



Title	社会政策と国民生活の安定 : 風早八十二「日本社会政策史」の紹介
Author(s)	平井, 潔
Citation	一橋評論, 2: 48-58
Issue Date	1938-02-20
Type	Departmental Bulletin Paper
Text Version	publisher
URL	<a href="http://doi.org/10.15057/6866">http://doi.org/10.15057/6866</a>
Right	

# 社會政策と國民生活の安定

——風早八十二「日本社會政策史」の紹介——

社會政策研究室 平 井 潔

## (一)

「日本財政論」「財政史」等の著者として知られる風早氏の新著は、日本の社會問題對策史として或は又初めての本邦社會政策史として吾々の研究を刺戟するものである。氏は我國社會政策の貧困の要因を、社會政策がそれに從屬してゐる再生産過程の一般法則と日本に於ける再生産過程の特殊類型との中に發見し、日本に於ける再生産の發展過程を通じて、社會政策を此の二つの觀點から理論的に究明せんとする。社會政策は資本制勞働關係を前提とする政策である。社會政策概念を衡學的に抽象的に論議するのではない限り、そして此概念を一定の歴史的 content に結び付けて問題にするのである限り、それは勞働關係一般をではなくて、あく迄も資本制生産關係、資本制勞働關係を前提とする。氏は「社會政策とは現今の資本家的生産關係を支持しつゝ、それが分配過程に於て特に

生起するところの諸々の弊害をば、國家の權力によつて、可及的に除去せんとするさまさまの方策・施設の謂である」(森耕一郎)とする「分配政策説」と「社會政策はその基本的部分に於て生産政策の一部と看做し労働者保護を其の典型とする」(大河内一男)「生産政策説」とを結合させ「私は社會政策を以て分配政策と生産政策を兩面とする楯としてハッキリ規定せねばならぬ」と云ふ。(此の點の叙述は極めて簡單である爲にその方法論的立場は充分に明らかでないが、社會政策概念の斯かる規定は、より精密なる分析を必要とする。)又社會政策概念と峻別さるべき概念としての「慈善」はあくまで「慈善」であつて資本制ならざる歴史的基底に對應すべく、他方「社會政策」はどこまでも「社會政策」であつて資本制労働關係の發生に對應してゐる。兩者は夫々全く範疇を異にする基底に對應する二つの概念であり、現實に於て兩者が混在してゐる場合にも、其處に混入してゐる別個のあるものが分析抽出されねばならぬとする氏の見解は極めて正しい。まことに「慈善」は「社會政策」に取つて代る概念であり「社會政策」の實行を引きのばし至せんがためのモメントに過ぎない。我が邦に於ては古來社會問題を陰蔽し社會を美化せんとする悲しむべき傳統が嚴存し、都市に農村に、或は家庭に工場に繼起する諸諸の社會問題を機構的に理解することを嫌惡するの「美風」がある。社會政策の正しい把握は社會關係の明確なる認識の基礎の上に立つ。本邦社會政策の歴史は、その經濟機構の史的特質の故に「慈善史」を一步も出でて居ないことは、國民の自主性の缺如とその客觀的根據と共に銘記されねばならない。此の自主性の缺如がそれに附隨する幾多の素因と共に、我國生産力の發展を阻碍し、林内閣をして「社會政策を圖り國民生活の安定を期する

こと」を八大政綱の一として掲げしめるに到つたのであつた。

## (二)

風早氏は日本社會政策の歴史的發展を左の五つの角度から見る。

- (1) 社會政策の基底として、日本資本主義の段階的特質を明確にしておくこと
- (2) 社會政策の主體としての國家又は資本、若しくは兩者の結合の態様を考慮すべきこと
- (3) 社會政策の客體としての「國民」の社會的性格を明らかにすること
- (4) 社會政策の方法が無規定的な恩恵として與へられるか、社會的義務として遂行されるか、上からのものであるか、下からのものであるか、等々の問題。なほ社會政策は、之と並んで行はれてゐる他の政策、殊に刑事政策などとの相關々係に於て理解さるべきこと
- (5) 社會政策の内容が科學(殊に勞働科學或は社會衛生學)の基準に照して果して國民生活の安定にとつて合目的々になつてゐるか否か

以上の五つの視角から日本に於ける社會政策を(A)大戦前(B)大戦後(C)大恐慌(昭四)以後の三期に分けて究明する。

大戦前の日本社會政策は先づ資本蓄積に於ける不均等と勞働運動に於ける跋行性によつて特色づけられる。そ

これは社會政策の對象が勞働者農民階級にありとすれば、社會政策の固有の發生はこの階級の發生と成長とを可能にした資本蓄積の進行の開始以後に求められねばならないからである。「一方において少數の、だがしかし巨大な軍需工場及び鐵道勞働者が戰鬪的な組合を組織してゐるかと思ふと、他方では廣汎な中小經營、Manufacture 經營並びに中小鑛山が日本産業の九割以上を占め、それらの經營のすべての勞働者は依然として親方と徒弟との封建的主従關係から抜けきらない原生的勞働關係の下におかれ組織への要求もなく、働きかけられることもなく、放置されてゐた。」「是等の大衆はいはゞ『人民』層と呼ばれるにふさはしい。一部の先進勞働者の組織化と廣汎な未組織勞働者と半勞働者大衆乃至人民との併存、勞働者組織化におけるこの著しい不均等性は日本における資本蓄積と生産發展の不均等性に基礎づけられてゐる。」

第二の特色は政策の內容が、ビスマルク以前のであつたことである。「周知の如く、ビスマルクの高度社會政策は同一人の社會黨鎮壓法と楯の兩面をなすものであつた。勞働者大衆は資本家に對して、強者ではなく、強者たることを許されないことである。勞働者が自ら強者たらんとした時、其處に社會黨鎮壓法が對應した（一八七八年）。勞働者は弱者であり、弱者でなければならぬ。だがその代りに官府は彼等を保護するであらう。そこで疾病保險法（一八八三年）、災害保險法（一八八四年）、養老廢疾保護法（一八八九年）等が與へられた。これが無權利狀態と保護との關係の一般法則である。ところが大戰前の我國社會政策の特色は、一方に於て勞働者の團結と自助的方法の一切を禁止し乍ら（明治三十三年治安警察法制定）、他方においてかゝる禁止によつて必然に生

れてくる、資本の壓迫・勞働諸條件の低下に對する勞働者保護法をすら缺如したと言ふ點にある（工場法の制定は明治四十四年、實施は大正五年から）。「資本蓄積の反面としての近代的勞働大衆を政策の對象物といつゝ、いかもこれに「慈惠」を行ふ政策、これが大戰前社會政策の根本特徴の一つである。」

第三の特色は社會政策の主體と客體との關係である。ピスマルクは勞資の關係の存在を前提とし社會政策の對象物を強者たる資本家に對する弱者として、階級的敗殘者として保護した。彼は資本の過剩と貧困の過剩との關係を、物質的生產關係の反映としてではないが、不公正なる分配關係として評價した。「ところで大戰前の我國社會政策においてはその對象物——それは現實には資本蓄積の產物であるのに——を、かゝるものとして認めない。此處では第民は資本に對して保護さるべきものでなく、それ自身として絶對的に憐まるべき『人民』である。『慈惠』は、いはゞ絶對的封建的宗教的なのである。だからまた、『慈惠』は、大衆の下からの權利がましい要求に應じて行はれる義務であつてはならない。主人が無條件で無制約的に施すものでなければならぬ。『弱き者』『憐まるべきもの』はそれ自身としてさうなのであつて、かゝるものゝ對立物としての強者が資本家階級として浮び出て來てはならない。『弱き者』を弱き者たらしめるものは『因縁』であり『運命』であり、もしくはせいぜい『社會』一般でなければならぬ。これは、プロイセンの場合に於て、國家が横暴な資本家階級に對して劣弱なる勞働階級を保護し、時に資本家階級に對して倫理的反情を抱くことさへあつたのと全く趣きを異にする。』ドイツの場合にあつては、政策の主體は直接資本家階級自體ではなく、多かれ少なかれ相對的に獨自性を

留保してゐる國家機構・官府であつたが、大戦前の日本に於ては、資本と労働とが二つの獨自的存在として認められず、存在するものは官府と人民のみであるやうに見えた。

第四は、官府と資本との結合態様の特質である。日本は、維新の出発の初頭から、官府勢力は、資本勢力なしには當時すでに帝國主義にまで發展した列強に伍して、日本帝國としての國際的競争に打ち勝ち得ない情勢にあつた爲に、官府と資本とを結ぶ紐帶は、プロイセンの場合より更に遙かに強固であつた。「獨占資本はいはゞ官府の影にかくれてゐた。」

### (三)

大戦後は労働大衆の不具的ながらの成長に對して一聯の社會政策の立法化が對應した。労働力以外に何らの生活手段を持たぬ勤勞國民の側にとつては、その労働力の再生産に必要な肉體的健全を脅かす最大の障碍は疾病・災害もしくは失業であることは云ふまでもない。労働階級の成長が一定の段階に達すると直接生産的労働に従ふ者の側から、これらの障害に對する防止乃至保障を要求するに至る。この労働障害及びそれに對する社會施設は、現時國民體位の問題として社會的關心を喚起するにいたつてゐるが、このことは、一國民の體位の如何が根本的にはその國の生産的労働のおかれてゐる諸條件に因ることから云つて當然と云はねばならぬ。又他方總資本にとつて疾病・災害を防止することは利潤産出力たる労働力の順當なる保存のため必要條件でなければならぬ。

扱世界大戰を劃期として日本資本主義には著しい内面的變化が生れ、工業に於ては從來纖維産業の比重が壓倒的であつたに對し、金屬及び機械器具生産の比重が擡頭して來た。社會政策の主體にも變化を生じ、大戰前に官府の陰にかくれて居た獨占資本は、大戰を境として舞臺の正面に姿をあらはした。この時期には社會正義としての社會政策ではなくして、産業負擔としての社會政策が後ればせに登場した。「健全な勞働力の順當な維持」は「合理的な經營に當然計上されてゐる産業負擔」に過ぎなかつたから。大戰後の社會政策の具體的内容を次の三系列に分ける。第一の系列は治安警察法第十七條の撤廢、勞働組合法案及び小作法案より勞働爭議及び小作調停法への系列で、日本における勞働階級の發生・發展・組織化を事實として承認し、これを前提として樹立されたものである。第二の系列は、工場法改正、工場勞働者最低年齢法等で、大戰前の宗教的・無制約的「慈善」の段階から數歩を出でたものであり、此處で漸くビスマルク時代の社會政策の開花の段階に行きついた様に見える。第三の系列は、自作農創定維持、小作法案より農地法案への發展である。

#### (四)

第三期たる大恐慌後の日本社會政策は正に新しい動向を示した。内務省自體がその最も熱心な主張者であつたところの自主的勞働組合法案が一九三一年の第五十九議會で葬られて後、また再び提出すらされず勞働組合運動が未曾有の困難期に入つた。社會政策のこの最近の轉換は決して偶然的な事實ではなく、直接には一九二〇年



(大戦後最初の世界經濟恐慌) 以來の、就中、一九二九年以來の長期恐慌局面打開のための、久しい間準備された諸政策の一環に過ぎず、根本的には日本經濟の本來的な諸問題の發展に他ならない。しかし乍ら勤勞國民の生活諸條件の變化はそれ自身自動的に社會的關心の對象となるものでなく、それが特に鋭く社會的關心を喚び起さねばならぬ契機が必要である。社會政策はいかにも勞資關係の創出を前提としてゐるが、たと單にそれだけではなほ社會政策を不可避ならしめ得ない。社會政策は、勞資關係そのものゝ創出と共に、さらに勞働者側がある程度まで成長し、一の階級として多かれ少なかれ一定の獨自の意志と要求とを有ち、自己階級の共同利益のために進んで一定の運動を起し、この運動をそのまま放置すれば社會的矛盾が公然露呈され、政治支配の上に支障を齎すおそれがあるに至つて初めて絶對的に必要とされるのである。

山形縣下徴兵検査(昭和十一年)について、渡邊聯隊區司令官は「本年度は結核が多いことは寒心すべきことだ。それに無學無知の青年の多いには驚いた。これは農奴制の結果ではないかと思はれる」と(東朝地方版八月一日)。農民體位の低下への注目は必然的に都市工場工業における勞働諸條件に向けられねばならない。殊に、勞働災害が金屬精鍊、機械製作及び化學工業等の軍需産業に於て壓倒的となつたが、現下において逸早くこのことを問題として具體的、直接的に經營内で取上げ又社會の輿論に訴へたのは軍部であつた。(昭和十年度に二萬九百四十八件もの災害件數を示した中山製鋼會社に對して軍部が痛撃を加へたのは周知の事實である)。「内務省もまた、軍需景氣下の勞働者の肉體磨滅を防止すべく成年工に對する勞働時間制限法の立案に着手したが、これ

はむしろ全く軍部のイニシアチヴと要請に基礎つけられてゐる。」

(五)

以上の分析を風早氏は次の如く要約する。(夫々の項目は(二)の初めに述べた五つの角度に照應する)

(1) 社會政策の基底たる日本資本主義の體系的特質はこれを英國型に對してではなく、ビスマルクのドイツ並びにナチス・ドイツのそれと對比することによつて最も明瞭に彫刻される。ナチス・ドイツはビスマルクの段階を克服し、ワイマール憲法の段階を超越して構成されたものである。處で日本資本主義は、ビスマルクのドイツより以前のものと、ヒットラーのドイツ以後のものとを兼ね備へてゐる。現在及び近き將來に於てナチス風の社會政策が此の國に妥當すると考へる論者の不正確さは、この本質を洞察し得ない所から來る。

(2) 社會政策の主體の如何は(1)と直接的に照應してゐる。國家と資本との結合の態様も(1)によつて決定せられる。國家(國防Ⅱ内治的見地)と資本との抱合と規定しただけでは、解答は與へられない。この解答は、日本資本主義におけるビスマルク以前のエレメントとヒットラー後のエレメントとの比重及び結合の態様をハッキリさせることにある。大戦前より大戦後にかけて前者から後者へと比重關係の移動を見たが、この比重關係の移動の過程に於て、兩者の結合が愈々益々緊密化しつゝあることを見落してはならない。それは皮相な觀察者をして、ともすれば、日本社會政策の主體を單一なる一體と見誤らしめた程である。

(3) 社會政策の客體としての日本國民の社會的性格は、人民的要素と勞働階級的要素との複合である。大戰後殊に數次の恐慌に階級分化を経て第二の要素が壓倒的になつて來たことは疑ひないが、第一の人民的要素が相當に強いものであることを看過しえない。

(4) 社會政策の方法について。大戰前それは専ら國民大衆の自主性の完全なる缺如と無規定的な「慈惠」であつた。大戰後、階級分化の異常な進展と國際的勞働運動の影響により、かやうな「慈惠」はそのまゝでは適用しがたくなり、産業負擔としての社會政策的施設の数々が施行されたのであるが、さうなればなる程、方法的には、依然として無規定的な上からの「慈惠」の態度が採用されねばならなかつた。殊に内務省社會局あたりが近代的方法を採用せんとしたに對して、當の資本家側が反つて強硬に「淳風美俗」主義を主張したし、現に益々さうしてゐることは注意すべきであらう。

(5) 社會政策の内容について、産業負擔としての社會政策は、その意圖は暫く措くとしても、少くともその結果に於ては、施行された社會政策内容を貧困なものにとゞめることになつた。さうして、この結果から判斷すると資本家側の意圖が産業負擔を可及的に削減せんとするにあることが明らかである。今日までに施行された社會政策施設の内容の貧困は、何よりも最低賃銀制の缺如と無制限勞働日と最低勞働年齢の低位とにあらはれてゐる。しかしその他の施設についても、これを勞働科學の教ふる科學的基準に照して見れば、甚しく不充分なことが證明される。約言すれば、今日までの社會政策内容は國民生活安定にとつて、まだく合目的々になつてゐな

いと云はねばならぬ。

「國民生活の安定」なしに國民の支持を得た政治を施行することの不可能なるは今さら云ふまでもない。國民大衆は一貫してその生活安定を要求し續けてゐるのである。國の生産力の本體である國民大衆の生活安定を過少評價するならば其の結果は、國が最大限度に生産力擴充を必要とする時に於て、最大の自己矛盾に當面することになる。