

新・社会事業概論

孝橋正一著

ミネルヴァ書房

新・社会事業概論



孝橋正一著



ミネルヴァ書房

＜著者紹介＞

こう はし しょう いち
孝 橋 正 一

1912年 神戸市生まれ

1935年 京都帝国大学経済学部卒業

大阪社会事業短大、龍谷大学教授を経て

現在 東洋大学教授、文学博士

主 著 『全訂・社会事業の基本問題』（ミネルヴァ書房）

『続・社会事業の基本問題』（ミネルヴァ書房）

『社会科学と社会事業』（ミネルヴァ書房）

『社会政策と社会保障』（ミネルヴァ書房）

新・社会事業概論

1977年6月5日 第1版第1刷印刷

1977年6月10日 第1版第1刷発行

＜換印省略＞

定価はケースに
表示しています

著 者 孝 橋 正 一

発 行 者 杉 田 信 夫

印 刷 者 河 北 喜 四 良

発行所 株式 ミネルヴァ書房
会社

607 京都市山科区日ノ岡奥谷町1

電 話 代表(075)581-5191番

振替口座・京 都 8076番

©孝橋正一, 1977

河北印刷・清水製本

3036-43621-8028

Printed in Japan

は し が き

日本の社会事業は第一次大戦後によりやく近代的な出発をみて、第二次大戦後の福祉国家の登場を背景として本格的な発展を経験して現在に及んでいる。この期間を通じて、社会事業に関する多くの解説書や研究書が世に出たけれども、それを読んで正しく考え、また正しく行動できるような書物は、必ずしも多くはない。とりわけ、社会事業が、好んで「社会福祉」とか「社会福祉事業」などと呼ばえられ一種のブームを巻き起すようになって以来、それは、ある時には社会福祉の形而上学に昇天したり、幸福論の通俗哲学に転落して科学の世界から遊離したり、また他の時には人間関係一般の調整技術として科学的であることを誇りながら、その実、社会問題意識を脱落することによって、真に科学的ではあり得ない場合も生じている。

社会事業界を覆っているこのような現状の反省と批判のうえにたつて、この書を世に送ることとした。この書は概論書の部類に属するが、しかし単なる概論書ではない。つまり、この書は単に社会事業上の現象をあれこれと羅列して、表面的な解説を加えただけのものではない。もちろん社会事業上の諸事項をできるだけ豊富に採り入れ幅広く収録しているが、その現象の奥に潜む本質やそこを貫いている社会「経済法則」との関連で、それらを採りあげて説明し、どんな小さい部分でも全体との関係が明らかになるよう工夫を加えておいたところに特色がある。社会事業という名の、ある種の社会的方策施設は、それがどんな現象的な相貌や形態をもって現れるにせ

よ、まぎれもなく一つの歴史的・社会的所産（資本主義社会の構造的必然の産物）であり、その規定と制約のもとに働くものであることを、一切の基礎に据えておく必要がある。たとえば、それは生活保護や国民年金の制度を採りあげる場合はもちろんのこと、ソーシャル・ケースワークなどの技術的過程を取扱うときにも同様でなければならない。そういう問題の採りあげ方が、もっとも理論的であると同時に、すぐれて実践的なのである。

一般的に、理論は実践の指針であると言われる。そしてこの書は、すぐれて理論的であるだけでなく、また同時に深く実践的であることを願っている。もし読者がこの書の内容を正しく理解され、そして日本の社会のなかで、社会事業の実践を行なうとしたら、おそらくいままで具体的・実際的だと考えたり行動してきたことが、かえって抽象的・観念的であつたことを発見し、逆にここに描きだされている理論体系が、その実きわめて実践的なものであることを発見されるに違いない。このような見地から、この書は、社会事業の体系と課題を、分析的、有機的および総合的に捉え、さらに問題点を指摘するよう編成した。そこから、日本の社会事業に関する社会科学的な客観的認識が生まれ、それに対する反省・批判の視角や態度が正しく方向づけられ、それによって、日本の社会事業の前進のための建設的な意見の提出、運動の展開、施策の充実を期待することができる。

しかしこの書は、右のような意図にもかかわらず、本来的に入門書または概論書として解説的に書かれたものであり、また全体系の要点を濃縮して取りまとめるという意図から、社会事業の理論構造や本質探究の分析的研究については別の機会に譲って、いまここには主として、その結論や結果だけを提供することになっているので、その意味で十分に言葉を尽くし得ない点もあるように思われる。したがって、より深い理論的研究については、同じ書房から刊行している私の学問的労作『全訂・社会事業の基本問題』と『続・社会事業の基本問題』ならびに『現代資本主義と社会事業』（『社会事業の基本問題・第三部』）に依つていただきたい。

終りに、お断りかたがた書き添えておきたいことがある。それはこの書の母体となった『社会事業入門』が創刊されたのは一九五六年のことであったが、一九六〇年に『社会事業概論』と改題して、いずれも新書判として刊行され、それが現在まで二十数版を重ねてきたのであった。この時間の流れのなかで、わが国の社会事業上の事実が変化したり発展したりしてきたので、その都度、内容を技術的に可能な限りで修正をなして来た。しかし、もはやそのような方法での訂正にも限度が来たので、今回の新しい版から、理論や体系の基本線をそのままに据置きながら、ある部分については全面的に書換えたり、他の部分については新しい事項を追加したりして、現在の段階と状況にふさわしいよう配慮を加えるとともに、本の体裁を大型に改装した。

なお、各章の文中にみられる↓印は、同一または関係事項を論じた他の箇所の指示であり、その指示した章節を参照して下さいという意味である。読者は索引に併せてこれを活用されると、その事項をめぐる問題が、あるいはより深く、あるいはより広く理解することができて便利であるだけではなく、その事項が他の事項とどのようにに関わりあっているかを知ろうえでも有益である。また必要と思われる事項については*印をつけ、その節または項の文章の終りの部分に要点の解説を加えておいた。これはお添え物というよりは本文と同様の重要な意味をもっているので、注意深く読んでいただきたい。

新書版の時代から引続いて今度の新しい改装版に至るまで、編集上、細心の注意と工夫を凝らしていただいたミネルヴァ書房の五十嵐靖氏に深く感謝の意を表したい。

一九七七年三月

著 者

目次

はしがき

第一章 現代社会と社会事業……………九

はじめに……………九

一 近代社会的人間……………一〇

二 社会制度の構造的欠陥……………一三

三 国家の責任と国民の権利……………一五

四 社会事業の補充性……………一七

五 現代日本の社会事業……………一九

第二章 社会事業とその周辺……………三三

一 慈善と社会事業……………三三

二 社会政策と社会事業……………三五

三 公共一般施策と社会事業……………三九

四 社会事業の本質理解の立場……………三二

1 愛情論的体系(二)

2 技術論的体系・人間関係論的体系(三)

3 社会主義論的体系・福祉労働論的体系(四)

4 行政区画論的体系(五)

5 社会科学的体系(六)

第三章 社会事業の定義 三六

- 一 古典的定義 三六
- 二 米国および英国における定義 三九
- 三 日本における定義 四一

第四章 社会事業の対象と主体 四四

- 一 対象の特質 四四
- 二 国家と社会事業 四六
- 三 公・私社会事業の關係 五一

第五章 社会事業の機関と方法 五三

- 一 機関の意義と種類 五三
 - 1 社会事業立法および行政、財政(五三) 2 社会事業組織(五三)
 - 3 社会事業施設(五三) 4 社会事業労働(五三)
- 二 社会事業の方法 五五
 - 1 自発的、法令的保護方法(五五) 2 对人的、制度的保護方法(五五)
 - 3 収容的、居宅的保護方法(五五) 4 精神的、物質的保護方法(五五)
 - 5 個別的、集团的、協働・調整的保護方法(五五) 6 保険的、扶助的、サービスの保護方法(五五)

第六章 社会事業の技術論的体系 五九

- 一 アメリカ社会事業の性格 五九
- 二 過程の分科 六四

第七章

ソーシャル・ワーカーの諸問題

三 技術論的体系の反省と批判

- 1 ソーシャル・ケースワーク(七四)
- 2 ソーシャル・グループ・ワーク(七五)
- 3 コミュニティ・オーガニゼーション(七六)
- 4 ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーション(七六)
- 5 ソーシャル・ワーク・リサーチ(七六)
- 6 ソーシャル・アクション(七六)

八

一 ソーシャル・ワーカーの意義

- 1 ソーシャル・ワーカーの範囲(七五)
- 2 専門職としてのソーシャル・ワーカー(七五)

五

二 ソーシャル・ワーカーの雇用・労働条件

六

三 ソーシャル・ワーカーの労働組合

六

四 社会奉仕者

九

- 1 ボランティア(九一)
- 2 民生委員(九三)

第八章

社会事業の歴史的発展

四

一 英国の貧民政策

四

二 民間社会事業の成立

六

- 1 慈善組織協会運動(九六)
- 2 セツルメント運動(九六)

三 日本の場合

一〇

- 1 公的救済(一〇一)
- 2 民間救済(一〇三)

第九章

社会保障制度の登場

一〇

一 社会保障の意義

一〇

二 社会保障制度と社会事業……………	二〇九
--------------------	-----

1 両者の関係(二〇六)	2 国民健康保険法(二二二)	3 国民年金法(二三)
--------------	----------------	-------------

4 児童手当法(二三)

三 日本の社会保障制度……………	二四
------------------	----

第十章 社会事業の分野……………	二七
------------------	----

一 生活困窮者のための社会事業……………	二八
----------------------	----

二 心身障害者、その他の被災者・被害者のための社会事業……………	三〇
----------------------------------	----

1 心身障害者の保護(二〇)	2 犯罪関係者の保護(三三)	3 被災者、公害被害者の保護(三四)
----------------	----------------	--------------------

4 戦争関係犠牲者の保護(三四)

三 児童・婦人・老人と家族のための社会事業……………	三六
----------------------------	----

1 児童・青少年の保護(二五)	2 婦人の保護(三〇)	3 老人の保護(三三)
-----------------	-------------	-------------

4 家族の保護(三六)

四 労働者のための社会事業……………	三八
--------------------	----

五 地域住民のための社会事業……………	四三
---------------------	----

六 文化・教育に関する社会事業……………	四六
----------------------	----

七 保健・医療に関する社会事業……………	四八
----------------------	----

八 消費・経済生活に関する社会事業……………	五三
------------------------	----

第十一章 社会事業の法制……………	五五
-------------------	----

一 社会事業法制の意義と基礎……………	五五
---------------------	----

二 社会福祉事業法……………	五八
----------------	----

三 民間社会事業の助成、職員の退職手当に関する法令……………	五九
--------------------------------	----

1 社会福祉事業振興会法(二五)	2 社会福祉施設職員退職手当共済法(三〇)
------------------	-----------------------

四 社会事業と関係法制の一覧	一六
----------------	----

第十二章 社会事業の課題と展望	一六
-----------------	----

——疑問と質問に答えて——

一 社会事業、社会福祉事業、社会福祉という言葉	一六
二 ヒューマニズムと社会事業	一七
三 社会事業の補充性論議・その理解の鍵	一七
四 社会主義と社会事業	一五
1 社会主義運動と社会事業(一七)	
2 社会主義社会と社会事業(一七)	一七
五 『社会福祉』運動の意義とその位置、役割	一八
六 社会事業における理論と実践	一八
七 福祉国家の社会福祉政策	一四
1 福祉国家と、新しい貧困・問題(一八)	
2 高福祉・高負担と福祉見直し	一四
論(一八)	
八 窮乏化法則と社会事業	一三
九 公的扶助制度の現状と展望	一五
十 ソーシャル・ケースワークの本質とケースワーカーのあり方	一六

主要参考文献

事項索引

第一章 現代社会と社会事業

はじめに

私達はいま、自由社会と呼ばれ福祉国家と言われる社会（資本主義社会）のなかに住んでいる。そして世界的には、かつての自由放任主義時代や日本では戦前の半封建的・国家主義時代に比べて、豊かな社会改良の諸施策に満たされている。なんらかの社会的な障害や困難に対しては良く治療され、進んで問題が起らないよう予防的な措置が講ぜられ、生活と福祉が保障されているかのように見える。しかしひるがえってその反面を見ると、あたかも光に対する影のように、多くの問題が潜んでおり、次から次へと新しい困難と障害が生まれ、積み重ねられていく。貧困、低所得、失業、怠惰、浮浪、スラム、老齡、児童、未亡人（母子）、心中、自殺、難病、精神病、心身障害、暴力、麻薬、売春、賭博、悪徳、非行、犯罪、就職難、失業、不安定雇用、低賃金、職業病、労働災害、長時間労働、デモ、スト、ゲバルト、公害、過密、過疎など、労働者・農民を代表とする国民大衆は、さまざまな社会的困難と障害に取りつかれるか、身近に取り巻かれているのである。いまこれらの雑多な社会的諸問題を一定の理論とそれを解く順序に従って整理しながら、次第に社会事業の本質を明らかにしていきたい。

『社会事業とは何か？』と問うとき、人々はすぐ、なんらかの愛他的行為や救済的現象を思い浮かべる。つま

り『誰かが誰かを救っている』ということ、そのまま社会事業であると考えがちである。しかしそれは、社会事業になんらかの関係があるにしても、それだけでは社会事業を説明したとは言えないであろう。社会事業を社会事業として存在させているものは、そのような表面的・現象的な観察だけでは、とうてい把握することができないからである。総じてどんな概念も、それを正しく理解するためには一定の約束があり、それに従って理解すべきである。社会事業においてもまた同様である。いまそれを社会事業原則と呼ぶなら、社会事業というものを正しく理解することができるためには、この原則が前提となり、それを基礎に置くのでなければならない。

一 近代社会的人間

まず最初に知っておかなければならないことは、人間の社会生活は、どう転んでみたところで、ある特定の社会制度*（社会体制）のなかでのみ営まれているという紛れもない事実である。つまり人間の社会生活は社会制度を離れては考えられないし、また成り立たないというのが現実である。そこで現在の日本の国民のすべてが社会生活を営んでいる場合は、政治的には民主主義、経済的には資本主義、一般的には近代社会と名づけられている社会制度であるということが出来る。したがって現代の日本の国民の考え方、行動の仕方や生活のあり方などは、すべて近代社会的に規定されているということができよう。

そこでこのように私達の思考、行動や生活を規定している近代社会とは、どんな特徴をもっているかを明らかにしておくことが必要であるが、それをここでは近代社会的人間の特徴として描きだしてみようと思う。

その第一の特徴は、近代社会的人間は奴隷社会的、封建社会的、総じて前近代社会的人間と違って、奴隷所有

者または領主などの支配者に絶対的・身分的に隷属と服従を強いられた人間ではないというところに存している。どんな近代社会的人間も、法律的・形式的には、人格の自由と独立とを保證されているのである。これはアメリカの独立宣言（一七七六年）やフランス革命の人権宣言（一七八九年）以来、近代社会的人間が獲得・確立し、そして今日では全世界に公認されている社会的事実であるというほかはない。そしていまの場合大切なことは、社会事業の行なわれている社会では、実のところ、こういう人格的に自由で独立な社会的人間が住んでいて、誰かが誰かを救けるという現象も、このことが前提となっているということである。後に詳しく述べるように、慈善と社会事業が区別されなければならない基本的な基準の一つがここに存在している（↓第二章）。

ところが近代社会的人間の第二の特徴は、このように法律的・形式的に自由で独立の人格を保證されながら、経済的・実質的には必ずしもそう言い切れないものがあるという事実である。なるほど、いずれの国でも近代社会の夜明けになると、人間は身分的な隷属からの解放とともに、移転の自由や職業の自由を獲得した。しかしそれは同時に、国民の大多数にとっては土地からの追放であり、仕事場や道具の放棄となり、改めて自分の持っているただ一つのもの、すなわち労働力を売って生活を立てるといふ新しい生き方への出発となった（↓第八章二）。土地、機械などの生産手段を失った国民の大多数は、生産手段の所有者との間に対等の資格で労働力を売買するという形式で雇われるのでなければ、生活が成り立たないという新しい事態のなかにはめこまれたのである。そして生産手段から自由となった国民の大多数は、典型的には賃金労働者として、低賃金と失業という生活の不由を獲得しなければならなかった。こうして近代社会的人間には、経済的・実質的に見るなら、国民の大多数における生活の不安と障害、困難と窮乏への道が開かれ、さまざまの社会的障害が背負わされているのである。後に私は、労働者＝国民大衆における社会的必要の欠乏（社会的障害）状態という表現をもってこのことを表現して

いるが（第三章三、第四章一）、近代的社会における社会的方策施設の一つとしての社会事業の生成と発展も、いま述べたことと切っても切れない深い関係があることを見逃してはならないのである。

* 社会制度の概念 社会制度という用語は二つの意味を持つてゐる。その一は、社会存立の根底的な秩序、組織または構造を指し、この場合にはほぼ社会体制を意味する（*social order or system*）。これに対してその二は、そのような基礎のうえに成立する各生活分野ないしは行政領域上の施策の体系とその総体を指し、この場合には社会的施策を意味する（*social institutions*）。たとえば資本主義制度、社会主義制度、社会制度の構造的欠陥などという場合の社会制度の概念は前者に属するものであり、教育制度、公衆衛生制度、生活保護制度、国民年金制度、最低賃金制度などという場合のそれは後者に属する。この書では、特に必要のある場合か、または紛らわしい場合にだけ、たとえば第一の意味に使用されるときには、社会制度（社会体制）という表現をとつて、両者の意味を区別することとした。

二 社会制度の構造的欠陥

いままで述べてきたところから明らかになつたように、近代民主制国家のもとにおける人間の社会生活は、たとえ法律的・形式的にはいかに立派なものがあるにしても、経済的・実質的にはなお多くの欠点と潜んでゐるのであつた。そこでさらに進んで、近代社会の社会制度、つまり資本主義制度の構造的な欠陥がどこにあり、その欠陥がどのような姿をとつて社会的人間に現れてくるかを調べてみる必要がある。

資本主義制度の特徴は、もともと(1)私有財産制度（資本家による生産手段の独占的私有）、(2)商品生産（利潤の追求獲得のための生産）と人間労働の商品化、(3)自由主義原理を基柱として社会が構成・運営されてゐるところに存在している。それは産業資本の生成発展期におけるような手放しの自由放任主義（*laissez faire*）から、現代のような独占資本主義から国家独占資本主義（第十二章七・一）の段階に至るまでのさまざまな変化を経験し

ているけれども、いずれにせよこの社会制度のもとでは、社会的人間は典型的に賃金労働者として現れる*。そしてこの賃金労働者はたとえ雇用されている場合でも、いつもおおむね低い労働・生活諸条件の方向と状態に追いつめられるばかりではなく、いつでも雇用そのものが保証されているとは限らないという不安定な状態におかれている。言いかえると、賃金労働者は不景気や機械の採用、発達その他の事情のために、いつなんどき解雇されるかもしれないという不安を抱きながら、低い労働・生活諸条件のもとで働いているし、また大量の失業や半失業状態が現実存していることを私達は身近に知っている（社会・経済法則*）。労働能力のある人々の生活においては、事情はこのとおりである。ましてなんらかの事情で労働能力を持っていないか、それを損ない、あるいは失っている人々（たとえば児童、未亡人、傷病者、心身障害者など）においては、賃金収入やその他の所得がないか、または非常に乏しいために、その生活は重大な脅威にさらされていることは言うまでもない。

資本主義制度は、そこに住む人間の大多数にこのような生活の不安と障害、つまり社会的障害を担わせているが、しかもこの社会制度が運動し発展するにつれて、その構造的欠陥はいよいよ大きくあらわに吹きでてきたので、それが重大な社会問題として認識され、それへの社会的対策が重視されるようになってきたのである。そこで社会的対策の一つとしての社会事業もまた、このような社会制度の構造的な欠陥に、社会的に対処してその欠陥を補修改善し、そこに住む人間に現れてくる社会的障害状態を緩和・解決し、進んでその福祉の増進を図ろうとするものとして生み落されたものであるといえよう。そしてこのことは、単に個人が社会的に救済・保護されるということだけが問題なのではなく、そのことが同時に資本の蓄積と総体としての賃金労働の順当な再生産に役立つものであることに注目しなければならないのである（第四章二）。

ところで産業資本の発展時代、つまり自由放任主義が華やかに開花していた時期には、労働者の貧困、失業、

怠惰、疾病、犯罪などは、総してそのような羽目に陥った労働者“個人の罪”^{***}であると判断されていた（↓本章三）。

なぜなら、彼等は国家の無為と非干渉という最大限の政策的に自由な世界に住みながら、自由競争に敗北した社会的落伍者に転落してしまったからである。そのような無能者に対して国家は保護する必要はなく、むしろ治安的取締か懲罰的陶冶（訓練）に価するものとさえ考えていた（↓第八章二）。しかし自由放任主義の爛熟期において、手放しの自由放任主義がますます社会的諸問題を激化して行くことが深く反省されるとともに、貧困、疾病、失業その他の社会的障害状態は、事実上、“個人の罪”というよりは“社会制度（社会体制）の責任”であることが、次第に一般的・社会的に承認され始めた。こうして自由放任主義を批判・克服しようとする社会改良主義の潮流に乗って、最初に民間の、次いで公的社會事業が生誕したのである（↓第八章一、二）。要するに、ここで知ってきたいことは、社會事業は、社會事業以前の救済、たとえば慈善などと違って（↓第二章二）、基本的ないし窮極的には、社会的障害の社会制度（社会体制）的責任を承認しているということである。

* 社会階級 資本主義制度のもとにおける社会的人間の典型は賃金労働者であると本文で言ったが、この制度のもとにおける社会的人間には、資本家・地主などを別にしても、なお傭給生活者や中小商工業者、中小農民などの新・旧中間階級があるはずだということについてである。しかし窮極的にはこれらの中間階級の上層部の一部分が資本家・地主の階級に編入されるほかは、その大部分が、理論的にも実態的にも、賃金労働者と同じ階級に編入されるものと見なければならぬし、歴史的にもまたそのような成り行きをたどってきたことについての充分な論証と根拠がある。このような意味を含めて賃金労働者を社会的人間の典型だと見たのである。なお、階級とは生産手段に対する人間の関係、つまりその独占的私有者が資本家階級であり、その非所有者が労働者階級である。

** 社会「経済法則」 労働者の低賃金と失業の可能性と現実性はどういうにして生まれるか。（1）資本家と労働者とは、ともに近代社会的人間として、人格的に自由・独立で形式的に対等の資格を持つが、実質的には初めから労働者は弱い立場に立たされていることは本文にも述べておいた。ところが、これに重ねて次の二つの事情が作用する。（1）資本主義の発展と機械・技術の発達につれて資本の有機組成が高度化し（不变資本／資本のうち、機械・設備・原材料に当てられる部分と、可变資本／労働力の買入れ、賃金の支払いに当てられる部分の割合において、前者の比率が相対的に高まると）、利潤率（↓第十二章七*）が低下する（利潤率低下の法則）。それを防ぎ取戻そうと