

立教大学学術推進特別重点資金(立教SFR)

大学院学生研究

2021年度研究成果報告書

研究科名	立教大学大学院	経済学研究科	経済学専攻
研究代表者 (2022年3月現在 のものを記入)	在籍課程・学年	氏名	
	■博士前期課程2年 □博士後期課程 年	青木 尚人	
指導教員	所属部局・職名	氏名	
	経済学部 教授	菅沼 隆	
自然・人文 ・社会の別	社会	個人・共同の別	個人
研究課題	社会福祉主事の成立—人格志向と知識・技術志向の相克—		
研究組織 (研究代表者 ・共同研究者) ※2022年3月現 在のものを記入	在籍研究科・専攻・課程・学年	氏名	
	立教大学大学院 経済学研究科 経済学専攻 博士前期課程2年	青木 尚人	
研究期間	2021 年度		
研究経費 (1円単位)	(支出金額) 198,379円 / (採択金額) 200,000円		

研究の概要 (200~300字で記入、図・グラフ等は使用しないこと。)

本研究は、社会福祉主事を戦前期有給吏員制度の系譜であると位置付け、戦前の待遇官吏だった社会事業主事・主事補との継承性・断絶性を解明することが目的である。分析に際しては、「機能、履歴、法的身分」の3項目に着目するとともに、「人格志向」、「知識・技術志向」という分析枠組みを利用した。

戦前期において見られた社会事業主事・主事補の教化的人格は1950年代の社会福祉主事にも引き継がれていた。しかし、1956年になると教化的人格ではなく、関係構築的人格が現れるようになった。また、社会事業主事補と社会福祉主事に求められる知識は低位であり、社会事業主事に求められる知識とは断絶していた。

キーワード (研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。)

[社会福祉主事]

[社会事業主事・主事補]

[歴史研究]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)

最初に先行研究の分析を行った。先行研究の分析の結果、社会事業主事・主事補は中心的な主題として取り上げられることが少なく、戦前期社会事業の代表的な担い手とされる方面委員が主に取り上げられることが多かったことが分かった。また、戦後の社会福祉主事については、戦前の有給吏員との関連で論じられることがなく、その継承性と断絶性が描かれずに来たことが分かった。先行研究の位置付けを踏まえた時に、本研究のオリジナリティを明確にすることができた。

次に、社会事業主事・主事補の機能、履歴、法的身分を抽出する作業を行った。機能面に着目した際に、戦前の社会事業においては方面委員との協同性が重要であるという指摘をした。先行研究では、方面委員が単独で民衆に対する救済を行う「名誉職裁量体制」が指摘されていたが、社会事業主事・主事補と方面委員との協同体制が戦前の社会事業においては重要な要素であると指摘した。このような体制を、本研究では「吏員・名誉職協同体制」という概念とした。さらに、社会事業主事・主事補がどのような職務範囲だったのか、廃止された 1942 年以降はどのように社会事業の事務が行われていたのか本研究では明らかにした。次に、社会事業主事・主事補の教化的な人格に着目し、社会事業主事・主事補の論文やエッセイなどから言説を抽出した。人格概念は「対象者に影響、感化を及ぼすような人徳を持つ社会福祉吏員について、国家が評価する資質」と定義でき、社会事業主事・主事補はこの定義に基づく考え方が見られていたことを解明した。一方で、知識・技術に対する着目もなされており、「国家や地方行政が社会福祉吏員を成り立たせる要素として、専門的知識や技術を重視する」考え方を知識・技術志向としたが、衛生施策の重要性を理解したり、道府県社会事業協会を設置し、社会事業の研究の必要性を述べるなど、社会福祉吏員として専門的知識や技術の必要性についても理解をしていたことを明確にした。

履歴では、神奈川県、滋賀県、京都府公文書館に所蔵されている職員履歴書を利用して、職員の履歴を追った。社会事業主事の場合は、高等教育を受けている人材が多く、条件によっては社会事業主事補を経ずに社会事業主事に任用されることもあった。経歴を積み重ねて社会事業主事になる場合は、社会事業における知識や経験を内務省から承認を受けなければならなかった。したがって、社会事業主事に任用される際は内務省の一定の関与があったことが分かった。また、社会事業主事補の場合は、学歴と関係なく任用されることができた。社会事業主事に任用を受ける際には、知識や技術を要求されたという点では、任用時は低位でもよかったが、経歴を積み重ねるためには知識や技術を要求されることになった。

法的身分では、地方待遇職員令と地方社会事業職員制について着目した。地方待遇職員制により、待遇官吏が規定され、判任官待遇と奏任官待遇が法的に位置付けられることになった。知識や技術、また人格を備えている人物が内務省の承認を受けて任用されるようになった。また、地方社会事業職員制により「地方社会事業に関する事務」を行う存在として社会事業主事・主事補が位置づけられるようになった。「地方における社会事業」という括りによって、担う業務が抽象化された。担う業務が抽象化され、多様だったということは、要求する知識や技術を特定の範囲に限定しなくてもよいことを意味した。こうした規定によって多様な人物が待遇官吏となり、社会事業分野に関わることができるようになった。

次に、社会福祉主事の機能・履歴・法的身分の抽出を行った。最初に、社会福祉主事の導入経過を整理するとともに、社会事業主事・主事補制度が参考にされていたことを明らかにした。GHQ の 6 項目提案の時に社会福祉主事は日本側に提案がなされ、導入が進められることになった。現在の社会福祉事業法に規定されている「人格高潔」という表現については、6 項目提案の時には触れられなかった。「人格高潔」規定については、厚生省側の官僚が意図して導入したものであると結論付けた。社会事業主事・主事補については、戦後の東京都の文書や社会福祉事業法が制定する前に、参考にされていたと推察できる。厚生官僚からの聞き取りによると、社会福祉主事の指導を行う職員として生活保護指導職員の職制を作った際に社会事業主事を参考にしたという証言を得た。したがって、社会事業主事は戦後の有給吏員にも参考にされており、その指導性は継承していると考えられる。また、社会福祉事業法により民生委員(方面委員)からケースワーク機能を継承し、社会事業主事・主事補からは事務の側面を継承することになった。1950 年代になると、職員の志気の低下が見られるようになる。1950 年代の社会福祉主事の実践では戦前の教化的な人格に似た取り組みが行われていた。1956 年になると、『生活と福祉』が発刊され、「仲村・岸論争」と呼ばれる生活保護ケースワーク論争が起こり、現場の志気も上がることになった。また、自治労連の大会で研究会ができた、職能団体や学会が陳情するなど、社会福祉主事の直面する専門性の向上に向けた取り組みが行われることになったことを明らかにした。

また、社会福祉主事の履歴を解明した。神奈川県、滋賀県、京都府の職員の履歴書を用いて社会福祉主事の経歴を分析した。大学卒でなくても、講習会に参加することで社会福祉主事が取得できるため、学歴の要件は低位だった。また、社会事業主事補だった職員が社会福祉主事に推薦されていたため、戦前からの継承性も一定程度あることを指摘した。講習会の存在は、様々な経歴を有する吏員の任用を可能にしていた。

研究成果の概要 (つづき)

社会福祉主事の法的身分では、社会福祉事業法、地方自治法、地方公務員法に着目した。社会福祉事業法により、社会福祉主事は「人格高潔」であるということや、三科目主事であることや、講習会への参加という低位な条件でも任用できることが規定された。社会福祉事業法によって、社会福祉吏員の「ケースワーカー」としての位置付けがなされることになった。一方で、地方自治法や地方公務員法では、待遇官吏が廃止され、事務吏員や技術吏員という名称の変更があった。待遇としても地方公務員であることが確立されることになった。また、他の吏員と同じように人事異動を行うようになり、社会福祉部門に専任する職制にはされなかった。一般吏員と同じように枠組みにされたことは、社会福祉主事の低位な能力で、代替性のある職員が優先して確保されることを意味したことを明らかにした。

最後に、社会事業主事・主事補と社会福祉主事の比較を行った。機能の比較では、社会事業主事・主事補の時代では、吏員・名誉職協同体制であり、方面委員と社会事業主事・主事補は協同して社会事業の運用をしていた。その際には、教化的な人格が志向され、社会事業主事・主事補は方面委員を通じた民衆の教化を行った。一方で、社会福祉主事の場合は、方面委員と社会事業主事・主事補の機能が統合され、社会福祉主事が単独で業務を行うことが実質可能になった。この体制は「吏員単独事務体制」と名付けた。また、1956年までは教化的人格に基づいた実践がなされていたが、『生活と福祉』や「仲村・岸論争」により生活保護ケースワークのあり方が論じられ、教化的な人格志向は衰退し、被保護者と社会福祉主事の関係構築に重きを置く「関係構築的人格志向」が見られるようになった。機能が統合されたことによって、社会福祉主事はケースワーク機能を持ちつつ事務機能を有することになり、二重性のジレンマに陥ることになった。

履歴の比較では、高等教育を受けた者が社会事業主事として任用されるようになり、学卒後に社会事業主事として任用される者も存在した。社会事業主事補の場合は、多様な経歴をからなっている。社会事業主事は主事補と比較すると、学歴と俸給は社会事業主事の方が圧倒的に高かった。社会福祉主事の場合は、都市部では大卒者が多い。しかし、地方部になると大卒者と高卒者が混在するようになる。高卒者に対しても社会福祉主事任用の途を開くために講習会を導入したと考察した。

法的身分では、地方待遇職員令で地方の吏員を待遇職員として任用することを可能とした。地方社会事業職員制では、地方における社会事業の事務という抽象的な規定を行ったことで、多様な業務を担うことができた。また、待遇職員は国家や天皇に忠誠を誓う存在だった。したがって、教化的な業務を行う際にも待遇官吏であることは重要な意味を有した。天皇や国家から職権を与えられた存在であるため、方面委員や民衆に対しては指導や教化を行いやすかった。一方、社会福祉主事の場合は、現業業務も担うことになった。それだけではなく、地方自治法や地方公務員法で行政事務機能を持つ存在であることが規定された。それは、一般吏員と変わらない異動を行うという公務員制度に位置付けられることを意味した。それは、社会福祉主事に能力は低位でよく、その他の吏員と代替がきく存在であることが重視されたことを意味した。

最後に本研究では、人格志向と知識・技術志向の継承、断絶を明らかにした。人格志向では、社会事業主事・主事補は法的には規定されていなかった。しかし、大阪府方面委員制度や岡山県の濟世顧問制度では人格志向が掲げられ、民衆を教化するために利用された。方面委員令では人格という言葉は使われなかったが、方面委員に必要な要素として人格志向が掲げられた。そうした人格性が強い方面委員を、指導をするために社会事業主事・主事補には人格を求められた。戦後になると、社会福祉事業法には人格高潔という文言が書かれることになった。1950年代中ごろまでは方面委員と社会事業主事・主事補の人格性を継承した。しかし、雑誌や研究者の働きにより、1956年から関係構築的人格が現れ始める。次に知識・人格志向について述べる。社会事業主事補の場合は、社会事業主事になるためには知識や技術が求められた。社会事業主事の場合は幅広い業務にその知識や技術を活用した。一方で、被保護者に必要即応する知識・技術を社会福祉主事は期待されたが、実態では、一般吏員の制度に社会福祉主事が位置づけられたこともあり、認定講習会もあったため、知識・技術が低位であっても社会福祉主事になることができた。したがって、社会事業主事と社会福祉主事は断絶しているが、社会福祉主事補と社会福祉主事は継承性があることを明らかにした。

※この(様式2)に記入の成果の公表を見合わせる必要がある場合は、その理由及び差控え期間等を記入した調書(A4縦型横書き1枚・自由様式)を添付すること。

研究発表 (研究によって得られた研究成果を発表した①～④について、該当するものを記入してください。該当するものが多い場合は主要なものを抜粋してください。なお、成果発表を確認できる資料を合わせて研究成果報告書提出フォームより提出してください(紙媒体等、研究成果報告書提出フォームから提出できない場合は、別途リサーチ・イニシアティブセンターへ提出してください)。

- ①雑誌論文 (著者名、論文標題、雑誌名、巻号、発行年、ページ)
- ②図書 (著者名、出版社、書名、発行年、総ページ数)
- ③シンポジウム・公開講演会等の開催 (会名、開催日、開催場所)
- ④その他 (学会発表、研究報告書の印刷等)

※修士論文・博士論文は含みません。

④ 令和 4 年 5 月 13 日～15 日開催予定の社会事業史学会で「「吏員・名誉職協同体制」における社会事業主事・主事補」として報告予定。

① 報告を受けて修正加筆した論稿を今年秋までに査読付き論文として投稿予定。

④ 令和 4 年秋に開催予定の日本社会福祉学会で、「社会事業主事・主事補の言説と履歴書を巡って一教化的人格志向と知識・技術志向一」として報告予定