

〈論 文〉

人口問題からみた日本社会政策論史 —南亮三郎を手掛かりに—

玉井 金五・杉田 菜穂

要旨 社会政策の概念規定についての議論を深めるにおいて、人口問題の視点が重要である。戦前においては、優生学を介した人口の〈質〉への関心と社会政策の形成は深く関わっていた。人口論者として人口学の体系化を試みた南亮三郎（みなみ・りょうざぶろう；1896-1985）の学説を手掛かりに、社会政策と人口研究の交錯や人口政策と経済政策、また社会政策の関連性について考察を深める。

キーワード マルサス、優生学、人口政策、経済政策、社会政策

1 はじめに

経済学の父と称されるアダム・スミス（Adam Smith；1723-1790）が「富」を研究対象にしたのに対して、人口論の父と称されるトマス・ロバート・マルサス（Thomas Robert Malthus；1766-1834）は「貧困」を研究対象とする人口研究の潮流をもたらした。この経済学史上の分岐をどのようにみるかという問いは、実は社会政策の概念規定をめぐる問いとも密接に結びついている。

国民の生活の安定を相対的に重視する福祉国家は、完全雇用への関与や社会保障制度の充実度などによって特徴づけられる。それを支える労働法制や生活保障のシステムこそが社会政策という学問の研究対象であり、生活環境の改善＝貧困の排除や福祉サービス、衛生事業の普及によって、国民の生存や生活の保障がマルサスの命題をさまざまに乗り越えるかたちでもたらされた事実は見逃されてはならない。

高出生率を前提とするマルサスの絶対的過剰人口の主張は、政策論としては「出産権か生存権か」の二者択一を迫ることになった。出産権の確保か出産権を抑制（産児数を制限）して生

生存権を確保するかをめぐって、マルサスは個人の生活は個人が責任をもつという原理の確立による道徳的抑制の普及を説くなど、出産権に力点を置いた。それに対して産児調節によって貧困の解消につなげる新マルサス主義を主張したミルは、生存権を重視した。この対立は、最適な人口の水準を求める適度人口論の形成へと展開をみた。しかしながら、結局のところ19世紀終わりから20世紀初めにかけての西欧先進諸国の現実マルサスの命題を否定することになる。優生思想の普及を背景に産児制限や生活改善をめぐる政策論議や社会運動が高まり、それが人々の出生行動や生活スタイルにおける変化として現れたのである。

人口増加から人口減少へと人口問題をめぐる議論の論調が転じるなかで、いかにいえば「出産権か生存権か」の二者択一が解消されたなかにもたらされたのが、ケインズの「完全雇用」、ベヴァリッジの「社会保障」、ミュルダールの「予防的社会政策」といった福祉国家を支える理念である¹⁾。とりわけ、人口問題をめぐって「生まれも育ちも」(*Changes in Family Life*; 1932年, など)を唱えたベヴァリッジや「治療から予防へ」(*Population: A Problem for Democracy*; 1940年, など)を主唱したミュルダールらの主張は、社会政策(=労働政策+生活政策)における労働政策と対置し得る生活政策の領域を理念的に切り開く大きな原動力になった。それは、エリザベス救貧法以来の貧困者救済としての公的扶助やビスマルク社会保険以来の社会保険、社会福祉、公衆衛生といった社会保障制度の個々の体系を貫くだけの普遍性の面を有するものであったといってよい。

西欧先進諸国における人口減少の危惧を背に社会保障概念が定着をみていった経緯は、人口問題研究の視点から社会政策を概念的に問い直すきっかけを与えてくれる。それは、限界革命からケインズ経済学の台頭までという理論経済研究における没・人口の時代に広がりを見た人口政策思想とのかかわりで社会政策という概念を捉え直すことである。特に、マルサスの『人口論』から生物学のダーウィンを経て遺伝学者のゴルトンや社会学者のスペンサーによる「適者生存」や「社会ダーウィニズム」の主張をもたらした優生思想は、人口問題をめぐる議論に新たな流れを形成したのである。その人口の〈質〉に関する問題意識は、生命の〈質〉だけでなく妊産婦や乳幼児、児童の保護、教育、保健衛生といった環境の改善(生活の〈質〉)にかかわる政策論議を高めることにもつながった。ここに、「人口問題と社会政策」の学説的な系譜を見出すことができる。

翻って日本に関していえば、高田保馬の少子化論=「産めよ殖えよ」を出発点とする大正・昭和初期人口論争に注目すべきである。戦前の社会政策学会が休会に陥って間もない1926年に生起する本論争は、社会政策論史における新たな流れをもたらすことになった。本論争はマルサス対マルクスの学説論争を軸に展開したが、その背後で優生思想をはらむ人口政策論や社会運動として結実する人口論が興隆した。それらは生活改善主義と一括し得るものであり、生命の質、生活の質が政策対象として大きくクローズアップされることになったのである。

過剰人口論が優勢であったとはいえ、1920年代はちょうど日本における人口転換(「多産多死」から「多産少死」を経て「少産少死」への転換)のはじまりであり、それが完了する1960

年代までの人口論の系譜の存在は、社会政策の概念規定をめぐる問い、その日本的特質に史的な観点からアプローチするにおいて決して無視できないものがある。なぜならば、西欧先進諸国において人口減少の危惧を背に社会保障概念が定着をみていった経緯に相当するものが、わが国ではむしろ地域レベルでの取り組みや社会運動といった実践面で見られたからである。その特質がはっきりと現れる1920年代半ば以降の「人口問題と社会政策」の系譜をめぐる動向を押さえておくことは、日本社会政策論史の深層を知るうえで決定的に重要である。

こうした経緯のなかで、重要人物として浮上するのが南亮三郎(みなみ・りょうざぶろう; 1896-1985)である。南は人口論者として戦前から戦後を生き抜き、人口学の体系化を試みた数少ない論者である²⁾。というのは、「産めよ殖やせよ」の戦時人口政策がもたらした混乱や反省によって、戦後には多くの人口論者が人口論壇から遠のいていった。そのような状況下で、南は教職を追われて一時は人口研究を中断したものの、戦後もそれを貫いた数少ない一人なのである。マルサスと対峙し続けた南の研究は、マルサスまで遡る人口論とドイツ歴史学派に由来するとされる社会政策の交錯のなかに位置している。それは、社会政策の概念規定についての議論を深めるにおいて、極めて肝要であると言わざるを得ない。

以下では、戦後になされた南の二つの問題提起に注目する。それは、人口政策と経済政策、また社会政策との関連づけと、人口研究の本質に関するものである。それらを社会政策の概念をめぐる議論につなげることで、日本社会政策論の史的特質である社会政策=労働政策へと学說的に偏った時代の制約から自由になるべく、本来の社会政策を新しい視点から再構成することが本稿の目的である。

2 南亮三郎の問題提起

2-1 南亮三郎と社会政策

まず、社会政策論史における南の位置づけを確認しておこう。南が研究者として歩み出した時期は、ちょうど思想的混乱により学会が休会に陥った時期と重なっている(図表1, 参照)。

図表1 南の年譜(大学卒業から1960年代まで)

1923年	東京商科大学を卒業
1923年	小樽高等商業学校専任講師(経済原論と社会政策を担当)
1948年	教員不適格(公職は適格)の判定を受け、小樽高等商業学校の教壇を去る
1949年	北海道知事室嘱託となり、北海道立労働科学研究所の初代所長に就任
1951年	教職追放を解除
1952年	中央大学教授を兼務(人口論を担当)
1953年	同専任教授
1966年	駒澤大学教授

(南亮三郎「南亮三郎経歴」南博士祝賀論文集刊行委員会編『人口と経済と社会』(南亮三郎博士人口学体系完結並びに喜寿祝賀論文集)千倉書房, 1973年, から作成。)

図表2 社会政策学会第九回学会大会（1954年，於：北海道大学）の記録

<p>第一日 七月一八日</p> <p>挨拶 高岡熊雄</p> <p>自由論題</p> <p>1 アメリカ労働運動と人口問題 慶應大 川田寿</p> <p>2 わが国社会保障とILOの最低基準 早稲田大 末高信</p> <p>共通論題「過剰人口と労働問題」</p> <p>1 炭鉱地帯における相対的過剰人口 北海道労研 中村順子 渡辺貞雄 徳田欣次</p> <p>2 漁村における過剰人口－出稼労働を中心として－ 北海道庁水産部 中井昭</p> <p>3 山村における過剰人口問題－和歌山県における地主制との関係において－ 和歌山大 南清彦</p> <p>第二日 七月一九日</p> <p>共通論題の続き</p> <p>4 相対的過剰人口の一環としての家内労働の諸問題 慶應大 野口祐</p> <p>5 過剰人口の一形態としての中小企業 東京女大 松本達郎</p> <p>6 農村過剰人口と労働力の性格 労研 高木督夫</p> <p>7 戦後日本の失業問題 大阪社大 山本開作 同志社大 西村豁通 大阪市大 儀我壮一郎</p> <p>8 過剰人口の本質について 中央大 南亮三郎</p> <p>総括討論 座長 同志社大 住谷悦治</p>

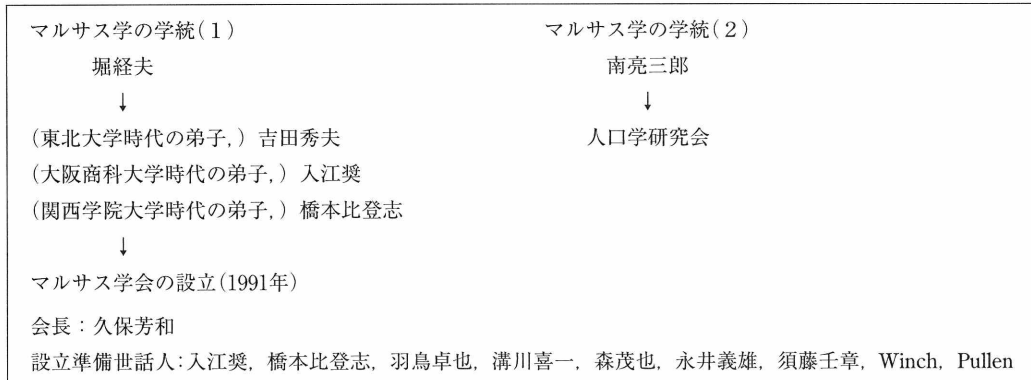
(社会政策学会ホームページ, <http://www.sssp-online.org/nenpo03kiji.html> (= 「社会政策学会年報」第3集, 学会記事), から作成。)

そのような事情もあって、南が中心的に活動したのは戦後に設立をみる日本人口学会や日本経済政策学会であった。とはいえ、学会員として共通論題の報告を担当するなど、社会政策学会での活動も見出すことができる(図表2, 参照)。

南も登壇した1954年の社会政策学会の共通論題は「過剰人口問題」がテーマになっているが、当時の日本の社会政策論壇における人口問題はあくまで労働問題との関わりで捉えられていた。それは、人口問題をめぐる議論でのマルクスへの偏向という極めて日本的な現象を反映している³⁾。その起点といってもよい大正・昭和初期人口論争(1926-1933)は、過剰人口をめぐるマルサス対マルクスの学説論争へと収斂した。それ以来のマルクスへの偏向からして、日本におけるマルサス研究の系譜は見出しにくい。しかしながら、(久保芳和の整理に従うと)堀経夫(ほり・つねお; 1896-1981)にはじまってマルサス学会の創設(1991年)に結実する系統(1)と、人口学の建設を指向した南亮三郎の系統(2)を日本におけるマルサス学の代表的な流れとして見出すことができる(図表3, 参照)⁴⁾。

堀は1950年に設立をみた経済学史学会の発起人の一人であり、マルサス学の系統(1)は経済学史学会の会員のなかで展開をみた。それに対して南は、この系統とは距離をおいた。1948年には公衆衛生や人口統計を専門とする学者、人口政策行政に携わる者を中心メンバーとする日本人口学会の創設もあり、南はそれに加わった。当会は現実の人口問題への関心に議論が偏っ

図表3 日本におけるマルサス学の系統



(久保芳和「日本におけるマルサス学の二つの学統」久保芳和編著『スミス・マルサス研究論集』大阪経済法科大学出版部, 1996年, 211-217頁, から筆者作成。)

ていたが、南はそれがマルサス研究の先にもたらされる課題と考えていた。1958年には自身で人口学研究会を立ち上げたが、この頃から南は人口学の建設に力を注いでいく。当会は現実の人口問題への対応というよりは、「人口および人口問題の理論的ならびに政策的研究によって人口学の建設に資する」ことに意義を求める学問的な性格の組織であった⁵⁾。その立ち上げは、人口学を学際的科学から一個の独立した科学に高めたいという南の強い意思、こだわりを反映している。

このように、戦後の南の歩みは独立した一科学としての人口学の建設にシフトする。しかしながら、もともと戦前の南の議論は人口問題への関心を抱えながらの社会政策論からスタートしている。南も関わった1910年代の生存権論争や大正・昭和初期の人口論争など、マルサス研究や時代思潮としての優生思想を根拠とする政策論、社会運動が形成期の日本社会政策論に広がりをもたせたことを、南の第一作である『人口法則と生存権論』(1928年)や『人口論発展史』(1936年)の記述が明らかにしているからである。前者は「出産権(の保障)か生存権(の保障)か」という命題を浮かび上がらせ、後者ではマルサス対マルクスに留まらない人口論の広がりを描き出した。それを経て南はマルサスを意識した理論研究を志したのだが、戦後の1960年代終わりから70年代初めに発表された論考では、原点回帰ともいべき政策論や人口論史をめぐる議論が展開された。それが、以下で紹介する二つの問題提起である。

2-2 人口政策と経済政策, また社会政策

その一つ目が人口政策と経済政策, また社会政策との関係性をめぐるものである。南は、「国民福祉の増進をめざす」経済政策や「国民の経済的福祉の平準化をめざす」社会政策と人口政策は切り離すことはできないとする立場から、人口政策の学問的独立の可能性や、人口政策と経済政策, また社会政策との関連性を追及した。ここで取り上げるのは、『人口政策』(1969年)である。

「<人口政策>は、政策目標そのもので空漠としている。ローマ時代やマーカンティリズムの時代には人口増加を明確な政策目標としたが、その人口増加が国民の経済的・社会的福祉とどう関係しあうかといった点には顧慮がはられなかった。単純無条件な人口増加の謳歌が今日の人口政策の目標とはなりがたい理由がここにある。まさにその点で、人口政策は今日、経済政策や社会政策と結びつかねばならぬのである。国民福祉の増進をめざす経済政策と無関係で人口政策がありうるわけではなく、また人口政策は、国民の経済的福祉の平準化をめざす社会政策ときりはなすことはできない⁶⁾。」

本書での南は、政策目標の観点から人口政策を「結婚とか、出産とか、あるいは移動とかの人口要因の上におこる不調整を調整し、人口過程そのものを望ましい姿に導こうとする」人口過程の調整策と、「人口要因の作用の結果としてその時々を経済との間に不釣り合いをおこしていわゆる人口問題を発生せしめたときその解決をはかるために行われる」人口問題の解決策に分けて把握した。その上で、人口政策が内容的に不明確な部分を残している根本原因を政策目標そのものが明確にされないところに求めた。「経済政策の高調は人口政策を無視する傾向をつくっており、一方また社会政策の力説は、人口政策との関連を見逃さしめる機縁となっている⁷⁾」と危惧する南は言う。

「経済政策が経済的福祉の高まりのために経済の成長なり安定なりを政策目標として掲げるかぎり、それは経済政策であって人口政策ではない。同様に社会政策もまた経済的福祉の階級間の平準化をとげるために社会の安定なり平等化なりを目標とするかぎり、それは社会政策であって人口政策ではない。人口政策はそれに反して、独立の、はっきりした志向 (intention) をもたなければならない。その志向とはすなわち、経済的福祉の高まりとその平準化とを顧慮しながら一国人口の再生産を持続するということであって、このために出生・死亡・結婚・移動などの諸要因に適切な干渉を加えることを政策目標としなければならない。しかしこの政策目標のためには、本来の経済政策も、社会政策も、それぞれ重大な関係をもつであろう。そして経済政策や社会政策がそういう人口政策の政策目標を志向して行われるかぎり、それらの諸政策は人口政策の補助者として、ないし政策手段として役立つということになる。かくて人口政策にとっての最大の課題は、この政策目標を明確に把握すること、そして次いで人口政策と経済、社会政策との関連に考慮を払うことである⁸⁾。」

本書の刊行から10年以上遡るが、南が人口政策をどう定義するかという問題に直面したのは『人口大事典』(1957年)の編集を担当したときである。それを『人口政策』(1969年)のなかで、南は以下のように振り返っている。「1957年に『人口大事典』を執筆するにあたって苦心したことの一つは、その中におさむべき<人口政策>の部分はどう編成したらよいか、ということであった。実際に、<人口政策>という言葉は日常用語としてしばしば語られていながら、その学術的な規定が十分に展開された例はなく、その内容も、方向も、専門学者によって問題とされて来なかった。その事情は、『人口大事典』刊行当時とほとんど変わらないのである⁹⁾」と。その『人口大事典』において南が与えた「人口政策」の定義は人口政策を二つに分けて、

①人口過程の調整政策(=結婚, 出産, 移動といった人口要因の上におこる不調整を調整し, 人口過程そのものを望ましい姿に導こうとする政策)と, ②人口問題の解決政策(人口要因の作用の結果としてその時々を経済との間に生じた不釣合いの解決をはかるための政策)とするものであった。この時以来の人口政策をどう定義するかという問いが, 経済政策や社会政策との関連づけという関心へと展開したのである。

2-3 人口研究の本質

もう一つの問題提起は, 人口研究の本質にかかわるものである。『人口大事典』の編集を機に組織された人口学研究会の第一の産物である『人口論史』(1960年)のなかで, 南はいう。「経済学者が体系の変化のために人口研究を枠外に投げ出していた間に, それを譲り受けるものごとく勃然として興りはじめた他の諸学からの研究方向であった。少なくともわれわれはいま, ケインズ以後において人口研究の復位をとげようとしている経済学のほかに, 社会学と生物学, そしてデモグラフィが, 三重にも四重にもかさなり合いながら人口現象をめぐる活潑に動きつつあるのを目撃する。そこには少なくとも四つの人口論が, 四つの人口研究の見地が対立しているのである¹⁰⁾」と。

研究者として晩年の時期にあった南は, 「人口研究の本質について」(1973年), 「人口研究における心理学的方向の台頭」(1974年), 「人口研究における社会学的方向と経済学的方向」(1975年)と題する論考を連続して発表している。これらは, 南の集大成といえるようなものである。

「人口に関する科学研究は相当に古い歴史を持ち, またその研究所産はほとんど無数と言っていいほど堆積されてきながら, いまだかつてこの根本問題が問われたことがないのは不思議と言ってよい。私は永い間, これに疑問をはさみ, 機会あるごとにその問題に触れてきた。私は今日においても, この問題を明快に説き得たとは思わないが, いささかその思考過程を振り返りながら, 思うところを整理したいと考える¹¹⁾。」

「人口研究の本質について」(1973年)でこのように述べた南は, マルサスが登場する18世紀の終わりまで, またその後にも「非経済学的」な人口研究の系譜, 具体的には社会的, 統計的, 生物学的な見地があることを指摘した。統計的な方向は17世紀のペティやグラントまで, 社会的な方向は法律のないし政治的色彩の強いモンテスキューの人口論まで, 生物学的な方向は, 動物組織の理論のブリュックナーまで遡ることができるとする。

「人口研究における心理学的方向の台頭」(1974年)では, 結婚や繁殖, 移動などに強く作用すると考えられる心理学的側面に着眼したデュモンやブレンターノの人口理論を紹介している。その上で言う。

「実体的な人口研究が一つの<人口科学>に統合されねばならぬということは, 長年にわたる私の主張であった。その際に, 統合化の対象とされた科学は統計学, 経済学, 社会学および生物学であった。その後, <統計学>は他の科学に溶け込み, 残るところは経済学, 社会学, および生物学の3者になったが, 近年ではその途上で障害や困難のために, むしろ個別科学の見

地を尊重するという方向に傾いている。私自身の考えがこういうように変化しているのです、断定的な評言はこの新たな心理学的方向にくだすことはできないが、仮に統合化という線で観察すれば、この心理学的方向の登場にどう対処するかという問題に出くわすであろう。個別科学の見地を尊重するならば、心理学的方向は、他の諸方向と並んで進められてよいことになる。経済学の見地も、社会学の見地も、そして新たな心理学の見地も、相互の立場を尊重し合いながらそれぞれ独自の見地を押し進めてよいことになる。私は近年では、そういう個別科学の見地に落ち着こうとしている。しかし、1国の〈人口政策〉ということになると、さまざまな科学見地が1つのものに統合されて来なければならない。個々の科学の見地がそれぞれ特有の〈人口政策〉を樹立するのではなく、1つの〈人口政策〉の樹立に、一換言すれば、1つの〈人口政策〉の意思決定に、さまざまな個別科学者が参加するという形をとるべきであろう¹²⁾。」

「人口研究における社会学的方向と経済学的方向」(1975年)では、新たに人口研究における地理学などの意義も認めるとともに、1個の独立した人口科学の建設にこだわり続けた。本論考は、以下のように結ばれている。

「人口は“生きた生命体”であります。その生命体としての人口が構造や、変動や、諸関連において、隈なく説明し尽くされることを求めます。その全き説明が果たされる時、私どもはそこに一個独立の人口科学 (Population Science) を語りうるのではないのでしょうか。世上にはデューク大学のスペンダラー (Joseph J. Spengler) あたりが表現しだした〈学際科学〉 (Interdisciplinary Science) という言葉が流行し、人口科学は所詮、もろもろの科学の寄せ集めだといった見解が普及しています。私は、スペンダラーの多くの研究は高く評価していますが、少なくともここに示された見解は、きわめて安価な、無反省な考えだと思います。個々の科学の成果を取り入れることによって、体系的に統一のとれた独立の学問領域が開けてくると思います。人口科学はそうした方向において、はじめて開花するのではないのでしょうか¹³⁾。」

3 人口政策論の系譜

南の人口研究の到達点でもあり、依然として残された課題ともなったこれらの問題意識は「人口問題と社会政策」というテーマからみて大変重要なものとなる。南の問題意識を踏まえて、以下では日本における人口政策論の系譜を辿ってみることにしたい。その際、先にも触れたようにマルサス対マルクスの学説論争に収斂した大正・昭和初期人口論争は大きな転換点である。当時思想的混乱から社会政策学会は休会に陥ってしまったが、人口問題論としての社会政策論の多様性がぶつかり合うなかに非経済学的なものとしての社会事業論や社会政策的な人口政策立案に向けた動きなど、学説的にも実践的にも新たな潮流がもたらされたからである。ドイツ歴史学派は没・人口に向かった主流派経済学とは対照的に人口論を重視した(例えば、ワグナーはマルサスを肯定的に評価し、人口学が経済学と並ぶ独立した一個の社会科学を成しうると考え、ブレンターノはマルサスとは逆の人口減退説の観点から人口と福祉の関連を指摘した)が、

日本の社会政策論も人口問題への関心によって労働政策と生活政策にまたがる広がりを保っていたのである。

ドイツに関してはユダヤ人の虐殺との関連で優生政策が強調され、福祉国家をめぐる動向とは切り離されがちだが、19世紀終わりから20世紀初めにかけて出生率の低下に直面する西欧先進諸国では、時代思潮としての優生思想を介して人口の<量>と<質>への関心が交錯するなかに、「完全雇用」や「社会保障」といった福祉国家を支える理念へとつながる人口政策論が芽生えた。こうした戦前から戦中における西欧先進諸国の動向と、先に取り上げた到達点としての南の2つの問題意識は見事に呼応している。それは、人口増加から人口減退へと転じるなかにもたらされた人口の<質>への関心が、その考察における諸科学の交差と人口政策と経済政策、また社会政策の融合を生み出したという点にある。

もっとも、戦前の日本でも人口問題と関係づけて社会政策学を体系化しようと試みた人物がいた。それは、永井亨や北岡壽逸といった官僚出身の社会政策学者たちである。南が研究者としてマルサスとの対峙＝理論研究に重点をおいていたのに対して、永井らは戦前から戦後にかけて社会＝人口政策の立案に向けた動きを主導し、それは戦時人口政策の時代をはさんで戦後も続いた。永井らの政策立案を中心とする精力的な活動と南の人口学の体系化に向けた取組みは、ちょうど対をなすように日本における人口政策論の系譜を浮かび上がらせてくれるが、彼らの日本社会政策論史への位置づけはなされないまま時間が経過してきた¹⁴⁾。それはまさに学說的に社会政策＝労働政策へと偏った時代によって特徴づけられる日本社会政策の史的特質のひとつの現れであり、人口を労働力と非労働力という観点からみる周知の大河内理論の枠組みは社会学や心理学、生物学的な視点による人口の<質>の観点から離れることになったのである。

大河内の解釈による社会政策の枠組みから外れた非労働力を中心とする学界として発展をみたのが、1954年設立の日本社会福祉学会である。戦前の社会事業から戦後の社会福祉へとして語られる枠組みのなかに、非経済学的な視点からの人口の<質>をめぐる議論が組み込まれていった。大河内自身も、例えば「個々の家計の中の日々の消費の意味を『労働力』の家庭消費を通じての再生産確保という立場から」家庭経済学の体系化といったことに関わるなど、社会政策とは区別される視点への配慮を行いながらも、社会政策の概念は労働政策へと収斂をみた¹⁵⁾。こうして、大河内理論を中心とする社会政策＝労働政策という日本的な社会政策の概念規定が定着したのである¹⁶⁾。

この状況が根底から転じるのは、1970年代である。それを象徴づけるものに総合社会政策論の台頭がある。大河内理論の時代というべき社会政策における経済優位から社会優位への転換を唱える総合社会政策論は、社会政策と経済政策を関連づける社会政策論として登場した¹⁷⁾。この総合社会政策論を世に送り出したのは、1976年に経済企画庁国民生活局に設けられた「総合社会政策基本問題研究会」である(図表4、参照)。当会は「①資源・環境の制約、経済の安定成長への移行などの経済的条件の変化 ②高学歴化、高齢化、高密度化などの社会的条件の

図表4 総合社会政策基本問題研究会（名簿）

委員長	馬場啓之助(社会保障研究所所長)
主査	加藤 寛(慶応義塾大学教授)
委員	鮑戸 弘(東京大学助教授)
	伊部 英男(厚生年金基金連合会理事長)
	江頭 淳夫(東京工業大学教授)
	竹内 靖雄(成蹊大学教授)
	富永 健一(東京大学教授)
	並木 正吉(農業総合研究所長)
	橋口 収(国土庁顧問)
	正村 公宏(専修大学教授)
	丸尾 直美(中央大学教授)
	村上 泰亮(東京大学教授)
ヒヤリング講師	梅棹 忠夫(国立民族学博物館長)
	大来佐武郎(前海外経済協力基金総裁)

(経済企画庁国民生活局国民生活政策課編『総合社会政策を求めて－福祉社会への論理－』1977年、324頁、から作成。)

変化 ③国民意識、価値観の変化などの経済社会環境の変化が予測される中であって、これらに対応した国民生活の安定と質的向上を確保していくためには、国民生活政策の総合的展開が要請されるとの認識の下に、各種政策を総合的体系的に推進するに当たっての理念・手法などに関する基本的な諸問題について、幅広い観点から研究を行う¹⁸⁾」目的で設置された。

当研究会の報告書として出版された『総合社会政策を求めて－福祉社会への論理－』（1977年）の主張は、以下の6つの提案としてまとめられた。

1 基本的認識の転換

従来の産業経済主導型の発展パターンを基本的に考え直し、経済、社会、文化などのシステムを包含した広い意味での社会システムの調和のとれた発展を重視すべきである。「経済の論理」優先から「社会の論理」優先への転換が必要である。

2 「総合社会政策」の提唱

各種の水準と範囲での政策の「総合化」を多層的に進めるとともに、トータルな社会システムのパフォーマンスを高めることを通じ、国民生活と福祉の向上を実現するための政策の枠組みと理念を体系的に示す「総合社会政策」を導入すべきである。

3 社会理念の見直し

「総合社会政策」の確立のために、既成の概念にとらわれず社会諸理念を基底的レベルで再検討し、対立する諸理念の調和の道を探り、これを「総合社会政策」の基礎とすることが必要である。

4 「ソーシャル・ミニマム」の確立

社会的公正と連帯の下に個人の自由と社会の活力が最大限に発揮されるよう、個人にとっての生活の最低限の必要を満たすとともに、社会が満たすべき最低限の機能を確保すべきである。

5 合意形成過程の整備

市場機構と議会制民主主義の機能を最大限に生かしつつ、それを補完するために行政の公開、地方分権、各種の参加などを促進する必要がある。

6 社会計画のために

「総合社会政策」の具体化としての「社会計画」の策定に向かって、「社会計画」の基本的性格の明確化を進めると同時に、その方法論的準備として、社会指標の一層の整備、社会システムモデルの開発、長期ビジョン作りなどを進めるべきである¹⁹⁾。

ここで注目したいのは、「総合社会政策」の具現化としての「社会計画」という新たな社会政策像が「社会問題研究は社会学によって基礎づけられるようになる必要がある」という主張からもたらされたということである。その主張は、以下のように社会政策の概念規定を見直すところから生み出された。

『総合社会政策』を定義する前にまず『社会政策』という言葉の意味するところをみておこう。『社会政策』という言葉は従来種々の意味に使われてきた。例えば、1870年代から20世紀初頭にかけてドイツ歴史学派によって担われた『社会政策』(Sozialpolitik)思想がある。ここでは、社会問題は利潤を指向する私企業活動の倫理的な『悪』に起因するものとされ、これに対して国家を倫理的、道義的な悪の救済者として位置付けるとか、国家の手による私企業制度の漸次的廃絶(1910~20年代当時の用語でいう『社会化』)とかが社会問題解決の処方として提唱された。我が国では戦前主としてドイツから『社会政策』の概念を取り入れ、労働力の保全政策ないし分配政策を指す言葉として盛んに用いられた²⁰⁾。「我々が用いる『社会政策』は一定の幅のある概念であるが、いずれにしても上述の戦前のドイツ—日本的な意味とは全く異なるものであり、英米系の系譜を継ぐものである。『社会政策』(social policy)の語は、第二次大戦後のイギリスでもベヴァリッジ、T. H. マーシャル、ティトマスなど社会学、社会福祉学の分野の学者によってキイ概念として用いられ、また、アメリカでもパーソンズやカーンらによって取り入れられているが、その意味はドイツ社会政策の考え方と根本的に異なり、市場経済の機能を前提としたうえで、市場行動によっては充足されえない物的および社会的な欲求充足機会を政府の活動によって作り出すことを指している²¹⁾」と。

報告書は、各委員とヒヤリング講師の報告が1回ずつと総合討論というかたちで進められたのち、取りまとめられた。そのことからこの記述は「全委員による共同作業の成果」として発表されているが、ここに引いた社会政策の概念規定をめぐる議論は富永の報告「社会計画の論理と手法」に依っている。富永は、「社会計画」という言葉がアメリカ由来であり、「社会問題

(social problems), 社会事業 (social work), 社会福祉 (social welfare), 社会病理 (social pathology), 社会政策 (social policy), 地域社会組織化 (community organization) などそれぞれにニュアンスを異にしながらあい関連するいくつかの名称によってカバーされる一つの実践的問題領域を, 社会学理論の応用というかたちで体系化することが行われてきたのは, アメリカと一部イギリスを含むアングロサクソンに固有の知的伝統である²²⁾とする。富永はその理由を, 以下の3点に求めている。それらは, 上の概念規定の見直しと内容的に重なるが, それは富永報告をベースにしている結果である。

「①英米系の社会問題研究は, マルクス主義の影響を受けることが少なかった。社会問題研究が公式化されたマルクス主義的思考の枠の中で行われると, すべての社会問題の根源は資本主義的私企業制度とこれにもとづく階級対立に帰着するとされ, したがって問題解決の方向は, 革命的政治行動ないし街頭における大衆行動の組織化に直結することになりやすく, 政策科学を指向する努力の意義は素朴ラディカリズム感情によって否定されてしまいがちである。このような事情はフランス, ドイツ, 日本などにおいてとくに強く, イギリス, アメリカでは相対的に弱かった。

②英米系の社会問題研究は, 客観的・経験的な実証科学の精神によってささえられ, 性急な倫理的価値判断をもちこむことを避ける訓練を身につけてきた。これと対照的なのが1870年代から20世紀初頭にかけてドイツ歴史学派によって担われた『社会政策』(Sozialpolitik) 思想で, ここでは社会問題は利潤を指向する私企業活動の倫理的な『悪』に起因するものとされ, これにたいして国家を倫理的道義的な悪の救済者として位置づけるとか, 国家の手による私企業制度の漸次的廃絶(1910~20年代当時の用語でいう『社会化』(Sozialisierung))とかが社会問題解決の処方として提唱された。

③『社会政策』(social policy) の語は, 第二次世界大戦後のイギリスでも, T. H. マーシャルやティトマスなど社会学・社会福祉学の分野の学者たちによってキー概念として用いられているが, その意味はドイツ社会政策の考えと根本的に異なり, 市場経済の機能を前提とした上で, 市場行動によっては充足されえない物的ならびに社会的(この場合の『社会的』は『対人的』『他者関係的』の意味)な欲求充足機会を政府の活動によってつくり出すことをさしている²³⁾。」

富永は言う。「日本での社会問題研究は, マルクス主義とドイツ歴史学派との両方からの影響の強いところでなされてきており, また日本では社会学はアメリカにおけるほどに優勢な学問とは考えられておらず, 研究の水準からいってもまた知的世界において占める影響力からいってもアメリカに比していまだ劣る。しかし, 国民的価値が社会主義を指向しない日本において社会計画が現実化されるためには, 社会問題研究ははじめの2つの影響から脱して, 社会学によって理論的に基礎づけられるようになる必要があると思われる²⁴⁾」と。

経済から社会へ, ドイツから英米系へとして語られるこの転換は, その間に大河内社会政策論の時代をはさむ日本社会政策論史の転機を的確に捉えている。しかしながら, 政治的にいえ

ば「社会計画」は1964年11月に成立した佐藤内閣が経済優先の政策の歪みを是正するべく福祉や保健政策の推進を唱えるスローガンとして登場する。また、公的な文書のなかに「社会開発」という概念が最初に登場するのは、1962年7月に人口問題審議会から出された「人口資質向上に関する決議」=人口政策をめぐる文脈からである。このことは本稿の趣旨からして極めて重要である。

1959年から1962年にかけての人口問題審議会における議論を踏まえて出された本決議は、健康増進、母子衛生、生活環境の改善、社会保障制度の拡充などの(経済開発と並ぶ)社会開発の必要性を提言するものだが、館が人口問題について「今日のところ経済的要因と社会的要因との定義や、両者の相関関係の分析は少なくとも適正な均衡状態を論断する程度までは発達していない²⁵⁾」と指摘したように、出生率の低下によって<量>的な人口問題が解消をみたところに<質>的な議論が相対的に重んじられるなかで「社会」という言葉が急速に影響力を持ちはじめた。その結果、人口資質の向上という新たな目標の中に、「社会福祉」「社会政策」「社会保障」「社会計画」「社会運動」といった人口問題への政策的対応にかかわる領域が再構築、再編されることになっていくのである。

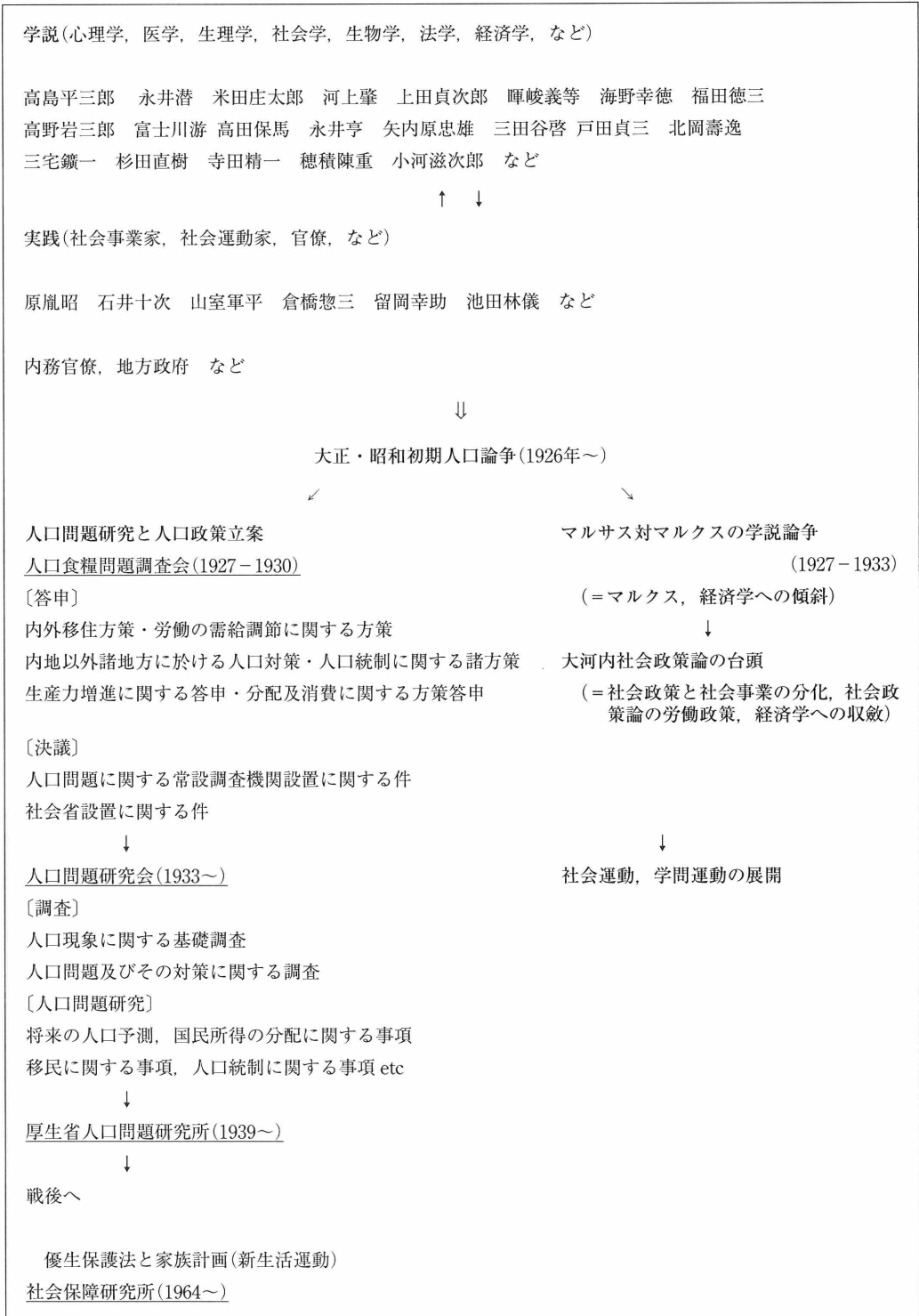
「再構築」「再編」という言葉を用いたのは、これらの概念が学說的に言えば大正・昭和初期人口論争の時代に台頭した社会学者を中心とする人口の<質>への配慮を引きずるものだからである(図表5、参照)。大正・昭和初期人口論争のなかで社会学系の論者による人口論は(社会政策に対して)社会事業論(戦後の、社会福祉)へと収斂していくが、社会運動や学問運動として体現した人口の<質>をめぐる視点、人口政策立案に向けた動きとして生活改善の指向が、戦後へと受け継がれていったことなどは無視されてならない。

その戦前からの系譜と戦後のアメリカ社会学に由来する「社会開発」ないしは「社会計画」というキーワードがぶつかるころに、社会政策の概念規定をめぐる問いが浮上する。それが、大河内理論の転回として語られる日本社会政策論の1970年代的状況なのである。本稿で取り上げた南の「人口政策の学術的な規定の難しさ」や「人口研究の学際性」をめぐる指摘こそは、そのまま大河内理論の影響が強かった時代(=「人口問題の解決策としての社会政策について、それを心理学、社会学、生物学といった非経済学的なアプローチからみる視点を社会政策論の枠組みから排除してきた」時代)への問題提起となり得るのではないだろうか。

4 むすびにかえて

マルサスの『人口論』から新古典派の時代を経て、理論経済研究において再び人口への関心が戻ってくるのは、ケインズ経済学の時代である。ケインズの人口論は当初のマルサスの議論を擁護する立場から「人口増加は有効需要を促進することで経済発展を促す」というように過少人口を意識した議論へと移行する。そのケインズの主張を踏まえてもたらされたベヴァリッジの社会保障論は、社会政策の新たな潮流となる。戦後の先進諸国では、社会保障制度の充実

図表5 戦前日本における人口論と社会政策



(筆者作成。)

と完全雇用の実現によって国民の健康で文化的な生活の保障に努める国家体制＝いわゆる福祉国家が主流となっていった。

出生率の低下という現実によって「出産権か生存権か」の二者択一が解消されていく過程に横たわっているのが、産児調節をめぐる議論である。先に列挙したケインズ、ベヴァリッジ、またミュルダールも、産児調節をはじめとする人口問題への関心を乗り越えるかたちで生活保障にかかわる理念の提示に至っている。生殖行動へ問題関心が、人口の〈量〉だけでなく〈質〉へと発展して生活保障をめぐる議論をもたらした、それが人口問題研究の発展と福祉国家の形成を刺激していった。19世紀終わりから20世紀初めにかけて出生率の低下を経験する西欧先進諸国で、人口の〈量〉と〈質〉の観点の融合による出生減退への対応としての人口政策と経済政策、また社会政策の連携による公共政策の形成が進んだのはその証左である。

1930年代の西欧先進諸国にみられた出生減退を前提とする人口政策と経済政策、また社会政策の連携を模索する動向とは対照的に、日本の社会科学は1920年代半ばから大きな転換期を迎えた。社会科学の総合的な学会として活動を続けてきた社会政策学会が1920年代半ばに休会に陥る一方で、経済学に関していえば1930年に社会経済史学会、1934年に日本経済学会の創設をみた。マルクス経済学者を中心とする前者と、それとの違いを意識して設立された後者という当時の構図のなかで、日本の社会政策論は大河内一男を軸とする社会政策の理論化へと向かった。

人口増加から人口減少へと人口問題をめぐる議論の論調が転じるなかに社会政策が構想されていった西欧先進諸国の動向と、1930年代以降の大河内理論を中心に置く社会政策論の日本的動向は対照的である。人口を労働力と非労働力として切り分けて労働力を社会政策の対象とみなす議論は、人口の〈質〉という非経済学の視点を社会政策論から排除する。この傾向が富と貧困への眼差しを背後にもつ〈労働政策＋生活政策〉の枠組みを歪めることで、1930年代から1970年代に至るまでの大河内社会政策論を主役とする日本社会政策論の学説的特質をもたらした。本稿で取り上げた南亮三郎の問題意識は、それを背後から見事に照射しているかのようである。

注

- 1) この点をめぐっては、近年厚生経済学の創世記が新しい社会理論、歴史・倫理主義、社会政策学派、制度主義が国際的に展開していった時代であったことに着目した研究成果が多く出されている。(例えば、小峯敦『ベヴァリッジの経済思想—ケインズたちとの交流—』昭和堂、2007年、藤田菜々子『ミュルダールの経済学—福祉国家から福祉世界へ—』N T T出版、2010年、西沢保・小峯敦編著『創設期の厚生経済学と福祉国家』ミネルヴァ書房、2013年、がある。)なお、ベヴァリッジをめぐっては、玉井金五『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社、1992年、ミュルダールをめぐっては、杉田菜穂『人口・家族・生命と社会政策—日本の経験—』法律文化社、2010年、でも論じている。
- 2) 人口理論家としての南の評価については、吉田忠雄「南理論とマルサス理論」南博士祝賀論文集刊行委員会編『人口と経済と社会』（南亮三郎博士人口学体系完結並びに喜寿祝賀論文集）千倉書房、1973年、などがある。
- 3) 1930年に設立をみた社会経済史学会においても、長きに及んで人口史研究が閑却されてきたという経緯が

- ある。1968年5月の第37回社会経済史学会の共通論題は「経済史における人口」であったが、そのテーマが選ばれた経緯について小松芳喬は言う。「わが国の人口史研究の重要性を強調してやまなかった上田貞次郎氏のような物故会員はしばらく別として、会員中にも、本庄栄治郎、関山直太郎、高橋梵仙の諸氏など、日本人口史に関する優れた先駆的業績を公にされた碩学がかぞえられるにもかかわらず、おそらくはマルクスが蔑視したマルサスが、人口研究とあまりにも密接に結びつけられてしまうことも一因であろうか、不思議なほどわが国では人口史研究が一般に閉却されていること、これに反して欧米では、ことに戦後、史学者が工業化と人口変化との関係に強い関心を懐くようになったのと相並んで、人口学者もまた、低開発国の人口変化の研究の理論的枠組設定の欲求から史的研究への関心を増し、イギリスの経済史学会ではすでに1949年の大会に共通論題として人口を選び、その翌年のパリの第9回国際歴史学会議で中世人口に関する共同報告が見られたのをはじめとして、1960年代以降すでに三回を記録した国際経済史学会でも人口史に対する関心は大きなものがあったこと、そして1963年には人口史国際会議がリエージュで誕生した」（小松芳喬「序」社会経済史学会編『経済史における人口—社会経済史学会第37回大会報告—』慶応通信、1969年、序1-2）と。
- 4) 大正・昭和初期人口論争以前の日本では、マルサス研究もかなり活発であった。「まるさす生誕百五十年記念号」として刊行された京都帝國大學法科大学編『経済論叢』第2巻第5号（1916年）などはそれを示している。執筆者は戸田海市、福田徳三、米田庄太郎、財部静治、河上肇、高田保馬らであり、彼らもマルサス研究の系譜に位置づけられる。
 - 5) 当時の日本の人口政策をめぐる実践面と学説面の動向を繋いだキーマンとして浮上するのが、館稔（たち・みのる；1906-1972）である。当時厚生省人口問題研究所長であった館は、人口学研究会に若手の研究者を連れて参加したとされる。館は、人口対策の立案にも深く関わっていた。（館については、高岡裕の『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、に詳しい。）
 - 6) 南亮三郎『人口政策—人口政策学への道—』千倉書房、1969年、3頁。
 - 7) 同上書、123頁。
 - 8) 同上。
 - 9) 同上書、108頁。
 - 10) 南亮三郎「人口学への道」南亮三郎編『人口論史』勁草書房、1960年、13-14頁。
 - 11) 南亮三郎「人口研究の本質について」『駒沢人口研究年報』（1）、1973年、8頁。
 - 12) 南亮三郎「人口研究における心理学的方向の台頭」『駒沢人口研究年報』（2）、1974年、14頁。
 - 13) 南亮三郎「人口研究における社会学的方向と経済学的方向」『駒沢人口研究年報』（3）、1975年、14頁。
 - 14) 社会政策の領域では、永井亨、北岡壽逸らが、日本の人口転換が完了する1960年代までの時代の人口政策を思想的にリードした。この点については、杉田菜穂『<優生>・<優境>と社会政策—人口問題の日本的展開—』法律文化社、2013年、を参照されたい。
 - 15) この点については、玉井金五・杉田菜穂「消費経済学と家政学、そして社会政策学—森本厚吉を中心に—」『経済学雑誌』第114巻第1号、2013年、で論じている。
 - 16) 日本社会政策論の学説的系譜は、<福祉>系≒<社会学>系と<労働>系≒<経済学>系という二潮流で捉えることで、その特質を大局的に把握できる。この点については、玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究—』法律文化社、2012年、を参照されたい。
 - 17) 1970年代は、日本社会政策論史におけるひとつの大きな転機である。日本社会政策論史の時期区分をめぐっては、玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、2007年、序章で論じている。
 - 18) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編『総合社会政策を求めて—福祉社会への論理—』1977年、序。
 - 19) 報告書は、各委員とヒヤリング講師の報告が1回ずつと総合討論を経た「全委員による共同作業の成果」としてまとめられた。各委員のテーマは、（報告の早い順に）「福祉社会政策の理念」（村上）、「社会政策総合化への視点」（丸尾）、「社会目標と国民合意」（正村）、「社会計画の論理と手法」（富永）、「社会環境の変化と国民意識形成、その社会政策への影響」（鮑戸）、「社会的公正と効率」（竹内）、「福祉政策の系譜と展望」（伊部）、「経済社会と文化」（江頭）、「財政の展望と問題点」（橋口）、「人類史からみた現代社会」（梅棹）、「国際社会の中の日本社会」（大来）であった。
 - 20) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編、前掲書、15-16頁。
 - 21) 同上書、16頁。
 - 22) 同上書、125頁。
 - 23) 同上書、125-126頁。
 - 24) 同上書、127頁。
 - 25) 館稔「社会開発の概念について」『自治研究』40巻12号、1964年、12頁。

参考文献

- ・経済学史学会;井上琢智・栗田啓子・田村信一・堂目卓生・新村聡・若田部昌澄編『古典から読み解く経済思想史』ミネルヴァ書房, 2012年。
- ・経済企画庁国民生活局国民生活政策課編『総合社会政策を求めて—福祉社会への論理—』1977年。
- ・久保芳和編著『スミス・マルサス研究論集』大阪経済法科大学出版部, 1996年。
- ・小峯敦『ベヴァリッジの経済思想—ケインズたちとの交流—』昭和堂, 2007年。
- ・社会経済史学会編『経済史における人口—社会経済史学会第37回大会報告—』慶応通信, 1969年。
- ・杉田菜穂『人口・家族・生命と社会政策—日本の経験—』法律文化社, 2010年。
- ・杉田菜穂『<優生>・<優境>と社会政策—人口問題の日本的展開—』法律文化社, 2013年。
- ・高岡裕之『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。
- ・玉井金五『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社, 1992年。
- ・玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究—』法律文化社, 2012年。
- ・玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社, 2007年。
- ・永井亨『改訂 社会政策綱領』巖松堂書店, 1926年。
- ・西沢保・小峯敦編著『創設期の厚生経済学と福祉国家』ミネルヴァ書房, 2013年。
- ・藤田菜々子『ミュルダールの経済学—福祉国家から福祉世界へ—』N T T出版, 2010年。
- ・平凡社編『人口大事典』平凡社, 1957年。
- ・南亮三郎編『人口論史』勁草書房, 1960年。
- ・南亮三郎『人口政策—人口政策学への道—』千倉書房, 1969年。
- ・南博士祝賀論文集刊行委員会編『人口と経済と社会』(南亮三郎博士人口学体系完結並びに喜寿祝賀論文集) 千倉書房, 1973年。
- ・館稔「社会開発の概念について」『自治研究』40巻12号, 1964年。
- ・玉井金五・杉田菜穂「日本における〈経済学〉系社会政策論と〈社会学〉系社会政策論—戦前の軌跡—」『経済学雑誌』第109巻第3号, 2008年。
- ・玉井金五・杉田菜穂「消費経済学と家政学, そして社会政策学—森本厚吉を中心に—」『経済学雑誌』第114巻第1号, 2013年。
- ・南亮三郎「人口研究の本質について」『駒沢人口研究年報』(1), 1973年。
- ・南亮三郎「人口研究における心理学的方向の台頭」『駒沢人口研究年報』(2), 1974年。
- ・南亮三郎「人口研究における社会学的方向と経済学的方向」『駒沢人口研究年報』(3), 1975年。
- ・社会政策学会ホームページ。
(=『社会政策学会年報』第3集, 学会記事 = <http://www.sssp-online.org/nenpo03kiji.html>; 2014.1.20アクセス)

