

社会事業史にみる「社会政策代替説」と大河内理論 —新たな社会事業史の可能性—

On the Relation Between ‘the Alternative Theory of Social Policy’ and Okouchi Theory : Exploring New Perspective of Social Work History

野 口 友紀子*

Yukiko Noguchi

1. はじめに

社会政策代替説とは、ある現象が社会的に解決しなければならない問題として存在しているが、それは本来社会政策で対処すべき問題であるにもかかわらず、社会政策が不十分でありその問題を解決できないため社会事業が代わりにその問題に対処しているという捉え方をして、社会事業の位置づけを行う説のことである。従来、このような社会政策代替説は社会事業史における強固な枠組みとして働いており、社会事業史の中では、ある時期の社会事業は社会政策の代替であるという解釈が共通の枠組みとして存在する。この枠組みは、社会福祉史研究では自明のものとして理解されてきたが、本稿ではこの自明のものとして手をつけられていなかった枠組み自体を再検討し、代替説による固定的な解釈以外の可能性を提案する。

まず、社会事業史にみられる社会事業成立を論述するなかでみられる「社会政策代替説」の整理を行う。次いで、その説の源流といわれる大河内一男による社会事業と社会政策との関係の捉え方を検討する。それをふまえて、現在の社会事業史研究にみる大河内理論との異同から、「社会政策代替説」の継承された部分と異なる部分を抽出

し、現在の社会事業史研究にみる「代替説」という枠組みを検討する。

先行研究をみるにあたって、社会事業史の代表的な研究者である吉田久一、池田敬正をとりあげる。加えて、『日本の救貧制度』の中で社会事業成立の時期について述べている小川政亮、社会事業成立において新たな見解を述べた池本美和子、さらに『救済事業調査会報告』等の復刻版の改題を著した窪田暁子と、武島一義が著した『経済保護事業』の復刻版の解説を書いた田端光美についても検討する。対象としては、社会事業の成立の要因に関わる記述とする。これらを検討することで先行研究がいかに強固に代替説をとっているかが明らかになる。

2. 先行研究にみる社会政策代替説

社会事業史の中で、社会事業が社会政策の代替をしているという記述がなされる場所は、救済事業調査会に関わる解釈と防貧対策に対する解釈の部分である。まず、社会事業史上にどのように救済事業調査会が社会政策代替説と関連しながら描かれているのかをみていく。その後、実際に社会行政の中で実施されていく経済保護事業をはじめとする防貧対策をとりあげ、社会政策との関係がどのように解釈されているのかを検討する。

* 社会福祉学部講師

2-1 救済事業調査会に対する解釈

社会政策代替説が社会事業史の中で描かれているところは、救済事業調査会での調査項目が社会政策までも含んでいるという、調査項目の内容に関わる記述のなかである。

救済事業調査会とは、1918（大正7）年救済事業調査会官制によって定められた内務大臣の諮問機関である。この時期に設置されたのは、社会の変動によってこれまでの救済事業では対処できない新しい社会問題が生じており、これに対応するための新しい方法を検討することが必要となったからである。このことは「救済調査会報告」の中で「近時世運ノ推移経済状態ノ変遷ニ伴ヒ」と記し、この時代を世運や経済の変化がある状況と捉えていることから伺い知ることができる¹⁾。

さらに、第一回会議の中で水野内務大臣による挨拶の中で「救済事業ノ意義ニハ固ト廣狭ノ二様アリ而モ其ノ関係スル所ハ独リ行政ノ事項ノミナラス汎ク実生活ノ各部面ニ及ヒ或ハ資本ト労働トノ調節ヲ完ウシ或ハ職業ト生計トノ釣衡ヲ得シメ風紀ヲ保チ衛生ヲ奨メ都市農村ノ調和ヲ図リ救貧防貧ノ施設ヲ整備シ教育宗教ノ啓発利導ヲ大用スルカ如キ凡ソ是等ノ点ニ関シ今ニ於テ進デ考究策画ヲ要スヘキモノ極メテ多シ」として、生活面、資本と労働の関係、職業と生計の均衡、風紀、衛生、都市と農村、救貧防貧、教育や宗教といった多様な側面を検討することを述べている²⁾。池田も述べているように、救済事業調査会での審議は「新しい社会事業の枠組みがあきらかになっていった」といわれるほど影響力があった³⁾。そのため、救済事業調査会の成立は、社会福祉の歴史においても画期的なものであった。

その調査項目というのは、生活状態改良事業、貧民救済事業、児童保護事業、救済的衛生事業、教化事業、労働保護事業、小農保護事業、救済事業の助成監督として大きく8つに分類されている。その大項目の中がそれぞれ更に小項目に分かれており、例えば生活状態改良事業では、小売市場、住宅改良、小資金融、家庭職業、廉価宿泊及び簡易食堂、その他の6つに分けられており、労働保護事業であれば、労働保険、工場労働の改善、補習教育及び徒弟制度、婦人労働、労働組合及び仲裁制度、純益分配制度、失業救済及び職業

紹介、移住民及び出稼人の保護、その他の9つに区分されている⁴⁾。

この調査会の調査項目と関わって「代替説」を論じている池田の論考をみでみる。池田は救済事業調査会の調査の対象となる項目のなかには、生活問題の分野や公衆衛生の分野等があり、これらは、いままでの慈恵政策や慈善事業が問題にしようとしてこなかった項目であるとして、調査会がかなり広範囲の分野を射程に入れていると述べている。そして、「さらに『労働保護』と『小農保護』の分野は、あきらかに社会政策の問題であった」とし、救済事業調査会の審議対象は、いままでの救済事業の範囲ではないものである生活問題や公衆衛生の分野に限らず社会政策の範囲にまで及んでいるとする⁵⁾。そして、池田は調査会の設立の分析から、第1に生活問題等の対象の拡大が社会事業を成立させたこと、第2に「社会政策あるいは労働行政にかかわる問題を『救済』事業のなかにふくめて考えようとする立場は、社会事業に社会政策の代替物を見いだそうとするものであって、“社会”を考える政府の思想に依然として前近代的性格が残されていること」、第3にこの時期の社会事業の方向性が児童保護と経済保護事業と労働問題にかかわる事業に向けられていたことを明らかにした⁶⁾。

池田が着目している代替説の根拠として第2の点に注目する。そこでは社会政策や労働行政にかかわる問題は社会事業にかかわる問題とは異なる問題であるため、社会政策や労働行政にかかわる問題は社会政策や労働行政での対処をすべきであるのに、これらの問題までも社会事業で対処しているとして社会事業による社会政策代替説を提示している。

次に吉田久一の代替説をみでみる。吉田は救済事業調査会が労働問題等を調査対象としたこと、労務の需給調節機関の職業紹介が失業保護施設として社会事業の分野に置かれたことを代替説の根拠としている⁷⁾。さらに、「資本主義的危機下では失業保険や国民健康保険が要求されるが、日本ではそのような根本的対策が欠如し、その『代替』として失業救済事業が施行され、国民健康保険の『代替』も昭和初期に社会事業の範囲である時局匡救医療によって行われた」とし、社会事業の範

困にある失業救済事業や時局匡救医療は失業保険や国民健康保険が欠如していたために、その代替として実施されたと述べている⁸⁾。

『日本の救貧制度』の中で小川は、救済事業調査会の審議項目の多様性に着目し、救済事業という名称の調査会において、救済事業である社会事業の分野以外の審議項目があることを指摘している。その審議項目の範囲が多様であり、「救貧事業、防貧事業、保健衛生事業、小農保護、労働保護と甚だ多種多様であって、しかも、いわゆる社会事業のみならず、社会衛生、農業政策、社会政策の万般にわたって」いると述べている⁹⁾。さらに、社会政策の側からの視点により、社会政策が救済事業と同じように慈善的、慈恵的な事業として捉えられていたとも指摘している。これは、社会政策の未整備という状況下で、救済事業に関する調査会の審議項目の中に、社会政策が含まれていることから「社会政策は救済事業と同義語において、恩恵的政策として理解されていた」としている¹⁰⁾。社会政策は本来は恩恵的施策ではないのに、救済事業という恩恵的施策の中に含まれてしまっている矛盾をつき、救済事業とは異なる問題を扱う、異なる施策であるはずの社会政策が救済事業として扱われていると考えていた¹¹⁾。代替という言葉は使われていないが、小川は、救済事業調査会の審議項目から社会政策として取り組む問題に対して救済事業が代わって対処しているものと捉えているといえるだろう。

救済事業調査会報告の復刻にあたって解題を書いている窪田も、救済事業調査会の調査項目における社会政策と社会事業との関係に言及している。それは、社会政策であるべき事項が救済事業として取り扱われていることについて、「調査会設置の目的にも、また実際の諮問事項にも明らかなのは、当時の政府が社会政策に無理解であったためか、あるいは意図してそれを無視してか、いずれにしても社会政策に属する労働者保護・農民保護などの諸施策が、『救済事業』の名のもとに一つにまとめられている」と述べ、代替という言葉を使用していないものの、社会政策と救済事業との混同を指摘している¹²⁾。

池本の説をみてみる。池本の場合は、これらの調査項目について「こうした内容は単に Social

Work としての社会事業のみならず、欧米における国家施策としての保健、医療、住宅、教育、社会保険などの諸社会サービス、社会政策の動向をみすえながら構想されたもの」と述べる¹³⁾。そして、このような広範囲の内容から、日本で社会事業と呼ばれるものは「むしろわが国での社会サービスあるいは社会政策の独自のあり方を表す言葉として用いられていたと言うべき」であるとしている¹⁴⁾。池本は、救済事業調査会の調査項目について、社会事業による社会政策の代替という捉え方をしておらず、当時は社会事業が社会サービスや社会政策をふくめたものとして独自の捉え方がなされていたことを指摘している。このような池本の説明は先に見た先行研究が社会事業を社会政策の代替と考えていたのとは異なっているといえる。

2-2 防貧対策に対する解釈

次に社会行政として取り組んだ事業をみてみよう。先に見た救済事業調査会の調査項目が審議、答申されて制度化が図られていくため、前節でみたものと重なる部分もあるが、本節では特に防貧対策に注目して検討する。

社会政策代替説は「労働保護」に関わる事業が社会政策の領域で行われるべきであったにもかかわらず、社会事業の領域で行われてきたことを根拠にしている。それは防貧事業のことであり、防貧制度は「一面労働問題対策の『代替え』として、急ピッチで浮上した」といわれる¹⁵⁾。その中のひとつが、大正期半ば以降推進されてきた経済保護事業である¹⁶⁾。この事業は、前節でみた救済事業調査会の調査項目のひとつであった生活状態改良事業が実施されていく中で、後に経済保護事業と呼ばれるようになったものである。そのため、前節ですでに調査会の名称とそこでの調査項目の内容から社会政策代替説をみてきたことを踏まえた上で、社会事業としての取り組みの中で、社会政策との関係をどのように先行研究では捉えているのかをみていくことにする。

経済保護事業とは、1927年に第三回社会事業調査会において決議された「経済的保護施設に関する体系」によると、住宅、公益市場、共同宿泊所、簡易食堂・公益浴場、公益質屋の5つであ

る。しかし、それ以前から「経済保護」と呼ばれる事業は存在していた。1919年以降には内務省社会局による『社会事業要覧』（発行は1922年）で「経済的保護事業」という言葉が使用されはじめ、その内容には職業紹介、授産、宿泊保護、住宅供給、公設市場、簡易食堂、公設浴場、公益質屋の8つの事業が当てはめられていた。社会行政の範疇でこれらの事業が実施されてきたのである。それは、慈善事業が対象としていた労働能力のない貧困者から低所得階層の生活困窮状態の労働者へと対象を拡大し、従来の救貧事業とは異なる防貧的な事業として推進されていく。社会事業は、経済保護事業の実施によってその対象者を拡大し、広汎な問題への対応を行う防貧的な性格をもつ事業という特徴をもつようになるのである。

経済保護事業はこの時期の社会事業の特徴的な事業として社会事業成立の要素のひとつとして述べられており、池田は「この社会事業の成立に社会政策と代替させようとする後進性がみられた」と述べている¹⁷⁾。というのも、そもそも経済保護事業は、「資本主義の展開とともに広汎に形成されつつある低所得階層にたいする防貧的性格をもった対策として構想された」もので、資本主義の構造的変化によって賃金で生活する労働者の急増と物価の高騰がもたらされたために、低所得階層の生活困難が生じたことから実施されるようになった事業であるからである¹⁸⁾。

吉田も同様に労働者の生活困難状況への対応として必要な根本的な制度を欠いている状態で、社会事業において防貧を実施することについて、「資本主義的危機下では失業保険や国民健康保険が要求されるが、日本ではそのような根本的対策を欠如し、その『代替』として失業救済事業が施行され、国民健康保険の『代替』も昭和初期に社会事業の範囲である時局匡救医療によって行われた」としている。

また、田端は武島一義の『経済保護事業』の解説の中で、武島が経済保護事業を社会事業でなく社会政策の分野の事業であると述べているところを引用し、武島が社会事業による社会政策の代替という解釈をしていたと指摘する¹⁹⁾。また昭和恐慌以降経済保護事業が労働者の貧困化に対応できなくなったことと国民健康保険制度の創設等によ

り経済保護事業の存在価値が問われ、事業が縮小していくと記述する²⁰⁾。そして、「経済保護事業が日本社会事業の成立を担った意義は、社会政策の代替的機能としての限界が明らかになるにつれてその意義を希薄化し」とし、労働者階層への対応である経済保護事業の機能は社会政策の代替的機能であったこと、経済保護事業の機能には限界があったこと、代替的機能を持っていたからこそ、その存在意義があったことを述べている²¹⁾。

池本は、防貧制度の実施にあたっては労働者の労働条件と生活を保障するための施策、すなわち「最低賃金制や完全雇用が整備され、それにもとづいて社会保険制度などが構築されていくことが必要であろう」と述べる²²⁾。しかしながら、実際にはこれらの労働者に対する施策は実施されずに、消費生活面での支援である経済保護事業が中心として実施された。そのため、池本は防貧制度について「分配の問題すなわち所得政策を講ずることなく、低所得のまま消費生活のみを支援するとしても自ずから限界があったと言わざるを得ない」と述べている²³⁾。

さらに池本は別の著作において、当時の社会事業を田子一民の提唱した社会サービス、社会政策を含めた社会事業として捉えている。そのため、このような広範囲なものを社会事業と捉える日本独自の社会事業の捉え方が労働者の権利性につながる社会政策の整備に対する消極的な姿勢と関わっており、また社会局が「社会政策的な施策の一つであった経済保護事業を積極的社会事業と位置づけながら展開していく」ことになるという指摘がなされる²⁴⁾。池本の場合は、権利性の回避のために社会事業という名称を使用しているという解釈であり、特に社会政策の代替という見方をしていない。

2-3 社会政策代替説の根拠に関するまとめ
救済事業調査会に関わる社会政策代替説の根拠についてまとめると次のようになる。代替説は、労働保護事業が社会事業調査会の調査項目に入っているという指摘による。この項目内容の指摘については、2つに分けられる。ひとつには救済事業という名称がついた委員会で社会政策の分野を取り上げていることについて、社会政策の代替と

捉えていることである。具体的には吉田、窪田の説が対応する。もう一つが社会政策の分野の事業が救済事業の範疇で取り上げられることについて、社会政策が本来もつと考えられる権利性を無視し、恩恵的な意味合いをもつ救済事業と同等に取り扱っているということから、社会政策の代替と捉えているということである。具体的には池田、小川の説である。

救済事業調査会に関わる代替説が2つに分けられることについては、代替という視点についてはこれら2つは同じであるが、代替であるという指摘でとどまっているものとその結果にまで触れているものがあるからである。言い換えれば、社会政策と救済事業とは異なる内容をもつ事業であるのに、それが混同されて救済事業の中に社会政策が含まれてしまっているということ、そのことによって社会政策が本来のあり方とは異なるものとして理解され実施されていたことである。ここでは、労働保護、小農保護、失業救済事業、時局匡救事業、社会衛生といった領域が、本来は社会事業の範疇ではないのに救済事業調査会で取り上げられているところに社会政策の代替という解釈がなされている。

防貧対策に関わる社会政策代替説の根拠としては、防貧対策をすすめるためには労働環境や労働条件に関わる制度の整備が本来は必要であるが、そのような制度を欠いた状態で、社会事業の範疇で労働者の生活状態を解決するための経済保護事業を推し進めていたということである。具体的には、池田、吉田、田端があてはまる。

また、防貧対策との関係では本来必要とされる労働者の労働環境や労働条件に関わる法整備がなされていない状況において、労働者の生活状態を改善するための支援が社会事業として行われていることが述べられている。このことは、先に見た救済事業調査会の調査項目との関係で検討すると、社会事業としてとりあげられる労働保護、小農保護、失業救済事業、時局匡救事業、社会衛生といった領域は、本来労働者の労働環境や労働条件に関わる法整備がなされた上で行われるべきであるが、そのような法整備の欠いた状態で行われているということになる。

社会政策代替説をまとめると次のようになる。

労働保護、小農保護、失業救済事業、時局匡救事業、社会衛生は、内容としては社会事業ではなく社会政策の領域の事業である。しかし、社会政策として実施すると労働者の権利を認めなければならなくなるために、それらを社会事業の領域として扱い、防貧対策として実施していった。このような防貧事業の実施過程の中で、防貧として行われた事業は社会政策の代替として解釈されているのである。

これらの根拠をみると、社会政策代替説は社会政策とは誰を対象としたどのような内容のものであるのか、また社会事業あるいは救済事業とは誰を対象としたどのような内容のものであるのかが明確であることが前提となっていることが分かる。社会政策と救済事業あるいは社会事業が、それぞれ他とは異なる特質をもっているものであり、さらには、ある特質をもった事業は、その特質から判断して、社会政策であるか救済事業あるいは社会事業であるかを判別できるということになる。

ただし池本の場合は、当時社会事業と理解されていた広範囲の事業をそのまま受け入れ、日本独自の形態と捉える。それが権利性をともなわなにかたちの制度として推進されたという理解であり、他の先行研究での解釈にみられる社会政策の代替という見方ではない。

3. 社会政策代替説の源流

—大河内一男の社会事業の定義—

この代替説の源流は大河内一男の社会事業の定義に求められる。吉田によると、代替説は大河内による指摘以来、日本社会事業の性格の一つとされてきた²⁵⁾。この大河内理論の影響の下に、戦後社会事業、社会福祉に関する理論が構築されてきた。社会事業史においても、同様にその分析枠組みに影響がみられる。本節では、1938年に出された大河内の「わが国における社会事業の現在及び将来—社会事業と社会政策の関係を中心として—」にみられる、社会事業による社会政策の代替という捉え方について検討を行う。

大河内は、社会事業と社会政策との関係を捉える前提として、社会政策は「経済の平常な循環を

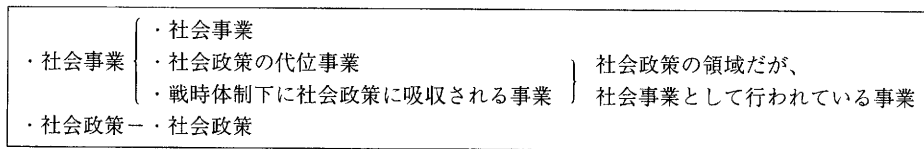


図1 大河内による4分類の関係

円滑に遂行するためのひとつの手続き」であるが、社会事業には国民経済的な関連性を見いだすことができないものであり、社会政策が生産者を対象とすることに対して、社会事業は経済秩序外の存在を対象としていると捉えている²⁶⁾。そして、社会事業も社会政策も概念規定が難しいものの、社会政策が「国民経済における生産者としての資格における要救護性（或いは要保護性）にその課題を見出すのに対して、社会事業は同じく要救護性を、即ち各自の自己救助のみを以てしては当該個人の肉体的ないし精神的生活が順当に保証し得ない場合を、問題とするもの」であるとする²⁷⁾。そして、社会事業が「一般消費者としての資格において要救護性が存在するか、或いはその肉体的生活ないし保健・衛生的生活において、或いは道徳的・教育的生活において、要救護性が見いだされた場合に、社会事業の広範な領域が其処にひらかれるのである」と述べるように、社会事業が生活上の経済的問題のみを対象とするのではなく、生活上に生じる多様な問題への対応を行う事業であると捉えているのである²⁸⁾。

社会事業と社会政策との関係については、社会事業は社会政策の対象から外れ、経済活動ができなくなったことによる要救護の状態の場合に対象となるという²⁹⁾。その範囲は、肉体的、保健・衛生的、道徳的、教育的生活上の要救護性となる。このことを大河内は、社会事業の要救護性とは「社会政策の対象としての生産者たる資格を永久的になり一時的になり喪失し、斯くして国民経済的連繋から切断されて在ること」と述べている。そして、社会事業は社会政策諸立法外に落ち込んだ困窮者を Caritas 的に救済するという「救貧事業的または慈善事業的活動」を行うことと、要救護性の発生を予防するために「福利事業的」に働くこと、さらに「積極的に『庶民』ないし無産者の経済的或いは一般文化的生活の指導更生を図るもの」であるとし、社会事業と社会政策との違い

を明らかにしている³⁰⁾。

社会事業と社会政策は上記のような違いがあり、「社会事業は社会政策の周囲に働き、社会政策の以前と以後とにその場所を持つもの」であるため、原則的には「相並行して進み得るもの」である³¹⁾。しかし、資本主義経済の下降期においては、社会政策は停滞・後退するが、要救護性がなくなった訳ではないので、社会事業が社会政策の補充、代位を行うこととなると大河内は考えているのである。

大河内はいくつかの具体的な事業を挙げてこのことを説明している。その際の具体的な事業は、社会政策、社会事業という本来の定義上の区分以外に、社会事業として行われている事業の中で、本来のあり方から外れて社会政策の代位をしている事業、いずれ社会政策に摂取・吸収される事業をあげている。この社会政策の代位している事業、社会政策による摂取・吸収されていく事業をそれぞれ社会政策の代位事業、社会政策に吸収される事業とおき、社会事業、社会政策の2つの区分とを合わせると4分類が可能となる。この4分類のうち、社会政策の代位事業と社会政策に吸収される事業は、社会事業として行われていると大河内は解釈しているため、整理すると図1のようになる。

図1のように、大河内が捉えている社会事業には、社会事業としての本来の役割を持つもの以外に、社会政策の代位をしている事業、社会政策のいずれは吸収される事業がある。社会政策については、本来のかたちをもつ社会政策がある。

このような考えは、社会事業と社会政策との関係を次のように捉えていることを背景としている。産業の発達とともに労働者への対策が必要となるが、労働者保護を行わず、労働者の自律性、自主性を許容しなかったという日本経済の特殊構造から、社会政策は上から与えられる慈恵的な性格のものとして行われていた。これを社会政策に

における日本的形態と呼んでいる。この日本的形態のため、対象は「雇用契約にもとづく労働関係の当事者とみず、むしろ封建的な身分関係の下にある、憐れなる『貧民』一般と考えしむるに至っている」のである³²⁾。一方で社会事業は慈善的、訓育的、恣意的であり、また精神性の強調という特質を有しており、科学的な客観性をもったものではなかった。社会政策と社会事業はこのような日本的形態としての特徴をもっているのである。そのため両者の関係は、社会政策が欠如している場合には社会事業による社会政策の代位という社会政策における日本の特質がみられることになるのである。

この日本の特質を破棄し社会政策が本来の性格を獲得すれば、社会事業が社会政策の代位的存在から真の意味での補強的存在になるし、また社会政策の発達に応じて住宅問題や職業紹介のように相接触する場合には社会事業は社会政策によって撰取され、吸収されていくことになるとしている³³⁾。

次にこの4分類に大河内がどのような事業を当てはめているのかを検討する。社会政策については成年男子の労働時間の短縮、最低賃金制度、失業保険制度を挙げている³⁴⁾。社会事業については救護法による救済、授産事業、内職紹介、不良住宅改善問題、銃後施設、戦傷兵の保護、託児所を挙げている。社会政策の代位事業にあてはまるものは、農村社会事業、土木救済事業、職業紹介施設、住宅問題である。社会政策に吸収される事業としては熟練工養成、託児所、少年職業紹介、職業指導・養成、労働少年保護である。同じ事業が2つの領域にあるものは、役割が変化しつつあるものである。

社会事業と社会政策が明確に2分類されず、社会事業の領域が3つの事業からなっているのは、社会事業と社会政策の関係が資本主義経済発展の段階の状態によって異なるからであり、また社会政策が持つ日本的形態による両者の特殊な関係の仕方によると述べている³⁵⁾。資本主義経済発展の段階によって異なる関係というのは、資本制経済の上昇期と不況期という状況下においてのことである。上昇期には社会政策に関わる費用負担は問題とされず、また労働者は失業することもないた

め、社会事業は慈善的な活動にとどまり両者が併行して進展する。不況期には、社会政策が停滞し労働条件が悪化するため、労働者は要救護者となり社会事業の必要が増大する。このような上昇期と不況期という経済状況の変化によって社会政策と社会事業との関係は異なるということである³⁶⁾。社会政策の日本的形態とは、日本の社会政策が「『慈恵』的な性格を有する」ものであり、例えば明治初年の労働者保護立法の欠如が備荒儲蓄法や貧民救助条例、慈恵金制度によって代置されていたり、失業問題対策のための委員会が救済事業調査会という名称であったり、といったことにみられるような「社会事業的『慈恵』による社会政策の『代置』」という関係のあり方のことである³⁷⁾。

このような両者の関係のあり方から、社会事業と社会政策との関係は図1にみられるように社会政策として行う事業であるにもかかわらず、社会事業として行っている事業が存在することになる。大河内は、このようにその当時の社会事業と社会政策との関係を捉えたのである。そして、そのような両者の関係から、進展させるための社会事業のあり方については、社会事業は要救護性の発生の予防と「一歩進んで遥かに高く一般的な視野から、文化的・生活一般の増進のための諸施設（図書館、公園、その他保健・衛生、教育、娯楽を中心とするもの）へ向かうであろう」としている³⁸⁾。かなり広い範囲を社会事業の領域と考えており、救恤行為だけでなく、このような広範囲の活動が将来あるべき社会事業であるとしている³⁹⁾。社会事業と社会政策との関係を整理すると、表1のようになる。

社会政策の代位事業は、社会政策が日本的形態をとっているため十分ではない場合に登場する。そして、社会事業が生産的任務を尽くすことで、社会政策を補完できるのである。この場合に行われた事業は社会政策として受け取られることになる。社会政策に吸収される事業は、社会政策の整備によって社会事業として行われていた事業が吸収されることを示している。これら2つは、社会事業として行われたり、社会政策として行われたりするが、どちらの領域として行われるのかは、そのときの経済状況、すなわち好況期か不況期か

表1 大河内理論にみる事業区分

	社会事業			社会政策
	社会事業	社会政策に吸収される事業	社会事業による代位事業	
要救護性の発生の予防、社会文化的生活一般の増進のための諸施設（図書館、公園、その他保健・衛生、教育、娯楽を中心とするもの）	救護法による救済、授産事業、内職紹介、不良住宅改善問題、銃後施設 ⁴⁰⁾ 、戦傷兵の保護、託児所	熟練工養成、託児所、少年職業紹介、職業指導・養成、労働少年保護	農村社会事業、土木救済事業、職業紹介施設、住宅問題	労働時間の短縮、最低賃金制度、失業保険制度
	将来のあるべき社会事業		本来の社会政策	

によって変わる。好況期には社会事業は本来の救恤的任務を担うようになり、不況期には生産的任務を担い、社会政策を補完するようになるのである。

将来のあるべき姿としては、社会政策の日本的形態が改められ、上からの慈恵的な保護ではなく、労働者の権利が認められることであり、そのような状況になれば、社会事業については、経済的、肉体的、保健・衛生的、道徳的、教育的、生活面といった多様な領域が事業内容となると考えている。

大河内がこの論文を著した時代は特殊な戦時経済統制下で「『労働力』の不足と失業者問題との同時的存在」という状況であり、労働力不足については、社会事業が生産的任務を担うようになり、また失業者問題については失業保険制度が作られない限り、社会事業は社会政策の代位という関係をもつことになる、と述べている⁴¹⁾。これは、社会政策の日本的形態が存在する状況と同じであり、この点から考えると、労働者の権利を認めることになる社会政策は整備せずに、社会事業で対応していた当時のあり方に対して、社会政策の整備、特に失業保険の制定の必要を述べ、社会政策の整備によって、社会事業が本来の姿となり、さらに広範囲の新しい進路があるとしている。

4. 社会事業史上の代替説にみる大河内理論の影響

社会事業と社会政策の関係については、社会事業史の先行研究では社会事業が社会政策の代替である、という解釈があることをみてきた。それは、第2章でみたように救済事業調査会の調査項目に関する部分と防貧事業に関する部分とであったが、そのどちらもその根拠としては、社会政策として取り組むべきことが社会政策の領域でなく、社会事業としてとりあげられ、行われていたということに対して、社会事業が社会政策の代替をしている、というものである。そして、その背景には労働者の権利を認めず、慈恵的な救済で対応していた国の取り組みがあった。この代替説と大河内理論にみる代位という捉え方について比較検討してみる。

大河内による社会政策と社会事業との関係について、大河内の捉えた社会政策の日本的形態から考えてみよう。日本経済の特殊構造において労働者の権利性は否定され、上からの慈恵としての救済が行われていた。これが日本的なあり方である慈恵的な社会政策である。しかし、これだけでは十分に救済されず、救済されない人々がでてきた。この人々を救済するために社会事業が行われる。これが、社会事業による社会政策の代位事業である。この代位事業の範囲は、景気変動によって変化するものである。権利性を認めないという

日本的形態においては、社会政策と社会事業との関係は変動的である。経済状況の上昇期には社会政策の費用や労働者の思想の一定以上の急進化を押しさえるという限界が潜在化し、社会事業は従来の慈善事業的存在となる。また、不況期では社会政策の費用や労働者の思想の急進化という問題が表面化することで、社会政策が後退し、その分社会事業の必要が増大し、社会事業が社会政策の代位事業となる。つまり、日本的形態においては社会政策と社会事業との関係は固定的ではなく変動するのである。

一方で、日本的形態が解消されれば、このような代位というあり方も解消され、社会政策は生産者に対する対策、社会事業は経済秩序外的存在に救済的の事業を行うことになる。社会事業はこれに加えて社会文化的生活一般に対応する事業への拡大も可能となり社会事業が発展する。日本的形態の解消によって、社会政策と社会事業とは固有の事業となり、その内容は固定的となるのである。

大河内によるこのような捉え方において、先にみた先行研究における救済事業調査会の調査項目や防貧事業はどのように考えられるだろうか。救済事業調査会については、大河内論文の中で調査会の名称が「救済事業」であることの指摘がある。これは「第一次大戦後の失業問題の対策樹立を任務として設けられた委員会」に救済事業という名称が付けられており、このことは失業問題対策が救済事業に置き換えられていると捉えられる⁴²⁾。このような背景には、労働者の権利を認めず、『貧民』一般への対策として扱う日本的形態があるからである⁴³⁾。

防貧事業である経済保護事業についても、社会政策の日本的形態によって考えることができる。労働者の権利性を認めないために、慈悲的なあり方で社会政策を行うことになるが、これでは十分に対応できないため、社会政策の代わりに経済保護事業という社会事業が代位する、ということである。

次に、社会事業史の先行研究にみる代替説を大河内による代位説と比較してみる。先行研究の代替説は、救済事業調査会に関わることについては、特定の事業すなわち労働保護、小農保護、失業救済事業、時局匡救事業、社会衛生は、社会事

業ではなく社会政策の領域の事業であるので、社会事業として行うことは代替である、というものであった。これは、社会政策と社会事業とが特定の事業内容を持つものとして固定的に理解されているということである。大河内理論でいうと、これは社会政策が日本的形態を持つ場合であった。

防貧事業である経済保護事業については、低所得者層への対応について、最低賃金制や社会保険等の根本的な対策が整備されていないために、これらの代わりに社会事業として経済保護事業が行われたとしている。この背景には、労働者の権利性をみとめない姿勢があり、このため、社会政策ではなく社会事業の範囲として実施されたということである。大河内理論では、低所得者という対象者は設定されていない。それは、生産者か経済秩序外的存在という区分で分類できるからである。低所得者というのは生産者に入るであろう。生産者に対する社会政策が権利性の否定のために整備されておらず、社会事業として行われた経済保護事業が社会政策の代わりをしたということになる。これはあくまでも社会政策の日本的形態がある場合においてであり、その日本的形態が解消され、社会政策が整備されれば、低所得の問題は社会政策で解消され、存在しなくなるのである。

大河内による代位説と社会事業史の先行研究にみる代替説の比較をまとめておく。大河内が社会政策の日本的形態のある状況とそのような形態が解消された場合の本来の姿とを分け、日本的形態のある場合には社会政策と社会事業との間に変動が生じ、それが代位となると述べているところは、先行研究には継承されていない。社会事業史においては、社会政策と社会事業はその対象が大河内のいうところの生産者と経済秩序外的存在であり、その対象者への対策は固定的に理解されているのである。継承されている部分としては、社会政策が整備されていないことによって社会事業がその代わりに役割を果たしているということである。整備されない背景には、労働者の権利性を認めることを回避する国のあり方があり、この点も先行研究に継承されている。

5. 代替説の問題点とそれ以外の可能性

大河内は社会政策の日本的形態をとり上げ、社

会事業側を検討していないが、池本によると社会事業においても日本独自のあり方が存在していたことになる。池本によると、社会事業と社会政策との区別に関する議論は、日本の特殊な国家の役割と方向性の中で生じてきた。それは国家が民主主義的な潮流の中で個人の自由と自律にもとづく権利を認め、その上で労働者に対する権利を認めた社会政策を展開していくのではなく、国家が国民に対する道徳的指導の中で「家族国家の親和策としての『日本式社会事業』」を展開することを基礎するあり方である⁴⁴⁾。日本式社会事業というのは、「権利ではないことによって国家の救済義務をみとめる」ものであった⁴⁵⁾。このような方向性は労働者の権利を認めた労働組合法や失業保険法といった社会政策が成立するような社会状況とはなりえない。国家体制に変革をもたらさないための事業のみをみとめ、「この日本式に変容させられた諸策が、その構想の幅にもかかわらず、結果的にはきわめて制限的にとどまったことが、労働問題に限定した『社会政策』を『社会事業』と区別して重視すべきとする議論を生み出すことになったのである」と述べている⁴⁶⁾。

救済事業調査会の設立にあたっての水野内務大臣による挨拶の言葉の中に広範囲の事業が救済事業の意義として述べられていたことを第2章第1節に見た。これらは池本も指摘していたように、当時の日本の社会政策の独自性を表していた。労働問題に限定していない、当時の社会行政関係当局者たちが理解していた社会政策である。これは、社会政策だけではなく、社会事業の側からも同様の指摘が可能であろう。水野内務大臣が述べた救済事業の内容は、当時の社会事業の範囲であったという解釈である。このように考えた場合、本稿の第2章で整理した先行研究は書き換えることができる。その場合の社会事業史は、社会事業がどのような過程をへて社会政策と分離し、現在の社会福祉へと構築されていったのかをみていくものとなるだろう。言い換えると、従来の社会事業史では大河内理論にみる社会事業と社会政策との関係の捉え方、すなわち社会政策代替説をふまえた記述がなされているが、その枠から離れることで、「実態認識」に立った記述の可能性があるのである⁴⁷⁾。その意義は、社会政策との関係

から社会事業の存在を措定するあり方とは異なり、社会事業を社会事業の固有性という視点から明らかにできることである。そして、これは現在の社会福祉を捉える視点としても基本となっている⁴⁸⁾。

6. おわりに

社会事業史の多くは、ある事業について社会政策の代替であるという書き方をしている。本稿では、社会事業史の中で代替といわれることの根拠を整理し、その源流と言われる大河内理論を検討した⁴⁹⁾。その中で、社会政策の日本的形態に着目すると権利性が社会政策と社会事業の関連していること、そして、大河内による社会政策と社会事業の対象者の捉え方が先行研究の代替説の源流となっていることを明らかにした。

社会政策を労働問題に限定し、社会政策と社会事業の範囲を固定化して、社会事業や社会政策の何が本来の形であり、何が代替なのかを捉えるのではなく、当時の社会事業の範囲を受け入れ、それがどのように変化していったのかを解釈することで、従来とは異なる社会事業史が可能となる。

注

- 1) 内務省社会局(1920)「救済事業調査会報告」、1頁 社会福祉調査研究会編(1985)『戦前社会事業史料集成第17巻』日本図書センター
- 2) 前掲書、9-10頁
- 3) 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、503頁。窪田も同様に調査会が社会事業の成立に関わって、調査会での諮問内容、審議と答申、修正意見等は「当時の政策立案の基本方向をそのまま示しているといつてよい。それぞれの答申が法制化された過程をふめてみていくと、それはまさにわが国の社会事業体系の骨格が組み立てられていった過程である。」とその果たした役割の大きさについて述べている。(窪田暁子(1985)「解題(第17巻)」社会福祉調査研究会編『戦前社会事業史料集成第17巻』日本図書センター、1頁)
- 4) 調査項目は次の通りである。1生活状態改良事業(小売市場、住宅改良、小資金融、家庭職業、廉価宿泊及簡易食堂、其他)、2貧民救済事業(救貧制度、罹災救助制度、其他)、3児童保護事業(嬰兒保育、貧児教育、児童虐待防止、少年労働制度、浮浪

- 児、不良児ノ処置、少年犯罪防止、其他)、4 救済的衛生事業(救療機関ノ普及、災害救護、精神病白痴低能ノ救済、肺結核ノ救済、其他)、5 教化事業(興業物改良、盲啞及低能教育、出獄人保護、矯風事業、細民部落ノ改善、其他)、6 労働保護事業(労働保険、工場労働ノ改善、補習教育及徒弟制度、婦人労働、労働組合及仲裁制度、純益分配制度、失業救済及職業紹介、移住民及出稼人ノ保護、其他)、7 小農保護事業(自作農ノ奨励保護、小作農ノ保護、農民家産制度、産業組合ノ普及改善、其他)、8 救済事業ノ助成監督(救済事業ノ指導監督並調査ノ機関、救済事業ノ奨励助成方法、救済事業ノ連絡及取締、公共団体公益団体宗教団体等ノ活動、其他)(内務省社会局(1920)「救済事業調査会報告」、社会福祉調査研究会編(1985)『戦前社会事業史料集成第17巻』日本図書センター、12-16頁)
- 5) 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、504頁
- 6) 前掲書、504頁
- 7) 吉田久一(1990)『改訂増補版現代社会事業史研究』川島書店、26頁
- 8) 前掲書、26頁
- 9) 小川政亮(1960)「第四編大正デモクラシー期の救貧体制」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、178頁
- 10) 前掲書、178-179頁
- 11) 社会政策と救済事業の関係について、小川は当時の批判として櫛田民蔵の意見を挙げている。(前掲書、179頁)
- 12) 窪田暁子(1985)「解題(17巻)」社会福祉調査研究会編『戦前社会事業史料集成第17巻』日本図書センター、10頁
- 13) 池本美和子(1999)『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—』法律文化社、177頁
- 14) 前掲書、177頁
- 15) 吉田久一(2004)『新・日本社会事業の歴史』勁草書房、226頁
- 16) 吉田によると、防貧対策の内容を経済保護対策としている(前掲書、23頁)。池田においても、経済保護事業は低所得階層にたいする防貧的性格をもった対策として構想された、としている(池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、550頁)。武島一義の『経済保護事業』の解説を書いた田端は、物価上昇、米価高騰等の状況下での「…労働者階層の困窮、生活不安に対し、内務省はそれまでの窮民を対象とした『救貧』行政から『防貧』を意図する社会行政の必要を認識せざるを得ない状況となったと言える。その結果、旧来の救貧制度が対象とした窮民層より広汎な労働者階層に対する『防貧』事業の必要を強調し、『経済保護的』な事業への関心を深め、これを新たな社会事業の焦点に位置づけたのが経済保護事業である」としている。(田端光美(1995)「武島一義『経済保護事業』解説」武島一義『戦前期社会事業基本文献集②経済保護事業』日本図書センター、2頁)
- 17) 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、550頁、594頁
- 18) 前掲書、550頁。田端も経済保護事業について「資本制社会の構造的変化が進み、それまでの窮民対象の救済事業では対応できない低労働者階層、さらに中間層を含む社会事業が必然化され、それが経済保護事業という範疇を成立させた」と述べている。(田端光美(1995)「武島一義『経済保護事業』解説」武島一義『戦前期社会事業基本文献集②経済保護事業』日本図書センター、10頁)
- 19) 武島一義は田端の解説によると「とくに社会事業指導者として知られているわけではない」が1940年に内務省社会局に勤務し、その後内務省福利局長を歴任するというような経歴を持っており「著者は内務省社会局が整備され、新しい社会行政として経済保護事業を制度化し、展開した過程に行政内部から関わってきた」人物である。(前掲書、8-9頁)ちなみに、武島は経済保護事業を社会事業でなく社会政策の分野であると理解していた。この経済保護事業は、本稿の防貧制度上における代替説をみるときの重要な用語となっている。
- 20) 前掲書、11頁
- 21) 前掲書、11頁。池田も「第一次大戦期における日本資本主義の高度化あるいは独占化の進展のなかでの賃金労働者の社会的比重の増大あるいは労働運動の発展は、そのような社会事業で代替させるだけでは事態を抑制することができない状況をもたらしただのである」と述べている。(池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、594-5頁)
- 22) 池田敬正・池本美和子(2002)『日本福祉史講義』高菅出版、162頁
- 23) 前掲書、162頁
- 24) 池本美和子(1999)『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—』法律文化社、180-181頁
- 25) 吉田久一(1990)『改訂増補版現代社会事業史研

- 究』川島書店、26頁
- 26) 大河内一男 (1938) 「わが国における社会事業の現在及び将来—社会事業と社会政策の関係を中心として—」大河内一男 (1981) 『大河内一男集』第一巻、労働旬報社、118頁
- 27) 前掲書、116—119頁
- 28) 前掲書、119—120頁
- 29) 前掲書、119頁
- 30) 前掲書、120頁
- 31) 前掲書、120頁
- 32) 前掲書、123頁
- 33) 前掲書、123頁
- 34) 前掲書、134頁
- 35) 前掲書、121—126頁。日本の形態については、社会政策だけでなく、「社会事業についてもその日本の形態が検討されなければならないが、此处ではこの問題には立ち入らない」と述べている。(前掲書、122頁)
- 36) 前掲書、121—122頁
- 37) 前掲書、123頁
- 38) 前掲書、120頁、135—136頁
- 39) 大河内は社会事業について「社会事業がこれまで果たしてきた最低限度の救恤・救済は、経済社会の変動に係わりなく、継続されなければならぬ部分であり、社会の要救護性の中における謂わば固定的部分であったのである」と述べており、経済状況に関係なく必要とされるものと理解している。(前掲書、128頁)
- 40) 大河内のこの論文は1938年に発表されており、戦時体制下という特殊な時期を反映しているため、銃後施設や戦傷兵の保護といった事業が挙げられている。
- 41) 前掲書、130頁
- 42) 前掲書、123頁
- 43) 前掲書、123頁
- 44) 池本美和子 (1999) 『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—』法律文化社、285頁
- 45) 前掲書、286頁
- 46) 前掲書、287頁
- 47) 古川孝順 (2006) 「社会福祉における理論と歴史の交錯」社会事業史学会『社会事業史研究』第32号、11頁
- 48) 古川孝順 (2005) 『社会福祉原論〔第2版〕』誠信書房、16頁
- 49) 本稿では社会事業史研究から大河内理論の影響を検討したが、社会政策学の研究においても大河内理論の影響力は述べられている。そこでは、大河内による「社会政策＝労働政策」という問題設定を批判し、大河内理論をふまえた孝橋正一の社会事業と社会政策の区別を「無意味な区別であり、無駄な努力」としている。(武川正吾 (1999) 『社会政策のなかの現代』東京大学出版会、10頁、19頁)