

Title	社会福祉の理論をめぐって(2) : 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.5 (1975. 5) ,p.435(23)- 452(40)
JaLC DOI	10.14991/001.19750501-0023
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750501-0023

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(2)

——社会政策と社会福祉——

小 松 隆 二

Ⅲ 社会福祉の成立と特徴

1

社会福祉は、社会政策の土台の上に、したがってそれとの有機的な関連をたもちながら、社会事業から脱皮することによって開花した。いうなれば、〈社会福祉の時代〉は、社会政策がひととおりでそろい、体系化されたのちに、国家による社会事業への配慮とかかわりの増大、そして最終的にその責任が明確化されることによって到達されたものであった。

それだけに、社会福祉と、その土台となり先行した社会政策あるいは社会事業との関係は、これまでも多くの論者によってとりあげられてきた。

かつて(1954年)、戦前から社会事業に関係し発言してきた磯村英一氏は「太平洋戦争後日本の社会事業が再編成されるにあたって、アメリカの社会事業指導概念の影響をうけ、社会事業に目的概念を与えるために、これを社会福祉事業とした。このような名称の変更は、概念構成の実態に新しい要素が加わってなされるべきであるが、今度の場合は目的概念としての社会福祉をにかけて事業の積極化を表示した以外に実質的な変更を認めることができない」〔22〕として、社会福祉概念の登場に対して、その新しい概念・目標を納得させるにたる実質的な対応の変化は必ずしもみられないという立場を示した。このような理解が当時ある程度うけいれられたのは、戦後しばらくは、1つには事実関係として社会福祉の概念のみが先行し、国家による責任ある対応は1950年代に入って生活保護法の確立後ようやく具体化されはじめるまで、実質がそれにとまなわなかつたこと、もう1つには研究陣の方でも社会事業と社会福祉の関係について、明快な位置づけができるほどには十分に新しい対応をなすうるまでにはなっていなかったことを反映するものであった。もっとも、その後、明確に〈社会福祉の時代〉に入ってから、孝橋正一氏のように(1960年)、社会事業と社会福祉事業を「結論からいうと同一のもの」とみてよい。……私の考えをいうならば、従来から使いな

れた、しかも簡潔なよい言葉である“社会事業”を尊重していきたいが、それかといって社会福祉事業という表現をつかってはならないというようにこだわる必要はない」[23]として、両者ないしは両者の時代の相違を必ずしも本質的なそれとしてうけとめることをしない論者が少なくなかった。

その後も、〈社会福祉の時代〉におけるまったく新たな対応と展開に、十分目をむけることをしない状況がつづくものの、ただその前後から両者の関係についての理解や関心は次第に深まっていくな。その中で、たとえば、両者の相違・変化に着目し、社会事業を救貧的・事後的・消極的と性格づけするのに対して、社会福祉事業を防貧的・予防的・積極的と性格づけするような機能上の側面からみる見方[24]、あるいは社会事業は治療的・予防的(防貧的)活動を、社会福祉は幸福な状態を増進する建設的活動をも行うものという類似の見方[25]がでたりする。歴史的に、先行したものを消極的・救貧的、それにつづくより新しい対応を積極的・予防的とする視点において、政策展開の流れをみる方法は、井上友一氏[1]以来みられたものではあるが、そのような機能上の側面からのみみるかぎり、その見方は1つの側面・傾向を適切にとらえていたといっさしつかえないのに、社会事業を克服する社会福祉における、より本質的な点との関連で言及しなかったことで、「第1次大戦後の社会事業は積極的に防貧事業を行なった」[10][26]とか、「社会事業は消極的な救貧、社会福祉事業は積極的な防貧を意味するという人があるが、これは後でつけた理屈にすぎない。なぜなら、社会事業という言葉は、むかしからこの両方の意味をふくめてつかわれているからである」[23]とか批判されて、予防策や積極策は、何も社会福祉およびその時代に固有のものではないとする事実展開にもとづいた視点にかわされるのであった。

2

そこで、そのような社会事業と社会福祉の関係を本稿ではどのようにとらえているのか、この点を明らかにしてみよう。

まずその名称の変更については、これまでの叙述からも、特に意味のないこととか、たんに形式的なことと処理すべきではないという立場を、私がとっていることは、すでに明らかであろう。つまりたんに気分一新のためとか、また前むきに積極的にとりくむ意気ごみを強調するために変更されたとだけ処理すべきではなく、両者には、そのような形式的・外見的な相違以上に本質的な、また実質的な変更・相違があるという理解である。従って、たとえば1951年にかつての「社会事業法」をこえて「社会福祉事業法」が成立する推移をみる場合でも、そこではなお社会福祉事業が「援護、育成、又は更生の措置を要する者」に対する社会的活動とする狭い拡がりでしか把握されていないものの、たんに形式的な変更とも、実質的には特別意味のない対応とも考えない。終戦後、社会政策がほぼ確立したあとをうけて、すでに開始されていた〈社会福祉の時代〉の歩みを、1950年

の新「生活保護法」の成立を媒介にいっそう確実にする有力な1歩をそこにみいだしたい。そこには、「児童福祉法」等ですでに歩みはじめていた〈社会福祉の時代〉の入口にあって、その後、国家がとりくむべき方向が、必ずしも強く自覚されたものとはいえないものの、理念的には以前にくらべていっそう明確化された形でうかがえるからである。

それでは、社会事業と社会福祉の相違をきわだたせるもっとも大きな点は何であろうか。また社会福祉が新しい時代状況に対応するまったく新しい姿勢のあらわれといえるのは、どのような点にあるのであろうか。それに答えることは、社会福祉とは何か、また社会事業と異なる社会福祉の特徴は何かを明らかにすることにもなるであろう。

その答えのいくつかは、これまでの叙述からもすでに明らかであろうが、社会福祉を社会福祉たらしめる特徴の第1の点は、何よりもその責務が明確化される国家のかかわり方にあるといえる。第2の点は、社会福祉が労働力の所有如何に関係なく、対象を国民全体にひろげているのに対応して、経済的視点のみでなく、非経済的・人間的視点をもふくむという点である。つまり労働(者)生活のみでなく、社会生活・人間生活が対象となり、かつ最低生活なり、平均・標準へのひき上げだけでなく、よりよい状態へのさらなる向上・発展をも目標とする点である。第3の点は、社会福祉では、その政策自体が、従来とちがって手段の地位、あるいは従的地位にあるにとどまらず、目的あるいは独立の地位にもすすむ可能性をもっている点である。第4の点は、資本主義社会における労働力を中心とする価値観の1つに重大な変更をせまるものであるという点である。

まず第1の国家の責務の明確化という点は、すでに多くの人によってくり返し指摘されてきたところではある。しかし、社会福祉とよびうる時代のもっとも重要な点の1つとして改めて強調しておきたい。これこそ、あとでふれる社会福祉の他の特徴にもかかわっていく基本的な点であると考えられるからである。すなわち、それに対応して、対象も社会政策における賃金労働者や社会事業における特殊な要保護者・底辺国民層から、国民全体へと拡大するのであるし、また社会福祉の対応や性格に、社会政策や社会事業のそれと相違して、非経済的なもの、人間的なものまでふくまれることにもなるのである。そのような意味でも、責任主体としての国家の地位の明確化は、きわめて重要な点といわねばならない。

ふり返ってみれば、社会事業の段階では、その活動は、あくまで民間の個人や団体が実践主体として主たる役割を負う形ですすめられた。国家の目は、労働者階級とはいえ、直接生産に関与しない層を対象とする社会事業に対してよりも、資本の循環過程にくみこまれて生産に寄与する賃金労働者に対する社会政策になお強くむけられていた。もちろん、その段階でも、国家が社会事業をまったく無視しきったわけではないが、まれに目をむけることがあっても、せいぜい社会政策に対する補足や補充の視点で、また民間の役割に対する補助や援助をなす役割しか負わないという視点でしかかわるものであった。それにしても、社会事業の時代においても、国家の役割は、慈善事業の時

代のそれとは変わっている。慈善事業の時代には、要保護者への扶助は、そのような対象を落伍者・脱落者とみなす以上、国費の乱費や無駄使いと考え、国家は保護・保障よりも、監視的・取締的な姿勢を前面におしだしてのぞむのであった。それに対し、社会事業の段階にいたると、国家はなおも積極的なかわりはないまでも、監視的・取締的な姿勢はともかく背後に追いやっている。とはいえ、国家が積極的な責任ある役割をはたしていない点では、どちらの段階も同じであった。

ところが、社会福祉の段階にいたると、国家ははじめて責任主体として登場し、まず理念として、ついで現実的にも、福祉政策の展開において明確な責務を負うことになる。その責務は、実践主体にはなりうる民間の個人や団体がけって負うことのない類の責務である。民間の個人や団体は最終的には責任を回避することもありうるが、〈社会福祉の時代〉に入ってからでは、国家はそれができない。そのような国家の責務の明確化こそ〈社会福祉の時代〉の特徴にはかならない。その点で民間の個人や団体は、社会福祉の実践主体にはなりえても、国家と同じような意味での責任主体にはなりえないのである。そのような理解は、たとえば孝橋氏のように〔23〕、国家、地方公共団体、私的団体と個人を同列に社会事業＝社会福祉の主体とする視点とは異なるものであろう。

その点は、たとえば児童福祉なら児童福祉の流れでもみても明らかである。わが国の場合、戦前にあっては、非行・犯罪児童と児童労働に対する政策をのぞけば、児童一般に対する国家の責任ある福祉の対応は、理念的にも現実的にも施行されることはなかった。ようやく戦後にいたり、あらゆる児童の福祉に対する国家責任が明確にされるにいたる。すなわち、1947(昭和22)年の「児童福祉法」や1951年の「児童憲章」によって、まず理念的にそれが確立された。それからしばらく間において、ようやく1961年の「児童扶養手当法」から、1971年の「児童手当法」にいたる10年の歩みで、具体的にもわずかずつながら、国家責任が現実化されたのであった。

その段階にいたると、児童福祉にかぎらず、なお今後の課題として多くの問題をのこしながらも、社会福祉全般が国家の政策として開花するにいたる。社会福祉に対する国家の姿勢は、民間の活動に比べて、また社会政策に対する姿勢に比べて、かつて社会事業に対したような第二義的な、補足的な対処から、積極的な対処にかわる。そしてそれに対して独立の対象としての地位さえ与えかねないようにふるまう。そのような国家責任の明確化、主体としての国家の役割の明確化こそ、〈社会福祉の時代〉の到来を示すものにかならない。

3

それでは、社会福祉がそのように国家による積極的な政策目標の1つとなり、かつ責任主体としての国家の責務の明確な位置づけの上に、多様な実践主体によって展開されるようになるのは、どのような時点においてであろうか。

それに対しては、社会福祉の責任主体が社会政策と同様に資本主義国家であることを想起する必

要があるだろう。そうすれば、資本主義国家というものがまず自らの体制・機構の維持・発展に不可欠なものから、手をつけることを知るであろう。その姿勢にそって、最初に着手される政策が社会政策であることは、前述のとおりである。それをひとつとおり実施したのちにはじめて、社会事業・社会福祉にかんする政策にも組織的に着手することになる。その意味では、社会福祉が国家の重要な政策目標になるのは、社会政策が確立・体系化された段階であるといえるだろう。その点は、先の児童福祉の例でも明らかであろう。ともかく社会政策の確立・体系化が社会福祉の登場にとってきわめて重要な意味・かかわりをもっているといわねばならない。

すでにみたように、わが国では民間の先覚者の手によるものまでふくめれば、たとえその契機が慈恵や人道的なものであったとしても、健全な労働力をもつ賃金労働者に対してよりも、階級としては同じく無産の労働者階級以外の何ものでもないが、必ずしも労働力とはなりえない社会の底辺にうごめく恵まれない人たちへの保護・救助活動の方が、組織的なものとしては先駆した。しかし、それに対して国家は積極的にかかわろうとは容易にはしなかった。むしろ、積極的・全面的な対応を示す以前に、工業化の急速な進展と労働力の大量需要の必要は、国家・資本を、たとえ恵まれない層であれ、そのような当面の労働力とはなりえない底辺層や無告の民に対してよりも、資本の再生産過程にくみこまれた労働力の所有者の方にいっそう関心をむけざるをえない立場に追いやった。

とりわけ資本の原始的蓄積過程をおえ、産業革命期に入ると、そのような姿勢が決定的なものとなっていく。それ以後というもの、急速な工業化にともなう大量労働力の確保の必要は、労働力を所有しない層、つまり生産に寄与しない層に対してよりも、労働力の所有者としての賃金労働者の維持・掌握策に対して、国家にいっそう強い関心を抱かせることになる。その結果、社会政策や社会事業という、のちに広義の社会福祉で包括されるような政策領域では、しばらくの間社会政策が国家の主要関心事となっていく。

その間、社会事業は、国家にとって、社会政策にくらべれば第二義的なものでしかなく、社会政策に対する補充的・補足的意味あいをもつ性格をこえるものとはならなかった。それだけに、当然それは独立した政策体系としてとりあげられることもなかったのである。

4

この点に関連して、社会事業・社会福祉にかんする研究の跡を回顧しても、研究者たちもそのような各時代の政策のあらわれや活動の実態を反映した把握をしていたことがうかがえる。

たとえば、社会事業（論）の研究は、第1次大戦を契機とする慈善事業から社会事業への転進以後、比較的さかんになっていた。ただその頃は、歩きはじめたばかりの社会政策でさえも、その実態においても、それに対する研究においても、いずれも遅々たる歩みを示すにとどまっていた。とりわけ、それと社会事業のかかわりなどになると、社会政策、社会事業のどちらに関与するものに

対しても十分な理解をのぞむことはできない段階であった。両者の関係を明確に認識して論をすすめる例をみいだすには、ずっとのちの第2次大戦下の研究にまたねばならないであろう。そのような戦時下にいたると、実際の施策に対応して研究レベルにおいても社会事業に対する社会政策の優位が明確になって、それに対する研究の深化が関連領域としての社会事業の位置づけをも不可避にするのであるが、そのような問題にまで論をすすめる代表的論者の1人は、いうまでもなく大河内一男氏であった。

その時代を考えれば、当然のことではあるが、大河内氏の社会事業へのアプローチ・視点は、社会福祉の流れにおける〈社会事業の時代〉の産物とみることができる。その際、大河内氏が社会事業の本質にもかかわるその対象における要保護性を「資本主義経済との優れた意味での連繫を断られた社会的分業の一環たることを止めた場合に於ける経済的、保健的、教育的等の要保護性」〔26〕と規定したり、そこからその対象を「資本主義の再生産の機構から一応脱落した謂わば経済秩序外的存在」〔27〕と規定したのは、まさに〈社会事業の時代〉における事実展開の反映といえることができる。その理論は、のちに孝橋氏によって「(1)救貧法的術語としての被救恤的窮民＝経済秩序外的存在が、社会事業の対象認識一般に不当に拡大解釈されていること、(2)それと同時にそれを消費者としての資格その他において捉えることと同一視されていること、(3)したがって救貧法的概念としての“被救恤窮民”と“消費者としての資格”その他とさらに“庶民ないし無産者”の概念との間に、なお説明されていない溝が横たわっていること」〔9〕に誤謬が存在しているとして批判されるものの、その理論は、大河内氏の社会政策論と当時の社会事業の状況からすれば、むしろ論理一貫したものといえるだろう。当時、社会政策研究が盛行する中にありながら、社会政策論者における社会事業に対する理解はきわめて遅れたものでしかなかった。大河内氏のような社会事業の理解は、むしろ客観的に当時の事態を把握した上でのものとして、先行性を示すものであった。その他の社会政策論者をみれば、たとえば風早八十二氏といい〔28〕〔29〕、河田嗣郎氏といい〔30〕、大河内氏とほぼ同一の視点にたつか、少なくともそれ以上に社会事業・厚生事業を明確に位置づけるものではなかった。たとえば、風早氏に例をとれば、たしかに大河内氏とならんで、社会政策論者のみでなく、社会学者をふくめても、社会事業に対する理解ではすぐれた論者の1人であった。しかし社会政策の対象を直接生産担当者およびその周辺にいる者(失業者)とし、社会事業の対象を将来の潜在的労働力および労働力を所有しない者とする視点といい、大河内氏のそれをこえるものではなかった。ただ氏の特徴は、準戦時さらには戦時体制下における社会事業の後退という事態もあって、社会事業を社会政策の積極的な補充物・代替物とはみななかったこと、さらには当時の歪められた社会事業的対応を慈恵や慈善としてとらえ、そのような政策は社会政策を歪めるもの、「社会政策なき社会政策」〔28〕の状態を現出するものという視点にたつて、もっぱら社会政策の充実を強調し、それこそ社会事業の充実にもつながるものという理解にたつものであったことである。

社会福祉の理論をめぐって

第2次大戦後にいたっても、しばらくは社会政策論者の社会事業の位置づけは、大河内氏のそれをこえるものではなかった。そのような視点が体系的に批判されるのは、孝橋氏らの視点が登場してからであろう。

もっとも孝橋氏の理論にしても、大河内理論を一面で批判しつつも、社会政策と社会事業の関係や後者の位置づけという点では、大河内氏のそれとわけて類似の視点にたっていたといつてさしつかえない。それは、著名な社会事業の「社会政策への補完的役割」という氏の位置づけにうかがえるが、それこそ大河内理論の立脚した〈社会事業の時代〉における社会事業と社会政策の関係を適切に説明したものにはかならない。もともと「社会事業の補完性」という位置づけは、何に対する補完性かでは相違するものの、わが国のみならず、外国の論者によっても指摘されてきた説明である。社会政策という領域・方法が市民権をえていないアメリカでの「補完性」のうけとめ方が、わが国のそれとちがってくるのは当然であるが〔9〕、社会事業の補完性を社会政策との関係で、つまり国家の政策的対応として言及していることでは、孝橋氏の理論が大河内氏のそれについても明快なものであった。ただ氏の場合、大河内理論に対する批判の上に論を展開したこともあり、社会事業を資本主義制度そのものから生みだされる内在的問題として位置づけようとする余り（それ自体はまったく正しいとしても）、労働者（階級）の概念を平板にとらえすぎ、結局は社会事業の対象を社会政策のそれと同一の側面でしかうけとめていない説明に陥りかねないものであった。つまり、労働者階級のすべてが社会政策でカバーされないのは、資本の側の都合（経費の都合など）で、そのカバーされない労働者の部分を社会事業で補うというもので、その対象の相違、価値増殖に関与するかどうかという尺度による差別こそじつは重要な点と思われるが、それは十分顧慮されないで、むしろ労働者階級としての同一性の方が強調されている。たとえば、氏は「社会事業は、資本主義制度の恒久持続性の前提と目的をもって、その構造的合目的性の要請を実現しようとする社会的保護の一形態である。いいかえると、それは賃金労働の再生産機構における社会的矛盾の緩和・解決の一形式である」〔9〕といい、また「社会政策の対象が“労働者”であるのに対して、社会事業のそれが“被救恤的窮民”であるという伝統的見解は、理論的・実践的に誤謬である。……従来の見解とは独立に、同じ労働者（とその家族）でありながら、その担う課題の性質の相違によって社会事業独自の性質が規定せられ、また同時に社会政策の限界性によって社会政策的保護にもれるか、またはそれが未熟なために、それに重ねて救済・保護される必要のある社会層の人々が、そのような課題の担い手として社会事業の対象領域に転移せられる。特殊用語としての“社会的問題”の担い手とは、いままで述べてきたような社会事業の本質認識を前提として、社会的必要の欠乏状態におかれている人々ないしは社会的障害の担い手、すなわち端的に、以上の意味をふくめて労働者＝国民大衆である」〔9〕と説明している。

このような視点は、木村正身氏をはじめ〔31〕、多くの論者の批判をうけたが、同時にそれに劣

らぬ多くの支持もえた。たしかに、氏のいうごとく、「社会事業の本質を探究するにあたっては、賃金労働の再生産機構の理論や資本主義の社会=経済法則をぬいては、何ごともなしうるものではないこと」〔9〕や、「社会事業の本質探究への努力は、それが伝統的理解におけるように、単に対象の種類の変遷にではなく、その対象のいだている課題の性質の変遷、したがって対象にむけられる認識視点の変遷にかけられねばならない」〔9〕ことは否定できないであろう。それにしても、「対象の種類の変遷」のもつ意味を軽視していることや、やや長い引用になるが、「労働の能力と機会にめぐまれている労働者とその家族で、生活上の社会的必要を十分に満たすことのできないものをはじめとして——同様に俸給生活者や小農民、中小産業者が、その社会的地位の類似性や経済的実質の等一性にもとづいて、ここにいう労働者という概念のなかにふくめて意味せられている。なぜなら、労働者は資本主義社会における社会階級の典型的概念だからである——、労働の機会から見放されている失業者、疾病・傷害・痲疾や身心障害のために労働能力を欠くかまたは十分にそれを働かすことのできない者、すでに生理的に労働能力を失ってしまった老人や、まだ身心の発育が未熟な児童で、扶養者がなくて生活がなりたない者、生計支持者を失った未亡人(母子)で労働の能力が不十分であるか、よい労働機会を見出すことのできない者、犯罪をおかすかまたはそのおそれがあり、あるいは釈放されたがその事情や経歴のために労働の機会にめぐまれない者、ついに労働の意思さえ失ってしまった者、天災その他の災害のために一時的に生活の困難をきたした者、その他なんらかの事情で生活がなりたなくなつた者などである。社会事業の対象がこれらの豊富で多様な相貌をもっていること、またそれらのものが総じて労働者=国民大衆であることは、社会事業のもつ性格的特質からの必然であるといわなければならない」〔9〕という把握にもみられる社会事業の対象としての労働者やその家族の規定に、やや平板な拡大解釈がみられることで問題がのこる。

というのは、かりに社会事業の対象が無産の、あるいは無告の民である労働者ないしはそれを基軸とする国民大衆であるとしても(このような規定は一番ヶ瀬康子氏らにもみられる〔20〕〔32〕〔33〕〔34〕)、社会政策の対象とする労働者=国民大衆とは、現に価値の増殖を追求する資本の循環過程にくみこまれているかどうかによって、そのあり様や境遇、その結果社会問題としてのあらわれようが本質的に異なるものであることが留意されねばならないからである。とりわけ、この点は、〈社会事業の時代〉の対象を考える場合に重要である。なお、この点は、別の角度からではあるが、真田是氏によつても〔13〕〔35〕〔36〕、同じく伝統的マルクス主義の視点からではあるが、孝橋氏にあっては対象や社会問題の表出がややもすれば一元的に認識されすぎ、現代のように社会問題が多様に表出する時代には、より多元的な認識が必要とされるとして、実際にも多様な社会問題の指摘の上になつて批判がなされている。

従つて、社会事業と社会政策の対象を考える場合、たんに労働者階級という経済的に、また社会

的に同一基盤にたつ局面にのみ目をやるだけでなく、さらにそのおかれた境遇、態様、肉体的・精神的条件、その結果として資本の循環過程、ひいては生産関係とのかかわりにおける相違への着目、きわめて重要であるといわねばならない。その相違のゆえにこそ、社会事業の補充性という労働力重視の資本主義的価値観の下での位置づけも可能となるわけであろう。

これまでもみたように、社会政策は、賃金労働者が順当に再生産されるように、その再生産の全過程における賃金労働者を対象としている。ところが、社会福祉は主にその全過程のうちの一部である労働力を再生産する局面、つまり家庭における局面が主対象となる。ということは、社会政策と社会福祉の対象の間には、価値増殖活動にかかわるかどうかで、「労働条件の基本的問題の典型的な担い手」〔9〕であるか否か、また「本質的」な位置にあるか、それとも「関係的派生的」〔9〕〔33〕な位置にあるかどうかという明確な相違があるといわねばならない。この点は孝橋氏にあってはややあいまいのままであるといわねばならないが、きわめて重要な意味をもつといえる。この相違は、社会事業が、社会政策の体系化を媒介に、社会福祉（狭義）に転化しても、基本的には変わらないとみてよいだろう。

5

以上のように、社会政策および社会事業の対象が、労働者あるいは国民大衆であるとしても、そのうち社会政策の主たる対象は労働力再生産過程の軌道にのり、生産活動に直接関与しているものであり、そうでないものは社会政策の施策からきりすてられて、社会事業（のちには狭義の社会福祉）の対象となるのである。そこから、社会政策がきわめて生産的で経済的対応の意味を強くもつのに対し、社会事業は非生産的・非経済的対応の意味を強くもつという相違も指摘されることになるだろう。もちろん、社会事業が経済や生産政策と無縁ではありえないように、生産的か否かのみでわりきることはできないが、一般的にはそのようにいえるので、資本主義的対応からすれば、前者が優位に扱われることになるわけで、その相違こそ留意すべき点といえるだろう。

それゆえに、社会政策と社会事業がともに資本主義の論理と無縁でない点をもとに、それぞれの対象も「社会的地位の類似性や経済的実質の等一性」をもつ労働者階級という共通のものであると単一的にみる側面を重視するよりも、きわめて資本主義的・生産政策的対応のあらわれとして、とりわけ〈社会事業の時代〉にあって2つの政策が具現される際には、対象にも区別がもうけられるという認識こそ必要であろう。実際にも、その体制を護持しようとする国家は、まず生産に直接かわる層（賃金労働者）や局面（賃金労働者の再生産の全過程）から政策対象としてとりくみ、政策を実施する。しかるのちにはじめて（つまり〈社会福祉の時代〉以降）、そのような生産的視点・生産的効果のみに固執せず、非生産的な層や局面にまで積極的に目をむける姿勢を示すことになる。

大河内氏の場合にしろ、社会事業の対象を「経済秩序外」としたとしても、それは、社会政策に

における経済的・生産政策的視点にたつ対応の性格と、社会事業における非経済的視点をもふくむ対応の性格の相違の指摘であって、それがただちに社会事業の位置づけとして、資本主義の論理と無縁なところにそれを追いやることにはつながらないだろう。そのような視点からでも、その政策も対象も資本主義体制の矛盾の生みだしたものであるという位置づけは可能なはずである。その点で、大河内氏も資本制生産の法則との直接ないしは間接のかかわりで社会事業をみようとしたことは、疑いをいれないだろう。もちろん、大河内氏の視点を「『生産者=非救護者、非生産者=救護者』という論理でつらぬかれたもの」〔33〕という批判もあたらぬ。先の説明のように「生産者」は必ずしも「非救護者」ではない故に、社会政策の対象となったのである。むしろ〈社会福祉〉にいたる前の〈社会事業の時代〉にあつては、同じ労働者階級や国民大衆という概念で包括されるとしても、そのうち「非生産者」が「生産者」ときりはなされて社会事業の保護の対象となるような区別をもうける国家の姿勢にこそ注目する必要があるだろう。つまり、「社会的地位の類似性や経済的実質の等一性」から、広く労働者階級の概念でつつみこめる層でも、生産に直接関与できるかどうか、つまりは価値増殖活動に関与できるかどうかは、資本の関心事からすれば、決定的に重要な意味をもつといわねばならない。

たしかに、社会政策と社会事業の対象となる者は、経済的に類似ないしは接近した境遇にあるため、実際にもオーバー・ラップしている。しかし、それを認めつつ、なおかつその上で異質性をもったものであることを確認しなければならないだろう。むしろ、そののちに、オーバー・ラップしている部分を媒介に、両者は基本的には同一の階層に属し、密接な関係を取り結んでいることを知るべきだろう。つまり社会政策は、労働市場に参入し生産関係にくみこまれることによって、その関係の中で資本と直接かかわりをもつ層である労働者を主たる政策対象とするので、いわば産業関係を基本的な対象領域とするものといえる。それに対し、社会事業は資本主義的生産関係の犠牲となり、生産活動から疎外されることによって、何らかの保護がなければ生計手段をもたぬものとか、社会的に標準的なもの（資本主義的な意味での）として扱われないものとか、いわゆる弱者を対象とするものといえる。それゆえ、後者の政策や対象にしても、資本主義の論理が生みだしたものにほかならず、資本の論理が作用するところこそ、その矛盾としてそれからはじきだされる形で生みおとされる性格のものであった。

それを考えれば、大河内氏のように社会政策と社会事業の対象を区別することは、後者の社会事業の位置づけにおいて、資本制生産の論理を無視したものといいきることではできないはずである。むしろ、大河内氏や風早氏のような初期社会政策論者の社会事業に対する理論の中に、現在も再評価すべき鋭い視点がふくまれていることを指摘しておきたい。その点で、孝橋氏の所論では、大河内理論の批判の部分よりも、大河内理論をうけついただともいえる「社会政策に対する社会事業の補充性」の主張部分こそ、多くの論者の批判をあびながらも、注目してよい点であるといえるだろう。

ともかく、生江孝之氏をはじめ〔37〕、大河内氏、孝橋氏、風早氏、近藤文二氏〔38〕らの社会事業に対する視点は、国家の目が主に社会政策にむけられ、社会福祉の流れはいまだに社会事業と称され、第二義的に補足的・補充的にしか対処されなかった〈社会事業の時代〉を反映した視点として、きわめて興味深いものといふことができる。

6

ここで社会福祉の第2の特徴にかんする説明に入ることにしよう。

ところで、ひとたび社会政策がその体系を確立してしまふと、今度は〈社会事業の時代〉とちがって、社会事業そのものも国家の政策の重要な対象とならざるをえない。呼称も社会福祉とよぶにふさわしい時代を迎える。その時には、社会事業にかわる社会福祉(狭義)が独立の対象としての地位を確立する方向にむかって第1歩をふみだすことにもなる。

もちろん、社会政策の一応の体系化が自動的に国家の関心を社会事業にむけさせ、その結果〈社会事業の時代〉から〈社会福祉の時代〉へ転化するといふのではない。もともと社会政策の確立・体系化は、その政策の対象である労働者による運動と密接な形ですすんできた。つまり社会政策の発展は、資本が自由に創出・再生産することのできない賃金労働者の順当なる確保という資本からの要請だけでなく、それとそのような資本主義体制における自らの地位を自覚した労働者の要求闘争とのかかわりの中から促進されてきたものである。その意味では社会政策の確立・体系化を促進した要素として、労働運動を忘れることはできない。

そのように、労働者の成長と運動が重要な役割を演ずる中に、社会政策が生みだされ発展してきたわけであるが、それと同じ条件が、社会福祉をも生みだし、発展させる契機として作用することになる。

すなわち、ひとたび社会政策が完成されてみると、労働者の要求水準はさらに上昇し、経済的保障をこえて、そのレベルでのいっそう広範な保障と共に、さらに非経済的保障にも目をむけたものとなる。その結果、社会政策とある面を対象や性格を異にし、かつ社会事業をもこえる社会福祉の生成と発展を促すことにならざるをえない。工場法から社会保障にいたる社会政策を通して、労働生活の一応の保護・保障をえたあと、今度は労働生活のみでなく、社会人としての生活、人間としての生活の保護・保障をも労働者が期待するのは、ごく当然の展開といふことができる。また、自らの生活のみでなく、自らとも無縁とはいえない底辺生活者や自らもくみこまれる資本主義生産関係から疎外された、いわば体制の最たる犠牲者である弱者にも目をむけざるをえなくなる。それとともに、そのような弱者自体の社会的運動も拡大してくる。

そうなると、資本としても社会福祉への政策の拡大にとりくまなくては資本制生産の安定的な、また順当な維持・拡大が困難になってくる。とりわけ、先にふれた社会保障を労働者のみから国民

全体に拡大せざるをえなくなる契機に加えて、普通選挙制度の確立や民主主義の発展も、労働者生活のみでなく、弱者をもふくむ一般大衆・国民全体への配慮なしには、為政者に政権の掌握と維持を安定的には保障しなくなっていく。そのことも、為政者に、労働者階級に属しながら、生産活動つまりは利潤獲得活動に直接参与しない層を主に対象とする社会事業にも積極的にとりくませ、それを社会福祉に昇華させる契機を与えることになる。

それだけに、社会政策から社会福祉への政策比重の傾斜にみられる推移は、社会事業が国家の政策として重視され、社会政策と有機的に結びつくことによって、国家の姿勢を労働力視点あるいは経済的視点のみでなく、それとともに人間的視点にもむかわざるをえない方向にみちびくものでもあった。

社会政策は、賃金労働者を労働力・労働者の一体において掌握せんとする政策として遂行されざるをえないとしても、もともと社会政策を通じて、国家・資本が意図するところのものは、経済的な労働力商品の確保であった。この物化された人間としての労働力の確保をめざす意図が、国家・資本のねらいとして政策の真底にひそんでいるところに、たとえ社会政策が現実には労働力・労働者の一体的な政策として遂行されざるをえないにしろ、人間的視点の軽視が否定されがたく刻印されていることに思いをはせざるをえない。

それに対し、社会福祉は、結局は資本制生産を支える制度として機能するにしろ、労働力の所有如何にかかわりなく、また経済的意味あいのみにとどまることなく、人間そのものを対象とせざるをえない。労働力の所有者とちがって、必ずしも資本にとって積極的な意味をもつわけではない非労働力層をごく一般的に対象にふくむところに、経済的視点から人間的視点への傾斜をみてとることができるわけである。先の説明をかりれば、社会政策が労働(者)生活を対象とするのに、社会福祉は社会生活・人間生活を対象としているということでもある。そこにも、社会福祉を社会福祉たらしめる有力な特徴の1つをみることができるのである。

7

以上のような社会福祉における対象や対象の性格の変化は、社会福祉にさらにもう1つの特徴を認めさせることになるだろう。それは、社会福祉にいたり、政策自体が手段ないしは従的地位にとどまらず、目的ないしは独立の地位にもすすむ可能性をもつという点である。社会福祉がしばしば現実の制度、政策、諸対応をうける実態概念としてうけとめられると同時に、政策目標としての目的概念としてもうけとめられるのは、その反映にはかならないであろう。

つまり社会政策においては、利潤獲得活動の担い手である故に、政策の対象となる労働者およびそれに対する政策は、国家からみても、また労働者からみても、あくまで手段として位置づけられているにすぎないのに対し、社会福祉においては、その対象およびそれに対する政策自体が、一面

で手段であると同時に、他面で目的ないしはそれに近接した位置にすすむということでもある。補助的地位・補充的役割から、あたかも独立的地位・自立的役割をも付与されているかのような位置につくだけでなく、社会福祉運動のようなそれを推進する条件さえととのえば、実際にもそれ自体が明確に独立的地位をえ、さらに目的ともなる可能性をもつにいたっているわけである。

このように、国家の政策として、1つには補助的性格から独立的性格に接近し、もう1つには手段の地位から目的の地位に接近するところにも、社会福祉は、その主体における国家責任の明確化や対象の拡大に加えて、社会事業をこえる重要な性格の変化をうかがわせるものであるといえるであろう。

かくみてくると、〈社会福祉の時代〉の到来によって、一方で狭義の面では伝統的な慈恵政策—社会事業の流れを継承しつつも、それを根本的に克服して国家が主体となる社会福祉（狭義）が成立し、他方で広義の面では、社会事業とはオーバー・ラップしつつも、対象の種類を異にするとみられていた社会政策の体系化・確立のあとをうけて、今度は社会事業自体が補充的政策から自立的政策対象の方向にむかい、社会政策と社会福祉が新しい視点のもとに統合されて1つの体系を構成することになる。経済的視点と非経済的・人間的視点の統合による総合的視点にたつ社会福祉（広義）としての再構成である。その時こそ、社会事業—社会福祉（狭義）と社会政策の有機的統合によって、労働（者）生活・経済生活のみでなく、国民総体の国民生活・人間生活の保障が課題になる時でもあったのである。

そのような新しい時代にそう実態をうけとめた社会福祉の理論化の作業は、なお十分にはすすんでいない。しかし、木田徹郎氏らの視点〔11〕〔39〕にもみられるように、社会福祉の対象を、社会政策のように主に労働力をもつ労働者のみとしてではなく、また伝統的な社会事業のように被救恤層など主に労働市場に未参入の非労働者・非生産活動人口のみでもなく、「国民全体の生活」に拡大する視点は、少しずつ拡大しつつあるようにみえる。現実における問題の多様化と拡大に相応し、いわば実践的要請に応える理論的対応は、なお遅々たる歩みであるとはいえ、近年の研究の活発さは、今後にならぬ希望を与えるものといえるだろう。

8

これまでみてきたように、ひとたび社会政策が確立してしまうと、生産活動にたずさわる労働者、つまり生産活動人口・生産年齢人口のみを国家が政策対象とするのではなく、生産活動にたずさわっていないもの、あるいはたずさわることのできないものまで、政策対象を前むきで拡大せざるをえない状況を迎える。しかも、そのときには、たんに標準・普通なみへのひきあげ、つまり回復機能だけでなく、よりよいレベルへの向上・発展が課題となる。もちろん生産活動にたずさわる労働者に対する場合も、たんなる一律で、再生産に必要な最低の経済的条件を保障するだけでなく、よ

りよい条件、よりよい暮らしにつながる福祉の向上にも意を払わざるをえなくなる。その状況こそ、社会福祉とその時代の到来を示すものにはかならない。

たとえ主体である国家の主たるねらいが、社会政策にあってはもちろん、社会福祉にあっても、賃金労働者の確保とそれを生産機構にくみこみ、資本制生産を順当に維持・拡大することにあるとしても、そのためには政策対象を、そのように全国民に拡大せざるをえないことは、きわめて重大な意味をもっている。とくに慈善事業や社会事業の時代には、落伍者・脱落者の烙印までおされかねなかった層、いうなれば非生産的であるがゆえに、国家や資本の発展にとってマイナスの要素とされかねなかった層に対してまで政策を施すことになっているのが、とりわけその意味の重大さを示している。

その変化は、〈働ける者〉〈労働＝生産に従事できる者〉が社会の標準、あるいは中心であるという視点・価値観に重大な修正をせまるものでもあった。そこにも社会福祉を社会福祉たらしめる重大な特徴の1つをみることができる。

資本主義社会にあっては、意識しようとしまいと、労働市場への参入と、それによって資本の再生産機構にくみこまれて利潤獲得活動に関与しうるかどうかによって、社会における価値をきめかねない視点、それによって普通とか特殊という観念を位置づけかねない価値観・尺度が成立している。ところが、社会福祉の登場と展開はそのような価値観に対して転換をせまる契機をふくむものでもあった。そこにも、物質的・経済的視点とその視点での保護・保障の優先から、非物質的・人間性尊重の視点、さらには両者を統合した総合的視点への転換の流れをみてとることができる。実際にも、社会福祉がみかけだけでなく、それ自体が目的となり、また独立した政策対象になるには、そのような価値観の転換をせまるソーシャル・アクションなり社会福祉運動なりの媒介が不可欠である。その時こそ、社会福祉が実質をともなったものとなるであろう。

それだけに、社会福祉においては、労働者として再生産されるにいたる最低限の経済的・物質的保護を保障されるだけでなく、それをこえる資本主義の矛盾や、その価値観から生ずる不整合・不調和・乖離・差別などの諸問題に対する可能なかぎりの克服の努力まで政策の対象範囲に入れざるをえない。つまり、よりよい暮らしを追求し、さらに人間としての、また社会人としての人間性や生活を可能なかぎり回復・保障することが1つの眼目となっていく。

たしかに、人間の評価を、労働＝生産にたずさわられるかどうか、その結果、価値増殖・利潤獲得活動に寄与しうるかどうかを、主たる尺度にしかねない資本主義的価値観からすれば、落伍者・脱落者とみなされた慈恵的政策や初期的社会事業の対象者は、その時代には無用の者とみなされ、それだけにまったく報われることのなかった層ということが出来る。いうなれば、そういった層こそ、資本主義の矛盾をもっともあらわに体现し、その体制のもっともきびしい重圧下におかれる存在であった。その体制を支える生産関係から疎外され、経済秩序外的存在にはじきだされた層こそ、じ

つはその生産関係、その経済秩序、その論理に否応なく緊縛された犠牲者であるといえる。

それだけに、資本主義的秩序にのっとり経済的対応を内容とする社会政策が主要な地位を占めている間は、かりに脱落者・落伍者に対する政策が施されても、事後的・対症療法的・消極的対応が主であり、対象者自身にとっても受身の性格をこえるものとはならなかった。そのような対応・視点を克服する姿勢が一般的にみられるのは、ようやく社会福祉の登場をまっぴらである。

社会福祉は、狭義には社会政策の施策からもれた層と、そのような区別を生みだす資本主義社会の矛盾に対し、事後的・消極的にのみ対するのではなく、たとえそれが国家の政策であれ、社会福祉運動の発展とあいまって、その体制に内在する価値観自体の転換までせまるほどに、人間そのものを尺度にする視점에接近せざるをえない性格をそなえている。たんに受身で消極的な、その上狭い範囲での経済的・物質的対応から、さらに積極的な人間としての、また社会人としての非経済的・人間的対応が重要な意味をもたざるをえなくなる。積極的対応のあらわれとして、たんなる隔離や区別や差別をもたらす方向においてではなく、むしろ社会への参加・調和・同化に道をひらく性格の政策ともならざるをえないであろう。

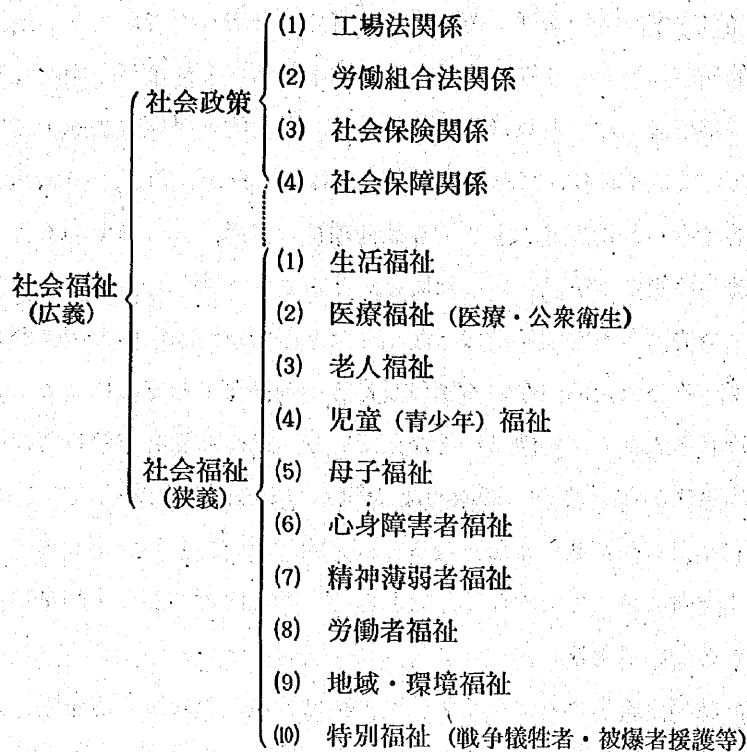
もともと、国家がひとたび社会政策のみでなく、社会福祉にも重点をおかざるをえない状況の到来は、そのような重大な前進・転換をせまる性格をすでに内にふくむものであった。もちろん、その方向を完全に達成することができるわけではないが、その方向への接近の努力でみるかぎり、前に引例した社会事業を消極的・事後的として、社会福祉を積極的・予防的と位置づけることには、それなりの意味はあったといわねばならない。

以上のような、人間的視点をもとりこむ方向への転進は、その政策にたんなる一律一定の法定措置を講じさせるだけでなく、その基盤の上にさらに個別的・具体的・多様で血の通った対応の導入をもさし示すものであった。国家レベルの全体的視野からのみでなく、かつての民間を主導とした社会事業をも吸収・包括するような個別的視野と全体的視野を統合した、より総合的な視野が必要になってくるわけである。

おわりに

これまでみてきた流れ・視点において社会福祉を理解すると、その体系をつぎのように整理することができるだろう。

かつて、終戦直後になるが、わが国への社会保障の導入とその理論的位置づけの作業にとりくんだ「社会保障制度審議会」の勧告にあっては、社会保障、ないしは社会政策が社会福祉を内包する上位概念としてとらえられていた。同じ頃、社会福祉を体系的・総合的に究明しようとした竹中勝男氏は、社会福祉を社会保障をも内包する上位概念としてとらえた。そこから出発して、その後、



社会保障・社会政策と社会福祉のどちらを上位概念とするかは、なお論争の決着をみているとはいえないが、すでに明らかなように、私は社会福祉をより包括的な上位概念とする体系を妥当と考えている。民間主導の〈社会事業の時代〉から、国家の責務が明確にされる〈社会福祉の時代〉への展開は、経済的対応の性格の強い社会保障・社会政策をのりこえる新しい視点・新しい概念を必要とした。それに沿う社会福祉概念こそ、社会政策をも内に包みこむいっそう包括的概念として位置づけうるものと考えからである。

そのような視点にたつと、ややもするとバラバラにうけとめられ、それほど有意味な形でとらえられていなかった社会政策と社会事業・社会福祉の関係が有機的にとらえられるようになるだろう。社会政策なら社会政策の中で、各領域・各政策同士が相互補完的に有機的に関係しあっているように、狭義の社会福祉の中でも、各領域・各政策が相互補完的に有機的に結びついている。もちろん、生活福祉や労働者福祉のように、社会政策においてすでにある面に対応されていた個別的政策と類似の対応は、社会福祉の視点でとらえられている以上、経済的・生産政策的対応を主とする社会政策体系下の施策とは性格を異にしている。たとえば、生活福祉は、社会保障下の生活保護=公的扶助そのものではない。それは、生活保護における主に労働者階級にむけられた経済的な最低生活の保障という狭い範囲での消極的対応にとどまるものではないからである。

さらに、社会政策と狭義の社会福祉は、各内部にあって個別的政策同士で有機的にからみあった対応をしているだけでなく、その2つも有機的に結びついており、両者を統合的にとらえるには、

社会福祉の理論をめぐって

以上の広義の社会福祉の視点とその体系の下で理解するのがより適当であろう。

ところで、改めてことわるまでもなく、社会福祉にかんする理論の多様さがしばしば指摘される。社会福祉にかぎらず、若い学問領域で、かつ積極的なとりくみがなされている場合、そういう例はまみられることである。ただ、そうかといって、その多様さを特色とばかり手をこまねているわけにもいかない。社会福祉においても、最近その実像・実態はようやくほぼ共通にうけとめられはじめている。それだけに、その理論においてもいっそう共通の理解の域に到達するのもそう遠いことではないと思われる。本稿では、そのための一つの試論として、また私自身の社会福祉に対する従来の考えの反省として、私なりの考えを覚書風に記してみた。それだけに不十分さは否定しえないが、先学諸兄の御批判を十分くみ、さらに検討する機会をえたいものである。

〔参考文献〕

- 〔1〕 井上友一『救済制度要義』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 枢「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〕 野尾久徳夫・真田是編『現代社会福祉論』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『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『社会事業発達史』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、1970年。
- 〔21〕 小松隆二『社会政策論』青林書院新社、1974年。
- 〔22〕 磯村英一「社会事業」（林恵海ほか編『社会学』有斐閣、1954年）。
- 〔23〕 孝橋正一『社会事業概論』ミネルヴァ書房、1960年、全訂版1962年。
- 〔24〕 木村忠二郎『社会福祉事業の解説』時事通信社、1951年。
- 〔25〕 田代不二男『社会福祉』光生館、1966年。
- 〔26〕 日本社会事業研究会編『社会事業要論』ミネルヴァ書房、1959年。

- (27) 大河内一男『社会政策の基本問題』日本評論社, 1940年。
- (28) 風早八十二『日本社会政策史』日本評論社, 1937年。
- (29) 風早八十二『社会事業と社会政策』『社会事業』1938年10月。
- (30) 河田嗣郎『日本社会政策』千倉書房, 1937年。
- (31) 木村正身『社会福祉本質論の問題点(1)——社会政策論と社会事業論の交流点はどこか——』、『香川大学経済論叢』1958年5月号。
- (32) 一番ヶ瀬康子『社会福祉事業概論』誠信書房, 1964年。
- (33) 一番ヶ瀬康子・真田是編『社会福祉論』有斐閣, 1968年。
- (34) 一番ヶ瀬康子『現代社会福祉論』時潮社, 1971年。
- (35) 真田 是『現代社会学と社会問題』青木書店, 1965年。
- (36) 真田 是『現代民主主義と社会保障』汐文社, 1972年。
- (37) 生江孝之『社会事業綱要』巖松堂, 1923年。
- (38) 近藤文二『社会保障』東洋書館, 1955年。
- (39) 木田徹郎『社会福祉概論』新日本法規出版, 1964年。

(経済学部助教授)