

論 文

生活変動と社会政策像

——近代日本の経験と現地点——

中 川 清

I 転換期の社会政策研究

社会政策をめぐる研究は、大きな転換期を迎えている。100年にわたる日本における社会政策学の系譜は、大まかに4つの時期に分けることができよう¹⁾。第1期は、1896年に社会政策学会が設立され、1924年に学会としての戦前期の活動を休止するところまでの、社会問題を精力的に取り扱った時期である²⁾。経済学を中心とした社会科学を動員して、消費から移民におよぶ広範な生活・社会現象を守備範囲とするとともに、それらを社会問題という認識枠組みに位置づける役割を、社会政策学は担っていた。

第2期は、1930年代前半から1955年ころまでの、大河内一男による社会政策論が形作られ³⁾、それをめぐって社会政策の「本質論争」が戦後になって展開された時期である。玉井金五は、大河内理論の形成によって、第1期に有していた広範な守備範囲が労働政策に限定されることになったとして、第2期以降の社会政策学の歩みに疑問を投げかけている⁴⁾。この間1950年には、社会政策学会が再建されたが、設立趣意書には研究目的として「社会問題および社会政策」が並列して掲げられ、学会年報第1輯のタイトルには生活問題への強い関心が示されていた⁵⁾。

つづく第3期は、社会政策の研究が次第に労働政策へとシフトし、社会問題の領域が労働問題、さらには労働問題の経済学的な側面へと狭められて、労働市場論や労使関係論などに特化していく、1955年ごろから1970年代前半までの時期である。

武川正吾は、このような「社会政策学から労働問題研究へ」⁶⁾という展開そのものが、社会政策を労働政策に限定しようとした大河内理論以降の動きの徹底化にほかならなかったと、批判的な理解を示している⁷⁾。同時にこの時期は、社会保障や社会福祉などの研究分野が、社会政策学の動向と微妙に関係しながら、独自の展開をはじめめる時期でもあった。

最後に1970年代後半からは、第2期以来のいわば社会政策研究の労働政策化と経済理論化の方向自体が見直され、特化され限定されてきた社会政策の研究領域が、再び生活問題や社会問題へと拡大しはじめるとともに、あらためて社会政策の性格が問い直されることになる。事実、第2期を画した大河内理論そのものが、1974年に発表された2つの論稿によって少なからず変質した⁸⁾。2論稿はともに、「社会政策に本来的な目標を超えた」、ライフサイクルの全体、非労働の消費生活、さらには国民の諸階層への政策領域の拡大を慎重に検討していた。とりわけ、「マンパワーの社会的規模での再生産を目指す」ものとしての社会政策は、「必ずしも資本主義社会のみにかぎられた問題ではなく、すべての社会形態に通じる原則でなければならない」という主張には、すべてが振り出しに戻されたかのような感慨を禁じえない⁹⁾。なぜなら、大河内社会政策論の理論たるゆえんは、「資本主義の中から内在的」な「経済的必然性」として社会政策を理解する点にこそあったからである¹⁰⁾。このような意味でも、70年代後半から今口にいたる社会政策研究の第4期は、大きな転換期に直面している。

もとより本稿は、以上の研究動向に内在して社会政策の在り方を検討しようとするものではない。第4期の問題意識を若干なりとも共有しながら、生活研究というマージナルな視点で、近代日本における社会政策のイメージを素描する試みにすぎない。研究動向にそくしていえば、第1期以来今日まで濃淡はあれ絶えず政策研究と強力に関係づけられてきた生活問題という領域からの一試論ともいえよう。生活研究あるいは生活問題からの接近は、これまでの社会政策と生活の関係、いいかえれば政策主体と政策対象との関係を、あらためて考え直すことを意味する。

II 政策対象からの視点

ところで、政策対象への関心そのものは、日本の社会政策学に固有の伝統でもあった。そこにおいては、政策形成の分析や政策評価の方法が蓄積されるというより、政策対象をめぐる生活把握が、ひとつの無視できない流れとして形成されてきた。事実、社会政策の歴史研究は、いくぶんか対象の生活状態史であり、社会政策の分析は、対象の生活分析や生活評価と不可分であった。誤解を恐れずにいえば、対象把握によって導かれた貧困状態や生活困難の認識にもとづいて、社会政策の欠如や不十分さが指摘され、政策要求が根拠づけられるという関係構図から、日本の社会政策学は、最も多くの成果を生みだしてきたのである。

問題は、このような関係構図の性格にある。ここでは、社会政策と国家、生活と経済社会の論理とが、それぞれあまりにも同じ次元で捉えられていたのではないだろうか。前者についていえば、社会政策の主体である国家があるべき存在として前提され、国家と政策とはほぼ一体的に捉えられる。そのため、生活困難の認識とあるべき政策への期待とが直ちに結びつけられ、社会政策の現実への絶えざる批判が形成されることになった。期待と批判の逆説的な定型化は、生活平面での実際的な作用をとおして、政策現象を具体的に検討し、社会政策という現象から近代国家の特徴を浮かび上がらせるという作業を困難にしてしまった。

一方、後者の生活実態と社会科学とりわけ経済理論については、周知のように膨大な作業が重ねられてきた。精緻な理論体系のアウト・プットは、おおむね生活の貧困や困難、さらには生活の立ち遅れや不足という形に定式化され、政策形成や政策要求の理論的な根拠と見なされた。もっとも、この根拠づけには大きく分けて2つの方法があった。ひとつは、経済の論理が直接、生活再生産の不可能性を引き起こし、政策形成が必然化されるという、いわば経済一元論的な説明である。大河内理論がこの方法を代表することはいうまでもない。この説明では、生活と政策のかかわりに接近する手がかりは見出せない。

もうひとつは、二元論的な組み立てで、経済論と生活論とが形式的にはパラレルに設定される。例えば、「賃労働の理論」が労働力商品の「特殊性」ゆえに、資本の論理に対置されたり¹¹⁾、より一般的に「商品経済と人間存在のずれ」や両者の「対抗関係」から社会政策が説明された¹²⁾。とはいえここでも生活は、労働力商品化の無理や矛盾という経済把握に従属させられており、二元論的な対立も、一元論と同様に政策形成という次元に解消されがちであった。経済の論理に対応した生活の在り方の変化と、政策的な特徴とを関係づけて論じる道はほとんど閉ざされていた。

したがって、政策対象の側から社会政策を考えるには、生活と経済理論との、社会政策と国家との、それぞれの一体化をいったん分離して、生活固有の変化と、政策独自の性格とを、あらためて関係づけなければならない。この作業は、日本の社会政策学の伝統の一端と矛盾するものではない。もとより関係の性急な理論化は避けられねばならない。政策が作用する対象と見なされてきた生活の場面から、日本の経験にそくして社会政策像を積み上げることからはじめる必要があろう。このような関係構図の転換と、歴史現象論的ともいえるべき接近方法を概念的に示したのが図1である。前節で述べた第4期の課題を意識しながら、その意味するところをいま少し敷衍しておきたい。

まず、生活変動について。

ひとつには、生活の在り方は、経済社会によっ

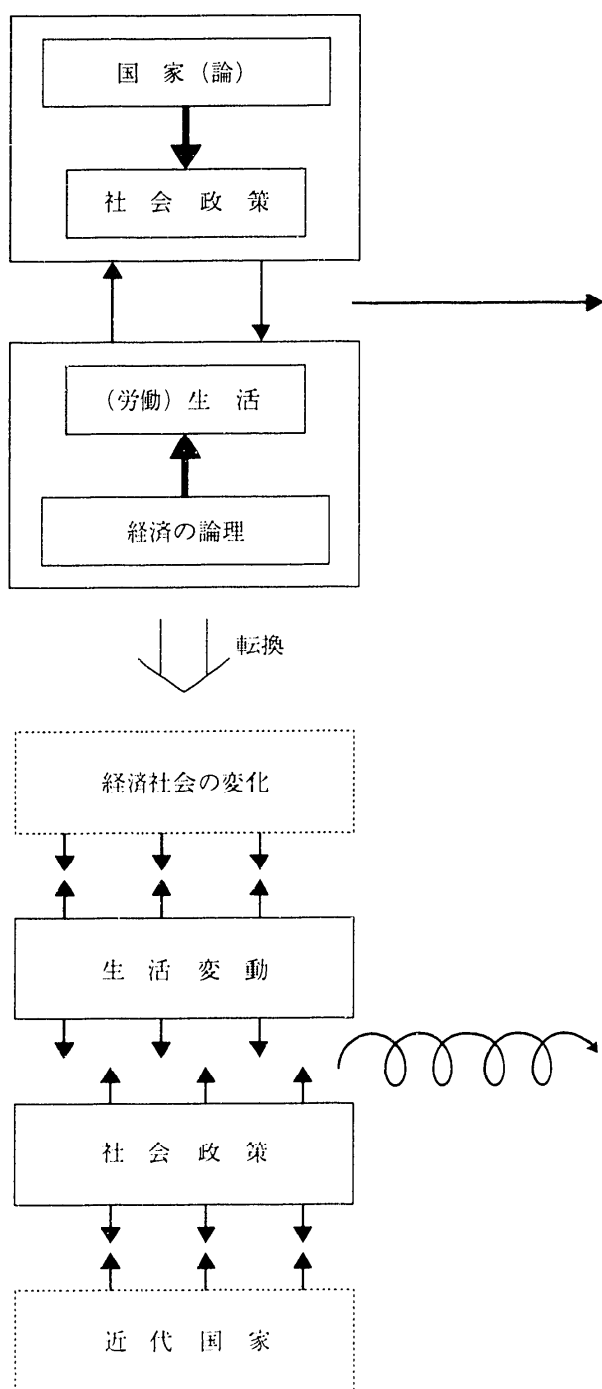


図1 生活と政策の関係構図

て一方的に規定されるのではなく、社会環境の変化を受け止め、自らの内に集約しつつ変貌する自己組織的な性格を帯びていると見なされる。生活変動とは、このような現象の記述的な概念であり、

それゆえ経済社会の変化は、生活変動として集約され内面化されたかぎりで考察される。

2つには、このような生活変動は、政策対象としても一義的に設定されることができなくなる。貧困化とその除去、疎外とそこからの回復、あるいは欲求の高度化とその支援などという、対象と政策との直接的な結合を切り離れたうえで、近代の生活に固有な変動過程の特徴が検討される。

つぎに、社会政策像について。

ひとつには、社会政策は、生活変動と近代国家との関係が鋭く現象する場面と見なされ、近代国家の輪郭と特質は、このような政策現象をとおして具体的に描きだされることが可能となる。このかぎりでは、素材もしくはフィールドとして政策が取り上げられ、社会政策とはなにか、という本質論的な問いは留保される。

2つには、社会政策の領域は、生活変動との関連で幅広く捉えられ、特定の政策理念によって限定されたり、それぞれの分野に序列づけられたりするのではない。こうして社会政策は、近代の生活をめぐる政策、すなわち広義の生活政策として設定される。このことは、政策の性格が直ちに生活の保障政策であることを意味しない。

最後に、生活変動と社会政策の関係について。

ひとつには、社会政策によって生活の再生産が可能となり、生活に変化がもたらされるという視点と同時に、生活の営みが政策の不整合性を絶えず調整し、生活変動が政策の展開や変化を促すという、生活から政策への道筋が重視される。生活を外部から規制したり保護したりするばかりでなく、むしろ生活そのものの内部から生みだされさえする作用として、社会政策ひいては近代国家の性格が展望される。

2つには、このような両者の関係において、社会構成のイメージも更新される。社会政策によらなければ社会は再構成されないとして、政策に優位性を与える主張は留保される。この社会は日々の生活の営みの結果として、絶えず再構成されているのではないか。社会政策と生活変動とは、少なくとも従属関係ではなく、相互に独立して社会の構成に関与していると見なされる。

以上のような生活と政策の関係構図の転換と歴史現象論的な接近は、いまだ抽象的なレベルにとどまっている。このような姿勢と方法によって、どのような視界が具体的に開けてくるのかを、つぎに考えてみたい。

III 生活政策としての社会政策の領域

すでに見たように、社会政策は、近代の生き方、経済論に引きつけていえば雇われて働く生活を振り返ろうとする場合、生活変動の社会的な投影としてきわめて重要な意味を帯びてくる。それゆえ生活変動との関連では、あらかじめ政策領域を限定するのではなく、近代の生活にかかわる社会的な政策を幅広く見通すことができなければならぬ。ここでは、社会政策を広義の生活政策と見なし、生活(狭義)、労働、環境、情報という4つの領域におよぶ広範な政策として考察する。もとより筆者が言及できる内容はきわめて限られているが、フィールドとしての社会政策の魅力は、われわれの生活を近代空間において問い返せる守備範囲にあるのではないだろうか。

さて図2は、広義の生活政策としての社会政策の領域をあらわしたものである。労働と生活(狭義)については議論の余地はあるまい。環境と情報の軸は、イギリスの社会政策論を引き合いにだすまでもなく¹³⁾、日本の近代初めの経験に立ち戻

ることによっても了解されよう。前世紀末の日本において強力に推し進められたのは、教育や公衆衛生をめぐる政策であったが、前者が学校制度による伝統社会とは異なる情報伝達の様式であり、後者が急性伝染病対策にはじまる都市環境の整備であるとすれば、情報と環境の分野の生活政策を見逃すことはできない。それらが近代の生活に作用し、かつ受け入れられてきたとすればなおさらであろう。

近代の生き方から4つの政策領域はどのように内容づけられるであろうか。またそれらの領域は、現在論じられている生活の質や生活指標とどのように関連するのであるか。まず狭義の生活領域は、人々が生活単位としての近代家族を形成し展開するなかで、やがてそれ自体の性格を変容させはじめる動きとかかわっている¹⁴⁾。この領域の生活(狭義)政策としては、公的扶助にいたる貧困に関する政策、児童手当や公的年金に代表される近代家族のライフサイクルを補完する所得保障などをあげることができる。生活指標との関連では、余暇を含む消費生活の多彩な分野を想定できるのかもしれない¹⁵⁾。

つぎに労働の領域は、日本の社会政策学が最も関心をよせた主題であり、工場法にはじまる労働政策や雇用政策が、社会政策の主流と見なされてきた。日常生活の側からいえば、雇われて職場で働く近代的な労働規律を、少しずつ受け入れ、日々の繰り返しから生涯にわたる時間のなかに位置づけ、やがて近代の労働規律の過剰ともいえるべき内面化をはじめる領域である¹⁶⁾。同時にここでは、雇用という関係と働くことの協同とにもとづき、現場集団、労働組合、労使関係、経営組織という重層的な組織化が進展し、これらの相互の組み合わせが、雇用労働の内面化に少なからず影響をおよぼすことになる。

環境と情報は、日本の社会政策研究においても、労働衛生や企業内訓練などの視点から取り扱われてきた領域であるが、広義の生活政策としては、独立した領域として幅広く設定される必要がある。まず環境の領域は、公衆衛生を軸とした近代都市の基盤整備にはじまり、医療保険を含む医療

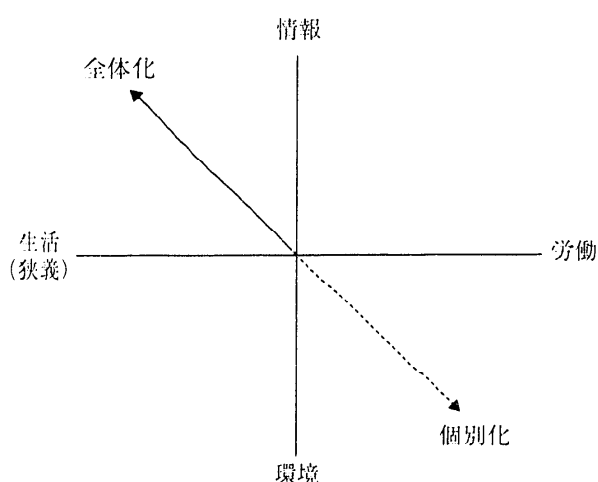


図2 広義の生活政策の領域

政策と、住宅政策や地域（都市）政策という2つの傾向に分化し、やがて内部環境と外部環境を極限化した「生命倫理」や「地球環境」と表現される今日的な政策課題とも関連する。近代の生き方からすれば、都市空間における身体の振る舞い方を身につけ、身体をめぐる規律と意識が健康や安全への関心に集約されてゆく領域である¹⁷⁾。

最後に情報の領域は、近代の学校制度による情報の序列化と伝達という教育政策にはじまり、交通通信網やメディアの整備と拡大をへて、広範な社会教育や生涯学習さらには今日の情報政策におよぶ。近代の生活にとって、公教育の受容は大きな意味をもっている。近代の学校に当初ためらいと不安を抱いていた人々は、学校制度を受け入れるやそれへの畏敬ともいべき感情をかきたてられ、やがてより高度の教育を求めて過大な資源配分と競争を余儀なくされることになったからである。そればかりではない。初等教育の義務化は、工場法の幼少年保護と不可分の関係にあったし、教育現場での身体の訓練は、近代空間における身体規律を根底から支えたし、教育され保護されるべき子供という観念は、近代家族の重要な構成要件ともなった。このような意味では、広義の生活政策の4つの領域は、それぞれ相互に密接に関係していたのである。

なお図2は力学の働かない静態的な平面ではないことに留意しておきたい。ミシェル・フーコーの考えをかりれば、「個別化すると同時に」全体化する力が絶えず作用する力動空間であり、相反する2つの作用（「極」）の「中間項をなす関係の束」が、図示された領域だといえよう¹⁸⁾。単純化すれば4つの領域は、個人と国家との間の社会的な組織の複合関係であり、それぞれ近代家族、職場の諸組織、そして都市地域や医療制度、学校制度をさしあたり対応させることができる。以上が、生活変動と社会政策とが相互に関係する作用領域のイメージであるが、近代日本において生活と政策との関係は、どのように変容してきたのであろうか。つぎに大きな時期区分を試みたい。

IV 生活政策の時期区分

近代日本の生活変動は、大きく3つの時期に分けて理解することができよう。まず1870年代から1920年代までの第1期は、いくつかの生活部面での葛藤をとおして、それまでの生き方を徐々に変更し、近代の生活構造が形作られる時期にあたっている。つぎの1930年代から1980年代までの第2期は、近代の生活枠組みが維持され展開されるとともに、生涯と社会のすみずみにまで浸透してゆく時期である。最後に1990年代以降の第3期は、第2期の急激な生活変動とそれへの積極的な参入の結果として、近代の生活枠組みそのものが変容しはじめる現在と将来とにわたっている¹⁹⁾。3つの時期区分を、生活変動、生活の実態、生活をめぐる言説、現実の生活次元での対応、広義の生活政策としての社会政策、日本の社会政策学の論議、という6項目にわたって整理したのが表1である²⁰⁾。

生活の諸項目と生活政策（社会政策）の関係について、簡単にまとめておきたい。まず第1期においては、都市人口の自然動態がマイナスからプラスへと転換し、生活水準も次第に上向きはじめるが、生活に関する社会認識はもっぱら貧困状態をめぐる積み重ねられ主張された。人々はこの言説を貧困からの脱出＝生き方の変更を導く声として受け止め、とまどいや反発を抱えながらも、近代の生活枠組みの形成に向かった。このような動きのなかで、生活をめぐる諸政策は、近代の生き方の絶えざる促しとして強力に作用し、広範な生活領域において推進された。この時期の政策的特徴を、生活促進政策として把握するゆえんである。禁止や保護の政策も、近代の生活を促進するという形で機能していたのではないだろうか。

第2期には、15年戦争と戦前水準への回復期（昭和20年代）が含まれているが、制度史的には1945年前後の期間は社会保障制度の確立期にあたっており、1930年代から80年代までを一括して生活保障政策の時期とした。とりわけこの時期の後半においては、出生率が急激に低下し、人口

表1 生活変動と生活政策の時期区分

区 分	第1期	第2期	第3期
時 期	1870年代 ～1920年代	1930年代 ～1980年代	1990年代～
生 活 変 動	生活姿勢の変更と 近代の生活構造の 形成	近代の生活枠組み の展開、伝播と拡 大	変動の結果として 生活枠組み自体の 変容
生 活 実 態	都市人口の自然動 態 マイナス→プ ラスに 生活水準の漸増	人口増加と出生率 低下(純再生産率 ≤1) 生活水準の急上昇	人口規模の減少局 面へ 生活水準の頭打ち 傾向
生 活 言 説	貧困という状態把 握	変動への適応能力 の強化と開発	変動結果の受け止 めと調整
生 活 対 応 ²¹⁾	大規模な脱出志向	激烈な生活競争	生活意識の変化の 兆し
生 活 政 策 (社 会 政 策)	生活促進政策 禁止や保護を含む 強力な統合	(生活促進政策) 生活保障政策 生活枠組みの拡 充を軸とした着 実な統合	(生活保障政策) 生活関係政策 生活主体を前提 とした関係調整 と基盤の整備
社会政 策 学	大河内一男の社会政策の諸形態 「残虐立法」「労働者保護」「労働保険立法」「解放立法」 玉井金五の生活保障政策 西村裕通の自助補完への回帰論		

の増加率が次第に鈍化しはじめる一方で、世界史的にも未曾有の急速な生活水準の上昇を国民的規模で経験する。この急速な変化に対応できる生活能力の強化と開発が主張され、この言説は自己実現の理念と、激烈な生活競争の現実とによって支えられた。形成された生活枠組みの展開が、このような生活現象の実体にほかならなかったが、この時期の社会政策は、近代の生活枠組みに依拠し、それを可能なかぎり拡大し保障する方向に性格づけられ、生活保障政策として広範な政策領域を整理し統合しつつ推進された。

1990年代からの第3期は、近代の生活変動の大きな転換期にあたっている。生活水準の上昇は頭打ちとなり、人口規模は初めて減少局面を迎える

ことになり、より多くの人々がより高い生活水準をという、これまでの一方向的な生活の在り方が振り返られざるをえなくなり、生活言説ばかりでなく人々の生活意識も、急速な生活変動をどのように受け止め調整するのかという自省を含んだトーンを帯びはじめる。こうして生活政策の性格も、近代の生活の促進や保障というより、生活主体の意向を前提とした関係の調整や、その基盤の整備へと重点を移しはじめることになる。もちろん表示したように、新たな性格の生活政策が先行する2つの政策に全くとって代わるわけではなく、それぞれの性格が重層的に累積して作用していることはいままでのない。

以上のような生活政策(社会政策)の時期区分は、日本の社会政策学の議論とも無関係ではない。これまでの社会政策論との類推がいくつか成立する。第1期と第2期については、大河内一男の「社会政策の諸形態」(「類型」)が想起され、「労働力」が「社会的存在」に「成熟」してからが、ほぼ第2期に対応している。本稿との決定的な相違点は、大河内の類型論では「労働力」にたいする「三つの要請」が一元的に展開されていたことである²²⁾。これによつては、促進政策の断片的な不整合性が、生活変動の現実によって受け止められ調整されさえすること、保障政策の整合的な性格が、近代の生活枠組みの展開に従って獲得されさえすることなどの、生活から政策への具体的な作用の関係を明らかにすることはできない。

玉井金五の「生活保障的社会政策の系譜」論は、第2期の生活保障政策に類似している。けれども「防貧的な」あるべき政策論が主張され、近代の生活政策がすべて生活保障の文脈で理解されようとしていた点で、本稿の考え方とは異なる²³⁾。また西村裕通の「自助の社会的補完」への「回帰」論は、第3期の生活主体の在り方を前提とした関係政策を連想させる。ただし、近代を「貫く原理」として「自助」の「補完」が捉えられているが、近代の標榜する生活原理が実質化し、生活政策として関係の調整と整備という文字どおりの「補完」の性格を帯びるのは、いわれるところのごく最近の「回帰」現象にあたるのではないだろうか²⁴⁾。

以上のように、近代日本の生活変動と、生活政策としての社会政策とを相互に関連づけて振り返ってみると、生活促進政策、生活保障政策、生活関係政策という、それぞれ性格の違った3つの政策が時期を異にして展開してきたことが理解されよう。いいかえれば、社会政策の性格変容は、内在するあるべき政策理念や、経済や国家という外側の論理や意志ではなく、政策の作用を被った生活の変化にともなって引き起こされてきたと考えることができよう。この事情を3つの時期に分けて、紙幅のゆるす範囲で簡単に検討しておきたい。

V 生活促進政策の意義

これまでの社会政策学においては、1870年代から1920年ごろまでの時期は、もっぱら1911年の工場法の成立過程とその後の動き、1920年代の労働組合法案の流産と労働運動の展開、それらの対極に位置づけられる1900年の治安警察法などの、労働領域のみが論じられ、とりわけ前世紀の生活政策にはほとんど関心が払われてこなかった。社会保障研究においても、1874年の恤救規則、1870年代からの各種恩給令から恩給法への動きなどが、きわめて限界のある制度として触れられたにすぎない。この時期は、労働や狭義の生活にたいする保護や保障という視点からすれば、取り上げるべき政策はわずかであり、辛うじてあるべき政策にいたる前段階と見なされるにとどまってきた。

はたして広義の生活政策は作用していなかったのだろうか。恤救規則についてのつぎの記述は興味深い。「全国民の半数以上が、『恤救規則』の基準ストレスレカそれ以下というさきの分布モデルを一応妥当なものとするれば、政府がその適用拡大をためらった（度重なる救貧法案の挫折——引用者）のもやむをえなかったかもしれない。この時期に実現したのは1897年の『伝染病予防法』、1899年の『行旅病人及行旅死亡人取扱法』と『北海道旧土人保護法』、1900年の『精神病人監護法』（と『感化法』——引用者）といった特殊な貧困原因となんらかの関係をもった法律であり、1899年の『罹災救助基金法』もこのような傾向のひとつ

とってよかろう」²⁵⁾。ここでは2つのことが述べられている。ひとつは、家族としての生活から排除された单身者を対象とした恤救規則の想定する基準にさえ、当時の過半の人々が達していなかった。そのため、なんらかの家族的生活を前提とする救貧政策の実施は現実には不可能だったこと。したがって2つには、貧困一般を除去するのではなく、「特殊な貧困原因」にたいする個別的な取り締まりや保護をめぐる政策があいついで整備されたことである。

本稿の文脈では、以下のように理解することができよう。近代の生活枠組みを前提とした生活政策が困難な時期において、狭義の生活政策は、「病理」「事故」「異質さ」などの取り締まりと保護をめぐる断片的にはあるが生活の諸領域とかかわって展開された。そこでは、近代の生活が肯定的に指し示されることはないが、それを妨げている事柄と事態についてはいくつかの政策が実施されたのである。形成されるべき生活からの逸脱をめぐる政策配置は、裏返しにはあるが近代の生活姿勢を指し示し形作るように作用したと考えることができよう。このような関係は、1870年代から90年代初めの都市空間（東京）を舞台にくりひろげられた、違式誹違条例²⁶⁾に代表される風俗や交通への各種の禁止と取り締まり政策のなかにも、よりコンパクトな形で認められる²⁷⁾。

以上は、狭義の生活と労働の領域における、逸脱の取り締まりをとおしての、いわば逆説的な政策作用であったが、視点を転換して、生活領域の教育（情報）と公衆衛生（環境）の軸に注目すると、肯定的に作用した大規模な政策展開を見出すことができる。この時期の生活政策の主流は、むしろ教育と環境整備におかれていたのである。1872年の学制発布から今世紀初めまで、初等教育を中心とした学校制度への財政的、人的な資源の配分は、広義の生活政策において群を抜いていた。後発地域日本の近代化は、社会をあげて先行業績を効率的に学ぶ姿勢を整備することからはじめられた。地域レベルでの学校制度をつうじての情報モデルの提示は、近代家族を営めない人々にも強烈的なインパクトを与え、反発と逡巡を引き起こしながら

も、目指すべき生活姿勢として急速に浸透していった。

さらに、「衛生」と生活との関係から政策を立案し、「国務即広義衛生」とまで述べた後藤新平をもちだすまでもなく²⁸⁾、公衆衛生を中心とした都市基盤の整備も、この時期の生活政策の重要な柱であった。都市人口の自然動態がまだ恒常的にはプラスに転じない状態において、衛生状態を改善し生活環境を整備することは、近代の都市空間を、死と不可分の場所から、生きられる空間へと改造することにほかならなかった。こうして今世紀にはいると日本の都市は、人々が貧困からの脱出劇を組織し、近代家族の形成を志向する生活空間へと変貌しはじめるのである。

この時期の生活促進政策は、教育と環境を軸に大きく制度的な展開が見られたが、いずれも生活に直接働きかける性格ではなく、学校教育の提示と受容要請、公衆衛生などの生活環境の整備という間接的な形で、生活姿勢を変更し、近代の生活を促すように作用した。もっとも狭義の生活や労働領域においては、直接的な取り締まりや保護が実施されたが、それらはもっぱら逸脱と見なされる事態に限られていた。このようにして、近代家族を単位とした雇われて働く生き方への地ならしが進められたわけであるが、注目しなければならないのは、この時期において4つの領域それぞれの生活政策が、必ずしも連携して機能していたわけではなく、断片的な非整合性さえ有していたことである。この政策内部の非整合性は、生活変動との相互作用によって、あえていえば日々の生活の営みにおいて不断に調整されていた。と同時に、このような齟齬の調整をテコに、近代の生活枠組みへの動きが促進され、近代国家の輪郭が実質的に形作られたのではないだろうか。生活促進政策と生活変動との関係は、およそ以上のように理解されよう。

VI 生活保障政策の性格

1920年代は生活保障政策への過渡期にあった。近代の生活枠組みがなんとか形成されるのが、こ

の時期であり、内務省社会局をはじめ狭義の生活と労働問題を対象とする都市の行政組織も整備された。貧困への政策対応の性格も変化しはじめる。1929年(施行は34年)の救護法は、特殊な貧困原因ではなく、一般的な貧困にたいする政策であり、その運用において、逸脱した生活への規制や保護ではなく、形成された近代家族の維持が目指されるようになった²⁹⁾。もちろんベヴァリッジ報告のように明確な理念として打ちだされたわけではないが、貧困一般を前提としていた以前の時期とは異なり、近代の生活枠組みを前提とした貧困の防止政策へと姿勢が変更された。

こうして1930年代以降になると、広義の生活政策は、その重心を環境と情報の軸から、狭義の生活と労働の領域へと移行するとともに、形成された生活枠組みを維持し展開させるという文脈にそって、それまでの政策間の非整合性を整理し、次第に一貫した整合的な性格を帯びることになる。生活政策の動因が、もっぱら近代の生活枠組みの空間的(社会階層)、時間的(ライフサイクル)な拡大と整序に求められ、この動きが生活保障という政策目標にまで高められるのである。生活変動に依存して保障政策の整合的な展開がおこなわれると同時に、政策展開に応じて生活変動が加速するという相互の増幅作用によって、生活保障政策はこの時期の社会的な統合理念としての地位を獲得する。図1の転換後の図式でいえば、急速な生活変動と生活保障政策のこのような相互作用が、高度経済成長ならびに「福祉国家」とも整合的な関係を取りむすび、4者がほとんど順接的に等置されてしまうきわめて特殊な関係にあった。

最近の社会政策研究は多少とも、この特殊な関係を一般モデルあるいは理想とする傾向を帯びているのではないだろうか。けれども生活保障政策の時期は、近代の生活変動からすれば思いのほか短い限られた期間であり、4者の幸福な等置関係はさらに限られている。それゆえ、生活保障政策を社会政策の本質と見なしたり、生活促進期の動きのなかに生活保障の萌芽を見出すという分析方法には無理があるといえよう。広義の生活政策の視点からは、生活保障期そのものを相対化し、性

格づけることが求められている。なお、生活保護法における「自立」「助長」や「更生」、失業（雇用）保険における就職促進機能の強化に示されるように、この時期においても、生活促進政策が変質しながらも累積的に作用していたことはいうまでもない。

ところで、日本の生活保障期にはいくつかの曲折があった。1921年の職業紹介所法、22年（施行は27年）の健康保険法、20年代の工場法改正と実施ならびに労働組合法案の作成と挫折、1931年の労働者災害扶助法、36年の退職積立金および退職手当法などと、政策制度史的に振り返っても、1920年代から30年代にかけては、労働者集団を対象とした狭義の生活と労働領域の政策が実施され、社会認識の性格としても労働者を中心とする階層的な社会構図がもっともリアリティをもった時期にあたっている³⁰⁾。日本の社会政策学の第2期が、このような社会状況に思想的な立脚点をおいていたことは想像にかたくない。

戦時体制から戦後改革にかけての激変期には、生活水準の極度な低位平準化をバネに、それまでの階層構図にかわって、国民生活という概念が形成され、大きな役割を果たすことになった。1938年の国民健康保険法、44年の厚生年金保険法をへて、戦後改革による制度整備、1961年の国民皆保険・皆年金にいたって、国民全体を対象とした社会保障の制度的な骨組みは、児童手当を除いてほぼ整えられる。戦前と戦後の断絶は、生活保障政策の視点からすれば、政策制度の形式と政策の作用空間とが、国民国家の枠内でより均等に拡大され整序される過程であったといえよう。

1960年代からは、年金や医療保険さらに公的扶助などの度重なる改正や改定に見られるように、すでに確立された制度の内容が充実し拡充されていく。この間の体位や健康状態さらに教育水準の高まりによる側面的な支援ともあいまって、生活保障政策の保障水準は、狭義の生活領域を中心に飛躍的に上昇した。こうして政策が作用する社会空間が、きわめて均質化されるとともに、そこでは生活水準の急昇をとまぬ絶えざる生活変動が引き起こされた。これらの動きが、急速な変化へ

の対応能力を喚起しつつ、激しい生活競争によって支えられていたことはいうまでもない。生活促進政策が目標とした雇われて働く近代の生き方は、過剰ともいうべきほどに内面化されつつあった。このような生活変動と生活保障政策の結果として、生活政策の新たな局面を迎えることになる。

VII 生活関係政策への動き

1980年代は、促進・保障と展開してきた近代の生活政策の大きな転換期にあたっている。それまでの生活水準の上昇が頭打ち傾向を示し、人口増加率が明らかに鈍化し、合計特殊出生率も純再生産水準を大きく下回る。「高齢社会」あるいは「少子社会」といわれるように、社会が人口学的な修辭によってあらわされるのもこの時期からである。近代の生活変動によってもたらされ、被ったものがようやく浮かび上がり、促進と保障が前提としてきた生活枠組みもその性格を変容させはじめる。事実、枠組みの拡大をとおしてその水準を不断に高めてきた生活保障政策は、80年代にはいつて社会的な飽和水準ともいうべき兆候を示すことになる。例えば、生活扶助基準が一般生活水準の60%を超えて、その算定方式が格差縮小から「水準均衡方式」に変更されるのが1984年であった。また86年からの新年金制度の実施によって、被用者世帯の標準的な年金の給付水準は、現役男子の平均標準報酬月額68%程度の維持が目標とされ、その「適正化」が図られた。一方向的な保障水準の上昇によって社会的な統合を達成してきた生活政策は、少なくとも社会内部の配分方法としては、初めて固定化傾向を余儀なくされたのである。

急速な生活変動は、同時に生活の個別化作用を大規模に推し進める過程でもあった³¹⁾。近代の生活枠組みは激しい変動に対応することをとおして、個別的な生活それぞれの輪郭を浮かび上がらせるとともに、生活政策にたいしても大きな影響を与えることになる。こうして1990年代からの生活政策は、個別生活の意向を無視できなくなる、いいかえれば生活枠組みの一般的な拡大という保障政策のみでは、個別生活の展開に十分対応できなく

なるのである。隅谷三喜男の80年代初頭の叙述をかりれば、「国民諸階層の主体的成熟」にともなって「単に政策の客体であるに止まらず、政策主体の一翼に加わっている」ということになるのか³²⁾。

いずれにしても、政策主体と政策対象の関係も変化しはじめ、個々の生活主体の在り方が政策動向に組み込まれざるをえなくなる。生活言説も、変動の結果をどのように受け止め、調整するのかという自省を含んだトーンを帯びはじめる。生活主体の意向として計上される、生活意識における「心」や「ゆとり」、「仲間」や「地域」などへの関心の高まりも、このような動きと無関係ではあるまい。こうして生活政策としての社会政策の性格も、促進や保障というより、すでに確立された個々の生活主体を前提とした関係の調整や、関係基盤の整備へと重心を移行しはじめる。90年代以降のこのような政策動向を、本稿ではさしあたり生活関係政策と呼んでおきたい。生活関係政策は同時に、それまでの中央単一的な政策構図からの転換、いくつかのレベルにおける分権を含んだ関係性の領域の開拓をも意味することになる。

生活保障政策が依拠してきた近代の生活枠組みも変化しはじめている。すなわち生活変動の過剰な内面化によって、促進や保障にとって逆機能ともいえるべき事態が現象しつつある。近代家族の想定した生涯生活周期が動揺し、家族であるがゆえの困難が引き起こされ、他方、働きすぎやアブセンティズムといわれる事態に直面する。狭義の生活や労働の領域で生起した逆機能的な現象は、教育や健康の軸においても例外ではない。これらの現象は、近代の生活政策の不十分さによるのではなく、促進・保障政策の結果として、変動の過剰な内面化によってもたらされたものであり、これらについては、それぞれの事態への個別的な対応策を含んだ、家族や労働組織そして地域などの複合的な関係調整が必要とされる。ここでも、生活関係をめぐる間接的な政策役割が期待されることになるのではないだろうか。

さらにいえば、来世紀初めから人口の規模自体が減少局面を迎えると推計されているが³³⁾、生活の個体数の傾向的な縮小は社会政策にとって初め

ての経験であり、「より多く」「よりよく」を暗黙の前提としてきた近代の政策理念の一端が揺らぎはじめる³⁴⁾。重要な点は、人口減少に結びつく合計特殊出生率の低下が、すでに生活保障期の個別的な生活の営みのなかで引き起こされており、しかも日本の特殊な経験や阻害要因によるのではなく、先進地域に共通した出来事としてあらわれていたことである。生活変動と社会政策との相互関係はその内部から、政策対象数の縮減という「政策論の逆転」³⁵⁾の状況を引き寄せつつあるとも考えられる。このような政策環境の転換は、生活保障の単純な拡大にとどまらず、新たな状況における社会関係の調整や再編成をも含んだ生活関係政策を課題にのぼらせる。

これまで見てきた個別生活主体の動向、過剰内面化による生活枠組みの変化、政策理念の動揺に示されるように、近代の政策統合の前提そのものが生活変動の結果として変容しはじめており、促進・保障政策によって達成された生活の在り方を前提とした関係調整や基盤整備をめぐる生活関係政策が、1990年代からの生活政策の中心的な主題を形成しつつある。もとより、この時期において生活促進政策や生活保障政策がどのような形で重層的に作用するのか、いくつかの兆候は認められるものの生活関係政策がどのような全容をあらわすのか、現時点では必ずしも明らかではない。また、高齢者、女性、少数派などへの生活政策は、さしあたり促進・保障政策の延長でおこなわれつつあるが、新たな政策構図のもとでどのように関係づけ直されるのかも、本稿の範囲を超えている。けれども、1世紀以上にわたる日本の社会政策を振り返ってみると、促進政策や保障政策とは性格を異にした、個々の生活主体を結びつけその自律的な基盤を創出するような生活関係をめぐる政策を軸に、21世紀に向かう社会政策の新たな展開がはじめられようとしていることは明らかであろう。生活政策としての社会政策（研究）の真価が、あらためて問われようとしているのである。

VIII おわりに

本稿では、社会政策を広範な生活政策と見なして、社会政策と政策対象との関係を、日本の生活経験にそくして振り返ろうと試みた。そのためにまず、政策研究と国家、生活と経済論とのこれまでの緊密な関係をいったんわきにおいて、生活変動と社会政策の性格変容との相互関係への歴史現象論的な接近方法を模索した。つぎに、生活政策としての社会政策の守備範囲が、狭義の生活と労働、教育に代表される情報と公衆衛生を含む環境という4つの領域に広がり、それぞれが近代の生活枠組みの形成と展開に濃淡はあれ関与している事情を考察した。

ここでの最大の関心は、以上の準備的な作業にもとづいて、生活政策としての社会政策を、生活変動によって大きく3つに時期区分し、近代の生活への関わりにおいて、それぞれ性格の異なった生活促進、生活保障、生活関係という3つの生活政策として説明することであった。社会政策は、ひとつの本質的な規定によって定義されるのではなく、政策と生活との3つの異なった作用の関係をとおして理解されることができるとというのが本稿の主張にほかならない。それぞれの生活政策の特徴は繰り返さないが、例えば、生活促進という考え方は、近年の社会史研究の姿勢と密接に関係し、保障政策としての捉え方は、生活保障を歴史限定的な形で相対化することを可能にし、生活関係の調整という展望は、転換期の政策研究への手掛かりを与えるのではないだろうか。

さらにいえば、膨大なインフォーマル部門をかかえる途上地域、とりわけ東アジアの社会政策を考察する場合にも、一元的な方法ではなく、生活をめぐる3つの政策レベルからの複合的な接近が有効性を発揮すると考えられる。もとより本稿では、日本の生活という二重に限られた視点から、生活政策としての社会政策像を素描したにすぎないが、転換期の社会政策研究が魅力のある開かれた研究領域であるためのひとつのたたき台を示すことができればと思う。

〔付 記〕 本稿は、社会政策学会第57回関西部会(1994年12月10日)の共通テーマ「社会政策論の再検討」での報告にもとづいている。当日の議論とくに池田信報告からは多くの示唆を得た。また平成5年度からの厚生科学研究費補助金研究事業による研究会からも多くの刺激を受けた。あわせて感謝したい。

参考文献

- 中鉢正美『現代日本の生活体系』、ミネルヴァ書房、1975年
 社会保障研究所編『社会政策の社会学』、東京大学出版会、1989年
 隅谷三喜男編著『社会保障の新しい理論を求めて』、東京大学出版会、1991年
 「社会政策叢書」編集委員会編『社会政策学と生活の論理——「新しい生活論」を求めて——』社会政策叢書第16集、啓文社、1992年
 中川清・松村祥子編著『講座生活学4 生活経済論』、光生館、1993年

注

- 1) 時期区分については、玉井金五『防貧の創造——近代社会政策論研究』、啓文社、1992年、第4章ならびに、西村裕通「戦後日本の社会政策思想」西村裕通・荒又重雄編『新社会政策を学ぶ』、有斐閣、1989年、を参考にした。
- 2) 詳しくは、社会政策学会史料集成編纂委員会監修『社会政策学会史料集成別巻1 社会政策学会史料』、御茶の水書房、1978年、を参照。
- 3) 社会政策論を画したとされる大河内の2論文、「概念構成を通じて見たる社会政策の変遷(1)(2)」『経済学論集』第1巻9号、第2巻1号、「労働保護立法の理論に就いて」『経済学論集』第3巻11号は、1931年から33年にかけて発表された。
- 4) 玉井金五、前掲書、3、9頁。
- 5) 社会政策学会編『賃銀・生計費・生活保障 社会政策学会年報第1輯』、有斐閣、1953年、288頁。
- 6) この主張は、氏原正治郎「社会政策から労働問題へ」同『日本の労使関係と労働政策』、東京大学出版会、1989年(初出は1955年)、にはじまる。ただし、「日本の労働問題研究の別の伝統」として「社会調査の伝統」にも言及されていた(同書、243頁)。
- 7) 武川正吾「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『福祉政策の基本問題』、東京大学出版会、1985年、11頁。
- 8) 大河内一男「新しい『社会政策』の理念を求めて」『大河内一男集第2巻 社会政策論2』、労働旬報社、1981年、ならびに「『総合社会政策』というもの」大河内一男『社会保障入門』、青林書院新社、1979年。

- 9) 大河内『社会保障入門』, 86, 88 頁。
- 10) 大河内一男『社会政策(総論)』, 有斐閣, 1963 年改訂版, 42 頁。
- 11) 隅谷三喜男『第2版経済学全集 22 労働経済論』, 筑摩書房, 1976 年, 第1章, 25 頁以下を参照。もっともそこでは, 「労働力の再生産=労働者の消費生活」は, 「いちおう資本の支配の外にある, 労働者の自主性の回復の場」として, 異なったニュアンスで設定されていた(同書, 48 頁)。
- 12) 高木郁朗ほか『概説日本の社会政策』, 第一書林, 1986 年, 13-15 頁。
- 13) 例えば, Michael Hill, *Understanding Social Policy*, 4th ed., Blackwell, 1993 を参照。
- 14) 日本の近代家族については, 拙稿「都市家族の形成と変容」『都市問題』1989 年 2 月, を参照されたい。
- 15) Michael Cahill, *The New Social Policy*, Blackwell, 1994 は, 消費生活の 6 つの分野への試みである。
- 16) この点については, 馬場宏二「現代世界と日本社会主義」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 1 課題と視覚』, 東京大学出版会, 1991 年, を参照。
- 17) 近年の日本において, 「医療と保健」が政策領域の重要度で(「国民生活選好度調査」), 「自分の健康」と「家族の健康」が「悩みや不安の内容」の(「国民生活に関する世論調査」), それぞれ首位を占めている。
- 18) ミシェル・フーコー『性の歴史 1 知への意志』渡辺守章訳, 新潮社, 1986(1976) 年, 176 頁。
- 19) 日本の生活変動の詳しい時期区分については, 拙稿「生活経済の現地点——日本の経験と国際比較」中川清・松村祥子編著『講座生活学 4 生活経済論』, 光生館, 1993 年, を参照。
- 20) 社会変動との関係で社会政策を論じたものとしては, 柄本一三郎「脱産業社会における社会政策——全体性の社会政策へ」社会保障研究所編『社会政策の社会学』, 東京大学出版会, 1989 年, を参照。もっとも, 生活変動の時期区分とは若干異なっている(同書, 271-272 頁)。
- 21) 生活対応については, 下田平裕身「現代の貧困の特徴」社会保障講座編集委員会編『社会保障講座 5 生活と福祉の課題』, 総合労働研究所, 1981 年, にヒントを得ている。
- 22) 大河内『社会政策(総論)』, 242-246 頁。このような歴史形態論は, 「社会政策の基本問題」『大河内一男著作集第5巻 社会政策の基本問題』, 青林書院新社, 1969 年(初出は 1940 年), 100 頁以下, にさかのぼる。
- 23) 玉井金五, 前掲書, 5, 14 頁。
- 24) 西村裕通『現代社会政策の基本問題』, ミネルヴァ書房, 1989 年(初出は 1985 年), 10, 32, 46 頁。
- 25) 中鉢正美『現代日本の生活体系』, ミネルヴァ書房, 1975 年, 107 頁。「ふたたび生産に復帰」させるという氏の記述を, 本稿では, より広く生活促進の文脈で理解したい。
- 26) この条例を人々にどのように伝え制度化したかについては, 及川茂「マンガで教えた文明開化期の軽犯罪法」『東京人』, 東京都文化振興会, 1993 年 9 月号, を参照。
- 27) 詳しくは, 石塚裕道『日本近代都市論——東京: 1868-1923』, 東京大学出版会, 1991 年, 156 頁以下を参照。
- 28) 鶴見祐輔『後藤新平』第1巻, 勁草書房, 1965 年, 351 頁以下, を参照。後藤は「衛生」を, 社会制度さらには国家と等置して論じていた。
- 29) この事情については, 拙書『日本の都市下層』, 勁草書房, 1985 年, 362 頁以下を参照。
- 30) このころに地域に定着しはじめた労働者生活を, 都市行政が具体的にどのように受け止めていたのかについては, 拙編『労働者生活調査資料集——近代日本の労働者像 1920-1930 年代』全 10 巻, 青史社, 1994-95 年, を参照。
- 31) 生活の「社会化」以上に「個別化」が進行している事情については, 西村裕通「変化のなかの『生活』と社会政策」『変化の中の労働と生活』社会政策叢書第 17 集, 啓文社, 1993 年, を参照。
- 32) 隅谷三喜男「社会保障の理論形成」社会保障講座編集委員会編『社会保障講座 1 社会保障の思想と理論』, 総合労働研究所, 1980 年, 21, 27 頁。
- 33) 厚生省人口問題研究所編『日本の将来推計人口 平成 4 年 9 月推計』, 厚生統計協会, 1992 年。低位推計の描く人口変動は劇的ですらある(106-107 頁)。
- 34) 医療や情報領域での「生命倫理」や「情報様式」などをめぐる議論では, ミクロレベルでの政策理念が問われているが, 本稿の範囲を超える。
- 35) 馬場宏二「社会科学の 3 つの危機」『岩波講座社会科学の方法第 1 巻 ゆらぎのなかの社会科学』, 岩波書店, 1993 年, 174-177 頁。「過剰富裕化」という判断にもとづいて, その困難さが論じられている。

(なかがわ・きよし 同志社大学教授)