

森 幹 郎 訳編

『福祉国家・北欧』(I) (II) (III)

聖文舎 昭和 41, 42, 43 年 203, 355+11, 289 ページ

1 最近「わだつみの声はわが胸に」と題する文集が出版された。編者は独身婦人連盟とある。前大戦下、人生を 25 年に思いつめた多くの若者たちが戦線に散った。わだつみの声というのはその若者たちの怒り、嘆き、もたえである。その若者たちの伴侶にふさわしかった年代の女性たちが、今なお孤独の生活に耐えて、想いのたけをこの文集にこめた。

私にはこの文集がひどく痛々しい以上に、独身婦人連盟という団体名があわれで仕方がない。実は第 2 次世界大戦後、ドイツに独身母性連盟と呼ぶ団体が生まれた。多くの戦士の死のゆえに、若い男女の比が著しく均衡を失ったものとなったことは、ドイツにおいても日本においても全く同様の事情にあった。

ただ、そのようなごく不自然な状況に立たされた時の、彼の国の女性たちとわが国の女性たちの対決の仕方がきわ立って違っていた。女性が女であろうとすること、母たろうとすることは最も基本的な自然な願いのはずである。その願いを戦争という愚行がひきおこした条件が奪ってはならない。何という力強い西欧女性の自己主張であろう。

それに引きかえて、わが国の独身婦人連盟という呼称は何というつつましい、いじらしい生き方であろう。己が罪でもないものを一切わが身に引きうけて、この不自然な戦後社会の条件の中で空しい青春をすごしてきた。私どもも戦争の提起したこうした問題を、けっしてその当事者の立場に立って考えようとせず、古い伝統的倫理観に安住して、これらの女性にのみ忍従の生活を強いてきたのではないか。

筆者はなぜこんなことを書きはじめたのであろう。書評の主題から遠くはなれてしまっているのではないか。いな、福祉国家ということで、一度、根本的に考えなければならない問題があると思っているからである。福祉国家をたんにそこでの住民が生活万般の保障をうけているというだけのものと考えてはならないと思っているからである。道徳や倫理を旧来のままに完全に固定しておいて、社会福祉や社会保障だけが高度に発達した状態を想定しては、ことの本质を見失ってしまうのではな

かろうか。

夫婦、親子、家庭。もちろんそれは道徳の領域の問題である。とともにあくまでも生活の問題でもある。そうした人倫のあり方によって、私どもは私どもの生活をお互いに守り支えてきた。夫婦、親子という間柄は倫理の問題であるとともに、扶養の問題でもあった。俗な表現を使って、若い女性は結婚を永久就職とよぶ。正にそうした一面をもつのである。とすると、生活の保障——扶養——が国家の公的な制度の仕組みの中で十分に達成される時、今日の私どもが道徳の問題、人倫のあり方と考えていることにも、何らかの影響があらわれないと誰が断言できるであろうか。

福祉国家を論ずる時、私どもはしばしばフリーセックスをいい、未婚の母というような言葉を多少の困惑をこめて語る。それを乱倫ときめつけることはたやすいが、実はある意味においてもっとも根本的な、革命的なチャレンジをうけているのだという認識が必要なのではあるまいか。そのチャレンジを避けていては、福祉国家——この未来社会への展望をあやまるのではないか。人倫のあり方と分かちがたく結びついていた扶養の機能が他に転嫁される時、人倫のあり方そのものにも大きな変化があらわれると考える方がむしろ自然のうけとり方かも知れない。倫理は人間のためにあるのであって、人間が倫理のためにあるのではない。社会の基本的条件が変われば、人倫のあり方も変わらなければならない。少なくとも自己主張の強い西欧社会でそうした要求が出てくるのは当然のことではあった。

倫理の永遠と不変を信ずることは個人の自由である。しかし激しい社会の変動の浪に大きく揺れ動いているときに、自分だけは安全地帯に身をおいて、そうした不変だけを他に強いることは偽善である。

「わだつみの声は……」を読みながら、特異な条件下ではむしろモラルを変えることが、より道徳的な、少くともより公平な解決になるというようなことがありうるのではないかと考えた。転じて福祉国家の動向を思い、モラルはやがて移ろうこともあるのではないかと案じた。

以下、主題の書評に入って、北欧 5 カ国に学ぼうとす

る所以である。

2 社会福祉の領域で対象者に語りかける言葉は、「もはや書きかえることのできない過去から眼を放して、自己の努力次第、決意次第でどのようにでもきずき上げていくことのできる将来に注げ」ということであろう。対象者の過去は重苦しくその現在にのしかかっている。すでに寡婦であるもの、すでに孤児であるもの、すでに障害者であるもの。それはいかんともしがたい既成の事実でありながら、そのことのゆえに彼らは臆し、嘆き、心を固く閉ざしている。その彼らを励まし、背を高くのばして遠い将来に希望を抱かせるには、彼ら自身の努力と決意を促がす以外にない。

書評する本書に、「失ったものを数えるな、残ったものを生かそう」という L. グッドマンの美しい言葉を掲げているのは、そうした消息を正しく衝いている。

福祉国家というものはそういう社会だと思う。その成員の1人1人が自分にあるもの、残されているものを生かし、将来に向かってその可能性を育てていこうという姿勢でいる社会だと思う。そのための万般の施策が縦横に周到にはりめぐらされている社会だと思う。著者森幹郎氏自身、スカンジナビアの地にわたってつぶさにその現実にあふられている。3分冊にわかれる各巻のカバーの写真は著者自身のスナップによるもの。たんなる翻訳、紹介の域を越えて、いきいきとした傾倒者の息吹を感ずるのは筆者1人ではあるまい。

3 本書の原本は、G. ネルソン編『自由と福祉』である¹⁾。ネルソン氏自身はデンマーク人、それにフィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンをそれぞれ代表する協力者が4人、執筆編集に参加している²⁾。

北欧5カ国は1920年代の初期から社会福祉担当の大臣が定期的に会合して、相互の協力連携につとめている。47年の会議のあと、アイスランドの提案によって、英文による北欧5カ国の社会福祉の概要を伝える入門書の刊行がとり上げられ、各国専門省庁の全面的な支援のもとに作業がすすめられた。500ページ余の大冊の原著がそれである。

原著の随所に掲げてある写真が実に美しく楽しい。国土の景観を語るもの、産業のあらましを示すもの、工場、

病院、住宅、社会福祉施設、それは異邦の読書士を十分に楽しませるものがある。「夫婦と子供2人のスウェーデン家族の年間消費食糧」として、中央に4人の家族が並んで立ち、その周囲に罐詰、生鮮品、魚介、パン等々、山ほどの食糧が積まれている構図の写真などは、センスの洗練されたものを感じさせられる。英文の叙述がまたきわめて平明で達意である。原著が久しくこの方面での案内書の決定版であったことが十分に納得できる内容のものである。

4 『福祉国家・北欧』はこの原著の翻訳である。原著が概説書、入門書であって、必ずしも研究的な学術書といったものではないために、本書に対する書評も全般的な読後の感と紹介をするだけに止めたい。

原著が膨大なためにこの訳書は3分冊となり、そのため原著の章別の順序に多少の変更が加えられている。(I)には総説、協同組合、家庭福祉、(II)には社会保障、住宅、(III)には労働、保健およびリハビリテーション、社会問題における協力、社会政策の方向が収められている。その上、原著の刊行が1953年のことに属するので、訳者の森幹郎氏は、(I)に「関係諸統計」を付表として追録し、(II)には「北欧の社会保障制度一覧」と、北欧5カ国の「憲法」が収載されている。(III)の付表は「北欧の社会保障経費一覧」である。これらの追加によって、読者は原著刊行以後今日までの制度の展開を数的にあつづけることが可能となる。

5 北欧諸国の人口は5カ国合せて2,000万人にすぎず、密度は1平方キロメートル当り16人である(わが国の人口密度は268人、総人口は1億)。国土が北緯54度から71度にわたる極北に位置しているとはいえ、地下資源、森林資源、海洋資源はかなり豊富である。

デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでの農業人口はここ100年の間に全人口の75ないし80%から20ないし30%に減少した。フィンランド、アイスランドでは農業人口はいまだに高い比率を占めている。

スウェーデンを工業国、デンマークを農業国、ノルウェーを海洋国、フィンランドを森林国、と一応大づかみに特長づけることができる。人口18万の小島国アイスランドも漁業国として知られている。

政体は議会制に基く西欧民主主義の古い伝統を持ち、スウェーデン議会の創設は1435年にまでさかのぼることができる。フィンランドは婦人参政権を実施したヨーロッパ最初の国である。

1) G.R. Nelson (ed.), *Freedom and Welfare, Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, 1953, pp. XIII+540.

2) 本文中の国順で、Aune Mäkinen-Ollinen, Sverrir Thorbjörnsson, Kaare Salvesen, Göran Tegner.

デンマーク、ノルウェー、スウェーデンでは過去 20 年間社会民主党が政権の座にあるが、伝統的な議会民主主義の基礎の上に立っているために、一党の専制などといった現象は見られない。言葉の正しい意味において中道をゆく政治が行われているのである。北欧 5 カ国の精神風土は個人主義と社会の連帯責任の独特な結びつきを特長としているのである。重税の負担に耐えていることは後者のあらわれであり、社会保障としてその大幅な還元を主張するのは前者のあらわれであろう。政府予算は国民所得の 4 分の 1 以上に及び、この国々の経済政策と、国民の生活を守る社会政策とは分かちがたく結びついている。国有国营、公有公営の事業が多くの分野で強い地歩を占めている。ケインズの経済学が社会保障に新しい理論的根拠を提供したと同じような意味では、ミュルダールらの北欧学派が、北欧福祉国家群の混合経済体制の指導理論となっている。

6 農業販売購買協同組合、消費者協同組合など、北欧諸国の協同組合運動の歴史は古く、しかもきわめて強力である。これらの運動はすべて民衆の中から生まれ、組合の公開性、運営の民主制、出資配当の規制など、完全に民衆の中に定着している。

戦後、次第にパブリック・セクターの政府の経済干与が拡大され、それとこの伝統的な協同組合運動との新しい交錯が今後の課題となるかも知れない。しかし抽象的理念的に協同組合主義なるものを主張するという態度よりは、実際的実利的に組合員の利益を守るということを至上の目標として、諸般の変動に対応した運営を続けている。

ともあれ、消費者協同組合、農民協同組合、漁民協同組合、信用協同組合、またこれらの組合運動が資金的にも強力に支援して推進している教育運動などに対する評価は、それらが今日まで近代化、民主化の主導を果してきたということにつけるのではなからうか。国民の生活水準の向上、経済の成長は協同組合運動の育成した近代的民主主義の上に、現代的な計画と集中をいかにとり入れていくかにかかっているように思われる。

7 家庭福祉計画は北欧の社会開発計画の中で重要な地位を占めている。現代の都市生活の文化水準の著しい向上は、子供のある家庭と子供のない家庭との間の消費生活に大きな格差を生じはじめています。子供のある家庭への経済援助がすすめられ、一方家族計画も普及してきた。

前世紀末以来出生率は減少の一途をたどったが、スウェーデンのごときは 30 年代の初期に人口の再生産率について 0.742 にまで下った。家庭福祉計画の出発はその意味で人口政策としての意味も加味されていたのであったが、とくに人口の資質の向上に力を注いだことが高く評価されるべきであろう。現金給付のみならず、住居、食事、教育、余暇など各方面にわたって、現物給付としてのサービスにとくに数々の手が打たれたのもその故であった。

結婚資金の貸付、家政教育の普及、産前産後のサービス、婦人労働者の保護、児童の健康管理、学校給食、昼間保育、児童手当、家庭奉仕事業、高等教育の振興など家庭福祉計画の一つ一つの素晴らしい成果は、多くの北欧への訪問者によっても語られているとおりであります。

8 北欧における社会保障制度の萌芽は 1890 年代にさかのぼる。しかし以後個別にそれぞれの国で発達した多彩な計画が、総合計画の中で体系化されたのは 1930 年代以降である。各種の社会保険制度はスウェーデンでは 1934 年、フィンランドでは 1939 年、ノルウェーでは 1960 年に確立した。アイスランドの制度だけが中央集権化しているのを除いて、他の諸国では地方公共団体に管理が委任されている分野が多い。

工業労働者保険を出発点としたドイツの社会保険と違って、全国民の保険という視点が当初から強かった北欧諸国では、地域単位で対象者を網羅する構造になっているために、こうして地方公共団体の管理が中心となっているのである。これも大きな特長の一つである。また、能力に応じた拠出、必要に応じた給付という原則の強調されていることも、国民の強い連帯感があってはじめてきずかれる特質であろう。

社会保険を補完する公的扶助制度、扶助委員会、児童福祉委員会などの活動、すぐれた老人福祉対策をはじめとする広範な社会福祉施策も、福祉国家としての北欧社会の高みを示すものであろう。老人がめぐまれた物的生活の保障の中で、精神的な孤独に耐えうるのは、この国の文化遺産と、個人個人の持つ教養と趣味との豊かさの故であり、すぐれた神話の数々を伝承している北欧の民族精神の真価がそこで根底から問われているのである。

9 工業化に伴う人口の都市集中は、北欧諸国にも住宅問題の重みをます結果となった。第 2 次大戦の戦火の破壊したものもフィンランドをはじめとして必ずしも軽微なものではなかった。

低所得階層に対する住宅建設計画から発足した政府の施策は、次第に拡大され、住宅融資、住宅補助の枠がひろげられていった。新築住宅の大部分は政府の援助で建設され、デンマークやスウェーデンではその比率が80%を越えるほどであった。雇用、家族福祉、保健対策とともに、北欧諸国の住宅政策は総合的福祉計画の不可欠な一部となっている。ノルウェーの住宅供給理事会、国立住宅銀行（1946年）、デンマークの住宅省（1947年）、スウェーデンの国民住宅局（1948年）、住宅建設委員会（1949年）などはそのための一連の主管機関である。

気候的条件から当然重構造の建築様式が推奨され、融資の償還期間はノルウェー国立住宅銀行の100年の長期にわたるものまであり、このように住宅が数世代を越える耐用年数をもって考えられているところに、住宅は個人財産ではなく、社会の共同財産だというけとり方を自然のうちに確立させた因となっているのであろう。

都市計画もまた近年大いに重視されはじめた領域である。

10 協同組合運動とならんで強力な労働運動も北欧諸国の特質の一つである。かつて強靱なギルド制があり、それはそれなりの保障機能を職人工人たちの間に果たしていたのであるが、やがて近代の工業化がこうした既得権を労働者から奪い取った。労働者保護立法はデンマークにおいては1870年代に発足し、イギリスの先をいっていた。最初の労働組合もこのころから結成されている。やがて各国で全国的な労働組織が確立され、失業、労働条件、産業安全、労働福祉などに強い発言力を及ぼすようになった。この国々への訪問者は労働運動の指導者たちの強烈な自信と抱負にも一驚するのが慣わしである。

もちろん使用者団体の結成もその歴史は古い。両者の初期の敵対関係は早くから克服され、次第に協力関係が醸成されてきた。現在では多くの平和的な慣行にしたがって、両者の協調がすすめられこの国々の経済活動を支えている。この双方がその活動の範囲を労働問題に限り、政治問題を回避してきたことも、そして政治は政党の役割としてそれに委ねていることも、北欧諸国の労資両組織の特長である。いうところの産業デモクラシーは、こうしたとりくみ方の上に基礎を置いているのである。

11 公衆衛生行政、一般保健衛生、医療制度、病院の体系、伝染病・結核などの対策、身心障害者の保護とリハビリテーション、これらの行とどいた諸政策が北欧諸国民の健康を増進し、保健水準を世界のトップ・レベル

に引き上げていることも周知のことである。

12 北欧諸国の社会保障は個々の国のすぐれた施策とともに、この領域における5ヵ国の緊密な協力提携がまた一つの大きな特質に数えられている。「北欧各国間の一体感を深め、その文化的経済的関係を広めること、その相互の協力をすすめること」は、正に共通の国是となっている。現にデンマーク、ノルウェー、スウェーデン3国間では、互いに他国を旅行するのに旅券を必要としないまでになっている（1952年以降）。

すでに述べたように、1920年以来行われており、45年以降は2年おきに開催されることになった北欧社会大臣会議はその国際協力の有力な機関である。53年以降、北欧協議会が結成されて、社会保険に関する互惠条約など広範な社会保障協約の採用につとめてきた。

こうした国際協力はたんに北欧諸国内部の問題ばかりではない。人権擁護、婦人児童の人身売買の禁止、アヘン対策、赤十字運動、戦災復興への援助など、世界的にその運動を展開していることも、今後、世界の先進者としての福祉国家群が、国際協力と世界平和のために果たすべき役割を暗示するものであろう。

13 北欧諸国における所得分布は次第に平準化をすすめてきた。このことは福祉国家を規定する一つの柱である。この国々は文字どおり人類の実験室であるともいえる。成功もあり、失敗もある。しかし大切なことは実験はたゆまずに続けられていて、退くことのないことである。

伝統的な地域社会の尊重と重視は、福祉国家がしばしば高度の中央集権化と、官僚機構の肥大を予想させるのとはきわめて対照的である。

14 上述のように、原著の標題は『自由と福祉』であった。北欧5ヵ国の描く福祉国家像は正にこの言葉に尽きるのであろう。

自由は競争と放任を志向するものであるかぎり、必ずしも全体の福祉につながるものでないことは歴史が教えている。原著でいう自由とは何か。邦訳3巻の叙述が繰返しわれわれに教えるものは、コンミュン（地域共同体）にふかく根ざした協同組合の運動であり、労働党ないしは社会民主党政権を長期にわたって支えている広範な労働者組織である。北欧5ヵ国でいう自由はこの大衆的基盤を無視しては考えることができない。

さらに原著でいう福祉とは何か。それについてはわれ

われは北欧5ヵ国の社会政策、社会保障、社会福祉の各領域について、周到な解明をこの書から与えられる。そうした高度の行政、制度のレベルを達成した上で、この国々の人々が内面的な魂の問題として、およそ人間の幸福というものをはかに考えようとしているのか。あるいはそうした問題は深く将来にかかわることであるかも知

れない。

ともあれ、著者自ら彼地にわたって福祉国家の現実をみつめ、またこの大部の原著の一文字一文字を邦語に移しうる努力を重ねてここに完成された3巻の本書は、いろいろ考えさせられるものにみちている。

(谷 昌恒 社会保障研究所員)

籠山 京、江口英一、田中 寿共著

『公的扶助制度比較研究』

光生館 1968年 226ページ

I

社会保障や社会保険という言葉が新聞紙上にごく普通の言葉として使われてきたわが国にあって、社会保障の支柱をなす公的扶助は必ずしも関心をひかない存在となっているのではないかと考えられることが少なくない。それがわが国では実態として生活保護であると認識されていない点もあるが、そして朝日訴訟事件に見られるように相当に社会的な関心を呼び起した問題であるという認識があったとしても、現在ではせいぜい予算編成期における生活保護基準の引上げをめぐる新聞記事になる程度ではないかと思われる。これらのことは単に生活保護制度が置き去られた存在としての認識の問題ではなくて、むしろこの制度の対象としての貧困問題が、経済の高度成長の下で解消されたとか、極端にいて貧困の存在そのものを否定しているようにも思われる。貧困者が怠惰者の別称のように言われることが少なくないことは、これによるものであろうし、貧困への対策の持つ歴史が長いだけに現在のような社会保障制度のもとでの公的扶助制度が色あせたものとして受けとめる面もないわけではない。

しかし貧困者が社会階層的な性格を持って存在しているのは現実であり、それだけにわが国の公的扶助制度としての生活保護制度が施行以来の推移に見られるように、貧困対策の中に重要な役割を果たしているのも事実である。

このような認識と現実からすれば、わが国の貧困問題の解決はより一層深く追求されなければならない課題であることは説明するまでもないことであろう。もちろん、

公的扶助制度に対しては、生活保護行政の担当者である社会福祉主事が関心を持っているであろうことは容易に想像出来るし、実際問題としてはこの人達がわが国の生活保護制度に関心を持つ者の大半を占めることになるかも知れない。しかしこの人達の多くの関心は生活保護制度の全般的な問題ではなくて、この制度の運用上または手続や法解釈的な面に限られていることが多いのではないかとと思われる。わが国の社会福祉主事の現状、特に任用状況なども、それを思わせることが多いといえてやう。

これらのことがらは、現実的な存在としての貧困に対する公的扶助制度にとってきわめて望ましくない状態であることはいうまでもない。わが国の生活保護制度が多くの面でも曲り角にきているこの時点で、『公的扶助制度比較研究』が刊行されたことはこれらの意味でもきわめて意義深いものがある。本書は世界の主要国の公的扶助制度を比較することによって、それぞれの特徴を把握しようとしているのであるが、国際的な比較はその是非はともかくとしてその接近方法は教えられることが多い。

本書はこれまで、長年多くの諸国の公的扶助制度を紹介されてきた国会図書館の田中寿専門官を中心にまとめられた第I部「主要諸国の公的扶助制度」。貧困問題で多くの労作をまとめられている北大電山京教授の執筆の第II部「生活保護基準と最低生活費」。社会保障の対象としての低所得階層に取り組みされてきた中大江口英一教授の第III部「公的扶助の保障の実態」。これらの人々の第IV部「総括——わが国公的扶助制度への批判と提言」から構成されている。