

社会福祉法人制度の成立とその今日的意義 ——新しい福祉分野の出現とその担い手について——

北 場 勉

I はじめに

近年、福祉のあり方は、従来の施設処遇から住み慣れた地域・家庭での在宅処遇へと決定的に転換した。ノーマライゼーションの思想が定着し、急激な少子・高齢化が予測される中で、具体的な在宅福祉サービスのあり方が一層注目されている。介護保険法の制定過程では、介護保険制度の実施とともに急増するであろう介護需要に対し、介護サービス供給体制の整備の遅れが指摘された。社会福祉サービスの供給体制の強化が望まれる中で、従来の自治体や社会福祉法人による供給だけでは、急増する需要に追いつかないのではと危惧されている。

介護保険制度では、在宅福祉分野の介護サービス供給主体を社会福祉法人に限らず、民間企業、農協、生協、住民参加型非営利組織などに拡大することとしている。また、社会福祉基礎構造改革の法案要綱では、社会福祉事業法の改正や運用の改善により、社会福祉法人の設立要件を緩和したり、社会福祉事業の一部に多様な事業主体の参入を促すことにより社会福祉事業の活性化を図ろうとしている。現在の状況は、地方自治体や社会福祉法人に集中していた社会福祉サービスの供給主体を多様化・弾力化しようとする方向がうかがえる。

増田は、我が国の「措置委託制度や公的助成制度と社会福祉法人制度とを密接に結び付けた社会福祉施策の展開は、社会福祉事業の堅実な拡大には効果的であったが、一方で、多様な民間社会福

祉事業の展開を阻害した一因になっている。」と、社会福祉法人制度のマイナス面を指摘している(増田1998, p. 34)。どのような背景のもとに社会福祉法人制度は成立したのか。また、何故、社会福祉法人制度は多様な民間社会福祉事業の展開を阻害するようになったのか。本稿は、社会福祉法人制度の形成過程を分析することを通じて、今日の社会福祉サービス供給体制の多元化の意味を明らかにし、今後の社会福祉法人の果たすべき役割を考察することを目的とする。

II 社会福祉法人制度成立以前の社会事業

1 米騒動後の社会事業の勃興とその担い手

1918(大正7)年7月、食糧品等の欠乏や米価を初め諸物価の高騰と賃金の停滞などを背景に、米騒動が起これ、たちまち1道3府38県に波及した。第一次大戦後の好況による物価上昇のもとで、精米小売価格の異常な高騰が労働者家計を著しく圧迫したこと、また建築資材の高騰や人口の都市への流入による住宅不足で家賃が高騰したことも労働者階層の生活不安を増大する一因となったのである。

米騒動に加わったものは、都市では人夫・車夫・沖仲士・土方などの労務者、各種職人、労働者、店員などであり、農村では貧農・日雇いなどであった。皇室の慈恵政策や個人的慈善だけでは、深刻な社会問題に対処できないことが認識された。また、前年11月に起きたロシア革命は、社会主義思想対策という面からも、従来の救貧対策に代わる対応を促した。こうして、それまでの窮民を

対象とした「救貧」行政から「防貧」を意図した社会行政への転換が図られることになり、新たに、少額所得者を対象とした経済保護対策、失業保護対策などの「防貧」事業が成立した。防貧事業は、第一次大戦後の不況以後、関東大震災、金融恐慌、世界恐慌と連続する状況の中で拡大していった。当初は応急措置として住宅供給、公益質屋、公益市場、簡易食堂、公衆浴場、内職斡旋などの事業が新設され、次いで無料宿泊所、労働寄宿舎などの共同宿泊所、職業紹介、失業救済事業、職業補導・授産、妊産婦・乳児保育、そして保育所、隣保館などがつくられた。そして、それらは社会事業の体系の中に位置づけられていった。

社会事業施設の数は、1920年代に急激に増加したが、その後1930年代までの間に、社会事業の重点は大きく変化した。内務省外局社会局が作成した「感化救済事業一覧」「社会事業要覧」「社会事業統計要覧」によれば、顕著な変化は、経済保護事業が急激に拡大したことであり、さらには失業保護事業がそこから分離独立したことである。また、児童保護の分野では乳幼児保護事業が拡大しているのが注目される。しかし、その急激な社会事業の増加は誰によって担われたのだろうか。

まず、自治体による公的な事業・施設が増加したことを指摘しなければならない。道府県・市町村の事業数は、経済保護事業で2(1916年)から197(1919年)、313(1922年)、632(1926年)へと拡大した。中でも公設市場や公設浴場では先導的役割を果たし、1919、1922年では経済保護事業の9割近くを占めていた。また、従来、感化、養育、窮民、養老事業など窮民救済事業を担っていた民間慈善事業も、公的分野の拡大を迫って、経済保護、幼児保育、妊産婦保護などの分野で事業数を急激に拡大した。民間社会事業数は、1919年の700台、1922年の800台から2,111(1926年)、2,980(1930年)となった。

しかし、1930年代後半頃になると、公益質屋を除いて経済保護事業や失業事業は、社会事業としては停滞するようになる。社会事業から離れていった経済保護事業を検討してみると、「住宅供給」については、低所得者に対する宿所提供を除

き、住宅難に対応する一般的な住宅増加奨励策(公共団体・住宅組合による住宅供給)になったことであろう。「公益市場」は、庶民生活に関係の深い日用品の不正な価格操作を排除して物価の暴騰を排除しようとするものであったが、一般的な消費者保護施策となったといえる。「公益浴場」も公衆衛生対策に吸収されていったといえよう。

新しい社会問題が登場した場合、それに対応する仕組み・制度が未整備であるため、低所得者の生活にかかわるものはすべて社会事業とされた。しかし、別途の制度が整備されたり、対象者が減少するなどして社会的な必要性が薄れると社会事業の内容・範囲も変化していく。社会事業の内容は必ずしも固定的なものではなく、時代の要請に応じて柔軟に変化しうるものと考えべきである。

2 民間社会事業への監督・助成の一般化(社会事業法の制定)

米騒動以降、急増した民間社会事業の運営主体を見てみると、恩賜財団済生会(1911)、財団法人同潤会(1924)、恩賜財団浴風会(1925)、財団法人啓成社(1928)、恩賜財団愛育会(1934)など強固な財政基盤を持つ公益法人が設立される一方、おおよそ4分の3は、公益法人でない民間社会事業であった。民間社会事業の起業には格別の規制はなく起業は容易であったが、常に運営費の財政問題と格闘しなければならなかった。社会事業には、公立あるいは恩賜財団立の比較的整った少数の施設と、小規模で財政的に不安定な多数の施設という二重構造が厳然として存在していたのである。昭和初期、資金のやりくりで忙しかった民間社会事業の中には「どんどんつぶれる」ものがあり、私設社会事業連盟が全国民間施設の負債調査なども実施したほどであった(窪田1985, p. 143)。また、社会事業施設の地理的な分布に偏りがあり、収容数等が零細であることも問題であった。さらに、経営者が経営資金確保のために東奔西走し、施設が他人任せになっていること、事務能力の欠如のため会計が公私混同されていること、入所者に物品の押し売りをさせること、寄付金により形成された施設の資産を経営者が死ぬと私有

財産として扱う風潮があること、施設の設備・処遇内容に問題があることなどの経営の不合理があった。

このような背景の中で、1938(昭和13)年に、社会事業法が制定され、救護法(1929)、母子保護法(1937)などの他の法律・勅令による事業、軍事援護事業、司法保護事業を除く社会事業一般に対する公的な監督・助成を行うこととなった。

民間社会事業施設に対する取扱いで、社会事業法が救護法、母子保護法と大きく異なる点は、救護法・母子保護法では救護施設・母子保護施設となるための要件として道府県知事の「許可」が必要であったのに対し、社会事業法では社会事業を開始するための要件を道府県知事への「届出」で済ませていることである。

福原によれば、1937(昭和12)年4月当初に私設社会事業法案要綱の検討を開始しはじめた当時、民間社会事業を届出主義とするか許可主義とするかが基本的な問題だったという。届出主義の長所としては、①自由設立であるため絶えず新興の社会事業が生ずること、②民間社会事業を萎縮させないこと、③一定の型にはめないため既設の社会事業の擁護だけにならないことが上げられた。逆にその短所としては、①民間社会事業の十分な統制が行いがたいこと、②監督の万全を図りがたいこと、③時々やや不良な社会事業を生ずるおそれがあること、④乱立のおそれがあること、⑤助成や免税などの恩典を十分に得難いこと、⑥合理的助成を徹底することが期待できないことなどがあげられた。

一方、許可主義の長所としては、①民間社会事業の統制を完全に行えること、②監督が行き届くこと、③悪質なものを排除し、良質なものだけを選別できるので社会的信用が高まること、④免税その他の国家的恩典を得やすいこと、⑤助成の合理化を期待できることであった。逆に短所としては、①新しい社会事業の勃興を阻害し、新陳代謝を図れないこと、②既存の社会事業を徒に擁護することになるおそれがあること、③一定の型に陥ること、④独立自営の気風を失うことなどがあげられた。

結局、①民間社会事業団体に対し、経営者・事業の内容などの届出義務を課し、その中で収容保護を目的とする施設に関してのみ許可主義を設けること、②許可を受けた社会事業に対し毎年予算の範囲内で助成金を交付するとともに、社会事業の用に供する土地建物に対する租税公課を免除すること、③社会事業の経営が公益を害するときは、その事業の停止・廃止を命ずることができることなどとする要綱ができ上がった。しかし、この案は、日中戦争勃発という緊急事態の発生のため、議会に提出できず、その後の検討の過程で、収容を目的とする施設の設置・変更に許可を要とする「許可主義」の項目は削除されてしまった。こうして収容保護を目的とする社会事業についてのみ許可主義を採用し、他は届出主義によるという当初の折衷的な原案は、「届出主義」に一本化されることとなったのである。

社会福祉法人制度の成立以前の民間社会事業に対する公的な監督・助成の在り方について注目しなければならない点は、民間社会事業が個人により運営される場合と公益法人により運営される場合とで、格別の差違が設けられなかったということである。このような取扱いは、1946(昭和21)年に、戦後福祉改革の洗礼を受けて制定された旧「生活保護法」においても踏襲された。

III 社会福祉法人制度の成立過程

1 戦後の離職・失業の増大による授産施設の隆盛と不祥事の発生

1945(昭和20)年10月、本格的に活動を開始したGHQ(連合国最高司令部)は、ポツダム宣言や初期対日占領方針に基づき、日本の非軍事化・民主化のための政策を強力に推進した。戦後の福祉改革も当然この一環として行われたのである。

戦時期に拡大した我が国の軍事援護事業は、軍人関係者の援護を一般の援護事業に優先させたため、GHQは「無差別平等の原則」を打ち立ててその是正を図った。また、飢餓や疾病の蔓延によって円滑な占領政策の遂行が阻害されることをお

それ、また、日本の民主化にも資することを考慮して、国家が実施責任を負う公的救済政策を日本政府に求めた。

戦後直ちに我が国が直面しなければならなかった問題は、失業者や引揚者などの労働能力のある膨大な生活困窮者をどのように処遇するかということであった。吉田によれば、「政府の推定でも600万内外の完全・不完全失業者が、敗戦直後の荒廃やインフレーション、食糧難等々の中にあり、闇屋となる、なり得ない者は浮浪者として街頭にあふれ出る等、失業対策としてよりも治安対策や公的扶助の対象となっ」たのである(吉田1970, p.44)。

このような社会情勢の下、戦前の経済保護施設や隣保事業施設(セツルメント)等は激減し、代わって戦災孤児、浮浪児を保護・収容する養護施設が増加した。また、軍需産業の中断による多数の失業者、海外からの引揚者のうち特別な技能を持たない者に対する授産事業が、社会局を中心に積極的に取り組まれることとなった。1945(昭和20)年12月に閣議決定された「生活困窮者緊急生活援護要綱」や旧生活保護法によって授産所の施設事務費に対しても国庫負担の途が開かれた。その結果、授産施設は隆盛を極めるに至った。

しかし、生活保護法の生業扶助にかかる授産施設も、社会事業法による授産施設も、「従来の授産事業の事業内容は…一般中小企業と競争的な性質のものが多く、又一般業者の下請作業を行うことにより徒らに生産工程並びに販売工程に中間搾取者を介入させ、作業員を低賃金に甘んじさせる結果」となるなど、社会事業として妥当性を欠くものが多くなった。このため、厚生省は1948(昭和23)年7月、施設対象者を社会的要保護者に限定することとした。1949(昭和24)年8月には、GHQの意向により、不良授産施設を整理することを目的として、労働能力のある失業者の排除、個人経営の授産施設への補助の停止などの措置が採られた。更に1950(昭和25)年4月には、労働能力のある失業者については職業安定機関での職業斡旋を行うこととし、授産事業は明らかに労働能力が制限される失業者に限定するという方針の

下に、授産施設の刷新計画が示された。

2 シャープ税制改革(公益法人の収益事業に課税)

(1) シャープ勧告以前の公益法人課税の状況

明治以降の我が国の税制は、地租と酒税が中心であったが、1887(明治20)年には軍備、特に砲台を建設する財源を確保するために所得税が創設された。法人に対する課税が創設されたのは、日清戦争後の1899(明治32)年で、軍艦の取得整備が軍備上の緊急課題となったことから、所得税が第一種から第三種までに分類され、その第一種が会社の所得に対する課税(税率2.5%)とされた。その後、1935(昭和10)年には、臨時利得税が、また、1937(昭和12)年には法人資本税が創設された。

我が国の公益法人制度は、1896(明治29)年に制定された民法がその第34条で社団法人、財団法人の制度を規定したことに始まる。これには、私立学校として研究・教育を行うもの、社会事業を行うもの、病院、宗教団体等があった。公益法人に対する課税は、所得税、法人資本税、臨時利得税などの国税については、民法法人(所得税)、又は営利を目的としない法人(法人資本税、臨時利得税)に対して免税とする旨の規定が設けられていた。また、地方税については、府県制、市制、町村制の規定の中で、公益上の理由などで課税を不相当とする場合は府県税、市税、町村税の課税を免除することができる旨の規定があり、これを受けて各地方の実情に応じて免税の措置が採られていた。なお、社会事業に独自の免税制度としては、救護法や母子保護法で救護施設や母子保護施設の建物・敷地については、地方税を課さない旨の規定が設けられていた。更に、1938(昭和13)年に制定された社会事業法では府県知事等に事業開始の届出をした社会事業者については、救護法、母子保護法と同様、地方税等の免税措置を規定した。

日中戦争の長期化に伴う戦費調達のため、1940(昭和15)年には、従前の第一種所得税と法人資本税を統合して法人税が創設されたが、公益法人には非課税の措置が継続された。

(2) 公益法人課税にかかるシャープ勧告の背景と内容

GHQの要請によりわが国の税制を民主化する目的で来日したコロンビア大学教授カール・S・シャープ(Carl Shoup Sumner)を団長とするいわゆるシャープ使節団は、1949(昭和24)年8月、日本各地で国民各層と意見交換して「日本税制報告書(Report on Japanese Taxation)」をとりまとめた。この中で公益法人に関する非課税規定を排除すべきことが勧告されたのである。

ESS(司令部経済科学局)の調査によると、1949年6月31日現在、課税法人31万2,357に対し、非課税法人は30万7,806(財団法人5,776、社団法人4,787、特別法人29万7,243)であり、勧告は、このように非課税法人の多い原因を、多くの法律が安易に法人の非課税を認め、かつその後の活動の審査を怠っていることにあつたとした。勧告は、社会事業法による授産事業にも触れ、同法が失業者や身体障害者に職業訓練を施すことを目的とする非課税法人の設立を認め、地方自治体や政府が補助金を交付している旨を記述している¹⁾。

問題は、免税の特権をうけている法人の多くが、収益を目的とする活動に従事しているにもかかわらず、その収益が課税されていないということであった。シャープは法人課税については、法人擬制説の立場に立ち、公益法人に利益がないか、あっても利益をすべて分配していれば、個人に配分された段階で課税がされるため、大きな問題ではないという立場をとっていた。しかしながら、非課税法人のあげる利益金はその活動を更に拡張するかまたは饗宴(entertainment)のために消費されていることが明らかにされたのである。このような事態は免税を正当化するための根拠にはならないと判断された。勧告は、「非課税法人の収益事業によって得られる所得は、明らかに法人税の課税対象となるべきである」としたのである。こうして1950(昭和25)年の税制改革によって、公益法人等の収益事業から生じた所得に対して、新たに法人税が課されることになった。

3 社会福祉法人制度の成立(社会事業の公共性・社会的信用の確保)

社会福祉事業法において社会福祉法人制度が創設された背景を、木村や小山は、社会福祉事業の純粋性を保ち、公共性を高め、社会的信頼をうるため、民法による公益法人とは別に、社会福祉法人という特別法人をもうけたと説明する(木村1951, p.22; 小山1951, p.73)。

これらの説明は、にわかには了解しがたい。何故なら、1946(昭和21)年制定の旧「生活保護法」や1947(昭和22)年制定の「児童福祉法」では、保護施設や児童福祉施設は公益法人でも、個人でも地方長官の認可を受ければ設置できたのであり、また、民間保護施設の設置主体が公益法人に限定されるようになったのは1950(昭和25)年5月に全文改正された新「生活保護法」においてなのである²⁾。民間保護施設の設置を公益法人に限定してから僅か1年後に、新たに社会福祉法人制度を創設してまで、「社会福祉事業の公共性を高め社会的信頼を得」なければならなかった理由とは何であったのか。

戦後の特殊事情で、失業者や引揚者が授産事業になだれ込んできた結果、社会事業としてふさわしくない種々の問題が発生し、授産事業の在り方について是正を求められた。しかし、それだけにとどまらず、従来は免税であった公益法人の収益事業に対して新たに課税されるという事態を招いた。社会福祉事業関係者から「法人の収益事業にたいする免税」の要求が上がったのは当然のことであった(木村1951, p.122)。しかし、民法上の規制が緩いため、公益法人というだけでは「社会事業の美名にかくれて、それを不正に悪用する」ことを厳格に防止することはできなかった³⁾。そこで「対社会的信用を確保するための標識が賦与された団体」(木村1951, p.125)が構想されたと考えられる。

1950(昭和25)年10月、社会保障制度審議会は、「社会保障制度に関する勧告」の中で、「民間社会事業に対して」は、「特別法人制度の確立等によりその組織的發展を図り、公共性を高めること」が必要があると述べた。これを受けて、1951

(昭和26)年3月29日に制定された「社会福祉事業法」に、民法上の公益法人と区別される特別法人として社会福祉法人制度が創設されたのである。

社会福祉法人は、①「社会福祉法人」の名称を独占し、②収益事業会計を社会福祉事業会計から区分し、会計処理は企業会計原則に則り、「毎会計年度終了後2月以内に事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支決算書を作」るものとされ、③三人以上の理事を設置し、親族役員は2分の1以下に制限され、監事・評議員会を設置することが規定された。

社会福祉法人が、一般の公益法人より公共性が高く、社会的信用を博することができる組織として評価された結果、法人税の課税対象範囲は収益事業収益の5割(公益法人は7割)に抑えられた。また、生活保護法、児童福祉法とは別に、社会福祉法人が経営する施設が災害により復旧を必要とする場合に公的助成の制度が設けられたのである⁴⁾。

IV 社会福祉法人制度成立後の社会福祉事業の動向

1 施設福祉サービスにおける社会福祉法人の優勢

社会福祉事業法に「社会福祉法人」制度が創設されると、これと時を同じくして、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法も、それぞれの法律に、社会福祉法人制度を取り込んだ。生活保護法は、保護施設を設置する民間社会福祉事業者の資格を、「公益法人」から「社会福祉法人」に改めた。児童福祉法は、児童福祉施設の設立については社会福祉法人・公益法人・私人を区別しなかったが、「社会福祉法人・公益法人」が設置する児童福祉施設に公的助成を行う制度を創設した。身体障害者福祉法は、新たに社会福祉法人・公益法人・私人などの民間事業者も身体障害者更生援護施設を設置できることとした。

その結果、国、地方公共団体、社会福祉法人が経営することを原則とするとされた第一種社会福祉事業のみならず、原則「届出主義」によるとされた第二種社会福祉事業についても制度的に許

可・認可にかかわる事業が著しく拡大した。生活保護法は民間保護施設の経営を社会福祉法人に限定し、児童福祉法も民間児童福祉施設の経営について、社会福祉法人・公益法人・私人にかかわらず、都道府県の許可を得ることを要求していた。

その結果、戦後、社会福祉事業を自由に起業することが著しく抑制されることとなった。このような傾向は、1960(昭和35)年に制定された精神薄弱者福祉法や1963(昭和38)年に制定された老人福祉法においても踏襲された。

他方、民間社会福祉事業、特に社会福祉法人に対する公的助成制度は、逐次、拡大・充実されていった。社会福祉事業法による社会福祉法人に対する公的助成は、1953(昭和28)年の改正により、災害復旧の場合に限らず、国・地方公共団体が必要と認める場合に行うことができるようになった。また、1954(昭和29)年4月には「社会福祉事業振興会法」に基づいて特殊法人「社会福祉事業振興会」が設立され、一般の金融機関から融資を受けることが困難な多くの社会福祉法人に対し、その施設の拡張・整備に必要な資金が長期低利で融資された。1967(昭和42)年には、児童福祉法の改正により、民間児童福祉施設への公的助成は、既存の施設の修理・改造・拡張・整備のみならず、社会福祉法人が新たに児童福祉施設を創設する場合にも拡大されることになったのである。税制については、社会福祉法人制度創設当時は認められなかった、寄付金にかかる損金算入が認められるようになった。また、船舶振興会、自転車振興会などの民間助成団体の民間社会福祉施設の整備費に対する助成額も増加した。

こうして、民間社会福祉事業に対する公的助成は、社会福祉法人に集中するようになり、また、民間社会福祉事業の社会福祉法人化も進められた。

この結果、社会福祉事業の担い手の構成がどうなったか。社会福祉施設の状況で見てみよう。図1にあるように、社会福祉事業法が制定された1951(昭和26)年当時、社会福祉施設の総数は7,000余で、保護施設が959(13.6%)、身体障害者更正援護施設が76(1.1%)、児童福祉施設が6,035(85.3%)と、児童福祉施設が突出しており、

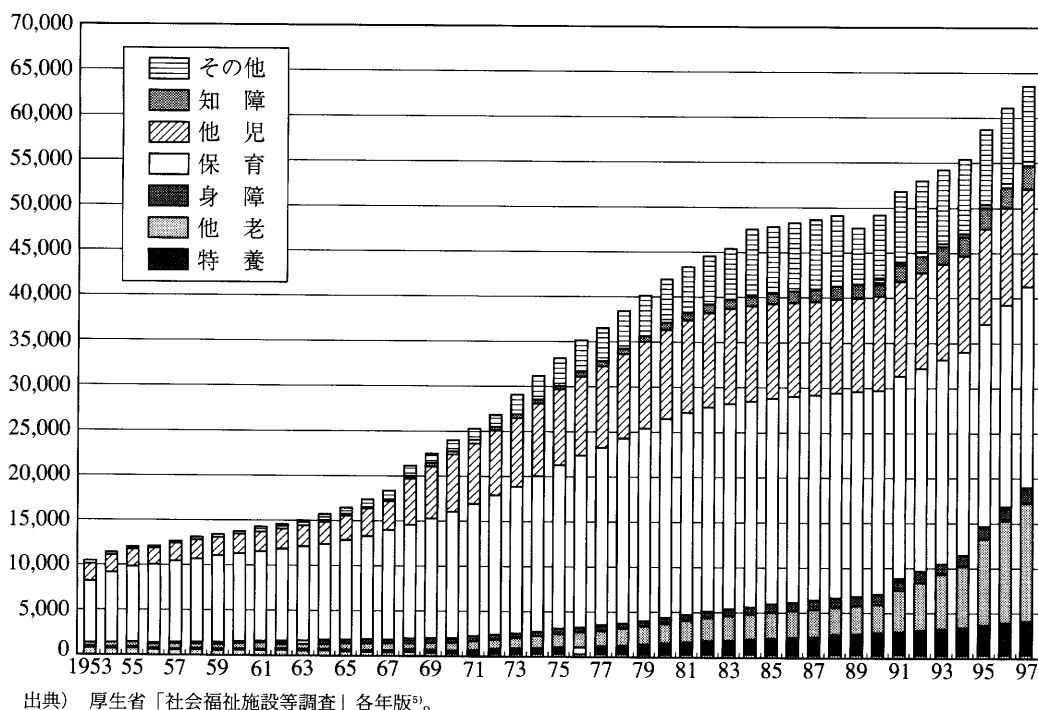


図1 種類別社会福祉施設数の推移

なかでも保育所は4,485と社会福祉施設全体の63.4%という圧倒的割合を占めていた。

1955(昭和30)年以降の経済の高度成長等に伴う女性就業者特に既婚の女性就労者の増加による保育需要の高まりに応じて、保育所は、1967(昭和42)年から始まった5年間の緊急整備計画以降、1970年代にかけて、急激にその数を増加させた。

老人扶養の問題は、戦後の家族制度の変革、高度経済成長に伴う若年層を中心とした人口の都市集中、核家族化、女性の社会進出、住宅事情等の要因が絡み、1970年前後から、社会的に注目されるようになった。我が国の老人福祉施設の整備量の不足が強く認識され、1970(昭和45)年11月には、中央社会福祉審議会の答申「社会福祉施設の緊急整備について」及び「老人問題に関する総合的諸施策について」を受けて、1971(昭和46)年度から5年間の整備計画が開始された。この中では、寝たきり老人、重度心身障害児(者)施設の緊急整備、保育所等の拡充整備が目標とされた。また、施設の整備主体については、国や地

方公共団体は勿論としつつ、「民間社会福祉事業の有するバイタリティ、先駆性、知識経験、技術を十分に活用するよう配慮すべき」ことが指摘されていた。

1970年代前半までは公設社会福祉施設の比率が高まるが、1970年代後半以降は民間社会福祉施設の比率が高まるようになった。特に、1990年代に入るとその傾向は一層顕著になる。民間社会福祉施設の増加は、主に社会福祉法人が設置するものによって担われた。

社会福祉施設の経営主体を見ると、近年「公設民営」化が一層進行し、民間、特に社会福祉法人が経営する社会福祉施設の増加が顕著である。「公設民営」の形態としては、地方自治体が出資をして社会福祉法人を設立し、施設を整備するとともに、職員をも派遣するなどするいわゆる「社会福祉事業団」という形態や、地方自治体が社会福祉施設を整備して、その経営を既存の社会福祉法人に委ねる形態がある。

こうして社会福祉施設の設置主体、経営主体は、

比較的起業が容易な「届出主義」の分野が減少し、公的な関与が大きい、従って起業には様々な制約を伴う「許可主義」の分野が大宗を占めるようになったといえよう。

V 供給主体の多元化と社会福祉法人の役割

1 在宅福祉サービスへの転換とその担い手

社会保障の中でも医療保険、年金制度などの分野が充実するにつれ、改めて社会福祉サービス分野、とりわけ在宅福祉サービスが注目され始めた。在宅福祉サービスに対しては、種々の分野からアプローチが試みられている。以下、介護サービスを中心に述べてみよう。

高齢者人口の増加や長寿化、それにこれまで同居の親族が担ってきた高齢者などの介護・世話が、核家族化、扶養意識の変化、住宅事情の狭隘化などにより次第に担い難くなったこと、すなわち家庭介護機能を外部化する必要の発生したことが在宅福祉サービスへの転換の発端であった。しかし、これが直ちに在宅福祉施策の充実に繋がったわけではない。最初に取り組みされたのは、施設福祉施策の充実であった。わが国は欧米諸国の例に倣い、その遅れを取り戻すべく、1971(昭和46)年度から社会福祉施設緊急整備を開始した。

第1のアプローチは、社会福祉施設からのアプローチである。1972(昭和47)年12月、中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会は、「老人ホームの在り方に関する中間意見」で、老人ホームを「収容の場」から「生活の場」へ転換すべく、その設備・処遇内容の改善を指摘した。同時に、老人ホームなどの収容型社会福祉施設がとかく地域社会から孤立しがちなことを払拭するため、給食サービスや機能回復訓練等老人ホームの機能を広く地域社会に開放することを提言した。「迷惑施設」の汚名返上のために生まれた「老人ホーム機能の地域開放」は、1977(昭和52)年11月の中央社会福祉審議会・老人福祉専門分科会の「今後の老人ホームのあり方について」(意見具申)において、具体化された。短期収容事業(ショートステイ事業)、食事サービス事業、機能回復訓練

事業(リハビリテーション事業)、入浴サービス事業を実施する地方公共団体に対して国の助成措置を講ずべきことが盛り込まれた。これを受けて、「寝たきり老人短期保護事業」(1978(昭和53)年度)、入浴、食事、リハビリテーションなどのサービスを行う「寝たきり老人通所サービス(デイサービス)事業」(1979(昭和54)年度)が創設された。社会福祉施設を「地域福祉の拠点」とする方向が生まれたのである。

第2のアプローチは、ホームヘルプ事業からのアプローチである。1981(昭和56)年は国連が定めた「国際障害者年」であった。これを契機としてわが国でもノーマライゼーションの理念が広く知られるようになり、ヨーロッパの地域福祉も紹介され、施設福祉中心のあり方が見直されるきっかけとなった。折しも1981(昭和56)年12月の中央社会福祉審議会の「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」(意見具申)は、老人福祉対策は居宅処遇を原則とするという方向を示した。具体的な施策としては、市町村が行う老人家庭奉仕員制度を所得税課税世帯にも適用すること、当該事業を社会福祉協議会のほか、地域の民間福祉資源を活用するという観点から、新たに老人ホームを経営する社会福祉法人・福祉活動団体等にも委託することを提言した。これを受けて、老人家庭奉仕員派遣制度の所得要件の撤廃は1982(昭和57)年度から実施に移され、老人家庭奉仕員制度(ホームヘルプ事業)の委託先拡大施策は1989(平成元年)5月から特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人や民間業者に適用された。さらに1990(平成2)年には、個人にも委託が認められた。これは、その後の「住民参加型在宅福祉サービス団体」の隆盛のきっかけとなった。

第3のアプローチは、民間企業からのアプローチである。1980(昭和55)年1月の社会保障制度審議会の建議「老人福祉の在り方について」は、「市場機構を通じて民間企業を持つ創造性、効率が適切に発揮される場合には、公的部門によるサービスに比べ老人のニーズにより適合したサービスが安価に提供される可能性が大きい」と、民間企業によるサービスの優位性を強調した。市場

機構を通じて提供されるサービスを活用しようとする方向は、1979(昭和54)年8月の「新経済社会7カ年計画」や第二次臨時行政調査会の各答申にも現れている。社会保障制度審議会は、1985(昭和60)年1月の「老人福祉のあり方」(建議)で、再度、公的部門を補完するものとしてのインフォーマル部門と民間企業の活用とその健全育成の必要性を提言した。また、1986(昭和61)年4月の厚生省高齢者対策企画推進本部報告や同年6月の臨時行政改革審議会の「今後における行財政改革の基本方向」でも、シルバーサービスの健全育成や、基礎的な福祉サービス以外の多様なサービスに、有償サービスやボランティア活動などの民間活力を活用することがうたわれた。1985(昭和60)年11月には、厚生省に「シルバーサービス振興指導室」が設置され、これを契機に、シルバーサービス振興のための調査研究が進んだ。

第4のアプローチは、医療サイドからのアプローチである。1982(昭和57)年に制定された老人保健法は、急増した老人医療費について各医療保険制度間の負担の不均衡を是正するとともに、老人の疾病予防を目的とする老人保健事業を創設した。また、不必要な長期入院を是正するため、診療報酬上で、介護機能に着目した基準看護の見直しを行い、リハビリテーションを行う医療機関を評価する一方、入院期間が長期に及んだ場合には、診療報酬を減減させることとした。しかし、診療報酬上の誘導で社会的入院の解消を図る方策には限界があった。退院を奨励しても、介護家族の就労・別居や家屋構造上の問題などで家庭の受入態勢が整わないこと、また、特別養護老人ホームなどの介護施設の絶対的な不足などのため、社会的入院の解消ははかばかしい進展をみせなかった。1985(昭和60)年1月、社会保障制度審議会は、医療・福祉サービスを併せて提供する「中間施設」構想を提案した。これが大きな反響を呼び、その後、厚生省に設けられた「中間施設に関する懇談会」は、同年8月、デイサービス等の在宅サービスを行う「在宅型の中間施設」と、入院治療終了後患者のリハビリテーション・生活訓練や家庭にいる要介護高齢者の医学的管理・看護を行う

「入所型の中間施設」を報告した。「入所型の中間施設」は、1986(昭和61)年の老人保健法の改正により、「老人保健施設」として制度化された。また医療サイドからも社会的入院の受け皿として在宅福祉サービスに強い関心が寄せられ、1991(平成3)年には「訪問看護」制度が創設された。

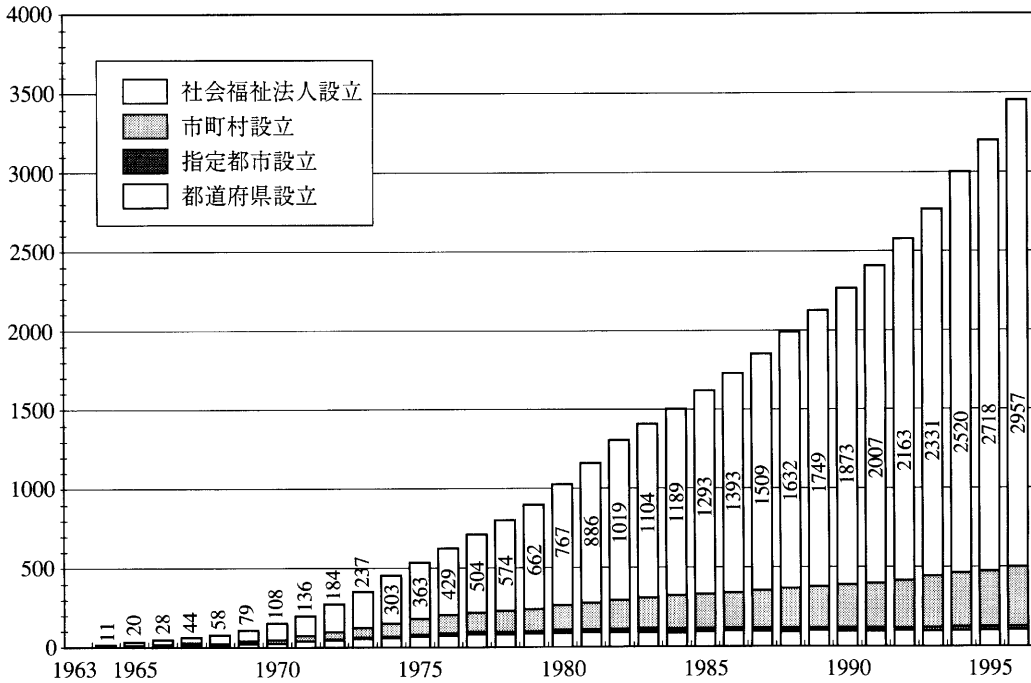
1989(平成元)年12月のゴールドプランの策定、1990(平成2)年の福祉8法の改正、1994(平成6)年の新ゴールドプランの策定が、市町村を中心とする在宅福祉制度を促進させたことは周知のことである。

それでは実際、どのような供給主体がサービスを提供しているのだろうか。

図2から図8までを見ると、施設型在宅福祉サービスでは、社会福祉法人が圧倒的に有利であるが、訪問介護などの在宅福祉サービスでは多様な住民参加型団体や民間企業が入り乱れている。民間企業は人的サービスでは少ないが、レンタル、入浴、移送などでは中心的である。医療分野は社会福祉法人が食い込んではいらぬものの、医療関係団体が強い。介護保険の導入はこれらの勢力分野に大きな影響を与えるだろうし、NPO法は住民参加型在宅福祉サービスのあり方を変えるであろう。

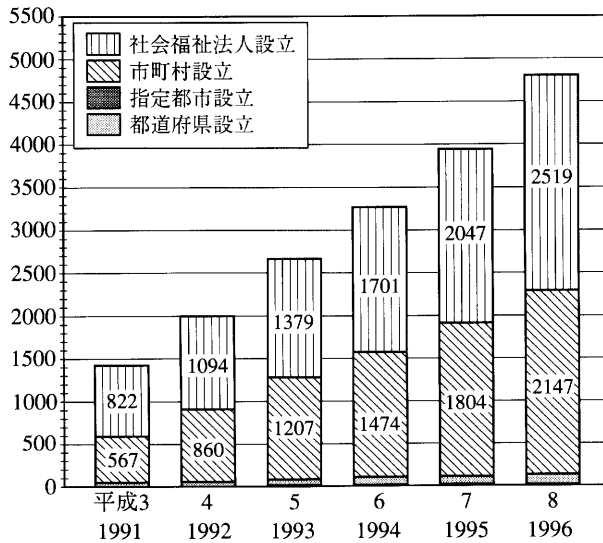
2 在宅福祉拡大の意味と社会福祉法人の役割

現在の「在宅福祉」という言葉には二重の意味がある。1つは文字通り、福祉サービスが利用者の居宅で行われるという意味で「施設福祉」と相対する。いま1つは、公的扶助の居宅処遇原則とは違い、その対象を低所得者に限定しない「在宅福祉」であるということである。在宅福祉は、全ての国民を対象とする可能性があるのだから、その内容も従来の福祉制度のメニューにない多様なものを含み、かつ、提供方法の工夫によっては、限りなく一般のサービス業に近づく方向性を持っている。在宅福祉サービスにおける供給主体及びサービス内容の多様化は、そのような考えを立証しているように思われる。しかし、施設型在宅福祉では供給主体の多様化は顕著とはいえないのは何故であろうか。



出典) 厚生省統計情報部「社会福祉施設等調査報告」各年版。

図2 設置主体別特別養護老人ホーム数



出典) 厚生省統計情報部「社会福祉施設等調査報告」各年版。

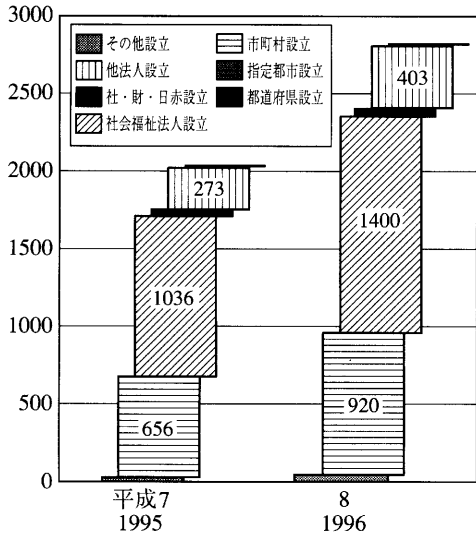
図3 設置主体別日帰り介護施設数

現代の施設福祉から在宅福祉サービスへの転換は、かつて1920年代のわが国で、福祉対象が労働能力のない貧窮者から低所得者一般へと劇的に

変化したと同じような福祉パラダイムの転換では

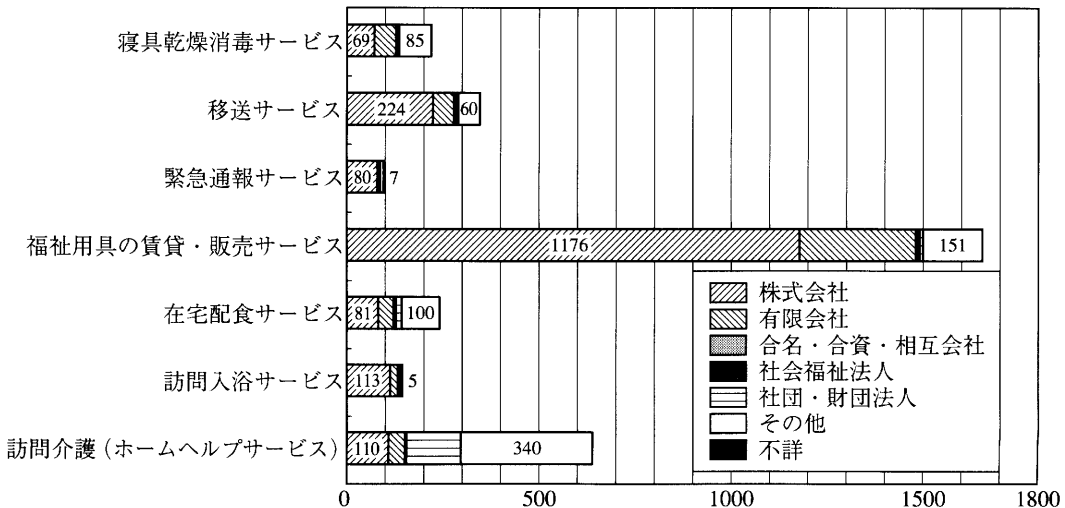
なかろうか。在宅福祉サービス需要の拡大は、新たな福祉分野の出現といっても過言ではない。1920年代、1930年代には社会事業が急激な勢いで増加した。その背景には、社会事業の起業が自由であったことも影響していたであろうが、反面、多くの社会事業は財源不足という大きな問題を抱

えていた。これに対し戦後の福祉制度は、収容型施設等の施設福祉が中心で、国の財源配分でも施設福祉を優遇するシステムが確立した。そのシステムの1つが社会福祉法人制度である。社会福祉法人は、民間社会福祉事業の中で唯一収容型施設などの第一種社会福祉事業を行うべきものとされたが、実体的には第一種社会福祉事業のみならず、保育所などの通所型施設分野でも圧倒的優位を占めている。また、制度創設後半世紀近くを経過して、社会的信頼をも獲得したといえる。問題はこの社会福祉法人が在宅福祉の分野では、施設利用型在宅福祉の分野にとどまっていた、在宅福祉サービスの分野では皆無ではないが極めて少数だということである。この分野には、経営基盤の弱い非営利の住民参加型在宅福祉サービス団体や営利企業が進出しているが、その起業を支援する社会的システムは十分であるとはいえない。介護保険の導入やNPO法の成立は、これらの団体への支援策であるが、せっかく確立した社会福祉法人制度をもっと活用する方法があってもよいであろう。在宅福祉サービスを担っている非営利団体にも社会福祉法人への道を広げること、あるいは営利企業が社会福祉法人を設立することを拒む理由もない。社会福祉法人に新しい経営手法を導入し、社



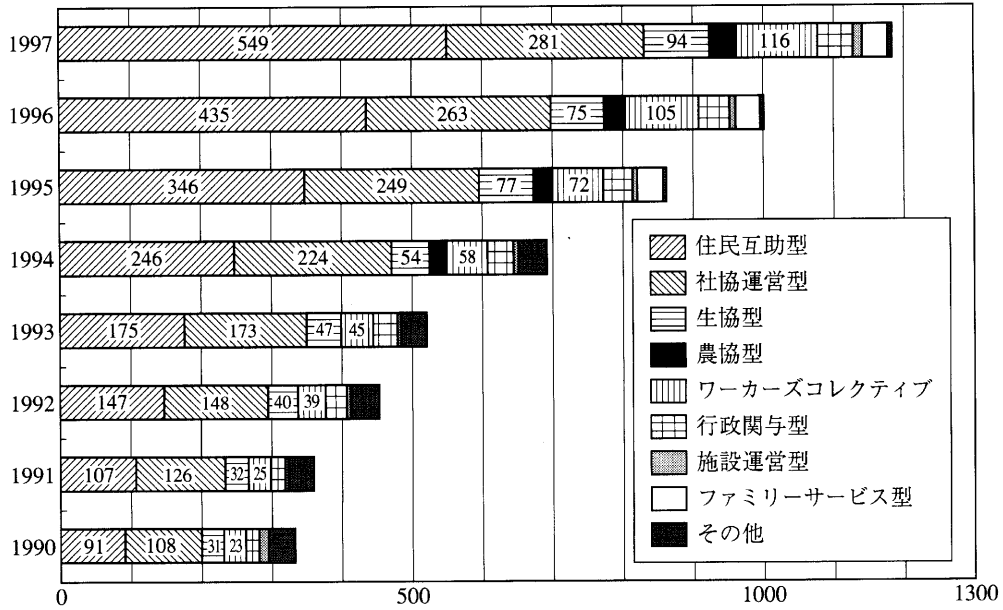
出典) 厚生省統計情報部「社会福祉施設等調査報告」平成7・8年版。

図4 設置主体別介護支援センター数



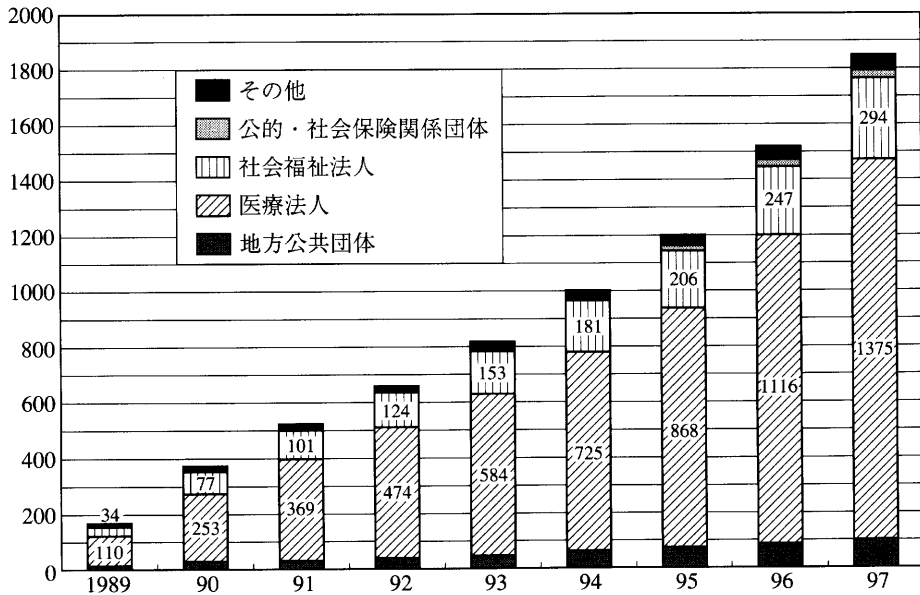
出典) 平成8年9月健康・福祉関連サービス産業統計調査。

図5 在宅福祉サービス別事業者数



出典) 全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告」。

図6 住民参加型在宅福祉サービス団体数の推移



出典) 厚生省統計情報部「老人保健施設調査」平成8・9年。

図7 設置主体別老人保健施設数の推移

会福祉法人制度内部での準市場 (quasi-market) を形成することも良質な在宅福祉サービスの効率的な提供に資するであろう。また、既存の社会福

祉法人が在宅福祉サービス分野に進出しやすい環境を作ることも必要であろう。歴史的に確立されてきた社会福祉法人制度を活用することは、急激

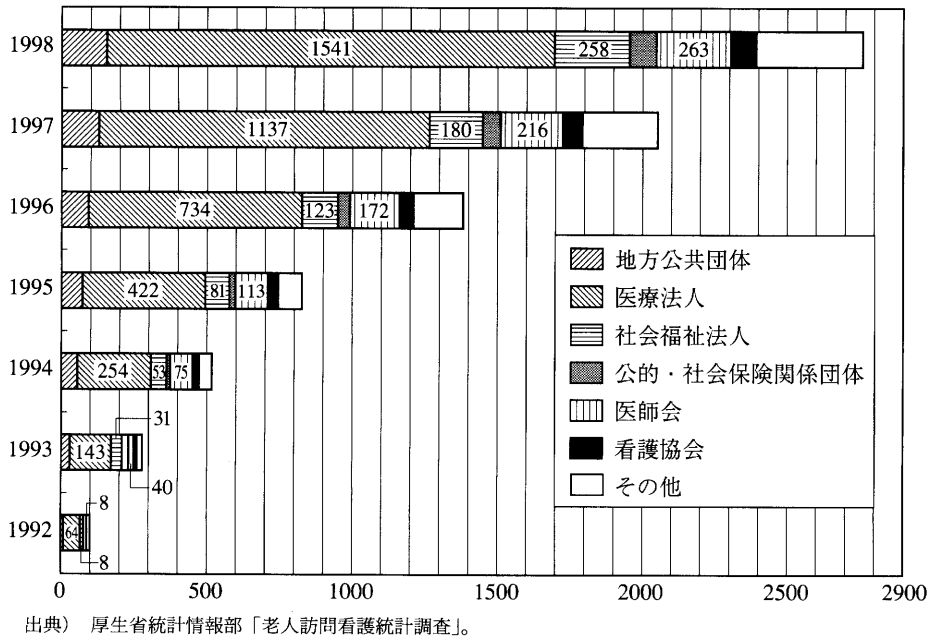


図8 訪問看護ステーションの開設者の推移

に増加する在宅福祉サービス需要に即応する有効な手段だといえよう。社会福祉基礎構造改革においてこのような方向性が見えるのは評価できよう。

しかし、武智が指摘するように、供給主体の多様化と広がりという福祉多元主義が直ちに住民の選択の拡大や消費者主権に繋がるわけではない。「措置制度の恒常化によって、多元的供給が阻害され」、「随意契約で社会福祉協議会や福祉公社へ事業を委託し、他の非営利団体へ委託しないのであるから、そこでは競争原理が働かない」のである(武智 1996, pp. 199-200)。介護保険制度は、介護サービスについて社会保険方式で、社会福祉基礎構造改革で提案されている「利用料」は、障害者福祉サービス等について税方式で、競争原理を導入しようとするものだと理解することもできよう。しかし、現時点において、その道筋にまだ見えない部分があるのも事実である。

注

1) シャープ勧告の当該部分の記述は、以下の通りである。

「Likewise, the Social Workshop Law of 1938 authorizes the creation of exempt corporations

to assist the unemployed and handicapped by providing technical training. In addition, if one-half of the persons employed come from relief rolls, a subsidy is made available by the prefecture. In 1948-1949, 80 percent of the subsidy was paid by the National Government.」(社会事業法も失業者・身体障害者の授産のための非課税法人の設立を認め、被保護者が半分以上いれば都道府県の補助金があり、1948-1949年には、当該補助金の8割を政府が支払った。)

2) 新「生活保護法」制定の際、民間保護施設の設置主体を公益法人に限定した理由は、憲法第89条の「公の支配」の条件を満たし、民間社会事業に公的助成の途を開くためのものであったと考えられる。1949(昭和24)年2月の法務府調査意見長官の連絡調整中央事務局次長宛の疑義照会に対する回答で憲法第89条の「公の支配」の内容が示され、同年12月に制定された「私立学校法」において、憲法第89条の「公の支配」を満たす具体的な立法例が実現した。それより前、社会保障制度審議会は「生活保護制度の改善強化に関する件」(勧告)(1949(昭和24)年9月13日付)で、保護施設に関して「私設の保護施設に対する監督を一段と強化し、公の支配に属するものたらしめなければならない」と指摘した。厚生省は、その年の11月中旬以降に、新「生活保護法」の制定に向けた本格的な準備を始め、関係者、GHQとの調整の過程で、保護施設

について、「公益法人以外の私人に保護施設の設置することを認めるか」「公益法人の設置した保護施設への財政援助を認めるか」が検討課題となった。保護施設の設置を公益法人のみに限定する方針については、若干の異論もあったが、「施設経営の財政的基礎を確実にするためにも必要な要件」とであるという認識のもとに方針が貫かれた。こうして、公益法人が設置した民間の保護施設に対して、新「生活保護法」第74条では、その施設の修理、改造、拡張、整備に要する費用の4分の3以内を補助することができる」と規定されたのである。

- 3) 公益法人制度の規定の不備としては、①法人の管理を一人の理事で行うことができるため、理事の専断を招きやすいこと、②特定の同族が役員の大半を占めることが可能であること、③監督機関たる監事の設置が任意であること、④営利を目的にしてはならないという制限があるだけで、収益事業についての扱いが不明確なこと、⑤財団法人については、社会経済情勢の変化があっても寄付行為の変更が原則的にできなかったこと、⑥解散した場合の残余財産を法人の行う事業に無関係な者に帰属させることができたこと、⑦名称から社会福祉事業を行う法人であることが明確でなかったことなどである。
- 4) 社会福祉法人制度が成立した背景には、戦後、「公の支配に属しない」民間社会福祉事業への公的援助の禁止を定めた日本国憲法第89条の規定を回避し、戦前のように民間社会福祉事業に公的援助を再開するという目的があったという議論がある。

しかし、歴史的事実を追っていくと、1951(昭和26)年3月に公布された社会福祉事業法によって社会福祉法人制度が創設される以前に、既に、民間社会福祉施設に対する公的助成の制度は、創設されているのである。すなわち、1950(昭和25)年5月に公布された新生活保護法は、その第41条第1項で「都道府県及び市町村の外、保護施設は、民法第34条の規定により設立した法人(以下「公益法人」という。)でなければ設置することができない。」とした上で、第74条において、都道府県は公益法人が設置した保護施設の修理、改造、拡張、整備の費用の4分の3以内を補助できると規定したのである。なお、1951(昭和26)年5月に公布された生活保護法改正法では、第41条第1項が改正され、都道府県及び市町村の外、保護施設は社会福祉法人以外は設置できないこととされたため、同法第74条は、社会福祉法人が設置する保護施設に対する助成の規定となった。すなわち、憲法第89条の「公の支配」の要件を満たすためには、公益法人(民法法人)で十分であり、社会福祉法人であることを求められていたわけではなかつ

たのである。

また、社会福祉事業法の制定と相前後して、1951(昭和26)年6月に公布された児童福祉法改正法では、従来公立の児童福祉施設にしか認められなかった児童福祉施設の設備費への補助を、社会福祉法人又は民法法人の設置する児童福祉施設の修理、改造、拡張、整備の費用にも適用し、その4分の3以内を補助することができる」とした。社会福祉事業法と異なり、児童福祉法では、新生活保護法の制定時の規定と同様に、社会福祉法人に限らず、社会福祉事業法が認めていない民法法人にも公的助成の道を開いている。

さらに、社会福祉事業法による公的助成は、当初は、生活保護法や児童福祉法と比較した場合、著しく制限的であった。すなわち、生活保護法や児童福祉法の場合は、他に公的な保護施設や児童福祉施設がないか、あっても不十分なときと補完的ではあるが、保護施設や児童福祉施設の新設を除き、広く修理、改造、拡張、整備が対象とされたのに対し、社会福祉事業法の場合は、社会福祉法人の経営する社会福祉事業施設が災害によって破損し、緊急に復旧する必要がある場合に限り行われることとされていた。

これらを考えると、社会福祉法人制度の成立が、憲法第89条の規定を回避して、民間社会福祉事業に公的援助を行うために創設されたという説明には無理があると考えられる。

- 5) 図中の各区分は()内の施設を示す。「特養」(特別養護老人ホーム)、「身障」(身体障害児・者施設)、「保育」(保育所)、「他児」(保育所以外の児童福祉施設)、「知障」(知的障害児・者施設)。

参考文献

- 増田雅暢(1998)「今日の福祉状況と社会福祉法人の意義」, 社会福祉研究第72号, 鉄道弘済会。
 内務省地方局「感化救済事業一覧(明治43年9月調)」, 「感化救済事業一覧(大正5年末現在)」, 内務省社会局「社会事業要覧(大正8年末現在)」復刻版(1985社会福祉調査研究会「戦前期社会事業史料集成第4巻」, 日本図書センター)。
 社会局社会部「第8回社会事業統計要覧」, 「第11回社会事業統計要覧」復刻版(同第6巻)。
 内務省社会局「第11回社会事業統計要覧」(同第7巻)。
 ———「第14回社会事業統計要覧」, 厚生省社会局「第16回社会事業統計要覧」(同第8巻)。
 窪田暁子(1985)「戦後再建時の遺産と課題」, 東京都立大学「人文学報」, No.179。
 灘尾弘吉(1940)「社会事業行政」復刻版(1995戦前期社会事業基本文献集⑦ 日本図書センター)。

- 福原 徹 (1938)「社会事業法の実施せらるる迄」,
社会事業第 22 卷 4 号 (1969 日本社会保障前史資
料第 6 卷)。
- 吉田久一 (1970)「戦後国民生活と社会事業対象」,
日本社会事業大学研究紀要第 17 集。
- 厚生省社会局生活課 (1992)「授産施設関係法令通
知集」, 中央法規出版。
- 全国社会福祉協議会 (1970)「社会福祉施設運営管
理論」, 全国社会福祉協議会。
- 武田昌輔 (1998)「法人税法の解釈」, 財経詳報社。
- 守永誠治 (1985)「公益法人の税務会計をめぐる諸
問題」, 「会計」第 127 巻第 1 号, 森山書店。
- 木村忠二郎 (1951)「社会福祉事業法の解説」, 時事
通信社。
- 小山進次郎 (1951)「改訂増補 生活保護法の解釈
と運用」, 中央社会福祉協議会。
- 大蔵省財政史室 (1977)「昭和財政史——終戦から
講話まで——第 8 巻」, 東洋経済新報社。
- 厚生省統計情報部「社会福祉施設等調査報告」, 各
年版。
- (1997)「老人保健施設調査」。
- (1996)「健康・福祉関連サービス産業統
計調査」。
- 「訪問看護統計調査」, 各年版。
- 全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サー
ビス団体活動実態調査報告」, 各年版。
- 武智秀之 (1996)「行政過程の制度分析」, 中央大学
出版部。
- (きたば・つとむ 国民健康保険中央会常勤監事)