

戦後制度創設期の社会福祉施設振興・私設社会事業対策の形成

- 社会福祉事業法から社会福祉事業振興会法の成立まで -

寺脇 隆夫 (00482)

キーワード：社会事業振興、施設整備・設置対策、私設社会事業

1. 研究目的

第二次大戦後の社会福祉制度創設を解明するという視点からすると、戦災による影響が甚だしい施設の振興・整備対策、とくに私設事業へのそれは、重要であると考えられる。しかし、実際には、その形成は著しく遅れる。本研究発表では、私設事業に対する主に制度面での対応が、どのように形成されてゆくかを明らかにしたい。

2. 研究の視点および方法

社会事業振興が取上げられ問題化するのには、1947年秋頃からである。その振興対策提起の延長線上で、1951年3月に政府提案による社会福祉事業法が成立する。しかし、そこには私設事業に対する振興・整備対策は盛り込まれなかった。それらが立法化され制度化されるのは、さらに2年半後、53年8月の議員立法による社会福祉事業振興会法によってである。本発表では、先行研究¹ではほとんど取上げられていない戦後制度創設期における振興・整備対策とくに私設事業に焦点を当てて、関連する文献資料²を検討し、従来知られていなかった関係史資料³などを用いて、その間の形成過程や問題点を明らかにしたい。

3. 倫理的配慮

研究内容で、倫理的配慮の問題にかかわるようなものはとくにない。

4. 研究結果

研究結果の概略は、以下の通りである。なお、註記および関係資料は、会場配付する。

(1) 社会福祉事業法成立までの経緯と私設事業振興対策

51年3月に成立した社会福祉事業法には、私設事業の振興対策、とくに施設整備対策は、災害復旧時の緊急対策を除き見られない。しかし、振興対策は早くから問題とされていたことからすれば、社会福祉事業法に盛り込まれなかったのは何故なのか。まず、その成立までの経緯を見ることで、そこで積み残された内容を明らかにしておきたい。

敗戦直後の状況と問題の発端・要因 社会福祉事業法の立法に至る最初の動因は、社会事業・施設の振興対策の必要だった。戦争による被災⁴は社会事業・施設においても大きく、その復旧・再建必要に加え、新規需要⁵も増大していた。だが、それに応えるべき資源(事業・施設)は、圧倒的に不足していた⁶のである。

しかし、敗戦直後の混乱も収まらぬ1946年秋、旧社会事業法による私設事業助成がGHQ指令⁷で禁止され、憲法89条規定⁸で「公の支配」に属さぬ私設事業への公金支出が禁じられた。結果、私設事業の振興・整備対策の道は断たれ、有効な打開策は見られぬままであった。

参議院厚生委や事業関係者の問題提起とその内容 1947年秋に参議院厚生委⁹や全国社会事業大会¹⁰で振興対策が問題化し、提起されたのは、そんな状況下だった。翌48~49年には、旧社会事業法の改正案¹¹や社会事業基本法案¹²が作成されている。社会局内でも、立法が検討されいくつかの法案¹³が作成されている。だが、それらの49年までの諸法案¹⁴の何れにも、私設事業の振興・整備条項は見い出せない。いざ法案作成に着手し条文化するとなると、憲法条項やGHQ指令があって、私設事業への対策は断念せざるを得なかったのだろう。そのカベは厚かったと言える。

ただし、私設事業への資金融資問題¹⁵に限れば、48年5月の法案¹⁶で、初めて社会事業金庫による資金(臨時費)調達を打ち出し、それは49年の案¹⁷にも引き継がれている。

50年春の社会事業基本法案での助成対策 50年1月以降、社会局は本格的に社会事業基

本法の立案に着手する¹⁸が、そこで初めて私設事業への財政助成(貸付も含む)規定が、特別法人制度とともに登場¹⁹する。それらは6月の社会局案²⁰にも引き継がれ、広く公表される。社会事業関係者が期待したのは当然だが、9月には社会局案への要望ともなる民間案²¹をまとめる。そこでは、社会局案の助成に加え、資金融資の仕組みとして、社会事業金庫の設置規定²²を設けている。50年の全国社会事業大会²³でも、その推進が決議される。

社会福祉事業法での助成対策積み残し だが、50年秋には大きな修正²⁴がなされ、翌年1月には名称も社会福祉事業法案²⁵となる。そこでは、災害時の緊急復旧を除く助成策は消えている²⁶。金庫も入らなかった。こうして、51年3月に社会福祉事業法は成立²⁷している。法成立時の逐条解説（資料1参照）では、GHQの意向と示唆するが、生活保護や児童福祉のそれ²⁸とくらべ、不可解さが残る。なお、特別法人制度のみは、法に盛り込まれた²⁹。

（2） 設置費助成・金庫問題での難航とギャンブル法案の交錯

設置費助成・金庫問題での問題提起 社会福祉事業法が成立しても、私設事業の振興・整備対策は一向に進まず、その解決は見込めなかった。だが、この51年春には、私設事業関係者の外側から、こうした状況への問題提起がなされる。すなわち、参議院厚生委が3月下旬にまとめた社会事業振興対策の第二弾である共同募金に関する報告書³⁰で、また、4月に開かれた都道府県民生部長会での特別決議（資料2参照）で、私設事業の振興・整備対策を取り上げ、金庫設立など早急な具体策を要請している。

私設事業関係者の取組み 私設事業関係者の振興・整備対策への取組みは強められ、51年秋の全国社会事業大会では、設置費助成の実現のための社会福祉事業法56条の改正³¹や社会事業金庫の設置問題³²を協議、決議して、政府・議会への陳情・請願などが行なわれる。それは、翌52年の大会でも引き続き協議され、とくに社会事業金庫設置促進と民間社会事業振興の具体策にかんする決議（資料3参照）が採択され、働きかけが強められている。

ギャンブル法案の画策と振興対策 他方で、この時期にはギャンブル法案の立案・立法が種々登場³³する。新たな賭け競技を公認し、テラ銭を上納、必要財源に充てるといふ。49年後半以降、社会局にもそうした議員立法の画策（資料4、資料5参照）が持ち込まれている。51年6月のハイライ競技法案³⁴は、その画策が表面化したもので、社会福祉事業の資金調達を目的に掲げている。2日に衆議院厚生委で趣旨説明³⁵がなされた。ただし、この時は、賭博法案などと批判され³⁶、実質審議に入らぬまま、11月に審議未了・廃案となった。

回力球競技法案をめぐる論議沸騰 だが53年1月にはほぼ同じものが、回力球競技³⁷法案と名を変え、与党有力者も加わって、再度議員立法で提出される。2月4日の衆議院厚生委では趣旨説明があり、以後二回の質疑³⁸もあり、一時は可決かという状況³⁹にまでなる。だが、反対世論が盛上がり、論議沸騰⁴⁰と言える中で、3月14日のバカヤロウ解散⁴¹となり、回力球競技法案は審議未了・廃案となる。この法案をめぐる論議のおかげで、私設事業の振興・整備問題は世に広く知られることになった。皮肉な僥倖だった。

（3） 社会福祉事業金融公庫法から社会福祉事業振興会法の成立へ

衆議院厚生委での金融公庫法案の作成 その衆議院厚生委では53年5月に社会福祉事業金融対策に関する小委員会を設置し、新たな法案作成を行なう⁴²ことになる。6月に出来あがった法案は、名称を社会福祉事業金融公庫法案（資料6参照）とし、資本金50億円（政府全額出資）で公庫を設立、公的融資制度を創設するというものであった。あわせて同法案では、もう一つの懸案であった社会福祉事業法の改正についても、附則に規定し、私設事業への設置費助成制度を実現する⁴³ことが盛り込まれている。

名称を社会福祉事業振興会法と変えて成立 その後、小委員会は事業関係者を参考人⁴⁴呼ぶなどして審議を進め、7月には名称を社会福祉事業振興会法案と変える。また、関係当局や与党有力者と折衝、協力の代償に政府出資額は明示せず、予算の範囲内とすること⁴⁵が求められる。そうした修正の後、24日には各派共同の議員立法として提出の手続が取られる。翌25日の衆議院厚生委では、小委員会報告と趣旨説明の後、質疑省略で可決⁴⁶し、本会議も可決となる。参議院では、厚生委がこの問題に取り組んでいた関係で異論もあり、事前調整⁴⁷で手問どる。8月6日の厚生委で、質疑の後に可決⁴⁸、本会議でも可決して成立している。かくて、社会福祉事業振興会法は、53年8月19日に公布（法律240号、54.4.1全面施行）され、公的融資制度および設置費助成制度がともに実現することになったのである。

おわりに だが、振興会の発足と融資がどの程度まで実現するかは、厳しかった。54年度予算は、復活折衝で辛うじて3千万円の政府出資が認められ、発足（54.4.19）に漕ぎ着けている⁴⁹。また、設置費への財政助成は、54年度には新規予算は組まれぬままの出発となった⁵⁰。

以上、私設事業への公的融資と設置費助成の仕組みは出来上がったのだが、実際面では毎年度の予算次第という状況となる。その具体的な分析は、本発表の対象ではないが、公設・公営事業も含む振興対策＝施設整備対策の実態は、長期低迷状態が続く⁵¹のである。