損保ジャパン記念財団叢書 No. 74

第８回（平成１８年度）

損保ジャパン記念財団賞
受賞者記念講演録

記念講演

論文部門

「『委託関係』における当事者組織の自律性問題
―組織間関係論に依拠した理論枠組の構築―」

日本女子大学大学院人間社会研究科　村田　文世

著書部門

『被占領期社会福祉分析』

立教大学経済学部教授　菅沼　隆

シンポジウム

「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」

コーディネーター：大橋　謙策（日本社会事業大学学長、日本地域福祉学会会長）
パネリスト　：菅沼　隆　（立教大学教授）
（順不同）　杉村　宏　（法政大学大学院教授）
北場　勉　（日本社会事業大学教授）

（敬称略）

＊日時＊平成１９年７月２８日　午後１時より

＊場所＊虎ノ門パストラルホテル新館６階会議室「アジュール」

平成１９年１２月

財団法人　損保ジャパン記念財団

目　　次

1．主催者挨拶

財団法人損保ジャパン記念財団　専務理事　髙宮　洋一　…… 1

2．審査報告

財団法人損保ジャパン記念財団　審査委員長　大橋　謙策　…… 3

3．記念講演録

「『委託関係』における当事者組織の自律性問題
―組織間関係論に依拠した理論枠組の構築―」

日本女子大学大学院人間社会研究科　村田　文世　…… 7

『被占領期社会福祉分析』

立教大学経済学部教授　菅沼　隆　…… 13

資　料（受賞者記念講演会資料集）　…… 25

（肩書きは受賞当時のもの）

4．シンポジウム

「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」　…… 47

コーディネーター：大橋　謙策氏（日本社会事業大学学長、日本地域福祉学会会長）

パネリスト（順不同）：菅沼　隆氏（立教大学教授）
杉村　宏氏（法政大学大学院教授）
北場　勉氏（日本社会事業大学教授）

資　料（受賞者記念シンポジウム資料集）　…… 83

（肩書きは講演会当時のもの）

5．第8回損保ジャパン記念財団賞贈呈式資料

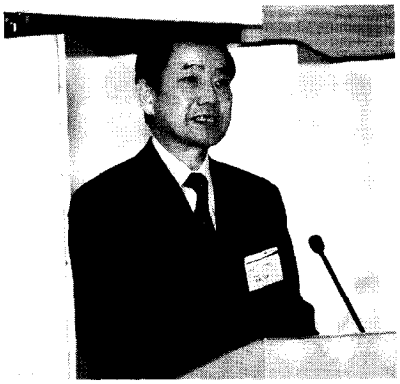
（1）祝辞　厚生労働大臣　柳澤　伯夫　…… 241

（2）審査講評　審査委員長　大橋　謙策　…… 243

（敬称略）

資　料　……　損保ジャパン記念財団賞受賞者

第８回損保ジャパン記念財団賞贈呈式（平成１９年３月２９日実施）



佐藤　正敏理事長



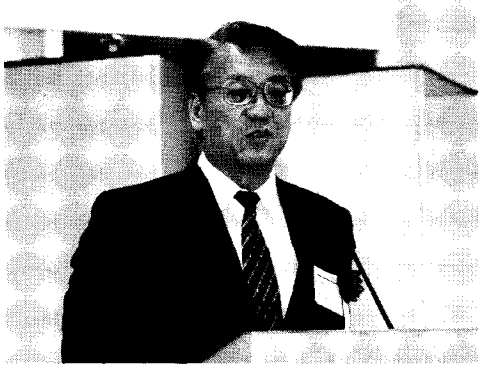
大橋　謙策審査委員長



著書部門受賞者　菅沼隆氏



論文部門受賞者　村田文世氏



厚生労働省社会・援護局地域福祉課
課長　藤崎　誠一氏



後列左から　早川審査委員、浅野審査委員、福山審査委員、古川審査委員
前列左から　大橋審査委員長、佐藤理事長、菅沼氏、村田氏、

１．主催者挨拶

財団法人　損保ジャパン記念財団
専務理事　髙宮　洋一

今日はようこそお見えいただきまして、ありがとうございます。ただいま紹介がございました損保ジャパン記念財団の髙宮でございます。講演会・シンポジウムの開会に当たりまして、一言、御挨拶をさせていただきます。お暑い中、多くの皆様方に御出席いただきまして、心から厚く御礼申し上げます。ありがとうございます。

本日の記念講演会・シンポジウムの開催に当たりましては、先ほど司会者からお話がございましたが、日本社会福祉学会様、東洋大学様に御共催いただきまして、あわせて厚生労働省様、日本地域福祉学会様、社会福祉系学会連合様、日本社会福祉教育学校連盟様等の官公庁、大学、団体の皆様方に御後援をいただいております。また、東洋大学の大学院生の皆さんには、スタッフとしていろいろと御協力いただいておりまして、こうした御支援をいただきました各方面の皆様に、この場から厚く御礼を申し上げたいと思います。ありがとうございます。

我々損保ジャパン記念財団は、昭和５２年に厚生大臣の許可を得まして設立されて以来、今年でちょうど３０年目を迎えます。皆様の御協力、御支援を得まして、社会福祉分野を中心に着実に財団活動を行ってまいりました。その事業の中でも特に大きな柱と位置づけておりますのが、今回この記念の講演会・シンポジウムを催します損保ジャパン記念財団賞の運営でございます。この賞は、我が国の社会福祉分野のすぐれた学術文献を表彰して、あわせて研究費の助成をさせていただく、そうしたことで人材育成、それから学術的なレベル向上を目的として主催しております。この賞の運営に当たりましては、指定推薦者という方々をお願い申し上げまして、その皆様方から数多くの社会福祉分野の文献を御推薦いただきます。選考に当たりましては、選考委員長の大橋謙策先生を初めといたしまして――今日シンポジウムのコーディネーターをお願いしておりますが――我が国の社会福祉分野を代表されます７名の審査委員の先生方にお願いいたしております。審査委員の先生方には大変な御注力をいただきまして、約５カ月間に及ぶ審査期間がございますけれども、休日であったり、また夜間にわたってまで、非常に熱のこもった審査を展開していただきました。御専門のお立場から非常に幅広く奥深い御議論をしていただいております。数の多い、非常にクオリティーの高い候補文献の中から、最終的に受賞文献を選び出すということでございますけれども、最終の段階では先生方全員で多角的に非常に白熱した、緊迫した議論をいただきまして、大変な御苦労、御辛苦をいただいておるということを、私どもも参加させていただいておりまして、大変に感謝を申し上げておるところでございます。

またこの場で審査委員の先生方にも改めて御礼を申し上げたいと思います。

さて、本日、開催いたしましたこの損保ジャパン記念財団賞受賞者記念講演会は、平成１１年度の記念財団賞の発足時から８回目ということでございますけれども、特に受賞研究内容の発表の場として、賞とあわせて開催してきておるところでございます。昨年からは受賞講演会にあわせてシンポジウムを併催してきております。昨年、これがまた大変に御好評をいただきまして、その御好評におこたえいたしまして、ことしも引き続き講演会にあわせてシンポジウムを企画させていただきました。最初の講演の部といたしましては、第８回の損保ジャパン記念財団賞を受賞いただきました、九州看護福祉大学看護福祉学部専任講師の村田文世先生、それから、立教大学経済学部教授の菅沼隆先生をお招きして、記念の御講演をいただきます。続けて、シンポジウムの部といたしまして、過去にこの賞を御受賞いただきました、日本社会事業大学の北場勉先生、法政大学大学院教授の杉村宏先生をパネリストとしてお招きいたしております。加えまして、今回、御受賞いただきました菅沼先生にもパネリストとしてお入りいただきまして、先ほどお話し申し上げました財団賞の審査委員長でございます、日本社会事業大学学長の大橋謙策先生にコーディネーターをお願いいたしまして、題は「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」といったテーマで御議論をいただくことになっております。

本日、御講演をいただきます菅沼隆先生、それから村田文世先生におかれましては、今回の記念財団賞の受賞を心からお喜び申し上げます。また、本日の講演会のために遠くからお越しもいただきまして、厚く御礼を申し上げるところでございます。また、シンポジウムへの参加を快くお引き受けいただきましたシンポジストの各先生方には、本当に御多忙の中、貴重なお時間をお割きいただきまして、まことにありがとうございました。本日はよろしくお願い申し上げます。

加えまして、懇談会の御案内もさせていただきます。先ほど司会からお話がございましたが、講演会終了後に簡単な懇談会を予定させていただいております。今回の講演会・シンポジウムに御参加いただいた皆様、それと先生方との交流の場として、御交流を深めていただく絶好の機会ですので、ぜひともそちらにも、この後、お運びいただければ大変幸いでございます。

最後になりますけれども、本日の講演会・シンポジウムが皆様の日ごろの研究や、また実務の面でお役に立てば、大変幸甚でございます。また、御参加の皆様方の中で、今後、本賞受賞を目指してみようというようなことがございましたら、主催者としてこれにすぐる喜びはございません。本日、長時間にわたるわけでございますが、懇談会を含めまして、ぜひ積極的に御参加いただきますようお願い申し上げまして、御挨拶とさせていただきます。どうもありがとうございました。

２．審査委員長挨拶

損保ジャパン記念財団賞
審査委員長　大橋 謙策

（審査方法と経過）

こんにちは。ただいま御紹介いただきました審査委員長の大橋でございます。

今日のシンポジウムの資料の１３ページをお開きいただきたいのですが、そこに損保ジャパン記念財団役員一覧と同時に、社会福祉文献表彰制度審査委員の一覧を掲げてございます。この審査委員は既に平成１９年度版に切りかわっておりますが、これから講演をいただく菅沼先生と村田先生の審査は、そこに書いてございます、私、大橋と、関西学院大学教授の浅野先生、ルーテル学院大学の福山先生、それから、その下に顧問と書いてございますが、顧問の中から、国際医療福祉大学の竹内先生、川村学園女子大学の早川先生、東洋大学の古川先生、この６人で審査を担当させていただきました。平成１９年度からは新しい年度になります。

そのようなメンバーが昨年の９月以降、数回にわたって選考させていただきました。それは、皆さんのお手元の今の資料の７ページのところに審査講評という形で書いてございます。時間もありませんから丁寧にお話しできませんが、昨年度の平成１８年度の記念財団賞の審査は、先ほど話がありました指定推薦者から２５編の著書、それから論文部門では６編の推薦をいただきました。私どもといたしましては、たまたま推薦された著書、論文だけを対象に審査するというのはいかがなものだろうか、極端なことを言えば、ほかにもいっぱいすばらしい論文や著書があるにもかかわらず、指定された方々の論文だけを対象にして、結果的に推薦された論文なり著書の水準が低いということになった場合にはどうするのだろうかということが常に頭をよぎりまして、指定推薦者から推薦された著書なり論文が果たしてその年度に刊行された著書なり論文と比べて遜色あるのか、ないのかということも含めて検討するわけでございます。したがって、推薦された論文、著書だけを読んでいるわけではありませんで、その年度に出された著書、論文は一通り目を通させていただき、推薦された著書・論文と比較検討しました。結果的には推薦された論文は、その年度の中で刊行されたものと遜色ないどころか、大変すばらしい著書が推薦された、論文が推薦されたということになるわけでございます。

３次にわたって審査をしたわけでございまして、最後まで残りましたのは、７ページの右側にございます、今井小の実さんの『社会福祉思想としての女性保護論争―差異をめぐる運動史』と、北場勉先生の『戦後「措置制度」の成立と変容』と、菅沼隆先生のものが最終まで残り、大いに検討させていただいたということになります。結果的には『被占領期社会福祉分析』という菅沼先生の本が記念財団賞を受賞されることになりました。

論文部門につきましては、そこに書いてございますように、同じように審査をいたしま

した。論文はどういう分野の論文と比較検討されているかといいますと、日本社会福祉学会の機関誌、日本地域福祉学会の機関誌、日本老年社会科学会の機関誌等、いわば主立った学会の機関誌をすべて一通り私どもは見ます。それから、社会保障・人口問題研究所等が編集をしている『社会保障研究』なども全部、目を通すことにしているわけです。鉄道弘済会の『社会福祉研究』もそうでございます。そういう審査付きの論文を主に掲載している機関誌・雑誌で、その年度に刊行された論文を、膨大な数ですが、一応分担して一通り目を通すということになります。結果的に、村田文世先生の論文が、今回の文献賞として選ばれたということになるわけでございます。

（審査の内容とコメント）

内容につきましては、次のページ以降に書いてございますが、これから村田先生、菅沼先生の順序で論文の紹介等も含めてお話をいただきますから、私が説明をすることはないかと思っておりますが、菅沼先生の非常に大きなポイントは、従来の被占領期社会福祉研究が、主として日本側の官僚の証言を分析したものであるのに対して、菅沼先生の研究は、占領軍の残した行政文書を中心とした当時の記録資料を分析しているというところに１つのポイントがあるということでございます。同じような発想は、後ほどシンポジウムのときにまた御紹介いたしますが、多々良先生の論文や、あるいは田中壽先生の論文も同じような手法を用いているのですが、菅沼先生はそれを最も本格的に展開されたということが大きなポイントになったということでございます。内容的には後ほど菅沼先生からお話しいただければと思っているわけでございます。

私どもとしては、大変すばらしいものではあるわけでございまして、従来、やや我々がとらわれていた戦後の社会福祉の理念なり考え方というものを多面的に問い直すきっかけを提供してくれたということで評価をしているわけでございますが、幾つかの問題提起もしておかなくてはいけないということで書いてございます。

１つは、先生は戦前との断絶と連続の両側面があったということを言っているわけでございますが、戦前との断絶と連続と言いながら、戦前の救護法で示された内容と、戦後の生活保護法との関係というものが、もう少し深く考察され、書かれているとよかったのではないだろうかということが１点ございました。また、吉田久一先生の、断絶ではなくて機能的近代化論の紹介もしていながら考察がなく、その点をもう少し深めていただけるとよかったなということ。あるいは、被占領期社会福祉分析となっていますけれども、事実上は公的扶助に限定されているということ。あるいは、菅沼先生が、多々良先生の著書も後で多分紹介があるかと思いますが、「あとがき」のところで、地方自治体レベルのものと国家レベルのものとの持つ意味というのを指摘されているわけでございますが、地方自治体レベルの持つ意味というものを考えるとすれば、田中壽先生が、この間、東洋大学の教員としてずっとやってきた地方軍政部レベルでの研究ということについても、もう少し目

配りがあってもよかったというような、ある意味では「ないものねだり」の注文をあえてつけさせていただいたということでございます。

そんなことを含めて、後ほどまた菅沼先生からお話をいただければと思っております。

それから、村田先生のものは次のページにあるかと思いますが、「『委託関係』における当事者組織の自律性問題」ということでございまして、これも後ほどのシンポジウムで論議ができればいいのかなと思っておりますが、どうも日本の社会福祉研究はイギリスの公私関係の学び方を間違えているのではないか。それは、ある意味では、後ほどのシンポジウムの課題である憲法89条との関係もあるのですが、行政とボランタリー・セクターとの関係というものはどうあったらいいのかというのは、福祉国家論を含めて多面的に検討し直さなくてはいけないことがたくさんあるように思っているわけです。しかし、いわゆる措置行政という枠の中で、日本のボランタリー・セクターに関する研究というのは、必ずしも十分に花開いてきているとは言えない状況の中で、行政と当事者団体、あるいはボランタリー・セクターとの関係がどうあったらいいのかということを研究されている。今後、いわば日本の社会福祉を進めていく上で、実践を進める上で、研究を進める上で、大変重要な公私関係の1つのあり方について問題提起をしたというところが、この論文の評価として大変高かったのではないだろうかと考えているわけでございます。

イギリスなどを見ましても、サッチャー以降の、行政がサービスを購入するという仕組みが入ってくる中で、ボランタリー・セクターの位置と内容が非常に大きく変わってきてしまっている。日本でもNPO等が、介護保険以降、随分変わってきてしまっているという状況の中で、行政とボランタリー・セクター、あるいは当事者組織との関係というのはどうあったらいいかということを研究されたということで、今後に期待したいということになったわけでございます。

ただ、幾つか問題があるわけでございますが、1つは、どうも当事者組織論、当事者組織のとらえ方というものが、社会福祉の普遍化の中で少し考え方が変わってきている。そういう意味では、取り上げた研究対象なり枠組みがやや古い組織論をもとにして展開していないかということが論議になったということ。あるいは、イギリスのボランタリー・セクターにおける行政との関係が必ずしも十分に書かれていないのではないか。例えば、イギリスの1990年のNational Health Service and Community Care ACT以降の流れの中で、ボランタリー・セクターがcore fundingとproject fundingとservice fundingというふうに非常に大きく変わっていく中で、service fundingに依拠しなければボランタリー・セクターは経営できなくなってくる。そのことによってボランタリー・セクターが持っているミッションが変わっていってしまっている。そういう流れの中で、第3の道やコンパクトという考えが出されてきている以上、それらの知見というものをもっと日本的に組み入れて理論枠組みをつくってもよかったのではないだろうか。

そんなことが、幾つか注文としてつけられたわけです。それは、今後、村田先生の研究

にも期待をしたいと思っているわけで、いずれそのようなことが整理されれば、また文献賞の候補としての単著が出てくるのではないだろうか、そんな期待を含めて、受賞論文として推薦をさせていただいたということでございます。

詳しい内容は、お二人からこれからお話しいただきたいと思っています。多分、私ども審査委員会からつけた幾つかの注文に対してもレスポンスがあるのではないだろうかと思っております。どうぞお二人の受賞をお祝いすると同時に、その内容を皆さんと一緒に共有していただければと思っている次第でございます。

とりあえず審査委員長としての講師の受賞作の紹介、コメントをさせていただきました。ありがとうございました。

3．記念講演録

論文部門

「『委託関係』における当事者組織の自律性問題
―組織間関係論に依拠した理論枠組の構築―」

九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科専任講師　村田 文世

ただいま御紹介いただきました、九州看護福祉大学の村田文世と申します。

本日はお忙しいところ、皆様方には御参集いただき心より御礼申し上げます。また、このたびはこのような栄えある賞を頂戴致し、御推薦いただいた先生方を始めとして、本年３月まで所属しておりました日本女子大学の先生方、そして、４月以降、所属しております九州看護福祉大学の先生方に、心から感謝の意を申し上げる次第です。

それでは、論文タイトル「『委託関係』における当事者組織の自律性問題―組織間関係論に依拠した理論枠組の構築―」について、発表に入らせていただきます。

最初に、本日のパワーポイント用資料ですが、お手元にお配りしております資料に、若干追加修正を行なっておりますので、御了承ください。

新自由主義を背景にした世界規模の潮流として、８０年代以降の福祉多元化に伴う福祉国家論の再編が挙げられます。国家の役割を財源・規制などの条件整備に限定し、民間組織がサービス供給を担うという、公私の役割分担が進められてきました。

日本においてもこうした傾向は、児童、高齢、障害分野において、措置制度から契約制度への移行、規制緩和を通した多様な供給主体の参入促進において進展してきました。そこでは、行政組織と、住民参加型組織などグラスルーツの民間非営利組織、営利組織との間に、従来の措置委託関係を超えた新しい委託関係が発生しております。

しかし、そうした委託関係に関しては、英国や米国を中心に、行政資金をめぐる公私関係の文脈から、民間非営利組織の自律性の問題がさまざまに議論されています。具体的には、行政との関わりを肯定的にとらえ、何ら問題なく自律性は維持されているという主張、もう１つは、行政組織からの監視や管理によって民間非営利組織本来の活動が変容しているのではないかとの指摘があります。それらは、例えば、第１に、開拓性･革新性など、民間非営利組織の使命とも言える先駆性が消失してしまうという指摘。第２に、効率性や成果主義の導入によりそれまでのボランタリズムから過度な専門化が進行する。第３に、組織の公式化、官僚化の進展と同時に、組織内部に市場的価値の発生や、組織理念が変容してしまうという問題。第４に、行政からの圧力による、運動団体としてのアドボカシー機

能の低下。最後に、行政の代理人化・下請化の問題など５点に整理することができます。

とりわけ、本稿で焦点を当てる当事者組織は、近年の民間非営利セクターの質的・量的拡大に多大に寄与していると言われています。また、その出自を運動体的側面とセルフヘルプの側面に持つために、反官僚制、反専門職のアンチテーゼは、こうした自律性問題をより先鋭的に顕在化させる可能性が考えられます。

博士課程では、日本の障害当事者組織、具体的には、８０年代以降、運動体組織として経済保障や介護保障などの障害者運動を繰り広げると同時に、行政サービスを補完するサービス提供組織としての活動を展開してきた自立生活センターを対象に、第１の課題として、障害当事者組織が福祉システムにビルトインされた過程の検証。第２の課題として、実施レベルにおける委託関係において、組織の自律性を維持するためにいかなる組織行動があり、それに伴ってどのような課題やコンフリクトが発生するのかについて研究を行なって参りました。

本稿の目的は、第２の課題に焦点を当て、組織理論を主眼に、実証研究のために必要な理論枠組みを構築することにあります。本日は、第１の課題から明らかになったことを踏まえて、理論枠組みの具体的内容について発表を行ないたいと思います。尚、第１の課題については、別の論文にまとめましたのでそちらをご覧頂ければ幸いです。

では、ここで依拠する組織間関係論とはどういう理論なのか、簡単にご説明しておきたいと思います。組織間関係論は、組織間の資源・情報交換などを媒介とする組織間関係の生成、維持・変動、マネジメントを解明するための組織理論です。７０年代以降、主として社会学や経営学分野などで体系化された組織理論で、例えば経営学では、合併、合弁、ジョイントベンチャーなどの枠組みとして用いられてきています。もちろん海外においては、ＮＰＯと行政の関係などでも先行研究が見られます。

本稿で依拠する２つの支配的なパースペクティブである、制度化パースペクティブと資源依存パースペクティブについて、具体的に見ていきましょう。

まず、制度化パースペクティブですが、理論的前提として、組織は、制度的・社会的・文化的環境に埋め込まれ、それらとの適合により組織を存続することができる。もう１つ、組織は、環境への同調や同型化を重視し、組み込まれたシステムの規範や価値を受け入れる受動的な存在であるという立場に立ちます。

ここでは国家や法や規範や文化などとの間に組織の正当性や合法性の獲得をめぐって組織間関係が形成されるわけですが、そうした行動原理を「制度的同型化」という概念から説明することができます。分析対象としては、社会レベルを視座に、社会と集合体としての組織の二者間の組織間関係に焦点をあて分析を行うものです。

一方、資源依存パースペクティブですが、理論的前提として、組織は、存続に必要な資源を自己充足できないため、他組織すなわち資源を持っている相手組織との間で資源交換

を行う。また、組織は、資源交換に伴って発生するパワー不均衡の中においても、自ら依存を回避しパワーを拡大していこうとする積極的な存在であるという見方に立ちます。

したがって、ここでは、他組織との間に、資源の安定的な確保をめぐって組織間関係が形成され、その資源依存関係におけるパワー拡大や依存回避へのマネジメントを明らかにすることが目的となります。また、組織レベルを視座に、焦点組織と相手組織の二者間の組織間関係を分析対象としてとらえていくことになります。

では、この２つのパースペクティブからとらえる委託関係は、どのように説明できるのか。

まず、制度化パースペクティブから申し上げますと、８０年代以降、国は、小さな政府論やニードの多様化から福祉供給システムの再編という新たな政策課題に直面します。同時期、障害当事者組織は、公的サービスの保障運動を行う一方、自らがサービス提供組織となって行政の補完サービスを担いながら、自助グループから当事者組織へと変容していきますが、次なる戦略として、組織の全国的な規模の拡大と発展という新たな戦略を掲げていきます。国の方は、政策転換による福祉国家の存命をかけて、民間非営利組織に対してさまざまな政策誘導による意図的な仕掛けを行なっていくわけですが、そこに、「制度的同型化」されることで組織の安定性と正当性を獲得しようとする当事者組織を、受託先というフォーマルな形で取り込んでいく余地をつくり出していきます。ここに委託関係の出現と拡大を見ることとなります。すなわち、委託関係は、８０年代以降の福祉多元化という制度的環境の中で、集合体としての当事者組織が国の福祉供給システムの再編の要請にこたえながら、同調的に順応していく「制度的同型化」であったと説明することができるでしょう。

次に、資源依存パースペクティブからとらえる委託関係ですが、まず１つに、資源依存交換のレベルにおける、当事者組織のサービス提供能力、そして行政組織の委託金・助成金という資源の交換があります。２つ目の相互交換のレベルでは、当事者組織と行政組織の間でのインフォーマル、フォーマルな人員の交流、それぞれの組織が保有する知識・情報、そして合法性、これら相互交換が行われるわけですが、こうした資源交換の継続的安定化のために委託関係が形成されることになります。

資源依存パースペクティブによれば、資源交換に伴って不均衡関係が発生するわけですが、確かに行政組織と当事者組織の間にも、さまざまな要因によって不均衡関係が発生することが考えられます。１つには、政治力、組織力等の格差。２つ目は、行政側が資源の量、委託金、助成金の量、質をコントロールできる立場にあること。３つ目は、随意契約が主である状況のなかで、委託に関する決定が行政の裁量のもと決められていくこと。こうした点に、一般的に民間が行政に包摂される問題や自律性問題の根源を見ることができます。

しかし、資源依存パースペクティブによれば、こうした不均衡関係のなかでも当事者組織は、その行動原理からなんらかの組織行動を起こしてくることになり、それ如何によっては、行政と民間組織の関係も多様な展開が考え得るのではないかと思われるのです。

では、自律性維持のための戦略的組織行動として、どのような理論枠組みが成り立つのか。本日は第１の課題で明らかになった点を踏まえて、具体的に申し上げたいと思います。

お手元の別紙１に示したように、資源依存パースペクティブによる理論上の仮説と、第１の検証結果から明らかになった福祉供給システムへの制度的同型化における当事者組織の戦略的視点、そして、一般的に論じられる自律性問題の議論、以上３つ視点から、理論枠組みとして次の６つの検討項目を導出いたしました。

では、具体的にご説明を申し上げます。

まず第１には、「サービスの独占」の程度です。組織が自律性を維持するためには「戦略的資源の保有」があるとされ、「資源交換における相対的規模の増大」が１つの鍵となります。組織は資源交換における相対的規模、交換の占める割合を増大させればさせるほど、すなわち、交換において資源を独占していればいるほど、相手組織に対してパワーを持つといわれています。

これに依拠すれば、当事者組織における「資源の独占」とは、当事者組織が地域においてどれだけ多くの障害者の、多様なニードにこたえられるサービスを提供できるか否かということに規定されることになり、地域の福祉サービスを独占することが行政組織にパワー拡大していく具体的戦略となってきます。「制度的同型化」における戦略的視点に、当事者組織が当事者主体のサービスを拡大していく契機としていく点が明らかになるのですが、ここでは、事業ドメインの拡大や対象者の拡大を通したサービスの独占が図られたのではないかということが検討項目としてあがってきます。

第２に、「戦略的サービス生産システムの構築」です。「戦略的資源の保有」のもう一つに、資源の重要性が挙げられます。組織は相手組織にとって希少かつ重要な資源を保有していればいるほどパワーを持ち、相手組織の代替資源への接近可能性を牽制することができる。つまり、組織は自らのサービスを差別化を図ることで、競争において優位に立ち、代替サービスの権威を減ずることができるとされます。経営学では、経営資源である人員、権限、情報の有機的な配置が差別化戦略の要諦とされます。当事者組織の場合、当事者職員、健常者職員や専門スタッフ、利用者の構成３成員と、それぞれが持つ情報や知識の有機的な配置によって、独自のサービスを創出し、そこに模倣困難性と優位性を持たせることが１つの戦略となってくるのではないかということが考えられます。

第３には、代替的資源の保有として、他組織以外からの資源調達、つまり、資源の分散化が挙げられます。資源の集中化を避けるために、代替的資源の調達可能性を確保すること、また、何らかの経営戦略の変更などによって、その資源そのものの必要性がなくなれ

ば、その相手組織への依存もなくなるわけです。当事者組織の場合、例えば、行政資金以外の民間助成金、事業費、寄付の可能性、また、新たな fund raising はどのように行われているのか。さらに、１つの基礎自治体に限らず、他の自治体からの補助金や委託金の調達可能性も１つの戦略となってきます。よって、ここでは、財源の分散化として行政組織以外からの財源調達が検討項目となります。

第４には、「組織構造」への着目です。組織はパワー拡大のために最も依存する交換相手の評価基準を導入しながら、外部からの観察・確認の容易さである「可視性」の向上に努めるとされます。その「可視性」の観点から考えられる戦略の１つに組織力の向上があります。これに依拠すれば、当事者組織は、最大の資源交換の相手である行政組織を意識して、戦略的な視点から組織力の向上を図らざるを得なくなるということになり、行政との対等な関係を構築するために、組織力の向上は１つの具体的戦略となってきます。また、先ほど、「サービスの独占」の程度や「戦略的サービス生産システムの構築」を戦略として挙げましたが、それらが、組織の編成や権限構造にいかに照射されるのか。また、付随して起こる成員の増大などの問題が組織のアイデンティティーをどのように変化させていくのか。組織の制度的・文化的な側面から組織構造を見ていくということが検討項目となっていきます。

第５には、同じく可視性の観点から「社会的威信の獲得」があります。これは、外部環境に対する組織の好意的イメージを創出、すなわち「社会的威信」の獲得によって相手組織に自分との取引を望む状況をつくり出し、その結果、拘束度を操作することでパワーを拡大することができるというものです。障害当事者組織でいえば、これまでさまざまな組織理念、社会福祉理念や政策の一部に影響を及ぼす一方で、一般的にラディカルなイメージが先行し、地域でのネットワークなど連携を敬遠されるという傾向もありました。地域社会で好意的イメージをどのように創出していったのか検討項目となってきます。

そして、最後に、「組織間コミュニケーション」です。ここで言う「組織間コミュニケーション」には、２つの意味が含まれます。１つは、組織間の情報交換及び意味形成のプロセスを意味するもので、単なる情報交換としてではなく、組織間で意味が伝えられ、解釈され、新たな意味を形成・共有していくプロセス。もう１つは、ある組織が他組織に対して「意図」をもって働きかけることであり、影響力やパワーの概念と関連を持つ言葉でもあります。運動体でもある当事者組織の場合、単に価値の共有や意味形成にとどまらない、直接的な対峙を通したアドボカシーや行政職員の意識変革など、当事者組織ならではの働きかけがいかなるものか検討項目となります。

以上のような理論的枠組みによって組織行動の分析を行っていくことになります。加えて、組織間関係は変動的であり、ダイナミズムの視点を以って組織の内部過程から組織行動を明らかにすることが重要となります。それによって、民間非営利組織全体の一般的な

自律性喪失の問題に関して、内部要因・外部要因を含めた示唆を得ることができるのではないかと考えます。

また、先ほど大橋先生から御指摘がございましたけれども、９０年代後半、英国では中央政府、地方政府レベルにおけるNational Compact、Local Compactの策定を通して、行政組織と民間非営利組織の対等な関係構築に向けた協定の策定が進められています。日本においても、２０００年以降、都道府県や市町村で、公私協働、パートナーシップのためのルールや指針づくりが行なわれています。むろん、こうした協定を通した供給レベル、政治的レベルにおける模索は一定の効果が期待されていますが、一方では、National CompactやLocal Compactの場合、法的な拘束力を持たない、行政主導によるトップダウである、具体策がなく曖昧である、また、自治体内部における認識の共有がないなどの指摘もなされています。

今後、日本においても、行政と民間組織が協力的なパートナーシップを構築していくために、これまでの理念的な議論をさらに踏み越えて、こうした実証研究を積み上げながら、組織論の視点から、事業委託の本質とは何なのか。事業委託は一体組織に何をもたらすのか。これらを明らかにしていくことが重要になると思われます。そして、民間非営利組織においても、それらを踏まえた戦略的視点による組織運営、リスクマネジメントを行なうことが求められてくるものと思われます。

本日は、御清聴、ありがとうございました。

著書部門

『被占領期社会福祉分析』

立教大学経済学部教授 経済政策学科長　菅沼 隆

このたびは大変立派な賞をいただきまして、損保ジャパン記念財団様、そして審査委員の先生方に、心より感謝申し上げます。本日暑い中、たくさんの方にご参加いただき、心より感謝申し上げます。

時間が限られているので早速、私の報告に入りたいと思います。まず、使う資料を確認しておきたいと思います。１つは、封筒の最初にパワーポイントのコピーをしたものがございます。次に、先ほどの大橋先生の講評が載っている黄色い冊子がありまして、そこの５ページのところが、私が書いた概要であります。それから、９ページ目のところが、審査委員会の先生方が書かれた講評が載っております。もう１つの浅黄色の冊子は私が準備したものでして、この間、この本について出されている主な書評ということで、村上貴美子先生、田多英範先生、鍾家新先生、三先生の書評を載せておきました。鍾家新先生の書評につきましては、日本社会福祉学会の方でリプライを書くようにということでしたので、簡単なリプライが書いてあります。１８ページ以降が私のリプライになっております。

それでは、私の本について御説明をさせていただきます。

報告の構成

報告の構成は、第１に、本の概要について述べさせていただきます。第２に、研究の動機と研究の方法論について述べます。一番大切なのは、もしかしたら方法かと思います。

今日は若い院生の方もたくさん参加されていると思います。方法というものが、もしかしたらこの研究では一番重要なものであって、批判もあるだろうけれども、私の本の一番のセールスポイントかもしれないと思っております。第３に、この間いろいろな書評や批判をいただきまして、それから、私自身、書いていて問題だなと思ったことについて、残された課題ということで、反省すべき点に触れたいと思っております。

本書の構成

全体は、本章が４章、それから序章と終章というような構成になっております。

最初の序章ではどういうことが書いてあるのかと言いますと、とにかくこの本の課題に触れております。１つは、占領軍の福祉政策を扱う。もう１つは、占領軍と日本側との折衝過程をたどる。それによって、この時期の福祉政策の形成過程を明らかにするということです。

前者の占領軍に福祉政策について、具体的には、まずアメリカにおける対日占領政策がどういうふうに形成されてきたのかということについて明らかにしました。ついで、初期

占領政策ということで、日本が戦争に負けてから最初の１年くらいですけれども、その間の救済政策がどのように形成されてきたのかということであります。その一番基軸になるものは、１９４６年２月２７日に出されたＳＣＡＰＩＮ７７５という指令であります。これがなぜこういう形をとったのかということについて解明しようとしたところです。

後者の占領軍と日本側との折衝過程については、まず１９４６年の旧生活保護法の成立過程を扱っています。そこに込められている、その論議を通じて日本人は何を考えていたのかということについて、少し分析してみたということです。他に、細かいトピックがたくさんあるのですけれども、民生委員を機軸とした生活保護における実施機構の問題です。これは地味ですが、非常に重要なテーマであると思っております。次に、保護請求権です。保護請求権がどういう形でもって認められるようになってきたのか、そこの経緯についても明らかにしようとしたというところでございます。

序章の２つ目は、先行研究の吟味に当てております。先行研究として私が重視したのは、この時期の福祉政策について、こういうものであるという何らかの性格づけ――これをvisionと言っていいのかどうか、わかりませんけれども、この時期の生活保護というのはこういうものであるという性格づけをした研究といったものを、私は重視しております。ですから、すべての先行研究を扱っているわけではありません。

一番重要なこの先行研究の分水嶺になるものはタタラ論文であると思われます。タタラ論文以前にはどういうふうな注目すべき研究があったのかということで木田徹郎、仲村優一、小川政亮、岸勇、吉田久一等々の大先生方の研究に触れています。

それから、タタラ論文については、その到達点と問題点につきまして、これは細かく触れているということであります。

その後、タタラ論文の後、非常に実証的なレベルが深まりまして、社会福祉研究所の資料集ですけれども、秋山智久先生を中心にまとめられたすぐれた資料集があって、吉田久一先生や一番ヶ瀬先生などがインタビューされた当事者の証言録などもあります。そういう中で、井上英夫、村上貴美子、副田義也、古川孝順というような先生方の研究を主として扱いました。

この先行研究をどういう形で総括するのかということですけれども、幾つか例外はあるのですけれども、全体として見ると、占領軍について、先行研究では、善意の福祉改革者、つまり、積極的に日本の社会福祉の水準を引き上げる、そういう存在として先行研究は占領軍をとらえてきたのではないかと私はみなしました。幾つか、岸勇先生とか、例外的なものはあるのですけれども。それから、吉田久一先生は、そうしたものとはまた違った角度からとらえておられますが、それ以外の方々は、全体として見ると、占領軍を善意の福祉改革者とみなしているのではないかとみなしました。これはまたいろいろ御意見があるところだと思います。

その後、副田義也先生の生活保護研究というか、公的扶助研究の方法について、私なりの見解を示しました。副田先生の場合は社会学的なアプローチですけれども、私は一応経済学畑出身ですので、若干アプローチが違うところがあります。

第１章

本文、第１章の表題は「米国対日救済福祉政策の形成過程」と題しております。

日本の敗戦以前における米国の対日救済福祉政策の形成過程をたどっています。陸軍省と国務省が対日占領政策をつくる上では重要な部局だったのですけれども、とりわけ陸軍省についてはほとんど研究がなされてきませんでした。ですから、陸軍省の対日占領政策、その中での社会福祉や救済政策がどうとらえられてきたのかということについて、そもそも部局がつくられるところから、最初から最後まで、とにかくたどってみようということで、たどったわけであります。

そこでは幾つか重要な文書がありまして、１つは、野戦手引書、Field Manual の２７－５『軍政』というマニュアル、つまり、占領したときに住民たちをどういうふうに統治するのかということのマニュアルがつくられました。このマニュアルが、戦争が進んでいくとともに、どうもうまく役に立たない、特に住民の福祉をめぐってはどうも大変違和感があるということで改訂されていくという過程を扱った部分があります。

もう一つの重要な文書は『民政ハンドブック』です。これは日本の戦前期の社会福祉制度に関する非常に細かい分析であります。その歴史的な展開、現状、統計データを含めて、非常に細かい分析がされています。参考までにというか、この分厚いピンク色の冊子の私のところの最初ですから６２ページ、これが『民政ハンドブック』の表紙です。１枚めくっていただいて、英語の文字が出ていますが、これが『民政ハンドブック』の本文の１ページ目であります。これが全体で１００ページくらいあるものです。これがどういうふうに編集されていったのか、だれがどういうふうに編集したのかというようなことを詳細にたどりました。

３つ目の重要文書は『民政ガイド』です。『ハンドブック』は情報提供ですけれども、『民政ガイド』というのは、実際に占領した場合にどういう事態に遭遇するのか、軍政官はどういうふうに対応するのかということをめぐって書かれたガイドですが、それも一次草稿、二次草稿が改訂されていく、そのプロセスについて細かくたどるというようなことをやりました。

以上が第１章の主要部分ですけれども、第１章の最後のところでは、もう１つの政策立案部局であるアメリカの国務省における対日救済政策の形成過程についてたどりました。そこでは、色々な部局が出てきて、色々な検討をしているのですけれども、その中から社会福祉や救済にかかわるところをくくり出して分析をしました。この陸軍省の構想や国務省の構想というのが、最終的に統合参謀本部指令というものにまとまっていくわけです。

それがマッカーサーに対して指令がされました。それから、ＧＨＱ／ＳＣＡＰ――いわゆる占領軍とか、ＧＨＱとか、総司令部とか、進駐軍と言われている――、そこにおける役割分担なども見ました。特に公衆衛生福祉局(Public Health and Welfare Section PHW)にどういう役割が与えられたのかとか、そういう細かいところも見ました。

第１章の結論としては、アメリカは、結局、日本人の生活をよくしようとは考えなかったということです。日本人の生活は日本人自身が自力でもってやっていかなければいけないという自立更生の原則が確認されたということで、いわゆる善意の福祉改革者的な政策は形成されなかったというところが重要です。

第２章

第２章が、「ＳＣＡＰＩＮ７７５の発令」と題し、日本の敗戦からＳＣＡＰＩＮ７７５が発令されるまでの経緯を取り扱っております。

最初に、ＧＨＱの福祉政策を担った公衆衛生福祉局(PHW)福祉課がどういうふうに設置されて、どういう人がそこの担当者になったのか、つまり組織と人事を分析しました。重要な人はバウタースとワイマンという人ですけれども、その人たちの経歴などをたどっております。

その後、生活保護に結びつくような恒久法としての一般的な公的扶助政策と、それとは別の、緊急救済政策――生活困窮者緊急生活援護要綱というものがその結実したものですが――と別個のものとして扱っているというところがあります。その緊急救済政策の方は、旧日本陸軍・海軍の軍用物資をどうやって民生に転換していくのかというところから始まったと言いまして、そこで、無差別平等原則などが生まれてくるというようなことをたどっております。ここがもしかしたらどなたか御批判があるかもしれません。

ＳＣＡＰＩＮ４０４というのは、実際には一般救済政策ＳＣＡＰＩＮ７７５の前身になるものです。このＳＣＡＰＩＮ４０４は、実際には戦後の日本の公的扶助政策の原点になるような重要指令です。これがどういう背景を持って生まれてきたのかということも、資料を使って一応明らかにしたということになります。

ＳＣＡＰＩＮ４０４が出たのに、類似の指令のＳＣＡＰＩＮ７７５を、なぜもう一度出さざるを得なかったのかが不明だったわけです。この点について同胞援護会をめぐる議論とか、それに対して占領軍の民主化部門を担った民政局(Government Section GS)がどうやって関与したのかというあたりのことを見まして、分析をしたということであります。ここでは、民政局がどうやってかかわったのかということが非常に重要なわけであります。そこでは同胞援護会というものがターゲットになったのですが、国家主義的な団体を排除しなければいけないという観点から、ＳＣＡＰＩＮ７７５を出して、救済の原則を明確にする必要があったということであります。

第３章

第３章は、「生活保護法の形成過程」ということで、ＳＣＡＰＩＮ７７５が出てから生活保護法が制定されるまでの過程を扱いました。

ＳＣＡＰＩＮ７７５が出てから、幾つか重要なことがありました。１９４６年５月にネフという福祉課の職員が書いた覚書がありまして、そこで救済に関する幾つかの基本的な考え方が書かれています。生活困窮者を救済するというのは、民主的政府の義務であるとか、保護請求権にかかわるような言葉が生まれてきているということで、ここで単なる自力更生原則ではない新しい考え方が福祉課の中に生まれていたということを確認しております。後で触れますが、ここの箇所は位置づけが難しく、悩ましいところがあります。

また、方面委員が民生委員というふうに名称変更になりましたけれども、これは色々な資料から見る限り、日本側が主導して名称を変更したということです。占領軍は、方面委員を廃止しようとか、そういう意図は当初なかったということです。

第３章の中心部分は、議会における生活保護法案の審議過程です。憲法が制定されたのと同じ議会に、第９０回帝国議会に、生活保護法が上程されました。生活保護法制定委員会でどういう議論があったのかということを、かなり細かくたどって、そこに当時の日本の国会議員が生活保護法に込めた意味などについても多少触れているということであります。制定委員会の附帯決議や厚生官僚の救済政策に対する認識等々についても触れております。重要なのは、民生委員を使って救済をする、しかも、無差別平等に救済するということが、ある意味では当然のものというふうに考えられていたということであります。それを私は「無差別平等の名誉職裁量体制」という言葉で名づけました。ここはまた後で触れます。

第４章

第４章は、生活保護法が制定されてから新生活保護法に至る過程での重要と思われる３つのトピックを扱ったということであります。

１つは、保護基準の変遷です。一番重要なのは、１９４８年８月の第８次改訂によって、マーケット・バスケット方式が採用されるところです。そこに至る経緯につきまして比較的詳細に扱ったということであります。その際、保護基準を変えるときに、厚生省と占領軍との間ではどういうやり取りがあったのかということを、なるべく資料を使って明らかにしようとしました。マーケット・バスケット方式に至るまで、やはり幾つかの紆余曲折があったということです。

２つ目が、民生委員と地方軍政部との関係です。つまり、実際の救済をする現場において、だれが、どういう問題意識で、どういうふうに救済をしたのかというところであります。ここでは戦前との連続と断絶の問題というものを考えざるを得ないということであります。無差別平等というのは、戦後の新しい考え方です。しかしながら、民生委員が――

昔の方面委員ですが、救済をするということは、ある意味では非常に戦前的な方法だったわけであります。それが奇妙にも全く自然なものとして受け入れられているというところが、この時期の非常に特徴的なところであります。そういう中で、つまり、「無差別平等の名誉職裁量体制」のもとでさまざまな救済がなされていた。それに対して、占領軍がいろいろ評価――プラスの評価やマイナスの評価をしているというようなところをたどりました。

３つ目が、保護請求権がどういうふうにして形成されてきたのかということであります。これはきょうのシンポジウムのテーマにもなると思いますけれども、生活保護における権利性の問題がどういう形で保護請求権あるいは争訟権――裁判をする権利ですが――という形で形成されてきたのか、しかも、だれがどういう形で提案していったのかということを明らかにしました。占領軍が主導であったということであります。

最後に、終章のところで幾つかまとめておりますけれども、重要なのは、そもそも占領軍の一番の原則は自力更生の原則であったということです。それと軍人優遇禁止の原則が接合して、無差別平等の原則が定式化されてきたというところであります。

また、無差別平等の原則を、民生委員の制度とともに、日本人は自然なものとして受け入れていたというところが、非常に重要なところだと思います。

ところが、新生活保護法ができるところで、名誉職裁量体制が解体される。つまり、民生委員は生活保護の補助機関から協力機関に格下げされるということで、権限が大幅に縮小されるわけであります。そして、その代わりに福祉事務所体制といったものがつくられていくという中で、最終的には中央集権的な福祉官僚制が確立したのではないかと私は言ったわけです。以上が概要です。

研究の動機と研究方法

次に、この研究の動機ですけれども、４つくらいにまとめられます。１つは、そもそも経済学部に所属していましたけれども、福祉をやりたかったというのが、ある意味では最大の動機です。経済学では市民社会という概念が色々なところで語られるわけであります。

市民社会というのは手あかにまみれた概念でして、色々な定義づけが可能ですけれども、私の言う市民社会論というのは、非常に理念的、抽象的な、つまり、自由で対等、平等な諸個人がさまざまな公論、議論をする中で社会を構成していくという、ある意味では理想的な市民社会、civil society というものが――実際にはどこの国にもないのですけれども、戦後の日本ではその市民社会というのは、実際には美しい市民社会にはほど遠い、ゆがんだものになっているという認識があります。特にそういう中で、福祉というものがどういうふうに位置づけられるのか。経済学を勉強していると、そういう問題意識を持つわけであります。それが１つあったということです。

２つ目が朝日訴訟の意味を考えたいということです。中学のとき、朝日訴訟という非常

に重要な訴訟があったらしいということを学んでいました。大学１年の憲法の授業でも朝日訴訟について勉強しました。この朝日訴訟というのは、非常に歴史的に重要な訴訟であることはいうまでもありません。これはいわゆる憲法訴訟という形を最終的にはとったわけです。憲法２５条に基づいて生活保護を批判するというものですが、その後今日まで、憲法訴訟という形での運動形態が１つの日本の特徴になっているわけであります。つまり、戦後的な特質が形成された。そうすると、朝日訴訟というのは一体何であったのかということをきちっと考えたい。そのためには、その前提となった被占領期の生活保護と、その当時の日本人を知らないといけないだろうと思いました。学生のころは小川政亮先生の研究などを一生懸命読んでいたということであります。

３つ目が総力戦の位置づけです。大学院生のとき最初に研究したのは失業保険の研究でして――やはり被占領期の失業保険ですけれども、そこでは失業保険をめぐって、労働組合を中心に非常に強い権利闘争があった。総力戦があると、そういう権利意識が強まるのではないかというような仮説も立てたわけです。それが生活保護の領域ではどこまで説明できるのかというところに関心がありました。つまり、鍾家新さんが――鍾家新さん以外の人も言っていますが――、総力戦によって福祉国家が形成されるということを、かなり強調されています。それが社会福祉の領域でどこまで説得力があるのかというようなことも確認したいと思っております。これはある意味では学問的な関心ということです。

４つ目が同時代的な問題関心です。１９８０年代後半――私が実際にこの研究をしたのは１９８０年代末から９０年代初頭、ちょうどバブル期と重なっているのですけれども、豊かな社会において生活保護制度というのが非常に機能していないというか、ゲットー化している。つまり、保護受給者の方と福祉事務所、それから厚生省だけの関係の中で、市民から隔絶した独特の空間をつくってしまっている。これは自由で対等、平等な市民が色々な公論を形成する中で福祉をつくっていくという市民社会論からすると、全く恐るべき状況になってしまっていると感じたわけであります。ですから、その背景を探りたいということであります。

次に研究の方法についてお話したいと思います。大学院生の方もおられると思います。恐らく一番重要なのは方法です。自分はどういう方法で研究するのかということであります。私について資料発掘だけを至上価値としている研究者ではないかというふうにみなしている方もおられると思います。私のごく近くにもいるのですけれど、私自身はそうは思っていないということであります。

ただ、一番方法を学んだ先行研究は何であったかというと、被占領期については竹前栄治先生の労働政策に関する優れた、頭の下がるようなすばらしい歴史実証的な研究[1]があり

---

[1] 竹前栄治『アメリカ対日労働政策の研究』日本評論社、１９７０年。竹前栄治『戦後労働改革：GHQ労働政策史』東京大学出版会、１９８２年。

す。それから、昭和財政史を書いた秦郁彦先生の占領政策研究[2]、これも院生のときに読んで圧倒されて、こんなすごい膨大な宇宙のような本が書けるのかとびっくりしました。竹前先生や秦先生と同じような実証水準の社会福祉の占領史研究を書かなければいけない、書きたいという願望があったのも確かです。

２つ目は、１９８０年代の社会科学を席巻したネオ・マルクス主義の国家論があります。いわゆる古典的なマルクス主義というのは土台還元論といいますか、土台が上部構造を規定するという土台還元論的な考え方だったのですが、さまざまな政治主体が色々な自分たちの理念や何かを闘わせながら、色々な制度が形成されていくというようなことを論じていました。ネオ・マルクス主義の国家論についてはむさぼるように読みました。一言もこの本の中では触れていませんけれども、そうしたものが背景にあります。ですから、土台還元論的な、経済が不況だったから、労働運動が強まって、反体制運動が強まって、こういう制度ができたというような単純な土台還元論的な考え方、発想、そういう方法を私は極力とらないようにしたということです。

３つ目は、やはり資料の重要性であり、歴史学的な方法に忠実に行ったということです。資料を発掘し、その資料を丹念に読み込んで、それを解釈して、それによってどこまで歴史像を再構成できるのかということであります。これは、私に言わせると、最も冒険的な方法です。なぜかというと、資料を発掘して、どういう資料が出てくるか、全くわからないわけです。全く自分が描いていた歴史イメージと違った資料が、ある日、ぽこっと見つかってしまう。そうすると、その資料をその前後の関係でどういうふうに位置づけるのか、もう一度考えなければいけないわけです。何が出てくるか、わからない。ですから、宝物探しではあるのですけれども、自分の歴史イメージとは違ったものがどんどん出てくるわけです。そうしたものをもう一度どうやってつなげるのかというようなことで、断片的な資料の関係性を何度も解釈しなおすという作業を繰り返すわけであります。

ちょっと時間がなくなってきましたけれど、ただ、ここは重要ですので、言います。

それから、概念の借用をしないということをしました。例えば、国家独占資本主義とか、最近では福祉国家レジームとか、脱商品化とか、経路依存性とか、そういうふうな先行研究者がつくった概念があるわけです。そういう概念を使って、この時期は保守主義的な傾向があったとか、新自由主義的な傾向があったとか、そういうふうな単純な性格づけをしないということは徹しました。とにかく資料を通じて、資料と対話して概念をつくるということに徹しました。ですから、私のこの本にはそういう難しい概念は出てきていないわけであります。ただ、資料を読み込んで、そこから関係性をつくって、重要なことについて、「無差別平等の名誉職裁量体制」とか、そういう概念をつくろうとしたわけであります。

---

[2] 大蔵省財政資料室編（秦郁彦執筆）『アメリカの対日占領政策:昭和財政史 ： 終戦から講和まで　第３巻』東洋経済新報社、１９７６年。

この方法と関連して、外部環境から現象を説明するという方法をとりませんでした。例えば、政治的変動、経済的変動、社会的変動によって、さまざまな福祉政策が動く。それは事実ですけれども、これについてもこういう政治的な運動があったのでこの制度が変化した、動いたというふうに、直ちには決めつけないようにしました。資料で言及されているものに限って解釈する。例えば、資料の中で、こういう労働運動に対応しなければいけないということが書かれていたら、そこで労働運動との関係を考えなければいけないのですが、そういうのが出てこない限りは、そういうことで何か新しい事象を説明するということは、極力避けたわけです。一部は仮説として出していますけれど。これは特に田多先生の御批判に対する私なりの回答です。このような方法をとったのは土台還元論を拒否したネオ・マルクス主義国家論の影響を受けています。

それから、特定の価値観・理論でもって対象を評価しないということがあります。

書評集に田多先生や村上先生の書評が出ております。田多先生や村上先生が私のものを批判されていますけれども、これが田多先生に対する１つの批判であります。村上先生が、「支給金無制約の原則、これはこんなのは当時の実情から見て非現実的なものではないか。それを菅沼が高く評価しているのはおかしい」というようなことが書かれていますけれども、それは村上先生の価値観なわけです。私は、ＳＣＡＰＩＮ７７５をその前後の文脈から解釈すると、ＳＣＡＰＩＮ７７５が言いたかったのはこういうことだということを言っているわけです。村上先生の場合は特定の価値観でもってそれを解釈しようとしているところがあるというところで、私の方法とは違うというふうに思います。

いくつかの概念について

時間が大分来てしまいました。

いくつか重要な概念をつくっています。

１つは、善意の福祉改革者という概念です。省略します。

２つ目として、生活保護法制定委員会のところでは、日本人が生活保護や生存権というのをどういうふうに位置づけようとしたのかというのを見ようとしたところがあります。１つは、戦争責任との関係で、国家が戦争を起こしたということで、その戦争責任から国民の権利を導き出すという考え方。もう１つは、資本主義に欠陥があるからであるという考え方。そういう２つの考え方でもって生存権を位置づけようとしたというところを書いています。これは若干、まだ自分自身で問題があると思います。

３つ目は、名誉職裁量体制という概念をつくったということです。省略します。

４つ目は、終章のところで、中央集権的な福祉官僚制という言葉を使いました。これについては鍾家新さんが少し批判をされています。

反省点

反省すべき点ですけれども、取り扱わなかった重要な事柄が多々あります。児童福祉法

や身体障害者福祉法については、私はそこまではやろうとは思っていませんでした。ただ、でも、なぜ書名を『被占領期社会福祉分析』にしたのかというと、やはり私の扱ったところが、被占領期の社会福祉における最も重要な根幹部分であって、ここを社会福祉と呼んで全く問題ないと思っております。もちろん児童福祉も身体障害者福祉も扱った方がいいのですが、それをしなくても、これは社会福祉の研究であると思っております。

ただ、もっときちっと扱わなければいけなかったかなと思っているのは、１つは、医療扶助の扱いです。生活保護に医療扶助を取り込んだというところは、今日まで問題を引きずる重要な論点だと思っています。私はごく簡単にしか触れていないのですね。これは非常にまずい。どういう形で医療扶助を生活保護のシステムに取り込もうとしたのかというところは、もう一度見なければいけないと思っています。

もう１つは、１９４９年１２月の六項目提案で、これが福祉事務所をつくったり、社会福祉協議会をつくったりというところにかかわっているのですが、ここはやはり触れるべきであったと思っております。資料は大分あるので書けるのですけれども、六項目提案についてはこの本の中で扱うべきだったと思います。

それとの関係で、１９５０年の新生活保護法の非常に整った体系がつくられるわけです。その体系が形成されるプロセスを、第２章と同じような形でもってきちっと扱うべきだったと思います。

他に、運動としては、戦争遺族問題、特に寡婦とか未亡人と呼ばれているような戦争遺族問題については、生存権であるとか、生活水準であるとか、いろんなところにかかわってくるので、触れるべきだったと思っています。

先行研究の取り扱い－反省すべき点

それから、反省すべき点の２点目ですけれど、先行研究の取り扱いです。これは先ほど大橋先生のコメントでもありました。

１つは、ＳＣＡＰＩＮ７７５の原則です。これは３原則なのか、４原則なのか。それぞれの原則はどういう原則で、どういう意味を持っているのか。これに関する解釈史は、どうも私自身の考え方と他の人の考え方は違うようだということもありますので、解釈史をきちっとやらなければいけなかったかなと思います。

２つ目は、岸勇先生の評価です。岸先生の研究は非常に重要なことをいろいろ言っていると思っています。岸先生の本は２００１年に業績をまとめられたので、私は十分に参照できなかったのですが、岸先生のものはもっときちっと先行研究として扱うべきだったと思います。

３つ目として、沢田健次郎先生と田中壽先生の研究に触れていない点です。沢田先生のものは、私は全然、研究の論文の存在を知らなかったということであります。それから、田中先生のものは、率直なところ、大分長い間、田中先生の研究は知りませんでした。『社

会事業史研究』に田中先生が論文を載せたのがあったのですが、なぜかぴんと来なくて、その後、注目していなかったということがあります。だから、この２つを見逃していたというのは、私の責任だとは思います。ただ、vision を示すような研究というところからすると、どうだったのかなというところはあります。これ以上はお二人の批判になってしまいますので、やめます。

次に、村上さんの本については、もっと本文中に頻繁に引用するべきであったと思っております。そうしないと、読者の皆さんは何で菅沼がこんなところにこだわっているのかというのがよくわからないところがあると思います。それから、全体の制度・政策の動きというものを読者の人に示しながら書くということからすると、村上さんの研究はもっと丁寧に色々なところで引用するべきであったと思います。

最大の反省として、出版するのが遅れたということです。最初の論文を書いてからもう１５年ぐらいたちます。大体１０年以上前に書いた論文をもとにしたので、１０年の間にまた色々な研究が出されたりしていまして、そのギャップを埋めるのが大変だなと。とにかく論文を書いたらすぐに本にした方がいいというのが、大きな反省です。

資料の解釈の迷い

もう時間がありませんが、反省すべき点として、資料の解釈で迷っているところがあります。

この本の最大の私の悩みは、まだ誰も指摘されていませんが、私自身はネフ覚書の位置づけであると思っております。これがうまく落ち着いていないということです。これがずっとのどに魚の骨が刺さっているような気持ちでおります。

また、生活保護法案委員会の議事分析は、今だったらもっと別の分析ができると思っています。

それから、生活保護運動については、本には載せませんでしたが、この本と同じ頃、被占領軍の生活保護運動という、日本患者同盟の運動を分析したものがあります。実は生活保護運動はかなりネガティブに私は評価しています。これでいいのかなと、若干の迷いがあるということです。

書評

もう時間がなくなりましたので、ただ、どういう批判があるのかだけ申し上げておきます。

１つは、首都大学東京の岡部卓先生からの批判でして、「行政の民主化」や「政治的市民の創出」という言葉が書かれているけれども、本文中に実証されているのかということであります。この研究会のときはうまく答えられなかったのでずっと心残りであります。

それから東大の院生の富江さんが、裁判闘争は、やむを得ない異議申し立てである――これは朝日訴訟について、私はこういう形での異議申し立てというのは非常にやむを得な

い形であったということを言っているということで、非常に消極的な評価だと言われていますが、これについては私はちゃんと答えられます。

それから、分析が占領軍側、ＧＨＱ側に偏っている。これは社会政策学会の文献賞の選考委員会でも指摘されて、鍾家新さんも指摘されていますが、これは私は全く違うと思っております。私ほどこの時期の日本人のビヘイビアについて分析したものは、これまでのところ多分まだないだろうと思っています。

一番きつい批判は、百瀬孝さんの、私家版ですが、『緊急生活援護事業の研究』で、緊急生活援護要綱とＣＬＯ１０９２というものは、私のものでは、ほぼ同じというか、内容的にほぼ一致しているということを書いたのですが、別物ではないかという指摘であります。これは、半分、百瀬さんが当たっているのですが、全体の流れの中では必ずしもそうではないということであります。１勝１敗かなと思います。

被占領期社会福祉研究の今後

被占領期研究の今後ですけれども、もう新しいステージに入りつつあると思います。

最大の事件は、プランゲ文庫のデータベース化というところにあります。早稲田大学の山本武利さんたちのグループが、プランゲ文庫をデータベース化した。これは衝撃以外の何物でもなくて、キーワードを入れるとさまざまな雑誌のさまざまな記事が一瞬にして出てくる。もう新しいステージに入ったと思います。日本人が、当時、何を考えていたのか、どう行動していたのかということがわかるようになるということで、今後はこれを使わない被占領期研究というのはあり得ないということであります。

もう１つは、ＧＨＱ／ＳＣＡＰ文書の索引がデータベース化されたということであります。国会図書館の憲政資料室に行きますと、キーワードで検索できるようになった。私のときは、大壁一面のような膨大な索引を、１つ１つ手で拾って検索しました。その前の竹前英治先生たちの時代は、インデックスも何もない中、ごく簡単なボックスの目次を見ながら、１つ１つの箱をワシントンの公文書館で探すというような大変な作業をしていました。私のころはインデックスがあって、マイクロフィルムがあったのでまだ楽だったのですが、今度はそれがデータベース化されたということで、新しいステージに入ったということです。

そういう中で今後、何が可能かというと、社会史・地域史としての福祉問題、被占領期の福祉というものを色々な形で分析できるようになるのではないかと思います。

それから、被占領期の統計を整理する必要がある。混乱している時代ですが、何次にもわたる財政補正とか、色々あるので、統計の整理が必要ではないかというふうに考えます。

これで終わりです。少し長くなってしまって申しわけございません。以上で私のつたない報告を終わらせていただきます。御清聴、ありがとうございました。

平成18年度損保ジャパン記念財団賞
受賞記念講演会（2007/07/28）

「委託関係」における当事者組織の自律性問題
～組織間関係論に依拠した理論枠組の構築～

九州看護福祉大学　社会福祉学科
村田文世

1

1-1.　研究の背景

「新自由主義」を背景にした世界規模の潮流

1980年代以降の、福祉多元化に伴う福祉国家再編
→ 相互補完的な関係による公私の役割分担

国家　＝　財源・規制などの条件整備
民間組織　＝　サービス生産供給

2

日本における多元化・民営化の動向

- 児童福祉　（1998年）　児童福祉法改正:行政契約方式
- 高齢者福祉　（2000年）　介護保険法
- 障害者福祉　（2003年）　支援費制度～障害者自立支援法

＊「措置」制度から「契約」制度への移行
＊ 規制緩和による多様な供給主体の参入

従来の行政組織⇔社会福祉法人との「措置委託関係」
→ 住民参加型組織、福祉NPO、当事者組織、営利企業との新しい「委託関係」の発生

3

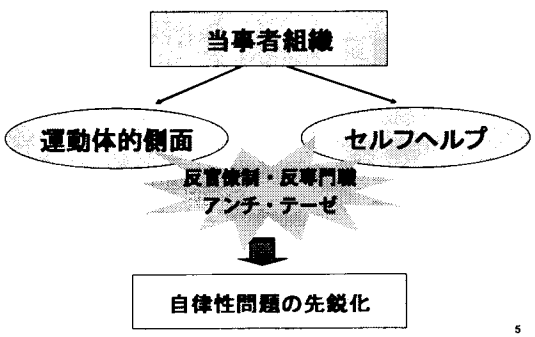
1-2.　行政資金をめぐる民間非営利組織の自律性喪失の議論

1. 自律性は維持されているという立場
2. 行政組織からの圧力による組織活動の変質

① 開拓性・革新性の消失
② 過度な専門化
③ 官僚化、実績・効率主義などの市場的価値の発生、組織理念の変容
④ アドボカシーの低下
⑤ 代理人化・下請け化

4

1-3.　当事者組織と自律性問題



5

2.　本稿の目的

日本の障害当事者組織（自立生活センター=CIL）を対象にして一

1. 当事者組織が福祉供給システムにビルトインされた過程の検証
2. 実施レベルにおける「委託関係」のなかで組織の自律性を維持する為の戦略的組織行動とそれに伴う組織変容、及び組織内部に発生した課題やコンフリクトの解明

→ 組織理論に主眼を置いた理論枠組の構築

6

3-1. 組織間関係論とは？

1. 組織間の資源・情報交換などを媒介とする
   組織間関係の生成
   維持・変動
   マネジメント
   を解明するための組織理論

2. 1970年代以降、社会学・経営学分野などで体系化された組織理論

【Pfeffer & Salancik, DiMaggio & Powell, Meyer & Rowan, 山倉など】

7

本稿で依拠する「組織間関係論」の2つのパースペクティブ

制度化パースペクティブ

資源依存パースペクティブ

8

3-2. 組織間関係論の2つの視角

	制度化パースペクティブ	資源依存パースペクティブ
理論的前提（1）	組織は、制度的・社会的・文化的環境に埋め込まれ、それらとの適合により、組織を存続することができる.	組織は、存続に必要な資源を自己充足できない為他組織との間で資源交換を行なう.
（2）	組織は、環境への同調や同型化を重視し、組み込まれたシステムの規範や価値を受け入れる受動的な存在である.	組織は、資源交換に伴う不均衡関係において、自ら依存を回避しパワーを拡大しようとする積極的な存在である.

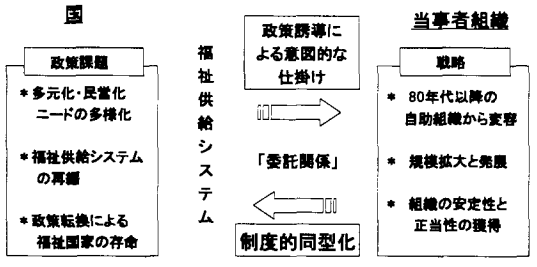
9

	制度化パースペクティブ	資源依存パースペクティブ
組織間関係の相手	国家、法、規範など	資源交換の他組織
組織間関係の形成理由	正当性、合法性の獲得	資源の安定的な確保
行動原理	制度的同型化	パワー拡大 依存回避への対処
視座	社会レベル	組織レベル
分析対象	社会と集合体としての組織	焦点組織と2者間の関係

10

4-1. 「委託関係」の形成

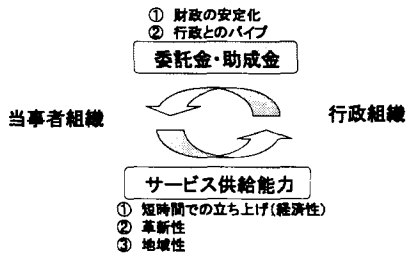
① 制度化パースペクティブから捉える「委託関係」



11

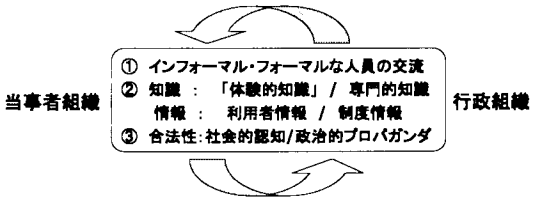
②資源依存パースペクティブから捉える「委託関係」

a. 資源交換のレベル



12

b. 相互交換のレベル



資源交換の継続的安定化のための
「委託関係」の形成

Saidel,J.R.(1991)

4-2. 資源交換に伴う不均衡関係の発生

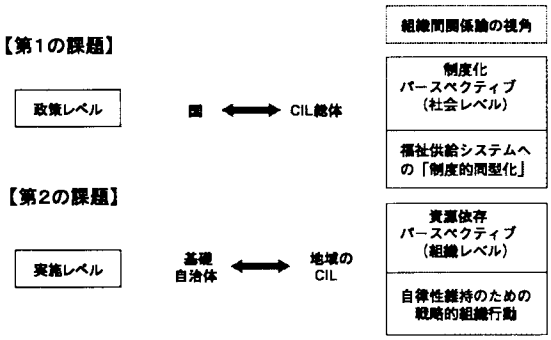
行政組織と当事者組織間の不均衡関係の要因

1. 政治力・財政力・組織力の格差
2. 資源の量、質をコントロールできる立場
3. 委託の決定、継続、契約内容に対する
   行政組織の裁量権

⇩

自律性喪失や包摂の問題の根源

5-1. 前提となる分析枠組



5-2. 当事者組織による自律性維持のための戦略的組織行動

1. 「資源依存パースペクティブ」による理論上の仮説
2. 課題1の検証から明らかになった、
   福祉供給システムへの「制度的同型化」における
   当事者組織の戦略的視点
3. 一般的な自律性喪失の議論

⇩

検討項目の導出（別紙1）

5-3. 実証研究に向けて

受託後の動態的な組織変容を、
組織の内部過程からに明らかにする.

⇩

民間非営利組織の自律性喪失の問題に
関して、戦略的組織行動、組織内部及び
外部要因を含めた示唆が得られるものと
考える.

当事者組織による自律性維持のための組織行動　～　理論枠組みの構築

理論枠組み導出の手がかり【1】【2】【3】					
【1】　資源依存パースペクティブによる、資源依存により発生する不均衡関係において組織がパワー拡大・依存回避するための要件（理論上の仮説）			【2】　福祉供給システムへの「制度的同型化」における当事者組織の戦略的視点	【3】　一般的な自律性喪失の問題	当事者組織における自律性維持のための組織行動
① 戦略的資源の保有	「資源交換における相対的規模（the relative magnitude of the exchange）」の拡大	組織は、「資源交換における相対的規模」（総インプット or 総アウトプットにおける交換の占める割合）を増大させるほど、すなわち、交換において資源を独占していればいるほど、他組織に対してパワーを持つ.	「当事者主体」のサービスの拡大	開拓性・革新性の喪失	① サービスの独占の程度（事業ドメインの拡大 対象者の拡大）
	「資源の重要性（criticality）」「資源の必須性（essentiality）」	組織は、他組織にとって稀少かつ重要な資源を保有していればいるほどパワーを持ち、他組織の代替資源への接近可能性を牽制することができる. つまり、自らのサービスの「差別化戦略」を図ることで、競争において優位に立ち代替サービスの脅威を減ずることができる.	「当事者主体」と専門性が融合したサービスの拡大	過度な専門化	② 戦略的サービス生産システムの構築（人員・情報の配置）
② 代替的資源の保有	他組織以外からの資源調達（「資源の分散化」）	資源の集中化を避けるために、代替的資源の調達可能性を確保すること（資源の分散化）、また、経営戦略の変更などによりその資源自体の必要性がなくなれば、他組織への依存もなくなる.	財源の安定化		③ 行政組織以外からの財源調達（財源の分散化）
③ 可視性の向上	「組織力の向上」	組織は、パワー拡大のために、最も依存する交換相手の評価基準を導入しながら、外部からの観察・確認の容易さである「可視性」の向上に努めるとされる. その「可視性」の観点から考えられる戦略の1つに、組織力の向上がある.	委託事業の責任主体としての運営管理能力の強化	組織化・官僚化 組織理念の変容	④ 制度的・文化的組織構造（組織編成・権限構造・アイデンティティ）
	「社会的威信の獲得」による好意的イメージの創出	組織は、外部環境に対する組織の好意的イメージの創出（「社会的威信」の獲得）を通して、自らのパワーを拡大し他組織とのパワーバランスを保つことが可能になる.「社会的威信」の獲得は、他組織に自分との取引を望む状況を作り出し、その結果、資源交換における拘束度を操作することが可能となり、パワーを拡大することができる.	障害者や障害当事者組織の社会的地位の向上	アドボカシー機能の低下	⑤ 社会的威信の獲得
④ 組織間コミュニケーション	「組織間コミュニケーション」	組織間の協力体制を維持することが可能となり、資源交換の円滑化を促す. また、規範や価値の合意形成によって、組織間におけるパワーの行使を組織に回避させ、影響力を制限することができる.	協調関係と緊張関係の両立	アドボカシー機能の低下 下請け化・代理人化	⑥ 行政組織との「組織間コミュニケーション」

損保ジャパン記念財団賞講演会

『被占領期社会福祉分析』について

菅沼隆(立教大学経済学部)

2007年7月28日

1

報告の構成

1. 本書の概要
2. 研究の動機と方法について
3. 残された課題～反省すべき点

2

序章(1):課題

- 占領軍の福祉政策、占領軍と日本側との折衝過程を辿り、当該期の福祉政策の形成過程を明らかにすること
  - 米国の対日占領政策の形成過程
  - 初期占領政策における救済政策～SCAPIN775
  - 生活保護法(旧法)の成立過程
  - 民生委員と実施機構
  - 保護請求権

3

序章(2):先行研究の吟味

- 当該期に対する性格付け(vision)を提示した研究
- タタラ論文以前:木田徹郎、仲村優一、小川政亮、岸勇、吉田久一
- タタラ論文
- タタラ論文以後:社会福祉研究所(秋山智久)、吉田久一、井上英夫、村上貴美子、副田義也、古川孝順
- →占領軍=「善意の福祉改革者」という理解
- 公的扶助史研究の方法:副田義也へのコメント

4

第1章
米国対日救済福祉政策の形成過程

- 日本の敗戦以前における米国の対日救済福祉政策の形成過程を辿る
- 陸軍省野戦手引書FM27-5『軍政』の改訂過程、『民政ハンドブック 公的福祉』、『民政ガイド』の編集過程とその分析
- 米国国務省における対日救済政策の形成過程～特別調査課極東班、戦後計画委員会PWC、極東小委員会SFE、三省調整委員会SWNCC、統合参謀本部JCSの分析。GHQ/SCAPの役割分担など。→「自立更生」の原則

5

第2章 SCAPIN775の発令

- 日本の敗戦からSCAPIN775(1946.2.27)の発令にいたる経緯を取り扱う
- GHQ/SCAPの公衆衛生福祉局PHW福祉課の機能・課員(バウタースとワイマン)の分析
- 軍用物資の民生転換政策から生活困窮者緊急生活援護要綱の成立まで ～SCAPIN404
- SCAPIN775の発令～同胞援護会構想とGS(民政局)の関与。SCAPIN775の分析
- GSは国家主義的団体を排除する観点から救済原則を明確にした

6

第3章 生活保護法の形成過程

- 生活保護法(旧法)の形成過程を取り扱う
- 「ネフ覚書」において「民主的政府の義務」・保護請求権が萌芽的に形成
- 方面委員から民生委員への名称変更は日本側が主導
- 議会における生活保護法の審議過程
- 制定委員会の付帯決議、厚生官僚の救済政策に対する認識
- →「無差別平等の名誉職裁量体制」の形成

7

第4章 生活保護法の展開

- 1950年の法改正にいたる過程における3つのトピックを扱った
- 保護基準の変遷～第８次改訂（マーケット・バスケット方式方式）の経緯
- 民生委員と地方軍政部～連続と断絶、無差別平等の名誉職裁量体制のもとでの救済
- 保護請求権の形成～占領軍主導を確認

8

終章 まとめ

- 占領軍の対日救済政策の原則は自力更生であり、その原則が資源の効率的配分と軍人優遇禁止の原則と接合して無差別平等の原則が定式化されてきた
- 日本人は無差別平等の原則と民生委員制度を自然なものとして受け入れた
- 名誉職裁量体制が解体され、中央集権的な福祉官僚制が確立

9

研究の動機

- 戦後日本の市民社会と福祉
- 朝日訴訟に対する関心～憲法訴訟という戦後的特質が形成された。朝日訴訟とは何であったのか？→小川政亮氏の研究に関心
- 戦後日本の権利意識とは←失業保険形成史研究における敗戦後の強い権利意識(総力戦テーゼはどこまで説明力があるか？鍾家新氏への回答)
- 1980年代後半の状況 (「豊かな社会」における)生活保護制度のゲットー化

10

方法について
一次史(資)料に基づいた歴史学的方法

- 最も学んだ先行研究：竹前栄治、秦郁彦、およびネオ・マルクス主義国家論
- 史料の発掘と解釈でどこまで歴史像を再構成できるか追求した。【最も冒険的な方法】断片的な史料の関係性を解釈する。
- 概念の借用をしない。資料を通じて(と対話して)概念を作る。
- 外部環境(政治的・経済的・社会的変動)については、史料で言及されている場合に限って解釈する(田多英範氏への回答)
- 特定の価値観をもって対象を評価しない(村上貴美子氏への回答)

11

いくつかの概念をめぐって

- 善意の福祉改革者(第1章)
- 戦争責任論と資本主義欠陥論(第3章)
- 名誉職裁量体制(第4章)
- (中央集権的な)福祉官僚制(終章)

12

反省すべき点(1)
取り扱わなかった重要な事項

- 医療扶助の扱い(181頁注12)
- 六項目提案
- 新生活保護法の体系形成
- 戦争遺族(特に寡婦)問題

13

反省すべき点(2)
先行研究の取扱い

- SCAPIN775の原則の解釈史
- 岸勇氏の研究
- 沢田健次郎氏・田中壽氏の研究
- 村上氏の引用

- ～旧稿から出版までの10年間のギャップ

14

反省すべき点(3)
資料の解釈で迷っていること

- ネフ覚書(157頁)の位置づけ
- 生活保護法案委員会の議事分析
- 生活保護運動の解釈
  cf. 拙稿「被占領期の生活保護運動」『社会事業史研究』第30号、2002年

15

いくつかの批判

- 「行政の民主化」「政治的市民の創出」(3頁)は実証されているか？(岡部卓 2006.11.17 立教大学社会福祉研究所研究会)
- 「裁判闘争は…やむを得ない異議申し立て」とは消極的な評価である(冨江直子2005.12.18 社会保障研究会)
- 分析がGHQ側に偏っている(2006.6.3社会政策学会文献賞選考委員会、鍾家新)
- 援護要綱とCLO1092とは別物では(百瀬孝『緊急生活援護事業の研究1945～46』私家版、2006年7月、86～89頁)

16

被占領期研究の今後

- プランゲ文庫データベース化の衝撃
  早稲田大学20世紀メディア研究所(山本武利代表) http://prangedb.kicx.jp/
- GHQ/SCAP文書索引のデータベース化
  (国立国会図書館憲政資料室)
- 社会史・地域史としての福祉
- 統計の整備

17

「その通りです。だが、われわれはこれらの事項について、日本政府に確約させなければならないのです。これは是非ともやらなくてはならない。人権侵害は、日本では常識的に行われているのですよ！　民権という言語はありますが、人権という日本語はまだないのです」

日本女性には、人権など存在しないのです！　女性は泣いています！　子供は、そのために黙って死んでいっているのです！　私は、そう言いたかったが、運営委員会のラウエル中佐が口を挟んでしまった。

「だが、社会保障について、完全な制度を設けることまでは、民政局の責務ではないよ。もし、この規定を入れることを強く主張したら、多分強い反発が起こるかもしれない。日本政府は、われわれの憲法草案を全面的に拒否する恐れもあると思うが……」

興奮して紅潮した顔で、ワイルズ博士は、なおも抗議した。

「私たちは、日本社会に革命をもたらす責任があり、その近道は、憲法によって社会の形を一変させることにあります」

「法によって、他の国に新しい社会思想を押しつけることは不可能だよ」

ラウエル中佐との論争は、止まるところを知らなかった。実際、ＧＨＱは日本の古い殻を破ることをいくつもやっているのに……。私の言いたいことは、のどの所で止まってしまっていた。

幾度か、断片的に発言していたが、文章にならない言葉ばかりだったのだろう、エラマンさんのメモには、私の発言はひと言も書かれていない。支離滅裂でエラマンさんは、とても困ったのかもしれない。

運営委員会の三人と、私たち三人は、まるで検察官と弁護人の関係に似ていた。しかしこの闘いは、最初から運営委員会が力を持っていた。その点では軍の組織だった。

激論の中で、私の書いた〝女の権利〟は、無残に、一つずつカットされていった。一つの条項が削られるたびに、不幸な日本女性がそれだけ増えるように感じた。痛みを伴った悔しさが、私の全身を締めつけ、それがいつしか涙に変わっていた。

気がついたらケーディス大佐の胸に顔を埋めて泣いていた。

民政局で最も尊敬していたケーディス大佐が、理解を示してくれないことが、私には悔しかった。大佐は、泣いている私の背中に手をまわして抱きとめてくれたが、私の条項は冷たく拒絶された。私がケーディス大佐に抗議できたのは、彼の軍服の胸を涙で濡らすことだけだった。

運営委員会との会合は、深夜になったが半分も進まなかった。

エラマンさんのメモによると、「問題が社会理論についての対立する見解に由来する、このような混乱から、妥協点を見いだすことは不可能であった」ので、結局ホイットニー准将にあずけることになった。

この会議に、ホイットニー准将が顔を出したのか、運営委員会の誰かが、将軍の部屋に行って相談したのか、その状況にあまり記憶がない。原型を留めないほどに、朱が入った原稿をどうするかで、

私の書いた第一八条からの諸条項に番が回ってきた時は、午後一番から始まった会議が夕方を迎えていた。

運営委員会の三人は、私の一八条を声も立てずに読んだ。男女平等や結婚・離婚の選択の自由、女性も財産権・相続権がもてることを謳った条項である。女性の基本的人権がすべて盛り込んである重要な条項だ。

三人の目が行を追いながら、時々静止する。手の内側が汗ばんだ。

審判は、意外にあっさりと下された。

「〝婚姻と家庭とは、法の保護を受ける。婚姻と家庭とは、両性が法律的にも社会的にも平等であることは当然である〟のところは、文章をもう少し簡潔にしなさい」

肩の力が抜けて、ほっと息をついた。しかし、その安心は束の間だった。

運営委員会の厳しいチェックと分析は、各条項を次々と血祭りにあげていった。「既婚未婚を問わず妊婦と乳児を持つ母親は、国から援助が受けられる。私生児は、法的に制約を受けず……」の第一九条から第二五条に至る一連の社会保障制度は、ヒューマニズムの根源のような条項で、私が神様に成り代わって書いたような気持ちでいた。

条文は、のちに正確に紹介するが、日本の社会制度、公衆衛生、無償の教育制度、医療制度、さらに養子法および若年労働と搾取の禁止など、どれも不幸な立場の日本の女性と、かわいそうな子供たちを救いたい気持ちを書いたところだ。

ケーディス大佐は、文案から目を上げると私の顔を見て言った。

「このような具体的な指示は、有益かもしれないが、憲法に入れるには細かすぎる。原則を書いておくだけにとどめ、詳細は制定法によるべきだと思うがね。憲法に記載するレベルのことではないのではないだろうか？」

早い話が、運営委員会として全面カットを主張したのだ。私が口ごもっていると、すぐにロウスト中佐が反発した。

「大佐！　社会保障についての諸規定を憲法に入れることは、最近のヨーロッパ諸国の憲法では、すでに常識になっています。日本では、このような規定を入れることは、特に大事だと思います。これまで日本には、国民の福祉に国家が責任を負うという観念がなかったからです。この観念を国民に受け入れられるようにするには、憲法に謳っておく必要があります。現実に、今の日本では、婦人は商品と同じです。子供を父親の気まぐれによって、庶子を嫡出子に優先することもよくありません。米の作柄の悪い時には、農民は娘を売るのですよ、これは本当の話です」

私が言おうとしていた娘身売りのことを、ロウストさんも知っていたのだ。

すると同席していたスウォープ中佐が、行政経験者らしい意見を出した。

「しかし、乳幼児をかかえている母親の保護や子供を養子にすることについて、詳細な指示を憲法に折り込んでも、それを補う法律を国会が作らない限り、事態は良くならないだろうね」

ワイルズ博士は負けていなかった。

書評集
村上 貴美子氏　書評

書評と紹介

菅沼　隆著
『被占領期社会福祉分析』

評者：村上　貴美子

本著書が出版されて1年が経過するこの時期に，再度本書を読み直してみた。著者の長年の被占領期研究の経過を若干でも知っている私にとって，本書が公にされたことは喜ばしい限りである。歴史研究は第一次資料の収集が研究成果を左右するといっても過言ではない。特に近年まで行政関連資料は㊙扱いが多く，政策・行政研究にとって常に限界を感じてきた。本書はそのような資料限界を克服するために限りない努力を費やした成果といえよう。著者は被占領期福祉政策の先行研究の限界，すなわち「占領軍の福祉政策がどのように構想され，具体化されてきたのかは必ずしも明らかにされてこなかった」限界を克服し，その領域を埋めることを目的としている。この著者の意図は，本書の随所に見ることができ，著者の精力的な努力が窺える。

本書は序章・第1章から第4章および終章で構成されるが，大別2部構成といえる。第1部に相当する章が第1章および第2章であり，GHQの対日救済福祉政策を検証したものである。第2部に相当する章が第3章および第4章であり，生活保護法（旧法）の成立過程およびその展開過程の検証である。さらに，第1部と第2部の橋渡しの役割を，第2章SCAPIN775に持たせて，本書全体の一貫性を保っている。

第1章で米国の対日占領政策開始前の占領政策の形成過程を，著者自身が渡米し収集した第一次資料を基に明らかにする。特に著者は，先行研究の多くが被占領期を同時代的に経験してきた限界から，米国対日救済政策を「善意の福祉改革者」と位置づけていることに対して，対日救済政策は「軍事的要請」から展開したことを強調し，対日占領政策の基本である「自力更生の原則」から，「無差別平等原則」は「軍政府の負担を最小限に抑え，限られた物資を最大限効率的に活用する目的」から誕生したと整理する。反面著者は，ニューディール期に形成・発達した救済政策の中に，SCAPIN775と類似制度の発想が誕生していることを指摘し，緻密な準備過程を通じてニューディール救済行政が対日救済政策に取り込まれる可能性を準備した，とする。SCAPIN775は日本政府が45年12月31日付けでGHQに提出した「救済福祉計画」に対する回答である。「救済福祉計画」はまさに著者が指摘するとおり，限られた軍用物資の最大限の効率性を求めた対応である。この両者の関係性は，なお今後の研究をまたざるを得ないが，本書において米国対日救済政策の準備過程に関する検証は多くの点が明らかにされたといえよう。

著者は第2章で初期の対日福祉政策方針に，PHW福祉課の福祉専門官としてバウタースとワイマンの存在が大きく関与していることを明らかにする。著者は「福祉課の人事異動」を検証することによって，「初期福祉政策」を担っ

た人物はいずれもアメリカ公的福祉協会のメンバーであったことを明らかにし，彼らはニューディール期の連邦緊急救済制度のもとで救済行政を担った社会福祉専門家であったことから，初期の対日救済政策に大きく影響を与えたことを立証する。

SCAPIN775に対する著者の見解の今ひとつの特徴は，「支給総額無制限の原則」をあげていることである。著者はこの原則は先行研究では無視されてきた原則であり，「『救済財政最優先の原則』が忘却されたことは日本の独立後重要な意味をもってくる」とこの原則の重要性を強調する。その論点を「困窮ヲ防止スルニ必要ナル総額ノ範囲内」の解釈に求める。著者は第一の解釈に①救済費用の総額，②給付費用の総額，第二の解釈に①個別困窮者に対する給付総額，②政府機関の財政計上額，の解釈が考えられるとし，そのうち最も適切な解釈として第二の解釈に立ち「救済費用は困窮者の必要の全体によって決定するべきである」とする。著者のこの解釈は議論の余地があろう。第一の疑問は，凍結軍用物資を救済費用に当てざるを得ない当時の日本の財政状況において，しかも自力更生を原則とする占領政策下で，無制限な予算編成は不可能であることである。第二の疑問は，著者の主張する「個別困窮者に対する給付総額」の積算根拠である。科学的な最低生活費の積算方法が示されないかぎり，給付総額の算出は困難であろう。第三の疑問は，著者の主張を受け入れたとしてなお残る疑問である。敗戦後半年を経た当時の日本にとって，最優先政策課題はまさに敗戦処理にあった。その最大の課題は「引き揚げ」援護業務である。軍人軍属の復員にはじまり，外地からの民間人の引き揚げ，さらに日本から本国への帰還業務である。すなわち，救済政策を当時の国家の全政策課題の中に置いたときに，なお「救済財政最優先の原則」が成立するのであろうか。

著者は「第3章　生活保護法（旧法）の形成過程」の冒頭で，SCAPIN775と生活保護法（旧法）の関係について問題提起をする。すなわち先行研究の多くが両者は直接的に関係がある，としていることに対する指摘である。著者が指摘するように「GHQの当初の意図は，四六年前半の救済政策の実効性を確保することにあったのであり，恒久的な公的扶助法の制定を政策目的としていなかった」といえる。SCAPIN775は著者も第2章で検証しているように，45年12月31日付けで日本政府が提出した「救済福祉計画」に対する回答である。したがって「SCAPIN775から生活保護法が直接導出されてくるわけではない」。著者が指摘しているように，拙著『占領期の福祉政策』ではこの点は不明のままである。その理由は，救済福祉計画の実施から単一の救済立法制定への連続性が検証できない点にある。著者はこの点の解明を試み，SCAPIN 775発令直後のGHQと厚生省の争点（同胞援護会問題，生活困窮者緊急生活援護要綱の実施，月例報告体制）に求めようとする。著者は，GHQ福祉課が生活保護法の起草に深く介入することはなかったが，その副次的な理由として，福祉課がこの三点に関心を集中したことに注目する。しかし著者のこのような努力にもかかわらず，著者自身「福祉課は生活保護法の起草について指導性を発揮していない」との結論を出さざるを得ない現状にある。著者の綿密な資料収集による検証においてもなお，SCAPIN775から生活保護法（旧法）制定への契機は不明である。今後の生活保護法成立過程研究において解明が待たれる点であろう。

著者は第3章において，前述の不明点を不明としながら，46年4月30日付け生活保護法案要綱（GHQ提出・英文）を入手し，救護法および制定法との関連およびその後の国会審議を丁

寧に検証する。著者は，この作業過程から4月30日付け草案と国会提出法案の間に「意外なほど修正が少ない」ことを導きだし，PHW福祉課が細かい法律の条文にまで関与していなかった，とする。さらに著者は第90回帝国議会の議事録を丹念に検証し，生活保護法案委員会における論点を，①国家責任・生存権，②欠格条項，③民生委員制度に絞って論証する。特に国家責任の論拠には「戦後日本独特の内容をはらんでいた」とする。著者は，戦争責任・戦争犠牲者という観点が最大の論拠であることを指摘し，PHW福祉課が民主主義国家における「市民の基本的権利」を保障するための国家責任論であるのに対して，日本の代議士たちは戦争責任論から国家責任論を正当化したとする。したがって，そこには何らかの形での欠格条項の必要性を認識しており，日本の代議士たち（ただ一人長谷川保を除いて）の国家責任論には，「償いとしての国家責任」という特質があることを導き出す。当時の政府の最大の関心事は，国策として推進してきた戦争責任の取り方にあることを想定するならば，著者のこの視点は重要な指摘である。そこには歴史の連続性と断絶性を垣間見ることができる。

最後に著者は，本書の「第4章生活保護法（旧法）の展開」で，分析対象時期を旧法の施行から保護請求権の確立が決定される47年9月までとし，最初にSCAPIN775発令から保護基準の第八次改訂までの，保護基準算定をめぐる政策的議論を明らかにすることを試みる。著者はこの時期の保護基準と生活保護制度運用に関する六波羅詩朗氏の研究を高く評価した上で，保護基準の決定にPHWがどのように関わってきたのかを明らかにすることを試みる。この箇所は著者の努力にもかかわらず，随所に「不明」あるいは「今後の課題」が残されている。まさに今後の生活保護研究の課題の一つであろう。

次いで著者は社会福祉における「断絶と連続」について，民生委員制度を中核において論を展開し，天皇制共同体への奉仕の方面委員制度から民生委員体制へ，さらには有給の社会調査員設置への動きを検証する。最後に愛知県知事の疑義照会にはじまる「保護請求権」の確立過程の検証を試み，「「不服申立制度と保護請求権は全体としてGHQの指導のもとに整備されてきた」こと，しかしながら，その過程ではGHQ内部でも意見の相違がはなはだしく，「不服申立も保護請求権も既定の方針ではなかった」ことを明らかにする。

以上，著者は丹念な第一次資料の収集および第1章から第4章においてその分析を行い終章で総括を行う。著者のこの研究過程は高く評価できる。特に先行研究の限界を克服するため，資料収集に多くの時間を費やしたことは随所にうかがわれる。被占領期の社会福祉政策研究，特に生活保護法の成立過程の研究にとって欠かせない1冊である。あわせて再三繰り返すが，史資料価値も高い著書である。

（菅沼隆著『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房，2005年12月，x＋296＋10頁，定価4500円＋税）

（むらかみ・きみこ　岡山県立大学保健福祉学部教授）

田多英範氏書評
国立社会保障・人口問題研究所
『季刊社会保障研究』2006. 冬

書　評

菅沼　隆著

『被占領期社会福祉分析』

（ミネルヴァ書房，2005年）

田　多　英　範

菅沼隆著『被占領期社会福祉分析』が出版された。東京大学社会科学研究所の助手時代以来の長年の論考がこうして本として上梓されたことを著者とともにまず喜びたい。

本書は，第2次世界大戦直後の日本の社会福祉政策がいかにつくられ，運用されていったかを，当時のGHQ関連の膨大な1次資料に基づきながら，詳細に論じたものである。従来この期の研究は，村上貴美子と多々良紀夫の先駆的な業績を除いてあまり進んでいなかった。その空白を埋めるべく挑んだ意欲的な労作である。このような本格的な研究書が発表されたことは学界にとってきわめて意義深く，両手を挙げて歓迎したい。

また，膨大な1次資料を分析しながら公的扶助制度を考えるといった地道だが本来の研究に精を出している氏の真摯な態度を高く評価したい。

I　本書の概要

まずは本書の内容の概略からみておこう。

第1章は，社会福祉政策に関するGHQの占領政策がいかにしてつくられたかを，アメリカ陸軍省の『民政ハンドブック―公的福祉』，『民政ガイド―日本における公的福祉制度と社会保障の管理』を軸に克明に追っている。アメリカの占領政策は国務省ルートと陸軍省ルートの2つの系統によって立案されているが，ここではこれまで研究がほとんど進められていない陸軍省ルートを中心にみている。軍政部から依頼されたスタンフォード大学によって1944年7月につくられた『民政ハンドブック』は戦前の日本の救済制度を詳しく紹介し，44年7月に作業が開始され，45年の8月にできた『民政ガイド』は，戦前日本の公的扶助制度を概観し，日本政府は救済責任を放棄しているなど，厳しい評価をしていた。戦争勝利後敗戦国日本をいかに統治するかについて，戦争終結前から相手国の実情を詳細に調べて具体策を練ることに備えていたことを明らかにしている。

ここで氏は，占領軍の対日占領福祉政策は，「善意の福祉改革者」としての意図から日本の福祉向上を図ったものではなく，むしろ占領統治にとって不安材料となるものを除去するためにおこなわれたことを強調している。

第2章は，日本の社会福祉の基本精神となったSCAPIN775がいかにつくられたかを明らかにしている。

まず，生活困窮者緊急生活援護要綱の閣議決定まで。GHQに福祉課が9月に設置され，課長バウタースとその部下ワイマンの2人が中心になって占領初期の福祉政策を検討・推進した。その結果，彼らは新しい福祉政策をつくるというより，日本の軍部に残っている資源を活用した日本人による自力更生の方針を10月末に確定した。日本政府にそのことを知らせるべく10月16日にSCAPIN151を発し，さらにSCAPIN333および352を11月22日，26日に発した。ここにはすでに後のいわゆる3原則に通じる原則が打ち出されていた。日本政府は，SCAPIN333の12月15日までに計画を提出すべしとの指示にしたがって救済計画を急遽立案し，生活困窮者緊急生活援護要綱を15日に閣議決定した。これは失業者を含めた生活困窮者に旧陸軍海軍の保有物資を給与して救済することを中心としていた。しかしそれのみでは生活困窮者の救済は困難であったから財源を一般財政にも求めた。この生活困窮者緊急生活援護要綱は策定後ほぼ直ちに実施された。

ついで，SCAPIN775の発令まで。その後GHQは冬場を迎え生活困窮者の存在が社会不安をもたらし，これがGHQの安全を脅かしかねないとして，SCAPIN404（12月8日）を通じ1946年前半期の労働能力者をも救済できる包括的救済政策の作成を日本政府に求めた。一般救済の必要性が認識されたのである。ただし，この包括的救済政策は緊急救済策であり，恒久的な立法を求めたものではなかった，と著者は強調する。この指令を

受けて12月29日に会議が開かれ，日本側から救済福祉計画が示され，31日に「救済福祉に関する件」をGHQに回答した。この回答において日本政府は，すべての生活困窮者を救済の対象とする，既存の公的扶助立法をすべて廃止して単一の法律を作る，その救済機構を民間の援護団体に担当させる方針を示した。しかし，福祉課は民間援護団体の設立は不可，保護費の上限設定は適切ではないという理由で，日本政府の回答は認められないとの結論を出した(46年1月8日)という。その後1月22日に日本政府は改めて単一の政府機関として恩賜財団同胞援護会の設置を提案した。GHQはこれを否とし，当時深刻化していた食糧問題で日本政府が国家の責任を果たしていないということもあって，救済の国家責任を改めて強調した。財政の公的責任論を通じてGSの関与も始まり，公的責任論が浮上していた2月27日にSCAPIN775が発せられ，単一の政府機関を設置し，国家の責任を明らかにし，民間援護団体にこれを委任してはならないと指示した。実はここに，従来あまりふれられてこなかったが，重要な原則，つまり救済予算は赤字財政でも確保されなければならないという支給金額総額無制限の原則がもう1つあったという。いわゆる3原則はこうしてつくられた。

第3章は，SCAPIN775から旧生活保護法制定までを跡づける。SCAPIN775を発した後GHQは，同胞援護会問題，生活援護要綱の実施問題，SCAPIN775に示された月例報告体制の確立問題に関心を集中し，「救済福祉に関する件」にしたがって厚生省保護課が恒久的立法として生活保護法案を起草していたことにはあまり関心を示していなかった。4月末になると「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」の付録として起草案がGHQに提出された。GHQは，これについて無差別平等の保護と国家責任とを含めよとの条件を付けた程度であった。その後ワイマンに代わってフェルドマンとネフが担当官となり，ネフ覚書きが提出された。ここでは民主主義政府と公的扶助制度が問題とされ，受給権が議論されていた。厚生省は，GHQのこのコメントを元に草案の再検討をして新しい草案をつくり，GHQと協議した。GHQに承認された後法案は7月に国会に上程された。法案が国会で審議されていた7月末日に厚生大臣とGHQの会議が開かれたが，GHQは国家責任と無差別平等の原則を第1条に掲げるよう指導するのみであった。

救護法と酷似している生活保護法案は7月17日に衆議院に提出され，国家責任・生存権，国家責任論の論拠，欠格条項，民生委員制度等をめぐって審議され，全7項からなる付帯決議をつけて，8月17日に政府案は修正されることなく衆議院で可決され，貴族院に送付された。9月5日に貴族院本会議で可決成立し，10月1日から施行された。ただし，ネフ覚書きにあった受給権は採り入れられなかった。同時に戦前の公的扶助諸法は廃止された。かくして，GHQの福祉理念の日本への導入によって日本的な戦前の福祉システムは解体された。

第4章は，生活保護制度のその後の展開として1節で保護基準の設定と推移，2節で民生委員と軍政部との関係，3節で保護請求権の形成過程を扱っている。

まず保護基準が具体的にどのように決められ，推移したかをマーケットバスケット方式採用の前と後とに分けて考察している。46年3月に保護基準が設定され，4月1日に第1次改訂がおこなわれた。その後，47年11月までに7次にわたる改訂がおこなわれたが，基本的には最初に設定した保護基準が運用されていたという。しかし，GHQによってその基準が上限とされていることは適切ではないと指摘されたため，後に市町村長や都道府県知事の裁量が認められていったことが明らかにされている。

ついで民生委員と軍政部の関係について。生活保護制度の実施を担った民生委員は，戦前の天皇制共同体への奉仕をうたった名誉職裁量体制の多くを継承していた。その民生委員をGHQがどう見ていたかを，「軍政活動月例報告」によりながらみている。ある場合には濫給がみられ，他の場合には漏給がみられる等民生委員の能力を疑問視する見方が出されていた。その実施過程で民生委員の倫理の低下やマーケットバスケット方式による客観的な基準の設定の下で，ますます生活保護制度との間で齟齬が生じ名誉職裁量制度たる民生委員制度は動揺し，ついには崩壊を余儀なくされる。

保護請求権は，当時の労働運動の影響ではなく，GHQの指導の下に形成されたものであることが，資料に基づいて示されている。

II　本書の特徴と意義

①　本書は，以上のように戦後の被占領期に日本の社会保障政策・制度がSCAPIN775を基軸にしてつくられ展開されたととらえ，そのSCAPIN775がいかに構想され，旧生活保護法を制定していくことになるのかの過程を詳細に検証し、さらにこうしてつくられた旧生活保護法がGHQとの関係の下でいかに展開されていったかをも見

たものである。その際，必ずしも信頼性が高いとはいえない官僚の証言に基づいてつくられてきたこれまでの日本の社会福祉の歴史像の不十分性を取り除くために，アメリカ側が残している信頼性の高い，1次資料を読み解いてこの歴史過程を再構成するという方法が採られており，徹底的に1次資料にこだわっている。何よりも顕著にみられる本書の特徴である。

② 膨大な1次資料を丹念に読み，これらを解釈した本書を先行研究の中で位置づけてみれば，村上貴美子の『占領期の福祉政策』〔1987年〕がもっぱら日本側・厚生省の資料によってこの期の社会福祉政策を論じ，一方多々良紀夫の『占領期の福祉改革』〔1997年〕はアメリカ側の資料を中心に論じたのに対し，菅沼はその両側の資料をくまなく渉猟し解釈した研究だといえよう。旧生活保護法の形成過程に関する決定版とでもいえるようなものとなったといってよいかもしれない。日本における現代的な公的扶助制度の創設に関する研究の空白を埋めた，その意義は大きい。この困難な作業をやり遂げた菅沼に敬意を表したい。本書が今年の社会政策学会奨励賞を受けたのも十分にうなずけるのである。

③ 菅沼の功績をもう少し具体的にみてみよう。

まず戦争終結後におけるアメリカの占領福祉政策の形成過程を陸軍省ルートを中心に克明に解明していることがあげられる。これまでの研究ではほとんどまったくふれられることのなかった論点であり，これをアメリカ陸軍民政部関係文書，同憲兵司令官室関係文書さらには憲兵司令官室の「軍政訓練の歴史」等々多くの資料を駆使して解明したことは大きな成果であり，氏の功績として長く生き続けるであろう。

1945年12月の生活困窮者緊急生活援護要綱の閣議決定について，従来厚生省が独自につくったという黒木利克の説があり，これに対してGHQと厚生省相互のやりとりの中でつくったとする村上貴美子の説があった。これらの従来の説に対して菅沼は，日米の資料を詳細にみていけば，GHQの指令（SCAPIN131, 333）によってつくられたことがわかるとし，前2者の主張を退けた。この点については本書で決着がついたのではないかと思われる。

旧生活保護法はSCAPIN775の「原則を法令化したもの」という通説に対して，SCAPIN775でGHQが求めていたのは，通説がいうような恒久的な制度の創設ではなく，「46年前半期の救済政策の実効性を確保することにあった」とする点も氏の新しい論点である。もっとも，これを氏のように緊急救済対策だったとすれば，生活困窮者緊急生活援護要綱との関連はどうなるのであろうか。

さらにはこれまたこれまでの研究ではあまり解明されてこなかった援護要綱や旧生活保護制度の実施過程を資料に基づいて分析していることも貴重な功績といってよい。援護要綱は戦前からの各種保護法が実施されている中で「法外援助」として救済費の50％前後の重きをもって実施されていたことを示し，旧生活保護法の実施過程では保護基準の具体的な設定およびその後の運用，民生委員をGHQがいかに評価していたか，保護請求権もPHWとの関連でつくられていったこと等を具体的に明らかにして見せた。評者の当面の問題関心からすると，ここの業績はまことにありがたい。

III 本書への若干の疑問点

以上のように，本書は優れた著作であり，日本の社会保障・福祉研究者の必読文献となることは確実であると思われる。とはいえ，本書に何の疑問もないかといえば必ずしもそうではないのである。以下その点にもふれておこう。

① 膨大な資料を分析して整理した本書は，社会保障理論研究においていかなる貢献をしたのであろうか。あるいは何を追加したのであろうか。いいかえればこの研究を通じて現代社会における公的扶助制度のとらえ方はいかに深まったのか。残念ながらその基本的なところで変革があったとはいいがたい。生活困窮者緊急生活援護要綱を日本の公的扶助制度の中でいかに位置づけるのか。また，旧生活保護法についても，戦前の救護法との共通性が強調されているが，旧生活保護法は理論的にいって救護法と同じ性格のものなのか否か。生存権を軸とした公的扶助研究がテーマであるとする本書で社会保障制度における生活保護制度の性格についてほとんどふれられていないのは何としても残念である。

② 氏は本書においてGHQの担当者の思想が日本の社会福祉政策の形成にきわめて大きく影響しているとしてその思想・イデオロギーあるいは理念の重要性を強調しているように思える。そうであるからか，本書では当時の経済社会の実態，失業者や貧困者の存在，労働運動の状況，政治状況等についてはほとんどふれられていない。一方で氏は，GHQはその占領支配が危うくなるような事態，つまり社会不安を除去するために福祉政策を求めたことを強調する。氏は，思想・理念を重視する立場と社会不安への対応とする立場の両者の関係

をどのように整合的に考えているのか，確認してみたい。GHQが日本政府に福祉政策を求めたのは，ニューディールを経験した担当者の進歩的な思想・イデオロギーがあったからではなく，占領を危うくするような経済社会の実態があったからこそではないのか。

③　本書の主要な主張に，GHQの福祉政策は被救済者の人権や福祉の向上を要求するようなものではなく，したがって善意の福祉改革ではなかったという論点があるが，そもそも占領国が被占領国政府に対して善意に基づいて社会保障・社会福祉政策を求めるはずはないと考える評者にとって，著者の問題意識・関心自体がやや不可解である。本書で主要に問題にしなければならないほど大きな論点なのだろうか。それらの政策は，資料によって裏付けながら著者も論じているように，社会不安や政治不安への対応であることはほとんど疑いないことのように思われるのである。

④　第4章で不服申し立て制度の導入や権利性の付与につながる愛知県知事の疑義照会がなぜなされたかを検討し，労働運動の影響が強いのではないかとの評者の仮説を批判しつつ，もっぱらGHQの指導に基づいてつくられたのだと結論づけた。本書の議論は相当に説得力をもっており，読む限りで評者の旗色は悪いと思われる。しかし，それではなぜ，当時これに直接かかわった官僚たちが，労働者意識に目覚めた「これらの者から発せられる新しい種類の要求に対しては，旧法はもはやこれに応じうる能力を欠いていた」〔小山 1950, p.40〕という発言をしているのであろうか。

いずれにしろ，本書は学界への貢献度の高い，緻密で重厚な好著である。多くの社会保障研究者に読まれることを期待したい。

引用文献

小山進次郎（1950）『改訂増補　生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。
多々良紀夫（菅沼　隆・古川孝順訳）（1997）『占領期の福祉改革』筒井書房。
村上貴美子（1987）『占領期の福祉政策』勁草書房。

（ただ・ひでのり　流通経済大学教授）

社会福祉学　第48巻第1号　2007

書　評

ミネルヴァ書房
判型：A5判
総頁数：320頁
発行年：2005
定価
4,725円

菅沼　隆 著

MINERVA 人文・社会科学叢書110
被占領期社会福祉分析

明治大学　鍾　家新

本書は敗戦以前の米国対日救済福祉政策の形成から生活保護法（旧法）の形成・展開までの過程について，米国側・占領側の第1次資料を中心に分析した第1級の学術書である．全体は序章と終章を含んだ6章から構成され，それぞれの章は一体となり，全体を通じて，「登場した政策の主体がいかなる理念を掲げて政策を動かそうとしたのか」，とりわけ，「占領軍はいかなる意図のもとに対日救済福祉政策を展開したのか」という課題を探究してきた．

序章は，本書の研究方法・対象・課題を確定し，小川政亮，吉田久一，仲村優一，多々良紀夫，村上貴美子，副田義也などの，先行研究のそれぞれの到達点や限界についてSCAPIN755を中心に確認した．著者の指摘によると，これまでの関連する先行研究では占領軍の福祉政策の構想・具体化の過程，たとえば，SCAPIN755の形成過程が解明されてこなかった．

日本の占領に先立ち，米国は占領後の対日政策を構想し，日本の福祉制度に関する研究も行っていた．第1章は，日本の敗戦以前に米国政府内で対日救済福祉政策がいかに立案されたのかを明らかにすることを課題とした．陸軍省ルートとの解明に重点をおき，米国陸軍省と国務省における占領軍機構の形成過程を詳細に調べた．読者の関心が引かれる次のトピックスがドラマ的に展開されている．これらは，①野戦手引き書FM27-5『軍政』の改正過程からみた「善意の福祉改革者」の形成と否定，②『民政ハンドブック－公的福祉』の編集過程と戦前日本の福祉システムに対する評価，③民政ガイド『日本における公的福祉制度と社会保障の管理』の作成過程とその主な論点，④国務省，SWNCCにおける対日救済政策の形成過程である．著者によると，これまでの多くの研究者は，占領軍を善意の福祉改革者としてみなしてきた．確かに，米国陸軍省の対日救済福祉政策には当初，善意があったが，その後後退した．戦争終結のときは，自力更正原則に立ち既存の救済福祉機構を活用することに変わった．占領後，非軍事化というねらいから自力更正原則は平等原則に転じた．軍政要員として採用されたニューディール期救済行政の経験者たちは対日救済行政において，ニューディール期救済行政の手法を採用したと推測される．

第2章は，①PHW福祉課の機構・人事と初期福祉政策方針や②生活困窮者緊急生活援護要綱の成立過程および③SCAPIN755「社会救済」の形成過程を中心に，占領開始以後，GHQ/SCAPの下で新しい政策理念が掲げられるに至る経緯，特にSCAPIN755が発令されるまでの公的扶助制度の改革経過を丹念に分析した．これまでの研究では，生活保護法（旧法）はSCAPIN755の原則を法令化したものと理解された．しかし，著者の分析によれば，SCAPIN755は軍政統治を円滑に遂行するための自立更正の原則を救済政策に適用する行政改革指令であった．GHQの当初の意図は46年前半期の救済政策の実効性を確保するところにあり，恒久的な公的扶助法の制定を政策目的としていなかった．したがって，SCAPIN755から生活保護法が直接導出されてくるわけではない．

第3章は，生活保護法（旧法）がいかにして形成されたのか，そして形成過程のありようがその

後の展開をどのように規定したのかを課題とし，主に生活保護法（旧法）の起草や制定および成立の過程を分析した．①SCAPIN755発令直後の争点，②GHQにおける救済理念の展開，③生活保護法法案委員会の発足と論議，④GHQの指令に対する厚生官僚の「理解」などが究明された．本章は読者に敗戦直後と思わせない「福祉官僚制」の整然とした行政力の存在を感得させる．第4章は，①保護基準の変遷や②民生委員の形成および③保護請求権の形成を中心に，1949年7月ごろまでの生活保護法（旧法）の展開過程を考察した．全国一律の科学的な保護基準に基づく全国一律の適用は，民生委員と受給者との情緒的な関係を稀薄させ，市町村の裁量権を極小化していったと，著者はいう．終章は，「無差別平等」「非軍事化・民主化」「不服申立」「国家責任」などのキーワードで，被占領期の救済福祉政策の特質を描き出した．

本書は被占領期社会福祉政策に関連する占領軍側の第1次資料を中心に被占領期社会福祉政策の形成過程を再構成した．本書全体，特に「第1章　米国対日救済福祉政策の形成過程」と「第2章　SCAPIN755の発令」では，著者は結論を急がず，占領軍側と日本政府側に対する感情的な批判・評価も行わず，淡々と発掘した第1次資料の意味を読者に示し，＜歴史＞を資料に語らせている．この手法は本書の完成度と魅力を高めているといえよう．大量な第1次資料に基づくこの種の叙述は多くの社会福祉研究者にとって夢ではあるが，簡単にできる仕事ではない．本書によって，これまで究明されなかった「米国対日救済福祉政策の構想・具体化の過程」および「SCAPIN755の理念的な起源・作成の主体と理由」が明らかにされた．これは被占領期の社会福祉政策研究に対する本書の最大の貢献である．

評者は本書から多くのことを教えられ考えさせられた．次の3つを記したい．

第1，戦後日本の社会福祉政策の形成・運営に対する総力戦の影響の深さである．日本型福祉国家の形成過程には，社会福祉政策の飛躍期がいくつかあった．その最大の飛躍期は1937～1945年の日中戦争期であり，次の飛躍期は被占領期である．日中戦争は総力戦であり，その日本の社会福祉政策への影響は戦時下だけでなく，戦後も続いた．敗戦によって日本はGHQの占領下におかれた．GHQの軍政統治を効率的に行う目標と日本政府の敗戦後の統治を円滑に行う目標は根本では矛盾するものではないと考えられる．評者は本書を総力戦の視点で読み直すこともできるのではないかと考えた．旧生活保護法の制定過程における国家責任の根拠を戦争責任と関連させる考えが根強かった．「国家責任は＜戦争ノ犠牲者＞という戦争責任論と＜資本主義制度機構ノ欠陥＞という二つの異質な認識から正当化されることになった．……特に戦争責任・戦争犠牲者という観点が最大の論拠となり」（169～170頁），「総力戦を通じて＜国家に救済を求める＞ことが当然という権利意識が日本人に芽生えた」（264頁）と指摘された．すなわち，被占領期における日本人の福祉に関する権利意識も総力戦以来の視点で理解しなければならない．他方，日本人が戦後の社会福祉の根源的な価値観である無差別平等原則を自然に受け入れたことができたことや公私分離原則に対する日本人の拒否的な態度も総力戦による影響下に成立したという視点も可能であろう．

第2，日本における救済制度と天皇制との関係である．本書は方面委員・民生委員を取り上げた．方面委員制度は戦前日本のひとつの重要な福祉制度であり，方面委員は公的に任命された無報酬の民間人であった．報酬を求めない方面委員たちが求めたものは公的な認知であった．その1つは人格者であるという認知であり，もう1つは天皇による最終的認知である．戦後の生活保護の運営過程においては，無給のボランティアである民生委員は救済の最前線を担当し，重要な役割を果たしていた．その前身は方面委員であった．著者

書　評

がいうには，民生委員は地方によって市町村公務員に優越する場合もみられ，方面委員の伝統，つまり天皇制共同体意識，認知への欲望，定式化されない情緒的な方法をほぼ継承した．しかし，占領軍の権力によって名誉職裁量体制は解体された．日本の救済制度を支えている人的基盤の厚さやボランティアの精神構造，天皇制と救済制度との関係を読者に再考させる分析に著者は成功している．戦前の天皇制国家体制の下で形成した日本人の国家と個人との関係に関する考えは，無差別平等，国家責任，公私分離という原則に対する受容と拒否に強く影響した．日本人は無差別平等の原則を何の抵抗もなく受容したが，しかし，「公が民間を支援し，民間は公の責任の一端をになうという発想に馴染んできた日本人にとって国家責任と公私分離という原則は受け入れがたいものであり，直接GHQに拒否の意志を示した」(267頁)．この分析は「日本の公的扶助分析を通じて日本の人と社会の特質に迫ることができるのではないか」(292頁) という著者の確信が読者に伝わってくる箇所でもある．

第3，被占領期における厚生省・厚生官僚の役割の問題である．日本型福祉国家の形成過程における被占領期をどう位置づけるか，戦前の社会福祉政策と戦後のそれにはどういう断絶と連続がみられるかは日本の社会福祉政策史研究における重要なテーマである．被占領期の社会福祉政策の形成はGHQと日本政府（特に厚生省）との共同作業である．著者も指摘したが，被占領期において，「日本人を救済する責任はGHQではなく日本政府にあるという自力更正の方針が堅持され，救済立法の改正作業は日本政府に委ねられていた」(153頁)．SCAPIN755から生活保護法(旧法)がどう制定されたかに関して，本書は究明しようとしていたが，評者としては占領側の視点のみからの分析には論理展開の飛躍を依然として多少感じている．

著者は被占領期に福祉官僚制が確立したと主張した（267頁)．評者は個人的には戦時下に福祉官僚制が確立したと考えている．そのため，戦時下の福祉官僚制から被占領期の社会福祉政策を理解する必要があると考えている．戦時下の1938年に厚生省が創設され，内務省から移籍していた内務官僚たちは厚生官僚になっていた．彼らは戦時下に，戦争動員や関連社会福祉政策の制定という修練の機会を得た．鍛えられた有能な厚生官僚たちは被占領下のときGHQと闘い，GHQを利用しながら生活保護法（旧法）を制定したとも考えられる．被占領期社会福祉政策の展開過程を分析するとき，厚生官僚や厚生省に関する分析もきわめて重要であろう．本書はすでに関連箇所で多少触れていたが，被占領側の厚生官僚や厚生省に関する資料やそれらを中心に探究してきた村上貴美子，副田義也などの関連研究とさらに多く交叉させながら分析を展開すれば，被占領期社会福祉政策の歴史をもっと複眼的にみることができるのであろう．

本書は米国側・占領側の資料を中心に分析した力作であり，多くの研究空白を埋めることができ，被占領期の社会福祉政策研究の里程碑になっていることはまちがいない．

被占領期社会福祉分析

立教大学　菅沼　隆

簡潔かつ的確な紹介，そして鋭いコメントをしてくださった鍾家新氏に感謝を申し上げる．評者が提示された2つ目の論点である天皇制と救済制度の関係については，注目してもらえることが少なかっただけにたいへんうれしい．また，「〈歴史〉を資料に語らせている」と評価していただいた点もたいへんうれしい．資料に語らせることが歴史研究の基本的態度だと考えるからである．

1．評者のコメントについて

第1に，総力戦が被占領期社会福祉政策に影響を与えた点をより重視するべきではないか，と評者は主張される．総力戦が福祉国家の形成と発達にインパクトを与えたという点では，私は評者と歴史認識を共有している．失業保険の研究[1]ではその点をある程度確認したのであるが，それが生活保護の領域でどのように発現したのか，を確認したかったのである．しかし，失業保険と比較して，生活保護の領域では，制定・実施のプロセスが相当に異なっていることを確認することになった．権利意識の形成は限定的なものであったという事実を発見することになった．つまり，総力戦は無視できないが，実際の政策立案過程のプロセスは個別的で多様であるということである．この点，評者は総力戦と福祉国家の形成を直接関連づけて考えておられるように思える．しかし，総力戦を経験すると必然的に福祉国家をもたらすのかどうか，は慎重に吟味する必要がある．戦後の国内体制のあり方は，戦時動員のあり様，戦闘終結に至る経緯，占領統治の有無，戦後体制の国際的枠組み，制度の特性など多様な要素によって決定されるため，多様な可能性があると考えられる．制度は具体的な政治過程を経て次第に形づくられるものとしかいいようがない．評者は歴史の一般的傾向を強調されていると推測するが，私が歴史の個別性に注目して叙述をしたという，研究方法の違いに由来するようにも思える．

第2に，「占領側の視点のみからの分析には論理展開の飛躍を依然として多少感じている」と評者は指摘された．村上貴美子氏が明らかにした事実については，拙著は「既知」のものとして省略したり，簡単に叙述したりした部分が多い．このため読者には分かりにくい叙述が何か所もある．また，論理的につながっていない箇所も数多くある．この点は欠点として認めたい．しかし，本書が「占領側の視点のみからの分析」であるとは考えていない．GHQ/SCAP文書は折衝の記録が含まれており，日本側の見解についても記録されている．たとえば，保護請求権に関する法務局LSのメモから，小山進次郎がどのような対応をしたのか，以前よりも実相に迫ることができたと考えている．もちろん，GHQの記録は通訳を媒介したり，日本人のつたない英会話能力に基づいたりしたものであり，しかも，占領軍側がバイアスをもって記録するのであるから，正確な折衝記録ではないだろう．しかし，そのような不正確さは残るものの日本側のリアルな発話を記録していると判断できる場合が多い．日本側の思考過程をたどる際にGHQ文書を使用することは今後も最も重要な方法のひとつであると考えている．

しかし，評者の真意は「本書は日本側の能動性を軽視しているのではないか」という点にあるように思われる．特に，厚生官僚の位置づけをめぐって村上氏・副田義也氏と私が異なる点を指摘されているように思われる．政策立案過程において，官僚を独立したアクターとしてどのように措定し，どのように分析したらよいのか，その方法が私のなかで定まっていない．さしあたり，官僚が官僚的合理性を超えて，独自の価値規範をもって行動した場合に，政策立案過程において独立したアクターとみなしうるのであろう．たとえば，

政党や社会運動などが構想し得ないような独自の規範に基づく制度を官僚が自ら構想する場合である．本書では，官僚を独立したアクターとしてみなすというよりも，官僚的合理性の下で行動していたように書いている部分が多い．加えて，官僚以外のさまざまな日本側アクターに関する叙述も弱い．執筆していた当時は，議会における論戦，民生委員と地方軍政部との葛藤などで多少触れたつもりであったが，十全でないことは確かである[2]．

第3に，評者は福祉官僚制の成立時期について被占領期ではなく日中戦争期ではないかと論点を提示された．これはたいへん興味深く，日中戦争期から被占領期の社会福祉政策をどのように関連づけるのかという論点を彫琢する提起として受け止めたい．今後，戦時中の社会事業史研究の進展を期待するし，論争すべき課題と思う．論争するとなると福祉官僚制の定義をいっそう厳密にするとともに，評者と私の歴史認識を対照させる必要性がある．さしあたり私は「名誉職裁量体制」が存在する限り福祉官僚制が成立したとはみなさないので，戦時中に福祉官僚制が成立したとは考えない．戦時体制の下，社会保険制度を中心に整備が進み「社会保険官僚制」が拡大したことは事実である．しかし，いわゆる社会福祉の系譜では官僚制は進展しなかったと考えられる．敗戦後も厚生官僚は補助機関として民生委員を活用しようと考えていた．社会福祉における福祉官僚制が成立する画期は，民生委員が協力機関となり，福祉事務所が設置されたときであると考えている．

2．研究の時代背景

この研究が開始された時代と当時の私の問題意識を簡単に確認しておきたい．この研究は1988年ごろ着手され，主として「バブル期」と重なる時期に進められた．当時の生活保護制度にもさまざまな問題があったが，社会意識も私の問題意識も，格差社会への注目ではなく，“豊かさのなかの貧困”にあったように思える．豊かな社会でも存在する貧困，スティグマ，適用範囲をめぐる葛藤にあったように思える．私が展望したのは，社会主義への希望が消滅した「豊かな」時代において，市民社会にふさわしい，戦後生活保護体制を超える公的扶助のあり方であった．小山進次郎・ほか『改訂増補生活保護法の解釈と運用』が提示したパラダイムを超える（否定ではない）ことを秘かに考えていた．このため本書は，さまざまなアクターを「突き放して」眺めているところがある．読者は冷たい印象を受けると思われる．

1990年代なかば以降，リストラ，失業率の上昇，ホームレスなど創出される貧困が注目されるようになり，近年は格差社会，ワーキングプアなど構造化される貧困に関心が集まっている．同時に，生活保護の見直しが進められるなかで，新生活保護法の「原点に帰れ」という声が強まっている．そのため『解釈と運用』は“守るべき砦”として再評価されつつある．本書は執筆時期からみて，このような原点回帰を志向していない．これは本書の欠点なのかも知れない．しかし，私は「バブル期」に研究したことに意味を感じている．では，新しい公的扶助のあり方を私はどのように考えていたのか　実は具体的なプランをもっていなかったし，いまも暗中模索している．スティグマのない公的扶助，個人の十全な能力が発揮できる公的扶助とはどのようなものか，具体的な改革の方向性を提案できていない．これが読者の最大の不満であると思われる．

最後になりましたが，私の本を書評対象として採用してくださった機関誌編集委員会に心より感謝申し上げます．

注

1）菅沼　隆（1991）「日本における失業保険の成立過程（一）」『社会科学研究』43(2), 88頁，注8で，私は次のように述べた．「……一般的にいえば，総力戦は，大多数の国民を戦争という政治の極限状態に投げ込むが故に，戦争の終結は，国民の大多数の政治化が引き起こされ，それぞれが戦争動員への補償を求めるからである．……」．また，菅沼　隆（1992）「日本における失業保険

の成立過程（三）」『社会科学研究』44(3), 119頁では，日本の社会保険思想の「〈原点〉は総力戦と敗戦を媒介として生じた国民意識の変容であり，国家に救済を求めることが―国家からすれば国民を救済する義務が―当然であるという観念が多かれ少なかれ生じたという事実である」と述べた．

2）この点については菅沼　隆（2002）「被占領期の生活保護運動――日本患者同盟の組織と運動思想を中心に」『社会事業史研究』30，で多少補った．しかし，不十分であるといわれればそのとおりである．

4．シンポジウム

「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」

コーディネーター　大橋　謙策氏（日本社会事業大学学長・日本地域福祉学会会長）

パネリスト　菅沼　隆 氏（立教大学教授）

杉村　宏 氏（法政大学教授）

北場　勉 氏（日本社会事業大学教授）

大橋　それでは、シンポジウムを始めたいと思いますが、本当にきょうは多数の方に御参加いただきまして、ありがとうございました。

昨年から損保ジャパン記念財団賞としては、受賞者の受賞作にかかわる講演を聞くだけではなくて、それをいわば種にしてと言うと大変失礼なのですが、もう少し広げて、その受賞作で論じようとしたことを中心に、シンポジウムで論議をしたらいいのではないかというプログラムを展開させて頂いています。そんなことで、今回は「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」というタイトルをつけさせていただきました。

ただ、今、菅沼先生なりの話を聞いておりますと、菅沼先生の受賞作に対していろいろコメントがあり、またそのコメントに対してまた菅沼先生の意見もある、そのようなことを聞いておりますと、受賞作品そのものをめぐってやるというのも、１つはあり得たのかもしれないなと思いました。ただ、参加者の皆さんが必ずしも全部が全部、受賞作を読まれているわけではないわけですし、また、受賞作の書評をもとにしてコメントのやり取りとなりますと、かなり細かく突っ込んだ論議になりかねないということも一方で懸念いたします。そんなことから、少し大ざっぱになってしまうかもしれませんが、菅沼先生が書かれた本の中で問題提起したものを軸にしながら、今回は「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」というタイトルでシンポジウムを設営させていただいたということでございます。

まず、社会福祉基礎構造ということですが、２０００年に社会福祉事業法が社会福祉法に改称・改正された際に、社会福祉基礎構造改革という言葉を使ったわけでございます。そもそも戦後の社会福祉基礎構造というのは何を示しているのか、どういう枠組みを言うのか、そのことについて、必ずしも共通理解がされていないのではないか。しかし、非常にわかりやすいことだったものですから、２０００年以降、社会福祉基礎構造改革というのが非常に一般化してしまっていないか。今回の論議の１つは、そもそも戦後の社会福祉の枠組みというのは一体何だったのかということを少し紐解いてみる必要があるのかなと思っておりました。

私自身がシンポジストではありませんので、余りそこを深めて話をするわけにいきませんが、先ほど菅沼先生の話を聞いていて、どうも、戦前・戦後、日本のいわゆる社会福祉

研究の中で大きな問題は、社会政策と社会保障と社会福祉とのかかわりというのが必ずしも整理されて使われてきていないのではないか。時には非常に幅広く社会政策のことを言ってみたり、時には非常にクリニカルなケースワークのことを社会福祉と言ってみたりというふうに混乱しているのではないだろうかという気がするわけでございます。社会保障と言ってみましても、それは、正直なところ、社会保険と公的扶助をごっちゃにしていろいろ論議をしていないか。とりわけ、戦後の社会福祉を考える際に、公的扶助と社会福祉とのかかわりというのは、必ずしも意識されて整理して使ってきていないという部分がありはしないか。その辺のことを抜きにして、社会福祉基礎構造と言ってしまっていて、果たしていいのかということも、実は、先ほど来、聞いていながらも、改めて気になったところでもあるわけでございます。

しかも、戦後の社会福祉行政なり社会福祉政策の始まりは、あの生活困窮者をどう救うかという大変緊急対応的な施策が中心になって始まりました。一方で、１９５０年に、社会保障審議会のいわゆる勧告が出てくるわけです。この勧告は、ベバリッジの１９４２年のレポートにほとんど似ている。住宅が抜けているということはありますけれども。そういう状況の中で、この社会保障制度の大きな枠組みができる前に、実は緊急対応的なものの公的扶助としての生活保護が出されてきて、それを軸に戦後の社会福祉を考えてしまっていないか。結果的に、社会福祉というと、憲法２５条を争った朝日訴訟が何かすごく大きな意味を持ってしまっている。我々自身そうですが、ややポツダム教育を受けてきた。戦前はみんな悪くて、戦後はみんないいというふうな話にどうもなってきていないか。そんなことを、６０年たって、改めて素直に見直してみる必要がありはしないかということでございます。

先ほど菅沼先生が言われた民生委員の裁量という問題についても、多くの方は簡単にレッテルを張って、天皇制の一翼だと言っていますが、果たして方面委員制度は天皇制の一翼だったのだろうか。そもそもあれは勅令でつくられたのではなくて、各都道府県単位がつくっていって、救護法そのものの早期実施についても、デモをやるぐらいの大衆運動をやっていたではないか。確かに、昭和１１年以降、勅令になってまいりますけれども、果たしてそれを単純に天皇制の一翼だと言うようなレッテル張りみたいな考え方でいいのかということを考えてみないといけないのではないか。

あるいは、戦後の生活保護法といっても、それは戦前の救護法で言われているさまざまな生活扶助に関する事柄と全く無関係なのか。こういう研究はほとんどないわけです。吉田先生などは戦前の非常にすぐれた歴史研究をされていますが、吉田先生は強いて厚生事業に入ってから以降のことは研究しないように避けて通った部分がどうもあるのではないかと思うのです。

いずれにせよ、戦後の社会福祉基礎構造と呼ばれるものは、そもそも一体どういうこと

を意味していたのかということを少し考えてみたいということでございます。

今述べたようなことが、もし基礎構造の枠組み、あるいは、それに盛られている中身だとすると、随分、我々はそれにとらわれていて、新たな今日的な社会福祉の状況の中で、新たな哲学で、新たな視点で、社会のシステム、あるいは、社会サービスのあり方を考える中で、公的扶助なり、社会サービスなり、あるいはソーシャルワークというものを位置づけ切れていないのではないか。そんなことからこのシンポジウムを設営させていただいたということでございます。

討論の柱として、３人のシンポジストの方にお願いしましたのは、１つは、憲法２５条の理念、及び、その今日的桎梏と今日的国民最低生活保障のあり方について論議いただけないか。

例えば、戦前、友枝高彦は、「生存権と教育権」という論文を書いているわけです。戦前において、生存権や教育権というのはかなり論議されていたという状況が一方で、少なくとも思想なり、考え方としてはあったわけでございます。２５条が生存権の始まりだとどういう意味で言うのかということもあるわけでございます。その辺のことが、戦前から戦後にかけて、主に北場先生に憲法２５条の制定過程などを中心にお話しいただこうと思っているわけでございます。

また、国民的な最低生活保障ということでいけば、今日的にいけば、ダイレクト・ペイメントという考え方も出てきておりますし、あるいは、基礎年金という考え方をもっと拡大していけば、実はそれは公的扶助というものの役割がずっと変わってくるかもしれない。そうすると、社会保障制度全般の見直しの中で、憲法２５条の持つ意味を公的扶助とだけ考える必要はないではないかという論議も、当然、成り立ち得るわけでございます。これからの新しい解放ということを考えると、少し発想を変えてみたい。こんなことが１つの柱でございます。

２つ目の柱は、公私分離というふうに言われるわけですが、我々は吉田久一先生から、戦前は全部、半官半民団体でけしからんかったという話を聞いて、だから、公私分離で国家行政責任ということが大変大事なのだという話をずっと教わってきたわけです。しかし、イギリスの社会福祉の歴史を見ますと、１６０１年のエリザベス救貧法は教えるのですが、同じ１６０１年にイギリスでStatute of Charitable Usesという法律ができているということについては教えていないのです。あるいは、１９４２年のベバリッジ・レポートは教えますが、４８年に同じベバリッジが「Voluntary Action」というレポートを書いて出していることについては、日本の社会福祉教育では教えていないのです。あるいは、１９６８年のシーボーム・レポートは教えます。そこで、personal social serviceが入り、地方自治体で第６番目の社会サービスが始まったというふうに教えるのですが、１９６９年のエービス・レポートについては全く日本では教えていない。そういう状況の中で、梯子繰り出

し理論や、あるいは平行棒理論というのを、法律や、２０世紀初頭の救貧法委員会との関係だけで教えている。これはどう見てもおかしいのではないだろうか。そういう中で、憲法８９条をどうとらえるかというのは、もう一度本格的に論議をしないといけないのではないだろうかと、私などは思っているわけでございます。

そういう意味で、措置行政のもとになる憲法８９条というのをどう考えるのかということを、これも考えてみたい。これについては、北場先生の『戦後「措置制度」の成立と変容』という大変すばらしい本がありますので、これをまた改めて皆さんにも読んでいただければと思っています。

それから、３番目の問題としては、どうも戦後の福祉国家、「ゆりかごから墓場まで」と言われているわけですが、エスピン・アンデルセンを持ち出すもなく、福祉国家の体制がいろんな意味で揺らいでいるわけでございます。それは福祉国家の前提になるさまざまな枠組みが変わってきているということでございますが、枠組みが変わったから揺らいでいるというだけでいいのか。先ほどの村田さんの発表ではありませんが、行政と私、ボランタリー・セクターとの関係をどう考えるかということ、ギデンズの「第３の道」だとか、あるいは、ソーシャル・ガバナンス、ソーシャル・キャピタルと言われているような、そういう新しい社会システムなり社会哲学を考えたときに、かつてのように重装備的に国家行政がすべてやるという発想でもつのだろうかと思っています。とりわけ、私は先週から今週にかけて中国へ行ってまいりましたけれども、中国など新しい開発途上国にとって、かつてのベバリッジが想定したような福祉国家体制を求めるというのは、どだい無理な話なのではないか。そんなことを考えますと、どうも福祉国家は揺らいでいるというだけではなくて、国際的に見て新しい社会保障なり社会福祉のシステムをつくり直さないといけないのではないか。それを福祉国家の揺らぎとソーシャル・ガバナンスということで、少しお話しいただきたいということが３つ目でございます。

大きな４つ目の話は、戦後、福祉六法体制で、特に福祉事務所を軸にやってきたわけでございますが、地方分権化の中で、今、福祉事務所体制が大きく揺らいでいるわけでございます。いっとき、大福祉事務所構想だとか、色々な論議がありましたし、実験福祉事務所なども行われたわけですが、所得保障的なレベルの社会福祉制度及び、それに対応するシステムと、精神障害、知的障害の方々の地域自立生活支援だとか、そういうことも視野に入れた対人援助、つまり、ソーシャルワークを展開できるシステムとが、うまく合っていないのではないか。かつて、岸・仲村論争で公的ケースワーク論争というのがありましたけれども、それを紐解くまでもなく、改めてそういう所得保障に関する制度システムと、対人援助に関するシステムというものを意識して分けて、それを地方自治体レベルでどういうふうに展開できるのかということを抜きにして、今、地方分権化ということを幾ら言っても、どうも始まらないのではないだろうか。そんなことから、福祉六法体制に基づく、

戦後社会福祉基礎構造とソーシャルワークの展開システムについてという４つの柱を立てました。

このシンポジストの方々にこのような４本の柱で展開することを事前にお願いしました。事前と言っても、つい最近なものですから、準備が十分ではないかもしれませんが、このようなことをお願いしました。この４つの柱自体がとても大きくて、１つ１つの柱が２時間半か３時間かけてゆっくりやりたいぐらいのことですが、今日は大学院生が大勢いるというので、こんなことを研究したら研究テーマとしての宝物がいっぱいあるよ、もっと研究的な興味と関心を持って欲しいということも含めて、あえて何か天空を回るような話になりますが、４つの柱を立てさせていただいたということでございます。

これから１人１つの柱で８分ぐらいずつ問題提起をしていただいて、その３人の報告が終わった後、少し質疑、討論して、次の柱に移ってくという、そんな段取りで進めさせていただきたいと思っております。１通り４本の柱が終わった後、時間があれば――多分ないのかもしれませんが、皆さん方からの質問もいただきたいと思っております。

それでは、最初の、憲法２５条の理念及び今日的桎梏と国民最低生活保障のあり方ということで、これから御発題をいただきたいと思いますが、最初に北場先生からお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

北場　日本社会事業大学の北場と申します。

１番目の発題は非常にテーマが大き過ぎるものですから、それで８分、話をしろということですので、私は憲法２５条の制定過程について数年前に学内の紀要に発表したものがございますので、それを御紹介したいと思います。資料の９８ページから１００ページまで３ページにわたって書いてございます。

非常に細かくて恐縮ですが、最初に９８ページで、日本国憲法の制定プロセスの話を少しだけお話しさせていただきます。日本国憲法の母体が、１９４６年２月１３日に日本国政府に手渡されたマッカーサー憲法草案にあるというのは、今、既に常識だと思います。マッカーサー憲法草案は、２月４日からスタートして、１３日までのわずかな期間でつくり上げられたものであります。それで、憲法２５条にかかわる議論をしたのは人権に関する小委員会というわずか３人のグループで、そこが原案をつくり審査するグループと討論を交わしながら条文をつくり上げたものであります。

最初の人権委員会との会合は、実は２月８日に行われます。ここには書いておりません。ベアテ・シロタ――今はゴードンという名前で著書なども書かれていらっしゃいますけれども、ロシア人の親を持つ日系の方で、日本語が堪能だったのでそのグループに入り、彼女が封建的な日本を解放するために非常にたくさんの条文を書いたというのが、実はこの一次案でございます。人権に関する条文が何と４１カ条もあるというような膨大なもので、とてもこれでは憲法にならないというので、１日目の議論の途中で、２日目の最初の部分

は条文がすごく簡略化されたものからスタートしております。この２月９日の二次案というものが、ここにお示ししたものでございます。

もちろん条文の事柄は書いておりませんけれども、最初の１条は、いわゆる封建的な家族制度みたいなものを廃止しろというような趣旨のことが書いてある。第２条は今の２５条にちょっと近いような表現があります。でも、かなり違っております。まず、柱書きで、「法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義及び民主主義の増進と伸長のみを目指すべきである。国民の福祉を制限し又は破壊する傾向をもつすべての法律、合意、契約又は公的もしくは私的な関係は、国民の福祉を増進するものによって代置さるべきである。この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする」として、実は４１条にあったいろいろな条文――枝番で下に書かれておりますが、いわゆる母親の権利、児童の搾取を禁止する立法、公衆衛生の立法、それから、ここでは最初は社会保険を設ける立法というようなことが書かれています。さらに、その下の条文では、「勤労条件、賃金及び就労時間について適正な基準を定め……」。

こんなことをやっていると時間がありませんので、この２つの条文は、後でご覧いただければ、この勤労条件の部分と、最後の「すべての成人は」というところは、ワイマール憲法と非常によく似ております。

さて、この条文が２月９日の大議論になり、人権小委員会・審査グループのそれぞれが条文を譲らないというようなことがあって、「ここで議論しても仕方がない、上官の指示を仰ごう」と言って、条文が変わったところがございます。社会保険の部分が変わり、ここでソーシャル・セキュリティーという言葉が憲法の中に入ってまいります。これはホイットニーという上官が、「こうすればどうか。一々細かいことを書くな」ということで、書いています。これが入ったことによって、最後の前の条文、この条文が削除されておりますので、これから推測すると、ここでいう社会保障というのは、社会保険と公的扶助を合体したものというふうにも読み取れますけれども、その改正の根拠が書いてありませんので、これはあくまでも推測であります。

一応議論が終わって、さらにこのＧＨＱの憲法の委員会の中で議論をして、２月１３日にマッカーサー憲法という形で憲法草案が日本政府に渡されます。ただ、このときは国際環境上、あくまでも憲法は日本政府が独自につくっているもので、ＧＨＱが指示をしているのではないというようにしなければならなかったので、こういうプロセスは当時は全く秘密でありました。日本人はだれも知らなかった。その中で、２４条に、言葉は大体こんな形で、若干変わっておりますけれども、初めて日本語の言葉がつきます。それまでは、英語表記で、日本語表記は後の研究者が勝手に訳したものです。この時、social security は「社会的安寧」という言葉で表されております。

日本政府に、２月１３日に渡されてから後、日本政府の３月２日案というものができま

す。これは、２月１３日に渡されたものを、日本政府は中身を変えなければある程度自分たちの表現で書いてもいいだろうと判断して、条文の形や何かをかなり変えてしまったものです。実はまだこれは作業中のものです。ＧＨＱが非常に急ぎまして、「早く作業をやれ」と。「まだ翻訳が終わったばかりで、何もやっていないんだ」、「いいんだ。それを持ってこい」というような形で、強引に持ってこさせて、３月３日案が修正されて、３月６日の憲法改正草案というものになるわけであります。

この３月６日の改正草案で、今の２５条に近いものは、２３条です。「法律ハ有ラユル生活分野ニ於テ社会ノ福祉及安寧、公衆衛生、自由、正義並ニ民主主義ノ向上発展ノ為ニ立案セラルベキコト」。いろいろな枝葉番の部分がそれぞれの条文に移行してしまいましたので、いわば今の２５条に相当するものはこれだけであります。

つまり、民主主義の発展だとか、自由、正義という非常に大きな大上段の表現が書かれていますけれども、もともとやはり憲法をつくるというのは、早く占領を終わらせるためのものでした。占領終結のためには日本政府にポツダム宣言を履行できるような国内体制をつくらせなければいけない、そのためには憲法改正が必要だということで、先ほど善意とかの話がありましたけれども、ある意味ではそういうものを日本につくらせないと占領体制が終われない、つまりポツダム宣言の履行という部分も、実はこの憲法の中にあったと私は理解しております。

その後も、細かい変更があります。３月６日の憲法改正草案発表以後は、今度は内閣法制局というところで、この憲法草案を日本政府としては取り扱うわけです。４月９日の変更は、各省から、これはおかしいのではないかというような、いろいろな要望があったので、それでＧＨＱと打ち合わせをして変更したという部分です。この４月９日のところで、この自由、正義云々というのが抜け落ちてしまいました。

それから、４月１７日は、日本語の法律文書をこれからは口語で表現するということが決まったので、文語体から漢字、片仮名から口語体に変わりました。

６月１６日、枢密院――旧憲法体制で枢密院というところがありまして、そこで social security の訳語が「社会の安寧」から「生活の保障」に変更されました。

さて、最後の話ですが、２５条は、実は憲法を審議する過程で、国会で大きな修正を受けております。いわゆる２５条１項が衆議院の修正のところで入りました。この衆議院の修正が行われた動機は、当時の社会党が生存権規定を盛り込むべきだということを非常に強く主張したからです。菅沼先生の資料にもありますけれども、生存権規定というのはいろいろなところで議論されていて、具体的には憲法研究会というところの条文を社会党は書くようにということを主張するわけです。それに対して、それは書くまでもない、なぜならそれは social security という表現の中にふくまれているのだ、social security ということは単なる社会保険や公的扶助だけでなく、生存権保障を含んでいる。それが社会保障だ、

と「入れる、入れない」の理論的な論争の過程で、社会保障という言葉がすごく話題になりました。しかし、仮に社会保障の中にいるとしても、生存権を書くべきだという非常に強い社会党の議論があって、結果的に２５条第１項がこのような形で挿入されることになります。そして、２項は、それを実現するための国の責務という形で書き直されるというプロセスを経て、現在の２５条が書かれているわけです。

しかしながら、最初から２５条というものだけがあったわけではなくて、児童の虐待とか、労働権とか、いろいろなものが混在しており、それらがほかの条文に分かれていく中で、社会福祉と社会保障が並立して並んだり、社会保障の中に生存権というのは含まれているというような議論が闘わされております。

ただ、では、なぜ social security を社会保障という言葉で端的に言わなかったのかというと、当時の議論では、日本人は社会保障という言葉ではその内容を理解できないだろうという思いがあったようでありますけれども、社会党の生存権規定の関係で、やはりこれは社会保障という言葉でいこう、これからはむしろそういうものを広くわかるようにしようというような議論で変わったということであります。

私の発表はこれで終わらせていただきます。ありがとうございます。

大橋　ありがとうございました。

それでは、菅沼先生、よろしく。

菅沼　２点申し上げたいと思います。１つは、憲法２５条の成立過程に関して誰がどうしてそういう発想をしたのかということ。もう１つは、憲法２５条を日本人はどう受けとめたのか、どう理解したのかというところが、一番重要なところではないかと思います。

前者につきましては、北場先生の御指摘もありましたが、私も準備をしております。この資料集の６５ページをお開きください。これは今日の私の本のもとになった最初の論文には載せていて、本にするときに削った注があります。これは、私は２５条それ自体を論ずる必要はないと思って、それで、結局削りました。その削る前の原稿では、まずは第１項の起源は社会党の憲法研究会にあるということを指摘しています。森戸辰男の回顧録が重要であると指摘しています。それから、第２項については、当時は古関彰一さんという憲法研究者の方が最新の研究をしていて、今出てきたベアテあるいはベアタ・シロタさんが担当したということでありました。そのことがこの６５ページに書いてあります。それから、６６ページのところは、北場先生の御指摘の方がはるかに詳しいので飛ばします。

６７ページ以降７１ページまでが、憲法研究会、森戸辰男、鈴木安蔵らの憲法研究会でどういう議論があったのかということが書かれている、これは古関彰一さんの本からコピーしたものであります。

それから、今日お配りした私のパワーポイントの４ページ目、一番裏のところは、今朝急いでコピーしてきたものです。これがベアテ・シロタ・ゴードンさんが回顧していると

ころであります。２５条の第２項［マッカーサー草案第２３条］のもとは誰が書いたのかということですけれども、どうもベアタ・シロタさんのような感じもするけれども、その上司のロウストのような感じもする。ロウストはどうも社会党の憲法研究会の草案を参考にして書いた節があるというようなところがありまして、よくわからないわけです。ベアテさんは、女性の権利として社会保障、社会福祉の問題に言及している。しかしながら、実際の成立した憲法は、男女を問わず国民一般の権利として書いているということがありますので、もともとは憲法研究会の草案に起源がある。そのもとをたどれば、ドイツ・ワイマルの生存権条項に起源があるということかなと思います。しかし、ベアテさんは、ソ連の憲法や北欧の憲法なども参照して書いているということですので、ソ連や北欧の影響もあるかも知れません。

ただ、私は、憲法２５条それ自体については余り触れたくないので、むしろそれを日本人がどう受けとめたのかというところが重要ではないかと思いますので、２点目の論点に行きます。

これは先ほどの私のプレゼンテーションでも言ったのですけれども、生活保護法制定委員会でどういうふうに生活保護法を法体系上に位置づけるのか、つまり、生存権とか、生活保護を受ける理屈をどういうふうにつくるのか、どういうふうに委員たちは考えながらつくろうとしたのかというところが重要なところでして、それについて私は、当時の人たちは、憲法２５条には多少触れてはいるのですけれども、雲の上の議論として扱っている。基本的には何かというと、戦争責任論です。国家がこういう戦争をした結果、国民が非常に悲惨な思いをしている、だからこそ国家が責任をもって救済しなければいけないという、その理屈づけが一番強い。それから、もう１つが、そもそも資本主義には欠陥があるという資本主義一般論として、そこから、資本主義体制を選ぶ以上、そういう困窮者が出てきてしまうのであるから、それは救済しなければいけない。その後者の主張はやや弱いものですけれども。一番強いのは、戦争責任論として出してきたというところがあります。つまり、憲法２５条とは余り関係なく日本人は生活保護を考えていたというところが、非常に重要ではないかと思います。

そのことは、生活保護法ができてから、憲法２５条と生活保護法との関係をどう位置づけるのかということについて、１９４７年、４８年、４９年と、そういう段階において、日本人の側では余り議論されていないわけです。ほとんどされていない。例外的に結核患者の日本患者同盟がそれを扱っていたというところが重要ですが、それ以外のところでは、憲法２５条との関係を自覚した動きというのはない。つまり、日本人にとって２５条と生活保護とはダイレクトに考えられない、そういうものではなかったかなと思います。それが最終的に、いつどういう形で接合したのか、関係づけられるようになったのかというと、恐らくそれはやはり朝日訴訟の運動のプロセスを経てではないかと思います。ですから、

１９５０年代末になって、憲法２５条と生活保護がリンクされるようになったのではないかと私は考えています。

つまり、２５条があってそこから生活保護に関するさまざまなものを生み出していくとか、そういう発想は余り日本人になかったですし、憲法２５条からさまざまに制度を論ずるという議論の仕方、１９６０年以降の日本人がとってきた思考方法ですけれども、それは歴史的にそういう思考が形成されたということでありまして、もう少し自由に、２５条というか、憲法と制度との関係はとらえる必要があるのではないかという感じがしております。

大橋　ありがとうございました。とても大事な問題をいただいたような気がいたします。

それでは、ずっと福祉事務所の現場で公的扶助、生活保護を担当し、その後もそれらの研究を進めている杉村先生、ひとつよろしくお願いします。

杉村　歴史研究をやられているお二人の間に挟まれて、私はどういうことを言えばいいのか悩むところですが、菅沼さんのこの御著書が出され、それにちなんでシンポジウムをやるので何かしゃべれということだったものですから、資料の９４ページに、菅沼先生から学ぶことというメモをつくって、その中からお話しした方がいいかなと思ったのですけれども、どうもそういうことではないようですから、メモは縮めてしまいました。今のことにかかわって言うと、私は菅沼さんの本を読みながら、公的扶助研究のスタンスについて大変教えられたので、そのことからお話を始めたいと思います。

私も、憲法２５条が国民にどんなふうに受けとめられたかということが大事だと思うのですけれども、その憲法２５条がどうやってつくられたかということについては、いろいろプロセスがあると思います。しかし、戦争体験を通じて生存権意識というか、そういうものを国民自身が感じていたということではないかと思います。憲法の前文の中に、「全世界の諸国民が戦争の恐怖と欠乏から免れ」というフレーズがあり、これが生存権の根源になっていると言われていますけれども、やはりあの悲惨な戦争経験というのが、人々はもうああいう戦争は嫌だ、そして、先ほどの菅沼先生のお話でいえば、とにかく自由で対等な、そういう社会の一員として生きたいということがあったのではないか。だからこそ憲法にそういうことが書かれて、しばらくはそのことで「日本人の生活がどう変わるか」ということは余りなかったかもしれないけれども、朝日訴訟でいわば花を開くというか、改めて国民的な問題として認識されるようになったのではないかと思っております。

私が準備したレジュメは粗末なものですが、その前の９２ページに書いた最初のところだけを少しお話ししておきたいと思います。

社会福祉の基礎構造にとって何が足かせだったのかということを、生活保護の立場から考えてみようと思いました。結論から先に言いますと、本来、貧困問題に取り組む、あるいは貧困問題の解決に取り組むための実践というのは、社会福祉全体の課題だと思います。

しかし、我が国の不幸は、その貧困という問題を公的扶助の領域だけに押し込めてしまったというか、特に福祉改革の中で貧困の問題は、いわば生活保護だけがやればいいのだというふうにして、社会福祉の構造改革が行われた、そこに今さまざまな問題が起こっている根源があるのではないかと私は考えています。

したがって、これも先ほど菅沼先生のお話を聞いていて、「なるほど、そうだ」と思いましたが、菅沼先生は、占領期の社会福祉分析をするのは、あのときの公的扶助のことをきちんとやれば社会福祉の根幹がわかるのだと言ったわけですけど、そのとおりだと思うのです。生活保護というのは非常に特殊な問題であります。だけれども、今の日本の社会福祉全体の構造にもしゆがみがあるとすれば、それは生活保護を見ればわかるというふうに考えてみたいと思っています。

今、議論になっている権利性の認識というか、それの足かせとして、幾つか考えられることがあります。１つは、旧態依然の貧困認識といいますか、つまり、これほど日本人の生活が豊かになったにもかかわらず、貧困に対する認識というのは、生理的生存ぎりぎりのものだということがあるかと思います。

これは色々なところに使った資料で恐縮なのですが、その次の９５ページの表を見ていただきたいのですが、ちょっと妙な資料の表題になっています。「公的ボランティア活動に従事している人々の貧困観」と書いてありますが、これは、ありていに言いますと、民生委員さんがどんなふうに貧困の問題を考えているか、ただし、民生委員さんになりたてで、まだ民生委員さんの活動をやっていない、しかし、社会福祉のそういうボランタリーな活動に関心を持っている、意欲を持っているという人たちであります。

その人たちに色々な質問をしていますが、貧困の中にあるという人はどういう人かというのを、ホームレスだとか、生活保護だとか、聞いていますが、ほとんどがネガティブな回答で、それは貧困ではないと言うわけです。それから、では、生活の状態についてどうかというのを見ますと、水道・電気・ガスという、いわばライフラインが利用できないというような状態でも、それを貧困だと考える人は４７％にとどまっているというわけです。それでは、一体貧困という言葉で何をイメージするのかというのが３つ目ですが、それを見ると、「戦前・戦争直後に見られた日本人の生活」というのが７３％。それから、「テレビや新聞等で知る途上国や戦災国の生活」というのが８７％。「政治家や国民の精神的な意味での貧しさ」が５６％。それ以外の例えば、ホームレスの生活や生活保護を受けている生活というのが貧困であるという人と、そうでない人とが拮抗しているというわけです。つまり絶対的な貧困という水準にいまだに固執しているように見えるということになります。これは民生委員さんという一つの代表としてお話ししましたけれども、大学生とか福祉の専門学校生とが一般の市民であっても、ほとんどこのパーセントは変わりません。

それから、生活保護の機能の歪曲については時間がありませんので省略しますが、水際

作戦ということが、今、生活保護の中で非常に言われてきています。要するに、申請権を侵害するというか、申請させない。申請書を渡さないというようなことです。申請書を渡されなかったために餓死をしてしまったのではないかということで、大変問題になりました。去年の５月に北九州市でそういう事件が起こりました。これに対しては、弁護士や研究者・実践家などで構成された調査団がいろいろ調査をして、その問題の解明にあたるというようなことがあって、とどのつまりは、ことしの一斉地方選挙で市長が交代するということになったわけです。

それで、その水際作戦というのは非常に問題がある、つまり、申請書を渡さないというのは、そもそも生活保護は申請原則というものをとっているのに、その権利行使ができないというのはおかしいという批判が高まって、それで、今どんなことが起こっているかというと、「辞退届の強要」ということが起こっています。これはどういうことかというと、申請書は渡すのです。そして、保護は開始するのです。しかし、開始したその日から、辞退しろ、早く働けという就労指導をして、その就労指導の過程の中で、とにかく頑張って働きますという本人の自由な意思に基づくというふうに当局は言っているのですが、辞退届を出させて、そして保護を廃止するわけです。これは本人の意思によって辞退をしたわけですから、法律的には問題がないというのが言い分であります。

そして、そのことを資料の９６ページにちょっと書いておきましたけれども、つい、この７月１１日ですが、保護を辞退した男性が「おにぎりを食べたい」と日記に書き残し死亡するという事件が、これも北九州でありました。しかしながら実は、この事件が起こる半年前、去年の９月に、朝日新聞で既に、「北九州市では生活保護辞退を職員が指導している」念書のお手本を例示して、しかも、大半が短期支給の条件として、つまり、そういう辞退届をあらかじめ書かなければ保護をしないというようなことをやっている。それを実践した結果、また餓死するという事件が起こっているわけです。

ですから、生活保護の今の問題というのは、生活保護に問題があるという警告の記事が出ていたのですし、それはそのとおりであります。しかし、生活保護に問題があるだけではなくて、歴史研究の中で明らかにされてきたような、戦後の日本の社会福祉のあり方が、どこでどう歪んできたのかということを、今、やはり原点に立ち返って考えていかなければならないと思います。

大橋ありがとうございました。

先ほど菅沼先生が話した憲法２５条と、公的扶助と生活保護との関係というのがすごく大事なのだと思います。当初はそこはそんなに意識されて論じていなかった。ところが、朝日訴訟の中で、憲法２５条の理念が生活保護の水準というものについて一定の影響力を持ち得るのだという論議になって、いつの間にか社会福祉の中核になるのは生活保護だという話になって、今でもセーフティーネットという話になっているわけです。しかし、生

活扶助というのはもっと幅広くあってもいいのではないかという論議は、必ずしも十分に論議されていないのではないでしょうか。

菅沼先生や北場先生に聞きたいのですが、例えば、菅沼先生は先ほど、ネフの覚書が大事だと、本の１５７ページのことを言われたのですが、私も、実は大事なことは、つまり、公的扶助というのはなぜ必要なのかという、公的扶助の思想が問われなくてはいけないのではないかと思います。イギリスなどの救貧法の歴史の思想と、戦後の日本の公的扶助の思想、あるいはネフが考えたことが同じかどうかというと、ネフは違うのではないかと思っています。つまり、社会哲学なり社会システムとして、公的扶助あるいは生活保障ということが社会システムになければいけない、必要悪ではなくて、もっと積極的な意味で求めていたのではないかという気がするのです。

つまり、私の言葉でいくと、例えば、フランス市民革命で自由、平等、博愛というのがあって、自由と平等を担保するためには博愛という社会システムを持たないと自由と平等は担保できない。だから、民主主義の発展だとか、そういうことを言っていることの背景には、必要悪としての公的扶助や救貧制度ではなくて、もっと積極的にそれの持つ意味を、社会のシステム、哲学として位置づけようと考えた節があるのか、ないのかというのが、非常に気になっているわけです。

日本は、そこのところは、朝日訴訟的に考えると、非常に消極的になってしまうのです。私は朝日訴訟の論議をやっているときに、憲法１３条をなぜ使わないのか。１３条の論議こそ、実は社会システムの哲学を考える上で大事ではないかと思っているのですが、なかなか当時はそこには行きませんでした。

北場先生の、先ほどの憲法草案でいけば、すごく狭い意味での生存権保障に行く前に、もっと生活の全般というか、民主主義の増進とか、そういう幅広い流れの中で公的扶助とか、生存権保障の考え方を組み込んでいるのではないかと思います。

日本的な論議でいくと、戦前、消極的社会事業と積極的社会事業ということの論議をしている川本宇之介助や乗杉嘉壽がいるわけです。必ずしも静的な欲求を満たす最低生活の保障というよりも、人間が自己実現していく、そういうことを保障していくことを、もっと積極的に社会システムをつくるべきだという論議をしているわけです。

このようなことを考えると、いつの間にか、生存権保障なり、あるいは社会権の中の生存権というものが、私にはすごく小さくなっていってしまったのではないかという気がしていているのですが。

北場　先ほどの話に補足しますけれども、社会党が生存権規定を入れるときに、当時の憲法小委員会の委員長は、憲法１３条があるから２５条１項をわざわざ書く必要がないというようなことを言っています。それでも、なおかつ、書くべきだと言って、健康で文化的な最低限度の生活ということを書いたことによって、確かに、結果的にはすごくクリア

になりました。しかし、その当時、そういうことを意図したかどうかわかりませんが、書きかえ具体的に書いたために、１３条よりもやや狭い意味の２５条１項ができたという可能性は、もしかしたらあるかもしれません。

それと、今の２５年の新生活保護法を書くときに、当時の内閣法制局の担当者は、生存権規定をどういうふうに書こうか、さんざん迷って、結果的に憲法の条文をそのまま新生活保護法に持ってきてしまったわけです。要は、何も中身は議論されないで形だけ持ってきたというのも、まだまだ議論がそのまま後世代に宿題として残された可能性もあるかもしれません。

大橋　ありがとうございました。

フランスの市民革命のときに、人権宣言、フランス憲法の中で、公の救済は社会の神聖な責務の１つであるということが出てきます。この公の救済は社会の神聖な責務の１つであるという理念こそが、ある意味ではネフなどにつながってくる部分というのがあるのではないかというのが、実は菅沼先生に聞きたかった部分です。それは、今、言ったように、すごく狭い意味での生存権保障より、もっと社会の哲学であり、その社会を構成している一人一人の幸福追求権というものをかなり大事にしているわけです。だから、イギリスの救貧法の中のワークハウス的な発想とは全然違うのだと私はとらえているのですが、そういうことも含めて、何かありますか。

菅沼　何と答えたらよいか……。ネフの覚書というのは、きょう私の本をお持ちの方は少ないと思いますが、私の本の１５７ページですけれども、重要なことは、１つは、民主主義の政府というのはどういうものであるべきなのかということです。政府論として語られているというところが、１つのポイントだと思います。民主主義の政府というのは、ある意味では市民に奉仕しなければいけないのですけれども、個人の高潔さとか、そうしたものを尊重するものであるというようなことが……。最初に政府の役割が語られて、その後で、そういう民主主義の政府のもとでの個人はどういう権利を持つべきなのかというところで、そこでは、ただどちらかというと、公的扶助論に限定したような個人の権利が語られているというふうになっているのですけれども。ですから、いわゆる戦争責任論とか、資本主義論とか、そうしたものではない、政府論としてネフが語っているというところが非常に重要で、そうした発想がこの当時の日本人はなかったのかなと思います。

では、例えば、朝日訴訟のときに、そういうふうな民主主義的な政府論とか、そうしたものとリンクして何か議論されていたのかというところは、細かくは見ていませんけれども、どうもそうではなくて、非常に限定した形で、とにかく憲法上認められた権利であり、保護基準は健康で文化的な水準を満たしていないというところだけで議論がされてしまったのかなと思われます。

ただ、私が言いたいのは、朝日訴訟の功罪とか、そういうことではなくて、朝日訴訟と

いうのはどうして憲法訴訟という形をとらざるを得なかったのかという議論の立て方をしなければいけない。新生活保護法ができて、福祉事務所ができて、公務員が救済をするということをしたのですけれども、福祉事務所は実際にはそんなに裁量権がなくて……。私はいろいろなところで言っているのですけれども、資料集の７４ページですが、これはタタラ論文を翻訳したときの、私の訳者解説ですけれども、資料集の７４ページの右側のところに、結局、福祉のレベルでは非常に中央集権的な機構ができてしまって、地域社会が生活困窮者とどう向き合うのかというところがすっぽり抜け落ちてしまった。結局、生活保護のレベルでは、個人と国家が直接向き合っているような体制になってしまって、何か言おうとすると国家へ要求せざるを得ない。つまり、地域社会とか、県とか、そういうものが媒介項にならないような、そういうシステムになってしまったところに、憲法訴訟という形をとらざる得ないものがあったのではないかと考えています。私は、２５条論とか、そこでは余り議論したくないなという感じを持っているわけです。

大橋　ありがとうございます。

杉村先生、いかがですか。ずっと２５条を糧にして生活保護、公的扶助研究会の運動を展開されたと思うのですが。

杉村　今、菅沼先生のおっしゃったとおりで、憲法２５条の条文を後生大事にしているだけでは意味がないので、それをどう実現するかが問われています。これもレジュメのところにも書いたのですが、今、生存権の問題を福祉の領域が問題にするのではなくて、周りがもっと問題にしているわけです。つまり、それほど生活保護のところでは明々白々な権利侵害、あるいは権利剥奪ということが起こっていて、そのことに対してマスコミや法律家たちからの異議申し立てというのが、もちろん憲法２５条に違反しているという言い方ではなくて、いわば民主主義の国家の中で、こんなことが起こっていいのかというかたちで、今、問題になっていると思います。

朝日訴訟のことについてちょっと触れますと、あの朝日訴訟が提起されたときに、弁護士さんたちでさえも、このような訴訟ができるかということについて、かなり議論があったというか、つまり、憲法に違反しているという立論ができるかということについて、随分議論があったのだそうです。だけれども、見過ごしにできない、つまり、当時の結核患者の生活そのものの悲惨さが明らかになるに従って、確かにこれはやはり憲法２５条というものを実現させる、憲法２５条に書かれていることが、現実の社会福祉の領域では、あるいは、患者の生活の中では、全く実現されていないので、それを実現するというふうにして憲法訴訟にしていくまでには、かなり時間がかかったと聞いています。

僕もそうだろうなと思っていて、やはり大事なのは、憲法にどう書かれているかということよりは、日本人の生活そのものが、あるいは、今、社会福祉を必要としている人たちの生活そのものが、今の社会のルールから言って、著しく不平等であり、不利な状況に置

かれているかどうか、そのことが出発点になるのではないかと思っています。

大橋　これだけずっとやりたいのですが、先へ行きますが、１つは、福祉系の大学等で教えているテキストでも気をつけなくてはいけないのは、社会福祉をすぐ憲法２５条から説き起こしてしまっている。しかし、果たしてそうなのだろうか。憲法１３条、２５条、それから公的扶助としての生活保護法との関係というのを改めて問い直しをしていく必要がありますし、国民の生活保障を全体的にどういうシステムでやるのか、社会サービス、社会保障、その中の公的扶助というのは、どういう位置と役割を担うのか、こんなことを改めて問わなければいけないのではないかと思っております。３つ目に、時間があれば、後でやりたいと思ったのは、菅沼先生が、方面委員の名誉職裁量体制としての問題を取り上げているわけですね。戦前の方面委員制度の名誉職裁量体制。これにかわって社会福祉主事制度が１９５０年にできて、１９５１年に福祉事務所にそれが組み込まれて、社会福祉主事が頑張るはずなのに、その裁量というのは一体どうなったのか。ソーシャルワーク的な機能というのをどれだけ発揮できているのか。生活保障全般を考えれば、ソーシャルワーク的な機能が出なくてはいけないのに、実際には福祉事務所はどうだったのだろうかということも詰めておかなければいけないと思っています。これ１つ１つが大きな研究テーマで、今後、大学院生を中心に深めてもらう課題としてあるのではないかということで、先へ進めさせていただきます。

２番目の問題としましては、やはり憲法８９条というのは非常に大きな意味を持っているわけでございます。憲法２５条が国家責任だと。その最低生活保障の仕組みが生活保護だという流れが朝日訴訟以降、それなりに定着していると考えている。一方で、福祉国家というものを、国家行政自体が責任を持ってやっていくのだと、いつの間にか、すべて行政がやるべきだという話に行くわけです。その裏づけになるのが、ある側面として、憲法８９条の持つ意味だったのではないか。そういうふうに考えると、憲法８９条の持つ意味というのは、改めて戦前・戦後を含めて問い直さなくてはいけない課題ではないだろかと思っています。

これも北場先生から口火を切っていただきましょうか。よろしくお願いします。

北場　余りいい資料ではないのですけど、資料１０１～１０２ページに一応書きました。それと、私の本のコピーが１０５～１６６ページぐらいまでありますけれども、日本国憲法８９条の制定過程を調べたものです。

改めて調べてみてわかったのは、憲法８９条というのは、基本的には福祉とは全く無縁の制度であるということをつくづく感じました。先に結論的なものを言いますと、なぜ憲法８９条が書かれたのか、特にいわゆる前段と言われている部分が書かれたのか――本当は前段、後段というのは、文章のセンテンスが切れていないと前段、後段と言わないのですけれども、８９条は１センテンスなのに、あえて前段と後段という言い方をしますが、

憲法８９条の直接的な制定の動機は、やはり前段にあると言わざるを得ない。つまり、宗教に関して国家は関与しない。俗に政教分離という規定だと思います。その後に、慈善、博愛、教育で、公の支配に属さないものに対しても同じだという規定が入っています。

なぜこれが１センテンスなのかということをいろいろ考えて、アメリカの規定を調べてみますと、この規定には３つのルーツがあると私は理解しました。

まず最初は、政教分離なのですが、これはアメリカの例を若干言わせていただきたいのです。そうしないと多分わからないので、資料の１０８ページの（２）の方をご覧いただけますか。政教分離ということは、例えば、１６世紀、１７世紀、ヨーロッパで、キリスト教で旧教、新教の争いという形で、イギリスでもそうですし、フランスでもそうですし、ドイツでもありましたけれども、日本に入ってきたのはアメリカの例であります。

特にアメリカのピューリタンと言われている、マサチューセッツ州に流れ着いた、いわゆるメイフラワー号の人たちというのは、入植地に政教一致の政治原理を持ち込んだわけです。つまり、その会員でなければ政治に参加できない。ほかの宗教を信じている人たちは、一切政治的な権利を認めないというような原理を持ち込んだのです。むしろそれがいいということで、彼らは持ち込んだ。

ところが、後からいろいろな宗派の人たちが入ってくると、自分たちの権利を認められないと嫌だと言って、どんどん分かれていくわけです。それで、アメリカのニューイングランドでは、自分たちの宗教を信仰できるように、小さな植民地と言いますか、小さな州がたくさんできてくる。アメリカの大統領選挙が最初に行われるニューイングランドというのは、非常に小さな州がたくさんありますけれども、それはそういう政教一致を嫌がった人たちがつくった植民地であります。その後だんだん、政治と宗教とは分けるべきだというのが、まずアメリカの州憲法の１つ１つの共通理解になっていくわけです。

それと、教育。日本で教育と言うと、寺院で教育というのはありませんけれども、やはりヨーロッパの場合にはキリスト教の教会で教育をするというのはすごく当たり前であった。政教分離が進行していく過程で、教育にもそのプロセスが及んでくるのが、大体１８３０年代ぐらいからです。私的な教育に対して公教育が進められ、連邦政府も州に対して土地を与えて公教育の財源を保障するということが生まれてくる。この過程で、教育に対しても私的な教育には財政支援はしないという原則が生まれてきます。

それとはもう１つ別の原理は、いわゆる民間企業や個人、私人には財政支援はしないという原則です。これは宗教とは違う原理で出てきます。アメリカでは、特に太平洋の方の植民地がどんどん州として独立してくると、東西の鉄道、西海岸と東海岸を繋ぐ鉄道を建設するということが、国家的に非常に大きな問題になります。それで、鉄道建設に対していろいろな財政支援を与えました。アメリカの場合に鉄道支援は、民間会社ですので、政治家と民間会社がつるんで、自分の会社に有利な代議士を当選させて、その代議士が自分

たちの企業に莫大な財政支援をするというような法律をどんどんつくらせました。ところが、それを是正しようと思っても、法律ですから、何の制限もできない。そこで農民たち、人民党というような主に農民層が、それを阻止するために、憲法条項の中に、原則として私人あるいは私企業に対して財政支援をしてはいけないという原則を打ち出すのです。でも、福祉や特定のものに関しては、やはり財政支援をしなければいけない場合もあるので、それで under the control of the states のもの、ちゃんとそういう公的な監視のついているところには、例外規定を置くいて財政支援を可能とするというプロセスの中で、実は８９条の原案的なものができたというふうに私は理解をしています。

その原案が、日本に来るときに、なぜそういう条項が入ったかというと、いわゆる天皇制を維持するために、つまり、その当時のアメリカ、連合国側は、「日本の政治体制というのは、天皇制、国家神道というもので、政教一致している。天皇制を維持するためには、政教分離をして、そういう国家主義的な価値・思想であるとか、あるいは靖国神社的な思想というものを分離しなければいけない」という非常に大きな政治的な構図の中で、８９条的なものが入り、それに附帯して後段的なものが憲法規定の中に入ったのだろうと思っています。ですから、もともとは政教分離であるし、政教分離の一環として公私分離の規定が憲法８９条の中に入ってきたと思っています。

これがＳＣＡＰＩＮ７７５と全く同じなのかというのは、傾向的にはすごく似ているのですけれども、必ずしもそうは言えないかもしれません。ただ、非常に似たような構造であることは間違いない。ただ、憲法８９条の最初のプロセスは、公私分離というよりも、むしろ政教分離であったと私は考えています。

菅沼　憲法８９条というか、ＳＣＡＰＩＮ７７５ですと、公私分離のことだと思います。北場先生は天皇制を維持するためだとおっしゃいましたけれども、私が調べた限りですと、『民政ハンドブック』の日本の財政を分析した本がありますが、そこで日本の国家財政の使われ方について、いろいろな分析がなされていて、相当いろいろな団体に補助金が使われているということが強調されている部分があります。そこが１つ起源になっておりまして、アメリカの統合参謀本部（ＪＣＳ）からマッカーサーに指令が出されたわけです。その第４３項というのがありまして、本を持っている方は、本の７２ページの表ですけれども、そこのところに財政の使われ方について、「差別的な財政租税制度は停止するべきである。」そして、「国家主義的、軍国主義的団体への補助金の停止をするべきである。」とあります。責任部局は経済科学局（ＥＳＳ）ですが、関連部局が民政局ＧＳ（Government Section）になっているということがあります。いわゆる政教分離もあるのですけれども、国家主義的な団体との関係を断つというところがＪＣＳ指令の中に入っているというのが、１つ重要な点であると思います。

ＳＣＡＰＩＮ７７５も、民政局が関与したというところがありますので、恐らく財政の

使われ方、国家主義的団体にお金を使ってはいけないというところでは、ＳＣＡＰＩＮ７７５と憲法８９条は関連がある可能性があるということです。ただ、８９条については、北場先生が御指摘のとおり、政教分離というのが非常に強く出されていて、私も政教分離規定だと思います。ＳＣＡＰＩＮ７７５はそれよりも、同胞援護会を援助するというのを民政局は嫌ったわけでして、同胞援護会は宗教団体ではありませんので、これはいわゆる国家主義的団体、つまり、もともとは軍人援護の団体であったということで、国家主義的団体を停止するというところからＳＣＡＰＩＮ７７５がつくられたということがあります。

重要なことは、こういうことで民政局はそう考えましたけれども、公衆衛生福祉局（ＰＨＷ）の福祉課は、民間社会事業に補助金を出すことについては、最初から認めていたということです。だから、ＰＨＷとしては、補助金を使うことは禁止すべきものでも何でもなかったということです。４６年１０月に民間社会事業への補助金禁止の指令というか、命令、通牒が出ますけれども、恐らくこれは民政局がかかわっている可能性が大だろうと私は考えております。

ただ、重要なことは、公私分離の原則が、結局何をもたらしたか、当初の意図を実現したかどうかというところが、一番重要なわけであります。公私分離の原則がどうなったのかということですけれども、それについては、資料集の８０ページから、作文をしたものがあります。社会福祉における公民関係について書くように依頼されて書いたものです。措置制度についての歴史、措置制度がどうやって形成されたのか、北場先生の前の本などを参考にしながら、私なりに再構成したものがあります。

結論だけ申し上げますと、公私分離というのは、国家主義的団体を排除する、そのことを通じて日本を民主化するという意図があったわけですけれども、結局は実現しなかったということだと思います。結局、措置制度という形で、逆に民間社会事業団体は国家の規制のもとに入ってしまうということになってしまったということであります。

その公私分離の理念が変質したのはなぜなのか？まだ十分わからないのですけれども、資料集の８２ページから８３ページ、そして８４ページの真ん中のあたりに、仮説として私は３点ほど線を引いておきました。日本人が公私分離と国家責任の原則を混同している部分があったのではないか。それから、ＰＨＷも民間社会事業団体の中に国家主義的傾向を認めるようになったのではないか。ＰＨＷが民間社会事業を援助するということに積極的にならなかったということ。それから、地域性や計画性が強調されて、民間社会事業の独自性を排除しなかったのではないか。そういうことを仮説として挙げておきました。まだ実証できているわけではありません。

最終的に措置制度とか現在規制されているシステムにいつなったのかという点は、私と北場先生は、多分、多少認識が違っていて、私は高度成長期１９５０年代半ば以降に、住民の予算獲得運動とか、そうした住民運動や何かとの関係で、措置制度というのはかたい

ものができてしまったのではないかということを、ここではざっと書いているところであります。

大橋　ありがとうございます。

杉村先生、いかがでしょうか。憲法８９条と絡んで、公私の役割分離の問題について、いかがですか。

杉村　今、最後に言われたことは、僕はかなり重要なのではないかなと思っていて、措置制度というのがなぜああいう形で展開をしていったのかということについて、そんなにきちんと書いているものがないような気がするのです。

それと、なぜ措置制度が悪いのかということについても、よくよく理由をただしてみると、措置制度だから選択権がないというような瑣末なことで措置制度が攻撃されているということがありますが、本来は措置というのは、財政的な裏づけをするという点で言うと、かなり重要な、つまり、公私分離ということとは直接関連しないのですが、社会福祉のさまざまな事業に対する公的な責任を果たすというような意味合いというのがあったのだろうと思います。ただし、それが行政裁量と結びついて、非常に行政的、強権的にやられていて、そのことが利用者の自由や選択権を狭めたというのは、結果としてそういうことがあったかもしれませんが、だから、措置制度は全部だめだと言ったのは、明らかに勇み足だったのではないかと思っています。

公的扶助というのは、ある意味で言えば、措置そのものなわけで、措置制度がだめだというと、公的扶助はだめだということとほとんど同じになってしまうわけで、その問題だけは別にしておいて、社会福祉のその他の措置制度には問題があるというのは、かなり無理があるのではないかと思っています。

これは実は私のところに来ている院生に教えていただいたことなのですが、今、介護保険がああいうふうになって、つまり、介護保険によって特別養護老人ホーム等の利用ができないという高齢者が非常に増えてきている。その中で高齢者生活支援ハウスというような、つまり、これは、かつて過疎地等で、施設がないところに福祉空間整備交付金というような名称で措置された、その制度が現在もかなり、先ほど言った介護保険からはじき出された人たちのケアというものをしている。しかも、それは市町村の職権手続による措置で行っているのですね。

つまり、私は社会保険で全部できるとは全く思っていなくて、社会保険と公的扶助がいわば補い合いながら、あるいは、それが統合するような形にならなければ、社会保険というのは極めて選別的だし、排除的な側面を持っているわけです。ですから必ずそこから漏れ落ちる人たちが出てくる。そうすると、そういう人たちをどうするかというときに、行政の責任として何とかしなければいけないということになって、それは正に（措置という言葉が適切かどうかは別として）措置をしなければいけないという自体というのが、今の

いわゆる社会福祉制度の中で、あちこちで出てきていると思うのです。そういう点でいえば、措置制度そのものも、今の文脈で言えば、公的な責任ないしは公費による手当というようなことについて、再検討する必要があるのではないかと思っています。

大橋　ありがとうございました。

北場先生、先ほど８９条がつくられた制定過程の話をしていただきましたけれども何か措置制度ということとの関わりで話を頂けますか。

北場　多分、４のテーマとかなり接近している感じがするので、４のところで話をしようと思ってました。

これは資料の１０４ページの図であります。私自身、役人をやっておりましたときに、措置制度という言葉が非常に評判の悪い言葉になっていると思っていまして。法律用語として措置というのはごく当たり前に使うのです。ところが、措置制度というと、福祉の世界では、何かそれがいかにも１つの制度のように議論されて、措置制度がどうのこうのと言うのです。しかし、措置制度というのは一体何か、措置と措置制度とではそもそもどう違うのかということを考えてみると、意外に分かっていないことがよくわかります。つまり、法律上、措置とは何かというのは、何も書いてないわけです。措置費とか、措置をするとかという言葉は出てきますけれども、措置制度というのはどこが運営し、どういうものであるかということは、法律はそんなに明確に書いてありません。

措置というのは、例えば、保育所の入所措置であるとか、特別養護老人ホームの入所措置とか、あるいは何か健診を受けろという、そういうことが１つ１つ措置であって、そういう措置をやった場合、だれが財政的に負担をするか、事務はだれが責任を負うかという、そういう一連の事務を、多分、措置制度と言うのだろうというふうに私は理解しています。

別の表現で言うと、公的な福祉サービスの提供システムというのが、いわゆる措置制度と言われるものではないのかと私は思っています。多分、措置制度という言葉が使われたのも、そんなに昔からあったわけではなくて、比較的最近のことだと思っています。措置制度に対する疑問が出てきてから、措置制度という言い方が生まれたのであって、それまでは、例えば、措置費の引き上げだとか、そういう使われ方をしてきたのではないかと思っています。公的文書で措置制度という言葉をたどってみると、意外にさかのぼれません。

では、措置制度とは何かというと、もちろん公的責任で行う行政処分であり、地方分権一括法以前は国の機関委任事務がほとんどであって、民間事業にも措置委託ということが行われていました。さらに言えば、公的施設優先であって、公的助成、いわゆる社会福祉法人というような公の支配に基づくところ以外には、施設補助金は出せない。委託費は出せる場合があるかもしれないけれども、施設整備補助金は出せないというような、そういうもろもろの制約を持ったシステム、公的な社会福祉サービス提供システムというものが、いわゆる日本で言われている措置制度ではないのかと思っています。

今、杉村先生のお話で、なぜ措置制度を悪いというふうに言い始めたのかということの１つは、私は在宅福祉サービスの拡大というのがすごく大きくかかわっていると思います。実は、措置制度というのは、社会福祉サービス全体にかかわっていると我々は誤解しがちですけれども、基本的には施設制度がほとんどなのです。唯一例外なのは保育所のサービスです。同じ通所サービスであっても、例えば、障害者のサービスなどは、意外に措置の対象になっていない。だから、社会福祉サービスすべてが措置制度の対象ではなくて、どちらかというと、入所施設中心の財政支出なり、公的なサービスなのです。

しかも、純粋に民間でやる場合には、いわゆる公私分離の原則――それはＳＣＡＰＩＮ７７５も憲法８９条も後段もそうだし、ＳＣＡＰＩＮ７７５がなくなってしまえば、憲法８９条後段だけになったわけですけれども――で、憲法違反になるから、そういうところには一切補助はしてはいけない。つまり、措置の対象になる施設に関しては、かなり運営費や施設整備費が補助されるけれども、それ以外の純粋の民間には出さないというシステムもあり、その中で在宅福祉サービスが展開していくと、多くの在宅福祉サービスにとって、措置制度は何らありがたいものでも何でもない。でも、だんだんその措置制度でなかった在宅福祉サービスに関しても、老人福祉介護でいえば、ゴールドプラン以降、かなり潤沢な補助金がつくようになりました。けれども、規定上はあくまでも「補助することができる」であって、措置制度の施設整備での「措置する」、「補助する」、「負担する」という規定ぶりとはまた違うわけです。今のように、また財政が苦しくなれば、いつ切られるか、わからないようなシステムであったということではないかと思っています。

つまり、措置制度の良い面と措置制度が及ばない部分、そういう両局面があって、社会的に措置制度の及ばない部分がむしろサービスの対象として広がってきたということと、低所得者だけではなくて、高学歴、高所得の人たちも、保育所の選択やあるいは特養の入所の選択というようなことを言い始めてきたということ、つまり対象が普遍化してきたことから、恐らく従来の措置制度に対する批判が生まれてきたのではないかと思っています。

大橋　ありがとうございました。

実はこの問題も、なぜ８９条に博愛というものが入ってきたのか、その戦前的な背景、経過も含めて少し考えておかないといけないのではないかと思います。確かに明治４１年だったでしょうか、恤救規則の打ち切りに関する通牒が出て、そのときにかなりいろんな関係団体に対する補助金が増えていくという状況がありました。日本における公私の分離が歴史的にどうだったのか。そこがあいまいだったから入ってきたと考えるのかどうか。

もしそれがそうだとしたとして、憲法８９条で分離したときにすべて公がやらなくてはいけないと考える部分と、もう１つは、ならば分離した上で私の分野をどう育てるかということを、なぜ政策的に論議してこなかったのかということも、実は残るわけです。私を育てるというのがあっても当然いいわけで、それが、税制上の問題を含めて、なぜ日本で

出てこなかったのかということも、今後、少し深めていかないといけないのではないかなと思います。

日本の占領政策をやっていた人たちはニューディーラーだとよく言われておりますが、その方々はイギリスの行政とボランタリー・セクターとの関係を知らなかったということではないだろうと思います。当然、学んでいるのではないかと思うのですが、そういうイギリスで歴史的に論議されてきた行政とボランタリー・セクターとの関係と日本のように全く無関係に公私分離が出てきて、福祉に関するサービスは基本的には行政が担う。結果として、第一種社会福祉事業については——第二種の保育所はちょっと例外的になりますが——法人がやる場合には行政がそれを措置するという関係で、いわゆる措置制度というものが出てくる。その流れを考えてみたときに、今、言われたように、措置制度というものが本当に良くないのか、良いのか、行政とボランタリー・セクターの関係はどうするのか、私の分野をどう育てるかという論議も、これから考えていかなくてはいけないと思います。

結果的に、日本の場合には、私の分野を育てる政策が十分ではなかったと思っているわけです。その場合の私の分野というのは、法人も含めてですが、言葉をかえて言えば、寄付の文化だとか、そういうことについても、実はほとんど研究が日本ではないわけです。税制上、社会福祉等に寄付するということについて、なぜ研究が十分されてこなかったのか、あるいは、そういう政策をつくってこられなかったのかということも、今後、考えておかなければならない課題ではないのかと思っているわけです。

イギリスで言えば、先ほど出たベバリッジ・レポートに基づいて１９４８年にVoluntary Actionができますが、そのVoluntary Actionに基づいて、ネイサン・レポートが出て、１９６０年にCharities Actが成立します。行政は行政でやるけれども、民間サイドのボランティア活動、あるいは、それを支える寄付に対する税制上の対応策もきちんと出てくるわけですね。その部分が、日本では全くと言っていいぐらいに欠落してしまったのは、一体なぜなのかという議論も、実は憲法８９条との関係で、今後、深めなければいけない課題ではないかというようなことを思っております。

日本にはどうも寄付の文化というと、１９１３年のオハイオ州のクリーブランドのcommunity chestに学んだ共同募金活動だけになってしまっているわけですが、実は中央共同募金会の募金活動よりもっと色々な寄付の文化等を、今後は考えていかないとならないのではないかということを感じました。

３番目の問題は、そういう状況の中で、どうも福祉国家体制が揺らいでいて、地方分権化というものも進めざるを得ないし、行政とボランタリー・セクターの関係も、第３の道と言われるような動きも国際的には出てきているわけです。スウェーデンのペストフの社会福祉のトライアングルなどという考え方も示されているわけでございます。そうなると、

どうも社会福祉というのはすべて行政責任で、国家責任を明確にしてと考えてきた思想というものも、色々な意味で見直しをしなければならないのではないか。その福祉国家体制の揺らぎと、ソーシャル・ガバナンスという３つ目の柱について、菅沼先生からよろしくお願いします。

菅沼　これについては、私はよくわからないので、コメントのしようがないのですけれども、福祉国家体制の揺らぎということですが、今日私は一応生活保護の歴史の専門家ということでここに座っておりますので、そういう観点に限定して話をするしかないのではないかと思っています。

つまり、どういうことかというと、よく言われているように、生活保護が本当に低所得者、貧困の方を救済するシステムとしてきちんと機能しなくなっているということは、ある意味では福祉国家の揺らぎと言ってもよいのではないかと考えます。ただ、福祉国家の揺らぎというのは、生活保護だけではなくて、さまざまな社会保険制度、税制、雇用政策、教育等、そういう全体をトータルに見て福祉国家の揺らぎということを語らなければいけませんので、生活保護に限定するというのは限界があるとは思っております。

現行の生活保護というのは、税を財源としておりますので、ある程度の所得の再分配効果はもちろんあるわけですけれども、ただし、それが不平等とか社会的格差を縮小する機能がどこまであるのかというと、それは余り強くないと考えられます。それはなぜかというと、ある生活保護基準の水準までのみ救済をするということですから、全体の所得の格差を本当に縮小するということはできない。それをやるのはやはり税制とか、雇用政策とか、そういう全体のものを見なければいけないと思います。ですから、生活保護がどこまでできるのかというと、そこにはおのずから限界があるというふうに押さえておく必要があるのではないかと思っております。

ただ、そうは言いながら、生活保護がさまざまな人を救済できないシステムになっている。これは保護の捕捉性とか、そういう生活保護の制度論として議論して、その問題点を論じてもいいわけですけれども、それは杉村先生とか、本当の専門家がおられますので、私はそういうことは余り考えたくはない。重要なのは、生活保護制度を媒介として生活困窮者の方と、それ以外の市民の方との関係がどうなっているのかというと、今ほとんど全く無関係な存在になっている。私が言っている「生活保護のゲットー化」というようなことになっている。それは現在に始まったことではなくて、３０年くらい前から始まっていますが、それが甚だしくなっていると思います。

それはなぜかというと、やはり基礎自治体の市町村であるとか、広域自治体の県とか、そうしたものがこの生活保護については、やはり本来的な関与ができていないというところに原因があるのではないかと思っております。ですから、今に始まったことではなくて、恐らく１９７０年ごろから、生活保護はゲットー化が始まっていて、それが甚だしくなっ

てきている。それにさまざまな社会保険制度等の機能不全というものが出てきて、揺らぎと言われるような現象になっているのではないかと、差し当たり考えております。

大橋　ゲットー化というのはどういうふうに理解したらいいんですか。

菅沼　ほかの市民の人は誰が受給者かというのもわからないのですけれども、市民の人が生活困窮とか、それを救済するとか、そうしたことについて関与する、考える、あるいは場合によっては参加するとか、そういうことができない状態のことを、差し当たりそういうふうにみなしています。ただ、まだ熟した言葉ではありませんので、余り追及されると困ってしまうところがあります。

大橋　もう１つ、お聞きしたいのですが、先ほど講演の中で、土台還元論は自分はとらないと言われましたけれども、福祉国家論のかなり中軸になっている社会保障に関して、土台還元論をとらないということになると、どういうシステムなりが必要なのでしょうか。

菅沼　これは経済学の方法の話です。大きな１００年とか２００年とか、そういう長期的なトレンドの中での福祉国家の大きな変化というものをとらえるときには、いわゆる古典的な、マルクス主義的な発展段階論のような方法を使って、ある程度のことは説明できるかもしれません。しかしながら、個々の国の、個々の制度、あるいはいろいろな制度が複雑に絡み合って１つの独特のその国の特徴が出ているわけですけれども、そうしたものを説明するときには、こういう経済構造だったからこうなったというふうには、直ちには言えないと私は考えております。

ですから、個々の制度の特質を理解するためには、土台還元論というか、古典的なマルクス経済学的な把握の仕方――実際には多くの人が土台還元論的に発想することが多いのですけれども、そういう方法は学問の方法としてとらないということです。そうしませんと、先ほどから議論されている、例えば、朝日訴訟がどうしてああいう形で起きたのかとか、そういう細かい議論は、土台還元論ではどだい無理だろうと思います。

大橋　実はどこか我々の中には社会保障を整理していけば福祉国家なり国民の生活が安定していくというふうな一種の社会保障・社会福祉性善説みたいなものがあったのではないかと思うのです。私に言わせれば、１９７０年代までの社会福祉学研究は、そういう社会保障に関する整理をしていくという論議をかなりやってきたと思います。一方で、我々は孝橋正一先生の「社会事業の基本問題」というあの本に随分左右された部分もあるわけで、多分、杉村先生はその真っただ中にいて、外在的な社会保障制度を整備すれば、ほぼ問題は解決するのではないかと一方で思いながら、一方では、公的扶助の分野では、そこから乖離した状況の生活をしている方々を援助せざるを得ないという、結構分裂した状況の中に身を置いていたのではないかと思うのですが、杉村先生、その辺はどうですか。

杉村　直接のお答えになるかどうか、わからないのですけれども、社会保障や社会福祉が充実すれば問題が解決するというよりは、そうではなくて、国民の生活が、特に今のよう

な市場経済社会、とりわけ商品経済の中で、我々はそれを購入して消費するというプロセスの中で生活しているわけですが、それは商品生産に消費が支配されるというプロセスでもあり、必然的に不安定化せざるを得ない。つまり、社会保障や社会福祉のシステムの支えなしには、普通の生活ができないようになってきているということなのだと思います。もちろんそのことを通じてよくなるというのはあると思いますが、そのよくなる部分というのは、社会福祉や社会保障によってよくなるのではなくて、社会福祉や社会保障のシステムによってかろうじて生活の安定が保たれ、その上でそこから先の、まさに現代社会は自助努力の社会だと思いますけれども、その自助努力によってよりよくなるかもしれないというにすぎない。しかし、社会福祉や社会保障というのは、現代の私たちの生活の構造の中では、それなしには生活そのものが安定的に維持できない、特に長期的な生活というものを考えたときに維持できない、そういうものとして社会福祉、社会保障を位置づける必要があるのではないかと思います。

それから、先生にお伺いしたいのですが、先ほど措置制度というのは公的責任による行政裁量というような言い方をされましたでしょうか。

北場　行政処分。

杉村　行政処分。僕もそういうものだと思っているのですが、それが在宅福祉のときに、在宅の福祉を提供する仕方には無理があるということですか。それで、措置制度というのは問題が多いというふうになったということでしょうか。ちょっとそこのところをお願いします。

北場　在宅ということをもう少し話をしなければいけないのでしょうが、施設の場合には、施設の側で入所者の生活をある程度管理できますけれども、在宅の場合はそれぞれの生活のペースというのがあるので、そういう人たちに合わせた公的サービスというのはなかなか現実的につくれない、多様なサービスをつくっても、やはりなかなか対応できないので、むしろ選ばせてくれ、選択させてくれというのが出てくるのだろうと思っています。

杉村　そのときに、選ぶものを公的な責任によって準備するということとは矛盾しないわけですね。

北場　それは矛盾しないです。

杉村　わかりました。

今までの議論と少しずれるのかもしれないのですけれども、日本の生活保護というのは、いわば公的扶助の中でも極めて特殊な側面を持っている。それは、菅沼先生の著書にもお書きになられていることですけれども、一般扶助原理を持っているとか、あるいは、無差別平等という、かなり難しい原理をこの制度の中に抱え込んでいるわけです。しかし、あの制度が成立するときに、一般扶助主義をとらざるを得なかったのは、つまり、膨大な貧困者の中に、とりわけ医療保険や年金等を持っていない自営的な形態の生活困窮者を抱え

込んでいて、その人たちの生活までも救済しなければいけない。つまり、雇用労働者だけだったならば、フルタイムで雇用している者については最低賃金で保障するというようなことがあって、あるいは、そこに制限を加えるということができたのかもしれませんが、そうではない状況の中で、つまり、単に貧困者が膨大にいたというだけではなくて、働く貧民を公的扶助で救済せざるを得ないという客観的な条件があって、そのことが、「働いている」か「働いていない」かという要件をつけずに、生活保護の対象を非常に広くとったということがあったのだろうと思います。

だけれども、そういうふうにだれでも生活に困窮している人は差別なくこの法律で救済するという建前はつくりましたが、実際にはその制度を運用する始めから、生活保護を受けることのできる人を極めて厳格に選別するような裁量体制を、行政に与えて出発したために、結局、生活保護を受けられるのは非常に限定された人にならざるを得ませんでした。

さらに、その上に、ワーキングプアに対する対策というのを、生活保護から分離したわけです。つまり、同じように生活に困窮しているにもかかわらず、稼働能力がある人たちは別枠の対策で、例えば、寄せ場対策だとか、最近でいえばホームレス対策だとか、あるいは婦人保護事業というような形で選別をしていくわけです。ですから、同じように生活に困窮していても、生活保護を受ける人と、生活保護とは別の、第二生活保護と言っていいのかどうかわかりませんけれども、そういうもので対応する人ができてきて、ますます、先生の言葉で言えば、生活保護のゲットー化というのが進んでいるのではないかと思います。

しかし、実際にそういうふうに別立ての――岩田正美先生は特殊施策というふうな言い方をしていますけれども、その特殊施策でも、結局、貧困という問題は解決できない。例えば、端的な例でいえば、ホームレス対策ですが、わざわざホームレス自立支援法という法律をつくったのですが、それで救済できるホームレスというのは、非常に限定されるわけです。恒久的にというか、ホームレスの状態から脱して、新しい生活を立て直すために本格的に救済をしようとしたら、結局、生活保護を適用せざるを得ないわけです。つまり、いろいろな形で別立ての対策をつくったとしても、最後にはやはり貧困の問題を救済するのは、今の日本では公的扶助しかあり得ないということになってしまっています。

つまり、社会福祉の側では貧困の問題が、そこに対する注目ということがされないために、結局、生活保護で全部せざるを得ないのですが、しかし、そうはいっても、日本の生活保護というものは、ほかの国々に比べれば、生活保護を必要としている人のうちどれだけの人がそれを利用しているかをみる指標を、捕捉率と言うわけですが、その捕捉率というのは極めて低いわけです。何人かの研究の中でも、最も捕捉率を高く見積もっても３０％前後で、大体１５～２０％ぐらい、つまり、保護を受給する資格があると思われている人たちのうちの２割ぐらいしか保護をしていない。これはほかの国々の捕捉率（take-up rate）

と比べて非常に低いわけです。イギリスでは７０～８０％にのぼると言われているわけです。

つまり、生活保護そのものも、今、機能不全に陥っているというか、それも機能しない。それから、社会福祉の別立てのさまざまな制度をつくっていますが、それも十分機能しないということが、福祉国家の揺らぎの１つになっているのではないかと思っています。

北場　私の資料は１０３ページなのですが、これは非常に大きなテーマなものですから、これだけでは言えないと思うのですが、大学の社会保障論の授業で使っている絵を幾つか見ていただきながらお話をしたいと思っています。

「日本の『福祉国家』の揺らぎ」ということで、「日本の」という言葉をわざわざ書きましたけれども、もちろん非正規労働の問題等、いろいろありますが、私はあえて２つの論点から話をしてみたいと思います。１つは、財政問題であり、１つは、家族・地域問題であります。

財政問題に関しては、今、国が――地方政府も含めて、非常に多額の借金を抱えていて、小泉内閣以降、その赤字を何とか削減するために、政府の財政支出を削るという政策をずっととってきたというのが、まず非常に大きな問題だと思っています。その結果、国の財政だけではなくて、地方自治体の財政も非常にきつくなっています。それは、結果的には国債、公債の累積に係わる問題です。もう１つは、高齢化という問題が起きています。後で絵をご覧いただきますが、高齢化の進展が日本ではすごいのです。特に２００５年の国勢調査を見ますと、恐らく、今、世界で一番高齢化が進んでいるのは日本ではないかと言われるぐらいに急速な高齢化です。こんな時に社会保障費をカットするなんて、私に言わせればナンセンスですけれども、国民は増税ということに関しては全然関心を示さない。だから、政治家も論点隠しをするわけです。結果的に借金財政を減らす減らすと言いながら、相変わらず借金がふえている。つまり、展望がない中で新しい施策が地方も中央も出せないにもかかわらず、社会保障の財源を出す国民がそれを理解していない、納得していないというのが、まず社会保障問題としての非常に大きな歪みだと思っています。

社会保障給付費の絵をご覧いただきますと、経済成長がとまっているにもかかわらず、社会保障給付費は伸びています。この社会保障費の急激な伸びというのは、１９７０年代後半から急激に伸びているというのがわかるかと思います。

国の一般予算ですけれども、ここ数年、実額はほとんど伸びていません。地方交付税なり国債費の関係で、実際にお金が使えるのは、６割ぐらい。特に地方交付税の削減が地方自治体の財政を非常に圧迫している状況だと思います。その中で社会保障給付費は――これは社会保障関係費ですけれども、全体が変わらないのにじりじりふえています。これは完全に高齢化現象の影響です。それで、なおかつ、制度を削ってもこれだけ増えているということですから、社会保障では特に高齢化のインパクトが非常に大きいと思っています。

さらに、非常にたくさんの国債が累積していて、いまだに赤字国債はふえ続けているわけです。

でも、日本の国民負担率は世界的には少ないのです。国債費等の潜在的な借金を含めて、まだまだ決して高くありません。政府なり自民党なり財界は５０％という線を引いていますけれども、恐らくは実現はできないでしょう。しかし、国民は増税に納得しませんから、借金でしか、今、対応できていないというのが、財政の１つの大きな問題だと思います。

高齢化率の絵をご覧いただくと、２００５年の国勢調査で２１％になりました。もちろん将来予測を見ると、日本は先進諸国を追い抜いて将来推計では高くなるのですが、２００１年推計で２０５０年で３５．７％、総人口はもちろん減ります。でも、昨年の新しい改訂で２０５５年には４０％の高齢化率になります。若い世代の負担がおのずから増えていくし、我々団塊の世代は、申しわけありませんけれども、まだまだしぶとく生きますので、恐らく国の財政負担は非常に高まっていくでしょう。

２つ目の論点は、先ほど会長の方から出ました民の問題です。私自身は、日本の福祉国家を支えた部分というのは、もちろん国家の施策もたくさんありましたが、やはり自治体とか住民同士の支え合いというものも、ある意味で封建的な形をとりながらでも、それが支えていた部分が結構あったのではないかと考えています。その上に載っかって国の社会保障制度というのが充実してきました。

ところが、今、国の社会保障制度が揺らいでいるだけではなく、実はその下の家族や地域の支え合いというのも、非常に空洞化してきているのではないだろうかということです。その意味では、二重の意味で日本の揺らぎというのは大きいのではないかと考えています。

人口が移動し、都市化が進展する中での核家族化・高齢者世帯・１人世帯の増加です。

あるいは、就業構造が１次から２次、３次に動くことによって、いわゆる被用者化するわけです。特に１９８０年代には、今まで家事従事者や自営業に従事していた女性も、雇用労働化します。つまり、昼間、普通のウィークデーに家にだれもいない、子どもは学校に行く、父親も母親も働きに行って、帰ってくるのは夕方、夜ということですから、地域に人がいないような現状が、今、我々の日常茶飯事です。

さらに、農村では車社会になりました。農村だから田園的な昔の人間関係が残っているかというと、そうではないのです。むしろ車で郊外のスーパーに行ってサラリーマン化しているし、意外に近所付き合いが農村部でもない。

それから、少子化による子どもの減少で、子どもがいれば小学校の行事とか何かの形で地域の人たちが触れ合うイベントの機会がたくさんあったのですけれども、子どもが少なくなったために、そういう触れ合いの機会が少なくなっている。要は、地域や家族でお互いに支え合うというきっかけが非常に少なくなっているのが日本の現状ではないかと思っています。

だから、例えば、ニートに対する就労支援をする、高齢者の孤独化をみんなで見守る、あるいは子育て支援をするというのは、確かにやればいいのですが、だれが担うのか。すべて公でやるのかといったら、とても財源はない。「では、地域でやれば」と言っても、「一体、地域のだれが担うのか？」というのが、実は相当大きな問題のような気がします。「地方政府もお金がないので、「地域でやってください」と言いますけれども、たかだか１００万円や５０万円の補助金をつけてくれたといって、一体だれが担うのか。そういうことが、私はもう１つの大きな揺らぎのような気がして仕方がありません。

大橋　今、北場先生が言われたことがとても大事で、産業構造が変わり、社会構造が変わり、人口構造が変わっていく中で、従来、５０年前、６０年前につくった社会保障の制度の設計モデルが間尺に合わなくなってきているのではないか。それは、社会保障と社会福祉の関係も改めて問い直さなければならない。その両者の関係も含めて、新しいシステムをどうつくるか。もちろんその場合に、菅沼先生の話ではありませんが、白紙に絵をかくわけではありませんから、当然、既存の制度との絡みを考えなければならないわけですから、いろいろな制約はあります。そのことを踏まえつつ、改めて国民的に、どういう社会システムを我々はつくっていくのかという大論議をしていかないと、既存の枠組みの延長だけではいかないのではないか。国民負担率を高めて、社会保障の充実を担保するにしても、それだけではどうも社会構造が変わっていて、うまくいかないのではないだろうかということが、１つ出てまいりました。

一方では、イギリスが第６の社会サービスといっているpersonal social serviceが、１９６８年以降、急速に問われてくるわけです。日本でも高齢化社会の中でケア問題が出てきて、そして、介護保険ができたわけですが、あの介護保険というのは、社会保障なのか、社会福祉なのか、両方なのか、よくわからない部分も実はあるわけです。介護保険を見るときに、ナショナルレベルで考えなくてはいけない部分と、地方自治体レベルで考えなくてはいけない部分とが、どうも混在しているのではないだろうかと思います。社会保障は一般的にナショナルミニマムとして考えればいいわけですが、実際のサービスというのは地方自治体レベルで考えざるを得ないということになっていくと、国のレベルで考える政策と、地方自治体レベルの政策についても、社会保障、社会福祉という視点から見直しをしないといけないのではないだろうかと思っているわけです。

あるいは、公的扶助という話を杉村先生は言われましたけれども、例えば、障害者の基礎年金という問題が出てくると、障害者基礎年金と公的扶助というのは一体どうなるのかという問題がありますし、それを拡大していきますと、国民生活最低基礎年金のような論議をやっていったときに、公的扶助というのは、どういう位置になってくるのかということも、実は考えざるを得ない。しかし、そのような制度を全部つくった上でも、実はコアプアというのは残ってくるわけでして、後ほどコメントをいただこうかと思いますが、三

浦先生と一緒に２５年前にフランスに行ったとき、第四世界の話を我々は聞かされました。第三世界ではなくて第四世界があるのだと。それを持ち帰って、私は社会事業大学で吉田久一先生にその話をしていたら、「そんなのは昔からあるコアプアの問題だ。コアプアというのは、幾ら制度をつくっても残るのだ。そんなこともおまえはわからないのか」と言って、大変怒られたことがあるわけですが、まさにコアプアの問題をどうするのかということがあるわけです。

どうも我々は制度設計をすれば問題が解決できるというふうに思うけれども、制度を生かせない、あるいは、制度から漏れてしまう部分というのは出てくる。その部分をどう考えるか。ある意味ではホームレスの問題もそういう側面は持っているわけなので、それらのコアプアに対する対策なども実は考えざるを得ないということであります。

ソーシャル・ガバナンスのところまで行かなかったのですが、それはペストフの社会福祉のトライアングルみたいなことを考えていくと、どうも行政とボランタリー・セクターという公私分離論だけではだめで、先ほど北場先生が言ったように、近隣関係だとか、企業だとか、そういうものを含めた相互の関係をどうするかということも、今後、検討しないと、社会保障、社会福祉の設計が、システムがうまくつくれないのではないかということを考えて、ソーシャル・ガバナンスというふうに入れました。その場合には、住民のいわば意識、参加というようなことも問題であります。

先ほど措置行政ということは全く悪いのか、措置というのは悪いのかということがありましたが、それは、ある意味では措置ということに関して社会福祉行政への住民参加をもっとやっていれば変わっていたかもしれない。それが、財源論的な問題やサービスの選択というところで、少しすりかわった部分があったかもしれないということにもつながるかと思います。

さて、最後に、もう時間も余りないのですが、どう見ても、我々は制度設計みたいなところにばかり目が行くのですが、先ほどいったように、実際には制度を生かせない人たちもいるわけです。制度から落ちこぼれる人もいるわけです。そうなると、ケアワークやソーシャルワークということの持つ意味というのは非常に大きいわけです。それらについて、例えば、公的扶助の場合でも、果たして対人援助の機能をどう考えたのか、そして、それが、日本の国家レベルなり、あるいは地方自治体レベルを含めて、どういうシステムで展開する必要があるのか、４番目の柱についてお話をいただきたいと思います。その上で、三浦先生や田多先生にも、少し最後にコメントをいただきたいと思いますので、御用意をいただければと思っております。

それでは、これは杉村先生から、ひとつよろしくお願いします。

杉村　公的扶助の領域でいいですか。

大橋　もう少し広く。

杉村　今お話になったように、財政的に地方自治体が非常に追い詰められているというようなことがあって、公的扶助のケースワーカーに対して、つまり、生活保護というのは、とにかく全額租税ですし、その２５％は地方自治体が負担しなければいけないということで、生活保護がふえるか、減るかというのは、地方財政にとって大問題なわけです。

そこで、各地域で、これは全部がそうやっているというわけではありませんけれども、目標管理制度というのを導入しているところがあるわけです。こういうことがナショナルミニマムの保障ということとどんなふうに折り合いをつけるのかということは非常に難しいのではないかと思います。

つまり、これは菅沼さんも触れておられましたけれども、公的扶助というのは、本来、最低生活を保障するためには、予算の上限を決めないというような原則があったかと思います。もちろん予算でやることですから、そうはいっても、そんなことができるはずはないけれども、生活保護費に関していうと、足りなくなれば必ず補正を組むということは今でもやっているわけです。

にもかかわらず、目標管理制度の導入というのは、要するに、あらかじめ、ことしは生活保護世帯を何件減らすという目標を立てて、個人別に、つまり、ケースワーカーごとに、その目標を割り振るというようなことをやるわけです。そうすると、それは社会的に、今日のようにワーキングプアの人だとか、その他いろいろな点で生活に困窮している人たちがふえ続けているにもかかわらず、そういう目標管理をすれば、それはどうしても無理な行政を行わざるを得ないし、生活保護を削減するための仕事ということをしなければいけなくなるわけです。つまり、普通に、日常的に行う仕事のほかに、その目標管理制度に沿った、そのための業務というのをやらなくてはいけないわけですから、非常に多忙化し、しかも、それは生活保護のそもそもの目的と全く相容れない方向でやるわけですから、ケースワーカーに非常に精神的にもつらいことを強いるということになる。

それだけではなくて、単にケースワーカーがそういうところに追い込まれるというだけではなくて、そのことが住民とケースワーカーとの間で非常に大きな軋轢を生むことになるわけです。

先ほども言いましたけれども、今、特に北九州市で、この２年間に、生活保護絡みで、生活保護が受けられないために餓死したということが、かなり因果関係がはっきりしているケースで３件も４件も出ているわけですね。そういう中で、北九州市だけではなくて、ほかのところでも同じようなことが行われているわけです。先ほど紹介した事案に関しては、これは単に生活保護に違反しているというような問題ではなくて、刑事訴追をしなければいけない問題なのではないか。つまり、生活を打ち切ったらば生活を立て直せるなどという力があるどころか、電気も水道もガスも切られてしまい、しかも、住んでいるところも、旧炭住というような住宅で、壁は穴だらけ、天井も半分なくなっているというよう

なところで、何の支えもなくて、収入もなければ、死ぬ可能性があるということがはっきりしているわけで、それを行政的に対応したというようなことは、まさにそれは生活保護に違反しているだけではなくて、人を死に追いやるような問題なのではないかということさえ問題になってくるわけです。

それほど、つまり、住民と自治体との間で大きなコンフリクトが起こっているということがあるかと思います。

それと、これは生活保護のことではないのですが、生活保護をやっているのは一応公務員ですから、公務員の給料も随分カットされてきていると思いますが、ケースワーカーというか、社会福祉の担い手の問題として、やはり注目しなければいけないのは、新聞で「官製ワーキングプア」だとか、あるいは、「消耗する福祉現場」というようなことが言われて、例えば、勤続１０年で２２万円の給料で、とても結婚なんかできないというような状態や、社会福祉施設の職員の非正規率が３２％、特別養護老人ホームに至っては４割近いというわけです。つまり、人々の権利を守るとか、人々の人間らしさを支えるための支援の活動をする人たちが人間らしくなくて、本当に人間らしい実践というのはできるのかということを、今、問わなければいけないのではないかと思っております。

大橋　時間がなくなってきましたので、済みませんが本当に短く、菅沼先生にお願いします。

菅沼　ケースワークとか、そういう問題ですので、生活保護と対人社会援助ということで、まず占領の初期からＰＨＷが日本の福祉専門職の育成には関心があったということはあります。本には載せてありませんが、１９９５年の「週刊社会保障」１８５４号に、私は「占領期福祉専門職の概念」というものを書いていますので、それを御参照ください。

大橋先生のご指摘は非常に重要な論点だと思います。岸・仲村論争がありますので、重要な論点であることは分かっていますが、ケースワーカーが公的扶助の領域でどこまで対人社会援助をするのかということは、私の中で未だに決めかねているところがあります。私が言えるのは、新生活保護法ができて、社会福祉主事制度が１９５０年にできて、福祉事務所制度ができた。その１９５０年代前半の福祉事務所体制形成のときにいろいろ問題があったのではないかと推測をしております。福祉事務所が期待された役割を果たさない。そう言い切っていいのかどうか、わかりませんけれども、出発点からどうもうまくいっていなかったのではないかなという感じがしております。つまり、制度の設計にどうも問題があった可能性があるということだけ、今は申し上げておきます。

大橋　北場先生は、もう時間がないから遠慮されるということです、ありがとうございました。

冒頭に述べましたけれども、かなり天空を舞う論議になるということは初めから予測をしておりました。しかし、従来の枠組み、わかった気持ちになっている枠組みなり考え方

というのを少し問い直しをしてみた方がいいのではないか。そのようなことで、「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」というテーマを立てたわけでございます。憲法２５条なり８９条なり、あるいは、福祉国家のモデルなり、あるいは、それらともかかわりますが、対人援助というものをどう考えるのかということで、少し大き過ぎましたけれども、論議をさせていただいたわけでございます。この１つずつはもっと詰めなければならないことは重々わかっておりますが、趣旨はそういうことであるということでお許しいただければと思っております。

最後に、三浦先生と田多先生に、お聞き頂いて、一言ずつコメントをいただきたいと思います。よろしくお願いします。

三浦　選考委員をしたという意味で発言をさせていただくのだと思っております。

本当に今日はありがとうございました。菅沼先生の非常に克明な報告、しかも、方法論的にも非常にきちっとしたことをやられていると思いました。それから、きょうは北場先生も本当はもっとお話ししていただきたいことはたくさんあったわけでございますが、今日のシンポジウムには大変教えられ、よかったと私は思ったわけです。

ただ、ちょっと一言、二言、申し上げたいと思ったのは、最後の福祉国家論にいきますと、少し今の議論は大体限定していましたですね。生活保護を中心とするといいましょうか、政治的な議論。福祉国家論という議論よりも、最近、はやっているかどうか、知りませんけど、国家福祉論といいますか、つまり、そういう考え方、福祉国家というのをひっくり返しまして、国家福祉といいます。逆に言うと、例えば、社会福祉における政府のかかわり、国のかかわり方、それは非常に支配的になってきている。そういう点を、もう少し追求した方がよかったのではないか。福祉国家というのは非常に漠然としてしまって、それこそ雇用政策から全部入ってこないとだめです。その議論は、例えば、社会福祉の議論とはちょっと縁が遠いというので、私は最近の福祉国家の議論については、ちょっと距離を置いているところがありまして、むしろ国家福祉論という形で絞っていけば、先ほどの村田先生の御報告を含めて、今後、議論が非常に詰まってくるのでないかなと思います。そういう観点を含めまして、きょうのお話には私は大変教えられたと思っています。

それから、もう１つ申し上げたいのは、時間があれば、まさに杉村さんはそういう形で福祉国家制度にこだわらずに、生活保護そのものの再編成をどうして考えないのでしょうか。現実に全然合わなくなってきているところもあるので、そこら辺のところの議論まで本当は発展させなければならないのではないかという気がしています。これは別の機会にぜひ教えていただければと思います。

以上でございます。

大橋　ありがとうございました。

それでは、田多先生、指名して申しわけございませんが、よろしくお願いいたします。

田多　流通経済大学の田多と申します。

きょう指名を受けるという話は全く聞いておりませんし、意外でしたので、何を話していいのかもわからないですけれども。

先ほどからのシンポジウムの中で、現在、福祉国家なり社会保障制度、あるいは社会政策というもののあり方の変化ということがテーマになって、そのテーマ自身は非常に興味深いものだったのですけれども、これについても、あらかじめ話をしろと言われれば、準備をして話したいことはかなりあるわけですが、突然、指名をされると、何を言っていいか、わかりません。ですから、１つだけ話をして終わりたいと思います。

大橋さんの方から、先ほどから社会保障とは何かとか、社会保険とは何かとか、あるいは公的扶助とはどういうものかというようなことが、今やあいまいになって、それを再整理しなければいけないのではないか。例えば、介護保険というのは、社会保障に入れられるのかどうかということも言われました。こういう問題意識は非常に私にも納得がいく問題意識でありまして、これについては、我々は大いに考えなければいけないだろうと思っております。

私自身の意見をちょっとだけ言いますと、社会保障というのは、社会保険でも公的扶助だけでもない。この２つを全部統合しなければいけない。その統合するときの契機こそ、きょう菅沼さんなり、杉村さんなりが言われていた、公的扶助、あるいは生存権保障というところにあるわけです。それを、なぜ憲法２５条のようなものが出てくるかというと、それは失業した人たちを救済しなければいけないという問題が起こるからであると。こういうふうに考えていけば、社会保障というのもおのずと整理できるのではないかと思っております。

まとまったかどうか、わかりませんけれども、これぐらいで勘弁してください。ありがとうございました。

大橋　ありがとうございました。

あと、参加者の顔ぶれを見ていると、いろいろいただきたいのですが、時間がありません。どうぞ、この後、交流会に参加をいただいて、交流を深めていただければ大変ありがたいと思っております。

コーディネーターとして、再三言いますが、非常に大きな問題を設定し過ぎたということはよくわかっておりますが、どうも個々の研究自体が縦割り的になっていて、既存の概念をもとにして何となく説明してしまうというのが、長く続き過ぎたのではないか。一度この辺で、６０年過ぎたら立ちどまってみて、いろんな意味の見直しをしてもいいのではないか。三浦先生も言われた、生活保護解体ということも、いいかどうかは別としても、大胆に論議をしてみるというのもすごく大事なことではないのか。そんなことも実は考えて、このような設定をさせていただきました。それは国のナショナルレベルの問題と、市

民レベルの問題、あるいは自治体の役割というようなことも含めて、社会のシステムをどう考えるかということについて、大きな検討をすべき時期に来たのではないか。そんなことで今日はテーマを設定をさせていただいたということでございます。

十分まとまったシンポジウムにならなかったかもしれませんが、お許しをいただければと思います。きょうはどうもありがとうございました。３人の先生方、ありがとうございました。

第８回損保ジャパン記念財団賞
〔社会福祉学術文献表彰〕
受賞者記念シンポジウム資料集

シンポジウム「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」

●大橋先生　『社会福祉法人経営の現状と課題』所収　Ｐ．１　～Ｐ．27
『社会福祉・社会保障研究連絡委員会　勧告・対外報告・報告書集
２００５年（平成１７）年９月』所収
Ｐ．29　～Ｐ．39
『ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案』所収
Ｐ．40　～Ｐ．61

●菅沼先生　『「民政ハンドブック」・「米国対日救済福祉政策の形成過程」（１９９３.１１）・「日本国憲法制定の過程Ⅰ」（１９７２，１９４６.２.１３.マッカーサー草案ロウスト執筆と思われる・「新憲法の誕生」（１９８９）・タタラ・トシオ「占領期の福祉改革」（１９９７）「占領期の構成行政」ＧＨＱ日本占領史別巻研究展望（２０００）・「公民の協働とその政策課題（２００５）』所収
Ｐ．62　～Ｐ．90

●杉村先生　『「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」（レジュメ）』
Ｐ．92　～Ｐ．97

●北場先生　『戦後「措置制度」の成立と変容』所収
日本国憲法第２４条から第２７条までの制定過程
日本国憲法第８９条の制定過程
日本の「福祉国家」のゆらぎ
「措置制度」の基本原理の成立過程とその変容
Ｐ．98　～Ｐ．167

日時：平成１９年７月２８日（土）午後１時～５時００分
場所：虎ノ門パストラルホテル新館６階会議室「アジュール」

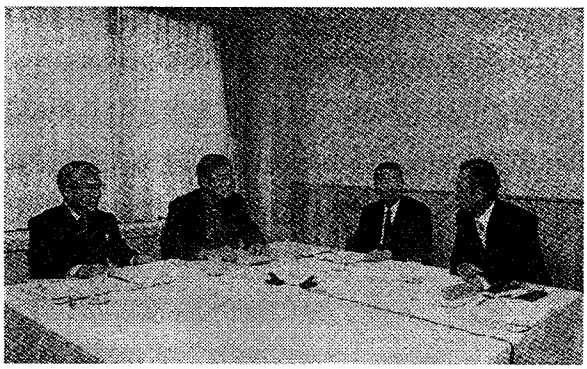
主催　財団法人　損保ジャパン記念財団
共催　日本社会福祉学会
東洋大学　社会学部社会福祉学科
後援　厚生労働省・日本地域福祉学会
社会福祉系学会連合
社団法人日本社会福祉教育学校連盟

座談会

新たな時代における福祉経営の確立に向けて

―「社会福祉法人経営研究会」検討の背景と報告書に込められたメッセージ―

田中　滋
（慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授・日本介護経営学会会長）
中村秀一
（厚生労働省社会・援護局長）
高岡國士
（全国社会福祉施設経営者協議会会長）
武居　敏　※司会
（全国社会福祉施設経営者協議会経営対策委員長）



写真左から、田中氏、中村氏、高岡氏、武居氏

社会福祉法人経営研究会における検討の背景

武居　福祉経営を取り巻く環境があまりに大きく変化していくなかで、社会福祉法人経営者にとっては、これから先、どのような改革が待っているのか、また、今後、福祉経営をどのように変えていけばいいのか、という不安が大きくなっています。そのようななかで、2006年１月に、学識経験者として田中滋先生、田島誠一先生、厚生労働省社会・援護局から中村秀一局長をはじめ多くの職員の方々、そして全国社会福祉施設経営者協議会（以下、経営協）の役員等により、「社会福祉法人経営研究会」を立ち上げ、これまでに７回の検討を重ね、このたび『社会福祉法人経営の現状と課題―新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業―』と題する報告書をとりまとめました。

この座談会では、本研究会での検討の背景や報告書のポイント、今後の福祉経営の方向性などについて、皆様からお話をうかがいたいと思います。

はじめに、本研究会を立ち上げ、検討を進めてきたねらいについて、中村局長にうかがいます。

―― 新時代の福祉経営を検討するには課題をトータルに把握できる土台が必要

中村　研究会立ち上げの経緯から申しあげると、近年の社会福祉に関する諸改革に加えて、行財政改革や社会保障制度の見直しといった政府全体の改革が進展するなかで、従来の社会福祉法人制度あるいは法人経営がどのように位置づけられていくのか、という不安の声を経営協の関係者からお聞きし、問題の深刻さを理解し、その回答を得たいというのが検討の背景にあります。

このような状況のなか、厚生労働省には２つの立場があります。１つは、福祉あるいは介護に関する制度改革を進めていくという立場です。もう１つは、財政の基礎的収支均衡を図るために社会保障費の削減をという要請、三位一体改革による補助金改革、政策金融の見直し、あるいは規制改革による参入規制の撤廃に伴う営利企業と非営利法人とのイコールフッティング論など、政府全体の改革から社会保障に向けられた要請に応えていくという立場です。

このような立場があるなかで、これまでの社会福祉法人制度や経営について見直しが求められている時期と受け止め、検討する必要があると考え

ました。

1990年以降、福祉や介護に関するさまざまな改革が進められ、2000年の介護保険制度の導入により、措置から契約へと仕組みが転換されました。

これらの改革にあわせて、経営協でもさまざまな取り組みが進められてきましたが、制度改革に伴う環境変化に対応した社会福祉法人制度や経営のあり方については十分に検討されてきませんでした。

その背景には、わが国の社会福祉制度は、タテ割り・事業ごとに仕切られており、高齢者、児童、障害といった分野ごとの改革は進められても、制度横断的・共通制度である社会福祉法人制度についてまで改革が踏み込めず、後回しにされてきてしまった、ということがあると思います。福祉や介護の改革において、正面から社会福祉法人制度とその経営について検討するというところまで、射程が及ばなかったという面があると感じていました。

また、社会福祉法人制度は、行政的には、法人の認可から指導監査までに及び、関連制度も税制等非常に範囲が広いため、行政関係者でもトータルに制度の現状と課題について把握できている者が多くないという実情もあると思います。

そこで、社会福祉法人経営の現状と課題について、誰もが総合的に全体像を把握できるよう、この研究会にはトータルに検討していただくことをお願いしてきました。

このような全体を見渡した検討が「新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業」として、これからの法人制度・経営を議論する際の土台となり、今後の社会福祉法人をめぐる改革に寄与することを願っています。

――行政依存から脱却し、顧客や社会のために何を規制し、何を自由化するか

武居　田中先生には、医療や介護の改革に関わってこられたお立場から研究会にご参画いただきましたが、検討を通じて社会福祉法人制度・経営についてどのように感じていますか。



田中　さまざまな改革のなかで、社会福祉法人の経営者に不安感があることは、確かにその通りだろうと感じますが、これまでは、そのような不安感を主に行政にぶつけてきた姿が実情だと思います。しかし、経営者の責務を担う立場にあれば、マーケットの動向やニーズの将来予測、産業を取り巻く社会情勢、経営にとっての資源制約要件などに関心を持たねばならず、もはや行政ばかり見ていて経営ができる時代ではありません。

また、情勢を見守る受身の姿勢にとどまらず、世の中に対し自らを説明する積極性の発揮も経営者にとって重要な役割です。しかし、社会福祉法人の場合、行政に対する報告等が重視され、顧客や社会に対する説明が不十分であった面も否定できないのではないでしょうか。福祉は政策との関連が強い分野なので、行政との日常的な関係は無視できませんが、経営とはもっと幅の広いものであるとの意識改革が必要だと思います。この点が第一です。

第二に、特別養護老人ホームをモデルに経営を考えた場合、2000年4月から最近までは社会保険給付が収入のほとんどを占めてきましたが、今後は社会保険給付だけには限らない姿が、介護保険制度改革で明確になっています。社会保険の本来の目的に基づき、保険事故状態、介護保険でいえば要介護状態にある方々に対してのみ必要な介護サービスは今後も保険給付によって提供され

ます。他方、居住や食事といった保険事故状態の有無にかかわらず誰にも必要なサービスについては、補足給付対象者を除き、利用者の自己責任となりました。

特別養護老人ホームでは、これからも介護、住居、食事などのサービスをパッケージで提供する一方、その費用は保険給付と利用者の自己責任の組み合わせによって賄われるわけです。ただし、自己責任の部分を負担できない経済状況にある方に対しては社会福祉の観点から補足給付が行われ、社会保険と自己責任に加え、社会福祉的要素を組み合わせていく仕組みになっています。このように、社会福祉経営については概念が大変複雑化してきており、規制される部分と自由である部分を、経営上、とりわけ対顧客との関係上、明確にする必要が出てきていると感じます。

第三に、隣接分野である医療制度改革について申しあげると、近年は経営の効率化が大きなテーマになってきました。株式会社が参入すれば効率化されるなどの短絡的な主張は否定すべきですが、アウトソーシング、院内の物流管理、広報活動など、確かに優れた株式会社には見習うべきところが多々あります。しかし、株式会社、特に上場企業は株主にとって資本の価値を最大化することが優先されるので、それは医療や福祉になじみません。株式会社の経営から取り入れられる要素とそうでない要素を、ミッションの違いを意識して議論すべきとの合意に達しました。

そして、医療の担い手について検討を重ねていくなかで、高い公益性こそ要件とすべきとの方向性が示されました。非営利性は当然にしても、それだけだと同窓会や囲碁倶楽部との区別がつかないことになります。社会から信頼され、税制の優遇等が認められるためには公益性こそ要件です。現在、公益性の基準が示されつつあります。また公益性が高く、患者や社会の利益が優先されるのであれば、経営を自由化し、柔軟性の高い経営を可能にする方向が医療法人改革の特徴といえます。

社会福祉法人についても、同様の考え方ができるのではないでしょうか。

――厳しい経営環境にある一法人一施設の将来の方向づけを明確にしたい

武居　経営者の立場から、研究会での議論をどのように受け止めているか、高岡会長にうかがいます。



高岡　議論の原点には、かつて経験がないほど経営環境が急激に変化し、将来の社会福祉事業の方向づけが見えにくいなかで、これまで社会福祉法人が、措置費制度と補助金によって守られてきた経営のあり方を見直さなければならないという問題意識がありました。

また、三位一体改革により補助金が年々削減され、地方分権の進展と合わせて国から都道府県や市町村に権限と財源が移譲されるなか、厳しい財政状況にある都道府県や市町村に任せて大丈夫かといった不安もあります。自治体の財政状況によって福祉が切り捨てられることに歯止めをかける必要があります。

さらに、福祉における国の役割が小さくなり、自治体の責任が大きくなるなかで、自治体の役割は直接サービスを提供することでなく、事業者を増やしサービス供給基盤を整備し、質の向上をうながすことだと思います。

しかし、経営主体が多元化し、社会福祉法人に自立した経営、自律的な経営が必要になっているにも関わらず、自治体の指導監査には措置時代の規制と体質がいまだに残っていることも大きな問

題です。

一方、イコールフッティングが議論されるなかで、補助、規制、税制、寄附控除等は今後どうなるのかということも、研究会での議論の原点であったと思います。

このような課題に直面しているなか、特に「一法人一施設」という形態の社会福祉法人の経営はますます厳しくなり、将来の方向づけを明確にしていくことが非常に重要であると考えています。



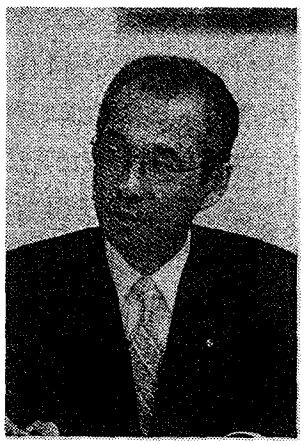
中村　私は、老健局長として介護保険制度改革を担当いたしましたが、介護保険制度を見直す過程において、「サービスの量的充足は進んだが、質の確保・向上はまだまだ進んでいない」という指摘を各方面からいただいてきました。高齢化の進展や障害福祉計画によりサービス量の整備は今後も進められることになりますが、これまでのように増大するニーズに対応するサービスの量だけに注目するのではなく、これからはサービスの質について考えていくことが重要であり、そのために質の高いサービスを提供できる「担い手」について十分な議論が必要となります。

これまで、この議論が不足していたことにより、安易に「一法人一施設」という方針のもとで、零細法人が数多く産み出されていったと感じています。

質の向上ができる事業体には、質の高い従業員の確保が必要です。そのためには、良好な労働条件が整うことが求められます。介護保険法改正法案を審議する国会でも指摘されましたが、現状はこのような介護労働者の労働条件が整っておりません。介護に従事する人が、生涯働き続けることができ、キャリアアップできる環境をつくらなければなりません。

これらの課題は行政だけでは対応できず、まさに経営の問題です。良質なサービスを効率的に提供するという点については、株式会社にも学ぶべき点はあると思います。サービスの担い手となる事業体のあり方は、今後考えざるを得ない課題となっています。福祉人材の質の向上も求められているなか、これらの問題は、最終的には事業体の経営にかかっています。この点も研究会の立ち上げる背景となっています。

報告書のポイント



武居　報告書では、社会福祉法人制度の基本的な枠組み、従来の法人経営の課題と環境変化を踏まえて、制度・経営の今後の基本的方向性について試論を展開していますが、それぞれのお立場から、この報告書のポイントはどこにあるとお考えですか。

―― 従来型の社会福祉法人経営モデルの問題点とその背景

中村　経営環境やサービス提供体制が変化するなかで、意識が変わっていないのは事業者と行政であると感じています。社会福祉の改革はタテ割りの改革で、横断的な共通基盤の改革が十分なされてこなかったため、意識も制度も措置時代のままだったということがいえると思います。

このような状況を念頭に置いて、報告書では「従来型社会福祉法人経営モデル」の特徴について、

①施設管理中心、法人経営の不在
②事業規模零細
③再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提
④画一的サービス
⑤同族的経営
という整理をしています（第Ⅱ章「従来型の社会福祉法人経営」参照）。

なぜ、このような特徴を有するようになったのか。当時の福祉は施設重視で、施設をつくることが中心課題となっており、そのために必要な手続きとして社会福祉法人があり、施設の背後に法人が存在している、と関係者に観念されてきました。そして、施設は措置費と施設整備費補助金によって運営されていました。措置費には指導監査による厳格な使途制限、施設整備費には補助金適正化法の制約、という規制のなかで、極論すると施設管理はあっても、経営は存在しませんでしたし、その必要も、その余地もなかったといえると思います。

このような背景から、「一法人一施設」体制ができあがったと考えています。というより、むしろ人々の意識としては、「一施設を運営するために求められる手続きとしての法人設立」であったわけです。

介護保険制度の導入により、措置から契約への大きな地殻変動があったにもかかわらず、制度横断的な見直しが行われなかったこともあり、事業者自身も、また、国、都道府県、市町村ともに十分な意識改革ができず、そのことが問題にならず今まで続いてきたのです。

しかし、今日的環境を踏まえ、社会福祉法人制度をトータルに検討していくなかで、従来型社会福祉法人経営モデルでは、経営にとって不都合を生じさせるという時代になっていることがわかってきました。

また、施設管理から法人経営へといった場合、法人本部が資金管理をしなければ経営できないにも関わらず、本部への繰入れが制限されているという、普通の世界からみると倒錯した状況を見直す必要があります。

私は、第Ⅱ章において、どうして従来型の社会福祉法人経営になったか、という点について、ていねいに整理できたことが、この報告書の一つのポイントだと思っています。

――― 従来型の否定ではなく、
将来に向けた課題提起

高岡　従来型の社会福祉法人経営モデルについて、さまざまな視点から特徴が整理されていますが、こうならざるを得なかった背景があります。

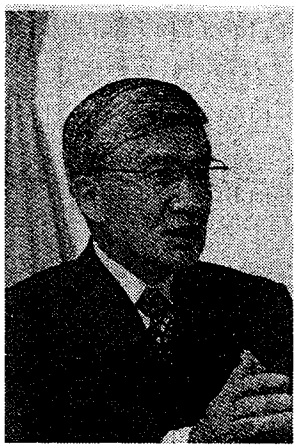
例えば、「同族的経営」については、措置費の水準が低かった時代には従事者を確保するのが難しく、家族全員で取り組まなければ福祉施設の仕事は成り立たなかったという背景があります。週48時間労働の時代に、福祉分野では週54時間労働の特例が認められていたことからも当時の事情が理解できます。

また、施設整備に必要な資金も高額となり、寄附金が集まらない状況では、同族がお金を出し合って支えていかなければならない状況もあります。効率性については、例えば、繰越金と積立金の合計額が前年度収入決算額の6か月分相当額を超えると、民間施設給与等改善費が停止されるなど、効率性に逆行する規制もありました。

従来型の社会福祉法人経営モデルは、行政指導・監督がその原因の重要な部分を占めているともいえると思います。

報告書は、「同族的経営」をはじめ、これまでの経営モデルを否定するのではありませんが、これからの時代は、こうしたモデルで経営していくのは困難であるため、将来に向かって新たな経営モデルを提起するものと受け止めていただきたいと思います。

――― 「施設管理」から「法人経営」へ、
一定規模の必要性



田中　報告書では、現状の問題点と今後の方向が、未来志向でまとめられています。将来の方向を導き出そうとするとき、利用者は何を望んでいるのかこそが重要なポイントだと思います。

利用者が望んでいる事柄の中心は、質と満足です。需要に対してぎりぎりの供給量しかない場合は、それらはあまり問題にはなりませんが、今日においては、質と満足は重要な課題で、それに対応するには両者を客観的に測れる指標が不可欠です。福祉関係者の皆さんが仕事に対して一所懸命であることは大いに尊敬いたしますが、一所懸命さだけでは評価されない時代になっています。やはり、客観的に評価される質の高いサービスを提供し、利用者満足を得る姿勢が欠かせません。

そのためには、施設単位で日々の業務に汲々としている状態では、職員を外部研修に出すことも、情報公開やサービス評価に時間を割くこともできないので、施設よりも規模の大きい法人を経営の基本単位とし、日々の業務遂行を超えた人員体制が求められます。また、法人にも一定の規模がほしいですね。規模が大きいことは資金調達においても重要な要件になるからです。

管理だけではなく、経営を考えるならば、毎日の運営を図るサイズを超えた規模を持たなければなりません。なぜなら、経営とは未来を考えることだからです。未来を視野に入れる余裕をもてるだけの法人規模を追求する時代だと思います。中村局長は、2005年の介護保険制度改革に取り組む際に、2003年の時点で2015年の高齢者介護を見据えておられました。同じく、10年先、20年先はこうなるだろうという視野が経営には必要で、環境変化に対応するだけでは経営とは言えません。そのためには、現場の管理に追われない経営者が必要なのです。その意味も含めて、この報告では「施設管理から法人経営へ」が、キーワードになっています。

中村　介護、福祉をめぐる問題として、他産業と比較して、賃金や福利厚生といった労働条件が悪く、離職率が高いということがあげられます。この問題について、ある検討会のなかで、介護福祉産業であるからそのような状況にあると考えるべきではなく、むしろ零細企業であるからそのような状況にある、という視点で捉えるべきであるという指摘をいただきました。単に規模を大きくすればよいということではないのですが、それにしても規模が小さすぎて余裕がなければ、適切な経営は難しいのが実情です。そのような観点から、規模の問題をどのように考えるか、議論が必要です。規模の小さい事業体が独立性を保ちながら、共同して規模のメリットを活かすという方向も含めて、活発な議論と実践が必要であり、そのためには必要であれば行政の規制を緩和し、事業者の努力を促したいと思っています。

報告書において規模の問題を前面に出して論じていますが、単に「大規模になれ」という議論ではなく、「小規模であることのデメリットをどのようにカバーしていくか」という視点で考えていただきたいと思います。

武居　小規模であっても質の高いサービスを提供している社会福祉法人を否定するわけではなく、将来に向かってより良い経営を行っていくために、規模のあり方を考える、さらには小規模から脱却する方法論を示すことが重要であると受け止めています。

高岡　これまで、法人合併や規模の拡大について行政の理解がなかったという問題もあります。今後、効率的で良質な経営を展開するうえで、事業



譲渡や合併の必要性が出てくるなかで、合併に関わる経費の確保や規制の緩和について、行政のあり方も見直す必要があります。規模の拡大に向けては、例えば、今後積極的に公立施設の民営化の受け皿となっていくことがあげられます。また、地域社会のニーズに合わせた事業展開を行うため、例えば、過疎地で保育ニーズがなくなってきたら、ニーズのある高齢者の事業へ転換する、ということも必要となるでしょう。合併や事業転換にかかる費用に対する補助や福祉医療機構による融資についても検討する必要があると感じています。

中村　研究会での検討は、報告書のサブタイトルにあるように「基礎作業」であり、メンバーの意見が必ずしも一致しているわけではありませんが、考えられる方向性を提示できたと考えております。ただそれだけで終わってはいけない、やるべきことは、議論だけでなく、早期実現に向けて、行政も経営者も積極的に取り組むべきです。

合併コストに対する融資についても実現に向けて検討すべき課題だと思っていますし、資金使途制限の緩和などは、すぐに実施すべきだと考えています。

―― 質の良さと効率性の高さに適合した事業体だけがサービスを担う

中村　私は、今回の検討を通して、これまでの改革のなかで行政として経営に考えが及ばなかったということを感じました。これからは、行政としてサービス量を増やすこととあわせて、どのような事業体にサービスを担ってもらうかということを意識しなければなりません。例えば、2025年までに100単位のサービス量を増やさなければならないとすると、新たに増える部分は、質の良さと効率性の高さということを明確な基準として、その基準に適合した事業体だけが担っていくべきだと考えています。

また、介護福祉分野の労働人口は、全体の２．４％を占める現状にあって、どのような事業体がふさわしいかということは、労働者に対する責任という観点からも重要な課題です。生涯働き続けることができ、キャリアアップが可能な場にしていくことも、担い手となる事業体として大事な要素です。

いずれにしても、質と効率性ということが明確な基準であり、この観点から、単に新規法人を安易に認めるのではなく、さりとて既存の担い手ということだけが重視されるべきでもない、ということが報告書のメッセージであると受け止めてほしいと思います。

―― レベルの低い法人が退出し、質の高い法人が評価される仕組みが必要

田中　一般の営利ビジネスの分野においては、上位２社だけが勝ち組で、残りはニッチ（すき間）企業として生き残るような姿が当たり前になりつつあります。これに対し福祉の分野では、100法人のうち100法人が生き残る状態が、これまで長い間続いてきました。上位2社だけが残るべきとはまったく思いませんが、100のうち2組織だけでも、サービスレベルの低い法人が市場から退出していく仕組みも意味をもちます。そうすることで、たとえ90番台に位置する法人もがんばるインセンティブができるのです。

中村　行政には、安定志向＝現状維持が一番良いという意識が強く、社会福祉法人は潰してはいけない、退出させてはいけないという考えが根強くあります。このような静態的な発想では十分ではないと思います。報告書でも触れられていますが、ルール違反の場合は当然のこととして、質の低い



法人は退出できる、あるいは退出を誘導する施策が必要です。変化を恐れずに、活性化に向けて、質の高い事業体の参入を図るとともに、「社会福祉法人であるということだけで質が低くても退出させない」という価値観は見直さなければなりません。

レベルの低い法人の事業については、質の高い法人が引き受けるという取り組みも必要で、現行の社会福祉法においても、法人合併についての規定があるわけですが、実際には機能していません。個々の努力が促され、客観的に見て質の低い事業者の退出が促される世界になってほしいと思います。

武居　退出することを強調しているのではなく、質の高い法人が評価される仕組みを作り出すということが基本にあるということだと思います。

―― 質の向上と報酬のあり方

高岡　介護報酬が改定されるたびに単価が大幅に減額され、社会福祉法人経営者には「次はどのくらい減らされるのだろう」という不安が広がっていると感じています。

質の向上には経営の安定が不可欠であり、報酬面でも質の問題がきちんと評価される必要があります。

中村　資金調達や再生産コストについて検討するなかでも、どの程度のコストを介護報酬等で賄うかという点が論点になりましたが、報酬のあり方をどう考えるかは重要な課題です。先述した良好な労働条件の確保にも直結する問題です。この点については、報告書のあとがきでもふれていますが、介護経営学会等でも議論を深めていただきたいと思います。ただし、従来の護送船団的な考え方ではなく、質の高い法人は評価され、感心できない法人が淘汰される報酬体系にする必要があります。このことは、報酬の議論だけではなく、質の低い法人は業界として退出させる努力をすべきで、行政としても政策的な誘導策を考えたいと思っています。

田中先生のご発言のように、100法人のうち100法人が生き残るという状況では、相当に無駄な公的資金が投入されているという見方をされても仕方がなく、「株式会社を参入させるべき」という脈略のない議論を導き出してしまっているのではないでしょうか。

―― 資金調達をはじめ経営管理手法の確立は行政ではなく業界で対応すべき課題



武居　資金の問題は、介護報酬も補助金も削減されるなかで、経営者にとって最も大きな不安要素です。田中先生は、資金の問題についてはどのようにお考えですか。

田中　研究会での検討のなかでは、社会福祉法人経営者にとって財務に関するご発言は非常にナイーブな部分があり、これまであまり議論されてこなかったことが感じ取れました。

今後も研究すべき課題ですが、資金調達について、報告書では私募債の活用にも触れているものの、現時点では、大半の社会福祉法人には、福祉医療機構と銀行からの借入しかない状態ですね。社会医療法人債といった公募債の発行も将来は考えられますが、その要件を充たす社会福祉法人はごく一部でしょう。アメリカ等では、非営利組織

の資金調達手法が発展してきていますが、日本ではまだ使いこなせない水準にあります。ゆえに、経営協が窓口となって、資金調達の研究や経営指導に取り組むことも大切なテーマだと思います。従来型の借入だけではなく、プロジェクトファイナンスや不動産活用型の資金調達の手法等についても今後研究していくべきです。

これまで、株式で調達した資金を投資すると営利、自己資本と間接金融だけだと非営利という単純な図式でしたが、今日はそのような時代ではありません。公益性の高い事業体の資金調達の手法を検討していく努力は福祉「業界」の役割です。財務以外にも、客観的で共通性のある品質管理の指標や経営指標を開発することが、これからの経営協にとっての重要な責務になっていくでしょう。

―― これからの経営を見据えた行政の役割

武居　これからの経営を考えた場合、私たち業界の役割は非常に重要になってくると思いますが、一方で行政も変わらなくてはならない、という点に言及していることがこの報告書の特徴と言えるでしょう。

中村　報告書では、「新しい福祉経営に向けての行政のあり方」という章を設けて論じています。これまで国も通達を改正してこなかったし、地方も国からメッセージがなく、法人経営の現状と課題の全体を把握できるものもなかったため、行政の対応が遅れてきたと思います。

特に、法人認可のあり方と指導監査については早期に見直すべき課題であると考えています。前者については、先述した「どのような事業体を担い手とするのか」という問題に直結することです。報告書では、「新たな『福祉の産業政策』」といっていますが、これまでのように無自覚的に一法人一施設をつくっていくということを見直し、質と経営能力に着目して、10年後、20年後を考えた課題提起をしています。

また、指導監査に関しては、現行の規制の適正性について検討すべきです。報告書においても過度に詳細と思われる指導監査はやめるべきであるという、行政関係者に対するメッセージを盛り込んでいます。今後、厚生労働省としても、いろいろな機会において、都道府県、市町村に伝えていきたいと考えています。

社会福祉法人関係者に求められること

武居　最後になりますが、行政を含めた社会福祉法人関係者に対する期待、あるいは今後、社会福祉法人が果たすべき役割などについてうかがいます。

―― やるべきことは早期に実現し、さらに経営の研究を深める

中村　まずは、報告書の「はじめに」にもありますが、今回の検討は今後の福祉経営の確立に向けた基礎作業ですので、この報告書を、社会福祉法人関係者における広汎な議論の土台として活用していただきたいと思います。そして、その議論を通じて、私たち行政関係者を含め、社会福祉法人関係者の意識改革につなげてほしいと思います。

また、研究会での検討をただの議論で終わらせることなく、これまでの規制の見直しをはじめ、やるべきことは早期実現をめざしたいと思っています。行政だけではなく、経営者にもできることから、速やかに取り組んでいただいきたいと思っています。

今後の課題としては、福祉経営の近代化に向けて経営管理の調査研究をさらに進めていきたいと考えています。そのためには、介護経営学会等での研究を推進していただきながら、学識者、事業者と一緒に行政も含めたフォーラムを立ち上げ、豊富な事例が提供されるなかで、経営管理を考える場ができればいいと思います。そのことが質の

高い人材を育成していくことにもつながっていくはずです。そういった意味では、今回のような検討や研究を今後も続けていくべきだと思っています。

――― 福祉のミッションの伝達と地域社会との連携を

田中　私自身、これまで経済学をベースに医療政策、介護政策を専門にしてきましたが、今回の研究会に参加させていただき、福祉分野について大変勉強になりました。

経営のベースには、理念、使命、ミッションが欠かせませんが、福祉の世界にはそれらがきちんと存在していることがよくわかり、心強く感じました。これからも大切にしていただきたいと思います。同時に、その理念、ミッションを行政だけではなく、地域や社会に十分に伝えていくよう期待いたします。

最近、介護や保育の分野では、高校生等がボランティアとして特別養護老人ホームや保育所に入ってくる風景が当たり前となり、若い世代には福祉のミッションが伝わってきていると見ていますが、これからの地域社会において重要な資源となる「団塊の世代」の男性にはまだまだ伝わっていません。これまであまり対象としてこなかった潜在的な支援候補者への広報活動にもっと積極的に取り組むことを望みます。

なお、医療分野でも地域連携がキーワードになり、病院と診療所、あるいは診療所間の連携を強め、１つひとつの医療機関がいわば「部品」として機能する考え方に変わってきています。福祉においても、事業所間の連携を強化するとともに、医療をはじめ地域の資源との連携をめざす必要があります。これからの福祉関係者には外部とのつながりを強化することに前向きに取り組むようお願いします。

――― 収益性の低い事業、地域の福祉を後退させてはいけない

高岡　今日の社会情勢を考えると、公立施設が少なくなるなかで、私たち非営利で公益性を追求する社会福祉法人とともに、営利企業が福祉分野で今後、相当の部分を担っていくことが想定されます。そうなると、収益性の高い分野・事業や地域にだけ企業は集中して、収益性の低いところへの参入は期待できません。私たち社会福祉法人は、収益性が低い事業や地域の福祉を後退させることなく継続して担っていかなければなりません。

そのためには、経営協として今まで以上に会員法人にその必要性を伝えていきたいと思っていますが、行政としても従来の規制を見直し、社会福祉法人が地域の福祉ニーズに対応するために、公益事業を含めさまざまな事業に取り組みやすくしていく必要があると思います。

また、資金の確保、調達のあり方を含めて、競争の時代に自立的経営を確立するために必要な規制緩和、制度改革に取り組む必要があると感じています。例えば、独自の財源を確保するために、収益事業を行いやすくすることや、資金運用についてもこれまでの規制を緩和することが必要です。

さらに、これからの福祉には地域における相互扶助に基づく取り組みが不可欠です。田中先生のご発言にもありましたが、地域のなかで相互扶助を育む場となることも営利企業ではない社会福祉法人の重要な役割であり、そのような活動を積極的に推進していきたいと考えています。

武居　現状に安住することなく、将来を見据え、福祉経営の確立に向けた実践と研究が今後も必要であるということをご理解いただき、今回の研究会の報告書を土台にして、多くの場で議論が活発に行われることを期待したいと思います。

社会福祉法人経営の現状と課題

－新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業－

（社会福祉法人経営研究会報告書の全体像）

これまでの福祉経営（Ⅰ、Ⅱ章）

○1951（昭和26）年に創設

○手厚い施設整備費補助と措置費による裁量の余地の小さい運営

○「一法人一施設モデル」、「施設管理モデル」

- 施設管理中心、法人経営の不在
- 事業規模零細
- 再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提
- 画一的サービス
- 同族的経営

経営環境の変化（Ⅲ章）

○特に90年代以降、大きな環境変化

- 公的給付総額の拡大
- 措置から契約へ、制度の普遍化
- 多様な主体の参入、競合
- 規制改革、イコール・フッティング論
- 財政的な制約の増大（補助金の見直し、介護報酬マイナス改定）

○今後も新たなニーズの発生

- 2015年、2025年問題
- 認知症高齢者や独居世帯の増加
- 施設から在宅へ、地域生活支援
- 虐待、ホームレス等多様な福祉ニーズ

「規制」と「助成」から「自立・自律」と「責任」へ

「法人単位の経営」へ（「施設管理」から「法人経営」へ）

新たな時代における福祉経営の基本的方向性（Ⅳ章）

規模の拡大、新たな参入と退出ルール

- 複数事業を運営し、多角的な経営を行える
  ⇒「規模の拡大」を目指す
- 新しい福祉・介護基盤の整備に当たっては、新規法人設立を当然の前提とせず、経営能力・ケアの質の確保の観点から既存法人の活用を考慮
- 合併・事業譲渡、協業化の推進
- 質の低い法人・経営者は退出を誘導
- （独）福祉医療機構等による経営診断・経営指導の強化

長期資金の調達

- 施設の老朽建替や新規投資のための長期的・安定的な資金調達が課題
- （独）福祉医療機構融資について、償還期間の延長等融資条件の改善を検討
- 民間金融機関の融資の拡大、直接金融の可能性等も検討課題

ガバナンスの確立・経営能力の向上

- 資金使途規制の緩和等による法人単位の資金管理により、経営の自由度を拡大
- 公益事業の充実、活性化、収益事業の推進
- 理事会・法人本部の機能強化
- 中間管理職層の育成・確保

人材育成と確保

- 介護従事者の質の向上
- 介護報酬上の評価
- キャリアパスの形成
- マッチングシステムの強化
- 雇用管理の改善
- 労働生産性の向上

新しい福祉経営に向けた行政のあり方（Ⅴ章）

○新たな福祉の「産業政策」の確立が急務

- 質の高い福祉の「担い手」の育成
- 「施設整備偏重型」行政から「経営の質重視型」行政へ

○不必要に些細であったり、合理性に欠ける指導監督は見直すべき

○行政職員の意識の改革と質の向上

社会福祉法人経営の現状と課題
－新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業－
（社会福祉法人経営研究会報告書の構成）

はじめに

Ⅰ章　社会福祉法人の基本的性格・仕組み
- ○社会福祉事業・社会福祉法人の基本的性格
- ○規制・監督と支援・助成

Ⅱ章　従来型の社会福祉法人経営
- ○手厚い施設整備費補助
- ○「一法人一施設」の指導
- ○措置費による運営、再生産コスト調達問題
- ○画一的な施設運営
- ○同族的経営
- ○従来型社会福祉法人経営モデル

Ⅲ章　経営環境の変化
- ○パイの拡大、事業内容の変化
- ○社会福祉制度の変化
- ○規制改革の動き
- ○公的財政の悪化
- ○新たなニーズの発生

【補論Ⅰ】イコール・フッティング論について

Ⅳ章　新たな時代における福祉経営の基本的方向性【試論】
- ○基本的方向性－「施設管理」から「法人経営」へ－
- ○「法人単位の経営」に向けて
- ○規制のあり方、行政のあり方の見直し

Ⅳ章－１　法人の参入・規模の拡大・退出等のあり方
- ○法人認可等のあり方
- ○合併・事業譲渡の推進
- ○協業化・ネットワーク化、事業転換
- ○退出の促進
- ○経営診断・経営指導

Ⅳ章－２　法人単位の資金管理
- ○一般会計内部の資金移動
- ○会計相互間の資金移動
- ○収益事業の規制の見直し
- ○資産運用

Ⅳ章－３　ガバナンスの確立、経営能力の向上
- ○理事・理事会の機能強化
- ○法人本部の機能強化、中間管理職層の育成
- ○監事のあり方、情報開示等

【補論Ⅱ】経営能力の向上のための考え方、手法及びツール

Ⅳ章－４　資金調達（施設整備（再生産）コストを中心にして）
- ○介護報酬における再生産コスト
- ○（独）福祉医療機構融資
- ○債務保証、担保提供に係る規制緩和、直接金融

【補論Ⅲ】会計処理について

Ⅳ章－５　人材育成と確保
- ○介護従事者の質の向上
- ○キャリアパスの形成
- ○介護報酬上の評価
- ○マッチングシステムの強化
- ○雇用管理の改善
- ○労働生産性の向上

Ⅴ章　新しい福祉経営に向けての行政のあり方
- ○新たな「福祉の産業政策」
- ○法人認可のあり方と健全な競争の促進
- ○国、都道府県、市町村の果たすべき役割
- ○行政職員の意識の改革と質の向上
- ○指導監査のあり方

【補論Ⅳ】公益法人改革、医療法人改革の動向

おわりに

社会福祉法人経営の現状と課題
－新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業－
（社会福祉法人経営研究会報告書概要）

はじめに

社会福祉を取り巻く環境の変化

○　社会福祉法人制度は、1951年に創設されて以来、これまでの我が国の社会福祉の発展において、大きな役割を果たしてきたが、制度創設以来半世紀以上が経過し、社会福祉法人を取り巻く環境には、大きな変化が起こっている。

○　とりわけ、1990年代以降、措置から契約へ（サービスの普遍化）、パイの拡大、民間企業等の参入、公的財政の悪化、規制緩和の流れなどの変革が起こった。

○　今後も更なる高齢化や社会状況の変化が予測され、これからの社会福祉サービスは、量的に拡大していくとともに、質的向上が強く求められる。

○　社会福祉法人は、この環境変化に的確に対応しつつ、新たなニーズに応えていかなければならない。

新たな時代における福祉経営の確立に向けた基礎作業

○　このような認識のもと、全国社会福祉施設経営者協議会の役員等、厚生労働省社会・援護局の職員、学識経験者等が参加し、社会福祉法人経営の現状と課題について、自由闊達に議論を行った。

○　その結果、新たな時代における福祉経営の確立が必要であるという共通認識に達し、この議論を、新たな時代における福祉経営の確立に向けた基礎作業と位置づけ、取りまとめることとした。

○　今後、この報告書をたたき台に、新たな時代における福祉経営の確立に向けて、広く議論が行われることを期待したい。

○　この報告書に盛り込まれた提案等については、できる限り早く実現するよう、関係者は努力すべきである。

Ⅰ章　社会福祉法人の基本的性格・仕組み

社会福祉法人とは

○　社会福祉法人とは、1951年に制定された社会福祉事業法（現社会福祉法）により創設され、「社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人」である。

社会福祉事業

○　社会福祉事業には第１種社会福祉事業及び第２種社会福祉事業があり、社会福祉法第２条に限定列挙されている。

○　第１種社会福祉事業は、公共性の特に高い事業であって対象者の人格の尊厳に重大な関係を持つ事業であるとされ、第２種社会福祉事業は、第１種社会福祉事業に比べると事業実施に伴う弊害のおそれが比較的少ないものとされている。

○　社会福祉事業に係る規制は、他の福祉関係各法（生活保護法、児童福祉法、老人福祉法等）が優先する。

社会福祉法人の基本的性格

○　社会福祉法人は、
- 民法第34条に基づく公益法人から発展した特別法人であり、「公益性」と「非営利性」の性格を備えている。
- 社会福祉事業の「純粋性」を保ってその「公共性」を高めるために設けられた。
- 憲法第89条の公の支配に属しない慈善又は博愛の事業に対する公金支出禁止規定を回避するために設けられた。
- 公的責任の原則（公私分離の原則）が適用される。ただし、実際には、国等の事業を社会福祉法人が受託して行う仕組み（措置）が一般化した。

規制と助成

○　社会福祉法人に対する規制・監督として、①残余財産の処分の制限、②資産保有や組織運営のあり方についての一定の要件、③収益事業からの収益の使途制限、④所轄庁による措置命令などがある。

○　社会福祉法人に対する支援・助成措置として、①施設整備に対する補助（国１／２、地方自治体１／４）、②税制上の優遇措置、③退職手当共済制度などがある。

II章　従来型の社会福祉法人経営

設立と運営の実際

○　社会福祉法人の実際のあり方を、その設立と運営に即して整理することにより、従来型の法人経営の特徴をまとめる。

手厚い施設整備費補助

○　社会福祉施設を設置しようとする場合、建物について整備費用の3/4という公的補助を行うためには、憲法第89条の制約から社会福祉法人の設立が必要不可欠になる。

○　土地と建物の1/4分の資金を用意できれば、補助金と合わせて必要な資産が具備されたとして、法人の設立認可が得られることとなる。

「一法人一施設」

○　これまで、地方自治体において「一法人一施設」の指導が行われてきており、措置費と施設整備費補助とでそれなりの運営が保証されたこと等とも併せ、零細な規模の法人が多数を占める要因になった。

○　この結果、法人数は増加の一途をたどり、90年以降だけで見ても約1.4倍となっている。

措置費による運営

○　施設の運営は措置費で大部分が賄われ、それなりの運営はできてきた。

○　従来の行政実務は、措置費について積算された費目以外への使用や剰余発生は原則として認められないという考え方に立っていた。
　特に、措置費の積算に施設整備費用が入っていないため、借金返済や再生産の費用の捻出が経営上の最大の課題となった。

○　全国一律の基準に沿った施設・設備整備と職員配置が前提であり、画一的なサービスを産みやすいものとなった。

同族的経営

○　社会福祉法人には、土地や建物の一部を寄附で賄ったこと等から同族的経営が多い。職員の将来への展望が拓けず、有能な人材の確保・育成に支障を来すというマイナス面も否定できない。

従来型の経営モデル

○　整理すると、従来の社会福祉法人経営の特徴は、以下のとおりである。（「一法人一施設モデル」又は「施設管理モデル」）

①　施設管理中心、法人経営の不在
②　事業規模零細
③　再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提
④　画一的サービス
⑤　同族的経営

Ⅲ章　経営環境の変化

90年代以降の大きな変化

○　90年代以降、福祉分野の給付総額は急速に拡大している(社会保障給付費の「福祉その他」の伸び：90年度4.8兆円→06年度14.9兆円)。

措置から契約へ、制度の普遍化

○　介護保険や支援費等により、行政がサービスの配分を行う措置制度から、利用者が契約に基づきサービスを利用する仕組みが導入された。

○　低所得者を主たる対象とする仕組みから、皆にニーズが生じることを前提にした仕組み（サービスの普遍化）となった。

民間企業等の参入

○　高齢者在宅介護サービスを中心として、営利法人、NPO等の多様な主体の参入が急速に拡がってきた。医療と福祉のサービスの競合という状況も生じた。

○　利用者も、消費者としての権利意識をもってサービスを選択するようになった。

規制改革の動き

○　総合規制改革会議において、民間企業の参入や、社会福祉法人と民間企業の競争条件の均一化（イコール・フッティング）が議論された。

【補論Ⅰ】イコール・フッティング論について

公的財政の悪化

○　国・地方の財政が悪化し、社会保障の分野においても厳しい歳出見直しが迫られている。

○　三位一体改革の一環として、社会福祉施設への補助金の交付金化・一般財源化等の見直しが行われた。介護報酬もマイナス改定が続いている。

新たなニーズの発生

○　今後も、様々な福祉ニーズが生じると予測される。
- 2015年問題(団塊の世代の高齢期到達)、2025年問題(高齢者は3.5千万人、後期高齢者は倍増し2千万人)
- 認知症高齢者の増加(現在150万人→2015年には250万人、重度認知症高齢者は倍増)、独居世帯の増加
- 施設から在宅へ、地域生活支援(医療制度改革での療養病床の再編、精神障害者の退院促進、障害者自立支援法によるサービスの計画的整備など)
- 虐待、引きこもり、ホームレス、災害弱者支援など多様な福祉ニーズ

社会福祉法人の課題

○　このような環境変化に対し、利用者本位への意識変化も見られるようになったものの、多くの法人は、構造的問題から脱却できていない。

○　新たな福祉経営の確立は急を要する課題である。特に、施設の再生産投資や、新たな地域ニーズに対応する投資をどうするか、質の高い人材確保の方策などの大きな問題がある。

Ⅳ章　新たな時代における福祉経営の基本的方向性【試論】

基本的方向性
－「施設管理」から「法人経営」へ－

○　90年代以降の大きな経営環境の変化に対応する社会福祉法人経営は、これまでのような「施設管理」に代わり、「法人単位の経営」となる。

○　このモデルは、「規制」と「助成」に規定されるのではなく、格段に「自立・自律」と「責任」が伴うモデルとなる。

○　「法人単位の経営」の実現のための主要なポイントは以下のとおりである。

①規模の拡大

○　経営の効率化・安定化のためには、法人全体でトータルとして採算をとることが不可欠である。そのためには、複数の施設・事業を運営し、多角的な経営を行える＝「規模の拡大」を目指すことが有効な方策として考えられる。
　これは、地域のニーズに対応して柔軟な事業展開や、職員に多様なキャリアアップの機会を与えることにもつながる。

○　ただし、地域ニーズに柔軟に対応する小規模法人という選択肢を否定するものではない。（Ⅳ章－１で議論）

②新たな参入と退出ルール

○　新しい福祉・介護基盤の整備に当たっては、これまでのように安易に新規法人の設立を考えるのではなく、これからの経営能力の向上やケアの質の確保という観点から、既存法人の活用も選択肢として考慮されるべきである。

○　社会福祉法人も「護送船団方式」はなじまない時代であり、法令遵守の面で問題がある法人・経営者はルールに則って退出させるべきであるし、質の低い経営を行う法人等についても退出を誘導していくことが求められる。（Ⅳ章－１で議論）

③ガバナンスの確立、経営能力の向上

○　資金の使途や収益事業等に係る規制は極力緩和し、法人単位で資金を活用できるようにし、経営の自由度を高めるべきである。（Ⅳ章－２で議論）

○　理事会は、名目的な機関でなく、法人の執行機関として実質的に機能し、経営能力を向上させることが必要である。
　そのためには、法人本部機能の強化や、経営管理部門・事業部門の中核を担う中間管理職層の育成・確保が重要である。

○　また、公益性をもつ法人として、社会的ルールの遵守（コンプライアンス）、説明責任(アカウンタビリティ)を果たすこと

が強く求められる。（Ⅳ章－３で議論）

○　特に、人材の育成・確保が法人経営において極めて大きな課題である。（Ⅳ章－５で議論）

④長期資金の調達

○　従来のように施設整備への補助を前提にするのではなく、先を見越した経営を通じて実現する必要がある。（Ⅳ章－４で議論）

新たな「福祉の産業政策」の確立

○　行政は福祉の担い手のあり方について正面から考える必要があり、新たな「福祉の産業政策」の確立が求められる。

○　必要以上の規制や行政指導を行ってきた行政のあり方は、見直しが必要である。（Ⅴ章で議論）

Ⅳ章－１　法人の参入・規模の拡大・退出等のあり方

法人認可等のあり方

○　新しい福祉・介護基盤の整備は、新規法人設立を当然の前提とするのではなく、ノウハウのある既存法人による事業実施という選択肢を考慮する必要がある。

○　言い換えると、ケアの質やそれを支える経営の水準を第一義に考慮して基盤整備が行われるような仕組みを構築すべきである。

合併･事業譲渡の推進

○　既存法人の規模の拡大のためには、合併・事業譲渡が有効である。

○　行政も、合併・事業譲渡が「福祉の産業政策」にとって有力なツールであることを認識し活用すべきである。このため、合併のためのマッチングを行う仕組みや、手引書の作成、事業譲渡手続の法律への位置づけ等が検討されるべきである。

協業化･ネットワーク化、事業転換

○　法人間の連携・協業化・ネットワーク化や、環境変化に対応する事業転換の必要性も大きい。

○　事業転換を円滑にするためには、補助金適正化法の柔軟な運用が必要である。

退出の促進

○　今後、事業の継続的経営が100%担保される保障はなく、一定の新陳代謝が行われることはむしろ望ましいとする視点が必要である。

○　法令遵守に問題がある法人・経営者はもとより、ケアの面で質の低い法人・経営者についても、各法の適切な運用等を通じて、退出させることができるように誘導すべきである。

経営診断・経営指導

○　（独）福祉医療機構等による経営診断・経営指導を、合併・事業譲渡等による法人再編や解散などにも対応できるように機能を強化していくことが必要である。

Ⅳ章－２　法人単位の資金管理

基本的考え方

○　環境の変化に柔軟に対応し、経営を安定させつつ機動的な事業活動を展開していくためには、資金移動について可能な限り弾力化が必要である。

○　公益的取組を積極的に進めるためには、公益事業の充実・活性化が必要である。収益事業についても、その実施を推進すべき時期に来ていると考えられる。

措置費の更なる弾力化

○　措置費の弾力化については、その内容を自治体へ浸透させる必要があるほか、更なる使途制限の緩和を検討する余地があるのではないか。

会計相互間の資金移動

○　社会福祉事業の実施により生じた剰余金については、一部公益事業に充てることについて現状では介護報酬については高齢者関連の事業、支援費制度については障害者関連の事業にのみ充てることができるなど、制度間で縦割りになっている。

○　地域の福祉ニーズに応じた多様な公益的取組の一層の推進のために、これらの縦割りの制約を取り払い、資金移動の範囲を広げることを検討すべきである。

収益事業の規制の見直し

○　収益事業にかかる借入金に関する規制は、廃止の方向で検討すべきである。

資産運用

○　他の公益法人の例等も踏まえながら、基本的には法人の責任で運用する方向へ規制緩和するよう検討すべきである。

Ⅳ章－３　ガバナンスの確立、経営能力の向上

理事・理事会の機能強化

○　理事・理事会は、中長期的な経営の全体戦略、人材育成戦略、サービスの質の向上の戦略といった経営上の重要事項について判断を行うような実質的な執行機関として機能するとともに、経営能力を向上させる必要がある。

○　このため、極力名目的な人事を排するべきであるほか、必要な情報が随時理事会に提供されるようにすることが必要である。

法人本部の機能強化、中間管理職層の育成

○　経営管理部門のスタッフである法人本部（事務局）の機能強化や、経営管理部門・事業部門を通じて中核を担う中間管理職層の育成・確保が必要である。

○　そのためには、事業規模の拡大等が必要となろう。

監査のあり方

○　監事による監査は、現状では形式的なものに止まっており、今後は、理事会への出席等により、法人の業務執行状況について適切に把握する必要がある。また、監査に必要な能力を持つ者を選任し、実質的な監査を実施できる体制を整備すべきである。

○　外部監査についても、積極的な活用を行うべきである。

情報開示

○　説明責任を果たし、法人運営の適切性を担保するため、事業内容や財務諸表等について広報やインターネットの活用等によるわかりやすい公表を推進すべきである。

○　利用者の選択に資するため、サービスの質に関する情報提供を行う必要があるが、その際、事業者団体等が標準化に取り組むことが必要である。

【補論Ⅱ】経営能力の向上のための考え方、手法及びツール

Ⅳ章－４　資金調達（施設整備（再生産）コストを中心にして）

基本的方向性

○　社会福祉法人は、社会福祉施設の建設コストを公的補助及び（独）福祉医療機構による政策金融に依存してきたが、近時、三位一体改革等により、公的補助の縮小や政策金融の見直しが進められている。

○　当面の問題として、施設の老朽改築に対応するための資金調達が大きな課題となっている。

○　施設の老朽改築や新規投資のためのコストについては、引き続き、公的助成と機構の長期固定低利による融資が必要不可欠であると考えられる。

介護報酬における再生産コスト

○　介護報酬における再生産コストのあり方については、今後、理論的・実証的研究を行う必要がある。

福祉医療機構融資

○　福祉医療機構融資については、償還期間の延長等の更なる融資条件の改善について検討していく必要がある。

その他の検討課題

○　民間金融機関の融資の拡大、基本財産の担保提供に係る規制緩和、私募債の発行等直接金融の可能性等についても、検討課題である。

【補論Ⅲ】会計処理について

Ⅳ章－５　人材育成と確保

介護職員の現状と課題

○　福祉サービスの本質は、人が人に直接サービスを提供するものであり、人材の質がサービスの質に直結するものである。
　今後の労働力人口減社会の中で、優れた人材をどう確保し、その人材をどう育成していくかが大きな課題となっている。

○　現状では、介護従事者の労働状況について、賃金水準、雇用形態、離職率等について他産業と比較すると、「魅力のある職場」とは言い難いものであり、介護を志す若者が一生涯働き続けられる職場としていくことが重要である。

介護従事者の質の向上

○　今後、介護現場においては、メディカルスタッフ等との他職種協働が求められ、さらに、介護予防からリハビリ、看取りまでの対応が必要となる中で、医学・看護の知識の強化を図るべきである。

キャリアパスの形成

○　介護職員が、自己努力と経営者の支援によりスキルアップしていくための仕組みや、スキルアップに応じた賃金やポスト等のプロモーションを実現すべきである。

○　また、職員の能力に応じたキャリアパスのポストを実現化していくことも重要である。

介護報酬上の評価

○　これらを実現するためにも、経営基盤の強化が必要であるとともに、金銭的な裏付けとして、例えば、介護報酬上の評価を行うことなどが考えられる。

マッチングシステムの強化等

○　このほか、労働力需給の調整機能（マッチングシステム）の強化、雇用管理の改善、労働生産性の向上等を図っていくことが必要である。

Ⅴ章　新しい福祉経営に向けての行政のあり方

新たな「福祉の産業政策」

○　今後、2025年までに後期高齢者が倍増すること等を背景に、福祉・介護ニーズが大幅に増大すると見込まれる中で、新たな「福祉の産業政策」が急務となっている。

○　行政は、これからの介護・福祉基盤の整備について、その「担い手」のあり方を正面から検討する必要がある。

法人認可のあり方と健全な競争の促進

○　一法人一施設を無条件に前提とした法人認可のあり方は見直すべきであるほか、法人認可やそれに先立つ各種基盤整備計画の策定や個別の補助金・交付金の交付決定に当たっても、透明なプロセスのもとケアの質や経営能力を反映した決定が行われるようにすべきである。

○　健全な競争が行われるようにするためには、質の低い法人・経営者の参入は許してはならないし、既存の法人・経営者であっても、そのような者は退出させるべきである。

国、都道府県、市町村の果たすべき役割

○　以上のほか、国・都道府県・市町村は、以下のような事項に取り組むべきである。

国：
- ・法令・基準の見直し。特に、法人の自立性を高める方向での規制緩和
- ・全国的な福祉に関するデータの収集・整理・提供
- ・調査・研究、エビデンスの収集

都道府県：
- ・法人認可等における質の重視
- ・制度濫用に対する厳しい指導監督
- ・不必要に些細等の指導監督は行わない　など

市町村：
- ・地域ニーズを把握・分析し、住民の参画を得て地域ケアの確立を目指す
- ・基盤整備（ハード・ソフト）　など

行政職員の質の向上

○　自己研鑽・組織的研修の実施、専門的な知識を有する職員の確保、関係機関等との顔の見える地域ネットワークの構築が必要である。

指導監査のあり方

○　それぞれの制度に基づく指導監査の機能分担を明確にして重複を避けることが必要である。

○　過度に詳細な指導は避け、公益法人としての本質的ルールの遵守（資金の外部流出の防止等）や、最低基準・指定基準の遵守等のチェックにポイントを絞るべきである。

【補論Ⅳ】公益法人改革、医療法人改革の動向

おわりに

新たな時代における福祉経営の確立に向けて

○　新たな福祉経営の確立は、
①　利用者のニーズに応え、
②　地域に貢献し、
③　働きがいがある職場を実現する
ことにもつながる。

○　このような経営の実現には、法人・経営者サイドの経営能力・ガバナンスの向上はもちろんであるが、制度のあり方や行政のあり方を変えることも大きな課題であり、行政の「考え方の転換」が求められる。

○　福祉経営の近代化、レベルアップのためには、経営管理に関する調査研究も重要である。介護経営学会等における研究の推進に期待したい。また、日本社会事業大学には専門職大学院も創設されており、事業者・行政・研究者等がこれと連携したフォーラムを作り、新たな時代における福祉経営の確立に向けた人材の育成を図ることも考えられる。

○　今後、この報告書をたたき台に、関係者がその役割に応じて、新たな時代の福祉経営の確立に向けた取組を行っていくことを期待したい。

社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告

社会福祉に関する研究・教育
体制の拡充・強化について

―高齢社会に対応する社会サービスの総合化対策の一環として―

(1997 年)

この報告書は，第16期日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会の審議結果を取りまとめて発表するものである。

委員長　仲村優一（第1部会員，淑徳大学社会学部教授）
幹事　大橋謙策（日本社会事業大学社会福祉学部教授）
山手茂（東洋大学社会学部教授）
委員　一番ケ瀬康子（東洋大学社会学部教授）
太田義弘（大阪府立大学社会福祉学部教授）
桑原洋子（龍谷大学社会学部教授）
高橋紘士（法政大学社会学部教授）
田端光美（日本女子大学人間社会学部教授）
降矢憲一（元日本大学経済学部教授）
吉沢英子（大正大学人間学部教授）

はじめに

今期日本学術会議は，現在我が国の最も重要な課題である高齢化への対応策を検討するため，「高齢化社会の多面的検討特別委員会」を設け，各部・関係各学会に参加・協力を求めて総合的検討を重ねてきた。社会福祉・社会保障研究連絡委員会としては，高齢化社会の福祉のあり方は，本研連が取り組むべき最も重要な課題の一つであるとの認識に基づき，「高齢化に対応する社会サービス」の研究を行い，その報告を特別委員会に提出し，検討を求めてきた。その結果，特別委員会において，本研連の研究報告の基本部分は取り入れられることになったが，同時に本研連の独立の報告としてまとめるよう示唆された。この示唆を受けとめて、社会福祉・社会保障研究連絡委員会として独自に検討を重ねた結果を報告する。なお，この検討の過程において，「21世紀医学・医療懇談会」の第2次報告（平成9年2月）が公表され，その検討内容には本報告と同趣旨の部分が含まれている。しかし，本報告は「生活の質」の向上と「生きがい」の実現を目指す社会福祉専門職育成の課題を中心に検討したものであり，その点に独自の意味をもつことを強調しておきたい。

1．日本学術会議及び社会福祉・社会保障研究連絡委員会における社会福祉専門職に関する検討の経過

日本学術会議は，①独立して科学に関する重要事項を審議しその成果の実現を図ること及び②科学に関する研究の連絡を図りその能率を向上させることを使命としており，昭和49年5月，第65回総会の決議に基づいて「社会福祉の研究・教育体制等について」内閣総理大臣に勧告するなど，社会福祉・社会保障の研究・教育体制の拡充に取り組んできている。また，社会福祉・社会保障研究連絡委員会（以下「福祉研連」と略称する）は，昭和62年2月「社会福祉におけるケアワーカー（介護職員）の専門性と資格制度について」（意見），平成3年2月「ソーシャルワークの教育・研究について（とくに保健・医療領域におけるソーシャルワーカーの資格・教育等を中心に）」（意見）など，審議結果を提言の形で報告している。

これらの勧告・意見は，政府の政策に必ずしも十分に取り入れられてこなかったが，日本社会福祉学会・日本社会事業学校連盟をはじめとする研究・教育団体や研究・教育者の活動によって，社会福祉・社会保障の研究・教育は，徐々に充実してきている。本報告は，「福祉研連」の立場から，上記のような勧告・意見を踏まえつつ，現実における国民生活の諸問題と社会福祉・社会保障の進展，それらに関する調査研究の成果に基づき，高齢社会に対応する総合的社会サービスについて検討した結果をまとめた。

なお，検討の過程において，新ゴールドプラン，エンゼルプラン，障害者プランなどの政策実施計画，障害者基本法（平成5年），高齢社会対策基本法（平成7年），地域保健法（平成6年），精神保健福祉法（平成6年）などの立法や，多くの政策提言・調査研究報告を参考にした。そのうちで最も重視したのは，社会保障制度審議会『社会保障体制の再構築に関する勧告』（平成7年7月）である。この勧告においては，「今後21世紀にかけて，我が国は，高齢化の一層の進展，国民のニーズの多様化・高度化，経済の低成長化など，社会・経済の構造変化に直面する一方，人権を基底に置く福祉社会形成への要望も強力となる」と予測し，このような変化に対応するために，「構想を新たにした理念と原則に立って，体系的・整合的な再構築が行われなければならない」として，「社会保障制度の新しい理念」は，「広く国民に健やかで安心できる生活を保障することである」とし，「社会保障推進の原則」を，「普遍性」「公平性」「総合性」「権利性」「有効性」であるとしている。このような「社会保障体制の再構築」に関する見解は，今日までの社会福祉・社会保障に関する諸科学の研究成果に基づいている。本委員会は，上記の「社会保障推進の原則」のうちで，特に「総合性」を重視しつつ，社会諸サービスとそれを担当する保健・医療・福祉関係諸専門職の確立・量的充足・質的向上及び相互の連携・チームワーク，それらを支える学問的基盤について，特に，その中で重要な役割を担う社会福祉専門職の量的増加と質的向上のために必要な社会福祉学の研究・教育体制の強化の課題を中心に検討した。

2．医療・保健・福祉サービス供給システムの再編成に対応する福祉専門職の研究・教育・研修対策の拡充

―医療・保健・福祉専門職とその学問的基盤の確立―（表Ⅰ）

高齢化が進むに伴って，慢性疾患・心身障害をもつ後期高齢者及び近い将来それに加わる前期高齢者が増加し，女性の高学歴化・就労化が進むに伴って，職業責任と家庭・育児・介護責任との両立に悩む青壮年が増加している状況に対応して，生涯にわたる「生活の安定」を基礎として「生活の質」の向上を図る対策を推進することが必要である。その具体的対策としては，高齢者をはじめ各年齢層のニーズ（いいかえればライフサイクルの各ステージのニーズ）を満たすことができるように，保健・医療・福祉を総合した体系的サービスの供給システムを整備し，さらにニーズの高度化に対応しうるよう保健・医療・福祉サービスの質的向上を目指して各専門職に関する諸科学の研究・教育及び生涯研修を推進しなければならない。保健・医療・福祉分野の各専門職は，いずれも専門職としての職業倫理とともに，高度な学問的基盤を持つことが不可欠の条件とされている。

また，医療・保健・福祉を総合したサービス・システムを構築するためには，それらの活動が住民の生活に関わりの深いサービスであるだけに，できるだけ身近な地方自治体や地域社会によってサービスが有効に提供されるよう地方分権化と専門サービス担当者の適正配置計画を，さらに推進する必要がある。

表Ⅰは，医療（診療）・看護・保健・福祉・総合相談・福祉機器・住宅・生活環境・消費生活及び保健福祉行政の各分野について，専門職の現状と課題，学問的基盤及びサービスの総合化の課題などを整理したものである。それぞれのサービス分野について，専門職の現状・課題や学問的基盤の確立・拡充対策を詳細に検討する必要があることはいうまでもないが，福祉専門職については，保健・医療専門職との連携を考慮しつつ次の四つの視点から検討・評価し，その対策を講じる必要があろう。

(1) 保健・医療専門職と社会福祉専門職との均衡

保健・医療・福祉を総合化するためには，医師・看護職員・理学療法士・作業療法士・保健婦・社会福祉士（ソーシャルワーカー）・介護福祉士（ホームヘルパー・寮母など）等のチームワーク又はコーディネーションが，各施設内及び各地域社会内において，有効・適切に行われなければならない。近年は，ケアマネジメントの必要性が強調され，それを担うケアマネジャーの役割の担当者は多様化し，各職種において専門的担当者が増加しており，ケアマネジメントのチームワークが進展しつつある。しかし，現状では，医師は高卒6年の大学教育によって養成されており基礎資格が高い水準である上に，医学の専門分化に伴い学会認定による専門医の分化が進んでいるのに比べ，看護職員・理学療法士・作業療法士などは高卒3年の専門教育で資格が与えられており，医師と格差が大きく，その結果として効果的にチームワークを行うことが困難であるという認識が拡がり，近年，看護・理学療法・作業療法などの研究・教育を行う4年制大学（その上に大学院修士課程）が増加し，専門性の向上が図られている。社会福祉士・介護福祉士についても，基礎資格の上に専門分化した業務に対応して学会等による認定制度を設けることが必要に

なっている。社会福祉士を基礎資格とし，その上に例えば医療ソーシャルワーカー（精神科ソーシャルワーカーを含む），家族ソーシャルワーカー，児童ソーシャルワーカーなどの専門分化した資格を設けることが当面の課題である。介護福祉士養成校については，専門職養成課程としてふさわしい基準に改革し，基礎資格水準を引き上げること，さらに介護福祉士を基礎資格とし，その上に主任介護福祉士資格を設けること，かつ4年制大学において介護福祉士養成を行い，社会福祉士資格を併せて取得できるよう図ることなどが課題になっている。さらに，家族問題，非行問題，人権問題等を専門的に担当する司法ソーシャルワーカー制度についても検討する必要がある。

(2) 専門職のアイデンティティと連携

保健・医療・福祉サービスが，施設入所を中心としたサービスから地域ケア・在宅ケアを中心としたサービスに転換するに伴って，それぞれの専門職において入所施設・通所施設・訪問拠点・相談機関など異なる施設・機関に所属する同一専門職相互の間の連携やネットワークづくりが，重要な課題になっている。この問題は，それぞれの専門職が専門性を高めて，アイデンティティを確立すること，さらにそれを基盤とし連携して専門的サービスを提供しやすくするための条件（教育研修・配置基準・業務基準等）の整備を推進することによって達成される。特に社会福祉士については，病院・老人保健施設・各種老人ホーム・デイケア施設・デイサービス施設・在宅介護支援センター等に計画的に配置され緊密に連携するよう図ることが必要である。

(3) 保健・医療・福祉関係諸専門職のチームワークと生涯研修

保健・医療・福祉関係の各専門職は，それぞれの分野のサービスの専門性を高めるとともに，病院・老人保健施設・特別養護老人ホームなど各施設の内部，各地域社会の内部及び関係施設相互間において，利用者の多面的ニーズに対応して総合的にサービスを提供するために，他職種との間の連携・チームワークを適切に行うことができるよう，総合的な理論・知識，チームワークやケアマネジメントの技法を含む共通基盤を確立することを目的として，生涯学習・生涯研修体制を拡充することが必要である。特に，各専門職養成課程において，共通の基礎科目（保健・医療概論，社会福祉概論，介護福祉概論など）を履修し，チームワークの技法を実習するなどの改革を行うことが必要であろう。また，生涯研修は，基本的には個々の専門職従事者の自主的研修として行われるが，職場内研修，専門職団体研修，大学，大学院リカレント研修なども重要である。

(4) 社会福祉の研究・教育と社会福祉専門職の生涯研修体制の確立

保健・医療分野に比べて遅れている社会福祉の分野においては，保健・医療分野と同様に，各都道府県に少なくとも1校以上の社会福祉系大学・大学院を設置し，社会福祉研修センターの設置を促進して，両者の連携と専門職団体の参加による社会福祉生涯研修システムを確立する必要がある。また，大学設置や科学研究費助成等に関する大学・学術政策において，社会福祉学を独立の専門分野として扱い，社会福祉系大学・大学院については，少人数の演習・実習指導ができ

るよう実験系科目として教育・研究条件を整備する必要がある。さらに，保健・医療・福祉各専門職がともに参加する地域保健・医療・福祉サービス，ケアマネジメント，チームワーク，ネットワーキングなどに関する研究・教育・研修を推進することも必要である。

3．高齢化に対応する総合的社会サービスの課題

前項においては，「福祉研連」が独自の課題として検討した社会福祉専門職に関する提案をまとめた。本項においては，その前提となる高齢化に対応する総合的社会サービスの課題についての検討結果を報告する。これは「高齢化社会の多面的検討特別委員会」に報告した内容について，さらに検討を加えた結果をまとめたものである。

(1) 高齢化に対応する社会サービスについての基本的考え方

1）社会サービスは，サービス利用者である国民の「生活の質」（QOL）を高め，生きがいを実感できるよう図ることが課題であるとされているが，それを実現するには，①すべての国民に「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法第25条）を保障するための諸条件（ナショナル・ミニマム）を整えた上に，②個別・具体的なニーズに対応して専門的諸社会サービスを的確に提供するための条件を整備することが必要である。③「生きがい」は，①又は②の条件が整い，それらを適切に活用することによって，個々人が自立して生活しつつ社会に参加し，QOLを向上させ，自己実現を達成した結果として，個々人によって実感されるものである。

2）すべての国民に生涯を通じて健康で文化的な最低限度の生活を営む保障するための諸条件（社会・経済の進展及び国民の生活水準の向上に対応したナショナル・ミニマム）の整備は，戦後50年間にわたって徐々に進められてきたが，現状をみると，急激な高齢化の進行，虚弱高齢者・心身障害者の増加，少産・少子化の動向や，産業化・都市化・核家族化など経済・社会構造や生活構造などの変化に伴って生じている生活問題・ニーズの多様化・複雑化に対応できるまでに至っていない。むしろ，各分野の社会サービスが不統一かつ不均衡に供給されている結果，さまざまな矛盾や非効率などが著しくなり，新しい社会問題・生活問題が発生し深刻化している。例えば，次のような問題が指摘されている。

① 戦後50年を経て，我が国の産業・経済は高度に発達し，国民の生活水準は向上し，社会保障制度や保健・医療・福祉サービス供給体制は拡充整備され，長寿化は進んできたが，住宅保障などを含めた総合的社会サービスが整備されていないこともあって，若年世代の晩婚化や少産・少子化が著しくなり，21世紀に向かって，超高齢社会の到来，生産年齢人口の減少，経済の下降，年金財政維持の困難化，老後生活の不安定化などが憂慮されている。

② 高齢化に伴って虚弱高齢者や慢性疾患患者が増加したのに対応して，高齢者医療は病院中心に拡充されてきており，その反面で地域社会において総合的にケア・サービスを提供することができる条件が整えられていないために，「社会的入院」患者が増加し，入院期間が長期化するなど非効率化し，また，在宅ケアを継続する家族の介護負担が過重になり，虚弱高

齢者や慢性疾患高齢者のQOLが低下している。他方，教育水準は向上しているが，核家族化や少産・少子化，女性の長期安定雇用化などに対応する育児・家族教育支援対策が立ち遅れているために，親の育児不安，いじめ，児童虐待などの家庭・児童問題が深刻化し，少産・少子傾向が続いている。

③ 住宅供給は増大しているが，家賃や住宅購入価格が高騰し，低廉な価格で良質な住宅を確保することが困難になっている。このことが，若年層の価値観の変化や，就労と家庭責任との両立の困難などとあいまって，晩婚化・少産化の原因となり，さらに年金生活者の生活不安定化などの生活問題を深刻化させる原因になっている。特に，出産・育児と就労と両立させようとしている若年層のニーズや年金を主な収入源とする高齢者のニーズに対応するために，都市再開発や集合住宅再開発などに際して，家賃補助や保育・介護サービスなどを含む総合的社会サービスの付設が求められている。

④ 専門性を要する保健・医療・福祉サービスにおいては，各分野において専門性を向上させるための対策が講じられてきたが，各職種の専門分化と相互間の不均衡が著しくなっている。相対的に専門職養成が遅れている社会福祉士・介護福祉士の量的増加と質的向上を促進するための対策とともに，サービス利用者の多様なニーズに適切に対応するために共通基盤の教育及びチームワークやネットワークに関する教育を改善し，ケアマネジメントを確立・普及する対策を推進する必要性が広く認識されてきている。

以上例示した他にも，多くの社会問題・生活問題に対応する社会福祉・保健・医療など社会サービスの需要・供給に関する多くの課題が指摘されている。それらを解決するためには，進行する少子化・高齢化とそれに伴うニーズの変化に対応するようナショナル・ミニマムを向上させるとともに，質の高い社会サービスを総合的・効果的に供給する諸条件を整備することが必要である。

(2) 「生活の質」の向上と「生きがい」の実現のための対策
―社会諸サービスの総合化・量的充実・質的向上―（表Ⅱ）

社会サービスを広義にとらえると，「福祉国家」，「福祉社会」を構成するすべてのセクターが主体になって行うサービスを包含すると考えることができる。表Ⅱは，社会諸サービスの担い手を，国・都道府県・市町村・民間団体・企業・地域社会・家族・個人とし，サービスの分野を「所得保障・消費生活」「労働」「保健・医療」「社会福祉」「教育・学習」「社会参加」「住宅」「生活環境」「福祉文化・価値観」に大別し，それらの関連を示したものである。それぞれのサービス分野について，個別にサービスの量・質両面にわたって点検・評価し，それに基づいて改善対策を講じることが必要であるのはもちろんであるが，それとともに次の三つの視点から検討し，改革する必要がある。

① 定年年齢と年金支給開始年齢の連動した引き上げ，あるいは両者の関係の弾力化や，年金受給就労者の賃金と年金額の関係の適正化などをはじめとして，諸分野相互間のサービスの調整とサービスの総合化を図ることが必要である。特に，保健・医療・福祉・教育などにおいて連携・チームワークを推進し対人サービスを総合化することは緊急の課題になっている。

② 国・都道府県・市町村・民間団体（NPO）・企業・地域社会（コミュニティ）・家族・個人などを担い手とする公助・共助・自助のネットワークを，社会サービスのすべての分野において構築する必要がある。各分野のサービスの担い手が，国・都道府県・市町村・コミュニティ・民間団体・企業などの間で責任を分担しつつ連携することによって，質の高いサービスを普及することが可能になる。特に，国・地方自治体は，民間団体活動のための財源等に関する助成対策や，企業の協力を求めてボランティア休暇や育児・介護休業を保障するなどの対策を推進し，国民の共助・自助活動を支援する責任を果たすべきである。

③ 21世紀に超高齢社会を乗り切り，安定したゆとりある社会を創造するためには，公助・共助・自助のネットワークづくりが不可欠であるが，そのためには国民の間に新しいライフスタイルを構築することが必要である。新しいライフスタイルとは，ボランタリズムに支えられた自主的社会参加活動を活発化することであり，特定分野のボランティア活動に参加して労力を提供するだけではなく，日常生活の中で自主的・主体的に社会に対して寄与する福祉文化を創造し定着させることである。そのためには，生涯学習の視点を踏まえて，あらゆるライフステージで，あらゆる場所において，ボランティア体験活動や福祉学習の機会を豊かに保障する必要がある。さらに，そのような自主的な社会参加活動を推進するためには，規制を必要最小限に行う形で，市民のボランティア活動を推進するためのNPO法ができるだけ早く制定され，その理念が普及され実効が上げられる必要がある。

結　語

日本学術会議としては，上記のような高齢化の進行に伴う国民生活の問題状況と国民のニーズに対応しつつ，量・質ともに十分な各分野の専門的サービスを総合的に供給することを目標として，各専門職の養成と生涯教育・研修のための基盤になりうるよう，各分野とりわけ研究・教育条件の整備が立ち遅れている社会福祉学の研究・教育条件の改善と研究・教育活動の推進に努めることが必要である。

また，政府各省庁においては日本学術会議・各研連及び各学会の勧告・意見を尊重し，社会サービスを担う各専門職の養成・配置・業務等に関する量・質両面の改善を進め，バランスある効果的な社会サービスの保障を可能にするよう図る努力を，今後一層強力に推進されるよう要望する。

表Ⅰ　医療・保健・福祉サービス・システムの再編成に対応する専門職に関する検討枠組み

前提：① 「生活の質」の向上と「生きがい」の実現のための経済的・物的条件の整備と質の高い専門的対人社会サービスの拡充
② 専門的対人サービスにおける，保健・医療・福祉専門職間の連携とチームワークによる社会サービスの総合化
③ 各専門内部の連携・ネットワークの推進による関係施設間及び施設・地域社会間の連携の強化

	専門職		学問的基盤		サービスの総合化・ネットワーク化（各職種間のチームワーク）
	基礎資格	専門分化の課題	中核	関連	
診療（メディカルケア）機能回復訓練	医師・歯科医師 理学療法士（PT） 作業療法士（OT） 言語療法士 聴能言語士 視能訓練士 薬剤師	ケア・マネジャー （ケース・マネジャー） 専門医・家庭医 （4年制大学卒リハビリテーション専門職） かかりつけ薬剤師	医学 リハビリテーション医学 薬学	医療社会学 医療心理学 医療社会福祉学 医療倫理学 社会薬学	医療ネットワーク （病院・診療所の連携，専門医・家庭医のネットワーク） 医薬分業
看護	看護婦（士） （準看護婦）	ケア・マネジャー （ケース・マネジャー） 認定看護師 専門看護師 （4年制大学レベル・修士レベル）	看護学	看護社会学 看護心理学 医学 保健学	継続看護ネットワーク 地域看護ネットワーク （病院・施設・訪問看護ステーション等の看護職の連携・ネットワーク）
保健	保健婦 助産婦 栄養士	ケア・マネジャー （ケース・マネジャー） 管理栄養士	保健学 栄養学	保健社会学 保健教育学 保健福祉学 医学・保健学	地域保健ネットワーク （病院・保健所・保健センター等の保健婦の連携・ネットワーク）
福祉	社会福祉士 介護福祉士 保母	医療ソーシャルワーカー （修士レベル社会福祉士） ケア・マネジャー （ケース・マネジャー） 4年制大卒介護福祉士 家庭保育・児童相談員 （4年制大卒保母）	社会福祉学 介護福祉学 保育学	医学・保健学 社会学，心理学 法学，生活学 看護学，家政学 保健体育学 レクリエーション学 教育学	地域福祉ネットワーク （病院・保健施設・福祉施設と地域社会のソーシャル・ワーカーの連携・ネットワーク）
	認定心理士	臨床心理士	臨床心理学		
総合相談	保健婦 看護婦（士） 社会福祉士 介護福祉士	ケア・マネジャー （ケース・マネジャー） ケア・プランナー （市町村専門職員）	（総合ケア科学）	医学，保健学 看護学 社会福祉学 福祉心理学	相談員の総合的知識・技術 相談員チームワーク 相談ネットワーク
福祉機器 住宅 生活環境	PT，OT 建築士	福祉機器技術者 リフォーム・ヘルパー	リハビリテーション工学 医療福祉工学 建築学 都市計画学 土木工学 交通工学	リハビリテーション医学 住居学 地域社会学	ハード面の開発 ソフト面のサービス拡充
消費生活（消費者保護）	消費生活相談員 消費生活アドバイザー 消費生活コンサルタント	高齢消費者専門相談員 シルバー・ビジネス専門相談員	消費経済学 生活学	家政学 消費者保護法	消費者被害対策ネットワーク
保健福祉行政（分権化／専門化）	医師 保健婦 社会福祉主事 （自治体福祉職）	 社会福祉士 自治体福祉職	医学 保健学 社会福祉学 行政学	法学 経済学 社会学	行政の科学化 専門職の配置 保健・福祉の総合組織

表Ⅱ　「生活の質」の向上と「生きがい」の実現のための対策 ― 諸サービスの総合化・量的充実・質的向上

課題／主体	所得保障消費生活	労　働	健康・医療	社会福祉	教育・学習	社会参加	住宅	生活環境	福祉文化・価値観
国家	・年金制度一元化	・高齢者就労対策 ・育児・介護休業の保障	・保健・医療サービスの総合体系化 ・新ゴールドプラン・エンゼルプラン ・障害者プラン等		・生涯学習の条件整備 ・エイジング学習内容の開発	・社会参加条件の整備 ・余暇時間充実対策	・公的住宅の保障 ・ケア付き住宅の保障	・安全，快適，バリアフリーな生活環境整備 ・生活関連公共施設の整備	・基本的人権保障 ・社会連帯意識の啓発
	・年金と雇用の関係の合理化		・保健・医療・福祉専門職の総合的・体系的養成計画						
自治体	・年金制度活用援助・啓発	・高齢者就労機会の開発 ・就労援助	・一次，二次、三次サービスの体系化	・施設福祉と在宅福祉・地域福祉の体系化	・生涯学習条件の体系的整備 ・学習リーダーの養成・情報提供	・社会参加活動の支援 ・住民参加の促進	・公的住宅・ケア付住宅の保障 ・住宅改造援助	・安全，快適，バリアフリーな生活環境の整備 ・生活関連公共施設の整備	・市民意識の啓発 ・コミュニティ意識の啓発
	・福祉的就労支援		・保健・福祉専門職の配置 ・保健・医療・福祉のネットワーク化						
民間団体	・生活協同組合，消費者団体のリサイクル活動	・ワーカーズ・コレクティブ活動	・保健・医療・福祉団体の自主的・自律的活動 ・生協，農協の助け合い活動 ・社会福祉協議会活動		・両親，高齢者，患者障害者の学習活動	・親の会，老人クラブ，患者会，障害者団体の活動	・町内会，団地自治会，共同住宅管理組合等の活動 ・生活環境改善活動		・市民・生活者意識形成 ・福祉意識形成
	・有償，互酬ボランティア活動 ― 患者，障害者のセルフヘルプ活動 ― ボランティア学習 ― セルフヘルプ活動 ― バリアフリー推進活動								
企業	・従業員の生涯福祉対策 ・長寿社会の消費者ニーズへの対応	・従業員の家庭責任遂行への保障 ・高齢者労働能力の活用	・従業員の健康管理 ・消費者安全対策	・児童・介護休業の保障 ・企業福祉の拡充	・従業員の生涯学習支援	・従業員のボランティア休暇の保障	・従業員の家庭生活条件への配慮（単身赴任・遠距離通勤等への対策） ・バリアフリーの住宅，生活環境の建設提供		・企業の社会的責任 ・企業の社会的貢献
地域社会	・共同消費，社会資本整備の推進	・住民ニーズに対応する仕事の開発	・住民主体の地域保健・医療・福祉活動の推進 ・コミュニティ（小地域）の互助活動の推進		・住民の主体的学習活動の推進 ・児童支援・児童育成活動	・コミュニティ活動の推進	・家庭間の交流・共同の場の形成とそれを活用した活動		・コミュニティ意識の形成 ・共同・共生意識，福祉文化形成
家族	・「人生80年時代」の生活設計 ・家族の役割分担の再検討，役割の再配分		・「健康と福祉」のためのライフスタイルの確立 ・児童・介護役割の再検討・再配分		・主体的・計画的生涯学習活動	・家族全員の社会参加	・住生活の長期計画（ライフステージに対応）		・「開かれた家庭」の形成 ・家族間の相互援助
							・老後のための住宅改造	・公共施設の活用	
個人	・「人生80年時代」の人生設計 ・社会保障，資産等を活用する長期生活設計		・「健康と福祉」のためのライフスタイルの確立 ・互助的サポート・ネットワークの形成		・主体的・計画的生涯学習活動	・主体的・自主的社会参加	・住生活の長期計画（再同居・転居など）		・自己実現 ・社会参加 ・生きがい ・人権意識
							・老後のための住宅改造	・公共施設の活用	

社会福祉・社会保障研究連絡委員会報告

ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案

2003（平成15）年6月24日

日本学術会議

第１８期社会福祉・社会保障研究連絡委員会

「ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりへの提案」の概要

1　はじめに

○　ソーシャルワークとは社会福祉援助のことであり、人々が生活していく上での問題を解決なり緩和することで、質の高い生活（ＱＯＬ）を支援し、個人のウェルビーイングの状態を高めることを目指していくことである。

○　日本では、国家資格である社会福祉士及び精神保健福祉士がソーシャルワーカーとして位置づけられている。

2　ソーシャルワークを必要とする社会状況とそれに対応するシステムの不備

○　子ども虐待、ホームレス、精神障害者問題等に関し社会からのソーシャルワークに対する期待や要請は極めて大きい。

○　ソーシャルワーク教育系大学や教員は急増しており、社会福祉人材の急激な拡大が図られてきた。

○　社会的にソーシャルワーカーを受け入れる状況になっていない。

○　本報告書では、ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりに向けて、ソーシャルワーカーの任用・養成・研修について提案する。

3　ソーシャルワーカーの任用

○　ほとんどの機関・団体・施設に置かれている法的な職員任用において社会福祉士有資格者が必置要件となっていない。

○　社会福祉領域で、社会福祉士の任用制度を構築しなければならない。

○　医療、教育、雇用、司法等の領域で、社会福祉士が任用される制度的方途を整備していく必要がある。

○　都道府県等に限らず市町村において、社会福祉士を任用し配置していくことが必要である。

4　ソーシャルワーカーの養成

○　ソーシャルワーカーとしての社会福祉士の養成教育機関は急増しており、ここ十年で大学は約3.4倍、博士課程前期は3.2倍、博士課程後期は3倍に増えている。

○　４年制大学は、教育や研究水準向上のために自己点検・自己評価や第三者評価を実施する必要がある。

○　大学院は、高度専門職養成と研究者養成に分離し、その各々のレベルにおいて自己点検・自己評価や第三者評価を実施する必要がある。

○　文部科学省は、社会福祉系大学設置認可及び改組転換による社会福祉教育課程設置審査

にあたって、社会福祉士と精神保健福祉士及び介護福祉士の教育内容、教育方法、教育条件及び教員組織について厳格に審査し、その教育水準を向上させるよう助言指導すべきである。

○　介護福祉士資格者が社会福祉士の国家資格受験資格を取得できることも検討する必要がある。

○　日本のソーシャルワーカーである社会福祉士が国際的に通用する資格となるようソーシャルワーカーのグローバルスタンダードづくりが必要である。

5　ソーシャルワーカーの研修

○　ソーシャルワークのカバーする領域は多様であり、個々の職能団体が領域別に行う研修だけでなく、組織を超え横断的に生涯研修体制を構築すべきである。

○　社会福祉・社会保障研究連絡委員会が提唱した「ソーシャルケアサービス従事者研究協議会」がイニシアチブをとり、現状の社会福祉士資格制度を基盤とした、専門領域別の上級ソーシャルワーカー（仮称）の認定制度の創設が求められる。

6　まとめ

○　ソーシャルワーカーの任用や養成・研修が促進されることで、全ての国民が安心して暮らせるセフティネットワーク構築の中核的役割を果たすソーシャルワークが日本社会に定着することを願う。

この報告は、第18期社会福祉・社会保障研究連絡委員会の審議結果を取りまとめて、報告するものである。この報告は、本文と添付資料Ⅰ「日本における社会福祉学教育・研究の鳥瞰図」と資料Ⅱ「社会福祉士任用の現状と可能性」により構成されている。資料Ⅱの作成は（社）日本社会福祉士会の宮島淳氏の協力を得た。

第18期社会福祉・社会保障研究連絡委員会

委員長　大橋　謙策（日本学術会議第1部会員、日本社会事業大学教授）

幹事　田端　光美（北九州市立大学教授・日本女子大学名誉教授）

髙橋　重宏（日本社会事業大学教授）

委員　岡本　民夫（同志社大学教授）

川村佐和子（東京都立保健科学大学教授）

白澤　政和（大阪市立大学大学院教授）

古川　孝順（東洋大学教授）

牧里　毎治（関西学院大学教授）

山崎美貴子（神奈川県立保健福祉大学教授）

幹事補佐　市川　一宏（ルーテル学院大学学長）

中野いく子（東海大学教授）

中野　敏子（明治学院大学教授）

ｱﾄﾞﾊﾞｲｻﾞｰ　一番ヶ瀬康子（第13～15期日本学術会議第1部会員、長崎純心大学教授、日本女子大学名誉教授）

仲村　優一（第16・17期日本学術会議第1部会員、日本社会事業大学名誉教授）

目　次

本　文

1　はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
2　ソーシャルワークを必要とする社会状況とそれに対応する
社会システムの不備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・4
3　ソーシャルワーカーの任用・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・5
4　ソーシャルワーカーの養成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
5　ソーシャルワーカーの研修・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
6　まとめ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

用語の解説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・11

添付資料

Ⅰ　日本における社会福祉学教育・研究の鳥瞰図・・・・・・・・・・・・・・・・14
Ⅱ　社会福祉士任用の現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15

1　はじめに

近代市民社会は、国民の最低生活を保障し、国民生活の安定と社会の安寧・発展を図るために、社会のセーフティネットとしての社会保障制度を確立してきた。日本においても、社会保険や公的扶助といった所得保障制度を整備してきた。しかしながら、国民の自立生活を支援する対人援助としてのソーシャルワークは必ずしも十分に展開されてきたとは言いがたい。このソーシャルワークとは、社会福祉援助のことであり、具体的には人々が生活していく上での問題を解決なり緩和することで、利用者の質の高い生活（ＱＯＬ）を支援していくことである。そのため、ソーシャルワークは、人々が社会サービスを活用しながら、自らの力で生活問題を解決していくことを支え、人々が生活する力を育むよう支援することを言う。その支援の過程において、必要があれば既存の社会サービスで足りない問題解決のための社会資源の開発をはじめとした社会環境面での改善にも努めることである。また、ソーシャルワークは障害のある人であっても、他の市民と同等のごく当たり前の生活ができるようにするのが当然だとするノーマライゼーションの思想を尊重する。また、人々が健康で文化的な生活が営めるよう、社会全体の中に自立生活上何らかの支援を必要としている人々を、社会の構成員として包みこんでいくソーシャルインクルージョンの考え方を実現することでもある。このようにソーシャルワークの目的は人々の人権を擁護することにある。ソーシャルワークは、国民の最も身近なところで、セーフティネットの中核を担うものである。

1956（昭和 31）年に創設された国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW: International Federation of Social Workers）には、「社団法人 日本社会福祉士会」や「社団法人 日本医療社会事業協会」等も加盟しているが、この国際ソーシャルワーカー連盟は 2000（平成 12）年のモントリオール大会で、ソーシャルワークを以下のように再定義している。

ソーシャルワーク専門職は、ウェルビーイングの状態を高めることを目指す。そのために、人びとのエンパワーメントを促し、人々を抑圧から解放するために、人間関係における問題解決を図り、社会の変革を進めることにある。ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会公正の原理は、ソーシャルワークが拠り所とする基盤である。（「日本ソーシャルワーカー協会」の訳を一部訂正）

このソーシャルワークの考え方は、古く大正時代にアメリカから紹介されたが、戦後長らく所得保障としての生活保護や社会福祉施設への入所といったサービスが行政責任により行われており、国民の自立生活を支援するソーシャルワークは必ずしも十分に発展してこなかった。このような状況のなかで、病院の入院患者の生活問題や結核患者・精神障害者の生活問題に関わる医療分野でのソーシャルワークは一定の成果をあげてきた。その後 1980 年代後半以降、高齢者や障害者の地域での自立生活を支える多様な在宅福祉サービスが制度化されることにより、生活支援の考え方が変わってきた。そうした各種在宅福祉サービス制度の発展に伴い、住み慣れた地域社会の中で高齢者や障害者の自立生活を可能とするソーシャルワークが不可欠となってきた。その業務は高齢者領域での在宅介護支援センター、障害者

領域における地域生活支援事業、子どもや家庭領域における児童家庭支援センター事業が対応してきた。それらの業務を通じて、一人ひとりの生活の違いを踏まえたサービスの提供と自立生活を支援するソーシャルワークが漸く社会的に理解され、国民も強い期待を寄せるようになってきた。

ところで、日本では、このソーシャルワークに関する業務を担当する職員の養成と資格が法的に位置付けられたのは、1987（昭和62）年制定された「社会福祉士及び介護福祉士法」により、社会福祉士国家資格制度が成立し、翌年から国家試験と登録が始まってからである。この法律ではソーシャルワークという用語は使用していないが、社会福祉士をソーシャルワーカーと位置づけており、社会福祉士の業務を法的に、「日常生活を営むのに支障のある者に対して相談・助言・指導等を行う者」と規定した。さらに、精神保健領域におけるソーシャルワーカーである精神保健福祉士については1997（平成９）年に制定された「精神保健福祉士法」により国家資格となり、1999（平成１１）年から国家試験が始まった。2003（平成１５）年５月末現在、社会福祉士49,517人、精神保健福祉士18,713人が様々な領域で活躍している。

しかしながら、日本の社会では、子ども虐待への緊急対応、障害者の地域自立生活支援、要介護高齢者の自立支援等でソーシャルワークをますます必要とする社会状況になっているにも関わらず、社会福祉士国家資格発足１５年を経過した今日でも、未だ対人援助としてのソーシャルワークを担う社会福祉士及び精神保健福祉士の任用を制度的に明記されている領域は殆んどなく、ソーシャルワークが展開できる社会システムが十分に整備されているとはいい難い状況にある。

このような状況を踏まえ、日本学術会議第18期社会福祉・社会保障研究連絡委員会は、『ソーシャルワークが展開できる社会システムづくり』について、以下の通り提案する。

2　ソーシャルワークを必要とする社会状況とそれに対応する社会システムの不備

ソーシャルワークは高齢者、障害者、子ども、ひとり親、さらにはホームレスといった人々の人権を擁護し、生活問題を解決・緩和することで、人々の生活を支援するものである。そのため、社会からのソーシャルワークに対する期待や要請は極めて大きい。

こうした社会がソーシャルワークを必要としている現状を受けて、近年、社会福祉人材の急激な拡大が図られてきた。ソーシャルワーク系大学は急増し、1955（昭和30）年に14校で結成された「日本社会事業学校連盟」は、1989（平成元）年には40校に増加し、2003（平成15）年には135校にまで急増している。

結果的に、ソーシャルワーク系大学を卒業する学生数は、年間約２万人に及んでいる。さらに、そうした養成教育を担う教員も急増しており、例えば、「日本社会福祉学会」においては、1973（昭和48）年には730人であった会員が1989（平成元）年には1，600人へと増加し、2003（平成15）年５月現在では約4,400人にまでなっている。しかしながら、このように社会福祉士養成が増大しているにもかかわらず、養成された人材がソーシャルワーカーとして機能する場が十分でなく、その人材が活用されていない状況にある。

例えば、2000（平成12）年に成立した介護保険制度の中での介護支援専門員については、

本来であればソーシャルワーカーが中心となって担うべき業務であるにも関わらず、現実には業務独占でないこともあり社会福祉士以外の専門職が多数いる。また、社会福祉施設には古くから生活指導員等が配置されているが、ソーシャルワークとしての視点が弱く、必要とされる援助計画の作成・実施においてソーシャルワーク業務を展開できていない状況にある。更には、子どもの領域での児童養護施設では従来から児童指導員が配置されてきたが、虐待問題対応において、家族関係の調整等のソーシャルワークがますます重要になってきているにもかかわらず、ソーシャルワークが展開できていない現状にある。

以上のように、ソーシャルワークに対する社会の期待や要請と、それに応えるべきソーシャルワーカーの養成・任用のあり方等との間に齟齬が生じているといえる。社会的には、様々な生活問題との関わりで、自立生活を支援するソーシャルワークの必要性が高まっているにも関わらず、ソーシャルワーク教育を受けた学生の就職に関して言えば、社会福祉士をソーシャルワーカーとしてではなく、介護職として採用している場合が圧倒的に多いといった現状がみられる。それはソーシャルワーカーとしての社会福祉士を任用する社会システムが整備されていないことの反映である。

この齟齬を解消できるかどうかは、ソーシャルワーク教育関係者自らが大学等での養成において内的な努力を行い、社会的に評価され、地域で必要だと思われる質の高いソーシャルワーカーを養成し輩出することができるかどうかにかかっている。そのためにも、ソーシャルワーク実践をもとに、人々の行動と社会システムに関する理解を深め、人々が生活していく上で遭遇するニーズとその解決方法についての一層の理論化を進めていくことが重要である。

他方、外的には環境条件を整備することによって、社会からソーシャルワークに対する適切な評価や承認を得ることで、ソーシャルワークが広く市民権を獲得していくことも求められる。それは、法律等で規定された生活指導員・生活支援員等の社会福祉関係の職員の任用規定に社会福祉士の任用を明記させることを含め、ソーシャルワークがより高度な専門職として社会的承認を得られるかどうかである。

本報告では、ソーシャルワークが展開できる社会システムづくりに向けて、①ソーシャルワーカーの任用のあり方、②ソーシャルワーカーの養成のあり方、③ソーシャルワーカーの研修のあり方について、その現状と課題を提示することで、ソーシャルワークが社会的承認を得ていくために、外的な環境条件を整備していくことについて提案するものである。

3　ソーシャルワーカーの任用

（1）現状

1988（昭和63）年度から始まった国家資格である社会福祉士資格制度は発足後１５年が経過しているが、ほとんどの機関・団体・施設における法的な職員任用において社会福祉士有資格者が必置要件となっていない。現実に社会福祉士の任用を法的にうたっているのは、児童相談所の所長および児童福祉司等であり、社会福祉士国家資格制度発足後の社会福祉士の活動実績が評価され、制度に反映されていないのが現状である。（添付資料Ⅱ参照）

（2）課題

① 社会福祉領域でのソーシャルワーカーとしての社会福祉士の任用制度が改善されなければならない。具体的な任用先としては、行政機関である県福祉事務所や社会福祉課、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所等が考えられる。また、各種の入所や通所の社会福祉施設(保育所を含む)、社会福祉協議会、あるいは障害者地域生活支援センター等の生活支援事業実施施設等においても、施設長や指導員・生活支援員等に社会福祉士を任用するよう法律や通知を改正するよう働きかけていく必要がある。

② ソーシャルワークは個々人の権利擁護を前提にして、自立した生活支援を目的としているだけに、ソーシャルワーカーとしての社会福祉士の活動は社会福祉領域だけでなく他のサービス領域でも有用である。それらには、医療、教育、雇用、司法等での領域が考えられ、それらの分野でのソーシャルワーカーの活躍が大いに期待できる。

こうした職場としては、具体的には、精神科を含めて退院計画を推進する病院ソーシャルワーク、不登校児やいじめを受けている児童・生徒に対する学校ソーシャルワーク、ホームレスや障害者の就労自立支援のソーシャルワーク、非行少年の自立生活援助、保護観察、家庭裁判所調査官の業務や家庭裁判所の家事調停、少年審判等の司法分野におけるソーシャルワーク、また地域福祉権利擁護事業や成年後見制度における権利擁護・自立支援に関わるソーシャルワーク等、ソーシャルワーカーとして社会福祉士が任用される制度的方途を緊急に整備していく必要がある。

③ こうした全国的な任用制度の確立に向けて展開していくのと同時に、地方分権の時代にあっては、個々の自治体で、ソーシャルワーカーとしての社会福祉士及び精神保健福祉士の任用を考えていく必要がある。一部の都道府県や政令指定都市では、社会福祉専門職の採用を実施しているが、都道府県等に限らず、最も身近な利用者の相談窓口となる市町村においてこそ、社会福祉士を任用し配置していくことが必要である。

現在、多くの市町村では地域福祉計画を、都道府県では地域福祉支援計画を策定している段階にある。この計画において、地域住民の人権を守り自立生活を支援できる人材としてのソーシャルワーカーとしての社会福祉士配置の必要性を明示していくよう働きかけていくことが求められる。

4 ソーシャルワーカーの養成

（1）現状

ソーシャルワーカーとしての社会福祉士の養成は、数的には4年制大学が多いが、この社会福祉士を養成している教育機関の総数は283校ある。これらの内訳は4年制大学が153校、専修学校が66校、大学院が2校、短期大学が22校、これ以外に厚生労働大臣認可の養成施設が40校である。これらの養成機関のうち215校が加盟し、「社団法人 日本社会福祉士養成校協会」を結成し、社会福祉士養成の推進を図っている。他方、精神保健福祉士の養成は、4年制大学87校、専門学校41校で担われており、社会福祉士と精神保健福祉士の両者を養

成し、両者の国家資格受験資格を出している４年制大学は85校である。

他方、社会福祉士の養成教育を含めつつも、広くソーシャルワーク教育・社会福祉教育をしている大学の組織として「日本社会事業学校連盟」がある。これは社会福祉士を養成する４年制大学135校を含む学校により組織され、幅広くソーシャルワーク教育の推進を図ってきている。これら４年制大学135校の内では、博士課程前期（修士課程を含む）を設置している大学が64校、博士課程後期を設置している大学が36校となっている。これら大学や大学院は急激に増加しており、ここ十年で大学は約3.4倍、博士課程前期は3.2倍、博士課程後期は3倍になっている。

（2）課題

① 広く国民の自立生活支援を担うソーシャルワーカーの質の維持・向上は国民一人ひとりにとっても大きな関心事といえる。これまでの養成実績を継承しながら、さらなる水準の向上をめざし努力していく必要がある。

社会福祉系大学は、文部科学省の大学設置の「例外規定」条項との関わりもあり、ここ10年急速に増大している。しかしながら、その教育水準は、国全体の規制緩和政策を受けた大学設置の認可要件の大幅緩和に伴い、必ずしも望ましい状況にあるものばかりとはいえない。文部科学省は、ソーシャルワーカーとしての社会福祉士、精神保健福祉士が対応する問題の困難さを勘案し、社会福祉教育に関し、教育内容、教育方法、教育条件及び教員組織等の教育水準をより厳格に審査し、社会福祉教育の水準向上を図るよう助言・指導を積極的に行う必要がある。

② ソーシャルワーカー養成機関が質の高い教育を実施していくためには、教育や研究水準について自己点検・自己評価や第三者評価が必要不可欠である。とりわけ、国全体として一定の学校数・学生数の確保ができている４年制大学においては、自己点検・自己評価や第三者評価が不可避の状況にあると言える。同時に、ソーシャルワーカー養成という視点で教育や研究を高めていくことを目的に組織されている「社団法人 日本社会福祉士養成校協会」や「日本社会事業学校連盟」が、公正中立な立場に立ち、ソーシャルワークの研究や教育についての評価機関としての役割を果たすことは組織の目的とも合致しており、そうした活動が期待される。

さらに、個々の機関の評価結果を公に開示していくことまで進めることで、ソーシャルワーカー養成機関全体の教育や研究水準を高めることができ、個性豊かな養成機関づくりにつながっていくことになるといえる。

③ 他方、大学院教育においては、文部科学省の専門職大学院構想にみられるように、研究者養成のみならず、既存の仕組みとは別の高度専門職の養成が求められている。そうした人材を育成することで、社会福祉実践現場でのスーパーバイザーや施設長等の経営・管理にあたる管理職を養成することができる。そのためには、ソーシャルワーク専門職大学院の創設を計画的に進めていかなければならないが、その際には、「日本社会事業学

校連盟」がイニシアチブをとり、専門職大学院の研究と教育の水準をレベルアップさせることが肝要であり、大学院の外部評価機構の体制を整えることが求められる。

この評価については、大学院を高度専門職養成と研究者養成に分離し、それぞれ別の角度から自己点検・自己評価や第三者評価を行うことが求められる。「日本社会事業学校連盟」は外部からの評価者の参画を得て、独立した評価機関としての役割を果たしていくことが期待される。

④ 4年制大学の135校の内で24校は既に社会福祉士の受験資格だけでなく、同時に介護福祉士の国家資格も取得させている。この二つの資格とも、その業務の対象として「日常生活を営むのに支障がある者」を想定しており、その上で、両者の共通のサービス利用者に対して、社会福祉士が相談・助言・指導等に対して、介護福祉士は入浴・排せつ・食事等の介護であり、両者は連携して業務を行ってきている。

今後は、両者が一体的な活動を展開できるように、一定の経験を積んだ介護福祉士資格者が社会福祉士の国家資格受験資格を取得できるように検討することが必要である。これについては、第13期社会福祉・社会保障研究連絡委員会（委員長 一番ヶ瀬康子）が『社会福祉におけるケアワーカー（介護職員）の専門性と資格制度について（意見具申)』（昭和62年3月2日）を出し、その中でケアワーカーとソーシャルワーカーの間では一定の条件を付して相互に資格を互換する途を開くことの必要性を指摘してきた。これらのことを踏まえ、両資格制度間での連続性を確保していく途を開くためにも、国家資格試験制度そのものの検討が必要である。

⑤ 社会福祉の分野においても国際化の影響は大きい。海外におけるNGOの活動上においても、在住外国人の生活問題への支援においてもソーシャルワークは求められており、国際的視点からソーシャルワーク実践のあり方も考える必要がある。現在の社会福祉士は日本国内の資格であり、それも名称独占により事業を行っている。ただ、こうした資格は本来日本だけでなく、他の国々でも通用する資格となっていくことが求められている。

現在、国際ソーシャルワーカー連盟も国際的なソーシャルワーカーの資格基準づくりを始めているが、今後はソーシャルワーカーのグローバルスタンダードづくりが必要となっている。日本においても、社会福祉士や精神保健福祉士のシラバスや国家試験の出題基準を国際的な視点から見直すことが必要である。そのためにも、日本国内のソーシャルワークに関する職能団体や養成機関団体が「国際ソーシャルワーカー連盟」や「国際社会事業学校連盟」に積極的に参加することで、日本のソーシャルワーカーが国際的にも活躍できうる準備を始めなければならない。

5 ソーシャルワーカーの研修

（1）現状

ソーシャルワーカーの職能団体である「日本ソーシャルワーカー協会」、「社団法人 日本社会福祉士会」、「日本精神保健福祉士協会」、「社団法人 日本医療社会事業協会」がそれぞ

れ独自の研修を行うことで、それぞれの専門職のレベルアップを図ってきている。また、それぞれの有資格者が勤務し所属している組織である「全国老人福祉施設協議会」「全国身体障害者施設協議会」「全国児童養護施設協議会」等が、職員に対して独自の研修を実施している。

一方、日本社会福祉士会では、日本医療社会事業協会と連携して、社会福祉士の生涯研修カリキュラムの検討を共同で行い、共同研修プログラムを開始した。今後とも、このような社会福祉士に対する継続的で体系的な研修が実施されていくものと期待できる。

（2）課題

① ソーシャルワークのカバーする領域は多様である。そのため、個々の職能団体が領域別に行う研修だけでなく、組織を超え横断的に生涯研修体制を構築することで、ソーシャルワーク専門職として恒常的に成長していくシステムを作っていくべきである。

ここでは、上記の「日本ソーシャルワーカー協会」、「社団法人 日本社会福祉士会」、「日本精神保健福祉士協会」、「社団法人 日本医療社会事業協会」が協働してその任を果たしていくことを期待したい。

その際に、研修内容については社会福祉士の養成機関の全国組織である「社団法人 日本社会福祉士養成校協会」や「日本社会事業学校連盟」からの支援が不可欠であり、両者の関係を強化していくことが必要である。

② ソーシャルワークの専門性を高めることに意欲をもち、かつそうした専門性を活かせる環境を作り出していくためには、現状の社会福祉士資格制度の上に、専門領域別の上級ソーシャルワーカー（仮称）の認定制度の創設が求められる。既に、第 17 期社会福祉・社会保障研究連絡委員会（委員長 仲村優一）が『社会サービスに関する研究・教育の推進について』（平成 12 年 5 月 29 日）という対外報告で、研修体系としてまとめた、地域を基盤としたジェネリックソーシャルワークと高度・専門分野の専門性の高いスペシフィックソーシャルワーカーの二段階研修体系の枠組を継承していく必要がある。ここではさらに、後者の専門性の高いスペシフィックソーシャルワーカーについては、専門職大学院とも関わらせて上級ソーシャルワーカー（仮称）として資格認定制度（サーティフィケーション）を創設することを提案する。

このような研修システムと資格認定制度（サーティフィケーション）を構築するためには、「社団法人 日本社会福祉士会」等の職能団体、「社団法人 日本社会福祉士養成校協会」や「日本社会事業学校連盟」といった養成機関の団体、「日本社会福祉学会」や「日本社会福祉実践理論学会」といった学会組織が相互に一致協力して進めていくことが不可欠である。

その意味では、第 18 期日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会（委員長大橋謙策）が提案し組織化された「ソーシャルケアサービス従事者研究協議会」はソーシャルワークの職能団体、養成機関団体、日本学術会議社会福祉・社会保障研究連絡委員会に登録している学術団体としての諸学会を横断的に組織化したものであり、この協議会がイニ

シアチブをとり、具体的な協議を進めていく必要がある。

さらには、そうした上級ソーシャルワーカー（仮称）を社会的に受け入れられる体制を確保するために、「ソーシャルケアサービス従事者研究協議会」は、「日本社会福祉施設経営協議会」を始め、多くの施設・団体・協議会との連携が求められる。こうした資格認定制度を導入することにより、スーパーバイザーを育成していくことにつながる。スーパーバイザーは、一方では専門職大学院の創設によって進めていくことができるし、他方では実践現場の経験者からも資格を保持することにより養成していくこともできることになる。

6　まとめ

国民の自立生活を支援する対人援助としてのソーシャルワークは、誰もが生活課題に取り組む力を持った人であるとの確信のもと、一貫して「人と環境との関係に焦点をあてた支援」を実施してきた。一人ひとりが生活する上で、置かれている生活・社会環境に向き合うとき、誰もが多かれ少なかれ支援を必要とする生活課題に出会うであろう。今日、そうした生活課題は個人的な要因や社会的な環境的要因がさまざまに関わりあい益々複雑になってきておりソーシャルワークがその力を発揮することが強く求められている。

こうしたソーシャルワークが基本とする姿勢を裏付けるように、WHOは2001（平成13）年5月に20年ぶりに従来の国際障害分類を国際生活機能分類（ICF）へ改正した。この考え方は1980（昭和55）年の国際障害分類（ICIDH）である、身体的な不全（impairment）を障害の基本に据える考え方を変え、個人的な諸要因と社会的な環境要因を踏まえ、心身機能・構造、活動、参加の側面から健康や障害を同じ次元で規定しようとしている。この国際生活機能分類は障害という課題に向き合う人だけの枠組みではなく、誰もが共有している人間の生活機能の枠組みを提供し、共生社会をめざすソーシャルワークに期待される国民の自立生活支援のあり方を示唆している。

人々の生活や健康を守っていくうえで、ソーシャルワークの社会的使命はきわめて大きい。国際的潮流をも見極め、ソーシャルワーカーの任用や養成・研修を改善、充実することで、人間のウェルビーイングの増進を目指すソーシャルワークが日本社会に定着することを願い、本提案を社会に向けて提示するものである。

【用語の解説】

セーフティネット

セーフティネット（生命・存在・生活の安全網）とは、全ての国民が社会生活を送る上で、脱落することなく、社会の一員として生活できうるよう支える社会システムのことである。社会保障、社会福祉はその中核的なシステムである。

一人ひとりがその生命と存在を守られ、安心して生活できるためには、社会福祉・社会保障等の制度が整えられるとともに、地域の助け合いや支え合いのシステムが構築されることが必要である。しかし、現実には、制度の枠から外れ、また地域で孤立している人々が増加している。またサービスの担い手の多元化と分業化、そして社会サービスのシステムが措置から契約に移行する過程で、利用者の自立した生活を支える最終的な責任が曖昧になっているという指摘も多くなされている。

セーフティネットの推進主体である行政、社会福祉法人等の役割を確認し、住民等の活動との関わりにおいて、ソーシャルワーカーである社会福祉士による具体的なプログラムの開発が急務となっているのである。

ノーマライゼーション

ノーマライゼーションの思想は、1950 年代、デンマークの親の会による知的障害者施設処遇改善運動を契機に提唱され、その後、北欧、北米を中心にその概念が確立されてきた。知的障害のある人に、その社会の市民に提供されている普通の生活条件、生活様式を同等の権利として提供していくこと、すなわち、障害のある人の生活を「ノーマル」にすることを強調するものである。それは、障害のある人が、他の市民と同じように当たり前の生活ができる社会の建設を目標とする考え方でもある。

日本では、1981〔昭和 56〕年の国際障害者年を契機に障害者福祉施策を推進する理念として認識されるようになり、今日では、障害者福祉分野のみならず、広く社会福祉の基本的理念の一つでもある。

ソーシャルインクルージョン

貧困者やホームレス、文化的な相違によって社会において孤立している日本国籍を有しない住民等を社会から排除された人々としてとらえ、共に生き、支え合い、誰もが排除されない社会づくりをめざす概念である。ちなみに、従来ノーマリゼーションの理念を具体化するための概念として「ソーシャルインテグレーション」（社会的統合）が用いられていたが、インテグレーションは、多数に少数を統合するという価値の強制をもたらすという危険性があるとの批判がなされ、多様性を認め合いながら、地域住民が共に築くというプロセスを重視したソーシャルインクルージョンの考え方が強調されてきている。

なお、「社会的な援助を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（平成 12 年 12 月 8 日、厚生省社会援護局長による報告書」に、ソーシャルインクルージョンという概念が取り入れられている。

ウェルビーイング

日本語では「ウェルフェア」も「ウェルビーイング」も「福祉」と訳されている場合が多かった。だが、英語ではその意味は区分され用いられている。ウェルビーイングは個人の人権の尊重を前提に自己実現の促進を目的とした積極的でより権利性の強い意味合いを含んだものとして理解されている。ウェルフェアは、その前史として、貧困対策としての救貧的、慈恵的イメージを伴ってきた。

ウェルビーイング（well-being）は，1946〔昭和 21〕年世界保健機構（WHO）憲法草案の中にも登場している。Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absent of disease or infirmity. このウェルビーイングを「安寧」「良好な状態」「福祉」などと訳し用いてきた。さらに、国連国際家族年や国連子どもの権利条約のキーワードとして注目された。

最近では、国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW: International Federation of Social Workers）は、2000（平成 12）年のモントリオール大会で、ソーシャルワークを再定義し、「ソーシャルワーク専門職は、ウェルビーイングの状態を高めることを目指す。」としている。

社会福祉士と精神保健福祉士

共にソーシャルワーク業務を担う専門職として、以下の法律でその資格が規定されている。社会福祉士は、社会福祉士及び介護福祉士法（1987〔昭和 62〕年）で、「専門的知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により、日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行なうことを業とする者」（法第２条第１項）とある。また、精神保健福祉士は、精神保健福祉士法（1997〔平成５〕年）で、「精神障害者の保健及び福祉に関する専門的知識及び技術をもって、精神病院その他の医療施設において精神障害者の医療を受け、又は精神障害者の社会復帰の促進を図ることを目的とする施設を利用している者の社会復帰に関する相談に応じ、助言、指導、日常生活への適応のために必要な訓練その他の援助を行なうことを業とする者をいう」（法第２条定義）とある。

グローバルスタンダード

さまざまな活動母体が国枠を超えて国際的に活動しようとするとき、合理的な選択やリスクを最小限にしようとするなどの働きが起きてくる。その際、基準化したルールなどが必要とされる国際的に認められた基準をいう。近年、社会サービスの質の向上をめざして導入された第三者評価にみられるように、ISO（国際標準化機構）など公的な機関に正式に認められることでその承認をえていくという方法がみられる。

WHO の新しい障害定義

WHO の障害分類が注目されたのは、国際障害者年（1981〔昭和 56〕年）を期に提案された国際障害分類（ICIDH：International Classification of Impairments, Disabilities, and

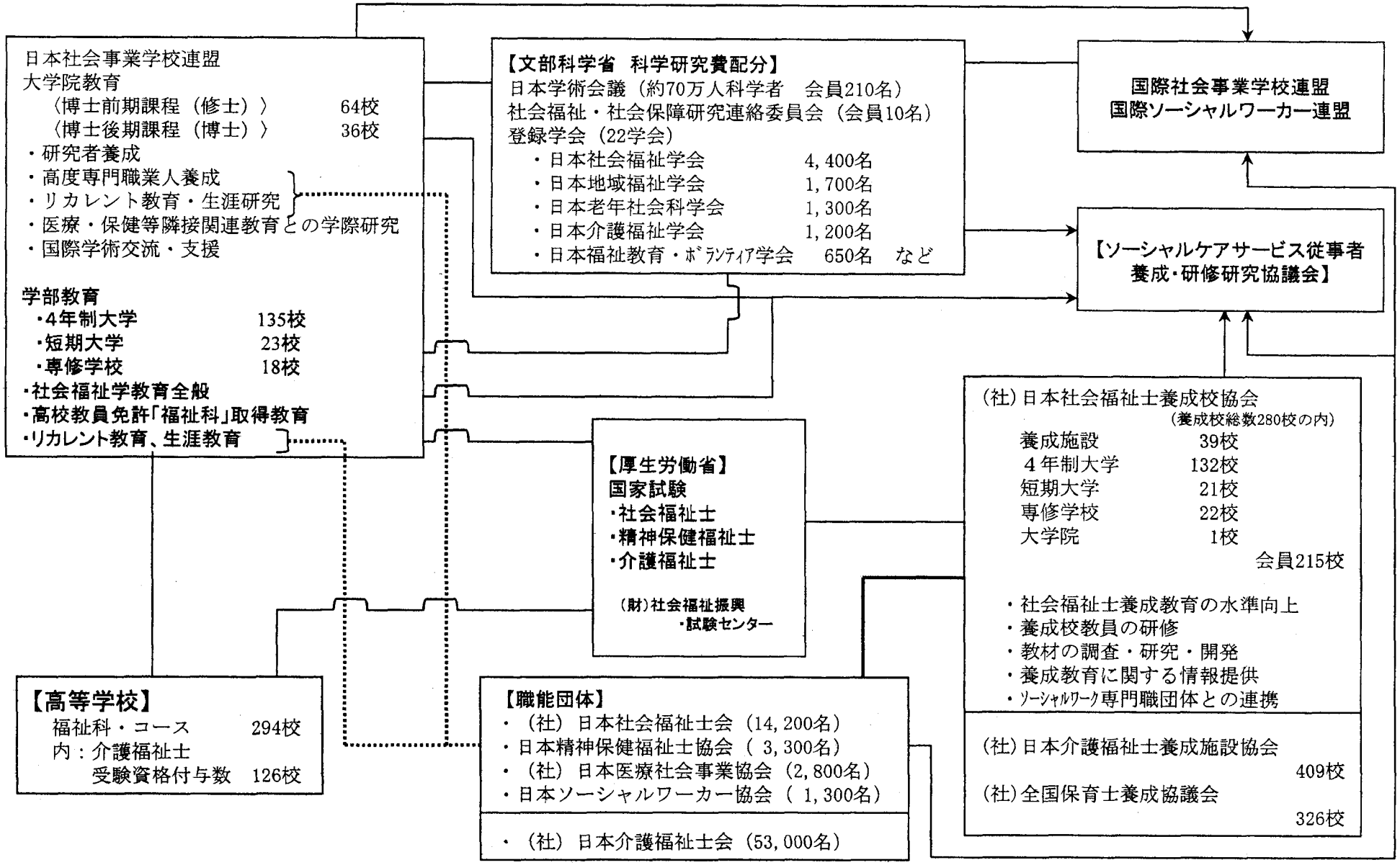
Handicaps）である。今回の提案も国際疾病分類の補助分類として位置づけられていることに変わりはない。その提案と同時に、国際的にその定義をめぐって関係者によって検討を重ね、今回は、それらを踏まえての提案である。

2001 年 5 月の国連総会で国際生活機能分類（ICF: International Classification of Functioning, Disability, and Health）として新しい提案が承認された。これまでの分類と異なり、障害のある人に限定するものでなく、全ての人に関する分類である。しかし、保険、社会保障、労働、教育、経済、社会政策、立法、環境整備などの領域にも応用できるとしている。

その目的が「健康状況と健康関連状況を示すにあたって、統一的で標準的な言語と概念的枠組みを提供すること」とあるように、健康分類および健康関連分類である。これらが、身体、個人、社会という視点から①心身機能構造（body functions and structure）と②活動（activity）と参加（participation）の基本リストに分けられ、その人にとっての生活機能（functioning）という肯定的側面と機能障害、活動制限、参加の制約という否定的側面を包括的に捉えようとするものである。

また、一方、[生活機能と障害（disability)] の要素と相互に影響しあう背景要因（環境因子と個人因子）を位置づけている。個人因子は文化・社会の相違の影響が強く分類しがたいとされ、環境因子についてのみ物理的環境、社会的環境、人々の社会的態度などに要素化されている。

参考資料1-1
日本における社会福祉学教育研究の構造図



添付資料Ⅱ

社会福祉士任用の現状と可能性

No. 1

分野	機関・施設		職名	条件	年月日	根拠・関連	業務・通知等の内容	法令名	条項
行政	福祉事務所			社会福祉主事	S26.3.29.	法律第45号	福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、・・・　一　指導監督を行う所員　二　現業を行う所員　三　事務を行う所員	社会福祉法	第15条
			所長	社会福祉主事	S43.4.19.	社第193号	・・・福祉事務所における生活保護の決定及び実施並びにこれらに付随する事務	生活保護指導員制度の運営について	別紙　二　生活保護指導職員の任務
			課長	社会福祉主事	S43.4.19.	社第193号	・・・福祉事務所における生活保護の決定及び実施並びにこれらに付随する事務	生活保護指導員制度の運営について	別紙　二　生活保護指導職員の任務
			査察指導員	社会福祉主事	S28.2.11.	社乙発第15号	・・・・又指導員、現業員は必ず社会福祉主事でなければならないことは法の明記する処である・・・	福祉事務所の整備・運営について	2　職員の充足と訓練について
			身体障害者福祉司	社会福祉主事	S24.12.26.	法律第283号	身体障害社福祉司は、事務吏員又は技術吏員とし、・・・任用しなければならない。　一　社会福祉法に定める社会福祉主事たる資格を有する者であって、身体障害者の更生援護その他その福祉に関する事業に二年以上従事した経験を有するもの	身体障害者福祉法	第12条
			知的障害者福祉司	社会福祉主事	S35.3.31.	法律第37号	知的障害者福祉司は、事務吏員又は技術吏員とし、次の各号のいずれかに該当する者のうちから、任用しなければならない。　一　社会福祉法に定める社会福祉主事たる資格を有する者であって、知的障害者の福祉に関する事業に二年以上従事した経験を有するもの	知的障害者福祉法	第11条
			老人福祉指導主事		S38.7.29.	社発第513号	法第6条に規定する老人福祉の業務を行う・・・・老人福祉行政の第一線機関の中核として重要な機能を果たす・・・	老人福祉法の施行に伴う実施体制の整備について	—
					S38.7.11.	法律第133号	市及び福祉事務所を設置する町村は、・・・・社会福祉主事を置かなければならない。	老人福祉法	第6条
							都道府県は、その設置する福祉事務所に、福祉事務所長の指揮監督を受けて、主として前条第一項第一号に掲げる業務のうち専門的技術を必要とするものを行う所員として、社会福祉主事を置くことができる。	老人福祉法	第7条
			家庭相談員	社会福祉主事	S39.4.22.	発児第92号	都道府県又は市町村の非常勤職員で、人格円満で、社会的信望があり、健康で、家庭児童福祉の増進に熱意をもち、・・・・	家庭児童相談室の設置運営について	家庭児童相談室設置運営要綱　第六　職員の資格　二　家庭相談員
					S39.4.22.	児発第360号	・・家庭児童福祉関係専門職員として、家庭児童福祉の業務に従事する社会福祉主事及び家庭相談員を配置する・・	家庭児童相談室の設置運営について	第三　職員
			家庭児童福祉主事		S45.4.9.	社庶第74号	家庭児童相談室は、福祉課に所属し、家庭児童福祉主事及び家庭相談員は、福祉課長の指導監督を受けるものとする。	福祉事務所における福祉五法の実施体制の整備について	福祉事務所標準組織図の説明
			母子自立支援員		S39.7.1.	法律第129号	2　母子自立支援員は、この法律の施行に関し、主として次の業務を行うものとする。一　配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び寡婦に対し、相談に応じ、その自立に必要な情報提供及び指導を行うこと。	母子及び寡婦福祉法	第8条第2項
	児童相談所								
			所長	社会福祉士	S22.12.12.	法律第164号	所長は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならない。　一　医師・　二　・　二の二　社会福祉士	児童福祉法	第16条の2
			児童福祉司	社会福祉士	S22.12.12.	法律第164号	都道府県は、児童相談所に、事務吏員又は技術吏員であって次の各号・・・児童の福祉に関する事務をつかさどるもの（以下「児童福祉司」という）を置かなければならない。	児童福祉法	第11条
					H12.5.24.	法律第82号	当該児童の保護者の指導についての意見	児童虐待防止法	第13条
	保健所								
			精神保健福祉相談員	精神保健福祉士	S25.5.1.	法律第123号	精神保健福祉士その他政令で定める資格を有する者	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律	第48条の2
	身体障害者更生相談所								
			所長		H5.3.31.	社援更第107号	（ア）社会福祉事業に従事する者として五年以上　（イ）身体障害者福祉司として3年以上（ウ）医師、心理判定員又は職能判定員　（エ）その他	身体障害者更生相談所の設置及び運営について	（二）職員の資格
			ケースワーカー	社会福祉士			（ア）身体障害福祉司、社会福祉士又は社会福祉主事の資格を有する者		
			心理判定員、職能判定員	社会福祉士			イ　心理判定員、職能判定員は、次の各号のいずれかに該当する者であること。　（ア）社会福祉士の資格を有する者		
	知的障害者更生相談所								
			所長		S35.6.17.	社発第380号	イ　社会福祉事業従事者として五年以上その職務を行い、必要な学識経験を有する者　ロ　医師・・・　ハ　知的障害者福祉司として三年以上勤務した者　二　準ずるもの・・・	知的障害者更生相談所の設置及び運営について	五　職員の資格
			ケースワーカー				イ　知的障害者福祉司又は社会福祉主事の資格を有する者		
			心理判定員、職能判定員				ロ　知的障害者福祉司その他社会福祉事業従事者として二年以上その職務を行ない前号に準ずる学識経験を有すると認められる者		
精神障害	地域生活支援センター						地域の精神保健及び精神障害者の福祉に関する各般の問題につき、精神障害者からの相談に応じ、必要な指導及び助言を行う	精神保健及び精神障害者社福祉に関する法律	第50条の二の6
保護	救護・更生施設、授産施設、宿所提供施設								
			施設長		S41.7.1.	厚生省令第18号	社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者若しくは社会福祉事業に、2年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者	救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する最低基準	第5条
			生活指導員	社会福祉主事			社会福祉法第18条各ごうのいずれかに該当する者又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者		第5条の2
					S41.12.15.	社施第335号	「同等以上の能力を有すると認められる者」とは、社会福祉施設等に勤務し又は勤務したことのある者、国又は地方公共団体において社会福祉に関する業務に携わったことのある者等・・・	救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する最低基準の施行について	第一　一般的事項　四　職員の資格要件

分野	機関・施設		職名	条件	年月日	根拠・関連	業務・通知等の内容	法令名	条項
児童	児童養護施設		施設長		S23.12.29.	厚生省令第63号	健全な心身を有し、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者	児童福祉施設最低基準	第7条
			児童指導員				一　地方厚生局長の指定する児童自立支援専門員を養成する学校		第43条
							・生活指導は、児童の自主性を尊重し、基本的生活習慣を確立するとともに豊かな人間性及び社会性を養い、児童の自立を支援する		第44条
	母子生活支援施設								
			施設長				健全な心身を有し、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者	児童福祉施設最低基準	第7条
			母子指導員				・・・一　地方厚生局長の指定する児童自立支援専門員を養成する学校・・・		第28条
							・・生活指導は、個々の母子の家庭生活及び稼動の状況に応じ、就労、家庭生活及び児童の養育に関する相談及び助言を行う等・・・		第29条
	児童自立支援施設								
					S23.12.29.	厚生省令第63号	・・・一　児童自立支援専門員の職にあった者等児童自立支援事業に五年以上従事した者	児童福祉施設最低基準	第81条
			児童自立生活支援員				・・・一　地方厚生局長の指定する児童自立支援専門員を養成する学校・・・		第82条
			児童生活支援員	保育士			児童自立支援施設における生活指導及び職業指導は、すべて児童がその適性及び能力に応じて、自立した社会人として健全な社会生活を営んでいくことができるよう支援する		第83条
	児童厚生施設								
			施設長		S23.12.29.	厚生省令第63号	健全な心身を有し、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者	児童福祉施設最低基準	第7条
			児童の遊びを指導する者	母子指導員			児童厚生施設には、児童のあそびを指導する者を置かなければならない。		第38条
							・・・児童の自主性、社会性及び創造生を高め、もって地域における健全育成活動の助長を図る・・・		第39条
	地域生活支援		コーディネーター	社会福祉士	H8.5.10.	児障第25号	在宅福祉を担当する職員(以下「コーディネーター」という。)は、常勤とし、地域生活支援事業の業務に専任すること。したがって、施設の業務は行わないものであること。なお、コーディネーターは、児童指導員、生活指導員、社会福祉士等の資格を有するものであって、障害児(者)の処遇の業務について実務経験を5年以上有し、各種福祉施策に熟知していることが望ましい。	障害児(者)地域療育等支援事業の取り扱いについて	ウ　地域生活支援事業　(ア)　担当する職員について
身体障害	身体障害者更生援護施設等								
			施設長	社会福祉主事	S60.1.22.	社更第4号	施設長は、医師、各施設の入所対象者にかかる分野に関する特殊教育諸学校の長であった者、同分野に係る特殊教育教員免状を有する者であって三年以上同分野における福祉、教育の経験を有する者、身体障害者福祉司若しくは社会福祉主事として五年以上勤務した者又はこれに準ずる者とする。	身体障害者更生施設等の設備及び運営について	(別紙)第一一　職員
							社会福祉主事の資格を有する者若しくは、社会福祉事業に二年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者	身体障害者更生施設等の設備及び運営について	(別紙)第三章　身体障害者療護施設　第五　職員　二
		身体障害者更生施設、身体障害者授産施設		社会福祉主事	H12.3.30.	厚生省令第54号	医師、特殊教育諸学校(盲学校、聾学校又は養護学校)の長であった者、特殊教育諸学校の教育職員の免許状を有する者であって当該分野における3年以上の福祉若しくは教育の経験を有する者、身体障害者福祉士若しくは社会福祉主事として5年以上勤務した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者	身体障害者更生援護施設等の設備・運営の基準	
		身体障害者療護施設		社会福祉主事			社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者若しくは社会福祉事業に、2年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者		第21条
		舗装具製作施設					社会福祉事業に5年以上従事した者又は補装具製作施設の施設長として必要な学識経験を有する者		第42条
		点字図書館					司書として3年以上勤務した者、社会福祉事業に5年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者		第46条
		点字出版施設					社会福祉事業に5年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者		第46条の2
		身体障害者小規模通所授産施設					身体障害者の福祉の増進に熱意を有し、身体障害者小規模通所授産施設を適切に運営する能力を有する者		第32条第8項
		身体障害者福祉ホーム	管理人				身体障害者の福祉の増進に熱意を有し、身体障害者福祉ホームを適切に運営する能力を有する者		第28条
		内部障害者厚生施設	生活指導員	社会福祉主事	H12.6.13.	障第464号	内部障害者厚生施設における生活指導は、日常生活を正しく指導することによって健康管理及び職業訓練を効果あるようにし、かつ、長期の療養後における社会生活復帰のための精神訓練と教養の補充を行うと共に、入所中の生活を適切かつ豊かに送らせる・・・	身体障害者更生援護施設の設備及び運営について	第5節の5
		身体障害者福祉ホーム			S60.1.22.	社更第4号	生活指導員は、社会福祉主事の資格を有する者又は、社会福祉事業に二年以上従事した者又はこれらと同等以上の能力を有すると認められる者でなければならない。	身体障害者更生援護施設の設備及び運営について	(別紙)第三章　身体障害者療護施設　第五　職員　三
					H12.3.30.	厚生省令第54号	社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者	身体障害者更生援護施設の設備及び運営に関する基準	第21条の2
			ケースワーカー	社会福祉主事	S60.1.22.	社更第4号	ケースワーカーは、身体障害者福祉司又は社会福祉主事の資格を有する者でなければ成らないこと.	身体障害者更生援護施設の設備及び運営について	(別紙)第六　内部障害者更生施設　七　職員　(三)

社会福祉士任用の現状と可能性

No. 3

分野	機関・施設		職名	条件	年月日	根拠・関連	業務・通知等の内容	法令名	条項
知的障害	知的障害者援護施設等								
		知的障害者更生施設、授産施設、通勤寮	施設長／寮長		H2.2.19.	厚生省令第57号	1．社会福祉事業に5年以上従事した者であって、施設を運営するのに適切であると認められる者　2．精神保健に関して相当の学識経験を有する医師　3．前2号に掲げる者と同等以上の学識経験を有すると認められる者	知的障害社援護施設の設備及び運営に関する基準	第12条
			生活指導員				学校教育法に基づく大学において、心理学、教育学又は社会学を修めて卒業した者		第7条の5
		知的障害者福祉ホーム	管理人				知的障害者福祉の増進に熱意を有し、福祉ホームを適切に管理運営する能力を有する者		第33条
		知的障害者小規模通所授産施設	施設長				知的障害者の福祉の増進に熱意を有し、小規模通所授産施設を適切に運営する能力を有する者		第21条
	知的障害者生活支援事業								
			生活支援ワーカー	社会福祉士	H3.9.19.	児障第28号	（2）　生活支援ワーカーは、知的障害者福祉司、生活指導員、児童指導員、社会福祉士の資格を有するものであって、知的障害者（児）処遇の業務についての実務の経験を5年以上有することが望ましいこと。	知的障害者生活支援事業の取り扱いについて	2　職員の配置について
地域福祉	社会福祉協議会								
			福祉活動指導員	社会福祉士	H6.9.30.	発社援第300号	・・・人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に理解と熱意を有し、社会的信望がある者で、社会福祉士又は社会福祉事業法第18条に規定する社会福祉主事の任用資格を有する者・・・	社会福祉協議会活動の強化について	5　任用資格　②福祉活動指導員
			企画指導員	社会福祉士	H6.9.30.	発社援第300号	・・・人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に理解と熱意を有し、社会的信望がある者で、社会福祉士又は社会福祉事業法第18条に規定する社会福祉主事の任用資格を有する者・・・	社会福祉協議会活動の強化について	5　任用資格　①企画指導員
					H13.8.10.	社援発第1391号	（1）　本事業の実施に当たっては、必要な相談員等を置くこと。	地域福祉推進事業の実施について　地域福祉推進事業実施要綱　ボランティア振興事業実	5　職員等の配置
			地域福祉活動コーディネーター	社会福祉士			地域福祉活動コーディネーターは、地域福祉の推進に理解と熱意を有し、社会福祉士の資格を有する者又は社会福祉主事の任用資格を有し相談援助の業務に相当の経験を有する者をもって充てる。	ふれあいのまちづくり事業実施要領	（1）　地域福祉活動コーディネーターの配置
			福祉活動専門員	社会福祉士	H6.9.30.	発社援第300号	・・・人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に理解と熱意を有し、社会的信望がある者で、社会福祉士又は社会福祉事業法第18条に規定する社会福祉主事の任用資格を有する者・・・	社会福祉協議会活動の強化について	5　任用資格　③福祉活動専門員
	証明事務		要介護状態の事実	社会福祉士	H7.9.29.	職発第696号／婦発第277号	・・・「証明することができる書類」・・・・④　要介護状態の事実　医師、保健婦、看護婦、准看護婦、理学療法士、作業療法士、社会福祉士又は介護福祉士が交付する別添の基準に係る事実を証明する書類	育児休業等に関する法律の一部を改正する法律の施行(第2次施行分）について	（4）　則第22条第2項の「証明することができる書類」として利用可能な書類の例
	苦情解決		第三者委員	社会福祉士	H12.6.7.	児発第574号／社援第1351号／障第451号	○　第三者委員の要件　ア　苦情解決を円滑・円満に図ることができる者であること。　イ　世間からの信頼性を有する者であること。　(例示)　評議員(理事を除く)、監事又は監査役、社会福祉士、民生委員・児童委員、大学教授、弁護士など	社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について	2　苦情解決体制（3）　第三者委員
	生活支援		常勤職員	社会福祉士	H8.5.10.	社援更第133号	（1）生活支援事業を行うため、アヌはイのいずれかに該当する者を一名常勤（専従）で配置するものとする。　ア　社会福祉士等のソーシャルワーカーで障害者の相談・援助業務の経験がある者	市町村障害者生活支援事業の実施について	5　職員配置等
	福祉用具		職員	社会福祉士	H6.10.21.	社援更第284号／老振第80号	（1）職員については、次の職員を適切に配置すること。　ア　理学療法士、作業療法士、保健婦、看護婦、社会福祉士、介護福祉士、義肢装具士、一定の研修を受けた者等、福祉用具に関する専門的知識を有する者	民間事業者による福祉用具貸貸サービス及び福祉用具販売サービスのガイドラインについて	福祉用具貸貸ガイドライン　2　職員に関する事項　および販売ガイドライン
老人	老人福祉施設（養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム）								
			施設長		S47.2.26.	社老第17号	1．社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者	軽費老人ホームの設備及び運営について	
					H11.3.31.	厚生省令第46号	1．社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者	特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準について	第5条
					S41.7.1.	厚生省令第19号	1．社会福祉法第19条第1項各号のいずれかに該当する者	養護老人ホームの設備及び運営に関する基準	第5条
			生活相談員	社会福祉主事			社会福祉法第18条各ごうのいずれかに該当する者又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者		第5条の2
					S41.12.16.	社老第149号	「同等以上の能力を有すると認められる者」とは、社会福祉施設等に勤務し又は勤務したことのある者、国又は地方公共団体において社会福祉に関する業務に携わったことのある者等・・・	養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準の施行について	第一　一般的事項　4　職員の資格要件
					S47.2.26.	社老第17号	次の基準による職員を置くものとすること。	軽費老人ホームの設備及び運営について	5　職員　(1)職員数
	在宅介護支援センター								
			所長						
			ソーシャルワーカー	社会福祉士	S51.5.21.	社老第28号	・・・次に掲げる職種の職員を常勤で配置する・・・なお、職員の配置にあたっては、福祉関係職種と保健医療関係職種を組み合わせて配置するものとする。　①社会福祉士等のソーシャルワーカー又は保健婦一人	在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について	別添4の2　1　在宅介護支援センター運営事業　（8）職員の配置等

社会福祉士任用の現状と可能性

No. 4

分野	機関・施設		職名	条件	年月日	根拠・関連	業務・通知等の内容	法令名	条項
介護保険	居宅介護支援		管理者		H11.3.31.	厚生省令第38号	1．管理者がその管理する指定居宅介護支援事業所の介護支援専門員の職務に従事する場合	指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準について	第3条
			介護支援専門員	介護支援専門員	H10.4.10.	厚生省令第53号	・・・社会福祉法第19条第１項各号のいずれかに該当するもの又は相談援助の業務に関する基礎的な研修を修了する等により相談援助の業務を行うために必要な知識及び技能を修得ものと認められるもの・・	介護支援専門員に関する省令	第１１条
					H11.7.29.	老企第22号	指定居宅介護支援事業者は、指定居宅介護支援事業所に介護支援専門員を置かなければならない・・・	指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準について	二　人員に関する基準
	指定介護老人福祉施設			介護支援専門員	H12.3.17.	老企第43号	介護支援専門員については、その業務に専ら従事する常勤の者を一人以上配置するものとする。・・・	指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準について	第二　人員に関する基準　四
	介護老人保健施設			介護支援専門員	H12.3.17.	老企第44号	介護支援専門員については、その業務に専ら従事する常勤の者を一人以上配置するものとする。・・・	介護老人保健施設の人員、施設及び設備並びに運営に関する基準について	第二　人員に関する基準　六
	指定介護療養型医療施設			介護支援専門員	H12.3.17.	老企第45号	介護支援専門員については、その業務に専ら従事する常勤の者を一人以上配置するものとする。・・・	指定介護療養型医療施設の人員、設備及び運営に関する基準について	第三　人員に関する基準・設備に関する基準　一　人員に関する基準　(四)

［備考］　社会福祉法施行規則(昭和26年6月21日厚生省令第28号)
(法第19条第1項第4号に規定する厚生労働省令で定める者)　　1、社会福祉士　　2、精神保健福祉

CIVIL AFFAIRS HANDBOOK

JAPAN

SECTION 16: PUBLIC WELFARE

HEADQUARTERS, ARMY SERVICE FORCES • 29 JULY 1944

RESTRICTED. *DISSEMINATION OF RESTRICTED MATTER.*—The information contained in restricted documents and the essential characteristics of restricted material may be given to any person known to be in the service of the United States and to persons of undoubted loyalty and discretion who are cooperating in Government work, but will not be communicated to the public or to the press except by authorized military public relations agencies. (See also par. 23b, AR 380-5, 15 Mar 1944.)

I. INTRODUCTION

A. DEVELOPMENT

Relief work in Japan prior to the Tokugawa period (1603) was carried on by the voluntary charity of the emperors; the occasional "mercy" (jihi) of Buddhist monks; the custom of mutual support by members of the same family (the family system); and the traditional spirit of mutual help among neighbors. This was adequate to the needs of the times, for society was then essentially agricultural, simple, self-sufficient, and stable.

During the Tokugawa period (1603-1867) Japan was a tight little feudal society. The only class recognized as worthy of official consideration was the military (shizoku). Commoners (heimin) were looked upon as fit only to serve the warriors and were otherwise unworthy of official notice. The ruling class hedged the commoners about with strict sumptuary laws that prescribed in detail every aspect of their lives, and kept them in their place, geographically and socially, serving faithfully the interests of the overlords.

Necessary relief of the commoners in times of hardship and disaster was provided by the commoners themselves, through the smallest unit of local government, the gonin-gumi (five family groups) composed of clusters of five households living close together and responsible for helping each other in time of need. The famines and rice riots that occurred all over the country throughout the 18th and into the 19th century were evidence of the fact that this simple arrangement of mutual help through the gonin-gumi was no longer adequate to protect the people against the economic strains of the times.

Through exorbitant rents and taxes the military class continued to exploit the farmers. They became more and more poor, and the gulf between the rich and poor widened. The size of the population, ever threatening to surpass the means of subsistence, had to be held down by the peasants themselves, through the widespread practice of infanticide and abortion.

After the Restoration in 1868, Japan was so busy catching up with the rest of the world in her race to build a modern industry and army that she had little time to pay attention to the social problems that accompanied her new industrialism. In feudal times, when the farming classes were denied freedom of movement from place to place, this disregard of social welfare by the State was possible without disastrous results to the people. With the rise of cities, the workers were frequently cut off from their family origins and were exposed to the vicissitudes of an industrialized

ているものである」と述べている。小山進次郎編著『改訂増補生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、一九五一年）一五頁。

(3) 被救済権の法的根拠たる日本国憲法第二五条の起源については本稿で詳しく触れる余裕はない。ただしここで確認しておかなければならないのは、第一項は憲法制定議会における森戸辰男、黒田寿男ら社会党代議士の主張によって盛り込まれたものでワイマール憲法やアントン・メンガーの全労働収益権説などドイツの理念が強く反映しており、第二項はマッカーサー草案にあり、アメリカの経験が強く反映していたという点である。

第一項の起源についてはさしあたり次の文献を参照されたい。森戸辰男『思想の遍歴』下、春秋社、三八四頁および三二一～三三九頁。佐藤功「憲法第二十五条の由来」『社会保険時報』第二四巻第七号、一九五〇年、一～八頁。古関彰一『新憲法の誕生』中央公論社、一九八九年、三〇～四三頁。中村睦男「生存権」中村・永井編著『生存権・教育権』法律文化社、一九八九年、三〇～三七頁。

第二項の起源については古関彰一前掲一〇七～一一一および一二四～八頁などを参照。古関氏によると人権条項はGHQ民政局員ベアタ・シロタが担当したという。ただし第二五条（マッカーサー草案第二三条）を誰が提案したものかは確認できていない。筆者の調査によるとGHQ公衆衛生福祉局長クロフォード・サムスが、親しかった民政局長コートニー・ホイットニーから相談を受けて起草をしたという。一九九一年九月九日サムスに対する筆者の聞き取り、およびタタラ論文（後掲）四〇二頁による。

(4) かかる戦前期の評価が生まれるのは一九四六年七月の第九十回帝国議会衆議院における生活保護法案委員会の論戦の頃からであり、同年九月六日の民生委員令発令の際の厚生次官通牒で政府の「公式の」歴史評価となった。

(5) 〈公益主義〉の提唱者は吉田久一氏によると内務省衛生局の官僚であった窪田静太郎であるという。吉田久一『日本社会福祉思想史―吉田久一著作集1』川島書店、一九八九年、三八五～七頁。窪田自身の〈公益主義〉の定義は「早く治癒せしめて働かす方が社会の利益なり」という思想である。窪田「貧民救済制度意見」（一八九九年）日本社会事業大学『窪田静太郎論集』一五五頁。

(6) 名誉職裁量体制とは筆者の造語であるが、①公から「人格」「常識」「同情心」を兼ね備えた者と認知を受けた地域の中小名望家が、②「皇室の御仁慈」を奉戴し、③救済決定の裁量権を掌握することにより、貧民の生活指導を通じた救済を行う体制を意味している。

(7) Toshio Tatara, "1400 Years of Japanese Social Work from Its Origins through the Allied Occupation, 552-1952." A Dissertation Submitted to the Graduate School of Social Research, Bryn Mawr College, 1975. 以下『タタラ論文』と略称することがある。

(8) Tatara, *ibid.*, p. 281.

(9) Tatara, *ibid.*, p. 295. ここに掲げた一連の文書、指令については本文中で詳しく分析する。

(10) ハンドブックについては Tatara, *ibid.*, p. 304 で触れられているが、分析は加えられていない。

(11) 石田雄「日本における福祉観念の特質」東大社研編『福祉国家』、第四巻東大出版会、一九八四年、四五頁を参照（のち加筆補正され「福祉観念の比較政治文化的特質」同著『日本の政治と言葉（上）――「自由」と「福祉」――』東京大学出版会、一九八九年に転載）。これは Toshio Tatara, "The Allied Occupation and Japanese Public Welfare: An Overview of SCAP Activities during the Early Phase", in Thomas W. Burkman (ed.), "The Occupation of Japan: Education and Social Reform", The MacArthur Memorial, 1980, p. 321. より引用されている。

(12) Tatara, "1400 Years……", *op. cit.*, p. 373. これはタタラ氏がサムス局長および葛西嘉資社会局長からの聞き取りに基づいてそのように判断したようである。Tatara, *ibid.*, p. 346. 葛西は占領初期に「サムズの下にバウタースというのがいたんだが、彼は純然たる職業軍人ですよ」と述べており、これが「歴史的事実」として定着してしまっている。「葛西嘉資氏の〝証言〟」次注文献二七八頁。だが本論で明らかにするごとくこれは事実に反する。

(13) 社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』（一九七八年）、以下『占領期福祉報告書』と略す。

(14) 石田前掲。その他、タタラ論文以前の占領期公的扶助制度研究として、次の研究がある。坂寄俊雄「生活保護の時代――終戦より講話条約締結まで――」『講座社会保障』第二巻、至誠堂、一九六〇年、九七～一二〇頁。木田徹郎・仲村優一「戦後における公的扶助制度の展開(一)(二)」『日本の救貧制度』第七、八編。岸勇「戦後日本の公的扶助(一)」日本福祉大学『研究紀要』第一三号、一九六八年。タタラ論文以後で、本文で取り上げたものの他次の研究がある。高沢武司「敗戦と戦後社会福祉の成立」右田、高沢、古川編『社会福祉の歴史』有斐閣、一九七七年。また、これまでの研究史を整理した論考として田多英範「生活保護制度の確立」横山・田多編『日本社会保障の歴史』学文社、一九九一年を参照。

of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family from the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.

Article XXIV. In all spheres of life, laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy.

Free, universal and compulsory education shall be established.

The exploitation of children shall be prohibited.

The public health shall be promoted.

Social security shall be provided.

Standards for working conditions, wages and hours shall be fixed.

Article XXV. All men have the right to work.

Article XXVI. The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.

Article XXVII. The right to own property is inviolable, but property rights shall be defined by law, in conformity with the public welfare.

Article XXVIII. The ultimate fee to the land and to all natural resources reposes in the State as the collective representative of the people. Land and other natural resources are subject to the right of the State to take them, upon just compensation therefor, for the purpose of securing and promoting the conservation, development, utilization and control thereof.

Article XXIX. Ownership of property imposes obligations. Its use shall be in the public good. Private property may be taken by the State for public use upon just compensation therefor.

Article XXX. No person shall be apprehended except upon

田中英夫他編
『日本国憲法制定の過程 I』有斐閣, 1972 [No. 14]
1946.2.13. マッカーサー草案.
ロウスト執筆と思われる

第 24 条 法律は，生活のすべての面につき，社会の福祉並びに自由，正義および民主主義の増進と伸張を目指すべきである。

無償の普通義務教育を設けなければならない。

児童の搾取は，これを禁止する。

公衆衛生は，改善されなければならない。

社会保障を設けなければならない。

勤労条件，賃金および就業時間について，基準を定めなければならない。

第 25 条 すべての人は，勤労の権利を有する。

第 26 条 勤労者の団結する権利および団体交渉その他の団体行動をする権利は，これを保障する。

第 27 条 財産を所有する権利は，不可侵とするが，財産権の内容は，公共の福祉に適合するように，法律でこれを定める。

第 28 条 土地および一切の天然資源に対する終局的権原は，国民全体の代表としての資格での国に存する。土地その他の天然資源は，国が，正当な補償を支払い，その保存，開発，利用および規制を確保し増進するために，これを収用する場合には，このような国の権利に服せしめられるものとする。

第 29 条 財産の所有は，義務を課する。財産権の行使は，公共の利益にならなければならない。国は，正当な補償の下に，私有財産を公共のために用いることができる。

古関彰一『新憲法の誕生』中央公論、1989

る基本的な考え方を知る機会を得ていたのである。

一一月五日の憲法研究会の最初の集まりには高野、鈴木、室伏の他に、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄らが参加した。回を重ねるごとに鈴木義男、今中次麿、木村禧八郎が参加したことはあるが、前記メンバーが主要なメンバーであった。その中でも鈴木がただ一人の憲法学者――といっても当時はのちに述べるごとく法学界ではとても「学者」にはほど遠い在野の人間にすぎなかったのであるが――だったこともあり、主要中の主要メンバーであった。

鈴木はノーマンに会った直後の一〇月二日の日記に「憲法改正の原稿を書く」[12]と記し、一五日には同盟通信（現在の共同通信）の取材を受け、一八日には『東京新聞』に「憲法の何処を改むべきか」とのインタービュー記事を載せている。近衛・佐々木の改憲作業が進むのをにらんだ行動と思われるが、鈴木は当時にあっては珍しく実践的な憲法学者であった。それは鈴木の半生と切り離し難く結びついているように思える。

憲法研究会の人々

鈴木は一九〇四年福島県に生れ、旧制二高から哲学者にならんと西田幾多郎らのいる京都大学文学部に進むが、マルクス主義に関心を深め、「京大社会科学研究会」（社研）に加入し、無産者教育に携わる。ほどなく経済学部に転部し、運動をつづけるうちに、治安維持法（一九二五年）適用第一号事件としての「学連事件」に連座し、有罪となり京大を退学する。

獄中で鈴木は国家学に関心を深め、出獄とともに憲法の歴史的研究に没頭し、二〇歳代でフランス、ドイツ、日本の憲法史を批判的に検討した『憲法の歴史的研究』（一九三三年）を上梓。以後憲法史、比較憲法史を中心に研究をすすめるが、『現代憲政の諸問題』（一九三七年）で出版法違反に問われ、以後、『自由民権・憲法発布』（一九三九年）など自由民権運動の研究をつづけて敗戦を迎える。[13]この間大学に職を得ることなく、まったくの在野の研究者にすぎなかった。

鈴木にとって敗戦とは、単なる言論の自由の回復にとどまらず、自らの批判の対象である明治憲法の改正を実践に移す好機であり、しかもそれが解釈学でなく憲法史とくに自由民権期の私擬憲法の研究者であったことから、敗戦の持つ歴史的意味が定まっていたといえる。

このような経歴をもつ鈴木はたしかに高野にとって適材であったであろう。ただこの二人を引き合わせたのが室伏であったことは一見意外に思える。室伏は年齢的には高野と鈴木のちょうど中間に位置していたが、評論家とはいえ高野や鈴木とその思想的経歴を異にしていた。大正デモクラシー盛んなりし頃に民本主義に傾倒して論壇に登場するが、戦時色が増す中で新体制運動に協力し、ヒトラーの『我が闘争』の翻訳（一九四〇年刊）を手がけたりもした。しかし、戦況思わしくなしと見るや一転して反軍に転じ、それがため執筆禁止（一九四二年）となって敗戦を迎える。[14]

こうした機を見るに敏な経歴が、敗戦による「民主化」の時代をいち早く察知させ、憲法改正にむけて高野や鈴木に接近することになったと考えることができよう。

もちろん室伏は、戦前から政界の黒幕といわれていた岩淵をこの憲法研究会に引き込むことを忘れなかった。岩淵は、すでに述べたごとく、近衛をしてマッカーサーに会わせ、GHQの方針を探ろうとさせた人物である。ただ官職になかったこともあり、在野精神ははっきりしていたよ

うで、近衛による改憲にたいして批判が強く、一方で幣原内閣がやる気がないのなら「これは民間で世論を起すより他はないと思った」と、憲法研究会に加わった動機を語っている。[15]

森戸は、高野にとって高野が東大を辞任する間際に起った「森戸事件」以来のいわば同志であり、この事件で有罪となると東大を追われて、高野のいた大原社研に入り、敗戦後も高野のよびかけに応えて社会党の結成に加わる。その後衆議院議員、片山内閣下の文部大臣となるが、とにかく敗戦までのほとんどを高野と行動を共にしてきたのであるから、この研究会で同人となることもまた自然の成りゆきであったといえよう。

最後に杉森孝次郎。杉森は室伏よりいくらか年上であるがほぼ同年代。早大文学部哲学科を卒業。教授となり哲学を講じていたが、むしろ評論家として世間に知られた存在であった。かなり杉森びいきの評価によれば「〔大正末期から昭和初年にかけて〕杉森はジャーナリズムの世界の第一の花形であり、その個性の強い文章、独創的思考力、多彩な多面的な総合的な学問的視野において他の追随を許さなかった。……当時のジャーナリズムには室伏高信、土田杏村、長谷川如是閑その他もあったが、彼等は彼の前には侏儒の如く無味乾燥な存在であった」[16]とすら評されている。

ところが、その「無味乾燥な存在」である室伏に言わしめると、杉森の文章は悪文であり「ファッショ的思想家の一典型」[17]となる。どちらの評価が正当であるのか、ここで結論は下せないが、双方の評価を受ける側面を杉森は持っていたように思える。杉森は戦後いち早く『世界人権の原則』（一九四七年一月）を上梓しているが、そこで「新日本建設綱領（私案）」[18]を公にしている。こ

の綱領は全体で一五則から成るが、新日本建設の第一原則に「最善の世界観即社会理論の民族的確立」をあげ、それを「本質的優秀文化主義」によるものとする。しかしそれは日本民族の優秀性を意味せず、「近代諸思想」を受け入れることを意味する。

では「その近代諸思想とは何ぞや。それは科学主義、個人主義、民主主義、社会主義、及び民族主義なり」と説く。この意味ではかなり多元的価値観を認める国家構想を持ち、したがってポツダム宣言の人権尊重主義を高く評価し、「基礎的人権に対する尊敬は、人類性に対する深き、洽ねき理解及び善処の完全に含意するものなり」と述べている。こうした杉森の「独創的思考力」は最終的には「世界共和国の創設」へと結びついてゆく。

このように憲法研究会は、左翼知識人を中心に保守派をも含む、かなり自由（リベラル）な集まりであったといえよう。

憲法研究会案の起草

これら同人によって第二回目の会合が一一月一四日に開かれ、以後毎週水曜日の午後例会を持つこととし、第三回を一一月二一日に開いている。この時点で原則的討議を終わり、このあと鈴木が討議をもとに「新憲法制定の根本要綱」（いわゆる第一案）をまとめた。[19]

まず憲法制定手続については「日本憲法は廃止されて、新たに民主主義的原則に基く憲法が制定さるべきである。もちろんこの際、欽定憲法主義は問題たり得ず、国民自身の憲法制定会議によつて決定さるるを当然とす」とし、明治憲法の改正によらず、帝国議会とは別の憲法制定会議

を設けてここで憲法を制定する方法を打ち出した。また統治権を「国民より発す」とし、天皇の統治権を否定したが、注目の天皇制については「我等の主張よりすれば、日本が共和制たることが望ましい。しかし現在の過渡的段階の実態にかんがみて、しばらく民主主義的性格強き立憲君主制たるを妥当と考へる」と改革による存続を打ち出した。しかしその「民主主義的性格」の強調から、たとえば皇位継承について「なほ世襲制をとるも、即位については議会の承認を経且つ議会に対し憲法遵守の誓約をなすべきものとす」などと、細部にわたる歯どめを規定することにしていた。ここには明らかに自由民権期の憲法諸草案の影響をみることができる。鈴木はさきの『新生』に寄稿した論文の中で「日本憲法の改正について、今日一応回顧すべきは、民主主義的な自由民権家たちの憲法意見である」と述べ、立志社の「日本憲法見込案」（一八八一年）で「朕即位ノ後ハ日本憲法ヲ保護シ之ニ由テ日本ノ安寧ヲ維持センコトヲ衆庶ニ誓フ」と定めていたことなどに注目している。(20)

人権条項も明治憲法の規定を一変させることにした。明治憲法においては国民は天皇の臣下たる「臣民」にすぎなかったのであるが、「国民なる概念確立さるべきが当然」とし、さらに明治憲法が臣民に保障した人権は「法律ノ範囲内」とか「臣民タルノ義務ニ背カサル限」りといった留保付であったのであるが、「従来のごとき留保付は一切廃止すべきである」とし、全面的な人権保障条項を盛り込むこととした。しかし参政権、精神的自由権、人身の自由等の規定には触れられておらず、盛り込むべき人権をつぎのように述べている。

単なる自由、権利一般ではなくして、新たに左のごとき具体的諸権利が規定さるべきもの

と考へる。

1 新政府樹立権
2 労働権ならびに労働権に基づく結社の自由、労働被護権
3 休息権
4 養老、疾病、失業の際の被護権
5 ただに労働者農民のみならず中産階級の生活権

ワイマル憲法第一一九条に規定せるごとき結婚生活における男女同権の規定は、特にこの点において封建的伝統強き日本において必要である。

6 芸術、学術、教育の自由と保護との規定
7 男女平等の保証
8 民族的差別の撤廃・完全平等の権利保証

なほワイマル憲法第一四八条のごとき教育ないし文化建設の根本方針を明示することが必要と思ふ。

一読してわかるごとくワイマール憲法を範として、社会権・生存権を重視したものとみることができる。立法、行政、財政の項についても大きな改革がふくまれているが、特段の特色はない。むしろ特色といえば司法であろう。「裁判官は公選」とし、「徹底的な陪審制が設けらるべきである」とされている。明治憲法下で陪審制はなかったわけではなく、大正一二年に陪審法がつくられていたが、一九四三年以降、今日にいたるまで停止状態にあるのだが、(21)「徹底的な陪審制」は、

他の憲法草案と比較しても、大きな特色といえよう。

この第一案にたいし、一一月二九日の会合でさらに推敲が加えられた。まず天皇の地位について議論が集中した。そこで第二案ではかなり簡明にし、まず「日本ノ統治権ハ国民ヨリ発ス」と定め、つぎに「天皇ハ栄誉ノ淵源ニシテ国家的儀礼ヲ司ル」とまとめた。人権については、精神的自由権の総説的規定として「学術、言論、宗教等ノ自由ヲ妨グル如何ナル法令ヲモ発布スルコトヲ得ズ」との一項を加えた。さらに国民の義務として「民主主義並ニ平和思想ニ基ヅク人格完成、社会道徳確立ノ義務」が盛り込まれたことは注目に値する。

司法について、第一案では「裁判官は公選」としたが、森戸から「大審院（最高裁判所）のみならばともかく、他は裁判所構成法等法律の規定を作ってきめるのがよいだろう」と提案がなされ、それに従って修正された。さらに憲法制定手続についても森戸から「実質はともかく形態上、現行憲法の改正ということでなければならぬ。悪法でも法であるという建前から一応改正して、それにもとづいてさらに新憲法をつくる。つまり二度憲法改正が必要である」との提案がなされ、この方法によることにした。

これによってまず表題が「新憲法草案要綱」から「憲法改正要綱」に変わり、最後に「十年後新たに憲法会議を召集」して憲法の制定をすることとし、改正案を暫定的なものとした。鈴木自身こう修正することに賛成しながら、「わたくし自身も、この程度の憲法が施行されれば、十年のあいだに、国民は思想的にも必然的に一歩前進して共和制の国家形態を要望するにいたるであろうと考えたのであった！」[22]とのちに感慨を込めて書いている。

こうしてできた第二案は、一二月一日付で関係者に発送された。これにたいし、大内兵衛から財政、会計の項にたいする意見がよせられた。大内は財政学者であり、森戸とほぼ同世代の東大経済学部の教授であったが森戸事件で東大を追われ、二年後に復職するも再び「教授グループ事件」で東大を追われ、敗戦とともに復職したばかりであった。第二案はたしかに財政、会計の項が手薄であったため、大内の提案をほぼとり入れて第三案（最終案）を作成した。

最終案をまとめるにあたり、まず人権条項で国民の権利として第一案の頃から「新政府樹立権」を規定していた――これはアメリカ独立宣言以来のいわば「革命権」と考えられる――が、室伏から「あまり穏当ではないのじゃないか」という意見が出され、削除することにした。[23]一方人身の自由の基本ともいうべき「拷問の禁止」が加えられ、また生存権規定は「国民ハ健康ニシテ文化的水準ノ生活ヲ営ム権利ヲ有ス」とかなり簡明にされた。この規定はのちに社会党の提案で現憲法に加えられ、ほぼ同様の形で憲法二五条として今日まで生きている。「会計及財政」は大内の提案により予算単年度方式と会計検査院の設置が盛り込まれた。予算単年度方式は長い間、多年度にまたがる戦費で苦しんできた経験を反映していた。

このような過程を経て、いよいよ最終案の清書に入る。この時点で名称はさらに「憲法改正要綱」から「憲法草案要綱」へと変わるのであるが、鈴木はこの作業から草案発表にいたる時の様子をこう書いている。

今でも当日のことは鮮明に思い浮かぶが、今日とちがって暖房とてなかったビルの一室は寒く、それに別の書記役の者がいるわけでなく、修正した個所があれば全部はじめから浄書

しなければならず、なお若かったわたくしではあるが、いささか面倒な作業であった。

浄書したもの二通、これをたずさえて、席上での申し合せにしたがって、杉森氏と室伏氏とわたくしの三人が首相官邸に赴き、首相は不在だというので秘書官に強く念をおして手交した。その足で記者室によって発表して帰った。

総司令部へは英語に堪能な杉森氏に依頼した。杉森氏が帰ってきての報告では、しかるべき窓口の係官に渡したとのことであった。英訳文は作製しなかったから、日本文のものを提示したのである。

当時は検閲制度があり、中一日おいて十二月二十八日の各紙は一斉に一面に全文を報道した。[24]

鈴木はここで二つの重要なことを述べている。ひとつは発表日が一二月二六日であるということ。これはよく研究書などでも「二七日」と書かれており、鈴木は別の鈴木の著書で「二六日」を強調してきたのであるが、[25]その後も「二七日」と記され続けてきたのであるから、[26]こう書くのも無理はない。ところがGHQに提出した英訳には「二七日」と日付が入っている。鈴木は「英訳文は作製しなかった」とここに書いており、従来も一般にそう信じられてきたが、GHQ民政局で憲法の起草に重要な役割をはたしたハッシー(Alfred R. Hussey)の保存文書(ハッシー文書)を見ると、驚くことに日本人が書いたとしか考えようのないペン書きの和英両文の「憲法草案要綱」が「憲法草案綱」として入っている。しかも日付は「昭和二〇、一二、二七発表」[27]とある。こういう文書が出てくると、どうも英文化して提出したと考えた方がよさそうである。

杉森の英訳なのであろうか。ペン書きの草書体であり、GHQの翻訳局(ATIS)のものとはとても考えられない。この憲法研究会による英訳とGHQ政治顧問部の英訳との比較は、両者の憲法観のちがいを反映していて、実に興味深いのであるが、この分析は後に回して、先にこの案にたいするGHQの評価をみておくことにしよう。

この憲法研究会案にたいして、GHQは深い関心を示した。一二月二六日(二七日かもしれないが)といえば、アメリカ人にとってクリスマス休暇を楽しんでいる頃である。しかも長い戦争から解放された最初のクリスマスであった。それでもGHQは休んでいなかった。なんと一二月三一日にはATISは翻訳を完成し、年が明けた一月二日には、この翻訳にもとづきアチソン政治顧問は評価を添えて国務長官にはやくも報告を送った。[28]一方民政局行政部も詳細な分析を行い、一月一一日付でマッカーサーに報告書を提出した。[29]その内容は後に紹介することにして、この憲法研究会案に注目していたもうひとつの団体を紹介しておこう。

アナキストの人権宣言

それはアナキストであった。鈴木の回想によると、憲法研究会が一月一六日に会合を開いた際、岩佐作太郎が出席し、「憲法前文として人権宣言を掲げてもらいたい」と述べ、「一つの案文をプリントしてきて提出した」というのである。岩佐は一八七九(明治一二)年千葉県長生郡に生れ、東京法学院(中央大学)卒業後、米国に渡り、社会主義者となり、大逆事件に際し、米国より天皇と政府に公開質問状を送る。一九一四年帰国し、アナキスム運動に入る。大杉栄などとは異なり、

〔参考資料 3〕

憲法研究会の憲法草案要綱

（註） No.2 の文書でラウエルによって草案の規定に付された条（セクション）の数は，この要綱の項数と若干の相違がある。これは要綱の中で別行に書かれたものを，彼が独立の条と扱ったためではないかとみられる。

根本原則（統治権）

1 日本国ノ統治権ハ日本国民ヨリ発ス
1 天皇ハ国政ヲ親ラセス国政ノ一切ノ最高責任者ハ内閣トス
1 天皇ハ国民ノ委任ニヨリ専ラ国家的儀礼ヲ司ル
1 天皇ノ即位ハ議会ノ承認ヲ経ルモノトス
1 摂政ヲ置クハ議会ノ議決ニヨル

国民権利義務

1 国民ハ法律ノ前ニ平等ニシテ出生又ハ身分ニ基ク一切ノ差別ハ之ヲ廃止ス
1 爵位勲章其ノ他ノ栄典ハ総テ廃止ス
1 国民ノ言論学術芸術宗教ノ自由ヲ妨ケル如何ナル法令ヲモ発布スルヲ得ス
1 国民ハ拷問ヲ加ヘラルルコトナシ
1 国民ハ国民請願国民発案及国民表決ノ権利ヲ有ス
1 国民ハ労働ノ義務ヲ有ス
1 国民ハ労働ニ従事シ其ノ労働ニ対シテ報酬ヲ受クルノ権利ヲ有ス
1 国民ハ健康ニシテ文化的水準ノ生活ヲ営ム権利ヲ有ス
1 国民ハ休息ノ権利ヲ有ス国家ハ最高8時間労働ノ実施勤労者ニ対スル有給休暇制療養所社交教養機関ノ完備ヲナスヘシ
1 国民ハ老年疾病其ノ他ノ事情ニヨリ労働不能ニ陥リタル場合生活ヲ保証サル権利ヲ有ス
1 男女ハ公的並私的ニ完全ニ平等ノ権利ヲ享有ス

田中英夫他編

1 民族人種ニヨル差別ヲ禁ス
1 国民ハ民主主義並平和思想ニ基ク人格完成社会道徳確立諸民族トノ協同ニ努ムルノ義務ヲ有ス

議　会

1 議会ハ立法権ヲ掌握ス法律ヲ議決シ歳入及歳出予算ヲ承認シ行政ニ関スル準則ヲ定メ及其ノ執行ヲ監督ス条約ニシテ立法事項ニ関スルモノハ其ノ承認ヲ得ルヲ要ス
1 議会ハ二院ヨリ成ル
1 第一院ハ全国1区ノ大選挙区制ニヨリ満 20 歳以上ノ男女平等直接秘密選挙（比例代表ノ主義）ニヨリテ満20歳以上ノ者ヨリ公選セラレタル議員ヲ以テ組織サレ其ノ権限ハ第二院ニ優先ス
1 第二院ハ各種職業並其ノ中ノ階層ヨリ公選セラレタル満 20 歳以上ノ議員ヲ以テ組織サル
1 第一院ニ於テ2度可決サレタル一切ノ法律案ハ第二院ニ於テ否決スルヲ得ス
1 議会ハ無休トス
　ソノ休会スル場合ハ常任委員会ソノ職責ヲ代行ス
1 議会ノ会議ハ公開ス秘密会ヲ廃ス
1 議会ハ議長並書記官長ヲ選出ス
1 議会ハ憲法違反其ノ他重大ナル過失ノ廉ニヨリ大臣並官吏ニ対スル公訴ヲ提起スルヲ得之カ審理ノ為ニ国事裁判所ヲ設ク
1 議会ハ国民投票ニヨリテ解散ヲ可決サレタルトキハ直チニ解散スヘシ
1 国民投票ニヨリ議会ノ決議ヲ無効ナラシムルニハ有権者ノ過半数カ投票ニ参加セル場合ナルヲ要ス

内　閣

1 総理大臣ハ両院議長ノ推薦ニヨリテ決ス
　各省大臣国務大臣ハ総理大臣任命ス
1 内閣ハ外ニ対シテ国ヲ代表ス
1 内閣ハ議会ニ対シ連帯責任ヲ負フ其ノ職ニ在ルニハ議会ノ信任アルコトヲ要ス

タケラ・トシオ『占領期の福祉改革』岩波書房, 1997
拙稿「訳者解説」

73

要指令が集中していること、SCAPINの頻度は時期により疎密があることなどを考慮しなければならないからである。親密な「行政指導」体制と結論づけるのは尚早であろう。例えば、厚生官僚がPHWの意向に面従腹背していたという推測は成り立つのである。それは例えば民生委員の活用の仕方などに端的に表れているとみなせる。

第3に、日本人の対応の仕方について十分踏み込んでいないという問題点がある。本書に登場する日本人は、厚生官僚として葛西嘉資、そして数多くの社会福祉研究者である。地方自治体の公務員、民生委員、困窮者などの態度は周辺的に取り扱われているにすぎない。これは米国で研究したことによる制約でもあるが、日本人の姿が見えてこないというのはやはり問題であろう。戦前とは異質のシステムが導入されたのであるから、官僚レベルのみならず救済の末端においても受容と反発の混乱が生じたはずであり、その混乱がどのように収束していくのかという点に興味がそそられるのであるが、この点についての言及は一皆無でないが一弱い。そのため占領期社会福祉改革のインパクトすなわち改革を日本人がどのように受容していったのか、という重要な課題が残されたのである。

150

占領期社会福祉史研究の意義と展望

ここでは本書の成果を踏まえたうえで、今後の研究を深める立場から、占領期社会福祉史研究の意義について簡単に整理しておきたい。

研究の意義への疑問

占領期社会福祉の意義を考察する際に、あらかじめ処理しておかねばならない疑問を吟味することを通じて、その意義をクローズアップしてみよう。その疑問とは「そもそも占領期社会福祉の歴史を発掘する意義がどこにあるのか」というものである。その問いの形は大きく分けて二つある。ひとつは、外国軍による占領のもとで「強要」されたものであり、日本人になじまない改革であったことを強調する態度である。日本人が内在的・主体的にかかわらなかったものであるから、「超克の対象」として取り扱えばよい、という

ことになる。これは憲法「押付け」論争で問われている問題と位相を同じくする。二つめに、敗戦－混乱－貧困という極度に社会が混乱した時代であり、特殊な時期の特殊な制度・理念であるとみなす態度である。この態度は占領期の制度・理念を無視し、等閑に付すという姿勢をとりやすい。これは歴史研究者からみると愚問のように思われる。だが、特定の時代の特定の事件をどのような形で一般化して考察するのかは、歴史研究にとって避けて通れない。

前者の問題は、占領軍から新しい理念が「押付けられた」ことによって、日本人が主体的・能動的に制度に関与する局面が少なかったことに起因する。日本の独自性が消滅してしまい、アイデンティティが失われてしまったのである。「押付け」によりもたらされた制度・理念は、疎遠なものとして、批判・克服すべき対象として考察されることになり、法制度に即して内在的に吟味する態度が欠如する傾向を有する。「押付けられた」問題をさらに複雑にしているのは、その「押付け」た理念が戦前の理念を否定しているということ、そして、「良い」理念が「強要」されたという二つの事情によっている。言い換えれば、「戦前のアイデンティティを否定された」ばかりでなく「良い制度を押し付けられた」ことを被占領国民はどのように受けとめたらよいのか、という問題である。一般的には「よい理念」を咀嚼し、日本人の体質にあった形で血肉化すること、また、「よい理念」を批判的に吟味して、より良いものに改造する方向が望ましいということができる。だが、ほぼ同じ位相の憲法論争が今日まで展開されてきているように、日本人は容易にこの呪縛から逃れられないのではないかと思われる。なぜなら、近代的な理念の承認と自らのアイデンティティの確認が二律排反的な関係を形づくってしまったからである。仮に逃れられないにせよ、一つ一つの理念・制度の誕生を直視することなしに、建設的な対話は成り立たないであろう。すなわち、戦後的理念を否定するにせよ、肯定するにせよ、憲法論争と同じく、基軸的な理念が導入された経緯－いつ、どこで、誰が、なぜといった基本的な事実－を具体的に確認することは必要不可欠の作業であると考えられる。

後者の問題も社会福祉の領域では重要である。というのも社会福祉研究に

は新たに発生したニーズへの対応、当面するニーズの充足に問題意識が集中する傾向があるため、歴史的な問題意識を度外視しやすいからである。例えば、措置制度について、敗戦後の「非軍事化」「民主化」という特殊な政治的意図のもとに必要になったのであり、合理性に欠けるという見解が近年次第に強くなっている。このような立場は過去の決定とそれの制度化は克服すべき因習として認識され、そのような過去を無視して新たなシステムを創出すればよいという姿勢を生み出す。だが、このような立場は、制度にとって最も大切な〈理念〉を軽視することにつながり、浮き草のように議論が定まらなくなる危険性を有する。過去との対話なき改革は自己の位置を喪失する恐れがあるのではないだろうか。自国の歴史を研究することは自己認識を深める作業である。過去との対話を通じて自己の位置を確認することはやはり必要不可欠である。占領期が現在の社会福祉の基軸となる理念が導入された時期であることは疑いがない。この理念との対話を通じて現在の位置を確認することが重要ではないだろうか。

151

占領期福祉改革の三つのインパクト

上にみた問題をやや深く考察するためにも、まず、占領期福祉改革のインパクトを正確に確認する必要があるだろう。私は大きくいって三つのインパクトがあったと思う。一つは、脱宗教化である。二つめは、救済理念の確立である。三つめは、事実主義（科学主義・客観主義・技術主義）の確立である。これらがどの程度貫徹したのかは措くとして、いずれも戦前期の救済システムに対するアンチテーゼであるという共通性を持つ。

一つめの脱宗教化はいうまでもなく脱天皇制化を意味する。戦前期においては仏教とキリスト教慈善は重要な役割を果たしたが、全体としてみるといずれの潮流も天皇制的慈恵を補完する位置にとどまった。天皇制が救済行為を最終的に意味付けたのである。占領期福祉改革は、いろいろと制約はあったものの、価値の中心を個人においた。「個人の救済のため」という価値に法制度は存立根拠を見出した(「非軍事化」は確かに重要な政策理念ではあるが、これは戦前の軍隊が「天皇の軍隊」であったことに由来するのであり、

74

脱宗教化の方がより重要な意味を有している)。

二つめの、理念の確立とはいうまでもなくＳＣＡＰＩＮ775等に体現されたいくつかの救済原則の明示化を意味する。救済に際して「惻隠の情」といった情緒主義から理念に基づいた救済に移行したことである。別言すれば、占領期福祉改革によって福祉政策は理念に即して吟味・評価されねばならないことを日本人に問題提起したのである。理念は抽象的であり、多義的な解釈の余地がある。それ故に、理念に立ち返った吟味、理念の吟味が日本人に課せられた筈であった。

三つめに、事実に基づいた救済という手続きを確立した。不定形であいまいな「方面工夫」といわれるような主観的な救済を排除したのである。客観的なデータ・事実に基づいて、困窮の事実を確認し、法で定められた一定の生活水準を保障することが重視された。これは同時に方面委員の裁量システムを否定し、有給の公務員による救済を是とした。これは行政機構の中に救済制度をとりこむことによって厳格な法の運用が求められることになる。

以上のように考えると、結局のところ占領期福祉改革は、近代社会が大切にした〈個人〉を価値の根元としつつ、〈個人〉と〈国家〉が媒介項－宗教、地域、中間団体など－なしに直接向き合う福祉の純粋な近代革命であったとみなせる。ただし、占領軍という外圧によってという留保が残るのであるが。ここから拓けてくる戦後社会福祉のイメージは、法制度の枠組みとして、裸の個人が直接国家の監視・統制のもとに置かれ、国家もまた裸の個人のふるまいに左右される、妥協点が見出しにくい不安定なシステムというものである。安定化させるために様々な日本の文化的伝統を帯びた調整装置が登場してくる。いずれも決定打に欠け、制度の不安定性はしばらく払拭されない。そのような〈場〉を提供したのが占領期福祉改革であったと考えられる。

これからの戦後社会福祉研究の方向

そうだとするとこれからの戦後社会福祉史（占領期および独立後）研究のなすべき作業は、少なくとも三つの問題領域に配慮する必要があるように思われる。第一に、救済を動機づける最終的な価値の根元を日本人は何に見出

し、どのように位置づけてきたのかという問題である。国家と個人が直接向き合うことが要請された際、双方は救済を意味づける価値をどのように措定したのだろうか。戦前の天皇制に代替する価値として戦後は何が存在したのか（複数考えられる）。社会主義運動もこの価値にかかわらしめて位置づける必要がある。第二に、社会福祉の〈近代的なるもの〉を戦後の日本人はいかに評価してきたのかという根源的な作業－これはさらに〈近代一般〉と〈アメリカ的近代〉の弁別という二つの手続きを必要とする－、が求められる。「ポスト・モダン」ブームは過去のものになった観があるが、〈近代〉の再吟味は今後も続けられる必要があるだろう。これは社会福祉史の国際比較も視野にいれるべき課題であろう。第三にすべき作業として、無差別平等、国家責任、必要充足、公私分離といった諸理念と情緒主義との関連を日本人はいかに処理してきたのか、という問いが考えられる。情緒主義というのは文化的伝統に根差している部分もある。あいまいな情緒主義を精緻に分析しつつ、個別の救済の現場で無差別平等などの諸原則と情緒主義との葛藤を描くことによって戦後日本の社会福祉の形が浮き上がり、自己認識を深めることができるのではないかと思われる。

制約としての占領期と今後の展望

戦後50年を経過して、1990年代後半の現在、占領期社会福祉改革を「限界」「制約」と評価する傾向が強まりつつあるように思われる。単純な復古主義的論調は問題外であるが、戦後の枠組みを再検討する態度はむしろ望ましい傾向である。そこで現時の福祉改革論議との関わりで占領期福祉改革の何が、どのように問われているのかを前向きに確認しておきたい（以下の論述は主として生活保護法を想定して描いているが、他の福祉諸立法についてもあてはまる一般性があると考えている）。

第一に、「国家責任と地方分権」の問題が挙げられる。占領期福祉改革は、地域の方面委員と町内会・市町村行政府に配分されていた裁量権を剥奪し、中央政府の設定したルールに基づいて厳格な適用を推進した。国家責任を負わせるために個別地域の裁量権は容認されなかった。戦後社会福祉の原型は「中央集権システム」であり、権利と中央集権はメダルの表裏の関係にあった。朝日訴訟によって口火を切られた一連の憲法25条訴訟はこの「中央集権システム」を前提にした権利闘争であった。主体は保護受給者と中央政府であり、地域は脇役に過ぎなかった。別言すれば占領期福祉改革によって地域の主体性は極小化されたのである。近年〈地方分権化〉の重要性が説かれ、他方で〈国家責任〉も基本的に大切であるとみなされている。だが、両者は簡単に両立しうるものではない。救済行政における地方分権化が国家責任の所在を曖昧にする可能性をはらんでいるのである。この対立を止揚することは困難ではあるが、〈国家責任〉と〈地方分権〉の概念を豊富化する知的努力が必要ではないかと思われる。

第二に、「無差別平等」原則と「福祉の市場化」との関係である。ＳＣＡＰＩＮ775が設定した枠組みは、救済の認定においては「客観主義・科学主義」であり、適用のルールは「福祉法治主義」とでもいいうるものであった。中央政府が詳細に定めた認定基準・保護基準に基づいて厳格に各申請事例を審査したのであり、官僚的統制のもとで給付が「標準化」されたのである。この「福祉法治主義」は「国家責任」原則とともに、「無差別・平等」原則の特に〈平等〉原則に依拠している。この〈平等〉原則のありようが現在問い直されつつある。すなわち、「豊かな社会」となりライフスタイルが多様化した現在、硬直的・形式的な給付が批判されている。「福祉の市場化」はその批判の一つの形であり、「無差別平等」原則と葛藤をひき起こしているのである。生活保護法の運用の過程では過去にも常に問われてきたテーマであるが、〈生活の質〉を視野に入れて根底的な吟味が必要であるように思われる。

第三に、救済が目的とする人間像の問題である。ＰＨＷ職員が期待し、作り上げようとした困窮者の理念像は〈政治的に自立した人間〉であった。すなわち生活困窮に陥ったとしても、行政にも発言し、公共への配慮を忘れない、政治的意志を有する人間を作り上げることで困窮者の領域においても民主主義的観念を確立せしめようとしたのである。この理想は決して実現されたとは言えないが、朝日訴訟に登場する一連の受給者イメージは、これに近

かったと思われる。今日、このような〈政治的人間像〉は二重の意味で挑戦を受けている。(1)受給世帯の高齢化と(2)政治的意味空間の狭小化である。前者についていえば、高齢化した受給者が能動的な政治的人間として振る舞うことは困難が伴なう。後者についていえば、社会主義という理想社会イメージを喪失したことも手伝って、国民全体を通じた「争点が見えない政治」「政治不信」が支配的となり政治参加を困難にしているため、政治的人間像そのものが成立しにくくなっている。これに代わって、消費者として選択権を行使するという意味で〈自立した消費者〉イメージが強くなりつつあると思われる。だが、このイメージは公共的なるものとの関連性が薄く、新しい人間像としては不十分であるように思われる。福祉政策が追及すべき新しい人間像を設定する必要性があるのである。これが設定できたとき、本当の意味でＳＣＡＰＩＮ775を乗り越え、新たな時代の日本の福祉のアイデンティティが確立できたと表明できるのではないだろうか。

最後に、本書翻訳の経緯に簡単に触れておきたい。訳者の１人である菅沼が1991年６月から９月にかけて資料調査のため米国に滞在した。その際、秋山智久明治学院大教授［現大阪市立大学教授］のご紹介で執筆者のタタラ・トシオ氏と面会した。米国から帰国してしばらく経過してタタラ氏から「タタラ論文」を翻訳しないかと依頼の手紙を頂いた。菅沼一人の手に余る内容と分量なので、古川教授に協力をお願いしたところご快諾を頂いた。別々に翻訳した原稿を、タタラ氏に目を通していただき、菅沼が訳語・文章の統一をはかった。最も時間がかかったのは、英文に対応するもとの日本語の名前、名称、用語を確認する作業であった。ＧＨＱ文書の原資料が誤記した日本人名を数日かけて探し、誤記であることが明らかになったこともあった。日本語の原資料があると推測できた場合にはなるべく原資料より引用するように努めた。この点については日本社会事業大学図書館に大変お世話になった。

振り返ってみると翻訳の最初の打ち合わせが行なわれたのが、1992年初頭であった。あしかけ６年も経過してしまった。翻訳の締切りを次々と破ってしまい、筒井書房の筒井社長と勝藤郁子氏には多大なご苦労をおかけしたが、

寛容な態度をたまわることができた。勝藤氏は繰り返しゲラを読んで、不分明な箇所を丁寧に指摘して下さり、共訳者として名前を連ねていただいてもよいほどのご援助をたまわった。文字どおり本書は、著者・訳者・出版社の共同作業の産物である。こころより感謝を申し上げる。

1997年10月

菅沼　隆

拙稿「占領期の厚生行政」『GHQ日本占領史 別巻 研究展望』日本図書センター，2000年

済，災害救助，ソーシャル・ワークの国際協力などの研究も十分であるとはいえない。PHWは日々の活動を日報daily journalとして記録にとどめておりこれの分析を通じてPHWの活動の全体像を把握することができる。また，PHWは各都道府県軍政部から毎月活動報告を提出させているほか，全国の社会福祉関連施設の調査なども実施している。これらを利用することにより地域レベルの実体を理解することができる。この作業は今後引き続き進められるべきであろう。

明らかにされていない個別領域は多岐に亘るが，今日とりわけ解明が求められているのは医療保険，年金保険の動向である。ここではGHQ文書の解明も極めて不十分にとどまっている。現在，高齢社会が到来し医療・年金の改革論議がかまびすしいが，戦後の日本人にとって医療と年金はどのように理解されていたのかを確認しないと浅薄な議論に陥る恐れがある。

Ⅱ. 占領期研究の今後

実証から解釈へ

しかしながら，全体としてみた場合，占領期の厚生行政の基軸政策についての実証研究は相当な水準に達しているといってよい。そうだとすれば今後の研究で必要なのは，史実の発掘を引き続き行ないつつも，占領期厚生行政を解釈し批判する作業であろう。勿論これまでも「連続ー断絶」問題として戦前と占領期とを関連付ける作業は行なわれてきた。だがそれに加えて，次の2つの作業が重要になってくると思われる。第1に各アクター（主体）に内在した分析が必要である。アクターはなぜそのような行動をとったのか，そのような行動をどのように評価したらよいのかを考察することである。このためには日本の団体・個人の史料発掘が必要である。第2に，独立後の厚生行政と関連づけて占領期を評価する作業である。例えば，独立後に軍人恩給の復活や民生委員運動の興隆など「復古的」な動きが顕著になってくるが，このような現象を占領期との関わりでどのように理解するかは，占領史研究にとっても戦後厚生行政研究にとっても重要な論点を提示することになると思われる。

Ⅲ. 解釈と批判—連続と断絶に即して

ここでは新しい2つの方向について具体的に触れる準備ができていないので，上にみた解釈のうち，伝統的なアプローチである連続と断絶の問題について整理しておくことにする。この点を分析するメルクマールとしてここでは政策理念，政策成立過程，行政機構，受給者に期待された人間像を考えてみたい。

政策理念

政策理念は旧生活保護における無差別平等，新憲法第25条の生存権条項，新生活保護法における保護請求権，児童福祉法，身体障害者福祉法，失業保険法などをみると断絶的側面は強いとみて間違いない。だが，重要なのはいかなる特質をもった断絶なのか，という点ではなかろうか。ここでは生存権という観念が受容される背景を取り上げて考えてみたい。ワイマール憲法の生存権条項の影響を受けた知識人の提案が日本人に受容された背景には次の2つの意識が形成されていたためと考えられる。1つは，GHQの軍国主義解体政策に刺激を受けた平等意識，もう1つは敗戦による戦争被害者意識から芽生えた国家補償的意識の2つが絡んでいたと考えられる[2)]。前者は戦後日本の平等意識が軍国主義の裏返しとして成立したこと，すなわち，軍国主義と関連付けられる可能性のある階級的差別・身分的差別の排除を志向する意識を根拠としていることを意味する。後者は日本人が積極的に国家に権利請求する根拠として自らを戦争被害者であると見なす意識に支えられていることを意味する。したがって，法制度は近代的な個人を前提に組み立てられたが，日本人は抽象的な個人と国家を措定して天賦の人権として生存権を了解したわけではなかったのである。つまり，断絶といっても過去の自己を精緻に分析了解した上での自己革新ではなく，むしろ自己の過去は問わない形で自己を抑圧し，その裏返しとしてGHQの改革を受け入れたのであり，断絶の仕方は独特であった。このよう表明され

た政策理念は新しいものであったが，それを支える国民の意識は独特のものであった。

政策成立過程

政策主体にGHQも加わっているために，政策過程が特定の方向に方向づけられていることはいうまでもない。僅かでも軍国主義的臭いがあったり，民主主義の傾向に逆行する政策を新たに採用する道は封じられていたわけで，政策主体としてのGHQの方向づけの重要性は明らかである。だが，示された方向のもとにどのように進んでいくのか，日本人の能動性を発揮する余地も十分にあった。

占領期の政策成立過程で注目すべきは，①新しい特徴として左翼政党，労働組合や戦後結成された社会運動団体（結核患者運動，遺族運動など）の政策運動が無視できない力を持つにいたったことがあげられる。社会主義の影響も大きかった。これらの社会運動は官僚の裁量の余地を狭めるという意味で官僚的利益と対立したが，全体として厚生行政充実の追い風となった。また，②法制定に際して社会保障調査団の勧告を受けて社会保障制度審議会が設置されたり，公聴会制度が採用されるなど，広く民意を反映させる手続きが取られた。確かに，厚生官僚が引き続き厚生行政を担当しGHQとの交渉主体にもなったためその影響力は存続したが，しかし，むしろGHQへの報告義務，生存権，社会運動によって厚生官僚の裁量の余地は狭められたとみなすべきであろう。全体としてみれば断絶的側面が強いように思われる。

行政機構

戦前においては，行政が直接金銭やサービスを給付する事例は少なかった。補助金や皇室の下賜金を給付することを通じて半官半民の中間団体を育成し民間の資金や人材を動員することが一般的であった。政府の規制は間接的な形をとり，中間団体に一定の裁量を付与するという形をとった。このため地域間・

団体間の差異は大きく，ある意味多様であった。

これに対して，占領期は国家の直接救済責任が強調され，なおかつ厚生行政の全国的「標準」化が進められたため，行政機構は拡充され地方自治体の差異は縮小した。法令に基づいて厳格に資格が審査され，「標準」的な給付がなされるという意味で福祉法治主義とでもいうべき中央集権的な行政機構が成立した。

実施に際しては①GHQのリーダーシップのもと医学，生理学，心理学，経済学，社会学などの科学に基づいて「科学的」「客観的」「合理的」に事業を実施することが追求され，専門性が重視された（科学主義）。特に，公衆衛生分野ではこの傾向が顕著であった。また②福祉地区構想や保健所構想にみられるごとく，合理的適正人口規模の住民集合を想定し，住民の自発的積極的参加を促す機構の整備が追求された。自発的参加の土壌がないところを新たに開拓し参加の意識を育成しようとしたのであり啓蒙主義的な発想によっている。すなわち，行政機構もまた科学的・合理的な編成が追求されるのである。他方で，方面委員制度の伝統を継承した民生委員制度にみられるごとく情緒主義と人格主義に基づく裁量救済を追求する動きも根強く存在したが，占領期間中は押え込まれていた。

受給者に期待された人間像

戦前期の期待された人間像は，天皇制に奉公しうる健全な臣民であった。様々な厚生行政を最終的に意味付けたのは天皇制であった。

GHQは日本の民衆を，公衆衛生においては衛生・健康管理の知識をもった自己管理しうる生活者に，社会保障においては近代的な労使関係を築きうるような経営から自立した労働者に，社会福祉においては生活困窮に陥っても政治的参加の意志と能力を有する参加型の市民に育成することを目指した。そこでは生活，労働，政治参加の領域で自立した市民の育成を期待するものであった。それはほとんどアメリカ的市民の理想像をモデルにしたものであったといって

よい。

だが，これは当面は「絵に描かれた餅」であり，実際の民衆も行政担当者もそのような市民として直ちに成熟できるものではなかった。戦前期の天皇制は否定されたのではなく忘却されたのであり，それに代わる市民像は伝統を無視する形で設定されたからである。「文化国家」の建設を目指す平和的な国民へと豹変してしまったことで根底的な反省を欠いていたのである。

ま と め

以上より，占領期の厚生行政は断絶の諸要素が強いといえる。だが，戦前期の価値観は意識の表層から消えただけで超克されたわけではなかった。GHQが厚生行政を通じて達成しようとしたものは，アメリカ的市民像をモデルとした自由民主主義的国家であった。日本側も全体としてはこの期待に応えようとした。しかし，このような改革が深層部分まで浸潤するには2つの手続きが必要であったように思われる。1つは，戦前期に形成された厚生行政の価値観を日本人自らが根底的に反省する機会である。2つ目に―矛盾するように聞こえるかも知れないが―日本人としてのアイデンティティとは何かを再確認する作業が必要であった。過去を全面否定してアイデンティティは成立し得ない。2つのプロセスを経ないと，借り物でない言葉で新しい理念を表現することはできなくなる。筆者がみるところこの2つの手続きは不十分なものにとどまった。この結果，占領の終結と共に復古的傾向や占領期の理念を独特に解釈する傾向が強まっていったが，この傾向も占領期の理念を超える理念を具体的に明示できなかった。一方で，占領期の理念を再確認し，称揚する営みは継承されたが，この理念を日本という土壌に根づかせる試みは弱かったように思われる。

私はかつて占領期の福祉改革が意図したものを「純粋な近代革命」と呼んだ[3]。占領期の厚生行政は全体として，日本人をアメリカ型の市民に教導・育成していく方向で改革が進められた。民衆を合理的に判断行為できる市民として措定し，客観的科学的なデータに基づいて最適の行政サービスを執行することが追求された。民衆も官僚も過去をひとまず抑圧し，GHQの路線を受け入れた。だが，過去と徹底的に向き合って〈市民〉へと転生したわけではなかった。このため合理主義を否定せず，曖昧な情緒主義を潜在意識に抑圧する二重思考的態度が生まれてきたのではないだろうか。

さて，このように考えると，世紀転換期の現在，2つの課題が我々に提起されているように思われる。1つは，戦後50数年を経て「純粋な近代革命」は成功したのか頓挫したのかという点である。占領期を評価するには戦後50年の厚生行政の展開を振り返る必要があるであろう。2つめに，我々は〈近代〉の諸規範にいかに立ち向かうべきか，という点である。合理的に行動しうる個人という人間を想定した政策の意味が問われているのである。

---

1) 生活保護の領域において不十分ながら拙稿「占領期の民生委員と地方軍政部」『社会事業史研究』第24号，1996年を参照されたい。

2) これも不十分ながら拙稿「生活保護法（旧法）の形成過程」『社会科学研究』第45巻5号，185-191頁，198-200頁を参照されたい。

3) 拙稿「訳者解説」，トシオ・タタラ著『占領期の福祉改革』（古川孝順氏と共訳，筒井書房，1997年）381頁。

補論－箸方氏の批判に答えて

さて，第24巻『社会保障』で箸方幹逸氏が私の研究（「日本における失業保険の成立過程(1)」『社会科学研究』43巻2号）を批判する形で解説を書かれているのでこの点に触れておきたい。

箸方氏は竹前氏の研究に対する拙稿の評価に誤りがあると指摘されている。箸方氏の批判は，大きく分けて次の2点である。①菅沼は竹前氏が「GHQが主導して」失業保険法が制定されたとみなしているが，竹前氏の研究にはそのような叙述はない，したがって菅沼の批判は当たっていない（箸方5-6頁）。②菅沼は竹前氏が「GHQのオールマイティ性を過大評価し」ているとみなしているが，竹前氏は過大評価してはいない（箸方9頁）。

横倉節夫編『公民の協働とその政策課題』
自治体研究社、2005年 所収

るからである。

消費者主権論は〈利用者中心〉に社会サービスを再編することを志向している部分があり積極的に評価できる部分も少なくないといえる。だが、消費者とは〈市民〉というよりも〈私的人格＝私人〉という性格が強い。〈私人〉も〈公〉と対比され、〈公〉に対する抵抗の主体となりうるというのはその通りであろう。だが、〈私人〉は孤立している限り積極的に〈公〉を作り出す主体にはなりえない。消費者主権論は、私的な個人による選好を重要視するものであり、その選択は個人の予算制約の範囲内で最大限容認されるべきものとされる。住民が相互に無関心であることは問題とされない。

消費者主権論も納税者の立場から行政へのサービス要求は行いうる。だが、それが〈私人〉としての要求にとどまる限り、豊かな公民関係をもたらすものではない。市民的自治には〈私人〉性を超えた、他者への配慮と関心が必要だからである。市民に自治能力・政策能力がないと見なされた場合、サービスの〈質の保証〉を中央政府が保たねばならないという発想になる。これが最終的には「きめ細かな」行政指導という形で発動されることになる。実際、現在進められている「市民参加」と「第三者評価」論はそのような政策思想に基づいているといってよい。「市民参加」論は厚生労働省のガイドラインに沿った形で肯定されている。厚生労働省が「懇切丁寧に」「自発性」を援助する「市民参加」なのである。公的介護保険や基礎構造改革は消費者主権を助長するという意味で「利用者本位」の改革である。「第三者評価」論は、「公正」

「客観」をスローガンとして、詳細なマニュアルに基づくことが構想されている。だが、これらは豊かな公共性をもたらすような改革ではなく、貧弱な公共的空間を生み出すに過ぎない。様々なルールや手続きは市民が対話や労苦や葛藤といった試行錯誤という〈過程〉を経て豊かな内容をもちうる。市民参加の意味が〈福祉を自らのものにする〉というところにあるとすれば、そのような〈過程〉を通じてのみ市民参加は実現しうるであろう。

しかしながら、現在の介護保険・基礎構造改革は「この国のかたち」[3]として押しとどめることが出来ない流れとなってしまっている。これらの動きをある程度与件として市民は行動せざるをえない。これらの動きが消費者主権論に基づいて実施されているとすれば、それを公共性のもとに〈変性〉させる条件を考察することが重要であるように思われる。消費者が〈私人〉から公共性を作り出す〈市民〉へと〈転成〉する契機は何かというと、何らかの形の消費者の共同性を構築することにある。その意味で社会福祉における消費者協同組合といったものを想定することが自然であるように思われる。

1、戦後日本の社会福祉システムと社会福祉法人

公私分離原則と措置制度

日本の社会福祉施設は、これを〈公〉的カテゴリーと見なすべきなのか、〈民〉的カテゴリ

ーとみなすべきなのか、曖昧である点に特徴がある。このような曖昧さをもたらしてきた淵源は周知のごとく「措置制度」と呼ばれる戦後の社会福祉のあり方に求められるといってよいであろう。そこで「措置制度」をめぐっていかなる公民関係が形成されてきたのかを考えてみたい。

まずは措置制度に関する先行研究を確認しておこう。[4] 措置制度に対する評価については成瀬龍夫氏らの優れた論考がある。[5] 成瀬氏は、措置制度が戦後社会福祉の歴史において果たしてきた役割として、①高度経済成長に伴う福祉ニーズの増大を担う施設福祉を支えたこと、②地域間の格差の少ない福祉サービスを提供したこと、③民間福祉施設も公営の施設と同様の安心感と信頼感を持つことができたこと、の三点を挙げ、「福祉のナショナル・ミニマム」を支えてきたと評価している。同時に問題点として、①低い措置基準や措置費の算定基準、②受給の権利性のあいまいさ、とともに③民間社会福祉法人が「民間としての独立性や自主性が著しく制約されてきた」ことを挙げている。[6] 成瀬氏のこれらの評価に筆者は基本的に賛同する。

ここで注目すべきは、問題点③の原因として民間社会事業団体へ公金支出を禁じた憲法第八九条にあることを成瀬氏が指摘している点である。成瀬氏は、措置制度により「社会福祉事業の経営の準則」である「公の責任の転嫁の禁止」「民間社会福祉事業の自主性の尊重」「民間社会福祉事業の独立性の維持」といったいわゆる「公私分離の原則」が「まったく空文化」してきたと指摘している。[7] すなわち、憲法第八九条もある意味「公私分離の原則」を規定したものであるが、それによって産み出された措置制度は「公私分離の原則」を空文化せしめるものであったということになる。これは一種のパラドックスであるといってよい。このパラドックスがどのように生じたのかを探りつつ、措置制度の公民関係の特質を描いてみたい。

戦後初期の「措置」制度に関する論議

「公私分離」原則と「国家責任」原則との峻別

この「公私分離の原則」の起源は、占領軍（マッカーサー司令部）の独自の発想ではなく、アメリカ本国の陸軍省と国務省が決定したものであり、[8] そこでは国家主義的な中間団体の解体とともに、民間の社会事業団体を国家の支配から解放するという二つの意図が込められていた。[9]

一九四五年一〇月の時期には連合国軍最高司令官総司令部ＧＨＱ／ＳＣＡＰの公衆衛生福祉局ＰＨＷの担当官が民間社会事業団体への補助金の継続を認めていたことは注目に値する。[10] このＰＨＷの方針は、やがて否定され、一九四六年二月二七日の「ＳＣＡＰＩＮ七七五社会救済」で、公私分離の原則として確立する。[11] 一連の公私分離原則を強く主張したのは、日本民主化政策の中核部局であるＧＨＱの民政局ＧＳであった。日本の民主化のためには国家主義的な中間団体の排除が必要であるという主張であった。ＰＨＷの方針はやや曖昧で、国家責任の原則を強く主張していた。公私分離原則と国家責任原則とは問題意識のベクトルが異なっており、国家責任は日本政府に実行ある救済を遂行させる点に重点があり、その実施方法については多少

の幅があった。[11] 一方、公私分離とは日本社会の民主化と非軍事化に問題関心があり、民間団体と国家との関係を改変し、国家主義的中間団体の排除と民間社会事業団体の自由で自主的な活動の場を作ることに問題関心があった。すなわち、GHQの「公私分離の原則」は、民間社会事業の抑圧を意図したものではなく、むしろ奨励し、公と民との関係を明確化するところに目的があった。〈民〉は〈民〉として〈公〉から自立した機能を果たすことが期待されたのである。

措置委託制度の成立と公私分離原則の変化

措置委託費の増額と補助金の禁止

いわゆる「措置委託制度」の形成過程については北場勉氏の研究が最も詳しい。[12] それによると民間社会福祉施設への「措置委託」は戦前の社会事業法に淵源をもち、一九四六年九月に旧生活保護法が制定された際に委託費は全体として引き上げられた。[13] 北場氏によると、委託費以外の一般の補助金については、同年一〇月三〇日「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」（以下「補助に関する件」とする）で原則禁止とされたが、実際には補助が続けられたという。一九四七年に新憲法の第八九条の規定が厳格に運用されるにいたり、補助金は禁止され「民間社会事業施設・団体は旧『生活保護法』のいわゆる措置委託費に依存するようにな」ったという。[14] 旧生活保護法実施時に国家責任を裏付ける観点から委託費が大幅に増額されたことは、GHQが措置委託について容認していたことをうかがわせる。そして公私分離原則による補助金禁止が措置制度を強化したということになる。

措置委託費以外の補助金が禁止された理由は、GHQ文書を管見した限りでは、「古い公的扶助システムへと回帰させるもの」と見なされたためであることがうかがえる。[15] すなわち、民間補助金の禁止という公私分離の原則は国家による民間社会事業への統制を防ぐことを通じて、戦前の国家主義的政治体制への回帰を阻む橋頭堡の一つと位置付けられたのであった。

GHQは一方で措置委託費を認め、他方で補助金を禁止した。これは結果として民間社会事業に対する政府の「統制」を強めることになるのであるが、ここでは措置委託制度が非軍事化、反軍国主義の見地から着想されたこと、民間社会事業を国家の統制から解放する意図があったことを確認しておきたい。

公的責任の procedure（措置）

一九四七年は公私分離が強力に推進された年であった。PHWは「補助に関する件」の原則が遵守されていないことを常に問題視し、厚生省に圧力をかけた。この一九四七年一二月に制定された児童福祉法で「公私分離」が強く意識されたことは半ば必然であった。だが、児童福祉法の「措置」という言葉は「公私分離」とのかかわりで使われたというよりも、「公的責任」を全うさせるという観点から使用されたとみてよい。当時の英訳を読むと措置に対応する英語

は procedure であり、[16] 市町村長の責任のもと手続きを行うという程度の意味で使用されており、「措置」という言葉に深く詮索するに足る意味が込められているわけではない。また、「措置」の意味も明確にされているわけではない。児童福祉法における「措置」は公的責任の具体的主体として市町村長などを規定したに過ぎないのである。また、ここで一つ注意しなければならないのは、児童福祉法においては都道府県や市町村長などの公的責任が明示されている点で、必ずしも責任＝国家責任とは見なされていなかった点である。これはニューディール期の社会保障／社会福祉行政が連邦政府・州・カウンティ（郡）の複層的な実施体制であったことからも了解しうる。

制約としての公私分離原則

当時の日本側の当事者にとって「公私分離」は「制約」であると見なされた。厚生労働省は、民間社会事業団体の経営を救済することを目的として、二つの対応策をとった。一つは、共同募金運動の実施であり、もう一つが「措置委託制度」の活用であった。共同募金制度については配分について行政が関与しないことが明記されるなど「公私分離」の原則を遵守する姿勢が見てとれる。だが、「委託制度」は、公の支配の下に民間社会事業を置くものであり、民間社会事業団体を国家の規制から解放するというGHQの意図は実現しなかったのである。

「便宜的手段」としての措置制度

措置委託制度と民間社会事業の独自性との関連性について当時はどのように考えられていたのであろうか。一九四九年一二月参議院厚生委員会が作成した「社会事業団体及び施設の振興に関する調査報告書」では、「民間社会事業に委託代行せしむる」理由は、「国又は公共」の義務を遂行とする上での「便宜的手段」であると指摘している。そして民間社会事業の実情について、公費助成が少ないために経営難に陥り「社会福祉の増進に寄与すべき民間社会事業本来の使命が遂行できない」と述べている。[17] これらから読み取れることは、委託費を増額し民間社会事業の経営を安定させることにより民間社会事業が「本来の使命」を遂行できると考えられていたことがうかがえる。ただし、「本来の使命」の具体的な内容が明示されていない点にも留意する必要があるであろう。

「国民協力」による民間社会事業

また、この「報告書」は戦前の民間社会事業に対する政策について「種々の弊害を伴って来たところの、政府御用機関特典附与策の因習」であると評価し、恩賜財団などへ公的助成金が給付されていることを「憲法第八九条の精神に照して遺憾の極み」であると述べた。[18] そして「日本社会事業の民主的振興」の必要性を訴えている。これは憲法第八九条を「解放」規定として理解していると読める。だが、注目すべきは、社会福祉事業の「振興」のためには、「国

民協力」という国民の「協力運動」が必要であることを指摘している点である。その「協力運動」の具体的なイメージは「教育、宗教、報道、文化、経済、労働その他の各界との緊密な連携の下に」進めるというものであった。すなわち、各種業界の団体的支援というニュアンスが色濃く、地域や生活に根ざした運動という視点は極めて弱いという特徴がみられる。

〈規制〉への転化の背景

問題は「なぜ社会事業団体の〈解放〉ではなく〈規制〉に転化したのか」という点である。これまでの通説的理解では、その理由を敗戦直後の特殊な時代状況に求めることが多い。つまり、〈民〉側には戦後の物資不足の時期ゆえ民間社会事業が自立しうる物質的条件がなかったことや、〈公〉側にも公営の社会福祉施設が不足していたために民間社会事業の資源を活用せざるを得なかったことなどである。[19] だが、これは説得力を欠く。PHWも施設不足を認識し、当面の間民間施設への委託を認めていたが、それは一時的応急的なものと見なしていた。一方で、不十分ながらも、占領期は、〈民〉の育成・奨励の方策が同時並行的に採用されており、[20] 民間社会事業団体を包括的に「公の支配下に置く」ことが目指されていたわけではない。

転化の理由については実証的研究に乏しく断定できる水準にない。だが、仮説的に述べておくと、①日本人側が公私分離と国家責任の原則を混同していたということ、②同胞援護会問題を頂点としてPHWは民間社会事業団体の中に国家主義的傾向を認め、育成・奨励政策は不十分なものとなったこと、③地域的計画性が強調され民間社会事業の独自性に対する配慮が欠けたこと、が挙げられる。①については、占領軍が戦時動員体制の中で民間社会事業がどのような位置にあったのかを回顧する作業が必要であった。これなしに占領軍の公私分離政策に主体的に対応することは困難であった。②については、一九四六年から一九四八年の期間PHWが最も関心をいだいた公私分離問題は同胞援護会の位置付けであった。同胞援護会の活動は公私分離政策が不徹底で国家主義的な社会事業の復活の恐れがあるとPHWは見なしていた。このため民間社会事業の奨励については手薄になる傾向があった。③については、例えば前掲の参議院厚生委員会の「報告書」では、日本は「公私社会事業施設の設定」には「地方的企画性が全く欠如している」ことを指摘し「地域分布立地計画」など「行政企画を樹立」することを強調している。したがって「計画性」の名のもとに民間社会事業の自立性に対する配慮が欠如する傾向があった。

2、措置制度の確立

一九五〇年代

公私分離による措置委託について問題が指摘されたのは、管見の限りでは、一九五一年の社会福祉事業法案を審議する議会においてである。社会党の参議院議員山下義信は次のように述

べている。

「民間社会事業の発達助成の上に最も問題になると思いまますることは、政府或いは地方公共団体が、当然自分の責任においてなすべき福祉の仕事を、民間社会事業に、福祉事業に委託いたしておりまする点でございます。……中略……民間社会事業家はみずから口にいたすところの自主性、特徴性というものを放棄いたしまして、積極性を失うて、ただ政府の補助金によりましてこの経営をイージーにやつて行く、又みずからもそれによつて衣食を求めるという非常に消極、退嬰的な姿にありますということが、……中略……一面には民間の社会事業の特徴というものが、いつの間にかなくなりまして、そうしてただ徒らに政府の請負い仕事を以てかれこれその日を送つておるというような状態に相成つておりまることが、両方〔行政と民間—菅沼〕が何と申しますか、その結合の状態が非常に不明瞭な不満足な状態になつておりまることが、今日の私は我が国の社会福祉事業の現状の欠点とするところであろうと思うのであります」[21]。

すなわち、民間社会事業が措置委託により「政府の請負い仕事」で経営を維持することになり「自主性、特徴性」を放棄しているというのである。山下は、措置委託を縮小し、公的福祉施設の増設を主張する見地から批判しているのであるが、措置委託制度は民間社会事業を「消極、退嬰的」なものに変質させたという意味で批判されるべき制度だったのである。そこには民間社会事業は何らかの意味で「自主性、特徴性」を有するべきであるとされた。その具体的

内容は不明であるが、一九五一年という早い時期に措置委託制度の問題性を指摘している点で注目に値する。

社会福祉法人の新設と民間社会事業の「質」

一九五一年の社会福祉事業法で社会福祉法人が規定された。北場氏は、社会福祉法人導入の理由を憲法第八九条の制約を免れる点に求める通説を否定する。シャウプ税制改革において公益法人に課税することが提案されたため社会事業団体に対する免税措置を維持することと、授産事業における不祥事が発生し低下した信用を回復することの二点を目的として社会福祉法人という新たな法人格を創設することになったのだという[22]。もしそうだとすると、社会福祉法人と措置制度とは論理的に別のものとして考察する必要がある。北場氏の指摘で重要なのは、民間社会事業の「質」が問われたという点である。民間社会事業は、何らかの具体的な規制がなければ「質」を維持することができないという認識が社会福祉法人の背後にあったということになる。

この委託制度により社会福祉法人は国家の規制の下に置かれ、自由な活動は制限されることになった。委託制度のもとでは、政府により設置基準が明示され、職員数・職員の経験年数などにより委託費が支給される。その運用は行政施設に準ずるものといってよい。公民関係という視点からみると、社会福祉法人は公的施設の一部であり、決して民のものではなかった。施

設の経営を監視するのは純然たる行政であり、住民ではなかった。[23]

高度経済成長期

「予算獲得運動」と民間

都市型ニーズが激増した高度成長期にはいわゆる住民運動が興隆していった。社会福祉の領域では、住民運動は行政に社会福祉施設の新増設を要求する形をとった。これは国庫補助八割の措置委託費を見込んでいたため、住民の社会福祉施設・サービス要求運動は、中央政府レベルでの意思決定と直接連動する形をとった。例えば、一九五〇年代半ばからいわゆる「無認可保育所」が増加をみたが、これは中央政府からの「予算獲得運動」という形で国民運動化していった。[24] ここでは地域の要求と国家政策がダイレクトに関連付けられていた。すなわち、地域の要求を実現するためには国政全般を改革しなければならないという「暗黙の認識」が存在した。「予算獲得運動」は、本来〈公〉が行うべきものを〈公〉に行わしめる運動という形をとった。ここでの「運動」としての〈民〉は、〈公〉の懈怠を追及するものであった。

公的福祉の補完としての民間社会事業論

周知のように、厚生省社会局官僚だった黒木利克は、公私分離政策を回顧しつつ、民間社会事業の独自性を「わが国の現実問題として成立可能であろうか」と問題提起し、次のように述

べた。[25] 吉田久一氏の研究を引用しつつ、戦前において民間社会事業は「近代性と慈恵性とを併有し、組織力もなく、膨張して行くままに放任し、しかも国民からの財政的援助が充分でないままに開拓もせず、皇室あるいは政府の援助をまった、政策の代行機関的役割を演じ」てきたという。すなわち、戦前期からすでに民間社会事業は公的施策から自立せず依存しており、独自に「開拓」することも怠ってきたと見なした。国民の支持を得られるような活動をしてこなかったと読み取れる。このような社会事業が「国民の支持」の下に「活動するため」の条件として黒木は次の五点を指摘している。①「経営理念の切替」、②「施設職員の資質の向上」、③「社会事業に対する大衆の支持強化」、④「開拓的活動や公営社会事業の補足的活動」、⑤「国、地方公共団体への働きかけ」の五点を指摘した。[26] このうち公民関係の視点から注目すべき③～⑤を確認すると③については「広報活動、奉仕者の受入れ」と「社会福祉協議会を活用」することを示唆している。④は「公営社会事業では直ちに実施することの困難な活動を率先してとりあげ、社会の関心がたかまってきた場合には、それを公営事業に移すことが可能であるならばこれを移すことも結構である」ような活動であるという。⑤は「公の支配を受けているものには、建設的批判でさえも国、地方公共団体へは働きかけにくいものである。それだけに民間施設の責任は大きい。例示すれば、適切なる条例の制定とか、予算確保に必要な資料の提供とかが考えられる」と述べている。

黒木が念頭においているのは、措置委託を請けていない民間社会事業であり、公の支配を受

けている事業ではないことに注意すべきである。その上で③～⑤について少し考えてみたい。③の「大衆の支持強化」は、曖昧な表現であるが、「大衆」の参加を媒介するものとして社会福祉協議会を位置付け、社会福祉協議会との関係を深めることを示唆していると見てよいだろう。このような黒木の見方は当時の社会福祉協議会が必ずしも「大衆」の参加の上に成り立っていなかったという事実からみてやや希望的観測の感を否めない。④の「公営事業では…困難な活動」は民間社会事業の独自性に触れている点で注目に値するが、これは公営社会事業の隙間を埋める補完的役割に独自性があることを明言したものである。[27] 民間社会事業は公営社会事業の拡充または縮小の波に反比例するものと位置付けられる。公営社会事業が主であり、民間社会事業は従であるという認識が表明されているといってよい。また、「開拓的活動」の具体例として注で民生委員の「世帯更生運動」を挙げている点が注目しうる。民生委員は半官半民の典型的存在であるが、これを無反省的に「民間」と見なしているからである。⑤の「国、地方公共団体へ…働きかけ」は、地方自治体への政策参加機能を指摘したものである。「条例の制定」「予算確保に必要な資料の提供」ということは公的な制度の立案・制定に対して民間社会事業が貢献する役割が提示されているのであり、ここでも民間社会事業は公営社会事業に従属的な位置付けを与えている。この頃の黒木の認識は明らかに公的政策に貢献するものとしての民間社会事業を位置付けていることが分かる。黒木の叙述を読む限り、民間社会事業の独自性については相当悲観的にならざるをえなかったように思われる。

措置制度の定着：一九六〇年代

一九六〇年代の前半の老人福祉法、精神障害者福祉法の制定の際には、福祉の措置についてはほとんど論議されなかった。措置委託制度は「自然」で「当然」のあり方であると当事者たちに認識されたのである。

一九六〇年の社会福祉施設職員に対する期末勤勉手当の制度化、一九六二年の中央児童福祉審議会の施設職員配置基準改訂の「意見具申」、一九六四年の夜勤手当、一九六五年の人事院勧告の適用などにみられるごとく、[28] この時期に措置委託制度は充実し、定着した。この背景には「予算獲得運動」があり、措置制度は高度成長期の「予算獲得運動」とともに拡充し、日本に深く根付いたのである。ただし、社会福祉の研究者の間には民間社会事業の「独自性」が「制約」される事態に危惧を抱いた人もいた。[29]

高度経済成長後期には、住民運動の圧力や高齢者の増大を背景に、地方単独事業が増大し、[30] 地方の社会福祉サービスが中央政府から「離陸」し始めた。だが、この「離陸」は、公的責任論と民間社会事業のあり方を区別する作業を怠ったため、不徹底なものに終わった。市民参加といっても予算獲得運動と明確に区別されていなかったのである。そして革新自治体の一つである横浜市の飛鳥田一雄市長が「福祉見直し論」を提起した。飛鳥田の提起は中央政府の福祉政策ではなく、地方公共団体の単独事業の見直しを迫るものであった。一見「性急な」福祉見

生活をしているのかを確認していくのである。そのような固有名詞の積み上げの上に地域の福祉計画を築いていくことが必要であるように思われる。

（注）

（1）公共性一般に関する論議は数多く、ある意味では語られ過ぎている感がある。また、福祉の公的責任論や市民参加についても多くの優れた論考があり、地域計画、住民／市民参加、ボランティア、主体性の重要性が語られ、社会福祉の論壇においては共通の認識が形成されているようにも思える。例えば、社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東大出版会、一九九六年などがある。そこで屋上屋を架することを避けて、ここでは課題をやや限定して、社会福祉事業経営にかかわる公民関係について考察してみたい。

（2）社会福祉の公私関係を論じた先駆的論考として小林良二「社会福祉における公私関係」、社会保障研究所編『社会福祉改革論Ⅰ』、東大出版会、一九八四年、第五章第一節がある。そこでは前半部分（二一〇～一五ページ）で、一般的な公私関係のモデルを提示し、後半部分で、日本の社会福祉の公私関係の特質を規定しようと試みている。公私の関係を「並存」「補足」「代替」という概念を明確に定義し、興味深いモデルを提示している。だが、社会システム論の方法を援用し、「ニード構造」と「サービス供給体制」面から一般化して公私関係を把握しようと試みており、静態的な印象を免れない。公私関係の分析をする際には歴史動態的なアプローチが必要であると考える本稿の見地とは方法を異にするといわざるをえない。また、栃本一三郎「市民参加と社会福祉行政」、前掲社会保障研究所、一九九六年所収、八四ページ以下も参照。

（3）拙稿「『この国のかたち』としての介護保険」『週刊社会保障』、二〇〇〇年七月一四七日号、二四ページ。

（4）措置制度の概念の歴史的変遷と論点については次の論考が適切に整理している。八田和子「措置制度をめぐる諸論点―権利性および公的責任に関する議論を中心として―」、大阪府立大学『社会問題研究』第四七巻第一号、一九九七年。

（5）成瀬龍夫「社会福祉措置制度の意義と課題」『彦根論叢』、第三〇九号。成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』、ミネルヴァ書房、一九八九年。

（6）成瀬前掲、一九九七年、七六～八〇ページ。成瀬龍夫「福祉補助金の仕組みと研究の課題」、成瀬他編前掲一九八九年、一一～一五ページ。

（7）成瀬前掲一九九七年、八〇ページ。なお、成瀬他前掲一九八九年、一三ページでは、「措置費制度」が民間社会福祉施設の経営条件を「統制」する点を指摘しているが、その「統制」の具体的内容として「処遇水準の抑制」「職員の賃金・労働条件の悪化」を挙げ、「統制」の結果として「公民格差」をもたらしていると指摘している。

（8）拙稿「米国対日救済福祉政策の形成過程」『社会科学研究』第四五巻二号、一九九三年、五九～六〇ページ、九二ページ第一表。拙著『被占領期社会福祉分析』、ミネルヴァ書房（近刊）、参照。

（9）拙稿「SCAPIN七七五の発令」『社会科学研究』第四五巻三号、一三九ページ。

（10）その詳細な経緯は拙稿「SCAPIN七七五の発令」を参照されたい。

（11）これが中央政府が直接実施する責任を意味していたかどうかはより詳しい検討が必要であるが、原文の governmental responsibility というのは中央政府のみを含意するとは限らない。都道府県・市町村も government であるともいえるのである。

(12) 北場勉『戦後社会保障の形成』中央法規、二〇〇〇年、特に第三章、第四章。黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、一九五八年、第二編第四章も重要である。ただし、措置委託制度導入に関する歴史的経緯が必ずしも明確にされているわけではない。

(13) この点については北場氏が「戦前と同様のシステムが形を変えて復活した」と評価している。北場同前四〇ページ。また、北場氏がこの点を踏まえて、戦前において既に民間社会事業への依存は「不可欠なものであった」ことを指摘し、これが措置委託制度という形で「戦後もわが国の社会福祉事業に中に定着していった」と評価している。北場同前一六〇～一ページ。だが、この点については、山本隆氏が戦前の公費補助は「付け足し程度」であり、民間社会事業の財源は「基本的には民間資金でまかなわれていた」という指摘が注目に値する。旧生活保護法の下とは質的に異なっていたのである。山本隆「措置費制度の歴史的性格」前掲成瀬他編、一四四～五ページ。

(14) 北場同前、三九～四〇ページ、一四五～六ページなどを参照。ただし、GHQは補助金を黙認したことはなく、一貫して禁止する姿勢を取り続けたと考える方が自然である。

(15) PHWの『週報』Weekly Bulletin 一九四七年二月一六～二二日号には「この種の補助金支出は古い公的扶助システムへと回帰させるものであるから、また、一九四六年一〇月三〇日付の「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」の決定事項にも違反するものである」と述べている。国立国会図書館憲政資料室GHQ/SCAP文書、PHW-05203.

(16) Draft for the Child Welfare Law, Aug. 5, 1947, 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成』上巻、五七七ページ。

(17) 参議院厚生委員会専門委員室『社会福祉事業法案関係資料』〔日本社会事業大学図書館所蔵〕、一九五〇年一二月、八ページ、所収。

(18) 同前一一ページ。

(19) 北場氏は、憲法第八九条の起源をアメリカの州法に求め、それが日本に適用されたことを指摘している。すなわちアメリカの財政運営の原則が日本に適用され憲法第八九条が設けられたという解釈である。北場前掲、一四〇～四五ページ、および第四部二三四～三〇六ページ参照。同様の見地は栃本氏も指摘している。栃本氏は「〔憲法第九条〕にみられる条文は、当時の福祉領域に限って見ていくと、宗教的・社会的背景、厚みのある個人資産の蓄積、高い生活水準というアメリカの民間事業の基礎的条件のもとで民間社会福祉事業に適用することが可能なのであり、当時の実情からみれば〔日本は〕その基礎的条件を欠いていた」と、八九条の規定が実現不可能であったことを指摘している。栃本前掲八四ページ。これらはアメリカ的財政思想を受け入れる土壌が日本に無かったという解釈である。キリスト教的伝統がないことは筆者も首肯する。だが、その他の指摘については、にわかには同意しかねる。栃本氏は、GHQが公私分離と第八九条を占領政策の不可欠の条件と見なしていた点を無視している。

(20) 例えば、一九四八年一月にPHWは民間社会事業に対して、建設資材の優先的配分をするように厚生省に指示している。M/R by N.B. Neff, "Building Materials for Public and Private Welfare Agencies", 10 Jan. 1948. PHW-01076.

(21) 第一〇回国会・参議院厚生委員会一九五一年三月一九日。

(22) 北場前掲、一九八～二〇〇ページ。

(23) 古川孝順氏はこの時期を「三原則の部分的後退」をもって始まった時期と見なしている。古川孝順「戦後日本における社会福祉サービスの展開過程」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第六巻、一九八五年、東大出版会、二一二ページ。

(24) 例えば、鷲谷善教「国民要求と保育運動」、日本社会事業大学編『現代日本の社会福祉』勁草書房、一九七六年、一六八ページ。また、宍戸健夫「戦後児童福祉法における保育所について」、社会事業史学会編『社会事業史研究』第二六号、一九九八年、一一六～七ページも参照。宍戸氏が「六〇年代初期の保育所づくりの運動のモデルの一つ」として紹介している「枚方市香里団地」の例も参照。これらの運動は市民的な公共性をもたらす契機をはらんでいたが、「予算制約」の壁があり多くの場合、予算獲得が中心的な課題となってしまった。

(25) 黒木利克、前掲一九五八年、四七二～三ページ。また、欧米における公民関係を扱った個所一〇九～一六ページも参照。

(26) 黒木同前、四七三～五ページ。また、黒木利克『新しい社会事業のあゆみ』全国社会福祉協議会、一九五九年、一三五～六ページ。なお、栃本氏は黒木が民間社会事業の独自性について憂慮を表明している点を紹介し、その論点が一九九〇年代でも「当てはまる部分」があることを指摘している。栃本前掲六三ページ。確かに、黒木の場合、アメリカの社会福祉をモデルにしている部分があるので日本の実態を批判的に捉える視点を持っていることは事実であろう。だが、黒木においては、民間社会事業のイメージはあくまでも公的な社会福祉を補完するというものであった。

(27) 研究として、民間社会福祉事業が国家の責任体制を補完するものとみなした論稿として仲村優一「社会福祉の原理」、仲村・三浦・阿部編『社会福祉教室』有斐閣、一九七七年、一四～五ページ参照。

(28) この頃の制度の動きに関する叙述は次のものが簡にして要を得ている。小國英夫「社会福祉施設の法制度と措置制度」、小笠原祐次・福島一雄・小國英夫編『社会福祉施設』有斐閣、一九九九年、七八ページ参照。

(29) 一番ヶ瀬康子氏は一九六四年に、措置委託が認められた理由は「民間社会事業の独自性が社会的

に必要であることがみとめられたからにほかならない」と述べている。これは措置委託は「便宜的手段」という認識とは異なり、「民間社会事業の独自性」を発揮しうるところに措置委託の積極的意味があることを含意していた。これは措置制度が定着する過程で再定義がなされつつあった一つの証左であるといえる。しかし、一番ヶ瀬氏は続けて次のようにも指摘している。「だが、現実には、次第に公立の方が増加し、また民間の事業も、実質的には国家の措置費でその経営が維持されているため、さまざまな制約をうけている状態である」と、措置費が民間の社会福祉事業の独自性を制約している部分があることを指摘している。一番ヶ瀬康子『社会事業概論』誠信書房、一九六四年、一六九ページ。

(30) 古川孝順「地方自治体の社会福祉政策」、前掲日本社会事業大学編、六五ページ以下。

(31) 小室豊允『福祉改革の思想と課題』新評論、一九八一年、一七ページ。

(32) 小室豊允「福祉社会と現代福祉の課題」、坂東慧他編『福祉経済と社会の理論』頸草書房、一九八三年、一九八ページ。

(33) 小室前掲一九八一年、一五ページ。

(34) 同前、一八ページ。

(35) 岩崎要「戦後体制との決別―見直しが必要な措置制度（上）」、時事通信社『厚生福祉』一九八八年七月二三日号。本稿は、荻島國男・小山秀夫・山崎泰彦著『年金・医療・福祉経済論』社会保険新報社、一九九二年、第二章に転載されたものを参照した。

(36) 同前二二～三ページ。

(37) 以下の引用は、厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』中央法規、一九九八年。

「戦後社会福祉基礎構造の桎梏と解放」（レジュメ）

杉村　宏(法政大学現代福祉学部)

Ⅰ　社会福祉基礎構造の足かせ

1　生活保護の問題

（1）権利性認識の足かせ

①　旧態依然の貧困認識（資料1）

「絶対的」貧困観への固執

②　根拠のない生活保護機能の歪曲

被保護者への偏見

生活保護制度に対する不信

③　「水際作戦」による申請権の侵害

④　「硫黄島作戦」による「辞退届け」の強要(資料2)

（2）一般扶助原理に対する足かせ

①　一般扶助主義の背景

膨大な自営的困窮層の存在（貧農、行商・露天商など）

失業者の拡大再生産(引揚者、ドッジライン・レッドパージなどによる)

②　「価値ある貧困者」（岩田）を選別する裁量体制

無差別平等原則と（補足性の要件として）欠格条項の並存

自助努力としての「あらゆるものの活用」の強要

③　ワーキングプアに対する特殊施策（岩田）

生活保護制度と別立ての「労働能力者」対策

「寄せ場」対策、ホームレス対策、「婦人保護」対策など

（3）ナショナルミニマム保障に対する足かせ

①　生活保護以外のミニマムのあいまいさ

最低賃金、基礎年金等のミニマムの意味

最賃・基礎年金と生活保護との溝をどう埋めるか

②　相対的貧困認識の欠如（資料3）

公共料金、非消費支出の重み

2　「福祉国家」の揺らぎ

（1）　構造改革理念の福祉改革への「転用」

①　市場競争原理の導入

「競争による活力増進・質の向上」神話の受け入れ

営利企業の「社会福祉サービス」領域への参入

②　規制緩和に基づく措置制度の解体

市場競争を前提にした契約制度の導入

公的責任のあいまい化

（2） 社会福祉サービス受益方式の変更

① 生活保護からの福祉サービスの分離

福祉施設による一体的サービス利用者と生活保護者の分離

他法では対処できない「残余的人びと」としての被保護層(岩田)

② 社会福祉受益負担方式の変質

「ニーズに応じたサービス、能力に応じた負担」の応能主義から

「金の切れ目がサービスの切れ目」の応益主義へ

低所得・貧困層の社会福祉ニーズの軽視・切捨て

3 福祉実践の担い手にとっての足かせ

（1） 社会福祉サービス実践過程における民主主義の問題

① 社会福祉サービスの空洞化

「質」を問わない、時間換算の介護サービス

障害者の自立を阻害する「自立支援法」

② 自己負担能力によるサービス提供の不平等

（2） 担い手自身の権利保障の問題

① (利用者の)権利擁護者としての従事者の権利

「官製ワーキングプア」といわれる低賃金労働の問題(勤続 10 年で 22 万円)

消耗する福祉現場（福祉施設職員の非正規率 32.7%、特養 37.3%）

② 過重労働の横行

目標管理制度の導入による生活保護削減競争の展開

II 解決に向けて問われていること

（1） 貧困認識の転換

① マスメディアの貧困報道における変化

格差問題から貧困問題への注目

生活保護報道の変化（「不正受給」問題から権利侵害問題へ）

あってはならないこと、解決課題としての貧困認識

② 雇用、国保、介護、多重債務問題などを通じた国民的関心の高まり

（2） 社会福祉実践としてのソーシャルアクション

① 労働分野と社会福祉分野の協同

労働運動と福祉運動の緩やかな共闘

③ 司法・法曹分野との協同による生活困窮者支援

生活保護裁判連絡会

生活保護問題対策全国会議

生活保護相談ネットワーク

社会福祉分野がこうした問題にどう向き合うか

メモ　菅沼隆著「被占領期社会福祉分析」から学ぶこと

（1）　公的扶助研究のスタンス

①　生存権とは何か

戦争体験を通じての生存権意識の形成

生存権保障に反する社会保障の国庫負担抑制「行革」路線への違和感

②　公的扶助分析を通じて日本の人と社会の特質に迫る

無差別平等原則の承認と国家責任・公私分離原則の否認

民生委員の、天皇制共同体意識、認知への欲望、定式化されない情緒的方法の継承

③　スティグマのない、個人の十全な能力の発揮できる公的扶助の探求

患者組織の生活保護運動の成果－「療養所患者の人格を承認させる運動」

（2）　民主主義国家における公的扶助の権利性

①　ネフ覚書

４６年段階ですでに権利条項の必要性を提起

②　旧生活保護法の性格

救護法への無差別平等の接木

③　無差別平等原則・国家責任の受け入れ

戦争責任を論拠とする国家責任

国家に救済を求める権利意識の芽生え

（3）　一般扶助としての生活保護における稼動者の排除

①　失業者の排除

惰民「養成」防止論からの労働能力者の適用制限

惰民「養成」防止論と無差別平等原理の矛盾

労働能力者の保護制限の代替としての社会保険構想

②　欠格条項の温存

「飲む・打つ・買う」会議での決着

濫給・漏給の対立のなかで、欠格条項の明確な否定は少数派

職業補導などによるあいまいな決着

（4）　支給金総額無制限の原則の軽視

①　困窮者救済のための財政の上限設定の撤廃

この原則の忘却が独立後に重要な意味を持つことになる

②　一斉調査による引き締めと生活保護基準批判

一斉調査の実施による８０万人の整理

一斉調査を契機とする保護基準のあり方に対する社会不信

（5）　名誉職裁量体制の動揺・解体

①　民生工夫の手段としての生活保護の限界

方面委員制度との強い連続意識に基づく、血と涙の通った「運営の妙」

生存権保障と無差別平等保障の無視・黙殺

②　名誉職裁量体制と生存権理念の矛盾

最低生活保障要求、保護基準認定などにおける名誉職裁量の破綻

生存権の確立にもかかわらず名誉職裁量体制のあり方を問う主体の不在

資料1

公的なボランティア活動に従事している人々の貧困観(部分)

(都内1162人、50～60歳が90%、うち女性70%,調査期間2005年3月～6月,北大・法政大プロジェクト)

1. 次の人々を「貧困の中にある人々」と思いますか(NAは省略,以下同じ)

	はい	いいえ	わからない
ホームレスとして路上生活をしている	36.1	34.9	25.1
1年以上失業状態で生活をしている	29.3	38.7	26.8
生活保護を受けて生活している	31.5	43.5	19.8
サラ金等からお金を借りて生活している	13.1	59.6	21.9
大きな障害を持って生活をしている	11.5	61.7	21.2
健康保険がない生活をしている	24.9	37.4	32.5

2. 次のような状態は、現代の日本社会の中で貧困と考えますか

	はい	いいえ	わからない
水道・電気・ガスが利用できない状態	47.2	45.4	4.8
緊急時に必要な最低限の貯蓄もない状態	33.1	53.7	11.6
医療機関に必要な時にかかれない状態	64.1	24.5	9.7
安定的な仕事を持っていない状態	10.9	78.9	8.3
社会福祉サービスを必要な時に受けられない状態	30.8	47.1	20.1

3. 貧困という言葉を聞いてあなたは次の内容を思い浮かべますか

	はい	いいえ	わからない
戦前・戦争直後に見られた日本の生活	73.60%	20.50%	5.90%
現在のホームレスの生活	48.7	45.1	6.3
生活保護を受けている生活	36.9	54.4	8.7
テレビや新聞等で知る途上国や戦災国の生活	87.1	7.3	5.6
過去あるいは現在の自分自身の生活	10.9	81.9	7.1
政治家や国民の精神的な意味での貧しさ	56.9	35.7	7.4
「清貧の思想」「名もなく貧しく美しく」といった生き方	15.7	75.5	8.8

4. なぜ「貧困のなかにある人々」が存在すると考えますか

その人たちが不運であり続けたから	8.2
その人たちの頑張りが足りなかったから	16.4
社会にたくさんの不公正があるから	48.5
経済発展に伴う避けられない現象だから	23.1

5. 最近の日本社会に関して、あなたの意見は次の3つのうちのどれですか

裕福な人々はより裕福に、貧困な人々はより貧困になる	52.9
裕福な人々と貧困な人々との生活格差はだんだん小さくなって	18.1
どちらともいえない	27.3

6. 生活保護制度は必要な人々に利用されていると思いますか、

必要なすべての人々に利用されていると思う	5.8
必要な人々に利用されていない場合が多いと思う	37.1
必要のない人々に利用されている場合が多いと思う	26.9
わからない	25.6

7. 生活保護は自立に向けた効果があると思うか、
あるいはむしろ依存を助長する制度だと思いますか

効果がある制度であると思う	10.6
依存精神を助長している制度だと思う	11.1
効果とともに依存精神も両方持っている制度だと思う	51.3
わからない	17.5

資料２

＜2007 年 07 月 11 日 16 時 16 分　朝日新聞全国版　夕刊＞
見出し　「 日記に『おにぎり食べたい』　生活保護『辞退』男性死亡

北九州市小倉北区の独り暮らしの男性（５２）が自宅で亡くなり、死後約１カ月たったとみられる状態で１０日に見つかった。男性は昨年末から一時、生活保護を受けていたが、４月に「受給廃止」となっていた。市によると、福祉事務所の勧めで男性が「働きます」と受給の辞退届を出した。だが、男性が残していた日記には、そうした対応への不満がつづられ、６月上旬の日付で「おにぎり食べたい」などと空腹や窮状を訴える言葉も残されていたという。(以下略)

＜2006 年 9 月 1 日朝日新聞西部版社会面＞
見出し　「北九州市　生活保護辞退　職員が指導」
「念書『お手本』例示も　大半、短期支給の条件」

北九州市の福祉事務所の職員が、生活保護の受給者に「辞退届」と呼ばれる念書を書かせ、保護の廃止につなげているケースが相次いでいることが分かった。職員自らが「お手本」を書いて示し、文言を指導するケースもあり、保護費の短期支給の交換条件に使われる例が多い。受給者が内容を理解しないまま書くこともあり、問題視する声も出ている（園田耕司）

60 代の男性は 05 年２月、市に生活保護を申請した。翌３月、申請日にさかのぼって２，３月分の保護費（生活費）を受給した。

３月末、福祉事務所に呼ばれた。担当のケースワーカーは男性の目の前で Ａ４判の紙に文言を書いた。「自ら強い意志で自立する。ついては、住宅費からの支給は、保護開始時分からお願いできませんでしょうか？4 月中に就職する目途を立てますので、勝手ですが５月分保護費まで支給できませんでしょうか？」

ケースワーカーは「これに織り込んだ文章を書きなさい」と辞退届を書くよう求めた。男性は当時、求職活動をしていたが仕事が見つからない状況だった。4 月中の就職は無理だと感じ、「納得できないので書きません」と拒否した。男性は今も保護費を受給している。

市保護課によると、このケースワーカーは「男性の処遇指導を分かりやすく示すため文書化した」という。辞退届は就職などで保護が不要になった時、行き違いを防ぐため書いてもらっている。大嶋明課長は「あくまでも本人の意思によって書かれるべきもの。結果的に不適切だった」と話している。
（以下中略）

「届け出の運用の適正な範囲で　厚生労働省保護課の話」

辞退届について、国は何も基準を設けていない。運用は、それぞれの現場の判断で行われている。個別のケースを把握していないが、辞退届が出た後に、「強要された」との批判が出るのは好ましくない。適正な範囲で運用すべきだ。

資料2　生活保護基準と相対的貧困水準

標準3人世帯（夫33歳、妻29歳、長女4歳）
夫最低賃金で20日稼動、家賃7万円、長女保育園入園（東京都内在住）

	生活扶助基準	生活保護基準	最低生活保障水準	相対的貧困水準
	公表されている生活保護基準としての生活扶助基準	公表されている住宅扶助（国基準）を含む生活保護基準	生活保護が保障する最低生活保障水準（東京都の場合）	税・社会保険料、公共料金等を支払うと最低生活保障水準と同等の水準
A生活扶助基準計	(100.0)162,170	(92.8)167,170	(63.8)167,170	(52.0)167,170
生活扶助基準	162,170	162,170	162,170	162,170
児童養育加算		5,000	5,000	5,000
B住宅扶助基準		(7.3) 13,000	(26.7)69,800	(21.7)69,800
C就労控除相当分			(9.5)24,810	(7.8)24,810
D税・社会保険料計				(14.8)47,770
国民健康保険料				11,890
国民年金保険料				27,720
所得税				2,640
住民税				1,700
Eその他公共料金等の計				(3.7)11,835
上下水道料				3,940
保育料				*6,500
NHK受信料				1,395
F月額合計（A＋B＋C＋D＋E）	(100.0)162,170	(100.0)180,170	(100.0) 261,780	(100.0)317,565
G年額合計（F×12）	1,946,040	2,162,040	3,141,360	3,810,780
H生活扶助基準を100とした指数	100	110	160	196

注記（1）モデル世帯が東京都に在住していると想定して、保険料、住民税、公共料金などを平均的自治体の基準で算定した
（2）相対的貧困水準には、医療や社会福祉サービスを受けた際の一部自己負担額は全く見込んでいない

表 1　　マッカーサー憲法草案における『社会保障』の成立経緯（その1）

人権に関する小委員会の第二次案－1946（昭和21）年2月9日	1946（昭和21）年2月9日の審議後の条文（推定）
①Article　The family is a basis of human society and its traditions for good or evil permeate the nation. Hence marriage and the family are protected by law, and it is hereby ordained that they shall rest upon the undisputed legal and social equality of both sexes, upon mutual consent instead of parental coercion, and upon cooperation instead of male domination. Laws contrary to these principles shall be abolished, and replaced by others viewing choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family form the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.	①Article　The family is a basis of human society and its traditions for good or evil permeate the nation. Hence marriage and the family are protected by law, and it is hereby ordained that they shall rest upon the indisputed legal and social equality of both sexes, upon mutual consent instead of parental coercion, and upon cooperation instead of male domination. Laws contrary to these principles shall be abolished, and replaced by others viewing choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family form the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.
②Article　In all spheres of life laws shall be designed only for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy. ~~All laws, agreements, contracts or relationships, public or private, which restrict or tend to destroy the welfare of the people shall be replaced by others which promote it.~~ To this end the Diet shall enact legislation which shall:	②Article　In all spheres of life laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy. To the end the Diet shall enact legislation which shall:
（法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義及び民主主義の増進と伸張のみを目指すべきである。国民の福祉を制限し又は破壊する傾向をもつすべての法律、合意、契約又は公的もしくは私的な関係は、国民の福祉を増進するものによって代置さるべきである。この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする。）	（法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義及び民主主義の増進と伸張のみを目指すべきである。この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする。）
Protect and aid expectant and nursing mothers, promote infant and child welfare, and establish just rights for illegitimate and adopted children, and for the underprivileged;	
妊婦及び乳児の保育に当たっている母親を保護援助し、乳児及び児童の福祉を増進し、嫡出でない子及び養子並びに地位の低い者のために正当な権利を確立する立法	
Prohibit the exploitation of children;	Prohibit the exploitation of children;
児童の搾取を禁ずる立法	
Promote the public health;	Promote the public health;
公衆衛生を改善するための立法	
Provide social insurance for all the people;	Provide social security;
すべての人のために社会保険を設ける立法	社会保障を定める立法
Set proper standards for working conditions, wages and hours and establish the right of workers to organize and bargain collectively, and to strike ~~in all except essential occupations; and~~	Fix proper standards for working conditions, wages and hours and establish the right of workers to organize and bargain collectively, and to strike;
勤務条件、賃金及び就業時間について適正な基準を定め、勤労者の団結する権利及び団体交渉をする権利並びに生活に必要欠くべからざる職業以外のすべての職業においてストライキをする権利を確立する立法	勤務条件、賃金及び就業時間について適正な基準を定め、勤労者の団結する権利及び団体交渉をする権利並びにストライキをする権利を確立する立法
	Protect and aid expectant and nursing mothers, promote infant and child welfare, and establish just rights for illegitimate and adopted children, and for the underprivileged;and
Protect intellectual labor and the rights of authors, artists, scientists, and investors whether native or foreign.	Protect intellectual labor and the rights of authors, artists, scientists, and investors whether native or foreign.
知的労働並びに内国人たると外国人たるとを問わず、著述家、芸術家、科学者及び発明家の権利を保護する立法	
③ Article　Every adult has the right to ~~earn a living by productive~~ work. ~~Insofar as a suitable occupation cannot be found for him, provision shall be made for his necessary maitainance.~~	③ Article　All men has the right to work.
（すべての成人は、生産的な勤労により生計をたてる権利を有する。その人間に適切な職業が見つけられないときは、その生活の維持に欠くことのできぬものの給付がなされるべきである。）	（すべての人は、勤労の権利を有する。）
~~④ Article　The organization of Japan's economic life must conform to the principles of justice and democracy, to the end that all citizens may be guaranteed a decent standard of living. Within these limits the economic liberty and rights of the individual shall be assumed.~~	
（すべての国民に見苦しくならない生活程度を保障するため、日本の経済生活の組織は、正義と民主主義の原則に合致したものでなければならない。経済に関する個人の自由と権利とは、このような範囲内で、保障される。）	
~~⑤ Article　The State may undertake the exclusive production, manufacture or distribution of goods or services essential to public health or welfare but shall not enter into partnerships nor grant subsidies to any favored individual or group, nor may it grant or delegate unrestricted monopoly privileges.~~	

表 2　マッカーサー憲法草案における『社会保障』の成立経緯（その2）

1946(昭和21)年2月9日の審議後の条文(推定)	1946(昭和21)年2月13日(マッカーサー憲法草案)
①Article　The family is a basis of human society and its traditions for good or evil permeate the nation. ~~Hence~~ marriage ~~and the family are protected by law, and it is hereby ordained that they~~ shall rest upon the indisputed legal and social equality of both sexes, upon mutual consent instead of parental coercion, and upon cooperation instead of male domination. Laws contrary to these principles shall be abolished, and replaced by others viewing choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family form the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.	①Article XXIII. The family is the basis of human society and its traditions for good or evil permeate the nation. Marriage shall rest upon indisputable legal and social equality of both sexes, founded upon mutual consent instead of parental coercion, and maintained through cooperation instead of male domination. Laws contrary to these principles shall be abolished, and replaced by other viewing choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family from the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.
(家庭は、人類社会の基礎であり、その伝統は、善きにつけ悪しきにつけ国全体に浸透する。それ故、婚姻と家庭とは、法の保護を受ける。婚姻と家庭とは、両性が法律的にも社会的にも平等であることは明白であるとの考えに基礎をおき、親の強制ではなく相互の合意に基づき、かつ男性の支配ではなく両性の協力に基づくべきことを、ここに定める。これらの原理に反する法律は廃止され、それに代わって、配偶者の選択、財産権、相続、本拠の選択、離婚並びに婚姻及び家庭に関するその他の事項を、個人の尊厳と両性の本質的平等の見地にたって定める法律が制定されるべきである。)	(第23条　家族ハ人類社会ノ基底ニシテ其ノ伝統ハ善カレ悪シカレ国民ニ滲透ス婚姻ハ男女両性ノ法律上及社会上ノ争フ可カラサル平等ノ上ニ存シ両親ノ強要ノ代リニ相互同意ノ上ニ基礎ツケラレ且男性支配ノ代リニ協力ニ依リ維持セラルヘシ此等ノ原則ニ反スル諸法律ハ廃止セラレ配偶ノ選択、財産権、相続、住所ノ選定、離婚並ニ婚姻及家族ニ関スル其ノ他ノ事項ヲ個人ノ威厳及両性ノ本質的平等ニ立脚スル他ノ法律ヲ以テ之ニ代フヘシ)
②Article　In all spheres of life laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy. ~~To the end the Diet shall enact legislation which shall:~~	②Article XXIV. In all spheres of life, laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy.
(法律は、生活のすべての面につき、社会の福祉並びに自由、正義及び民主主義の増進と伸張のみを目指すべきである。この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする。)	(第24条　有ラユル生活範囲ニ於テ法律ハ社会的福祉、自由、正義及民主主義ノ向上発展ノ為ニ立案セラルヘシ)
Establish and maintain free, universal and compulsory education, ~~based on ascertained truth;~~	Free, universal and compulsory education shall be established.
確立された真理に基づいた無償の普通義務教育を設立し、維持する立法	無償、普遍的且強制的ナル教育ヲ設立スヘシ
Prohibit the exploitation of children;	The exploitation of children shall be prohibited.
児童の搾取を禁ずる立法	児童ノ私利的酷使ハ之ヲ禁止スヘシ
Promote the public health;	The public health shall be promoted.
公衆衛生を改善するための立法	公共衛生ヲ改善スヘシ
Provide social security;	Social security shall be provided.
社会保障を定める立法	社会的安寧ヲ計ルヘシ
Fix proper standards for working conditions, wages and hours ~~and establish the right of workers to organize and bargain collectively, and to strike;~~	Standards for working conditions, wages and hours shall be fixed.
勤務条件、賃金及び就業時間について適正な基準を定め、勤労者の団結する権利及び団体交渉をする権利並びにストライキをする権利を確立する立法	労働条件、賃銀及勤務時間ノ規準ヲ定ムヘシ
~~Protect and aid expectant and nursing mothers, promote infant and child welfare, and establish just rights for illegitimate and adopted children, and for the underprivileged;and~~	
妊婦及び乳児の保育に当たっている母親を保護援助し、乳児及び児童の福祉を増進し、嫡出でない子及び養子並びに地位の低い者のために正当な権利を確立する立法	
~~Protect intellectual labor and the rights of authors, artists, scientists, and investors whether native or foreign.~~	
知的労働並びに内国人たると外国人たるとを問わず、著述家、芸術家、科学者及び発明家の権利を保護する立法)	
③ Article　All men has the right to work.	③ Article XXV. All men have the right to work.
(すべての人は、勤労の権利を有する。)	(第25条　何人モ働ク権利ヲ有ス)
	Article XXVI. The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.
	第26条　労働者カ団結、商議及集団行為ヲ為ス権利ハ之ヲ保障ス

表 3

日本国憲法第24条から第27条までの条文の制定過程

マッカーサー憲法草案(2月13日)		3月2日案	帝国憲法改正草案要綱(3月6日)	4月9日	帝国憲法改正草案(4月17日)	枢密院での修正(6月8日)	衆議院での修正(8月21日)	日本国憲法英訳
CHAPTER III. Rights and Duties of the People	(第3章　人民ノ権利及義務)	第3章　国民ノ権利及義務	第3章　国民ノ権利及義務		第3章　國民の權利及び義務		第3章　國民の權利及び義務	HAPTER III. RIGHTS AND DUTIES OF THE PEOPLE
①Article XXIII. The family is the basis of human society and its traditions for good or evil permeate the nation. Marriage shall rest upon indisputable legal and social equality of both sexes, founded upon mutual consent instead of parental coercion, and maintained through cooperation instead of male domination. Laws contrary to these principles shall be abolished, and replaced by other viewing choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family from the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.	(第23条　家族ハ人類社会ノ基底ニシテ其ノ伝統ハ善カレ悪シカレ国民ニ滲透ス婚姻ハ男女両性ノ法律上及社会上ノ争フ可カラサル平等ノ上ニ存シ両親ノ強要ノ代リニ相互同意ノ上ニ基礎ツケラレ且男性支配ノ代リニ協力ニ依リ維持セラルヘシ此等ノ原則ニ反スル諸法律ハ廃止セラレ配偶ノ選択、財産権、相続、住所ノ選定、離婚並ニ婚姻及家族ニ関スル其ノ他ノ事項ヲ個人ノ威厳及両性ノ本質的平等ニ立脚スル他ノ法律ヲ以テ之ニ代フヘシ)	第37条　婚姻ハ男女相互ノ合意ニ基キテノミ成立シ、且夫婦ガ同等ノ権利ヲ有スルコトヲ基本トシ相互ノ協力ニ依リ維持セラルベキモノトス。	第22　婚姻ハ男女双方ノ合意ニ基キテノミ成立シ且夫婦ガ同等ノ権利ヲ有スルコトヲ基本トシ相互ノ協力ニ依リ維持セラルベキコト　配偶ノ選択、財産権、相続、住所ノ選定、離婚並ニ婚姻及家族ニ関スル其ノ他ノ事項ニ関シ個人ノ権威及両性ノ本質的平等ニ立脚スル法律ヲ制定スベキコト		第22條　婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の權利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。配偶者の選擇、財産權、相續、住居の選定、離婚竝びに婚姻及び家族に關するその他の事項に關しては、法律は、個人の權威と兩性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。		第24条　婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。 2　配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して制定されなければならない。	Article 24. Marriage shall be based only on the mutual consent of both sexes and it shall be maintained through mutual cooperation with the equal rights of husband and wife as a basis. With regard to choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family, laws shall be enacted from the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes.
②Article XXIV. In all spheres of life, laws shall be designed for the promotion and extension of social welfare, and of freedom, justice and democracy.	(第24条　有ラユル生活範囲ニ於テ法律ハ社会的福祉、自由、正義及民主主義ノ向上発展ノ為ニ立案セラルヘシ	第38条　凡テ国民生活ニ関スル法令ハ自由ノ保障、正義ノ昂揚並ニ公共ノ福祉及民主主義ノ向上発展ヲ旨トシテ之ヲ定ムルコトヲ要ス。	第23　法律ハ有ラユル生活分野ニ於テ社会ノ福祉及安寧、公衆衛生、自由、正義並ニ民主主義ノ向上発展ノ為ニ立案セラルベキコト	第23　法律ハ有ラユル生活分野ニ於テ社会ノ福祉及安寧、公衆衛生ノ向上発展ノ為ニ立案セラルベシ	第23條　法律は、すべての生活部面について、社會の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び增進のために立案されなければならない。	第23條　法律は、すべての生活部面について、社會の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び增進のために立案されなければならない。	第25条　すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。 2　国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。	Article 25. All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living. In all spheres of life, the State shall use its endeavors for the promotion and extension of social welfare and security, and of public health.
Free, universal and compulsory education shall be established.	無償、普遍的且強制的ナル教育ヲ設立スヘシ	第23条　凡テノ国民ハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ能力ニ応ジ均シク教育ヲ受クルノ権利ヲ有ス。凡テノ国民ハ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ保護スル児童ヲシテ普通教育ヲ受シケスムルノ義務ヲ負フ。其ノ教育ハ無償トス。	第24　国民ハ凡テ法律ノ定ムル所ニ依リ其ノ能力ニ応ジ均シク教育ヲ受クルノ権利ヲ有スルコト 国民ハ凡テ其ノ保護スル児童ヲシテ普通教育ヲ受シケスムルノ義務ヲ負フモノトシ其ノ教育ハ無償タルコト		第24條　すべて國民は、法律の定めるところにより、その能力に應じて、ひとしく教育を受ける權利を有する。 すべて国民は、その保護する児童に初等教育を受けさせる義務を負ふ。初等教育は、これを無償とする。		第26条　すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。 2　すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。	Article 26. All people shall have the right to receive an equal education correspondent to their ability, as provided by law. All people shall be obligated to have all boys and girls under their protection receive ordinary education as provided for by law. Such compulsory education shall be free.
The exploitation of children shall be prohibited.	児童ノ私利的酷使ハ之ヲ禁止スヘシ	第29条　凡テノ国民ハ種類ノ如何ヲ問ハズ其ノ意ニ反シテ役務ニ服セシメラルルコトナク、且刑罰ノ場合ヲ除クノ外苦役ヲ強制セラルルコトナシ。児童ノ虐使ハ之ヲ禁止ス。						
The public health shall be promoted.	公共衛生ヲ改善スヘシ							
Social security shall be provided.	社会的安寧ヲ計ルヘシ							
Standards for working conditions, wages and hours shall be fixed.	労働条件、賃銀及勤務時間ノ規準ヲ定ムヘシ)	第24条　凡テノ国民ハ法律ノ定ムル所ニ依リ勤労ノ権利ヲ有ス。 賃金、就業時間其ノ他勤労条件ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。	第25　国民ハ凡テ勤労ノ権利ヲ有スルコト 賃金、就業時間其ノ他ノ勤労条件ニ関スル基準ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルコト 児童ノ不当使用ハ之ヲ禁止スベキコト		第25條　すべて國民は、勤勞の權利を有する。 賃金、就業時間その他の勤勞條件に關する基準は、法律でこれを定める。 兒童は、これを酷使してはならない。		第27条　すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。 2　賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。 3　児童は、これを酷使してはならない。	Article 27. All people shall have the right and the obligation to work. Standards for wages, hours, rest and other working conditions shall be fixed by law. Children shall not be exploited.
③ Article XXV. All men have the right to work.	(第25条　何人モ働ク権利ヲ有ス)							

173

100

日本国憲法第89条の制定過程

現行日本国憲法第 89 条の条文上の変遷を辿ると次のようになる。

1946（昭和 21)年 2 月 7 日の運営委員会と財政に関する小委員会との会合の後、財政に関する小委員会が提出した報告書の段階の規定「第　条　公金または公の財産は、宗教の制度、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは後援のため、または国の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛を目的とする事業に対して、供与されてはならない。（原文）Article　No public money or property shall be appropriated for the use, benefit or support of any system of religion, or religious institution　or association, or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.」であった（高柳等 I pp.168-169)。

1946（昭和 21)年 2 月 13 日に日本政府に手渡されたマッカーサー憲法草案では、リゾーが民政局長に対して報告した案が憲法草案の第 83 条として全く同文で掲載された。当時の日本文は「第 83 条　公共ノ金銭又ハ財産ハ如何ナル宗教制度、宗教団体若ハ社団ノ使用、利益若ハ支持ノ為又ハ国家ノ管理ニ服ササル如何ナル慈善、教育若ハ博愛ノ為ニモ充当セラルルコト無ナルヘシ」であった。

マッカーサー憲法草案を手渡された日本政府は、松本国務相の下に検討を開始したが、GHQ の督促に促され、同年 3 月 4 日、閣議に付さないまま、GHQ に検討中の案を提出した。この案では「第 97 条　国又ハ地方公共団体ハ宗教ニ関スル団体ニ対シ金銭其ノ他ノ財産ヲ出捐スルコトヲ得ズ。国ノ管理ニ属セザル慈善、教育其ノ他之ニ類スル事業ニ対シ亦同ジ」であった。

しかし、1946（昭和 21)年 3 月 4 日から 5 日にかけての民政局と日本側との検討を経て、3 月 6 日に発表された「憲法改正草案要綱」では、マッカーサー草案に近い案に戻され「第 85 条　公金其ノ他ノ公ノ財産ハ宗教制度若ハ宗教団体ノ使用、便益若ハ維持ノ為又ハ国ノ管理ニ属セザル慈善、教育若ハ博愛ノ事業ニ対シ之ヲ出捐スルコトヲ得ザルコト」となった。

その後、日本政府が「憲法改正草案要綱」を下に作成し、4 月 17 日に公表した「憲法改正草案」では口語が採用され、「第 85 条　公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」となった。

枢密院の審議を経て、1946（昭和 21)年 6 月 20 日に第 90 帝国議会に提出された「憲法改正案」でも、同様の条文が置かれ、国会の審議でも修正されることなく、現行憲法の第 89 条として成立したのである。

さて、現行日本国憲法第 89 条をマッカーサー憲法草案と比較して表示すると、その差異は次のとおりである。

第 89 条　公金その他の公の財産は、（宗教の制度→削除）、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持（後援→維持）のために、又は公（国→公）の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業（「博愛を目的とする」→「博愛の事業」）に対し、（追加→これを支出し、又は）その利用に供してはならない。

Article 89 No public money or other property shall be [expended or] appropriated for the use, benefit or maintenance (support → maintenance) of any (system of religion, or) religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent enterprises (purposes → enterprises) not under the control of public authority (the State → public authority).

変更点は、(1)「宗教制度(system of religion)」という文言が削除されたこと、(2)公金に対応して「支出し(expended)」という文言が加わったこと、(3)「支持(support)」が「維持(maintenance)」に変更されたこと、(4)「目的の事業(purposes)」が「事業(enterprises)」に変更されたこと、(5)「国の管理(control of the State)」が「公の支配(control of public authority)」となり地方公共団体の control をも含むことが明らかにされたことである。いずれにしても、主要な点は殆ど変更ない。

日本国憲法第89条が制定された背景には、2種類の系譜がある。

一つは、国家神道や超国家主義イデオロギーを持つ民間団体を国が援助・支援するのを禁止するというもので、「政教分離」政策に近いものである[*1]。それは、天皇制と国家神道（GHQ は占領初期にはこれを「国教」[*2] と考えていた。）とが結合した日本の軍国主義を除去するためのものであったと考えられる。民間団体が行う社会福祉事業も特定の宗教的信念に基づくことが多いので、それに財政的援助を与えることは、そのような信念を優遇することになると考えられたのではなかろうか。

もう一つの系譜は、公費を私的な目的のために使用するのを防止しようとするもので、19世紀のアメリカにおける公費濫用の実例に照らし、多くの州の憲法の規定に見られたものであった。しかし、アメリカの連邦憲法にはこの種の規定はなく、世界的にもほとんど例のない珍しい規定であった。

「公の支配」に属さない慈善・博愛・教育事業への公的援助を禁止する日本国憲法第89条の規定は、民間社会福祉事業に対する公的な補助金の支出を全く禁止してしまう結果となったが、これは、そのモデルとなったアメリカの多くの州の憲法の「公私分離」規定とは異なる点であった[*3]。

---

*1 私立学校への公的助成の道を開いた私立学校法制定の際、同法第 59 条に「補助金の交付又は貸付を受けた学校法人の設置する私立学校は、特定の宗教のための宗教教育その他宗教的活動をしてはならない」という規定か、「国又は地方公共団体は、学校法人に対して行う助成が特定の宗教のために公金その他の公の財産を提供することにならないように留意しなければならない」という規定を設けて、間接的に宗教学校を排除しようとの有力な意見があったこと(福田・安嶋 p36)や、1950（昭和 25)年の新生活保護法制定の際、民間社会福祉施設に公的助成の道を開いたことに関連して GHQ の希望により、第 47 条に「保護施設は、要保護者の収容又は処遇に当たり、人種、信条、社会的身分又は門地により、差別的又は優先的な取扱をしてはならない」「保護施設は、これを利用する者に対して、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制してはならない」という 2 項が挿入されたことに、その例証をみることができる。

*2 すなわち、国家神道をアメリカ人が考えるような国教（国家がその国民が信奉すべきものとして指定する宗教）だと誤解していたのである。

*3 アメリカの州憲法の中には、私人・民間団体への一般的な公金支出禁止規定を持ちながら、例外的に公金支出を容認する例が多くある。また、日本国憲法と同様厳しい公金支出禁止規定を有する州の憲法においても、その条文に例外規定が設けられたり、後の憲法修正で公金支出を容認する規定が設けられたりしている例がある。アラバマ州憲法は、「州の絶対的統制下にない慈善、教育施設には公費支出を禁じる」としつつ、「(議会の）両院の 3 分の 2 の議決がある場合は例外」としている。ワイオミング州憲法では、第 3 条第 36 節の「公金支出禁止規定」とは別の、第 16 条第 6 節の「公的負債」で、一般的に禁止されている貸付金・贈与などを貧困者への必要な救済のために例外的に行えることを規定している。

日本の「福祉国家」の揺らぎ

1　財政問題

国債等政府の借金の累積　→　「増税」をタブー視

→　社会保障費・地方費・補助金の削減

→　地方自治体の財政悪化

(1)　ポスト「高度経済成長」期の財政問題

→　多額の「国債」・「公債」の累積

(2)　急上昇する「高齢化率」→　「社会保障財政」の膨張

(3)　「増税」に対する国民の反発

2　家族・地域問題

(1)　人口移動　→　都市化　→　核家族化・高齢世帯・1人世帯の増加

(2)　産業・就業構造の変化

第1次産業　→　第2次・第3次産業化

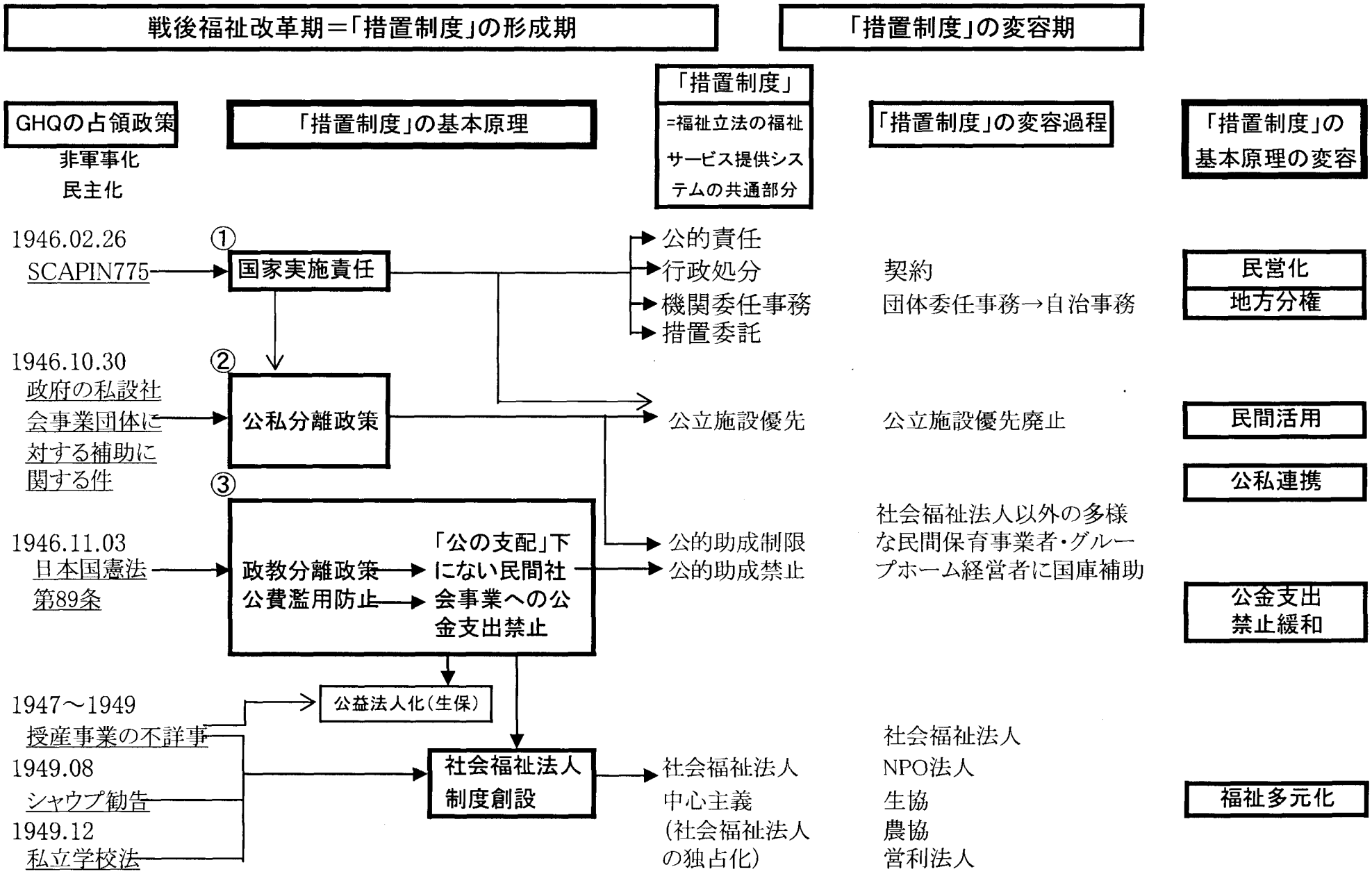
農業・自営業・家族従業　→　被用者化

1980年代には「女性」の被用者化も進行

(3)　車社会　→　地域の分断　→　郊外化（都市も農村部も）

(4)　子どもの減少　→　地域が纏まる「シンボル」の弱化

「措置制度」の基本原理の成立過程とその変容



105

第3章　憲法第89条の制定と「公の支配」の強化

1947（昭和22）年5月3日，日本国憲法が施行された。その第89条は，宗教上の組織・団体だけでなく，同条後段により，公の支配に属さない慈善・教育・博愛事業に対しても公金の支出を禁止した。このため，1946（昭和21）年10月30日の覚書（「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」）で承認されていた限定的な民間社会福祉団体に対する補助金もまったく支出できなくなった。また，1947（昭和22）年の児童福祉法制定の際には，原案にあった民間施設の建設費に対する公費補助の規定が削られてしまった。

公の支配に属さない慈善・教育・博愛に対する公金支出を禁止した憲法89条の制定の目的は何だったのか。SCAPIN 775（社会救済）指令による公私分離政策と憲法第89条は，日本の民間社会福祉事業にどのような影響を与えたのだろうか。

178

日本国憲法第89条が制定された背景には，2種類の系譜がある。1つは，国家神道や超国家主義イデオロギーを持つ民間団体を国が援助・支援するのを禁止するというもので，「政教分離」政策に近いものである[1)]。それは，天皇制と国家神道とが結合した日本の軍国主義（GHQは占領初期にはそのように考えていた）を除去するためのものであったと考えられる。民間団体が行う社会福祉事業も特定の宗教的信念に基づくことが多いので，それに財政的援助を与えることは，そのような信念を優遇することになると考えられたのではなかろうか。もう1つの系譜は，公費を私的な目的のために使用するのを防止しようとするもので，19世紀のアメリカにおける公費濫用の実例に照らし，多くの州の憲法の規定に見られたものであった。しかし，アメリカの連邦憲法にはこの種の規定はなく，世界的にもほとんど例のない珍しい規定であった。

「公の支配」に属さない慈善・博愛・教育事業への公的援助を禁止する日本国憲法第89条の規定は，民間社会福祉事業に対する公的な補助金の支出をまったく禁止してしまう結果となったが，これはそのモデルとなったアメリカの多くの州の憲法の「公私分離」規定とは異なる点であった[2)]。

その後，私立学校法を皮切りに，「公の支配」に属する民間社会福祉事業に対しては公的補助が可能であるという「逆理論構成」によって，生活保護法，児童福祉法，社会福祉事業法などに公的補助の途が開かれた。しかし，それは補助対象が社会福祉施設の施設費等に限定され，しかも公的な規制に服するという条件つきの補助であった。そして，その公的補助は，結果的に社会福祉法人を通じて行われることが大勢となった。共同募金などの純粋の民間資金は，実際上，公的補助の補完に当てられている。

憲法第89条が出現しても，戦前からあった民間社会福祉事業に対する公的補助制度は消滅しはしなかった。しかし，憲法第89条によって「民間社会福祉事業への公的補助は一般的に禁止される」と考えられ，民間社会福祉事業への公的資金の流入は，公的社会福祉事業を代行することに伴う「措置委託費」か，社会福祉法人が委託事業を行う場合の「施設費等に対する公的補助」しか存在しないという認識が形成された。こちらの方がはるかに長期的，かつ，構造的な影響力を持ったのではないかと思われる。かつて東京都が1968（昭和43）年度予算で，「無認可保育所」に対する補助制度を創設しようとしたところ，憲法第89条に違反するのではないかとの横槍が入り，結局委託費として支出することになったという実例がある。

裁判所の下級審の判例には，伝統的な有力学説の解釈とは異なり，憲法第89条の「公の支配」をきわめて緩く解釈し，補助金を支出した場合の補助先に対する監督と同程度のものでよいとするものが現れている。

第1は，1986（昭和61）年5月28日の千葉地裁の判決である。地方に進出した私立大学医学部の付属病院に地元の地方自治体が補助を行ったことが憲法第89条後段に違反するのではないかとされた事件で，裁判所は，助成の目的・効果が私立学校の自主性・独立性を害したり，私立学校の基礎となっている特定の信念，主義，思想などを助長して思想・良心・学問に対する国の公正・中立性が損なわれない限り助成は許されると述べ，地方自治体の補助を合憲と判断した。

第2は，1990（平成2）年1月29日の東京高裁の判決である。地方自治体が団地自治会の運営する幼児教室に補助金を交付したり，土地建物を無償で貸与したことが憲法第89条に違反するとして訴えられた事件で，裁判所は，権利なき社団である幼児教室の運営が当該地方公共団体の助成の趣旨に沿って行われ，地方公共団体の関与が予算・人事等に直接及ばないとしても，地方公共団体に準じたものとして公的機関の関与を受けていれば「公の支配」に服するといえるとして，合憲の判断を下した。

第3は，1992（平成4）年11月26日の新潟地裁の判決である。地元の地方自治体が新設の私立大学のために土地を無償譲渡したことが憲法第89条に違反するとされた事件で，裁判所は，土地の使用目的が限定され，それに違反した時は契約を解除して土地の返還を求められるという程度の規制があれば，学校法人に対する公の支配は十分及んでいるとして，合憲とした。

学説も，当初は「公の支配」を厳格に解釈する説（厳格説）が有力であったが，「公の支配」を緩く解釈して補助・助成をできるだけ認めようとする説（緩和説），そもそも現在のような社会福祉事業は「慈善・博愛」に当たらないから憲法第89条の適用はないとする説，憲法第89条を厳格に解釈するとしても憲法第25条等の趣旨ともあわせて総合的に解釈して積極的に補助・助成を認めようとする説（総合的解釈説）など，第89条後段の慈善，教育，博愛事業のための公の財産の使用・利用については，むしろ禁止を緩く解釈しようとする傾向が見られる（伊藤等 pp.210-122）。

しかし，そのような動きを違憲とする学説も相変わらず存在している。

最近，地方公共団体が社会福祉協議会を通じて遺族会に補助したことが憲法第89条後段違反に問われた訴訟で，最高裁は「公の支配」についての判断を示した。すなわち，社会福祉法人である社会福祉協議会は，社会福祉事業法第56条第2項の監督（業務・会計状況の報告・予算変更の勧告・役員の解職勧告など）を受けることで「公の支配」に服することになると（堀 p.167，pp.171-172）。この判決は，少なくとも厳格説をとっていない。また，この最高裁判決は，傍論で，憲法第25条の生存権に基づいて国の責務として行われる社会福祉事業が慈善・博愛であるという従来の解釈に疑問を呈し，社会福祉事業に憲法第89条の規定が及ぶことに疑問を投げかけている（堀 p.167）。

1　憲法第89条の由来

（1）立法のモデル

日本の旧憲法（大日本帝国憲法）はもちろんのこと，他の国の憲法でもこの種の規定を持つ憲法はまれであるが，アメリカの州憲法が日本国憲法第89条の立法のモデルであると指摘した文献には，以下のようなものがある。

【注解日本国憲法の指摘】

1950（昭和25）年12月に発行された法学協会編の『注解日本国憲法』は，憲法第89条が若干のアメリカ州憲法の流れを汲むもので，アラバマ，コロラド，モンタナ等の各州憲法にほぼ同様の規定があると指摘している[3)]。また，1938年以前のニューヨーク州憲法は，私人または私的団体のために公金の支出を一応禁じていたが，1938年の改正で，社会事業に対しては支出が緩められたのに対し，教育事業については宗教的組織の支配する学校その他の施設への公金支出が厳重に禁止されることになったと指摘している。これは，憲法第89条とアメリカ州憲法とのかかわりを指摘した早い時期のものである。

【小川政亮氏の指摘】

小川政亮氏は，1951（昭和26）年6月の国家学会雑誌に公表された「日本の新憲法[4)]」の内容から，憲法第89条の規定が米国の示唆に基づいていることを知り，このような条項が米国の州憲法の中にあるのではないかと推論した。同年11月初出の同氏の「憲法上より見た私的社会事業に対する公費支出の問題」によれば，約30の州憲法を分析した結果，私的社会事業に対する公費支出について，4つのタイプを抽出した。すなわち，①主として教会ないし宗派的教育施設に対する公的財政支出を禁じるもの（イリノイ州憲法，サウスダコタ州憲法，アリゾナ州憲法），②一般に私人ないし私的団体に対する公的支出を禁じつつ特定の社会事業目的のために例外的に支出を認めるもの（ニューヨーク州憲法，ニューメキシコ州憲法，ミズーリ州憲法），③公の支配に属しない慈善・教育施設に対する公費支出を禁じつつ，特定に場合に例外を認めるもの（カリ

107

フォルニア州憲法，ペンシルヴァニア州憲法），④日本の憲法第89条と同じかそれ以上に厳しく，公的絶対的支配に属しない慈善教育施設には公的支出を禁じ，例外を認めないもの（ワイオミング州憲法，モンタナ州憲法）である（小川 1974 p. 257）。また，④の類型が日本の憲法第89条と近いことを示唆する。

日本国憲法制定後間もない，しかも制定経緯に関する情報の少ない占領下に，憲法第89条とアメリカの州憲法との関係を検討し類型化したという点で，傑出した論文である。

【田中治氏の指摘】

田中治氏は，その著『アメリカ財政法の研究』において，モンタナ州憲法第5条第11節第5項の「予算充当は，宗教，慈善，産業，教育または博愛の目的のために，州の統制に服さない私人，私的団体または私的法人のいずれに対しても，これを行わない[5]」という歳出規制条項が，日本の憲法第89条と類似していることを指摘する。と同時に，同条項が①「宗教」を慈善・教育などと並列的に規定していること，②「産業」を規制の対象としていること，③公の規制を受けない「私」に対する予算充当を禁じる旨を明示していることに，日本の憲法第89条と異なる特徴を見いだしている（田中 1997 p. 228）。

180

【笹川隆太郎氏の指摘】

笹川隆太郎氏は，日本国憲法第89条のGHQ案の原案と目される，財政の章に関する小委員会の1946（昭和21）年2月7日付草案の規定「No public money or property shall be appropriated, applied or donated directly or indirectly for the use, benefit, or support of any system of religion, church, sect, denomination, religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.[6]」と，プエルトリコの自治制等について定めた1917年のアメリカ合衆国連邦法律（いわゆるジョーンズ法）の第2節の規定「That no public money or property shall ever be appropriated, applied, donated, used, directly or indirectly, for the use, benefit, or support of any sect, church, denomination, sectarian institution or association, or system of religion, or for the use, benefit, or support of any priest, preacher, minister, or other religious teacher or dignitary as such, or for charitable, industrial, educational, or benevolent purposes to any person, corporation, or community not under the absolute control of Porto Rico.」を比較して，「2月7日案はジョーンズ法を下敷きにし，文言を刈り込んだうえで，微修正して作られたものであると断定してさしつかえないと思われる」とする（笹川 1991 p. 214）（下線は共通部分，二重下線は順序が入れ替わっているもの）。

さらに，ジョーンズ法の成立経緯を分析して，連邦議会の下院で可決され上院に送られた案はジョーンズ法のほぼ前段に相当する部分で，その後上院で後段部分を追加する修正がなされたと指摘する。前段の部分は，1907年に制定されたオクラホマ州憲法第2条第5節の宗派的目的への公金支出を禁止する規定[7]をほぼ写したものであること，後段の部分は，コロラド州憲法（1876年制定）第5条第34節，モンタナ州憲法第3条第35節，ワイオミング州憲法（1889年制定）第1条第36節にある州の絶対的な支配下にない慈善・産業・教育等への経費充当禁止の規定[8]からとられたものであるとする。

なお，日本国憲法のGHQ草案の財政規定の作成を担当したリゾーが，第89条の規定に関してニューヨーク州憲法にも同様の規定があったように思うと証言し（西b p. 146），また，1949（昭和29）年11月27日に金森徳次郎（当時国会図書館長）が，第89条後段のような考えはかなり特異で，「今の国家，つまり現代国家にはそぐわない」と述べたのに対し，リゾーは「ニューヨーク州には，その規定がある」と答えた（笹川 1991 p. 229）ことについては，懐疑的である。

なお，笹川氏はその後の論文で，ジョーンズ法案とリゾー案との「橋渡し」となった可能性のある「モデル州憲法」（National Municipal League が州憲法改正の手本となることを目的として作った模擬的な憲法案）の存在を明らかにしている（笹川 2003 pp. 61-64）。

【小倉庫次氏の指摘】

小倉庫次氏は，その著『アメリカ合衆国州憲法の研究』で，州憲法の内容を12項目に分類している。この分類のうち，宗教・宗派への公金支出禁止あるいは宗派的教育施設への公金支出禁止の規定に関係のあるものは，①「権利章

典」の「自由権」の項目，および「立法部」の「立法の制限」の項目の「宗教等に対し，公金を支出し，または，公有財産を供与することを禁止する規定」，②「教育」の項目の「宗派の経営する学校または宗教教育を行う学校へ公金から補助してはならないとする規定」または「普通学校が宗派的統制を受けてはならないとする規定」である。その趣旨は，政教分離を明確にし，宗教・宗派の差別待遇を禁止し，信教への不当な圧力の及ぶことを禁止すること，あるいは州民の教育が偏らず中正で，かつ，宗教・宗派の不当な圧力や影響を蒙らないよう保障することであり，40州に近い州の憲法がこの種の規定を持っているとする。

また，「私人・私的団体・私企業への公費・公的信用の提供等を禁止する規定」は，地方法律または特殊法律の制定禁止，富くじの禁止，宗派への補助の禁止などとともに「立法部」の「立法の制限」の項目に分類されているが，小倉氏はこのような立法が行われた背景を次のように説明している。すなわち，主権国家である州の立法機関である州議会は，合衆国憲法および合衆国法律および州憲法に違反しない限り，いかなる立法も行うことができる。初期のニューイングランド諸州の州憲法は，州議会の立法機能をあまり制限せず，マサチューセッツ州憲法（1780年），ニューハンプシャー州憲法（1784年），バーモント州憲法（1793年），コネチカット州憲法（1818年），メーン州憲法（1820年）には，州議会の立法権限を制限する規定がなかった。その後制定された州憲法には，様々な立法制限が設けられるようになったが，その理由は州議会が特定の私人や一地方の利益になる立法を行うことに不満が高まったこと，州議会がしばしば州民の要望する立法をしなかったことであったとされる。私人・私的団体・私企業への公費・公的信用の提供等を禁止する規定は，40を上回る州の憲法に規定されているとする（小倉 pp.120-125）。

以上の先行研究によると，日本国憲法第89条のモデルがアメリカの州憲法にあること，さらに州憲法の規定の中でも「宗教・宗派・宗派的教育施設への公金支出を禁止する規定」と「私人・私的団体への公費支出禁止規定」あるいは「公的支配に属しない慈善・教育施設への公金支出禁止規定」とがそのルーツであるらしいことが示唆されている。

次に，これら2種の規定がどのような歴史的背景の下に現れたのかを検討することとする。

（2）宗教，宗派の経営する学校への公金支出禁止の趣旨

【政教分離への過程と宗派への公金支出の禁止】

17世紀の前半にアメリカに渡りマサチューセッツ湾植民地を形成したピューリタンは，「教会は国家の中の主要な社会であり，国家の存続に欠くべからざるものである」という考えに基づき，市民的社会的決定のすべてが特定の宗教とその指導者・聖職者によって行われる政教一致の神権政治を行った。参政権を認められる公民の資格要件として教会員であることが要求され，各タウンは住民の租税負担で教会と牧師を維持することが義務づけられ，教会への出席が刑罰によって強制された。公式の信条が定められ，カトリック教徒，ユダヤ教徒をはじめバプティスト派，クエーカー派などが処罰の対象とされたり追放されたりした（滝澤 p.2）。

「国家の存在は教会の有無にかかわらない」という政教分離の立場に立って，個人の信教の自由を主張した者は，マサチューセッツ湾植民地から移住したり追放されたりした。トマス・フッカーは1637年に信徒等を率いてコネチカットの地に移住し，その思想的影響の下に1639年「コネチカット基本法」が制定された。同法は人民自治の思想に基づいて，政治権力の人民的管理の原理を示すとともに，議会の代議員や執政官の資格として公民であることのみを要求し，教会員であることを求めなかった。また，マサチューセッツを追放されたロジャー・ウィリアムズは，1636年にプロバンスに自由の地を求め，1644年にロードアイランド植民地の特許状を得た。メリーランド植民地は1649年，セシル・カルボットにより植民地内の旧教徒のための避難所とされ，カトリック教徒が同植民地に移住した。その後1640年代に英国本国での旧教徒と新教徒の衝突を背景に新教徒が入植し，両教徒間の衝突が激化した。その衝突を避けるため，1649年4月21日，ボルティモアは「宗教に関する法律」を制定し，キリスト教徒に対する宗教的寛容を定めた[9)]。

一方，1681年，クエーカー教徒のウィリアム・ペンは，特許状によりペン

シルヴァニア植民地を拓き，非キリスト教にもキリスト教徒と同様に同植民地への入植を認めた。

移民の増加は，植民地における宗派の多様性をもたらした。1623年にはオランダ人がマンハッタン島に，1638年にはスウェーデン人がデラウェアに，1654年にはユダヤ人がニューヨーク，ロードアイランドに，1685年にはフランスの新教徒ユグノーがニューイングランド，ニューヨーク，サウスカロライナに，18世紀初頭にはスコッチアイリシュ（スコットランドから追われてアイルランドに移住した新教徒）がマサチューセッツ，ペンシルヴァニアに，またルター派の新教徒のドイツ人がペンシルヴァニアに移住した。その他，カトリックのアイルランド人もボストン，ニューヨークに定着した。このような多様な移民は，それぞれ祖国から彼らの宗教を持ち込んだ。その宗教の多様性が，宗教的不寛容から寛容へと植民地における信仰の自由を促進させた（熊本 pp. 122-123)。

1730年代，および1740年代に「大覚醒運動」と呼ばれた信仰復活の運動が植民地各地で展開され，人々の心に後退しつつあった初期植民地のピューリタニズムを甦らせた。大覚醒運動は，従来の教区制を崩壊させる結果となり，人々を個々人の信念・経験による宗教に向かわせ，ニューイングランドの組合教会の独占的支配を弱めることとなった。宗教的自由が次第に各植民地に実現されることとなる（熊本 pp. 124-125)。

また，ベンジャミン・フランクリンによって伝えられた18世紀フランスの啓蒙思想は，次第に植民地に，懐疑主義，宗教的無関心，極端な理神論崇拝を呼び起こした。これに影響を受けたトマス・ジェファーソンは，過去の歴史に鑑みて，教会と国家の協力は常に虐政と圧制を導きがちであり，制度化された宗教は自由主義に対する脅威であると考えていた（熊本 p. 136)。

英国国教会を公認していたヴァージニアは，1776年，ジョージ・メイスンの尽力によりヴァージニア権利宣言[10]を採用し，教会と国家との分離へと踏み出す。トマス・ジェファーソンが起案し，マジソンが多少手を入れた「ヴァージニア信教自由法」.は，1786年，ようやく議会を通過したが，同法は，公立の教会制度を解体し，教会と国家の分離を確立するとともに連邦憲法修正第1条

のモデルとなった。

連邦憲法制定議会が開催される1787年までに，ニュージャージー，ニューヨーク，ノースカロライナ，ジョージア，ヴァージニアの5州が公認の教会制度を放棄し，ロードアイランド，ペンシルヴァニア，デラウェアの3州は公認の教会制度を持っていなかったが，ニューイングランドの残りの州では，組合教会派または監督派の公認の教会を有していた（熊本 p. 151)。しかし，連邦という新しい共和国を組織するうえで，宗教・宗派の違いを克服する必要があり，このために官職就任の際の宗教的宣誓を禁止する第6条第3項但し書きの規定[11]が置かれることとなった。1787年5月に合衆国憲法が署名され成立する。その2ヶ月前の1787年7月，独立13邦の代表からなる連合議会は「オハイオ河北西の合衆国領地の統治に関する条令」を定めたが，その中でオハイオ河以北の新しい土地に信教の自由が確立されるべきことが規定された。さらに，より積極的な信教の自由を保障するため，2年後の1789年に，憲法修正条項の中に国教を定める法律制定の禁止，宗教活動を自由に行う権利の保障を規定する第1条[12]が規定された。

しかし，合衆国憲法や信教の自由に関するこれらの条項は，連邦政府を拘束したものの各州を拘束するものではなかった。合衆国憲法制定後も，3州に公立教会があり，2州に財政援助を受ける教会があり，10州に宗教的理由による政治的権利の制限があった（滝澤 p. 5)。

19世紀において，州憲法は一般に3つの主要な原則，すなわち①一教会を他教会より優遇してはならないこと，②宗教礼拝への出席を強制してはならないこと，および③宗教団体を維持するために徴税してはならないことを定めるようになった（滝澤 p. 5)。例えば，1848年に制定されたウィスコンシン州憲法は次のような規定を設けた。「自分の良心に従って全能の神をあがめる権利は，犯されない。誰しも礼拝への出席，創設，支援を強制されないし，意に反して聖職者を養うことを強制されない。良心の権利を統制したり，それに干渉することは許されないし，法律によってどんな宗教の設立やどんな礼拝の方法をも優遇してはならない。また，宗教団体や神学校のために国庫から金銭を引き出してはならない[13]。」

他方，合衆国憲法には，州憲法に見られるような神の名や宗教的文言がまったく掲げられていないことから，憲法を改正してこれらの文言を挿入しようとする動きもあった。1861年に南北戦争が起こった時，多くのキリスト教徒は，南北戦争を，合衆国がその憲法で神に対する尊崇を表明していないことについての神の裁きと見た。1864年には，神，イエス・キリスト，聖書が宗教の源泉であると同様に，普通法と善良の道徳の源泉でもあると認めることを，憲法前文，および適当な他の部分に規定し，憲法を修正することを目的とした「合衆国憲法に対する宗教的修正を確保するための全国協会」が組織された（熊本 p. 177）。

このような運動が発展するにつれて，1870年代になるとこのような動きに反対する動きも活発化した。1875年に，グラント大統領は，議会に対する年頭教書で，次のような連邦憲法の修正を求める提案を行った。それは，①各州が，性，人種，生地，宗教にかかわりなく，州の管轄内において，初等教育の段階のすべての児童に対して，彼等の教育を行う無料の公立学校を建て，恒久的に維持することを義務とすること，②これらの学校において，宗教的，無神論的，あるいは異教徒的な主義を教えることを禁止すること，③連邦議会，地方公共団体の議会，あるいはその他の公的な機関が学校基金，あるいは学校税あるいはそれらの一部を宗教，または教派に対し直接的または間接的に利益を与え，または援助するために支出することを禁ずること，であった。

また，同じ1875年12月には，政教分離をより具体的に規定するという立場で，ブレイン議員から憲法修正案が下院に提案された。その内容は，「いかなる州も公認の宗教を定めることに関する法律，あるいは自由な宗教活動を禁止する法律を制定することはできない。また，各州において，公立校維持のために租税により徴収された資金，あるいはそのために公的基金から引き出された資金，またはそのために用いられた公有地は，宗教的宗派，あるいは教派の支配の下に置かれてはならない。また，そのように徴収された資金，そのために用いられた公有地を宗派，あるいは教派の間に分配してはならない。」[14]というものであった。結局，ブレイン修正案は否決されたが，議論の過程で宗教的活動への「公金支出の禁止」条項に関心が集まり，1876年以降，連邦議会が，

連邦に加入を希望する州に対して，州憲法がこれら宗教的活動のための「公金支出」に関する条項を規定するよう要求するようになった（熊本 pp. 179-181）。

これの対象となった州憲法の例としては，ノースダコタ州憲法（1889年），サウスダコタ州憲法（1889年），モンタナ州憲法（1889年），ワイオミング州憲法（1889年），ユタ州憲法（1896年），オクラホマ州憲法（1907年），ニューメキシコ州憲法（1912年），アリゾナ州憲法（1912年）がある[15]。これらの19世紀末から20世紀初頭にかけての諸州の憲法のうち，オクラホマ州憲法の規定が詳細を究めているのが注目される。

以上のように，宗教・宗派への公費支出の禁止の条項は，政教分離の原則の確立の過程において，その具体化のひとつとして，大部分の州憲法の中に規定されるようになったのである。

【公教育の整備と宗派学校への公的援助の禁止】

独立戦争の時期に制定された諸州の憲法では，教会と州とのかなり緊密な連携・共同関係が見られ，宗派学校や宗派的教授のための公費の使用に対して反対の態度は表明されてはいなかった。1776年制定のニューハンプシャー州憲法や1780年制定のマサチューセッツ州憲法では，地方公共団体がプロテスタント教師を公費で賄うことを認可する権限を州議会に与えていた。公的な教育組織が整備された当初の段階において，道徳的な指導は，聖書の朗読，主の祈祷の読誦，賛美歌の斉唱が児童の道徳的な性格形成に適切であるという理由で，広範に受け入れられていたのである（熊本 p. 181）。

ピューリタンによる政教一致の伝統の強かったマサチューセッツ州では，1780年に憲法を制定し，その中の「権利宣言」において国教の樹立を禁止し，すべてのキリスト教徒に対する法の下での平等保護を規定したものの，なおプロテスタントの優位を認めていた。ようやく，1833年の憲法修正により，プロテスタント優位の立場を清算し，より徹底した政教分離の実現を見た。当時，公立学校設置運動において絶えず指導的な地位にあったマサチューセッツ州では，1837年にアメリカ最初の州教育委員会が設置され，初代教育長ホレス・マンを中心に公立学校における宗派的教授の排除に大きな努力が傾けられた。

111

アメリカにおける私教育から公教育への移行は，政教分離の原則が国家および州の段階で明確に宣言されてから後のことである。政教分離の主要原則が19世紀の初めまでに宣言されたものの，実際に政教分離原則が教育に適用されるのはむしろ19世紀第二四半世紀以後のことで，具体的には，ニューイングランド地方の諸州を中心とする公立学校設置運動の展開過程において認められた。宗派主義の排除は，公立学校をめぐって政教分離が推進されていく過程の一局面であった（上原 p. 146）。

宗派学校への公費援助禁止に関する明確な憲法規定が現れるのは，1835年に制定されたミシガン州憲法が最初であるとされている（上原 pp. 149-150）。同憲法では，「宗教団体や神学もしくは宗教セミナリーの利益のために公庫からいかなる金銭も引き出されてはならない[16]」と定められていた。

マサチューセッツ州においても，1855年の憲法修正で公立学校における特定宗派のための教授が排除されるとともに，宗派学校に対する公費の支出が禁止される規定が設けられることとなった[17]。

184

これと同じような動きは他の諸州においても相前後して活発となり，南北戦争までには大部分の州において，また20世紀に入るまでにはほとんどの州において，教育領域への政教分離原則の適用が憲法または法律により制度的に一応確立されたと認められる（上原 p. 147）[18]。

さらには，宗派学校のみならず，州または地方公共団体による公の支配の及ばないいわゆる私立学校（非公支配学校）への公費援助を禁止した州憲法も現れた。1873年に制定されたペンシルヴァニア州憲法は，州の絶対的支配に属さない慈善・教育施設に対する公費支出を禁止した。1895年のサウスカロライナ州憲法は，宗教的教育機関とともに他の私立教育機関への公費援助を禁止する規定[19]を設けた。1902年に制定されたヴァージニア州憲法では，州等により独占的に支配されない学校・教育機関に対する公費の支出を禁止した[20]。

（3）私人・私的団体・私企業への公費・公的信用提供等の禁止の趣旨

【運河・鉄道建設と公的援助の制限】

アメリカ合衆国が誕生してまもなく，西部への入植が始まった。19世紀に入って，西漸運動は本格化し，東部および南部から西へと人口の移動が続いた。五大湖からミシシッピー川中流に至る地方の人口が急増し，次々と新しい州が建設された。ケンタッキー州（1792年），テネシー州（1796年），オハイオ州（1803年），ルイジアナ州（1812年），インディアナ州（1816年），ミシシッピー州（1817年），イリノイ州（1818年），アラバマ州（1819年），ミズーリ州（1821年），アーカンソー州（1836年），ミシガン州（1837年），テキサス州（1845年），ウィスコンシン州（1848年）などの諸州である。これら諸州の開拓には，道路，運河，鉄道などの交通網の整備が伴っていたが，これらの社会資本の整備のために，州や地方公共団体は大量の公債を発行したのである。

ニューヨーク州等は，1825年に開始されたエリー運河の建設に伴い，運河，道路等の建設にあたる私企業を援助するために目的税や州債で多額の支出を行ったが，運河の通行料を徴収することができたので投下資本は数年で回収された（秋元 1995 p. 65）。エリー運河の成功で，他の州も同様な形で公共事業を推進したが，州債の発行高の急騰と完成した施設の利用料収入の見込み違い，さらには1837年の経済恐慌で，州政府は債務の支払不能により破産状態に陥った（田中 1997 p. 205）。こうして1850年までには，少なくとも10の州が，州憲法において，州債発行の制限を定めたり，私企業に対する信用の供与や私企業の株式の引受を禁じたりする明文の規定を置くようになった。ただし，これらの規定は州政府にのみ適用があり，地方団体は規制されなかった（田中 1997 p. 205）。

1848年に州に昇格するとともに州憲法を制定したウィスコンシン州では，ミシガン湖をミシシッピー川に連絡させるための鉄道や，フォックス・ウィスコンシン川の改良事業などの州内改良事業が喫緊の課題であった。これらの事業については，州の事業として行うべしとする共和党と，この種の事業が投機者に利用され，政府と不正業者との結託を招くことを警戒し，私人に行わせるべしとする民主党とで意見の対立があったが，近隣の諸州での運河建設のための財政破綻の実例もあって，同州の憲法では民主党の主張が貫かれた。その結果，「財政」の条に「州の信用は，個人，団体，法人を援助するために，与えられ，もしくは貸し付けられてはならない。」（The credit of the state shall never

be given, or loaned, in aid of any individual, association or corporation.）という規定が設けられるとともに，「州は，州内改良事業のために借金をしてはならない。また，この種の事業の実施に関与してはならない。」（The state shall never contract any debt for works of internal improvement, or be a party in carrying on such works）という規定が置かれた[21]。

運河の時代に続いて鉄道の時代がやってきた。南北戦争後も幾度かの鉄道建設ブームが続き，ついに1869年5月にはユタ州で大陸横断ルートが全通した。鉄道の建設は様々な経済効果をもたらした。鉄道が敷設される地域の開発を促進し，また，輸送網の整備に伴う輸送費の下落により，食料等の流通，販売額が増大した。連邦政府は，鉄道建設を奨励するために，1850年から1871年にかけて特許を得た州境を越える州際路線を持つ鉄道会社に広大な公有地を与えた。州や地方自治体も，資金を貸し付けたり，鉄道会社の債権や株を購入したり，あるいは保証したりして助成を行った。

一方，州や地方自治体による公債発行などの与信の拡大とともに，私企業による贈賄，公務員の収賄等の腐敗が進行した。労働者や農民の中には，公的援助に反対する動きもあった。1870年までには，多くの州の立法部は憲法の改正を行い，州および地方団体のいずれに対しても，それらが私企業に対して信用を供与し，またはその株式を引き受けることを禁じるようになった。

1851年に制定されたオハイオ州憲法は，州の私人・団体への信用供与の禁止と団体の株取得禁止の規定[22]とともに，地方団体が企業・団体の株を取得することを禁止する規定[23]を置いている。

また，19世紀の中頃には，州または地方団体が，株式の引受という形で，私企業である鉄道会社に援助を与えることの合憲性がしばしば裁判で争われた。1853年のシャープレス対フィラデルフィア市長事件[24]において，州憲法に明文の規定がないにもかかわらず，私的な目的のための課税は違憲であるという「公目的（public purpose）の法理」が，初めて定立された（田中 1997 p. 207）。公目的の法理は，1874年には，連邦最高裁の判決でも認められることとなった[25]。合衆国の州のうち43州が公信用供与等禁止条項を定めているという（田中 1997 pp. 217, p. 233[26]）。

【公の支配に属さない慈善・教育・博愛事業への公費支出の制限】

鉄道建設に起因する州や地方団体の財政負担の増大という経験を通して，公共事業以外の領域においても，政府と私人・私的団体との援助関係の見直しの機運が強まり，政府の補助金を奨励する傾向から，私人の自立性，自発性を強調する傾向が強まった。

アメリカでは，「勤勉で清廉潔白な生活を送っていれば貧困に陥ることはなく，貧困が生じるのは弱い者がいるからに過ぎないという伝統的な考え方」が大勢を占め，「貧民救済の手段を講じても，貧しい人は自立するよりも公的援助に依存するようになるだろうことが危惧された」のであった（メアリー・ベス・ノートン p. 303）。それには，アメリカの広大なフロンティアの存在も大きかった。労働能力さえあれば自立することは容易であると考えられたのである。

また，トラットナーの指摘するように，宗教と国家との分離やアメリカに渡ってきた移民の人種別・出身国別組織が存在し，相互扶助を行ったこともまた，公的な救済を否定する考え方に影響を与えた。「国教会が存在しなかったことは，アメリカでは多くの宗派が繁栄しうることを意味していた。そして，ほとんどの教会や宗教団体がそれ自身の孤児院，病院，援助協会，その他の福祉施設を運営することに関心を払ってきたため，アメリカではこうした施設が豊富に発展した。さらに，これやあれやの民間の団体を通じて社会福祉を促進してきた長い経験が，アメリカ人をしてこのような私的な活動には独特な価値が存在すると考えさせてきた」，また，「民間の団体や施設がある意味において公的なそれよりも優れていると仮定する傾向は，独立革命以後相対的にみて自由かつ無制限に移民が受け入れられてきたという経過によっていっそう促進された。ちょうどそれ以前におけると同様に，19世紀から20世紀初頭にかけての期間には，宗教組織はもとより，無数の人種別団体や出身国別団体が貧窮状態にある同胞に援助を与え，こうして自助，相互扶助，そして私的博愛という諸概念を強化するよう機能した」のである（トラットナー p. 40）。

それでも，労働能力のない貧民の救済は，カウンティ，タウンなどの地方団体，一般市民，教会や宗教団体によって担われてきた。しかし，カウンティ救貧院のでたらめな処遇形態の弊害が明らかになり，特に児童・精神障害者など

についてはカウンティ救貧院から分離・移動させる方向がでてきたことや，移民の流入，運河・鉄道・幹線道路網の拡大，西漸運動などにより居住権のない貧窮者が間断なく増加したことなどから，州政府が貧民救済分野に乗りださざるを得なくなった。州政府は，地方の貧民監督官の管轄範囲から排除されたり，カウンティの救貧院から分離されたりした公的救済受給者に対して責任を負うこととなり，州政府によって維持運営される施設は増加を続けた。

州立の施設が増加したのに比して，それを査察指導するのに必要な知識を持った公務員は少なく，しかも当該公務員はそのための時間をほとんど持っていなかった。施設の運営は個々の施設にまかされ，相互の連携はとられなかった。そこで，州立の慈善施設などの福祉活動を相互に調整するための州立慈善委員会が設けられるようになった。1863年のマサチューセッツ州を初めとして，オハイオ州，ニューヨーク州等に同様の組織が設置された。一方，州政府は，民間施設に対して，年度当たりの一時払いか，定期的に児童1人につきいくらという方式で資金を交付する補助金制度を設けていた。そうする方が，州立の施設を設立し，維持するより経済的だったからである。しかし，州は補助金を交付する民間施設を査察指導したり取り締まる権限を持たなかったため，「民間施設が公的資金を用いて，公の統制を離れて運営され，カウンティ救貧院のおけると同様に，幾多の虐待が行われるという結果が生じた」のである。

南北戦争後の，政治的スキャンダルと公金横領が横行した「金ぴか時代」には，公的慈善部局もその風潮を免れなかった。いくつかの都市では，公的援護と結びついた汚職が発覚した（トラットナー pp. 75-99）。

このような時代的背景のなかで，1874年に制定されたペンシルヴァニア州憲法では，専ら慈善・教育施設に対する公費支出を制限する2つの規定が置かれた。ひとつは，「慈善，教育，博愛の目的をもって個人，地域団体，宗派的教派的の施設，法人，協会等に対し公費を支出してはならない。ただし軍事的手当または報償金はこの限りでない」（小川 1974 p. 264）という規定[27)28)]（第3条第18節）であり，もうひとつは，「州の絶対的支配に属しない慈善もしくは教育施設に対しては，州公立学校教員養成のために法律によって設置された師範学校を除いては，いかなる公費支出もしてはならない。ただし，両院それぞれの

総議員3分の2以上の同意を得た場合はこの限りでない」（小川 1974 p. 264）という規定[29)]（第3条第17節）であった。以上2つの規定によれば，公的援助を受けられ得るのは，州の絶対的支配に属し，宗派的施設でない慈善・教育施設のみということになる。

なお，同州の憲法には別途，宗派学校への公費支出の禁止を禁止する規定[30)]が設けられているので，上記の2つの規定は，政教分離とは直接関係しない，専ら慈善・教育への公金支出の禁止規定であると考えられる。また，ペンシルヴァニア州憲法には，州や地方団体の信用供与の禁止，株保有の禁止も規定されていた。

1874年には，ニューヨーク州憲法でも，立法府が盲聾唖者と非行少年を保護するため援助を行うという立法をした場合を除いて，州の援助が禁止された。すなわち，「州はその金銭又は信用をいかなる団体・法人・私企業にも支出してはならない[31)]」としたが，「ただし，盲聾唖者および非行少年に関し，その保護のため，立法することを妨げずとした」のである（小川 1974 p. 258）。翌1875年，ニューヨーク州は，法律を制定し，地方団体の救貧院において児童の保護を行うことを禁じ，児童を別の孤児院，慈善施設に移して保護すべきこと，およびなるべく児童の両親が信仰する宗派の経営する施設に委託して行うこととした。また，その養育費は児童の頭割りで支払われることとなった。しかし，ニューヨーク市などは市長から送致された児童だけでなく，私立施設経営者が収容した児童に対しても市費を支払うこととしたため，各施設は児童の獲得競争を行い，本来保護するに値しない児童まで収容されることになった（小川 1974 p. 258）。

1894年，ニューヨーク州憲法が改正され，都市等の地方団体が私的慈善事業に公費を支出することを認める一方で，その濫費を制限するため，その対象を州の慈善委員会が制定した規則に従って収容されている児童に限定したのである[32)]。

なお，ニューヨーク州憲法にも以上の規定のほかに，宗派学校・宗派的教義が教えられる学校への公費支出の禁止規定，および地方団体が私的法人・団体の株・債権を保有してはならない旨の規定があった。

「公の支配」に属しないという限定をつけて慈善または教育施設への公費支出禁止を規定した州憲法の例として次のようなものがある。

1901年に制定されたアラバマ州憲法は，公の支配に属しない慈善・教育施設への公費支出禁止を規定した[33]。なお，宗派学校への公費支出禁止は，別の条で規定している（第15条263節）。

1902年に制定されたヴァージニア州憲法は，宗教・教会・教派団体への公費支出禁止と公の支配に属しない慈善施設への公費支出禁止をひとつの条文に規定した[34]。なお，別に教育の条に，公の支配に属しない学校への公費支出禁止の規定[35]もある。

1912年に制定されたニューメキシコ州憲法は，州［公］の絶対的支配下にない私人・団体への慈善・教育・博愛目的の公費支出を禁止する規定を設けた（第4条第31節[36]）。なお，教育のための財産・基金を宗派学校・私立学校への援助のために使用することの禁止規定は別にある（第12条第3節[37]）。

187

（4）包括的公費禁止規定の登場
—宗派学校・公の支配に属さない私人等への公費支出禁止の統合—

1876年に州に昇格するとともに制定されたコロラド州憲法は，州の絶対的支配に属さない私人・私的団体・地域に対して，慈善・教育・博愛および「産業」の目的のために公費を支出することを禁止するとともに，宗派の施設または団体に対しても公費の支出を禁止する次のような規定を設けた。「州の絶対的支配（absolute control）の下にないいかなる個人または団体に対しても慈善，産業，教育もしくは博愛の目的のために公の費用を支出することはできない。いかなる宗派的施設または団体に対しても同様である。」（小川 1974 p. 265）

「No appropriation shall be made for charitable, industrial, educational or benevolent purposes to any person, corporation or community not under the absolute control of the state, nor to any denominational or sectarian institution or association.」

114

これは，いわばすべての公費支出禁止の場合を包含した規定である。すなわち，ペンシルヴァニア州憲法の2つの規定のうち「慈善・教育・博愛の目的

（charitable, educational or benevolent purposes）」への公費支出禁止と「公の絶対的支配に属しない慈善・教育施設（any charitable or educational institution not under the absolute control of the Commonwealth）」への公費支出禁止の部分をひとまとめにし，「not under the absolute control」を「corporation」にも懸けて結合した規定に，私的企業をも含む「産業（industrial）」目的の公費支出禁止を加えている。そして，後段には宗派施設・団体への公金支出禁止が規定されている。

なお，コロラド州憲法は，別途，宗派・宗派学校への公金支出の禁止規定，州および地方団体による私人・企業・団体への信用貸与（lend or pledge the credit or faith）禁止，法人（company or corporation）への援助（donation or grant）・寄付・株式保有（become a subscriber to, or shareholder）禁止の規定を置いている。これらの規定は，公費支出（appropriation），信用（credit），援助（donation or grant），寄付・株式保有（become a subscriber to, or shareholder）と，公的援助の態様ごとに書き分けているように思われる。

1876年から1889年までは連邦議会で民主党と共和党が互いのつばぜり合いを演じたために，州に昇格する条件を備えるようになった西部の準州はいずれも州に昇格できなかった。しかし，「1889年，共和党は議会の安定的支配を目指し，ノースダコタ，サウスダコタ，ワシントン，モンタナを一括して州に昇格させる法案を通過させた。ワイオミングとアイダホは，国勢調査局がフロンティア線の消滅を宣言した1890年に承認された」のである（メアリー・ベス・ノートン p. 196）。

ほぼ同時期に州へ昇格したこれらの州の憲法のうち，ワイオミング州憲法の第3条第36項の規定[38]は，コロラド州憲法の規定とまったく同様である。なお，別途，私立学校（private school）・宗派学校への公立学校基金の使用禁止，私人・協会・法人への信用（credit）・贈与（donation）の貸与・提供の禁止規定がある。

モンタナ州憲法にもコロラド州憲法と同様の規定があったが，その後改正され，現在は次のような規定になっている。

第5条第11項第5項「No appropriation shall be made for religious, charita-

115

ble, industrial, educational, or benevolent purposes to any private individual, private association, or private corporation not under control of the state.」すなわち，「nor to any denominational or sectarian institution or association」が「religious」に替わり，「not under the absolute control」の「absolute」がなくなり，「not under control」となったのである。なお，別途，宗派目的(sectarian purpose)・宗派学校（… school … controlled in whole or in part by any church, sect, or domination）への支出（appropriation or payment）禁止の規定，私的企業の株式への公的資金の投資禁止の規定がある。

なお，ワシントン州憲法，アイダホ州憲法には包括的な公費支出禁止規定はなく，公的資金で運営される学校への宗派の支配・影響の排除，私人・協会・企業・法人への州の信用提供禁止，私人・協会・企業・法人への地方公共団体の公金・信用提供の禁止を個別に規定する。

（5）日本国憲法第89条への影響

188

憲法第89条の規定の文言をアメリカ合衆国州憲法の上記の規定の文言と比較した時，憲法第89条後段の規定は，①政教分離に基づき宗派学校への財政的援助を禁止する規定と，②公費濫用防止の観点から私人・私的団体・慈善事業などへの公費支出を禁止する規定との2つの流れをくむものであることが理解されよう。

政教分離に基づき宗派学校への財政的援助を禁止する規定は，宗教的不寛容から政教分離への変遷，宗派学校への財政的援助禁止，さらには私立学校への公費支出の禁止という，アメリカ合衆国州憲法の歴史的展開に基づくものである。

他方，私人・私的団体・慈善事業などへの公費支出を禁止する規定は，運河・鉄道への多額の支出による州財政の破綻という歴史的事件を契機として，公費濫用防止の観点から私的事業への公費支出・信用供与・株式の保有を禁止し，さらに慈善事業等の公費支出がやむを得ない事業への公費の適正使用の観点からこれら事業への公的な監督・関与を確保するという，アメリカ合衆国州憲法の歴史的展開に基づくものである。

この2つの規定は，前者は18世紀後半から19世紀半ばにかけて，後者は19世紀後半から20世紀初めにかけて，多くの州の憲法の中に様々な規定の仕方で規定された。しかし，その規定の背景・思想には広範な共通の基盤があったのである。

確かに笹川氏が指摘するように，憲法第89条の規定は，プエルトリコに関するジョーンズ法を下敷きにして，それを簡略化したものということも考えられる。がまた，同氏が指摘するように，憲法第89条の規定は，その前段はオクラホマ州憲法の規定を，その後段はモンタナ州等の憲法の規定を参照して，新たに合体したとも考えられる。

さらには，ペンシルヴァニア州憲法やニューメキシコ州憲法の「No appropriation shall be made for charitable, educational or benevolent purposes」という「industrial」の語のない規定に，宗派学校への財政的支援禁止の規定を合体したとも考えられる。

もっといえば，宗派学校への財政的援助を禁止することと，私人・私的団体・慈善事業などへの公的監督・関与の確保を図るという政策目的が初めにあって，それにふさわしい規定を各州憲法の規定の中から見繕ったとも考えられる。カリフォルニア州憲法の解説書に，同州憲法の各規定と他の諸州憲法の類似規定の比較表が掲載されていることから見ても，このような作業は憲法第89条の規定の原案作成段階でも十分可能であったと考えられる。そう考えると，リゾー自身がその大学院で法律を学んだニューヨーク州の憲法の規定を参考にして，憲法第89条を起草したという証言も納得することができる。

いずれにしても，憲法第89条の規定のモデルを一義的に決定することは困難であると考えられる。しかし，そのモデルがアメリカ合衆国の州憲法の規定にあり，その規定とは，宗派学校への財政的援助を禁止した規定と私人・私的団体への公費支出の禁止し，ないしは私人・私的団体・慈善事業などへの公的監督・関与を確保するための規定であるということだけは確実であると思われる。

2　憲法第89条の成立

(1) マッカーサー憲法草案作成の背景

1945（昭和20）年7月26日に発表されたポツダム宣言は，日本政府に，国民の間における民主主義的傾向の復活強化に対する一切の障碍を除去すべきこと，言論・宗教・思想の自由や基本的人権の尊重が確立されるべきことを要求していた。また，ポツダム宣言受諾にあたって，日本政府が同宣言は天皇の国家統治の大権を変更する要求を含まないことの確認を求めたのに対し，連合国側は日本国の最終的な政治形態は同宣言に従い日本国民の自由に表明された意思により決定されると回答した。当時の日本政府内の内閣法制局や外務省では，これらの経緯を睨んで，憲法改正の議論が必至だとしてその検討を内部的に始めていた[39]。

GHQは，すでに1945（昭和20）年9月下旬頃から日本政府に憲法改正を促していた。また，その後に起こった次のような様々な出来事が，憲法改正問題を既成事実化しつつあった。1945（昭和20）年10月4日の「政治的，公民的及び宗教的自由に対する制限除去に関する司令部覚書」（SCAPIN 93）は，日本政府に，これらの自由を制限する法令等の廃止を求めた。同年10月11日のいわゆる「五大改革指令」は，婦人参政権，労働組合の助長，学校教育・経済組織の民主化を求めていた。この「五大改革指令」の一部は，すでに1945（昭和20）年12月に，労働組合法の制定や衆議院議員選挙法の改正による婦人参政権の導入として実現されていた。また，1945（昭和20）年12月15日の神道指令は，国家と神道の分離を図るために，国および地方自治体による神道の保証・支援を禁止するとともに，「国体の本義」等の頒布および「大東亜戦争」「八紘一宇」などの用語の使用を禁止したものであった。さらに，翌1946（昭和21）年1月1日の天皇の人間宣言は，天皇の神格性を否定したのである。

一方，日本の外に眼を転ずると，1945（昭和20）年12月26日にモスクワで始まった米英ソ三国外相会議は，新たな日本の管理方式として日本の占領行政の政策・原則・基準を作成し，連合国最高司令官に対して指令を発する「極東委員会」の設置（ワシントン）とその出先機関である「対日理事会」の設置（東京）を決定した。もっとも極東委員会の決定に対しては米英中ソがそれぞれ拒否権を持ち，さらに米国は緊急事態発生の際の中間指令権を持ったため事実上の執行権は確保したのであるが，例外的に「日本国ノ憲法機構ノ根本的変更又ハ全体トシテノ日本国政府ノ変更ヲ規定スル指令」については，米国の緊急指令権が及ばないとされていた。

GHQ側では，後にマッカーサー憲法草案作成にも重要な役割を果たしたラウエル中佐が「レポート・日本の憲法についての準備的研究と提案」（1945〔昭和20〕年12月6日）を個人的に起草する一方，民間の憲法改正案に対する所見をまとめていた。また，米国の国務・陸・海軍三省調整委員会（SWNCC）でも，1946（昭和21）年1月7日，「日本の統治体制の改革」と題する文書をまとめ，これをGHQに送付していた。その内容は，第1に，あらゆる統治権に国民の意思が反映されること，第2に，基本的人権が保障されること，第3に，したがって天皇制の廃止または改革を行うことが必要であること，第4に，憲法改正は日本側が自主的に行うことが望ましく，これらの諸改革を日本政府に命令するのは最終の手段という場合に限るべきだというものであった。

GHQは，他の連合国が天皇制廃止を求めるなかで，天皇制を維持する方針を固めていた。しかし，日本政府にはこれらの連合国に天皇制維持を納得させることのできる憲法改正案の作成ができないと判断して，1946（昭和21）年2月初め，GHQ自らが憲法草案を作成し，日本政府に提示するという決断を下した。1946（昭和21）年2月3日，ホイットニー民政局長は，「マッカーサー三原則[40]」として知られる憲法改正の必須要件をケーディス大佐，ハッシー中佐，ラウエル中佐に示した。その日は日曜日であった。翌2月4日，民政局（GS）の朝鮮部門担当者を除く行政部の全職員が緊急に召集され，憲法改正草案の作成作業を命ぜられた。作業班として「運営」「立法権」「行政権」「人権」「司法権」「地方行政」「財政」「天皇・授権規定」に関する小委員会が設けられ，その日（2月4日）からGSの職員達は憲法改正草案の作成作業に没頭した。翌5日，6日には起草関係者が会合し，起草の心得や要領について話し合うとと

もに，草案に盛られる諸般の事項にわたって意見を交換を行った。その後，6日の天皇の章に関する小委員会との会合を皮切りに，個別の検討が開始された。7日には財政の章の検討が，人権の章を除くすべての章の検討とともに行われ，人権の章は8日に行われ，引き続き9日にも行われた。

GSの職員によって作成されたいわゆる「マッカーサー憲法草案」は，1946（昭和21）年2月13日に日本側に手渡された。その後の修正を経て，同年3月6日に日本政府の「憲法改正案要綱」として一般に公表された。さらに，旧憲法の改正手続に従って，枢密院での審議，衆議院・貴族院での審議を経て，同年11月3日，日本国憲法は公布され，翌1947（昭和22）年5月3日に施行された。

（2）憲法第89条の成立

GHQは，日本の軍国主義化が天皇制と国家神道の結合にあると考え，天皇制の存続を図る一方，国家神道や軍国主義・超国家主義的イデオロギーの国家への影響力を極力排除しようとした。国家と神道等とを分離することを目的とした1945（昭和20）年12月15日の「神道指令」や，天皇の神格性の否定を目的とした1946（昭和21）年1月1日の「天皇の人間宣言」は，そのために実施されたのである。この神道指令の精神を恒久化するために憲法や法律を改正しようとする民間情報教育局（CIE）の意図と，日本の民主化のために国家が国民の福祉に責任を負うという観念を日本に根付かせようとするGSの意図とが結合し，それを契機として，1946（昭和21）年2月13日の「マッカーサー憲法草案」の中に後の憲法第89条の原型となる規定が盛り込まれたと考えられる。この規定の作成を担当したのは，マッカーサー憲法草案の「財政」部門の起草責任者を務めたフランク・リゾー（当時陸軍大尉）[41]であった。

日本国憲法第89条では，その前段において「公金その他の公の財産は，宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは維持のために」支出・利用に供してはならないとし，また，同条後段では「公の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛の事業」に対しても公金や公的財産の支出・利用を禁止すると規定していた[42]。

憲法第89条前段の規定は，憲法第20条の規定と併せて，日本の軍国主義・超国家主義を精神的に支えてきた（とGHQが理解した）国家神道のみならず，すべての宗教，軍国主義的・超国家主義的イデオロギーを国家から完全に分離する目的で，中央および地方政府の神道等への保証・支援を禁止した「神道指令」の内容を財政的観点から裏打ちしたものであった。これに対して，同条の後段の規定の趣旨は，必ずしも明確ではなかった。リゾーの証言によると，憲法第89条後段の規定は，CIEのバンス[43]とGSのロウスト[44]の2人の人物の示唆を受けたものであり，また，当時のニューヨーク憲法の規定にも影響されたという[45]。

バンスは，神道指令を担当した人物である。この神道指令のスタッフ・スタディでは，天皇制を維持するというGHQの政策に合致させつつ，神道等を国家から完全に分離し，国家による神道等への援助と支配の廃止を提案していた。また，このような観点からの統治が行われるように，憲法等を改正することの必要性を示唆していた。

一方，ロウストは，マッカーサー憲法草案の人権規定の担当者のひとりであった。彼は，1946（昭和21）年2月8日の運営委員会と人権小委員会の会合において，憲法に社会保障（高柳等Iではこの日本語をあてているが，英語の原文ではSocial Welfareが使われている）に関する規定を入れることが日本において特に必要だと主張した。国家が国民の福祉に責任を負うという観念のない日本に，この観念を根付かせるためには特に必要であるというのがその理由であった。

リゾーが参考にしたというニューヨーク州憲法には，他の多くの州憲法と同様に，古くからの政教分離の原則に基づいた宗派的学校への公の補助を禁止する規定（第11条第4節[46]）と，これとは別に，一般的な公金の濫用防止のため，州等の公的な信用・金銭を私的法人・団体・事業に贈与・貸付することを禁止・制限する規定（第7条第8節等[47]）があった。同州憲法には1938年の改正で，社会保障（アメリカ州憲法集第1集ではこの日本語をあてているが，英文ではSocial Welfare）の諸施策を州の責任として実施するとした規定（第17条第2節[48]）が設けられたが，州が責任を持つこととなった教育や社会福祉事業に対しては後者の公金の濫用防止の規定が特例的にはずされるという歴史的経過があった。も

ちろん，公的な補助を行うに際しては，厳重な公的な監督が求められたのであるが。[49]

ところで，マッカーサー憲法草案の検討過程では，民間団体への一般的な補助禁止の規定が存在したのである。[50] この幻の民間団体への一般的補助禁止規定と憲法第89条後段の公金を使用する民間団体への厳重な監督規定という構造は，ニューヨーク州憲法の構造と同様のものであった。しかし，この一般的補助禁止規定は憲法事項としてはふさわしくないとして早い段階で削除されてしまい，憲法第89条後段だけが残ることとなった。このため，民間への補助・援助を一般的に禁止しつつも，公の厳しい監督の下に例外的に民間の慈善・教育事業に補助・援助を行うというニューヨーク州憲法と同様の構造が見えなくなってしまったのである。

日本国憲法第89条の立法趣旨について，1947（昭和22）年10月に出版された国家学会編の「新憲法の解説」では，憲法第89条後段の趣旨を公金の濫用防止にあるという説明がなされていた。しかし，1950（昭和25）年の法学協会編『注解日本国憲法』が鋭く指摘しているように，「公費の濫用を防止するため」という説明のみでは，なぜわざわざ法律ではなく憲法で，しかも教育・慈善事業に限って公的援助を禁止するのか不明である。要するに，憲法第89条後段の規定は単純に公費濫用防止の規定ではなく，1949（昭和24）年2月の政府の公式見解[51]が示すように，日本の軍国主義を精神的に支えた国家神道や軍国主義的・超国家主義的イデオロギーの政治への影響を徹底的に排除するという意図のもとに，政教分離政策を補完し，宗教団体の宗教活動だけでなくこれらの団体が付随的に行うことの多い慈善・教育活動や軍国主義的要素の残る当時の民間慈善・教育団体等（同胞援護会もそのひとつと考えられた可能性も高い）にも広く補助禁止の対象を拡大しようとしたものではないかと考えられる。また，社会福祉・社会保障における国家責任を裏打ちすることが日本の民主化に貢献すると考えられたことも影響しているであろう。その際，民間の活動に公費を用いた場合の濫用防止の観点から，アメリカの州憲法に多く見られる私的な団体等への公的な信用・金銭の贈与・貸与の禁止・制限の規定が利用・参照され，「公の支配」という条件が付与されたのではないかと考えられる。

191

118

（3）憲法第89条のマッカーサー憲法草案を作成した人々の思想

憲法第89条のマッカーサー憲法草案作成を担当したフランク・リゾーと，彼に示唆を与えたという民間情報局（CIE）のバンス，民政局（GS）のロウストの3人の人物の思想を検討してみよう。

①政教分離とバンスの思想

【神道指令の発令】

GHQの民間情報教育局CIE発足前後の占領教育政策の形成にあたって，最も重要な基本文書は，1945（昭和20）年7月26日のポツダム宣言と同年8月29日に米国政府からマッカーサーに伝達された「降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針」であった。日本の非軍事化と民主化は，教育政策においても基本政策であった。

占領直後の1945（昭和20）年9月29日付の「日本教育の統制と方向転換」は，日本の支配者が軍国主義・超国家主義の教義によって日本人を教化する道具として教育制度を利用してきたという認識の下に，軍国主義的，国家神道的，およびあらゆる超国家主義的イデオロギーの禁止と国家神道の活動，儀式，式典を，教育の場から除去することを指摘した（鈴木1983 pp. 39-40）。1945（昭和20）年11月1日の「日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」は，①「日本の軍国主義的及び超国家主義的イデオロギーと宣伝とのいかなる形式における弘布も，禁止され且つ完全に抑圧される」こと，②「日本政府に対し国家神道施設への財政的その他の援助を停止するよう要求する」ことを明記していた。

同年11月に，CIEに設置された宗教課の任務は「日本政府の神道についての後援・支持・永続化・普及を禁止すること，軍国主義的，超国家主義的団体と運動が，宗教の仮面の背後に潜んでいないことが判るような警戒を続けること」を含んでいた。[52] 同課は，後に憲法第20条（信教の自由）や第89条（公金の宗教活動等への支出禁止）とかかわりを持ってくる。

神道指令起草の直接的契機は，「基本的指令」が伝達される前の1945（昭和20）年10月8日付の「太平洋星条旗」紙上に，「神道は日本の国教として廃止される」という記事が掲載されたことであった。GHQの政治顧問アチソンが

その記事の内容を問い合わせると，それは未だ未伝達の「基本的指令」と同内容のものであることがわかった。「基本的指令」の内容が事前に判明したため，ダイクCIE局長はバンス大尉に神道指令の起草の着手を命じた。こうして，1945（昭和20）年12月15日に，神道指令[53]が発せられたのである。神道指令の案がまとまり，上申されるに際しては，その他のGHQの命令の発令の場合と同様に，「スタッフ・スタディ」が準備された。その「神道指令のスタッフ・スタディ」の内容は，第一部「問題提起」，第二部「問題にかかわる現実認識」，第三部「実施すべき行動」の三部構成になっていた（阿部 pp. 43-44）。

第一部では，国家神道が軍国主義者および過激な国家主義者によって国民の間に軍国的精神を育成し，膨張的戦争を正当化するために用いられたという認識の下に，神道が国家から分離され，神道の訓示が教育制度から除去されない限り，神道が軍国主義および過激な国家主義のイデオロギーを宣布する媒体として用いられる危険性が存続するという問題提起が行われている。

第二部では，宗教としての神道を廃止する必要はない。しかし，問題はすべての政治的・軍事的権力を形式的に天皇に委ね，この権力を政治機構を支配する少数の権力者集団が行使する独特の政治システムにあるとしたうえで，次のようなことを命令することが必要だとした。その命令とは，第1に，天皇制を維持するという政策に合致させつつ，宗教組織（教会）と政治組織（国家）とを完全に分離すること，第2に，国家による神道の援助と支配を廃止すること，第3に，教育制度から神道を除去すること，第4に，神祇院を廃止すること，第5に，神道によって鼓吹された過激な国家主義の信念を打破すること等であった。さらに，「本件の範囲を超え，別途に検討すべき課題として」国民が直接に選出する代表による統治が行われるように，日本の憲法および法律を改正することが必要であるとしていた。

第三部では，SCAPが，①超国家主義的イデオロギーを否定するような詔書が公布されるように誘導すること，②および神道指令の発令という2つの措置をとるよう勧告していた。

神道指令の目的の第1は，国家と神道の分離であり，日本政府と地方公共団体が神道の保証・支援を行うことを禁止することであった。そのために，神道

と神社に対する公費による財政的援助が禁止され，公務員が公の資格で神社を参拝することが禁止された。また，「国体の本義」「臣民の道」等の頒布や公文書における「大東亜戦争」「八紘一宇」などの用語の使用も禁止された。

神道指令の目的の第2は，教育制度からの神道の除去であった。公の教育機関において神道の教義を弘布することを禁止するため，教科書・教師用書から神道の教義が削除され，神社参拝等が禁止された。さらに，記紀神話も禁止された。

なお，神道指令は，神道以外のあらゆる宗教，信仰，宗派，信条および哲学の信奉者に対しても，政府と特殊な関係を持ったり，軍国主義的または過激な国家主義的イデオロギーを宣伝したり，弘布したりすることを禁止していた[54]。

【神道指令とマッカーサー憲法草案】

バンスは，神道指令のスタッフ・スタディで，国民が直接に選出する代表による統治が行われるように日本の憲法および法律を改正する必要があると指摘したように，憲法改正に強い関心を示した。バンスがマッカーサー憲法草案にかかわったことは，すでに，リゾーの証言にあるが，「The Allied Occupation of Japan 1945-1952 and Japanese Religions」の著者で，バンスとともに神道指令の作成にかかわったウッダード[55]によれば，バンスはマッカーサー憲法草案の第一次草案を読み，最終草案の完成までGSの討議に加わったという[56]。また，当時文部省の宗務課長としてCIEのバンスとの折衝にあたった福田氏は，マッカーサー憲法草案が示された時，憲法第20条および第89条の解釈をバンスに尋ねたところ，それが神道指令の骨子がそのまま引き継がれていることを知り驚いたという[57]。

神道指令とマッカーサー憲法草案とを比較すると，かなりの程度の対応関係が認められる。

第1に，マッカーサー憲法草案第19条第1項の「いかなる宗教団体も，国から特別の特権を受け，または政治的権威を行使してはならない」（高柳等I p. 277）および人権に関する小委員会の第一次試案にあったといわれる「全聖職者はあらゆる種類の政治活動に従事してはならない」旨の規定は，神道指令二(イ)の「本指令ハ啻ニ神道ニ対シテノミナラズアラユル宗教[58]，信仰，宗派，信

条乃至哲学ノ信奉者ニ対シテモ政府ト特殊ノ関係ヲ持ツコトヲ禁ジマタ軍国主義的乃至過激ナル国家主義的『イデオロギー』ノ宣伝，弘布ヲ禁ズルモノデアル」に対応すると考えられる。

第2に，マッカーサー憲法草案第19条第2項の「何人も，宗教上の行為，祝典，儀式または行事に参加することを強制されない」旨の規定（高柳等Ⅰ p. 277）は，神道指令一(ヲ)の「官公吏，属官，雇員，学生，一般ノ国民乃至日本国在住者ガ国家神道ソノ他如何ナル宗教ヲ問ハズ之ヲ信仰セヌ故ニ或ハ之ガ信仰告白ヲナサヌガ故ニ或ハカカル特定ノ宗教ノ慣例，祭式，儀式，礼式ニ参列セヌガ故ニ彼等ヲ差別待遇セザルコト」に対応する。

第3に，マッカーサー憲法草案第19条第3項の「国及びその機関は，宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない」旨の規定（高柳等Ⅰ p. 277）は，神道指令一(イ)の「日本政府，都道府県庁，市町村或ハ官公吏，属官，雇員等ニシテ公的資格ニ於テ神道ノ保証，支援，保全，監督並ニ弘布ヲナスコトヲ禁止スル」に対応する。

第4に，人権に関する小委員会の第一次試案にあったという「宗教の名のもとに，他の団体に対する敵意をあおり，敵意をもった行動に出，または公の秩序および道徳を強める代わりに弱めるような宗教団体は，宗教団体とは認められない」旨の規定[59]および第一次試案の第31条の「…国内的，国際的又は人種間の敵意と不和を醸成するようなすべての組織並びに秘密の政治結社，軍国主義的組織又は極端な国家主義的組織は，禁止される」旨の規定は，神道指令一の「神道ノ教理並ニ信仰ヲ歪曲シテ日本国民ヲ欺キ侵略戦争ヘ誘導スル為ニ意図サレタ軍国主義的並ニ過激ナル国家主義的宣伝ニ利用スルガ如キコトノ再ビ起ルコトヲ防止スル為」に対応するように思われる。

第5に，マッカーサー憲法草案第83条の「公金または公の財産は，宗教の制度，宗教上の組織もしくは団体の使用，便益もしくは後援のため，または国の支配に属しない慈善，教育もしくは博愛を目的とする事業に対して，供与されてはならない」旨の規定（高柳等Ⅰ p. 299）は，神道指令一(チ)の「全面的ニ或ハ部分的ニ公ノ財源ニ依リ維持セラレル如何ナル教育機関ニ於テモ神道ノ教義ノ弘布ヲナスコトヲ禁止スル」および神道指令一(ル)の「全面的乃至部分的ニ公ノ財源ニ依テ維持セラレル役所，学校，機関，協会乃至建造物中ニ神棚ソノ他国家神道ノ物的象徴トナル凡テノモノヲ設置スルコトヲ禁止スル」に対応するように思われる。ただし，「慈善・博愛を目的とする事業」は，明示的に示されているとはいえない。

神道指令は，第一義的には国家神道に対するものであるが，それのみではなくその他の宗教，信仰，宗派，信条，哲学の信奉者に対しても国家主義的ないし過激な国家主義的イデオロギーの宣伝，弘布を禁じていた。「国家主義的ないし過激な国家主義イデオロギーの宣伝，弘布の禁止」こそ神道指令の究極の目的であり，日本が再び米国および世界の脅威にならないようにするというポツダム宣言や「降伏後における初期の対日方針」のねらいを忠実に反映したものと考えられる。そのためには，宗教そのもの以外にも，宗教的信念や特定のイデオロギーに基づくことの多い民間の教育や慈善事業にもこのことを及ぼす必要があったのである。

【人権に関する小委員会の主張】

1946（昭和21）年2月8日に行われた，マッカーサー憲法草案作成のための運営委員会[60]と人権に関する小委員会の1日目の会合では，同小委員会の第一次試案第13条の信教の自由に関する条文[61]の検討が行われた。運営委員会のケーディス大佐らは，「信教の自由を保障するのみならず，明文で，すべての聖職者はいかなる種類の政治活動にも従事してはならない」旨の規定に反対して，聖職者の政治活動の禁止は聖職者の言論・出版の自由を否定するものであるから，この種の特段の禁止規定は憲法中に置くべきではないとした。これに対しロウストは，政治的目的のために霊的な権威が濫用されるのを防止するのがこの規定の目的であるとし，その必要性を次のように説明した。すなわち，日本は数世代にわたり聖職者により左右されてきた国家であり，精神的な刑罰を科すという脅しによって政治的暴政が強化されてきた。したがって，日本人に対して，いかなる宗教的組織にも政治的権威は付与されないことを明らかにしておかなければなければならないのだと。

この主張についても，CIEのバンスと共通するものがあるように思われる。なお，運営委員会のハッシー中佐は，教会（寺社を含む）の権威により人々が

121

確信を抱いて政治活動に走ることは個人の良心の問題であって，憲法改正や法律の制定で改めることはできないと指摘した。また，同中佐は，「宗教の名のもとに，他の団体に対する敵意をあおり，敵意をもった行動に出，または公の秩序および道徳を強める代わりに弱めるような宗教団体は，宗教団体とは認められない」旨の別の条項は，国家が宗教に干渉することを是認するものであると批判した。その結果，この条文は簡略化され，信教の自由を正面から保障し，かつ教会と国家との分離を規定するものに修正されたのである。[62]

国家神道や超国家主義イデオロギーの政治的影響力の排除を求めたバンスの思想を反映したと思われる第一次試案第13条の一部，それに第31条の規定は国家の介入を招くとして削除され，アメリカ合衆国憲法や州憲法に見られるような「政教分離」を規定することが意図されていたようである。しかし，宗教団体に「政治的権威を行使してはならない」ことを求め，他方国等には「宗教教育その他いかなる宗教活動もしてはならない」と規定したのは，日本の戦前の状況を踏まえた特別な規定というべきであろう。

194

②国家責任とロウストの思想

【人権小委員会と運営委員会との議論】

ロウスト中佐は，マッカーサー憲法草案の作成作業ではワイルズ，シロタ嬢とともに人権に関する小委員会に属し，その座長格であった。彼の考え方を，1946（昭和21）年2月8日と9日に行われた人権に関する小委員会と運営委員会との会合における彼の発言の中から探り，彼が憲法第89条の誕生にどのような示唆を与えたのかを検討してみたい。

1946（昭和21）年2月8日に行われた第1回の会合において，運営委員会から指摘された次のような事項について，ロウスト中佐は反論している。

ケーディスなど運営委員会のメンバーは，第1に，「この憲法以後制定される憲法，法律または命令は，この憲法で保障されている諸権利を制限もしくは廃棄し，または公共の福祉および民主主義より以上に尊重さるべき事項をもうけてはならない」旨の規定について，現在の世代の価値を将来の世代にも受け継がせるのは，この憲法の無謬性を暗黙の前提としており，権利章典の改正は革命によって変更されない限り許されなくなるとして批判した。これに対して

ロウストらは，現在人間に固有と認められる諸権利は，将来の世代に対しても廃止することは許されない。また，日本に民主政治を樹立するだけでは不十分で，今日までになされた社会・道徳の進歩を永遠に保障すべきであるとし，さらにこれが削除されれば日本に再びファシズムが興るとまで主張したのである（高柳等Ⅰ p.197）。ここには，CIEのバンスの考えと同様に，占領政策によってもたらされた改革を恒久化しようという意図が窺われる。結局この規定は，ホイットニー民政局長の判断を仰いだ結果，削除された。

第2に，運営委員会は，「日本に社会保障（Social Welfare）[63]，公衆衛生，無償の教育［などの制度］並びに整備された養子法および幼年労働［禁止］法を設けるための詳細な指示を与えていた」人権に関する小委員会の原案第18条から第25条までの規定[64]について，このような規定は制定法に譲り憲法が関与すべきでないと批判した。これに対し，ロウストは次のように反論した。すなわち，社会保障に関する規定を憲法に入れることは最近のヨーロッパでは広く認められているが，日本では特に社会保障に関する規定を入れることが必要である。その理由は，日本ではこれまで国民の福祉に対して国家が責任を負うという観念がなく，この観念が一般に受け入れられることを促進するためには憲法上明記しておく必要があるとした（高柳等Ⅰ p.205）。国民の福祉に対して国家が責任を負うという考え方は，1946（昭和21）年5月18日に，PHWのネフ福祉課長代理がサムスPHW局長に宛てた覚書においても，民主的政府の措置である公的扶助を説明する際に用いている[65]。なお，運営委員会のラウエル中佐は，社会保障の完全な制度を設けることは民政局の責務ではないし，これを強く主張すると日本政府が憲法草案を全面的に拒否するかもしれないとして反対した。これに対して，人権に関する小委員会のワイルズは，（GHQには）日本に社会革命をもたらす責任があり，そのためには憲法を通じて社会を一変させるのが一番の近道だと述べた（高柳等Ⅰ pp.205-207）。

占領政策の究極的な目標のひとつであった「民主化」の手段として国家責任や社会保障が論じられているのである。

2月8日と9日の両日にわたって「社会的権利および経済的権利」の検討がひと通り終わった段階でまとめられたとされる第二次試案[66]には，社会保障に関

して次のような条文が含まれている。

(1)第　条　法律は，生活のすべての面につき，社会の福祉並びに自由，正義および民主主義の増進と伸張（のみ）を目指すべきである。国民の福祉を制限しまたは破壊する傾向をもつすべての法律（，合意，契約または公的もしくは私的な関係）は，国民の福祉を増進するものによって代置さるべきである。この目的を達成するため，国会は次のような法律を制定するものとする。

妊婦および乳児の保育に当たっている母親を保護援助し，乳児および児童の福祉を増進し，嫡出でない子および養子並びに地位の低い者のために正当な権利を確立する立法

確立された真理に基づいた無償の普通義務教育を設立し，維持する立法

児童の搾取を禁ずる立法

公衆衛生を改善するための立法

すべての人のために社会保険を設ける立法

勤労条件，賃金および就業時間について適正な基準を定め，勤労者の団結する権利および団体交渉をする権利並びに（[生活に]必要欠くべからざる職業以外のすべての職業において）ストライキをする権利を確立する立法

知的労働者並びに内国人たると外国人たるとを問わず，著述業，芸術家，科学者および発明家の権利を保護する立法[67]

(2)第　条　すべての成人は，生産的な勤労により生計をたてる権利を有する。（その人間に適切な職業が見つけられないときは，その生活の維持に欠くことのできぬものの給付がなされるべきである。[68]）

(3)第　条　すべての国民に見苦しくならない生活程度を保障するため，日本の経済生活の組織は，正義と民主主義の原則に合致したものでなければならない。経済に関する個人の自由と権利とは，このような範囲内で，保障される。[69]

(4)第　条　国は，公衆衛生または公共の福祉に不可欠な商品または役務の生産，製造または配給を独占することができるが，特定の個人またはグループをひいきにして，これと組合を作り，補助金を与え，または無制限の独占権を与えもしくは委任してはならない。[70]

(1)の規定については，社会福祉と民主主義の増進を並べて書いていることが

注目される。民主主義の原則に基づいて行われる公的扶助を日本に根付かせたいという考えの現れのように思われる。国民の福祉を制限・破壊する傾向を持つ法律のみならず，合意，契約，公私の関係も国民の福祉を増進するものに代置されるべきという規定は，狭義の社会福祉・社会保障を超え，封建的な家庭・社会関係までをも射程に入れているように思われる。

(2)の規定は失業者の生活保障を，(3)の規定は公的扶助を含むものだろうが，(3)の規定は財閥などの独占の禁止や地主・小作関係の解消などをも視野に入れているように思われる。

さて，人権に関する小委員会およびロウストの考え方には，バンスの考え方と共通する考え方が見られる。それは，民主主義的な政治体制を恒久化しようという意図であり，国家神道が日本の軍国主義・超国家主義に重要な役割を果たしてきたという認識である。しかし，民主主義の国家となるには国民の福祉に国家が責任を負うという公的扶助や社会保障の考えを国民に根付かせる必要があるという考え方は，バンスにはないものであった。

③公費の濫用防止とリゾーの思想

リゾーが担当した財政の章の検討が行われた2月7日以前に，5日，6日と，起草関係者の意見交換のための会合が行われ，財政の章にかかわって，次のような議論が戦わされた。マッカーサー憲法草案作成の指針となったSWNCC 228（「日本の政治体制の改革」[71]）は，①行政府の権威は選挙民に由来し，行政府は選挙民または国民を完全に代表する立法府に対し責任を負うものとすること，②立法府は選挙民を完全に代表するものであり，予算のどの項目も減額・増額・削除し，また新項目を提案する完全な権限を有すること，を明示していた。これは，戦前の日本において国民に対する政府の責任を確保する制度が欠けていた理由のひとつに，予算に関する議会の権限が限られていたことがあるとの反省の上に立ったものであった。これを受けて，2月5日の会合で，憲法草案とりまとめの責任者であるケーディスは，予算面からの行政府に対する統制の詳細を憲法に書く必要はなく，予算は立法部の明示の承認がない限りその効力を生じない，と明確に規定すればよいと発言した。これに対しリゾーは，権力の最終の淵源をどのように規定するかという問題を提起した。ケーディスの回

答は，明示的に司法部または執行部・行政府に与えられていない権限は立法府にあるというものであった。2月6日の会合でリゾーは，行政府は立法府が決議した予算につき拒否権を持つべきでないという立場が望ましいか否かについて問題提起をした。彼の考えは，行政府に拒否権がないとすると，立法府がやたらに大きな支出を認めるということを効果的に防ぐ方法がなく，金のかかる計画が気前よく，情実に基づいて立てられることが考えられるというものであった。しかし，ケーディスは，国会は憲法の明文で禁じられていない限り，一切の権能を持つということを再び強調し，リゾーの問題提起は退けられたのである。

2月7日の財政の章の検討の会合では，継続費と暫定予算の問題が議論となった。

国会はその年度に見込まれた歳入を超える額の歳出を認めてはならないという原案[72]に対して，ケーディスは，これでは公共事業につきものの長期計画が不可能になるとして，国会は年度を超えてその後数年にわたって継続して使用される資金の支出計画を樹てる権限を持つべきだと主張した。これに対してリゾーは，原案を擁護して，国会は歳出面のみならず歳入面からの要請も考慮しなければならず，ある年の国会が事後の国会による支出を約束する権限を持つことはよくないとした。結局，この条文は原案通りとされた。

次に，年度内に国会が次年度の予算を承認しない時は，暫定予算を作ることができるとする原案[73]に対して，ハッシーは，行政府が立法府の承認を得ずに予算を作成する抜け穴となるという理由で異を唱えた。この原案は明治憲法の第71条[74]を改正し，これに「国会の定める条件」を付し，さらに「3ヶ月」という限定を設けたものであった。結局，この原案は，「財政法の規定」を「国家の定める条件」にかえて維持された。

さて，憲法第89条の原案である財政に関する小委員会の第一次試案第6条は，次のようなものであった。

「6　(New) No public money or property shall be appropriated, applied or donated directly or indirectly for the use, benefit or support of any system of religion, church, sect, denomination, religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.」

（6　〔新設〕公金又は公の財産は，いかなる宗教制度，又はいかなる教会，宗派，宗門，宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは後援のため，又は国の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛を目的とする事業に対して，直接又は間接に，供与され，使用され，又は贈与されてはならない。）（犬丸 p. 86）

ハッシー文書（1946年当時，連合国総司令部に勤務していたアルフレッド・ロッドマン・ハッシー海軍中佐が所蔵していた文書）によると，上記の下線の部分については，これを抹消する線が引かれ，「system of religion,」の後に，「or any」の語が手書きで加えられている。これは，ハッシーが書いたものと考えられる。下線の部分を消して，「or any」を加えてみると，次のような，宗教制度，宗教組織・団体への公金・公の財産の援助を禁止する規定となる。

「No public money or property shall be appropriated for the use, benefit or support of any system of religion, or any religious institution or association.」

リゾーの原案は，この規定に，「(No public money or property shall be appropriated, applied or donated directly or indirectly) for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.」という公の支配に属しない慈善・教育・博愛事業への公金支出を禁止する規定が加わったものとなっている。

財政に関する小委員会の最終案である第二次試案では，「applied or donated directly or indirectly」が削除され，「church, sect, denomination」が「or」に置き換えられて，次のようになった。

「No public money or property shall be appropriated for the use, benefit or support of any system of religion, or religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.」。すなわち，ハッシー文書にある抹消する線が引かれていた前半部分は，その通り削除されたが，後半の部分は全部残った形で最終案が完成したことがわかる。

この後半の部分の規定について，リゾーは，1954（昭和29）年11月27日，

当時の国会図書館長金森徳次郎等の聞き取りに対する回答の中で，「第89条後段の趣旨は，公金は特定利益集団のためにではなく，タックス・ペイヤー全体の利益になるように使用されるべきだということに尽き，慈善や教育施設への資金貸与の如きを全面的に禁止する趣旨ではない」ということを述べたという（笹川 1991 p. 230）。

2月7日の会合の議事録には，憲法第89条の草案となった条文についても，また，ハッシー文書にある「or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State」の文言を削除する「線」についても，何も触れられていない。

以上の経緯から，リゾーの考えを探ってみよう。

リゾーは，戦前の日本の憲法体制の反省から，立法府の権限を強化する必要性は十分認識していたであろうが，また立法府の権限を強化した場合の弊害をも認識していたと考えられる。19世紀の後半，「金ぴか時代」といわれた1870年代，アメリカの各州で起こった「金のかかる無駄な仕事（expensive boondoggling）」や「議員が選挙区で人気を得るために政府から支出させる地方開発事業の補助金（pork-barrel project）」[75]が政党の駆け引きや情実で起こったような事態が起こり得ることを懸念したと考えられる。

しかし，それならばすでに合衆国の多くの州憲法の中に見られるような一般的な私人・私的団体への公費助成の禁止ではなくて，なぜ，公の支配に属しない慈善・教育への公費支出の禁止にとどまるのか大いに疑問である[76]。

④人権に関する小委員会の思想

一般的な私人・私的団体への公費助成の禁止については，2月8日，9日の運営委員会と人権に関する小委員会の会合での議論が注目に値する。

人権に関する小委員会の第一次試案には，第38条と第41条として，次の2条があった。

第38条　契約は，法の保護を受ける。ただし，高利は禁止され，また，公序良俗に反する法律行為は無効である。国は，一切の独占を認めてはならない[77]。

第41条　私企業のほか協同企業が奨励されなければならない。企業の私的所有から公的所有への移行措置は，公平で政治的に中立な，かつ，政府，労働者，経営者及び一般公衆が等しく代表されている経済審議会の判定により社会化することが適当であると認められたものについて行う（犬丸 p. 139）。

1日目の検討ではここまで進まず，2日目の検討の過程で第二次試案が作成され，第38条の「国はいかなる独占をも許可しない」の部分が削除され，第41条の規定は，次のように全面的に書き換えられ，再び検討された。

第　条　国は，公衆衛生または公共の福祉に不可欠な商品または役務の生産，製造または配給を独占することができるが，特定の個人またはグループをひいきにして，これと組合を作り，補助金を与え，または無制限の独占権を与えもしくは委任してはならない[78]。

この規定の前段は公益企業の公営を容認する規定であり，このような規定はアメリカの州憲法に例が見られる[79]。しかし，独占までも認める例は少ないようである。この規定の後段は，特定の個人・グループに補助金や独占権を与えることを禁止しているが，これもアメリカの州憲法にその例が見られる。大多数の州憲法は，州が個人や私企業に対して州の公金またはその信用を貸与することを禁止し，同時に州議会が州内のカウンティ，市，特別地区その他の地方公共団体による個人・私企業の援助のための信用貸与の立法を禁止している。また，多くの州では，州や地方公共団体が会社の株主になることを禁止している（小倉 pp. 124-125）。

運営委員会はこの規定に反対した。第1に，これらは憲法ではなく制定法で規制されるべき内容であること，第2に，一律の補助金の禁止は，国が海運業，漁業などの産業に補助金を与え一般福祉を増進することを不可能にすることが理由であった。これに対しロウストは，国の補助金や独占の許容を禁止するのは，政府が軍需産業や財閥に補助金を与えることを防ぐもので正しいと主張した[80]。運営委員会のハッシー中佐は，公に奉仕していないと考えられる産業に対して補助を禁止することは国会のコントロールによって防止されうる（「the Diet controls the purse and can thus prevent State subsidization of any industry it deems not in the public service」）と反論し，結局，全面的に書き換えられた第41条の条文は削除されたのである（高柳等 I　p. 213）。

ここに，一般的な私人・産業への公費支出の禁止の規定が現れているのを確

認することができる。またこの規定が，公に奉仕していない，すなわち公目的にそわない産業への補助金を禁止するものであることは，反対したハッシーも理解していた。しかし，立法府が適切に統制できるのだから，わざわざ憲法に規定する必要はないのである。リゾーが起草した第89条と人権に関する小委員会の書き換えられた第41条とを併せると，合衆国の州憲法に見られる宗教・産業・慈善・教育・博愛への公費支出の禁止の規定が，マッカーサー憲法草案の過程においても検討されていたことが確認できよう。

なお，人権に関する小委員会における産業への公費支出の禁止規定は，私的企業の国有化の規定の代替案として提案されたもので，単なる公費の濫用防止の規定ではない。人権に関する小委員会の起草者の思想的立場もさることながら，19世紀後半から20世紀にかけて，経済的自由主義の拡大が様々な社会的なひずみを生み，州や連邦政府が私企業への規制（独占禁止，公衆衛生規制，労働規制）を拡大していったことや，大恐慌後のニューディール政策の影響もその背景にあるものと思われる。

125

198

（4）憲法第89条後段の原解釈

憲法第89条後段に関する解釈については，1949（昭和24）年2月に出された日本政府の公式見解（連絡調整中央事務局次長宛法務調査意見長官の回答）に注目する必要がある。なぜならば，この解釈には，日本政府が日本国憲法を制定したという建前から，占領中は自らの憲法解釈を示さなかったGHQの見解が紛れ込んでいるからであり，アメリカの州憲法およびマッカーサー憲法草案の考え方，すなわち憲法第89条の「原解釈」ともいうべきものを探ることができるからである。

まず，この公式見解の「民間の慈善・教育・博愛事業への公費補助が公費の濫費につながる」という説明は，アメリカ州憲法にあるいわゆる信用・金銭の贈与・貸与の禁止の説明と同様のものである。

次の3つの説明，すなわち「民間の慈善・教育・博愛事業は特定の宗教や社会思想等に左右されやすい傾向にあるという前提の下に，これらの事業への公費助成は，①国の機関がこれらの事業に干渉する動機を与えること，②政教分離の原則にもとること，③これらの事業が時々の政治勢力に左右され事業の本質に反することになる」という説明は，政教分離に基づく経済的援助の禁止の説明に近い。そしてこれを戦後の日本にあてはめた場合，神道指令にいう軍国主義的・超国家主義的イデオロギーの弘布を禁止するという政策と密接に関連するように思われる。

戦前の軍人援護会は，各地方に銃後奉仕会を組織し，そこにはさらに様々な住民組織・民間団体が組織された。そのような経緯を前提にすると，国家神道のみならず民間の団体特に軍人関係の援護を行う団体には，軍国主義的・超国家主義的イデオロギーの残滓が残っている可能性があったのである。これが，民間慈善団体等に公費助成を行うことにより，国や地方公共団体が特定の宗教や社会思想を助長することを防止しようとしたことの背景であろう。

憲法第89条後段の規定は，同条前段の規定に続いて，宗教という狭い分野に限らず，教育や慈善活動といった分野においても国家神道や軍国主義的・超国家主義的イデオロギーと国家との分離を徹底するという主旨のものであったと考えられる。山内一夫氏は，第89条後段の立法趣旨を「政教分離の補完」だとし，特定の宗教的信念などに基づく私人の教育等の事業に財政的援助を与えることは，その信念を好遇することになるからだとする。この山内氏の説には，第89条後段の「原解釈」として納得できるものがある[81]。しかし，戦前の政治体制が新しい憲法体制に切り替えられ，政教分離や財政民主主義の徹底が図られた現代の日本において，憲法第89条の「原解釈」がそのまま生き残ってよいものかどうかはまったく別問題である。

なお，一般に慈善・教育・博愛事業は民間人が行う場合は努めて公の機関の干渉や掣肘を排して民間事業者自身の創意と責任およびその費用で行われるべきという考え方は，一見19世紀的な慈善事業の考え方のように思われる。しかし，1930年代のアメリカの連邦政府によるニューディール救済制度，日本国憲法の社会的・経済的諸権利の規定にあるような20世紀の福祉国家のあり方を前提にすると，これは別の意味を持つ。国家の役割が飛躍的に大きくなり，教育，社会福祉（公的扶助）・社会保障も国家の責任で行われるようになると，純粋に民間事業者により行われる事業は小さくなる。大きくなった公的事業は

政府直轄で行うことが多いが，民間事業者を活用する場合もある。その場合，公的資金が公的な目的にきちんと使用されているか否かを監督する必要が生じるのである。それが「公の支配」である。

アメリカの州憲法には，私人・私的団体への公費支出を原則的に禁止しておいて，①例外的に特定の分野について禁止を解除する方法，②「州の絶対的な支配の下（under the absolute control of the State)」に服させて禁止を解除する方法，③「州の支配の下（under the control of the State)」に服させて禁止を解除する方法，が見られる。マッカーサー憲法草案でもアメリカ州憲法のような一般的な私人・私的団体への公費支出禁止の規定が検討されたのであるが，結局，条文化されなかった。その結果，日本国憲法では，一般的な公費助成禁止規定がないために，慈善・教育等だけが一般的に公費支出を禁止され，「公の支配」に服するものに対してのみ公費を支出できるという構成になっている。アメリカの州憲法では「一般的な公費支出禁止」が原則とされているが，公費支出禁止を免れている分野・事業は何らかの公的な監督に服しているのである。アメリカ州憲法の一般的な公費支出禁止規定は，サウスダコタ州憲法の規定[82]が端的に示しているように，結局，公費を貰ったら公的な規制に服さなければならないということをいっているに過ぎない。日本国憲法第89条もこれと同じように解すべきであろう。

3　日本的公私関係の形成—民間事業者への「公の支配」の強化—

戦後の「措置制度」による措置委託費は，戦前の「救護法」や「社会事業法」などに規定された民間社会事業への類似の補助制度と比較すると，民間社会福祉事業への運営や施設整備に必要な費用の大部分を補助するという点で，給付レベルも補助率の水準も戦前と比べものにならないほど充実したものであった。このような民間社会福祉事業施設への助成制度は，すでに存在する民間社会事業施設を公的な救済事業に活用するために設けられたものであった。

戦後福祉改革による公私分離政策の下で，公的社会福祉中心の理念が掲げられたため，戦前の日本で制度的に確立されていた慈善事業や私立学校への補助

は，憲法第89条によって実施できなくなり，民間社会事業や私立学校はその経営に著しい困難をきたした。しかし，もともと日本においては民間社会事業施設が圧倒的に多く，漸次公的社会事業施設が増加したものの，戦後の1948（昭和23）年の時点においても公設40％に対して私設60％という割合であった。この割合は，保育所では公設25％に対して私設75％に上り，民間社会福祉施設への依存は不可欠なものであった[83]。

このため，民間社会福祉事業が社会福祉諸法に基づく措置の委託を受けて，定型的な社会福祉サービスを提供し，その報酬として措置委託費を受け取る「措置委託」が行われた。また，1949（昭和24）年の私立学校法，翌1950（昭和25）年の新生活保護法，1951（昭和26）年の児童福祉法改正，社会福祉事業法により，私立学校への公費支出や民間社会福祉事業への公費支出（施設整備費補助）が再開されることとなった。しかし，戦前には補助の対象となる資格に格別の制限がなかったが，戦後は都道府県の認可を受け，かつ，「公の支配」に属する社会福祉法人（一部公益法人を含む）に限定され，その施設の設備費について公的補助を受けるという形をとったことは，民間社会福祉事業にとっては大きな制度的変化であった。

「公の支配」に属する教育施設・社会福祉施設への助成の先例を開いた「私立学校法」や「社会福祉事業法」に対しては，憲法学者から，この程度の監督では憲法第89条の「公の支配」に値しないとして厳しい批判がなされた[84]。かつてPHWとの間で了解された「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」の覚書の内容は，社会福祉事業法第5条の訓令的規定にとして残るにとどまったが，GSが関係した憲法第89条の方は，民間の教育施設・社会福祉施設に対してはるかに長く，かつ，強力な影響を及ぼした。1968（昭和43）年，東京都や横浜市などの地方公共団体が，1968（昭和43）年度予算に無認可保育所に対する補助費を計上しようとしたところ，これに補助・助成を行うことは同条に違反するという反対が生じた。都道府県の認可を受けて，その一般的な監督に服することも「公の支配」の内容の一部だと考えられたのである。民間社会福祉事業には，社会福祉法人に限らず公的社会福祉事業以外のものの多様なものがすべて含まれるが，無認可の任意団体，個人が行う事業など「措置制

127

度」の対象とならない事業は，地方公共団体の固有事務や民間社会福祉事業の独自事業とされ，これらの者の財政的制約などのため，いずれも十分な展開が見られなかった。

さらに，憲法第89条の存在それ自体が，民間社会福祉施設には公的助成を行うことができないのだという観念を助長し，その結果，国および地方公共団体を通じて，公的な補助・助成を「公の支配」に属する法人たる社会福祉法人以外の者に拡大することを消極的にさせてきた大きな理由でもあった。

このような日本の社会福祉における公私関係の特徴は何なのであろうか。他の国のそれと同じなのか，それとも違いがあるのであろうか。

日本の民間社会福祉事業に対する公的資金の流れは，前述のように，民間社会福祉事業が措置事務を代行することによる「措置委託費」の支払いと，「公の支配」に属する社会福祉法人に対する「施設費等の一部に対する補助金」の支出という2つのチャンネルを通じて行われている。日本の民間社会福祉事業に対するこのような公的補助のあり方は，英米の例と比較しても，大変限定的で窮屈なもののように思われる。

200

イギリスでは，民間社会福祉事業が自治体に代わって専門的サービスの提供を担っているという前提で，民間社会福祉事業の活動を援助する目的で一般補助金（Genaral Grant）が交付され，また，公的部門が担当できないより専門的サービスの提供する団体に対しては，特定補助金（Specific Grant）や互恵補助金（Reciprocal Grant）が与えられるという[85]。アメリカでは，ニューディール期に公的社会福祉事業が飛躍的に拡大し，従来民間社会福祉事業が担っていた部分を取り込んでいった。しかし，1960年代の「偉大な社会計画」を通じて，連邦政府が，直接かまたは州政府や自治体を経由して，NPOなどの民間社会福祉事業に事業委託を行ったり，民間社会福祉事業に対する補助金を制度化したという（柏木 p.41）[86]。

日本の社会福祉における公私関係のあり方は，英米のそれとかなり異なるものになっているといえよう。特に，戦後福祉改革時にその制度を導入したアメリカの現状とも大きく異なっているといえる。その原因の一端は，制度上の制約として存在している憲法89条に求めることができると思われる。

1）　私立学校への公的助成の道を開いた私立学校法制定の際，同法第59条に「補助金の交付又は貸付を受けた学校法人の設置する私立学校は，特定の宗教のための宗教教育その他宗教的活動をしてはならない」という規定か，「国又は地方公共団体は，学校法人に対して行う助成が特定の宗教のために公金その他の公の財産を提供することにならないように留意しなければならない」という規定を設けて，間接的に宗教学校を排除しようとの有力な意見があったこと（福田・安嶋 p.36）や，1950（昭和25）年の新生活保護法制定の際，民間社会福祉施設に公的助成の道を開いたことに関連してGHQの希望により，第47条に「保護施設は，要保護者の収容又は処遇に当たり，人種，信条，社会的身分又は門地により，差別的又は優先的な取扱をしてはならない」「保護施設は，これを利用する者に対して，宗教上の行為，祝典，儀式又は行事に参加することを強制してはならない」という2項が挿入されたことに，その例証を見ることができる。

2）　アメリカの州憲法の中には，私人・民間団体への一般的な公金支出禁止規定を持ちながら，例外的に公金支出を容認する例が多くある。また，日本国憲法と同様厳しい公金支出禁止規定を有する州の憲法においても，その条文に例外規定が設けられたり，後の憲法修正で公金支出を容認する規定が設けられたりしている例がある。アラバマ州憲法は，「州の絶対的統制下にない慈善，教育施設には公費支出を禁じる」としつつ，「（議会の）両院の3分の2の議決がある場合は例外」としている。ワイオミング州憲法では，第3条第36節の「公金支出禁止規定」とは別の，第16条第6節の「公的負債」で，一般的に禁止されている貸付金・贈与などを貧困者への必要な救済のために例外的に行えることを規定している。

3）　例えばモンタナ州憲法第35条は，慈善教育および博愛のみならず産業上の目的のためにも州の絶対的支配の下にない個人や団体に公金を支出することを禁止することを指摘している。

4）　マッカーサー司令部の米国政府に対する日本占領に関する報告（「Political Reorientation of Japan, September 1948, 2 Vols.」）の第3章「日本の新憲法」を邦訳したもの。日本国憲法の成立過程を明らかにしていた。

5）　No appropriation shall be made for religious, charitable, industrial, or benevolent purposes to any private individual, private association, or private corporation not under control of the state.

6）「公金又は公の財産は，いかなる宗教制度，教会，宗派，宗門，宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは後援のため，又は国の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛を目的とする事業に対して，直接又は間接に，供与され，使用され，又は贈与されてはならない」（犬丸 p.87）。

7）　No public money or property shall ever be appropriated, applied, donated, or used, directly or indirectly, for the use, benefit, or support of any sect, church, denomination, or system of religion, or for the use, benefit, or support of any priest, preacher, minis-

ter, or other religious teacher or dignitary, or sectarian institution as such.

8) 「No appropriation shall be made for charitable, industrial, educational or benevolent purposes to any person, corporation or community not under the absolute control of the state, nor to any denominational or sectarian institution or association.」(下線部分が採られた部分)。

9) 「本植民地においてイエス・キリストを信じる旨を表明するものが，その信じる宗教を理由とし，またはその宗教に関し，または自由な宗教行為につき，またはそのものの意に反して他の宗教の信仰あるいは行為を強制されるような方法で，またはどの様な方法によっても問題とされ，苦しめられ，または反対を受けることはない」(熊本 p. 96)。

10) 第16項は，「宗教，あるいは創造主に対する礼拝，及びその様式は，武力や暴力によってではなく，ただ理性と信念によってのみ指示され得るものである。それ故，すべての人は良心の命ずるところに従って自由に宗教を信ずる平等な権利を有する。お互いに他に対してキリスト教的忍耐，愛，及び寛大を行うことはすべての人の義務である」と規定する（熊本 p. 103)。

11) 「but no religious test shall ever be required as a qualification to any office or public trust under the United States.」(「しかし合衆国のいかなる官職あるいは信任による公職についても，その資格として宗教上の要件を課されることはない」)（アメリカ学会 p. 414)。

12) 「Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof ;」(「連邦議会は法律により，国教の樹立を規定し，もしくは宗教の自由なる礼拝を禁止することを得ない…」)（アメリカ学会『原典アメリカ史 第2巻』)。

13) 「The right of every man to worship Almighty God according to the dictates of his own conscience shall never be infringed ; nor shall any man be compelled to attend, erect or support any place of worship, or to maintain any ministry, against his consent ; nor shall any control of, or interference with, the rights of conscience be permitted, or any preference be given by law to any religious establishments or modes of worship ; nor shall any money be drawn from the treasury for the benefit of religious societies, or religious or theological seminaries.」

14) 「No state shall make any law respecting an establishment of religion or prohibiting the free excercise thereof ; and no money raised by taxation in any State for the support of public schools, or derived form any public fund thereof, nor any public lands devoted thereto, shall ever be under the control of any religious sect, or denomination, nor shall any money so raised or lands so devoted be divided between religious sects or denomination.」

15) 下線部分が，宗教活動のための公金支出禁止の条項である。

サウスダコタ州憲法では「The right to worship God according to the dictates of conscience shall never be infringed. No person shall be denied any civil or political right, privilege or position on account of his religious opinions ; but the liberty of conscience hereby secured shall not be so construed as to excuse licentiousness, the invasion of the rights of others, or justify practices inconsistent with the peace or safety of the state.

No person shall be compelled to attend or support any ministry or place of worship against his consent nor shall any preference be given by law to any religious establishment or mode of worship. No money or property of the state shall be given or appropriated for the benefit of any sectarian or religious society or institution.」である。

モンタナ州憲法では，「The state shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof.」および「The legislature, counties, cities, towns, school districts, and public corporations shall not make any direct or indirect appropriation or payment from any public fund or moneies, or any grant of lands or other property for any sectarian purpose or to aid any church, school, academy, seminary, college, university, or other literary or scientific institution, controlled in whole or in part by any church, sect, or denomination.」である。

ワイオミング州では，「The free exercise and enjoyment of religious profession and worship without discrimination or preference shall be forever guaranteed in this state, and no person shall be rendered incompetent to hold any office of trust or profit, or to serve as a witness or juror, because of his opinion on any matter of religious belief whatever ; but the liberty of conscience hereby secured shall not be so construed as to excuse acts of licentiousness or justify practices inconsistent with the peace or safety of the state.」および「No money of the state shall ever be given or appropriated to any sectarian or religious society or institution.」である。

ユタ州憲法では，「The rights of conscience shall never be infringed. The State shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof ; no religious test shall be required as a qualification for any office of public trust or for any vote at any election ; nor shall any person be incompetent as a witness or juror on account of religious belief or the absence thereof. There shall be no union of Church and State, nor shall any church dominate the State or interfere with its functions. No public money or property shall be appropriated for or applied to any religious worship, exercise or instruction, or for the support of any ecclesiastical establishment. No property qualification shall be required of any person to vote, or hold office, except as provided in this Constitution.」である。

オクラホマ州憲法では，「Perfect toleration of religious sentiment shall be secured, and no inhabitant of the State shall ever be molested in person or property on account of his or her mode of religious worship ; and no religious test shall be required for the

129

exercise of civil or political rights. Polygamous or plural marriages are forever prohibited.」および「No public money or property shall ever be appropriated, applied, donated, or used, directly or indirectly, for the use, benefit, or support of any sect, church, denomination, or system of religion, or for the use, benefit, or support of any priest, preacher, minister, or other religious teacher or dignitary, or sectarian institution as such.」である。

ニュー・メキシコ州憲法では,「Every man shall be free to worship God according to the dictates of his own conscience, and no person shall ever be molested or denied any civil or political right or privilege on account of his religious opinion or mode of religious worship. No person shall be required to attend any place of worship or support any religious sect or denomination ; nor shall any preference be given by law to any religious denomination or mode of worship.」と，宗教による権利制限の禁止，宗教礼拝への出席・宗教への援助の強制禁止，宗派への優遇禁止の規定はあるが，宗派に対する公的資金の援助禁止の規定はない。

アリゾナ州憲法では,「The liberty of conscience secured by the provisions of this Constitution shall not be so construed as to excuse acts of licentiousness, or justify practices inconsistent with the peace and safety of the State. No public money or property shall be appropriated for or applied to any religious worship, exercise, or instruction, or to the support of any religious establishment. No religious qualification shall be required for any public office or employment, nor shall any person be incompetent as a witness or juror in consequence of his opinion on matters of religion, nor be questioned touching his religious belief in any court of justice to affect the weight of his testimony.」である。

202

16) 「No money shall be appropriated or drawn from the treasury for the benefit of any religious sect or society, theological or religious seminary」(条文は1963年憲法第1条4項から引用した)。

17) 「All moneys raised by taxation in the towns and cities for the support of public schools, and all moneys which may be appropriated by the state for the support of common schools, shall be applied to, and expended in, no other schools than those which are conducted according to law, under the order and superintendence of the authorities of the town or city in which the money is to be expended ; and such moneys shall never be appropriated to any religious sect for the maintenance exclusively of its own schools.」(公立学校の財政的保障のためタウンや市で課税により調達されるすべての金銭や，普通学校の財政的保障のため州により支出されるすべての金銭は，タウンや市当局の命令・監督下に法律に従って運営される学校以外の学校に充当され，かつかかる学校において費消されてはならない。そして，かかる金銭は，いかなる宗派に対してもその学校の専ら維持のために決して使用されてはならない)(上原 p. 156)。

18) サウスダコタ州憲法(1889)では,「No appropriation of lands, money or other property or credits to aid any sectarian school shall ever be made by the state, or any county or municipality within the state, nor shall the state or any county or municipality within the state accept any grant, conveyance, gift or bequest of lands, money or other property to be used for sectarian purposes, and no sectarian instruction shall be allowed in any school or institution aided or supported by the state.」(州あるいは州内の，いかなる郡あるいは市も，土地，資金あるいは他の財産はあるいは信用を，いかなる教派の学校を援助するためにも用いてはならない。…どのような教派の指導も，州によって援助され，維持されている，いかなる学校においても許容されてはならない)(熊本 p. 233)。

モンタナ州憲法(1889)では,「The legislature, counties, cities, towns, school districts, and public corporations shall not make any direct or indirect appropriation or payment from any public fund or moneies, or any grant of lands or other property for any sectarian purpose or to aid any church, school, academy, seminary, college, university, or other literary or scientific institution, controlled in whole or in part by any church, sect, or denomination.」の規定である。

ワイオミング州憲法(1889)では,「… nor shall any portion of any public school fund ever be used to support or assist any private school, or any school, academy, seminary, college or other institution of learning controlled by any church or sectarian organization or religious denomination whatsoever.」の規定である。

ユタ州憲法(1896)では,「Neither the state of Utah nor its political subdivisions may make any appropriation for the direct support of any school or educational institution controlled by any religious organization.」

オクラホマ州憲法(1907)では,「No public money or property shall ever be appropriated, applied, donated, or used, directly or indirectly, for the use, benefit, or support of any sect, church, denomination, or system of religion, or for the use, benefit, or support of any priest, preacher, minister, or other religious teacher or dignitary, or sectarian institution as such.」の規定である。

ニューメキシコ州憲法(1912)では,「The schools, colleges, universities and other educational institutions provided for by this constitution shall forever remain under the exclusive control of the state, and no part of the proceeds arising from the sale or disposal of any lands granted to the state by congress, or any other funds appropriated, levied or collected for educational purposes, shall be used for the support of any sectarian, denominational or private school, college or university.」の規定である。

アリゾナ州憲法(1912)では,「No tax shall be laid or appropriation of public money made in aid of any church, or private or sectarian school, or any public service corporation.」の規定である。

19) 「No money shall be paid from public funds nor shall the credit of the State or any of its political subdivisions be used for the direct benefit of any religious or other private educational institution.」(宗教的もしくは他の私立教育機関の直接の利益のために，公の資金から金銭が支払われたり，州もしくはその政治的区画の信用が使用されたりしてはならない)(上原 p. 161)。

20) 「No appropriation of public funds shall be made to any school or institution of learning not owned or exclusively controlled by the State or some political subdivision thereof」(州やその政治的区画により所有されない，もしくは独占的に支配されない学校もしくは〔教育〕機関に対しては，公費の支出がなされてはならない)。

21) 『アメリカ州憲法集第3集　ウイスコンシン集憲法』1951 p. 3。

22) 「The credit of the state shall not, in any manner, be given or loaned to, or in aid of, any individual association or corporation whatever, nor shall the state ever hereafter become a joint owner, or stockholder, in any company or association in this state, oe elsewhere, formed for any purpose whatever.」

23) 「No law shall be passed authorizing any county, city, town or township, by vote of its citizens, or otherwise, to become a stockholder in any joint stock company, corporation, or association whatever, or to raise money for, or to loan its credit to, or in aid of, any such company, corporation, or association」

24) この事件は，フィラデルフィア市が鉄道会社の株式の引受けのために公債を発行し，必要な借入をすること認める州の法律が，フィラデルフィアの住民であるシャープレスを含め住民・納税者の財産権を侵害するとして，その差し止めを求めたものである。ペンシルヴァニア州の最高裁判所は，「課税は，公目的の実現のために歳入を調達する方法である。課税が，公衆の利益や福利とは無関係な目的に悪用される場合，それは課税であることをやめ，略奪となる。金銭をその所有者から，当該金銭に対して正当な受領資格のない者の手に移転することは，たとえそれが租税という名称と形式をとってなされたとしても，それは違憲である」という判断基準を示した。なお，結論としては，通商を促進するのも政府の責務であり，鉄道の敷設は公の責務に属するとして，当該州法を合憲とした。

25) Loan　Association 対トペカ市事件判決である。この事件は，カンサス州にあるトペカ市が，州法の授権の下に10万ドルの公債を発行し，その収入を私企業である鉄鋼会社にその市内に工場を建設することを条件に贈与したのに対し，当該公債の所有者が，同市を相手として公債の利子分の支払を求めた事件である。その中で，州法がそのような授権をすること自体が許されるかが重要な争点となり，連邦最高裁は，市の公債発行を授権する州法が，公目的の法理に反し，意見であると判示した(田中 1997 pp. 212-213)。

26) ニューヨーク州憲法では，「Article 7 State Finances Sec 8 The money of the state shall not be given or loaned to or in aid of any private corporation or association, or private undertaking ; nor shall the credit of the state be given or loaned to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking, but the foregoing provisions shall not apply to any fund or property now held or which may hereafter be held by the state for educational, mental health or mental retardation purposes.」(州の金銭は，いかなる私的の法人，団体又は事業に対しもしくはこれらを補助するために贈与し又は貸し付けてはならない。州の信用はいかなる私人，公的又は私的の法人又は団体もしくは私的の事業に対してもしくはこれらを補助するために贈与し，貸与してはならない。ただし，この規定は現にもしくは将来において教育上の目的のために州によって管理される基金もしくは財産には適用されない。」〔『アメリカ憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』p. 67〕)および「Article 8 Local Finances Sec 1 No county, city, town, village or school district shall give or loan any money or property to or in aid of any individual, or private corporation or association, or private undertaking, or become directly or indirectly the owner of stock in, or bonds of, any private corporation or association ; nor shall any county, city, town, village or school district give or loan its credit to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking, … This provision shall not prevent a county from contracting indebtedness for the purpose of advancing to a town or school district, pursuant to law, the amount of unpaid taxes returned to it.」(郡，市，町，村又は学校区は，その金銭又は財産を，私人，私的の法人，団体又は事業に，もしくはこれらを補助するために，贈与し，又は貸し付けてはならない。又，直接又は間接に私的の法人又は団体の株式又は債権の所有者となってはならない。郡，市，町，村又は学校区は，その信用を，私人，私的の法人，団体又は事業に，もしくはこれらを補助するために，贈与し又は貸し付けてはならない。ただし，これ規定は，郡が法律に基づき，市又は学校区に対し，帰属すべき未納の租税額を前払いすることを妨げるものではない」(『アメリカ憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』p. 72)。

オクラホマ州憲法では，「Article 10 Revenue and Taxation Sec 15 Except as provided by this section, the credit of the State shall not be given, pledged, or loaned to any individual, company, corporation, or association, municipality, or political subdivision of the State, nor shall the State become an owner or stockholder in, nor make donation by gift, subscription to stock, by tax, or otherwise, to any company, association, or corporation.」および「Article 10 Revenue and Taxation Sec 17 The Legislature shall not authorize any county or subdivision thereof, city, town, or incorporated district, to become a stockholder in any company, association, or corporation, or to obtain or appropriate money for, or levy any tax for, or to loan its credit to any corporation, association, or individual.」の規定である。

コロラド州憲法では，「Article 11 Public Indebtedness Sec 1 Neither the state, nor any county, city, town, township or school district shall lend or pledge the credit or

faith thereof, directly or indirectly, in any manner to, or in aid of, any person, company or corporation, public or private, for any amount, or for any purpose whatever ; or become responsible for any debt, contract or liability of any person, company or corporation, public or private, in or out of the state.」および「Article 11 Public Indebtedness Sec 2 Neither the state, nor any county, city, town, township, or school district shall make any donation or grant to, or in aid of, or become a subscriber to, or shareholder in any corporation or company or a joint owner with any person, company, or corporation, public or private, in or out of the state,…」の規定である。なお，別途，州の絶対的統制に属しない私人・団体への慈善・産業・教育・博愛目的の公費支出を禁止する条項（Article 5 Legislative Department Sec 34）がある。

モンタナ州憲法では，「Article 8 Revenue and Finance Sec 13 Except as provided in subsection (3), no public funds shall be invested in private corporate capital stock. The investment program shall be audited at least annually and a report thereof submitted to the governor and legislature.」の規定である。なお，別途，州の統制に服さない私人・私的団体への宗教・慈善・産業・教育・博愛目的の公費支出を禁止する条項（Article 5 The Legislature Sec 11（5））がある。

ワイオミング州憲法では，「Article 16 Public Indebtedness Sec 6 Neither the state nor any county, city, township, town, school district, or any other political subdivision, shall loan or give its credit or make donations to or in aid of any individual, association or corporation, except for necessary support of the poor, nor subscribe to or become the owner of the capital stock of any association or corporation, except that funds of public employee retirement systems may be invested in such stock under conditions the legislature prescribes. The state shall not engage in any work of internal improvement unless authorized by a two-thirds vote of the people.」の規定である。なお，別途，州の絶対的支配下にない私人・団体への公費支出禁止の規定（Article 3 Legislative Department Sec 36）がある。

ペンシルヴァニア州憲法では，「Article 8 Taxation and Finance Sec 8 The credit of the Commonwealth shall not be pledged or loaned to any individual, company, corporation or association nor shall the Commonwealth become a joint owner or stockholder in any company, corporation or association.」および「Article 9 Local Government Sec 9 The General Assembly shall not authorize any municipality or incorporated district to become a stockholder in any company, association or corporation, or to obtain or appropriate money for, or to loan its credit to, any corporation, association, institution or individual. The General Assembly may provide standards by which municipalities or school districts may give financial assistance or lease property to public service, industrial or commercial enterprises if it shall find that such assistance or leasing is necessary to the health, safety or welfare of the Commonwealth or any municipality

or school district. Existing authority of any municipality or incorporated district to obtain or appropriate money for, or to loan its credit to, any corporation, association, institution or individual, is preserved.」の規定である。なお，別途，慈善・教育・博愛の目的を持って個人・地域団体等への公費支出を禁止する規定および州の絶対的支配に属しない慈善・教育施設への公費支出を禁止する規定がある。

アリゾナ州憲法では，「Article 9 Public Dept, Revenue and Taxation Sec 7 Neither the State, nor any county, city, town, municipality, or other subdivision of the State shall ever give or loan its credit in the aid of, or make any donation or grant, by subsidy or otherwise, to any individual, association, or corporation, or become a subscriber to, or a shareholder in, any company or corporation, or become a joint owner with any person, company, or corporation, except as to such ownerships as may accrue to the State by operation or provision of law.」の規定である。

ヴァージニア州憲法では，「Article 10 Taxation and Finance Sec 10 Neither the credit of the Commonwealth nor of any county, city, town, or regional government shall be directly or indirectly, under any device or pretense whatsoever, granted to or in aid of any person, association, or corporation ; nor shall the Commonwealth or any such unit of government subscribe to or become interested in the stock or obligations of any company, association, or corporation for the purpose of aiding in the construction or maintenance of its work ; nor shall the Commonwealth become a party to or become interested in any work of internal improvement, except public roads and public parks, or engage in carrying on any such work ; nor shall the Commonwealth assume any indebtedness of any county, city, town, or regional government, nor lend its credit to the same.…」の規定である。

ルイジアナ州憲法では，「Article 7 Revenue and Finance Part 1 Sec 14 (A) Except as otherwise provided by this constitution, the funds, credit, property, or things of value of the state or of any political subdivision shall not be loaned, pledged, or donated to ro for any person, association, or corporation, public or private. Neither the state nor a political subdivision shall subscribe to or purchase the stock of a corporation or association or for any private enterprise.」の規定である。

ケンタッキー州憲法では，「Revenue and Taxation Sec 177 The credit of the Commonwealth shall not be given, pledged or loaned to any individual, company, corporation or association, municipality, or political subdivision of the State ; nor shall the Commonwealth become an owner or stockholder in, nor make donation to, any company, association or corporation ; nor shall the Commonwealth construct a railroad or other highway」の規定である。

ジョージア州憲法では，「Article 7 Taxation and Finance Sec 2 Paragraph 7 Except as provided in this Constitution, the credit of the state shall not be pledged or loaned

to any individual, company, corporation, or association. The state shall not become a joint owner or stockholder in or with any individual, company, association, or corporation.」の規定である。

マサチューセッツ州憲法では,「Articles of Amendment Article 84 Sec 1 … The credit of the commonwealth shall not in any manner be given or loaned to or in aid of any individual, or of any private association, or of any corporation which is privately owned and managed.」という規定である。

ネヴァダ州憲法では,「Article 8 Municipal and Other Corporations Sec 9 The State shall not donate or loan money, or its credit, subscribe to or be, interested in the Stock of any company, association, or corporation, except corporations formed for educational or charitable purposes.」および「Article 8 Municipal and Other Corporations Sec 10 No county, city, town, or other municipal corporation shall become a stockholder in any joint stock company, corporation or association whatever, or loan its credit in aid of any such company, corporation or association, except, rail-road corporations[,] companies or associations.」という規定である。

デラウェア州憲法では,「Article 8 Revenue and Taxation Sec 4 No appropriation of the public money shall be made to, nor the bonds of this State be issued or loaned to any county, municipality or corporation, nor shall the credit of the State, by the guarantee or the endorsement of the bonds or other undertakings of any county, municipality or corporation, be pledged otherwise than pursuant to an Act of the General Assembly, passed with the concurrence of three-fourths of all the members elected to each house.」および「Article 8 Revenue and Taxation Sec 8 No county, city, town or other municipality shall lend its credit or appropriate money to, or assume the debt of, or become a shareholder or joint owner in or with any private corporation or any person or company whatever.」の規定である。

カリフォルニア州憲法では,「Article 16 Public Fiance Sec 3 No money shall ever be appropriated or drawn from the State Treasury for the purpose or benefit of any corporation, association, asylum, hospital, or any other institution not under the exclusive management and control of the State as a state institution, nor shall any grant or donation of property ever be made thereto by the State, except that notwithstanding anything contained in this or any other section of the Constitution : …」および「Article 16 Public Finance Sec 6 The Legislature shall have no power to give or to lend, or to authorize the giving or lending, of the credit of the State, or of any county, city and county, city, township or other political corporation or subdivision of the State now existing, or that may be hereafter established, in aid of or to any person, association, or corporation, whether municipal or otherwise, or to pledge the credit thereof, in any manner whatever, for the payment of the liabilities of any individual, association, municipal or other corporation whatever ; nor shall it have power to make any gift or authorize the making of any gift, of any public money or thing of value to any individual, municipal or other corporation whatever ; …」の規定である。

ニューメキシコ州憲法では,「Article 9 State, County and Municipal Indebtedness Sec 14 Neither the state nor any county, school district or municipality, except as otherwise provided in this constitution, shall directly or indirectly lend or pledge its credit or make any donation to or in aid of any person, association or public or private corporation or in aid of any private enterprise for the construction of any railroad ; …」の規定である。なお,別途,私人・団体・地域団体への慈善・教育・博愛目的の公金支出を禁止する規定（Article 4 Legislative Department Sec 31）がある。

ミズーリ州憲法では,「Article 3 Legislative Department Sec 38 (a) The general assembly shall have no power to grant public money or property, or lend or authorize the lending of public credit, to any private person, association or corporation,…」および「Article 6 Local Government Sec 23 No county, city or other political corporation or subdivision of the state shall own or subscribe for stock in any corporation or association, or lend its credit or grant public money or thing of value to or in aid of any corporation, association or individual, except as provided in this constitution.」の規定である。

フロリダ州憲法では,「Article 7 Finance and Taxation Sec 6 Neither the state nor any county, school district, municipality, special district, or agency of any of them, shall become a joint owner with, or stockholder of, or give, lend or use its taxing power or credit to aid any corporation, association, partnership or person ; …」の規定である。

インディアナ州憲法では,「Article 11 Corporations Sec 12 The State shall not be a stockholder in any bank ; nor shall the credit of the State ever be given, or loaned, in aid of any person, association or corporation ; nor shall the State become a stockholder in any corporation or association.」の規定である。

オレゴン州憲法では,「Article 11 Corporations and Internal Improvements Sec 6 The state shall not subscribe to, or be interested in the stock of any company, association or corporation.…」および「Article 11 Corporations and Internal Improvements Sec 9 No county, city, town or other municipal corporation, by vote of its citizens, or otherwise, shall become a stockholder in any joint company, corporation or association, whatever, or raise money for, or loan its credit to, or in aid of, any such company, corporation or association.…」の規定である。

テキサス州憲法では,「Article 3 Legislative Department Sec 52 (a) Except as otherwise provided by this section, the Legislature shall have no power to authorize any county, city, town or other political corporation or subdivision of the State to lend its

133

credit or to grant public money or thing of value in aid of, or to any individual, association or corporation whatsoever, or to become a stockholder in such corporation, association or company.…」および「Article 11 Municipal Corporations Sec 3 No county, city, or other municipal corporation shall hereafter become a subscriber to the capital of any private corporation or association, or make any appropriation or donation to the same, or in anywise loan its credit ; …」の規定である。

アラバマ州憲法では,「Article 4 Sec 93 The State shall not engage in works of internal improvement, nor lend money, or its credit in aid of such ; nor shall the State be interested in any private or corporate enterprise or lend money or its credit to any individual, association or corporation.」および「Article 4 Sec 94 The Legislature shall not have power to authorize any county, city, town, or other subdivision of this State to lend its credit, or to grand public money or thing of value in aid of, or to, any individual, association or copropration whatsoever or to become a stockholder in any such corporation, associaiton or company, by issuing bond or otherwise.」の規定である。

アイダホ州憲法では,「Article 8 Public Indebtedness and Subsides Sec 2 (1) The credit of the state shall not, in any manner, be given, or loaned to, or in aid of any individual, association, municipality or corporation ; nor shall the state directly or indirectly, become a stockholder in any association or corporation, provided,…」および「Article 8 Public Indebtedness and Subsides Sec 4 No county, city, town, township, board of education, or school district, or other subdivision, shall lend, or pledge the credit or faith thereof directly or indirectly, in any manner, to, or in aid of any individual, association or corporation, for any amount or for any purpose whatever, or become responsible for any debt, contract or liability of any individual, association or corporation in or out of this state.」の規定である。

206

ミシガン州憲法では,「Article 9 Finance and Taxation Sec 18 The credit of the state shall not be granted to, nor in aid of any person, association or corporation, public or private, except as authorized in this constitution.…」および「Article 9 Finance and Taxation Sec 18 The state shall not subscribe to, nor be interested in the stock of any company, association or corporation,…」の規定である。

ミネソタ州憲法では,「Article 11 Appropriations and Finances Sec 2 he credit of the state shall not be given or loaned in aid of any individual, association or corporation except as hereinafter provided.」の規定である。

オハイオ州憲法では,「The credit of the state shall not, in any manner, be given or loaned to, or in aid of, any individual association or corporation whatever ; nor shall the state ever hereafter become a joint owner, or stockholder, in any company or association in this state, or elsewhere, formed for any purpose whatever.」および「Article 8 Public Debt and Public Works Sec 6 No laws shall be passed authorizing any

county, city, town or township, by vote of its citizens, or otherwise, to become a stockholder in any joint stock company, corporation, or association whatever ; or to raise money for, or to loan its credit to, or in aid of, any such company, corporation, or association : …」の規定である。

サウスカロライナ州憲法では,「Article 10 Finance, Taxation and Bonded Debt Sec 11 The credit of neither the State nor of any of its political subdivisions shall be pledged or loaned for the benefit of any individual, company, association, corporation, or any religious or other private education institution except as permitted by Section 3, Article XI of this Constitution. Neither the State nor any of its political subdivisions shall become a joint owner of or stockholder in any company, association, or corporation.…」の規定である。

ユタ州憲法では,「Article 6 Legislative Department Sec 29 The Legislature shall not authorize the State, or any county, city, town, township, district or other political subdivision of the State to lend its credit or subscribe to stock or bonds in aid of any railroad, telegraph or other private individual or corporate enterprise or undertaking, except as provided in Article X, Section 5.」の規定である。

ワシントン州憲法では,「Article 8 State, County, and Municipal Indebtedness Sec 5 The credit of the state shall not, in any manner be given or loaned to, or in aid of, any individual, association, company or corporation.」および「Article 8 State, County, and Municipal Indebtedness Sec 7 No county, city, town or other municipal corporation shall hereafter give any money, or property, or loan its money, or credit to or in aid of any individual, association, company or corporation, except for the necessary support of the poor and infirm, or become directly or indirectly the owner of any stock in or bonds of any association, company or corporation.」の規定である。

ウイスコンシン州憲法では,「Article 8 Finance Sec 3 Except as provided in s. 7 (2) (a), the credit of the state shall never be given, or loaned, in aid of any individual, association or corporation.」の規定である。

ハワイ州憲法では,「Article 7 Taxation and Finance Sec 4 No tax shall be levied or appropriation of public money or property made, nor shall the public credit be used, directly or indirectly, except for a public purpose.…」の規定である。

アーカンソー州憲法では,「Article 16 Finance and Taxation Sec 1 Neither the State nor any city, county, town or other municipality in this State shall ever loan its credit for any purpose whatever ; nor shall any county, city, town or municipality ever issue any interest-bearing evidences of indebtedness,…」の規定である。

アイオア州憲法では,「Article 7 State Debts Sec 1 The credit of the State shall not, in any manner, be given or loaned to, or in aid of, any individual, association, or corporation ; and the State shall never assume, or become responsible for, the debts or li-

abilities of any individual, association, or corporation, unless incurred in time of war for the benefit of the State.」および「Article 8 Corporations Sec 3 The State shall not become a stockholder in any corporation, nor shall it assume or pay the debt or liability of any corporation, unless incurred in time of war for the benefit of the State.」の規定である。

メリーランド州憲法では,「Article 3 Legislative Provisions Sec 34 … The credit of the State shall not in any manner be given, or loaned to, or in aid of any individual association or corporation ; …」の規定である。

ニュージャージー州憲法では,「Article 8 Taxation and Finance Sec 3

2. No county, city, borough, town, township or village shall hereafter give any money or property, or loan its money or credit, to or in aid of any individual, association or corporation, or become security for, or be directly or indirectly the owner of, any stock or bonds of any association or corporation.

3. No donation of land or appropriation of money shall be made by the State or any county or municipal corporation to or for the use of any society, association or corporation whatever.」の規定である。

ノースカロライナ州憲法では,「Article 5 Finance Sec 3 (2) The General Assembly shall have power to give or lend the credit of the State in aid of any person, association, or corporation, except a corporation in which the State has a controlling interest, unless the subject is submitted to a direct vote of the people of the State, and is approved by a majority of the qualified voters who vote thereon.」および「Article 5 Finance Sec 4 (2) No county, city or town, special district,or other unit of local government shall give or lend its credit in aid of any person, association, or corporation, except for public purposes as authorized by general law, and unless approved by a majority of the qualified voters of the unit who vote thereon.」の規定である。

ウエストヴァージニア州憲法では,「article 10 Sec 6 The credit of the state shall not be granted to, or in aid of any county, city, township, corporation or person ; nor shall the state ever assume, or become responsible for the debts or liabilities of any county, city, township, corporation or person ; nor shall the state ever hereafter become a joint owner, or stockholder in any company or association in this state or elsewhere, formed for any purpose whatever.」の規定である。

ニューハンプシャー州憲法では,「Part 2 Form of Government Article 5 … provided that the general court shall not authorize any town to loan or give its money or credit directly or indirectly for the benefit of any corporation having for its object a dividend of profits or in any way aid the same by taking its stocks or bonds.…」の規定である。

27) 「No appropriation shall be made for charitable, educational or benevolent purposes to any person or community nor to any domination and sectarian institution, corporation or association : Provided, that appropriations may be made for pensions of gratuities or military service」(小川氏は,1873年憲法の第3条第18節とするが,現在の憲法では,第3条第29節である)。

28) 笹川氏は,第3条第18節の規定が,コロラド州憲法の規定の原案のモデルになったと指摘する。また,この規定が,ローカルな利益に関する経費充当案件で,議員がお互いの利益のために結託してその議案を通過させる「Log-rolling」を防止するために設けられたことを制憲議会記録の分析を通じて論じた論文を紹介している(笹川 1991 p. 219, p. 229)。

29) 「No appropriation shall be made to any charitable or educational institution not under the absolute control of the Commonwealth, other than normal schools established by law for the professional training of teachers for the public schools of the State, except by a vote of two-thirds of all the members elected to each House.」(小川氏は,1873年憲法の第3条第17節とするが,現在の憲法では,第3条第30節である)。

30) 「No money raised for the support of the public schools of the Commonwealth shall be appropriated to or used for the support of any sectarian school.」(州の公立学校の支援のために調達された金銭は,宗派学校の支援のために,支出し,又は使用されてはならない)。

31) 「The money of the state shall not be given or loaned to or in aid of any private corporation or association, or private undertaking ; nor shall the credit of the state be given or loaned to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking」

32) すなわち,1874年の憲法の規定に次のような規定を追加した。

「また,本憲法は,郡,市,町,村に対して,公的,または私的いずれの支配の下にあるかを問わず,孤児院,保護を必要とする児童(dependent children)のための施設,および矯正施設の在住者の保護,援助,維持,および普通教育(secular education)のための規定を設けることを妨げるものではない。

全部,または一部私的な支配を受けている博愛的,慈善的,矯正的,改善的施設に対する保護,援助,維持のための,郡,市,町,村による支払は是認される。しかし立法機関に対する支払を義務づけるものではない。

このような支払は,州の慈善委員会(the state board of charities)の制定した規則に従って収容され,保護されていない施設の在住者に対してなされてはならない」(熊本 pp. 225-226)。「ただし,この規則は,一般の法令に定めるところにより,議会の監督に服するものとする」(小川 1974 p. 278)。

33) Article Ⅳ Legislative Department

Sec 73 No appropriation shall be made to any charitable or educational institution not under the absolute conrtol of the State, other than normal schools established by

law for professional training of teachers for the public schools of the State, except by vote of two-third of all members elected to each House.

34) The General Assembly shall not make any appropriation of public funds, personal property, or real estate to any church or sectarian society, or any association or institution of any kind whatever which is entirely or partly, directly or indirectly, controlled by any church or sectarian society. Nor shall the General Assembly make any like appropriation to any charitable institution which is not owned or controlled by the Commonwealth ;

35) No appropriation of public funds shall be made to any school or institution of learning not owned or exclusively controlled by the State or some political subdivision thereof ;

36) No appropriation shall be made for charitable, educational or other benevolent purposes to any person, corporation, association, institution or community, not under the absolute control of the state, but the legislature may, in its discretion, make appropriations for the charitable institutions and hospitals, for the maintenance of which annual appropriations were made by the legislative assembly of nineteen hundred and nine.

37) The schools, colleges, universities and other educational institutions provided for by this constitution shall forever remain under the exclusive control of the state, and no part of the proceeds arising from the sale or disposal of any lands granted to the state by congress, or any other funds appropriated, levied or collected for educational purposes, shall be used for the support of any sectarian, denominational or private school, college or university.

38) 「No appropriation shall be made for charitable, industrial, educational or benevolent purposes to any person, corporation or community not under the absolute control of the state, nor to any denominational or sectarian institution or association.」

39) 内閣法制局の検討状況については入江 pp. 4-8，外務省の検討状況については江藤 pp. 61-100 を参照のこと。

40) 「一 天皇は，国の元首の地位にある。皇位は世襲される。天皇の職務および権能は，憲法に基づき行使され，憲法に示された国民の基本的意思に応えるものとする。二 国権の発動たる戦争は，廃止する。日本は，紛争解決のための手段としての戦争，さらには自己の安全を保持するための手段としての戦争をも，放棄する。日本は，その防衛と保護を，今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる。日本が陸海空軍を持つ権能は，将来も考えられることはなく，交戦権が日本軍に与えられることもない。三 日本の封建制度は廃止される。貴族の権利は，皇族を除き，現在生存する者一代以上には及ばない。華族の地位は，今後はどのような国民的または市民的な政治権力を伴うものではない。予算の型は，イギリスの制度にならうこと」（古関 pp. 96-97）。

41) 当時 42 歳（1904 年生まれ？）。コーネル大学卒業後，ニューヨーク大学大学院（経

済学・財政学），ジョージ・ワシントン大学大学院（政治学・国際関係論）修了。民間会社では投資銀行，全国証券業者協会などに枢要な身分で勤務。1942 年陸軍に入る。1945 年には陸軍省で占領・解放地域における財政問題の研究に従事。同年 8 月にはマニラのマッカーサー総司令官の下で占領日本における諸政策の立案に当たる。民政局では外事担当（西 a p. 90）。

42) 現行日本国憲法第 89 条の条文上の変遷を辿ると次のようになる。

1946（昭和 21）年 2 月 7 日の運営委員会と財政に関する小委員会との会合の後，財政に関する小委員会が提出した報告書の段階の規定「第 条 公金または公の財産は，宗教の制度，宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは後援のため，または国の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛を目的とする事業に対して，供与されてはならない。（原文）Article No public money or property shall be appropriated for the use, benefit or support of any system of religion, or religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent purposes not under the control of the State.」であった（高柳等 I pp. 168-169）。1946（昭和 21）年 2 月 13 日に日本政府に手渡されたマッカーサー憲法草案では，リゾーが民政局長に対して報告した案が憲法草案の第 83 条として全く同文で掲載された。当時の日本文は「第 83 条 公共ノ金銭又ハ財産ハ如何ナル宗教制度，宗教団体若ハ社団ノ使用，利益若ハ支持ノ為又ハ国家ノ管理ニ服ササル如何ナル慈善，教育若ハ博愛ノ為ニモ充当セラルルコト無ナルヘシ」であった。マッカーサー憲法草案を手渡された日本政府は，松本国務相の下に検討を開始したが，GHQ の督促に促され，同年 3 月 4 日，閣議に付さないまま，GHQ に検討中の案を提出した。この案では「第 97 条 国又ハ地方公共団体ハ宗教ニ関スル団体ニ対シ金銭其ノ他ノ財産ヲ出捐スルコトヲ得ズ。国ノ管理ニ属セザル慈善，教育其ノ他之ニ類スル事業ニ対シ亦同ジ」であった。しかし，1946（昭和 21）年 3 月 4 日から 5 日にかけての民政局と日本側との検討を経て，3 月 6 日に発表された「憲法改正草案要綱」では，マッカーサー草案に近い案に戻され「第 85 条 公金其ノ他ノ公ノ財産ハ宗教制度若ハ宗教団体ノ使用，便益若ハ維持ノ為又ハ国ノ管理ニ属セザル慈善，教育若ハ博愛ノ事業ニ対シ之ヲ出捐スルコトヲ得ザルコト」となった。その後，日本政府が「憲法改正草案要綱」を下に作成し，4 月 17 日に公表した「憲法改正草案」では口語が採用され，「第 85 条 公金その他の公の財産は，宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは維持のため，又は公の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛の事業に対し，これを支出し，又はその利用に供してはならない。」となった。枢密院の審議を経て，1946（昭和 21）年 6 月 20 日に第 90 帝国議会に提出された「憲法改正案」でも，同様の条文が置かれ，国会の審議でも修正されることなく，現行憲法の第 89 条として成立したのである。

さて，現行日本国憲法第 89 条をマッカーサー憲法草案と比較して表示すると，その差異は次の通りである。

第 89 条 公金その他の公の財産は，（宗教の制度→削除），宗教上の組織若しくは団体の使用，便益若しくは維持（後援→維持）のために，又は公（国→公）の支配に属しない

慈善，教育若しくは博愛の事業（「博愛を目的とする」→「博愛の事業」）に対し，（追加→これを支出し，又は）その利用に供してはならない。

Article 89 No public money or other property shall be [expended or] appropriated for the use, benefit or maintenance (support→maintenance) of any (system of religion, or) religious institution or association, or for any charitable, educational or benevolent enterprises (purposes→enterprises) not under the control of public authority (the State→public authority).

変更点は，(1)「宗教制度（system of religion)」という文言が削除されたこと，(2)公金に対応して「支出し（expended)」という文言が加わったこと，(3)「支持（support)」が「維持（maintenance)」に変更されたこと，(4)「目的の事業（purposes)」が「事業（enterprises)」に変更されたこと，(5)「国の管理（control of the State)」が「公の支配（control of public authority)」となり地方公共団体の control をも含むことが明らかにされたことである。いずれにしても，主要な点はほとんど変更ない。

この規定に対する日本側の反応はどうだったのであろうか。

当時内閣法制局次長であった入江俊郎氏によれば，マッカーサー憲法草案の「第83条の公金または公の財産を宗教，教育，慈善の方面に使用し得ない旨の規定は，まことに日本の実状にはなじまない規定でありましたが，わが方はあえて反対せず，これを了承して要綱第85ができ上がっております。後日この規定（憲法第89条に当たる）の運用につきいろいろ難問を生じましたが，当時としては深く考えず，特に議論も反対もしませんでした」といっている（入江 p. 299)。当時社会局長の職にあって SCAPIN 775 指令への対応に苦慮していた葛西氏の証言によると，「あのころ，それが新聞に出たのをみて，これは困ると思った。そこで潮恵之輔さんが枢密院で憲法の審査委員長をしておられたので，『困るのです』といったら『そうなんだよ，しかし，いまこれをいかんといっても，どうこうできる事態ではないのだ』といわれた。それで，英語の案文をもってきて『これは君，ノット・アンダー・ザ・コントロール・オブ・ザ・ステート（公の支配に属しない）と書いてあるのだからアンダー・ザ・コントロール（支配に属する）にすればいいのではないか』という議論になった」とある（財団法人社会福祉研究所 p. 283)。

43) 1907年生まれ，オハイオ州立大学，コロンビア大学に学んだ後，1936年から39年にかけて松山高校講師をした。帰国後，オッテルバイン大学学部長（1941-43年）を務め，プリンストン大学海軍軍政学校地域研究科主任，マニラのアメリカ太平洋陸軍総司令部軍政局公共事務課教育班長を経て，占領開始後，CIE 教育・宗教課宗教班長，宗教課長，宗教・文化財課長を占領終了時まで努める（鈴木 p. 53)。

44) カリフォルニア出身で当時47歳（1899年生まれ？)，オランダのライデン大学医学部を卒業後，シカゴ大学で人類学および社会学を研究して博士号を受ける。さらに南カリフォルニア大学で国際関係，法律，経済を研究し，インドとアメリカの大学で教鞭をとり，その後連邦政府の余剰物資取引局などの勤務のあと，1942年2月以来兵役に服し，オランダ海軍，オーストラリア海軍との連絡将校などを努めた（古関 p. 107)。

45) 西氏がリゾーにインタビューしたところによると，リゾーは，「財政面からの政教分離，すなわち公共の金銭，公共財産は，いかなる宗教団体等にも使用されてはならない，という規定については，『確かな記憶はないが，総司令部の民間情報局の非公式なメモから示唆を受けたような気がするし，また当時，ニューヨーク州憲法にも同様の規定があったように思う。これらの情報が財政面からの政教分離規定の必要性を感じたように思う』と同氏は述べた」（西 b p. 147)。また，「政教分離規定に関しては，国家神道の弊害を分析し，挿入したとのことであったが，それには民政局のロウスト，民間情報局のバンス博士からヒントを受けた。また，ニューヨーク州憲法の規定にも影響されたようである」（西 a pp. 31-33)。さらに，政教分離規定の導入の背景を問われて，「歴史的に見ると，二つの点で問題があったように思います。一つは個人の信教の自由に政府が干渉したことです。二つは神道の悪用ということです。国家が宗教のみならず，私立学校や慈善事業さえも金銭面で援助してはならないという規定は，民政局のピーター・ロストウ，民間情報教宣局のバンス博士から示唆を受けました」（西 a p. 94）と述べている。

マッカーサー憲法草案の作成過程については，高柳等Ⅰに，アメリカ側の詳細な資料があるが，憲法第89条の規定にあたる規定については，犬丸氏の資料などを除き，検討された記録がほとんど残っていない。西氏が，リゾー本人から聴き取った証言は，その意味で非常に貴重なものだと思われる。

46) 「[Use of public property or money in aid of denominational schools prohibited ;] § 4. Neither the state nor any subdivision thereof shall use its property or credit or any public money, or authorize or permit either to be used, directly or indirectly, in aid or maintenance, other than for examination or inspection, of any school or institution of learning wholly or in part under the control or direction of any religious denomination, or in which any denominational tenet or doctrine is thaught, but the legislation may provide for the transportation of children to and from any school or institution of learning.」（『アメリカ州憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』)

47) 「[Gift or loan of state credit or money prohibited ; exceptions for enumerated purposes.] § 8. The money of the state shall not be given or loaned to or in aid of any private corporation or association, or private undertaking ; nor shall the credit of the state be given or loaned to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking, but the foregoing provision shall not apply to any fund or property now held or which may hereafter be held by the state for educational purposes.」

「[Gift or loan of property or credit of local subdivisions prohibited ; exceptions for enumerated purposes] Section 1. No country, city, town, village or school district shall give or loan any money or property to or in aid of any individual, or private corporation or association, or private undertaking, or become directly or indirectly the owner

of stock in, or bonds of, any private corporation or association ; nor shall any county, city, town, village or school district give or loan its credit to or in aid of any individual, or public or private corporation or association, or private undertaking」(『アメリカ州憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』)

48) 「Article XVII SOCIAL WELFARE [Public relief and care] Section 1. The aid, care and support of the needy are public concerns and shall be provided by the state and by such of its subdivisions, and in such manner and by such means, as the legislature may from time to time determine.」(『アメリカ州憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』)

49) 「ARTICLE XVII Social Welfare

Sec.2. The state board of social welfare shall be continued. It shall visit and inspect, or cause to be visited and inspected by members of its staff, all public and private institutions, whether state, county, municipal, incorporated or not incorporated, which are in receipt of public funds and which are of a charitable, eleemosynary, correctional or reformatory character, including all reformatories for juveniles and institutions or agencies exercising custody of dependent, neglected or delinquent children.」(第17条　社会福祉　第2節「州社会福祉委員会はこれを存続する。委員会は，州，郡，市町村，法人，非法人の別を問わず，公費の支出を受けかつ慈善，博愛，矯正，感化等の性格を有する一切の公私の施設を自ら視察し，立入検査し，またはその職員をして視察し，立入検査させることができる。この種の施設には，一切の少年感化施設および被扶養，放任，非行児童の監護に任ずる施設ないし団体を含む…)『アメリカ州憲法集第1集　ニューヨーク州憲法』。

50) マッカーサー憲法草案の第二次試案(「社会的権利および経済的権利」の条文について1946(昭和21)年2月8日と9日の両日にわたってひと通りの議論が終わった段階でまとめられたもの)には，補助金の禁止に関して「国は，公衆衛生または公共の福祉に不可欠な商品または役務の生産，製造または配給を独占することはできるが，特定の個人またはグループをひいきにして，これと組合を作り，補助金を与え，または無制限の独占権を与えもしくは委任してはならない」という規定が設けられていた(高柳等I p. 229)。

51) 公立学校施設を宗教団体等に使用させることの可否についての連絡調整事務局の照会に対する，同次長宛法務調査意見長官からの1949(昭和24)年2月付回答であった(安嶋 p. 84)。なお，安嶋氏の証言によると，この回答は，GHQの法制局(LS)と議論を詰めたうえで，長官名でまとめられたという(木田 pp. 130-131)。

52) 鈴木 pp. 38-47。

なお，「降伏後における米国の初期の対日方針」の中に次のような文章があるので，宗教課の任務はこれを受けたものと考えられる。「宗教的信仰ノ自由ハ占領ト共ニ宣言セラルベシ同時ニ日本人ニ対シ超国家主義的及軍国主義的組織及活動ハ宗教ノ外被ノ蔭

ニ隠ルルヲ得ザル旨明示セラルベシ」(『昭和財政史　第17巻』p. 21)。

53) 「国家神道神社神道ニ対スル政府ノ保証，支援，保全，監督並弘布ノ廃止ニ関スル件」が正式の名称である。

54) 神道指令の概要は次のようなものであった。

(1)神道の教理並びに信仰を歪曲して，「軍国主義」並びに「過激な国家主義」の宣伝に利用するようなことが再び起こることを防止するために，官公吏が公的資格において神道を保証，支援，保全，監督並びに弘布すること，及び神道や神社に対して公の財源から財政的援助を行い，公的要素を導入することを全面的に禁止する。又，神道その他の宗教の教義，慣例，祭式，儀式或いは礼式において「軍国主義」乃至「過激な国家主義」のイデオロギーを宣伝，弘布することを禁止する。

伊勢皇大神宮及び官国弊社の式典に関する政府の指令は撤廃，内務省神祇院は廃止，神道の調査研究及び弘布並びに神官の養成を目的とする公の教育機関は廃止を命じる。なお神道の調査研究及び弘布並びに神官の養成を目的とする私立の教育機関は認めるが，公の財産からの支援を禁止し，公の財産によって維持される教育機関における神道の弘布を禁止する。

「国体の本義」「臣民の道」その他同様の種類の官発行の書籍等を頒布すること，および公文書に大東亜戦争，八紘一宇など国家神道，軍国主義，過激な国家主義を連想させる用語を使用することを禁止する。

役所，学校，その他の公の財産によって維持されている建造物の神棚その他の国家神道の象徴の撤去を命令する。

国家神道，その他の宗教を信奉しないこと，またはその儀式等に参列しないことを理由として差別することを禁止するとともに，官公吏が公的資格において神社に参拝することを禁止する。

(2)この指令の目的は，宗教を国家から分離することにある。信教の自由の保証のもとに，神社神道も，日本人の個人の宗教である限り，他の宗教と同様の保護を受けるものとする。なお，この指令においては，「軍国主義」および「過激な国家主義」のイデオロギーという用語は，日本の天皇と国民は，その家系あるいは特殊な起源ゆえに，他国の元首および国民より優れており，日本は神国であるとして武力行使を正当化し，もって日本の支配を謳歌する主義を指すものとする。

(3)この指令に基づいて実施した措置について，日本政府に対し，1946年3月15日までに報告することを命令する。

(4)官公吏その他すべての国民にあっては，個人としての責任において，この指令の文言および精神を遵守することを命令する」(阿部 pp. 45-46)。

55) ウッタードは，ミシガン州に生まれ，ミシガン大学，ユニオン神学校を卒業した。1921年宣教師として来日し，日米開戦直前に帰国した。バンスを助けて「神道指令」の作成，占領後期には宗教法人法の制定を直接担当したという(竹前 p. 123)。

56) 「GHQにおける憲法起草の過程において，CIEは任務を与えられなかったが。それ

にもかかわらず，ウッタードによれば，バンスは第一次草案を読み，最終草案の完成に至るまで，GSと一緒に討議に加わっていたという。ケーディスの証言においても，信教の自由や政教分離に関する第20条および第89条の検討に関してCIEが関与した可能性は，否定されていない。しかも『神道指令のスタッフ・スタディ』が，別途に検討すべき課題として，日本の憲法および法律の改正に言及していたことを想起するならば，神道指令と憲法のこれらの条文との関係付のためにその関係者が関与していた蓋然性は低くないように思われる」(阿部 p. 69)。

57) 「いわゆるマッカーサー草案が示されたとき，その第20条および第89条をどう解釈していいのか戸惑った。バンスにその解釈を尋ねると，なんと神道指令の骨子がそのまま引き継がれていることが分かり，両者の符号がこれほど見事にできているのに驚いた」「GHQは占領中の政策が，占領終結後すぐ廃止されることなく，日本の社会に永続性をもつことに特に配慮していたと考えられるから，神道指令の重要な部分が占領が終わってすぐ改正され，消えてしまうことは避ける方策をとったようである。この観点からすれば，第20条第1項の信教の自由の基本的保障と宗教団体による政治権力行使の禁止，第2項の宗教行事への参加強制の禁止，第3項の国およびその機関の宗教的活動の禁止は神道指令そのままであって，その上第89条は，公金その他の公の財産を宗教上の組織または団体に支出または利用に供することを禁止して，経済上からも政教分離を完璧にしているといえる」(阿部 pp. 69-70)。

58) 人権に関する小委員会の第一次試案第13条は，信教の自由を保障するのみならず，明文で，「nor may ecclesiastical functionaries abuse their spiritual authority for political purposes.」と，すべての聖職者はいかなる種類の政治活動にも従事してはならない旨を定めていた」(高柳等Ⅰ p. 201，犬丸 p. 118)。

59) 第一次試案第13条中に「No religious body will be recognied as such if under the disguise of religion, it should stir up and antagonism to othersor should weaken instead of strengthen public order and morality.」との規定がある (犬丸 p. 118)。

60) ケーディス大佐，ハッシー中佐，ラウエル中佐，エラマン嬢から成る全体のとりまとめを担った委員会。

61) 「13　信教の自由は，何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も国又はその中央若しくは地方の機関から特別の特権を受け，またいかなる聖職者もその宗教上の権威を政治目的のために濫用してはならない。

何人も，宗教上の行為，祝典，儀式又は行事に参加することを強制されない。宗教の名のもとに，他の団体に対する敵意をあおり，敵意をもった行動に出，または公の秩序および道徳を強める代わりに弱めるような宗教団体は，宗教団体とは認められない。国及びその機関は，宗教教育その他いかなる宗教活動もしてはならない」(犬丸 p. 119)。

62) 人権に関する委員会の第一次試案第13条のうち，「宗教の名のもとに，他の団体に対する敵意をあおり，敵意をもった行動に出，または公の秩序および道徳を強める代わりに弱めるような宗教団体は，宗教団体とは認められない」旨の規定があったが，これは，国家が新しい宗派の抑圧を行うのを正当化する根拠とされるおそれがあるとして除かれた (高柳等Ⅱ p. 162，高柳等Ⅰ p. 201)。

63) 高柳等Ⅰでは，原文にある「Social Welfare」の語を「社会保障」と訳している。

64) 「Ⅲ　特殊の権利及び機会

18　家庭は，人類社会の基礎であり，その伝統は，善しにつけ悪しきにつけ国全体に浸透する。それ故，婚姻と家庭とは，法の保護を受ける。婚姻と家庭において，両性が法律的にも社会的にも平等であることは当然である［との考え］に基礎をおき，親の強制ではなく相互の合意に基づき，かつ男性支配ではなく［両性］の協力に基づくべきことをここに定める。これらの原理に反する法律は廃止され，それに代わって，配偶者の選択，財産権，相続，本居の選択，離婚および家庭に関するその他の事項を，個人の尊厳と両性の本質的平等の見地に立って定める法律が制定されるべきである。

19　妊婦及び乳児の保育に当たっている母親は，既婚であると否とを問わず，国の保護及びその必要とする公の扶助を受ける。

嫡出でない子は，法律上不利益に扱われてはならない。嫡出でない子は，その身体的，知的及び社会的成長につき嫡出子と同一の権利及び機会が与えられなければならない。

20　夫と妻の両者が生存している場合には，両者の明示の同意がない限り，子が他の家族の養子となることはない。養子は，家族の中で優先的な取扱を受け，他の構成員に不利益を与えることがあってはならない。長子相続権はここに廃止する。

21　すべて子は，その出生の条件のいかんにかかわらず，個人としての成長のため平等の機会が与えられなければならない。この目的のため，公立の小学校により8年間にわたる無償の普通義務教育が実施されなければならない。中等及び高等の教育は，それを希望するすべての能力ある学生に無償で提供されなければならない。教材は，無償とする。国家は，資格のある学生に対し，その必要に応じて援助を与えることができる。

22　私立の教育機関は，教科課程，施設及びその教員の学問的修養の水準が公立機関につき国の定める水準を下回らない限り，活動することができる。

23　公立であると私立であるとを問わず，全ての学校は，常に民主主義，自由，進歩及び社会的義務の原理を強調しなければならない。また，平和的な進歩が極めて重要であることを説くとともに，その授業内容の中で常に真理の尊重並びに科学的な知識及び探求を主張しなければならない。

24　国民の児童は，公立学校にあると私立学校にあるとを問わず，無償の医療，歯科医療及び眼鏡の援助が与えられなければならない。これらの者には，適当な休息及びレクリエーション並びにその成長に応じた体育が与えられなければならない。

25　学齢期の児童及び青少年は，賃金を得る目的を持って常勤的雇用に入ってはならない。また，これらの者は，いかなる形の搾取からも保護されなければならない。国際労働局及び国際連合の定める基準は，日本における最低基準として遵守されなければならない」(犬丸 pp. 125-129)。

なお，26条から41条までの条文の中にも，社会福祉，社会保険，保健措置など関係

するものがある。

65) 「政府（福祉）機関が，全市民に代わって，個人的規制の及ばない事情のために，日々の食糧，住まい，衣類又は医療のニードをまかなえない市民に提供することによって行為するための民主的政府の措置が，公的扶助である」（財団法人社会福祉研究所 p. 124）。

66) 「民政局長のための覚え書き［人権の章についての小委員会案］」（高柳等Ⅰ pp. 217-235）。

67) 高柳等Ⅰ p. 225。

なお，マッカーサー憲法草案では「第24条　法律は，生活のすべての面につき，社会の福祉並びに自由，正義および民主主義の増進と伸張を目指すべきである。　無償の普通義務教育は設けなければならない。　児童の搾取は，これを禁止する。　公衆衛生は，改善されなければならない。　社会保障は設けなければならない。　勤労条件，賃金および就業時間について，基準を定めなければならない」と，大幅に簡素化された。なお，「社会保険」が「社会保障」に変更された点が注目される（高柳等Ⅰ p. 279）。なお，「社会の福祉の増進等について定める条文は，3月4-5日のGHQと日本政府側との検討で，その第一項の法律は社会の福祉の増進等を目指すべきであるとする規定のなかに第四項の公衆衛生の改善について定める規定と，第五項の社会保障の樹立について定める規定とが織り込まれた。さらに，『憲法改正草案要綱』発表後，『自由，正義および民主主義』とある文言が，これでは規定の及ぶ範囲が広汎に過ぎるとして除かれることになった。そして，『法律は，生活のすべての面について，社会の福祉，社会保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない』と書かれ，社会の福祉の増進について定める一個の根幹的条文となったのである。

そして，衆議院の審議の段階で，『すべて国民は，健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する』という規定が新しく第一項として加えられることになり，この条文は一段とそうした性格の濃いものとなったのである。その際，『法律は…立案されなければならない』という文言が，立法のみでなく，行政，司法をも包括する，『国は…努めなければならない』という文言に改められた」という（高柳等Ⅱ p. 176）。

68) 高柳等Ⅰ p. 225。なお，マッカーサー憲法草案では「第25条　すべての人は，勤労の権利を有する。」となった（高柳等Ⅰ p. 279）。

69) 高柳等Ⅰ p. 229。なお，この規定は，マッカーサー憲法草案には盛り込まれていない。第24条の規定の中に含まれると考えられたのかもしれない。同条の「社会保険」から「社会保障」への変更の一因とも考えられる。「すべての人のために社会保険を設ける立法」という規定は，ペン書きによる修正で，「社会保障を定める立法」と改められ，ついで1つの項として，「社会保障を設けなければならない」とされて，総司令部案となったという（高柳等Ⅱ p. 174）。

70) 高柳等Ⅰ p. 229。この規定は，マッカーサー憲法草案には盛り込まれていない。個人・グループへの補助金の禁止は現憲法第89条後段にも通ずる面のある規定である。

71) 1946（昭和21）年1月7日に，国務・陸軍・海軍三省調整委員会（SWNCC）によって承認され，同月11日に，GHQに情報として提供された。

72) 「4　国の歳出及び歳入は，毎年度の予算による国会の同意を必要とする。毎年度の予算は，すべての省庁その他の国家機関の歳入の見積もりを含む次年度の完全な政府の財政計画を示すものでなければならない（犬丸 p. 85）。

73) 「予算に対し年度内国会の承認を得ることができなかったときは，政府は，前年度の予算の範囲内で財政法の規定に基づき，3ヶ月間の暫定予算を作成し，これを施行する…」（犬丸 p. 87）。

74) 「帝國議會ニ於イテ豫算ヲ議定セス又ハ豫算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ豫算ヲ施行スヘシ」。

75) これらの言葉は，いずれも2月6日の会合の際，リゾーが用いた言葉である（高柳等Ⅰ p. 129）。

76) マッカーサーから示された憲法改正の「必須要件」として示されたメモの中に，予算の型は，イギリスの制度にならうこととされたため，明治憲法を下敷きに書かざるを得なかったという制約の中で，他方，宗教への公費援助を禁止する規定を設けることは規定の方針であったことから，それに絡めて書くには宗教にかかわりのある慈善・教育に限定したとも考えられる。また，彼が学んだニューヨーク大学大学院のあるニューヨーク州では，かつて盲聾唖者と非行少年の保護・援助のための支出を禁止対象から除外したものの，その濫用があったため，州の慈善委員会が定める規則に従った場合にのみ支払うとしたことも念頭にあって，慈善・教育に限定して「公の支配」の条件を付したとも考えられる。

77) 犬丸 p. 137。ただし，最後の文の訳は，高柳等Ⅰ p. 213による。

78) 英文は「The state may undertake the exclusive production, manufacture or distribution of goods or sevices essential to public healh or welfare but shall not enter into partnrships nor grant subsides to any favored individual or group, nor may it grant or delegate unrestricted monopoly privileges.」である（高柳等 pp. 228-229）。

79) カリフォルニア州，オハイオ州，ユタ州，ワイオミング州などで，都市団体が住民の日常生活にとって欠くことのできないサービスを提供する公営企業（その種類は州によって異なるが，電灯，水道，電力，熱，輸送，電話など）公営しうることを規定している（小倉 p. 198）。

80) このロウストの主張は，非軍事化の政策を日本の軍国主義を支えた軍需産業や財閥に適用したものとも考えられるし，アメリカの州憲法に多く見られる公的資金等による信用・金銭の贈与・貸与の禁止の流れを汲むものとも考えられる。

81) 「89条後段の立法趣旨は，政教分離の補完にあると考えている。すなわち，私人が行う教育等の事業は，特定の宗教的信念に基づくことが多いが，そのような事業に財政的援助を与えると，その宗教的信念を不当に好遇することになって，民主制の基調である相対主義と矛盾する。そこで，教育等の事業への宗教的信念の浸透を防止するのに必

要な「公の支配」を成立させない限り，財政援助を行うことを禁止したのである」（山内 p. 310）。

82) For the purpose of developing the resources and improving the economic facilities of South Dakota, the state may engage in works of internal improvement, may own and conduct proper business enterprises, may loan or give its credit to, or in aid of, any association, or corporation, organized for such purposes. But any such association or corporation shall be subject to regulation and control by the state as may be provided by law. No money of the state shall be appropriated, or indebtedness incurred for any of the purposes of this section, except by the vote of two-thirds of the members of each branch of the Legislature.（「サウスダコタの資源を開発し，経済力を改善する目的のために，州は，州内の改善事業に参加し，適当な企業（business enterprise）を所有，経営し，同様の目的を持って設立された協会または法人に州の信用を貸与してこれを援助することができる。ただし，これらの協会または法人は法律の規定するところに従い，州の統制と監督に服さなければならない。なお，この目的のために州の公金の支出を決定するには，上下両院それぞれの3分の2の多数決によらなければならない」）（小倉 p. 124）。

	公	私	施設数	公	私	年収容取扱人数
1 養老施設	42	60	102	2,100	3,000	5,100
2 医療保護施設	20	95	115	2,000	9,500	11,500
3 授産所	315	110	455	4,950	15,525	20,475
4 宿所提供施設	296	37	333	48,840	6,105	54,945
5 浮浪者収容施設	26	24	50	2,600	2,400	5,000
6 救護施設	8	7	15	440	385	825
小計	737	333	1,070	60,930	36,915	97,845
7 助産施設	11	22	33	199	399	598
8 乳児院	9	26	35	330	956	1,286
9 母子寮	135	125	260	7,650	7,350	15,000
10 保育所	575	1,778	2,353	37,950	27,050	65,000
11 養護施設	46	239	285	2,263	11,737	14,000
12 精神薄弱者施設	6	13	19	221	479	700
13 療育施設		3	10	463	182	642
14 教護院	47	10	57	3,133	667	3,800
小計	836	2,216	3,052	52,206	48,820	101,026
15 婦人保護施設	18		18	2,771		2,771
16 傷痍者保護施設	12		12	345		345
17 盲人保護施設	2		2	96		96
18 公益質屋	200	15	215	32,0800	24060	344,860
19 隣保館	22	60	2			
20 連絡統制調査研究及び助成	38		38			
小計	254	113	367	32,4012	24,060	348,072
総計	1,827	2,662	4,489	437,148	109,795	546,943

213

140

83) 1949（昭和24）年10月発行の「厚生時報」によると，社会事業施設の公私の割合は，明治44年では私設91％に対して公設9％，大正7年では私設92％に対して公設8％，昭和8年では私設77％に対して公設23％であったという。なお，昭和23年度の公私別社会事業施設の状況は，左の図のとおりであった。

84) 「右の法律で定められる程度の微温的・名目的な監督―報告を徴し，勧告を行うこと―が，はたして本条にいう『公の支配』に属するかどうかは，すこぶる疑問である。それらの監督手段は，けっして具体的にそれらの学校法人または社会福祉法人の事業の方向を動かす力を持っていない。この程度のことで，それらの学校法人または社会福祉法人が『公の支配』に属するということができるならば，すべての公益法人が『公の支配』に属するといえることになり，本条は，ほとんど空文に帰するおそれがある。

本条の趣旨は，国又は地方公共団体が補助金を出す必要があると認めるならば，…国又は地方公共団体が，それらの事業を自ら経営すると同じようにしなくてはいけない，というにある。私立学校法および社会福祉事業法が，学校法人および社会福祉法人に対して，どこまでも活動の自主性をみとめつつ，これに補助金又は貸付金を与えようとしているのは，本条に違反すると見るのほかはない」（宮澤・芦部 p. 749）。

85) 「イギリスでは，他の社会サービスの領域と比較して，対人福祉サービスを受け持つ民間社会福祉部門は伝統的に実績のある部門である。民間部門は，通常，自治体に代わって，専門的サービスの供給を担っているという前提で，地方自治体から資金供給を受けている。そのため民間組織の活動を援助する目的で一般補助金（Genaral Grants）が自治体により交付されている。たとえば，社会福祉部では担当できないような集中的ケースワークを民間機関が家族に対して行っているという評価に立って，特定補助金（Specific Grant）あるいは互恵補助金（Reciprocal Grant）が与えられており，全国的な独自の活動を展開していることで有名な家族サービス・ユニット（the Family Services Units）と家族福祉協会（Family Welfare Association）はこうした基盤に立って資金供給を得ている。公私のパートナーシップに基づいて，民間側は専門的ソーシャルワークを提供する」（山本 pp. 183-184）。

86) 「（アメリカでは）1965年のアメリカ高齢者法の制定以前は，高齢者の在宅サービスは…地域の社会福祉協議会や共同募金会（United Way）などの民間団体がボランタリ

ーな形で」行っていた。1965年にアメリカ高齢者法が制定されて後，各地区ごとにAAA（Area Agency on Aging）を設立し，地域サービスの基礎体制」が築かれた。また，1975年の社会保障法改正により第20条が加えられ，「連邦政府が各州に対し，人口数に応じて諸サービスの援助を行う」こととなり，これが「一括交付金（Block Grants）方式であり，州政府の行政裁量権が一定程度認められている」など地域サービスの一段の充実が図られることとなった。AAAは，「連邦政府や州政府など公的な機関や，民間の諸団体からサービスの資金（funds）を調達し，それを地域のサービス提供団体に給付することによって，必要なサービスを確保し」ている。また，「資金の給付にあたり，毎年，数多く申請される各団体からの事業計画書をレビューして，もっとも信頼できるサービス提供団体に資金の給付を決定している。また，給付を受けた団体は毎年，その事業・活動が審査され，報告書の内容も評価されている」（和気 pp. 107-118）。

第4章　社会福祉法人の成立と民間社会福祉事業の独占化

社会福祉法人制度の誕生については，一般に，1950（昭和25）年10月の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」[1)]を受けて，憲法第89条の「公の支配」に属さない民間社会福祉事業に対する公金支出禁止規定を回避するために，社会福祉事業法により「公の支配」に属する法人として創設されたというように理解されている[2)]。

しかし，熊沢由美氏は，社会保障制度審議会の勧告以前の1950（昭和25）年1月段階ですでに，社会事業法人（後の社会福祉法人）の構想が提案されていたことを指摘し，社会福祉法人誕生の理由は憲法第89条の回避という理由以外にあるのではないかという（熊沢 p. 103）。また，筆者は，1949（昭和24）年8月に発表された「シャウプ勧告」が従来非課税であった公益法人の収益事業に課税することを勧告したことから，社会福祉法人は公益法人の収益事業に対する課税を回避するために生まれたのではないかと考えている（北場 1999 pp. 238-241）。

GHQの公私分離政策や憲法第89条により，一括補助金を禁止された民間社会福祉事業の財源を確保するため，1947（昭和22）年から共同募金が開始された。しかし，寄付金収入や事業収入が見込めない状況にあった民間社会福祉事業にとっては，共同募金も収入の一部を占めるに過ぎず，民間社会福祉事業の収入の中での「措置委託費」の重要度は，ますます高まっていった。

このような状況下で，民間社会福祉事業よりもさらに困窮したのは私立学校であった。そこで憲法89条の公費補助禁止を回避するために，1949（昭和24）年に「私立学校法」が制定され，業務・会計の報告，予算変更・役員解職の勧告という「公の支配」の下で，同法の規定の基づく特別法人である「学校法人」に公費補助を行う方式が編み出された。

これを嚆矢として，1950（昭和25）年に制定された新生活保護法においても，

「公の支配」に属する公益法人が設置する保護施設に公費補助を行う規定が設けられた。翌1951（昭和26）年には社会福祉事業法が制定され，民法第34条の規定による公益法人とは別に，社会福祉事業，法の規定に基づく特別法人として「社会福祉法人」制度が創設された。これと相前後して，生活保護法，児童福祉法，身体障害者福祉法も，それぞれの法律に社会福祉法人制度を取り込んだ[3)]。こうして1951（昭和26）年には新たに児童福祉法改正法，社会福祉事業法において民間社会福祉事業に対して補助金を交付することが可能となった。しかし，この民間社会福祉施設に対する公的補助の対象は，「施設設備費」に限定されていた。しかも，生活保護法や児童福祉法では「施設の新設の場合」が除外され，社会福祉事業法では「災害復旧の場合」に限られていた。したがって，当初は，金額的にそれほど魅力あるものとはいえなかったのである。

日本が独立を回復した後の1953（昭和28）年に，議員立法である「社会福祉事業振興会法」により，社会福祉法人など民間社会福祉施設を経営する者に対して資金貸付等を行う特殊法人「社会福祉事業振興会」が創設された。同振興会は，一般の金融機関から融資を受けることが困難な多くの社会福祉法人等に対して，その施設の拡張・整備に必要な資金を長期低利で融資した。この社会福祉事業振興会法の制定の際，社会福祉事業法も改正され，同法の補助対象が「災害の復旧の場合」から私立学校法並みの「国・地方公共団体が必要と認める場合」に拡大され，施設の新設・改修の場合にも補助が行われるようになった。この結果，社会福祉事業法による公費補助の方が，生活保護法や児童福祉法による公費補助よりも優遇されることになったのである。

1960（昭和35）年に制定された精神薄弱者福祉法（現「知的障害者福祉法」）や1963（昭和38）年に制定された老人福祉法は，社会福祉事業法に倣った。さらに1967（昭和42）年には，児童福祉法の改正により公的助成の範囲が拡大された。すなわち，従来，民間児童福祉施設への公的助成は，既存の施設の修理・改造・拡張または整備に限定されていたが，社会福祉法人が実施する場合に限り，「新たに児童福祉施設を創設する場合」についても公的助成が認められることになったのである。

税制については，社会福祉法人制度創設当時は認められていなかった寄付金

にかかる損金算入が認められるようになった。また，船舶振興会，自転車振興会などの民間助成団体の民間社会福祉施設の整備費に対する助成額も増加した。措置費の改善とともに，施設整備費の助成も改善されていったのである。

民間社会福祉事業に対する公的助成は，社会福祉法人が運営する社会福祉事業に集中するようになり，また，民間社会福祉事業の社会福祉法人化も進展した。こうして社会福祉法人立の民間社会福祉施設が増加し，事実上，措置制度下の民間社会福祉事業を独占化するに至るのである。

1　社会福祉法人制度成立の社会的背景
—授産施設の隆盛と公益法人課税問題—

（1）授産施設の隆盛と不祥事の発生

①授産施設の奨励

戦後日本が直ちに直面しなければならなかった問題は，失業者や引揚者などの労働能力のある膨大な生活困窮者をどのように処遇するかということであった。吉田久一氏によれば，「政府の推定でも600万内外の完全・不完全失業者が，敗戦直後の荒廃やインフレーション，食糧難等々の中にあり，闇屋となる，なり得ない者は浮浪者として街頭にあふれ出る等，失業対策としてよりも治安対策や公的扶助の対象となった」のである（吉田 p.44）。

1945（昭和20）年12月15日には，失業者，戦災者，海外引揚者，在外留守家族・傷痍軍人・軍人遺族等に衣食住を提供し，生業の指導・斡旋を行うため，市町村長を実施責任者とし，町内会・方面委員・社会事業団体等を協力者とする「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定された。1946（昭和21）年2月にGHQが発令したSCAPIN 775の国家責任，無差別平等，必要十分の原則に基づき，同年9月には「旧生活保護法」が制定された。これらにより，多数の失業者，海外からの引揚者のうち特別な技能を持たない者に対する授産事業が，社会局を中心に積極的に取り組まれることとなった。

「生活困窮者緊急生活援護要綱」は，援助の方法として生業の指導斡旋を掲げ，そのための必要施設として授産施設を奨励した。授産施設の設置主体は地

方公共団体，公益法人，私人のいずれでもよく，対象者は扶助を受けている者ばかりでなく，失業者等を含み，授産施設の設備費に国庫補助が行われた。また，1946（昭和21）年10月から施行された旧生活保護法において授産所の事務費に対しても国庫負担の途が開かれた。保護施設が宿所提供施設，授産事業，託児事業にも拡大され，被保護者の利用率が50％以上であれば，保護授産施設として施設経営者に保護費や事務費が支払われた。

一方，SCAPIN 775の「公私分離」の原則の下，1946（昭和21）年10月にGHQから「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」の覚書が出され，民間社会福祉事業に対する公的助成は著しく制限されるようになった。さらに，1947（昭和22）年5月に日本国憲法第89条が制定されたために，民間社会福祉事業に対する措置委託費を除く公的助成はまったく不可能になった。

このような社会情勢は，民間社会福祉事業施設の態様に大きな影響を与えた。戦後，寄付金の減少，物価の上昇などで事業運営に困難をきたしていた各種社会福祉事業団体は，新しい財源を求めて「共同募金」に一斉に集中した。また，運営の困難さが社会福祉事業団体の統合化を促した。戦前の経済保護施設や隣保事業施設（セツルメント）等は激減し，代わって戦災孤児，浮浪児を保護・収容する養護施設が増加した。また，失業者に対する授産について積極的な振興策が図られた結果，授産施設が増加したのである。

②不祥事の発生

1947（昭和22）年8月の民間貿易の制限付き許可や，1948（昭和23）年8月のアメリカの占領地域経済復興資金による対日物資供給の開始などで，輸出や国内消費向けの生産活動が活発化するようになると，授産施設は興隆を極めるに至った[4]。私企業者の入手しがたい旧兵舎，旧陸海軍工場等の軍用建築物や旧軍需工場，閉鎖機関営造物等々の多くが社会福祉事業の用途に移り，また，このような建物に，引揚者，戦災者が大量に共同生活をすることによるものであった。しかし，赤字経営に陥り社会的援助も少ないなかで，収益化が指向され，その弊害[5]も大きくなった。「低賃金による営利事業化，経理の不明瞭さや経営の私物化など社会事業として妥当性を欠く授産施設が多くなった」のである。また，民間業者と提携して経営資金・設備資金の融通や設備・技術の提供を求

める場合や，なかには民間事業者が自ら授産事業の看板を掲げ，授産場を経営する場合もあった。これは，民間事業者にとって多くの便益[6]があったからであるが，社会福祉事業の信用を著しく失墜させるものであった。当時，授産施設には，生活保護法の生業扶助にかかる授産施設と，社会事業法による授産施設とがあった。しかし，「従来の授産事業の事業内容は（中略）一般中小企業と競争的な性質のものが多く，又一般業者の下請作業を行うことにより徒らに生産工程並びに販売工程に中間搾取者を介入させ，作業員を低賃金に甘んじさせる結果[7]」となっている点では共通していた。

こうしたことから，授産事業の奨励策の見直しが行われることになった。1947（昭和22）年7月の「授産事業の運営について」により，原則として，授産施設の対象者は社会的要保護者とし，また，授産施設の設置主体は地方公共団体，公益法人またはこれに準ずる組織体に限定されることとなった。また，1948（昭和23）年7月の「授産施設の設置・運営について」により，施設対象者が社会的要保護者に限定されることとなった[8]。すなわち，①施設対象者を社会的要保護者たる者に限ること，②公共団体，公益団体またはこれに準ずる組織体によって経営されることを原則とすること，③さらに施設の最低基準を規定すること等の措置がとられた。

しかし，これらの措置によってもなお事業の性格が不明瞭であったり，低賃金による搾取が行われたり，経理処理が不明であったり，あるいは経営が一族の専横によっていたりと，社会福祉事業として妥当性を欠くものが少なくなかった。GHQも地方軍政部に実態調査を行わせるに至った。厚生省は，GHQの意向により，1949（昭和24）年8月には，不良授産施設を整理することを目的として，労働能力のある失業者の排除，個人経営の授産施設への補助の停止などの措置をとった[9]。さらに1950（昭和25）年4月には，労働能力のある失業者については職業安定機関での職業斡旋を行うこととし，授産事業は明らかに労働能力が制限される失業者に限定するという方針の下に，授産施設の刷新計画が示された。すなわち，①著しいハンディキャップを有するため稼働力に制限のある者以外は，失業者であっても授産施設の作業員とすることができないこと，②また，不適格者は90日以内に排除すべきこと，③公有民営方式によ

る経営を廃止し，公立か，民営であれば公益法人立に限定するとともに，生活保護による保護授産事業と社会事業法による授産施設とを分離したこと，④国の補助は，生活保護法による保護授産事業に限ること，⑤さらに，原価計算により純然たる作業工賃と見られるべき作業収入は，その全額を作業員に支払うこと，⑥職員に対する人件費，固定資産の償却その他通常資本の蓄積に必要な諸経費は経営主体の負担とすることなどきわめて厳格な方針がとられた。[10] 1950（昭和25）年5月の新生活保護法では，授産施設を含む保護施設の実施主体は地方公共団体と公益法人に限定された。以後，授産事業は社会的要保護者に限定されていくことになった。

このようななか，1949（昭和24）年8月に公表された「シャウプ勧告」は，それまで非課税とされてきた公益法人の実態分析を行ったうえで，多くの公益法人が収益を目的とする活動に従事し，一般法人や個人と直接競争しているとし，非課税法人の収益事業から得られる所得に法人税を課すべきことを勧告した。勧告の該当箇所には，社会事業法による授産事業のことが触れられていた。大蔵省主税局の資料には，「戦後の急激な物価騰貴のために，多くの公益法人は従来程度の収益を得ていたのでは本来の公益事業遂行の資金を賄うことが困難となったので，もっぱら一般の寄付金等によって事業を行っていた公益法人も新たに営利的事業を行うようになり，また従来からの営利的事業を拡張する傾向が顕著になってきた」とある（石村 p.208）。授産事業の収益化指向は，戦後の民間社会福祉事業の財政難と当時の経済事情とが生み出した歴史的現象だともいえよう。

（2）シャウプ税制改革と公益法人課税

①シャウプ勧告以前の公益法人課税の状況

明治以降の日本の税制は，当初，地租と酒税が中心であったが，1887（明治20）年に至り，軍備特に砲台を建設する財源を確保するために所得税が創設された。法人に対する課税が創設されたのは，日清戦争後の1899（明治32）年に，軍艦の取得整備が軍備上の緊急課題となったことから，所得税が第一種から第三種までに分類され，その第一種が会社の所得に対する課税（税率2.5

%）とされたのが最初である。1904（明治37）年に日露戦争が開始されると，その戦費調達のために大幅な増税が行われたが，法人所得への課税も引き上げられた。その後，1935（昭和10）年には臨時利得税が，1937（昭和12）年には法人資本税が創設された。

日本の公益法人制度の始まりは，1896（明治29）年に制定された民法がその第34条で社団法人，財団法人の設立を規定したことにある。財団法人としては，私立学校として研究・教育を行うもの，社会福祉事業を行うもの，病院，宗教団体等があった。公益法人に対する課税は，国税については所得税法第17条，法人資本税法第7条，臨時利得税法第12条において，公益法人に対しては所得税を免税に，または営利を目的としない法人に対しては法人資本税，臨時利得税を免税とする旨の規定が設けられていたので，民法の規定により設立された社団法人，財団法人はこれらの免税の対象となっていた。しかし，地租についてはもともと免税の範囲がはなはだ狭く，他との均衡上も免税の特典はなかった。

また，地方税については，府県制第110条，市制第121条の2，町村制第101条の2の規定の中で，「公益上其ノ他ノ事由ニ依リ課税ヲ不適当トスル場合」は府県税，市税，町村税の課税を免除することができる旨の規定があり，これを受けて各地方の実情に応じて免税の措置がとられていた。なお，社会事業に独自の免税制度としては，1929（昭和4）年に公布された救護法の第31条で救護施設（民間の救護施設の設置には府県知事等の認可が必要）の建物，敷地には地方税を課すことができない旨が定められ，1937（昭和12）年に公布された母子保護法でも，母子保護施設に対して地方税を課さない旨の規定が設けられていた。また，1938（昭和13）年に公布された社会事業法では，府県知事等に事業開始の届出をした社会福祉事業者については，救護法，母子保護法と同様，地方税等の免税措置を規定した。[11]

このように，社会事業法が制定された時点において，民法第34条の規定により設立された公益法人である社会事業団体は，他の公益団体と同様に所得税，法人資本税，臨時利得税という国税および地方税が免除されるとともに，特に土地・建物に対する地方税については免税が法定されていたのである。日中戦

争の長期化に伴う戦費調達のため，1940（昭和15）年には，従前の第一種所得税と法人資本税を統合して法人税が創設され，その後漸次税率が引き上げられたが，公益法人には非課税の措置が継続された。戦前までの社会事業団体を含む公益法人に対する課税は以上のような状況であった。

しかし，1945（昭和20）年に，宗教法人の設立が許可制から届出制に変更された際，収益事業を営む宗教法人について，その収益事業から生じた所得について課税が行われるようになった（守永 p.123）。

②公益法人課税にかかるシャウプ勧告の背景と内容

1949（昭和24）年にGHQの要請によって戦後税制の民主化の目的で滞日したコロンビア大学教授カール・S・シャウプ（Carl Shoup Sumner）を団長とするいわゆるシャウプ使節団は，同年8月，日本の各地に赴き国民各層と意見交換して「日本税制報告書」（Report on Japanese Taxation）」を報告した[12]。この中で公益法人に関する非課税規定を排除すべきことが勧告されたのである。

ESS（司令部経済科学局）の調査によると，1949（昭和24）年6月31日現在，課税法人31万2357に対して，非課税法人は30万7806（うち財団法人5776，社団法人4787，特別法人29万7243）であった。シャウプ勧告はこの実態を，「法人税を課されない法人の数は，比較的多いようである」と述べている。このように非課税法人の多い原因を，「勧告」は，多くの法律でもって安易に法人の非課税を認め，かつ，その後の活動の審査を怠っていることだとしている。事実，「民法」第34条の規定によって主務大臣の許可によって非課税法人である財団法人および社団法人を容易に設立できたし，また，都道府県知事も主務大臣に代わって特定の非課税法人を認めることができたのである。勧告は，社会事業法による授産事業にも触れ[13]，「社会事業法」は，失業者および身体障害者に職業訓練を施す等の目的を有する非課税法人の設立を認めており，地方自治体や政府から補助金を受けている旨を記述している。

問題は，このような免税の特権をうけている法人の多くのものが，収益を目的とする活動に従事していることであった。シャウプは，法人課税については法人擬制説の立場に立ち，公益法人に利益がないか，あるいはあっても利益をすべて分配してしまえば配分された個人に対して課税がされることから，大きな問題はないという立場をとっていた。「しかしながら，現地調査によると，このような非課税法人のあげる利益金はその活動（＝収益事業）を更に拡張（further expansion of its activities）するかまたは饗宴（entertainment）のために消費されていることが明らかにされ[14]」「そのいずれもが免税を正当化するためには極めて薄弱乃至全く無価値なもの」であった。そして，「非課税法人の収益事業によって得られる所得は，明らかに法人税の課税対象となるべきである」ことが勧告されたのである[15]。これは，当時の「法人税法」の第16条で，宗教法人および労働組合の収益事業に関して，申告し，その利益について納税すべきことを規定していたので，それと同様の措置を公益法人にも適用しようというものであった。

このような勧告を受けて，1950（昭和25）年の税制改革によって，公益法人等に対し，その収益事業から生じた所得に対しては法人税が課されることになった。これに伴い，「前各号に掲げる法人は，同項の収益事業から生ずる所得に関する経理は，収益事業以外の事業から生ずる所得に関する経理と区分して，これを行わなければならない」と定められ，収益事業の範囲については「第1項の収益事業の範囲は，命令でこれを定める」と定められ，税率は一般法人の100分の35と同率とされた（守永 pp.124-125）。

2　私立学校法の制定過程

（1）私立学校の経営問題と憲法第89条の解釈

①私立学校の経営問題

憲法改正案の国会審議の過程では，私立学校も特別な法的規制に服しているので憲法第89条にいう「公の支配」の下にあると認められ，これに対する補助は問題がないと考えられていた[16]。しかし，新憲法が施行される直前の1947（昭和22）年4月に，私立学校令が廃止され私立学校に対する公的規制が著しく弱くなったため，憲法第89条との関係で私立学校への助成が行いにくい状況に陥り，補助金は打ち切られてしまった[17]。これは私立学校の経営に著しい困難をもたらした。そこで，憲法違反問題を避けるため，私立学校に対して経営

費貸付金，戦災復興貸付金などの各種の貸付金を行うほか，東京都など一部の地方では「契約による助成」（国や地方公共団体は私立学校に対して，一定の条件の下に随意の契約により補助することができるという考えに基づくもの）に基づき，私立学校契約金という名目で私立学校への助成が行われ，民間情報教育局（CIE）もいったんはこれを承認したのである。ところが，私立学校側が「契約による助成」を全国的に拡大しようとするに及び，GHQの民政局（GS）から強硬な反対意見が出され，CIEも考えを変更したため，「契約による助成」の一般化はとん挫してしまった（安嶋 pp. 83-84）。

1949（昭和24）年2月に，法務府調査意見長官が示した見解によれば，憲法第89条後段の「公の支配」に属する事業とは，その構成，人事，財務，運営等について公の機関から具体的に指導・干渉を受け，事業者が自らの裁量でその事業を行うことができないものであるというものであった。

そのため，私的団体への公的助成は，私的団体の自主的な活動を著しく制限させざるを得ないこととなった。これに対して，私立学校関係者は，直ちに私立学校の自主性を尊重し，監督事項をできるだけ制限する一方，憲法上の制約を回避して私立学校への助成を可能とするような公的規制法の制定に向けて，文部省やGHQに働きかけを開始した。

②憲法第89条の解釈

現在の学説では，憲法第89条について，通常，政教分離にかかわる前段と，私的事業に対する財政援助を制限する後段とに分けて説明される。

まず，憲法第89条前段は，憲法第20条[18]において定められている政教分離の趣旨，特に国が宗教団体を特恵的に取り扱うことを禁止する憲法第20条第1項後段の規定を，あらためて財政の面から保障しようとするものだとされる（長尾 p. 498）。

これに対して，憲法第89条後段の立法趣旨についての学説は，①公費濫用防止説，②自主性確保説，③中立性確保説に分けられるとされる。

「公費濫用防止説」は，教育・福祉事業に対し公金支出を行う場合には，財政民主主義の立場から，公費の濫用をきたさないように当該事業を監督すべきことを要求する趣旨であるとする。慈善・教育・博愛の事業の場合には，「その目的の公共性の故に」，あるいは，「慈善・教育・博愛の美名に頼って」，公費が濫用されるおそれが多いというところにこの説の実質的な根拠があるという。

「自主性確保説」は，第89条後段の趣旨を，教育等の私的事業の自主性を確保するために公権力による干渉を排除しようとすることにあるとする。

「中立性確保説」は，第89条後段の趣旨を政教分離の補完にあるとする。すなわち，私人が行う教育等の事業は特定の宗教的信念に基づくことが多いので，宗教や特定の思想信条が国の財政的援助によって教育等の事業に浸透するのを防止して，国の中立性を確保することにあるとする（野中等 p. 287）。

次に，「公の支配」に関する学説も，第89条の立法趣旨の理解の違いによって，①厳格説，②緩和説，③総合的解釈説ともいうべき3つの説に分かれている。

「厳格説」は，憲法第89条の立法趣旨に関しては自主性確保説の立場に立ち，国が財政的援助をする以上は事業の自主性を認めず，「その事業の予算を定め，その執行を監督し，さらに人事に関与するなど，その事業の根本的な方向に重大な影響を及ぼすことができる権力を有すること」として，「公の支配」を厳格に解釈する。

「緩和説」は，私的な慈善・教育事業への公的な助成の必要性を認める立場から，第89条の立法趣旨を公費濫用防止説的に理解して，「公の支配」を「国家の支配の下に特に法的その他の規律を受けていること」と，緩やかに解釈する。すなわち，学校教育法や社会福祉事業法の規制で公の支配になるとする。

「総合的解釈説」は，憲法第89条後段の文理的解釈では厳格説に与するものの，より原則的な憲法第25条（生存権）や第26条（教育権）の規定をも総合的に解釈して，「公の支配」の要件を緩和する（野中等 pp. 288-289）。

なお，下級審での判例では，厳格説はとられていない。1986（昭和61）年の千葉地裁判決[19]は総合的解釈説を，1990（平成2）年の東京高裁判決[20]は緩和説をとっているものと思われる。

これらの説を法務府調査意見長官の示した見解にあてはめてみると，法務府調査意見長官の見解は，第89条後段の趣旨については，同条前段の政教分離

の考えを類推した中立性確保説，あるいは私的団体の自主性確保説に立ち，「公に支配」に属しない事業とは，国または地方公共団体の機関がこれに対し絶対的な支配力を持たない事業であるとして，厳格な「公の支配」を求めたものあった。これは，アメリカの州憲法にいう「not under the absolute control of the State」，あるいは宗教に対する公費支出の禁止に近いものといえよう。

（2）憲法第89条の解釈の変遷

占領期間中は，日本国憲法は日本政府が自主的に制定したというのが公式な見解であったため，日本国憲法がGHQの提示した案を基礎に制定されたことはほとんど知られていなかったし[21]，その解釈をGHQ自らが公にしたものはなかった。GHQの憲法解釈が表明されず，憲法第89条の解釈が不透明な状況が続いたが，1949（昭和24）年2月に，初めて政府の公式解釈が，GHQとの協議のうえで明らかにされたのである。

政府の公式見解が示されるまで，日本国憲法第89条の立法趣旨はどのように解釈されていたのだろうか。占領下に刊行された図書に対してはGHQの検閲が行われたから，占領下に発行された日本国憲法の解説書の説明の中にGHQの意図が隠されている可能性がある。また，それがどのように変わっていったかを検討することとする。

【美濃部達吉氏の解釈】

1947（昭和22）年に発行された美濃部達吉氏の『新憲法逐条解説』によると，憲法第20条は国家と宗教との全面的分離を定めているが，これは憲法の制定前にすでに実現していたものをさらに一般制度化したものだとする。

旧憲法下においては，憲法に明示されてはいないが，国家神道は国教として国家的特権を与えられ，天皇はその最高祭主としての地位にあり，神道13派の宗派神道は仏教諸宗とともに公認宗教として宗教団体法により国家の特別の保護を受けていた。しかし，GHQの神道指令に基づいて，神社神道はまったく国家から分離されて国教としての性質を失い，神宮および各神社は普通の宗教法人として国家から何らの特別の保護を受けないものとなった。また，宗教団体法も別の指令[22]によって廃止され，宗派神道および仏教各宗の公認宗教としての特別の地位も失われ，すでに宗教と国家との分離は実現していたのだとする。すなわち，憲法第20条の規定によって，第1に，往年の神道が持っていた「神秘的な国體観念に基づき神国日本が世界に冠絶するが如き思想を教義として宣布し，以て政治上に軍国主義・超国家主義の思想を鼓吹して勢力を及ぼしたような」政治的権力を発揮することはすべての宗教団体に禁止され，第2に，往年の官立学校が神棚を設けて生徒に礼拝させたり，神道の教義を宣伝したり，また，旧時の神宮皇學館のような神道教育の学校を設けて神職者を養成したりするような，国およびその機関が宗教教育や宗教活動をすることは禁止され，第3に，往年行われた靖国神社の大祭に全校の生徒を強制的に参拝させるような，宗教的行事等への参加の強制は行われなくなる，と戦前の事例に則してきわめて具体的に解説している。

憲法第89条前段については，憲法第20条と同じ趣旨で，宗教のために公金を支出し，または公の財産をその利用に供することを禁止しているとする。さらに，その具体的内容を敷衍して「国家と宗教との完全な分離は新憲法の一貫して主義とする所で，従前の如く国庫から神宮又は官國弊社に供進金を奉納し，地方公共団体から府県社以下の神社に神饌帛料を供進し，又は国有地を神社の境内地ならしむるが如きことの許されないのは勿論，仏寺其の他如何なる宗教に対しても国又は地方公共団体から此の如き特別の利益を提供することは，総て禁止せられるのである」という。

憲法第89条の後段の私設の慈善・教育・博愛事業に対する公金支出または公の財産利用の制限の趣旨については，「此等は最も国庫の補助を受くるに適する事業のようであるが，動もすれば表面上此等の名義を仮借して不当に国庫に補助を求めんとする傾向を誘いやすい為に，本条は特に之を禁止し，此等の目的の為に国庫金を支出する場合には，国家が自ら其の事業を統理すべきことが要求せられて居る」とする（美濃部 pp. 58-59，pp. 136-137）。

憲法制定直後に著された戦前の著名な憲法学者の説は，公費濫用防止説に分類することができよう。

【国家学会編「新憲法の研究」の解釈】

1947（昭和22）年10月に出版された国家学会編の「新憲法の研究」でも同

様な説明がなされていた。すなわち，日本の神道その他の固有の宗教を保護した国の政策が，軍国主義の温床として利用され，日本を侵略戦争に導いた一原因を形成した。それ故，占領軍の占領政策は，日本国における国教の廃止，宗教に対する国家保護の禁止をひとつの目標にし，これに基づく指令が次々と発せられた。新憲法の第20条は国家と宗教の完全な分離を規定し，憲法第89条はこのような政教分離の原則を財政上表現したものだとする。その結果，「従来のように神社の職員を官吏にしたり，官国弊社に国庫より供進金奉納することは憲法違反となるわけである。神社其の他の神道に対する保護のみならず仏教に対して認められた特権も廃止せらるべきであり宗教は全く平等の待遇を受けることとなった」とする。

また，憲法第89条後段で私設の慈善・教育・博愛事業に対する国家又は地方公共団体の特別財産的保護を禁止する趣旨は，宗教の自由とは直接関係はないが，この種の名義を利用して特殊の私設団体が不当な財産的援助を受けることの弊を防止するためだという（杉村 p.308）。これも，公費濫用防止説に分類できよう。

【宮澤俊義氏の解釈】

1949（昭和24）年に出版された宮澤俊義氏の『憲法』では，憲法第89条の趣旨について簡潔に，第89条前段は信教の自由の原理を保障するためのものであり，同条の後段は私的な事業に対して不当に公権力の支配が及ぶことを防ぐために設けられたものであるとする（宮澤 pp.368-369）。公的な財政的援助のために，私的事業の持つ自主性が損なわれてはならないといういわゆる自主性確保説に分類することができよう。美濃部説や『新憲法の研究』の公費濫用防止説とは，明らかに異なっている。

【法務調査意見長官の回答】

1949（昭和24）年2月，憲法第89条の趣旨についての日本政府の公式見解が，連絡調整中央事務局次長に宛てた法務調査意見長官の回答という形で示された。[23)]

それによると，憲法第20条は信教の自由を保障し，また国およびその機関の宗教活動を一切禁止するなど政教分離を宣言している。この政教分離の原則

は，当然国家の宗教団体に対する援助の禁止を含むものであり，憲法第89条前段はその旨を財政面から明確にしている。

他方，憲法第89条後段の慈善・教育・博愛事業への公金等の支出禁止の趣旨については，慈善・教育・博愛の事業が公機関の干渉や掣肘を排して民間事業者自身の創意・責任・費用をもって行われるべきであるが，これらの事業は特定の宗教や社会思想等に左右されやすいため，公的機関が財政的援助を与えると，①慈善・教育・博愛の事業に援助するという美名の下での公金の濫費，②公機関によるこれらの事業への不当な干渉の誘発，③政教分離の原則に対する背馳，④これらの事業に対する時々の政治勢力の影響力の浸透などの弊害が発生するのを回避するためだとする。

①は公費濫用防止説で，②および④は自主性確保説，③は中立性確保説のように読める。

また，この回答は初めて「公の支配」についての公式解釈をも示した。すなわち，民間事業者が慈善・教育・博愛の事業を行うについては憲法上の制約があるのに反して，公の機関が自らこれらの事業を行うのは憲法上何等差し支えないのだから，憲法第89条にいう「公の支配」に属しない事業とは，国・地方公共団体の機関がこれらに対して決定的な支配力を持たない事業，すなわちその構成，人事，内容および財務等について公の機関から具体的に発言，指導または干渉されずに事業者が自らこれらを行う事業をいうとした。厳格説の立場である。

【注解日本国憲法の説】

1950（昭和25）年12月[24)]に発行された法学協会編『注解日本国憲法』では，まず憲法第89条前段について次のように述べる。神道の国教的性格が日本の軍国主義・超国家主義の精神的淵源であり，日本の民主化のためには政教の分離が必須の前提であるから，神道指令の主眼は，国家神道が持つ国教的性格を剥奪し，神道を国家から徹底的に分離することである。神道指令に基づく一連の措置により，すでに神道の特殊な地位は失われ，宗教団体法に代わる宗教法人令により，神道も他の宗教と同等に扱われることとなった。憲法第20条は，これを憲法上再確認したものである。また，憲法第89条前段は，宗教団体が

国から特権を受けたり，政治上の権力を行使することを禁止した憲法第20条を財政的に裏づけたものだとする。

次いで，憲法第89条後段の趣旨については，私的な教育・慈善・博愛の事業が私人の宗教的信念や社会観に基づく主義・思想を動機とする場合が多く，国家の財政的援助はこれらの事業を優遇することとなり，その結果，国民の信教や良心の自由をコントロールする虞があることがその主たる理由だとする。これは中立性確保説に近いといえよう。さらに，教育・慈善等の事業は，その経営者や管理者に個人的な道徳的功績や社会的名誉をもたらすものであるから，そもそも私財をなげうって独力で行うもので，国等の援助を受けて教育家や慈善家としての栄誉を受けるべきではないという理由も付け加えられるとする。これは自主性確保説に近い。

なお，憲法第89条の趣旨を主として財政上の無責任な濫費を防ぐためのものであるとする見解については，濫費の防止は財政上の支出や財産管理の一般の問題であって特に規定するまでもなく，宗教団体に対する補助の禁止と同列に規定する以上，それ以外の特別の事情がなければならないと否定的な見解を示している。

次いで，旧憲法下では憲法第89条に類する規定はなく，日本では社会事業法や実業教育国庫補助法によって慈善や教育事業に国家的な援助が行われていたこと，同条は若干のアメリカ州憲法の流れをくみ，アラバマ州憲法，コロラド州憲法，モンタナ州憲法等にほぼ同趣旨の規定があることを指摘する[25]。むしろニューヨーク州憲法は，1938年の改正により，民間の社会福祉事業については公金の支出禁止を緩和し[26]，他方教育については厳しくしたことを紹介している。

なお，「公の支配」の解釈については，「その事業の経営管理について，全面的に国家又は公共団体の支配が及びその政策が浸透するようなものでなければならない」と，厳格説の立場に立っている（法学協会編 上巻 p.195，法学協会編 下巻 pp.69-73）。

【全訂日本国憲法の説と「公の支配」に関する緩和説・総合的解釈説の登場】

1955（昭和30）年9月に第1版が，1978（昭和53）年9月に第2版が出版された宮澤俊義氏・芦部信喜氏の『全訂日本国憲法』によれば，憲法第89条後段の趣旨は，主として私的な慈善・教育事業の自主性に対し公権力による干渉を除くことにあるとする。自主性確保説である。

国や地方公共団体は，公の財産をある事業に利用する場合，納税者たる国民に対する責任上当該事業に対して十分な監督権を持つ必要があり，その結果，私的な慈善・教育事業の自主性を失わせることになる。そこで「公の支配」の下に立つ事業と，そうでない私的事業とを明確に区別し，後者に対する財産的援助は絶対に許されないとしたのだという。「公の支配」に関する厳格説である。このような観点から，憲法成立後制定された「私立学校法」「社会福祉事業法」が学校法人や社会福祉法人に対して，どこまでも活動の自主性を認めつつ，これに補助金や貸付金を与えようとするのは，憲法第89条に違反するとする。

しかしながら，営利事業でない慈善・教育事業での財源確保の必要性と民主化された国・地方公共団体による干渉の危険が財閥等による干渉の危険より大きいとは限らないとして，同条の日本の現状に対する適合性について疑問を発し，立法論的に大いに検討を要する規定だとする（宮澤・芦部 pp.746-747）。この見解は，解釈論としては明快な厳格論をとりつつ，現状との不適合は立法論の問題とするものあったが，その後も憲法学上の有力説として大きな影響を与えた。

宮澤説の，私立学校法や社会福祉事業法による公費助成を違憲とする説に対して，私学助成や，社会福祉施設への助成を必要だとする実態的見地から，これらの助成を合理化しようとして，緩和説や総合的解釈説が登場することとなる。

（3）私立学校法の制定―学校法人への助成制度の創設―

私立学校団体総連合会の働きかけを受けて，文部省は，私立学校の自主性を認め監督事項を極力制限するという要請に応えながら，一方厳格な「公の支配」の要件を満たすための規制のあり方を検討した。その際の検討の方向は，助成と引き換えに規制に服するというのではなく，助成以前にあらかじめ「公

の支配」に服しているという要件を満たす監督規定を検討するというものだった。

文部省の原案は，「国又は地方公共団体は，その公益上必要がある場合においては，政令の定めるところにより，学校法人に対し，私立学校の助成のため必要な経費につき，補助及び貸付をなすことができる。前項の補助又は貸付を受けた学校法人に対しては，国又は地方公共団体は，その補助又は貸付に関し，必要を命令をなすことができる」というものであったが，法務府調査意見局の法案審議の過程で，厳しい監督規定が付加されることになった。その結果，国・地方公共団体が，私立学校教育助成のため，学校法人に補助金，貸付金等の譲渡，貸付ができることを規定した後，その助成を受けた学校法人に対して，業務・会計状況の報告，予算変更の勧告，役員解職の勧告を行うことができると規定された[27]。

「公の支配」を厳しく解釈しようとする法務府側の見解と，私立学校の自主性を確保するためこれを緩く解釈しようという相反する文部省側の見解の激突で，法律案の作成は難航した。なお，この過程で，憲法第89条との関連で法務府が挿入することを主張し，法制局（LS），GSが支持した規定[28]が文部大臣の反対で削除されたり，政府案の監督規定が厳しいとしてその緩和を求める私立学校側の要望をGHQが認めて，かなりの監督規定が緩和されたりということがあったという。

結局，私立学校は，私立学校自体およびその設立主体である学校法人に対する種々の監督規定により「公の支配」に服しているのみならず，また助成を受けることによって，別途，業務・会計状況の報告，予算変更の勧告，役員の解職勧告というその学校法人に対する規制を受ける。このような私立学校および学校法人の両者に対する種々の監督・規制が及ぶことをもって，憲法第89条の「公の支配」の要件を満たすとしたのである[29]。この規制の内容は，当初の法務調査意見長官の意見およびそれを支持したGHQの見解から見ると，大幅に緩和されたものであった。

さて，具体的な「公の支配」の内容を見てみよう。まず，私立学校の設置主体は，教育基本法により「法律に定める学校は，（中略）国又は地方公共団体の外，法律に定める法人のみがこれを設置することができる」とされ，民法法人（財団法人）のほか，民法法人では収益事業を営めないなどの不備を補うために創設された「学校法人」が行うと規定された。

私立学校に対する規制としては，①学校，学部等の設置・廃止，設置者の変更の認可，②法令違反の場合の閉鎖命令，③学校の設備・編成についての設置基準の遵守，④校長，教員についての厳格な欠格要件，⑤検定教科書の使用，学習指導要領の基準遵守などであった。

学校法人に対する規制としては，①資産，法人の設立・寄付行為の変更・合併の認可，②役員の定数，欠格事項の遵守，③残余財産処分の制限，④解散事由の認可・認定，⑤収益事業の停止命令，⑥法令違反の場合の学校法人の解散などであった。

助成に伴う規制としては，①業務・会計状況の報告徴取，②予算の変更の勧告，③法令違反の場合の役員の解職勧告，④勧告に従わない場合の助成中止などであった[30]。

日本国憲法第89条制定後において，はじめて私立学校への公的助成の途を開いた「私立学校法」は，1949（昭和24）年12月に成立し，1950（昭和25）年3月に施行されたのである。

3　新生活保護法の制定
—「公の支配」の下での民間社会福祉事業への公的助成の再開—

（1）緊縮予算による失業の増大—生活保護法の改正問題—

民間の社会福祉施設に対する公的助成については，私立学校の場合とは異なり，すでに「旧生活保護法」において，市町村長から要援護者の収容等の委託を受けた民間の社会福祉施設に対しては措置委託費として運営費が支払われていた。なお，施設の設備費への補助は，「旧生活保護法」で規定されていたものの，こちらは1946（昭和21）年10月30日の「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」の覚書により，補助の途が著しく狭められ，現存する民間社会福祉施設のみに，しかも公設社会福祉施設がない場合等に限って補助

が行われることとされた。しかし，それさえも，憲法第89条が施行される直前の1947（昭和22）年4月頃には一層困難となった。

1947（昭和22）年12月に制定された児童福祉法には，そもそも最初から，民間児童福祉施設に対する補助の規定が設けられなかった。しかし，1年後の1948（昭和23）年12月には，児童福祉施設最低基準の導入が予定されているにもかかわらず，多数の民間施設がこの最低基準を満たすことができない状況であった。そこで，最低基準に達しない民間児童福祉施設が存続していくためには，施設改善に要する臨時費への補助が必要だとして，民間児童福祉事業関係者から整備費に対する公費助成が強く要求されるに至った。

1948（昭和23）年5月15日，中央児童福祉委員会は，「児童福祉施設最低基準令施行に伴う私立の児童福祉施設に対する国庫助成に関する決議[31]」を行い，6月3日，公衆衛生福祉局（PHW）福祉課に陳情に訪れた。その際，PHWのエヴァンスが政府の助成金に関して同委員会に対し励ましを与えたと理解したのか，厚生省児童局長は，6月18日，PHWを訪れ，民間児童福祉施設に1946（昭和21）年10月30日の覚書と同内容の助成措置を講ずるよう求める文書[32]を提出した。児童局長の要求の根拠は，次のようなものであった。①現下の状況から，児童福祉の増進のためには民間児童福祉施設の活用が緊要であること，②措置委託を受けるために民間児童福祉施設は法令により一定の必要条件を満たさなければならないこと，③民間児童福祉施設は，その設置にあたり「認可」を受けており，公の支配に服しているのだから，憲法第89条の適用上公金その他の財産を民間児童福祉施設の便益等に支出し，利用に供することができると。

しかし，PHWの答えは，民間社会福祉事業への一括補助である設備費の補助は憲法第89条に違反するというものだった。憲法第89条は，政府が民間の慈善施設に，対価としての支払いをではなく，無制限な資金の支払いや財産の贈与を禁止しているのだと述べたうえで，同条の法的解釈（SCAPによる検閲を前提として）を確定するために，厚生省が法務大臣を通じて最高裁にその法的解釈の申請書を提出するようにとの助言を行った（財団法人社会福祉研究所 pp. 170-172）。

民間社会福祉施設に対する公的助成を行うことができない根拠は，1946（昭和21）年10月30日の「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」の覚書にあるのではなく，憲法第89条にあることを，PHWも援用するようになっていることがうかがえる。

（2）新生活保護法の制定―公益法人の保護施設に対する公的助成の創設―

均衡予算による日本経済の再建を目指すドッジラインに基づき，1949（昭和24）年度予算は超緊縮予算となった。これが，急激な景気の後退をもたらし，大量の失業者が発生した。戦後GHQによって助長された労働組合運動経験者である労働者が，新たに失業者として生活保護制度に大量に流入してくることになった。このような状況の下で，GHQの示唆もあって，生活保護受給者の権利を明確化する問題が浮上してきたのである。また，日本側も，軍人遺家族，特に母子家庭の生活実態に照らして，子供の教育や住宅確保に対応した生活保護給付の創設が求められていた。こうして事柄が生活保護法の改正を促し，私立学校法の改正作業とほぼ平行して，新生活保護法の制定作業も進められることとなった。1949（昭和24）年9月13日に，社会保障制度審議会から「生活保護制度の改善強化に関する件」の勧告が出され，厚生省は，同年10月上旬から生活保護法改正の準備に着手したが，シャウプ勧告に基づく地方財政平衡交付金問題で忙殺され，改正準備が本格化したのは11月中旬以降だった（小山 p. 50）。

前述の社会保障制度審議会の勧告の中に，「私設の保護施設に対する監督を一段と強化し，公の支配に属するものたらしめなければならない」という一項が含まれていた（小山 p. 48）。この問題を検討する過程で，「保護施設」の在り方について次のような問題が検討された。すなわち，①公益法人以外の保護施設を認めるか，認めないか，②公益法人の設置した保護施設への財政援助を認めるか，どうか，③保護施設において差別待遇したり，宗教上の行事に参加することを強制したりすることを禁止する必要はないか，という点であった。授産施設の不祥事の発生で授産施設の運営が問題化したため，1947（昭和22）年7月の「授産施設の運営について」や，1948（昭和23）年7月の「授産施設

の設置・運営について」により，授産施設の設置主体は，地方公共団体か公益団体またはこれに準ずる組織体に限定されていた。それがこの検討課題と関連していると思われる。

GHQは，公益法人立の保護施設に財政援助することについては，これを不可とする意向がきわめて強く，児童福祉法と同様，規定しないことを求めた。厚生省は，この問題が民間保護施設の死活にかかわることであり，また民間社会福祉事業への公的助成の問題が，「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」により著しく制限されて以来の悲願であったため，「約3ヶ月に亘り，あらゆる角度から説明を試み」た。その結果，「厚生省当局側の意見に賛成するものではないが，その堅持する考え方を機械的に実行することも無理のあることを認めるということで，その実施については，慎重の上にも慎重を期すべしという警告付きで」，民間保護施設への公的助成が認められることになった（小山 p.54）。

生活保護法改正案は，1950（昭和25）年2月7日に国会に提出され，同年5月，「新生活保護法」が制定された。すでに，前年の12月に私立学校法が成立しており，憲法第89条との関係や，監督規定のモデルがあったにもかかわらず，生活保護法における民間保護施設への公的助成制度の創設は難航したように見える。

私立学校法と新生活保護法との顕著な違いのひとつは，生活保護法第47条に，①「保護施設は，要保護者の収容又は処遇に当たり，人種，信条，社会的身分又は門地により，差別的又は優先的な取扱をしてはならない」，②「保護施設は，これを利用する者に対して，宗教上の行為，祝典，儀式又は行事に参加することを強制してはならない」の2項が挿入されたことであった。②と同様の規定は，私立学校法制定の際にも議論され，私立学校法第59条に「補助金の交付又は貸付を受けた学校法人の設置する私立学校は，特定の宗教のための宗教教育その他宗教的活動をしてはならない」という規定か，「国又は地方公共団体は，学校法人に対して行う助成が特定の宗教のために公金その他の公の財産を提供することにならないように留意しなければならない」という規定を設けて，間接的に宗教学校を排除しようとの有力な意見があったが，結局，

規定されなかった（福田・安嶋 p.36）。生活保護法第47条の①および②の規定は，GHQから「宗教団体（仏教，キリスト教その他一切を含めて）の経営している施設の中には，信条により差別待遇したり，宗教上の儀式に参加することを強制したりしているものがあるから，そのようなことをしてはならないことを明らかにしたい」という希望をとり入れたものであった（小山 p.469）。

私立学校法と新生活保護法との違いの2つ目は，生活保護法では助成することのできる場合が限定されていることである。すなわち，生活保護法の助成規定（同法第74条[33]）には，「その保護施設を利用することがその地域における被保護者の保護のため極めて効果的であるとき」「その地域に都道府県又は市町村の設置する同種の保護施設がないか，又はあってもこれに収容若しくは供用の余力がないとき」という限定が付されているのである。これに対して私立学校法第59条は，「（国又は地方公共団体が）教育の振興上必要があると認める場合」と規定されていた。

以上のような差異はあるものの，新生活保護法の制定により，社会福祉の分野にも「公益法人が経営する民間施設」への公的助成が実現することとなった。しかし，民間保護施設の場合には，「私立学校法」の場合に一応の解決を見た憲法第89条問題だけでなく，SCAPIN 775にかかわる覚書（「政府の私設社会事業に対する補助に関する件」）という障碍をも乗り越える必要があった。それは，①民間保護施設の利用がその地域の被保護者の保護に効果的であり，かつ，公的な保護施設がないか，その供給余力がない時に限って，②都道府県は既存の保護施設の修理，改造，拡張または整備に関してのみ，民間保護施設への補助が認められるという規定として表されることとなった。なお，補助を受けた民間保護施設に対して，業務・会計状況の報告，予算変更の勧告，職員解職の勧告という「公の支配」が課されたのは「私立学校法」と同様であった。

こうして「公の支配」に属する民法法人[34]の設置した保護施設に対しても，施設整備費を助成する道が拓かれることになった。民間保護施設に対する「公の支配」の下での助成の要件は，いわば，私立学校法の要件に，1946（昭和21）年10月30日の覚書の要件を付加したものであった。それはまた，戦前の救護法や社会事業法による民間社会福祉事業施設への助成の場合には求められるこ

とのなかった，「法人格」を取得するという要件が付加・創設されることでもあったのである。

また，1951（昭和26）年6月には，児童福祉法にも同様の規定[35]が設けられ，民間児童福祉施設関係者の長年の要望であった施設の設備費に対する公的助成が実現することとなったのである。

4　社会福祉法人制度の成立過程

（1）学校法人制度の民間社会福祉事業に対する二重のモデル性

「公の支配」に属すれば，公的助成は可能であるという憲法第89条の「逆解釈」で，1949（昭和24）年12月に公布された「私立学校法」に「公の支配」に属する学校法人制度が生まれ，公的助成を可能とする規定が設けられた。熊沢氏によれば，厚生省でも民間社会福祉事業団体に対する助成を規定した社会事業法改正案が検討されていたが（熊沢 p.100），私立学校法が制定されたことで，公的助成についてのPHWとの交渉が本格化することになる。その交渉が始まったのは，1949（昭和24）年9月の社会保障制度審議会の「生活保護制度の改善強化についての勧告」を受けて進められていた生活保護法改正作業においてであった。1950（昭和25）年5月に改正された新生活保護法では，保護施設は地方公共団体のほか公益法人でなければ設置できないとしたうえで，保護施設を設置する公益法人に種々の監督規定を設け，「公の支配」を構成した。しかし，特別法人を創設したわけではなかったのである。PHWのきわめて強い反対のなかで何とか押し通した結果（小山 p.54），保護施設を設置する公益法人に対する助成には，学校法人にはない次のような制限が付せられた。①援助の方法・対象が既存の保護施設の整備のための補助金に限定されたこと，②補助が行われるのは，原則として，当該地域に公的な保護施設がない場合に制限されたこと，③保護施設が入所者を処遇する際の義務として，差別的な取り扱いや宗教的行為の強制を禁止する規定が盛り込まれたことなどである。社会福祉分野で初めて公的助成を獲得したこの改正は，他のより華々しい改正事項の中に埋もれてしまった。改正法案の提案理由説明にも盛られず，わずかに委

員会の審議の中で「いわゆる公の支配に属するようにいたしまして（中略）それらの施設には公然と補助が出ることの道が開かれておる。これは（中略）従来の難問題を解決しました劃期的な改正で」あると評価された[36]ものの，急な改正で財源の裏づけがなかったため，実効性が欠けていたのである。

社会福祉法人は，学校法人で編み出された「公の支配」に属する法人の仕組みから直ちに生まれたのではない。そこで，社会福祉法人のルーツを探るため，社会事業法人構想が盛られているという「社会事業基本法案要綱」の内容を詳しく検討してみることにする。

1950（昭和25）年1月25日の社会事業基本法案要綱（厚生省案）は，第一編総則，第二編公的社会事業，第三編私的社会事業から構成されている。第二編公的社会事業には，第一章社会事業審議会，第二章民生地区，第三章社会事業職員，第四章公的社会事業施設，第五章社会事業研修所，第六章費用が書かれ，第三編私的社会事業には，第一章社会事業法人，第二章社会事業団体，第三章私的社会事業施設，第四章社会事業従事者，第五章寄付金の募集が書かれている。これは，1949（昭和24）年11月29日に，「占領解除が近いから最後の仕上げしよう[37]」という趣旨で開催されたPHW（連合国総司令部公衆衛生福祉部）と厚生省の会議で確認された，「1950（昭和25）年度において達成すべき厚生省主要目標」の6項目に対応している。

この6項目とは，①厚生行政地区制度の確立，②市厚生行政の再組織，③厚生省により行われる助言的措置および実施事務，④公私社会事業の責任と分野の明確化，⑤社会福祉協議会の設置，⑥有給専門吏員に対する現任訓練の実施である。①は民生地区（そこに民生安定所を置くとされていた）の規定に，②は特定の市に民生安定所を置くという規定に，③は厚生省や都道府県に査察職員を置くという規定に，④は公私社会事業の関係の規定に，⑤は社会事業審議会や社会事業協議会の規定に，⑥は社会事業従事者試験や現任訓練官の規定に現れている。しかし，この6項目の中には，社会事業法人のことは含まれていない。

では，社会事業法人に関する規定は，何に由来するのか。社会事業基本法案要綱に盛られた「社会事業法人」の規定内容を見ると，①社会事業を行うに必

要な基本財産を有しなければならないこと，②収益事業を認めていること，③収益事業の収益は社会事業の経費に充てなければならないこと，④解散した社会事業法人の残余財産の処分の方法，⑤役員の定数，評議員会の必置要件，⑥社会事業法人の合併の規定，⑦社会事業法人に対する補助・助成の規定，⑧課税除外の規定など，1949（昭和24）年12月に公布された私立学校法による学校法人の規定をモデルにしていることがわかる。学校法人とは，従来民法の財団法人であった私立学校を，私立学校法による特別法人としたものであった。

何故に，学校法人の規定がモデルとされたのか。学校法人制度は，社会事業にとって二重の意味でモデルであったと思われる。ひとつは，憲法第89条の「公の支配」に属さない慈善・博愛事業に対する公金支出禁止を回避し，公的助成を受けることのできる「公の支配」に属する法人のモデルである。もうひとつは，1949（昭和24）年8月の「シャウプ勧告」が，従来非課税であった公益法人にも，その収益事業に課税するなどの厳しい姿勢を示したのに対し，課税上有利な取り扱いを受けられる可能性のある特別法人のモデルである。シャウプ勧告の動向に注目していた私立学校関係者や文部省が強く働きかけた結果，学校法人の収益事業への課税を阻止できなかったものの，固定資産税，住民税，入場税などでその要望の多くの部分が勧告に反映された。1950（昭和25）年1月段階では，具体的な税制改正の内容は決まっていなかったが，公益法人制度から特別法人制度に変更することで，課税上有利な条件を獲得できるという希望を抱かせたのであろう。

戦後，日本の民間社会事業者は，民間の寄付が激減したうえに，GHQ（連合国総司令部）の福祉改革による「公私分離」政策で公的助成が途絶したため，財政的に困窮する事態に追い込まれた。1947（昭和22）年から始められた「共同募金」も，民間社会事業の財源を満たすのに十分なものではなかった。生活保護法（1946〔昭和21〕年）や児童福祉法（1947〔昭和22〕年）の事業は，公的な保護施設・児童福祉施設が不十分な地域では，民間に事業委託が行われ，通常の運営費（措置委託費）が支払われたが，老朽施設を補修する経費（設備費等）は補填されなかった。何とかして，民間社会事業への財政的援助策を実現しようという日本側の意向がかなり早い段階からあったのである。しかし，日

本側の意向を実現するのに大きな障害があった。まず，1946（昭和21）年以来の憲法89条問題[38]があり，さらに1949（昭和24）年には，新たに公益法人への課税問題が起こったのである。これらの障害を克服する過程で，社会福祉法人制度が誕生するのだが，そこに至るまでには，GHQの意向や戦後の社会経済の状況などの要因が複雑に絡まっていたと考えられる。

（2）憲法第89条問題の回避―新生活保護法と社会福祉法人制度―

民生安定所（後の福祉事務所）を町村にも設置させるか否かでもめて，国会提出が遅れていた社会福祉事業法案は，児童福祉法の改正に先立って，1951（昭和26）年3月に公布された。

社会福祉事業法第5条[39]は，社会福祉事業経営の準則を掲げているが，これは，戦後福祉改革の公私分離原則を凝集させた規定である。この規定においては，第1に，国および地方公共団体はその責任を民間社会福祉事業者に転嫁し，これらの者に財政的援助を求めないこと（責任転嫁等の禁止），第2に，国および地方公共団体は民間社会福祉事業者の自主性を尊重し，不当な関与を行わないこと（民間社会福祉事業の自主性の尊重），第3に，民間社会福祉事業者は不当に国および地方公共団体の財政的，管理的援助を仰がないこと（民間社会福祉事業の独立性の維持）を求めていた。なお，以上の原則が国および地方公共団体の事業を民間の社会福祉事業者に委託することを妨げるものでないことをも，併せて確認していた。

しかし，上記の「公私分離」の原理からは，民間社会福祉事業への「措置委託」は導き出せても，民間社会福祉事業への公費助成の根拠を導き出すことはできない。民間社会福祉事業への公費助成の根拠は，前述したように，憲法第89条の「公の支配」に属さない慈善・博愛事業への公金支出禁止の「逆理論構成」（「公の支配」に属すれば公金支出が可能であるという理論）に求められたのである。

「公の支配に属するもの」が最初に誕生したのは，1949（昭和24）年12月に制定された私立学校法により創設された「学校法人」であった。社会福祉事業では，1950（昭和25）年5月に制定された新生活保護法に規定された「公の支

配」に属する「公益法人」が最初である。社会福祉事業法は，特別法人である学校法人と同様，「公の支配」に属する特別法人として「社会福祉法人」を創設した。生活保護法や児童福祉法は，社会福祉法人制度の創設と同時に，それぞれの法律に社会福祉法人を規定した。生活保護法は，前年に創設したばかりの「公の支配に属する公益法人」制度を放棄したのである。身体障害者福祉法は，社会福祉事業法の規定をそのまま取り込んだ。社会福祉事業法第56条[40]は，民間社会福祉事業を行う社会福祉法人に「公の支配」の下で助成を行うことを規定していた。しかし，その「助成」規定は，学校法人の場合と大きく異なっていた。援助方法としては補助金，貸付金，財産の贈与・貸与のすべてが書かれていたものの，助成が行われるのは，「社会福祉施設が災害によって破損し（中略）緊急にこれを復旧する必要がある場合」に限定されたのである。生活保護法や児童福祉法は社会福祉事業法に優先したので，社会福祉事業法の助成規定が適用されるのは，身体障害者福祉法が主要なものであったが，その対象は著しく限定されていたのである[41]。

憲法第89条の公的助成禁止の制約を回避して，民間社会福祉施設の設備費などに公的助成を行うために，私立学校法の例に倣い「公の支配」の下で公的助成を行う道が模索された結果，措置委託による運営費の助成とは別に新生活保護法，児童福祉法，社会福祉事業法に，業務・会計の報告，予算変更・役員解職の勧告という私立学校法と同様の「公の支配」の下，民間社会福祉施設にその施設整備のための一括補助金等を助成する旨の規定が設けられた。しかし，民間社会福祉施設の場合には，私立学校にはないSCAPIN 775に由来する制限的な条件（公的福祉がない場合の補完であるとか，災害復旧の場合に限定されるなどの条件）が加わっており，予算の裏づけも十分でなかったこともあってその実効は上がらなかったと考えられる。社会福祉法人が学校法人並みになるのは，占領期が終わった後の1953（昭和28）年に，社会福祉法人等に資金を融資する特殊法人である社会福祉事業振興会を設置するための社会福祉事業振興会法が制定された際，その附則で社会福祉事業法の「助成」規定が改正されてからのことである。

（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―

小山進次郎氏は，社会福祉事業法において社会福祉法人制度が創設された背景を，社会福祉事業の公共性を高め社会的信頼を得るために，民法の公益法人と別個に社会福祉法人という特別法人の制度を設けたと説明する（小山 p.73）。この社会福祉法人制度の創設を受け，1951（昭和26）年の生活保護法の改正において，厚生省は「社会福祉事業法によって社会福祉法人なる特別法人が創設された以上，社会福祉事業の経営のみを目的とする社会福祉法人を育成し，社会福祉事業の純粋性を助長せしめていきたいという意図もあって，民間保護施設の設置主体も社会福祉法人に限定」することを提案する（小山 p.468）。また，木村忠二郎氏は，社会福祉事業の純粋性を保ち公共性を高め社会的信頼をうるため，社会福祉法人という特別法人を設けたとする（木村 1951 p.22）。

これらの説明から明らかなように，社会福祉法人の創設についてストレートに「公の支配」に属する法人の創設とはいっていない。

また，社会福祉法人が創設されたからといって，なぜ，生活保護法による保護施設の設置主体を社会福祉法人に限定する必要があったのだろうか。1946（昭和21）年制定の「生活保護法」や1947（昭和22）年制定の「児童福祉法」は，保護施設や児童福祉施設の設置については公益法人に限らず，私人でも地方長官の認可を受ければ設置できるとしていたのであり，また，民間保護施設の設置主体が公益法人に限定されるようになったのは，1950（昭和25）年5月に全文改正された新「生活保護法」においてなのである[42]。民間保護施設の設置を公益法人に限定してからわずか1年後に，保護施設の設置主体を公益法人とは別の社会福祉法人に限定してまで，「社会福祉事業の公共性を高め社会的信頼を得」なければならなかった理由とは何であったのだろうか。

戦後の特殊事情で，失業者や引揚者が授産事業になだれ込んできたことにより，授産施設には社会事業としてふさわしくない種々の問題が発生した。したがって授産事業の在り方について是正を求められるのはやむを得なかったといえよう。しかし，それが社会事業全体にまで悪影響を及ぼし，従来から免税の扱いを受けて来た公益法人立社会事業の収益事業に対して新たに課税される事態を招いた。社会事業経営者にとっては，その経営上ゆゆしき事態の発生であ

った。[43]

1951（昭和26）年度の税制改正要望において，「社会福祉事業関係者から要望のつよかったもの」の中に，法人税については寄付金の損金算入，贈与税の撤廃とともに，「法人の収益事業にたいする免税」が上がったのは当然のことであった（木村 1951 p.122)。しかし，民法上の規制が緩いために，公益法人というだけでは「社会事業の美名にかくれて，それを不正に悪用する」ことを厳格に防止することはできなかった。[44] しかし，だからといって，収益事業を抜きにしては社会福祉事業の経営を行うことは困難であった。そこで「社会的信用を確保するための標識が賦与された団体」（木村 1951 p.125）が構想されたと考えられる。

1950（昭和25）年10月，社会保障制度審議会は「社会保障制度に関する勧告」の中で，「民間社会事業に対しても，その自主性を重んじ，特性を活かすとともに，特別法人制度の確立等によりその組織的発展を図り，公共性を高めることによって国及び地方公共団体が行う事業と一体となって活動し得るよう適当な措置をとる必要がある」と述べていた。これを受けて，1951（昭和26）年3月29日に制定された「社会福祉事業法」において，民法上の公益法人である財団法人，社団法人と区別される，特別法人としての社会福祉法人制度が創設されたのである。

このように，社会福祉法人制度は，授産事業が起こした不祥事のために社会福祉事業の社会的信用を失墜させ，経営上も新規課税という不利な情勢を招いたことに対して，社会福祉事業の社会的信用を守り，経営上も有利な条件を確保するために創設されたものであるといえるであろう。

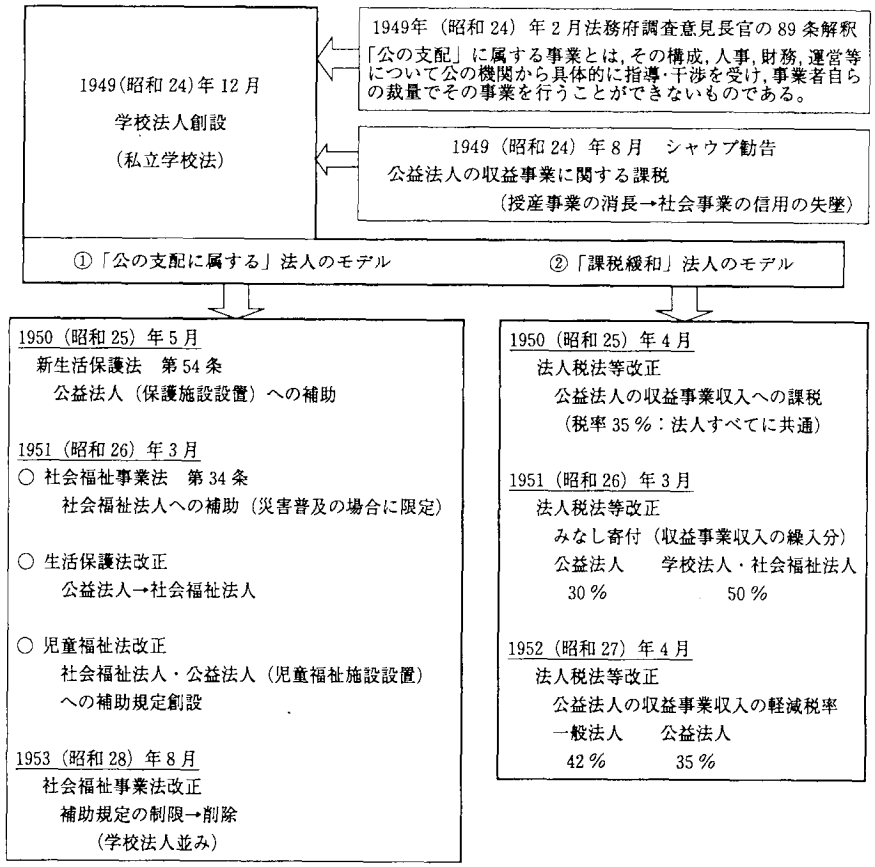
1951（昭和26）年の社会福祉事業法案に際しては，社会福祉法人は，公益法人が社会的信用を失墜させ，社会事業の健全性に疑念が持たれた点を改め，「社会福祉事業の公共性と純粋性を確立するため」（木村 1951 p.93）のものと説明された。授産事業は第一種社会福祉事業として地方公共団体か社会福祉法人かが行うものとされ，民間社会事業家から減免要望のあった社会福祉法人に対する課税については，登録税の全額免除と収益事業の損金算入（みなし寄付）の優遇（公益法人の30％に対し，社会福祉法人に対しては50％にまで拡大）

が認められた。同時に，生活保護法の保護施設の実施主体は「公益法人」から「社会福祉法人」に変更された。社会福祉法人制度が創設された1951（昭和26）年当時，社会福祉法人を創設する緊急性は，憲法89条問題よりも課税問題にあったと思われる。

社会福祉法人制度の概要は次の通りであった。

①社会福祉法人は，社会福祉事業を行うことを本来の目的とし，厚生大臣の認可を受けることとされ，社会福祉法人以外の者が「社会福祉法人」の名称を

図4－1　社会福祉法人制度成立の背景



用いることが禁止された。

②その収益を社会福祉事業の経営にあてるため，収益事業を行い得ることが法律上明確になったことに伴って，収益事業会計を社会福祉事業会計から区分し，特別会計として経理することとなった。会計処理は企業会計原則に則り，「毎会計年度終了後2月以内に事業報告書，財産目録，貸借対照表及び収支決算書を作り，常に，これを各事務所に備えて置かなければならない」ものとされた。

③3人以上の理事の設置，親族役員は2分の1以下に制限，監事の設置，評議員会の設置が規定された。

④社会福祉法人が，一般の公益法人より公共性が高く，社会的信用を博することができる組織として創設された結果，法人税の課税対象となる収益事業収益の範囲は，公益法人が当該収益の7割であるのに対して，社会福祉法人は5割に抑えられた。また，生活保護法，児童福祉法とは別に，社会福祉事業法においても，災害により復旧を必要とする時には公的助成の道が設けられた。

その後，1952（昭和27）年4月には，社会福祉法人を含む公益法人に一般法人よりも低い法人税率（一般法人42％に対して公益法人35％）を用いるという「軽減税率」が適用された。さらに，1953（昭和28）年8月には，社会福祉事業法の改正により，社会福祉法人の公費助成の規定が学校法人並みとなり，公費助成の制限が大きく緩和された。

PHWの福祉課長として1946（昭和21）年4月以来戦後福祉改革に携わってきたネフは，1950（昭和25）年5月20日，「新生活保護法」が公布された直後に離日した。翌1951（昭和26）年4月5日，朝鮮戦争への対応をめぐってトルーマン大統領と対立したマッカーサーが司令官を解任された。同年5月22日，占領開始後一貫してPHW局長を務めていたサムスもマッカーサーの後を追うように離日した。その直後の6月30日，PHWは廃止され，その事務は新設された医務局に移管された。翌1952（昭和27）年4月28日，サンフランシスコ講和条約が発効し，GHQは廃止され，ここに6年半にわたった日本占領は終了したのである。

占領期間に実施された戦後福祉改革は，歴史的に見れば一時的なものであったにもかかわらず，その後の日本の社会福祉政策に大きな影響をもたらした。戦後福祉改革の時期に誕生した社会福祉法人は，措置制度下の「日本的公私関係」の中で次第に増加し，入所型民間社会福祉施設の大部分を経営するようになった。

5　公私社会事業の動向と民間社会福祉施設の社会福祉法人への集中化

（1）第一種・第二種社会福祉事業にわたる許可事業の拡大

社会福祉事業法では，社会福祉事業の内容を限定列挙するとともに，それを第一種と第二種に区分している。

第一種社会福祉事業とは，生活保護法の保護施設のうち養老施設，救護施設，更正施設などの収容施設，児童福祉法の児童福祉施設のうち乳児院，母子寮，養護施設，教護院などの収容施設，身体障害者福祉法の身体障害者更正援護施設のうち肢体不自由者更正施設，失明者更正施設，身体障害者収容授産施設などの収容施設というカテゴリーと，生活保護法または社会福祉事業法による授産施設，公益質屋法による公益質屋など不当な搾取が行われやすい事業が含まれた。戦前に社会事業法を制定する際，民間社会事業には許可主義を採用することが検討されていた「収容施設」に，戦後になってその問題が顕在化した授産施設などの一部の「経済保護事業」が加えられたと考えられる。

第一種社会福祉事業については，生活保護法や公益質屋法が民間の保護施設や公益質屋の経営は社会福祉法人だけに限ると規定していたが，さらに社会福祉事業法でも，国，地方公共団体，社会福祉法人が経営することを原則とすることがうたわれた。

第二種社会福祉事業とは，第一種社会福祉事業以外の様々なものを含んでいた。社会事業法制定の際には，届出主義の採用が検討されていたものである。しかし，この分野についても，生活保護法は民間事業の経営については社会福祉法人に限定したし，児童福祉法も民間の児童福祉施設の経営は社会福祉法人，公益法人，私人にかかわらず，都道府県の許可を得ることを要求していた。

表4－1　社会福祉事業の区分

	第一種社会福祉事業（収容施設）	第一種社会福祉事業（非収容）	第二種社会福祉事業（許認可）	第二種社会福祉事業（市町村・社会福祉法人）	第二種社会福祉事業（私人等；届出）
生活保護法	養老施設，救護施設，更正施設，無料低額収容生活扶助施設（宿所提供施設）[40Ⅰ，40Ⅱ，41Ⅱ]	授産施設［40Ⅰ，40Ⅱ，41Ⅱ］	医療保護施設，宿所提供施設［40Ⅰ，40Ⅱ，41Ⅱ］		
児童福祉法	乳児院，母子寮，養護施設，精神薄弱児施設，盲聾唖児施設，虚弱児施設，肢体不自由児施設，教護院［35Ⅰ，35Ⅱ］		助産施設，保育所，児童厚生施設［35Ⅰ，35Ⅱ］		
身体障害者福祉法	肢体不自由者更正施設，失明者更正施設，身体障害者収容授産施設［27Ⅰ，27Ⅱ，27Ⅲ，社福57Ⅰ，社福57Ⅱ］			補装具制作施設，点字図書館，点字出版施設［27Ⅰ，27Ⅱ，27Ⅲ，社福57Ⅰ］	補装具制作施設，点字図書館，点字出版施設［社福57Ⅱ］
公益質屋法		公益質屋			
社会福祉事業法	無料低額収容生活扶助施設	授産施設（生活保護法による授産施設以外），無利・低利資金融通事業		居宅保護事業（生活保護法によるものを除く），児童相談，身体障害者更正相談，無料・低額簡易住宅貸付，無料・低額宿泊所利用，簡易食堂，公益市場，公共浴場，無料・低額診療，社会福祉事業連絡・助成	居宅保護事業（生活保護法によるものを除く），児童相談，身体障害者更正相談，無料・低額簡易住宅貸付，無料・低額宿泊所利用，簡易食堂，公益市場，公共浴場，無料・低額診療，社会福祉事業連絡・助成
老人福祉法	養護老人ホーム，特別養護老人ホーム，軽費老人ホーム			老人デイサービス事業，老人介護支援センター	老人デイサービス事業，老人介護支援センター
精神薄弱者福祉法	精神薄弱者更正施設，精神薄弱者授産施設，精神薄弱者福祉ホーム，精神薄弱者通勤寮				

注：精神障害者福祉法は現在，知的障害者福祉法に法律の名称が変更されている。
また，施設の名称中，「精神薄弱者」は「知的障害者」に変更されている。

231

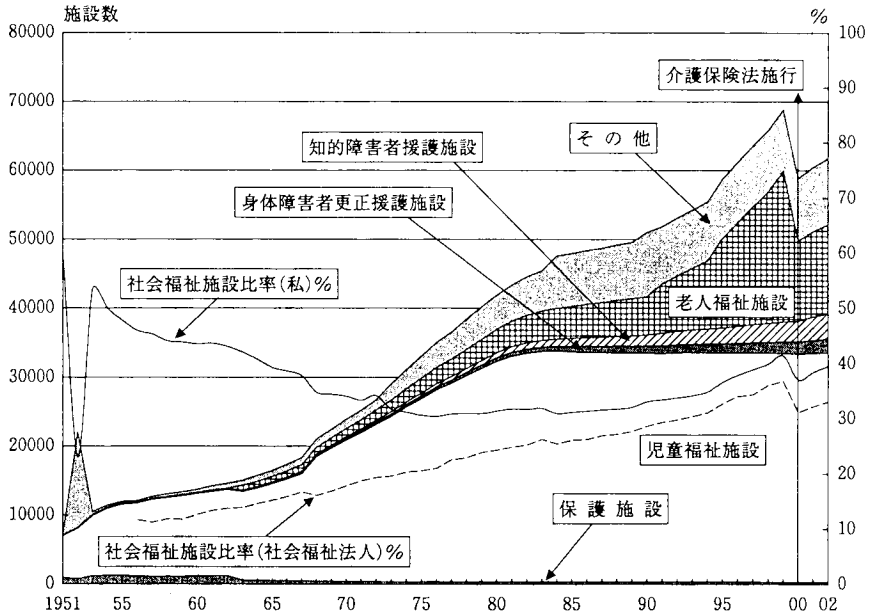
158

戦後の社会福祉事業の経営については，施設型の社会福祉事業のみならず，非施設系の社会福祉事業についても制度的に許可・認可にかかわる事業が著しく拡大したことがわかる（表4－1参照）。このような傾向は，1960（昭和35）年に制定された精神薄弱者福祉法（現「知的障害者福祉法」）や1963（昭和38）年に制定された老人福祉法においても踏襲された。

（2）社会福祉施設の動向―措置委託と社会福祉法人の拡大―

社会福祉事業法が制定された1951（昭和26）年当時，社会福祉施設の総数は7000余りで，保護施設が959（13.6％），身体障害者更正援護施設が76（1.1％），児童福祉施設が6035（85.3％）と，児童福祉施設が突出しており，

図4－2　社会福祉施設数の推移とその公私比率の推移



出典：1951-1955厚生省『社会福祉行政業務報告』
1956-2002厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』
注：2000（平成12）年の介護保険の実施により，「老人日帰り介護」「老人短期入所」が外れた。

なかでも保育所は4485と社会福祉施設全体の63.4％という圧倒的割合を占めていた。しかし，1989（平成元）年のゴールドプラン策定後，1990年代に入ると老人福祉施設の増加が著しいのがわかる。なお，介護保険が実施された2000（平成12）年以降，社会福祉施設調査では，老人福祉施設の範囲から「老人日帰り介護施設」，「老人短期入所施設」が除外されている。

民間社会福祉施設の割合は，当初の60％から1970年代前半まで徐々に低下し，その後緩やかに増加し，1999（平成11）年の41.4％を経て，2002（平成14）年現在は39.5％となっている。社会福祉法人が設置する社会福祉施設は，1950年代半ばには全体の10％強に過ぎなかったが，その後一貫して増加し，1999（平成11）年の36.74％を経て，2002（平成14）年現在は社会福祉施設全体の32.9％と民間社会福祉施設の太宗を占めるに至っている（図4－2参照）。

次に，社会福祉施設[45]の公私別割合[46]と社会福祉法人数の推移を見てみよう。

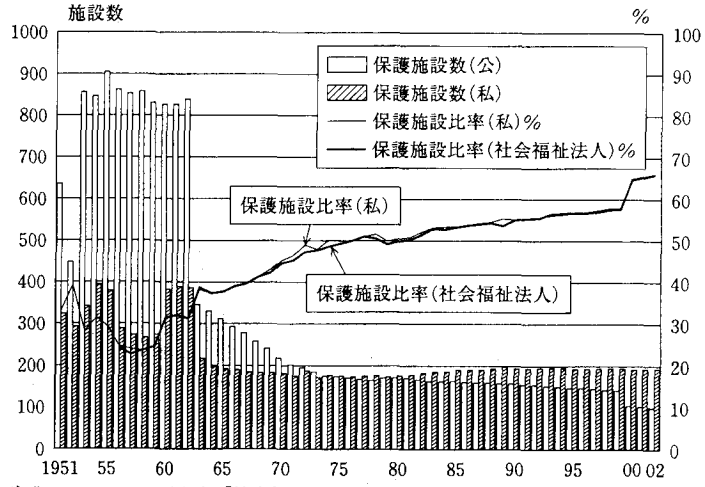
図4－3の保護施設では，1951（昭和26）年以降，民間保護施設は社会福祉法人しか設置できなくなった。しかも1960（昭和35）年以降は，社会福祉法人が設置する保護施設の比率が高まり，2002（平成14）年現在は，66.1％となっている。

図4－4の児童福祉施設では，1951（昭和26）年に65％を占めていた民間児童福祉施設の比率が急速に低下し，1970年代後半以降は30％強の水準で推移している。一方で，社会福祉法人の設置する児童福祉施設の比率が高まり，2002（平成14）年現在は，30％弱と民間児童福祉施設の太宗を占めているが，これは児童福祉施設の70％～80％を占めてきた保育所の動向を反映している。

図4－5の身体障害者更正援護施設では，戦後50％を占めていた民間施設の比率が一旦低下した後急速に増加し，2002（平成14）年現在は61.6％になっている。しかも，そのほとんどは社会福祉法人の設置する施設である。

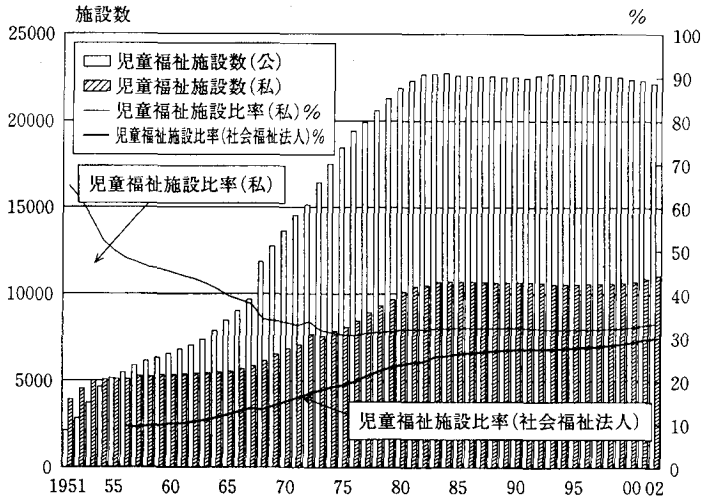
図4－6の知的障害者福祉施設および図4－7の老人福祉施設では，当初から社会福祉法人が設立する民間施設に対する公的補助が行われてきたため，民間施設はほぼすべてが社会福祉法人立である。さらに民間施設の比率も高くなる傾向にあり，2002（平成14）年現在，知的障害者福祉施設では全体の81.2％，

図4－3　保護施設数の公私別推移



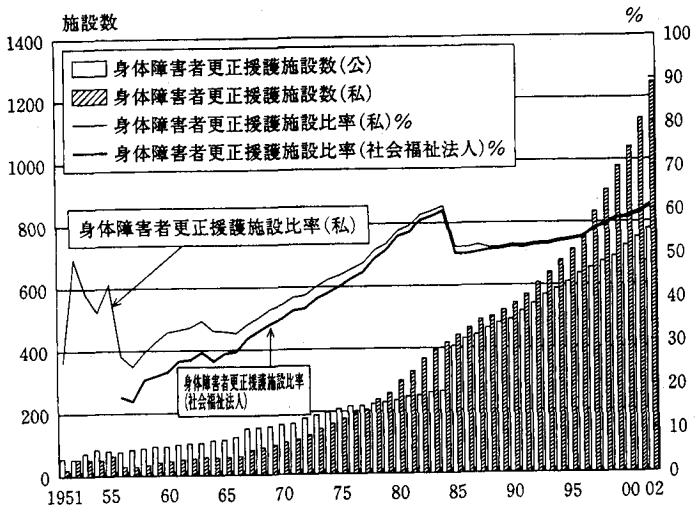
出典：1951-1955厚生省『社会福祉行政業務報告』
1956-2002厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』
注：1963（昭和38）年以降は，養護老人ホームが老人福祉法の老人福祉施設に移行した。

図4－4　児童福祉施設数の公私別推移



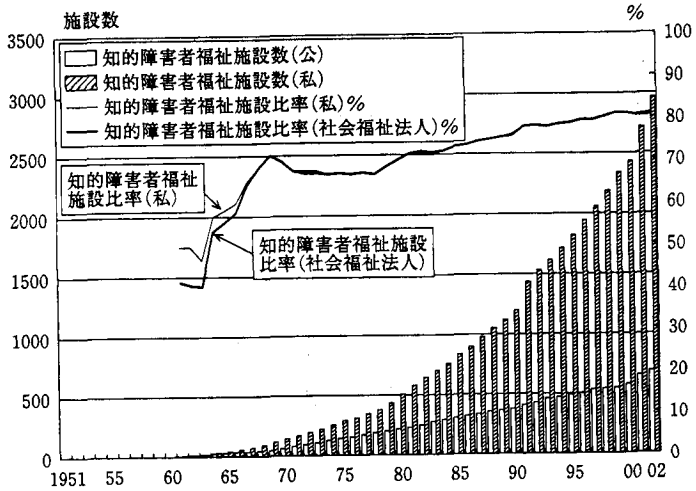
出典：1951-1955厚生省『社会福祉行政業務報告』
1956-2002厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』

図4－5　身体障害者更正援護施設の公私別推移



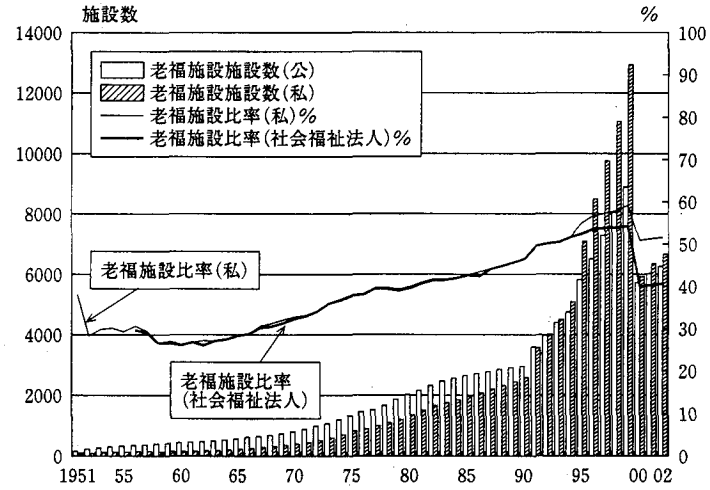
出典：1951-1955 厚生省『社会福祉行政業務報告』
1956-2002 厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』
注：1985（昭和 60）年以降，身体障害者福祉センターが加わった。

図4－6　知的障害者福祉施設の公私別推移



出典：1961-2002 厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』

図4－7　老人福祉施設数の公私別推移



出典：1951-1955 厚生省『社会福祉行政業務報告』
1956-2002 厚生（労働）省『社会福祉施設等調査報告』
注：1951（昭和 26）年～1962（昭和 37）年は，生活保護法の養護老人ホームの数字である。
2000（平成 12）年から介護保険の実施により，「老人日帰り介護」「老人短期入所」が外れた。

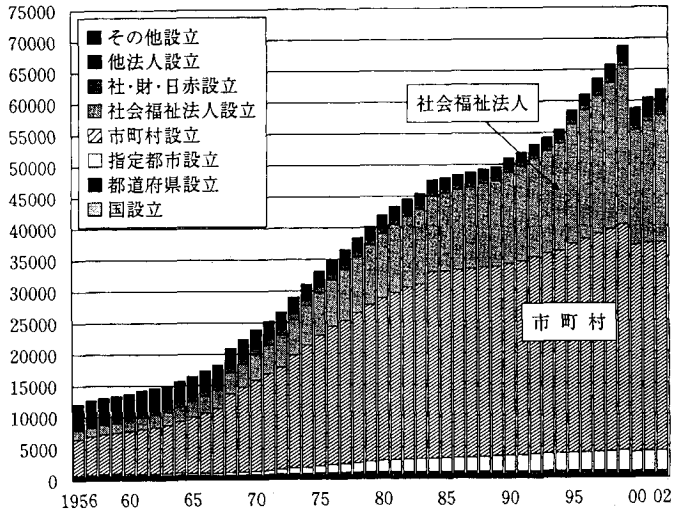
老人福祉施設では，1999（平成 11）年の 59.2％を経て，2002（平成 14）年現在全体の 51.6％が民間施設となっている。

民間社会福祉施設の中で社会福祉法人立の施設がすべての社会福祉施設で増加し，民間施設の比率も児童福祉施設をやや例外として，相当高い水準にあることがわかる。

社会福祉施設全体の設置主体別の動向を見ると，1970 年代前半までは公的な社会福祉施設の比率が高まるが，1970 年代後半以降は私的な社会福祉施設の比率が高まるようになった。特に，1990 年代に入るとその傾向は一層顕著になる（図4－2参照）。

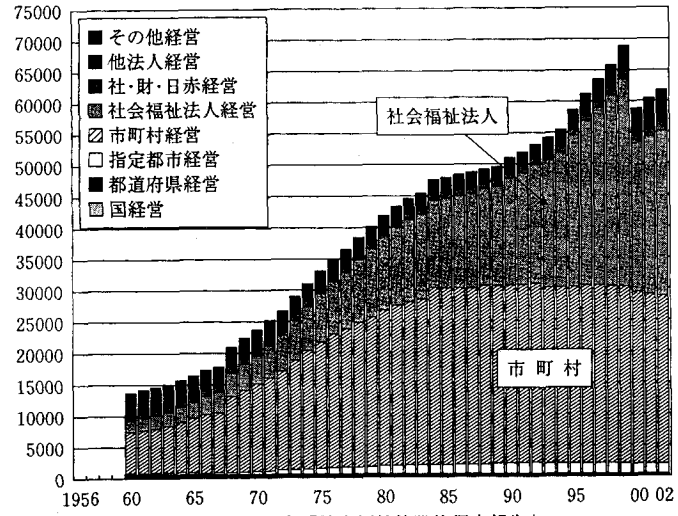
社会福祉施設の経営主体を見ると，1970 年代前半までは設置主体別の場合と同様に，公的な社会福祉施設の比率が高まっている。しかし，その割合は設置主体の率よりも公営の社会福祉施設は低くなっている。

図4－8　設置主体別社会福祉施設数



出典：1956-2002厚生（労働）省「社会福祉施設等調査報告」

図4－9　経営別社会福祉施設数



出典：1960-2002厚生（労働）省「社会福祉施設等調査報告」

その理由は，いわゆる「公設民営」化が進んだことである。「公設民営」の形態としては，地方公共団体の職員定数管理が厳しくなってから，社会福祉施設職員を定数の中で確保することが難しくなり，定数管理の枠を逃れるため，地方公共団体が出資をして社会福祉法人を設立し，施設を整備するとともに職員をも派遣するいわゆる「社会福祉事業団[47)]」である。今ひとつは，地方公共団体が社会福祉施設を整備して，その経営を既存の社会福祉法人に委ねる「公設民営」という形態である。

社会福祉法人への公的助成などが充実するにつれて，私人や公益法人などの民間社会福祉事業の中でも社会福祉法人に移行するものが増えていった（**図4－8**，**図4－9**参照）。

こうして，民間社会福祉施設においては，社会福祉法人による独占化傾向が展開されていくのである。

1）　同勧告の第4編「社会福祉」に「…民間事業者に対しても，その自主性を重んじ，特性を生かすと共に，特別法人制度の確立等により，その組織的発展を図り，公共性を高めることによって，国及び地方公共団体が行う事業と一体となって活動しうるよう，適当な措置を執る必要がある」という文言が盛られた。

2）　社会福祉法人制度が成立した背景には，戦後，「公の支配に属しない」民間社会福祉事業への公的援助の禁止を定めた日本国憲法第89条の規定を回避し，「公の支配」の要件を確保して，戦前のように民間社会福祉事業に公的援助を再開するという目的があったという議論がある。

また，確かに，社会福祉事業法案の国会審議の際（1951〔昭和26〕年3月13日衆議院厚生委員会），当時の木村社会局長は，「社会保障制度審議会の勧告に従いまして，社会福祉事業の純粋性を保ちましてその公共性を高め，社会的信頼を得まするために，特別な法人を設けまして（中略）」「災害におきまする緊急復旧に限りまして，公の支配に属する社会福祉法人に対する助成の道を新たに設けた」と答弁している。

しかし，歴史的事実を追っていくと，1951（昭和26）年3月に公布された社会福祉事業法によって社会福祉法人制度が創設される以前に，すでに，民間社会福祉施設に対する公的助成の制度は創設されているのである。すなわち，1950（昭和25）年5月に公布された新生活保護法は，その第41条第1項で「都道府県及び市町村の外，保護施設は，民法第34条の規定により設立した法人（以下「公益法人」という。）でなければ設置することができない」としたうえで，第74条において，都道府県は公益法人が設置した保護施設の修理，改造，拡張，整備の費用の4分の3以内を補助することができ

ると規定したのである。なお，1951（昭和26）年5月に公布された生活保護法改正法では，第41条第1項が改正され，都道府県及び市町村の外，保護施設は社会福祉法人以外は設置できないこととされたため，同法第74条は，社会福祉法人が設置する保護施設に対する助成の規定となった。すなわち，憲法第89条の「公の支配」の要件を満たすためには，公益法人（民法法人）で十分であり，必ずしも最初から社会福祉法人であることを求められていたわけではなかったのである。

また，社会福祉事業法の制定と相前後して，1951（昭和26）年6月に公布された児童福祉法改正法では，従来公立の児童福祉施設にしか認められなかった児童福祉施設の設備費への補助を，社会福祉法人または民法法人の設置する児童福祉施設の修理，改造，拡張，整備の費用にも適用し，その4分の3以内を補助することができるとした。社会福祉事業法と異なり，児童福祉法では，新生活保護法の制定時の規定と同様に，社会福祉法人に限らず，社会福祉事業法が認めていない民法法人にも公的助成のみちを開いている。

さらに，社会福祉事業法による公的助成は，当初は生活保護法や児童福祉法と比較した場合，著しく制限的であった。すなわち，生活保護法や児童福祉法の場合は，他に公的な保護施設や児童福祉施設がないかあっても不十分な時と補完的ではあるが，保護施設や児童福祉施設の新設を除き広く修理，改造，拡張，整備が対象とされたのに対し，社会福祉事業法の場合は，社会福祉法人の経営する社会福祉事業施設が災害によって破損し，緊急に復旧する必要のある場合に限って行われることとされていた。

これらを考えると，社会福祉法人制度の成立が，憲法第89条の規定を回避して民間社会福祉事業に公的援助を行うために創設されたという説明には，無理があると考えられる。

3）「生活保護法」は，保護施設を設置する民間社会福祉事業者の資格を，「公益法人」から「社会福祉法人」に改めた。「児童福祉法」は，児童福祉施設の設立主体としては社会福祉法人，公益法人，私人の間に差違を設けなかったものの，社会福祉法人または公益法人が設置した児童福祉施設に対しては，公的な助成を行う制度を創設した。「身体障害者福祉法」は，1949（昭和24）年の制定時には，国，都道府県の設置する身体障害者更正援護施設を中心としていたが，社会福祉事業法の成立とともに，社会福祉法人，公益法人，私人も，社会福祉事業法の規定によって身体障害者更正援護施設を設置できることとなった。

4）1948（昭和23）年度の授産場数は，公立537，私立726。生活保護法によるもの512，社会事業法によるもの458，その他法によらないもの293であった（黒木 p. 254）。

5）「採算のためには低賃金化し，収益にためには労働の搾取も激化しよう。製品の横流しも行われ，二重帳簿の使用も平気となる」（牧野 p. 12）。

6）「無料か廉価で工場とか設備とかが使用できる（中略）。資材獲得も容易である。更に（中略）課税の逃避乃至瞞着にあり，低利資金の使用にある。もっと都合のよいことは労働攻勢の危惧のないことや，労働基準法の監督を免れることである」（牧野 p. 12）。

7）1950（昭和25）年4月10日，社会局長通知「授産事業の刷新について」。

8）1948（昭和23）年7月，社会局長通知「授産施設の設置・運営について」による。

9）1949（昭和24）年8月17日，「授産施設の整理について」。

10）1950（昭和25）年4月25日　社会局長通知「授産施設の刷新について」。この結果，授産施設は著しく減少し，不良施設の整理が進んだが，この厳格さは優良施設においてさえも運営上種々の支障をきたし，これを完全に貫くことは困難となったとされる。

11）社会事業法第10条に「道府県，市町村その他の公共団体は，その社会事業の用に供する土地又は建物に対して租税その他の公課を課することを得ず」と規定された。

12）シャウプは，翌1950（昭和25）年に縮小したメンバーをもって再来し，第二次の報告を行った。

13）記述の内容からは，生活保護法による保護授産事業も含まれているようである。シャウプ勧告の当該部分の記述は，以下の通りである。

「Likewise, the Social Workshop Law of 1938 authorizes the creation of exempt corporations to assist the unemployed and handicapped by providing technical training. In addition, if one-half of the persons employed come from relief rolls, a subsidy is made available by the prefecture. In 1948-1949, 80 percent of the subsidy was paid by the National Government.」（社会事業法は失業者や障害者の授産のための非課税法人の設立を認め，さらに，被保護者が半分以上いれば，都道府県から補助が支給される。1948年から1949年には，その補助金の8割が国庫負担であった）。

14）昭和財政史第8巻 p. 63。なお，原文は，以下の通りである。

「But spot checks indicate that these exempt organizations are making profits which are spent in further expantion of their activities or in entertainment.」

15）守永 pp. 124-125。なお，原文は，以下の通りである。

「both of which may have little or no value for the advancement of the purposes that justified the exemptions. This income that is derived by an exempt corporation from profot-making activties should clearly be subject to the corporation income tax rates.」

16）憲法議会において，次のような質疑応答が行われている。

「衆議院議員　山崎岩男　『学問の自由』ということを茲に設けておきまして，そうして草案の第85（現89）条の中には公の支配に属しない教育等の事業と云うものに対しましては，公金その他のものを使ってはならぬとある訳でありますが，そうしますると，私立学校に対しましても補助金が出ないと云うことになりますが，如何なものでしょうか。

国務大臣　金森徳治郎　（中略）85（現89）条の方面に行きまして，公金その他の公の財産を慈善，教育若しくは博愛の事業に対して支出し，又は利用に供してはならぬという言葉がありまして，一見恰も私立学校には補助金が出ないように見えるかも知れませぬが，それは上の方に『公の支配に属しない』と但し書きがついて居ります。そ

れが公の支配に属すれば補助金は出しても宜しい，公の支配に属すると云う言葉はどう云うことかと申しますと，やり放しのやり方の儘に学校が置かれて居れば，それは補助金を出してはならない。併し国家の定むる法令を基礎として国家がそれを十分謂わば監督とか管理すると云うような方法を執って居るならば補助金を出して宜しい，斯う云うのでありまして，現在の私立学校の大部分に付きましては，法令によって国家が管理しているものと考えて居ります」。

「貴族院議員　佐々木惣一　『公の支配に属しない慈善，教育』これも公の支配に属しないと云うことは分かりました。特殊の監督に属しないと云うことになるようでありますが，それがちょっと分かりにくいのですが，そうすると或私立大学なら私立大学に国家が補助してやる，そして何も代償と云う訳ではないけれども，補助すると同時に特殊の監督に入れてしまえればそれで宜しいのですか。特殊の監督にあると云う状態が前になければならぬのですか。

国務大臣　金森徳治郎　特殊の監督と云うのは，他のものと比べて特殊の監督と云うことであって，私立大学相互の間に特殊の関係があると云うことを言って居る訳ではありませぬ。今日国家は私立大学に対して一般公法人に対するよりも特殊なる監督をして居りまして，それがここに云う公の支配と言う言葉の内容に当たる程度の監督になって居ると考えて居ります。そう云う監督の関係にあれば支出をしても宜しい。それが予めそう云う関係にあるか，補助を受けたときにその関係にあるかと云うことは，別に区別する所ではございませぬ」（清水 p. 667，pp. 670-671）。

17）民間の社会福祉施設に対する公的補助についても，1947（昭和 22）年 4 月頃，GHQ の方針によって，社会事業法に基づいて民間社会福祉事業に補助金を支出することはいけないという結論に達したと，当時の葛西社会局長が国会（昭和 22 年 9 月 27 日参議院厚生委員会社会事業振興に関する小委員会）で説明を行っている。

18）第二十条　信教の自由は，何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も，国から特権を受け，又は政治上の権力を行使してはならない。

2　何人も，宗教上の行為，祝典，儀式又は行事に参加することを強制されない。

3　国及びその機関は，宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。

19）「公の支配」の意味については，「憲法第 19 条，20 条，23 条の諸規定のほか，教育の権利義務を定めた憲法第 26 条との関連，私立学校の地位・役割，公的助成の目的・効果等を総合勘案して決すべきものと解される」から，「公の支配」に属する事業とは「国又は公共団体が人事，組織，予算等について根本的に支配していることまでをも必要とする趣旨ではなく，それよりも軽度の法的規制を受けていることをもって足り，私立学校について言えば，教育基本法，学校教育法，私学法等の教育関係法規」による法的規制を受けているので，私学助成は憲法第 89 条に違反しないと判断している（野中等 p. 289）。

20）教育事業が「公の支配」に服する程度は，「国又は地方公共団体等の公の権力が当該教育事業の運営，存立に影響を及ぼすことにより，右事業が公の利益に沿わない場合にはこれを是正しうる途が確保され，公の財産が濫用されることを防止しうることをもって足りるもの」であって，「必ずしも，当該事業の人事，予算等に公権力が直接的に関与することを要するものではない」と判示している（野中等 pp. 289-290）。

21）1949（昭和 24）年に刊行された民政局編の「日本政治の再編成」で，日本国憲法が GHQ 民政局によって書かれたことが記述されていた。1951（昭和 26）年の国家学会雑誌にその一部が翻訳され，掲載された。

22）1945（昭和 20）年 10 月 4 日「政治的，公民的及び宗教的自由に対する制限除去に関する指令」（SCAPIN 93）。

23）これは，公立学校施設を宗教団体等の使用に供することの可否に関する連絡調整事務局の照会に対する回答であった（安嶋 p. 84）。なお，『証言　戦後の文教政策』によると，法務府意見調査局は，GHQ の LS（法制局）と議論を詰めたうえで，長官名で見解をまとめたという。

占領期には日本国憲法成立の過程においてマッカーサー憲法草案などの形で GHQ の関与があったことは一切公表されていなかったから，GHQ が憲法の条文について表だって説明することはなかったのである。

24）1949（昭和 24）年に，「私立学校法」が制定され，私立学校への公的助成が行われるようになった。

翌 1950（昭和 25）年には，生活保護法が全面的に改正され，保護施設を経営する民法法人に公的助成が行われるようになった。これは，その後に出版されたものである。

25）モンタナ州憲法第 35 条は，慈善教育および博愛のみならず産業上の目的のためにも州の絶対的支配の下にない個人や団体に公金を支出することを禁止すると紹介している（法学協会編下巻 p. 70）。

26）1938 年改正前のニューヨーク州憲法第 8 条第 14 節は，次のように定める。

「本憲法は立法機関に対して，盲人，聾唖者，少年犯罪者のための教育と維持に適当であると考えられる法律を設けることを妨げるものではない。また，本憲法は都，市，町，村に対して公的，または私的いずれかの支配にあるかを問わず，孤児院，保護を必要とする児童（dependent children）のための施設，および矯正施設の在住者の保護，援助，維持及び普通教育（secular education）のための規定を設けることを妨げるものではない。

全部，または一部私的な支配を受けている博愛的，慈善的，矯正的，慈善的施設に対する保護，援助，維持のための，都，市，町，村による支払は是認される。しかし，立法機関に対する支払を義務づけるものではない。

このような支払は，州の慈善委員会（the state board of charities）の制定した規則に従って収容され，保護されていない施設の在住者に対してなされてはならない」（熊本 pp. 225-226）。

1938 年の改正で，第 17 条社会保障（Social welfare の訳）の第 1 節「[公救助及び保護] 第 1 節　貧困者の補助，保護及び援助は，公共の関心事であり，且つ州により及び

その区画により，立法部が随時定めることにできる方法及び手段によって，行わねばならない（新条文。1938年の憲法議会により採択。1938年11月8日の人民投票により承認）」が新設されたほか，州財政に関して「負債及び租税に関する制限に限って，この憲法に含まれる如何なる規定も，立法部が直接若しくは州の区画を通して窮民を援助，保護及び支持することを定めることを妨げるものではない。失業，疾病，及び老齢の危険に対して保険その他の方法によって保護すること，盲者，聾者，唖者，身体障害者，及び未成年犯罪者に対して正当と認められる教育及び支持を行うこと，直接に若しくは学校区を含む州の区画を通して児童に対して厚生上の業務を行うこと並びに遺棄され且つ扶養を要する児童及び貧窮の患者に対して政府機関及び州社会福祉委員会若しくは検査の権限を有するその他の州行政機関により公認せられた機関を通して，直接又は州の区画を経由する頭割りの支給金による援助，保護及び支持を行うことについても同様とする」と規定され，州またはその他の行政機関が公認した機関に頭割りの支給金を交付して社会福祉事業を行うことが認められることが明定された。しかし，公金の濫費を防止するための検査権限は「州社会福祉委員会は，州，郡自治団体の何れの設立するものであるを問わず，又，法人又は非法人のものであるを問わず，すべての公私の施設で公の資金の収納により且つ博愛，慈善，矯正又は感化の性質を有するものを，臨検し及び検査し又はその職員をして臨検し及び検査せしめる」と厳格に留保されていた。

27) 「国又は地方公共団体は，教育の振興上必要があると認める場合には，私立学校教育助成のため，文部省令又は当該地方公共団体の条例で定める手続きに従って，援助を申請した学校法人に対し，補助金を支出し，又は通常の条件よりも学校法人に有利な条件で，貸付金をし，その他の財産を譲渡し，若しくは貸し付けることができる。但し，国有財産法（昭和23年法律第73号）及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第8条第1項の規定の適用を妨げない。

国又は地方公共団体は，前項又は第51条第3項の規定により学校法人に助成をするについては，当該学校法人の備えている条件について，その助成の目的を有効に達し得るかどうかを審査しなければならない。

所轄庁は，第1項又は第51条第3項の規定により助成を受ける学校法人に対して，次の各号に掲げる権限を有する。一　助成に関し必要があると認める場合において，当該学校法人からその業務又は会計の状況に関し報告を徴すること。二　当該学校法人の予算が助成の目的に照らし不適当であると認める場合において，その予算について必要な変更をすべき旨を勧告すること。三　当該学校法人の役員が法令の規定，法令に規定に基づく所轄徴の処分又は寄付行為に違反した場合においては，当該役員の解職をすべき旨を勧告すること。

国又は地方公共団体は，第1項又は第51条第3項の規定により学校法人に対して助成した場合において，当該学校法人の設置する私立学校が助成決定の際備えていた条件を欠き，助成の継続を不適当とするに至った旨の所轄庁の認定があったとき，及び当該学校法人が前項の規定による所轄庁の措置に従わなかったときは，その後の助成をやめ

るものとする…」（安嶋 pp. 87-88）。

28) 「国又は地方公共団体は，第1項又は第52条第3項の規定により学校法人に対して行う助成が特定の政党を支持し，若しくはこれに反対するための政治教育その他の政治活動又は特定の宗教のための宗教教育その他の宗教的活動のために公金その他の公の財産を提供することとならないよう留意なければならない」という規定である（安嶋 p. 89）。

29) 当初，公的援助が必要な私立学校とそうでない私立学校を区別して，援助を必要とする私立学校にのみ公の支配を及ぼすという方向が検討された。援助を必要とする私立学校を指定し，その「公の支配」の内容としては，「所轄庁」が「法人の役員及び校長の選任，学則，経費又は維持の方法，校地校舎その他の施設等について認可し，指定された学校又はその法人の役員が法令違反等の場合において解職を命ずることができるようにすること，又所轄庁は指定された学校又はその法人が法令又は命令に違反した場合等にはその指定を取り消すことができること」というものであった。

しかし，このような学校の区分を設けることは学校の体系をみだすとして，新たに「公の支配に属する」という補助貸付等の助成の条件を満たす程度の監督に服することとすれば足りるとの方向から検討することとなった。これは，憲法第89条の立法趣旨を公金等の濫用の防止にありと理解する立場であったとされる。具体的な「公の支配」の内容としては，学校教育法等に規定する監督事項の外に，少なくとも，助成を受ける学校法人に対してのみ，所管庁に，学則の認可，予算の変更，決算の承認，法令等に違反した場合の法人役員及び校長の解職などの権限が与えられることであった。

私立学校法案は，こうして方針でまとめられたのであるが，その後，私立学校関係者から強い反対が起こり，監督規定の緩和を求める要望が出された。GHQの民政局（GS）も，この要望の線での修正勧告を行った。その結果，助成にあたっての条件として，①助成を受けた学校法人から業務，会計の状況に関して報告を徴すること，②予算について必要な変更を勧告すること，③役員の解職を勧告することができることが規定されることとなった。

助成を受ける私立学校への規制内容が緩和されることとなったため，「公の支配」の説明として，学校教育法等の一般的規制がより強調されることとなったものと思われる（福田・安嶋 pp. 30-36）。

30) 私立学校法第59条は，次のような条文であった。

「（助成）

第59条　国又は地方公共団体は，教育の振興上必要があると認める場合には，私立学校教育の助成のため，文部省令又は当該地方公共団体の条例で定める手続に従って援助を申請した学校法人に対し，補助金を支出し，又は通常の条件よりも学校法人に有利な条件で，貸付金をし，その他の財産を譲渡し，若しくは貸し付けることができる。ただし，国有財産法（昭和23年法律第73号）並びに地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条及び第237条から第238条の5までの規定の適用を妨げない。

2　国又は地方公共団体は，前項又は第51条第3項の規定により学校法人を助成するについては，当該学校法人の設置する私立学校の備えている条件について，その助成の目的を有効に達し得るかどうかを審査しなければならない。

3　（略）

4　所轄庁は，第1項若しくは前項又は第51条第3項の規定により助成を受ける学校法人に対して，次の各号に掲げる権限を有する。

一　助成に関し必要があると認める場合において，当該学校法人からその業務又は会計の状況に関し報告を徴すること。

二　当該学校法人の予算が助成の目的に照らし不適当であると認める場合において，その予算について必要な変更をすべき旨を勧告すること。

三　当該学校法人の役員が法令の規定，法令の規定に基づく所轄庁の処分又は寄付行為に違反した場合において，当該役員の解職をすべき旨を勧告すること。

5　国（略）又は地方公共団体は，第1項若しくは第3項又は第51条第3項の規定により学校法人に対して助成をした場合において，当該学校法人の設置する私立学校が助成決定の際備えてた条件を欠き，助成の継続を不適当とするに至った旨の所轄庁の認定があったとき，及び当該学校法人が前項又は第10項の規定による所轄庁の措置に従わなかったときは，その後の助成をやめるものとする。

6～11　（略）」。

31）「今般の児童福祉法の施行に伴い，児童福祉施設の設備及び運営に関する最低基準が，新たに法制化されることになった。従来，我が国の児童福祉施設の設備及び運営は，その一部を除いて先進諸国に比較し，誠に貧弱であったことは否めない。これらの不良施設が，現に制定されようとしている児童福祉施設最低基準令の施行に伴ひ，一掃されようとしていることは，甚だ喜ぶべきことといわなければならない。しかしながら，児童福祉施設中，私立の児童福祉施設であって，児童福祉施設最適基準令に定められようとしている基準に達することはこれらの施設の財政の貧窮している現状からみて，多大の困難が予想されるし，場合によっては，不幸その事業廃止のやむなきに至るかも知れない。国がこの不幸な状態を避け，これら施設をでき得るかぎり速やかに最低基準に達せしめることは，わが国児童福祉事業の現状からみて絶対に必要であると思う。しかるに児童福祉法においては，これら施設に対する設備等に対し何ら助成を成し得ないことになっている。よって政府は，これら児童福祉施設に対しても，何らかの方法により国庫助成の方途を講ぜられ，児童福祉施設最低基準令の施行を目前にして一部私立の施設関係者に見られる不安を解消し，且つは，わが私立の児童福祉施設の健全な育成を図られたい。右決議する」（児童福祉研究会編　上巻　pp.620-621）。

32）「地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設の設備費に対する補助に関する件（昭和23年6月4日児発第342号連合国最高司令官公衆衛生福祉局エバンス宛て厚生省児童局長書簡）は，次のようなものであった。

「児童福祉の増進を図るため，国及び地方公共団体が自ら児童福祉施設を拡充，整備

することは勿論であるが我が国現下の国庫並びに地方財政の現状に鑑み，現在の国及び地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設（以下私人の施設と称する）をも拡充整備して，これを最重度に活用することは時局下極めて緊要なことであるので，中央児童福祉委員会の意見の次第もあり，この私人の施設の再興，改造，拡張又は修理に要する費用に対する補助については生活保護法による私人の設置する保護施設に対する補助の取扱いに準じ左記により補助の方途を講じたので右了承願いたい。記　一　地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設の創設費，再興費，改造費，修理費及びこれに伴う初度調弁費に対しては補助金（国費，都道府県費，市町村費を含む）を交付してはならぬこと。二　前項にかかわらず左の条件の総てに該当する場合に限り私人の施設に対して補助して差し支えないこと。イ　現在の児童福祉施設を再興，改造，拡張又は，修理するものであること。ロ　その施設を使用することがその地方において児童の福祉増進のため最も経済的で且つ実行しやすい方法であること。ハ　他に児童福祉増進の用に供し得る余力ある公設又は私設の施設が現存しないこと。ニ　公設の施設を優先的に取り扱うべきものであるので公設の施設で再興，改造，拡張又は修理を必要とするものがないこと」（児童福祉研究会編　上巻　p.620）。

33）「第74条　都道府県は，左に掲げる場合においては，第41条の規定により設置した保護施設の修理，改造，拡張又は整備に要する費用の4分の3以内を補助することができる。一　その保護施設を利用することがその地域における被保護者の保護のため極めて効果的であるとき。二　その地域に都道府県又は市町村の設置する同様の保護施設がないか，又はあってもこれに収容若しくは供用の余力がないとき。

2　第43条から第45条までに規定するものの外，前項の規定により補助を受けた保護施設に対する監督については，左の各号による。一　厚生大臣は，その保護施設に対して，その業務又は会計の状況について必要と認める事項の報告を命ずることができる。二　厚生大臣及び都道府県知事は，その保護施設の予算が，補助の効果を上げるために不適当と認めるときは，その予算について，必要な変更をすべき旨を指示することができる。三　厚生大臣及び都道府県知事は，その保護施設の職員が，この法律若しくはこれに基づく命令又はこれらに基づいてする処分に違反したときは，当該職員を解職すべき旨を指示することができる」。

34）この「民法法人」は，1951（昭和26）年の社会福祉事業法の制定の伴い「社会福祉法人」に変更された。

35）「（私立児童福祉施設に対する補助）第56条の2　都道府県は，次の各号に該当する場合においては，第35条第4項の規定により，国，都道府県及び市町村以外の者が設置する児童福祉施設について，その修理，改造，拡張及び整備に要する費用の4分の3以内を補助することができる。一　その児童福祉施設が，社会福祉事業法第29条第1項の規定により設立された社会福祉法人，日本赤十字社又は民法第34条の規定により設立された法人の設置するものであること。二　その児童福祉施設が主として利用される地域において，この法律の規定に基づく措置を必要とする児童，その保護者又は妊産

婦の分布状況からみて，同種の児童福祉施設が必要とされるにかかわらず，その地域に，国，都道府県又は市町村の設置する同種の児童福祉施設がないか，又はあってもこれが十分でないこと。

2　前項の規定により，児童福祉施設に対する補助がなされたときは，厚生大臣及び都道府県知事は，その補助の目的が有効に達せられることを確保するため，当該児童福祉施設に対して，第46条及び第58条に規定されるものの外，左の各号に掲げる権限を有する。一　その児童福祉施設の予算が，補助の効果をあげるために不適当であると認めるときは，その予算について必要な変更をすべき旨を指示すること。二　その児童福祉施設の職員が，この法律若しくはこれに基づく命令又はこれに基づいてする処分に違反したときは，当該職員を解職すべき旨を指示すること。

3　国庫は，第1項の規定により都道府県が補助した金額の3分の2以内を補助することができる」。

36)　1950（昭和25）年4月6日，参議院厚生委員会での山下義信議員の発言。

37)　葛西氏の証言によれば，その会議を主催したネフ氏の言葉だという（財団法人社会福祉研究所 p. 286)。

38)　日本国憲法第89条は，「公金その他の公の財産は（中略）公の支配に属しない慈善，教育若しくは博愛の事業に対し，これを支出し，又はその利用に供してはならない」とした。

39)　「（事業経営の準則）第5条　国，地方公共団体，社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は，左の各号に掲げるところに従い，それぞれの責任を明確ならしめなければならない。一　国及び地方公共団体は，法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を経営する者に転嫁し，又はこれらの者の財政的援助を求めないこと。二　国及び地方公共団体は，他の社会福祉事業を経営する者に対し，その自主性を重んじ，不当な関与を行わないこと。三　社会福祉事業を経営する者は，不当に国及び地方公共団体の財政的，管理的援助を仰がないこと。

2　前項第一号の規定は，国又は地方公共団体が，その経営する福祉事業について，要援護者等に関する収容その他の措置を他の社会福祉事業を経営する者に委託することを妨げるものではない」。

40)　「（助成及び監督）第56条　国又は地方公共団体は，社会福祉法人の経営する社会福祉事業施設が災害によって破損した場合において，緊急にこれを復旧する必要があると認めるときは，省令又は当該地方公共団体の条例で定める手続きに従い，社会福祉法人に対し，補助金を支出し，又は通常の条件よりも当該社会福祉法人に有利な条件で，貸付金を支出し，若しくはその他の財産を譲り渡し，若しくは貸し付けることができる。ただし，国有財産法（昭和23年法律第73号）及び地方自治法第237条第2項の規定の適用を妨げない。

2　前項の規定により，社会福祉法人に対する助成がなされたときは，厚生大臣又は地方公共団体の長は，その助成の目的が有効に達せられることを確保するため，当該社会福祉法人に対して，左の各号に掲げる権限を有する。一　事業又は会計の状況に関し報告を徴すること。二　助成の目的に照らして，社会福祉法人の予算が不適当であると認める場合において，その予算について必要な変更をすべき旨を勧告すること。三　社会福祉法人の役員が法令，法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反した場合において，その役員を解職すべき旨を勧告すること。

3　国又は地方公共団体は，社会福祉法人が前項の規定による措置に従わなかったときは，交付した補助金若しくは貸付金又は譲渡し，若しくは貸し付けたその他の財産の全部又は一部の返還を命ずることができる。

4　第54条第3項から第5項までの規定は，第2項第3号の規定により解職を勧告し，又は前項の規定による返還を命令する場合に準用する」。

41)　なお，これに必要な予算はほとんど計上されない状況であったという（『社会福祉事業振興会三十年史』p. 4)。

42)　新「生活保護法」制定の際，民間保護施設の設置主体を公益法人に限定した理由は，憲法第89条の「公の支配」の条件を満たし，民間社会事業に公的助成の途を開くためのものであったと考えられる。1949（昭和24）年2月の法務調査意見長官の連絡調整中央事務局次長宛の回答で憲法第89条の「公の支配」の内容が示され，同年12月に制定された「私立学校法」において，憲法第89条の「公の支配」を満たす具体的な立法例が実現した。それより前，社会保障制度審議会は「生活保護制度の改善強化に関する件」（勧告）（1949〔昭和24〕年9月13日付）で，保護施設に関して「私設の保護施設に対する監督を一段と強化し，公の支配に属するものたらしめなければならない」と指摘した。厚生省は，その年の11月中旬以降し，新「生活保護法」の本格的な準備を始め，関係者，GHQとの調整の過程で，保護施設について，「公益法人以外の私人に保護施設の設置することを認めるか」「公益法人の設置した保護施設への財政援助を認めるか」が検討課題となった。保護施設の設置を公益法人のみに限定する方針については，若干の異論もあったが，「施設経営の財政的基礎を確実にするためにも必要な要件」であるという認識のもとに方針が貫かれた。こうして，公益法人が設置した民間の保護施設に対して，新「生活保護法」第74条では，その施設の修理，改造，拡張，整備に要する費用の4分の3以内を補助することができると規定されたのである。

43)　新「生活保護法」第74条により，公益法人の設置する民間保護施設には，一定の条件の下で，その設備費に公的助成が行われることとなったが，十分な予算的手当がなされなかったため，社会事業経営者にとって実質的な助成はなきに等しかったようである。また，1947（昭和22）年から始まった共同募金も社会事業数が増加したことから，一施設あたりの金額が少なくなったことが指摘されている。

44)　公益法人制度の規定の不備としては，①法人の管理を1人の理事で行うことができるため，理事の専断を招きやすいこと，②特定の同族が役員の大半を占めることが可能であること，③監督機関たる監事の設置が任意であること，④営利を目的にしてはならないという制限があるだけで，収益事業についての扱いが不明確なこと，⑤財団法人に

ついては，社会経済情勢の変化があっても寄付行為の変更が原則的にできなかったこと，⑥解散した場合の残余財産を法人の行う事業に無関係な者に帰属させることができたこと，⑦名称から社会福祉事業を行う法人であることが明確でなかったことなどである。

45) 図4－2の「その他」とは，「婦人保護施設」，「母子福祉施設」，「精神障害者社会復帰施設」，「その他の社会福祉施設等」の施設数の合計である。

46) 社会福祉施設の中には軽費老人ホームのような措置施設でないものをも含み，また，公私の施設規模が異なるので，公私の社会福祉施設割合が即，措置委託の比率を示すものではないが，その傾向はこれでうかがうことはできる。

47) 高沢武司氏は，社会福祉事業団を次のように定義している。「条例によって社会福祉事業法に定める社会福祉法人を地方自治体が自ら設置してそれに管理を委託し，かつその管理責任者に当該自治体の知事又は市長があたる『公立』の大規模ないし複数の施設を持つ『民間』社会事業経営体のことである」と。また，社会福祉事業団の最も古いものは1956（昭和31）年の福岡県の事業団で，社会福祉事業団が急増し始めるのは1964（昭和39）年からであるとする（高沢 p.50）。

５．第８回損保ジャパン記念財団賞贈呈式資料

（１） 祝辞

厚生労働大臣　柳澤　伯夫

第８回「損保ジャパン記念財団賞」贈呈式に当たり、一言お祝いの言葉を申し上げます。

はじめに、受賞されました菅沼様、村田様に対しまして、心よりお慶びを申し上げます。

今回の受賞対象となった菅沼様の著書は、戦後日本の生活保護制度等の成立過程について、これまでの著書とは異なりＧＨＱ側の資料等を基に論じたものと伺っております。

また、村田様の論文は、福祉における行政から民間への業務委託の拡大により民間組織の自律性が低下しているという問題について、組織間関係論の視点から理論的説明を行ったものと伺っております。

両作品とも審査の過程でも非常に高い評価を受けられたと伺っており、我が国の社会福祉施策にも有意義な示唆を与えるものと考えます。

損保ジャパン記念財団賞は、社会福祉分野の優秀な研究者の育成を目的とし、平成１１年度より設けられたものです。前回は著書部門のみの表彰でしたが、今回は著書・論文部門それぞれで優秀な文献が受賞されており、今後とも、若手研究者の登竜門として大きな役割を果たしていくことを期待しております。

近年、我が国の社会福祉を取り巻く環境は急激に変化してきており、国民の福祉ニーズも多様化しております。厚生労働省においては、それら多様なニーズに対応するため様々な施策の見直しに取り組んでおり、昨年は介護保険法改正法と障害者自立支援法が全面施行されたところでありますが、今後とも、誰もが地域で自立した生活を続けられる社会づくりに向け、施策のあり方について検討していきたいと考えております。

皆様におかれましては、社会福祉における学術研究の推進に精力的に取り組んでいただいているところでありますが、引き続き我が国の社会福祉の向上に大いに貢献していただくことを期待しております。

最後に、本日受賞された菅沼様、村田様の御健勝と、損保ジャパン記念財団のますますの御発展を祈念いたしまして、私からのお祝いの言葉とさせていただきます。

（2）審　査　講　評

損保ジャパン記念財団賞

審査委員長　大橋謙策

《審査経過》

平成１８年度の「損保ジャパン記念財団賞」（以下　財団賞と略す）は、社会福祉関係学会理事及び(社)社会福祉学校連盟加盟校の学部長その他の指定推薦者から著書部門で２５編、論文部門で６編の推薦を受けた。候補として推薦された著書、論文は、平成１７年４月から平成１８年３月末日までに公刊されたもので、社会福祉を主なテーマとして論述されたものである。これらの著書、論文については３回（平成１８年１０月２３日、１２月２４日、平成１９年１月２２日）の審査委員会が開催された。

（著書部門）

第１次審査では、審査委員が各々担当する推薦著書について３段階評価を行ない、評価の高かった著書１３編が第２次審査の対象文献として選考された。

審査に際しては、推薦された著書、論文の水準を確認する意味から、推薦されていない文献８１編の中から、特に確認が必要と思われる著書１３編を抽出して、それについてもそれぞれ担当審査委員を決め、その内容を確認する作業もあわせて実施した。その結果、第２次審査の対象とされた著書が、他の文献、論文の水準を上回っていることが確認できた。

第２次審査では、審査対象となった著書について、審査委員が担当文献の内容を詳細に読み、各自の書評を審査会前に書面にて準備し、審査会では各書評を確認しながら推薦候補についての絞込みを実施した。結果、第２次審査では著書４編が第３次審査対象文献として選考された。

第３次審査では、第２次審査と同様、全審査委員が再度すべての対象文献を精読し、各自の書評、ならびに優先順位付けを行った書面を事前提出し、審査会では各書評、優先順位付けの理由について長時間にわたる議論を交わした。

著書部門の審査過程では、今井小の実氏の『社会福祉思想としての母性保護論争－差異をめぐる運動史』と北場勉氏の『戦後「措置制度」の成立と変容』の両著書も高く評価された。選考過程では、研究の今日的意義等も含めて討議され、最後は、菅沼隆氏、今井小の実氏の両著書をめぐって近年まれにみる激論となった。今井小の実氏の著書は、今日的テーマとしての面白さという視点や、母性保護論争をセツルメントの理念・活動と関わらせて、地域における児童福祉、母性保護対策全体の枠組みの中で考察する等、新たな分析枠組を提示したという点が高く評価された。一方、菅沼隆氏の著書は、公的扶助に重点をおいたすぐれた歴史研究であり、特に従来の社会福祉史研究では十分でなかった占領軍そ

のものの資料に直接当たり、かつ丹念に分析した上で、占領軍は「慈善の福祉改革者」ではないことを実証的に明らかにし、今後のわが国の社会福祉政策に多くの示唆を与えるものがあるという点で高く評価された。しかしながら同時期にまとめられた田中寿氏の『戦後社会福祉基礎構造改革の原点』で取り上げられた地方軍政部の活動に十分触れられていない等の物足りなさもあるとの指摘もあり、両者甲乙つけがたいとして多面的に熱心な議論がなされた。

しかし、最終的には、研究内容、研究方法、先行研究の分析など、総合的な学術研究書としての精度の高さから、審査委員全員の意見として菅沼隆氏の『被占領期社会福祉分析』が損保ジャパン記念財団賞に相応しいということで理事会に推薦した。

（論文部門）

論文部門については、第１次審査では、審査委員が各々担当する推薦著書･論文について３段階評価を行ない、評価の高かった論文５編が第２次審査の対象文献として選考された。

審査に際しては、推薦された論文の水準を確認する意味から、推薦されていない文献の中から特に確認が必要と思われる論文１１５編〔査読（レフリー付き）が行なわれている論文（社会福祉・社会保障研究連絡委員会に登録されている学会誌及びジャーナルに掲載された論文)〕についてもそれぞれ担当審査委員を決め、その内容を確認する作業もあわせて実施した。その結果、第２次審査の対象とされた論文が、他の文献、論文の水準を上回っていることを確認した。

第２次審査では、審査対象となった論文について、審査委員が担当論文の内容を詳細に読み、各自の書評を審査会前に書面にて準備し、審査会では各書評を確認しながら推薦候補についての絞込みを実施した結果、第２次審査では論文部門５篇すべてが第３次審査対象文献として選考された。

第３次審査では、第２次審査と同様、全審査委員が再度すべての対象論文を精読し、各自の書評、ならびに優先順位付けを行った書面を事前提出し、審査会では各書評、優先順位付けの理由について長時間にわたる議論を交わした。

本年度の論文部門の審査過程においては、特徴として、第３次審査対象論文の中に質的研究論文が４編含まれていた。これまでの推薦論文はやや量的研究に偏りがちであったが、ソーシャルワークにおいては個別性や多様性が重視されることなどから、今後は質的研究の重要性が増し推薦も年々増えてくることを念頭におきながら、これらを含め慎重な審査が行われた。

厳正なる審査の結果、村田文世氏の「『委託関係』における当事者組織の自律性問題－組織間関係論に依拠した理論枠組の構築－」が財団賞として選定された。

審査過程においては、黒田文氏の「高齢社会における『老い』の理解へ向けて－高齢者

の適応様式に関する考察－」や鈴木亮子氏の「認知症患者の介護者の心理状態の移行と関係する要因について－心理的援助の視点からみた介護経験－」についても推す声が上がった。しかし、黒田氏の論文については、研究方法としては新鮮であるが老いの理解が一面的であること、また、鈴木氏の論文については、社会福祉学領域の研究とはいえないのではないかなど、審査委員によって評価が分かれた。それに対して村田氏の論文は、理論的枠組が明確であり、その理論的枠組を用いた更なる実証研究を期待したいとの意見で審査委員全員が一致した。従って、今後の更なる研究に対する期待も込めて、村田文世氏の「『委託関係』における当事者組織の自律性問題－組織間関係論に依拠した理論枠組の構築－」が授賞論文に相応しいということで理事会に推薦した。

《選考理由》

Ⅰ．　著書部門

『被占領期社会福祉分析』

（(株）ミネルヴァ書房平成１７年１２月発行）

著者　　菅沼　隆

本書は、戦後社会福祉の原点であるアメリカの対日福祉政策、SCAPIN７７５〔Supreme Command for Allied Powers Instruction Note、連合軍最高指令訓令７７５（社会救済）〕、生活保護法、保護請求権の成立過程等について、一次資料をもとに分析した歴史研究である。当時の膨大かつ信頼性の高い一次資料を綿密に分析することによって、被占領期の日本の社会福祉政策を非常に丁寧に描き出した労作である。

（注）SCAPIN７７５で定式化された諸原則（国家責任、無差別平等、公私分離、必要充足）は、被占領期を通じて社会福祉諸政策の根本規範となり、戦後のわが国の公的扶助政策の基本理念となっている。

本書は、４章から構成されている。第１章では、敗戦前における米国政府内での対日救済福祉政策の立案形成過程を明らかにしている。米国の対日占領に際しての救済福祉政策が、日本の社会福祉の水準の向上を目指した「善意の福祉改革者」であったのか、さらには、ニューディール期に形成・発展した救済政策の思想と政策手段が対日救済政策にどのような関連があったのかという点に視点をおいて解明している。第２章では、占領開始以降、GHQ の下での新しい政策理念である SCAPIN７７５が発令されるまでの経緯について論述している。第３章では、SCAPIN７７５の原則を法令化したものと理解される生活保護法（旧法）が実際にはどのように形成されたのかにつき、その過程を明らかにしている。第４章では、旧法のその後の展開過程をたどっている。具体的には、生活困窮者緊急生活援護要綱が発せられた後の生活保護法の実施、マーケット・バスケット方式の採用を経て、保護請求権の確立が制定されるまでの時期における展開過程である。

本書の独自性と意義は、従来の被占領期社会福祉史研究が主として日本側の官僚の証言を分析したものであるのに対して、本研究では占領軍の残した行政文書を中心とした当時の記録資料を分析していることにある。官僚による回顧や制度解説書からではなく、占領軍側の記録資料を丁寧に紐解くことによって、占領軍がどのような意図をもって対日救済福祉政策を展開したのかを明らかにしようとしている点である。

被占領期下における占領軍による対日救済福祉政策は、「国家責任」、「無差別平等」、「公私分離」、「必要充足」という４つの基本原則に基づいている。そして、それが生活保護法をもたらす契機となったため、一般には、占領軍は「善意の福祉改革者」とみなされてきた。しかし、著者は、占領軍の資料から、被占領期の対日社会福祉政策の基軸となった SCAPIN７７５の理念的起源や、その展開過程を丹念に追っていくことで、上記４つの基本原則にこれまでの見方とは異なる側面を見いだしている。そこから見えてきたものは、あくまで

《選考理由》

Ⅱ．　論文部門

「『委託関係』における当事者組織の自律性問題－組織間関係論に依拠した理論枠組みの構築」

（『社会福祉学　第４６巻第２号』日本社会福祉学会　平成１７年１１月）

著者　村田　文世

本論文は、当事者組織が行政組織との「委託関係」において、どのように自律性を維持しようとするのか、その戦略的な組織行動についての理論的枠組を提示している。

本論文の独自性は、行政組織に対する当事者組織の戦略行動を説明するために、経営学の組織間関係論の理論を援用しているところにある。

１９７０年代以降の福祉多元化の時代において、国家の福祉供給システムの要請にこたえる形で当事者組織と行政組織との「委託関係」は拡大化していった。しかし、当事者組織が行政組織と「委託関係」を結んで事業を行う過程では、安定的な資源獲得が可能になる一方で、当事者組織の自律性が損なわれるという問題が生じてきた。換言すると、「委託関係」における当事者組織では、受託による事業拡大と自律性維持のトレードオフという矛盾が生じることになる。それを当事者組織はどのように解決しようとするのか、その戦略行動について、著者は、組織間関係論に依拠して、社会レベルと組織レベルという２つの異なる分析レベルのパースペクティブを用いて複眼的な論考を試みている。まず、社会レベルとしての「制度化パースペクティブ」からは、組織が制度規範に組み込まれることによる「制度的同型化」として説明している。次に、組織レベルとしての「資源依存パースペクティブ」からは、「資源交換」の安定化と、資源依存に伴って発生する「パワー不均衡」として、そのメカニズムについて明確に論述展開している。そして、その上で、当事者組織が自律性を維持するための戦略的組織行動について、①戦略的資源の保有、②代替的資源の保有、③組織規模の拡大、④組織構造の変革、⑤社会的威信、⑥コミュニケーションの重要性、という６つの仮説を導き出している。

現在、当事者組織が全国的に増えつつある中、現場で抱えている問題に取り組んだ意義は大きく、高い評価に値する。しかしながら導出された仮説の有効性が不透明であること、また、今日的な新しい研究分野にしては古い組織論で考察されているなど、いくつかの問題点は残るものの、理論的枠組の着眼点の俊逸さや、論文内容からうかがえる研究能力の高さを評価した。

しかし今後の研究への期待を込めて、①「当事者組織」という用語の使い方の吟味が十分ではない。とりわけ、社会福祉分野で長らく使われてきた“当事者組織”が「社会福祉の普遍化」に伴う福祉サービスの普遍化、福祉サービス供給組織の普遍化の流れの中で変容してきていることを分析の視点に入れないと分析が不十分になる、②また、この分野の研究、あるいは、政策課題としては、イギリスに学ぶべき点が多く、イギリスのボランタリーセクターが行政との委託によりサービスファンディングを増やす中で変質していった

も自力更生原則に基づき、救済実施責任の所在は国家にあるとする「国家責任」、非軍事化としての「無差別平等」、戦前の国家主義的社会構造の解体と復活防止としての「公私分離」、飢餓と疾病の拡大に起因する社会不安と暴動の防止としての「必要充足」という、軍政統治を円滑かつ効率的に遂行するための４原則であり、そこには、「善意の福祉改革者」としての占領軍の姿は見いだすことはできない。換言すると、被占領期の対日社会福祉政策は、必ずしも善意をもって日本の福祉水準を積極的に改善しようして立案されたものではなく、日本の国家主義的傾向の排除、社会不安の防止、非軍事化、中間団体の排除などを目的とした、軍事的、政治的、経済的な対日救済福祉政策であったということである。また、著者は、占領軍による対日救済福祉政策においては、戦前来の公益主義に基づく福祉システムが解体され、中央集権的な福祉官僚制が確立した一方で、戦前期からの名誉職裁量体制に基づく方面委員制度が存続するなど、「断続と連続」の両側面があったことも指摘している。

以上のように、本書は、従来の被占領期社会福祉史研究では見られなかった占領軍の記録資料を丹念に精査、分析し、そこに独自の視点を貫きながら対日救済福祉政策の成立と展開を論証していることが非常に高く評価された。また、先行研究についての詳細な分析も高く評価された点である。

一方、本書は占領軍の第一次資料の分析に忠実であろうとしたことからくる制約ではあるが、①本書は戦前との「継続と連続」の両側面があったことを指摘していながら、戦前の救護法で示された内容と戦後の（旧）生活保護法、（新）生活保護法との関係の論述が十分でないこと、②吉田久一氏の「機能的近代化」論に一定の評価をしているが、その視点も含めて「断続と連続」をもう少し詳しく論述してほしかった、③タイトルは『被占領期社会福祉分析』となっているが内容的には公的扶助が中心で、戦後の社会福祉で大きな課題であった児童福祉分野、身体障害者分野等の課題について論及されていないこと、④同時期に長年の研究成果をまとめられた田中寿氏の『戦後社会福祉基礎構造改革の原点』に盛られた地方軍政部の活動の分析に触れていないなど、弱点も指摘しておかざるを得ない。

本著者の専門分野は経済学である。しかしながら、本書のような幅広い社会科学的視座から丹念に分析された被占領期社会福祉史研究から社会福祉研究者が学ぶことは非常に多い。戦後 60 年を経た現在、社会福祉政策における理念や価値の見直しが迫られている。そのような中、被占領期下の対日救済福祉政策という現代の日本の福祉の起点に立ち戻り、その政策理念、さらには、戦前の福祉政策から何が変わって、何が変わらなかったのかを再点検することは、今後の日本の社会福祉政策を構築していく上で非常に多くの示唆を与えてくれるものであると考えられる。社会福祉の理念の再考、さらには、今後、何を変革し、何を堅持していくべきなのかなど、社会福祉政策のあり方に方向性を提供してくれており、社会福祉分野における貴重な研究であると高く評価できる。

以上の観点から、本書を本年度の損保ジャパン記念財団賞に相応しい著書として理事会に選考された。

ことや、行政とボランタリーセクターとの間の「コンパクト」について論及されておらず、紙幅のこともあったとしてもやや物足りない点は指摘しておかざるを得ない。

しかしながら、そのような指摘すべき点があるものの、本論文で提示した理論的枠組は高く評価でき、今後、この理論的枠組を活用しての実証研究を含めた研究を期待し、それを奨励する意味も含め、本年度の損保ジャパン記念財団賞として推薦するものである。

損保ジャパン記念財団賞受賞者

	著　者	著書または論文名	
第１回 （平成１１年） ＜著書部門＞	社会福祉学博士 金子　光一氏 淑徳大学社会学部 助教授 （現職：東洋大学社会学部　教授）	『ビアトリス・ウェッブの福祉思想』 （ドメス出版、平成９年発行）	
＜論文部門＞	工学博士 筒井　孝子氏 国立公衆衛生院研究員、国立病院・医療管理研究所研究員 （現職：国立保健医療科学院 福祉サービス部 福祉マネジメント室　室長）	「介護保険制度下におけるケアシステムの未来」 （社会保険旬報、平成１０年６月・７月発行）	
第２回 （平成１２年） ＜著書部門＞	社会学博士 池本　美和子氏 日本福祉大学社会福祉学部　助教授 （現職：佛教大学社会福祉学部 助教授）	『日本における社会事業の形成』 （法律文化社、平成１１年）	
＜論文部門＞	社会福祉学博士 北場　勉氏 日本社会事業大学社会福祉学部　助教授 （現職：日本社会事業大学 社会福祉学部　教授） 平岡　公一氏 お茶の水女子大学文教育学部　教授 （現職：同じ）	「社会福祉法人制度の成立とその今日的意義」 （季刊社会保障研究、平成１１年） 「社会サービスの多元化と市場化」 （『福祉国家への視座』、平成１２年）	 
第３回 （平成１３年） ＜著書部門＞	社会福祉学博士 大友　信勝氏 東洋大学社会学部 教授 （現職：龍谷大学社会学部　教授）	『公的扶助の展開』 （旬報社、平成１２年）	
＜論文部門＞	社会福祉学博士 門田　光司氏 福岡県立大学人間社会学部　教授 （現職：同じ） 社会福祉学博士 松山　毅氏 日本福祉教育専門学校　専任講師 （現職：順天堂大学スポーツ健康科学部 講師）	「学校ソーシャルワーク実践におけるパワー交互作用モデルについて」 （『社会福祉学』、平成１２年） 「イギリス近世初期の慈善活動の成立過程に関する一考察」 （『日本福祉教育専門学校研究紀要』、平成１３年）	 

	著　者	著書または論文名	
第４回 （平成１４年） ＜著書部門＞	社会福祉学博士 田中　英樹氏 長崎ウエスレヤン大学現代社会学部 教授 （現職：同じ）	『精神障害者の地域生活支援』 （中央法規出版、平成１３年）	
＜論文部門＞	文学博士 田川　佳代子氏 愛知県立大学文学部　助教授 （現職：同じ）	「高齢者ケアマネジメントにおける倫理的意思決定」 （『社会福祉学』、平成１３年）	
第５回 （平成１５年） ＜著書部門＞	社会福祉学博士 坂田　周一氏 立教大学コミュニティ福祉学部　教授 （現職：同じ）	『社会福祉における資源配分の研究』 （立教大学出版会、平成１５年）	
＜論文部門＞	大原　美知子氏 東京都精神医学総合研究所 主任技術研究員 （現職：東京都精神医学総合研究所研究員）	「母親の虐待行動とリスクファクターの検討」 （『社会福祉学』、平成１５年）	
	菊地　英明氏 東京大学大学院/ 国立社会保障・人口問題研究所研究員 （現職：国立社会保障・人口問題研究所研究員）	「生活保護における『母子世帯』施策の変遷」 （『社会福祉学』、平成１５年）	
	社会福祉学博士 寺田　貴美代氏 清和大学短期大学部 専任講師 （現職：同じ）	「社会福祉と共生」 （『社会福祉とコミュニティ』東信堂、平成１５年）	
第６回 （平成１６年） ＜著書部門＞	心理学博士 山口　利勝氏 第一福祉大学人間社会福祉学部 （通信教育部）助教授 （現職：同じ）	『中途失聴者と難聴者の世界』 （一橋出版、平成１５年）	
＜論文部門＞	社会福祉学博士 李　政元氏 関西福祉科学大学社会福祉学部 専任講師 （現職：同じ）	「高齢者福祉施設スタッフのQWL測定尺度の開発」 （『社会福祉学』、平成１５年）	

	著　者	著書または論文名	
第７回 （平成１７年） ＜著書部門＞	法学博士 廣澤　孝之氏 松山大学法学部教授 （現職：福岡大学法学部　教授）	『フランス「福祉国家」体制の形成』 （法律文化社、平成１７年）	
第８回 （平成１８年） ＜著書部門＞	菅沼　隆氏 立教大学経済学部教授 （現職：立教大学経済学部教授 経済政策学科長）	『被占領期社会福祉分析』 （ミネルヴァ書房、平成１７年）	
＜論文部門＞	社会福祉学博士 村田　文世氏 日本女子大学大学院人間社会研究科 博士課程後期 （現職：九州看護福祉大学 看護福祉 学部 社会福祉学科専任講師）	「『委託関係』における当事者組織の自律性問題-組織間関係論に依拠した理論枠組の構築-」 （『社会福祉学』、平成１７年）	

財団法人損保ジャパン記念財団の理事（平成１９年１２月現在）

（敬称略）

理事長	佐藤　正敏	（株式会社損害保険ジャパン代表取締役社長）
専務理事	髙宮　洋一	（専任）
理　事	鴻　常夫	（東京大学名誉教授）
理　事	金田　一郎	（日本社会福祉弘済会理事長・元社会保険庁長官）
理　事	西嶋　梅治	（法政大学名誉教授）
理　事	古川　貞二郎	（前内閣官房副長官・元厚生事務次官）
理　事	三浦　文夫	（日本社会事業大学名誉教授）
理　事	森嶌　昭夫	（地球環境戦略研究機関特別研究顧問）
理　事	和田　正江	（主婦連合会参与）

第８回損保ジャパン記念財団賞の審査委員（平成１８年度）

（敬称略）

審査委員長	大橋　謙策	（日本社会事業大学学長・日本地域福祉学会会長）
審査委員	浅野　仁	（関西学院大学教授）
審査委員	竹内　孝仁	（国際医療福祉大学大学院教授）
審査委員	早川　克巳	（川村学園女子大学元教授）
審査委員	福山　和女	（ルーテル学院大学大学院研究科長）
審査委員	古川　孝順	（東洋大学学部長）

損保ジャパン記念財団叢書 No.74

第８回損保ジャパン記念財団賞受賞者記念講演録

発行日　平成１９年１２月１５日

発行者　財団法人損保ジャパン記念財団

〒160-8338　東京都新宿区西新宿１－２６－１

電　話　03-3349-9570　　ＦＡＸ　03-5322-5257

URL　http://www.sompo-japan.co.jp/foundation

Email　fvgp3340@mb.infoweb.ne.jp