

社会福祉事業法における社会福祉事業の種別化に関する経緯

鵜 沼 憲 晴

The Process of Circumstances in the Category of Social Welfare Services

Noriharu UNUMA

I. は じ め に

社会福祉事業法（以下：1951年法律第45号を本法とする）を対象とする法制度史研究においては、社会福祉法人、社会福祉協議会、共同募金等、個別分野の成立過程に関する業績が蓄積されている。しかし、「社会福祉事業」に関する業績は、極めて少ない。「社会福祉事業」は、いうまでもなく「共通の基本事項」（本法第1条）の1つであり、個別具体的にその成立過程を探求することは意義あることと考える。また、一連のいわゆる基礎構造改革のなかで、「事業範囲」「規模要件」「経営主体の範囲」「規制及び助成の程度」等、そのあり方が問われているものでもあり（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会1998）、それらに関する議論を進めるためにも、当該事業が規定された背景・根拠を遡及して解明する作業が不可欠であろう。

本稿は、当該作業を目的とする。とりわけ、上記議論の中心と目される「経営主体の範囲」に深く関連する、社会福祉事業の種別（第1種・第2種）に焦点をあてて論じていく。

本稿が検討対象とするのは、先行業績でも触れている以下の7法案である（吉田1979：45、小川1990：29-41、熊沢2000：141等）。

1950.1.23 社会事業基本法案 社会局庶務課
（以下：50年1月23日法案）

1950.1.25 社会事業基本法案要綱 厚生省案
（以下：50年1月25日法案）

1950.4 社会事業基本法案 厚生省社会局 庶務課（以下：50年4月法案）

1950.5.20 社会福祉事業基本法案 厚生省社会局（以下：50年5月法案）

1950.6.1 現在 社会福祉事業基本法案 厚生省社会局（以下：50年6月法案）

1951.1 社会福祉事業基本法案 厚生省
（以下：51年1月法案）

1951.2 社会福祉事業法案 厚生省（以下：51年2月法案）

これら以外の法案も存在したようであるが（吉田1979：45、熊沢2000：141）、本稿では、具体的内容が検討できる上記法案のみに限定して考察する。なお50年4月法案謄写には手書きにて「昭和二十五年四月」と記されているのみであり、年月の真偽は不明である。この点につき小川は、「昭和二十五年全国社会事業大会要綱」（昭和二十五年全国社会事業大会事務局）に「四月基本法第一案、五月同第二案、六月同第三案」とあり、また第1条中に「生活保護法（昭和二十五年法律第 号）」として、法律番号が記されていないことから、「四月第一法案とみるべきであろう」としている（小川1990：38）。本稿は、小川の見解にしたがって1950年4月に出されたものと解する。

Ⅱ．社会福祉事業種別化の経緯

「第1種社会福祉事業」「第2種社会福祉事業」という名称が登場するのは、国会に提案される直前の51年2月法案である。具体的事業の列挙でもって「定義」とするのは社会事業法と共通であるが、それを種別化した点は本法の特徴といえよう（鶴沼1999：31－43）。木村は、第1種および第2種に分けた理由を「その対象に対する影響の軽重から」としている（木村1955：33）。すなわち、第1種は「公共性のとくに高い事業であって、…その人格の尊厳に重大な関係を持つ事業」であり、第2種は、「社会福祉の増進に貢献するものであって、これにともなう弊害のおそれが比較的に少ないもの」である（木村1955：34，39）。社会福祉法制論者および厚生労働省も、この木村の見解にほぼそのまま準拠している（小川1992：101－103，桑原2006：31，新田2000：191等，社会福祉法令研究会2001：はしがき，68－69，80）。しかし、事業種別化の経緯およびその必要性については、これまであまり追求されてきていない。以下考察していく。

1．先行業績における事業種別化の過程

冒頭に述べたように、社会福祉事業に関する法制史研究は未だ少ない。なかでも事業種別化の経緯を詳細に検討しているのは、筆者が知る限り、小川、熊沢、北場のみである。以下、三氏の見解について概観する。

（1）小川の見解

50年4月法案第6条は「援護を要する者を施設に収容して援護をなす事業は、国・地方公共団体又は別に法律で定める日本赤十字社若しくはこの法律により社会事業施設の設置の許可を受けた社会事業法人でなければ行うことができない」としている。この点から、小川は「現行法の第1種社会福祉事業と第2種の別に対応する原型を示した

ものといえる」としている（小川1990：33）。たしかに、それ以前の50年1月23日法案，50年1月25日法案には上記制限はなく，よって第1種，第2種の萌芽は50年4月法案にあるといえよう。しかし，小川は，50年4月法案に原型が生まれた理由やそれ以降の経緯については言及していない。

（2）熊沢の見解

熊沢は，事業種別化の経緯について以下のような見解を提示する。

50年4月法案は，それまでにみられた「公的社会事業」・「私的社会事業」という枠組みがなくなり，「公的社会事業」を中心とする法案となった。それは「GHQ」による「同月（1月：筆者）末から2月にかけて」の「民間の社会事業は社会事業法に規定するのでよい」との発言によるものであった（熊沢2000：130）¹⁾。そして，50年5月法案では，社会事業法が改定され存続することとなり，改定後の社会事業法は，「特別法人…ではない民間団体を対象とした法律となる構想」であったという。熊沢は「そうした民間団体も野放しにするのではなく，最小限の規定のみの法を適用するという考えを示しているのであろう」とする（熊沢2000：131）。最小限の規定とは，「厚生大臣が設備および運営に基準を定めるとしつつも，従来の社会事業法にあったような委託や寄付金募集の許可の規定はない」というものであった（熊沢2002：102）。よって50年5月法案は，「国および地方公共団体や特別法人らの行う事業に限定したものとなった」という（熊沢2002：102）。

しかし，51年1月法案では，「社会福祉事業」とするものについて具体的な事業内容が例示され，その一部は事業経営主体を国，地方自治体，社会福祉法人，日本赤十字社のみに限定し，社会事業法は，再び廃止されることとなる。これについて熊沢は「あくまで一つの法律で規定することを望んだ民間団体の意向をくんだもの」であり，「その

ため、改訂社会事業法を吸収する形となり、特別法人…以外の民間団体でも経営できる事業と、そうではない事業とが明確に区別されたのであろう」とする。そして、こうした区別が「第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業とになった」と結論づける（熊沢2000：133，2002：102）。

すなわち熊沢は、「国および地方公共団体や特別法人らの行う事業に限定した」50年5月法案第2条にある「社会福祉事業」が第1種に、廃案となった社会事業法第1条にある「社会事業」が第2種となったとの見解を提示する。

（3）北場の見解

北場は、事業種別化の経緯について、熊沢とは違う見解を示している。北場は、戦前の社会事業法成立過程における民間社会事業団体の規制・助成のあり方に関する議論を福原徹の見解を引用しつつ、「収容保護を目的とする社会事業についてのみ許可主義を採用し、他は届出主義によるという当初の折衷案的な原案は、『届出主義』に一本化されることとなったのである」とする（北場2000：187－190）。そして、本法にある第1種社会福祉事業は「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」とし²⁾、第2種社会福祉事業を「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」としている（北場2000：205）。しかし、なぜそうした事業種別化が必要であったのかについては言及していない。

2. 事業種別化の検討

（1）事業経営主体制限の背景 — 第1種社会福祉事業誕生の経緯

小川が指摘しているとおり、当初の法案には事業種別化は意図されておらず、その萌芽、すなわ

ち社会福祉事業経営主体の制限がみられるのは、50年4月法案である。なぜ、50年4月という時期に事業経営主体の制限が考案されたのであろうか。

当時、海外引揚者の急増、ドッジプランとそれに基づく経済九原則によるインフレ抑制策の強行、そのために起こった経済不況と人員整理、災害等による農村の窮乏化等により、失業者および生活困窮者が急増していた。しかし、それらに対する経済・労働政策は立ち遅れ、結果、1946年の生活保護法による授産施設の増加を招いた。授産施設経営事業は困窮者対策において中心的役割を担ったが、不明瞭な経理、資材・製品の闇取引、不当搾取による営利追求が横行した。厚生省は1947年7月「授産事業の運営について」（社乙発第112号）を発し、事業経営主体を「公共団体又は公益法人もしくはこれに準ずる組織体」とする等、授産施設経営事業の是正の方向性を示したが、なおも「社会事業として妥当でないものが相当数存在」することから、1949年8月「授産事業の整理について」（社乙発第200号通知）、1950年4月「授産事業の刷新について」（社乙発第51号通知）によって、授産施設経営事業の詳細な運営方針を定め、これを厳格に実施することとした。とくに「授産事業の刷新について」では、生活保護法に基づく施設のみならず社会事業法によるものについても、事業経営主体を地方公共団体または公益法人に限定し、個人経営を認めないとした。

こうした経緯と連動する形で、50年4月法案に生活保護法のみならず児童福祉法、身体障害者福祉法を含めたすべての入所・入院事業に関する事業経営主体制限が導入されたと考える。本法立案過程の中心にいた厚生省社会局庶務課長黒木は、「個人の行う事業には安定性と継続性なく、又経済と経理が混淆され、弊害を伴いがちなことが問題となり、先ず授産事業について、経営主体を制限し、…この思想が社会福祉事業法に規定された経営

主体の問題である。かくて…個人尊厳に重大な影響を與える事業は、地方公共団体及び社会福祉法人でなければ原則として、行うことが出来ないこととなった」という（黒木1951：12）。

（2）事業種別のカテゴライズ① — 熊沢の見解について

では次に、どのような経緯で各事業種別にカテゴライズされたのであろうか。50年5月法案にあったものが第1種で、改正社会事業法案にあったものが第2種となったとする熊沢の見解を、50年5月法案、改正社会事業法案の対象を踏まえながら検討する。

まず50年5月法案をみると、社会福祉事業として「児童福祉法の適用を受ける事業」および「社会事業法の適用を受ける事業」を含めている（第2條各号）。また、50年4月法案まであった入所・入院保護事業の事業経営主体制限に関する条文が削除された。民間団体および私人による経営を認めていた児童福祉法や社会事業法の適用事業を社会福祉事業として対象に包含していること、事業経営主体制限に関する条文がないことから、50年4月法案が、熊沢の見解にある「国および地方公共団体や特別法人らの行う事業に限定した」法案であるとは捉えがたい。

一方、社会事業法は、その第1條において、「但シ勅令ヲ以テ指定スルモノニ付テハ此ノ限ニ在ラズ」とし、「救護法、母子保護法其ノ他法律勅令ニ依リ行フ事業（傍点：筆者、以下同じ）」を除外していた（「社会事業法第一条ノ規定ニ依ル事業指定ノ件」昭和13年勅令第445号第2条）。改正社会事業法案では第1條は改正対象となっていないことから（50年5月法案附則12）、本勅令にある他法優先原理の継続を前提としていたと解釈できる。よって、改正社会事業法案の実質的な対象事業は、同法第1條第1項各号に規定された生活扶助事業、児童保護事業、施薬・救療・助産保護事業、その

他指定事業、これら事業の指導・連絡・助成事業のうち、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の適用を受ける事業以外の事業等であったはずである³¹。つまり、改正社会事業法案は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法に規定されていない社会福祉事業、すなわち50年4月法案まで存在し（50年4月法案第5條第1項第4号）、50年5月法案で削除された「その他政令で定める事業」を経営する際の、最低基準遵守・経営手続・行政監督等を規定するものであった。それは山口の見解、「法案は生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、公益質屋法の適用を受ける事業を、この法律にいう社会福祉事業としてある。なお、これでは不十分なので、廃止の運命にあった現行社会事業法を生かし、これを付則で改正して、改正社会事業法の適用を受ける事業をも包含せることとしてある」からもうかがえよう（山口1950：11）³²。

また、社会事業法改正案第2條では、「国及び地方公共団体以外ノモノ」で、社会事業法第1條第1号～第5号に規定する事業のうち「施設ニ入所又ハ入院セシメテ保護ヲナス事業ヲ経営スル者」は、当該事業の開始、休止もしくは廃止する場合は、都道府県知事の事前許可を求めている。ただし、社会福祉事業法人は「届出ヲ以テ代フル」としている。ここから、入所・入院保護事業、すなわちのちの第1種社会福祉事業が社会事業法改正案の対象に含まれていたことは明らかであろう。また事業経営主体として特別法人を包含した改正案であったこともわかる。

以上より、改正社会事業法案は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法に規定される事業以外の社会福祉事業をまとめ、他法と同様、その経営手続や行政監督等を規定することで、既存三法に規定される事業と同等の法的地位に置くことを目的とするものであったと考える³³。そして50年5月法案は、生活保護法、児童福祉法、身体障

害者福祉法，社会事業法の適用事業を社会福祉事業として列挙し，当該事業を經營できる特別法人（社会福祉事業法人）の設立・運営および行政監督等を規定するなど，個別分野四法の上位法として基本的事項を規定したものであった⁶⁾。よって，熊沢による，50年5月法案は「国，地方公共団体，特別法人を対象」とし，社会事業法は「特別法人…ではない民間団体を対象とした法律となる構想」であったとする見解，および50年5月法案第2條「社会福祉事業」が第1種に，社会事業法案第1條「社会事業」が第2種になったとする見解，いずれも妥当しないと考える⁷⁾。

その後，事実上死文化していた社会事業法を再生させる50年5月法案に対し，「而して又第二條に於て，…『社会事業法の適用を受ける事業』をも加えておって，無価値に等しい社会事業法をも列挙せざるを得ない破目に至っている」（中川1950：6）や，昭和25年全国社会事業大会における50年6月法案に対する地方意見，「從來より問題の『社会事業法』について本法案は單に社会事業法の一部改正にとゞめて居るが，これは不可解で社会事業法の必要事項は當然基本法におりこみ，死文化された現行社会事業法（ママ）はこれを廃止しなければ意味をなさない」（全国社会事業大会事務局1950：9）のように，実践現場からは否定的な見解が多く挙がった⁸⁾。それを受け，再び社会事業法は廃止されることになり，改正社会事業法案に関する規定は51年1月法案に包摂されることになる⁹⁾。

（3）事業種別のカテゴライズ② — 北場の見解について

では事業種別のカテゴライズは，北場の見解のごとく，社会事業法成立時に検討された事業区分が採用されたのであろうか。

確かに，社会事業法立案時において，認可・届出の事業区分が以下のように検討された。まず1937年12月13日付で，馬場内務大臣から内務省社会局

による社会事業法案要綱について社会事業調査会宛に諮問が出された。当該法案要綱には，「第三社会事業を經營する者其の事業の爲養老院，育兒院，病院，託児所，宿泊所其の他命令を以て定むる收容保護を目的とする施設を設置し又は之を變更せんとするときは其の位置，構造，設備及利用方法に付豫め地方長官の認可を受くべきこと」とされていた¹⁰⁾。その後，附議された同調査会内特別委員会における「他の取締法規の運用其の他行政の實際に於て…同様の効果を擧げることとは必ずしも困難ならざる」との意見があり（福原1938：35），同年12月24日に社会事業調査会修正案が可決された。その修正案で「原案第三の收容保護を目的とする施設の認可は削除」とされたのである¹¹⁾。

こうした過程からすれば，北場の見解を首肯できなくもない。しかし法制史的視点からすれば，收容保護施設における認可制は，感化法（1900）第4條「…團體又ハ私人ニ屬スル感化事業ノ設備アルトキハ内務大臣ノ認可ヲ經テ之ヲ感化院ニ代用スルコトヲ得」を端とし，救護法（1929）第7條，少年教護法（1933）第7條，母子保護法（1937）第9條等に規定されてきたものである。北場が挙げた社会事業法案要綱は，こうした既存法制度を倣ったに過ぎない。よって北場の見解も支持できない。私見では，明治期・戦前期以降から継受されてきた收容保護施設における民間经营主体認可制度をルーツとし，それに上記経済保護事業を追加した事業群を第1種社会福祉事業のカテゴリーとし，それ以外を第2種としてまとめたと考える。

（4）第2種社会福祉事業の必要性

ではなぜ，收容保護施設と経済保護事業のみに事業经营主体の制限を行ったのであろうか。木村が強調する社会福祉事業の「純粋性」保持（木村1955：28，32，49等）とは，上述の授産事業不正問題から生じた社会福祉事業に対するネガティブなイメージを払拭すること，すなわち「対世間

的な信用というものを確保」(木村1951:56)することに他ならない。ならば、すべての社会福祉事業経営主体を制限すべきではなかったか。わざわざ事業種別化し、事業経営主体を問わない第2種を設けた理由は何か。

木村は、「第二種社会福祉事業は、…自主性と創意とを助長するようにすることが必要なので、…第一種社会福祉事業と区別し、その経営の主体についても制限をもうけることなく、…ただ届出をすればよいことにした」と説明する(木村1955:39)。

しかし、これは以下の点で矛盾する。

第1に、上述のごとく「公共性」が高く「人格の尊厳に重大な関係を持つ事業」が第1種であり、「自主性と創意とを助長する」のが第2種であるにもかかわらず、事業開始・変更・廃止手続や行政監督等において、事業種別の差は極めて少ない。すなわち、施設を設置して第1種を経営する者の届出事項の変更、施設を要しない第1種および第2種の事業開始、届出事項の変更、事業廃止は、すべて同様にして当該日から1ヶ月以内の届出である(本法第58条、第62～第64条)。市町村、社会福祉法人が施設を設置して第1種を行なう場合は、事業開始・廃止に事前届出が必要であるが(本法第57条、第59条)、その差は事前・事後の違いのみである。また、都道府県知事による調査、改善命令、許可の取消等の行政監督も、事業種別に関係なく行われる(本法第65、第67条)¹²⁾。

第2に、「社会福祉事業をおこなうことをその本来の目的として組織される法人ならば、原則として社会福祉法人であることをたてまえとすることを本旨とし…、第二種社会福祉事業にぞくするもの…であっても、…社会福祉法人の本来の目的となるものにほかならない」(木村1955:146, 1951:15)とあるように、「自主性と創意」の助長のため「経営の主体についても制限をもうけ」ないとしつつも、他方で社会福祉法人による経営を原則としている。

第3に、社会福祉事業の準則との関係である。民間社会福祉事業経営の自主・独立を掲げる本準則(本法第5条第1項第2号、第3号)からすれば、そもそも「自主性と創意」は第1種を含めたすべての社会福祉事業に求められるものであり¹³⁾、よってその「助長」も種別を問わずして行われるべきである。

以上から、第2種を「自主性と創意の助長」のために設けたとする点は、表面上の理由ではないかと考える。

では、第2種を設定せざるを得なかった真相は何か。

戸沢によると、「黒木と当時児童局企画課長内藤との間で対立」があったという。黒木は民間の場合、社会福祉法人が経営すべきである、と主張していた。しかし内藤は、「養老院のような大規模施設ならともかく、保母が一人か二人しかいない小さな保育所などでも、なぜ社会福祉法人というような、どれくらいものを作らなければならないのか」と、疑問を抱いて強く反対した。結局、社会福祉事業を第1種と第2種に分け、第1種は国、地方、社会福祉法人に原則経営することとし、第2種にはこのような制約をしないというところに落ち着いたという(戸沢1982:65)。

黒木と対立したとされる内藤誠夫は当時、企画課長ではなく養護課長(1948.3.12～1952.3.3)であったから、戸沢の見解には信憑性という点で疑問が残る。しかし当時の保育所は、たしかに小規模・個人経営のため社会福祉法人に求められる資産を保有することなどが困難なケースが多かった。とすれば、現実態から批判した児童局に理があり、社会局が修正せざるを得なかったということも十分考えられる。事業経営主体制限のない社会福祉事業を第2種として設定しつつ、事業開始手続や行政監督等はほぼ同様とし、第2種でも「原則として社会福祉法人であることをたてまえと

する」としたのは、社会局側（黒木の見解）の意向をせめて運用面で実現させようとした現れではなかろうか。

以上より、第2種は、社会福祉事業の「公益性」・「純粋性」の確保のため民間事業経営主体をすべて社会福祉法人にしたい社会局が、小規模施設経営の実態からそれを批判した児童局への譲歩として設定したものであり、これが種別化の真相と考える。

Ⅲ. むすびにかえて — 本法成立過程の 史的位置 —

以上、本法成立過程における社会福祉事業の種別化の経緯をみてきた。そこで、事業種別化は、児童局との調整によって事業経営主体の制限を緩和せざるを得なかった、すなわち第2種社会福祉事業を設定せざるを得なかった、との見解を提示した。とすれば、事業種別化は、木村が「この法律は、妥協の連続によって成立している」と吐露した理由の1つかも知れない（木村1955：2）。

冒頭で述べたように、社会福祉事業に関する議論、とりわけ事業経営主体の制限がある第1種社会福祉事業についての議論は、今後活発化するであろう。その前提として、戦後直後のずさんかつ不正な授産事業経営から事業経営主体制限が規定されるようになったこと、そして本法立案過程において、厚生省社会局庶務課、少なくとも黒木は、公共性や信頼性確保のため、すべての社会福祉事業において事業経営主体の制限を課すつもりであったことを置くべきであろう。

社会福祉事業経営は、産業界からの圧力により疑似市場へ、そして市場そのものへと変貌を遂げつつある。しかし、こうした史的経緯等を踏まえた慎重な議論が必要である。「妥協の連続」は繰り返すべきではない。

【註】

1) 熊沢は、木村忠二郎先生記念出版編集刊行委員会（1980）の521頁から当該箇所を引用している。しかし、「民間の社会事業は社会事業法に規定するのでよい」と述べた主体は明記されておらず、よってそれがGHQのコメントであるかは未明である。秋山は、当該コメントは木村自身のものであり、「その（社会福祉事業の：筆者）『純粋性』を保持しようと考えていた」とする（秋山1981：47）。私見では、GHQによる憲法89条解釈、シャープ勧告での法人見直し、身体障害者福祉法に規定された事業経営主体の制限等の流れからして、GHQのコメントとは考えられない。また、当該コメントの前には、「保護施設という制度によって私の施設に公の手が入りすぎて私の社会事業の創意工夫と努力とが滅殺されることになる虞がある」（木村忠二郎先生記念出版編集刊行委員会1980：520－521）との記述があり、これらから、当該コメントは木村自身の見解であると考ええる。本文後述から推察すれば、当該コメントにある「民間の社会事業」とは、経営主体が民間であるという意味ではなく、福祉三法以外の「その他の社会福祉事業」と捉えるべきであろう。

2) なお、本文後述のとおり、内務省社会局による社会事業法案要綱をめぐり検討されていたのは、「許可」ではなく「認可」である。

3) 本勅令第2条によって適用除外とされる事業は、「一 救護法、母子保護法其ノ他法律勅令ニ依リ行フ事業、二 軍事援護ニ関スル事業、三 司法保護ニ関スル事業、四 事業実施期間ガ六月ヲ超エザル事業、五 社団又ハ組合ノ事業ニシテ社員又ハ組合員ノ為ニスルモノ、六 常時保護ヲ受クル者ガ収容保護ヲ為スモノニ在リテハ五人、其他ノモノニ在リテハ二十人ニ滿タザルモノ、七 社会事業ノ指導又ハ聯絡ヲ為ス

事業ニシテ事業ノ範圍ヲ北海道又ハ府県ノ一部ニ限ルモノ及社会事業ノ助成ヲ為ス事業ニシテ其ノ規模ガ厚生大臣ノ定ムル標準ニ達セザルモノ」であった。本勅令第2条第1号にある救護法、母子保護法は、生活保護法（昭和21年法律第17号）附則第44条によって廃止されていたので、おそらく改正社会事業法にともない改正されたであろう本勅令第2条第1号は、「生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法其ノ他法律勅令ニ依リ行フ事業」となったはずである。

4) なお、山口は本文引用後、以下のように続ける。「これがため、劃期的新立法として期待せられた基本法は、現行法規の共通法的色彩を一層濃くし、その体裁から見ても奇妙な姿となっている。」

5) 再び社会事業法が削除されることになった51年1月法案では、「医療保護事業」、「経済保護事業」としてまとめられた（51年1月法案第2條第2項第4号、5号）。

6) 基本法としての位置づけは、50年5月法案が社会福祉事業の開始・事項変更・廃止手続および行政監督についての条文を省いているところからもうかがえる。すなわち、50年5月法案はあくまで総則的位置づけであり、それら具体的手続等は個別分野各法で規定するという法体系が意図されていたのだろう。

7) 以上より、熊沢の「『社会事業』は民間を、『社会福祉事業』は公的なものを意味するものとして使用された」との見解（熊沢2000：141）についても支持できない。あえていうなら、50年5月法案附則から、「社会事業」は生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の適用を受ける事業以外の事業（社会事業法適用事業）であり、同法案第2條から、「社会福祉事業」は社会事業法を含む四法の適用を受ける事業の総称と解釈できよう。しかし、「社会事業」と「社会福祉事

業」の意味については法立案者にとっても曖昧なものであった（鶴沼 2007）。

ちなみに「社会保障制度に関する勧告」（1950.10）の「第四編社会福祉」の冒頭では、

「…社会福祉とは、国家扶助の適用をうけている者…が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導、その他の援護育成を行うことをいうのである。…同時に、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發展を図り、…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よう適当な措置をとる必要がある（傍点：筆者）」とされており、熊沢の見解のごとく、社会福祉事業＝公的、社会事業＝民間という区別があるように見受けられる。しかし同勧告「社会保障制度案の主要事項に対する説明」では、「如何に公的社会事業の活動分野が拡張せられようとも、…民間社会事業は、今後とも第一線の開拓者であり、国、地方公共団体は…民間社会事業相互の組織的發展を図り、公的社会事業と一体となって活動しうように、これを發達助長せしめること（傍点：筆者）」とあり、「社会事業」という名称を公私いずれにも使用している。法立案者（行政）のみならず民間側でも曖昧であったことの表れであろう。

8) しかし、当時の「民間団体」が、「あくまで一つの法律で規定することを望んだ」という本文上記熊沢の見解を裏付ける確証は得られなかった。

9) 51年1月法案は、社会事業法を再び廃止することとしたため、改正社会事業法案の対象となるはずだった事業の具体的手続・行政監督について取り込まざるを得なくなった（51年1月法案第2条第2項第4～6号、第22条、第25～27条）。しかし、それら手続等と他法によるそれとは相違する部分もあったため、適用除外に関す

- る条文（第28條）が新たに追加されたのであろう。
- 10) 記事（1937）「社會事業法案愈々來議會に提出 法案要綱を社會事業調査會に諮問」社會事業彙報11（9）3－7。
- 11) 記事（1938）「社會事業法案要綱修正可決さる」社會事業彙報11（10）8－11。
- 12) ただし、生活保護法における養老施設、救護施設や児童福祉法における乳児院、養護施設、精神薄弱児施設等は、社会福祉法人等による設置につき都道府県知事の認可を必要とした（本法第70条）。
- 13) 木村は、本法が社会福祉事業を限定列举したため、「実状にあった、…法律に規定されていない施設の設置が大いに阻害されている事実が見られ」、「すべて法律で規定しようとする態度には反省すべき」とする。そして、こうした「ヴォランタリの社会福祉事業」は、「民間の社会福祉事業であることがその大部分だといってよい」のだが、現在では、「公の社会福祉事業の委託を受けて実施しているものが極めて多」いという「ていたらくであって、純粹に民間の社会福祉事業とはいえない」とする。そして、「ヴォランタリの社会福祉事業」は、「篤志を結集するための努力」に向けられるべきと結論づける（木村1963：29－30）。また別稿において「法外社会福祉事業の問題点」として、「列举された施設以外の種類のものの必要があつてこれが設置された場合にこれが社会福祉事業とされないうらみがあること、これが公の社会福祉事業として法制上とりあげられるまで何らのこれにたいする援助がなされないこと、そのために新しい社会福祉事業の展開に阻害がなされていること、列举された社会福祉事業施設については、民間の社会福祉事業が独自のものとしてこれを行なうことができないか、あるいはこれを行なうことができるとしてもきわめて困難であること」を指摘する

（木村1966：41）。ここから、木村自身が、第2種社会福祉事業に「自主性と創意」を期待していたのではなく、むしろ第1種社会福祉事業（施設経営事業）を含めた民間社会福祉事業すべてにそれを求めていたことがわかる。

【参考文献】

- ・秋山智久（1981）「社会福祉法人の理念・現状・課題」『社会福祉 研究』28 46－52。
- ・福原徹（1938）「社會事業法の實施せらるる迄」『社會事業』22（4）30－37。
- ・北場勉（2000）『戦後社会保障の形成 社会福祉基礎構造の成立をめぐる』中央法規。
- ・木村忠二郎（1951）『参議院厚生委員会會議録』15。
- ・木村忠二郎（1955）『社会福祉事業法の解説（改訂版）』時事通信社。
- ・木村忠二郎（1963）「社会福祉事業の新しい途」『月刊福祉』46（1）26－31。
- ・木村忠二郎（1966）「社会福祉事業の二、三の問題」月刊福祉49（2）37－43。
- ・木村忠二郎先生記念出版編集刊行委員会編（1980）『木村忠二郎日記』社会福祉研究所。
- ・熊沢由美（2000）「社会福祉事業法の制定」『現代社会文化研究』19 115－142。
- ・熊沢由美（2002）「社会福祉法人制度の創設－社会福祉事業法の制定をめぐる－」『社会福祉研究』83 98－104。
- ・黒木利克（1951）「社会福祉事業法成立の意義－戦後社会事業の展開－」『社會事業』34（4）6－12。
- ・桑原洋子（2006）『社会福祉法制要説 第5版』有斐閣。
- ・中川幽芳（1950）「社会福祉事業基本法案並に社会福祉協議会についての私見」社會事業33（10）4－10。
- ・新田秀樹（2000）『社会保障改革の視座』信山社。

- ・小川政亮（1990）「社会福祉事業法先行諸案と本法の意義－公的責任問題を中心に－」『日本福祉大学研究紀要』82号 1－41。
- ・小川政亮（1992）『社会事業法制 第4版』ミネルヴァ書房。
- ・社会福祉法令研究会編（2001）『社会福祉法の解説』中央法規。
- ・戸沢政方（1982）「座談会生活保護30年⑤ 新法の源流と、新法の展開について」『総合社会保障』20（4）58－68。
- ・中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998）「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」
- ・鶴沼憲晴（1999）「社会事業法についての考察－社会福祉事業法への継承と断絶を念頭に置きつつ－」皇學館大学社会福祉論集2 31－43。
- ・鶴沼憲晴（2007）「社会福祉事業法の立案過程における法名称の経緯」皇學館大学社会福祉学部紀要第10号。
- ・山口安憲（1950）「東京都社会事業協會の社会事業基本法研究試案について」『社会事業』33（10）10－16。
- ・吉田久一（1979）「社会事業法・社会福祉事業法の成立」『日本社会事業短期大学研究紀要』25 17-55。
- ・全国社会事業大会事務局（1950）「昭和二十五年全国社会事業大会要綱」。