

CREI

Discussion Paper Series

戦時期日本社会政策論の一素描

—大河内一男・海野幸徳・沼佐隆次—

大阪市立大学経済学研究科
経済格差研究センター研究員

杉田菜穂

2010年3月15日

Discussion Paper No. 22

Center for Research on Economic Inequality (CREI)

Graduate School of Economics

Osaka City University

3-3-138 Sugimoto, Sumiyoshi-ku,
Osaka 558-8585, Japan

<http://www.econ.osaka-cu.ac.jp/CREI/index.html>

CREI Discussion Paper Series

戦時期日本社会政策論の一素描

—大河内一男・海野幸徳・沼佐隆次—

大阪市立大学経済学研究科
経済格差研究センター研究員

杉田菜穂

2010年3月15日

Discussion Paper No. 22

経済格差研究センター(CREI)は、大阪市立大学経済学研究科重点研究プロジェクト「経済格差と経済学—異端・都市下層・アジアの視点から—」(2006~2010年)の推進のため、研究科内に設置された研究ユニットである。

戦時期日本社会政策論の一素描

—大河内一男・海野幸徳・沼佐隆次—

杉田菜穂

1. はじめに

日本社会政策論史を振り返ったとき、1930年代に登場する大河内理論の影響は決定的である。玉井金五が明らかにするように、大河内社会政策論は、それまでにみられた「労働＝生活過程全体に係わるものとしての社会政策が、労働過程のみに収斂していく、ひとつの出発点を形づくった」¹とくに、大河内は1938年の論考で以下のように述べて、「社会政策は社会事業の『以前と以後』、あるいは『周辺』において機能するもの」として両者の関係を把握しているが、このことのもつ意味は非常に大きなものがある。

「社会事業は、社会政策立法の把握の埒外に陥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、一方では救貧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。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とにその場所を持つものと言うことが出来る。この関係が続いているかぎり、社会事業は社会政策の周辺からこれを強化し、補強するものだと言い得る。」²

大河内理論の最大の特徴ともいえるべき社会政策の本質は「労働力の保全培養」にあり、それが「労働力」を対象とするものだという「社会政策」の概念化は、主に非労働力を対象とする「社会事業」を概念的に峻別することでもたらされたといいかえてもよい。

大河内理論が影響力を持ち始め、それを強めていく過程は、ちょうど社会行政から厚生行政へ、いいかえれば戦時体制へと時代の流れが激変する時期と重なっているが、大河内はその移行期について以下のように振り返っている。「内務省が社会政策をどういうふうに見始めているかというようなことも間接的ながら私の耳に入ってきていました — 社会政策という言葉がどうもいかなのじゃないかということなのです。そればかりでなく、いったい『社会』という文字そのものがよくない、などということにまでなった。そこで社会政策をやめて厚生政策にしたらどうかなどという意見が何処からか主張されたり、事実、

¹ 玉井金五『防貧の創造 - 近代社会政策論研究 - 』啓文社、1992年、3頁。

² 大河内一男「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—」『社会事業』1938年8月（同上書、166頁、から引用。）

後に社会事業は厚生事業というふうに正式に名称を変えてしまったほどでしたが、社会政策のほうはそのまま名称変更のことはいつとはなしに立ち消えになってしまったのは幸いでありました。」³

ここにもその志向が見いだせるように、当時の大河内にとって社会事業は社会政策と明確に区別されるべき存在であった。そして社会事業の理論化は、大河内にとって、その社会政策との関わりを厳密に規定するためにこそ必要な作業であった。それについては以下のように振り返る。少し長くなるが、重要なので引用しておこう。

「その当時までの社会事業論は、全く社会政策とは無関係のもの、慈恵的なもの、個人的なもの、と考えられており、理論的にも社会政策とは断層がありました。それどころか、関係者の間に理論化の意欲もないというような状況でした。…（中略—引用者）…しかも、戦争が苛烈というほどではなくともだんだん拡大してゆくと、国の予算として社会事業へふり向けられるものが縮小される、そして伝統的な博愛・憐憫という、…（中略—引用者）…雰囲気は、次第に色あせてゆきつつありました。

だが、現実には、母子保護法などが新たに出てきたことでもわかるように、深刻な生活問題をかかえた母子世帯は都市・農村を通じてふえてくる。他方では、少年工の問題—非行少年工の問題も、工場地帯では出てきはじめていましたので、いろいろな意味で従来と違った社会事業的な『保護』を必要とするようなケースが、新しい形で戦争の進行にともなってどんどん殖えてきました。ところが、これにタックルする社会事業的実践の分野での新しい心構えは何もない。どのような対象を、どのような視点でとりあげるかが判らなくなってしまう。そうなると、すでに社会事業というものの対象が新しい形で、扮装を新たにしておいて出てきている以上、社会事業も新たな理論構成をしておかないと、時局の展開についてゆけなくなってしまう、という多少の焦りも社会事業の若手の研究者の間にはあったのではないかと思います。そういうことを背景にしながら、社会事業の理論を組み立て得れば組み立ててみようというのが、そのころの私の一つのねらいだったので。

もっともそれが成功したかどうかということはきわめて怪しいのですが、とにかく全体の態度としては、社会政策というものの理解については、『労働力』という概念を中心にしておいて、その保全なり再生産を軸にしながら、理論構成をしてゆくというのに対して、社会事業の理論構成は、どういうふうに可能であるかということからとりかかりました。しかし、どうも今考えてみると、納得的な理論構成ができたとは思えないので、論文はかなりあいまいな状態で終わってしまっています。」⁴

ここで「納得的な理論構成ができたとは思えない」と後の大河内自身が認める「社会事業」と「社会政策」の両者がそれぞれ何の関わりもなく展開してきたとする大河内の見方は、戦時下を通じた「厚生」＝（国民）生活の問題をめぐる社会政策と社会事業、それに福利施設を関係づけるという展開をみせることになる。次節ではまず、その戦時下にお

³ 大河内一男『社会政策四十年』東京大学出版会、1970年、122-123頁。

⁴ 同上書、151-153頁。

ける大河内の「生活」問題をめぐる見解，さらにはそれとの関わりで論じられた「社会政策」，「社会事業」と「福利施設」の関係をめぐる議論を明らかにしたい。

もちろん，「社会事業」の理論化も含めて，大河内理論の評価をめぐってはそれなりの研究蓄積がある。にもかかわらずここで改めて取り上げようとするのは，次のような意図による。すなわち，大河内が社会事業の理論化をめぐって困難を指摘する，その根本的な問題は，戦前の社会政策の思想的な流れをあくまで大河内が一括りに「伝統的な社会政策論」と呼んで批判の対象とした社会政策論→大河内社会政策論へという把握に基づいたことにあると見てよいからである。以下で明らかになるように，そうした視点の深層を理解するためには戦時期に展開される大河内の「生活」問題をめぐる議論が重要な鍵を握っている。そして，それとの関わりで学説・政策論史の次元で戦前期日本の社会政策を把握し直すことは，その戦後への展開を考えるにおいて貴重な示唆を与えてくれる。

2. 大河内の厚生論

まず，本節でとりあげる大河内の論考「日本の厚生の問題」⁵（1944年）は，「社会政策」と「社会事業」さらには「福利施設」を結び付ける環として生活（＝「厚生」）の問題を論じたものである。大河内によれば，「社会政策」と「社会事業」及び「福利施設」は，その史的展開においては関わりを有してこなかったけれども，戦時下に至って登場する「厚生」という言葉によって提示された「国民全体の」生活の問題をもって，三者が歩み寄るといふ。具体的に，その内容を明らかにしよう。

第一節の「厚生とその伝統」では，「厚生」という言葉についての見解が示される。それは厳密な概念規定を受けていないものの，厚生という言葉で示されている様々な問題には共通の雰囲気があるという。壮丁体位の問題や結核予防の問題，工場・鉱山における作業時間や給与の問題，軍事援護の問題，救済の問題，人口増殖の問題，生活物資の配給の問題等はあくまでその現れ方であり，それらが問題として生み出しつつあるものは，「『生活』と適当に呼ばれて差し支えないような共通の足場」⁶であると指摘する。

「わが国に於て厚生の問題が単なる言葉の問題ではなく，急速な解決を迫つてゐる客観的な，国民全般にとつての問題—『生活』の問題—として登場してゐるのは，外ならぬ，支那事変以後，日本経済の統制化と計画化とが急歩調で進展しはじめた以後に属する」⁷として，厚生の基底となる生活問題は「貧民乃至下層民に対する慈恵救済的な意味での」あるいは「労働者運動を背景とした場合の待遇改善，賃金引上げ論の意味での」生活問題といった特定の社会層のものではなく，「戦時経済下における国防力・生産力各級の必要を背景とし，その達成のために必要とせられるところの，国民各層の『生活』— 勤労および消

⁵ 本論考は，以下のものとともに小山久二郎編『現代日本の基礎2 厚生』（小山書店，1944年）に収められている。美濃口時次郎「人口と国力」，吉益脩夫「民族の優生」，黒田亮「日本人の気質」，平光吾一「日本人の脳」，櫻井芳人「栄養と食糧の基礎理念」。

⁶ 同上書，4頁。

⁷ 同上書，6-7頁。

費両面にわたる一の確保の問題に外ならない」⁸と述べた。

このように、厚生問題は国民全般の「生活」の基礎を保持する問題であるとした上で、厚生の問題が浮上するに至るまで国民の生活に深い関わりを持って来たものとして具体的に①「社会政策」、②「社会事業」、③「福利施設」をあげ、「それ等は何れもそれぞれ独自の伝統と組織とを持ち乍ら別箇の途を辿って発展してきた」⁹という。

まず①についてである。「その根幹となるものは言ふまでもなく久しく『社会政策』といふ名称の下に発展して来たところのものであり、主として近代的な雇用関係の下に立つ勤労者のための生活保全の制度化であつた」¹⁰としてその伝統を以下のように説明する。

「生活保全と言つても、勿論それはしばしば誤解されてゐるやうに、勤労者に対する何らかの慈恵的な政策であつたのではなく、また『階級協調』的な政策として観念せらるべきものでもなく、何よりも重要産業に於ける人的生産要素を国民経済における生産力展開の視角から保全し培養して、以て長期にわたる産業の安定および発展のための人的要件を整備しようとするものに外ならなかつたのである。…（中略 - 引用者）…社会政策が勤労者の勤労条件や生活条件の整備を厚生の問題として取り上げてゐるといふのは、それがそのまま生産の人的担当者にかかる資格に於て強化し培養するものだからである。それが単なる慈恵策や『階級協調策』ではないこと言ふまでもない。賃金や作業時間の調整、幼少年・婦人労働者に対する保護、一般作業環境の整備、更に福利施設その他の勤労者の生活条件に対する様々な配慮、すべてこれらは、仮令慈恵的な外貌を採り、かくのごときものとして主張されてゐる場合でも、その本質に於いては、生産の人的担当者にかかる資格に於いて培養し強化するための手続きであり、またそのかぎりに於いて社会政策と呼ばれる政策体系は国民経済の生産力の保持および拡充に対して没することを得ない寄与をなして来たのである。社会政策が採り上げ問題とした厚生といふのは斯様な意味における『生活』の問題に外ならなかつた。」¹¹

②の「社会事業」については、以下のように述べる。「社会事業は、慈善事業と呼ばれたその前身が示してゐるやうに、専ら経済的窮迫者、孤独無援のもの、特殊な非社会的性格者等の救済指導を目的とするものであり、物質的救済よりも精神的救済が中心であるかの如く考へられてきた。」¹²「社会事業活動の対象として登場して来る人々は、平常的な勤労能力を持たない人々であり、経済の生産力を担うことのない人々である。これらの人々は、高齢者も窮迫者も罹病者も、原則として、国民経済の年年の循環の外に投げ出され、また経済の外に於いて社会事業の対象となるのである。貧困者に対する経済的扶助また様々な教育訓育施設—例えば少年教護事業の場合—医療・保護施設は、それを通じて要保護者を勤労者として再生せしめるものではなく、単に彼らを救済し保護するだけにすぎない。経

⁸ 同上書，7頁。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上書，8頁。

¹¹ 同上書，8-9頁。

¹² 同上書，9頁。

済循環とのつながりは存在せず、従って社会事業活動は多くの場合精神的救済といふ点に力点が置かれてしまふ。社会事業の対象が何時かは逞しい勤労者として再出発する場合も勿論少なくはない。けれどもそれらは、社会事業活動の分野では謂わば例外に属するものであって、大量現象としては、救済と保護と訓育とは、あくまで経済の生産力から隔絶して行われ遂行され、またそれに対応した精神一例へば『社会事業精神』と称ばれるものと組織とを以て遂行される。また授産、内職斡旋、無料宿泊所等は、国民経済と深い関係を持つ社会事業施設であろうが、もちろん国の生産力展開の基本過程からははるかに外れたものである。このやうにして、社会事業が採り上げた厚生は、謂はば経済外的な厚生であり、この意味で、社会政策的厚生と著しい対照をなすものである」¹³という。

③の「福利施設」は「経営内の『福利施設』およびそれと結びついた労務管理である」¹⁴として、その例に各種共済施設、医療設備、図書館、集会所、競技場といった慰安娯楽のための施設を挙げる。そして、「それによって目的とされてゐるのは、経営に対する勤労者の『定着性』の創出および確保である。福利施設がどれ程理論的乃至は道義的な根拠から主張されて居らうと、そこでは単なる福利のための福利、慈恵のための慈恵が問題ではなく、個別経営に対する勤労者の精神的および肉体的な『定着性』を創り出すことが目指されて居るのであって、各種の福利施設を以て恰も営利的企業の精神とは対立するものであるかの如く説くなら、それは福利施設の本質を理解したものとは言へない。勿論、個別経営にとって、その労力を確保するにつけて、福利施設は必ずしも絶対不可欠の要件ではない。福利施設の必要は近代の工場制度発展の初期に於いては一般に認識されなかつたところであり、多くの経営はむしろ労力を非合理的に使用することを以てその存立の条件とするものであつた。従って福利施設といふものは、永らく経営に対するその合理的制度たる関係が認められず、多くは雇主の個人的な、慈恵的な、施設であるとされ、元来営利を目的とするところの経営そのものの活動とは本質的には関係のないものだと考えられて来た」¹⁵。とはいえそれは、「大経営に於ける労力の調達および確保のための手段として登場したものであつて、単なる慈恵的施設ではない。ただ労力の調達と確保についての初期的な、非合理的な方式を、合理的にして一層科学的な方式に転換せしめたにすぎないのである」¹⁶。

このように、「社会政策」「社会事業」「福利施設」それぞれの伝統及び性格について大河内の解釈を提示した上で、以下のように述べる。「これら三部門は、これまで相互の連関を意識することもなく、また厚生といふ問題の共通の地盤はおろか、その雰囲気さへも意識せずに、謂はば独自の途を歩んできたために、それぞれの領域に於ては技術的になり組織的になり或る程度の整備を示すことが出来たのであるが、それだけにまたその視野は限定

¹³ 同上書、10頁。

¹⁴ 同上書、10-11頁。

¹⁵ 同上書、11頁。

¹⁶ 同上書、13頁。

されざるを得なくなり、そのために国民生活全体との繋がりを忘れ、多く各分野の指導者の一良心的ではあるが狭隘な一恣意的な判断なり態度なりに悩まされることが極めて多かったのである。等しく雰囲気としては『生活』といふ問題を採り上げながら、相互にそれぞれの立場を了解することなく、自己の狭い境界の中に信仰的に安住し、他を顧みることを潔しとしない態度が強く、これはとくに社会事業や福利施設の領域で強烈だったと言える。このやうな状態は、ある程度までそれぞれの領域を発展させるためには有効であったとは言へ、結局に於いては、その狭隘性を自ら意識せざるを得なくなる。思うに、斯様な職能分化の状態が可能であつたといふことは、そして『生活』といふ同じ巨大な問題に対してそれぞれ幾つかの別箇の途が、而も相互に他の領域との関連や自己の領域の位置を意識することもなく、連絡もなしに発展し得たということは、自由経済の段階に於いてはじめて許されることであつたと言えるであろう。」¹⁷こう述べた上で、「三個の厚生 of 伝統的領域が、相互に他の存在を知り、それと自らの領域との関連を反省する必要に迫られ、厚生といふ新しい名称の下に、『生活』といふ、漠然乍ら共通の雰囲気と共通の問題性を意識し始めるのは、自由経済の体制が統制化され、更に進んで国民経済全体が計画化されることを必要とするに至ったからに外ならない。この必要は、従来ただ抽象的にのみ考へられ論ぜられて来た『生活』といふ問題が、これまでのやうに只管経済の外に在るところの問題ではなく、実は経済循環そのものの不可分の一環であることを人々に認識せしめるに至つたのである。」¹⁸

続く第二節「生活の構造」では、「厚生といふ名称によって代表されようとした問題の実態たる『生活』といふものが如何なる意味のものであり、わが国に於て、国民として営まれる『生活』とは如何なるものであり、如何なる構造を持つものであるか」¹⁹を論じる。「戦争経済の統制化が進展しつつある現在に於いては、而もその統制の中心目標が軍需生産力の拡充に置かれてある場合に於いては、『生活』のあらゆる面は戦争経済の循環を離れてはあり得ないし、この循環の不可分の一環としての経済活動の分野に於ける『生活』、それによって条件づけられる一層広汎な『生活』の領域を共通の足場、謂わば共通の広場にしない如何なる『生活』問題もあり得ない」²⁰という。保健・衛生の分野についていえば、今日では重要産業内に結集された勤労者及び女子動員の結果、職場に進出しはじめた女子挺身隊員の保健問題であり、教養・娯楽の分野についていえば、大量に動員された青少年工に対する教養・娯楽指導の問題に外ならず、『生活』のすべての分野の問題は、現在では、経済循環の内部における『生活』の問題に繋がりそこに焦点を移しつつあると言えよう。換言すれば、『生活』の各分野が一例えば政治、文化、保健等々一何れもその問題を、生産力の中心的担い手について提起し、それによって『生活』問題の現段階的意義を見出して

17 同上書、14 頁。

18 同上書、16 頁。

19 同上書、17 頁。

20 同上書、18 頁。

みるといふこと、また、『生活』の各領域は従来の自主性を一応は期し、改めて生産力拡充といふ当面の国家的要請を基準として立体的に再編され価値の序列が附せられつつあることを注意しなければならない²¹。こう述べて、戦争経済下においては、軍需生産力の人間の担い手によって営まれる「生活」こそが今日的生活問題の核心であるという。

この意味での生活は、「勤労生活」と「消費生活」の二分野から形成される。「勤労生活をもたない生活者は決して少なくないが、戦時下に於いてはすべての国民は原則として働く国民でなければならない²²として、「消費生活は、この働く国民たる資格を維持するために不可欠な生活分野として有意味な存在なのである²³。「自由経済の段階に於いては、この勤労生活と消費生活とは全く別個の存在だと考えられ、相互の深い繋がりは何らの社会的施設によっても把握されることはなく、また生活者自身に於いて自覚されることもなかった。たかだか、雇用関係の下にある勤労者の勤労生活については、労務管理が、仮令個別企業的な採算の立場の限度内に於いてではあったが、或る程度の関心を払って来た²⁴が、「雇用関係の下に置かれてゐない多数の国民の消費生活が、完全なる『自由放任』の下に置かれて来たのは言うまでもない²⁵のである。

大河内は、勤労生活と対置される消費生活について以下のように述べる。「生活時間の点からいえば、作業時間—通勤のための時間をも含めて—以外の時間によって占められるところの、睡眠、休養、余暇のための時間からなり、生活内容の側からみれば、食生活を中心に、衣の生活、住の生活、その他教養・娯楽のための生活、医療・衛生のための生活等からなり立つものである²⁶として、それらはそれ自体として何らかの意味があるのではなく、「勤労生活のためのものとしてはじめて有意味なのである²⁷という。一般に消費生活が目的で勤労生活はそのための犠牲、いわゆる『止むを得ざる害悪』だとする考えには、消費生活を以て国民各自の生活における目的、最終目的とする思想、及び勤労生活を以て犠牲、苦痛と考えようとする思想が含まれ、自由経済体制の下における消費の位置の結果であったと説明する。「自由経済の段階に於いては、生活の各分野はデモクラシー的に自主独立を保っており、生活各分野の相互の立体的な関係、生活というものの全体としての構造が反省されなかなっただけでなく、そもそも国民全体として営まれる生活というものの本来の目標が何処に置かるべきかということさえ自覚されるには至らなかつた²⁸が、「戦時経済における統制の強化に伴う生活物資や生活資金の縮減は、消費生活の右のような自主独立性を許容し得なくなつたのみならず、生活全体からその平時的な贅肉をはぎとり、そ

21 同上書、19頁。

22 同上。

23 同上書、20頁。

24 同上。

25 同上書、21頁。

26 同上。

27 同上。

28 同上書、22頁。

の下に従来までかくされてきた生活全体の構造を明確に表面化して来るとともに、生活全体に課せられた目的の所在を明確に人々に焼きつけずば措かないことになる。」²⁹

こう述べて、苦痛としての勤労観を克服し、皇国勤労観と呼ばれるものをもたらすため、勤労体制と勤労組織とを、進んでは企業体制そのものを日本的に組み立てることを必要とするとし、それに欠かせないのが勤労生活と消費生活の相互のつながり、全体としての生活の構造を立体的に把握することである、という。

大河内によると、生活の問題を個々人の消費生活や勤労生活の問題から国民経済の問題に移して考えれば、消費は「原材料、燃料、生産設備等の生産財の消費であり、この消費はそのままその半面に於いては新たな生産物の生産である」³⁰。ここでは生産が目的であり、消費はあくまで手段である。それと同様に、所得によって買い取られ各人の家庭において営まれるところの消費、即ち家計によって示される消費の占める位置についても同様のことがいえるのだという。「平時の経済生活に於いては、奢侈的物質や不急物質の消費が大きな割合を占めて」³¹おり、家庭生活を豊かにするかもしれないが、生活必需物質の消費は、とくにその最低量は家庭生活を物的に支える根幹であり、この消費を通じて健全なる勤労能力が日々旺盛に保たれるところの消費で、元来この種の消費に対してはこのような積極的な目的が課されていたとする。

「このように、生活必需物質の消費は、『家』を中心として行われ、短期的のみならず長期的に、国民全体の勤労能力を培養し、少なくとも保持して行くものである」³²として「消費は、それが生活必需物資の消費に関わるかぎり、一面に於いては極めて積極的な生産的な意義を持つと同時に、また消費は、現在では、著しく国家性を帯びた行為だと考えなければならなくなってくる」³³と述べた。生活必需物資の消費が直接勤労能力の培養を意味することは、必ずしも個々の勤労者によって意識されるには至らないが、ここに消費と国家の生産力との太い繋がり（＝「消費の国家性」）が認められるのである。

第3節「厚生問題の現段階的意義」では「厚生といふ統一的な問題を戦時経済下に於ける当面の問題たらしめたその客観的根拠が何処に在るかを見、更に、従来この分野でそれぞれの伝統と組織をもち乍ら活躍し来つた各種の施設及至政策は現在に至つてどのやうな変化を示しつつあるか」³⁴が検討される。

まず、「社会政策と称ばれる国家の政策体系が、戦争経済の進展に伴って、次第にその初期の慈恵的保護といふ観念や救済観—『憐れなるものの保護』—や、またその発達の中期における階級的協調策、産業平和的な政治論を清算して、国民経済にとっての人的生産要素の培養と育成のための政策として、その意味で長期に亘つての経済循環を確保するため

²⁹ 同上書、22-23頁。

³⁰ 同上書、25頁。

³¹ 同上書、26頁。

³² 同上書、27頁。

³³ 同上書、29頁。

³⁴ 同上書、32頁。

の『生産政策』として理解されはじめた」³⁵と述べる。その理解には極度の抽象力と経済循環の諸条件に対する認識が必要であり、ましてや日本のように久しく過剰人口が存在する段階でのその理解は極めて困難であったが、その事情は支那事変勃発によって一変し、それを転機に過剰人口に代わって労力不足が全面化し、1939年には労務動員計画の実施にまで至ったという。

ここに「人的資源」という考え方の重要性が一般に自覚されるに至ったとして、今日において国民は「『人的資源』の積極的な構成要素となることに於て真に国民たることが出来、国民のこのやうな当面の在り方から離れて人格の存在も亦あり得ない」³⁶とした。「社会政策は、戦時経済の強化に伴つて、『人的資源』の確保ならびに強化のための政策としての本質を強力に押し出し、また政策の担当者によつてもその点が次第に自覚されはじめたと称してよいであろう」³⁷と社会政策をめぐる動向について述べた上で、大河内は問う。このように戦争経済の強化に伴つて「人的資源」の確保ならびに強化のための政策としての本質を強力に押し出した社会政策に対して、「『生活問題』の他の分野を形成していた社会事業はどのような性格の変化を遂げたであろうか。」³⁸

すでに繰り返してきたように、大河内は社会事業を「経済外的な形と場所で現れるもの」「慈恵的な保護と救済」というように特徴づけていたが、事変以降それは以下の二様の変化を示したという。

- 1 伝統的各領域に於ける性格転換
- 2 全く新しい社会事業の領域の展開

もちろん、「救癩事業」や「老廃者」の保護という社会事業固有の救済事業の意義が減少したわけではないが、「同時に社会事業の各分野には『人的資源』の育成乃至は培養といふ、新しい、積極的な、とりわけ国民経済との直接的繋がりを示すところの目標が入り込みはじめるに至った」³⁹。

先の社会事業における二様の変化について、1については細民密集地区対策としての住宅問題、託児施設・保育施設、職業紹介施設を例示し、それらは慈恵的な政策から生産的政策へと性格の転換を遂げた、とみる。2については、「農村社会事業」と呼ばれる農村医療＝保健事業、都市住宅街における集団的栄養指導を取り上げ、「都市・農村を通じて、保健、栄養、住宅、娯楽、配給、等の各分野に於いては、従来の個人的性格の濃厚であった要救護性と全く離れて、集団現象としての、大量現象としての、要救護性が登場して居る」⁴⁰として、これらの事業が経済循環の積極的構成要素としての社会事業の性格を新たに獲得すると述べる。

³⁵ 同上書、33頁。

³⁶ 同上書、35頁。

³⁷ 同上。

³⁸ 同上書、36頁。

³⁹ 同上書、37頁。

⁴⁰ 同上書、39頁。

このように「社会事業に対して『厚生事業』といふ新しい名称が必要とされるに至ったについては、以上のやうな二様の原因が潜されてゐたのである」⁴¹と述べ、社会事業から厚生事業へというこの間の名称変化を自然だと感じさせるほど、社会事業の基礎的事実が変化したとする。

次に言及されるのは、「福利施設」をめぐる転換である。雇主の恩恵的施与として個別企業的採算の枠内に閉じ込められてきた本制度も、経済の統制強化によって「それに法的根拠を与え、且つまたそれによって制度そのものを一定の方向へ—人的生産要素の培養といふ—指導することが必要となる」⁴²と述べ、退職手当制度の法制化（＝社会政策化）を例に福利施設が「戦時国民経済の循環の積極的な一環たる性格を担ふに至った」⁴³ことを強調している。

以上のように三つの動きにふれた上で、「これまで国民の『厚生』の問題を対象として来た幾つかの分野が、近年次第に、相互に意識することなく、その従来それぞれの過去と伝統とを持つ活動分野を接触せしめ、その運動の方向を交錯せしめるに至って居る事実、而してそこに採り上げられつつある共通の問題は、何れも『人的資源』の培養のための施設であり、政策であるといふ点に外ならない」⁴⁴として、この点が厚生問題の当面の性格を理解するにつけて最も重要な点であると、大河内は考えるに至った。

さて、大河内は以下ではさらに立ち入って、「社会政策」「社会事業」「福利施設」に代表される各分野の活動が等しく「人的資源」の問題にその対象を移しはじめたことの背後には、如何なる問題が潜んでいるのかというところに議論を進める。いうまでもなく、戦争の進展による人的生産要素の絶対的不足という状況に直面するなかで、「厚生問題発生の背後にあるところのものは、かく不足を告げるに至った『人的資源』の存立条件への反省」⁴⁵がある。それは「『人的資源』が『人的資源』として生活する場合、その勤労生活および消費生活乃至『家庭生活』に於て、その生活が合理的に営まらるべき条件・基盤が喪はれはじめたこと」⁴⁶で、「国民各層における生活の同時的な、全般的な、危機化の実情、およびそれに対する主観的不安定間の累積こそ、『人的資源』の問題を実に国民全体の問題たらしめた根拠であり、且つまた斯の如きが『生活』の問題に裏打ちされ今日の厚生問題発祥の根源なのである。それは何よりも国民全体の『生活』に対する切実にして率直な危機意識の産物であり、且つこの危機を乗り越えようとする必至の努力—国家的努力および各個の生活者の『創意と工夫』になる努力の産物である」⁴⁷。

最後の第四節「厚生 of 日本的形態」では、日本における厚生問題の特質について言及さ

41 同上書、39頁。

42 同上書、41頁。

43 同上書、42頁。

44 同上書、43頁。

45 同上書、43頁。

46 同上書、43頁。

47 同上書、45-46頁。

れている。ここでは、これまで述べられてきた厚生問題としての「人的資源」の培養及びそのための生活確保の問題についてさらに踏み込んだ議論がなされる。

今日の戦時経済下における「国民の在り方は、一面に於て国防的生産力の人的担当者であると共に他面に於ては直接の戦闘力の人的担当者でもあるという点に求められ、而も前者の資格に於ける生活の存立条件の確保としての厚生は、そのまま後者の資格に於ける国民の在り方の優劣を定めると言得るであらう。この意味で、当面の厚生問題は著しく国防的性格を担ふものであり、またこの性格こそ、今日に於けるわが国の厚生問題の特質なのである」⁴⁸。そして「この日本的厚生は、生産力＝国防力としての国民の『生活』の日常の存立条件の確保といふ意味で、著しく国防的性格を担ふものであるといふこと、そして更にまたこの性格は、今日の厚生施設がその結果に於て斯様な国防的な効果をもたらすといふ意味に於てではなく、政策の担当者は言ふまでもなく、国民自身が厚生はこの国防的性格を自覚し、それを推進せしめるだけの能動性を持つ必要があること、一このことはまた、わが国に於ける、『家』生活の確保といふことと不可分に結びついてゐる」⁴⁹のである。

その理由は、厚生といってもそれは個人の厚生ではなく、その実質においては「家」を中心に営まれる家庭生活全体としての厚生の問題であり、日本の場合家族全体としての生活の存立条件と切り離された如何なる厚生も非現実的なものとならざるを得ないからだという。

消費生活は家庭生活であり、それは外部から何の指導も統制も及ばない領域であると考えるのは自由経済の消費観に基づいたもので、最近生活指導の重要性が叫ばれ、労務管理が生活管理と一体化されなければならないと叫ばれはじめたのは、結局従来のような消費生活の「自由放任」が許されなくなったことに外ならない。つまり、「勤労者個人に対する厚生ではなく、『家』全体としての生活を対象とし、その『家』生活としての存立の条件を確保しようとするところに、現在の日本的厚生の特徴的な性格をみることが出来るであらう」⁵⁰ということである。

このような日本的厚生「家」的性格は、勤労生活においても強く要請されているとして、勤労生活を「家」生活の安定に結びつけていかなければならないことを大河内は指摘する。具体的には「『生活賃金』とも称すべき理念、即ち『家』として営まれる生活全般の存立条件の付与を中心として、賃金の最低限を定め、能率、勤情、等に基づく個人差を或る限度内に於て副次的に添加する如き賃金形態への移行が必要とせられるであらう」⁵¹と述べ、以下のように述べて本稿を結んでいる。「最近の新聞紙が『日本的給与制』の問題を採り上げ、政府も亦議会上に於て斯様な意味の賃金制を研究中なりと述べてゐることは、従来賃金制度の一大転換が、わが国の『家』生活の保全といふ理念を中心に進行しつつある

48 同上書、49頁。

49 同上書、51頁。

50 同上書、54頁。

51 同上書、55頁。

ものとして、まことに画期的なことと言はねばならないであらう。」⁵²

3. 社会政策と社会事業—大河内・海野・沼佐

「日本的厚生の問題」は1944年に発表されたものであるが、冒頭で取り上げた1938年の論考（「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—」）から1944年のそれに至るまでの生活を主題とするものとして以下が挙げられる。

- ・「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—」『社会事業』（1938年）
 - ・「国民生活の構造」大河内一男編『国民生活の課題』（1943年）
 - ・「生活理論と消費理論」『スミスとリスト』（1943年）
- ※初出『帝国大学新聞』1941年12月1日
- ・「日本的厚生の問題」小山久二郎編『現代日本の基礎2 厚生』（1944年）
 - ・『国民生活の理論』（1948年）

※本書の刊行は1948年であるが、「本書に収録された数篇の論文は、第四のものを除けば、いずれも右のやうな一般的な雰囲気（1937年以降の「時局」—引用者）の下に書かれたものであり、昭和13年から昭和18年に及んでいる。」⁵³はしがきでこう述べられるように、本書を構成する以下の論考のうち、4.「最低生活費」の理論を除いたものについては1938-1943年に記されたものであった。

- 1 国民生活の論理
- 2 消費論と社会政策
- 3 標準生計費論
- 4 「最低生活費」の理論
- 5 「休養」の社会的意義
- 6 「生活刷新」の経済問題

1938年の論考で社会政策の対象としての労働過程と生活過程の切り結びを行ったのを境に、大河内は「生活」を主題とする論考を連続して発表していった。その過程で社会政策の対象を労働過程に収斂させる一方、前節で取り上げた論考で「厚生」という概念をもって最終的に生活の問題を論じるとともに、そこに「社会政策」と「社会事業」さらには「福利施設」を結び付けようと試みるに至ったのである。

では、この大河内の生活論は、社会政策論史のなかでどのように位置づけられてきたのだろうか。戦時期の大河内社会政策論の特徴付けを行った山之内靖は、「戦時期における大河内の活動は、1938年を境として前後二つの時期にわけられる」⁵⁴として、それを第一期：

⁵² 同上書、56頁。

⁵³ 大河内一男『国民生活の理論』光生館、1948年。

⁵⁴ 山之内靖「5 戦時期の遺産とその両義性」『岩波講座 社会科学の方法 第Ⅲ巻 日本社会科学の思想』岩波書店、1993年、143頁。

1931年から1937年と第二期：1938年から1945年に分けてそれぞれについて以下のよう
に述べる。

第一期には「社会政策は、経済の外側にある理想や倫理の立場によって資本主義の社会
問題に介入するものではなく、また資本主義の外に立つ新たな主体＝労働者階級の運動に
よって提示された改革の理念が制度化されたものでもない。それは個別資本の非合理性を
克服し、資本主義の全体的循環を保全しようとする国家＝社会的総資本の政策なのである」
55と主張し、マルクスの方法に基づく社会政策論を展開することで社会政策における独自の
日本型の析出を行った。

それに対して第二期は、「体制に対して全面的に距離をおく冷厳なマルクスの立場を放棄
し、…（中略－引用者）…戦時体制の合理的運営という観点に立って、官僚機構の保守性
に叱咤を加える積極的な参与者たらんとする」56方向転換を選択した。そして、山之内は先
に大河内の生活論として列挙した論考の一つ「生活理論と消費理論」をめぐって、以下の
ように述べる。「大河内は、国民の勤労者としての存在のみならず、家庭を中心として営ま
れる消費生活＝日常生活さえもが、私事としてではなく、経済社会における総循環の一部
として公的な意味をもたねばならないとした。」57

ここでいわれる消費生活の私事から公的行為への変換、いいかえればそれが生産活動＝
勤労生活の維持に欠くことができないという意味で国民経済全体に関わるものとする見解
は、前節で取り上げた大河内の論考「日本的厚生の問題」で展開された「社会政策」「社会
事業」「福利施設」という三者の関係をめぐる議論の根底を貫く考えである。

この第二期の大河内にとって、いいかえれば大河内が消費生活を私事から公的なものへ
と変換するにおいてキーワードをなした「厚生」という言葉が普及するきっかけとなった
のは、1938年の「厚生省」設置であった。後述するように、大河内に限らず少なくとも思
想家の間で1920年代終わりから1930年代にかけての時期、いいかえれば社会行政から厚
生行政への転換期を通じて概念上の社会政策と社会事業の切り結びが進められることにな
る。しかしながら、他方で厚生行政へと移行する1930年代終わりまでに、「社会政策」と
「社会事業」の関わりを認める見解が存在していたことにもまた、注意を払っておく必要
がある。

そのことを踏まえて、以下ではこの戦時下における動向を大きく三つに分けて把握して
みたい。そのひとつのパターンが既に述べてきた①大河内の見解によって示されるもので
あり、大河内は社会事業とは区別される「社会政策の理論化」にこだわった。それに対し
て、ここで新たな型として取り上げるのが大河内とは対照的に「社会事業の理論化」に熱
心であった②海野幸徳の見解と、社会行政から厚生行政へという政策史について「社会政

55 同上書，144頁。

56 同上書，145頁。

57 同上書，163頁。

策が社会事業を包み込む」ように展開したという見方を示した③沼佐隆次⁵⁸の見解である。

海野と沼佐の見解については以下で紹介するが、大河内とこの二人の接点について簡潔にふれておけば次のようにいえるだろう。大河内が社会政策と社会事業を峻別したことはすでにみたが、海野はむしろ社会政策が関与できない領域において社会事業はその力を思う存分発揮すると考え、社会政策と同列もしくはそれ以上に重視したということである。この視点が戦後の社会福祉につながっていくことを想起すれば、海野の重要な問題提起は決して無視できないものがある。

一方、沼佐であるが、社会政策のなかに社会事業も十分包み込めるものとして論を打ち立てていく。社会政策といってもさまざまな発現形態があり、沼佐によれば社会事業はまさにそのひとつに他ならないのである。このように、大河内が社会政策の周辺、もしくはは下位に社会事業を位置づけようとしたのに対して、海野は社会政策と並存してその機能を浸透させる社会事業を評価し、その把握を試みた。それに対して、沼佐は社会政策に包摂されるものとして社会事業を捉え、2つの概念的区分を拒絶したのである。

このように、戦時期において大河内理論が大きな転回を遂げるまさにそのときに、社会政策と社会事業をめぐって極めて注目に値する出来事が生じていたことにもっと眼を向ける必要がある。以下、海野と沼佐の見解について、その概要をみておくことにしよう。

まず、②海野についてである。海野は1920年代終わりから「社会事業の理論化」に取り組み始める。それは、社会政策と社会事業の差異化を論じるとともに、「社会事業学」の構築という方向へ向けられた。戦時下はちょうど、海野が新科学としての「社会事業学」の構築に言及をはじめた時期である。⁵⁹それは、海野にとって最晩年の著作となる『厚生学大綱—新科学としての社会事業学—』(1953年)として結実をみるまでの大きな課題であった。

海野は、1931年に社会政策を主題とする著作を刊行し、(社会事業とは区別される)社会政策について以下のように述べていた。

「社会政策は社会改良の一形式であるが、これまで、社会政策は内容の側面を盛つただけで、形式の側面の研究は全く閉却されて居た。社会政策にして如何なる内容を盛らうとも、それが社会改良の形式として無効であり、従つて、無価値であるならば、社会政策は畢竟その生存権を主張することのできぬものである、ここに於て、社会政策の形式論としての方法論的研究が必要になるが、ここに謂ふ社会改良の形式論的研究は未だ絶えてなき

⁵⁸ 沼田は当時同盟通信社の政治部員であった。それまでの経歴については、以下のように述べている。「私は大正十五年の二月に丁度若槻内閣の時、一新聞通信記者として内務省詰となり、今日迄足掛け十カ年余りに亘つて、ずっと昔の社会、衛生両局の行政、今日の所謂厚生行政の推移を見守つて今日に及び現在も又、厚生省詰の一ジャーナリストとして働いてゐる。」(沼佐隆次『厚生省読本』政治知識社、1938年、3頁。)大河内や海野に比して沼佐に関する情報は限られている。川島によれば、戦後間もなくの1946年、沼佐は時事通信社内に設立された世論調査を担当する調査局の初代局長に就任した。(川島高峰「解説」『時事通信占領期世論調査』大空社、1994年。)

⁵⁹ 海野幸徳「新科学としての社会事業学の構成(上)」『龍谷学報』第320号、1937年、同「新科学としての社会事業学の構成(下)」同第321号、1937年。

れざる未開の領野なるが如し。」⁶⁰

『社会政策概論』と題する本書では、専ら社会政策の方法論的性質に焦点が当てられ、「社会改良の一形式」としての社会事業との違いが強調される。その過程で、「社会改良の方法論は集団的形態と個別的形態との統合に求められるべきで、理想的方法は統合形態によるものの外にはない」として社会事業の優位を主張し、社会政策が社会を改良する形式であるためには、「集団的（形態上の）個別的（機能上の）形態」から「個別的（機能上の）集団的（形態上の）形態」へと転化しなければならないと主張した。

図表1は、海野のいうところの社会政策と社会事業の違いを簡潔にまとめたものである。両者はともに「共同福祉」を目標とするとした上で、その対象と性質において前者が「全体的・法的」改良をその特徴とするのに対して後者は「個別的・人間的」であるとして、この違いを根拠に「社会改良の形式」として社会事業の方が適しているという結論が導き出される。社会政策は「強制的たり、客観的たり、抽象的たり、全体的たる社会政策は人間を物として取り扱ふもので、歴史的な存在物たる人間に対し妥当な改良形式とは言はれない。この妥当な改良形式と認められざる社会政策は改良形式としては殆ど全く何の分析も受けて居らず、漫然これまで社会政策によつて社会が改良せられるように思はれて居た」⁶¹として、相対的に「個別的・人間的」である社会事業に対して、社会政策を理想的な社会改良の方法及形式と認めることはできないと結論づけた。

図表 1 社会政策と社会事業

	社会政策	社会事業
目標	共同福祉	
対象	階級的全体	集団, 国民というような「ゆるやかな」全体
性質	法的規範	法的規範と自由な愛の結合

(海野幸徳『社会政策概論』赤炉閣書房, 1931年, 82-86頁, より作成。)

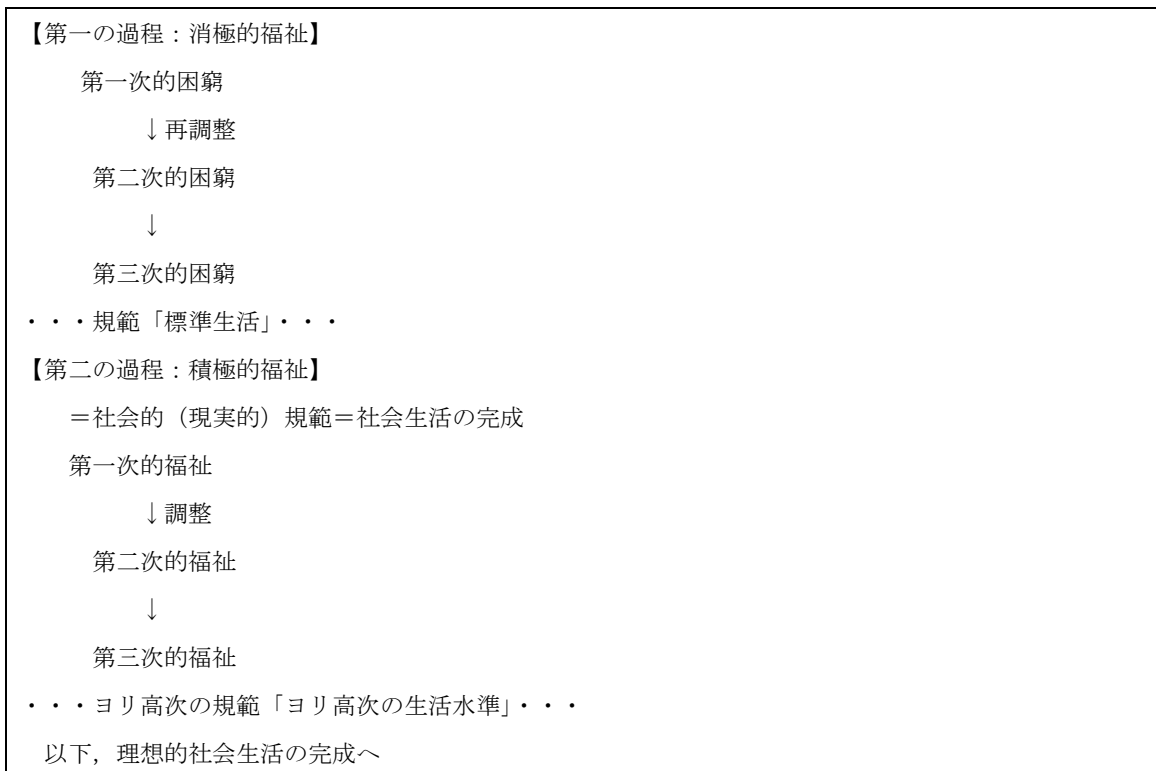
このように、海野は社会政策と社会事業を「社会改良の形式」としつつも、社会改良への実質的貢献という性格を重んじたのである。その観点から社会政策や社会主義との差異化を図り、「社会改良の形式」として社会事業が優位性をもつことを明確にした。ちなみに、図表2は『厚生学大綱—新科学としての社会事業学—』において海野が提示した社会事業が対象とする厚生事象の動的発展である。海野はそれを、【第一の過程：再調整】＝「困窮」を引き上げて、少しでも規範に達させる過程と、【第二の過程：調整】＝「福祉そのもの」を対象とする過程に分けて、前者を「困窮→再調整→規範へ」という「規範に外れた誤差または背理を矯正する」消極的社会事業、後者を「規範→調整→(ヨリ高次の)規範へ」という積極的社会事業と把握した。さらにそれより上位の概念として、両者を統合して扱う総合的社会事業、それが「社会生活の完成」という目標に向かうものとして「超越的社

⁶⁰ 海野幸徳『社会政策概論』赤炉閣書房, 1931年, 1頁。

⁶¹ 同上書, 86頁。

会事業」という概念を提起した。ここに表れているように、海野は「社会事業学」の構築を行う過程で、「福祉」という概念を用いていた。それが社会福祉の先駆的思想家として知られる所以である。

図表 2 厚生事象の動的発展



(海野幸徳『厚生学大綱—新科学としての社会事業学—』関書院，1953年，より筆者作成。)

次に、③沼佐の見解である。先にも述べたように、沼佐は1926年以来内務省詰の記者として、社会行政、及び社会行政から厚生行政への推移を継続的に追いかけていた人物である。ここでとりあげるその著『厚生省読本』（1938年）のはしがきで、「厚生省とは何をする役所かの定義を殆ど完全にと云つても過言でないほど、解剖し得たものは、後にも先にも本著以外には無いと確信してゐる」⁶²と述べてその内容を自負しているように、本書は厚生行政の解説書として刊行されたものである。

そのなかで沼佐は、「社会政策の話」という項目を立て、社会政策について以下のように解説する。少し長くなるが、重要なので引用しておこう。

「従来の社会事業はその対象を貧困の事実には置いたけれども、これは、先天的要因に依るものとして、労働に要する体力若くは精神能力の薄弱、欠陥、また後天的要因に依るものとして疾病、不慮の災厄に依る場合、若くは財産の喪失、失業、老衰、幼弱等に依って貧困に陥れるもののみを対象としてゐた。

即ち、かうした現象は保護事業の対象として考察せられたものであるが、貧困発生要因に於ける内容的数量関係に付、国民構成の上から之を観るときは、件数の比較的小部分を

⁶² 沼佐隆次『厚生省読本』政治知識社，1938年，1頁。

占むるものである。然るに従来の社会事業が、貧困発生の後天的要因として考へられたもの以外に、職業を有するとは云ひ乍らその所得の僅少なため、之を家族の生活支持力として、その生活水準を維持する上に困難を感じずるものが国民の大部分を占むるに拘らず、それをあまり考慮に入れてみなかった。そして之は社会組織の欠陥に原因するものと云はれるが、とにもかくにも国民生活の安定が喪失せらるる現象である。従来の社会事業ではこの事相を対象としその匡正救治の方策とするには力が弱く、勢ひ国を主体とする所の社会政策の実行に俟たざるを得ない。

国民生活に於けるかかる経済困難の事相に対し之が救治の方策として何故に社会事業では力弱いかと云ふに、それは社会通念上所謂社会事業なる性質に依るからである。社会事業に関する最近の理論的基礎は社会連帯の上に立ち、之が実行体系として自由主義的な私的団体の意思の任意的発動に依つて行はるるものであると解されてゐる。従つて社会事業の実行主体は個人たると私的団体たると公共団体たるとを問はないが、その行為が民主的自由主義的意識で決定せらるる任意的思想に依るので、それだけかかる自由主義的思想体系下の方策では実行力として力弱きを感じるのである。そして最近の資本主義産業機構の下では国民の間に貧困に転落するものが漸次増大するに至り、之に対する処置として社会事業の任意的な救護では防貧の目的を達することが出来なくなつてきたので、国家の行政権の発動に訴へようとする理論と運動が十九世紀の末葉以降台頭して来たのである。

近代的産業機構は、国民の間に貧富の懸隔を益々拡大せしめ、その経済生活を階級的に分裂せしめ、この両者階級の存在を是認するとき、そこには経済生活の恵まれざる階級の存在することを認めて、後者に対し、国家は強制力を以て適切なる保護政策を講ずることは極めて当然で、即ち社会政策として政治的強制的活動が要望せらるる所以である。

社会政策は国民総体の福祉を充足せしむることを以て究極の目的とするが、この政策の直接の目標は大別して三個の部門に分れる。即ち、

第一に、庶民階級に対する福利施設

第二に、階級的若しくは民族的対立に依る摩擦の緩和若しくは融合

第三に、国民的共同意識の協力的高揚

かうした目的、概念をもつた社会政策は、その対象とする所のものは、労働能力あり労働意思の下に生産手段に依り自活し得るも、経済的地位に於て生活が常に劣つた階級であるから、この階級に属するものは、

一 雇用関係にあるものとしては小額勤労所得者、即ち

(1) 小額給料生活者

(2) 賃金労働者

二 自己の経営に於て産業に従事するものとしては、

(1) 小作農業者

(2) 小商業者

(3) 小工業者

(4) 小漁業者

(5) その他小経営の雑業に従事するもの である。

これ等所謂庶民を包括する階級に対する国の政策が即ち社会政策であって、その事業も右(上引用者)に述べたやうに大体三つの分類に於て考察し得るのである。」⁶³

ここでの沼佐の見解は、大河内や海野のように「社会政策」と「社会事業」を差異化しようとするものとは対照的に、社会政策と社会事業の関わりを十分に意識するものである。この観点は、本書の「厚生省関係の法律」の分類にも反映される。沼佐はその関係法令を1. 保健衛生の法律、2. 社会政策の法律、3. 軍事救護の法律、4. 労働行政の法律、5. 保険行政の法律、6. 傷痍軍人保護の法律、7. 職業行政の法律、に分けて紹介しているが、そのなかで「社会政策の法律」として一括りにされるものは図表3に示した法律である。ここに、社会行政から厚生行政へという政策史が「社会政策が社会事業を包み込む」ように展開したという沼佐の見方が明瞭に現われている。

図表3 社会政策の法律

- | | |
|---|-------------|
| 1 | 母子保護法 |
| 2 | 児童虐待防止法 |
| 3 | 少年教護法 |
| 4 | 社会事業法 |
| 5 | 罹災救助基金法 |
| 6 | 救護法 |
| 8 | 「北海道舊土人」保護法 |
| 9 | 住宅組合法 |

ちなみに、このなかに含まれる児童を対象とする社会政策＝児童虐待防止法、少年教護法や母子を対象とする社会政策＝母子保護法は、これまで社会政策として十分な位置づけがなされないまま、「児童保護」及び「母性保護」政策として扱われてきたものである。

4. むすびにかえて

これまで明らかにしてきたように、戦時期の社会政策をめぐる思想的流れの一つは大河内に代表されるが、社会事業とは区別されるものとして「社会政策の理論化」を行うもの(＝①大河内一男)である。二つ目は、社会政策とは区別されるものとして「社会事業の理論化」を行うもの(＝②海野幸徳)であり、三つめが1920年代終わりから1930年代にかけて「社会政策が社会事業を包み込む」ように展開したとする見方(＝③沼佐隆次)であった。このなかで、大河内に代表される「社会政策の理論化」と海野に代表される「社会事業の理論化」の流れは、戦後それぞれ「(その対象を生産政策に限定する)社会政策」と「社会福祉」の理論化という流れへと引き継がれた。

⁶³ 同上書、151-152頁。

図表4 大河内・海野・沼佐と社会政策

戦前	戦後
・ 社会政策と社会事業の「差異化」	
① 大河内一男：社会政策の理論化	→ 社会政策
② 海野幸徳：社会事業の理論化	→ 社会福祉
・ 「社会政策が社会事業を包み込む」	
③ 沼佐隆次	→ 「本来の」社会政策

それに対して、ここで注目すべきは沼佐の見解、すなわち社会行政から厚生行政というべき現実を見据えつつ「社会政策が社会事業を包み込む」ように展開したとするものである。なぜなら、この見解こそが社会政策をめぐる1920年代から30年代への連続性、さらには今日へと至る本来の社会政策である〈生産政策＋生活政策〉の枠組みを史的に把握するうえで有益だからである。

既に玉井との共同研究で明らかにしたように、戦前期における生産政策に対して生活政策の領域で重要な役割を果たしたのが米田庄太郎や高田保馬といった社会学の系譜を中心とする〈社会学〉系社会政策論者であった。⁶⁴1930年代に台頭する大河内社会政策論の強い影響によってその存在が隠されてきたものの、1920年代を通じて〈社会学〉系社会政策論に影響されるかたちで〈都市〉社会政策や人口政策の立案という重要な動きがもたらされた。現実には、それらによって語られる生活政策と生産政策を含み持つものとしての社会政策の枠組みを維持しつつ戦後の社会政策も展開していくのである。

戦前には「社会事業」、戦中には「厚生事業」、戦後に至っては「社会福祉」と呼ばれることになる領域の存在は社会政策の概念規定に混乱をもたらすことになるが、本稿は大河内の厚生論、さらにはそれに対する海野と沼佐の見解を取り上げることで、結果的にその問いに迫ることにもつながった。つまり、大河内と海野、沼佐の三者に限るならば、沼佐の「社会政策が社会事業を包み込む」という見方によってこそ、より正確に日本の社会政策をめぐる戦前と戦後の一貫性をみることができ、そこにこの問いが解消するといえるのである。

沼佐は学者ではなかったが、通信記者として1926年に内務省詰となって以来、社会・衛生両局、その後の厚生行政の推移を冷静に見つめられる立場にいた。その沼佐の見解こそが、政策・学説の両面における20世紀の日本社会政策史をより正確に把握する上で十分的を射たものだったのは皮肉なことである。

⁶⁴ 玉井金五・杉田菜穂「日本における〈経済学〉系社会政策論と〈社会学〉系社会政策論— 戦前の軌跡 —」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第109巻第3号、2008年。

【参考文献】

- ・大河内一男『国民生活の理論』光生館，1948年。
- ・大河内一男『社会政策四十年』東京大学出版会，1970年。
- ・金子勇『都市の少子社会 世代共生をめざして』東京大学出版会，2001年。
- ・川合隆男『近代日本社会学の展開－学問運動としての社会学の制度化－』恒星社，2003年。
- ・小山久二郎編『現代日本の基礎2 厚生』小山書店，1944年。
- ・財団法人人口問題研究会『人口情報 昭和 57 年度 人口問題研究会 50 年略史』，1983年。
- ・『社会政策叢書』編集委員会編『社会政策学会 100 年：百年の歩みと来世紀にむかって』啓文社，1998年。
- ・舘稔『人口問題説話』汎洋社，1943年。
- ・玉井金五『防貧の創造 - 近代社会政策論研究 - 』啓文社，1992年。
- ・富永健一『社会変動の中の福祉国家』中央公論新社，2001年。
- ・富永健一『戦後日本の社会学 一つの同時代学史』東京大学出版会，2004年。
- ・沼佐隆次『厚生省読本』政治知識社，1938年。
- ・山之内靖著『システム社会の現代的位相』岩波書店，1996年。
- ・川島高峰「解説」『時事通信占領期世論調査』大空社，1994年。
- ・山之内靖「5 戦時期の遺産とその両義性」『岩波講座 社会科学の方法 第Ⅲ巻 日本社会科学の思想』岩波書店，1993年。
- ・玉井金五・杉田菜穂「日本における<経済学>系社会政策論と<社会学>系社会政策論 一戦前の軌跡 一」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第 109 巻第 3 号，2008年。
- ・杉田菜穂「日本における児童権論の展開と社会政策－1933 年児童虐待防止法を見据えて一」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第 108 巻 4 号，2008年。
- ・杉田菜穂「人口問題と児童対策－1920 年代の日本の状況を中心に－」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第 109 巻第 1 号，2008年。
- ・杉田菜穂「戦前日本における感化事業の到達点－少年教護法をめぐって－」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第 110 巻第 2 号，2009年。