

特集 I : 社人研資料を活用した明治・大正・昭和期における人口・社会保障に関する研究

日本における人口－社会保障論の系譜

— 館文庫を手掛かりに —

杉 田 菜 穂*

日本における社会保障研究の本格化は、1960年代の国連に由来する社会開発論の導入とその研究拠点としての特殊法人社会保障研究所の創設にはじまる。この動向の立役者となった館穂は、戦前まで遡る厚生行政の胎動期から社会保障研究所の創設に至るまでの人口－社会保障論の発展をリードした。とりわけ館の言説に注目しながら、戦前と戦後を貫く人口資質や生活の向上に関わる人口－社会保障論の系譜を見出す。それは、生活に対して労働に偏重して描かれてきた日本社会政策論史のなかに位置づけられてこなかったものである。

I. はじめに

社会政策は労働政策と生活政策から成るとすれば、生活政策の形成、発展を促したのが、人口の〈質〉への関心である。19世紀終わりから20世紀はじめの西欧先進諸国では出生率の低下を機に人口問題をめぐる議論が盛り上がり、政策対象としての産む性としての女性、次世代の質にかかわる児童、産まれる命の選別にかかわる優生への社会的関心が高まった。それは、19世紀終わりから20世紀はじめにかけての英米を中心とする優生学の興隆に対応している¹⁾。人口の〈質〉への関心は、社会の進歩や人口の〈質〉を重視するベヴァリッジの社会保障やミュルダールの予防的社会政策といった政策思想を生んだ。

日本についていえば、優生学を日本に本格的に導入した書物は海野幸徳『日本人種改造論』(1910年)である。それ以来、優れた〈生〉の決定要因は「遺伝か環境か」の対立から「遺伝も環境も」へと展開した人口の〈質〉をめぐる議論が過熱した。母性保護論、産児調節論、社会衛生論、児童保護論、民族衛生論などとして提起された人口の〈質〉をめぐる政策課題は、食糧や失業、移民といった人口の〈量〉をめぐる政策課題とともに検討されることになった。こうした生活政策の形成、発展にかかわる人口－社会保障論が日本社会政策論の歴史的記述において軽視されがちである背景には、1930年代に台頭してから

* 大阪市立大学大学院経済学研究科

* 本論文は「社人研資料を活用した明治・大正・昭和期における人口・社会保障に関する研究」プロジェクトの成果である。本稿の執筆に際して、館文庫の資料を活用させていただいた。(館文庫については、林・小島・今井・中川(2014)を参照されたい。)

* 本稿は歴史研究であり、今日的な視点からみれば不適切な表現もあえて原文のままにしている。

1) 戦前日本における人口資質概念の形成について明らかにした先行研究として、廣嶋(1980)がある。

1970年代に至るまで絶大な影響力をもつことになった大河内一男の社会政策論（社会政策＝労働政策と規定）がある。大河内理論の存在感が圧倒的である日本の社会政策論史は、生活に対して労働に偏重するかたちで描き出されてきた²⁾。その傾向の本格的な軌道修正がなされたのは、1980年代に至ってからである。

そのことを踏まえて、本稿は戦前まで遡る人口・社会保障の調査研究機関の史的展開のなかに人口の〈質〉への関心によって貫かれている人口－社会保障論の系譜を見いだす。具体的には、人口食糧問題調査会（1927年設置）から財団法人人口問題研究会（1933年設立）、厚生省人口問題研究所（1939年創設）、さらには特殊法人社会保障研究所（1965年創設）へと展開した人口問題をめぐる政策論議に注目する。その上で、この人口－社会保障論の系譜から生まれた社会開発論が、社会政策論の労働への偏重に対する問題提起を行ったことを指摘する。

杉田（2015）では、当時人口問題研究所の所長であった館稔の活躍を中心に1960年代における人口と社会保障の交差を描き出した。それに対して本稿では、館が一貫して関わり続けた厚生行政の胎動期から社会保障研究所の創設に至るまでに視野を広げて、政策論議における人口問題と社会保障の関連を指摘する³⁾。

II. 戦前における人口をめぐる政策論議の形成と展開

日本で人口を主題とする最初の政府機関である人口食糧問題調査会は、1927年7月7日に設置された。それを起点に人口問題についての調査研究が本格化する。本節では、1950年代に至るまでの人口を主題とする調査研究機関の組織化の動向を整理する。

1. 人口問題調査会（1927年）

その起点となる人口問題と食糧問題に関する重要事項を調査審議する機関として設けられた同調査会は、人口部と食糧部の2つの部会から成り、人口部からは以下の6つの答申が出された。

内外移住方策

労働の需給調節に関する方策

内地以外諸地方に於ける人口対策

人口統制に関する諸方策

生産力増進に関する答申

分配及消費に関する方策答申

2) この問題については、武川（1985）、玉井（1992）などが指摘している。

3) 本稿の記述に出てくる人物でいえば、1972年にこの世を去る館だけでなく、1973年にこの世を去る永井亨も、人口食糧問題調査会（1927年設置）から特殊法人社会保障研究所（1965年創設）の創設に至るまでの経緯に関わり続けた。

人口部の委員であった新渡戸稲造は、1928年に創立された人口問題研究国際連合の主催で開催された1931年の国際人口会議について触れながら、以下のように述べている。「もはや人口論は純粹の自然科学的問題でもなく純経済学的な問題でもない。今日は更に一段大所高所から解決の方法を講ずべき時代である。しかも近頃に於ては人口について量のことを言ふのみにとどまらず質についても論じられるやうになつた。これは甚だ大切なことで質を忘れて量のみを論じる人口論はもはや今日用をなさぬ。また経済学に於てただエコノミック・ファクターとして人間を論じるのは生産の機械として人間を見ることであつて、今日のやうな労働者の自覚時代には適用しないことで、もうすこし高い見地、もうすこし広く新しい見地を要する」(新渡戸 1932)。

ここでいわれる〈質〉の問題は、後に提起する優生－優境主義に対応する。人口食糧問題調査会から出された答申の一つ「人口統制に関する諸方策」(1929年)に列挙された人口対策上緊急実施を要すると認める項目には「優生学的研究に関する諸政策に関する調査研究をなすこと」とともに母性や児童の保護を重視する項目が並んでおり、〈量〉だけでなく〈質〉の観点からみた人口統制の必要性が指摘された。この答申の作成に関わった永井亨や福田徳三も人口資質に関心を抱いており、社会の進歩に関わるものとして社会政策を理解した。この潮流は同調査会の人口部における政策論議を貫いていた。

人口食糧問題調査会は1930年4月10日で活動を終えているが、設置期間終了前に以下の2つの決議「人口問題に関する常設調査機関設置に関する件」と「社会省設置に関する件」を出している。「人口問題に関する常設調査機関」と「社会省」は、それぞれ人口問題研究所(1939年)と厚生省(1938年)として具体化される。永井亨の回顧によれば、「人口問題ニ関スル常設調査機関設置ニ関スル件」には国際問題を重視する新渡戸案と国内問題を重視する永井案があり、いずれも「臨時の人口食糧問題調査会などではいけないから、常時人口問題に関する基本的な調査研究をやる機関を常設してもらいたいという趣旨であったのであります。この2人の案を折衷して、昭和5年3月29日に会長(総理大臣 浜口雄幸)の名前で総理大臣に建議をした」(永井 1960)という。この決議は、1927年1月に移民問題の平和的解決に取り組んでいた日本太平洋問題調査会の研究部の委員長に就任(幹事には、後述する那須皓が就任)して同調査会の調査研究活動の主導者となっていた新渡戸と人口数の調整、生活標準を適切なものとするために社会政策に期待する立場から社会政策的な人口政策論を主張していた永井の問題意識によるものであった。一方の「社会省設置に関する件」は、永井が案を出して総会の決議を得たものであったという。それは「社会省を設置し社会政策の確立を期して人口問題其の他一般社会問題の解決に力を致されんことを望む」(同)というものであった。

大学卒業後、内務省に臨時で勤務していた関係で当時の事情を知っている舘稔は、「昭和5年ですが、内閣の人口食糧問題調査会が廃止になった。廃止に際して、人口問題は恒久的問題だから調査機関をつくる必要がある、という決議があり、内務省の社会局がその跡始末をすることになった」(毎日新聞社人口問題調査会 1972)と振り返っている。

2. 財団法人人口問題研究会

内務省社会局は、局内に人口問題研究会を設置して新渡戸稲造、那須皓、永井亨氏らを指導理事として人口の地域的産業的分布および移動に関する調査、過剰人口に関する調査、人口の自然増加に関する調査、過剰人口と失業との関係に関する調査を継続した。三井、三菱、原田積善会などから相当の寄附金が集まったところで、この研究会は財団法人人口問題研究会（1933年）として正式に発足した。事務局は内務省社会局に置かれ、初代会長に柳沢保恵が就いた。館の回顧によれば、「大蔵省へ予算要求をしたら五万円しか認められなかった。いくら当時とはいえ、五万円では恒久的調査機関はおけないということで民間の協力を得て、政府から五万円、民間から五万円寄付してもらい、半官半民の財団法人で研究機関をつくろうということになった」（同）。

同研究会の理事のなかで調査研究活動をリードする指導理事に就いたのは上田貞次郎、那須皓⁴⁾、永井亨、井上雅二、下村宏である（図表1、参照）。それぞれの理事の担当項目は、以下の通りであった（財団法人人口問題研究会 1983）。

上田貞次郎	人口の構成特に年齢構成の変動に関する事項 将来に於ける人口の予測に関する事項 人口と産業、貿易、一般経済との関係に関する事項 産業の人口吸収力、就中商工業の発展に関する事項
那須 皓	人口の分布及移動に関する事項 都市及村落人口に関する事項 人口と食糧、農業、土地経済との関係に関する事項 食糧自給の限界並に収容人口の極限に関する事項
永井 亨	過剰人口及過少人口に関する事項 職業人口就中労働人口に関する事項 人口と職業、過剰人口と失業との関係に関する事項 国民所得の分配に関する事項 生計調査及消費経済に関する事項
井上雅二	移民に関する事項
下村 宏	人口統制に関する事項

上田が加わった経緯については、『上田貞次郎日記』の1933年11月9日の項に、「社会局で人口問題研究会を財団法人として創立するに付余の援助を求めて来た。この件に就ては太平洋会議へ行く船中で新渡戸博士から話があつたが、帰朝後正式に社会局長丹羽二郎氏から申込まれ、承諾を与へた」（上田 1965）と記されてある。当時日本経済研究会を主宰

4) 那須も、太平洋問題調査会の中心メンバーであった。アメリカの移民法制定（1924年）による移民制限に対して、日本の人口食糧問題の深刻さへの理解を求めらるるにおいて大きな役割を果たした。（太平洋問題調査会の動向については、片桐庸夫（片桐 2003）に詳しい。）

して人口問題研究に着手していた上田は、1933年にこの世を去った新渡戸の人口問題研究会における後継者的な役割を果たすことになった。

『上田貞次郎日記』の1934年1月19日の項には、毎月1回指導理事会があり、「総論及商工業（上田）、農業（那須）、失業（永井）、移民（井上）、優生（下村）、研究費1万円政府の予算に上る。自分の分二千九百円は四月の新年度より交付さるる筈」（同）とある。永井は「実際は（上田、那須、と永井本人を指して）この3人が研究会の中心人物として活躍し」（永井1960）、館は会長の「柳沢伯爵の信頼を得て、研究会の画策、運営の任にあたって」（同）いたと回顧している。人口問題研究会は、1934年から1943年にかけて内務省（のち、厚生省）の会議室で人口問題同攻者会合を開催している。同会合の第一回会合（1934年11月7日）の会長挨拶で、当時の会長であった柳沢保恵は「近代科学は其の発展につれて微に入り細を穿ち、益々分化するに至つて居ります。一つの科学の部門の内部に於きましても幾多の分化が生じまして益々研究が進められて居ります。人口問題研究に就ても其の性質頗る複雑多岐で御座いまして、御承知の如く経済学、社会学、統計学、生物学、優生学、医学、衛生学、地理学、人類学等と極めて広範なる領域に亘つて居るので御座います。従つて人口問題の研究を遂げ、一切の国策の根底たらしめる為には、科学の各部門、更に同一科学の内部に於ても諸種の観察点から到達せられた研究の結果を綜合することが欠くべからざる必要事でありまして多言を要しないところであります」（財団法人人口問題研究会1983）と述べており、人口問題研究会は人口の〈量〉と〈質〉の問題についての学際的研究を促進して国策の思想的基盤を構築する組織と位置づけられていた。

館の証言によれば、人口問題研究会は「人口問題の学者を集めて活発な仕事をしていた。しかし国庫、民間寄付金合わせて十万円ではやれないので大臣の機密費をもらってきたりしたこともありました。ところが、昭和12年、日華事変が始まり、人口統計が極秘になって民間団体では扱えないようになってきた」（毎日新聞社人口問題調査会1972）。

3. 厚生省人口問題研究所

1938年1月11日には、新たな行政機関として厚生省が創設された。国民体力の向上及び国民福祉の増進を図るため、これに関係する行政を総合統一して発足したそれには、大臣官房のほか、体力局、衛生局、予防局、社会局、労働局の5局が置かれた。以降人口問題研究会の事務局は、厚生省社会局に移された。その翌年には人口問題研究会主催の人口問題全国協議会の第一回（1937年11月4・5日開催）、第二回（1938年10月29・30日開催）で国立人口研究機関設置の建議を行われたのを受けて、1939年8月には厚生省人口問題研究所が創設される。人口問題研究会の指導理事（井上、上田、下村、永井、那須）は全員創設当初の参与に就任しており、人口問題研究会における議論が人口問題研究所へと継承された。

社会局長として人口問題研究所の創設に尽力した新居善太郎は、「人口問題研究所を作る折衝をするその元の資料を作ってくれたり、実施上の推進力になってくれたのは館稔君」

(厚生省社会局 1950)であったと、創設当初の企画部長に就いた北岡壽逸は「人口問題研究所の仕事は、実際は大方館稔君がやって下され、私は時間的に余裕があった」(北岡壽逸 1976)と振り返ったように、同研究所の研究官に就任した館は重要な仕事を担うようになっていた。

4. 戦中における企画院と厚生省

その館が企画院調査官を兼任することになり、戦時人口政策の象徴とみなされている人口政策確立要綱の立案に深く関わるようになったことで、人口をめぐる政策論議は大きな転機を迎えた。端的に言えば、政策立案の前提となる人口の〈量〉をめぐる問題認識が180度転換したのである。

『人口問題説話』(汎洋社、1943年)の略歴によれば、館は1940年から内閣統計局統計官を兼任、翌1941年にはそれにかわって企画院調査官を兼任している。さらに、人口問題研究所が統合によって1942年11月から厚生省研究所人口民族部となったのに伴って厚生省人口民族部勤務となっている。本書のはしがきでは「日本民族人口増強の為に、一生を捧げて御奉公したいと念願してゐる」(館 1943)と記されており、当時の館は、早婚や出産数の目標値を定めた人口政策確立要綱に象徴される〈量〉と〈質〉の両面から日本民族人口増強政策の推進に力を注いでいた。

1941年1月に閣議決定された人口政策確立要綱は、企画院が厚生、内務、農林その他の関係当局との協議を重ねた上で立案したものであるが、その協議において企画院関係者と厚生省関係者の人口問題をめぐる政策課題の認識には乖離が生じていた。

先に触れた人口問題研究所の初代企画部長に就いた北岡は「人口問題研究所は『生めよ殖せよ』の政策に利用されるので、私は之と歩調を合わせるに堪えられず辞したいと思っている所に、昭16年4月厚生省の外郭団体として住宅営団が出来たので之に転じた」(北岡 1976)という。あるいは、1940年5月にこの世を去った同研究所参与の上田貞次郎は、死亡率の高さに注目して「育てよ病ますな」の重要性を繰り返し指摘していた。こうした見解に裏づけられた良育論は戦時期の政策立案と結びついた多産論の影に隠れながらも、厚生省関係者の間で共有された「生れよ育てよ」の考え方として継承されていたのである。

というのは、1941年9月27日に厚生省会議室で開催された人口問題研究会主催の第13回人口問題同攻者会合を記録した『結婚に関する諸問題』(1942年)をみると、1941年8月に新設された厚生省人口局長となった武井群嗣は「『産めよ殖せよ』といふことにつきましては、一つの話題としては居りましても、実はさう多く産んでもいい少なく産んでよく育てればそれでいいのだといふことをいつて居る向もまだ随分多いのであります。それ故人口局と致しましても、全国のインテリ階級に人口問題はかういふ点で重要なのだといふ啓蒙運動から始めて居るやうな状態であります」(財団法人人口問題研究会 1941)と述べており、企画院の方針に理解を示しつつも、「産めよ殖せよ」の意義や実現可能性に疑問を抱いていたことが伺える。

この点については、別の証言もある。武井は人口政策確立要綱の実行に困難があったこ

とや厚生省は「生れよ育てよ」の啓発に力を注いでいたことを、書き溜めてきた日記を簡略に纏めて出版したとされる『厚生省小史』（1952年）で以下のように明かしている。「この要綱（人口政策確立要綱－引用者）を実行する為に指示された方策の数は実に三十項に垂んとし、その所管は厚生省を初め、内閣部内各庁並に各省に属し、全然無関係なのは外務司法両省のみ、といふ広汎多岐にわたるものである。従つて、この国策を遺漏なく実行することは、到底一省一局の為し得る所でなく、必ずや関係各庁の緊密なる協力の下に、政府全体として施策することを要し、斯くしてのみ始めて実行を挙げることが出来ると信ずる。そこで私は、先づ内閣に人口対策審議会を設置することを提案した。会長に内閣総理大臣、副会長に厚生大臣及び企画院総裁を充て、委員に内閣部内各庁及び関係各省の次官級並に貴族両院議員その他学識経験者を選任する、といふ大掛りなものである。そして、早速内閣始め関係の向と交渉したが、要綱決定後既に八ヶ月を経て、内閣と時局に移動があつた為か、それとも要綱勘案の際に連絡不十分であつた為か、容易に同調を得られず、当時の主導者であつた企画院も、それ程の熱意を示さないで、新春鳴物入りで宣伝された人口政策確立要綱は、先づ審議会設置案で冷却される形となつた」（武井 1952）と。そして、「この間、厚生省では、巷間ややもすれば人口政策を『産めよ殖せよ』と観念する向に対しては、結婚に関する正しき思想の普及及啓発並に行事費用の簡素軽減に努めると共に、死産及び乳幼児死亡率低下の急務なるを説いて、寧ろ『生れよ育てよ』と呼びかけたのである」（同）という。

この証言も、1937年10月25日に内閣直属の機関として設置され、戦時経済体制における国策の計画・立案・調整を主導した企画院関係者の「生めよ殖せよ」と厚生省関係者の「生れよ育てよ」という人口問題をめぐる認識には乖離があつたことを示唆している。戦時人口政策といえは＜量＞的な政策としての「生めよ殖せよ」に注意が払われがちだが、人口食糧問題調査会から人口問題研究会を経て人口問題研究所へと継承された問題意識として「生まれよ育てよ」があり、それこそは戦前と戦後の厚生行政における人口－社会保障論議を貫いていた。

Ⅲ. 戦後における人口をめぐる政策論議の展開

このような経緯を辿った戦前の人口の＜質＞をめぐる政策論議のなかに見出せるのが、本稿の冒頭で触れたベヴェリッジの社会保障やミュルダールの予防的社会政策にもみられる優生－優境主義である。マルサスを起点とする人口問題へ関心は、19世紀おわりから20世紀はじめにかけてのゴルトン、スペンサー、リチャーズの学説に対応する遺伝と環境の改善によってもたらされるよりよい＜生＞によって成り立つよりよい＜社会＞を志向する思想的潮流を生んだ。その核となった素質の改善を説いた優生学と環境の改善を説いた優境学の提起をはじめとする人間社会の進歩への関心を促した学説は、各国の社会政策論議に影響を及ぼすことになった。優生－優境主義は日本の政策論議や社会運動に広く浸透し、人口食糧問題調査会から人口問題研究会、人口問題研究所における議論においても継承さ

れたのである。

厚生行政において出生抑制が重要課題となっていた戦後間もなくの館は、「産児制限の研究」（1947年）のなかで人口問題をめぐる政策課題を以下のように要約している。ここの質的問題の把握は、優生－優境主義そのものである。

人口収容力に関する問題（量的問題）

- 人口の地域的配分及び収容力に関する問題
- 食糧と人口との関係から見た人口収容力に関する問題
- 産業と人口との関係から見た人口収容力に関する問題

人口の資質保持向上に関する問題（質的問題）

- 先天的資質向上に関する問題（優生学的問題）
- 後天的資質向上に関する問題

人口問題研究所の組織の変遷（厚生省人口問題研究所 1989）に従えば、優生学という言葉が消えたのは1963年4月の組織再編時である。優生学がタブー視されるに至るまでの政策論議においては、人口資質の向上につながるよい生命とよりよい生活、そしてよりよい社会の追求が一体化となって人口－社会保障論が展開したのである⁵⁾。この〈量〉と〈質〉の枠組みは人口問題審議会の部会構成と対応しており、1960年代はじめにかけて〈量〉と〈質〉にわけて人口問題をめぐる政策課題が議論された⁶⁾。1958年には、南亮三郎（当時、中央大学）が人口政策に学術的な定義を与えている。それは南を編集委員長として1957年に刊行された『人口大事典』においてなされ、当時人口問題研究所の所長であった館もその仕事に深く関わった。吉田忠雄の回顧によれば、「昭和30年から31年にかけて南先生はほとんど徹夜で本郷の旅館で編集作業をして、そのときに館先生と大変親しくなった」（日本人口学会創立50周年記念事業委員会 2002）。

『人口政策』（1969年）の南は、当時を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」（南 1969）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、人口政策が以下の2つの政策から成るとするものであった。

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

5) 人口問題研究所の組織の変遷（厚生省人口問題研究所 1989）に従えば、優生学という言葉が消えたのは1963年4月の組織再編時である。

6) 人口問題審議会の果たした役割については、阿藤（2000）に詳しい。

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⁷⁾の経済との間に生じた不釣り合いの解決をはかるための政策

この『人口大事典』の編集作業と並行して人口問題審議会で進んでいたのが、「人口資質向上対策に関する決議」（1962年）の作成である。同決議は、「経済活動のにない手は人間であり、体力、知力および精神力の優秀な人間に待つのでなければ、経済成長政策は所期の目的を達成しえない」ので、「経済開発と社会開発とが均衡を保つように特別の配慮が必要である」、「わが国の人口動態は、戦前の多産多死型から少産少死型に急速に移行したために、人口構造は必然的に変化し、人口のなかに占める若壮年人口の割合は加速度的に減少するものと予想される」ことから、「全年齢層を通じて、殊に若壮年人口の死亡率を極力引き下げるとともに、体力、知力および精神力において、優秀な人間を育成することによって、将来の労働人口不足に対処」し、「人口構成において、欠陥者の比率を減らし、優秀者の比率を増すように配慮すること」といった方針を提示したものである。

この決議は、当初の予定から大幅に遅れて発表された。その背景について1956年の永井亨（当時、人口問題審議会会長代理兼人口問題審議会第二部会委員長）は「第二特別委員会⁷⁾の方ではいわゆる人口の質的向上でありまするが、これはまた範囲がむずかしいのであります。遺伝のことはもとよりでありまするが、一般に身体^{マタ}の健康上のこと一いかに死亡率^{マタ}が下がっても病人が多い、健康がその割合に増進しておらなければいたし方ないのでありまするから、それらの問題も扱う必要がありますし、あるいは見方によりますると広域的^{マタ}の健康の問題、つまり心身ともに健康な人口を養わなければ、いかに数量の調節をいたしましても仕方がないのでありまするから、結局今までの模様では、寺尾委員長の御意見もありまして、近年人口の構成が一変してきた。性的にも年齢別にも、また出生率、死亡率も非常に変わってきた。それが人口の質にどういう影響を及ぼしてきたのであろうか。そういう方面から議事を進めようということに大体方向は進んでおります」（人口問題審議会 1956）と述べている。結果としてこの決議が発表されたのはこの発言から6年後の1962年であり、この決議作成の過程で熱心な議論がなされた。出来上がった決議案は、結果として優生－優境でいうところの后者にあたる保健や福祉に引きつけて人口の〈質〉の向上を志向するものとなっている。それは、優生学をタブー視する傾向を伴いながら、人口資質の問題を人口問題ではなく社会保障との関わりで扱う重要性の認識を生むことになった。

この「人口資質向上対策に関する決議」（1962年）でキー概念として用いられたのが、社会開発であった。同決議の作成に関わった人物の一人である寺尾琢磨は振り返って以下のように述べている。「われわれがはじめて“社会開発”という言葉を使ったのは、私もメンバーだった昭和37年7月12日の人口問題審議会における“人口資質向上対策に関する

7) 第二特別委員会は財団法人人口問題研究会人口対策委員会に設けられた委員会であり、人口問題審議会第二部会における検討資料の作成を担っていた。この引用中に出てくる寺尾琢磨が第二特別委員会の委員長であった。

決議”の中ですが、そこでは、“現在のわが国においては、経済開発に重点が傾きすぎて、社会開発あるいは保健福祉の向上を軽視するきらいがある。このまま推移すれば、経済開発の主体である人間の福祉を犠牲にする恐れなしとしない。資質向上対策の推進に当たっては、経済開発と社会開発とが均衡を保つよう特別の配慮が必要である”と表現したんです」（社会開発統計研究所 1974）。

経済開発に対して都市、農村、住宅、交通、保健、医療、公衆衛生、社会福祉、教育などの社会面での開発を重視する社会開発によって人間の能力向上と福祉の増進をはかろうとする社会開発論の提起は、特殊法人社会保障研究所の創設にはじまる社会保障研究の充実を手繰り寄せることになった。

IV. 人口問題と社会保障の関連

社会保障研究所の創設は1965年のことだが、それに至るまでの社会保障制度の調査、審議、勧告を担ってきたのが首相所属の諮問機関として総理府に設置されていた社会保障制度審議会である。1947年に来日したアメリカ社会保障制度調査団の「社会保障制度調査報告書」による社会保障制度審議会設置法（1948年）に基づいて1949年に発足した同審議会の議論をリードしてきたのは今井一男と近藤文二であった。両者は社会保障研究所の創設によって日本で社会保障研究が本格化するに至るまでの社会保障制度審議会から行われた申し入れや勧告の原案を書く役割を果たしており、日本における社会保障制度の構築におけるキーパーソンである⁸⁾。社会保障研究所の誕生は、同審議会の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申及び社会保障制度の推進に関する勧告」（1962年）が社会保障制度を計画的組織的に確立するための調査研究機関の設置を提唱したことに由来する。それを引き出したのは、今井や近藤らの「国民所得倍増計画」に対する不満であった。

「実は、わたくしがこの計画案策定に関係することになったのは、従来の経済長期計画では社会保障がほとんど無視されてきた。これについての不満を幾分なりとも解消できたらと考えたからにほかならぬ。そこで小委員会の段階に入ると、そのため懸命の努力をしたのであるが、その甲斐もなく、池田内閣がその当初において『社会保障』の看板を高くかかげながら、後には『減税』や『公共投資』に押しまかれたのと同じ運命をたどらざるを得なかった」（近藤 1961）。近藤は、こう述べて所得倍増計画に対する不満を露にしている。

8) 1964年から社会保障制度審議会の委員となった隅谷の回顧によれば「保険学の方から出てきた近藤文二先生は、どうしても社会保険、保険という原理でやるべきだというのに対して、財政や労働問題というようなところから出てきた今井一男先生は、保険原則もいいけど、保険原則だけではカバーできないものがある。もう少し別の視点からやらなければならないというようなことで喧々囂々」（総理府社会保障制度審議会事務局 1991）議論を交わしていた。社会保障制度審議会の初代会長を務めた大内兵衛と今井、近藤の存在感を指摘する小野太一は、「大内氏、今井氏、近藤氏の他にも一時代を画した委員は大勢いるが、座談会、回顧録等に必ずと言っていいほど名前が挙がるのはこの三氏である」（小野 2014）と述べている。

近藤が「所得倍増計画との結びつきを考えて根本的に考えてみなければならぬという気持ちもありまして、特に今井先生は社会保障の理念がはっきりしていないというようなことを言い出されて、そういういろいろな意味から、今度の総合調整の問題に入ったように思いますね」（社会保険法規研究会 1988）と当時を振り返る社会保障制度審議会は、1959年9月の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策」という諮問に対して「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」（1962年）を出した。それは所得倍増計画の策定から2年後のことであり、国民所得階層の格差が増大するおそれから所得倍増計画に対応した社会保障制度の拡充を求めた同勧告には、「完全な社会保障を計画的、組織的に確立するためには、まずもって有力な調査研究機関の設置を提唱する」という記述がある。それは、理論なしに政策だけが進んでいくという日本の社会保障をとりまく状況への憂いから発されたものであった。この社会保障制度審議会が要求した社会保障の調査研究機関が総理府ではなく厚生省の責任で設けられることになる。

この動向に関わったのが日本版社会開発論の父となり、伊部英男と協力して社会保障研究所を構想した館であった。館は1954年から国連主催の世界人口会議に出席するなど国際的動向をよく知る立場にあり、1950年代の時点で死亡・出生・移動、人口高齢化（当時館は高齢化という言葉を用いている）、経済的・社会的発展と人口といった幅広い政策テーマに関心を持っていた。さらには海外の文献もよく読んでいた館が、人口抑制の次の日本の政策課題として社会開発の必要を強く認識したのである。

「せまい意味の社会保障ではなく、社会問題全般を取り上げるという意味でむしろ『社会開発研究所』と名づけたかったのであるが、『社会開発』もまだ熟した言葉でなく、予算技術上得策ではないということと、社会開発だと関係省から横やりが入って、総理府あたりへ行ってしまわないかといった心配もあって、『社会保障研究所』のまま押し通し、予算が通ってしまってからでは名前を変えにくいということで『社会保障研究所』に定着したのであるが、当初の考えを生かすという意味で、法律にも予算にも関係のない英訳では Social Development という言葉をつかった」（特殊法人社会保障研究所 1973）。

この伊部の証言からもわかるように、社会保障制度審議会（総理府）が社会保障研究所（厚生省）を生むという流れや人口問題研究所をはじめとする厚生省が所管する既存の調査研究機関との違いなどについて理解を得るのに苦労があった。社会保障研究所法案は、1964年1月24日に厚生省から社会保障制度審議会に諮問、了承され、2月18日に社会保障研究所法案が国家に提出された。その後7月7日に社会保障研究所法が成立するまでに、衆議院社会労働委員会で4回、参議院社会労働委員会で1回の質疑が行われている（特殊法人社会保障研究所 1968）。社会労働委員会でなされた答弁をみると、①社会制度審議会（内閣府）との関係性、②既存の調査研究機関との関係性、③研究所創設のねらいなどが、委員会における質疑における論点になっている。答弁に立った当時の厚生大臣官房長・梅本純正は同研究所の意義を「総合的な—といえますのは、社会面、経済面、財政面、心理面、そういうふうな総合的な、基礎的な研究をいたしたい」（国会会議録検索システム

2017 (閲覧)), 「御承知のように社会保障学であるとか, そういうふうはまだ社会保障としてまとまった学問体系ができておりませんので, この研究所のねらいますところは, 大きなテーマにつきまして, 従来からあります学問体系の中の専門家が御研究を願いました角度をぶつけ合っていていただいて, 批判し合っていていただいて総合的なものをつくり上げていったらどうか」(同)などと答弁している。

創設当時の研究所の状況をよく知る三浦文夫が証言するように, 社会保障研究所の創設当初の参与に就任する館と伊部が人事等の研究所の立ち上げにおける方針決定に影響力をもらった。その際, 参与に就任する福武直の関係者が多く常勤・非常勤研究員として採用されたことが目を引く⁹⁾。福武は, 参与就任の経緯を「1964年夏の新産業都市八戸と富山の調査が終わり, 報告書の執筆計画を構想して, 仲間の諸君の努力を求めている頃であったろうか, 私は, 人口問題研究所長の館稔さんの来訪をうけた。その用向きは, この年の6月末に法案が成立し, 7月初旬施行され, 翌年早々発足することになっている社会保障研究所に, 非常勤の参与として参加しないかという打診であった。専門違いの素人が出る幕ではあるまいと申し上げたが, 館さんは聞きいれてはくれなかった。そして, 社会保障研究所は, 狭義の社会保障のみを研究対象とするのではなく, 広義のそれを問題にするし, 当然, いわゆる社会福祉をも重要な研究分野とする。しかも, 法学・経済学・社会学などの学際的研究が意図されており, 社会学からの役員参加が要請されているのだから引き受けてくれぬと困ると強く参画を求められた。そういわれると, 無下に断るわけにもいかず, 多少ともお役に立とうということになった」(福武 1983)と回顧して, 参与就任を引き受けた際の館とのやり取りを明かしている。

こうして1965年1月の研究所の創設に向けた動きが進んでいた頃, “社会開発”は1964年11月に内閣総理大臣に就任した佐藤栄作政権の政権戦略を表すキーワードに採用された。それを機に, 社会開発が政治の場やメディアで頻繁に取り上げられることになった。在位年数が7年8ヶ月と長かった政権が「人間性の尊重」や「福祉の向上」の理想を強調して社会開発を語り続けたことで, 1960年を通しての人口問題から社会保障への転換は確かなものとなった。

こうした政治的な流れのなか, 1970年の館は人口を経済の完全な与件とみなす自己完結的な人口理論を乗り越えて人口と経済の関係を相互関係としてとらえていきたいとする立場から, 「どういう経済的または社会的要件をあたえれば将来の人口が横ばいになるかというような, 経済, 社会の面から人口に対する影響を吟味する必要がある。これが経済学の弱いところで, むしろそれをやっているのは, 社会学のカテゴリーからみた人口学者である」(山田 1970)と説いている。さらには, 日本の人口が減らない程度にまで出生力を回復させる条件をつくりあげてゆくことが1970年代の課題のひとつであることを指摘し, 「人口問題が純然たる経済上の問題ではなくなり, 社会開発の問題に移行し, 1970年代にはその傾向がますます強まることになるであろう」(山田 1970)とも述べている。

9) この点については, 西村周三ほか(2014)の座談会で三浦文夫が証言している。

館のこの発言に寄り添っていえば、人口問題をめぐる議論のなかにもたらされた社会開発論によって人口の〈質〉の問題は人間の能力向上と福祉の増進の問題へと移行し、政権戦略に取り入れられた“社会開発”との兼ね合いでその転換が確実なものとなり、それとの関わりで社会政策＝労働政策とする社会政策の学問的規定の限界が露呈することになった。

V. むすびにかえて

遡ると創設当初の社会保障研究所の人事を語るにおいて外せない福武は、「社会学と社会政策」（1948年）で大河内の社会政策論（社会政策＝労働政策と規定）に対して「社会政策のとらえ方が狭すぎる」、「社会事業なども社会政策の中に加えるべき」という批判を展開していた。それから20年近くを経て、福武は社会保障研究所の参与就任を通して経済開発から社会開発へ、人口政策から社会保障政策へという流れの後押しをした。1985年に出版された伊部英男との共編著『世界の社会保障50年』は非経済学的な政策分野についての把握の仕方の国による相違が social policy の国際比較における意思の疎通や討議を難しくしていることを指摘し、大河内が社会政策と社会事業を分離したことを強く批判している（伊部・福武 1985）。

本稿では、社会保障の前史としての人口問題をめぐる政策論議は戦前まで遡る経緯があり、優生一優境主義という言葉で表現した人口の〈質〉への関心の史的経緯のなかで人間の能力と福祉への関心、したがって人口と社会保障の論点は政策論議のなかで結びついていたことを明らかにした。また、1960年代に人口の〈質〉の問題をめぐる政策論議から生じた社会開発論が人口研究から社会保障研究へという流れを促すとともに、社会政策論において労働だけでなく生活を重視する傾向を生んだことも指摘した。

本稿で深く掘り下げることができなかった社会保障・社会開発に関する国際的な動向と日本の動向の関連づけについては、今後の課題としたい。

（2017年10月1日査読終了）

参考文献

- 阿藤誠（2000）「人口問題審議会の最終総会に寄せて」『人口問題研究』第56巻第4号，pp.88-93。
伊部英男・福武直編著（1987）『世界の社会保障50年』社会福祉法人全国社会福祉協議会。
上田貞次郎（1965）『上田貞次郎日記 大正八年－昭和十五年』。
小野太一（2014）『社会保障，その政策過程と理念』社会保険研究所。
片桐庸夫（2003）『太平洋問題調査会の研究－戦間期日本 IPR の活動を中心として－』慶應義塾大学出版会。
北岡壽逸（1976）『我が思ひ出の記』。
厚生省人口問題研究所（1989）『人口問題研究所創立五十周年記念誌』。
厚生省社会局（1950）『社会局参拾年』。
近藤文二（1961）「所得倍増計画と社会保障－わが国における社会保障の問題点－」『生命保険文化研究所所報』7(1)。

- 財団法人人口問題研究会編（1941）『結婚に関する諸問題』。
- 財団法人人口問題研究会編（1983）『人口情報 昭和57年度 人口問題研究会50年略史』。
- 社会開発統計研究所編（1974）『社会開発統計総覧』ダイヤモンド社。
- 社会保険法規研究会（1988）『週刊社会保障』No.1500。
- 人口問題審議会（1956）「人口問題審議会第七回総会（1956年1月26日）議事速記録」。
- 杉田菜穂（2015）「日本における社会開発論の形成と展開—人口と社会保障の交差—」『人口問題研究』第71巻第3号。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監修（1991）『社会保障の新しい理論を求めて』東京大学出版会。
- 武井群嗣（1952）『厚生省小史—私の在勤録から—』厚生問題研究会。
- 武川正吾（1985）「第1章 労働経済から社会政策へ—社会政策論の再生のために—」社会保障研究所編『社会保障研究所研究叢書15 福祉政策の基本問題』東京大学出版会，pp. 3-32。
- 館稔（1943）『人口問題説話』汎洋社。
- 館稔（1947）「人口問題からみた産児制限」安藤画一編『産児制限の研究』日本臨床社，pp.25-154。
- 玉井金五（1992）『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社。
- 特殊法人社会保障研究所編（1968）『季刊社会保障研究』別冊14。
- 特殊法人社会保障研究所編（1973）『季刊社会保障研究』92。
- 特殊法人社会保障研究所編（1968）『戦後の社会保障 資料』至誠堂。
- 永井亨（1960）「わが国における人口問題に関する調査研究機関の来歴について」『人口問題研究所年報』第5号，pp.1-5。
- 西村周三ほか（2014）「座談会 I 『季刊社会保障研究』の歩み」『季刊社会保障研究』50-1・2，pp.83-100。
- 新渡戸稲造（1932）「人口論について（一）」『郷土科学』（15），pp.2-5。
- 日本人口学会創立50周年記念事業委員会編（2002）『日本人口学会50年史』。
- 林玲子・小島克久・今井博之・中川雅貴（2014）「『館文庫』の整理と概要—戦前の文献を中心に—」『人口問題研究』70-1，pp.65-72。
- 廣嶋清志（1980）「現代日本人口政策史小論—人口資質概念をめぐる（1916～1930年）」『人口問題研究』第154号，pp.46-61。
- 福武直（1983）『社会保障論断章』東京大学出版会。
- 毎日新聞社人口問題調査会編（1972）『危機に立つ人口』毎日新聞社。
- 南亮三郎（1969）『人口政策—人口政策学への道—』千倉書房。
- 山田雄三（1968）『社会保障研究序説』社会保障研究所。
- 山田雄三編（1970）『70年代社会の課題と目標』至誠堂。
- UN（1955）*International survey of Programmers of Social Development*, New York.
- 国会会議録検索システム（=<http://kokkai.ndl.go.jp/>）。

Historical Development of the Debates on Population Problems and Social Security Issues in Japan: Referring to the Tachi Archive

Naho SUGITA

It was in the 1960s that studies on Social Security carried out in Japan. During the 1960s, the idea of social development was introduced into Japan. It was symbolic that Social Development Research Institute (one of the predecessors of the present National Institute of Population and Social Security Research) was founded in 1965. One of the leading figures of this process was Dr. Minoru Tachi who was then the Director of the Institute of Population Problems, Ministry of Health and Welfare (now Ministry of Health, Labor and Welfare).

This paper focuses on the history of ideas of social security in Japan, in which the concerns on the quality of population and those with improving people's living conditions intertwined with each other.