

[ 研究論文 ]

## 日本型「市民活動」の源流 1868 - 1951

椎 木 哲太郎

### The Origin of Japanese Citizen's Voluntary Association: 1868-1951

Tetsutarou Shiigi

本稿では比較制度分析の手法を援用し、日本の「市民活動」の源流を解明しようと試みた。市民活動の前史としての戦前期日本の民間社会事業・協同組合運動・企業フィランソロピー活動は、後発資本主義体制下での官僚機構による利用という側面を有しながらも、「大正デモクラシー」を契機に一定の内発的発展を遂げてきた。しかし、戦時体制下の統制によって、ほぼ完全に国家機構の末端に組み込まれてしまった。そして、戦後占領体制(「1945年体制」)とともに復活を見た訳であるが、ニューディーラーの理想主義が日本の事情に合わせて若干の修正を加えられ、占領終了後、官僚統制とイデオロギー対立という戦前・戦中の側面を継承して定着した体制が、戦後一貫して継続してきたと見ることができよう。

The paper deals with a tentative exploration of Japanese Citizen's Voluntary Association's Origin, based on the comparative institutional analysis. It has been frequently stated in the existing researches that private-based social works, co-operative movements, and philanthropy were developed as a consequence of Taisho Democracy whereas the state bureaucracy under the late coming capitalism which was seemingly inherent in Japan successfully capitalized on the voluntarism of these social organizations. However, they were politically embedded in the imperial regime as the total war systems were organized. The tradition of voluntary associations reemerged in the occupation period of allied nations, being modified by the New Dealers of GHQ. It may be concluded that there is a clear discontinuity between the prewar and postwar systems of voluntary associations in terms of the comparative institutional analysis.

比較制度分析 歴史的経路依存性 報徳思想 産業組合 消費組合 社会事業 セツルメント 公益法人 公私分離の原則 社会福祉協議会

comparative institutional analysis historical path dependence thought of Hotoku wirtschaftliche Genossenschaft consumers co-operative social work settlement public service corporation the principle of separation between the public and private sector social welfare council

(原稿受領日 2002. 10. 30)

### はじめに

1995年の阪神大震災後の大規模な支援ボランティア活動、1998年の特定非営利活動促進法(NPO法)の制定を経て、日本の「市民活動」は

ようやく社会的認知を受けるに至った。各地の行政施設に「市民活動・NPO」支援の名称が冠せられるようになった。英訳の難しい概念であるが、日本の風土の中から生まれた独自の社会的概念と見ることができよう。必ずしも定説

は存在しないが、筆者はそれを都市型社会への移行を基盤とし、1960年代後半以降、世界的な脱産業主義、反権威主義、反官僚主義、脱イデオロギー的潮流を背景に台頭した市民の自発的・組織的社会参加活動、とりわけ社会的課題の解決に取り組み、新たなコミュニティ形成への展開を内包した諸活動として捉えている。さらに補足すれば、利益集団の一員、あるいは労働者でも単なる国民一般でもなく、地域住民、コミュニティ形成の一員、主権者としての国民、さらに地球市民としての側面を合わせ持つ新しい市民意識の登場とともに台頭したcivil societyを基盤とする諸活動と言ってもよい。したがって、こうしたVoluntary Associationないし新しい社会活動は、高度産業社会を中心に世界中の至る所で見られる訳であるが、敢えて「日本型市民活動」という呼称をもって一線を画すのは、以下の諸点において日本社会の特質を反映して、欧米のそれとは若干距離を置いた一定の独自性を有していると考えからに他ならない。

即ち、日本型市民活動の特性としては、セクターとしての存在感に乏しいことに加えて、第1に「官」、行政との関係を軸に活動が展開されているということである。これまで行政の影響力が大きかったことから、行政への反発が強い一方で、行政とはかかわりを持たないとする姿勢も広く見受けられる。官僚の業務を代行する官製NPO・NGOや、行政情報を意識した業界団体型公益法人が多く見られ、半官半民の社会福祉協議会に地域のボランティアセンターの窓口が置かれてきた。旧来型の間組織たる農協や社会福祉法人の一部に見られるように、実質的に行政の下部組織に組み込まれて存続してきたものも少なくない。こうした先行組織への反感もあって、新しい市民活動組織の間には、行政介入や補助金に対する根強い抵抗感が存在している。

第2に、企業セクターとの関係であるが、他の高度産業国家の場合と同様、とりわけ頻繁に「不祥事」を起こす大企業に対する批判的意識が強いが、特に顕著なのは、大企業との対等な関係での交渉・交流が希薄だったことから、大企業からの助成や共同事業に対する忌避感がなお強いように思われる。

第3に、活動の担い手として、個人とくに成年男性の関与が少なく、寄付の面においても個人の貢献度が低い。組織、わけても企業活動の影響力が大きなものとなっている。職業としての認知度も低い。とりわけ国際協力に関連して人的貢献に結びつかず、せいぜい同情と少額の募金のレベルにとどまっており、NGOの会員数は1980年代以降ほとんど増加していない。

第4に、欧米と異なり、必ずしも宗教的背景や強固なイデオロギー的基盤を有していない。しかし、その一方で、活動参加者、一般国民ともに活動に対しては道徳性を強く求める潔癖症が見受けられる。さらに、既成党派のイデオロギーや介入に対する拒否感も根強い。そうしたこともあってか、活動範囲は比較的身近な領域にとどまりがちである。

第5に、活動分野という点から見ると、身近な社会福祉（社会サービス）活動が大きなウエイトを占めているが、これは欧州とも共通しており、一概に日本の独自性とも言えない。

第6に、高度産業社会の中では例外的に生活協同組合に代表される協同組合組織の比率が高いことも指摘できよう。第1・第3の点と合わせて、「日本型」というよりは「途上国型」としての特性と見た方が適切かも知れない。

では、こうした諸特性を持った日本の市民活動は、どのような歴史的過程を経てもたらされたのであろうか。それを明らかにするためには、明治維新以前からの日本の伝統、戦前からの社会運動、社会事業、協同組合、公益法人、ファ

ンドレージング等、複数の「源流」をたどることが不可欠であろう。更に言えば、労働運動を別としても、公共的（公益）意識を背景に社会問題の解決に取り組む組織的活動は、戦後に始まった欧米直輸入の根の浅いものではない。日本の社会に適合した活動のあり方を考えていくためにも、あらためて戦前期に遡り、歴史的経路依存性に関する分析を踏まえた日本的市民活動概念の確立が求められているのではないだろうか。

「歴史的経路依存性」とは、システムの進化は初期状態、歴史的条件に依存して異なった経路をとるというものである。<sup>(1)</sup>「市民革命」を経た欧州、あるいは政府権力の弱かったアメリカと、日本の近代化過程は異なっており、「市民活動」の形成過程も独自の発展経路をたどったと考えられる。

こうした視点はこれまで、主として経済システムに関して、戦時体制下の制度変化に注目し、さらに進んで「1940年体制」論といった形で提起されている。即ち、日中戦争の本格化に伴って、総力戦体制を築き上げるために、企業の利潤追求に制限を加え、財閥持株会社主導のコーポレート・ガバナンスを変更し、資金の流れを軍需産業に傾斜的に配分できるような間接金融システムにし、職員と工場労働者の一体化、さらには社会の平等化を進行させて生産性の向上を可能にする新たな経済体制の構築がなされたという分析である。また、その体制が戦後の占領改革にもかかわらず、根幹において生き残り、高度経済成長に貢献したとする見方も付加されている。

では、日本の「市民活動」をめぐる「歴史的経路依存性」とは、果たしてどのようなものとして描き出すことができるのであろうか。筆者は市民活動を脱産業主義・脱イデオロギーが新たな社会的課題、時代要請となった1960年代後

半以降の社会活動概念として捉えており、以下に取り上げる戦前期の諸活動は、いずれも市民活動そのものではなく、あくまでもその萌芽形態として位置づけていることを断っておきたい。しかし、それらを敢えて俎上に上せたのは、そこにおける連続性、歴史的経路依存性に着目するからに他ならない。

ところで、本稿はNPOの源流ではなく、「市民活動」の源流を探求する。非分配制約を基準とするNPOという理論的な括りでは、日本の場合、旧来型の行政補完型公益法人、利潤追求に傾きがちでとすれば営利企業とほとんど区別のつけがたい一部の私立病院、私立学校、さらには社会福祉法人が雇用や財政の面で主流を占めることになってしまい、上記の世界史的潮流の中で誕生した新しい社会活動としての側面を明確に区別することが極めて困難となる。そして、前に挙げた日本型市民活動の特質の第5点に関して、NPOとしての視点に立てば、日本の活動の中心は保健・医療と教育分野であるという、およそ実感とかけ離れた奇妙な結論に陥ってしまうのである。ただ規制緩和が進んでいないことの結果として。<sup>(2)</sup>

貧困の解消が大きな時代の課題であった戦前期において、労働運動を別とすれば、ボランティアに根差した社会的活動の中で最大のものは、産業組合・消費組合を中心とする協同組合運動と「社会事業」にかかわる活動であったと見ることが許されよう。ただ、本稿では田中正造の反公害運動には論及しておらず、必ずしも社会事業全般に及んでいるとは言い難い。また、以下に展開される史実は、社会事業史・協同組合史研究者にとってはとりたてて新しいものではない。しかし、それらを一定の仮説に基づいて再解釈しようと試みたのが本稿の企図するところに他ならない。即ち、今日ようやくセクターとしての姿を現しつつある日本の市民活動は、

複数の「源流」に源を有し、とりわけ1960年代後半以前にあっては、大正デモクラシーの復権としての側面を持つ「1945年体制」、戦後改革に多くを負っているという仮説、それである。

## 寄付の文化、協同組合運動の源流

日本人の社会問題の解決に向けたボランティア、公共意識や寄付の文化は貧弱であり続けたと指摘される。表に出ず、「陰徳」を積むことこそが美德とする儒教道徳からだと言われてきた。だが、果たしてそうであろうか。

林雄二郎氏は「社会」の概念と原罪意識の存在しなかった日本では、家や藩、帰属集団のために何かをするということはあっても、不特定多数のために貢献するという意識が育たなかったことを欧米との違いとして重視している。そして、明治期以降の財団活動の中に「報恩」という自然の恵みも含めて「恩」に報いるという日本的フィランソロピーの特性を見出した。<sup>(3)</sup>

「寄付の文化」という点に限定してみても、律令体制以来、有力貴族や大名の手によって寺社への「寄進」や造営が盛んに行われている。仏教の僧侶たちが慈善・救済活動に果たした役割も大きい。平重衡によって焼かれた東大寺の復興にあたった俊乗坊重源は、勧進職として車を引いて全国を行脚し、寄進を集めた。戦国時代の三好・松永合戦で大仏殿が焼失すると、江戸時代には公慶上人による勧進が行われた。

江戸から明治にかけても、神社の寄進札には、豪商たちの名を多く見ることができる。石灯笼や石の回廊、絵馬や狛犬などには「奉納某」という形で寄進者の名前や寄進の金額が明記されている。ただ、それらは社会問題の解決ではなく、自らの一族に対する神仏の加護、御利益、現世での見返りを期待しての行為であったという側面も否定できないが、庶民レベルでも檀家制

度に基づく布施は一般的で、日本には古くから「寄付の文化」が厳然と存在してきたのである。そして、ボランティアの伝統も見逃せない。

さらに、それと関連して、協同組合の源流とも言うべき各種の「講」組織が各地で活発に展開されたことも指摘しておく必要がある。適用地域は藩内の一部に限定されていたが、文政年間に藩御用達商人那波祐生が中心となって設立された秋田感恩講の活動は、明治以降への継続性、理念と給付水準の高さという点で注目される。<sup>(4)</sup>

戦前期の日本を代表する自発的社会参加活動の一つとして、ここではまず、日本型協同組合の源流とも言うべき報徳社運動とその延長線上にある協同組合運動を取り上げ、概観しておくこととしたい。

報徳社運動は天保期を中心に二宮尊徳の関東各地で行った荒廃した農村の立て直しの流れを汲み、近代化以降、とりわけ農村の自立・再興に向けた日本独自の自発的な大衆運動としての展開を見せた。尊徳の報徳社は、領主による仕法と村役人層を中心とする結社式のものに分かれるが、維新以後静岡県を中心に活発化していったのは後者の側面であった。ただ、ここで見逃せないのは、協同組合の祖とも言われる同時代の大原幽学の性学が幕府の弾圧を受けたのに対し、尊徳の取り組みは封建領主との対立を生まなかった点である。それが報徳社運動が明治政府による上からの協同組合の組織化、即ち1900(明治33)年の産業組合法の制定とその後の産業組合の隆盛へとつながっていくという連続性をもたらした。もっとも、報徳社運動が直ちに産業組合・信用組合組織へと移行した訳ではなく、明治期の指導者岡田良一郎に見られるように、報徳社運動が経済性以上に道徳性を強調したものであった点も忘れられてはならない。1924(大正13)年に設立された大日本報徳社は、

教化、経済、公益という「報徳ノ事業ヲ行フヲ以テ目的」としていた。道徳による経済の制御こそ、この時期の基本的な時代思潮であったのである。官製組合の定着を推進した平田東助も報徳社に注目し、その活用を図るが、組合制度と結合させようとした思想は、天皇制の下での「共存同栄」であった。協同組合運動は欧州からその制度を輸入したものであったが、ここにおいて日本的道徳との調和、「日本化」が実現されたのであった。

信用・販売・購買・生産の4類型から成る産業組合が急速な発展をとげたのは、日露戦争から第一次世界大戦にかけての時期であった。1910(明治43)年の産組中央会、地方連合会の設立によって、産業組合活動は信用事業・販売事業を中心に、教育活動も担いつつ全国規模での普及を実現していく。1914(大正3)年には組合総数11,160で、全国市町村数12,342の90%に及び、全組合員の82%が農業者、農家戸数5.6戸につき1人の農業者が産業組合員となるまでに組織化が進展したのである。<sup>(5)</sup> 産業組合に関しては、支配層による上からの包摂化として現在では評価が低い。しかし、信用組合なども含めて、農村生活の向上に果たした役割を軽視してはならないであろう。

さらに、戦前の自発的社会参加活動として見逃せないのが、共同出資・共同利用・共同運営の原則に依拠した消費協同組合運動の存在である。日本の消費協同組合の起点は1879(明治12)年に新興資本家、福沢諭吉門下生らによって東京本所に設立された共立商社であり、数年間米や油などの生活必需品を扱い、貯金事業なども行ったが、全国的な広がりを見せるには至らなかった。

産業組合法の公布後、消費組合も同様に所得税・営業税免除の特典を与えられ、都市の給与生活者を中心に多くの組織が誕生する。しかし、

これらの大半は単に生計費の節約を意図したもので、社会運動としての位置づけは乏しかったから、物価の下落とともに消滅するものが後を絶たなかった。

その後、第一次世界大戦末期から大正末期にかけての時期に消費組合運動は飛躍的發展を遂げる。1917(大正6)年から1920(大正9)年にかけて、即ち米騒動を中心とする物価高騰期に多数の消費組合が設立され、運動史に一時期を画した。<sup>(6)</sup> 新興消費組合と呼ばれる都市の中間層を背景にした市民組合が広がりを見せたのである。吉野作造が家庭購買組合の初代理事長に就任し、賀川豊彦を中心に神戸消費組合が設立されたように、大正デモクラシー・社会事業と市民組合の台頭は軌を一にしていた。

消費組合運動の連携も進み、1922(大正11)年には関東の4組合が消費組合連盟を結成し、さらに加盟組合数を増やして1926(大正15)年に関東消費組合連盟と改称し、政府や政党から独立した連合体を打ち立てたのであった。「営利主義に基ける資本主義的経済組織の改造を期す」ことを綱領に掲げ、ロッチデール原則に則った寄り合い所帯ではあったが、消費協同組合が大都市において新たな経済セクターとしての存在感を明確にしたことの意味は大きかった。<sup>(7)</sup>

しかし、社会主義の影響がインテリ層に浸透していくにつれ、圧倒的な体制変革につながる社会主義運動の前に、労働運動・階級闘争に結びつかない協同組合主義は、小手先の改良主義としか写らなくなっていく。そして、昭和初期の消費協同組合運動には、マルクス主義の圧力が色濃く投影されていくのである。関東消費組合連盟も早くも1929(昭和4)年には、階級主義勢力と賀川豊彦の影響下にあったロッチデール原則重視のグループとに分裂する。賀川豊彦の協同組合思想はマルクス主義陣営から痛烈な批判を浴びたが、協同組合を単なる革命のため

の手段に貶めることに反対した人道主義的・「友愛」経済的視点は、今日の社会的経済論に通じる射程を持ったものであったと見なすことができよう。

### 戦前期民間社会事業の展開

急激な産業化と松方デフレは農民層分解と都市化を進め、労働問題や貧困・格差の問題を生させた。大量の貧困層が都市に生まれ、大きな社会問題となった。ここに社会事業の役割の飛躍的増大が見られたのである。

戦前期、とりわけ明治・大正期の社会事業の大部分は、民間の手によるものであった。江戸時代に寺子屋が自然発生的に広がりを見せたよ

うに、各地で独自の施設建設と事業展開がなされていった。表1は社会事業施設数の民営対公営の推移を見たものである。大正後半期に公営の比率が高まっていくが、それでも民営主体であることに変わりはなく、明治期に慈善救済事業と呼ばれた社会事業は、民間の篤志家の手によって推進されたのであった。表2はさらに時代の下の1936(昭和11)年の経営主体別の社会事業の数であり、施設数に関する統計ではないが、いずれにせよ、現在のほぼ1:1という比率からすると、戦前期における民間社会事業の数の上での優位性は明らかである。

医学を学びキリスト教徒となった石井十次は1887(明治20)年、岡山孤児院を開設する。濃尾大地震や三陸大津波、東北大飢饉で孤児となった子どもたちを次々と受け入れ、生涯で2,000人以上の養育を果たした。後にルソー『エミール』の影響を受け、孤児の自立を重視した独自の教育方針を実践した。女学校教師から転じた石井亮一は、渡米して障害児教育を学び、1896(明治29)年に日本で最初の知的障害児施設滝乃川学園を創設した。同志社神学校を出てアメリカに留学した留岡幸助は、1899(明治32)年、東京巣鴨に民間の感化院「家庭学校」を設立した。学校施設を地域住民に開放したり、詳細綿密なケースワークが実践されるなど、前二者と同様、今日にも通用する先駆的な試みであった。石井十次と留岡幸助の思想的背景の共通点として、二宮尊徳の報徳思想、貧農問題解決に向けた実践性への傾倒が存在するのが興味深い。<sup>(8)</sup>

広範なボランティア活動として取り上げられるべきは、この時期に発生したセツルメント活動であろう。救貧対策の進んだイギリスでは1860年代から貧民地区に住み込んでの活動が始まり、1884年にケンブリッジ・オックスフォード両大学の学生によって最初のセツルメントと

表1 社会事業施設数の推移

	公営	民営	計
1907(明治40)年	30 (8)	335 (92)	365 (100)
1917(大正6)年	102 (12)	733 (88)	835 (100)
1925(大正14)年	1,287 (38)	2,111 (62)	3,398 (100)

(出所)財団法人社会福祉研究所(1982)『日本における民間社会福祉財政』p.17・26・36

表2 経営主体別事業数(1936年度)

私 営	財団法人ノモノ	361	9
	社団法人ノモノ	148	4
	其ノ他	2,757	70
	小 計	3,266	83
公 営	府県立ノモノ	13	
	市立ノモノ	343	9
	町立ノモノ	75	2
	村立ノモノ	224	6
	小 計	655	17
計		3,921	100(%)

(原資料)灘尾弘吉(1940)『社会事業行政』  
(出所)一番ヶ瀬康子・高島進編(1981)『講座社会福祉2 社会福祉の歴史』有斐閣p.70 一部加筆

言われるトインビー・ホールが開設され、19世紀末にかけて急速に普及した。

日本におけるセツルメントの創設は英・米と並んで古く、1891(明治24)年にアメリカ人宣教師アダムスが岡山博愛会を、1897(明治30)年にアメリカから帰国した片山潜が、「キリスト教社会事業の本営」を作るべく東京神田にキングスレー(琴具須玲)館を開設したのに始まる。青年倶楽部、幼稚園、社会問題講演、日曜学校、夜学校、職工教育、西洋料理教授などの幅広い事業の展開が企図されたが、幼稚園を除いては継続性を持たなかった。この流れは1908(明治41)年の救世軍大学殖民館等へ発展する。

さらに、仏教徒としてドイツに11年間留学した渡辺海旭は、帰国後の1911(明治44)年に浄土宗労働共済会、翌年には仏教徒社会事業研究会を創設し、仏教セツルメント事業を展開した。また、長谷川良信は1919(大正8)年、マハヤナ学園を設立し、「細民生活の改善、児童の積極的保護、労働者地位の向上、地方自治の振興、社会教化の策進」の実現を掲げた。

セツルメントは元来イギリスでは、大学人ないしはインテリが労働者の居住地域、スラム街に定住し、労働者や貧困者との人格的な接触を通じて援助を与え、彼らの生活向上や活動を支援するものであったが、日本ではアメリカの影響もあって、社会事業の地域拠点として位置づけられた。教育や講習会、職業紹介、保育事業、診療事業等にボランティアが発揮された。

セツルメント活動は1920年代、大正デモクラシーとともに急速な発展を遂げ、全盛期に入る。その過程で、まず神戸イエス団の賀川豊彦のような社会改良をめざすキリスト教社会主義者や仏教徒、即ち宗教団体・民間人の設立による労働者セツルメント、次いで末弘巖太郎・穂積重遠両教授を指導者とし、関東大震災の救援活動を契機に1924(大正13)年に創設された東京大

学学生による帝大セツルメントに代表される学生セツルメントが登場する。しかし、ここにおいても行政による包摂が進められる。大阪市立の市民館のように、地方自治体を中心となって運営する都市政策の一環としての公立セツルメントが展開されていき、やがては国の社会教化事業の一環として「隣保事業」の名を冠して呼ばれるようになる。セツルメント自体は1930(昭和5)年には115カ所(公立28, 私立87)を数えるに至った。

1930年代初頭の経済的危機に直面して、社会事業と協同組合運動の提携を主張した賀川豊彦に代表されるように、その後のセツルメント活動の担い手が、消費組合運動の推進者と重なり合うケースも少なくなかった。帝大セツルメントも柳島消費組合を設立し、協同組合理論や医学、法学等の実践教育の場となった。

そして最後に、キリスト教や仏教の影響もさることながら、ここでは旧制高校・帝大という教育制度の果たした役割について注意を要する。エリートの少なからぬ部分が若き日にセツルメント活動に携わったことの意味は極めて大きい。また、実際にインテリ層の中から実践活動に身を投じる人たちが多く出たことは、戦前期日本社会の重要な一側面であると言えよう。学生セツルメントの開催した労働者学校から戦後の労働運動の担い手たちが輩出したことも、その教育効果として特筆されるべきであろう。

### 戦前期企業家のフィランソロピー活動

企業(というよりむしろ企業家個人として)のフィランソロピー活動も、戦前と戦後は大きく異なる。戦前期の方がむしろ、助成財団や寄付のスケールという点で上回っている。企業勃興・産業革命によって、多くの事業家が蓄財を背景に社会的影響力を持つようになり、軍備に大き

な予算を割かざるを得なかった「小さな政府」の欠陥を機能的に補ったと見ることもできよう。

周知のように、1896(明治29)年に制定され、1898(明治31)年に施行された民法34条は「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」と規定したが、ここに当時の非営利・公益活動概念が要約されている。「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸」が、当時の一般的な内容に他ならなかったものであり、慈善と並んで教育や科学技術の振興が重視され、貧困等家庭の事情で進学が許されない有能な青少年に奨学金を授与すべく、多くの財団、公益法人が設立された。

その後の公益法人の設立動向に関しては、大雑把な傾向であるが、兵庫県におけるケース・スタディが存在している。それによると、民法施行後は年1件の割合で設立され、生活困窮者、農民、地域住民などの救済を目的とするものが大半を占め、次いで公衆衛生の向上や医療を目的とするものとなっている。大正期には3年に1件の割合で設立され、地場産業の発達、農民、漁民等福祉の増進、名所旧跡、道路、河川の維持管理を目的とするものが顕著である。昭和10年代に入ると尚武心と国防思想の普及、産業報国運動の進展を目的とするものが増加している。<sup>(9)</sup>

一方、林寿二氏は新たな重要公益法人関連立法の施行とともに、公益法人数の顕著な増加が見られることを明らかにした。即ち東京都主管の公益法人数は、民法施行の1898(明治31)年から1923(大正12)年の間は年平均2.8件の設立であったのに対し、1923年の中央卸売市場法の施行後1924(大正13)年から1927年までは年平均4.2件、1927年の公益質屋法の施行後1928(昭和3)年から1939年までは6.9件、そして1939年の宗教団体法の施行後1940(昭和15)年から1944(昭和19)年までは11.8件に上っている。<sup>(10)</sup>

立法需要、あるいは政府の政策的意図から立法が行われた訳であるが、1998年の特定非営利活動促進法や2000年の介護保険法の施行がNPO法人の設立ブームを呼んだように、制度改正のもたらず行動様式の変化には注目すべきものがある。

助成財団に焦点を合わせると、1920(大正9)年、原田二郎の1,020万円の寄付によって設立された原田積善会の1935(昭和10)年における基金は3,000万円を超えていた。なお、1920年の1,020万円は現在ではほぼ510億円に相当するが、今日でもそれに匹敵する規模の財団はわずかに2つであり、戦後資産総額500億円の財団が誕生するには、バブル経済の到来を待たねばならなかった。1934(昭和9)年に設立された三井報恩会の基本財産も3,000万円であったから、この時期に二つの大型財団に代表される「わが国の財団活動の黄金時代」<sup>(11)</sup>とも言うべき時代の到来を見てとることもできよう。

社会事業助成基金に限定してみても、原田積善会、1924(大正13)年設立の恩賜財団慶福会など16団体が成立し、大正の終わりには年額100万円を支出するようになった。<sup>(12)</sup>

三井報恩会が1934年に設立されてから1945年までに支出した助成金は合計1,250万円であり、原田積善会が1920年の設立から1945年までに支出した助成金は合計2,400万円であったから、いずれもほぼ年平均100万円の規模に達し、1民間団体の助成額が社会事業法による国庫補助額を上回っていた。当時の主な助成団体としては、ほかに恩賜財団慶福会、安田修徳会、服部奉公会、森村豊明会、中野財団などがあった。<sup>(13)</sup>

新興の資本家たちが社会問題の深刻化を憂いたことは明らかである。武藤山治に代表されるように、経営家族主義が唱えられ、剥き出しの資本主義は修正の要ありとされた。

大原孫三郎は岡山孤児院を設立・運営した石



井十次の事業を金銭的に支援し続け、大原社会問題研究所を設立した。彼の思想的基盤を形成したものは、キリスト教（聖書）と二宮尊徳の報徳思想であった。

ただ、すべての寄付行為が必ずしも高邁な理念から生まれた訳ではないことは言うまでもない。古河市兵衛は、足尾銅山鉱毒問題が大きな社会問題となると、キリスト教徒による慈善事業への寄付を行った。しかし、それは世間では自らの事業に対する批判をかわさんがための偽善としか映らなかった。大倉喜八郎は商業学校を設立したが、爵位欲しさの行為であるとして世評は芳しくなかったのである。

さらに時代が下ると、右翼・軍部革新派等の国家改造論に依拠した財閥批判は高まっていく。ドル買い事件等で財閥批判が広がりを見せる中で、三井報恩会が設立されたが、「社稷を想う心なし」とまで歌われた社会的批判が寄付活動を活発化させていった側面も見逃せない。

こうした背景に、オーナー型経営者主体の戦前期の資本主義と内部昇進者によるサラリーマン経営者の戦後型経営者資本主義の相違を見てとることもできよう。資本家型経営は、よきにつけ悪しきにつけ、経営者個人の思想が強く反映される特徴を有しているのであり、戦前期のオーナー型経営者には、自らの確固たる信念に基づいた個性的な寄付、独創的な社会貢献への取り組みを見出せる。

最後に、寄付金を受ける側の社会事業施設の収入に占める寄付金の比率を見ておこう。表3は1926（大正15）年度末決算における東京府の民間社会事業団体136団体の収入合計の内訳を示すものである。あくまで平均的な数字であるが、寄付金の占める比率は15.4%に上っている。現在の社会福祉法人を中心とした福祉系活動団体の平均的な寄付金の対収入比率は3%程度と圧倒的に低く、上記の見方を裏付けていると言

える。それに対して、行政からの補助金の比率は4.9%と低く（現在はほぼ70%）、財政面から見ても、戦前期の社会事業は少なくとも政府の支援を打ち切られれば即存続不可能という関係ではなかったという点において、一定の独立性を保ち得たことが見てとれよう。ただ、勿論戦後との比較において戦前期のフィランソロピー活動の活発性を強調することは重要であるが、一方でそうした寄付・助成をもってしても、大多数の民間社会事業団体の経営が厳しかったことは忘れられてはならない。財産収入と事業収入の占める比率は概ね3割程度で、少ない政府助成の下では寄付金に頼らざるを得ないというのが実情であったのである。そして、その寄付金も昭和初期になると、公設社会事業へと流れていく。因みに1926年のフィラデルフィア市の民営333団体の場合、財産収入と事業収入の合計が56.4%に達しており、好対照をなしている。<sup>(14)</sup>

表3 東京府下民間社会事業団体収入の内訳（1926年度）

（円・％）

収入項目	金額	割合
官公衛補助金	192,797	4.9
寄付金	613,293	15.4
財産収入	544,058	13.7
事業収入	775,568	19.5
後援団体補助	661,352	16.6
代表者負担	64,144	1.6
本部繰入金	173,428	4.4
資金繰入	208,683	5.2
前年度繰越金	545,389	13.7
雑収入	117,597	3.0
借入金	78,720	2.0
合計	3,975,029	100.0

（原資料）昭和4年8月東京府社会事業協会『共同募金調査』（『岡弘毅と社会事業』所収）

（出所）池田敬正（1986）『日本社会福祉史』法律文化社 p.537

## 政府の社会事業

政府は民間主導の慈善救済事業、社会事業を政府の管轄下に置き、「半官半民」化することを進めていく。中央組織を結成し、多くの内務官僚を送り込んで傘下の民間団体に指導力を行使し始める。1908（明治41）年に渋沢栄一を初代会長として中央慈善協会が設立されたが、役員のお多くは内務省官僚が占め、寄付者と社会事業団体との連絡に主要な役割が置かれたことがそれを物語っている。開発国家の政府・内務官僚の間には、「惰民」の助長を恐れ、「救貧は末にして防貧は本なり、防貧は委にして風（＝感・教）化は源なり」（井上友一）とする、その後の「福祉」に対する権利意識を欠いた抜き難い固定観念が共有されていたのである。

明治期以降の社会事業の基本的方向の一つは、恩賜という形での皇室の垂範に民間が追従するという意味での「官民一体」である。国家予算とは別に「皇室下賜金」の形で紀元節や慶弔事（即位・大喪・成婚等）、災害時などに寄付がなされたのであるが、それに従う形で民間での寄付金募集が進められていく。こうした方式は戦後の経団連に見られる「奉加帳方式」の起源となった。だが、ここで重要なのは、単に寄付金の問題ではなく、「感化」・「教化」という独自概念を伴って、皇室の権威を背景とする官僚機構が国民を教え導くという精神的、道徳的側面へと発展していく官民関係のあり方である。このような方向性は容易に一面的な「公」への奉仕に結びついていく。政府の立場からすれば、天皇の下での平等主義を推進していくところにねらいがあったと言える。

主として明治末～大正期以降の社会事業・社会政策の拡大の裏には、対外戦争や社会問題の深刻化に伴って政府の正当性を揺るがしかねない危機を打開するという懐柔策的側面が強く存

在した。内務省指導の下、「感化救済事業」という形で国民統合が図られるのが1908（明治41）年～1916（大正5）年頃にかけてであった。地方改良事業などと提携する形で善良な国民を形成し、思想の善導を図るところに主眼が置かれた。報徳思想が再評価されたのもこの文脈においてであった。そして、指導者の育成など精神面に重点を置いた「感化」こそが、惰民の増殖を防ぎ、強力な帝国を作り上げることになると考えられたのである。

社会事業への資金助成面での具体的な展開を追うと、まず1908年から内務省による「成績優良なる」民間団体への奨励金助成が開始された。1910（明治43）年の大逆事件の動揺を抑える目的もあって、桂内閣の下、財団法人済生会が皇室の恩賜金150万円と一般寄付金によって設立された。しかし、各府県に設置された済生会病院は、予算を府県知事が決定できるものとなっていた。

1917（大正6）年のロシア革命は、政府に社会主義への一層の警戒感を呼び起こしたが、1918（大正7）年の「米騒動」は体制の基盤を動揺させる重大な危機であった。これを契機に政府の社会事業費が急増する。先に見た行政によるセツルメントの展開も、こうした脈絡において理解することができる。

こうした中、1917（大正6）年には岡山県で済生顧問制度が、米騒動後の1918（大正7）年10月には大阪府で方面委員制度が設けられ、1928（昭和3）年までに全国に広がっていく。方面委員制度は1936（昭和11）年に制度化されるが、非常勤無報酬で民間人を行政の末端に組み込み、しかも社会事業行政の直接的な担い手としてそのボランティアを活用する日本独自の制度となった。方面委員は官吏・警察官・教師・僧侶・自営業者・社会事業関係者の中から選ばれ、その活動は生活実態の調査・把握と個別的

救護にあったが、行政の代行を果たすだけでなく、借金返済の当事者として保証人となるなど、自己犠牲的精神なくしては務まらない活動であったことも確かである。

1920年代は長期不況の下で社会不安が高まり、労働運動や無産政党の活動が活発化する中で職業紹介法(1921年)、健康保険法(1922年)、小作調停法(1924年)、労働争議調停法(1926年)など数々の社会政策立法が成立した。日露戦争以後、政府歳出の中で社会政策費の占める比率は常に産業助長費の比率を大きく上回ってきたのであるが、社会政策費の比率が1割近くに急上昇したのが1920年代であった。1920(大正9)年8月には内務省社会局が設置され、1922(大正11)年11月には外局に昇格した。第一課と第二課に分かれ、田子一民が両課長を兼任した。第二課は「感化教育」「社会教化事業」等を担った。田子一民は1918~19年の欧米視察旅行によって日本の封建的差別、貧富の格差を解消する必要性を痛感し、社会事業は社会連帯の思想を出発点とし、社会生活における自由を手にするをその目標とした。<sup>(15)</sup>ここに大正デモクラシー下の内務官僚の進歩的社會改良主義を見ることができる。同時に社会連帯思想は、自由放任主義の反省の上に成立したものであり、一部では仏教思想との融合も図られて、当時の時代思潮ともなっていたのである。さらに言えば、1905(明治38)年の大日本産業組合中央会の設立に尽力し、以後協同組合運動を影響下に置いた山県有朋系の官僚勢力の自由競争に対する認識もまた、貧富の格差を拡大するものとして同様に否定的であった。

方面委員制度は確かに官製組織ではあったが、実際に方面委員として活動した人々の志、奉仕精神は崇高であり、1929(昭和4)年に成立した救護法の速やかな実施をめざした戦前期で最大規模とも言える運動の原動力となったのも彼

らであった。濱口内閣の緊縮財政のために予算措置が講じられなかった救護法の早期実施を促すために、1931(昭和6)年2月、全国の方面委員代表は1,116名の連署した期成同盟の解体声明書を携えて上奏を決行した。その結果、1931年の国会閉会間際に提案され、1932(昭和7)年1月1日からの実施が決定されたのである。

33条から成る救護法は、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、心身の障害により働くことのできない者を対象とする(第1条)という内容で、不十分ながらも、公的扶助が国家的義務として一応の確立を見たことは画期的であった。アメリカの連邦レベルでの社会保障制度の制度化はニューディール政策下の1935年に制定された社会保障法であり、その点で日本は先駆けていた。一方、救護施設の設置にあたっては地方長官の認可を必要とし、行政委託と補助金・税制優遇による民間施設の管理・統制という戦後の官民関係や措置費制度につながる枠組みが出来上がった。民間施設に対する公費の支出(委託費・設備費補助金)が法的に認められ、政府の社会政策に民間社会事業施設が使用されるようになったのである。

## 戦時体制と社会事業・協同組合

昭和戦前期は労働運動と社会主義の時代でもあった。確かに戦前の労働組合の組織率は最大でも7.9%(1931年)に過ぎなかったが、自由主義も十分に展開できなかった時代において、知識層に与えた影響力は大きかった。社会事業家の友愛精神は理論武装したマルクス主義の前には無力に思われた。運動の側の共通認識は、労働者階級は、貧民を必然的に生まざるを得ない資本主義体制そのものの変革を行うことなくして小手先の慈善事業、社会事業のまやかしに懐柔されてはならない、というものであった。

社会事業自体に関しても、マルクス主義の影響が強まった。社会政策は所詮資本主義の延命策という視点からすれば不自然ではあるが、社会事業を隠れ蓑に、弾圧の激しい社会主義運動を維持することがねらいであった。東大セツルメント関係者の中にも、マルクス主義に傾斜する学生が増え、当局の弾圧が強まっていく。しかし、彼らにとって原典としての資本論や共産党宣言に接する機会はあるが、スターリン体制下の真実に関する情報を入手することはできなかった。この点でヨーロッパの社会民主主義者とは大きく異なっていた。ソ連型社会主義の限界どころか、貧弱な情報の下で余りにも楽天的な社会主義論が共有されていたのである。

1937(昭和12)年には日中戦争が始まり、1938(昭和13)年4月には国家総動員法が公布される。同年3月末、社会事業法が公布されたが、これによって民間社会事業の国家統制が進展した。同法3条は民間施設について「保護ヲ要スル者ノ収容ヲ委託」できるものと規定し、補助金や地方税免除と引き換えに、指導・監督が強化されることとなった。経済の不安定化に伴って民間社会事業施設の経営難は深刻化し、全国私設社会事業連盟をはじめとして、国庫助成を求める運動が高まったことがその背景にあったのである。経済危機が政府依存を強めさせたのであった。

林寿二氏は、民法制定後の公益法人制度の流れを、1939(昭和14)年の宗教団体法の施行を画期として2期に分けることができるとしている。<sup>(16)</sup>この期間に国民優生法(1940年)、言論出版等臨時取締法(1941年)、国民医療法(1942年)、許可認可等臨時措置法(1943年)とその施行令が相次いで制定された。以後6年間、政府は公益法人に対する指導・監督を強め、公益法人の機能を利用していわゆる政府の外郭団体を設立し、総動員体制に組み込んだ。そして、先

に見た林氏の指摘する1940(昭和15)年から1944(昭和19)年にかけての年平均11.8件という設立数の増大が、戦時体制下で数多く新設された特殊法人と並んで、行政補完型公益法人の果たした役割を物語っていると言えよう。

1940(昭和15)年には大政翼賛会が結成され、大日本産業報国会が創立された。社会事業に立ち戻ると、同年10月には「紀元2600年記念全国社会事業大会」が開催され、日本社会事業研究会が結成された。以後、社会事業は「厚生事業」と名を変え、人的資源の保護・育成を中心テーマとして、その方向を大きく転換させた。

高度国防国家を建設するためには「高度厚生国家」、即ち一般国民の生活安定と体位の向上とともに、従来の要保護者層を人的資源として保護育成することが国防・産業上の重要事と位置づけられたのである。紀元2600年記念全国社会事業大会宣言は、社会事業の対象・内容を「従来ノ要扶掖者ニ止ラス汎ク一般庶民層ニ及ヒ、且保健経済教育等生活ノ全般ニ亘ル保護育成」へと拡大することの必要性ととともに、「従来ノ自由主義ニ基ク個人的任意的活動方法ヲ以テシテハ到底ソノ目的ニ達スルコト能ハザルニ到レリ」と、自由主義との訣別を謳い上げた。<sup>(17)</sup>

救護法下の補助機関であった方面委員は勿論、自発的団体であったセツルメント、そして1940(昭和15)年の内務省訓令によって国民すべてを網羅した部落会・町内会もまた、総動員体制の末端に組み込まれ、結社の自由は奪われた。1935(昭和10)年前後から、戦時体制の強化に伴って、セツルメント活動は当局の統制・弾圧の対象となった。そうして、解散か戦時隣保事業への転換かの選択を迫られることになった。銃後の国民は、「勤労奉仕」という名の半ば強制労働に動員されていったのである。

産業組合は1930年代以降、農業恐慌からの脱却を図る農業政策の積極化とともに産組育成政

策が推進されたこともあって、商業者との対立を招きながらも戦時体制下では統制の一翼を担う形で生き残ったが、主要部分は統制団体としての農業会へと移行していき、組合数も減少して協同組合らしい活動はほとんど許されなかった。

消費組合は、産業組合中央会の支援も受けて、1940年代初めには、関東で家庭購買組合や江東消費組合、関西で灘購買組合や神戸消費組合が組合員数1万人以上、供給高100万円以上を実現し、都市小売流通の一角を占める存在となっていた。早稲田・拓大・赤門・立大・駿台・白金・富士見ヶ丘の7支部を擁した東京学生消費組合も、1920年代後半から30年代初めにかけて急成長を遂げ、学生運動の拠点を築いたものの、1932(昭和7)年以降支部の消滅が続き、当局の弾圧を受ける中、ついに1940(昭和15)年、最後に残った赤門支部が強制解散処分を受けて壊滅した。<sup>(18)</sup>

階級闘争を標榜する労働者・農民系の関東消費組合連盟も、指導者の検挙によって1938(昭和13)年には解散を余儀なくされた。消費組合は1940(昭和15)年の組合員40万3000人、供給高7451.5万円をピークに、以後配給・流通統制の影響を受け、1942(昭和17)年に米穀配給統制が食糧営団によって行われるに至って戦時統制から排除され、戦災による資産の焼失もあってほとんど事業活動の停止に追い込まれた。

このように、戦前期の生協運動は当局の弾圧と配給統制によって壊滅した訳であるが、それ以前に工場労働者層に対して、経営者側が福利厚生向上を図り、共済事業を拡大して消費組合と競合関係にあったことも見逃せない。<sup>(19)</sup>

## 占領改革と公私分離の原則

社会事業から名を変えた戦後の社会福祉事業

の基本方針は、GHQによる1946年2月27日付SCAPIN775(社会救済)において確立した。

即ち政府は第1に、「差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ」衣食住、医療措置を与えるべき「単一ノ全国的政府機関」を設立しなければならない。第2に、「財政的援助並ニ実施ノ責任態勢」を確立し、その責任態勢を「私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲」または委任してはならない。第3に、「困窮ヲ防止スルニ必要ナル総額ノ範囲内ニオイテ与エラレル救済ノ総額ニ何等ノ制限ヲ設ケザルコト」がその内容である。

即ち 無差別平等の原則、 国家責任の原則、 必要充足の原則、であり、その後の社会福祉政策はその制約を強く受けることとなった。には元軍人の優遇的な取り扱いを防ぐ意味合いも込められていた。 によって社会福祉における国家責任が明確化された。 はさらに「公私分離の原則」という形で、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」とする憲法89条へとつながった。その背景には、戦前の国家総動員体制の一翼を担う健康な兵士養成や天皇制の下での平等化とは異なる民主的な社会福祉のあり方がGHQによって強く要請されていたのである。

しかし、これは必ずしもアメリカの社会保障制度の直輸入ではなかった。占領期の福祉政策の形成過程を丹念に跡づけた村上貴美子氏によれば、GHQが日本に実現しようとした社会保障制度は、「社会保障が医療と福祉を支配する」、あるいは公的扶助を中核とするアメリカのそれとは異なっていた。即ち、日本の社会保障制度は、公衆衛生、社会保険、公的扶助、社会福祉の4本柱を持つ制度として体系づけられたので

ある。(20)

占領当時のアメリカの社会保障制度は、ニューディール政策の下で1935年に制定された社会保障法に依拠していたが、特別扶助制度の対象は決して無差別平等ではなく、老人、要扶養児童、盲人に限定され、公的責任は雇用不能者としての老人、児童、盲人に対してのみ存在した。GHQ三原則は、1933年連邦緊急救済法施行規則に明記されていたものの、既に1935年には廃止されていたものに他ならなかった。ここにおいても、経済政策の場合と同様、本国で思うに任せなかった政策の占領地における実現を図ったニューディーラーの理想主義の一端を伺うことができる。

公費援助を禁止された民間社会事業の救済を意図し、ユナイテッド・ウェイに倣って共同募金が1947年に開始される。共同募金は戦前において長崎市で実験的に行われ、本格導入に向けた検討もなされており、アメリカの押し付けによるものではなかった。ただ、共同募金にはさまざまな制約が伴った。社会福祉事業の経営者が共同募金とは別個の寄付金募集を行う場合には、社会福祉事業法第69条による知事または厚生大臣の許可が必要とされた。また、社会福祉事業法81条では共同募金受配者の寄付金募集の禁止が規定された。社会福祉事業の寄付金募集を統制一元化する考え方は、インフレによる民間福祉事業の圧倒的な資金不足というやむをえざる事情もあったが、戦時体制から日も浅かった初期の共同募金における官僚的発想に他ならなかったのであって、むしろ多くの募金・基金活動が自由に展開されるボランティアリズムを否定したところには共同募金も育たないという認識が必要であった。(21)

そして、共同募金に関して何よりも問題であったのは、厚生官僚黒木利克がいみじくも指摘したように、「ボランティア活動を通して、市

民と社会事業とが手を結び合い、一緒になって社会福祉の計画をたて、これを実施していくところに共同募金の意義がある。ただ役場と町内会が、税金まがいに金を集めて、それで目標額を達成したからといって、それは集め運動をやったに過ぎない。それを、共同募金と称するのは、実は言うも恥しいことであるのに、この十年間、そういう過ちを犯してきた」ということであった。(22)

1951年に制定された社会福祉事業法第5条第1項は以下の3つの規定を伴っていた。即ち「国及び地方公共団体は、法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を経営する者に転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」「国及び地方公共団体は、他の社会福祉事業を経営する者に対し、その自主性を重んじ、不当な関与を行なわないこと」「社会福祉事業を経営する者は、不当に国及び地方公共団体の財政的、管理的援助を仰がないこと」の3点である。しかし、その第2項には「前項第一号の規定は、国又は地方公共団体が、その経営する社会福祉事業について、要援護者等に関する収容その他の措置を他の社会福祉事業を経営する者に委託することを妨げるものではない」とする文言を入れて、本来公的に行われるべき事業の実施を民間に委託するという形で、公的助成への道を開いたのであった。措置費制度の導入である。

戦後直後の身寄りのない低所得者層の保護・救済という役割が失われて後、措置費制度は民間社会福祉施設（社会福祉法人）の経営条件の統制という問題を顕在化させた。公立の社会福祉施設では、国からの措置費は自治体の一般財政の中に紛れ込み、施設の財政基盤は措置費だけでなく、その自治体の財政能力によっても支えられる。ところが、民間施設は、施設の運転資金としてわずかの剰余金以外に自主財源を持つことが認められず、措置費がほぼ唯一の財政

基盤として、その単価の内容と金額的水準がそのまま職員の賃金水準や施設の入所者に対する処遇内容に結びついてきた。<sup>(23)</sup>

さらに、社会福祉法人との間に委託契約関係が生じるのは、政府であって施設入所者ではなかった。一律的なサービスは利用者の多様なニーズに応え、サービスの質向上やコスト削減など、効率性を高めるための努力を促すことを阻害した。社会福祉法人の施設運営費が高額化する中で、設備費用の一部を寄付等で賄わなければならないという規定も足かせとなった。こうして、社会福祉法人の自律的経営の余地は極めて狭いものとなったのである。社会福祉法人は「民間法人であるが、実質的に地方公共団体の委託を受け、措置委託費に基づき福祉サービスの供給を行う準政府機関」と見なされ、政府の一部門に準じた規制に縛られるという立場に置かれた。<sup>(24)</sup>そして、ボランティアと寄付という市民参加を欠いた福祉活動が、そうした認識を補強してしまったのであった。

## 社会福祉協議会の設立

次に戦後の社会福祉、社会参加活動を推進した民間組織、人的資源の側面を見ておこう。

まず、戦前の組織の一つであった方面委員制度は大政翼賛会との関係でGHQに忌避され、1946年、方面委員令は廃止されて勅令の民生委員令が制定された。1948年には民生委員法が制定され、第1条で「社会奉仕の精神」が謳われた。

GHQが問題視した点は、民生委員が戦時中の隣組の衣替えであり、軍国主義復活の恐れがあるのではないかという危惧、さらに一部の民生委員の生活保護者に対する高圧的な態度や寄付金の強要といった「お上の代理人」的な振る舞いなどであった。<sup>(25)</sup>

1949年、GHQが翌50年度に厚生省が達成す

べき目標として提示した「厚生行政6原則」の一つに挙げられたのが、戦後の福祉にかかわる民間活動のあり方を規定した社会福祉協議会の設置であった。1949年の参議院厚生委員会において示された「社会事業の振興に関する方策」では、既存の社会事業団体に依拠するのではなく、新組織を創設することとされ、1950年には社会福祉協議会準備中央会議が発足し、社会福祉協議会基本要綱が作成された。

1951年1月、日本社会事業協会、全国民生委員連盟、恩賜財団同胞援護会が統合する形で中央社会福祉協議会が設立された。会長には戦前の内務官僚田子一民が就任した。活動理念は1940年代アメリカ社会福祉論の直輸入とも言うべき「コミュニティ・オーガニゼーション」であった。即ち、地域社会を単位として地域で発生する社会的諸問題を地域社会自らが民主的な手続きによって組織的に解決するように、コミュニティワーカーが側面的に援助する技術過程、地域住民の参加による社会福祉事業の推進に他ならない。都道府県社会福祉協議会もこれと並行する形で結成され、同年の社会福祉事業法で法定団体として位置づけられた。実際の活動としては、福祉施設、民生委員、行政間の連絡調整が主となった。

「半官半民」という日本の社会事業・自発的社会参加活動の戦前からの基本的性格は、社会福祉協議会と民生委員を通じて戦後も継続された。発足直後の都道府県社会福祉協議会の会員構成は民生委員代表が約70%、次いで社会福祉事業施設関係者が16.5%となっており、民生委員組織に大きく依存したものであった。<sup>(26)</sup>財政的には共同募金配当金と地方交付金に支えられた。

先の黒木利克は、社協の結成が戦前からの官公庁の外郭団体的性格、上意下達・独善的・保守的な組織体質、同業組合的な性格から団体間の対立が繰り返されて社会的信頼を失ったこと

などの反省に立って進められ、「昭和24、5、6 [1949～51]年頃の社会事業組織問題をめぐる全国官民関係者たちのあの純粋な情熱と真剣な努力、そして無私の協同、それはまさにわが国社会事業史、特にその現代化論史においては特筆されるべき感激の一時期であった」にもかかわらず、1958年という時点において、それらの課題が十分に克服されず、民主主義の未成熟に社協の将来への一抹の不安を表明している。<sup>(27)</sup>

このように、戦後の福祉活動さらにはボランティア活動は、戦前における救護法に集約された政府の社会事業、さらには民間の社会事業の延長線上に、貧困の解消を図るものとしてスタートを切ったのであった。しかし、それは黒木が懸念したように、十分な市民参加を欠いたものにとどまった。

そして、消費生活協同組合も戦後すぐに復活を見せるが、食料難が去ると組織拡大の勢いは止まった。その後の協同組合運動に関しては紙幅の関係上割愛するが、生協を中心に事業活動は伸長したものの、マルクス主義イデオロギーの影響を強く受け、広範な市民活動としての転換、認知が遅れたことは銘記されるべきであろう。公益法人に関しても、増加が著しかった。先の林寿二氏の東京都主管公益法人数に関する研究によれば、1945年から50年代初めにかけての設立数の増加は、戦前期を大きく上回っていた。<sup>(28)</sup>

## 終わりに

戦後のインフレーションと財閥解体、持株会社の禁止は、社会福祉さらに言えばその後の市民の自発的社会参加活動、フィランソロピー活動に大きな環境変化をもたらした。正確に言えば、戦時総力戦体制への移行過程が既にそれを推し進めていた。遡れば1905(明治38)年の相続税の導入、1913(大正2)年の所得税への超

過累進税率の導入、1920(大正9)年の銀行定期預金利子、配当、賞与への課税開始等はオーナー資産家の所得・資産管理に影響を及ぼし、さらに所得税の最高税率は1920(大正9)年の36%から順次上昇して、戦時中の1944(昭和19)年には74%にまで引き上げられていた。

しかし、それにしても戦後直後の最高税率90%という財産税や戦時補償特別税とインフレの追い討ちの影響は甚大で、戦前の民間社会事業を支えた民間財団や恩賜財団、篤志家としての大資本家(オーナー経営者)、財閥という資金提供者の蓄積を一気に消滅させてしまったのである。皇室下賜金の存在もなくなった。また、その後の個人所得税の急な累進構造や寄付税制の不備も、個人の寄付を減少させた。相続税の最高税率も、戦前に比べて大きく上昇した。資産と所得をめぐる大きな貧富の格差の解消とともに「支援・助成する側」の事情が一変し、戦前の状態へ回帰するための制度的条件(制度補完性)が失われたのである。

さらに、戦後今日に至る措置費制度の継続によって、少ない資金の中で、創意工夫を凝らしながら献身的な活動で後世に名を残したような戦前期の「社会事業家」の自由な活動を十分に復活させることができなかった。既に見たように、石井十次、石井亮一、留岡幸助、賀川豊彦、さらには救世軍の山室軍平といった先駆者たちの存在である。勿論近江学園園長糸賀一雄のような理想的にも優れた実践者を世に送ることはあったが、戦前に比べると自己犠牲によって多くの人々に感銘を与えた「社会事業家群像」は限られており、措置費に依存し、社会事業家というよりは単なるビジネスの一つとしての施設経営者にとどまり、高い志や使命感を放棄してしまった人々を少なからず生み出してしまった。

プログラム規定とはいえ憲法25条で国家責任が認められたということは、以後、それ以前の



民間社会事業関係者の間に存在したボランティアが戦時体制以前のような形で復活することを阻害したとも見なせよう。セツルメント活動も停滞ないしは衰退した。確かに思想・結社の自由が認められ、インテリ層のマルクス主義への横すべりが起きたことも大きい。さらに、学制変更によって良い意味でのエリート意識を育んだ旧制高校や帝国大学が消滅したことも無視できないが、福祉の基幹的部分が国家責任となれば、ボランティアの存在意義は減少せざるを得なかったのである。資金不足の社会福祉法人や社会福祉協議会の人手不足の穴埋め程度の位置づけしか得ることができなかつたというのは言い過ぎであろうか。勿論、第一線の現場で働く職員や民生委員の間には「奉仕の精神」が受け継がれたが、戦前からの過剰気味な精神主義もまた継承されたと言わざるを得ない。

戦後の「社会事業改革」は、農地改革と類似している。即ち、戦前期の小作・農民運動は、資本主義体制の打倒にもつながりかねない強力な反資本主義的要素を内包していた。そして、昭和戦前期の社会事業関係者の一部にも、マルクス主義への強い傾倒を見せる勢力が存在した。加えて戦後復帰した社会政策研究者の圧倒的多数は、マルクス主義の立場に依拠していた。しかし、農地改革によって小所有者となったかつての小作農民たちが、保守勢力の側の強力な支持者となって、強い規制の受け入れと引き換えに、専ら米価水準の引き上げや農業補助金の獲得をめざす圧力集団と化したのと同様に、社会福祉の現場で具体的活動に従事した関係者の多くも、思想的にはともかく、措置費制度の存続を支持して社会保障費の水準の引き上げや施設・労働条件の改善を要請するにとどまり、大きな反体制勢力と化すことはなかつたのである。

さらに付け加えると、農政における「石黒農政」と社会事業行政における「田子社会事業行

政」も相似的である。それぞれGHQに対して一定のイニシアティブを発揮することができたのは、「1940年体制」によって圧殺された戦前の進歩的行政の蓄積が存在したからであった。

以上を要約すると、市民活動の前史としての戦前期日本の民間社会事業、協同組合運動、企業フィランソロピー活動は、後発資本主義体制下での官僚機構による利用という側面を有しながらも、「大正デモクラシー」を契機に一定の内発的發展を遂げてきた。しかし、戦時体制下の統制（「1940年体制」）によって、ほぼ完全に国家機構の末端に組み込まれて窒息した。そして、戦後占領体制（「1945年体制」）とともに復活を見た訳であるが、ニューディーラーの理想主義が日本の事情に合わせて若干の修正を加えられ、占領終了後、官僚統制とイデオロギー対立という要素を残し、戦前・戦中の側面を継承して定着した体制が、戦後一貫して継続してきたと見ることができよう。基本的には戦後改革、デモクラシーの復活が最大の画期、即ち1945年体制ないしは1951年体制であるが、民間社会事業中心の1920年代以前の日本へ立ち返るのではなく、経済の不安定化と戦時総力戦体制への移行に伴い、困窮した民間社会事業の側の利害と一致する形で構築された1940年体制（厳密に言えば1932年体制）からの継続性を残したシステムであったと見なすことができよう。戦後直後の財産税や財閥解体、インフレーションがそれに追い討ちをかけ、戦前回帰の不可能性を決定づけた。そして、官民協調を背景に措置費制度と社会福祉協議会によって特徴づけられ、民間社会福祉事業の経営にとって安定性を保証するシステムが「慣性」を持ち、戦後長きにわたって安定的継続性を保持し得たことはうなずけよう。

しかし、1960年代の社会福祉協議会は、高度経済成長が進展する一方で「成長の歪み」が顕在化し、福祉・環境問題を初めとして新たな政

策課題が明確になっていったにもかかわらず、それらを自らの組織的發展に結びつけることができなかつた。安定的社会福祉システムの地盤沈下である。厳しい見方をすれば、「半官半民」、行政の下請け的存在という限界が自主的な問題提起を阻害し、共同募金を財源とすることができなくなったこともあって、社会福祉をめぐる新たな地域や階層によって異なる多様な要求に十分対応できず、地域福祉の存在感、信頼感を獲得することができなかつたと言えよう。ボランティア活動は福祉政策の立ち遅れの中、社会福祉協議会の下で、精神面重視の「奉仕」として、施設中心、あくまでも老人福祉を補完する人的資源としての位置づけにとどまらざるを得なかつたのである。

認識論・運動論としてのマルクス主義の桎梏と市民参加を伴わない社会福祉行政(福祉国家)の限界、さらに言えば産業主義の行き詰まりは世界的な脱産業主義・反権威(官僚)主義の潮流と相俟って、新しい社会的活動のうねりを呼び起こす。高度経済成長期以降の本格的な「市民活動」の展開とその背景については、稿を改めることとしたい。

#### 引用文献

- (1) 例えば青木昌彦・奥野正寛編(1996)『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会を参照
- (2) レスター・M・サラモン/H・K・アンハイアー(1996)『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社 p.61 - 66 [原典 1994]
- (3) 林雄二郎・山岡義典(1984)『日本の財団』中公新書 p.13 - 41, 189 - 199
- (4) 田中實(1980)『公益法人と公益信託』勁草書房 p.27 - 56
- (5) 産業組合史編纂会編(1965)『産業組合発達史』(第1巻)産業組合史刊行会 p.401
- (6) 奥谷松治(1973)『改訂・増補日本生活協同組合史』民衆社 p.112
- (7) 山本秋(1982)『日本生活協同組合運動史』日本評論社 p.245 - 248
- (8) 吉田久一(1994)『日本の社会福祉思想』勁草書房 p.114, 141 - 142
- (9) 森泉章(1982)『公益法人の現状と理論』勁草書房 p.5 原資料は佐々木義泰「地方公益法人の種々相」『公益法人』6巻2号 p.12以下
- (10) 林寿二(1981)『公益法人論』湘南堂書店 p.91 - 92
- (11) 川添登・山岡義典編(1987)『日本の企業家と社会文化事業』東洋経済新報社 p.49
- (12) 社会福祉研究所編(1982)『日本における民間福祉財政』 p.33
- (13) 同上 p.44 - 45
- (14) 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社 p.537 - 538
- (15) 吉田久一(1994)『日本社会事業の歴史 全訂版』勁草書房 p.138 - 140
- (16) 林寿二(1972)『公益法人の研究』湘南堂書店 p.197 - 198
- (17) 遠藤興一(1991)『史料でつづる社会福祉のあゆみ』不昧堂出版 p.159
- (18) 向山寛夫(1984)『東京学生消費組合史』中央経済研究所 p.245, 317, 495 - 519
- (19) 奥谷(1973) p.241 - 257
- (20) 村上貴美子(1987)『占領期の福祉政策』勁草書房 p.3 - 5
- (21) 社会福祉研究所編(1982) p.78 - 79
- (22) 黒木利克(1958)『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会 p.557
- (23) 成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆(1989)『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房 p.13
- (24) 八代尚宏(2000)『福祉の規制改革』八代編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社 p.146
- (25) 村上(1987) p.88
- (26) 山口稔(2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版 p.27 - 29
- (27) 黒木(1958) p.565 - 583
- (28) 林(1981) p.92

#### 著者プロフィール

椎木哲太郎

多摩大学助教授・専修大学講師・東京農業大学講師  
/ 大学院経済学研究科博士課程修了 / 日本経済政策学会会員