安田火災記念財団叢書Ｎｏ.63

第２回（平成１２年度）

安田火災記念財団賞

受賞者記念講演録

著書部門

『 日本における社会事業の形成
－内務行政と連帯思想をめぐって－』

日本福祉大学 助教授 社会学博士　池本美和子

論文部門

『 社会福祉法人制度の成立とその今日的意義
－新しい福祉分野の出現とその担い手について－』

日本社会事業大学　助教授　北場　勉

『 社会サービスの多元化と市場化
－その理論と政策をめぐる一考察－』

お茶の水女子大学　教授　平岡　公一

＊　＊　＊

日時：平成１３年７月１４日午後２時から
場所：安田火災海上保険株式会社名古屋ビル

平成１３年１１月
財団法人安田火災記念財団

第２回 安田火災記念財団賞受賞者



左から　北場 勉氏、池本美和子氏、平岡公一氏

目　　次

１．はじめに

財団法人安田火災記念財団　理事長　有吉　孝一　……　1

２．　審査委員長挨拶

安田火災記念財団賞　　審査委員長　三浦　文夫　……　3

３．記念講演録

（１）『 日本における社会事業の形成

－内務行政と連帯思想をめぐって－』（著書部門）

日本福祉大学　助教授　池本美和子　……　8

（２）『 社会福祉法人制度の成立とその今日的意義

－新しい福祉分野の出現とその担い手について－』（論文部門）

日本社会事業大学　助教授　北場　勉　……　１９

（３）『 社会サービスの多元化と市場化

－その理論と政策をめぐる一考察－』（論文部門）

お茶の水女子大学　教授　平岡　公一　……　２９

４．付録　（第２回安田火災記念財団賞贈呈式資料）

（１）祝辞　　厚生労働大臣　坂口　力　……　４０

（２）審査講評　　安田火災記念財団賞審査委員長　三浦　文夫　……　４１

[第２回安田火災記念財団賞贈呈式]



当財団
有吉理事長



論文部門受賞者　北場 勉 氏



論文部門受賞者　平岡公一 氏



著書部門受賞者
池本美和子 氏



審査委員長 三浦文夫 氏



厚生労働省課長　森山幹夫 氏

[贈呈式懇親パーティー]



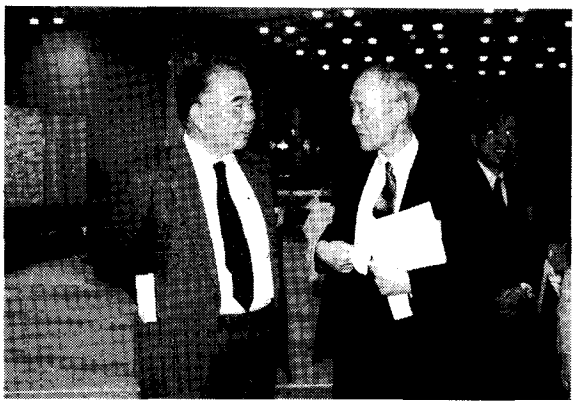
左から　審査委員・田端光美氏、同・右田紀久恵氏、
日本生命財団・中西氏



左から　審査委員・大橋宗夫氏、
受賞者・平岡公一氏と平岡夫人



左から　審査委員・大橋宗夫氏、審査委員長・三浦文夫氏、
受賞者・池本美和子氏、同・北場勉氏



左　審査委員・園田恭一氏、
右　熊本学園大学・旗野教授

[記念講演会懇親パーティー]



日本福祉大学学長・諏訪兼位氏



左から　有吉理事長、日本福祉大学・諏訪学長、
同・加藤副学長、三浦審査委員長

１．はじめに

財団法人安田火災記念財団
理事長　有 吉 孝 一

第２回安田火災記念財団賞記念講演会は、日本福祉大学と弊財団の共催により、平成１３年７月１４日安田火災名古屋支店ビルにおいて開催いたしましたが、日本福祉大学の諏訪学長、加藤副学長、福島事務局長、野口先生をはじめとする関係者の皆様には大変なご支援を賜り、講演会を盛会裡に開催できましたことに対しまして、この場をお借りて改めて心から厚くお礼申しあげます。

安田火災記念財団賞は、平成１１年に創設された賞ですが、この賞の創設の経緯につきまして簡単にふれさせていただきます。

安田火災記念財団は昭和５２年（１９７７年）に設立され、今日まで社会福祉分野の助成財団として、社会福祉事業と福祉諸科学事業を２本柱として事業を継続してまいりました。

しかし１９９７年、設立２０周年を迎えるにあたり、大きく変化するわが国の社会福祉の発展に寄与できる事業への転換を図るべく事業内容の見直しに着手しました。

財団に関係する諸先生方にご相談した結果、「社会福祉に関する賞は色々あるが、社会福祉の文献を表彰するものはあまりないのではないか」というアドバイスを頂戴しました。

その後、いろいろ調べてみますと、社会福祉に関する学術研究賞で一般に知られている賞は、社会学の大家である故福武直先生を記念した福武賞、厚生行政に関連した研究活動に対する故吉村仁厚生事務次官を記念した吉村賞で、これからの新進気鋭の社会福祉学を志す方にとって目標となるような賞が存在しないことが判ってまいりました。そこで、三浦文夫先生をはじめこの分野の著名な先生方にご指導いただきながら出来上がったのが、この社会福祉学術文献表彰制度「安田火災記念財団賞」です。

安田火災記念財団賞の対象者は、新進気鋭の「中堅・若手」としていますが、「○歳から○歳」としていないのは次の理由によります。わが国における福祉の分野は年々急激な広がりを見せており、実践の場から研究の場へ移られる方が多くおられます。例えば、４０歳、５０歳で大学に助教授、講師として入られる方は、年齢的には中堅・若手の範疇ではありませんが、研究業績上は中堅・若手ということです。年齢の区切りをせず幅広く「中堅・若手」としておりますのも、本賞の特徴といえます。

選考対象文献は、指定推薦者制度により推薦された文献となっています。現在の指定推

薦者は、日本社会福祉学会、日本地域福祉学会の理事の方々を中心に、社会事業学校連盟加盟校の代表者・学部長、国立社会保障･人口問題研究所長、福祉関係の出版社等お願いし、毎年１回（７月末締切）推薦をいただいております。

２０００年度の審査委員は、審査委員長の三浦文夫先生をはじめ、右田紀久恵、大橋宗夫、岡本民夫、園田恭一、田端光美の各先生方にお願いいたしました。推薦された数十点の著書・論文について、数度にわたる審査会では熱のこもった大所高所からの議論が展開され、、その結果、この度ご講演をいただきました３人の先生方の著書１件、論文２件の入選文献が決定いたしました。

受賞者記念講演会の講演録の発刊にあたり、簡単ではございますが本賞の発足の経緯と概要をご説明申し上げましたが、これからの参考にしていただければ幸いと存じます。

２０００年度受賞の栄に浴され、、記念講演会で熱心にご講演いただきました池本美和子先生、北場勉先生、平岡公一先生に対しまして、本紙面を借りて厚くお礼申し上げます。この受賞を一つの励みとされ、日本の社会福祉の発展に向けて大いにご尽力賜りますようお願い申し上げますとともに、ますますのご活躍を心からお祈り申し上げる次第です。

弊財団といたしましては、今後とも本賞が社会福祉学を志す皆様方にとって、励みとなるような賞となりますよう、一層の内容充実に向け全力を挙げて取り組んでまいる所存でございます。この事業を通して、ひいてはわが国の社会福祉の発展に寄与することが出来れば幸いと願っている次第です。

この賞の内容や運営につきまして、皆様方の忌憚のないご意見、ご要望を賜りますようよろしくお願い申し上げます。

2．　審査委員長挨拶

安田火災記念財団賞
審査委員長　三浦文夫

今回第２回の安田火災記念財団賞の受賞者講演会に際し、日本福祉大学に全面的なご支持いただきまして本当にありがたく存じております。

ちょっと自己紹介めいたことを申し上げたいと思います。随分古い話ですが、実は私は昭和29年２月に当時の中部社会事業短期大学の教員として呼ばれて、４年制大学をつくるためのいろいろな努力をし、昭和32年に日本福祉大学ができました。その後昭和40年まで日本福祉大学の教員でしたので、審査委員会の委員長という立場と同時に、古巣に戻るという思いで駆けつけました。実は今日同じ時間に日本社会福祉学会の理事会が東京で開かれております。私も理事の１人でございますが、本日の講演のほうを優先させなければいけないと思いました。

それは日本社会福祉学会、日本地域福祉学会、その他の社会福祉実際理論学会にとりまして、安田火災記念財団が、社会福祉関係の著書及び論文につきまして、こういう表彰制度を設けてくださったことは、大変ありがたいことだからでございます。

この１年の間に発表された著書の中での優秀なものを１冊、論文については大体２、３編を表彰させていただくということでございます。余分なことですが、著書は副賞100万円、論文も副賞30万円というので、この種のものとしては大変過大な副賞を出していただいております。学会理事の一員として、学会の研究を励ます意味でも大変ありがたいと思っております。そういう意味合いもあって今日は駆けつけてきているということです。

それでは、審査委員長として審査経過ということでございますが、実は審査経過は今日お配りした資料の中に「審査講評」（本編Ｐ.41）として全部出ております。これを読むのもどうかと思いますので、簡単に少し触れて、そのほかに、少しそこからずれて、日本福祉大学の大学院の方々が出ていらっしゃっていますから、池本先生その他の論文等々から触発された問題を所感というかたちで述べさせていただくという、ちょっと異例なかたちで審査経過をお話しさせていただければと思います。ただ時間が限られておりますのでごく一部しか申し上げられません。

今回の審査に当たり、推薦につきましては日本社会福祉学会、日本地域福祉学会等々、社会福祉関連のいくつかの学会の理事の方々からご推薦をいただく、もう１つは日本社会事業学校連盟に所属しております学校の学長もしくは学部長等からそれぞれご推薦をいただく。そのほか国立社会保障・人口問題研究所からのご推薦、そのほか特別にお願いした方々にご推薦をお願いしています。

今回の第２回の審査に当たり、著書として、２０編ほどのものが寄せられました。何人かの方が同じものをダブったかたちでご推薦いただきまして約２０編ほどでした。それを第一審査で中身とか要件を見まして１４編に絞りました。審査委員は全部で６名でござい

ますが、１編について大体３名ずつが全部読むというかたちにし、さらにもう１度絞り込み、最終的には２編になりました。この池本さんの著書と、審査講評の中に触れておきましたけれども、岩田正美さんの『ホームレス／現代社会／福祉国家』という大変面白い優れた本があり、この２つが最終に残りました。

審査委員会では、この２編について大変激論が戦わされました。両方入選してもいいのではないかという議論が出るほど伯仲したわけですが、特に将来性等々を考えながら池本さんの著書を選考したといういきさつがございます。

論文ですが、最近は優秀な論文というのはなかなか集まりにくく、最初は８編しか集まりませんでした。というのは、論文の中で自分の思いを全部まとめるというのは大変難しいのだろうと思います。また、最近はどうも論文を書くよりも著書に出したほうが大学の業績になるということもあるようで、そんな関係もあって、なかなか論文は集まりにくいのでございます。

ただ最近は、いろんな書物の中にも編書というかたち、論文集みたいなかたちで出るものが相当ございますから、そこまで対象を拡大してよろしいのではないかということで、その後少し追加をさせていただきまして全部で１２編の論文が対象になりました。論文については、全員が１２編を読むというかたちで候補を絞る。それで最終的にはここに書いてあります北場さん、平岡さんのお２人の論文が満場一致で入選に決まりました。経緯はそういうことです。審査委員会でなぜそれを選んだかということは、審査講評に書かれておりますのでぜひご覧いただきたいと存じます。

それと同時に内容についての論議の中で私どもが強く感じたことは、例えば池本さんの書物についても、私どもはある意味では従来の研究というものを十分踏まえた上で、なおかつその中に自分なりのかたちの独自の視点を持って、しかも新しい考え方を打ち出していらっしゃるという点で大変ユニークというか、独創性を持っているという点について我々は注目したわけです。

同じような問題について論文の場合にも言えるわけです。実は私ども審査委員はこれらのものを読ませていただいて、ちょっと大げさに言いますと知的興奮を覚えるような内容が含まれているということでございました。そのへんは私どもにとりましても大変刺激的であったし、多分これは学会、その他でも大変大きな話題を呼ぶのではないかというような、そういった観点から選ばせてもらったわけです。

もちろん内容については、例えば池本さんの書物は、それに至るまでの研究の手法、集められたいろいろな資料等々極めて入念でした。これまでの努力、苦労など十分見えており、そういう意味でこの本をまとめていくに当たっての方法論、論旨等々、これについても非常に優れているということは言うまでもありません。そういう意味合いも含められてございます。

後でまたお話があろうかと思いますが、たくさん示唆すべきものがあります。特に審査委員会の中でも議論があったことですが、まず日本の社会事業史というものはいつ出来た

のかということについて。その中で出してある問題は、今までは社会福祉学会の中においては吉田久一先生が出されたことを中心にして、今日大多数の方々がその見解をとっております。大体 1910 年の末から 20 年代の初めにかけて、実は日本の社会事業というものが従来の感化救済事業に代わり登場してきたと。これが１つの定説であったかと思います。

これに対して、池本さんの研究は、むしろそれよりもう少しさかのぼり、日露戦争の後の 1905 年ぐらいに実はそれが既に登場しているのではないだろうかということを、いろんな文献等々をあたりながら明らかにさせた。そういう意味で長い間日本の通説になっていたものに対して、こういう見方もあり得るのではないかと、それを出したという意味でもこれは大変興味深い問題だと思っております。

ただ単に新しい議論を出したというだけではなくて、その持っております意味の問題だと思うのです。多分その中にあるのは、感化救済事業と言われるものから社会事業に転換する場合、つまり、いわば社会事業とか社会福祉における「社会」とは一体何であるかという問いがその背景にあったのではないかと思います。この問題は優れて今日的な問題でもあるわけです。今日社会福祉という場合の「社会」とはどういうことを意味するのかということについては必ずしも明らかではございませんが、実はそれを歴史的なかたちから検討しようという、そういう意味合いを私は読み取りました。そういう意味で極めて現代的な意義を持っていると思っております。

それからもう１つ展開させますと、これは当然やや誇張した言い方になります。しかしこれは終章のところで池本さんも触れておられるから多分同じではないかと思いますけれども、従来の社会福祉と社会政策との関係があります。大体補完関係というかたちで出ています。そもそも大河内理論から展開いたしまして、その後戦後の社会福祉論においては、社会政策と社会福祉との関係はどうするかということで、いわゆる代替補完的な関係ということで整理されてきていました。有名なものは孝橋正一氏の所論がそれだと思っておりますが。

そういうかたちで出てきておりますけれども、それを生み出してきた歴史的な経路をさかのぼりますと、今の社会事業成立の過程においての日本における社会政策の展開と救済事業、これとのかかわりはどうなっているかという問題を明確にされながら、一方で日本における社会政策の展開についてもやや問題もあり、それとのかかわりの問題についても、従来のただ単に代替補完では済まない問題があるという、そういう大変重要な問題が提起されておるのではないかと思います。

定説になっておりますのは、例えば近藤文二博士をはじめとして、今ははやらない言葉ですけれども、資本主義の全般的危機の時代において社会政策が変容したと言われると同時に、従来の救済事業は社会事業になってくるという、こういう定説が出てきているわけです。実はそこにも１つ、果たしてそういうものかどうかということを問題提起しているということ、そういう問題につながってきていると思います。

さらにもう一歩進みますと、日本のそのような分析が、イギリス、アメリカ流の分析の

発想というものを持って来て、日本独自の土壌の上でその問題を出していないという問題等を含むという意味で、実は池本さんの議論というのは大変問題の多いものです。問題というのは示唆に富むという、そういう問題を含んできているという意味で、ただ単に社会事業がいつ成立したかという問題より以上に、非常にいろんな問題をそこに含んできていると、そんな意味で私は大変野心的な労作の１つだというふうに読んでみました。

たまたま１つの例を出したわけですが、もう時間がありませんので、ぜひこれは後ほど池本さんのほうからお話がございますので、そのお話の中からそういうことを読み取っていただければと思います。

それから北場さんの論文ですが、これも優れたものでございます。この中では特に社会福祉法人の持つ功罪ということが取り上げられております。しかもそれが今日の在宅福祉サービスというものが広がっていく中で、その社会福祉法人の持っていた１つの限界が問題になる。これは逆に言うと、在宅福祉サービスにおける供給の多元化をある程度阻害してきたのではないかという、そんな内容が含まれてきております。実はこれについては私も同意見でございます。

つい先日私はオランダにまいりました。オランダの場合、伝統的な社会福祉関係の施設というのは、４つの民間団体がほとんど独占的に提供しておりました。ドイツでは民間６団体がやっておりましたが、オランダは４つの団体でした。

それが、十何年振りにまいりましたら、今は施設よりも在宅ケアのほうが中心になってきています。そうすると、供給組織というのは今までの４団体というものが余り顔を出さずにそこには新しいかたちで、多元的なかたちのものが出てきているわけです。私は、これはある意味では在宅サービス、在宅ケアというものの持つ性格上そういうのが出てきたのだと思いますが、北場論文にはオランダのことが出ているわけではございませんが、在宅福祉の供給の多元化は進むであろうと。そのときに、社会福祉法人の持つ限界という問題は一体どういうものがあるかということなどを示唆しているという意味で、これも大変重要な意味を含んでいると私は読み取りました。

それからもう１つこの中で盛んに出されていますのは、私どもは社会福祉法人の制度というものは憲法89条、つまり公の財産というものについては、慈善博愛事業に対して公の支配に属さないものに対して利用又は補助を出さないという原則があり、それを免れる意味で社会福祉法人を設けたという伝統的な解釈だったわけです。

この点については、この論文で触れておりますし、審査講評にも書いておきましたけれども、実はその２年ほど前に書かれました憲法89条につきましての優れた論文がございます。これは大変優れた論文だと私は思います。しかもそれの例をアメリカの各州の憲法等の状況を全部引用されながら、採用しながら分析的にやられるということで、これは大変優れた論文だと思っております。

そういうものとのつながり方の中で、日本における社会福祉法人がなぜ成立するのかというようなこと。北場論文ではどちらかというと税制との関係を強調されております。そ

ういう新しい視点と同時に今日的な意味を持っているものを出されているという意味では、これも大変重要な意味を持ってきたなというふうに思っております。

平岡論文については、審査講評にも出ておりますように炭谷さんはじめ他の皆さんとご一緒されました著書の中における１つの論文でございます。もともとこれは福祉国家の揺らぎという問題を中心に取り上げたものでした。多分そのテーマに合わせるかたちで平岡さんはまとめられたわけですが、平岡さんの場合は、今までに例えばイギリスのコミュニティー機関の議論等々たくさんの論文を出されております。ですからこの論文を取り上げた場合に、平岡さんは「いや、こっちのほうをもっと評価してほしい」という論文はあったのではないかと思います。けれども、今回そこに出されましたものは、１冊の本の中の一分野ではありますけれども、特に最近の福祉国家から福祉社会へということが言われています。

もっとも平岡さんは「福祉社会」という言葉を使うことは避けていらっしゃいます。これは日本でこそやいやい言うけれども、外国ではあまり使っていないということを平岡さんは別の本で引用されたりいろいろ調べられたりしております。

そういう意味で福祉国家が変容する中における課題としての市場化あるいは民営化と多元化の議論、この問題について実に克明によく整理をされている。しかもそれはただ単に外国のものを紹介するのではなくて、１つの理論的な枠組みをつくられて、それに沿っていったかたちで論理を展開されるという点では、非常にユニークさがあるというふうなことを感じさせられました。

お２人の論文の場合には、どうもその論文だけで見るのではなく、いくつもの論文がある中の一環としてそれを見るということが非常に重要だということを感じております。多分今日は、他の論文を含めてお話があるのではないかと思いますので、ぜひご期待をしていただければと思います。

審査報告より余分は話、極めて主観的な話をあえてさせていただきました。というのは、今日は大学院の方々が非常に多く参加されておりますから、例えばそういう研究の１つの問題点ということで、このような問題もあるよということを参考にしていただきたく、まさしく余分なことを申し上げました。時間も言われました内容も少しオーバーしてしまったことを大変申し訳なく存じますが、これをもちまして審査報告とさせていただきます。どうもご静聴ありがとうございました。

3．記念講演録

著書部門

（1）『日本における社会事業の形成－内務行政と連帯思想をめぐって－』

日本福祉大学社会福祉学部　助教授　社会学博士　池本美和子

池本と申します。今年の３月に安田火災記念財団から著書部門での賞をいただきまして、今回改めてこういう講演の場を与えていただきました。こうした機会を与えていただくことになりまして皆様に感謝を申し上げたいと思います。それと今日は大変暑くて、お出かけになるのも大変だったのではないかと思いますけれども、お集まりいただいた皆様方にもお礼を申し上げたいと思います。ありがとうございます。

今日はこの本に関しまして大きく３つの枠組みでお話を進めさせていただきたいと思います。お手元に資料を用意いたしました。又、後ろのほうにこの本の目次を載せておきましたので、後でご参考にしていただきたいと思います。

まず初めに、この３つの枠組みについて簡単にご説明をして、それから本題に入りたいと思います。この本は、私が大学院の博士課程の最終年にまとめたものを刊行したものです。大学院では池田敬正先生からご指導をいただきまして、日本の福祉の歴史を学んでまいりました。

その中でいくつか気にかかり始めていたことがありました。それが１つ目の枠組みの内容になります。ここでは「日本の福祉史の特徴」というタイトルをつけてありますけれども、これは大学院で学ぶ中から直面せざるを得なかった問題で、なお論文の一番底の部分といいますか、基底をなしている部分でもありまして、さらに今後私が学び続けてまいります中でも、やはりずっと念頭に置いておかなければいけないかなというふうに感じている部分でもあります。この部分は論文の中でもあまり詳しく触れておりませんので、今日はそのことをちょっと時間をかけてお話をしてみたいと思います。

それから２つ目は、「本書分析視点の意味」ということになっていますけれども、全体をどういう視点でとらえていこうとしたかということで、論文自体は全部で５章の構成になっていますが、基本は大きく３つの事柄を問うということになろうかと思います。内容について今日はあまりお話をする時間がないと思いますので、ここではいろいろな資料を読み進める中で発見したことを、かいつまんでお話をしてみたいと思います。

それから最後に３つ目ですけれども、「今後の課題」ということになりまして、論文を書き終えてみまして、そこから見えてきた問題のことについて簡単に取り上げてみたいと思います。

それでは本題に入りたいと思います。福祉の歴史を全体としてどういうふうにとらえる

かということなのですけれども、池田先生は今まで福祉発展の３段階ということで提起をされています。お配りした資料に、その３段階をそれぞれ簡単にご紹介してあります。

第１段階といいますのは、時代で言いますと、もう古代から日本で言うと近世まで入りまして、前近代社会というふうにまとめてしまいますが、共同体内部の抑圧と身分制社会のもとで展開される救済のかたちを指しているわけです。主に政治的、宗教的救済、共同体の内部で日常的に行われます相互扶助などがこれに当たると思うのです。

それから２番目、第２段階になりますと近代に入りますけれども、自由の問題が非常にここでは大きくなってまいりまして、個人の慈善事業と公共救済が形成され始める。これが第２段階の大きな特徴になります。

それから第３段階、これが現代の問題になりますけれども、社会の構成員の圧倒的多数が賃金生活者になる、こういった状況のもとで必要とされる、国家が主体的になります生活保障のシステムを構築していくということ。理念としては自由に基づく民主主義的な編成という、まさに社会福祉の成立がこの第３段階に当たるというふうに見ていくわけです。

この３つの段階を見ますときに、第２段階の意味が非常に大事だということ。この自由の問題を見ることなくして、第３段階の現代社会の民主主義的な編成の問題というのは生じ得ない。このあたりのところを池田先生からもしばしば指摘されてまいりました。

こういった３段階を前提として、日本の場合どうだったのかということなのですけれども、日本の明治維新以降の近代、この非常に重要な自由とのかかわりを見ていきますと問題が多いことがわかってきます。例えば明治７年、1874 年に、恤救規則という国家の救済制度がつくられます。けれども、それは古代以来の天皇の慈恵、儒教の統治道徳を理念に持つような、そういった制度が国家的に再編されるというかたちで出てきていまして、ヨーロッパに学びながら近代国家の備えを進めていった中では極めて特異な、救済の仕方を見せているわけです。

このように個人の自由というものを前提としない、国家主導の体制の中で展開されていく近代ということになりますけれども、時期としては 20 世紀までにあと 40 年ぐらいしか残っていないのです。ヨーロッパを見てみますと、そろそろ現代的な社会問題が生じつつありまして、自由放任主義一本ではどうも社会が動かない、そういう認識が生まれてきます。状況としてもそういう状態になってくる。実はそういうところに日本は近代を形成していくということでありまして、自由の問題をあまり突き詰めてとらえていく時間がないまま、現代の新たな共同の問題も視野に入れなくてはならなくなるわけです。この近代の時期が極めて短かったということと、その短い近代の上に現代が始まってくるという、そういう環境のもとに日本の福祉が置かれていたということ、これが特徴として挙げられる点だろうと思います。

そのところをもうちょっと言いますと、社会福祉を現代社会に形成する上で、欠かすことのできない民主主義の意味というものを、実は十分に育み得なかったということになるだろうと思うのです。つまり、その民主主義を機能させる個人の尊厳、それから自由の価

値というのが十分に展開されないままであったということで、結局その問題が現代にもつながってきまして、現代社会の国民の連帯という課題、新たに連帯すべき認識を十分に見極めて、その横のつながりの中で国民が連帯していくという契機を成熟させてこなかったということになるだろうと思います。このことが戦前の日本の福祉史を見ていくときの条件、あるいは環境として踏まえておかないといけないだろうと思うのです。

さらにつけ加えますと、ではなぜそういう条件、環境のもとに置かれるのかということを突き詰めて考えていきますと、国家をどういうふうにとらえるか、あるいはヨーロッパと日本の国家形成の違いということまで、実は考慮しておかないといけないかなというふうに今はちょっと思っているところです。

こうした近代から現代への特徴を踏まえましたときに、日本における現代の社会事業、社会福祉の形成も、必然的にそうしたことの影響を受けざるを得ないと言えます。そこで日本の社会事業の形成期をどのようにとらえるかということが問題になるわけで、先ほど三浦先生からもお話をいただきましたけれども、日露戦争後に感化救済事業、それから地方改良事業という２つの政策が出てきますが、私はこれを現代社会における社会事業、社会福祉の基点ということで位置づけようと思ったわけです。

近代において、自由を抑制しながら国家主導の体制を進めていきまして、恤救規則を国家の救済制度ということで明治期を通じて維持していくことになりますけれども、日露戦争後の社会状況の変化の中で、そういった方向に大きな変化がもたらされることになります。それは主に都市のほうで生じ始める労働者の労働運動、それから社会主義思想の台頭。それから日露戦争後、農村部で特に困窮状況がひどくなっていきますが、そういった農村部の疲弊の問題が挙げられると思うのです。現代的変化を見せ始めていくこういった都市の問題と、それから前近代以来の古い秩序を持っている農村部の変化、こういった両方の変化を見ながら政府の国民統合の課題というのが出てくるわけで、そこは非常に困難な部分だったろうと思うわけです。まさに言葉を変えますと、一方では現代への変化があり、もう一方では近代へ変化するという動きがある。この２つの変化を同時に視野の中に入れなければならないようなものであったと思われるわけです。

感化救済事業、それから地方改良事業という日露戦争後の政策といいますのは、そういった環境を反映しながら、将来起こり得る社会問題への予防というかたちで非常に早熟的に打ち出されてきた、国民全体を対象にした防貧政策という位置づけができるだろうと思っています。

この時期から、理念上ではありますけれども国民全体を視野にして、非常に広範囲の生活関連政策がいろいろと構想されるようになっていきます。それは先進資本主義諸国で始められていきます社会改良、社会サービスの諸策を考慮したものでもあったわけです。けれども、日本では実はそれだけではありませんで、何よりも精神的教化ということ、つまり国の政策に協力して、救済に依存しなくても済む国民を育てるという、国民の感化の問題が根本であるという、そういった考え方が防貧策の基本のところで打ち出されていくこ

ととなります。

なぜこうした国家道徳の問題が強調されていくのか、それは先ほどの都市と農村の乖離の問題を統合し得るような論理であったということ。それと貧困問題を放置はできない。かといってヨーロッパで行われていくような救貧法による対応というのも選びたくない、そういった中で唯一選択可能と判断された方針だったのではないかということが考えられるわけです。

予防という観点を盛り込んだ政策への大きな転換。それから構想自体非常に幅が広くなっていくこと、国民全体を視野に入れ始めること等々考慮していきますと、社会事業、社会福祉の日本的形成をここで示しているのではないかと思います。その日本的形成ということとかかわりを持ちますけれども、「感化」という言葉がありますが、この「感化」という言葉は、社会事業と同じく、その意味するところが大変に広い言葉になるわけです。これを英語で表そうとしますと、簡単には済まないということがありまして、多分ヨーロッパの福祉史には生じてこなかったものがここで表れているのではないかと思います。感化を単純に当時の非行少年の感化事業というようなことで表現しようとしますと、ここで起きてくる重要な政策転換の意味がそっくり抜け落ちてしまいます。

結局どうすればいいかといいますと、ソーシャルリフォーム、社会改良という防貧策の意味と、もう１つは国民の精神的教化ということの両方が込められた表現を工夫をする必要が出てくるように思います。

これと同じようなことが実は社会事業という言葉にも起こっていまして、内務省の社会課が当時掲げた政策の範囲というのをひも解いていきますと、感化とほとんど重なり合う内容を持っているわけですけれども、そこにプラス、国家の専任機関、後に社会局が出来ますけれども、そういった専任機関のもとで専門家の助言を導入しながら行うものという考え方を示していることがわかってきます。

そうなってきますと、この社会事業をソーシャルワークというかたちの表現で済ませるわけにはどうもいかない。どちらかというと社会サービスあるいは社会政策的な意味合いとして英訳をしないといけないのではないかという感じがしてくるわけです。

こういったことは、全て今まで申し上げましたような近代日本の体制と、それから早くも都市部のほうで始まっていく現代への変化、そういったものに対して、国家はヨーロッパの社会問題の取り組みを参考にはするのですけれども、実は我が国独自の方法で進めて、むしろ社会問題が起こらないように予防的に手を打っておきたいということ、この中で展開されていく国民統合であり、感化であり、社会事業であったのではないかと思われます。

ここまで日本の福祉史の特徴というものをお話ししてまいりましたが、ここから２番目の内容のほうに移りたいと思います。論文では、明治の終わり、日露戦争後から昭和初期の救護法の制定までを取り上げています。

ここでは三つの視点をとりあげますが、１つ目は社会事業、社会福祉の始まりをどのように解釈するかということから始めていまして、この始まり自体をどこに置くかというこ

とは、単に時期区分を確定するということのみにとどまらず、日本の特質を反映した社会事業、社会福祉の中身を再検討するということにもなるわけです。

残りの２つの事柄といいますのは、１つは社会事業を主導した内務官僚と内務行政の組織を見ることでありまして、もう１つは、現代社会の新たな社会共同の理念として当時ヨーロッパで主張され始めていました社会連帯という考え方を、我が国ではどう受け止めていったのかということを見直すことであります。

一般に 20 世紀に社会事業、社会福祉が成立する、求められていくということは、いくつかの条件がそこにあるということが今まで言われてきております。現象としては個人の自由に基づく慈善事業が組織化する、そこに社会性あるいは専門性を持ち始めるということ。それから労働者階級が主体的に労働運動を起こしていくこと。国家規模の生活関連公共政策が立ち上がっていくことなど、こういったことが現象として挙げられています。

そういったことの背景となるものの１つに、現代的な社会構造の変化ということがあります。つまり大半が賃金生活者となるという社会を迎えるわけで、この賃金生活者の生活問題、生活支援策が国家規模で構築される必要が高まってくること。そこには彼らの生活問題が社会問題として無視し得ないほどになっていくという現実があり、労働者階級のほうも運動を通じてその改善を求めていくということになりますし、同時に社会変革の思想が広がっていく。そういうことが加わりまして、特に資本主義諸国の中では従来の自由主義を考え直し始めるということが起きてくるわけです。

その自由主義を考え直すということなのですけれども、自由主義を一部修正することで、国民の広範な層を国家が政策課題の中に位置づけ、取り込んでいかざるを得ないという、そういう段階に入ってまいります。

19 世紀の終わりから 20 世紀の初めにかけて、日本よりもそういった現代的な社会構造の変化が進んでいたところでは、社会問題を自由放任主義の弊害というかたちで認めまして、社会改良あるいは社会サービス、社会政策などの形成を通じて国民の統合を進めていくことになります。もちろんそこには時期として帝国主義的な国家体制強化の問題もありますけれども、特に先進資本主義諸国の場合ですと、従来の自由放任主義を修正するという方向を打ち出してきまして、思想的には社会主義とは一線を画するという、そういう選択を行っていくことになります。またそのこととかかわりますけれども、国家に求められる役割が極めて高くなっていくのが、この時期の特徴の１つになるだろうと思います。

こういう全般的な状況を踏まえた上で、では日本はどうだったのかを見ていきますと、日本の場合、近代以降むしろ自由を回避しながら、国家主導で産業あるいは軍事増強ということを進めてきていますので、社会構造自体も、自由競争の中で前近代の古い秩序が解体されていくという契機を持ちにくいという特徴を持っているわけです。そうしますと、単純に自由放任主義の結果として生じてくる社会問題に対して、国家が本格的に取り組みを開始する、それをもって社会事業の成立をとらえるということが実はできないのではないかと思うのです。もちろん資本主義経済が進んでいきますと、それとともに社会問題が

生じていくわけですけれども、ただそういったことに対して国家がどう受け止めて対応していくか、そのあり方が問われなくてはいけない。

自由主義の土壌が極めて薄い状態の中で、国家主導の体制というのは実は当初から存在しているわけです。そういった中で生じ始めた弊害を修正すべき契機というのは、どこにあるのか、その修正自体もどういう方向での修正であるのかがやはり問われなければいけないだろうと思うわけです。

ちょっと込み入ったお話をしてしまいましたが、こういった問題意識の下で、日露戦争後から開始される感化救済事業と地方改良事業を、社会事業形成の基点ということで位置づけていきました。詳しくは本をお読みいただくことをお願いしまして、利用したいろんな資料の中で気づかされたことなどをちょっとご紹介してみたいと思います。

私の場合は、副題にもありましたように内務行政を中心に見ていくということをしましたので、基礎的な資料は帝国議会の審議録を使っています。そこで全体会議から各種委員会の審議まで出てきますけれども、１つ１つ見ていくことをしまして、その中で国の政策転換を示す言葉に出会うことになりました。

衆議院の予算委員会がありますが、そこで政府委員が恤救規則の費用を振り替えるという説明をする場面が出てまいります。どういうふうに説明していったかといいますと、その恤救規則というのは、当時、国もお金を出しているし地方でもお金を出している、国も地方も実は同じことをしているというかたちがありまして、このことを国は今後改めまして、国の費用は、救済の奨励あるいは調査費に振り替えるという説明をするわけです。つまりここで打ち出してきているのは、国と地方の役割分担をしますという、そういう表現だろうと思うわけです。

従来感化救済事業期の問題については、社会事業とは異なる特殊な一時期という位置づけでありまして、この時期の国家の責任の問題についても明らかに後退であると、地方に救済を転化するものだという批判がなされてきました。けれども、この政府の発言と、このときにとられていきました財政の方向を見ていきますと、単純に国家責任の後退とは言えない、実は、むしろここから責任のとり方が変わっていったのではないかなというふうに見えてきたわけです。

今のは衆議院の中での話なのですけれども、併せまして貴族院の審議の中からも発見できることがありました。貴族院というのは当時爵位を持つ人たちが集まっている場所になりますけれども、どちらかというと非常に世間の実態にうとい人たちが多く、浮世離れした雰囲気がその審議の中からも伝わってきます。それだけに、また非常にストレートなかたちで確信に触れてくる、そういう発言が出てくることもあるわけです。私としてはこの貴族院での審議というのは大変楽しませてもらいました。

たとえば、あるとき議員から政府委員に対して、「一体この感化救済事業というのは何なのだ」という質問が出されました。政府委員のほうも貴族院では非常に態度が柔らかくて、実に丁寧に説明をするということがありまして、このときの発言からいろんなことがわか

ってきまして、感化救済事業と地方改良事業の関係というものもわかってきたという経緯がありました。

こうして国と地方の役割が分けられていって、国家の役割も非常に重くなっていくこと、社会改良の日本版というかたちで開始されていくこと、それから対象が国民全体になることなどなど、20 世紀の現代に社会事業、社会福祉が求められていくような要因が大体そろってくるということになるわけです。

ところが先ほども言いましたけれども、日本の場合は、自由主義もデモクラシー、民主主義も否定しながら形成されていくというものでありまして、さらに将来予測される社会問題に対して、予防的、早熟的なかたちで取り組まれていくという特徴を持っていたがゆえに、この始まりの時期は、極めて精神主義的あるいは道徳主義的な色合いを強く持っていたということ、ここに特徴があるだろうと思うのです。

都市に始まる現代的な社会構造への変化、それから農村の古い秩序、この両側面を満たす防貧の道徳主義的なあり方、それを「感化」というふうに表現してこの時期提唱されることになっていきます。このことはまぎれもなく日本の特徴を反映した社会事業、社会福祉の幕開けに位置するものと考えられるわけです。

こういったかたちで感化をとらえ直しまして、社会事業、社会サービスの幕開けというとらえ方をしていきますと、大正期の社会事業という言葉に込められていた意図のようなものも見えてくることになります。

ここでまた資料の中で気づかされたことをちょっとご紹介してみたいと思います。大正期、内務省社会局の中心にありました人で、田子一民という人物がいますけれども、彼が日本式社会事業ということを唱え始めます。彼が書いた『社会事業』という書物の中にいくつか面白いことが出ています。まず社会政策との関係でありまして、どうも読んでいると、彼の場合は、社会政策が専ら注目していく分配の問題も、実は社会事業で解決できるというふうに考えているらしく思えるわけです。彼の場合の社会事業は、社会政策におけるような国家の強制力を発動しないで、どちらかというと社会の強い立場にある人が自覚することによって行っていく一方的な保護であるというような位置づけがなされています。よく「仁政」と言いまして、民を哀れむ政治という言葉がありますけれども、彼の場合は、儒教の思想に基づくその仁政というような表現を使って、それが日本式社会事業だというふうに位置づけるわけです。

後にこの田子さんは衆議院議員になりまして、政府を批判する立場に立っていきます。その審議の中で、あるとき「日本式社会政策」という言葉を使ったことがあります。こういうことをずっと見ていきますと、どうも彼の場合は、日本式であるということで、社会事業も、社会政策も実は同じように考えていたのではないかというふうに思われるのです。

こういったことと、当時の行政組織の問題が重なり合ってきていまして、組織上の問題で興味深いこともいくつかでてまいります。当時 1918 年ぐらいだったと思いますけれども、救済事業調査会という新しい組織が内務省の中に出来まして、この位置づけを公文書の上

で見ていきますと、社会政策を調査、審議する機関というふうに書かれています。ところが表に出てくる組織の名称が救済事業だったり社会事業だったりしていまして、しかも具体的な実施の段階になると、社会事業という言葉を使うわけなのです。そうなりますと、一体この社会事業というのはどんな意味をこの時期に持たされていたのかということが疑問として出てくるのですけれども、そのかぎが、実はこの田子一民の「日本式社会事業」という表現にありまして、もうちょっと突き詰めていくと、発端がどうやら感化救済のあたりにありそうかなという気がしております。

この田子一民さんですけれども、日本式社会事業を支える思想ということで、社会連帯思想のこともとりあげております。社会連帯という考え方は、主にフランスで主張され始めた考え方でありまして、言ってみれば自由主義を修正する、つまり個人の自由に平等という概念を追加する論理だと見ていいと思います。この社会連帯思想によって、現代社会の社会政策あるいは社会福祉を支えていくという、そういう方向をとっていくわけです。

このことについては本の中で詳細に扱っていますので、ここではポイントだけご紹介をしてみたいと思います。従来この社会連帯思想に関して、日本では非常に異質なものであるので、導入によってどれだけ理念の転換が起きたのか、影響があったのか、はなはだ疑問であるという評価がなされてきています。もう１つは、結局は表面的に解釈されただけで、国家体制維持の理念になったに過ぎないという、そういう受け止め方が大半なのです。

しかし、やはり当時一時的に非常に流行したということは事実でありまして、だとすれば、これほど異質の思想が何で浸透し得るのかが、私は非常に疑問だったのです。論文ではその当時翻訳されたレオン・ブルジョアという人の社会連帯主義の文章を参考にしながら、社会事業関係者、それから社会政策学者、あとは一般知識人の各レベルで、どういうふうに解釈されていたのかというのを見てみました。そうしますと、社会事業関係者の中で、実は非常に大きな解釈替えが起きていたということが見えてきました。特に政府の関係者になりますと、大半が国民の国家への連帯責任というかたちでとらえる傾向があって、特に文部省の社会教育を扱う人たちがこういった傾向を強く持っていたのです。

社会事業関係者の中で田子一民はどうだったのかといいますと、彼は国民の連帯責任という考え方は持っているわけです。そこは共通土俵としてあるわけですけれども、彼の場合は、どちらかというと強い立場にある人の連帯の自覚というものを主張していまして、それを社会事業拡大の基盤としていったというふうにどうも言えそうなのです。つまり、フランス生まれの非常に論理構造のしっかりした思想を巧妙に取り入れながら、文部省の場合ですと国民の思想善導という言葉が当時使われていますけれども、国民の忠誠心を求める論理として利用するわけです。そうなると、どちらかといえば社会事業を抑制するという方向で進めていくことになります。

ところが社会局のほうでは、日本式社会事業を支える思想ということで利用していくということになるわけです。そうすると、ここで社会事業の抑制と拡大の両方に意味を持ち得た社会連帯の解釈が起きているわけで、これが一体なぜ起きたのかということになりま

すが、ここには社会連帯思想そのものが、もともと持っていた共同の道徳性の問題、それから社会主義に対する思想対策的な側面、このあたりが多分利用されたのではないかと思われるわけです。

私自身は、それを家族国家を支える理念として利用していったというふうに述べています。その意味では、多分この考え方は感化と一貫性を持った思想であったと言えるだろうと思うのです。つまりこの時期の社会連帯思想というのは、明らかに積極的に国家体制に変革をもたらさないための思想として利用されまして、そのために表面的どころか大変巧妙なかたちで解釈替えを経て、浸透していったものと言わなければならないように思えています。

以上論文の分析視点ということで三つの点について触れてきましたけれども、結局私は日本における社会事業の形成、現代に成立を見る社会事業の戦前期の特徴を見てきたことになるわけです。つまり社会事業の中に社会政策をも含み込んで、その意味で両者に明確な区別をつけることをしないで、全体として家族国家を支える政策ということで取り組まれていったことがわかってきました。個人の自律あるいは自由を前提としない国家の保護策の総称ということで、この社会事業が成立したのではないかと思えるわけです。

このことは統治の側に立つ人々、その統治者側の自覚によって、拡大もし得るし抑制もできるという、そういう性格を持った保護策だったということが言えるのではないかと思います。この問題は後の社会政策にも影響を与えていきますし、戦時厚生事業というところにもつながっていくだろうと思うのです。さらに、戦後の自由と民主主義の体制のもとで、それがどう受け止められていくかということと無関係ではないように思えています。

以上のようなかたちで論文を終えまして、見えてきた問題について、最後に簡単に触れておしまいにしたいと思います。

第１番目ですけれども、現代社会に社会福祉が成立するというふうに考えていきますと、公共的に編成されるということが主眼になるだろうと思いますが、だとすれば、その公共の意味というのが改めて問われなければならないように思います。とりわけ日本の場合には、古代以来公の問題を、「おおやけ」あるいは絶対者の意思というかたちで受けとめてきた長い伝統がありまして、そういう意味では日本の場合、公共の解釈というのは単純ではないだろうと思うわけです。明治の恤救規則の公の位置づけ、それから救護法の公の解釈を経て、戦時厚生事業までの公共解釈というものをやはり１回きちんと見ておく必要があるというふうに思えています。

それから、さらに公的扶助を形成する戦後の問題にもやはりかかわってくると思えるわけですけれども、公的扶助まさに公なのですけれども、そこに何を込めようとしていたのかということも再検討してみる必要があると思うのです。なぜそこまで言うかということなのですが、90 年代半ばに入りまして、社会連帯という言葉が再浮上してきます。そのときに、大体が社会連帯の主張によって国家責任を後退させているという批判がなされておりましたが、そういったことを見ても、公共をめぐる論議というのは、十分に尽くされて

いるとは言いがたいように思えるわけです。

それとかかわって第２番目ですけれども、我が国の場合、戦前期に日本式社会事業を提起して、社会政策ではなくて、社会事業の拡大を求めていったということになりますけれども、その儒教道徳的な論理構造の中からはナショナルミニマムの発想というのは出てこないのです。そうなると、日本がいつどこでこのナショナルミニマムという考え方を学びとったのかということが気になるわけですけれども、戦後の公共の解釈と多分微妙にかかわりがあるところだと思いますので、この関係をもう１度見なければいけないかなというふうに思います。

それから、最後の課題というのは非常に大きなことになりまして、生涯のテーマとすべきものだろうと思っております。現代社会を日露戦争後からというふうにとらえていきますと、その前半が戦前期に当たりまして、後半が戦後の歩みということになるわけですが、やはり戦前期までの歩みをどうとらえるかということが、まずやらなければいけないことだろうと思っています。今でもよく戦時中の厚生事業の総括は十分になされていないという指摘がありますけれども、やはりここを通ることなくして戦後を別物のように見るわけにはいかないだろうと思うのです。全否定ということでは何も見えてきませんので、理論としても実体としても、戦前の到達点というものを現代社会の歩みとして、見極めておく必要があるだろうと思います。

それから戦後の問題に関しましては、1970 年代以降、実質的に国民の７割が賃金生活者になるという、そういう実態が出てくるわけですけれども、この時期からスタートするいろいろな社会福祉政策の問題を、公共形成の方向と併せてやはりとらえ直していくことが必要だろうと思いますし、それらの個別の実証をする上で、併せてこれまでの福祉の歴史理論が何をどのように取り上げてきたのかということを、やはり整理再検討していかないといけないかなというふうに思っています。

随分大きな話になってしまいましたけれども、今回このような時間を与えていただきまして、私の研究のスタートラインを改めて見詰め直す機会が与えられたと思っています。こういう機会をいただいたことに心から感謝を申し上げまして、今日の私の話を終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。

資　料

『日本における社会事業の形成―内務行政と連帯思想をめぐって―』

―その背景と課題―

2001年7月14日
池本美和子

1．　日本の福祉史の特徴

(ア)福祉発展の3段階と日本の近代および現代
① 福祉発展の3段階
第1段階→ 前近代社会における抑圧的な構造の下で展開される政治的・宗教的救済と共同体内部の相互扶助
第2段階→ 近代社会で獲得されていく自由とそれにもとづく個人の慈善事業と公共救済の形成
第3段階→ 賃金生活者が社会の圧倒的多数をしめる現代社会構造のもとで必要となる国家規模での生活保障のシステム。
自由にもとづく民主主義的な編成としての社会福祉の成立
② 近代日本の国家体制と支配的慈恵の再編（恤救規則という公共救済）
③ 自由を抑制しながら進められる日本の近代と現代社会における連帯の課題

(イ)感化救済事業が示すもの
① 都市部に生じ始める現代的社会構造への変化と農村部との国民的統合の課題
② すべての国民を視野に入れた防貧的政策への転換

(ウ)社会事業の枠組み
① 国民の感化にもとづく社会サービス（社会奉仕）

2．　本書分析視点の意味

(ア)現代への社会構造の変化と救済政策の転換
① 国家主導の地方再編成
20世紀にはじまる国家規模の社会改良としての地方改良事業
② 国民の感化を基調とした防貧構想
救貧を必要としない道徳主義的な「救済制度」
③ 社会事業・社会サービスの幕開け

(イ)内務官僚と内務行政―新興の政府組織のとりくみとして―
① 田子一民の日本式社会事業（日本式社会政策）
仁政の拡大としての社会事業　→　消費生活の文化化（生活改善）
経済保護事業
② 社会局をとりまく政府組織
社会政策を志向しつつ社会事業として展開する限界
救護法の主旨

(ウ)社会連帯思想の育子
① 友愛から社会連帯へ
連帯が内包する道徳重視と思想対策という契機
20世紀にはじまる社会サービス・社会政策をささえる連帯主義
国家の役割をめぐる社会連帯主義の論理論

② 社会連帯主義の構造　→　事実の連帯に伴う社会的不公正の認識
新たな義務（権利）の連帯の提起
自由にもとづく民主主義的協同
③ 日本の社会連帯思想
連帯責任としての国民の協同→　国家体制維持の連帯思想として
社会局の社会連帯と文部省の社会連帯

3．　今後の課題として

(ア)日本における公共救済とは何か
① おおやけの救済の義務と救貧法と公的扶助
② 日本式社会事業とナショナルミニマム論

(イ)現代社会への社会構造の変化と「戦前」社会事業・社会福祉
および「戦後」社会事業・社会福祉の位置付け
① 戦前期の到達点とその意味
② 1970年代以降に実質化する現代的社会構造と社会サービスの位置づけ
③ 現代日本における自由と社会連帯の課題
―これまでの福祉の歴史理論の検討―

『日本における社会事業の形成―内務行政と連帯思想をめぐって―』

目　次

序章―問題の所在―

第1章　社会事業の幕開け―感化救済事業と地方改良事業―
はじめに
1．救済政策の新しい動向
2．救済事業に関する国家財政の方向転換
3．感化救済事業の提唱
4．地域社会の再編成
(1)　戊申詔書
(2)　市制・町村制改正
(3)　地方改良事業
5．救済事業―救貧と防貧―
(1)　救貧施策
(2)　防貧による社会改良
おわりに

第2章 社会事業の国家行政組織化
はじめに
1．救護課と救済事業調査会
(1)　救護課の新設
(2)　救済事業調査会
2．1910年代（大正前半期）の国政審議
(1)　都市人口の増加と貧困問題
(2)　保健衛生調査会の新設
(3)　生活問題の提起
(4)　社会教育の動向
3．国家的救済事業と軍事救護法
(1)　軍事救護法の成立
(2)　社会課から社会局へ
おわりに

第3章 社会連帯思想の展開
はじめに
1．二つの社会連帯
(1)　田子一民の社会連帯思想―『社会事業』にみる「私連の社会」
(2)　レオン・ブルジョアの社会連帯主義―義務（権利）の連帯―
(3)　二つの社会連帯
2．社会連帯思想の受容動向
(1)　社会事業関係者の社会連帯思想
(2)　社会政策と社会連帯思想
(3)　一般知識人の社会連帯思想
(4)　社会連帯思想に託されたもの

3．社会連帯思想と社会教育
(1)　社会連帯と教育の世界動向
(2)　日本の社会教育（公民教育）における社会連帯思想
おわりに

第4章 社会事業行政の展開―経済保護事業への傾斜
はじめに
1．内務省における社会事業行政の編成
(1)　救済事業調査会・社会事業調査会と社会課
(2)　社会局（内局）と社会事業調査会
(3)　社会局（外局）と帝国経済会議
2．経済保護事業の推進
3．地方歳出と国家歳出の動向
4．国政審議の方向
おわりに

第5章 社会事業と社会立法―救護法に託されたもの―
はじめに
1．国政審議の動向と社会立法
(1)　社会立法の展開
(2)　生活問題
2．社会局と各種調査会
(1)　社会局の外局化が内包した問題
(2)　人口食糧問題調査会の設置
(3)　社会政策審議会の設置
(4)　社会事業調査会と社会事業体系に関する件
3．救護法に託されたもの―恤救規則改正問題―
(1)　分化立法構想―救貧法と社会サービス―
(2)　権利としての救貧法改正案
(3)　一般救護の体系
(4)　救護法へのあゆみ
おわりに

終章―結びにかえて―

論文部門

（2）『 社会福祉法人制度の成立とその今日的意義
－新しい福祉分野の出現とその担い手について 』

日本社会事業大学社会福祉学部　助教授　北場　勉

北場でございます。私は役人生活が長くて、まだ教員生活があまり長くございませんので、書き物のかたちで発表したことは何回かありますけれども、皆さんのような公の前で話をする機会が少ないので、40 分という時間の制約をどうやって守ろうかと、今一生懸命そればかり考えておりまして（笑）、あるいは話の中で不行き届きがあろうかと思いますが、ひとつご容赦をお願いしたいと思います。

１枚紙のレジュメを用意いたしましたので、それをご覧になりながら話を聞いていただければと思います。まず最初に三浦先生から関連するお話もありましたので、「はじめに」のところで少し私の問題意識を話させていただきたいと思います。

今福祉の世界では、施設福祉から在宅福祉へということを言われて随分久しくなるわけです。が、なかなかその在宅福祉というのが伸びない。ニーズがあるにもかかわらず供給が伸びない。介護保険が導入されて、あるいは介護保険を導入するということで財源もたっぷり用意されたと言いながら、「保険あって介護なし」という供給サイドの不安が相変わらず抜けない。これはなぜだろうかというのが私の基本的な問題意識だったわけです。役人をやっておりました昭和 50 年代後半～60 年代ぐらいからそういう議論があったように私自身は思っております。

それで、最初から思いついたわけではありませんけれども、その原因が何だろうかということをいろいろ考えながら、結果的に整理したことを申し上げます。１つは福祉供給における国家責任。それも単なる国家責任ではなくて、国家が自ら実施するという実施責任。つまり民間をあまり期待しないという考え方が福祉の中に非常に強くある。それがまず１つだろうと。

２つ目が憲法 89 条でございまして、いわゆる慈善博愛の分野については公のお金を出してはいけない、つまり民間に国は補助をしてはいけないという世界にもまれな規定がある。法律どころか憲法という中にそういうものがある。従ってそういう法律をつくろうとすると憲法違反になる。先ほどの三浦先生のお話にもありましたけれども、こういうものはアメリカの州の憲法の中にはいくつかあるけれども、世界的にはほとんどない規定です。これが何か影響しているのではないかというのが２つ目です。

それから３つ目が、今日お話をしたいと思います社会福祉法人制度。この論文からはちょっと外れますけれども、公的な助成が民間に流れるルートはというと、日本の場合には社会福祉法人というチャンネルを通じてしか流れない。そういう仕掛けのために、民間の

サービスあるいは自由なサービス供給が制約されてきたのではないかというあたりを思いつき始めて、ぽつぽつ書き始めたということでございます。

今日お話をする論文は、その３つの問題の一番最後の問題を扱ったものでございます。少し具体的に申し上げます。社会福祉法人というのは、ある時期までは日本の社会福祉供給にとって非常に重要な役割を果たしてきたというふうに評価されている。ところがいつの間にかどうもそれがネックになっているというような評価が出てくる。なぜそういう評価の違いが生じるのだろうかと。特に介護保険のときには、社会福祉法人制、あるいは措置制度という体系の中に組み込まれた社会福祉法人というのもかなり批判の矢面に立たされたような気がいたします。その中から福祉供給の多元化や規制緩和も強く叫ばれるようになった。その背景は一体何だろうかというのが一番の問題意識でございます。

話の進め方として、私も少し歴史をやっておりますので、社会福祉法人制が出来る前、それから出来た後の流れを、その間に社会福祉法人の成立過程を挟みながらお話をさせていただきたいと思います。

先ほど池本先生のほうからお話のあった社会事業とも絡むのですが、私はやや通説的な立場でとりあえず物を申しますが、社会事業の担い手という観点で考えたとき、その前の感化救済でも慈善でも構わないのですけれども、日本ではどういう人たちが担ってきたのか。本の中ではもう少し前の時代も扱ったのですけれども、この論文ではいわゆる米騒動の後の時代の担い手ということに着目をしてみました。

当時の内務省のいろんな社会福祉事業関係の統計数字がございます。社会施設というのは、いわゆるハードのものだけではないと思いますけれども、その数の伸びというのを調べてみると、いわゆる米騒動の後というのは急激に社会事業の数が伸びているわけです。分野的にも伸びているし、それぞれの内容的にも伸びているということであります。

米騒動というのはどういうものであったかということは申し上げるまでもございませんけれども、短期間の間に日本中に暴動が起きる、それもごく一般の庶民が自然発生的に暴動を起こしたということで、当時の内閣が倒れて原敬内閣に変わるというような、大きな変革を引き起こした事件だったわけであります。

そこに参加した人たちというのは、都市の人夫だとか車夫だとか沖仲仕、あるいは土方などの労務者、あるいは各種の手工業者の職人、労働者、店員、農村では貧農とか日雇いというようないろんな広範な人たち、つまり一般の低所得者であった。当時は必ずしも労働者階級ということではないけれども、雑業であろうと雇用者であろうと自営業であろうと、一般の低所得者がかなりこの暴動の担い手になったということ。

それと、たまたまその前年にロシア革命というのが起こっていて、実は米騒動も、いわゆるシベリア出兵という当時の反社会主義国が呼びかけてきた行動に日本が参加することが１つの引き金になったように、社会主義思想に対する非常な脅威感が広がっている。そうした国際環境の中で、たまたま自分の足元で、まさに革命のようなことが起きた。当時の政府にとっては驚天動地で内閣も変わるという中で、いわゆる一般低所得者対策を講じ

ないと、日本がひっくり返る、あるいは社会主義が日本に導入されるのではないかという当時の為政者の猛烈な危機感、これが新しい事業への展開、つまり国主導の事業の展開に寄与したのではないかというふうに考えております。

それではどういう事業がこのときに増えたかというと、もちろん伝統的な慈善救済事業も増えてまいりますけれども、何といっても特徴的なのは、経済保護事業あるいは失業保護事業というようないわゆる貧しい人、従来の困窮者とは違うニーズに対応する事業が起きているというふうに考えていいのではないか。

具体的に言いますと、住宅供給であるとか公益質屋、公益市場、マーケットですね。それから簡易食堂、公衆浴場、内職あっせんなど。それから住宅を補完する意味で無料宿泊提供所、労働寄宿舎、共同宿泊所、職業紹介、失業救済事業、職業補導、授産。その中でまたさらに妊産婦、乳児保護とか保育所、隣保館などの事業が増えていくということであります。

つまり、それは今まで社会事業や慈善事業としてはなかったようなものが新たな事業として内務省の統計の中に表れているということであります。

それでは、こういう事業を担った人がどういう人であったかというと、最初はやはり自治体、公が担うわけであります。経済保護事業の道府県、市町村での事業数を見ますと、米騒動が起きる前の 1916 年は、経済保護事業は全部で 3 つしかなかったのです。それが米騒動が起こった年の翌年でしょうか、1919 年になりますと、197 といきなり 3 桁に広がっている。さらに 1922 年は 313、1926 年では 632 というような広がり方をしていくわけです。

ところが、この中身をよくよくご覧いただければお分りのように、現在社会福祉事業といわれるものの中にこれらはもうほとんど入っていないわけです。例えば公益市場、もう今ではあまりイメージが湧かないかもしれませんが、これは、庶民に必要な生活必需品が不正な価格操作によって値段が吊り上げられないように、そこに行けば公正な価格で必要なものが買えるというものであります。

公衆浴場なども、今はもう完全に公衆衛生のためのものでありますけれども、もともとはこれは労務者が泊まる簡易宿泊所に付設されていた浴場が、そういう労働者だけではない一般の庶民にも必要だというので、それから分離して出来たものです。もちろん労働者の職業訓練とか職業紹介というのは、後に日本がＩＬＯに加盟するということの中で、労働行政として独立していく。

ここで 2 つ教訓的なことを申しますと、この時代、社会事業が起きることに関して、つまり起業に関して何ら制約はなかった。援助もなかったけれども制約もなかった。最初に公が担ったと言いましたけれども、必要に応じて民間のいろんな事業が後を追うように出てくるわけです。その意味では起業の制約がないということには、それがどれぐらいのニーズを満たすかということを別にして、そういうニーズに応じた供給が出てくることではないかということ。

それともう１つは、社会事業というものが決して固定的なものではないということ。その時代、国民生活にかかわるもので、ほかに手段がなければ、何でも社会事業になり得るのかなという印象を強く受けたということであります。社会事業というと、おそらく今は社会福祉事業法改め社会福祉法の第何条の定義の内容で言われるのでしょうけれども、非常に長いスパンで見ると、やはり時代の状況に応じて変わり得るものではないかという感じを持っております。

いずれにしても大正から昭和にかけて、関東大震災だとか金融恐慌とか世界恐慌、いろんな不況が何度も続きます。そういう中で引き続き民間事業というのは拡大を続けていくわけであります。拡大はしたけれども、今度は財政的な面で言うと不況の中でお金が集まらない。数が増えたけれども寄付金が集まらないということで、昭和の初めになるとこの事業の運営が非常にまずくなる。そこで公的な助成を求める運動と、政府のほうでもある程度統制をして公的な管理下に置こうという思いが交錯をして、ご案内どおりに社会事業法の制定ということになるわけです。社会事業法の制定自体は昭和 13 年、1938 年ですけれども、法案自体はその前年の議会にかけられ 1937 年の４月ぐらいから検討が始まりました。

そこで一番大きな問題になったのが、社会福祉事業を認めるときに届出だけで設立を認めるか、許可を与えて認めるかだったというふうに出ております。その中で、届出主義と許可主義のプラスマイナスを比較検討しているわけなのです。

届出主義の長所は何かというと、自由設立であるので絶えず新興の社会事業を発生させることができる。また民間社会事業を萎縮させることがない。一定の型にはめないために、既存の社会事業の擁護にはならない。逆に短所というと、今度は統制が効かない。不良の社会事業が生ずるおそれがある。乱立したりする。あるいは助成や免除などの恩典を十分に得がたいという面がある。起業はやりやすいけれども粗製濫造ということもあり得る。しかもなかなか助成をやりづらいという面がある。

逆に許可主義のほうはどうかというと、長所としては統制監督が効くということ。従って悪質なものを排除して、サービスの質のいいものだけを残すことができる。社会的信用も高まる。さらに助成の合理化を期待できる。変なものに助成しなくて済むということです。短所としては、新しい社会事業の勃興を阻害し新陳代謝が図れない。既存の社会事業をいたずらに擁護することになる。一定の型にはめてしまう。独立自営の気風をも失わせるというようなことが、この時代に既に議論されているわけです。これは後の時代にも非常に示唆的なことだというふうに私自身は感じております。

結果的に、原則は届出だけれども、収容施設についてだけは許可制にしようという案で検討が進むのですが、実はこの法案自体が日中戦争が始まったために途中で頓挫してしまいました。そして改めて議論する中で許可主義というのが飛んでしまって、社会事業法は届出主義だけで、事業を認める法案になるわけであります。こうして戦前に民間事業に対する統制法として出来た社会事業法は、届出主義に基づく法律として制定されたというこ

とであります。

次に、社会福祉法人の成立過程ということに話を変えさせていただきます。ご案内のように社会福祉法人は、昭和 26 年、1951 年の社会福祉事業法の中にその設立根拠が規定されるわけでありますが、それに至る経緯として、戦後の福祉改革が間に挟まっているわけです。戦後の福祉改革というのは、ＧＨＱのもとで日本の非軍事化、民主化を図ることを根本の理念として行われたものだと理解いたしております。特に軍事優先というものを排除するための無差別平等というのが最大の課題であったわけです。これによって公的扶助とか戦後の社会福祉事業における公私関係も創設されてくるわけです。

けれども、もう１つ、戦後の我が国が直面しなければいけなかったのは失業問題であったわけです。国内産業がなくなって、国内の失業者もさることながら、海外から大量の引揚者が着の身着のままで引き上げて来る。そういう失業者に対して何らかの援助を与えないと、国内の治安対策という面から見ても由々しい問題であるということで、実は戦後の社会事業の１つのポイントは、こういう人たちを働かせるための授産事業、いわゆる一般授産が非常に奨励されたわけです。困窮者に対して職を与えることと、物を生産することは国家の経済目的にもかなうということで、戦後すぐに出来ました生活困窮者緊急生活援護要綱、あるいは旧生活保護法の中で、この授産事業に対する公的助成が積極的に進められる。法人であろうが個人であろうが、差別なしに一挙にどんどん奨励されることになったわけであります。

ところが当時の経済統制下では、民間企業ですとなかなか原料物資の配給が来ないということもあって、本来なら民間企業として行うべきものまでが授産事業にもぐり込んでくるというような事態が発生して、本来の社会事業としてあるまじき事態が展開してくるのです。そういうことで、今度は逆に不良なものを排除することが、もう既に昭和 22 年ぐらいからＧＨＱの指令等々で行われるようになってくるわけであります。

ところで、公益法人に対する我が国の税制はどうなっているかというと、所得税は明治 20 年に出来て、法人税は昭和 15 年に出来ましたけれども、その間は所得税の体系の中で、法人所得に対する課税も事実上行われておりました。公益法人はではいつ出来たかというと、明治 29 年、今の民法の中で、社団法人、財団法人というものが公益法人として設立される。そういうものが出来ますと、社会事業の世界においても、個人ではなく社団法人とか財団法人というかたちで社会事業をする人たちも増えてきたわけであります。

こういう公益法人に対しては、基本的に国税も地方税（大体固定資産税的なものですけれども）も、いずれも非課税というのが日本の伝統的な政策で、これは戦後の初めまでずっと続いてきたわけです。

ところが先ほどの不祥事が起きた頃、昭和 24 年に、コロンビア大学のシャウプさんという人が団長で来て、日本の税制を検討する中で、公益法人というものの実態をいろいろと見ると、全然公益的な活動をしないで営利的な活動をしている。しかもそれに対して何ら課税もされていない、これは非常に不公平であるというので、シャウプ税制の一環として

公益法人課税の方針が勧告され、昭和25年の税制改正で公益法人の収益事業に対して税を課すということが立法化されてしまうわけです。

これは授産事業だけではなくて、全ての社会事業に適用されたわけです。当時は共同募金があったとしても、一般の募金なり寄付金が少ない個人事業にとっては由々しいことであって、当然免税という要望が出てきたわけですが、そこで問題になったのが、優良な社会福祉事業とそうでないものを何で区別することができるのかということ。公益法人ということだけでは非常にあいまいで、きちっと区分けをできないということで、なかなか税の優遇措置が認められそうもない。

そこで何とかそれを認めさせようということで、より公共性の高い、社会的な信用力を得るための特別法人をつくって、何とかそれを逃れようという動きの中で、特別法人が出来たというふうに考えました。

実はこの論文を書いた後で、黒木利克さんの『日本社会事業現代化論』という本の中で、今私が申し上げたような事柄を見つけました。つまり社会福祉法人というのは、シャウプ勧告において、非課税法人に対する非課税の取り扱いを再検討すべきと指摘されたことに対して、「厚生省は社会福祉法人制度を創設して、民間社会事業の経営主体の基礎を固めて、社会事業の社会的信用を回復するとともに、法人管理に合理性を導入するとともに…」と、まさにこのシャウプ勧告に対応するかたちで、厚生省が社会福祉法人制度を考えたという記述があります。私が見ていなかっただけなのですが、おそらくこの経緯はそうなのだろうと思います。

この結果、現在社会福祉法人があるように、収益事業と公益事業をきっちり分けるとか、企業会計原則をとるとか、事業報告を出すという経理関係、あるいは理事については3人以上でなければいけないとか、同族は半分以下でなければいけないとかという、もろもろの制約がかけられて、一般の公益法人とは違うのだということが確保されるようになるわけであります。

さて、社会福祉法人制度が出来ますと、同じ年に生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法が同時に改正されて、これらの法律の中に社会福祉法人制度が導入されました。それと併わせて、憲法89条で「公の支配」下になければ禁止されていた公的助成が、実は生活保護法の昭和25年の改正で公益法人にも認められていたのですが、この社会福祉法人にも憲法89条の公の支配を担保としたものとして集まってまいります。それ以外に税制上の優遇措置、寄付金の損金算入であるとか、あるいは今で言えば社会福祉・医療事業団からの長期低利融資、あるいは民間のいろんな助成団体からの助成というものが全部集中するような体制が、この社会福祉法人制度が出来てから整備されていくわけです。

ところが社会福祉法人というのは、もともとはご案内のように一種事業、つまり主として施設収容事業だけを対象とするというふうにうたわれていますけれども、事実上は保育所ですとかの二種事業に対しても、この社会福祉法人というのはどんどん進出してまいります。また、社会福祉法人でなくてもできる事業、例えば児童福祉法では保育所を開設す

るのは私人でもできますけれども、知事の許可が要る。そういうようなかたちで、社会福祉法人制度はもちろんそうですが、それ以外のいろいろな個別福祉法の事業でも、戦後は許可主義に大きくシフトしていくわけです。

戦前の社会事業法では届出主義であったものが、戦後の福祉改革の後では許可主義が大勢になっていく、そういうことが言えるのではないか。それは、起業、新しい事業を起こそうとする観点から見ると、新しいことをやりにくくし、既存の人たちを保護するような機能を果たすほうに、戦後の社会福祉の担い手を規制する法律が大きく変わったというふうに考えられるということであります。

さて今度は観点を変えて、いわゆる在宅福祉と施設福祉ということを考えたときに、今までの許可主義とか公的助成というのは、施設を中心とする体系であったわけです。措置委託の問題が別にあるのですけれども、助成ということだけを考えてみますと、措置制度下で行われていた助成というのは、建物に対する４分の３の公的補助で、それ以外の補助は何もないわけです。運営費は基本的には措置委託で出るが、助成はハードに対する補助しかないということ。それと社会福祉法人を設立するには、基本的には財団法人と同じように３億の基金がないと設立ができない、あるいは収容施設については 50 人以上というようないろんな規制があって、いわば施設中心の体系が出来上がっている。

それを新しい在宅福祉事業に当てはめてみると、そもそもホームヘルプのような在宅事業には、ハードはそんなにありませんから、まず補助金の出ようがない。デイサービスのようなハードを必要とするものをやろうとしても、今度は社会福祉法人になるのに３億円が要るというようなことで、起業自体に許可というものがあって大変だし、補助を受けようとすると補助の項目がないとか、あるいは社会福祉法人までならないと補助が受けられないというようなことで、新しい在宅福祉の分野へは進出しにくい体系が出来上がっていたということだろうと思います。

しかしながら、いろんなところからこの在宅の分野に進出がみられるわけです。１つは社会福祉施設がこの分野にアプローチする。これが一番最初だと思います。もともと老人福祉法でホームヘルプという事業はありましたけれども、デイサービスですとかショートステイというのは、実は社会福祉施設の機能を地域に開放するという流れの中で出てきたわけです。これは介護の問題で言えば、要介護者が増えてきて、これが問題になったときに最初に取り組んだのは何かというと、社会福祉施設緊急整備計画ということで、施設を増設することにまい進したわけです。

ところが、そういう施設の大半というのは土地の安い、あまり人のいないようなところにぽつぽつと出来ていく。それは周りの人たちから見ると、何か姥捨て山のような迷惑施設である。全然地域との交流の接点がないというようなことで、やはり施設の持っている機能を地域に開放することによって地域との接点をつくり、社会福祉施設が単に入所者のための生活の場ではなくて、地域福祉の拠点になるような場にしなければいけない。審議会の検討の中で、デイサービスとかショートステイ、あるいは給食サービス、入浴サービ

スというようなものを地域に開放していくというものが出てくる。いわば在宅福祉の三本柱のホームヘルプ以外のものが、この流れの中で出てくるということです。

それから２つ目は、ホームヘルプ事業自体が多元化をしていく。これはもともと市町村事業で、委託する場合には、社会福祉協議会に委託をするということでスタートしたわけですけれども、昭和57年になって、低所得者を対象とするという限定が外されて、所得課税世帯でもいいということになる。まずこのように対象が広がり、さらに委託先も社会福祉協議会以外に社会福祉法人、ＮＰＯあるいはいわゆる住民参加型在宅福祉サービス団体でもいいよということで、ホームヘルプ事業で対象の拡大と、供給主体の多元化ということが起きてまいります。

３つ目が民間の営利企業が参入してくる。年金等で高齢者も所得が増えてきたことから、有料老人ホームに入居する、あるいはベッド、車椅子を買うとか、巡回入浴というあたりで営利企業がこの分野に参入してまいりました。

さらに４つ目は医療サイドから。老人医療費が非常にかさんでくると、老人の社会的入院というのが問題になってくる。この老人を何とか家庭に帰そうと、老人保健法で、長期入院をすると病院の収入が減るというような仕組みを組み込みます。ところがなかなか地域に帰れない、家庭での受け皿が出来ないという中で、老人保健施設というのが中間施設として出来てくるわけです。さらに訪問看護というのもこの関係で出てまいります。

いわば今まで何も施策のなかった在宅福祉の分野に、手探りでいろんなところが進出してくる。いわゆるメニューがそろってきた。それを財政的に裏づけたのがゴールドプランで、いろんなメニューが全部盛り込まれています。10年間の計画として６兆円のお金を投ずるというゴールドプランが出来て、それに法的な裏づけをしたのが福祉８法改正だというふうに理解をしております。

そういうふうに考えてみると、新しい在宅福祉というのは、米騒動の後に社会事業が今までの貧しい人だけを対象にするものから、一般低所得者にまで、対象を広げたのと同じような意味で、今までの施設中心の福祉の世界の中に、新しいフロンティアが出現したようなものなのではないだろうか。ところがそのフロンティアに出て行こうとする人たち、非常に起業が難しい中にもそういう人達が出てくるわけですが、それを社会的に支援するような制度が未整備である。それが、いろんなことに手を尽くしながら、なかなか供給が充足しない背景の１つにあるのではないかというふうに考えています。

それで、具体的な支援は補助金とか税制とかというかたちでするわけですけれども、ＮＰＯ法人に対する税制優遇といった要望が出ていますけれども、なかなか実現が難しい、展望が開けていない。ところが社会福祉法人に対しては税制の優遇措置もありますし、公的な援助もありますし、いろんな意味での民間のお金が集まってきている。これをもう１度再評価したらどうかというのが私のつたない提案でございます。

今あるものをただ使うというだけでは何も新しいことが起きない恐れがあるので、社会福祉法人の参入の規制をうんと緩くして、いろんな人たちがもっと低い基準で社会福祉法

人になれるようにしたらいいのではないかと。あるいは民間の営利企業が入ってもいいし、ＮＰＯが、ＮＰＯ法人ではなくて社会福祉法人になってもいい。そうすれば税制上の優遇措置も受けられるしという思いを持っております。

論文からはちょっと外れますけれども、課税をするしないというところで、営利企業と非営利事業で取り扱いが異なるということについて、不公平ではないかという議論があり得るかと思います。これについては、営利企業は剰余をいくらでも処分できる。株主に配当することもできるし、ほかの目的にいくらでも使える。しかし非営利法人の剰余というのは、基本的にその事業に回すならば課税の優遇措置は得られますけれども、そうでなければ優遇措置が得られない。そういう意味では剰余の処分の仕方が違うのだから、当然そういう課税の差というものは認めていいだろうというようなことが考えられます。そうだとすれば、社会福祉法人に対する非課税措置の存続、あるいはもっと優遇ということも考えられるのではないか。いろんな主体の人たちがこの社会福祉法人になって、それこそ平岡先生のご専門の準市場化とか、社会福祉法人の中での供給の多元化みたいなやり方というのも、在宅福祉サービスの供給の一つの手段ではないかというようなことを考えているということでございます。どうもご静聴ありがとうございました。

資　料

社会福祉法人制度の成立とその今日的意義
－新しい福祉分野の出現とその担い手について－

2001.7.14; 北場　勉

Ⅰ　はじめに

Ⅱ　社会福祉法人制度成立以前の社会事業

1　米騒動後の社会事業の勃興とその担い手

2　民間社会事業への監督・助成の一般化（社会事業法の制定）

【届出主義と許可主義】

Ⅲ　社会福祉法人制度の成立過程

1　戦後の離職・失業の増大による授産施設の隆盛と不祥事の発生

2　シャウプ税制改革（公益法人の収益事業に課税）

(1)　シャウプ勧告以前の公益法人課税の状況

(2)　公益法人課税にかかるシャウプ勧告の背景と内容

3　社会福祉法人制度の成立（社会事業の公共性・社会的信用の確保）

Ⅳ　社会福祉法人制度成立後の社会福祉事業の動向

1　施設福祉サービスにおける社会福祉法人の優勢

Ⅴ　供給主体の多元化と社会福祉法人の役割

1　在宅福祉サービスへの転換とその担い手

【社会福祉施設からのアプローチ】
【ホームヘルプ事業からのアプローチ】
【民間企業からのアプローチ】
【医療サイドからのアプローチ】

2　在宅福祉拡大の意味と社会福祉法人の役割

（3）『 社会サービスの多元化と市場化
―その理論と政策をめぐる一考察― 』

お茶の水女子大学文学部　教授　平岡公一

ご紹介いただきました平岡でございます。　私の論文のテーマは「社会サービスの多元化と市場化」ということでございます。福祉多元主義とか社会福祉サービスへの市場メカニズムの活用ということが、今日の社会福祉のあるべき方向であるというようなことが盛んに議論されておりますが、その中で、一方では、そういう方向を積極的に推進すべきだという考え方が有力になってきており、他方では、社会福祉の分野に市場原理を導入するということは非常に問題が多いのではないかということもよく指摘されているわけです。

しかしながら、この問題について、このような論文を書くと決めた基本的な問題意識とは、そういう議論が活発になされる一方で、多元化とか市場化と言われるものが一体どういうことを指すのか。あるいはその長所とか欠点というのはどういうものであるのか。あるいは、諸外国ではそういうことについてどのような議論がなされているのかということについては、必ずしも我が国では十分な検討を行っている論文、研究が少ないのではないかということで、基本的な問題点、論点の整理をしてみようということでした。それによって、いわば政策論議を展開していくための議論の枠組み、合理的な議論の展開のための枠組みをつくっていこうという問題意識というものが背後にはありまして、こういう論文を書き上げたということでございます。

これからお話することは、基本的にはこの論文の要点をまとめたということになります。この論文を書き上げましてから２年ぐらいの時間が過ぎまして、その間に介護保険制度がスタートするといった新しい現実の動きもありまして、そういった現実の動きを踏まえて、また私自身の考え方が少し変わってきているということもございます。ですから、本来ならば、現時点でこの問題についてどう考えているのかということをまとめてお話するべきであるかと思いますが、そういたしますと、かなりもとの論文から離れてしまうということもあるかと思います。

今日のこの会の趣旨は、この研究の内容についてまずご紹介するということだと思いますので、原則的にはこのもとの論文の内容に即してお話をさせていただければと思っております。

この論文の内容は次のような構成になっております。まず基本的な問題の所在、あるいは研究の課題について述べたのが第１節であります。続いて第２節では多元化であるとか市場化の概念の定義であるとか、概念枠組みについて検討を行っております。続いて第３節では、その社会サービスの多元化と市場化をめぐる先進諸国の政策動向について概観をしております。第４節では多元化と市場化を目指す改革の代表的な事例として、イギリスのコミュニティーケア改革というものと、イギリスの医療制度の改革、すなわち、ナショ

ナルヘルスサービス（国民保健サービス）の改革というものを取り上げまして、その特徴を検討しております。第５節ではそのイギリスにおいて、そういった制度改革の分析評価を行っていく場合の理論枠組みとして開発され活用されてきました擬似市場の理論というものについて、簡単に紹介するということを行っております。そして、最後にこういった政策の展開なりその議論の展開が、明日の我が国の問題状況に即してどういった意味を持つのかということを検討しております。

まず議論の出発点は、80 年代以降福祉国家体制の再編が進む中で、多くの先進諸国において、社会サービスの供給システムに、多元化とか市場化と言われる概念で特徴づけられるような変化が生じてきたということであるわけです。そして、イギリスをはじめとするいくつかの先進諸国では、社会サービスの供給主体としての政府部門の比重を低める一方で、民間の営利部門あるいは非営利部門の比重を高めるといった方向での改革が行われてきました。あるいは社会サービスのいろいろな分野に、何らかのかたちで市場メカニズムを導入するという方向での改革が行われてきたということがあります。

また伝統的な非営利組織とは違ったタイプの新しいタイプの、非営利組織が登場してきたといった変化も起きてきています。それによって非営利組織の中でも多様化、多元化が起きているという側面もあるかと思うわけです。

こういった観点からの検討を行う際の第一歩は、まず基本的な概念の分析あるいは定義ということになるかと思います。まずここでは福祉多元主義とか福祉多元化という場合に、その前提となるのが、社会サービスの供給部門が４つの部門から構成されるという図式です。これが前提になるというふうに考えておきたいと思います。

1.インフォーマル部門というのは、家族や親族あるいは近隣住民、友人などによる日常的な援助活動から構成されているものであります。2.営利部門というのは営利的な事業者によるサービス提供ということであります。3.非営利部門というのは、非営利組織によるサービスの提供から構成されているということになります。4.政府部門というのは、中央政府もしくは中央政府が直接実施するサービスの提供ということになるかと思います。

こういった４部門の分類図式については、若干国によって、あるいは論者によって違った名称が使われる場合もございますし、福祉の多元化、多元主義といった概念に代わって、福祉ミックスであるとか福祉の混合形態といった概念が使われることもあります。ですが一応ここではこういうかたちで整理をしていきたいということであります。

福祉多元主義というのは、従来の福祉国家の考え方というのが、この４の政府部門にサービスの供給主体というものが集中していく、あるいはそこに一元化していくというのが福祉国家の発展であって望ましいという考え方であったわけですが、それを逆転させて、むしろそれぞれの部門には、それぞれ長所もあれば欠点もあるということを認めて、そういう点で政府部門の役割が万能であるということではなくて、それぞれの部門がそれぞれの特徴を生かしながら、ほかの部門と協力して、役割分担をしていくのが望ましいと。４つの部門の最も適切なミックスを実現することを目指すべきだという考え方になるかと思

います。

この福祉多元主義であるとか市場化を目指した制度改革といったものについては、いくつかの類型が設定できるだろうというふうに考えております。まず第１に考えられるのが市場志向型と参加志向型といった類型であるわけです。市場志向型の福祉多元化というのは、市場メカニズムを導入してそれを有効に機能させるということを目指すものであります。そこに重点を置くものであるということが言えます。

参加志向型の福祉多元化というのは、むしろ当事者団体あるいはボランティアの活動などを通して、市民がサービス提供に参加するという機会を拡大することによって、公的な政府部門のサービスに見られるような、硬直的な体質であるとか画一性とか、ニーズへの対応の遅れといった問題を克服することを目指すものであるということが言えるかと思います。

もう１つ、私はサービス購入型と医療者補助型という類型を設定することが有効だろうというふうに考えております。この概念は、必ずしも従来使われていたものではなくて、私が仮にこういう名称をこの２つの類型に与えておりますが、いくつかの海外の文献でも類似の用語を使った類型の設定の仕方がされています。

サービス購入型というのは、サービスの購入の主体は政府もしくは自治体であります。つまり自治体がサービス供給組織から契約に基づいてサービスを購入して、これを住民に利用できるように手配するという方法であります。あるいはこれは事業委託という用語で呼ばれていても同じことであります。後で触れますイギリスのコミュニティーケア改革で推進したのは、こういうタイプの福祉多元化であったわけです。

これに対して、ここで言っている利用者補助型というのは、基本的に利用者が自由にサービス供給機関を選択してサービスを利用する。利用者とサービス供給組織との間での契約に基づいてサービスが提供される。政府あるいは社会保険がその費用の一部もしくは全額を負担するという方式であります。

それぞれその長所、短所があるということが言えるかと思いますが、一般論として言えば、サービス購入型のほうは、より公的な機関によるサービスの質のチェックというのが行いやすい、確保がしやすい。それに対して利用者補助型というのは、利用者個人がサービス供給組織を選択できる、選択の自由度が高くなるということが挙げられるかと思います。

さて次に、その市場化と多元化ということの関係ですけれども、一般的な傾向として、福祉の多元化と市場化は、並行して同時に進められるということはあるかもしれませんが、論理的には独立の現象であると考えられます。

実際に各国の政策の動きを見てみると、多元化なき市場化、あるいは市場化なき多元化といった内容の改革が行われる、あるいは政策が推進されているという例もあるかと思われます。この市場化なき福祉多元化の例というのは、日本の場合の措置委託制度のもとで、民間施設のウエイトが、すなわちサービス供給に占める比重の高まる 80 年代から 90 年代

にかけての政策の動きというのは、そういうものであったというふうに考えられます。

一方福祉多元化なき市場化に関しては、後で少し触れますが、イギリスのＮＨＳ（国民保健サービス）における内部市場の導入という改革が行われました。これは公的なサービスの供給システム、あるいは政府部門の内部でサービス供給機関、医療の場合ですと病院の間で競争原理を働かせる。利用者の選択の機会というものを保障して、公的な供給機関の間の競争を促す仕組みであるということであります。

次にその多元化と市場化をめぐる政策動向を検討する場合に、２つの視点から各国の政策動向を見ていく必要があるだろうということを考えたわけです。１つは国際比較的に各国の政策動向を見ていく場合に、その社会サービス、あるいはここでは特に社会福祉分野に絞って、社会福祉サービスの供給において、それぞれの部門が占める割合がどのくらいなのか、またそれが近年においてどの方向に変化していっているのかという点に着目するということがあります。

それから第２の視点としては、それぞれの社会福祉サービスの４つの部門の内部の構成がどうなっているのかということに着目する。とりわけ、ここでは非営利部門の中で起きている変化というものに着目することが必要であろうということであります。

まずその第１の着眼点ということで、民間の非営利部門の果たす役割、機能の大きさということに着目して、国際比較をしてみるとどうなるかということであります。ここでは社会福祉サービスの供給において、民間の非営利部門の果たす役割、機能の大きさ、サービスの総量の中で占めるシェアというものを基準に、先進諸国を１本の連続線の上に並べるとするとどうなるかということであります。

これについては、この議論は既に 15 年以上前に、三浦先生がご指摘されていることの繰り返しでありますけれども、その一方の極には、オランダのように、民間の非営利部門の役割が圧倒的に多い国があります。その近くにドイツが位置していると考えられます。その反対の極には、スウェーデンのように民間非営利部門の役割が非常に小さくて、自治体の直営のサービスが圧倒的に多いという国があるということが言えるわけです。で、そのほかにイギリス、フランス、アメリカ、日本等の主要先進国は、ドイツ、スウェーデンの中間あたりにあるということは、大雑把に言うと間違いないとされているかと思います。

このように見てくると、少なくともサービスの供給について、自治体が直接供給しなければいけないか、民間の非営利部門が直接供給をしないといけないのかということについての一般的なルールはなく、その民間の非営利部門の供給の割合と、そのサービスの質なり効果なりとの関係は、国際比較で見れば必ずしも明確な関係はないと思われるということであります。

以上で見てきたのは既に 70 年代ぐらいまでにはもうはっきりと表れてきたパターンということになるかと思いますが。ここ 10 年、15 年ぐらいの間の改革の動きというのは、全体的な傾向としては、やはり非営利部門の比重が高まるという方向にあるのではないかというふうに考えられます。特にイギリスが 1991 年から実施したコミュニティーケア改革とい

うのは、政府部門の役割を縮小して、非営利部門の役割を拡大するということを非常に体系的に行った改革の例であると考えられます。

そのほかの国においても、そういった方向に向けての変化が起きているということは確かであります。ただ、全体としてはかなり緩やかな変化でありまして、例えばスウェーデンにおいても民間委託というのがかなり拡大してきています。しかしながら全体として、圧倒的に公的な政府部門の役割が大きいという状況は変わっていないように思われます。

さて次に、先ほどもう1つの着眼点ということで申し上げましたが、その非営利部門の中での変化ということが注目される点であります。この中でやはり一番大きな変化というのは、新しいタイプのサービス供給組織としてセルフヘルプグループの役割が拡大してきたというのは、国際的に見て、かなり共通の変化なのではないかというふうに考えられるわけであります。

そのセルフヘルプグループの実際のメンバーの構成であるとか、その実際の活動の内容であるとか、それが果たしている機能などについては、非常に多様であるということが言えるかと思います。重要な点は、おそらくこういったグループの活動が、従来の社会福祉サービスの基本的な枠組みというものを越えていくような、そういう方向性を持ったものである、あるいはそういうものに対するオルタナティブ、すなわち1つの代案を示す、そういった可能性を持つものであるということにあるのではないかと思います。

さて続いて、最も体系的に多元化、市場化を目指す制度改革を行ったイギリスの場合について、福祉サービスというよりは保健福祉サービスと言ったほうがよろしいかと思うのですが、保険福祉サービスにおけるコミュニティーケア改革の場合と、ナショナルヘルスサービス（国民保健サービス）の場合の改革、いずれも1990年に成立した法律に基づいて91年から実施されておりますが、その内容について分析をしてみたいということであります。

まずコミュニティーケア改革でありますけれども、これはイギリスにおいて、コミュニティーケアを推進するという政策が60年代からとなえられてきていながら、実際には80年代に施設ケアの需要のほうが高まってしまった。あるいは在宅ケアのサービスの供給システムにさまざまな問題があるというコミュニティーケア政策の行き詰まりの状況を背景にして、91年から実施されたものであります。

その内容については、ここでは全面的に取り上げて説明することはできませんが、サービス供給の多元化という観点から言うと、その特徴はどういうところにあるのかというと、これは購入者－供給者分離といった言い方がされますが、そういった原則に基づいてその制度改革が実施されたということであります。

これはどういうことかといいますと、自治体の組織の内部でサービスの購入を担当する管理部門と、実際のホームヘルプサービスの実施であるとか、公立の施設の運営であるとかを担当する直営部門というものを切り離して、そのサービスの購入を担当する管理部門のほうは、その自治体の直営部門と、民間の機関が実施するサービスとを比較して、費用

対効果の観点から利用者のニーズに照らして最も適切と考えられる機関を選ぶ。そしてそこからサービスを購入するという仕組みをとったということであります。つまり極端な場合は競争入札ということで、公的な施設と民間の施設を競わせるというようなことを行っていったわけです。

福祉サービスにおいては、実際には競争入札というのは義務づけられているわけではなくて、やはりそのサービスの質といった観点も非常に重視されているわけですけれども、基本的にはこういう仕組みをとったということになります。

重要なポイントは、これは全く個人が自費で民間の営利的なサービスを利用したりする場合は別ですけれども、こういう仕組みのもとでは、そのサービスを購入するというのは、利用者個人個人ではなくて、その自治体であるということであります。つまり専門的な知識を持つ職員がいて、いろいろな機関のサービスの質とかコストについての情報を蓄積している地方自治体が、利用者に代わってサービスを購入するほうが利用者のニーズを有効に充足できるという考え方が、この仕組みの前提になっているということであるかと思います。

その際には、当然利用者の意向をできるだけ尊重することが望ましいとされているわけです。選択というのが福祉サービスのキーコンセプトであるというのはイギリスでも同じです。しかし、この仕組みのもとでは、必ずしも利用者がサービスの供給機関、事業者を選択できるわけではないということでありまして、施設については基本的に利用者が選択できるということになっておりますが、在宅サービスについては、法律的にも利用者の選択の権限は保障されていません。

この購入者－供給者分離の仕組みということと、いわゆる民営化といいますか、あるいは民間部門のサービスの拡大というのは、論理的には別のことですが、実際にはかなり公立の施設の民営化というのも行われていますし、またそういった競争原理が働いた結果として、民間のサービスの供給が在宅サービスでも増えてきています。

例えばイギリスの場合、ホームヘルプサービスについては、改革の前はほとんど100％近く自治体の直営で行っていました。ところが96年の段階ではそれが64％ぐらいに低下している。つまり４割弱は民間にゆだねられているという結果が出ております。かつその中で、民間の営利企業の割合が非常に増えていまして、ホームヘルプサービスの供給のうち、96年の時点では32％が民間の営利部門であるということになっています。

次にＮＨＳ改革ですが、御存じのようにイギリスの場合には、日本のような医療保険制度ではなくて国営医療ということで、単純化して言えば医療の費用は国の予算で賄われ、かつ国が直接管理して、病院は国立病院のようなものであるという仕組みになっているわけです。利用者の負担は基本的には要らない、無料の医療というのが原則になっているわけです。

そういうＮＨＳの基本的な枠組みは守りながら、その中で市場メカニズムを導入するという改革が91年から実施されたわけです。その後実は97年に労働党政権が誕生してから、

一部改革の内容に修正が加えられましたが、ここでは91～97年までの間の仕組みについて見ていくということにしたいと思います。

ＮＨＳ改革では、コミュニティーケア改革の場合とは違って、その供給主体の多元化を促進するということではなく、むしろそのＮＨＳのシステムの内部に、マーケットのような市場的な取引の場としての内部市場というものを創設するということに重点を置いた改革を行ったわけであります。

その内部市場というのは、基本的には購入者と供給者の分離という原則がとられているというのはコミュニティーケア改革の場合と同じでありまして、予算を持っていてサービスを購入する、買い上げるのは、主として各地域の病院等の管理機関であるところの地区保健当局。「地区」という名前が96年から消えますが、各地域の管理機関が購入者であると。それから、一部の一般医、これは地域のかかりつけの家庭医ですが、これも一定の予算を割り当てられて、病院の一部の医療サービスを購入できるということになっているわけです。このような購入者が患者、利用者に代わって病院等のサービスを買い上げるという仕組みをとったということであります。

ただそのときに、同時にＮＨＳ病院を一部分といいますか、大部分の機関がそうなりましたが、ＮＨＳトラストというかたちで、ある種の独立行政法人的な仕組みに変えたということがあります。ですが、基本的にＮＨＳの公的なシステムの中で、市場原理を働かせようということを行ったというのが特徴的です。

イギリスの場合のこの２つの改革の特徴をまとめてみますと、まず第一に、利用者個人ではなくて、専門的な知識とか、あるいはサービス供給機関に対する交渉力を持つ専門機関が購入者になっているという点があります。それは逆に言うと、利用者によるサービス供給機関の選択権というものが十分に保障されていないという面があります。

第２点は、この多元化とか市場化という側面にここでは注目しておりますが、それはこの２つの改革の目標を達成するためのさまざまな手段のうちの１つということでありまして、例えばコミュニティーケア改革について言えば、さまざまな利用者の権利保障の仕組みを導入する、あるいは統一的なアセスメントを行うといった仕組み。あるいはケアマネージメントの導入といったものと併せて、この多元化・市場化ということが追求されているということであるわけです。

それからもう１点は、この２つの改革は、サッチャー政権が進めてきた民営化政策の考え方を、保健医療あるいは福祉の分野に適用したという側面を持ちます。従って、その公的な支出を抑制するということにねらいがあったことは確かです。しかしながら、利用者負担の引き上げということは、この制度改革の内容には含まれていなかったということは注目すべき点であると考えられます。

ＮＨＳについては無料の医療という原則が基本的に守られたわけです。コミュニティーケアに関しては、実際には自治体が利用者負担を引き上げるという改革をかなり行っていますが、これはしかしコミュニティーケア改革の前から始まったことでありまして、基本

的には財政問題に由来するものであって、これはコミュニティーケア改革があったかなかったかはともかくとして、たとえなかったとしても、保守党政権の財政政策のもとでは、この引き上げが行われただろうというふうに考えられます。

このことが意味することはどういうことかというふうに考えてみますと、多元化とか市場化というのは、必ず利用者負担の引き上げを必要とするものではないということは言えるわけです。つまり、それは多元化、市場化ということを口実あるいはきっかけとして利用者負担の引き上げが行われるということはあるかもしれない。あるいはその多元化、市場化がなくても、財政事情などから利用者負担を引き上げるということはあり得るわけであります。

さてこういった一連の改革を行ったイギリスでは、その改革の理論的な根拠づけとして、あるいはその改革の結果を評価する研究の基本的な枠組みとして、この擬似市場の理論というものが形成され活用されてきています。

この「擬似」というのは、日本語で訳す場合には「擬似」ではなくて、市場に準ずるということで「準市場」と訳す方もいらっしゃるようですが、ここでは「擬似市場」というふうにしておきたいと思います。

つまり、このように市場メカニズムが、福祉あるいは保健医療の分野に導入されたとしても、そこで実現した市場というのは、教科書に出てくるような純粋な市場とはかなり異なっているということです。どこに違いがあるのかということについて言えば、これはイギリスのこの改革に限らず一般的に言えばということでありますが、１つは、こういう分野では相当額の公費がサービス購入のために投入されている。それで利用者の個人負担というのはかなり限定されているということであります。

次にそういうこともあって、あるいは福祉とか保健医療サービスというものの性格から、政府による規制というものが、他の商品やサービスの場合に比べて非常に広範囲に及んでいるということであります。

それから３番目に、サービスの供給サイドについては、特に福祉の分野では、営利企業、あるいは非営利企業の中でも多様な形態の組織があって、事業目的であるとか動機づけというものについては、非常に多様性があるということであります。

そういった性格を持つ擬似市場において、市場メカニズムが有効に作用し、効率性というものが実現する、最適な資源配分が実現するためにはどういう条件があればいいのかというのがその擬似市場の理論が基本的に明らかにしようとするところであるわけです。

この分野の基本的な文献に従って、市場メカニズムが有効に機能する条件というのを５つ整理してみると、このようになるかと思われます。まず第１に市場構造という観点で見ると、市場が十分に競争的であるためには、サービスの購入者も、需要サイド・供給サイドともに、その主体が多数、十分に数多く存在しているということ。そして市場への新規参入とか市場からの退出が容易であるということが前提になっているということであります。またその価格というものが、市場の需給状況によって柔軟に調整されるということが

求められているということであります。

ところが、場合によるとこのことが福祉サービスの分野について言えば、その福祉の基本的な原理原則と矛盾するということも起きてくるわけです。福祉サービスの利用者の利益という観点からすると、事業の実績が上がらないからといって、急に市場から退出したのでは都合が悪いということがあるわけで、少なくとも非営利組織などではこういった点の配慮から、事業の実績が上がらなくなってきてもできるだけ事業を継続しようとするでありましょうし、そういった観点からその事業を中止するということについて、退出については多くの国において一定の規制が設けられているということになります。

次に情報という観点から見るとどうかといいますと、市場が有効に機能するためには需要側と供給側の双方が、サービスの費用であるとか質について、性格な情報を持っている必要があるということであります、しかしここでは、医療サービスにおいてよく指摘されるような情報の非対称性の問題、つまりサービスの利用者側、消費者側が、サービスの供給側に比べて専門的な知識、サービスの内容についての情報などが欠けていて、そういう点で不利な立場に立つという問題が存在する。福祉の分野では、一般的には存在する可能性が大きいと考えられます。

３番目に取引費用と不確実性ということですが、市場が有効に機能するためには、不確実性に関連する取引費用を最小限に抑える必要があるというふうに考えられます。しかしながらその福祉サービスの場合には、どれだけの資源を投入すれば、その顧客の満足をどのぐらい獲得できるのかといったことについての不確実性というのが常に存在する。あるいは、その利用者のニーズに合わせたサービスの提供ということを実現するために、そういった契約の形態をとろうとすれば、当然その取引費用が双方にとって高くなるといった問題が起きてくるわけです。利用者の都合に合わせて直前にサービスの利用をキャンセルできるとか、そういう契約にすると取引費用が高くなるということがあります。

４番目に動機づけという観点があります。市場メカニズムが教科書どおりに有効に機能するためには、経済学の理論によれば、その供給機関の行動が、少なくともある程度は利潤動機に基づいて行われなければいけないというふうに言われております。

ところが非営利組織の中には利潤動機というのに非常に乏しい機関がある。それ自体は利用者にとってマイナスなことではないこともあるかと思いますが、市場メカニズムを有効に機能させる妨げになるという側面を持っているということであります。

最後に５番目の観点としてクリームスキミングということがあると言われています。これは我が国でもいろいろな分野での規制緩和などで問題になっていることでありますが、福祉の分野について言えば、例えば手のかかる老人性痴呆の高齢者などはできるだけ引き受けないといったかたちで、ある特定の利用者を避ける行動をとるというようなことであります。

この場合には、問題は、実際の費用に正確に対応する額の公費を支給するような仕組みというものがつくれるかどうかということで、このクリームスキミングを防げるかどうか

というのが決まってくるという側面があるかと思われます。

以上のような観点から多元化、市場化のあり方を検討してきた場合、それが日本におけるこの問題をめぐる議論にとって、どういった示唆を与えてくれるかということを最後に簡単にまとめておきたいと思います。

１つは多元化とか市場化ということを目指した改革、あるいはそういう原則に従って運営されているサービスのシステムというものも、実は非常に多様性があるということが、国際比較を行ってみると明らかになるということであるかと思います。我が国では、しばしば措置制度か契約制度かとか、あるいは国家責任か市場原理かといった二者択一的、二分法的な議論になりがちでありますけれども、例えばコミュニティーケア改革後のイギリスの場合でも、サービスの利用者を決定するのは自治体の権限でありまして、そういう点では、ある面では日本における措置制度の場合と共通の面があるわけです。しかし実際には大きな違いもあるわけでありまして、実はサービスの供給システムというのは２つしかないわけではなくて、かなりさまざまな選択肢があり得るということが明らかになります。

それから２番目に、サービスの多元化というのが、多元的な価値の実現、共存という状況を実現するとか、参加民主主義の発展につながるという議論があるわけです。イギリスの場合に見られるように、しばしばそれは市場化を徹底させるという側面を持っている。そうだとすると、たとえ非営利組織の活動が広がり、そこにかかわる団体の性格が多様になっても、場合によるとそういった民間の非営利活動、あるいはボランタリーな活動の中に市場的な価値が浸透していく。そういった市場的な価値による一元化という結果をもたらす可能性があるということを常に考慮しておく必要があるだろうということであります。

それから３番目に、イギリスでは先ほど紹介してまいりましたように、擬似市場の理論などを用いた多元化、市場化についての評価研究というのが行われているわけであります。社会サービスにおいて、市場メカニズムを導入するのがよいか悪いかということは、なかなか一言では言えないわけでありますが、それとは別に、実際には擬似市場というものにおいて、有効に市場メカニズムが作用することを阻害する要因というのがさまざまあるということが明らかになったわけであります。

それを除去しようとすれば、それは福祉なり、あるいは医療なりの基本的な原理に矛盾するという側面が出てくる。こういった観点からも、どのようなかたちでそういう場合に政府が政策的な介入を行うのが望ましいのか、あるいはそういった多元化、市場化、そのものに無理があるのかといったことを含めた政策評価ということが行われてしかるべきであろうと思われるわけであります。

以上大変まとまりのない話で恐縮でございましたが、私の論文の内容について紹介させていただきました。最後に、このような栄誉ある賞をいただくことができまして、さらにまたこうした機会を設けていただきまして、多くの皆様方の前で報告する機会を与えていただきましたことについて、安田火災記念財団及びその審査に当たられた先生方に厚くお礼を申し上げたいと思います。また、この場を設定していただきまして、さまざまなかた

ちでご援助いただきました日本福祉大学様にも心よりお礼を申し上げます。どうもありがとうございました。

4．付録　（第２回安田火災記念財団賞贈呈式資料）

（１）祝　辞

厚生労働大臣　坂口　力

第２回「安田火災記念財団賞」贈呈式に当たり、一言お祝いの言葉を申しあげます。

貴財団おかれましては、永年にわたり、我が国の社会福祉の学術研究の発展に多大な貢献をしてこられたところでございますが、さらに昨年、社会福祉に関する優れた学術文献を表彰する「安田火災記念財団賞」を新たに設けられましたことは、社会福祉分野の研究の振興に大いに寄与するものと考えており、有吉理事長をはじめ、関係者各位に深く敬意を表する次第であります。

また、本日、第二回目の受賞の栄誉に輝かれました池本美和子、北場 勉、平岡公一の諸先生方に対しまして、心よりお慶びを申しあげます。先生方の著書や論文は、それぞれ旧内務行政の下での我が国の社会事業政策の展開、在宅福祉拡充の中での社会福祉法人制度の今後の位置づけ、社会福祉サービスにおける多元化・市場化に関する分析をなされたものとうかがっておりますが、今回の受賞は先生方の日頃の社会福祉に対する真摯な取組みと長年のご研鑽の賜物であると存じます。これからのお三方の更なるご活躍を祈念する次第であります。

さて、今年は二十一世紀の始まりという節目の年にあたりますが、我が国の福祉を取り巻く環境も少子高齢化、雇用情勢・就業構造の流動化、国民の生活構造の変化など、大きく変わってきております。そこで、これらに対して統一的かつ一体的に施策を展開するために、旧厚生省は旧労働省と統合され、今年の一月六日をもって新省庁「厚生労働省」が誕生いたしました。

昨年には、介護保険制度や社会福祉基礎構造改革を推進するための法律改正も施行され、新たな動きに対応できるよう取り組んでいるところでございますが、より一層福祉を充実させていくためには、これからは今まで以上に様々な主体による多様な取り組みが必要となってくることが見込まれます。

こうした中で、貴財団とその優れた活動の実績は、誠に力強いものであり、社会福祉における国民の参加や叡智に対する貴重な助成団体として今後とも一層のご活躍を期するものであります。

最後になりましたが、本日受賞された先生方のご健康と、貴財団の末永いご発展を祈念いたしまして、私のお祝いの言葉とさせていただきます。

（2）審 査 講 評

安田火災記念財団賞審査委員長　三浦文夫

Ⅰ．著書部門

『 日本における社会事業の形成
－内務行政と連帯思想をめぐって－ 』

著者：池本美和子

《選考理由》

本書は１９９８年に仏教大学大学院社会学研究科博士課程に提出した学位論文「日本における社会事業の経営行政と連帯事業」に若干の修正を行って刊行されたものである。（著者はこの論文で博士号を取得している）

本書では、これまでの日本の社会事業の成立を１９１０年代後半の大正期半ばとする「通説」に対して、むしろ日露戦争後の感化・救済事業の登場の時期に遡る事を明らかにする。明治末期の地方改良と感化救済事業の展開を、それを支える日本的な社会改良と社会連帯の形成と関連づけて、国家の親和策としての社会事業の形成と展開を明らかにする。そして日本式社会事業の形成に決定的な役割を果たしてきた内務行政のもとで、そのような社会事業政策がどのように展開したかを論述するとともに、社会政策と社会事業の関係の曖昧さや社会政策の未熟さが、救護法の限界やソーシャルワークの未成熟につながるなどの新たな課題を提起している。この主張もさることながら、膨大な関係資料の渉猟と、関連する文献の入念なる検証を行う等その研究方法にも見るべきものが多い。

日本の社会福祉史の研究にとどまらず、社会福祉理論形成を志す研究者にとっても示唆するところの多い著作であり、安田火災記念財団賞として推薦する。

《審査経緯》

最終審査委員会では、受賞候補２編から１編を選定するのに大変な時間をかけて論議が行われ、最終的に池本氏の『日本における社会事業の形成』を理事会に推薦することにした。

２編の候補のうちどちらを選ぶかについては、双方とも優れた内容とともに学会への寄与という点からみて甲乙つけ難く、最後まで意見が分かれたが、結果的には、本賞のねらいの一つである新進の研究者の研究奨励を図るという意味をもって、池本美和子氏の著書を受賞候補とすることに全員一致で決定した。

なお、その際に、異例ではあるが、選外となった岩田正美氏の著書について、選考過程の報告に当たって特にコメントする必要が指摘された。

岩田正美氏の著書は、その主題は時宜に適い、しかもその研究方法および内容も優れている。そのうえ、流暢で達意のしい研究書の域を越えて、多くの人々にも読まれているも

のとなっている。特にホームレスの実態把握の方法としては、大量観察法や普通の統計調査の手法では効果を上げ得ないということから、人類学等で用いられる参与的観察は本財団賞の受賞作品として推薦に値するものであるが、著者はすでに『戦後社会福祉の発展と大都市最底辺』という労作で福武賞を受賞している事情や、現在同氏は本著での研究をさらに発展させ、多くの事例収集に当たられている由、それらを勘案すると近い将来に新たな労作の刊行も期待できる等の理由で、今回の受賞を見送った。

さて、受賞作である池本美和子氏『日本における社会事業の形成－内務行政と連帯思想』の選考理由は別に述べているが、審査の過程で出された意見のなかで、特に紹介しておく必要があると思われる若干のものについて一言しておきたい。まず第一はこの著書のなかで池本氏は日本社会事業の始期を従来の大正期半ばとする「通説」に対して、日露戦争後の感化救済事業の登場の時期に遡るという新しい説を出し、文献的に明かしている。この主張は注目すべきであるが、それだけに今後大いに論争を招く論点の一つとなろう。この新説の当否については本審査委員会では結論を出すことはできないが、むしろ社会福祉史研究に新たな問題を投げかけたものという意味を含めて受賞理由とした。

第二は副題に内務行政という限定を加えていることに関連するが、本書での記述や分析は全体的に国（中央）の動向が主となっているが、いま少し地方の社会事業の実践や研究への配慮があればという望蜀の思いに似た注文が出されていた。この問題は上述した第一の論点にも関わることであるが、大正デモクラシーにおける労働運動の影響の評価や、あるいは救護法制定過程の究明に関係するだけに、今後の研究を行う際に考慮されることを期待したい。

第三にソーシャルワーク、ケースワークあるいは社会サービス、ヒューマンウエルフェアウォーク等に言及している部分があるが、その概念や理解にやや一面的な面がないわけではなく、緻密な歴史研究にそぐわない印象を受ける。今後の研究を進めるに当たって特に留意していただければという意見もあった。

このような注文めいた意見やコメントがあったが、はっきりした問題意識と分析枠組、膨大な資料の渉猟と分析、明快な論理展開など極めて意欲的な研究書として本賞の受賞に値することは間違いない。

Ⅱ．論文部門（１）

『 社会福祉法人制度の成立と今日的課意義
－ 新しい福祉分野の出現とその担い手について－ 』

著者：北場　勉

《選考理由》

本論文は副題として「新しい福祉分野の出現とその担い手について」となっている。その問題意識は、社会福祉基礎構造改革において多様な民間社会福祉事業の展開が期待されているにもかかわらずそれを阻害している要因の一つに社会福祉法人制度があるのではないかという視点から、社会福祉法人制度の成立過程と展開を歴史的に究明するとともに、在宅福祉拡大の中での社会福祉法人の役割を明らかにしようとするものである。

著者は戦前及び戦後の公益法人への補助あるいは課税との関係を歴史的に検討し、１９５０年頃になぜ社会福祉事業の公共性を改めて強調し、特別法人を設置したかという経緯を明らかにする。その上で社会福祉法人は施設福祉分野で果たしてきた役割とその後の展開を整理し、在宅福祉拡大の中での社会福祉法人の位置づけを改めて検討すべきとしている。福祉供給システムの多元化の中で、社会福祉法人のあり方が問い直される時期だけに参考になる論文として安田火災記念財団賞に推薦する。

《審査経緯》

北場論文の内容および推薦理由については別に述べているとおりである。この論文は、『季刊社会保障研究』に掲載されたものであるが、同時に平成１２年１月に同氏が上梓した『戦後社会保障の形成』（中央法規出版）にも再録されている。この著書は、本財団賞の推薦図書の一つに挙げられていたものである。この著書の中で「戦後社会保障の法学的一考察－憲法第８９条の由来とその解釈の変遷－」という論文が収録されているが、これは秀作ともいうべきもので社会福祉関係法学研究史に残るものである。本受賞論文と併読される事をお勧めしたい。

Ⅱ．論文部門（２）

『社会サービスの多元化と市場化
－その理論と政策をめぐる一考察－』

著者：平岡公一

《選考理由》

本論文は１９８０年代以降の「福祉国家の危機あるいは揺らぎ」の中で、国際的潮流の一つとなった福祉多元主義・市場化の流れを、福祉多元化の「市場志向型」と「参加志向型」、福祉多元化・市場化の「サービス購入型」と「利用型」、「市場なき福祉多元化」、「福祉多元化なき市場化」に整理し、その上でオランダ、スウェーデン、イギリス、日本の政策動向を紹介している。さらにイギリスのコミュニティケア改革を事例として取り上げ、その特性を解明するとともに、「擬似市場」理論とその具体化の方策を明らかにする。

それらの検討を踏まえ、わが国における社会福祉基礎構造改革の中で示される福祉サービスの多元化と市場化のなかで、「擬似市場」理論に基づく研究の有効性を今後の検討課題の一つとして提起している。社会サービス分野における福祉多元化と市場化に関する肯定的、批判的な多くの議論が見られるが、本論文はそれらを客観的に整理すると共に、その日本的展開について検討すべき課題を提示した出色の論文であり、安田火災記念財団賞に値するものとして推薦する。

《審査経緯》

平岡論文は、上記したように、もともと独立した論文としてではなく、『福祉国家への視座－揺らぎから再構築へ』の第２章として執筆されたものである。この論文の他に、筆者による福祉国家に関連する他の論文や書物が数多くあり、著者に言わしめると折角の受賞論文として推薦されるならば、これ以外の論文があるという思いも無いわけではないかと推察される。しかしこの論文は最近の福祉国家の「揺らぎ」「再構築」のなかのキーワードとなってきている福祉多元化と市場化に焦点をあて、その実体と理論および研究方法を的確に整理し、今後のわが国の福祉社会研究に示唆するところが多いという意味で、受賞論文に値するものである。

なお、筆者の力量からすると、今後は著書部門で受賞できる労作をまとめていただける日もそれほど遠くはないのではないかという多くの審査委員の期待があったことを付言しておきたい。

財団法人安田火災記念財団理事

理事長	有吉孝一	（安田火災海上保険株式会社相談役）
理　事	鴻　常夫	（東京大学名誉教授）
理　事	金田一郎	（財残法人日本社会福祉弘済会理事長）
理　事	後藤康男	（安田火災海上保険株式会社名誉会長）
理　事	戸澤政方	（元衆議院議員）
理　事	西嶋梅治	（法政大学名誉教授）
理　事	森島昭夫	（財団法人地球環境戦略研究機関理事長）
理　事	和田正江	（主婦連合会会長）

第２回安田火災記念財団賞選考時の審査委員

	審査委員長	三浦文夫　（日本地域福祉学会会長、当財団評議員）
＊	審査委員	右田紀久恵（広島国際大学副学長）
	審査委員	大橋宗夫　（株式会社安田総合研究所代表取締役理事長、当財団評議員）
	審査委員	岡本民夫　（同志社大学教授）
＊	審査委員	園田恭一　（東洋大学教授）
＊	審査委員	田端光美　（日本女子大学教授）

＊平成１３年４月１日（第３回目）以降、次の方に交替しています。

大橋謙策　（日本社会福祉学会会長）

竹内孝仁　（日本医科大学教授）

古川孝順　（東洋大学社会学部長）

「安田火災記念財団叢書No.63」

第２回（平成１２年度）

安田火災記念財団賞受賞者記念講演録

発行日　　平成１３年１１月３０日

発行者　　財団法人安田火災記念財団

〒160-8338　東京都新宿区西新宿 1-26-1

電話：03－3349－3130, ﾌｧｯｸｽ：03－3349－3133