

社会事業の成立要因の分析枠組み

—池田・吉田・池本説をふまえて—

On Framework of Factors Related to the Origin of Social Work :

From the Theories of Ikeda, Yoshida and Ikemoto

野 口 友紀子*

Yukiko Noguchi

1. はじめに

社会福祉の歴史に関しては数多くの本が出版される一方で、社会事業史の研究として各々の事業史の分析枠組みの検討は行われていない。社会事業史の研究方法については、吉田による作業手順や視点、資料の扱い方等についてのまとまった著述がある。吉田はそのなかで社会事業が(1)社会問題、(2)政策、制度、行政、施設、従事者、(3)実践方法、(4)思想の4つから構成されていると述べている¹⁾。だが、吉田の研究は研究方法を述べたものであり、社会事業史の分析枠組みの研究ではなく、これまで社会事業史の分析枠組みの研究がなされることなく、実証研究が続けられてきた。

社会事業史では、社会事業の成立は大正半ば以降とされ、それはこの時期にみられるそれ以前とは異なる思想、行政、事業内容などの出現によって説明されてきた。それは、吉田久一や池田敬正らの著作に見られる。

しかしながら、近年社会事業史においては、これまでの定説をくつがえす著作も出されている。それは、池本美和子によるもので、社会事業の成立時期が感化救済事業の影響という説明を取り入れ明治後期であったという論である。この感化救済事業という説明は、以前の社会事業史において

も存在していたが、この「感化」が社会事業の基底であったという実証によって、社会事業の成立の時期が定説よりも早い時期であると論じているのである。このように新たな見方が付け加わり、現在の社会事業史研究に多様な視点が生じている潮流においては、いまいちど研究を整理し、分析視角の精査が必要となる。

本稿では、定説である池田敬正、吉田久一の社会事業史と新たな社会事業史を示した池本美和子の三氏をとりあげ、社会事業の成立の要因と社会事業の定義についての各々の説の整理を行う。各論者の分析枠組みをモデル化し、それらを統合した枠組みを検討する。そして最後に新たに考えられる分析枠組みの提示を行いたい。

2. 池田敬正『日本社会福祉史』にみる分析枠組みの検討

2-1 池田敬正にみる社会事業成立の説明

池田の『日本社会福祉史』から、社会事業成立がどのように説明されているのかを分析する。『日本社会福祉史』では、日本の社会事業の成立を第四章の第二節から第五節までで説明している。各節のタイトルは、「社会事業思想の形成」、「社会行政の成立」、「近代社会事業の展開」、「労働者保護と社会保険」である。

第二節の社会事業の形成を見てみよう。明治後

*社会福祉学部講師

半期の状況としては、日本社会の大きな変質がある。それは、国民の社会認識の統一の必要性から発布された戊申詔書や、護憲運動にみられるものであり、また、大都市への人口集中や就労が不安定で貧困な勤労者の存在の問題としてあらわれるようになっていた。このような社会変動の中で、生じてきた生存権思想は「当初は絶対主義的の慈善論と癒着しながら、あるいは治安対策的な社会的保護の立場とむすびつきながら形成され」、社会行政や社会事業の諸施策に影響をあたえてきた²⁾。

貧困調査と貧困研究は大正期に入り本格化し、貧困や労働者の生活実態の把握が行われるが、これは「治安対策のための調査から社会問題対策のための調査への変化」であり、貧困調査から社会調査への変化は「社会事業の近代的前進」を示していた³⁾。そして、このような社会調査が貧困を社会問題として理解するあり方を確立することになり、またこの時期の著作においても社会問題としての分析がなされていた。このような方向性から、田子一民にみられるように社会全般にわたる公共的救済策としての社会事業の必要を説く官僚も登場する。

そして、米騒動の勃発による危機意識の深刻さが資本家と労働者の双方の人格の平等を基礎とする協調主義を生み出した。これが、「貧困や社会問題を社会的に解決しようとする社会事業展開の論理」であり、社会連帯思想である⁴⁾。しかし、個人の自律を前提とする市民社会の未成熟からこの時代の社会連帯思想は国家有機体説にたったものであったと池田は述べている。

また、池田は社会事業が成立する直接の契機を慈善事業の組織化にもとづくソーシャル・ケースワークの形成と、セツルメント運動の展開による社会改良あるいはナショナルミニマム論の形成であるとべる。これは、前者としては慈善事業が個々に行ってきたことが慈善事業の組織化が進むことで、ケースワークの体系化がはかられていったことを、後者は社会改良の方法としてセツルメント運動がこの時期に展開されてきたことを指している。そして、これらの動きが慈善事業を社会化し、その機能が防貧的になっていく。そのことを池田は「慈善事業の組織化がその社会化をもた

らし、その防貧化あるいは公共化につながり社会事業に発展していった」としている⁵⁾。

以上のように、第二節では社会事業の成立を社会事業思想の形成から論じている。具体的には、生存権思想の登場、社会調査の進展、国家有機体説にたった社会連帯思想のひろがり、慈善事業の組織化にもとづくソーシャル・ケースワークの形成、セツルメント運動によるナショナルミニマム論の形成である。

次に、第三節の社会行政の成立をみてみよう。社会事業の成立に大きな役割をはたしたことに救済事業調査会の発足がある。この発足は米騒動と同年である1918年であり、「この1918年は日本における社会事業の時代の出発を意味するであろう」と述べている⁶⁾。この時期に社会事業行政機関が整備され、従来の農商務省、内務相警保局からの分離によって、社会行政は独立する。社会行政の独立、つまり社会局の設置によって、所管事項が明確にされた。このことにより社会行政としての範囲が定まったという点で、社会事業の成立と捉えている。

さらに、この時期に方面委員が制度化される。方面委員制度は、社会事業を行う要員の確保と実施の補助としての機能をもっており、委員はこの事業を行うための専門的な知識を身につけていたわけではなかった。このことを「ようやく本格化してきた社会矛盾の激化にたいする社会事業の形成の中で、『篤志家』の『隣保相扶』を社会事業行政の補助機関として組織していったことを意味した」ものとし、方面委員制度の登場は、社会事業の実施にあたっては専門的な従事者の養成ではなく、隣保相扶の考えに基づく要員の組織化を意味した⁷⁾。制度の内容からは事業が社会化されたわけではないが、社会事業を実施するために組織化されたという意味で社会事業の成立に関わってくる。

加えて、この時期の社会事業協会の成立と各府県組織の結成のほかに、社会事業の専門性を強化する役割をもつ調査研究機関や従事者養成機関、助成機関の登場も社会事業の成立の契機として具体的に示されている。

また、社会事業の本格化を測る指標のひとつに国家予算に占める社会事業経費の割合があるが、

この時期に行政機関の整備がなされるに従い、社会事業費が国費において急激に増大したことを社会事業費の推移から示している。さらに、内務省の奨励助成金や宮内省の助成金によって、民間社会事業団体の運営が助けられていた状況にあったことを述べている。

以上のように、社会事業に関わる行政機関や統制機関の設置と社会事業経費の増額という事象によって、この時期に社会事業が成立したことを説明している。

第四節の近代社会事業の展開をみてみよう。社会事業の展開は1918年の米騒動に発展した社会問題への対応にはじまる。時を同じくして、この時期の貧困概念の議論の登場、都市に定住する労働者の増加といった社会構造の変化による貧困問題の拡大が社会事業成立につながる。そして、1920年代以降の施設数増設が目立つことについて、特に経済保護事業の成長と児童保護事業の充実をあげている。この時期の社会事業の特徴は、「先進的な防貧論的傾向の展開と旧態依然たる天皇制的慈恵にもとづく救貧政策の存続という矛盾」をはらんでいた⁸⁾。

一般救護は、恤救規則の救済人員数が大きな伸びを見せておらず、救済事業調査会の答申では防貧的社会事業に注目し、救貧政策そのものを重視しなかった。一方で、軍事救護については1917年に軍事救護法が成立し、一定の整備がなされた。

また、「この時期の社会事業をもっとも特徴づけているのが経済保護事業である」と述べ、低所得階層の生活困難が1918年の米騒動の根本的な原因であったことから、そうした階層に対する経済保護の施策が進展してきた⁹⁾。これは、労働者階級が前提となっており、広汎な労働者階級的生活問題を対象とする、社会的性格をもった対策であった。経済保護事業の経営は公益性を追求し、その内容は防貧の自助的であったことを特徴としている。そして、その背景には社会保険の未整備、公的扶助の未成熟があり、社会事業についても社会性や権利性は微弱であったと述べている。

児童保護については、すでに成立していたが、この時期に旧来の孤児、棄児、貧児への教育だけでなく、保護や保健といった積極的な方向がみられるようになり、本格的に展開しはじめた。

セツルメントについては、米騒動が起こった1918年から30年までが全盛期であり、労働問題対策として重視されるようになってくる¹⁰⁾。医療については、済生会に対し、防貧的な内容である低所得の労働者を対象とした実費診療所が設けられた。

第五節の労働者保護と社会保険をみてみよう。産業革命の進展を背景に、労働問題と貧困問題が社会問題化したのが、労働問題に関しては国家的対応として労働者保護立法が成立したと池田は述べている。一方で、貧困問題に対しては1917年以降、慈善事業の社会化が進むが、社会事業の成立に社会政策を代替させていた¹¹⁾。しかし、資本主義の進展とともに労働者階級の比重が高まるなか、慈善事業の社会事業化と並行して、社会政策も本格的に展開していき、労働者階級を対象とする社会事業および社会政策がはじまった。社会事業の成立は、産業革命前とは異なっている状況下で労働問題と貧困問題の社会問題化とそれらの問題への対応策が実施されたことに関わる事項である。

2-2. 池田説のモデル化

前節でまとめたものを整理すると図1のようになる。矢印の方向は、時間、影響、結果を示している。

2-3. 池田説モデルにみる説明要因の分析

池田によると、社会事業の成立には大きく4つの要因がある。社会事業思想の形成、社会行政の成立、貧困問題への対応、社会事業による社会政策の代替である。言い換えるとそれぞれ思想的要因、行政的要因、対策上の要因、社会政策との関係上の要因といえるだろう。これらは、図1において領域ごとに円で囲んで色分けをして分類している。さらに、それぞれの要因を導出する項目として、円の外側にある「米騒動」や「産業革命の進展」等の社会経済的背景を、外在的要因とここでは呼ぶことにする。それぞれの対応を表にするとう次のようになる。

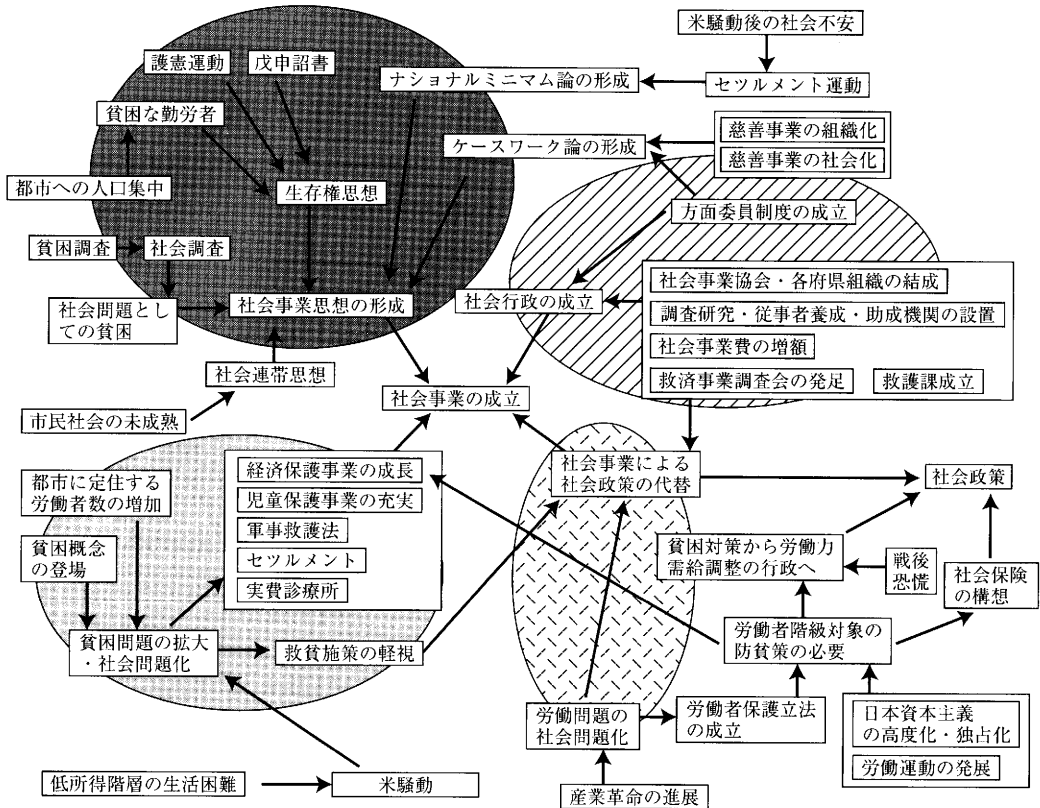


図1 池田説のモデル化

表1 池田説にみるタイプ別の要因と説明要素項目

説明要素の項目	タイプ別要因
社会事業思想の形成	思想的要因
社会行政の成立	行政的要因
貧困問題への対応	対策上の要因
社会政策の代替	社会政策との関係上の要因
社会経済的背景	外在的要因

3. 吉田久一『現代社会事業史研究』

3-1. 吉田久一にみる社会事業成立の要因

次に吉田久一の『現代社会事業史研究』から、社会事業成立の説明を分析する。著作は、全体を第六部に分けているが、社会事業の成立に関する事は、第一部の「大正デモクラシーと社会事業の成立（大正六―一五年）」で論じている。この第一部は、一章「資本主義的危機の開始と社会事業問題」、二章「防貧制度の勃興と救貧制度」、三

章「児童保護の成立」、四章「社会事業の組織化」、五章「大正デモクラシー期の社会事業思想と社会事業論」から構成されている。

吉田は、社会事業問題の発生時期を「資本主義的危機開始にあたる大正後半期」とみている¹²⁾。社会事業問題は社会問題を前提としている。その社会問題とは、「米騒動、資本主義恐慌、関東大震災、労働争議・小作争議など」や「失業」である¹³⁾。このことから、生活不安を抱えたり、社会的公正の要求運動が生じたりする。これらの社会

問題のうち、社会事業問題として現れるのが、細民調査の中から見えてきた貧困の規定の明確化によって明らかにされた工場労働者層の貧民、窮民化と、要保護児童である。これらの社会事業問題への対応が二章と三章で論じられている。

吉田による社会事業の成立とその要因についてみてみよう。吉田は、社会事業は米騒動や社会運動対策の要請という外的な要因から生じたと捉えている¹⁴⁾。そして、社会事業の成立はイコール防貧の勃興であり、その前提には、少額所得者層の成立ということだけではなく、社会運動対策等の政治的政策的要請があったとしている¹⁵⁾。その社会事業の成立の要因のひとつである防貧制度の勃興とは、小額所得者対策である経済的保護施設と失業保護や健康保険である。このような事業が登場する背景には、都市下層社会を形成する低額所得層の生活不安があったからである。また、そのような人々の生活状況を新聞でとりあげることによって、一般の人々の貧困の実態の理解と貧困への問題視がなされはじめるようになったこともあげられている。このように、貧困が一般の人々に認識されていくことによって、貧困への対応策が求められるようになっていくのである。その具体策が防貧事業であり、この特徴としては「救貧抜きの防貧」であり、また社会政策の「『代替』」であったと述べている¹⁶⁾。

一方で、救貧事業についてはこの時期に恤救規則の改正の動きがでてきたこと、軍事救護法が成立したことが旧来の恤救規則体制とは異なっている点である。これが社会事業という新たな方向となっていく。そのような動きが生じた要因として、恤救規則改正については社会事業の組織化と生存権思想や「福祉」概念の登場によって恤救規則の封建思想への批判が生じたこと、軍事救護法の成立については傷痍軍人の貧困が軍隊の士気にかかわる問題と考えられたからであった。

三章の「児童保護の成立」では、社会問題として児童がとりあげられるようになり、大正後半期に成立したと述べている。それは、従来と異なる点として、処遇の理念の変化、対象児童の拡大とそれに伴う処遇の方向性の変化をあげている。処遇理念は感化から保護への変化があり、対象児童については社会的弱者のみでなく一般的な対象へ

と拡大し、それに伴い乳幼児保護や保育といった「積極的・予防的・建設的傾向」に処遇の方向性が変わっていった。このような変化によって感化救済事業から離陸し児童保護へと移行したと捉えている¹⁷⁾。また、治安対策としての観点も多少あったものの、大正デモクラシーを背景に生存権主張もされている。

四章の「社会事業の組織化」では、組織化は大正デモクラシーの影響によって社会事業が近代化されたことによって生じた変化であると述べる。それは、行政組織の基礎が確立されたこと、社会事業研究が発展したこと、方面委員制度が成立して行政組織の協力体制が整備されたことであり、外的要因だけでなく、処遇の専門化や地域福祉の組織化という内的努力によって社会事業の社会化や専門化が進んだことを指す。

行政組織については中央行政官庁では救護課新設にはじまり内務省外局として社会局が設置されたこと、地方でも救済課等が設置されたことで、組織化前と違い社会事業事務の体系化がはかられ、行政の基礎が確立したということである。また、行政組織の基礎の確立には、行政的な分野体系の確立だけでなく、財政面での確立も生じさせた。社会事業の予算額の伸びが大きくなったこと、国庫、地方自治体による助成と並んで、資本家による資金援助が開始したことである。この時期に生じたこれらの状況は、社会事業を成立させ、発展させる役割を担っており、組織化以前とは事業のあり方を大きく変化させたのである。すなわち、感化救済事業から社会事業への変化である。このことを吉田は「資本主義的危機の開始を背景に、天皇制的感化救済事業による社会運動の予防に代わって、社会連帯的社会事業によって、米騒動以降の社会問題に相対した」と述べている¹⁸⁾。

社会事業研究の発展については、従来の宗教的・道義的・行政的観点から、研究的視点へと移行し、研究機関や養成機関がつくられるようになった。この時期は研究において特に処遇について海外からの影響を強く受けて進歩し、さらに従事者の養成機関の設置から、専門化が進んできた。処遇のあり方をめぐる研究の進展や従事者養成ということが、従来の事業とは異なる、専門化した事

業、つまり社会事業へと変化したということである。

方面委員制度については、公的統制下に置かれた全国的統一の制度として展開された、大正期の代表的組織の事例であると述べる¹⁹⁾。名誉職であり、個別性が希薄で行政との関係も深く専門職ではなかったが、その組織化、制度化がなされたことが社会事業成立の要因のひとつとしてあげられている。

医療社会事業の専門化、一般的な相談業務の活発化がみられるのもこの時期であり、さらには社会事業の分野としてのセツルメント運動、部落解放運動は社会教化事業体系に含まれるが、従来の救済事業的な視点から、社会事業の社会性を持つものとなったことも社会事業の成立に関わるとしている。セツルメントと部落解放運動は、大正デモクラシー期の社会事業の代表的なものであり保護、福利、運動という側面をもっている。セツルメントについては、大正後半期のこの期には50程度の施設があり、米騒動の勃発、階級分化の進行が背景になっている。部落解放運動については1922年の全国水平社の結成を契機に融和政策は救済的な視点から階級対策の意図をもつようになる。吉田はこれらの分野は、社会教化事業の体系に含まれていることから、社会事業の近代化が未成熟であったと捉えているが、一方で、大正後半期のこれらの分野は近代社会事業の性格も備えていることから、社会事業の成立の説明要因としてあげている²⁰⁾。

社会事業思想は、この思想を救済事業に関わる「『社会連帯』型大正官僚」が従来からの家族制度や隣保制度を踏まえた上ではあったが受容していき、その取り入れによって旧官僚とは異なる社会事業思想が生まれたことである。救済事業がこのような新しい思想の影響を受けていくことも社会事業成立の要因のひとつと捉えている²¹⁾。

社会事業の定義については言及されていない。その理由は、「社会事業研究の最終目的は実践的認識にある」という理解があるからであり、その実践の説明を、「定義的表現よりも、社会事業は歴史的社会的制度である資本主義社会の矛盾が生み出す社会問題、その上に発生する生活不安（非人間的状況を含めて）に対し、組織や処遇、ない

しは運動を通じてその克服や解決を目的として行われる実践である」と表現している²²⁾。吉田は大正後半期以前と以降で時期区分をしており、大正後半期以降が社会問題に対する生活不安を解決するためのさまざまな実践が行われた時期と捉えている。

吉田の場合、米騒動、社会運動対策、経済恐慌や震災恐慌による生活不安といった社会経済上の影響による社会事業問題の存在や社会事業思想の形成によって、従来の感化救済事業とは異なる経済保護事業を中心とした防貧事業の隆盛、児童保護の成立、社会事業の組織化という変化をとげたと説明している。そして、この変化によって生じた社会事業の特徴として防貧制度の勃興や感化から保護への事業目的の変化、積極的、予防的、建設的の事業、研究的視点の登場、専門化等をあげている。

3-2. 吉田説のモデル化

吉田による社会事業の成立要因をみると図2のようになる。

3-3. 吉田説にみる説明要因の分析

吉田によると、社会事業の成立の説明要因は社会連帯思想の受容、社会事業の組織化、防貧事業の勃興、新たな恤救規則体制の登場、社会政策の代替、社会事業問題の生成である。これに、社会経済的背景を合わせると7つの説明要素の項目がある。これらはそれぞれ、思想的要因、組織的要因、対策上の要因、救済体制上の要因、社会政策との関係上の要因、対象上の要因、外在的要因である。項目と要因を整理すると表2のようになる。

4. 池本美和子『日本における社会事業の形成』

4-1. 池本美和子による社会事業成立の要因

池本の場合、社会事業の成立については、第一章に「社会事業の幕開け」として感化救済事業と地方改良運動を取り上げている。第二章では「社会事業の国家行政組織化」、第三章では「社会連帯思想の展開」、第四章では「社会事業行政の展開」、第五章では「社会事業と社会立法」として

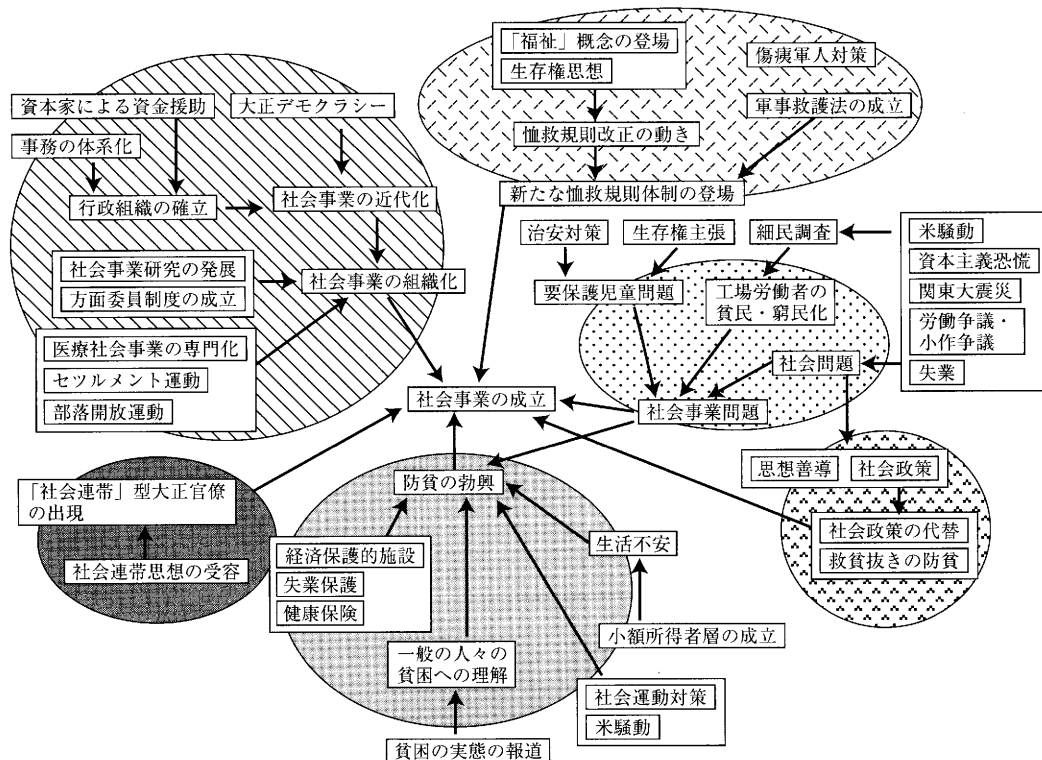


図2 吉田説のモデル化

表2 吉田説にみるタイプ別の要因と説明要素項目

説明要素の項目	タイプ別要因
社会連帯思想の受容	思想的要因
社会事業の組織化	組織的要因
防貧事業の勃興	対策上の要因
新たな恤救規則体制の登場	救貧体制上の要因
社会政策の代替	社会政策との関係上の要因
社会事業問題の生成	対象上の要因
社会経済的背景	外在的要因

恤救規則の改正に関わることについて論じており、これらが、社会事業の成立の説明となっている。

では、池本の述べる社会事業の成立について検討しよう。池本は、社会事業の成立を日露戦争後の感化救済事業と地方改良事業の展開にあるとし、これらの事業の中にもみる救済の特徴を社会事業の特徴と捉えている。感化救済事業とは、戊申

詔書をもとに「『国家の良民』の育成を意味する」ものであり、地方改良事業とは国家主導の「国家目的にかなう共同体の『独立自営』と風紀の改善」を重視するものであった²³⁾。そして、救済事業における国と地方の役割分担が明確化され、国の指導・監督・奨励のもとで地方が実施するという方針がとられた。これらの事業は、良民となるためには恩賜を受けない独立自営であるべ

きであり、独立自営をめざすために、地域の隣保相扶の強化がはかられ、地方の再建が可能となるという意味があり、地方自治の再建により産業の拡大と財政建て直しをはかろうとする国の政策課題であった、としている²⁴⁾。

つまり、池本の場合は、前の二人の論者とは社会事業の成立期の理解が異なっている。社会事業は感化が基点となっており、その感化というあり方は日露戦争後の明治末からの感化救済事業と地方改良運動にさかのぼることができるのである。そのため、社会事業の幕開けとして感化救済事業と地方改良運動を論じるのである。

明治末の救済政策の動向としては、防貧の奨励であり、日露戦争後に現れた救済事業の新しい費目である救済事業奨励費をとりあげている。新しい費目の登場は、一部の貧困者への対応ではなく感化救済事業を提唱することで国民全体に対する防貧への取り組みを行い、「良民」をつくるという方向が具体化されていったことを示している。そして、救済のあり方をコントロールする中央慈善協会を設立した。

また、地域社会の再編成として、戊申詔書の宣布とその精神に基づいた国家主義的なあり方の強化、そのためには国家が市町村を統制する枠組みの基盤となる町村財政の再建と隣保相扶の再建をはかる方向に進んでいく。これは、国家のための共同体を形成する必要からであった。

地方の自治自営のための方法は、明治末からはじまる地方改良運動を発展させた地方改良事業によって国民を精神的に感化することであった。これを社会改良と当時は理解していたのである²⁵⁾。精神的な感化は、あらかじめの指導や善導であり、不良少年や貧困者対策と結びつき、防貧的な役割を果たすと考えられたという。

上記のことから、池本による社会事業とは、感化救済事業と地方改良事業における日露戦争後の感化という方法によって行った防貧の指導・監督、国家介入の強化等の政策転換にその起点があり、従って感化救済事業と地方改良事業の取り組みはわが国の社会事業の始まりである²⁶⁾。そして、この感化こそが社会局成立まで続く社会事業の基本的考え方であるとしている。

ただし、このようなあり方が都市人口の拡大と

都市に沈殿する貧困問題、それから派生する保健衛生、思想、労働争議の問題への不安要素と受けとめられていく中で、別の方向に進んでいくことになる。この方向性は、社会事業の展開の中で捉えることができる。

池本の場合、社会事業の成立期とその展開を分けており、そのために成立期の要因説明と展開期の要因説明は異なっている。社会事業の成立については、上記の感化救済事業での取り組みからの分析がなされており、展開期については、社会連帯思想の受容、国家行政の機構整備、経済保護事業への取り組みからの説明がなされている。

次に展開期の要因説明をみてみよう。社会事業の展開の要因説明である社会連帯思想の受容は、大正期半ば以降のデモクラシーの主張の高まりの中で労働運動を支持する人々の社会政策に対する要求が強まるという問題への対応のためになされた。そのため、この思想は思想善導や精神主義を促し、日本式社会事業を形成するための理念として受け入れられた。

国家行政機構の整備については、救護課の新設と救済事業調査会の設置があげられる。これによって、事業の方向性や範囲が決まり、感化重視からの方向転換をはじめめる転機となった。さらには、恤救規則の不備として居住地での費用負担の増加の問題があった。また、国民の体力低下の問題に取り組む保健衛生調査会の設置と保健衛生問題をすべての国民の問題とする見方が支配的になってきたことから、貧困問題を特殊な階層の問題でなく、一般国民の問題として理解する方向が生まれつつある時期であった²⁷⁾。そして、国民の生活問題への対応のひとつとして国費による救済制度である軍事救護法が成立する。

米騒動や労働争議によって、政府当局は中流以下の賃金生活者が抱えている問題に目を向けることになる。そして、労働者の生活問題を中心に対応する取り組みが行われるようになる。その具体策が経済保護事業であり、社会事業の捉え方における経済保護事業の位置づけを田子一民の『社会事業』を踏まえて次のように述べている。経済保護事業とは権利性を伴わない「日本式社会事業」の主要な施策であり、恤救規則の消極性を緩和するための「既存の救済事業を前提とした積極的施

策」であった²⁸⁾。それは、これまで対象としていなかった「中産階級以下低所得階層への保護策」であり、「個々人の経済活動（生計）について独立自営を保護奨励していく」ための防貧的な取り組みであった²⁹⁾。

また、経済保護事業は「あきらかに、国が指導し、奨励し、その下で地方が実施するという方針が貫かれている」もので、「社会サービスの広がり」を構想されながら、それは、国家の施策というよりは、地方の責任において実施を求められていた」ものでもあった³⁰⁾。

一方で、救済制度である恤救規則の改正が、防貧事業の実施とともに課題となったのもこの時期である。池本は、恤救規則の改正、すなわち救護法の制定までの時期を「社会事業におけるひとつの帰結」という評価をしており、この時期を社会事業の形成のひとつの分岐点と捉えている³¹⁾。

以上をまとめると、次のようになる。成立期においては、感化救済事業と地方改良事業の影響によって、救済事業は国民全体を対象とした取り組みに変化した。その特徴はひとつには感化による精神主義的な改良・改善であり、もうひとつが国と地方の役割の変化であった。さらには、戊申詔書の影響によって地方改良事業は町村レベルでの良民の育成と国家の指導監督を強化させ、その結果、旧来の隣保相扶機能の再編成がなされ、これが明治後半期の救済事業の特徴となった。

展開期には、社会連帯思想の受容によって、この思想が社会事業に影響を与え、「日本式」といわれる特殊な特徴を持つ社会事業となり、加えて、国家行政機構が整備されたことがきっかけとなり、低所得階層への対応という社会事業の新たな方向性が打ち出されることになる。その具体策が経済保護事業であった。

4-2. 池本説モデル化

池本の述べる社会事業の成立要因を整理すると図3のようになる。

4-3. 池本説にみる説明要因の分析

池本によると、社会事業の説明要因は成立期については感化、展開期においては経済保護事業の実施、その事業の理念となる社会連帯思想の受

容、国家行政機構の整備、貧困の社会問題化の5項目である。これに社会経済的背景を加えて6つの項目について、タイプ別要因に分けて整理すると表3のようになる。

5. 三者の社会事業史モデルの比較と検討課題

5-1 三者の社会事業史モデルの比較

三者は社会事業の成立について、成立の要因を複数あげて説明しており、またその力点の置き方は論者によって異なっている³²⁾。それらの説明項目を抽象概念である「タイプ別要因」に置き換え、三者が各要因について論じているか、あるいは触れていないかを確認してみよう。表4は、タイプ別要因に関する三者の比較である。

思想的要因、対策上の要因、行政的要因、外在的要因については、三者ともに論じている。思想的要因と対策上の要因については社会事業に直接の影響を与えたものとして、前者であれば、社会連帯思想に関して、後者については経済保護事業等の具体的な対応策について検討されている。外在的要因については、ある要因となる事象が生じる背景、あるいはある要因に影響を与えた事象と考えられており、例えば米騒動や労働争議等があげられる。

行政的要因については、池田説、池本説については行政組織の確立、あるいは整備としてとりあげられている。吉田説の場合は、行政に特化せずに社会事業に関わるさまざまな事柄、例えばスラム街での知識人たちによる教育プログラム実践活動や部落問題への全国レベルでの取り組みを組織化として論じており、行政組織の確立についてもそのうちのひとつとしている。そのため、組織的要因という項目を別途に立て、吉田説は組織的要因を論じていると捉えることにしているが、行政的要因を全く論じていないということではない。

対象上の要因については、吉田説、池本説に共通してみられる。池田説においては、もちろん貧困問題の拡大や社会問題化をとおして対象となる問題が明らかになっていく時期であることを論じてはいるが、その社会問題化を直接の社会事業成立の要因として描くのではなく、そのことによって必要となる対応策がとられたことを「社会事業

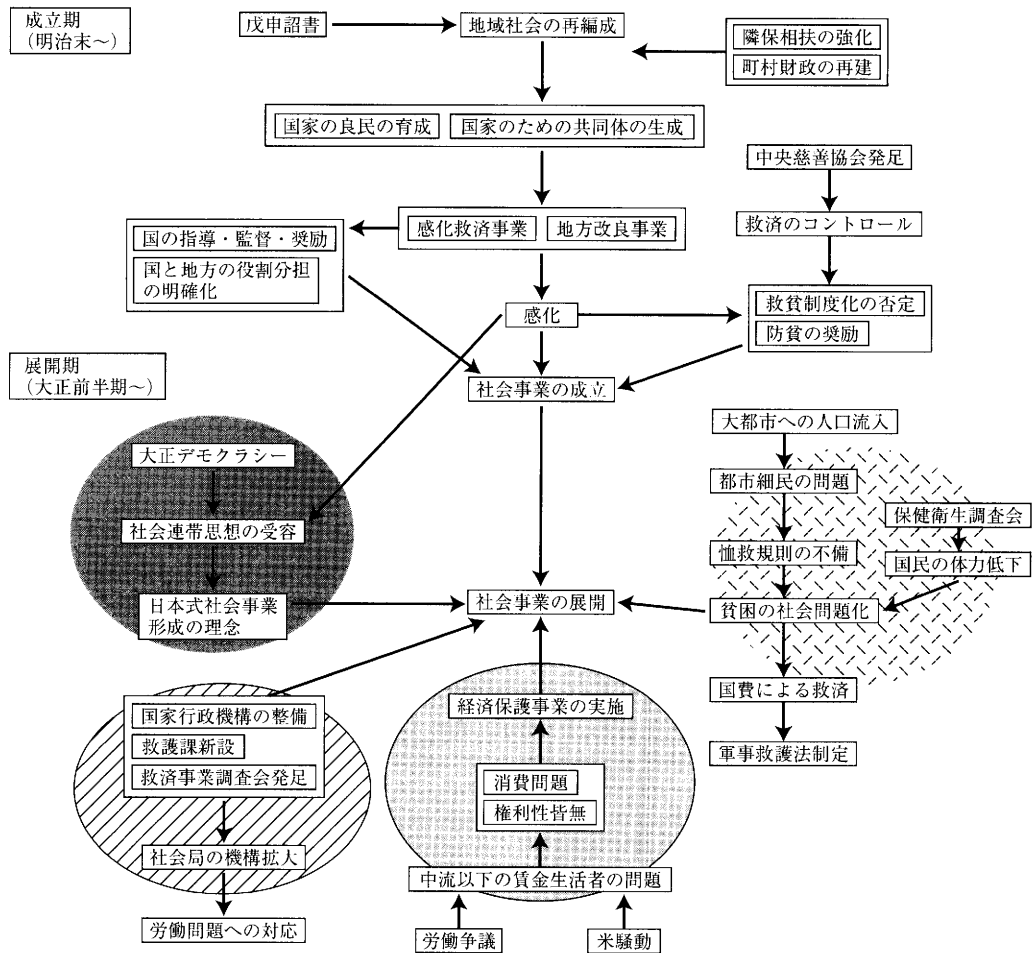


図3 池本説モデル

表3 池本説にみる説明要素の項目とタイプ別要因

説明要素の項目	タイプ別要因
感化	思想的要因
社会連帯思想の受容	思想的要因
国家行政機構の整備	行政的要因
経済保護事業の実施	対策上の要因
貧困の社会問題化	対象上の要因
社会経済的背景	外在的要因

の展開」として論じていることから、対象上の要因は直接の要因と考えていないとここでは捉える。

救貧制度上の要因については、吉田説では恤救規則改正の動きや軍事救護法の制定といった救貧

体制の変化を社会事業成立の要因としており、池本説では都市への人口流入を背景とした細民問題から恤救規則の不備が露呈していくことで貧困が社会問題化していくと論じており、これを社会事業成立のひとつの要因としている。

表4 タイプ別要因比較

タイプ別要因	池田説	吉田説	池本説
思想的要因	◎	◎	◎
組織的要因	—	◎	—
対策上の要因	◎	◎	◎
対象上の要因	△	◎	◎
救貧体制上の要因	—	◎	△
行政的要因	◎	○	◎
社会政策との関係上の要因	◎	◎	—
外在的要因	◎	◎	◎

(注) ◎：社会事業成立の直接の要因として論じている事項。あるいは、要因を説明する事項として取り上げられている事項。

○：触れているが、他のタイプ別要因に分類されているもの。

△：触れてはいるが主ではない事項。

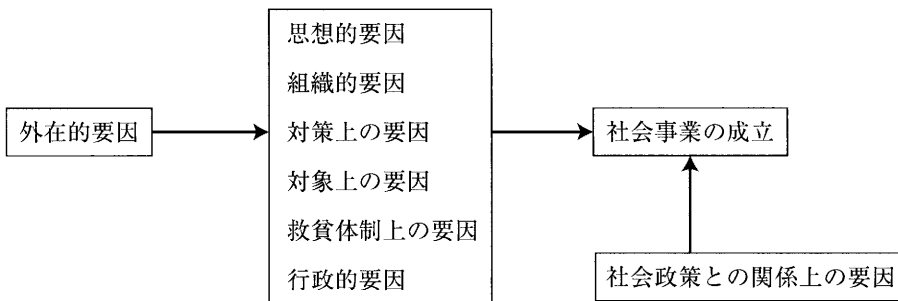


図4 社会事業史研究における社会事業成立の説明に関する分析枠組みモデル

社会政策との関係上の要因としては、池田説と吉田説では経済保護事業等の防貧の役割を持つ社会事業が社会政策の代替的な機能をもっていたことを述べている。

5-2 三者の社会事業成立要因の検討課題

前節において、タイプ別要因を示した。これにより、これまでの社会事業史では(1)思想的要因、(2)組織的要因、(3)対策上の要因、(4)対象上の要因、(5)救貧体制上の要因、(6)行政的要因、(7)社会政策との関係上の要因、(8)外在的要因という8つの要因から論じられていることが明らかになった。これらの8つの要因の関連性を更に検討してみよう。

一般的にある歴史的な事象の説明には、その事象に直接影響を与えた出来事と、その出来事を生

じさせた背景がある。社会事業の成立については、その成立の要因となる直接に影響を与えた出来事があり、また成立要因となる出来事が生じた背景的要因がある。これらを区別して考えると、先の8つの要因のうち、(1)思想的要因、(2)組織的要因、(3)対策上の要因、(4)対象上の要因、(5)救貧体制上の要因、(6)行政的要因の6つは、社会事業の成立に直接影響を与えたもの、(8)外在的要因は成立要因の生じた背景となる。(7)社会政策との関係上の要因については、他の事柄である社会政策との比較によって浮き彫りになる社会事業の特徴や機能をみていることになる。つまり、社会事業の成立といったときの、社会事業といえる特徴や機能をもっていることを説明する項目である。8つの要因を分類すると図4のように整理できる。

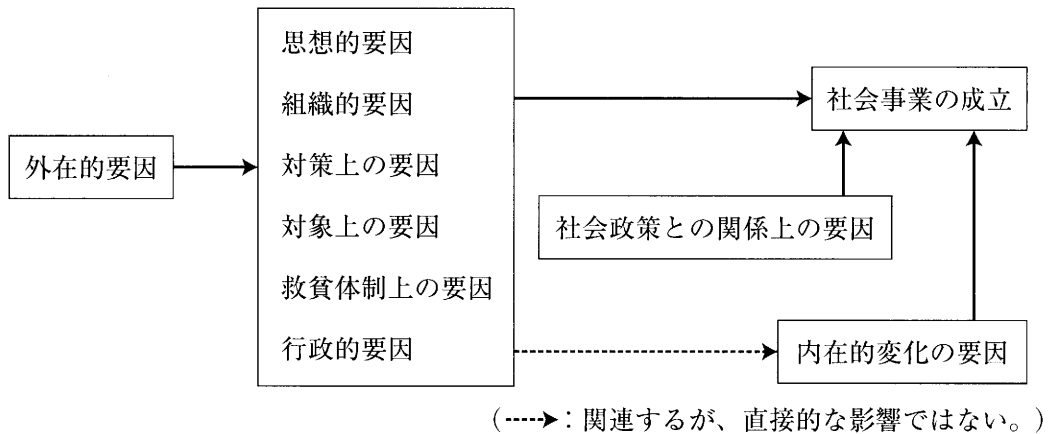


図5 社会事業史研究における社会事業成立の説明に関する分析枠組みの修正モデル

「はじめに」で述べたように、吉田による研究方法論の中の社会事業の構成要素の4つについては、池田説、池本説においても分析の視点となっているが、本研究においては8つの視点があることが分かり、吉田のいう4つの視点以外のものも加えられていることが分かる。つまり、吉田による社会事業の4つの構成要素を更に深化させる分析を行っているのである。

では、このような従来の研究の分析枠組みにはない、社会事業成立の要因の説明のあり方の可能性を検討してみよう。社会事業は吉田説の定義を借りて説明すると生活不安に対する解決を目的とする実践である。この実践は、実際に実践を行う人、実践の基底となる思想や理念を検討する人、実践活動の計画や運営を行う人によって成り立っている。そして、社会事業とよばれる特徴を有している事業は、その特徴をもっていない実践であった時代から行われてきた活動であり、その活動にいろいろな方法で関わってきた人々が、継続的に取り組んできたからこそ成立したものである。そのため、この取り組みはいろいろなレベルでその実践に関わる人々の思考や活動に対する認識によって、その方向性はさまざまに変容していくことになろう。

つまり、社会事業と呼ばれる前から行われてきた実践が、ある時期から社会事業と呼ばれるようになるのは、実践に関わる人々の思考や認識の変容によって、実践が内在的に変化したからと捉えることができる。内在的な変化とは、外在的な要

因の影響を受けずに実践そのものが変化することである。社会事業の成立を見る場合に、社会事業と呼ばれる以前の実践に関わっていた人々がその活動をどのように認識していたのか、そして社会事業と呼ばれるようになるのは、関わる人々の認識がどのように変化したのかをみることで分析は可能となる。

このような新たな視点は、「はじめに」でみた吉田による研究方法の(4)思想にあてはまる。吉田によると、この思想の中には「動機・目的・世界観・エートス等」を含んでいる³³⁾。ここに、「実践に関わる人々の実践に対する認識」を付け加えることができる。このように実践による認識の変化の可能性を分析するためには、先の図4を図5のように修正することによって明らかにすることができると考えられる。

内在的変化の要因は、広い意味では先にも述べたように思想研究ではあるが、ここで主に扱われるのは認識の変化の側面である。動機・目的・世界観・エートスの変化が、外在的要因によるものでなく独自に変化することを考慮に入れることができる。

このような認識の変化は、近代日本の社会事業史を考える上で必要である。なぜなら、成立に関して外在的な要因のみではなく、近代組織の成立の発展の中で内在的な認識の果たした役割は大きいと考えられるからである。

6. おわりに

本稿では、従来の社会事業史の中での「社会事業の成立」がどのような分析枠組みによって論じられているのかを整理し、そこでの検討課題を提示した。特に、共通点に着目し抽出を試み、三者の社会事業成立の要因の説明事項をモデル化した。今回は、特に従来の社会事業成立期の見方を覆す論を展開している池本説も含めて分析枠組みを検討している点で新しいものとなっている。

三者の比較分析によって明らかになったことは、吉田は社会事業史研究の第一人者であり、その研究方法論も提示しているが、池田説、池本説では、吉田による研究方法をふまえた上で、さらに深化させた視点によって分析されていることである。また、三者の分析枠組みに加えて「実践に関わる人々の実践に対する認識」という視点を提示するによって、社会事業の分析枠組みに新たな分析要素を加えて発展させることができたと考えられる。

注

- 1) 吉田久一『現代社会事業史研究』川島書店、1990年 p.1
- 2) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1986年 p.469
- 3) 池田、前掲書 pp.473-474
- 4) 池田、前掲書 p.480
- 5) 池田、前掲書 p.448
- 6) 池田、前掲書 p.501
- 7) 池田、前掲書 p.510
- 8) 池田、前掲書 p.537
- 9) 池田、前掲書 p.550
- 10) 池田、前掲書 p.581
- 11) 池田、前掲書 p.594
- 12) 吉田、前掲書 p.19
- 13) 吉田、前掲書 p.19-20
- 14) 吉田、前掲書 p.23
- 15) 吉田、前掲書 p.23
- 16) 吉田、前掲書 pp.25-26
- 17) 吉田、前掲書 pp.60-61
- 18) 吉田、前掲書 pp.78-79
- 19) 吉田、前掲書 pp.82-86
- 20) 吉田、前掲書 pp.88-92
- 21) 吉田、前掲書 p.79
- 22) 吉田、前掲書 p.8
- 23) 池本美和子『日本における社会事業の形成—内務行政と連帯思想をめぐって—』1999年 p.27
- 24) 池本、前掲書 p.23
- 25) 池本、前掲書 p.39
- 26) 池本、前掲書 p.44
- 27) 池本、前掲書 p.72-75
- 28) 池本、前掲書 p.212
- 29) 池本、前掲書 pp.174-175
- 30) 池本、前掲書 p.203
- 31) 池本、前掲書 p.7
- 32) 例えば、池田説を見てみると「天皇制的慈恵にもとづく救貧政策の存続」という1920年代にみる社会事業の展開の特徴があげられている。この時期は経済保護事業を中心とした施設数の増加がみられ、これを「先進的な防貧論的傾向の展開」と捉えるのに対し、一般救護の不十分さを「旧態依然たる天皇制的慈恵にもとづく救貧政策の存続」と捉え、この矛盾こそがこの時期の特徴である、という文脈の中で使用されている（池田、前掲書 p.537）。「天皇制的慈恵」とは、内務省が民間社会事業団体に支給する奨励助成金の支給日が紀元節であることから、「社会事業関係者をも天皇制的イデオロギーの下に編成する方向」であり、また宮内省の助成金についても同様に紀元節が支給日であり、恩賜金として交付されたことから「政府の民間社会事業団体助成によって天皇の慈恵を拡大しようとするもの」であるとしている（池田、前掲書 pp.527-529）。このような論じ方は、池田説の独自性のひとつであろう。また、吉田説の「慈善事業の社会事業化」は、池田説においても「慈善事業の組織化」や「慈善事業の社会化」という言葉で使用されているが、池田説ではそれらがケースワーク論の形成に影響し、そしてそれは社会事業思想の形成に繋がっていく。共通する説明項目が論者によって異なる事象を説明するものとして使用されているのである。
- 33) (吉田、前掲書 p.1)