

〈社会保障研究所シンポジウム〉

はじめに

司会(嶋田) きょう社会福祉における公私問題を取り上げていただいたことは、われわれとして非常にありがたいと思う。これは社会福祉にとって非常に大きな問題で、日本の場合、公に対して民間事業はどういうふうにあるべきなのか、現状はどうであるのかという問題は、社会保障全体にかかわる問題として、日本社会の背景において考えなければならない問題である。

ところで午前中のお話で、ある程度お膳立てができて、その土俵のうえで話をするということが、すぐできるかということを考えると、午前のお話で社会福祉の方向づけを伺ったのであるが、実態はかなり違っておる。非常に苦しい問題をたくさんもっている。そこで、これから2人の方にまずそれぞれ40分ずつレポートをしてい

ただいて、そのあと15分休憩をしていただいて、その次に3人のコメンターの方にコメントをしていただき、論を進めてまいりたい。願わくば談論風発であってほしいが、同時にただいろんな話をした、いろんな話を聞いたというのではなくて、日本の社会福祉における公私問題について、私たちがなんらかのかたちで礎石を築くことができるようにということを、お互いに考えていきたいと思う。

私は司会がへたなので、なにほどのこともできないと思う。どうかレポーターの先生方もコメンターの先生方も、談論風発になるように、ひとつお話をお願いしたい。

それでは最初に日本社会事業大学の仲村優一先生をお願いしたい。

社会福祉における公私問題(1)

仲 村 優 一

中鉢先生の「経済福祉と社会福祉」についてのレポート、および論議されたこととの関連ということ、私は特別に考えていなかったの、けさほどの論議の終わりのほうで、午後とのつながりということを出されたことに関して、当然前提になる「社会福祉における公私問題」の社会福祉に関しての私の考えを述べたうえで、公私問題にはいなければならないと思うが、この問題には深入りをしないで、現実に社会福祉の名において行なわれている歴史的な現実としての社会福祉事業が、現に直面している問題としての公私問題に限定をして私の見解を述べたい。

いわゆる狭義の社会福祉の領域で、常に公私問題と名づけられていたわけではないけれど、この公私問題からむ問題が論議されるようになったのは戦前からのことであるが、とくに注目されるようになったのは戦後最近の十数年以来であるといってもよいと思う。そしてそれが非常に先鋭なかたちで論議されるようになったのは、比較的最近のことで、社会福祉の領域で、とくにいわゆる民間社会福祉事業に対して、公費の委託のかたちをとって、公から公費が実際に出て、社会福祉の現場の仕事が行なわれるという、その度合いが非常に高まってきた

ことに由来している。

これは戦後、ご承知のように民間社会福祉事業が財政的な危機に直面をした時期に、日本ではその危機を打開するために、通称、措置委託制度といわれる、民間のサービスを政府が買うのだという考え方に基づく仕組みが導入されてから、民間社会事業における措置費の占める比重というのが非常に高くなってきた。ところが、その高い比率そのものはその後変わらないままで、実際には民間と公の間のいろんな側面、とくに職員の処遇問題における公私の格差が大きくなってきた。それが一つの問題のきっかけになり、社会福祉の実際の仕事、理念的には憲法第25条第2項に規定されている考え方に従って、国家責任のもとに展開されなければならないはずのものが、このように、それを実際に実践する局面を担当する職員の処遇に差があつていいものかどうか、ということについて問題が提起された。

そのことに関して、けさも問題になった高度成長過程において社会福祉全体のもつ意味と同時に、とくに最近では社会保障費のなかで、社会福祉費の占める割合が大きくなってきた、この状況に対応して、公私のそういう処遇面での格差というものが、職員問題というかたちで現

われている。それをそのまま認めておいてよいのかどうか、こういうことで提起されたのが、おそらくきっかけであろうと思う。

これについては同じでなければならない、あるいは民間は公より低くてもいいわけではないということでは結論は一致するのだが、なぜそうでなければならないのかということについては、説得力ある答えが出されてはいえないように思う。それでそのへんの問題について、若干の問題整理をしたいと思うが、実はこのことについて私は明快な回答を出し、所見を述べるということではできない。そこでここでは二、三の問題提起をさせていただきたいと思う。

結論的にはいま申し上げたとおり、社会福祉における公私問題を非常にすっきりと分けて、その責任の分担関係を明確にするということは、私はできないのではないと思うのだが、現実には社会福祉の仕事は、公私両方の仕事に常に並存をして存在をしたし、歴史的な事実としては、明らかに私的な社会福祉事業に対して、公的な社会福祉事業の比重が全体として大きくなってきている、そういう事実が存在する。

これは現実の社会福祉に関する統計のいかなる指標をとってあらわしてみても、明らかにすることができ得る事実である。もちろん経過的には民間よりも公、あるいは公よりも民間というように、どちらかが優勢であり、あとからその状況が変わってくるという動きがみられるものであるが、おしなべていえば公のものが、あるいはもっと厳密にいうと国立ないしは地方公共団体立の社会福祉の仕事、なかんずく地方公共団体がその責任において設立する社会福祉の仕事の比重が、全体として大きくなってきているということは、これは動かすことのできない事実である。

その間にあって、いぜんとしてかなり大きな比重をもって民間の社会福祉の仕事が存在し、そしてさきほど申し上げたような問題が具体的な課題としてその解決を迫られているということで、これが大きな問題になっているわけである。

この問題を概念的に整理をするうえで、私はレジメにも書いておいたとおり、若干前提としてはっきりさせておかなければならない点があるのではないと思う。それは日本語であらわすと私とか、民間とか、あるいは公のほうは公立とか、政府立とか、必ずしも明確でない言葉で示されることになるのだが、これを英語であらわした場合——もちろん英語も明快に常にだれしも納得する概念の使い方では使われてきているわけではないが——少な

くともこういう概念の整理の仕方が、一つ重要な意味をもっていると思うのは、スタチュトリー (statutory) という言葉で表現される側面と、ボランティア (voluntary) という言葉で表現される側面とのはっきりした区別である。ボランティアというほうは、これは通常民間という言葉で訳されているのだが、それがはたして民間という訳であたるのかどうかということについて、少し検討を要するのではないかと思う。また法令によって規定された、究極的には国家の責任を法令の規定によって具体化するサービスの側面が、スタチュトリーなサービスだというふうに説明できるかと思う。ボランティアというのは、これはかなり複雑な、いろんな意味を持てるように思う。歴史的には明らかにボランティア・アクションとか、ボランティア・ワークという概念で呼ばれてきたものが、イギリスの例などをみても、とくに宗教的なものとか、あるいはアメリカの場合だと、それがさらに人種的なものと宗教的なものが結びついてとか、そういった国家の規制を受けない、むしろ国家から相対的に自由な、そして強制とか義務とかを伴うことなしに、自由な選択の原則のもとに行なわれるサービスというものが、歴史的にはボランティアという言葉で呼ばれてきたように思う。

イギリスなどの場合、あるいはイギリスに限らず欧米では、そして日本もその例外ではないが、法令で国家の責任において提供されるべきサービスが、歴史的にボランティアな仕事として、国家に対して自由な関係で行なわれてきたものの相対的な関係でどう処理されなければならないのかということに関して、たとえばベバリッジ等によって論じられた。これは基本的には両者が並行であり、かつボランティアなものを積極的に公の線で利用する考え方が前提になっていると思うが、その利用は理念的には決して統制の関係ではなくて、対等の関係で行なわれるべきものということと考えられてきておりながら、現実には日本の場合には、これが統制的なもの、あるいは下請的なもの、あるいは結果的にはかなり安上がり的なものになっている。そこに、そのほうが安くできるという一種の経済合理性が働いているのではないかと思うが、そういう現実の姿をとって民間の社会福祉事業が展開されてきたということに、一つの大きな問題があると思う。

その場合に民間移管というが、はたして日本の民間社会事業といわれるもの、あるいは民間社会福祉事業といわれるものが、その言葉で一括されてすべて理解されてよいものであるかどうかということに関して、これは少し概念処理をしてみるとすぐに明らかになることなので

あるが、通常、割合にその点が明確にされないままで、民間社会福祉事業の存在理由というものが論議される傾きがあるように思うわけである。

いわゆる民間社会福祉事業のなかには、私は明らかに性格の異なる二つのものがあると思う。これはあとの一番ヶ瀬さんのご報告のなかで、たいへんきれいに図式で整理されているので、そちらでさらにわかりやすいご説明があると思う。一つはすでに申し上げた公費の委託によって法令に規定されたサービスが、民間社会事業の手によって展開されるという部分と、もう一つの必ずしも公費の補助とか、あるいは委託を条件としないで、民間独自に、民間の財源をもとにして、民間の私的な社会福祉事業体が提供するサービスとしての社会福祉、これは明らかに基本的に異なるものであるが、その点が十分整理されないままで、民間社会福祉の名において呼ばれ、問題にされてきた傾きがあるように思う。

私はそのへんの問題について、レジメにあるように、いま申し上げた前者の、法令に基づく法律用語を使うと、たとえば福祉の措置という言葉でいわれている、国のそういった委任を受けた地方自治体の責任において都道府県知事なり、あるいは具体的には公的な行政機関がその権限に基づいて展開することが、公権力に基づいて展開することが要請されているサービスが、民間の社会福祉に委託をされる場合、これが委託費と呼ばれるものになるわけである。その委託費に基づいて行なわれる民間社会福祉の仕事は、その仕事、サービスの内容自体はおそらく公的な社会福祉、国家責任を分与されて、実際には地方自治体がその責任において展開するところの、自主責任を負うところの公的なサービスの一種の変容した姿、バリエーションとみるべきものではないかと思うわけである。

そういう公的なもののバリエーションとしての民間社会福祉なるものが存在する根拠をどこに求めるか、あるいはそういうものがいかなる合理性をもって社会福祉の体系のなかに存在する場を与えられるのかということについて、これが現実には公的な行政体が行なう場合にくらべて、そこにかかる費用は少なくともすんでいるという意味では、安く上がって経済合理性が貫徹されているということになる。

さきほど述べたように、理念的にはそうではあってならないとされているし、サービスを受ける対象の側からみてみた場合、国家責任に基づくところの社会福祉が、いちばん末端のレベルにおいて、市民としての、あるいは国民としての対象者に具体化されるその局面において、

公的な社会福祉から受けるサービスと、民間的な社会福祉機関から、あるいは社会福祉施設から受けるサービスとが異なるものであっていいはずがない。それが、もし質において、量において異なるとすれば、これは明らかに憲法の理念に反するということは理念的には明らかにいえるわけだから、その面からこれは同じものでなければならぬ。少なくとも民間のほうが低くあってはいけない。あるいは国家責任を分与された地方自治体なり、そのサービス実施機関が定めるところの基準を下回ってはいけない。定める基準というより、実際に公的行政機関が実施に移せる水準のサービスよりも下回ってはいけないはずだということは、理念的には明らかにいえる。

しかし、実際にはそうになっていないということについては、そちらのほうが財政的な経済合理性からすれば、少しでも安く上がるほうがいいということで、民間サービスを利用するのだという理屈が一つ成り立ちうと思う。これは理念とは反するが、現実にはそういう論理がそこを貫徹して、それが結果的には民間のサービスに対する統制的な、そして民間サービスが公的なものを補充する役割を果たすということになっている。その点を実践的に民間の側からどう切り返していくかということに関して、民間の社会福祉の側からの主張なり、それを切り返すための論理なりというものをどこに求めたらいいか、これがとくに民間福祉の立場からの大きな研究課題とされているわけである。

いま申し上げた公的な機関から委託を受けて行なわれるという仕事、部分としての民間社会福祉に対して、それを受けないで行なわれるところの、私の使った概念というと、ボランティアでかつプライベートな民間社会福祉事業というものは、範囲は非常に狭いし微々たるものであるが現実には存在する。しかし、社会福祉の歴史をたどってみると、過去において、とくに慈善事業が社会事業へと移り変わる、その歴史的な移り変わりの時期において大きな役割を果たしたといつてよいと思うが、よくいわれるような開拓的な、実験的な働きを、いちばんはっきりしたかたちで展開した民間社会福祉なるものが、公費に依存しないでかつて行なわれたという事実、大きな役割を果たしたという事実が存在をする。そしておそらくその流れを汲んで、今日の時点において、やはり同じような意味合いをもって、微々たるものであるが民間の社会福祉事業が現実には存在しているということは、否定できない事実である。

しかしモデル的なかたちで、あらゆる意味で純粋に民間の社会福祉事業と呼ぶるものが、日本の現在の社会

福祉体系のなかで存在する可能性があるのだろうかということでも問い直してみると、これは非常にむずかしいということが明らかになる。

たとえば一つの例でいうと、純粋な民間の社会福祉事業のモデルというものが、さきほどの国家責任に基づいて、法令を根拠として提供されるところのサービスを、民間に委託される場合のその仕事自体が、もし本来的なあるべき姿で考えられるべきだとするならば、これは対等の契約関係において行なわれなければならないはずだから、もしそういう対等の契約性というものが、そこに成り立ちうる余地があるとするならば、そういう対等の契約が成り立たない場合に、民間が民間独自の立場で、民間独自の方針に基づいて、その施設なり機関なりの、何者にも拘束されない運営の方針なり考え方に基礎を置いて、そのサービスを展開するということがあって然るべきである。そして日本の社会福祉の体系のなかでそれが可能であるとするならば、これは一つの民間の独自性というか、ある意味で民間性が純粋培養されたかたちでの民間社会福祉なるものが存在しうるわけであるが、日本の社会福祉の体系のなかでは、そういう社会福祉が、あるいはそういう民間福祉事業が存在する余地はないように思う。

例をあげると、民間の場合では委託の対象として存在するいくつかの——これはなにをとってもいいが、たとえば老人ホームの運営ということをとってみても、養護施設の運営ということをとってみても、さきほど私が申したような、純粋に民間のそういう仕事が成り立つ余地は現実には存在しない。これはもちろん民間資源が乏しいということもあるかもしれないが、それだけではなくて、そういう事業が、かりにある人によって始められようとするときに、そういう事業はおそらく社会福祉体系のなかで、言葉はよくないが、私生児的な、あるいは未熟児的な存在として、偏見の目をもってみられるような、そういうものとしてしか存在しえないという一つの現実があるわけである。

保育所の領域において、かなり違う動きが出てきているように思うし、そのへんが民間の独自性というものを主張する根拠につながる可能性があるのかどうかという問題、とくにこれが地域と結びつきの運動の形態をとって、保育所づくりの運動が展開された、そういったものの関係でどうとらえるかというような問題が検討されるべき余地があるかと思うのだが、このあたりの問題は一番ヶ瀬さんがご専門なので、あるいはあとでおふれいただけるかと思う。

要するに私がここで申したいことは、民間の社会福祉

の純粋型というべきものが、日本ではすでに存在しうる余地がほとんどなくなっている。歴史的に、過去においてもほとんど存在したことがないし、今日の時点においてはいっそう存在の場所を与えられなくなっている。そうだとすると、さきほど申した委託の形態をとって行なわれる民間社会福祉の民間的なものというのは、一体どこに求めたらいいいのかということについて、いっそう疑問のままに残って、それに対する回答が出てこないことになるわけである。

これについては民間の社会福祉の世界から、とくに民間社会施設の経営にあたる人たちのなかから、かなりいろんな貴重な主張がなされている。あとのコメントの阿部先生もそのお一人だと思うが、そのほかにも民間の方々からいろんな主張が出されている。その主張は必ずしも典型的に分けて整理することはできないが、おしなべていえば、やはり民間の社会福祉のサービスの柔軟性とか、あるいはこれは社会福祉の一つの重要な側面ではないかと思うが、社会福祉のサービスに限らず、いろんな社会的なサービスを、個々の市民のニーズに対応させて、個々の市民の個別的な要求にかかわらせて、それを具体化するという側面が、社会福祉には常に存在する。しばしば民間の領域でそういうものがよりよく生かされるという主張で、これが民間の側から出されることがある。

しかし、これは今日の時点でそういう側面が民間性なるもののなかに最もよく生かされているという事実を、日本の民間社会福祉全体のなかで、現実にも認めることができるのかどうかということで検討してみると、決してそうはいえない。むしろ逆にみなければならないという側面すらないとはいえないという事実を認めざるをえない。

もちろん民間社会福祉相互の間には、ある意味で公私間の格差以上に大きな格差があるから、この場合の格差というのは、結局はそのサービスの対象になる市民としての——社会福祉のほうではよくクライアントなどというが、受け取る側から、あるいは利用者の側からみた場合に、その格差が公私間の格差と同じように、民間のなかで格差が生じていて、同じ民間の施設の対象が、いっそう2重に、いわばマイナスのサービスを受けるという結果になっている場合が、現に存在するという事実を認めざるをえないわけである。

民間の側に、民間自体のなかでの格差が現実には存在して、それが同時にさきほど申した補充性と、統制的な関係を強化させる一つの要因になっているという事実を否定することはできないと思う。そうすると民間的なもの

ということで主張されるものが、必ずしも客観的な妥当性をもって民間性の根拠として主張しうるものになっているとはいえないことになるので、よけい民間的なものの存在理由がはっきりしないことになる。

このへんの問題について、さきほど申したように、純粋に民間的なものということで、民間社会福祉の体系のなかで、あるいは社会福祉のなかの民間社会福祉の存在の根拠となるものを主張しうる論理というものをどこに求めたらいいのかということを明らかにすることなしに、現在の委託費の制度が展開する限りにおいて、これはどうしても必然的な方向としては、やはり公的なものが全体をおおうところに近づいていくという、そういう方向に向かうことを否定することはできないのではないかと。私はそれでいいとは思えないのだが、それが必然的な方向ではないかというようにみざるをえないわけである。

もっとも、これは幸か不幸か公的社会福祉といわれるものが、実はいま申し上げた民間社会福祉のなかに求められる問題性に対応する相対的な関係で、ちょうどその逆の関係で、公的なもののなかにプラスの積極的な要素を認めることができるかということになると、現実には公的な社会福祉のなかに、これまた社会福祉の近代的な、あるいは現代的な理念に照らして、より公のもののほうがその原則を貫かれるようなサービスが提供されているという事実を認めたいという不幸な事態が存在する。

したがって、その点については公私両方を通じて、実は公私問題以前の社会福祉の課題が存在するのであって、むしろその点の追究のほうが基本であり、もし公私問題があるならば、そのうえに立っての問題として追究されなければならないのではないかと思うのである。それが現時点においては、さきほど申したように、委託費がそういうかたちで作用しているというところからくところの民間社会福祉の苦悩の表現だと思うが、こういう経済的な困難、危機を乗り切るための論理をどこに求めるかということで、民間社会福祉は苦勞している。それが今日、公私問題というかたちをとってあらわれてきているのではないかと思う。

だから問題は公私問題そのものにあるのではなく、その前提になる社会福祉そのものの問題ではないかと思うので、その点では公的な社会福祉が直面している問題も、やはり同じ課題を背負っているといわなければならないと思う。

それでは、公私はそういう共通の課題に対して、とくに社会福祉のサービスなるものが、個々の市民として、そのサービスの利用者にとって、今日の社会福祉の理念

にふさわしくそれが展開されるような、そういう条件というのはいかに満たされるのかという問題になるわけだが、これについては、もちろん社会福祉についての国家責任にかかわる国の基本の考え方、ある国の政策課題として考えなければならない側面が強いし、それと無縁にすべての問題を論ずることはできない。そこで私はその場合、サービスを一定の水準以上に保つための一つの条件というのは、公私をおしなべていえることだと思うが、そういうサービスを提供する人の水準を確保するというものでなければならないと思う。この問題がレジメにも書いておいた専門職制度の確立ということにつながるのではないかと思う。しかし、これはきょうの直接の主題ではないので、これには深入りしないことにする。

ただ、さきほどの民間的なものの追究の過程で、民間社会福祉のワクのなかで検討してみなければならない課題が、この側面についても存在するように思う。それは民間のサービスを一定水準以上で確保するための対社会的な一種の自己規制装置として、専門職的な制度が、民間社会福祉体系のなかにビルトインされることによって、一定の水準を確保できるという側面があると思うので、これが民間の社会福祉、とくにさきほど申した格差によって生じているマイナスの側面を、そしてこれは実はとくに民間社会福祉の指導層の、施設経営者層のかなりの部分のなかに現実に存在する近代社会福祉の理念に反するような社会福祉のあり方を現実化させているところの、そういう部分に対するアンチテーゼとしての役割を果たしうる条件ではないかと思う。

そういう部分がもっと追究されて、その側面から実際の民間の社会福祉の仕事の実態のなかに、自らの主体性というか、民間社会福祉の主体性を主張しうる、だれしもが納得するにたるものが、もし生み出される可能性があるとするならば、私は民間社会福祉の将来、あるいは社会福祉体系のなかにおける位置づけというものが、それによってはっきりするのではないかと思う。

この点について、どうも現時点において、私自身納得できるだけのものを見出すことができないわけで、結論的には、今日の社会福祉の体系のなかで、公私問題に集約される民間社会事業の課題というのは、民間社会事業自体が歴史的な過程において果たした役割にもういっぺんもどってみて、そして民間社会福祉のあり方自体を、自らの実践のなかにおいて整理し直してみようということ、そのなかから、もし自らの主体性を主張しうるアイデンティティーを主張しうるものが抽出されてくる可能性があるかどうかということについての、冷静な、厳密な自

已検討を要求される時点にきているのではないかと思うわけである。

これは仮定論議になるわけだが、もしこういう作業の結果として、民間社会福祉の主体性を主張しうのような、そういうなんらかの根拠を生み出すことができたとするならば、その先の公私の社会福祉の関係は、おそらく福祉サービスの利用者にとっての、サービスの選択の自由の原則の貫徹に基づく一種の淘汰作用によって、市民がその存在を認めるものが残るという、そのいかたちでの公私の共存形態が、それ自体意味をもつ一つの原則として貫徹することになるようになるだろうと思う。阿部さんが『季刊・社会保障研究』所収の論文で引用しているスィフトの見解などは、その前提条件として、そのへんの問題が明らかにされたうえで始めて明らかになることではないかと思う。

もちろん国家責任という問題は、その場合にそういうことで成り立つところの公私の社会福祉全体の存在の基

盤を、社会的、国家的に整えるということで明らかにされなければならないので、その点はナショナル・ミニマムにかかわる国家責任に属する課題ではないかと思う。

そういうわけで私自身の結論は、民間社会福祉事業の直接の責任者の方にとっては、あるいは意に反する結論であるかもしれないが、今日の時点における民間社会福祉の積極的な存在の根拠というのは、まだ私自身にとって納得のいくものが生み出されていない。むしろ今日の社会福祉の動きのなかで、その意義は相対的に明らかに低下しつつある。これを切り返す論理というものがまだ見出されているとはいえないということになるわけで、もし私自身そういうものが見出しうる可能性があるとするならば、見出す作業に加わらなければならないということの、実践的な課題としては、私自身に課せられている重要な課題の一つにそれははいってくるかと思うが、やや民間社会福祉の存在についての否定的な結論を引き出さざるをえないのである。

社会福祉における公私問題 (2)

一番ヶ瀬 康子

I 問題の研究視点

社会福祉事業における公私問題の検討の仕方であるが、公私問題について概念的には、あるいは理念的には、日本でもかなり古くから取り上げられていたと思う。たとえば明治31年の留岡幸助の「慈善問題」のなかにもその点についてふれており、「民設事業に十分資本を与え、政府事業に精神あり、学術ある人物に当たらしむる時は、おそらくはめざましき運動を見るにいたるべし」というようないい方や、あるいは大正デモクラシーのころに出た生江孝之の「社会事業綱要」などでも、「公営社会事業は形式的、事務的、物質的、官僚的である。それに対して民営側の先駆的、実践的な展開をすることが望まれるが、現実には順応性が乏しく、知識も戦前と大差なく、精神においても涸渇状態だ。その理由は事業の経営困難にあり、自己の品性を墮落せしめている。この両者を改善しながら、理論的に、全面的に発達せしめることが重要である」というような指摘がなされていたわけである。しかし、そういう理念型だけでとらえても、現実の問題を上から整理するだけに終わって、実際の具体的な矛盾点というものを明らかにすることはできないのではな

いか。むしろそういう実験性とか、先駆性とか、あるいはいろいろのあるべき姿から考えるのではなくて、国民あるいは需要者、あるいは利用者側からの視点で、現実の民間社会事業が、社会福祉政策のなかでどういう位置にあり、また公営社会福祉事業とどのような関係があって存在しているのかということ把握するほうが意義があると思う。

そういう視点に立つ限り、それは歴史的にも、あるいはまた現状把握のうえでも、かなり広い、また深い立場での調査の積上げ、実証的研究が前提に必要だと思うが、とてもそれをする時間、能力ともにならないので、むしろ仮説的な意味でいくつかのポイントを申し上げてみたい。

II 歴史的経過

まず先ほど申したように、公私問題というのは、概念的には明治30年くらいから日本にもすでに存在したわけであるが、それがきびしい現場からの問題として浮かび上がってくるのは、やはり歴史的な経過を経てからであると思う。その点からとらえると、本来、社会福祉政策そのものが、初期の段階においては民営社会福祉事業政策としてあらわれてくると思われるわけで、日本の場