

## 地域福祉の今日的構造

久 富 善 之

はじめに、社会福祉における“地域”への着目。

近年社会福祉の領域で“地域”の問題があらためて重視されて来た。そうした関心には、およそ四つの筋道があると考ええる。

- (1) 崩壊する地域社会、それが核家族化の動向とあいまって、住民生活の不安定化、社会福祉問題の顕在化を生んでいる。そうした問題発生構造としての“地域”への着目。
- (2) コミュニティ・ケア論に代表されるような、治療・援助・回復・復帰の場としての“地域”への着目。
- (3) コミュニティ・ミニマム論に示されるような、住民の重層的生活圏に照応した形での諸社会施設・サービスの体系的整備及びその計画化の圏域としての“地域”への着目。
- (4) 住民運動・社会福祉運動の新しい地域的発生・展開や、住民ボランティア活動の普及に見られるような、社会福祉における住民主体の形成の場としての“地域”への着目。

こうした関心の高まりは、「人間の生活にとって“地域”の持つ意味」が改めて問い直されている（このことは社会福祉の領域に止まらない広範な動向）<sup>(註1)</sup>ことを意味すると同時に、社会福祉の諸対象領域を横断する形での「地域福祉」という課題領域を力強く形成している。

本稿は、こうした動向を踏まえつつ、今日の地域福祉の課題と争点についての仮説的枠組を提出し、ここ数年筆者自身が参加ないし実施したいくつかの地域調査に即して、仮説の若干の展開と検証を試みたものである。

---

1) 政治における「地方自治」、経済における「地場産業」、教育における「地域の教育力」等が、今日新たな重要性を及びて問い直されている。

## I. 地域の形成・破壊・回復。

人間の生活にとって“地域”が元来いかなる意味を持っていたか、について若干原理的に考察すると、「人間と自然との交流の場」「人間と人間との交流の場」という二方向から考えることができよう。

農業経済学者 深井純一氏は、「地域とは自然を活用しつつ保全して行く空間」「地域とは自然を活用し保全していく 住民の意識と力量が蓄積され、練磨されて行く空間」と定式化している<sup>(註2)</sup>。氏によれば、社会的に共同利用される生産力および生存環境として自然、この自然の改造、活用、保全が、地域において一定の総合性と完結性を持っていた。「そこでは自然力の活用と保全とは一体の関係」にあった。稲作を主産業とする日本農村を例にとれば、水田と山林原野、水が人間の生産活動、消費生活と結びついて一体となった「人間と自然力とが相互に再生産しあう体系」こそ地域に他ならない<sup>(註3)</sup>。

そうした自然と人間との交流のあり方の中で、「地域の自然のしくみを熟知し、その活用・保全についての経験を蓄積して来た」そういう住民の知恵、意欲、力量は、地域という場において、一つに結集され、蓄積されまた伝達された<sup>(註4)</sup>。それは、地域内や一産業部門内に閉鎖されたものであったとは言え、また地域の有力者層の献身的努力によって維持され組織され、彼等を頂点とする地域の社会構造に閉じこめられるものであったとは言え、そこには「荒々しい自然の暴威と直接的に対峙しそれとの格闘を通じて形成されてきた」住民の自然統御の意識と力量があり、その練磨を通じた人間と人間との交流と地域の一体性があった。

2) 深井純一「地域開発政策と農漁村」(日本農業年報第23集『土地政策と農業問題』)以下この部分の「」は氏の論文よりの引用句。

3) 古島敏雄『土地に刻まれた歴史』(岩波新書、1967)、玉城・旗手『風土——大地と人間の歴史』(平凡社、1974)参照。

4) 例えば「治水の基礎を固めたうえに、地域のすべての住民が気象や河流の変化にたえずとぎ澄ました注意を払い、河川の上流部の山林の変貌による保水力や土壌安定性の変化にも心を配って、洪水時には住民の総力が結集され発揮されるといふ、治水をめぐる地域ぐるみの意識と力量が練磨され、それが世代をこえて継承されていた。」(深井前掲論文)。

## 地域福祉の今日的構造

深井論文は、我々に、人間にとっての“地域”の元来の意味を、地域の形成・展開の相において明示すると同時に、昭和30年以降の産業構造変動、人口流動の中で「地域の破壊」と表現されるような諸現象において“破壊”されているものは何なのか、今日「地域の回復」ということで何が課題になっているのか、についても重要な示唆を与えてくれる。

と言うのは、「地域の破壊と回復」に関して、一方で「近代化、都市化の中で人間にとっての地域の意義は低下する」という定説化した見解があり<sup>(注5)</sup>、この下では、地域がこわれるのは当然でありまた必然である、ということになって、「地域の回復」ということは課題たり得ない。もう一方で、国家政策を中心に「コミュニティ形成」ということが打ち出され、“住民主体”という言葉がその内容が不明確なまま、たてまえとして強調されて、「コミュニティ」「住民主体」が地方行政諸領域で一種の流行のようになっていく状況がみられる。こうした混迷の中で、「望まじきコミュニティの形成」といったことが、一つのシンボルとしてひとり歩きすればする程<sup>(注6)</sup>、我々は逆に、いったい何がどう破壊されているのか、何をどう回復すべきなのかを、より正確に見据える必要があると考える。

「地域の破壊」の現実には、おおむね以下の四点で生じていると考えられる。

- (1) これまで地域の経済を成り立たせて来た地域産業（ないし地場産業）<sup>(注7)</sup>が大きく衰退し、それを主因とする過疎化が進行している。
- (2) 産業廃棄物その他による公害が深刻化し、清流や緑が眼に見えて後退したに止まらず、生存の場としての地域の自然環境の破壊が、健康、生命をおびやかすまでになった。

5) 「現代社会にあっては、生活をささえる地域性の意味が失われて（いわば地域共同体から解放されて）ひとりひとりが独立の個我によって生きようになるのだとするこれまでの定説」(松原治郎「コミュニティの今日的意味」現代のエスプリ68『コミュニティ』同編、至文堂 1973)

6) 「コミュニティ」のシンボルとしてのひとり歩きと、イデオロギー化については、拙稿「現代コミュニティ論の到達点」(『社会福祉学』第18号1977)

7) この意味での「地場産業」の定義については、山田定市「地場産業と地域開発」(『日本の科学者』1977. 1.)

(3) 人口が集中、増大する都市ないしその周辺部で、都市生活に必要な社会的共同消費手段<sup>(註8)</sup>の整備が立ち遅れ、その不備、不足が地域の共同生活条件の悪化ないし未整備とという特有の都市問題を激化させている。

(4) 以上のような変動・流動の中で、かつて農村に典型的だった村落共同体、都市でも広範に見られた地域共同体が、急速にそのまとまりや連帯を喪失し「自然と人間」「人間と人間」の交流の中での知恵や力の蓄積・伝達は切断されたばかりでなく、地域共同体がその一環として有していた生活の相互扶助機能、防犯機能、教育機能等々も弱まり、ないし解体している。

その意味では、地域は産業のスクラップ化や環境悪化、人口流動の中で、破壊されまた切断されている。

こうした事態の深刻化への自覚の中から、「地域の回復」ということが、今日新たに課題意識に上って来たわけである。したがって「地域の回復」の課題は普遍的であると同時に現代的である。そのことの今日の特徴は以下の四点にあると考える。

- ① 「破壊」現象の深刻化の中で、“地域”の元来の意味が見直し（地場産業のみならず、地域の課題を自らの課題とする人間のまとまりのあり方の再評価）され、その現代的回復が課題となっている。
- ② しかし「回復」はかつてと同じものへの回帰ではあり得ない。科学・技術の発展、生産手段、生活手段、伝達手段等の高度化等々を内に含むところの、より高度な「回復」であることが必然的に要請されている。
- ③ 住民の中に地域を管理し運営できる力量を形成すると言うとき、今日、高度化し拡大した行政機能を全く無視するのはむしろ空想的である。その意味で地域の諸機関が、住民との間にありがちな疎遠な関係を越えて、地域住民生活に根を下し、行政が、住民による地域統御の一機関として、真に住民のものになること、これが問われている。
- ④ 人権思想の確立と、医療・保健・教育等の分野での科学・技術の進歩は、社会福祉の“対象者”と言われる人達への社会福祉施策を多様

8) 宮本憲一『社会資本論』(改訂版)、有斐閣 1976. p. 29-40, p. 102-123

## 地域福祉の今日的構造

化させるとともにそういう人達も同じ住民として含んだ「地域で共に生きる」より高度な共同のあり方が、新たに課題となって来ている。

### Ⅱ. 地域福祉の三課題領域と、貫かれる二つの争点。

今日、社会福祉で、諸対象領域を横断する形での、地域福祉という概念をめぐる、様々の論議がなされているが、私は以上の議論をふまえて、地域福祉とは何か、について、まず課題領域を三本の柱として定式化すべきであると考え。

① 地域の産業基盤を強め、地域住民生活の経済的基礎、安定した労働の場を保障させる課題。

この「産業政策」とも言うべき課題は通例の社会福祉の概念や、社会福祉関係の諸施策の枠に納まり切れない巾広さを持っている。真田氏は「広い意味での地域福祉」の第一の柱として同じ課題を提起し、大都市を除くあらゆる地域でのこの課題の基礎的重要性を主張している<sup>(註9)</sup>。筆者も敢えてこのことを第一の柱として強調するのは、イ) 地域の破壊ということが何よりもまず、地域産業の衰退を基礎にしてひき起されている、という意味でのこの課題の土台的重要性、ロ) 最近の「コミュニティ形成」の主張が、「経済優先から生活優先へ」というスローガンの中で、地域産業の振興が基礎的に重要な地域においてもこの課題を看過した形での生活環境整備重視として具体化されている<sup>(註10)</sup>。ハ) 地域産業の今日的復興は、地域における生産と消費のバランスの回復、地域の自然のより高度な活用・改造・保全に関する、住民の意欲と力量の集団的高まりを不可分のものとして含む<sup>(註11)</sup>からである。

② 社会的共同消費手段や共同利用の公的サービスの充実、生活環境の悪化の防止等、地域的な共同生活条件を整備充実する課題。

9) 真田 是「地域福祉の当面の課題」(地域福祉研究紀要1『地域福祉の諸問題』、日本生命済生会、1973)

10) この点に関する批判は、前掲拙稿。

11) その意味で、従来の地域開発の「植民地性」が、そうした住民の意識・力量を切断して来たが、真の開発とは、自然の活用、改造、保全をより高度なものにすることに他ならない。(深井前掲論文参照)

これは、「コミュニティ形成」「生活環境施設整備」等々の名で盛んに主張されていることであるが、イ) この課題が1960年代後半から70年代に多くの地域で「住民運動」を噴出させていること、ロ) 住民運動を通して地域住民の共同や連帯の回復が見られること、ハ) そうした身近かな生活課題での共同・連帯の積み重ねから、持続的で全体的視野を持った「まちづくり」「地域づくり」の運動への発展が見られること<sup>12)</sup>、等が注目される。この課題は「いのちとくらしを守る」という意味で、根源的でありかつ身近であり、そして地域をこえて普遍的である。その破壊が今日の日本の地域の現実であるが故に、それは、人々が今日的生活の中で地域的共同性を実感する共通のテーマであり、それ故また地域における人々の交流、共同、連帯を回復して行く<sup>13)</sup>共通の手懸りたり得るものである。

③ いわゆる「社会福祉の対象者」に対する、予防、治療、援助、回復、復帰等に関する諸施設・サービスが、地域において体系的に整備され、相互調整・運営されることで、地域で共に生きるあり方を保障する課題。

このことは今日「コミュニティ・ケア」として、各方面から主張され、課題視されている。「I-④」で前述したように、これは回復さるべき地域にとってはかつて十分経験したことのない、新しいより高度な共同のあり方である。この第三の柱が、第二の柱の中に十分に統合されなければならないことが、「福祉組織化」(岡村重夫氏)とか「福祉コミュニティ」(三浦文夫氏)といった言葉で表現されている。その意味では第三の柱は、より基礎的な第一、第二の柱に十分に統合されることを前提としつつ、なお社会福祉の領域として独自性を持って成立する、地域福祉の中で最も社会福祉らしい課題領域である、と特徴づけられる。

以上、三課題領域と、それぞれが地域の回復にとって今日的に持つ意味について述べたが、地域福祉の今日的構造は、三本柱の課題領域の提示に終ることはできない。と言うのは、「地域の回復」という観点から

12) 例えば、神戸市丸山の事例、藤沢市辻堂南部の事例、山形県羽黒山開拓地の事例。

13) 岡村重夫氏は「地域組織化」と呼んでいる。(『地域福祉論』光生館、1974)

## 地域福祉の今日的構造

すると、住民がこうした地域の課題を、まず知り自覚する、自らの課題として背負う、共同・協力の中で実践する、といった住民と地域のあり方の復興が問われているからである。住民が、地域を運営する主人公にふさわしく個人的にも集団的にも力量をつける問題は、前述したような「コミュニティ形成」「住民主体」の行政の側からの喧伝の中では“住民意識”と“リーダー養成”の問題として出されている。筆者としては、まず日本の地域の今日的現実の中にゆるぎのない三本柱の課題領域をすえた上で、まさにそうした地域の課題を住民がどう自覚し背負い実践するか、その力量をどうつけるかという問題として、地域福祉の構造を考える。

こうした構造の中で、地域福祉に今日重要なことは、今述べた住民の主体的力量形成をめぐる二つの重要な争点が現実に展開されていることである。

それは、“地域”が“民主主義”とどう結合しうるか、という点と“生活と科学の統一”の問題である。地域福祉の現実には、前述の三課題について何らかの対策がとられるといったことにとどまっているのではなく、それらを貫いて、「地域と民主主義の統一」「生活と科学の統一」という二つの点がまさに争われているのである。

### Ⅲ. 「地域と民主主義の統一」をめぐる。

日本の地域社会はその末端に行けば行く程「草の根保守主義<sup>(註14)</sup>」と呼ばれるような地域政治のメカニズムが存在する。筆者はかつてそれを次のように理解した<sup>(註15)</sup>。

それは端的にいえば地域の地主、中小企業家などが支配する地縁の組織——そのもっとも重要なものが、部落会・町内会であり、それと同じ役割をもつ地域の婦人会・青年団、同業組合・商工団体などがある——を行政機関の末端に組み入れた支配体制である。行政下請機関化した地縁組織では、納税その他の行政事務が代行さ

14) 島 恭彦、宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、1968。

15) 拙稿「政治意識の変化と政治参加の新しい動向」(松原治郎編『住民参加と自治の革新』学陽書房、1974)

れるばかりでなく、諸々の寄付金や労役も半強制的に割り当てられる。それらの決定は地域の有力者（ボス）によって非民主的に行なわれる。とくに公共施設のための寄付金は、国や県・市町村の補助金を前提としているので、補助金を獲得してきた有力者は、その公共施設を自分が建てたかのようにいい、住民にもそうみえる。それが選挙の際の地盤となる。地域の大ボス・小ボスの関係は、国・県・市町村政治へのそれぞれのコネクションによって決定される。これが自民党代議士から市町村保守系無所属議員に至るピラミッドを構成する。その支配は彼らが支配する地縁的組織を通じて末端にまでおよぶ。

こうした体制は、単に日本農村の前近代的諸関係の残存であるといっただけのものではない。中央政府は一方で地方自治体の財政をしめつけることによって、その中央依存、補助金獲得、陳情政治を一般化させ、他方では戦後、法的にはいったん解体された部落会、町内会等を行政指導によって再建し、行政下請機関化させて、農村と都市とを通じてくりかえしこの体制を再編強化してきたのである。

この保守的メカニズムの中では、地域住民の身近な生活的利害関心は、有力者層の「政治的手腕」に吸収され、住民が直接に地域政治に近づくことを妨げ、逆に有力者層への依存を深める結果になる。「日常型無関心」は身近な利害への鋭敏な感覚ゆえに生じたのではなく、そうした関心が地縁的団体のボス支配の中に吸収されることによって、住民の政治意識の発展が妨げられたがゆえに生じたのである。

また、都市や都市周辺の労働者や新中間層は、地域の旧中間層を基盤とするこうした地域政治から疎外された存在であった。それは、生産と消費の全生活が地域に密着している旧中間層に比べて、労働と消費（＝労働力の再生産）の場が離れ、それだけ地域に対する関心が低かったこと、既成の地縁組織の運営が夜しかいない者が参加できないようになっていたこと、また日本の企業別労働組合が地域の問題に必ずしも積極的でなかったこと、などに起因する。

こうして、労働者や新中間層等勤労住民の、一般には高い政治意識にもかかわらずそれが地域の保守的メカニズムにはくい込めず、したがって、消費生活の具体的諸問題から浮き上がったものになっていた。

こうして、「日常型無関心」と「知識型関心」とは、日本の地域政治の保守的メカニズムの二つの面での反映だったのである<sup>(注16)</sup>。

ここでは、本稿のⅠで述べたような、地域の形成・展開の相で果した地域有力者層の献身的役割への評価がまだなく、事態が若干政治的に

16) 引用中、「日常型無関心」「知識型関心」については、綿貫譲治『現代政治と社会変動』東大出版会、1962。



## 地域福祉の今日的構造

み分析されている、という弱点はあるが、末端地域における住民の共同・連帯の存在にもかかわらず、その力量が閉鎖的かつ低位におしとどめられた背景の一つは示されていると考える。社会福祉領域もこれと無縁でない保守性を内包している。いやむしろ、地域福祉の活動組織である社会福祉協議会、民生委員協議会の役員の名誉職化は、「草の根保守主義」メカニズムそのものの姿である。

「地域の破壊・回復」というとき、こうしたメカニズムの基盤がゆるぎ機能しなくなって来ていること、それをどう再編・再建するかが、保守勢力の側からの課題意識と現実施策になっていることを忘れることはできない。そこでは住民の地域に対する意欲・力量が再び有力者層の手腕の中に閉じこめられ、例えば前述の第三の柱の課題でさえ、金と時間に余裕のある層の一定の献身が保守メカニズム再編の有力なテコとして働くと言った危険性さえ存在するのである。

筆者はまた、こうした保守メカニズムをほりくずす有力な動向として、噴出して来た住民運動を評価し、その事例の若干を実態調査によってフォローした<sup>(註17)</sup>。そこでは、辻堂南部の運動<sup>(註18)</sup>をその典型として

17) 高崎と浪江の事例については、集団研究の中で私自身も直接参加したもの。報告は、久富善之「幹線交通網建設と住民運動」、松村直道「エネルギー開発と住民運動」(いづれも、松原、似田貝編『住民運動の論理』学陽書房、1976)。函館の事例は別の集団研究で、『住民運動実態調査報告書』地方自治協会、1975に収録。

また以下の分析の一部は、日本教育社会学会27回大会(1975年)で「住民運動における住民意識変化の社会的、教育的意義について」として報告した。

18) 「辻堂南部の環境を守る会」の運動についての安藤元雄氏の報告論文は、以下のようなものを参考とした。

- ・「区画整理を“白紙撤回”させるまで」(『住民と自治』1968. 11.)
- ・「居住環境を守る住民運動——辻堂南部における学習と実践」(『月刊社会教育』1970. 10.)
- ・「住民運動の方法論への試み——運動の中から——」(『都市問題』1971. 3.)
- ・「辻堂南部地区の町づくり運動」(講座現代日本の都市問題 8 『都市問題と住民運動』1971. 7. 汐文社)
- ・「市民のつくった市民の政策——藤沢市民連合綱領とその意義——」(『都市問題』1972. 7.)
- ・「住民運動と住民の権利」(高木鉦作編『住民自治の権利』1973. 6.)
- ・現代のエスプリ 93『住民運動』への収録論文の「追記」(1975. 5.)

モデル化(図1)した上で、各地の六運動事例(表1)を五つの視点(表2)で整理した(表3)。そうした分析から得られた知見は大きく以下の四点にまとめた。

- i) 当該地域における、包括的住民組織(町内会、部落会、農協実行組合)は、それまで日常的に「草の根保守主義」の根っ子の機能を果たしていたとしても、特にドラスティックな地域社会変化を含む開発については、当局側もこれを末端組織

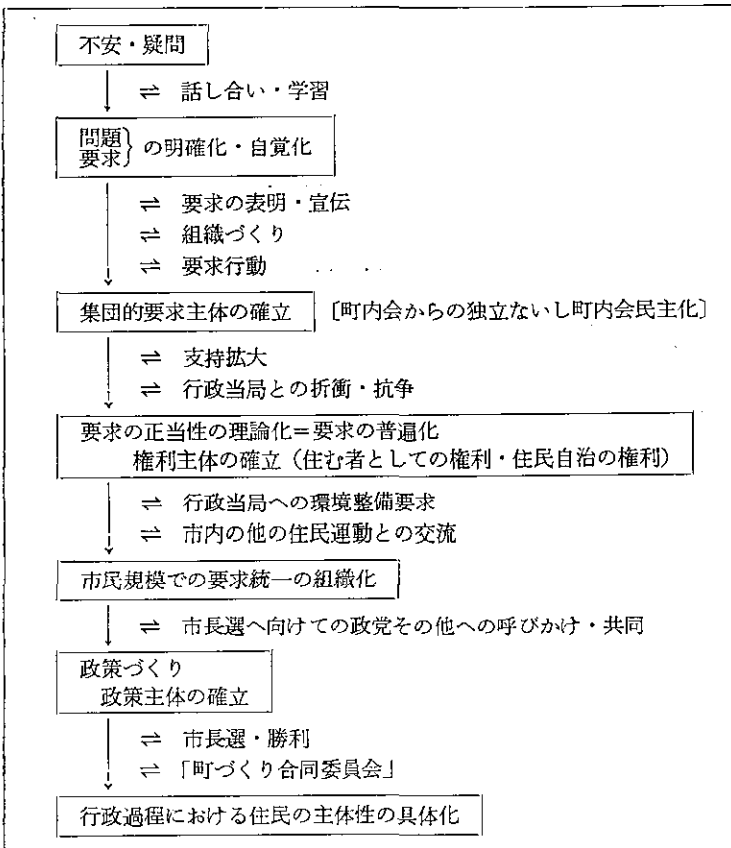


図1 社堂南部の住民運動(安藤元雄報告)を基礎にした  
住民運動における住民主体の力量形成過程のモデル化

## 地域福祉の今日的構造

として機能することができず、逆に末端組織こぞって反対という形で抵抗主体として立ち上る可能性が十分にあること。

ii) こうした、既存組織横すべり型の住民運動の組織化は、個人や有志がよびかけで独自に組織した住民運動に比べると。

(イ) 既存の組織が元来持っている住民結合を直ちに活用し、すばやい、強い団結・行動の力を発揮できる。

という特徴的に有利な側面を持つが、逆の面として、

(ロ) 住民ひとりひとりが、抵抗主体として自覚的に立ち上った上での結合ではないので、旧来からの組織の非民主的運営が引き継がれ、それが運動の下からの盛り上りを欠く。(逆に言えば下からの盛り上りを欠いても運動は一応成り立つ)

(ハ) したがって、内部に起った動揺に対して、十分な民主的討議や学習で、克服するといったパターンはとられにくく、動揺が直ちに分裂や戦術ダウンにつながる。

という弱点もある。また、

(ニ) 開発推進側は、こうした直接当該の末端組織を巻きこめなくても、その上部組織（これまで末端組織が自らの要求反映ルートとして活用していた組織や個人も含めて）のレベルまでは、末端が反対運動を起す前に、既に推進側に組織している場合が多い。こうなると、末端組織は自らの反対の意思を、これまでの様式で政治過程に反映させようとしても、そのルートのどこかで、必ずはね返されるばかりか、そうしたルートが逆に推進側からの組織切り崩しのパイプとなる。

こうして抵抗主体として立ち上った末端組織は、条件闘争への転身によってルートの再開を図るか、さもなければ、ルートを断ち切るボイコット戦術で「名誉ある孤立」を図ることになる。

(ホ) 既存ルートを断ち切った「孤立」の中でも、外部からの切り崩しを容易に許さないだけの歴史的・現実的基盤のある場合（棚廬）もあり得るが、「孤立」の中で新しい展望が見い出さないまま推移すれば、内部に動揺が生れ、外部からの切り崩しに弱くなる。

(ヘ) 既存組織横すべり型住民運動は、既存組織の組織原理を自らの組織原理とするが故に、またそれによって団結を支えているが故に、個人自主加盟の運動組織やいわゆる革新系諸団体との共同・共闘に消極的ならざるを得ず、データや情報を交換するという限りでこれと関係を持つ場合が多い。

といった組織諸関連の中での特徴や位置を持っていると考えられる。

iii) 包括的住民組織が地域末端に根を張り、比較的強く住民を組織しているような地域では、個人自主加盟の住民運動が住民ぐるみ的に広がるのには壁がある。し

表 1 とり上げた住民運動の六事例

- ① 上越新幹線の高崎市通過をめぐる住民運動。
  - A. 阿久津町田端、新幹線建設反対期成同盟。
  - B. 佐野地区 上越新幹線 対策委員会
  - C. 高崎地区 上越新幹線 対策連合協議会
- ② 福島県浜通りの原発建設をめぐる住民運動。
  - D. 棚塩原発反対同盟。
  - E. 原発・火発反対福島県連絡会。
- ③ 函館山の観光開発と自然保護をめぐる運動。
  - F. 南北海道自然保護協会。

表 2 六事例に関する共通の分析視点

- 1) 住民の統治対象化（住民の客体性）の状況。

住民運動が、地域政治における、主体としての住民の登場であるなら、住民運動発生の背景に、客体として疎外され、蔑められた住民の姿があると考えられる。これを、政策決定過程や情報からの疎外の面と、政策の内容面での疎外の両面から考える。
- 2) 抵抗体としての住民運動の登場。

客体として、生活破壊やその危機にさらされた状態は、まさに、抵抗という形でしか、自らの主体性を、取り戻せない住民の姿である。問題をどう自覚化し、どういう形で抵抗したか、という点を見る。
- 3) 組織化がどう行われたか。
  - ・ どういう要求で一致して組織化されたか。
  - ・ 既存地域組織との関係はどうだったか。
- 4) 当局との対応の中でどう変ったか。
- 5) 他の運動体・組織・個人との関係をどうしたか。

表 3 新幹線（高崎），原発（浪江），自然保護（函館）に関する六運動団体の五視点による分析

	阿久津田端反対同盟	佐野地区対策委員会	高崎地区連合協議会	棚塩反対同盟	原発反対県連絡会	北海道自然保護協会
1) 住民対象化状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿線住民の全く知らない間に，工事实施計画，ルート，を作成</li> <li>・計画認可時点で，一方的路線発表。</li> </ul>			町当局及び町議会の原発誘致方針を地元住民にひた隠し。	何の工場であるかは伏せて，工場誘致促進。（橋葉町，富岡町）	
情報面で						
内容面で	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大企業の工場を巧みにカーブして避け，細長い部落を縦断する計画路線。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・精密機械工場を避け(?) 静かな住宅街の中央を通過する計画路線。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅団地の中央を貫通する計画路線。（飲塚第3町内）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安全性の十分な確認の努力より，原発「安全性」のP. R. に努力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>110万kwを4基の東電第2原発計画をはじめとする原発の浜通りへの集中。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貴重な自然と，治山・治水を無視した，周遊道路計画と乱暴な工法。</li> </ul>
2) 住民運動は抵抗体として問題をどう自覚化したか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大企業本位の新幹線建設計画，絶対反対。</li> <li>・説明会ボイコット，交渉拒否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害まきちらしの新幹線の住宅地地上通過反対。</li> <li>・鉄建公団との直接交渉拒否。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿線地権者の対当局への交渉力の統一・強化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>（土地買収は農業の破壊。</li> <li>（安全性は不確実。</li> <li>（当局側の部落立入拒否。</li> <li>（測量立入実力阻止。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原発・火発の集中は，双葉郡を人の住めない(?) 公害地帯にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・観光開発が，貴重な自然を破壊し，災害をひき起す。</li> </ul>
3) 組織的要求は。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・路線変更。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地上通過絶対反対。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地下方式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・絶対反対。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害反対。</li> <li>・安全性の保障のない建設反対。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・西部ルートへ変更を。</li> </ul>
どういう組織化。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農協実行組合長を委員長に部落全戸加盟。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区町内会役員，プラス沿線地権者で結成。当初は連合協議会に加盟。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沿線の地権者を中心とする諸組織を，有力者の下に連合。（農協専務）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部落会で反対同盟結成，全戸加入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人加盟の公害反対組織その他を連合，各組織は地元教員を中心に一般町民間に組織したもの。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市立博物館友の会，自然保護研究部を母体として結成，愛好家を中心に市民の間に広がる。</li> </ul>
4) 当局との対応。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民一同の陳情行動。</li> <li>・説明会ボイコット。</li> <li>↓</li> <li>・説明会再開。</li> <li>全戸移転要求。</li> <li>・「区画整理で7割移転」案に内部動議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2,856署名の陳情行動。</li> <li>・連合協議会加盟。</li> <li>・「地下方式は不可能」の回答に，“地上通過反対”を堅持して連合協議会脱退。</li> <li>↓</li> <li>下部組織の中に動議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要望書「地下方式要求」を提出。</li> <li>・「不可能」の回答に，地上通過を前提とした条件闘争に転換。</li> <li>↓</li> <li>・49項目の条件要求提出。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当局側の部落立入禁止。</li> <li>・反対決議書提出。</li> <li>・「誘致決議取り消し」の町民請願署名5,824。</li> <li>・用地買収工作反対の町内デモ。</li> <li>・20戸程度の条件派の分裂。</li> <li>・加盟再登録と組織化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設中止の請願署名運動。</li> <li>・シンポジウム，講演会。</li> <li>・原発公聴会で精力的反対。</li> <li>・建設工事差止め訴訟を起す。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ルート変更請願署名11,000</li> <li>・ルート変更についての文書による市当局との折衝。</li> <li>・函館山の自然についての調査資料のまとめと提言。</li> <li>・市の「コンサルタント依頼」に絶対反対，自然に戻せと方針強化。</li> </ul>
5) 他の運動体組織個人との関係。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共闘関係特になし。</li> <li>・農協実行組合の上部組織の多野八幡農協は推進派で，これを通した切り崩しに動議。</li> <li>・名古屋の研究者を招いた学会一回開く。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連合協議会脱退後，共闘関係特になし。</li> <li>・市長，保守系国会議員，県・市議員へ再三の陳情要請行動，いずれも「地下方式不可能」の回答。</li> <li>・公害反対市民グループの講演会開く。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会長を中心に，専ら鉄建公団と交渉。</li> <li>・県の推進派との間に若干の人的つながり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共闘に基本的には，否定的。</li> <li>・運動の発展に利用できる組織・情報は主体的立場で活用する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・目的ないし敵を同じくするあらゆる団体・組織・個人との共闘に積極的。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・創立に関し，北海道自然保護協会の指導援助を受ける。</li> </ul>

## 地域福祉の今日的構造

- たがって、こうした住民運動団体は、地域からの一定の遊離→「市民性」を及びざるを得ない。
- iv) その意味では、既存地域組織横すべり型住民運動と、個人加盟の「市民的」住民運動が、その目的や対象の共通性を基盤として、どう相互理解や共同をなし得るか、お互いの長所を生かし、相互に活用し得るかが、一つの今後の課題となるであろうと考える。

地域的な共同利害や共同生活条件を基礎とした住民の共同・連帯を、今一言で「地域」と呼び、そうした共同・連帯が民主主義的運営の中で個々人の地域に対する意識と力量を強めそれが一つに結集され地域を運営する主体に発展して行くことを、一言で「民主主義」と呼ぶとするならば、典型運動としての辻堂南部は、大都市近郊住宅地における生活環境防衛・整備の運動においてこの「地域」と「民主主義」との統一を具現していると言えよう。六事例で見たような「包括的地域組織が強固な地域での開発反対闘争」では、この「地域」と「民主主義」とが担い手の層としても分化した形で起り<sup>(註19)</sup>、「地域」の側での運動の一揆性とその後の停滞性、「民主主義」の側での地域生活遊離＝市民性となってあらわれており、この六事例では残念ながら「地域」と「民主主義」との十分な結合はなされていなかった。

今日、「地域の破壊」の深刻な現状の中で、地域福祉の三課題領域を貫く形で、「地域の回復」、地域住民がその認識と実践の活動に於いて地域の主体として成長することが問われている。「自分の住んでいる地域をより住みよいものにすることに意欲を持って取り組む」そういう住民や地域の形成ということは否定することのできない目標であり理想像であるが、そのことは何か担々とした進歩の方向としてあるようなものではない、まさに民主主義をめぐる争いのただ中にある。その争いはまた、「権利要求する人間でなく義務責任を自覚した人間を」といった主張と、「ボランティア活動への参加より、対行政要求運動への参加こそ住民の真の責務」といった主張との対立といった平面のものではな

19) 深井 純一「旧村・学区の再発見——農村地域で自治の原点をさぐる」(『住民と自治』1977. 9.)は、地域の民主化における担い手の層的な問題を、その効果的な結集の地理的広さも含めて分析している。

い。要求運動にせよボランティア活動にせよ、どんな問題を契機とするにせよ、住民が自分の住む地域の課題を認識し背負い行動する中で、住民がより深くより広い課題へと認識を発展させ主体的力量を形成するような組織化と活動が行われているか、それともそれを有力者の翼の中に狭く封じ込めているか、という意味での民主主義的組織化が争われているのである。

この意味で、「地域」と「民主主義」とが従来疎遠な関係をとりはらっていかにか統一し得るかは、課題の歴史的重みとしても、地域の異なる社会層の相互連帯の問題としても今日の地域福祉の中での第一の争点になっていると考える。

#### Ⅳ. 「生活と科学の統一」をめぐって。

“住民主体の力量形成”を考える時、上述のように組織化における民主主義が力量の第一の要因であるが、当然ながらその力量の具体的な中味、どれだけ正確に課題をとらえ、それにどれだけ合理的・計画的に対処できるか、ということが問題となってくる。

そのことを筆者は「生活と科学の統一」としてとらえ、そのことが例えば住民運動の中でどう展開しているかを、原子力発電所建設問題をめぐる運動を取り上げて考えた<sup>(註20)</sup>。(図2)、(図3)。具体的には反対運動の中心勢力である岩内郡漁協と、同じ漁協でも賛成派の泊村漁協との“科学”へのアプローチ(図4)、(図5)を対照的に比較し、そのパターンを析出した(表4)。また同じことを、反対派である「原発設置に反対する岩内町民会議」と、促進派である「岩内原発建設促進協議会」との間で行った(表5)。

そこで「岩内郡漁協“型”」とも言うべき科学へのアプローチ・パターンの特徴は次の五点にまとめられた。

- 自律的な調査・情報処理。
- 漁民の経験を土台にした批判的精神。

20) 以下の分析の一部は、日本教育社会学会 28 回大会 (1976 年) で、「住民運動と科学」として報告した。

図 2 岩内原発建設問題の展開過程図



地域福祉の今日的創造



図 3 岩内原発建設問題組織関連図 (昭和51年10月現在)

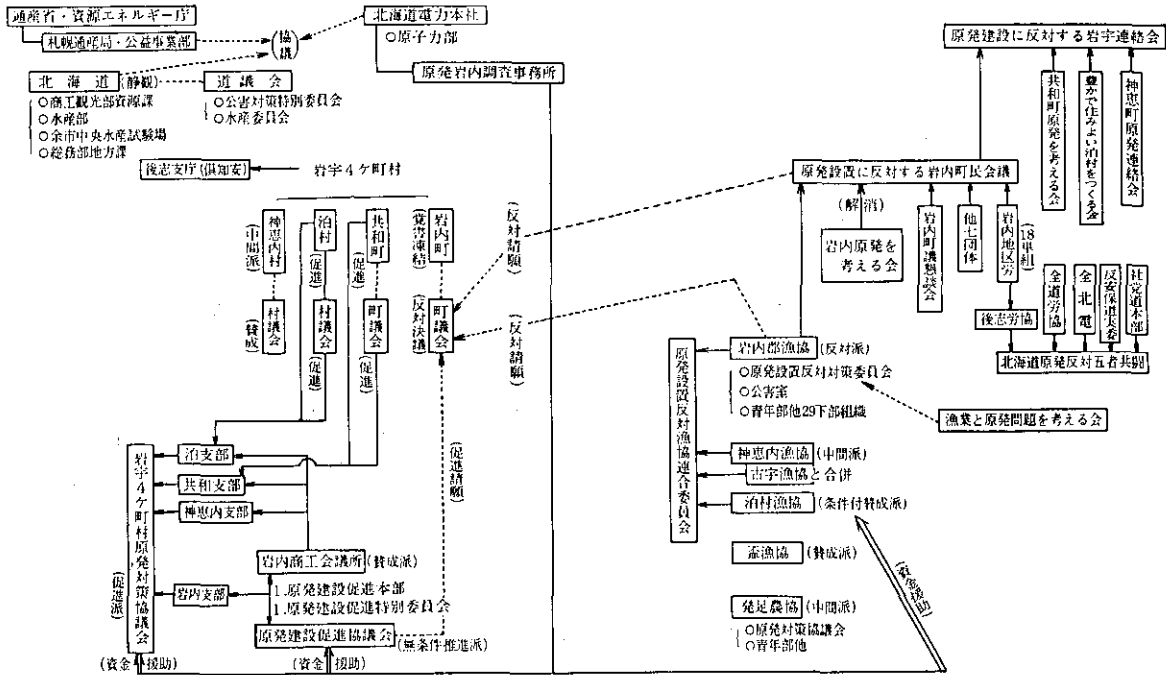
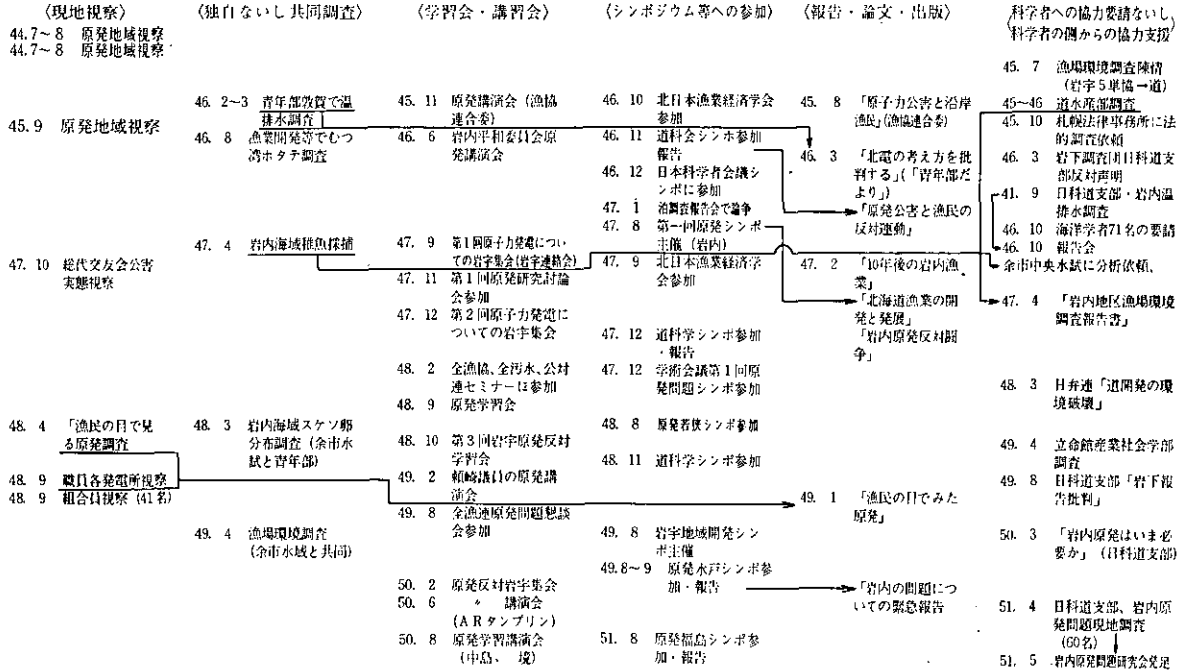


図 4 岩内郡漁協の原発反対に見る「科学」へのアプローチ



地域福祉の今日的構造

図 5 泊村漁協・原発問題への取り組みに見る「科学」へのアプローチ

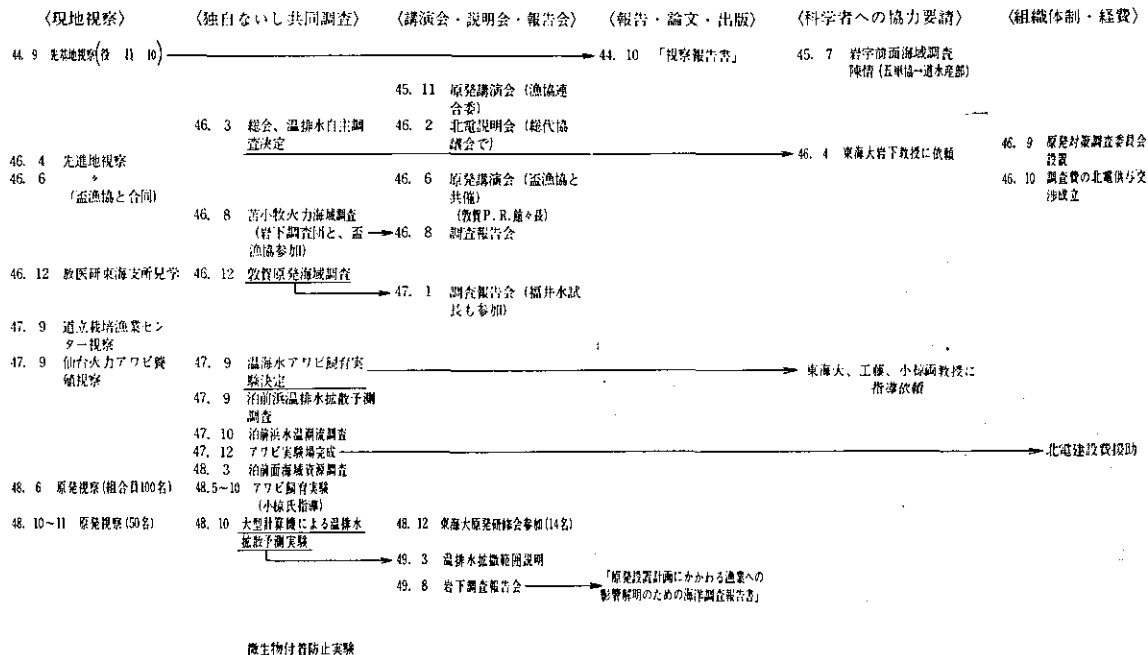


表 4 原発建設問題に対する反対運動と促進運動との“科学へのアプローチ”のパターン比較表

	岩内郡漁協（反対派）の場合	泊村漁協（条件付賛成派）の場合
（現地視察）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 役員、組合員、職員等数回、（漁協予算で）。</li> <li>◦ 「漁民の目で見る原発」調査、企画、実施→『漁民の目で見た原発』（北海道新聞も激賞 '73, 12, 10. 社説）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 役員、組合員など多数（北電資金2千万円で）</li> <li>◦ 昭44. 9のみ報告書……（漁業補償問題に重点）（漁協予算）</li> </ul>
（独自のし共同調査）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 敦賀温排水調査（青年部）で、北電 P. R. 批判。</li> <li>◦ 岩内海域稚漁採取で、道水産部調査結果批判。以後、余市中央水試と岩宇海域共同調査で資源再生産場としての重要性再発見・再確認。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 温排水「自主」調査を、北電資金2千6百万円で、東海大岩下研に指導依頼（北電「浜岡方式」採用）→『報告書』2日後の総会で、取排水地点拡散範圍了承。</li> <li>◦ 温海水アワビ飼育実験を、北電資金（644万円）で、東海大小椋氏指導の下に、→新聞報道『原発ニュース』</li> </ul>
（学習・講演会シンポジウム等の主催ないし参加）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 46年迄内部学習主体。</li> <li>◦ 46年末から科学者会議主催のシンポ等参加。</li> <li>◦ 47. 8には第一回原発シンポに主催者の一員となる。</li> <li>◦ その後も、全国の反対運動との交流の場等に参加報告。</li> <li>◦ 北電との話し合いも自主学習会をふまえて出席。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 北電説明会、岩下調査数次報告会、研修会、説明会等。</li> <li>◦ 北電、東海大岩下研以外とは交流少し。</li> </ul>
（体制・予算）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 公害室（専任職員2名）設置で、情報の収集処理、学習指導、宣伝。</li> <li>◦ 反対運動に年平均300万円を予算を、「営漁指導費」の項で計上。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 原発対策調査委員会及び原発交渉委員会を設置、調査は、東海大岩下研と協力。</li> <li>◦ 両委員会とも、費用は、北電丸がかえ。</li> </ul>

表 5 原発建設問題に対する反対運動と促進運動との“活動スタイル”のパターン比較表

	町民会議（反対派）の場合	原対協・促進協（促進派）の場合
（活動方法）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦署名運動，請願，（2回）。</li> <li>◦「ニュース」発行，宣伝。</li> <li>◦決起集会，デモ，（多数）。</li> <li>◦地域懇談会（47年18ヶ所，49年3ヶ所）。</li> <li>◦学習集会，シンポジウム，講演会（多数）。</li> <li>◦北電への公開質問状（3回）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦「原発のひろば」発行。</li> <li>◦原発先進地視察団の募集，結成，視察。 （40数班，二千数百人）</li> <li>◦視察後，報告会，部落懇談会を組織化。</li> </ul>
（組織形態）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦団体加盟。（岩内郡漁協とその30下部組織，地区 労とその18単組，町議懇，他）。</li> <li>◦団体代表の役員で運営。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦4ヶ町村に支部，しかし組織実体は不明確。</li> <li>◦先進地視察を通じて，賛成派町村，議会，漁協 地域組織等とつながる。</li> </ul>
（主張の ポイント）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦原発の安全性に疑問，環境破壊の可能性。</li> <li>◦原発建設は，地域産業の発展にマイナス。</li> <li>◦原発を入れない地域産業の豊かな発展を。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦原発建設で地域振興。</li> <li>◦原発の安全性は保証されている。</li> </ul>
（予算）	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦加盟団体の会費中心（年50万前後）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦自己資金僅少，北電へ資金援助依頼。 （先進地視察だけで1億数千万円と推定）</li> </ul>

## 地域福祉の今日的構造

- シンポジウム等の主催ないし参加。
- 地区労・革新政党・科学者会議との交流拒まず。
- 青年部の活躍。

そうしたあり方を支えている要因として以下の6点を考えた。

- 指導事業の重視の伝統。
- 公害室専任体制。
- 余市中央水試との歴史的つながり。
- 「岩内考える」会を媒体とした閉鎖パターンの打破。
- 営漁意欲の旺盛、青年部75名。
- 運営の公開・民主性。

岩内郡漁協が、筆者の当面する観点から見てとりわけ秀れていると思われるのは、岩内湾で長年漁業を営み、その海と資源を守って来た漁民達はその経験を土台にして例えば北海道の調査をウ呑にせず、その誤りを指摘していること。科学者とのオープンな交流の中でも決して頼ることなく、自立的な調査、学習、情報処理を行う中に参加して貰う形をとっていることである。そこでは、漁民の生活の知恵と力が科学と結びついているのである。

岩内郡漁協反対運動の“科学性”が、現地における安全性をめぐる論議をレベル・アップし、議会内論議をより慎重にさせ、北電自身の調査、対策・対応を科学化する効果を生んでいる。その意味では、反対運動は単に「反対」運動ではなく、原発の安全性と漁業その他への影響の科学的解明を地域的に進めて行く運動になっている。

これと対照的に泊漁協では、表面「自主」をかかげながらその内実は、巨費はすべて北電まるがかえ（表6）、（表7）はその一例）、調査実験内容は、北電と協力的な最近海洋学研究体制におまかせ。そこではブ厚い（A4判130頁）『原発設置計画にかかわる漁業への影響解明のための海洋調査報告書』も、条件付賛成を打ち出すための道具立てにすぎない。（報告書の2日後に取排水地点了承決定）「組合史上の快挙」「科学的に信頼性高い」「自主調査の模範」等の自賛にもかかわらず、そこにあるのは自主的、自律的認識能力、判断能力の放棄である。生活と科学との乖離の極端な事例と言えよう。

北 星 論 集 第15号

表 6 特別会計 原発対策調査委員会損益計算書  
昭和48年4月1日より昭和49年3月31日まで

利 益 の 部			損 失 の 部		
課 目	金 額	摘 要	課 目	金 額	摘 要
北 電	28,901,746		調 査 費	12,549,680	東海大指導
			調 査 旅 費	471,000	東海大
			委 員 旅 費	1,528,070	委員会
			視 察 旅 費	11,727,000	原発視察者
			実 験 場 費	2,524,061	アワビ実験場整備
			会 議 費	76,000	委員会
			雑 費	25,935	
合 計	28,901,746		合 計	28,901,746	
				差引剰余金	0

(「泊村漁協業務報告書」より転載)

表 7 特別会計 原発交渉委員会損益計算書  
(昭和49.4.1より昭和50年3.31.)

(円)

利 益 の 部			損 益 の 部		
課 目	金 額	摘 要	課 目	金 額	摘 要
北 電	5,584,077		会 議 費	326,238	委員会
			委員会旅費	4,262,290	原発関係、国の 機関、各電力会 社、漁協等
			実 験 費	988,269	アワビ実験場
			印 刷 費	4,000	
			通 信 費	3,280	
合 計	5,584,077		合 計	5,584,077	
				差引剰余金	0

(「泊村漁協業務報告書」より転載)

## 地域福祉の今日的構造

岩内の事例では、高度な自然科学的解明を要する原子力発電所の安全性、取・排水の影響という争点をめぐっての、運動体における、生活と科学との統一の問題であったが、この問題は、自然科学論争の高度さにおいて突出したこの事例にとどまらない普遍性を持っている。

例えば、地域には、その地域にかかわる多数の諸機関・施設があり、そこに医者・看護婦、保健婦、栄養士、ケースワーカー、相談員、教員、社会教育主事、図書館司書、等々のそれぞれの分野での専門家が存在している。それら機関では、今日では「住民主体」「対象者主体」「利用者主体」といったことが立て前としては言われていても、実態としては、専門機関や専門家と住民との間には壁のようなものがあって、相互不信ないし疎遠な関係にある場合が多いのである。住民の側から言うと、専門家だと思ってすっかり依存してしまい、するととんでもない間違いも起る、急に専門家不信になる、というパターンが考えられる。つまり専門家の科学的知識はそれ自身決して万能ではなく、そこに生活している人々の知恵や生活の力と結びつくことによって確実さを増し、具体的に練磨されるものであろう。住民の側が専門家の力量を判断し活用するだけの自律的な力をつけること、そのことは単に社会的資源としての専門機関や専門家を利用するといったことに止まらないで、住民の側の自律的な力が、専門家をも住民要求に答える姿勢と力量を持った人間へと練磨して行くことをも意味している。違う分野の専門家同志の交流・協力においても同様のことが言えると思う。

今日、住民の主体的力量形成によって地域を合理的・計画的に運営する主体にまで成長する、という方向性において、拡大し高度に専門化している、これら地域の諸機関、諸専門家を抜きに考えるのは空想的である。むしろそうした力量形成の今日的一環に、上述した、住民の生活力と専門家の科学的力量との結合を位置づける。つまり住民の側に、生活の困難に苦しめられながらもそれに立ち向う中で諸問題に関する専門家活用の判断の力量を蓄積すること、そのことは諸専門家が、住民との間にありがちな疎遠関係を克服して、(この克服は一つのドラマである。)その活動を真に地域住民生活にねざしたものにすることを意味してい



る<sup>(註21)</sup>。それが、住民と専門家が一体となった地域福祉計画への現実的な前提である。

おわりに、地域福祉の可能性……民主主義と科学の結合。

地域福祉の今日的構造は、三本柱の課題領域を貫いて、「地域と民主主義の統一」と「生活と科学の統一」の二つが、住民の主体的力量形成をめぐる争われている、と考える。この争点の現実的展開を通じて、民主主義と科学という二つのカテゴリーもその結合の萌芽が生れている。

例えば、岩内郡漁協の科学性を支えているものの一つは、漁協運営の民主化であった。また、住民の生活力と専門家の専門力量との結合にはまずどちらかの集団の真の民主主義が不可欠である<sup>(註22)</sup>。住民の主体的力量の中に民主主義と科学との統一されている姿に、我々は地域福祉の一つの目標像をえがくことができる。

地域福祉は、破壊された地域を回復し、より高度なレベルでの地域で共に生きるあり方を創造すべく、地域と民主主義、生活と科学の統一をめざす営みである。地域福祉の三つの課題自身が、これらの統一を要請しているという今日的構造はまた、人が「地域」「生活」「民主主義」「科学」のどこに属しよう、どこから出発しよう、まさに地域福祉の課題に誠実に立ち向かい答えようとする限り、これら争点その統一をも自らの課題とするようになると、いう必然的構造をも意味している。

地域福祉の不定形で広大な可能性は、今日全ての人の前にその現実化への努力の方向性として開かれている。

---

21) 「立ち向う姿勢」と「地域にねぞす」については、拙稿「地域福祉の展望——新篠津村の活動にふれて」(北海道新聞, 1977. 9. 10. 夕)

22) 社会福祉における、労働者、対象者、住民のそれぞれの層における民主主義と、その相互関係については、真田 是「社会福祉と社会運動」一番ヶ瀬、真田 編『新版社会福祉論』有斐閣)

## The Present Structure of Community welfare

Yoshiyuki KUDOMI

Three tasks imposed about 'community welfare' today, are

- (1) establishing the community industrial bases,
- (2) adjusting the common conditions of community life, and
- (3) securing the facilities and services for clients in a community range.

Concerning these three tasks, there are two issues of both theory and practice.

1. the unification community to democracy.
2. the unification life to science.

Three tasks and two issues suggest the present structure of community welfare. In this paper, I try to clarify the structure and to discuss the contents of these tasks and issues.