

平成 22 年 4 月 30 日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2009

課題番号：19530530

研究課題名（和文） 昭和戦前期の社会事業行政の展開と社会連帯思想の転換に関する研究

研究課題名（英文） A Study of Prewar Public Welfare Service Administration and the Transformation of the Concept of Social Solidarity

研究代表者

池本 美和子（IKEMOTO MIWAKO）

佛教大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：90308932

研究成果の概要（和文）：

1930年代前半、社会事業行政は救済の対象を都市の失業者から農村の生活問題へと広げ、社会政策的論議を本格化するかに見えるが、国家の恩恵による救済の方針は維持された。その後の戦時体制下では、一般労働者の貧困問題も広義の国防問題であると位置づけ、ナショナル・ミニマムの保障が説かれ始める。しかし、国民の生活水準は下降の一途をたどるばかりで、国家統制の限界が露呈しつつあった。社会連帯思想は明確に天皇制国家が国民に求める奉仕と位置づけられ、隣保相扶と称されていくようになる。

研究成果の概要（英文）：

In the first half of the 1930s, Japan's public welfare service administration expanded its operations from a focus on the problems faced by the urban unemployed to one that included the problems afflicting farming communities as well. It appeared as if the social policy debate was gaining traction, but it was only reflected by the government's decision to keep its relief program: imperial mercy. Under the subsequent military regime, the poverty issue faced by ordinary workers came to be regarded as a defense issue in the broadest sense of the word, and people began to talk about the need for a national minimum security for all workers. However, their living standard headed straight downward, exposing the limitation of a state-controlled economy. The concept of social solidarity came to be clearly understood as a service that the imperial state demanded of its people, and the term rimpo soofu (mutual aid) began to be used to refer to this concept.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	400,000	120,000	520,000
2008年度	400,000	120,000	520,000
2009年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：社会事業 社会政策 社会連帯思想 隣保相扶 厚生政策

1. 研究開始当初の背景

これまで、昭和戦前期の社会事業行政に関して、戦時体制に即した厚生事業については一定の研究があるが、社会事業からの移行過程についての研究は進められてこなかった。また社会連帯思想についても戦時下の厚生事業とどう関わるかが明らかにされてきたとはいえない。本研究はその問題に取り組むものである。

2. 研究の目的

本研究は昭和戦前期の社会事業行政の動向を国政審議を通じて明らかにするとともに、社会連帯思想とその後の厚生事業を支える理念がどのように関わるのかを再検討するものである。昭和戦前期の社会事業の到達点を国政レベルで明らかにすることにより、単なる戦時体制下での社会事業の否定的側面にとどまらない特質を分析する。

3. 研究の方法

社会事業行政の変化に関しては主に帝国議会の各審議録をひもとくことによって明らかにしていく。社会連帯思想に関しては社会事業関係の専門誌を中心にその解釈を上げていく。

4. 研究成果

(1) 1930年代前半期における国政審議：1929年に設置された社会政策審議会を通じて社会政策へのとりくみがようやく開始されていくものの、それは主に失業問題への対応に終始するものであって、期待されていた社会政策体系を具体化するものとはなりえなかった。政府関係者は、財政緊縮という当面の緊急課題を理由に挙げていたが、審議の随所にみられるのは、一般労働者階級への生活保障が権利と結びつく恐れがあること、結果として惰民の増大を引き起こすという旧来の解釈が支配的であったことである。しかしながら、この時期から農村への救済をも視野に入れながら、社会政策的な論議は拡大を見せていくようになる。労働組合法案が再三審議にのせられ、各種社会保険の必要が主張され、児童問題（児童虐待防止法案、少年教護法案など）から高齢者への対応まで多様な論議が浮上していく。こうした動向を受けながら、なお社会政策としてではなく、日本の

国情に即した社会政策という表現で国家の保護、恩恵を維持していこうとするところに、日本の戦前期現代のもつ特徴が読み取れよう。

関連して、失業問題に特化していたとはいえ、政府機関に社会政策審議会が設置されたということは、社会局が関わる社会事業との違いが、国政レベルでも認識されつつあったといえるだろう。その違いを、加速させていくことになるのは、農村の疲弊に対応して掲げられた国民更生運動と戦時体制に備えての日本精神作興に関する建議案、民族優生保護法案の論議の浮上、軍関係の傷病兵に関する施策の拡大などであった。国民連帯主義の救済という表現もまだ散見されるが、救護法の実施状況をみると市町村の財源確保が進まないことが指摘され、最低生活保障とのつながりがもてないままであった。むしろ最低生活保障は軍人恩給の議論を通じて正当化されていくことが明確になった。

都市の自由労働者への救済から、失業者の範囲への指摘の拡大、さらに農村の窮乏が取り上げられるようになり、それが戦時下において兵力の供給地としての農村ともかかわりつつ、国内の生活問題を国防の一環として言及するようになっていくことが読み取れる。その問題の広がりの中で、社会事業という従来のとらえ方は続くものの、社会政策的施策、社会施設、社会立法という表現も浸透しつつあることがうかがえる。

問題の広がりとともに、それを示す社会政策、社会施設、社会立法、社会事業がほぼ同じ意味を示すものとして利用されるが、社会政策の用語使用頻度は高いように思われる。それとともに、内務省社会局の発言にも、問題の広がりによって、農村や失業問題のみならず全体を見渡せるような、かつての内相のような存在をもたなくなりつつある状況が進んでいることが読み取れる。

社会事業として明確に議論されるのは、罹災救助基金法改正における社会事業への助成をめぐる問題である。（丸山鶴吉発言）しかし、内務省と社会事業関係者との関係が薄れつつあることが指摘されている。そこには問題の広がりへの対応と専門分化していく組織の状況を読み取ることが可能である。い

わゆる保護・救済関連の施設事業などが、社会事業の枠組みで議論されており、ここでは社会政策的な施設への助成という議論は成立していない。→社会事業を施設・団体の事業として、あるいは救済事業を担うものとしての位置づけが明白になりつつある。失業対策と慈善事業に関して、救済問題は乞食を救う事という表現で示されたり、救護法の対象者を国民としては「廢物」ととらえ、人道からの救済とみるなど、前者はかつて社会局官僚だった人物すらこうした発言をするという変化が生じていた。ただし、生存権にかかわる救護費という解釈もみられ、さらには国民連帯生活保障という請願も登場し、現代におけるベーシックインカムに通ずる可能性もあった時代である。

(2) 1930年代後半以降になると、人口政策が主たる課題として浮上していく。社会事業に代わって社会施設という表現が見られるようになるが、社会政策自体も労働政策という用語が用いられることによって貧困対策と同義に理解されている。人口政策への関心が高まるもののこの時期はまだ軍関係への予算の傾斜に対する批判も失われていない。前期よりもさらに貧困問題を広義の国防と位置づけることを通じて、国民生活の最低限度を保障すべきという論議が広がっていく。1938年に設置された厚生省は、国民全体の生活問題への対応をそうした広義国防を盾としながら進めようとしていく。

同年制定の社会事業法案をめぐる審議から浮き彫りになるのは、戦時統制に沿う立法としての意味をもつことは言うまでもないが、これまでの社会事業に関する政府の方針の延長上にあることも忘れてはならない点である。早い時期では明治30年代から増加を見せ始める慈善事業への国家的関与（全国施設の視察など）があり、日露戦争後の国民統合の一環として進められた感化救済事業の講習・指導がある。さらにその一環として始まる内務省の奨励助成、それらは独立自営を進める地方改良事業とともに地方自治体を実施責任を負わせつつも国がその指導監督を強力に推し進めていく形をとっていた。慈善事業の増大および経営難と相俟って内務省の奨励助成や感化救済事業が展開していったが、本法案の登場も同様な背景をもっている。したがって、公的支援を求める運動を梃子にしながら国の指導・監督部分を強化して法制化が進められたことは、日露戦後の政策転換との共通性を強く持つと言わざるを得ない。そこには公私一体的な社会事業のあゆみがあり、その意味ではこれまでの歩み

の必然的な到達点として位置付けることができよう。戦時体制下が、その動きをより促進したということになる。

法案審議の経過等を見るかぎり、他省の関連分野および救護法、母子保護法外の特別法があるものについては除外されるということが明らかであって（国内で8600余り、植民地では1700余り）、その除外部分はかなりの範囲に及び、私設社会事業を中心としたこれまで法的な適用が及ばなかった部分（約3900余り）の法制化であって、いわゆる戦後の社会福祉事業法などに掲げられた基本法的な性格を見出すことは難しい。但し、一般社会事業施設への法制化が実現したことで、局所的、小規模のものを除きほぼ凡ての社会事業が国家管理の下に置かれることになったわけである。注意すべきは、あたかも社会事業法の登場のみで凡ての社会事業に対する国家的関与が実現したわけではないこと、そこには従来からの個別法や他省の関連法が同様に機能していることを明確にしておく必要がある。

同時期に制定された国家総動員法は、立憲政治を根底から否定するものであるという厳しい批判に晒されながらも、結果的には可決される。議会の役割はさらに後退し、戦時体制がすべてをなし崩し的に変質させていくことについて審議関係者にそれを押しとどめる力はすでになかった。

(3) 1940年代前半の審議

1940年代前半の帝国議会は、戦時体制下の労務問題をめぐって配置転換・休業手当・生活援助費など国民皆働体制が論議の殆どを占めて居る。予算にしても18年度予算では軍人援護・国民動員・結核対策・人口増強、保健衛生、国民生活安定（乳幼児体力向上・妊産婦補助・阿片費・戦時災害保護法施行）などをめぐって論議される。社会事業に関しては、昔は労働者は弱い者で保護するのが総ての制度の根本にあったとされ、社会事業でも仁慈的憐憫によって守るという方向、社会政策も衛生事業もそこから出発していたが、これが根本の誤りであったとする意見が強調されて出てくる。したがって厚生省はただ与えるだけでなしに生産性を帯びるようにしなければならないと指摘され、勤労によって国家に奉公するという方向が明確に出てくる。方針としてはまさしく国民皆働とあるようにすべての国民への厚生問題として社会政策・社会事業がその意義を高めていたことは認めなければならないし、戦時下での到達点としての意味も否定できない。しかし、現実には食糧不足、国民体位の低下、乳幼児死

亡率の上昇、医療体制の低下など、労務問題全体を支えうる基盤の崩壊は明らかであった。にもかかわらず、依然として生活物資問題以上に国民の精神性の維持、強化が繰り返されていた。事実上は国民生活が維持できない状況が指摘されながら、その異常さを直視しない帝国議会の審議はこの時期益々空洞化していたことを示すものであろう。その中でも労働能力を欠く人々の問題は審議上からも姿を消していた。

(4)

社会連帯思想については、共同性を示す言葉でありながら戦時下では隣保相扶という表現に変化を遂げていく。しかしながら、社会事業専門誌では 1930 年代後半にあっても非常に緻密なフランスの社会連帯主義の構造を取り上げた論文も掲載されており、戦時下で必ずしも社会連帯思想が否定されたわけではないことが把握できる。しかしながら、天皇制国家が求めてくる奉仕・国民の共同は、隣保相扶がその受け皿として主流となり、社会連帯思想が大正期に示した新たな共同の意義は急速に後退していくことが見て取れる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 0 件)

[学会発表] (計 3 件)

- ① 池本美和子、「社会事業法案審議にみる戦前期社会事業の特徴」、第 57 回日本社会福祉学会、2009 年 10 月 11 日、法政大学
- ② 池本美和子、「昭和初期における社会事業をめぐる国政審議の動向—その 1—」、第 11 回社会事業史学会、2009 年 5 月 9 日、東洋大学
- ③ 池本美和子、「現代の社会連帯の意義—社会福祉の規範として」、第 8 回北信越社会福祉史学会、2008 年 10 月 4 日、金城大学

[図書] (計 1 件)

池本美和子 (分担)、中央法規出版、「社会福祉と社会連帯思想」『エンサイクロペディア社会福祉学』、2007 年、276-277 (総ページ 1312)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

池本 美和子 (IKEMOTO MIWAKO)
佛教大学・社会福祉学部・教授
研究者番号：90308932