

論文

社会政策と社会事業の関係性再考

Rethinking on Social Policy and Social Work Studies

玉井金五

TAMAI Kingo

要旨

社会政策と社会事業の分野はいずれも非常に長い学問的歴史を有している。しかしながら、これまでこの2つは別々に扱われることが多く、相互交流の機会が非常に少なかった。本稿ではそうした乖離が生じてきた原因を探り、2つの融合を目指す。そのことは、数多くの史実を見直すことに繋がるだろう。その一つが福祉国家形成史の領域である。とくに、わが国では戦前期に福祉国家の源流を探ろうとする動きが出てきている。そうした潮流のなかで、大正期からの社会政策のなかに社会事業を位置づけることで、源流を析出する方法論的な手がかりが得られることを提示する。

Abstract

This paper aims to examine the history of social policy and social work studies in Japan. It is well known that we have dealt with the concepts of social policy and social work separately until now. However, municipal social policies were responsible for social work for the citizenry in the prewar period. It is important to note that these social work programs established institutions for better working and living conditions. In this paper, we focus on the characteristics of Japanese social policy and social work, enabling us to highlight the historical structures that led to the development of the welfare state.

キーワード

社会政策、社会事業、福祉国家、大河内一男

Keywords

Social Policy, Social Work, Welfare State, Ohkochi Kazuo

1. 課題の設定

1990年代あたりから福祉国家論に対する関心が非常に高まり、国際的に大きな論議を呼び起こしたことはよく知られている。その背景として、欧米を中心とした福祉国家の類型化やレジーム論が華々しく展開されたという事実が存在する。しかし、それは裏を返せば1980年代から台頭したといわれる新自由主義的な諸国の登場に対して、それ以前に形作られた福祉国家を標榜する国々がいかに自己の正当性を主張し、自らを維持、存続させるために立て直しを図っていくべきか、という重要な問いかけが含まれていたことにも眼を向けておく必要がある¹。

一方で、もともと欧米を中心に議論されることの多かった福祉国家であるが、1990年代以降は欧米以外の国々、その代表の一つが東アジアといってよいが、そこで新しい福祉国家の建設が開始されたことは、以前とは異なったフレームワークでそうした国々にアプローチするべきだという主張を生んだ。国際的にみると、第2次大戦後に福祉国家構築を進めた国々は、上述したように新自由主義諸国の台頭に直面し、いかなる方向に舵を切るべきかという差し迫った事態に追い込まれ始めた。それに対して、新しく福祉国家への途を歩み始めた東アジア等の国々においては、それがどのような構造、形態をとっていくのかという、いわばその後の進路をめぐる議論が沸騰するといった出来事が生じたのである。このように、福祉国家をめぐる領域は世界的にみて種々のケースでの課題、問題が噴出ししているので、これまでとは異なった次元で事態の推移を眺めなければいけないし、それを踏まえた取り組みが求められるようになってきているといえよう²。

翻って、わが国の動向に目を移すと、一つの注目すべきテーマとして「日本における福祉国家の起源」を探ろうとする動きが活発化しつつある。ともすれば、戦後期にだけ焦点が当てられがちな分野であるが、戦前期にまで遡ってその起点を見出し、その後の福祉国家の形成に与えた影響等を掘り下げようとするスタイルは、その一例である。いずれの国においても長年にわたって培ってきた風習、慣行、制度等といったものがあり、それらは福祉国家の構成要素として極めて重要な意味を有しているという見方に立つと、一層歴史的に築かれてきた構造物を注視しなければいけないということになる。福祉国家といえ、ともすれば「完全雇用」と「社会保障」に支えられる戦後体制をイメージしがちであるが、事はそう簡単なものではないという先の見直しの視点は、福祉国家の軌跡をできる限り中長期的なパースペクティブで把握しようとする手法に繋がるのである³。

わが国においても、そうした動きが現実的な流れになりつつあることをまずは押さえておこう。そして、関連する出来事を徹底して再検証しようとする研究成果も実際に現れてきている。その点の詳細は後述するが、かかる動向がいくつかの専門分野において見出されるということであり、その一例として社

¹ 近年では、Garland, D. (2016)、小田透訳 (2021) 白水社、による作品を参照されたい。福祉国家全般について非常に要領よくまとめられた文献である。以下の引用は邦訳を利用する。

² 最近の成果としては、韓国の分析であるが金成垣 (2022) が刊行された。新たに「非福祉国家への途」を俎上に載せようとする本書の問題提起は議論を呼ぼう。

³ かつて筆者が所属した大阪市立大学経済学研究科の重点研究「健康格差と都市の社会経済構造」の一環として、シンポジウム「日本における福祉国家の原型」を今から10年前の2012年3月に開催し、戦前期に焦点をあてて議論したことがある。

会政策や社会事業といったフィールドがそれらに大いに関係しているといえるであろう。この2つは戦前期から学問的な伝統があり、これまで多くの成果を誇ってきた。しかしながら、それぞれが対象とする領域に違いがあるという理由で、これまでは十分な対話が成立せず、むしろ分離する形で研究が進められてきたところがある。端的に言えば、社会政策は雇用や労働が中心となるのに対して、社会事業は福祉や保護がそもそものテリトリーだというのがそれである。あえて言えば、働く者とそうでない者にそれぞれが関与するのだという区分が適用されてきたクライがある。

このように、社会政策と社会事業はこれまで長い間学問的交流が閉ざされてきたのではないかといえるほど、相互の接触は少なかったように思われる。その主因は先にふれた対象設定にあるが、そうした位置づけこそが2つの分野に不要な壁を作ってしまう、本来あるべき姿で論じることを許容しないという、大きな負の部分を生んできたところがある。現在まで尾を引いてきたともいえる2つの専門分野の長期にわたる学問的分立は、さまざまな点において無視できない禍根を残してきた、と思われてならない。しかしながら、わが国で福祉国家の起源を辿ろうとする気運が高まってきていることは、そうした問題状況を改善する重要な契機になるといえるのではないかということである。その意味で、この機会に社会政策と社会事業の関係性を再考することは方法論的にも時宜的にも実にタイムリーといえるであろう。

そこで、本稿ではまず社会政策の側からみて社会事業がいかに捉えられてきたのかを検証する。以下で取り上げるのは、少し古いが社会政策の泰斗といわれる大河内一男の所説である。大河内による社会政策と社会事業の関わりについての論考は、その後極めて大きな影響を及ぼしていく。そこで、まずは大河内のいうところに耳を傾けてみよう。そのうえで、社会事業側からみる社会政策の世界とは何かを検討する。こうして、社会政策と社会事業の関係性の整理を行うことこそが、福祉国家の起源を初め関連する様々な領域の深掘りに極めて有効性を発揮することを確認する。かかる作業は、管見の限りこれまでほとんどなされてきていないといえるのではないだろうか。

2. 大河内一男の社会事業論

わが国での社会政策研究史は1世紀を超えており、これまでににおいて多大な研究成果が産出されてきたのは周知のとおりである。そうした歩みのなかで、大河内一男の業績は現在においても何ら輝きを失っていないといってよい⁴。たしかに、今日において大河内に言及する論者は随分減少したといえるかもしれないが、大河内の古典的作品の価値は依然保たれたままである。社会政策論を専門にするのであれば一度は対峙しておかなければいけない巨人の一人であるが、そうした試みが徐々に薄れてきているのは残念なことである。

本稿では大河内が残した学説のなかで、社会政策と社会事業の関係性を論じたものに着目する。大河内は社会政策の本質を「労働力の保全、培養」にあるとしたことは余りにも有名であるが、それは「非労働力」の扱いを社会事業の概念をもって対処していくという選択に繋がった。それを示した

⁴ 玉井金五（2022）では改めて大河内の所説を取り上げて、その特徴点に迫ろうとしている。

のが、戦前期の1938（昭13）年に『社会事業』誌に掲載された論考である。それには「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關係を中心として—」というタイトルが付された。同稿については筆者も今から30年以上も前に取り上げて論じたことがあるが、本稿においても行論上欠かせない論点を提起しているの、改めてその要点を確認しておきたいと思う⁵。

大河内はいう。「社会政策が、国民経済における生産者としての資格における要救護性（或いは要保護性）にその課題を見出すのに対して、社会事業は同じく要救護性を、即ち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な生活が順当に保証し得ない場合を、問題とするものであるが、この場合における要救護性は、生産者たる資格との連関において問題とせられるのではなく、それ以外の資格において採り上げられてきたのである。即ち一般消費者としての資格において要救護性が存在するか、或いはその肉体的生活ないし保健・衛生的生活において、或いは道徳的・教育的な生活において、要救護性が見出された場合に、社会事業の広範な領域が其処にひらかれるのである。そしてこの場合とくに重要なのは、社会政策の対象としての生産者たる資格を永久的になり一時的になり喪失し、斯くして国民経済的連繫から切断されて在ることが同時に社会事業の対象としての要救護性を創り出すという関係である」⁶。

先ほど大河内の社会政策論の主眼は労働力にあるとしたが、労働力として生産に関わり、国民経済と繋がっていることが重要である。それだからこそ、社会政策には確固たる労働力の保全、培養が求められるのである。しかし、社会事業はそうした労働力として機能しない層がターゲットであり、明らかに大河内が社会政策とは異なった概念規定を行っているのが理解できる。「このように、社会事業の場合における要救護性は、資本制経済との優れた意味での連携を断たれ、社会的分業の一環たることを止めた場合における経済的、保健的、道徳的、教育的等の要救護性であり、この意味でそれは、資本制経済の再生産の機構から一応脱落した」⁷、まさに「経済秩序外的存在」というべきものに転化するのである。いうまでもなく、「経済秩序内的存在」は生産者としての資格を保有する者となる。

しかしながら、同稿が執筆された1930年代の日本は準戦時体制に入り、さまざまな統制が加えられていくときである。また兵力増強といった要請のもとで生産者としての労働力の不足問題も生起してくる。そうした状況に対処すべく新たな労働力の動員が始まっていくが、その一つが女子労働者の工場進出であった。この点について、大河内はいう。「例えば婦人の職場への進出は、托児所施設の拡張を不可避のものとするであろう。かくして托児所は、それが従来持っていた救済的・教育的任務のほかに、著しい経済的或いは生産的職能を営み始めることになる。社会事業は社会政策的性質を漸次持つに至る。戦時経済下における社会事業の著しい特質の一つは、それが従来からの任務のほかに生産的任務との連繫を色濃く持ち始めるという点に求めることができる」⁸。

この箇所、大河内は女性が就労するようになると生産者としての性格が加わることになる、したがっ

⁵ 玉井金五（1992）、第4章をみられたい。また以下で取り上げる大河内の論考は大河内一男（1981）に収録されているので、引用は同書からとする。

⁶ 大河内一男（1981）、119頁。

⁷ 同上書、119-120頁。

⁸ 同上書、129頁、傍点は原文どおり。

て託児所はそれまでの社会事業としての性格を脱皮して、社会政策的な機能を持ち始めるのだといっている。この論考が発表されるかなり以前でもわが国では<都市>社会政策の一環として働く女性のために託児所を設けていた事実があるが、今その事例はさて措く。ここで大河内のいう託児所の例は女性が生産者であるかどうかによって、それが社会政策なのか、それとも社会事業なのかに分類をされることに目を向けておけばよいだろう。労働力として、生産過程に関わっているかが社会政策的には決定的に重要なのである。そして、この点は次のような論理展開に発展していく。

再度、大河内のいうところを聴こう。労働力不足に充当される少年工については次のように語っている。「これを逆の側面より見れば、これまで社会事業活動の重要内容に数えられていた児童保護ないし『教護』事業のうち、少年職業紹介、職業指導・養成、労働少年保護等の年少者を中心とする直接の生産的労働に関係を有するものの重要性が急激に増し、それが社会政策的性格に近づきつつあるのを見るであろう。此処においても社会事業として考えられてきた所謂< Jugendpflege >が社会政策的な『労働力』培養に近づきつつあるのを我々は見るのである」⁹。年少者についても彼らが生産者としての関わりが高まるにつれて、それまで社会事業として捉えられていたものが社会政策的な意味合いを強めていくことになる。準戦時下の事例であるが、大河内のいう社会政策と社会事業の関係性が非常にわかりやすくなっている箇所である。

こうした論理展開は必然的に以下のような結論に行き着く。大河内はいう。「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、真の意味でその補強的存在になること、其処に社会事業の真の進路があるが、そのためには何よりも、社会政策そのものがその従来形態を再検討してその本来の性格を獲得しなければならない。経済社会の資本制的形態から直接間接生じた要救護性が社会事業活動の大なる部分を占めてゆくことは国民経済的に不幸な事態であり、社会事業自体にとってもこの発展の段階に足踏みしていることは悲しむべきことである」¹⁰。みられるように、社会政策が本来の形で機能しきれていないことが社会事業の拡大を招いている。大河内によればそれは決して望ましい姿ではないのである。

こうして、当時の状況から大河内は次のように総括する。「社会事業と社会政策とは相接触する。社会政策が欠如しているか未発達の場合には、それは社会政策を『代位』するが、社会政策の発達に応じて社会事業的施設は或る程度まで社会政策によって撰取され、吸収される」¹¹。もう一度繰り返しておこう。資本制社会において労働力の保全、培養を意図する社会政策は不可欠である。それに対して社会事業は生産者としての資格を有していない者を主な対象とするものである。しかしながら、準戦時体制のもとで社会政策は変形を余儀なくされていく。とりわけ、労働力の確保に対する施策としてこれまで社会事業として考えられた領域に社会政策的な役割が課されるようになってくる。一方が縮小、そしてそれを埋めるかのように他方が浸透する。まさに「相接触」である。

しかし、大河内によればこれは本来の姿ではない。社会政策が発達すれば、社会事業が「代位」するようなことは無くなるのである。それが両者のあるべき関係性であるのに対して、現在それらが果たされていないことを批判するのである。こうした大河内的な見解は、とくに社会政策専攻者による社

⁹ 同上書、129頁、傍点は原文どおり。

¹⁰ 同上書、135頁。

¹¹ 同上書、135頁。

会事業の位置付けのさいに有力な基準を形成してきたといえよう。端的にいえば、「労働力」を対象にするのが社会政策であり、「非労働力」を扱うのが社会事業という区分である。もちろん、「労働力」と「非労働力」は現実の世界で截然と分けることができるものではない。とはいえ、こうした大河内の見解がある時期まで強い影響力を与えてきたのは事実であり、それは日本の社会政策学説史上でみると大きな特徴点をなすだけでなく、いくつかの功罪を生んできたように思われてならない。

上述したように、筆者は随分以前にこの大河内の論考を取り上げ、批判的に検討したことがある。わが国ではある時期から社会政策が労働政策として捉えられ、福祉系といわれる生活政策を十分包括しないままできた。大河内の所説はそうした系譜に属するものであり、それはこれまでみてきた整理からも首肯できるであろう。もっとも、大河内は晩年に自説を修正し、「狭いマンパワー政策」であったことを認めた。いいかえれば、社会政策を労働政策だけでなく、生活政策も含めた両輪としてみなければいけないという考え方である。筆者は社会政策の歩みを史実としてみたとき、当初は労働政策的な性格に傾斜していたキライはあったが、生活政策も含まれており、後者は次第に比重を高めてきたことを随分以前から主張してきた。現在、社会政策といえば、そうした形で論じられるのが一般的であるといつてよいだろう¹²。

ここで、もう少し筆者の見解を敷衍しておこう。とくに、戦前期をみると社会政策と社会事業の2つを分離するのではなく、ある時期から社会政策の発現形態として社会事業が実行に移されたとしてみるべきではないかというのが、それである。大正期には一部の大都市で〈都市〉社会政策が生誕した。その代表が当時の大阪である。主に都市の下層民に対して労働と生活の両面にわたる施策が実施されるようになる。職業紹介所や共同宿泊所等の労働施策、託児所や市営住宅のような生活施策がかなり大規模に展開されていく。大阪ではそれらを「都市社会事業」と呼んだ。まさに社会政策として社会事業が行われたわけである。この実践は重視されなければならない¹³。

こうした事実は筆者の大河内批判に繋がる。社会政策といえば政策主体は国家とみられがちであるが、必ずしもそうとはいえない。社会問題の性質によっては地方公共団体が登場することもありえる。大阪はまさにその代表的ケースであった。〈国家〉社会政策だけでなく、〈都市〉社会政策も注視すべきなのである。一方、大正期あたりまでは社会事業というと国家的関与も存在はしたが、どちらかという私的な民間団体が重要な役割を担っていた。事業資金の多くを寄付金等に頼らざるを得なかったことも一因であろう。それはなにも近代に入ってからだけでなく、それ以前の近世にまで遡る遺産を部分的にせよ受け継いできたところもある。大正期こそ、長年続いてきた社会事業と新たに生まれつつあった社会政策がそれこそ「合流する場」となったのである。

その合流をいかに捉えるかという点で、〈都市〉社会政策は重要な意味をもってくる。社会事業の歴史は実に古く、文献・資料によっては古代にまで立ち返っているものもある。そうした社会事業史は、しかし資本制社会に突入してから大きな変貌を遂げ始める。労働力の商品化とともに労働問題が生起し、それに付随する生活問題も激化するからである。従来の伝統的な社会事業はこうした渦に巻き込まれるようになる。筆者からすれば、それに対する施策の先行形態こそ〈都市〉社会政

¹² こうした社会政策の学説史的な検討については、玉井金五・杉田菜穂（2016）を参照されたい。

¹³ 玉井（1992）、第2章。当時の大阪について、近年では樋上（2016）、飯田（2021）等の成果が刊行されている。併せて参照されたい。

策に凝縮されて現れたのではないかと考えている。本稿では言及するのを割愛するが、ほぼ踵を接する形で登場した〈農村〉社会政策にも同様なことがいえるであろう。

繰り返しになるが、社会政策と社会事業はある時期から統一的に捉えなければならない必要がある。しかしながら、これまでの研究史を振り返ると、その2つの分離はまだ根強く残ってきたように思われてならない。もっとも、本稿の最初でふれたように、生活や福祉面での研究成果が増加してきていることもあって、2つの関係性は以前よりも次第に緊密化する契機は生まれてきている。とはいえ、わが国の場合、戦前期は勿論のこと、戦後期に入っても社会事業研究は一定の独立性を保ってきた。いいかえれば、2つの領域の対話が十分成立してこなかった。これは学問的にみて実に不幸なことである。なぜなら、その一つとして以下の課題に答えることが極めてむづかしいといえるからである。

それは何かというと、前述のようにわが国でも福祉国家の起源について関心が高まり始めている。つまり、戦後期だけに限定したこれまでの成果では限界があり、それよりも以前の時期にまで立ち返って源流を探るべきだという傾向が生まれてきているからに他ならない。それは、戦前期の社会政策と社会事業の関係性を再考することに繋がってくる。近年、そうしたテーマに関する新しい成果も刊行されてきているので、以下ではそれらを素材としながら本稿の考察目的にさらに近づいていくことにしよう。

3. 福祉国家の起源と社会事業

戦後期に入ってから、社会事業という用語の使用は研究面を除いて次第に低下していった。戦前期であれば公私の分野で多々使用されることがあった事実を知る者にとって、その落差は非常に大きなものがある。それに対して、社会政策は1970年代あたりまでは頻繁に用いられたといつてよいだろう。その意味で、その2つの趨勢は余りにも対照的であったといえる。もっとも、そうはいっても社会事業は戦後期に社会福祉へと転化を遂げていったし、また一時期隆盛を極めた社会政策も1980年代あたりを転機に用語自体が浸透度を欠くようになった。それに伴って、社会政策と社会事業の関係性も俎上に載せられることが急激に減少していった。

しかしながら、冒頭でも述べたように福祉国家研究が深化するにつれて各国で福祉国家の起源と探ろうといったテーマが浮上することになった。それは裏を返せば、福祉国家は第2次大戦後の体制として注目されがちであるが、それは突如生成したものではなくて、国によっては極めて長い年月を要して築かれてきたものだということになる¹⁴。そうした視点や、それに基づく研究成果は以前から一部の国々で刊行されていたものの、1990年代以降の福祉国家の類型化やレジーム論の大きなうねりや新自由主義の台頭は人々の眼を強力に現代に引き寄せる役割を果たしたのである。それぞれの国の福祉国家がどういった段階に到達しているか、そしてそのなかで何が問題になっているのかというように、見方によっては現代だけに期間を区切ったかなり近視眼的なアプローチにシフトしていった。

¹⁴ 古いところでは、Bruce, M. (1961)、秋田成就訳 (1984) 法政大学出版局、がある。また、Thane, P. (1982, 1996, second edition)、深澤和子・深澤敦監訳 (2001) ミネルヴァ書房、も参考になる。

こうしたブーム化の動きを横目でみながら、起源を追究しなければ福祉国家の本来的特質を捉えることができないといった動きはわが国でも生まれており、今後かかる潮流が勢いを増していくのではないかと思われる。そうしたなかで、一つ取り上げたい文献が刊行された。今井小の実編集代表『戦前社会事業の到達点と現在への視座—福祉国家の源流をたどる—』（関西学院大学出版会、2022年、非売品）がそれである。戦前期の日本で社会事業はどこまで築き上げられたのか、そしてそれは戦後の福祉国家にどういった影響を与えていったのかを解明しようとするのを、本書は狙いとしている。本書の問題意識について説明する今井は「戦後の日本が、限界はあるにせよ、速やかに福祉国家の方向に進路をとることができたのは、公私にわたり一定の広がりをもせた戦前社会事業の土台があったからであろう」¹⁵と述べている。

筆者は社会政策が専門であり、社会事業の文献・資料を網羅的に渉猟してきたとはいえないが、社会事業史の研究をもとにして福祉国家の起源を問おうとする姿勢、それも日本においてという本書の視点に新鮮な印象を持った。本書について今井は次のようにその意図を開陳している。「本研究の目的は、日本の『福祉国家』への出発時の問題を踏まえ、戦前日本の社会事業の到達点を戦後への連続性と非連続性という観点から、多面的・多角的に明らかにし、今後の展望を拓くためには、どのような知恵が必要なのか考える素材を提供することにあつた。その達成のためには、公と民、国と地方、制度と運用、実践という側面から検証することが必要となる。具体的には①当時の社会的趨勢、思想・理論を背景に、②調査や政策過程の議論により、③関連隣接領域から対象が限定され成立した制度やその運用、また④地方あるいは民間社会事業の実践を、国、地方、民間の3者の相関関係から検証し、戦後への連続性・非連続性面を検討することを目標に置いたのである」¹⁶。

本書は共同研究の成果であり、主に戦前期社会事業のなかからいくつかのテーマが選ばれ、分析が加えられている。本稿では紙幅の関係ですべてをフォローすることはできないので、筆者が関心を持った2つの章に焦点を当てて本書の狙いに応えることができているのかどうかを考察することにした。その一つが軍事救護法を取り扱った第1章である。軍事救護法はその前身が下士兵卒家族救助令（1904年）であり、1917年に救助令が改正されて成立したものである。本章によれば救助令のときから井上友一の思想が反映されており、できるだけ公的な救済は抑制するような性格が付されていたという。それは軍事救護法にも引き継がれ、「独立自営」の精神のもとに生活を立て直すことが求められた。救助内容は4つであり、生業扶助、医療、現品給与、現金給与、であった。

ここではまず生業扶助が重視されており、それはまさに「独立自営」の途を歩むことが求められた証しであるという。生業扶助が最優先されるべきであり、その次にくるのが現品給与、現金給与であった。本章ではここにも井上の思想が貫徹しており、そうした考え方は当時の内務省の救済行政の根幹を形作っていたという。こうした軍事救護法の検証とともに、本章ではこのときに「福祉行政の源流」が生起したとみる。「軍事救護法成立の際の内務大臣は後藤新平、そして井上は慈善事業から社会事業への過渡期の政策として位置づけてきた感化救済事業の中心的人物であった。むろん後藤と井上ではその救済論に違いがある。しかし、いわゆる社会事業官僚の先駆をなす後藤や窪田静太郎

¹⁵ 今井小の実編集代表（2022）、3頁。

¹⁶ 同上書、5頁。

などの系譜が井上へとつながっていったのであれば、軍事救護法の制定は明治以来、日本の救貧制度を構想してきた内務省内における、「福祉」官僚コミュニティともいべき集団の政策的着地点だったのである¹⁷。

この引用に関しては少し補足説明が要る。わが国の近代救済行政史を振り返れば、1874年の恤救規則が出発点になった。その後、救貧法の制定論議が生じたものの、それは1929年の救護法制定まで実現しなかった。この間、救貧対策のあり方については多くの論者が自説を展開したが、その一人が井上であり、いたづらに公的な救済を施すことに慎重な姿勢をみせた。井上はできるだけ自立した生活を営むことが重要であり、それが可能となるように社会の環境整備をしていかなければいけないことを強く説いた。「風化主義」と呼ばれたものがそれに当たり、いわば防貧論のはしりとなった¹⁸。こうして、救貧法が存在しないなかでその代替機能を担うものの一つが軍事救護法であった。そして、その中身をみると、井上的な思想が体现されているということであり、それは井上だけでなく、内務省の救済行政の「着地点」だったというわけである。

本章ではこの点を戦後期に繋げて次のように述べている。「この軍事救護法で生まれた救護課が、「福祉」行政の源流として評価されるのは当然であろう。そして生業扶助、医療扶助が、現在の生活保護法でもそのまま踏襲されていることに鑑みれば、内務省が最後まで譲歩しなかった4種類の救護が、そのまま日本の社会福祉制度の根幹をつくる重要な要素であったと評価できる¹⁹。いいかえれば、戦後の福祉行政にも「独立自営」の精神が持ち込まれたのであり、それはすでにみた戦前期の福祉官僚の思想が土台となっていたというのである。生活保護法との比較はそう容易ではないが、ひとまずそれを措くとすると、これまであまり注目されてこなかった軍事救護法を素材にして「福祉行政の原点」を探ろうとした点に本章のメリットがあろう。

一方、もう一つ取り上げておきたいのが第2章である。本章では米田庄太郎、岡実、磯村英一の人と思想を扱っている。いずれも著名な人物であり、専門的にも彼らの業績はよく知られている。以下では、このなかでとりわけ岡実に注目してみたい。岡といえば、工場法の制定に尽力したことで有名である。ただし、岡はそれだけでなく保険についても造詣が深かった。本章をみると、1916年に簡易生命保険法が制定されたとき、岡はそれに向けても関与した。とくに低所得者層に対する施策として保険の有意性を認めた。そのさい、できるだけ保険料負担がかからない小口保険としてその普及を望んだ。しかも、岡は簡易生命保険だけでなく、国家による強制保険の実施についてもその必要性を意識していた。

本章では保険に関連して次の説明がある。「岡実は1927年の『保険と社会連帯主義』と題する講演では、労働問題などの社会問題を解決することの重要性を説いている。大阪の日本生命が主催する『財政経済生命保険講演会』で行われた講演で、タイトルの『保険』は生命保険などの私保険が中心になるが、政府が開始した簡易生命保険、さらには社会保険制度を展望するものである。その基礎となるのが社会連帯思想だとする²⁰。このように、保険は社会連帯の思想のもとに成り立つも

¹⁷ 同上書、36頁。

¹⁸ 井上の「風化主義」については玉井（2012、2022）の第2章をみてほしい。

¹⁹ 今井（2022）、37頁。

²⁰ 同上書、58頁。

のであり、多くの社会的リスクに対する有益な備えとなるのである。とくに、社会保険についても岡はその機能と役割を評価しており、本章でもそれについて次のような論述がある。

「1922年の健康保険法の意義を岡は確認している。『強制保険』『労働保険』を『国民の全員に対して強い』る必要はないと岡は言う。『中産以上のものは、自分の判断でやればいい。自分の判断でやり得ないもの』に対して『国家は特別の組織を以て、この保険制度といふものを強要いたして普及せしむる』のが社会正義にもかなっていると岡は考えた。社会保険の歴史もその表れであった」²¹。ある程度の所得を有する者は自分で備えをすればよいのに対して、そうでない者は行政がリードする形で必要な制度化を図らなければならない。社会保険はまさにその一つであるというのが岡の主張であった。岡は工場法に関わるだけでなく、社会保険にも大きな理解を示した。工場法⇒社会保険立法という道筋は、先に取り上げた大河内における社会政策の論理展開を想起させる。

かくして、1910年代から1920年代にかけての時代は社会政策において大きな出来事が生じたときとなる。こうした点に関連して本章は1926年の東京地方改良会での岡の講演についても以下のように紹介している。「社会政策は『職工の生命を安固にする為め工場法』が作られた第1段階から、労働者の『生活の為に労働保険法』や所得への累進課税、相続税、貧富に同等の負担を与える『消費税を安くする』などの租税政策や労働立法などが制定される第2段階に変化したという。社会政策の目的が生存から生活に代わったともいう」²²。このように社会政策の推移について岡は段階区分をしているが、ここで留意すべきはこの時期に社会政策が次第に学説としても、また実践としても非常に注目されていくという、節目の年代であったことである。1907年から社会政策学会が開催され、さまざまなインパクトを与え始めていた。その過程は従来からの救済事業や社会事業等に対して、社会政策の守備範囲といったものの認識が強く浸透する契機となったといつてよいだろう。ただし、岡がそうした2つの絡みについてどこまで理解を示していたかについて本章は必ずしも明確に論じていない。

工場法とか社会保険は労働者のための施策である。したがって、社会政策を労働問題との関連で捉えることは当然であろう。しかし、労働者といっても当時はかなり階層化しており、それこそ大都市においては都市下層民といわれる層が堆積していた。上述のように、こうした人々を対象にして大阪市では<都市>社会政策の緊要度が高まり、それが「都市社会事業」という形で実施されていった。つまり、この時点で「社会政策と社会事業がクロス」していくことに注意しなければいけないのである。以前から存在してきたといわれる社会事業的なものも時代状況の推移とともに変質する。そうした事業を<都市>社会政策の一環として有効化することこそが人々のニーズに応えるものであった。社会政策と社会事業はいつまでも並列して進んでいくのではなく、社会政策のもとに社会事業は包括され、新しい性格を付与されていく。こうした事例一つとってみても、従来の研究史を振り返ると余りにも両者が乖離した形を採ってきたように思われてならないのである。

さて、これまで本書のなかの限られた箇所だけを取り上げて論じてきた。そのさい、福祉国家の起源をたどるといふ本書の着眼点がどこまで効を奏しているのか問題となろう。すでにみた軍事救護法についていえば、戦後の生活保護法との連続性が意識されていた。生活保護法の成立過程にはGHQ

²¹ 同上書、59頁。

²² 同上書、59頁。

等の影響もあり、単線的に描くことはできない²³。しかし、一旦それを描くと、これまでとすれば救護法との関わりを中心に論じられてきた生活保護法を、軍事救護法との関連性の視点で見るとどうなるのかといった新たな論点を提起してくれる。また岡実の議論を通じて保険制度に注目した章は、社会事業の系譜に対して社会政策の地位が浮上し、それがどういった意義を持ち始めたのかに着目するための、これまた有益な材料を提供している。とくに社会保険はその後社会保障制度の中核となり、戦後期に一層拡大していくことになるからなおさらである。このようにみると、本書の基本的モチーフに両章は十分応えているといえよう。

社会事業の側から福祉国家の起点を探ろうとすること自体、前述のように筆者にとってこれまでほとんど接することのできなかつた分析視角となる。その意味で、本書の出現を評価したい。今後こうした領域での再検討が進めば、日本の福祉国家形成史は非常に豊かな肉付けを以て描かれることになるだろう。それは、戦後期だけに目を向けてきた一部の福祉国家論がいかにかに平板かを暴くだけでなく、本来の考察の土俵を設定し、そのなかに議論を正しく引き込むことに結果すると思われる。

4. 結びにかえて

これまで社会政策と社会事業の2つの専門分野について、なぜ今になって比較しなければいけないのかといった事情を論じてきた。長い間、本格的な学問的交流が行われてこなかったというのは決して間違いではないし、そのことについてさほど関心も持たれてこなかったように思われてならない。しかしながら、本稿でも論及したように時代の推移は現在その2つをいかに融合していくべきなのかということを正面から要求している。とくに、わが国では福祉国家の起源を探ろうという動きが出てきているのでなおさらである。

2016年にガーランド（Garland, D）が『福祉国家』（*The Welfare State*）を刊行した。非常にコンパクトな文献であるが、福祉国家についての有益な論述が凝縮されている。たとえば、「福祉」に関していう。「福祉はつねに『ミックスド・エコノミー混合経済』であり、個人や世帯のニーズを充たすのは、血縁集団と共同体、財産と労働、教会とチャリティ、地方政府と中央政府の何かしらの組み合わせである。それぞれの相対的な重要性は社会によって異なるが、混合になっている点は同じであり、それは今日でも、包括的な福祉国家を持つ社会においてさえ、真実であり続けている」²⁴。みられるように、ここには歴史を貫く福祉の構成要素が盛り込まれている。いわゆる「福祉の複合体論」とも相通じる内容であろう。まさに、福祉国家は歴史的に形成されてきたのであり、単に一時期を切り取って論じることへの警告となっている。

また一方で本書は次のようにも述べている。「福祉国家は、つねに変動する社会＝経済的な地勢で稼働する。労働市場、人口統計、世帯構造、文化的価値観、市民の期待値における変化はすべて、福祉国家プログラムにも、福祉国家プログラムについてのわたしたちの考え方にも、影響を与

²³ GHQ との関わりについては、菅沼（2005）を参照のこと。

²⁴ ガーランド（邦訳）、30-31 頁、カタカナのルビは原文どおり。

える。福祉国家の歯車は、変動する部品で構成されたこのような集合体と連動するようになっているからこそ、社会＝経済的な変化への適応は現在進行形の問題なのである」²⁵。つまり、福祉国家が建設されたとしてもそれは様々な要素から形作られており、そのなかには長年にわたって累積されてきたものも含まれるのである。とかく、単一的平面的に捉えられがちであった福祉国家であるが、ガーランドの主張は複層的な部分にとくに注意を喚起しているのがわかる。

もっとも、一旦体制を整えた福祉国家も手放しで称賛されるものではない。この点についてガーランドは次のようにいう。「資本主義経済が、競争的生産と市場交換によって私的利益を生み出すダイナミックな機構だとすれば、福祉国家とは、それが出来上がった後に付け足されたギア、ブレーキ、マシン分配装置ディストリビューターのセットであり、その設計精神にあるのは、資本主義という超巨大トラックを、社会的にまだ許容できそうなコースから外れないように操縦していくことである」²⁶。福祉国家は完全な機能を備えているのではなく、むしろいくつかの限界を有したものであり、その過大な評価を戒めている。他の箇所でもガーランドが福祉国家を「従属的」「補助的」なものだと述べるのは、それを意味している。

いずれにしても、福祉国家の軌跡を考えるうえで、ガーランドの見解は大いに参考になる。またわが国でそうした方向に研究潮流が流れ始めていることは好ましいことである。そのためにこそ、専門的にみて大いに関わりを有する社会政策と社会事業の分野でこれまで存在してきた方法論的制約を打破していかなければならない²⁷。そうすることによって、本稿で論じようとしてきたことが生産的な成果に結びついていくものと思われる。最後に、それらをもう一度整理しておこう。

第1は、社会政策と社会事業の2つを分離して捉えるのではなく、およそ時期的には大正期あたりから社会政策の一環として社会事業（例えば都市社会事業）が開始されたとしてみることである。社会事業と比べて、社会政策の歴史は浅かった。しかるに、次第に社会政策の機能と役割に対する認識は高まり、まさに大正期はその分水嶺となった。第7代大阪市長を務めた関一（せき・はじめ）は〈都市〉社会政策論を唱え、都市社会事業を実践したことで知られている。これは、まさに社会政策に社会事業が包摂されていくことを示す有力な一証左であるといってよい事例なのである。

第2は、社会政策は労働と生活の両面を対象とするものである。わが国では社会政策が生産労働者との関連で捉えられることが長く続いたが、その弊害も大きかった。その場合、労働問題に軸が移り、生活問題が軽視される傾向を生んだ。社会事業の場合、往々にして施策が生活面に力点をおいて展開されることがある。筆者の社会政策の把握からすれば、社会事業を社会政策の一環としてみなすことに方法論的にも実体的にも何ら問題はない。むしろ、それによって社会政策と社会事業の整合性が取れるのであり、結果的にこれまで一面的に捉えられてきた事象を総合的に把握することに繋がるであろう。

第3は、このように社会政策と社会事業が関連付けられれば、戦前期のわが国で福祉国家の源流を追い求めることが一層可能になるということである。そのことは、戦前期の再考だけでなく、わが国の福祉国家形成史の解明に大きく資するであろう。それに加えて、現在国際的に比較研究が著し

²⁵ 同上書、123頁。

²⁶ 同上書、20頁、カタカナのルビは原文どおり。

²⁷ 戦前期日本における社会事業史研究の成果として富江（2007）がある。本書は多くの重要な問題提起を行っており、本稿の視点とも方法論的に交錯する。本書については稿を改めて検討することにしたい。

く進展しているなかで、日本の特質を浮き彫りにしていくことが一層期待できる。とくに、アジアで最初に福祉国家の建設を成し遂げた代表的ケースとして、その軌跡を長期のタイムスパンで提供できることは、アジア間比較をこれまで以上により豊かな方向へと前進させることになるだろう。

(付記) 本稿は、2020、2021 年度における経済研究所共同研究プロジェクト「戦前期における中京圏の経済と労働・生活—名古屋市を中心に—」(代表・玉井金五) の研究成果の一部であり、戦前期名古屋市の社会事業にアプローチするための方法論的な予備的考察をおこなったものである。全体的な成果は次年度にまとめて発表したい。なお、本稿作成にあたって、木下順氏から有益な示唆が得られたことを記しておきたい。

参考文献

- 飯田直樹 (2021) 『近代大阪の福祉構造と展開』 部落問題研究所
今井小の実編集代表 (2022) 『戦前社会事業の到達点と現在への視座』 関西学院大学出版会 (非売品)
大河内一男 (1981) 『大河内一男集第 1 巻』 労働旬報社
金成垣 (2022) 『韓国福祉国家の挑戦』 明石書店
菅沼隆 (2005) 『被占領期社会福祉分析』 ミネルヴァ書房
玉井金五 (1992) 『防貧の創造』 啓文社
玉井金五 (2012, 2022 増補版) 『共助の稜線』 法律文化社
玉井金五・杉田菜穂 (2016) 『日本における社会改良主義の近現代像』 法律文化社
玉井金五 (2022) 「近現代日本における社会政策学説史」『経済学研究』 9 (2). pp.127-139.
富江直子 (2007) 『救貧のなかの日本近代』 ミネルヴァ書房
樋上恵美子 (2016) 『近代大阪の乳児死亡と社会事業』 大阪大学出版会
Bruce, M. (1961) *The Coming of the Welfare State*, 秋田成就訳 (1984) 『福祉国家の歩み』 法政大学出版局
Garland, D. (2016) *The Welfare State*, 小田透訳 (2021) 『福祉国家』 白水社
Thane, P. (1982, 1996 second edition) *Foundations of the Welfare State*, 深澤和子・深澤敦監訳 『イギリス福祉国家の社会史』 ミネルヴァ書房