発が強調された。1970年代になって福祉協議会の役割はかなり異なってきており、その特色を名づけるのはやや早い**サービス期（Service phase）**と名づけることができよう。中心は福祉協議会が他の組織のための多様なサービス役割を遂行するようになったことである。福祉協議会がコミュ

ニティの問題全体を取り上げた計画期とは異なり、共同募金と関連するローカルなサービス課題に限定した計画の策定を中心とするあり方も見られた。さらに、福祉協議会は共同募金との統合・合併もかなりの地域で進んできた。「今後の10年を見越したとき、福祉協議会はどんな役割を果たすことになり、どんな展開を示すのであろうか」と問い、いくつかの可能性に関して論じ、福祉協議会が困難な時期を迎える中で「時だけが将来の方向を答えてくれる」と結論づけている。

*Encyclopedia of Social Work* 第18号（1987年刊）、第19号（1995年刊）のいずれにも見出し語としても索引にも、Community Welfare Councilsないし類似語は存在しない。このため、Community Welfare Councilsが、何故、どのように衰退したかに関する分析も含まれていない。現在では最も新しいこの2冊のエンサイクロペディアには、社協に関する残滓が残っておらず、かつて社協という組織が米国福祉界にあったことも忘れ去られている。

### III. 全盛期の米国社協の活動内容

米国で社協活動が活発であった時期の、社協活動の内容を知るための文献にはいくつかあるが<sup>(4)</sup>、ここでは米国の典型的教科書であったフリードランダー（W. A. Friedlander）著の*Introduction to Social Welfare*、の第二版（1961）の社会福祉協議会（Community Welfare Council）に関する記述を紹介してみよう。

社会福祉協議会（Community Welfare Council）または福祉機関協議会（Council of Social Agencies）は、人口10万人以上の殆ど

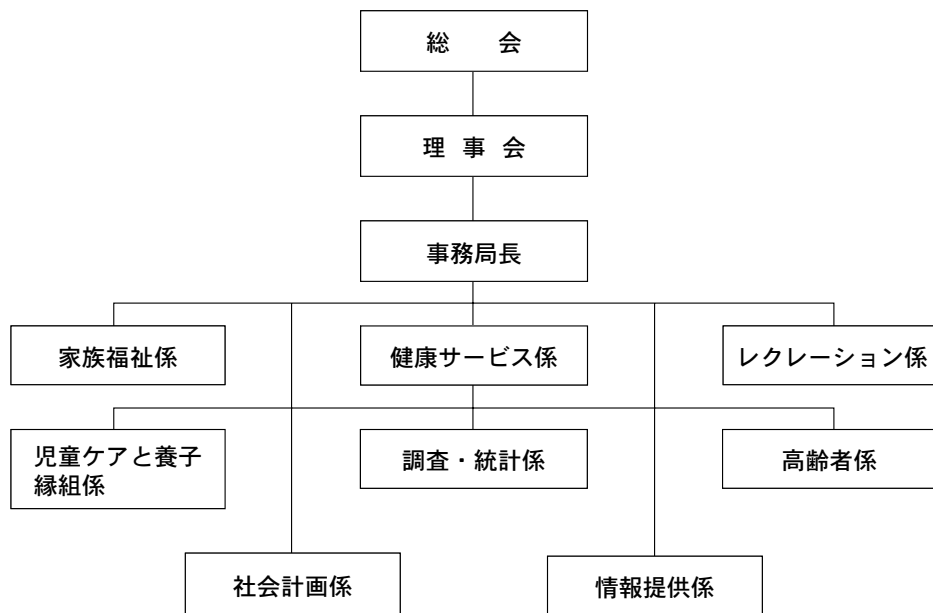


図1 社会福祉協議会の組織構造

の市には存在している。その目的は、当該地域の保健、福祉およびレクリエーションサービスの企画・計画と調整 (coordination) である。協議会の組織は一定ではないが、以下の特質は殆どの協議会を特色づけている。協議会を構成しているのは、協議会が求める基準を満たしている、福祉、保健およびレクリエーションのための機関の代表者である。個人のメンバーには、市長や、博愛、保健、福祉および文化において当該自治体での著名な人物がいる。協議会を構成している社会機関には、福祉部、公衆保健部、レクリエーション委員会や公園委員会、教育委員会、少年裁判所などの、公的機関も含まれている。公的機関は税によって賄われているために、共同募金による財政支援を受けるためではないが、社会福祉協議会の働きに参加している。いくつかの民間機関も、財政支援を受けるためではないが、協議会のメンバーとなっている。

協議会に参加しているそれぞれの社会機関からは、通常二人が参加している。一人は会長や理事長であり、もう一人は、多くの場合は機関の責任者である専門ソーシャルワーカーである。大きな市やカウティ (日本の郡とは異なり、市を含む米国の基本的行政単位) の協議会では、家族福祉係、児童ケアと養子縁組係、レクリエーション係、保健と医療サービス係、高齢者サービス係などの多くの係が設置されており、それぞれの係には活動を方向づける委員会がおかれている。所によって協議会は、社会計画係、統計調査係、広報係を有している。協議会組織の例は図1に示している。

社会福祉協議会の機能は、しばしば以下の6つの活動に分類されている。

#### (a) 調整 (Coordination)

会員と職員からなる協議会の委員会は、公私社会福祉機関と市民に対し、当該地域で行わ



れている保健・福祉活動の全体情報を提供する。協議会はメンバーに対し、報告書や適切な情報を提供する。このような方法によって、メンバーは経験を分かち合い、相互の理解を高め、共に働く機会となる。委員会や会議によって、共通する問題を確認し、住民の充足されていないニーズを探し、サービスの重複を取り除く。このように、協議会は情報交換所 (clearing house) として働き、その地域社会での良きサービスを可能にする。

#### (b) 情報の収集 (Fact-Finding)

地域社会の社会的および保健的状態は、問題の原因と複雑さを判定し、保健・福祉サービスに利用できる資源と、サービスのコストと分配を明らかにするために、調査されなければならない。変化しているニーズの状況に関する頼られる情報のために、社会調査が必要となる。時には、調査のために、外部の専門家やコンサルタントを求めることが賢明である。というのは、彼らは既存の社会サービスを維持することに対し利害がなく、他の市や他地域の状況と比較することが出来るからである。社会調査を評価するための委員会は、素人と専門職ワーカーから構成されなければならない。委員会は、協議会のメンバーのためだけでなく、一般住民のためにも、調査によって得られた事実と勧告を知らせる。

#### (c) 共同行動 (Joint Action)

社会福祉協議会の利点は、多くの組織を束ね、多くの住民を動員し、地域社会の重要な力になることである。その結果、調査と既存の条件の吟味の上に共同の注意深い計画を立て、調査委員会によって勧められた手段を用い、多く

の支援を得ることが出来る。

#### (d) サービスの質の向上 (Improving the Quality of Services)

当該地域社会の社会 (福祉) 機関によって提供されている諸サービスの質を観察、評価することは、協議会の重要な機能である。協議会は会員メンバーとの協議や、集中的な職員訓練コースを提供することによって、不適切なサービスを改善する。

#### (e) 共通のサービス (Common Services)

当該地域社会全体にとって価値のある一定の福祉活動が存在している。通常「社会事業交換所 (social service exchange)」と呼ばれているクライアント情報の収集や、ボランティア・ビューロー (volunteer bureau) のような活動は、社会福祉協議会の責任であろう。同様なサービスに、情報・資料室や統計調査室がある。将来の可能性としては、ケースワーク、児童ケア、ガイダンスサービスのための、共同インテーク室が考えられる。

#### (f) 公衆の理解を高める (Developing Public Understanding)

社会福祉協議会の主要な目的の一つは、社会 (福祉) 機関の仕事の価値を人々に注目させ、これらの諸サービスに対する理解、関心と積極的参加を得ることである。社会調査の結果は、多くの市民は社会 (福祉) 機関が何を行っているか、なぜそれらの機関が必要かに関して、漠然とした考えしか持っていないことを示した。健康と社会的条件、社会福祉機関や保健機関の役割に関する、明確で、客観的で、基本的情報を伝えることは、社会福祉協議会の真の課題で

ある。そのような社会福祉協議会は、保健・福祉サービスの必要性を明確に理解し人々に知識を伝えることの出来る、素人の地域リーダー養成に大きく貢献する。

#### IV. 米国社協の衰退と変容

先に取り上げたフリードランダー著の *Introduction to Social Welfare* (第4版以降は共著者にRobert Z. Apteが加わる)での社協に関する記述は、時代の流れの中で米国社会福祉における社協の位置を示していると思われるので紹介してみよう。

第2版(1961年刊)第6章コミュニティ・オーガニゼーション(Community Organization)に3頁余にわたってA Community Welfare Council or Council of Social Agenciesの見出しのもとに記載がある。

第3版(1968年刊)第6章コミュニティ・オーガニゼーションに4頁余にわたってA Community Welfare Council or Council of Social Agenciesの見出しのもとに記載がある。なお、最近ではCouncil of Social Planningと表現されていることの記述がある。

第4版(1974年刊)第6章コミュニティ・オーガニゼーションに4頁余にわたってA Community Welfare Council or Council of Social Agenciesの見出しのもとに記載がある。なお、最近ではCouncil of Social Planningと表現されていることの記述がある。

第5版(1980年刊)第6章はCommunity Organizationからソーシャルワークの間接サービス(Indirect Services in Social Work)に変更になりTraditional Community Organizational Settingsの見出しのもとに2

頁弱にわたってCommunity Welfare Council, Council of Social Agenciesに関する記載があり、最近ではCouncil of Social Planningと表現されていることの記述があり、スペースが減少している。

第3版と第4版とに共通した記述として、米国におけるコミュニティ・オーガニゼーションの組織として、福祉施設協議会(Council of Social Agencies)から起こり、社会福祉協議会(Community Welfare Council)となり、さらには社会計画協議会(Council of Social Planning)と展開してきたことの記述があり、それぞれの時期の特色が記されている(第3版185~187頁、第4版162~163頁)、要点を示しておこう。

**福祉施設協議会**は、当該コミュニティの社会問題を解決し、軽減する協働のために、福祉機関の既存のプログラムの調整を目的とした協議会であり、参加する機関は慈善的性格を持つ民間機関に限定されていた。主要な活動は、参加機関同士のサービスの重複を避けるための、ケース検討会議、社会事業交換所である。このため、新しい福祉サービスのための計画策定への取り組みは殆ど見られなかったことを指摘している。

**社会福祉協議会**になると、協議会の構成メンバーは民間福祉機関が中心ではあるが、公的福祉機関が加わっただけでなく、当該地域の有力な団体、銀行、産業、医師会、労働組合の代表者から構成されていたが、クライアントグループの参加は見られなかった。中心的機能は、サービスの重複を避け、資金の無駄を省くための、参加機関間の調整であった。共同募金による資金調達活動が当該地域社会のエリートに依存していたため、社協は地域社会の権力構造を

変える取組みは出来なかったことを指摘している。

社協は、広範な福祉計画に基づく、新しい必要なサービスを創造する柔軟性に欠けていた。この欠点を克服するものとして、**保健福祉計画のための市民連合**（Citizen Association for Health and Welfare Planning）や**社会計画協議会**が結成された。ここでは、民間福祉機関が中心ではなく、福祉関係者でない市民、公的保健福祉機関の代表者、労働組合からの参加だけでなく、クライアントグループの参加も見られるようになった。しかし、地域の権力者や地方当局は、人種間の関係や、人種差別撤廃に取り組むことにためらいがちであり、これらの組織は困難と直面することになったことを指摘している。

#### 米国社会福祉協議会が衰退した主な要因

米国の社会福祉協議会は衰退して、現在では社協という組織は存在しないと結論付けることが出来よう。米国において社協が衰退した要因は多数あると思われるが、主な要因を指摘しておこう。

1. 共同募金を財源として、民間福祉機関の調整を主な課題としてきた米国の社協は、社会保障法の成立以降、社会福祉領域における公的資金の割合が漸次増加するにともない、その相対的存在感が低下してきたこと。
2. 公的資金の増加にともない、児童、精神保健、高齢者、障害者等の各福祉領域の専門的活動が広がり、それぞれの領域ごとの協議会や組織が発展し（例えば、児童福祉領域であれば米国児童福祉連盟the Child Welfare League of America、高齢者領域では各地のArea Agency of Aging）、社協という一つの統合的組織でオールラウンドに地域の福祉課題に対応することに無理が生じてきたこと。
3. 1957年のリトルロック高校事件に始まる黒人解放運動は、単に黒人の解放だけでなくその他の抑圧されている人々の人権問題に大きな関心呼び起こし、他民族、障害者、貧困者、女性問題、スラム問題等の人権問題への運動の高まりが見られた。ブリリアントが指摘するように「コミュニティ・オーガニゼーションは、事実上社会変革のためのコミュニティ組織化となり、女性や有色人種のリーダーシップの役割を促進することが、重要な社会正義の課題となった」（Brilliant, 2005, p.247）状況の中で、サービスを受けている地域に住んだこともない、白人の地域エリートを中心とする、保守的な社協のあり方との間に矛盾が拡大したこと。
4. ジョンソン大統領による「貧困戦争」への取り組みの中で、計画策定に貧困者等の当事者の最大限の参加が求められ、従来の社協の計画策定との不一致が見られたこと。さらに、対人サービスの領域に多くの公的計画が導入されることになったが、地理的範囲を対象とする計画より、機能的コミュニティを対象とする計画も増加し、社協の地理的範囲を対象とするやり方と齟齬が生じてきたこと<sup>(5)</sup>。
5. 共和党政権下で、社会福祉領域を含む米国のヒューマンサービスは、市場原理の影響力が増加し、営利企業の占める割合が増加した。これにともない、以前には不十分ながらもあった、関係者の連帯が低下し、機関間の競争の拡大の中で、調整等の社協の意義が低下したこと。
6. 米国には超富豪が存在する（最近では、マ

マイクロソフト社のビル・ゲイツや、ジョージ・ソロ)。世界的な資産家による博愛活動は、寄付者が対象事業を選択し巨額な寄付をするという方式を選んでおり、社協等のやり方とは全く異なる方式を用いていること。

上記のような要因で米国における社協は衰退し、共同募金の一部門化したり、計画協議会と名称を変更しても低迷していった。全国組織としては、Community Chests and Councils of AmericaからUnited Community Funds and Councils of Americaと名称を変更し発展してきたが、その後United Way of Americaという共同募金に関する全国組織は残ったが、社協の全国組織は消滅した。しかしながらブリリアントによれば、各地の個別の計画協議会が完全に消滅することはなかった。1992年にはいくつかの地域の計画協議会が全国組織であるNational Association of Planning Councils (NAPC)を創設し、定期的に年次大会を開催するとともに、計画策定に関する情報交換と知識・技法の蓄積を図っている (Brilliant, 2005, p.254)<sup>(6)</sup>。NAPCの今後の動向に注目したい。

## おわりに

社会福祉協議会の基本的性格に関して、全国社会福祉協議会から刊行されている『社会福祉協議会活動論』では「地域社会において民間の自主的な福祉活動の中核となり、住民の参加する福祉活動を推進し、保健福祉上の諸問題を地域社会の計画的・協働的努力によって解決しようとする公共性・公益性の高い民間非営利団体で、住民が安心して暮らせる福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進を使命とする組織であ

る」として(2頁)、民間団体であることを強調している。これに対し、厚生労働省関係者からなる社会福祉法令研究会は「社会福祉協議会が、区域内の事業者・ボランティアの連携・共同を促す目的で設立される公私共働の組織であることに鑑み」と指摘し(333頁)、社会福祉協議会を「公私共働の組織」として位置づけている。このように社協の基本的性格に関する認識には多様性がある。

2000年より実施された社会福祉基礎構造改革以前の日本の社会福祉の中心的担い手は、社会福祉法人と地方公共団体であった。社会福祉界は行政庁の措置制度に守られ、経営や競争とはほぼ無縁の世界であった。1990年の社会福祉事業法の改正にともない、市町村社協は「社会福祉を目的とする事業を企画し、及び実施するよう努めなければならない」の規定が加わり、事業型社協と言われている、社協が自ら社会福祉事業を行うことが認められたりしたが、大きな波紋はなかった。社会福祉界は、競争や利害対立を前提にしない関係者から構成されており、社協はその中で、協働の場であった。

社会福祉基礎構造改革と介護保険制度の導入にともない、社会福祉の規制緩和が進み、株式会社等の営利企業や、NPO、生協等の多様な団体・組織の福祉界への進出にともない、社協と係わりを持とうとしない団体・組織が社会福祉の担い手として多数登場してきている。同時に、社会福祉の担い手同士の競争や利害対立が進み、福祉関係者の協働にも疑問が持たれてきている。こういう状況の中で社協の存在意義が問われている。さらに、地方財政の逼迫と、指定管理者制度等の導入にともない、母体の自治体が社協を保護・育成するという、行政庁と社協のかつての自明な関係も揺すぶられている。

日本の社協は先にもふれたように、法によって保護されており、安定感のある組織である。このため、米国で社協が消滅したからといって、日本でもいずれそうなるというのは、早まった見方であろう。しかし、時代に合わない組織・団体は、いずれは潰れていくということも否定できないであろう。米国で社協が衰退していった要因のいくつかは、わが国でもあてはまるように思われる。このため、米国の動向はわが国でも参考になると思われる。

本稿では、米国の社協のことしか取り上げることが出来なかったが、フランス、ドイツ、スウェーデン等の福祉先進国では、社協なり近似した組織・団体は存在しているのであろうか<sup>(7)</sup>。また、どんな活動を行い、どんな課題をかかえているのであろうか。今後の研究の進展を期待したい。

## 注

(1) 名著の評価が高い、一番ヶ瀬康子著『アメリカ社会福祉発達史』では、社会事業施設協議会やアメリカ合同募金福祉協議会連合には若干言及されているが(170頁、264頁)、社協に対する直接の言及はない。米国の社会福祉史概説書では、Leiby (1978) の *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*、Gilbert と Specht (1981) の *The Emergence of Social Welfare and Social Work*、Axinn と Levin (1982) の *Social Welfare: A History of the American Response to Need*、Trattner (1999) の *From Poor Law to Welfare State*、Axinn と Stern (2001) の *Social Welfare: A History of the American Response to Need*、においても、社協をまともに取り上げておらず、米国社会福祉史には社協は存在しなかったかのような取り扱いである。

(2) 本文中に取上げた文献の他には、三和治「コミュニ

ティ・オーガニゼーションの発達過程」は、主に米国におけるコミュニティ・オーガニゼーションの発達過程を取り上げており、材料に社協なり関連団体のことが多く取り上げられている。このため、参考になることが多い。

- (3) なお、*Social Work Dictionary* 第3版によると、Family Service Association of Americaは1983年にFamily Service Americaと名称を変更している。現在のFamily Service Americaの主な役割は、家族療法と婚姻療法である。
- (4) Community Welfare Councilsの活動内容に関して詳しく紹介した文献としては、Arthur Dunham (1958) の *Community Welfare Organization :Principles and Practice* や、Ernest Harper & Arthur Dunham の *Community Organization in Action* などがある。
- (5) この点に関しては、Paul A. KurzmanのProgram Development and Service Coordination as Components of Community Practiceの論文参照、特に100ページ。
- (6) 全国組織であるNational Association of Planning Councils (NAPC) はホームページで情報提供を行っている。同ホームページ参照。
- (7) 英国の社協に関しては、井岡勉による紹介論文がある。

## 文献

- Axinn J. & Levin H. (1982) *Social Welfare: A History of the American Response to Need*, Longman.
- Axinn J. & Stern, M.J (2001) *Social Welfare: A History of the American Response to Need*, Allyn & Bacon.
- Brilliant, E.L. (1990) *The United Way: Dilemmas of Organized Charity*, Columbia University Press.
- Brilliant, E.L. (2005) From Community Planning to Changing Communities: Fundraising and

- Fund Allocation for Human Service. In Marie Weil (Ed.), *The Handbook of Community Practice*. SAGE Publications.
- Dunham, A. (1958) *Community Welfare Organization :Principles and Practice*, Thomas Y. Crowell.
- Friedlander, W. A. (1966) *Introduction to Social Welfare* 2<sup>nd</sup>. edition, Prentice-Hall.
- Friedlander, W. A. (1968) *Introduction to Social Welfare* 3<sup>rd</sup>. edition, Prentice-Hall.
- Friedlander, W.A.& Apte, R.Z. (1974) *Introduction to Social Welfare* 4<sup>th</sup>. edition, Prentice-Hall.
- Friedlander, W.A. & Apte, R.Z. (1980) *Introduction to Social Welfare* 5<sup>th</sup>. edition, Prentice-Hall.
- Gilbert N. & Specht H. (1981) *The Emergence of Social Welfare and Social Work*, F. E. Peacock Publishers.
- Harper, E. & Dunham, A. (1959) *Community Organization in Action*, Association Press.
- Kurzman, P. A. (1985) Program Development and Service Coordination as Components of Community Practice. In Taylor S.H. & Roberts R.W. (Eds.) *Theory and Practice of Community Social Work*, Columbia University Press.
- Leiby J. (1978) *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*, Columbia University Press.
- Trattner, W. I. (1999) *From Poor Law to Welfare State:A History of Social Welfare in America* 6th Edition, The Free Press.
- 井岡勉「英国における民間福祉協議会CVSの今日的展開」(同志社大学『評論・社会科学』第35号)、1988年。
- 一番ヶ瀬康子著『アメリカ社会福祉発達史』光生館、1963年。
- 三和治「コミュニティ・オーガニゼーションの発達過程」(若林龍夫編『社会福祉講座②社会福祉方法論』、新日本法規出版)、1965年。
- 吉田久一(吉田久一著作集3『改訂増補版現代社会事業史研究』)川島書店、1990年。
- 社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』中央法規出版、2001年。
- 新版・社会福祉学習双書編集委員会編『社会福祉協議会活動論2007』全国社会福祉協議会、2007年。