

社会福祉事業の史的研究（２）

— 社会事業法成立過程と社会事業の特徴 —

鵜 沼 憲 晴

はじめに

前稿において、社会福祉事業の制度史研究における研究目的、意義、研究方法を明らかにし、時期区分を提示した¹⁾。本稿は、その時期区分における第1期、すなわち社会事業法成立時期における社会事業の特徴を明らかにすることを目的とする。

社会福祉事業は1951（昭和26）年の社会福祉事業法において初めて制定されるが、その法構成の多くは、社会事業法から継承されたものである²⁾。後述するように、民間社会事業施設経営者に対する措置委託、補助、行政監督という構造は、1929（昭和4）年の救護法においてすでに作られていた。しかし、すべての社会事業を列举という方法で網羅し、委託、補助、行政監督等の構成要素を規定したという点において、社会事業法は戦後の社会福祉事業法および社会福祉法の原型をなしていたといえる。よって、社会事業法が公布・施行された背景および法条文を検討することにより、社会事業法における社会事業の特徴を（1）理念・人間像、（2）社会事業の範囲、（3）対象事業、（4）社会事業の法的手続、（5）社会事業の経営主体、（6）質確保施策としての行政監督、（7）社会事業利用者の利益保護という7つの視点から明らかにしていく。

I 社会事業法の背景的要因

1 昭和初期における生活困窮者の増加

商品経済の浸透による労働力の都市部への流入と米生産高の減少、第1次大戦による外国米輸入制限は、深刻な米供給不足をもたらし、1917（大正6）年

の「暴利取締令」にもかかわらず、米穀市場での白米相場は高騰し、他生産品の価格にも大きな影響を与えた³⁾。こうした事態は、とりわけ低所得労働者層の生活に大きな打撃を与え、その不満・怒りは米騒動として富山県で勃発したのを皮切りに全国へと波及し、6,235人もの検挙者を出した。また、1923（大正12）年9月に起こった関東大震災は、東京・神奈川を中心に、死者・行方不明者11万人という犠牲者だけでなく、工場・家屋の倒壊・焼失による失業者・罹災者340万人という未曾有の被害をもたらした。さらに、1922（大正11）年からの銀行恐慌、1927（昭和2）年の金融恐慌と続いてきた経済恐慌に1929（昭和4）年の世界恐慌が重なり、地方銀行・中小企業の破産・倒産が続出し、主要銀行・産業においても政府・日銀の救済を必要とした。池田敬正によれば、当時の経済指標として、1926（昭和元）年を100とした場合、1930（昭和5）年には88、1931（昭和6）年には76と大きく下落している。逆に失業者指数は1925（大正14）年を100とした場合、1930（昭和5）年には343、1931（昭和6）年には446と急増している⁴⁾。また、恐慌が農業に与えた影響も大きく、さらに相次ぐ冷害・凶作と帰農者（都市部失業者）の増加は、小作農民の窮乏化に拍車をかけた。こうした経済恐慌・農業恐慌は、都市周辺のスラム街や農村における一家心中・離散家族を生み出し、全国の生活困窮者は推計550万人にも達した⁵⁾。

2 開戦前夜における政府の統制要請

一方、政府は日中戦争および来るべき大戦に向けての軍備増強を優先し、天皇制中央集権国家建設に向けた施策を整備していく過程にあった。当時の救貧法の目的は、1918（大正7）年7月3日の救済事業調査会第1回会議における水野練太郎内務大臣の言葉に象徴される。

…殊ニ近時世運ノ推移経済状態ノ變転ニ伴ヒ社會政策上ノ各種問題ニ就キテ根本調査ヲ遂ゲ以テ時勢ニ適應スルノ施設ヲ要スルモノ愈々多キヲ加フルノミナラズ更ニ歐洲大戦ノ波動ハ時々刻々ニ我邦ノ思想界竝物質界ヲ衝盪スルアリ世態人心亦為ニ種々ノ變革ヲ来タスノ虞ナシトセズ随テ将来更ニ幾多社會問題ノ湧起ヲ免レザルベク即チ之ニ対応スヘキ攻究ト施設トハ両ツナカラ更ニ一段ノ精采アリ活力アリ常ニ時勢ヲ先ジテ綢繆ノ時ヲ愆ラ

ス所謂天下ノ憂ニ先チテ憂フルノ概アルヲ要ス（傍点：筆者，以下同）。

すなわち，当時の救貧法は，深刻化する経済的貧困問題への対応とともに，増加する変革思想の拡大防止を目的としていた。それは1929（昭和4）年の救護法制定理由「國民生活ノ不安ト思想ノ動揺ヲ防止スル」からもうかがえよう。その後，1932（昭和7）年の救護法施行，翌年の児童虐待防止法および少年救護法公布，1937（昭和12）年の母子保護法，軍事扶助法公布等，救貧と統制・治安を抱き合わせた法施策が相次ぎ，同年の近衛文麿内閣による「挙国一致」，「尽忠報国」および「堅忍持久」を掲げた「国民精神総動員実施要綱」後，その傾向は一層強化されていった。

3 私設社会事業者による助成要求

他方，深刻な経済恐慌・農業恐慌のなか，マルキシズムの影響を受けながら貧困の原因究明に貢献し，またアメリカの専門技術理論の導入⁶⁾等によって慈善事業と訣別した社会事業は，急激な施設数拡大を果たし，機能・役割について社会的に認知されるようになっていった。

1929（昭和4）年の救護法では，「私人救護施設ヲ設置セントスルトキハ地方長官ノ認可ヲ受クベシ」（第7条）と，民間社会事業施設が救護施設となることが認められていた。当該認可施設は，「市町村長ガ救護ノ爲行フ委託ヲ拒ムコトヲ得ズ」（第8条）として市町村長による措置委託を拒否できず，地方長官の監督に服すこととなるが（第30条），国，道府県から「設備ニ要スル費用」についてそれぞれ1/2，1/4の「補助」（第25条）および「救護施設ノ用ニ供スル建物」および「土地」について「租税其ノ他公課ヲ課スルコトヲ得ズ」（第31条）として税制上の優遇を受けていた。

しかし，救護施設をはじめとする法定施設以外の民間社会事業施設では，依然として個人・企業からの寄付・献金に依存していた。当時の社会事業団体の収入内訳をみると，例えば東京市内308施設を対象にした調査では，事業収入51万4,000円（49%），財産収入13万1,000円（13%），寄付・会費9万円（8%），補助・奨励金7万6,000円（7%），その他23万7,000円（23%）となっている。事業収入・財産収入を除く38%が寄付・補助その他で占められており，「その額の如

何は社會事業團體に著大なる影響を與へるもの」であった⁷⁾。經濟恐慌は、それら寄付・献金額を激減させ、施設長は資金集めに奔走する毎日であった。厚生省社会局保護課長であった灘尾弘吉は「当時、社会事業家、ことに民間社会事業家の諸君が非常に困っちゃったんですね。景気は悪いし、金は集まらないしというので、資金面で非常に困ったというので、東奔西走して、肝心の園長さんが園をるすにして、お金集めに出かけてしまうというようなかなりひどい状況になっておったと思うのです。」、「なによりも社会事業家が、金がなくて困り抜いているというのが（社会事業法制定の：筆者）一つの動機だったと思いますね」と述べている⁸⁾。

民間社会事業施設経営者らは、補助金獲得を目的として⁹⁾、1931（昭和6）年9月に開かれた全日本私設社会事業連盟結成大会において、「私設社会事業助成並社会事業統制委員会設置ニ關スル法規ノ制定ニ關スル建議」を提出し、土地家屋の免税、建設・経常費に対する補助、建設・増設費の低金利融資、公共料金の減免、統制委員会の府県への配置につき、速やかなる法規制定を要望した。同連盟は、1933（昭和8）年12月にも「内務省社会事業助成規則制定ニ關スル研究参考案」を発表し、社会事業は認可制によること、認可および監督は主務官庁とし、事業種類によって一部を地方長官に委任できること、認可申請を受理した市町村長は、その必要の程度、代表者の社会的地位、信用の程度、事業計画の適否その他を審査し意見を添えて地方長官に進達すること等、法対象となるための行政手続について具体的に提起した。さらに対象範囲を列举主義によること、社会事業施設創設費・拡張費およびそれに伴う初年度調弁費の3分の2、被救護者の救護費その他の経常費の2分の1、臨時費に対しては不足額の3分の2等の公費補助基準、官公営の交通機関・水道・電燈・ガス使用料の減免、寄付募集手続の簡易化等の財政上の免除・支援を提起した。

1937（昭和12）年3月には、第8回全国社会事業大会決議に基づき設置された継続委員会が「社会事業助成法制定方要望に關する件建議」を提出し、国庫の一定額の補助金交付、統制連絡その他社会事業の助長發達に關し調査審議するための統制委員会の設置、社会事業施設の事業所に使用される土地建物に対する租税の免除、社会事業施設の官公署に対する照会手続等についての手数料

徴収免除、社会事業施設へ寄付した者への褒章条例の適用等を内容とする「社会事業助成法要綱」を建議した。同要綱は、建議の理由を以下のように述べる。

…庶民大衆の生活不安を訴ふるの聲愈々高き現下社會の情勢に照らして邦家將來の爲深憂禁じ能はざる所なり仍て政府に於かれては克く刻下の世態に於ける社會事業の使命役割の重大なるを認識し速かに斯業の助成制度を確立して其經營を助長すると共に之に適當なる統制を加へ其内容の改善發達を圖りて眞に救済教化の實を擧げしめ以て國民生活の安定向上民力の培養を期せられぬことを望む¹⁰⁾

以上のように、私設社会事業連盟は、経営助長のための財源補助とともに「適當なる統制」をも法制定の目的としていた。ただ、指導統制を目的としたのは、施設の量的拡大に伴い、営利の手段としたり自家財産の合法的な脱税や私財確保の手段とする者が増加したためであり¹¹⁾、政府の意図する思想統制とは相違していた。

II 社会事業法制定に至る過程

1 社会事業調査会への要綱諮問

上記要綱とは別に、「私設社会事業法案要綱」が1937（昭和12）年4月に起草された。これはヘレン・ケラー来日とともに社会事業に対する国民的関心が高い風となり、また国民生活安定を強調する林銑十郎内閣の最重要課題として成案されたものであった。しかし、同年7月の支那（日華）事変に始まった軍事体制への移行により、臨時帝国議会への提案は断念された。上記「社会事業助成法要綱」は同法案要綱を参考にしながら審議され、「社会事業の全體的進展を期するには公私の社会事業が夫々其の特色を發揮し相携へて國家の要求に應じて進む可きであると云ふ見地に依り」¹²⁾、「社会事業法」と名称を改め、適用範囲を公私社会事業全般とする「社会事業法要綱」が内務省社会局によって決定された。そして当該法要綱につき、1937（昭和12）年12月13日付で、馬場鑣一内務大臣から社会事業調査会宛てに諮問が出された。附議された同調査会内特別委員会において、後述のとおり認可制から届出制にする意見が出され、同調査会修正案として可決された。

2 法案に対する国会審議

1938（昭和13）年2月26日、この修正案が社会事業法案として衆議院本会議に提出された。

当該法案に対し、古田喜三太議員および松本浩一郎議員からは、「洵ニ私共少額ニ驚カザルヲ得ヌノデアリマス…監督權ヲ及ボスニ當リマシテ…是が大ナル…」、「社会事業ヲ保護助成スルト云フヨリモ、寧ロ監督ヲ嚴重化スルト云フ點ニアル」と、少額過ぎる助成金と過大な監督権についての質疑があった。また伊藤東一郎議員からは、「包括的ナ名稱デアリナガラモ、…多クノモノ、…本法ノ埒外ニシテ居リマスル」、「人的要素或ハ組織、乃至ハ設備等ニ關スル所ノ規定ガ、全く缺除シテ居リマスルコト」、「免税ニ對シマシテハ、…何故一步進メテ政府ハ國税ニ及ボサレナクッタカ」、「統制ノ方面ニ属スル規定ト致シマシテハ、…何故認可制度ヲ採用シナクッタカ」と、法対象、設備・職員体制の基準、免税、届出制の問題について、質疑があった。

木戸幸一厚生大臣は、監督権については、「決シテ社会事業ヲ法律ニ依リマシテ嚴格ナル監督等ヲ、主トシテヤルト云フ考ハ持ッテ居ラヌノデアリマス」とし、法対象については、「ソレ等ノ規定セラレテ居リマセヌ各種ノ社会事業一般ニ通ズル、指導監督竝ニ助成ノ方途ヲ定ムル趣旨」と、既存法の対象以外の事業を対象とするとした。また免税については、「救護法、少年教護法等ノ社会事業立法ノ例ニ倣ヒマシテ、…」とした。さらに認可制度にしなかった理由として「往々ニシテ社会事業ノ自由活發ナ活動ガ萎縮スル場合モアリマスルシ、元來社会事業ハ有力ナル熱心家ノ獨創的ノ考ヲ本ニ致シマシテ發達シテ參ルベキモノデアリマスノデ、其點モ考ヘマシテ、之ヲ認可制度ト致シマセヌデ、届出ノ制度トシタ次第デアリマス」と述べた¹³⁾。

その後、議長指名の27名によって構成される「社会事業法案外二件委員会」が8回にわたって開催され、社会事業委員会の委員構成、対象事業、経営者に対する建物・設備の改良命令、寄付金募集の際の地方長官の許可、届出制度、人員および設備等の標準の有無等について質疑応答がなされた。

本会議では、当該委員会における長野高一委員による希望条項2点「社会事業ニ對スル政府ノ助成金五十万圓ハ少額ナリ將來ノカ増額ヲ爲シ社会事業ノ目

的達成ニ努力スヘシ」,「地方社会事業委員会ハ原則トシテ之ヲ各府縣ニ設置シ中央ノ委員会ト共ニ成ル可ク多クノ地方實際家ヲ参加セシメテ本法ノ運用ニ資スヘシ」¹⁴⁾がそのまま附帯決議とされ¹⁵⁾,全会一致で可決された。また,同日に開催された貴族院本会議で議長指名により18人の特別委員が選出され,同委員による5回の「社会事業法案特別委員会」が開催された。その後,3月20日の貴族院本会議にて原案通り可決せられ,3月31日,法律第59号として社会事業法は制定・公布された。

なお,衆議院本会議では,木戸厚生大臣は,以下のように提案理由を述べている。

現下時局ノ推移ニ伴ッテ生ズルコトノアルベキ各種ノ社会問題ニ對シテ,是ガ對策ノ必要ナルハ,想像スルニ難カラヌノデアリマス,仍テ政府ニ於テハ,戦時戦後ニ於ケル社会施設ヲ整備スルノ特ニ緊要ナルヲ思ヒ,是ガ為メ一面社会政策ノ擴充ニ努ムルト共ニ,他面公私社会事業ノ發展ヲ圖ルコトヲ期シテ居ルノデアリマス,…併シナガラ其助成監督ノ方法ハ,救護施設,少年教護院,職業紹介所,公益質屋等,特別ニ法律ノ定メアルモノヲ除クノ外,未ダ制度トシテ確立セラルヽニ至ラナクツノデアリマス,隨テ一般ノ社会事業ニ付テモ,一層積極的ニ其振興發達ヲ期スル為ニ,是ガ助成及ビ監督ノ方法ヲ制度化スルコトノ必要ナルコトハ,政府ノ夙ニ痛感シタル所ナルノミナラズ,關係方面カラモ,屢々其要望ガアツタノデアリマス,即チ政府ニ於テハ是等ノ事情ニ鑑ミ,又前段申上ゲマシタ如キ時世ノ要求ニ察シマシテ,今回本法案ヲ提出スルニ至リマシタ次第デアリマス…¹⁶⁾

すなわち,各種社会問題への対応の1つとして社会事業を位置づけ,その振興發達を期するために,社会事業運営に対する経済的助成および健全なる發達のための指導監督の必要があり,それを具現化するものが社会事業法であるとされている。ただ,灘尾が「銃後国民生活の實を圖る上に於て,軍事援護事業の擴充化を圖ることの緊要なるは申す迄もない。…時局の国民生活に及ぼす生活不安の緩和に資すべき方策に對し萬遺憾なきを期するの要あるは論を俟たざる處と謂はなければならぬ。然るに…事變の繼續に伴ふて益々其の生活上の

諸問題を生起せしめつつあるは明瞭なる事實であつて、之に對處すべく諸般の適切なる方策を講ずるは蓋し全國民をして偕和協調進んで國策の遂行に協力せしむる所以であると思ふ。而て之が對策の一として社會事業諸施設の活動を促進し公私社會事業一體となりて益々時代の要求に應じ保護救濟の實を擧ぐるは刻下の急務と謂はざる可からず」と説明するように¹⁷⁾、戦時下における国民統制という目的を併せもつものであった。

Ⅲ 社会事業法についての考察

社会事業法に規定された社会事業につき、その対象事業、事業開始等の手続、補助、行政監督はいかなるものであったのか、以下で考察する。

1 対象事業

社会事業法は、社会事業という定義を置かず、網羅的に列举する（第1条）。灘尾は、「社會事業の觀念については一應通念に従ふこと、として現在一般に社會事業と考へられているものは凡て適當の範圍内に入れることを考へ乍らして立法の便宜上列举主義を採り法第一條に之を掲げた」とし、また「即ち今般制定せられた社會事業法は、現に此等社會事業を餘す處なく網羅せんとする趣旨を以てこれを逐一列舉した次第である」という¹⁸⁾。列举されている事業種別は、(1) 生活扶助事業、(2) 児童保護事業、(3) 施療・助産事業、(4) 經濟保護事業、(5) その他勅令（1938年6月28日「社會事業法第一條ノ規定ニヨル事業指定ノ件」勅令第445号第1条）で定める事業、(6) 以上の社会事業に関する指導、連絡または助成をなす事業の6種類であった。また(1)から(5)までの各種別に属する具体的な事業名称は、以下のとおりであった（施行規則第1条～第4条）。

(1) 生活扶助事業

養老院、救護所その他貧困者を収容して生活扶助をなす事業、貧困者に生活に必要な金品を給与する事業

(2) 児童保護事業

育児院、乳児院、託児所、母子保護施設または父子保護施設、貧困児童の養育に必要な金品を給与する事業、児童に対し施薬または救療をなす事業、身体虚弱の児童を收容して保護する事業、家出児童・浮浪児童または不良児童を收容して一時保護する事業、盲聾哑その他身体の機能に障害のある児童の保護をなす事業、心身耗弱児童を收容して保護する事業、貧困児童に対する健康の指導または相談をなす事業、被虐待児童を收容して保護する事業、貧困児童に対し生業もしくは教養に必要な補導をなす事業、不良児童に対する教護をなす事業、少年教護院退院者の保護をなす事業

(3) 施療・助産事業

施療所その他無料または軽費をもって診療をなす事業、産院その他無料または軽費をもって助産をなす事業、無料または軽費をもって薬品の配給をなす事業

(4) 経済保護事業

授産場その他授産をなす事業、職業の補導をなす事業、無料または低利により少額資金の融通をなす事業、無料または低廉なる料金により住宅の貸付をなす事業、宿泊所その他無料または低廉なる料金により宿泊をなさしむる事業、無料または低廉なる料金により設備を利用せしむる事業、低廉なる価格をもって日常生活に必要な物品を供給する事業

(5) その他勅令で定める事業

隣保事業、長期患者の慰安事業、助葬事業

列挙という方法を採用した点につき、厚生省は「社会事業ノ何タルカニ付テハ……明確ナル定義ヲ下スハ困難」であり、よって「列挙シ以テ本法適用範囲ヲ定ムル」とする¹⁹⁾。また、灘尾は、社会事業であるか否かは「極めて微妙なものがあるが」、「一般的な標準」として(1)「社会的弱者ノ保護、救済を目的とするもの」、(2)「収益を目的とするものは其の性質に反するもの」、(3)「対價又は報酬を要求すべきものではない」、(4)「受くるとしても…低廉なること…保護救済を受くる者がその負擔に耐へ得るが如き程度のもの」、(5)「計畫性を持つもの」を挙げている²⁰⁾。すなわち、社会事業法

は、保護・救済目的、非営利性、無償あるいは応能負担、継続性、組織性、計画性を社会事業共通の「標準」としていた。

なお、上記「標準」について、新田秀樹は、第1条の「列举事業のうち真に社会事業と判断されるものに限り適用する」ための「判断基準として採用された」のが、上記「標準」であるとする。つまり、ある事業が法対象として該当するか否かは、第1条の範囲に含まれているか（条件A）からその事業が上記「標準」を満たしているか（条件B）の順序で行うことで判断されるとし、上記「標準」を「社会事業法上の社会事業であるための必要十分条件」と捉えている²¹⁾。しかし、その判断主体および判断手続が規定されていないという点で、この見解は肯定できない。すなわち、事業経営者の事後届出制を採用していたことから（施行規則第6条）、認可制のように法対象か否かを事前に判断する必要性および根拠がない。また届出の前に社会事業か否かを事業経営者自身に判断させる規定も法律勅令にない。さらに後述のように、地方行政において、届出書の記載内容に関する正否調査は行われていたが、社会事業か否かを地方行政（長官）が判断するという規定もなかった。よって、上記「標準」は社会事業がもつ共通事項として、灘尾が帰納的に示したものであろう²²⁾。

しかし、灘尾は、社会事業として判断することが困難な場合—例えば一般の幼稚園なみの保育料を徴収する託児所—が相当であるとする地方行政庁に対し、「社会事業法の届出と云ふ事を本法の適用を受くる社会事業が義務づけられて居ると云ふ事に捉らはれ過ぎた解釋から來て居る問題」であり、「届出と云ふ事柄が…忠實に履行せられようと、然らざるとにかゝらず、本法の適用を受くる社会事業として法文の上に規定せられたる事項は行政官廳として、これを實行に移し、必要なる行政處分なり…に依って行政官廳の好意ある指導の下に、社會に適應せる指導監督を行ふべき」と述べている²³⁾。とすれば、灘尾は、「託児所」という名称を掲げる事業者ならば、上記「標準」（この場合は非営利性、無償・応能負担）の存否や届出の有無にかかわらず社会事業法の指導監督下に服すると想定していたこととなる。

こうした灘尾の見解が地方行政において実際に運用されたかどうかはさておき、ここで留意すべきは、地方行政が判断に困惑し、灘尾が社会事業の「標準」

や届出という法手続と相違・矛盾する見解を示さざるを得ないほど、民間社会事業における経営実態が多様を極めていたという点である。その要因は、名称のみの列挙にとどまり、事業目的、事業内容、設備や職員配置、あるいは利用料徴収額等、法定社会事業として満たすべき事業基準が示されていなかったためであった。換言すれば、対象事業名称のみを列挙した社会事業法第1条および施行規則第1条～第4条の規定は、民間社会事業の統制・監督という目的からすれば、なお不十分かつ曖昧なものであったといえよう。

また勅令（「社会事業法第一條ノ規定ニヨル事業指定ノ件」第2条）により適用除外とされたのは、(1) 他法・勅令による社会事業²⁴⁾、(2) 司法保護事業、(3) 軍事援護事業、(4) 実施機関が6か月未満の事業、(5) 社団・組合の事業で、その加入者を対象とする事業、(6) 小規模事業²⁵⁾、(7) 小規模助成事業であった。他法・勅令による社会事業を適用除外としている点について、中村孝太郎が「社会事業法は、我國社会事業の充實発展を目標として居るに不拘斯業の充實発展は新たな社会事業立法の制定を促し、社会事業法は其の都度自らの適用範囲を削減すると云ふ矛盾性？に立っている」と指摘するとおり²⁶⁾、社会事業関連法が立法化される度に、社会事業法の実質的对象範囲が狭まることを意味する。この点、高木武三郎の「大體社会事業法と云ふ名稱から云ふと、凡百の社会事業が、悉くこれに依つて取締られるかの如き語感を持つが、實際は骨抜き社会事業法であつて…、…何とも始から無力な法律である。而も有力な社会事業は既に單獨法として制定されてこの法から除かれてゐるのに、將來も取残された中の有力なものは單獨法化されてこの圏外に出るであらうから、この法律は齒の抜ける様に、一つ宛滅つて、無力なものが最後まで、取残されて、名前だけは堂々と社会事業法と銘打つて鬼面をかぶつて人を脅すであらう」との批判²⁷⁾にあるように、社会事業法は、社会事業関係者が望んだ「社会事業を網羅した法律」²⁸⁾ではなく、既存関連法の補完的役割にとどまったといえる。

なお、社会事業経営主体について、社会事業法は何ら制限規定は設けられていない。また、外国籍の者が事業経営者として届出た場合も「差別ガナク之ヲ認メルコトニ」していた²⁹⁾。

2 事業開始等の法的手続

社会事業の経営者には、社会事業の開始時（開始後2週間以内の事後届出－施行規則第6条第1項）および廃止時（廃止の4週間前までの事前届出－施行規則同条第4項）に、経営地の地方長官に届出を行う義務が規定されている（社会事業法第2条）。また、同様に届出事項の変更の際にも届出の義務がある（施行規則第6条第2項）。これは、行政長官が、管内において「如何ナル社会事業ノ経営セラルルカヲ知り本法ノ運用ニ遺憾ナキヲ期スルヲ要スルガ故ニ」また、「其ノ事業ニ収容保護セラルル者ノ処置、財産ノ処分等ニ付キ適切ナル指導ヲ加ヘ得ル機會ヲ得ル爲」に規定された³⁰⁾。届出の具体的手続は、例えば東京市の場合、(1)届出人が区役所社会課に所定の届書を4通作成し提出、(2)区社会課は、届書の記載事項の形式的な確認をした後、1通を同課で保存し、3通を「市社会局庶務課調査掛（ママ：筆者）」宛てに送付、(3)受け付けた市社会局庶務課は、直ちに掛員を届出た事業所に派遣し、届出の内容を調査、(4)誤りがなければ、届書1通を市社会局庶務課に保存し、2通を府社会課に送付、(5)府知事は届出書を受領する旨を市区および届出人に通知し、1通を府社会課で保存、1通を厚生省社会局に送達、の過程で行われた³¹⁾。(3)における調査は、あくまで「届出事項ノ正否ヲ調査」するものであり³²⁾、事業内容の適切性を判断するためのものではなかった。また届書に記載する「事業ノ種類」（規則第6条第1項）は、「成ル可ク社会事業法施行規則第一條ノ規定ニ依ル事業指定ノ件第一條及ビ社会事業法施行規則第一條乃至第五條ニ列舉セラレタル文字ヲ使用スルコト」となっていた³³⁾。

社会事業経営の開始手続については、上記「私設社会事業法案要綱」において届出制か許可制かが争点となっていた。届出制の長所は、絶えず新興のものを生ずること、私設社会事業を萎縮させるものとはならないこと、一定の型にしばられないこと、既設社会事業の擁護のみに墮することがないことが挙げられ、短所として、十分なる統制が不可能であること、監督の万全を期しがたいこと、不良なるものを生ずる虞があること、乱立の虞があること、助成免税等の恩典を十分得がたいこと、合理的助成の徹底を期待できないことが挙げられた。一方、許可制の長所は、私設社会事業の完全統制、監督が行き届くこと、

悪質なものの排除、免税その他国家的特典を得易いことが挙げられ、短所としては新しい社会事業の勃興を害し、既存の社会事業を擁護する結果となる虞があること、一定の型に陥ること、独立自営の気風を損なうことが挙げられた³⁴⁾。そして、最後案として、届出の義務を課し、その中で特に必要あるものについては認可制度を設け、主務大臣は予算の範囲内で認可社会事業に対し助成金を公布するとともに租税公課を免税し、統制監督の十全を期するという内容でまとめられていた。

社会事業調査会に諮問された社会事業法案要綱も、上記「私設社会事業法案要綱」を継受し、「第三 社会事業ヲ経営スル者其ノ事業ノ爲養老院、育児院、託児所、病院、宿泊所其ノ他命令ヲ以テ定ムル收容保護ヲ目的トスル施設ヲ設置シ又ハ之ヲ變更セントスルトキハ其ノ位置、構造、設備及利用方法ニ付豫メ地方長官ノ認可ヲ受クベキコト」³⁵⁾という項目があったが³⁶⁾、「他の取締法規の運用其他行政の實際に於て…同様の効果を擧げることには必ずしも困難ならざる」との意見があり³⁷⁾、同年12月24日に「原案第三の收容保護を目的とする施設の認可は削除」とする社会事業調査会修正案が可決された³⁸⁾。しかし国会審議において、届出制に対する批判および認可制を求める質疑があったことについては、上記のとおりである。

この届出制について、多くの社会事業関係者も不満を明らかにした。その先鞭である東京育成園園長・松島正義は、「何故調査會提出案の認可制を採らなかつたかと云ふことである。届出制度では新法の實施に伴つて施設を高き段階に進めることが甚だ不充分と云はねばならない。認可制によつて助成を十分に、非認可の施設は助成財團等の機能を活用し、認可内容に引上げると云ふことの努力が、全體の爲により必要であるのではないだらうか、又當局が斯處迄眞劍の意氣を示し、努力を捧ぐべき時局ではなからうか」と辛辣な批判を展開している³⁹⁾。当時の社会事業経営者が認可制に固執したのは、社会事業の社会的認知の拡大、社会的地位および信用の向上、それを受けての公的助成額および寄付金額の増加を目していたからであらう。

届出制の採用は、上記国会答弁および厚生省社会局の見解にあるように、法対象となる条件を低く設定し、より広範な統制を行うことのほか、認可制と引

き替えに助成額が増加するのを抑制する意図もあったと思われる。しかし、実態としては、行政指導の不徹底もあって、あえて届出をなさず法外事業として継続したり、受理された届出を経営方針変更の理由で取り下げる事業経営者も存在した⁴⁰⁾。よって、当時の社会事業経営実態としては、(1)他の法律勅令によって行われる事業、(2)社会事業法に規定される届出を行い、法的規制のもとに行われる事業、(3)あえて届出をなさず、法外施設として行う事業、(4)他の法律勅令と社会事業法、いずれの規定も受ける事業の4種類があり、社会事業に対する行政監督という見地からは、なおも複雑な状況を呈していたと考えられる。

しかしながら、上記のように、届出の際には可能な限り社会事業法第1条および施行規則第1条～第4条に掲げられた事業名で記載するよう指導されており、事業種別および事業名称の統制という意味で次代へ大きな影響を及ぼした⁴¹⁾。

3 公的補助

上記提案理由にあるように、社会事業法は、社会事業運営に対する経済的助成および健全なる発達のための指導監督を目的として作られた法律である。

しかし、助成に関する条文はわずか2条であり、しかも「豫算ノ範圍内ニ於テ補助スルコトヲ得」(第11条)と消極的である。この点について民間社会事業経営者から厳しい批判が集中した。例えば松島は、「本法の根本方針が法律的根拠を以て取締本位、監督本意に傾き過ぎて居ると思はれる點である」、「取締りに付ても本法に現はれたる處、公平に觀察して一方的過ぎて居る」、「(第11条の助成規定を：筆者)何故『補助ス』と出来なかつたのか、時局の折、議會の社會事業に對する支援今日ほど恵まれた機會は少なかつたのである。然るに此の點に對する當局の態度は甚だ消極的なりしを國家の爲に嘆かずには居られない」と批判する⁴²⁾。また岸田到は、「從來關係者が此の種法制の制定を熱烈に要望し來つた動機が、主として…經營難を打開し、財政的基礎を鞏固にする爲の國庫補助増額にあつた事は否めない事實」であるが、「補助乃至は助成に關するものは僅かに十、十一の二條に止まり、…然も肝心の十一條に於てさへ豫算の範圍内に於て補助する事を得といふ極めて微的な寧ろ曖昧な字句に止つて居る

事を知り、失望と言ふよりも寧ろ啞然たらざるを得なかつた」と述べる⁴³⁾。

しかも行政解釈において「補助ハ政府ノ義務ニ非ズ任意ニ属スル事項ナルモ其ノ趣旨ハ本法ノ適用ヲ受クル凡テノ社會事業經營者ニ對シテ補助スルノ要ナク又國庫豫算經理ノ都合モアルヲ以テ、予算ノ範圍内ニ於テ社會事業經營者ノ中補助ヲ適當ト認メタルモノニ對シ補助セントスルモノニ外ナラズ」⁴⁴⁾とあるように、社会事業法の対象すべてに対し補助するものではなく、政府裁量の範囲で補助できるとしているに過ぎなかつた。「適當ト認メタルモノ」とは、施行規則第19条により、成績優良にして将来事業を継続する見込み確實のもの、特別の事由ある場合の他事業開始後3年以上を経過したものとなっており、さらに原則として、収容保護の場合は常時10人以上を、その他の場合は30人以上を取り扱う事業であることがあげられ、また除外事項としては、助成事業、財政的に良好であり補助の必要性無きもの、および官公営事業があつた。

さらに、その補助助成額は社会事業法が公布・施行された1938年度で50万円であつた。1936(昭和11年)年現在で私設社会事業数3,266、経費総額年間約5,500万円の規模にまでなつていた当時において⁴⁵⁾、あまりにも微々たる額と判断せざるを得ない。それは、社会事業法以前から継続してなされてきた地方私設社会事業助成金が、1935年度ですでに総額約112万円、1936年度で約125万円に達していたことからもうかがえよう⁴⁶⁾。

社会事業法施行年度の補助金決定過程を詳細にみても、補助内申団体数は1,000を超えており、そのうち規格に合致しなかつたため除外されたものを除くと、986団体が詮議にかけられている。そのうち、補助を適當と認められた団体は903団体であり、内申団体の92%であつた。事業種類別にみると、児童保護事業が52.6%、隣保事業15.0%、施薬救療および助産保護事業10.8%、生活扶助事業10.5%、経済保護事業9.6%、長期患者慰安事業1.3%、助葬事業0.2%であつた⁴⁷⁾。各施設には、事業成績、前年度の決算額および確定収入、経営者の熱心度という4つの配分方針から補助額が決定された。1施設あたりの具体的な補助額については不明だが、単純計算で550円あまりであり、世論においても「僅か五十萬の補助を以て『社會事業財政難の緩和』云々を口にするのは餘りにも蟲が良過ぎ、これで不足の分だけ取締の煩瑣の方で補はれたら、民間社會事業家

は閉口する外はないのである」⁴⁸⁾ という批判が展開された。

4 委託料を伴わない収容委託措置

地方長官は、社会事業経営者に対し、要保護者の収容を委託する権限を有し、その委託がある場合は、正当の理由以外で拒否することはできない（第3条）とされた。委託先の経営者の選定は地方長官の裁量により行われる。また正当な理由とは、「収容余力ナキ」場合、「小児ノミノ収容施設ニ大人ノ収容ヲ委託スル場合」、「女子ノミノ収容保護施設ニ男子ノ収容ヲ委託スル場合」、「経営者が財政逼迫セルニ不拘委託料ヲ支給セラレズ若クハ其ノ額ガ極メテ小ナル場合」、「市町村営ナル社会事業施設ニシテ當該市町村ニ住所ヲ有セザル者ノ収容ヲ認メザルモノニ委託ヲ命ジタル場合」等が考えられていた。

委託を受けた経営者は上記理由以外で拒否することはできなかったが、「必ズシモ委託料ノ支拂ヲ前提トスルモノニ非ズ從テ委託アリタリトシテモ委託料ノ支給無キガ故ヲ以テ委託ヲ拒ムコトヲ得ズ」と想定されていた⁴⁹⁾。さらに瀧尾にいたっては、委託の「法律的性質は地方長官が其の施設が本来保護すべき種類の要保護者を引取り施設に収容することを促す行政処分」であるから、「社会事業の経営者が之を負担することとなる」とまで言い切っている。収容保護委託に委託料の支給が行政の義務として伴っていなかった点は、生存権が憲法に規定されていない時代とはいえ、救護法の委託とは明らかに相違しており、民間事業経営者にとって理不尽な規定であったといえよう。

5 行政監督

監督規定は、改良命令、建物・設備使用の禁止または制限（第4条）、寄付金募集の際の地方長官の許可（第5条）⁵⁰⁾、地方長官による報告、書類帳簿の提出、実地調査等の権限（第6条）、本法および本法による処分に違反した社会事業経営者に対する事業経営の制限または禁止（第7条）と4つの条文に規定され、法の本質的目的が社会事業経営に対する監督・統制にあることを明確に表している。

その背景には、安田が「稀には社会事業に従事する動機を自己の眼前の衣食

に求め、社会事業の必要性適合性の認識なく一種の企業慾に驅らる々徒輩もあり、…継營の能力を缺くもの等も尠くない」と述べるように⁵¹⁾、民間社会事業経営者に対する行政官僚の不信感があつた。そのため、行政官僚は、社会事業法を「取締手段」として位置づけていたのである。

一方、民間社会事業経営者は総じて反対の意を表明した。その理由は以下の2点に集約できる。1点目は、独自の創意・工夫で展開・発展を遂げてきた民間社会事業家の誇り・自負によるものである。灘尾の述懐によると、社会事業法案に対し私設社会事業連盟関係者は「そもそも社会事業を取り締まるとは何だ」、「善人が善事をするんじゃないか。それを取り締まるとは何だ」と「大分やかましかった」という⁵²⁾。経営難から補助金は欲しい、さりとてそれと引き替えにこれまで培ってきた経営ノウハウについて行政の指図を受けるのは我慢ならない、という抵抗感であろう。2点目は、行政監督を行う地方官庁(役人)に対する不信感である。松島は、「社会事業は実践であり技術である」が、「行政の擔當者に技術官を見出すことは、現状に於ては極めて少ない」がために、「僅かの行違ひから一方的に感情を害し、漸て不當の干渉に進み、非正當なる壓迫に終に施設の機能に迄影響を及ぼした」という事例もあり、「歴史的にも特色ある民間施設が一官廳或は一役人の狹隘なる獨斷的主觀に禍ひされて挫折するが如きことあらば問題である」と述べる⁵³⁾。民間社会事業経営者は、地方官庁の社会事業に対する専門の見識、あるいは実情に即した柔軟な解釈が不十分と捉えていたことがうかがえよう。

IV 社会事業法下における社会事業の特徴

以上を踏まえ、社会事業法における社会事業の特徴を総括すれば、以下のようになる。

1 理念・人間像

社会事業法は理念的規定を置いていないが、その具体的種別として上述のとおり、(1)生活扶助事業、(2)児童保護事業、(3)施療・施薬・救療事業、(4)経済保護事業、(5)その他の事業(隣保事業、慰安事業等)、(6)指導・連絡・

助成事業を挙げた。これらをその目的で体系化すれば、a) 貧窮対策・保護事業（生活扶助事業、経済保護事業）、b) 援護・育成事業（児童保護事業、その他の事業、指導・連絡・助成事業）、c) 医療事業（施療・施薬・救療事業）の3つになると考えられる。経済的困窮に対する直接的な対策・保護はa)であるが、b) およびc) についても、身体虚弱の児童を収容して保護する事業、盲聾啞その他身体の機能に障害のある児童の保護をなす事業、心身耗弱児童を収容して保護する事業等の一部児童保護事業を除き、経済的困窮という生活問題から派生する問題への対策といえる。

それは、浴風園保護課長小澤一が「社会事業法が対象と定めた範囲は取りも直さず本来の意味の社会事業、即ち貧困者に対する社会事業家の人格的交渉に依る救助、保護を本體とする貧困者救助並保護事業である」と述べ⁵⁴⁾、また中村が「社会事業の人的対象は、貧困者及貧困を原因とする精神的道徳的並に身體的弱者及之等の集團である」とし、「(社会事業法は：筆者) 従って我國に於ける社会事業は児童保護事業の一部を例外的にみる以外は、原則として貧困を中心に取扱ふ事業だと云ふことが確認せられた」⁵⁵⁾としているところからもうかがえよう。すなわち、社会事業法は、経済的困窮者の保護および援護を目的としていたといえる。それは、上記経済恐慌・農業恐慌による経済的困窮者の爆発的增加に対応することが必至であった当時の経済・社会変動に対応したものであった。しかし、松島による「其の主流が保護を本體とする貧困者救済事業の如くであり、適用範囲の限界が現今の情勢に照し、甚だ消極的である。例へば児童保護、医療、教化、近隣に対する事業の如きは、其の方針を僅か積極化すれば、直ちに社会事業法の範囲を脱出するが如き危険に晒されてゐる」⁵⁶⁾との指摘のように、経済的困窮者救済を第一義的な目的としない事業の専門化が進むほど、社会事業法の対象から逸脱する危険性が高まる意味を併存していた。

また、上記厚生省や灘尾の解釈によると、措置委託とは、地方長官が発見した要保護者を一時的に引き取り社会事業経営者に引き渡す処分に過ぎず、あくまで社会事業経営者自らが要保護者を積極的に収容し保護することこそが本旨とされていた。こうした見解は、「慈善事業」から「社会事業」へと改称する動きがみられたにもかかわらず、依然として相互扶助を主幹とする社会連帯思想

が社会事業行政および社会事業法の基底に残存していたことを示すものである。

2 社会事業の範囲

社会事業法施行前は、民間社会事業経営において多岐にわたる種別、事業名が混然雑居していた。例えば、生活扶助事業に該当する施米、感恩講等、児童保護事業に該当する海浜保養所、林間学校、子守学校等、施療・助産事業に該当する巡回診療、巡回産婆、診療割引券配布事業等、経済保護事業に該当する公益市場、公設市場、公設浴場、共同浴場、簡易食堂、公設食堂等である⁵⁷⁾。

そうした社会事業界に、関連勅令・施行規則とともに対象事業を列挙し、社会事業の種別・名称を新設⁵⁸⁾・整理・統制し一定の体系化を図ったという点は、社会事業経営および社会事業行政の近代化において1つの礎となったともいえよう。しかし、事業内容や事業目的に沿った設備や職員配置、あるいは利用料徴収額等、一定の満たすべき事業基準がなかったことから、上記託児所の例のごとく、行政においても社会事業法適用事業か否かの判断が難しい場合もあり、実態からしてなお不十分な規定であった。

また、社会事業の定義が困難であることを理由に、列挙でもって示すという手法は、社会事業か否かの判断を立法（行政）府に全面的に委ねる範例になったともいえる。

3 対象事業

社会事業法は、他の法律勅令による事業を含め、すべての社会事業を網羅して列挙したうえで、既存法を根拠とする事業を適用除外事業とした。ここから、社会事業法の実態的性格は、救護法等の既存法の対象から漏れる民間社会事業を対象とする補完的位置づけであったことがうかがえる。

4 社会事業の法的手続

社会事業の開始・廃止については、上記のとおり、民間社会事業経営者が望んだ認可制ではなく、届出制を採用した。そして、東京府を例とした届出事務の具体的処理過程にみられるとおり、指導・監督という目的のもとに、それまで

放置されていた民間社会事業に対する中央集権的統制体制が確立された。換言すれば、届出という手続によって法対象となる垣根を低くし、より広範な民間社会事業を統制することが意図されていたともいえよう。

5 社会事業の経営主体

社会事業法は、事業経営主体に何ら制限を加えていない。よって、社会事業経営は、公営、財団法人、社団法人、宗教法人、私人等が混在していた⁵⁹⁾。実態に即した規定であるが、社会事業固有の専門職能性が認識されていなかったことを示すものでもあろう。

6 質確保施策としての行政監督

社会事業法は、これまで各事業経営者の裁量に委ねていた社会事業経営に対し、補助と行政監督をもって行政介入した。すでに救護法等において民間の救護施設・児童保護施設等の施設経営事業者に対する行政委託と委託に伴う設備費の補助および地方長官による監督が規定されていたが（救護法第7条、第8条、第25条、第30条等）⁶⁰⁾、それをすべての民間社会事業に拡大したのが社会事業法であった。江口隆裕は、「助成と監督を表裏一体のものとして構成するという民間団体に対する国の関与方式が、この社会事業法によって初めて導入されたのである」とする⁶¹⁾。ただし、地方行政庁における指導監督、とりわけサービス内容に関する指導においては、その社会事業に対する知識や実態把握が不十分であったことから、必ずしも民間社会事業経営者にとって有益な指導監督とならない場合もあった。また、補助金は届出たすべての社会事業経営者に配分される保障はなく、交付対象となったとしても、その額は極めて微少であった。

また、社会事業法は、民間社会事業に行政委託を初めて適用した。そしてその委託は、救護法同様、原則として拒否できないと規定された。にもかかわらず、委託に伴う補助は「政府ノ義務ニ非ズ」とされた点は救護法と相違する部分であり、その点では上記補助金の配分とともに、江口のいう「助成と監督を表裏一体」としたものではなかった。上記社会事業経営者の不満に現れているとおり、救護法よりも公・民の関係が不鮮明のまま、統制・監督規定に傾斜し

た法律であったといえる。

7 社会事業利用者の利益保護

社会事業法には、社会事業利用者の利益を直接的に規定する条文は存在しない。また、入所施設経営事業も居宅事業も同列に列挙されているところから、利用者に及ぼす影響の度合いが事業形態や内容によって相違する可能性についても配慮されていないことがわかる。すなわち、社会事業法には利用者という視点が欠如していたことがうかがえる。

一方、研究業績において社会事業利用者という視点は、アメリカ社会事業に影響を受けた上述の援助技術に関する業績に散見される。しかし、社会事業法制度に関連させながら利用者の利益なり視点から、その欠如を問題視する業績は、行政官僚・民間社会事業経営者を含め見あたらない。

以上より、社会事業法は、法条文上においても、また関係当事者の意識のうえでも、あくまで社会事業の経営のみを対象とした助成・監督法であったといえよう。

おわりに

世界大戦に突入後、本章冒頭で示した政府提案理由である国家統制という目的が強調されるようになると、江森盛彌の「思ふに、現在第一線に立つて奮戦しつつあるところの皇軍將兵に對し、後顧の憂ひなからしむるために、その家族の職業ないし生活を保障する事業、ならびに名譽ある傷痕軍人に對する保護對策これが現下における眞に重大なる社會事業であらねばならぬ。」⁶²⁾、牧賢一の「我が國は今、…重大使命の達成の爲に國を擧げて戦ひつゝある。此の使命を完全に果す爲には人的資源の培養充實が最も重要なる問題となる。…而して社會事業も亦、…其の置くべき眼目を國家目的遂行に協力参加すると言ふ大所に定むべきであると要求される。即ち之れを端的に言へば國家主義的・全體主義的指導觀念に基く社會事業の樹立と其の力なる遂行である」⁶³⁾のように、社会事業界でも自覚的に呼応した⁶⁴⁾。さらに、その名称を厚生事業へと変化させていく氣運に積極的に迎合していくのは⁶⁵⁾、天皇制国家主義を前提として社

会事業の発展を唱えてきた社会事業界において、当然の結路であった⁶⁶⁾。

その「人的資源培養策」あるいは「再生策」として社会事業（厚生事業）を捉える論調に対し、「今直ちに軽々しく社会事業の編成替を試みたり、理論的決定を急ぐことは大いに慎まねばならぬことではあるまいか」と警鐘を鳴らす灘尾も⁶⁷⁾、社会事業のあり方として「その根底を流るるものは矢張我國三千年來傳等の皇室を中心とする大家族主義的な精神に外ならないと考へられる。…この古き變らざる精神を深く堅持し、さうして新しい時代に臨み、社会情勢に即應することによって始めて社会事業の意義ある成果を収め得られるものであり、これこそ我國社会事業の特異性であると考へられる」と述べるところに⁶⁸⁾、この時期の思想的限界があった。

その後、社会事業法は本来の目的に立ち戻ることなく戦後を迎え、GHQの指導のもと1946（昭和21）年11月の「都道府県及び市町村以外の者の設置する社会事業施設に対する補助に関する件」（昭和21年厚生省発社第143号）によって民間社会事業団体への補助金が全面的に禁止され、死文化することになる。

憲法における生存権および公私分離原則に基づく社会福祉事業の整備は、戦後の社会福祉事業法を待つこととなる。

注

- 1) 拙稿「社会福祉事業の史的研究における予備的考察」皇學館大学社会福祉学部紀要第13号 2011年 33-44頁
- 2) 木村忠二郎・吉田久一・一番ヶ瀬康子「昭和社会事業史の証言（11）昭和20年代の社会事業行政をめぐる」社会福祉研究23 1978年 33頁
- 3) 一番ヶ瀬によれば、1914（大正3）年比で、1918（大正7）年では米1.9倍、木綿3倍、木炭1.6倍であったという（仲村・佐藤・小倉・一番ヶ瀬・三浦編『講座社会福祉2 社会福祉の歴史』有斐閣 1981年 45頁）。
- 4) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社 1986年 645頁
- 5) 池田『同上書』686頁
- 6) その先駆けは、リッチモンドを啓蒙的に紹介した三好豊太郎（『『ケース・ワーク』としての人事相談事業』社会事業 8（7） 1924年 19-26頁、

- 「社会診断の発展過程」社会事業 13（8） 1929年 84-98頁）であろう。また、科学的社会事業の体系化を志向した竹内愛二（『ケース・ワークの理論と実際』巖松堂書店 1938年）は、当時の援助技術論の到達点であったとみてよいであろう。なお、この時期における社会事業理論については、野口友紀子『社会事業成立史の研究－防貧概念の変遷と理論の多様性－』ミネルヴァ書房 2011年 第7章、岩本華子「方面委員制度・活動へのケースワーク導入:1917年から1931年に焦点づけて」社会問題研究60 2011年 37-48頁等を参照。
- 7) 森長英三郎「我國最近に於ける社会事業の動向」社会事業 22（3）1938年 23頁
 - 8) 灘尾弘吉・吉田久一・一番ヶ瀬康子「昭和社會事業史の証言（10）昭和前期の社会事業行政をめぐって」社会福祉研究22 1978年 30-31頁
 - 9) 高木武三郎・吉田久一・一番ヶ瀬康子「昭和社會事業史の証言（9）私設社会事業をめぐって」社会福祉研究21 1977年 31頁
 - 10) 記事「社会事業助成法制定方要望に関する件建議」社会事業彙報11（1）1937年 20-21頁
 - 11) 相田良雄「發表せられたる社会事業法案要綱に就て」社会事業研究26（3）1938年 103頁
 - 12) 福原徹「社会事業法の實施せらるる迄」社会事業22（4）1938年 35頁
 - 13) 「官報号外 衆議院議事速記録第十九號社会事業法案外二件 第一讀會」1938年 424-432頁
 - 14) 「第七三回帝國議會衆議院 社会事業法案外二件委員會議録 第八回」1938年 4-5頁
 - 15) 「官報号外 衆議院議事速記録第二十六號社会事業法案外二件 第一讀會ノ續」1938年 624-625頁
 - 16) 「官報号外 衆議院議事速記録第十九號社会事業法案外二件 第一讀會」1938年 423頁
 - 17) 灘尾弘吉「社会事業法の運用に就て」社会事業22（4）1938年 2頁
 - 18) 灘尾「同上論文」3-4頁

- 19) 厚生省社會局「第七十三回帝國議會 社會事業法案資料」1938年 54-55頁.
- 20) 灘尾弘吉『社会事業行政』常磐書房 1938年 2-4頁
- 21) 新田秀樹『社会保障改革の視座』信山社 2000年 171-172頁
- 22) ただし、「公設市場・公益市場」,「公益浴場」,「簡易食堂」については、「社會事業的性質ヲユウセザルモノ」が現存するため、その名称によって直ちに適用事業となるのではなく、「実質ヲ檢シテ適否ヲ決スル」(厚生省社會局「第七十三回帝國議會 社會事業法案資料」1938年 72, 75, 76頁)とされていた。しかし東京市では「公設小売市場」は適用除外事業とされており、「適否」を検討しない自治体もあったことになる(東京市『社會事業法の施行に就て』1939年 6頁).
- 23) 灘尾『前掲書』161-162頁
- 24) ただし、「當該法律勅令ニ依リ保護ヲ受クル者以外ノ者ヲモ併セ取扱フ場合ニ於テハ其ノ範圍ニ於テ本法ヲ適用スルコト」となる(厚生次官各地方長官宛「社會事業法施行ニ關スル件依命通牒」1938年)。具体的には、他法令によらない者を収容施設で5人以上、その他で20人以上取り扱う場合は、本法の適用を受けた。
- 25) 収容保護では常時5人未満のもの、その他では20人以上の者を取り扱う場合であり、「本法を適用せしむることは適當ならずとして除外」される(灘尾『前掲書』124頁)。同一団体および同一施設において各種社会事業を行う場合は、その対象人数の合計が20人以上ならば、社会事業法の適用を受ける。
- 26) 中村孝太郎「社會事業法を通じて我國社會事業の運營指針を展望す」社會事業22(5)1938年 31頁
- 27) 高木武三郎「社會事業運營の問題」社會事業2(4)1939年 41頁
- 28) 相田「前掲論文」102頁
- 29) 「第73回帝國議會衆議院 社會事業法案外二件委員會議録 第二回」1938年 18頁
- 30) 厚生省社會局『前掲書』84頁
- 31) 東京市『前掲書』8頁
- 32) 東京府知事發訓令第27号「社會事業法施行細則執行心得」(1938.9.24)第

1条, 第2条

- 33) 府令第41号「社会事業法施行細則」(1938.9.14) 備考四
- 34) 福原「前掲論文」33-34頁
- 35) 記事「社会事業法案愈々來議會に提出 法案要綱を社会事業調査會に諮問」
社会事業彙報11(9) 1937年 3-7頁
- 36) この項目は、社会福祉事業法における社会福祉事業の種別化、すなわち入
所型施設経営事業を第1種とする素地となったと考えられる。
- 37) 福原「前掲論文」35頁
- 38) 記事「社会事業法案要綱修正可決さる」社会事業彙報11(10) 1938年 8-
11頁。なお、その他、法案要綱から法案への修正点は、寄付金募集を公募制
に限定すること、社会事業経営命令(第13条として条文化されたもの)の国
庫補助率明記を削除、罰則を罰金のみに限定することであった。
- 39) 松島正儀「社会事業法と私設社会事業」社会事業22(4) 1938年 23頁
- 40) 尾上輝造「社会事業法運用上の若干問題」社会事業23(4) 1939年 17頁
- 41) また、本法の対象事業は、道府県、市町村その他の公共団体(水利組合、
北海道土工組合、府県組合、市町村組合等)による土地・建物(職員住宅、
収益財産は除く)に対する租税(国税では財団・社団法人に対する所得税、
地方では地租付加税、特別地税、家屋税等)その他公課(水利組合費等)が
免除された(社会事業法第10条)。この点は、本法対象事業となる大きな誘因
となった。
- 42) 松島「前掲論文」21-27頁。なお、松島正儀・吉田久一・一番ヶ瀬康子「昭
和社会事業史の証言(1)松島正義に聞く」社会福祉研究12 1973年 28頁も
参照。
- 43) 岸田到「社会事業法雑感」社会事業22(4) 1938年 40頁
- 44) 厚生省社会局『前掲書』146頁
- 45) 灘尾『前掲書』113-115頁
- 46) 府縣制第101条、市制第115条、町村制第95条における「公益上の寄付又は
補助」の規定による助成金額を指す。金額については尾上「前掲論文」26頁
を参照した。

- 47) 堀田健男「社会事業法施行一周年を迎へて」社会事業23 (4) 1939年 11 - 14頁
- 48) 東朝新聞1938 (昭和13) 年2月17日付 社説。ただし、社会事業法施行前年度が17万9,000万円に過ぎなかったこと、開戦のための軍備費にすでに多額の予算が投入される現状にあったこと、にもかかわらず施行翌年の1939 (昭和14) 年では倍額の100万円が予算化されたこと等を鑑みれば、一定評価できよう。
- 49) 厚生省社会局『前掲書』90-91頁
- 50) なお、寄付金募集について地方長官の「許可」を要するとした背景には、本文上記のとおり、一部社会事業家と称する者による信用失墜行為が多発していたからである。例えば、相田によれば、①収容幼少年を引率して街頭等で「我らは父母もなく兄弟もない天涯無告の孤児である。博愛に慈なる皆様によりわずかに生存するものである」と唱歌させ、その後各戸に筆・紙・墨・雑記帳等を押売りする、②筆・墨等を各戸に送達した後に「院費に充当するから購買してもらいたい」と押し売りする、③年頃の婦人に各戸を訪問させ、社会事業について講釈をさせて同情を訴え、物品を押売りし、断ると「同情心の乏しい家だ」と悪口をいって去る、④寄付によって築かれた団体の資産 (いわば公益的財産) を、経営者が死亡すればその遺族が私有財産として取り扱う等の事例があった (相田「前掲論文」103-104頁)。灘尾は、「…社会が社会事業に對する寄附金に對し如何に冷淡であるかの原因を究明するとき、…世人が従来より以上に安んじ進んで之に應ずるように措置すること」のために、寄付金の監督規定を置いたとする (灘尾「前掲論文」5-6頁、同『前掲書』145-146頁)。
- 51) 安田龜一「私は社会事業法を此く観る」社会事業22 (4) 1938年 47頁
- 52) 灘尾・吉田・一番ヶ瀬「前掲対談」31頁
- 53) 松島「前掲論文」21頁
- 54) 小澤一「社会事業法の基本問題と運用」社会事業22 (4) 1938年 11頁
- 55) 中村「前掲論文」37-38頁
- 56) 松島正儀「社会事業法實施一ヶ年の批判 - 私設社会事業を通して -」社会

事業 23-4 1939年 31頁

57) 厚生省社会局『前掲書』59-77頁

58) 例えば、「救護所」は社会事業法によって初めて採用された事業名であった。

59) 中村によれば、1937（昭和12）年現在の経営主体別事業者数は、国立6、道府県立99、市立763、町立842、村立893、財団法人457、社団法人155、その他2,796であり、「その他」に属するものが圧倒的に多いことがうかがえる（中村「前掲論文」41-43頁）。

60) なお、救護法は、公的救護義務を市町村長にあるとしつつ、被救護者の取容を民間救護施設に「委託」する制度を導入することで、救護義務主体と救護実施者を分離した最初の法律である。この点は戦後の社会福祉関係法においても継受されている。

61) 江口隆裕『社会保障の基本原理を考える』有斐閣 1996年 7頁

62) 江森盛彌「社会事業の新しき使命」社会事業22（9）1938年 9頁

63) 牧賢一「戦時下に於ける社会事業観念の轉換に就て」社会事業研究26（11）1938年 27頁

64) その他、堀田は、「第七十三回帝國議會に於て成立した社会事業法は、今次聖戦に處する銃後國民生活安定方策の一翼としての社会事業の擴充整備を期する爲、斯業に對する助成の方途を確立し、適當なる指導監督を加へ、聯絡統制の進歩を促し、社会事業の機能が總力を擧げて發揮し得られるやう、社会事業の總動員體制を意圖として法制化せられたものである」と説明する（堀田「前掲論文」11頁）。

65) 例えば竹中は、「『社会事業』を以つてする事は甚だ物足りなさを感じしめる。厚生事業とか國民文化事業とか民力培養事業とか…とに角新しい用辭が考へられる事が一つの必要であると考え」という（竹中勝男「『社会事業』といふ名稱」社会事業研究26（12）1938年 55頁）。こうした見解を受け、1940（昭和15）年には、日本社会事業研究会が「日本社会事業新体制要綱－國民厚生事業大綱－」を發表し、天皇制全体主義を社会事業の理念として採用した。

66) 天皇制と密着した社会事業については、周知のように、方面委員や社会事

業関係者から組織された救護法実施期成同盟会が「残されたる最後の1つの方法」として、1931（昭和6）年2月13日に救護法実施を天皇に上奏した点を挙げることができよう（寺脇隆夫編『救護法成立・施行関係資料集成』ドメス出版 2007年 560頁）。また社会事業法の国会審議において届出制を批判する伊藤議員が、「陛下ノ赤子ニ致シマシテ、苟モ饑エテ食ヲ得ザル者ナク、病ンデ醫藥ヲ給セザル者ノナイノハ申ス迄モナク、…人間トシテノ正常ナル生活ヲ營ミ、又發達ヲ遂ゲルコトヲ得セシムルヤウ心掛クベキモノデアリマシテ…」と述べているところからうかがえよう（「官報号外 衆議院議事速記録第十九號社會事業法案外二件 第一讀會」1938年 432頁）。事実、1936（昭和11）年では、397団体に98,100円が御下賜金として宮内省から出ている（灘尾『前掲書』40頁）。

67) ただ、開戦間近のこの時期に、しかも官僚という立場で、本文引用のような見解を表明した灘尾の信念については否定されてはならないだろう。灘尾の見解については、蟻塚昌克『証言 日本の社会福祉1920～2008』ミネルヴァ書房 2009年 19-21頁参照。

68) 灘尾『前掲書』280-281頁