

# 戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論

——一九四〇年代初頭の二論文を読む——

山 田 晋\*

はじめに

二〇一〇年代後半に、社会法の研究の歴史的検討が問い直される潮流が出現した。

小野博司・出口雄一・松本尚子編『戦時体制と法学者 1931～1952』国際書院（二〇一六年）は、出口雄一「菊池勇夫―「社会法」から労働法へ」を所収している。<sup>①</sup>

社会法については長年の研究をまとめた石井教授の労作（石井保雄『わが国労働法学の史的展開』信山社、二〇一八年）がその契機となったといえる。また日本労働法学会は第一三六回大会（二〇一九年一〇月一九日・二〇日）において「労働法学は労働法の歴史から何を学ぶか？」というテーマのワークショップを開催している。<sup>②</sup>

本稿筆者は二〇一一年に菊池勇夫の社会事業法論について小論を発表した（山田晋「菊池勇夫の社会事業法論―菊池勇

夫「社会事業法域の成立について—社会行政發展の一側面」(一九三八年)を読む」(明治学院大学)社会学・社会福祉学研究一三四号(二〇一一年二月)一三三頁以下)。

拙論は菊池勇夫の生きた時代、社会状況などを一切捨象したもので全く不十分なものであった。それゆえ石井教授らの研究により、本稿筆者は拙稿の誤謬—本稿筆者は菊池勇夫が翼賛体制に中立的であると考えていた—を知ることができた。<sup>(3)</sup>

石井教授はその著作において、社会法学者としての菊池勇夫の戦中期は、戦争遂行目的の完遂という点では、後藤清、津曲藏之丞と同様であると評価した。いっぽう、社会事業史研究では、吉田久一の見解以降、菊池勇夫がファシズムにあらがったという評価が一般的と思われる。<sup>(4)</sup> この評価の相違は、労働法を含めた社会法の研究者としてみるか、社会事業研究に限定してみるかの違いである。石井教授の著作や出口教授の論文は労働法研究者、社会法研究者としての菊池勇夫を検討されているが、社会事業法研究者としての側面については言及がかならずしも多くはなかった。ではなぜ社会事業に限定すると、菊池勇夫がファシズムにあらがったという評価になるのか。おそらくそれは戦前の社会事業のおかれた境遇に帰因すると思われる。

そこで本稿では社会事業法研究者としての菊池勇夫が翼賛体制、戦争遂行下で社会事業法域にどのように臨んだかを紹介する。<sup>(5)</sup> 対象とするのは一九四〇年代初頭に発表された以下の二論文である。なお両論文ともに菊池の戦後の論文集『社会保障法の形成』有斐閣(一九七〇年)に収録されている。

菊池勇夫「社会事業本質の再検討—時局下におけるその任務」『社会事業』二四卷四号(昭和一五年)四三頁以下(第一論文)

菊池勇夫「社会事業新体制に関する一考察」『社会事業』二九卷一〇号（昭和一六年）一頁以下（第二論文）

この論文を最後に、戦前、菊池は世の潮流に沿って「社会事業」という用語にかえ「厚生事業」という用語を使用することになる。例えば菊池「厚生問題の重点―社会事業立法の動向」『厚生問題』二六卷九号（昭和一七年）、「厚生事業の体系及び範囲に就いて」『厚生問題』二六卷一〇号（昭和一七年）などである。

なお本稿では、「支那事変」など現在から見れば不適切な用語も、菊池勇夫の生きた「時代」性に留意するため、菊池論文からの引用だけでなく、本文とも使用している。

- (1) Yuichi Deguchi, From Social Law to Labor Law: The Change in Japanese Legal Theory in Connection with Social Law (Shakai-ho), *Rechtsgeschichte - Legal History, Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte* 24, SS. 373-379. 参考。
- (2) ワークショップについては日本労働法学会編『労働契約における規範形成の在り方と展望（日本労働法学会誌一三三三号）』法律文化社（二〇二〇年）に収録されている。石田眞「企画の趣旨と議論の概要」、濱口桂一郎「20世紀システムと労働法政策」石井保雄「戦後労働法学の歴史（時期）区分とその特徴」。また石田眞「なぜ日本の労働法学には自国の労働法に関する歴史研究が少ないのか」『労働法律旬報』一九六三号（二〇二〇年）四頁以下、参照。
- (3) 石井保雄『わが国労働法学の史的展開』信山社（二〇一八年）二〇五頁、出口雄一「菊池勇夫―「社会法」から労働法へ」小野博司・出口雄一・松本尚子編『戦時体制と法学者1931〜1952』国際書院（二〇一六年）三五七頁以下所収、三六二頁。
- (4) たとえば一番ヶ瀬康子教授は、「厚生事業の理論化を急いだもの」（竹中勝男、山口正を指す）の対極にあるものとして菊池勇夫をみる。一番ヶ瀬康子「社会事業の成立、展開、変質」『講座 社会福祉2 社会福祉の歴史』有斐閣（一九八一年）四三頁以下所収、七七頁。この時期の菊池勇夫を侵略戦争に与しなかったと捉える見解として、永岡正己「日中戦争・太平洋戦争と戦時厚生事業」菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫編著『日本社会福祉の歴史』付・資料・制度・実践・思想』戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論（山田）

ミネルヴァ書房(二〇〇三年) 二二八頁以下所収、一四九頁。

(5) 戦時下の社会事業の実践者の戦争協力、非戦などにつき遠藤與一『15年戦争と社会福祉 その両義性の世界をたどる』学文社(二〇一二年) 参照。

第二節 「社会事業本質の再検討―時局下におけるその任務」『社会事業』二四卷四号(昭和一五年)の検討

本論文は

- 一 社会事業の発展的意義
  - 二 社会事業と社会政策との関係
  - 三 時局下における社会事業の任務
  - 四 与論
- の四節からなる。

第一節「社会事業の発展的意義」では、社会事業の歴史的展開過程を検討する。

社会事業は、慈善事業や博愛事業から発展したものであるが、二〇世紀に至って、従来の救済事業の外に、その範囲と事業目的とを広く深くして来た。そしてその目的を合理的に達成するために科学的智識を応用して技術的に進歩したものととなり、国家的・公共的社会事業機関を中心に組織化された統制ある事業体系となつたのである(四三―四頁)。

社会事業の持つ発展的特質は、社会事業の指導的理念である社会改良的計画性として指摘できる。この理念は、社会事業においては「社会的自覚を基礎とし国家公共の責任を導きだしているところに歴史的・画期的意義がある」(四四頁)。要するに科学的基礎を持った事業計画が、社会的福祉の増進という社会改良的目的の達成のために行われるところに社会事業の本質があるのである。

第二節「社会事業と社会政策との関係」では、社会事業と社会政策との差異・関係について論じる。社会事業の特質を社会改良的計画性とする社会政策との差は何なのか。

両者の区別の一つの根拠は、それぞれの対象たる人が属する社会の性質上の相違に認めることが出来る。社会政策の対象者は、職業的集団に属する労働者であり、広くとつても労働者の生活賃銀に依存するかれらの系累である。したがつて社会政策の給付は、労働者保護を標榜し、労働条件の改善と労働者の生活環境の改良として行はれる。

他方、社会事業の対象者は、地縁的社会の一員である。広くは国民の一人であり、最も狭くは隣保団体の一人である。彼等が社会事業の対象となるのは、国民として、平準的生活能力に欠陥があることに因る。

両者を対比すれば、地縁的社会の構成員の共同的結合は消費的日常生活において認められ、職業的社会的それは生産的職業生活に存する。社会事業の特徴を消費者または消費面に在るものとし、社会政策の特徴を生産人または生産面に関係するものとして区別することができる。

これまでの自由経済と後見的国家機能との時代には、職業階級的要求によって自主的に獲得された社会政策と、国家の消極的配慮によって最少限度に着手された社会事業とは著しく懸隔あるものだった。国民経済における統制が強化され

家の指導性が顕著となったこんにち、社会政策と社会事業との関係に変化が生ずる。ここでは社会政策が専ら労働統制として行われ、社会事業は国民生活の安定のための積極的給付を意味することとなる。

第三節「時局下における社会事業の任務」では、戦時経済体制下の社会事業について論じられている。

社会事業に対する国家的指導性が顕著になり、準戦体制下の国民経済に対する統制の進行、支那事変の勃発による戦時経済への移行により、社会事業の本質的变化が生じている。社会事業の発展的意義として特色づけられる社会改良的計画性は社会事業に対する国家的指導性を不可分なものとする。そしてこの時局に当面して社会事業に要望される積極的給付についても、戦時下において国家総動員体制に應じるように強調されたものとなる。

満洲事変以後における非常時局の発展は、経済に対する政治の優位を認め、国民経済の統制化を推し進めた。ここで、生産面に関する社会政策は、生産人あるいは労働人の境遇改善の要求に應ずるものとしてでなく、人的資源確保に必要な国家的給付としての意味が付与される。さらに準戦時体制の生産力拡充が支那事変の勃発により物資動員計画遂行の中心となるに及び、人的資源確保のための労務統制が問題となり、国家総動員法の労務統制規定が発動され、労務統制は全面的に進められることになった。

このように社会人を人的資源として見る立場に総動員体制下の社会統制の重点が置かれることにより、社会事業に関しても人的資源確保の一面が強調され、社会事業を生産面における人的資源確保と結びつけることになった。それゆえ社会事業もまた生産面の視点で運営されなければならない。

しかし戦時下といえども社会政策と社会事業が根柢とする社会関係の相異、前者が生産面に直接関連し、後者の本来の

立場が消費面にあるという特質は決して一元的に解消し去られない。それゆえ社会政策においては生産優位の人的資源確保を合理的に主張し得ても、「社会事業における」「生産性優位の人的資源確保を主張するならば一面的或ひは間接的機能を以て本来の任務を没却するというそしりを免れない」(五〇頁)。

「社会事業の時局下に負ふ任務は、一面人的資源確保にも通ずるにせよ、何よりも国民生活全般に対する安定を社会的企画による事業として推進することにある。それは取りもなほさず戦時的挙国体制に不安なからしめるゆえんであり、融和、協和、司法保護、社会教化等の諸事業と共に国民精神総動員に貢献することとなるのである。」(五〇―五一頁)。

四節「与論」は、時局下における社会事業の任務の再検討として、以上に述べたことからさらに進んで一層具体的諸問題に論及することになる。

第一に最も戦時的特徴あるものとしては、軍事援護事業の重要性とそれが社会事業全般に及ぼす影響の問題がある。

第二に社会事業の国家統制指導機構たる官僚組織と社会事業にたずさわる事業家の自発的活動との調整の問題である。形式主義に失望した社会事業家が萎縮不活発に陥ることは、社会事業の将来のため憂慮すべき問題である。

第三に社会事業の総合化と、その適用たる農村社会事業および都市隣保事業に結びつけられる傾向のある封建的制度思想の復活との関係である。

第四に「支那事変の遂行日標として掲げられた東亜新秩序の建設に関連し、社会事業の大陸進出といふ重大任務が課題となつてつてゐる。社会経済的條件を異にし、風俗文化に差があるばかりでなく、民族協和の困難に処しつつ日本の社会事業が指導調整の大綱と謬まないことを要するのである」(五一頁)。

第三節 「社会事業新体制に関する一考察」『社会事業』二九卷一〇号(昭和一六年)の検討  
本論文は五部構成である。

一

満州事変後に顕著となつた国家主義の昂揚と、支那事変下に進行している総動員体制の整備は、社会事業の転換、社会事業新体制の問題を惹起した。満州事変の非常時の風潮の下での、国家主義の昂揚は、社会事業においても「国家的、すなわち日本的意識を明徴にしよう」と云ふのが新たな旗印であつた(二頁)。

「そして支那事変の聖戦日標たる東亜新秩序はこのやうな主張に建設的意義を明らかにすることとなり、新体制の高く掲げる皇国民の理念を社会事業において貫徹させることになつた」。皇国民たるの理念は事業の運用にあづかる社会事業家の錬成の指針となり、又事業の対象たる要救護者を育成教化する目標となるべきなのであろう(二頁)。

いっぽう、支那事変の進展に伴ない総動員体制の一翼として社会事業行政の飛躍的發展は、社会事業の転換を問題とした。昭和一一年に準戦時体制における広義国防論の中に労働政策も国民保健も基礎づけられることになり、厚生省が設置された。厚生省の支那事変下での新設は、所管行政の統一的中心を当然に戦時国防における人的資源確保に置かせることとなつた。

ここで「厚生」は、人的資源確保のための国民生活安定および国民保健として性格づけられ、厚生行政の中に統合された社会事業もまたこのような特色を以て再編成されねばならなかつた。戦時社会事業としては、軍事援護だけでなく、各



種の事業の体系がひとしく総動員体制の線に沿って整備され、そこに新体制の具体的確立が課題となった。

社会事業の新体制は、高度国防国家の人的資源動員を担当する厚生行政の中においていかに改編されるかと言う問題である。

## 二

社会事業と社会政策との関係には、当初は「事業」（私的あるいは社会的事業）と「政策」（国家的政策）という区別が存在した。

「政策」は、政府が責任を以て遂行すべき方針であり、その事務は一般的立法上の根拠にしたがつて行はれねばならない。労資間の調整問題に政治的意義が認められるに及び、国家が私的企業の任意的給付に放置できないものとして立法及び行政の対象とするところに「政策」化が生じた。労働政策を私的企業の恩恵的処置に放置できない理由は、労働者が労働力として發揮する社会的生産性、すなわち国民経済の全證について維持培養を要する人的資源性に根拠をもつが、より直接には労働者が自主的組織として団結した政治力にあった。この意味においては、社会「政策」を権利義務の法的関係と認めるのに対し、社会「事業」を慈恵・救済の恩（温）情関係として特色づけることとなるのである。

沿革的に見れば、慈恵博愛事業が社会事業と称された時期に、事業の必要を社会的責任として認められ、公營的基礎による合理的経営が行はることになった。すなわち社会事業は国家的公共的社会事業を中心として体系的に企画され、私設社会事業に公共的任務を行う社会的給付として補助的機能を認めることになったのである。この傾向は社会事業の發達につれて進展し、「事業」の「政策」化を示すものである。

社会事業の発展をみれば、既に社会事業「政策」となっており、これと社会政策との区別を「事業」と「政策」との差異に求めることはできない。現在では社会事業も「政策」だし、事業―政策の区分で、社会事業と社会政策を区分することはできない。

三

現代の区分は、「社会」政策の対象たる「社会」と「社会」事業の対象たる「社会」との態様の差異による区別となるのである。社会政策は職業的集団に属する労働者、または広くしても労働者の生活賃銀に依存するこれらの系累を対象とする。これに対して社会事業の対象者は、地縁的社会の一員として広くは国民の一人であり、最も狭くは隣保団体の一人である。

職業的的社会における構成員の共同的結合は、生産的職業生活にあるので、社会政策の特徴は生産人または生産面に関するものである。「地縁的社会における構成員の共同的結合は消費的日常生活に在るから、社会事業の特徴は消費者又は消費面に認められるのである」。

だが支邦事変下の総動員体制が強化されるに及び、今や社会政策と社会事業との関係もまた変化することになった。統制経済においては、国家が国民経済の総合的企画者として個別的企業の経営の自由に統制を加へ、国家が積極的に労務統制を行うことになった。

「社会事業についても国家的指導性が強く表はれ、公営社会事業の整備拡充を行うと共に、私設社会事業に対する助成と指導統制を積極的に進めることとなった。そしてこれら両者は厚生行政の重点である人的資源確保という国防目的のため

に動員せられ、再編成を必要とするに至つたのである」(三頁)。

#### 四

「社会事業の転換の方向は人的資源保全であり、国民生活安定であるとされる。「人的資源」は現代戦の総力戦たる特質と関連して現はれた概念で国家総動員法に用ひられて居り、その限りでは勞務動員の対象たる生産的勞働力を意味するものである。

「人的資源」と称するのは個人的有用性を指すのではなく、一國經濟の活動力の総体であり、又さらに廣く兵力をも含めて云ふ場合は国防上の勤務に服し得る総人口を意味するのである」(四頁)。統制經濟では、國民經濟全体に対する企画者たる國家が勞働力の総体とその源泉を人的資源として配慮する。

戰時經濟の生産力補充計畫遂行のためには人的資源の量的・質的維持養成を凶らねばならず、勞働保護のみでなく國民生活全般にわたる安定の給付を急務とするのである。そこに勞働政策としての社会政策の範圍にもわたつて社会事業が國民の生活狀態改善のために協力すべき場面が展開する。

社会事業に固有な対象である貧困者などについて、人的資源との関連を考えれば、要救護者の救護の意味を生産性へ結びつけて考へることになる。要救護者が「社会の正常的生活」ができるようする。そして「正常的生活が生産中心に構成されているがゆえに、たとへ微弱であつても生産的働きができるように要救護者を訓練し、或ひは教育補導することが趣旨であるべき筈である。人並みの暮しができるやうになること、眞人間としての生活に導かれることは、國民の本分になつた勞勞精神を振起するものとして生産性に結びつけられるわけである」(四頁)。

「しかしまつたく生産性へ導く期待が存しない場合でもなほ社会事業の存在理由が認められねばならない。要救護者に社会的福祉の恩恵を及ぼさうとするところに、又その個人的心情の開發に力づけようとするところに「人的資源」への附會をゆるさないものの嚴存を否定できないと考へる。もつともおよそ人間の尊貴を擁護することは、社会思想を中正穩健ならしめる教化的意義がある点では、国民生活の安定特に非常時局下の国民精神総動員にあづかるところ絶大なものと云つてよいであらう。」

五

新体制の社会事業は、「厚生事業」または「国民厚生事業」と呼ばれている。その範圍が本来の事業体系の外に、労働保護、各種の社会保険、住宅及び地区改良、社会衛生、結核防止、断種、民族文化、移植民等極めて広汎に及ぶものである。この点に関して二点つけ加えると第一点目に理論的な問題として、「政策」と「事業」との概念を明確にすべきことである。厚生省の所管たる行政に即して言うならば厚生政策（国家的方針を策定する事務系統）に対応して厚生事業（政策を實際給付を通して運用する事務系統）があり官庁における局課の實際の分掌についてはそれぞれの相応する政策と事業とを一貫して立案運用するものとして所管を定めらるべきであらう。そしてさらに研究機関が別に存置していることになるだろう（左参照）。

厚生政策―労働政策、社会保険政策、救貧政策（固有の社会事業政策）、衛生政策、住宅政策、人口政策、民族政策等々。  
 厚生事業―労働保護給付、職業紹介事業、各種の社会保険事業、救貧事業（固有の社会事業）、医療保護事業、住宅及地区

改良事業、協和事業等々。

研究機関—人口問題研究所、厚生科學研究所、衛生試験所等々。

「右以外に綜合的事業としての軍事援護事業、隣保事業等は各種の政策に関連するものであり又司法保護事業は刑事政策に教化事業は思想及び文化政策にそれぞれ関係するものである。他方労務管理や福利給付、職業指導紹介の如きは決して政策そのものではなく、労働政策の実践たる事業なのである」。

第二点目に実践的な課題として、「新体制が理念と図式の整備に没頭して実績の低下を来たすが如き弊の無いやうに心掛くべきことである」。「社会事業についても、社会事業家の創意ある自発性が尊重されるべきであり、統制服従から生ずる官僚化の弊を極度に警戒せねばならない」。

「たとひ厚生行政における事務上の区分は異なり、したがつて命令系統が多様であつても、実践の場面では一人格に具現される。(例えば一人の医師は健康保険医であり、工場医であり、実費診療所の経営に当たるように)。それゆえに社会事業新体制は、理論構成を精緻にすることは望ましいにしても、当面切実な社会事業家の動員に遺憾の無いやうな實際的配置を一層必要とするであらう」(五頁)。

#### 第四節 若干の検討

菊池勇夫は第一論文において、社会事業における「生産性優位の人的資源確保を主張するならば一面的或ひは間接的機能を以て本来の任務を没却するというそしりを免れ」ず、「社会事業の時局下に負ふ任務は、一面人的資源確保にも通ずる

戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論(山田)

二四〇(二四〇)

にせよ、何よりも国民生活全般に対する社会的企画による事業として推進することに在る」と主張する(五〇～五一頁)。この記述により本論文執筆段階で菊池勇夫博士は、日本の侵略戦争とそれに関連する戦争遂行体制・法制を全面肯定も全面否定もしていないと私は評価したが、これは誤りであった。

問題はそのような抑制的ともとれる態度の菊池博士が、なぜ一年後には「高度国防国家」の新体制下の生産性優位の人的資源確保の社会事業論へと方向転換したのかである。

社会事業については、第一論文以降、第二論文発表までの一年余の間、目立った社会事業関連の立法はない。<sup>(1)</sup>したがって、社会事業に関する新たな立法が菊池の理論的転身の原因とは考えられない。<sup>(2)</sup>ここで菊池勇夫博士の研究手法と、時代状況を検討する必要があるだろう。

#### (一) 菊池勇夫の研究手法

菊池勇夫は、「社会法」とは何か―を追究してきた。菊池は二年三か月の文部省在外研究を終え帰国し昭和三年に九州帝国大学法文学部助教授に任命されたが、社会法の講義範囲について文部省からの回答を、当時内務省社会局で編集した「現行社会法規集」の内容をそのまま整理して記入したという。<sup>(3)</sup>菊池勇夫にとってはおそらく不本意な対応のこの経験は、菊池に自前の「社会法」概念を構築しなければならないという意識を植え付けた。「社会法」の構築にあたっては、その「社会法の理論体系化の作業は、実定法の形成発展を前提とし、法秩序全体の中で社会法の占める地位を明確にしようとするものであり」、昭和一〇年前後に加古祐二郎や橋本文雄が取り組んだ、「市民法原理の批判として、なかならず社会法における法的人間像につき理論法学的、イデオロギー批判の立場から、社会法の基礎法理を追究したものとは対照的」である。<sup>(4)</sup>

## (二) 一九四〇年前後の時代状況

菊池勇夫が「社会事業法域の成立について―社会行政發展の一側面」『野村教授還暦祝賀論集・公法政治論集』（有斐閣、昭和十三年、四四一―四七六頁）を発表した一九三八年以降の時代状況を見ておこう。一九三八年には前年、首相に就任した近衛内閣で戦時体制が構築されてゆく。<sup>5)</sup>四月には国家総動員法が制定され、産業報国会が結成され、戦時経済体制が着実に進行してゆく。

一九三九年には、賃金統制令、国民徴用令など国家総動員法を根拠にした政令や米穀配給統制法などが矢継ぎ早に発出、立法され、戦時体制が生活を支配することとなる。一九四〇年には、第一論文が発表された三ヶ月後に第二次近衛内閣が発足する（七月二二日）。その数日後に、「大東亜新秩序」、「国防国家の建設方針」を内容とする「基本国策要綱」が決定され、高度国防国家を志向し、臨戦態勢を整備する「新体制運動」などが鼓舞された。一〇月には大政翼賛会が発会（総裁近衛首相）、一二月には「勤労新体制確立要綱」が制定され、勤労による国家への全面的奉仕が義務付けられた。

第二論文が発表された一九四〇年には、七月に第三次近衛内閣が発足し、同月末には日本軍がインドシナ駐留を開始する。

## (三) 社会事業と公的関与

戦前の社会事業（ここでは社会福祉学上の厳密な用語としてではなく、こんにち社会福祉が対象とする当事者に対する福祉サービスの総体をさす）は、困難な状況に直面している人々に対する「救済」（援護）が中心であった。国家の軍事的活動に起因するものを除けば、一般的な「救済」を国家が省みることはなかった。国家的介入があった場合も最低限にす

戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論（山田）

一三八（二三八）

ら達するものではなかった。社会事業に対する国家のスタンスは基本的には恤救規則や援護法の精神と同じく、家族や近隣、地域社会の力により「救済」されるべきものであるというものだった。社会事業は社会から疎外され、居場所のないものだった。

このような状況下で社会事業は民間人の努力によって実現しており、実践においても財源においても、キリスト教や仏教といった宗教上あるいは人道主義的なインセンティブが大きかった。民間によって牽引されてきた社会事業が、戦時下の困難な状況に直面し、公的支援を要求しそれが一九三八年の社会事業法成立のひとつの要因でもあった。<sup>(6)</sup>

国家が積極的支援策を展開せず、民間へ放任であった中で、注目しなければならないのは天皇制慈恵主義の存在である。<sup>(7)</sup> 皇室から民間事業者に対して「慈恵」の形で財政的支援がなされるということ、社会事業経営者のみならず対象者(当事者)もまた天皇制に直接的に繋がっていった。両者は皇室からの有形、無形の支援を通して、天皇の「慈恵」と「皇国民」たるを実感した。

国家から放置される一方で、皇室の「慈恵」に支えられている社会事業にとつては、国家の積極的関与は渴望されたものだったに違いない。このような下地が大政翼賛体制下で、社会事業が疎外から脱し、ファシズムに積極的に協力し統合されるモチベーションとなつてゆく。<sup>(8)</sup> その過程で、社会事業は厚生事業へと転換し、戦争遂行が主な目的になる。

厚生事業にあつては、「個」は捨象され、「個人」はその存在や役割が、家、世間、共同体、国家といった「団体」に吸収され従属されてゆくことになる。<sup>(9)</sup> 社会事業のこのような傾向の集大成が、一九四〇(昭和一五)年、日本社会事業研究



会編『日本社会事業新体制要綱―国民事業大綱』常盤書房（以下「大綱」）である。磯村英一（東京市港湾局）、松島正儀（東京育成会）、天達忠雄（中央社会事業協会研究所）、重田信一（同）、竹中勝男（同志社大）、竹内愛二（神戸女子神学校）、山口正（大谷大）など社会事業界の重要人物（何人かは戦後も活躍した）が幹事に名を連ねる日本社会事業研究会は、一九四〇年八月二〇日に「日本社会事業の再編成要綱」（以下に「要綱」）を発表し、これを主要項目につきより具体的の方策を示したのが「大綱」である。これは一九四〇年七月に成立した近衛内閣の「基本国策要綱」の志向する「新体制」に応じるかたちで政治、経済界、労働界が「新体制」化（≡日本型ファシズム化）するのにあわせて、社会事業業界が「新体制」化（≡日本型ファシズム化）を目指した宣言文書である。

「大綱」では、わが国が直面する「未曾有の革新過程に際し、断乎事態を改編し、新体制の一翼として、前線銃後の厚生対策にかつまた東亜民族の協同福祉に敢然推進する為め」の組織構築を提唱している。国内の新体制の目標である高度国防国家の建設に社会事業もその一環たらねばならず、それは「高度厚生国家の建設」と「東亜民族厚生指導の確立」の二点にあるとする（大綱三頁）。社会事業は、消極的社会事業（保護救済しても有能な人的資源として育成する見込みは少ないが、当人、家族、国家、社会の安寧福祉のために必要なもの）と、積極的社会事業（国家の有能な国防生産のための人的資源として確保育成してゆくもの）とに分離され、前者はここでも疎外されてゆくことになる。

このような社会事業の制度・政策的動向に、多くの社会事業の理論家たち、実践面でのリーダーたちも同調し積極的にこれを推進する。例えば「要綱」、「大綱」をまとめた日本社会事業研究会（一九三八年一〇月結成）は磯村英一を代表とし、近衛・戦時体制に対応し、社会事業から厚生事業への転換を啓発する組織であった。社会事業が、生産機構から脱落

した「経済秩序的的存在」に対する「救済」であるとした、一九三八年の大河内一男の論文「わが国における社会事業の現在及び将来―社会事業と社会政策の關係を中心として」(『社会事業』八号、のち『大河内一男集 第一卷 社会政策論 I』労働旬報社(一九八一年)に収録)は、社会事業研究に対する大きな問題提起であったが、それも社会事業の実践と研究のファシズム化の流れを変えるものではなかつた。<sup>(12)</sup>

わが国の社会事業は、ファシズムによって変質させられたというより、自らファシズム化していったと言えよう。したがつた社会事業の伴走者たる法律学者・菊池勇夫にとつてその流れに疑問を抱くことは全くなかつた。

#### (四) 菊池勇夫の転換

第一論文は社会事業の本質は「社会改良的計画的性」にあること、さらに非常時においてそれは「人的資源」の保護、育成、確保という点に帰着するということを指摘した。第一論文は国家総動員体制下では社会事業も生産性優位の人的資源の保護、育成、確保に貢献しなければならないという一面を持つが、同時に社会事業の本質が国民生活の安定にあることは強調されている。

第二論文は冒頭から「支那事変の聖戦日標たる東亜新秩序」、「新体制の高く掲げる皇国民の理念を社会事業において貫徹させることになつた」と述べ、「皇国民たるの理念は事業の運用にあづかる社会事業家の錬成の指針となり、又事業の対象たる要救護者を育成教化する目標となるべきなのであらう」と国家主義的な論調が出てくる。

第一論文では人的資源と国民生活の安定が並列に述べられていたが、第二論文では「人的資源確保のための国民生活安定・国民保健として性格づけられた」厚生行政の中に統合された社会事業と位置づけられる。そして社会事業の課題は、社

会事業は総動員体制の線に沿って整備され、「高度国防国家の人的資源動員を担当する厚生行政の中においていかに改編されるかと言う問題」(二二頁)である。社会事業は、「戦時経済の生産達力拡充計画遂行のための人的資源の量的及び質的維持養成」にも奉仕することが必要とされるという。社会事業は「要救護者の救護の意味を生産性へ結びつけて考へることである」(四頁)。要するに、第二論文では聖戦遂行のために社会事業が果たすべき役割が強調されている。

以上のように、第一論文から一年後に発表された第二論文は、それまでの抑制的なものから、一転し体制に寄り添う、あるいは翼賛的論稿となっている。

菊池はなぜ僅か一年で方向転換したのか。考察の大前提となるのは、菊池勇夫が社会法研究者であったことである。社会法を社会改良の法とみるにしろ、公法―私法の複合の法とみるにしろ、国家的・公的介入がなければ社会法は成立しない(逆に言えば、私法的関係に対する公的介入の正当化のための概念が社会法である)。したがって菊池のみならず戦前の社会法研究者は、イデオロギー批判として社会法を研究しているのでなければ、常に、国家権力の過剰な支配介入を認める下地があったというべきであろう。社会法学とその研究者には、国家介入の原動力、国家権力との緊張関係を見失ってしまう危険性と常に隣り合わせであり、この時代にはファシズムに飲み込まれる危険性は高かった。

「社会事業はわれわれの既に見たやうに当然に法制化する傾向を持つてゐるにしても、法規を前提として社会事業は可能なのではない。依然として事業そのものの実践的活動が本体であつて、法規は事業活動を国家的に保護統制し事業相互間の連絡調整を計るものに過ぎないのである」<sup>13)</sup>とはいつても法学者である以上、制定法がなければ、社会的にシステム化されたものとして社会事業を把握することはできない。したがって、社会事業に関する立法は必須の条件であり、国家の積極的介入はそのような形でなされるべきことになる。その意味でこの時代には「広義国防国家」は一般的にも魅力的なス

ローガンであった。例えば一九三七年四月の総選挙で合法的無産政党である社会大衆党は二〇議席から三六議席に躍進したが、「広義国防論」を支持した同党が、言論界や有権者にとつての「反ファシズムの旗印」であったからであるとの指摘がある。<sup>(14)</sup> 例えば後に獄死する戸坂潤(一九〇〇〜一九四五年)もある種の希望をもって「広義国防論」の社会大衆党に入党して<sup>(15)</sup>いた。

もともと菊池は「広義国防」国家体制に否定的ではなかった。戦争遂行と社会的正義の双方の実現をうたう「広義国防体制」は、戦争がかならずしも否定的に評価されたわけではない当時の法制度と菊池勇夫を含む国民メンタリテイの下では、私的な発意に頼っていた社会事業にとつては、公的支援の「追い風」になると考えられた。

労働法の領域では、国家総動員法とそれに基づく各種政令により、労働条件は最初から政府の定める水準に固定されていた。しかし労使関係の公的介入は過剰となり、労使交渉の余地はなくなってしまった。それに対して、社会事業においては、国家の介入は歓迎されるものであった。しかし社会事業への公的介入は、一九三八年の社会事業法によつてその方向性が決定されたといつていい。社会事業法は、社会事業を基本的に私的・民間事業とし、地方長官(自治体の長)が「保護ヲ要スル者」の「収容」を社会事業経営者に委託でき(三条)、地方長官は社会事業経営者を補助する道を残した(二一条)。しかし戦前は国家が社会事業を積極的に構築することがなかった。つまるところ社会事業の展開は、私的・民間頼みだということになる。法は関与しないという姿勢を崩すわずかな可能性を、菊池は国防体制に見出していたと言えるのではないか。

実は菊池は、第一論文発表の五か月後に「高度国防国家の労働政策」を『改造』九月号に発表している(のちに菊池勇

夫『日本労働立法の発展』有斐閣（一九四二年）に収録）。これは新体制と労働政策に関する論文であるが、この論文で菊池は総動員法体制下の労働政策、産業報国会を支持している。菊池勇夫の「転身」はここにある。第一論文発表後、同年七月二二日に第二次近衛内閣が発足する。二六日には「基本国策要綱」が発表される。これは日本が臨戦体制へと舵を切ったことを意味する。<sup>(16)</sup>

菊池が信じ期待を寄せた「広義国防国家」は「狭義国防国家」へと変化し、戦争遂行が国民生活の安定に優先することになり、戦争遂行が指導理念となる。戦争と社会的正義という並立していたスローガンは、前者が後者を支配し、最終的には戦争遂行の「人的資源」育成の視点から、社会事業を再編することになる。社会事業のいわば伴走者であった菊池は、戦争遂行体制が社会を縛る中で、「人的資源」育成にしか活路を見いだせなくなったといえる。

したがって、国家の積極的介入による、あるいは公的責任の発動による、社会事業の前進を考えれば、狭義国防体制を支持するしかない。第二論文の論調はその表れである。

「社会事業が「人的資源の保護育成」に目的を見出したとき、それはファシズムへの屈服を意味した」と後世の歴史家は評したが、菊池勇夫には当時そのような認識は全くなかった。<sup>(17)</sup>

四一年の第二論文は、菊池が広義国防体制で選択した国家の積極的介入による社会事業の拡大、充実という志向の当然の帰結であった。人的資源の視点から社会事業の根本原理を構想するのは、本来、無理なはずであるが、菊池の思考枠組みからはこれを変更するという道はなかった。生産性への寄与が不可能な要援護者について菊池は次のように書く。

「まったく生産性へ導く期待が存しない場合でもなほ社会事業の存在理由が認められねばならない。要救護者に社会的福祉の恩恵を及ぼさうとするところに、又その個性的心情的開発に力づけようとするところに「人的資源」への附會をゆる

さないものの厳存を否定できないと考へる。もつともおよそ人間の尊貴を擁護することは、社会思想を中正穩健ならしめる教化的意義がある点では、国民生活の安定特に非常時局下の国民精神総動員にあづかるところ絶大なものがあると云つてよいであらう。」(第二論文四頁)

「人的資源」への附會をゆるさないものの厳存を否定できない」と言いつつも、何とか非常時の国民精神総動員にと結び付けねばならなかったのは、菊池勇夫の苦法の忖度なのか、あるいは彼にとつて素直な論理展開なのか。

(1) 一九三八年は社会事業法など社会立法の豊作年だったが「殆んどすべての社会立法案は謂わば数年間の店晒し案であり、手垢で汚れ新鮮味を欠いた上に、既に長い思案検討時代を経て訂正削除のために相当骨抜きにされたのである」と批判される。「社説・社会立法の収獲」朝日新聞・昭和十三年三月三十一日。

(2) 菊池勇夫の社会事業体系は、i 社会事業組織法の系統、ii 救護法の系統、iii 生業及び生活保護(または経済保護)法の系統、iv 児童保護法の系統、v 社会衛生(または医療保護)法の系統、vi 社会教化法の系統からなる。なお職業保護事業の系統は失業問題と関連する職業紹介などと同様に労働法に含まれる。「社会事業法域の成立について——社会行政發展の側面」『野村教授還暦祝賀論集・公法政治論集』有斐閣(昭和二十三年)、四四一頁以下所収、四六九頁。

(3) 菊池勇夫「社会法と私—学歴のエスキース」社会法研究会『菊池教授退官記念業績目録』(昭和二十七年)二〇頁。

(4) 林迪廣「菊池勇夫博士の生涯と社会法」『法律時報』四七卷一〇号(一九七五年)、八三頁以下所収、八五頁。

(5) 近衛内閣については、赤木須留喜『近衛新体制と大政翼賛会』岩波書店(一九八四年)、伊藤隆『大政翼賛会への道—近衛新体制』講談社学術文庫(二〇一五年)など。

(6) 社会事業法制定の背景には、「戦時政策があり、社会事業の機能についても消極的な救済や保護といった側面が後退し、生産的側面が重視されるのは必然的な方向であった」と指摘される。荒木誠之「社会福祉法制の展開・発展の歴史」佐藤進・右田紀久恵編『講座 社会福祉6 社会福祉の法と行財政』有斐閣(一九八二年)二二頁以下、三三頁。

(7) 遠藤興一教授は二〇〇五年以降、天皇制慈恵主義について精力的に研究を発表されてきた。遠藤興一「天皇制慈恵主義の史的構造について」『明治学院大学』社会学・社会福祉学研究』一二二号（二〇〇五年）以下などをまとめたものとして、遠藤興一「天皇制慈恵主義の成立」学文社（二〇一〇年）。近年のものとして遠藤興一「天皇制慈恵主義と私」或る研究会における報告と討論から』『社会学・社会福祉学研究』一五五号（二〇二〇年）七九頁以下などがある。また日本国憲法下の象徴天皇制と天皇制慈恵主義については、遠藤興一「象徴天皇制とその慈恵的性格について」『社会学・社会福祉学研究』一四〇号（二〇一三年）五九頁以下がある。

(8) 小倉襄二は「マイナーで体制の日陰に位置を保持して」いた社会事業領域が、ファシズム体制下の一連の統制による「天皇赤子論、国体論や大政翼賛の総動員体制のなかに編入、強制されることによって、或る種の確たる地歩と、陽のあたる場所」を与えられた指摘した。小倉襄二「右翼と福祉：日本ファシズム史・統制・戦時厚生政策の背後」『評論・社会科学』五七号（一九九七年）二九七頁以下、二九九頁。日本ファシズムと戦時厚生政策の関係についての小倉襄二のアプローチについては、小倉襄二「ファシズム論」と戦時厚生政策の交点：研究の枠組みへの試論』『評論・社会科学』三三三号（一九八七年）九一頁以下、参照。

ファシズム一般についてはさしあたり山口定『ファシズム』岩波書店（二〇一〇年）参照。日本のファシズムに関しては、河原宏・浅沼和典・竹山護夫・浜口晴彦・柴田敏夫・星野昭吉『日本のファシズム』有斐閣（一九七九年）、日本現代史研究会編『日本のファシズム』（一）国家と社会』大月書店（一九八一年）。さらにファシズムとナチズムを峻別した上で、日本のファシズムについて論じたものとして佐藤優・片山杜秀『現代に生きるファシズム』小学館（二〇一九年）。なおわが国の勤労奉仕などをふくむボランティアの問題を検討したものとして池田浩士『ボランティアとファシズム』人文書院（二〇一九年）。

(9) 厚生事業について例えば、坪井真「戦時下の日本における厚生事業と社会連帯思想」『鴨台社会福祉学論集』二七号（二〇一九年）二七頁以下、今井孝司「戦時下の日本における厚生事業と社会連帯思想」『東洋史訪』一四号（二〇〇八年）三七頁以下、竹原幸太「戦時厚生事業下における児童・少年保護思想の類型分析」『社会福祉』六二巻一号（二〇二一年）一頁以下など参照。

(10) 社会事業研究所については渡邊かおり「戦前の社会事業研究所における研究活動」『愛知県立大学教育福祉学部論集』六八号 戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論（山田）



(二〇一九年) 六七頁。松島正儀については、遠藤興一「回想の松島正儀(一)(二)(三)……ある評伝の試み」『社会学・社会福祉学研究』一三三号(二〇一〇年)一八一頁、一三四号(二〇一一年)一頁、一三五号(二〇一一年)三三三頁など。天達忠雄につき、例えば渡邊かおり「労働運動から社会事業へ―天達忠雄の1930年代前半の活動に焦点をあてて」『社会福祉研究』二巻(二〇一九年)三三頁、同「天達忠雄の社会事業に関する研究活動―1936年から1940年に焦点をあてて」『愛知県立大学教育福祉学部論集』六九号(二〇二一年)七九頁など参照。

(11) 「要綱」などにつき、島田肇「戦時下の厚生事業とこんにちの社会福祉の方向…パラダイム異変下における「人」的自助ファクター」『東海学園大学研究紀要…経営・経済学研究編』一五号(シリーズA)(二〇一〇年)九九頁以下。社会的的にも、社会事業の新たな方向は、厚生政策とはほぼ一致するものとみなされ、その目的は「国民生活の安定確保と国民能力の保護育成におか  
るべきもの」と理解された。「社説・社会事業の新体制」朝日新聞一九四一年九月五日。

(12) 大河内論文とその影響について、吉村公夫「社会福祉理論の性格に關しての考察」『名古屋市立大学人文社会学部研究紀要』一  
二号(二〇〇二年)六三頁、野口友紀子「社会事業理論の4類型と方向性―1938～1945年の『社会事業』から」『社会福祉学』五〇巻四号(二〇一〇年)二九頁以下など。本論文も含め野口教授の社会事業理論史については、野口友紀子「社会事業成立史の研究―防貧概念の変遷と理論の多様性」ミネルヴァ書房(二〇一一年)参照。

(13) 菊池勇夫「社会事業法域の成立について―社会行政發展の一側面」『野村教授還暦祝賀論集・公法政治論集』有斐閣(昭和一三年)、四四一頁以下所収、四六八頁。

(14) 坂野潤治『日本近代史』筑摩書房(二〇一二年)四三二頁。

(15) 戸坂潤「社大党はファッショ化したか?」『日本評論』一九三七年二月号。

(16) 「世界ハ今ヤ歴史的ニ大転機ニ際セシ數個ノ国家群ノ生成發展ヲ基調トスル新ナル政治經濟文化ノ創成ヲ見ントシ、皇國亦有史以來ノ大試鍊ニ直面ス、コノ秋ニ当リ真ニ肇國ノ大精神ニ基ク皇國ノ國是ヲ完遂セントセハ右世界史的發展ノ必然的動向ヲ把握シテ庶政百般ニ亘リ速ニ根本的刷新ヲ加ヘ万難ヲ排シテ国防国家体制ノ完成ニ邁進スルコトヲ以テ刻下喫緊ノ要務トス」(皇國ノ國是ハ八紘ヲ一字トスル肇國ノ大精神ニ基キ世界平和ノ確立ヲ招来スルコトヲ以テ根本トシ先ツ皇國ヲ核心トシ日滿支ノ強固ナル結合ヲ根幹トスル大東亞ノ新秩序ヲ建設スルニ在リ之カ為皇國自ら速ニ新事態ニ即応スル不拔ノ国家態勢ヲ確立シ国家ノ



総力ヲ挙ケテ右国是ノ具現ニ邁進ス」が「根本方針」であった。留意すべきは、「4、国是遂行ノ原動力タル国民ノ資質、体力ノ向上並ニ人口増加ニ関スル恒久的の方策特ニ農業及農家ノ安定發展ニ関スル根本方針ヲ樹立ス」、「5、国策ノ遂行ニ伴フ国民犠牲ノ不均衡ノ是正ヲ断行シ厚生の諸施策ノ徹底ヲ期スルト共ニ国民生活ヲ刷新シ真ニ忍苦十年時難克服ニ適応スル質実剛健ナル国民生活ノ水準ヲ確保ス」という国民生活の安定に言及した点である。

(17) 池田敬正『日本社会福祉社』法律文化社（一九八六年）七五二頁。

## む す び

菊池勇夫はこの新体制をどう考えていたのか。後藤清と菊池勇夫の違いは、ドイツにのめり込んだか、ドイツを相対化できたかの違いである。ワイマール期のドイツ労働法に魂を奪われた後藤は、ワイマールの凋落しナチスの台頭に身をゆだねざるをえず、ナチスの信奉者となった。菊池は後藤のような熱狂とは距離をおいていたが、オースドックスな法学者であった。総動員法が成立し、翼賛体制に国家がなつてしまえば、目の前の法を解釈するしかない。菊池がどのような認識を総動員法に対して持っていたか、その真意は不明だが、総動員法を否定した論文は残っていない。

残された問題は、菊池勇夫の戦争責任ということになる。実定法の解釈が法学者の任務でありその限りにおいてのみ責任があるとすると、戦前の多くの法学者に戦争責任はないことになる。文学における戦争責任が厳しく追及されたのに対して、わが国では法学者の責任追及が緩慢であったのはこのような事情からだろう。しかし日本が侵略戦争により日本のみならずアジア諸国に多大は被害を与えたのは歴史的事実である。「聖戦遂行」を論じた法学者が完全に免責されるというのは容認されないだろう。

佐藤進教授は、戦後、第一論文につき、「上」からの社会保障を「著しく肯定的に示す」基調に「その性格の「危惧」が

戦時体制下における菊池勇夫の社会事業法論（山田）

二二八（二二八）

あまりみられないのは、やはり時代性によるのであろうか」と時代的制約を指摘している。<sup>(1)</sup>しかし時代の制約が本当に免罪符になるのだろうか。

(1) 佐藤進「書評 菊池勇夫著『社会保障法の形成』有斐閣 昭和45年 278ページ」『季刊・社会保障研究』七巻一号(一九七一年) 六八頁以下所収。

\* 広島修道大学