



社会政策

久本 憲夫
(京都大学教授)

人々は、いかにして生計を立てているのか、あるいは生計を立てるべきなのか。生計を立てることができなくなったときに、社会はどのようにしているのか。あるいはすべきなのか。人々の経済的な関係に主眼を置いて、その構造を理解し、発生する社会問題に対処しようとする学問が社会政策である。社会政策ほど、その定義について長く議論されてきた学問分野はないであろう。それは、1つの学問的体系を形成しようのか、それとも単に対象問題の範囲を示すものにすぎないのか。経済学だけでなく、政治学、社会学など関連学問分野をまたぐだけに、その同定は容易ではない。

I 生成

日本における社会政策学会の創設が、1897(明治30)年ということからわかるように、古い伝統をもつ学問分野である。社会政策の英訳はSocial Policyであるが、日本に引きつけると、Social and Labor Policyと言った方が正確だろう。それは社会政策の主領域が、労働問題であったことを示している。とくに、明治時代において、社会保障制度は存在しておらず、救済的な制度がわずかにあったにすぎない。日本で社会問題が解決されるべき「問題」として理解されるようになったのは、明治後期以降の資本主義の発展によってである。農民社会や商人の世界では、家族や親族が相互扶助によって生活を維持しており、家族共同体や地域共同体がその単位としてあると思われていた。しかし、資本主義の発展は「労働者」(被用者)という存在を生み出した。多くの人々は自分の労働力を労働市場で雇用主に販売することによって生計を維持するというシステムである。ここでは、以前のような相互扶助のしくみは機能しにくくなっていった。仕事を求めて都会に出てきた人々が職を失ったとき、どのように生きていけばよいのか。職を失わないまでも劣悪な労働環境で働かねばならない人々が大量に生み出されていた時代において、社会はどのように対応すべきなのか。こうした実践的な課題に解決しようとして生まれた学問が社会政策学である。当初は、課題は明白であってもそれがどのような学問として確立すべきかについては、多くの議論があった¹⁾。日本では、ド

イツ歴史学派の影響が当初強かった。

歴史的にみれば、労働立法や社会事業もまた社会政策の一部であった。社会改良がその目的であった。こうした多くの社会事業、扶助する人がいないために生まれる貧困者や障害者など多くの人々に対する社会福祉的な施策は、社会政策の領域の一部をなすのは間違いない。しかし、領域、あるいは範囲は、社会政策学としての体系性を必ずしも意味しない。学問としての体系を重視しようという観点からは、社会政策をいかに捉えるか。これがこの学問に課せられた課題であった。当初、輸出産業を担ったのは、製糸業や紡績業であり、そこで働いていたのは多くが若年女性であった。日本では労働者としてイメージされるのは女性だったのである。日本の労働者数において、安定的に男性が女性を凌駕するのは、ようやく昭和に入ることだった。その男性労働者も農家の二男や三男などが中心であった。

II 大河内理論と労働研究への収斂

「社会政策」を学問的に体系づけたのは、大河内一男である。産業化とともに農村から仕事を求めて都市部に流れ込んでくる人々の生活問題が重要であった。それは一面では社会不安と直結するという意味で、治安問題であったり、政治問題でもあったりした。労働者問題は、当初は女工が中心であった。マルクス経済学の影響が大正デモクラシー期に強まり、その中から、大河内一男の社会政策論がその理論的体系性ゆえに、いわば日本の社会政策の定義として定着することとなった。

大河内は、社会政策の本質を人道主義や道義論から切り離し、資本主義を改良したり克服したりするものとして捉える理解を否定しようと考えた。たとえば、女工に対して国家が一定の規制をおこなうのは、人道主義からではない。そこに経済的合理性をみているからにはほかならない。戦前の工場法などはまさしく「労働力保全」を示すものであった。また、戦時体制に入ると、厚生年金や国民健康保険などが整備される。戦時下においてもそうした政策が採られることから、日本の社会政策の本質を「国家による労働力保全政策」

とした。総力戦体制では労働力保全が主要な目的となるという、当時の社会状況から導き出したものであった。戦後においても、こうした理解を大河内は堅持した。彼は、マルクス経済学的理解から、国家を「総資本」と等値した。個別資本は短期的な利害関心から労働力を摩滅しかねない（原生的労働関係）。それを防止するのが「総体として資本＝資本主義国家」の役割となる。ここには、国家に対するマルクス主義的理解が基本になっていることがわかる。

社会政策を分配政策として説明することに対して大河内は批判した。現代的に言えば、所得再配分や社会保障との同一視ということになる。社会改良主義的理解に対する批判であった。社会政策は、賃金労働者問題という共通の視角から取り上げるところの、経済政策の諸々の領域に跨がるどころの政策分野だと考えなければならないという。言いかえれば「無用な誤解を避けようと思うなら、社会政策という言葉の代わりに労働政策・労働者政策、あるいはこの本質をよりよく表示する名称を選ぶとするなら「労働力政策」という、いっそう明確で具体的な名称を選んだほうがいいのである」とさえ言っている。

第二次世界大戦後になると、それまで弾圧されていた労働運動が激化した。マルクス主義経済学が一世を風靡し、社会政策本質論争が戦わされたが、彼の労働力説は同意するにせよ反対するにせよ、議論の中心にあった（たとえば、岸本英太郎との論争）。ただ、いずれもマルクス主義的な国家観を基本としたものであり、そこにとどまっていたことに、この論争の限界があった。

Ⅲ 社会政策から労働経済へ

高度成長期には深刻な社会問題解決のための学問としての社会政策は後景に退く。一方では、労働問題を政策的観点から問うのではなく、労働経済論として論じるべきであるという考えが現れてくる。「社会政策」から「労働経済」へという主張が氏原正治郎や隅谷三喜男によってなされた。それは農村から都市への労働力の大量移動などを踏まえて、労働経済論に純化しようとする動きであった。貧困問題が後景に退くことによって、社会政策としての学問対象が希薄となっていった。また、労使関係（労資関係）として社会政策を分析する潮流も有力となった。

他方、国民皆保険・皆年金の成立を挙げるまでもなく、社会保障が徐々にではあれ整備されてきたものこの時期である。標準的な社会保障の充実、旧来の社会政策学が十分には対応できないことを示していた。

「新しい社会政策」「総合社会政策」という言葉が言われ始めたのもこの頃を境にしてである。

社会保険を中心とする社会保障制度が徐々に整備されていくにつれて、社会政策論は、混迷の度を大きくする。一方では、労働力問題として観点からの、労使関係（労資関係）、労働市場論の実態分析に焦点が移るとともに、労働問題と社会保障や社会福祉との関係が、学問の専門化とともに希薄となっていったのである。そのため、社会保障論や社会福祉学が独自の学問領域として成立するにつれて、社会政策論は分解の可能性をはらみ、学問体系というよりも労働・生活問題に関する学問という学問範囲を示すにすぎないとみられることもあった。

このように、当初社会政策が対象とした社会問題は大河内の定義を基本としつつも、再び多様化し、学問的アイデンティティも曖昧化することになる。大河内は、労働力生産の論理を突き詰めることによって、その原動力の強さを社会政策の「本質」として明確化することができた。国家による各種の社会政策は本質的に「上からの慈善」ではないことを明確にした。その意義は現在においてもなくなっていない。しかし、大河内理論の成功は、社会政策の領域を必要以上に狭め、新たな問題領域に対して、十分に対応することができなかつたのである。

Ⅳ 福祉国家の出現と社会保障の拡大

先進国では、第二次大戦後、社会主義国との対抗を意識しつつ、それぞれ福祉国家への道を歩むことになる。これは旧ソ連をはじめとする社会主義国が魅力を失ったのちも、独自のシステムとして進化することになる。資本主義の多様性という観点からもわかるように、国家＝総資本というマルクス主義的理解ではどうも説明できない事実を示していた。改良資本主義としての福祉国家論に対するアンチテーゼとして、社会政策を理解することには困難があった。多様な資本主義という議論があることからわかるように、たとえば、スウェーデンとアメリカの社会政策を同じく国家による労働力保全策としか理解できないのであれば、その現状説明力は弱い。もちろん、社会保険は、雇用関係・労使関係をベースとしたものであり、そうしたものとして理解することができたし、現在でもそのように理解すべきものである。しかし、労働者の社会保険とは異なる諸制度、たとえば被用者以外の現役世代を主な対象とする国民年金制度や国民健康保険制度の強制加入化、さらには障がい者や高齢者に対する社会福祉の充実、社会政策を労働力政策としてだけ理解

することに困難をもたらした。大河内が「本質的ではない」として晩年に至るまで対象外においた問題領域を再び対象とせざるを得なくなったのである。

V 社会政策の復活——範囲の再拡大と再体系化

社会政策学が労働経済論へ傾斜し続けたのは、日本の労働研究において重要な意味をもった。労働調査や労働史研究の重視は、世界的に見ても水準の高い研究業績を生み出した。しかし、他方で労働経済論への傾斜は、失業・雇用問題のみならず、今や人々の生活に直接関係する医療保険制度や公的年金制度など社会保障や社会福祉とのつながりという意識を弱めることとなった。当初、社会政策論がもっていた統一的な理解が希薄となってしまったのである。そのため、経済学以外の分野で展開されてきたアプローチが注目されることになる。たとえば、社会学的アプローチも現実の社会政策において多く存在してきた。高田保馬や福武直がその代表的な論者である。近年、こうした研究者の発掘が進んでいる。そこには、社会政策が良くも悪しくも大河内理論によって、もっぱら経済学の分野で議論されてきたことへの反省がある。少子高齢化を扱う人口学や社会階層論的アプローチなども社会政策と接点もっている。

また、エスピン＝アンデルセンを代表とする福祉国家論からのアプローチも有力となった。ヨーロッパにおける福祉国家の発達やアメリカでの社会保障制度の確立、国内的には1960年代における国民皆保険・皆年金という政策動向から、社会保障論がまさしく分配政策として成立していったし、全体システムという観点からは福祉国家論など政治学からのアプローチも進むことになる。稼得能力を失った人々を主たる対象とする社会福祉は、社会政策においては救貧法以来、その原点をなすものの1つであるが、これも各種の福祉政策の充実とともに独自の学問分野を形成することになった。

バブル崩壊後、総中流化のなかで忘れ去られていた格差や貧困の問題が、再び主要な社会問題として登場する。いまや、雇用関係にある人々は全就業者の圧倒的な部分を占めるとともに、各種の雇用問題、失業問題だけでなく、公的年金制度や公的医療保険制度、さらには生活保護の問題などが相互に密接に関連し、これらを有機的に結びつける学問が求められることとなった。雇用あるいは就業関係と無関係な社会保険はない。社会保障だけをみると、問題の本質を押さえることはできない。たとえば、公的医療保険を考えよう。大企業労働者は健康保険で、中小企業労働者は協

会けんぽで、自営業者や多くの非正規労働者は国民健康保険で対応する。雇用・就業の在り方に社会保険は強く影響されている。失業すれば雇用保険さらには生活保護の問題となる。また、生活保護における生活扶助基準と最低賃金制度における最低賃金水準、さらには国民年金の受給水準との関係性あるいはその妥当性については社会政策が扱うべきことである。

これらを分けて考えてはその意味を正しく理解することはできないだろう。こうした現代社会においてとても大きい問題を把握するためにも社会政策学はますます重要な学問分野となっているのである。ここに、社会政策学の復興が求められるのである。では、現時点において、社会政策をどのように再定義すべきであろうか。

ここで参考となるのが、西村豁通の定義である。彼はいう。「社会政策は、資本制経済体制のもとで具体化する労働者の自助や相互自助の崩壊とその活動の限界のなかにあつて、資本制社会の原理そのものである自助や相互自助の否定が資本制秩序自体の崩壊につながるころから、労働者の自助や相互自助活動を社会的に補完しながら、その体制内の安定化を図ろうとする政策」にはかならないとする（西村 1985：32）。

多くの民主主義国家が資本主義体制を維持しているという現状をみれば、「相互自助」（相互扶助）の内容が問題となるが、労働力取引をベースに論じるという点で違和感はない。ただ、資本主義の多様性や国家の多様性に着目とするならば、マルクス経済学的把握を前提としないことを明示し、つぎのように言ったほうがよいと思う。

社会政策とは労働力の市場取引を前提として、人間社会を再生産するために作り上げた社会統合にかかわる政策体系を指す。企業は生産するために、人々は自らの生活を維持するために労働力取引をおこなう。しかし、それだけでは人間社会の再生産はできない。家族や中間団体（業界団体や労働組合）の相互扶助はもちろんのこと、国家や自治体による扶助や相互扶助のシステム（社会保障システム）による補完が不可欠である。国家や自治体は、社会の統合・維持向上という目的は同じであるとして、その政治的性格や背景にある思想、政策体系には多様性が存在する。

つまり、社会政策とは「労働力」が商品化され市場取引されるという資本主義社会における社会統合にかかわるシステムの体系であり、これは労働力取引システムと相互扶助システム（主として社会保障システム）という密接に関連する2つの体系からなっている。この両者の関連を分析することが社会政策学固有の

テーマである。どちらのルールがより根本的であるかという観点をみれば、それは労働力取引ルールだろう。しかし、それだけでは社会政策は完結しないという点にこそ、その本質があると理解すべきだろう。その密接な関連性の考察こそが重要なのであり、社会政策が社会政策として成り立つアイデンティティなのではないだろうか。

労働力取引ルールだけならば、制定法の観点からみれば労働法の対象であり、経済的取引関係であるから労働経済学や労使関係論の対象ということで完結する。また、社会保障ルールだけであれば、それは負担と給付の関係であり、再配分の問題として社会保障論の対象となろう。それは福祉国家論として政治学の観点から捉えることもできる。また、稼働能力のない人々の生活維持という点からは、社会福祉学がそれをみるだろう。もちろん、社会学的アプローチも可能である。社会階層論、企業社会論、地域社会論などである。

それぞれのシステムの分析は、それぞれ独立した学問領域となるだろう。細かく見るならば、政治学、法学、社会学、経済学、社会福祉学などがそれぞれの分析視角からこれらの対象にアプローチする。社会政策は、こうした複数の関連学問分野の成果をくみ取り、それらの関係性を明らかにする学際的な学問なのである。その意味で、社会政策は開かれた体系性をもつ。社会政策学は、それらをすべて含むうる。しかし、それは単なる範囲であるのではない。その中核には、先に述べた2つのルールの関連性がある。これを明らかにすることによって、人々がより良い生活を獲得し続けることにこそ、社会政策学の目的がある。

VI これからの社会政策

社会政策研究は、福祉国家の広がりとともに、その研究領域を拡大するとともに、他の社会科学分野からのアプローチが進展した。社会学からは社会問題の1つとしてたとえば階層論からのアプローチ、政治学からは福祉国家論のアプローチ、そして、社会福祉学からのアプローチ、ジェンダーアプローチなどである。

そのため、現在の社会政策は、社会政策学会がいうように、多様なあるいは学際的なアプローチを認め、社会問題を解決しようとする学問領域であるということが出来る。論者によって、学問体系的な定義に多様性を容認しているのはそのためである。こうした定義の多様性が、混乱を招いている側面もある。社会政策を社会福祉や社会保障と同一化する人々もいるし、労働政策あるいは労働力政策、労働問題研究に限定しようとする人々もいないわけではない。それは学問的営為として、認められるべきであろう。本稿で私が示した定義もそうした試みの1つである。

重要なことは、多様なアプローチを容認し、ある時にはアプローチの有効性を競い合い、ある時には相互に補完することを通じて、学問としての社会政策を建設的に発展させることである。その場合に忘れてはならないのは、大河内一男がいったように、単なる道義論に陥らないことである。研究者にはそれぞれの価値観がある、善悪の感情をもっている。しかし、善悪を語るのとは学問ではない。社会の現実を謙虚に見つめ、そのロジックを抽出し、実現可能な方策について検討すること、それこそが現在も将来も「社会政策学」に課せられた課題なのである。

- 1) 戦前期における学問的系譜については、本号の神代論文を参照されたい。

参考文献

- 社会政策学会 HP
 大河内一男 (1980)『社会政策 (総論) 増訂版』有斐閣。
 西村豁通 (1985)『現代のなかの社会政策』ミネルヴァ書房。
 武川正吾 (1999)『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。
 玉井金五・佐口和郎編著 (2011)『講座現代の社会政策 第1巻 戦後社会政策論』明石書店。

ひさもと・のりお 京都大学大学院経済学研究科教授。最近の主な著作に『日本の社会政策』(ナカニシヤ出版, 2010年)。社会政策論, 労使関係論専攻。