

M. ブルース『福祉国家への歩み』

秋田成就訳，法政大学出版局，1984年刊

大 沢 真 理

(元東京大学社会科学研究所助手)

本書は、Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*の第4版（1968年刊）の日本語訳である。原著初版は1961年に刊行され、65年、66年、68年と版をあらため、文字どおり当該テーマに関するスタンダードな文献として定着している。多くのすぐれた論文や書物において言及されたばかりでなく、わが国でも通史や概説書の底本として援用されてきた著作であるが、かなりの大部であるだけに、全体を精読する労を専門研究者以外の人々に求めることは、ややむずかしいというのが実情であったと思われる。このたび秋田成就氏によって本書が翻訳されたことは、わが国におけるイギリス社会政策史の一般的理解と研究とを大いに促進するであろう。

このように本書は出版以来すでに相当の年月を経過し、ある程度定まった評価を贈られた文献である。そこでこの書評では、本書の内容や特徴とともに、その後の研究動向のなかで本書がどのように位置づけられたかを簡単に紹介し、そのうえで若干の検討を試みたい。なお、この書評での引用の訳文は、必ずしも訳書に従わない。

I

叙述の順序とは逆になるが、本書の結論(第8章)において与えられる「福祉国家」の定義をまず見ておこう。第2次世界大戦直後の労働党政権のもと、国民保険システムおよび国民保健サービス、そして国民扶助制度がいっせいにスタートした1948年7月5日を、ブルースは福祉国家到来の日と規定する。この福祉国家は次の諸要素^{エレメント}を含んでいた(訳書、524—5ページ)。

(i) 全ての人に常時ある最低所得が保障される。保障される所得は必ずしも稼得能力に相関しないし、また保険と扶助の両概念に立脚するとも限らない。

(ii) 生計の資の獲得力を中断または喪失させるような生活上の諸事故に対して、いちおうもれなく保険制度を通じて保護が与えられる。

(iii) 家族手当を通じて児童に特別の保護が与えられる。これは家族の資力によって児童を十分に扶養できるようにするためである。

(iv) 教育、保健などを普遍的^{ユニバーサル}に供給する諸サービス。それらのサービスは、大部分の諸個人が自力でまかなうことのできるものよりも高い共通水準を供給するように設け

られており、サービスを受ける個々人のためばかりでなく社会全体の利益のために提供される。

(v)現金給付よりもむしろ現物やサービスを提供する環境的福祉サービスの存在。たとえば住宅供給、老人ホーム、児童福祉、ホームヘルプ、給食などのサービス。

これらの諸要素の歴史的起源を探り、1948年までの発達をたどることが本書の叙述の大筋である。要素自体が多岐にわたるためにきわめて多くの歴史的事実やその脈絡が盛りこまれたが、それらは2つの基本的見地によって整序されている。すなわち、「序説」に明記されたように(訳書、viiiページ)、本書を貫くのは、第1に、より恵まれない社会成員に対する社会の責任の引き受けというテーマである。福祉国家の成立に至る歴史は、この社会的責任の領域の拡大とともに社会諸サービスの範囲の拡大の過程として捉えられる。より恵まれない社会成員に対する社会の責任は、遠く16世紀のエリザベス1世の治下に救貧法として初めて制定法上に表現されたが、その時の責任の領域は、「^{パリッシュ}教区」内の恵まれない人々について教区が責任をもって世話をするというものにとどまっていた。やがてその領域は「^{ユニオン}教区連合」(1834年)から「地方当局〔県または特別市〕」(1930年)へと拡大されて、ついに国民全体に至る。他方で社会が供与する諸サービスの範囲も拡張した。たとえば生活困窮および雇用に関するものについて見れば、救貧法の「院外救済」プラス「貧民の就労」にすぎなかった施策が、現代の国民扶助と完全雇用政策へ。また児童に関するサービスであれば、救貧法の教区徒弟から国

家的教育制度へ。さらに人々の健康に関するサービスは、単なる病人の世話から19世紀の「環境保健〔=公衆衛生〕」サービスへ、そして現代の国民保健サービスへと、その範囲を拡張したというわけである。

上記のように社会の責任の領域とサービスの範囲とが拡大してきたのは、「本質的にプラクティカルな対応」の所産にほかならなかったということこそ、本書を貫く第二のテーマである。第一章「概観」の冒頭に述べるように、本書の原題である福祉国家の「到来coming」という語は、この見地を集約的に表現するために熟慮のすえ選択された(訳書、1ページ)。福祉国家は「形成making」されたのでもなければ、いわんや^{クリエイト}創出されたのでは断じてない。「これまで、なんびとも——かのベヴァリジその人さえ——“福祉国家”なるものを計画したことはないし、また、それは、いずれの政治哲学または社会哲学の直接的産物でもない。それは、実際、特定の諸問題への対応策が長年にわたって蓄積し、ついには政府責任の新概念をうみ出すまでの規模に達したということにすぎない」(訳書、1ページ)。急場しのぎのやり方ではあれともかくも社会的に対処されなければならないような諸問題を、拡大し、また新たにおびただしく噴出させたのは、「産業革命」であった。

これがブルースの確固たる福祉国家観である。以下、18世紀末までの救貧法史を概説する第2章「背景と起源」から、第3章「産業革命の衝撃」、第4章「ヴィクトリア時代の救貧法」、第5章「転換期——1905—14年の社会改革」、第6章「両世界大戦の間」、そして第7章「ベヴァリジとその後」まで、実に盛りだ

くさんの歴史的事例やエピソードを配しつつ上述のテーマが語られていく。その語りは時として冗舌にすぎるとも感じられるが、好悪の評価はむしろ読者各人のものである。

II

ところで、「長年にわたって積み重ねられた努力の集積」(訳書, 29 ページ)としての福祉国家, という本書の基本的見地は, あのA・V・ダイシーの古典的名著『19世紀のイギリスにおける法律と世論の関係』(A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Opinion in England during the Nineteenth Century*, 1905, 2nd edn., 1914, 清水金二郎訳・菊池勇夫監修『法律と世論』, 法律文化社)における「団体主義collectivism」の特徴づけを, 現代にまで引きのばしたものである。よく知られているようにダイシーは, 立法に関する支配的な世論という次元で19世紀イギリス史を次の3つの時期に区分した。(i)旧トーリー主義すなわち立法の休止時代(1800—1830年)。これは, あるがままの事物に対する極度の満足と変化に対する盲目的恐怖によって立法活動が阻害されていた時期である。(ii)ベンサム主義すなわち個人主義の時代(1825年—1870年)。この時期には個人の自由を制限していると考えられた歴史的遺物が除去された。「自由放任laissez faireは, 實際上, ベンサムの立法上の教義の最も重要な部分であり, イギリスにおいて法律改正運動に力と特質とを与えた」。(iii)団体主義の時代(1865年—1900年)。これは, 国民大衆に利益をもたらすためには, 個人の自由をいくらか犠牲にしてでも国家の干渉を歓迎すると

ともに, 契約の問題において個人活動に対比して団体活動を好む傾向をもつ思潮であって, しばしば「社会主義」とも呼ばれる。第2の時代の立法を支配した思潮がジェレミ・ベンサムという一法律哲学者の名を冠せられるのに対して, 団体主義は「1つの学説たるよりも, むしろ1つの感情である」。それは意識的な計画や明快な議論の力で地歩をえたわけではなく, 「諸事実の重圧」によって助長されてきたにすぎない, とダイシーは強調した。

ブルースはダイシーのこの書物の結語——「立法に関する世論それ自体は, 哲学的思想の結果であるよりも一層しばしば事実の結果である」——を引き, 「このことは福祉国家の生成の基^{キノト}調と受けとってよいであろう」と述べるのである(訳書, 246 ページ)。

さて, ダイシーの上記の学説は1950年代の末から大々的な再検討にさらされてきた。すなわち, オリヴァー・マックドノーの1958年の論文「19世紀の行政革命——1つの再評価」(O. MacDonagh, 'The Nineteenth Century Revolution in Government: a Reappraisal', *Historical Jr.*, 1, 1958) をきっかけとし, 行政史, 思想史, 一般史などの諸分野から多くの論者の参加をえたイギリス「19世紀行政革命論争」は, ダイシー批判を共通の前提とするものであった。この論争そのものについては, わが国でもすでに何度か紹介されており, 小文が多くを述べる必要はあるまい(岡田与好「自由放任主義と社会改革——『十九世紀行政革命論争』に寄せて——」, 『社会科学研究』34, 1976年, を参照のこと)。ダイシー的シェーマを奉ずるブルース

の本書が、そのような学界状況のなかで批判を免れなかったことを、ここでは見ておこう。

たとえばM・フリーデンは、意欲的な著作『新自由主義——社会改革のイデオロギー——』(M. Freedon, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, 1978)において、19世紀末から20世紀初頭にかけての自由主義の変容ないし自己変革を明らかにし、その後の社会改革の展開——ダイシーのいう団体主義の一層の増長、ブルースのいう福祉国家の到来——に対する自由主義の寄与を強調しようとした。ホイッグ的伝統の擁護者として新自由主義批判に情熱を傾けたダイシーは、一方で自由主義を自由放任主義と等置し、他方で19世紀末以来の社会改革の動きを無原則的なもの、「教義を有せざる社会主義」と規定することによって、二重に新自由主義者の面目を失墜させたが、フリーデンはその面目回復を求めるのである。そのフリーデンによれば、ブルースが福祉国家の到来過程のプラクティカルな性質を重視したことは、社会哲学を社会問題から遊離しているかのごとくみなしたものとして、批判されねばならない。

またD・フレイザーが最近試みた総括によれば、ブルースの書物は旧式のホイッグ史観の代表例とされる。すなわち、福祉国家の生成を、イギリス社会が徐々に、しかし着々と開明的になってきたことの証左とみなすようなホイッグ的な歴史解釈は、1948年以後の一時期に優勢であって、それを「最も強力に弁じた」のがブルースであったというのである。フレイザー自身は1973年に概説書『イギリス福祉国家の進化』(D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A*

History of Social Policy since the Industrial Revolution, 1973)をあらわしたが、本人の位置づけるところではこの書物は、救貧法から福祉国家へという一大社会変化を、公的諸サービスの供給における進歩もしくは改良と見るよりは、むしろ救貧法に対する代替的サービスの発達としてとらえている(D. Fraser, 'The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State', W.J. Mommsen & W. Mock ed., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850—1950*, 1981)。

III

こうして最近では、ブルースのこの書物は——あえて意地悪ないい方をすると——ひと昔前の洗練されない福祉国家成立史の代表として扱われがちである。それは、本書の刊行から現在までの間に、当然ながら、当該分野の研究が進捗したことのあらわれであろう。しかし、評者の目には、フレイザーのブルース批判は本書の核心をついていないと見えるし、フリーデンによる裁断は乱暴すぎるように思われる。

うな3段階区分は、19世紀中葉の政府活動が純粹に消極的であったという類の理解を促すものであったが、そうした理解そのものは、「19世紀行政革命論争」を経た今日、確かに「神話」の域に送られたとあってよい。その反面、団体主義の自然発生性、没理念性を強調する部面では、ダイシー説(=ブルース説)はむしろ補強されてきたというのが実情である(くわしくは、岡田、前掲稿、27ページ)。フレイザー自身、団体主義の進展に関するダ

イシー的解釈を、「最も真理に近い」ものと評価したことは見逃せない (Fraser, *The Evolution. . .*, *op. cit.*, pp. 103—104)。つまりブルースのテーマは依然として堅塁を誇っているのである。そして、このような学界状況にいらだちを穏さないのがフリーデンの力作であるが、彼の場合にはブルースの主張を一面化しすぎた論難となっており、かえって説得力を減じたのではあるまいか。

ないものねだりの注文であることを承知のうで述べれば、ブルースのシェーマの弱点は、現代の諸福祉国家間の差異を視野に入れがたいところにある、と評者は考える。産業化の開始時点の違いにもかかわらず産業化そのものが普遍的な、いわば無国籍的な事象であるとすれば（ブルースはそう考えていよう）、産業化が噴出させる「特定の諸問題」への「プラクティカルな対応」の「集積」としての福祉国家も、また無国籍的なものということになる。実際、「到来」の日付にこそ前後の差はあっても、先進工業諸国はいずれ似かよった福祉国家に至るという理解——いわゆる福祉国家の収斂テーゼ convergence thesis は、最近まで有力であった。のみならず、今日流行の福祉国家危機論にしても、諸福祉国家のかかえる諸困難を安易に同類視する点で、収斂テーゼの裏返しにほかならないと思われる。それはともすれば宿命論に墮すのである。

とはいえ、本書には、以上とは異なる福祉国家成立史および福祉国家観を構成していく端緒ともなりうるような指摘が、含まれないわけではない。本書の第1のテーマにこめられた意図、すなわち、救貧法をイギリス福祉

国家の基礎として位置づけようという意図は、序説に見える次の指摘と十分に組みあわされていれば、本書の内容を大きく異なった方向へと導いたであろう。それは、「イギリスの救貧法政策およびそこから発達したものは、現在の立場からはひどく不十分に見えるとしても、19世紀の後半までは、〔国際的に見て〕きわだっていたばかりでなく、唯一のものであった」、という指摘である（訳書、x ページ）。この観点は本書の本論の部分では生かされなかった。19世紀中期のイギリス救貧法システムがいかにかわだってユニークなものであったか、それはなぜだったのか、そしてそのことがイギリス福祉国家にどのような特徴を刻印することになったのか、本書ではこうした問題領域は切り拓かれなかったのである。

最後に、訳文について気づいた点を記しておく必要がある。まず、「選別性 Selectivity」と対概念である「普遍性 Universality」の訳語が本訳書では一定でないことが気になった（訳書、4, 517, 525 ページ）。また、「インダストリアル保険会社」（訳書、164 ページ）、あるいは「労働災害保険会社」（同、335 ページ）と訳された industrial assurance (or insurance) companies の定訳は、簡易生命保険会社であると思われる。他方、Liberal—Unionist が「自由党組合主義者」と訳されたのは（訳書、266 ページ）、この場合の「ユニオニスト」はアイルランド自治法案反対派をさすのであるから、誤解惹起的であろう。このように難解な箇所は散見されるものの、おおむね訳文は平明であって、訳者の労に敬意を表すべきことはいうまでもない。