

# 「雇用と生活」の総合的保障を実現するための 社会・労働運動の役割

—「総合的生活問題対策体系」の構築をめざして—

木 村 敦<sup>†</sup>

キーワード：補充・代替性，社会福祉実践，社会保障運動，労働運動

## I はじめに

社会福祉の内容が多様化する中で，社会福祉実践・ソーシャルワークは混迷を深めている。その混迷状況の解決に資する理論を提供しようと，本稿は，社会保障制度という生活問題対策体系における社会福祉の位置と役割とを明らかにすることを目的とする。

社会福祉は，社会保障制度の中であって，社会政策（としての社会保険）を補充または代替する役割を担う<sup>1)</sup>が，どこまでが社会政策の対応領域であってどこからが社会福祉の対応領域であるのか，すなわち社会政策と社会福祉の境界域は変化する。このことによって社会福祉はときに過重な負担を負わされ混迷することになるのであるが，本稿では，その変化がどのようなメカニズムで起こるのかと，社会福祉実践を効果的にするための境界域の設定はどのような方法で可能であるのかを明らかにする。そして，社会福祉が対応すべき領域が最小限に設定されこれが最大の効果を上げうる社会保障制度体系，すなわち「総合的生活問題対策体系」を展望する。

もとより，社会福祉は，社会保障制度内における生活問題対策「のひとつ」であって，最終的に最低生活保障の役割を果たすのであるから，社会福祉だけが生活問題対策であるのではない。社会政策のひとつの中心である社会保険もまた生活問題対策であり，生活問題

---

<sup>†</sup> 大阪産業大学 経済学部 国際経済学科 教授

原稿受理日 11月17日

1) 社会福祉が社会政策を補充または代替するという見解そのものについては，実は大きな異論はない。「補充・代替説」の代表的論者である孝橋正一と論争を繰り広げた岡村重夫も社会福祉の補充性は認めている。違いは，その補充関係が構造的であるのか，一次的な便宜によるのか，という点にある。

のうち、社会政策としての社会保険が理論的に対応できない部分に補充的に対応するという役割を、まず社会福祉は担う。つまり、社会福祉と社会政策の間には、まず「固定的境界線」が存在する。

しかし社会福祉の役割はそれだけではない。社会政策の実際的限界値は一定の条件の下で変動し、生活問題対策の中に社会政策が対応しようとしな部分が生じる。その、社会政策が対応しなくなった部分を代替するという役割を社会福祉が担うのである。つまり、社会福祉と社会政策の間には「可変的境界線」が存在し、それが、社会福祉の面積が広くなるように引きなおされるとき、社会福祉の代替性は拡大するのである。

本稿では、

①社会福祉は広範かつ複雑な生活問題すべてに対応することが理論的に不可能である。それは、第一に、社会福祉がもともと補充策として登場したという点、第二には、社会福祉に資本負担を求められないことによる予算制約による。そして、生活問題にはできるだけ社会政策が対応せねばならず、社会福祉の対応領域は最小でなければならない。そのことを、生活問題が労働問題から派生し、そしてその両者が一体をなす<sup>2)</sup>ものとなり、その「労働＝生活問題」への対策が、工場法から社会保険へ、さらにはその社会保険を中心とする社会政策から社会保障へと発展してきたイギリスと日本との歴史上の事実をもとに、あらためて確認することとする。イギリスを例にとる理由は、基本的には、この国が資本主義の典型的形態を世界に示したという点にある。そしてこの国においては、a)労働者の生活条件が最も早く悪化し、b)劣悪な生活条件が最も早く生活問題として顕在化し、c)生活問題対策が最も早く実行された、のである。

②日本は欧州諸国と比較し、社会福祉の社会政策に対する代替性が異常に強いことを実証する。現在の日本の社会政策・社会保障・社会福祉のおかれている状況を欧米諸国と比較し、日本の特殊性を析出するとともに社会保障制度全体の発展の可能性を展望する。

③可変的限界線はできるかぎり社会政策の領域を大きくするように引かれなければならない。それは、社会福祉が社会政策に対する代替性を有するとともに、国民大衆に対する収奪性をも有するからである<sup>3)</sup>。そのためには労働運動の強化と変容とが不可欠であること

---

2) まず、労働条件が生活条件を規定するのである。

3) 相澤 [1991] p.235 (『臨調『行革』〔括弧種別変更=引用者:以下同〕の福祉政策は、とくに公的福祉の国庫負担を減らし、その費用負担を国民に転嫁し、低所得者が支払えないほど受益者負担を増やし、国保税や保険料を高めるなどし、しかも諸給付を最低生活さえ困難または不可能なほどに引き下げ、足らざるは営利的『福祉』商品の購入で補うべしと、民間保険や『シルバーサービス』の拡張を誘導し援助している。)、三塚 [1997] p.137 (『必要な費用負担が労働者・勤労大衆に転嫁され、つねに一般の生活水準よりも低い水準にとどめておく『劣等処遇の原則』が強化される傾向をもっているのである。』)等参照。

を述べるが、現代の労働運動が現代の雇用・労働の状況に対応できるものとなるために社会福祉実践の運動的機能が果たすことのできる役割について私見を述べることにする。

以上①～③をもって、冒頭の目的の達成にできる限り近づきたい。

## Ⅱ 原生的労働関係による労働者の貧困化と救済施策

### (1) イギリス：19世紀前半までの状況

工場制度を基盤とする資本制的生産関係は、現在俗に先進国と呼ばれている国々で、19世紀中に成立した。資本主義の発達が最も早かったイギリスでは、19世紀の初頭にすでに資本家による労働力の濫用とそのことによる労働者の生活・健康破壊が凄惨を極めるものとなっていた。すなわち、低賃金・長時間労働・工場内の不衛生といった労働条件そのものの劣悪さが、病気・けが・住居の狭隘等をひきおこし、それらが労働力の再生産を困難にさせ、さらに、過度の飲酒・遊蕩などのいわゆる社会病理現象を発生させていたのである。とりわけ、女子・年少労働者に対する虐待とも言える工場における処遇は早くに問題視されることとなった。労働者とその家族の生活条件が「次々と」悪化させられていたのである。

エンゲルスは、『イギリスにおける労働者階級の状態』の中で、これらの非人間的労働条件が引き起こした、低劣な住居と居住地域・疾病・飲酒と遊蕩などの状況について告発した。たとえば居住地域についての、「街路そのものは、ふつう舗装されてなく、でこぼこだらけで、きたなく、動植物質の廃物でいっぱいとなり、排水溝も下水溝もないが、そのかわりに、よどんで悪臭のする汚水たまりがある。そのうえ市区全体の建築のしかたが悪く、ごたごたしているために通風が妨げられ、またここでは、多数の人間が小さな空間に住んでいるので、この労働者地区にはどんな空気がおおっているかは、たやすく想像することができる」<sup>4)</sup>という記述である。工業都市の住居については、「ノッティンガムには、ぜんぶで1万1,000戸の家屋があり、そのうち7,000ないし8,000戸は、たがいに背壁を境にして建てられている。そこで、吹き抜けの通風は不可能になっている。そのうえ、たいていは数戸の家の一つの共同便所しかない。最近行われた検査のときに、幾列もの家が、床板だけでおおわれた浅い排水溝のうえに建てられていることが発見された」<sup>5)</sup>と報告している。

劣悪な労働条件が栄養不良、そして疾病をひきおこしていくという状況は、労働者とそ

---

4) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕pp.91-92。

5) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕p.107。

の家族、とくに年少者にとって深刻であった。すなわち、「消化の悪い労働者の食物は、小さな子供には、まったくむかない。しかし労働者には、自分の子供にもっと適当な食料をあたえるための資力も時間もない」<sup>6)</sup>、「ほとんどすべての労働者は、多かれ少なかれ胃が弱いか、それでもなお自分たちの病気の原因である食事を、いつまでもそのままつづけることを強制されている」<sup>7)</sup>と、労働時間と賃金の水準の劣悪さが、労働者とその家族の健康を、いのちを危機にさらすほどにむしばんでいたのである。体力の弱い子どもたちの状況は深刻で、腺病（腺病質）やクル病が次々と子どもたちをおそった<sup>8)</sup>。また、天然痘・麻疹・百日咳・猩紅熱などの伝染病も深刻であった。エンゲルスは、都市部における上記四疾患の小児死亡率が農村の4倍であったことを報告している<sup>9)</sup>。

そして、苦しい労働と生活から逃避するため、労働者たちは酒におぼれ、飲酒癖は次の世代へ継承され、労働者とその家族の生活を破壊したのである<sup>10)</sup>。つまり、長労働時間と低賃金という劣悪な労働条件が、健康の破壊（と、もちろん適切な医療を受けるための費用の欠落）という一次的な生活条件の悪化を生み、そしてさらにその悪化が、アルコール等への依存、遊蕩に象徴される精神の頹廃という二次的な生活条件の悪化を生み出していたのである。

## （2）日本：19世紀後半（資本主義成立期）の状況

日本においても、資本主義成立期の、劣悪な労働条件が労働者の生活を破壊していくという状況は深刻であった。横山源之助は、全国の労働者の労働・生活状態<sup>11)</sup>を具に調査し、著書『日本之下層社会』の中で、その深刻な実態を告発した。

たとえば、桐生・足利地方の女工の労働・生活状態を報告する中では、まず、食事の劣悪さに言及している。すなわち、「かれらが日々食するところの食物と言え、飯は米と麦と等分にせるワリ飯、朝と晩は汁あれども昼食には菜なく、しかも汁というも特に塩辛くせる味噌汁の中に入りたるは通例菜葉（なっぱ）、秋に入れば大根の刻みたるものありとせば、即ちこれ珍膳佳穀（ちんぜんかこう）、お鉢引き寄せ割り飯眺め米はないかと眼に涙の哀歌を謡うもの、また宜ならずや。」<sup>12)</sup>である。労働条件そのものも、早朝未明か

6) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕p.210。

7) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕p.211。

8) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕p.211参照。

9) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕p.221。

10) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971a〕pp.212-213参照。

11) 重要であるのは、「労働」と「生活」ではなくて、「労働に規定された生活」という点である。

12) 横山〔1899〕p.115。

ら深夜10時におよぶことも通例であり、それが11時におよんだり、未明4時より労働させられ粗末な食事以外に休憩時間も与えられないことも珍しくなかったことが、横山により報告されている<sup>13)</sup>。賃金も、前借金を相殺するために実際には支給されないこともこれまで珍しいことではなかった<sup>14)</sup>。劣悪な労働条件と労働力再生産条件の破壊とが重層的に労働者たちにのしかかっていたのである。

イギリスと同様に、児童が工場で酷使される状況も深刻であった。たとえば、阪神地方のマッチ工場では、「職工の過半は十歳より十四、五歳の児童なり、中には八歳なるもあり、甚だしきは六、七歳なるも見ること多し」<sup>15)</sup>であった。同じく阪神地方の紡績工場においては、女工が寄宿舎に収容・管理され、不衛生な状況下で「暑気にあたりて腫物（はれもの）出づる」<sup>16)</sup>者も多く、心身の健康を蝕まれながら前借金を相殺するための実質的無償労働に従事させられた。

### （3）労働者の「いのちとくらし」が奪われるという状況

上述のように、資本主義成立期に、すでに、イギリスにおいても日本においても、労働者たちに強制された苛酷な労働条件は、そのまま健康と家庭・地域生活の破壊状況に結びついていたのである。賃金・労働時間・労働衛生の低劣な水準が、労働者の「衣食住」を破壊し、健康を蝕み、いのちを危機にさらし、彼らを遊蕩に走らせた。そして、子どもの健全育成を中心とする家庭・家族の機能は多くの労働者世帯において不全となり、彼らの暮らす「地域」は、もはや労働者が労働力の再生産を共同しておこなうエリアではなく、「スラム」となった。この段階からすでに、生産過程において発生する困難と、労働力の再生産過程において発生する困難とは、分かちがたいものとなっていたのである。つまり、原生的労働関係下での労働者の貧困化過程において、すでに、生産関係をめぐる困難（劣悪な労働条件）に労働力の再生産をめぐる困難（一次的な生活条件の悪化）が、そしてさらにその上には再生産が全く不可能となった人々の問題（二次的な生活条件の悪化）とが、重層的にあらわれていたのである。

後に、これら複合的貧困現象は、労働運動の成立・発展によって政策課題として認識される（つまり「問題」として浮かび上がる）こととなり、まず、労働条件問題を対象とする社会政策（工場法）が成立した。そして社会政策はやがて、労働力の再生産をめぐる課

---

13) 横山〔1899〕 pp.115-116参照。

14) 横山〔1899〕 p.118参照。

15) 横山〔1899〕 p.162。

16) 横山〔1899〕 p.205。

題（生活問題）を対象にせざるを得なくなった（社会保険）。それは、生活問題に対応しなければ資本制的生産関係が維持され得ないことを、労働運動の圧力によって国家が認識するに至ったからであるが、そのことによって労働問題と生活問題が不可分であることが後に証明されたのである（Ⅲで詳述する）。

このように、「労働＝生活問題」の原型は、資本主義初期においてすでに成立していたのである<sup>17)</sup>。

#### （4）社会政策の代替策としての救貧施策

労働者とその家族の貧困化が進行する中で、その貧困に対応する国家的施策の基本となったのは、貧困の原因を個人の責任、労働者の怠惰という性向にもとめるという思想であった。

イギリス救貧法、とくに1834年法（新救貧法）は、労働能力貧民すなわち失業者に対する処遇を、労役場での強制労働を課すという方法で行ったのである。そして、その労役場における処遇・救済の水準、つまり被救済者の労働・生活状態は、独立・自活している工場労働者のそれらよりも、実質上・外見上とも劣悪なものでなければならないという、いわゆる「劣等処遇の原則」が採用されたのである。

日本初の国家的救貧立法「恤救規則」は、1874年に制定され、1929年制定・1932年実施の「救護法」にとってかわられるまで存続した。恤救規則による救済の範囲は老衰者・重病人等の「無告の窮民」に限定され、労働能力のある者は徹底的に救済から排除された。工場労働者の状況が上述の通りであったその一方で、である。

いずれにしても、救貧施策の本質は、労働能力貧民とみなされた失業者を暴力的方法で現役労働者に陶冶していくというところに存在したのである。

### Ⅲ 社会政策から社会保障へ

#### （1）労働問題の発生・拡大と社会政策の成立

これらの労働力政策と資本の対応に対して、労働者はまず消極的な反抗（逃亡・逃散）を試み、それらは過激な抵抗（一揆・打ち壊し）に発展し、それらはさらに、組織的労働運動へと発展した。これらの労働運動は強力化し、全国規模に拡大し、かくして、これらの運動の諸力により、労働者の貧困状態は労働問題として、つまり国家と資本が対策を講

---

17) 「いのちとくらし」を一体のものとしてとらえるという視点としては、たとえば、三塚〔1997〕pp.81-85が参照に値する。

じなければならぬ課題として顕在化したのである<sup>18)</sup>。

その、貧困状態が顕在化し労働問題へと発展していく過程と発展した結果の労働問題への対策が社会政策である。それはまず工場法を中心とする労働（者）保護策として具体化した。イギリスでは、1802年法、1819年法、1825年法など数度にわたり工場法が制定されたが、その内容と遵守状況はいずれも不十分なものであった<sup>19)</sup>。1833年の工場法になって、ようやく、製糸業を除く9歳以下の児童の労働が禁止され、13歳以下の児童の労働時間が週48時間または1日9時間に規制され、18歳以下の児童の労働時間が週69時間または1日12時間に規制され、すべての18歳以下の児童の夜業が禁止された<sup>20)</sup>。

日本の工場法はこれに大きく遅れ、1911年に制定され、1916年によりやく実施された。この時期になると、諸外国においては、週40時間制の要求は労働運動の課題となってきており、その労働運動の成果によって8時間労働制が徐々に獲得されつつあった<sup>21)</sup>。しかしこの法律によって保護されたのは児童・婦人労働者のみであって、その保護内容も労働時間については1日12時間と、「ILOが日本を特殊国として承認した1日9時間半・週57時間制の例外規定さえふみこえる」<sup>22)</sup> 低劣な水準であった。

## （2）労働保護から社会保険へ：「現代の社会政策」の成立

19世紀後半になると、イギリスの労働運動は、資本主義体制そのものを変革しようとするものよりも、資本主義体制の中で労働者の地位向上を図ろうとする改良主義的なものを中心とするようになった。しかしこの変化は、イギリスの労働者階級の労働・生活状況が極端に改善されたことのあらわれでは必ずしもなかった<sup>23)</sup>。独占資本主義の段階にさしかかろうとするころ、労働運動は、労働条件そのものの改善要求に加えて、疾病・傷害への補償・保障をもその要求課題とするに至ったのである。つまり、「労働力の再生産にとって、工場法は実に基本的重要性をもつもの」<sup>24)</sup> であったが、工場法という「基底的社会政策施設のみによっては、疾病（傷害をも含めて）にもとづく一時的なあるいは持続的な、生産過程からの労働力の離脱とそれにもとづく労働力の再生産の障害とは到底阻止されえな」<sup>25)</sup> かったのである。こうして、社会政策は、生産関係をめぐる問題すなわち狭義の

---

18) 一番ヶ瀬〔1964〕pp.20-22参照。

19) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971b〕pp.59-60参照。

20) エンゲルス（全集刊行委員会訳）〔1971b〕p.63参照。

21) 孝橋〔1963〕p.52参照。

22) 孝橋〔1963〕p.53。

23) 小川〔1961〕p.136参照。

24) 小川〔1961〕p.137。

25) 小川〔1961〕p.137。

労働条件問題だけでなく、労働者とその家族の労働力再生産問題、つまり生活問題へとその対象領域を拡大する必要に迫られた。その拡大された社会政策の領域が社会保険である。

社会保険は、周知のとおりドイツの「ビスマルク三部作」をその嚆矢とし、イギリスでは1911年の「国民保険法」（第一部＝疾病保険、第二部＝失業保険）をそのはじまりとする。社会保険が社会政策の有力な方法のひとつとなることによって、社会政策は、狭義の労働条件問題だけでなく、生活問題対策へとその守備範囲を拡大させたのである。この拡大した社会政策を「現代の社会政策」と呼び得よう。

### （3）社会保険の限界と「社会保障」：「社会政策から社会保障へ」

しかし、第一次世界大戦後の大量失業の慢性化によって、社会保険はその経済的存立基盤を失う。とくに失業保険制度はほぼ完全にその財政を破綻させる。国家は、失業保険・社会保険を解体させ、失業労働者の生活苦を放置するわけにはいかなかった。なぜなら、国家が、全般的危機という状況下で資本制的生産を維持・存続させるためには、思想的基盤を変質させながらも強大化した、失業労働者対策を最も有力な要求課題とする労働運動を懐柔する必要があったからである。失業問題を緩和する「資本主義の安定化装置」を国家は必要としたのである<sup>26)</sup>。

そこで、従来の救貧法・救済事業が社会扶助へと改編された。社会扶助の中心は失業扶助制度であり、これが経済的限界を露呈させた社会保険・失業保険を補充する役割を担うに至ったのである。加えて、民間において担われていた慈善事業が、国家的管理の下におかれるようになるという形で社会事業へと発展した。慈善事業は、前述の「二次的な生活条件の悪化」に対してもともと講じられたものであった。これが、破綻した社会保険を中心とする社会政策を補充する役割を担われた社会事業の中心のひとつとなったのである。

もちろん、救貧法がただ名前だけを変えて社会扶助になったのではなく、慈善事業と社会事業との相異が国家による統制の有無だけにあるのではない。社会扶助には劣等処遇原則はもはや存在せず、社会事業には公的な費用の保障が約束されるのである。つまり、救貧法と慈善事業とが近代化し、資本主義的限界を有さざるを得ない社会保険を補充する「資格」を獲得したのである。言い換えると、もともと労働力の再生産という資本主義の中心的課題の埒外にあった営み（再生産が不可能となった人々<sup>27)</sup>に対する営為）であった慈

26) 木村〔2010a〕p.29参照。

27) もちろん、社会政策は「再生産を担う人々」を対象とし、慈善事業（後の社会事業のひとつ）は「はじめから再生産の埒外にいた人々」を対象としていた、という区分を行っているのではない。同じ労働者階級に属する「ある人」が、現に再生産を担う存在である場合に社会政策が対応し、現実には再生産を担えなくなったときに慈善事業・社会事業が発動した、という意味である。



善事業をも導入しなければ、社会保障という資本主義の安定装置をもって国民を懐柔することが国家にとっては不可能であったのである。そしてこの社会扶助と社会事業とが有機的に結合して現代の社会福祉へと発展したと考えられよう。

このようにして、社会政策としての社会保険を、救貧法を源流にもつ社会扶助と慈善事業を源流にもつ社会事業とが補充するという形で、国家独占資本の社会政策とも称すべき社会保障が、雇用労働者のみならずすべての国民に対して無条件に最低生活を保障する政策体系として考案され、すべての国民に生存が「約束」されたのである。つまり国家には、資本主義の根本原理である「生活自助の原則」と矛盾させてまで、国民に生存を約束する必要があったのである。そして、この「約束」によって、資本制的生産体制を安定させようと考えたのである。そして社会保障は、その本質は体制安定装置であるという点にもとめられようとも、労働・生活問題に対する総合的対策体系として発展していく根拠を持ち得たのである。

#### （４）日本の社会保障の特殊性：世界史上の事実を照らして

したがって、社会保障制度が労働・生活問題対策体系として成立するためには、以下の三点が必要となる。すなわち、

①社会政策としての社会保険が、資本の平均利潤率確保水準まで拡充すること。つまり、すべての雇用労働者が社会保険に包括されていること。資本主義社会である以上、企業が利潤を追求するのは当然である。しかし、一定以上の「暴利」を得ることは許されない。労働力を使用することによって企業は利潤を獲得する。したがって労働力保全は企業の利益に叶う。ゆえに企業は、一定水準までは「身銭」を切らなければならないのである。

②労働者の家族に対する給付は、社会保険もその責任の少なからぬ部分を担うが、社会手当（＝社会扶助）が拡充され、社会保険を補充すること。

③生活保護と社会福祉サービスは、最終的な最低生活保障システムであるが、そのことが給付の選別性につながらないよう制度設計されていること。生活保護行政におけるミーンズテストは緩和される必要があり、社会福祉施設サービスにおける居住条件の劣等処遇的設定は改められなければならない。

である。

①～③に関して、日本の現状はどうであろうか。

①この条件を満たす水準を大きく下回っている。まず、この前提である雇用・労働条件について概観すると、そのうち最も基本的な賃金水準に関して、たとえば、日本の労働分配率は比較すべき諸国のそれを大きく下回っている（図－１）。そして、生活問題対策とし

ての社会保険（健康保険，厚生年金保険）においては，非正規雇用労働者の排除等の問題があるだけでなく，労働保険においても，労働者災害補償保険制度の適用漏れや，雇用保険制度上の失業等給付の水準の低下・漏給という問題がある。すなわち，制度設計そのものの問題と運用上の問題との両方が存在しているのである。

また，社会保険料の労使負担割合についても，日本はほぼ折半<sup>28)</sup>であるが，多くの欧米諸国は使用者が半分以上を，フランス，イタリア，スウェーデンに至っては4分の3以上を負担している（図-2）。無論これら欧米諸国においても社会政策の限界は存在する。したがってこれらの数字は，日本の資本が平均利潤率確保水準を大きく下回る水準でしか社会政策の費用負担責任を負っていない（社会政策負担を削減して高蓄積を継続している）ことを，そしてそのことによって，日本の社会政策水準は理論的限界をはるかに下回る水準にとどまっていることを意味しているのである。

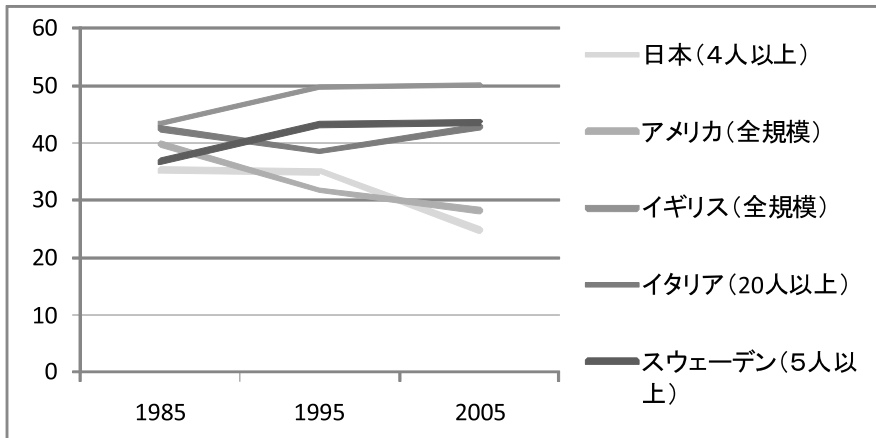
②その社会保険の足らざる部分を第一に補充するのは社会手当制度である。ヨーロッパ諸国では，年金保険・失業保険の不足分に対応する無拠出年金・失業扶助等の補足給付が準備されている<sup>29)</sup>が，日本はこのような制度を全くもたないに等しい。かろうじて，児童手当と児童扶養手当・障害児者関係手当が存在しているが，金額がきわめて低い，所得制限がきわめて厳しい等の問題がある。

③そしてこれらを最終的に補充し，最小限に最低生活を保障するシステムが社会福祉，すなわち生活保護と社会福祉サービスである。しかしながら日本のこれらは，きわめて厳しい資力調査<sup>30)</sup>（ミーンズテスト。「資力」であるから，労働能力，すなわち個人の肉体的状況まで公的に問題とされる。）と劣悪な居住条件を強要する前近代的劣等处遇観のもとに存在する。

28) 日本の社会保険使用者負担割合は52.2%であり，厳密には使用者は折半よりも多い負担をしている。しかしこの「2.2%」は，雇用保険の「雇用保険二事業」という，企業への助成金に還元される部分に対して使用者だけが負担する保険料の分であり，生活問題対策という意味での社会保険の負担割合は折半であると言ってよい。

29) イギリスの「無拠出退職年金」(財団法人厚生統計協会編〔2009〕p.286。), フランスの「高齢被用者手当」(財団法人厚生統計協会編〔2009〕p.291。), 「特別連帯給付」(独立行政法人労働政策研究・研修機構〔2007〕p.111。), ドイツの「失業扶助Ⅱ」(独立行政法人労働政策研究・研修機構〔2007〕p.54-55。)等。

30) 生活保護は最後の最低生活保障であるから，資力調査が行われること自体はやむを得ないと考えられるかもしれない。しかし，生活にとっての「ミニマム」が，賃金においても，社会保険給付においても設定されていないに等しい現況においては，生活保護制度の運用においてミーンズテストが厳格に行われることが，国民の生活にとってのミニマム全体を崩壊させることにつながるのである。

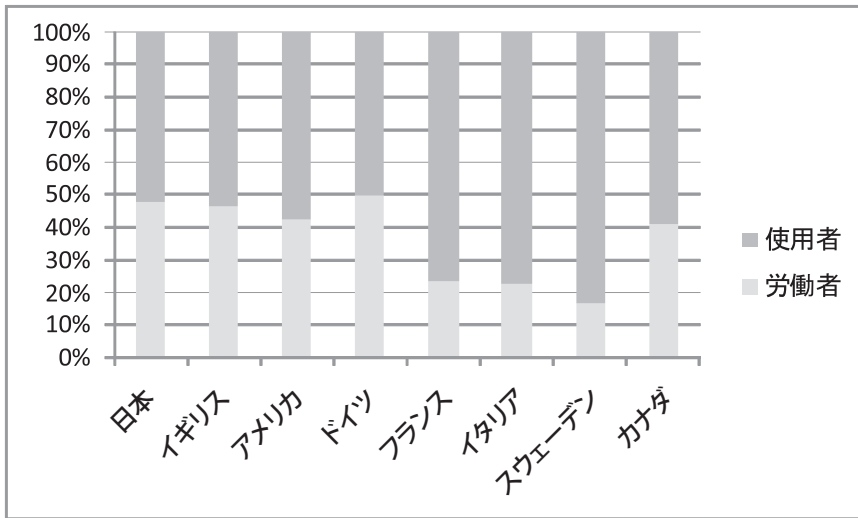


財団法人日本生産性本部編〔2010〕, p.189により作成。

図一：製造業における労働分配率の推移

これらの状況を改善するためには、施策を整備・充実させる順序の錯誤があってはならない。すなわち、社会問題の中の基本的な問題は労働問題であるから、失業を最低限にとどめ非正規雇用と呼ばれる半失業を殲滅させる完全雇用システムを基底的条件とする、社会政策の中でも基本的な施策である「労働＝社会政策」の充実（全国一律最低賃金制の確立、公正な労働基準の実施、労働組合政策の拡充）がまず必要である。そのうえで、労働保険制度（労災保険、失業保険）の、次いで社会政策の中で生活問題対策の役割を担う医療・年金保険の拡充が必要となる。そして、以上の拡充が実現するならば、社会手当を含む社会福祉は社会政策を補充するのであるから、その役割は最小限にとどめられるのである。したがって、たとえば「まず生活保護の充実を」などと言うのは歴史上の事実を踏まえない非科学的な主張であると言えるのである。

さて、平均利潤率確保水準まで資本を譲歩させ、その水準まで社会政策を拡充させる力となり得るのは社会運動であり、その中心は当然組織的労働運動であり、さらに言うならば、労働運動の活性化によって築かれる現代的な新しい労使関係である。内部労働市場と正規・終身雇用を前提とした労働運動は変質しなければならないのである。そして、社会政策が理論的限界まで拡充したにもかかわらず労働者の労働・生活問題を解決し得ないとき、それを補充する施策を引き出すのも、間接的には（＝連携すべき社会保障運動を媒介して、という意味で〔後述〕）労働運動の役割である。つまり、労働運動は狭義の労働条件闘争に終始するのではなく、本来、生活問題対策へとその対応課題を拡大していかなければならないのである。生活要求を掲げ、新たな労使関係を築くことによって生活政策（生



独立行政法人労働政策研究・研修機構〔2010〕により作成。

図-2：日本と欧米諸国の社会保険料労使負担割合比較

活問題対策) を実現しようとする営為によって、労働運動は活性化するであろう。上述のイギリスの経験はこれらを証明していよう。しかしながら、日本の労働運動は、近年、社会政策・社会保障を改善する大きな力となり得ていない。すぐ上の言葉で表現するならば「活性化」していないのである。この点をどう考えるべきであろうか。

#### Ⅳ 雇用と生活の総合保障（「総合的生活問題対策体系」）の要件としての労働運動の活性化とそのため社会福祉実践・社会保障運動の役割

ここで、社会福祉は社会政策を補充・代替する、と同時に、社会福祉実践の運動的機能（潜在化した「状態」を「問題」へと顕在化させる機能）の発展形態である「社会保障運動」は、社会政策の拡充をうながす労働運動を補充・代替する、と考えてみることにする。つまり、労働運動が本来の課題を現在担いきれず、社会福祉実践の発展形態としての社会保障運動によって代替されざるを得ない、という仮説である。

もちろん、社会福祉援助サービスは、最初から運動的側面や制度・政策の開発・改良的側面を有しているのではなく、また、社会的実践としてもその条件を備えていないかもしれない。つまり単なる法制度の実行過程（「事業」）でしかないかもしれないのである。社会福祉が「事業」を通じて、対象者の生活条件の悪化という「状態」を、政策対象課題と

しての「問題」へと顕在化させるという機能を意識的に実行しようとするとき、その援助は社会的実践としての条件を備えはじめるのである。この社会福祉実践またはその発展形態としての社会保障運動<sup>31)</sup>が、労働運動の機能を代替しているとすれば、その関係は、社会福祉の社会政策に対する代替関係と同様と考えるならば、望ましくない。解消へ向かわなければならない。ではどのような方法でこの代替関係の解消は可能であるのか。

具体的に述べよう。

### （1）社会福祉実践の労働運動に対する補充性

生活内容のうち、少なくとも労働力の再生産に直接関わる部分は労働内容と一体をなす。それゆえ、生活条件の悪化の一定部分（失業・疾病・労働災害・多子による所得の喪失または減少）は劣悪な労働条件によって直接に引き起こされる。したがって、潜在化した劣悪な労働条件を労働問題として顕在化させる役割を担う労働運動はまた、生活条件の悪化（貧困）のうち、この労働力の再生産に直接関わる部分にも接近し、これを生活問題として顕在化させ、社会政策の課題として政策主体に認識させる役割をも担わねばならない。そして、上記「劣悪な労働条件+生活条件の悪化のうち労働力再生産に直接関わる部分」はさらに副次的または間接的に生活条件の悪化（重度障害、難病、依存、遊蕩等<sup>32)</sup>）を引き起こすが、これは狭義の労働力の再生産に直接には関わらない部分<sup>33)</sup>である。したがってこれには原則として労働運動は接近することを得ず、生活問題として顕在化させる機能を発揮することができない。本来は、この部分についてのみ社会福祉実践は接近し生活問題として顕在化させればよいのである（図-3<sup>34)</sup>）。このことを「社会福祉実践の労働運動に対する補充性」と呼び得よう。

---

31) 社会福祉が生活問題対策中の最終的社会的対応であるとするならば、社会福祉以外の生活問題対策の不備・欠落のしわ寄せはすべて社会福祉が担わなければならない。そうすると、社会福祉実践は生活問題の解決という社会的目的を達成するために、社会福祉以外の生活問題対策の拡充を希求せざるを得なくなるのである。これが社会福祉実践の社会保障運動への発展のメカニズムである。

32) これらの状態が労働条件と無縁であると述べているのではない。労働条件の悪化によって直接に引き起こされる生活条件の悪化が二次的または間接的に引き起こす状態であると述べているのみであって、第一の原則として確認されねばならないのは、すべての生活条件の悪化は「何らかの形で」労働条件の悪化によって引き起こされるという歴史的・科学的事実である。

33) 当該状態に陥った労働者が、現役労働者として復帰することが通常見込まれないなどの、社会的に対応されねばならないことは当然であるが、資本の負担を要求することが実質上困難である状態を指す。これらの状態が問題として顕在化したときの社会的対応策は、資本負担を求めることが困難である以上、社会福祉以外にない。

34) 図-3中上部半分の三角形は、孝橋〔1969〕p.209の「社会事業の補充性と代替性との関係図表」に、記号を削除するなどの修正を加えた上これを転用したものである。

(2) 社会福祉実践の労働運動に対する代替性

しかし、日本の労働運動は、現代において、パート、派遣、請負、有期契約などの「新しい」「多様な」雇用形態、言い換えると失業・半失業の多様な現代的形態へさえ対応できているとは必ずしも言えず<sup>35)</sup>、失業問題を中心的対策課題とする社会政策の拡充要求に関して言うならば、十分に機能していないかもしれないのである。新しい形の労働条件悪化問題に接近することさえ不十分なのであるから、そこから派生する生活条件の悪化に対

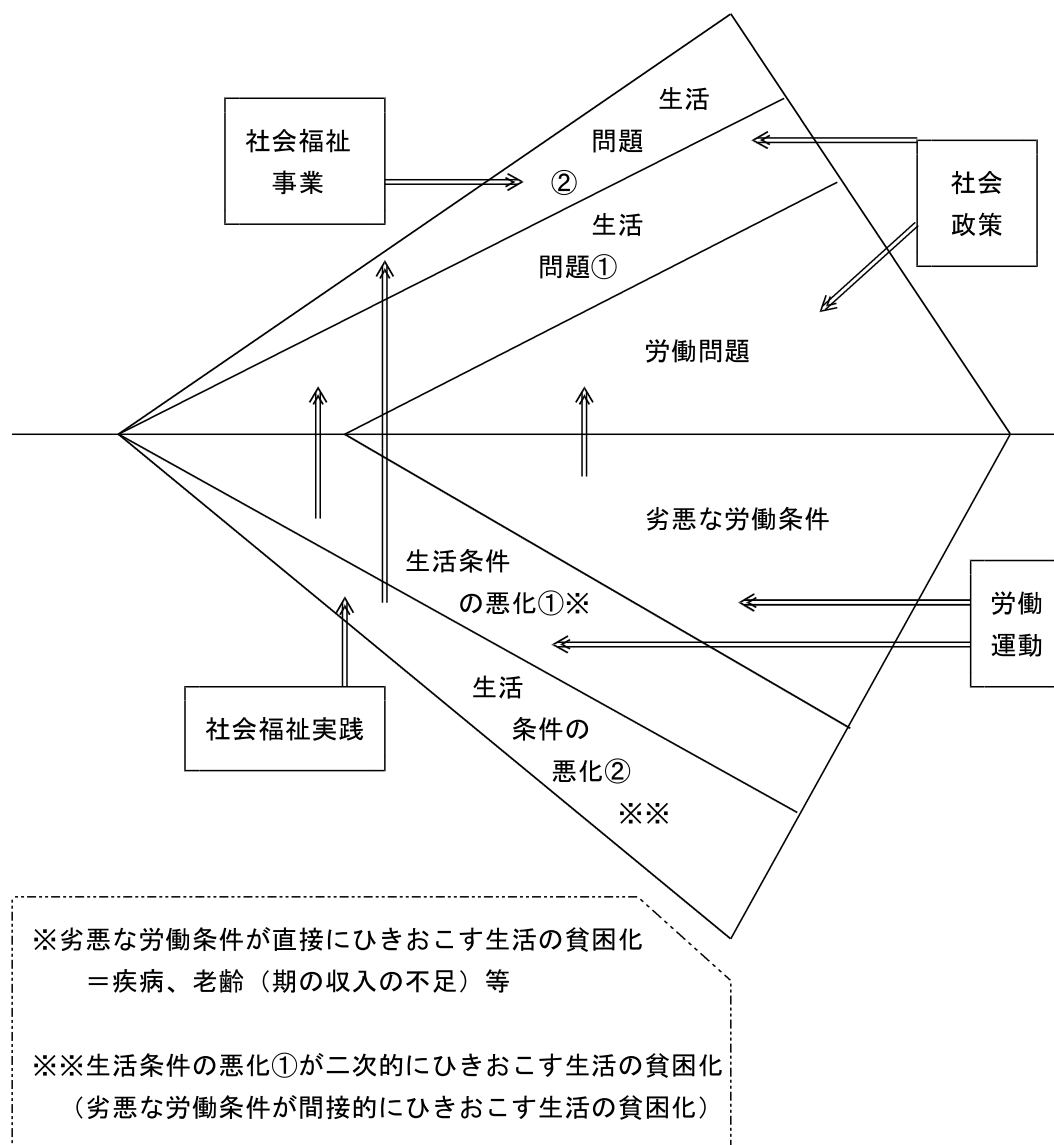


図-3 労働運動の生活条件悪化への接近・顕在化機能

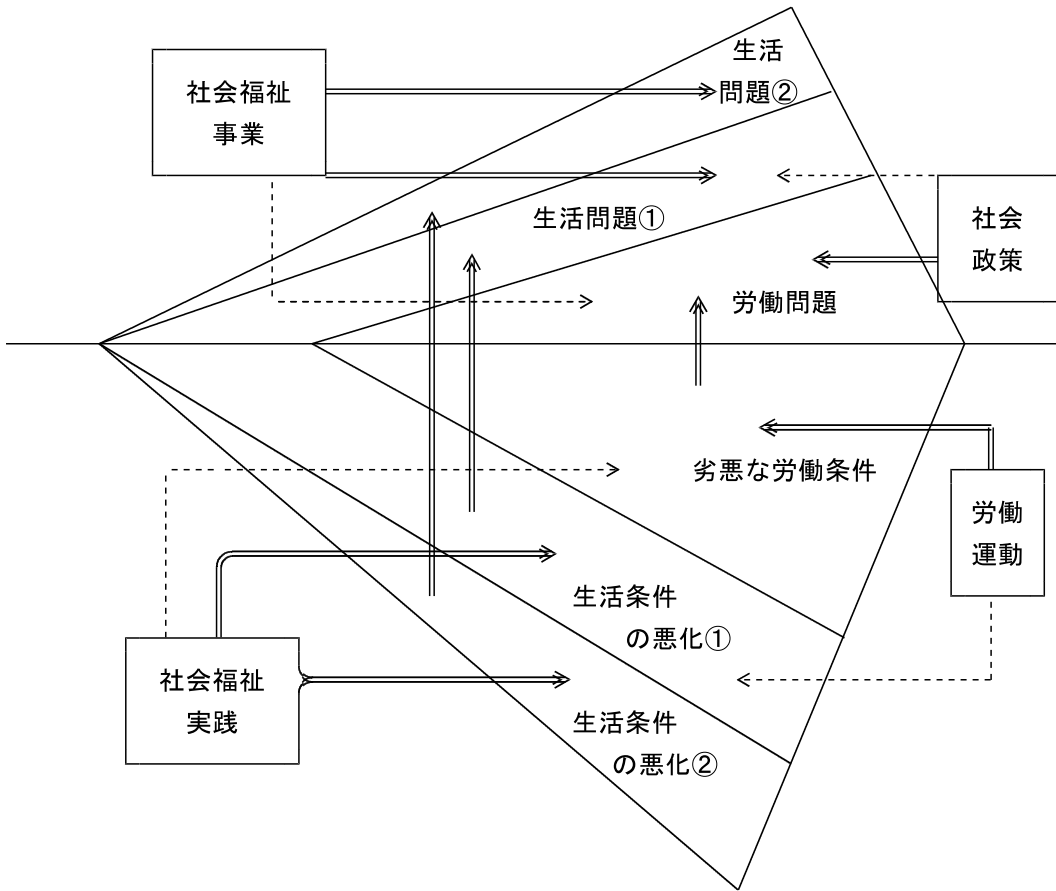


図-4 社会福祉実践の労働運動に対する代替性

応できているとは考えがたいのである。つまり、労働条件の悪化が引き起こす生活条件の悪化を生活問題として顕在化させるという機能を十分に果たせていないのである。

そのことによって、生活条件の悪化・貧困化は、労働力の再生産に直接関わる部分についても「社会政策の対象課題としての生活問題」として顕在化され得ず、生活の貧困状態にはすべて社会福祉実践が対応する以外なくなり、あらゆる生活貧困状態が「社会福祉の対象課題である生活問題」として誤って顕在化してしまっているのである（図-4<sup>36)</sup>）。

35) たとえば、近年におけるパート労働者の推定組織率について言うと、2000年の2.6%から上昇を続けているものの、2007年においてもわずか4.8%である。では多くの労働組合がパート労働者の組織化に取り組んでいるかというそうではなく、厚生労働大臣官房統計情報部『平成15年労働組合実態調査報告』によると、実に72.3%の労働組合が特別に組織化の取り組みをしていないのである（財団法人連合総合生活開発研究所〔2009〕pp. 1-2参照。）。つまり、労働運動が時代状況に適合していないのである。

36) 図-3と同様である。

そうして、社会政策が本来対応すべき領域が社会福祉によって代替対応されるのである（「社会福祉実践の労働運動に対する代替性」）。さらには、あたかも社会福祉が万能であるかのような誤解さえも生まれるのである。

### （3）社会福祉実践から「社会保障運動」へ

社会福祉が、その実践過程において、分不相応な代替の事実を自覚するとき、その運動的機能<sup>37)</sup>は、社会福祉の内的充実を希求するとともに、社会政策の、とくに社会政策のうちの生活問題対策部分の拡充を要求する。つまり、労働運動の代替物として機能しながら「社会保障運動」としての側面を強化させるのである。労働運動が、上述のように、個々の労働者の生活上の課題につねに自覚的であるのではなく、むしろ狭義の労働条件についてのみ自覚的であることが少なくないからである。

### （4）社会保障運動と労働運動の連携

しかしながら、社会政策の生活問題対策部分の拡充は、労働条件の悪化によって直接引き起こされる生活条件の悪化への接近・顕在化がその前提であって、その機能を本来社会福祉実践は担いきることができない。それは本来、労働運動によって担われねばならない機能である。そこで社会福祉実践は、自らの運動的側面を強化しながら（社会保障運動としての側面を濃厚にしていきながら）、労働運動に対して、上述の顕在化機能を発揮するように要請するなどの働きかけを行う必要がある。つまり、労働運動が個々の労働者の、顕在化していない、つまり社会政策の対象としての生活問題となっていない生活上の課題・生活の貧困状態（のうち、少なくとも労働力の再生産に直接関わる部分）を自覚するための条件は、労働者の生活課題に日常的に向き合う社会福祉・ソーシャルワーク実践が社会保障運動へと発展<sup>38)</sup>し、これと労働運動とが緊密に連携し合うところに存在するのである（図-5<sup>39)</sup>）。

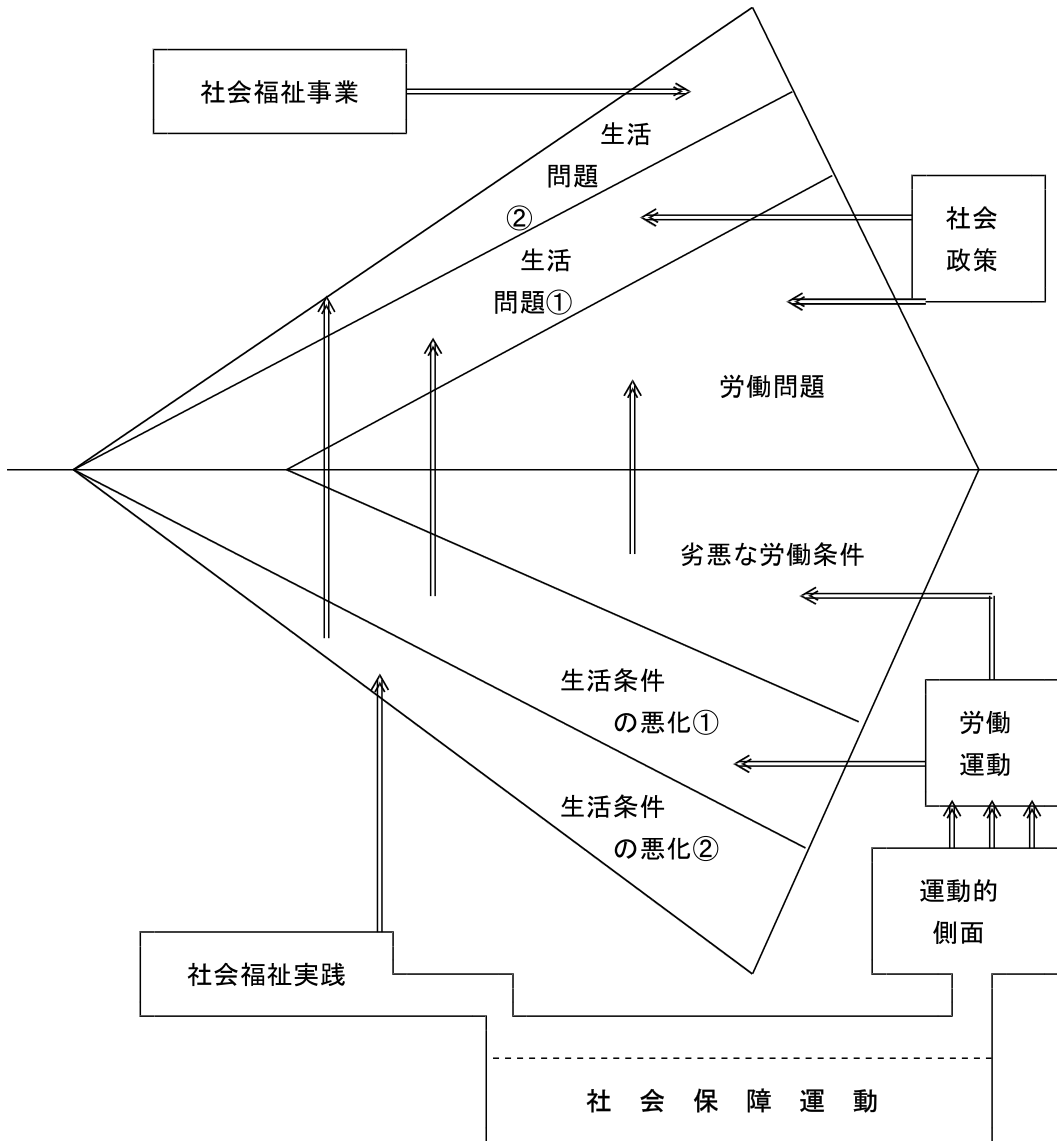
---

37) 筆者が、「社会福祉の運動的機能」と言うとき、それは社会福祉の本質が運動であると定義しているのではない。社会福祉の本質は、それが社会政策と同様に資本制的生産体制の維持・存続を目指すという、政策にとっての合目的性である。しかし、生活問題に個別対応するという機能を有する社会福祉実践は、その問題の難解決性に日々直面し、問題を生み出す体制変革へとその機能を発展させることとなる。この発展した機能が組織化されると、社会福祉内部の充実だけでなく社会保障全体の発展を希求するようになるが、これが社会保障運動である。「社会福祉の運動的機能」という語を、筆者は、社会福祉実践を社会保障運動へと発展させていく日々の実践が有する力動という意で用いる。

38) この視点については、木村〔2010b〕pp.10-11参照。

39) 図-3・図-4と同様である。





図－5 社会福祉実践との連携による「新たな労働運動」の構築

### (5) 連携の具体的方法

以上のように、労働運動と社会福祉実践の発展形態である社会保障運動とは、その代替関係を認識し、そしてその関係を解消していくべく、連帯・連携・共同しなければならない<sup>40)</sup>。そうすることによってのみ社会政策の生活問題対応部分は拡充され、社会福祉は本来の任務を充実させ、社会保障制度全体が発展するのである。

社会福祉実践・社会保障運動と労働運動との連携の形態としては、

- ①対人直接援助実践が社会保障運動へと発展する中で労働運動と連携する
  - ②地域生活調査・社会福祉関係計画策定の活動が労働運動と連携する
- という二つが考えられよう。

①には、まず前提として、社会福祉援助者たちがその実践の中で、対象者のおかれている状況が自分たちに可能な援助内容だけでは解決され得ないことに気づき連帯することが必要である。そして連帯した援助者たちが社会福祉施策の拡充要求だけでなく社会政策の拡充要求に取り組もう、つまり社会福祉実践を社会保障運動へと発展させていこうとするとき、その要求は政策主体たる国家へと向かう<sup>41)</sup>。

しかし、社会保障運動が、社会政策には資本の譲歩・負担を伴わねばならないという基本的な事実を確認するとき、社会政策の拡充には労働運動による公正な労使関係の構築が不可欠であることに気づくことができるはずである。この、「社会福祉は万能ではない」という点についての覚醒を契機とする社会保障運動と労働運動との連携が第一の形態である。

しかし、社会福祉実践は介護・介助・養護等の直接援助だけをその内容とするのではない。社会福祉協議会などが主体となる各種の生活実態調査、そしてそれらを基盤とする各種社会福祉関係計画の策定などもその内容である。②は、それら調査・計画策定活動が労働組合・労働運動を巻き込んでいくという方法である。調査等に携わる人々は、地域住民の生活破壊が労働条件の悪化を基盤に進んでいることに気づくであろう。であるならば、その生活破壊状態を顕在化させる、つまり生活問題化することができたとしても、その生活問題への対応は社会福祉だけで担えるものではない。ここで、①と同様に、労働組合・労働運動と連携し、公正な労使関係の構築による社会政策の拡充を展望することが必要となるのである。また、その点を念頭において、調査活動等の当初から労働組合をその主体として参入させるという方法もきわめて有効である。

---

40) この点に関して幾分懸念されるのは、「福祉」という語が労働組合に「福祉厚生」を想起させ、社会福祉との連携を躊躇させるのではないか、という点である。産業福利厚生が「雇用主への労働者の精神的身体的従属性をもたらしあるいはそのために利用せられ、また労働運動のおしよせる波への（雇用主にとっての〔補足＝引用者〕）防堤をきずき、そして低賃金への弁解役をつとめてきた（孝橋〔1951〕p.14。）（旧字体は現行字体に変更＝引用者）」ことは事実であろうからである。しかしながら、労働組合の福利厚生に関する意識・認識についての確認は本報告中ではなし得ず、別論の課題とせざるを得ない。

41) しかし、このような「事業→実践→運動」という発展の姿も、それを実現する条件も、現実的には乏しいかもしれない。それを実現するためには、事業・実践に携わる人々の組織化と職能団体の活性化が重要であると思われるが、これらの点は本報告において直接に取り扱う内容ではなく、別論にゆずることとする。

## （6）総合的生活問題対策体系の内容と意義

社会福祉実践の発展形態である社会保障運動と労働運動とが、言わば前者が後者を「突き上げる」という関係でともに発展するとき、

- ①社会政策はその範囲を理論的限界点まで拡大させ、
- ②そのおよばぬ部分を補充するのは社会福祉であるが、
- ③具体的な補充策の第一は社会手当であり、
- ④次いで社会福祉サービスであり、
- ⑤「日本の公的扶助」である生活保護は、最終的な最低生活保障施策にとどまることが「できる」、

という総合的生活問題対策体系の構想を、はじめて描くことができるのである（図－6）。

では、どのような内容を具有することによって、生活問題対策は「総合的」かつ「体系的」であると称しうるのであろうか。

「総合的な」または「総合性」とは、各制度が単独にバラバラに存在し実行されているのではなく、各制度が有機的に関連しているという意味である。生活問題は労働問題を基軸として生成するのであるから、生活問題対策は雇用保障（経済政策のひとつ）・労働条件保護・最低賃金制等の労働問題対策が確立していることを条件に成立する。次いで社会政策の中の生活問題対策である社会保険が必要となるが、それは労働問題対策のありように規定される。そして、これら経済・社会政策の「どうしても足らざる部分」を補充するのが社会福祉である。したがって社会福祉は、社会政策の不備・欠落に対して代替的地位を占めるのではなく、社会政策の「それ以上はどうにもならない」という意味での限界性に対して、これを補充するという地位を占めねばならないのである。このような有機的関連が各制度間に認められる状態が「総合性」である。

「体系的な」または「体系性」とは、対策が問題の性質に適合し、かつその対策に用いられる方法が適切であるという意味である。生活問題中の基本的な問題（疾病・失業・老齢による所得の喪失）は、労働問題から直接に生み出される問題であるから、資本負担を要件とする社会保険で対応されねばならない。そしてさらにその基本的な生活問題から派生的に生み出される二次的生活問題については、資本負担を求めることが困難であるから、国家の責任と費用負担とによる社会福祉が対応するのである。そのことが、上記の「総合性」と相まって、社会福祉に、社会政策を最終的に補充するという地位を与えるのである。であるから、例えば、社会福祉の課題を保険的方法（収奪的方法）によって解決しようという制度（国民健康保険、国民年金、介護保険）はきわめて非体系的であり、全面的に見直されねばならないのである。

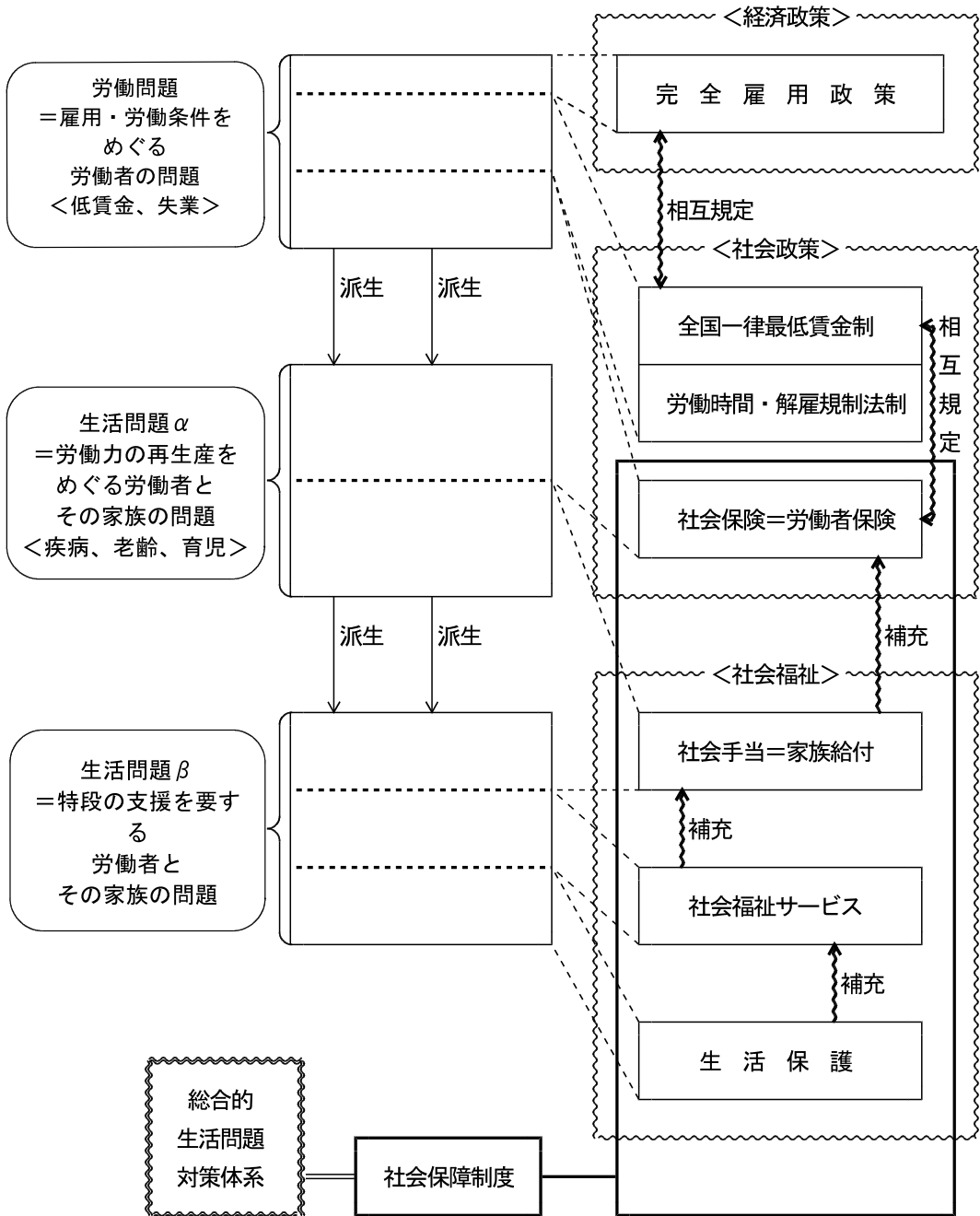


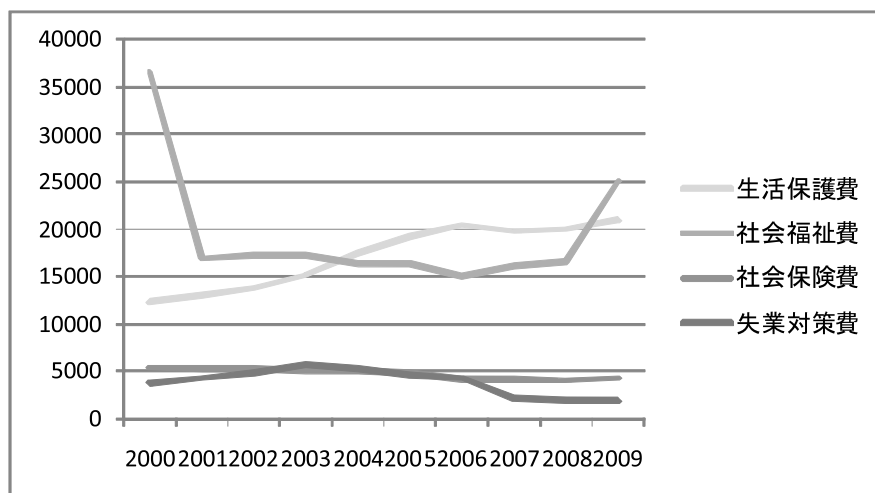
図-6：労働・生活問題の構造と「総合的生活問題対策体系」

### （7）総合的生活問題対策体系確立へ向けての努力を通じての労働運動の変容

以上の図式の一方の当事者である労働組合も、社会福祉実践・社会保障運動との連携によって、労働者・勤労国民の生活破壊状態への接近を自らの課題としなければならないことに気づき、賃金闘争一辺倒の「伝統的な労働運動」から脱却し、生活問題対策要求の比重を高めた「生活者としての労働者を守るための新しい労働運動」の構築に着手することができるであろう。

## V おわりに

近年、社会福祉が「拡充」してきている。その一方で、社会政策の中心たるべき雇用保険法に基づく失業施策は後退してきている。社会福祉の社会政策に対する代替性が拡大しているのである（図－7<sup>42)</sup>、図－8）。社会福祉の代替性の拡大は、社会保障の歴史に照らして考えるならば、社会保障全体の後退を意味すると言わざるを得ない。では何がそうさせているのか。

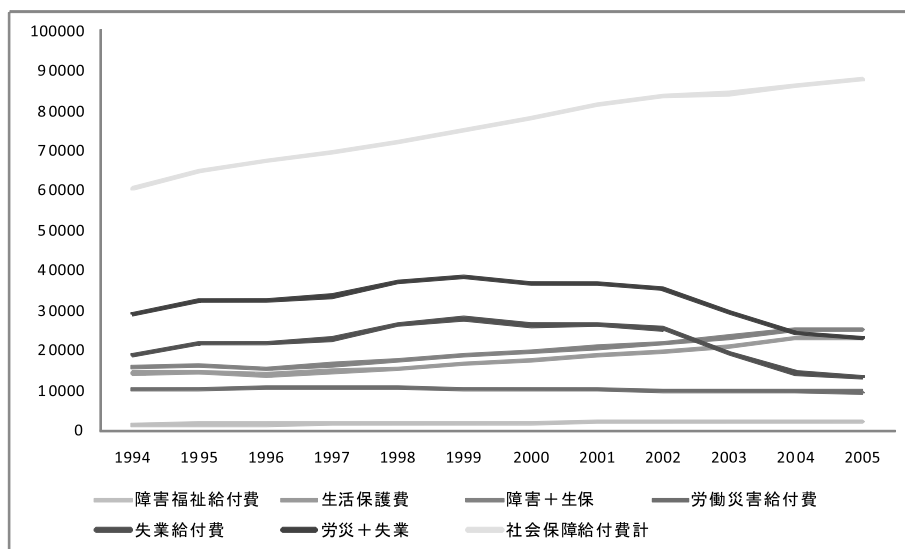


（単位＝億円）

財務省（各年版）により作成。

図－7：近年における社会福祉の労働政策に対する代替性の拡大（1）

42) 図－7において、「社会福祉費」が2000年から2001年にかけて大きく減少しているのは、2000年4月に介護保険法が施行され、本表に用いた財務省の統計では介護保険費が社会福祉費に含まれないからである。介護を社会福祉の一領域と考えるならば、この減少は、「社会福祉の費用」が大きく減少したことを意味するのではない。



(単位 = 億円)

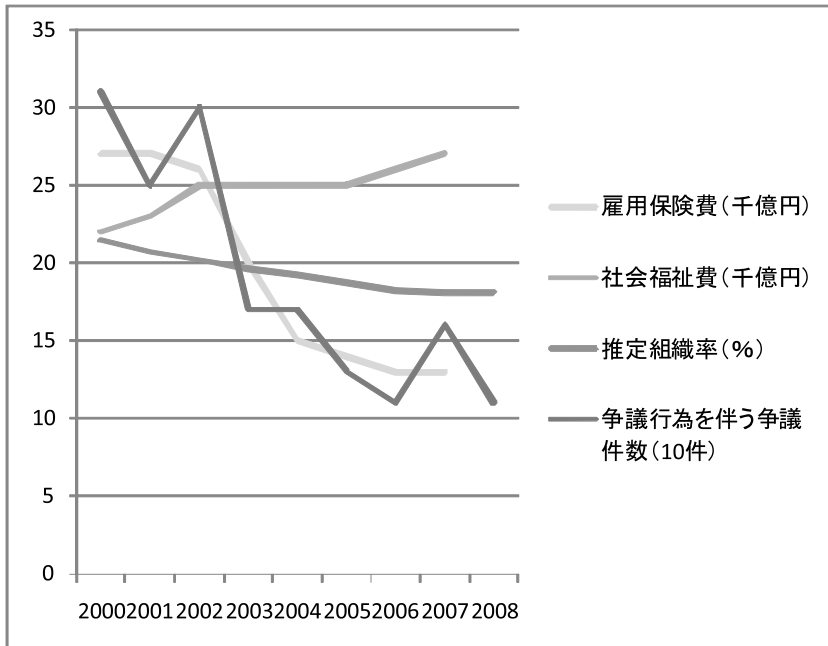
国立社会保障・人口問題研究所〔2009〕, 第8表の数値を用いて作成。

図-8: 近年における社会福祉の労働政策に対する代替性の拡大 (2)

上述の通り、現在の日本の労働運動は、まず、広く生活問題全体をその課題とする力量を持ち合わせていない。そして、その全体としての規模と一般的力量も弱体化してきている。正規労働者中心の、そして賃金闘争に傾斜した労働運動は、正規労働者の労働条件が一定水準に高められた時点で、進む先を見失ったのではあるまいか。非正規・不安定雇用労働者の労働条件の劣悪化とそれに伴う労働力再生産条件の貧困化とに労働組合が対応できず、そのことが労働組合全体の力量を低下させてきたと考えられてならない。少なくとも、労働運動の弱体化と社会福祉の代替性の拡大とが相関することは、事実が示しているのである(図-9)。

一方で社会福祉は、最終的・最低限の生活問題対策であるという本質から離れ、個別・現象的かつ場当たり的な非社会的援助行為としての側面を強化させている。たとえば、「ケアマネジメント」が重要視されている。生活問題と社会資源との調整という業務は社会福祉実践にとってきわめて重要ではあるが一方法にすぎないのであって「本質」ではない<sup>43)</sup>。方法と本質とを逆転させることによって社会福祉援助はその社会性を喪失しつつあるのである。

43) 「ケアマネジメントは不要である」と主張するのではない。本質ではないという趣旨である。本質と機能・方法とを逆転させることは、「手段の自己目的化」につながりかねないのである。



財団法人日本生産性本部編〔2010〕, p.164,177により作成。

図－9：社会福祉の失業政策に対する代替性と労働運動との関係

繰り返しになるが、社会福祉が、「社会問題としての」、つまり、労働問題と間接的にではあっても連続線上にある、または一体をなすものである生活問題への対策であるならば、その実践過程は生活問題を生み出す構造、そしてその基底にある労働条件の悪化が生活条件の悪化を生み出す構造に目を向けるはずであり<sup>44)</sup>、構造の変革・体制の修正を指向する運動的側面を強化させるはずである。そうして、社会福祉の運動的機能は労働運動に刺激を与え、社会政策を拡充させる力となり得るであろう。そうした、労働運動の（生活問題対策に目を向けることによる）活性化の結果としての社会政策の拡充と社会福祉による代替領域の縮小は、一見すると「社会福祉の後退・縮小」とうつるかもしれない。しかしそれでよいのである。社会福祉における内的充実の希求は、それが社会政策に対する代位性を返上し、最終的な最低生活保障としての地位を明確にするとき、はじめて可能となる。

44) 本来社会福祉実践が接近すべきは労働条件の悪化から副次的に生み出される生活条件の悪化であるが、労働運動の弱体化によって、労働条件の悪化から直接に生み出される生活条件の悪化をもその接近すべき課題としなければならないのであるなら（社会福祉実践が労働運動を代替しなければならないのであるなら）なおさらである。

## 付記1

本稿は、2010年10月10日の日本社会福祉学会第58回秋季大会（於、日本福祉大学）において企画された「特定課題セッションⅠ」での報告内容（レジュメ）に加筆・修正を行い、かつ論題と構成を変更したものである。

## 付記2

匿名の査読者からいただいたコメントに深く感謝する。

## 【参考文献】

- 相澤與一〔1991〕『社会保障の基本問題』未来社。
- 一番ヶ瀬康子〔1964〕『社会福祉事業概論』誠信書房。
- フリードリヒ・エンゲルス(全集刊行委員会訳)〔1971a〕『イギリスにおける労働者階級の状態(1)』大月書店。
- フリードリヒ・エンゲルス(全集刊行委員会訳)〔1971b〕『イギリスにおける労働者階級の状態(2)』大月書店。
- 小川喜一〔1961〕『イギリス社会政策史論』有斐閣。
- 木村敦〔2010a〕「社会政策は『総合的生活福祉保障制度体系』であるのか—相澤與一の所論の検討を中心に—」『大阪産業大学経済論集』第11巻第2号, pp.25-41。
- 木村敦〔2010b〕「社会福祉はなぜ社会政策を『補充・代替』するのか—孝橋正一の所論を手がかりに—」『大阪産業大学経済論集』第11巻第3号, pp. 1-21。
- 孝橋正一〔1951〕「労働者社会事業の理論構造—社会事業の補充性に関する研究」『社会問題研究』(大阪社会事業短期大学社会事業研究会)第1巻第2号, pp. 1-22。
- 孝橋正一〔1963〕『社会政策と社会保障』ミネルヴァ書房。
- 孝橋正一〔1969〕『社会科学と社会事業』ミネルヴァ書房。
- 国立社会保障・人口問題研究所〔2009〕『平成19年度社会保障給付費』。
- 財団法人厚生統計協会編〔2009〕『保険と年金の動向・厚生指増刊・第56巻第14号』。
- 財団法人日本生産性本部編〔2010〕『2010年版 活用労働統計』生産性労働情報センター。
- 財務省『財政法第46条に基づく国民への財政報告』(各年版)。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構〔2007〕『労働政策研究報告書 No.84 ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構〔2010〕『海外労働情報』。
- 三塚武男〔1997〕『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房。
- 横山源之助〔1899〕『日本之下層社会』(岩波文庫版『日本の下層社会』〔1949〕)。



# The Roles of Social and Labor Movement to Establish General Security of 'Employment and Life' : Toward 'General System of Measures for Addressing Life Problems'

KIMURA Atsushi

**Key Words :** Supplement and Substitute, Social Welfare Practice, Social Security Movement, Labor Movement

## Abstract

With the diversification of social welfare, confusion in the practices of social work has increased. To solve this confusion, in this paper a theory is presented which clarifies the position and role of social welfare in a system of measures for addressing life problems (social security system).

In a social security system, social welfare supplements or replaces social policy. However, there is a change in the scope of social policy and social welfare, respectively. In short, the boundary between social policy and social welfare shifts. In this paper, the mechanism of this change in scope and shift in boundary is clarified, and a general survey is provided of a 'General System of Measures for Addressing Life Problems' .

Specifically, the following 3 points are covered in this paper.

1. Social welfare can not address all problems of daily life. In short, it is ultimately a supplementary measure. This is clarified by the facts of the historical development from social policy to social security in England and Japan.
2. It is proved that the substitutionary nature of social welfare is much stronger in Japan than in Western countries.
3. It is explained that in order to reduce the substitutionary nature of social welfare, transformation and reinforcement of the labor movement is necessary. It is also explained that the movement function of social welfare practice is important for the labor movement to achieve an actual state of employment/labor.