

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 6 日現在

機関番号：32668  
研究種目：挑戦的萌芽研究  
研究期間：2012～2013  
課題番号：24653148  
研究課題名（和文）現代日本の人の生活に関わる福祉問題を発生させた社会構造を明らかにする研究  
研究課題名（英文）A Study on the Social Structure that caused the Welfare Problems about the Everyday Life of Today's Japanese People  
研究代表者  
北場 勉 (KITABA Tsutomu)  
日本社会事業大学・社会福祉学部・教授  
研究者番号：50328879  
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,000,000 円、（間接経費）300,000 円

研究成果の概要（和文）：福祉政策の違いに着目して明治期以降の期間を7つに区分し、その違いの主要因を、政府、地域、家族の3つの視点から抽出した。政府に関する主要因として政治体制及び戦争を含む国際関係の変化を、地域に関する主要因として地方制度、都市及び地方の共同体、人口の自然増及び社会増地域、都市及び地方の状況の変化を、家族に関する主要因として家族制度及び家族類型、教育水準、就業者構造、世帯規模の変化を、その他の要因として人口転換、年齢別人口比率及び合計特殊出生率の変化を導き出した。

研究成果の概要（英文）：Based on the difference of welfare policy, the period since the Meiji era is divided into 7 spans. Then, the major factors making the difference are picked out through three perspectives; government, region and household. Major factors associated with government are the transition of political regime and international relations involving wars. Major factors associated with region are the transition of local government system, urban and local community and circumstances, and the region with natural and social increase in population. Major factors associated with household are the transition of family system and type, education level, household size and structure of occupation. And other factors are demographic transition, shifting of population ratio by age and lowering of total fertility rate.

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：福祉政策の違い、政府の変化、地域の変化、家族の変化、社会史

## 1. 研究開始当初の背景

福祉問題に対する政策は、福祉国家としての政府の政策を中心に論じられるが、ポスト福祉国家では、国家だけではなく国家以外の主体をも検討する必要があると考えた。

また、従来の社会福祉・社会保険等の制度史研究では、研究対象とする時期が、古代からであったり、明治期からであったり、あるいは戦後期からであったりと異なるばかりでなく、時代背景を十分に捉えているとはいえないのではないかと。

そこで、日本の社会福祉・社会保障制度の展開を、国家の動きだけでなく、地域や家族（出産・育児・衣食住・貧困等）をも含めて

全体的に捉える必要があると考え、その展開をもたらした社会構造自体の変遷を明らかにするためには、社会史的視点を持つことが重要だと考えた。

## 2. 研究の目的

日本の過去と現代の社会構造（政府、地域、家族）を社会史的な視点（変化の速度の違い、相互の関係性等）で比較することにより、介護、高齢者の孤立死、子育て不安、児童虐待、地域の絆の希薄化などの現代の日本の福祉問題の実体を明らかにすることである。

## 3. 研究の方法

#### (1) 資料・データの収集

福祉国家研究、社会福祉・社会保障の個別制度史研究・通史研究の成果を収集するとともに、人の暮らしに係わる長期統計を収集・分析した。

#### (2) 研究枠組み

国家の福祉政策の違いを基にして、明治期以降の時期を次の7つに区分した。Ⅰ期(1868-1905年：国民国家形成と救貧の時代)、Ⅱ期(1906-1918年：農村の変化と都市への人口移動の時代)、Ⅲ期(1919-1945年：政党内閣制と戦時労働統制の時代)、Ⅳ期(1945-1955年：占領政策と国家責任の時代)、Ⅴ期(1955-1976年：企業・家族・地域を前提とした日本型福祉国家の時代)、Ⅵ期(1977-現在：高齢者福祉の展開の時代)、Ⅶ期(1990-現在：児童福祉の展開の時代)である。

この時期区分の変化をもたらした主要な要因を、政府、地域及び家族の3つの視点から抽出した。

### 4. 研究成果

#### (1) 政府に関する主要因

政府に関連する主要因は、「政治体制の変化」：中央集権制・明治憲法・帝国議会・代議制・政党内閣[Ⅰ期]、政党内閣制・男子普通選挙制・戦時体制[Ⅲ期]、連合国による占領・日本国憲法・議院内閣制・女子普通選挙制[Ⅳ期]、保守・革新の2政党制・経済計画・全国総合開発計画[Ⅴ期]、多党化と連立政権[Ⅵ期・Ⅶ期]、「戦争を含んだ国際関係の変化」：条約改正・日清戦争・日露戦争[Ⅰ期]、第1次世界大戦[Ⅱ期]、日中戦争・太平洋戦争[Ⅲ期]、連合国による占領[Ⅳ期]、東西冷戦[Ⅴ期]、東西冷戦の終結・グローバリゼーション[Ⅶ期]である。

Ⅰ期では、条約改正という国際的な課題が、国民国家の形成・憲法制定・代議制による議会の開設・西政法(民法・刑法・商法・民事訴訟法・刑事訴訟法)の継承と深く関連している。また、日清・日露戦争は、「国民国家」日本を意識化させるものでもあった。帝国憲法において予算・法律の成立には議会の賛成を得ることが求められたため、政策実現に当たって政党の存在が重視されるようになり、やがて政党内閣が出現する。

第1次世界大戦末期に成立した本格的政党内閣である原敬内閣の時代に、日本は国際連盟・国際労働機関に加盟した。1924年に成立した加藤高明内閣の時代に男子普通選挙制が生まれ、また、1932年に犬養内閣が崩壊するまでの8年間は、衆議院で議席の過半数を占める政党の党首が首相となる(過半数政党のない場合等には、政策協定を基礎に2党以上から閣僚が出て連立内閣を形成)政党内閣制が慣行として行われ、立憲政友会と立憲憲政

党(後民政党)の2大政党による政権交代が行われた。しかし、政党間競争においては党利党略による非政策的政争に明け暮れ、政治家と財閥系大企業との癒着、深刻な不況、農村の窮乏などの政策課題を処理できなかった。1932年の5・15事件により政党内閣が崩壊した後、軍人出身の内閣が続き、やがて日中戦争・太平洋戦争が勃発する。この時期、国家総動員法の下政府の政策が国民生活の隅々にまで深く関わるようになる。

敗戦後、日本は連合国の占領下に置かれた。占領政策の一環として、日本国憲法の制定(議院内閣制・首相の非軍人化、国家による生存権保障など)、女性の普通選挙制をはじめとする戦後改革が行われた。占領期前期の日本の政権は、日本社会党、進歩党、日本協同党などの中間政党が担ったが、社会主義国と自由主義国の東西冷戦が鮮明になる占領期後期には日本自由党が担った。占領期が終わりに近づき、公職追放が解除されると、日本自由党に対抗して日本民主党が結成された。占領が終結して日本が独立すると、国際連合への加盟が認められた。

1955年の総選挙では、民主党が躍進し、自由党は相対的に後退した。一方、社会党は講和をめぐる左右の分裂にもかかわらず、議席を獲得した。社会党両派の回復は、民主党、自由党、社会党による議会の三分化状況を生み出した。同年10月、社会党は左派やや優勢の形で統一し、その統一綱領には「社会主義革命の遂行」が明記された。その後を受けて翌11月、民主党、自由党の保守二党が合同して自由民主党を結成した。その「綱領」には、「わが党は…公共の福祉を規範とし、個人の創意と企業の自由を基底とする経済の総合計画を策定実施し、民生の安定と福祉国家の完成を期する」と定めた。左右社会党の統一、保守二党の合同により、ほぼ保守2対社会1の開きを持つ保守・革新の2党制が成立し、その後、自民党の単独政権が続いた。自民党政権は逐次、政府による経済計画・全国総合開発計画を策定し、高度経済成長時代を実現させる。しかし、公害問題などの新たな課題への対応をめぐって新野党が結成された。

1989年11月のベルリンの壁の崩壊、1991年12月のソ連邦の解体により、東西冷戦が終結した。1993年7月に実施された総選挙において、自民党は単独過半数に達せず、自民党を離党した議員により結成された新生党は、前年に結成された日本新党の党首を首相として非自民政党と連立政権を樹立することで合意し、政権交代が実現した。この政権の下で、それまでの衆議院の中選挙区制を小選挙区300・比例代表(全国11ブロック)200・2票制、企業

団体献金は1団体50万円までとする政治改革が実現した。その後、日本社会党・自由民主党などの連立政権、自由民主党を中心とする連立政権の時代が続いた。2007年7月の参議院議員選挙で、野党が多数となり、与党が多数の衆議院とでねじれ現象が起こった。2009年8月の衆議院議員総選挙で、民主党が総議席の3分の2に迫る議席を獲得して圧勝し、民主党中心の連立政権を樹立し、政権交代を実現した。2012年12月の総選挙では自由民主党が多数の議席を獲得して連立政権を樹立し、政権交代が行われた。

## (2) 地域に関する主要因

地域に関する主要因は、「地方制度の変化」：府県・市町村の形成〔Ⅰ期〕、町村合併〔Ⅰ期・Ⅳ期・Ⅶ期〕、府県知事・市町村長の公選制〔Ⅳ期〕、「都市の共同体の変化」：町丁・衛生組合〔Ⅰ期〕、町内会〔Ⅱ期〕、町内会の法制化〔Ⅲ期〕、町内会の禁止とその機能の他機関での代替〔Ⅳ期〕、自治会〔Ⅴ期・Ⅵ期・Ⅶ期〕、「地方の共同体の変化」：村落・大字〔Ⅰ期〕、部落会〔Ⅲ期〕、郊外での混在化・農業集落〔Ⅴ期・Ⅵ期・Ⅶ期〕、「人口の自然増」：大都市（東京・大阪・京都）→低、東北・九州→高〔Ⅰ期〕、大都市での漸増〔Ⅱ期〕、大都市とその他地域との差の解消〔Ⅲ期〕、地域差なし〔Ⅳ期〕、大都市圏（東京・神奈川・埼玉・千葉；愛知・三重；大阪・兵庫）→高〔Ⅴ期〕、大都市圏（埼玉・千葉・神奈川；愛知）・沖縄→高〔Ⅵ期〕、自然増の全国的停滞〔Ⅶ期〕、「人口の社会増」：北海道・3大都市〔東京・大阪・京都〕・神奈川・福岡・長崎・沖縄→高〔Ⅰ期〕、北海道・3大都市・神奈川・愛知・兵庫・福岡・長崎・宮崎→高〔Ⅱ期〕、大都市（東京・神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫・福岡）→高〔Ⅲ期〕、大都市・沖縄→高〔Ⅳ期〕、大都市圏（東京・神奈川・埼玉・千葉；愛知；大阪・奈良）→高〔Ⅴ期〕、大都市圏（茨城・埼玉・千葉；滋賀・奈良）→高〔Ⅵ期〕、東京→高〔Ⅶ期〕、「地方の状況の変化」：地租の金納〔Ⅰ期〕、地主－小作関係の増加〔Ⅱ期〕、農村恐慌〔Ⅲ期〕、自作農創設・専業農家の減少〔Ⅳ期〕、兼業農家のピーク・若年層の流出〔Ⅴ期〕、過疎地域〔Ⅵ期〕、限界集落〔Ⅶ期〕、「都市の状況の変化」：土族の失業・貧民窟〔Ⅰ期〕、労働問題（失業）・都市問題（住宅・交通等）・新中間層の登場〔Ⅲ期〕、戦災孤児・戦争未亡人〔Ⅳ期〕、大都市圏の成立・専業主婦の増加〔Ⅴ期〕、サービス業に従事する女性の増加〔Ⅵ期〕、単身無職高齢世帯の増加〔Ⅶ期〕である。

中央集権体制をつくる上で、地方制度の創設は不可欠なものであった。明治政府は戊申戦争で敗れた徳川幕府・藩の領地を没収し、その領地に府県を置き、1872年の廃藩置県で、残った藩を全て県とした。さらに府県を整理

統合し、府県の知事を中央から任命し、府県が専権を持つ事務と中央の許可を要する事務を定めた。一方、従来の村落レベルには、戸籍事務を行うための大区小区が村落の単位と合致せずに設けられた。1878年に府県の下に郡、区（三府五港其他人口輻湊の地）町村を置くこととされ、区町村には区長または戸長が選任され、国の事務も行った。また、府県に係わる府県会規則及び地方税規則が制定され、その後区町村会法も制定された。1888年、憲法の発布・帝国議会の開設に先立って、ドイツの制度を参考にして、市制町村制が施行された。市と町村を基礎的自治体とし、市（人口2万5千人以上）は直接府県に含まれ、町村は郡に含まれ郡が府県に含まれるとされた。市町村政に参加できるのは一定の要件を満たす公民でなければならず、市町村には議会が置かれ、公民が選挙権を持った。市町村長は市町村の主張であるとともに、法律等によって課される国の事務（機関委任事務）をも掌ることとされた。この国の事務を担うために町村を合併させて300戸～500戸の規模にすることが遂行された。その結果、市町村数は1888年末の7万1,314から1889年末には1万5,820になった。しかし、従来の村落が保有していた共同財産は財産区（大字であることが多い）の資産として保有することが認められたため、合併によって生まれた市町村への融和が進まなかった。市は、1889年から翌年にかけて40市が誕生した。東京・大阪・京都のほか旧城下町・開港場・交通の要衝地などである。第Ⅰ期における人口自然増は全国的に高いが、大都市（東京・大阪・京都）で極端に低く、東北・九州で高くなっている。また、人口の社会増は北海道・3大都市・神奈川・福岡・長崎・沖縄が大きい。Ⅰ期における都市の状況は土族が失業するとともに、従来の相互扶助組織は崩壊し、他地域からの人口流入で貧民窟が出現した。他方、地方では従来の地租の集団的賦課方法（村請け制）から土地保有者個人への金納制に変更され、また土地の売買が認められたことから、農作物の豊凶により小作人になるものもあった。

第Ⅱ期の人口自然増は大都市で漸増し、人口の社会的増は北海道・3大都市・神奈川・愛知・兵庫・福岡・長崎・宮崎で多く、都市では在来住民と流入してきた新住民との新しい共同体として町内会が生まれた。地方では地主－小作関係が増加し、養蚕などの換金作物を扱うものが広がった。

第Ⅲ期の人口自然増は大都市とその他地域との差が解消しつつあり、人口の社会的増は大都市（東京・神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫・福岡）で高い。都市では労働問題（失業）・都市問題（住宅・交通等）・新中間層の登場に対する対応が求められるようになる。地方では農村恐慌への対応が求められるよう

になる。太平洋戦争期には、都市の町内会・地方の部落会が市町村の下部行政機関としての法制化された。

第Ⅳ期には戦後改革の一環として地方自治法が制定され、府県知事・市町村長の公選制が実現した。また、戦争協力機関とみなされた町内会等は禁止され、その機能は他機関で代替されることになった。人口自然増は都市・地方の地域差がみられなくなり、人口の社会的増は戦争で地方に疎開した人口の復帰等で大都市さらに沖縄で多くなっている。都市では戦災孤児・戦争未亡人が社会問題となり、地方では自作農を創設する農地解放が行われるものの、専業農家が減少している。このような中、地方自治体への委任事務が増加し、地方自治体の財政基盤を強化する必要がある、1953年から町村合併が促進された。約9500あった町村は1956年には3500に減少した。

第Ⅴ期の人口自然増は大都市圏（東京・神奈川・埼玉・千葉；愛知・三重；大阪・兵庫）で増え、人口の社会増は大都市圏（東京・神奈川・埼玉・千葉；愛知；大阪・奈良）で多かった。地方では都市地域の拡大に伴い郊外での非農業者との混在化が進み、農業集落となる。兼業農家数がピークとなり減少に転ずる。若年層が都市圏に大量に流出した。都市では、大都市圏の成立・専業主婦の増加がみられた。また、戦前は町単位で組織化されていた町内会が、住宅の増加で町単位では大きくなりすぎ、複数の商店街が生まれ生活圏が分かれていく中で、自治会が生まれてきた。

第Ⅵ期の人口自然増は大都市圏の周辺（埼玉・千葉・神奈川；愛知）と沖縄で高く、人口の社会増は大都市圏の周辺（茨城・埼玉・千葉；滋賀・奈良）が多い。地方では過疎地域の活性化が課題となり、都市ではサービス業に従事する女性が増加している。

第Ⅶ期の人口の自然増は全国的に停滞し、人口の社会増は東京だけであり、人口移動が減少し、東京にだけ集中している。地方では限界集落（65歳以上人口比率が50%以上で、共同体の機能維持が限界に達している状態にある集落）という概念が生まれた。都市では単身無職高齢世帯が増加している。

### (3) 家族に関する主要因

家族に関する主要因は、「家族制度の変化」：壬申戸籍（戸）・民法制定（戸主・家督相続）[Ⅰ期]、民法改正（婚姻の自由・均分相続）[Ⅳ期]、「教育水準の変化」：義務教育の一般化（男[Ⅰ期]、女[Ⅱ期]）、中等教育の一般化[Ⅳ期]、高等教育の拡大（男[Ⅴ期]、女[Ⅶ期]）、「就業構造の変化」：第2次・第3次産業就業者の増加[Ⅰ期・Ⅱ期・Ⅲ期]、第1次産業就業者の減少[Ⅳ期・Ⅴ期]、第2次産業就業者の減少[Ⅶ期]、「世帯規模の縮

小」：8人以上世帯数のピーク[Ⅳ期]、6～7人世帯数のピーク[Ⅴ期]、4人世帯数のピーク[Ⅵ期]、「家族類型の変化」：戸・家[Ⅰ期]、世帯概念の登場（親族以外の同居者の増加）[Ⅱ期]、夫婦と子の世帯の増加[Ⅳ期]、夫婦のみ世帯・片親と子の世帯の・単身世帯の増加[Ⅵ期・Ⅶ期]である。

第Ⅰ期の家族は、それまでの政治権力と直接的な関係性はなかった状態から、明治4年4月に制定された戸籍法により戸主を中心に戸主との続柄において国家に把握されるようになり、国家の基礎単位となった。学制、徴兵令、地租改正などを通じて、親族共同体、地域共同体等の社会集団の網の目の中にあった家族は漸次自律性を高めるようになった。また、旧武士家族は廃藩置県、秩禄処分により家業・家産を失い、生産労働から切り離された家族となり、さらに、個人の土地所有を可能とする土地制度改革により農家家族の存在基盤である家産としての土地の機能が弱まり、家族は社会集団から自律化していった。一方で、1898年に制定された旧民法の家族法は、家父長的原理に支えられた家族と、これを包む本分家関係に繋がれた親族集団との二重構造をもっていた。

第Ⅱ期の家族は、男子だけでなく女子の義務教育が普及し、製糸・紡績業や商家・上級農家への奉公人・女中など第2次・第3次産業に従事するものが増えていった。また、親族でない同居者がいる生活共同体を表す言葉として「世帯」という概念が生まれた。

第Ⅲ期でも第Ⅱ期と同様、第2次・第3次産業に従事するものが増え、都市では現業に従事せず、事務・サービス・販売関係業務に従事する新中間層が増えていった。

第Ⅳ期では民法が改正され、家制度・家督相続制度が廃止され、婚姻の自由・均分相続制が創設された。また、第1次産業従事者数が減少し始める。多人数世帯（8人以上）がピークを迎え減少し始める。

第Ⅴ期では中等教育（高校進学）が男女とも一般化し、男の高等教育進学率が拡大した。引き続き第1次産業従事者数が減少し、6～7人世帯がピークを迎え減少し始め、夫婦と子世帯が増加した。

第Ⅵ期では4人世帯家族数がピークを迎え減少に転じた。夫婦のみの世帯・片親と子の世帯・単身世帯が増加した。

第Ⅶ期では女の高等教育進学率が拡大し、第2次産業従事者数がピークを迎え減少しはじめ第3次産業従事者のみが増加している。引き続き夫婦のみの世帯・片親と子の世帯・単身世帯が増加している。

### (4) その他の要因

7つの時期区分を跨ぐ要因として人口学的な要因がある。「人口転換」：多産多子[1920

年頃まで]、多産少死[1950年頃まで]、少産少死[1950年以降]、「年齢別人口比率の変化」:年少人口比率の減少の始まり[1955年頃]、高齢人口比率の増加の始まり[1970年頃]、「合計特殊出生率の変化」:合計特殊出生率低下の始まり[1950年前後]である。

1868年～1920年頃まで、日本は多産多子の段階にあり、人口の自然増が多く、年齢別人口比率では15歳未満の比率が全体の1/3強まで上昇した。合計特殊出生率も4～5と高かったと思われる。

1920年から1950年頃まで、日本は多産少死の段階にあり、出生数が減ったにもかかわらず人口は増加した。しかし、15歳未満の年齢別人口比率は横ばいから低下に向かった。

1950年以降現在までは、少産少死の段階にあると思われる。少産のきっかけを作ったのは、戦後の経済的窮乏下において、家族計画の普及が急速に進められたこと、さらには1948年に成立した優生保護法(経済的理由による堕胎を合法化した)による影響があると思われる。

個別制度史ではなく、特定の分野の通史でもなく、国家の立場のほかには地域、家族の視点を踏まえた全体的な脈絡の中で現在の状況を捉えようとした試みであったといえる。

今回は、7つの時期の変化の要因の抽出が主であったが、要因間の関係性については今後の課題としたい。

## 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 2件)

北場 勉、国民国家の形成と救済-窮民救助法案の否決に焦点をあてて-、日本社会事業大学社会事業研究所研究紀要、査読有、第59集、2013、pp. 25-39

<http://id.nii.ac.jp/1137/00000025/>

北場 勉、国民国家形成と救済-窮民救助法案の作成を中心に-、社会福祉学、査読有、第53巻第4号、2013、pp. 3-15

<http://ci.nii.ac.jp/naid/110009581437>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

北場 勉 (KITABA, Tsutomu)

日本社会事業大学・社会福祉学部・教授

研究者番号:

50328879