世界の幸せをカタチにする。
Creating Peace & Happiness for the World
Musashino University
武蔵野大学 学術機関リポジトリ
Musashino University Academic Institutional Repository

都市社会事業にみる地域組織化論：1946–60年の『社会事業』の議論から

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2021-03-26 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 野口, 友紀子 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1453

都市社会事業にみる地域組織化論
―1946-60年の『社会事業』の議論から―

Community organization theories in urban social work:
From the articles of "Social Work" in 1946-60

野　口　友紀子 *
NOGUCHI, Yukiko

1　問題の所在

戦後から十数年の間の『社会事業』誌には、社会事業を確立するための多様な議論があった。社会事業の本質をめぐる議論がなされ、また実践的な側面からは専門職養成による社会事業の専門性の向上とそれに伴う社会事業の専門職としての確立を目指す議論である。その中に「地域性」に着目した論考もあった。それが都市社会事業と農村社会事業をテーマにしたものである。都市社会事業も農村社会事業もどちらも大正期から用語は存在していたが、第二次世界大戦後の社会事業（社会福祉）の確立のために再び登場することとなったのであった[1]。

戦後の農村社会事業については、すでに先行研究がある。『社会事業』誌において農村を対象とした議論では、農村には地縁的な人間関係があることが前提とされ、また農村の封建制が問題とされていた。しかし農村がこのような旧態では農村で実施する社会福祉事業の近代化、民主化は図れないと考えられた。戦後に新たに取り組まれた農村社会事業は、社会福祉事業の近代化、民主化のために住民参加をどのように促すのかが問題になっていたのであった（野口 2016a）[2]。

また、農村では農林省や文部省、総理府が主導した運動、例えば生活改善普及事業や新生活運動などが実施されており、かまどの改善やハエと蚊の撲滅、食生活の改善や因習打破、栄養指導などが目指されていた[3]。そしてそれらの活動のための自主的な組織が形成されつつあった。農村では社会福祉事業以外の分野で、住民の組織化が促され、農村の問題解決を図っており、農村問題の解決を目指すことは社会事業の独占的な取り組みではなかった（野口 2016b）。

これらのことから、農村への介入は、「おくれた農村社会」（大久保 1949:38）の改善に向

* 社会福祉学科　教授

けて行われ、その中でも農村社会事業は、地縁的な人間関係や封建制、旧態の生活スタイルなど農村そのものを問題としていたことが明らかにされた。農村そのものを変えていくことのひとつとして、社会事業によって住民を新しく組織化し、参加させるための取り組みが検討されていたことが分かった。

一方で、都市についてだが、都市問題は都市が形成されるにつれ、農村の貧困問題とともに戦後の『社会事業』誌において話題になっていた。もっとも都市の様相は、よく知られているように明治初期から貧民窟探訪記としてスラムに住む人びとの生活や職業などを観察したものが新聞や雑誌に掲載されていた[4]。また幸田露伴の『一国の首都』(1899) のような東京のあるべき姿を述べたものもあった[5]。さらに貧民調査として 1890 年には警視庁が「東京府下窮民調査」を実施し、内務省においても 1911 年に「細民調査」を実施した。1925 年には財団法人東京市政調査会による『都市問題』が創刊されており、都市は戦前から注目されていた。そのような状況下で『社会事業』においてもたびたび都市が取り上げられており、また戦時中には社会事業研究所が『都市社会事業に関する研究』(1942) を著した。そして戦後は都市社会学の領域で 50 年代半ば以降社会学的研究が多数発表されている[6]。

ただし、都市社会事業という言葉は、戦後においても社会事業の確立を目指す議論の一つとして存在していたが十分に研究されてこなかった。都市社会事業については、京都市の事例を中心とした研究（杉本 2015)、大阪府方面委員制度の事例のもの（柴田 1995)、都市社会政策として（玉井 1992）などがある。しかし、これらの研究は都市社会事業が形成された大正期から昭和初期を中心としたものであり、第二次世界大戦後の都市社会事業の検討ではない。

現在では聞くことのない都市社会事業の議論は、戦後の社会福祉の形成過程においてどのような意味を持っていたのであろうか。そもそも都市と農村で社会事業を区分したのはなぜか。単に都市と農村という位置や場所を表すためではないだろう。谷川貞夫は戦後の早い段階で、都市社会事業と農村社会事業について「それらが、単に都市又は農村に存在するが故に、それぞれの地域名を冠するというだけでは、その本質を表示したものとはいえない」と述べていた（谷川 1948:1)。都市社会事業と農村社会事業の何が本質と考えられていたのだろうか。

このような先行研究の状況を踏まえた都市社会事業をめぐる上記の疑問から、都市社会事業とは当時どのように考えられていたのかを分析することが、戦後の社会福祉の形成過程の一端を明らかにできるのではないだろうか。

2　目的ならびに分析対象

この研究では、都市における社会事業が戦後に何を目指していたのかを明らかにし、農村での取り組みとの関係はどのように理解されていたのかを検討することを目的とする。

このことによって、実践としての社会福祉事業が目指していた方向性が分かり、社会福祉の定礎期と言われる時期の社会福祉事業の形成の一端が史的に明らかになる。

使用する素材は雑誌『社会事業』である。都市についての議論は先に触れたように 1925 年に創刊された財団法人東京市政調査会による『都市問題』があるが、この研究では社会事業関係者が社会事業に関わるさまざまな話題の中で、「都市社会事業」をどのように捉えていたのかを追い、社会福祉史に位置づけたいと考えているため、『社会事業』を使用している[7]。

1946 年から 1960 年までに時期を区切ったのは、雑誌の特徴による。『社会事業』は、戦後は 1946 年 6 月から 1960 年 12 月まで全国社会福祉協議会により刊行され、その後 1961 年 1 月からは『月刊福祉』と名称を変えて新たなスタートを切った[8]。『社会事業』の最後の編集後記には次号からは「社協職員のための組織機関誌的性格を強く打ち出してゆく」（ページ数なし）ことになったと記し、『月刊福祉』の改題の挨拶では、「特に今後は住民主体の地区組織活動に重点をおいた関係記事を盛りその体質を改善するよう努力することとなりました」（ページ数なし）と、新たな誌面の特長を示した。実際の誌面をみても以前の『社会事業』とは異なるスタイルであることが分かる。このことから戦後の社会福祉の方向性を検討するにあたり誌面の特長が変化する前の『社会事業』に限定した。『社会事業』誌の 1946 年 6 月から 1960 年 12 月までの論考のすべてを検討し、都市社会事業に関わる記述を分析した。都市社会事業の中心的な話題を分類し、この期間の都市社会事業の議論の方向性を示すこととした。

3　分析と結果

『社会事業』では都市に関する議論として、大きく３つに分類して記述することができる。それらは都市問題とは何であり社会事業が何を対象とするのか、人びとの関係性について農村との違いは何か、そしてどのように社会事業が都市の問題を解決していけるのか、である。

１）都市固有の問題と社会事業の対象

第１に都市の特有性を強調したものとして、社会病理の問題があげられる[9]。岡村重夫は都市社会問題を「貧困、失業、浮浪、疾病、犯罪、過密住居とスラム、離婚、売春、不潔、無知等々一連のいわゆる社会的病理現象」であると述べた（岡村 1955:29）。そして、社会事業はそれらの都市社会問題の中でも、「その都市にある如何なる社会制度によってもとりあげられていない事態に対して、社会事業はその本来の関心を向けるのである」（岡村 1955:29）。そのため、岡村の場合は貧困や失業については労働・産業の問題であり社会事業では解決できない問題と捉えていた。同様に社会病理について、佐藤文男も「犯罪、貧困、疾病その他の社会的、個人的害悪を招来する。都市は、数のうえにおいてもまたその内容においても、農村と区別された犯罪と非行を生む」と述べた（佐藤 1960:37）。

野呂八束は「都市現象に随伴する必然的な諸種の害悪」への対処として「伝染病発生対策、糞尿処理、悪水、下水等からくる害悪を守るための保健衛生事業を始めとし、応急失業対策事業、住宅困窮者に対する住宅供与、そして、生活保護、児童福祉等一連の事業」を「消極的福祉事業」とおいた（野呂 1956:5）。そして、「これらのものは何れも、本来歓迎されざるものとして現われて来るものであり、農村においては全く起り得ないと思われる汚物処理の問題や、伝染病多発蔓延が心配せられ、各種大中企業の集中による就職の機会の多い反面、不況その他による失業の不可避、その場合は巨大な人口群の中に放出された稼働し得る人口に対する特別の措置が必要とせられ、犯罪、売春、誘惑に温床と称せられる都市特有の雰囲気に抗し切れずに遂に転落した一群に対する予防的事後的の措置、さらに理由は様々であるが遂に経済的破綻にまで落ち込んだ連中の救済等、これは何れも都市ならでは起り得ないといってもよい特異な現象」であるとした（野呂 1956:5-6）。野呂は都市社会事業という言葉を使用していないが、都市が抱える固有の問題に対して既存の保健衛生事業や応急失業対策事業などを福祉事業という言葉で表した。ちなみに野呂は「積極的福祉事業」を土木事業、教育事業、経済対策などの「積極的に市民の全般の福利をもたらすもの」と置き、市の義務として行う「消極的福祉事業」と区別した（野呂 1956:5）。

都市問題については岡村や野呂と同様に谷川貞夫も伝染病や住宅問題、不衛生などをおいた。谷川は都市の生活には「激烈な生存競争によるさまざまな苦悩、密集生活に基づく病毒の脅威、火災や盗難や交通事故の危険、交通機関やラジオの騒音、塵芥と煤煙とで涸濁した灰色の空気、住宅の不足と不衛生など」があるとした（谷川 1957:2）。

２）地縁・血縁関係の有無

第２に、都市の特有性として農村との違いを地縁・血縁との関係から述べたものがある。竹中勝男は農村と行政的地域との違いを地縁性の有無においた（竹中 1951）。竹中によると「今こゝに問題として論究されようとする社会福祉事業に於ける地域社会は、決して単純狭少な隣保社会という形のものだけでなく、一定の行政的地域にまで拡大されたそれである。村や町においては比較的明かにこの地域性または地縁が共同社会的結合性の要件―その成員の日常的接触交渉、それによる相互理解や共同感情や共同利害に於ける親和協力のごとき―をなしているが、行政的地域としての市や府県の如き地縁は必ずしもそうではない」という（竹中 1951:9）。そして「地域社会必ずしも共同社会（コンミュニティ）の実質を具備しているとは言えない。これに対して一定の封鎖性をもった農村の部落や地域的小都市（タウン）の如きは、明かにその地縁性が共同体（コンミュニティ）の実質を媒介している」と述べた（竹中 1951:9）。行政的地域という見方は岡村も述べており、「社会福祉事業は本質的に、コミュニティの人々の参加と指示の上にのみ成立するものであるから、単に行政単位であるという理由で、行政区域を以て社会福祉事業の代表的なコムミュニティとすることはできない」とした（岡村 1951:18）。

都市と村町の違いについて、都市は行政区域であり共同社会ではなく、農村は隣保社会であり地縁があり共同社会であるという区分がなされている。このような農村が地縁によ

る結びつきを持つことは、次の横山の考えにも表れている。地縁性に関しては、横山定雄は農村には生産上の共同と協力があり、村人同士の生活保障機能があると述べ、「わが国農村にみられる部落即ち自然村は完全に近い共同生活体であり、典型的なコムミュニティともいわれる」とした（横山 1953:31）。しかし、地縁社会が必ずしも良いものでないことも述べており、農村社会は人よりも村を重視し慣習と身分と貧窮に忍従する生活態度に深くはまり込んで自立化に向おうはしないことから、「このような農村社会において、社協活動を村民の自主性によって進めようとするのは、どうすればよいのであろうか」と社会事業のあり方を危惧していた（横山 1953:35）。横山は都市についてはここでは触れていないが、農村には地縁によるつながりが人びとの生活に浸透していることを述べていた。

一方、都市に住む人びとは、磯村英一による「都市における町内会、隣組等の組織はたまたまその町内に居住するという関係だけで、意識的つながりがなくて、形式的に結成されているものが多い。それは住民の共同利益というよりもむしろ行政の末端組織として、行政の便利機関となっている傾向がつよい」という（磯村 1956:4）。そして都市の住民には生活共同体と現されるコミュニティ的意識が欠如していると述べた（磯村 1956:4）。

磯村は都市の人びとをたまたま町内に居住する関係で意識的つながりがないと述べたが、塚本哲は「都市というものは農村のように土地の定着を基本とした宿命的な集団ではなく、一般にいわれているように利益社会的な性格に結びついているもの」と述べた（塚本 1956：4）。都市と農村とではそこに住む人びとの関係性が異なるのである。

これらの違いは、佐藤文男によると地縁・血縁関係から関心・興味の類似性に基づく集団に変容したことで「農村社会の持つ封鎖性・狭小性・非合理性・伝統性・静止性が徐々に失なわれ、開放性・広大性・合理性・流行性・流動性を自らの特性として社会が持つようになってくるのである。従って、その中で接触する人間関係も、直接的“全面的接触から漸次、間接的”一面的接触交渉に移行してゆく」のであった（佐藤 1960:33）。先に 1948 年の谷川貞夫の論考で単に都市と農村という地域名をつけたというだけではその本質は示せないと述べていたことを紹介したが、谷川はそれに続いて「農村又は都市の性格と適応し結合した在り方に於て為さざるべきもの乃至はかゝる意義においてとらえるべきものである」とも述べていた（谷川 1948:1）。ここでいう農村又は都市の性格は、地縁・血縁関係の有無と捉えられる。地縁・血縁関係が濃密であるのか希薄であるのかによって社会事業のあり方を考えるべきであると考えていた。

都市に住む人びとは農村に住む人びとと比較すると、地縁・血縁関係がなく、地域への愛着もなく隣近所への関心もないことから、地域で共同で問題解決に当たる、という発想はそもそも持っていないと考えられていた。

3）社会事業による都市の問題の解決方法

第 3 に地縁・血縁のない都市の特有の問題の解決方法として受け止められていたこととして、農村のような地縁・血縁の関係による問題解決の代わりに、同一ニードを持つ集団

のつながりによるニードの充足があった。村田松男は「都市の地域性は農村のごとく地縁血縁の結合が薄弱であるとしているが、本来は都市といえども地縁的結合において同胞相互扶助が考えられるべきものでありこれを補うものとして、この地域性と同質の傾向を持つところの生活環境、すなわち必ずしも地縁的関係を要しないが、同一のニードもしくは類似のニードを持って、特定の施設、特定の場所、特定の機構に結集する人間関係の集団の発展が期せられてもいいのである」と述べた（村田 1957:7）。村田は、同一のニードもしくは類似のニードを持つ人びとが結集する人間関係の集団、つまり地縁関係ではない集団を発展させることの必要性を説いた。これは都市での新たな関係の結成であった。

このように都市に新たな集団を作り出すことと捉えたものには、他に磯村英一のコミュニティ・オーガニゼーション（以下、C.O）運動の捉え方がある。磯村英一によると C.O は「都市の部分的活動組織の実態把握の運動であり、同時にその地域内の同類意識を喚起する組織運動」であった（磯村 1953:28）[10]。これは C.O を同じ地域に住む同じ課題を抱えた人びとの意識喚起をすることで組織化を目指すものと捉えていたといえる。新たな関係の結成については、同様に岡村重夫も「問題解決に対する共同的志向によって更に広く現実的な結合的紐帯が成立する」とした（岡村 1951:21）[11]。

また同じくニードという言葉を使った塚本哲は「都市生活のなかには都市特有のソシヤルニードがあるわけであるが、これ等のニードを住民の協同の配慮によって充足しようとすることが地域組織化事業のあり方であると私は思う」と述べた（塚本 1956:4）。そして、「地域組織化活動は、住民の社会福祉に対するニードを充足することが第一義的であり、その具体的な活動の場としてコミュニティ・センターの設立を必要とし、センターは合理的にニードにサービスする総合的な施設の内容をもつものである」とした（塚本 1956:7）。塚本は、都市のニードに関わる議論は、その対応のために社会の再組織化を図ること、C.O の実践、具体的な活動の場であり、社協による地域組織化事業の効率を高めるにはその中心拠点としてのコミュニティ・センターの設置、サービスと個人の要求を調整し総合する機能の必要性などを述べた。塚本は「住民の共同の配慮」によってニーズ充足させるために社協など外部の支援活動や支援の拠点の設置によって地域組織化をはかることを考えており、先の村田が同胞相互扶助を説いたこととは異なっている。

塚本のように、地域組織化に着目したものとしては、その他に谷川貞夫、大久保満彦らがいる。谷川によると都市社会事業は「近隣社会における社会生活の再調整という点に向けられるべきである」として、「たとえば、教化的並に文化的諸運動や、総括的なコミュニティ・オーガニゼーションの機能」を都市社会事業の特徴にあげた（谷川 1957:2）。そこで述べられた教化的・文化的諸運動とは、都市の住民の健全性を目指したものであった。それは、都市の改善は都市人心の改善につながるとして、「都市の人心が着実健全に進展し、住民がその土地を愛する熱意に燃え、単なる利己を斥け、公徳を重んじ、公衆衛生に留意し、よく文化的施設を利用するとともに、都市生活に伴う悪影響を受けぬようにせしめるが如きは、都市社会事業における、特にその地域的活動の上に期待せられる機能の一面を

なすもの」であった（谷川 1957:3）。都市社会事業と教化・文化的運動とを結びつけた議論は他にはなく、谷川の議論はこの点で特徴的であった。教化・文化的運動は都市の住民の抱える問題である､先に見た都市固有の問題に挙げられていた「社会的病理現象」や「害悪」に対する対応として理解されていた。

大久保満彦も C.O をあげていた。大久保は「われわれは、科学的な社会事業の技術であるケースワーク・グループワーク・コミュニティオーガニゼーションの方法を、特定の小社会、新しい都市からまずその診断と評価、社会的治療計画に応用すべきであろう」と述べ､「都市社会福祉計画というべき社会の再組織化をはかる新しい社会技術の実施を工夫すべきであろう」とした（大久保 1956:9）。

ここに登場する「地域組織化事業（活動）」が、社会事業の具体的な取り組みであり、この「地域組織化事業（活動）」によって都市固有の問題を解決することが都市社会事業であると理解されていた。都市には、農村のような地縁による集団がないために、新たに集団を作り出す必要があり、都市社会事業が新しい集団を作り出すこと、つまり地域組織化、あるいは再組織化をはかることが都市に住む人びとの問題を解決する方法であると捉えられていたのである。

４）結果

戦後から 60 年までの『社会事業』誌では、都市社会事業に関する議論は都市固有の問題と社会事業の対象、地縁・血縁関係の有無、社会事業による都市の問題の解決方法という３つの観点から整理できた。

都市は、農村とは生じる問題も人びとの関係性も全く異なるものと理解されていた。都市には都市固有の問題が生じており、それには不衛生による伝染病発生の対策、糞尿処理、下水等の問題や住宅困窮の問題、失業や貧困、さらには犯罪や売春などの社会病理的なものも含まれていた。都市という生存競争が激しく、孤立的な状況が生じやすい場所で、犯罪や売春などの問題が生じているのであった。

しかし、これらの都市問題に対して、直接的に都市社会事業が対応するとは考えられていなかった。例外的に都市社会事業と教化・文化的運動とを結びつけた谷川の議論では社会病理的現象に対する対策と捉えられたが、そのほかの多くの議論は、貧困や失業については労働・産業の問題であり社会事業では解決できない問題として捉えていたり、都市が抱える固有の問題に対して既存の保健衛生事業や応急失業対策事業などを福祉事業という言葉で表したりしているものはあったにせよ、社会福祉が積極的にこのような都市問題を解決する事業として受け止められていたのではなかった。

そのような議論のなかで、共通してみられたのは地縁・血縁関係が希薄であるということを問題視するものであった。都市に住む人びとのつながりについては、希薄であり、農村には存在する地縁・血縁のようなものがなく相互扶助が成り立っていないと理解されていた。そして、都市は行政区域であり形式的な結合にすぎず、農村と比較した場合に、都

市に住む人びとは土地の定着を基本とした宿命的な集団とはならないことが述べられていた。農村には生産上の共同と協力があり、村人同士の生活保障機能があって人びとの結びつきが非常に強いが、都市にはそのような結びつきが存在しないと理解されていた。つまり、都市の住民には共同で問題解決に当たるための人びとの間のつながりがない、すなわちコミュニティ形成がなされていないことが問題にされていたことが明らかになった。

そのため、都市にはコミュニティの条件を満たすために、地縁・血縁に代わる新たな集団の結成が必要とされた。その集団とは都市固有のニーズを持つ人びとの集まりであり、地域内の同類意識を喚起させ集団化させることであり、共同的志向を持つ者同士の繋がりであった。C.O が都市社会事業としての活動と捉えられ、新たな人びとのつながりによって、問題を解決しニードを充足する活動を行うことが目指されたのであった。都市に住む人びとの間をつなぎ、共通する課題に取り組むこと、それが地域組織化活動であった。このような地域の住民たちを組織化することの必要性は多くの論考で見られた。そしてこの地域組織化を図るための取り組みを行うのが都市社会事業の役割であると考えられていた。

4　考察

都市社会事業は戦後に改めて話題となり、農村との違いから都市特有のものと理解されていた。都市には、農村とは異なる社会問題、つまり失業や犯罪、衛生などの都市問題が生じており、これらは個人では対処できないものであり、社会的な解決の仕組みが必要とされた。

しかし、先述したようにその社会的な解決の仕組みは社会事業ではなく、都市問題は社会事業の対象とする問題ではないと考えられていた。福祉事業と呼ばれるものがあったとしても、それはすでに存在する失業対策や衛生事業を福祉事業と言い換えたに過ぎなかった。都市には具体的な問題がたくさんあると認識されていたが、都市社会事業がそれら都市固有の問題を解決する事業であるとは考えられていなかったのであった。

では、都市社会事業とは何だったのか。農村との対比の中で明らかにされた都市の特徴から考えられるのは、地縁・血縁の代わりになる助け合いの機能を持った人間関係の構築をその内容とするものであった。

農村とは異なり地縁・血縁のつながりを持っていない人びとの集まりである都市において、社会事業がたどるべき道は、助け合いの機能を持った人間関係の構築と地域活動の促進であった。社会事業として行うことは、都市に住む人的なつながりを持たない多様な人びとを組織化し、住民の共同利益を目指すコミュニティを作り出すことであると捉えられていた。このコミュニティは農村においては地縁・血縁の関係性の中で存在していたが、都市においては新たに作り出さなければならない。つまり、地縁・血縁がないために新たな地域組織化が促されたのである。都市に存在しなかった「つながり」を新たにつくること、つまり組織化することが都市社会事業の活動内容であった。

このことは何を意味するであろうか。先の結果から、戦後、社会事業に取り組んでいた人たちは、社会事業を具体的な都市の問題とその解決策としての社会事業という構図では捉えていなかったことがわかった。当時社会福祉事業に取り組んだ人びとは具体的な都市問題を想定せず、ただ都市に住む人びとには都市固有のニーズがあると捉え、そしてそれは個人的なニーズではなく社会的なニーズであると考えた。どのようなニーズがあるのかについてはこの時期の論考にはまだ明確にされていないが、ニーズを持つであろうと思われる都市の人びとをつなげて集団とすることを組織化と呼び、その組織化を行うことを都市社会事業の活動と考えたのであった。

社会事業ないし社会福祉は、社会的に解決しなければならない問題や社会的なニーズに対応するために、例えば貧困で生活できない状況や子どもの養育ができない状況や障害があり働くことができない状況などの問題に対応するものであった。もちろん、社会事業の形成過程では自助努力が強く促されてきたが、社会的に解決する必要があると理解されるようになった生活問題には徐々に社会的な解決策としての社会事業・社会福祉が講じられてきた。

しかし、この問題の設定とその解決いう構図は戦後から 60 年代にかけての都市社会事業の議論には見られなかった。これまで見てきたように、具体的な問題が明示されないまま対策として人びとのつながりを作り出すことが目指された。強いて述べるなら、「つながり」が存在しないことが問題であった。社会事業の形成過程では、都市でつながりをつくる、住民を組織化するという新たな活動が見出され、都市社会事業として展開しようと考えられていたのであった[12]。

今回の結果から考えられることは、社会福祉事業に対する見方の大きな転換があったということである。それは、個別具体的な問題が社会的な課題となり、その課題を解決するために社会福祉事業が行われるという構図から、問題が生じたときに地域住民のつながりの中で地域住民の活動を通じて解決するために、地域住民を組織化することが社会福祉事業であるという理解への転換である。今回検討した戦後から 60 年代の時期はその転換期であった。そのような意味で、戦後の都市社会事業の議論は社会福祉の形成過程における地域への着目の端緒であったと言えよう。

さらに、先行研究で示された農村社会事業との関係を見てみよう。都市社会事業と農村社会事業は、都市と農村というまったく異なる、問題や人びとの関係性などがあるために、それぞれ「都市」、「農村」を冠する社会事業として登場した。しかし、それぞれが目指す社会事業の取り組みは「地域組織化」という同じ言葉で表されていたことが分かる[13]。農村では昔から存在する地縁・血縁関係があることが問題視され、古いつながりを新しく作り替えことによる組織化が目指され、都市では地縁・血縁関係がないために都市社会事業において、住民を組織化することが言われたのであった。

5　おわりに

今回は、戦後の都市社会事業を戦後の農村社会事業の先行研究をふまえて検討した。戦後のみを取り上げたが、都市社会事業という言葉は社会事業の成立期と言われる大正期半ばから存在していた。戦前の都市問題と今回検討した戦後のそれとは異なるものであろうか。戦前の都市社会事業はどのような問題を扱い、どのような対応を行っていたのかを検討することで戦後の都市社会事業との違いが明らかになるだろう。今後の研究では戦前からの時間という縦軸からの検討が必要である。特に戦時中の都市問題は一般的な保健・衛生問題だけでなく防空問題との関係や分散疎開の問題など戦時期特有の課題の解決とも関わっている（社会事業研究所 1942:1）。このような点から戦中の視点も重要であろう。

本研究は社会事業史学会第 44 回大会（石巻専修大学、2016 年 5 月 14 日）の口頭報告「都市社会事業とは何か― 1945 － 60 年の『社会事業』の議論から―」の内容を大幅に加筆修正しまとめたものである。また、科学研究費基盤研究 C19K02225 の研究成果の一部である。

1　『社会事業』誌では、都市について大正期後半に「都市社会政策」、「都市社会事業」という言葉が見られる。例えば、関一、三好豊太郎、磯村英一などの論考である。1934 年には「大都市社会事業」という用語も使われている。

2　住民が参加する組織として社会福祉協議会の新設が議論された。なお、「組織化」に着目した議論には、野口によると地域住民の組織化を図るもの、関係団体の連絡調整等の組織化を図るもの、社会福祉協議会の位置づけの議論があったが、ここでは関連するもののみを取り上げた（野口 2016a）。

3　生活改善普及事業とは、農業改良助長法に基づく農林省所管の農業振興と農村生活の改善を目指した事業である。生活改善普及員を中心に自主的なグループ化が図られた（農林行政調査会 1971:382）。新生活運動とは、直接的には 1955 年の鳩山一郎首相の提唱による新生活運動協会の発足によるもので、この協会は翌年に総理府所管の財団法人となった。その他厚生省については保健所の活動、文部省については公民館活動が存在していた。これらの諸活動については（野口 2016b）を参照。

4　『朝野新聞』に掲載された「府下貧民の真況」(1887) など著者不明のものも多い。これらは「行政調査として整序される以前の、断片的ではあるが多様で未分化な、一種混沌とした性格を帯びていた」と評されており、異質さや固有の生活世界として貧民窟が描かれている（中川 1994:294）。

5　幸田露伴の東京論は松尾によると社会改良主義的な発想にもとづいて大都市論を展開した近代的なものであった（松尾 2015:49）。

6　戦後の都市社会学では 1948 年から 60 年までを都市社会学の成立期とおいている（鈴木 1985:5）。今回取り上げた 1960 年までの時期はこの時期と重なっており、社会学においても都市を対象とした研究が注目されていた。

7　戦後は都市を扱う雑誌が数多く生み出された。『都市問題研究』（大阪市役所）、『市政研究』（大阪市政調査会）、『市政調査』（神戸市調査室）、『自治時報』（地方財政委員会事務局）、『新都市』（都市計画調査会）などである（新藤 2012:4）。しかし、それらを扱わないのは『都市問題』を扱わないことと同様の理由である。

8 『社会事業』は中央慈善協会による 1909 年に刊行された『慈善』に始まり、その後は雑誌の名称や組織名は変更されたが継続し、1942 年 1 月から 1944 年 12 月までは『厚生問題』であった。その後休刊し、1946 年 6 月から『社会事業』として復刊した。

9 社会病理については、D.M.Mann と S.A.Queen による『社会病理学』が 1935 年に邦訳されるなど、日本では戦前から注目されていた。今回取り上げた 1960 年までの時期は、戦後の社会病理学研究史の中で「社会病理学の導入と基礎の確立期」であり、先駆的な著作が出版され始めた時期であった（宝月 1986:3）。50 年代半ばは大橋薫、岩井弘融などの社会病理学的アプローチによる研究が発表されていた。

10 ただし磯村は、C.O はセツルメント運動と合わせて考える必要があるとして、大正末期から昭和初期のセツルメント事業には「ヒュマニスティックな「同類意識」に充ちた熱情」があり、C.O 運動はこのようなセツルメントの精神を取り入れるべきであるとした（磯村 1953:29）。これは共同体としての住民の意識の喚起だけでなくセツラーのような外部者のサポートも肯定しているとも読み取れる。

11 C.O は単に地域住民を組織化するだけでなく、地域に生じる問題を社会資源を使い、あるいは開発することで解決することを目指すが、都市社会事業に関する議論を見ると、日本の 1950 年代半ばから 60 年頃には、地域の課題を解決するための住民の組織化に焦点が当てられていたことがわかる。

12 戦後に C.O の活動の中心的に担う組織として社会福祉協議会がつくられたが、60 年代には活動は低迷していたと言われる（田端 1986）。地域組織化を図ることは、議論としては活発であったが、実際には活動が円滑に進められてはいなかったといえる。

13 野口は農村社会事業の議論は「地域組織化の議論の流れは農村や地域組織化の一般的な議論から社会福祉協議会に関する議論を中心としたものに取って代わっている」と議論に変化があったとした。しかし社会福祉協議会の設立によって議論の観点が変化しても、同じ地域組織化という言葉で議論は継続されていると述べている（野口 2016b:47）。

文献

磯村英一 (1953)「都市社会と人間」『社会事業』36(9)、24-29
磯村英一 (1956)「都市の地域構造と社会福祉」『社会事業』39(9)、3-8
大久保満彦 (1956)「町村合併による都市の社会福祉―地方財政貧困の現状と新しい社会福祉の動向―」『社会事業』39(2)、3-9
岡村重夫 (1951)「社会福祉事業と地域社会」『社会福祉研究』第一集別冊「社会事業」、14-24
岡村重夫 (1955)「社会事業調査の特質と方法 - 特に都市調査に関連して -」『社会事業』38(6・7)、28-34
大久保満彦 (1949)「農村社会事業論」『社会事業』32(10)、30-38
佐藤文男 (1960)「社会学的に考察した都市の特性と社会福祉」『社会事業』43(3)、31-38
柴田紀子 (1995)「都市社会事業の成立期における社会事業サービスの領域設定とその認識」『金沢大学文学部地理学報告』7、41-52
社会事業研究所 (1943)「都市社会事業に関する研究」『戦前期社会事業基本文献集 56』日本図書センター
新藤宗幸 (2012)「はじめに」新藤宗幸・松本克夫編『雑誌『都市問題』にみる都市問題Ⅱ 1950-1989』岩波書店、1-5
杉本弘幸 (2015)『近代日本の都市社会政策とマイノリティ』思文閣出版
鈴木広 (1985)「概説　日本の社会学　都市」鈴木広・高橋勇悦・篠原隆弘編『リーディングス日本の社会学 7 都市』東京大学出版会、3-16
竹中勝男 (1951)「社会福祉事業と地域社会」『別冊社会事業社会福祉研究第一集』1、6-13
谷川貞夫 (1948)「地域的社会事業の特質」『社会事業』31(9)、1

谷川貞夫 (1957)「都市生活と社会事業」『社会事業』40(3)、2-3
田端光美 (1986)「地域福祉形成の日英比較」吉田久一編著『社会福祉の日本的特質』川島書店、225-280
玉井金五 (1992)『防貧の創造』啓文社
塚本哲 (1956)「地域組織化事業について」『社会事業』39(8)、3-8
中川清 (1994)「解説」『明治東京下層生活誌』岩波書店、293-309
農林行政調査会 (1971)『戦後農林省二五年史』農林行政調査会
野口友紀子 (2016a)「戦後日本の社会福祉にみる「地域組織化」の生成過程― 1945-60 年のコミュニティ・オーガニゼーションの議論から―」社会事業史学会『社会事業史研究』第 49 号、19-33
野口友紀子 (2016b)「戦後日本の農村にみる地域組織化への取り組み―社会福祉協議会と生活改善諸活動―」東京社会福祉史研究会『東京社会福祉史研究』10、45-59
野呂八束 (1956)「都市の機能としての社会福祉」『社会事業』39(5)、3-8
宝月誠 (1986)「概説　日本の社会学　社会病理」宝月誠・大村英昭・星野周弘編『リーディングス日本の社会学 13 社会病理』東京大学出版会、3-14
松尾浩一郎 (2015)『日本において都市社会学はどう形成されてきたか』ミネルヴァ書房
村田松男 (1957)「市民意識とサービス」『社会事業』40(7)、4-10
横山定雄 (1953)「農村社会と社協活動」『社会事業』36(9)、30-36