

## 福祉国家思想史の基本課題

木村正身

### I 福祉国家の制度史と思想史

筆者は、別稿<sup>1)</sup>で、「福祉国家」がなんらかの意味すでに制度的な史的実体性を備えた概念だという観点から、その起源にかんする諸学説の分岐状況を、イギリスの場合について展望・整理する機会をもった。

すなわち、筆者は、「一方では 福祉国家の幻想性・イデオロギー性の批判やその崩壊動向の認定は重要であるとしても、他方、この用語が、好悪をこえて、現代資本主義と国家との関係の一定の側面——とくに社会政策的機能面の特徴——をあらわす概念として、すでになんらかの史的実体性を獲得するにいたっている」<sup>2)</sup>という理解に立って、「福祉国家」の起源、つまりその制度的・政策的実体の成立時期をどこに求めるかについて、資本主義世界史の段階区分からみておよそ3つ(ないし4つ)の認識方向——1. 両大戦間期におけるいわゆる国家独占資本主義(以下、国独資と略記)の一般的成立の契機状況に照應させる見解。2. 1880年代から1910年代までの時期における、独占資本主義一般の発足の事情に符合させる見解。3. 1830年代から1850年代の時期、つまり産業革命直後の近代資本主義の確立に伴った「行政革命」にまで遡らせる解釈。(以上に、さらに旧救貧法以来の社会政策の累積的総体とみる社会ダーウィニズム的見解も加えうる。)——がみられる

1) 抽稿「福祉国家の起源と社会政策」、西村鶴通・松井栄一編『福祉国家体制と社会政策』(社会政策学会研究大会叢書、第Ⅱ集)、御茶の水書房、1981年。

2) 同、3ページ。

ことを認定し、筆者自身としては、このうち第1の見地に立ちながら、各認識方向の状況と射程とを吟味した。そして、福祉国家成立の歴史的・理論的必要条件は、現代資本主義(国独資)のもとではじめて基本的にそろえられること、他面、それら諸条件自体は、近代資本主義発展の主要画期ごとに累加的に整えられてきたと考えられることを、推定したのであった。

以上の筆者の考察は、舞台をイギリスに限定したケース・スタディであったが、「行政革命」という一見この国の本土に独特ともみえる状況も、ブレブナー<sup>3)</sup>が示唆したように、アメリカ独立諸州について敷衍類推が可能のようだし、ストークスやホブズボーム<sup>4)</sup>が指摘したように、植民政策的な国際視野において、インド行政についても苛酷な意味でだが検証できるものであった。イギリスとドイツとのあいだでは、たしかに両国の政情および資本主義の発達の大きな落差から、19世紀中葉に、ドイツ領邦(とくにプロイセン)では地方都市の公営強制救貧事業として広まった天下り的な方面委員制度(エルバーフェルト市で創始、1852年)を、イギリスでは、民間慈善活動の技術としてのみ学びえた(COS発足、1869年)<sup>5)</sup>。し

3) J. Bartlet Brebner, "Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-Century Britain", *Journal of Economic History*, Vol. III, No. 1, May 1948, p. 59.

4) Eric Stokes, *The English Utilitarians and India*, 1959, passim, esp. p. vii; E. J. Hobsbawm, *Industry and Empire*, 1968, p. 195.

5) Charles Loch Mowat, *The Charity Organisation Society 1869-1913. Its Ideas and Work*, 1961, pp. 10, 116; M. E. Rose, "The Crisis of Poor Relief in England, 1860-1890", in W. J. Mommsen & W. Mock (eds.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, 1981, pp. 66-67.

かし、19世紀70-80年代以降では、すでに両国の国政レベルで社会制度上の直接・明白な相互反応が跡づけられることは、最近の多くの研究者たちの関心事となっている<sup>6)</sup>。すすんで言えば、ロイ・ヘイも述べたように、「1900年をはさんだ40年間での、すこぶる事情のあい異なった一連の諸国における種々の社会・福祉立法の広汎な採用は、敷衍的説明を切実に求めている。」<sup>7)</sup>これは、けっしてたんに、各国の政府・行政レベルでの平穏な相互模倣ということではなく、国ごとにそれぞれ特殊な諸事情と経過を踏まえながら、「福祉革新が一定の政治的・産業的・専門的な諸集団（官僚制も、その1要素、しかもそれ自身けっして一元的ならざる1要素にすぎない）の相互作用の複雑な過程として、あらわれる」<sup>8)</sup>もので、本来各国固有の国内的処理事項のはずだから、それが巨視的には資本主義の世界史の一定段階にリンクしていく状況が、いっそう注目されるわけである。ILO設立以降の「福祉国家」づくりの国際交流の進展については、言うまでもない。

だとすれば、筆者がイギリスについてのケース・スタディで導出した、資本主義世界史の段階区分への「福祉国家」起源事情の累次の照應という枠組みは、筆者自身の当初の予想以上に普遍的拡充を許すらしいことが見当づけられる。この点は、さらに詳細な比較史的検討をまつ必要があろうけれども、大局的にはすでに許される推定と思われることを、ここでとくに付言しておきたい。

ところで、「福祉国家」は、このように制度史的実体概念としてすでに取り扱われつつあるのではあるが、他面、それはやはり、なによりもすぐれて思想性・イデオロギー性を蘊する概念として登場してきたわけでもある。すなわち、とくに西欧先進資本主義諸国で先導的に、社会主義の代替物となるような、なんらかの現代社会政策（およ

び、ひいては経済政策）の規範理念として登場してきたものであることは、ほぼ明白である。そこで、そのような規範理念の登場の歴史的経緯を問うということから、「福祉国家」思想史という課題領域が浮かびあがるだろう。「福祉国家」理念は、すぐれて現代的なものであるから、その歴史性を問うだけのパースペクティヴにいまだ欠けている、と先ごろまでは一般にみえた。しかし、制度史的研究の発展、また加えて最近の「福祉国家の危機」論や、「福祉国家から福祉社会へ」の展望論議<sup>9)</sup>は、このパースペクティヴがすでにある程度できてきたことを示唆しているように思われる。

しかしながら、「福祉国家」理念の形成史は、一方では、政策思想史一般のなかで、他方では制度史との関連において、それぞれどのように特化した独自な意味をもちうるだろうか。「福祉国家」思想史の固有の自立的課題は、この両点の有意義性をひきだすことのうちに発見されるだろうと、筆者は解する。思想史のタームで、この両点についての考察を、前稿同様イギリスを舞台として試みることによって、「福祉国家」思想史研究の目下の星雲状態に対して若干の見とおしを立てることが、本稿の目的である。

なお、ここでとり急ぎ付言しておきたいのは、「福祉国家」思想史を、一種のブルジョア・ユートピア思想史、すなわち近代・現代社会改良家たちの、実際に実現可能にみえる理想国家構想——その原型は、ベンタムの遺著 *The Constitutional Code* における「プラクティカルなユートピアの偉大なプロジェクト」（ロビンズ）<sup>10)</sup>——の歴史的

6) Mommsen & Mock (eds.), *op. cit.* 所収の諸論文、および Pat Thane (ed.), *The Origins of British Social Policy*, 1978, の編者序文を参照。

7) J. R. Hay, "The British Business Community, Social Insurance and the German Example", in Mommsen & Mock (eds.), p. 108.

8) R. Davidson and R. Lowe, "Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945", *ibid.*, p. 263.

9) 「福祉国家の危機」や「福祉社会」展望の問題は、福祉国家思想史の終着点をめぐるものとして重要だが、本稿では、立ち入る紙幅がない。一言だけすれば、「福祉国家」の危機は國独資の危機であって、國独資が存続するかぎり、費用節約原理（後述の第3の価値基準）が自動制御的に財政を抑制し、社会政策の退行的スクラップ・アンド・ビルトのうちに危機が乗りきられるだろう（たとえば、1940年代のベヴァン計画の挫折）。他方、「福祉社会」は、「福祉国家」のそうした節約部分を埋める代替的民間次元を事实上あらわす理念となる可能性が大きいのではないか。参照、「福祉社会の構想」（第15回社会保障研究所シンポジウム），『季刊社会保障研究』第17巻第1号、1981年夏季号。

10) Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, 1952, p. 42.

綴りあわせとして考えることの可否についてである。これは、各思想家の政策思想解剖のために有意義ではあろうが、それだけでは、「福祉国家」思想自体の客体性や内的葛藤性が、わからなくなる。したがってわれわれは、ここではそうした方法ではなくて、現実の制度史・政策史に密着した方法で、課題に接近してみたい。

## II 福祉国家理念の多元的複合性と妥協性

広い意味での社会政策思想史のなかから、とくに「福祉国家」思想史を独立に考究することの根拠および必要性は、どこにあるかと言えば、その答えは、一応簡単なようにみえる。現代の社会政策思想（ひろくは、政策思想全般）が、すぐれて「福祉国家」思想に収斂してきたとみられるから、「福祉国家」思想史は、社会立法・行政活動全般の規範理念をめぐる現代思想史としての意義を荷うものということができるだろう。では、なぜ、社会政策思想の現代史において、ほかならぬ「福祉国家」理念が成立したのか。制度史的ないし前史的追溯をべつとすれば、この問い合わせの常識的回答は、ほぼ次のようなものであろう。

すなわち、この語の創始国イギリスを中心に考えるとき、政治の民主化の形式的完成を背景として、第1次大戦後、わけても世界恐慌後、そしてさらに第2次大戦後の資本主義諸国における「社会再建」問題の反覆的生起が、失業問題および社会主義防止問題を主要契機として、第1に、勤労者全般の貧困（poverty）問題——それが一部の救貧法対象者（pauperism）の問題ではなくて「民衆状態」全般の問題だという社会的価値基準変化の認識の不可逆な普及は、1880年代にはじまり、世紀転換期ごろには、ブースやラウントリーの貧民調査の結果も手伝い、決定的となっていた——への抜本的対策の持続的展開を必至ならしめ、それに対応して救貧の権利化と各種社会保険による防貧との総合的システムとしての社会保障が案出されるとともに、第2に、ニュー・ディールとケインズ理論から完全雇用政策が社会政策の強力な支援物として発見され、他方第3に、労使関係では

ニュー・ユニオニズム以降の産業民主主義の発展を高度な次元で国家が調整する必要が増大し、さらに第4に、貧困問題のなかにかくれていた多様な「福祉」問題の発見と対処の必要が周知化したなど、以上の諸事態が、両大戦のインパクトを経由して、おのずから領域ごと、また全体としての社会・福祉関連の立法・行政の膨大・多岐な現代的展開を導いたわけであり、同時に、それに照應してこのように膨大化・複雑多岐化していく現代社会政策を統合し、その方向を指示しうるような目的理念が、とりわけ政策主体たる国家の側から、社会主義国家・ファシズム国家・戦争国家などの概念との対比において要請され、これがついに1947年ごろの政治家レベルでの提唱を起点に、「福祉国家」にまでクリスタライズしたのである、と。

もし このような回答が正しいとすれば、「福祉国家」理念の表見的な最大特徴は、それがなによりも現代資本主義国家に固有な、特殊歴史的な統合的（規範）理念であるという点にあることとなろう。事実、いったんこの理念が成立したあとでは、現代社会政策は、そして半ば経済政策さえ、この理念にむけて収斂してゆく觀を呈することとなつた。

しかし、もしも「福祉国家」が、その制度的な現実をこえてわれわれを導くなんらかの超利害的・超階級的な統合規範理念だとすれば、それはひとつの虚構または仮象にすぎないのは、ちょうど「国家」一般が、その現実の租税国家的機構面をこえては、超越的な社会的統合の規範理念一般という仮象であるのと同様であり、あるいはその観念的一特化局面にほかならなくなる。この点、シュムペーターも、階級国家觀とは一線を画しながらも、国家について、その規範理念の仮象性をするべく批判し、国家現象の現実が、それを具象化させる背後の人間集団の利害、とりわけ支配的な現実の権力によって規定されるものであることを強調し、しかもなお、このこと自体が「ある国家理念の發展を強要し、事情に応じて、多かれ少なかれ国民はそのなかに投げ込まれる」<sup>11)</sup> ことを

11) J.A. シュムペーター、木村元一訳『租税国家の危機』、アーバン・スクール・ブックス、1982年。

指摘した。マルクス、シュムペーターのどちらの立場に立つかはべつとして、さしあたりここでは、統合的規範としての国家理念の、したがって「福祉国家」理念の、仮象性ないし觀念性が判明すれば十分である。要するに、社会立法・行政の現実的諸制度から離れては、「福祉国家」も実存しないだろう。そこで、いわば制度的現実に就かず離れずの「福祉国家」理念だけを、われわれは、まともに問題としうことになるが、それはどのようなものかが、あらためて問題となる。これは、まさにミュルダールが、鋭意考察したところだった。

ミュルダール（1958年のイェール大学講義）によれば、pre-liberalな状況下での、特殊に超越的に包括的な国家概念（たとえば、近世ドイツ諸領邦における“Polizeistaat”的代替語としての“Wohlfahrtsstaat”）をべつとして、民主的先進国について考えるかぎり、福祉国家は、民主主義の発展のもとで大きな対立は処理があらかた終わっていることを前提として、なお、政策問題をめぐって対立しあう諸利害——現実には、諸組織（organisations）によって代表される——のアド・ホックな妥協の累積のなかから、結果的に成立したコンセンサスの諸系列を踏まえての、西欧資本主義国家——the organisational state——にとって可及的に合理的、しかし非包括的な「調整と計画」（coordination and planning）の概念、すでに大きな対立は卒業して細部で対立する諸利害の「創られた調和」<sup>12)</sup>の概念であり、プラクティカルで模索的な、「それと意図しない、偶然的でほとんどでまかせの」<sup>13)</sup>やりかたで到達した状態について大多数の人々が理想的、またはそれに近いと感じ、そこから相当のタイム・ラグをもって成立してきたところの「ポジティヴで現実主義的なイデオロギー」<sup>14)</sup>である。

以上のミュルダールの説明は、「福祉国家」理念を制度的現実に密着させようとしている点で、緻

密で洞察的ではあるが、諸利害の対立のうち、肝心の現代資本主義各国に固有のきびしい側面が棚あげされているというほかない。この点では、最近のフリーダー・ナショルドの次の指摘のほうが、より現実的であろう。「自由主義的近代化理論によると、社会的発展、とりわけ福祉国家の発展は、比較的におなじような目的観念をもったすべての主要な社会グループ群によって支持されたところの、本質上比較的に同次元的・目的的な史的近代過程だと解された。しかしながら、最近のヨーロッパの、またとくにヨーロッパ以外での経験から、これらの発展は、じつはあぶなっかしい妥協のバランスを、つまりきわめて異次元的・半ば敵対的でさえある諸位相の“背斜点”をあらわしていたこと、また、それが福祉国家の発展の根本構造を示すものでもあったことがわかる。「そうした、しばしば相互対立的な諸位相を一括してしまえば、ただみせかけの一般化と、定義の“悪しき抽象”とが、また、ひいては実際的諸問題とはますます関連の乏しい分析的加工品が、導かれるしかない。」<sup>15)</sup>この「諸位相」は、種々の階級や階層やそれらの連合に根ざした、経済・政治・イデオロギー上の対立をはらむ、力・利害・策略の小位相群から成り、明瞭に識別可能なものであった<sup>16)</sup>。

要するに、「福祉国家」理念は、それが現実的なかぎり、現代資本主義の市場の基底的アーチーと、そのなかでの独占資本以下の多重構造と、さらに諸集団組織の対内統合および相互の対立・折衝における非市場的な力関係との併存状況——労資関係用語で言えば“collective laissez-faire”<sup>17)</sup>、または、ミュルダールのあまりにもおだやかな表現で言えば“organisational state”——を前提し、不斷に流動的・多元的・局面処理的であり、固定的・一元的・包括的な相貌を求めながら、その実質をつくりえないという宿命をもっている。

したがって、「福祉国家」理念にみられる規範性は、対立する諸利害（基底的には、階級的利害）

ノ勤草書房、1951年、139ページ。

12) Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, 1960, pp. 7, 15, 56-60.

13) *Ibid.*, p. 60.

14) *Ibid.*, p. 59.

15), 16) Frieder Naschold, "The Future of the Welfare State", in Mommsen & Mock (eds.), p. 401.

17) Cf. Philip S. Bagwell, *Industrial Relations, Government and Society in Nineteenth-Century Britain Series*, 1974, pp. 8, 14, 26.

の要求の多元的併存構造の複合的全体としてのみ、消極的に把握されるであろうし、また、そこでの統合性も、資本主義的生産関係の維持・整備という要請の最終的優越と貫徹のもとでのロビ一次元のコンセンサスを意味せざるをえないだろう。いずれにせよ、なんらかの一元的な理性的指向が、歴史とともに顕現してきたといったものではないと考えられる。つまり、「福祉国家」のテレオロジーは、やや具体化して言えば、一方では、勤労民衆の要求を民主的に汲みあげる政治機構の形式的達成を前提として、労働問題では、産業民主主義の当為、また生活問題では、経済（市場）的に、民衆の生活の最低限を保障するという当為（「権利としての社会保障」）、さらに、そのコロラリーとして、社会（非市場）的に、かれらの福祉的諸ニードの充足が必然的だという当為。以上を含むとともに、他方では、社会主義を防ぐためにこれらの要求に照応して社会改良的国家干渉とそのための行政機構の整備および出費を許すという当為。しかし同時に、それを資本主義（とくに国独資）の運行に支障のない範囲に抑制するという当為を、基底的に維持・貫徹させる、といった構造のものとして、把握できるのではあるまい。

「福祉国家」理念が、現実にはこうした多元的な当為群ないし価値基準群——その1つ1つが歴史的形成物と考えられる——の一定の歴史的条件下での複合と妥協の表象であることに目を閉じたままで、なんらかの一元的な統一理念とその単線進行的な展開——たとえば「中産階級国家」へ向けての進歩——と解し、それが「福祉国家」思想史となるものと考えるのは、それを賞揚するためか批判するためかを問わず、「行政革命」論争でも槍玉にあげられたいわゆる「ホイッグ的福祉理論」におちいる結果になることは、ティトマスやロウズやセインもきびしく注意したところだった<sup>18)</sup>。

もっとも、他方、社会立法・行政の諸制度がその特殊歴史的局面ごとのアド・ホックな諸利害の対立と妥協の結晶物であり、それをめぐる理念も

諸価値基準の複合表象だというだけで、資本主義の歴史的発展に即した全体としての動向の意味が放棄されても、歴史相対主義になってしまうであろう。この点、ミュルダールは、この全体的動向の意味を、もっぱら民主主義の発展と中央集権化の不断の解体とに帰納することで、議論を超体制的ならしめ、資本主義、とりわけ国独資との関連を埋没させた。そうした欠点を避けながら、「福祉国家」の理念史を即現実的にたどるために、われわれは、「福祉国家」理念が多元的な価値基準群の複合であるとともに、1つ1つの価値基準も、また、民主主義の形式的完成をまつてそれらが出そろい、さらに一定の政策・制度的条件（完全雇用、社会保障制度、労使関係安定化装置の制度化など）のもとで現代的態様をもって複合する状況も、ともに歴史的形成物だという理解に立ち、これらの価値基準の形成および複合の形成をめぐって思想的文脈をさぐる、ということによって、「福祉国家」思想史の即現実的な方法を提起できるのではあるまい。

### III 福祉国家理念と諸価値基準

当面の作業のために、現代資本主義国家の社会立法・行政の特殊歴史的な規範たる「福祉国家」理念が含む価値基準ないし価値システムとして、やや細かく、次の6つを挙げてみたい。  
(1) 社会主義を防止し資本制生産関係を維持する立場からの、国家干渉の一般的是認。  
(2) 国家干渉の制度化のために必要な行政・官僚機構の設置・整備とその相対的に独立した機能展開の是認。  
(3) 他の価値基準から要請される出費を、資本主義の存続および一定程度の発展を確保しうるよう抑制する、つまり階級間再分配を実質的になるべく押さええるという当為。  
(4) 労働者の労働3権の実現としての、同時にそれをブルジョア法の枠内に抑制するものとしての、労資関係をめぐる「産業民主主義」の当為。  
(5) 民主・平等の理念を踏まえた勤労国民の生活権の実現の一面としての、経済的側面での最低所得保障、および一定状況下での応能保障の当為。  
(6) おな

18) Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, 1958, pp. 34-37; M. E. Rose, *loc. cit.*, pp. 50-52; Pat Thane (ed.), *op. cit.*, pp. 11-19.

じ生活権の実現のもう1つの面としての、経済をこえた側面での福祉ニード充足の当為。

以上のうち、第1から第3までは、もっぱら功利主義のタームで打ちだされよう。第1の価値基準は、資本、とくに大独占資本の活動の自由を大前提とし、その利害に即した国家の *agenda* としての政策的干渉のイデオロギーであり、イギリスでは、いわゆる New Liberalism がそれを最も典型的にあらわすと考えられる。他方、こうした政策の装置としての官僚行政機構が、一定の状況（独占資本主義、とくに国独資）下で自律的に展開・巨大化し、ロビー政治の比重を高めるとともに、それ自身の相対的に独立した疑似社会主義的なコレクティヴィズムのイデオロギーを示すようになり、これが第2の価値基準を形成する。ウェップ夫妻や G.B. ショーのフェビアニズムが、その典型である。しかし、これは独り歩きができず、結局第1の価値基準の従属物ないしワキ役となる。

第3の、社会政策費用節約の価値基準は、第1のものの裏側にいわばビルト・インされているものであって、前史的には「自由放任」理念に包蔵されたが（マルサスの人口論、1834年救貧法の救貧抑制、COSの活動理念など）、「福祉国家」成立後では、とくに受益者負担制 (*quid pro quo*) の当為としてあらわれよう（その形態がフラット方式か応能上積み方式かは、問わない）。第4の価値基準について言えば、じつは、それは、それ自身が2つの価値基準の複合物である。資本主義国家が労働者の団結権・団体交渉権・スト権を “collective laissez-faire” の一環たる価値基準として認めて労働組合を適当に保護することは、むしろ前史に属し、それを前提とし、さらに全労働者の参政権の達成、下層不熟練労働者の組織化、そしてとくに労働者政党の実現などを主要契機として、高度の労資関係を資本制生産関係を危殆に陥らしめぬよう安定化させるとするという、もう1つの価値基準が国独資の側からも緊要になり、ここにそれ自身複合的価値基準である「産業民主主義」という理念が、公安的国家介入の当為を大きく含みながら「福祉国家」に編入されるものと考えられる。次述のように、これは、自然権と功利主義、いわ

ば水と油、の複合である。

第5の価値基準は、事実上、労資関係の展開が下層不熟練労働者をまきこむなかで、形成され、労働条件に即して、最低賃金制や失業対策保障の要求としてあらわれ、この方向からいわゆる「ナショナル・ミニマム」理念に結実した。それに對して、第6の価値基準は、伏線的には民間レベルで始まった種々の福祉ニード充足活動のなかに胚胎するが、公的政策レベルでは、生活問題が、所得問題以外にも種々の福祉問題を含むという認識が、第5の価値基準から相対的に分立したことから形成されたと考えられ、おそらく女性の参政権の実現という契機にもすくなく支えられて展開した、すぐれて現代的な価値基準であると思われる。

留意すべきことは、第5・第6の両価値基準が、功利主義のタームでは説明できず、むしろ功利主義と根本的に對立する自然権（したがって、なんらかの現代的な自然法）思想に発したものだということである<sup>19)</sup>。第4の価値基準においてもまた、労働者の諸権利のなかに自然権・自然法思想が認定されているが、同時に、それへの公安的国家介入（権利の乱用抑止）の思想は功利主義の集產主義的側面を集中的にあらわしてもいるわけであって、「産業民主主義」理念は、それ自身がまったく異質な2つのイデオロギーの衝突と妥協の所産と考えられる。こうしたものとしての第4とともに、さらに第1から第3までと、第5・第6とが根本的に對立しあいながら、重畳して「福祉国家」理念複合にまで編成されていると言えようか。

要するに、「福祉国家」思想史は、現代資本主義国家における社会改良をめぐる国家干渉容認思想の展開史にはちがいないが、それだけでは課題

19) クロスランドは、「社会主義的教義」の筆頭に、ロック的な「自然法の哲学」を掲げたが、労働3権・生活権の思想は、労働全收権思想のミニマムな形態として、近代資本主義の成熟のなかで再興した自然法思想をあらわすと考えてよいだろう。Cf. C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism*, 1956, p. 81. ロールズの社会契約理論再構築の試みも、われわれの第5・第6の価値基準の認定にかかわっていると解される。参照、John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971. 矢島鈞次訳『正義論』、紀伊國屋書店、1979年。

設定としては不十分であり、すんで、それが、一面では、そうした社会改良をめぐる諸立法・行政に関与した諸利害の異次元的な価値基準群が、どのようにして出そろって「福祉国家」と呼ばれる表見的統合物にまで編成されたか、の歴史であるとともに、また他面、価値基準群のうち、とくにミドルクラス（イギリス・ブルジョアジーの通称）主流のイデオロギーの表現としての第1およびその制御装置たる第3の価値基準が、優越してこの複合を事実上主導し、この優越という意味でのみ表面上一元的・普遍的にみえる「福祉国家」理念が歩み出てきた経過の歴史もある、とみるとことによって、はじめて即現実的な視野を得られるのではないだろうか。

これを思想史固有のタームで言えば、「福祉国家」思想史は、功利主義思想の主流たるニュー・リベラリズムが、一方ではその傍流たるフェビアニズムを資本制官僚機構の運転原理たらしめることで無事に自己の手足とし、他方では、民主主義の進展に伴って必然化した労働者の労働権、勤労大衆の生活権という現代自然権思想を表面上は容認し、実質的には形骸化させて資本主義的生産関係のなかに安全に位置づけることで、ヘゲモニーを維持しつづけてゆくという特殊歴史的過程を中心として理解されることとなるだろう。

#### IV 福祉国家理念の史的出発点

制度史を踏まえながらも、とくに政策思想史の観点からイギリス「福祉国家」の起源問題に光をあてるとき、2つのアプローチが可能である。1つは、ロビンズを筆頭に、多くの「行政革命」論の思想派が試みたように、功利主義の干渉原理性を念頭に置きながら、最初の主要な功利主義者たち、たとえば、ベンタムはもとより、スミスなりマカロックなりミルなりの古典派経済学説のなかの干渉主義的側面をひきだしてゆくという方法である。これは、功利主義という近代ブルジョアジーの思想装置のオールマイティで弾力的な拡張力を検証する点できわめて有意味だが、自然権思想が国家干渉の契機としてしか眺められないから半

面的であり、また、国家干渉の歯止めの問題が一般に不明瞭であり、さらに、それだけでは、「福祉国家」理念が特殊に現代資本主義的なものであることの根拠がかえってわからなくなろう。そこで、もう1つの方法として、われわれが導出した価値基準群の歴史的登場と複合形成の状況を探るというアプローチを、試みてみたい。

すると、われわれの方法では、制度史が強調した「行政革命」は、色あせてみえてくる。1950年代にオリヴァー・マクドナラが主張したような行政機構の自己展開の客体主義的パターンが、政策形成における諸利害の影響という主体的契機を無視し、あまりにも機械的で狭すぎる、いな、むしろ本末を顛倒している、という批判<sup>20)</sup>が近年高まり、制度史における「行政革命」説の地位自体が低下したと考えられるが、このことからもわかるように、社会ダーウィニズムの可否はべつとしても、いかに制度として近代的な中央集権的専門行政機構が、産業革命終了の時点でいちはやくプログラマティックに成立したにもせよ、およそ国政への勤労大衆の参加が許されず（1832年の選挙法改正が、チャーティズムをくぐりぬけて、向う35年間この状態を固定した）、これらの無権利状態が大前提とされていた段階での社会立法・行政には、われわれがさきに掲げた「福祉国家」の価値基準群のうち、労働者サイドのものがすべて未成立だったことになるから、「福祉国家」理念のまともな形成を思想史的にこの時期について云々することは、到底不可能と思われる。

ただ、旧来の自然法的価値基準およびそれにもとづく重商主義的国家干渉が解体され、それにかわる新式の功利主義的価値基準（哲学的急進主義）の定立が、思想・科学・行政・政治の各面で行なわれ、その文脈に立った近代ミドルクラス国家の実践的 agenda として中央専門行政機構が臨床的に設置されていったことは、たしかに画期的であったし、晩年のベンタムが関心を寄せたのもこの問題であり、すんで言えば、じつはすべての古典派経済学者もそうであり——たとえばアダム・スミスは「まことに頻繁に自然法の語法を用いる

20) Davidson and Lowe, loc. cit., p. 263.

けれども、その議論は、まことに一貫して功利主義的な性質のもの」(ロビンズ)<sup>21)</sup>だった——、「自由放任」の神話性が明白になった。しかし、このような国家干渉のスクラップ・アンド・ビルド（自然法から功利主義へ）は、主として地方の旧（土地）ブルジョアジーと中央の新（商工業）ブルジョアジーとの利害対立と、前者から後者へのヘゲモニーの移行とをめぐってのものであり、その時点では、労働者階級は、いまだ社会立法・行政の受動的対象であり、かれらの主体的な利害契機が政策に独立の影響を与えるには、まず1867年、ついで1884年の選挙権拡大を経由しなければならなかつたと考えられる。むしろ、労働者の立場への功利主義の浸透が、かれらの労働権・生活権思想の形成をどのようにぐらかせたかという問題を、オウエンやオウエン主義運動について、またリカード派社会主義者たちについて検討すること、また、当時の新行政部門の官僚たちの思想における功利主義の受容・継承とその影響の状況の一層の吟味などが、前史的な課題として残っていると思われる。

以上でわれわれは、「福祉国家」の制度史と思想史とに食い違いがあり、したがってそれだけ後者が前者から相対的に独立した考察に値することを、「行政革命」期について見当づけた。では、「福祉国家」の思想史自体は、およそいつごろから語りはじめうるだろうか。この点、筆者は、制度史における独占資本主義段階照応説（「大不況」以後説）が提起した思想脈絡に注目したいと思う。あらかじめ言えば、まさにこの時期に、「福祉国家」理念を複合的に構成する諸価値基準が、（第6のものについて若干のタイム・ラグを留保するとして）はじめてほぼ出そろうことが推定されるのである。以下、この点を、ギルバートの研究が提起したところに沿うて若干の実際局面に即して検討し、そのことで「福祉国家」思想史のクリティカルな論点がおよそどこにあるかを、具体的に見当づけてみることにしたい。

ベントリー・ギルバート<sup>22)</sup>は、1880年代から世紀転換期にかけて展開した社会問題への朝野の関

21) Robbins, *op. cit.*, p. 48.

心の高まり（その契機として、1884年の男子労働者全員の選挙権獲得を、かれは重視する）を背景として、とくに「1906年以降に起こった政府と国民たる市民との関係における革命」<sup>23)</sup>としての一連の社会立法の画期的意義を強調し、ここに「福祉国家」の起源を求めるとともに、その全体が、議会政治の表面論議よりも、むしろ舞台裏での行政官僚の手腕と構想と努力、およびロビー政治における圧力団体の処理のうちに、すぐれてニュー・リベラリズムの理念に主導されて実現したことを探している。

具体的にギルバートが吟味したのは、教育（学校給食）法（1906年）、教育・（健康診断）法（1907年）、老齢年金法（1908年）、職業紹介所法（1909年）および国民保険法（健康保険および失業保険を制定、1911年）の計5つの法律がカバーした6領域であつて、かれの総括によれば、これらの立法は、この時期に自由党政府に関与した少数精銳の1グループ——ロイド・ジョージ、チャーチルおよび若干の有能な行政官僚たち——が、ニュー・リベラリズムの理念のもとに、むしろ政党政治の中心からはずれたところで、各種圧力団体とのロビー折衝を踏まえつつ手がけ、実現させた「眞の社会立法」、おどろくべき「立法革命」であり、それらを通ずる「未曾有の」「あたらしさ」は、租税をとおしての所得移転を、全市民に総体的に行なうのではなくて、国庫の負担で一定枠の個人のニードに応じて受益させるという方式を実施したこと、そして、これによって、伝統的救貧法とは抜本的に異なって、受益者がなんらの苦痛も処罰的処遇をも受けないようになったこと、にあり、眞の社会立法の目安は、国庫負担を伴うか否かにある<sup>24)</sup>。とはいひ、この一連の立法は、けっして社会主義的でも温情主義復活でもなかった。このグループは、「厳格で権威主義的なフェビアン的教義学と情緒的で無責任なトーリー主義とのあいだのせまい海峡」<sup>25)</sup>を航行して、人心改造で

22) Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, 1966.

23) *Ibid.*, p. 9.

24) *Ibid.*, pp. 9-10, 451.

25), 26) *Ibid.*, p. 452.

も組織改造でもなく、むしろ「労働者に対して、資本主義のもろもろの気まぐれにいっそうまく耐えられるよう、自分と家族との自活をはかることを法律によって求めた」<sup>26)</sup>わけだった、とされる。詳密な実証にもとづいたこの説明は、われわれの提起する価値基準群の主力が、この時期にはじめて出そろったことを示唆したものとして、注目される。

もっとも、ギルバートは、国民保険法が、他の諸法律（とりわけ、無拠出制老齢年金を定めた老齢年金法）とは異なって、拠出制社会保険をイギリスではじめて制定し、このことによってわれわれの第3の価値基準（受益者負担の当為）を導入したという点の独自な意義に、要約のさいには触れず、ホイッグびいきを示唆しているが、この価値基準こそは、ニュー・リベラリズムというミドルクラス的「福祉国家」理念の制度化の中核をなすものではなかつただろうか。この点に留意しながら、ギルバートの研究に沿い、以下に5立法の経緯を瞥見することで、本稿を結びたい。

## V 国民保険法の思想史的意味

ヴィクトリア時代も終わったのに、なお児童は、その親権者が救貧法対象者でないかぎり、栄養や健康の面を見届けられる手だけが制度上從来なく、しかも貧民たちは被救恤者になることを極度に忌避したから、児童の健康・体位はきわめて憂うべき実情のまま放置されていた。初等義務教育校における児童の給食制も、健康診断制も、ともにおくれせながらこの事態を改善するために成立したもので、当初自由党系の一部有識者たちの改善要望と運動や労働党議員の問題提起があり、これを受けた自由党派の強力な教育官僚ロバート・モラント（ウェップ夫妻と親しく、思想的にも一致していた）の専断的構想と努力と策略とで、行政技術的立法のかたちで、ほとんど周知もされないまま立法化が実現し、それによって救貧法の弊害を事実上おおいに減殺させることになった。この成功が、自由党に社会立法についての自信をつけさせたとみてよい。

他方、1908年の老齢年金法は、労働運動側の要求を基底に、ドイツ1889年養老廃疾保険法の刺激によるILPやフェビアン協会や自由党各派、とくにユニオニスト派のJ. チェンバレンの提案や、政党政治の外ではチャールズ・ブースの65歳無拠出制提案などの競争的積みかさねが、超党派的な運動団体たる全国老齢年金促進組織労働委員会(NCOL)を生み、これを中心圧力団体とし、加えて1906年の総選挙で、年金制を目指す労働党員が自由党との協定にもとづいたとはいえ画期的に多数当選したことが直接の契機となって、キャムベルーバナマン内閣（蔵相はアスキス）からアスキス内閣（蔵相はロイド・ジョージ）へとリレーした政府法案によって、成立をみたもので、財源約600万ポンドを引当てとした無拠出制（70歳から、年収21ポンド以下の者に週5シリング。年収21-31ポンドの者に割引支給。救貧法対象者は除外）だが、所得制限のつよいものであり、政府自身も不十分で過渡的な制度であることを認めたが、ともかくも救貧法の長い伝統の枠から出たところで老齢者の最低生活権を認めた最初の措置として画期的であった（これによって、救貧法対象老人が激減する）。しかし、銀行家エイバリの拠出制・任意方式（友愛組合が管理）の老齢年金法案のような資本家ないしCOSサイドの資本節約的構想が、政府案に先だってすでに出ていたことが、注目される。アスキスはこのほうに本来同感したようであるが、労働者サイドの要求とウェップ夫妻やホールデインの無拠出国営構想（アスキスの私設秘書だった起草者R.S.マイクルジョンも、この考え方であった）に押されて譲歩した結果として政府案が固まったわけであった<sup>27)</sup>。それは、イギリス救貧法の欠点がどうであれ、その長年の伝統たる無償救済原理の誇りを守れとする強い意見にしたがったものでもあったと考えられる。

さて、ここまでなんとかフェビアニズムのペースだったと言ってよい。ところが、ここで状況が劇的に一転する。フェビアンたちは、社会政策の費用調達問題について暗く、この点でユートピアンだった。1908年4月、自由党内閣は、キャム

27) Ibid., esp. pp.211-217.

ベルーバナマン首相が病気辞任し、アスキスが首相に、Board of Trade長官だったロイド・ジョージが蔵相に就任した。老齢年金法が勅裁を得たのは同年8月1日だが、この月の第3週に、ロイド・ジョージは、ひき続く疾病・廢疾・住宅・失業等の問題処理にかんする大きなプログラム遂行の構想について、拠出制社会保険おそらく靈感をおぼえつつ、ドイツへ視察旅行に赴いた。この旅行は、あまり実質内容を伴わなかったにしても、かれ自身にとっても、またイギリス社会立法史にとっても、重要な区切りを意味したようである。かれは、26日に帰国すると、さっそく拠出制の国営健康保険および失業保険の制度化に向け、政府・行政サイドの創意と工夫による法案起草の作業を、いまやウェップ夫妻やホールデンや救貧法調査委員会の両報告草案の線にみられた思想的脈絡を遮断したあたらしい雰囲気のなかで、精力的に展開する。

ここにわれわれは、老齢年金法までの諸立法において自由党の受動的姿勢を事実上リードしていたフェビアン的理念とは異なった、ミドルクラス主流の本来の理念、つまりニュー・リベラリズムの主体的・先導的な発現を、この国の社会立法史においておそらくはじめて明瞭に、看取できる。それは、功利主義の集産主義的側面を、フェビアニズムのように「最大多数」のために歯止めなく許すのではなく（社会主義に反対）、個人の自由=功利の原理にもとづく利益集団群のせめぎあいの交通整理という意味での国家的規制を認め、また、状況上不可避な一定程度の国庫負担も、救貧法の伝統にもかんがみ認めるが、所得の階級間再分配は最小限度に押さえるという見地に立ち、このため受益者負担を求める。これは、基底的には、むしろ初期功利主義に近い立場であった。

ウェップ夫妻は、チャーチルをベヴァリッジに紹介し、チャーチルのBoard of Trade<sup>28)</sup>（以下、

BTと略記）長官就任後、同庁へのベヴァリッジの就職をも世話したが、そのあと、ロイド・ジョージとチャーチルを中心とする政府・行政サイドの新社会改革チームに、体よく縮め出されてしまい（地方政府長官ジョン・バーンズもこれに側面協力し、救貧法調査委少数派報告書をにぎりつぶした）、フェビアニズムの立法実践は、最も重要な段階で挫折することとなった。

自由党の新鋭社会改革チームは、まずチャーチルとベヴァリッジの作業で、職業紹介所法（1909年）を簡単に成立させた。この立法はウェップ夫妻や救貧法調査委員会両報告も唱導したところであったが、ウェップ夫妻がこれを失業問題対策としてはせいぜい限度とみたのにたいして、ロイド・ジョージとBTチームとは、これを一連の諸改革立法の手はじめ作業にすぎないと考えた<sup>29)</sup>。ロイド・ジョージに起草を託されたBTチームでは、就職したばかりのベヴァリッジと、事務次官H.ルエリンースミスが、長官チャーチルの手足となって、とくにイギリスにおける社会主義防止の絶妙策として、「平均の魔術」を使って「未踏の世界」に向けて「ビスマルク主義でのっかい1片をわが産業制度の底辺一杯にぶちこみ、結果をまつ」（チャーチル）<sup>30)</sup>というヴィジョンのもとに、世界最初の国営・拠出制失保の政府案づくりを迅速巧妙に達成し、チャーチルの提案で健保案とセットにし、健保論議のかまびすしさのかけで、議会でも比較的に議論をまぬがれたまま、法案（国民保険法、第2部）通過に成功することになった。

他方、とりわけイギリス社会保険制度の中核づくりとなった国営・拠出制健康保険制度案（国民保険法、第1部）は、ロイド・ジョージ自身が直接に最も情熱的に苦心慘胆して取り組んだものであり、ビスマルク社会保険の成果検討を踏まえながら、イギリスの特殊事情からくる諸困難——とくに、友愛組合の共済保険活動や民間保険会社や医療界などの既成諸権益側のそれぞの強硬な主張への対応と調整や、未開拓な保険数理データの

28) Board of Tradeは、もとは近世起源の枢密院の諮問機関だったが、近代、とくに19世紀半ば以降は独立した行政官庁となって商工・交通・統計・労働関係の広い分野を管掌し、1914年時点では機能最大。長官は内閣閣僚。1917年に労働省が分離設置されるまで、労働・保険問題はこの官庁が担当した。

29) Gilbert, *op. cit.*, p. 266.

30) Winston S. Churchill to H. H. Asquith, December 29, 1908 (Asquith Papers, New Bodleian Library). Cf. Gilbert, *op. cit.*, p. 253.

収集自体のむずかしさの処理——に面して、議会内外での諸障害と闘い、政府案そのものも迂余曲折をかさね、かれ自身の健康も気づかわれたが(1910年一杯、声が枯れた)、かれがこの法案づくりのためにとくに採用した私設秘書 W. J. ブレイスウエイト<sup>31)</sup>の才能と努力に助けられ、ついに最難関だった友愛組合の処遇を、認可組合方式で解決して法案が成り、議会での大論議を凌ぎ、ついに通過に漕ぎつけたわけであった。

両保険制度の内容や実施状況、その効果やのちの制度への影響のことは、いまあざかるとして、要するに同法によって受益者負担・均一拠出・均一給付主義の社会保険制度がイギリスで先駆的に、ミドルクラス主流の一部関係政治家とそれを助けた少数有能な官僚たちとに先導されて、成立したわけであり、しかもこの社会保険の方式と理念とは、ベヴァリッジによって直接にそのままリレーされて、のちのベヴァリッジ報告(1942年)——イギリス「福祉国家」の制度および理念の典型的表示物——において再現する。してみれば、この國の「福祉国家」理念の現代的価値基準群は、第6のものの若干のおくれ——第1次大戦後に、たとえば National Council of Social Service の発足(1919年)などで、その成立が見当づけられる——

を除けば、また、労働党の発足がすでに第4の価値基準が世紀転換期に確立したことの目じるしだとすれば、1911年の国民保険法の成立をめぐって、はじめて出そろったとみてよいであろう。

ところで、たしかにイギリス「福祉国家」思想史は、現実制度への有効な結実面では、すぐれてニュー・リベラリズムの政策思想史だと言つてよいだろうが、しかし、それはおそらくけっしてミドルクラス主流のイデオロギーの単元的・一義的な卓越展開ということではなくて、むしろ社会問題諸領域ごとの特殊諸団体の利害対立というミニ化された場での屈折した諸イデオロギー(諸価値基準)の多元的な衝突と、行政官僚機構に媒介されての妥協の結果の推積として、現代的諸条件のもとで資本主義が維持されるかぎりで、「福祉国家」的ニュー・リベラリズムがいわば受動的に展開してきたということにはかなるまい。ウォラス、ホブハウス、ホブソン、ハモンド夫妻を中心に、フェビアニズムともからめてニュー・リベラルたちの思想をくわしく検討したピーター・クラークが、「福祉国家は、本質的に保守的・実用機能的」<sup>32)</sup>だと言つたのも、以上の文脈で理解できるように思われる。

(きむら まさみ・香川大学教授)

31) ブレイスウエイト(W. J. Braithwaite, 1875-1938)は、健保制度発足後、期待した全国健保委員会議長の職を、ロイド・ジョージの指令で教育庁次官から転じてきた12歳年長のモラント(ロイド・ジョージと同年齢)にとられ、加えてモラントから極端に冷遇されたのち出身の税務署へ左遷され、健保法案づくりの榮誉さえモラントに奪われ、遺恨の手記を残したという埋もれた有能な社会行政官僚だが、その思想は、みずから社会主義者を標榜してはいるが、パンベリの指摘では、フェビアン的でも、いわんやマルクス的でもなく、「哲学的急進主義者といいうのが真相に近かろうし、社会問題への一般的接近はロイド・ジョージのそれと大同小異だった」とされる。Henry N. Bunbury (ed.), *Lloyd George's Ambulance Wagon: Being the Memoirs of William J. Braithwaite 1911-12*, 1957, p.14. ちなみにモラントもブレイスウエイトも、ともにウィンチェスターおよびオックスフォードの出身で、トインピー・ホールでセツルメント運動参加の経歴をもった点に両者共通の思想面もあるが、モラントはフェビアンだったとみてよい。Cf. Gilbert, *op. cit.*, pp.110n, 339n.

32) Peter Clarke, *Liberals and Social Democrats*, 1978, p.2.