

# 生活保護における社会福祉実践の位置づけをめぐる諸説の構造と展開について —論争期までの議論を対象として—

根本久仁子\*

## 要約

本稿は、生活保護における社会福祉実践の位置づけをめぐる議論について、現行生活保護法成立時から論争期までに展開された諸説を対象として、文献研究によって整理考察をこころみたものである。この時期の代表的論者として小山、黒木、小川、岸、仲村、大塚の6名を取り上げた。各論説の分析にあたっては、生活保護において社会福祉実践を議論することの根拠や理由と、論説の中心なり根底にある論者の思想や考え方を把握することを基底におき、それにもとづく論理構造と展開をとらえることを意図した。そして各説の比較考察をおこなった。

分析の結果、6人それぞれの独自の立場性や問題関心が、所論の構造や展開にも大きく影響していることなどが明らかになった。そして諸説のうち仲村説が評価されることを明らかにした。さらに、生活保護において社会福祉実践を論じるにあたり、生活保護法の目的規定を重大な根拠に議論が展開されていたが、それ以上により制度利用者の生活課題なり生活実態に立脚したところから、実践論を検討していくことの意義を指摘した。

キーワード：生活保護、社会福祉実践、ケースワーク、論争

## はじめに

生活保護の実施過程は、実施機関である福祉事務所の社会福祉主事資格を必要とされる現業員（以下、社会福祉主事とする）と、利用者とのやりとりをとおして展開される。生活に困窮していることを第一の要件にしておこなわれる生存権保障のための仕組みが、このように社会福祉主事と利用者との対人関係に深くかかわって提供されることから、援助する側の態度や知識がこの実施過程におよぼす影響は大きく、その意味は重大である。この問題に関しては、「ケースワーク」や「サービス」との関連で、現行生活保護法（以下、現行法とする）の成立時からさまざまに論じられてきた経緯があり、現在もその是非や内容は議論されている<sup>1)</sup>。

さらに最近の生活保護をめぐる動向として注目されるのが、地方分権一括法にともなう現行法の改正により、新たに法第27条の2に「相談・助言」が加えられ法定化されたことである。また「123号通知」と呼ばれる「生活保護の適正実施の推進について」（1981年11月17日、社保第123号、厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知）が2000年3月31日付で一部改正され、調査把握にかんして従来より緩和された内容のものに改められた。これらを契機として、よりいっそう生活保護における相談援助活動の意義やありかたが問われることになると思われる。

以上をふまえて、本研究では社会福祉の価値や知識、技術にもとづく専門的な援助活動として「社会福祉実践」をとらえ、従来の議論をこのような実践として、さらには実践の方法論として把握することは可能であるのか、という展望をもって検討したい。それは、生活保護の実施に携わる社会福祉主事にとって、モデルとなる理論の存在は実践のうえで大きな指針になると考えるからであり、これまでの議論を社会福祉実践という視角からとらえなおそうとする作業も、専門性を志向した共通の分析視点を与えるという意味で意義のあることだと思うからである。

---

\* 明治学院大学大学院博士後期課程

生活保護制度と「ケースワーク」ないし「サービス」をめぐっては、これまでに二つの論争が交わされた。「公的扶助サービス論争」(以下、サービス論争とする)<sup>2)</sup>と、「仲村・岸論争」<sup>3)</sup>である。両論争の展開時期をここでは「論争期」と呼ぶ。これ以降は論争の評価や、それをふまえて所論の展開がなされている<sup>4)</sup>ことから、論争期の前後で一区切りとすることができると考えられるとともに、論争期以降の議論を検討するうえでも、それまでの議論を整理しておくことが必要となろう。

そこで本稿では、さしあたり現行法成立から論争期に位置する代表的な議論を対象として考察し、それ以後の議論は継続課題として今回は取り扱わないものとする。

本稿で対象とするのは、小山進次郎、黒木利克、小川政亮、岸勇、仲村優一、大塚達雄の6名である。複数の文献の発表があり、所論に一貫した主張や特徴があり独自性が認められること、論争の論者一人であったり、これまでにも比較的取り上げられ論じられてきたことなどを一応の基準として、これらの人物に特定した。各論者の文献を対象として、そこでの記述の分析にもとづいて考察を加える。ここでは論説を展開している人物に焦点を合わせているため、文献は論争期までを基本とするが、その後に発表されたものも含めている。

先に述べた社会福祉実践という分析視角に基づいて各論者の論説を分析するにあたり、以下の視点と方法をとるものとする。まず、①生活保護において社会福祉実践を議論することの根拠や理由と、②論説の中心なり根底にある論者の思想や考え方、という二つの点を把握することを基底におく。この点をふまえることで、所論のよって立つ立場や志向性が明らかになると思われる。そして、③それにもとづく論理構造と展開をみていく。そのうえで全体の比較考察をおこない、そこから生活保護における社会福祉実践をめぐる当時の議論の特色や到達点を示すことにしたい。

本稿では、第1章で二つの論争の背景を概観する。ついで「公的扶助サービス論争」までの議論を第2章で、それ以降の議論を第3章で取り上げる。そして第4章で諸説の比較考察をおこない、さいごに課題を記す。

## 1. 二つの論争の背景

河合によれば、1953年から翌年にかけての「公的扶助サービス論争」の背景には、旧生活保護法を全面的に改正して成立した現行法の制定過程があった<sup>1)</sup>。現行法は法自体のなかに、人権尊重的規定や社会問題の激化に対する譲歩と、救貧的思想の温存や抑圧的権力的規定という、「二律背反の規定を同時に盛込む」ことからくる「混乱」を内在させていた<sup>2)</sup>。それは法の目的である「最低生活の保障」と「自立の助長」をめぐる厚生省責任者の見解の混乱にあらわれていたのであり、公的扶助におけるサービスの位置づけをめぐって、現場でも混乱が出てくるのは当然であったという<sup>3)</sup>。こうした状況のなかで「サービス論争」が展開されるに至ったのである。

1950年に現行法と社会福祉主事設置に関する法律が成立するが、実際には1951年に社会福祉事業法が成立し、同年10月に福祉事務所が発足して現行法のもとでの実施体制が動き出したといえる。当時の福祉事務所は、児童福祉法と身体障害福祉法をあわせて福祉三法体制をとっていた。「サービス論争」が展開されたのは、このように法制度とそれにもとづく実施体制が創設されて間もない頃であり、またこの当時の生活保護基準は、きわめて低いものであった。

「サービス論争」につづいて1956年から1963年にかけて展開された「仲村・岸論争」の背景と

して、加藤は二点をあげている。一つは、1954年から1957年にかけての、いわゆる「第一次適正化」政策と呼ばれる厳しい保護の引き締め政策であり、二つは「サービス論争」からの論点のひきつぎという理論的課題である<sup>4)</sup>。

なお仲村自身は、「適正化政策の過程で、公的扶助におけるサービス論も影をひそめた感があったが、その嵐がやや静まりかけた昭和31年春以降、……サービス論に対する一つの問題提起を行った」<sup>5)</sup>と述べている。

仲村・岸論争のはじまる時期は、このように適正化政策の終盤にあたり、この頃から日本経済は高度成長期にさしかかる。1957年には朝日訴訟がはじまり、保護基準の絶対的低さが大きく議論され、各種加算や控除が整備されたり、保護基準算定方式がエンゲル方式に切り替えられたり(1961年)と、生活保護基準の改善が続いている。また社会福祉・社会保障全体をみても、国民皆年金・皆保険体制が実現するほか、1960年代前半には福祉六法体制へと移行していく。

論争期までの生活保護の実施状況について簡単に触れておくと、被保護人員と保護率は、1951年には約203万人、24.4%であるが、1960年には約162万人、17.4%となっている。この間、被保護人員は若干の増減はあるもののおおむね減少傾向であり、保護率はほぼ一貫して低下傾向で推移している<sup>6)</sup>。福祉事務所の現業員数は、1951年には6752人であったのが、その後何度も増減を経て1957年に7459人となって以降は、一貫して増加傾向で推移する。現業員の社会福祉主事の有資格率の状況は、1953年から1961年まで60%代である。また、世帯人員を市部福祉事務所についてみると、1958年には2.68人であったのが漸次減少していき、1965年には2.43人まで低下している<sup>7)</sup>。

## 2. 現行法成立から「公的扶助サービス論争」までの議論

副田は、生活保護法と生活保護制度をつくった主体は厚生省であるが、その形成過程で、「特定の公務員やPHWの成員が個人としても力量、知識、見識、人格などが、大きい影響力をもった例がある」と述べ、この中に小山と黒木を含めている。また「サービス論争」に数えられる論者のなかで、生活保護とサービスの問題について複数の文献を発表して自身の見解をある程度まとまった形で提示しているのは、黒木と小川である。以上のことから、ここでは小山、黒木、小川の三者の議論を順にみていく。その際の視点と方法は、「はじめに」で述べたとおりである。

### (1). 小山説

小山は1948年5月から1951年8月まで厚生省社会局保護課長の任にあり、生活保護法の立案から制定、実施に至るまで、実務上の責任者として関わっていた。『生活保護法の解釈と運用』(1950年)も小山の手になるものである。

生活保護において社会福祉実践を議論する際、小山は生活保護法第1条にもとづいて説明している。生活保護制度は(A)最低生活保障と(B)自立の助長の二つを並列的に目的としている。Aという目的を達成するための手段が①「所得の賦与」であり、これは法律上の保護としておこなわれる。一方、Bの手段が②「ケースワーク」であり、これは法的な規定がなく、単なる「事実行為」としておこなわれる。なお、Bは「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むこと

のできるように助け育てて行くこと」(1951年a、94-95頁)を意味している。

生活保護を受ける者には、①で足りる者と、①では不十分な者がいて、後者がケースワークの対象であるとする。①をおこなって「生活を営むことができないときに、ケースワークが必要となる」(1951年b、26頁)。その例として、労働を怠る者を社会生活に適応させることや、潜在的卑屈感のような圧迫感を取り除くことをあげている。

この小山説のもつ問題点を指摘して、それを含めて従来の議論の問題や誤りを乗り越えたところに独自の所論を展開したのが、後述する仲村であった<sup>2)</sup>。

## (2). 黒木説

黒木は1948年8月から1956年6月までの間に、厚生省社会局更生課長、庶務課長、保護課長を歴任している。保護課長を務めた1952年から1956年にかけては、文献の発表数も多く、現業に携わる人びとに向けて積極的に「ケースワーク」「サービス」について論じた<sup>3)</sup>。

黒木は貧困が人間に及ぼす悪影響や、人間の感情・行動への理解にもとづく議論を展開しつつも、その一方で所論の根底には「依存性」への危機感、問題視がある。彼のいう「依存性」とは、生活保護を受給する現状に腰をおちつけようとする性質を指している。それは社会人としての自覚をなくして「惰民」「怠けもの」を養成し、「結果的ラン救」をもたらすから、解決しなければならない問題であるという(1954年a、1954年c)。黒木が貧困者をもって怠惰視していることの問題は、小川も指摘していることである<sup>4)</sup>。

黒木が生活保護において究極の価値をおき目的としているのは、「自立更生」であると思われる。その最も望ましい形態は、「正常な社会成員に復元する」(1958年)ことである。生活保護の実際は扶助金品の支給であることから、この価値・目的を実現するための手段として、経済給付の過程における「ケースワーク」ないし「サービス」の実施が想定されている。この過程におけるケースワーク、サービスは、以下のような構造をもって展開される。まずベースにあるのが、①全てのケースについて、調査や収入認定、決定において十分な説明をおこなうことである。これによって効果的、適正に生活保護を実施する。

そのうえに、あるいは背景として、②全てのケースの個別性に配慮しての対応がある。これはさらに要保護者の内面に働きかけるものと、行動面に働きかけるものとにわけることができる。前者は、人間の感情や行動、人格の理解にもとづいて対応し、かつ「依存性」の問題を解決することである。後者は、家計のやりくりや合理的な食料の購入、家の効率的管理、児童の育成などへの助言、指導である。①に加えて②をおこなうことによって、正常な社会成員に復元するという方向での自立更生を目指すのである。

このような黒木説には、矛盾ないし葛藤が存在する。黒木は要保護者の「依存性」を指摘し、これを防止、治療しなければならないと重ねて強調する。その一方で、生活保護の請求権について信念をもち、相手の自尊心や人格の尊厳を認め、愛情と敬意をもって接していくことを社会福祉主事に求めているのである。吉田は、「小山は行政担当者としての発言であったが、黒木は積極的に理論的発言をした」ものの、黒木の「理論は終始一貫しない点も多い」<sup>5)</sup>と指摘しているが、「終始一貫しない点」の具体的な現われとして、このことが含まれていよう。黒木説には、貧困者に対する

る見方と援助に対する考え方それぞれのなかに、両端のものがあることがうかがえるのである。つまり、貧困者は尊敬にあたいする人である一方で「依存性」の問題があり、援助は愛情と敬意をもっておこなうべきでありながらも「依存性」の問題を防止するようにしなければならない、というのである。

### (3). 小川説

小川は、公的扶助や災害救助、児童育成などを総括したところの「社会事業」自体が「一つのサービス」であるから、公的扶助にもサービス的態度の充実が必要であるという（1953年、32頁）。ただし、彼のいう「サービス」とは「手続的権利」の保障としてとらえられるものであつて、ソーシャル・ケースワークに代表される専門的援助方法ではないことに注意する必要がある。そのような金銭給付とは異なる給付の方法ないし種類としての「ケースワーク」は、「国家責任回避としてのサービス論」だと批判する（1953年）。

小川説によれば、生活保護の目的は「生存権保障」であり、それは健康で文化的な最低限度の生活の保障である。この目的は経済的保障をつうじて実現されるが、そこに二つの側面があるという。①実体的側面における保障と、②手続的側面における保障である。①は「人間らしい」生活を保障するという側面で、保護基準の如何にかかっている。②は「人間らしく」生活を保障する側面で、「公的扶助ワーカー」の態度や行動によるところが大きい（1964年、205—209頁）。②が小川のいう「サービス」に該当する。

②の具体的な内容は、次のとおりである。手続過程を「人間的に健康で文化的に」（1964年、208頁）、「人間的に公平、公明に、敬意ある態度で、人格の尊厳を尊重するように、冷静に、迅速かつ効果的に」（1973年、200頁）すすめること。また「心情的態度」「行動原理」としての「サービス」でもって経済的保障をおこなうこと（1953年、27頁）である。こうしてあくまでも生存権保障にむけて、手続的権利を保障していくうえでの態度、行動ということを論じている。

なお小川説では、労働権の確立充実が生存権の確立充実になるという関係にあるとして、「社会事業従事者」自身が労働権保障を要求していくことが必要だと述べている点が特徴的である（1950年、35頁。1953年、33頁）。

以上の3人の論説を要約すると、以下のようなだろう。小山説は、現行法の立案・制定における責任者としての立場から、法第1条の目的規定を根拠に、その解釈と運用を示すなかで、「ケースワーク」に位置を与えていた。小山によれば、「所得の賦与」によって最低生活を保障してもなお不十分な者に対して、自立の助長のためのケースワークをおこなう必要があるとする。

黒木説は、要保護者の「依存性」の問題関心を根底にもちつつも、表面的には「自立更生」に究極の価値を置いていた。そして具体的な所論の展開は、経済給付の過程において、すべてのケースに対しておこなう「ケースワーク」「サービス」として論じられている。

小川説では、専門的援助方法としてのケースワークを批判し、それとは異なる「心情的態度」としての「サービス」の意義を説く。生活保護の目的が生存権保障にあると強調し、これを実現するために、公的扶助ワーカーの態度や行動を通して「手続的権利」を保障していく必要があるとい

う。

### 3. 「公的扶助サービス論争」以降「仲村・岸論争」までの議論

本章では「仲村・岸論争」の岸と仲村、そして同時期の論者としていくつかの文献の発表がある大塚を取り上げる。

#### (1). 岸説

岸は生活保護の目的は最低生活保障にあるとする。

公的扶助（生活保護）は貧困を社会的な問題として認識し、社会的に解決するものである。それに対して、「ケースワーク」は貧困を個人的な問題に帰し、個人を社会へ適応させることで問題解決を図ろうとするものである。また自立の基本的要素は経済的自立にあり、これは正しくは国家の雇用政策によって助長・回復される。こうした点からみて、公的扶助とケースワークを切り離し、公的扶助からケースワークを「排除」しなければならないとする（1958年、5-9頁）。

そのうえで「社会福祉主事」がどうあるべきかについては、次のように論じている。社会福祉主事と要保護者は、ともに「働く人々の」階級に属し、政府は支配階級の利益を代弁している。この階級の対立関係の認識に立って、社会福祉主事は要保護者に階級的自覚をしっかりと植えつけ、階級闘争へ導くことが必要であるという（1965年、66-72頁）。

岸のこのような階級闘争への論調について、加藤は「公的扶助の制度そのものとは別のところで、また公的扶助におけるケースワークの枠をはずれたところでの対象者の組織化と階級闘争・政治闘争の強調というところに特色がある」と指摘している。また松原は「岸の批判は、生活保護引継めがケースワークの名のもとに美化されることに対する警鐘としては、一定の評価を与えることができるだろう。しかし、全体的にやや現実から遊離した論述が多く、その点で『教条的』とせざるをえない」<sup>2)</sup>と述べている。

#### (2). 仲村説

仲村は、従来から公的扶助（生活保護）との関連で「ケースワーク」が唱えられてきたが、それに誤りや問題があるので、それを批判克服する必要があると考えて、自身の「公的扶助ケースワーク」を論じるにいたっている。したがって、彼の議論は「ケースワークを公的扶助との関係において問題にするとすれば」（1958年a、12頁）という前提のもとに出発している。

仲村説では、公的扶助制度の本質は最低生活保障にあるとしている。しかし現実の法制度の規定では、①最低生活保障と②自立助長が並列されていることから、②に向かうようなやり方で①をおこなう、という解釈を提示する（1976年、10頁。1978年a、256頁）。

具体的には「公的扶助ケース」の取り扱いの局面を4つに分類し、そこから公的扶助運営過程の進め方について論じている（1978年a、56-60頁）。「公的扶助ワーカー」は4局面のうち、(A) 収支認定を行い、実体的な経済給付としての保護を提供する局面と、(B) 経済的な側面で、Aに付加

して行われる具体的サービスの提供で、職業や住宅の斡旋などの局面に焦点を合わせるべきだとする。そして非経済的な問題に対するサービス提供の側面としての（C）と（D）、すなわち「社会福祉的ケイスワーク」に手を伸ばすのは、いくつかの条件を満たした場合に限るとしている。

そしてAの局面において「公的扶助ワーカー」に要求されるものは、大きく分けて三つある。第一に「よき公務員としての親切さ、仕事の迅速さ、公僕精神」。第二に「正しい人権の感覚であり、憲法第二十五条を具体化したものとしての、生活保護の意義と精神、法の原理についての認識と理解」。第三に「専門的関係の利用と面接や記録などを的確に行なうことのできる技術」である。このうち最も重要なのは第二の点であり、それを補強するものとして第一、第三の点が要求されるとする。そして、第三の点は「とくにケースワークの原理や技術のなかから、直接に学びとることのできるものを多く含んでいる」としている。

このように、「公的扶助ワーカー」に要求されるもののうち、仲村が最も重視しているのは第二の点である。「人権の感覚」とは、人格の尊厳や人間への信頼といったものを基底において、生存権を含めた基本的人権の感覚のことを指していると思われる。また、仲村説において、ケースワークの原理や技術のなかでも特に強調されているのは、自己決定の原理や、対象者参加の原理、個別化の原理である。これらから、仲村説では人間の価値や可能性への信頼、人格の尊重ということが基盤にあるとみられる。

仲村は「通俗的ケースワーク論」や小山説に対して疑問や問題点を提示し、それらを乗り越えたところに新しく自身の論を主張しようとした。その際の立脚点は、あくまでも最低生活保障という目的を実現し貫徹させるために、ケースワークの知見や技術を役立てようというものであった。それは「社会福祉的ケイスワーク」そのものを公的扶助の過程に展開することではない。仲村は「社会福祉的ケイスワークと公的扶助とは、本来分離されるべき機能」だと述べている（1960年a、207頁）。

### （3）大塚説

大塚説では、生活保護において「ケース・ワーク」を論じる根拠は、三つの方向から説明されている（1955年）。①生活保護法の原理原則が、ケース・ワークの原理や方法と一致する。②社会福祉事業法に規定されている社会福祉主事の業務は、ケース・ワーク過程を示している。③生活保護法の実務遂行において、最低生活保障はケース・ワークの「外的要素」（環境的要素）の修正を意味し、また経済的保障の仕方は機械的、自動的に扱うことが不可能である。さらに自立の助長は、ケースワークの「治療treatment」によってもたらされる。

大塚は、「ケースワーク」の適用分野の一つとして「公的扶助ケースワーク」があるという考え方方に立っている。そしてどの分野にあっても基本的ケースワークは必要であるとする（1960年、15—16頁）。これが大塚説の出発点になっている。

また、ケースワークは「全人としての人間を忘れてはならない」（1960年）こと、「個人の全人的行為を中心的対象とする」（1955年、91頁）ことを説いている。このような人とその行為や生活を全体的にとらえる視点こそが、彼が所論を具体的に展開する基盤になっているものと思われる。

以上の3人の論説は、以下のようにまとめられる。岸説は「公的扶助」と「ケースワーク」が、貧困という問題の認識と解決の両者の仕方において対立的なものであり、目的を異にするものであるから、公的扶助からケースワークを排除しなければならないという立場をとる。社会福祉主事に求められるのは、階級の対立関係を認識し、要保護者を階級闘争へ導くことであるという。

仲村説は、現実の法規定や、従来から公的扶助においてケースワークが論じられてきた経緯をふまえつつ、所論を展開している。公的扶助の本質を最低生活保障に求め、この目的を実現させるうえで、「ケースワーク」の知見を役立てることを説く。仲村説の根底にあるのは、人間の人格や価値、可能性に対する尊重と信頼であり、具体的な「公的扶助ケース」への対応の内容も、この点に基いて論じられている。

大塚説は、「ケースワーク」のさまざまな適用分野の一つとして「公的扶助ケースワーク」を位置づける。生活保護の実施過程をケースワークの過程や知識・技術に沿って説明し、実際上もそのように展開すべきことを説いている。

#### 4. 論争期の議論の全体をとおしての比較と考察

##### (1). 全体をとおしての比較検討

小山から大塚までの6人の論説を個別にみてきたが、本章ではそれらを全体として比較考察していく。ここでは本稿における分析の視点と方法に沿って、各説の構造と展開を概観し、特徴を顕在化させることを意図して表を示した。表の左側にa) からh) の項目を設定し、右側に各説ごとの見解を整理している。

「はじめに」で記したように、本稿では文献を分析する際に、①生活保護において社会福祉実践を議論することの根拠や理由を把握することを意図した。この点が諸説では、生活保護の目的の核心なり本質として論者が唱えているものや、生活保護における社会福祉実践の目的との関連で論じられていた。ここから表ではb) とc) の二つの項目を立てた。そして社会福祉実践を意味する言葉として用いられているものをd) で整理した。

また分析視点として、②論説の中心なり根底にある思想や考え方をとらえることを掲げた。これを表のa) で示した。さらに社会福祉実践のe) 対象者、f) 援助者、そしてg) 実践の内容を示し、これらでは把握しきれない各説の特徴をh) その他・備考として整理することにした。このようにしてa) からh) までの項目に沿ってみていくことで、③論理構造と展開を概観することを意図した。

このようにして作成した表をもとに、以下では各項目および項目間の関係について、各説を比較しながらその相違や特徴を検討していく。

第一に、a) 所論展開の出発点ないし中核にある考え方や、論者自身の職業上の立場や研究上の専攻分野に示されるような、論者の立場性と問題関心の違いが、各説の特徴や構造、展開に大きく影響している。これはa) と、b) 以下の項目との関連をとおして把握できるものとなっており、具体的には以下のように示される。

【表】生活保護における社会福祉実践をめぐる各説の見解

	小山	黒木	小川	岸	仲村	大塚
a. 所論の展開の出発点や中核にある考え方	法律の解釈と運用指針を示す	要保護者の依存性の解決	法的権利としての生存権保障	階級の対立的理解。貧困問題の認識・解決方法に対する公的扶助とケースワークの違い	人間の人格、価値や可能性、権利への信頼	ソーシャル・ケースワークの一分野としての生活保護
b. 生活保護の目的の核心部分	最低生活保障と自立助長	自立更生	生存権保障	最低生活保障	最低生活保障	ケースワークの面から行う最低生活保障と自立助長
c. 社会福祉実践の目的	自立助長	効果的・適正な生活保護の実施と自立更生	手続的権利の保障	×（ケースワークは排除すべき）	最低生活保障	個人の社会的適応の発展
d. 社会福祉実践を意味する用語	ケースワーク	ケースワーク。サービス	サービス。手続的権利の保障	×（ケースワークは排除すべき）	公的扶助ケースワーク	(ソーシャル) ケースワーク
e. 対象者	一部の要保護者	全ての要保護者	全ての要保護者	(全ての要保護者)	全ての要保護者	全ての要保護者
f. 援助者	社会福祉主事	社会福祉主事	社会福祉主事	(社会福祉主事)	社会福祉主事	社会福祉主事
g. 社会福祉実践の内容	最低生活保障では生活できない場合に、生活できるようにする	説明。人間の感情や人格、行動の理解にもとづく対応。生活面への助言、指導	経済的保障の手続的側面を、人間的に健康で文化的に行う	(階級的自覚をうえつけ、階級闘争へ導く)	ケースワークの原理や知見、技術を最低生活保障に役立てる	ソーシャル・ケースワークのプロセスとして生活保護を行う。外的要素や内的要素への援助
h. その他・備考	ケースワークは法的規定がなく、単なる事実行為として行われる	依存性の防止・治療の強調と、人格や自尊心の尊重にもとづく敬意ある接し方の重視との間の矛盾	労働権と生存権の確立充実の相互関係		人権感覚、生存権保障の理念に根ざす技術。公的扶助ケースワークと社会福祉的ケースワークの区別によるケースワークの範囲の明確化	環境における全人的行為に着目

(筆者作成)

小山と黒木は、小野<sup>1)</sup>が「行政指導的ケースワーク」と名づけたように、生活保護政策・行政の中心的立場にあって所論を展開した背景が、論説のなかに反映している。法の立案と制定に責任者として関与した小山は、法律の規定に忠実になることで、それをいかに解釈し運用すべきか、責任者として指針を示すことにエネルギーを注いでいる。その結果、最低生活保障と自立助長の並立的理解にもとづいて、自立助長に対応するものとして一部の要保護者にケースワークをおこなうことを唱える議論となっている。黒木説には常に「依存性」の問題关心がつきまとっており、為政者側にある保護の抑制の意図が見え隠れするなかでの論の展開となっている。

小野が「権利としてのサービス論」と呼んでいる小川説は、法的な権利としての生存権を保障するということから出発している。具体的なサービス内容も、「手続的権利」の保障という言葉を用いて論じている。こうして小川説では終始権利の面からの論理展開がなされている。

おなじく権利を重視していても、小川説と仲村説はその方向と内容が異なっている。仲村説は権利を権利として「感じる」こと、そのような対応をする・されることの重要性を説いている。小川が社会福祉の専門的な援助方法としての「ケースワーク」の適用を否定するのに対して、仲村は最低生活保障の過程にその知見を生かすことを唱えている。仲村説の基底にあるものが人間の人格や価値、基本的人権への限りない尊厳と信頼であることが、このような相違を生んでいるとみられる。大塚説は他のいずれとも異なり、もっとも純粹にソーシャル・ケースワークの過程として生活保護をおこなうよう説いている議論である。また岸説の場合には、公的扶助とケースワークの対立的理解にもとづいて、公的扶助からケースワークを切り離すべきだと主張するとともに、階級の対立関係の認識から、要保護者を階級闘争へ導くよう求めている。

第二に、b) 生活保護の目的に関して、その核心部分として注目していることがらが、論者によって異なっている。法律上は最低生活保障と自立助長の二つが掲げられていることを前提としつつも、所論の展開のうえでどちらにより重点をおくか、論者により違いがみられる。法律通りの見解を示しているのが小山説であり、これをあくまでもケースワークの過程と知識・技術に沿ってとらえなおそうとしたのが大塚説といえよう。

どちらかといえば「自立更生」に力点がおかれてはいるのは、黒木説のみである。それ以外の論者は、最低生活保障ないしはこの線での生存権保障を重視するものとなっている。

第三に、d) 生活保護における社会福祉実践をあらわす用語は、各説で微妙に異なっている。「ケースワーク」といった言葉を使用していても、そのc) 目的や、g) 社会福祉実践の内容に違いがある。つまりケースワークという一見同じ用語であっても、その目的や内容は、論者それぞれの想定するものとなっている。

小山説は自立助長を目的として、「ケースワーク」をおこなうとする。黒木説は生活保護の効果的・適正な実施と「自立更生」を目的として、経済給付の過程から「ケースワーク」ないし「サービス」を実施すべきだとしている。小川説では「手続的権利」の保障を目的として、心情的な態度・行動の面から「サービス」を論じている。仲村説は最低生活保障という目的を実現し貫徹させるために、ケースワークの根底にある人間理解や原理原則を生かすものとしての「公的扶助ケースワーク」を論じている。大塚説では、専門的援助技術としての「ソーシャル・ケースワーク」の本来的意味と内容にのっとって、生活保護の展開を図ることをねらっている。岸は「ケースワーク」の排除を説き、階級闘争へ導くような対応の必要を述べている。

またここからは、「社会福祉実践」ということが、各説のなかでは必ずしも社会福祉の専門的な知識や技術にもとづく援助活動としては議論されていないことも明らかになった。

第四に、小山説を除いて、社会福祉実践のe) 対象者にはすべての要保護者が想定されている。ただしこれは、あらゆるケースに対して、機械的に均一な対応をするように説いているのではない。むしろすべてのケースについて、それぞれのもつている個別性に配慮しながら実践を展開することが目指されているといえよう。

## (2). 仲村説の評価と諸説の後の議論への影響

これまで6人の論説を比較検討してきた。このなかで、①生存権保障を具体化するものとしての生活保護制度の深い認識を前提にして、②専門的援助方法としてのケースワークの適切な理解にもとづき、③生活保護の実際が経済給付にかかわる過程として基本的には展開されることをふまえて、所論を展開したのは仲村であった。

①が確たるものとしてあるという点で、依存性の問題関心からぬけきれない黒木説の限界を超えている。そして②を基礎に「公的扶助ケースワーク」について論じている点で、小山説にいう「ケースワーク」の不明確さとは異なるし、小川説が専門的援助方法としてのケースワークを批判するのも異なっている。岸説のようにケースワークを生活保護から排除しようとするのも異なる。さらに③によって、生活保護の実施過程が他の「ケースワーク」の適用分野とは異なる独自の性質をもつていていることを示した点で、大塚説よりもいっそう現実にそくした論理となっている。

このように仲村説は他の説の限界を補ったり、それらを超えた論理として展開されていると評価できよう。論争期までの議論における到達点として、仲村説を位置づけることができるのではないだろうか。仲村説では、人間性の理解と人間の権利や尊厳への信念が確固たるものとしてあり、それは所論の展開のなかへも十分に融合されていると見られる。したがって論理に矛盾がないうえに、実践上の限界や範囲を明示するなど、読み手にとり理解しやすく指針としやすい論調になっている。このような特色をもつ仲村説からは、今日においても学ぶべき点が多いといえる。坏は初期の「公的扶助援助実践論」について、「現行制度とケースワークの正確な理解に基づいた仲村によって、生活保護の法制度的規則ともケースワークの原理とも矛盾しないかたちでとりあえず折り合いがつけられた、という流れがみてとれよう」<sup>2)</sup>と整理している。

仲村説をはじめとして、論争期までの所論は、それ以降の議論に少なからぬ影響をもたらしている。例えば「仲村・岸論争」をきっかけとして、現業の人々を巻き込んで「公扶研運動」が展開し、今日に発展している。また小野の「社会科学的立場」のケースワーク論や白沢の「生活力形成論」は、小川や仲村の理論から影響を受けたとされる<sup>3)</sup>。岸説は、それが階級的視点の明確な認識にもとづく議論であるという点で、小野が社会科学的立場のケースワーク論と分類したような諸研究とも無関係ではないだろう。社会福祉の権利や福祉労働論を重視する河合<sup>4)</sup>にも、小川や岸からの流れが見てとれる。小野が「行政指導的ケースワーク」と呼んだ小山や黒木の議論については、その後の厚生省担当官からは彼ら以上の議論の展開はみられず、むしろそのときどきの生活保護行政の展開をにらんだ発言がなされているといえよう。

また、岡部は1998年に生活保護における社会福祉実践について、「福祉事務所ソーシャルワーカー」に向けて概説書をまとめているが<sup>⑮</sup>、岡部自身がこの類の本としては仲村の『生活保護の原理と技術』(1978年)以来のものと位置づけている<sup>⑯</sup>。ここからも、仲村の果たした役割の大きさが認められよう。

#### むすびにかえて

これまでの検討をとおして、諸説のなかでも仲村説が評価されることを明らかにした。最後に、論争期までの議論の限界を指摘し、残された課題について触れておきたい。

論争期までの議論では、生活保護における社会福祉実践の位置づけをめぐって、生活保護法の目的規定を最大の根拠にかけ、それとの関連で議論が展開されていた。したがって①最低生活保障と②自立助長ということが、常に問われつづけるなかでの議論となっている。このことは、両者の定義や関係、実現する過程などへの議論に焦点がおかれやすくなり、結局は生活保護制度という制度の枠内で社会福祉実践の可能性やその内容、程度を問うことに終始してしまうという限界がある。それは、生活保護を利用していたり、利用する必要がある人々の現実の生活課題なり生活実態への視点が薄れてしまう恐れがあるといえるのではないだろうか。

生活保護の実務に携わるなかで、社会福祉主事は利用者のなかにさまざまな生活課題を発見し、それへの援助の必要性を認識して、相談援助活動をおこなっているのが実態である。経済給付と自立助長のための相談援助活動とを分離すべきという議論も<sup>⑰</sup>、相談援助活動の必要性を否定しているのではなく、その意義は認めているのである。

生活保護を利用するさまざまな社会資源の一つとして位置づけ、個別の生活課題や生活実態に援助の視点を向けていくならば、利用者への社会福祉実践は、より広い視野から柔軟に検討することが可能になると考えられる。むしろこの点を重視して社会福祉実践論を検討していくことが、利用者とその特性に沿った援助論の展開につながるとみられ、論争期以降の議論の課題にもなってくると思われる。

#### (注)

##### はじめに

- 1) 最近の議論の例として以下のものがある。六波羅詩朗「福祉事務所とケースワークの課題」『ソーシャルワーク研究』Vol. 26 No. 1、相川書房、2000年。木本明「福祉事務所の現場から生活保護制度について考える」『社会福祉研究』第75号、鉄道弘済会、1999年。岡部卓『福祉事務所ソーシャルワーカー必携－生活保護における社会福祉実践』全国社会福祉協議会、1998年。

- 2) 雑誌『社会事業』に1953年から1954年にかけて掲載された、黒木利克、木田徹郎、池川清、大原龍子、岡村重夫、小川政亮、田中嘉男の7人による論文をさしている。
- 3) 仲村優一「公的扶助とケースワーク」『日本社会事業短期大学紀要』第4集、1956年。岸勇「公的扶助とケースワーク－仲村氏の所論に対して」『日本福祉大学研究紀要』1957年。仲村優一「公的扶助とケースワーク－岸氏の批判にこたえて」『社会事業』第41巻第5号、1958年。岸勇「再び仲村氏の『公的扶助ケースワーク論』に対して」『福祉研究』11号、日本福祉大学社会福祉研究所、1962年。岸勇「社会福祉主事に訴える」『福祉研究』12号、日本福祉大学社会福祉研究所、1963年。
- 4) 論争の評価は以下のものに代表される。白沢久一「公的扶助ケースワーク論争の遺産と課題（I）」『北星論集』第5号、北星学園大学、1968年。加藤蘭子「仲村・岸論争」『戦後日本社会福祉論争』真田是編、法律文化社、1979年。それをふまえての議論としては、白沢の「生活力形成論」などが展開されている。

1.

- 1) 河合幸尾「生活保護制度とサービス論争」『戦後日本社会福祉論争』真田是編、法律文化社、1979年、42–49頁。
- 2) 同上、46頁。
- 3) 同上、49頁。
- 4) 加藤前掲論文、83–85頁。
- 5) 仲村優一「戦後における公的扶助制度の転回（二）－処遇方法を中心として」『日本の救貧制度』日本社会事業大学救貧制度研究会編、1960年、374頁。
- 6) 以上の記述は、副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995年、58–62頁を参照した。
- 7) 以上の記述は、三和治・角田晴子・四居恵子「生活保護の処遇をめぐる問題－その実施体制と必要性について」『明治学院論叢』明治学院大学、第263号、1977年を参照した。

2.

- 1) 副田前掲書、86頁。
- 2) 仲村優一『ケースワークの原理と技術』改訂版、全国社会福祉協議会、1978年、249–254頁。
- 3) 黒木自身とその所論については、拙稿「生活保護における社会福祉実践にかんする黒木利克の所論の展開」明治学院大学大学院『社会福祉学』24号、2000年で論じている。
- 4) 小川政亮「社会事業サービス論の意味」『社会事業』第36巻第7・8号、1953年8月、29–30頁。
- 5) 吉田久一『日本社会福祉理論史』勁草書房、1995年、166頁。

3.

- 1) 加藤前掲論文、94頁。
- 2) 松原康雄「公的扶助とケースワーク」『ケースワーク教室』仲村優一編、有斐閣選書、1980年、

231頁。

4.

- 1) 小野哲郎『ケースワークの基本問題－社会科学的視点からの技術論・政策論の批判的検討』川島書店、1986年。
- 2) 坪洋一「公的扶助制度における『自立』をめぐって」明治学院大学大学院『社会福祉学』22号、1998年、52頁。
- 3) 小野前掲書、128－129頁。
- 4) 河合幸尾・宮田和明編著『社会福祉と主体形成－90年代の理論的課題』法律文化社、1991年、195－196頁。
- 5) 岡部前掲書。
- 6) 岡部卓「公的扶助」『月刊福祉』7月号、全国社会福祉協議会、2000年。

むすびにかえて

- 1) 嶋貫真人「生活保護における『自立助長』の位置づけの再考－社会連帯の原理を手がかりとして」『ソーシャルワーク研究』Vol. 26 No. 1、相川書房、2000年。木本前掲論文。

(参考文献) ここにあげるのは本稿で引用したものを中心に、必要最少限にとどめる。

小山進次郎

- ・小山『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1951年a
- ・小山「生活保護法の原理と原則」『社会事業講座第6巻』大阪社会事業短期大学編、日本社会事業短期大学協力、福祉春秋社、1951年b

黒木利克

- ・黒木『社会福祉主事』中央法規出版、1952年b（改訂増補版1956年b）
- ・黒木編『ケースの取扱』生活保護百問百答第6輯、全国社会福祉協議会、1953年a
- ・黒木『社会福祉の手帖－続社会福祉主事』中央法規出版、1953年b
- ・黒木「ラン救の防止は前進の方向で－長田幹彦氏に答える」『社会事業』第37巻第3号、1954年a
- ・黒木「わが国でソーシャル・ケイスワークは発達しないであろうか？」『社会事業』第37巻第5号、1954年b
- ・黒木『生活保護－最近の二大攻撃とその分析』中央法規出版、1954年c
- ・黒木『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、1958年

小川政亮

- ・小川「社会事業における人権」『社会事業講座第1巻』大阪社会事業短期大学編、日本社会事業短期大学協力、福祉春秋社、1950年

- ・小川『権利としての社会保障』勁草書房、1964年
- ・小川『社会事業法制』社会福祉選書6、ミネルヴァ書房、1973年

#### 岸勇

- ・岸『公的扶助とケースワーク—公的扶助批判』風媒社、1965年

#### 仲村優一

- ・仲村「公的扶助とケースワーク—岸氏の批判にこたえて」『社会事業』第41巻第5号、1958年a
- ・仲村「公的扶助におけるサービスの性質」『社会事業』第41巻第11号、1958年b
- ・仲村「生活保護—ケイスワーク問題をめぐって」『講座社会保障4日本における社会保障制度の現実』至誠堂、1960年a
- ・仲村「社会福祉における『自立』の意味を考える—事例を通して考える」『月刊福祉』第59巻第8号、1976年・仲村『ケースワークの原理と技術』改訂版、全社協選書11、全国社会福祉協議会、1978年a
- ・仲村『生活保護への提言』全国社会福祉協議会、1978年b

#### 大塚達雄

- ・大塚「生活保護法の原理とケース・ワーク—公的扶助におけるケース・ワークⅠ」『人文学』第19号、同志社大学、1955年
- ・大塚『ソーシャル・ケースワーク』社会事業新書、ミネルヴァ書房、1960年

## A Study on the position of Social Work Practice in Daily Life Security System

Kuniko Nemoto

### Summary

This paper examines some arguments about the position of Social Work Practice in Daily Life Security System by analysis of literature, which are the representatives in early years of Daily Life Security System. It takes 6 persons : Koyama, Kuroki, Ogawa, Kishi, Nakamura and Otsuka.

The perspectives of analysis are to catch the reason of arguing about Social Work Practice in Daily Life Security System, the thought that is in core or base of a theory, and the construction of an argument. And through comparison of 6 arguments, it shows some of the characteristics and consideration of those discussions.

Through this analysis, the following things are presented :

Each argument has original concern and position, those influence the construction and the contents of each argument.

Among 6 arguments, the theory of Nakamura is valuable.

To consider issues of Social Work Practice in Daily Life Security System, it's important we view from life tasks and life situation of needy people.

### Keywords:

Social Work Practice, Daily Life Security System, Social Casework