

書 評

高田実・中野智世編著
『近代ヨーロッパの探求15 福祉』

(ミネルヴァ書房、2012年)

近藤 正基

I はじめに

昨今、多くの先進諸国では、福祉国家改革が国民的関心事となっている。日本も例外ではない。ワーキングプア、派遣切り、格差社会、無縁社会という言葉がマスメディアを賑わしたように、貧困や不安定雇用といった福祉にまつわるテーマが注目を集めてきた。また、民主党が育児政策の拡充を打ち出し、日本維新の会が年金の積立方式化を提唱し、いくつかの自治体で生活保護者への監視を強める条例が可決されたことからわかるように、福祉国家改革は主要な政治問題となっている。日本の福祉国家は曲がり角に差し掛かっており、広範な福祉制度をどのように組み直していくのが、強い関心を集めるようになってきたのである。

社会や政治の動きと歩調を合わせるかたちで、近年、学界においてもますます福祉研究が盛んになっている。学際性も高まり、研究対象となる国・地域が拡大する一方で、いくつかの問題も残っている。たとえば、多くの研究において、①比較の理論を用いながらも、事例としては一国のみを扱う傾向があったこと、②第二次世界大戦後の時期に関心が集中したこと、③制度化された福祉のみが検討されたことが挙げられよう。このたび、ミネルヴァ書房より刊行された『福祉』(近代ヨーロッパの探求15)は、これらの問題点を克服しよ

うとする野心的な労作である。本書では、近世から近代までの民間福祉を含めた「福祉の複合体」について、国際比較の観点からヨーロッパ諸国が検討されている。日本語で読める福祉研究書としては類書がなく、画期的な内容であることをまずもって確認しておきたい。

その上で、以下では、まずは本書の内容を章ごとにまとめていく。紙幅の都合上、コラムには触れられないことを予め断っておきたい。

II 本書の概要

序章では、福祉への接近方法、本書の鍵概念、アプローチの特徴について述べられる。福祉は、多面的な原理を背景に成立している。自他の交換可能性に基づく、人々の共同性を基礎とした「よこ」のつながりと、持てる者から持たざる者への富の移転という「たて」の関係が交差し、福祉が成り立っている。また、福祉の原理として、公助、共助、自助という3つの回路が存在している。このような議論を踏まえた上で、本書の鍵概念となる「福祉の複合体」が提示される。これは、「家族、企業、地域社会、相互扶助団体、慈善団体、商業保険会社、宗教組織、地方公共団体、国家、超国家組織などの多様な歴史主体と多元的な原理によって構成され」(6頁)ている。福祉を成立させている様々な原理と主体の歴史的ダイナミズムを描くために、あえて「福祉多元主義」ではなく、「福

社の複合体」が用いられている。もう一つの鍵概念は、「生存維持の経済」である。「福祉を利用する側の主体的要因」(9頁)を視野におさめ、貧民たちの生存のための戦略や、彼らが共同性の網の目にどのように支えられていたのかを含めて論じられる。

第1章では、16世紀末から19世紀までの「近世・近代移行期」のイギリスにおける「福祉の複合体」が検討される。まず、16世紀から17世紀の間に、貧困を除去するための慈善活動を後押しする「コモンウェルス」の概念が登場し、これが救貧法と定住法を通じて、各教区内で実現される。18世紀にはいると、工業化の波によって貧困がますます顕在化する。だが、救貧法は特に北部で厳格に運用されていたため、網の目からこぼれ落ちる人々が生まれ、その隙間を埋める形で様々な中間団体が登場することになる。友愛組合や病院・学校などの慈善団体が勃興し、これらが「福祉の複合体」を形成することになる。19世紀前半になると、救貧行政が画一化・中央集権化されていくが、その一方で、ボランティアの領域が排除されたわけではなかった。1834年の救貧法改革を経ても、公・民による「福祉の複合体」は存続したのだった。

第2章では、19世紀中葉から大戦間期までのイギリスにおける「福祉の複合体」が検討される。救貧法、チャリティ、相互扶助組織という3つを柱とする19世紀的なイギリス福祉体制は、19世紀末の大不況や大戦間期の国家福祉の拡大を経ても、継続した。第一次世界大戦前の最後の自由党政権は、老齢年金等の設立を通じて国家福祉を拡大させるが、この段階にあっても最後のセーフティネットとして救貧法が活用されていた。また、相互扶助とチャリティは、国家福祉を補う付加給付・サービスを行うものとして、役割を変えながら生き延びたのであった。第一次世界大戦が始まってからは、失業手当や公営住宅建設を通じて、国家福祉はより一層拡大していく。救貧法は解体

されたものの、救貧法保護委員は実質的な生活保護にあたり、「最後の寄辺」を提供しつつつづけたし、相互扶助やチャリティは社会サービスの提供を担うようになっていったのである。

第3章では、19世紀のフランスにおける民間福祉の展開が、公権力との関係から解き明かされる。元来、フランスでは公的福祉制度は貧弱なものだった。救貧法が存在しなかったフランスにおいては、病院や救護院と並んで、博愛組織や共済組合が救済・相互扶助を実践していた。フランス革命期には、これらの中間団体や特権団体が廃止され、代わって国家が救貧業務の中核的役割を担うようになる。しかし、革命後、「労働権」と「生存権」の宣言が実現されず、貧困が再び顕在化することによって、民間や地方自治体による福祉供給が重要性を増していく。その後、フランスは激しい政治変動を経験することになるが、博愛事業、共済組合、労働組合が公権力との対抗と協力を繰り返しながら、フランス福祉における「公」と「民」の関係を築いていくのである。

第4章では、19世紀末からのナチス期までのドイツ社会国家の変遷が検討される。19世紀後半の大不況の時期に社会問題が先鋭化し、これにビスマルクが反応することで、1880年代の社会立法が実現される。だが、ビスマルクの意図に反して、国家が労働者保険や疾病時生活保障を掌握することは叶わず、既存の自発的共済や金庫等が活用されるかたちで社会国家が建設されていく。その後もドイツ社会国家は拡張していくが、たとえば失業扶助に見られるように、国家が直接管理・運営するような制度にはならなかった。ヴァイマル期には生存権をはじめとする基本的人権や社会的権利が認められた。保険対象者と保険対象リスクの両面でドイツ社会国家は大きく拡大したが、1930年代に世界恐慌の荒波をかぶることによって、社会保険は保険原則を鈍化させ、メイクシフト(その場しのぎの生活)の時代が到来するこ

とになる。その後に登場したナチスは、社会保険の統一と単一管理を目論み、分立的な制度体系を維持しつつも実質的な画一化を実施するのである。この意味で、ナチスはドイツ社会国家の普遍主義化を実施したと言えるのだが、その反面で、「要保護者」と「保護に値しない者」（反社会的分子や外国人）を峻別するという強烈的な選別主義をもあわせもっていたのだった。

第5章では、20世紀初頭のドイツにおいて民間非営利部門がどのような福祉を提供し、その役割がどのように変わってきたのかについて論じられる。ドイツでは、国家福祉が登場する以前から、民間の福祉事業が盛んだった。それは、カトリック、プロテスタント、ユダヤの「宗派系」事業と、名望家や地域社会による「世俗的」事業にわけられる。ヴァイマル期に入ると、ドイツ全土で民間事業組織の拡大や系列化が実施されると同時に、これらの団体に補助金が注入され、法的に「公・民共同の原則」と「民の優先」が規定されることになる。こうして、民間事業はドイツ社会国家の中に確かな足場を築くことになる。そして、デュッセルドルフ市の福祉委員会に見られたように、公民がともに市の福祉政策の方針を定め、実際の福祉事業にあたってきたのであった。

第6章では、社会事業中央連盟（CSA）を中心にして、20世紀初頭のスウェーデンにおける民間福祉の変遷が検討される。従来、スウェーデンでは教会が貧民救済の役割を担っていたのだが、19世紀に度重なる大衆貧困が生起することによって、機能不全を呈するようになる。こうして、労働組合、民間営利団体、フィランソロピー団体が福祉活動を活発化させる。19世紀後半になると、貧困に加えて、アメリカへの人口流出が問題になる。こうした中、社会事業に従事する団体が結集したCSAが、社会問題への関心の喚起、社会政策のための社会調査、社会事業従事者の育成などを実施し、社会立法の実現を後押ししていく。その

後、1920年代以降になると、社会民主主義勢力による「国民の家」の提唱と国家福祉の拡大を背景として、CSAは活動領域を狭め、研究・調査機関として現在に至るのである。

第7章では、19世紀から20世紀初頭までのイタリアにおける世俗的援助団体が検討される。19世紀半ばまでは、イタリアには公的救貧制度が存在しなかったこともあり、カトリック教会の影響下にある慈善団体が福祉の主たる担い手だった。1890年に成立したクリスピ法は、行政による慈善団体に対する管理・統制を進め、施設の集中化や運営の効率化を図るという目的を持っていたが、実際には機能したとは言い難い。同時期には、宗教的慈善とは異なる、世俗的な援助も登場する。その代表格が、ウマニタリア協会である。単に衣食を提供するのではなく、困窮者が労働をつうじて「経済的、精神的に向上」することを目的としたウマニタリア協会は、職業紹介、ワークハウスにおける労働の提供、相互扶助組合の組織、職業教育などを行った。このような慈善および世俗的団体による福祉の提供は、国家福祉を拡大させた20世紀初頭のジョリッティ時代においても継続したのだった。

第8章では、帝政末のロシアにおける「福祉の複合体」に検討が加えられる。19世紀末には都市有産者による慈善事業（コペイカ喜捨と慈恵院への収容）が活発化する。これは都市を活動拠点としており、男性農民の出稼ぎによる都市膨張と貧困の拡大に対応したものだだった。その後、慈善事業は組織化されていき、食事の提供や就労支援も行われるようになる。一方で、公的福祉はきわめて貧弱なままであったため、様々な公的委員会が福祉改革に挑むことになる。たとえばグロート委員会は国家福祉の拡大を目指したのだが、結局、地域福祉＝自治体福祉論が貫徹することになり、地域の団体による救貧制度（エルバーフェルト制）が拡張される。国家福祉はほとんど制度化される

こののないままに、ロシアは20世紀を迎えることになるのである。

Ⅲ 意義と論点

冒頭でも記したように、これまでの福祉国家論では、制度化された福祉のみが注目される傾向があった。これに対し、本書は、教会、慈善団体、チャリティ、友愛組合などの様々な民間福祉が主たる検討対象とされており、ヨーロッパにおける福祉の「厚み」を描き出している。そもそも日本では民間福祉研究は乏しく、このような「厚み」が明らかになったこと自体が大きな収穫である。さらに、民間福祉に注目するという分析視角は、様々な含意を生んでいる。たとえば、民間福祉が比較的活発だったイギリスやドイツのような国ばかりでなく、それがなかなか育たなかったロシア、国家福祉の拡大に伴って弱体化するスウェーデンといった事例が提示されている。従来の福祉国家研究では、国家による福祉政策のあり方によって各国の福祉体制が分類されてきた。これに対して、本書では、各国の違いを民間福祉のあり方から導き出している。この点にも本書の意義があるといえるだろう。加えて、民間福祉と国家福祉との関係にヴァリエーションがあることが示された点も、興味深い。国家福祉の拡大に伴って、民間が「二階部分」を担ったイギリス、民間福祉の一部が公的福祉に取り込まれていったフランス、民間福祉を追認する形で国家福祉が形成されると同時に、ケアサービス部門は民間主導のままになったドイツなど、様々なパターンが確認される。国家福祉の拡大が必ずしも民間福祉を削減する方向に働いたのではなく、そこに多様な「経路」があったことが明らかにされている。

近世から近代という時期に注目したことも本書の特徴であるが、ここでも様々な意義が引き出されている。たとえば、イタリアやドイツの福祉国

家は、国家が福祉業務を社会団体に委任するという特徴を持っていると考えられてきた。現在でもこの特徴は持続しているのだが、なぜこれほどに強固であり続けているのかについては、「歴史的遺産」と言われるばかりで、その具体的内容は必ずしも明確になっていなかった。本書では、イタリアのウマニタリア協会やドイツのカリタス連盟が論じられており、国家福祉が拡大する以前に、就労支援、教育、ケア、住宅などの様々な分野で福祉を提供してきたことが明示されている。近世から近代に注目することで、民間福祉の「歴史的遺産」の重厚さを示したのは、歴史研究ならではの成果と言ってよいだろう。そのほかにも成果はある。たとえば、CSAの活発な活動に見られるように、スウェーデンにおける「社会民主主義型福祉国家」への道は単線ではなかった。グロート委員会の提案もそうであり、ロシアにおいても別の選択肢があったことが示されている。戦後の福祉国家のあり方に注目しただけではわからない（戦後も各国には多様な選択肢は存在したが）、より多様で広範な「経路」の存在を明らかにしたことは、非常に興味深い。

本書の意義はこれらに尽きないが、他面、問題点も指摘しておくべきだろう。なによりも惜まれるのは、各章によって分析の視点が異なっていたため、国際比較としての含意が必ずしも明瞭にならなかったことである。「福祉の複合体」という鍵概念を使っているが、民間福祉を国家福祉と関連づけて論じる章もあれば（第2章、第3章、第4章など）、ほとんど民間福祉のみを取り上げている章もある（第5章、第6章など）。分析対象となる時期も、第1章のみが近世であり、他の章とは異なる。もちろん、編著であれば、章のあいだで不一致が残るのは致し方ないことではある。ただ、そうであれば、これらの比較を通じて導き出される含意が何だったのかについて、より詳細にまとめておく必要があったと思われる。たとえ

ば、エスピン＝アンデルセンの系譜を継ぐ「比較福祉国家論」に対して何が言えるのか。言い換えれば、本書の分析を通じて、「比較福祉国家論」のどのような問題が明らかになり、何が付け加えられたのか。民間福祉といえども各国で主たるアクターが違っていたのは、どのような要因によるものなのか。近代から戦後福祉国家への連続性が見られた国とそうでなかった国があったが、どのような要因によって分けられるのか。ないものねだりであることは重々承知しているが、比較考察をさらに進めて、そこで得られた知見をまとめておく必要はなかつたらうか。

IV おわりに

とはいえ、本書が、これまでの日本における福祉研究の問題群に挑戦し、画期的な意義を導き出

したことについては、疑いの余地がない。これが可能になったのは、民間福祉に着眼したこと、および歴史的アプローチをとったことによるといえる。このことは、裏返せば、政治経済学的な福祉国家研究の限界ないし一面性を暗示しているとも考えられ、歴史学と政治経済学の相互補完の必要性を示唆していると言えるかもしれない。この意味で、本書は、昨今出版が相次ぐ福祉研究書と同列に並べられるものではない。これは、日本における福祉研究のあり方に一石を投じ、これまでになかった観点から福祉研究にさらなる厚みを加える書なのである。福祉国家研究者やヨーロッパ各国史研究者のみならず、多くの人がこの本を手に取り、最先端の研究に触れることを期待してやまない。

(こんどう・まさき 神戸大学大学院准教授)