慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	社会政策研究の現代的課題 : 社会政策学会年報「社会政策と労働経済学」に関連して, 社会政策論の再構成を想う
Sub Title	The contemporary problems on the study of social policies, in reference to "The labour economics and social policies", edited by "Japanese Association of Social Policy"
Author	飯田, 鼎
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1972
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.65, No.5 (1972. 5) ,p.298(14)- 309(25)
JaLC DOI	10.14991/001.19720501-0014
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19720501-0014

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

社会政策研究の現代的課題

——社会政策学会年報「社会政策と労働経済学」に関連して，社会政策論の再構成を想う——

飯　田　　鼎

(1)　はしがき
(2)　社会政策の方法論
(3)　社会政策研究の現代的課題

(1)

資本と賃労働との関係をめぐるさまざまな問題，すなわち賃金，労働時間，労働災害などの労働諸条件をめぐる問題，労働市場や労使関係，そしてまた労働組合運動というような広範囲な研究領域を総括して，労働問題研究あるいは労働経済学と呼ぶとすれば，社会政策論ないしは社会政策学なるものの必然性は一体どこにあるのであろうか。いうまでもなくそれは，このような資本・賃労働関係の展開にたいして，国家権力はどのような仕方で介入を行うかという，資本制国家を主体とする労働力把握の態様を科学的に分析することにある。それは，資本制国家がその再生産構造を維持するために，労働力の量的・質的確保の維持に重大な関心をよせるものである以上，そうした政策の存在形態は，国によりまた時代によって，さまざまでありうるのは当然であろう。すなわち自由競争段階，独占資本主義段階および国家独占資本主義段階のそれぞれの段階に応じてその政策形成はそれぞれ独特のものがあるばかりか，同じ独占段階といっても国によってさまざまな条件に支配され，複雑な様相を呈することは明らかである。従ってこうした一国の資本主義の各段階での比較研究[(1)]ばかりでなく，国際的な比較研究も欠くべからざる一部分を構成する。

注(1)　宇野弘蔵教授は，「経済学方法論」のなかでつぎのようにいわれる。「19世紀末以後の資本主義は，一方に高度の資本主義の発展をみながら，他方に資本家的経営とはいえない中小企業を残存せしめ，特にイギリスにおくれて資本主義化した諸国にあっては，旧来の小農経営をも大量的に残存せしめるとともに，資本家的経営自身の間にも独占的組織を形成しうるものと，そうでないものとを生じ，純粋の資本主義社会への近接の傾向は著るしく阻害されることになったのであるが，それと同時に経済学は，現実の資本主義を基礎とする原理の確立を益々困難ならしめられたのであった」(宇野弘蔵「経済学方法論——経済学大系1，東京大学出版会，1962年，27頁)。このような発想から氏は，独占資本主義段階においては，資本主義の純粋化傾向が妨げられる結果，自由競争段階のイギリス資本主義を対象として構想された「資本論」の原理論では説明しえないさまざまな現象を生じ，これが解明のために「段階論」が登場することとなる。このような論理構造の下で氏は更に，「社会政策は，資本主義が，19世紀70年代以後，金融資本として急速に発達した

だが，このように，社会政策が，いわゆる資本・賃労働関係にたいする国家権力の介入としてあらわれるとすれば，その主体としての国家権力とは，当然，資本制国家が明確にその体裁を整え，資本と賃労働との対立が，避けがたい大きな矛盾として現われる産業資本の確立期，より具体的には，産業革命期以後の国家権力をいうことは勿論である。何故ならば，この時期以後にはじめて，労働問題が社会問題として登場し，労働力把握の観点から，社会政策の必然性が認識されるからである。いうまでもなく，産業資本の確立以前の段階においても，国家権力を主体とする労働政策は存在したし，これを社会政策のひとつの段階として認める学説については，社会経済史学の側からのはげしい批判が行われたが，社会政策論研究者は，必ずしもこれを認めているとはいい難い[(2)]。しかし，この態度は正しくない。重商主義段階，もしくは資本の本源的蓄積期を中心とする労働政策は，本来の社会政策ではなく，いわば社会政策の「前史」(Vorgeschichte) と呼ばれるべき性格のものであろう。もちろん，こうした労働政策は，社会政策と無関係に存在するのではなく，資本制生産の全歴史を通じて，社会政策とは裏腹の関係において存在し，この両者はある一定の緊張と対立の関係をはらみながら，労働政策は社会政策を限定し，この両者の複雑な絡み合いを通じて，その国の経済政策が形成されていく。そうした意味で，社会政策は，労働政策や経済政策と区別して考えられな

ドイツにおいて，資本主義の内在的矛盾——生産力の発展をみずから処理しえないで，生産物と労働者の過剰をもたらすという矛盾——の根本的解決を主張する社会主義運動にたいして，資本主義の枠内でそれを緩和しうるものとして主張されたものといってよい。……19世紀中葉の自由主義時代のイギリスで採用されたような単なる工場法は，社会政策と同一視するわけにはいかない」(同氏「経済学」上巻，岩波書店，170頁)。この観点は，すでにみてきたように，徳永重良氏によってうけつがれているわけであるが，ここで問題とすべきは，「工場法は社会政策ではない」という規定が，たんにそれは自由競争段階の産物だからということを含意するのであればそれは決定的に誤まっている，何故ならば，工場法は，19世紀後半以後，まさしく独占資本主義段階においても，社会保険，最低賃金制とならんで，社会政策の重要な柱をなすものであり，独占資本主義段階＝社会保険体系，自由競争段階＝工場法体系というように単純に割りきってしまうとすれば，それは大きな問題を残すことになろう。社会保険とならんで，独占段階に至ってあらわれる最低賃金法は，この工場法と密接な関連の下にあらわれたものであることは，少しく最低賃金法運動の歴史を読んだ者ならば直ちに気がつくであろう。これを要するに，宇野氏およびこの学問的影響下にある研究者たちが，「工場法は本来の社会政策ではない，その前史である」と断定するならば，その場合，社会政策とは一体何であるのか，「労働力保全」という観点をどのように評価するのか，明らかにすべきだと思う。こうした社会政策の本質を明確に規定することなしに，工場法は社会政策ではないといっても，それは無意味であろう。また，工場法が，本来の社会政策の前史というのであれば，資本の本源的蓄積期の労働政策との関係はどのように理解されるべきであろうか。本来の社会政策を，独占段階に始まると限定するならば，それは工場法と，本源的蓄積期の労働政策とを同一視する結果を生みはしないだろうか。ここに，宇野氏およびその影響下に立つ人々の解決すべき問題が屹立する。

注(2)　岡田与好「イギリス初期労働立法の歴史的展開」(1960年，御茶の水書房) を，社会政策研究者の何人がこれを冷静にうけとめたであろうか。この研究は，わが国社会政策学界の研究の主流ともいうべき大河内一男，服部英太郎氏の二学派をはじめ，その影響下にあった人々に理論的反省を迫った重大な問題提起であったにもかかわらず，これにたいして，当の両教授はもちろんのこと，他のほとんどの研究者もまた，この業績が指摘した重大な問題性を意識し，これをとりあげた者がなかったことを，筆者はきわめて遺憾に思う。これはひとつには，わが国の社会科学研究者に共通にみられる実証史学の軽視と社会科学部門間の交流の欠如がわざわいしていると思われるが，より基本的には，われわれ自身のうちに自己の拠って立つ学問的基盤の根底的な反省の欠如に由来している。その意味では，戸塚秀夫氏が，戦後社会政策論の再出発が，戦時社会政策論の根本的な批判の上に展開されなかったことの重大な意義を示唆しておられるのはまことに印象的である(戸塚秀夫「戦後社会政策論の再出発」年報3頁以下)。なお，岡田氏の批判にたいする筆者の意見として，「社会政策研究と社会経済史学——岡田与好『イギリス初期労働立法の歴史的展開』によせて」(三田学会雑誌第55巻第10号) を参照されたい。

ければならないし，前者を後者のなかに解体し，社会政策を労働政策一般，もしくは経済政策と同一のものとして理解することは，後にのべるように，重大な誤謬を犯すことになろう。それは，社会政策そのものの必然性を無視するばかりでなく，資本制国家の労働政策の進展そのものが，社会政策の前進であるとするような重大な誤認を導き出すことになるからである。これは，社会政策が，資本・賃労働関係のある一定の成熟を前提として，発生してきたいわゆる労働問題にたいして，国家権力が労働力保全の視点から介入するという本質とそれとは裏腹の関係において存在しつづける労働政策との矛盾・対抗の関係を正しく把握することを不可能とするものであるというほかはない。これを要するに，労働政策は，資本主義のいかなる段階においても成立しうるのに反し，社会政策は，労働力保全を本質とする社会改良の政策体系である以上，産業資本の確立期，より具体的には産業革命の「嵐と熱狂」の時期における初期労働運動を媒介とすることなくしては発生しえないのである。このようにして，現代における社会政策論研究の重大な課題は，社会政策が，資本主義の発展過程において，資本主義的労働政策とどのような関連をもちながら発展し，それぞれの段階において，またそれぞれの国において，具体的にどのような形で現象するかという点である。

以上の問題意識にもとづき，つぎに，最近の研究状況に即して社会政策の主体，客体そして社会政策と国家権力との関係などについて追求し，社会政策研究の現代的課題について，より高い認識に到達したいと考える。

（2）

社会政策の主体が資本制国家であり，その客体が労働者階級であるという一般的な理解に立つならば，政策主体が国家権力であることによって，経済的な概念では包摂しきれないものを，国家はそのうちにひそませているといわなければならない。「資本制国家すなわち社会的総資本」という大河内一男氏の社会政策論における主体把握は，資本制国家が，常に労働力保全という改良的政策体系の推進者であり，社会的総資本のロゴスとして労働者状態改善のためのたゆまない旗手としての役割が期待されているといっても過言ではない。こうした国家観については，国家権力についての認識の甘さとして批判されることもまた当然であろう。[3] 国家は，社会政策の主体として，労働保

注（3） 氏原正治郎教授は，その論文「いわゆる『社会政策論争』におけるわからないこと」のなかで，つぎのようにのべておられる。「第一にわたくしにわからないことは，このいわゆる「論争」において，論者の多くが，暗黙のうちに，社会政策という国家の政策は，何らか労働者階級のためになる政策であるということを，理論の前提においているのではないかと思われることである」（氏原正治郎「日本労働問題研究」1966年，東京大学出版会，52頁以下参照。この見解には社会政策の主体としての国家についての一面的把握について，大河内理論にたいするきわめて適切な批判ということができる。国家権力のもつ暴力装置としての役割についての認識を秘めていると思われるが，国家論の重要性を，つぎのような形で問題提起をしていることは，今日，社会政策論の再出発にあたって，顧みられるべきであろう。

「第1に，この両者（氏原氏は，標準労働日について，それが国家の政策としての標準労働日なのか，労働組合と使用者の間に締結された協約による標準労働日制なのか明らかにされたことを指す。上掲書55頁……筆者を混同して論じていることの裏には，実は社会政策の主体たる国家にたいする理解の軽視が潜んでいるのではないだろうかということ

護立法をはじめ，さまざまな社会改良的政策を行うが，同時にそれは，言論・結社弾圧の機構，軍隊や警察などの権力的暴力のメカニズム，農民からの強制的な土地収奪，資本の独占的利益のための政策遂行など，まさしくリヴァアサンとしての国家の強力機構としての認識が弱く，その社会政策論のなかでの地位づけが曖昧であることが指摘されなければならない。わが国の社会政策論に画期的業績を打ち樹てられた大河内一男氏のみならず，これを批判し，決定的に対立された服部英太郎氏の場合もその例外ではありえない。

もちろんわれわれがこれらの日本社会政策論研究の跡を歴史的に探求し，正しく評価しようとする場合，先学者たちが，あの想像を絶する言論弾圧，そして学問的研究の自由が極度に狭められていた時代において，国家権力の分析などの不可能に近い状況に深く想をいたし，その意味で，社会科学研究に従う者としての内面的苦悩や矛盾を理解し，その過程で，それらの理論の必然性を追求するという慎重な態度がとられなければならないことはいうまでもない。しかしながら，そのことと社会政策論の再構成にあたって，これらの先駆的な社会政策論が，あの帝国主義戦争開始の前後から，敗戦後の時点に至るまで，客観的にどのような役割を担ったか，あるいは担わされたかという客観的な考察とは別のことでなければならない。この重要な問題の理解を別にしては，すべての社会政策論は，所詮，徒労に帰するであろう。その意味で，かつての社会政策論争においては，社会政策の主体としての国家の意義については，「社会的総資本」の意志の執行人もしくは「社会政策の主体」として措定されるのみで，主体としての国家そのものの権力機構としての分析は省略されていたといっても過言ではないであろう。これはひとつには，戦時社会政策論の段階では，国家権力の客観的分析は，事実上不可能であったという理由によるけれども，社会科学研究の自由が保障された戦後社会政策論の発展過程においても，この観点の重要性が無視されたのは，無意識のうちに，戦時社会政策論の段階において，生産力説をはじめとする社会政策論が，客観的にどのような役割を果したか，それを深刻な反省としてうけとめ，戦時社会政策論の徹底的批判の上に立って，新たな社会政策の理論を確立しようとする努力を欠いていた結果であるということができよう。[4]

である。

第2には，このように社会政策の主体が曖昧な社会政策論においては，社会政策の具体的形態が現われないのも当然であり，ためにならない社会政策がみおとされるのも不思議ではないのではなかろうか。

第3に，この論争においてしばしば引用された『資本論』の第1巻においては，まだ国家論が現われないのであるから，そこをどうひねってみても，直接には国家の政策である社会政策の理論が方法的にでてくるはずがない。せいぜいでてくるのは資本主義の本質論の一部分だけではないだろうか。

第4に，……社会政策とは，資本制社会における諸階級の諸行為のうち，とくに国家が労働者階級にたいして行なうところの政策行為の謂いであって，近代国家の一形態である。それゆえ，社会政策の本質ということは，実は一つの形容矛盾にほかならない。あるものは，資本制社会の本質だけである。……」（前掲書，55頁）。

このような見解についてはいろいろな問題が秘められているが，この氏原氏の問題提起については行論のうちにふれられるであろう。

注（4） この点については，戸塚秀夫氏の一連の労作がみられる。まず「戦時社会政策論の一回顧」，東京大学社会科学研究所第21巻第1号，東京大学出版会，があるが，これは戦時社会政策論の中核的存在ともいうべき生産力説およびマルクス主義社会政策論の典型である風早八十二氏の社会政策論について，その形成過程を内在的に追求し，その理論的貢献

その意味で，最近，社会政策論における国家の役割についての認識がたかまってきたことはまことに当然であるといわなければならない。(5) そこで，社会政策論における国家の役割についての追求は，少くとも，つぎの3つの点で重要な意味をもつ。すなわちまず第1に，社会政策の主体が資本制国家であるならば，社会政策があらわれるのは，資本主義のどのような段階であるのか，第2に，その

と限界とを明らかにしようと努力したものである。この論文は，後に発表された論文，「社会政策論の変遷」（近代日本経済思想史」II，有斐閣，1971年，175頁以下とともに，日本の思想史の一断面を構成するものとして，この問題をとりあげている。社会政策研究の新しい拡がりを切り拓こうという意慾が感じられるが，同時に，社会政策論の深化が，その社会科学としてのその確立にかかわっている以上，戦時社会政策論が，国家独占資本主義の段階において，どのような意味をもつものであるかが追求されなければならないように思う。その意味で，「戦後社会政策の再出発」は，学説史的な方法と思想史的な方法とを重ねあわせる手法で，戦時社会政策論の意義を追求し，戦後社会政策の新たな課題について論じているが，その場合，戦後独占資本主義の労働政策と社会政策との関連という形では明確にとらえられていない。

注（5） 生産力説にたいし，社会政策論が国家論と癒着していると批判し，早くから社会政策論ではなく，社会科学論を強調されたのは中西洋氏であった。「『社会政策の経済理論』の遺したもの」（「社会政策学の基本問題」――大河内一男先生還暦記念論集，第I集所収）。および「社会政策論の解体のために。社会科学の確立のために――『社会政策学の基本問題』をめぐって――」（社会政策と労働経済学――社会政策学会年報，第16集，御茶の水書房，1971年）。この中西氏の見解にたいしては，筆者は，2つの点から批判したいと思う。ひとつは，社会政策論と社会科学との関連であり，第2に社会政策と労働政策との関連である。氏が，社会政策における国家論を問題にされたのは斬新だと思う。国家そのものが，経済学的な理念ではなく，政治上のそれである以上，生産力説のように，「国家すなわち社会的総資本」という把握にたいして，国家論と政策論との癒着と批判されことも理解できる。しかしながら，社会政策論においては資本制国家が主体になることは当然であるし，国家論において決定的に重要なことは，国家権力をめぐるヘゲモニーこそが問題であり，そこでの階級関係の追求こそが重要である。この点について氏の論旨から明確によみとることはできなかった。社会政策は，経済と政治との接点に位置し，従って，政治学の概念装置を利用して論理を構成することは不可欠であるし，国家という政治的な規範が経済的なそれにおきかえられなければ，社会政策が科学ではありえないことを意味するのであれば，これは，問題ではなかろうか。さらに中西氏は，「いわゆる『社会政策』という用語法は，はっきり〝労働政策〟と改められるべきだと考える」とのべているが（前掲年報，88頁），この点は支持することはできない。労働政策と社会政策とは区別され，その両者は緊張・対立の関係にあり，もしくは同時に裏腹の関係にあることこそ重要なのである。ここでも，依然として，社会政策の本質は何であるのか，これについてきわめて曖昧のままに残されている。なおこの問題については行論のなかで明らかにされるであろう。

また最近，舟橋尚道氏は，中西氏を批判する形で，「国家論としての社会政策論」（法政大学大原社会問題研究所「資料室報」No, 176, 1971年10月）において，中西氏の国家についての見解，「資本主義経済が，国家を労働力商品市場維持政策の主体として創出する」が，藤塚知義氏の「国家論」の系譜をくむものであると批判され，さらに進んで，「正しい方法論にもとづく社会政策論は，中西氏のように，いきなり国家論に飛躍するのではなく，いわゆる原理論の中に国家の社会政策を生み出す内的モチーフを明らかにすることが前提である。そのことなしに国家論をもち出すならば，その内容は非科学的なものになりおわるであろう……。資本主義社会において国家の政策としての社会政策を必然的に成立せしめる内的モチーフは，労働力の価値法則であるといってよい」（上掲，8～9頁）と批判しておられる。この視点はすでに，同氏がその論稿「社会政策論の復活」（「日本労働協会雑誌」，1971年12月号，No. 153）の見解を発展させたものとして理解することができる。

舟橋氏の論稿は，大河内教授の社会政策論の再評価という点で，きわめて説得的であり，労働力商品の再生産構造の把握の上に立って，労働力の再生産論ともいうべき大河内理論の深化を意図したものということができよう。しかし，労働力の価値法則だけから，社会政策の必然性，その内的モティーフを導き出そうとすることは，結局，経済的必然性のみを強調して，社会的必然性を無視する結果におちいるのではなかろうか。社会政策の本質が，労働力保全であることには筆者も賛成であるが，その内的必然性はたんに経済的必然性だけでなく，社会的必然性と不可分の関係において出てくるのである。社会政策は，「労働力保全を本質とする社会改良の政策体系」であり，社会改良は，資本主義の危機に対応するものとして，経済的・社会的必然性の2つの鍵を契機としてあらわれてくる。この社会改良の視点の欠落こそ，戦時社会政策論において，社会政策を労働政策のなかに解消させたのである。社会政策の本質が，労働力保全にほかならないことは明らかであるが，それは資本家的労働政策とどのような関連にあるか，この点についての究明なしには，その本質は明らかにされえないであろう。

場合，国家権力は，資本制社会のさまざまな段階において，どのような相貌を呈してあらわれるか，従って，労働問題にたいする介入の仕方の相違，そして第3に，その資本蓄積との関連が問題とされねばならない。

社会政策が，近代資本制国家の政策であることには誰しも異論を唱えないと思うが，それが資本制社会のどの段階で現われるのかという点については，しばしば資本主義の発展段階論とも関連して論議の対象となる。それは，この問題が，実は社会政策の本質そのものと深いかかわり合いをもっているからである。すなわち，もし世界史的な視点から，資本主義の段階を区別することができるとすれば，(1)市民革命から産業革命の前夜，すなわち18世紀後半までの時期（重商主義段階），(2)18世紀後半以後，19世紀の70年代までの時期(産業資本主義段階)，(3)1880年代以後現在まで(独占資本主義段階)というように大別できるであろう。尤も最後の独占資本主義の時期は，さらに細かくわければ，(a)1880年代から1914年，第1次世界大戦の勃発まで（独占資本確立期），(b)1914年から1929年恐慌まで（独占資本成熟期），そして(c)1929年恐慌以後現在まで（国家独占資本主義の時期）とすることが妥当であろう。

そこで労働問題にたいする国家権力の介入という意味での社会政策が，いつどのような形ではじまったという重要な問題であるが，これについては，およそつぎのような3つの見解が存在する。すなわち，第1に社会政策は，そもそも1880年代のドイツにおいて，はじめてあらわれた社会改良策であり，それは，強力な資本に対抗しうる充分な力を蓄積した労働者階級の運動にたいして，社会保険体系を中心として組みたてられたのであり，自由競争段階における工場法を中心とする政策体系とは区別されるべきであり，固有の社会政策はこの段階にはじまるものとして，自由競争段階における工場法は，その前史とみなすべきであるとする見解であり，明らかに宇野弘蔵氏の経済理論の支配的影響下にあるものである。つぎに，第2に社会政策をもって，労働力政策一般と理解し，重商主義段階から独占資本主義段階に至る資本制生産のあらゆる段階を通じて，貫徹する労働力政策と社会政策とを同一視する立場である。この見解の特徴は，宇野理論の圧倒的な影響下に立つ理論が，社会政策の出発点を独占段階において見出し，産業資本の時期との段階的差異を強調するのにたいして，いわば，そうした段階的差異を強調するよりは，むしろほとんど無差別に考えるもので社会政策と労働政策とを区別しない見解である。これらの両者にたいして，批判的な第3の立場は以下にのべるとおりである。

社会政策の主体が資本制国家であり，その客体が労働者階級である限り，社会政策の発展が近代的な労働者階級の運動を媒介としてあらわれるものであることは今更いうまでもない。従って，労働者階級の運動の組織化，社会主義的イデオロギーによる理論的武装化，さらに労働者階級政党の出現とその強化を通じて資本に対抗しうる自立的存在となったとき，このような労働者階級の抵抗の緩和・懐柔の政策として，社会政策が，しばしばさまざまな改良策の体系としてうち出されてく

る。独占資本主義段階のドイツにおける社会保険を中心とする社会政策は，まさしくそれである。ドイツは社会政策という言葉がはじめて使用され，社会政策をめぐって論争がはげしく闘わされた最初の国であるが，そのことにより，社会政策が独占段階に固有なものであり，産業資本の段階の社会改良の体系すなわち工場法は，社会政策ではありえないのであろうか。宇野理論の社会政策が解明すべき問題は，結局つぎの２つの点にかかっていると思われる。すなわち，工場法体系が，本来の社会政策ではなく，いわばその前史であるとするならば，その理論は，社会政策の本質を，労働力保全との観点からどのように理解しているのであろうか。おそらくこの理論によれば，工場法の段階では，すでにのべたような意味での労働者階級の組織的な力が弱く，そこで実現をみた社会改良策は，社会政策ではないという，発現の契機から，社会政策を把握していると思われる。ただ，ここでは明らかに，社会政策が労働力の再生産とどういう関連にあるかということこそが問題なのである。社会政策は，あくまでも，労働力保全を本質的内容とする社会改良の政策体系であり，ただそれは，自由競争段階と独占資本主義段階では，その発現の契機として，まさに経済的必然性と社会的必然性との関連の仕方の差異であって，従って，工場法体系と社会保険体系の差異は，経済的必然性と社会的必然性との関連における量的な差異であって質的な差異ではありえない。[(6)] もし，自由競争段階における社会政策が，本来の社会政策ではなく，その前史であるというのであれば，そこでいわれるところの社会政策の本質とは一体何であるのかが当然明らかにされなければならない。

いまひとつの宇野理論の社会政策論が解決すべき問題は，以上にのべたように，宇野理論の社会政策論が，社会政策史における独占資本主義段階の重要性を強調することは，その理論的構想からして充分考えられることであり，またそのこと自体は少しも誤まってはいない。しかしながら，すでにのべたように，社会政策の本質を，労働力の再生産との関係でどのように考えるかがまったく不明確であることと同時に，独占段階と自由競争段階との質的差異を強調する結果として，産業資本段階とそれに先立つ重商主義段階における労働力政策の差異を曖昧にすることである。社会政策史の上で，さらにまた社会政策研究の上で，その質的差異を強調すべきは，自由競争段階と独占段階ではなく，むしろ，労働力政策が，救貧法やエリザベス職工条令とは質的に区別されるべき工場法として，あらわれた産業資本段階と重商主義段階とのそれである。何故ならば，第１に19世紀初頭にはじまる工場立法の運動こそは，救貧法やエリザベス職工条令とは異なり，産業資本と賃労働との対立を必然的契機として発生したものであることであり，初期労働運動がその出現を決定的にしたのである。かくして初期工場立法は，初期労働運動と密接な関連のもとにはじめて成立したものであることは，1902年「徒弟の風儀と健康にかんする条令」から47年の10時間法までの成立の

注(6)　工場法体系＝自由競争段階，社会保険体系＝独占段階というように，かんたんに類型化できないところの問題を，機械的に整理しようとするところに疑問を感じる。労働時間と賃金とは密接に関連するが，最低賃金制のような独占段階に固有な社会政策は，工場法に規定された労働時間の規制との関連で成立する概念であり，工場法を独占段階から排除して自由競争段階の産物と規定するのは，工場法運動を1947年の10時間法までに限定するものであり，正しくない。

過程から明らかであるが，いまひとつ重要なことは，重商主義段階におけるさまざまな労働立法が，労働力の移動を阻止しようとする絶対主義的な政策——たとえば定住法——の反映として，治安対策としての意義を担っていたことこそが重要な問題であり，[(7)] 実は初期工場立法の展開は，こうした労働力の移動を，強権をもって抑止しようとする絶対主義的政策が破棄され，自由な労働市場の展開がはじまる時期と軌を一にしており，工場法が，労働力保全を目的として，いわゆる治安対策を根幹とする絶対主義的もしくは初期資本主義的労働政策と区別されるところに，近代的社会政策の起源が存在するのである。この意味において，宇野理論の社会政策論にみるように，社会政策の独占資本主義段階における意義のみを強調することは，社会政策を，労働政策一般のなかに解消するという，生産力説がおちいったと同じ誤謬をおかすことになる。工場法体系と社会保険体系の社会政策史上における意義の重要性は，自由競争段階と独占資本主義段階との関連の問題があるばかりでなく，そのイギリス的形態とドイツ的形態との比較・対照，そして関連との問題でもある。

生産力説にたいする批判は，すでにさまざまな視点から行われているが，宇野理論にたいする批判と関連して論ずることとしよう。社会政策は，資本制国家による労働力保全を本質とする社会改良の政策体系であって，労働力政策一般のなかに解消しえない性格をもっている。ここで敢えて，「社会改良」という視点を何故に強調する必要があるのであろうか。生産力説は，社会政策の本質を，資本主義的再生産構造を維持するために必要な労働力を，資本制国家が社会的総資本の名において行うところの政策であるというのであるが，この労働力保全の意義と限界とを規定するものは，いうまでもなく労働運動である。生産力説は，労働力保全の意義と限界を規定する社会的必然性を曖昧にし，社会政策としての労働力保全の契機を，経済的必然性のみに求めたところに大きな欠陥があった。すなわち，そのような論理構造は，戦時体制の進展こそ社会政策を推進するものであり，労働力配置を目的とする戦時労働立法——国家総動員法のなかにそれは集中的に表現される——こそ，労働力保全のための政策であるということにならざるをえない。ここでは，「労働力保全」における保全の意味が，労働条件の「維持および改善」という本来の姿から逸脱してしまっていることに注目しなければならない。かつて，社会政策の本質を段階的にとらえ，「労働力保護立法」としての社会政策，「労資協調」ないし「産業平和」策としての社会政策および「解放立法」としての社会政策として，社会政策の本質に迫った生産力説は，戦時社会政策の時期に，まさしくその実質を失って労働政策のなかに解消させられ，「転落」したというべきであろう。ひとり生産力説のみならず，これに批判的なもろもろの社会政策論もまた同じ運命を辿ったか，あるいはこれを補強する形でのみ存在を許されたことは，わが国における社会政策研究の悲痛な教訓として，今もなお，われわれの胸に生きつづける。

注(7)　この問題については，松村高夫「イギリス旧救貧法——「定住法」——にかんするノート」(三田学会雑誌，第64巻第10号) をみよ。

（3）

それでは，現代における社会政策研究の意義とその課題は一体どこにあるのであろうか。まず第1に，政策主体としての資本制国家の性格および機構を，段階的にまた各国それぞれの事情を背景として探求されなければならない。その意味で，政治権力のメカニズムとして，政策を決定する主体としての国家の分析がまず必要となろう。社会政策の決定のプロセスは，国家権力を掌握する，あるいは掌握を目ざす諸階級の動向に大きく左右されることは，すでに歴史的経験が明らかにしているところである。

たとえば，1802年から1847年の10時間法成立の時期までのイギリス工場法運動をみよ。工場立法を推進し，それを通じて，イギリス社会政策の前進に大きく貢献したのは，むしろ保守勢力としてのトーリーであり，実にこの保守勢力と労働者階級の運動，より具体的には，労働組合運動家，チャーティストおよびオーエン主義者，キリスト教社会主義者，博愛主義者――などの連合戦線こそ，イギリス工場法運動に決定的な役割を演じたのである。この場合，政治権力の主体は，主として地主階級が主導権を握るトーリーであり，政策決定に重要な影響を及ぼす。同時に，産業資本家の抵抗や労働者階級およびその他の運動がこれを修正する要因として働くが，最終的には議会における法案の審議および予算の編成を通じて具体化されていく。こうした歴史的事実に徴してみるならば，初期工場立法は，勃興しつつある産業資本のはげしい抵抗を排除しつつ成立したものであるということができるのであるが，これを推進した主体は誰かという問題は，単純に解明することはできないように思われる。これは，産業革命期のイギリスの国家権力が，産業資本家と地主階級との妥協と均衡の上に立っており，そのような上部構造としての国家が，資本家的利益のみを代弁するのではなく，まさに妥協の上で，社会政策を提案しなければならなかったところに，初期工場立法のもつ重要な意義と限界が存在する。一方において，労働力の保全を企画する工場立法があらわれる反面，これと裏腹の関係において，主従法ならびに団結禁止法が存在することは，社会政策が，労働政策のなかに解消させられることではなくして，この両者を区別し，その両者の間に横たわる一定の緊張関係を意識的に追求することによって，はじめてその本質は究明されうるであろう。

国家権力をめぐる社会政策と労働政策との緊張関係は，独占資本主義段階のドイツにおいても，その複雑な様相をみることができる。1850年代にはじまるビスマルク政権の下で，労働者災害保険を中心としてはじめられた社会政策は，たしかに，自由競争段階とは異なる客観的諸条件に規定されて発展した。そこには，非合法の状態にあったとはいえ，強力な社会民主党と労働者階級運動の発展が，その重要な契機となったことはいうまでもない。ここで問題とすべきことは，社会政策の主体のドイツ帝国の権力構造の性格である。「ユンカー的・ブルジョア的」(Junkerlich-bürgerlich) 体

制とよばれるこの帝国は，しばしば似而非ボナパルティズムと呼ばれたフランス第2帝制ときわめて類似した性格をもち，政治権力を東エルベのユンカー勢力が掌握し，ビスマルクは，いわばその象徴として，ドイツの政治に君臨していた。いうまでもなく，1880年代のドイツは，ライン＝ウェストファーレン地域を中心に，石炭，鉄鋼を中心として，巨大な独占体が形成されつつあり，経済的にはブルジョアジー権力が確立されつつあったにもかかわらず，政治権力の実権は，ユンカーに掌握され，この両者の妥協と均衡の上に立っていたのであって，ドイツ産業資本の立ちおくれは，国内市場の確保や植民地獲得などにおいても，政治的・軍事的に指導的な力をもつユンカー階級の強力な支援にまたなければならなかった。1880年代にはじまる社会保険は，こうしたドイツ帝国の危機に照応するためにうち出されたものということができる。そこには全国家的な規模での経済政策の展開があるが，それを生み出したものこそ，はげしい勢いで進む労働移動，西部工業地帯において重要な問題となってきた労働災害やストライキ，1873年恐慌以来深刻化した失業と労働者の貧困化のような独占資本主義に至ってきわ立ってあらわれる矛盾である。社会保険体系は，独占資本主義段階の社会政策として，工場法を補強するものとしてあらわれる。これらはやがて，社会政策の費用をめぐる問題として，独占資本主義段階における財政政策とも関連し，とくにドイツでは費用負担をめぐってはげしい論争が展開されるに至った。そして，イギリスでは第1次大戦後の資本主義の全般的な危機の段階においては，醵出主義を原則とする社会保険から，公的扶助と社会保険の統合としての社会保障の概念が構成されることによって，社会政策は新たな段階に入ったのである。

以上にのべたように，自由競争段階から独占資本主義の初期段階における社会政策は，その国家権力をめぐる資本家階級と地主・ユンカー階級の妥協と均衡の上にうち立てられるという特色をもち，社会政策が，たんに工場法体系と社会保険体系という2系列に整理されるのではなく，この両者を媒介するものとしての最低賃金法や8時間労働制のような労働条件の規制にかんする立法が労働運動の目標となり，社会政策の主体としての国家権力にたいして大きくせまる圧力となる。だが，資本主義の全般的な危機，具体的には，第1次大戦後の恐慌以後の時期になると，国家権力をめぐる階級関係が変化し，イギリスやドイツなどの発展した資本主義国においては，社会的矛盾が，恐慌の深刻化にともなう失業者の増大，労働運動の激化となってあらわれる。とくに1917年，ロシア革命の勃発と，その後，各国における共産党の結成などの影響をうけ，社会政策は新たな段階を迎える。独占資本と国家権力との癒着が進み，恐慌が体制の危機をよびおこすほど深刻化するにつれて，社会政策は恐慌対策としての意義を担うようになる。社会政策は，依然として，労働力保全としての本質をもつけれども，それは進んで労働力保全を内包しつつ，独占資本主義の全般的危機そのもの，体制的危機そのものに対する政策としての社会改良，社会保障として，質的な転化をとげるようになるのである。社会政策の本質が，たんなる労働力保全にとどまらず，それを内実とする社会改良として把握しなければならない理由はまさにここにある。

このような「危機における社会政策」は，社会改良としての労働力保全政策と全体主義的な労働政策との緊張関係をもっとも鮮明なものとする。1929年恐慌以後のニュー・ディール政策およびイギリスの社会保障体系とドイツとイタリアのファシズム的労働政策は，独占資本主義段階における社会政策と労働政策との関連を対照的にあらわすものとして，もっとも典型的なものである。

社会政策は，労働力保全を内容とする社会改良の政策体系である。それは，資本主義的労働政策一般のなかに解消することはできないばかりでなく，たんなる労働力保全政策にも矮小化しえないものとしての社会改良であり，資本主義的再生産構造の危機に対応し，しばしば，体制的危機を前提として現われる。その点から考えるならば，社会政策が，その再生産構造をゆるがすところの恐慌や戦争と密接な関係があり，とりわけそれが，しばしば恐慌の克服策としてあらわれ，戦争のような異常な事態の下で，労働者階級にたいする譲歩を，全国民的規模にまで拡大するという形をとることも少くない。1942年，第2次世界大戦の最中に制定をみたイギリスのベヴァリッジの社会保障計画や，大恐慌以後のアメリカにおけるニュー・ディール政策の下での社会保障法の如きは，まさしくそれである。わが国における戦時社会政策もこれと密接に関連するのであって，戦争と恐慌を背景にもちつつ，社会政策は，労働政策との間にはげしい緊張をはらみながら，ついに労働政策そのもののなかに解消させられてしまったということができる。

しばしばくり返すように，社会政策は，たんなる労働力保全政策ではありえず，またたんなる社会改良でもありえない。労働力保全を内容とする社会改良の政策体系であり，社会改良とは，その社会的危機に対応するものである。資本制社会の危機は，経済循環をおびやかす恐慌と戦争によって象徴される。社会政策が体系的にうち出されてくるときには，その背後には資本制経済社会の危機としての恐慌と戦争が暗い影をおとしていたのである。

イギリス初期工場立法の登場は，フランス革命とナポレオン戦争につづく深刻な戦後恐慌を背景とし，産業革命の進展のなかで，いわゆる原生的労働関係の克服を国民的な規模において行おうとするものであった。すでに指摘したように，重商主義的・絶対主義的な治安対策に彩られた労働政策とは厳密に区別された形での社会政策が，資本と賃労働の対立，すなわち初期労働運動を社会的必然性として出現する。1847年の10時間法は，次第に深刻化した恐慌とフランス2月革命の影響下にあったチャーティスト運動の昂揚と密接な関係をもっている。また1871年の労働組合法の制定は，アメリカ南北戦後とこれにつづく1866年の恐慌の結果としておこった労働運動の激化をその背景にもっていることは周知の事実である。

1873年恐慌にはじまる19世紀末恐慌と今世紀にまたがったボア戦争，そしてそれにつづく第1次世界大戦の勃発までのイギリス社会政策は，この危機に対応するため，雇主責任法をはじめ，疾病保険法，最低賃金法などの多彩な社会政策を推しすすめざるをえない必然性をもつに至る。いまや社会政策は，労働力保全という経済的必然性を中心としながら，社会的危機に対応する社会改良と

してあらわれる。労働力の再生産構造と社会改良とは，このような独占資本主義体制の確立と，これにともなって必然化する慢性的な恐慌のもたらす体制的な危機を媒介として結びつくといえるであろう。すなわち，独占段階に至ってはじめて，資本制経済社会の再生産構造における矛盾が，賃労働自体がそのうちにはらむ矛盾として意識され，国民的規模での労働力保全のための社会改良政策とならんで，労働者階級の運動に対する譲歩として社会保障への途がきりひらかれ，他方これとは密接な関係において，早くも1920年代には，ファシズム的労働政策があらわれる。

これを要するに，現代における社会政策研究の課題は，資本主義の各段階における社会改良政策の実態を，国際的な視野の下にあきらかにし，そのそれぞれの段階における諸特徴の分析と各国間の比較が，もっとも緊急なこととして考えられよう。しかしその場合，社会政策が労働政策一般のなかに解消しえないことと，労働力保全の内的必然性は，資本主義的再生産構造の危機としての恐慌および戦争を背景として，資本制国家が提起せざるをえない社会改良と結びつかざるをえないことである。この点について結論的に考察するならば，労働力保全の必然性と社会改良の必然性は，賃労働そのもののもつ矛盾のなかに見出されるであろう。つまり，労働力自体が商品として現われざるをえない資本制社会においては，労働者の生存は，実にその労働力が商品として市場をもつか否かにかかっているといっても過言ではない。自由競争段階においては，賃労働者化しない商人や手工業者などの都市雑業層あるいは農民などが広はんに残され，ほぼ十年の周期をもっておしよせる恐慌時には，一時的に失業者を増大させるけれども，これらは，いわゆる潜在的過剰人口として，都市から農村に環流することも不可能ではなく，やがて景気の恢復とともに産業に吸収されるというように，産業循環は，労働力の再生産機構を根底から破壊することなく，そこにある種の均衡が保たれていた。しかしながら，19世紀末恐慌とこれにともなう独占資本主義の成立は，恐慌を慢性的なものとし，一方において技術的変革と機械化，すなわち資本の有機的構成の高度化によって，他方，資本の集積・集中にともなう巨大独占体の成立と競争の激化によって，慢性的な失業者の増大と低賃金労働者の存在が，大きな社会問題として現象する。労働力はその市場を見出しえないことによって，労働者は労働力の再生産過程から疎外され，失業反対運動の激化となり，社会主義勢力の伸張とも相まって，ここに体制的な危機が到来する。19世紀末から20世紀初頭にかけての時期はまさにそうした時代であり，こうした事態に対する支配者の対策としては，ひとつは，労働力の商品化を保障しその再生産を可能にするためにさまざまな政策を行うことであるが，これとならんで，そうした労働力保全を行うために必要な費用を調達するために，一方において租税政策の強化，他方において植民地獲得のための戦争政策を必然化する。こうして帝国主義段階においては，発達した資本主義国家の政策として労働力保全のための社会政策とこれと裏腹の関係において帝国主義戦争の危険が増大し，こうした二律背反を緩和するものとして，社会改良政策が登場するのである。

（経済学部教授）