

原著論文

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

佐藤 哲郎

The History of Community Organization in the Council of Social Welfare

SATO Tetsuro

要 旨

社会福祉協議会の結成時から現在に至るまで活動の拠り所としてきた理論であるコミュニティ・オーガニゼーション(以下、「CO」という)に関して先行研究等を踏まえながら年代別に整理することにより、COが各年代でどのように認識され実践として位置づけられていったのかを関連する政策的動向も含めて明らかにしながら社会福祉協議会発展の経過をまとめる。

キーワード

社会福祉協議会 コミュニティ・オーガニゼーション

目 次

- I. はじめに
- II. 社協の設立経緯 (1950年代)
- III. COによる活動の展開 (1960年代)
- IV. 在宅福祉事業への参入と事業型社協論 (1970年代—2000年)
- V. 「地域福祉」の推進を目的とした社協活動 (2000年以降)
- VI. 小括
- 謝辞
- 【脚注】
- 【参考文献】

I. はじめに

わが国の社会福祉協議会（以下、「社協」という）は、第2次世界大戦後、住民による草の根団体として設立されたアメリカの社協（Community Welfare Councils）を参考に、連合国軍総司令部（以下、「GHQ」という）と厚生省（当時）によりトップダウンで設立された経過がある。草の根団体としてボトムアップ型に結成されなかった日本型の社協は“官制型社協”等との指摘のように、住民サイドにおいては“行政の組織機構の一部”としての認識や“社協の活動が見えない”等の批判を生じさせている。しかしながら、後述するが、保健衛生分野を中心として農山村の環境衛生改善を目的とした保健福祉地区組織活動への社協の関わりや、住民主体による地域福祉活動等への社協の働きかけを考えるならば、社協は1950年代後半から現在に至るまでコミュニティ・オーガニゼーション（以下、「CO」という）理論を活動の拠り所としてきたともいえるだろう。

COとは、現在ではコミュニティ・ワークとも呼ばれているソーシャルワークの援助技術のことで、稲葉は「要援護者に対する直接援助では解決し得ない地域社会にもつ社会的な諸課題に着目し、当事者を含む地域住民が組織的に課題解決を図ることができるよう、専門家であるコミュニティ・ワーカーが側面的に地域住民を援助する技術体系のことである。ケースワーク、グループワークとともに、社会福祉固有の3つの基本的な方法のひとつ」¹と定義し、藤井は社協を日本における主要なコミュニティワーク機関と位置づけ、コミュニティワークを「専門職の介入が、住民・当事者の主体形成及び生活障害への支援の組織化を促し、その過程のなかで地域の民主化および住民自治の形成を目的とする地域援助技術」²と述べている。以上を踏まえ、筆者は社協の目的を「公共的性格を有しながら地域における広範囲で多様な生活課題に対し、さまざまな活動主体の参加を促進するためにコミュニティワークを展開し福祉コミュニティを構築していくこと」であると考えている。

そこで本稿では、社協設立から現在に至る経緯に関して、特にCOとの関連を中心に各年代で策定・提言された各種報告書等や先行研究等を踏まえながら、社協を、①社協の説立経緯、②コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開、③在宅福祉事業への参入と事業型社協論、④「地域福

祉」の推進を目的とした社協活動、と年代別に整理しつつ、COが各年代でどのように認識され、そして社協のなかに位置づけられていったのかを政策的動向も含めて明らかにしながら社協の発展の経過をまとめることで、社協のなかでのCOの重要性を検証することが本稿の目的である。

II. 社協の設立経緯（1950年代）

1. 全国社協及び都道府県社協の設立

黒木は日本における中央社協（現在の全国社協）及び都道府県社協の設立を促した動機について、「当初は必ずしも理論的、計画的なものがあったわけではなく、社会事業の総合的かつ強力な連絡指導組織を求める社会事業会の熱烈な要望という形で動き出した」と述べている。その理由として第1に、在来の社会事業の全国的な各種連絡団体はいずれも業種別の同業組合的な性格をもち、自己領域の利益を主張して相互に相対立する傾向が強く、戦後の窮乏状況において社会事業はもとより一般社会からも次第に信頼を失いつつあったこと、第2に、これまでの連絡団体は関係官公庁の外郭団体的性格を有しており、新憲法によって公費補助が停止されたため活動が弱体化したこと、第3に、これら団体が上からつくられた組織のため、上位下達かつ独善的・保守的色彩が濃く、社会事業の新しい理念が台頭し、革新を要望する機運が高まりつつある状況の中でその指導力は適合し得なくなったこと、をあげている³。そのような背景により、社会事業内外で旧団体に対する不満が多くなり、当初の中央社協はその設立の主目的を連絡団体の整理統合に置かれていた。

そして、1950（昭和24）年GHQと厚生省（当時）との合意書である「厚生行政6項目提案」の第5項「社会福祉団体及び施設による自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会の設置」により、当面の全国民生委員連盟、日本社会事業協会、同胞援護会の三者が事実上統合することが定められたのである。

黒木は、中央及び都道府県社協の設立の経緯について、GHQの6項目提案自体がCO論とは結びついておらず、後になって、GHQや厚生省はCO論や社協理論の研究に着手したと回想している⁴。それは、実際に戦後から1950年代当初においてはCO及び社協に関してある程度通じていた者はGHQの

厚生福祉衛生福祉部(PHW: Public Health and Welfare Section)の厚生・組織課長であるメツカー(Metsker,T.L.)、近畿地方民生部福祉係官のポッツ(Potts,A.W.)、京都軍政部厚生課長のパトナム(Putnam,E.B.)、日本人では厚生省行政官の黒木利克、日本社会事業協会常務理事の牧賢一、研究者の竹内愛二や谷川貞夫などごく少数であり⁵、まずは組織として中央及び都道府県社協の結成を優先的に進めていき、その過程のなかでCO論等が研究・検討されていったからである。

そして、GHQはCO及び社協に関する研究に着手し、ポッツがCOの専門家であったことから、GHQ及び厚生省に対してCOに関する適切な提言を行ったとされている。一方、厚生省と日本社会事業協会は、海外の社協の関係資料を収集しCOを紹介するとともに、COの研究もすすめていった。併せて、中央共同募金会も共同募金の理論的研究に着手するとともに、共同募金運動と社協との関係等に関する資料を収集し、社会事業協会とともに組織問題の理論的な裏付けに貢献していった。

以上の経過をたどって、COへの知識と理解が徐々に社会事業界の指導者に浸透していき、COを実践していく社協と共同募金会、また、両者の切り離すことのできない表裏一体関係の理論的根拠等も明確にされていった。そういった状況から、当初は既存連絡団体の整理統合を主眼としていたが、次第にCOに重点を置いた社協組織の設立へと進展したのである。

そして厚生省は、1951(昭和25)年6月に日本社会事業協会、全日本民生委員連盟及び同胞援護会に対して社協設立にむけた働きかけを行い、同年7月に「社会福祉協議会設立準備要綱」を発表し、社協設立に向けた準備委員会を組織した。全日本民生委員連盟においては当初は三団体での協力には否定的であったが、同年9月に役員調整を経て三団体での協力の方針が決定されるに至った。そして、準備委員会は「社会福祉協議会組織の基本要綱(以下、「組織の基本要綱」という)を1950年11月に発表した。その組織の基本要綱は、中央並びに都道府県社協までを早急に整備し、市町村社協はあくまで任意設置という位置づけであり、それに呼応する形で1951(昭和26)年施行の社会福祉事業法には全国及び都道府県社協までを明文化し、同年に全国組織として財団法人中央社会福祉協議会(1952年「社会福祉法人全国社会福祉協議会連合会」、1955年「社会福祉法人全国社会福祉協議

会」に改称)が、都道府県単位にも社協が順次設立されていった。

この組織の基本要綱によると、「社会福祉協議会は、一定の地域社会において、広く社会事業の公私関係者や関心をもつものが集まって、解決を要する社会福祉問題について調査し、協議を行い、対策を立て、その実践に必要なあらゆる手段や機能を推進し、以って社会事業を発展せしめ、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」としている。併せて、市町村社協の設立に関して「社会福祉協議会は、機械的形式的に総ての地域に漏れなく一斉に組織されるようなものでは決してない。それは関係者間の十分な理解と納得の下に自発的に組織されるべきものであるから、気運の熟した地域から順次組織されるべきであり、この気運の醸成が先ず必要である」

(同3ページ)と述べており、市町村においては、社協を設立することが前提ではなく、あくまでも気運の醸成(傍点筆者)を優先させることをまずは重視しようと考えていたことが理解できるだろう。この「組織の基本要綱」では、中央社協、都道府県社協、郡(及大都市)社協、市区町村社協の各段階において、①名称、②目的、③事業、④構成、⑤経費、についてそれぞれ記載されており、例えば社協の目的として「都道府県地域における社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し、もって社会福祉の増進を期することを目的とすること」(都道府県社協)、「社会事業関係者並びに社会福祉に関心をもつ地域住民が相協力して地域内住民の福祉の増進を図ることをもって目的とすること」(市区町村社協)というように社協の一般的な説明はあるものの、社協の社会的な必要性や目指すべき目標などについては明確な説明はなされていなかった。

2. 市町村社協の設立

前述の「組織の基本要綱」では、厚生省は1952(昭和27)年5月に「小地域社会福祉協議会組織の整備について」(以下、「組織の整備」という)を社会局長名で各都道府県知事宛に通知し、社協活動を側面から援助・指導する方策を講じ、地方自治体が社協に対して財政的支援を行うことを厚生省は認めたが、その金額は少額だったこともあり、同年の全国社会福祉事業大会では、市町村社協においても補助金支出の法的根拠をもつ必要があるとして、市町村社協の法制化を実現する要望が出された。また、同時期に郡市区町村社協結促進

と結成された社協への育成を目的に、各都道府県社協主催による研究会や講習会が行われ、全国社協からも講師として職員が派遣されている。翌1953（昭和28）年度からは、全国社協と都道府県社協が協力して、郡市社協指導者研修会の開催を行っている。このように、市町村社協については法制化こそ見送られたものの、全国社協及び都道府県社協の支援を受けながら、社協結成及び基盤整備が展開されていったのである。

しかし、「組織の整備」においては、社協の目的と理念の普及について「郡市町村の地域住民に対し、住民の社会福祉に関する関心と理解を深め、各機関、団体の行う福祉活動の連絡調整を図ることによって地域社会の福祉を増進しようとする社会福祉協議会の目的理念を各種機関（福祉事務所、市役所、町村役場、公私社会福祉事業施設、民生委員等）を通じ、具体的な例をもって啓蒙し、地域住民の十分な理解と協力のもとに自発的かつ民主的に組織されるよう努めること」と説明されるに留まっており、「組織の基本要綱」と同様に、社協の社会的必要性や具体的目標について述べられてはいなかった。

そのような課題はあったものの、1951年に中央社協が結成された後、市町村社協はわずか数年でその組織化をほぼ終えている（表1参照）。これは、模範としたアメリカの社協（Community Welfare Councils）が、約70年間で400あまりを組織したのと比較すると、急速なスピードで町村段階まで社協が設置されていったことが理解できる。

当時の市町村社協の組織実態として井岡は、既存の民生事業協会や社会事業協会、同胞援護会などの団体を改組したものが多く、町村社協の組織構成は会長の5～6割を町村長が占め、ついで民生委員3割、以下町村議長、施設長その他となっている⁶。

このように、アメリカの草の根民主主義や自発的な民間活動をモデルとして導入された社協であったが、日本において、その当時としては無理もな

かったのだが、民主化という趣旨に逆行する形で戦前の旧官制団体の統合と全国レベルからのトップダウンによる急速な設立という経緯をたどることになり、このことは、その後の社協活動の展開につきまとう大きな課題となった。

3. 共同募金と社協との関係

わが国の共同募金運動は、いわゆる「公私分離の原則」による民間社会事業が財政難に直面したことや、戦後の混乱による国民への支援を背景に、1947（昭和21）年に中央及び各都道府県に共同募金会が発足した。この共同募金運動は、アメリカのクリーブランド市における民間活動の事例を基にその要綱と実施細目が作成されたが、日本においては、戦後の混乱期において財政基盤の弱かった社会事業団体がその役割を担えるわけもなく、民間事業ではあっても実質的には官界に属する運動、つまり、行政の外郭的な機能としての運動になったのである⁷。そのような状況ではあったが、同年10月に第1回全国国民たすけあい共同募金を実施され、国民から約6億円の寄付が集まり、主に戦災孤児の救済や戦災によって失われた社会福祉施設の再建に使われたとされている。

この共同募金運動について「共同募金の運動とその組織は、いうまでもなく社会事業の主要な方法であり手段であるところのコミュニティ・オーガニゼーションの基本的過程の一つとして認められている」⁸との認識や、昭和23年度国民たすけあい共同募金運動実施要領において「自発的な国民運動として地域の総合計画における民間の事業に必要な資源を、あまねく拠出しあう組織活動により、社会全体がその希求する福祉を確保し享受することを、この目的とする」との規定からも、共同募金運動はCOの原則やプロセスをふまえた地域組織化活動であると捉えることができるだろう。しかし、共同募金運動を、福祉関係者はCOの一環として理解・認識していたわけではなく、また国民は単なる社会事業への寄付行為としての理解にすぎな

表1 郡市区町村社協結成状況

調査年月	郡社協	市社協	町村社協
1952年1月	63.4%	65.0%	39.8%
1952年9月	77.2%	82.8%	61.5%
1953年7月	90.4%	88.3%	75.5%
1955年11月	95.6%	88.5%	79.0%
1956年12月	95.2%	94.7%	87.3%

出典：『全国社会福祉協議会三十年史』全社協、1982年、p46

かった。

当時、厚生省社会局庶務課長として社協設立に関わっていた黒木によると、共同募金運動と社協の組織化を本来ならば同時に考えるべきであり「重く重大なる失敗を犯した」⁹と回想している。その理由として、第1に、当時の日本にはCOに関する知識が十分に紹介されていなかったこと、第2に、黒木自身が短期間に共同募金計画の作成を命じられたこともあり、アメリカの資料について共同募金の頁のみを見ており、社協の頁まで確認できていなかった、と述べている。

このような経過及び課題がありながらも、1951(昭和25)年の社会福祉事業法の施行により、共同募金は法的な位置づけが与えられることとなった。同時に同法第73条において共同募金会の設立許可については、「当該共同募金の区域内に都道府県の区域を単位とする社会福祉協議会(以下「都道府県協議会」という。)が存すること」との規定が設けられた。また同法第76条において、共同募金会と社協との関係について、「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聴き、共同募金の目標額、受配者の範囲及び配分の方法を定め(後略)」と規定されたように、両者は表裏一体の関係にあったといえるだろう。

いずれにしても、全国及び都道府県社協は共同募金との関係のなかで、法的規定に基づき順次設立されていったのである。

Ⅲ. コミュニティ・オーガニゼーションによる活動の展開(1960年代)

1. 社協に影響を与えた3つのCO論

上述のように、日本での社協の設立はトップダウンにより行われてきた。このように官制的な組織という体質をもちつつも、社協は住民に認知されるような課題の取り組みに対応していった。そして、そのような活動を展開するために適用した方法論がアメリカで実践されていたCOであった。COは19世紀後半のイギリスにおいて展開された慈善組織運動(Charity Organization Movement)によってはじまり、アメリカにおいて専門分化したといわれている。当時のCOは、各種の救貧事業、団体、施設間の連絡調整、協働を目的とする方法で出発している¹⁰。

日本の社協に影響を与えた代表的なCO理論として、①ニーズ・資源調整説、②インター・グループ

ワーク説、③組織化説の3つをあげることができる。ニーズ・資源調整説とは、ニーズの充足を図るために社会資源を調整し、これに結び付けることが重要であるとするレイン委員会報告によるCO理論である。レイン委員会報告とはレイン(Lane,R.P.)を委員長に『CO起草委員会報告書—レイン委員会報告書』として起草されたものである。そして、同報告書は1939年の全米社会事業会議において採択されたことにより、COという統一した名称として用いられるようになった。同報告書では、COの目標として「ニーズを効果的に資源へ適応させて保持すること」と規定し、具体的には①ニードの発見とその決定、②社会的窮乏と能力欠如の可能な限りの除去と防止、③社会福祉の資源とニードとの統合、および変化するニードに一層よく適応するように絶えず資源を調整すること、の3点をあげており、COの「ニーズ・資源調整説」として一般的に知られている。

この報告書においてCOの2次的目的の6項目に含まれていたインター・グループワークを主要なCO論として確立したのがニューステッター(Newstetter,W.I.)による「インター・グループワーク説」である。インター・グループワーク説とは、ニーズの充足を図るために地域社会の集団間の利害や意見の連絡調整を図ることを通して、地域社会の組織化をすすめるようとする理論のことで、1930年代から40年代にアメリカで登場した。地域社会ではさまざまなグループで構成され、グループ間や、グループと地域との相互作用で発展していく。ニューステッターは、これらの相互作用が促進されるようにグループ間を調整しながら、ニーズの充足を図ることを目的としてCO論を展開した¹¹。

一方、1950年代にはCOにおける目標達成、問題解決より、むしろそこに至るプロセスを重視したロス(Ross,M.G.)を代表とするCOの理論が登場した。ロスは「協働社会がみずからその必要性と目標を発見し、必要な資源を内部にもとめて実際行動をおこす。このようにして協働社会が団結協力して実行する態度を養い育てる過程がコミュニティ・オーガニゼーションである」¹²と定義している。プロセスを重視したロスのCO論は、日本では「組織化説」と呼ばれるようになった。

アメリカで専門分化したこれらのCOの理論は日本に導入され、社協の理論的拠り所とされるようになった。社協設立の中心的人物の一人である牧によると「社協は社会事業の専門技術であるC・Oの機

能を総合的に行うその最も代表的な集う形態¹³とし、COを社協の主要な機能として位置づけている。そしてアメリカのCO理論の導入・適用が社協の諸活動に大きな影響を与えることになった。

2. 社協活動へのCO論の適用

社協が発足した1950年代における地域の福祉活動は、社協が中心というよりはむしろ、保健衛生分野を中心として、農山村の環境衛生改善を目的に地区組織化活動が展開された¹⁴。

前述のとおり、社協の設立にはGHQの強い関与があり、その模範としたのはアメリカの社協（Community Welfare Councils）であり、その活動推進の方法は、専門的技術としてのCOであった。この時期の社協は、COを活動の拠り所としながらも、社会福祉団体との連絡調整が主であり、地域社会のニードを踏まえた住民主体の地域組織化はほとんど展開されていなかったのである。

また、1953（昭和28）年以降の「昭和の大合併」の影響もあり、当時においても開店休業状態の社協も多いと推測されていた¹⁵。当時の社協は公私社会福祉事業関係者を中心に構成された組織であり、連絡調整を主要機能と位置づけていたが行事が活動の中心で、住民生活と密着していないという反省があった¹⁶のである。

そのような状況もあり、全国社協は1957（昭和32）年「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」を策定し、これまでの行事中心の活動に対する反省から、「福祉に欠ける状態」の克服を目標とした地域組織化活動への積極的な取り組みが提起された。そして、社協活動を再興していくために、当時の全国社協組織部長であった重田信一は、COの理論を社協活動へ適用させていくことにした。

その具体的な取り組みは、1959（昭和34）年、厚生省の保健福祉地区組織育成構想に基づき「保健福祉地区組織育成中央協議会（以下、「育成協」という）の発足によってである。そして、育成協の結成と同時に、全国社協と環境衛生協会とで事務局を構成し、各都道府県社協には育成協連絡会を設置して「厚生行政に対する国民参加」をスローガンに市町村の地区組織活動を推進した。「保健福祉地区組織活動地区運営要領」（1959年）によると、その目標を「保健と福祉に関する関係諸機関及び関係諸団体の連携を強化し、並びに保健と福祉に関する専門家及び指導者の協働を促進すること等により、地区住民が、その福祉の基礎を形成す

る健康と増進に関して、自らの組織活動を実践するためにその方途を提供し、併せて、広く住民の福祉一般に関する自主的組織活動を強化する」としている。

それ以降、社協と育成協は、集落や小学校区等の日常生活圏域において、住民主体の活動として、「カ・ハエ撲滅運動」などの公衆衛生活動や生活改善運動の実践がなされた。これらの活動は、その地域の住民に共通する一般生活課題の解決に向けての実践であった。この目標及び実践から分かるように、この組織活動はいわば生活問題（ニード）に対応したCO実践であるといえる。しかし、都市化の影響により育成協の活動も衰退しはじめ、1966年には組織の解散に至った。この育成協との地区組織活動の展開は、育成協に追随した社協にとっても組織化活動の展開に大きな影響を与えたが、育成協の解散後、社協の組織化活動は停滞をみせている。その点について岡村重夫は、この時期の都道府県社協が「組織化活動（生活困難の協同的、計画的解決）の真実の意味が理解できていない」¹⁷と批判的に述べ、全国社協が適用しようとした「ニーズ・資源調整説」及び「インター・グループワーク説」のCO論に対して異なる見解をとっていた。

このような状況下において、社協が組織化活動を再始動させるのは1970年代後半以降のことである。

3. 社協基本要綱における「住民主体の原則」とCOの組織化説

育成協を通じたCOの取り組みは結果として第1に、社協が保健衛生関係者と連携し、地域の生活課題という視点を持つようになったこと、第2に、住民主体の地域組織化をすすめた点、があげられる。しかし、その一方で「看板社協」「行事社協」と揶揄されるように、育成協での活動以外に目立った活動は行われなかった。確かに、「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」の方向性は誤ってはなかったものの、「地区組織推進委員会による審議を経たとはいえ、実質的に全国社協事務局の作文とみられていた」こともあり、「すでに形式的な組織形態が固定化しつつあった社協の体質を、改善するうえで大きな役割を果たすだけの重厚さを持ち得なかった」¹⁸のである。

全国社協が適用した2つのCOと異なる見解を示した岡村は独自の理論展開を行う。岡村は社会制

度と個人との関係を「社会関係」と規定して、社会関係には客体的側面と主体的側面があるとした。そして、客体的側面については分業的社会制度によって対応できるが、主体的側面への対応こそが社会福祉固有の領域であるとした¹⁹。この考えに基づき、「個人は社会制度によって規定される社会的存在であるが、同時に社会制度を変更し、新設する主体性をもつ」と述べ、住民が主体的になって地域の生活問題を協働的に解決していく組織化活動の重要性を指摘した²⁰。

また、COの理論としてロス(Ross, M.G.)の著書『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則』を岡村が1963(昭和38)年に全訳し刊行したことも都道府県及び市町村社協のCOの展開に大きな影響を与えた。ロスはCOを「共同社会がみずから、その必要と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そして、それを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部外部に求めて、実際活動を起こす。このようにして共同社会が団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」²¹と定義し、CO論の「組織化説」として広く認知されるようになった。同書ではCOの実践において達成すべきタスク・ゴール(課題目標)とともに、住民参加の自己決定や協力的活動、コミュニティの問題解決能力を向上させるプロセス・ゴール(過程目標)を設定する意義が強調されている。

一方、社協サイドでは1960(昭和35)年8月に開催された「都道府県社協組織職員担当研究協議会」いわゆる山形会議を開催した。ここでの議論を踏まえて、1962(昭和37)年に「社会福祉協議会基本要項」(以下、「基本要項」という)が策定された。この基本要項の策定には岡村による主体論及びロスの組織化説が大きな影響を与えた。

基本要項で示された重要点として、第1に「住民主体の原則」を打ち出した点である。基本要項第1条では社協を「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、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組織である」と規定された。第2に、前文及び本文1の説明(二)に記載されている、「狭義の社会福祉」ではなく、「ひろく住民の福祉に欠ける状態」を対象とすべきであることを打ち出した点である。つまり、住民の福祉の増進に資するあらゆる活動を展開するということを謳っているのである。第3に、社協の基本的機能を

COに置きつつ、その延長線上にソーシャル・アクションを置き、「ソーシャル・アクションは社会福祉協議会の行う組織活動を真に住民主体のものとしていくうえで欠くことのできない重要な機能である」(本文2の説明(ハ))とし、社協の「運動体」としての性格を強く打ち出した。そして第4に、「関係機関・団体の活動との競合摩擦をさけ、それらの機関団体が社会福祉協議会との協力で信頼をよせることができるよう、住民に対する直接サービスを原則として避けるべきである」(本文2の説明(ニ))と説明しているように、「協議体」としての役割の重要性を示している。

4. CO論に対する社協の二極化

基本要項の策定により、社協活動のなかでのCOの解釈も一程度進展した。特に住民主体の原則は社協活動のまさに拠り所となり、都道府県及び市町村の社協はそれを絶対視するようになる²²。しかし、基本要項の前文と説明文を執筆した全国社協業務部参事(当時)の永田は社会情勢の変化に伴う国民生活の変貌、社協をめぐるさまざまな公私社会事業の動きによって、基本要項も修正していく必要があると考えていた²³。

このような基本要項に対する全国社協と都道府県及び市町村社協との見解の相違について、全国社協は常に福祉政策の動向を注視しながら関連機関・団体との関係調整をすすめるために、「ニーズ・資源調整説」と「インター・グループワーク説」を重視し、普遍的な地域の福祉ニーズに立脚し、関連する福祉資源を強化する方針を次第に取り始めた。こうした「ニーズ・資源調整説」と「インター・グループワーク説」を重視した全国社協のCOへの方針を「政策的全体性のCO論」と規定しておく。

一方、都道府県及び市町村社協は民間性の確立のために住民の主体性を尊重し、組織化説を重視し、地域の当事者を組織化するアプローチを展開することになる。このような傾向を「個の主体性のCO論」と規定しておく。その当時の都道府県及び市町村社協の実践について「地域にもっとも必要なのは、さまざまな福祉問題を抱えた当事者である住民をそれぞれの問題別に組織化していくこと」²⁴に重きを置いて、活動の独自性を構築しようとした。

この両者の立場の違いによるCO論の二極化はその後「結着しがたい平行線」²⁵となり、地域福祉論を分化させる大きな要因となった。

このような状況にあったものの、基本要項策定後の社協は、専任の専門職員の配置に力を注ぐことになる。その結果、1963（昭和38）年度から全国社協に企画指導員、都道府県社協に福祉活動指導員が配置された。また、1966（昭和41）年度からは法人化された市町村社協に福祉活動専門員が国庫補助によって配置されるようになり、社協の人的配置の体制整備が一段とすすんでいくかにみえた。しかし、同年の行政管理庁による厚生省に対して「共同募金」に関する勧告を行い、そして翌1967（昭和42）年9月にも再度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運営費（事務費・人件費）への配分が制限されることになり、それに伴い社協は財政的な危機に直面することになったのである。

IV. 在宅福祉事業への参入と事業型社協論（1970年代—2000年）

1. 在宅福祉事業への参入の経緯

行政管理庁による「共同募金」に関する勧告により、前述のとおり社協は財政難に直面せざるを得なかった。その結果、社協は財政面及び活動面において大きく路線転換することになった。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促進と行政からの補助金と委託金に依存せざるを得ない組織体質へと変化したことである。この行政依存体質への変化とは、まさに行政からの介入の機会が多くなることを意味し、社協が「民間的な弾力性を失い」²⁶、事業の硬直化が進んでいくこととなり、結果的に社協が重視してきたCOの活動が停滞することにもつながったのである。

そこで、全国社協は1973（昭和48）年に「市区町村社協活動強化要項」を策定し、「住民主体による活動」及び「運動体としての社協」の再確認と、併せて、直接サービスについては「住民主体の運動体社協として、社協が率先してとりあげ、実施運営することが必要な段階のものと、行政にゆだねるべきものとに点検整理しながらすすめる」とし、財源確保を目的とした行政からの補助・委託事業の依存に拍車をかけないよう警鐘を鳴らしている。

ところが、全国社協は1979（昭和54）年に刊行した『在宅福祉サービスの戦略』において、これまで重視してきた「協議体」「運動体」から一転して「事業体」としての社協、つまり直接サービスである在宅福祉サービスへの路線変更を促したのであ

る。その背景として、1960年代までの在宅福祉サービスは公的制度としてはほとんどなく、社協がボランティアを養成し育成しながら、給食サービスや訪問入浴サービス、ホームヘルプサービス等をつくり上げていった。その後、1962（昭和37）年に、ホームヘルプ事業は「家庭奉仕員派遣事業」として国の補助事業になり、翌1963（昭和38）年の老人福祉法制定により法定在宅福祉事業として位置づけられた。また、デイサービス事業は1977（昭和52）年に東京都が補助事業として実施し、1979（昭和54）年には特養・養護老人ホーム併設型のデイサービス事業が法定在宅福祉事業として開始した。そのような動向を踏まえ全国社協は、1975（昭和50）年に在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会を設置し、在宅福祉サービスと社協の関係整理について検討を開始していたのである。

この『在宅福祉サービスの戦略』では、在宅福祉サービスが地域福祉の重要な構成要素であることを位置づけ、予防的活動と福祉増進活動との連動という面から、「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づけられ、直接サービス供給の相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」²⁷と結論づけられた。このような転換は、高齢化等の進行に伴う在宅福祉サービスの急激な拡大が大きな優先課題とされていた時代に、全国ネットワーク組織である社協の特性を活かして担っていこうとする積極的な方向転換だったともいえるだろう。

そのような社協の転換期を踏まえ、全国社協は1982（昭和57）年に『社協基盤強化の指針—解説・社協モデル』においても社協を「地域福祉推進の総合化を進める中核的専門機関」として「社会福祉サービスの供給システムを開発することが重要である」²⁸と在宅福祉サービスの供給主体としての役割を強調している。また、1983（昭和58）年には社会福祉事業法が一部改正され、1952（昭和27）年に全国社会福祉事業大会での要望以降、市町村社協の法制化検討に向けた「社会事業法改正試案」（地域組織推進委員会1963年）をはじめ、全国の市町村議会、都道府県議会から国への陳情請願運動の取り組みを経て、念願だった市町村社協の法制化が実現するのである。それにより、市町村社協の事業について「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」と「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」との規定が加えられたこ

とからも、市町村社協の法制化はCOへの永年の取り組みが評価されたというよりは、むしろ在宅福祉サービスをより推進していくサービス供給主体としての期待の表れであると考えられる。

2. 「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、急速に社会福祉の制度改革が進められたが、特に1990年の社会福祉関係八法改正以降、在宅福祉サービスの提供が前面に打ち出され、行政から社協に補助・委託事業として在宅福祉サービスが位置づけられていった。と同時に、指定都市の「区社協」が市町村社協に並ぶ位置づけに規定された。また、2000年の社会福祉法の成立、介護保険制度の創設等を契機に、これまでのCOや連絡調整だけではない新たな活動の展開が期待されるようになった。

このような経緯のなか、1992(平成4)年4月に「新・社会福祉協議会基本要項」(以下、「新・基本要項」という)が策定された。これは基本要項から約30年ぶりの改訂となったわけであるが、特に重要であったことは、「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COとどう関係づけるか等であった。基本要項で示された「住民主体の原則」については、「新・基本要項」においては、住民組織のみによる他を排除するという誤解を生むとして「住民主体の理念」を継承するということがようやく決着することとなった。また、社協が行う事業として「福祉サービス等の企画・実施」が加わったことは、より「事業体」としての社協像を鮮明とした。

そして、全国社協は、1994(平成6)年に『「事業型社協」推進の指針』を策定し、新しい社協の方向性を明らかにした。それによると、事業型社協とは「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むこと」であるとし、そのために、①総合的な福祉相談所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、⑤ネットワーク活動、ケアチー

ム活動などに取り組む、⑥問題解決の経験を踏まえて、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・活動をと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、の6点をあげている。その中で重要な点はとして、個別援助を出発点に、その具体的ニーズに対応しながら福祉コミュニティづくりを目指そうとしていることである。従来の全国社協の立場である「政策的全体性のCO論」はどちらかといえば地域社会を全体的に捉えるところから出発し、地域住民の個別ニーズに接近するという方法をとってきたが、それとは違う方向性を示したのである。しかし、この全国社協の立場は、「住民主体の原則」を重視してきた都道府県及び市町村社協による「個の主体性のCO論」とも立場は異なる。そこで、事業型社協を前提とする立場のCO論を「事業・運動一対のCO論」と規定しておく。

このように社協が「事業型社協」として在宅福祉事業へ積極的に参入したのであったが、この「事業型社協」は何も在宅福祉サービスや行政からの委託事業を実施すればよいというものでは当然ない。例えば、山口は事業型社協を「戦後から地域福祉理論の形成過程のなかで捉えるならば、また、本格的な地域福祉時代におけるニーズに即した社協の役割という視点で捉えるならば、むしろ、事業型社協は『運動体』と『事業体』を統合し21世紀の地域福祉の総合推進の方向を示すものとして注目されるものである」との見解を示している²⁹。また、大橋は新しいタイプの社協像として「在宅福祉サービスと福祉教育やボランティア活動を通しての福祉コミュニティづくりとを“車の両輪”にする活動を展開することである」³⁰と述べている。

V. 「地域福祉」の推進を目的とした社協活動(2000年以降)

1. 社会福祉法成立以降の動向

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)を行い、同年6月に「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」が取りまとめられた。さらに、この中間まとめについて、厚生省は関係団体との意見交換を行い、そこでの意見を集約して同分科会に報告を行い、それを踏まえて同年12月に「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって(追加意見)」として取りまとめ構造改革の方向を示した。改革の

理念をみると、個人が尊厳をもって自立した生活が送れるよう支援することを目標に、その具体化を図っていくために、①個人の選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実、をあげている。さらにその理念を具現化していく方向として、①措置制度から契約制度への転換を図ることと、それに伴う利用者の権利擁護、②福祉サービスの質の確保と充実を図る、③地域福祉の推進のための地域福祉計画策定を法律に位置づける、等である。

これを受けて2000（平成12）年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をとったが、大きな変革を示す改正となった。同法4条は地域福祉の推進が謳われ、法律上初めて「地域福祉」という用語が明文化されたのである。また同法109条において、市区町村社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と示され、社協の目的が地域福祉を推進することであるとの理解を一層促すものとなった。併せて、同法第81条では利用者の権利擁護の制度の一つとして、地域福祉権利擁護事業（平成19年より「日常生活自立支援事業」）を都道府県社協が実施主体として規定された。このような社会福祉基礎構造改革の一連のながれは、社協を介護保険制度（特に在宅福祉事業）における事業者としての立場、権利擁護の事業への取り組み、制度外対象者への支援を含む総合的支援、そして社協が従来から取り組んできたCO、従来のボランティアセンターのみならず、近年の災害等における災害ボランティアセンターでの取り組み、などというように社協活動の多様化・拡大化をもたらしたのである。

2. コミュニティ・オーガニゼーションからコミュニティ・ソーシャルワークへ

1990年代半ば以降の全国社協による「事業型社協」の提起（1994年）、社会福祉基礎構造改革（1997～2000年）、介護保険導入（2000年）等の一連の変革の時期からCOに変わって、コミュニティ・ソーシャルワーク（以下、「CSW」という）という用語が頻繁に使用されるようになった。

大橋は、地域福祉が現在求められている新しい社会福祉サービスシステムに対応するためには、自立支援が困難な個人や家族に対してCSWの機能をもって必要な支援を行うことが重要になるとし、「全国社協が提案した『事業型社協』の考え方

に基づいた実践こそ、市町村における在宅福祉サービスを軸にした地域福祉を総合的に推進するコミュニティ・ソーシャルワークの考え方そのものといってよい」³¹と述べ、そして「時代はコミュニティワークからコミュニティ・ソーシャルワークへと展開した」³²と述べている。

そもそも、CSWとは1982（昭和57）年にイギリスで公刊されたパークレイ報告書「ソーシャルワーカー：役割と任務」の多数派意見によって報告され、その後、コミュニティ・ケアのキー概念となった。それは、コミュニティにおけるフォーマル及びインフォーマルな地域ネットワークと、クライアント集団の重要性を開発、援助、資源化し、さらに強化することを目標にしている。CSWでは、社会資源とクライアントとのパートナーシップの確立が強調され、ケアマネジメントの重要性が求められている³³。

日本では大橋がいち早くCSWを紹介しその適用を試みている。大橋はCOとCSWを峻別する立場で、CSWを「地域自立生活上サービスを必要としている人に対し、ケアマネジメントによる具体的援助を提供しつつ、その人に必要なソーシャルサポートネットワークづくりを行い、その人が抱える生活問題が同じように起きないように福祉コミュニティづくりを統合的に展開する、地域を基盤としたソーシャルワーク実践である」³⁴と定義している。

そして、2008（平成20）年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（座長：大橋謙策）が厚生労働省から出され、地域福祉を推進するための環境の一つとして、「地域福祉コーディネーター」の必要性が提言され、その後厚生労働省地域福祉課では、地域福祉活性化事業において、コミュニティ・ソーシャルワーカー配置の補助事業を開始し、現在は、地域福祉等推進特別支援事業において、原則として社会福祉士を配置した取り組みが行われているところである。

都道府県レベルでは、大阪府が地域福祉支援計画にコミュニティ・ソーシャルワーカーの養成と配置が位置づけられ、大阪府内の全市町村でその養成と配置が行われている。また、秋田県、神奈川県、東京都、愛知県、島根県等では都県社協を中心として養成研修が実施されコミュニティ・ソーシャルワーカーの配置が進んでいる。

以上のように、日本では国及び都道府県レベルでCOからCSWへ政策的転換がなされている。しかし、佐藤は事業型社協論における「『地域からのアプローチ』と『個からのアプローチ』の統合機能

をもつことが必要である」と強調されている考え方に
 に対し4つの疑問点を提示し、大橋³⁵が規定したコ
 ミュニティ・ソーシャルワーカーとしての職員モデル
 での役割は「事業型社協で言うところの『個からの
 アプローチと地域からのアプローチの統合』機能
 そのものであり、すなわち、事業型社協で求められ
 る方法・技術は『コミュニティ・ソーシャルワーク』
 であることが明確になる」と結論づけ、CSWは社
 協に求められるのではなく、「事業型社協」に求め
 られる方法・技術ではないかと指摘している³⁶。そ
 れを踏まえると、「CSW理論による方向づけ」によ
 る全国社協及び都道府県社協による政策は、筆者
 が規定した事業型社協を前提とする立場である
 「事業・運動一対のCO論」として位置づけられる
 だろう。

VI. 小括

これまでのCOに関する動向を中心に社協の歴
 史的な経過をまとめた(図1参照)。ここで本稿に
 おける小括と今後の課題について提示しておくた
 い。

まず、全国社協の「ニーズ・資源調整説・イン
 ター・グループワーク説による方向づけ」による
 【政策的全体性のCO論】の動向についてである。
 この方向づけによる影響により、1950年代後半か
 ら市町村社協が中心ではなかったものの、「保健
 福祉地区組織活動」が展開された。これは、その
 地域の住民に共通する一般生活課題の解決に向
 けてのCO実践であるといえる。しかし、育成協の
 解散とともに市町村社協のCO実践は停滞してい
 った。全国社協では常に福祉政策の動向を注視し
 ながら関連機関・団体との関係調整をすすめるた
 めに政策的全体性によるCOに拘り、その後の在宅福
 祉サービスを中核とする事業型社協へと舵切りを
 行ったのである。

次に、都道府県社協及び市町村社協による「岡
 村主体論・組織化説による方向づけ」による【個の
 主体性のCO論】の動向についてである。この影響
 により、1970年代には住民が主体的になって地域
 の生活問題を協働的に解決していく組織化活動が
 重視されるようになり、山形会議での議論を踏まえ、
 基本要綱で規定された「住民主体の原則」は、CO
 の実践現場である市町村社協の活動、とりわけ当

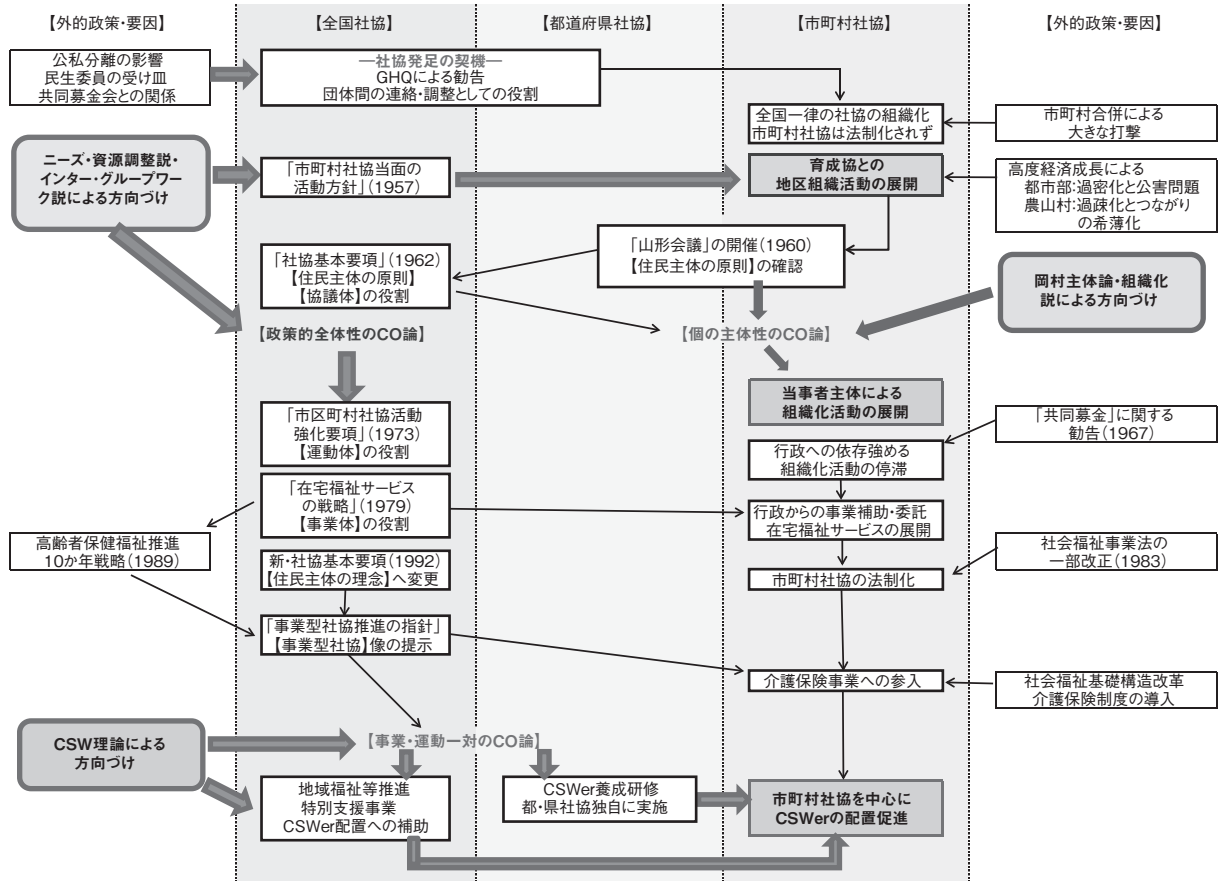


図1 各社協の段階におけるCOとの関連

事者主体による組織化活動の展開に大きな影響を与えることとなった。しかし、1966（昭和41）年と翌年の行政管理庁による「共同募金」に関する勧告により、共同募金による社協運営費（事務費・人件費）への配分が制限されることになり、結果的に市町村社協は行政の補助事業や委託事業を担うことによる財源確保に傾斜したため、組織化活動は停滞していったのである。

その後、国は在宅福祉サービス拡充路線に政策を転換し、全国社協もそのながれの中で事業型社協像を示すことにより、市町村社協が在宅福祉サービスの事業体としての役割を期待されるようになった。併せて「CSW理論による方向づけ」の影響も受け【事業・運動一対のCO論】として「地域からのアプローチ」と「個からのアプローチ」の統合機能が重要視されるようになり、現在では全国社協と都道府県社協により、コミュニティ・ソーシャルワーカーの配置が進められているという状況である。

最後に、今後の検討課題について提示しておきたい。2000（平成12）年の社会福祉事業法から社会福祉法による改正により、市町村社協を規定した同法第109条について「より住民に身近で、地域福祉の推進の直接の担い手である市町村社会福祉協議会を社会福祉協議会の基礎的単位として位置づけ、先に規定することとされた」³⁷との説明や、社協を日本における主要なコミュニティワーク機関との位置づけ³⁸との認識を踏まえると、市町村社協を中心に、事業型社協を前提としたCSW理論による方向づけを社協活動の中核に据えるのか否かも含めて、再度、市町村社協としてのCO論の理論構築を行う必要があるのではないかと考えるのである。それには、やはり全国社協や都道府県社協による影響に大きく左右されるのではなく、市町村社協が中心となり、ボトムアップ的に理論を構築することが重要であると筆者は考えている。なお、この市町村社協のCO理論の構築についてはその研究方法を含めて次の機会に譲りたい。

謝辞

本研究を行うにあたり、同志社大学大学院総合政策科学研究科井上恒男教授には多大なるご指導をいただいた。ここに感謝の意を表します。

なお、本研究の一部は、平成25年度日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究（B）、研究課題番号：23730561）の助成を受けて実施した。

【脚注】

- 1 稲葉一洋 (2003)『福祉コミュニティ形成の技術』学文社、123 ページ。
- 2 藤井博志 (2006)「コミュニティワーク実践の分析と記録化の視点」『日本の地域福祉』第20巻、日本地域福祉学会、2006年、31 ページ。
- 3 黒木利克 (1958)『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、565-566 ページ。
- 4 前掲載 3、569 ページ。
- 5 瓦井昇 (2003)『新版 福祉コミュニティ形成の研究—地域福祉の持続的発展をめざして』大学教育出版、12 ページ。
- 6 井岡勉 (1968)「地域福祉組織の整備過程—社会福祉協議会の発達史的検討」佛教大学社会学部学会編『社会学部論第二号』61-83ページ。69 ページ。
- 7 前掲 3、556 ページ。
- 8 牧賢一 (1949)「社会事業組織の問題」『社会事業』第32巻第10号、全国社会福祉協議会。
- 9 前掲 3、564 ページ。
- 10 山口稔 (2008)「地域福祉の進展と社会福祉協議会のあゆみ」『新版・社会福祉学双書 2008(第15巻) 社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会、40 ページ。
- 11 牧賢一 (1966)『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』全国社会福祉協議会、51-53 ページ。
- 12 Ross, M.G., (1955) Community Organization: Theory and Principles, Harper & Brothers. (=1963、岡村重夫訳『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と実際—』全国社協)、42 ページ。
- 13 牧賢一 (1950)「社会福祉協議会の理論と問題」『社会事業』第33巻第9号、全国社会福祉協議会
- 14 保健衛生分野では、民衆組織活動 (1946年)、モデル保健所活動 (1947年)、地域衛生組織活動 (1950年)、蚊とハエのいない生活運動 (1955年)、等があげられる。
- 15 全国社会福祉協議会 (1961)『全国社会福祉協議会十年小史』全国社会福祉協議会、21 ページ。
- 16 全国社会福祉協議会 (2011)『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会、41 ページ。
- 17 岡村重夫 (1970)『地域福祉研究』柴田書店、137 ページ。
- 18 全国社会福祉協議会 (1982)『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会、76 ページ。
- 19 岡村重夫 (1958)『社会福祉学 [総論]』柴田書店、239-240 ページ。
- 20 岡村重夫 (1958)「小地域福祉活動の理論」『都市の福祉』第3号、大阪市社会福祉協議会。
- 21 前掲載 12、51 ページ。
- 22 前掲載 5、20 ページ。
- 23 永田幹夫 (1963)「基本要綱の前文について」『月刊福祉』第46巻第2号、全国社会福祉協議会、57 ページ。
- 24 佐藤貞良 (1985)「地域組織化の方法 (地域福祉活動計画③)」右田紀久恵・牧里毎治編『地域福祉講座⑥—組織化活動の方法』中央法規出版、172 ページ。
- 25 永田幹夫 (1988)『地域福祉論』全国社会福祉

協議会、13-14 ページ。

- 26 前掲載 16、122 ページ。
- 27 『在宅福祉サービスの戦略』(1979) 全国社会福祉協議会、164-165 ページ。
- 28 『社協基盤強化の指針—解説・社協モデル』(1982) 全国社会福祉協議会、10 ページ。
- 29 山口稔 (2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版、255-256 ページ。
- 30 大橋謙策 (2000)『総合型支援社協への挑戦』中央法規、179 ページ。
- 31 同上、10-12 ページ。
- 32 大橋謙策 (2001)「新しい社会サービスシステムとしての地域福祉」社会福祉士養成講座編集委員会『新版 社会福祉士養成講座7 地域福祉論』中央法規、26-28 ページ。
- 33 小田兼三 (2002)『コミュニティケアの社会福祉学—イギリスと日本の地域福祉』勁草書房、70-71 ページ。
- 34 大橋謙策 (2005)「コミュニティソーシャルワークの機能と必要性」『地域福祉研究』第33巻、日本生命済生会福祉事業部、4-15 ページ。
- 35 大橋謙策 (1997)「地域福祉実践の視点と基本課題」日本地域福祉研究所編『地域福祉実践の課題と展開』東洋堂企画出版社、24-31 ページ。
- 36 佐藤順子 (1999)「事業型社協論にみる社協の機能と方法に関する一考察—コミュニティ・ソーシャルワークの概念の適用とその優位性をめぐって」『地域福祉研究』第27巻、104-108 ページ。
- 37 社会福祉法令研究会 (2001)『社会福祉法の解説』中央法規出版、332 ページ。
- 38 前掲載 2、31 ページ。

【参考文献】

- 厚生労働省 (2008)『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』。
- 「市区町村社協活動強化要項」(1973)『全国社会福祉協議会三十年史』
- 「市町村社協当面の活動方針」(1957)『全国社会福祉協議会三十年史』
- 「社会福祉協議会設立準備要綱案」(1950)『全国社会福祉協議会三十年史』
- 「社会福祉協議会基本要項」(1962)『全国社会福祉協議会三十年史』
- 「小地域社会福祉協議会組織の整備について」(1952)『全国社会福祉協議会三十年史』
- 「全国社会福祉組織の基本要綱」(1950)『全国社会福祉協議会三十年史』