

# 社会保障制度の形成における戦争の役割の問題

— 先行研究及びその考察 —<sup>(1)</sup>

鍾 家新

「戦争は国民的統一をもたらす。……国民的統一感情のために、また共同目的のために個人の利益を犠牲にする用意ができていたために、いろいろな変革をもたらすことが可能」である[Beverige, 1942=1975:266]。

— ウィリアム・ベヴァリジ

人類の文明は皮肉な一面をもつ。現在、多くの民衆に利益を与えている社会保障制度は、徹底的に否定すべきものである戦争——人間同士の殺し合い、とかかわっていった。この社会保障制度の形成における戦争の役割についての研究は、すでに行われている。以下、まず、ティトマス(Titmuss, R.M.)、マーシャル(Marshall, T.H.)、ジャノウィツ(Janowitz, Morris)、ウィレンスキー(Wilensky, Harold L.)、大河内一男、風早八十二、孝橋正一及び竹中勝男の研究を中心に考察していく。最後に、彼らの研究の到達点を確認し、その不足点を指摘する。

## 一 英米の社会保障制度の形成における戦争の役割についての研究

### 1 R.M.ティトマス

現代戦争と社会保障制度の形成との関係を研究する時、われわれは社会保障

研究において、国際的にも強い影響力をもっていたイギリスの研究者ティトマスの業績をまず踏まえなければならない。彼の研究は広い範囲におよぶものであり、「医療保障」・「国民保健サービス」に关しての彼の研究は、イギリスの学界において主導的地位をしめていた。特に、「ソーシャル・アドミニストレーション」研究(Social administration)の確立で彼の名は知られていた。ティトマスは『福祉国家の理想と現実』という本の一つの章で、イギリスの社会政策(Social policy)の形成と戦争との関係、つまり戦争がいかにイギリスの社会政策の形成・発展を促してきたかということについて、鋭い分析をおこなった。

ティトマスによれば、戦争と社会政策との関連を論じる際、多くの不利な条件が存在している。1939年以前の戦争の歴史および戦争の社会的経済的影響についての、系統的な記録はほとんど残されていない。断片の記録の多くもいひ加減で信憑性が乏しい。かれがいう「社会政策」とは、戦時における一般市民の福祉の増進を企図する一連の政府の行動を指している。

ティトマスは、まず現代戦争と昔の戦争との違いを指摘している。宗教戦争のような昔の戦争は突発的、無計画的であり、一般市民は戦争と比較的無関係に生活していた。戦争が社会経済の全般に与える影響も考慮されなかった。つまり、昔の戦争は軍隊組織のみの戦闘であり、戦場以外の地域では依然従来どおりに民衆は生活を営むことができた。しかし、現代戦争はそれと異なる。戦争の勃発以前から、戦争の陰はすでに忍び寄ってくる。しかも、終戦以降の長期間の間、社会の各方面において、戦争による爪痕が残存した。20世紀に入ってから、政府による戦争のための政策と平和のための政策は非常に密接に関連するようになっていた。それゆえ、政府の行為が戦争のためなのか、あるいは平和のためなのかということに关する区分はますます難しくなっていくた。

西ヨーロッパの近代における戦争は、回数増加にともない、ますます激烈化し、残忍になった。戦争は次第に組織化され、国民の大部分が包み込まれるようになった。戦争による爪痕は一層長期にわたって残されていた。過去100年間の戦争は社会政策にさまざまな影響を与えていた。そのうち、「とくに顕著だと思われるものは、戦時中の国民の生物学的特質に国家が一段と強い干渉を示すようになったことである。戦争がその規模を上げ、苛烈さを増やすにつ

れて人口の量質ともに関心が高まったのである」[Titmuss, 1963=1981:70]。生物学的側面に対する関心の高まりはつぎの四つの明確な段階に区別することができる。第一の段階では軍事組織上の関心から人口の量、すなわち、戦闘用員としての男の数が問題になった。人口の量の問題がいろいろな時期に、いろいろな社会でとり上げられた。政府の関心を人口の趨勢と国勢調査の実施にむけさせる要因の一つにもなった。

第二の段階では、陸海軍の徴兵に際し、人口の質的水準の問題が徐々に取り上げられるようになった時点である。軍務に適するかどうかの基準は、絶えず変化するものであった。今日では、身体的・機能的・心理的・社会的資質にかんしては、一種の多方面にわたる極めて複雑な基準体系が形成されている。

「このことはすべての社会政策にとって二つの重大な意味をもっている。一つは、身体的心理的適性、明敏な知性、パーソナリティや性格の上での社会的適応力、等を具えた人間を、社会がいっそう強く必要とするようになってきたこと。二つは、その結果として、軍務から除外され不適とされる男の率は低下するどころかかえって上昇してきていることである。したがって、大勢の者が社会的施策の対象になる」[Titmuss, 1963=1981:70]。

兵役年齢の男子の適格基準に関与してきた政府が、しだいにその政策の範囲を拡げ、国民全体、とりわけ次代の壮丁としての児童の健康と福祉に対する関心を示すようになった。それは、国民の生物学的側面に対する国家関心の第三段階である。本世紀のはじめ、イギリスはすでにこの段階に達していた。南アフリカで起こったボーア戦争のなかで、個人的な保健活動が行われはじめた。それは、最終的には、1948年の国民保健サービスとして実を結んだ。その戦争の末期において、二つのことが当時のイギリス政府の関心を引き起こしていた。その一は軍隊内における疾病と死亡の状況にかんしてのデータの公表であり、その二は徴兵検閲局長官の報告における、「兵士の大多数の不断の供給源である労働者階級の体位は次第に低下している」という論述であった。それゆえ、イギリス政府は各種の調査委員会をつくり、体位の低下の問題、医学的検査の制度、乳児の高い死亡率の原因などのような、国民の福祉と関連が深い事柄について調査研究をしはじめた。1906年の学校医療サービス、小学校の学童給食、乳児死亡防止運動等などの社会政策の形成・実施はすべてその調査熱の産物で

あったのである。第一次世界大戦の時にも、そのような歴史のくり返しがみられた。1917年には、性病にかんしての治療と予防が、市民と兵士にたいして無差別に、広範囲にわたって実施されたのである。これは特記するに値する最初の無料の「国民保健サービス」の事例であった。第一次世界大戦終戦時の国民兵役省の報道によると、約250万人の壮丁を検査した結果、完全に兵役に適合した者は、3人に1人であった。当時のジャーナリズムにおいては三種国民(C3 nation)という新語が流行していた。その後、その男たちは、健康の衰えを理由に職場から離れようとしている人たちの大半を占めている。第一次世界大戦の影響が長期間にわたって残ったため、国民保険制度の男子の退職年齢が引き上げられなかったのである。古代ギリシャ人は、肉体の力が絶対的善であると考えた。彼らの文明は国民を戦争に巻き込みつづけたのである。この点について、20世紀の文明は古代ギリシャの文明と酷似している一面があるといわざるをえない。

第二次世界大戦は、イギリスにとっては、一部の国民の努力で遂行されたものではなく、全国民の総力を結集したものであった。そして、その時、「われわれの主題の展開からいうと第四段階に到達したものといえよう。国民の肉体的健康を保持するために、国家経済の全領域にわたって、積極的手段を講じていくことが国家にとって必要であるばかりではなく、『国民の志気』という漠然として捉えどころのないものと取り組むことが、戦争戦略上、当局者にとっての至上命令にもなった」[Titmuss, 1963=1981:73]。

戦時下において発展を遂げた各種の社会政策は、階級、信条及び軍隊内の地位と関係なく、国民全体の第一義的なニーズをみとすことに集中した。従軍による階級差、特権などが徹底的に排除されていった。国家が組織した、傷害によって労働能力を喪失したものを対象とする医療やリハビリテーションはその一例であった。従来のような、陸海軍兵士にかぎった施策は不可能になり、一般市民も同じ程度の福祉を享受することができるようになった。当初、特定の階層を対象として創設された緊急医療サービスの組織と機構は、その後の全国民を対象としての医療サービスの原型になったのである。食糧政策においても同じ傾向がみられた。一般国民より、軍職員を優先するような政策は実施しにくくなった。

戦時下の社会政策は、一方で軍人用から一般市民へという傾向があっただけでなく、一般市民用から軍人用へという傾向もあった。例えば、戦時中に一般市民に開放されていた音楽、劇、美術といった類の教育施設を、軍務に服している男女にも利用させるようになった。

「1942年のビバリッジ報告」、「1944年の教育法(The Education Act)」、国民保険、家族手当、国民保健サービス等の立法は、事実上、市民に平和社会における生活の方向と理想を示そうとする社会体制を組織するものであった。しかも、別の視角からみれば、それらの社会政策は戦時下の戦略として、一般市民の生活と軍人のそれとを平等に融合・統合する必要性があったということをあらわしていたのであろう。

社会政策が取上げる多くのニーズの中で、家族扶養のニーズほど、戦争の爪痕を生々しく示すものは外に見当たらない。つまり、それらの夫、父親が兵役に服している間において、彼らの妻、子ども及びほかの親戚の生活のための所得を維持する必要性があったのである。ナポレオン戦争から第二次世界大戦間における兵士のための所得補助の手当制度を詳しくさかのぼってみると、「戦争が次第に苛烈さを加えるに従って、妻子を扶養しなければならぬ必要性が強く認識されてきた経過が明らかになってくる。つまり、戦争の遂行上、国民の全面的協力を要求することが多くなるにつれて、家族の扶養の必要性がいっそう切実に理解され、正しく社会の責任としてうけとられるようになったのである」[Titmuss, 1963=1981:76]。戦時中、家族の扶養に対してのより一層の理解は、社会保障政策一般に巨大な影響をあたえていた。最も早くあらわれた影響の一つとして、労働災害補償制度やその他の制度に、扶養手当が加給されるようになった。もう一つの影響は、戦傷病者年金と労働災害補償年金を、多くの点で統一しなければならないことになった。

ティトマスは上述されたことから、つぎの結論を引き出すことができると主張した。「現代戦の遂行には社会的規律の飛躍的前進が前提とされ、課題とされる」[Titmuss, 1963=1981:76]。「不平等を排除しようとする要求は、例えば、社会的に是認される行動の基準の変化によってしめされる。— 生活水準、服装、贅沢な遊興、その他諸々の道楽等において、差別の目立つことは許されなくなった」[Titmuss, 1963=1981:76-77]。戦時下における社会政策の目的と内

容だけではなく、平和時期のそれらも、大部分は戦争の勝利をおさめるためのものであり、多くの集団の協同活動の必要程度によって決定されていた。多くの集団の協同活動を達成するため、欠けてならないのは、現状の不平等とピラミッド型の階層構造を平準化することである。ティトマスは、アンドルジュイフスキー(Andrzejewski,S.)の研究を引用して戦争と平等との関係を論じている。アンドルジュイフスキーの研究によると、軍事行動の参加率は、その社会の階層構造をある程度決めていた。上流社会で募集された専門軍人の指揮のもとで、一部分の国民の支持しかえられなかったという職業戦争は、従来の社会的不平等をさらに拡大することにほかならなかった。それにたいして、国民全体が参与していた大衆戦争は従来の社会的不平等を縮小する傾向をもっていた<sup>(2)</sup>。ティトマスによれば、戦争は社会の不平等を増大するとした、ハーバート・スペンサーの学説に対して、アンドルジュイフスキーの研究は極めて効果的な反論を加えている、とする。

以上のような考察をへて、ティトマスは、つぎのような結論に到達した。

「現代戦は — 少なくともイギリスにおいては — 社会政策に深い影響を与え、また逆に、社会政策の方向は、戦争の遂行に当たって、その方法に大きく影響を及ぼしてきた。しかし、このことは社会政策の発達のすべてを物語るものではないと私は信じている」[Titmuss, 1963=1981:78-79]。

## 2 T.H. マーシャル

イギリスの社会学者マーシャルは彼の代表作の一つである『社会政策 — 二十世紀英国における — 』[Marshall, 1975=1981]という本において、戦争とイギリスの社会政策について、つぎのようにのべた。

「社会政策の歴史において、戦争と不況は、その結果がいかに重大であれ、それらは偶然なことである。しかし、その底流に社会政策それ自身の中に働いている発展的な力の産物である成長の過程を発見することができる」[Marshall, 1975=1981:92]。

第一次世界大戦は、イギリスの民衆の間に、最前線で地獄のような経験をして生還した兵士たちに良き生活を提供しようという決心を起こさせた。その大戦自体は、イギリス社会における一種の社会連帯感を育成するために効果があ

った。「英雄にふさわしい家庭を」という当時の耳なれたスローガンは、そのあらわれである[Marshall, 1975=1981:91-92]。

第二次世界大戦は、より総力戦争であった。戦争の当事国の社会問題にたいして現代総力戦があたえていた影響は容易に想像されるだろう。それは、一方では、失業者を吸収し、技術、組織の両面から保健諸サービスの発展を促していた。他方では、住宅の不足を引き起こしていた。総力戦は政府に民衆の福祉にたいしてさらに新しい責任を負わせるのである。例えば、食料および燃料のような生活の必需品の不足にたいして、それらの生産と分配を統制するようになった。また、侵略、疎開、空襲などによって、住宅を失った人々に対して住宅の提供などのような世話をしなければならなかった。したがって、総力戦の経験はかならず社会政策の原則と社会行政管理の方法にたいして影響を与えるのである。しかし、この影響の性格は、かなりの程度までその国の経験した戦争の運命・性格に左右される[Marshall, 1975=1981:114]。

英国の戦争努力の甚大さと国土が攻撃に曝されたことによって、国民全体に犠牲が要求されたのである。同時に、政府はニーズを抱いた人々の全体にたいして無差別に援助しなければならない。マーシャルはティトマスのつぎの論述を引用していた。「国家資源の共同管理と危険の分担は必ずしもいつも実行されるものでなく、必ずしも適用されたわけではなかった。しかし、それらは指導原理であった」[Titmuss, 1950:507]。勝利にたいしての動揺しがたい確信とそれに結びついたこの国家の政治の安定性は、戦争中において、国民と政府が終戦後、誕生すべき新しい社会の構図を描きはじめたといういきさつを説明することができるのである。「それは戦争に対する緊急措置を支配した資源の共同管理と危険の分担という原則と同一の原則によって支配される社会であった。このようにして、『福祉国家』という考えは、生存をかけて戦う国民の戦争目的に一致するものとなった」[Marshall, 1975=1981:115]。

第二次世界大戦終戦前、社会福祉にかんする画期的な法律あるいは提案が発表された。1941年、当時の「保健大臣」は、すべての人が利用できる包括的病院サービスの提供が終戦後の政府の目標であると発表した。1942年、有名な「ベヴァリッジ報告」が公表された。それは、「新社会秩序という形で国民の平和時期の諸目標を文書にまとめた最も大胆な試み」であった。1943年、「教

育局」は、『戦後の青少年サービス』という報告を発行した。1944年には、「国会」は、すべての者に完全な機会の平等を与えることを目標とする「教育法」を通過させた。当時の政府は、「社会保障は戦後の国内政策の第一の目標でなければならない」と明言し、「社会保障」を『大西洋憲章』に書き入れることに固執した[Marshall, 1975=1981:116]。

「ベヴァリッジ報告」は、極めて多くの人々からかつさいを受け、人々の心に訴えることができた。その主な原因は、その報告書が一つの社会革命（英国流の革命）を宣言するような「偉大な着想」・「全体的社会プログラム」であったことにあった。「ベヴァリッジ報告」によれば、社会保障計画をを成功させるために、「貧困に対する攻撃」だけでは足りない。それと同時に、「病氣」、「無知」、「不潔」、「怠惰」も攻撃されてはじめて、その成功が実現可能である。彼の提案の基礎となる三つの前提があった。それは、「扶養児童に対する手当」、「包括的な保健及びリハビリテーションの諸サービス」、「雇用維持」であった[Marshall, 1975=1981:117]。

### 3 M. ジャノウィツ

『福祉国家のジレンマ — その政治・経済と社会制御 — 』[Janowitz, 1976=1980]において、ジャノウィツは、イギリスと合衆国における福祉国家の形成と戦争、特に、第二次世界大戦とのかかわりについて、人々に新しい考察の手掛かりを与えるつぎのような分析をおこなった。

複雑なプログラム、広範囲の専門職化、根の深い政治紛争を伴った現代的な福祉国家の制度は、永い間に蓄積された成果によって作り出されたのである。しかし、他方、制度の発展過程において、「相対的に短期で、かつ急激な — 境い目となる時期」も存在した。「大恐慌の衝撃が、合衆国で社会福祉の発展を促した決定的な歴史事情であるといわれてきた。大恐慌の間に、所得保障政策の基本条項が定められたからである。逆説的なことに、福祉国家の歴史を研究している人々は、第二次大戦をまた、決定的な歴史事実であり、それによって包括的な現実としての福祉国家が建設された歴史的境目であるとみなしている」[Janowitz, 1976=1980:48]。

ジャノウィツの前掲書においては、主にイギリスと合衆国における福祉国家

の制度の形成に、第二次世界大戦が与えた影響を分析した。

第二次世界大戦の衝撃は、イギリスとアメリカ両国にとって、福祉国家の誕生の契機になった。イギリスでは、その大戦がもたらした結果は、合衆国におけるよりも、象徴的な意味でより明瞭かつ劇的なものである。実質上、西欧社会のすべての議会制民主主義にとっても、「戦時下の国家総動員体制の諸々の手続きが、福祉国家の骨格を作り出したのである」[Janowitz, 1976=1980:53]。

全面戦争に応じるための動員は、普遍主義を強調するものであった。これは、福祉国家の成立を促進する社会的、規範的側面の形成に有利である。なぜならば、福祉国家は普遍主義を重視する政治制度だからである。第一次大戦におけるイギリスでは、総動員が行われ、戦争による多大の損失が生じ、犠牲を平等にするという圧力も高かった。福祉国家の成立を促す重要な第一歩を踏み出した。しかし、その大戦の結果は、福祉国家という目標を達成しうる行政機構を作り上げるまでにいたらなかった。第二次世界大戦中、軍隊および民間による集合行動への参加は、低い階層の人々が抱いていたアイデンティティと自己主張の高揚を引き起こした。その大戦は、民衆の平等理念を強化した。「ベヴァリッジ報告」で概括された戦後社会改革の「約束」は、イギリスにおける戦後の戦意を支えるものになった。長い間、この「約束」は福祉国家の擁護者と指導者であった。「福祉国家実現のための決定的な推進力となったのは、第二次大戦中に中央政府が、現実に行った施策であった」。つまり、戦時中、政治のエリートたちは、福祉国家を運営することができる知識と確信とを獲得した。戦時下に、大衆を動員することができたことが、大規模の社会改革に応じることでもできる行政幹部と行政機構を生み出したのである。戦時中、行政組織が経験していた個人と家庭にたいしての介入範囲は、終戦後になってからも、簡単に縮小されることはなかった[Janowitz, 1976=1980:54-55]。

第二次世界大戦後の社会史を調べると、われわれはつぎのことがわかる。戦時中に起草された経済、福祉にかんしての計画は、戦後のそれらの計画の原型になったのである。人々が戦争参加に動員された過程において、社会秩序が内包していた欠陥が非常に明らかに曝露されるようになった。イギリスとアメリカにおいて、医学の視角から、軍務に適應することができない青年が多数いることが発見された。それは、政府に衝撃をあたえた。イギリスでは、空爆をさ

けるため、都心部から農村部への疎開が行われた。多くの子どもたちははじめの境遇におかれた。それは政治上の汚点になった。

全面戦争の際には、民間人と軍人との区別がほとんどなくなった。これは普遍主義の新しい基盤になった。アメリカとイギリスにおいて、産業化および戦争中の女性や少数派集団の成員にたいする動員は、かれらの大衆社会への参加を拡大していった。「福祉国家に対する社会的、政治的需要が生み出されるためと、そして個人のために政府が大規模に介入することを社会的に正当化するための両方にとって、全面戦争が必要だったのである。……たとえその時期は遅れたかもしれないが、軍務への大量動員がなかったとしても、西欧社会の議会体制の中には福祉国家が出現したであろう、ということは明かなことである。福祉政治の制度的形態を作り上げ、そしてそれを政治の文脈に乗せたのは、このような戦時下の大量動員であった、という厳然たる歴史的結果は存在し続けているのである」[Janowitz,1976=1980:56-57]。

#### 4 ハロルド・L・ウィレンスキー

ウィレンスキーは、『福祉国家と平等——公共支出の構造的・イデオロギイ的起源』[Wilensky,1975=1984]において、福祉国家、平等、戦争との間における相互関係を分析した。その相互関係について、かれは、つぎの二つのことを明らかにしようとした。すなわち、(1)過去においては、戦争と福祉との間にポジティブな関係がみられる。しかし、それにもかかわらず、現代の条件の下では、両者の間に相互破壊的な関係が存在している。(2)先進国の軍事支出は経済成長を低下させ、失業との間に必然的関連をもたない。しかも、それは、「資本主義」であるかどうかということも無関係である。

第二次世界大戦は、平等主義の効果をもった。「第一に、それは完全雇用とフル操業をもたらし、その結果所得の平等化を促進した」[Wilensky,1975=1984:143]。第二次大戦は、アメリカの黒人の多くに熟練労働者として成長の絶好の機会を与えた。女性をはじめとする他の少数派集団も、経済世界の中に編入されていた。「第二、『犠牲の平等』という主張が抗しがたい力をもった」[Wilensky,1975=1984:143]。平等と安定を保障するため、アメリカでは、過剰利得に対する課税、法外と思われる所得税が導入され、賃金・価格の統制も行

われた。これらは、平等の進展に貢献した。歴史をさかのぼってみると、南北戦争も平等を促進した。戦争初期における平等を求める要求は全く制限されていた。初期のリンカーン大統領さえ、奴隷解放に消極的であった。しかしその後、戦線の後退と人材不足に直面したリンカーン大統領は、戦時政策を転換し、奴隷解放を宣言した。そして、戦争末期までに、黒人の法的地位は、著しく改善されたのである。第一次大戦時のイギリスやドイツにおける福祉の発展も同じ傾向がみられた。つまり、国民のある者はこれまで以上に平等な扱いを受けることができたのである。アメリカは第一次世界大戦へ参加した。1915年から1918年にかけて、普遍主義的な強制健康保険を求める要求が、アメリカの多くの地域に広がった。そのなかの16州は実際そうした立法を導入した。要するに、「戦争への動員は、事実ひとつの大きな国民的危機を招くのである。したがって、それは福祉国家の発展を迅速に推進していこうとする人々の集合的意志を駆り立てる」のである〔Wilensky, 1975=1984:145〕。

しかし、第二次大戦終戦後の世界状況は変わった。先進国の富裕化と核兵器による恐怖という背景の下で総動員体制を伴う世界戦争の可能性は小さくなり、反対に、短期の小規模な戦争や総動員を伴わない限定戦争の可能性は大きくなっている。1950年から1970年までに、そのGNP比率でみるかぎり、ほとんどの軍事予算は減少された。アメリカ(1939~1968年)、フランス(1950~1965年)、イギリス(1947~1965年)における国防支出は、市民的ニーズに対する政府支出との負の相関関係を示した。冷戦当初では、先進国の軍事負担は、福祉の発展を最もはっきりと抑圧した。小さな動員を伴う戦争が福祉の発展を後退させることについて、ウィレンスキーはつぎのように定式化する。「小さな動員を伴う条件の下では、過大な軍事負担は、政治エネルギーと専門的能力を国内プログラムから流出させ、経済資源の枯渇を招来する。その結果、(高い生活水準と平等の実現を語る)公式見解とその現実との間には大きなギャップが生じてくる。そして、貧困層と少数派は不満をつのらせる一方、中流大衆の間には福祉後退への動きが強まっていく。その結果、福祉国家の発展が遅滞する」〔Wilensky, 1975=1984:154〕。

初期段階の徴兵制度は平等主義的影響をもっていた。なぜならば、潜在的対象者、とりわけ下層階級の人々の忠誠を確保するために、彼らにより多くの権

利と給付を与えなければならないからである。しかし、現代の先進国においては、徴兵制度の影響は複雑である。かれは、地方分権化の政治体制の下における徴兵制度による結果について、つぎの仮説を立てた。「軍事支出を福祉支出に向けようとする場合、それは、軍事施設から安定的な利益を受けている人々や彼らの代表者である国会議員の間に反対をよびおこす」[Wilensky, 1975=1984:156]。徴兵制度は、専門的な志願兵制度にかわりつつある。その傾向は、福祉支出に有利である。

第二次大戦以降、先進資本主義国の繁栄は、軍事支出に依存するものではない。GNP比率での軍事支出は、政治体制・経済発展水準と無関係である。経済不況を回避するために軍事支出を利用し、拡張主義に走るということは、自己潰滅的結果につながるのである。

以上の考察を通して、ウィレンスキーは、つぎの結論に至った。「われわれは、福祉国家が総動員体制、徴兵制、戦争といった様々な条件の下で今後どう変化していくかをさらに詳しく分析する必要がある。これまでみた限りでは、戦争—福祉国家の出現を立証する証拠は何もない。かつて世界大戦によって生じた破壊が社会的権利と給付の拡大に結びついたとしても、もはや巨大な軍事が過去の成果を再現することはありえない。そして、新しい世界大戦から生まれる唯一の平等とは、墓場における平等であるにちがいない」[Wilensky, 1975=1984:161]。

ウィレンスキーの前掲書「日本語版への序文」において、日本の福祉国家の発展を遅滞させる原因について分析した。かれによると、日本はアメリカ、カナダ、スイス、オーストラリアと並んで、「福祉後進国」である。その構造的要因はつぎのとおりである。急速な成長を達成した日本は、高い職業・教育移動率をもつ国である。それは、社会福祉のような公共支出に対する抵抗をよびおこし、強力な労働者階級の出現とその連帯をはばみ、大衆の福祉の要求を押し止めた。他方、中央集権化された労働運動が存在しないこと、と人口圧力が顕著ではなかったこともその要因であった。

以上の構造的な要因以外に、他の要因も存在する。「すなわち、(1)日本の福祉国家発展の初期における戦争の役割、および(2)家族的価値と親族制度の強力な残存がそれである。とりわけ後者は、今もなお日本の福祉国家の発展を

遅滞させる原因となっている」[Wilensky, 1975=1984:8]。1868年の明治維新から1945年の終戦まで、日本の社会政策は産業化と戦争という二つの目的に奉仕してきた。軍事支出と社会政策が、日本のように密接に結びついている国は他に例がない。かれは、日本の福祉国家発展の初期における戦争の役割に注目した。しかし、それは、日本が「福祉後進国」になった構造外の一つ要因という文脈で分析したのである。

## 二 日本の社会保障制度の形成における 戦争の役割についての研究

社会保障制度の形成と戦争とのかかわりについて、日本の研究者による研究もあった。以下、社会政策の代表的研究者であった大河内一男、風早八十二および社会福祉の代表的研究者であった孝橋正一、竹中勝男の研究を中心に検討していく。

### 1 大河内一男

周知のとおり、大河内一男は、「社会政策の経済理論」という大河内理論を形成した。大河内理論によれば、労働者問題は、存立並びに発展にとって最も根幹的であり且つ最も有意義な問題である[大河内, 1963:5]。資本主義社会においては、「個別資本」と「総資本」の利害が異なる。「近代国家」は、「社会的総資本の意志の忠実な執行人である」[大河内, 1963:29]。社会政策は、「近代国家」が「『労働力に対する個別資本の非合理的充用と喰潰し』を防ぎ[大河内, 1963:26-27]、労働力の創出・保全などをはかる施策である。要するに、大河内がいう「社会政策」は、労働政策である。

第二次世界大戦争中の1940年、大河内は、『戦時社会政策論』という本を書いた[大河内, 1940]。この本は戦時社会政策の基本問題と戦時下における国民生活の変化について分析を行った。戦争と社会政策との関係については、大河内はつぎのようにのべた。

戦争は、社会政策を停滞させるのではなく、逆に、これまでその実現が望めなかった社会政策のある領域を忽然として登場させ、社会政策の飛躍をもたらすのである[大河内,1940:4]。

戦争と社会政策は二重の関係をもつ。その一は、戦時下における社会政策の問題、すなわち、その形態と内容の問題である。戦時下における社会政策は、戦争が経済社会にあえた攪乱作用に対して調整あるいは救済を行う。他方では、社会政策は、戦争遂行の不可欠の条件でもある。その二は、「戦争の遂行に際して、社会政策の長年にわたる存在が如何に不可欠の条件であるかと云ふ点の吟味」である[大河内,1940:5]。

戦時下において、経済体制は戦時体制へ編成され、替えられる。社会政策は、戦時経済の円滑な遂行のための手段となる。軍需品の調達を目的とする労働力の統制は、戦時社会政策の中心課題である。大規模な応召と軍需産業の急速な膨張は、戦時下における労働市場の混乱を引き起こす。このような背景の下で、労働力の問題は、その保全と培養よりはその全般的な配置である[大河内,1940:46]。その配置には二つの課題がある。その一は、兵力と産業労働力との間の労力配置の問題。その二は、産業労働力内部における配置の問題である[大河内,1940:104]。その急速な編成替えの必要性から、平時の経済において極めて長期間にわたって実現しえる社会政策は、極めて短期間に実現することができる。要するに、経済体制の戦時体制への編成替えを通じて、戦争は社会政策を強度に押し進めるのである[大河内,1940:14]。

社会政策はひとつの「社会的戦争準備」であった。「社会政策が戦時に於て不用に帰するのではなく、かへってその戦闘力と闘争意志の強弱の指標となる」[大河内,1940:30]。戦前に於ける社会政策の実施が「国民体位」の保持を通じて戦時に於ける戦闘能力を強化するのである。戦争は膨大な数の壮丁と大量の軍事労働力を動員しなければならない。戦闘力の基幹である壮丁の体力は、抽象的な戦闘力一般として存在するのではなく、何れかの産業部門の労働力として存在する。このように、労働力の培養・保全を目的とする社会政策は、一国の戦闘能力に影響するのである。「多くの国に於て、労働者保護法がこのやうな軍事的理由から」成立したのは、戦時に於ける前線の兵力は同時に平時に於ける銃後の産業労働力であり、人間労働力のこの二つの基本的な存在様式は相互

に不可分の関係に置かれてゐることが反省されたからに外ならない」[大河内、1940:31-32]。20～35歳の産業労働力の基幹部分は、戦時における動員可能人口の中心部分でもある。幼年労働者、未成年労働者及び婦人労働者に対する保護・就労禁止は、将来の兵力の培養と将来の兵力の母胎の保全をも意味するのである。労働力構成上婦人労働の比例が圧倒的である場合、その問題の重要性はより大きい。女子労働者の大部分は、農家の出稼ぎ者である。彼女たちの体位の低下は、農村一般の体位の低下を引き起こす。それは、「一国労働力の新鮮な貯水池を汚濁する影響には測り知らぬものがある」[大河内、1940:32]。

「社会政策が戦争の有効な遂行に關聯を持つのは、単に社会政策が国民保健の整備を通して強大な兵力の基礎を創ると云ふ意味に於てのみではなく、同時にそれが軍事産業のための労働力を健全に保持すると云ふ意味に於て深い繋がりを持つものである」[大河内、1940:33]。平時における社会政策は、戦時における頑健なる産業労働力動員の基礎である。軍需産業における労働力はとりわけ頑健であると共に質的に高度なものでなければならない。軍需産業或は一般重工業の労働力は、労働力保全の焦点である。軍需労働力と近代的兵力との間に、つぎのような一致点が見出される。「一、戦闘方法の機械化に伴って、軍需工業に於ける高度熟練工は、益々近代的兵力にとって理想的な型となる。二、戦闘機械の高度化、精密化に伴ひ、これの現地に於ける操縦並に修繕のためには特殊な熟練工と近代兵力の著しい接近が見られる。斯くの如くして、戦争手段や戦闘技術の科学化・機械化は、一方では益々多量の軍需労働力を後方に於て整備する必要を生ずると共に、他方では、兵力の基幹部分が益々軍需労働力に人的に依存せざるを得ざるに至る」[大河内、1940:36]。

戦時下において、労働者保護の重要性が次第に認識される。少ない労働力を持ってより多い生産物を生産しようとする戦時経済体制の下で、戦争は、労働者に過度労働を一般化せざるをえない客観的理由を持つ。しかし、長期戦の様相が強くなるにつれ、労働力についての合理的な配慮が要求される。他方、戦時下に於ける労働力が全般的不足に陥いるため、政府は婦人及び幼少年たちを産業戦線へ動員するのである。そして、いわゆる労働力の「稀釋化」がおこる。それは、戦時下における労働者保護の必然性を反省させる。その背景の下で、賃銀の適正化、労働時間の標準化、および「福利施設」の強化などが行われる

ようになった[大河内,1940:129-131]。

「福利施設」は、雇主の個人的な恩情的な施設ではなく、合理的な、経営効率主義による施設である。それは、19世紀以来の巨大経営と共に発展してきたものである。すなわち、「福利施設」は、切断された雇主と被雇用者との人的結合をつなぐためにつくられたのである。しかし、その一般的必要を一挙に具体化したのは、第一次世界大戦である。「労働者保護及び『福利施設』」は、戦時経済の下に於てそれらの真の社会的意義、即ち経済社会の再生産に対する積極的な意義が反省され、その生産政策として本質を示すこととなるのであって、この意味で戦争は社会政策の理解にとってこの上もない試練場なのである。従って戦争の開始と共に従来とは全く異なる社会政策の観念——例へば『軍事援護』など—が出現しなければならぬと考へる程、社会政策の理解としての弱味を示すものは存しない」[大河内,1940:159]。

軍の側は国民体位の低下の問題として保健の問題を提起した。戦時下の日本においては、農村と都市との交流は密接であったため、国民の体位の低下が一般的になった。労働力の保全と培養は、産業側からの要請だけではなく、国防側・国軍側からの要請でもあった。つまり、近代戦の中心は機械化によっている。兵士には高度な機械技術上の知識が要求される。国軍の中心はかつての勇敢な青年から近代機械工に移りつつある。「戦争は斯様にそれ自らの必要に基づいて労働力の価値を高め、それに対する（少なくとも『労働力』としての）尊敬を深めしめる。労働力に対する合理的取扱、その順当な保全の必然性は、我国の場合に在つては、戦時に至って始めて認識された」[大河内,1940:202-203]。

近代戦は経済戦であり、産業戦である。戦争は、一つの経済社会の強さの試金石でもあれば、その弱さの試金石でもある[大河内,1940:319]。

人口の都市への集中と彼らのための厚生施設の缺如は、国民体位の低下の問題を引き起こす。この事実が更に進むと、人口の増殖力に影響する。人口増殖の量的停滞や質的低下は日本経済の生産力の拡充に対する最大の支障となっている。戦争は人口の量的拡大と質の向上を必要とする[大河内,1940:354-356]。

国防上及び生産力拡充の円滑な遂行上から、人的資源の保全及び培養の問題が提出された。これは日本の社会問題史上画期的なことである。

社会政策及び「福利施設」の缺如と低水準は、労力の培養・強化を妨害し、国防の人的基礎に脅威を与えた。「『国民体位の低下』即ち一方では休養の缺如として、他方では栄養の不足として具体的には表はされるどころの国民健康の状態」は、前述のような事情の現段階的総決算である。「戦争は、これまでただ潜在的にのみ進行し、国民生活の内部で鬱積し醗酵してみた問題を、一挙に白日の下に曝したまでのことである」[大河内,1940:369-370]。

大河内は、『社会政策（各論）』において[大河内,1968]、戦時中日本における社会保険立法の進展について、分析を行った。満州事変以後の農村恐慌の下で農家の疾病、窮乏の一般化、国民体位の低下及び右翼急進主義の擡頭などは、1938年の国民健康保険法の成立を達成させた。1939年には、職員健康保険法および船員保険法も成立した。1941年、労働者年金保険法が制定された。「戦時経済がいよいよ強化されようとしていた時期に、なぜこのような社会保険制度、而も養老年金制度を中心とする長期計画の保険が政府によって企画され実施に移されたかは、極めて興味ある問題であるが、これは、軍需工場における基幹労働力の定着性の強化と能率の向上を目的とする広い意味での『労働力』の保全を図らなければならなくなったことを示すとともに、同時に他面では期間の長い長期保険が戦時に於ける強制的な手段として用いられたことを忘れてはならない。総じて戦時中における社会保険立法の進展は、一面で露骨な生産政策的な色彩をもつと同時に、高度な貯蓄政策的な性格を賦与されていたのである」[大河内,1968:158-159]。

大河内にとって、社会保険は、「労働力」の培養という総資本の経済的要請に基づくものであり、その成立の直接の動因の中には、労資の対立激化の緩和という政治的企図が潜んでいた。1922年の健康保険法の制定は「労資協調の一手段」であり、国民健康保険の成立も「間接的には労資両階級の基本的対立に際しての緩行地帯を創出しようとする政治的また社会的意図に多く由来するもの」である[大河内,1968:160-162]。

## 2 風早八十二

1939年に刊行された『戦時社会政策（フランス篇）』において、風早八十二は、「戦争と社会政策 — 序に代へて —」を発表した[風早,1939a]。

日清戦争後の急激な日本産業革命は、産業労働者の健康状態の悪化を引き起こした。政府当局及び社会政策学者が、工場法の制定の必要性を熱心に力説した。そのとき、業者たちは、消極的であった。戦時中においても、「社会政策という社会的贅沢を許さない」という考え方も依然存在した。

究極に言えば、戦争の目的は戦勝である。その目標に向かって、一切の人的及び物的諸力を維持・開発し、それらを有効に統一・強化して、戦闘力に転化しなければならない。そのうち、労働力の保全及びそれらの合理的配置が戦闘力の強化にとって不可欠・喫緊の要件である。「このことは、平時以来の労働力保全の不充分乃至缺如が如何に産業労働者の過労と災害疾病の激増を通じて生産能率の上にマイナスの影響を与へたか、また、壮丁の体位低下、乳児死亡率、特に後天的経済的原因による乳児死亡・結核性疾患等を激増せしめつつあるかの社会衛生統計によって既に証明済みである」[風早, 1939a: 3-4]。

個別企業経営における福利衛生施設の缺如にもかかわらず、日本の産業資本の再生産は、農村における相対的過剰労働力の吸収によって可能になった。その相対的過剰労働力の存在は、個別企業経営の福利衛生施設費節約の口実になった。それに対して、欧米諸国の都市産業は、その労働力の補給を雇用中の労働者自体の子孫に求めざるを得ない。そして、彼らに正常な家庭生活と順当な子孫繁殖の能力と機会を与えるため、高額な社会政策施設費を負担してきた。

満州事変を契機として、急激な軍事生産力の拡充、応召と大陸移民などは、農村労働力不足を引き起こした。それに加えて、産業構成の内部的高度化・重工業化は労働力の質的向上を要求する。

社会政策の徹底的拡充は、生産力拡充と国防力充実にあって合目的である。経営当事者自体もそれを痛感した。戦時下の社会政策返上論は、平時からの社会政策反対論者に口実を与え、国家総力戦の遂行目的への背反に帰着する。実際の結果において、反国策的となる戦時社会政策無用論乃至返上論は、常に戦争にたいする超越的な理解に立脚している。

「戦争は歴史の発展過程の断絶でもなく歴史過程から超越した現象でもなく、それまでの社会経済発展の継続であり、但し極めて集約的に圧縮された濃度の大きな過程であるに過ぎない」[風早, 1939a: 6]。他方において、社会政策は、客観的には資本の再生産の順当な継続発展のために必要とする労働力の保全を

目的とする。したがって、資本制再生産過程の特殊な断面にほかならない戦争の過程において、特色ある内容の社会政策を不可避的に要請するのである。

「要するに、理論上から云っても戦争は社会政策を無用化するのではなく戦争の時の社会政策を要請するのであり、もしこの要請の充足を阻止するならば、戦争の遂行そのものも障害を蒙らざるをえないのである」[風早,1939a:6]。

疑いもなく、平時の再生産過程の圧縮的集約表現である戦時においては、数年十数年の平時過程において問題にならなかった社会政策施設の実現も可能である。しかし、同時にその実現と矛盾する諸現象も存在する。

現代戦は、有史以来未曾有の総国力を傾けての長期戦争である。第一次世界大戦において、戦勝国イギリス、フランス及び戦敗国ドイツはいずれも想像を絶する戦闘能力を有していた。それは、「それぞれの国の社会政策が演じた大きな役割を想起せざるをえない」[風早,1939a:7]。

第一次世界大戦中、フランスが勝利をおさめることができたのは、日、英米等聯合諸国の絶大な協力があつたからである。しかし、その協力が効果を奏したのは、フランス国民の物質的・肉体的・精神的な犠牲献身である。「戦勝の根本にフランス国の軍事的能力の卓越・強大が横つていたとすれば、後者の根底を形づくつてゐる労働力の量的保全と質的優秀ならびにその合理的配置の如何も亦、容易にこれを推察しうるべきである」[風早,1939a:8]。

社会政策諸施設は、短期間にその効果を期待することができない。イギリス、フランス及びドイツなどの国は、第一次大戦の以前より社会政策諸施設の拡充に巨額を投入していた。特にドイツは、世界を相手とする大戦の準備として、社会保険を中軸にして、労働者保全の政策を徹底的に行つた。ドイツは破れたとはいえ、その頑強な戦闘力を発揮することができたのは、その社会政策の充実があつたからである。

戦時社会政策は平時社会政策と異なり、人的資源の確保の要請に応じる全く別の方策を含む。「当該国が戦前の社会政策の如何に拘泥することなく、如何に大胆にかつ急速に新事態と新要請にその社会施設を適応せしめうるかの程度は、戦争能力に対する社会政策の役割の大小を決定する鍵であるときへ考へられる」[風早,1939a:9]。

風早は、彼の1939年の名著『日本社会政策史』においても、戦争と社会政策とのかわりについて鋭い指摘をしている[風早,1939b]。

当時の緊急課題は国防力の充実と銃後の護りである。戦争は、生産力の真実の本源が人間労働であることを認識させる一つの契機を与えるのである[風早,1939b:2]。満州事変以後、内務省による成年労働者に対する12時間乃至14時間の労働制限は、画期的な意義があった。

明治政府は、最も積極的な大胆な労働者保護政策を実施した。当時の労働者保護の本質は、「国防的見地=兵力保護の対策としての労働政策」と「産業的見地=労働力保護の対策としての労働政策」との抱合である[風早,1939b:116-123]。

第一次世界大戦前においては、強制的社会保険制度を有する国は、十国あまりであった。大戦後は、その数が約三倍になった。「殊に、失業保険の如きは、一九一〇年まではスイスにおける貧弱な一二例外と、一九一一年の英国の例を除いては皆無であったが。大戦を契機として多数国に採用され（例へばドイツ一九一八年十一月十三日、失業手当制度、ポーランド、一九一八年十二月、失業者に対する国家の直接的補助）この点においても自由主義を固持してゐたフランスにおいても一九三〇年遂に強制社会保険法を実施するにいたって全く欧米諸国一般的の事実となった感がある」[風早,1939b:237]。

「国民健康保険法案への健康保険法の発展は、国防力拡充の要請の最も切実なる現時において、銃後の — 工場・鉱山の労働力のみならず、なかんづく兵力そのもの、危機が、壮丁検査の結果によって、露呈されたという事情に基礎づけられてゐる。この場合においては医療の社会化を社会化せしめたモメントは却って凄絶なる戦争であるという興味ある事態が示される」[風早,1939b:244-245]。

### 3 孝橋正一

孝橋正一は、マルクス主義に立っていわゆる「孝橋理論」を形成した。孝橋理論の最大の特徴は、資本主義社会構造の全体、特に、資本主義経済制度・「経済的なもの」との関連で、社会事業を分析・把握することにあつた。

孝橋によれば、社会事業の本質とは、「資本主義制度の構造的必然の所産で

ある社会的問題にむけられた合目的・補足的な公・私の社会的方策施設」にほかならなかった[孝橋,1976:24-25]。「社会的問題」とは労働問題のような社会問題に重ねて、あるいは結果として派生した「第二次的社会的困難」である。すなわち、社会的必要の欠乏状態、あるいは社会的障害である。

社会事業は、労働者による階級闘争の激化という背景の下における資本の譲歩であった。そして、資本主義社会は社会事業に積極的な機能を期待した。それについて、孝橋はつぎのようにのべた。「社会的障害になやむ人間（個人）に対して、社会事業の持合わせている個別的保護法によって国家の国民への奉仕と義務の遂行というふれこみで、その社会的障害の取除きからすすんで福祉の増進をはかる方策を講ずることは、可視的にそして身近にその恩恵を感謝させることによって、社会制度の構造的欠陥に対して目をおおい、社会的矛盾を甘美な夢でつつむことができるという社会的効果を、政策や事業の主体に約束することができるからである」[孝橋,1976:48]。その社会的効果は、最終的には、資本主義の恒久持続に役に立つのである。

国家独占資本主義国家は、福祉国家の名のもとに、「多少の追加的譲歩」を試みた。しかしそれによって、「資本主義制度の維持存続を安定化し、譲歩以上の利益を資本に留保することができる」[孝橋,1976:262]。すなわち、「生産力=労働力の再生産」、「階級闘争の緩和と産業平和の樹立」、「購買力の付与と増加による生産と利潤の増大」などが意図され、「資本主義社会の恒久持続が期待される」[孝橋,1976:265]。

前述した孝橋理論による分析は、社会保障制度の形成過程を、巨視的、歴史的に説明しようとする、前述したような「体制が問題を生んで、体制を維持するために問題解決の制度をつくる」という分析のしかたの典型例である。

しかし、日本社会事業の歴史を分析する過程において、孝橋は、日本社会事業の形成と戦争とのかかわりを認めざるをえなかった。

第一次大戦の時代を契機として、日本社会は、ようやく近代的社会様相をあらわした。社会事業の出発点もこの時期である。第一次大戦後、日本資本主義社会に由来する全規模的貧乏化現象がまきおこり、その対応策が要請された。そして、1911年に制定された工場法は、1916年に実施された。1923年には、工場労働者最低年齢法が制定され、工場法の修正も加えられた。健康保険法は、

1922年に制定され、1926年から実施された。第一次大戦後から大恐慌までに、精神病院法のような公共救済関係の法令も制定・実施されたのである[孝橋, 1976:279-283]。

1929年の世界恐慌を契機として、日本は経済恐慌の脱出を中国大陸への侵略に求めた。日本社会の民主主義的仮装は、ファシズムによって急速に洗い落とされた。1931年の満州事変以後、労働（組合）運動は解消され、社会政策は、戦時労働政策に切替えられた。労働の新体制的組織として、産業報国会が設置された。それは、ドイツ労働戦線の日本版であった。

「この間に国民健康保険法（一九三八年）や労働者年金保険法（一九四一年）の成立をみたが、前者は健民強兵、後者は戦費調達を秘められた目的とするものであった。また労働力不足を緩和するために、児童・婦人労働の就業時間の延長や危険有害業務への就業許可の道をひらいた（一九四三年 — 工場法戦時特例）。このような情勢は当然社会事業の領域にも大きな影響をおよぼさなければならなかった。いまや社会事業はファシズムの侍女として自分自身を位置づけていった」[孝橋, 1976:290]。

全日本私設社会事業連盟は、大日本社会事業報国会と改称された。大政翼賛会厚生部は、生産力の増強に貢献するため、全国の社会事業団体と方面委員を動員した。1937年に厚生省が誕生した<sup>(3)</sup>。“社会”という用語は、“革命”、“階級闘争”などの言葉に通ずるものとして権力からいみぎらわれた。「社会事業は厚生事業として、その活動のあらゆる領域で戦時生産力の拡充のために協力し、また戦時態勢と戦争のもたらす被害の後始末にまわった[孝橋, 1976:291]。

救護法の適用対象はきわめてかぎられた範囲のものであった。満州事変から第二次大戦にいたる戦時状態は、救護法への追加的措置を必要とした。そして、医療保護法(1936年)、母子保護法(1942年)、軍事扶助法(1937年)、戦時災害保護法(1942年)、が制定された。それらのほかに、公共救済の立法として、少年救護法(1933年)、児童虐待防止法(1933年)、司法保護事業法(1939年)、国民健康保険法(1938年)、大日本育英会法(1944年)、社会事業法(1938年)があった。

「これらの公・私社会事業にみられる大きな変化は、みすばらしい救護法がもはやせおいかねる社会的障害の増大に対する新しい政策の実現であり、社会事

業における戦時態勢への協力の姿勢であった。それにもかかわらずこのような情勢を媒介として、この期間を通じて社会事業そのものの発展の基礎が固められつつあったという事実を見のがすわけにはいかないであろう。しかしそれが真の意味において実現するためには、第二次大戦の敗北による決定的な試練の体験が必要であった」[孝橋,1976:291-292]。

#### 第4 竹中勝男

竹中理論によれば、資本主義社会における社会政策は、資本主義経済の機構的發展に於ける労働力の確保・その再生産に関する政策である。その主体としての国家は、社会的総資本および国民経済に制約される。それに対して、社会福祉政策は、国民の生活権を擁護し、その最低生活を保障する「分配的生活保全政策」である[竹中,1956:192]。

現代社会福祉制度は、救貧制度と異なり、「合理的な政策と実践体系」により構成されている。現代の社会事業は、救貧的活動を内包する単なる救護活動の拡大ではなく、社会福祉の確保と増進を目標・目的とする組織的計画といった新たな積極的側面をもっている。現代の社会事業はこの点で過去の救貧事業から区別されるのである。竹中は、現代の社会福祉制度を、社会主義との関連で分析しようとした。「社会事業は社会主義社会秩序における内部的発芽の分枝」である[竹中,1956:52]。すなわち、社会事業のなかに、社会主義的理念を見いだすことができる。現代の社会福祉制度のなかに、「国民経済の発展段階に応じて、やがて必然にその実践的経験的理論を社会主義的社会化へと発展」する可能性がある[竹中,1956:66]。

社会福祉制度を推進・発展させた動因・原動力について、竹中理論ではつぎのように分析がなされた。「人間の共同生活が行われた処には、そこに必ず救済や保護を必要とする成員の存在に対する認識がある」。換言すれば、要救護性の「社会的認識は人間の社会生活に特殊なる認識であり、それに基づいて種々の救済、扶助、保護、保障の如き実践的政策的目的に基く社会行為と社会制度が生まれるのである」[竹中,1956:10]。「要救護性に関する認識の発展こそ従って社会事業の発展に本質的な前提であり、要件である」[竹中,1956:157]。竹中理論がいう「要救護性」とは、単なる客観的な欠乏や不足状態を意味する

のではなく、その欠乏や不足を充足することの必要を認めるところの主體的立場との関係・要救護性の認識を前提とする。すなわち、「要救護性」は救済・保護を社会的に行うことを必要とする客体の特殊性を抽象化した言葉である。

社会福祉制度の形成と戦争とのかわりについて、竹中も認めざるをえなかった。

「社会保障制度は第二次世界大戦を直接契機として、欧米諸国中に真剣に検討され、漸次実施されるに到った制度であって、国民をその生活の窮乏から護り、医療保障をし、一定の所得と一定の生活水準との確保を目指すところの全国民を対象とする国家的制度である」[竹中,1956:321]。

第二次世界大戦中の1941年、当時の英国首相チャーチルの指示のもとで、閣僚の一人グリーンウッドは戦後の復興問題の調査研究を行い、ピヴァリッジ卿は委員長として国民生活保障制度の立案に着手した。1942年、ピヴァリッジ計画は公表された。その計画は、事実上戦後英国社会保障制度の骨子・原型をなすものであった。それは、大戦中に保守党内閣によって構想された社会保障案であったが、1948年に社会党内閣によって全面的に実施されたのである。その結果として、家族手当法は1945年に、国民保険法及び国民医療施設法は1946年に制度化されたのである。その後この三制度の統一が行われ、1948年には医療国営制度が実施されることとなった[竹中,1956:202,327-328]。

前述したように、要救護性の認識の発展こそ社会事業の発展に本質的な前提・要件である。戦時体制下の日本において、要救護客体と要救護性の認識の変化に伴って、1929年に公布された救護法は、1937年に改正され、さらにその救護法の不足を補足し、人的資源を培養するため、1938年に母子保護法が実施されたのである。「厚生的要救護性」へのこの発展的変容は、国防国家体制の確立における国民生活の安定と戦時生産力確保の必要からの要請であった。当時のドイツのナチスは、社会事業を通して労働力の維持培養を行ったのである。戦時下日本の厚生事業はナチスのそれと一脈相通のところがあつた[竹中,1956:157-158]。

1946年に公布された「生活保護法は将来に向つては社会保障法なる性格を帯びていると同時に、歴史的には総合的社会事業立法としての性格を持っているのである」[竹中,1956:234]。生活保護法はつぎの社会事業法を包含している。

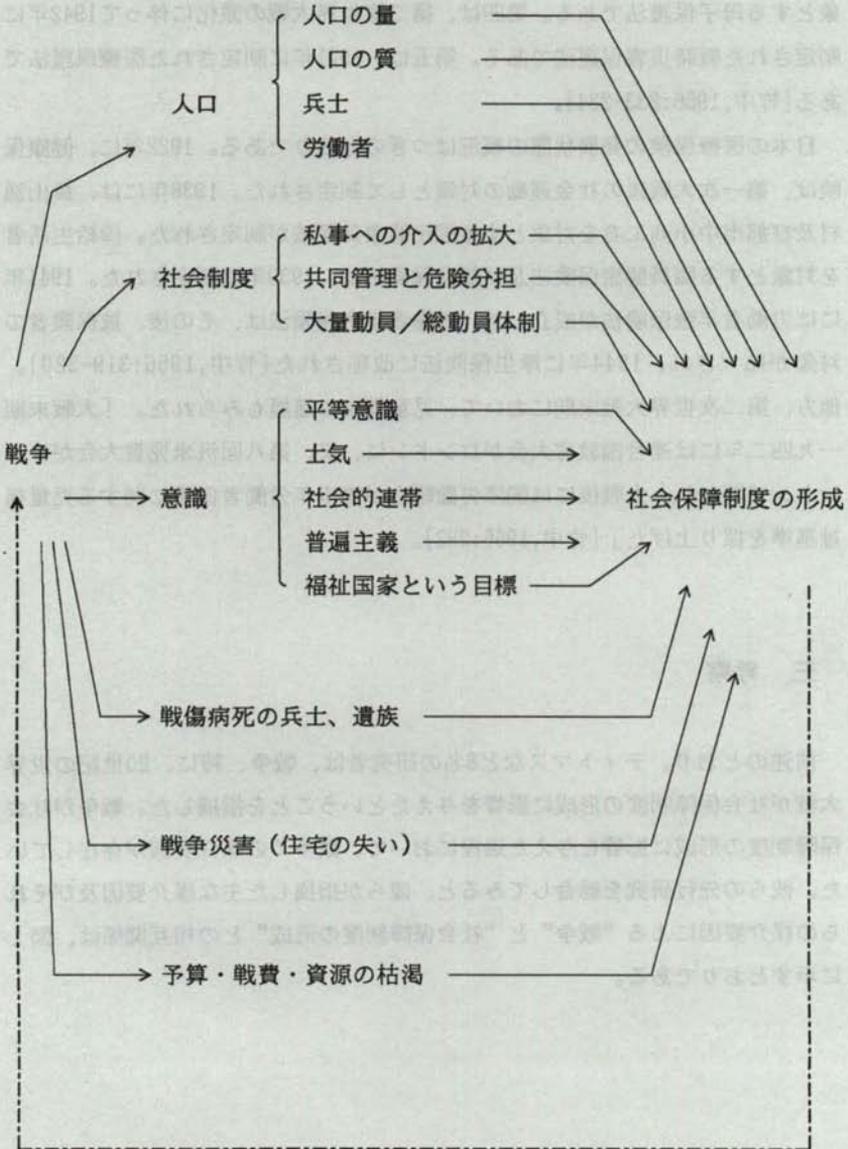
第一は救護法である。第二は軍事扶助法である。同法は、1917年に制定された軍事救護法が、1937年に改正されたものであり、傷病兵、その家族遺族、下士官兵の家族遺族を対象とした。第三は、1938年に実施され、13歳以下の子を対象とする母子保護法である。第四は、第二次世界大戦の激化に伴って1942年に制定された戦時災害保護法である。第五は、1941年に制定された医療保護法である[竹中,1956:233-234]。

日本の医療保険の発展状態の概況はつぎのとおりである。1922年に、健康保険は、第一次大戦後の社会運動の対策として制定された。1938年には、農山漁村及び都市中小商工者を対象とする国民健康保険法が制定された。俸給生活者を対象とする職員健康保険法及び船員保険法は、1939年に制定された。1941年には労働者年金保険法が成立した。労働者年金保険法は、その後、被保険者の対象が拡大され、1944年に厚生保険法に改称された[竹中,1956:319-320]。他方、第二次世界大戦末期において、児童福祉の進展もみられた。「大戦末期一九四二年には連合国教育大会がロンドンに、又、第八回汎米児童大会がワシントンで開かれ、大戦後には国際労働組合が青少年労働者保護に関する児童福祉基準を採り上げた」[竹中,1956:292]。

### 三 考察

前述のとおり、ティトマスなど8名の研究者は、戦争、特に、20世紀の世界大戦が社会保障制度の形成に影響を与えたということを指摘した。戦争が社会保障制度の形成に影響を与えた過程において、数多くの媒介要因が存在していた。彼らの先行研究を総合してみると、彼らが指摘した主な媒介要因及びそれらの媒介要因による“戦争”と“社会保障制度の形成”との相互関係は、図1に示すとおりである。

図1 戦争と社会保障制度の形成との相互関係



先行研究の主要な発見は、つぎの命題群に示すとおりである。

1. 現代戦争は、政府における人口の量及び質に対する関心を高める。

ティトマスによると、イギリス政府の人口の量と質に対する関心はつぎの四つの段階に分けることができる。第一段階では、軍事組織上の関心から、戦闘用員としての男子の数、すなわち人口の量に注目した。第二段階では、徴兵検査を通して、兵役に不適とされる男子の比率が上昇したことを発見し、人口の質の問題が取り上げられるようになった。第三段階では、政府は、国民全体、特に次の壮丁としての児童の健康と福祉に対する関心を示したのである。第四段階では、戦争戦略上、国民全体の士気を高めることに努めた。

大河内が指摘したとおり、戦前の日本においても、国防および生産力の拡充の目的から、人的資源の保全及び培養の問題が提出された。さらに戦時下においては、労働者保護の重要性が次第に認識された。労働力に対しての保全・培養は、兵力に対しての保全・培養でもあった。未成年労働者及び婦人労働者に対しての保護・就労禁止は、将来の兵力の培養及びその母胎の保全をも意味したのである。つまり、戦時下日本において、労働力の保全・培養は、産業側からの要請だけではなく、国防側・国軍側からの要請でもあった。

2. 現代戦争は、平等を促進した。

ティトマスによると、戦争において勝利をおさめるためには、多くの集団の協力を必要とする。その協力を達成するため、不平等な現状を改正しなければならなかった。まず、従軍による特権などを排除し、戦時戦略として、軍人の生活と一般市民のそれとを平等化する必要があった。イギリスにおける多くの社会政策は、軍人向けから一般市民向けへとという普及の傾向をもった。つまり、国民総動員体制を伴う現代戦争は、社会的不平等を縮小する傾向をもったのである。ウィレンスキーが指摘したとおり、アメリカにおいても、第二次世界大戦は、平等主義の効果をもたらした。すなわち、同大戦は、完全雇用とフル操業をもたらし、所得の平等化を促進した。

3. 現代戦争は、普遍主義を強調した。

ジャノウィツによれば、全面戦争のもとで、民間人と軍人との区別がほとんどなくなった。これは、普遍主義の新しい基盤である。全面戦争に応じるための動員過程において、普遍主義が強調されたためである。福祉国家は普遍主義

を重視する社会制度であるので、これは福祉国家の成立を促進する社会的・規範的側面の形成に有利である。

4. 現代戦争下における国家総動員体制は、現代資本主義の福祉国家、管理国家と相通する一面があった。

テイトマスなど8名の研究者は、現代戦争が総動員を伴う戦争であるという共通の認識をもった。20世紀の資本主義体制に与えた国家総動員体制の影響は、極めて大きかった。福祉国家も管理国家も、現代資本主義の多元的姿の一面である。一定の目標を目指して、大衆を計画的に操作・管理するということは、国家総動員体制、福祉国家、管理国家という三者の間に共通したのである。

5. 現代戦争下における政府は、国民に夢を与えなければならなかった。

現代戦争下において、一方では、政府は、国民に各種の犠牲を要求した。他方では、国民の戦争協力を獲得するため、国民に夢を与えなければならなかった。第二次世界大戦中のイギリス政府が発表した「ベヴィリッジ報告」はその典型であった。戦時中の多くの国は、国民に夢を与えて彼らを操作したのである。つまり、国民に与えられた夢は、総動員体制の心理的基盤にもなった。

6. 現代戦争は労働者階級の社会的地位を上昇させた。

産業化及び現代戦争下における総動員は、女性及びほかの少数集団の成員により多く社会参加の機会を与えた。ウィレンスキーによると、第二次世界大戦は、アメリカの黒人の多くに熟練労働者として成長の絶好の機会を提供した。徴兵制度のもとで、潜在的対象者、特に下層階級の人々の忠誠を確保するために、彼らにより多くの権利と給付とを与えなければならなかった。労働者階級は、兵力の源泉であった。しかも、現代戦争は経済戦争でもあった。労働者階級を抜きにしては、戦争の勝利をおさめることはできなかったのである。現代戦争において、多くの政府は、労働者保護の対策をとりいれざるをえなかった。現代戦争は労働者階級の社会的地位を上昇させたのである。これは、権利主体としての労働者階級の成長において重要な契機になった。

7. 現代戦争は、国家資源の共同管理と危険分担を指導原理とした。

テイトマスが指摘したとおり、戦時下のイギリスにおいて、国家資源の共同管理と危険分担は必ずしもいつも実施・適用されうるものではなかった。しかしそれらは指導原理であった。つまり、戦時下のイギリス政府が描いた戦後の

福祉国家像は、こうした指導原理によって支配される社会であったということになる。

8. 現代戦争は、政府による民衆の私事への介入拡大に対して正当性を与えた。

総力戦のような現代戦争は、一方において政府に民衆の福祉に対するさらなる新たな責任を負わせ、他方では、政府による民衆の私事への介入拡大に対して正当性を与えた。しかも、ジャノウィツが指摘したように終戦後になってからも、その介入範囲は容易には縮小されなかった。

9. 現代戦争は、政治エリートたちに福祉国家を運営することができる知識と確信とを獲得させた。

現代戦争においてはじめて総動員体制が実施されたが、ジャノウィツによれば、大衆を大量に動員できることは、大規模の社会改革に応じることも可能であることを意味する。

10. 現代戦争は、政府に兵士の家族を扶養する責任を負わせた。

ティトマスによれば、戦争遂行上国民の全面的協力が必要であった。そして、兵士たちの家族を扶養する必要性が高まった。特に、兵士たちの家族の所得を維持する必要があった。

11. 現代戦争は、戦争災害の対策を要請した。

マーシャルが指摘したとおり、現代戦争は、侵略、疎開、空襲などによる住宅の不足というような戦争災害を引き起した。このため、政府は、その戦争災害の対策を講じなければならなかった。

12. 第二次世界大戦後の短期間及び小規模な戦争は、福祉国家の発展を遅滞させる。

ウィレンスキーによれば、第二次世界大戦後、先進国の富裕化と核兵器の恐怖という背景の下で、総動員体制を伴う世界戦争の可能性は小さくなるという。短期の小規模な戦争における、過大な軍事負担は、政治エネルギーと専門的能力を対国内政策から対外政策へと流出させ、経済資源の枯渇を招来する。その結果、福祉国家の発展が遅滞する。

ティトマス、マーシャル、ジャノウィツ、ウィレンスキーは、第一、二次世界大戦のような近代の総力戦争が社会保障制度の形成を促したという歴史的事実を直視した。しかも、「戦争→社会保障制度の形成」という両者間の媒介要因

を非常に多面的に見出した。大河内、風早、孝橋、竹中は多かれ少なかれ、マルクス主義の影響を受け、資本家の体制維持から彼らの社会政策理論、社会福祉理論を築いた。社会政策および社会福祉政策の歴史を分析する際、彼らは、一応、近代の総力戦争が社会保障制度の形成を促したという歴史的事実を認めざるをえなかった。しかし、彼らは「戦争→社会保障制度の形成」という両者間の媒介要因を、ティトマスなど欧米の研究者ほど多く指摘することができなかった。しかも、彼らはその歴史的事実を自分の理論枠組の中にとりいれなかった。彼らの根本的弱点は、理論が先行して歴史的事実を理論に合わせることにあった。彼らの理論においては、戦争の影響という視点を中心に日本における社会保障制度の形成を分析することができなかったのである。

#### <注>

- (1)この論文は、1993年11月に筑波大学社会科学部研究科社会学専攻に提出された博士論文（『戦時下日本の社会保障制度の社会学的研究—福祉国家の形成における戦争の役割—』）の第1章に基づいて書き直したものである。
- (2)筆者は Richard.M.Titmuss の『福祉国家の理想と現実』という訳本から Andrzejewski,S. の論述を知ったが、現物を直接に読む機会をえなかった。
- (3)正確に言えば、1937年12月29日、厚生省の設置が正式に閣議で決定された。1938年1月11日、厚生省が設置されたのである。

#### <文献>

- Andrzejewski,S. 1954 *Military Organization and Society*.
- Beverige,William 1942 *Social Insurance and Allied Services*, N.M.Stationary Office.
- = 1975 山田雄三監訳『ベヴァリジ報告—社会保険および関連サービス』至誠堂。
- Janowitz,Morris 1976 *Social Control of the Welfare State*, Elsevier Scientific Publishing Co.,Inc.
- = 1980 和田修一訳『福祉国家のジレンマ—その政治・経済と社会制御』新曜社。

風早八十二 1939a 「戦争と社会政策—序に代へて—」『戦時社会政策（フランス篇）』  
財団法人・協定会発行。

\_\_\_\_\_ 1939b 『日本社会政策史』日本評論社。

孝橋正一 1976 『全訂 社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房。

Marshall, T.H. 1975 *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson Publishing Group  
Limited. = 1981 岡田藤太郎訳『社会政策—二十世紀英国における』相川書房。

大河内一男 1940 『戦時社会政策論』時潮社。

\_\_\_\_\_ 1963 『社会政策（総論）』改訂版、有斐閣。

\_\_\_\_\_ 1968 『社会政策（各論）』改訂版、有斐閣。

竹中勝男 1956 『社会福祉研究』改訂版、関書院。

Titmuss, Richard.M. 1950 *Problems of Social Policy in History of the Second World War*,  
UK Civil Series.

Titmuss, Richard.M. 1963 *Essays on the Welfare State*, George Allen and Unwin Ltd.  
Second Edition, London. = 1981 谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学  
出版会。

Wilensky, Harold L. 1975 *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological  
Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley.  
= 1984 下平好博訳『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』  
木鐸社。

鍾 家新 1993 「II. 厚生省創設と戦時下の厚生行政 1. 総説」『戦後日本における社  
会保障制度の研究—厚生省史の研究』（文部省科学研究費研究成果報告書—研究代  
表者・副田 義也）筑波大学社会科学系:41-51。

（しょう かしん／弘前学院短期大学）