

[研究ノート]

## 雇用政策と社会福祉

Employment Policy and Social Welfare

吉 村 公 夫

Kimio YOSHIMURA

---

*Studies in Humanities and Cultures*

---

No. 14

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 14号  
2011年2月

**GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES**

NAGOYA CITY UNIVERSITY  
NAGOYA JAPAN  
FEBRUARY 2011

[研究ノート]

## 雇用政策と社会福祉

### Employment Policy and Social Welfare

吉村公夫  
Kimio Yoshimura

**要旨** 本稿は、雇用政策と社会福祉の関係を追求し、雇用政策に従事する職員が社会福祉の技術を用いること、また、その職員の養成教育に社会福祉教育が役立つのではないかということをも主張するため、その主張を裏付けるための作業である。

**キーワード**：雇用政策、社会福祉、代替性、ソーシャルワーク、岡村重夫

#### 1. 社会福祉と雇用政策の関係

社会政策と社会事業との関係は、その関係性の明確で合理的な説明という点では、1938（昭和13）年の大河内一男の論考に代表される。<sup>(注1)</sup> 大河内一男がこの論文で、社会政策と社会事業の関係を、「代位」、「代替」、「補充」、「補充」と形容したことで、戦後の社会事業、社会福祉の本質についての議論で、「補充性」、「代替性」という考えが継承され、整理され、より明確化が志向されるという事態に至った。

大河内の論文には、社会保険、失業保険、職業紹介、職業紹介施設、労働者養成機関の完備、作業場の保健・衛生施設の完備、機械工養成所などの言葉が取り上げられている。

社会福祉の補充性、代替性を論じている一人、仲村優一は、イギリスの「社会的諸サービス」に相当するのが広義の社会福祉とし、この広義の社会福祉を「一般的な社会施策」、「一般対策」、「一般公共施策」と呼び、そして、この一般対策の中に、「雇用（失業）対策」を含め、この一般対策と狭義の社会福祉との関係性を表すのに、「補充性」、「代替性」の考えを用い、「補完的」、「補強」という言葉で表現した。<sup>(注2)</sup>

補充性、代替性の論者の最後の一人、古川孝順は、イギリスやアメリカの研究を参考にして、社会サービスに社会福祉、保険医療保障、所得保障、雇用政策、教育保障、司法更生保護事業、住宅政策、都市計画をあげて、社会福祉を除くこれらの社会サービスと社会福祉の関係を表す上で、補充、代替という形容を用いた。

ここでは、雇用政策を用いている。雇用政策を含めたこれら一般施策にたいして、補充、代替

の関係の前に、社会福祉は、「独自の視点、課題、援助の方法をもって並列的な位置関係において自存する施策・制度、援助活動として存在している」<sup>(注3)</sup> としている。

社会福祉と雇用政策との関係で「代替したり、補充したりする性格をもつ事業」として、「授産施設・作業所・福祉雇用等」と例示している。<sup>(注4)</sup>

社会福祉の補充性、代替性について論じる論者の中で、大河内一男からの文脈と異なる論者に岡村重夫がいる。岡村重夫は、1983年の刊行した『社会福祉原論』において、7つの社会制度、「(1)保健・医療、(2)経済的安定、(3)職業的(雇用)安定、(4)教育、(5)家族、住宅、(6)司法、道徳、(7)文化・娯楽」をあげ、「社会福祉は、これらの専門分業制度ないし施策を補完し、補強するものとして、これらの一般的制度に附属するものであって、ここに7つの社会福祉の分野が成立すると考えることができる」<sup>(注5)</sup>。

「社会福祉的援助は一般的社会制度や施策を補完するのである。そしてその存在形態は」、「(2)職業の安定・促進制度に関連する社会福祉。(人事ソーシャル・ワーク、労働基準に関する個別的、集团的援助、職業の指導・訓練に関する福祉的援助)」<sup>(注6)</sup>。

「括弧内にあげたものは、いわば例示であって、すでにわが国においても実施されているものや外国において広く普及しているもののほかに、将来、発展すべきものも含まれている」<sup>(注7)</sup>。

この岡村の指摘からは、公共職業安定所の職員の来所者への援助は、社会福祉、ソーシャルワークと言える。そして、わが国では、まだ社会福祉教育を受けた者が、社会福祉を学んだ者としてその位置についていないだけで、今後がその職場になりうると言えるだろう。

この岡村の「社会福祉援助は一般的社会制度や施策を補完する」という考えに立てば、事柄は単純で、7つの社会制度ごとに少なくとも1つの社会福祉援助が存在することになる。場合によっては、7つの各社会制度が職業分化している状態であれば、分化しているだけの社会福祉援助が存在し、〇〇福祉、〇〇ソーシャルワークが存在することになる。実際、岡村は、「(3)医療・保健制度に関連する社会福祉」に「医療福祉事業、リハビリテーションに関する福祉的援助、精神科福祉事業=PSW」<sup>(注8)</sup>と書いている。つまり、MSWとリハビリテーションワーカー=RSWとPSWの3つの職種があるということを書いている。

岡村重夫はかつて、『全訂 社会福祉学(総論)』において、「対象者を単に制度的分業という客体的側面からとらえるサービスである限り、そこには固有の社会福祉的視点は存在しえないことになる」。「それぞれの各専門的機能集団の特殊施設と考える方が合理的である。たとえば対象者のもつ社会関係の全体を考慮しない単純な経済保護事業は、経済的保障の特殊部面とみる方が合理的である」<sup>(注9)</sup>と言いつつ、「内職、授産、職業のないものに対する単純な職業斡旋や失業救済」は、「労働政策」に属する特殊サービスである<sup>(注10)</sup>と。

岡村のこの文脈からすると、公共職業安定所での職業紹介や斡旋は、職業安定所に属している特殊サービスであり、社会福祉ではないということになる。

では、岡村の『総論』での社会福祉は、「二つ以上の社会関係が個人の社会生活において相互に矛盾するという複合的原因ないし葛藤のために、既存の制度的集団がすべて利用しえないような事態に対して、社会福祉は実質的なサービスをあたえることを要求される」。(注11)

また、単一の社会制度を除外するのではなく、「政策の延長としての特殊的サービスも、単に単一の制度的機能という立場からではなく、対象者のもつ主体的社会関係の総体を考慮するようなサービスをふくむ場合には、社会福祉の代替的機能とみることができる」としている。(注12)

## 2. 雇用政策

雇用政策とは何か。

『岩波小辞典 経済用語 第3版』には、「雇用政策」という項目は掲載されていない。労働力流動化政策の項に、「速やかな経済成長を維持し、雇用を安定させるために、成長産業分野への労働力を重点的に配分しようとする雇用政策で、積極的労働力政策ともいわれる」(注13)とあり、「雇用政策」が定義なしに使用されている。

『岩波小辞典 労働運動 第2版』にも、「雇用政策」の項目はない。雇用対策法の項目に、「〈労働力過剰型から労働力不足型経済への移行〉と〈労働力需給の量的質的不均衡と摩擦の発生〉が起きつつあるという政策認識に立ち、労働者の適材適所への配置により、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上をはかり、あわせて国民経済の均衡的発展と完全雇用の達成を政策目標とする雇用政策の基本を定めた法律」(注14)とあり、ここでも雇用政策が定義なしに使われている。

雇用政策という言葉が広く用いられるようになったのは、おそらく、英国政府が、1944年に『雇用政策白書』(White Paper on Employment Policy)を発表してからだろう。ちなみに、この場合の雇用政策の目標は完全雇用であった。

2003年に有斐閣から刊行された『現代社会福祉辞典』には、雇用政策は項目として記載されている。「労働需給の均衡、労働能力の有効な発揮、労働者の職業の安定・社会的地位の向上等をめざして国が実施する政策」と定義され、「わが国の場合、雇用政策は1966年に制定された雇用対策法で規定され、…」とある。(注15)

仲村が先の論考で、一般施策に、「雇用対策」と用いたのは、この雇用対策法を中心とする雇用対策が念頭にあったのだろう。

2007年に刊行された『人事労務管理用語辞典』にも、雇用政策の項目はあり、「雇用失業問題に関する国家の政策」とある。(注16)

ここで、新カリキュラムに依拠した社会福祉士養成講座の『現代社会と福祉』というテキストで、雇用政策と社会福祉の関係を追ってみよう。

このテキストでの(注17)、「福祉政策」は必ずしも「社会福祉」とイコールではない。文脈によ

っては、「社会福祉政策」と書かれている場合もあるが。

2つの関係を述べているように思われる。1つは、「福祉的な雇用」、2つめは「雇用を支える福祉政策」である。

はじめの「福祉的な雇用」は、雇用政策の対象であるが、他方で社会福祉の対象者でもある、高齢者、障害者、母子家庭の母親を対象とする「特定求職者雇用開発助成金」、「障害者雇用促進法」、「ジョブコーチ」、「トライアル雇用」など。

2つめの「雇用を支える福祉政策」では、「ホームレス自立支援法」、「障害者自立支援法」やそれによる「就労移行支援」、「就労継続支援」が取り上げられている。

雇用政策の政策主体による分類、実施主体による分類、サービス提供なのか、金銭給付なのか、分類の掘り下げが望まれる。

「ワンストップサービス」の考え方と実施。社会政策論での社会政策と社会福祉との関係性にまで遡っての議論も求められるのではないか。

岡村重夫理論から見た、職業紹介事業（公共職業安定所の活動の見直し）と社会福祉との関係等。

#### < 注 >

1. 大河内一男「我国における社会事業の現在及び将来」『社会事業』中央社会事業協会、1938年、7月。  
（『社会政策の基本問題』日本評論社、昭和15年、『大河内一男著作集 第五巻』青林書院新社、1969年所収、pp. 308～330。本稿の執筆に際しては、この青林書院新社版を使用した）。
2. 仲村優一「社会福祉の原理」、仲村優一、三浦文夫、阿部志郎編『社会福祉教室』有斐閣、1977年、増補改訂版1989年、pp. 16～19。
3. 古川孝順『社会福祉原論』誠信書房、第2版、2005年、p. 75。
4. 同。  
古川の例示を引き継ぐものとして、古川孝順編『生活支援の社会福祉学』、有斐閣、2007年に所収の、「第8章 雇用・就労政策」（熊田博喜）があげられるが、例示の説明と関係が補充性と代替性から明確に述べられている訳ではない。
5. 岡村重夫『社会福祉原論』、全国社会福祉協議会、1983年、p. 131。
6. 同書、p. 132。
7. 同上。
8. 同上。
9. 岡村重夫『全訂 社会福祉学（総論）』、柴田書店、1968年、p. 189。
10. 同上。
11. 同書、p. 190。
12. 同書、p. 191。
13. 堀江薫雄、脇村義太郎編『岩波小辞典 経済用語 第3版』、岩波書店、1970年、p. 238。

この項目には、「職業安定法による職業紹介業務の拡充たとえば広域職業紹介の強化とそのための労働市場センターの設置による求人・求職情報の集中管理体制の整備、失業保険受給に対する行政指導の強化による再就職の促進など」（p. 238）が記載されている。

## 雇用政策と社会福祉

14. 大河内一男編『岩波小辞典 労働運動 第2版』、岩波書店、1973年、p. 58。
15. 秋元美世、大島巖、芝野松次郎、藤村正之、森本佳樹、山県文治編『現代社会福祉辞典』、有斐閣、2003年、P. 141。
16. 中條毅責任編集『人事労務管理用語辞典』、ミネルヴァ書房、2007年、P. 91。  
「①労働の需給の結合を図る職業紹介、②失業中の所得を保障する失業保険・失業手当、③国家が失業者に直接雇用機会を提供する失業者就労事業、④労働者の能力発揮と産業の労働力不足に対応する職業能力開発、⑤失業防止・雇用安定事業、⑥特定の産業・地域のための特別雇用失業対策、⑦障害者、高齢者など特定の労働者のための特別雇用失業対策等、がある」(p. 91)
17. 社会福祉士養成講座編集委員会編『新・社会福祉養成講座 4 現代社会と福祉』、中央法規出版、2009年、180～184。

(未完)