

Title	日本における人口資質概念の展開と社会政策：戦前から戦後へ
Author	杉田 菜穂
Citation	経済学雑誌, 116 卷 2 号, p.59-81.
Issue Date	2015-09
ISSN	0451-6281
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

日本における人口資質概念の展開と社会政策

—— 戦前から戦後へ ——

杉 田 菜 穂

目 次

- 1 はじめに
- 2 戦前の経緯
- 3 戦後の経緯
- 4 むすびにかえて

1 はじめに

人口問題には、＜量＞と＜質＞の側面がある。＜量＞は「世界の」「日本の」といった何等の指標で区切った人間集団の大きさ＝人口の規模を、＜質＞はその区切られた人間集団の「男女比」や「年齢別構成」といった内容＝構造や構成を意味するのが一般的である。しかしながら、歴史的に言えば性別、年齢別構成といった広義の＜質＞よりも、個体の健康や知能の程度といった先天的資質や体力、社会的能力といった指標からみた狭義の＜質＞に引きつけて人口問題が議論された時期がある。

それは、優生思想の興隆と対応している。優生学は命や生に優劣をつける思想である。それは、本人の意思を伴わない不妊手術＝強制不妊手術の肯定といった事態を招いたりした。その一方で、「遺伝か環境か」をめぐる議論が生じ、環境の方へと傾斜をみるかたちで人々の労働＝生活過程にかかわる社会政策の発展に寄与することにもなった。19世紀後半のダーウィン（生物学）からゴルトン（優生学）、スペンサー（社会学）へといった人口の＜質＞に関心を向かわせる学説の興隆の影響は、日本にも及んだ。明治期に導入された当初の優生学は人種改良運動に、社会進化論は自由民権運動に影響を与えたのに対して、1920年代には過剰人口をめ

〔キー・ワーズ〕 優生学、優生－優境主義、社会開発、社会保障

* 別稿（「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』71-3, 2015年9月）で、1960年代における社会開発論の導入と人口問題の政策論議における人口の＜量＞から＜質＞への関心のシフトを関係づけた。本稿の記述と大いに関連するので、あわせて参照されたい。

ぐる議論との関わりで人口の〈質〉に対する関心が高まりをみた。社会の進化を志向する「社会改良」「社会進歩」「社会改革」「社会進化」といった言葉で語られた主義、主張＝優生－優境主義が台頭したのである¹⁾。

人口問題の〈質〉への関心は、先天的素質と後天的素質＝人口資質に関する論議に火をつけた。以来、優生－優境主義はその時その時の人口資質をめぐる議論のなかで再生産されていく。死亡率の改善に関わる保健衛生領域や生殖、子育てといった私的領域をめぐる議論を活性化させ、戦前には人口の動きに直接的に働きかける人口政策の一環として正面から議論、立案された。それに対して戦後は、戦前の問題意識を引きずりつつも人口政策という言葉はほとんど用いられなくなる。人口の動きを引き出す要因に働きかける政策は、高齢化対策、少子化対策というように人口対策と呼ばれることになった。

ところで、人口問題への対応、人口に間接的に働きかける社会政策はその思想的系譜とともに戦前まで遡ることができ、その時その時の人口＝社会問題に応じた議論が展開されてきた。この人口問題への対応をめぐる社会政策論、ないしは人口政策と社会政策の関連を、優生－優境主義の観点から20世紀を通して史的に跡づけることが本稿の課題である。なぜなら、こうした視点から戦前、戦後に跨る時期にアプローチした成果はこれまで皆無に近いといえるからである。それだけでなく、この作業は今日的な到達点を照射するうえでも不可欠な手続きとなろう。以下、保健衛生調査会（1916年）を起点に、次節では戦前の、続く3節では戦後の人口行政の経緯を描き出すこととする。

本稿で触れる避妊や人工妊娠中絶、家族計画をめぐるのは、すでに荻野美穂、田間泰子らによる先行研究の蓄積がある²⁾。これらは、本稿では視野に入れなかった社会運動家や企業体、医師による産児調節普及運動も視野に入れた研究成果である。また、本稿とほぼ同じ視点からの先行研究としては、廣嶋清志の研究成果がある³⁾。氏は人口の〈質〉とした人口資質概念の形成過程を、国民優生法の形成（1940年）をひとつの到達点として日本の人口政策の展開を描き出している。それに対して本稿は、上述のように戦後の動向まで視野に入れる。

1) 福沢諭吉の弟子である高橋義雄は、1884年に『日本人種改良論』を刊行して欧米諸国に対抗し得る国民を作るための「黄白雑婚論」を唱えた。1905年には、日本で最初の優生学雑誌が富士川游（ふじかわ・ゆう；1865-1940）によって創刊される。他方の社会進化論は、加藤弘之や穂積陳重といった法・政治学者らによって盛んに紹介され、自由民権運動にも影響を与えた。

2) 荻野美穂『「家族計画」への道－近代日本の生殖をめぐる政治－』岩波書店、2008年、田間泰子『「近代家族」とボディ・ポリティクス』世界思想社、2006年。

3) 廣嶋清志「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、1980年、同「現代日本人口政策史小論（2）－国民優生法における人口の質政策と量政策－」『人口問題研究』第160号、1980年。

2 戦前の経緯

第一回国勢調査の実施（1920年）を契機に、1920年代の日本では人口の〈量〉と〈質〉をめぐるさまざまな立場からの議論が噴出し、交錯をみた。それは、マルサスからミル、キャンンを経てケインズへと、あるいはマルサスからダーウィン、ゴルトン、スペンサーへと、イギリスを舞台に時間をかけて展開した人口の〈量〉及び〈質〉の問題をめぐる論点が一堂に並ぶという、日本的な現象であった。その論点を検討課題として引き受けたのが、内閣に設置された人口問題を主題とする日本で最初の政府機関、人口食糧問題調査会（1927年）である。ただし、以下の議論に関わる人口の〈質〉をめぐる論点は、それより遡って内務省に設置された保健衛生調査会ですでに検討課題として取り上げられていたという経緯がある⁴⁾。

保健衛生調査会の設置は1916年のことであり、死亡率の改善を主眼に取り組むべき6つの調査対象項目が定められた。それは、「乳児、幼児、学齢児童及青年」、「結核」、「花柳病」、「癩」、「精神病」、「衣食住」、「農村衛生状態」、「統計」であり、①「結核」、「花柳病」、「癩」、「精神病」といったそれまでの慢性伝染病対策の強化を見据えたもののほか、②「乳児、幼児、学齢児童及青年」、「衣食住」、「農村衛生状態」の調査に基づく乳幼児、児童、青年や農村の生活改善、③「統計」の整備の促進、が目指された。同調査会の設置は、欧州文明諸国に比して高い死亡率が国民衛生上問題であるという観点から実現したと報道されている（図表1、参照）。

図表1 中外商業新報（1916.6.18）の記事

歐洲文明諸国の人口生産率は四十年来其増進力を失して或は低下せるものあり或は低下せざる迄も単に従前の生産率を保持するに留まりて少くとも上進せざるものなり然れども其死亡率も亦減少したる為め人口の増減に大なる影響なし之に反して我国に於ては人口の増進力は依然として持続せられつつあるに係わらず近来死亡率の増加著しく而して其原因を調査するに死亡者の年齢は二十乃至三四十歳のものに多く男子よりも女子の死亡者比較的多数にして其死因は結核性多しと云うが如き事実あり是れ国民衛生上由々しき大事なれば今回之れが調査研究に関する官制を制定する所以也

（神戸大学図書館「新聞記事文庫」（= <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/sinbun>），衛生保健（1-067），から作成。）

①の慢性伝染病対策については、第一次世界大戦期における国民体力の増強と心身ともに優良な人口の増殖という問題意識の高まりを背景に、すでに制定されていた伝染病予防法（1897年）、癩予防法（1907年）、精神病院法（1913年）などに加えて結核予防法（1919年）、トラホーム予防法（1919年）、さらには花柳病予防法（1927年）といった慢性伝染病対策の充実が

4) 1920年代の動向については、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、で論じた。

進んだ⁵⁾。本調査会の設置の主眼はこの、死亡率の低下につながる慢性伝染病対策を主眼に置かれていた。それに対して、社会政策の充実を見据えた②の生活改善と③の「統計」の整備については、1920年に実現をみる。

②についていえば、1920年代から30年代を通じて児童保護をめぐる議論の活性化や地域レベルの生活改善にかかわる事業、児童を対象とする社会政策の充実がみられた。前者については都市、あるいは農村における地域レベルの社会政策が展開し、後者についていえば、児童虐待防止法（1933年）と感化法の改正・改称により成立した少年教護法（1933年）に象徴される児童の権利や健全育成を志向する社会政策が形成された。それを後押ししたのが、社会事業家と呼ばれる実践家によって主導された児童保護運動や児童の権利論であった⁶⁾。

③についていえば、保健衛生調査会の働きかけによって、（1902年に公布された国勢調査の実施に関する法律によって当初1905年に実施が予定されていた）国勢調査の実施に向けた動きが再開されることになった。1917年には衆議院で「国勢調査施行ニ関スル建議」が可決され、1918年には国勢調査の経費が認められるなど、それまで日露戦争や第一次世界大戦の戦費調達などを理由に先送りされてきた国勢調査の第一回の実施が、1920年に実現したのである。調査実施後わずか2ヶ月ほどで速報値が出されたその結果と、第二回として1925年に実施された国勢調査から明らかになった人口増加の傾向をめぐって、人口論議が過熱した。そこで、この時期の人口論壇のなかから、玉井茂（たまい・しげる；生没年不明）と南亮三郎（みなみ・りょうざぶろう；1896-1985）の見解を見てみよう⁷⁾。

まず、「（本書の一引用者）目的とする所は、人口殊に日本の現在及び将来の人口に関する正しい判断解決のあらはれるべき前提として、唯、何が人口問題なりやの点丈けを歴史的に解明するにある」⁸⁾として『人口思想史論』（1926年）を著した玉井茂は、以下のように述べてマルサスの『人口論』の存在感を表現した。

「マルサスによつて投ぜられた問題は、十九世紀より現代にかけて、思想界に大いなる疑問の波紋をまき起して居る。マルサスに賛成する者、之れに反対する者。修正する者、せざる者。或は人口の制限を説き、或は、自然の調和を説く。一方に避妊の方法による産児制限の必要を認むる新マルサス主義があるかと思へば、他方には、人口を自然に放任して何等矛盾を認めない楽観説がある。社会主義の一派は、社会の改造を第一義として、人口制限の近眼的なるを笑ひ、経済学の正統派は、少くとも、マルサス説の中心思想を以つて動かし難き永久の真理とな

5) 橋本正己「公衆衛生の歴史的発展と課題」『季刊社会保障研究』Vol. 3 No. 2, 1967年。

6) 児童虐待防止法と少年教護法の形成をめぐっては、拙著『人口・家族・生命と社会政策—日本の経験—』、同『<優生>・<優境>と社会政策—人口問題の日本的展開—』で論じた。

7) 南亮三郎については、玉井金五・杉田菜穂「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—」『経済学研究』第2巻第1号, 2014年, も参照されたい。

8) 玉井茂『人口思想史論』清水書店, 1926年, 3頁。

して居る。人口に関する思想の現状は正に斯くの如くである。」⁹⁾

それから十年後に「昭和初十年間に現はれたる主要文献を手探りに、いかなる人が、いかなる問題を、いかなる方法で取り扱って来たかを、全面的に総観しようと企てました」¹⁰⁾ という視点から『人口論発展史』(1936年)を刊行した南亮三郎は、昭和初十年間の日本における人口問題の諸論議を、「人口問題の経済学的研究」に属するものと、社会学や生物学など「経済学的見地以外の諸見地に立つ研究」と、近代的人口現象としての「出生率減退の問題」や「個々の国々に関する現実の問題の研究」に分けて整理した¹¹⁾。

玉井と南がマルサスを原点とする人口論の多様性を表現したように、1920年代から1930年代半ばという時期の日本では経済学的見地、社会的見地、医学的見地など、あらゆる視点からの人口論が交錯をみた。専門家、ジャーナリスト、社会事業家、社会運動家、企業家などが、それぞれの立場から人口問題について発言したのである。保健衛生調査会(1916年設置)における問題意識と人口食糧問題調査会(1927年設置)におけるそれとの違いは、その間の1920年代の人口論の発展によるものである。保健衛生調査会の時点では体位や健康、疾病の問題に焦点が当てられたが、人口食糧問題調査会の時点では児童や母性の保護、権利といった問題にも関心が広がった。戦後へと持ち越される性と生殖の権利に関する論点も、議論されていたのである。そのこととも関わって、人口食糧問題調査会の調査項目のなかに産児調節、産児制限問題が加わったことは、時勢の大変化として大きく報道された(図表2, 図表3, 参照)。

1920年代は、食糧問題や失業問題としての過剰人口が注目された時期であるとともに、都市部を中心に出生率の低下傾向ははっきりと現れた、日本における出生力転換の起点でもある。出生率の低下として現れた産み控え現象は、日本でも「中流階級」「知識階級」を中心に広がりを見た。この現象がよりはっきりと現れた西欧先進諸国の状況を踏まえた一部の専門家の議論は、後述する戦後の民主主義的人口政策＝家族計画の論理を先取るものであった。例えば、

9) 同上書, 373-374頁。

10) 南亮三郎『人口論発展史』三省堂, 1936年, 1頁。

11) 南はこれらの諸見地を総合することが今後求められるとして、当時の人口論壇を以下のように捉えた。「同じ一つの問題は理論的には一応個々別々の見地から相互に何の関連もなく説き進められている。しかし実践的に何らかの態度を一國の人口増減に対して採ろうとする場合には、理論的考察に際して除斥したる他の諸見地をも併せ考慮に入れなければならない。無条件的な人口増加の礼讃は、よしんば西欧諸国の人口現象が彼らの将来に『暗影』を投げかけつつあるとしても、又よしんば『生物学的』『社会学的』研究がかかる現象の必然的到來を他の諸民族について予測せしめるとしても、その増加人口が果して又如何にして扶養され得るかという見地、一言にして経済的見地を顧慮することなしには、畢竟、空に向かつて嘯く一然り民の生活とは無関係な空語、たるに過ぎないであらう。経済学的人口論者はたしかに生物学的、社会学的研究所産に疎い、だがそれ以上に生物学者、社会学者及び政治論客は経済学的見地を等閑に附している。—これらの諸見地を総合しての人口理論と人口政策との樹立、少なくともその樹立への方向が、次の十年間に現れて欲しいものである。」(同上書, 126-127頁。)

図表2 大阪毎日新聞(1927.8.21)の記事

鳩山内閣書記官長の如きは、人口食糧問題解決の一方法として産児調節を主張し、既に過日の次官会議の席上でも論議したと伝えられるが、さらに人口食糧問題調査会は、その調査の一項目中にこれを加えた。研究と実行とは違うから、その如何なる結論に到達するかは予想し難いが、在来この種の議論を異端視していた当局が、これに対して真面目な考慮をはらうことになったのは、たしかに時勢の大変化といわねばならぬ。過般「人口食糧問題調査の方向」を論じて、この問題の研究の等閑に附してならぬことを述べて置いた吾等は、当局がこの方面に眼を転じて来たことを愉快に思う。産児調節に対しては、在来種々手厳しい反対があった。しかしながら、これを今日のわが国状、国民多数の生活状態に立脚して考えれば、最後の問題は、ただ適当にして衛生上無害な方法があるか、又その他に越ゆべからざる弊害が伴うかどうかという点に落ちるのではないかと思う。

在来の反対の中、その有力なるものは、これを以て消極的退嬰的とするものである。即ちわが日本は生めよふやせよの主義でますます人口を増加することによって発展すべきであるから、調節論の如きは外道だというものである。この消極退嬰を排する点は何人も異議はあるまい。けれども調節論の立場よりいえば、問題は調節が果してこの非難に当るかどうかである。しかし調節論者も亦積極進取を主張する。これをたとうえれば軍備に対する議論のようなものである。拡張論者は縮小を以て退嬰的とするであろうが、兵器の進捗充実、維持力の整備、民力の涵養のために、縮小の却て積極的手段となる場合あるを知らねばならぬ。農家は良好なる結実を得んがために果樹を剪定してその発芽を整理する。また優良なる蔬菜を多量に収穫せんがために、その株数を制限しその間隔を十分にならしめる。もしこれに反して果樹の発条発芽を整理せず、蔬菜に間隔を与えずして積極的栽培法というものならば、誰かその迂を笑わぬものがある。人もこれに同じい。一定の土地に食糧の分量以上に人口が増加し、一家にその収入が相当の生活と教養とをなし得る以上に家族のふえることは、悲惨なる結果を持来す。人はその母体に宿って以後、適当なる注意栄養を以て育てられ適当なる教育を受けて、はじめて身神健全にして能率豊かな国民となる。かような国民を有する国にして、その学術は進みその産業は発達し、その人口収容力もまた次第に大を加える。日本の死亡率殊に乳児死亡率は世界に有名なるものである。この原因は多々あるが、帰する所は、国土の収容力の増加以上に人口繁殖してその生存に必要な手段をつくすを得ないによる。また今日日本には約五十万の精神的廢疾児がいる。この大部分は、実に薄弱なる母体、貧弱にして養護の行届かぬ家庭より出でたものである。かく国民の精神及び生命の脅やかされることは、道徳的に忍びないことであるのみならず、精神的に肉体的に又物質的に国民力の非常なる浪費である、と論ずる。

人口調節に対する今一つの非難は、それが不道徳であるということである、即ち残酷であり、また社会の風儀を乱すというのである。しかし調節は産児の最も健全なる発達のためにするもので、不道徳はむしろ無思慮なる増殖のために、母体を病弱ならしめ、その子女に適当なる養護教育を与へ得ぬ点にある。調節は受胎以前の用意である、これを以て墮胎を混同するが如きは論外である。またこれを以て社会の風儀を乱すものとするは、任意に産児を調節し得る時は淫風の大流行を見るであろうという懸念である。かくの如きは妊娠を以て不道徳の懲罰と見る偏見から来る。恰もギアスターゼの発見を以て過食の増加をはかるものとし、サルヴァルサンの発見を以て遊蕩を奨励するものとするに異らぬ。淫風の匡正は教育的努力によって期すべく、妊娠を懲罰視することによって望むべきではない。

淫風は教育養護の行届かぬ不規律なる過群生活に生じ易い。近頃生活苦のために子女等と共に自殺する夫婦の例は随分あるが、これは産児を調節し得ない所から来た不道德、不経済、悲惨事である。病婦が妊娠した場合に医師はこれに適当な処置を施す。これは母体を保護するやむを得ざる手段であるが、胎児に対しては甚だ気の毒である。もしかような母体が妊娠以前において適当な処置をとることが出来ればどれ程無難であるか知れない。生後適当な養護を受けることが出来なくて悲惨なる死の道に赴く者に対しては、その生れざりし幸福を願うてやるべきではあるまいか。之はその駁論である。

以上調節論に聞くべき点の多きはいう迄もないが、しかしながらこの方法の公認によって、制限するに及ばぬ資産と健康とを有する者が、他の理由によって妊娠を避ける場合に対する懸念は多分にあり得る。而して之はこの方法に伴う大きな病弊であることを否み得ない。けれどもいま之等の利弊を合せて研究することは現在の我国において十分の理由が立つと思う。

(神戸大学図書館「新聞記事文庫」(=<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/sinbun>), 人口(4-026), から作成。)

図表 3 大阪朝日新聞(1927.10.14)の記事

一
人口食糧問題調査会の人口部会は去る十二日総会を開き、政府は参考案を提出したが、優生運動に関する調査項目中に産児制限問題の研究を包含せしめたことは目新しいといつてよい。尤も一委員が質問したように、優生運動は人口の質に関する問題で、人口問題としての産児制限は量に関する問題であるから、両者は根本的に異なった問題である。之と一緒に調査研究しようとする政府に、果して人口問題解決策として産児制限を是認するの決心があるかどうかは分らないが、しかし産児制限の問題は全く個人的事情の問題で、人口対策としては幾可の価値もないことを注意せねばならぬ。

二
文明の進むに従って人間は自然を征服するものであるから、その産児を制限することも別に否認すべき理由もないようである。殊に近年婦人の自覚が高まり、育児のために一生を犠牲にすることを欲せず、自らの人間としての生活を享けんが為めに産児を制限せんと欲するもの、又は職業婦人として实际社会で働くがために一定期間産児を制限せんとするもの、或は現在の経済生活のみだされんことを虞れて産児を制限せんとするものなどが、ますます殖えて来るのは当然であろう。これ等の産児制限を否認すべき社会的理由もなくまた道徳的理由もない。しかし之は畢竟するに個人の問題で、一国の人口対策としては別に考えるところなくてはならぬ。

三
人口の過剰とは、要するに、その国の経済がその人口を扶養する力がないということである。だから経済力がそもその問題なのである。我が国の人口問題も正にその通りで、殊に近年の農村人口の減少は明かに農村経済にその扶養力のないことを物語っておる。都市においても全く同様で、新しく興る商工会社の企業資金の合計の如きは、これを歐洲大戦時代に比すれば、実に九牛の一毛である。であるから我が国の人口過剰の問題は人口の絶対的数量によって超ったのではなく、之を扶養すべき経済力の衰えたるによるのである

と云ってよい。如何なる理由によって経済力が衰えたかと云えば、要するに生産以上の消費を続けているが故である。生産以上に消費をすれば勢い富の蓄積を喰込む。すなわち生産資本として活用さるべかりしものが消費されてしまうからである、ゆえにその国の経済力は衰えざるを得ないのである。

四

かように我が国の経済力、言葉を換えていえば扶養力が衰えたがために人口過剰の問題が起ったということはまことに憂うべきことである。政府の参考案にも人口の吸収を可能ならしむる産業を調査するという項目があるが、しかし現在の経済力では、かような産業は興し得ない。ここにそもそもの禍因があるのである。だから問題は如何にせば我が経済力を繁栄ならしむるを得るかにある。しかるに世の識者は問題をかく深く考えていない。吾人のますます憂えざるを得ざる所以である。我が経済力は如何にせば繁栄ならしむるを得るかというに、要するに消費を生産以下に切り詰むるにある。消費を生産以下に切り詰めてこそ、生産に向けるべき資本が蓄積せられるからである。生産力の発展は資本の蓄積にまつのほかはない。資本の蓄積なくして生産力の発展しようはない、生産力の発展なくして何うしてますます増大する人口を扶養することが出来ようぞ。

五

しかして消費を生産以下に切り詰めることは、先ず最大の消費者たる国家の財政から始めなければならぬのであるが、我が国の財政は近時ますます膨脹に膨脹を累ぬるのみで、現内閣の如きは借金してまでも財政を膨脹させて、いわゆる積極主義とやらを行いたいといっている有様である。かくの如くして、こうして我が経済力を繁栄ならしむるを得ようか。民間経済においてもこれまで無理を続けて生産以上の消費をして来たが、過去の富の蓄積が尽きれば、勢い今春のような金融恐慌を繰返すこととなろう。官民一致して消費を切詰めなければ資本として剰さるべきものがなかるべく、随って経済力の伸展は期し難い。政府にして真に人口過剰の将来を憂うるならば、よろしくその具体的対策として財政の恐縮を劈頭第一に掲ぐべきではないか。次いでは民間会社銀行の配当制限をあぐべきではないか。我が国の人口の過剰は先決問題として人口を吸収する産業を興すべき資本の欠乏にある。本問題の解決なくして人口問題の解決はむつかしい。

(神戸大学図書館「新聞記事文庫」(=<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/sinbun>), 人口(4-045), から作成。)

安部磯雄(あべ・いそお; 1865-1949)は『産児制限論』(1922年)で、貧民階級の生活難をはじめとする生活問題の解決には個々人が産児制限によって子供の数を制限することが重要であると説いた。こうした国民の自主的な取り組みとしての産児調節が重要であるという考え方が政策的に取り入れられるのは、「産めよ殖やせよ」の戦時人口政策の時代を経て、再び過剰人口が問題として認識される戦後のことである。

先に、人口食糧問題調査会の調査項目のなかに産児調節、産児制限問題が加わったことを述べた。その調査会を起点に社会政策の立場から人口政策論をリードしたのが永井亨(ながい・とおる; 1878-1973)である。「だいたい政府が人口問題に関するプログラムをつくったので

すが、私が異議を申し出しまして、私のつくった原案にもとづいて約5年間審議を重ねたのであります¹²⁾と本人も振り返るように、永井は人口食糧問題調査会・人口部を舞台に人口＝社会政策構想を提起した。産児調節の検討も含む「社会政策的人口政策」ないしは「社会政策的人口対策」と呼ばれたそれは、人口問題への社会政策的対応が重要であるという考えで貫かれていた。人口＝社会政策路線によって、永井は人口数の調整と生活標準の適正化の実現を志したのである¹³⁾。

この人口＝社会政策路線は、1933年に設立された財団法人人口問題研究会（会長：柳沢保恵、事務局は内務省社会局内に置かれた）に引き継がれ、指導理事の永井亨、上田貞次郎、那須皓の研究調査活動を柱とする当会の活動のなかで調査研究が進められるはずだった。ところが、戦時期に向かうなかで人口行政における人口＝社会政策路線は中断する。その挫折は、厚生省が設立をみた1938年当時内務省社会局長であり、人口問題研究所の設立に尽力したという新居善太郎（あらい・ぜんたろう；1896-1984）が以下のように振り返ったように、人口問題に関する調査研究をリードする機関が人口問題研究会から厚生省とその所管する機関（具体的には、公衆衛生院と人口問題研究所）へとシフトしたことによる¹⁴⁾。

12) 永井亨「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、1960年、1頁。

13) 永井については拙著『人口・家族・生命と社会政策－日本の経験－』で詳しく論じているので、参照されたい。

14) それは、人口食糧問題調査会が「社会省」という名で設置を求めた機関が厚生省として実現したという意味での転機でもあった。永井は言う。「政府はこれ（人口食糧問題調査会が建議で設置を求めた社会省－引用者）もつくるつもりで案をたて枢密院にかけたところが、枢密院の議員たちは、政府自ら社会主義の訳書をつくるとは不都合であるといつて皆反対したのであります。その時、枢密顧問官の一人で、西園寺内閣の書記官長をしていた南弘氏が、それならば社会省という名をさけて、『利用厚生』とあるその厚生省にしたらどうかという意見を出し、その厚生省の設置で枢密院は承諾したのであります。それで昭和13年に厚生省が設置されたのであります。『厚生省』では私共の考えとあわないのであります。どこまでも『社会省』というものをつくりたかったのであります。そういう運びにもゆかないで、今日まで厚生省と呼ばれているのであります。」（同上書、2頁。）永井は人口食糧問題調査会の委員になる前に、協調会の常務理事を務めていた。その時まで振り返って「社会省」へのこだわりについて以下のように述べている。「大正11年に私が財団法人協調会の常務理事の一人として働いておりました時に、ちょうど欧米をひとまわりして帰ってきたのであります。私は労働省設置に関する建議案というものを提出し、協調会の総会の決議を得まして、それを政府に建議する前に工業クラブ会長団琢磨氏に件建議案を回しました。当時の工業クラブは現在のそれと異なり、今の経団連、日経連、同友会などといったものを合わせたような唯一最大の経営者団体だったのであります。というのは、協調会は政府と財界の両方で金を出してつくった機関だからであります。そこで工業倶楽部の方へ建議案を回したのですが、全員反対なのであります。労働省などというものをつくったら、労働者がばつこして経営者はたまったものではない、というのであります。その時にこの工業クラブの理事の一人であり、また同時に協調会の理事でもあった和田豊治氏、この人は富士紡績の

「従来民間団体である人口問題研究会が、もっぱら活動の中心をなしているという観がありました。同会は佐々木行忠侯爵が会長で関屋貞三郎、下村海南、永井亨、那須皓氏等の諸先輩が理事となり、社会局長が常務理事、館稔君等が実務を執っておったように思いますが、人口問題の同好者が集まって熱心に研究したり、資料を収集したり、また毎年人口問題全国協議会を開催して研究発表をするなど大いに啓発宣伝に努めていたのであります。しかるに、戦時下において人口問題の資料で国家機密事項として取り扱われる範囲が漸次増加して、研究上大分不便を感じるようになってきたことなどもありまして、国立の研究機関に対する要望がますます強くなり、人口問題全国協議会においてもその設立要望を決議したように記憶しております。」¹⁵⁾

厚生省の創設（1938年）により内務省社会局の業務が厚生省に引き継がれて、人口＝社会政策路線は人口＝民族政策路線に転換をみた。「産めよ殖やせよ」の戦時人口政策は、人口の<質>をめぐる議論を<量>の問題に振り向けるかたちで保健衛生や児童・母性保護、産児調節に関する人口＝社会政策路線から悪質遺伝病保持者の断種による民族素質の向上と健全な素質を有する者の人口増殖、一般国民の体位向上に関する人口＝民族政策路線へとシフトさせた。先に触れた安部もその一人だが、この時期に多くの社会科学系の人口論者は議論の一貫性を失った。

「社長をしており、非常に見識のすぐれた人物でしたが、この人が私を説いて、今の時勢では到底労働省を設置するという事は実現しそうもない、であるからこの際、社会労働行政を統一する機関をつくってもらいたい、社会行政を統一する機関を政府部内につくるという建議案になおしてもらいたい、そうすれば必ずその実現は自分で責任をもってやる、というのであります。時の総理大臣は加藤友三郎大将で、この人が和田豊治氏と親友であった関係から、和田氏が直接総理を説いて、その結果、当時大手町にできたばかりの国勢院というのを廃止して、そのあとに内務省の外局として社会局をつくるようになったのであります。私はどこまでも内閣につくってもらいたいという意見を閣僚に説いたのであります。当時の副総理であった岡野敬次郎博士や内閣書記官長をしていた江木翼博士がどうしても賛成しないので、とうとう内務省の外局としてつくることになったのであります。その当時、すでに内務省の内局に社会局というものがあつたのです。その局長は田子一民氏でありました。名前は社会局といっても実際には社会事業局のようなもので、そこでは労働行政などは一切あつかわない、いわんや人口問題などはあつかわない機関であつたのであります。そのようなわけで、私は内務省に社会局をつくるとそのような性格のものになりはしないかと心配したのであります。それは、き憂に帰したのであります。すなわち、内局の社会局は新しくできた外局の社会局に合併し、社会局には労働部と社会部がおかれまして。そうして労働行政にも力を入れ、人口問題にも社会局は干渉するようになったのであります。そういうものができておりましたから、そこで私は昭和4、5年になって、人口食糧問題調査会の席上に、人口問題に関する調査機関とし相まって社会省を設置しようという案を出したのであります。私は社会局を社会省にして、そこで労働問題や社会問題、社会事業の方面の両方をおつかってもらつつもりであつたのです。ともかくこれが、厚生省に変わったわけなのです」（同上書、2-3頁）と。

15) 新居善太郎「人口問題研究所誕生の思い出」『人口問題研究所年報』第5号、1960年、6-7頁。

人口＝民族政策路線は、米国ロックフェラー財団の支援を受けて公衆衛生技術者の養成訓練と公衆衛生に関する機関として1938年に創設された国立公衆衛生院（厚生省所管、初代院長：林春雄）の医学系の人口論者がリードすることになる。具体的には、金沢医科大学（現、金沢大学医学部）から招かれて1939年に厚生省勅任技師に就任した古屋芳雄（こや・よしお；1890-1974）を中心に戦時人口政策構想が進められた。それは「個別に扱われていた人口問題、『体力』問題、優生問題、結核問題などの諸問題を、民族＝人口問題の観点から統合した『民族国策としての人口政策』の樹立」¹⁶⁾へと向かわせるものであった。

1939年に日本学術振興会内に設置された民族科学研究に関する第11特別委員会は、古屋の「体力問題」と「民族人口問題」を重視する姿勢を追究する場として機能し、国民体力法（1940年）、国民優生法（1940年）、人口政策確立要領（1941年）などの成立につながった¹⁷⁾。人口政策確立要綱では、人口増加の方策として婚姻年齢を早めることや一夫婦の出生数平均を五児とする産児数の目標などが掲げられた。戦時体制下の厚生省とその所管する機関は戦時人口政策の遂行機関となっていたのである。

3 戦後の経緯

終戦後の第11特別委員会は、改組されて人口政策を研究する委員会として1946年から新たなスタートを切ることになった。委員長は林春雄、幹事が古屋芳雄、他に石川知福、重田定正、館稔、寺尾琢磨、大河内一男、大野数雄、斉藤潔、東畑精一がメンバーであったが、そのうち林、古屋、石川、斉藤という4名は国立公衆衛生院の関係者で占められており、人的に戦時人口政策との連続性を保った組織であった。ただし、新たに委員に加わった寺尾琢磨（てらお・たくま；1899-1984）は、戦時中に刊行された『日本人人口論』（1940年）で国民体力法の問題点を指摘していた人物である¹⁸⁾。

寺尾は本書で、未成年者に体力検査を行って体力の向上を図るという大規模な検定が本当に厳正に行われるかという疑念と、不健康者に治療方法の相談には乗るが費用は本人か保護者に負担させるというように、費用の問題を度外視していることへの疑問を提示していた。そこで、

16) 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、182頁。

17) 高岡によれば、第11特別委員会は行政に直接関係の深い問題を扱う委員会として役割を果たした。（同上書、185頁。）人口政策確立要領の作成には古屋のほか、美濃口時次郎（みのぐち・ときじろう；1905-1983；当時、企画院調査官）と館稔（たち・みのる；1906-1972；当時、人口問題研究所研究官）が中心的に関わったとされる。（同、186-187頁。）

18) 寺尾は、慶応義塾大学経済学部で学んだ。大学院で小泉信三のもとで理論経済学を学んだ。助手のとき、マルサスの『人口論』（第6版）の翻訳を頼まれたことが人口理論に取り組むきっかけとなり、1934年の教授就任時には日本人人口論の第一人者といわれるまでになっていた。

前者については、小学校の体力検査を充実させることをもって代替すること、後者については健康保険制度の拡充こそが大事であると主張した。「一方では医学及び衛生の施設を整備すべく、他方では生活の安定を実現せねばならぬ。賃金の引上、労働時間の制限、衣食住の改善の如き重要問題は何れも直接これと関連する。換言すれば広義の社会政策の徹底的発展を必要とするのである」¹⁹⁾と考えていた寺尾は、国民優生法についても以下のように述べて、素質の向上は社会的環境の改善を離れてはほとんど無意味であることを強調する。

「各人の生来の素質が将来健康や智能の発達に至大の関連をもつことは何人と雖も疑ひ得ざるところであるが、同時に今日の社会組織の下に於ては、社会的環境なる人為的要素の勢力を如何に重視しても重視し過ぎるものでないことも亦事実である。素質の優劣がそのまま社会的地位の優劣となつて現れるならば問題は至極単純であるが、幸か不幸か斯くの如き関係性は、たとへあるとしても、極めて稀薄なるを認めねばならぬ。不良素質者も充分の保護と教育によつては可成りの進歩を遂げうるであろうし、反対に優良素質者も不利な環境にある限りは生涯を埋木で過ごす外はない。各人が平等の保護と教育とに恵まれない現状の下に於ては、恐らく素質の優劣は寧ろ二次的な意義しかもち得ないのではあるまいか。体位低下の問題が最近識者の間に採り上げられて来たが、もし断種法を以てこれが直接的対策と考へるならば、大きな失望を経験するであろう。蓋し国民体位が一般に低下したのは、必ずしも悪質遺伝者が増加したためではなく、主として労働、賃金、栄養、住宅の如き外的条件の悪化したためである。この条件を改善せざる限りは、如何なる手段も体位の向上を実現しうるものではない。」²⁰⁾

戦後しばらくの人口抑制策の理念的な基礎づけに貢献したのは寺尾のほか、戦前の人口食糧問題調査会、人口問題研究会での人口問題研究をリードした人口＝社会政策路線の永井、戦時人口政策の立案に中心的に関わった古屋らであった。また、館稔をはじめとする人口問題研究所の関係者は人口行政の遂行に尽力した。古屋と館は戦時人口政策の象徴的存在である人口政策確立要綱（1941年）策定の中心人物であったが、戦争の終結に伴う人口課題の転換に伴って両者は主張を変えた。戦後の古屋は、自身も態度を百八十度変えたことを認めて出生抑制論者へ転向し、公衆衛生の問題として人口問題を捉え直す人口＝社会政策路線に立った。戦時期の厚生省における人口行政の政策方針の立案を担った館もまた、時代状況を踏まえて態度を変えた。

1948年の古屋は言う。「人口問題は人も知る如く従来は一国の経済との関連に於て主として論じられていた。勿論、今でも経済と無関係に人口問題を論ずることはできないが、最近ではそれ以外に、公衆衛生の問題としても取り上げられるようになった。」²¹⁾その「公衆衛生は

19) 寺尾琢磨『日本人口論』慶應出版社、1940年、75頁。

20) 同上書、109-110頁。

21) 古屋芳雄「跋 公衆衛生の指標」古屋芳雄編著『公衆衛生學』第4輯、日本臨牀社、1948年、375頁。

『生命健康を脅かす原因の除去』という消極的の目的だけでは十分とはいえない。更に進んでわれらの『精神的及び身体的の能率の向上』という積極的の目的をもつことが必要である²²⁾として、「体力の完全な発達のための体育というようなものの組織的研究も公衆衛生の一部となるし、更に生れる前の体力や素質の改善をねらう優生学も公衆衛生の積極的の面も代表する業務である²³⁾」ことを強調した。

古屋が公衆衛生の問題を前面に押し出したように、戦後の人口抑制策は母体保護や家庭の幸福という見地が前面に出された。人工妊娠中絶の法的適応と受胎調節普及事業が、公衆衛生や福祉的な意義を強調する民主主義的人口政策＝家族計画として実施されたのである。戦時期の人口＝民族政策路線のなかで制定された国民優生法は優生保護法として、中断した戦前の人口＝社会政策路線の産児制限の検討も政策として実現した²⁴⁾。これらの施策をめぐる議論のなかで、「逆淘汰」や「社会環境が生む人口資質の劣悪化現象」への懸念といったかたちで戦前に興隆をみた優生－優境主義の論理が受け継がれた。

公衆衛生院のスタッフとして産児調節普及事業に携わった村松稔（むらまつ・みのる；1923-）は1977年に当時を振り返って、優生保護法²⁵⁾は「当時かなり多数あったと考えられる非合法墮胎を防ぐために、母体保護の見地から、純粹に医学的な考慮のみに立脚して、幅広い法的適応に改めたと解釈すれば、これは人口政策ではない。この結果、合法中絶が増え、出生低下が起きたのは、偶発事象に過ぎない。しかし法律制定の裏に、多少なりとも、出生、人口増加を動かす気持が入っていたのなら、…（中略－引用者）…人口政策と呼ぶべきである。当時この立法に関係した人々の話を聞くと、確かに人口上の配慮はあったということである。とすれば、

22) 同上書、378頁。

23) 同上。

24) 受胎調節普及事業を所轄していた厚生省公衆衛生局は、1951年に受胎調節普及に関する閣議了解事項が決定された背景を以下のように説明している。「了解事由として、人工妊娠中絶は、母体に及ぼす影響において考慮すべき点があるので、かかる影響を排除するため、受胎調節の普及を行う必要があるからであるとされています。政府が受胎調節問題を取りあげた主旨が明確にされているのでありますが、なにゆえ人口問題について一言も触れていないかと申しますと、受胎調節問題は人口問題と関連はありますが、しかしそれにもかかわらず、公衆衛生の見地から、母体保護の立場から考えられていますのは、人口問題は、社会問題とか、経済問題とか、いろいろの立場ら検討され、解決されなければならない問題でありますので、人口が多いのがよいと簡単に考えるのも、また人口は少ない方がよいと十分な検討もなく結論されることもどうかと思われる点があるからであります。」（厚生省公衆衛生局企画課『家族計画』大蔵省印刷局、1958年、154頁。）

25) 国民優生法の改正・改称によりできた本法は、国民優生法制定時に重点が置かれていた悪質遺伝の防遏よりも経済的理由による断種や人工妊娠中絶の適用を認めるというところで大いに機能することになった。優生保護法改正の動きが見られる1970年代には、女性や障害者の権利、命の大切さを主張する立場から本法のあり方を問う主張が激しく衝突する。この点については、荻野、前掲書に詳しい。

これはやはり戦後わが国の国会（この法律は議員立法である）が導入した人口政策と考えるべきである」²⁶⁾という見解を示した。村松が人口上の配慮と表現した人口政策的な意図は、後の人口行政において<量>から<質>へという人口問題の転換が語られることからしても否定されるものではないだろう²⁷⁾。

産児調節の普及は「本質的には国民一般の自発的な意志の産物」²⁸⁾であり、一連の施策は「出生抑制の誘導のためではなく、すでに存在していた民衆の意志に追従して、その目的達成を助けるためのものであった」²⁹⁾という解釈が成り立つ一方で、当時の産児調節普及事業を企画した関係者の間では人口の量的、質的調整の必要が活発に議論されていた。この産児調節の普及における人々の自発的な意志と政策的意図の交錯を経て、人口問題への対応をめぐる社会政策論は人口の<質>の議論へと傾斜をみることになる。

戦後、1960年代にかけての産児調節普及事業に重要な役割を果たした組織は、人口問題研究会と厚生省（公衆衛生局）、及び厚生省所管の人口問題研究所と公衆衛生院、さらには産児制限普及運動を展開した民間団体であった³⁰⁾。図表4は1951年に再発足した当時の人口問題研究会の役員、図表5は1953年の（厚生省）人口問題審議会設置に伴って人口問題審議会の建議案の作成を担う組織として人口問題研究会内に設けられた人口対策委員会の特別委員会の委員名簿である。当時の人口問題研究会の役員と人口対策委員会の「人口の量的、質的調整に関する特別委員会」の委員は、ほぼ産児調節普及事業³¹⁾をリードした人物と対応している。1950年代を通じて、人口問題への社会政策的対応による人口規模の適正化が進められたのである。

1960年代には、人口動向の変化を受けて人口行政の見直しが図られる。避妊や人工妊娠中絶の大衆化というかたちで1950年代の日本が経験した急激な出生率の低下は、出生力転換（高出生力から低出生力へ）の達成、過剰人口問題の解消といった当時用いられた表現が物語るように大いに歓迎された。その後、具体的には1959年に家族計画行政の担当が公衆衛生局

26) 村松稔『人口を考える』中央公論社、1977年、114頁。

27) 優生保護法の性格については、松原洋子「日本—戦後の優生保護法という名の断種法」米本昌平ほか『優生学と人間社会 生命科学の世紀はどこへ向かうのか』講談社、2000年、で論じられている。

28) 村松、前掲書、171頁。

29) 同上。

30) 本稿では触れないが、日本家族計画連盟と日本家族計画普及会（いずれも1954年から活動）といった民間組織も産児調節の普及に大きな役割を果たした。この点については、荻野、前掲書、に詳しい。

31) 産児調節の普及は、1954年に当時の鳩山一郎内閣が公約に掲げた新生活運動（＝国民生活の改善、向上をめざした国民運動）として展開された。個人、家族の主権には触れず、「家族計画と生活設計による自主的な家庭設計」を啓発する本運動は、出生率の低下に大きく貢献した。学識経験者のなかでは、永井亨（当時、人口問題研究会会長、企業体等新生活運動協会会長）と古屋芳雄（当時、公衆衛生院長、日本家族計画連盟会長）がとりわけ熱心に取り組んだ。

図表 4 人口問題研究会の役員（1953年，当時）

理事長	永井亨
常任理事	下条康麿
	古屋芳雄
	北岡壽逸
	岡崎文規
	床次徳二
	小山進次郎
	舘稔

（人口問題研究会編『財団法人 人口問題研究会 50年略史』1983年，88頁，から作成。）

図表 5 人口対策委員会（「人口と生活水準に関する特別委員会」と「人口の量的、質的調整に関する特別委員会」）の委員（1953年，当時）

人口と生活水準に関する特別委員会	人口の量的、質的調整に関する特別委員会
委員長 山中篤太郎	委員長 寺尾琢磨
委員 林恵海	委員 北岡壽逸
美濃口時次郎	古屋芳雄
森田優三	福田邦三
南亮三郎	渡辺定
藤林敬三	鳥谷寅雄
安芸伯一	小坂寛見
飯塚浩二	小沢竜
木内信蔵	村岡花子
山際正道	山本杉
波多野鼎	小山栄三
大河内一男	森山豊
野尻重雄	舘稔
岡崎文規	幹事 篠崎信男
本多竜雄	
幹事 黒田俊夫	

（人口問題研究会編『財団法人 人口問題研究会 50年略史』1983年，88頁，から作成。）

庶務課から児童局母子衛生課に所管が移された頃から，人口課題は新たな段階に移行した。1959年に編まれた『人口白書』は，「当面の人口問題の集中的な問題点を，第一には労働力人口の激増にともなう雇用問題に，第二には強度の出生抑制に対応すべき正しい家族計画普及の問題に，そして第三には貧困問題と重なり合つて重大化しつつある人口資質の問題に」³²⁾あると指摘した。

これらの，特に第三として挙げられた「人口資質の向上」という課題は，人口行政と社会保

32) 人口問題審議会編『人口白書－転換期日本の人口問題－』大蔵省印刷局，1959年，114頁。

障行政、さらには経済行政の交錯をもたらすことになる。社会保障制度審議会の提言（1962年）によって1965年に特殊法人社会保障研究所（厚生省所管、初代所長：山田雄三）³³⁾が創設される頃に、日本の人口問題とそれへの対応、人口に間接的に働きかける社会政策の思想的系譜が大きな転換点を迎えることになる³⁴⁾。「社会保障の問題を新たな段階から考えなければならない」という文脈のなかに、人口問題が置き換えられるようになるのである³⁵⁾。

社会保障制度審議会の問題意識と呼応するかたちで1962年7月に人口問題審議会（厚生省）が「人口資質向上に関する決議」を、次いで1963年1月に経済審議会（経済企画庁）が「人的能力政策に関する答申」を、さらに1965年7月には社会開発懇談会（内閣）から社会開発の推進³⁶⁾をめぐる「中間報告」が行われた。後二者は、「人口資質向上に関する決議」で示された方針としての人口資質の向上のために社会保障の役割が重要であることを示す、言い換えれば人口問題への対応、人口に間接的に働きかける社会政策の意義を新たな立場から主張する

33) 社会保障研究所の創設は、館稔（当時、人口問題研究所長）と伊部英男（当時、厚生省審議官）の尽力によって実現する。また、創設当初の研究活動の方針決定には館、寺尾が深く関わった。

34) 社会保障研究所の創設が提言された1962年は、社会保障制度審議会から「社会保障制度に関する勧告」（1950年）に次ぐ大きな勧告であった「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）が出された年である。当時の状況をよく知る隅谷三喜男（すみや・みきお；1916-2003）によれば、その頃「日本は社会保障においても、外国に対して一応顔向けができるような体系をつくっていく」（隅谷三喜男「戦後社会保障政策の歩み」（＝「社会保障制度審議会50周年記念シンポジウム」での講演）総理府社会保障制度審議会事務局監修『社会保障制度審議会五十年の歩み』法研、2000年、303頁）という意識がもたらされた。社会保障研究所は、そのための社会保障の理論的研究を推進する機関として整備されたのである。

35) 1983年から人口問題審議会の専門委員を務めた阿藤誠は振り返っている。「昭和30年代末以降平成9年まで、人口問題審議会は、国内的な政策課題を議論する場としての機能を失っていく。この間、『人口白書』（昭和49年）、『出生力動向に関する特別委員会報告』（昭和55年）、『人口白書（高齢化をテーマ）』（昭和59年）、『人口と家族に関する特別委員会報告』（昭和63年）、『国際人口移動に関する調査報告』（平成4年）が出され、その時々的人口問題に関しての一般的提言を行っているが、それは具体的な政策課題に直結するものではなかった」（阿藤誠「人口問題審議会の最終総会に寄せて」『人口問題研究』56-4、2000年、89頁）と。1949年に内閣に、その後改めて1953年に厚生省に設置された人口問題審議会は2000年で廃止され、人口問題に関する議論は翌2001年に厚生労働省に設置された社会保障審議会（人口部会）に受け継がれることになる。それへと至る「人口問題と社会政策」論の動向がここから形成されていったのである。

なお、2001年の中央省庁等改革では社会保障制度審議会も再編の対象となった。社会保障制度審議会の年金数理部会が扱っていた年金に関する事項は社会保障審議会に引き継がれ、社会保障と経済関係に関する事項は経済財政諮問会議に引き継がれることになった。

36) 「社会開発（Social development）」論は、当時の国連が進めていた「均衡のとれた社会・経済開発（Balanced social and economic development）」構想の影響を受けている。それが人口資質の向上という政策課題に結び付けられることで、日本の人口行政における人口対策としての社会保障の重要性が増していく契機となった。

ものとなっている³⁷⁾。

まず、「人口資質向上に関する決議」（1962年）では、積極的な人口資質向上対策の推進が要請された。ここで言われる人口資質の向上対策とは、①「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」³⁸⁾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」³⁹⁾ことと、②「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」⁴⁰⁾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」⁴¹⁾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」⁴²⁾である。

この決議を受けて出された「人的能力政策に関する答申」（1963年）では、「人間が生活の主体であるという点から、快適な労働環境や生活環境にめぐまれることが必要であることはいうまでもない。しかし同時に経済発展の支柱となる人的能力の伸長と活用という見地からも、その基底および外廓をなす条件として、労働、生活環境あるいは社会保障をとりあげることは重要な意義をもつ」⁴³⁾として、人的能力の開発という見地から社会保障をみる視点が提供された。

さらに1965年の「社会開発懇談会中間報告」では、「社会保障とか福祉対策とかいうと、これまでとかく落とした者への救済策として、いわば後向きに取り扱われてきた。もちろん、人生途上において不可避免的に遭遇する事故にもとづくある種の不安をとりのぞくことが、社会保

37) 「人口資質向上に関する決議」を受けて、1963年に人口問題研究所に「人口資質部」が設置されるが、その部長に就任した篠崎信男（しのぎき・のぶお；1914-1998）は、自身も推進する立場にあった産児調節普及運動の結果としての「量的少産は常に質的安産によって補償された優生的配慮を伴わねば無意味となるおそれがある」（篠崎信男「人口資質の現状と人口問題」『人口問題研究』第106号、1968年、36頁）と述べて、<量>から<質>への転換を宣言した。続いて、遺伝と環境との相互合成作用としての人口質という考え方が「個人の心身に関する優生問題に止まらず、社会優生、そして人口全体の優生という概念を与えつつある」（篠崎信男「人口資質と優生問題」『人口問題研究所年報』No. 13、1968年、57頁）として、優生問題が人口資質問題と密接不可分であることを強調した。

38) 「人口問題審議会 人口資質向上対策に関する決議（37.7.12）」社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』至誠堂、1968年、692頁。

39) 同上。

40) 同上。

41) 同上。

42) 同上。

43) 「経済審議会 人的能力政策に関する答申（38.1.14）」社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』至誠堂、1968年、332頁。

障の目指すところに違いないが、そのような不安の除去がとくに最近の社会・経済の大きな変動と結びついて必要となっているところに今日の問題がある。何よりもまず高度の経済成長の逆流効果としての社会生活の圧迫がとりあげられなければならない、それはいわゆる福祉対策にもっとも端的に現れるのである。しかしそれだけではない。人口構造の変化などの最近の一連の現象が、たとえば心身障害者や老人の能力開発、低所得階層の子弟の進学援助、家庭生活の健全化などを必要ならしめ、そのために社会保障および福祉対策は、社会・経済の変動に応ずる前向きな意義をもつものであって、そこに社会開発とのつながりも認められるのである。およそ以上のような意味での社会保障は、健康で文化的な生活を国民のすべてにゆきわたらせるという社会開発の基本的目標を実現するためには、もっとも基礎的な政策手段の一つであるといつてよい」⁴⁴⁾とされた。

1971年10月の(1967年に厚生大臣より受けた「わが国最近の人口動向にかんがみ、人口問題上、特に留意すべき事項について」の諮問に対する)人口問題審議会の答申「最近における人口動向と留意すべき問題点について」のなかで、人口対策における<量>の問題から<質>の問題へのシフトが表明される。「過剰人口といった量的な問題から、人間能力の開発などの基盤としての質的な問題が中心課題となってきた」⁴⁵⁾と。そして「人口資質とは、人間の集団として遺伝的素質、形質、性格、知能、あるいは教育程度などの各種の属性をいう。換言すれば、肉体的、精神的および社会的エネルギーの状態などの機能的側面における諸性質の総合化されたもの」⁴⁶⁾であると定義された。

人口資質の向上を志向する「人間能力開発」「社会開発」という言葉で語られた主義は、次なる課題としての人口の<質>の問題と結びつけられることで広く普及をみていく。1974年に人口問題研究会が主催、厚生省と外務省の後援で開かれた日本人口会議で「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とられた。その文脈で母子福祉や児童福祉における健全育成論が展開され、雇用政策においても人材育成の養成が重視されるようになった⁴⁷⁾。国際的には、1969年から国際家族計画連盟への援助金の拠出を開始するなど、人口分野において被援助国から援助国の立場に転換した⁴⁸⁾。

先に触れた社会保障研究所(1965年創設)が当面の研究課題として取り組んだのが社会開

44) 「社会開発懇談会 社会開発懇談会中間報告(40.7.23)」社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』至誠堂、1968年、365頁。

45) 人口問題審議会編『日本人口の動向—静止人口をめざして—』大蔵省印刷局、1974年、435頁。

46) 同上。

47) 例えば、土屋敦『はじき出された子どもたち—社会的養護児童と「家庭」概念の歴史社会学』勁草書房、2014年、が論じている。

48) 人口問題研究所編『人口問題研究所創立五十周年記念誌』人口問題研究所、1989年、8頁。

発である。1967年発刊の研究所の機関誌『別冊季刊社会保障研究』では、社会開発特集が組まれた。そこに収められた論稿は、1965年11月と1966年10月に社会保障研究所で実施された「社会保障研究所基礎講座—社会開発セミナー」の講義内容をもとに作成されたものを中心に構成されている（図表6、参照）。「社会開発と教育投資」を執筆した寺尾は、それまで社会発展と訳していた Social Development を社会開発という訳に転じるに際して「社会をよりよくしていこう」という意思が込められていることを説明し、遺伝か環境かの議論をめぐって「遺伝説をとったとしても、これを実際に人間を改良していこう、能力を増進させていこう、という実際的な目的と結び付けて考えると、遺伝説は実は大変無力なのである」⁴⁹⁾ という事実社会開発の可能性を説いた。生来の素質をできるだけ伸ばす、そのために生まれたのちに人が遭遇する環境をよくするために制度を設けてやっていくという点に人口資質の問題と社会保障を関連づけたのである。

図表6 『別冊季刊社会保障研究』第9巻 No.9 (1967年5月) 目次

別冊「社会開発特集」の刊行に際して	
【第1部】	
経済開発と社会開発	山田雄三
地域開発と地域行政	宮沢弘
経済成長と物価問題	馬場啓之助
【第2部】	
社会開発と教育投資	寺尾琢磨
社会開発と労働問題	高橋 武
住宅政策の現状と方向	谷 重雄
公害対策の諸問題	橋本道夫
都市開発と社会計画	伊藤善市
地域開発—総合開発計画—における福祉計画の現状	松原治郎
【第3部】	
経済計画と社会保障	中野徹雄
社会保障の課題と方向—国際動向を含めて—	小山路男

(社会保障研究所編『別冊季刊社会保障研究』第9巻 No.9, から作成)

人口問題研究所のスタッフとして篠崎とともに産児調節普及事業に特に深く関わった館も（図表5、参照）、＜量＞から＜質＞へのシフトを説いた。1970年の館（当時、人口問題研究所長）は、先進諸国が直面する課題として人間能力の開発を挙げた。「人間能力開発のために労働環境を改善し、住宅や生活環境を整備するという面から、社会開発が先進国においても強調されるようになった。また人間能力の開発の基本として、人口の質をよくすることが必要である。1930年頃から世界で展開されてきた優生運動が、先進国で広く行われていることは、

49) 寺尾琢磨「社会開発と教育投資」『別冊季刊社会保障研究』第9巻 No.9, 1967年, 34頁。

極めて当然なことであろう」⁵⁰⁾と。

この潮流との関わりで、館は日本の人口問題の性格の変化を以下のように表現する。「今後の問題は、人口の量よりも質をよくすることにある。いま一つの重要な問題は、日本の人口問題は、これまで主に経済問題として取り扱われていたのであるが、今後はむしろ経済開発と社会開発との調和というところに問題が移行してきたことである。つまり、ほんとうの意味での先進諸国型になってきた」⁵¹⁾と。そして、「日本の人口はすでに巨大人口であり、高密度人口であるから、人口の著しい量的増加はこれを歓迎することはできない。しかし、減退人口は人口学的基本構造の著しいひずみを生じるから、一億三千万ないし一億四千万程度において静止することが望ましい。それならば、人口の静止限界まで出生力が回復することが必要である。そのためには生活水準のなお一層の上昇が望ましいこというまでもないが、そのほか、現在出生力抑制のおもな要因とみられる子供の扶養負担の家計における圧迫の緩和、住宅と生活環境の量的および質的整備、保育所をはじめ児童施設の拡充等、経済開発に対して社会開発の近郊のとれた推進が必要である」⁵²⁾と主張した。

<量>から<質>へと語られるなかで、所与の規模の人口の<質>について考えるという視点が重視され、高齢化などへの対応策として社会政策の重要性が増すことになった。人口問題研究会の機関誌である『人口情報』の昭和54年度第2号を編んだ篠崎信男(当時、人口問題研究所所長)は、同号を『高齢化社会の到来に備えて』というタイトルで発行し、人口の高齢化とのかかわりで人口の先天的、後天的資質の向上を論じた。「人口の質というと、まず優生学的な、遺伝学的な質の向上が第一に考えられていた。現在でも遺伝学的な質の向上は重要であるが、健康に生まれた子どもを、より健全に育てる健全育成、つまり後天的な質の向上を十分に考えなくてはならない。健全育成という言葉は、もっぱら青年期までの年齢を対象としているが、これを拡大して青年から中・高年齢層まで広げるべきである」⁵³⁾と主張した。

このように、高齢化問題を優生-優境主義と関連づける議論もみられた。そのためには積極的な人間能力の開発が必要であるという篠崎は、その人間能力の開発についていろいろな段階や定義があると断った上で「健康者にとっては心身の健康レベルを維持するばかりではなくさらに増進し、また自己のみならず社会の生活の向上にも寄与するための能力であり、心身に障害をもつ者にとっては、社会人として自立できる方向でもてる力を十分に伸ばしてゆくという意味での能力である」⁵⁴⁾と再定義した。「異常児・者の発生防止、子ども並びに青年層の健全

50) 館稔・濱英彦・岡崎陽一『未来の日本人口』日本放送出版協会、1970年、38頁。

51) 同上書、60頁。

52) 同上書、216-217頁。

53) 人口問題研究会編『高齢化社会の到来に備えてⅡ 人口資質の諸問題』(『人口情報』昭和54年度、第2号)、6頁。

54) 同上書、38頁。

育成、老人の保健対策などを強力におしすすめることが大切である」⁵⁵⁾ というように人口の高齢化と社会政策が関連づけられた。

その後1990年の「1.57ショック」を機に、少子化が行政課題として浮上する。以降積極的に取り上げられるようになった児童虐待や育児の社会化といった家族政策をめぐる様々な議論も、優生－優境主義の史的蓄積の延長で理解することができるだろう。人口減少という〈量〉の問題にも直面するなかで、出生行動をめぐる人々の自発的な意志と政策的意図をどのように交錯させるかという論点が現段階における人口問題と社会政策を強く関連づけている。

4 むすびにかえて

1965年の社会保障研究所の開所を前に、社会保障研究所監事たるべき者として大臣指名を受けたのが、寺尾琢磨であった。戦時人口政策の問題点を指摘する立場から戦後の人口行政に関わるようになった寺尾は、戦後人口を主題とする著書を2冊編んでいる。『人口理論の展開』(1948年)では、「人口を構成する各個人が体性や年齢に於て相互に等しくないのと同じく、その肉体的・精神的能力も亦然りである。して見れば同一量の二つの人口も、その能力が一般的に高いか低いかによって、その発揮しうる活動量は異ならざるを得ない」⁵⁶⁾ という人口の質をめぐる論点を提示し、産児調節の普及をめぐる逆淘汰の真偽を問うた。「避妊による逆淘汰の真偽といふことである。既に述べた通り、避妊は新マルサス主義の主張を裏切つて寧ろ上層階級に普及した。このことから直ちに二つの問題が提起される。第一に、では上層階級の人口は縮小し、下層階級のそれは膨張するかといふことで、第二は、もし然りとすれば、それは人口質を一般に低下せしめるかといふことである」⁵⁷⁾ と。

それに対して『人口』(1958年)では、近い将来直面するだろう問題として、人口の高齢化についても先取りして問題提起を行った。「人口老齢化の進むにつれて、老人問題はますます社会問題としての性格を強めてきたということである。老人に関する問題はいつの世にも存在したが、従来はそのほとんどが家庭の内部でつましやかに処理されてきたし、またそれで足りてきた。しかし老化によって老人人口の比重が高まるにつれて、老人問題は、もはや個々の家庭で処理できるような段階をこえて、明らかに国の問題となり、社会の問題となったのである。これは別の言葉で言えば、人口問題の一環として処理されなければならないことを意味する。いまだかつてわが国で経験されたことのないこの新しい問題に対して、一般的関心の高まらんことを切望してやまない」⁵⁸⁾ と。

55) 46頁。

56) 寺尾琢磨『人口理論の展開』東洋経済新報社、1948年、292-293頁。

57) 同上書、294頁。

58) 同上書、178頁。

この寺尾の議論の推移に象徴されるように、人口問題の論点は時とともに推移する。人口課題の動きにもなって人口認識、人口行政における施策はその都度変化するものの、人口問題への対処を根底で貫く優生－優境主義の観点によって再生産が繰り返される「人口問題と社会政策論」というテーマを史的に関連づけることが可能であると考えられる。その際、人口問題への対応、人口に間接的に働きかける社会政策の思想的系譜は戦前まで遡ることができるということを今一度強調しておきたい。

参考文献

- ・荻野美穂『「家族計画」への道－近代日本の生殖をめぐる政治－』岩波書店、2008年。
- ・厚生省公衆衛生局企画課『家族計画』大蔵省印刷局、1958年。
- ・神戸高等商業学校商業研究所「坂西由蔵講演 社会運動と社会進化」（商業研究所講演集第十一冊）、1924年。
- ・古屋芳雄編著『公衆衛生学』第4輯、日本臨牀社、1948年。
- ・社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』至誠堂、1968年、
- ・社会保障研究所編『現代の福祉政策』東京大学出版会、1975年。
- ・人口問題研究会編『高齢化社会の到来に備えてⅡ 人口資質の諸問題』（『人口情報』昭和54年度、第2号）、1979年。
- ・人口問題研究会編『財団法人 人口問題研究会 50年略史』（『人口情報』昭和57年度）、1983年。
- ・人口問題研究所編『人口問題研究所創立五十周年記念誌』、1989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。
- ・総理府社会保障制度審議会事務局監修『社会保障制度審議会五十年の歩み』法研、2000年。
- ・田間泰子『「近代家族」とボディ・ポリティクス』世界思想社、2006年。
- ・寺尾琢磨『日本人口論』慶應出版社、1940年。
- ・寺尾琢磨『人口理論の展開』東洋経済新報社、1948年。
- ・高垣寅次郎・寺尾琢磨編『人口』有斐閣、1958年。
- ・舘稔・濱英彦・岡崎陽一『未来の日本人口』日本放送出版協会、1970年。
- ・玉井茂『人口思想史論』清水書店、1926年。
- ・武川正吾『社会政策のなかの現代－福祉国家と福祉社会－』東京大学出版会、1999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。
- ・土屋敦『はじき出された子どもたち－社会的養護児童と「家庭」概念の歴史社会学』勁草書房、2014年。
- ・中川清『日本都市の生活変動』勁草書房、2000年。
- ・中川清『現代の生活問題』放送大学教育振興会、2007年。
- ・南亮三郎『人口論発展史』三省堂、1936年。
- ・村松稔『人口を考える』中央公論社、1977年。
- ・山口喜一『人口と社会』東洋経済新報社、1990年。
- ・Patrick Tort, Darwin et la science de l'évolution, Gallimard, 2000. (=パトリック・トール(平山廉監修, 南條郁子・藤丘樹実訳)『ダーウィン』創元社, 2001年。)
- ・阿藤誠「人口問題審議会の最終総会に寄せて」『人口問題研究』56-4, 2000年。
- ・新居善太郎「人口問題研究所誕生の思い出」『人口問題研究所年報』第5号, 1960年。

- ・篠崎信男「人口資質の現状と人口問題」『人口問題研究』第106号, 1968年。
- ・篠崎信男「人口資質と優生問題」『人口問題研究所年報』No. 13, 1968年。
- ・高藤昭「社会保障の研究史」『大原社会問題研究所雑誌』No. 501, 2000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「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—」『経済学研究』第2巻第1号, 2014年。
- ・永井亨「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, 1960年。
- ・橋本正己「公衆衛生の歴史的発展と課題」『季刊社会保障研究』Vol. 3 No. 2, 1967年。
- ・林玲子・小島克久・今井博之・中川雅貴「『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, 2014年。
- ・廣嶋清志「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, 1980年。
- ・廣嶋清志「現代日本人口政策史小論(2)—国民優生法における人口の質政策と量政策—」『人口問題研究』第160号, 1980年。
- ・松原洋子「日本—戦後の優生保護法という名の断種法」米本昌平ほか『優生学と人間社会—生命科学の世紀はどこへ向かうのか』講談社, 2000年。
- ・神戸大学図書館「新聞記事文庫」(=<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/sinbun>)。
- ・社会政策学会ホームページ(=<http://jasps.org>)。