

## ●創刊のことば

## 「総合」の意味

真田 是

研究所という所にとっては研究活動の成果をまとめた研究紀要は不可欠のものである。本研究所の研究紀要を、ここに創刊することができたことを、研究所の発展のために陰に陽に力をお貸し頂いた皆さんと共に喜びたい。

総合社会福祉研究所は、1980年代に入ってから、とりわけわが国の福祉状況を、主体的に切り拓くためのさまざまな動きの一つとして設立されたものである。その際、特に留意されたことは、社会保障・社会福祉の分野の労働や運動と緊密に結びつきの研究活動ということであった。

緊密な結びつきということは、現場の労働や運動に即して言うならば、労働や運動のための指針が科学性と正確さを得るべく必要とされる研究活動ということになる。総合社会福祉研究所の研究活動はこの期待に応えなくてはならない。本研究所が、大阪福祉事業財団から引きついで発行している『福祉のひろば』は、右のような、現場の労働や運動との緊密な結びつきが具体化された定期刊行物の例である。

しかし、研究活動というものは、したがって研究所というものは、現場の労働や運動に直接奉仕することだけでいいというものではない。研究活動としての独自性が保たれ発揮されなくてはならない。別の言い方をすると、イデオロギー分野で果たさなくてはならない独自の任務がある。現場の労働や運動が直面している実践的課題とは相対的に独自のイデオロギー戦線で交わしていかなくてはならない論点があるし、さらに現場でもイデオロギー戦線でも直面しているものとは言えないが社会福祉を学問的に深める大事な研究活動がある。

研究所の研究活動は、以上のような独自の活動も積みあげないと、現場の労働や運動に応え

る力量も枯渇してしまう。この研究紀要は、本研究所が意識し目指してきている、現場の労働や運動との緊密な結びつき、イデオロギー分野の課題、社会保障・社会福祉の学問的研究といった研究活動をトータルに反映していくものとして位置づけられる。この創刊号を出発点にして、今後、任務を負っているすべてのジャンルで影響力を強めていきたいと考えているので、きたんのないご批判やご支援・ご声援をお寄せ頂きたい。なお、創刊のことばのスペースを借りて、今後論議を呼びかけたいテーマを提出させて頂きたい。それは、本研究所に冠した「総合」ということの意味における今日の社会的意味についてである。

社会福祉は、社会問題への互助的対応を伴いながらも政策的対応が中心になっていくという歩みをしてきたので、行政分野に対応した社会福祉内区分という形態が造られることになった。そのために、社会福祉においては、行政分野に対応したそれぞれの領域が相対的に独自の展開を見せることにもなった。したがってまた、社会福祉を発展させようとする場合にも、これらの行政に対応した個別領域ごとに要求し運動するという形は成長するが、社会福祉全体を発展させることによって個々の領域も発展させるという方針は実際には育ちにくいままにきた。

本研究所に冠した「総合」には、まずは、社会福祉内の行政に対応して造られた区分＝領域ごとの分断を克服して、各個別領域から社会福祉全体をとらえることで領域間の協力・共同を進める意味が盛られなければならないと思う。つまり、社会福祉としての理論的な全体性と実践的な統一方針を確保するということである。

このような「総合」が意識されるようになってきたことについては、わが国の社会福祉の歩

# 総合社会福祉研究

創刊号

目次

創刊のことば 「総合」の意味	真田 是	2
<b>特集●戦後社会福祉の総括と課題</b>		
社会福祉の本質と対象規定	成瀬龍夫	4
戦後日本のケースワーク理論研究の動向と課題	小野哲郎	15
戦後における医療福祉実践の変遷と到達点	大野勇夫	32
社会福祉運動の意義と課題	鈴木 勉	44
<b>報告と討論・社会福祉研究の動向と課題</b>		
80年代の社会福祉研究の概観	宮田和明	55
社会福祉研究における社会像・国家像をめぐって	笛木俊一	59
社会福祉の対象把握をめぐって	浜岡政好	73
地域における生活諸要求とその実現をめぐって	河合克義	81
<b>論文</b>		
「適正化」政策の特徴と福祉事務所労働	松崎喜良	89
戦時下の救世軍社会事業	杉山博昭	96
<b>実践記録</b>		
救護施設に働いて	堀 順子	106
<b>海外社会福祉情報</b>		
アメリカにおける障害者福祉の動向 ——カリフォルニア州パークレー市における障害者の自立生活と そのサポート・システムの状況を中心に——	定藤丈弘	111
<b>私の主張</b>		
社会保障運動の原点	伊藤 精	131
<b>書評</b>		
『福祉財政論』、『福祉改革と福祉補助金』	高橋絃一	133
『障害者のゆたかな未来をーゆたか福祉会20年のとりくみ』	平尾正一	136
編集後記・投稿規程		142

# 社会福祉の本質と対象規定

成瀬 龍夫

確認しながら検討をすすめていきたい。

はじめに

人間の福祉(welfare)にかかわる研究のなかで、対象規定(研究が対象とする課題および人間の把握)が本質把握の中核をなしているのは、社会福祉分野の特徴であるといつてよいであろう。もちろん、教育や医療といった研究分野においても対象規定はその本質把握の主要な要素になっている。ただし、それらの分野は対象自体が一般に明瞭なので、本質規定の主要な構成要素ではあっても、その中枢部分とは考えられていない。しかし、社会福祉研究においては、そうはいかない。対象規定の如何によって、社会福祉は狭義にも広義にも解せられる。それは、社会福祉の対象となる問題なり課題をどう考えるか、また問題の性格や原因、対処の方法をどう考えるか、さらにまた問題のどのレベル、範囲を社会福祉に固有と考えるかによって違ってくるからである。しかもそれらは、国や時代による彩をもっている。社会福祉のこうした対象規定をめぐる議論がいかに容易でないかは、わが国の社会福祉研究におけるいわゆる「本質」論争がそれを物語っている。

小論は、以上のような社会福祉の対象をどうとらえるかを検討課題とするものである。この課題は、本来なら従来の「本質」論争の回顧に沿って論を構成するのが筋であろう。しかし、紙幅の制約からここではそれに詳しく立入ることはできない。したがって、従来の研究の到達点をふまえ、そこに含まれている基本問題を再

## I. 対象規定の多様化と困難性

社会福祉とは何か、まず手始めに辞典での定義を引いてみよう。

塚本・大塚・浦辺・孝橋編『新版社会福祉事業辞典』(ミネルヴァ書房)は、「社会福祉」について狭義、広義、および最広義という三つの定義を与えている。狭義には「社会事業・社会福祉事業とまったく同義語」、広義には「社会事業のほか、社会政策、社会保障からすすんで、教育、住宅、公衆衛生、非行・犯罪関係など、主として社会生活を営む人間の精神的・道徳的、肉体的・生理的ならびに労働的・経済的諸条件に密着する社会的施策の総称」、さらに最広義には「さらに土木・建設・財産・金融、軍事・警察など全国民の社会生活の安定と発展に貢献する一切の社会的施策を総称」するものとされる。この定義では、広義になればなるほど単なる「福祉」の意味に接近するが、その是非は別にして、このように狭義から最広義までかかげざるをえないところに、社会福祉の対象規定の多様性と困難性が伺える。

こうした社会福祉の定義の多様性や困難性は、何に起因しているのだろうか。さしあたり次の2点が指摘されよう。一つは、社会事業や社会福祉事業と呼ばれるものの実体が時代や国によって変化・発展してきたこと、もう一つはそれらを理論的に概念構成する学問的伝統や

みも関係があると考え。戦後のわが国の社会福祉は生活保護中心システムとしてスタートした。高度経済成長による経済的・社会的変動は、国民生活にも生活様式の変化をはじめ広くかつ深い影響を与えたが、したがって生活問題にも新しい局面をもたらすことになった。こうしたなかで、社会福祉内各領域が生活保護で集約されるという生活保護中心システムが動揺させられるようになった。現行制度では生活保護から排除される老人、障害者、児童などについて、だから社会福祉そのものから見放されるという現実が、生活保護基準の低さの問題はもちろんだが、このシステム（社会福祉＝生活保護）も現実から立ち遅れたものになりつつあることを明らかにすることになった。社会福祉内の各個別領域で、生活保護から排除された人びとに対する社会福祉の対応が要求され模索されるようになり、生活保護で申しさされていた状況に比べると各個別領域の独自性が強まってくることになった。しかも、個別領域ごとの社会福祉対応の模索は、領域ごとの福祉労働を発展させることにもなり、個別領域ごとの労働の技術的側面の差違も浮き立つことになった。

生活保護中心主義の動揺は、社会福祉のシステムや福祉労働の新しい展開をもたらしたが、また社会福祉内個別領域の分断につながりうる契機をも内包していた。行政分野への対応という社会福祉の性格と、それに加えて生活保護中心システムの動揺による個別領域の実質的展開（政策的及び労働的）が今日の「総合」の課題を熟成させ意識させてきたということである。

「総合」には、さらにもう一つのことが考えられる。それは、社会福祉分野外の各分野を視野に収める観点であり、それにもとづく政策・労働・運動の方針である。

社会福祉の現場では、今日、実際に仕事を進めるについては、医療や教育との連携を不可欠にするようなケースが一般化しているし、また住宅事情の劣悪さがネックになっているケースも一般化してきている。社会福祉には、少なく

とも、隣接・近接の分野を視野に収める観点と、労働ではこれらの分野と連携した労働過程が必要になってきている。社会福祉分野が社会福祉分野だけで自足的に収まることはできなくなってきていて、社会福祉分野を超えた「総合」が、視点としてあるいは実際の労働として必要になってきている。

この「総合」は次のような脈絡からもとらえることができる。一つは、ケースである人間や生活を、たとえば生活保護制度のような福祉制度の枠でのみとらえる方針への反省が出されてきている。その人間や生活を現行福祉制度が適用できるか否かの枠だけでとらえる習性に対して、その人間や生活の問題をトータルにとらえるべきだという福祉労働の中から出されてきている提案がある。このような対象の「総合」的把握から社会福祉とそれ以外の分野を含めた施策の「総合」性が引き出されてくる。

もう一つは、高度経済成長以降の社会・経済的激変による生活問題の新しい局面が、古典的貧困のような「基底還元型」生活問題と共に「基底」への対策が求められるわけではないが生活問題のあれこれの諸相を備えたものが広がっている。前者・後者の生活問題に対しては、共に今日では、社会福祉とその他の分野の連携による「総合」的対策が必要とされるようになり、対策のシステムとして見れば社会福祉を含んだソーシャル・サービスのよな「総合」的なものになるはずである。このような「総合」の要請は、独占資本の政策にも反映して、社会保障・社会福祉を含むいろいろな政策分野の相互関連づけによる「総合」化・体系化が見られるようになってきている。

総合社会福祉研究所の「総合」は、今後の社会的現実のさらなる発展につれて新しい意味合いを必要とするようになるかもしれないが、当面以上のような意味合いを強調しておく必要があるように思う。論議による一層の深めをお願いしておきたい。（さなだ なおし 立命館大学教授・総合社会福祉研究所理事長）

アプローチが国によってかなり違って来たことである。こうした実体面と研究面の時代や国による相違が、社会福祉の定義をいわば「難問」にさせてきた基本的理由とってよいであろう。

研究面でいえば、わが国の社会科学的な社会福祉研究は、のちにのべるようにその学問的伝統として社会政策研究との緊密な連ぱん、あるいはその影響のもとに展開されてきた。そのことは一面では、社会政策と社会福祉の関連、あるいは本質および対象規定面で社会政策と区別する社会福祉の固有性に研究関心が傾注される状況を生みだした。しかし他面において、そのことは諸外国の概念理解とのさまざまなギャップを生みだした。周知のように、ドイツ的な Sozialpolitik と、アングロ・アメリカ(英米)的な social policy は、かなり概念範囲が異なる<sup>11)</sup>。わが国の社会政策研究はドイツ的な社会政策概念や社会政策学の影響を受けたものであったが、他方社会福祉の歴史研究は社会政策概念がドイツと異なるイギリスを典型にして取り組まれるという状況が存在してきた。

実体面では今世紀、とりわけ第2次世界大戦後の「福祉国家」と社会保障の発展を背景に重要となった政策的な対象規定、およびそれとかわる社会福祉の本質把握の問題がある。現代の社会福祉は、「福祉国家」における社会保障制度の一環を構成するようになっていく。社会保障は、国民すべてを対象に国家責任において生活のナショナル・ミニマム(国民の生活最低限)を保障しようとする制度体系である。この社会保障制度の創出は、かつての救貧的な社会事業の理念や性格を否定し、人権保障にもとづく新しい社会福祉の理念や事業の発展を促すものであった。しかしそのことは同時に、社会保障制度のもとでの社会福祉の固有対象を分別しにくくする契機ともなった。

小論が、再確認して取り上げようとするテーマも、結局以上の問題である。すなわち一つは、社会政策と社会福祉の関連の議論を通じて提起

された社会福祉の本質と対象の固有性をあらためてどう考えるか、もう一つは「福祉国家」段階での政策対象の拡大性をどう評価し、あるいはそのもとでの社会福祉の固有性をどう考えるか、という点である。

ただし、以上の問題を再検討するに際して、小論なりの一定の視点をあらかじめのべておく必要がある。

まず第1に、これまで社会福祉の「本質」把握をめぐる、多くの論者から「問題」論的側面や「政策」論的側面、さらには「運動」論的側面が一面的に、あるいは相互に補いあうかたちで強調されてきた。こうした議論傾向は、社会福祉だけでなく社会政策の「本質」論争においても同様であったとってよいが、小論の立場からいえば、社会福祉の定義は本来それらの諸側面を総合して成立するものと考えべきであろう。社会福祉は、人間の生活貧困に関する社会的認識(=問題)と貧困を救済する社会的方法(=政策)、そして救済を実現する社会的力(=運動)のいずれにもかかわった概念である。その意味では、社会福祉の概念は、必然的に以上の「問題」「政策」「運動」という3つの側面から構成されるべきことになる。

第2に、社会政策と社会福祉の区別と関連についてである。これは、まず社会政策の概念範囲自体をどう理解するかによる。この点でいえば、逆に社会福祉の概念範囲を操作することによって社会政策を規定すべきではなかろう。というのは、社会福祉を先にみた辞典の定義での広義や最広義のような「福祉」一般の意味にしない限り、総称性という点でいえばあきらかに社会政策の方が概念的に上だからである。国家を主体にした社会政策のもっとも広い理解は、それを経済政策との対概念でとらえるものである。こうした広い理解では社会福祉は社会政策の体系にふくまれる一定の問題領域を対象とする政策部分となる。小論は、基本的に社会政策の概念範囲をこのように広く考える視点に立っており、社会福祉は社会政策と並立するもので

はなく社会政策体系の一環として「問題」「政策」「運動」の諸側面における独自性をもったものとする。したがって、あとでみるような社会政策と社会福祉の峻別や、それにもとづいた何か絶対的な固有性をもって社会福祉を理解することは適当と思われない。

第3に、歴史的にみるなら、社会福祉はいわゆる狭義の社会事業的存在から始まり、現代の「福祉国家」における社会保障へと次第に広義化してきた。その意味では、今日では社会福祉は「福祉」一般の意味に近づきつつあるといえる。しかし、それは狭義の意味や実体がまったく消え去るということではない。狭義の社会福祉自体の質的な変化と発展を含む広義化と考えるべきである。社会福祉に限らず社会政策の諸要素は、そうした意味では一方で分化と総合化の両面をもちながら概念的に高次化してきたといつてよい。

第4に、社会政策あるいは社会福祉をどのように理解するかは、結局主体の論理とかかわらざるをえない。国家＝総資本の視点からのみの理解は「資本の論理」だけを語るものである。しかし、真に社会科学論理は、そうした「資本の論理」ととともに「労働の論理」の存在を認め、両者の対抗関係を認識することのなかにあるといわなければならない。

## II. 社会政策と社会福祉の概念関係

### 1. 社会政策のアングロ・アメリカ的概念とドイツ的概念

先にふれたように、社会福祉の対象規定は社会政策の概念自体をどのように理解するかとかかわっている。この点で、あらためて諸外国の社会政策の概念とわが国のそれにふれ、続いて社会政策と社会福祉の関係を考えてみよう。

アングロ・アメリカ的な社会政策の概念は、

以下のような性格をもっている。

イギリスの社会政策は、救貧法とその対象であった「受給貧民」の明確なカテゴリーの存在という環境から出発した。こうした環境のもとで、19世紀末から今世紀にわたってラウンターの「貧困線」やウエップ夫妻の「ナショナル・ミニマム」、さらにビバリッジの「生計維持水準」へと概念展開がなされてきた。そこに一貫してみられるのは、人間が生存していくための生活の最低水準は何かをめぐっての貧困の定義と、その最低水準を社会が保障しなければならないという目標と関連した社会政策概念の発展である<sup>(2)</sup>。この意味で、アングロ・アメリカ的な社会政策の概念は、貧困とその救済方法すなわち「問題」と「政策」の内容、関連がきわめて明確である。ただし、アングロ・アメリカ的な社会政策の概念は、今日に至るまで工場法をはじめとする労働問題や階級闘争をその範囲のなかに入れてこなかった。いいかえれば、「問題」と「政策」から労働問題を欠落させたという意味では、資本の論理と労働の論理の対立をベールで覆う狭く限定された、あるいは「中立」的概念である。しかも、イギリスにおいては、社会政策は現実の政策そのものをたえず意味し、その本質、あるいは「問題」と「政策」「運動」を総括するような社会科学を含んでこなかった。まさに、イギリスが社会福祉研究にとって政策的な貧困の定義や救済方法に関して格好の素材を提供しながら、必ずしも社会科学的社会政策研究の本場とみなされてこなかった理由は以上の点にあるといつてもよい。

他方、ドイツにおける社会政策の概念は、現実の政策そのものとともに社会政策に関する社会科学論理「学」を含んで——周知のように、ドイツでは、1870年代にプロイセンのビスマルク的社会政策の登場と社会政策学会(Verein für Sozialpolitik)の結成が並行する——展開してきた。しかもドイツの社会政策研究は、当初から工場法に始まる資本主義の労働問題を基軸的对象とした「問題」と「政策」「運動」の総括的

な理論構成を成立させてきた<sup>13)</sup>。イギリスの社会政策概念が救貧問題的な政策思想の系譜で展開されてきたとすれば、ドイツのそれは労働問題的な政策思想の系譜で展開されてきたといつてよい。

ただし、社会福祉との関連でいうならば、イギリスの社会政策概念は社会福祉を基本的な内容の一つに含み、それが社会政策の目標や体系のなかで、社会保障や保健医療、住宅、教育などとともどどのような位置や機能を占めるかが問題となる。ところが、労働問題を基軸とするドイツの概念においては、社会政策の資本の論理による理解と労働の論理による理解の対抗をはらむとともに、社会福祉自体を社会政策とかかわらせてどのように位置づけるのか、両者の区別が問題になってくる。まさに、それゆえにドイツの影響のもとで展開されたわが国の社会政策研究は、当初からこの資本の論理と労働の論理の対抗関係を反映するとともに、社会政策と社会福祉の区別と関連の問題に直面せざるをえなかった。そしてまた、そうした社会政策研究との関連をもって展開されたわが国の社会福祉研究も、当初からそうした論理の問題や社会政策と社会福祉の概念的な関連にとらわれざるをえなかったといつてよい<sup>14)</sup>。

周知のように、わが国における社会政策研究の側からの社会政策と社会福祉の関連把握は、戦前から戦後にかけて風早八十二、大河内一男らによって手がけられた。そうした試みのなかでとりわけ注目しうるのは、大河内の理論であった。大河内は、社会政策を総資本による労働力の創出・保全のための「合目的」な経済秩序政策と規定し、その対象を資本にとっての生産要素たる「労働力」に限定した。と同時に彼は、社会事業は資本にとって生産要素たりえない「経済秩序外的存在」の人びとを対象とするものであるとして、社会政策と社会事業のあいだに明確な一線を画し、かつ両者の関係として、社会事業の社会政策にたいする「代位」「補充」的關係を説いた。要するに、わが国における社

会政策と社会福祉を概念的に峻別する理論構成は、こうした社会政策の大河内理論からはじまったといつてよい。

他方、大河内理論のこうした社会政策と社会福祉の概念的峻別に対して、戦後、社会福祉研究の側から一定の批判をまじえつつもそれを継承・再構成したのは孝橋正一の理論であった<sup>15)</sup>。彼は、大河内理論のもつ社会福祉の対象規定の狭さを克服するために、社会政策と社会福祉の区別を「人」でなく「問題」によるものとし、社会政策は資本主義の本質に起因する「社会問題」を対象とし、社会事業は本質とかかわって派生的な「社会的問題」を対象とするものであるとした。

すでに「本質」論争を通じて、大河内理論や孝橋理論の学問的意義（社会科学的方法形式の導入）と理論的問題点（たとえば、社会政策と社会福祉の「合目的性」を説く大河内理論と孝橋理論の「資本の理論」的性格、生産力主義的視点、運動論＝階級闘争視点の欠如、など）については多くの指摘がなされてきたので、それらはあらためて繰り返すまでもない<sup>17)</sup>。

ここで問題にすべきは、社会政策と社会福祉のアンгло・アメリカ的概念とドイツ・日本の概念をどう考えるかである。

学問的概念よりも慣用的な普及の面で見れば、戦後「福祉国家」体制の成立以降、社会政策は労働の世界から切り離され、むしろアンгло・アメリカ的概念が支配的傾向にある。そして、裏腹に労働問題の領域は社会政策から切り離され、労働政策化あるいは労働経済「学」化される傾向もみられる。このような傾向は、背景として、一方で現代国家のもとで社会保障制度が国民的「包括性」をもって整備され、国家政策内でのウエイトがきわめて大きくかつ恒久的になったことや、他方労働問題は、国家による一連の大枠的な法制整備以降、細部の改革をのぞけば労使関係自体にゆだねられ、国家の関与は経済政策的な雇用調整等にウエイトがかけられるようになったことが指摘される。さらに

また、先にのべたように労働問題を欠落させた  
アングロ・アメリカ的な社会政策概念は、国家  
政策の外見として資本の論理と労働の論理から  
の「中立性」をとりやすいこともあげられる。

以上のような今日のアングロ・アメリカンな  
社会政策の影響力のもとで、19世紀の社会政策  
の目標は労働問題の解決、20世紀のそれは福祉  
といった見方が強まってきた。しかし、こうした  
労働問題重視のかつ総合的な認識を社会政策  
の古典的概念とみなし、福祉問題の重視の限定的  
理解をその現代的概念かのようにみなすのは  
やはり正しいとはいえない。なぜならば、そう  
した理解は、社会政策を国家の操作的な政策  
概念とみなすことに通じる一方、社会政策に対  
する科学的な本質認識や全体認識、あるいは社  
会政策を根底において規定している資本と労働  
の対抗論理の分析を弱めることになるからである。  
その意味からは、ドイツ的概念の影響を受けた  
わが国の総括的な理論構成と本質把握の伝統  
は今後も研究面で引き継がれ、発展させられ  
なければならない。

## 2. 社会政策体系と社会福祉の位置

それでは、社会政策のなかで社会福祉はどの  
ように位置づけられるであろうか。

社会政策は、簡単に定義すれば資本の搾取と  
蓄積のメカニズムが生み出す労働者階級の貧  
困、それに起因する階級闘争に対する国家の政  
策対応である。ここでいう貧困とは、労働者階  
級の人間的生命と労働力の維持・再生産の困難  
のことであるが、このような困難や危機をもた  
らす直接的な要因と分野は労働力の販売、実現  
および、再生産の全過程にかかわっている。し  
たがって階級闘争と社会政策もまたこうした全  
過程に対応し、労使関係、労働条件をめぐる問  
題から労働者の一切の生活条件の問題に至る内  
容をもつ。

歴史的に言えば、産業革命以降の資本主義に  
おける国家のこうした社会政策の展開は、必ず

しも労働問題だけからスタートしたわけではな  
かった。資本主義の母国イギリスでは、労働組  
合結成の法認や工場立法などの労働問題への対  
応策と並んで、労働者階級の極貧者にたいする  
救貧法の再編、公衆衛生対策など福祉問題的対  
応もほぼ同時に展開された。ただし、国家が社  
会政策を通じて労働者階級全体の生活過程に直  
接的な介入をひろげるようになったのは、やは  
り19世紀末の独占段階以降、社会保険計画等の  
いくつかのステップを経てである。

社会政策は、労働者階級にとって資本の支配  
と搾取を社会的に規制し、搾取された労働の成  
果を社会的に奪い返し、それによって人間とし  
ての生存と発達を確保する手段である。他方、  
資本にとって社会政策は、一方で階級闘争にた  
いする譲歩として「産業平和」や「社会安定」  
「労働力保全」といった改良的施策を認めるも  
のであるが、他方そのことは、資本の新たな支  
配と蓄積条件の整備を意味する。総資本として  
の国家による社会政策は、資本の論理としてこ  
うした二面性をもつ。

社会福祉は、以上のような社会政策のなかで、  
一つは労働者階級の貧困問題の性格とそれに対  
応する救済方法によって相対的に独自の位置を  
与えられる。まず社会福祉は、労働者階級の貧  
困問題一般に対応するものではない。それは、  
労働者階級のなかでも、いくつかの特徴的な原  
因（不安定就業や失業、低所得、疾病や障害、  
高齢化、あるいは家族欠損など）によって生命  
維持のための生活手段が不足し、あるいは生活  
手段を稼得する労働能力を喪失した人びとの貧  
困問題を対象とするものである。資本主義にお  
いては、そうした人びとは、賃金制度から排除  
されかつ相対的過剰人口の一定の形態に属する  
社会経済階層を形成する。

いうまでもなく、これは、「労働力」と「非労  
働力」のカテゴリーの区別に単純に対応したも  
のではない。「非労働力」層といっても、彼らは  
現実には労働者家族の構成員である。「労働力」  
層といえども、労働力をもちながら低所得や失



業によって生活手段の欠乏に見舞われる一般的可能性をもつ。社会福祉は、これら「労働力」層をも対象とし、その意味では「労働力保全」の機能をつねに重複して担っている。なお、付言すれば、社会福祉の対象となるこうした貧困問題は、決して資本主義の生みだす貧困のなかで「派生的」「経済秩序外的」なものではない。それは、賃金制度と相対的過剰人口法則の作用を背景として必然的に生起する資本主義のもっとも本源的な貧困の問題であり形態である。

貧困を救済する方法からいえば、社会福祉は、生命の維持や労働力の保全に必要な生活手段の全部または一部を直接補給するものである。もちろん、こうした生活手段は金銭形態だけではない。住宅や教育、医療、直接的な看護や介護など現物や人的サービスの形態を含んでいる。また、社会政策のなかで労使関係や労働条件など一般に労働問題を対象とする政策は労働者の集団的権利にかかわるのに対して、社会福祉による救済方法は個人の権利とかかわり、個人の必要や要求を直接充足するかたちをとる。

いかなる内容と水準の生活手段がいかなる制度的システムによって補給されるか、社会福祉の歴史は、基本的にはこうした貧困救済の社会的な基準とシステムの発展の歴史であるといつてよいであろう。

### Ⅲ. 「福祉国家」による対象拡大と 社会福祉

#### 1. 社会保障と貧困形態の多様化

われわれは、ここで「福祉国家」の検討に移る前に、資本主義のもとの貧困の社会的救済方法の特徴に注目しておこう。

資本主義は、貧困の救済に関してそれ以前の社会とは基本的に異なる方法を生みださざるをえなかったし、また生みだしてきた。それは、

資本主義が伝統的な共同体とその相互扶助のシステムを完全に解体させるためであり、また、資本主義の賃金制度の矛盾とかかわった新しい社会的な扶助のシステムを發展させざるをえないためである。

この資本主義のもとで發展してくる貧困救済システムは、①生存の人権化——人間の生存の権利とその社会的義務についての法認、②人間の生存費用の社会的最低標準の把握——最低生活費についての貨幣的な経済計算、③社会福祉的扶助のための財源調達——国家財政を通ずる所得の社会的再分配による社会的な福祉元本の用意、④ニードを直接充足する社会的な専門施設、専門労働の創出、などの基本的構成要件をもっている。これらは、いずれも資本主義以前の社会では成立しえない、資本主義の社会経済的基盤のもとでのみ必然的なものといえる。いうまでもなく、それらは、最初から社会制度の整備された体系として出現したわけではない。救貧法的な扶助や無抛出の高齢者年金、労働者社会保険、あるいは民間における自主的な社会事業まで含めさまざまな發展過程を経なければならなかった。ただし、その行程がいかにじぐざぐしたものであっても、資本主義の貧困救済のシステムは、社会的に合理的たろうとすれば少なくとも以上にのべた要件を備えたものとして發展せざるをえなかった。そして、公的扶助と社会保険の統合を軸に1930年代以降登場し、戦後になって定着し、いっそう發展するようになった社会保障ははじめて本格的に以上の要件を備えた制度であったといつてよい。

社会保障の成立によって、それまでの社会事業・社会福祉事業は社会保障のなかに組み込まれ、質的な変化と發展を遂げるにいたった。決定的な点は、もはや救貧法のような特定のカテゴリーの貧困者と貧困問題への対応ではなく、対象が国民的な「包括性」をもち、広範な生活問題やニードに対応する性格をもつようになったこと、そして生活保障における「国民最低限」保障の機能を担うようになったことである。

以上に加えて、社会福祉の対象をいっそう拡大し、ある意味で複雑にしてきたのは、戦後資本主義の急激な発展が引き起こした貧困形態の変化である。資本主義の発達した国々では、一般的な所得水準の上昇によって、大多数の人びとの飢餓的窮乏は大幅に減少した。しかしその半面、都市化の進展、人口構造や家族形態、就労構造の変化などは労働者階級の生活様式を変貌させ、社会福祉に対する巨大なニードを生みだした。とりわけ社会福祉の対象との関連では、不安定就労形態のひろがりにもなう新たな低所得と貧困の問題に加え、家族の解体や生活の「社会化」がかならずしも低所得に直接起因しない貧困問題とニードを生みだした。夫婦共働き、「核家族」化と高齢者の世帯分離などを背景とした保育ニードや老人の看護、介護ニードの増大などは、こうした社会変化を代表したものであった。

かくして、現代の社会福祉をめぐり、社会保障段階への発展や貧困形態の多様化をふまえて、その対象規定を単な貧困問題ではなく「全生活問題」へと拡張する見解や、国民全体の「包括性」(universality)と生活の「最低限」保障を重視する見解が展開されるようになってきた。いいかえれば、社会福祉の対象を拡大傾向にあるとする認識が支配的になってきたといつてよい。

今日では、社会福祉の対象規定は、一般抽象的なものと制度・政策的なものとの二重性をもつといつてよいであろう。まず一般抽象的には社会福祉は、生活貧困に起因する生命維持の困難や人間性の崩壊を課題対象とし、これを予防・救済し、人間の尊厳を守る社会的な事業、活動として規定できる。しかし今日的段階では、すでにふれたように国家の社会保障の一環として国民的包括性をもっている。この点からすれば、社会福祉は制度・政策対象として国民生活の「最低限」保障をより具体的に対象課題とする。前者は、社会福祉の対象が貧困とその救済であることを確認するいわば本質的規定であるが、

後者は、貧困の制度・政策的救済とかわる社会福祉の現代的な発展段階規定といつてもよい。いずれにしても、今日社会福祉は、貧困との関係での一般抽象的な規定だけでは十分でない。後者の発展段階的規定をふまえて一般抽象的規定もより具体化されていかなければならない。その意味では、われわれは、「ほんとうの『国民最低限』の名のもとに、『貧困』の把握、究明に、今日あらためて進まねばならぬ」といえる。あるいはまた、現代の生活環境のもとで「国民的最低限」の水準がいかなる内容と根拠をもって上昇せざるをえないか、その傾向と法則性の究明がたえず迫られてくるといえよう。

## 2. 「福祉国家」の限界と社会福祉

生活貧困の内容と形態は、資本主義の発展につれて変化する。それにもなつて社会福祉の制度・政策課題としての「最低限」の内容も変化する。貧困の内容と形態の変化は一方で新たな「最低限」の内容と水準を生みだす。と同時に、新たなより高次の内容の「最低限」の設定は新たな貧困の内容と形態の社会的認識を要請する。そこには、貧困とは何かということと、貧困を救済するためには何をなすべきかということとの相互関連の螺旋的認識発展、弁証法的関係が生じてくる。まさに、以上のような社会福祉の対象規定の展開こそ、戦後の「福祉国家」とそれに対する研究が共通して経験してきた過程であった。われわれは、そうした、あるいは「『国民最低限』の名のもとに、『貧困』の把握、究明」を試みた先進事例として、1960年代末から70年代にかけてイギリスで登場したいわゆる「相対的貧困」(relative poverty)論、あるいは「相対的収奪」(relative deprivation)論の貧困概念とナショナル・ミニマムの規定に注目してよい。

しかしながら、資本主義体制のもとで生活貧困と制度・政策的な「最低限」保障との関係は現実には容易に越えられない限界をもち、国民