

(2) 福祉国家と国民統合

——近代日本における社会福祉政策の特色——

和田 守

平成三年版『厚生白書』のタイトルは、「広がりゆく福祉の担い手たち——活発化する民間サービスと社会参加活動——」となっている。社会福祉事業の高度化、多様化が時代の要請であるとともに、国民の参加意識が進展しているとし、行政の公的施策とならんで民間サービス、福祉公社等住民参加による福祉サービス、ボランティア活動、企業の社会貢献活動（フィランソロピー）の紹介に多くのページを割き、その進展に大きな期待をかけているのである。

この『厚生白書』が指摘しているような社会福祉事業推進にあたっての国民参加の問題は、地域福祉推進の問題とならんで、近年注目されている。公的サービスに依存するだけでなく、国民が主体的にその担い手となるという点においてであり、福祉国家の成熟に向けて重要な問題でもある。

しかし、主体的国民参加には、他方で、政策的には、広範囲かつ円滑な国民統合への強い期待がかけられている。少なくとも、近代日本における社会福祉政策の展開を鳥瞰する限り、その感が深い。そこで、ここでは福祉国家の成熟に向けての国民参加と国民統合をめぐる問題を検討する前提として、戦前における社会福祉政策の特色をス

ケッチしておくこととしたい。

二

明治維新以降の国民国家形成とその展開過程において、「富国強兵」を国家目標としていたので、基本的には福祉国家への転換の動きはありえなかった。国家財政に占める社会保障費の割合を見ても、一九三四～三六年（昭和九～一一）度の平均はわずか一・五％にすぎなかったのである。ただし、主として次の二つの要因から社会政策への取り組みがなされた。

第一に、社会問題の発生である。日清戦争（一八九四～九五年）後の近代産業の発展とともに貧民問題・労働問題などの社会問題が顕在化し、とくに第一次大戦期（一九一四～一八年）における日本資本主義の急成長にともない米騒動（一九一八年）を契機として労働争議や小作争議が急増し、社会問題は放置できない政策課題として、その対応が求められることになったのである。労働争議について見ると、一九一六年に一〇六件、参加人員八四一三人であったのが、一八年には四一七件、六万六四五七人へと急増しており、こうした社会問題の深刻化への対処として一九一七年（大正六）内務省地方局に社会行政を専管する救護課を新設し、一九年には救護課は社会課となり、二〇年には内務省の内局としての社会局に昇格、二二年（大正一一）には外局の社会局として体制を整備していったのである。

第二に、総力戦体制構築からの要請である。兵役を国民の三大義務の一つと定めた大日本帝国憲法体制のもとで「健兵健民」（強い兵をつくるために、健康な国民をつくる）のため国民体位の向上をはかる衛生行政は重点施策に掲げられたが、とくに総力戦の様相を呈した日露戦争（一九〇四～〇五年）を契機に、「隣保相扶」の銃後住民組織

の育成が進展した。すなわち、日露戦争で動員された兵力は陸軍のみで一〇万人に達し、軍事費は二〇億円にのぼった。当時の人口四六〇〇万人、うち男子は二三〇〇万人だったので、男子二〇人に一人の割合、おおよそ六〇七戸に一人の割合で出征したことになる。また二〇億円の軍事費は当時の一般会計国家予算の実に八年分に相当する巨額であった。そして、これら人的・物的動員調達のために尚兵会、恤兵会、愛国婦人会、応召軍人家族保護会など「隣保相扶」の地域協力態勢が組織化されていたのである。たとえば、対露開戦とともに一九〇四年二月に設立された静岡県小笠郡六郷村（現菊川町）恤兵会規程によると、

第一条 本会ハ本村居住民ヲ以テ組織シ事務所ハ本村役場ニ置ク

第二条 本会ハ戦時応召者ノ家族保護並恤兵犒軍等ヲ為スヲ目的トス

第三条 本会の費用ハ本村居住民に於テ負担スルモノトス

とあり、「保護」として第七条では出征従軍者をして後顧の憂いなくならしめるため、応召兵に五円贈呈、その家族の生業補助、また生計困難な家族には一か月二円〇五円の保護金贈呈、戦役負傷のため不具もしくは廃疾となって帰郷したものに五〇円〇〇円贈呈、無事帰郷したものには二〇〇円の慰労金贈呈などを規定、さらに「弔意」として第八条では戦死または負傷後死亡・病死したものの遺族に弔祭料として三〇〇円贈呈、第九条では負傷者・疾病者に五円〇〇円の慰問金贈呈などが規定され、また第一〇条〇〇条には次のとおり規定されている。

第一〇条 応召者ニ対シテハ誠意ヲ以テ其門出ヲ祝シ、且ツ村端若クハ停車場迄見送リヲナスモノトス

第一一条 出征軍人ノ通過スル場合ニ於テハ勉メテ誠意ヲ以テ之ヲ送迎シ優待ヲ為スモノトス

第一二条 会長其他ノ役員ハ出征軍人ノ内地ニアルト外征に従軍スルトヲ問ハズ時々書面ヲ以テ郷里ノ状況、村民ノ意気等ヲ通知シ以テ士氣ノ発揚に勉ムルモノトス

このうち第三条の費用負担は「明治三十七年度恤兵会収支清算報告」によると一五〇〇〇円にのぼっており、六郷村の同年度經常会計歳出決算二六〇〇〇円の六割に相当する規模の予算が別途恤兵会予算として組まれ村民負担となったのである。（『菊川町史』近現代編）

日露戦争時、主としてこのような恤兵会の組織化を通して銃後協力態勢がかたちづくられていったが、政府の軍事援護事業としては一九〇四年四月に「下士兵卒家族救助会」の勅令を発し、同救助令は一九一七年（大正六）七月公布の「軍事救護法」（翌年始めより施行）として整備されている。先に指摘したとおり一九一七年に内務省地方局に社会行政を専管する救護課が新置されているが、この救護課の新置も国民一般の救護とならんで、とくに同年公布された軍事救護法への対応策でもあった。社会政策への取り組みも総力戦体制構築への強い国家的要請から進められたことを物語る具体例である。

三

一九三八年（昭和一三）一月に厚生省が新置されるまで社会行政を担当したのは内務省であり、その内務省に専管部局としての社会局が設置されたのは第一次大戦後のことである。『内務省史』によれば、この社会局の設置こそ、「賑恤救済から社会行政へ」、「慈善救済の考えから社会連帯の理念へ」と、社会行政の体系的、組織的整備が進展した画期であったとみなしている。確かに法制的に見ても、社会局設置前後から社会政策は格段の進展を見せた。すなわち、一九一一年三月に公布された工場法が一六年の九月に施行され、同月鉱山労役扶助規則も施行、一〇月には簡易生命保険法も施行となった。そして、一九一八年六月内務省に救済事業調査会設置、一九二一年四月職業紹介所法公布（二二年七月施行）、一九二二年四月健康保険法公布（二六年七月施行）、借地借家調停法公布（一〇

月施行)、一九二三年三月工場法改正(二六年七月施行)、工場労働者最低年齢法公布(二六年七月施行)、一九二六年四月労働争議調停法公布(七月施行)、五月自作農創設維持補助規則公布施行、一九二九年四月救護法公布(三二年一月施行)、七月社会政策審議会設置、一九三二年四月労働者災害扶助法公布(三二年一月施行)などであり、こうした法制上の整備と並行して社会局が、国民救護を中心とした狭義の社会行政に加えて、各省に分属していた労働行政、社会保険行政をも統合所管する組織的整備も進展したのである。

こうした法制的、組織的整備とともに「賑恤救済から社会行政へ」、「慈善救済の考えから社会連帯の理念へ」の進展が見られたとされるが、その実態はどうか。例えば、救護法が施行された一九三二年度の救護人員は約一六万人で救護率は一〇〇〇人に対して二・四人であり、これは一八七四年(明治七)一二月の太政官達「恤救規則」による救済人員が日清戦争前後の一八九〇年代において一万五〇〇〇人程度で救済率が〇・五人にすぎず、このような実情がその後も継続したのに比べて数倍に上昇している。しかし、このように公的扶助が上昇したとはいえ、国民の生活困窮度から見ていまだ不十分なものであったことはいうまでもないと同時に、恤救規則で示された家族制や地域住民の相互扶助に依存する考え方から基本的には脱却していかないのである。

一八七四年布達の恤救規則における前文規定は、次のとおりである。

濟貧恤救ハ人民相互ノ情誼に因テ其方法ヲ設ヘキ筈ニ候得共、目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分、左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可届出、此旨相達候事

そして、その施行細則ともみなすべき「窮民恤救申請調査箇条」(一八七五年七月内務省達)では、「恤救規則ニヨル可キモノハ独身老幼廢疾等ニテ何等ノ業モ為ス不能事實赤貧ニシテ會テ他ニ保育スル者無之全ク無告ノ窮民に限ルヘシ」と規定している。すなわち、まず独身者、または家族があってもその家族に扶養能力がない者が掲げ

られていることから明らかなように家族制度による救済を基本とし、家族で支えきれない場合でも、「人民相互ノ情誼」を重視しているように、次いで住民の相互扶助を原則とし、それでも不可能な場合にはじめて公費による救助を行うという考えかたに立っている。しかも、五〇日以内の分については原則として地方官による救助に委ねていることから明らかなように国費よりも地方費への依存が優先させられているのである。

そして、こうした考えかたは、半世紀後一九二九年公布の救護法においても大きな変化は見られない。同法案の提案説明でも、「我国に於キマシテハ古来ノ美風タル家族制度及隣保相扶の情誼ガ存シテ居リマスノデ、本法案ハ実ニ是等ノ淳風美俗ヲ尊重致シマスト共ニ、更ニ進ンデ現在社会ノ実情ニ適応セル制度ヲ確立致シ、其及バザルヲ補フテ、以テ国民生活ノ不安ト思想ノ動揺ヲ防止スルノ趣旨ニ外ナラス」(『内務省史』第三卷)とされているのである。

家族制度ならびに「隣保相扶ノ情誼」を優先させる考えかたに変化はなく、それを前提としたうえで「現在社会ノ実情ニ適応セル」公的扶助の拡充であった。しかも、救護法制定の趣旨として「国民生活ノ不安ト思想ノ動揺ヲ防止スル」ことをあげているように、国民福利の維持向上よりも国民統合の観点が優先していることは注目すべきことである。この点は一九二〇年に内務省の内局として社会局が設置されたときの「内務省社会局分課規定」に端的に示されている。同規定は次のとおりであった。

第一課

- 一 羅災救助 窮民救助、其他賑恤救済ニ関スル事項
- 一 軍事救護ニ関スル事項
- 一 職業紹介、授産事業其他失業ノ救済防止ニ関スル事項

一 其他ノ局課ニ屬セサル社会事業

第二課

一 感化教育其他児童保護ニ関スル事項

一 共済組合及小資融通施設ニ関スル事項

一 民力涵養ニ関スル事項

一 社会教化事業ニ関スル事項

これらの社会行政事務に加えて、一九二三年の外局としての社会局の設置にともない、内務省警保局が所掌していた労働争議の調査に関する事項や農商務省工務局および鉱山局の所掌であった労働者保護に関する事項など担当することになり、さらに社会保険に関する事項も新設されていったのであるが、「民力涵養ニ関スル事項」と「社会教化事業ニ関スル事項」が所掌事務として掲げられていることは注目すべきことである。

すなわち、民力涵養運動は一九一九年三月一日付けの内務大臣訓令を端緒として全国の府県、市町村で一斉に展開された。時の内閣は一九一八年の米騒動で倒壊した寺内正毅内閣を引き継いだ原敬内閣で、最初の本格的な政党内閣であった。その原内閣の床次竹二郎内相の訓令では、第一次世界大戦後の「戦後経営ヲ体现スルノ途」を「民力涵養ノ方面ヨリ著眼シテ此ニ其ノ根底タルヘキ要項ヲ挙ケ重ネテ庶幾スル所ヲ示サムトス」として、次の玉大要綱を掲げている。

- 一 立国ノ大義ヲ闡明シ、国体ノ精華ヲ発揚シテ健全ナル国家観念ヲ養成スルコト
- 一 立憲ノ思想ヲ明瞭ニシ、自治ノ観念ヲ陶冶シテ公共心ヲ涵養シ、犠牲ノ精神ヲ旺盛ナラシムルコト
- 一 世界ノ大勢ニ順応シテ鋭意日新ノ修養ヲ積マシムルコト

- 一 相互諸和シテ彼此共済ノ実ヲ挙ケシメ、以テ輕進妄作ノ憾ミナカラシムルコト
- 一 勤儉力行ノ美風ヲ作興シ、生産ノ資金ヲ増進シテ生活ノ安定ヲ期セシムルコト

原内閣は教育施設の改善充実、交通機関の整備、産業および通商貿易の振興開導、国防の充実の四大政策を掲げ、積極行財政を推進したが、この積極政策の推進にあたって、民力涵養運動に見られるとおり国家観念の養成を第一に掲げたるうで経営者と労働者、地主と小作人の階級対立を緩和し、共済諸和の実をあげることによって地域住民の自治観念や公共心を涵養することを重視したことに注目しなければならないのである。この意味で民力涵養運動そのものは、日露戦後に推進された地方改良運動を継承するものではあったが、米騒動以後の深刻な社会不安を反映して、経済産業の育成を通しての地域振興策とならんで、国民思想の善導啓発に努める教化政策に力点を置いていた点に特色があった。

このように社会行政の体系的整備の重要な一環として民力涵養運動の推進を位置づけたうで社会教化事業の促進をあげている。具体的には青年団の奨励、被差別部落の融和事業と禁酒・禁煙および廃娼の矯風事業の推進であり、とくに中堅青年の組織化をめざした青年団活動の奨励は地域社会の再統合政策としても重要な位置を占めていたのである。

さらに、こうした民力涵養運動や社会教化事業を通しての国民統合をはかるとともに、一九二〇年前後、各府県で社会事業の包括的取り組みを推進する社会事業協会の設立が相次いでいる。例えば、静岡県社会事業協会は一九二〇年七月に発足しており、その趣意書・会則によると、「現代社会生活の生み出せる病的現象」を「予防救済」するため、一般の「同情援助の実」をあげるべく啓発するとともに、「公私協力」し「社会事業団体相互の連絡を図る」ことを目的としており、深刻化する社会問題に対処するため民間救済事業の強化を企図したのであった。しか

も、構成上民間団体の形式を踏みながら、事務所を静岡県庁内に置くとともに会長に静岡県知事を推戴するなど、事実上は、内務省社会局新設と同時に県内務部に設置された社会課の外郭団体と位置づけられたのである（『静岡県史』資料編19）。伝統的な「隣保相扶の情誼」に依存しつつ、新たな政策展開に即応すべく半官半民的団体を育成し、民力の活用をはかりつつ、そこに国家的要請を注入していったのである。

四

社会行政が体系化、組織化されていった第一次大戦後、とくに一九二〇年代を中心にその特色を検討してみた。社会問題の発生と総力戦体制構築という二つの要因から推進された社会政策への取り組みは、青年団や社会事業協会の設立奨励など地域民間団体の育成をとおして国民参加の形態を重視しつつ、それは国民教化という統合策としての役割を担った。こうした国民参加と国民統合をめぐる問題は、戦後の日本国憲法下、国民の生存権を保障するという考えのもとに社会保障制度が拡充されてきているなかで、どのように展開しているのか、次の機会にその検討を試みたい。