

玉井金五著

『共助の稜線』

——近現代日本社会政策論研究』

評者：金子 良事

本書は『防貧の創造』以降の著者の論稿を集めた論文集である。著者は社会政策を「国家が中心となって行う社会改良策」と位置付け、その上で日本の社会政策の特徴として「国家的な施策の中に、企業、地域、家族といった要素が複雑に絡む形で展開して」制度が出来上がったこと、さらにそれが継続していることを重視している。さらに、出来上がった制度に共助原理を見出している（2頁）。著者の基本的な視点、社会政策を福祉系と経済（＝労働）系の二潮流に分けて、前者を中心に検討することであり、これが本書全体を貫いているテーマである。その構成をまず、目次によって確認しよう。

第1部 アジア間比較の座標軸

第1章 社会政策のアジア間比較—日本の経験から

第2章 20世紀と福祉システム—日本を中心に

第3章 日本における社会政策の展開と特質—東アジアの比較軸

第4章 21世紀生活保障思想への課題と展望—戦後50年の回顧から

補論1 20世紀前半期の日本社会政策—

『防貧の創造』への書評に答える

第2部 格差・貧困と国民皆保険・皆年金体制

第5章 20世紀後半期の日本社会保障改革

—「国民皆保険・皆年金体制」の意味

第6章 日本の「財政調整」型社会保障

第7章 「年金レジーム」の日本的展開

第8章 現代日本のポバティラインを考える

補論2 日本社会保障改革と社会的セーフティネット

補論3 日本福祉国家論争ノート—武川説・田多説に寄せて

第3部〈都市〉社会政策の生誕と展開

第9章 近代日本常用労働者像に関する覚え書—繊維産業を中心に

第10章 関一と大阪市の先進的社会政策

第11章 国際的視点から見た大阪市社会部調査報告

第12章 日雇労働システムと労働行政—大阪の事例を中心に

補論4 小川喜一の社会政策論

第1部は近現代の日本における社会政策の経験を100年という長期的なタイムスパンで捉えようという論稿群である。ただし、第1部にはアジアという名称は出て来るが、実際にはほとんど国際比較は行われておらず、今後、比較を行うための参照点として日本の経験を整理するという意図が先行している。歴史研究が一次資料に埋没して細かい論点に拘泥しがちであること、かつてに比べて歴史研究と現状研究の対話が難しくなっていることといった現在の研究趨勢を考えると、著者の試みは貴重なものである。かつては宇野理論における段階論のような中間理論が存在し、岡村重夫の理論も方法的に共有するところがあったが、今はそうした基盤は失われている。こうした問題意識は猪飼周平『病院の世紀の理論』有斐閣、2010年とも共通し

ている。

そのことを前提に著者の議論の中核にあるいくつかの点については検討が必要だろう。まず、根本的な問題から提出しよう。端的に言うと、著者の立場が方法的に学説史研究なのか、実際の社会政策の歴史研究なのか明らかにされていない。もちろん、両者が相互に関係している部分もあるが、説明が不十分なため、その関係は明らかではない。戦前の社会政策学会は当時、社会科学系の学会がほとんどない時点で設立されたため、社会科学者の多くが所属していた。1920年代に学会が活動を停止したため、検証しにくいのが、評者は学問の専門分化は不可逆だったと考えるので、そこから数々の専門学会が分化していくのは自然なことだったと思う。そのように捉えたとき、戦後の社会政策学会はあくまで社会政策を担う一プレイヤーに後退したのは当然であり、その学問的流行がどこまで重要かは未知数であり、その位置づけには改めて説明が必要であると思われる。

こうした流れの中で重要なことは大河内一男の位置づけである。著者は20年以上、武川正吾とともに大河内一男の社会政策論批判を続けてきた。評者はこの問題について二つの観点から疑問がある。まず、純粋に学問的な意味においてである。著者らは大河内の「総資本による総労働の保全」という定義があまりにも対象を狭くしているために、福祉の様々な領域が零れ落ちてしまうので、これを捉え直す必要があると批判し、同時に70年代後半に大河内自身が自らの社会政策が狭すぎたと反省した点を確認してきた。

ただし、大河内本人が福祉を見落としたという評価は根本的に正しくない。大河内は社会の中核を資本制社会に見据え、その生産政策の側面を重視し、社会政策を位置づけたのである。その上で、資本制社会維持以外の社会の問題に

ついては社会事業が担うとした。現実に実施される政策においては、社会政策と社会事業が重なり合う部分があり、たしかに資本制社会を貫徹できない点において、日本社会の後進性を重視した。この見方は後に孝橋正一によって修正された。すなわち、社会政策と社会事業の対象者を共通に捉え、対策課題別（資本制生産関係との関係によって区別）に分類し直したのである。

この論点を進めると、著者の提出している大河内が〈労働系（＝経済学系）〉社会政策に舵を切ったために、〈福祉系（＝社会学系）〉社会政策がないがしろにされたという論点についていくつかの点から問題を指摘することが出来る。第一に、既に述べたように、社会政策学会以外を視野に入れば、具体的には日本社会福祉学会においては、十分に福祉系社会政策いわゆるsocial policyが検討されてきた。特に、孝橋理論は社会福祉本質論争の一方の主演であった。この説を全く検討していないのは〈福祉系〉社会政策を重視する以上、問題があると言わざるを得ない。第二に、内容面から検討したときに、この区分自体が間違っており、重要な論点を見逃している。大河内理論は経済と社会の両面に目配りされており、これを一方から捉えるのは適当ではない。社会学的側面から見て大河内理論に問題があるとすれば、社会の発展段階という捉え方が有効かどうか、資本制社会とそれ以外という区分けが有効かどうかという点である。私見では、もし大河内理論に貧困を含む福祉よりも労使関係に学会の趨勢がシフトした原因を求めるならば、社会学か経済学かという点よりも、経済学の中において分配政策よりも生産政策という側面に注目したことを重視すべきであると考えられる。貧困政策は経済学的に言えば、分配政策のうちに含まれる再分配政策の領域だからである。第三に、もし著者の区分が正しいと

するならば、学術賞選考委員会が評価している通り、両者の共通のルーツについて掘り下げた議論が求められるだろう (<http://sssp-online.org/archives/814>)。これは高田保馬から大河内一男に向けられた批判と同型である(高田保馬「社会政策の学問的性質」『経済学論』有斐閣、1947年)。

大河内一男が実際の政策に与えた影響を考えると、別の形の考証が必要になるだろう。その点は研究史においても全く不十分な状態である。具体的には大河内が理論的な支柱を務めた昭和研究会や戦後の各種審議会における活動である。たとえば、有馬学「戦時労働政策の思想：昭和研究会労働問題研究会を中心に」『史淵』第120輯、1983年などの研究をさらに進める必要があるだろう。

第2部および第3部は、前著『防貧の創造』のときと同じ二つの軸だが、今回は二つの順番が逆転している。すなわち、前著では大阪の都市社会政策、および社会保険を中心としたベヴァリッジの社会保障構想の検討とその日本における受容という順番であった。この点について、著者は初出が1994年に書かれた補論1において、I部とII部の橋渡しへの工夫が必要という安保則夫の指摘に対して宿題にすると答えているが、残念ながら、その約束は十分に果たされたとは言えない。序章では節に分けられて各部の概要が説明されているにとどまり、その相互関係は明らかにされていない。たしかに、『防貧の創造』は1991年時点の社会政策史研究としては当時の研究潮流の中で画期的であった。具体的には「都市社会政策」および「農村社会政策」を再評価したことがあげられる。池田信の研究に代表されるように労働政策、したがって農商務省系の政策にスポットを当てる先行研究に対して、大阪を対象とすることで結果的に内務省系の政策に注目した意義は認められるべ

きだろう。都市社会政策はもともと感化救済事業であり、農村社会政策は地方改良運動の流れを汲んでいる。だが、その視角が本書で深まったかと問われれば、否と答えざるを得ない。

第2部の4つの論文および補論2のメッセージは、国家福祉、企業福祉、地域福祉、労働者福祉、家族福祉の共助が稜線を描いているという本書のテーゼと関連するが、日本の社会保険制度が1960年代に各種の制度を継ぎ合わせる形で皆年金・皆保険制度に成立したこと、然るに各々の制度が行きづまりを見せたため1980年代に「財政調整」を行って制度を延命させたこと、改革を行うためにはこうした構造的特質を踏まえた上で考える必要があるということである。評者もこのテーゼ自体には反対しないし、政策・制度史を踏まえないと、眼前の状況のみからの課題設定をするという底の浅い手法になるというのも一般論としては賛成したいところである。しかし、この研究群が誰に向けて発信されているのかは分かりづらい。もし、これ自体が政策提言であるならば、あるいは政策提言型の研究者へのメッセージであるならば、こうした構造特質を踏まえた具体的な政策提言を行う必要があるだろう。具体的な政策提言を検討する中でしか、構造特質を踏まえるべきであるという著者の見解を評価することは出来ないからである。政策提言や歴史研究に示唆を与える内容を含みながら、バランスが良すぎて、その焦点が必ずしも定まっていない点が残念である。

逆に、補論3は著者のバランス感覚が良い方向に働いた例だろう。武川正吾と田多英範の論争を両者の学問的基盤である地域福祉系の社会学、宇野経済学から説き起こし、両者の違いを明らかにしつつ、その歩み寄りの難しさを指摘した上で、生産的展開のために具体的な提言をしている。特に、論争点が福祉国家成立を武

川・田多ともに具体的な出来事に求めていることに起因するのに対し、高度成長期という幅を持たせることを提言している。これは素晴らしい提言である。社会福祉史では第一人者である吉田久一がかなり厳密に、個別の出来事を根拠に時期区分を行った。これも一つの方法だが、長期的スパンで歴史を概観し、対立する論点を包含するために、時期に幅を持たせるのはよく使われる手法であり、有効な手段である（たとえば、近現代の日本経済史の時期区分ではこうした幅を持たせている）。なお、初出はこの論争から発展した『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房、2010年だが、その成り立ちから考えても同書所収の他論文と比較されて、位置づけられたい。

第3部は大阪を舞台に、第9章で常用労働者（繊維労働者）、第12章で日雇労働者をそれぞれ対象に歴史的事実の把握を行い、行政機構として第10章、第11章では大阪市の社会事業を概観している。ただし、第10、11章で触れられている小河滋次郎、関一、山口正人、志賀志那人の功績については『防貧の創造』第1章および第2章4に詳しい。また、第3部全体の内容に関心を持たれる読者は、大阪の社会経済構造を捉えた著者が編著者の一人である『増補版大正・大阪・スラム』（新評論、1996年）にぜひ当たられたい。日雇い労働者以外にも在阪朝鮮人なども含めて周縁の人々の姿が生き生きと活写されている。

惜しむらくは213頁において「今後の婦人の地位についての明確な見通しのもとに」「講義録の意義が述べられている点」に注目し、「東洋紡のケースは、女工教育といっても補習教育的意味にとどまらず、将来の社会生活における彼女らの活動のあり方等をも視野に収める形で内容が構成されていた」と記述されているが、「補習教育」の使い方が誤っている点である。

戦前の「補習教育」は現在とは意味が異なる。すなわち、普通科、実業科の正課カリキュラムでカバーできない、まさに社会生活へ適用するための教育を意味したのであり、「社会生活における活動のあり方」こそが補習教育そのものである。女工教育を再評価したい意図は分かるが、歴史用語はその時代の使用法において理解すべきであろう。

また、第3部およびその元になった諸研究では大阪の都市社会政策がよく描かれているが、戦前の都市社会政策と戦後のそれとは全く位相を異にしているにもかかわらず、その点についての分析あるいは説明が不十分である。戦前は内務省が都道府県の知事の人事権も掌握して地方行政をリードしていたのに対し、戦後の知事は選挙制であり、したがってたとえば東京府知事の井上友一の施政と革新系の東京都知事・美濃部亮吉の施政では意味が異なる。とりわけ著者も名前を出す井上は、単に社会福祉の古典『救済制度要義』を書いただけでなく、20世紀初頭に地方自治を調査するためにヨーロッパに派遣され、『欧西自治の大観』や『自治要義』を著した地方行政の中心人物である。具体的には内務省の感化救済事業と大阪における都市行政とどのように関わるのか、あるいはまったく独立なのかという点を知りたかった。逆に言えば、それを説明することで、事例研究としての大阪の位置づけをより明確にすることが出来ただろう。戦前の大阪の重要性はその具体的事実から接近すれば、一見して明らかであるように思えるが、著者自身の見解はそれとは別に明示する必要があると思われる。

補論4は小川喜一論である。先に指摘した大河内理論の前提としていた資本制社会という捉え方と関連する点だが、1960年代の多くの研究者からイギリスが研究対象として選ばれたのはまさに最初に資本主義を体現した国ゆえであ

った。しかし、資本制社会としてのイギリスと、social reformやsocial administrationがそれだけでは不十分になり、やがてsocial policyが生まれてくる歴史的必然性とのように関係するかは明らかにされるべき問題として残っている。この論点は社会福祉の分野で言えば、岡村重夫が1956年『社会福祉学総論』と1983年『社会福祉原論』で時期区分の基準をなぜ変えたのか明らかにされなければならないのと同じである。この答えが出れば、大河内=孝橋理論を真の意味で乗り越えることになるだろう。その意味で評者は、手堅い考証研究としての『イギリス国営医療事業の成立過程に関する研究』以外に、あげられている本の現代的意義を特に認められ

なかった。もちろん、小川の人柄その他についての記述はまさに関一の都市政策の一つである大阪市立大学の伝統の証言としての歴史的価値がある。だが、著者のように日英の社会政策の本格的な突き合せという作業に問題関心があるのであれば、より重要なのはハルゼー『イギリス社会学の勃興と凋落』（世織書房、2011年）などの研究を検討することであろう。

（玉井金五著『共助の稜線——近現代日本社会政策論研究』法律文化社、2012年11月、287+iv頁、定価4,000円+税）

（かねこ・りょうじ 法政大学大原社会問題研究所 兼任研究員）



法律文化社

〒603-8053 京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71 ●表示は本体価格（税抜）

TEL 075 (791) 7131 FAX 075 (721) 8400 http://www.hou-bun.com/

〈優生〉・〈優境〉と社会政策
杉田菜穂 著 ●人口問題の日本的展開 ●6300円

1920年～70年代の人口問題をめぐる政策、特に環境の改善、生活政策の形成・発展の系譜を、永井亨や北岡壽逸らの人口論を軸にたどる。

非営利組織研究の基本視角
橋本 理 著 ●5400円

企業形態論の枠組みを用いて経営学の立場から理論的・概括的に非営利組織の本質に迫り、可能性を解明。新しい事業組織を提示する。

ホワイトカラーの仕事とキャリア
乗杉澄夫・岡橋充明 著 ●スーパーマーケット店長の管理 ●2800円

調査、資料を基に、管理される／することの両面を描き出す。

非正規雇用と労働運動
伊藤大一 著 ●若年労働者の主体と抵抗 ●3900円

7年にわたる請負労働者組合への調査をもとに、正社員化を実証的に考察。

ドイツの雇用調整
藤内和公 著 ●6400円

背景と諸策の特徴を明らかにし、日本の制度改革への示唆を探る。

社会的孤立問題への挑戦
河合克義・菅野道生・板倉香子 編著 ●分析の視座と福祉実践 ●25000円

地域における生活問題の本質的課題と今後の実践、政策を展望する。

低所得高齢者の生活と尊厳軽視の実態
大友芳恵 著 ●死にゆきかたを選べない人びと ●3100円

都市部・農村部・介護施設の生活調査から高齢期の生活保障を捉え直す。