

社会福祉政策の遂行過程について

本 間 真 宏

(昭和59年10月15日受理)

A Study on the Process of Prosecuting Social Welfare Policies

Masahiro HONMA

(Received October 15, 1984)

はじめに

社会福祉が人びとの生活上の諸問題(障害, 困難など)を予防し解決をめざすものであることはいうまでもない。ところが「障害, 困難」をどの程度において予防し解決するかという具体的なこととなると, 福祉という概念そのものがきわめて曖昧なものとなるのである。社会福祉政策の企画, 立案, 審議, 決定そして遂行に至るまでの過程を分析するという作業はさしあたり, どの程度において具体的な問題に対応するかを政策主体の側からみていくことを意味している¹⁾。もちろん社会福祉政策(のみならず一般的な行政施策)においては受益者側からの要求がどうかであるのかをみていくことは大事である。一方, 政策主体が要求を先取りするような形で遂行される場合もある。多くは政策の企画から遂行に至るまでに, 様々な矛盾や葛藤が表出するなかで何らかの妥協が図られる。その場合, 手続きの合理性, 正当性, 妥当性や整合性などがつねに問われなくてはならない。

現在, 行政改革の最中において「福祉といえども聖域ではない」とされ, 経済の高度成長期のいわば反動として予算削減が政策主体によって具体化されつつある。ここで注意しなくてはならないのは政策主体という点である。後にみるように社会福祉政策の主体は政府のひとつの省庁としての厚生省である。そのことからわかるように総体としての行政のなかでの社会福祉政策なのである。それは地方自治体のあり様とも密接にかかわっているのである。個々の政策がつねに矛盾することなく統一されたものとしてあらわれることはマレである。環境アセスメントをめぐる通産省と環境庁との調整・妥協や刑

社会福祉研究室

法および少年法の「改正」をめぐるの法務省と日弁連, 最高裁などとの話し合いは長期に及んでいる²⁾。

社会福祉政策内部における矛盾も少なくない。それは(1)中央政府と地方自治体(地方政府)(2)それぞれの政府と受益者団体及び個人(3)受益者と住民など, 実に多様なのである。社会福祉施設の設置を例にとってみよう。地方自治体が保育所を設置しようとした時に費用負担をめぐる中央政府と対立したことがある³⁾。また地方自治体が障害者のための施設を設けようとして地域住民の反対にあう。あるいは施設内での人間関係や管理体制をめぐる職員と利用者の対立などもみられる。政策主体が定める「基準」をめぐる対立は朝日訴訟をはじめとして各地で提起されている保育料負担に関する争いなどにみられる。このような状況のなかで社会福祉行政は「国家による国民の最低生活の確保を, その目的とするものであり, 国民所得の再分配という機能を果しつつ生活窮乏の予防もしくは救済を図り, 国民生活の安定を実現する」⁴⁾ことを意図しているのである。

本稿ではこのような社会福祉政策の目的とその遂行過程における問題について検討を加えていくための, 準備的な作業として(1)戦前における状況(2)戦後の状況を大まかにみておくことになる。

戦前のばあい——内務省の創設と解体

明治維新(1868)後, 日本は近代国家への歩みを初める。しかし「王制復古宣言」にみられる出発点はすでに江戸中期より芽ばえていた経済面での資本主義化を, まさに「特殊日本的」に押しすすめていくための政治革新であったということが出来る⁵⁾。この節では昭和20年の敗戦までに国内統一—中央政府の成立及びそれと地方自

治との関連はどのようなものであったのかをまずみていくことにしたい。ついで戦前における救済制度について考えてみる。それらは戦後の社会福祉政策を規定しているといえるものであり、占領体制下において急激な変革がなされたのであったが、今日の政策遂行過程におけるほとんどの問題はすでに戦前において指摘されていたことを、われわれは後にみることになる。

さて明治元年閏4日の「政体書」はその第1条において「天下ノ権力総テコレヲ太政官ニ帰ス、則チ政令ニ途ニ出ルノ患無カラシム、太政官ノ権力ヲ分ツテ立法行政司法ノ三権トス、則偏重ノ患無カラシムルナリ」とし、三権分立制をとることにしたが、天皇輔弼の官としての太政官の地位は圧倒的であったことがいわれなくてはならない。こうした天皇制絶対主義政権が旧来の幕藩封建体制を突き崩しながら中央集権的な官僚制度をつくりあげるのは明治20年頃であるといわれる⁶⁾。10年代の主要な改革が廃藩置県、戸籍法施行、大区小区制の実施などである。太政官（正院、左院、右院の三院制）正院たる太政大臣が「天皇を輔翼シ庶政ヲ総判シ祭祀外交宣戦講和立約ノ権海陸軍ノ事ヲ統知ス」ということになるのは明治4年である。こうして太政官のもとに八省がおかれ、各省卿よりの干渉を許さないとする体制が定められた。その後、政府部内における大蔵省の権限強化に対する反対や征韓論争による西郷下野に伴う国内治安の体制をつくる、いわゆる警察制度の確立などのために明治6年11月に内務省が設置される。大久保利通が初代内務卿となり、昭和20年までの内政はここを拠点として進められることになる⁷⁾。

新設された内務省は富国強兵のための勸業行政と治安対策としての警察行政を中核とする。そして（この点が大事なのであるが）内政の元締めが確立したことで各省の主務領域が確定し内政全般の体制がよりすっきりしたということである。後にみるように行政のタテ割り、権限のナワ張り争いによる官僚制の弊害を調整しえたのは内務省の存在があったからだということである。また内務官僚の進歩性、すなわち地方自治の振興、選挙権の拡張・婦人参政権また労働保護立法や社会保障的立法などについて積極的にリードしていった点なども指摘されている⁸⁾。戦前の社会状況との関連で評価は慎重になされねばならないだろう。

ところで維新期の救済制度の状況であるが、成立の前提として次のことがいわれている。すなわち④律令社会

や封建社会にあったものの影響、⑤維新後の公的な救恤体制の存在⑥文明開化期を背景として、欧米の近代的救済制度や思想の紹介があったことなどである⁹⁾。これらをふまえての明治7年12月「恤救規則」の制定であった。ここで⑥についてみておくことにしたい。さきの王制復古の号令は物価の騰貴と貧民の救済を指摘する。幕府の儒教的仁政思想の天皇政治への引き継ぎということになる。そして五榜の高札の第二に「鰥寡孤独癡疲ノモノヲ憫ムヘキ事」として無告の窮民の救済を掲げている。明治2年2月「府県施政順序」のなかで窮民救済は次のように述べられている。「貧民に差等アリ、救済の道随テーナラス、宜シク三等ヲ分チテ救助ノ制ヲ立、漸次窮民減少スルニ至ルヲ要スヘシ。貧院、養院、病院等其所費部内設ル所ノ市街郡村ノ戸口ニ割賦シ、多ハ公金ヲ費ササルヘシ、其施設ノ法ニ至テハ最審慮熟計スヘシ」¹⁰⁾ というのである。ここには今日に至る救済観念が明瞭に示されている。すなわち貧窮の程度を知り、救済をできるだけ抑制していくことや費用を地域住民に負担させることにより公的責任の軽減を考えていることなどである。

明治4年11月、廃藩置県に伴って制定された「県治条例」では④社会政策的な済貧恤救（主務省に稟議、許可の後施行する）と⑤一時的な罹災者救助（地方官限り専決しうる）とに分け権限を定めた。その後内務省の設置により、その監督下にある地方官からの救恤申請の伺（地方毎の慣例を統一されたいというもの）をどう処理するかで大蔵省との間に意見の対立をもたらすこととなった。内務省の「予め『恤救規則』を定めて、今後はこれに準拠して施行することとし、その場合、一々太政官の決裁を仰がずに処分する」という意見に対し、大蔵省は「地方官からそのつど許可を求めるのでは御仁恤の趣意にそわないから、一定日限内の救済施行権限を地方官に委任すべし」という反論を出す。両者の妥協の産物が明治7年12月「恤救規則」の制定ということになる。こうしてイギリスのエリザベス救済法（1601年）にも比すべき、日本の救済制度が作られたのであるが、それは重する「仁慈」とは逆に極めて軽い「石代」が支給されるというものであった。ともかくこうして救済行政に関する権限は内務省（地方官）に属することになったのである。

国会開設いわゆる第一回帝国議会在が召集されたのは明治23年11月である。この国会に政府は「窮民救助法案」を提出した。それは救済主体として地方自治体を重視し

旧来の隣保制に救済をゆだねようとするものであった。当時の首相山縣有朋やその片腕であった桂太郎らは天皇制的家族国家観を基本理念とし、家族制度や隣保制度の護持に執着していた。かくして都市的な近代慈善事業よりは地方自治と関係づけての天皇制や共同体的な救済事業に過重ともいえる期待をもつことになる¹¹⁾。こうして法案は衆議院で否決され、「恤救規則」は昭和4年の救護法制定(昭和7年実施)まで継続されることになったのである。それはイギリスにおいて改正救貧法(1834年)となるまでの期間(約230年間)、に(資本主義の発展段階に即してみると)似ているといえよう。

感化救済事業講習会の開催(明治41年9月)を機会に、内務官僚を中心として社会事業推進のため貧困者の慈恵救済を目的として中央慈善協会が結成される¹²⁾。協会は翌年から機関誌「慈善」を刊行する。内務省に救護課が置かれ(大正6年)、さらに社会局(9年8月)設置となるのであるが、その間における大逆事件と恩賜財団済生会の創立、軍事救護法の成立、米騒動(大正7年7月)などを無視することはできないであろう。また岡山県における済生顧問制度の創出(大正6年)も時代の反映ということになるか(それは後の方面委員制度へとつながり、戦後の民生委員制度として今日に至っている)。

大正7年9月原内閣が初めての政党内閣として成立する。2年後設置された社会局の所管事項は次の五つである。すなわち(1)賑恤及救済(2)軍事救護(3)失業の救済及び防止(4)児童保護(5)其ノ他社会事業に関することである。「内務省史」はその背景と当時の状況を次のように記している。「第一次世界大戦によって国内は未曾有の戦争景気に恵まれたが、その反面には、都市を中心に大産業が急速な発展をとげ、物価の急激な騰貴は都市勤労者・労働者の生活をおびやかす、さらに、その影響は地方農村にも及んだ……折から大正デモクラシーと呼ばれる民主的風潮が時代の先端的傾向となった。労働運動が再燃し、労働争議が頻発の萌しをみた。そこで、民主的社会改造論が世論に親迎されるようになり、その結果、行政運営にもこの改造思想の影響がみられるようになった。内務省その他各省の若手官僚は欧米の新思潮を敏感に受けとめて、いわゆる左翼がかった意見を提出する者もあったという¹³⁾」。

大正12年9月1日の関東大震災の時、予定されていた首相山本権兵衛はなお組閣工作中であった。翌日に成立

した内閣の仕事は震災の事後処理と復興事業の遂行ということであった。さきの米騒動とあわせ、この頃から日本は救済事業から社会事業の段階に移行したとするのが通説となっている¹⁴⁾。

ここでこの時期における内務省(及びその官僚)についてみておくことが必要であろう。「内務省史」が述べているような状況は今日においてはどのような印象を人びとに与えるであろうか。「外務省その他の各省と並んで、国の行政の一部を担当するのであるが、その所管事項の内容から内政の総合省としての地位にあるために、おのずから他省に比べてその地位を重からしめた。この内務省の元締的地位が内務官僚の地位を特色づける外因となったのである。内務省と各省との行政上の権限には、制度的にそれぞれ分界が定められているわけであるが、実際にはその間で幾多の権限争いが生じていることは周知のことである。しかし、内務省が地方行政上の元締として府県の行財政の監督権を握っていたことは、なんといっても強味であり、したがって、これが内閣における内務大臣の地位を重からしめていた。ために政党内閣においても、その地位が政治的に重要な意義を持って、しばしば争奪の種にもなったのである。……内務官僚独自の気風とはいかなるものであろうか。内務官僚中、とくに地方官は、初期以来、国家の牧民官をもって任ずる治民意識があり、これがその解体に至るまで、その気風の骨格をなしていた¹⁵⁾」。

宣戦布告なき戦争が泥沼化していた昭和13年1月に厚生省が「国民保健、社会事業及労働ニ関スル事務」を所管することで創設された。このような戦時体制下における所管事務の移行は内務省の行政上の権限の大幅な分解を招来する。社会行政上の権限の縮小と治安行政のその拡大強化は敗戦後の内務省解体という結果に至るのである。解体の後、「地方自治を守るといっても現実には誰が守るのか、国の各省のバラバラの官僚の行政のやりかたから自治体の立場を守る役所はどうしても必要である。……内務省は、ただ地方行政を総合的に考え、全体的に調和をとってまとめていくというところであったわけであり、正しく地方自治のことを本当に考え、本当にこれを守り、伸ばそうとしておったところは、率直にいうと、内務省のほかはなかったのである¹⁶⁾」という指摘はたしかにそのとおりであったかもしれない。しかしそれは今までにくりかえしみてきたように「神聖ニシテ侵スヘカラス」という天皇制のもとでの事柄であったので

ある。敗戦後の日本の社会は少なくとも天皇制という枠は取り払ったはずである。主権在民という今日の社会における政策遂行はどのような変化をとげているのであろうか。「内務省史」第一巻の終章は内務省当時の行政運用の実際を紹介している。(1)法令の立案過程(2)行政処分(3)許認可の実情(4)予算案編成などについて記している。今日の厚生省の状況は少しは変化しているのであろうか。よもや行政効率からいって解体された内務省の復活が期待されているとは思えないが、次の節では戦後の状況についてみながらさらに考えてみることにしたい。

戦後のばあい——中央政府と地方自治体

内務省は昭和22年12月に解体された。福祉行政はすでに厚生省が主務庁となっており、GHQの指示のもとに敗戦後の混乱した状況に対応していた。

さて現代国家は、一般に、福祉国家といわれる。ここでは究極的に、社会を全体として向上発展させ、人民の福祉の実現を図ることが目的となる。行政はまさにこのような国家目的を積極的にかつ現実具体的に実現しようとする国家活動ということが出来る¹⁷⁾。戦前、明治憲法のもとでの国家は実質的に警察国家であり、法治国家であるとはいえなかったとし、現憲法のもとでの国家のあり様について次のように考えることは妥当であろう。すなわち現代国家は「国民の福祉の向上発展のために積極的な行政活動をすることをその使命とする福祉国家・社会的法治国家」であることが望まれ、そのために現行憲法の掲げる原理は(1)基本的人権の尊重確保(2)国会中心主義の確立(3)責任行政主義の確立ということであり、その実現ということではならないのである。

ところで戦前においては秩序維持的な公行政（その中心が財務行政）であったとし、今日においては給付行政が中核とならなくてはならないとする考え方が¹⁸⁾。すなわち第一次世界大戦以降（とりわけ1929年の大恐慌を契機として）資本主義経済の矛盾が深まるなかで、都市化など個人の責任にのみ帰すことのできないような理由による生活上の障害が現出してきた。個人の生存がその自助努力のみでは維持しえなくなり、そのために国や公共団体による積極的な公行政（生存配慮行政）が強く望まれるようになってきたのである。そのような給付行政を支える法原則としては次のようなものがあげられている。すなわち(1)法律適合性(2)社会国家(3)基本権拘束(4)補完性(5)過剰給付の禁止(6)信頼保護などの原則である。

これらのもとで今日のいわゆる社会保障行政が遂行されているのであるが、検討課題としては「給付主体としての国あるいは地方公共団体の給付に対する国民や住民の権利性をどのように保障するか」ということであろう。とくに「与える立場にある給付主体の強い裁量権をどのように拘束するか」ということは社会福祉政策の企画、立案、決定、遂行のそれぞれの段階でつねに問われなくてはならない。

戦後の行政制度を特徴づけるものは地方自治ということである。いわゆる地方自治法はGHQの意見などに基づいて昭和22年5月の日本国憲法の施行と同時に、憲法附屬法典の一つとして施行される¹⁹⁾。憲法92条は地方自治の本旨（住民自治及び団体自治）のもとに地方公共団体の組織、運営を保障する。しかしこれまでに多くの改革がみられたものの、いまだ戦前のような状況が残されているのである。行政改革の折に、つねに論議されてきたのであるが(1)機関委任事務制度(2)地方事務官制度などの存在は十分な地方自治を保障するものではなく、さらに、今日の(3)補助金制度のあり様は「3割自治」すらも認められないような状況といわざるをえない。

その一方で「内務省の解体は地方の意思を国政の場で主張する有力な組織が無くなり、国益と地方公共団体の利害の調整を図る行政機構の必要性が地方自治関係者の間で痛感されていた」というのも矛盾したことであるが、現実には求められていたことであろう。昭和27年に自治庁が発足し、それが今日の自治省（昭和35年7月）となるが、かつての内務省の如き性格は現行憲法上からももちえるはずがなく、タテ割り行政のもとで中央政府と地方自治体との関係は「民主的側面の削減と、主として資本の要請にこたえるための能率性、効率性の付与という方向」²⁰⁾に変化してきたという指摘が多分に妥当しうるのである。

さて敗戦を転機として「厚生行政」は戦時体制（すなわち健兵健民政策のもとでの戦争遂行策としての人的資源の維持・培養）から平和体制へと転換する。すなわち厚生省は「行政運営の民主化、基本的人権の保障そして行政施策の技術的高度化という特徴を有しながら、日本の民主化の原動力となった」²¹⁾ というのであるが、その検討がなされねばならないだろう。行政運営の民主化ということについてみよう。「20年史」は新憲法における主権在民主義のもとで国民多数の意志を反映した行政運営でなければならず、(1)独任制行政機関の短所

を補なうための各種の諮問機関や公聴会の活用をいう。ついで(2)極端な中央統制主義を排し地方自治体や国民に対する不必要な権力干渉や天下り施策を排しなくてはならないとする。すなわち戦前における各種の命令が法律第一主義原則の例外=委任立法の範囲の拡大をなしていたのに対して、できるだけそれを縮小しようというのである。

ところで戦後の社会福祉行政についてみようとするとき、年表的なものの時期区分について明らかにするとともに、それぞれの時期における特徴が正確に指摘されなくてはならない。この点において各論者により視点が異なり、歴史認識の困難さがいわれよう²²⁾。ここでは敗戦から昭和27年4月の講和条約発効までの占領体制期とそれ以降の安保体制下での政治的変化及び次のような経済的变化について考えておくことが必要である。すなわち戦後一年間位を混乱期とし朝鮮戦争開始前までを資本の再生準備期、30年頃までがその拡大準備期とする。そして30年以降を積極的拡大期として48年の「石油ショック」までを考えるものである。例示ではあるが、このような戦後の変化を前提として福祉政策のあり様、地方自治の変遷、生活水準の上昇に伴う住民意識の変化などについて考えていくことが必要であろう。ここではさしあたり「混乱期」における状況を民間団体の側からみておくことにしたい。

戦前からわが国の社会事業は民間団体によって支えられているところがきわめて大きかったのであるが、敗戦前後においては(1)戦災による直接的被害(2)戦後インフレの急進による基金の涸渇(3)皇室、財閥などからの寄附が期待できない(4)GHQ指令による公私分離のもとでの補助金の禁止などで民間社会事業団体は苦しい状況となった²³⁾。しかし戦争と敗戦のなかで要保護、要援護者は激増し、公的施設のみでは十分ではなかったためにGHQ指令、憲法89条の規定にもかかわらず民間団体への補助が考えられていくのである。さらに戦後の生活保護行政を推進していくうえでケースワーカー(専門職としての社会福祉主事)とともに民間の篤志者である民生委員の果たした役割はきわめて大きい。しかし今日、その位置づけについて(共同募金のあり様と併せ)再検討しなくてはならないこともたしかである。時の流れというべきであろう。

地方自治体の社会福祉施策についても同様のことがいえる。30年代中頃からの高度経済成長は住民福祉の基礎

のひとつである地方の敗政基盤の強化に重点をおく。いわゆる地域開発と平行する「パイの論理」とそれにもとづく福祉充実が地方自治体にも及んでいく。しかし40年代における「ズレ」、すなわち経済優先に対する福祉(生活)充実という対立を修正していくなかで福祉政策はめまぐるしく変化していくのである。とりわけ「石油ショック」以降の福祉批判はその多くが行き過ぎのみられるなかで「ドブ板福祉」の是正という、庶民感情を微妙に刺激するなど、あらためて福祉政策のあり方に問うべき点が多々あることを指摘したのであった²⁴⁾。

現在、先進諸国は福祉財政の危機に直面している。その克服にあたって(1)福祉政策プログラムの全面的再検討による効率化と重点化(2)福祉政策プログラムにおける給付と財源調達(3)福祉プログラムと経済展望(公共支出の抑制)などがいわれる²⁵⁾。地方自治体における検討もなされなくてはならない²⁶⁾。

おわりに

市民福祉といわれる。住民主体の福祉へと発想を転換しなくてはならないという。けれども政策主体の責任はこれまでもまして重要となっている。そのさい、恣意的に国民の給付に対する権利を拡張するだけの主張では直ちに給付主体のいう能力の限界ということにつきあたってしまう。生存権の実現としての給付行政を給付主体に求めていく根拠を憲法によりながら、その諸政策の価値比較衡量と取捨選択の決定²⁷⁾を見守っていかなくてはならない。

謝 辞

本研究は昭和58年度東京家政大学特別研究費による第二報である。記して感謝する。

註

- 1) 山上賢一：福祉行政の決定過程 川島武宣編集 法社会学講座(6) 岩波書店 東京(1972)
- 2) 本間真宏：児童福祉の規定・試論(5)一非行問題との関連で— 東京家政大学研究紀要 24(1)所収(1984)
- 3) たとえば次を参照されたい。「ジュリスト」№612 有斐閣 東京(1976)
- 4) <注1>の文献 p.286
- 5) 本間真宏：大正・昭和期の託児所問題、吉田久一

- 編 社会福祉の形成と課題 川島書店 東京 (1981)
- 6) 都丸泰助: 地方自治制度史論 新日本出版社 東京 (1982) p.19
- 7) 大霞会: 内務省史第一巻 地方財務協会 東京 (1971) pp.55~64
- 8) <注7>の文献 p.685
- 9) 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 東京 (1960) p.51
- 10) <注7の文献> pp.81~82
- 11) 吉田久一: 社会事業理論の歴史 一粒社 東京 (1974) p.82, p.127
- 12) <注7の文献> pp.296~324 なお三角同: 慈善救済思想の形成過程—その(1)— 東京家政大学研究紀要 23(1)所収 (1983)
- 13) <注7の文献> pp.338~340
- 14) 右田紀久恵・高沢武司他編: 社会福祉の歴史 有斐閣 東京 (1977)
- 15) <注7の文献> pp.428~430
- 16) <注7の文献> p.545
- 17) 田中二郎: 新版行政法 上巻 全訂第二版 弘文堂 東京 (1983) p.5, p.49
- 18) 村上武則: 給付行政の諸問題 雄川一郎他編 現代行政法大系(1) 有斐閣 東京 (1983) p.81
- 19) 地方自治行政研究会編: 現代行政全集② 地方自治 ぎょうせい 東京 (1983) p.61, p.76
- 20) <注6の文献> p.3
- 21) 厚生省20年史編集委員会: 厚生省20年史 厚生問題研究会 東京 (1960) p.322
- 22) 吉田久一: 昭和社会事業史 ミネルヴァ書房 京都 (1971)
- 23) 東京都社会福祉協議会30年史刊行委員会: 東京都社会福祉協議会の30年 同会 東京 (1983) pp.38~42
- 24) 三浦文夫解説: 自治体の社会福祉施策 全国社会福祉協議会 東京 (1977) pp.4~6
- 25) 藤田晴: 福祉政策と財政 新曜社 東京 (1984) p.3
- 26) 吉岡健次: 地方自治と地方財政 新日本出版社 東京 (1973)
- 27) <注18の文献> p.119