

# 社会福祉理論の源流にみる公的扶助と社会政策

—大河内一男の場合—

## The Origins of Public Assistance and Social Policy

: The Case of *Okouchi's* theory

野 口 友紀子\*

Yukiko Noguchi

### 1 はじめに

公的扶助の源流は、日本においては恤救規則といわれている。ただし、恤救規則には国家責任が明記されていないことから、国家責任を明らかにした救護法を公的扶助のはじまりと捉えることが多い。救護法は貧困者救済に対する取り組みとして、国家の責任で生存権を保障する制度として成立したと考えられている<sup>1</sup>。救護法制定時期にみられる公的扶助を他の制度との関係からみていくことは、日本における公的扶助の成立初期の段階での救護法の社会保障上の位置づけを分析することになる。

他の制度との関係を分析するにあたって、1938年に発表された大河内一男の「わが国における社会事業の現在及び将来—社会事業と社会政策の関係を中心として—」とその後1940年に出版された『社会政策の基本問題』を使う<sup>2</sup>。1938年の論文については、すでに社会事業史の新しい分析枠組みを提示するにあたって検討を行っているが、今回は公的扶助との関係からこの大河内論文を読み直してみる<sup>3</sup>。この論文は、社会事業と社会政策との関係を社会科学的に明らかにしたと評価されており、戦後の社会福祉理論の成立をめぐる論争において出発点となったものである<sup>4</sup>。社会福祉に関する理論の多くはこの大河内論文の影響を受

けている<sup>5</sup>。この中には社会事業と社会政策との関係はもちろん、社会事業がどのようにあるべきかという方向性が明らかにされている<sup>6</sup>。本稿は救護法実施以降、すなわち公的扶助が整備されてきた時期に、一方で社会福祉学理論が混沌とした状況において、公的扶助が他の制度との関係でどのように考えられていたのかを検討する。この検討により、戦前期の公的扶助に対する考え方のひとつを明らかにできる。このことは社会福祉学理論の形成途上の初期にみる公的扶助概念のひとつとして、その後の公的扶助概念の変化の過程の中に位置づけることになり、公的扶助概念の変遷を解明するうえで意義がある。

### 2 大河内理論にみる社会事業論

#### (1) 大河内理論にみる社会事業と社会政策の代替と並存

大河内の1938年の論文は戦時経済統制下における社会事業の新しい進路について述べられたものである<sup>7</sup>。大河内は社会事業を社会政策と並んで統制経済遂行のための活動であると捉え、この当時の社会政策の欠如による社会事業のあり方に対する問題をとりあげ、社会事業の位置づけとその機能、社会事業の展望について検討している。

大河内によると、社会事業と社会政策はもともと資本主義社会においては異なる機能を果たすも

\*社会福祉学部准教授

のであり、明確な概念規定を有するものではないが、その差異は明らかにできると考えていた。両者の共通点は、「社会の、資本制的な経済社会の、所謂『庶民』階級をその対象としている点」である<sup>8</sup>。差異としては、社会政策が「その対象を何よりも生産者」としており、「経済の平常的な循環を円滑に遂行するためのひとつの手続き」であることに対して、社会事業には「国民経済的な関連性」は見いだせないことである<sup>9</sup>。そのため、社会政策の中心となる労働者保護における保護の意味は「決してかの救済策乃至は社会事業の意味に於ける『保護』乃至『教護』と同視せらるべきではないのである」という<sup>10</sup>。

そして、社会事業の対象を「一般消費者」として理解し、「各自の自己救助のみを以てしては当該個人の肉体的ないし精神的生活が順当に保証し得ない場合」とする<sup>11</sup>。つまり、社会政策の対象としての生産者の資格を喪失したこと、つまり国民経済とのつながりから切断されたことで、社会事業の対象となるというものであり、このことを大河内は「経済秩序外的存在」と呼んでいる<sup>12</sup>。また、「社会事業は社会政策の周囲に働き、社会政策の以前と以後にその場所をもつもの」であり、「社会政策の周辺からこれを強化し、補強するもの」と捉えている<sup>13</sup>。そして、経済秩序外的存在を経済秩序内的存在に切り換えることに社会事業の特質があるのである。

大河内によると、社会事業と社会政策とは並行的発展、あるいは相互補完的な関連があり、好況期には社会政策に限界は顕在化せず、社会事業は慈善事業的存在となり産業社会の後方に退くと考えられている。不況期には社会政策は停滞あるいは後退し、社会事業の必要性が増大し、社会政策の欠如を社会事業的活動によって補充、代位することになる。

しかし、実際には日本における社会事業と社会政策との関係は特殊であったと捉えている。それは、社会政策の形成過程において労働者の自主性・自律性を許容しなかったために、社会政策を上からの慈恵として理解させ、労働者ではなく貧民一般として対象を考えたからである。また、労働関連法の欠如は備荒儲蓄法等によって代置させられており、「社会事業的『慈恵』による社会政策

の『代置』はわが国の本質的な現象であったとしている<sup>14</sup>。このことは農村社会事業を新たな社会政策と見なしたり、失業対策においても失業保険制度ではなく慈恵的な土木救済事業を代置して、経済的窮迫状態に対する救済としたりしていることにみることができると述べる。つまり、「社会政策は日本経済の発展に対する正常な補強的役割を果たさず、ただ国民経済からの脱落的要素の処分を目的とする所の警察的治安と慈恵的救済との合成物に外ならなかった」のである<sup>15</sup>。

## (2) 社会事業と社会政策の理想と現実

本来の社会政策は、社会経済が円滑に生産的機能を果たすための人的要素への合理的配慮であるため、その対象となるのは生産者である。その内容は、「深夜業による過度労働と低賃金」とに対する対策、そして失業に対する本来的な制度である「失業保険制度」、そして失業保険制度とともに存在する「職業紹介施設」、「労働者養成機関」の完備である<sup>16</sup>。このような社会政策が完備されると、労働者の労働条件や生活条件一般が高められるのである。

では社会事業はどうあるべきか。本来の社会政策的方策とはどのように関連しているのか。この点について大河内は、社会事業は経済社会の変動に係わりなく、「最低限度の救恤・救済」をこれまで通り継続していく必要があり、これが社会事業の固定的部分であると理解している。そして、それ以外に社会政策が欠如している場合には、労働者の保健問題への対応、あるいは婦人の職場進出を進めるための託児所などの経済的生産的機能をもつ事業などを実施することになり、社会事業は社会政策的性格に近づくことになるという。特に失業者問題について失業保険制度を欠いていたときには、失業者が救護法、その他の社会事業的救済に頼ることになり、救護法が生産的任務に近づくことによって「社会政策を補強するのではなく、本来の社会政策たる失業保険制度の欠如の罅隙に入り込み、それに代位しなければならぬという関係が創り出される」のである<sup>17</sup>。つまり、社会事業は生産的任務を行うことで社会政策を補完できるが、社会政策が欠如ないしはゆがめられている場合には、社会事業は社会政策を代位するこ

とになるということである。

大河内は社会事業が社会政策を代位している場合や「社会事業的救恤」でしかないものが社会政策として通用している場合は、『『労働力』の順当な保全＝再生産』が行われないし、また社会事業の救済は恣意的であり、不均等に精神性を強調することが特質ではあるが、精神性は物質性の整備の上にのみ成立できると考えている<sup>18</sup>。そして、銃後施設の拡張整備と戦傷兵の保護が戦時社会事業の中核的活動分野であり、最も社会事業らしき活動であるが、「軍事扶助法」の改正に伴う「傷兵保護院」は社会事業的最低限度の必要であり、銃後施設は国民精神総動員を適用するだけでは不十分であるとする。そして、社会事業の訓育的な道義主義を止揚し、物質性の合理的な制度化をはかることによって、その救恤の色彩、経済秩序外的性格を生産的なものに変えていくことができ、社会政策を外郭から補強することができるのである。

大河内によると、社会事業は『『上から』与えると言うこと、施与という観念、要救護者に対する教説（マルサスの意味における）、与えるに際して与えるものの個人的恣意性が介在すること、特に社会事業における物質性の欠如ないし希薄化が精神性の強調によって補われ得るという根拠のない社会事業上の伝統』といった諸要素を破棄しなければならないと考える<sup>19</sup>。そして、「社会調査や社会生活に関する科学的な客観性を基礎に持つことによって、社会事業は始めて社会事業であ

り、これによってその雑多な活動領域を合理化（或いは『科学化』）し、制度化し、またそれを或る程度まで技術化することによって」社会的な広がりや意義を持つことができるとしている<sup>20</sup>。この社会事業に対する科学化の推進ということについては、社会事業が科学化されていない状況にあること、大河内の言葉でいうと「慈善的な救済事業の著しい特質は、その含む訓育的内容と扶助に際しての恣意性の介在」があることに対する「訓育的な道義主義の止揚」を取り払うことを指している<sup>21</sup>。

また、「社会事業が社会政策に対する『代位』的存在であることから、真の意味でのその補強的存在になること」が社会事業の進む道であり、救恤の任務を一步進めて社会政策の生産的機能を外郭から補強するような事業を展開し、またさらに「遥かに高く一般的視野から、社会文化的生活一般の増進のための諸施設（図書館、公園、その他保健・衛生、教育、娯楽を中心とするもの）」に事業を進めることが労働力の培養に結びつくとする<sup>22</sup>。大河内は社会事業の進むべき将来について「消極的な要救護性への救恤行為」のみではないと捉えているのである<sup>23</sup>。大河内の社会事業と社会政策の現状と理想をまとめると表1のようになる。

### (3) 社会事業の固定的な部分、予防的な部分

本節では、(1)、(2)に見た大河内の社会事業の捉

表1 大河内の社会事業と社会政策の現実と理想

	社会事業	社会政策
現実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働立法の欠如による社会政策の代置</li> <li>・ 土木救済事業を経済的窮迫状態への救済とする</li> <li>・ 職業紹介施設を社会事業的に利用する</li> <li>・ 社会事業としての熟練工養成</li> <li>・ 精神性の強調と物質性の軽視</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 慈恵的性格</li> <li>・ 対象を雇用契約に基づく労働関係の当事者とみず、貧民と捉えられる</li> <li>・ 社会事業が社会政策として登場する</li> <li>・ 失業保険制度の欠如</li> </ul>
理想	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 慈善事業的なものから社会福利的なものへの移行</li> <li>・ 科学性</li> <li>・ 最低限度の救恤・救済</li> <li>・ 生産的労働に関する事業</li> <li>・ 社会政策の生産的機能をその外郭から補強</li> <li>・ さらに一步進んで社会文化的生活一般の増進のための諸施設に移行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働力不足と失業について、職業紹介、労働者養成機関の完備、失業保険制度の確立による社会政策として解決させる</li> <li>・ 労働者の生産者としての資格に置ける保護を行う</li> <li>・ 青年男子の労働時間短縮、最低賃金制、失業保険の整備</li> </ul>

え方の中に、公的扶助がどのように位置づけられているのか、また社会政策との関係がどのようになっているのかについて検討する前提となる大河内の社会事業論を詳細にみていく。

大河内は前述の論文の中で、社会事業を論文発表当時の社会事業の現状と、そして将来どのようにあるべきか、について分析している。社会事業の現状として、失業保険のような本来の社会政策が成立していない状況において、「最近数年間におけるわが国で社会政策と称されたものは、その実、厳密な意味では社会事業であるか、少なくとも社会事業的精神を担うものであった」と考えている<sup>24</sup>。当時の社会事業の現状として、大河内はこの「社会事業的精神を担うもの」あるいは「『慈恵』策的性格」といわれる事業が、土木救済事業、職業紹介事業、農村社会事業、備荒儲蓄法、貧民救助条例、慈恵金制度であると記している。これらは失業保険制度などの労働者保護法が欠如していることから実施されており、このことを「代置」と表現している<sup>25</sup>。例えば、大河内によると農村社会事業の発展は人びとに「『新たな』社会政策の出発」と祝福されているが、農村に生じた保健・医療問題は、そもそも紡績業についている女工が過度労働と低賃金のもとで働かされて結核にかかり帰郷させられたことで農村に結核菌が散布されたことから、体力低下や慢性的栄養不足等を生じさせたためであった<sup>26</sup>。つまり、農村社会事業は社会政策の欠如の償い、尻ぬぐいの意味をもつものである。

そして、保健・医療施設の拡充を含む農村社会事業の展開が社会政策として装われたことに対して、農村社会事業を本質上社会事業的なものと指摘し、社会政策の代置としたのである。また、失業対策である土木救済事業については、本来の失業対策である失業保険制度が欠如しているために、代置させられているのだが、この事業は労働者に対する対応策と考えられたのではなく「経済的窮迫状態に対する救済」として考えられた、国

民経済の再生産と関連を持たない、「経済秩序外の施設」であると捉えたのである<sup>27</sup>。これらのように社会政策に代置させられた社会事業は社会政策のようにみえるか、あるいはそのように装っているが、実は社会事業的精神、慈恵策的性格を持つものと大河内は考えているのである。

社会事業は現状ではこのような慈恵的な性格をもつものであるが、社会政策に代位させられているのであって、社会事業には社会事業の本来のあり方があるとする。このことを端的に示している部分を大河内の論文の中から抜き出してみよう。

「社会事業は、社会政策立法の把握の埒外に落ち込んだ窮迫状態を＜Caritas＞的に救済し、進んでその更生を図るとともに、他方においては、一般に保健・衛生、教育等の領域において、積極的な改善を図ってその要救護性の発生を予防しようとするものである。従って、社会事業は、一方では救済事業的または慈善事業的活動として既に生じた事態に対して救恤的に関係し、他方では福利事業的に要救護性の増大を防ぎ予防的に活動するとともに、積極的に『庶民』ないし無産者の経済的或いは一般文化的生活の指導更生を図るものである<sup>28</sup>。」

ここでは、活動領域として、社会事業の領域を3つに整理している①救済事業的または慈善事業的活動として既に生じた事態に対して救恤的に関係すること、②福利事業的に要救護性の増大を防ぎ予防的に活動すること、上記の①と②が進むことによって、③積極的に「庶民」ないし無産者の経済的或いは一般文化的生活の指導更生を図ること、である。そして、これらの関係は慈善事業的な活動から社会福利的な活動へ発展していくことが順当であると捉えている<sup>29</sup>。この①から③を社会事業の固定的部分、予防的部分、積極的部分に分けると以下ようになる。

表2 社会事業の領域—3つの分類

- |                                       |
|---------------------------------------|
| ①固定的部分…救済事業的、慈善活動的活動として既に生じた事態に救恤的に関係 |
| ②予防的部分…福利事業的に要救護性の増大を防ぐ               |
| ③積極的部分…『庶民』、無産者への経済的、一般文化的生活の指導更生     |

①の救恤的に関係する領域については、経済社会の変動に関わりなく継続されるべき社会事業の固定的部分としての最低限度の救恤・救済があるということである。これは、労働力の健全な再生産と保全といったこととは関わりなく必要な部分である。これにあたるものが、所得保障としての救護法とその他の社会事業的救済、例えば「授産事業や、内職紹介や、慈善団体による私的救恤等」であると述べている<sup>30,31</sup>。

②の予防的な領域にみられる社会事業における要救護性とは、経済的、保健的、道德的、教育的等の広範な側面から見いだされるものである<sup>32</sup>。これらの広範な範囲に生じる問題の予防に努めることが社会事業の2つ目の領域である。これは、社会事業が「社会政策を背後から補強する」機能であり、「社会事業における生産的なし産業的機能」ということになる<sup>33</sup>。また、ここには①にある「慈善事業的」と対比した形で「福利事業的」という言葉が使用され、また同じく①の「救恤的」と対比した形で「予防的」という言葉が使われている。

③の積極的な領域とは、社会政策との対比から社会政策が労働者、生産者を対象とすることに対して、その対象を庶民、無産者とおき、一般文化的生活という広範な領域への対応をも社会事業の領域と考えている。これは社会事業を「一歩進んで遥かに高く一般的な視野」にたつものと捉え、「積極的な社会的文化施設・福祉施設を通しての労働国民の啓蒙と指導」という生産者への対応を行うことを社会事業の新しい方向性と考えているからである<sup>34</sup>。

社会政策との関係でいうと、社会事業の進むべき方向性は社会政策の補強的存在となることである。それは、例えば保育を行うために託児所を拡充することや住宅問題を解決するために労働者住宅を建設することは、これらによって子どもを持つ女性が仕事に出ることができ、また労働者の住む場所を確保することができる。このような事業は「単に戦時社会事業の一時的拡充と言うだけでなく、社会事業における生産的なし産業的機能の発展、その限りでは社会政策への補強的作用を行うものである」といえるのである<sup>35</sup>。

### 3 大河内理論にみる公的扶助の位置づけ

大河内は、これらの論文の中で「公的扶助」という言葉を使用していない。しかし、前節(2)、(3)でみたように社会事業の三つの分類から、大河内は社会事業に固定的部分があると捉え、その部分は社会政策との関係においても変化しない部分であると考えていたことが明らかになった。この固定的部分は、救恤的、あるいは既に生じた事態に対するものとして表現されていたことから、貧困に陥った人に対する対応策と捉えていたことが分かる。この社会事業の固定的な部分が、公的救済制度である救護法と私的な社会事業の両方にあたると考えられる。

大河内のこの論文は、言うまでもなく社会事業の固定的部分以外の領域を社会政策との関係から説明したものである。社会事業の固定的でない部分についての当時の現状の分析としては、社会政策の代置であり、代位していると捉えており、これは本来の社会事業のあり方ではないと考えていた。固定的でない部分の社会事業については、先述したように社会政策を背後から補強することと積極的な社会的文化施設・福祉施設を通しての啓蒙と指導を将来の社会事業のあり方と考えていたのである。大河内は、固定的でない部分を中心に社会事業を分析しているが、ここでは、社会事業の領域として示した①と②を比較しながら、①の固定的な部分に着目し、この部分に対する大河内の考えを読み取る。

大河内は、先に触れたように「社会事業がこれまで果たしてきた最低限度の救恤・救済」を社会事業の固定的部分と捉え、「経済的な意味における『労働力』の不足の係わりなく必要とされるであろう」と述べた<sup>36</sup>。労働力の保全という観点ではなく、そもそも「労働力」とはならない状態にある人に対する救済の必要性を述べており、その救済こそが社会事業の固定的部分であるとする。当時の法律としては、このような人の救済のために「救護法」がある。大河内は、救護法についてこの論文では2カ所で言及している。

ひとつには失業者対策としての職業紹介事業について検討したところである。失業者に対する職業の紹介がうまく行かなかった場合、すなわち本

人の能力と職業内容が合わない場合においては、職を得ることができず労働によって生計を立てることが難しくなる。特に戦時体制下においては職業の紹介は、軍需産業に労働力を送り出すことが主となるため、軍需産業、例えば戦車や兵器の一部を製造する工場といった仕事においては工場での仕事の経験がない人の場合、かなり就労継続が困難であると考えられる。大河内によると「工場労働者以外の失業者、例えば商店従業員、自動車運転手、中小工業の事業主ならびに小売商店主の軍需工業への転換は事実上不可能」と述べている<sup>37</sup>。そして、このような就労が困難な状況にある人、「殊に後二者においては転換は極度に困難であり、従って多数の家族を抱えて救護法[今日の生活保護法]その他社会事業的救済に依頼せざるを得なくなる場合が多いと見なければならぬ」としているのである<sup>38</sup>。失業者に対する職業紹介がうまく行かない時、失業保険制度がないために、救護法による救済となる、という点である。このことはこの時代の社会政策の側からみると、「救護法や一般慈善救済事業の対象として、産業の軍事的編成替へに耐へ得なかった脱落的要素として統制経済の埒外に追ひやられる」ということになるのである<sup>39</sup>。

もうひとつが、従来の土木事業のような失業者救済事業が実施できない時局においては、失業者に対して「救護法による救済や、授産事業や、内職紹介や、慈善団体による私的救済等が、その多岐にわたる活動を行わねばならなくなるであろう」としているところである<sup>40</sup>。これは、失業者に対する土木救済事業の代わりのもののひとつとして救護法の救済があげられており、そのような状態になると社会事業は生産的任務に近づいてくるのだが、それはあくまでも社会政策である失業保険制度の欠如により代位しなければならない状況におかれてしまうために、社会事業が生産的任務に近づきただけであるとする。

このように、現状としての失業者の救済について、大河内は次のような順序で対応がなされていると考えている<sup>41</sup>。第一に、職業紹介機関を拡充して国営化して、就職斡旋を行い、また交代制による雇用量の増大をはかること、各種の職業輔導施設の拡充を行う。年齢や前職との関係で転業が

難しい場合は授産施設や内職の助成による救済を行う。軍需産業への転業不可能な者は、帰農や移住、最後に官公営の土木事業、開墾事業、造植林事業などによる救済を行う。第二に、これらによっても救済し得ない者については、生業扶助や生活扶助、その他の社会事業的活動による救済となっている。

救護法は大河内によると失業者という本来的にはその対象とならないはずの者が本来その対象となる失業保険制度の未整備のために代位として機能させられてしまうと捉えている。

大河内は社会事業の固定的部分として経済社会の変動に関わりなく存在する最低限度の救恤・救済があると述べていた。これは、経済社会の変動に関わりなく生じる貧困の問題への対応である。だが、失業保険制度が未整備であることで、社会事業自体もその固定的な部分、すなわち救護法自体がゆらぐことになる。なぜなら大河内のいうように失業者対策の代位としての救護法ということになれば、経済の変動によって生じた失業者が救護法の対象となるからである。

そのため失業者については、本来は社会政策で対応すべきものであるのだが、低所得者については大河内論文からどのように読み取れるのか。低所得者は実際にはこの時代には経済保護事業と呼ばれる公設市場や公益質屋などによってその生活困難を軽減していた。大河内によると、低所得者は低賃金労働者であるため社会事業ではなく社会政策によってその問題を解決しなければならない。低所得者が生活困難であるのは賃金が低いために生じる問題であるため、根本的には賃金問題を解決するために最低賃金法という社会政策がその解決策となると考えられる。このことは大河内の農村社会事業成立の要因となった女工の過度の労働と低賃金の指摘にみることができる。

#### 4 大河内にみる救護法と社会事業の関係

大河内論文から社会事業と社会政策の現実と理想の在り方を整理すると、大河内は社会事業と社会政策の対象者をそれぞれ経済秩序外的存在と生産者などに区分しており、社会事業が社会政策の外郭を補強するものとした。社会政策とは、失業保険制度、最低賃金制、労働条件の緩和、職業紹介

事業などによって生産者を貧民ではなく生産者として対策を立てることである。社会政策が十分に整備されると、社会事業は固定的な領域である救済事業に加えて、予防的な社会福祉事業、そして広く一般の人の社会文化的生活の向上をはかるための積極的の事業へと移行していく。このような状態では、社会事業と社会政策は並行的に展開することになる。

しかし、現状は社会政策が不十分であるため、社会事業が社会政策の代位をしている。現状の社会政策は慈悲的な性格をもち、労働者あるいは生産者としてその対象を捉えることはない。そのため失業者は社会事業や救護法によって貧民として救済されている。社会事業は、幅広い対象をカバーしており、土木救済事業や職業紹介事業、熟練工養成といった社会経済の生産的な部分における対策までも行っているのである<sup>42</sup>。

社会事業の3つの領域として、先にまとめた理想の社会事業として①固定的部分、②予防的部分、③積極的部分があった。公的扶助については、大河内は論文の中で特にとりあげてはいなかったが、救護法に関する言及を分析することで、大河内が公的扶助をどのように社会政策との関係から位置づけていたのかをみることができた。

大河内は公的扶助である救護法については、経済秩序外である者を対象とする社会事業と同等に括っており、救護法の対象の特徴を労働能力のないことと捉えていた。大河内にとっては、救護法は社会保険とは明確にその対象が区分されており、失業者は本来救護法の対象とはならない。しかしながら、失業保険がない中では救護法や「公私の社会事業的救済の対象に陥ち込まざるを得ないことになるであろう」失業者は、労働者ではなく、貧困者という位置づけとなるのである<sup>43</sup>。救護法は公的救助義務を規定した法律であるが、大河内からみると、救済事業的、慈善事業的活動として行われる社会事業のひとつとして考えられていたといえる。つまり、それは物質的側面が不足した非科学的なものとみられていたのである。

## 5 おわりに

大河内論文からこれまで注目されてこなかった

救護法に着目して、大河内の社会政策と救護法との関係を検討した。現在では公的扶助は社会保険と並ぶ所得保障制度である。しかしながら、当時の大河内は所得保障制度の体系の中の公的扶助と社会保険としてそれらの関係に言及している訳ではなかった。この当時の労働者への対策は貧困者対策であるのだが、大河内はそうではなく労働者の貧困問題を労働者対策のひとつと捉えて、経済秩序の内側にいる者への対応として失業保険制度の必要性を述べていた。

しかし、社会事業をどのように捉え、その中で救護法がどのように位置づけるのかを中心に検討していたため、大河内理論の中心的な「生産力理論」について触れることはできなかった。社会政策との関係、さらには失業保険制度との関係を考える上で、社会政策の本質的な意味について検討することは今後の課題となるだろう。

## 注

<sup>1</sup> 救護法に関する近年の実証研究としては寺脇隆夫（2008）『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版がある。これは救護法の内容や実態という側面から救護法を分析している。本稿では当時の理念における社会事業と社会政策の関係を捉えているもので、寺脇とは分析視角が異なる。

<sup>2</sup> 社会政策については大河内と見解の異なる風早八十二であるが、1938年の大河内論文については、風早は社会事業なるものの固有性の領域と本質については「新たに追加すべき多くのものは存在しないと云ってよい」と評価している。風早八十二（1938）「社会事業と社会政策」『社会事業』社会事業研究所第22巻第7号、p.1。

<sup>3</sup> 社会事業史の分析枠組みに関する検討については、拙稿（2007）「社会事業史にみる『社会政策代替説』と大河内理論—あらたな社会事業史の可能性—」『長野大学紀要』第28巻第3・4号、pp.1-12を参照のこと。拙稿では社会事業史研究が大河内のいう社会事業による社会政策の代替という見方を基礎として分析されていることを明らかにしている。

<sup>4</sup> 大河内論文は、戦後の社会事業、社会福祉に対する見方に影響を与えた。例えば孝橋正一は大河内による社会事業の対象者の捉え方を「伝統的見解」として批判し、別の社会事業の位置づけを提示した。孝橋正一（1962）『全訂社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房、p.46

- <sup>5</sup> 大河内論文の発表以前に、永井亨や桑田熊蔵らによる社会政策学からの社会事業の定義づけが行われていた。これらの社会政策学の側からの社会事業論争の前段階については別途検討を行う。
- <sup>6</sup> 大河内のこの論文や『社会政策の基本問題』は、表記上「時局」、「戦時経済統制の下」、「銃後」などの言葉が使われている。これらの発刊は、社会事業史においては戦時厚生事業の時代にあたる。この時期の特殊性と戦後の間における大河内理論の連続性と非連続性の問題が存在しているが、大河内自身は戦前から戦後の自分の社会政策に対する考え方には一貫性があると述べている。大河内一男（1980）『社会政策（総論）増補版』有斐閣、p.2
- <sup>7</sup> この論文は戦時経済統制下という特殊条件と景気・不景気という経済上の変化の2つが混在して論じられている。
- <sup>8</sup> 大河内一男（1938=1981）「わが国における社会事業の現在及び将来—社会事業と社会政策の関係を中心として—」『大河内一男集 第一巻』労働旬報社、p.117
- <sup>9</sup> 同上 pp.117-118
- <sup>10</sup> 大河内（1940）『社会政策の基本問題』日本評論社、p.303
- <sup>11</sup> 大河内1938=1981、p.119
- <sup>12</sup> 同上 pp.119-120。大河内の述べた「経済秩序外的存在」という社会事業の対象の規定について、同時期に社会政策と社会事業との関係を述べた風早八十二は「将来的潜在的労働力、もしくは労働能力缺如者」と述べている。社会政策との関係でいうと「社会事業は将来において労働能力者たりうべき人口、若くは資本の直接生産行程及びその近い周縁から脱落せる人口を主たる対象と」する。風早1938、p.9。ただし、永岡は「風早がより厳密な対象規定によって社会事業を資本制経済機構総体の中に位置づけ、資本による、しかも戦時的な『合理化』への警告、社会事業の固有領域を守る主張をおこなったのに対し、大河内はその理論枠組から、社会事業の代替性の是正よりも積極面＝生産的任務への接近・補強の側面に力点を置いて論じていた」と述べている。永岡正己（1979）「戦前の社会事業論争」真田は編『戦後日本社会福祉論争』法律文化社、pp.282-283。
- <sup>13</sup> 同上 p.120
- <sup>14</sup> 同上 p.123
- <sup>15</sup> 大河内1940、p.381
- <sup>16</sup> 大河内1938=1981、pp.124-125、p.127
- <sup>17</sup> 同上 p.131
- <sup>18</sup> 同上 p.132
- <sup>19</sup> 同上 p.133
- <sup>20</sup> 同上 p.134
- <sup>21</sup> 同上 p.133。社会事業が色濃い精神的側面を持っており、元来社会事業活動は「Caritas 的精神を未だにふり捨てることを得ないである」とも表現している。大河内1940、p.420
- <sup>22</sup> 同上 pp.135-136
- <sup>23</sup> 同上 p.136
- <sup>24</sup> 同上 p.116
- <sup>25</sup> 同上 p.116、p.125。同様に、社会政策が社会事業的なものによって代置させられていることについて、「而も無料宿泊所、施療院、托児所、公設浴場、生活に窮した憐れな『寡婦』の救済等は決して本来の社会政策の課題ではないのである。大規模な農村保健国策をも含めて、それ等は総じて本来社会政策或は救済策の対象あるべきものである」と述べている。大河内1940、p.325
- <sup>26</sup> 大河内1938=1981p.124
- <sup>27</sup> 同上 p.125
- <sup>28</sup> 同上 p.120
- <sup>29</sup> 同上 p.126
- <sup>30</sup> 同上 p.131
- <sup>31</sup> 大河内は公的な救済と私的な救済を一括りにして社会事業の固定的部分と述べたが、一般的には公的、つまり制度としての救済と私的な救済活動は分けて考えられており、大河内論文以前の昭和初期には特に私的救済である私設社会事業の行き詰まりが指摘されていた。
- <sup>32</sup> 同上 p.119
- <sup>33</sup> 同上 p.135
- <sup>34</sup> 同上 pp.135-136
- <sup>35</sup> 同上 p.135
- <sup>36</sup> 同上 p.128
- <sup>37</sup> 同上 p.131
- <sup>38</sup> 同上 p.131。但し、[今日の生活保護法]という記述は、後に書き加えられたものである。
- <sup>39</sup> 大河内1940、p.397
- <sup>40</sup> 大河内1938=1981、p.131
- <sup>41</sup> 大河内1940、p.431
- <sup>42</sup> 例えば、熟練工養成といった職業訓練や職業教育について、単なる失業者救済施設として社会事業的で消極的な意味を持たせるのではなく、生産力拡充のための積極的なものとして捉えるべきであると述べている。大河内1940、pp.444-446
- <sup>43</sup> 大河内1938=1981、p.131