

わが国社会福祉の歴史的展開

脇 英 夫

はじめに

社会福祉事業（略して社会福祉、また社会事業とも称せられる。）は多岐にわたる現代社会の一分野を占める社会事象である。それは、資本主義社会個有のものとなっているが、資本主義以前の封建社会や古代においても、慈善、慈恵などは、現代の所謂社会事業と、その属性に相似点が多いので、同系列のものとして扱われてきた。¹⁾ 現代社会事業とその前時代の慈善、慈恵には明かに歴史的連続性が認められると、私はおもう。明治初期に我が国最初の近代的公的扶助立法として成立した「恤救規則」は明らかに前代の封建的な慈恵的色彩を帯びたものであった²⁾。このように歴史的連続性を辿っていくと、古代社会の慈善と現代の「社会事業」との連続性は認められ、わが国「社会事業の歴史」は成立するのである。

本稿は、わが国の社会の各発展段階に対応して「社会事業」がいかに関展開されたかを概観することを目的としている。

日本社会事業の歴史については、すでに吉田久一教授の如きすぐれた学者による幾冊かの著作が出ている。本稿は「付記」にするすような成立の事情から、先学の研究成果をとって、その概観を学生などに伝える試みであって特に新しい研究ではない。がすぐれて社会的、歴史的な存在である社会事業の歴史的連続性についてはつとめて明かにしようとした。また原始社会における社会福祉の源流問題は、『社会福祉原理論』の著者塚本哲教授の説かれるところを充

- 1) たとえば歴史学者辻善之助は1932年（昭和7年）『慈善救済史料』を編纂した。
- 2) 現代社会事業の中の慈恵的色彩について最近の事例をあげれば、旧生活保護法が1930年に全面改正された理由は旧法には慈恵的要素が含まれているということであった。

分検討して、教授とはほぼ同様の結論に到達したのであるが、この点では筆者独自の見解もすべてみたい。

第1節 社会事業の概念とその段階

社会事業の歴史的概観を試みるにあたって、もっとも困難とするところは、さきにも触れたように、各時代を通ずる社会事業の概念の定め難いことである。塚本哲はその著『社会福祉原理論』中に服部克己³⁾遺稿によるものとして38種の社会事業の定義をかかげているがその冒頭のデヴァイン(E. T. Devine)の定義中にも各時代を通ずる定義決定の困難性を指摘している。「社会事業は、弾力性と流動性をもつもので、社会において今日の範疇は明日のそれとは断じ難いもので、これが通有性を抽象して、科学的に定義をたてても、これによって拘束することはできないものである。」⁴⁾とあるように、各時代を通ずる社会事業の特性を抽出して定義化することは實際上不可能である。しかし本稿において取扱う社会事業とは如何なるものかを明らかにするためのイメージを得るために、現代における定義を日本と英国のもの各一を提示し、また同様目的できわめて最近におけるわが国社会福祉事業の発展段階を物語る資料を提示しておく。

1950年に国連の質問に対してわが国社会事業研究委員会の作成した定義。

「社会事業とは、正常な一般生活の水準より脱落、背離し、又はそのおそれある不特定の個人又は家族に対し、その回復、保全を目的として、国家、地方公共団体、或は私人が、社会保険、公衆衛生、教育等の社会福祉増進のための一般対策と並んで、又はそれを補い、或はこれに代って、個別的、集団的に保護助長或は処置を行う、社会的な組織的活動である。」⁵⁾

同一年英国における特別委員会が国連宛提出した定義は下記のとおりである。

3) 服部克己、故人元東京都立社会福祉館研究課長。

4) 塚本哲『社会福祉原理論』95ページ、1972年ミネルヴァ書房。

5) 塚本哲『同前書』95～96ページ。

「社会事業 (social work) とは理論的にも実際的にも次の如き内容を持つものである。(1) 社会の全成員に対して、その生活の基本的水準を保証するために定められた各種の社会的サービスの実施 (2) これらサービスに対して批判的評価を与え、以て必要な修正と改善を提案すること。(3) 社会集団の福祉の促進助長及び満足すべき集団の事業例えば青年クラブ、公民館事業を創出運営すること。(4) 特別な配慮と援助を必要とする人々、例えば老年者、身体障害者の福祉の促進、助長。(5) 個人とその環境との間に存する諸欠陥の除去、即ちケースワーク」⁶⁾。

ちなみに、今日我が国では社会福祉事業＝社会事業と、社会保障制度とは用語上明瞭に区別されている。後者は前者のほかに、社会保険、医療公衆衛生を含むより広汎な制度で当然区別されなければならないが、両制度共に社会福祉を追求する点では一致している上に、今日では両者を切離しては考えられないので本稿では、両者共社会事業発展の契機として捉えることにする。

塚本哲は比喩を用いて抽象化して次のように述べている。

「社会福祉ということは、医学が個体の悪性腫瘍を除去して、健康な細胞におきかえるように、社会の中に発生する悪性の事態を克服して健康体に復させる作用の一つである。」⁷⁾とあるが、社会有機体説的考え方である。社会事業の現段階の概念理解のために、わが国最近の同事業の発展の事実に関するエピソードを次に紹介しておこう。

その1は、昨年(1982)の国際障害者年に因んで、障害者福祉の高度の発達に関するものである。本年1月16日付新聞⁸⁾はサリドマイド身障者吉森こずえさんの結婚挙式のことを伝えた。山口県新南陽市出身の彼女は薬害により両腕を欠く障害者であるが、彼女自身の努力と、家族、知人、社会の援助に支えられて昨年短期大学の課程を終え、さらにドイツ語学習のための専門学校まで通っていた。自動車メーカーは彼女らの為に足だけで運転できる自動車を開発

6) 塚本哲『同前書』104ページ。

7) 塚本哲『同前書』215ページ。

8) 朝日新聞西部版。

し、彼女は運転免許を得た。今回の結婚の相手は健常者のボランティアであるという。社会福祉関係の諸法制と、障害者をとりまく社会的環境がもっともよく作用して福祉が結実したものと、受けとってよい事例である。

次にわが国社会保障制度の発展を示す指標として社会保障給付費をみることにするが、この中には、社会保険給付費が優位を占めている。その本格的発足がヨーロッパにくらべて著しく立遅れたわが国の社会保険は未成熟で給付額水準も低位であるが、昭和55年（1980）には対国民所得（GNP）比率は13%以上に達した。（第1表）わずかに5.8%であった10年前に比して格段の向上である。

またわが国官公庁の社会保障関係費用の全行政費中の比率を考察してみれば政府予算一般会計費中20%近くに達している。（第2表）特にこのように多額の国費が投じられていることは、関係行政組織が肥大化していて、福祉事業関係者や、受給関係者の数は「国民の一部」にすぎないとの言い方の許されぬ程多数にのぼることを証明するものである。

第1表 社会保障給付費対GNP比率

年 度	比 率	備 考
昭和	%	
44	5.6	
45	5.8	
46	6.0	国民皆保険施行後10年
47	6.3	
48	6.4	オイルショック・年金給付大幅改善
49	7.9	
50	9.5	
51	10.5	
52	11.0	
53	11.8	
54	12.3	
55	13	

（資料）厚生白書 昭和57年版

第2表 国の予算中社会保障関係費用比率

年 度	比率%	備 考
昭和		
48	14.8	「福祉元年」を称す
49	16.9	
50	18.4	
51	19.8	
52	19.9	
53	19.8	
54	19.7	
55	19.3	
56	18.9	第2臨調設置

（資料）厚生白書57年版

第2節 原始社会における「社会福祉の源流」

原始社会から文明社会へ

A・トブラー著『第三の波』は、人類社会の長い歴史の中で、農業の開始によって、人類社会には文明が訪れたという事実を今まで、考古学や、文化人類学に無関心であった人々の間にも知識として広め今や常識化した。

人類学解説書⁹⁾によれば、農業を始めた現生人類（ホモ・サピエンス）の出現は約2万5,000年ほど前であり、それ以前の原人はホモサピエンス・フオツシリス、クロマニヨン人・ネアンデルタール・ピテカントロプスと時代を溯って発掘化石人骨に因む名称のヒトの生存が確認されている¹⁰⁾。

ヒトとサルの間といわれるアウストラロピテクスの登場は200万年程以前のことである。1世代をかりに20年間とみても10万世代経過してはじめて、農業を手中にして文明社会を迎えたことになるのである。この間ヒトはつねに集団生活をしてきたことは疑う余地はない。はじめは類人猿と全く変わらない動物社会から始まって、漸次高級な社会へと発展していったことが考えられるが、もちろんその過程を一々解明することは不可能に近いことだろう。ただ考えられることは、ヒトの基本的欲求である個体保存(生存)と種の保存(生殖)の二大欲求を充足していく生活の中で、終始試行錯誤を繰り返して、自らを変革しつつ漸次ホモ・サピエンスとしての形質を形成していったであろうことである。

社会学の「人間の社会化」理論をまつまでもなく人間は誕生してから、乳児期、幼児期、少年期、青年期とひじょうに長期間にわたる試行錯誤と模倣などの社会化を経て自立の社会生活を営みうる形質が獲得される。この誕生後、長期間の社会化の期間の意味するものはヒトがホモサピエンスに至るまでの長い形質形成期に対比して考えることができるのではないか。幾十万世代の生存を繰り返す中でヒトが複雑な社会生活を送りうる形質を獲得した過程を、妊娠中の「個体の系統発生」により備えた機能に加えて誕生後の10年間余の社会化過

9) 『思想の科学事典』久野収・鶴見俊輔編 1969年 勁草書房。

10) 『思想の科学事典』中 加藤秀俊「人間」同書7～8ページ。

程で補充し、人間としての形質を充分なものとしているといえよう。

人間の文明社会は、ホモ・サピエンスが、農業によって、労働力再生産に必要な食糧以上の余剰食糧を生産できるようになり人間社会にいろいろな分化現象が生じて以来のものである。

これを要するに、人間の文明社会において生きる能力、形質は実に考えられない程の長い原人時代の準備期間が必要であったということである。

動物学者今西錦司は、農業の始まりと階級発生について、次のようにのべている。

「人間はやがて、狩猟や採取にたよる生活から、農業を営むことによって、食糧を自給できるようになるが、肥沃な河川の氾濫原が耕され、人口の収容力が増大すると相まって、ここにはじめて、人間社会内に、いままでみられなかったあたらしい分化が生ずる。みずから労して食糧を生産しなくても、他人の生産した食糧をくって生活する、一群の人間が生じたのである。これが王族とそのとりまきであり、軍隊であり僧侶である。¹¹⁾」と。

前章で簡単ながら触れたように社会福祉は、階級関係未分化の「単層社会」（今西錦司）においてはおこり得ない社会事象であって、「王様、軍隊」が支配する階級社会になって発生したものと考えられる。なぜならば、狩猟採取のみによって食糧等を生産している人間集団には余剰食糧は生じえない。ここでは集団全員による食糧の採取、狩猟、労働と、そうして、その分配は成員の必要に応じて分配される以外の状態はおこりえないからである。すなわち狩猟採取の人間集団は、塚本哲が次にのべるような集団であった。「…共同で生産し、共同で分配する、すなわち男女の分業はあってもその分前は平等な、非階級、非搾取の共同である。¹²⁾」共同で生産し、共同で平等に分配する経済は、それ自体が福祉であり、この状態のもとで、改めて別に社会福祉をおこすなどのことはありえないのである。しかし、「社会福祉ということは人間集団の生活と同時に存在するものであって、生命を維持するために、生

11) 『今西錦司全集』第5巻225ページ、1975年講談社。

12) 塚本哲『同前書』148ページ。

産、分配ということにかかわる。¹³⁾」との塚本哲の説もあり、原始社会の人間集団の諸社会的行為そのものの性格の分析をすすめてみる必要がある。

原始社会における相互扶助

上述のように原始社会の人間集団は、狩猟採集労働を契機に集まっている集団で、おそらく血縁的要素の濃いもので、集団内の長老を指揮者として、共同生産、共同分配の社会を営んでいたであろう。

以上のような、集団生活が代を重ねるにつれて、さきへのべたように社会化も代を重ねることになるが、これとともに集団生活に適合する意識が、社会意識となり、育てられ定着することは当然である。

集団にはまず共同意識が芽生えるのであるが、塚本によれば、集団の採集、狩猟労働が「共同」意識を育てると説く。

「およそ採集の生活というものは個人一人一人の生産形態である。時に共同の作業をすることはあっても、本質的に共同で労働するという必要は少ないのである。ところが採集的な生活と狩猟を合せた生産行為になると、人手を多く必要とするから集団の中で共同作業が基本となってくる。巨大な動物や猛獣は共同で工夫し、共同でこれを捕獲することでなければ生産の効率性をあげることができないわけである。¹⁴⁾」

次にもともと生物としての人間は、当然のことながら本能として生殖欲望を保持しているが、性は漸次愛情のひろがりとなって、愛他的行為となるという塚本の説もじゅうぶんうなずけるところである。

「生物であるところの人間がその生命を維持し、本能的に種の繁栄を図ろうとする営みが、性を中心とする愛情のひろがりとなり、それが生産の母胎ともなって共同の生産や分配という行為、すなわち自らの生命を維持しようとする自体愛と、それゆえにまた相互に愛他的な行為となって原初の共同体ができあがり、その中に意識をしても共同の意識ができあがったものとする。ジメメルもいっているように人間は個々の意識をもつものであるがそれが集会的とな

13) 塚本哲『同前書』92ページ。

14) 塚本哲『同前書』131ページ。

った場合、個人の意識からは別な共同の意識ができあがる。これが社会意識であるということになるのである。¹⁵⁾」

共同体内生活の中で共同と愛情の 2 意識が発生する事情は上記のとおりであるが、これら 2 意識の複合意識として相互扶助が形成される。相互扶助により共同体生活はすべての面において効率化がすすむ。特に意識面の向上発展への寄与が著しく、ついに農業を獲得して文明社会の入口まで到達したものであると考えられるのである。

相互扶助の生活はたしかに原始共同体に幸福をもたらしたが、そのことで、「社会福祉」の具現とはいえない。さきに述べた如く、社会福祉の概念中には単なる社会全体の幸福な生活、或いはそれへの具現努力のみでなく、重層社会になって発生する貧困の対応策が含まれていなければならぬからである。

しかし塚本の場合は、さきにのべた如く、「狩猟採取の人間集団には、男女分業はあっても、その分前は平等な、非階級、非搾取の共同」の状態はそのまま「社会福祉」であると断定している点は、社会福祉が重層社会個有のものである点のみがさがされて、賛成し難い。

私としては、原始共同体内相互扶助が社会福祉の源流であり、これが重層社会に入って分化して、一つは権力者と人民間の社会福祉と、他は人民相互間の相互扶助に分化したものと考えている。

両論の相違は、塚本が「社会福祉ということは人間集団の生活と同時に存在するもの」とするのに対して、私の場合は社会福祉の存在は重層社会からと考えていることからきている。社会福祉の概念規定の相違からくるもので内容的には隔たりはない。

第 3 節 古代貢納制社会における救済

階級社会出現

相互扶助行為を基調とする共同体はそれなりに成熟発展し、やがてその生産方法として農業が営まれるに至る。これによっておこった最大の変化はさきに

15) 塚本哲『同前書』155ページ。

引用した今西錦司の言葉を待つまでもなく、共同体内に分化作用がおこって、階級が発生したことであろう。この変化は今西のいう単層社会から重層社会すなわち階級社会への変化である¹⁶⁾。狩猟採集労働から開放された人間の一部が「王，貴族，僧等」の支配階級となった。彼等は自らの生活と「地位」を維持するために軍勢力等の権力を創出して、共同体農民の労働力と生産物を収奪する体制をつくり出したのである。所謂貢納制社会体制が、我が国では先史社会の一部を含む古代より始まったのである。支配階級はまた莫大な生活物資，装飾用物資，建設物資等の消費者としてもあらわれており，その需用に応ずるよう生産の分化が行われ，各種生産技術の開発のほか，学問などが発展へ向う。すなわち一言でいえば文明社会への出発である。そうしてわが国が貢納制社会として一応形を整えるのは，大和朝廷による全国征服，就中7世紀の大化改新による律令国家の成立である。それまでの過程では「漢書・地理志」（1世紀）の「楽浪海中ニ倭人有リ，分レテ百余国ト為リ云々」や我が神話の「八百万の神」が暗示するように多数の小国家群が幾度かの対立抗争を経てきたのである。

7世紀の律令国家にいたるまでの社会には弥生後期以来築造されている古墳の存在，特に大和朝廷の巨大古墳築造がみられるが，これは人民の苛酷な賦役なくして到底築造不可能なもので当時いかに農作物の収奪と賦役が苛酷であったかを物語っている。しかしこの時代の人民の生活問題に対する救済についての記録は，現代になんら伝えられておらず知るよしもない。

7世紀中葉の大化改新と，その後の律令国家への歩みは，我が国が，はじめて国家の体裁をととのえて，外来文化の吸収と消化，さらに独自文化へと発展という日本文化のパターンをはじめて軌道にのせることになった時期にあたるといえるだろう。

律令制国家の成立基盤は公地公民制，班田収授制にあり，班田農民は，田租，調，庸・雑税と労役の賦課に応じなければならなかった。農民にとって，

16) 今西錦司『同前書』225ページ。

これは決してやさしいものでなかったことは、万葉集中の山上憶良(660~733)作の「風交り雨降る夜は雨交り雪降る夜は すべもなく寒くしあれば……」の句にはじまる貧窮問答歌にもよく表現されている。すでにこの時代には、課役忌避のための逃散なども出るし、私有化された「荘園」では農民層の分化がみられ、貧農層への転落がみられた¹⁷⁾。律令制には、困窮民の救済規定が唐の古制にならって設けられていた。その救済対象として

「鰥寡孤独貧窮老疾、不能自存者¹⁸⁾」と限定されている。救済対象を表すこの用語は、千年以上経た現代でも、どうかすれば語られる程、生命長い用語となっている。かくの如き救済の対象者で、救済の要あるものはまず近親者に扶助させ、近親者の無いときは、「坊里」において救済すると定められた。このような救済パターンは、後代まで続いて明治初年の「恤救規則」までもこれを継承しているところをみると、我国の統治思想に合致するものがあるからであろう。飢饉時の租税の減免、或いは飢饉に備えての備荒備蓄等もこの時代に始まり、これら諸制度は貢納社会で長く続いた。

しかし時代が下ると共に律令制は崩壊し、農地の私的所有、私的支配の荘園制と共に収奪の強化による逃散も出るようになる。奈良時代の名僧行基は、諸所の農業基盤整備の為に架橋、道路用水池の築造工事を行って、逃散農民に仕事を与え、また農業に復帰せしめたが、これが民衆を惑わすものとみられる中央権力によって布教活動を禁止されたほどである。(717年)

聖徳太子は、推古天皇元年(593)に四天王寺内に四箇院を設立して「鰥寡孤独、貧窮者、病者を救済する。¹⁹⁾」とある。その外、歴代天皇の救済の事実が史書にみえるがこれら支配者の救済は専制政治の下で、一部困窮者を救済することで、その威光や仁慈の行為を人民に示すためのもので、正しく「慈恵」であり、中国古来の君主統治術にならったものである。これに対して、行基の

17) 石母田正『古代史概説』『岩波講座・日本歴史』I 48ページ。1962年岩波書店。

18) 鰥(カン) 61才以上で妻なき者、寡(カ) 50才以上で夫なき者、孤(コ) 16才以上で父なき者、独(ドク) 61才以上で子なき者。

19) 辻善之助『同前書』目次。

布教に際して行った、土木工事などの活動は、権力に抗して敢て人民を救済したもので、純粋性高い人道的慈善行為であるが、共に社会福祉事業系列のものとしなければならない。

要するに、古代社会(平安時代を含む)は貴族による専制政治の時代であり、貢納制下の農民には貧窮農民も多数あらわれるが、その救済手段としては、支配者による慈恵並びに僧侶などの慈善がある。いずれも救済範囲は狭いため多数が救済からは洩れたであろう。にも拘らず困窮人民が辛くも生存を続けることができたのは、農村共同体内の相互扶助が続いていたためである。

農村共同体住民の互助は、原始時代より定着して続いていく。

第4節 前期封建社会における救済

前期封建社会の諸相

前期封建社会(鎌倉、室町、戦国各時代)では政治権力が、天皇を頂点とする貴族階級から武家階級に移った。しかし人民にとっては労働の成果の収奪者が、地方官吏から、地方豪族に移ったにすぎず、貢納制はそのまま継続し、人民はその重圧下に苦しんだ。

地方領主となったのは、守護地頭から地方豪族化した者たちで、それぞれ各版図拡大の為に国盗り合戦をひきおこした。かくて本時代後半は、全国的に戦国の世となった。農民は戦乱の度毎に、農兵への徴集、戦費と物資の徴発等多くの災厄に直面しなければならなかった。この難を逃れるために賤民に身を落すものも少なかったほどである。

戦乱につづいて旱魃、洪水、風害、地震、飢饉の頻発により、疫病、餓死者が続出するほか、盗人など悪党が出現し、社会治安大いに乱れた。

治安混乱の中で、人民の一部は土一揆などの政治的手段による反抗行動をおこして、領主を排除し、収奪を免れる自治制を布くものもあった。またこの混乱期には一農民も風雲に乗じて立身出世する例も数多くみられるし、逃散農民などが遊芸の職に生きるものもあるなど、社会的混乱の中を自由に対処して生きるためのさまざまな処世方法がみられ、その意味では活気に満ちた社会と

もいえるだろう。

慈恵と慈善

以上のような戦乱の続く不安定社会では、領主、豪族による農民への収奪は狂暴化し、その結果脱落農民はさまざまな形の賤民、乞食群に化し、都市には人身売買市場の発達さえみられる。これに対して領主は、救米、物価制限、救済場の設置等撫民思想にもとづく救済を行っている。兇作時の救済、備荒貯蓄もみられる。特に北条泰時(1183—1242)・義時(1162—1224)の窮民の賑恤などの慈恵策は著名である。

鎌倉時代は日本における宗教改革期である。奈良時代よりの旧仏教に対し、禪宗、日蓮宗が新たにおこり、藤原末期におこった浄土二宗が広く民衆を捉える。新宗旨は、武家、農民、庶民間にも広まり、個人の精神生活に糧を提供し、人間としての自覚を促して、慈悲の精神を民衆に植えつけた積極面の反面には、浄土教の「現世あきらめ観」が民衆の自主的生活意識を弱めた両面あることは否定できない。

旧仏教僧侶で民衆の生活苦の救済に尽力したもの多い中で、鎌倉時代の3大社会事業僧といわれるものは次のような事跡を残した。

○俊乗坊重源(1121—1206)、東大寺。僧諸国に湯屋を設け(佐波川上流には石風呂を設置した)、道路を修し、橋梁を架し、庶民を益した²⁰⁾。

○僧睿尊(1201—1290)大和西大寺僧。囚人に施し、非人を救い、慈愛魚鳥に及ぶといわれた²¹⁾。

○僧忍性(1217—1303)相模極楽寺僧。常施院を建て病者を助け、悲田院を修めて、貧窮を濟い、また道路を治め、橋梁を架する等民を利すること多く、慈愛よく畜類に及ぶといわれた²²⁾。

上記三僧の慈善は奈良時代行基の事跡にみられるように、貧者、病者の救済に並んで、道路橋梁の修治による民衆の苦痛軽減をはかったことが注目され

20) 辻善之助『同前書』目次。

21) 辻善之助『同前書』目次。

22) 辻善之助『同前書』目次。

る。

また戦国末期にヨーロッパより渡来した、キリシタン宣教師たちは、ヨーロッパに於けると同様の慈善活動を、長崎と大分において試みた。

共同体内相互扶助

古代の末期以後、農民のほかに、雑多な商工業を営み生計を立てる者が増加する。彼らは同業者仲間の「座」をつくり、あるいは、寺社に属し、あるいは戦国大名の統制に服した。農村、座共に共同体である。その内部の相互扶助により救済が行れたと考えられる。

第5節 後期封建社会における慈恵と人民相互扶助の強制

江戸時代の社会

鎌倉・室町時代の前期封建社会は戦いと混乱に終始したが、安土桃山の過渡期を経て、江戸時代に至る後期封建社会は、戦も収まって安定した時代を迎えるのである。幕府と諸藩の強力な統治組織はこれを幕藩体制と称する。それは吉田久一氏の妙味ある表現を借れば、「将軍や大名を頂点とする武士とその家族約2百万人が、全人口2千6.7百万人を支配し、都市に居住して領地から租税を取立てて生活する形態²³⁾」であった。

被支配人口の大部分は農民で、武士の領土の領民として土地を離れることは許されず、米、麦、雑穀、原料作物等を生産した。農民の負担は生産物に対して課せられる各種名目の租税で、課税率は全収穫の5割から6割に及び、僅かな残余を生活の糧とできるのみである。臨時の掛り物、夫役も多く、農民はその家族を養うために、激しい日夜の労働を続けなければならなかった。

江戸、街道筋、城下には武士の消費需要をみたすための商品を扱う町人が、商業を営み特に御用商人は保護をうけて繁栄した。町人の下層使用人、職人、日雇、その他雑業に従事する多数の下層細民群が都市において貧しい日々の生活を送っていた。

23) 吉田久一『日本社会事業の歴史』新版61ページ、1981年勁草書房。

被差別民の起源は古代に溯るといわれているが、これらは一旦は戦国時代にはほとんど解放され解消されるが、江戸時代武將が武器製作のためその皮革関係職人団を城下周辺に居住せしめ、彼らを意識的に「賤民集団」としたことで、再び多数の被差別部落が出現した。しかも武家階級の巧妙な統治政策に利用され、却って近世には差別が激しくなり、ついに近代にまで問題を残すことになったのである。しかも江戸時代を通じて、窮状の被差別民救済は慈惠的にも行われず苦悩の中に生活するほかなかった。

窮民の生活

農民の日夜激しい労働によっても、貢納義務を果せない場合罰として土地を奪われて、追われるか、追われる前に逃亡するかである。いずれにしても「人別帳はずれ」として、諸国の乞食、盗賊の群に投ずるか、都市細民になるなどの運命をたどるのである²⁴⁾。

生活が極端に苦しい農村では人口抑制の必要から間引、墮胎・捨子等が頻発し、借金返済不能、怠惰、飲酒、バクチの流行など生活退廃が多くみられた。都市細民も大同小異である。「百姓は生かさず、殺さず云々」とは家康の遺訓とも伝えられているが、封建支配武家階級の百姓統治の要諦であった。領主としては百姓の労働果物たる農作物の取立を増すことは、自己の生活と地位の維持上必要だが度が過ぎて農民の命を失わせたり、村落ちなどがおければ金の卵を生む鳥を殺す結果を招くことになる。そのため各種統治策が講じられたが、窮民救済策もその一環に位置づけられる。従って武家による救済策はすべて明らかに「慈惠」的性格を帯びることになる。

救済と相互扶助の強制²⁵⁾

「金の卵を生む」百姓の救済は、百姓自身の手によって行わしめることが、

24) 三坂圭治「長州藩の済民策」『山口県地方史研究』第4号1960年10月発行、所載には長州藩において、天保6年(1835)1年間に35件の村落ちが記録されていると報じている。

25) 脇英夫「近世封建社会における慈惠と扶助」『徳山大学創立十周年記念論集』141ページ以下所収、1981年徳山大学経済学会刊行を参照されたい。

寄生武士階級として当然の論理であろう。藩においては、もちろん、郡、村のレベルで、農民供出米穀、銀の1部を荒作時の不足に備える備蓄をはじめ、救貧的機能の積立銀（「仕組」長州藩の場合）が、役人主導により多く行われている。その目的は兇荒時の備え、働き手の死亡、病気などの際の用立て、村落ち防止等であるが、役人の指導の下の互助救済である。

五人組は、中国の古制五保を起源とする村落内の住民組織であるが、江戸時代には貢納確保、異教禁止令の徹底、治安確保等多目的な住民の相互牽制機能を課していた。五人組は又、家庭内不和の仲裁、不幸の際の援助、村落ちの防止等を義務として課しこれに叛く場合罰を以て臨むとの規定もみることができる。すなわち五人組には血縁の親族、或いは家族に準じて相互扶助が強制的に課せられていたといえる。五人組のほかに網の目のように張りめぐらされている村落内の入会、祭祀、水利、労働等の共同を契機とする各種共同体にも多かれ少かれ、五人組的相互扶助機能を持っていたが、ここでは扶助の強制はなかったようだ。

各藩主は領地領民の総統領としての威光を維持するために、領民中の老人、孤児への慈恵・病者に、対する施薬等が施される事例は各地にみられる。中でも金沢藩主前田綱紀設立の非人小屋(1670年)は収容施設として他に類例なく、その他各藩主は社倉制を設けたり、間引の禁止令を出す等がしばしばみられる。幕府は江戸の細民を対象として「窮民御救起立」(1627年)を立案、老、幼を対象とする救済制度を定め実施した。救済施設としては、救診施設小石川養生所(1772年)と無宿浮浪人を収容授産する石川島授産所(1682年)人足寄場(1790年)等が著明である。

以上みてきた各藩と幕府の慈恵政策の理念は儒教的倫理に基づくものである。古代中世社会で人民の疾苦救済に活躍した仏教の僧侶は権力の庇護の下で、子女の教育や文学の道を研鑽するのみであった。僧侶の気概の喪失の為というよりは、社会的役割の統制の身分制のため、活動の自由を失ったからであろう。

第6節 近代資本主義社会（戦前）の社会事業

恤救規則公布と窮民救助法案の不成立

明治維新により出現した絶対主義政府は、欧米先進資本主義国に追いつくために急速で資本主義経済へ移行政策をとる。その方法として高率地租を農民に賦課して資本の本源的蓄積をすすめる、モデル官営工場を建設する。急速の資本主義化の犠牲になった失業士族、農民、都市細民層に貧困者が急増する。

この貧困者急増に対する新政府の対策は、明治7年（1874）恤救規則の公布である。恤救規則はすでに前時代社会の遺制となった、血縁的、地縁的親族、五人組等の相互扶助原則を再確認した上、応急的救済制を制定したが、すでに封建社会が解体をすすめている中で、幕藩時代と変らないような時代錯誤ものであった。よって政府もその不備を認めて、近代的な窮民救助法案を第1回帝国議会（1890年）へ提出するが議会の反対強く未成立に終る。制限選挙による帝国議会には、富国強兵思想が大勢を占め、国費を救貧にあてることは「惰民を養成するにすぎない」とする議論に押されたのである。この後も我国支配層にはこのような惰民養成論が強かったが、すでに当時英国資本主義初期のマルサス主義の影響を受けた論議であった。加うるに、中国朝鮮への進出を企図する軍備拡張政策のための軍事費優先主張も強くなり、以後、国には窮民救済法制定の試みが長期間にわたって絶え、窮民救助は民間の慈善事業の対応を以て足りるとして、その責任を民間に押付けて、半世紀間に及んだ。

民間の慈善事業

明治以後我国へ紹介された、自由民権論、進化論、社会有機体説、再興された仏教とキリスト教等は我國民に人間としての自覚、人格の尊厳などの思想を教え、民間慈善事業が芽生えて、官公の救済の欠落の谷間を埋めた。のちには社会主義の立場よりの社会事業もあらわれたのである。

石井十次創立の岡山孤児院（明治20年）。石井亮一の滝野川学園（明治24年設立の精神薄弱児施設、石井は児童相談所も設立した。）。片山潜らによる東京神田のセツルメントキングスレー館（明治30年）。野口幽香創立の労働者街

1983年6月 脇 英夫：わが国社会福祉の歴史的展開

保育園（明治33年東京麹町区に設立のち労働者街へ移転）。赤松照憧，安子設立の徳山における携帯乳児収容²⁶⁾（明治32年開始），等多数の社会事業先駆者が辛酸をなめて，事業を創め，これに倣うものが続いた。

大正デモクラシー前後

マルサスの救貧否定論，惰民養成論に対抗して学者，内務官僚の間で，社会事業必要論がおこってくるのは，日露戦争後のことである。労働問題が発生し社会主義思想の流入する中で，大逆事件がおこり（明治43年），政府は社会問題の温床としての貧困へ目をむけざるを得なくなるが，一応対策としては，皇室よりの下賜金支出による「恩賜財団済生会」設立，各地慈善事業への補助金交付により当面を糊塗しようとするが，ついに恤救規則に代るべき近代的救貧法の制定へ踏み切らざるを得なくなる。しかし内務省に社会局が設置される（大正9年）等の機運が高まる中でもその実現は困難をきわめ，なお米騒動（大正7年），関東大震災（大正12年）を経て昭和恐慌突入後昭和4年ようやく救護法が成立した。恤救規則制定後45年を経て，はじめて新法の制定で，救護所等の公營施設が全国の都市に設置されたが，不遇児童収容施設等は依然民間にまかされていた。

昭和恐慌（農村不況も含む）の後は満州事変，日中戦争等の軍拡による軍需景気が起るが，ついに太平洋戦争へと突入する。社会事業はこの間，軍事援護，健民政策の厚生事業と名称を変えるなど本来の機能を失い，ついに昭和20年の敗戦を迎えたのである。

第7節 戦後社会の社会事業の画期的発展

戦後改革

わが国は1945年8月15日のポツダム宣言受諾により，軍部保守勢力の独裁的政治から，国民主権の民主主義政治への転換が始まる。国家理念も軍国主義，超国家主義を放棄して，平和・民主・文化主義を基調とする国へと生れ変わ

26) 脇 英夫「赤松照憧・安子年譜」『徳山地方郷土史研究』第4号，1982年掲載参照。

り、再建されることになり、社会関係も根本的転換がみられた。明治以来農村窮乏の象徴小作制を廃止する農地改革、労働者の団体交渉権への妨害を排除する労働組合法等の画期的改革が実現し、多年にわたって、我国民生活を窮乏におとしいていた社会的原因が除かれたのである。

一方日本国憲法が国民の基本的人権諸条項就中、生存権保障を明確にしたことで、社会福祉事業の理念的根拠がえられた。資本主義制度のもとにおいては、基本的人権保障は当然の原理であるに拘らず、半封建的残滓を残した明治維新と、明治憲法は、之を明確にしえなかったのであるが、これら改革が行われて社会福祉は戦後順調な発展をみることになったのである。

戦後社会事業発展をみるとき次のような諸事項にわけてみる必要がある。① 終戦直後の混乱期の緊急援護事業 ② 福祉六法の制定 ③ 社会保険の整備と社会保障制度確立への道 ④ 高度経済成長と福祉国家への道 ⑤ 最近の動向

戦後の緊急援護事業と福祉六法公布

終戦後、全国都市の大半が焼野原化した中での、国民多数が食料、衣料、住宅等生活の全部面にわたる飢餓状態に陥ったのに対して、占領軍は緊急対策の指示を行う。(1945年12月13日付GHQ覚書)本指示は日本政府が失業者その他要救済者に対して、食糧、衣料、住宅、医療設備、財政援助、福祉施設等を与えるために詳細かつ、全面的な計画をGHQ(連合軍総司令部)宛提出するようのものであった。これを承け翌日開催の閣議決定になる「生活困窮者生活援護要綱」は翌46年8月議会提出可決成立した「生活保護法」の基礎となったものである。当時この要綱や生活保護法による援護を受けたもの全人口の約3%以上に及び、戦後社会混乱の収拾に果たした役割は大きい。戦争の災禍は子どもに及び、巷に戦災孤児の非行問題が頻発する中で児童問題対策を盛りこんだ児童福祉法が公布される(昭和22年)。同じく戦争犠牲者の傷い軍人(白衣の勇士)の職業問題や社会復帰後の生活対策の要請の中で、身体障害者福祉法(昭和24年)の公布。上記三法とやや間隔をおいて関連法として、精神薄弱者福祉法(昭和35年)、老人福祉法(昭和38年)、母子福祉法(昭和39年)が公布された。以上を総称して福祉六法と称しているが、戦後社会の混乱収拾の目

のも兼ねたものであり、その意味で占領行政の一環としての性格も有していたが、かねてより資本主義社会の生活問題対応策として検討されてきた事項の法制化であった。今日においても福祉六法はわが国福祉政策の中心となっている。

社会保険の整備と社会保障制度への道

健康保険、労働者災害保険、老令年金等の各制度は、戦前の成立であるが、適用範囲狭く、給付内容も不充分であった。社会保険と社会福祉とはそれぞれ機能補完的關係にあり同一根のものともみられる。両者抱合の社会保障制度もまた同根で、これらはすべて社会事業の延長線上にあるとみることができる。戦後既存の社会保険制度の整備が行われる上に新規社会保険が制定され、社会保障制度の形をととのえるに至るのである。新規保険としては失業保険法（昭和27年）制定。国民年金保険法制定（昭和34年公布・36年実施）。これを以て疾病保険、年金保険への全国加入の「国民皆保険」の夢が実現する。続いて昭和48年年金保険給付内容の引上げにより「福祉元年」の呼声も出る。すなわち戦後10年の国民皆保険で、福祉国家へのスタート台に立ち、戦後20年でヨーロッパ水準へ近づき、戦後40年近い今日では本稿冒頭にのべた如き水準にまで上ることになったのである。

経済成長と福祉国家

以上みてきたように、わが国社会事業は戦後に狭義・広義両面にわたり大きく発展したのであるが、発展要因としてはすでにあげた国家体制、社会の転換のほか、日本経済の発展によることが大きい。特に1960年以降の高度経済成長のため国民総生産（GNP）が向上した結果国家財政に余裕が生じ、多額の社会福祉費支出を可能にしたのである。（第2表参照）社会福祉水準を向上させるために、今後もGNPの伸長はとどめてはならない。しかしGNPが伸長しないことを理由に社会福祉水準の低下はありえない。なぜならヨーロッパ福祉諸国家（仏・独・伊）では対GNP比が30%に達しているのに対し、わが国の現状はまだ13%内外である。（第1表参照）またGNPは伸びなくても、財政規模全般を縮小することで、社会保障の対国家予算比率の低下もゆるすべき

ではない。今日の社会保障発展がもたらした労働者、農民の生活水準の向上、治安の良好を過少評価してはならない。

最近の行政改革の動きの中には、ここまで伸びた社会福祉を抑制しようという傾向をみるのは残念である。社会事業費中にムダがあれば、その削減は当然であろう。しかしおよそ社会事業部門は他の行政部門に比較して、零細な金額の累積であって、本来浪費は少ないのであるから削減する余地は少ない筈である。また受益者負担原則などというが、負担が困難であるから、無料或いは軽減しているのであるから、これらを強行するときは、必ず福祉後退につながるだろう。第 2 臨調は軍事費増大には目をつむっているが、非生産的で、人類に大不幸をもたらすおそれを含む軍事費こそ真先に抑制すべきであろう。わが国の過去 100 年に戦争が如何に国民の福祉に害があったかは本稿の随所にのべたとおりである。

社会福祉学の発展

戦後社会事業発展の裏に、社会福祉研究すなわち、社会福祉学の発達をみのがせない。占領軍の占領行政の一部に社会福祉部門があり、彼らにより我国にはまだ未紹介の社会福祉理論がもたらされた。ケースワーク理論、社会福祉専門職論等がそれである。1920年代から30年代に、アメリカでは、心理学、社会学と社会福祉実践の中からこれら新理論が生み出された。我国官民、学者はこれら理論と、従来の英独経済学を基礎にした社会政策理論とを融合して我国独特の社会福祉学を樹立した。社会福祉学専門の学部や、単科大学、専門の学会も設立されており、社会福祉学を修めた学士はその専門家として多数社会で活躍している。

第 8 節 む す び

以上みてきたように、わが国では原始時代を除き古代より現代までたえずなんらかの社会事業が行われていたことになる。さらにこれを要約すると、①原始社会においては階級のない原始共同体であったので、生活問題はすべて相互扶助で解決できた。②古代より封建社会が終るまでの貢納制社会では、支配者

と人民との立場がハッキリ分かれた。すなわち専制君主あるいは封建領主たち支配者は土地を領有支配し、人民を土地に繫縛してその生産物を一方的に収奪していた。人民の生活問題はまず人民相互の解決にまかせておいて、支配者の威光を示したり、撫民の方策として救済を行った。かかる慈恵のほか、人道的立場からの慈善は僧侶などにより行われた。領主の慈恵行為にも慈善的色彩の濃いものもあった。③資本主義制度は人民の土地による繫縛を解放したが、代って「資本」の支配下において、資本を持たない人民大衆の間で貧困を大量発生させて、それが社会全体の問題となる。よってはじめに国がその対応を迫られ、社会事業関係の制度が必要になった。しかし、半封建的社会の下では、国の社会事業制度は発展せず民間慈善事業がこれを補った。④戦後民主主義国家となるにおよんで、史上はじめて国民の生存権が確立し、(日本国憲法第25条)生存権保障のための社会事業が確立し、またそのために社会保障制度も発展をとげていく。

以上のような経過で展開されたわが国社会保障制度は、今日かなりの段階に達して、国の経済発展に貢献し、国民平均寿命を伸長し、福祉と平和の社会をもたらしたようにおもう。

今後これを後退させることあれば、社会問題状況の悪化、国際的地位の下落につながるおそれがあるが、もしこの発展を妨げるものがあるとすれば次のようなケースであろう。

(一) 上記の生存権保障理念を否定するような憲法改正が行われること。

(二) 戦争準備すなわち軍備拡充の進展と、戦争が現実化すること。

共に万全の警戒を怠らぬようにしたい。

最後に忘れてならないことは、世界の発展途上国においては、国民の生存権が未確立であることである。経済の未発展のためとか、社会体制の問題などの為には社会福祉後進国にとどまっている国が相当あるが、世界から戦争、内乱を根絶するには国民の生活問題が解決されねばならない。国民の生存権保障を地球上すべての国のものとするを、国連はもとより我国の一国民に至るまで心懸けたいことである。これまで先進諸国より多くのことを学んだ我国として

は、電気機器や自動車のほかに、生存権保障理念にもとづく社会事業の輸出をもすべきは当然の義務であろう。(1983・3・4)

(付記)

本稿は、筆者が徳山大学教授を定年退職するに当って、本年1月18日に徳山大学 812教室で行った80分間の最終講義を骨子として肉付をしたものである。広汎なテーマの講義であるので、先学の研究をとりまとめたところが大部分である。特に吉田久一教授(日本女子大学)著『日本社会事業の歴史』からは全体構想までも参考にさせていただいた。謹んで謝意を表す。しかし原始社会における相互扶助、幕藩体制下の相互扶助の強制等は筆者独自の研究成果と考えるが、なお精密な論証を欠いていて、論文としては不十分なので、他日を期したいとおもう。

なお1月18日の講義では「原始社会の相互扶助」を社会福祉そのものとした点の誤りに気付き、本稿では訂正した。最後に最終講義の機会を与えられた高村学長、不破勝学部長ならびに同僚教職員各位へ心から謝意を表す。