

戦時期日本社会政策論の一考察

－大河内一男・海野幸徳・沼佐隆次－

杉田 菜穂

あらし

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。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」を対象とするものとする大河内一男の社会政策論は、日本の社会政策が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に、「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た。

本稿では第一に、戦時下における大河内の「生活」問題をめぐる見解を明らかにする。その上で、同時期に「社会事業」の理論化に熱心であった海野幸徳、社会行政から厚生行政へという政策史について「社会政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沼佐隆次の見解を取り上げる。

社会政策の概念規定をめぐるのは、戦前に「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がある種の混乱をもたらしてきた。その起こりと言うべき戦時期の生活問題をめぐる大河内の見解とそれとは対照的な海野、沼佐の見解から、日本社会政策論史の特質に迫ろうとする。

1. はじめに

社会政策は、労働から社会保障に至る国民の生活全般に関わる問題を研究対象とする学問である。その概念規定をめぐるのは、例えば社会福祉との関わりをどのように把握すればよいかといった問いがある¹。日本における社会福祉という概念は、法文上は生存権保障との関わりで日本国憲法第25条に初めて登場するが、それには社会事業概念の普及によって象徴される前史がある。

この観点から日本社会政策の方法論史を振り返ったとき、1930年代に登場する大河内一男（おこうち・かずお；1905－1984）の社会政策論＝大河内理論の影響は決定的である。それは、本来労働＝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出発点を形づくり、その社会政策＝労働（力の保全・培養）問題とする関係論が1970年頃までの日本の社会政策論を支配することになったからである²。

大河内は、1938年の論考で「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」「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

¹ 東方淑雄は、日本が大きな影響を受けたとするアメリカやイギリス等の社会保障政策を検討し、それとの対照によって日本特有の社会政策・社会保障・社会福祉という枠組みの虚構性を指摘する。（東方淑雄「社会福祉に関する経済学論争史（1）－社会福祉はなぜ福祉経済学の歴史を学ばなければならないか－」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第44巻第2号、2007年。）

² この点については、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－」『経済学雑誌』第109巻第3号、2008年、で論じている。大河内理論が今日に至るまでの日本社会政策論史に与えたインパクトについては、玉井金五『防貧の創造－近代社会政策論研究－』啓文社、1992年、同「社会政策研究の系譜と今日的課題」玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、2007年、に詳しい。

その要救護性を予防しようとするもの」「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」「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」「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」³として「社会政策」と「社会事業」の関係を把握している。そのもつ意味は大きく、大河内理論の最大の特徴ともいうべき社会政策の本質は労働力の保全・培養にあり、その対象は労働力であるとする「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。

大河内は、1938年頃を境に体制から全面的に距離を置くマルクスの立場から体制運営に積極的に参与する立場へと転向する⁴。それはまさに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であったが、後の大河内は当時を振り返って以下のように述べている。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、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す。

もっともそれが成功したかどうかということとはきわめて怪しいのですが、とも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、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、どういうふうにか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⁵。

ここで「納得的な理論構成ができたとは思えない」と大河内自身が認めている「社会事業」と「社会政策」の両者が関わりを持たずにきたとする見方は、戦時下に厚生＝国民全体の生活の問題をめぐって「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る。

本稿の目的は「日本の厚生の問題」（1944年）に拠って戦時下の大河内の生活問題に対する見解を明らかにした上で、同時期における大河内とは対照的な二人、海野幸徳と沼佐隆次の見解との関係を整理することで大河内理論の相対化

³ 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（引用は、玉井、同上書（1992年）、166頁。）

⁴ 山之内靖は、戦前の大河内をめぐって1938年を境に前後二つの時期（第一期：1931－1937年と第二期：1938－1945年）に分けて把握し、第一期には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い、第二期には戦時体制の合理的運営という観点から、官僚機構の保守性に叱咤を加える積極的な参与者となったとしている。（山之内靖「5戦時期の遺産とその両義性」山之内靖ほか編著『岩波講座 社会科学の方法 第三巻 日本社会科学の思想』岩波書店、1993年。）

⁵ 大河内一男『社会政策四十年』東京大学出版会、1970年、151-153頁。

を試みることにある。もちろん、総体としての大河内理論の評価をめぐるものではそれなりの研究蓄積がある⁶。にもかかわらず本稿で改めて取り上げようとするのは、大河内が社会事業の理論化をめぐる困難を指摘するその根本的な問題は、大河内が大河内以前の社会政策論を一括りに「伝統的な社会政策論」と呼んで批判の対象としたことにこそ認められ、そうした把握の深層を理解するにおいて、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からである。

2. 大河内の厚生論

本節で詳しく取り上げる大河内の論考「日本の厚生の問題」⁷(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の問題を論じたものである。当時の大河内は、「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が、戦時下に至って登場する「厚生」という概念によって提示された国民全体の生活問題をもって三者が歩み寄るという見解を示した。以下、その内容を具体的に明らかにしよう。

「厚生」の概念は1930年代を通じて、言いかえれば戦時下へと向かう過程で普及をみるが、大河内はこの言葉で括られる様々な問題(=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)には共通の雰囲気があるとして、それは「『生活』と適当に呼ばれて差し支えないような共通の足場」⁸であると説いた。

大河内によれば、厚生の基底となる生活問題は「貧民や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』－勤労および消費両面にわたる－の確保の問題に外ならない」⁹。

このように、それ以前の生活問題を各社会層との関わりで把握した上で、厚生問題としての生活問題は「国民全般の生活の基礎を保持する問題である」とみなした。また、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政策・制度として①「社会政策」、②「社会事業」、③「福利施設」をあげ、それらいずれもが独自の伝統と組織を持ちながら別個の途をたどってきたという見解を示した。それぞれに対する大河内の解釈は、以下の通りである。

①「社会政策」

- ・「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。
- ・「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」¹¹。
- ・「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

⁶ 本稿で具体的に言及した玉井金五、山之内靖によるもののほか、社会政策と社会統合の関係を問う立場から大河内理論の「経済還元主義」を批判する池田信の研究、「大河内理論は福祉国家成立以前の社会政策現象に対応して成立したもの」とする武川正吾の研究、社会事業史の観点から大河内理論を捉え直す野口友紀子の研究、等がある。(池田信『日本的協調主義の成立－社会政策思想史研究－』啓文社、1982年、武川正吾『社会政策のなかの現代－福祉国家と福祉社会－』東京大学出版会、1999年、野口友紀子「社会事業史にみる『社会政策代替説』と大河内理論－新たな社会事業史の可能性－」『長野大学紀要』28巻3・4号、2007年。)

⁷ 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」。

⁸ 同上書、4頁。

⁹ 同上書、7頁。

¹⁰ 同上書、8頁。

¹¹ 同上。

外貌を採り、かくのごときものとして主張されてある場合でも、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」¹²。

②「社会事業」

- ・「社会事業は、慈善事業と呼ばれたその前身が示してあるように、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」¹³。
- ・「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」¹⁴。
- ・「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－例へば『社会事業精神』と称されるもの－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」¹⁵。

③「福利施設」

- ・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「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」¹⁶。
- ・「それによって目的とされてあるのは、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ったところであり、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」¹⁷。
- ・「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」¹⁸。

図表1は、大河内の解釈による社会政策と社会事業、福利施設の違いを簡潔にまとめたものであり、大河内によれば「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

¹² 同上書, 9頁。

¹³ 同上書, 9頁。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上書, 10頁。

¹⁶ 同上書, 10-11頁。

¹⁷ 同上書, 11頁。

¹⁸ 同上書, 13頁。

図表1 厚生之三領域（社会政策・社会事業・福利施設）－大河内

	社会政策	社会事業	福利施設
目的	労働者の保全・培養	非社会的性格者等の救済指導	大経営に於ける労力の調達、確保、定着
対象	労働者（勤労者）	勤労能力を持たない人々	個別経営内の労働者（勤労者）
性質 (厚生領域)	経済内の厚生	経済外の厚生	経営内の厚生

(小山久二郎編『現代日本の基礎2 厚生』小山書店, 1944年, 8-13頁, より作成。)

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はじめるのは、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ず¹⁹、そこに従来ただ抽象的に考えられて来た生活の問題が経済循環の一環であることを人々に認識させるに至った。(以上、「第一節：厚生とその伝統」)

続いて、経済循環の一環として「厚生」と言い換えられる「生活」をめぐる大河内の見解を明らかにしよう。

大河内によれば、戦争経済の統制化が進展しつつあった当時、その中心目標が軍需生産力の拡充に置かれていた状況において国民生活は戦争経済の循環を離れてはあり得なかった。保健・衛生の分野についていえば、戦時経済下において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、「軍需生産力の人間的担い手によって営まれる生活」こそが生活問題の核心であると考えた。

その「軍需生産力の人間的担い手によって営まれる生活」とは、大河内によれば以下のように解説される。生活といえば「勤労生活」と「消費生活」の二分野から形成され、自由経済の段階では勤労生活をもたない生活者は決して少なくない。しかしながら、戦時下にお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ず、そこでの消費生活（＝衣・食・住、教養・娯楽、医療・衛生等から成り立つ生活）はそれ自体として何らかの意味があるのではなく、「働く国民たる資格を維持するために不可欠なも

の」、いいかえれば勤労生活のためのものとしてこそ有意味な存在となる。

このように、自由経済の段階における消費生活の自主独立性は、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によって許容されなくなる。生活全体からその平時的な贅肉をはぎとり、生活全体に課せられた目的を国民に焼きつけることで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が必要であるとした。大河内は、それに欠かせない勤労生活と消費生活のつながりを見出すとともに、全体としての生活を立体的に把握することを試みたのである。

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、家計における消費の占める位置も変わってくる。平時の経済生活においては奢侈の物資や不急物資の消費が大きな割合を占めているかもしれないが、戦時下においては生活必需品の消費、その最低量が家計における消費の根幹となって働く国民の健全な勤労能力が培養・保持されることになる。したがって、戦時経済における消費、とりわけ生活必需品に関わる消費については、著しく国家性を帯びた行為だと考えなければならないという。この消費と国家の生産力の太い繋がりを、大河内は「消費の国家性」と呼んだ。(以上、「第二節：生活の構造」)

続いて、厚生が問題となる根拠と、伝統的には個別にそれと関わって来た「社会政策」「社会事業」「福利施設」にどのような転向が見られたかをめぐる大河内の見解を明らかにしよう。以下で具体的に提示するように、大河内に

¹⁹ 同上書, 16頁。

よれば「人的資源」の確保・強化のための政策としての「社会政策」に「社会事業」や「福利施設」が歩み寄りを見せることになる。

まず、「社会政策」は戦争経済の進展に伴って、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っての経済循環を確保するための「生産政策」として理解されはじめたという。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及んだとする。

それに対して、事変以降の「社会事業」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」の培養・育成という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といったと説く。

その二様の変化であるが、具体的に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例に挙げる。保健、栄養、住宅、娯楽、配給、等の各分野において従来は個人的性格が濃厚であったが、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いるとして、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いう。

これら二様の原因が、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と感じさせるほど、社会事業の基礎的事実が変化したと説明している。

次に、「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、かつ制度その

ものを人的生産要素の培養といふ方向へ誘導することが必要になったとして、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うに至ったことを強調している。

このように、大河内は「人的資源の培養」に厚生問題の当面の性格を求めるとともに、「社会政策」「社会事業」「福利施設」の活動がそこに対象を移しはじめたという理解を示した。（以上、「第三節：厚生問題の現段階的意義」）

これまでの内容を踏まえて、大河内は日本における厚生問題の特質は「人的資源の培養」とそのための「生活確保の問題」にあると結論づけた。

今日の戦時経済下における国民の在り方は、一面において国防的生産力の人的担当者であり、他面においては直接の戦闘力としての人的担当者でもあるという点に求められ、当面の厚生問題は著しく国防的性格を担うという。この性格こそが厚生問題の特質であり、さらに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、その家庭生活としての存立の条件を確保しようとするところに日本的厚生の顕著な性格をみることが出来るとしている。（以上、「第四節：厚生 日本の形態」）

3. 社会政策と社会事業－大河内・海野・沼佐

「日本の厚生の問題」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をみると、大河内が生活を主題に論じたものとしては以下が挙げられる。

- ・「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）
- ・「日本の厚生の問題」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）²⁰

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する。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。

ここに取り上げた大河内に限らず、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には、少なくない思想家の間で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った。しかしながら、1930年代終わりまで依然として「社会政策」と「社会事業」を区分す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（うんの・ゆきのり；1879-1955）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「社会政策が社会事業を包み込む」ように展開したとみる③沼佐隆次（ぬまさ・りゅうじ；

1901-没年未特定）²¹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、海野の問題提起は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。

かくして、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注目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

²⁰ 本書の刊行は1948年であるが、はしがきによれば、本書を構成する以下の論考のうち4（「最低生活費」の理論）以外は1938-1943年に記されたという。

- 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

²¹ 沼佐は当時、同盟通信社の政治部員であった。それまでの経歴は、本人によれば以下の通りである。「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『解説行政読本全書第14 厚生省読本－厚生行政の知識』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（後、調査室）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。）1954年には時事通信社調査室と旧・国立世論調査所を母体に旧・総理府所管の社団法人として中央調査社が設立される。沼佐は、その設立発起人の一人でもあった。確認できた限りで、沼佐の著作は以下の通りである。

- ・『大雪山と阿寒』（著、1935年）
- ・『地方財政及税制改革案の全貌』（編著、1936年）
- ・『解説行政読本全書第14 厚生省読本－厚生行政の知識』（著、1938年）
- ・『経済警察はどう運用されるか』（編、1938年）

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」に言及をはじめた時期である²²。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されざる未開の領野なるが如し。」²³

『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2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判断が導き出される。社会

図表2 社会政策と社会事業－海野

	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』赤戸閣書房、1931年、82-86頁、より作成。）

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うけて居らず、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」²⁴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。

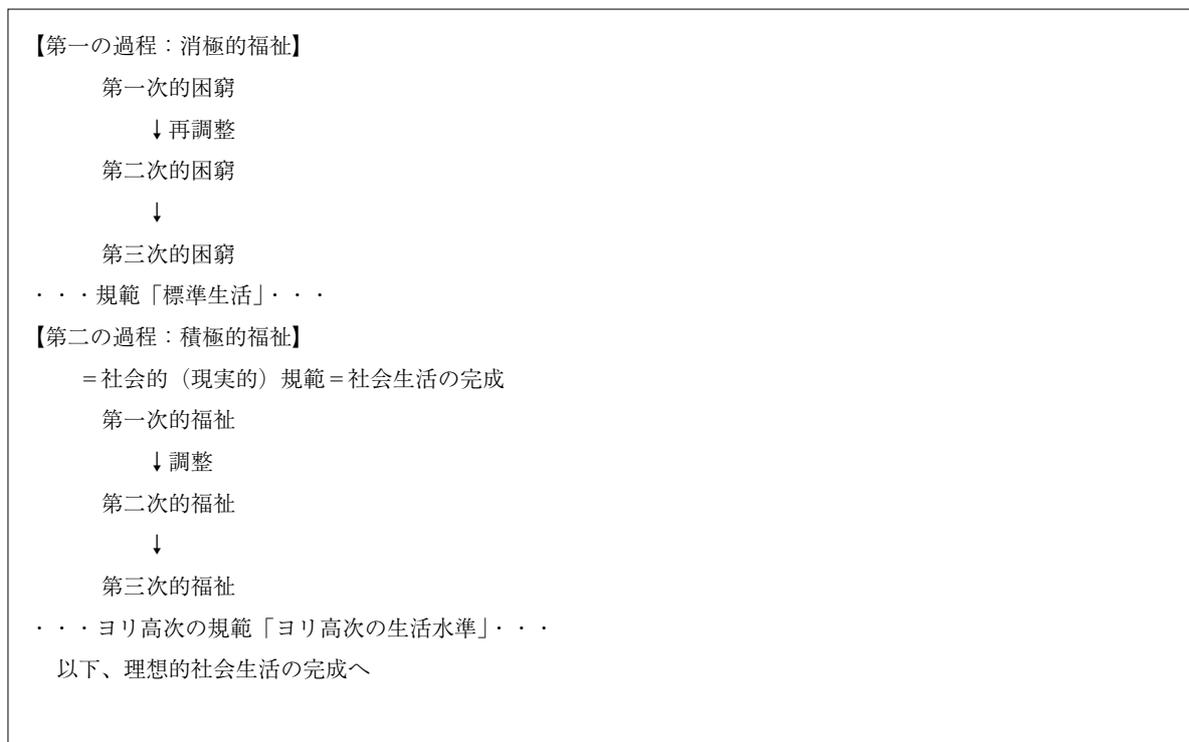
このように、海野は社会政策と社会事業を「社会改良の形式」としつつも、社会改良への実質的貢献という性格を重んじたのである。その観点から社会政策や社会主義との差異化を図り、「社会改良の形式」として社会事業が優位性をもつことを明確にした。ちなみに、図表3は『厚生学大綱－新科学としての社会事業学－』において海野が提示した社会事業が対象とする厚生事象の動的発展である。海野はそれを、【第一の過程：再調整】＝「困窮」を引き上げて、少しでも規範に達せさせる過程と、【第二の過程：調整】＝「福祉そのもの」を対象とする過程に分けて、前者を「困窮→再調整→規範へ」という「規範に外れた誤差または背理を矯正する」消極的社会事業、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、それが理想的な「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

²² 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。

²³ 海野幸徳『社会政策概論』赤戸閣書房、1931年、1頁。

²⁴ 同上書、86頁。

図表3 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, より作成。)

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。

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）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く。

「従来の社会事業はその対象を貧困の事実に着いたけれども、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ゐなかつた。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ってきたので、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、労働能力ありて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。²⁵

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、社会事業から社会政策への展開、いかえれば社会政策と社会事業の関わりを積極的に認めるものとなっており、庶民を包括する階級に対する国の政策として「社会政策」を定義づけた。この観点は、沼佐による「厚生省関係の法律」の分類にも反映されることになる。沼佐はそれを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、「社会政策の法律」として一括りにされているものは図表4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現われている。

例えば、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（いずれも1933年）や母子を対象とする社会政策＝母子保護法（1937年）は、社会政策として十分な位置づけがなされないまま今日に至っている。あるいは、「児童保護」「母性保護」といった呼称で社会福祉前史という曖昧な位置づけがなされてきた。政策（実践）史をめぐるこの現実には、社会行政とよばれる時期に形成・展開をみる労働＝生活過程全体に係わるものとしての本来の「社会政策」が、不自然にも「社会政策」と「社会事業」に分化してゆく、いかえれば大河内社会政策論が定着してゆく政策論（学説）史の1930年代的状况を反映しているのである。

図表4 社会政策の法律－沼佐

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

（沼佐隆次『厚生省読本』政治知識社、1938年、より作成。）

²⁵ 沼佐隆次『解説行政読本全書第14 厚生省読本－厚生行政の知識』政治知識社、1938年、151-152頁。

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、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（図表5、参照）。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「（その対象を労働問題に限定する）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。

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〈労働政策+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。

既に明らかにしたように、政策論（学説）史の観点から戦前期における労働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（よねだ・しょうたろう；1873－1945）や高田保馬（たかた・やすま；1883－1972）といった近代社会学者を中心とする〈社会学〉系社会政策論者である²⁶。日本社会学院（1914

－1922年）、日本社会学会（1924年－）を活動母体とする彼らの系譜は、1920年代半ばには開店休業状態に陥ってしまう戦前の社会政策学会以降の日本社会政策論を再構築するにおいて重要な意味をもった。

1920年代半ば以降の思想的混乱を経て、1930年代には大河内社会政策論が台頭する。その後の長きに及ぶ影響力もあって、〈社会学〉系社会政策論もまた、大河内が一括りにして批判の対象とした「伝統的な社会政策論」として学説史的にその存在は見えにくくなってしまった。しかしながら、現実には1920年代を通じて〈社会学〉系社会政策論に導かれるかたちで〈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、政策（実践）史としては生活政策と労働政策の双方を含み持つものとしての枠組みを維持しつつ戦後の社会政策も展開していったのである。

このねじれを反映して、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」と呼ばれた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。本稿で詳細に取り上げた戦時下における大河内の厚生論、及びそれと対照的な海野と沼佐の見解はその混乱の実相に迫るものであり、この三者に限るならば政策（実践）史に則した見解と言い換えてもよい沼佐の「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、日本の社会政策をめぐる戦前と戦後の一貫性を認めることができる。

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

図表5 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

（筆者作成。）

²⁶ 〈社会学〉系社会政策論については、玉井・杉田、前掲論文、を参照されたい。

参考資料 社会行政から厚生行政へ

1875年	内務省		衛生局（設置）
1917年（8月）		地方局 救護課	
		↓	
1917年（11月）		↓ 社会課	
1921年 住宅組合法			
1922年		社会局（外局、第一課・第二課）	
		↓	
1926年		社会局（外局、労働部・社会部・保険部）	
		↓	
1929年 救護法			
1933年 少年救護法 児童虐待防止法			
1937年 支那事変 母子保護法		社会局（外局、労働部・社会部・保険部・臨時軍事援護部）	
		↓	
1938年 社会事業法	厚生省	社会局（保護課・複利課・児童課）	
		↓	
1941年		人口局・生活局	
		↓	
1943年		健民局・勤労局	
1946年 日本国憲法			

* 社会（厚生）行政に関わる行政組織の変遷を示すとともに、本文中に出て来る法律等を整理した。
（厚生省二十年史編集委員会編『厚生省二十年史』厚生問題研究会，1960年，をもとに作成。）

められる立場にいた。その沼佐の見解こそが、日本社会政策論の史的展開を正確に把握する上で十分効果的だったというのは皮肉なことである。

参考文献

- ・池田信『日本的協調主義の成立－社会政策思想史研究－』啓文社，1982年。
- ・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。
- ・厚生省二十年史編集委員会編『厚生省二十年史』厚生問題研究会，1960年。
- ・小峯敦『福祉の経済思想家たち（増補改訂版）』ナカニシヤ出版，2010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。
- ・菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房，2005年。
- ・高岡裕之『総力戦体制と「福祉国家」－戦時期日本の「社会改革」構想－』岩波書店，2011年。
- ・武川正吾『社会政策のなかの現代－福祉国家と福祉社会－』・東京大学出版会，1999年。
- ・館稔『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。
- ・玉井金五・久本憲夫編著『高度成長のなかの社会政策－日本における労働家族システムの誕生－』ミネルヴァ書房，2004年。
- ・玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社，2007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『解説行政読本全書第14 厚生省読本 - 厚生行政の知識』政治知識社, 1938年。
- ・ 牧野邦昭『戦時下の経済学者』中央公論新社, 2010年。
- ・ 山之内靖ほか編著『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。
- ・ 山之内靖『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。
- ・ 高岡裕之「歴史科学協議会創立40周年記念講演 日本近現代史研究の現在 - 社会史の次元から考える -」『歴史評論』693号, 2008年。
- ・ 東方淑雄「社会福祉に関する経済学論争史(1) - 社会福祉はなぜ福祉経済学の歴史を学ばなければならないか -」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第44巻第2号, 2007年。
- ・ 野口友紀子「社会事業史にみる『社会政策代替説』と大河内理論 - 新たな社会事業史の可能性 -」『長野大学紀要』28巻3・4号, 2007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 - 戦前の軌跡 -」『経済学雑誌』第109巻第3号, 2008年。
- ・ 杉田菜穂『人口・家族・生命と社会政策 - 日本の経験 -』法律文化社, 2010年。