

〈書 評〉

玉井金五・杉田菜穂 著  
『日本における社会改良主義の近現代像—生存への希求』

牧野 邦昭

# 1. 本書の概要

本書「まえがき」において、著者の一人玉井氏は、高度成長終焉期までは社会政策に関する思想・学説やそれに影響を受けて打ち出された政策・制度には通底する「生存への希求」という共通項を感じ取れたが、「とりわけ1980年代以降になると市場性、効率性等のスローガンの高まりとともに社会政策を支える重厚な思想・学説が希薄化し、それとともに政策・制度も浮遊化していったように思われる」「『生存への希求』といった社会政策の根幹に関わる政策論理を一層拡散させていく事態を招いてしまっているのではないだろうか」と社会政策の現状を憂慮している。こうした現代において、「あえて19世紀末以来の社会政策を中長期的に追究し、そこで見出された思想・学説が当時の政策・制度にいかに関わり込んでいくかといったダイナミックな構造を描き出そうと」したのが本書であると述べている。

本書の目次は以下の通りである。

## 序章 社会政策と現代の対話—課題と方法

### 第Ⅰ部 社会政策と分析視座

- ・第1章 日本社会政策論の系譜—〈経済学〉系と〈社会学〉系
- ・第2章 〈社会学〉系社会政策と社会保障・社会福祉—福武直の世界
- ・第3章 社会政策と厚生経済論の交差—福田徳三と大河内一男
- ・第4章 日本社会政策思想の潮流—〈市場〉経済と〈非市場〉経済

### 第Ⅱ部 社会政策と生命・生活

- ・第5章 1910～20年代の日本進歩主義者の群像—「救貧」から「防貧」へ
- ・第6章 戦前日本の社会政策と家政・生活問題—森本厚吉の消費経済論
- ・第7章 日本における〈都市〉社会政策論—山口正と磯村英一

## 第Ⅲ部 社会政策と人口問題

- ・第8章 人口問題と日本社会政策論史—南亮三郎の位相
- ・第9章 人口の〈量〉・〈質〉概念の系譜—上田貞次郎と美濃口時次郎
- ・第10章 戦前から戦後における人口資質概念の史的展開
- ・第11章 人口抑制から社会保障へ—人口認識の形成過程

## 終章 人口・社会問題のなかの社会政策—結びと展望

## 補章1 戦後日本における社会開発論の生誕

## 補章2 日本社会保険制度史と近藤文二

序章では著者の問題意識と本書の意図が述べられている。「人口問題の比重が極めて大きくなり、今や社会政策の最重要テーマの1つとして立ち現れるに至って」おり、「社会政策の学問的な手法も多様化してきており、経済学、社会学、社会福祉学、政治学等、実に幅広い分野からのアプローチがなされつつある」一方で、「社会政策の分野での学問的蓄積が顧みられなくなってきた」ため、「依然として現在や将来に対して有益なメッセージを発してくれている」過去の日本の思想・学説を取り上げ、経済学だけでなく社会学系の社会政策論も取り上げ、思想・学説によってもたらされた政策・制度の中身について検証し、社会政策と人口問題とのかかわりについても解明していく。特に「社会政策において経路依存の非常に強い国」である日本で社会改良主義に注目して労働、生活、人口の面から分析していく、とされている。

第Ⅰ部では、日本の社会政策論の系譜として、〈経済学〉系以外に〈社会学〉系があることが取り上げられ、〈社会学〉系の社会政策論として福武直の思想が主に論じられている。また〈経済学〉系の社会政策論として福田徳三と大河内一男を取り上げ、大河内理論が主流になった社会政策が時代の変化と福祉国家論への注目とともに再び社会の論理を取り込むようになってきたことが扱われている。

第Ⅱ部では、労働問題とは異なる次元で生活の面から「防貧」を目指した進歩主義者たちの論説を大原社会問題研究所、マルサス研究、生存権論争を通じて描き、特に生活問題について家政に注目した森本厚吉の消費経済論が取り扱われる。また社会学の立場から都市を対象とする社会政策論を提起した山口正（大阪）と磯村英一（東京）が取り上げられる。

第Ⅲ部では、人口問題と社会政策との関係を考えるために戦前から戦後にかけて一貫して人口学の体系化を進めた南亮三郎の研究が取り上げられ、こうした南らの人口政策論が大河内理論により捨象される一方で1970年代からの総合社会政策論の台頭により再び人口問題への関心が高まってきたことが指摘される。また東京商科大学における人口政策論の系譜として上田貞次郎から美濃口時次郎への流れがあることが指摘され、さらに戦前から戦後の人口の〈質〉に関する概念および優生—優境主義の変化が概説される。

終章では1924年の社会政策学会休眠後に日本の社会政策論において「人口—厚生行政」を核として「生存権や社会進歩、社会衛生といった社会的な観点から生存・生活の改善を志向する

傾向」が労働問題とは異なる次元での社会政策論議を生みだし、それが戦後の労働を中心とする〈経済〉の論理に偏った社会政策学において1970年代以降に〈社会〉の論理を興隆させる素地の役割を果たしたことが改めて指摘されている。そして今後の課題として新たな事実発掘と大河内社会政策論の再評価、少子高齢化・人口減少に直面する現代日本における原理的議論の必要性和それへの歴史研究の貢献の可能性が挙げられている。

補章1では厚生省人口問題研究所所長を務めた館稔と1960年代の「社会開発論」との関係、補章2では大阪市立大学教授を務めた近藤文二の社会保険論とその現代的意義が論じられている。

## 2. 本書の意義

現代においても人口問題は「経済成長できるか否か」といった面や財政・社会保障の面といった経済面から取り上げられることが多い。しかし人口を社会的な側面からみることにより、多面的に日本の取るべき政策をとらえることが可能となることは間違いない。高田保馬の社会学的人口論から人口問題に関心を抱いた評者は、人口に重点を置く社会学系の社会政策論を復権させようとする本書の著者の取り組みを高く評価したい。総人口が減少に転じ、「地方消滅」が話題になったり政府の「まち・ひと・仕事創生総合戦略」で2060年に1億人程度の人口を維持することが目指されたりするなど、人口に国民的関心が高まっている一方でジャーナリストティックに人口問題が扱われることの多い現在、過去の日本で盛んに行われた社会政策論や人口論の多様性をあくまでも実証的・学術的に示した本書の意義は大きく、現代の社会政策及び人口政策を考えるうえでも大いに参考になると考えられる。

以下、個人的に興味深かった点を挙げる。まずは大河内一男の社会政策論について、大河内が厚生の三領域論（労働力の保全・培養を目的とする社会政策、非社会的性格者等の救済指導を目的とする社会事業、大経営に於ける労働者の調達、確保、定着を目的とする福利施設）によって労働政策としての社会政策とそれ以外を峻別し（48-49頁）、それが戦後の社会政策を〈経済学〉系に限定することになったが、大河内自身が1970年代に入ると自身の社会政策論を「狭い」ものであったと自省したという点は経済思想史の観点からも興味深い。なお、大河内の戦時期における社会政策と社会事業との峻別については後述したい。

また、高田保馬と同じ米田庄太郎門下の山口正による「社会病」研究（122-133頁）も非常に興味深かった。米田がやはり社会病理学を研究していたことを考えると、米田から山口の影響がどの程度あったのかも気になるところである。

日本におけるマルサス学の系統（146-147頁）が整理されているのも、経済学史学会・マルサス学会に所属している評者として大いに学ぶところがあった。なお「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。」（146頁）「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」(161頁)という記述はやや不正確といえる。大正・昭和初期人口論争後も1934年にはマルサス没後100年記念行事が日本でも盛んに行われ、戦時中も『人口論』改訳の刊行などマルサス研究が活発に行われている。本書ではあまり取り上げられていない寺尾琢磨など慶應義塾大学系の経済学者が1930-40年代のマルサス研究では重要な役割を果たしている<sup>1)</sup>。

1974年の日本人口会議(人口問題研究会主催、厚生省と外務省の後援)で「子どもは2人まで」という趣旨の大会宣言が採択されるなど、低出生率を歓迎しながら人口の〈質〉的向上を志向する政策が目指された(196頁)ことへの指摘は重要であると考えられる。この時点では「人口過剰」問題が解消されたことに対する安心感の方が少子高齢化の将来の進展への懸念よりも優っていたことを示すものであり、なぜ日本で少子化対策が1990年の1.57ショックに至るまで十分なされなかったのかが良く理解できる。

なお、本書は図表を多用することでそれぞれの章の内容がわかりやすくなっているほか、現在では一般読者にとってはなかなか読むことのできない資料が多数引用されていることで、歴史資料的価値も高いものとなっている(ただし資料を引用する際の方法については後述のような問題があり、改善の余地があると考えられる)。

### 3. 本書の課題

#### (1) 構成・引用文について

内容に関する問題ではないが、あえて本書を一冊の「本」として見た場合の問題を指摘しておきたい。本書の著者のうち杉田氏の原著『〈優生〉・〈優境〉と社会政策—人口問題の日本的展開』への書評<sup>2)</sup>でも述べたことであるが、本書も同じ問題を抱えているため、敢えてもう一度くり返して指摘すると、「本書が既発表論文をまとめたものであるためか、内容が重複している部分が散見された。またかなり長い引用文が多く、読む側としてはやや冗長に感じられた。内容の重複する部分や長い引用文を削除して簡潔な形に再構成した方がより読みやすくなったと思われる」。引用文については前述のとおり資料的価値は高いが、書籍にする際に巻末に「資料」としてまとめて掲載した方が体裁が良かったのではないかと考えられる。なお、杉田氏の原著への同様の指摘は吉野浩司氏からも行われている<sup>3)</sup>。

「今回の収録に際しては執筆時の問題意識をできるだけ残しておきたいと思い、必要最小限にしか手を加えていないことをお断りしておきたい。そのため、内容的に統一した形になりきれていない部分が存在しているかもしれないが、そうした事情を考慮のうえご寛恕いただければ幸いである。」(「まえがき」iv頁)という方針は理解できるものの、率直に言えばやはり一冊の本として通読するには読みづらいと言わざるを得ない。

## （２）社会政策・人口政策についての視野の範囲

「社会政策＝労働政策と規定」する大河内理論に対し、「経済学に留まらない様々な専門分野を背景とする論者による広がり」を持つ「本来の社会政策論としての戦前の日本社会政策論（社会政策＝労働政策＋生活政策）」を復権させようとする著者の意図はよく理解できる。その一方、本書で取り扱われる対象は、「厚生労働省が実施主体となる政策体系がまさに社会政策そのもの」（「まえがき」 i 頁）とあるように、基本的には厚生労働省の所管となる福祉や人口政策に限られている。これも以前の杉田氏の著書へのコメントでも述べたことではあるが、戦時期における日本の農村政策や国土計画と人口・福祉の問題とを結びつけ、社会改良主義をもっと広く考えて農村政策・住宅政策・国土計画をその一部と考えて分析することが必要ではないだろうか。以下では二つの事例を取り上げたい。

### ①大河内理論の他分野への影響

1941年7月の財政金融基本方策要綱における国家資金動員計画策定要領において「国民資力ニ基キ国民ガ国家総力戦下ニ於テ必要ナル限度ノ生活ヲ維持スル為メ消費ニ充ツベキ部分（国民消費資金）ト租税及国民貯蓄ノ形態ニ依リ動員スベキ部分トヲ画定」することが決められ、「国家資力」（国民所得）については1941年9月から大蔵省内に国家資力研究室（室長は東京帝国大学経済学部教授の荒木光太郎<sup>4)</sup>）が設けられて研究が進められた。こうした物資動員計画、国家資金動員計画における国民の消費の調査の必要性和、美濃部洋次、毛里英於菟、奥村喜和男、迫水久常らいわゆる「革新官僚」によって設立された財団法人戦時生活相談所で従来行っていた小学校教員の生計費調査とが合わさり、国民の最低限の生活水準（特に飲食費、衣料費、住宅費）を確定するための研究が戦時生活研究所内の「標準生活費（生計費）研究会」<sup>5)</sup>で進められた。1942年1月に第1回の研究会があり、以降6月20日まで8回の研究会が行われており、司会の杉本栄一（東京商科大学教授）のほか、荒木光太郎、迫水久常、森永貞一郎（大蔵省官房企画課長、戦後大蔵事務次官・東京証券取引所理事長・日本銀行総裁）、安藤政吉（労働科学研究所所員）、高良富子（とみ）（女性運動家、戦後参議院議員）、渡辺多恵子（大蔵省国家資力研究室嘱託、日本共産党指導者の志賀義雄夫人）、西山卯三（建築家、住宅営団技師、戦後京都大学教授）などの参加者と共到大河内一男が参加している<sup>6)</sup>。

大河内は研究会において、標準的な生活費を決めるという指導目標は「戦時の場合には矢張り軍需生産力の必要最低限の維持に必要<sup>〔原文ママ〕</sup>な勤労能力を保つて行く」ことであり、「それに無関係のものは、伝統的にどう云ふ意味があつても、或は道義的に考へて如何に残酷であつても、総て切り捨ててしまふ、例へば社会事業の如きも用がなければ切り捨ててしまふと云ふ事も已むを得ないと思ふのです」と述べている<sup>7)</sup>。こうした発言は既に取り上げた大河内「厚生<sup>〔原文ママ〕</sup>の三領域」における社会政策と社会事業の峻別（48頁）をよくあらわすものといえる。標準生活費（生計費）研究会における研究成果が実際の政策にどれだけ反映されたかは不明であるが、西山卯三の戦後の住宅建築論がこの研究会における「標準生活費」の概念、そして研究会を通じて親



しくなった大河内一男の社会政策論の影響を強く受けているという指摘は何度もされており<sup>8)</sup>、住宅以外にも栄養学などでの大河内理論の戦後への影響は十分考えられる。こうした「広義の社会政策」に目を向けていくことが大河内理論さらには「日本における社会改良主義」を再評価していくうえで重要であると考えられる。

## ②人口と農民・移民政策

本書では多くの人物が登場しており、それらの人名はもちろん索引で取り上げられているが、名前が頻出するのに索引で取り上げられていない人物がいる。それが東京帝国大学農学部教授を務めた農業経済学者の那須皓（1891-1984）である（本書18,19,163,165,166,189,208頁）。日本で最初の人口を主題とする政府機関として人口食糧問題調査会が1927年7月に内閣に設置され（14頁）、農業経済学者の那須がこれに加わり、人口問題研究会でも上田貞次郎や永井亨とともに那須が「中心人物として活躍」する（163頁）のは、戦前の日本の人口問題が第一義的に「農業・農民問題」だったからといえる。

那須は満洲事変後、満洲開拓の父と呼ばれた加藤完治と共に満洲移民の強力な推進者となっている。戦後も那須は農村過剰人口対策として農業労務者派米事業に関与するなど、その思想と活動は戦前・戦中・戦後を通じて一貫している<sup>9)</sup>。那須の行動は孤立したものではなく、農村の生活困難の解決のための社会事業の一環として、農繁期託児所などとともに、満洲への移民が推奨された<sup>10)</sup>ように、同時代の社会政策の一面を体現したものであった。人口問題を解決して人々の生活の質を高める方法として、移民によって国内の人口の量を減らすことで〈優境〉を実現しようという考えが戦前そして戦後しばらく根強かったことを踏まえないと、日本の人口問題や社会政策の重要な部分を見落とすことになるのではないだろうか。

## （3）社会「政策」と政治との関係

前述の那須皓の農政論に対しては東京帝国大学農学部の同僚だった農業経済学者の近藤康男によって次のような批判がなされている。那須は「公平無私なる国家又は個人が政策の担当者たるを許す」という「政策的といふ概念」に立つが、そのような「地主に非ず小作に非ず第三者の立場にあつて政策を言ふといふ立場は実は不可能ではなからうか」と近藤は指摘している。「政策的といふ概念」と「治者被治者、搾取者被搾取者、多数党少数党の対立関係」といった「政治的といふ概念」とは区別しなければならず、「社会全体を視野の中に取り入れるところの政策的な総てのもの」は政治を無視できないと近藤は主張した<sup>11)</sup>。

本書では「社会政策」の担当者の思想は多数扱われているものの、「政治」がほとんど扱われていない。しかし人口問題研究会や人口問題研究所、戦後の各種の審議会での議論が実行に移されるためには政治的な力が不可欠である。永井亨が設立を主張した「社会省」（201-202頁）が「厚生省」として実現するにはもともとの内務省の意向だけでは不十分であった。第一次近衛文磨内閣における1938年の厚生省の設置は、欧米に国力で劣る日本は兵士精神面や体力面での

質を高めることで対抗しなければならないとして「衛生省」の設置を求める陸軍の強い要請と、社会問題に強い関心を持ち「国内正義」の実現を目指す首相の近衛文麿の意欲とがあって初めて実現した<sup>12)</sup>。「思想・学説がすぐに政策・制度に反映されるわけではない。したがって、思想・学説と政策・制度の間の距離はいつも冷静に見極めなければならない。」（6頁）ことを踏まえたうえで、政治の視点を入れた上で「なぜこの社会政策思想が実現される／実現されないのか」を考えていくことが、今後の望ましい社会政策を実現していくために必要なのではないだろうか。

後半はやや注文が多くなってしまったが、既に述べたように本書の刊行が大きな意義を有していることに何ら変わりはない。玉井氏、杉田氏の今後の研究の一層の深化を期待したい。

（法律文化社、2016年11月、277頁、6200円）

## 注

- 1) 牧野邦昭「人口論受容史：日本」マルサス学会編『マルサス人口論事典』2016年所収。
- 2) 牧野邦昭「紹介と批評 杉田菜穂著『〈優生〉・〈優境〉と社会政策—人口問題の日本的展開』」『Int'lecowk—国際経済労働研究』第1040号、2014年。
- 3) 吉野浩司「書評 杉田菜穂『〈優生〉・〈優境〉と社会政策：人口問題の日本的展開』」『マルサス学会年報』第25号、2016年。
- 4) 荒木光太郎については牧野邦昭「荒木光太郎の研究と活動」『荒木光太郎文書解説目録』名古屋大学大学院経済学研究科附属国際経済政策研究センター情報資料室、2014年（<http://www.nul.nagoya-u.ac.jp/erc/collection/araki.pdf>）所収を参照。
- 5) この研究会の存在については藤井祐介氏（大谷大学非常勤講師）よりご教示を受けた。1942年に刊行された『標準生計費の研究』では「標準生計費研究会」であるが、現在大阪市立大学学術総合資料センターに所蔵されている『標準生活費研究会資料』（請求記号365.4//S//SHAFUKSEI、研究会の議事録原文をまとめた冊子）での議事録の研究会の名称は「標準生活費研究会」「標準生計費研究会」が混在している。
- 6) 『標準生計費の研究』財団法人戦時生活相談所、1942年、4－6頁および『標準生活費研究会資料』より。
- 7) 「標準生計費研究会 第五回 特別研究会 標準生計費の「標準」なる概念規定についての理論的検討」（昭和17年3月27日）『標準生活費研究会資料』56－57頁。
- 8) 豊川斎赫「丹下研究室における住宅経済論—総力戦下の再生産と標準生計費」『日本建築学会計画系論文集』第609号、2006年、三村達也「西山卯三の庶民住宅研究に流れる思想—戦前・戦時期の考察をもとに」『日本経済思想史研究』第8号、2008年。
- 9) 伊藤淳史『日本農民政策史論—開拓・移民・教育訓練』京都大学学術出版会、2013年。
- 10) 杉山博昭「戦前における農村社会事業の展開過程」『純心人文研究』第7号、2001年。
- 11) 近藤康男「緊切な農地政策—那須博士の「農政論考」を読む」『帝国大学新聞』1928年5月28日。
- 12) 牧野邦昭「厚生省設置と人口政策」筒井清忠編『昭和史講義2—専門研究者が見る戦争への道』ちくま新書、2016年所収。

