

〈研究ノート〉

日本の社会事業形成過程に関する研究の成果と課題

橋 本 理 子

【要旨】

日本の社会事業形成過程に関する研究では、社会事業成立の時期を感化救済事業期と捉える論と、大正中期から後期と捉える論の2つが展開されている。立場の異なるこれらの研究ではあるが、社会事業の形成を説明する要因や、社会事業形成の指標を用いている点は共通している。どのように説明するかという点に焦点を当てた際の相違点は、社会事業形成を諸外国の展開過程と共通する普遍的な側面を重視して説明するか、日本的固有性を重視して説明するかという点である。社会事業をどのように捉えるかによってその成立期が異なっていると整理でき、日本を1つの単位とした全国的な研究のみでは、社会事業の形成過程をその形成時期も含めて説明することに限界が生じているといえよう。

この限界を解消する視点として、社会福祉史研究で必要とされている「生活者としての人間」を描くことが可能と考える地域社会福祉史研究を取り上げた。地域社会福祉史研究は、各地域の生活構造を踏まえて社会事業形成過程を描くことで社会事業成立の特質を明らかにすることを可能にする方法である一方で課題もある。この課題を解決するためには、全国的な通史研究の成果でもある、分析枠組みや指標を踏まえ通史的・全体的に検討することが求められていることを論じた。

キーワード： レビュー論文、日本社会事業の特質、社会事業形成の起点、
地域社会福祉史研究

1. はじめに

社会事業は、「対象となる貧困問題を観念的ではなく経験的にとらえ（社会事業調査会等による調査研究）、それを政策に反映させ（社会事業行政機構による政策の立案、実施）、社会事業の現場（各種社会事業施設の増加）で、専門家（大学・専門学校における専門家の養成）が社会事業実践を行うという、これまでにない救済体制として結実していった」（宇都2007:177）と説明される。さらにその考え方として「それ以前にあった救済事業と地続きであるが、問題の社会的な要因に関心が向けられた点に、社会事業としての大きな特徴がある」（石井:2014:80）とされる。

社会事業を扱った研究では、その成立期を大正中期から後期とするものが大多数であり通説として定着してきた。しかし近年、社会事業成立の起点を日露戦争終了後の感化救済事業期であるとする論も登場している（池本 1996a, 1996b）。

もっとも、歴史は「現在の眼を通してでなければ、私たちは過去を眺めることも出来ず、過去の理解に成功することも出来ない」（E.H.カー1921=1962:31）といわれる通り、歴史をどのように解釈するのは現在によって方向づけられるものである。そうであれば、大きく転換している日本の社会福祉の状況を踏まえ過去を検討する議論が行われ、見直しや再検討が実施されることは必然であるといえよう。

本論では、社会事業の形成過程がどのように説明されてきたのかについて、社会事業の形成期をどの時点と論じているかに着目して先行研究を3つの立場に分類しレビューする。さらに3つの立場の共通点と相違点を検討することによって、今後の研究上の課題を精査し、それを解決する視点を検討することを目的とする。なお、通史的な視点で取り組まれた代表的な研究を中心に検討し、その他、部分的に社会事業の形成に言及されているものは必要に応じて取り上げる。

社会事業の形成過程を検討することについて、吉田久一は「社会事業史としては、発生史的視点が重要である。現在の社会福祉の持つ諸特徴は大正後半期の資本主義的危機の開始時にすでに発芽し、戦後に多くの点を付け加え、内容的にも深化しているという事実を見失ってはならない」（吉田 1990:12）と述べる。社会福祉の前身とされる社会事業が、いつどのような経過をたどって「発生」したのかを検討することは、現在の社会福祉の特徴を検討する方策として現代的な意義を持つものである。

2. 社会事業の形成基点に関する3つの立場

先に述べた通り、社会福祉の通史研究において、社会事業形成起点を大正中期から後期とする論と、感化救済事業期とする論の2つの見解が表明されている状況である。ここでは、社会事業の形成基点をどのように説明しているかに着目し、研究を以下の3つに分類整理する。3つとは、①社会事業を大正中期から後期に発生し成立したと説明するもの、②社会事業の起点を日露戦争後の感化救済事業期におくもの、③形成期は大正中期から後期であるが感化救済事業期の特徴を社会事業が継承することを明確に指摘するものの3つである。

2-（1） ①社会事業を大正中期から後期に新たに発生し成立したと説明するもの

社会事業史研究において、社会事業の成立時期は、大正半ばから後期であると説明する研究が通説となってきた。例えば、一番ヶ瀬康子は、「社会事業は、通常、慈善事業に対する社会改良活動や社会運動からの批判が媒介となり、その事業が社会諸科学の成果をくみいれて、専門的・科学的・予防的性格に脱皮し、新たな事業が創設されてきたところで成立すると言

われる」と説明したうえで、「1912年（明治45）頃までの慈善事業、そして1916年（大正5）までの感化救済事業は、米騒動直後までは慈善・感化的性格を有していた」とし、「米騒動を機として」、労働運動やその他の社会運動の興隆を背景にしながらも、アメリカ社会事業論や諸科学の成果をくみいれ、「大正中期以降に社会事業として脱皮し、また新たに成立したとみなしてよい」と述べる（一番ヶ瀬 1981:43）。

池田敬正もまた、米騒動が社会的諸矛盾の新しい段階への突入であったことを説明したうえで、米騒動と同じ年に、「社会事業の組織的推進あるいは社会事業行政確立に画期的な意味をもった」救済事業調査会が発足したことから、「その意味では、この一九一八年は日本における社会事業の時代の出発を意味するであろう」（池田 1986:501）と、社会事業の出発を大正中期の1918年としている。

他にも、吉田は「資本主義的危機開始にあたる大正後半期の社会事業問題は、それ以前の慈善事業問題、救済事業問題とは性格を異にし、まさに社会事業問題である」（吉田 1990:19）と社会問題の変化を指摘し、「日本社会事業は、大正デモクラシーの影響を受けて、大正後半期に成立した」（吉田 1990:75）と論じる。

同様に社会事業の成立を大正中期から後期とみなすものは、その他にも金子（2005）、高島（1995）、仲村ら（1989）、田代（1964）など多数存在する。この期は、社会事業という言葉が初めて公式に登場したと言われている時期でもある。『内務省史』では、第一次世界大戦後の不況によって、国民の生活が窮迫したため、「従来の恤救（救済）行政では到底応じきれず、社会政策に立脚した積極的な社会行政の樹立の必要に迫られて、この社会局の新設となった。これによって従来の慈善救済事業が社会事業となり、その性格も変わったのである」（大霞会 1970:339）と記述されている。内務省社会局長官であった田子一民は、著書『社会事業』において、社会事業とは、当時広がりつつあった「社会連帯の思想を出発点とし、根底として行われている社会生活の幸福を得しめ、社会の進展を促そうとする努力」（田子 1922:1）と説明した。さらに社会事業協会機関誌が『社会事業』へと改題された際の「改称改題の辞」には、「慈善事業と称し、社会事業と称するには、啻に名称の相違のみでない」とし、個人的問題である個人貧の時代から社会対象の社会貧と変化し、この社会貧に対しては、「是非とも世人一般に対し、社会連帯責任の観念を喚起せなければならぬ」と述べられている。これら当時の関係者による記述もあり、大正中期から後半期に社会連帯思想の広がりを背景に貧困を「社会貧」とみて対応しようとする社会事業が成立したという論が定着してきた。

2-（2） ②社会事業の起点を日露戦争後の感化救済事業期におくもの

池本美和子は、社会事業の成立について「感化救済事業を提唱し始める日露戦争後にその起点」をおくと主張している。①で論じられていたように「社会事業は大正期に入って社会問題の増大を背景に、感化救済事業から一転して形成されはじめたのではなく、日露戦争後の社会改良（＝自治再編＝「感化」）における防貧の指導・監督、国家介入の強化等の政策転

換にその起点を有する」(池本 1999:44)と、感化救済事業期を社会事業の形成起点とみなす。大正中期から後期は、社会事業が展開していく時期であり、救護法の制定を日本式社会事業のひとつの帰結を象徴するものと捉えている。「わが国の社会事業は、現代社会が直面した社会的な諸問題に対して、労働者の社会的同権化の要求や民主主義的な潮流を回避すべく構想された家族国家の親和策であり、「社会問題に対する国家の役割を国民の指導に置いて、それを強化することで成立をみた」(池本 1999:285)と説明する。この日本社会事業の特徴は、日露戦争後の感化救済事業期に主導されたものであることから、社会事業成立起点を感化救済事業期とするのである。

同じく池本が編者として関わった池田ら(2002)においても、社会事業との言葉ではなく、「現代社会における社会福祉」との言葉を用いてはいるが、その形成を日露戦争後においている。

地方改良運動と感化救済事業について、「日本独自の国民統合策だったのであり、社会改良ではあっても、感化という道徳的教化に重点をおく特異なものであった。いわば社会問題を事前に予防するための社会改良策だったといえる。したがって、この時期から国家の役割が増大し、一部の窮民ではなく国民全体を視野に入れた普遍的な生活支援策が構想され始めることは、現代社会における社会福祉の形成と見なしうるとしても、内容的には感化に偏重した特質があったことは注意しなければならない」と、感化に偏重してはいるものの、現代社会における社会福祉の形成とみなされているのである。また、「国家主導で社会問題への予防的、先取りの対策が勧められるとき、現実の社会問題や貧困の社会的要因まで矮小化される可能性があり、日本の社会福祉の形成期がこうした特徴を持っていたことは、その後の展開に様々な影響をもたらす」と、この期の特徴がその後の展開に影響を与えていることを指摘している(池田ら 2002:151~152)。

2-(3) ③感化救済事業期の特質を社会事業が継承することを明確に指摘するもの

社会事業の成立を①の大正中期から後期としながらも、感化救済事業の特質を社会事業が引き継ぐことを明確に指摘する立場もある。

田中ら(2017)では、「大正期の社会福祉」との章の冒頭で、「明治期後半からの連続性を持ちつつ、社会状況の変化に対応して社会事業という新たな領域がかたちづくられ、それが社会にひろがっていく」と述べ、明治後半期に行われた感化救済事業からの連続性を明記しつつも、社会事業を新たな領域と捉えている(石井 2017:78)。さらに、その前章である「明治後半期の社会福祉」ではこの時期に起こった感化救済事業を「特殊な時代状況」と説明し、この時期の特徴である、「徹底した国による救済の抑制と地方自治体や民間事業者による補完、天皇への報恩や風化(教化)による精神的防貧」の要請や「民間事業者の組織化や専門従事者の養成、防貧事業の促進は」続く大正期の社会事業につながることを、池本(1999)を引用し説明する(片岡 2017:73)。さらに、社会事業期に始まるセツルメントを取り上げ、「風化」

「感化」「教化」などを救済事業から社会事業への連続性を考える際のキーワードと述べている（石井 2017:110）。

菊池ら（2014）においても「感化救済事業においては、国民の被救済権の否定を基本として、救済は協同体での隣保相扶にゆだねる姿勢を堅持し、生活問題への本質的対応を回避した。この形態は、戦前の社会事業の基本理念としてこの後も存続する。さらに救済への共同体への責任転嫁の論理は、精神的防貧＝風化訓育によっていっそう厚みを加えたが、生活問題対策という点から見れば逆に空洞化が進んだ。物質的救済の抑制、そしてこれを代替する精神的救済の強調は、本期の特徴としてだけではなく、この後の日本社会福祉史上ことあるごとに形を変えて議論をかもしだすこととなる」と、感化救済事業の形態が社会事業の基本理念へと継続することを指摘している（菊池 2014:75-76）。

右田ら（2004）では、「感化救済期は『社会事業における教育機能』を抽出する際の先駆形態をとまって」いるとしている。また、この期に育てられた精神構造は、「社会事業の厚生事業化、翼賛体制への積極的・主体的参加を可能にする母胎となっていく」と説明する（土井 2004:236）。

これらの文献は、「風化」という「教育機能」が感化救済事業期より社会事業に継続され、社会事業のありように影響を与えていることを指摘しながらも、大正中期から後期に始まる社会事業を、「新しいもの」と捉えている。新しさの理由は、①と同様に「貧困・社会問題に対する社会的原因を認め、問題を社会的に解決しようとする」（永岡 2014:77）ところに見出されるのである。

①の立場として紹介した吉田にも、その継続性を指摘する文献がある。吉田ら（2015）では、感化救済事業期は「第一次護憲運動（1912-1913）の準備期であり、社会事業にとっては明治慈善事業からの基点胎動期でもある」とし、『社会事業』思想への胎動」という節にて、感化救済事業期の留岡幸助や山室軍平らの思想を紹介している。吉田（2004）においては「社会事業にとっては『明治慈善事業』からの『離陸期』である」との記載と比較すると、その継続性を強調する表記となっているといえるだろう。

社会事業が形成された時期をどのように論じるかに着目し、3つの立場から先行研究を整理してきた。確認したとおりその成立を大正中期から後期という立場をとるものが数としては多数であり、社会事業の成立基点を明治感化救済事業期と主張するのは、池本の関わる文献のみに見られるものである。しかし、吉田の著作において特徴的であったように、近年は感化救済事業と社会事業の継続性を指摘するものが増加しているという傾向がみられる。3つの立場の文献の発表年を見るとすべてではないものの、池本（1996a, 1996b）が公開されて以降は、②、③の立場を取るものが多くなっている。これらの事を踏まえれば社会事業の形成期をどのように捉えるのかについては、議論の余地があるといえるだろう。

3. 3つの立場の共通点と相違点からみる研究の課題

社会事業の形成基点とみなす時期が異なるこれらの研究における共通点と相違点はどこにあるのだろうか。

記載量の濃淡や重視する部分に差はあるものの、基本的にすべての立場で共通しているのは、社会事業形成を、背景としての社会問題とそれによって生じる対象者、行政機構の整備などを含む政策・制度、社会連帯思想を中心とする思想という側面から説明していることである¹。以下(表1)は社会事業の形成をどのように説明しているのかを確認したものである。成立の時期が異なる3つの立場から、②と③の立場については前節で紹介した研究の中で最も新しい文献を使用し、①については、成立起点を異にする②の文献の編者ともなっている池田敬正の文献を参照し、該当部分を抜き出した。

表1 社会事業の形成過程を説明する枠組み

社会問題・対象者	①	・社会事業の展開は、対象とりわけ貧困状態の新たな変化とそれに対する体制側の変質とにともなうものである。 ・貧困の深刻化がもたらす生活不安が広がり、それがついに米騒動に発展していった社会問題に対する対応でもあった。 ・資本主義の発展にともなう労働者の激増を背景とし、独立した労働者階級の形成が見られる。この労働者のかかなりの部分が農村からの流出である。 ・賃金のみに頼り農村から切離はなされた労働者は、生活が物価の変動によって大きく左右される状況をもたらした。 ・かつての「無告の窮民」に限定される問題ではなくなり、一部の被救恤的窮民だけを対象とするのではなく、広汎な労働者階級をもふくめた問題として提起されたところに、社会事業成立の原因があるといえる。
	②	・日露戦争後の都市部の現代的変化と農村部の疲弊が問題になる。 ・上記は、賃金労働者の生活問題であり、地主と小作という前時代以来の社会関係のもとで生じている問題であり、国家的に統一した政策を講じられないという困難な課題となって現れた。
	③	・近代家族の形成により、中・下層の人々の暮らしが変化。 ・それまでの集住地区の共同性から分散し、地域の中で個別に生活をするようになった。 ・第一次世界大戦による工業化の進展にともなう都市への人口集中により、住宅難・衛生環境の悪化、失業が問題となる。 ・さらに米騒動の勃発、労働運動の高揚がおこる。

政策・制度・実践	①	・中央慈善協会の成立にみられる全国組織の形成がただちに社会事業の組織化をもたらさず、方面委員制度の成立によって方面委員の機能と結びついてようやくケースワーク論が導入されてきた。 ・調査会の設置。調査項目には、「小売市場」「住宅改良」「少資金融」「労働保護」「小農保護」など従来の慈善事業では取り上げられない項目がおかれていた。 ・内務省外局としての社会課の設置。平行して地方における行政機関の整備。 ・方面委員制度の成立。 ・社会事業協会と協調会の設置。 ・社会事業経費と助成費の急速な増大。 ・この時期の社会事業をもっとも特徴づける経済保護事業の展開。 ・児童保護事業の形成、労働者保護と社会保険の成立。
	②	・1908（明治41）年に天皇の詔勅「戊申詔書」が出され、国民全体の協力が求められる。 ・地方改良運動：日露戦争後の国家目的にあわせた地域の協力体制を固めるもので国家がその指導監督を強化しながら進めていく地域の再編成。（町村財政の立て直しのための産業育成、地域の相互扶助精神の醸成、地域の産業組合や青年団などの団体、地方改良事業講習会の実施など） ・感化救済事業の実施：救済に依存しない国民精神を育成強化することに基本。（恤救規則の厳格な対応、費用は自治体の負担に、救済に頼らない国民を育成する、感化することがもとめられた、感化救済事業講習会の実施）
	③	・内務省内に救済事業調査会の設置のちに社会事業調査会と改組。 ・社会局の設置。 ・アイデンティティの共有。 ・1908年発足の中央慈善協会による機関誌『慈善』による情報の共有と専門知識の普及、さらに全国大会の開催。 ・仏教社会事業領域で社会事業の呼称による組織的整備。 ・先駆的な組織化の例として大阪救済事業調査会。 ・地方における社会事業組織の整備。 ・都道府県において、救済課・救護課・社会課等の設置はじまる。 ・社会事業主事・主事補の設置。 ・方面委員制度。 ・恤救規則の運用状況。 ・児童保護。

思想	①	・生存権思想の日本的展開：当初は絶対主義的慈恵論と癒着しながら、あるいは治安対策的社会的保護の立場と結びつきながら形成。 ・貧困調査や貧困研究が行われ、明治後半期には治安対策上の施策であったものが、問題を社会問題として総合的・普遍的に分析する方向に展開した。 ・社会連帯論的社会事業思想の登場したものの社会連帯思想が国家有機体思想を持ち込んでいたことは、個人の自立を前提とする市民社会事業の未成熟に基づく。 ・一方で原泰一は、隣保相扶の限界を説き「全国民の社会連帯を通じて「生存権の機会均等」を実現しようと主張する。また、生江孝之も社会連帯を社会事業の本質として理解している。そこには内務官僚に見られたドイツ流の国家主義的性格は見られず、近代社会の出発点にみられた独立した個人の社会的協働の再発見として理解できる。
	②	・国家が主導し広く国民を対象としようとする道德主義的な感化救済論が形成される。 ・「消極の施与的救済制度」から国民全体にかかわる「積極の福利的社会制度」としての社会福祉への転換でったが、その方向は「公共」としての国家による社会的道德の指導にもとづかせようとするものといえる。 ・国家の道德的指導に社会福祉の根拠を見出そうとする方向は、その後も残る。
	③	・温情や厚意による慈善事業ではなく、連帯責任の考えに立つ社会事業へという考えの転換がおこり、それが「世論」「世人一般」に求められていく。 ・社会貧：「社会的同一境遇に置かれた民主が、社会的同一原因によって貧困に陥る」事象（生江 1923）。 ・社会連帯：「社会は人類の有機的結合体であって全部は一部のために在り、一字はまた全部のためにある（中略）一部の欠陥は他の一部が連帯すべき筈で、これが社会連帯の観念である」（床次 1920）。 ・「社会の発見」。 ・セツルメント実践における「人格の交流」。

（池田 1986）（池本 1999）（菊池ら 2014）より筆者作成

（表 1）を見ると、「社会問題・対象者」行政機構の整備などを含む「政策・制度・実践」「思想」の枠組みについて該当する事項を幅広く網羅的に検討していることがわかる。（表 1）から社会事業の形成を大正中期から後期とする①と③の説明を確認しよう。第一次世界大戦後の工業化は都市部の労働者を増加させ、新たな生活様式や社会問題を生み出した。それは共同性から分散し物価の変動により生活を大きく左右するものであった。長引く不況は労働者の生活を直撃し、貧困が深刻化し米騒動に発展する。米騒動を受けて中央地方共に行政機構が整備され、経済保護事業や児童保護事業が活発に行われる。思想としては、社会連帯の考え方が広まる。個人の自立を前提としない日本におけるこの思想には不足はあったものの「社会の発見」につながるものであり、社会事業を新たなものとして形成させたと説明する。

社会事業の形成を感化救済事業期とする②の立場では、日露戦争後の日比谷焼き討ち事件

や労働争議の勃発といった国民意識の変化、農村の疲弊と都市への人口流出によって、共同体秩序の分解が起こる。これは国家的に統一した政策を講じられないという困難な課題となった。そこで、政府は国民意識の分裂を食い止め新たな理念の下に国民を結集させるため「戊申詔書」を出すこととなる。「国家の良民」育成を意味する感化救済事業と国家主導の地方改良事業が、「戊申詔書」精神を具体化する方策として国家主導で行われる。この国家の道徳的指導に社会福祉の根拠を見出そうとする方向はその後の社会事業に継続される思想となるものであり、社会事業形成の起点となると論じられている。

野口友紀子は、吉田（1990）、池田（1986）、池本（1999）の3つの文献から、社会事業の分析枠組みを検討している。そこでは、「外在的要因」を背景に、「思想的要因」、「組織的要因」、「対策上の要因」、「対象上の要因」、「救済体制上の要因」、「行政的要因」が社会事業の成立に直接影響を与え、「社会政策」との関係上の要因を検討することで、社会事業の特徴や機能を検討していると分析する。その上で、三者の要因には、「内在的要因」が欠けていることを指摘している（野口 2006:48）。

先の（表1）や野口による整理を踏まえると、社会事業の成立時期をどこに置くか、感化救済事業と社会事業の継続性を指摘するしないに関わらず、論者によって力点が置かれる場所は異なるものの、社会事業形成を説明する枠組みは同じであることが示されるのである。

もう1つの共通点は、社会事業成立の指標としての「社会化、組織化、専門化、科学化、予防化」があることを意識した叙述がそれぞれの立場において行われている点である。社会事業の成立を大正中期から後期とする①の立場では、これらの指標は英米における社会事業の形成過程を説明するのに使われており、社会事業形成における普遍的側面に着目しているといえよう。例えば、吉田はイギリスにおいて「組織化＝『専門化』『社会化』＝社会事業の近代化」がおり、アメリカでは「『専門化』『科学化』『職業化』組織化の主流となり、慈善事業から脱皮して社会事業の成立となった」（吉田 1990:75）と記す。日本は英米と比べて内的要因が未熟で外的要因が大きいため、その「連続性」が希薄ではあるが、処遇の専門化や地域福祉の組織化等の内的努力があったと論じ、日本的な特質を指摘しながらも日本の社会事業の形成を英米の動向を踏まえ説明している。

池田もまた、「社会事業の成立とは、直接的には慈善事業の組織化に基づくソーシャル・ケースワークの形成と、セツルメント運動の展開による社会改良あるいはナショナルミニマム論の形成とを内容としていた。だが日本では、中央慈善協会の成立に見られる全国組織の形成が直ちに社会事業の専門化をもたらさず、方面委員制度の成立によって方面委員の機能と結びついてようやくケースワーク論が導入されてくる。他方セツルメント運動にかかわっては、それが知識人の移民（セツルメント）による労働者の自立的な成長との援助という本来の傾向は必ずしも発展せず、センターづくりの運動との混同がみられた。したがって社会事業の専門家を示すケースワーク論は、方面委員制度との関連で論じなければならないし、セツルメント運動論については、その多様な状況を対象にする必要があろう」（池田 1986:488）と社

会事業の普遍的展開と比較して日本の特異性を指摘している。

これらの論は、英米など「各国と共通の展開過程をたどった」(永岡 2014:82) 部分を持ちながらも日本的特質があったと捉えるものであり、「社会事業にはそれぞれの社会の違いによって特質がある。たとえばイギリスでは封建性の解体や大英帝国の強大な資本の基盤があったし、アメリカでは移民国家として個人主義、競争原理、自由の尊重などの価値が色濃く反映していた。日本の場合も、遅れて出発した資本主義の特徴を前提として、社会の資源や仕組みを利用しながら、社会事業を組織し政策化していったということができるのではないだろうか。それまでの慈善救済事業の段階から社会的制度体系、専門的・科学的な実践への社会事業の発展は、世界各国と共通の普遍的な歩みを辿ったということができるだろう」(永岡 2014:97-98) という説明と類似した視点から分析するものであると整理できる。

社会事業の成立起点を感化救済事業期とする池本は、通史的な文献でないことから前節での分析対象から除いたが、池本 (2005) において、社会事業の形成起点を感化救済事業期と説明したうえで、先述の社会事業近代化の指標について指摘する。「これら一般的(世界史的) 共通項も『おおやけ(公)』が国民を強化する、保護の下に置くための国家主導で展開される組織化であり専門化であり予防の取り組みであった」とその前提を示し、「専門化」を示す動向として感化救済事業講習会を位置付けている。これは、内務省主催で慈善事業に従事する人々を集めて行われたものであった。さらに、「組織化」の例として中央慈善協会の設立を挙げる。さらに 1911 年の「救済事業調査要項」を引用し、その内容が「今日の社会保険、住宅、金融、教育、労働などを視野に入れた」ものであり、「窮民救済や個別の慈善事業の段階を越えた予防的、組織的、社会的施策が構想されている」と論じている(池本 2005 : 164-169)。

「日本の学会では社会事業の成立及び社会事業の近代化を測るために、5 つ指標を明示しながら社会事業近代化の到達度を検証してきた」(沈 2011:98-99) とも評されるこの指標を参照しても、社会事業の成立期を大正中期から後期とする論と、明治感化救済事業期とする論のそれぞれの時期に形成されたと説明できるということになる²。

では、その相違点はどこにあるのであろうか。1 つには、社会事業の成立の要因とされる「貧困・社会問題に対する社会的原因を認め、問題を社会的に解決しようとする」(永岡 2014:77) 視点をどのように位置づけるかによるといえよう。社会事業の形成を大正中期から後期とする①と③の立場では、石井 (2017:107-108) に示されるように「温情や厚意による慈善事業ではなく、連帯責任の考えに立つ社会事業へ」との転換が起こり、その際のキーワードは、「社会貧」と「社会連帯」であると論じる。この「社会連帯」の理念について、「自立的な領域を模索していたといえるか、慎重に考える必要がある」としながらも、「社会事業の領域に社会連帯の理念が広くゆきわたった」ことも「社会の発見」の文脈から「とらえることができるかもしれない」と、日本的特質を持ちながらも「社会」的な見方が浸透したとみなしている。

②の立場をとる池本は、この社会連帯思想を「家族国家観と結びつけられることによって、あらたなデモクラシーやマルクス主義、自由主義などへの思想対策として重視され、わが国

に変革をもたらさないための社会事業を思想的に支えるという意義をもった」という。つまり、権利性を回避する「日本式社会事業」を推進する基盤となったと捉えるのである（池本 1999:286）。

また、社会事業の形成過程をどのように説明しているかに着目すれば、両者の違いは、わが国の社会事業の形成過程に存在する世界史的共通項と重なる普遍的性格と、日本的性格のどちらに軸足を置き説明するかの違いにあると言えないだろうか。①と③の立場では、先に見たように英米の動向をふまえ、日本の特質を含むことは指摘しながらも社会事業の普遍的な形成過程を軸足として、日本における社会事業の形成を説明している。②では社会事業の日本の特質に焦点をあて、その起点として感化救済事業期を社会事業の成立期と論じているのである。社会事業の特質をどちらに軸足をおいて説明するかによって主張する成立期が異なると整理できないだろうか。

3 つの立場の共通点から考えると、社会福祉の構成要素を踏まえた説明の枠組みを使って検討しても、社会事業の成立の指標を用いて説明しても、その成立時期がいつであるかは示すことができないということになる。また、相違点に注目すれば「社会事業の特質とはなにか」をどのように解釈するかの違いによって成立時期が異なるのである。日本を 1 つの単位とした、国家レベルの制度政策を検討する研究のみでは、社会事業の成立時期を含む社会事業の形成過程を説明することに限界が生じていると考える。

4. 社会事業形成過程を検討するための視点

吉田は、「社会事業史研究の最終目的は実践的認識にある」と考えるという。「定義的表現よりも、社会事業は歴史的社会的制度である資本主義の矛盾が生みだす社会問題、その上に発生する生活不安（非人間的状況を含めて）に対し組織や処遇ないしは運動を通じてその克服や解決を目的として行われる実践である」ことから、「社会をおさえながら、生活者としての人間を描く能力が要求される」と説明する（吉田 1990:8）。

「生活者としての人間」つまりその生活を描くことができる研究方法として地域的研究があることが橋本（2019）にて指摘されている。社会事業の成立過程を検討する方法として、ここでは地域的研究の可能性を検討したい。

地域を限定し社会福祉の歴史を検討しようとする研究には、多くの蓄積がある。通説として社会事業の形成期・展開期とされてきた大正中期から後期は、いわゆる地域委員制度のように、各地方自治体が地域の実情に合わせた独自の取り組みを行っていたことが、多くの先行研究によって明らかにされている。山口県社会事業の成立を検討した杉山博昭は、「わが国の中央集権的体質からすれば、地方もほぼ同様の経過をたどったと一応は考えられる。けれども、地方には地方独自の動きがあるだろう。科学化という点では遅れをとったかもしれないが、地域での実践や運動の力によって、他にはない特徴をもつこともありうる。社会事

業についての検討を深めるためには、地域ごとの特徴も念頭におくことが望まれる」（杉山 1997:80-81）と述べており、地域ごとにその形成過程は異なるといえよう。それでは、地域における社会事業の形成過程は、どのように説明されてきたのであろうか。

生活を視野にいれ、社会事業の成立期を全体的に検討した研究に、一番ヶ瀬ら（1981）がある。本論は、社会事業の科学的探究の出発点を「対象および対象を生み出す国民の生活構造」に置くことに特徴がある。社会事業の成立期は、①の立場をとっており、生活構造によって生み出された問題が、把握され、その対象が社会的に明確に認識されることを契機とする捉え、社会事業の成立および展開を大正中期から昭和戦前期と説明する。

生活構造は、「階層、地域、世帯の生活などにいろどられ」複雑多面的なものであるため、「国民の生活構造一般を把握しても、必ずしも的確な把握は出来難い」という。そこで、東京、大阪、愛知、北海道、秋田、岡山、広島、愛媛、宮城、鹿児島、の二府一道七県を選び分析をしている。各都道府県の生活構造として分析されたのは、救済率・不就学率・職工率・失業率・納税率・乳児死亡率・農家率・争議率であった。これらの生活構造をベースとしてどのような社会事業的活動が展開されたのかを分析し、その結果、それぞれの道府県は「都市部」・「農村部」・「中間地帯」の3つに類型化されそれぞれの特性が明らかされている（一番ヶ瀬ら 1981:151-187）。

さらに、今後の課題として「中央政府が強力に主導したところに、日本の社会事業の特質があるといわれる」現在までの研究結果に対して、「その運用あるいは実質化には、各地方の特徴的な活動が媒介となり、すでにのべたような多様な傾向をみせていた」と述べ、地方における地域活動が活性化することと、国家政策との関係を詳細に検討することをあげている。また、「社会事業は、社会政策のように、一律に政策対象を規定し、総括的対応をもたらすものと異なり、個別な事業として展開される。また具体的な一人々々の生活問題とりわけ貧困問題に対処し、組織的に取り扱うところにも特質」があるとし、さらに「国民の生活構造から社会事業を見る方法は、その国民の生活構造を規制しているところの社会構成体の特殊性との関連で、その国の社会事業成立の特質を明らかにすることにも寄与することになる」と述べている（一番ヶ瀬ら 1981:186-187）。地域から社会事業の形成を検討することは、社会事業成立の特質を明らかにすることを可能とする方法であることが示されているのである。

その他、近年の地域に焦点を当てた研究の動向を確認すると、個別史であることが多く、社会事業の形成についても、社会事業行政に焦点をあてたもの（矢上 2016）（永岡 2006）（杉本 2003）（石井 2008）などや、方面委員制度の成立と展開に着目したもの（佐々木 2016a, 2016b, 2017）（小池 2016）など、組織化を検討したもの（畠中 2016）など、社会事業形成の要因とされるものの一側面を取り上げ論じられるものが大半である。さらに、これらの地域的研究の多くは、通説として社会事業の形成期とされた大正中期から後期を中心として分析する研究が多くをしめる。全国的な研究において示された感化救済事業期からの継続性の検討も不足している。

社会事業の形成過程について全国的研究のように通史的・全体的に論じられているものが極めて少ないことは課題の1つである。全国的な研究では、「社会問題・対象者」「政策・制度・実践」「思想」について網羅的に全体的な検討を行い、社会事業の形成過程を検討していたが、地域の研究においては、その一面のみを取り上げ、モノグラフ的に分析する論稿が大半となっている。しかし、地域における社会事業形成過程を検討することは、日本における社会事業形成の特質を明らかにすることに寄与するものであることが示されていた。橋本(2019)では、社会福祉の歴史を解明する地域的な研究における全体的・通史的な検討の必要性和、その際の視点と方法が検討されている。この視点と方法に基づき、全国的な研究で示された社会事業形成の説明の枠組みや、指標を意識しつつも、地域の構造や住民の生活を視野にいたした全体的な分析をおこなうことが求められる。全国的な研究で明らかにされた国家による政策が、各地域でどのように運用され、地域で生活する人々にどのような影響を与えたのかを解明することは、わが国の社会事業の展開過程をその形成期を含めて検討する上で有益な視点をもたらすものであると考える。

おわりに

日本の社会事業の形成過程に関する研究を整理し、その成果と課題を確認してきた。通史的研究では、社会事業成立の時期を感化救済事業期と捉える論と、大正中期から後期と捉える論の2つが展開されている。本論では、さらに継続性を明確に指摘するものの3つの立場で整理した。その結果、3つの立場において、社会事業の形成を説明する枠組みや社会事業形成の指標を用いている点は共通していた。どのように説明するかという点に焦点を当てた際の相違点は、社会事業形成を諸外国の展開過程と共通する普遍的な側面を重視して説明するか、日本的固有性を重視して説明するかという点である。社会事業をどう捉えるかによってその成立期が異なっており、全国的な研究のみでは、日本の社会事業の形成過程をその形成時期も含めて説明することに限界が生じている。

本稿では、この限界を解消する視点として、社会福祉史研究で必要とされている「生活者としての人間」を描くことが可能であると考えられる地域的研究を取り上げた。地域的研究は、各地域の生活構造を踏まえて社会事業形成過程を描くことで社会事業成立の特質を明らかにすることを可能とする方法である。しかし、近年の研究の多くがモノグラフ的研究であり、全国的研究のように「社会問題・対象者」「政策・制度・実践」「思想」について全体的に検討する研究が少ないという課題もあった。橋本(2019)では、社会福祉の歴史を解明する地域的な研究の視点と方法が検討され、通史的・全体的な研究の必要性が示されている。社会事業の形成過程を検討する地域的な研究においても、全国的な研究で示された社会事業形成の説明の枠組みや指標を意識しつつ、地域の構造や住民の生活を視野にいたした全体的な分析をおこなうことによって、日本の社会事業の展開過程をその形成期を含めて検討する上

で有益な視点をもたらすものであると考える。

付 記

本稿は、JSPS 科研費 JP18K12975 の助成を受けたものである。

【註】

- ¹ 吉田久一は、社会福祉を「歴史的・社会的実践」と規定し、社会福祉の構成要素を①社会問題→社会福祉問題→生活ニーズ、②社会福祉政策・制度・行政・施設・従事者、③実践方法として処遇（利用）、組織、運動、さらに思想とし、これらはそれぞれの歴史社会に規定されていると説明している（吉田 1990:1-2）。
- ² 「〇〇化」が示す内容が明確ではない点が課題となると考えられる。例えば「組織化」を示すものとして中央・地方における社会事業行政機構の確立と体系化や社会事業協会の設立があげられてきたが、それが妥当であるかの検討がなされていない点は大きな課題であると言えるだろう。しかし、本論の主旨と外れるため、この課題の検証には別稿を期したい。

【参考文献】

- ・ 沈潔（2011）「社会事業の近代化をめぐる東アジア地域の衝突と交流：1920年代～1940年代を中心に（特集 幸津國生教授退職記念号）」『社会福祉』（52），97-109.
- ・ 土井洋一（2004）「救済の抑制と国民の感化 感化救済事業」右田 紀久恵・高沢 武司・古川孝順編『社会福祉の歴史：政策と運動の展開』，有斐閣
- ・ E. H. カー著：清水幾太郎訳（2014）『歴史とは何か』岩波書店.
- ・ 畠中耕（2015）「新潟県における社会事業の形成に関する考察：組織化と思想の動向を中心に」『草の根福祉』（45），15-30.
- ・ 橋本理子（2019）「地域社会福祉史研究の視点と方法」『社会事業史研究』（56），91-104.
- ・ 一番ヶ瀬康子（1981）「Ⅱ 社会事業の成立，展開，変質」中村優一・佐藤進・小倉譲二・一番ヶ瀬康子・三浦文夫編集代表『講座社会福祉 2 社会福祉の歴史』有斐閣.
- ・ 一番ヶ瀬康子・田端光美・加登田恵子（1981）「日本における社会事業の成立過程にかんする歴史的研究—とくに各地域住民の生活構造との関連で—」『日本女子大学紀要 文学部』（31），151-187.
- ・ 池田敬正（1986）『日本社会福祉史』，法律文化社.
- ・ 池田敬正・池本美和子（2002）『日本福祉史講義』，高菅出版.
- ・ 池本美和子（1996a）「感化救済事業：日本における社会事業形成の基点」『社会福祉学』37（1），56-72.
- ・ 池本美和子（1996b）「防貧と地方改良：日本における社会事業形成の基点」『社会福祉学』37（2），

32-49.

- ・池本美和子（1999）『日本における社会事業の形成：内務行政と連帯思想をめぐって』，法律文化社.
- ・池本美和子（2005）「社会事業と現代」岩崎晋也・池本美和子・稲沢公一『資料で読み解く社会福祉』，有斐閣.
- ・石井洗二（2008）「戦前沖縄における社会事業行政の成立」『四国学院論集』（127），17-42.
- ・石井洗二（2014）「社会事業の思想」日本社会福祉学会事典編集委員会『社会福祉学事典』，丸善出版.
- ・石井洗二（2017）「大正期の社会福祉」田中和夫・石井洗二・倉持史朗『社会福祉の歴史—地域と世界から読み解く』，法律文化社.
- ・金子光一（2005）『社会福祉のあゆみ：社会福祉思想の軌跡』，有斐閣.
- ・片岡優子（2017）「明治後半期の社会福祉」田中和夫・石井洗二・倉持史朗『社会福祉の歴史—地域と世界から読み解く』，法律文化社.
- ・菊池正治・清水教恵・田中和男・ほか（2014）『日本社会福祉の歴史：付・史料：制度・実践・思想』，ミネルヴァ書房.
- ・小池桂（2016）「鳥取県における方面委員制度の導入」『京都ノートルダム女子大学研究紀要』（46），15-28.
- ・永岡正己（2006）「愛知県における社会事業行政の成立—故・三上孝基氏インタビュー記録—」『日本福祉大学社会福祉論集』（114），101-25.
- ・仲村優一・三浦文夫・阿部志郎（1989）『社会福祉教室：健康で文化的な生活の原点を探る』増補改訂版編，有斐閣.
- ・永岡正己（2014）「第4章 第一次世界大戦後の社会と社会事業の成立」菊池正治・清水教恵・田中和男・ほか『日本社会福祉の歴史：付・史料：制度・実践・思想』ミネルヴァ書房.
- ・野口友紀子（2006）「社会事業の成立要因の分析枠組み：池田・吉田・池本説をふまえて」『長野大学紀要』28（2），161-73.
- ・佐々木光郎（2016a）「埼玉県における方面委員制度の展開：創設期（1919）から方面委員令の施行直後（1939）まで」『千葉・関東地域社会福祉史研究』（41），1-41.
- ・佐々木光郎（2016b）「静岡県における方面委員制度の実態史：創設期（1922）から太平洋戦争勃発（1941）ころまで」『東北社会福祉史研究』（34），50-84.
- ・佐々木光郎（2017）「秋田県における方面委員制度の展開史：創設期から方面委員令施行の直後まで」『東北社会福祉史研究』（35），63-81.
- ・杉山博昭（1997）『山口県社会福祉史研究』，葦書房.
- ・杉本弘幸（2003）「日本近代都市社会事業行政の成立：京都市社会課を中心として」『待兼山論叢 史学篇』37，25-50.
- ・田子一民（1922）『社会事業』，帝国地方行政学会.
- ・大霞会（1970）『内務省史 第1巻』，地方財務協会.
- ・高島進（1995）『社会福祉の歴史：慈善事業・救貧法から現代まで』，ミネルヴァ書房.

- ・ 田中和男・石井洗二・倉持史朗（2017）『社会福祉の歴史：地域と世界から読み解く』，法律文化社.
- ・ 田代国次郎（1964）『日本社会事業成立史研究』，童心社.
- ・ 右田紀久恵・高沢武司・古川孝順編（2004）『社会福祉の歴史：政策と運動の展開』，有斐閣.
- ・ 宇都榮子（2007）「社会事業の成立と展開」岡本 民夫・田端 光美・浜野 一郎・ほか『エンサイクロペディア社会福祉学』，中央法規出版.
- ・ 矢上克己（2016）「新潟県における社会事業の展開：新潟県慈善協会の設立と新潟県社会課の設置を中心に」『清泉女学院短期大学研究紀要』（35），88-124.
- ・ 吉田 久一（1990）『現代社会事業史研究』，川島書店.
- ・ 吉田 久一（2004）『新・日本社会事業の歴史』，勁草書房.
- ・ 吉田 久一・長谷川 匡俊・永岡 正己・ほか（2015）『日本社会事業思想小史：社会事業の成立と挫折』，勁草書房.

Review of the Pre-war Development of Japanese Social Work

Ayako Hashimoto

Abstract

In the research on the formation process of social work in Japan, two arguments were developed: the theory of considering the timing of The Reformatory Measures and Moral Direction Relief Policy of sensitization relief, In Japan, it is called "Kankakyuusaiki", and the theory that the middle to late Taisho period. These studies, which differ in starting point, share a common point in factors explaining the formation of social work and the use of indicators of social work modernization. The difference in focusing on how to explain is whether to Explain in line with world historical development, or to explain it with an emphasis on Japanese uniqueness. It can be said that the limit has arisen to explain the formation process of the social work including the formation time only in the nationwide research which made Japan a single unit.

As one point of view to overcome this limitation, we have taken up Community-Based Social Services that is considered possible to depict "human beings as people who live" required for social welfare historical research. While Community-Based Social Services is a method that makes it possible to clarify the characteristics of the establishment of social work by discussing the process of social work formation based on the living structure of each region, there are also problems. In order to solve this problem, it is discussed that is necessary to consider a complete historically.

Key words: Review papers, Characteristics of Japanese Social Work, A Determinant of the Pre-war Development of Japanese Social Work. Historical Study on Community-Based Social Services.