

〔書評〕

『福祉国家への歩み』

モリス・ブルース著・秋田成就訳

『福祉国家への歩み——イギリスの辿った途——』

第4版 一九八四年三月 法政大学出版局

小 倉 襄 二

I

私たちの現実のなかで福祉国家 (welfare state) についての実質や想念は、その確実性―たしかなたえを急速に喪失しつつある。福祉国家という体制についてはあまりあからさまではないが、いかにわしかったり、怠惰なるものや、「愚者の楽園」を意味するような蔑みの文脈のなかで語られる傾向さえある。行財政改革の論点のあれこれ、民間の活力、新しい自助強調や自立論に至るまでどこかに福祉国家についてのこの崩解感覚のなかで視られている部分がある。一方で「英国病」についての指摘も横行した。

黄昏の、まさに 'dull'、どうしようもない症候群として英国の陥ちこんだ陥穽を警告として語る論法も目立っている。英国が福祉国家の典型というのではないが戦後のベヴァリッジ革命の諸条件や

とくに労働党政権による National Health Service の創設とその持続などに私たちは英国の行った、さまざまの政策選択を福祉国家と等式にみることは当然ともいえるのである。そして、この福祉国家―英国は病んでいる、しかも不治にちかいという情報や分析は、さらに福祉国家の実質やそれへの期待を急速に色褪せたものに仕立てているのではないか。

M・ブルースの『福祉国家への歩み』―イギリスの辿った途―(第4版) Maurice Bruce *The Coming of the WELFARE STATE*. Fourth edition. (秋田成就訳一九八四・法政大学出版局) はいま、私たちの周辺に撒き散らされている福祉国家についてのきわめて意図的で巧妙なイメージ・ダウン、その多くはさきの英国病―症候群をあれこれと恣意的に紹介する態の皮相、浅薄なものが多いのに対して決定的な重厚さと精緻な論証によって対抗した業績と

もいえるものである。

著者のブルース教授は訳者のあとがきによれば一九二二年生まれ、ロンドンのキングスカレッジにおいて歴史学を学びケムブリッジ大学の大学成人教育課程のレクチュラー、一九四七年シニフィールド大学教授、一九五八年同大学のディレクターに就任という碩学である。本書の土台として社会政策史料を収集した *The Rise of the Welfare State—English Social Policy 1601-1971* がブルース教授の編集によって刊行されている。本書は公刊後大きい反響を呼び、福祉国家についてのスタンダード・ワークとして多くの大学の教材として使用され、アメリカにおいても反響を呼びアメリカの各大学でも講義、さらにブルース教授は一九六七年に來日、各大学でも講演したこともあった。本書の日本語版の序文においてブルース教授は「未来のことはつねに不確定だとはいえ、社会的条件と伝統におけるあらゆる差異にもかかわらず、西欧社会における多くの利点を自らの目的に適合させることを知っている日本は、イギリスが近代産業と民主的社会の調整のため、障害を克服すべく試みた歴史の中になんらかの意義を見いだしていくことであろう」と述べている。わが国では福祉国家の基質への了解も、実質の定着も浅く不確実なままに推移してきた。いま、さきに触れたように福祉の岐路にたつて、漠然たるものであったとしても、人々がくらしのなかで視たり、考えようとした福祉国家の条件は危機にある。そしてその次にくる体制は、人々の福祉の確保にとって責任のある国家や社会であるとはとうてい考えられ

『福祉国家への歩み』

ない。福祉国家の来歴は本書によって英国の風土と歴史のなかに詳細に描出されているが本書はいささか意図的で慎重さを欠くわが国の福祉国家批判に對置できるもっとも適切な文獻ともいえるものである。

II

ブルース教授のこの“*The Coming*”は、その標題のしめすように英国が迫り、到達した福祉国家へのはるかな道程を史実によって解明しようとしている。訳者の秋田成就氏によれば、福祉国家はそれを目標とする歴史的概念であること、とくに国家と民衆とのかわり方につながる本質的問題（秋田氏）としてみるべきだという指摘はとくに重要であろう。本書の解明をしようとした福祉国家—英國の途—は、きわめて錯綜した過程であり、迂余曲折の積み重なりとしてとらえられている。わが国においても多くの福祉国家論が公刊されているがこの歴史的概念として、この積み重なりを検証は不十分であった。史実の豊富な例証があつて早急なイデオロギー的批判や図式的方法は一切用いないでたんねんな史実の集積に裏づけられたうえに本書の記述がなされている。本書の構成は結びをいれて八章に区画されている。とくに第一章は福祉国家の基礎を概観するものでブルース教授の福祉国家の全体について視野がよみとれる部分である。たとえば到来（coming）という表題は形成（making）と同義にきこえるが慎重な過程を提示するために coming を採用したこと。このコトバの選択

『福祉国家への歩み』

は本書の構成のベースになるブルース教授の「方法」を最初からしめすものである。福祉国家は政治哲学または社会哲学といったものの直接の産物ではない。かのベヴァリッジ、その人さえ福祉国家なるものを計画したことはないと言っている。この章では英国における福祉国家の確立——一九四五年から八年間、救貧法に終止符を打ち、福祉国家の骨格と礎石を築きあげた事実の指摘、あるいは確認にはじまっている。ここを起点として、社会保険のシステム、福祉サービス、地方サービスの機構、保健—環境サービスのシステムについて一九世紀段階の諸制度と現代の状況との相関をとらえている。失業労働者法（一九〇五年）、老齢年金、労働党と福祉国家、National minimum、貧困と豊富、景気変動などの福祉国家を理解するうえで基礎的な項目が簡潔に史的過程を加えて記述されている。この項の終りの部分にブルース教授による福祉国家への問いについての回答がある。福祉国家の、目的は、社会の中で暮らしている大多数の人々に対してほとんどなんの願望も払うことなく成長し、そして一八三四年の救貧法制度に現れているような、発展は自然のなりゆきに委せよ、と説いた近代の社会経済制度がもたらした現実の社会問題と善悪を匡正するために、長年にわたって積み重ねられた努力の集積である、と答えるのが最も正しいであろうという。平明で具体性のある規定でとくに長い年月にわたる積み重ねられた努力の集積という定義が本書を理解する重要な論点である。第一章の終りに Welfare State の用語の起源についての説明がある。一九〇九年の「国民予算」

が Welfare Budget と呼ばれた頃、Welfare-Service and Agencies という名称が使用されたこともある。ドイツにおいては二八八〇年代にビスマルクの創設した社会保険制度に Wohlfahrt Staat という語を充てたがこの言葉の起源ははっきりしていない。一九三〇年代の経済不況のなかで市民の福祉についての民主的な政府の関心の高まりがついに Welfare State という語を創出させた。この語はオックスフォードのアルフレッド・ツインメルマンの造語といわれ彼はこれをファシスト指導者らのいわゆる権力国家 (Power State) との対照を強調するために使用した。さらに一九四二年のウイリアム・テンブル師の『市民と聖職者』のなかで初めて活字となり、一九四二年のベヴァリッジ報告書によって、英国においてより広い含意で普及した。ベヴァリッジ自身は Welfare State よりも Social Service State という概念を使った。一九四九年以降に英国からアメリカに浸透した。とこの経過を要約している。

第二章以下第七章はこの福祉国家への長い積み重ねのあゆみが克明に紹介されている。この部分を読みとっていくキポイント は、たとえば、デイズレリーのいわゆる「二つの国民」(two nations) の存在、そしてその大多数が民衆 (People) であって市民 (citizens) ではなかったこと、権利という言葉とともに、国民と市民としての政府との結びつきを強化し、彼らの状態を改善するための手段を提供しようものであることを自ら実証する過程をとくに重視する必要の強調である。だから現在から過去、一

〇〇年の間、とくにこの五〇年間に、昔の政府ではとても手にすることのできない財力と詳細な情報の下に、国家の権力を自由と福祉の拡大のために使用できること、否、それがまさに自由の条件でさえあることが証しされたという。穩健な集団主義 (collectivism) と福祉国家の思想のこの間における状況についても重要な指摘がある。その前史こそ第二章 (背景と起源) から第七章 (ベヴァリッジとその後)、とくに、第五章 (転換期—一九〇五年—一四年の社会改革)、第六章 (両世界大戦の間) などの論証にかかわる部分である。ブルース教授は、福祉国家の物語は……英国人が初期エリザベス時代の意図と理想に対する義務を忘れることなく、新たな社会的責任の体制を史的段階のそれぞれに確立していく過程であるとこの歴史の重さを要約している。

英国救貧法史の研究は公的扶助にとどまらず、社会政策、労働保護、社会保障のすべてにとって必須の前提となつてはいるが、こうした個別テーマをつつみこんでやはり福祉国家論は救貧法への理解を前提とすることになる。第二章 (背景と起源) は、その内容のほとんどが、救貧法の説明とその背景、制度、施策効果などの解明に充てられている。歴史のなかの救貧法、教区 (parish) のシステム、エリザベス体制、モモン・ウィール、地方行政、清教徒とレッセフェール、居住権法 (一六六二年)、児童労働、この時代の貧民を仕事に就けることの動機づけ、施設としての Work House、House of Correction、Abiding Place、Poor House などの簡潔な機能についての解釈がある。後章においてもでてくるがブル

『福祉国家への歩み』

ース教授の方法は、この部分においてもたんに救貧法の編年史的な論証ではなくて、さきの積み重ねに留意して、一九四八年—救貧法の終焉に経る経過の全体に救貧法の原則やその思想がかかわりつづける事態をかさねあわせていくという方法を採用している。また、サフォークの詩人ジョージ・クラップの『村』 (一七八三年) の詩句などの引用があつて当時の貧民抑圧やその情念にいたるまで生々とした描写がある。一五九八年法からスピナーナムランド制 (一七九六年) に至る救貧法史が福祉国家への道程に占める位置づけを説明しており、わが国の従来史の救貧法史研究が扱っていない実証や解説がきわめて豊富であるといえよう。第三章では産業革命の衝撃の項であつて、社会問題としての貧困、それを住宅、過密、不潔とコレラの蔓延をふくむ傷病、労働問題、工場法、チャーティスト運動、労働組合運動などについて論述する。記述は私の印象では、柔軟で、しばしば視覚に再現されるような当時の貧民や初期労働者像が社会問題の粹ぐみのなかで描かれている。とくに、この期では、エドウィン・チャドウィックの社会・衛生改革と彼の働きを強調して、福祉国家思想とチャドウィックの役割を重視している。第四章は、ヴィクトリア時代の救貧法、第五章の一九〇五—一四年の社会改革、エドワード時代の英国の明暗の二つの章は、本書の中核的な部分であつて、ここに福祉国家のベースが構築されていく過程が説明されている。とくに一八三四年救貧法改正、勅命委員会報告の考え方、ペンサムと功利主義、救貧法の適用の局面としての地域変動 (農村地帯と工業地帯)、代

替的援助のシステム、あるいは、行政機構、友愛組合 (friendly society) などの集約がある。さらに代替的援助としての予防・環境予防・保健サービス・住宅立法、初等・中等教育改革にも言及し、英国社会事業史やC・O・S運動との関連において重要な人物として、ジョン・サイモン、オクタヴィア・ヒルなどの行動、その事蹟が、福祉国家にとっていかなる意味とかわりをもったかについて詳細な分析がなされている。大学セツツルメントと社会調査、チャールズ・ブリス、シーボーム・ロウントリ、ロイド・ジョージ、ウインストン・チャーチル、などの役割と自由党の計画を二〇世紀初期の社会思想と社会意識の主題として扱っている。自由党の改革としては、老齢年金、国民健康保険、失業対策、対人福祉とよばれてもよいような福祉サービスの開始へと記述はすすんでいる。本書の一つの特質は、福祉国家の到来に働いたさまざまなイニシアティブを重視し、時代と人物のかかわりに深い洞察を行っている点にある。第五章のしめくくりには、ウエツプ夫妻とチャーチルによって二つ側面からの同時代の批評にあてていることにもこの特質があらわれている。

第六章は両大戦の間を扱っていて、この部分だけでも一つのまとまった著作のかたちと考へうる容量をもっていて、労働党の台頭と影響、フェビアン主義の動向、戦後の安定策、とくに、チャーチル、チエンバレンの改革志向、失業問題対策の屈折、都市問題、児童保健問題、社会調査と生活水準、年金計画、病院システムなどの多方面の主題とその相互の関連や政策決定の背後に動いた諸

条件を説明している。終章としての第七章は、ベヴァリッジとその後であって、この章では戦争 (warfare) びなく福祉 (welfare) を、ベヴァリッジ報告書、社会保険、国民保健サービス、国民扶助、家族手当などを英国の戦後状況の課題と到達点をどう考えるかについての記述で完結している。本書は大河のような福祉国家・英国の流れ、その挫折と積み重ねを私たちにとって多くの未知の史的事実の教示をくわえながら記述している。このことによつて本書は福祉国家論のみならず英国社会問題史、あるいは福祉サービス史としても大切な文献といえるのではないか。

III

ブルース教授は、一九四八年の段階で達成されたもの、福祉国家という言葉が現実の意味するところのものを要約している。

第一に、必ずしも稼働力に相応し、また保険と援助の両者に理念の根拠を置くとはい限らないが、すべての人に、つねに、最低限の所得が保障されていること。

第二に、生計の資の獲得力を中断、または喪失させる生活上の事故に対して、名目的には完全に社会保険制度による保護が与えられること。

第三に、家族の資力によつてその子供を十分に養護できるように、家族手当による子供への特別の保護が与えられること。

第四に、大部分の個人が自力でまかなうことのできる以上の、高い共通の基準により、そして受給者個人の利益になるとともに、

社会全体の利益という観点から提供される、総合的給付、教育および医療・保健の各サービスが存在すること。

第五に、金銭給付より、むしろ、物および人によるサービス、すなわち住宅の提供、老人ホーム、児童福祉、ホームヘルプ、ワゴンによる給食（学校給食）、その他の環境および福祉サービスが存在することである。経験の示すところによれば、ここにこそ、自発的サービスと公的なそれとの協力による稔り多き活動領域があるのである。

さらに基準については十六世紀にその起源をもつ「最低限」(ミニマム)という伝統的な定めに発しているし、他のものは「最適条件」(オプティマム)すなわち現代の制度が可能とし、そして、財政の許す限りでの最高のサービスをすべての人に与えるという新たな概念に由来しているところづけ加えている。

ベヴァリッジ報告書の考え方と当然に相似の部分があり、この機能的な定義は福祉国家の総体構造からみるとかなり偏り狭いということとは否めない。しかし、この率直な定義のなかに英国の辿った coming、そのぼう大なつまかさねの背景と公・私の努力が裏打されている。

本書との関連では、W・A・ロブソン『福祉国家と福祉社会』（東京大学出版会・一九八〇年）あるいは、本書の部分を構成している医療・保健を中心に史的分析から現代に至る英国の福祉国家の側面についてはB・ニイベル・スミス『英国の病院と医療』（保健同人社・一九八一年）などを併読することによって、さらに

ブルース教授の福祉国家論による私たちの現実への教示は奥深いものになるにちがいない。

訳者、秋田成就氏は原著のきわめてむづかしい内容と文脈について差意の訳文として仕上げています。

法政大学出版局・一九八四・三月

（五三三頁 原注 三〇頁）