

書評と紹介

高岡裕之著

『総力戦体制と「福祉国家」

——戦時期日本の「社会改革」構想』

評者：有馬 学

本書は、戦時期の日本を社会化もしくは社会国家化という大きな方向性の中でとらえるここ20年ほどの傾向を代表する著作である。戦時期日本における社会化の諸相を、これほど包括的に議論した研究はほかにないだろう。その意味で本書は刺激的な存在であり、これまでの戦時体制論をさらに推し進めた著作と評して間違いない。

評者は上記の研究動向に悼さした一人である。したがって本書の指摘に首肯する点が多々あるのはもちろんである。だが同時に、本書を読み進めながら感じた疑問も少なくなかった。ここではそのような疑問を提示することで、このところ過去のものとなった感なきにしもあらずの戦時体制研究が内包する可能性を再確認してみたい。

ところで、1980年代末からの戦時体制をめぐる議論の主たる潮流は、経済システムや労働・農村問題、医療、教育などのあらゆる分野にわたる政策、もしくは政策論に広く浸透していた一つの傾向性をめぐって展開されてきた。それは大まかに言えば、重工業化を機軸とする

戦時経済の再編成（あるいはそれへの願望）を背景に、国民生活の細部にまで介入する国家が、労働、医療、教育などの社会制度の改革を推し進めることへの期待と、ひいてはゆがんだ日本の近代の後進性を根底から変革するであろうという壮大な展望に関わるものであった。このような傾向を帯びたさまざまなイデオロギーや政策論の検討が導き出したものは、戦時体制は狂気と神がかりの観念に満たされた空間ではなく、社会化、合理化を追求した戦後啓蒙思想の源流とも言える思想動向を生み出したというものである。そのような議論とあたかも併走するかのよう、著者が序論で整理しているような、福祉国家研究における戦時期源流論が展開されてきたのである。

近年の福祉国家論における「福祉国家に非常に近い体制」という戦時体制イメージをとりあえず認めつつ、それとの差異化をはかりながらファシズム論の再構築をめざしたのが本書である。その点に関する著者の立場は、序章に示されている。著者は戦時期に特徴的な政策構想を「社会国家」構想と呼んで、現代「福祉国家」との差異化をはかっている。それは軍部による戦争政策として一括されるべきものではなく、「下から」の要素を含んだ競合と対立の関係を内在させたものであった。その展開過程を、複数の社会国家構想の矛盾と葛藤をはらんだ競合として描こうという視点こそが、本書の方法上の最大の特徴であろう。諸構想のせめぎ合いの力学をこれだけの密度で明らかにした研究は他にないと思う。

他方でそのような特徴的な手法によって目指される方向は、評者をとまどわせるものであった。詳しくは後述するが、著者のモチーフは、

福祉国家研究が示す戦時期原型論に見られる「福祉国家に非常に近い体制」という戦時体制イメージと、従来の「日本ファシズム」イメージとの落差・乖離をいかに埋めるかであるという。その乖離を埋める枠組みとして著者が提起するのが、「日本ファシズム体制＝全体主義的総力戦体制」という規定である。このモチーフが評者にはよくわからないのだ。

著者の議論の主要な論点は、明らかにこれまでの戦時体制論や福祉国家論を継承している。だが著者はその上に全く新たな戦時体制の枠組みを提出するのではなく、あたかも既定の路線を走るかのように、「ファシズム論」の賦活・再生に向かうのだ。そこが評者の根本的な疑問なのである。この点は最後に再び考えることにして、本書の内容を見よう。

本論では、おおむね1936年以降における「社会国家」構想の展開が、二つの潮流もしくは傾向の競合として描かれている。それぞれの潮流は単一の主体によって単線的に担われているわけではなく、対立や相互浸透を含みながら複雑に絡み合いつつ展開する。諸主体によるヘゲモニーの争奪戦が展開される主題は、厚生省＝厚生省の設立、医療制度と国民健康保険、労働政策、住宅政策、人口問題である。

第1章「厚生省の設立と陸軍の「社会国家」構想」では、厚生省の設立過程が検討される。そこにおける小泉親彦（陸軍省医務局長）の衛生主義的社会国家構想が、著者の議論の出発点をなす。著者は、厚生省の設立が日本の福祉国家体制の歴史的起源とする近年の福祉国家研究を大筋で認めつつも、陸軍（小泉）と内務省社会局の角逐の中に問題の本質を見いだす。著者によれば、小泉の壮丁体位低下論は統計的に見てフィクションであるが、そこに見られる強い危機意識には現実的な根拠があった。

小泉が壮丁体位低下の震源として見出した筋骨薄弱者とは、都市化、産業化、高学歴化を内容とする1920年代～30年代の社会的変化の反映である。すなわち小泉の危機感とは、あるべき兵士像と日本社会の近代化の間に生じた乖離への危機感なのである。そしてそれは、人的要素を重視した昭和陸軍の新たな歩兵中心主義と符合するものだという。

かくして小泉＝陸軍による「衛生省」構想とは、生活科学的管理による社会全体の合理的再編を目指す、衛生主義的社会国家構想であるとされる。これに対置されるのが、内務省・企画庁の保健社会省案である。それは国民体位の維持向上策を労働および社会問題の根本的な解決に求めた点で、陸軍の構想と対比をなすものであった。ここに見られる二項対立的な路線競合が、本書の基調をなしており、それは次章以降で鮮明となる。

第2章「広田—第一次近衛内閣期の「社会政策」と「社会国家」」では、戦時社会国家構想の源流をなす農村医療問題、農村人口問題、生産力拡充問題が、広田内閣期にさかのぼって検討される。著者によれば、二・二六事件後に登場した医療問題を中心とする農村社会事業と農村人口問題こそは、戦時社会国家化の中心的位置を占める問題であった。

まず前者（農村社会事業）については、国民健康保険制度（1938年成立）の帰趨をめぐる諸政治主体の力学が検討される。産業組合と医師会の対立を軸に、産業組合の指導・統制という観点から意欲的な農林省、開業医制度との調和をはかりつつ保険制度の意義を強調したい内務省がからむプロセスの検討は、多元的主体の競合という著者の視点がよく生かされ、新味に富んだ内容である。しかもこの問題の核心は、無医村問題への対応に象徴される医療の「社会化」であった。かくして国民健康保険制度の成

立は、著者によって日本における「社会国家」化の画期の一つとみなされるのである。

医療保険制度と並んで著者の独自性が示されているのは、「農村過剰人口」言説を切り口とする人口政策論の位置づけである。著者によれば、第一次大戦後の先進国に普遍的な人口転換（多産多死→多産少死→少産少死）に日本も見舞われる。そのような中で、二つの人口政策論が登場する。一つは農村人口維持の民族的意義を強調する農本主義的人口論であり、これは満洲移民の国策化や農村経済更正運動と結びついていた。他方で同時期に内務省社会局は、人口問題に異なる位置づけを与えていた。それは生産年齢人口の過剰（労働力供給の過剰）による低所得者層の増加が国民生活不安定の一根源であるとする認識に基づいていた。このような人口問題理解の背景には、上田貞次郎らによる商工主義的人口政策論の登場があった。それは都市への絶えざる人口移動を社会的必然と考える点で、農本主義的人口政策論と鋭く対立し、工業化・都市化の促進を通じた人口扶養力の増大に人口問題の解決策を求めようとするものであった。

第3章「戦時労働政策と「社会国家」」では、1930年代以降の社会国家論の中核ともいべき戦時社会政策論が検討される。しかし、たとえば大河内一男の戦時社会政策論を、生産力拡充に基礎を置く戦時「社会国家」構想の一類型とみなすという著者の観点は、実のところ従来の研究との差異が見いだしにくい。戦時工業化や労働員計画に関する検討についても、戦争による社会の「近代化」という全体的な位置づけにしても、既視感が多いのは否めないのである。著者の議論の特徴は、むしろ労働者年金保険や戦時住宅問題の検討を通して、戦時労働政策の「限界」を論じた部分にあるのかもしれない。

著者によれば、社会局・厚生省官僚と国策研究会の協同による労働者年金保険法（1941年成立）は、通説の戦費調達という要因よりも、労働力保全、インフレ抑止という文脈から理解されるべきものである。だが同時に、インフレ抑止・低物価政策は生産力拡充計画を阻害する事態をも生みだした。賃金という労働に対するもっとも基本的なインセンティブを欠いた戦時労働政策の展開は、「変質した労働争議ともいふべき悪質の労働移動」（『労務時報』1941年5月1日）を阻止できないのである。これこそ総力戦体制の貧しい現実によって規定された、戦時労働政策の「限界」だというのが著者の主張である。戦時住宅問題についても同様で、戦時工業化の進展は西山卯三に代表される戦時住宅政策論を生みだしたが、それも戦時における福利厚生事業の展開の限界を示す問題でしかなかった。

だがこのような「限界」によって体制を特徴づけようとする手法は、読むものにある種の失速感をもたらすように思われる。もし戦時の「限界」がなかったとしたら、著者はそこにどのような「体制」を描くのか。そもそも限界づけられないあるべき「社会国家」などというものを想定する意味があるのだろうか。この点はこのちにもう一度議論したい。

第4章「戦時人口政策と「社会国家」」では、再び人口政策が論じられる。しかしそれは、「民族一人口主義的社会国家構想」として、大河内に代表される生産力主義的社会国家構想とは異質な位置を与えられる。本章で重視されるのは、舘稔（厚生省社会局嘱託）や古屋芳雄（厚生省勅任技師）などのテクノクラートの厚生省官僚によって、民族問題として再定義された人口問題である。ただし「民族科学」の動員に着目したからといって、著者は彼らの議論のイデオロギー性のみを強調しているわけではな

い。興味深いのは、眼目たる死亡減少・出生増加方策である。それは、乳幼児死亡率の改善と結核予防による死亡減少方策を主張し、結婚貸付、多子優遇税制、家族手当等の諸制度を含むものであった。

そのような人口拡大政策で特徴づけられる「民族—人口主義的」社会国家構想は、著者によれば農本主義的色彩が強いものであった。それは新体制に対する反動の中で一時的に優勢に転じるが、直ちに主流になったわけではなく、第三次近衛内閣の小泉厚相によって健兵健民政策として再編成されるという屈折が描かれる。

第5章「健兵健民」政策と戦時「社会国家」において、以上に見た生産力主義的と民族・人口主義的という二つの社会国家構想の競合は、かつて小泉によって提起された衛生主義的社会国家構想を軸に再編成される。それが健兵健民政策であり、近衛一東条内閣期の医療制度改革問題は、そのための新たな保健医療体制の追求だというのが著者の主張である。それは必然的に全国民に対する医療という性格をおび、ここに再び厚生省や医師団体、産業組合等の諸主体による力学が作動し、事実上の国民皆保険が成立する（著者によれば地域医療の実態はむしろ悪化するのだが）。小泉構想のもう一つの柱は、国民体力管理である。国民体力法（1940年4月）や体力章検定は、筋骨薄弱者対策や結核対策という側面を含みつつ、基本的には陸軍の健兵対策として位置づけられている。病者や弱者のみならず健康な老若男女にも体力向上を求める思想こそは、著者の言う衛生主義的社会国家構想の中核をなすと同時に、戦後に連続する問題をも内包しているのである。

終章では戦時「社会国家」の歴史的立場が論じられている。評者はこの終章には少なからぬ違和感を感じざるを得なかった。以下、本稿の

まとめを含めてその点について述べたい。なお以下の議論が批判に傾いているのは、評者がこの問題への関心を共有しているからにはほかならない。戦時社会国家化という問題に関する本書の功績が、その包括的な議論にあり、しかもほとんどの論点が一から手を汚した独自の実証によって成り立っているという点は、いくら強調してもしすぎることはない。

第一の違和感は、著者の結論である。すなわち「日本ファシズム＝全体主義的総力戦体制は、たしかに戦時「社会国家」の実現を目指すものではあったが、総じてそれらは計画・構想のレベルにとどまるものであった」と。この一文を目にした肩すかし感は相当なものである。意図したものが実現しなかったことが特徴である「体制」？ これはジョークではないか。もちろん「社会国家」は「構想」であり、思考方法の枠組みや価値観の問題であった。しかしそれとは別のところに実体があったわけではない。構想や思考方法の枠組みは実体を説明する装置であり、その説明は何らかのかたちで実体に影響を与える。そのメカニズムを解明することこそ戦時社会研究の中心課題である。かりに計画・構想にとどまるものであったとして、それは結論ではなく出発点の確認に過ぎないだろう。

上記と関連して第二の疑問は、著者の議論が「日本の総力戦体制の本質的な限界」（166頁）という表現に見られる本質主義をまぬがれていないことである。著者は大門正克の視点を導入しつつ、国民生活擁護の高唱のもとで国民生活水準は低下するという「逆説的關係」が、日本の総力戦体制の特徴であったという。事実として生活水準の低下（それはすなわち「限界」である）はあったのだが、そのような「限界」をもたらしたのは総力戦体制なのか、「日本の」総力戦体制なのか。前者であれば、現代福祉国家をもたらした別の力を想定することになり、

戦時期源流論批判となる。後者であれば一種の日本特殊論となり、講座派的な本質主義（戦時社会国家構想それ自体がその変種なのだが）との差異を説明しなければならないだろう。関連して、戦時社会国家構想の内容は多くの当事者にとって1920年代からの宿題であったことには、あまり関心が払われていないように思われる。

第三に、本書では狭義の政治史研究との対話がなされていない。「ファシズム論・総力戦体制論・福祉国家論」の総括の上に、と説き起こされるとき、政治過程に関する実証研究は無視されるのである。そのことは、さきに指摘した構想と実体の問題に関連する。

たとえば本書では、官僚も理念と路線で語られる。ときに陸軍の批判をかわそうとする厚生官僚の作文や、医師会の反対を考慮して社会局がかかげる名目が言及されるが、それらは結局のところ路線からの逸脱にすぎなくなってしま

う。だが分析されるべきは、政策形成と政治のはざまにおける官僚の機能である。それらは官僚の狡知を含む国家機構の政治的力学であると同時に、いずれの主体も背景的な価値観の枠組みを背中に背負っているのである。さまざまな政策集団の存在も、特定の理念の代表者としてだけでなく、関係者・団体の利益集団化と官僚機構の政治力学という視点からも見る必要があるのではないか。これらの問題は、本書が諸構想や担い手の相互関係を過度に単純化することなく描きながら、結局のところ農本主義（あるいは民族主義）と生産力主義という二項対立図式に収斂させてしまうこととも関連するのではなかろうか。

（高岡裕之著『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1月、X+306+7頁、2,800円+税）

（ありま・まなぶ 九州大学名誉教授）