

国立社会保障・人口問題研究所  
所内研究報告 第 62 号  
2015 年 3 月 31 日

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

**2014 年度報告書**



## はじめに

国立社会保障・人口問題研究所（社人研）は 1939 年に設立された厚生省人口問題研究所（人口研）と、1965 年に設立された社会保障研究所（社保研）が 1996 年に統合されて設立された。2014 年に人口研の 75 周年、2015 年に社保研の 50 周年、2016 年に社人研の 20 周年を迎えることを記念し、2014 年から 2016 年の 3 年間、創立記念事業の一環として、『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』プロジェクトを行っている。本報告書は、その第 1 年目に当たる 2014 年度の研究成果の概要である。

プロジェクトに先立ち、社人研図書室では、『館文庫』の整理と電子化を行ってきており、それらを用いて 2013 年度に国際関係部戦前歴史研究班が『人口問題研究』に「『館文庫』の整理と概要 - 戦前の文献を中心に」を発表した。『館文庫』は、人口研および社保研の設立に参画し、1959 年から 14 年間人口研の所長を務めた館稔博士（1906～1972 年）が収集し、整理した資料群であるが、本プロジェクトの目的の一つは、『館文庫』に留まらないインハウスの資料を有効活用し公表していくことである。

長らく右肩上がり続けていた日本の人口は、21 世紀に入り本格的な減少傾向に入り、社会保障制度の持続可能性が問い続けられている状況の中、人口と社会保障に関する研究は長期的な視点を持つことなしに、未来に対する解決策を見出すことは難しいように思われる。本プロジェクトは、社人研全員参加型であり、各人が現代の人口・社会保障の分析対象を見つめる際に欠かせない歴史的背景について、持ち寄り、議論し、公表していくことをその主なる活動とする。また今年度は杉田菜穂大阪市立大学准教授に所外委員として参加いただき、貴重な知見をいただいた。さらに今後、国内外の関係諸氏のご助言、ご参画を仰ぎたいところである。

2015 年 3 月

国立社会保障・人口問題研究所  
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  
プロジェクトチーム

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  
2014年度メンバー

< 担当部長 >

林玲子（国際関係部長）

< 所内委員 >

小野太一（企画部長）

小島克久（国際関係部第2室長）

今井博之（国際関係部主任研究官）

中川雅貴（国際関係部研究員）

白瀬由美香（社会保障応用分析研究部第3室長）

< オブザーバー >

宮田智（政策研究調整官）

< 外部委員 >

杉田菜穂（大阪市立大学経済学部准教授）

\* 本報告書は、2014年度の研究会報告の要旨  
および発表資料を取りまとめたものである。

## 目 次

1. 平成 26 年 4 月 25 日報告  
杉田菜穂 「日本における 20 世紀の社会政策の変遷 -人口問題を中心に-」 . . . 4
2. 平成 26 年 6 月 13 日報告  
今井博之 「出生促進政策に至る人口問題の認識 -1940 年頃の日本の事例-」 . . . 16
3. 平成 26 年 8 月 19 日報告  
中川雅貴 「戦前期の国際人口移動データベース整備とその分析計画」 . . . 21
4. 平成 26 年 9 月 30 日報告  
林玲子 「20 世紀初頭の乳児死亡率の低下要因に関する研究」 . . . 27
5. 平成 26 年 10 月 29 日報告  
宮田智 「人口政策確立要綱とその時代」 . . . 34
6. 平成 26 年 11 月 26 日報告  
小島克久 「台湾における人口統計 - 旧外地統計からの把握」 . . . 56
7. 平成 26 年 12 月 25 日報告  
白瀬由美香 「新生活運動の系譜と展開」
8. 平成 27 年 1 月 20 日報告  
林玲子 「皆保険への道 - - 戦前・戦中・戦後の関係者分析」 . . . 61
9. 平成 27 年 2 月 24 日報告  
小野太一 「昭和研究会が戦後社会保障形成に与えた影響に関する考察 (序)」 . . . 68
10. 平成 27 年 3 月 10 日報告  
杉田菜穂 「農繁期託児所と社会政策 -1930 年代の一断面-」  
「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-」 . . . 70

## 1. 平成 26 年 4 月 25 日報告

杉田菜穂

### 「日本における 20 世紀の社会政策の変遷 ―人口問題を中心に―」

社会政策論は、その起源まで遡れば社会政策論と人口問題研究が交錯するところに形成、展開をみた。前者はドイツ歴史学派に由来し、労働問題への対処を中心的問題とする。後者はマルサスの『人口論』との対峙を起点に、貧困をはじめとする生活問題への対処を追究する。これら二つの系譜は、社会政策の両輪をなすかたちで複雑に絡み合いながら展開してきた。

日本社会政策論の特質は、学説的に労働政策に偏った時代が長く続いた点にある。労働政策＋生活政策としての社会政策が学説史的に解体をみるのは、社会政策学会が休会に陥った 1920 年代半ばのことであった。それから間もない 1926 年に生じたのが、高田保馬と河上肇の論戦にはじまる大正・昭和初期人口論争である。この論戦は多くの論者を巻き込みながら経済学者を中心とする「マルサスカマルクスか」の学説論争へと発展し、それが終息する頃に台頭する大河内一男の社会政策論（社会政策＝労働政策と規定）は、社会政策の研究対象を労働問題へと収斂させる傾向を決定的なものとした。

大正・昭和初期人口論争の時代には過剰人口＝人口の＜量＞の問題に関心が集まる一方で、人口の＜質＞＝生と環境の改善をめぐる議論も高まりをみた。この人口の＜質＞をめぐる議論＝生活政策の系譜を描き出すに際して鍵となるのが「優生」「優境」という概念である。時代思潮としての優生学は、遺伝的患者らを対象に産児制限・隔離・断種を行うことで人種の優生を保とうとする優生政策だけでなく、優境学に対応する優境政策をも促進した。人口の＜質＞に対応する優生運動は、上からの政策論議だけでなく、下からの社会運動としても現れた。あるいは、優生学という知を媒介とする政策対象としての出生現象への注目は、医学や生物学、社会学、心理学などが有機的に結びついていく契機ともなった。

人口問題は、学説的にも政策的にも社会政策の史的発展に大きく関わってきた。その観点から「日本における社会政策と人口問題」の系譜について、人口問題研究所や社会保障研究所の創設といった出来事と関わらせながらお話してみたい。

# 日本における 20世紀の社会政策の変遷 —人口問題を中心に—

杉田菜穂

## 1 社会政策と人口問題

- ・社会政策は、社会政策論と人口問題研究が交錯するところに形成、発展
- ・生活政策的な社会政策論の背後にある人口の〈質〉という問題意識
- マルサス→  
ダーウィン(生物学)→ゴルトン(優生学)→リチャーズ(優境学)  
→スペンサー(社会学)
- ・過剰人口論から過少人口論への転換と優生=優境思想の関わり

- ・戦前の日本では、過剰人口論が主流
- ・非経済学系論者を中心に人口の〈質〉をめぐる議論の展開  
産児調節論、優生論、社会衛生論、...
- ・当初は学問的に広がりがあった、戦前日本の社会政策学界
- ・マルサス研究や人口の〈質〉をめぐる議論の高まり  
生存権の社会政策論争や母性保護論争などの生起  
優生=優境政策(家族政策=女性政策+児童政策+優生政策)の形成  
地域レベルでの社会政策(託児所など)、社会運動(優生運動、母性保護運動、...)の展開

## 2 日本社会政策論と大河内

- ・多くの学説は満州事変を契機とするナショナリズム、戦時人口政策に結実  
高田保馬の「産めよ殖えよ」、暉峻義等「社会衛生から産業衛生へ」、...
- ・1930年代には大河内社会政策論が台頭
- ・大河内は、社会政策の本質を社会改良や分配政策とする見方を否定

- ・大河内理論を契機とする、社会政策論の経済学偏重
- ・非経済学系の社会政策論は、社会政策＝労働政策の周辺部を形成
- ・例えば戸田貞三は、主体と根拠において社会政策と社会事業を区別
- ・海野幸徳や山口正らも、両者を切り分け

### 3 人口政策をめぐる動向(戦前)

- ・優生＝優境思想に基づく人口の〈質〉という問題意識の戦後への継承
- ・例えば、財団法人人口問題研究会は戦前から(戦中を経て)戦後も活動を継続
- ・キーマンとしての永井亨、「社会政策的人口政策」の主張

- ・永井は、「社会階級の民主的協調と社会組織の民主的改革に基調を置く」社会政策の体系化＝新社会政策体系と「社会政策的人口政策」の体現、人口＝社会政策を主張(資料1)
- ・「人口統制に関する諸方策」(人口食糧問題調査会・人口部の答申;1929年)にみる優生＝優境政策(資料2)
- ・永井と福田徳三の関係
- ・戦時期における民族＝人口政策路線への転換
- ・古屋芳雄、美濃口時次郎、舘稔らが戦時人口政策の立案をリード

### 4 人口政策をめぐる動向(戦後)

- ・戦後間もなく提示された人口政策立案に向けた8つの研究課題
  - (1)人口動態の空白の回復と各種の仮定に基づく将来人口の推計
  - (2)人口収容力の見地に立った産業の再建と再編成
  - (3)国民所得、生活水準の現状と向上
  - (4)総合国土計画の一環としての人口の地域的再分配
  - (5)産児調節の普及
  - (6)死亡率改善
  - (7)人口の先天的、後天的資質の向上
  - (8)海外移住



- ・戦後の人口政策立案をめぐる動向(資料3, 4)
- ・永井だけでなく、戦前、戦中の人口論者が戦後も活躍

## 5 「社会政策と人口問題」と一橋大学

- ・「社会政策と人口問題」研究の戦前の中心的拠点としての東京商科大学
- ・福田徳三を起点とする学問的系譜が、戦前日本における「社会政策と人口問題」というテーマを構築(資料5)
- ・福田や上田貞次郎の学問的継承者の活躍

## 6 人口調整の時代

- ・人口問題審議会(厚生省、1953年～)設置以来、人口問題研究所-人口問題研究会-人口問題審議会の「三位一体」の関係
- ・「人口増加を防ぎ、健康にして文化的な生活を実現するために、産児調節を政府が指導すべきである」とする人口調整政策の重視
- ・家族計画の普及における、キーマンとしての永井と北岡壽逸
- ・優生保護法(1948年)と1950年代を通じての家族計画の普及による急激な出生率の低下

- ・人口学の体系化や、人口政策の概念規定をめぐる問いへの挑戦者

北岡壽逸は、「私は人口政策とは、人口そのものを増やすとか、減らすとかいう政策と解し、人口対策とは、人口問題を解決するための、人口政策、経済政策、社会政策全般を含むものと解したい。そうすると、総人口過剰の対策としては、人口政策のほか経済政策が必要であるが、労働人口の過剰すなわち失業の対策としては、人口政策は差当り役立たず、主として経済財政金融政策、社会政策によらなければならないということになる」という。(『人口過剰と完全雇用』ダイヤモンド社、1956年。)

美濃口時次郎は、人口問題を質的な問題と量的な問題として把握し、人口学は人口統計学、理論人口学、人口政策学の3部門があり、人口現象をめぐる考察の3分野として生物学、経済学、社会学を挙げた。

「人口の経済に対する関係を強調するものを経済学的人口理論、人口の社会に対する関係を強調するものを社会科学的な人口理論として区別することが一般にはおこなわれているが、しかし実際にはこれらの経済学的小および社会学的小な人口理論は、ひとつの社会科学的な人口理論として、生物学的な、自然科学的小な人口理論と対立しているといえることができる」という。(美濃口時次郎『人口理論の研究』中央公論社、1949年。)

南亮三郎は、人口政策は「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々の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)から成る」と定義。(平凡社編『人口大事典』平凡社、1957年)

## 7 人口の調整から社会保障へ

- ・1970年に、政府の意向によって「人口問題研究所—人口問題研究会—人口問題審議会」の三位一体の関係の変更
- ・1970年代を通じて、人口問題の基調が出生調整から社会保障の充実へと移行
- ・特殊法人社会保障研究所の設立(1965年)は、量的な人口問題の解消、量から質(資質・構成)の問題へ、という人口問題の基調の変化と社会保障の充実に向かう当時の動向を象徴(資料6)
- ・一橋大学関係者の活躍(資料7)
- ・当時人口問題研究所所長・館の、社会保障研究所参与就任

・社会保障研究所初代所長の山田雄三

「最近、社会保障の問題は新しい視角から考えなければならない段階にきていると思う。一つには、社会保障と呼ばれる諸制度がこれまでは必要に応じてバラバラに採用されてきたのが、この辺でそれらを総合し、体系化していかなければならない段階にきたといえる。もう一つは、これまでどちらかというと経済成長に重点がおかれていた戦後の日本がいわゆる成長のひずみという諸問題に逢着し、社会保障、もしくはそれを含んでやや広い意味での社会開発が、経済成長そのもののためにも、とりあげられていかなければならない段階にきたといえるのである。

こうして社会保障問題は日本の経済社会の発展を背景として新しい視角から考え直さなければならないのであるが、しかしそれは決して単に時勢の流行に投ずるという意味ではない。社会保障制度の体系化といい、経済と社会との調和といい、急にいま始まった問題ではないし、また直ぐにも解決される問題でもない。それらは実は不断に考え直していかなければならない基本的な課題なのであり、ただ諸般の事情から見て最近さらに新しい見方が要求される段階にきているといえるのである。」(「創刊の辞」『季刊社会保障研究』第1巻第1号、1965年。)

・山田が重視したグンナー・ミュルダールの「価値前提」  
「グンナー・ミュルダールのいうように、われわれの研究は没価値的な立場でやることはできないと私は思う。マックス・ヴェーバーの没価値という言葉が、もし価値判断の絶対化を避けるというならば、われわれもまた没価値的な立場をとるといってよい。しかしある価値方向を明示することによって問題意識をもたないと、われわれの研究もできないという意味では、われわれは決して没価値で済ますわけにはいかない。ヴェーバーの場合も、一定の価値目的を前提してその実現方法を究明するということが説かれ、やはり価値前提の必要は認められているともいえるが、われわれの場合は、単にその時々の実現の政策目的を前提するというのではなく、むしろ現実の諸目的の対立を超え、調整の仕方を探り、現実には支配的な傾向に囚われない発展の方向づけを明示しようというのであり、それがミュルダールの『価値前提』なのである。」(『社会保障研究序説』東京大学出版会、1968年。)

・また、山田が重視した恩師・福田徳三の「厚生経済」論  
「おそらく先生(福田のことー引用者)の趣旨は、闘争のあいだに、闘争を超えて一種の社会価値観が形成されると解するのであり、前に述べたように、それは結局のところ『社会厚生関数』の設定というほかはないであろう。さらに、もっと論理的に表現するならば、局部的価値対立のあいだに高次的な価値が形成される現実を見つめ、それに対応して政策目標が仮説的に設定されるというならば、最近ミュルダールのいう『価値前提』の説をこの場合に援用してもよいであろう」(「厚生経済」研究における福田先生の遍歴」福田徳三『厚生経済』講談社、1980年。)

・山田がキー概念として用いた「社会開発」「社会計画」という概念と、「経済と社会との均衡を図る重要性」の主張  
・「社会開発」という言葉が日本で公式に最初に使われた最初の例は、1962年に人口問題審議会から出された「人口資質向上対策に関する決議」  
・「社会開発」は、1970年代から普及をみた「総合社会政策論」でもキーワードとして登場(資料8)

・1981年から1986年までは社会保障研究所の所長を務めた福武直は、戦後間もなくの福武が主張した社会学的な立場から社会政策の正当性を議論

「敗戦直後のころ、私は、日本の社会学の新しい再建の道を求めて、いくつかの論文を書き、1940年の学部卒業論文も加えて、1948年『社会学の現代的課題』という本を出版した。この本の中には、第三論文として、私の社会政策論がおさめられている。それは、社会政策の専門学者から、きびしい批判をうけたし、今読み返しても、稚拙であると認めざるをえない。しかし、社会政策のとらえ方が狭すぎると考えた点や、社会事業なども社会政策の中に加えるべきだとした点は、当時うけいれられなかったにしても、正当であったと思う。」(『社会政策の社会学』によせて)『社会政策の社会学』東京大学出版会、1989年。

・社会政策＝労働政策に収斂した時代、という日本社会政策論の史的展開上の特質(資料8)

## 8 むすび

- ・人口問題が学説的にも政策的にも、社会政策の史的発展に大きく関わってきた。
- ・戦前期まで遡ることのできる優生＝優境政策、生活政策的な系譜の存在は、社会政策と人口問題研究の交錯を示している。
- ・社会保障研究所が設立された1960年代半ばは、「人口(調整)問題から社会保障へ」と行政課題の重点の移行が見られた時期であり、その点で大きな転換点であった。
- ・社会保障論者としての山田や福武の議論は、戦前まで遡る「社会政策と人口問題」の系譜と関連づけることができる。

## 資料1 新社会政策体系

### 新社会政策体系

#### 第一 社会政策の心理的、倫理的及至観念的基礎

- 一 自他二極一体の人性観乃至社会観
- 二 物心一体の人生観乃至歴史観
- 三 私利と利他、闘争と協働、私益と公益、個人と社会を二極一体と見る心理的基礎
- 四 自由と平等、人格と正義の調和帰一を目的とする倫理的基礎

#### 第二 社会政策の哲学的及び科学的基調

- 一 現実主義哲学と理想主義哲学の連絡調和
- 二 現実と理想、物質と精神、実在と当為、帰納と演繹、科学と哲学の結合統一
- 三 正統経済学と歴史派経済学と社会主義経済学の調和結合
- 四 経済学、法律学、国家学及び社会学の連絡、社会科学及び社会哲学の連喫

#### 第三 社会政策の社会的思潮乃至思想的基調

- 一 自由主義、国家主義及び社会主義社会思想の分界融和
- 二 産業上、経済上乃至社会上に於ける民主主義の発達確立
- 三 法律上に於ける人格的権利思想と団体的正義思想の発達
- 四 政治上に於ける民主的協力的思想と自治的責任思想の確立

#### 第四 社会政策の社会的理論及び理想

- 一 一体としての社会的理論及び理想
- 二 社会及び国家の一体的結合と社会階級の協力的調和
- 三 社会組織の進化的改革と社会現象の調和的統一
- 四 個人、階級、国家及び社会の民主的調和

#### 第五 社会政策の本質的目的及び概念

- 一 社会一体としての社会目的の達成、社会進化の完成を本質的目的とする社会施策の確立
- 二 社会哲学的理想と社会学的法則とに基づく社会政策学の確立
- 三 社会政策的目的の確実性乃至妥当性と社会政策的行為の規範性乃至普遍性
- 四 社会政策と一般社会的政策との連絡、就中労働政策と産業政策との連喫、並びに社会政策に基づく社会事業の発達

#### 第六 社会政策の活動的目標及び機能

- 一 民主政治の徹底したる発達、それに基づく社会立法の完備
- 二 国民経済の秩序ある発達、それに伴ふ社会道德の建立、並びに社会思想の健全なる発展
- 三 政治、経済、法律、道德一切の社会化過程の達成とそれによる社会問題の解決
- 四 国家公共団体の公的活動と私的社会団体の活動による社会政策の徹底

(永井亨『改訂 社会政策綱領』巖松堂書店、1926年、338頁、をもとに作成。)

資料2

人口対策上緊急実施を要すると認めるもの

- 1 社会衛生の発達国民保健の向上をはかり特に結核防止につとむること
- 2 地方農村ならびに都市労働者住居地域内などにおける衛生保健施設に特に力を致すこと
- 3 女子体育の奨励女子栄養の改善をはかること
- 4 保健衛生上の見地より女子職業に関する指導を行うこと
- 5 女子および幼少年者の労働保護ならびに幼年者酷使の防止に遺憾なからしむること
- 6 母性保護および児童保育に関する一般的社会施設を促成すること
- 7 結婚出産避妊に関する医療上の相談に応ずるため適当なる施設をなすこと
- 8 避妊の手段に供する器具薬品などの配布販売広告などに関する不正行為の取締を励行すること
- 9 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

(人口食糧問題調査会『人口食糧問題調査会人口部答申説明』、1930年、をもとに作成。)

資料3

	政府の動き	人口問題研究所の動き	人口問題研究会の動き
1927年   1930年	人口食糧問題調査会(内閣)		
1933年			財団法人人口問題研究会(設立)
1939年		厚生省人口問題研究所(開所)	
1946年	人口問題懇談会(厚生省)		人口政策委員会設置
1949年   1950年	人口問題審議会(内閣)		
1953年	人口問題審議会(厚生省)		人口対策委員会設置

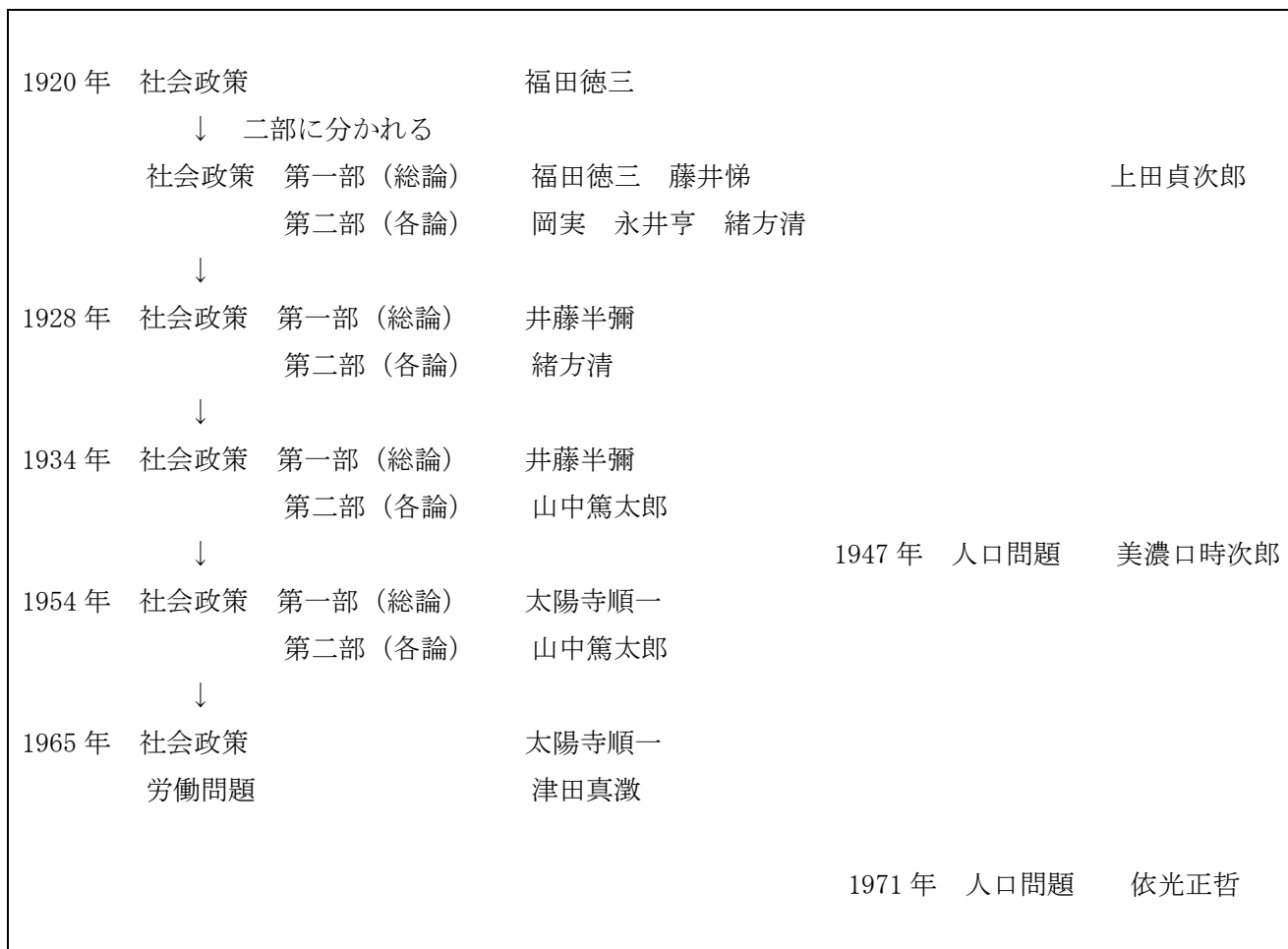
(財団法人人口問題研究会『人口情報 昭和57年度 人口問題研究会50年略史』、1983年、62頁、人口問題研究所編『人口問題研究所創立五十周年記念誌』人口問題研究所、1989年、83頁、をもとに作成。)

資料4 人口対策委員会に設けられた特別委員会の名簿

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

(財団法人 人口問題研究会『財団法人 人口問題研究会 50年略史』1983年、88頁、をもとに作成)

資料5 東京商科大学（一橋大学）における社会政策・人口問題論の系譜



\*付説：福田門下の上田の研究領域は広範囲に及ぶが、1930年あたりからは人口問題研究に中心的に取り組んだ。美濃口は福田門下の上田に学び、協調会参事・内閣調査局専門委員を経て1937年に企画院調査官になった。その後名古屋大学に着任するが、「人口問題」が開設された1947年からは一橋大学経済学部の講師も勤めた。1934年から「社会政策」を担当する山中篤太郎も、上田門下であった。（太陽寺順一「福田徳三の社会政策論」『一橋論叢』第23号、1983年、をもとに作成。）

資料6 戦後日本における人口問題の展開

時期区分	出生率	高齢化率	(象徴的な)人口現象・人口問題	「人口」対策の基調
I：～1950年代	3.65	4.9	人口抑制問題	量 > 質
II：1960年代	2.00	5.7	核家族化 家族問題	量 = 質
III：1970年代	2.13	7.1	高齢化 高齢者問題・優生問題	量 < 質
IV：1980年代	1.75	9.1	晩婚化 女性問題	量 = 質
V：1990年代	1.54	12.0	少子化 人口減少問題	量 > 質

\*各時期区分における出生率・高齢化率は、それぞれ1950、1960、1970、1980、1990年のもので代表させた。（筆者作成。）



資料7 社会保障研究所職員（設立当初）

役職	名前（所属）
理事	塩野谷九十九（名古屋大学教授）
顧問	大内兵衛（社会保障制度審議会会長）
	東畑精一（アジア経済研究所所長）
	長沼弘毅（厚生行政顧問、国際ラジオ・テレビセンター会長）
参与	馬場啓之助（一橋大学教授）
	福武直（東京大学教授）
	館稔（厚生省人口問題研究所）
専門委員	武藤光朗（中央大学教授）
	大熊一郎（慶応大学教授）
	橋本正己（国立公衆衛生院衛生行政学部長）
	小沼正（厚生省統計調査部社会統計課長）

\*この他の職員（非常勤研究員、事務局）は省略した。

（社会保障研究所編『季刊社会保障研究』第1巻第1号、1965年、108頁、をもとに作成。）

資料8 日本社会政策の三時代

第一の時代	1900年頃～		社会政策＝労働政策 + 生活政策
第二の時代	1930年代～	大河内理論の登場	社会政策＝労働政策（+生活政策）
第三の時代	1970年代以降	大河内理論の転回	社会政策＝労働政策 + 生活政策

（玉井金五「補論（三）日本社会政策の三時代」同『防貧の創造－近代社会政策論研究－』啓文社、1992年、213-223頁、をもとに作成。）

## 2. 平成 26 年 6 月 13 日報告

今井博之

「出生促進政策に至る人口問題の認識－1940 年頃の日本の事例－」\*

### 2-1 はじめに

日本においては、米価の高騰に端を発する 1918 年の米騒動を一つのきっかけとして国民は人口の重要性を意識するようになった（岡崎 2002）。食糧不安と結びついて始まった人口問題の議論は過剰人口への懸念が大勢であり、出生力低下を危惧する主張もあったものの政治的な影響力はもたなかった（杉田 2010）。

ところが、1940 年には政府はむしろ出生力低下を問題視するようになっており、この年に成立した「国民優生法」は中絶の制限による出生促進政策と位置づけられる（廣嶋 1981）。そして、1941 年には、婚姻年齢を早めることおよび夫婦の出生児数を増やすことに数値目標を設定した「人口政策確立要綱」が閣議決定された。

現在の日本に目を転じると、「少子化対策」あるいは「少子化社会対策」という名目においてやはり出生促進が指向されるようになっており、合計特殊出生率の目安も取り沙汰されている<sup>1)</sup>。本研究では、人口問題の認識に関して 1940 年頃と現在とを比較することによって、政策的示唆をえることを目的とする<sup>2)</sup>。二つの時代は離れているが、一国の歴史のなかで連続性をもっていることに特に注意する。

### 2-2 資料

本研究では、1941 年 1 月に第二次近衛内閣によって閣議決定された「人口政策確立要綱」に注目する。この閣議決定に先だって、1938 年には厚生省が設立され、1939 年には人口問題研究所が設立されている<sup>3)</sup>。ここでは、厚生省人口局（1941）の『我國の人口問題と人口政策確立要綱』<sup>4)</sup>と人口問題研究所（1941）の『我が國人口問題概要』<sup>5)</sup>に特に注目し、人口問題研究所（1940）の『支那事変による出生及死亡の変化』<sup>6)</sup>にも配慮する。これら 3 点を含む 1940 年頃の人口政策に関係する多くの資料が、人口問題研究所と社会保障研究所との合併によって設立された国立社会保障・人口問題研究所に「館文庫」として保存されている（林他 2014）。

「人口政策確立要綱」は、「東亜共栄圏を建設して其の悠久にして健全なる発展を図る」ことを使命とし、1960 年に内地人人口を 1 億人にすることを目標としている。そのために、「個人を基礎とする世界観を排して家と民族とを基礎とする世界観の確立、徹底を図ること」を求めている。死亡減少だけでなく出生増加の方策をも打ちだしており、「今後の十年間に婚姻年齢を現在に比し概ね三年早むると共に一夫婦の出生数平均五児に達すること」を目標として、結婚の斡旋、婚資貸付、多子家族の表彰といった方策を掲げている。また人口の「資質」という概念ももりこまれており、資質増強のために「大都市を疎開し人口の分散を図る」、「日満支を通じ内地人人口の四割は之を農業に確保する」としている。このように数十年にわたる長期的政策について閣議決定が行われたのであるが、決定の数か月後には対ソ戦、対米戦の危機が高まり、政府は緊急事態への対応を優先させるようになってしまった（高岡 2011）。

### 2-3 分析

1899 年から 2013 年にかけての粗出生率および粗死亡率の推移を図 2-3-1 に示す。1938 年に大幅な粗出生率の低下がみられるが、これは前年に始まった「支那事変」の影響である（人口

問題研究所 1940)。「人口政策確立要綱」の背景には、1920年を起点とするより長期的な粗出生率の低下傾向が明確に認識されたことがあり、人口問題研究所(1941)は「支那事変の影響を全く考慮に入れない」(p.4)粗出生率・粗死亡率の推計から2000年以降の内地人人口の減少を予見している。

粗出生率は、戦後のベビーブームの後に急落したが、1960年頃からは上昇傾向をみせた。人口問題審議会(1974)は人口増加が続くと目される期間が長いことをむしろ問題視した<sup>7)</sup>。ところが、1989年の合計特殊出生率が1.57であることが発表されると、1990年に「1.57ショック」と呼ばれて出生力低下による危機が注目を集めた<sup>8)</sup>。そこに至る合計特殊出生率の低下傾向は1973年を起点とするものであった。

人口増加に対する不安が出生力低下の持続期間を経て低出生力への危機意識に転じるという現象が、二度にわたって起きている。出生力低下の持続期間とは、1920年から1940年頃まで、および、1973年から1990年頃までであり、20年程度という長さが共通している。

「1.57ショック」に代表される少子化の議論は人口減少の危機と結びつけられ(人口問題審議会1998)、実際に日本の総人口は2008年をピークとして減少局面にはいった<sup>9)</sup>。人口問題研究所(1941)は、総人口のピークを2000年と予測して60年以上先の現象を憂慮していたのだから、人口減少に対する危機感が相対的に鋭敏であったように思われる。

人口問題研究所(1941)は、1960年の人口を1億人とするための粗出生率の目標と粗死亡率の目標とを示したうえで<sup>10)</sup>、「この出生率と死亡率とをもって発展すれば、わが民族は近隣諸国の増殖力によって脅される危険は先ずない」(p.8)としている。「人口政策確立要綱」に「東亜共栄圏」あるいは「日満支を通じ」とあることからわかるように、この時期には内地・外地以外にも内地人が多く住む土地が広大に存在した。そのような土地が「近隣諸国」の勢力圏に収められた状況が、内地人人口減少の帰結としてイメージされやすかったものと考えられる。1945年の敗戦で状況は一変したが、現に始まった人口減少は「消滅可能性都市」という概念と結びつけられており(増田2014)、したがって、日本人の住む土地が縮小するというイメージが人口減少に対する危機感を高めるといえるのかもしれない。

また、出生力低下の原因を「個人を基礎とする価値観」にみいだしていることも「人口政策確立要綱」の特筆すべき点であろう。人口問題研究所(1941)は、「婚資貸付制度を創設するとともに、婚姻適齢期にある青年男女にして、積極的に結婚する意志と実行力とをもたざる限り婚姻率は改善せられる筈はない」(p.12)と記し、「個人主義的配慮からすれば、自己の幸福と安慰とを図るために多くの子女をもつことを好まないであろう」(p.16)とも記して、個人の価値観の問題であるゆえの困難を示唆している。さらには、厚生省人口局(1941)は「人口政策確立要綱」を「結婚とか出産とか、育児とか、人生の重大事、人情の機微に互るものをひたむきに機械的に、規制しようとするものではない」(p.21)としている。2003年に成立した「少子化社会対策基本法」においては「結婚や出産は個人の決定に基づくもの」と認識されているが、このような認識が政策的対応の困難につながるという構図は1940年頃にもあったものと思われる。

## 2-4 まとめ

政府が出生促進政策を明示した1940年頃と同様の指向がみられる現在とを比較することで、三つの共通点をみいだした。第一には、低出生力への危機意識が生じるのに20年程度の出生力低下の持続期間が必要であったことである。第二には、人口減少に対する危機感が日本人の住む土地の縮小と結びついていることである。そして、第三には、結婚や出産が個人の問題で

あるという認識が前提となっていることである。

1945年の敗戦による国際環境の激変や1960年代の粗出生率の上昇傾向でわかりにくくなっているが、現在の少子化は1920年を起点とする長大なトレンドと考えることができる。このトレンドと関係する結婚や出産は個人の問題であるという認識は、戦後に生じたものとはいいがたく、1940年頃にはすでにある程度の配慮の対象となっていたことにも留意すべきであろう。

## 注

\* 本稿は、平成26年度第2回研究会（2014年6月13日）における報告内容、および、日本人口学会第66回大会（明治大学駿河台キャンパス）における自由論題報告「出生促進政策に至る人口問題の認識－1940年頃の日本の事例－」（2014年6月15日）の内容を2015年3月に文章としてまとめたものである。なお、引用箇所の漢字・仮名遣いは現代表記に改めている。

- 1) 増田（2014）が、子どもを産みたい人の希望を阻害する要因を除去した「希望出生率」として合計特殊出生率1.8を提示した。
- 2) 江口（2011）も、昨今の少子化対策を論ずるにあたって「戦前の人口増加政策」について検討することが必要としており、漢字を現代表記にした「人口政策確立要綱」を掲載している。
- 3) 厚生省、人口問題研究所および企画院が「人口政策確立要綱」の準備を推進した（高岡 2011）。
- 4) 『我國の人口問題と人口政策確立要綱』には発行年は記されていないが、『性と生殖の人権問題資料集成』には1941年12月発行の資料として収録されている（松原 2002 pp. 192-198）。
- 5) 『我が國人口問題概要』には発行年は記されていないが、1941年の資料とみられる（高岡 2011 p. 193）。
- 6) 『支那事変による出生及死亡の変化』には「岡崎」の署名がある（人口問題研究所 1940 p. 20）。『性と生殖の人権問題資料集成』にも収録されているが（松原 2001 pp. 313-324）、そこでは岡崎文規による資料とされている。
- 7) 鬼頭（2011）は、人口問題審議会（1974）をきっかけとして政府主導の出生力低下が起きたとしている。
- 8) 1966年の丙午の迷信による出生力低下は図2-3-1の粗出生率にも明瞭に現れているが、この年の合計特殊出生率が1.58であった。「1.57ショック」は丙午の水準をも下回ったことを意味している。
- 9) 総務省統計局の「国勢調査」および「国勢調査結果による補間補正人口」による各年10月1日現在の人口をもとにした。2008年の日本の総人口は1億2808万人とされている。
- 10) 粗出生率を31.6‰に引き上げることおよび20年間で粗死亡率を11.7‰に引き下げることが目標とされた（人口問題研究所 1941 p. 8）。

## 参考文献

江口隆裕（2011）『「子ども手当」と少子化対策』法律文化社。

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』第70巻第1号，pp. 65-72。

廣嶋清志（1981）「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，pp. 61-77。

人口問題研究所（1940）『支那事変による出生及死亡の変化』人口問題研究資料一。

人口問題研究所（1941）『我が國人口問題概要』人口問題資料第一輯。

人口問題審議会編（1974）『日本人口の動向－静止人口をめざして－』大蔵省印刷局。

人口問題審議会編（1998）『人口減少社会、未来への責任と選択－少子化をめぐる議論と人口問題審議会報告書－』ぎょうせい。

鬼頭宏（2011）『2100年、人口3分の1の日本』メディアファクトリー。

- 厚生省人口局（1941）『我國の人口問題と人口政策確立要綱』人口資料第一。
- 増田寛也編著（2014）『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減－』中央公論新社。
- 松原洋子編（2001）『性と生殖の人権問題資料集成』第19巻，不二出版。
- 松原洋子編（2002）『性と生殖の人権問題資料集成』第22巻，不二出版。
- 岡崎陽一（2002）「戦前期の人口政策」日本人口学会編『人口大事典』培風館，pp.901-905。
- 杉田菜穂（2010）『人口・家族・生命と社会政策－日本の経験－』法律文化社。
- 高岡裕之（2011）『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。

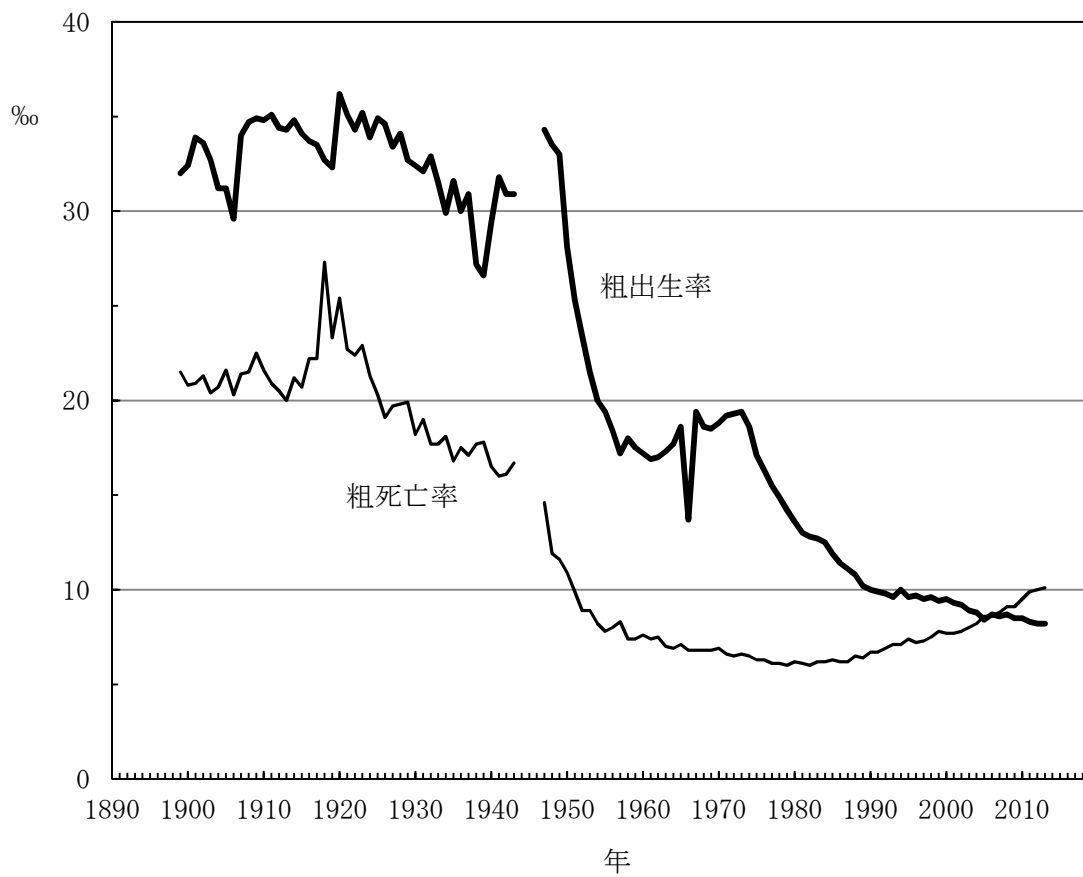


図2-3-1 日本の粗出生率・粗死亡率：1899-2013年

出所：厚生労働省「人口動態統計」

### 3. 平成 26 年 8 月 19 日報告

中川雅貴

#### 「戦前期の国際人口移動データベース整備とその分析計画」

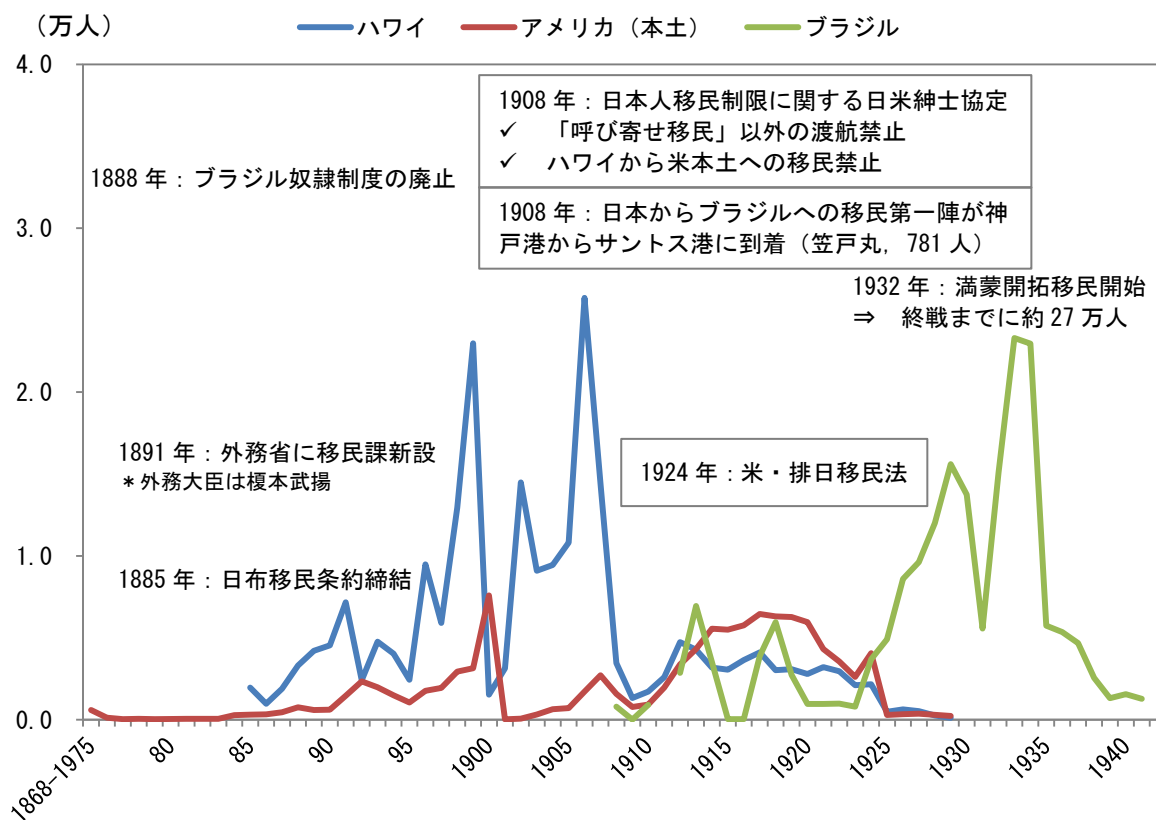
近年の国際人口移動研究においては、大規模なマイクロ・データを用いた実証分析の精緻化が進む一方で、経済発展あるいは開発問題と国際人口移動の関連といった古典的なテーマについてのマクロ理論を再構築する試みがみられる。なかでも、Hein de Haas による一連の研究は、W. Zelinsky 以来の「人口移動転換理論」を、経済発展段階と人口の国外流出の関連についての「逆U字仮説」などによって補強したうえで、「国際人口移動転換理論」としての拡張可能性を提示している点において、注目すべき研究であると言える (de Haas, 2012)。また Tim Dyson は、国内人口移動を、人口転換過程の「副産物」として位置づけたうえで、死亡率および出生率の低下に至る過程の国内人口移動と国際人口移動の関連について指摘している (Dyson, 2010)。本研究は、こうした近年の国際人口移動研究における理論的發展を踏まえて、19 世紀後半から 20 世紀半ばにかけての海外への人口流出とその定住・帰還移動に関する日本の経験を、国際人口移動と人口・開発問題に関する長期的な国際比較の視点に依拠して再検証することを目的とする。今年度は、戦前期の国際人口移動について、とくに海外への移住者数（フロー）に関する統計資料を整備し、その分析計画について検討した。

現存する統計資料の精査ならびに「JICA 横浜海外移住資料館」の担当者へのヒアリングの結果、戦前期の海外移住者数を把握した統計としては「帝国統計年鑑」、「旅券下付附数及移民統計」「海外渡航及在留本邦」「移民渡航者統計」（外務省）、「海外移住統計」「拓務統計」（拓務省拓務局）が存在することが明らかとなった。このうち、旧満州、朝鮮半島、台湾への移動者を除く明治期から対米開戦時までの日本国外への移動者数に関する統計資料については、旧・国際協力事業団の資料にまとめられている（国際協力事業団, 1994）。図 1 は、これらの統計資料に依拠して、1868 年から 1941 年までの海外移住者数を、主要目的地別に示したものである。明治期から戦前期における日本から海外への移住は、当時の対外関係および国際情勢の影響を受けつつ、その主要な行き先をアメリカやカナダの北米大陸西海岸、そしてブラジルおよびペルーをはじめとする南米諸国へと変化させながら拡大したことがあらためて確認できる。

本報告では、さらに、都道府県別の海外移住者数に関するデータが得られる 1899 年以降の時期についてデータベースを作成し、その動向を概観した（付表参照）。これによると、戦前期において最大の海外移住者数を送り出したのは広島県で、1899～1941 年に約 97,000 人の移住者数が記録されており、つづいて沖縄県 72,000 人、熊本県 68,000 人、福岡県 51,000 人となっている。なお、1920 年の都道府県別総人口比（1,000 人あたり）でみた場合、沖縄の 126 人が傑出しており、第 2 位の広島県（63 人）と比較しても 2 倍となっている。

今後の研究計画は以下のとおりである。まず、戦前期における都道府県別の海外移住者数について、上記の統計資料に依拠しながら、年代別・年齢（年齢階級別）に可能な限り詳細なデータベースを作成する。そのうえで、該当する期間の出生率・死亡率・自然増加率といった都道府県別人口動態指標データベースと結合し、人口転換の地域間格差と海外への人口流出との関連の検証を試みる。また、19 世紀末から 20 世紀初頭の北米への移民に関する都道府県別の動向とその要因について検証した Murayama (1991) による分析モデルを拡張し、1908 年に開始され 1930 年代初頭にピークを迎えたブラジルへの日本人移民の人口学的・社会経済的背景について分析する予定である。

図 1. 主要目的別にみた戦前期の海外移住者数の推移：1968～1941



データ出所：国際協力事業団（1994）

<参考文献>

- de Haas, H. (2012) "The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy." *International Migration*, 50(3), Pp. 8-25.
- Dyson, T. (2010) *Population and Development: The Demographic Transition*, London: Zed Books.
- Murayama, Y. (1991) "Information and Emigrants: Interprefectural Differences of Japanese Emigration to the Pacific Northwest, 1880-1915." *The Journal of Economic History*, 51(1): Pp. 125-147.
- 国際協力事業団（1994）『海外移住統計（昭和27年度～平成5年度）業務資料 No.891』。



【付表】 出身県別にみた戦前期の海外移住者数と移住者割合：1899～1941

(※旧満州，韓国，台湾は除く)

	移住者数： 1899年～1941年	移住者割合 (%) *		移住者数： 1899年～1941年	移住者割合 (%) *
北海道	22,674	9.61	滋賀県	13,246	20.35
青森県	1,889	2.50	京都府	1,815	1.41
岩手県	2,685	3.17	大阪府	7,696	2.97
宮城県	7,805	8.11	兵庫県	8,442	3.67
秋田県	3,158	3.51	奈良県	1,225	2.17
山形県	4,305	4.44	和歌山県	30,980	41.31
福島県	25,923	19.02	鳥取県	4,221	9.28
茨城県	2,352	1.74	島根県	2,704	3.78
栃木県	1,321	1.26	岡山県	20,839	17.11
群馬県	2,405	2.28	広島県	96,848	62.81
埼玉県	1,435	1.09	山口県	45,223	43.44
千葉県	1,948	1.46	徳島県	1,536	2.29
東京都	8,468	2.29	香川県	4,296	6.34
神奈川県	8,389	6.34	愛媛県	8,714	8.32
新潟県	15,633	8.80	高知県	9,044	13.48
富山県	3,182	4.40	福岡県	51,240	23.42
石川県	2,047	2.74	佐賀県	9,382	13.92
福井県	5,988	10.00	長崎県	19,331	17.02
山梨県	4,557	7.82	熊本県	68,245	55.35
長野県	5,942	3.80	大分県	4,054	4.71
岐阜県	3,002	2.81	宮崎県	1,975	3.03
静岡県	9,296	6.00	鹿児島県	14,085	9.95
愛知県	7,855	3.76	沖縄県	72,227	126.27
三重県	6,025	5.64	計 **	655,661	11.72

\* 移住者割合 (%) は 1920 年の都道府県別総人口比

\*\* 出身県不明を含む。

出所：国際協力事業団 (1994) 『海外移住統計 (昭和 27 年度～平成 5 年度) 業務資料 No.891』  
および社人研『人口統計資料集 2014 年版』より算出。

## 戦前期の国際人口移動データベース整備と その分析計画

中川 雅貴

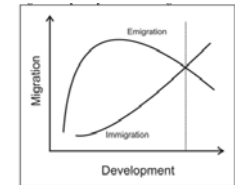
## 研究の背景

- 近年の国際人口移動研究における「マクロ理論の再生」

✓ 「人口移動転換理論」(Zelinsky 1971)の拡張

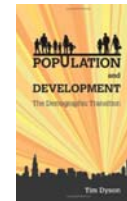
⇒ 「国際人口移動転換理論」(Haas 2010)

人口・開発問題としての国際人口移動



Haas (2010), Figure 2, p19.

✓ 「人口転換モデル」(Demographic Transition Model: DTM)と人口移動



Dyson (2010, Ch5): 「人口転換と人口移動・都市化過程」

⇒ 出生率・死亡率の動向(農村・都市間格差)

*国際移動との関連*

2

## 日本における人口転換と人口移動に関する研究

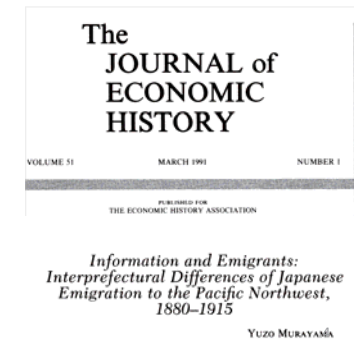
- 黒田俊夫(1970)「人口移動の転換仮説」『人口問題研究』第113号。
  - \* 1970年代における人口移動の収束(あるいは逆流)を予測(?)
  - ✓ 人口移動の二大要因:
    - 「生活水準の地域間格差」「人口再生産力の地域間格差」
  - ✓ (従来)の若年人口の移動 ⇒ 人口構造の地域間較差
    - ⇒ 自然増加率(「人口再生産力」)の地域間格差の逆転(都市部>農村部)(1960年代末においてすでに収束あるいは逆転)
    - \* 人口の大都市圏集中は加速するものの、それは自然増加の較差による
- 高橋眞一・中川聡史 編(2010)『地域人口からみた日本の人口転換』
  - ✓ 自然増加率の「西高東低」パターンは明治初期には消滅
  - ✓ 近代化(工業化・北海道開拓)を反映した移動パターン
  - \* 国際移動(海外への出稼ぎ・移住)については言及なし



3

## 研究の目的

- 戦前期から戦後にかけての海外への人口流出(および定住・帰還移動)に関する日本の経験を、国際人口移動と人口・開発問題に関する長期的な国際比較の視点に依拠して再検証する。
  - ✓ 都道府県別データベースの整備
    - 【人口学的な分析】人口流出の地域間格差と人口転換
    - 【人口移動論的な分析】ネットワーク理論(累積的因果性・経路依存性)の援用



## 戦前期の海外移住者数（フロー）に関する統計について

- 「帝国統計年鑑」
- 外務省通商局「旅券下付附数及移民統計」「海外渡航及在留本邦」
  - ・・・外務省外交史料館
- 拓務省拓務局「海外移住統計」
  - ・・・国会図書館
- 拓務省拓務局「拓務統計」
  - ・・・JICA資料室
- 外務省亜米利加局「移民渡航者統計」
  - ・・・要確認

- その他、「乗船名簿」については原票をオンラインで公開している
  - \*今のところ戦前期のみ（後述）
  - \*戦後の名簿は本人のみ閲覧可能
- 都道府県別の移住者数については、要約したものを国際協力事業団（1994）に所収（後述）

5

## 「乗船者名簿」閲覧の仕組み

国会図書館・近代デジタルライブラリーにてオンライン公開

### 閲覧者

- ① 「ブラジル日本移民資料館」あるいは「ペルー日系人協会」のデータベースで氏名を検索



- ② 「乗船便」「到着日時」を確認

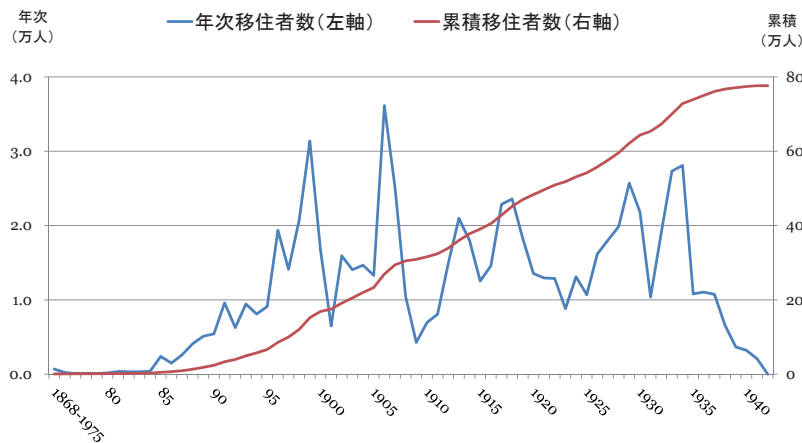


- ✓ あくまでも「移住会社」を通じて渡航した人のみ。
- ✓ 「乗船名簿」は（少なくとも日本では）データベース化されていない

<http://kindai.ndl.go.jp/>

6

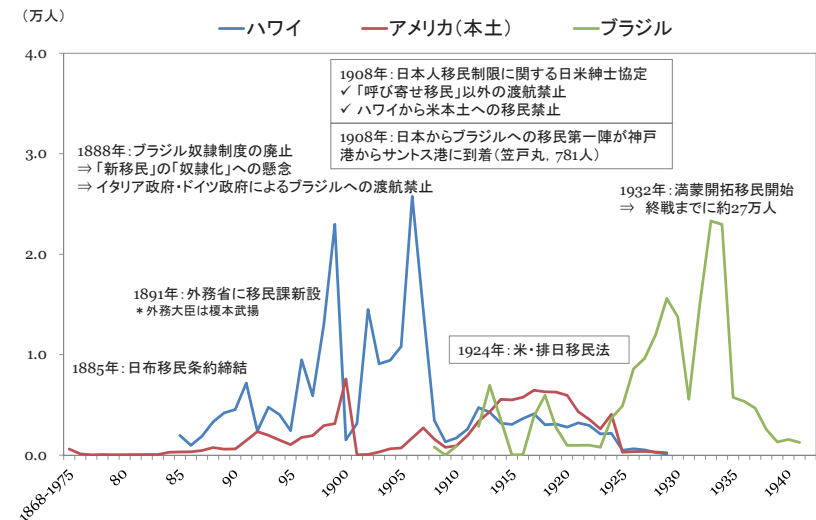
## 戦前期の海外移住者数の推移：1868～1941 （\*旧満州，韓国，台湾は除く）



出所：国際協力事業団（1994）『海外移住統計（昭和27年度～平成5年度）業務資料No.891』

7

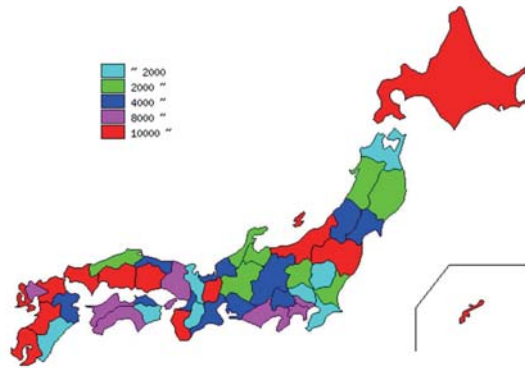
## 主要目的地別にみた戦前期の海外移住者数の推移：1868～1941 （\*旧満州，韓国，台湾は除く）



出所：国際協力事業団（1994）『海外移住統計（昭和27年度～平成5年度）業務資料No.891』

8

出身県別にみた戦前期の海外移住者数：1899～1941  
 (\*旧満州, 韓国, 台湾は除く)

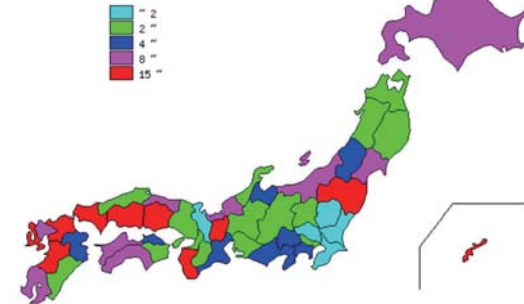


出所：国際協力事業団（1994）『海外移住統計（昭和27年度～平成5年度）業務資料No.891』より作成。

- 最多は広島県の約97,000人  
 (以下、沖縄県72,000人、熊本県68,000人、福岡県51,000人)
- 最少は奈良県の1,200人

出身県別にみた戦前期の海外移住者割合：1899～1941  
 (\*旧満州, 韓国, 台湾は除く)

\*移住者割合(%)は1920年の都道府県別総人口比



出所：国際協力事業団（1994）『海外移住統計（昭和27年度～平成5年度）業務資料No.891』  
 および社人研『人口統計資料集 2014年版』より算出。

- 最大値は沖縄県の126%  
 (以下、広島県63%, 熊本県55%, 山口県43%, 和歌山県41%)
- 最小値は埼玉県の1.1% (→ 栃木県1.3%, 京都府1.4%, 千葉県1.5%, 茨城県1.7%)

今後の計画

- JICA横浜海外移住資料館で得た情報をもとに、
  - ✓ 都道府県別
  - ✓ 年次別
  - ✓ 男女/年齢別 (できれば5歳階級くらいで)
 による戦前期の海外移住者データベースを作成する
- 戦前期の都道府県別人口動態指標 (出生率・死亡率・自然増加率) データベース (「人口統計資料集」より作成) と突合する
  - ⇒ 「人口転換の地域間較差」との関連を検証
- Murayama (1991) の replication
  - ⇒ 「南米への移住」への応用

#### 4. 平成 26 年 9 月 30 日報告

林玲子

##### 「20 世紀初頭の乳児死亡率の低下要因に関する研究」

1899 年に「日本帝国人口動態統計」として公表されるようになって以降の我が国の乳児死亡率、新生児死亡率は 1918 年のスペイン・インフルエンザによるピーク以降、1920 年頃より一貫して減少傾向を示している。この低下について、統計制度の面から 1920 年以前は届け出漏れが多く、実際の死亡率はもっと高く、1920 年頃に死亡率低下が始まったわけではないという説（森田 1944、水島 1963）に対して、1920 年からコホート別に遡及推計すると登録出生数・死亡数は高い精度で復元できることから、公式死亡率は信頼性がある、とする説（高瀬 1991）がある。1920 年頃からの死亡率の低下については、教育水準の向上、女性の母乳保育、都市化、保健システムの向上、経済水準の向上などが挙げられているが、特にこの時期が転換点であった理由をとって水道の塩素消毒が開始されたことであるという説（竹村 2003）がある。本報告では、1920 年以前の公表されている乳児死亡率は正しく、1920 年に乳児死亡率が低下を始めたという前提で、水道塩素消毒説が妥当かどうかを、死因別乳児死亡率の推移により検証を試みた。

水道の塩素消毒により乳幼児死亡率が減少したのであれば、それは「下痢及腸炎」による乳児死亡率が顕著に下がり、また水道のある都市部において減少がみられるはずである。全国では、1920 年より著しく減少したのは「肺炎・気管支炎」、「脳膜炎」による乳児死亡率であり、「下痢及腸炎」による乳児死亡率が確実な低下の傾向を示しだすのは 1930 年からである。一方、都道府県別の「下痢及腸炎」による乳児死亡率の推移をみると、東京、大阪、京都で 1922 年頃からの大幅な低下が観察される。

これらの結果から、都市部における水道の塩素消毒により乳児死亡率が低下し始めた可能性もあるが、その他の要因も無視できないことが分かった。

また「脳膜炎」は、現在でいうところの感染性の脳髄膜炎ではなく、母親の白粉に起因する鉛中毒であるという説が示されてきた（堀口 2011）。いわば環境に起因する原因がこの時代の主要な乳児死亡原因であったことは、今一度注目すべき事実ではないかと思われた。

前提とした届出漏れがなかったかどうかについては、出生後すぐに死んでしまった子どもについて出生届も死亡届も死産届もなされなかったケースは、1920 年のコホートから遡及しても届出データとの対応不可能という事になる。この点については、今後さらに整理を要する点である。

##### < 参考文献 >

高瀬真人 (1991) 「1890 年～1920 年のわが国の人口動態と人口静態」人口学研究 14 号 pp.21-34

竹村公太郎(2003)『日本文明の謎を解く-21 世紀を考えるヒント』清流出版

水島治夫(1963)『生命表の研究』財団法人生命保険文化研究所

森田優三(1944)『人口増加の分析』日本評論社

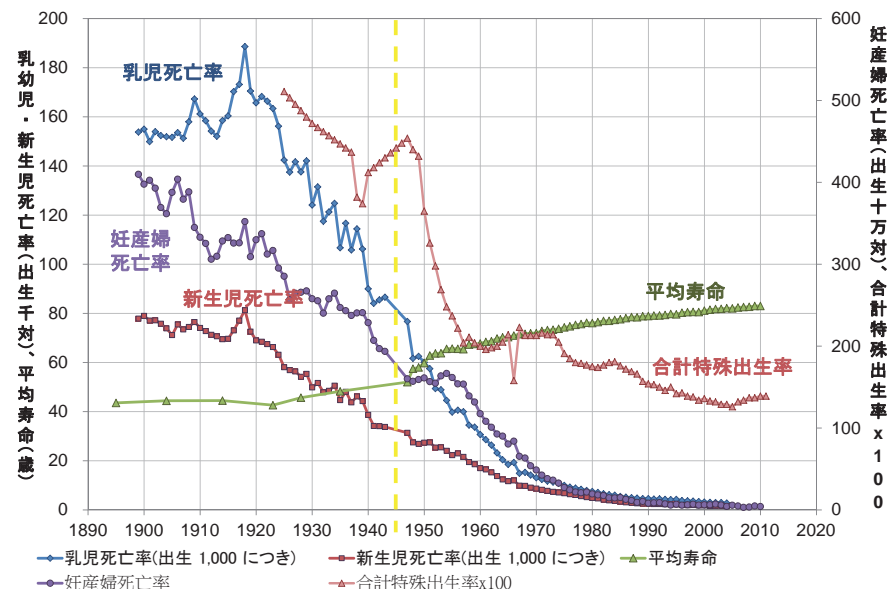
堀口 俊一 他 (2011) 「『児科雑誌』に発表された仮称所謂脳膜炎（鉛毒性脳症）に関する研究の足跡（4）高洲謙一郎その他の他による平井の鉛毒説に対する疑義」労働科学 87(1), pp.20-35

## 20世紀初頭の乳児死亡率の低下要因に関する研究



国立社会保障・人口問題研究所  
国際関係部  
林玲子

## 近代日本の人口動態推移



### 1920年からの死亡率減少の理由

#### ①統計的な理由

- 1920年以前は届け出漏れが多かった(実際の死亡率はもっと高かった→死亡率減少はもっと早くからはじまっていた)(森田1944、水島1963)
- 昭和10年(1935)近辺では出生3.5%、死亡0.5-0.6%の届出漏れ(森田1944、内閣統計局1939)
- 1906年に死産が上昇から低下に転じる→死産とされていたものが早産後乳児死亡として届けられたために乳児死亡率が増加した可能性(伊藤1998)
- 動態統計のカバー率は1890年以降はかなりの高水準であった。なぜならば、1884年に墓地及び埋葬取締規則が制定されたため(高瀬1991 in 村越2004)

### 1920年からの死亡率減少の理由

#### ②1920年以降本当に死亡率が低下した

- 東京市で水道の塩素消毒開始(1920)(竹村2003, 2014)  
→そもそも上水道カバー率は低かった
- 教育水準の向上
- 女性の就業と母乳保育(戦間期は女性の就業率が低下して舵と育児に専念でき、母乳保育への回帰を促進した)(伊藤1998)
- 都市化
- 保健システムの向上
  - スペイン・インフルエンザ流行(1918)後の対応力強化
  - コレラ対策の充実(1920年~)(Johansson 1987)
  - 健康保険法(1922年成立・1927年施行)
  - 1920年からはじまる啓蒙活動(児童衛生展覧会の全国的な開催)(伊藤1998)
  - 1921年以降、特に都市において妊産婦乳児保護施設は急増(伊藤1998)
  - 試験及第の助産師の増加(伊藤1998)
- 経済水準の向上(伊藤1988)

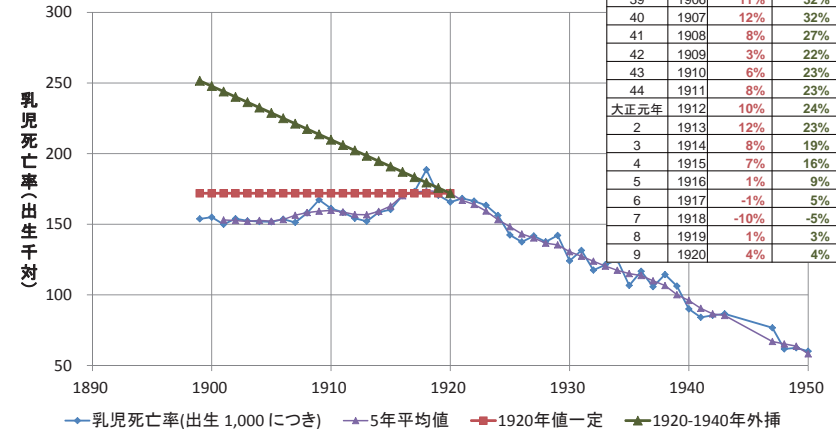


# 人口静態・動態統計の推移

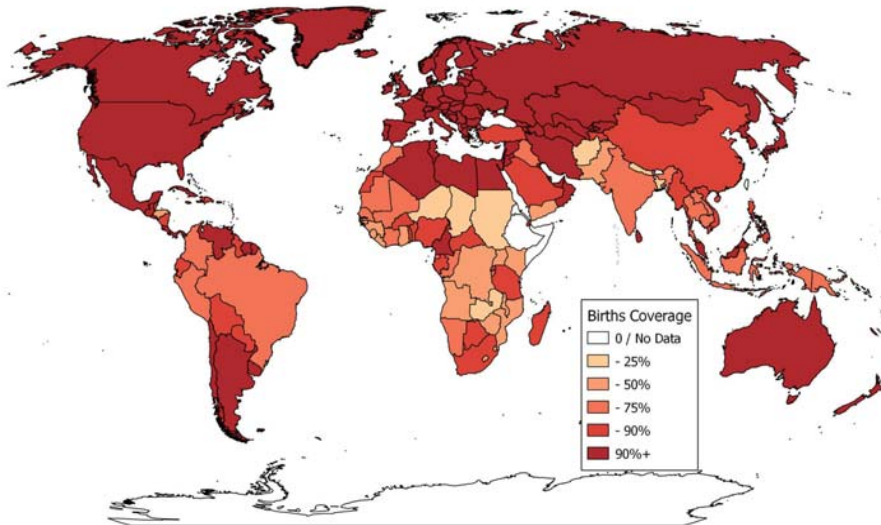
- 人口静態(人口数)
  - 明治5年(1872年)戸籍作成
  - 大正9年(1920年)第1回国勢調査
- 人口動態(出生・死亡・婚姻)
  - 明治5年(1872年)死亡総数(戸籍法、統計年鑑公表)
  - 明治11年(1878年)年齢別死亡(内務省衛生局年報公表)
  - 明治17年(1884年)「墓地及埋葬取締規則」
  - 明治32年(1899年)人口動態統計(内閣統計局)

# 登録漏れによる場合の率の推測

年次	登録漏れ率		
	1920年値一定	1920-1940年外挿	
明治32年	1899	11%	39%
33	1900	10%	37%
34	1901	13%	39%
35	1902	10%	36%
36	1903	11%	36%
37	1904	12%	35%
38	1905	12%	34%
39	1906	11%	32%
40	1907	12%	32%
41	1908	8%	27%
42	1909	3%	22%
43	1910	6%	23%
44	1911	8%	23%
大正元年	1912	10%	24%
2	1913	12%	23%
3	1914	8%	19%
4	1915	7%	16%
5	1916	1%	9%
6	1917	-1%	5%
7	1918	-10%	-5%
8	1919	1%	3%
9	1920	4%	4%

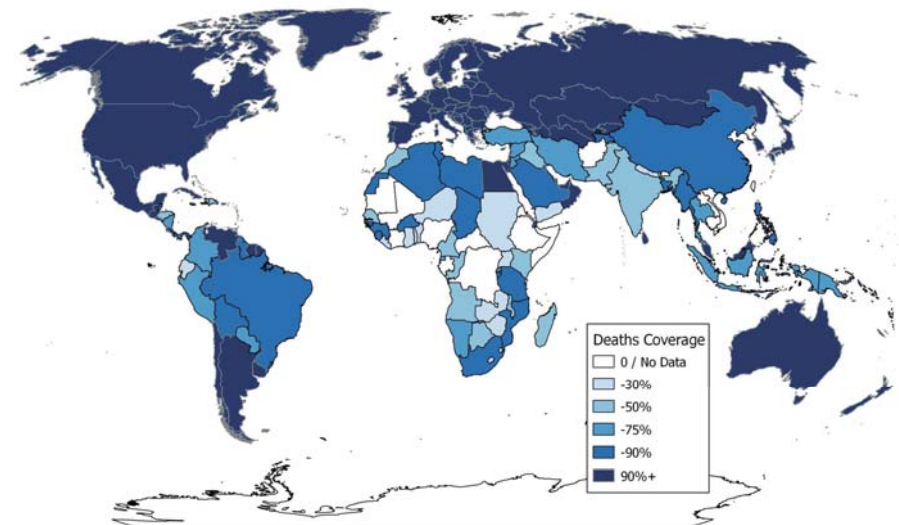


# 出生・死亡の届出漏れの構造 国別出生届率(2010)



Source : "Coverage of civil registration system (last updated: February 2010, United Nations Statistics Division)"

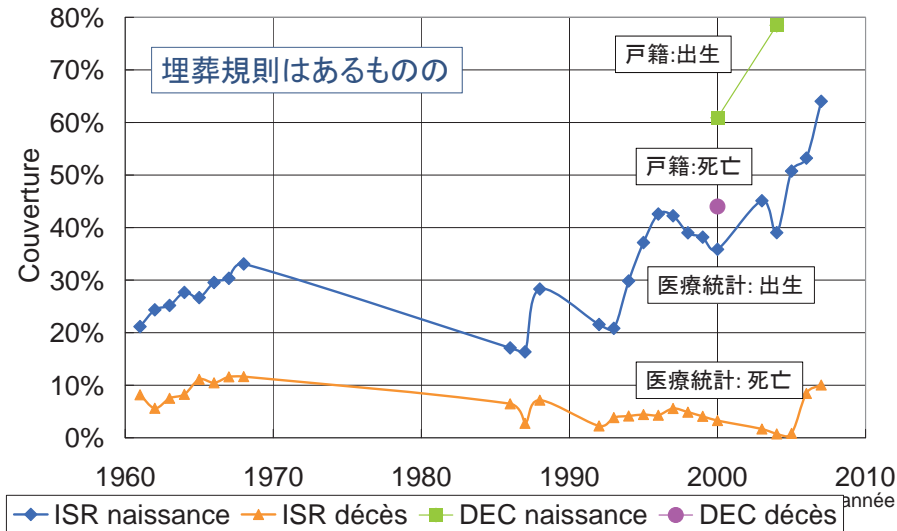
# 出生・死亡の届出漏れの構造 国別死亡届率(2010)



Source : "Coverage of civil registration system (last updated: February 2010, United Nations Statistics Division)"

## セネガルにおける出生・死亡届出率

医療統計(ISR)と戸籍(登録)制度(DEC)



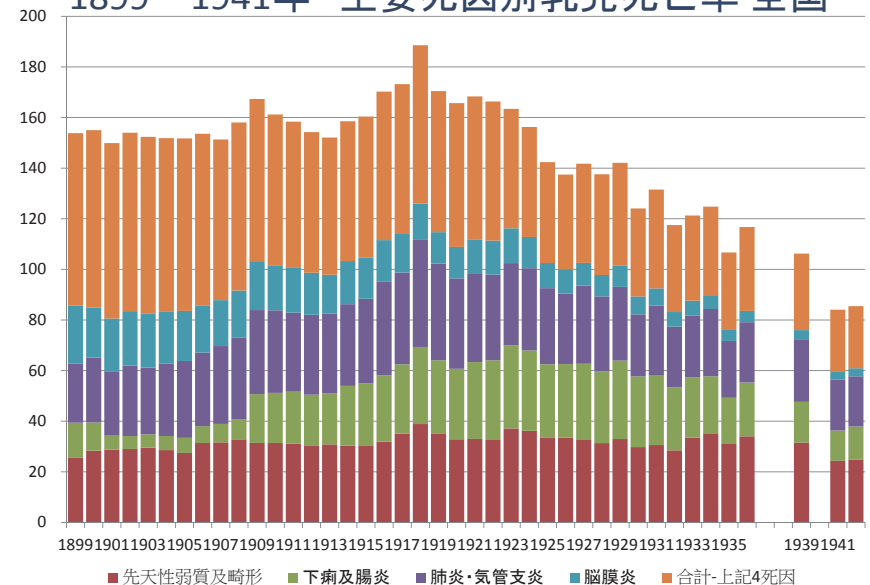
## 竹村説(水道塩素消毒の効果)

- 明治20年(1887年)横浜市で日本最初の水道が給水開始、その後京都市(琵琶湖疏水 1890)函館市(1889)、長崎市(1891)、大阪市(1895)、東京市、広島市(1898)、神戸市(1900)、岡山市(1905)、下関市(1906)、佐世保市(1907)と次々に敷設、しかし殺菌されていなかったため乳児死亡率は上昇した可能性
- 大正7年(1918年)にシベリア出兵の兵器として使うために液体塩素が製造されたが、アメリカの反対により大正10年に撤兵開始
- 余った液体塩素が大正10年より水道水消毒用に転用された。
- それをもたらしたのは、コッホ研究所で医学博士を獲得し、シベリア出兵の際の外務大臣、大正9年より東京市長であった後藤新平であろう。

## 竹村説の検証

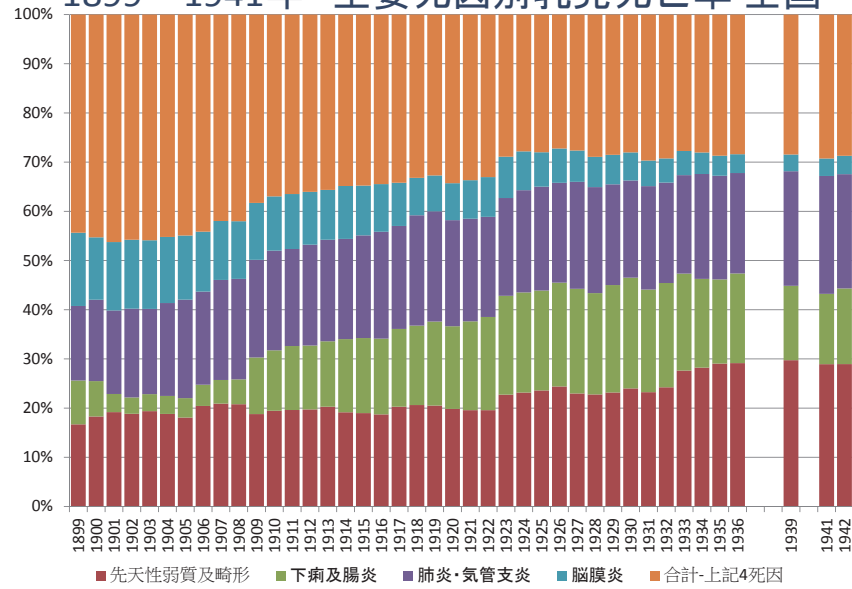
- 1920年以降の乳児死亡率の低下が
  - 水道に起因する乳幼児死因(=下痢)の低下によるものであるかどうか
  - 水道消毒が始められた都市部で先に低下が見られるかどうか
 を確認
- 「人口動態統計時系列データ1899～2012年」(厚生労働統計協会DVD)による、都道府県別死因別死亡数および出生数を用い分析。
- 乳児死亡率は、分母も同じ動態統計(出生数)から取れる、という利点がある。

## 1899～1941年 主要死因別乳児死亡率 全国

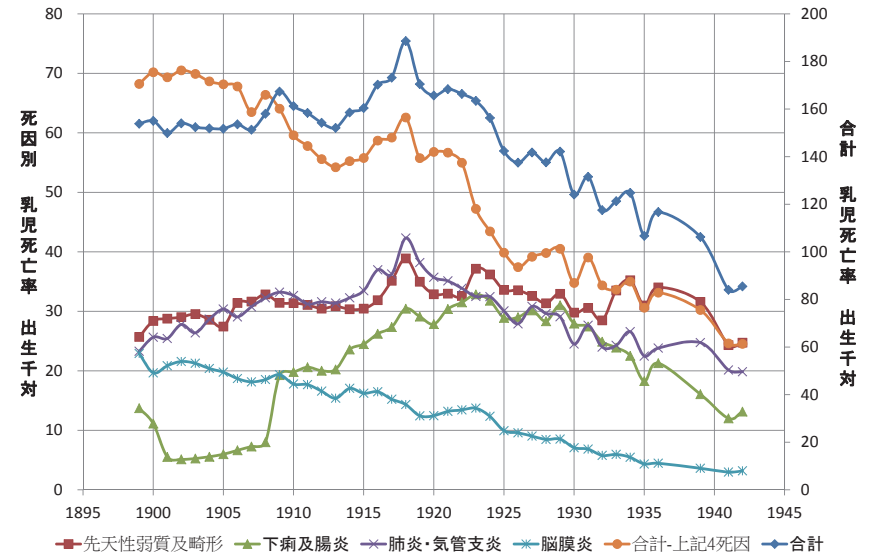




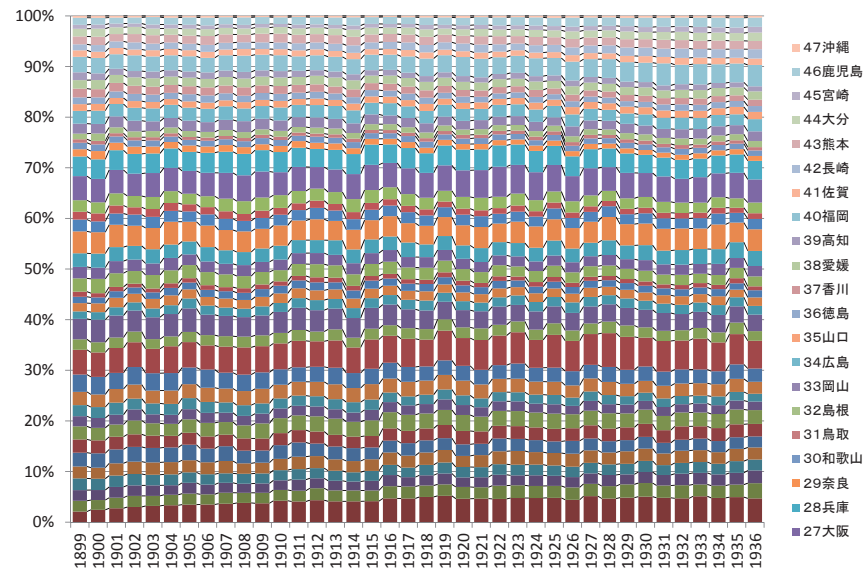
1899~1941年 主要死因別乳児死亡率 全国



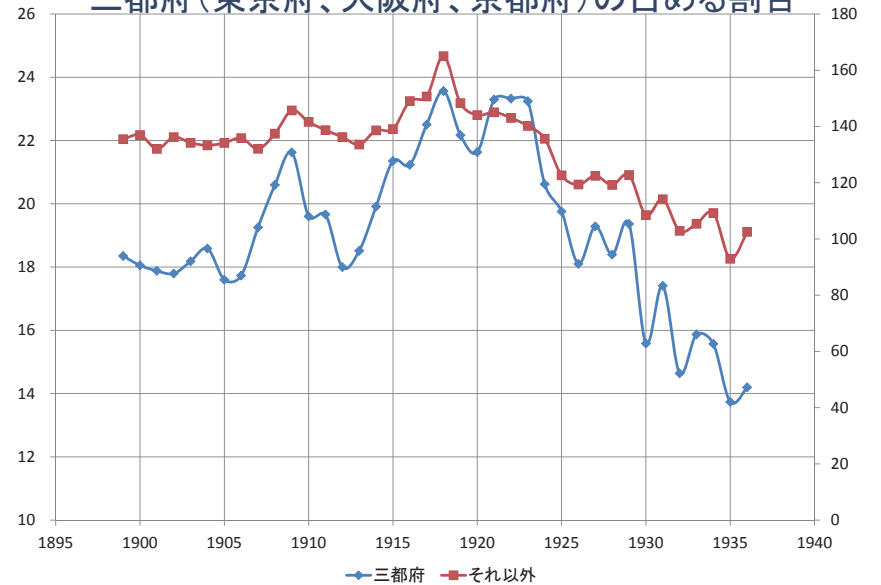
1899~1941年 主要死因別乳児死亡率



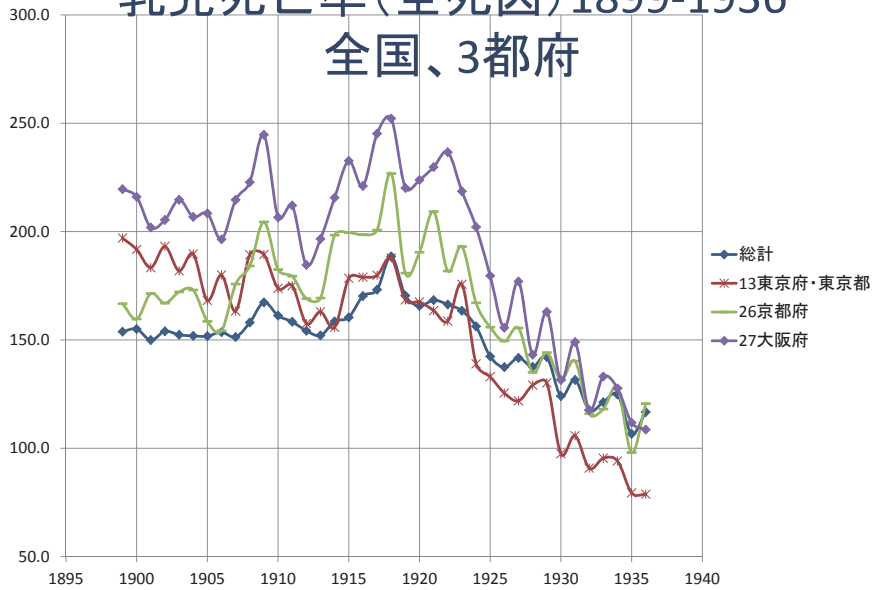
都道府県別乳児死亡率(全死因) 1899-1936



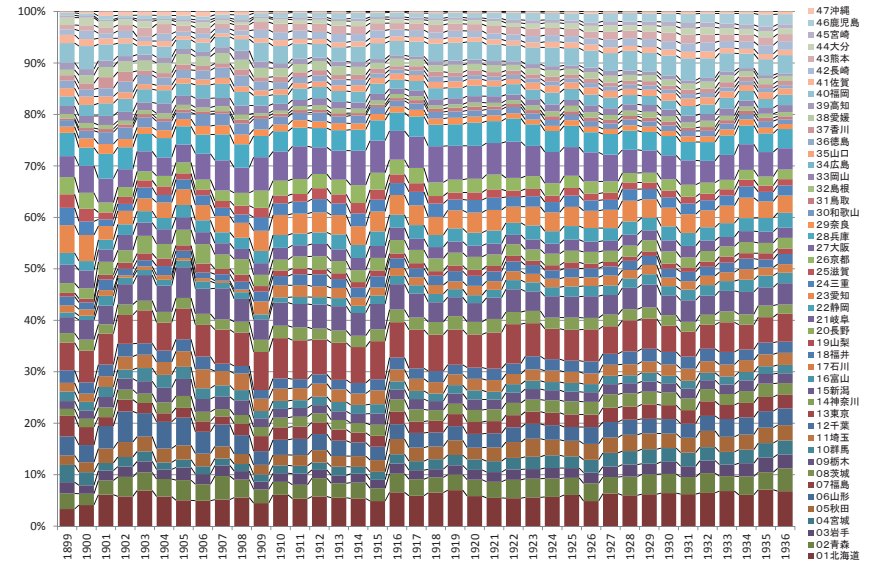
乳児死亡率(全死因) 1899-1936  
三都府(東京府、大阪府、京都府)の占める割合



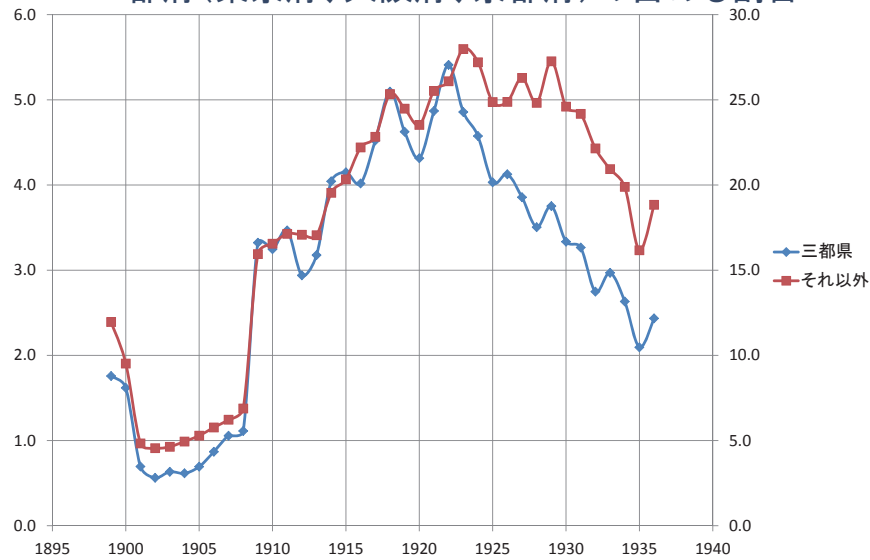
乳児死亡率(全死因)1899-1936  
全国、3都府



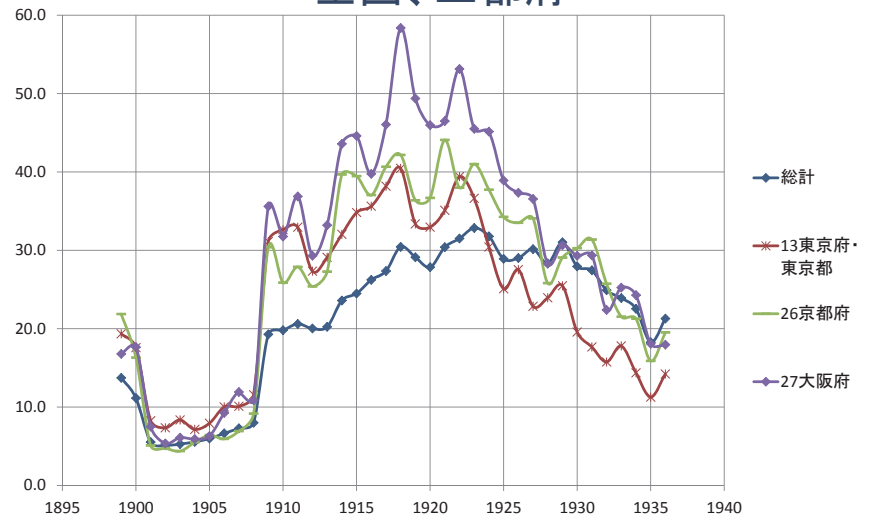
都道府県別乳児死亡率(下痢及腸炎)1899-1936



乳児死亡率(下痢及腸炎)1899-1936  
三都府(東京府、大阪府、京都府)の占める割合



乳児死亡率(下痢及腸炎)1899-1936  
全国、三都府



## 竹村説の妥当性

- 水道に起因する乳幼児死因(=下痢)の低下によるものであるかどうか→重要であったものの、先天性疾患以外のすべての疾病について一様に低下している。
- 水道消毒が始められた都市部で先に低下が見られるかどうか→三都府が占める割合は1920年以降低下しているが、それは1920年以前の大阪府や京都府での非常に高い値が下がったことによるもの

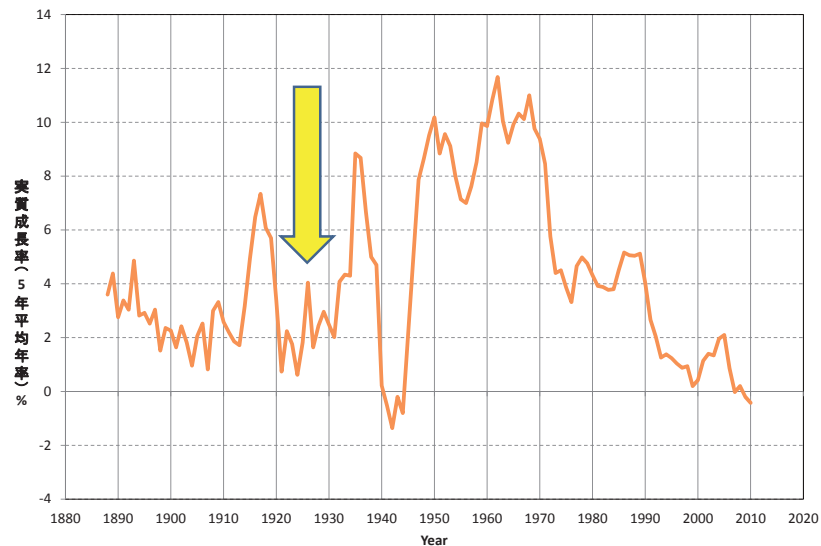


- 竹村説を否定するものではないが、それ以外にも多くの要因があったと思われる。

## 脳膜炎について

- 1899～1936年の期間中、上位6位以内に入っている主要な乳児死亡の原因であった。
- 1923年に、白粉に含まれる鉛・亜鉛によるもので、母親のつける白粉を、授乳中に乳児が口にしてしまうためである(大久保1924 in 伊藤1998)
- 現在はニジェールなどで髄膜炎の流行があるが、蚊由来、ウィルス・最近による感染症。本当にすべてが白粉経由だったのか？(アメリカ・テキサスにおける1911/2年の流行もあった)

単一原因ではなく、経済発展による複合影響か？  
→しかし1920年代の経済成長率は低かった。



## 今後の課題

- 県別ではなく都市別
- 水道普及率データの取得

## 5. 平成 26 年 10 月 29 日報告 宮田智 「人口政策確立要綱とその時代」

### 1. 本研究のねらい

我が国の（多産多死から少産少死への）人口転換の起点とされている 1920 年（大正 9 年）頃から、1945 年（昭和 20 年）の敗戦に至る四半世紀を人口史、人口学史、人口政策史の 3 つの視点から概観した。その中で、「過剰人口論」が人口論争の姿を借りた経済理論・政策論争であったことを明らかにするとともに、「人口政策確立要綱」（1941 年閣議決定）をドイツ、フランスの人口政策、家族政策との比較を含め、今日的視点から整理を試みた。

### 2. 主な内容

西欧先進国において、少子化の進行、人口の高齢化、減少による国力の衰退への懸念とこれを防止するため、出産力増強のための対策が取られていたことは我が国でも早くから知られていた。しかし、人口転換の認識は遅れ、長年の過剰人口論から脱却したのは戦時体制が進められる中でのことであった。これは人口の増加が継続していたこと、国勢調査結果などの公表が遅く、変化を観察しにくかったこと、理論優先の学問風土があったことなどが原因であろう。

過剰人口論については、農業生産に基づくマルサス派の絶対的過剰人口論と、工業生産に基づくマルクス派の相対的過剰人口論との間で華々しい論争が繰り広げられたが、内実をみると尖鋭な対立は、商工業の振興によって過剰人口が吸収されるか否か、社会主義革命が必然か否かしかなく、つまるところマルクス主義の文脈での窮乏化論の当否だけが主要論点であった。

1927 年から 1930 年に政府が設置した人口食糧問題調査会もまた出生率、死亡率ともに高すぎるという過剰人口論に立脚したもので、多くの答申を出しながら政策に結びついたものはなく、常設調査研究機関と社会省の設置を提言したものの、後の人口問題研究所と厚生省の設置の直接の契機にはならなかった。

その後、出生率の急速な低下など人口学的データに基づく分析と推計を組織的に初めて行ったのは上田貞次郎を中心とするグループであり、「日本人口問題研究」全 3 巻（1933 年から 1936 年）としてまとめられている。上田らは過剰人口論から人口増加策への過渡期的な存在と位置づけられるが、それは彼らの行った将来推計人口が永続的な人口増加でも人口減少でもない静止人口を描いていることから明らかである。

1941 年の人口政策確立要綱の淵源としては、①小泉親彦（陸軍軍医、後に厚生大臣）の主唱した国民体位の向上、②日中戦争の開始による出生率の低下の問題の顕在化、③ナチス・ドイツの影響による国家社会主義的各種国策要綱の作成が挙げられる。人口政策確立要綱の多岐にわたる項目をドイツ、フランスと比較して分類すると、死亡減少策は戦後も引き継がれたものが多いが、出産増加策、資質増強策は個人の自由の観点から問題があり、実施されなかったものも多い。

### 3. 今後の研究の方向

人口転換（出生率の低下）の起点、様相については都鄙間、地方間などによる差が大きいと言われている。これに関連して東京を始めとした都市への人口移動の問題は、直接的データは戦前には極めて乏しいが、現在にも通じる重要な問題なのでより深い分析を行いたい。

人口論、人口政策は大正時代には学界、言論界の「時事ネタ」として、その後は戦時体制確立のための「国策の具」とされてきた観がある。また、人口学者を始めとした当事者たちも時流を利用し、利用されることをあえて選んだことがあったものと思われるが、戦後は多くを語らないか、語ったとしても自己弁護的な面が見られる。このため、戦後の発言、著述よりも今後もできるだけ当時のものに依拠して考察するよう努めていきたい。例えば小泉親彦については「陸軍悪玉論」に便乗した批判によってその事跡が判然としない。こうした特徴的な人物を取り上げることも今後の課題である。

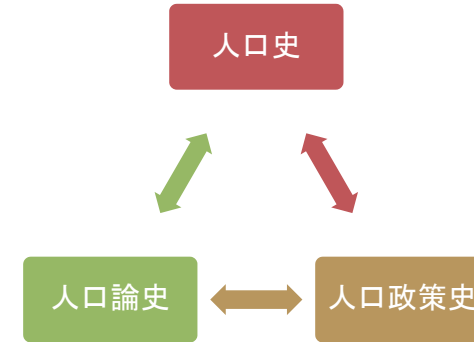
発表時にはドイツ、フランスとの比較で人口政策確立要綱の各施策を2次元的にプロットしたものが関心を呼んだ。ともすれば「産めよ殖やせよ」を国民に押しつけたという否定的な面のみで片づけられるこの要綱を時間軸も加えて、広いパースペクティブの下で相対化して評価してみたい。

# 人口政策確立要綱とその時代

社人研・政策研究調整官 宮田  
2014年10月29日

～ところで、結婚という結合や交わりが、どの国家にとっても、その誕生の  
出発点ではないでしょうか？：プラトン『法律』721A

基本的視点：3つの相互関係



- 上記の視点にさらに人口史と社会・経済史、人口論史と社会・経済論史、人口政策史と社会・経済政策史の関係を重ね合わせて見ていきたい。
- 人口論史では国勢調査結果などの公表が遅く、変化を観察しにくかったことや、理論優先の学問風土があったためか、人口史との関係が明確でなかった。
- 人口政策も人口論からの影響よりは経済的困難や戦争との関係の方が強いようである。

年表1：1920年（大正9年）～1935年（昭和10年）

- 1920年10月1日 第1回国勢調査
- 1922年 ワシントン会議で海軍縮小条約調印
- 1922年 イタリア：ムッソリーニ首相就任  
ソ連成立
- 1923年9月1日 関東大震災
- 1925年4月 治安維持法公布  
5月 普通選挙法公布  
初の合計特殊出生率：5.11
- 1926年 小作争議多発
- 1927年3月 金融恐慌（鈴木商店破綻、3週間のモラトリアムなどへ）  
矢内原忠雄「過剰人口論」（中央公論7月号）
- 1927年7月7日 人口食糧問題調査会設置（勅令第222号）
- 1929年10/24 ニューヨーク株式大暴落、世界恐慌へ
- 1930年4月 ロンドン海軍縮小条約調印  
カフェー増加、エログロナンセンス
- 1931年9月18日 柳条湖事件（満州事変）
- 1932年3月 満州国建国宣言  
5月15日 5.15事件（犬養首相暗殺）
- 1933年10月 内務省社会局の発起により（財）人口問題研究会発足
- 1933年3月 国際連盟脱退
- 1934年8月 ドイツ：ヒトラー、総統に就任

年表2：1936年（昭和11年）～1940年（昭和15年）

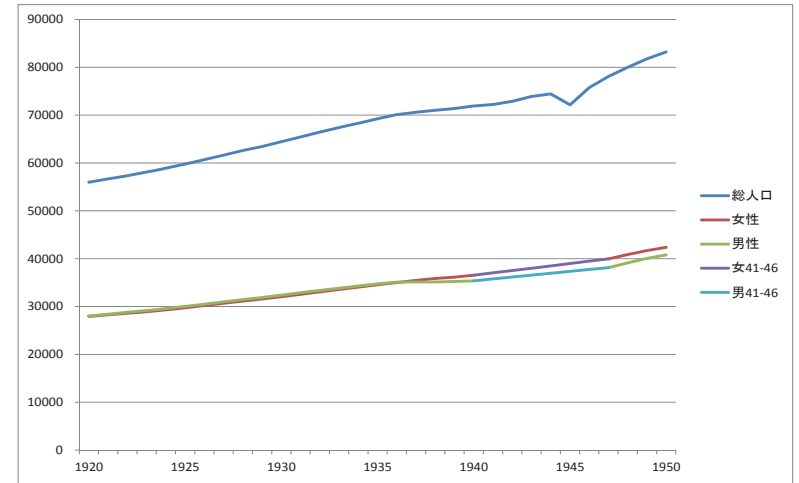
- 1936年2月26日 2.26事件（斎藤内大臣、高橋蔵相ら暗殺）  
6月 徴兵検査で多くの不合格者、6/22 陸軍省「再び衛生省設立の急務について」
- 1937年5月 陸軍省「衛生省案要綱」  
7月7日 盧溝橋事件、日中戦争（支那事変）へ  
東京の株式市場最高を記録  
7月9日 保健社会省（仮称）設置要綱閣議決定  
9月5日 （財）人口問題研究会「常設調査機関の件」  
10月 国民精神総動員中央連盟成立  
11月 日独伊防共協定成立。大本営設置
- 1938年1月11日 厚生省官制（勅令第7号）  
4月1日 国家総動員法公布  
10月30日 （財）人口問題研究会、再度常設調査機関の件「現下聖戦に伴う...出生率の低下」
- 1939年3月25日 人口問題研究所発足（勅令第603号）  
5月 ノモンハン事件  
9月 ドイツ、ポーランドに侵入、第2次世界大戦へ
- 1940年7月 基本国策要綱決定（大東亜新秩序・高度国防国家の建設）  
9月 日独伊三国同盟締結  
10月 大政翼賛会発足  
12月7日 経済新体制確立要綱、企画院事件へ

年表3：1941年(昭和16年)～1945年(昭和20年)

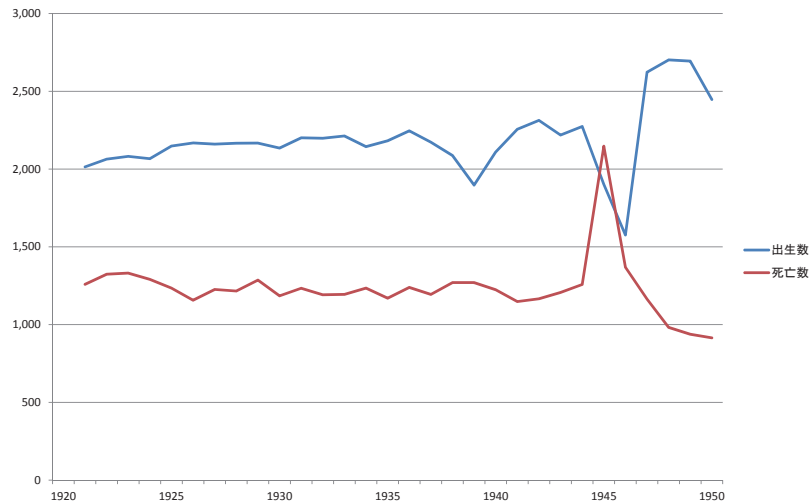
- 1941年1月22日 人口政策確立要綱(企画院起案、閣議決定)
- 6月1日 人口問題研究所「人口政策の葉」
- 8月 厚生省体力局が人口局に
- 12月8日 ハワイ島パールハーバーを奇襲、米英に宣戦布告(太平洋戦争始まる)
- 1942年6月 ミッドウェー海戦
- 8月ガダルカナル島に米軍上陸、翌年2月に日本軍撤退
- 11月1日 厚生省研究所発足(人口問題研究所、厚生科学研究所、産業安全研究所を統合)
- 1943年2月 スターリンググラードの独軍降伏
- 5月 アッツ島日本軍全滅
- 9月 イタリア無条件降伏
- 11月1日 厚生省人口局を健民局に
- 1944年1月 大都市に疎開命令
- 8月 学童集団疎開始まる
- 1945年1月 最高戦争指導会議、戦争指導大綱決定(本土決戦など)
- 2月 米英ソ、ヤルタ会談(ソ連、対日参戦を密約)
- 3月 東京大空襲
- 4月 米軍、沖縄に上陸(6月に守備隊全滅)
- 5月7日 ドイツ無条件降伏
- 8月15日 「玉音放送」

総人口(総務省統計局『長期統計総覧』)

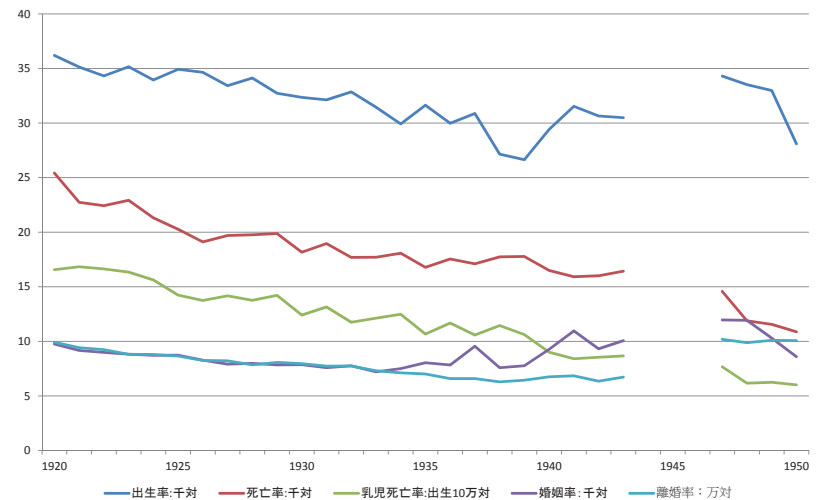
\* 男女別1941-1946は本来はデータがない



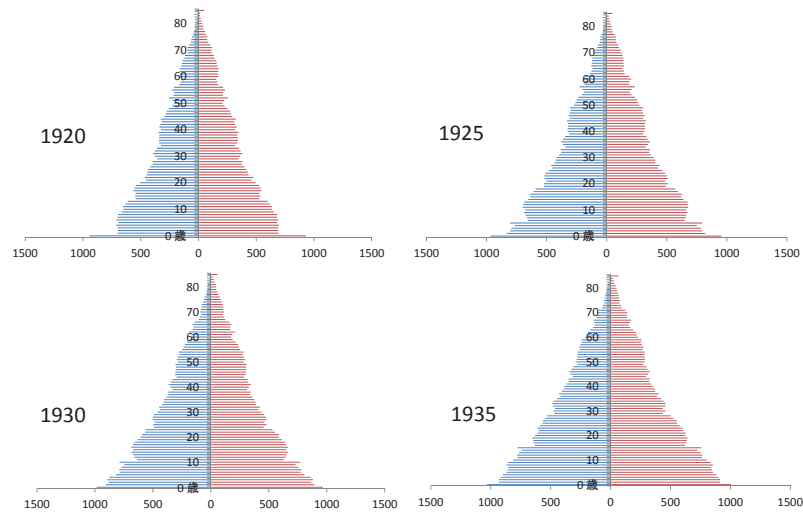
出生数と死亡数(総務省統計局『長期統計総覧』)



人口動態(crude rate)

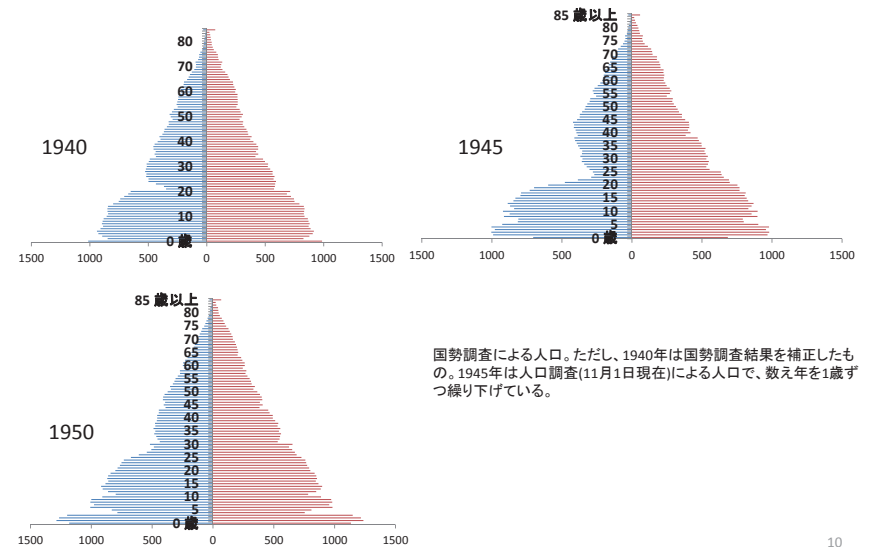


## 人口ピラミッド(1920-1935)



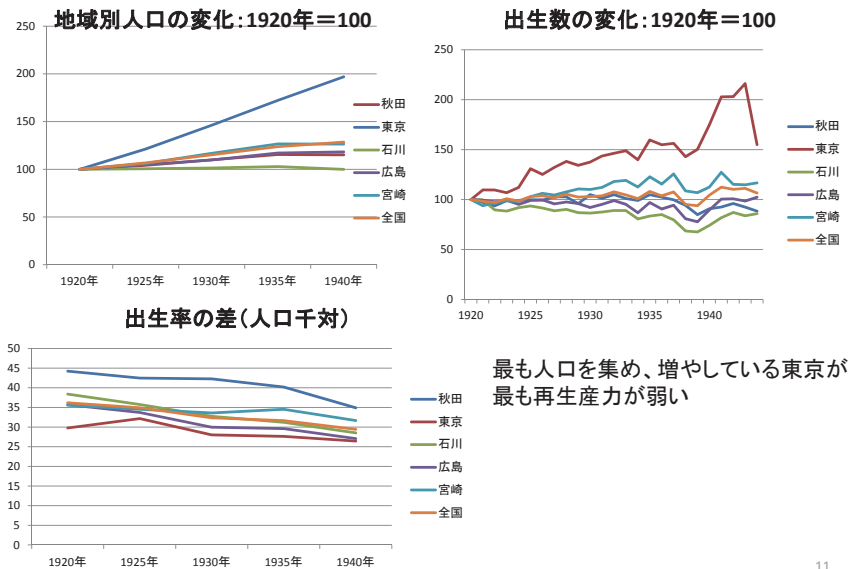
9

## 人口ピラミッド(1940-1950)



10

## 大都市への人口集中と出生率低下



11

## 過剰人口論の時代 1920年代～1937年(日中戦争開始)

### <プレ過剰人口論>

遅くとも1920年までには海外の人口論の影響を受け、大場1920、米田1921らによって、文化・文明の普及進歩により、出生率の低下が予見されていた。米田1921「女子は本来子を生むことを好むものなるや」⇒イデオロギー批判

⇒しかし、こうした見解は1927年からの恐慌と不況を背景とした「過剰人口論」の陰に長く追いやられていた。

### 過剰人口論の枠組み

	基本的認識	暗黙の前提	問題の解決方法	主な論客
マルサス派	絶対的過剰人口	農業生産 食糧問題・飢餓	産児抑制 領土・農地の拡大、移民	矢内原忠雄、小泉信三
マルクス派	相対的過剰人口	工業生産 階級問題・失業	社会政策(所得の再配分) 社会主義革命	大内兵衛、河上肇

12



「過剰人口」の解消策  
～何が議論されていたのか？

	高田保馬1926/1927	河上肇1927
対外的領土拡張	(おそらく否定的)	レーニン『帝国主義論』に依拠して対策足りえないとする 国家の破滅を示唆
移民政策	限定的効果しか認めず	限定的効果しか認めず
商工業の振興	生産力が増加すれば人口増加と生活水準の向上の余地が生じる	資本主義の発展こそが過剰人口の原因であるから、その解消にはならない
出生・産児制限	民族のために困る	民族の衰亡を来す

尖鋭な対立は、商工業の振興(≒経済成長)によって過剰人口が解消するか否か、社会主義革命が必然なのか否かしかない。  
つまり、マルクス主義的な窮乏化論の当否だけが主要論点であった。

⇒議論されていたのは経済理論であって、人口理論ではなかった。

13

人口食糧問題調査会  
(1927.7/7～1930.4/10)

- 出生率、死亡率ともに高すぎるといった「過剰人口論」に立脚し、保健衛生の向上、生産力の増強、社会政策の拡充が重要とした。
- 他方、内外移住、対外進出、労働需給などには消極的。
- 6つの答申に多くの内容を盛り込んだものの、総花的で、かつ人口問題と関係が薄いものも少なくない。
- 中心人物は永井亨、有名人としては新渡戸稲造が参画。
- 常設調査研究機関と社会省の設置を提言して廃止。
- (財)人口問題研究会が1933年10月に後継組織として発足(社会局内に設置)。

⇒人口政策史的に大きな意義があったとは言えない。

- 答申を契機に政策として実施されたものが見当たらない。
- 厚生省、人口問題研究所の設置に直接は結びつかなかった。

14

過剰人口論とは何であったのか？

「適正人口=(1国の経済が)養える人口」とするならば、

「人口>養える人口」という状態が過剰人口であろう。

仮に「養える人口=各産業の生産力×労働分配率」で決まるとすると、

- 左辺の「養える人口」を減らす ⇒移出民、出産抑制・・・
- 右辺の「各産業の生産力」の拡大 ⇒農地の開拓、商工業の発展・・・
- 「労働分配率」の直接・事前の是正 ⇒不在地主対策、最低賃金制度・・・
- 「労働分配率」の間接・事後の是正 ⇒各種社会政策・・・

といった整理ができるだろう。

- 右辺の施策はまっとうなものが多く、戦後も「過剰人口論」は復活し、GHQの指示の下に改革が進められた。
- 戦後の社会経済の発展を見ると、戦前における評価は(移出民や出産抑制への消極的、否定的評価を含め)おおむね正しかったと思える。
- しかし、問題を2点挙げておこう。1つは過剰人口論者は(出生率の低下などの)事象を観察した上で議論を行っていたわけではないという点である。(永井1929、南1928など)
- 2つめは経済政策や社会政策に回収される施策をなぜ人口論や人口政策として、論じていたのかである。

15

ポスト過剰人口論(過渡期)

上田貞次郎編「日本人口問題研究」全3巻(1933-1936)

- 多人数の討論による共同研究
- 人口動態データに基づく分析と推計  
⇒出生率の急速な低下を認識していた(Volk ohne Jugend)。
- 諸外国の人口学の積極的な吸収・紹介
- 当時、政権を奪取し、人口政策を推し進めたナチス・ドイツ(ブルクドルファーら)には冷淡(阿部1934、森田1934)。

⇒ しかしながら、上田らが将来推計の中で思い描いたのは、(過剰人口でもなく、人口減少による民族衰退の世界でもない)安定人口の夢であった(上田1933、1936)。

- 南亮三郎の1936年から1940年への変化:戦争と民族主義への傾斜

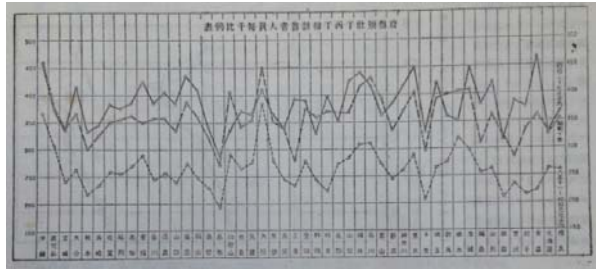
16

## 国民の体位向上

### <人口政策確立要綱の淵源①>



- 1936年6月の徴兵検査で多くの不合格者が出る。
- 失業者の増加、農村の疲弊による筋骨薄弱者と結核患者の激増によるものだったらしい。
- この事態を憂慮した陸軍(小泉医務局長)は新しい省を作るよう何回か働きかける。



17

## 厚生省の設置と国民の質の向上策

- 社会局を中心とした近衛構想と国民の体位向上を目指した陸軍省案⇒1937年の保健社会省(仮称)設置要綱などからみて、前者には実体がない。
- 1937.7/7日中戦争開始、大規模な動員へ
- 内務省衛生局⇒1938年1月厚生省**体力局**、衛生局、**予防局**
- 1940年に国民体力法(体力の調査・管理)、国民優生法(5回廃案になった断種法案を改めたもの)が成立。
- これらの政府の動きを民間団体は先導又は追隨していた。(財)人口問題研究会も1937年から1940年にわたり、3回の人口問題全国協議会を開催した。

18

## 出生率の低下～戦争の人口学

### <人口政策確立要綱の淵源②>

- (財)人口問題研究会主催の第2回人口問題全国協議会(1938.10/30)は「人口の損耗、出生率の減退、国民体位の低下」などと前年の日中戦争開始との関係で、再度常設調査機関の設置を訴えた。
- 1938.1/27に貴族院でも「人口の増殖は現下の非常時局に於いて何より大切なこと...之が研究に着手しなければならぬ」といった質問があった。
- 厚生省社会局が1938、39年度の2回の予算要求で、ようやく国立人口問題研究所の設置が認められた。
- (財)人口問題研究会以来の関係で社会局からの予算要求となったのだろうが、国民の体位向上の体力局など衛生部局(人口の質関係)ではなかったことに意味があったかもしれない。

日中戦争の開始によって初めて、政治的な課題として出生率の低下が浮かび上がったのではないか？

19

## ナチス・ドイツの影響

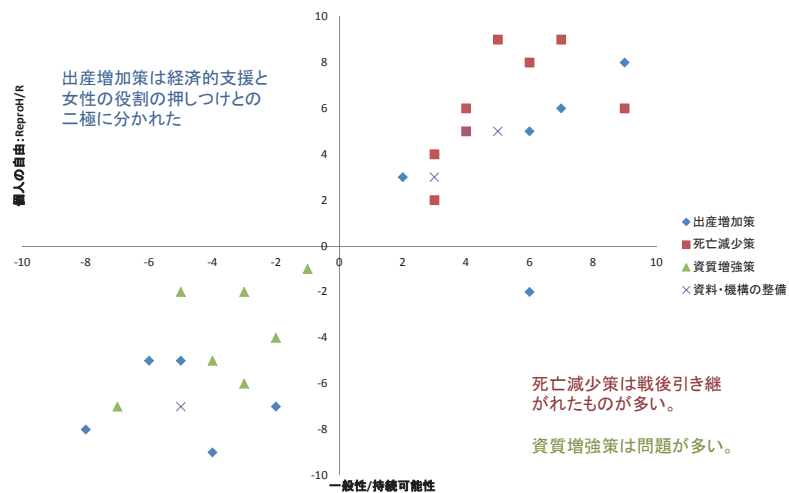
### <人口政策確立要綱の淵源③>

- 企画院(1937.10/6～1943.11/10):国策機関として、1940年の「基本国策要綱」、「経済新体制確立要綱」などを作成。
- ナチス・ドイツの経済政策に影響・刺激を受けた革新的な官僚、軍人による**国家社会主義的な傾向**を持つため、経済界との軋轢もあり、治安維持法違反で逮捕者も出した(企画院事件1941年)。
- 人口政策についても、1939年4月までには**日米戦争の準備**のために人口増加が必要との考えから、内部資料に次の項目が挙げられている。
  - 人口増加目標の設定
  - 結婚の奨励
  - 多産の奨励
  - 国民体力増進
  - 大都市膨張の制限
  - 優生法の実施
- これらが元となり、厚生省などとの調整を経て、「人口政策確立要綱」の閣議決定(1941.1/22)となったものと考えられる。
- 従来の人口政策関係の文書と比べても**理念や精神(イデオロギー)**を強調しているところに大きな違いがある。

20



### 人口政策確立要綱の項目評価



25

### 確立要綱以後の人口政策と人口論

- 母子保健対策などは進んだが、新たな政策(特に家族給付的な施策)はあまり行われなかった。
- 官民共同で「産めよ殖やせよ」をスローガンに活発な運動が繰り広げられた。
- こうした動きに出生率より死亡率対策を重視すべき、女性を冒瀆するものだとの批判が当時からあった。
- 思想弾圧・統制の中、かつてのマルサス・マルクス論争のような活発な議論はなかったが、地道な研究は人口問題研究所や在野の研究者で行われ続けた。

26



## 人口政策確立要綱とその時代（ノート）

### 1. 【基本的視点：3つの相互関係フレームワーク】

- 1.1. 上記の視点にさらに人口史と社会・経済史、人口論史と社会・経済論史、人口政策史と社会・経済政策史の関係を重ね合わせて見ていきたい。
- 1.2. 人口論史では国勢調査結果などの公表が遅く、変化を観察しにくかったことや、理論優先の学問風土があったためか、人口史との関係が明確でなかった。
- 1.3. 人口政策も人口論からの影響よりは経済的困難や戦争との関係の方が強いようである。

### 2. 【年表】

- 2.1. 『日本史総合図録』、『日本史年表』山川出版社、湯浅雍彦『大正期の家族問題』2010、『昭和前期の家族問題』2011 などにより作成
- 2.2. 大正期(1912-1926)の家族の状況については湯浅 2010 が詳しい。結婚・出産は p. 81-95、離婚は p. 156-161、私生子は p. 170-177、国勢調査は p. 186-205 など。
- 2.3. 湯浅 2011 は昭和前期(1926-1945)の華やかな都市文化と貧困にあえぐ農村、思想統制・弾圧など世相の明暗を対比した年表を作成している (p. 8-9)。日中戦争については「それまでとは異なる空気をもたらした。とはいえ内地での軍事色が急に強まったわけではない。むしろ中小企業と大企業の軍需景気が高まって東京の株式市場は最高を記録し、社会は景気の向上に浮き立った。大学生の就職は引っぱりだこに変わっていった。」と記す (p. 11)。この時期の結婚と夫婦については p. 31-89、戦時期の内縁夫婦の駆け込み結婚は p. 336-339、農村が豊凶作どちらでも飢饉に陥り、娘を身売りなどする状況については p. 159-175 を参照。これに対し、戦争によって企業の利益は 1936 年を 100 として 1937 年 150、1941 年 343、1944 年 507 と急増し、熟練工や新中間層には「戦争も悪くない」との思いを抱かせたとのことである (p. 112) また、1938 年 4 月の国家総動員法、国民徴用令以降の生活統制について年表を掲載している (p. 252)。これによると 1940 年 4 月米の切符配給制、同 8 月電力制限、ネオンサイン禁止、1942 年 3 月妊産婦手帖開始などを知ることができる。

### 3. 【総人口、出生数と死亡数】

#### 3.1. 総務省統計局『長期統計総覧』注(要約)

- 3.1.1. 1920、25、30、35、50 年は国勢調査による。
- 3.1.2. 1940 年は国勢調査の「全人口」73,114,308 人(男 36,566,010 女 36,548,298)から、海外にいた軍人・軍属等の推計数 1,181,321 人(男 1,178,660 女 2,661)を差し引いて得た補正人口。
- 3.1.3. 1945 年以降は沖縄県を含まない。
- 3.1.4. 1945 年の総人口は昭和 20 年人口調査による 11 月 1 日現在の人口 71,998,104 人に、軍人・軍属及び韓国・朝鮮・台湾以外の国籍の外国人の推計数 149,187 人を加えて

得た補正人口。

- 3.1.5. 1947 年は 昭和 22 年臨時国勢調査による人口。
- 3.1.6. 1920-1947 年は内閣統計局の日本帝国人口動態統計及び厚生省の人口動態統計による、遅れて届け出られた数を含む日本人のみの出生数・死亡数。
- 3.1.7. 1947 年以降は厚生省の人口動態統計確定数による外国人を含む出生数・死亡数である。
- 3.2. 総人口は一貫して増加、1945 年の減少も占領地等からの引揚げによって速やかに解消したと言えるだろう。総人口はおおむね「内地に住む日本人の人口」とみなしてよいだろう。外地や植民地の日本人人口は含まないし、内地居住の台湾人、朝鮮人なども含まない。これに関し、内閣統計局は 1937.12/29 に『人口一億に達す』として、「本局の推計によれば、昭和 12 年[1937 年]12 月 1 日現在におけるわが同胞数は一億三百万余であつて、待望の「同胞茲に一億」時代はついに到来したのである。これを内地外地その他に別けてみれば、内地七千三百三十七万余、朝鮮二千三百六十四万余、台湾五百四十四万余、樺太三十三万余、関東州十九万余、南洋委託統治区域七万余、在外本邦人二百一万余である。これを明治初年同胞三千四百万に比べると三倍余にあたる目覚ましい躍進ぶりを示しているのである。」(20 年史 1960 : p. 85) と発表している。
- 3.2.1. 20 年史 1960 : 厚生省 20 年史編集委員会・委員長高田浩運(官房長)『厚生省二十年史』
- 3.3. 平凡社 1957 : 編集委員長・南亮三郎『人口大事典』p. 333-335(館稔)は 1870 年から 1940 年までの総人口につき、時間を変数とする 3 次方程式で近似できるとしている。理由は「3 次階差がもっとも接近している」ということのものである。その上で、1920-1940 年について、「曲線の適合度は非常に良好である。この曲線[の傾き]は 1930 年 2/10 のところで上向きから下向きへ変曲している。…この頃から人口増加率はようやく低下傾向をあらわし、日本の人口増加は、ここにはじめて単純ロジスティックの局面に入った」としてパール式(1907)への移行を図示している。
- 3.4. 培風館 2002 : 日本人口学会編『人口大事典』p. 109-113(伊藤繁)は戦間期の日本人人口の増加について、第 1 次大戦後まもなく出生率と死亡率が同時に低下したこと、前者には有配偶率と有配偶者出生率の変化の 2 つの要因があること、後者には乳児死亡率の低下が最大の要因であることを指摘している。その上で、都市部内の所得格差、都市・農村の所得格差の経済の二重構造期であったこと、日本人口史上最も高い年率 1.35%の増加率は出生率よりは死亡率の低下のペースがやや大きかった結果であること、しかしながら発展途上国の人口爆発はもとより欧米先進国の近代化初期の増加率に比べても比較的穏やかなものだったとしている。
- 3.5. 出生数は 1936 年まで(翌年の日中戦争まで)微増、その後、乱高下。1939 年と 1946 年に大きな落ち込みがある。中国大陸、南方地域への動員のためか。
- 3.6. 死亡数は 1944 年までほぼ横ばい。1945 年に大きな山があるが、速やかに減少し、1948

年に戦前水準を下回る。

#### 4. 【人口動態】

- 4.1. 人口動態調査による各種人口比 (crude rate)、乳児死亡率のみ出生児 10 万対。1944-1946 は資料不備のため省略
- 4.2. 出生率はほぼ一貫して減少。1939 年に向かっの落ち込みと急回復。戦後の急上昇も 1950 年には戦前平時の水準より低くなった。
- 4.3. 関連して婚姻率は 1933 年まで一貫して減少。その後は出生率と相即しているように見え、1937 年と 1941 年に 2 つの山を作りながら上昇 (妊娠→婚姻届?)。戦時動員による駆け込み届けの可能性。離婚率は 1933 年まではほぼ婚姻率の 1/10 で推移。
- 4.4. 死亡率も一貫して低下。乳児死亡率とかなり関連している、つまり後者の影響の大きさを示唆しているようにみえる。

#### 5. 【人口ピラミッド】

- 5.1. 総務省統計局『我が国の推計人口(人口推計資料 No. 76)』(2000)によって作成。出典は総人口と同じ、注も同じ。1945 年は数え年のものを独自に 1 歳ずつ繰り下げた。
- 5.2. 1920 年のピラミッドについて、5 歳くらいまでの大きな凹みはスペイン風邪の影響(速水 2006) と見る者が多い。なお、1920 年以前の出生・死亡について、特に届出漏れ(とその補正推計)については津谷 2000、培風館 2002 などを参照。
  - 5.2.1. 速水 2006 は前流行(1918 秋-1919 春)と後流行(1919 暮-1920 春)に分け、超過死亡の概念を用いて 50 万人近くが死亡したと推計している。月別死亡率と年齢別死亡率については p. 240-243、人口に対する影響は p. 426-429 を参照。
    - 5.2.1.1. 速水 2006 : 速水融『日本を襲ったスペイン・インフルエンザ』
    - 5.2.1.2. 津谷 2000 は 1920 年以前の普通死亡率と普通出生率について諸家による 5 つの推計値をグラフで示している。これらによると、公式統計よりも死亡率の低下は早く、1920 年以前に始まっており、出生率について 1920 年以前においても公式統計に言うような明らかな増加傾向はなかったと津谷は結論づけている。なお、齋藤修『明治期の乳胎児死亡』(速水 2002 に所収 p. 99-118) も参照。
    - 5.2.1.3. 津谷 2000 : 「人口動態統計 100 周年記念シンポジウム」における津谷典子のプレゼンテーション(『人口動態統計 100 年の歩み』p. 139-145)、速水 2002 : 『近代移行期の人口と歴史』
    - 5.2.1.4. 培風館 2002 : p. 107 (伊藤繁) は誤差範囲で推計しうることを根拠に「少なくとも 1900 年以降については我が国の死亡統計の信頼性を疑う理由は見当たらない。」としている。出産統計の信頼性については言及がない。
    - 5.2.1.5. 培風館 2002 : 日本人口学会編『人口大事典』
  - 5.3. 1925-1935 については大きな変化はないように思える。つまり 1923 年の関東大震災や 1932 年の満州事変などは人口に(スペイン風邪ほどの)インパクトを与えたとは思えない。

- 5.4. 1940 年のピラミッドについては、1937 年からの日中戦争とそれに伴う大陸進出が 20 代前半男性の減少と 10 歳以下の男女数の停滞に大きく影響していると考えられる。
- 5.5. 1945 年と 1950 年の 2 つを比べることで戦争による死亡と(外地への進出と帰還といった)移動の影響をある程度区別できるだろう。「帝国」が急拡大し、破滅した戦争は男性には大きな傷跡を残したが、女性には影響は小さかった。詳しくはトイバー 1958 : p. 391-392 を参照。

#### 5.6.

- 5.6.1. トイバー-1958: アイリーン B. トイバー著、毎日新聞社人口問題調査会(委員長館稔)訳『日本の人口』; 和訳の出版は 1964 年

#### 6. 【大都市への人口集中と出生率低下】

- 6.1. 地域別の比較を秋田、東京、石川、広島、宮崎をピックアップしてみた。多くの文献は 1920 年から 1940 年にかけて、経済の工業化によって地方から東京を始めとした大都市に人口が集中したことを指摘している(トイバー-1958: p. 151、平凡社 1957: p. 337、培風館 2002 : p. 110 など)。

#### 7. 【過剰人口論の時代】

- 7.1. この時期の通史としては平凡社 1957 : p. 86-92 (岸本英太郎、市原亮平) がマルサス受容史を軸とした記述で、明治期の記述も詳しく、参考になる。培風館 2002 : p. 272-277 (兼清弘之) はこれを補う情報がある。しかしながら、いずれの文献も日中戦争以降、敗戦までの人口論史への言及はほとんどない。このため、1937 年(日中戦争開始)を境に前後に分けて論じることとする。
  - 7.2. 大場 1920 は「人口出生率減衰問題」に 1 章を割いて詳述している (p. 285-380)。その中で仏、独、伊、英、米、豪などの事例を紹介した上で、「我邦の出生率は過去に於て、頗る低率なりしが、近時漸く相当の高率を示すに至りしものなるが、若しも人口出生率減少の事実が、文明社会通有の病弊、文化の普及向上に伴ふ流弊、而して是れ早晩能はざる理数なりとすれば、斯る事実の出現も絶対的には否定し難し」(p. 336) との予見を示し、出生率低下の原因として、(各種避妊法の実行、文明化による性欲と妊娠の分離、性病の蔓延などの)生理的及生物的原因、(女子の経済的独立などの)経済的原因、(民主主義、個人主義、婦人解放の進展、宗教的信仰の衰退などの)心理的原因、(富裕化、教育の普及などの)社会的原因の 4 つを挙げている。
    - 7.2.1. 大場 1920 : 大場實治『人口問題と食糧問題』
    - 7.3. 米田 1921 : 米田正太郎『現代人口問題』は緒言冒頭で「今日特に人口問題として重要視す可きは、出生率減少の傾向の発達と、都市集中の傾向の発達との二者である」と述べ、「此等の二現象は共に現代文明の精神が、特に人口状態の上に見現せるものにして、人類発展の将来に対して重大なる影響を及ぼすものである」(p. 1) と言う。欧米の状況や学説の紹介に続けて、「余は我が国に於ても、今後現代文明がますます普及

し、発達するに随ふて、自から出生率減少の傾向は、起り来るであろうと推測するのである」とし、この2つの現象が相結合していると言う。さらに、「女は本来子を生きを育てるを好むものではなく、社会に強制されて之をなされるものではないか」(p. 180)、「母の本能なるものは、高き出生率を維持することに含まれる」と論断する。社会を統御する人々は、「国民的戦争を有効に遂行し、又植民地的膨張をなすに必要な、多数の子供を生み、且つ之を養育する」職分を女性に与え、輿論も「母としての職務を尽す為めの能力技量以外の能力技量を、修養せんとすることは、総て危険である、墮落である、悲しむ可きことである、不正常である、頽廢の徴候であるとして」極力非難・排斥しようとしていると言う。法律、信仰、教育、芸術、さらには社会常識・規範(著者は幻想、鬼面と言う)なども同様の俎上に載せている(p. 184-190)。まさにイデオロギー批判であり、大正デモクラシーの面目躍如といったところである。都市集中については欧米の紹介に留まっており、自らの研究は『現代人心理と現代文明』(1910、未見)を見よとのことである。なお、米田の人口論については杉田 2010 : p. 38-44 も参照。

7. 3. 1. 米田 1921 : 米田正太郎『現代人口問題』、杉田 2010 : 杉田菜穂『人口・家族・生命と社会政策』; ミュルダールから出発して戦前の人口政策論、社会政策論を見ようとするものだが、マルクス主義についての理解が足りず、主張に至る論理にも無理がある。
7. 4. 「過剰人口論の枠組み」の表の作成に当たっては南 1928 : p. 151-157、永井 1929 : はしがきなどを参考にした。
7. 4. 1. 南 1928 : 南亮三郎『人口法則と生存権論』、永井 1929 : 永井亨『日本人口論』
7. 5. とりあえず図式化して言うと、マルサス派は生殖本能を起点・動因として、食糧生産といった経済的外部与件が限界となるとしている(平凡社 1957、p. 91 の南亮三郎波動的動態理論がこれに近い)のに対し、マルクス派は生産手段の資本家による独占が進行することが労働分配率の遞減を通じて、労働人口の過剰、貧困が生じる(河上 1927、p. 16)としている、となるのではないか。これが理論的理解として正しいかどうかは別にして、マルサス派もマルクス派もほぼ相手の論理の揚げ足取りに終始しているのであって、実際のデータに即して自らの論を実証しようとしているわけではないから、議論の中身に深入りする意味がどれほどあるのか疑問である。このため、この時期の人口論史を人口史はもちろん、人口政策史にさえ接続して議論することが十分にはできない。前者について例を挙げると 1918 年の米騒動は多くの論者が引き合いに出すが、スペイン風邪に言及するものは極めて少ないのである。
7. 6. 過剰人口論は人口史研究にも強い影響を及ぼしていたようである。速水 2002 では「日本には、戦前から人口史研究の伝統があった。そのなかで活動的であった 4 人をあげるとすれば、本条栄治郎、野村謙太郎、高橋梵仙、関山直太郎の名前が浮かんでくる。…本庄や高橋は、昭和初期の大恐慌や、東北地方を襲った凶作、「過剰人口問題」と

いった現実の暗い側面から人口に関心を抱いたので、その業績は、もっぱら江戸時代の人口制限、墮胎、間引きに集中している。このことがひとり歩きをし、歴史において人口を取り扱うというと、「人口問題」を取り扱うというように受け取られてしまうことになった。」(p. 8) と述べられている。

8. 【「過剰人口」の解消策】
8. 1. 若槻首相が 1926 年に過剰人口の対策として移民の奨励と商工業の振作を述べたことを背景に高田と河上の議論が有名でもあり、噛み合った議論が行われたので紹介する。
8. 2. 高田 1926 : 「私は信ずる。ただ産めよ殖えよ。姑息なる救済策などに頼らなくても事はすむ。窮すれば即ち通ぜむ。殖えさへすれば、而して之に応じてすべての文化的活動ことに経済的活動がさかんになれば、国内はなほなほ多数の人口を養ひ得る余地がある。」(p. 94) ここで重要なのは、人口増加が起点・動因となって文化・経済が発展し、さらに人口が増加する可能性が生じるというサイクルを高田が考えていることである。
8. 2. 1. 高田 1926 : 高田保馬『産めよ殖えよ』「経済往来」大正 15 年 8 月号 ; 同『人口と貧乏』1927 に所収されたページで示す。
8. 3. このサイクルを高田は「人口は常に生産力に対して一定の関係を保たざるを得ざるものである」として、次のような人口方程式によって示す(高田 1927 : p. 180-181)。生産力を  $P$ 、その分配係数を  $d$ 、人口の数量を  $B$ 、生活標準を  $S$  として、 $d \cdot P = B \cdot S$  であり、供給量 = 必要量に均衡するように常に変化すると言う。ここで  $S$  (生活標準) は、「社会全体の平均的生活程度ではなくして、最も低き階級 [= 無産者] の平均的生活程度を指す」と言い、 $d$  (分配係数) も無産階級への分配係数であるとする(同、p. 179)。この方程式を元に「人口増加の圧力は生産力の増加を通じて、生活標準の上昇と云ふ意外の結果を有するに至る」(同、p. 183)と言う。
8. 4. しかし続けて「商工業立国の基礎の確立し得ないのは生活費の不相応に高きが故である。国民の努力乏しきが故である。」と述べるに至っては、河上 1927 が「もっと人口が殖えなければならぬ、労働者の生活を一層低下せしめなければならぬ、さうして一方においては労賃を引き下げ、他方においては労働時間を引き伸べ」(p. 56-57) るとのだと激しく反発したのも無理はないだろう。
8. 5. さらに、「人口の増加が今日の生活難を持ち来したのではない、戦乱時に於ける生活水準の異常なる上昇がその原因となっている」(p. 92) と言いながら、他方で「人口が多ければこそ、民族の活動も盛に、すべての方面に其勢力を伸張することが出来る。実に人口は民族のあらゆる努力の源泉である。」(p. 93) と言うに至っては、左派なのか、右派なのか混乱してしまうだけだろう。後に高田が「私はマルサスを否定する、マルクスを否定する」と言った真意も一元論ではないといったところだろうか。
8. 6. 高田が人口の増加を少なくとも重視していながら、「大体に於て、人口は増加の傾向を有すると云ひ得る。その何故に然るかは現実に於ける出生数の数字によりて、然る

が故に然りと答へる外はない。」(p. 183)と説明を放棄している。であるにもかかわらず、「真の問題は来たるべき出生率の減少—人口増加の止むことを如何にして防止すべきかにある。」(p. 91)とも言う。おそらくサイクルを止めないようにどんどん殖えよと言う現実的な主張だろうが、理論的には一度人口増加が減少に転じれば何の手立ても考えられないのではない。

- 8.7. 高田は産児制限への反論に関連して「かりに今日の七千万の人口を、子供を減らして三千五百万となすとしても、その時に我々の生活が今日より難儀でないと云へるであらうか。矢張り、その社会に於て、非常に贅沢をする人と、又それ程の贅沢を夢にも出来ない人とが居るならば、下賤の者に取ては暮しの上の難儀といふものは相変わらずついて来る…殊に況や、我々日本の民族といふ事を眼中に置いて考へますと、斯くの如きことは、実は民族全体のために困ることあります」(p. 103)
- 8.8. 高田は、論旨がわかりにくいだけでなく、貧困には相対的貧困しかないと「貧乏は虚栄の不足を意味する」(p. 1)とか、ゲーム理論の先取りのように「人の世はすべて賭博だ」(p. 61)といった(興味深いけれど)極端な主張を好む癖があったようだ。経済よりも社会心理に関心が向かいがちな人物であったように思う。
- 8.9. 河上 1927 は、神川彦松(東大教授)の過剰人口に対する4つの解決策(武力的領土拡張政策、移植民、商工業の発展、産児制限)。(『中央公論』1926:第41巻459号公論欄p.62未見)を批判する。領土拡張についてはレーニンの『帝国主義論』により、移植民は主唱者自らが過剰人口の根本的解決にならないことを自認していることを理由に、商工業の発展はそれこそが過剰人口をもたらした原因であるとし、産児制限は姑息療法であると言いつつその根本の病源が資本主義の機構そのものに内在するとするならば、根本治療の那邊に存するやは自ら明」(p42)らかである、すなわち(文字にすることはできなかったが)資本主義の転覆と社会主義革命しかないと聞いたかったのであろう。すなわち相対的過剰人口論は資本主義批判と革命論に回収される。
- 8.9.1. 河上 1927: 河上肇『人口問題批判』
- 8.10. なお、河上の引用するところでは、神川自身、「『剣を以て戦ふ』といふ『この目的到達の最も的確なる方策』を一旦は提示しながら、『将来の戦争は益々大規模となり、益々恐ろしきものとなり、益々惨憺たるものとなる』等、幾多の理由を列挙することにより、現在の日本にとつては実行の不可能なものとして之を撤回し、『日米戦争の如きは、人類全体の文明と福祉とのために極力防止すべきものであると信じる』と結んで」いるそうである。(p. 25-26)
- 8.11. 河上 1927 はまた次のように言う。「一定の生産関係の束縛から生まれた相対的の過剰人口を救ふに、生産関係そのものには手を触れず、ただ人口の増加をのみ絶対的に制限しようとする斯かる方策は、これを実行せる民族をただ退嬰衰亡の一路に駆るの外はない」(p. 33) また、「人口総数が次第に減少するならば、その民族はすでに滅亡の

過程に入ったのである。」(p. 3)ここでは、マルクス主義的論理から出発しながら、民族主義的な情緒にずれてしまっているようだ。

- 8.12. 高田と河上の尖鋭な対立は、商工業の振興が過剰人口の解消に有効か否かに限られている。しかもその内実は経済成長によって労働者の生活向上が可能か否か、簡単に言えばマルクス主義的な窮乏化理論の当否であったと言えるだろう。すなわち議論されていたのは経済政策であって、人口政策ではなかったのである。
- 8.13. 過剰人口論と高田・河上論争については様々な文献で採り上げられているが、南 1936 : p. 1-48 が時代も近いのでヴィヴィッドで、かつよくまとまっている。
- 8.13.1. 南 1936 : 南亮三郎『人口論発展史——日本に於ける最近十年間の総業績』
9. 【人口食糧問題調査会】
- 9.1. 1927.7/20の諮問「急速実施ヲ要スト認ムル方策如何」に対し、1927.12/20に内外移住方策「移住拓殖ハ人口問題解決ノ上ニ直接多クヲ期待シ得ベカラズト雖モ…」8項目と労働需給ノ調節ニ関スル方策「労働需給ノ調節ハ人口問題解決ノ根本方策ニ非ズト雖モ…」10項目を答申。原案はともに永井亨が作成。(要覧 1931 : p. 60-66)
- 9.1.1. 要覧 1931 : 『人口食糧問題調査会要覧』。なお、食糧問題についても諮問と7つの答申が出されているが、ここでは触れない。経過や内容、原案作成者などから実質的に2つの諮問機関があったと考えてよいだろう。
- 9.2. 続けて、1928.9/28に内地以外諸地方ニ於ケル人口対策「内地以外ノ諸地方、就中、朝鮮台湾ノ人口問題ニ対スル根本方策ニ付テハ更ニ慎重ナル考慮ヲ要スルモノアリ。…此等地方ニ多数ノ内地人ヲ移植スルガ如キハ徒ニ其ノ住民ニ不安ノ念ヲ懐カシムルニ過ギズ、又事実不可能ニ属ス。更ニ、此等ノ土地ト密接ナル関係ヲ有スル滿蒙、西比利亜並ニ南洋地方ニ付人口対策ヲ講ズル所以ノモノハ、直接内地人口増加ノ緩和ヲ計ルニ非ズシテ、当該地方ニ於ケル土地ノ開拓、資源ノ開発、産業ノ発展ニ依リ我国生産力ノ増進ニ資スルニ外ナラズ。」6項目を答申。永井亨、井上雅二が原案を作成。
- 9.3. さらに、1929.12/21に人口統制ニ関スル諸方策「人口ノ民勢の状態健全ナル場合ニ在リテモ之ニ統制ヲ加フルニ非ザレバ国力ノ発展、産業ノ振興ハ其ノ万全ヲ期スルヲ得ズ。之ヲ我国人口ノ動態ニ徴スルニ死亡率甚ダ高クシテ未ダ其ノ低減ノ傾向ヲ認ムルコト能ハズ。而モ出生率更ニ著シク高クシテ其ノ結果人口ノ自然増加ノ率ハ高率ヲ示シ所謂多産多死ノ畸形態ニ属ス。此ノ状態ハ大都市ニ比シ地方農村ニ於テ甚シク、又一般ニ生活程度低キ社会ニ於テ然ルヲ見ル。…」結核防止、女子体育の奨励・女子栄養の改善、保健衛生上の見地からの女子職業に関する指導、結婚・出産・避妊に関する医事上の相談施設、避妊の手段に供する器具・薬品等の取締など9項目を答申。永井亨、永井潜、福田徳三が原案作成。
- 9.4. 同日、生産力増進ニ関スル答申「我国ノ産業ハ…頗ル顯著ナル発展ヲ遂ゲタリト雖モ之ヲ現状ニ徴スルモ年次ノ増加人口ヲ支フルニ足ラズ…」自主的気運の醸成を眼目とし、國家の保護よりも産業発達の際除する、技術の改良・発明の奨励、特に新



工業の勃興を図る、農地及び小作制度の改善を期す、労働力の保護増進に関する労働政策・労働立法の確立、完備など11項目。永井亨、吉野商工省工務局長が原案を作成。

- 9.5. 分配及消費ニ関スル方策「生活資料ノ分配ヲ適正ナラシメ其ノ消費ヲ有効適切ナラシムルハ如上ノ諸方策ト相俟テ…」救貧制度、最低賃金制度、各種社会保険制度、株主配当・重役賞与の制限、不労所得の制限・奢侈の防止を目的とする税法改正、生活必需品の供給独占・価格協定に対する監視強化、都市における住地住宅の整理改善・借地借家法の完備、消費組合その他の協同組合の普及発達など11項目。
- 9.6. 6つの答申から、過剰人口解決のためには、保健衛生の向上、生産力の増強、社会政策が重要としている一方で、対外的な進出、移民には大きな期待は持っていないことがわかる。内容はよく目配りができた穏便なものだが、総花的で人口問題と関係がなさそうなものも少なくない。
- 9.7. 1930.3/29「…現在ノ人口食糧問題調査会ハ政府ノ諮詢ニ応ジ政府ニ建議スル外常時ニ於テ調査研究ヲ行フニ適セザル憾アリ、加フルニ人口問題ハ其ノ性質上国際的見地ヨリ之ヲ講究シ国際機関トノ連絡ヲ図ルコト亦必要ナリ、依テ政府ハ此際速ニ人口問題ニ関スル常設調査機関トシテ研究所ヲ設置シ並ニ諮詢機関トシテ委員会ヲ附セラレムコトヲ望ム。」原案は永井亨、新渡戸稲造も関与。
- 9.8. 同日、「我国目下ノ情勢ヲ察スルニ人口ノ激増、失業ノ叢生、都市ノ膨張、農村ノ疲弊等相俟テ重大深刻ナル幾多社会問題ノ発生ヲ見ツツアリ…仍テ政府ハ社会省ヲ設置シ社会政策ノ確立ヲ期シテ人口問題其ノ他一般社会問題ノ解決ニカヲ致サレンコトヲ望ム」原案は永井亨。
- 9.9. この2つの決議は調査会会長濱口雄幸から総理大臣濱口雄幸に報告されたにもかかわらず、6つの答申と同様、速やかには実施されなかった。
- 9.10. その後、1930年4月10日に人口食糧問題調査会が廃止され、人口政策を公的に検討する場はなくなった。内務省社会局は2度にわたり人口問題研究機関の設置や経費を予算化すべく努力したが、ようやく1933年度予算で5万円が認められた。研究機関設立には足りないの、これを補助金に切り替え、半官半民の機関として1933年10月27日に財団法人人口問題研究会を社会局福利課内に設立した。補助金に土木協会、三井、三菱等からの出資などを加えて、12、3万円（現在の約95百万円か。日銀公表の戦前基準指数の消費財で換算した）の財源をもったという。メンバーは永井亨や新渡戸稲造らであり、「人口食糧問題調査会設置ノ時代ニ比シ、今や産業、貿易及財界ノ広範囲ニ涉リ、不況ハ一層深刻ノ度ヲ加ヘ」としながらも「過剰人口ハ愈々増大シツツアリ」（財団法人人口問題研究会設置ノ趣旨。1939沿革略：参考資料8）との基本認識に変化はなかった。
- 9.10.1. 1939沿革略：『人口問題研究所沿革略』（1939年9月）は人口問題研究所官制案説明資料として作成したものを改めて印刷し、部内の参考に資するものとの端書きが

ある。7ページ13項目で人口食糧問題調査会設置から人口問題研究所設立までの沿革を簡単に記した本文と、13点の参考資料からなり、ノズルはない。表紙と見開きに①と手書きで書き加えられているが、②以降は未見。

- 9.11. この財団の規模では機関誌発行や講演などが精々だったと思われ、南1936は「この研究会の活動には中心題目がない」（p.18）などと苦言を呈している。
- 9.11.1. 南1936：南亮三郎『人口論発展史』
- 9.12. この財団が民族衛生あるいは斯種法についての研究も行ってたとの記述（20年史1960：p.27、他はp.213）が注目される。また、座談会での発言だが、永井、篠崎、青木らを中心に館も協力して新生活運動を展開し、企業体を中心にした家族計画の普及事業も行っていたらしい（村松稔・国立公衆衛生院前衛生人口学部長による。50周年誌1989：p.254）
- 9.12.1. 50周年誌1989：人口問題研究所編集『人口問題研究所創立五十周年記念誌』；戦前の研究内容についての記載・言及は乏しいが、研究所内の組織の変遷（p.319）や年表（p.341-353）などを掲載している。
10. 【過剰人口論とは何であったのか？】
- 10.1. 高田1927の人口方程式を参考にして過剰人口論の政策的インプリケーションを明らかにしてみた。
- 10.2. この時期の永井1929：永井亨『日本人口論』や南1928：南亮三郎『人口法則と生存権論』なども過剰人口論に基づくものであり、かつ日本の人口動態、特に1920年以降の変化への言及・分析はほとんどない。
- 10.3. なお、過剰人口論自体はヨーロッパでは古くからあり、ドイツでは19世紀には「過剰人口」への恐怖が基調となったそうである。Pauperismに関する同時期の著述家の2/3は「過剰人口」ないし「大量かつ無分別に増加するプロレタリアートの繁茂」を「三月[革命1848年]前期における広範な階層の貧困への拡大への重要な原因と見ていたようである。（エーマー2008：p.84-91）
- 10.3.1. エーマー2008：ヨーゼフ・エーマー著、若尾祐司・魚住明代訳『近代ドイツ人口史』原書は2004年刊行
11. 【ポスト過剰人口論（過渡期）】
- 11.1. トイバー1958は1920年代と1930年代を日本の絶頂期であると同時に危機の時代であるとしている。出生率は低下しており、自然増加率も低下していたと指摘し、人口問題は1930年代の初めの不景気時代に重大な関心事となり、中国への軍事活動と日本内部の防衛活動にともなって、政府の人口問題に対する考えが変わり、資源豊富な戦略的地域は、日本によって開発され日本国民を移住させるべきだとされたと言う（p.60）。この見方を参考にして、1934.8のヒトラ一総統就任、1937.7からの日中戦争を背景にヨーロッパ諸国と同様の出生率の低下、すなわち民族衰退の危機が強く言われるようになったのではないかと考え、その経過をたどってみる。

- 11.2. その過渡期的時期を代表するのが 3 巻の上田貞次郎編『日本人口問題研究』である。この書は「日本経済研究会」という研究会を毎週又は隔週に開催し、輪番で報告をし、討論を行った結果を 1933 年 6 月に第 1 輯、翌年 8 月に第 2 輯、1936 年 12 月に第 3 輯にまとめたものである。全体で 15 人による 64 編の論文は当時の人口動態の認識と諸外国の状況認識を知る上で極めて価値が高いと考える。
- 11.3. そのメンバーの阿部 1934 はナチスの人口政策、民族政策とそのイデオログであったブルクドルファーを紹介した早い例だと思われるが、ドイツの将来人口の減少 (Volk ohne Jugend) などに触れながら日本との比較は行わない。ブルクドルファーの人口論は「統計の絵巻物であり、数字の小説である。上田博士は之を「ローマンス・オブ・ポピュレーション」と評された。とにかく彼の人口論には科学的厳密さが欠けて居る。」と言いながら、「大胆な予想が多いだけに批判の余地は多い。然し本稿では批判には触れないで置く。」と末尾に記している (p. 179-192)。
- 11.3.1. 阿部 1934 : 阿部源一『ナチスの人口政策の出発点』上田貞次郎編・日本人口問題研究第 2 輯所収
- 11.4. また、森田 1934 はドイツの出生減少の原因を第 1 次大戦の人口学的影響に帰するヴェルツブルガーの説と、戦前からの一貫した現象と捉えるブルクドルファーの説を客観的に、すなわちどちらにも偏することなく紹介している (p. 153-162)。
- 11.4.1. 森田 1934 : 森田優三『独逸最近出生減退に就ての一論争』上田貞次郎編・日本人口問題研究第 2 輯所収
- 11.5. 南 1936 は阿部、森田の論文については館稔の『ナチスの人口・民族政策』人口問題 1 巻 2 号 (1935.11; 未見) などと併せて一瞥を与えているだけであった (p. 122-124)。ところが、南 1940 に至って、序において「この兩三年間、著者の関心の最も強く注がれてきたものは、言ふ迄もなく戦争であつた。」と言ひ、第 5 章を「新ドイツの人口政策とその効果」(1938.2/9 に発表) に当て、ブルクドルファーの説を中心に取り上げている。その評価としては、ナチス・ドイツの政策が婚姻数と出生数に与えた効果は限定的だとしながらも、「個人の上に「民族」を、利己心の上に「公共心」を、国民経済学の上に「国民生物学」を置き、民族発達の永遠の策を樹てようとしているのは何よりも高く評価せられねばならぬ」と言う (p. 174-178)。さらに、おそらくナチスの優生学的思想に触発されて、日本は質的人口政策に多くの努力を傾けなければならないと言ひ、精神病者の漸増に警鐘を鳴らし、新たな厚生省に期待を寄せている (p. 180-182)
- 11.5.1. 南 1940 : 南亮三郎『人口理論と人口政策』
- 11.6. 共同研究の座長である上田貞次郎は、第 1 輯の冒頭 (上田 1933) で、将来人口の予測を行うに当たって、5 歳ごとの人口コホートについて、生残率を一定とし、出生率については「妊孕率は今の時代において急速に下降しつつあり、而かもその下降の速度は予測し難きものである」とした上で、過去 12 年間を通じて出生数が大体 200 万を

- 上下していたことに着目して「出生率でなく、出生数の不変を仮定」した (p. 5)。したがって、「2020 年に至って全人口が固定することになり、9400 万人となる (p. 44)。つまり理論的な根拠はともかく、人口の増大圧力にさらされ続ける過剰人口論の世界でもなく、出生率が低下し続け、やがて人口が減少する民族衰退の世界でもない、安定した世界を描いたものと言えるだろう。
- 11.7. この見方は第 3 輯の上田 1936 においても基本的には変わっておらず、「欧米にては将来における人口の減少が問題となつてゐるが、我日本の問題はそれと全く趣を異にする。我国でも出生率減退の傾向は既に現はれてゐるので、今後人口増加の歩調は緩慢になり、やがて増加の停止する時期が来ないとはいへないけれども、それまでには尚数十年を要する。」と言う (p. 23)。
- 11.7.1. 上田 1933 : 上田貞次郎『近き将来における日本人口の予測』、上田 1936 : 『日本人口問題の理論的意義』
12. 【国民の体位向上】
- 12.1. 1936 年 6 月の徴兵検査で多くの不合格者が出る。内務省衛生局『保健国策について』1937.1.20 号「壮丁の体格等位は最近にいたり甲種乙種合格者が減少して丙丁種が増加してきた。陸軍の調査によると丙丁種の原因の主なるものは筋骨薄弱の増加であるということである。しこうして最近は何年々筋骨薄弱が壮丁千人につき十人宛増加しているという。従つて壮丁の体力は漸次劣弱の傾向を辿りつつある。」(20 年史 1960 : p. 81)。同 p. 94 は不況により「都市農村ともに失業者が増加し、日常生活にもこと欠く家庭が続出し、軍の基盤となる農村は最もひどい打撃をうけたのである。徴兵検査の結果は、筋骨薄弱者の増加と結核患者の激増であつた」とする。
- 12.2. さらに、陸軍軍医総監から陸軍省医務局長となつた小泉親彦が 1936 年秋頃に「国民の体力向上のため、強力な衛生行政の主務官庁をつくる構想をもち、陸軍医務局によつて「衛生省」案を作成した。」(p. 95) これが各省の反対に遭つて引込められた後、1937.6/15 にさらに「保健社会省」案を提出した。
- 12.3. 小泉はおそらくこの頃に『壮丁の体力より見たる都鄙衛生問題に就いて』という講演を行い、警鐘を鳴らしていた。丙丁種不合格者が大正の末期には千人中 250 人であったものが、昭和 7 年 (1932 年) 頃には 350 人に、昭和 10 年には 400 人になつたこと、東京、大阪など大都市が増加するとともに良好であった青森なども悪化したことを図表を示して訴え、産業の勃興や人の集中によって体格不良者が瀰漫しつつあると憂慮していた (小山 1941 : p. 215-218)
- 12.4. 他方、後に初代の厚生大臣 (文部大臣と兼務) に就く木戸幸一によると近衛首相 (第 1 次 : 1937.6/4-1939.1/4) としては「福祉国家の構想を持っていたようで、国民が楽しく暮らせるような施政をするという」考えを持っていたとし、これを受けて 1937 年暮れに「社会局 (内務省外局) と通信省保険局とを一にしたもの (厚生省) を作つて、近衛首相が理想とするところのものを実現する段取りとなつたところ、陸軍がその乗

つ取りを策し始めた」と20年史に寄せて答えている。木戸は厚生省発足後も陸軍が難癖をつけたとか、陸軍は「すべてを青壮年の体位向上という一点に集中しよう」とするとか、陸軍の方針に偏せざとか、繰り返し軋轢があったことを強調している。ここで木戸が陸軍と言っているのは、陸軍軍医總監を経て陸軍医務局長の任にあった小泉親彦中將のみを指しているのだろう。「近衛首相に面接し、机を叩いて保健社会省設置の急務なるを力説したと伝へられる人」と、小泉が第3代の厚生大臣に就任した際の次官が著書（小史1952：p.13）で描いていることなどから見ると、戦後の木戸の発言を額面どおり受け取ることはできない。

- 12.4.1. 小史1952：武井群嗣『厚生省小史 私の在勤録から』；20年史1960等の種本の1つである。
- 12.5. しかしながら、1937.7/9に閣議決定された「保健社会省（仮称）設置要綱」と「保健社会省（仮称）設置ノ理由」を見れば国民体位の向上という大義名分なくして新省創設は困難だったと考えるべきだろう。特に設置の理由はさほど長文でもないのに、「国民ノ健康ヲ増進シ体位ノ向上ヲ図リ以テ国民精神力及活動力ノ源泉ヲ維持培養シ産業経済及非常時国防ノ根基ヲ確立スルハ国家百年ノ大計ニシテ…」から始まって、「（国民の）体位」は実に11回も登場している。これに対し、「職業及労働、社会救護及福利施設、社会保険等所謂社会問題」は1回だけしか言及されず、これらを「根本的ニ解決スルコトニ依リ」初めて体位の向上が可能になるという位置づけにすぎない。（20年史1960：p.101-102）
- 12.6. 7/7からの日中戦争と簡易保険の移管の問題があったものの、翌1938.1/11に厚生省として発足したが、20年史が言うように「体力行政の発展を図ることは、国民体位の向上という厚生省創設の最大の目標であり、これがため、従来内務省、文部省等各省に分散していた体力行政を統一的に所管し、強力に推進すべく」（p.115）体力局が筆頭局として設置された。さらに、「妊産婦、乳幼児及児童ノ衛生ニ関スル事項」（厚生省官制第3条）が（明治初期以来の伝統のある）衛生局ではなく体力局の所掌となっていることも体位向上との関係が見て取れる。
- 12.7. にもかかわらず、体力局は予算もほとんどないような状態であったらしいが（20年史1960：p.168-169）、1937年に日本学術振興会が「政府ハ全国的ニ衛生機関ヲ整備動員シ、全国民ノ体力ヲ定期的ニ調査シ、之ヲ管理スルノ方法ヲトラレンコトヲ望ム」旨建議をきっかけとして、国民体力管理制度準備調査を1938年度は2,747名に対し、1939年度には100,554名に対し行った。並行して1938.3/7に設置された国民体力管理制度調査会は、間もなく保健衛生調査会、体育運動審議会とともに国民体力審議会に統合され、1939.12/27に国民体力管理制度案要綱を答申した。これを元に法案が作成され、国民体力法が1940.4/8に制定された。その経緯、内容等は20年史1960：p.162-164などにくわしい。条文は100年史資料編1976：p.294-296で見ることができる。

12.7.1. 100年史資料編1976：厚生省医務局編『医制百年史：資料編』

- 12.8. この頃、厚生省が「体位向上、銃後のつとめ」という標語をつくったこともあって、中央公論1940年2月号では20万人近くのスキーヤーが年末年始に上野駅から乗り込んだことを報じている（湯浅2011：p.105-106）
- 12.9. 厚生省発足とともに同様に新設された予防局は、「精神病ニ関スル事項」と「民族衛生ニ関スル事項」を所掌している点で注目される。20年史1960は創設当時における保健衛生行政をめぐる動きとして、3つのうちまず「その一は民族衛生の重要視である。民族の発展は民族素質の向上発展に負うとする時代の要望に応えたものであり、遺伝性劣等者根絶のための断種の必要性、優生遺伝確保のための具体的方策等について研究が続けられた。」（p.113）という。1938年4月に予防局優生課が各方面の権威者を集めて民族衛生協議会を開催して意見を徴し（委員13名中断種法を可とする者12名、条件付きで可とする者1名）、11月には同課内に民族衛生研究会が設けられた。さらに国民体力審議会で審議を行い、1940.4/8に国民優生法が成立した。条文は100年史資料編1976：p.297-299に掲載。
- 12.10. 我が国で民族衛生方策、断種法に関する調査研究は1930年から内務省保健衛生調査会で行われ、「民間側でも日本民族衛生協会が誕生して優生運動が展開され、また日本精神衛生協会も精神欠陥者の発生防止を主唱した。」こうした情勢を背景として、第65回（1934年）～第74回（1939年）まで5回にわたり断種法案が提出されたが、成立に至らなかった。（20年史1960：p.27-28）
13. 【出生率の低下～戦争の人口学】
- 13.1. 1937.11/5に財団法人人口問題研究会が主催して第1回人口問題全国協議会が開催され、岩倉具栄公爵提出の「人口問題ニ関スル国立常設調査機関設置ノ件」が首相に建議された。決議の説明として「我が国現下ノ非常時局ハ其ノ人口状態及社会各般ノ事象ニ大ナル変動ヲ招来シ人口問題ハ国内ノ内外ヲ通ジ一層重大ナル意義ヲ加フルニ至リ従ツテ之ニ対スル新ナル認識ノ下ニ…即チ対内的ニハ我が国国民体位ノ低下、産業生産力ノ拡大ト労働力ノ需給関係、国民生活標準ノ維持、社会階級別出生率ノ不平均等生産消費並ニ社会、衛生行政上ノ諸問題又対外的ニハ帝国ノ新勢力下ニ於ケル資源ト内地人口トノ関係或ハ我が民族ノ海外発展等之等重要ナル諸案件ハ一人口問題ノ基本的考察ニ俟タザルベカラズ」と述べて、かつての人口食糧問題調査会の基本的認識と異なったものになっている（沿革略1939：参考資料11）。なお、昭和8年の財団法人設立から昭和12年のこの建議まで沿革略の記述が飛んでいることから、触れるべき事跡がなかったものと解される。
- 13.2. さらに、第2回の財団法人人口問題研究会主催人口問題全国協議会が1938.10/30に開催され、再び国立常設調査機関の設置が決議された。その説明では「今事変ハ諸種ノ事相ニ於テ人口問題ノ愈々重要案件タルヲ示シツツアル…対内的ニハ人口ノ損耗、出生率ノ減退、国民体位ノ低下、産業間ノ摩擦…事変達成ノ為ノ国民生活ノ強化、…



国民体位、人工増殖力、労働力配置、教育制度、其ノ他ニ関スル諸問題」(1939 沿革略：参考資料 13) などと述べて、過剰人口論を完全に捨て去った。

- 13.3. 1940 年 11 月の第 3 回人口問題全国協議会では「出生率ノ低下、死亡率ノ高騰、国民体位ノ劣化ヲ来スベキハ疑ヲ容レズ。斯クテハ国防上ノ基礎ヲ弱メ国家発展ノ進路ヲ塞グニ至ル」として答申を行ったが、小山 1941 では「人口増殖の障害となる消極的な経済的・社会政策的な手段方法のみが列挙されて、積極的な民族政策及びより高き国家目標に協力する政治的な覚醒としての結婚・家族観念の民族的反省が言及されてゐない」(p. 249) と批判されている。
- 13.3.1. 小山 1941：小山栄三『民族と人口の理論』
- 13.4. これに先立って、1938. 1/27 に貴族院で浅田良逸男爵が「人口増殖ノ問題ハ現下ノ非常時局ニ於テ何ヨリ大切ナコトト考ヘルノデアリマスガ…厚生省ト致シマシテ、国家百年ノ大計ヲ案ジ…之ガ調査研究ニ着手シナケレバナラヌト思フ」との質問を行い、翌日、近衛文麿首相は、人口増殖が国力の発展にとって重大な要素だと同調した上で、「厚生省ニ於キマシテ、体力ノ向上其ノ他ノ方策ヲ講ジツツアリマス…尚増殖奨励ノ方法等ニ就キマシテハ考究ヲ致シタイ」と答弁した。木戸幸一厚生大臣は「人口問題ハ極メテ複雑多岐ニ亘ツテ居リマシテ…適切ナル調査機関ヲ設置スルノ必要アリト存ジテ居リマス。此ノ点ニ付キマシテハ将来十分ニ考慮致シマシテ之ガ実現ヲ期シタイト考ヘテ居ル次第デゴザイマス」と答えたが、いわゆる官僚答弁の域を出るものではなかった。
- 13.5. 厚生省社会局は昭和 14 年度予算で国立人口問題研究所費として 294,518 円(9 か月分、平年度 268,100 円)を要求したが、107,346 円(9 か月分、平年度 132,130 円)しか認められなかった(沿革略 1939)。20 年史 1960 (p. 213-214)によると昭和 13 年度予算でも要求したが、認められなかったとのことであり、また平年度分でさえも 6 年前の人口問題研究会の原資とほぼ同額である。9 か月予算でありながら 7 月ではなく、1939 年 8 月 25 日勅令第 603 号人口問題研究所官制により発足した(20 年史 1960:p. 214 が 8/15 としているのは誤り)。
- 13.6. 同官制によると所長は厚生次官を充て、研究官 11 人(奏任官)、研究官補 16 人(判任官)、書記 3 人(判任官)を置くとされているものの、実際は技官 25 人を中心に 62 名の定員があった。
- 13.6.1. 所長が厚生事務次官の併任となったことや予算要求額の厳しい削減の経緯については、社会局長だった新居善太郎が次のような話を人口問題研究所 40 周年記念祝賀会の乾杯のあいさつでしている。新居が親友の大蔵省主計局長の谷口恒二に研究所の重要性を談判したところ、「勅任官は一切認めないという鉄則があるんだからおりろ」と言われ、やむなくそれを呑んだ。その上、研究所の場所の予算まで主計官に取り上げられた。『人口問題研究所創立 40 周年記念記録』(1979 : p. 11-12)
- 13.7. 研究官としては北岡寿逸(1939. 8/25~1941. 4/22 初代企画部長)、館稔(1942. 11/1~

1946. 4/30 人口政策研究部長)、岡崎文規(1941. 5/12~1942. 9/22 調査部長、9/23~10/31 企画部長、11/1~1946. 4/30 人口民族部長)、小山栄三(1942. 9/23~10/31 調査部長、11/1~1943. 4/8 民族政策研究部長)、研究官補としては北山正邦、上田正夫、窪田嘉彰らが発足時のメンバーで、14 年度中に中川友長(1939. 10/10~1941. 5/12 初代調査部長)、関山直太郎(1944. 4/1~1946. 4/30 民族政策研究部長)、左右田武夫、根村當三郎、西野睦夫、青木延春、友康亮一が入所した(役職は 1942. 11/1 の厚生省研究所への統合・内部再編【人口民族部の下に人口政策研究部と民族政策研究部を置く】を経て、1946. 5/1 に再び独立するまでの部長職に限って記載した)。その後定員は 16 年度 83 名でピークに達するが、主に集計員によるもので、技官の定員は 20 年度には 18 名まで減少している。(50 周年誌 1989 : p. 324-327)

- 13.8. なお、北岡寿逸は農商務省から内務省社会局に転じた官僚で、国際労働機関閣内事務所長(現在のジュネーブ代表部のようなものか)、東京帝大講師を経て人口問題研究所に入所した。退所後は住宅営団理事や経済安定本部部長、1948 年には東宝取締役・撮影所長に就任するなど多彩な履歴を持つ人物である(戦前期官僚 1981 : p. 81)。
- 13.8.1. 戦前期官僚 1981：戦前期官僚制度研究会編／秦郁彦『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』
14. 【ナチス・ドイツの影響】
- 14.1. これまで「人口政策確立要綱」の成立経緯については、1935 年 5/10 に設置された企画院が 1940 年 8 月に第 1 次案を作成したのに対し、厚生省が民生の安定対策や母性幼児の保護を盛り込むよう強く要望し、これを反映したものが 1941 年 1/22 に閣議決定となったとされてきた(20 年史 1960 : p. 214-215、増山 2004 : p. 4-7 など)。
- 14.1.1. 増山 2004：増山道康『戦争計画による社会保障制度形成』岐阜経済大学論集 37 巻 2 号
- 14.2. だがこれらの文献では、企画院の案として「第 1 出産奨励政策 1. 家族賃金(俸給)制度の確立」といった箇条書きの項目を挙げるだけで、詳細は明らかでなく、確立要綱に見られる「人口の永遠の発展性を確保する」や「東亜に於ける指導力を確保する」といった基となる理念・精神がどういった経緯で盛り込まれたかは全くわからない。そこで、企画院についてであるが、どのような組織で、どのような役割を果たしたかといったことは風聞や憶測を含め多くの文献があるが、「人口政策確立要綱」との関係で役に立つものは少ない。その中で、古川 1992 の紹介する 1940 年 8 月作成の各種重要政策の内部分担表が注目される(p. 413)。それによると「新労働体制樹立策ノ確立、人口政策ノ確立 金井」とあり、「金井というのは第 5 部の金井元彦書記官のことで」、「本来は内務省出身の大島の分担であるはずだが、なぜこのようになっているのかは不明である」と言う。警保局検閲課長を務め、戦後に兵庫県知事や参議院議員となった金井元彦とは別人だと思うが、詳細はわからない。
- 14.2.1. 古川 1992：古川隆久『総合国策機関の研究』

- 14.3. さらに、1939年4/18付けの企画院の内部資料と思われる『長期建設指導国策要綱案（第三案）』を見ると、内政指導方針として14項目が挙げられている中で、その9番目が「労務及人口政策」で、13番目が「厚生政策」である。冒頭の「第一 国策ノ基本」では「我カ国体ノ尊厳ヲ宣揚シ道義国家ヲ完成スルト共ニ八紘一宇ノ国是ヲ顕現実践シ」と目的を示し、「近キ将来東亜ニ於テ予想セラルル大規模戦争ノ勃発ニ対シ諸般ノ準備ヲ完了ス」とこの案の位置づけを明らかにしている。人口政策としては「東亜ノ安定勢力カタル実カヲ把持スル為大和民族ノ人口増加ヲ図ル為着眼スヘキ要項」として、①人口増加目標の設定、②結婚の奨励、③多産の奨励、④国民体力増進、⑤大都市膨張の制限、⑥優生法の実施を挙げている。国民強健方策では「体力増進、疾病予防撲滅」などとして6項目、厚生政策としては出征者関係3項目、一般産業関係3項目、一般国民関係として4項目が記されている。この資料（企画院第1部がとりまとめを行ったと思われる）から、かなり早い時期に企画院内で対米戦争を念頭に人口政策を含む国策の議論が行われていたことが窺える。
- 14.4. では、それらは増山2004が言うように「陸軍省＝企画院構想」（p.31）といった図式のものであったのだろうか。このことも古川1992に詳しいが、例えば「革新官僚や陸軍政経将校第二世代の人々は国防国家体制形成のためには政治的変革が不可欠であると考へ」（p.137）といったことから、共産主義との嫌疑で治安維持法違反に高等官が問われた企画院事件（p.425-430を参照）から言っても、単純すぎる見方であろう。
- 14.5. 1940.7/26の第2次近衛内閣で閣議決定された『基本国策要綱』と並んで企画院の成果としてしばしば取り上げられる1940.12/7閣議決定の『経済新体制確立要綱』の成立経緯について、古川1992は詳細に示しているが、それはナチス・ドイツの経済政策に大きな影響された企画院側の国家社会主義的と統制経済とそれに反発する経済界との軋轢・妥協の産物だと言えるだろう（p.413-419）。であるとすれば『人口政策確立要綱』についてもナチス・ドイツの人口政策との関係、あるいは国家社会主義的思想との関連の有無に言及しない研究は少なくとも重要な視点が欠落していることになるだろう。
15. 【人口政策の葉】
- 15.1. 人口政策確立要綱の閣議決定後、1941年8月に人口問題研究所は「人口政策の葉」を作成している。その序に言うように「人口政策の立案計画並に実施上、必要とせらるべき人口問題に関する主要統計資料に解説を附し」たものである。葉と言いつながら186ページもあるものなので、人口白書と言ってもよいボリュームがあり、当時の研究者が観察し、理解していた人口に関連する状況のアウトラインを知ることができる。
- 15.2. しかしながら、確立要綱の数値目標との関係を見ていくと意外な様相が見えてくる。まずその最も重要な目標である「昭和35年[1960年]総人口1億」について、葉(p.53-59)は直近(1937年)の年齢別女子出生率と男女年齢別死亡率を一定とする第1仮定と最

- 近の低下趨勢を以て将来も年齢別女子出生率と男女年齢別死亡率が引続き低下する（ただし死亡率の低下は30年後に止まり、一定とする）とした第2仮定の2つで計算をしているだけである。その意味するところは図を見れば明らかだが、1960年時点ではどちらの推計もわずかに1億人に及ばない点で大差はなく、第2仮定で昭和75年(2000年)に1億23百万人でピークアウトし、その後昭和100年(2025年)に少子高齢化社会となるのを示すことに重点があるように見える。
- 15.3. このことから、確立要綱の目標と将来推計の関係について、岡崎1941を見るとさらに不整合が見えてくる。岡崎は中川友長の計算（『人口問題研究』第1巻第2号所収）による葉と同様の推計を示した上で、確立要綱の「昭和35年総人口1億」との関係につき、「将来に於ける出生率を昭和10年の出生率31.6程度に引き上げ、死亡率を今後20年にして現在のドイツの死亡率11.7程度まで引下げると、将来に於けるわが人口は永遠に発展する形を取るものであつて、この発展線上にある昭和30年の人口は約1億、精密に言へば1億415万余となる」（p.36）などと言う。しかし、第1仮定でも永遠に発展するのだから説得的ではない。
- 15.3.1. 岡崎1941：岡崎文規『新東亜確立と人口対策』1941年3月刊行
- 15.4. また、確立要綱の出生増加方策が「今後の十年間に婚姻年齢を現在に比して概ね三年早むると共に一夫婦の出生数平均五児に達することを目標とし」ているのに対し、葉によれば平均婚姻年齢は明治期以来せいぜい2歳ほどしか上昇しておらず(p.66-68)、出生児数も1940年1月実施の出産力調査の調査結果により度数分布を示し（中央値は4人強となっている）ているだけ（p.96-97）である。
- 15.5. この点についても岡崎1941はあえて過去のデータを後回し（p.113-142）にして、かつ確立要綱のようになれば「大体に於て、所期の出生率を確保することが出来ると思うのである」とあいまいな言い方しかせず、「一夫婦に五人の平均出生児を要望することは夫人を出産の道具視することになるであらうか。妻の平均婚姻年齢を二十一歳に引下げるとは婦人の人格を冒瀆することになるであらうか。」(p.42-43)などと訴えるだけである。
- 15.6. ただし、確立要綱の死亡減少方策が「当面の目標を乳幼児死亡率の改善と結核の予防とに置き一般死亡率を現在に比し二十年間に概ね三割五分低下することを目標とし」ていることについては、葉では人口千対で日本が17、米11、独・英12、伊14、仏15という数字を挙げているから、35%の低下はアメリカ並みということがわかる(p.108-110)。しかも、この11.05‰という数値は先ほどの第2仮定が昭和45年(1970年)に達するボトム11.04と(1930年頃の英と)ほぼ一致している。また、乳児死亡率を見ても(p.119-121)、結核死亡率を見ても(p.127-129)、主要国並みになりたいという願望で一致しているのである。
- 15.7. 日滿支を通じ内地人口の4割は農業に確保するという要綱の目標に関しては、1920年に52.4%だった内地の農業者人口が1930年には47.7%まで低下していることを示

すのみである。

- 15.8. 死亡率改善関係以外について、葉は確立要綱の数値目標について関知しておらず、結果として冷やかな印象となったように思える。
- 15.9. ナチス・ドイツとの関係でしばしば問題になる断種手術と人口問題研究所との関係では、青木延春（調査部第4班：1939.10/10-1942.10/11）が『優生手術について』（人口問題研究第1巻第5号1940年8月刊行：p.1-19）という論文で、ハンセン病患者約千名に対する断種手術の影響を調査するとともに、アメリカ、ドイツを始めとした各国の優生手術について研究を行っている。
16. 【フランス「家族法典」とドイツ人口政策】
- 16.1. 葉の序で先に引用した個所に続いて「人口政策の参考資料としては右の外、外国に於ける人口政策の事例其の他を必要とすべき」と述べられているとおり、個別の政策項目を検討する上で、やはり当時の主要国、人口政策の歴史のあるフランスと、目覚ましい成果を挙げていると思われていたナチス・ドイツが重要である。
- 16.2. フランスの1939年の家族法典案（戦争により未実施）とドイツの人口政策について岡崎1943：p.95-174によってまとめてみた。この書は「皇国の使命は大東亜を建設し、その悠久にして健全なる発展を図るにあるは、いまさら、いふを俟たざるところである。」という序の出だしからすると右翼的・民族主義的主張に満ちているように思われるが、人口学の基本からマルサス人口論、各国の人口構成などに触れ、フランス、イタリア、ドイツの人口政策を紹介し、我が国の状況と人口政策確立要綱の意義を説明する啓蒙書と見ることができる。フランス（p.86-126）とドイツ（p.134-174、本多龍雄に依るところが大きいという）についてはかなりの紙幅を費やしている。フランスについては「出生率増加については最も古き歴史と最も豊富なる経験をもつてゐるといつてよい。ただ、それが所期の効果を挙げ得なかつただけで」（p.92）あり、「出産意欲を高揚するには、経済的援助の必要であることは多言を要しないが、しかしそれよりも一層重要なことは多産愛育の民族的使命をフランス国民が自覚することではなければならない」（p.94）と言い、ドイツについては1935年8月の国際人口会議におけるブルクデルファーの発言を引用した上で、第1次大戦後の「おそるべき人口の危機を脱却し、出生率の改善に著々成功を収めつつある所以のものは、ナチス人口政策の具体的制度が適正であるためのみではない。それには、明らかにナチスの新世界観たる民族観念を基礎とする精神運動を国民一般が十分に理解し、その人口政策に熱意をもつて協力したことが大いに与つて力あつたものと考へざるを得ない。」（p.174）と言う。
- 16.2.1. 岡崎1943：岡崎文規『民族の悠久性』
- 16.3. これを南1969：p.126-144、岡崎1997：p.95-137などを元に政策としての「一般性/持続可能性」と倫理面での「個人の自由：ReproH/R」で評価してみた。あくまで主観的、相対的な評価なので点数自体にはあまり意味はなく、互いに相関する面が多いが、

両国の違いは見やすくなったのではないか。すなわち、フランスは家族給付に代表される経済的支援が手厚く、また婚外子への配慮も目立つ。これに対し、ドイツはユダヤ人、障害者への差別・排除が際立ち、経済的支援は貸付金など自助を補完する役割である。

16.3.1. 南1969：南亮三郎『人口政策』、岡崎1997：岡崎陽一『現代人口政策論』

		一般性/持続可能性	個人の自由：ReproH/R
フランス			
家族補助	長子出産賞与金	4	5
	家族手当：2人目から	9	8
	家族育児手当：有業女性に対して	7	8
	農民家族手当：75MF	-4	2
	雇用主・独立営業者の家族手当20MF	2	3
	官吏の家族手当	-5	1
	農民結婚貸与金、農民家族労働者の特殊保護	-2	3
	家族扶助：低所得者	4	6
母性の保護	墮胎の取締	5	0
	産院	6	5
	母子寮	7	6
	幼児死亡減少策	4	2
児童保護	養子縁組	0	2
	嫡出子化	8	9
	私生児の後見	6	5
学校衛生	風俗を害する行為	1	-1
	麻酔剤の販売	3	1
	アルコール中毒の防止	4	4
家族と教育	人口問題に関する教育	-4	-3
	学校における医療監督	3	2
税制	相続税：3人以上の子どもで減免	3	4
	家族賠償税（独身税、無子税）	-6	-5
	間接税（アルコール税）	-9	-5
ドイツ			
国民血統保	ユダヤ血統の者との結婚を禁止・罰則	-8	-9

護法			
ドイツ国公民法	血統と思想で人口政策上の対象を限定	-7	-6
遺伝病的子孫防止法	精神薄弱、精神病、遺伝性疾患患者等を断種	-9	-8
常習犯罪者取締法	常習犯罪者の施設収容、去勢	-6	-4
結婚保護法	伝染病患者、禁治産者、精神障害者等との結婚禁止	-5	-5
婚資貸付制度	需要充足券により家具、家庭用品などの購入ができる(返済免除・猶予がある)	7	6
結婚助成税(婚資貸付金の原資)	未婚者、無子の離死別者に課税	-6	-5
農村人口助成金	農村人口への婚資貸付金の猶予・免除	6	4
児童扶助金制度	多子世帯、生業困難世帯、母子世帯への現金給付	4	5
母子保護政策	墮胎・避妊の禁止	4	-4
	貧困家庭への援助	6	5
	妊産婦への物品の給付	3	4
	幼稚園、託児所	5	6

- 16.4. ナチス・ドイツの人口政策についての戦後本国での評価は極めて低い。反ユダヤ主義を典型とする民族浄化だけでなく、出生力向上にも寄与しなかったというのである。「たしかに、そこには多くの人々が新しい政府に期待を寄せたことが示されている。しかし、こうした展開は、国家社会主義の人口政策に特徴的な、出産支援策の成果と見ることはできない」(エーマー2008 : p. 16 ; なお、和訳では Nationalsozialismus を「国民社会主義」と訳しているが、ナチスが掲げた思想を指しているので「国家社会主義」と改めた)として、期間合計出生率(TFR)は1940年に跳ね上がっているものの、コホート出生率は持続的に下がっていることを示している(同 : p. 58)
- 16.5. エーマー2008 (p. 94-95) の紹介するところでは、G. Bock (1993) は「ナチ政権の人口政策は、全体として出生促進主義というよりも極端な出生抑制主義によって特徴づけられる」とし、優生学による断種の強制や結婚禁止などの法制と膨大な人口政策的宣伝が結びついていたとする。ナチス政権樹立直後に既に「[第三]帝国内務大臣フリ

ックは1933年6月、彼の人口政策と人種政策のため、毎年約30万人の子どもがより多く生まれるが、同時に1200万人が、したがってドイツ人口のほとんど1/5が生殖を阻まれる、と宣言した」という。

17. 【人口政策確立要綱の項目評価】

17.1. 仏・独の評価を元に「人口政策確立要綱」についても同様にプロットしてみた。要綱の区分に従って分けてみると出産増加策は経済的支援と女性の役割を押し付けるものに分かれた。死亡減少策は一般的でかつ倫理的にも問題が少なく、実際に戦後の社会保障施策で推進されたものが多い。これに対し、資質増強策は実現可能なものはほとんどなく、個人の自由を抵触するものが多い。それ以上に感じるのは要綱の内容がナチス・ドイツ一辺倒ではなく、フランスなどの人口政策も取り入れていたのではないかということと、人口食糧問題調査会以来の総花的な項目の多さである。

17.2. 岡崎1943は先に見たような仏・独への認識に立って、「人口政策確立要綱」については、「わが国の出生率は、近年、やや低下の傾向にありといへども、西欧諸国の出生率に対比すれば遥かに良好である。かかる状態のもとで出生率の改善を図ることは、西欧諸国に較べて遥かに僅少の努力でもつて、遥かに大なる実績を挙げ得るにちがひない。」(p. 228)、「人口増強策を実施するにあつて、物心両面に配慮を加へてゐることはまことに適切なる処置」(p. 236)と高く評価し、その内容と国民体力法、国民優生法などの諸施策を詳しく紹介している(p. 226-262)。にもかかわらず、2年前のような苦しい説明は放棄して、確立要綱の人口1億人や死亡率35%減という定量的な目標には全く触れていない。この経緯には厚生省研究所人口民族部長という人口政策研究のトップにある者として、何らかの意図や感情があったのかもしれない。

日本		一般性/持続可能性	個人の自由: ReproH/R
出産増加策	健全な家族制度の維持強化	-5	-5
	公営の結婚紹介・斡旋・指導	3	4
	婚資貸付制度	7	6
	学校制度と人口政策	-2	-7
	女子教育での母性の国家使命	-4	-9
	女子就業の抑制・緩和	-8	-8
	多子家族と独身への課税緩和と強化	-6	-5
	家族手当制度	9	8
	多子家族への物資の優先配給、表彰	2	3
	妊産婦乳幼児の保護、産院、乳児院の拡充	6	5
	避妊、墮胎の防遏、花柳病の絶滅	6	-2
死亡減少策	保健所を中心とする保健指導網	6	8



	保健婦。保育所、育児知識の普及	7	9
	結核の早期発見、産業・学校衛生の改善、療養施設の拡充	9	6
	健康保険制度を全国民に及ぼす	5	9
	環境衛生施設の改善、庶民住宅の改善	3	4
	過労の防止、休養	4	5
	栄養知識の普及	3	2
	医育機関、医療・予防施設の拡充	4	6
資質増強策	人口の構成・分布の合理化、大都市の疎開	-7	-7
	農業人口の維持	-3	-6
	学校教育・訓練の改革、体育施設の拡充	-1	-1
	都市における青少年の心身の錬成	-5	-2
	青年男子の団体訓練の義務化	-4	-5
	厚生体育施設の増加、簡素な国民生活様式	-3	-2
	優生思想の普及、国民優生法の強化・徹底	-2	-4
資料の整備	人口動態・静態統計の整備改善	4	5
	国民体力法の適用範囲の拡張・充実	-5	-7
機構の整備	人口問題に関する統計、調査、研究の機構の整備充実	5	5
	人口政策の企画、促進、実施の機構の整備充実	3	3

#### 18. 【確立要綱以後の人口政策と人口論】

- 18.1. 1941年7月18日に小泉親彦が厚生大臣に就任（1944年7月まで）した直後の8月1日に厚生省は体力局を人口局に改めた。小泉は山口県知事から転じた武井群嗣人口局長に「過去に於ける体力検査の成績に鑑み、今後の体力検査を如何に指導せんとするや」外2問を出したそうである（小史 1952 : p. 13）。武井は「局長に就任してから、この要綱を熟読して見ると、観念上実行上、種々の難点があることに気付いた」と言い、東亜共栄圏の建設発展を図るため、日本民族の増強に置くこと自体が誤っている、あまりにも人間を動物的に視て人口を物的資源化している、「生めよ殖やせよ」の方策は非常時に足手まといの不生産者を増やす、などと述べている（p. 67）。武井は首相を会長に、厚生大臣と企画院総裁を副会長に充てた人口対策審議会を設置するよう働きかけたが、実らなかった。
- 18.2. 衛生部局として人口局が設けられた関係なのか、政府の施策としては妊産婦、乳児の保健対策が多く、人口問題研究所が調べた諸外国の税制度を参考にした家族扶養費の軽減としての所得税法改正は大蔵省が認めなかった（小史 1952 : p. 68-71、20 年史

- 1960 : 214-218 も同様）。増山 2004 は既存の施策を確立要綱上位置づけたにすぎず、全く新しい施策はごく少数で、それらは財政上の理由で認められなかったと指摘している（p. 14、p. 19）。人口局は 1943 年 11 月に健民局に再び名前を変えた。
- 18.3. 確立要綱によって朝日新聞社の健康乳幼児表彰などが行われ、人口問題同好者会、優生連盟、結婚報国会等が結成された（小史 : p. 68-69）。湯浅 2011 によると 1941 年 10 月に「男子 25 歳まで、女子 21 歳までの結婚」を奨励する次官通牒が出て、「結婚することが何よりの御奉公になるのだ、という結婚報国の念に徹する」ことが大切と言われ、1940 年には 10 人以上の子を育てた優良多子家庭の表彰も行われ、10,623 家庭も対象となった。厚生省に優生結婚相談所が設けられ（所長は医学博士の安井洋）、各地に公立の「結婚相談所」か「公営媒介所」が開設された。東京市には 1933 年から開設されていたが、成立数が少ないので事業を縮小していたのを 1941 年に復活して 10 か所まで増やした。「産めよ殖やせよ国のため」という垂れ幕が多くの役所の外壁につるされた。厚生省予防局民族衛生研究会では「結婚十訓」を発表し、民法学者の穂積重遠がそれに呼応して『結婚訓』という本を書いた。各種新聞や「主婦之友」なども結婚促進の記事を書き連ねた。独身兵士には結婚式だけの一時帰休が認められる例があり、傷痍軍人との結婚を軍事保護院だけでなく、新聞も称揚した（p. 339-346）。
- 18.4. 他方、岡崎 1941 が伝えるように当時から「生きてゐる人間を満足に育てると、日本の人口問題は解決される」（p. 1）、「わが同胞の半数を占むる婦人を出産の道具視するはあまりにも婦人を冒瀆するものであらう」（p. 42-43）といった批判があったようである。
- 18.5. 1942 年には厚生省人口局が「人口政策の葉」を元にしたポスターも作成している（人口問題研究第 3 巻第 6 号）。また、1941 年 9 月には荒木貞夫陸軍大将閣下、小泉厚生大臣閣下題字を謳った生出幸夫、師勝夫著の「世界人口戦」といった時局便乗本も出版されている。
- 18.6. 人口問題研究所の研究者は、主に『人口問題研究』（戦前は 1940 年 4 月から 1943 年 12 月まで）によって、①出産力調査を始めとした調査とそれを元にした個別研究、②将来推計人口等のいわゆる形式人口学の研究、③諸外国の人口論、人口政策の紹介・論評、④歴史人口学的研究などを行っている。戦後、岡崎文規、館稔らが中心だったように伝える者が多いが、③では本多龍雄のドイツに関する研究、④では関山直太郎の江戸時代の研究が特徴的である。
- 18.7. 小山 1941 は戦争を世界史の根本法則とみなし、シュペングラーや地政学者のハウスホーファーを援用しながら「八紘一宇、民族協和の理想を実現するために思想堅実にして身体強健な日本人を多数[大東亜]共栄圏内の諸国に入植せしめ…原住民の指導的中核体としてその後継者を永続発展せしめなければならない」（p. 390）と主張する。
- 18.8. 館 1943 は P.Sorokin と C.C.Zimmerman による”Principles of Rural-Urban Sociology, 1929”の第 2 編と第 5 編を訳出したものである。館註として多くの我が国



の市部・郡部人口の比較データが掲載されている。

- 18.8.1. 館 1943 : 館稔『都鄙人口の体力と増殖力』
- 18.9. 太平洋戦争開始後、人口論の多様性が失われる中で、財団法人人口問題研究会の委嘱を受けて『マルサスに関する文献集』をまとめた吉田秀夫が1944年2月に明治初期、日清戦争までの人口論史を出版している。その結語において当時の論者がマルサスを盛んに引用しながら移住民こそが人口過剰に対する救済策だとしたことを似て非なるものと断じたことと、国家主義的で対外進出の色彩が濃いことを指摘している（吉田1944 : p. 510-518）。出版当時の吉田は軍需省の囑託であったようだが、敗色濃厚のこの時期にかかる学術書が出版されたことと併せ、触れておきたい。
- 18.9.1. 吉田 1944 : 吉田秀夫『日本人口論の史的研究』
- 18.10. 平凡社 1957 で関山直太郎は人口政策確立要綱について、「現状で推移すると出生率も死亡率も低下し、やがて人口の老齢化・漸減・民族滅亡をまねく」のを阻止するため、民族を美化し、権力を神秘化する理念、反個人・国家至上の思想の下に、あらゆる人口方策を網羅したものであり、かけ声に終わったものもあったが、家族手当の支給、租税措置、多子家族表彰など具体化したものも少なくないが、戦争の苛烈化により遂行は次第に困難になったとしている（p. 754）。
- 18.11. これに対して、培風館 2002 で兼清弘之は「我が国が過剰人口の状態にあることは誰の目にも明らかであったが、政府はその解決策を領土の拡大に求め、満州事変、日中戦争、太平洋戦争へと歴史は流れていった。戦争遂行の人的資源の確保のために「産めよ殖やせよ」政策が確立された。我が国の歪んだポピュレーションイズムは、このような人口政策に結実した」との見方を示している。
- 18.12. エーマー2008 は「はじめに」で、これらとは対照的に次のように述べている。「「人口政策」は国家社会主義を志向する研究の主導概念となり、その絶滅政策の多様な側面への上位概念となった。人口学者たちは、絶滅政策の計画と正当性に際して重要な役割を演じている。それゆえ、19世紀および20世紀ドイツの人口史は、研究史への批判的な自己反省なしにはすまされないのである。」
19. 最後に。表紙に掲げたプラトン『法律』の一節は、管見ながらこれまで人口学の文脈で引用されたことはないようである。プラトンの人口論については、平凡社 1957 (p. 36 : 吉田忠雄、岡田実)、培風館 2002 (p. 242 : 柴田英樹) に記述があるが、その内容はどれもよく似ており、C.E. Stangeland “Pre-Malthusian doctrines of population” (1904) p. 22-26 の要約であると断定して差し支えないだろう (Stangeland 自身 Jowett の英訳によってしか『国家』と『法律』を読んでいないようである)。これに対し、岡崎 1997 は『国家』(藤沢令夫訳)と『法律』(森進一、加来彰俊、池田美恵訳)を直接引用して紹介している (p. 22-31)。

## 6. 平成 26 年 11 月 26 日報告

小島克久

### 「台湾における人口統計 - 旧外地統計からの把握」

#### 1. 本研究の目的

本研究の目的は、国立社会保障・人口問題研究所が館文庫などで保有する第 2 次世界大戦前の台湾の人口に関する資料を中心に、台湾の第 2 次世界大戦期以前の統計で人口の規模や変化をどのように把握できるかを明らかにすることである。それにより、筆者が研究を進めている台湾の社会保障の参考となる知見を得ることが期待できる。

#### 2. 研究の方法

館文庫を含む国立社会保障・人口問題研究所が所蔵する資料を収集した。これを補足する目的で、法務省図書館で所蔵する資料が必要な手続きを経て閲覧した。また、台湾の中央研究院が整備し、インターネットで公開している統計も利用した。さらに筆者がこれまで収集した文献資料も適宜活用した。これをもとに、台湾総督府が整備した人口に関する統計について概要をまとめるとともに、人口規模、出生および死亡の人口動態、死因の第 2 次世界大戦期以前の動向をまとめることを試みた。

#### 3. 結果

台湾総督府が整備した統計（総合統計を含む）として、台湾総督府統計書、台湾総督府統計摘要、国勢調査、常住人口統計、人口動態統計などがある。国立社会保障・人口問題研究所にはこれらの資料の多くが所蔵されており、大正末期からのものが一部欠落しているものの、時系列でのデータ把握が一応可能な状態にある。

台湾の人口は「戸口調査」として、明治 29（1896）年から調査されている。山間部に居住する住民の把握に問題があったものの、1896 年で約 270 万人が台湾に居住していた。1905 年には日本本土より 15 年早く国勢調査が「臨時戸口調査」として実施された。この調査はその後 2 回（1915 年、1920 年）実施され、1920 年以降は「台湾国勢調査」として、5 年おきに 1940 年まで実施された。「台湾国勢調査」での主な調査事項として、①氏名、性別、出生年月、続柄、②結婚の経験、③種族、本籍（日本人のみ）、国籍（外国人のみ）、④常住地、出生地、⑤台湾に来た時期（日本人のみ）、⑥職業、日本語の水準、⑦身体障害の状況、⑧「纏足」、「阿片吸引」の有無、などがあつた。

「台湾国勢調査」から人口の動きを見ると、1905 年には約 304 万人、1920 年には約 366 万に達し、1930 年には約 459 万人、1940 年には約 587 万人へと推移した。年平均人口増加率も、1905 年は約 1.36%であったが、1930 年には 2.84%、1940 年には 2.41%と 25～30 年程度で人口が 2 倍になるほどの増加率を示している。

出生や死亡の人口動態は、明治 39（1906）年以前は「台湾総督府報告例」の中で把握されている。それ以降は、「人口動態統計」として独立した統計で把握されている。把握されている事項を昭和 17（1942）年の報告書で見ると、①台湾の内地籍および台湾籍の者に関する、「婚姻」、「離婚」、「出生」、「死産」（4 ヶ月以上）、「死亡」、②内地籍の者に関する（台湾の外との）「転住」が把握されている。これらの届出をもとにした統計であるが、届出の提出先は、郡役所の他、警察署もあつた。また、原住民族が居住していた地域は大正 5（1916）年に調査対象となった。

「台湾総督府報告例」と「人口動態統計」で出生率と死亡率の動きを見ると、前者の時期は出生率、

死亡率ともに大きく上昇している。これは統計としての把握状況の向上が背景にあると考えられる。後者では、出所率は安定的に推移しているが、死亡率は 1905～1910 年代前半にかけての時期と 1920 年以降の時期で低下している。また死因についてみると、①ペストによる死亡率は早期に低下、②マラリアによる死亡も早期には減少しているが、1910 年代前半に上昇、③肺炎による死亡が 1910 年代後半から 1920 年頃にかけて上昇、④死因「不明」は 1910 年代前半に大きく低下。1920 年代後半に増加、などが明らかになった。

#### 4. 考察

台湾の人口統計は、日本による統治が始まった時期から作成が開始されている。統計の信頼度の向上は、台湾統治の拡大、安定とともに実現していると考えられる。つまり、台湾総督府の「統計」を追うことで、台湾統治がどう発展したかを人口統計の上で明らかにすることが可能になる。特に、「台湾総督府」が実施した衛生や福祉施策、特に日本本土とシンクロして実施された施策が、台湾の人口変動のターニングポイントに成ったか否かを検証できると考えられる。

# 台湾における人口統計 — 旧外地統計からの把握 —

小島 克久  
(国際関係部)

## 1. はじめに

### 1. 「台湾」の変遷

…→清朝→日本(台湾総督府)→現在の台湾

### 2. 台湾の社会経済の分析

現在の台湾当局が整備したデータが基礎になる

→さかのぼって1945年頃まで

それ以前にも社会が機能

→統計が作成(人口、経済、衛生など)

### 3. 今回行ったこと

「台湾総督府」下で作成された統計でどこまで把握できるか  
社人研資料+その他の資料の検討

## 2. 研究(資料収集)方法

### 1. 社人研資料(館文庫を含む)

(1) 研究所WebOPAC (<http://libsv/>) で検索  
「台湾総督府」、「台湾」で検索 → 第2次世界大戦期以前の資料を検索  
33件の資料

(2) 「人口問題研究」(第2次世界大戦期以前)で関係する論文などの検索  
該当するものなし(朝鮮半島、旧満州のものは若干見つかった)

### 2. 社人研以外の資料(国内)

(1) 法務省法務図書館  
「旧外地統計」として、「朝鮮」、「台湾」、「満州」、「樺太」、「南洋」の統計資料などが所蔵。  
厚生労働省図書館を通じて「書庫内での利用」が可能な閲覧を申し込んだ。  
「台湾総督府」の統計資料等を閲覧

法務図書館url  
[http://www.moj.go.jp/housei/tosho-tenji/kanbou\\_library\\_library01.html](http://www.moj.go.jp/housei/tosho-tenji/kanbou_library_library01.html)

### 3. その他

(1) 台湾中央研究院データベース  
「日本統治期」の人口などのデータを整備  
<http://twstudy.iis.sinica.edu.tw/twstastic50/>  
(2) 書籍資料など  
台湾の第2次世界大戦期以前の人口について論じたもの(購入、アジ研で収集など)、行政院主計総処資料

## 3. 収集できた(可能な)主な資料

項目		社人研	法務図書館	その他
総合統計	台湾総督府統計書	昭和初期～第2次世界大戦期(全部はそろっていない)	第一統計書(明治32年刊行)からそろっている	台湾中央研究院データベースは第2次世界大戦末期頃に刊行されたものをベース
	台湾総督府統計摘要	—	初期のものがある	—
人口	国勢調査	1915年の臨時戸口調査、1920年以降各回の報告書が1冊はある	1905年の臨時戸口調査がある	—
	常住人口(戸口)統計	大正末期～第2次世界大戦期(全部はそろっていない)	明治末期からある	「戸口統計」として明治29年から調査
	人口動態統計	大正末期～第2次世界大戦期(全部はそろっていない)	明治末期からある	「人口動態統計」は明治39(1906)年から。それ以前は「台湾総督府報告例」の中で把握
	生命表	第1回生命表(昭和11年)	第1回生命表(昭和11年)	—

## 4. 台湾の統計はどこまでさかのぼることができるか

### 1. 人口・世帯(規模)

- (1) 現住人口(台湾内の行政機関(地方庁)に戸口調査をさせた結果)  
 明治29年(1896年)まで(「台湾統計摘要」による)  
 本島人、内地人といった区分も一応可能  
 年齢構造、地域分布も明治30年代では把握可能
- (2) (臨時)国勢調査  
 明治38年(1905年)まで → 台湾中央研究院データベース、台湾で刊行されている本もここまで言及(近代的な統計という意味?)  
 人口の年齢構造、地域構造も把握可能

### 2. 人口動態

- (1) 出生・死亡  
 「台湾人口動態統計」(明治39(1906)年)、「台湾総督府統計書」(「台湾総督府報告例」などがベース)などで明治末期まで把握できる  
 特に死亡は、主な死因(当時台湾で多かったもの)も把握できる(正確性はともかく)
- (2) 人口移動関係  
 日本本土との移動(移出入?)、出身地別の人口が明治末期頃まで把握できる

出所: 国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

4

## 5. 台湾の国勢調査について(1920年以前)

項目	内容	備考
実施主体	台湾総督府官房調査課	
実施の背景	・地方庁による「戸口(ここう)調査」の信頼性に疑問 ・「土地調査事業」の終了	「戸口調査」は警察・憲兵が実施。当初は武器の押収と一緒に実施
実施年	明治38年(1905年)、大正4年(1915年) 大正9年(1920年: 日本本土の国勢調査に合わせて実施)	明治38年に日本本土でも「帝国国勢調査」が計画(日露戦争のため無期延期)
調査日	10月1日	
調査対象	台湾に現住する者(一部調査対象外の者がいる)	
調査方法	他計方式(1915年、1920年調査)	民度(教育程度、行政への協力の程度?)が背景
調査項目	・氏名、性別、出生年月、続柄、結婚の経験 ・種族、本籍(日本人のみ)、国籍(外国人のみ) ・常住地、出生地、台湾に来た時期(日本人のみ) ・職業、日本語の水準 ・身体の障害の有無、障害に至った理由 ・「纏足」の有無、「阿片吸引」の有無	3回の調査すべてにあるもの

出所: 台湾臨時国勢調査報告書および行政院主計総処資料などをもとに国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

5

## 6. 台湾の国勢調査について(1920年～1940年)

項目	内容	備考
実施主体	台湾総督府臨時国勢調査部(1920年)	
実施年	大正9年(1920年: 第3回臨時戸口調査の名称も) 大正14(1925)年、昭和5(1930)年、昭和10(1935)年、昭和15(1940)年(戦争のため資料未整理)	昭和14(1939)年に臨時国勢調査
調査日	10月1日	
調査対象	台湾に現住する者(軍人を含む)	
調査方法	他計方式(1920年、1930年、1935年調査)	民度(教育程度、行政への協力の程度?)が背景
主な調査項目	・氏名、性別、出生年月、続柄(1935年調査を除く)、結婚の経験 ・種族、本籍(日本人のみ)、国籍(外国人のみ) ・常住地、出生地(1930、1940年調査のみ)、台湾に来た時期(日本人、1930、1940年調査のみ) ・職業、日本語の水準(1930、1940年調査のみ) ・身体の障害の有無(1920、1930年調査のみ)、障害に至った理由(1920年調査のみ) ・「纏足」の有無(1920、1930年調査のみ)、 「阿片吸引」の有無(1930年調査のみ)	

出所: 台湾臨時国勢調査報告書および行政院主計総処資料をもとに国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

6

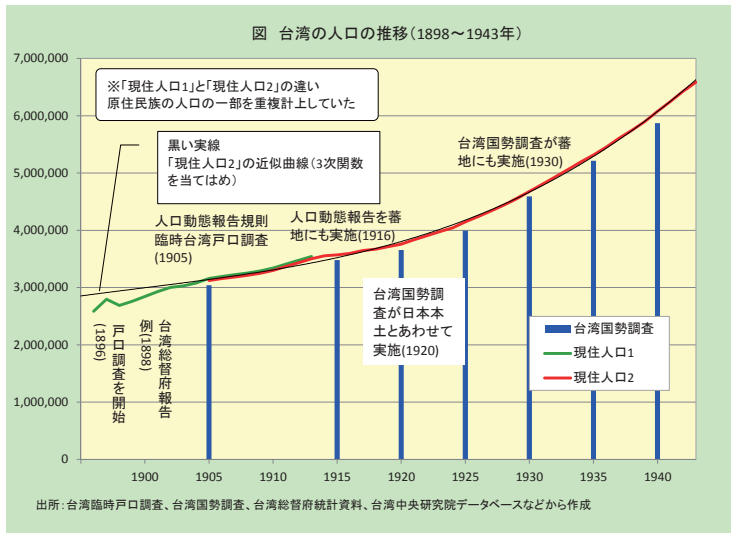
## 7. 台湾の人口動態統計について(1942年報告書より)

項目	内容	備考
所管	台湾総督府総務局	
把握する事柄	①台湾の内地籍および台湾籍の者に関する、「婚姻」、「離婚」、「出生」、「死産」(4ヶ月以上)、「死亡」 ②内地籍の者に関する(台湾の外との)「転住」	※事実婚、事実上の離婚を含まない
調査方法	①定められた様式の届出による ②届出先は郡役所、警察署(本署、分署、支庁、一部の派出所もしくは駐在所) ③届出をとりまとめて、毎月台湾総督府に送る	
いつまでの届出を対象	1942年の届出の事実を把握するが、翌年8月までの台湾総督府に到着したものを統計としてとりまとめる	
原住民族の扱い	一部の地域に住む原住民族は対象外	原住民族居住地(蕃地)は1916年に対象となる。

出所: 「昭和17年台湾人口動態統計」をもとに国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

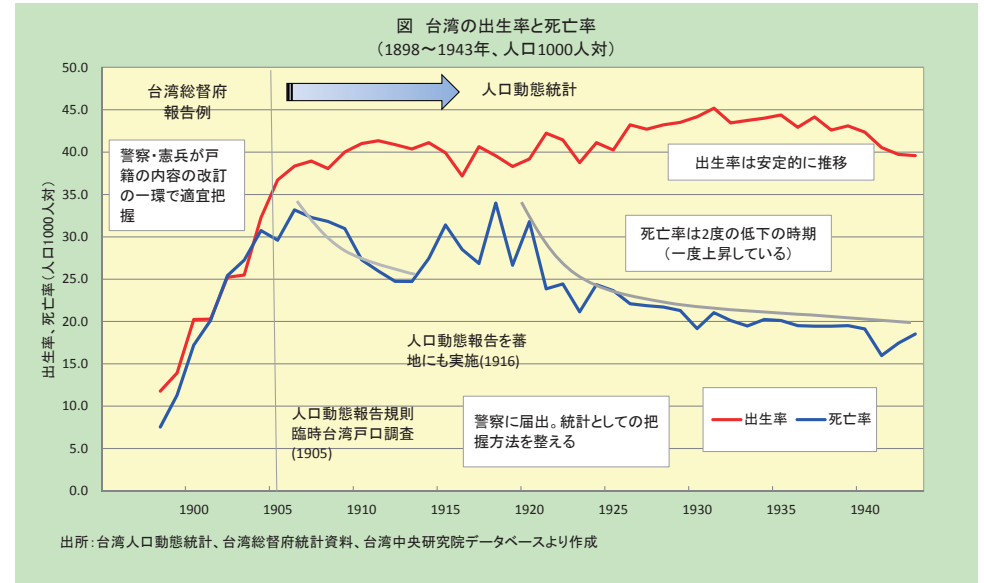
7

## 8. 台湾の人口の推移



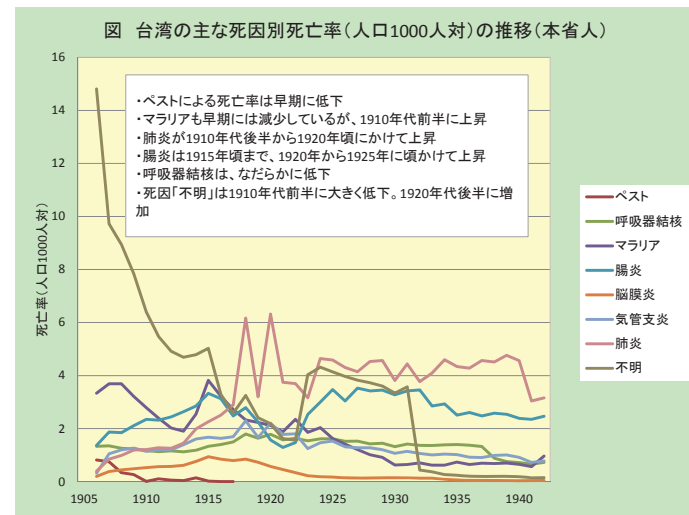
出所: 国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

## 9. 台湾の出生率・死亡率の推移



出所: 国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

## 10. 台湾の主な死因別死亡率の推移



出所: 国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成

## 11. まとめ

### 1. 台湾総督府の人口データ

どこまでさかのぼることが出来る≠どこまで信頼できる

### 2. 台湾の人口等の統計

台湾統治の拡大、安定とともに整備、信頼度の向上  
→「統計」は行政組織の活動成果とすると、  
台湾統治がどう発展したかの手がかり

### 3. 今後行いたいこと

「台湾総督府」下での人口増加、出生と死亡の動きの中で  
衛生、福祉(どんな制度が整備、本土とシンクロしていたか  
否か)でターニングポイントとなった出来事があったかを検討

出所: 国立社会保障・人口問題研究所の小島克久が作成



## 8. 平成 27 年 1 月 20 日報告

林玲子

### 「皆保険への道 - 戦前・戦中・戦後の関係者分析」

医療保険、年金制度が国民皆保険・皆年金制度として整備されるのは 1961 年であるが、その達成の礎は、戦前、戦中期にあった。特に国民皆保険制度の成立の推移をみると、1922 年の健康保険法の公布以来、医療保険はその種類、加入者数ともに増大し、1944 年には被保険者のみで人口の 7 割近くが対象となっていた。被扶養者数が統計としてあらわれるのは戦後であるが、被扶養者分の給付金が記録されるのは 1940 年からであり、1944 年における被保険者数と被扶養者数推計を合計すると人口の 96% 程度となり、実際の給付は十分でないにしても、制度としての広がりには皆保険に近かった。

国民皆保険に至るまでを大きく 3 段階に区切るとすれば、ロシア革命に啓発された共産主義・社会主義の高まり、労働組合の結成と労働争議の多発、といった時代背景の元、健康保険法が公布された 1922 年から始まる戦前期、日中戦争勃発（1937 年）後の、国民健康保険法の公布（1938 年）、健康保険制度の拡充を謳った「人口政策確立要綱」の閣議決定（1941 年）および健康保険法、国民健康保険法の改正（1942 年）といった一連の施策が行われた戦中期、戦後の混乱の中、多くの健康保険組合の崩壊を経たのち、1957 年に国民皆保険計画、1961 年の達成に至る戦後期に分けられよう。

これらの諸段階で制度を構築・実施したのは政府であり、戦前は、農商省工務局労働課、内務省社会局、戦中・戦後は厚生省およびその外局である保険院、および地方自治体・行政組織であり、その中に保健所も含まれよう。しかし保険制度の地域への拡充は、産業組合、日本医師会といった非政府組織が推進力を持ち、また、婦人会・青年団・町内会といった地域組織が重要な役割を果たした。特に戦後期には、新生活運動、生活改善普及事業、公民館事業といった、官民融合型の地域組織・活動が繰り広げられ、医療保険普及に貢献した。

雇用者が責任を持つ健康保険と異なり、農山漁民を対象とした国民健康保険はどのように信頼され、また住民は保険料を支払ったのであろうか。その要因としてまず、後の生活協同組合や農業組合などに転じていく産業組合による保険業務代行制度を挙げることができる。また早くも 1871 年より事業を開始し、全国網となる郵便局窓口にて支払いを行う、1916 年に創設された簡易生命保険制度は戦中期には戦費調達もかねており、加入件数は 54,546,156 を数え（保険院 1942）、総人口が 7000 万人程度であったことを考えると（1 人 2 件以上加入していたケースも若干あるにせよ）、住民に広く浸透していたと考えられ、将来のリスクに備えて保険料を支払う、という発想と行動が住民に根付いていた、ということも重要な点ではないかと考えられる。しかし、1942 年の国民健康保険法の改正により、国民健康保険組合は強制設立となり、その後の急速な加入者数の増加は、この法律の強制力によるものであったことを無視するわけにはいかない。

「人口政策確立要綱」における「夫婦の出生数平均五児」といった「人口増加の方策」は有名ではあるものの、それに対する予算および効果を示す資料は現時点では特定できない一方、もう一つの柱である「死亡減少の方策」に挙げられた項目はことごとく実施されており、中でも「健康保険制度を拡充強化して之を全国民に及ぼす」点については、国民健康保険法の制定・施行以外にも、政府管掌・組合管掌の健康保険給付額にその実施事実を見出すことができる。国庫負担金は 1940 年より特に組合管掌において大きく増加し、また被扶養者分保険給付、つまり家族給付は 1940 年より統計に表れ、1943 年から大きく増加している。

戦後の GHQ による占領政策は、日本の医療政策にも影響を与えたと言われているが、こと皆保険制

度についてその影響は限定的、もしくは逆方向に作用したのではないと思われる。GHQ 公衆衛生福祉局長であったサムスは、その回想録の中で、「社会保障という言葉は多くの人々にあまりよいイメージを与えてこなかった。」「われわれは多くの国々に通常みられるような、国家医療という考え方が嫌いであった。」などと述べており（サムス 1986）、医療の社会化をことごとく排除したアメリカの状況が浮かび上がる。

1957 年に「国民健康保険全国普及四ヵ年計画」が策定・実施され、1961 年 4 月には予定通り全都道府県で国民健康保険制度が実施され、国民皆保険が達成された。都道府県別にみると、この四ヵ年計画以前にすでに皆保険を達成していた県もあったが、四ヵ年計画が大きく効を奏したのは、東京都、大阪府など都市部と、高知県、大分県、鹿児島県であった。

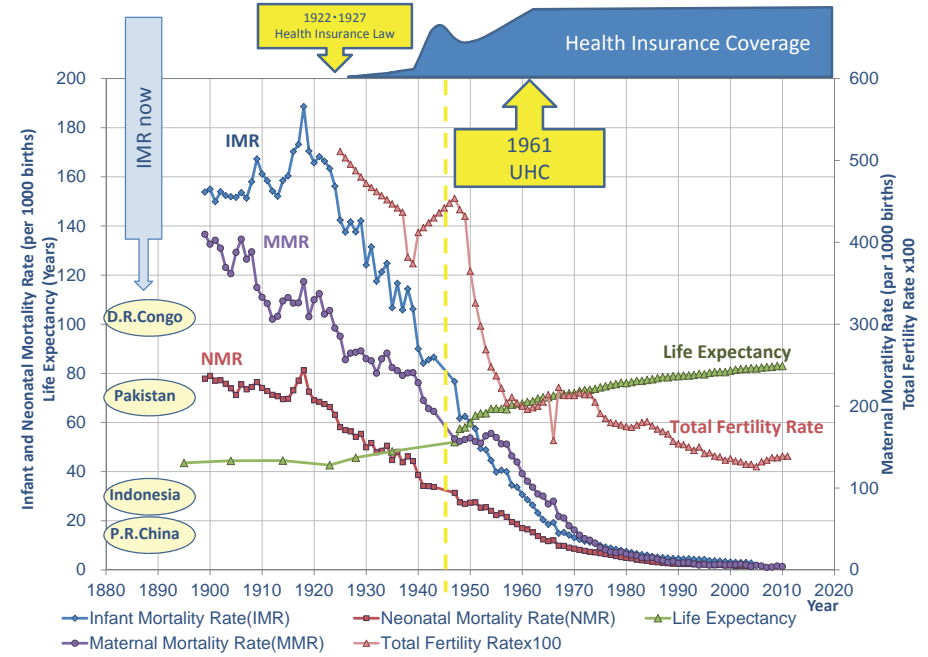
< 参考文献 >

サムス, C. F. (1986) 『DDT 革命：占領期の医療福祉政策を回想する』岩波書店  
保険院 (1942) 『保険調査彙報』第 51 号

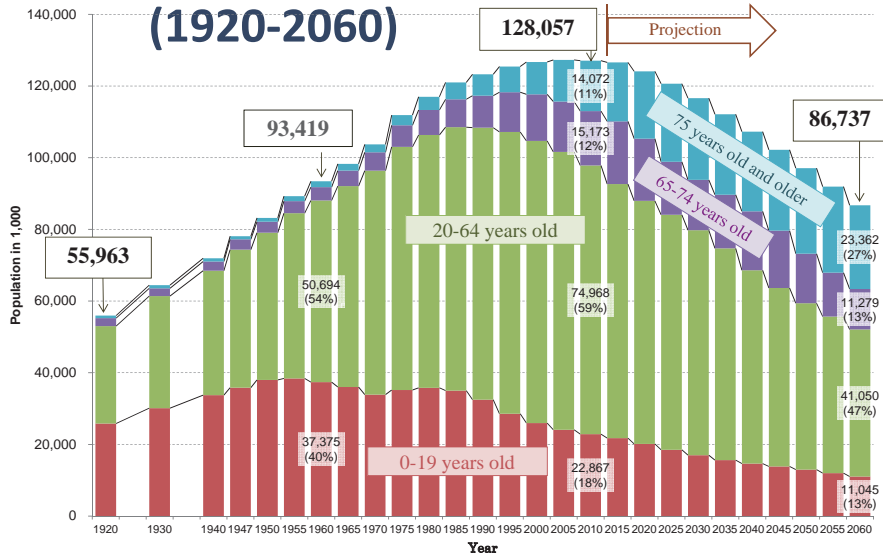


## 皆保険への道 戦前・戦中・戦後の関係者分析 The path to the universality

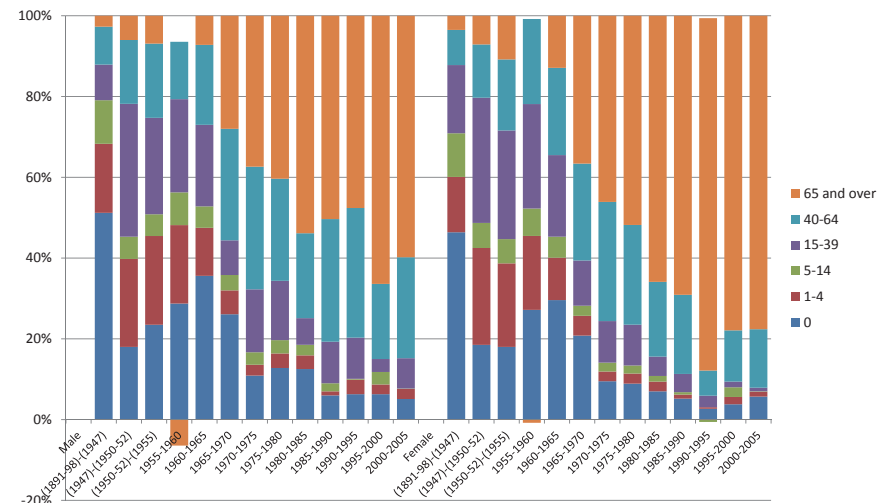
Reiko Hayashi 林玲子  
hayashi-reiko@ipss.go.jp



## Population trend by age group in Japan (1920-2060)

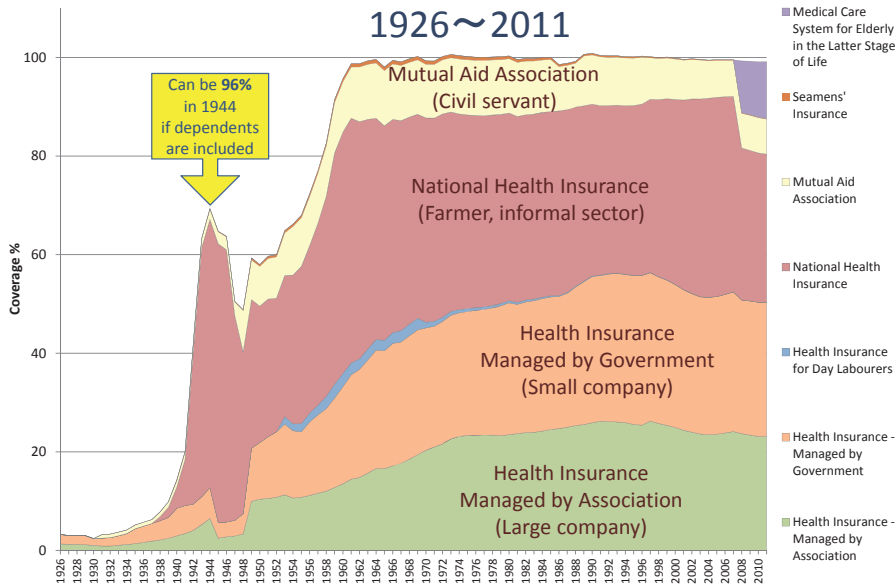


## Contribution of Changes in Age-Specific Mortality Rates to Increments of Life Expectancy at Birth 1891-2005



Source : Population Statistics of Japan 2012, Table 5.11, <http://www.ipss.go.jp/p-info/e/psj2012/PSJ2012.asp>

## Health Insurance Coverage in Japan 1926~2011



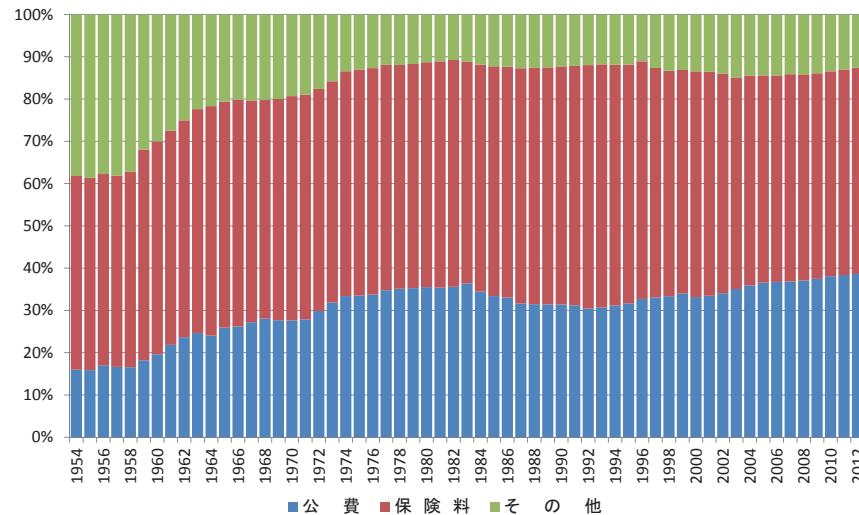
Sources : 医制百年史、日本の長期統計系列(総務省統計局)、社会保障統計年報(国立社会保障・人口問題研究所)、高木(1994)

## Key years for the universality

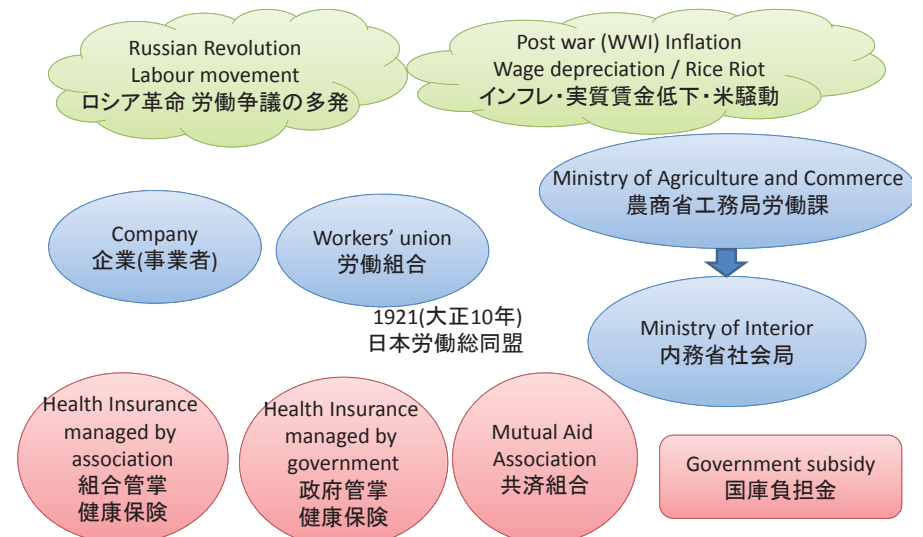
- 1922 : Enactment of Health Insurance Act (Into force in 1927 due to Kanto earthquake and other reasons)
- 1938 : Enactment of National Health Insurance Act and into force in the same year
- 1941 : Policy for National Coverage (国民皆保険政策) to achieve universality in 1945
- 1957 : Plan for National Coverage (国民皆保険計画) to achieve universality in 1960

## 財源別国民医療費の推移

### National Health Expenditure by type of finance



## 1922 Enactment of Health Insurance Act 大正11年健康保険法の公布





## 簡易生命保険の役割

- 健康相談所
  - 昭和10年4月1日時点で、全国「155都市に174箇所(大連を除く)」→総加入者半数以上の1300万人が居住
  - 利用状況は昭和9年度500万人
- 生命保険の加入体験が、国民健康保険加入の壁を取り払った？もしくは地域に根差した勧誘制度の構築があったか。

## Role of GHQ

### C.F.サムス(GHQ公衆衛生福祉局長)

- 「社会保障という言葉は多くの人々にあまりよいイメージを与えてこなかった。」
- 「われわれは多くの国々に通常みられるような、国家医療という考え方が嫌いであった。」
- 「アメリカの国会議員が、連邦政府社会保障総局のいくつかと、GHQ公衆衛生福祉局が結託して、日本で強制国民健康保険制度を使って国家医療をしようという黒い陰謀があると中傷した。」
- 「アメリカでも一九四六年から四九年にかけて、国家医療を主張するグループと、医師たちとの間で激しい議論があった」
- 「私は日本で発展してきたプログラムのパターンが、アメリカでも徐々に発展してきていることに大変興味を持っている」

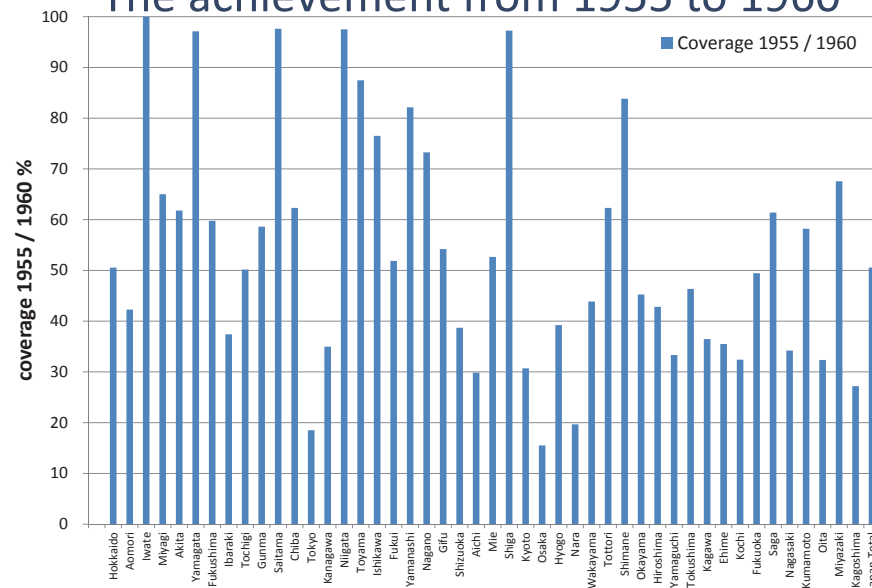
C.F.サムス、竹前栄治編訳(1986)『DDT革命 - 占領期の医療福祉政策を回想する』

## 健康保険の財源・給付 (1926~1950)

(単位 千円)	健康保険—政府管掌				健康保険—組合管掌				参考:一人当たり国民所得(円)
	保険料	国庫負担金	保険給付		保険料	国庫負担金	保険給付		
			被保険者分	被扶養者分			被保険者分	被扶養者分	
大正15	1926	3,496	701	3,309	4,360	238	3,769	220	
昭和2	1927	18,212	1,615	16,727	18,218	1,668	17,508	212	
3	1928	18,736	1,600	16,656	18,400	1,572	16,494	215	
4	1929	18,864	2,212	17,665	18,264	1,563	16,498	220	
5	1930	17,755	1,852	17,593	15,458	1,352	15,130	182	
6	1931	15,599	1,736	14,854	11,983	1,167	11,659	161	
7	1932	15,177	1,697	13,648	10,942	1,010	10,115	171	
8	1933	17,370	1,697	15,218	11,934	1,132	11,419	184	
9	1934	20,421	1,697	17,697	14,428	...	13,489	192	
10	1935	29,119	1,697	24,815	17,469	1,683	16,819	209	
11	1936	32,684	1,697	26,868	20,806	...	19,015	222	
12	1937	36,505	1,747	33,506	25,188	...	22,962	264	
13	1938	42,276	1,730	34,835	...	...	27,767	282	
14	1939	54,333	1,713	40,310	...	...	34,091	355	
15	1940	71,382	2,337	48,484	49,876	3,716	41,118	432	
16	1941	79,517	2,323	62,053	401	...	49,831	496	
17	1942	90,170	2,273	70,439	480	...	71,664	578	
18	1943	134,015	2,565	70,036	4,119	...	85,304	656	
19	1944	143,644	2,565	78,935	5,070	...	123,146	765	
20	1945	106,420	2,565	48,137	13,935	...	5,463	82,105	4,484
21	1946	254,000	3,000	155,000	31,000	...	187,000	30,000	4,766
22	1947	850,000	10,000	568,000	133,000	...	842,000	209,000	12,394
23	1948	4,722,000	41,000	3,450,000	734,000	...	3,739,000	992,000	24,524
24	1949	12,027,000	90,000	9,148,000	2,585,000	...	9,046,000	3,179,000	33,471
25	1950	15,349,000	153,000	11,461,000	3,183,000	19,123	11,583,000	3,933,000	40,207

Source : 日本の長期統計系列(総務省統計局) <http://www.stat.go.jp/data/chouki/23.htm>

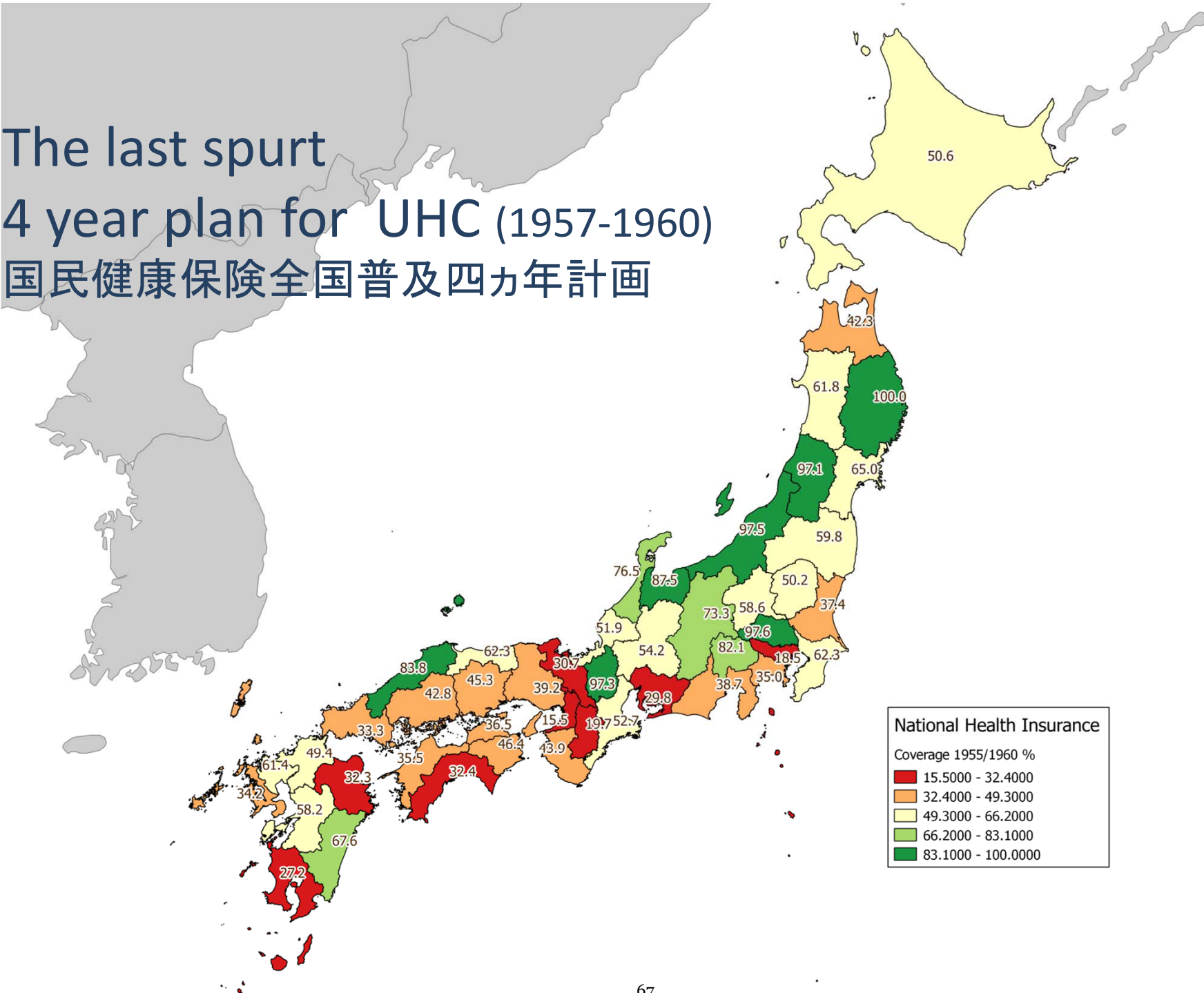
## The achievement from 1955 to 1960



Source : 『国民健康保険史』蓮田 (1960)



# The last spurt 4 year plan for UHC (1957-1960) 国民健康保険全国普及四力年計画



## 9. 平成 27 年 2 月 24 日報告

小野太一

### 「昭和研究会が戦後社会保障形成に与えた影響に関する考察（序）」

#### 1. 本研究の目的

社会保障の形成・発展史を考察する上では、戦前と戦後の連続性を踏まえることが不可欠であるが、そのことは制度面だけでなく政策の背景にある政治思想・哲学面についても言えるのではないかとの問題意識の下、同時期の政府指導者層の多くが関係を有していた「昭和研究会」において、「多様な会員の多様な思想の重なる部分」（昭和同人会編「昭和研究会」1968）とされていた「協同主義」思想が戦後社会保障政策の形成・発展に与えた影響について研究する。

今回の報告では、具体的には今後研究を進める上での基礎作業として、「昭和研究会」において「協同主義」思想がどのように採りあげられていたか、その現実政策への影響等について、事実関係及び先行研究を整理し、今後の研究に際しての仮説を形成することを目的とする。

#### 2. 研究の方法

文献調査

#### 3. 結果

（1）協同主義思想は「リベラリズム（≠個人主義）、ファシズム（≠全体主義）を止揚し、 Kommunismus に対抗する根本理念」（三木清）として、昭和研究会の「文化研究会」によりいわゆる「協同主義三部作」（「新日本の基本原理」「協同主義の哲学的基礎」「協同主義の経済原理」）においてそのロジックが整理された。

一方で、社会保障制度審議会の平成 7 年の総合勧告においては、社会保障制度を支えるコアの考え方として挙げられる「自由と責任のバランスの重要性」「個人主義の進展と、それに伴うアトミズムの進行の克服の必要」また「社会保障の経済の安定や成長への寄与」等が挙げられるが、これらに類似のロジックは「協同主義三部作」にも見いだせる。

両者の媒介項として大河内一男氏のいわゆる「大河内社会政策理論（大河内理論）」が挙げられる

（2）雨宮(2008)(2007)は、戦前・戦後を貫く「4 つの政治潮流」を提示し、開戦前後に「自由主義派」「反動派」を抑え主流の座についていた「国防国家派」と「社会民主主義派」の連合（「総力戦派」）が、総力戦体制を引くべく厚生省の設立をはじめ労働者保護立法や健康保険の普及、母子保護や各種保健施策の推進、厚生年金（の前身となる）制度の創設等を行い、戦後その流れを汲んだ岸信介首相の下で国民皆保険・皆年金等の社会立法が進められたと指摘する。

一方、井上(2012)は、1937（昭和 12）年総選挙の結果は国民が社会民主主義的な改革を望んだにも関わらず、政友会・民政党の二大政党が応えられず、軍部が無産政党の協力を得て国民の意思を吸収することになったのであり、坂野(2014)は、同じ 1937 年総選挙の結果に着目し、総力戦体制を引かずとも議会主義的に格差是正に向かっていたと指摘する。

（3）国民健康保険は 1938（昭和 13）年に施行されたが、1942（昭和 17）年に、被保険者の範囲について強制性を強める改正が行われた。改正を支持する立場からは、当時の「自由主義」的風潮を批判する声や、有産階級批判もあった。また民衆の戦時体制に対する格差是正への期待の風潮も背景としてあったが、それは社会の「下方平準化」（井上(2013)）を招いた。

#### 4. 考察

(1) 「協同主義三部作」就中「協同主義の経済原理」が、戦後社会保障の基礎哲学を初めて言語化したものと受け止められるか否か、制度審の平成7年勧告の形成過程等を分析することで検証が必要。

(2) 雨宮説と坂野説について判断するため、戦前期に議会主義的な改革で、相当な負担を求めて社会資源を動員し、格差是正のための再分配を行うような制度の実施が本当に可能であったのか、社会保障政策形成の視点から検証する必要。

(3) 戦前の立法によりもたらされた制度の普及が、戦後の社会保障の進展の基盤を為していると考えられるが、戦前期の社会の「下方平準化」に国民健康保険などの社会保障の普及も作用した、あるいは社会保障の普及は当時の「下方平準化」を反映したものであった可能性について、政策形成過程における議論を精査することにより検証が必要。

(4) (1)～(3)の他、今後の研究課題として、戦後社会保障政策形成に関わった政官学有識者の「昭和研究会」への関わりと「協同主義」の思想的影響（特に社会保険制度調査会、社会保障制度審議会に関わった者）、第2次吉田内閣における社会政策の政策上の優先順位と同内閣の基本姿勢との関わり、戦前の社会保障政策の現場における「協同主義」思想の受容と実践のあり方、戦前地域社会での「下方平準化」の戦後から現代社会にかけての影響等が抽出された。

#### 参考文献

雨宮昭一：「占領と改革（シリーズ日本近現代史⑦）」2008、「岸信介と日本の福祉体制」（「現代思想」2007.01）

井上寿一：「政友会と民政党 戦前の二大政党に何を学ぶか」2012、「理想だらけの戦時下日本」2013

坂野潤治：『階級』の日本近代史 政治的平等と社会的不平等」2014

## 10. 平成 27 年 3 月 10 日報告

杉田菜穂

### 「農繁期託児所と社会政策－1930 年代の一断面－」

農繁期託児所は、田植えや稲刈りといった農繁期に放置されがちな農村児童の保護を目的に設置される託児施設である。農繁期に開設される季節託児所として、常設託児所とは 区別される。1920 年代から 30 年代にかけて農村で急速な普及をみた農繁期託児所は、繁忙期に乳幼児が一家の犠牲となって不安、危険、苦痛といった境遇に置かれることへの対策という性格をもっており、それまで区別があいまいだった曖昧だった託児所と保育園の制度上の明確な線引きに影響を与えたと考えられる。

1926 年に幼稚園単独の法令として幼稚園令が公布され、託児所に先行して幼稚園の目的が「幼稚園ハ幼児ヲ保育シテ其心身ヲ健全ニ発達セシメ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フ」施設と規定された。幼稚園令は、幼稚園保母の資格から託児所保母を排除する（託児所保母と区別される幼稚園保母の資格についての規定を定める）など、託児所関係者にの反感を招く内容を含むものであった。その文部省が内務省との協議なしに進められた幼稚園令の制定を受けて内務省が託児所令の制定に向けて取り組んだ時期と、農繁期の急速な普及を見た時期は重なるのである。

農繁期託児所の実態について、1930 年代には実践家や専門家から重要な問題提起がなされた。実践家（本稿で取り上げたのは、山中六彦と上村義一郎）からは村民の窮迫した生活を解消するための能率増進や経済援助の立場で運営されており、託児所の本来の目的たるべき乳幼児の生活保護という視点からみて不十分な点が多いといった指摘があった。他方の幼児教育・保育の専門家（本稿で取り上げたのは倉橋惣三と城戸幡太郎）からは、幼児教育・保育のあり方について幼稚園と託児所の間で費用やサービスにおける格差がみられることを懸念する見解が示された。

このような課題に対する検討が不十分なまま、託児所に法的な規定を与えた 1938 年の社会事業法は、託児所の救済的施設としての特徴が前面に出されることになった。それは、当時の社会政策学の学問規定をめぐる議論が社会政策＝労働政策へと偏りをみることで、労働力を対象とする社会政策と非労働力を対象とする社会事業（戦後の、社会福祉）が概念的に切り分けられていったという当時の学説的な動向とも対応している。

### 「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－」

人口問題には、＜量＞と＜質＞の側面がある。＜量＞は「世界の」「日本の」といった何等か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ことこそ、人口の＜質＞をめぐる政策論議の原点がある。

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。戦前に関していえば、1916 年に内務省に設置された保健衛生調査会を起点に、1927 年から 1930 年に内閣に設置された人口食糧問題調査会、1933 年に設けられた財団法人人口問題研究会（事務局は内務省社会局内に置かれた）、1939



年に厚生省の附属研究機関として創設された国立人口問題研究所が人口問題研究と人口論議をリードしてきた。1953年に人口問題審議会が設置された後の人口問題研究会と人口問題研究所と人口問題審議会は、三位一体の関係で人口行政をリードした。

イデオロギー的には戦中に人口＝社会政策路線が人口＝民族路線へと傾いたというイデオロギー的にみれば特異な時期はあったものの、1950年代までの人口問題は優生、衛生問題と関連づけられた。1960年代は人口に間接的に働きかける社会政策をめぐる大きな転機であり、人口問題が高齢化や生活の＜質＞といった社会保障問題と関連づけられるようになった。「社会開発」をキーワードにして方向付けられたこの転換の火付け役は、人口問題研究所の2代所長を務めた舘稔であり、1965年の社会保障研究所の創設にも尽力した。

舘は財団法人人口問題研究会の実務を担ったのち、人口問題研究所の創設当初の研究官に就任。その後、現職の人口問題研究所の所長で亡くなるまで日本の人口課題の基調をプロデューサー的な立場でリードした人物であった。プロデューサー的な立場と表現するのは、舘が永井亨や古屋芳雄といったその時その時の人口政策を学説的に支えた人物の協力を得ながら人口行政にルールを引く役割を果たしたからである。舘の功績と日本の人口課題の史的経緯の解明に引き続き取り組んでいきたい。

## 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」といった何等か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。<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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。

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。<sup>2</sup>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。<sup>3</sup>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。

## 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、キャナ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。<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

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進んだ。<sup>5</sup>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 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。<sup>6</sup>

③ 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

<sup>5</sup> 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.3No.2、1967年。

<sup>6</sup> 児童虐待防止法と少年教護法の形成をめぐることは、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。

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。<sup>7</sup>

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」<sup>8</sup>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」<sup>10</sup>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。<sup>11</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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一」『経済学研究』第 2 巻第 1 号、2014 年、も参照されたい。

<sup>8</sup> 玉井茂『人口思想史論』清水書店、1926 年、3 頁。

<sup>9</sup> 同上書、373-374 頁。

<sup>10</sup> 南亮三郎『人口論発展史』三省堂、1936 年、1 頁。

<sup>11</sup> 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い。しかし実践的に何らかの態度を一国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。)

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、3、参照）。

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、既に過去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。また優良なる蔬茶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、蔬茶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ろう。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る国民となる。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。恰もヂ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瀉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徳、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ふ迄もないが、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。之を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ために産児を制限せんと欲するもの、又は職業婦人として実際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もの問題なのである。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、新らしく興る商工会社の企業資金の合計の如きは、これを欧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、随って経済力の仲展は期し難い。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。)

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、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」<sup>12</sup>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

<sup>12</sup> 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。

活標準の適正化の実現を志したのである。<sup>13</sup>

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。<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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っ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こと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

「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ず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。」<sup>15</sup>

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。

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」<sup>16</sup>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

---

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ったのであります。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あつかってもらったのであります。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。

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。

方法（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。<sup>17</sup>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、舘稔、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。

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、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」<sup>18</sup>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

<sup>17</sup> 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）と舘稔（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。（同上書、186-187頁。）

<sup>18</sup> 寺尾琢磨『日本人口論』慶應出版社、1940年、75頁。

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。」<sup>19</sup>

戦後しばらくの人口抑制策は寺尾のほか、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が大きな役割を果たした。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。」<sup>20</sup>その「公衆衛生は『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」<sup>21</sup>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」<sup>22</sup>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。<sup>23</sup>これらの施策

---

<sup>19</sup> 同上書、109-110頁。

<sup>20</sup> 古屋芳雄「跋 公衆衛生の指標」古屋芳雄編著『公衆衛生学』第4輯、日本臨牀社、1948年、375頁。

<sup>21</sup> 同上書、378頁。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 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、

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<sup>24</sup>は「当時かなり多数あったと考えら  
れる非合法堕胎を防ぐために、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つ  
たということである。とすれば、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」<sup>25</sup>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。<sup>26</sup>

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」<sup>27</sup>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随して、その目的  
達成を助けるためのものであった」<sup>28</sup>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。<sup>29</sup>図表 4 は 1951 年に再発足した当時の人

---

社会問題とか、経済問題とか、いろいろの立場から検討され、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。）

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 村松稔『人口を考える』中央公論社、1977 年、114 頁。

<sup>26</sup> 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。

<sup>27</sup> 村松、前掲書、171 頁。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 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。



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<sup>30</sup>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。

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	下条康磨
	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

<sup>30</sup> 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。

野尻重雄 岡崎文規 本多竜雄 幹事 黒田俊夫	舘稔 幹事 篠崎信男
---------------------------------	---------------

(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。)

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」<sup>31</sup>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)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。<sup>32</sup>「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。<sup>33</sup>

<sup>31</sup> 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。

<sup>32</sup> 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。

<sup>33</sup> 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

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から社会開発の推進<sup>34</sup>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ものとなっている。<sup>35</sup>

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」<sup>36</sup>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」<sup>37</sup>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」<sup>38</sup>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」<sup>39</sup>し、「人口構成において、欠陥者の比

---

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。<sup>34</sup>「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。

<sup>35</sup> 「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。

<sup>36</sup> 「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。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 同上。

率を減らし、優秀者の比率を増すように配慮すること」<sup>40</sup>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」<sup>41</sup>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・経済の変動に必ず前向きの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」<sup>42</sup>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」<sup>43</sup>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」<sup>44</sup>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、

---

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> 「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。

<sup>42</sup> 「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。

<sup>43</sup> 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。

<sup>44</sup> 同上。

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。<sup>45</sup>国際的には、1969年から国際家族計画連盟へ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。<sup>46</sup>

1967年発刊の『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** を社会開発という役に転じるに際して「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」<sup>47</sup>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

<sup>45</sup> 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。

<sup>46</sup> 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。

<sup>47</sup> 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。

### 【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

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、極めて当然なことであろう」<sup>48</sup>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」<sup>49</sup>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」<sup>50</sup>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」<sup>51</sup>と主張した。

<sup>48</sup> 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。

<sup>49</sup> 同上書、60頁。

<sup>50</sup> 同上書、216-217頁。

<sup>51</sup> 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

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」<sup>52</sup>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」<sup>53</sup>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」<sup>54</sup>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」<sup>55</sup>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。「人口高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

---

和54年度、第2号)、6頁。

<sup>52</sup> 同上書、38頁。

<sup>53</sup> 46頁。

<sup>54</sup> 寺尾琢磨『人口理論の展開』東洋経済新報社、1948年、292-293頁。

<sup>55</sup> 同上書、294頁。



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<sup>56</sup>、と。

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。人口課題の動きにともなって人口認識、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。

---

<sup>56</sup> 同上書、178頁。

- ・ 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'evolution*, 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.3No.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って(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>)。

## 1 はじめに

農繁期託児所は、田植えや稲刈りといった農繁期に放置されがちな農村児童の保護を目的に設置される託児施設である。農繁期に開設される季節託児所として、常設託児所とは区別される。

戦前期の農繁期託児所をめぐっては、既にいくつか先行研究がある。例えば松田澄子は、山形県における農繁期託児所に関する資料を詳細に分析し、多くが小学校内に設けられたそれらには子守児童の教育保障という意味合いがあったことを明らかにしている。浅野俊和は、戦時下保育運動の担い手としての保育問題研究会による農繁期託児所研究について考察している。西垣美穂子は、農繁期託児所を含む農村児童保護の戦時政策及び農村社会事業運動との関係性について明らかにしている。<sup>1</sup>

本稿の議論に直接関わってくる西垣の研究は、あくまで社会福祉の前身としての社会事業の枠組みで児童保護のあり方を論じている。それに対して、以下では 1920 年代から 30 年代における農繁期託児所の形成、普及をめぐって社会政策と社会事業の関係性を問う形で接近したい。それは具体的に、託児事業の農村部への普及という現象に社会政策と社会事業の接続を見出すこととである。

社会政策と社会事業の区別にさいして用いられた、その対象が生産関係かそれ以外か、実施主体が公的かそれに限定しないかといった線引きを困難にする託児事業は、社会政策論史を再構築するにおいても貴重な研究材料となる。このような観点から、社会政策と社会事業が区別されていくことの矛盾を表出するような当事業がどのような性格を有していたかに注意を払いながら議論をすすめよう。

## 2 農繁期託児所の普及

農繁期託児所は、季節託児所の一種である。例えば以下のような分類がなされる季節託児所は、農村に限らず季節によって繁閑の差が著しい労働によって生計を立てる人々のニ

---

<sup>1</sup> 詳しくは、松田澄子『子守学級から農繁託児所へ―村山・置賜地区編』みちのく書房、2003年、同『子守学級から農繁託児所へ―最上・庄内地区編』みちのく書房、2008年、浅野俊和「戦時下保育運動における農繁期託児所研究―『保育問題研究会』を中心に―」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』第8号、2007年、西垣美穂子「農村社会事業論が捉える農村における児童保護・児童社会事業の意義と課題―農村児童問題への対応を中心に―」『佛教大學大学院紀要』第22巻、第36号、2009年、を参照されたい。これらの先行研究でも指摘されているように、戦前期における託児事業の展開は戦時政策との関わりでも把握されている。社会政策史の観点から議論を進める本稿では、あえてそれには触れないことをお断りしておく。

ーズに応じて設置される託児所である。<sup>2</sup>

### 季節託児所

- 〔 農繁期託児所（製茶期・田植期・収穫期・園芸出盛り期・…）
- 山漁繁忙期託児所（漁業期・加工期・林業期・…）

農繁期託児所に関する資料は限られており、それらは大きく分けて経営法について説いたもの、各地の事例を取り上げるもの、内務省社会局や中央社会事業協会などの統計資料である。<sup>3</sup>ここでは、託児事業に関する概論（理論篇）と事例に沿った経営法（実際篇）に関する記述で構成される『保育事業と農繁託児所』（1934年）と『託児所経営の理論と実際』（1934年）を取り上げる。

いずれの著者も、社会事業に携わる立場から記述している。前者の著者である山中は託児事業を「残された教育問題」と表現し、「保育事業は単に普通教育の準備といふ様な、軽い意味ではなくて、教育完成のための一段階であり、善良な素質の基礎を作る、人間完成の重要な教育手段であり、健康な子供、純良な幼児を作ることによつて、多忙階級子弟の幸福を増進する施設であり、より健全なる社会を招来するところの企画であることに留意するとき、誰人も此の事業の重大性に内省するであろう」<sup>4</sup>と考えていた。

後者の著者である植村は、「現在経営せられつつある多くの託児所は、単に労働多忙階級の能率増進経済援助の立場に立脚されたもので、託児所本来の目的たる幼少児の生活保護—保育の上に、尚遺憾な点が少なくない。我国の託児所が列国のものに比しないよう尚不充分的非難ある事も否まれぬ事実と言はねばならぬ。茲に於て、我々託児所経営の実際家は更に進んで合理的保育の実際方法につき研究すべき必要が痛感される」<sup>5</sup>とする。<sup>6</sup>

<sup>2</sup> 農村における農繁期託児所の効果を鑑みて漁村や林村へも普及した季節託児所の呼び方や分類は、資料によってまちまちである。

<sup>3</sup> 農繁期託児所の概説書は、愛育会や朝日新聞社、帝国農会、農繁期託児所を運営する寺社、都道府県単位の社会事業協会などから刊行されている。また、『幼児の教育』第30巻第9号（日本幼稚園協会、1930年）では農繁期託児所に関する論考が集中的に組まれている。倉橋惣三による「農繁期託児所の普及」では幼児教育の観点から農繁期託児所の重要性が指摘され、「農繁期託児所の実際」という括りで「奈良縣磯城郡多武峰村栗原農繁期託児所」「滋賀縣老蘇村農繁期節託児所」「佐賀縣三養基郡麓村立石無料託児所」「岡山縣眞庭郡河内村農繁期託児所」「大阪府豊能郡萱野農繁期託児所」と題する論考が収められている。いずれも、事例を記述したものである。

<sup>4</sup> 山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、2頁。

<sup>5</sup> 植村義一郎『現代日本児童問題文献選集14 植村義一郎 託児所経営の理論と実際』日本図書センター、1987年、1頁。

<sup>6</sup> 山中六彦は、山口県の社会事業の発展に重要な役割を果たしたことで知られる。詳しくは、杉山博昭『近代社会事業の形成における地域的特質—山口県社会福祉の史的考察—』時潮社、2006年、を参照されたい。植村義一郎は小学校教育に尽力したほか、託児所の経営にも携わった。植村の経歴については、一番ヶ瀬康子『託児所経営の理論と実際』解題 植村、前掲書、に詳しい。

このように、両者とも託児所の重要性を意識していた。山中は、戦前期における農繁期託児所をめぐる状況を以下のように述べる。「託児所は寧ろ幼稚園よりも急角度に普及し、今や全国に約七百の大きさを数へるに至り、而もその大部分が私人の篤志に出づるものであり、何れも最も真面目に経営せられ、産業界のためにも、幼児教育のためにも絶大の貢献をなしつつあることは、いかにも快心の次第である。殊に農繁託児所の唱道せられて僅々十余年に過ぎないのに、その普及発達は驚くべき数字を示し、大正十一年の総数僅かに七ヶ所であつたのが同十五年には二百六十八となり、昭和五年には二千に達し、同八年には五千七百四十五ヶ所の多きを示し、昭和九年は約七千五百ヶ所に及んで、尚ほ年々『級数的』に累加されつつあることは寔に斯道のため慶賀にたへぬ次第である。」<sup>7</sup>

こう解説されるように、農繁期託児所は1930年代を通じて急激に増加した。図表1の中央社会事業協会の調査をみると、1920年代終わりから増え始めて30年代に驚くべき普及のなされたことがわかる。都市部を中心に展開した常設託児所に比して、農繁期託児所の飛躍的な増加がもつ意味は大きかった。

植村によれば、「都市に於ける労働多産階級及農山漁村に於ける村民の悲惨な生活、窮迫した生活の解決方法の一として生まれたのが託児施設である。殊に数に於て全国に大多数を占め生活上最も救済を要すべき農村の、救済方法の研究、社会問題としての考慮が農繁期託児所設置の結果を見た」<sup>8</sup>。それは託児所設置の目的として経済保護の意義が大きかったことを示唆している。その背後には、1920年代末に生じた世界的不況の影響で深刻さの増した農村の生活問題があった。

図表1 農繁期託児所の普及 (1916-1933)

年次	累計
1916	1
1920	2
1921	4
1922	7
1923	24
1924	48
1925	130
1926	268
1927	549
1928	921
1929	1428
1930	2519 (うち、常設 419)

<sup>7</sup> 山中、前掲書、12-13頁。

<sup>8</sup> 植村、前掲書、34頁。

1931	3600
1932	4800
1933	5745 (うち、常設約 550)

(山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、97-98頁、植村義一郎『現代日本児童問題 文献選集 1 4 植村義一郎 託児所経営の理論と実際』日本図書センター、1987年、15-16頁、より作成。)

常設託児所では「動もすれば世人が之を混同視し、甚しきは幼稚園の認可手続が法制上煩瑣であるため託児所を設置し、子供を集めて幼稚園式の保育をして居るのをさへ見受ける。その結果は名は託児所でありながら、いつの間にか『富有階級の子女』のために乗り取られて、多忙階級の子女は全く影を潜める奇現象を呈する事さへある」<sup>9</sup>状況であった。

この記述から幼稚園と託児所（教育と保育）の境界をめぐる曖昧さがうかがえるが、農繁期託児所の普及は保護機関としての託児所の性格（「託児事業は、よりよき経済的条件を得しむると共に更に其れ以上に、より根本的な生活そのものの保護救済、即ち不合理生活を余儀なくされつつある乳幼児を保護せんとする所に真の目的が存する。繁忙期に於ける乳幼児は一家の犠牲となり、不安、危険、苦痛の悲惨な境遇に置かれる。之を保護救済することが託児所本来の目的である。此の目的を達成することは、又同時に家族に対して能率増進、生産増加、家計充実、生活安定の実質的経済援助ともなり、両親の乳幼児に対する不安焦慮の一掃殊に母性愛擁護の形式的生活保護ともなる。」<sup>10</sup>)を決定づけることになる。

というのは、当時（都市に対して）農村特有の農村児童問題は「農村悲劇」という表現が付せられて以下のように報道されていたからである。<sup>11</sup>

・ 静岡県某村では姉の子に幼児の子守を命じて、親たちは外で働いて居たが、暑いつれづれに水遊びをして居た際、姉の子は自分の遊ぶ興味に弟の幼児の事は打ち忘れて居たが、不幸その子が溺死したのを見て一度は驚いたが、親から叱られんことを恐れ、その子と一緒にわざと河の中に転げ込んで着物を濡らし、親のところへ走った。親の驚愕と悲嘆は容易ではなかつた。… (1929年6月)

・ 岐阜県某村に於て目下田植準備のため、田圃に立働いて居た二人の親たちが、その夕刻自宅へ帰ろうとして路傍に遊ばしておいた幼児（5歳）が疲れ眠つたところを野犬のため、顔面を食はれて死んで居たのを発見し大騒となり、村人も総掛りでその犬を捕へ、やつと撲殺… (1931年5月)

・ 大分県の某村では田植の真盛り3人の子供を持つ夫婦があつた。昼食後も子供をのこし

<sup>9</sup> 同上。

<sup>10</sup> 植村、前掲書、35頁。

<sup>11</sup> 山中、前掲書、101-102頁。

一丁許りの近所の田に働いて居たが、僅に三十分位目を離れた間に本年4歳の幼児が溝河に落ちて溺死して居たので大騒となつた… (1932年6月)

農繁期託児所は、「余儀なく虐待を受ける農村児童」と表現されたこのような農村に特有の問題に対応するべく出現し、新聞報道などでも取り上げられることで加速度的に普及することになったのである。これに労働能率のメリットなども加わるとして、山中は農繁期託児所の著しい発達の原因を以下の7点に整理している。

- 1 一般社会人の児童保護思想の普及
- 2 婦人運動としての母性愛の自覚
- 3 社会連帯思想の実際運動化
- 4 農村経済保護施設の要求
- 5 経営實際が簡易で素人にも出来ること
- 6 子供のなつく興味と、効果の目に見える楽しみ
- 7 子供が喜び家庭が感謝すること<sup>12</sup>

続いて、余儀なく虐待を受ける児童の減少も含むプラスの影響は次の3点に集約されている。<sup>13</sup>

#### I (児童保護の施設として) 児童に対する影響

子供の御行儀がよくなった。／食べ物的好悪をいわぬようになった。／言葉遣いがよくなった。／朝夕及食事の挨拶をするようになった。／我儘や悪い癖が直った。／手を洗う習慣がついた。／子供の健康を増した。／因循(=引込み思案)の習癖が直った。／共同心が養われた。／買食の癖が直った。／友愛の心が養われた。／弟妹をいたわる様になった。／神仏を拝むようになった。／人見知り直った。／快活になった。

#### II (経済保護の機関として) 家庭に及ぼす影響

労働能率を増進した。／安心して働けて本当に嬉しかったよかった。／子供の幸福が家庭を平和に導いた。／親たちが却て子供から教えられた。／一家の経済を助けた。

#### III (隣保事業として) 社会に及ぼす影響

農村に社会事業の種を播いた。／地方によっては地主と小作人の関係を親密にした。／共存共栄の実物教育となった。／農村の経済的利益を増進した。／隣保親善の実をあげた。

---

<sup>12</sup> 同上書、105頁。

<sup>13</sup> 同上書、172-174頁。



これらのうちⅢは、「社会事業」の理念的転換であるとしている。慈善、救済といったような恩恵的思想にもとづく施設を「昔の社会事業」と呼び、それに対して農繁託児所の思想的基盤は社会連帯の思想に基づくという。山中はその社会連帯思想を、「不幸な一人を見る時、その不幸の事実の責任或は原因の一部分を自分も負はんとする思想で、社会の欠陥をも社会人共同の責任と考へ、人を救済するのではなく自らの責任を反省しその責を塞ぐべく、愛の手をのばす所謂共存同栄の相互扶助の関係」<sup>14</sup>と定義している。

他方の植村は、経営関係者や保護者、町村民から集めた託児所の効果（影響）を以下の点にまとめている。<sup>15</sup>

## 1 幼児の生活向上

### 保健衛生上

- 1 子供の体格が良くなる。
- 2 因循であったのが快活になり健康が増進する。
- 3 託児所のなかった当時は梅雨から土用にかけてよく胃腸を患ったが、入所はほとんど之が治る。
- 4 買食の癖が改まって体の為によい。
- 5 食事の時よく噛むようになる。
- 6 唱歌や遊戯を好んでするようになるから快活さが増す。

### 躰の上に

- 1 用便後や食前に手を洗う習慣がつく。
- 2 副食物に好悪を言わないようになる。
- 3 食前食後、朝夕、出入に挨拶をするようになる。
- 4 食後に含嗽をするようになる。
- 5 言葉遣や行儀がよくなって来る。
- 6 友愛の情が強くなり喧嘩をしないようになる。
- 7 おやつ代をねだらないようになる。
- 8 神仏を拝むようになる。

## 2 能率の増進（家庭の上に）

- 1 愛児の不祥事に対する不安が一扫され、安心して業務に熱中される。
- 2 足手纏にならないので仕事が順調に捗る。
- 3 生産が増加する。
- 4 精神苦が除かれる為多忙労働に従事しても疲労の度が少ない。
- 5 一家が平和に暮らせる。

## 3 社会政策上

- 1 小児伝染病其の他の発病が減少する。

---

<sup>14</sup> 同上書、107頁。

<sup>15</sup> 植村、前掲書、54-61頁。

- 2 幼児の躰の上に表れる効果は不良少年の数を減ずる因になる。
  - 3 火災其の他の事故が減少する。
- 4 教育上
- 1 小学校児童が子守の為欠席し又乳幼児同伴出席して、学習能率を減殺されていた悪弊が除かれる。
  - 2 託児所生活によって、共同訓練団体訓練を指導されている結果、小学校入学当初の教育がし易い。
- 5 農村問題の上に
- 1 小作争議思想が除かれる。
  - 2 融和協同の概念が助長される。
  - 3 社会事業に対する理解を深め感謝の念を厚くする。
  - 4 農村の経済向上。
  - 5 経済更生計画樹立の一方法となる。
- 6 悪影響
- 1 吃音の子供と遊ぶ為吃音になる。
  - 2 トラホーム、虱、腫物、百日咳がうつる。
  - 3 弁当携行の託児所では弁当が競争的になって、家庭で表飯を嫌ったり副食物の小言を言うようになる。
  - 4 保育に不公平がある。
  - 5 保育料徴収の託児所では誤解や疑問が生じる。
  - 6 よい着物を着たがるようになる。
  - 7 豆炒りばかりやっていた家庭で、間食に菓子を欲しがるように困る。
  - 8 趣旨が不徹底の場合村民に誤解が生まれる。

農繁期託児所の実情を知り得る統計資料もみておこう。図表 2 は開設期間に関する、図表 3、4 は経営主体と開設場所に関する統計である。また、資料 1 は農繁期託児所の広告ビラ（例）である。

**図表 2 季節託児所期間調**

期間	施設数
1 週間以内	655
2 週間以内	1226
3 週間以内	530
1 ヶ月以内	412
2 ヶ月以内	162
3 ヶ月以内	24
4 ヶ月以内	2
5 ヶ月以内	4
6 ヶ月以内	9

7ヶ月以内	6
8ヶ月以内	8
10ヶ月以内	2
不明	69
計	3109

※内務省社会局の調査。調査時期は不明。漁村に設置された漁繁期託児所なども含むものと思われる。

(山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、123頁、より作成。)

**図表3-1 経営主体（1930年の統計）**

経営主体	施設数
公設（市町村）	458
私設 団体	1710
個人	351
計	2061
合計	2519

※調査主体は、不明。

(山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、109-110頁、より作成。)

**図表3-2 経営主体（大阪朝日新聞社の昭和4年より昭和8年に至る表彰七九五託児所の経営主体別表）**

経営主体	託児所数	百分比
寺院仏教団	144	29%
婦人団体	130	26%
市町村区	52	10%
学校	35	7%
数団体連合	25	5%
その他	107	22%

※その他は農会、組合、方面助成会、済生会、個人、神官等。

※795託児所に対して経営主体493であるのは、一経営主体のもとに数か所の託児所が開設されているため。

(植村義一郎『現代日本児童問題文献選集14 植村義一郎 託児所経営の理論と実際』日本図書センター、1987年、43頁、より作成。)

**図表4 開設場所（1930年の統計）**

開設所	施設数
寺院	1014
学校	746
特設託児所	5
食堂、神社、住宅、教会	658

不明	96
合計	2519

※調査主体は、不明。

(山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、110頁、より作成。)

#### 資料1 農繁期託児所の宣伝ビラ (例)

<p>第〇回 農繁託児所の開設</p> <p style="text-align: right;">〇〇村〇〇託児所</p> <p>本年も例年の如く皆さまのお忙しい間お子さんをお預かりいたします。可愛いお子さんの幸福のため、国のみ寶のためご面倒ながら御共鳴をねがひます。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 託児所は児童保護の事業なり</li> <li>・ 託児所は共存同栄の事業なり</li> <li>・ 託児所は隣保教化の事業なり</li> </ul> <p>期 間…6月15日より24日迄10日間</p> <p>費 用…一切不要 (或は白米2升)</p> <p>年 齢…3歳から7歳までの健康児</p> <p>時 間…朝は6時から夕方は7時まで</p> <p>昼 食…お昼はさしあげます (或は弁当携帯)</p> <p>おやつ…午前と午後と二回あげます</p> <p>服 装…必ず平常着のこと</p>
--

(山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、116-117頁、より作成。)

農繁期託児所は、幼稚園と違って設立に際して特別な認可が求められなかった。したがって経営者は寺院、学校、婦人会、農会組合、宗教団体、神職、稀なケースでは女学校、方面委員、個人などもあったとされる。サービスを提供する者に特別な資格が求められることもなかったが、その点については、なるべく母の経験がある人を主に、女子青年などが助手を務めるべきこと、受託児童は3歳から7歳までを原則とし、例外的に乳幼児を受託する場合は「母親は時を定めて必ず授乳に来ること」「母親のいる場所を明瞭に申し出ておくこと」などの条件が定められたという。

提供される保育サービスに関しては、幼稚園と違いはなかった。1926年に幼稚園令で定められた幼稚園の保育内容は「遊戯・唱歌・観察・談話・手技」であるが、農繁期託児所の保育内容もそれに沿ったもので、幼稚園との違いは「短期であること」「年少児」が多いことであったという。

幼稚園と大きく異なるのは経費の問題であり、保母が素人であること、既存の施設を使うために設備費等はいらぬことなどからして農繁期託児所の運営は無料主義が望ましい

とされた（図表5、参照）。

図表5 経費収支一覧（1933年の統計）

収入		市町村	団体	個人
	経費補助	15.74	12.38	14.40
	町村補助	—	10.80	5.36
	市町村費	26.03	—	—
	事業収入	1.83	4.50	4.30
	寄付金	8.82	16.25	16.66
	その他	13.49	19.39	29.21
	計	65.90	63.35	69.97
支出	事務費	16.50	17.09	15.01
	保育費	34.80	31.62	35.85
	その他	11.12	14.13	19.05
	計	62.42	62.83	69.92

※単位、円。すべて平均額。

（山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年、168頁、より作成。）

このような実情を踏まえて、植村は託児所と幼稚園の関係性を図表6のように整理している。

図表6 託児所と幼稚園の異同

	託児所	幼稚園
場所	主として借用造営物	独立造営物
年齢	7歳以下の乳幼児	4歳より6歳までの幼児
期間	多く繁忙期	常設
家庭	主に中産以下の多忙階級	主として中産以上の階級
内容	体位の保護向上 良習慣の躾	体位の保護向上 知情意の練磨
目的	乳幼児の生活保護（目的） 家庭の経済援助（出発点）	幼児の教育（目的） 家庭の教育補助（出発点）
設立要件	認可不要（社会救済事業）	認可要（教育機関）

（植村義一郎『現代日本児童問題文献選集14 植村義一郎 託児所経営の理論と実際』日本図書センター、1987年、12頁、より作成。）

### 3 農繁期託児所の位置づけ（I）

前節で取り上げた植村、また山中も実践家として託児所の運営に携わった人物である。彼らによって提示された託児所の特徴や幼稚園との異同をめぐる議論は、当時の幼児教育、保育思想にも影響を与えた。例えば、倉橋惣三と並んで戦前日本における幼児教育、保育

論の理論的支柱となる城戸幡太郎の（倉橋の自発的な学びを重視する児童中心主義に対する）社会中心主義（国民生活の向上を実現する担い手としての子どもに社会協力の精神を育むことを重視する幼児教育論）が1930年代後半に台頭する。その形成には、農繁期託児所に対する問題意識が大きく関わっていた。

城戸は、1929年に創設された法政大学児童研究所を母体として1936年に東京で発足する「保育問題研究会」の会長に就く。その頃から利己的生活を共同的生活へ導いていく社会協力の訓練に幼児教育、幼児保育の意義を見出す社会中心主義を展開したが、その背後には保育問題研究会が実施した農繁期託児所の実態調査から浮かびあがった恩恵的経営への批判的な意識があった。城戸は社会発展の推進力となる理想的な保育のあり方を実現する前提として、農繁期託児所という農村の必要、農民の要求に応じて実施されるべき事業が、地主や寺院等による恩恵的な経営によってなされていることを問題視した。

保育問題研究会の機関誌『保育問題研究』（1938年、8月号）に「農繁期託児所の問題」と題する論考を発表した城戸は、「社会事業は慈善事業ではなく、社会政策であり、社会政策は社会の必要に応じて樹てられる国家の政策である。農繁期託児所が一つの社会政策として実施されるならば、それは農村の必要、農民の要求に応じて実施されねばならぬ」<sup>16</sup>と主張した。教育が貧富の差によって区別されることを教育の貧困とみなした城戸は、ともに幼児教育を担うはずの幼稚園と託児所を制度的に切り分けることに批判的な幼保一元論者でもあった。<sup>17</sup> 幼児のために必要なものをという観点から「教育と社会事業の区別」を否定した倉橋もこの点では考えが一致しており、幼稚園と保育所を区別することの意義を問う議論は高まりをみていた。<sup>18</sup>

城戸や倉橋らによる幼児教育、保育思想の専門家による幼児教育、幼児保育改革の議論や保育事業関係者からの幼稚園と託児所が二元的に制度化されてゆくことへの懸念の声がある一方で、1938年の社会事業法は託児所を「児童保護を為す事業」として法的に位置付けた。<sup>19</sup> 以来、幼稚園とは区別される託児所は、その救済的施設としての特徴が前面に出されることになる。この1938年という帰着点は、日本で最も古い託児施設が開設された19世紀末まで遡る日本における幼児教育（幼稚園）と幼児保育（託児所）の関係づけを追究

---

<sup>16</sup> 大宮勇雄「城戸幡太郎の幼児教育制度論—戦前の「幼保一元化」動向をめぐって」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』1、1980年、136頁。

<sup>17</sup> 神田伸生はいう。「城戸の幼児教育の目的論の特徴は、人間を社会、歴史的存在と規定し、そこに人間の進歩、発達の源と見ていこうとするところにある。これは、城戸と同時代にわが国の幼児教育に大きな影響を与えた倉橋惣三が子ども自身の興味や自発性をもとにしながら子どもをとらえようとしたのと対照的である」と。（神田伸生「城戸幡太郎の幼児教育思想と「技術」のとらえ方について」『教育方法学研究』11、東京教育大学教育方法談話会1993年、60頁）

<sup>18</sup> 倉橋については、野沢正子「倉橋惣三と児童保護論」『社会問題研究』25、1975年、に詳しい。

<sup>19</sup> 1936年に大阪毎日新聞社会事業団のなかに全日本保育連盟が組織された。これが日本における全国組織の保育事業関係者団体としては初めてのもので、それ以前にも京阪神三市聯合保育会などが活動していた。

する動きを、大きく進めるものとなった。

それに至る経緯を確認すると、文部省が創設された年でもある 1871 年に混血児の養育と女子教育を目的とする「亜米利加婦人教授所」が横浜に開設された。アメリカ人宣教師によって運営された当施設が黎明期にあった日本の幼児教育、幼児保育事業の成立に与えた影響は大きかったとされる。<sup>20</sup>この時点で児童政策としての幼児教育と幼児保育は未分化であり、その後両者は教育施設としての幼稚園、福祉施設としての託児所とする役割分担に象徴されるかたちで分離されていく。

1872 年に公布される学制は、全国を 8 の大学区、各大学区を 32 の中学区、各中学区を 210 の小学区に分け、それぞれに大、中、小学校を置くという方針をとった。その小学校の規定の中に「幼稚小学」の項があり、「幼稚小学ニ男女ノ子弟六歳迄ノモノ小学ニ入ル前ノ端緒ヲ教ヘルナリ」と小学校の一部として規定されているのが、後に幼稚園と呼ばれる幼児教育である。

「幼稚小学ハ男女ノ子弟六歳迄ノモノ小学ニ入ル前ノ端緒ヲ教ル」教育機関とされる「幼稚小学」は、1875 年に京都上京第三十区第二十七番組小学校（現在の、京都市立御池中学校）に付設された「幼稚遊嬉場（ようちゆうきじょう）」として体现する。「遊戯中ニ於テ英才ヲ養ヒ庶幾クハ他日勉学ノ基トナラン」ことを目的とする当施設では、受け入れ年齢は問わないなどの曖昧さを残した施設ではあったが、ここに日本における幼児教育史の原点が認められる。

「幼稚園」を最初に名乗ったのは、1876 年に開園した東京女子師範学校附属幼稚園（現在の、お茶の水女子大学附属幼稚園；1917 年には、倉橋惣三が主事に就任）であり、これが日本で最初の幼稚園とされている。「幼稚園開設ノ主旨ハ学齡未滿ノ小児ヲシテ、天賦ノ知覺ヲ開達シ、固有ノ心思ヲ啓発シ、身体ノ健全ヲ滋補シ、交際ノ情誼ヲ曉知シ、善良ノ言行ヲ慣熟セシムルニ在リ」という目的を掲げる当園では 3 歳からの 3 年保育が実施された。私立として最初の幼稚園は、それから 10 年後の 1886 年に金沢市に開園された英和幼稚園（現在の、北陸学院短期大学附属幼稚園）である。

図表 7 として示したように、1899 年には幼稚園に関する最初の独立規定となる「幼稚園保育及設備規定」が定められる。「幼稚園ハ満 3 歳ヨリ小学校ニ就学スルマデノ幼児ヲ保育スル所」であり「幼児ヲ保育スルニハ其心身ヲシテ健全ナル發育ヲ遂ゲ善良ナル習慣ヲ得シメ以テ家庭教育ヲ補ハンコトヲ要ス」とされる幼稚園は、3 歳から学齢までの幼児に、心身の健全な発育と善良な習慣を養い、家庭教育を補う保育をするものと規定された。この規程で、幼稚園は満 3 歳から小学校就学までの幼児を保育する所であることが明確にされた。

図表 7 戦前期における児童教育と児童保育の分化

幼児教育（幼稚園）	幼児保育（託児所）
-----------	-----------

<sup>20</sup> 小林恵子「明治四年に開設された亜米利加婦人教授所—婦人宣教師ミセス・プラインの『おばあちゃんの手紙』を中心に」『日本保育学会大会研究論文集』第 48 号、1995 年、など。



1899年 幼稚園保育及設備規定	
1926年 幼稚園令	1908年 託児事業が内務省による「成績優良なる民間社会事業団体への奨励金助成」の対象＝感化救済事業に
1947年 学校教育法	1938年 社会事業法 1946年 旧生活保護法 1947年 児童福祉法

※幼稚園令と社会事業法については、資料2、3を参照。  
(筆者作成。)

1926年には、「幼稚園令」が幼稚園単独の法令として公布される。「幼稚園ハ幼児ヲ保育シテ其心身ヲ健全ニ発達セシメ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フヲ以テ目的トス」とされる幼稚園は、幼児の心身の健全な発達と善良な性情を養うことと家庭教育を補うことをその目的に掲げた(資料2、参照)。幼稚園令は、幼稚園保母の資格から託児所保母を排除する(託児所保母と区別される幼稚園保母の資格についての規定を定める)など、託児所関係者の反感を招くものであった。この「幼稚園令」の制定の準備は文部省が内務省との協議なしに進められ、そのことが内務省による幼稚園令に対抗した託児所令の制定に向けた動きの契機になる。ここに、託児事業が幼稚園と制度的に区別されていくという転機を見ることができる。<sup>21</sup>

#### 資料2 幼稚園令(1926年、勅令第74号)

第一条 幼稚園ハ幼児ヲ保育シテ其ノ心身ヲ健全ニ発達セシメ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フヲ以テ目的トス
第二条 市町村、市町村学校組合及町村学校組合ハ幼稚園ヲ設置スルコトヲ得 市町村、市町村学校組合及町村学校組合ハ前項ノ規定ニ依リ幼稚園ヲ設置スル場合ニ於テ費用ノ負担ノ為学区ヲ設クルコトヲ得
第三条 私人ハ本令ニ依リ幼稚園ヲ設置スルコトヲ得
第四条 幼稚園ハ小学校ニ附設スルコトヲ得
第五条 幼稚園ノ設置廃止ハ地方長官ノ認可ヲ受クヘシ
第六条 幼稚園ニ入園スルコトヲ得ル者ハ三歳ヨリ尋常小学校就学ノ始期ニ達スル迄ノ幼児トス但シ特別ノ事情アル場合ニ於テハ文部大臣ノ定ムル所ニ依リ三歳未満ノ幼児ヲ入園セシムルコトヲ得

<sup>21</sup> ただし、幼稚園と託児所の線引きをめぐる行政レベルでも実践レベルでも混乱があったというのが実態である。幼稚園令の制定に伴って発令された「幼稚園令及幼稚園令施行規則制定の要旨並施行上の注意事項」(1926年)では延長保育や3歳未満児の受け入れ可能性を提示するなど、共働き家庭の保育ニーズへの対応も視野に入れた幼稚園が構想されていた。あるいは、1930年代終わりに文部省内部でも幼稚園と託児所の一元化計画が持ち上がったという。(この点については、田澤薫「幼保一元化の可能性に関する史的検討」『保育学研究』49-1、2011年、に詳しい。)

第七条 幼稚園ニハ園長及相当員数ノ保姆ヲ置クヘシ  
 第八条 園長ハ園務ヲ掌理シ所属職員ヲ監督ス園長ノ資格ニ関スル規程ハ文部大臣之ヲ定ム  
 第九条 保姆ハ幼児ノ保育ヲ掌ル  
 保姆ハ女子ニシテ保姆免許状ヲ有スル者タルヘシ  
 第十条 特別ノ事情アルトキハ文部大臣ノ定ムル所ニ依リ保姆免許状ヲ有セサル女子ヲ以テ保姆ニ代用スルコトヲ得  
 第十一条 保姆免許状ハ地方長官ニ於テ保姆検定ニ合格シタル者ニ之ヲ授与シ全国ニ通シテ有効トス  
 保姆検定ハ小学校教員検定委員会ニ於テ之ヲ行フ  
 保姆ノ検定及免許状ニ関スル費用ハ北海道地方費又ハ府県ノ負担トス  
 保姆ノ検定及免許状ニ関スル規程ハ文部大臣之ヲ定ム  
 第十二条 幼稚園ノ職員ニ関シテハ小学校令第四十四条乃至第五十条ノ規定ヲ準用ス  
 第十三条 幼稚園ノ設置廃止、保育項目及其ノ程度、編制並設備ニ関スル規程ハ文部大臣之ヲ定ム  
 第十四条 幼稚園ニ於テ保育料入園料等ヲ徴収セムトスルトキハ公立幼稚園ニ在リテハ管理者ニ於テ私立幼稚園ニ在リテハ設立者ニ於テ地方長官ノ認可ヲ経テ其ノ額ヲ定ムヘシ之ヲ変更セムトスルトキ亦同シ  
 附則  
 本令施行ノ際現ニ存シ小学校令ニ依リ設置セラレタル幼稚園ハ本令ニ依リ設置セラレタルモノト看做ス  
 本令施行ノ際現ニ幼稚園ノ保姆ノ職ニ在ル者ニシテ小学校ノ本科正教員タルヘキ資格ヲ有スルモノニハ地方長官ハ保姆検定ヲ経スシテ保姆免許状ヲ授与スルコトヲ得

(池田祥子・友松諦道編著『戦後保育 50 年史第 4 巻 保育制度改革構想』日本図書センター、2014 年、19-20 頁、から作成。)

一方、「託児所」という呼称が象徴するように、幼児保育は子守児童や就労婦人のための事業としてスタートした。1890 年に新潟で開設された「静修女学院附設託児所」（「新潟静修学校」付設の託児所）が最初とされるそれは、子守をしながらでなければ学校に通うことができない子供たちを対象に開設されたものである。児童が背負ってくる幼い弟妹を授業の妨げにならないように別室で保護するための当施設は、後に地域の就労婦人の要請に応じて「守孤扶独幼稚児保護会」へと展開する。

このような子守学級としての性質を併せ持つ学校は、先にその実情を取り上げた農繁期託児所の原型でもあり、同年に鳥取では季節託児所としての農繁期託児所が開設されたという記録もある。それに対して、例えば 1894 年に大日本紡績株式会社が女性労働力の確保を目的として工場付設の託児所を設置するなど、紡績工場や炭鉱などにも託児所が普及する。このような動向を受けて、1908 年に託児事業は内務省管轄の「感化救済事業」として位置づけられることになった。<sup>22</sup>

1909 年からは、民間社会事業団体への補助金交付事業の対象として託児所の運営に対する政府からの補助がはじまっている。これによって、託児所が本補助の対象とする「青少

<sup>22</sup> ちなみに、この時点で成立する幼稚園＝文部省、託児所＝内務省という構図は、現在の幼稚園＝文部科学省、保育所＝厚生労働省の管轄という流れの起点である。

年の非行防止や労働者の家庭改善等のための事業」に位置づけられることになる。この時点で託児所が治安対策、ないしは生活改良事業の枠組みで把握されたことになったのだが、託児所が法的にその位置づけを規定されるに至るのは、1938年の社会事業法においてである（資料3、参照）。

### 資料3 社会事業法(1938年、法律第59号、抄)

第一条 本法ハ左ニ掲グル社会事業ニ之ヲ適用ス但シ勅令ヲ以テ指定スルモノニ付テハ此ノ限ニ在ラズ
一 養老院、救護所其ノ他生活扶助ヲ為ス事業
二 育児院、託児所其ノ他児童保護ヲ為ス事業
三 施療所、産院其ノ他施薬、救療又ハ助産保護ヲ為ス事業
四 授産場、宿泊所其ノ他経済保護ヲ為ス事業
五 其ノ他勅令ヲ以テ指定スル事業
六 前各号ニ掲グル事業ニ関スル指導、連絡又ハ助成ヲ為ス事業
第二条 社会事業ヲ経営スル者其ノ事業ヲ開始シタルトキ又ハ之ヲ廃止セントスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ旨事業経営地ノ地方長官ニ届出ヅベシ
第三条 地方長官ハ社会事業ヲ経営スル者ニ対シ保護ヲ要スル者ノ収容ヲ委託スルコトヲ得
前項ノ規定ニ依ル委託アリタル場合ニ於テ社会事業ヲ経営スル者ハ正当ノ事由アルニ非ザレバ之ヲ拒コトヲ得ズ

(池田祥子・友松諦道編著『戦後保育 50年史第4巻 保育制度改革構想』日本図書センター、2014年、24-25頁、から作成。)

このように託児所の法的規定は幼稚園に比べて時間を要しているが、その間に相当する1926年の幼稚園令から1938年の社会事業法の制定に至る時期にこそ農繁期託児所が普及、定着を見たのである。もちろんそれ以前から幼児教育（幼稚園）と幼児保育（託児所）の分化は進んできたが、農繁期託児所の普及という動向は託児所の性格付けを決定的なものとしている。というのは、農繁期託児所の普及がみられる以前の託児所はその性格において大変なバラつきがみられていた。

例えば、1920年代には都市部を中心に公立の常設託児所の普及もみられた。夫婦共働きの工場労働者の生活安定を主眼において1919年に大阪市に設置された鶴町第一託児所は最初の公立の託児所であり、翌年の1920年には京都市、1921年には東京市でも設置をみた。<sup>23</sup>これらの都市部で体現した託児所と農繁期託児所を比べるだけでも、その目的や運営主体などのあらゆる点において多様性がみられた。

そのような背景のなかで急速な普及をみた農繁期託児所は託児所の象徴的な存在となり、教育的常設施設としての幼稚園に対して救済的季節施設としての託児所の特徴が前面に出されることになる。その結果として、「児童保護事業」だけでなく「経済保護事業」や

<sup>23</sup> <都市>社会政策としての大阪市の社会事業については、玉井金五『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社、1992年、に詳しい。同書では、1920年代から30年代へと社会事業論の基調が都市から農村に移っていくことにも注意が払われている。

「隣保事業」としての意義にも重きがあるものとして、よりハッキリとその輪郭が描かれるに至ったのである。

#### 4 農繁期託児所の位置づけ（Ⅱ）

農繁期託児所の普及と託児所の法的位置付けに至る過程は、1930年代を通じて社会政策と社会事業が概念的に区別されていく過程とも呼応している。農村に実践としての社会政策が普及をみたことと、概念としての社会政策と社会事業の関係性をどう把握すればよいかという問いは密接に関連しているのである。

というのは、実践という観点でいえば都市で先行して実現をみた社会政策が農村へと広がりをもつという状況のなかに定着をみたのが社会事業の概念である。その区別を一層徹底させるきっかけになったのが、大正・昭和初期人口論争（1926-1933）である。経済学者を中心とする学説論争に収斂することになるそれは、社会政策の対象を資本主義社会の構造的な矛盾や欠陥から発生する問題としての社会＝労働問題に向かわせる契機にもなった。その延長上に台頭した大河内社会政策論は、マルクス主義的な立場（資本家階級と労働者階級といった視点）から定義される労働問題を核とする社会政策論である。

それに対して、農村の現実を経済的困窮をはじめとする生活問題としての社会問題が露呈していた。学説という観点からいえば、当時の農村社会問題をみる視点は戦後に社会病理学や社会福祉学と呼ばれる領域へと連なるものである。資本主義の構造的特質をめぐる問いとは一定の距離をおくそれは、個人の特質や家族、職場、地域などの社会関係に起因する逸脱行動や社会的不適応といった病理現象として表出する生活問題への治療ないしは予防をめぐる議論としてもたらされた。

戦前にその前史ともいべき議論を展開したのが、社会政策と社会事業の区別を論じた海野幸徳や戸田貞三、山口正らである。社会学に基づく彼らの議論は、〈経済学〉系に対して〈社会学〉系と名づけ得る社会政策論者である。<sup>24</sup>人口論争を機に経済学的な議論に偏っていった社会政策学界にあって、彼らの議論は社会事業論として展開をみることになった。

論者によって多少の差異はみられたものの、生活問題に主眼を置いた社会事業論は大河内社会政策論が影響力を持って行く過程から離反する形で社会政策と社会事業の差異化を支持するものとして展開した（図表8、参照）。あるいは、本稿でクローズアップした農繁期託児所をはじめとする実践としての社会事業に理念を付与するような役割も果たした彼らの議論は、経済学的な議論に収斂をみた大河内による社会政策定義とは距離を取らざるを得ないものであった。

図表8-1 （海野幸徳による）社会政策と社会事業

<sup>24</sup> 〈社会学〉系社会政策論をめぐっては、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、を参照されたい。

	社会政策	社会事業
目標	共同福祉	
対象	階級的全体	集団, 国民というような 「ゆるやかな」全体
性質	法的規範	法的規範と自由な愛の結合

(海野幸徳『社会政策概論』赤炉閣書房, 1931年, 82-86頁, より作成。)

図表 8-2 (戸田貞三による) 社会政策と社会事業

	社会政策	社会事業
目的	人々の生活要求の実現を期する	
主体	公権力	必ずしも公権力に拠らない
根拠	社会人の共同感情・互助の精神＋ 公の強制力	社会人の共同感情・互助の精神

(戸田貞三『社会政策』台湾社会事業協会, 1931年, 1-2頁, をもとに作成。)

図表 8-3 (山口正による) 社会事業の定義

	社会政策	社会事業
目的 1	社会の均齊的、全一的、調和的発達	
目的 2	支配階級を厭へんとする	被支配階級を引き上げんとする
対象 1	社会問題 (社会の均齊的、一体的 或は全一的発達の過程の常態に 於ける諸問題＝「常態に於ける社 会の発達上の諸問題」)	社会福利問題 (常態ではない社会 の疾病の治療と予防＝「社会の病 態の治療又は予防」)
対象 2	主として社会を構成する階級	主として個人
手法	主として立法的手段	主として行政的又は自助的方法
関係	社会事業は社会政策を助成する関係	

(山口正『都市社会事業の諸問題』教育刷新社, 1928年, 5-6頁, をもとに作成。)

その<社会学>系論者の、いいかえれば生活問題を中心とする社会政策論の位置を 1930年代の状況のなかで明確に浮かび上がらせるのは極めて困難である。その要因のひとつとして、戦時下という特異な状況を前に大河内が生活問題を厚生問題と言い換えることでもたらされた (戦時) 生活問題論がある。

大河内は戦争経済の統制化が進展しつつあった当時、その中心目標が軍需生産力の拡充に置かれる状況において国民生活は戦争経済の循環を離れてはあり得ないと考えた。その枠組みで議論される生活問題は、保健・衛生の分野についていえば「戦時経済下においては重要産業内に結集された勤労者及び女子動員の結果、職場に進出しはじめた女子挺身隊員の保健問題」であり、教養・娯楽の分野についていえば「大量に動員された青少年工に対する教養・娯楽指導の問題」であるというように「軍需生産力的人間的担い手によって営まれる生活」こそが生活問題の核心であるとした。

その「軍需生産力の人間的担い手によって営まれる生活」は、大河内によれば「勤労生活」と「消費生活」の二分野から形成される。戦時下においてすべての国民は原則として働く国民でなければならず、そこでの消費生活（＝衣・食・住，教養・娯楽，医療・衛生等から成り立つ生活）は「働く国民たる資格を維持するために不可欠なもの」、いいかえれば勤労生活のためのものとしてこそ有意義な存在となる生活とみなされた。このように規定された「勤労生活」と「消費生活」を対象とする社会政策論の展開は、社会事業を一層低位に置くことになる。それは、大河内によって図表9のように区別された。

図表 9 （大河内による）社会政策と社会事業

	社会政策	社会事業
目的	労働力の保全・培養	非社会的性格者等の救済指導
対象	労働者（勤労者）	勤労能力を持たない人々
性質 (厚生領域)	経済内の厚生	経済外的厚生

(出所) 小山久二郎編『現代日本の基礎 2 厚生』小山書店，1944年，8-13頁，より作成。

このように、戦時下に生活問題が厚生問題と読み替えられることで、社会政策と社会事業の差異化という流れはいよいよ強化された。そのような学説的な流れとは別に、本稿でクローズアップした農繁期託児所はまさに本来の意味での生活問題への対処策として、したがって<農村>社会政策として普及をみたのである。<sup>25</sup>資本主義体制の影響に還元しきれないこの実践は、不況の影響によって農村で深刻化した生活問題への着目をもたらしたものである。この生活問題の解消という視点は<社会学>系の社会政策論の特徴であり、海野幸徳や山口正らは実践家としても児童保護事業の普及に力を尽くした。

<社会学>系社会政策論者の問題関心は、あえていえば非成年男性を取り巻く領域にあった。社会問題の発生原因として経済的な要因だけでなく社会的ないしは心理的な要因を重視する観点は、当時多くの専門家が陥った社会政策と社会事業を区別しようとする議論の矛盾を浮き彫りにする。それを示すのに、児童を対象とする政策領域は恰好の材料というべきである。さらに婦人労働、少年非行、棄児といった問題への対処でもあるそれは、対象が生産関係かそれ以外か、実施主体が公的かそれに限定しないかといった線引きを困難にした。

戦前の児童社会政策の主な流れに言及しておく、地域のニーズに応じるかたちでの託児所の普及から社会事業法（1938年）への法的規定に至る動きと、人口問題や児童保護をめぐる議論に支えられて成立する児童虐待防止法や少年教護法の形成（1933年）にいたる

<sup>25</sup> 戦後間もなく農林省（現、農林水産省）が主導して農漁村ではじまった生活改善を目指す活動（農林省生活改善運動）でも、農繁期託児所の設置が推奨された。地域住民の自主的、自発的な活動を援助、助長することで人々の生活の改善と向上を図ろうとする活動は、1954年に発足する鳩山一郎内閣が公約に掲げた新生活運動として地域、企業体単位の生活改善、向上運動として広がりを見ることになった。（田中宣一『暮らしの革命－戦後農村運動の生活改善事業と新生活運動－』農山漁村文化協会、2011年、に詳しい。）

動きを見出すことができる。この二つの流れは、戦後に至って児童の福祉を図ることを目的とする児童福祉法（1947年）によって一つに束ねられる。1938年に法的規定を得た託児所は、その後生活困窮者に対する公的扶助を目的として制定された旧生活保護法（1946年）の中で一旦保護施設の1つとして位置づけられ、その後児童福祉法において（託児所改め）保育所としての法的規定を得た。それに対して、1933年に成立していた児童虐待防止法と少年教護法（児童社会政策）は児童福祉法に吸収される形で姿を消した（図表10、参照）。

図表10 児童社会政策をめぐる戦前と戦後

児童保護事業（託児所のち、保育所）の法的規定			
1938年	社会事業法	→	1946年 旧生活保護法 → 1947年 児童福祉法
感化事業の法的規定			
1933年	少年教護法		→ 1947年 児童福祉法
児童虐待防止事業の法的規定			
1933年	児童虐待防止法		→ 1947年 児童福祉法
幼稚園の法的規定			
1926年	幼稚園令		→ 1947年 学校教育法

（筆者作成。）

ここに児童社会政策をめぐる「救済」や「教護」、「権利」と言った観点が（社会事業の延長として捉えられる）社会福祉の領域に吸収され、児童政策が社会福祉政策として確立することになる。あるいはまた、児童福祉法と同年に成立する学校教育法の制定をもって、幼稚園と保育所の関係性も新たな段階に入っていったのである。戦時期を挟んでの戦前と戦後の社会政策論と社会事業論の並立がもたらした捻じれに正面から向き合うことのないまま両概念は分断され、1940年代終わりから1950年代にかけて社会政策本質論争や社会福祉本質論争が生起することになる。

## 5 むすびにかえて

本稿では、1920年代から30年代における農繁期託児所の形成、普及の経過を明らかにするとともに、それを見童教育と見童保護、社会政策と社会事業の関係性をめぐる問いのなかで把握した。

ここでの考察において導いたことを、繰り返しておこう。第一に、農繁期託児所の形成、普及という実践史における出来事は、託児所の性格規定に影響を与えることで幼稚園と託児所の境界設定を導き出すことになったと考えられる。第二にそれは、農繁期託児所の普



及と併行するかたちで学説史に生じた社会政策と社会事業を区別する動きを否定する事例となった。その基準として用いられた、その対象が生産関係かそれ以外か、実施主体が公的かそれに限定しないかといった線引きを困難にするからである。これらの意味において、農繁期託児事業は、日本の社会政策論史を再構築するにおいても貴重な研究材料となろう。

児童保護、経済保護、さらには隣保事業の側面をもつと表現された農繁期託児事業は、生活問題への関心に裏づけられている。当事業は、マルクス主義的な立場から定義される社会政策定義と、それに対置されるかたちでもたらされた社会事業を根底で理念的に貫く「社会改良」や「社会連帯」の理念の双方を体現する。実践としてのそれは、学説論争がもたらしたイデオロギー的な偏りに合わないケースであり、当時の専門家が陥った社会政策と社会事業を区別しようとする議論の矛盾を浮き彫りにするのである。

社会政策と社会事業の関係性をめぐる問いは、戦後に至って社会保障、公衆衛生の概念も加わることでより複雑なものとなる。社会事業法における「児童保護をなす事業」としての託児所から旧生活保護法における「(経済的)保護施設としての」託児事業として、さらに児童福祉法においては「児童福祉施設としての」保育事業として位置付けられるという目まぐるしい動きについて、その戦後史も含めた考察は今後の課題としたい。

\*本稿は、「1930年代における<農村>社会政策の一断面―農繁期託児所をめぐって―」というタイトルで『季刊経済研究』35(3/4)、2013年、に発表した原稿の一部を修正及び加筆したものである。

#### 参考文献

- ・池田祥子・友松諦道編著『戦後保育50年史第4巻 保育制度改革構想』日本図書センター、2014年。
- ・植村義一郎『現代日本児童問題文献選集14 植村義一郎 託児所経営の理論と実際』日本図書センター、1987年。
- ・山口正『都市社会事業の諸問題』教育刷新社、1928年。
- ・山中六彦『保育事業と農繁期託児所』日本評論社、1934年。
- ・社会政策学会史料集成編纂委員会編『社会政策学会史料(社会政策学会史料集成(復刻版)別巻1)』御茶の水書房、1978年。
- ・日本保育学会編『日本の幼児保育』チャイルド本社、1979年。
- ・田中宣一『暮らしの革命―戦後農村運動の生活改善事業と新生活運動―』農山漁村文化協会、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。
- ・松田澄子『子守学級から農繁託児所へ 村山・置賜地区編』みちのく書房、2003年。
- ・佐口和郎・中川清編『福祉社会の歴史―伝統と変容―』ミネルヴァ書房、2005年。
- ・杉山博昭『近代社会事業の形成における地域的特質―山口県社会福祉の史的考察―』時

潮社、2006年。

- ・松田澄子『子守学級から農繁託児所へ 最上・庄内地区編』みちのく書房、2008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。
- ・野口友紀子『社会事業成立史の研究－防貧概念の変遷と理論の多様性－』ミネルヴァ書房、2011年。
- ・玉井金五・佐口和郎編『戦後社会政策論』明石書店、2011年。
- ・浅野俊和「戦時下保育運動における農繁期託児所研究－『保育問題研究会』を中心に－」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』第8号、2007年。
- ・大宮勇雄「城戸幡太郎の幼児教育制度論－戦前の「幼保一元化」動向をめぐって」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』1、1980年。
- ・田澤薫「幼保一元化の可能性に関する史的検討」『保育学研究』49-1、2011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。
- ・西垣美穂子「農村社会事業論が捉える農村における児童保護・児童社会事業の意義と課題－農村児童問題への対応を中心に－」『佛教大學大学院紀要』第22巻、第36号、2009年。
- ・金子良事「日本における「社会政策概念」について－社会政策研究と社会福祉研究との対話の試み－」『社会政策』第2巻第2号、2010年。
- ・河合隆平・高橋智「戦間期日本における保育要求の大衆化と国民的保育運動の成立－保育要求のなかの保育困難児問題を中心に－」『東京学芸大学紀要（第一部門、教育科学）』第55号。

お問い合わせは、  
[www.ipss.go.jp/mail/sendmail/mail.html](http://www.ipss.go.jp/mail/sendmail/mail.html)  
よりお願いします。

所内研究報告第 62 号  
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  
2014 年度報告書

2015 年 3 月 31 日発行  
国立社会保障・人口問題研究所  
〒100-0011 千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル 6F  
Tel : 03-3595-2984 Fax : 03-3591-4821