

公的扶助労働の基礎理論

白沢久



公的扶助労働の基礎理論

白沢久一著



勁草書房

しら きわ きゆう いち
白 沢 久 一

1935年 栃木県に生れる。

1957年 日本社会事業短大卒業。

1962年 明治学院大学大学院文学研究科修士課程修了。

1967年まで、東京都民生局目黒福祉、江戸川福祉小岩支所
(後に江戸川区第二福祉)勤務。

現 在 北星学園大学文学部社会福祉学科教授。

公的扶助労働の基礎理論

1982年 3 月25日 印刷

1982年 3 月30日 発行

©著 者 白 沢 久 一

発 行 者 井 村 寿 二

発 行 所 東京都文京区 株式 勁 草 書 房
後楽 2-23-15 会社

振替 東京 5-175253 電話 03-814-6861

*落丁・乱丁本はお取替えします。 港北出版印刷・青木製本

*定価はカバーに表示してあります。

*無断で本書の全部又は一部の複写・複製を禁じます。

3032-427204-1836

一九八一年十二月二十三日 召天された恩師天達忠雄先生に捧ぐ

は し が き

1

公扶研（公的扶助研究全国連絡会）運動の基礎が発足して20年近くの年月が過ぎ去って行く。社会福祉主事の側から生活保護行政の民主化運動に参加しようとした時、我々は初めに社会福祉主事の自立性を確立する運動から始めねばならなかった。初めは、良心的な仕事をしようとする人々が、日本の地方自治体の民主化運動とかかわりながら、自主的な「共通の広場」を求めあったのである。各地の研究サークルが、全国的に手を結び、日本の現代民主主義運動の一つとして、現業実践のよりよい理論化を求めて、新たな実践の方向をさがすために、もう約20年近くの年月が過ぎ去ろうとしている。

これらの現場研究運動の創立に参加し、その後研究室に移った私にとって、私なりの自覚的任務は、まずこれらの実践運動の提起する課題をより理論化することによって貢献するという任務であった。これらの課題を分析する「基礎理論」として、その土台石の一つにでもつきあたるべく、1968年から73年頃の約5年間に集中的努力を行ったが、当時それはあくまでも仮説であり、「試論」でしかなかった。

社会福祉における従事者運動は「福祉労働者運動」へと前進した。そして、あらゆる社会現象の人間の営みの基礎として、労働者論から労働論に着目するに及んで、社会と個人を統一的にみる理論的中心点に「労働論」を再発見しえたのは社会福祉分野では1970年代前半のことであった。1970年代後半には福祉見なおし論が登場するに及んで「労働論」は流行でなくなり、無視されつつも、現業での「労働」は永々としてつづけられている。

現実の労働内容からの理論化への努力はまだまだ入口にさしかかったの

みであり、多くの訂正と発展すべき課題に満ち満ちているが、多くの方々の批判によって、一步でも前進しえたらと願っている。

2

なおこれらの論文の発表雑誌名は次の通りである。

1. 「公的扶助労働者運動の遺産と課題」(原題「公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題(Ⅱ)」北星論集第7号, 1970年, 北星学園大学)
2. 「社会福祉主事の研究活動の保障」(「社会福祉研究」第3号, 1968年10月, 鉄道弘済会)
- 3-1. 「実践における『技術過程』成立の基礎」(「公的扶助研究」54号, 1970年, 公扶研全国連絡会)
- 3-2. 「現業活動における研究運動の原則と段階性」(「日社大同窓会T県支部機関紙創刊号, 1970年)
4. 「公的扶助労働の組織過程について」(「公的扶助研究」57号, 1971年, 公扶研全国連絡会)
5. 「公的扶助対象者分析の視角をめぐって」(「月刊福祉」1970年7月, 全社協)
6. 「社会構成体理論と公的扶助対象者分析の枠組」(「公的扶助研究」58~60号, 1972年, 公扶研全国連絡会)
7. 「貧困解放と自己変革の理論」(未発表, 1972年7月)
8. 「自治体民主化と公的扶助」(「医療と人間と」2号, 1973年, 勁草書房)
9. 「社会福祉改善運動と主体形成」(「賃金と社会保障」No 756, 1978年8月, 労働旬報社)
10. 「福祉切り捨て政策と生活力形成の課題」(「福祉問題研究」第2号, 1980年8月, さ・さ・ら書房)
11. 「公的扶助労働の性格規定とその変化の展望」(「社会福祉学」14号, 1973年, 日本社会福祉学会)

以上の論文を削除・訂正・追加し、追記を付した。なお補論として「生活保護」(一番ヶ瀬・直田編「社会福祉論(新版)」所収, 1975年)を参照いた

できれば幸いである。

3

すでに1970年代初頭（1973年）にこれらの「ノート」集を1970年代への課題としてまとめていたが、当時これらの試論的「ノート」集の出版に自信がなかった。しかし、あれから10年近くを経過した今日、私なりにみて1980年代への課題は1970年代への課題とかわりなく、かえって1960年代初頭（あるいは生活保護法第一次引締め時代の1955年前後）の課題にもどることこそが重要ではないかと考えさせられたからである。

4

最後に、仲村優一教授（日本社会事業大学）、小川政亮教授（元日本社会事業大学、現金沢大学法学部）、小川利夫教授（元日本社会事業大学、現名古屋大学教育学部）、故天達忠雄教授（明治学院大学）、高島進教授（日本福祉大学）に、特に個人的指導を現業時代より受けることが出来たことに心より感謝すると同時に、数多くの公的扶助現業の人々からの示唆や問いかけ、都政民主化をじみに労働運動の側から今も支えつづけている人々からの鋭い叱咤が現業逃亡者としての私に自覚的課題意識を植えつけさせてくれたことに心より感謝したい。

そして、現在の職場である北星学園大学社会福祉学科の自由で寛容な職場に感謝し、同時に逆流しつづける政策の中で、黙々と働いている現業者とのささやかな交流をめざして、この「基礎理論」の出版を商業ベースを無視されて、冒険にふみきっていただいた出版社の方々、特に石橋雄二氏に感謝したい。

1981年12月

目 次

は し が き

I	はじめに	1
1	公的扶助労働者運動の遺産と課題	3
1	はじめに	3
2	福祉事務所自治研運動	4
3	全国公扶研運動	21
4	残された課題	33
II	公的扶助の労働主体	35
2	社会福祉主事の研究活動の保障	37
1	専門性内容と住民要求	37
2	単法化と職場の自覚的一体性	40
3	自立助長政策と上級ソーシャルワーカー	43
4	福祉主事の研究活動の重要性	47
III	公的扶助の労働過程	51
3	公的扶助労働の「技術過程」について	53
1	実践における「技術過程」成立の基礎	53
2	現業活動における研究運動の原則と段階性	57
4	公的扶助労働の組織過程について	61
1	はじめに	61
2	1960年代の「分業」について	61
3	福祉事務所内外の「協業」について	64

4	「分業・協業」論の視角について	65
5	福祉センター構想への「民主主義的協業」への展望	63
IV	公的扶助の労働対象分析の視点	71
5	公的扶助労働対象者分析の視角をめぐって	73
1	問題の提起	73
2	問題構造把握の系譜—現業活動の中で	74
3	研究視角の枠の狭さの克服	75
4	「文化」論研究の課題	77
6	社会構成体理論と公的扶助対象者分析の枠組	79
1	論争の系譜—草の根からの民主主義的視点	79
2	忠津玉枝氏の提起—ケースワーク論は教育科学	86
3	対象分析上の「土台と上部構造」論について	91
4	対象分析上の「存在と意識」論について	104
5	公的扶助労働の対象分析枠組からの技術過程の構造	108
7	貧困解放と自己変革の理論	113
1	貧困化の発展とその類型	113
2	貧困化対策の発展とその類型	121
3	貧困者運動の発展とその人間類型	123
4	その変化の構造をめぐって	136
8	自治体民主化と公的扶助	140
1	はじめに	140
2	社会福祉総合化の方向	144
3	住民参加をめざす民主的管理の方向	145
4	「労働との結合」の展望	147

9	社会福祉改善運動と主体形成	150
1	はじめに	150
2	その基礎理論への視点 —「生活の社会化」論の当面の課題	150
3	その主体形成への視点—民主主義社会福祉論構想	155
4	おわりに	157
10	福祉切り捨て政策と生活力形成の課題	159
1	はじめに	159
2	福祉国家攻撃と国民経済の民主的再建の課題	160
3	都市経営論と小規模共同社会福祉施設づくりの課題	163
4	生活相談活動から「生活教育」運動へ	164
V	公的扶助労働の展望	167
11	公的扶助労働の性格規定とその変化の展望	169
1	序—問題状況—	169
2	「生産労働との結合」について	170
3	「社会的有用労働」について	181
4	「空費論」克服への道	184

I はじめに

1 公的扶助労働者運動の遺産と課題

——公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題（従事者運動中心に）——

1 はじめに

「実践的観点」は、社会政策学者の側からとケースワーク専攻者の側からなされている⁽¹⁾。

本論文を「実践的観点」からみようとするならば、主として従事者運動の視点、とくに「自治研運動」⁽²⁾と「公扶研運動」⁽³⁾に焦点をあわせなければならない。

しかし、すぐれて実践的で現場的である「公的扶助ケースワーク」の「科学化」を、現業での実践過程を従事者運動の中から導びき出そうとする視角はすくない。仲村優一教授の「一部の現業家の間に公的扶助の実践の方向に関する論議を呼び起したけれども、結局現業に定着した論争にまで発展せず、不毛のまま中断している」⁽⁴⁾ という消極的評価である昭和32年頃から昭和42年までの時期を、今後への「積極的基礎」へと総括するのは冒険かも知れないが、あえてこの冒険をおかすことがこの時期を現業にたずさわりの、しらすしらす従事者運動の中心にいた私の責務であると考えからである。

- (1) 社会政策学者の側からは、江口英一「貧困研究の視角」(『社会政策学の基本問題』所収) 326頁。

ケースワーク専攻者よりの発言として、小松源助氏の「ケースワーク論の展開」(日社大編「戦後日本の社会事業」所収) 94頁参照。

- (2) 自治労主催による「地方自治研究運動」の略称。社会保障分科会において、福祉事務所の問題がとりあつかわれ、報告書も出ている。

- (3) 現場の中に公的扶助研究会を自主的につくり、東京に公的扶助研究全国連絡会事務局をおき、ニュース「公的扶助研究」を発行していたものである。略称「公扶研」運動。昭和38年11月準備会結成。昭和40年6月連絡会結成。委員長仲村優一氏、年一回自主的なセミナーを行ない現在までつづいている。

- (4) 仲村優一「公的扶助対象者の処遇」(日本社会事業大学編「戦後日本の社会事業」所収) 205頁。

2 福祉事務所自治研運動

(1) その簡単な歩み

「適正化」時代に植えつけられた住民側からの社会福祉主事に対する反感はつよく、昭和31年の全国一斉調査とともに行なわれた特別実態調査の外国人世帯の調査について、第1回自治研集会で横須賀市職代表による次のような発言が行なわれた。「一軒一軒、厳重な審査をした。その結果、300万円位の保護費が削減され、それだけの人達が保護対象から除外されて終わったのである。この主な人達は、第三国人、つまり朝鮮人であった。そのために朝鮮の人達は竹槍戦術というか、汚物を瓶につめて、ケースワーカーの自宅に投げるということをした」と報告され、このような中で市職本部は特勤闘争から福祉事務所を自治研運動の対象に選定し、扶助者の家を訪問し、「被保護者はどういう生活をしているか、ケースワーカーにたいしてどうみているか」について聞いてみると、「現在の扶助ではとても食えない。食糧を買うだけで精一杯で子供の多い家庭では親が食事を抜いて子供にたべさせるという事例があったし、ある家庭では母親がリウマチでねていたが子供を学校にやるために内職をしていた。こうして稼いだ100円や200円の金でも、ケースワーカーに報告すると、それだけ扶助がすくなくなるのでかくしているという。だからケースワーカーは保護者から恐れられ家庭訪問しても好感をもたれない原因となっていることがわかった」ので、「福祉事務所職員は何故好感を持たれないか」を中心テーマに話合った⁽¹⁾。

第一回自治研集会の報告書は、上からの行政方針と被扶助者のぎりぎりの要求の板ばさみにあっている社会福祉主事の苦悩が語られ、その苦悩故に山形県下のある社会福祉主事が自殺したと報告され、これらのことをなくすためには、当然に社会福祉主事と扶助者をとりまく条件を、「一人で考えこまず、皆で考えて改善する」ことの重要性が強調された⁽²⁾。

「第2回下関集会(昭和33年)」は、全体的に業務報告的レポートが多いが、主として「自立助長を阻むもの」が討議され、「サービス」「生活指導」論

に一定の期待が寄せられている。この集会で、当時厚生省の後押しで結成しかかっていた「従事者協会」の評価をめぐって二つに別れた⁽³⁾が、助言者は「労働組合を中心にした“自治研運動”で可能ではないか」⁽⁴⁾と述べている。こうして、「第1回甲府集会から第2回下関集会まで」は、ケースワーカーの悩み、保母さんの苦境が披瀝され、制度の矛盾と問題点の摘出に終わった。

「第3回長野集会(昭和34年)」は、現行制度を最大限に活用し、運用面できかに改善するかを具体的に討議した。そして、小川政亮教授は、「……収入認定の場合に合法か合法でないかで論議されたが、生活保護法、規則、通達等はすべて憲法にかなっているかという観点で判断すべきであろう。われわれは改めて憲法について認識すべきである。また、この分科会で討議されたことは、自分一人だけのものとはしないで、全部の共有財産とするよう今後の活動を期待する」と助言し、天達忠雄教授は、「……安保条約廃棄と岸内閣打倒なくしては、何も出来ないという意見もあった。政治闘争、それ自体は重要なことである。しかし、他面で具体的事実の認識がなければ、政治闘争は、抽象化してしまう。われわれは、生活保護基準の中の米何グラムという規定そのものに、政治が強く介入しているのだということをお忘れてはいけない。……これから、集会を終って、職場に帰ると、悲しいことや辛いことが多いことであろうが、そのときは、この三日間にわたる討議と友情を思い起してほしい。そうすれば、お互いに孤立しているのではなく、全国の多くの仲間が同じ悩みと同じ勇気をもって前進していることに支えられ、はげまされることになるだろう。」⁽⁵⁾と助言している。

「第4回新潟集会(昭和35年)」は、安保闘争、国民年金闘争、総選挙を前後して開かれた集会であったので、社会保障を確立させるための運動論にも研究討論の眼が向いた。

そして、「第5回静岡集会(昭和36年)」から、分科会名も「社会福祉」分科会から「社会保障」分科会に変わり、中心スローガンも「地方自治体は住民要求にどう答えているか」から、「地方自治を住民の手に」となり⁽⁶⁾、「昨年までは行政別に討論の柱を組みたてたが、本年は問題別に討議する

ことにし「社会保障は住民の生活を守っているか」を討論の焦点として、地域労働者・地域住民と共同して闘い、あるべき社会保障をどうやって確立させていくかを研究することにし、社会保障の実態論→労働条件→意識の変革論→運動論——と掘り下げ、系統的な討論をしていくことに意を尽した」⁽⁷⁾と述べ、「運動論」が討論の中心になって行った。

つまり、助言者の小川政亮教授は、民主主義運動の起点に「地方自治体」をおき、そこに働らく労働者は、「第一に、住民自治に拠点をおくこと。第二に、実定法上の権利を最大限に組織的に行使すること。第三に、運動論の重視——特に公務員でなければならないこと、できることをはっきりさせて行なう——例えば、行政の実態を住民に知らせるといったこと。そのために仲間が圧迫されないように守ることを労働者の組織と地域の組織との共闘の中で進めよう。第四に、理論的な学習を続け、理論的に武装され、誠実に住民に奉仕する新しい公務員へと人間改造の機能を果す自治研運動をみんなの努力でねばり強く進めよう」⁽⁸⁾とのべている。

「第6回大津集会（昭和37年）」には、第5回集会に多く報告された「従事者論」⁽⁹⁾が、社会保障行政の「実態論」とその「運動論」の媒介として討論の中心になった。

今まで、従事者の意識変革運動では、たとえば、憲法25条の理念にもとづく朝日事件東京地裁判決については、経験だけで仕事をしている職員は住民の生活程度が低い実態を理由にして厚生省の言い分を支持しているが、低賃金の若年層、良心的従事者、組合活動家、まともに社会保障の仕事と学習に取り組んだ人たちは、朝日判決が実際的にも理論的にも正当であるといううけ止め方をしている。（青森県職、東京都職）（自治労「自治体」第5集69頁）。「従来、業務研修一色であった現場ケース・ワーカー 会議も保護基準を解明し、被保護者の権利意識を芽生させ、保護の内容を明らかにする組織的な運動に取り組もう（四日市市職、北九州五市）とする積極さを示しはじめた」（前書69頁）。「意識を高め統一させるために東京都職では、社会保障の学習会を組織し、岩波書店発行『社会保障』をテキストにつかって例会を開く活動を行ない、実践的には地区労に加盟するに至ったとい

う意識変革の貴重な報告があり注目された。」(前書70頁)と報告されていた。

そして、「闘う自治研」の方向として、「自治体労働者が住民と共同研究をする場として、自治研活動を位置づけ、職制の前でも堂々と行政の矛盾点を話し合えるような職場を築き、その矛盾点を住民に知らせ、住民の要求を組織化して闘うことが必要であることを確認した。」(前書71頁)という集約がなされていた。

こうして、社会保障従事者の意識変革論の中では、自治研運動は「集会自治研から職場自治研へ」⁽¹⁰⁾とスローガン化しながらも、定着出来ず、あらためて自主的な従事者の研究組織をもつことの重要性が叫ばれ、青森県福祉事務所現業員協会の出現は、当時各地にそのような現象があらわれてきた中で、その典型的なあらわれの一つとして報告されている。

昭和38年は1960年安保闘争の影響が弱まり、民主運動も分裂の季節となって、自治研集会も2年説などが出たりする中で、「職場自治研」「住民共闘」論などのスローガンをかけながらも、「職場自治研」は職場に根をはらなかった。当然「住民共闘」論は空文化した。同時に厚生省の監査方針は管理体制強化を強力にうち出し、昭和39年には、生活保護行政の適正化政策へと転じており、実施要領の改善も前進への歩みがとまり、職場では、東京、北九州市などで、全国一斉調査拒否闘争に火がつけられようとしていたが、統一的闘いになりきれず、「職場自治研」「闘う自治研」のスローガンは宙に浮き、全国集会へのレポートの提出数も福祉事務所の分野では少くなり⁽¹¹⁾、第8回集会(昭和39年)から、保育所、収容施設からのレポートが多くなり、福祉事務所自治研運動は縮小し始めている。

以上の福祉事務所自治研運動は、1960年安保闘争に影響をうけながら、やっと日本における公的扶助従事者運動の「主体性確立」を求めた集团的・組織的な運動の第一歩であったと言える。

- (1) 第1回全国自治研集会議事録参照。
- (2) 第1回全国自治研集会議事録参照。
- (3) 第2回全国自治研集会議事録参照。
- (4) 第2回全国自治研集会議事録参照。