

| | |
|------------------|---|
| Title | 社会福祉の理論をめぐって(1) : 社会政策と社会福祉 |
| Sub Title | General theory of social welfare |
| Author | 小松, 隆二 |
| Publisher | 慶應義塾経済学会 |
| Publication year | 1975 |
| Jtitle | 三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.68, No.4 (1975. 4) ,p.303(1)- 315(13) |
| JaLC DOI | 10.14991/001.19750401-0001 |
| Abstract | |
| Notes | 論説 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750401-0001 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

社会福祉の理論をめぐって(1)

— 社会政策と社会福祉 —

小 松 隆 二

はじめに

社会福祉という用語は、近年、ごく日常的なレベルでも使用されるほどになっている。それでいて、その用語のもつ意味については明確な統一性や共通の理解が行きわたっているというわけではない。しかも、そのような不統一なうけとめ方・用法は、なにも日常的なレベルでのみみられることではない。活発に研究活動を展開している社会事業・社会福祉の学界において専門的な学術用語として使用される際にも、しばしば同様のことがみられる。その点では、研究者の間にさえ、共通にうけとめられる理解や説得的な定義化はいまだに存在していないということになるであろう。

それに比べて社会政策なり社会保障の場合、多様なうけとめ方は同様に否定しえないとしても、それでも本質論争などを通して、主体や対象、その制度やしくみ、資本主義生産における位置・役割等にかんしては、比較的共通の、あるいは接近した理解の基盤がひろがりつつある。対立している場合でも、少なくとも相互のへだたりの距離を測定できるほどにはなっているように思う。

それなのに、ひとたび社会福祉を視界に入れて、社会政策なり社会保障と社会福祉との関係をながめなおしてみると、きわめて不統一の理解がめだってくる。両者をまったくバラバラにとらえているものから、極端に対立的な理解まで存在していることがうかがえる。

もともと、社会福祉にあっては、実践が理論に先行していた。その実践活動に、目的性と有意義性のほか、継続性と計画性、さらに組織性と体系性を付与すべく追求されたところに、この分野における研究・理論の特徴があった。いわば実践の学としてはじまり、実践と密着してすすめられてきたのであった。それだけに、社会福祉の理論領域での展開・発展の困難さはすでに出発点からはじまっていたといえる。なにも社会福祉にかぎらず、実践の優位さが追求されるあまり、それにかんする論理や理論の究明が軽視されたり、無視されたりしがちなことは、しばしばおこりうることであるが、社会福祉もその例にもれなかった。

しかし、社会福祉およびそれをめぐる理解において、理論的究明がさほどなされていないとか、また不統一のみが全体を支配しているというのではない。むしろ、そのような面での努力や成果は想像以上のものがあることも事実である。じっさいに、明治期の井上友一氏以来(参考文献〔1〕)、その努力と成果は営々と継続され、蓄積されている。第2次大戦後だけにかぎっても、比較的早い時期から、竹中勝男氏の『社会福祉研究』の業績をはじめ〔2〕、積極的に活発な論議が展開されてきた。それに少しだけ立ち入ると、竹中氏は、大河内一男氏の世界政策論における先駆的業績の影響を受けて、生産的労働政策として規定する社会政策をたえず念頭におき、それに対して、社会福祉を分配的生活保全政策として規定した。それゆえ、政策範囲は拡大されたものの、本質としては結局、社会政策と同様に、社会福祉に経済的意味をみてとる視点をうちだしたのであった。ただ社会福祉を社会保障・社会政策の上位概念として位置づけ、かつそれを社会主義社会や理想社会への道筋として理解する独特の価値観をとる視点をたつものであったことも注目された。それに対しては、そのように社会福祉を社会政策の基底とする体系を「顛倒した社会福祉体系」という論文の標題からもうかがえるように〔3〕、顛倒した理論とする孝橋氏に代表される批判、さらにその孝橋氏の〈社会政策ないしは公共一般施策に対する社会事業の補充性の視点をたつ理論〉に対する玉城肇氏〔4〕や与田桓氏〔5〕〔6〕など多数の批判の試み等々、社会政策の本質論争にも匹敵する論争がつつぎと展開されてきた。その後も種々の論争が展開されているし、それにつれて研究の深化も明白にうかがうことができる。その結果、社会福祉の主体や対象、あるいは制度や方法をめぐる議論を中心に、社会福祉領域でも少しずつながら、共通の理解が蓄積されようとしているといってもさしつかえないだろう。

本稿では、そのような蓄積をふまえて、社会福祉の理論化への一つの試みとして、私自身の社会福祉論を覚書風に展開することにした。従来の学説・理論については、吉田久一氏の長年の成果を土台にまとめた労作『社会事業理論の歴史』〔7〕が詳細をきわめているし、また岡村重夫〔8〕、孝橋正一〔9〕、日本社会事業研究会〔10〕、木田徹郎〔11〕、塚本哲〔12〕、野久尾徳美・真田是〔13〕、重田信一〔14〕、籠山京・江口英一〔15〕の諸氏や、その他多くの論者の専門書・概説書でも、少なからず紹介されている。従って、ここではくり返し紹介をこころみる労はとらず、必要なかぎり随所でふれる程度にとどめて、むしろ日本における実態を中心に、その歴史的推移・傾向からアプローチすることで、社会福祉の理解を深め、その理論化へのとりくみの手がかりとすることにした。

I 社会政策と社会福祉

1

いうまでもなく〈社会福祉〉なる用語は歴史的な概念である。その用語の使用もきわめて新しい時

社会福祉の理論をめぐって(1)

期にはじまっただけでなく、それから今日にいたるまでの間も、それのもつ意味が固定的にうけとめられてきたわけではない。

かつて吉田久一氏は、わが国における近代的な社会福祉にいたる歩みを〈慈善事業（明治期）→社会事業（大正期）→厚生事業（戦時下）→戦後社会事業→社会福祉事業〉と整理された〔7〕〔16〕〔17〕。今岡健一郎・星野貞一郎・吉永清の三氏は〈慈善（事業）の時代→社会事業の時代→厚生事業の時代→社会福祉の時代〉とほぼ同じように整理された〔18〕。また林久雄氏は〈慈善事業（明治以前）→救済事業→社会事業→厚生事業→社会福祉事業〉と整理された〔19〕。さらに一番ヶ瀬康子氏は、必ずしも日本に限定したものではないが、〈方法〉という視点から、〈救貧法（原蓄段階）→最低の救貧法・慈善組織化（産業資本段階）→社会改良活動・社会事業（金融独占期）→社会保障・社会福祉事業・専門技術（国家独占資本期）〉と集約された〔20〕。それぞれの論者は、視点の相違はあるにしろ、わが国において社会福祉が展開されるにいたる段階を、無限に過去にのぼすのではなく、第2次大戦後の時期に設定していることがうかがえる。そして、いずれも〈社会福祉〉の段階を、国家が、国民の自己責任主義をのりこえて、自ら国民全体の福祉に責任を負うにいたる段階として理解している点にも共通点をみいだすことができるであろう。ただ戦後の時期をなお〈社会事業〉という用語で理解する論者にしても、それらの点では同様のうけとめ方をしているので、責任主体としての国家の位置を明確に位置づけることは、必ずしも戦後の段階を〈社会福祉〉の段階としてとらえる論者に固有のものではない。

これらの多くの論者と同じように、私自身も、慈善事業から社会事業へ、ついで社会事業から厚生事業にいったん後退したのち、社会福祉の段階へすすむという流れにおいて、社会福祉の展開を理解していることではかわりはない。ただ、それでは、何故〈社会事業〉にかえて〈社会福祉〉という用語が使用される必要があったのか、言葉をかえれば〈社会事業〉から〈社会福祉〉への展開をどのように理解するのか、という点では必ずしもそれらの論者と一致するわけではない。またそれぞれの時期・段階の転換や歴史の流れをみる視点でも、ある論者たちにみられるような断続的ともいえるとらえ方にも同調するものではない。一例をひけば、「日本社会福祉史はその前史を特徴づけていたものの否定、排除によってはじめてその成立の条件を獲得するものである」とか「紀元2600年記念社会事業大会において、社会事業の要諦は一君万民の精神を基調とし、その目的は人的資源の育成にあり、その運営は国家による集中的統制と地縁を基礎とする隣保組織の確立によって行なわれるものであるとした。これは日本社会事業の宣言であると同時に社会事業の否定であった。大日本帝国憲法と教育勅語の支配のもとでは、日本社会事業は成立しても、社会事業そのものは成立する条件を欠きがちであった」〔18〕というように、過去のもの、あるいはその特徴を否定したり、排除したりしてしまうことで、新しい時代のものが成りたつとみるのではなくたとえば厚生事業と社会福祉との間（慈善事業と社会事業との間にもあてはまる）を断続させるような理解ではなく、社会

福祉は、厚生事業が展開された土壌をひきつぐ形で、その上に展開されているという理解で、社会福祉の歴史をみる視点である。もともと歴史においては、ある時代のものはそれに先立つ時代のものをすっかりおきかえたり、まったくとってかわったりしているのではなく、古いものが機能したしくみは崩壊しても、それが機能した土壌までなくなるのではないように、ある時代とつぎの時代をまったく断続させる理解には、不自然さがともなうように思う。現実今日社会福祉の時代をみても、理念的にはまったく新たな位置づけができたとしても、社会事業や厚生事業時代の名ごりがいたるところに生きつづけている。個別的には、そのような先行時代からの明らかな継承や継続性さえうかがえる。

そのほかの点でも、それらの論者との間に理解が相違する点は多々ある。たとえば主体論、対象論、体系論、本質論をつきつめていくと、特に主体論をのぞくあとの3つでは、多くの論者の間にも、またそれらの論者と私の間にも、理解の相違が明白になってくる。とりわけ分析を深化すればするほど、その相違はきわだってくる。たとえば、もっとも理解が接近しているかにみえる主体論でも、たしかに社会福祉にいたると、個人や私的団体ではなく、国家が国民の福祉に責任をもつという位置づけ、つまり国家が責任主体の位置につくことでは理解が一致するものの、それでは何故社会福祉の段階で、国家がそれまでのあいまいな地位から明確な責任主体の地位につくことになるのかが問題とならざるをえないが、その辺になると意見がわかれるか、論者によってはそこまで立ち入った議論を展開していない例がしばしばみられる。

これら個々の点、さらには社会福祉全体を考える際には、私は、たんに社会福祉独自の展開のみでなく、社会政策の展開との関係がきわめて重要な意味をもつと考えている。ところが、社会政策との関係については、近年になると、かつてほどにはとりあげられることも少なくなっている。ふりかえってみれば、むしろ社会事業や社会福祉研究の初期の頃の方が、論者たちは、それよりも研究の蓄積では先行性がみられるかにみえた社会政策との関係を、たえず意識の中にのぼらせていたといつてよい。たとえば、戦時下の大河内氏の研究では、社会事業(論)は、とりあげられはするが、社会政策の副産物、あるいは従的な地位におかれていたといつてよいので、社会事業の方から社会政策をみる視点にはなっていない。とはいえ、両者の関係が明白に意識されていたことはいまでもない。ついで終戦後にいたり、竹中氏や孝橋氏の理論になると、社会事業なり社会福祉は真正面からとりくまれるが、その展開では大河内氏の社会政策論がたえずふまえられていた。ところが、その時期をすぎると、時とともに社会福祉(論)に対する社会政策(論)のかかわりが不明瞭なものになっていく。社会政策領域からではなく、社会事業・社会福祉領域からの研究者の輩出、また社会事業や社会福祉研究の独自の発展が、それと密接な位置にある社会政策にさえ注意をむけることを少なくさせたのであろう。もちろん、社会福祉については、社会政策ぬきではなにもいえぬというものではない。じっさいにも、社会政策論にほとんどふれぬか、やや不明瞭なままふれる程度

のものの中にも、すぐれた社会福祉の研究をみいだすことはできる。しかし、社会政策等にかんする理解の有無が社会福祉の体系や各論を正しく位置づけるかどうかの重要なポイントであることは否定できないであろう。というより、社会福祉研究のさらなる前進のためには、改めて社会政策を明確に意識の中にとり入れる視点が是非とも必要のように思えるのである(社会政策研究には逆のことがいえるであろう)。

2

社会福祉の展開については、一方では社会福祉そのもの(のちにふれるように狭義の社会福祉)の展開として、〈慈善事業→社会事業→(厚生事業)→社会福祉(事業)〉へとすすむ流れがあること、他方でより広い全体的視野でみると、社会政策から社会福祉へとすすむ流れがあることに注意をむける必要がある。

社会政策と社会福祉政策を歴史的にさかのぼってみると、体系性、組織性、あるいは近代性というような質的なものを問わなければ、社会福祉の先駆形態にあたる活動の方が先に出発している。世界で最初の社会政策といわれるイギリスにおける1802年の工場法(「綿工場に雇用される徒弟の健康および道徳の保護にかんする法律」)よりも、社会福祉の先駆形態といえる慈善的あるいは人道的対応・政策の方が先行している。とりわけ民間の手による慈善事業・社会事業をふくめれば、その先行性は歴然としてくる。

ところが、体系化や組織化の度合、さらに社会的制度としての確立という点を考慮に入れば、社会事業が社会福祉に転進することによって、はじめて社会福祉の流れは責任主体としての国家による重要な政策対象の地位をえはじめるといつてよいので、工場法からはじまり、労働組合関係立法や社会保険関係立法をへて、社会保障をもって一応完成する社会政策の方が社会福祉に先行することになる。というより、社会政策の一応の完成をまっしてはじめて、社会福祉の流れも、社会事業から国家責任が明確化される社会福祉への飛躍を可能にされと考えることができるであろう。

たとえば、のちにもふれるように資本主義初期には、慈恵的・慈善的性格で、かつ主に救貧という経済的対応の性格にとどまるものであったにしろ、賃金労働者を対象とする社会政策よりも、貧民や当時の観念からすれば社会生活からの落伍者・脱落者・背離者のレッテルをはられた層を対象とするような、社会福祉の初期的形態にあたる政策がまずとりあげられた。しかし、産業革命ついで独占段階にすすむ資本主義の発展は、資本主義国家の主たる関心を、労働市場内にまだ参入せず、せいぜい給源にいるか、再び市場に復帰するみこみのない貧民や脱落者や病弱者に対してよりも、資本制生産に不可欠の労働力を所有する労働者にむけさせることになった。発展し巨大化する生産力を維持、さらには拡大するには、大量の安定した労働力供給が不可欠である。それを順当に保障するには従来のような民間レベル・個別資本レベルの任意の対応ではおぼつかなくなっていく。ど

うしても国家が前向きにでて、そのための政策の施行にあたらざるをえなくなる。そこに導入されたのが、まず工場法であった。それを機に、もともと消極的にしかとりくまなかった社会政策・社会福祉関係の政策の中では、国家は労働者むけの社会政策に比重を傾斜させていくことになった。

かくして、それ以後というもの、主に職場、つまり労働力の消費の場をめぐる工場法関係の諸立法、ついで主に労働市場、つまり労働力の販売・取引の場をめぐる労働組合関係の諸立法、さらに主に家庭、つまり労働力の再生産・回復の場をめぐる社会保険関係の諸立法をへて、社会保障の成立にいたるまで、究極的には賃金労働者の再生産を順当に維持・拡大することをめざす社会政策が〔21〕、国家の政策としてはより重要視される形でとりくまれることになる。その間、社会福祉につらなる政策は、民間の手によるのが普通で、かりに国家の手を通すものがあるとしても、第二義的に、つまりは社会政策に対する補足的・補助的視点でとりくまれるだけであった。

その際、国家としても社会政策を徐々に拡大せざるをえないのは、1つには資本主義の発展と増大する労働力需要の問題、もう1つにはそれにもなる労働者階級の成長と活動が背後に位置していることにかかわっているのはいうまでもない。労働者の団結さらには社会主義思想の普及にみられる労働者階級の成長は、資本制生産に不安定要素をもちこむことになるだろう。そうすると、国家的対応なくしては、資本にとっては拡大する資本制生産にみあう労働力を量的にも質的にも順当に確保することが困難になる事態も当然予想される。それでも、社会政策は、資本からみても自らの存立にかかわる価値の増殖に重大な役割を演ずる賃金労働者の確保・維持にかかわる、いわば生産的・経済的性格をもつものなので、基本的には問題はない。ところが、労働市場に未参入ないしは再び参入するみこみのないものに対しては、資本は容易には政策施行に積極的な受容の態度を示さない。当然、社会政策への国家・資本の関心のたかまりと配慮にくらべて、社会福祉的政策への配慮はきわめて僅少のままである。むしろ、軽視されつづけるといっても過言ではない。もちろん、民間における対応も、ほどなく慈善事業から社会事業へと進展し、より組織的に、またより安定した形ですめられるようにはなっていく。しかし、国家レベルの対応はそれほどには拡大しない状態がつづく。それは、自由競争の原則に対応する自己責任主義の残存を反映するものであった。また貧民や落伍者への国家による配慮は、国費の乱費や惰民の育成になるという考えの残存を反映させるものでもあった。わが国の例でみると、例外的に感化(教護)行政において積極的な関与があったのをのぞけば、国家は、社会福祉の流れに属する対応では民間の慈善事業・社会事業を助成したり監督したりする役割を負う程度の位置にしばらくはとどまっていた。感化行政のみが社会政策に先行して懲罰思想や放任主義を克服して、国家による積極的な感化善導思想・行政に傾いたのは、キリスト教の根づいた西欧からその種の思想が比較的早く紹介・導入されたことと、非行や犯罪は下層社会にとどまらず、中産階級や上流階級にも悪影響を及ぼし、社会不安につながりかねないことを国家がよく理解していたからであった。そのような国家の消極的な姿勢と民間の努力の間隙を

社会福祉の理論をめぐって(1)

ぬって、皇室が国家の無理解とはまったく別の姿勢にたち、あたかも社会事業の理解者・保護者のごとくふるまえる余地もでてくるのであった。

このような段階をぬけだして、国家の社会事業に対する関心が急速に拡大されるのは、社会政策の全体系がひとつおりの整備され、確立したあとということになる。それからというもの、国家の社会事業さらには社会福祉への関心は、社会政策と並んで、あるいは社会政策から社会福祉へと比重を移すかにみえるほどに高められていく。その時には、国家が社会政策のみでなく、社会福祉政策にも責務を負うことを明確にせざるをえなくなる。そのような責任主体としての国家の位置の明確化こそ、社会事業を社会福祉に大きく飛躍させるものにほかならなかった。

以上のような、一方で社会政策から社会福祉へ、他方で社会事業から社会福祉への移行の重要な媒介項になるのが、社会保障である。なぜならば、社会保障は、経済的対応においてであれ、国家による政策の対象を賃金労働者から国民全般に拡大することになるからである。それこそ、経済的対応をこえ、かつ国民全体にかかわる社会福祉へと道を拡大する契機となるものにほかならなかった。

いうまでもなく、社会保障は社会保険と公的扶助の有機的統合の上になりたっている。社会保険も公的扶助も、社会保障、ひいては社会政策の一環であるかぎり、その後の社会福祉における〈生活福祉〉とちがひ、経済的対応の性格を本質としてもっている。この経済的対応のレベルにおいて、まず労働者から国民へと対象の拡大が実現されたのちにはじめて、国民を対象とし、かつ経済的対応のみでなく、非経済的対応・人間的対応にもわたる社会福祉の基礎が与えられることになる。その基礎・基盤の上こそ、社会政策につづくものとして、経済的対応をこえる社会福祉が具体化、さらには体系化されることになるのである。

II 社会政策から社会福祉へ

1

周知のように、社会保障は、アメリカのニュー・ディール政策の一環として導入された1935年の「社会保障法」に、その名称の出発点をもっている。その後、ニュージーランドにおけるよりすすんだ対応をへて、第2次大戦下に、ヨーロッパ諸国中心に、その導入に前むきでとりくむ条件が与えられた。とりわけイギリスにおける著名なベヴァリッジ報告の作成と公表は、第2次大戦後、多くの国が社会保障を本格化するための理論とよりどころを提供するものであった。じっさいに、当のイギリスをはじめ、フランス、北欧諸国等でベヴァリッジ報告に導かれるかのように、第2次大戦後の平和の到来とともに、社会保障がつぎつぎと具体化されるのである。

ところで、社会保障は、それ以前の先行する諸政策を否定し、それらと無縁のところから出発したのではない。むしろ従前から存在した社会保険、より広くは社会政策の延長上にあるものとして

出発したのであった。しかし、それはたんなる社会保険の拡大や大規模化としてのみみてよいものではなかった。第1次大戦以降しばらくの間は、社会保険も有効に機能するのであったが、1920年代後半以降、とくに世界恐慌に見舞われて以降というもの、拋出方式にもとづく保険原理を利用する方法は行きづまりに遭遇する。それを機に社会保険を公的扶助との有効な統合において質的に転化させる新しい政策方向が志向された。それが社会保障につながる道筋であった。

その社会保障が社会福祉の導入を媒介することになるのであるが、社会福祉を視界に入れてから、社会保障をみなおしてみると、3つの点が重要な意味をもって浮かび上がってくるだろう。第1は、すでにふれたことではあるが、社会保障が社会政策の延長上にあるものとして、なお経済的・生産政策的対応の性格をつよくもっていること、つまり生産政策的に賃金労働者を順当に確保せんとする社会政策をこえる新しい対応・性格に支配されたものではないことである。第2は、そのような性格の枠内においてであれ、それが賃金労働者のみでなく、しだいに国民全体を対象とするようになったこと、つまり当初は主に賃金労働者を対象にしていた社会保険をしだいに国民全体に拡大するようになったことである。そして第3は、社会福祉以前の慈恵・慈善事業や社会事業の時代にも、国家がわずかながら対応していた社会福祉の先行活動といってさしつかえない救貧活動を公的扶助としてその体系にくみこんでいること、つまり社会政策から社会福祉へと国家の責務が拡大するに際して、媒介の役割を演じる政策を導入するにいたっていることである。

再説するまでもなく、社会政策は、本来賃金労働者を対象とした政策である。資本主義社会にあっては、労働力商品のみは、その特殊性から、資本といえども一般商品のように自由に生産し、自由に使用・処分することができない。ことに産業革命期以降は、無為無策のままでは、現実的にもそれを一般商品のように支障なく順当に資本の循環過程にくみこみ、利用することが安定的には保障されなくなる。どうしても一定の政策の導入が不可欠となる。その際、そのような政策が導入されざるをえなくなる産業革命期以降の時期にあっては、本来資本が必要としているのが労働力であるからといって、たんに労働力政策としてのみではなく、労働力・労働者を一体的に掌握する政策とならざるをえない。そのような必要を体現して登場する政策こそ、社会政策にほかならない。いふならば、社会政策とは、資本制生産に不可欠の賃金労働者の再生産過程の全工程(労働市場—職場—家庭)を維持・掌握し、かつ労働力・労働者を一体において賃金労働者を確保・掌握せんとする国家の施策ということになるであろう〔21〕。

そのうち、まず最初に登場する社会政策は、労働力の消費過程で、価値増殖過程でもある職場にむけられる。労働者保護法としての工場法がその代表である。ついで政策は、労働力の販売・取引過程である労働市場にむけられる。労働組合法、争議関係法、職業紹介(安定)法などがその代表である。ほぼそれと前後して労働力の再生産・回復過程である家庭にも政策が施される。その他の領域にもかかわるが、社会保険法がその代表である。

社会福祉の理論をめぐって(1)

ところで、賃金労働者を対象にしてはじまった社会保険は、社会保障に発展していくにつれて、対象においても重要な変化をとげていく。前述のとおり、なおも労働者を主対象としつつも、それのみでなく、国民全体を対象とする方向への転進がそれである。それによって、すべての国民がその立法に保護される共通の権利を付与されることになっていく。といっても、その制度の支えが社会保険と公的扶助である以上、主対象はあくまで労働者ないしはその周辺にいるものでありつづけることも否定できないであろう。また、その政策の基底に流れる主体者の狙いが資本制生産の維持・掌握ということにある以上、その政策は、生産(政策)的・経済的な意味をもつものであること、そして対象への保障にしても経済的対応をこえるものではないことも否定できないであろう。そうであれば、その政策の段階は、あくまでも社会政策の範囲にとどまるもので、新しい価値観に支えられた対応にはいたっていないことに気づくのである。

2

以上の展開は、わが国の例でみても明らかである。すなわち、まずすでに労働市場に参入しているところの賃金労働者を主対象とするところから出発した社会保険は、その後の展開において労働市場の給源にいる層や労働者と経済的に同程度の層にまで拡大される。もともと賃金労働者を政策の対象にしたとしても、その政策が展開される場である労働力の再生産過程がすべての階層、すべての人間にも共有される家庭生活の局面であることから、そこに対する政策は、労働者にとどまらず、全国民を対象としてのひろがり拡大せざるをえなくなるのである。

この点、つまり社会保障において対象が労働者から、その周辺のもの、さらには全国民に拡大するにいたる流れの要因を整理してみると、次のことが指摘されるであろう〔21〕。

第1には、先に述べたように、それが主におよぼされる領域が労働力の回復・再生産の場としての家庭であること、そしてその局面のあり様・性格が独特のものであることにかかわっている。というのは、家庭という局面がたんに労働力の再生産にとどまらず、人間生活・社会生活の場として本質的に多様な階層のものからなりたっているからである。労働市場や職場には、原則として労働力の売り手と買い手である労働者と資本家しか関係しない。当然、労働者以外のもの、資本家以外のものにとっては、労働市場や職場は特別の意味をもたない局面である。それにくらべ、家庭はたんに労働力の再生産の場であるにとどまらず、社会生活・文化生活の場として、すべてのものが関係するところである。それによって、社会保険が労働者のみをカバーすることになると、それにカバーされない層が差別される形で浮きぼりにされてくる。同時にいっそうの資本主義の高度化の中で、社会保険が定着すれば、今度はそれによる保障の限度をこえる事故・欠落・変動も浮かび上がってくる。そこで、当初社会保険の対象と考えられた労働者にとどまらず、それを主軸としながらも、その周辺にいるもの、さらに給源にいるもの、最後にはすべての国民まで対象にしてなんら問題に

ならないばかりか、むしろすべてを対象にした方が国家の政策としては有効性をもつことになる。それとともに、そのような対象の拡大と並んで、社会保険自体がそのしくみや内容において、保険をこえる方式や内容の導入にもすまざるをえなくなる。とくに次の第2点とも関連して、その政策が導入される時期が国民的統合を必要される国家独占資本主義の段階に入っている時だけに、そのように国民全体を同一の方向で掌握することが不可欠になるのである。

第2には、国家独占資本主義の進行の下に、一方で従来からひきつづく労働者家庭の増大と農村の労働力給源としての役割の継続とがあり、他方で中産階級の地位の低落・不安定化と賃金労働者の進行がみられる。そこにも、社会保険を、労働者を軸に、さらに大きな輪にひろげる必要性が到来していたことがうかがえる。経済的には労働者を軸に各層が近接化するのに、経済保障・医療保障にかかわる政策を労働者という特定の層にのみ施すのはむしろ問題がでてくることになるだろう。

第3には、国家独占資本主義の進行とともに、国内的には労働運動の蓄積による労働組合の安定化と勢力拡大、さらに社会主義運動の定着と大衆化がみられた。全国組合や全国連合の結成、労働者や農民の政党・集団の結成がそれである。国際的にも経済面での競争の激化、世界労働運動・社会主義運動の発展と社会主義圏の拡大、さらにそれと対抗するファシズムの脅威の増大もみられた。そこにも社会保険を拡大して、労働者のみでなく、国民全域をカバーすることによって、国民的統合をすすめ、ひいては資本主義体制の補強と温存をはかる政策の必要をみいだすことができるであろう。

かくして、社会政策は、上記の要因のほかにも、のちにふれるように普通選挙制の拡大なども付加されて、世界恐慌を機とする社会保険の行きづまりによって社会保障の導入をせまられる段階にいたると、保険と公的扶助の統合を通して国民全体におよぼされることになるのである。

ただ、ここで留意すべきことは、社会保障の段階では、なおその政策に対する国家の意図と狙いは、社会政策の一環として、その延長上に位置づけられていることである。つまり社会保障においても、国家の主たる狙いは、社会政策の一環としてあくまで資本主義生産に不可欠の賃金労働者の順当なる確保のために、それらを総体として、また労働力・労働者の一体においてとらえることにある。だから、そこには依然として生産活動・価値増殖活動に寄与する賃金労働者を確保すること、すべての国民ではなく、基本的には生産活動にたずさわられるもの、生産年齢人口に属するものを維持し掌握することが狙いとしてひめられている。当然、労働市場に直接かかわらない非生産活動層や非生産年齢人口にはまだ十分な配慮をむける姿勢はととのっていない。それに応じて、その姿勢からでてくる保護・保障の内容も、基本的には経済的な性格をこえるものとはならないであろう。

従って、そこには社会政策の時代を支えた人間や社会をみる価値観の転換はまだみられない。たしかに、国家が社会政策において主として関心をもつ〈産業社会〉と、そこでの〈労働(者)生活〉から、社会保障の段階では〈国民経済生活〉へと保障の範囲を拡大してはいるものの、あくまで労働

働力概念につながる経済的必要とその認識の範囲にとどまり、経済をこえて、生産政策をこえて、〈人間社会〉とそこでの〈人間的・生活・社会的〉へと保護範囲を拡大したり、さらには比重を移行させる政策への関心はまだ不十分のままである。資本主義の古い価値観の転換を意味するほどの重大な変化は、社会事業が社会福祉に前進し、同時に社会政策と並んで社会福祉も重要な政策とされたり、さらには社会福祉運動の媒介があれば、社会政策よりも社会福祉への比重がたかまる可能性もでてくる〈社会福祉の時代〉の到来をまっぴらしてはじめて実現されるのである。

ここにおいて、国家の政策としては、社会政策が最初に確立し、そののちにはじめて社会福祉も確立するという歴史的序列だけは確認されるであろう。これまでみてきたように、資本主義国家は、生産活動・利潤獲得活動にたずさわりのかどうかに重大な関心を示すがゆえに、部分的な救貧行政や感化行政をのぞけば、老人や児童や病弱者・身障者等に対してではなく、労働力を所有する労働者にまず政策の手をさしのべる。そして、その種の政策の体系化を優先的にすすめる。そのように資本制生産を支える重要な要素としての労働力と、その所有者にまず目をむけ、その確保策を講じようとするのは、資本主義社会における政策選好態度としてきわめて特徴的な点であろう。

じっさいにも、各国で生産的・経済的効果を期待しうる社会政策が最初に体系化され、そののちにはじめて、生産活動・利潤獲得活動に直接たずさわらない層にまで、国家は関心を払わざるをえなくなる。そして、それにそった政策も、徐々にとのえられることになるのである。

3

ただ、以上のような方向性が、いかなる場合においても整然と図式通りに遂行され、具体化されるわけではない。むしろ部分的なものなら、国家の政策としても、社会福祉につながる政策が歴史的には先行している。たとえば、わが国で〈社会福祉の時代〉以前の時期における公的扶助として代表的なものといえば、1874(明治7)年の「恤救規則」と、それをついで1929(昭和4)年に制定された「救護法」が指摘される。その流れをみれば、当然ながら後者の「救護法」の方が被保護範囲の拡大や国家の役割の増大等で前進はしている。しかし、基本的には人民の情誼に依存して、国家は背後にしりぞいたままのものであった。またどちらの場合も、労働力のあるものは除外され、身よりのないもの、保護者のないものにかぎられていた。それだけに、公的扶助ではあっても、生産的効果を期待しえないわけで、いうなれば狭義の社会福祉の流れに属する対応であった。しかも、その対象が労働力のないものにかぎられたということは、その該当者への手厚い保護姿勢をうかがわせるよりも、むしろそのように労働力の有無で明確に区別し差別することで、その種の政策対象者に資本主義社会における落後者・脱落者・厄介者のレッテルをはることにさえなったものであった。

そのほか、社会政策の具体化以前に、民間の手による慈善事業・社会事業の努力は相当みられた。瓜生岩、石井十次、石井亮一・筆子、塘林虎五郎、矢島楯子、野口幽香、留岡幸助、北川波津、佐

々木五三郎等の活動がそれである。ところが、それらに対して、国家は補助者・助力者の役割以上にはなんら深いかわりを示すものではなかった。むしろ、工業化の進展、生産力の拡大につれて、国家の目はそれまで無視していた社会政策に急速にむけかえられていく。それからというもの、上述のようにまず社会政策の導入と体系化がすすめられ、そののちにはじめて社会保障を媒介に〈社会福祉の時代〉を迎えることになるのである。その転換をめぐる点で重要なことは、かつての救貧政策と、新しい社会福祉への転換にあたって媒介の役割をはたす社会保障下の公的扶助の相違である。

社会保障に統合された公的扶助は、その下での健康保険等とともに、国家の責任においてなされること、原則としてすべての国民が平等に対象になりうることに於いて、かつてのものは隔世の感のある内容と性質をもっている。つまり、保険方式によらない国家の一方的な扶助が落伍者や脱落者や無告の民に対するものとしてではなく、労働者を中心に、国民全般にひろがったことは、公的扶助として救貧政策が全面的に開花することにより、社会政策と社会事業が近接した位置にたつにいたったことを意味している。というより、公的扶助は、経済的効果を期待しうる社会政策とそのような狭い意図にとらわれない社会福祉をつなぐ懸け橋の地位にあるといってもさしつかえない。慈善事業や社会事業の時代には、救貧・扶助活動は貧窮者・無告の民に対して落伍者としての烙印をおしつづ行なう救貧政策であったが、それから、政策対象者の権利を明確に認める公的扶助としての〈生活保護〉への転進には、ほどなく社会福祉下の〈生活福祉〉へと前進していく条件が明白にうかがえる。そこにこそ、社会事業から社会福祉へ、同時に社会政策から社会福祉へと発展ないしは拡大する歩みをまざまざとみてとることができるわけである。

かくして、社会政策の土台の上に、社会事業の社会福祉化が推進されることがうかがえる。もともと、国家は社会福祉の先行的な諸施策をまったく無視していたわけではなかったが、社会政策の生成と展開は、国家に対してそのような慈善事業や社会事業といわれたものに深入りさせたり、集中的に、また重点的に目を注ぐことをしばらくの間やめさせることになった。その点では、社会政策の生成と展開、つまりは国家の社会政策に対する対応のあり方は、社会福祉の流れを民間にゆだねることで片隅においやるか、押しつぶすような役割をえんじながら、すすめられたことを示している。それでも、長期的には、社会政策の構造の上にはじめて社会福祉の理念およびその政策が成立するといえることから、社会政策の展開自体が、社会福祉を用意するプロセスでもあったことが同時にいえるであろう。社会政策の一応の体系化・確立をまわって、社会福祉化がすすめられるだけでなく、具体的にも社会政策の展開と密接な関係にたつ社会福祉の具体的・個別的展開がみられるからである。その時には、社会福祉は、社会政策に対する補助的・補足的な地位から、国家の独立の政策対象として自立した地位にのぼりはじめることになる。もっとも、実質的にも独立した政策対象として自立を完成するには、社会福祉運動の媒介が不可欠ではある。その自立の成否こそ福祉国

社会福祉の理論をめぐって(1)

家への道の成否にもかかわる重要な点になるであろう。その後の社会福祉の理論および内容については、次号にゆずることとする。(未完)

〔参考文献〕

- 〔1〕 井上友一『救济制度要義』博文館、1909年。
- 〔2〕 竹中勝男『社会福祉研究』関書院、1950年。
- 〔3〕 孝橋正一「顛倒した社会福祉体系——竹中教授の社会福祉概念の批判」『社会事業』第33巻11号。
- 〔4〕 玉城肇「孝橋氏の所論を巡って」『社会事業研究』1951年2月号。
- 〔5〕 与田証「社会政策・社会事業——孝橋正一氏著『社会事業の基本問題』をめぐって——」『経済論叢』1956年10月号。
- 〔6〕 孝橋正一『社会科学と社会事業』ミネルヴァ書房、1969年。
- 〔7〕 吉田久一『社会事業理論の歴史』一粒社、1974年。
- 〔8〕 岡村重夫『社会福祉学(総論)』柴田書店、1958年。
- 〔9〕 孝橋正一『全訂社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房、1962年。
- 〔10〕 日本社会事業研究会編『社会福祉事業概説』ミネルヴァ書房、1964年。
- 〔11〕 木田徹郎『社会福祉事業』川島書店、1967年。
- 〔12〕 塚本哲『社会福祉原理論』ミネルヴァ書房、1972年。
- 〔13〕 野久尾徳美・真田是編『現代社会福祉論—その現状と課題—』法律文化社、1973年。
- 〔14〕 重田信一編『社会福祉』川島書店、1973年。
- 〔15〕 籠山京・江口英一『社会福祉論』光生館、1974年。
- 〔16〕 吉田久一『改訂日本社会事業の歴史』勁草書房、1966年。
- 〔17〕 吉田久一『昭和社会事業史』ミネルヴァ書房、1971年。
- 〔18〕 今岡健一郎・星野貞一郎・吉永清『社会福祉発達史』ミネルヴァ書房、1973年。
- 〔19〕 林久雄『社会福祉——その現実と課題——』建帛社、1973年。
- 〔20〕 一番ヶ瀬康子『解説社会福祉』医歯薬出版社、1971年。
- 〔21〕 小松隆二『社会政策論』青林書院新社、1974年。

(経済学部助教授)