

論文

# 「老人福祉」理念はどのように 考想されたのか ——第2回～第6回社会福祉審議会小委員会 (1962年5月4日～7月31日)の論議を中心に——

How was the concept of “welfare for the elderly” conceived?: Focusing on  
the discussions of the second to sixth subcommittees of the council  
of social welfare (May 4 to July 31, 1962)

中 瀧 洋

中京大学現代社会学部教授

## 目次

### I. 緒言——研究の背景と目的

#### 1. 問題意識と研究目的

#### 2. 研究方法と倫理的配慮

### II. 分析結果——第2回～第6回社会福祉審議会小委員会（1962年5月4日～7月31日）において「老人福祉」理念はいかに考想されたか

#### 1. 分析結果①：小委員会の各回のメインテーマと出席者の構成

#### 2. 分析結果②：テキストマイニングをもとに（KHCoder分析から）

##### 1) 頻出語リスト

##### 2) 階層的クラスター分析

##### 3) 共起ネットワーク及び対応分析

### III. 結語——考察と今後の課題

## 引用文献

## 付記

## 要約

〔目的〕1962年5月4日～1966年1月28日に開催された社会福祉審議会小委員会で、「老人福祉」理念がどのように具体的に検討されていたのかを明

らかにすることを目的とした。〔方法〕第2回～第21回小委員会の議事録を検討素材とし、メインテーマや参加者の構成の分析に加え、KHCoderを用いたテキストマイニングにより、第2回～第6回の小委員会会議録を計量的に分析した。〔結果〕審議会小委員会レベルにおける「老人福祉」理念の検討は短期間（1ヶ月余り）であり、なおかつ官民一体形式で行われた。KHCoder分析では、「老人」、「施設」、「問題」、「事業」などが頻出語で、階層的クラスター分析及び共起ネットワークでは4群に区分できた。〔結論〕「養老から老人福祉へ」の転換など、自明視されやすい事象を看過してはならない。その背景やプロセスの精査から得られる知見や視点は、人々の生き方やQOLなどにも関わるために意味深く、重層的・実証的研究が求められる。

**Key words：**老人福祉（Welfare for the elderly），社会福祉審議会小委員会（Subcommittee of the council of social welfare），官民一体（Public-private partnership），「養老から老人福祉へ」（“from Endowment to welfare for the aged”）

## I. 緒言——研究の背景と目的

### 1. 問題意識と研究目的

第二次世界大戦後のわが国の社会福祉・介護福祉は、措置制度をもとにサービス提供が行われてきたが、少子高齢化の進展、家族機能の縮小など、社会・経済状況の変化に対応した社会保障構造改革・社会福祉基礎構造改革が実施され、その後、介護保険制度の創設や障害者福祉制度・児童福祉制度の改革が実施されるに至っている。

こうした変遷の下、とりわけ、介護福祉の領域においては、戦前からの敬老・養老思想に基づく養老事業や戦後の1950年代後半から60年代を中心に論じられていた老人福祉の取り組み、さらにはその後の高齢者福祉、介護福祉の法制化という歴史的・構造的な展開が注目され、従来、厚生省・全国社会福祉協議会連合会<sup>1)</sup>、森<sup>2)</sup>、大山<sup>3)</sup>、三浦<sup>4)</sup>、小笠原<sup>5)</sup>、岡本<sup>6)</sup>、上之園<sup>7)</sup>、森山<sup>8)</sup>らによって、概括的に論じられてきた。なかでも、老人福祉法成立(1963年7月)時に社会局長を務めた大山の言説や、初代老人福祉専門官として活躍した森の論考などの引用をもって、その経緯が概説されることが多く、社会福祉士・介護福祉士養成関連のテキスト類にそうした傾向が表れていた。

だが、わが国では、そもそも慈善や温情の意味合いを有するとされる「敬老」や「養老」という理念が、年長者や親などに対する倫理的概念として長らく無批判的に捉えられてきており、こうした理念の温存が戦後の社会保障制度や老人福祉施策に及ぼした影響について顧られることは少なかった。世の中を見渡すと、いつしか政治的・社会的な問題意識の自覚に通じる「老人福祉」理念へと大きく転換され、多くの人々が「養老から老人福祉へ」という理念転換の構図を気に止めることなく、自明視している現状があるのはいったいなぜなのか。巷間においても研究上においてもこうした理念転換が意識され得ない背景要因を探究するという発想が欠けており、当たり前と思われ、十分に説明されていない諸々の事象へのアプローチから見出される知見や視点が、世の人々の生き方や生活ぶりに与える影響は測り知れない。ことに介護福祉領域が主対象としている要介護者・要支援者の場合はなおさらだろう。

自明なものを絶えず自明ではないものへと変貌させ続け、そして、個人が他者と対立しつつ自己を形成していく。そのような傾向が全社会レベルで制度化されていった時代を「近代」と捉え、自明視された世界の構造を、「相互主観性」・「共有知識」・「コミュニケーション的行為」の3つから考想した岡野<sup>9)</sup>の研究もあるが、それは一般論の範疇で抽象的に語られてきた。長らく、因襲的・伝統的で日本らしさの象徴の一つである「敬老」や「養老」が説明不要のものであるかの如く、無批判的に認識され続けた反面、後年、「老人福祉」へと理念転換が図られようとした背景には、いったいいかなる関係者たちの思惑や多くの人々を煽動する要因が潜在しているのか。さらに、大きく理念転換せざるを得なかった1950年代後半から60年代の日本社会の実情や日本人が直面していた課題にはどのようなものがあつたのか。こうした転換の背景要因を具体的な論議の内容や人物構成などから探り、その詳細を解明することが、世論や世相を触発する政策的ファクターがいかに生成されるのかにアプローチすることにもなるため、社会福祉学・介護福祉学という学術領域の一つの基幹をなす「老人福祉」理念の理解の深化につながると考えられる。

このような問題意識の下、本稿では、「養老から老人福祉へ」の理念転換を探究する研究の一環として、「老人福祉」理念の考想過程に着目し、とりわけ、1962（昭和37）年5月4日～1966（昭和41）年1月28日に開催された社会福祉審議会小委員会における議論に注目し、「老人福祉」理念がど

のような具体的検討を通じて形成されようとしていたのかを実証的に分析することを目的とする。

## 2. 研究方法と倫理的配慮

研究方法としては、寺脇編<sup>10)</sup>に収録されている第2回～第21回社会福祉審議会小委員会（1962年5月4日～1966年1月28日）の議事録を検討素材とし、各回で論じられたテーマや参加者の構成から、老人福祉を巡る政治体制や政策的意図の一端を解明することを試みる。加えて、「老人福祉」理念や老人福祉法を巡る具体的議論が特に多く見られた第2回（1962年5月4日）～第6回（1962年7月31日）の議事録を精査し、その内容をテキストデータ化した上で、KHCoderを用いた計量的分析（テキストマイニング）を行う<sup>11)12)13)</sup>。最後に、小委員会を通じ、いかにして「老人福祉」理念が形成され、強調されようとしたのか、そしてその議論の意義について全体考察をしつつ、総括する。

一方、倫理的配慮については、「日本社会福祉学会研究倫理指針」及び「日本介護福祉学会研究倫理指針」を遵守し、出典の明記に加え、個人情報、基本的人権の保護に努め、研究倫理に十分に配慮した。

## Ⅱ. 分析結果——第2回～第6回社会福祉審議会小委員会（1962年5月4日～7月31日）において「老人福祉」理念はいかに考案されたか

### 1. 分析結果①：小委員会の各回のメインテーマと出席者の構成

寺脇編<sup>10)</sup>に基づき、戦後日本において、審議会小委員会レベルで「老人福祉」理念が正式に議論された経緯を捉えたものが表1～表3である。まず、1962（昭和37）年4月9日、社会福祉審議会（会長、徳川家正）の下に小委員会（委員長、木村忠二郎）が設置され、その本格的議論は第2回小委員会（1962年5月4日）から始まった。そこで、本稿では、1962（昭和37）年5月～1966（昭和41）年1月までの約3年半の動向に注目することとし、とりわけ、老人福祉法成立（1963年7月）以前の「老人福祉」理念の形成に着目すると、第2回～第6回の小委員会での議論が鍵となっていることが分かる（表1の網掛け部分）。なかでも、第4回（1962年6月25日、於 日比谷公園内松本楼）の「老人福祉について」において、集中的に検討されて

表1 社会福祉審議会小委員会（1962年5月4日～1966年1月28日）における各回のメインテーマ

回	開催年月日	開催地	メインテーマ
第1回	1962. 4. 9	日本海運倶楽部会議室	社会福祉行政当面の問題について
第2回	1962. 5. 4	日本海運倶楽部会議室	民間社会事業従事職員の処遇問題
第3回	1962. 5.28	薬業健保会館	民間社会福祉事業の現状と展望
第4回	1962. 6.25	日比谷公園内松本楼	老人福祉について
第5回	1962. 7. 7	日比谷公園内松本楼	家庭奉仕員の派遣, 一般家庭への養護委託
第6回	1962. 7.31	厚生省日比谷園	老人福祉法, 老人病院, 養護委託
第8回	1963. 1.23	日比谷公園内松本楼	民間社会事業のあり方
第9回	1963. 2.25	厚生省社会局	民間社会福祉事業について
第11回	1963. 4.17	日比谷公園内松本楼	民間社会福祉事業について
第12回	1963. 5.15	日比谷公園内松本楼	民間社会事業について
第13回	1963. 6. 1	日比谷公園内松本楼	民間社会福祉事業について
第14回	1963. 6.20	日比谷公園内松本楼	減価償却の問題, 精神薄弱児施設について
第15回	1963. 7.12	日比谷公園内松本楼	老人福祉法, 社会福祉審議会令 [資料配布・説明]
第16回	1963. 8. 9	日比谷公園内松本楼	民間社会福祉施設について
第17回	1963.10.31	厚生省社会局	在宅保護と収容保護
第18回	1963.11.22	厚生省社会局	施設入所, 共同募金
第19回	1963.12.11	日比谷公園内松本楼	共同募金
第20回	1964. 3. 6	厚生省社会局	共同募金
第21回	1966. 1.28	弘済会館4階会議室	精神薄弱児施設, 重症心身障害児対策

【注1】 網掛け部分の第2回～第6回は, 老人福祉法成立（1963年7月）以前に, 「老人福祉」概念がいかなる議論に基づき, 形成されようとしたかを表している。

【注2】 網掛け部分の第15回は, 老人福祉法について触れられたが, 主に資料配布に終始しているために, 今回のテキストマイニングによる分析対象から除外した。

【注3】 第2回～第21回を通じて言えることは, 同小委員会が民間社会事業の推進の議論に力を入れようとしていたことであり（第2～3回, 第8～13回, 第16回など）, 老人福祉, 在宅保護, 共同募金, 障害児対策などにおいても, いかに「民間力」の発揮が期待されていたかを解説できる。

【出典】 文献10）をもとに, 筆者作成。

いたことが注目される。因みに, 同表の第15回（1966年7月12日）においても「老人福祉法, 社会福祉審議会令」が取り上げられているが, ここでは資料配布と説明に留まっている。

次いで, 社会福祉審議会小委員会における各回の出席者の構成を示したものが表2である。ここでは, 小委員会の常任委員7人の他, 適宜, 参考人（例えば, 第3回：重田信一, 八木巖, 第20回：中川幽芳など）や厚生省側からは, 大山正社会局長, 城戸謙次庶務課長, 瀬戸新太郎施設課長らの参加が

「老人福祉」理念はどのように考案されたのか（中嶋）

表2 社会福祉審議会小委員会（1962年5月4日～1966年1月28日）における各回の出席者の構成

回	出席者の構成（※小委員会の委員長は、木村忠二郎）	「老人福祉」の検討の有無
第2回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦	
第3回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【参考人】 重田信一、八木巖 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長、岡田保護課長代理、金村更生課長代理、信沢生活課長	
第4回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦、徳川家正 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長、野島明事務官	○
第5回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁雄、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、瀬戸新太郎施設課長	○
第6回	【委員】 木村忠二郎、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦、田辺繁雄、田辺繁子 【厚生省側】 大山正社会局長、瀬戸新太郎施設課長	○
第8回	【委員】 木村忠二郎、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長	
第9回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 城戸謙次庶務課長、企画課長、参事官	
第11回	【委員】 木村忠二郎、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長	
第12回	【委員】 木村忠二郎、五島貞次、丹羽昇、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長	
第13回	【委員】 木村忠二郎、丹羽昇、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長	
第14回	【委員】 木村忠二郎、五島貞次、丹羽昇、大野木克彦 【厚生省側】 城戸謙次庶務課長	
第15回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長	○
第16回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、丹羽昇、佐伯藤之助、大野木克彦 【厚生省側】 大山正社会局長、城戸謙次庶務課長	
第17回	【委員】 木村忠二郎、田辺繁子、五島貞次、佐伯藤之助 【厚生省側】 城戸謙次庶務課長、瀬戸新太郎施設課長、児童局企画課長	

- 第 18 回 【委員】 木村忠二郎, 田辺繁子, 五島貞次, 佐伯藤之助, 大野木克彦  
【厚生省側】 大山正社会局長, 城戸謙次庶務課長
- 第 19 回 【委員】 木村忠二郎, 五島貞次, 大野木克彦  
【厚生省側】 大山正社会局長, 城戸謙次庶務課長
- 第 20 回 【委員】 木村忠二郎, 丹羽昇, 大野木克彦  
【厚生省側】 城戸謙次庶務課長, 瀬戸新太郎施設課長, 児童局企画課長  
【参考人】 中川幽芳 (中央共同募金会総務部長)
- 第 21 回 【委員】  
〈社会福祉事業に従事する者〉  
犬丸実, 葛西嘉資, 木村忠二郎, 佐伯藤之助, 丹羽昇  
〈社会福祉事業に関して学識経験がある者〉  
青木均一, 大野木克彦, 賀来歳二郎, 川村秀文, 五島貞次, 嶋田啓一郎, 高木武三郎, 友納武人, 中川善之助, 中村建城, 安田巖, 渡辺華子  
〈関係行政庁の職員〉 堀秀夫  
【新委員】 伊大知良太郎 (一橋大学教授), 本位田昇 (法務省保護局長), 佐藤一郎 (大蔵事務次官), 牛丸義留 (更生事務次官)  
【新課長】 穴山徳夫 (庶務課長), 松下廉蔵 (保護課長), 蔵田直射 (更生課長), 飯原久弥 (施設課長)

【注】 第2回～第20回までは、小委員会委員と厚生省関係者が主な参加者であったが、第21回(1966年1月28日)からは、「社会福祉事業に従事する者」「社会福祉事業に関する学識経験者」「関係行政庁職員」など、行政官のみならず、民間や現場からの参加者も出席しており、加えて、4人の新委員と4人の新課長が紹介されるなど、小委員会の体制強化が図られている。

【出典】 文献10) をもとに、筆者作成。

確認できる。なお、第21回(1966年1月28日)でも養護老人ホームや特別養護老人ホームの設備・運営基準などが取り上げられているが、議論の中心は、精神薄弱児施設(現、知的障害児施設)や重症心身障害児対策であった。さらに、「老人福祉」理念の形成を集中的に議論した第4回小委員会(1962年6月25日)への出席者一覧を示した表3を見ると、木村忠二郎、大野木克彦、徳川家正、大山正、城戸謙次、野島事務官など、10人中6人(60%)が政府・行政関係者であり、厚生省の意向や政策指針を反映しやすい体制になっていたことが認識できる。



表3 第4回社会福祉審議会小委員会への出席者一覧（1962年6月25日）

氏名 (※印は委員長)	所属（当時）	所属（政府・行政関連）
<b>【委員】</b>		
木村忠二郎※	全国社会福祉協議会副会長	引揚援護庁長官、厚生事務次官
五島貞次	毎日新聞論説委員	
田辺繁子	専修大学教授	
丹羽 昇	賛育会常務理事／清風園園長（初代） 横浜市会議員	
佐伯藤之助	全国人事委員会連合会会長	
大野木克彦	社会福祉審議会委員長（徳川宗家第17代当主）	総理府事務官（行政管理庁次長）
徳川家正		貴族院議長
<b>【厚生省側】</b>		
大山 正	厚生省社会局長	社会保険庁長官、厚生事務次官
城戸謙次	厚生省庶務課長	環境庁企画調整局長
野島 明	厚生事務官	厚生事務官

【注】第4回小委員会で委員長を務めた木村は、京都府警部補、厚生省社会課長、地方警視などのちに、1938（昭和13）年に厚生省事務官となり、衛生局長、医療局長、社会局長などを経て、1953（昭和28）年に厚生省事務次官を歴任するなどの経歴をもった人物であり、豊富なキャリアに基づき、強力なリーダーシップを発揮したと考えられる。

## 2. 分析結果②：テキストマイニングをもとに（KHCoder 分析から）

上記のように、老人福祉法成立の前年の1962（昭和37）年5月～7月を中心に、「老人福祉」理念が社会福祉審議会小委員会において検討され、とりわけ、表2・表3から、厚生省側の意向を汲みやすい体制の下、民間人を含む小委員会メンバーと厚生省関係者の双方が協働していた「官民一体」（官民協働）の構図が読み取れた。だが、各回の小委員会での議論の中身までは吟味できていないため、今回、統計ソフト KHCoder-3. Beta. 07b（2023. 2. 6 版）を用い、小委員会の議論の内容を計量的に分析することを試みる。

### 1) 頻出語リスト

第2回～第6回の小委員会会議録の内容をすべてテキストデータ化し、KHCoder により分析したところ、総抽出語数 11,712（うち 4,532 使用）、異なり語数 1,595（うち 1,251 使用）、文書の単純集計では 584 文、20 段落であった。テキスト化の過程では、文脈を十分に考慮したうえで、「養老施設」「東社協」「被保護者」「軽費老人ホーム」「家族制度」「奉仕精神」「民間事業」「善意銀行」「医療ケースワーカー」「社会事業」「社会福祉」「老人福祉」「老人



福祉法」「紅露私案」「家庭奉仕員」「養護委託」「家庭奉仕事業」「居宅老人」「社会保障制度審議会」「健康診断」「老人病」の 21 語に強制的に語の結合を行い、言葉の本質の喪失に留意した。また、使用しない語として、「次に」「また」「さらに」「まあ」「はい」「いいえ」「ええ」「そして」の 8 語を指定し、意味の鮮明化に努めた。ここでは、テキスト型データから自動抽出された元々の 11,712 語のうち、用語の意味喪失を考慮し、語の結合を行った 21 語および分析から排除した 8 語について前処理した結果、自動抽出された 11,343 語を使用する。こうした前処理ののち、抽出語リストにおいては、すべての用語をリストアップする「品詞別」抽出語リスト形式では、全体像を捉えられるものの、特徴を浮き彫りにしにくいいため、「頻出 150 語」に絞って抽出し、本論では上位 40 語のみを記した（表 4）。

具体的には、老人（100）、施設（85）、問題（59）、事業（52）、考える（45）、民間（41）、老人福祉（31）などが出現数上位語であった。

表 4 頻出語リスト（頻出 40 語）

頻出語	頻度	頻出語	頻度
老人	100	人	18
施設	85	生活	18
問題	59	措置	18
事業	52	年金	17
考える	45	委託	16
民間	41	入れる	16
老人福祉	31	必要	16
場合	30	意味	15
保護	30	家庭	15
社会事業	29	考え方	15
社会福祉	29	収容	15
医療	27	保険	15
制度	24	法律	15
現在	22	民営	15
ホーム	21	出す	14
思う	21	国	13
関係	20	多い	13
福祉	20	規定	12
行う	19	金	12
委員	18	健康診断	12

【注】頻出語（上位 10 語）を網掛けで示した。

## 2) 階層的クラスター分析

次に、最小出現数 20、最小文書数 1 とした階層的クラスター分析を行った（図 1）。その結果、ここでは、「民間施設」「事業」「福祉制度」「老人福祉問題」の 4 つのクラスターに分類できた。さらに、第 2 回～第 6 回までの小委員会会議録の内容を強制抽出後の共起ネットワーク（描画数 60, Jaccard 係数 0.2 以上、最小出現数 20、最小文書数 1）により分析したところ（図 2）、「施設」と「老人」を中核とした連関が見られ、「老人問題」が「民間施設」との関わりから論じられていたこと、「社会福祉事業」や「保護制度」との連関から「老人福祉」が考案されようとしていた一端を確認した。

次いで、図 3 においても、対応分析（最小出現数 20、最小文書数 1）により、第 2 回～第 6 回小委員会での議論の散布度が可視化された。ここでは、生活「保護」と「民間社会事業」との近接、「社会福祉」と「福祉事業」との近接、「老人福祉」と「医療制度」との近接という、3 つのグループを看て取れた。さらに、「老人福祉」の議論では、「関係の問題」が重要視されたことが特徴的であった。

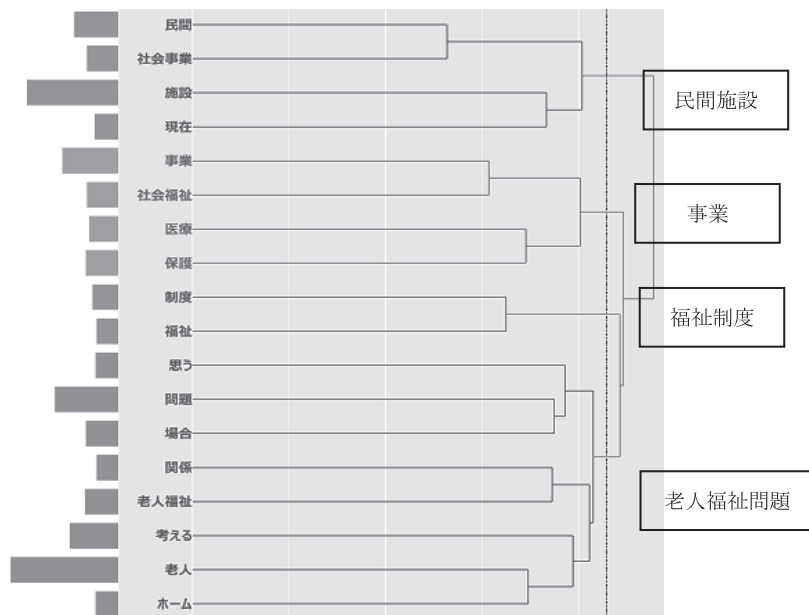


図 1 階層的クラスター分析

### 3) 共起ネットワーク及び対応分析

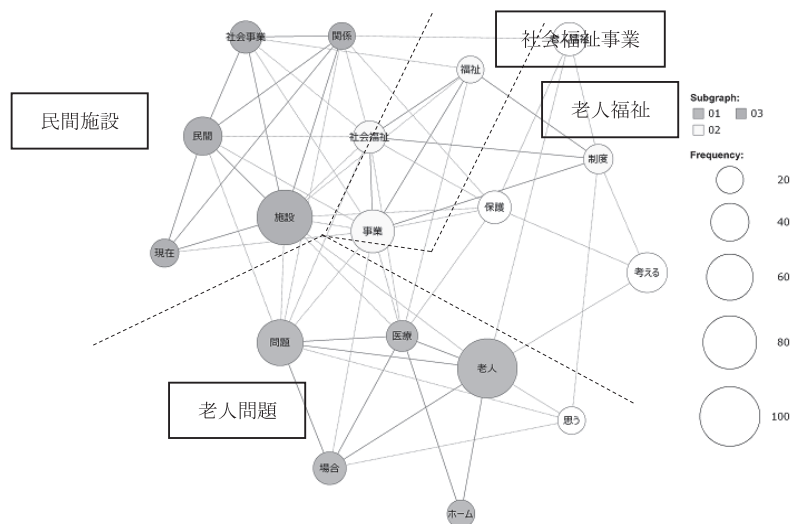


図2 共起ネットワーク

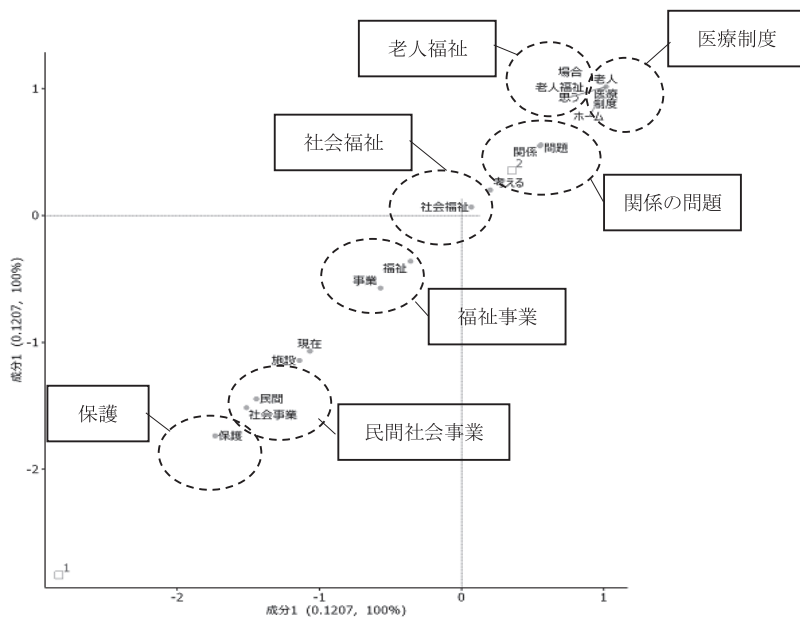


図3 対応分析

### Ⅲ. 結語——考察と今後の課題

以上、本稿では、「養老から老人福祉へ」の理念転換を探究する研究の一環として、1962（昭和37）年5月4日～1966（昭和41）年1月28日に行われた社会福祉審議会小委員会において、「老人福祉」理念がどのように検討されていたのかを実証するべく、各回のメインテーマ、出席者の構成などを分析しつつ、とりわけ、「老人福祉」についての集中的議論が見られた第2回～第6回の小委員会会議録を検討素材として、KHCoderによる計量分析を行った。

その結果、審議会小委員会レベルにおける「老人福祉」理念の検討そのものは、1962（昭和37）年6月25日～同7月31日〔第4回～第6回〕の間のわずか1ヶ月余りの短期間で議論されており（表1）、参加者の構成では、常任委員と厚生省関係者との「官民一体」（官民協働）の構図が窺えるものの（表2）、実質的には、表3より、6割が政府・行政関係者であったように、厚生省側の意向や指針を反映しやすい体制が構築されていたことが明らかになった。

また、テキストマイニングにより、同委員会の論議を計量的に分析したところ（表4、図1～図3）、「老人」（100）、「施設」（85）、「問題」（59）、「事業」（52）、「考える」（45）、「民間」（41）、「老人福祉」（31）などが頻出語であり、「施設」と「老人」を中核にしながら、「民間施設」「老人問題」「社会福祉事業」「老人福祉」の4つのカテゴリーに分類できた（図2）。加えて、対応分析（図3）から、「老人福祉」は「保護」から遠く、むしろ、「医療制度」や「関係の問題」と近接しており、このことから、社会福祉審議会小委員会においては、医療保障や人間関係（孤独など）との関わりから、「老人福祉」理念が1962年当時、論じられていたことを明確にした。

従来、国会審議の過程から老人福祉法成立における「介護」概念に着目した研究は見られたが<sup>7)</sup>、そもそも「養老から老人福祉へ」の理念転換が研究の議論の俎上に上がることは少なく、「老人福祉」理念の検討過程については十分に精査されてこなかった。各々の概念の定義が不明瞭なのに、こうした理念転換に対し疑問が生じることなく、黙認されている状況はきわめて不思議と言わざるを得ない。また John Creighton Campbell<sup>14)</sup> は、「1961年、厚生省組織法に『老人福祉における指導と援助』を施設課の責任に加える」という改正がなされた。この時に初めて『老人福祉』という用語が日本の法律

で用いられた。そして、福祉係が新しく設置された。最も重要なことは、1963 年老人福祉法が制定され、その意欲的な序文のなかで高齢者の福祉を促進する責任が政府にあることを明示したことである」などと一様に述べるが、「老人福祉」理念そのものがいかにして法律に組み込まれようとしていたのかのプロセスが未解明なままであったため、本稿でアプローチした。「法の内容は必ずしも満足すべきものではないと考えられ、私どもとしても決して十分のものとは考えていない」などと論及した瀬戸<sup>15)</sup> や、「老人福祉法はだれのもの」などと考察した矢内<sup>16)</sup> などからも、老人福祉法制定過程における拙速さや限界、さらには、検討の不十分さが窺えるが、重要なことは、生活保護の時代から老人福祉の時代へと推移していくなかで、何が継承され、何が断絶していたのかをさらに調べることではないだろうか。少なくとも、今回の論考から、それは法成立過程のみならず、基幹理念である「老人福祉」の形成についても、きわめて迅速な検討を通じで行われていたことを実証した。

岡野<sup>9)</sup> は、自明視された世界を作り上げているのは複数人称の知識であり、それは「誰にとって」という前提を持たない。ただし、このような複数人称の知識は様々な形で姿を現すと述べつつ、それがユルゲン・ハーバマス (Jürgen Habermas, 1929 年 6 月 18 日-) によるコミュニケーションの行為における 4 つの妥当請求 (「真理性」「正当性」「誠実性」「理解可能性」) に通ずると論考するが<sup>17)</sup>、そうした妥当性の根拠の考察をもたらず契機や発端がいかに形成されるのかのプロセスが未解明なままであった。それ故、本稿では、そうした自明視されやすい事柄が高齢者のなかでも、とりわけ要援護者や要支援者などに対する援助方針に関わる「老人福祉」理念がいかに意図的・政策的に形成されようとしていたのかの一端について、実証的にアプローチした。

他方、社会福祉学・介護福祉学という学術領域に対しては、一番ヶ瀬<sup>18)</sup> が介護福祉学を「人間のある局面を切り取って、そこでの因果関係を探究しながら、体系化を試みるあり方と異なり、近代科学の限界から生じた新たな問題解決型の学問体系」と位置づけているものの、老人福祉法の原理に基づき高齢者福祉施策を考案しようとした田中編著<sup>19)</sup> や、「介護から介護福祉」への転換を論じたものが見られるに留まっており (岡本・小田・大塚・西尾編著<sup>20)</sup> ; 介護福祉学研究会監修<sup>21)</sup> など)、そもそも介護福祉の前提概念であ

る老人福祉が終戦前後の敬老や養老といかに連動するのかの一端を探究することで、こうした理念転換の背景に潜む構図を手がかりに、より基底的な検討の可能性が開かれることになった。

なお、本稿では、1960年代の社会福祉審議会小委員会会議録の計量分析に留まったが、さらに精緻な検討が求められる。具体的には、同小委員会以前に、「老人福祉について」を論議していた社会保障調査会（1961年12月12日、会長賀屋興宣、副会長紅露みつ）の調査結果をはじめ<sup>22）、23）</sup>、1960年代当時の老人福祉行政をリードしたとされる瀬戸新太郎（厚生省社会局施設課長、当時）と森幹郎（厚生省老人福祉専門官、当時）との連携、厚生省社会局と全国社会福祉協議会・全国養老事業協会などの利益団体・民間団体との協働<sup>24）</sup>、さらに、国家資格化や保険制度へと傾斜していくことになる1970年代から90年代の厚生行政の史的展開（「老人福祉から介護福祉・介護保険へ」）についてなどである。これらを国会会議録、各種委員会議事録、各種調査報告書、座談会回顧録、自伝・手記などを紐解きながら、実証的に考究することを今後の課題としたい。

## 【引用文献】

- 1）厚生省・全国社会福祉協議会連合会（1953）「第六 老人について」『社会福祉』28-30.
- 2）森 幹郎（1963）「養老事業から老人福祉事業へ」『老人福祉』（31）、3-12.
- 3）大山 正（1964）『老人福祉法の解説』全国社会福祉協議会.
- 4）三浦文夫（1972）「老人福祉対策の課題」『季刊 社会保障研究』（別冊34）、24-39.
- 5）小笠原祐次（1985）「老人ホームの100年 戦後篇-3-老人福祉法の成立と特別養護老人ホーム」『老人福祉』（71）、96-102.
- 6）岡本多喜子（2004）『養老事業から高齢者福祉への変遷』青踏社.
- 7）上之園佳子（2005）「老人福祉法制定過程の介護概念に関する一考察」『社会学論叢』（154）、17-36.
- 8）森山千賀子（2014）「日本の家族介護における家族の政策的位置づけの変遷」『福祉図書文献研究』（13）、91-103.
- 9）岡野一郎（1995）「自明視された世界の構造——相互主観性・共有知識・

- コミュニケーション的行為」191. (エラー! ハイパーリンクの参照に誤りがあります。、2023年4月11日取得).
- 10) 寺脇隆夫編 (2010)『戦後創設期 / 社会福祉制度・援護制度史資料集成 第I期』柏書房.
- 11) 樋口耕一 (2014)『社会調査のための計量テキスト分析』ナカニシヤ出版.
- 12) 荒井浩道 (2015)「テキストマイニングとはなにか」『介護福祉学』22, 52-60.
- 13) 中嶋 洋 (2021)「竹内吉正による欧州ホームヘルパー活動事情視察 (1971. 11. 4 ~ 20) とその影響の考察」『介護福祉学』28(1), 1-13.
- 14) John Creighton Campbell (1992) *How Policies Change; The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton University Press. (= 1995 三浦文夫・坂田周一監訳『日本政府と高齢化社会——政策転換の理論と検証』中央法規出版, 157).
- 15) 瀬戸新太郎 (1964)「老人福祉法の制定について」『老人福祉』(32), 2-3.
- 16) 矢内正一 (1962)「老人福祉法はだれのもの」『老人福祉——養老事業だより』(31), 45-47.
- 17) Jürgen Habermas (1995) *Paradigms of law*. Cardozo L. Rev. (= 2002 河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性 (上) ——法と民主的法治国家の討議理論に関する研究』未来社.)
- 18) 一番ヶ瀬康子 (2003)『介護福祉学の探究』有斐閣, 9.
- 19) 田中荘司編著 (1998)『老人福祉論』建帛社, 38-42.
- 20) 岡本千秋・小田兼三・大塚保信・西尾祐吾編著『介護福祉学入門』中央法規出版, 3-8.
- 21) 介護福祉学研究会監修 (2002)『介護福祉学』中央法規出版, 22-24.
- 22) 自由民主党編 (1966)『自由民主党十年の歩み』自由民主党.
- 23) 自由民主党編 (1987)『自由民主党党史 資料編』自由民主党.
- 24) John Creighton Campbell (1977) *Contemporary Japanese Budget Politics*, University of California Press. (= 1984 小島昭・佐藤和義訳『予算ぶんどり——日本型予算政治の研究』サイマル出版会).



## 〈付記〉

本稿は、2023（令和5）年9月10日に大阪人間科学大学（Zoom 大会）で開催された第31回日本介護福祉学会全国大会で口頭発表した内容を加筆修正したものである。また、科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金：基盤研究(C) 23K01860 研究代表者 中島 洋）の研究成果の一部である。