

# 戦時下日本の厚生事業再考

## —物質的貧困から人的貧困への転換—

今井孝司

はじめに

1940（昭和15）年8月、日本社会事業研究会は「日本社会事業の再編成要綱」を発表した。これにより旧来の貧困概念が覆され、同時に生活困窮者を救済する社会事業思想が否定されたのであった。翌1941（昭和16）年、全日本方面委員連盟は大政翼賛会後援のもとに、庶民生活強化運動を開始され、人的資源を国家が管理・統制し動員するという厚生思想の展開がはじまったのであった。

厚生事業の評価に関しては、日本の戦前が暗黒であったというものとのとらえ方の範囲から出るものではない。確かに国家が人的資源を管理・統制し動員する、すなわち国民一人ひとりの自由はおろか生命さえも、国家の都合によっていかようにも扱われることに対して、プラスの評価はまず出てこないであろう。しかし本稿ではこのような負の「感情」を起点とした、あるいは特定のイデオロギーに依拠した議論を構築するのではなく、厚生事業とはどのような性質のものであったか、なるべくフラットな議論をおこなうことを試みたい。

議論は明治維新以降敗戦直前の厚生事業にいたるまでの社会福祉の発展について概略し、厚生事業がどのような社会的文脈の中から出てきたものかを明らかにしていく作業からはじめる。

### I 恤救規則による生活困窮者の救済

#### 1. 恤救規則体制とは

明治維新以降、幕藩体制から近代社会建設にむけて政治・経済体制は大きく転換が図られた。劇的な社会変化の過程は、没落士族をはじめ、農地改革で土地を失い出稼ぎ・日雇いとなった小作農、紙幣改革や物価騰貴などの影響を受けた零細手工業者など、さまざまな「社会における失調者（救済対象者）」を生み出した。そこで明治政府は1874（明治7）年に救済の基本的方針となる恤救規則を制定した（太政官通達第162号、内務省所管）<sup>(1)</sup>。

恤救規則では救済のための根本理念を、「済貧救済（貧窮をすくい、あわれむこと）は「人民相互の情誼（好意）」によって解決すべきものである」とし、「どうしても放置できない現実に困っている「無告の窮民」（労働能力もなく、何の稼ぎもなく、現実に赤貧で、しかも親戚及び市町村内の隣保等から何らの援助も得られない者、すなわち貧苦を告げ訴えて救いを求めるところのない人々）に対して、公費で食料（米）を救助してよい」としている<sup>(2)</sup>。

本規則は、救済の大前提として「あくまで親族やムラの相互扶助が成り立たない場合にのみ適用されるもの」であり、対象者は「独身極貧者にある70歳以上の孤老や15歳以下の孤児、傷病や障害状態にある独身者」といったように、年齢や身体状態などに厳しい制限が設けられていた。しかしながら現物支給される米は高齢者には一石八斗と江戸時代の一人扶持（一日あたり約5合）であり、身動きできない病気の高齢者にとって十分過ぎる量であった。

また本規則は公的機関の扶助責任よりも私的共済活動を優先すべきとしていること、公的救済を国や地方公共団体の責任とするのではなく、地方の行政機関に指示するにとどまっていること、保護受給権がなく公的救済の義務がないことなどから、「近代国家としての公的扶助の要件」は備えていなかったと批判されている。しかし廃藩置県後の財政困難の中で、従来は藩が行ってきた救済を、中央政府として何か方策を講じなければならなかった当時の時代背景を考えると一定の意味があったと言える<sup>(3)</sup>。内容は古代「戸令」に規定された援助対象者である鰥寡条や、幕藩体制時代の救済制度を継受しているようだが、近代国家として再出発した日本にとって、実質上最初の窮民救済制度であったことには違いない。

## 2. 恤救規則体制継続の背景

明治中期以降日本は資本主義社会が急速に発展し、生成される貧困問題も多量かつ多様化していた。このため社会現況に合致した救済制度の早急な制定が求められた。おりしも1890（明治23）年に第1回帝国議会が召集されることになり、第1号法案として内閣から提出されたのが窮民救助法であった<sup>(4)</sup>。しかしこれは廃案となり、それ以降提出される救済法案はことごとく成立が見送られた。中でも1897（明治30）年第10回帝国議会に議員提案として提出された恤救法案、および救済税法案に至っては一度も審議されず廃案に追い込まれた<sup>(5)</sup>。また1912（明治45）年には保護者のない老人に現金給付をするという養老法案が議員提案されたが、これも不成立となった<sup>(6)</sup>。

このように数度にわたり帝国議会へ救助新法案の提出が行なわれたが、その都度「窮民救助は隣保相扶の情誼に委ねるべきであって、税金をもって一個人のために使用することは種々の弊害を伴う」、「貧困は本人の資質による」など、当時の保守議員の支配的な考え方に阻まれ成立には至らなかったため、相変わらず国会審議を経た「法案」ではなく、明治政府成立直後の「太政官通達」である恤救規則が唯一の窮民救済制度であった<sup>(7)</sup>。

しかしすでに恤救規則は、新しく輩出され続ける貧困者の生活ニーズにはすでに合致しなくなっていたにもかかわらず、新法の成立にはいたらなかった。その代替案として帝国議会は、北海道旧土人保護法、水難救護法、罹災救助基金法、行旅病人及行旅死亡人取扱法、精神病者監護法など、生活困窮者の周辺法案として「対象者を限定した」複数の「特殊救済法案」を次々と制定していったのである（表1を参照）。

すなわち立法府（帝国議会）は、一般貧困者を対象とした法案成立をあくまでも拒み続

けたのであった。この窮民救済制度は、1932（昭和7）年に救護法が施行されるまで約60年もの間、困窮者救済の拠りどころとなり続けていたのである。

【表1】 恤救規則～敗戦に公布された福祉関連制度（一部否決法案も含む）

1874（明治7）年	恤救規則
1890（明治23）年	窮民救助法案上程否決（第一回帝国議会「窮民救助法案」提出廃案）
1896（明治29）年	恤救法案・救貧税法案上程審査未了
1897（明治30）年	第10回帝国議会「恤救法案」「救貧税法案」提出廃案
1899（明治32）年	行旅人及行旅死亡人取扱法、水難救護法、北海道旧土人保護法、 罹災救助基金法
1900（明治33）年	感化法、娼妓取締規則
1920（大正9）年	内務省社会課社会局成立、社会事業はじまる
1922（大正11）年	健康保険法（公布）、少年院法、矯正院法
1927（昭和2）年	健康保険法（施行）
1929（昭和4）年	救護法（公布）
1931（昭和6）年	労働者災害扶助法、労働者災害扶助保険法
1932（昭和7）年	救護法（施行）
1936（昭和11）年	方面委員令
1937（昭和12）年	母子保護法、軍事扶助法
1938（昭和13）年	国民健康保険法、社会事業法、厚生省設置、（国家総動員法）
1940（昭和15）年	（翼賛体制発足）
1941（昭和16）年	医療保護法、労働者年金保険法※

※1944（昭和19）年「厚生年金保険法」に変更

## II 社会事業導入から救護法の成立まで

### 1. 資本主義体制の進行がもたらした社会問題

明治末期から大正期にかけて、日本社会は大きく揺れ動いた。資本主義体制の進展は階級格差を拡大させ、度重なる恐慌は都市生活者の生活を不安定にし、多くの常用労働者を日雇い労働者へ、日雇い労働者を不安定な半失業者へ、半失業者を失業者へと「転落」させ、労働者階級の重層化を招いた。

ところで当該期は、帝国主義形態をとった西欧列強による植民地争奪競争の時代であった。アジア諸地域が西欧の支配下に次々と組み入れられていくという危機と対峙すべく、日本は富国強兵、殖産興業政策をとり、全速力で近代化を成し遂げ、帝国主義国家を形成していった。

帝国主義は経済の拡張を領土獲得に求め、それを政治が担保するという資本主義の一形態である。帝国は生産力を高めるために「生産関数」である土地と労働力の獲得を目的に

領土拡張を企図する。領土の獲得は、軍事力にうったえ、実戦に打ってでる場合には資本財及び兵力という労働力（人命）の大量消費をともなう。とりわけ日露戦争は巨大な戦費が消費され（約 20 億円）、国家財政を圧迫した。一方大量の兵士が戦死病傷し（死傷 21 万、病者 22 万）、大量の戦争遺族や傷痍軍人生み出すなど、直接的にも間接的にも国民生活に大きな影響を与えた。

日本政府は 1904（明治 37）年、日露戦争に際し下士兵卒が招集されたために生活不能になった一定の範囲の家族に対して、生業扶助や現金・現品給与、施療を給付したが、戦死傷病について家族への保障はおこなわなかった。「一家の大黒柱」である成年男子が出兵し、死亡や障害状態となった場合、福祉に防貧機能が内在されていない当時において、家族成員すべてが貧困の縁に立たされるというリスクが露呈されたのであった。また軍馬の徴用は農村の農地荒廃を招き、捨て値同然で富豪の手に渡り富の集中を招いた<sup>(8)</sup>。

続く日韓併合では、インフラストラクチャの整備をはじめとする莫大な公的資金が朝鮮に投下され、日本の国家財政をさらに逼迫させた。この財政問題解決の方便には、当時日本の社会経済基盤である農村への過重な負担へと転嫁され、生活が窮地に陥った人々は離農者となり不熟練労働者として都市へと流入し、生活の不安定な都市貧民を形成した。あるいは借金のかたの「身売り」が至るところで行なわれ、社会道德の混乱をまねいた。先の日露戦争で国民生活が疲弊しているところへ、追い討ちをかけるような負担が国民に強いられたのである。

また一方で日韓併合は、当事者が好む・好まざるに関わらず、朝鮮半島社会から内地社会へと人口が流出するさまざまな契機を提供した。その端緒は 1905（明治 37）年にさかのぼる。第二次日韓条約が締結されたことに加えて、現ソウルと釜山を結ぶ鉄道「京釜線」の開通、関釜連絡線就航など交通のインフラも整ったことから、朝鮮半島から日本への人流の経路ができ、多くの朝鮮人が日本社会へと向かった。

朝鮮半島から内地への大量流入者は、差別賃金や住宅契約上の問題などエスニックに起因する差別問題を内在し、労働者としては迎え入れられず、産業を下支えする社会底辺層（雑業従事者、いわゆる「細民」）を形成した<sup>(9)</sup>。

これら新しく都市へ流入してきた人々とともに、労働者階級からの転落者と、予めスラムを形成し雑業に従事していた層（たとえば被差別部落産業従事者）とが重層化して、巨大な都市貧民層を生み出した。特に失業者、あるいは半失業状態の者は浮浪者への転落と隣り合わせにあり、犯罪との関係も取り沙汰された。

しかし混乱した社会状況下にあるにもかかわらず、日韓併合による財政逼迫からか、被救済者の大幅切捨てが行なわれたのであった。1907（明治 40）年には被救済者数が 1 万 6,065 人だったのが 5 年後の 1912（大正元）年には 3,109 人と約 5 分の 1（19.4%）となっている。特に日韓併合前 3 年間に限ってみると、1908（明治 41）年の 1 万 4,155 人から 1910（明治 43）年には 3,991 人、3 割弱（28.2%）へと激減したのであった<sup>(10)</sup>。

このように明治末から大正期は、資本主義の発展・帝国主義化にともない新たなタイプ

の都市・農村問題が顕在化した。さらに追い打ちをかけるかのように関東大震災の膨大な罹災者は新たな都市窮民層となり、生活困窮問題は更に深刻化した。このため生活問題の解決である救済のあり方も変化が余儀なくされ、救貧政策一辺倒から社会保険をはじめとする防貧政策が組み入れられた。1917（大正）6年には濟世顧問員制度を前身とする方面委員制度が岡山・大阪を皮切りに順次導入され、社会事業の展開が尾についたのであった。

## 2. 社会事業思想

次に実際の救済事業活動である社会事業の思想的背景を要約しよう。社会事業思想は社会連帯思想を根底においている。社会連帯思想は自由放任主義の反省の上に成立したもので、レオン・ブルジョア思想の影響下、道義的性格と社会科学的性格を総合し、自由主義と社会主義の中間を志向した西欧近代型の「社会改良主義」とみることができる<sup>(11)</sup>。

ただし西欧の社会連帯思想では、E. デュルケームが唱えた「機械的連帯」から「有機的連帯」への進化において、関係の中心にすえられているのが家族親族や村落共同体などではなく「個人」であるのに対し、日本では儒教的仁政観の民衆化（小河滋次郎）や、仏教的縁起的有機体思想と社会連帯思想の調和（矢吹慶輝、長谷川良信）などの影響から<sup>(12)</sup>、家族国家的・有機体的救済事業思想が色濃く反映され、「基礎集団」（第一次集団）を中心にすえたものとなった。行政執行官僚はイエ制度や隣保制度など、日本社会基層に実態として存在する社会連帯を基礎にすえた救済事業の展開をめざしたようである。

## 3. 社会事業推進による防貧事業の包括・強化

社会事業は、すでに貧困状態にある者を救済する「救貧事業」よりも、貧困状態に陥ることを防ぐための「防貧事業」を強化することで、都市不安定就業者層の生活リスクの減少をはかった<sup>(13)</sup>。社会事業調査会の区分によると、防貧領域事業は「経済的保護施設に関する体系」と「失業保護施設に関する体系」の二体系を指し、前者には住宅、公益市場、共同宿泊所、簡易食堂及び公益浴場、公益質屋の5つが包括され、後者には職業紹介、失業紹介、失業救済事業、職業補導及び授産、職業選択及び指導の5分類が包括される<sup>(14)</sup>。これに加え1922（大正11）年に安定雇用の常用労働者を被保険者として成立した健康保険法が、当時の防貧領域事業と認識できよう<sup>(15)</sup>。

政府は孤児院や感化院など公的機関への援助はもとより、私設社会事業に対して皇室の下賜金、政府及び道府県の奨励金、私設財団の助成を行ない、無料でサービスを提供すれば公課を免除するなどの「間接的な支援」もおこなった。また国家がおこなう救済政策の代替として、民間団体の形式をとる「中間団体」の設立・運営を支援し、事業実施機関の充実をはかった。1919（大正8）年以降は、急を要する公私社会事業には、大蔵省預金部および簡易生命保険積立金より低利資金の融通を始めた<sup>(16)</sup>。

社会事業思想とは、概していえば公的部門と民間部門の福祉資源を動員するという事業の集大成であり、国家責任において生活困窮者そのものを対象とした法制度をつくりあげ

たというものではない。あくまで慈善事業と地方政府が所有する機関などの福祉資源を動員させるといった事業実践の集大成という性格を有するものであった。

ところで社会救済を担当する中央行政機構は、ある時期から急速にその使命が重要性を帯びていった。1917（大正6）年、内務省に救護課を創設。翌1918（大正7）年に救済事業調査会を設置、1919（大正8）年に社会課と名称変更、1920（大正9）年には社会課が内務省内局の社会局へ昇格、1922（大正11）年には複数省に分属していた救済関係の事務を統一し、内務省の外局として社会局を設置するに至った。この社会局は救済行政の中央機関として、1938（昭和13）年に厚生省が設置されるまで救済業務の処理にあたった。

民間慈善団体と地方政府におもねっていた救済事業は、中央行政機構の再編を経て徐々にではあるが、「国家の意図」が上意下達的に反映される「装置」となっていったのである。

#### 4. 健康保険制定—安定雇用労働者の体制への取り込み

では先述した一連の行政機構変革の社会背景についてみていこう。1914（大正3）年に勃発した第一次世界大戦は、戦争当事国はもとより多くの国々に社会的問題を引き起こした。こうした社会不安の中で、1917（大正6）年に発生したロシア革命は、資本主義（あるいは帝国主義）体制をとる国家において、労働者の暴力革命を忌避する政策強化を打ち出す結果となって現れた。当該期日本でも労働争議が頻発しており、政府は社会主義・共産主義化を避けるためにも、暴力装置による社会監視を強化していった。

社会不安は翌年米騒動1918（大正7）年となって現れ、続く関東大震災1923（大正12）年によって大量の生活困窮問題が発生し、社会不安が極度に高まった。このような社会状況の新局面に際して、恤救規則と「特殊救済法案」では当時の社会不安や要援護者の増大にはいよいよ対応できなくなっていた。

ロシア革命から5年を経た1922（大正11）年、労働者を対象とした日本で初の社会保険である健康保険が制定された。しかし被保険者になるための条件は、「従業員が10人以上の工場や鉱山、交通業などの事業所で雇用される、年収1200円以下の常用労働者本人」であり、対象者を極めて限定した制度であった。健康保健制度は財源の一部を国庫負担とし、健康保健は業務上・業務外の傷病も保障の対象となっていた<sup>(17)</sup>。

後述するように、健康保険制度の全面施行は1927（昭和2）年であり、制定から5年後のことであった。この5年の間に日本社会は関東大震災を経験したのである。しかし健康保険の恩恵にあずかれる者はきわめて少なく、施行翌年の保険適用者率は総人口に対して3.0%であり、1931（昭和6）年に至っても3.2%を示すにすぎなかった<sup>(18)</sup>。

政府は関東大震災の被災者救済のために臨時震災救護事務局を設け、罹災者に収容施設、職業紹介、簡易食堂、簡易宿泊所、日用品市場、公衆浴場、医療施設などを行った。加えて社会の混乱をおさめるべく、震災の同年、天皇の名において緊急勅令403号「治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」を公布し、続いて同勅令を下敷きとした治安維持法の公布（1925（大正14）年4月）公布、施行（翌5月）へとつながっていった。

治安維持法は周知のとおり国体（天皇制）や私有財産制の否認を目的とする結社活動・個人的行為を取り締まることを目的として制定された法律である。同法は1924（大正13）年成立、1925（大正14）年5月公布の普通選挙法とほぼ同時に制定されたことから、「飴と鞭」の関係にもなぞらえられ、ロシア革命による共産主義思想の拡大を脅威とみて成立させたともいえる。

健康保険制度の導入を告知したタイミングは関東大震災の前年であった。当時の政府としての最大の懸念は、ロシア革命の影響を受けて労働者が「赤化」することの防御であり、健康保険制度導入の意図は関東大震災の社会混乱とは別の文脈であった。

つまり健康保険制度とは、安定雇用が確保されている労働者層を「無産者階級」として社会運動に与させるのではなく、疾病という生活リスクを国家が保障することで国家の恩恵を感じさせることにより、資本主義を維持する勢力として体制側へと組み入れるという意図をもって制定されたものと考えられよう。加えて健康保険施行に先がけて、前年法成立・施行された普通選挙法に照射すると、社会保険の被保険者とされる労働者層は、概ね選挙権をもつ者たちである。

国家は、震災による社会混乱の収束に乗じて治安維持法を成立させ、私有財産を否認する共産主義運動の取り締まりを合法化していった。健康保険と普通選挙、そして治安維持法という一連の法整備（飴と鞭）の流れにおいて、安定雇用の労働者は、共産主義運動から切り離し、国体を維持する側へと位置づけられていったのであった。

##### 5. 救護法の成立・施行と社会事業の拡大

第一次世界大戦、日韓併合、ロシア革命の影響、関東大震災と、日本社会が大きく揺れていたさ中、関東大震災処理のための震災手形が膨大な不良債権と化していた。一方で、中小の銀行は、折からの不況を受けて経営状態が悪化し、金融不安が転じて1927（昭和2）年、いわゆる昭和金融恐慌が発生した。弱体化していた日本経済にさらに追い打ちをかけるかのように1929（昭和4）年に世界恐慌が発生。それとほぼ同時に行った金解禁により生糸などの輸出が落ち、日本経済は危機的状況に陥った。

株の暴落により都市部では多くの会社が倒産し失業者があふれた。農作物は売れ行きが落ち価格が低下（農業恐慌）、冷害・凶作のために疲弊した農村では娘を売る身売りや欠食児童が急増して社会問題となった。1931（昭和6）年に発生した満州事変以降、いよいよ生活ができなくなった人々の中には中国大陸へ渡る人々も続出した<sup>(19)</sup>。

このように国民生活はいよいよ窮乏下におかれ、1874（明治7）年制定以降唯一の一般貧困者救済制度である恤救規則はまったく用をなさないものとなっていた。真に立法による救貧制度の成立が叫ばれ、1929（昭和4）年、ついに救護法が成立した<sup>(20)</sup>。しかし財源の問題を理由に施行は無期限に延期され、実際に施行されたのは3年後の1932（昭和7）年であった。

以降救護法が社会事業における救貧施策の根柢をになうことになった。救護法には、恤

救規則にはないとされていた国家の救貧義務（公的扶助義務）が定められた。救護対象者は①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者、③妊産婦、④不具廃失・疾病・傷痍・その他精神または障害に依り労務を行なうのに故障のある者とされ、対象者は恤救規則よりも大きく広げられた。

しかしながら制限救助主義が採択され、「被救助状態にある者」とは貧困による生活不能者、労働不能者または労働障害の著しい者、扶養義務者が扶養し得ない者とされた。また先に施行された普通選挙制度では、「兄弟・親子の相互扶助を受けている者以外の貧困者」を「欠格範囲」としており、救護法による被救護者はこの欠格事項にあてはまり、選挙権・被選挙権を与えられなかった。

救護の種類は生活扶助・医療・助産・生業扶助で、特定の者には埋葬扶助も規定し、救護機関は居住地の市町村長で、名誉職の委員（方面委員）が補助機関としておかれた。救護施設として養老院、孤児院、病院、その他救護法の目的にそった施設を、民間社会事業も含めて法令で規定した。救護費用についても国庫・道府県・市町村の負担割合を明確にした<sup>(21)</sup>。

このように救護法の導入は、近代国家としての責務である救貧施策を画期的に進歩させ、同時に救済の対象者を拡大した。結果として1931（昭和6）年の恤救規則による救護者は3万534人だったが、3年後の1934（昭和9）年の救護法による救護実人員は23万2056人を数え、約7倍へとふくらんだのである<sup>(22)</sup>。

## 6. 小結

厚生事業の議論に入る前に、ここでI・II章を簡単にまとめておく。明治政府成立後まもなく制定された恤救規則体制下の貧困者対策とは、対象者を極めて限定し運営された救済事業で、資本主義（帝国主義）社会が生み出す新たなかつ巨大な貧困者層を、あまねく救済するものではなかった。大正時代中期に入ると、社会連帯思想に立脚した社会事業の展開がはじまり、国家主導ではなく慈善団体など民間と地方行政が有機的に連携し、生活困窮者に対して防貧的事業を通じて福祉資源を提供していった。

ロシア革命に刺激を受け日本社会も共産主義運動が激化する中、安定雇用の労働者を被保険者とする健康保険制度が告知されるが、施行を前に関東大震災を経験し、貧困問題は極限に達する。国家は普通選挙と治安維持法を抱き合わせで施行し、社会の混乱をおさめようとした。このような社会情勢の中で安定雇用の労働者は体制維持側へと取り込むべく健康保険の施行を迎えるのであった。

一方生活困窮者に対する救済制度は恤救規則であり続け、貧困者救済のニーズから大きく離れていた。増大する貧困者層に対しての法案化がさげばれ救護法の成立をみた。しかし被救護者は直近に施行された普通選挙の対象者から除外されたのであった。

以上救護法施行の頃まで、国家が貧困者として認定し救済の対象としたのは、現に生活に困窮する人々であった。ところで救護法成立までの恤救規則体制下、救済対象者を極め



て限定していた理由は、財政問題もあったのだろうが、自由放任主義思想を踏襲するもの、すなわち「働かざるもの食うべからず」で、貧困問題の原因は本人たちにあり、公費で救済するというのは「貧困であるという権利を与えるもの」という考え方が反映されたことによる<sup>(23)</sup>。

これは普通選挙施行前の帝国衆議院議員選挙権が付与されていたのが、一定以上の納税額を納めている者に限定されていたため、選出された代議士自らが納める税金で「怠惰な人々」を扶助することに拒否反応を示したことに他ならない。救済事業は社会秩序が保てる最低水準でよいという思想が、社会の指導者層の間で支配的だったのである。

救護法成立には、所得が低い層から帝国議会へと代表が送り込まれるようになったという背景があったのである。そして貧困政策とは、生活が立ち行かない生活困窮者への「所得移転」であり、規模が小さいながらも「再分配」機能を抱合していたのであった。

### Ⅲ 社会事業から厚生事業への転換契機

#### 1. 厚生省の誕生と国家総動員法施行時の社会事業

##### (1) 厚生省の誕生

上述のとおり社会事業の展開が始まったのは大正時代中期であった。しかし社会事業法と救護法において直接の担当機関である方面委員の根拠法となる「方面委員令」が正式に公布されたのは1938（昭和13）年であり、社会事業が導入されてからおよそ20年が経過している。ではなぜ政策実態として事業が展開されながら、この時期にあえて立法化されたのだろうか。

そこには国家が人的資源の確保を企図した「政策のための道具」として社会事業を再編していった文脈が浮かび上がる。この年より社会事業は福祉領域を担う一方で、社会統制（あるいは支配）としての色合いが濃くなっていったのである。

1938（昭和13）年は、1月に厚生省が創設され、また4月には国家総動員法が施行されており、日本社会が大きく方向転換を遂げた年であることに注意をほらわなければならない。おりしも前年の1937（昭和12）年は日中戦争の開戦があり、政府内では総力戦大勢を整えるべく、軍部より「人的及び物的資源」の「統制運用」の円滑化が要望されはじめていたのだった。

厚生省は「人的資源」の国家統制の象徴として設置された<sup>(24)</sup>。国民に健康を義務付け、受精以前から出生以降全生涯にわたり、その健康の質を国家が管理するという体制の確立の始まりであった<sup>(25)</sup>。一方国家総動員法にも「人的及物的資源ヲ統制運用」と、人的資源の国家統制が明記された<sup>(26)</sup>。

##### (2) 社会事業法施行時の事業体系

次に1938（昭和13）年時点の社会事業体系を記しておく<sup>(27)</sup>（記号区分は筆者による）。この段階では軍人援護事業はさておき、社会教化事業・隣保事業・司法保護事業が直接の

生活困窮者救済の直接的な事業ではなく、風紀を守るための（社会統制を目的とした）事業であった。結果として司法保護事業は、1939（昭和14）年に司法保護事業法、思想犯保護観察法等の制定によって全面的な国家事業となり、社会事業から独立していく。

#### 1938（昭和13）年時点の社会事業体系

- ア) 救護事業：救護法による事業（いわゆる困窮者救済）、特殊保護事業：任意救護、行旅病人及び行旅死亡人救護、罹災救助など  
施設数 402：院外救助（216）、院内救助（148）、その他（38）
- イ) 軍人援護事業  
軍事扶助法による援護、軍事扶助法以外の援護、傷兵保護事業
- ウ) 方面事業：方面委員制度（ソーシャルワークの体系・規定一筆者注）  
方面委員後援機関 3,320、方面委員の機関 49
- エ) 経済保護事業：施設数 2,405  
住宅（642）<sup>(28)</sup>、公益市場（268）、共同宿泊所（149）、簡易食堂（49）、公益浴場（155）、公益質屋（1,142）
- オ) 職業保護事業  
失業応急事業、職業紹介事業、授産及び職業補導事業、失業共済及び失業保険、失業者更生訓練施設
- カ) 医療保護事業  
済生会その他一般救療事業、特殊保健医療の治療・予防体系（精神病看護、結核治療、癩、花柳病、トラホーム、麻薬中毒）
- キ) 児童保護事業  
乳幼児保護、母子保護、虚弱児童保護、貧児保護、学校給食、少年職業紹介及び職業指導、労働少年保護、児童虐待防止、少年教護、異常児童保護
- ク) 社会教化事業  
融和、社会強化、禁酒運動、娼婦運動
- ケ) 隣保事業
- コ) 司法保護事業

#### （3）国民健康保険制度の制定

また 1938（昭和13）年は、国民健康保険が制定された年であった。国民健康保険とは、農業恐慌と呼ばれる慢性的な不景気にさらされ、医療費負担の重圧に苦しむ農山漁村の低所得住民を、地域的な連帯に基づく保険制度によって救済しようとする構想の下に、医療の保障とその厚生施策として出発した制度であった。当初国民健康保険は、世帯主で組織する普通国保組合、同種業務の従事者で組織する特別国保組合の二種で、任意設立・任意加入の制度であった。

しかしながら国家の本音は、戦争を遂行するには強靱な体力を持った兵員が必要であり、その供給源である農村成年男子の健康状態が不良であるならば、戦局にマイナスの結果をもたらすのみである。本制度は国家総動員法と同年に施行されているところから推察すれば、農村の健康維持をもって、優良な兵員を供給するための施策であったとも考えられるのである。

国民健康保険制定の翌 1939（昭和 14）年には、一般俸給生活者を対象とした職員健康保険法、同年船員保険法を、1941（昭和 16）年には労働者年金保険法を成立させたことにより、職域別に経済リスクを分担する連帯が複数誕生したのであった。

なお 1943（昭和 18）年の国民健康保険適用者は、総人口に対して 51.2%（戦前・戦後を通じて最も高率である）、健康保険 19.7%（内政府管掌 9.7%・組管管掌 10.0%）、船員保険 0.3%、共済組合 3.4%で、合計 74.6%にのぼり、実に国民の 4 分の 3 以上は医療保険の適用を受けていたのであった<sup>(29)</sup>。つまり国家は全国民の 4 分の 3 にあたる人口の健康を掌握していたのであった。

## 2. 翼賛体制下厚生事業の誕生

### (1) 社会事業から厚生事業への転換契機

前項でみたように、1938（昭和 13）年は国家総動員法体制がしかれ、日本の国体が大きく転換した年であった。そして二年後の 1940（昭和 15）年 10 月に大政翼賛会が発足、12 月には内閣情報局が創設された。国粋主義的勢力から社会主義的勢力までをも取り込んだ左右合同の組織である大政翼賛会は、日本の政治を、軍部方針を追認し支える翼賛体制へといざなった。

翼賛体制が確立される直前の 1940（昭和 15）年 8 月、日本社会事業研究会は「日本社会事業の再編成要綱」を決定発表した。続く同年 10 月開催された、「紀元 2600 年記念全国社会事業大会」は、戦時厚生事業成立の記念大会となったのである。

これを契機に、社会事業について消極的社会事業と積極的的事业に区分けされた。消極的的事业は保護救援しても有能な人的資源として育成する見込みの少ないものだが、当人、家族、国家社会の安寧福祉のために必要なものとされた。積極的的社会事業とは国家の有能な国防生産のための人的資源として確保し育成できるものとされた。この後者が「厚生事業」に改称されていき、前者は欠落していくのであった<sup>(30)</sup>。

「欠落していった前者」とは、現在・未来ともに国家の人的資源となり得ない層、つまり身体や精神に障害をかかえた人々であった。この層は社会事業では救護事業の対象として「救護法」の第④項目の対象者としてサポートされてきたのだが、厚生事業への転換を契機に事業の対象外とされてしまった。II-2 で述べたように、日本の社会事業思想は個人を中心に構築されていなかったため、事業の対象外となった人々は、全く身寄りのない人々を除き（これらの層は社会で最小限の救済措置が講じられる）、基本的には残存しつづけていた隣保・家族共同体の責任へと転化された。結局は社会事業が導入される前の段階

へ逆行した感は否定できないのであった。

## (2) 戦時下厚生事業問題と目標・施策

ではなぜ厚生事業への転換が必要だったのだろうか。吉田久一は戦時下の厚生事業問題を、次の6つに整理分類している。①人的資源としての人口問題、②体位の低下に伴う保険・医療問題、③将来の人的資源としての児童問題、④戦時下の退廃から生じた非行・犯罪問題、⑤決戦下の空襲その他による戦時災害問題、⑥隠蔽化されたが、依然重要な貧困をはじめとする要保護問題、である<sup>(31)</sup>。

それぞれの問題に対して日本政府（国家）はどのような政策を打ちだしたのだろうか。以下吉田の議論をもとに簡単にまとめた<sup>(32)</sup>。なお区分に用いた丸数字は、上記厚生事業問題の分類項目に筆者が対応させたものである。

### ① 人口政策

\* 人口政策確立要綱の閣議決定—1941（昭和16）年、人口問題研究会の発足

\* 厚生省内に人口局を設置—1941（昭和16）年

◎政策目標：1960（昭和35）年に内地総人口1億人

…出生増加、死亡減少の二方策により人口増加を目指す

### ② 健民政策と国民医療

\* 国民医療法公布—1942（昭和17）年、日本医療団新設

\* 国民健康保険の改正—1942（昭和17）年

\* 保健衛生行政事務を各道府県警察部から内務省へ移管（保健婦がケースワーカー）

◎政策目標：国民医療の適正と国民体力の向上、結核の撲滅と無医村の解消

…「健民健兵」をスローガンに壮丁の体位の向上や銃後労働力の確保

「公衆衛生」として国民体力管理の実施

### ③ 児童愛護

○ 児童の愛育

\* 全国児童愛護実施要綱制定

\* 農村に隣保施設を設置

\* 中央社会事業協会による厚生村の特別指定

\* 恩賜財団愛育会愛育村の指定

○ 母性保護行政

\* 妊産婦手帳規定実施—1942（昭和17）年

\* 妊産婦保健指導及び保護要綱制定

\* 恩賜財団大日本母子愛育会設立—1943（昭和18）年

◎政策目標：ヒューマニズム基調の「保護」から全体主義的政策の対象の「愛護」へ

…対象の関心は一般母子世帯よりも戦没者遺族等の母子世帯に

### ④ 非行・犯罪問題

- \* 司法保護事業法公布—1939（昭和 14）年
- \* 勤労青少年補導緊急対策要綱制定—1943（昭和 18）年
- \* 少年法の全国的施行—1942（昭和 17）年

◎政策目標：不良化未然防止、不良勤労青年の強化練成等

…思想犯保護観察、少年工の非行化に注目

⑤ 空襲その他による戦時災害問題

- \* 戦時災害保護法公布—1942（昭和 17）年

◎政策目標：戦時災害により危害を受けた帝国臣民の保護

…補償ではなく救済主義による応急の救助・扶助・給与金の給付

⑥ 貧困をはじめとする要保護問題

- \* 救護法（ただし対象者限定運用）
- \* 軍事扶助法改正—1941（昭和 16）年
- \* 医療保護法公布—1942（昭和 17）年

◎政策目標：特別法優先、救護法の「限定運用」

…一般の生活困窮者の救済を制限、特別立法による救済の便法化

（3）厚生事業に組み込まれた戦時体制事業

厚生事業には、国家がミクロレベルでの国民生活を管理する性質の事業項目が組み込まれた。たとえば生活保護事業の中に国民徴用扶助や防空従事者扶助や庶民生活強化運動が、保健並びに医療保護事業の中に国民体力管理制度や国民優生方策、未亡人女性会などが、労働保護事業の中に労務需給調査事業としての国民登録・労務手帳制度が、また労務配置として従業者の移動防止・国民徴用・国民勤労報国制度などの項目である。特に戦時体制下、軍人援護事業の強化が色濃くあらわれた。新たに組み入れられたのは、軍人援護事業の中に帰郷軍人・傷痍軍人・遺族の援護事業や銃後奉公会、国民の教化・表彰の規定など（中には学校教員の養成項目も含まれていた）といったように、戦争遂行を目的とした事業群である<sup>(33)</sup>。このように旧来の社会事業とは原理的に断絶した社会事業思想が否定され、戦時厚生事業思想の一般化がはじまったのである。

ところでこのような事業を、実際の現場でになう要員こそが方面委員であった。社会事業法が施行される前年の 1937（昭和 12）年には、方面委員令が施行されており、方面委員令の第一条には「方面委員ハ隣保相扶ノ醇風ニ則リ互助共済ノ精神ヲ以テ保護指導ノコトニ従フモノトス」と明記され、地域における方面委員の役割と権限が明確になった。これにより法的根拠がなかった方面委員の地位が確約され、地域社会における影響力はゆるぎないものとなっていった。

厚生事業が強化される体制の下、方面委員は社会調査事業実施を通じ地域社会の把握、隣保相扶、互助救済による保護指導の使命を受けた「ソーシャルワーカー」として、国家意図を地域社会に伝達し、国体に反感をもつ者を相互監視させる監督者という、国家総動

員体制という社会基盤形成において最も重要な「行政要員」とされたのである(34)。

### 3. 人的資源確保のための厚生事業

#### (1) 労働市場の国有化

ところで翼賛体制下で設立された内閣情報局は、国内の情報蒐集、戦時下における言論・出版・文化の統制、マスコミの統合や文化人の組織化、および国民に対するプロパガンダを強力に推し進める「思想・言論統制」のための国家機関であった。内閣情報局が開局された翌1939(昭和14)年、磯村英一は社会事業があらぬ方向へ進み始めていることに対して、果敢にも警鐘を鳴らす批判をおこなった。磯村は社会事業のどこに危機感を感じていたのだろうか。

磯村は、「国家が社会事業へ強力に介入した最大の目的は「人的資源を管理・統制し動員すること」にあり、それにしがたい事業対象者の再編も行なった。国家は社会事業の主要な分野である職業紹介事業を国の機関とし、新たに加え入れられた労働保護事業項目(国民登録・労務配置として従業者の移動防止・国民徴用など一筆者加筆)により人的資源の確保のために労働市場を完全に管理・統制した。ここに当該事業の根底にあった求職者に対する同情とか憐憫という精神的な問題は消え去った」と主張する(35)。

つまり国民にとって、「労働市場でのミスマッチにより、職を得られないために貧困であるという人々に職業斡旋などの事業をおこなう」という論法が封じ込められてしまう。これは国家が労働資源たりうるすべての国民を、兵員に、あるいは銃後を守る人々を挺身隊や勤労奉仕などの「国家事業」へと動員できるということを意味する。つまり厚生事業とは、国家が労働市場を管理し労働資源としての人員に動員をかけ、強化することに正当性をもたせるということに他ならない。

国家は、労働者には労働強化を、農民には食料増産を要請した。その結果機械・金属・化学などの重工業工業就業者が増加し、繊維・食料等平和産業就業者が激減した。また「平和産業」従事者や中小商工業者の軍需産業などへの転業、あるいは失業が増加した。ちなみに民営工場労働者の実質賃金指数は昭和9~11年を100として昭和20年は41.2で「飢餓賃金」状態であった。加えて副次的な結果として、労働強化のため労働災害や罹病率も増えたのであった(36)。

労働者に対する労働の強化同様、農民には食糧増産が要請された。1942(昭和17)年、主食である米や麦など、収穫された穀類の価格や供給等は国が管理するという食糧管理法が制定され、米などは配給制度となった。また農民は兵員の最も巨大な供給源であると同時に軍需産業の労働力として動員される対象でもあった。その結果、農業の担い手は高齢者と婦人が中心となり、労働過重、生活物資の不足などで農村の生活水準は低下し、結核・体位低下を招いたのであった(37)。

労働も食料も国家管理となることは、国民平等に資源を分配しようとする試みであり、この文脈においていえば、国家に動員されることで生活困窮者はいなくなるという論法が

成立する。国家を主体として考えれば、貧困とは兵隊要員を含め、一般の労働をにやう国民の絶対量が不足するというを意味するようになった。すなわち「国家における人的資源の貧困」がクローズアップされ、以後貧困とは生活の貧困ではなく、国体維持という観点からみて「人的貧困」こそが「貧困問題」であると転化されていったのである。

## (2) 貧困概念の転換

このように国家が強力に厚生事業を推進した最大の目的は、「人的資源を確保し管理・統制し、必要な職域へと動員すること」にあり、それにしたがって事業対象者の再編も行なわれた。国家は社会事業の主要な分野である職業紹介事業を国の機関とし、新たに加えられた労働保護事業項目（先述の国民登録・労務配置として従業者の移動防止・国民徴用など）により、人的資源の確保のために労働市場を完全に管理・統制した。ここに従来の社会事業において、当該事業の根底にあった求職者に対する同情とか憐憫という精神的な問題は消え去ったのである<sup>(38)</sup>。

再び磯村の主張に耳をかたむけよう。「国家経済問題の中心が「物的貧困」から「人的貧困」へと移行したことにより、いわゆる心身障害者といった「絶対的的人的貧困者」以外の、「相対的的人的貧困者」の経済的貧困問題は、必ずしも社会問題としての重要性をもちなくなってしまった。このことは「相対的的人的貧困者」は国家が勤労働員をかける対象となり、貧困者救済事業の対象者ではなくなったことを意味する」<sup>(39)</sup>。

「動員対象となるのは労働人口にある経済救済層だけではない。職業人が国家の重要資源と目され統制が始まった以上、児童は第二の職業人と目される（すなわち国家による勤労働員の対象者となる可能性がある一筆者加筆）ため、児童保護事業は社会事業から脱落し、老人は勤労の結果、特定年限に達した者として国家の保護を受けるものと考えられるため、養老事業は実質上社会事業から逸脱し国家管理となる可能性をはらむことになる」<sup>(40)</sup>。

実際に 1943（昭和 18）年には国民学校の児童にまで勤労奉仕が求められ、国民学校高等科生まで学徒動員の対象となった。老人は 1941（昭和 16）年に施行された労働者年金制度—3 年後に厚生年金と改称<sup>(41)</sup>—の主役として位置づけられたのである。

## (3) 重点化された厚生事業・縮小化された社会事業

つまり「相対的的人的貧困者」の経済的貧困問題は、国家が彼らに対して勤労働員をかけることにより、生活困窮者としての社会的な位置づけは解消されるということの意味する。このように国家の経済的貧困問題の政策（すなわち消極的事業としての社会事業）は、対象を「絶対的的人的貧困者」に限定した事業をおこなうという論法が成立するのであった。

昭和 20 年の救貧制度における救護比率をみれば、救護法 1.7%、母子保護法 1.5%、軍事扶助法 53.6%、医療保護法 43.2%であった<sup>(42)</sup>。本来救護法は一般の生活困窮者（相対的的人的貧困者）保護事業の法的根拠として立法化されているのだが、適用はきわめて限定されるようになり、かわっていくつかの「特別立法」によって人的資源の保護をおこなってい

たのである。

軍事扶助法は1917（大正6）年に公布された、傷病兵・下士官、およびその家族・遺族への扶助を定義した法（第一条「傷病兵、其ノ家族若ハ遺族又ハ下士官兵ノ家族若ハ遺族ハ本法ニ依リ之ヲ扶助ス」より）で、1937（昭和12）年に改正公布された後、1943（昭和18）年に再度改正された。軍事援護の一環として救済事業を形成した。

また元来生活困窮者を対象にした医療保護は救護法によるものであったが、「相対的人的貧困者」を対象とした制度であったため、受給する条件が厳しく制限された。しかし厚生事業の大前提には国民の健康管理があったため、建前として医療保護のための別法が必要となり、1941（昭和16）年に医療保護法を成立させた。この法律は、生活困難にして医療または助産を受けることのできない者を対象に、市町村や済生会など医療保護事業者が政府から割り当てられた医療券等を発行するものであった（第二条「本法ニ於テ医療保護事業ト称スルハ貧困ノ為生活困難ニシテ医療又ハ助産ヲ受クルコト能ハザル者ニ対シ医療券ヲ発行シテ医療又ハ助産ヲ受けシムル事業ヲ謂ヒ事業者ト称スルハ医療保護事業ヲ行フ者ヲ謂フ」より）。このように救護法の医療扶助事業の対象としないための方便として、医療保護法が別立てで運用されていたのであった。

社会事業導入前の明治末期に公布・施行された「特殊救済法案」による救済へと逆戻りした感は否めない。つまり国家は一般の生活困窮者としての救済を退けるという意思を前面に押し出したのであった。

#### IV 厚生事業と厚生経済学の関連性

##### 1. 福祉としての「厚生」

ところで同じ「厚生」の名をいただく学問に厚生経済学がある。厚生事業と厚生経済学は直接の関係はないが、「厚生」ということばの由来と、厚生経済学が主題とすることを最後に考え、再び厚生事業の意味を問い直したい。なおここでは厚生事業と厚生経済学との接点の有無を探ることに論点をしぼりこみ、経済学や福祉国家論領域についての議論は別の機会にゆずる。

厚生経済学は「ウェルフェア・エコノミックス」の訳である。正村公宏によると、近現代の日本語の専門用語の多くは、ヨーロッパ系の言語を翻訳するときに採用された漢語であり、英語の「ウェルフェア」(welfare)は、経済学の領域では「福祉」と「厚生」というふたつの訳語が用いられ、経済学上双方の概念はほぼ等しく用いられるという<sup>(43)</sup>。「福祉経済学」も同じく「ウェルフェア・エコノミックス」の訳だが、「厚生経済学」よりも「福祉経済学」の方が「現代風」である<sup>(44)</sup>。

ところで「厚生」の名の由来は「書経」であるといわれ、「徳ヲ正シ、用ヲ利シ、生ヲ厚クシ」という文章があるという。「生ヲ厚クス（厚生）」は「人々の生命を大切に」「国民の生活を改善する」ということである。一方「福祉」という名の由来だが、「福」—豊かに満ちている状態をあらわし、「祉」—神がそこに足を止めて福（豊かさ）を与えると



いうことを意味していた。「福」も「祉」も、もともとは「神によって恵まれる豊かさ」を意味し、転じて一般的に「さいわい」を意味するようになったようである。(45)。

このように「福祉」・「厚生」のいずれも「ウェルフェア」を意味する日本語訳であり、国家経済システムの議論をおこなう際に用いられる場合は、日本国憲法第 29 条の「公共の福祉」という表現にあるように、「広義の福祉」として議論されるものと考えてよい。

なお広義・狭義の社会福祉について説明をくわえておく。社会福祉は「目的概念」としての意味と、「実体概念」としての意味に大別され、「実態概念」としての意味において「広義」の福祉と「狭義」の福祉とに区分される。「広義」の福祉とは、社会福祉を「全国民の物質的・精神的・社会的な最低生活を確保するための社会的諸サービス全般」を包括するものととらえる。一方の「狭義」の福祉とは、社会福祉を「ある特定の社会的に不利な状況におかれている人々に対応してなされる一定の社会的な施策や活動に限定してとらえていこうとする」場合と説明される(46)。

この区分に照射すれば、社会事業、厚生事業の中で、生活困窮者を対象におこなわれた事業領域が、「狭義」の福祉領域に該当する。

## 2. 厚生経済学の主題と厚生事業

ここで厚生経済学について要点をまとめよう。有斐閣『経済辞典』で確認すると、厚生経済学とは「一社会における資源配分の効率と、所得分配の公平とに関する、ある種の価値前提から経済組織の成果を評価し、政策諸手段の目的適合性を吟味する経済理論の一分野」とされる(47)。

また正村は、「厚生経済学」は、「ある社会の経済資源（希少資源）」の配分と分配のどのような状態がその社会で生活している人々の満足度をもっとも高くすることになるか」という問題を考える理論である」という(48)。ふたつの議論を要約すれば、経済資源（希少資源）の配分と効率、分配の公平を考えるのが厚生経済の主題ということである。このように前提をおくと、厚生事業とはどう解釈されるべきなのだろうか。

厚生事業には、心身障害者などごく少数者の「絶対的的人的貧困者」だけを「生活困窮者」として認定し、救済事業をおこなうという、「きわめて対象が限定された「狭義」の福祉事業」も一部含まれていた。しかしながら国家に動員されないこれらの人々には「非国民」の蔑称があたえられ、国家の成員としての範疇から排除（社会的排除—エクスクルージョン）されたのであった。それ以外の国民は、農民であれ、都市労働者であれ人的動員がかけられた。また貧困者も「生活困窮者であるために社会的救済が必要」という論理ははずされ、一国民（希少資源）として国家厚生事業の人的動員をかけられる対象者とされたのであった。

ならば次に、厚生事業は、「厚生」そのものが指すところの「広義」の福祉だったのだろうかという疑問がおこってくる。今一度前節で述べた「広義」の福祉の定義に照射すれば、「物質的・精神的」側面において、社会の最低生活が確保されるための「社会的諸サービ

ス」が「広義」の福祉である。しかしその実現のためには、民主主義の手続きをふみ、国民の強い意志に基づいた、「国民一般の福祉の向上を目的として、私企業の自由放任に任せることなく、政府が大規模かつ積極的に市場の失敗の是正をおこなうような国家」、すなわち福祉国家の建設が、国民の間の共通了解事項とならなければならない<sup>(49)</sup>。

福祉国家の最終的な目標はなるべく公平になされる再分配であり、その目的のためには、自由市場に対して国家が積極的に介入し（混合経済を形成）、経済競争結果後の所得格差を縮小することである。

厚生事業によって国家（日本）は、労働市場を含め自由市場の強力な管理をおしすすめた。これに関しては福祉国家と同様だが、厚生事業は市場を完全に管理したため、「混合経済」ではなかったといえよう。管理の最大の目的は国家への経済資源（希少資源）の集中であった。特に貧困の主題が「人的貧困」へと転換されたことにより、人的資源（労働資源）は希少資源と目され、国家経済にとって「最適の状態」に「配分」されることへの道理（社会的合理性）が形成される。そして国家が一元管理した経済資源は、国家自らが随意に決定できる「効率」によって国民へと再分配することが可能となるのである。

### 3. 厚生経済と戦争国家

この結果としての再分配は、福祉国家における「社会権によって担保された「ナショナル・ミニマム」としての最低限度の生活を保障する」というものではなく、国家が必要とする巨大な経済資源領域（すなわち戦争遂行のための経済領域）を差し引いた分を、生活物資としてすべての国民で分け合う（すなわち配給）というものである。ここに余剰が発生する領域はほとんどない。

ここから物質的・精神的・社会的な最低限度の生活保障とは、国家によって配給された生活物資による生命維持ぎりぎりの状態だったことが理解できるのである。人的動員をかけられた国民生活は、国家によって労働資源として一元管理され、同じく国家によって一元管理された生活物資をもって生命維持の水準をкаろうじて保っていたのである。

では国家（日本）は何のために国内の経済資源をすべて動員し、一元管理をおこなったのだろうか。それは第二次世界大戦（大東亜戦争）勝利に向けての政策であったことはいうまでもない。人的資源の配分政策は、堅強な成人男性（壮丁）を前線へと送りこみ、「銃後」を守るべく女性、児童・少年を勤労奉仕一つまり無償の労働へと動員した。そして余剰はすべて国家が吸収し、再び戦時体制経済へと組み入れられたのであった。

この文脈において、「絶対的人的貧困者」以外の、国家動員される国民は、生活水準、労働能力の差異、そして男子においては命さえも「すべて平等」な存在となっていることに留意したい。

これが「厚生」の本質だったというのであろうか。

厚生経済学は戦争国家を担保する学問ではない。むしろ福祉国家を担保する学問である。前節に記した福祉国家の定義には続きがあり、「一略一そこで成立する経済が混合経済であ

る。ヒトラー (A.Hitler)・ドイツの好戦国家に対立するものとしてイギリスのカンタベリー大司教テンプル (W.Temple) の命名したものと説明されている<sup>(50)</sup>。ここに正村の論をつけ加えるならば、「戦争国家」(ウォーフフェア・ステート)が戦争の遂行を優先目標とする国家であるのにたいして、「福祉国家」(ウェルフェア・ステート)は国民の福祉の増進を優先目標とする国家である」とされたという<sup>(51)</sup>。

すなわち、福祉国家は戦争国家の対極にある国家体制であり、厚生経済学は福祉国家建設を支える経済理論である。断じて戦争国家を担保する経済理論などではない。

おわりに

以上本稿で検討してきたことから、厚生事業とは戦時体制下の国家(日本)が人的資源を動員することを正当化し、かつ社会統制機能をあわせもったもので、戦時体制を担保する事業の総体であったことが導きだされた。また厚生事業と厚生経済学は直接的な関連性はみつからないが、経済資源の配分・分配の操作過程に若干の共通性を指摘することができた。最後に残る疑問は、同じ「厚生」という名をいただくもの同士が、厚生事業は戦時体制を担保するもので、厚生経済学は対極に位置する福祉国家を担保するものであるのはなぜか、という点である。

ところで経済学辞典、社会学辞典をさがしても、またインターネットを検索しても「厚生国家」ということばは見当たらない。確かに「厚生国家」という用語は、理屈としては成りたつのだろうが、実にしっくりとこない。どうやら現代日本社会において厚生経済学は、福祉の概念として国家の政治システムを構築する経済理論というよりも、経済学の範疇にから出てこない理論のように思えるのである。つまり同義語としての福祉は「福祉国家」というように政治システムとの親和性が強いのだが、厚生は政治との親和性が少ない概念になっている。

そもそも現代日本において、「厚生」自体が福祉を意味することばであるという認識があるだろうか、という問題も指摘しておかねばならない。GHQによって戦後日本の社会福祉の基礎がつけられてから以降、「狭義」の福祉は「社会福祉」として一般名称に置きかえられ、戦後日本国民の共通認識概念となった。

または欧米からおびただし量の社会福祉の概念や用語が、(北欧発のものであれ)英語を介してして戦後日本に紹介され、それをそのままカタカナにして概念や援助技術の用語として取りこみ用いられるようになった。正村が指摘しているように、厚生経済学よりも福祉経済学のほうが「現代風」であるため、これら外来語は「社会福祉」と親和性をもったのである。これにともない戦後日本では厚生が福祉を意味する概念であることの認識が消滅してしまったのではないか。

そして何よりも戦後の人文科学・社会科学領域をはじめ、マスコミにおいて支配的だったイデオロギーとしての「戦前・戦中社会の否定」が強く影響しているのではないか。とりわけ戦時「翼賛体制」の中で、国民の生活を直接管理していたのが厚生事業であったた

め、「厚生」ということばに否定的な社会的文脈（拒否反応）が形成されたのではないだろうか。

結果として「厚生」ということばが単独でもちいられることは、きわめてまれとなり、もし単独で用いられるとすれば不安定な響きをもってしまうようになった。実際ケア、インクルージョン、セーフティネットなどの、欧米発社会福祉学の用語と「厚生」はなじんではない。現実的に「厚生」には「一労働省」、「一年金」、そして「一事業」、「一経済」というように、必ずといっていいほど特定の名詞が付加され、固有名詞としてのみ用いられているにすぎないのである。

以上厚生事業と厚生経済学の間のからまった糸が少しほどけたところで筆をおさめる。

### 【注】

- (1) 行政機関内部の通達であり正確には国民に対して拘束力を持つ法令ではなかった。百瀬孝『日本福祉制度史—古代から現代まで—』（ミネルヴァ書房、1997年）、p.16。
- (2) 百瀬、同上書、p.16。
- (3) 恤救規則については、百瀬、同上書、p.19 参照。
- (4) 百瀬はこの法案について市町村の義務的救助の明記や救助対象者を年齢で区切らず身体状況によって実施的に図ったこと、申請についての調査方法などから「当時としてはきわめて近代的なもので、実現すれば世界有数の福祉先進国となったかも知れないような内容であった」と評する。百瀬、同上書、pp.20-22。
- (5) この二法は当時の衛生局長後藤新平の「救済衛生制度に関する意見」を受けている。後藤は世界で最初の社会保険制度を設立したビスマルクに面会し、1895（明治28）年には伊藤博文に対し救貧院や疾病保険、国立施療病院等の建白書を提出している。後藤は後に台湾総督府民生長官となるのだが、衛生の専門家である経歴をいかして、日本内地で不成立となった窮民救助法に修正を加え、台湾慈恵院規則を公布・施行させた。また台湾は日本臣民であるとの証左のために、内地の恤救規則に相当する救済規則として台湾窮民救助規則を公布・施行させた。  
なお日本統治前期の台湾救済事業に関しては、今井孝司「日本統治期台湾における社会事業導入前の窮民救済制度」（『現代台湾研究第30・31合併号』、2006年）を、日本統治後期の台湾社会事業に関しては、今井孝司「日本統治下台湾における社会事業の展開—福祉の近代化をもたらした日本統治後半期の社会事業」（『現代台湾研究第25号』、2003年）をそれぞれ参照されたし。
- (6) 百瀬は窮民救助法案に反対する議員の弁論をとりまとめ、「社会の上層にある議員からすれば、貧乏であるのは本人が悪いのであり、それを自分たちの納入する地方費で救済するのは我慢がならなかったのである」と評する。百瀬、同上書、p.22。
- (7) 百瀬、同上書、pp.22-24。
- (8) 日露戦争の戦費・死傷病者数を含め、吉田久一『日本社会事業の歴史 全訂版』（勁草書房、1994年）、pp.102-103、を参照。
- (9) 朝鮮半島から内地都市への流入者は「スラムの最後の主人公」と言われた。吉田、同上書、p.130。  
また都市エスニック問題は朝鮮人に限らず、沖縄、奄美出身者にもふりかかった。本田徹夫は大正初期神戸で生活する奄美諸島喜界島出身者の出世と差別、望郷の念を文学として表現した。『奄美・帰らざるニセたち—幻の蓄音機』（まろうど社、1994年）。これら  
のエスニックがなかなか職にありつけない、事件がおれば彼らのせいとされるなど、

- 神戸をステージとした、大逆事件前後の不条理を克明に描きだしている。
- (10)統計の出所は内閣統計局編『第37回日本帝国統計年鑑』(東京統計協会、1919年)、pp.378。
- (11)吉田、前掲書、pp.138-139を参照。
- (12)吉田、前掲書、pp.139-140を参照。
- (13)民間を社会事業に参加させることは、公の負担が軽減されることを意味する。
- (14)吉田、前掲書、p.132
- (15)1922(大正11)年、社会事業の事業種別地方費予算は経済的改善施設費(防貧領域)が28%、窮民救助費(救貧領域)が12%と、すでに予算ベースでは防貧領域が救貧領域の2倍以上を占めている。吉田、同上書、p.132
- (16)吉田、前掲書、p.137
- (17)1931(昭和6)年には業務上の傷病を対象とした労働者災害扶助責任保険法が成立した。
- (18)福祉士養成講座編集委員会編『新版社会福祉士養成講座5 社会保障第5版』(中央法規、2007年)、p.155表4・3、「国民皆保険にいたる医療保険適用人口の推移」参照。
- (19)以下ウィキペディア参照
- 「世界恐慌」：<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%96%E7%95%8C%E6%81%90%E6%85%8C>
- 「昭和金融恐慌」：<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%98%AD%E5%92%8C%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%81%90%E6%85%8C>
- (20)内務省の救護法制定理由では「最近の社会経済事情の変遷にともない、国民生活不安は益々深刻になり、窮民の数もいちじるしく増加の傾向にあり…中略…一般的救貧制度の整備を果たすことも国民生活の安定をはかり、思想の動揺を防止する上で最も重要である。しかるに我が国における現行救貧制度としては…中略…明治7年太政官通達恤救規則があるが、その規定内容は不備で、原価の社会の実情に適せず、とうてい救貧の目的を達することができない状態にある。そこで、これの根本的改善の趣旨をもって救護法を制定しようとするのである」と記されている(下線部筆者)。これについて百瀬は「救貧に反対する人は決してなくなったわけではなく、そのような人に思想の動揺、つまり社会主義・共産主義への恐怖感に訴えることは、権力者内部でも有効な説得方法であった」と評する。内務省の制定理由および百瀬の評については、百瀬、前掲書、p.31を参照。
- (21)以上救護法内容については吉田、前掲書、pp.148-150を参照。
- (22)吉田、前掲書、pp.149-150。それでも灘尾弘吉保護課長は、被保護者は要保護者の3分の1に過ぎないという。同書、p.150。
- (23)1912(明治45)年衆議院内閣における「養老法案」棄却について、政府委員床次竹次郎の答弁。吉田、前掲書、p.117。
- (24)藤野豊『厚生省の誕生—医療はファシズムをいかに推進したか』(かもがわ出版、2003年)、pp.58-59参照。
- (25)藤野、同上書、p.89。
- (26)藤野、同上書、p.60。
- (27)財団法人中央社会事業協会著『日本の社会事業』(財団法人中央社会事業協会、1939年) pp.1-6を参照。
- (28)ただし住宅経営は前年の3,121施設から642施設へと約5分の1に激減している。
- (29)福祉士養成講座編集委員会、前掲書、p.155表4-3、「国民皆保険にいたる医療保険適用人口の推移」参照。
- (30)消極的事业・積極的事业については、岸功「日本戦前社会保障略史」HP(「がんばれ福祉国家」2006年11月3日更新、<http://www22.ocn.ne.jp/~kguik/senzenrekisi.htm>)を参照。
- (31)吉田、前掲書、pp.156-157。
- (32)吉田、前掲書、pp.157-165を参照。なお吉田は事業項目ごとにまとめるという手法をとっておらず、第12章2「戦時厚生事業」と3「戦時下の社会事業」という区分をし、それぞれに該当する事業項目を記述している。吉田は注(31)で引用した厚生事業問題に対応

---

するように議論をすすめてはいない。吉田の記述は項目が入り組んでいること、必ずしも時系列で述べられているわけではないなど、解りにくいところがある。また文章表記も「べき論」や、文中議論した・していない部分を問わず、感情に左右された形容詞で彩られる部分が随所に見られる。しかし吉田久一は戦後日本社会福祉史の重鎮であり、本書は日本社会事業史の定番ともいえる文献である。本稿では吉田がまとめた事項部分について参照し、明らかにイデオロギーに左右されていると思われる箇所については、参考等について留保した。

- (33)新しい社会事業体系は、中央社会事業協会社会事業研究所編『日本社会事業年鑑 昭和17年版』（中央社会事業協会、1974年）文生書院による復刻版、pp.1-15を参照。
- (34)方面委員制度は戦時体制維持に大きく関わったことから、戦後GHQは本制度を警戒し解体を進めた。保護事務について専門性を有する有給公的吏員が担うこととの指摘により社会福祉主事を新たに設置。方面委員は民生委員となり、保護事務の協力機関として位置づけられ今日にいたっている。
- (35)磯村英一「日支事変と社会事業理論の再検討」（『社会事業研究』第27巻第5号、1939年）p.13。
- (36)吉田、前掲書、pp.157-158を参照。
- (37)吉田、前掲書、p.158を参照。
- (38)磯村、前掲論文、p.13を参照。
- (39)磯村、前掲論文、pp.14-15を参照。
- (40)磯村、同上論文、p.14。
- (41)「労働者」は「社会主義」を連想させるというので、「厚生年金」と改称された。正村公宏『福祉国家から福祉社会へ—福祉の思想と保障の原理』（筑摩書房、2000年）p.9。
- (42)データは吉田、前掲書、p.162から引用。
- (43)正村、前掲書、pp.3-8を参照。
- (44)正村、前掲書、p.11。
- (45)「厚生」については正村、前掲書、pp.7-8を、「福祉」については同書pp.3-4を参照。
- (46)『系統看護学講座専門基礎⑨ 社会福祉—社会保障制度と生活者の健康 3』（医学書院、2007年）第1章—小松源助担当箇所、pp.3-6を参照。
- (47)有斐閣『経済辞典（第3版）』（有斐閣、1998年）より引用。
- (48)正村、前掲書、p.11。なお厚生経済学はピグーやパレートなど先人の偉大な研究が残されている。また1980年代の半ばになってアマルティア・センがパレート定理の矛盾点を突き、「潜在能力アプローチ」を提唱したことから、新たに活発な議論が繰り広げられている。本文でも断ったように、本稿ではこれらの議論には踏み込まないでおく。
- (49)「」内は有斐閣『経済辞典』（前掲書）、福祉国家の項目より引用。
- (50)同上、福祉国家の項目より引用。
- (51)正村、前掲書、pp.28-29。ただし正村によると、「福祉国家」（ウェルフェア・ステート）ということばがいつごろどこでどのように使われはじめたのか、あきらかでないらしい」という。同書、p.29。