

岡村東洋光ほか編著

## 『英国福祉ボランティアズの 起源—資本・コミュニティ・国家』

評者： 坪 洋一

国民の福祉に対する責任を国家が積極的にひきうけていった20世紀に、私たちは国家福祉供給の中心化と、その後の脱中心化とともに経験した。そして現在、人々の自立と社会参加を支援しようとする取り組み等において、公共部門、非公式部門、民間非営利部門、民間営利部門それぞれの強みを活かす「福祉のベスト・ミックス」が模索されている。この間、多面的な福祉システムの実態解明やガバナンスのあり方に関する議論も進んだ。本書は、こうした動向をふまえ、これまで福祉国家の影とみなされがちであった「福祉ボランティアズ」に光をあて、福祉の歴史を「福祉の複合体」の歴史として描き直す。それは、福祉国家が主役でも福祉社会が主役でもなく、あくまで両者が相補的に展開してきた「歴史の実態」(p.17)に、謙虚に向き合おうとする試みでもある。以下、本書序章の要点と各章の概要を順にまとめたあと、若干の所見を記す。

序章の要点①：分析ツールとしての「福祉ボランティアズ」

本書の中心概念である「福祉ボランティアズ」は、「国家的な法＝権力的な機構から提供も強制もされない、私益を超えて人の生存の質向上

のために動員されるエネルギーとその発現形態の総体」と定義される (p.8)。この福祉ボランティアズを、本書は「19世紀後半から20世紀初頭におけるイギリスという、意味の不安定な時空間を、理解可能な仕方では整序する」ための「分析ツール」として位置づけている (p.6)。意味が「不安定」であるとは、「福祉」「フィランソロピー」「ボランティアズ」といった歴史上の言葉の指示対象や用法がゆらいでいる状態をさす。そうしたゆらぎは、自由放任を基調とする古典的自由主義の時代から、福祉国家(介入的自由主義、ニュー・リベラリズム)の時代への転換を背景とする (p.7)。この転換の影響は貧困観・国家観・慈善観にも及び、それまで相対的に安定していた「福祉の複合体」の諸要素(例えば私的慈善と公的救済との関係)が問い直されたことで、意味が不安定化していったのである。

この分析ツールの含意を説明するために、本書は次のような視覚的イメージを提示する。それは、福祉ボランティアズを、「営利性」(営利・非営利の程度)、「空間性」(活動空間の大小)、「自立性」(国家的要素と民間的要素の濃淡)という3つの軸からなる「多孔的で三次元的な塊」(その形状は時間とともに変化する)と捉えるものである (p.10)。ここでいう「多孔的/多孔性」とは、様々な要素の浸透や附着をゆるす開放的な性質をさしていると解しうる。そしてこの「多孔性」ゆえに、福祉ボランティアズは、「営利性あるいは市場との部分的な適合」「空間的な多様性」「国家との柔軟な関係」を生みだしてきたとされる。

序章の要点②：本書の中心的な問い

本書の中心的な問いは、「福祉ボランティアズというツールで世紀転換期のイギリスを探り、ある塊を取り出して19世紀後半から20世

紀初頭の時間的変化をみると、そこにはどのような特質が見いだされるだろうか」というものである (p.11)。そうした「特質」を明らかにするにあたり、本書はまず、ボランティアが完全に自足的・自立的に機能するものではなく、時代状況による制約を受けることに注意を促す。そして福祉ボランティアが機能した「社会の枠組」を理解することの重要性を強調する。

本書が検討する時期のイギリスでは、この「枠組」が上述のように福祉国家へと転換する過程にあり、これにあわせて福祉ボランティアへと動員されるエネルギーの発現形態も変化しつつあった。しばしば福祉国家化は福祉ボランティアを後退させたといわれるが、実際には「国家福祉の拡大と並行して、福祉ボランティアも拡大し、福祉の総量はむしろ増大した」ばかりでなく、「両者の質的な関係は緊密となり、有機的結合が強まった」という (p.12)。その結果、「国家は福祉のミニマム部分を、福祉ボランティアはオプティマム水準を目指して福祉の二階部分を担う」ことになった。さらに、「福祉体制の充実、戦争遂行体制の整備と並行して伸展」し、戦間期には「福祉ボランティアはもはや自律した力学ではなく、国家福祉を前提とした関係性の力学のなかで作動する」ようになったのである (pp.12-3)。各章では、このような「変質」が具体的に描かれていく。

本書は、第Ⅰ部「営利とフィランソロピー」(第1～2章)、第Ⅱ部「共同体への志向」(第3～4章)、第Ⅲ部「国家との関係」(第5～7章)の3部、および「序章」「前史」「現代」から構成される。上述の3つの軸と対応させる形で、第Ⅰ部では、福祉ボランティアと営利性との部分的な適合性、第Ⅱ部では、よき社会＝コミュニティ形成(「公共」事業)の要としての福祉ボランティア、第Ⅲ部では、福祉国家化にともなう公私の棲み分け(民間の自立的領

域の模索)という視点が掘り下げられる。

## 前史

序章に続けて、イギリス福祉ボランティアの「前史」として、慈善信託法(1853年)の成立過程が確認される。18～19世紀のイギリスには「募金立」とともに「基金立」のチャリティが数多く存在した。基金立として中世以来の伝統をもつものに「慈善信託」がある。これは、主に遺言状によって基金運用を委ねられた受託者に、指定通りの救済活動を永久に継続させるしくみである。その内容は長らく不透明なままであったが、実態解明に向け1786年に調査がなされると、相当数の信託が不健全に運営されていること(基金の目的外使用や時代錯誤的目的への費消)が明らかになった。長らく放置されていた慈善信託の法整備は1841年に着手され、1853年までに計13本の法案が出された。法案審議は長期化した。結果として慈善信託法は「自由と統治」のすりあわせに成功し、「市場とも親和的な経済合理性を追求し、共同体を志向し、国家とも協働する独特の福祉ボランティアの法制的な起源」となったという。

## 第1章 チャリティの倫理と資本主義の精神

19世紀イギリスでは、産業化と都市化が急速に進み、労働者向け住宅は慢性的に不足していた。住宅不足はスラムをうみ、治安と衛生状態を悪化させた。本章が扱う「5%フィランソロピー」活動とは、こうした社会問題の解決をめざす民間の活動であり、良質な住宅の建設資金を集めるために協会や株式会社をつくって出資者を募り、5%を上限に配当を行った。本章では、①首都圏労働者住宅改善協会、②労働者階級の状態改善協会、③改良産業住宅会社の事例が紹介される。①②は、労働者の住環境改善に効果を上げたものの、配当は3～4%にとど

まったのに対し、後発の③は株式会社型を採用して資金不足を打開し、創設者ウォーターローの才覚と努力で5%配当を実現させた。事実上5%フィランスロピーは、最も必要度の高い貧困労働者を排除しており、労働者住宅問題の根治策にはなりえなかったが、「資本主義の精神」と「チャリティの倫理」とを結びつける新しい手法を編み出したとされる。

## 第2章 企業福祉と社会福祉

本章では、19世紀末イギリスの企業福祉と社会福祉をリードしたラウントリー父子の活動が紹介される。父ジョーゼフは、自社における労働環境の整備や企業内教育の充実と、自社従業員向けにとどまらない住宅問題の解消に取り組むとともに、私財を投じて3つの信託財団を設立し、社会問題研究の助成等を行った。父の関心と情熱を継承したシーボームは、ヨークでの貧困調査に携わるとともに、ロイド・ジョージの側近として自由党の土地・労務・住宅政策を後押しした。公務退任後、貧困原因（低賃金）の研究に励んだシーボームは、労働者の人間的必要を充たすには不熟練労働者の収入増加が不可欠であり、そのためには最低賃金の制定と、労使協力による企業の生産性上昇が重要だと結論づけた。第一次世界大戦後に労働争議が激化するなかで、シーボームは自社において労使協調型の労務管理に取り組む傍ら、労使関係の調停役として活躍した。また自らの「人間性重視の科学的管理法」の普及に向け、労務管理研究協会や企業内福利厚生協会などの設立にも関与した。1926年から1935年まで再び公職に就き失業問題や住宅問題の究明にあたった後、ヨーク市における2回目の貧困調査を実施し、その結果をふまえて完全雇用の実現、普遍主義的な児童手当、無拠出老齢年金を提起した。提案の一部はベヴァリッジの計画にも反映され、第二

次世界大戦後の福祉国家構想に活かされた。

## 第3章 模範の工場村と公共制度

本章では19世紀のハリファクスにおける「模範の工場村」（以下MIV）建設の背景と影響が考察される。先行研究の多くがMIV建設を、製造業者のパターナリズムや労働者階級の道徳的教化という意図と結びつけてきたのに対し、本章では、これを公共的なもの（社会改良に関する公論と脱階級的な組織や意識）の形成に向けた統治プロセスの一環として描き出している。当地の有力者によるMIV建設が、同地域における社会改良（公共制度の構築）と階級融和の軸となった、というのが本章の骨子である。アクロイドとクロスリーの両家を中心とする裕福な中産階級は、社会改良として公園・街路等のインフラ整備に加え、労働者階級の自助と儉約を促すために任意団体（住宅組合・貯蓄銀行・生活協同組合等）を創設・支援した。労働者階級は、自らの生活改善のために各種任意団体に参加することで、公共制度に関わる機会と社会改良への関心を増大させていった。こうして階級間の調和や協働の意識が促され、産業都市ハリファクスの成長基盤が整えられたという。

## 第4章 ロンドン住民の健康と帝都の美観

本章では19世紀末ロンドンにおけるフィランスロピー的な「オープン・スペース」（都市的地域の中の建物がない公園や庭園など；以下OS）の整備に貢献したミース伯爵の活動と理念が紹介される。ミースは私人や公人の立場で、人口稠密地帯にOSを創出し都市住民に憩いの場を提供した。その活動を支えたのは、「労働者ら首都住民の身体的な健康を維持、増進する」という理念であり、背後には「諸国民の競争」における勝利という目標があった。つまり、全国民の身体的健康こそが、イギリスの国際的地

位を脅かす産業的・軍事的脅威に打ち勝ち、衰退を防止する鍵とみなされたのである。このように本章では、労働者らが真に必要としていた都心でのOSを重視したミースの実践と思想が、著名なオクタヴィア・ヒルによる郊外重視型のOS整備とは別の、「もう一つの」潮流として重要な意義を有していることが説かれる。

### 第5章 福祉の分業の隘路

本章では19世紀から20世紀への転換期における私的慈善の展開について、ロンドン慈善組織協会（1869年創設；以下COS）の活動と思想が検討される。公的救済と私的慈善からなる当時の救貧体制は、「支援に値するか否か」「就労可能か否か」という基準で対象を選別した。世紀転換期になると非自発的失業すなわち「就労可能かつ支援に値する」ケースが増大したが、当時の救貧体制のもとでは適切な対応がなしえなかった。その結果、体制の有効性と正当性が疑問視され、20世紀初頭には失業保険が導入された。本章では、未組織の私的慈善による失業者への「無分別の救済」を「科学的慈善」によって根絶しようとしたCOSが、失業者対策論議を主導できなかった要因が探られる。その要因とは、①篤志団体内部の党派争いが慈善組織化を阻害したこと、②要求水準が高度化し事業範囲が拡大するなかで専門性を備えたソーシャルワーカーの確保が困難であったこと、③COS式のケースワークや救済活動に潜む中産階級的パターンリズム（労働者階級の教導、屈辱的審査の実施）を労働者階級が嫌悪したこと等があげられる。最後に本章は、現在でも私的慈善に関する「多角的な研究」が進められていると指摘して議論を締めくくっている。

第6章 チャリティでも、社会主義でもなく  
本章では、自助と儉約を指導原理とする全国

預金友愛組合（1868年設立；以下NDFS）の特徴と展開、ならびに国家福祉（老齢年金法）との関係が検討される。NDFSは、成人男性労働者をはじめ、子ども、高齢者、女性に対する種々の給付制度を備えた組合であり、これらの給付を預金制度と結合させたところに特徴がある。NDFSは1892年に全国組織となってから急成長を遂げたが、「預金優先の利害と内部の老齢給付制度の設計ミス」とが合わさり、最終的には無拠出国家年金制度を支持し、設立当初から完備していた強制老齢年金制度を廃止するに至った。廃止に至るまでの組織内論議は、純粋な自助と儉約に固執する指導部と、多くの高齢者が自助の網の目（組合への加入と備え）から排除される現実を認識していた一般組合員との対立図式のもとで展開された。以上をふまえて本章は、友愛組合にみられた「労働者の共同性」が、「金銭主義的個人利害」によって変質を被り、無拠出国家年金の登場を歓迎するに及んで、民間福祉と国家福祉との相互補完関係（「福祉の複合体」）が形成されていった、との解釈を示している。

### 第7章 変容する福祉実践の場と主体

20世紀初頭のイギリスでは、第一次世界大戦期の「別居手当」（軍人の妻子に対する普遍的手当制度）をめぐる議論と経験をふまえながら、1910年代末に普遍的な家族手当が構想されていった。本章ではその経緯が再検証される。軍人家族協会が別居手当制度の運営に果たした役割の扱いが先行研究では不十分であるとして、本章では「リヴァプール軍人家族協会」の活動が検討される。その検討からは、「連携」（申請査定業務の依頼）から「排除」（救済権限の剥奪）へと、国家と慈善団体の制度運営上の関係（「福祉実践の主体」）が変化していったことが示される。また別居手当から家族手当構想

に至る経緯が先行研究では曖昧にされてきたとして、本章では家族手当運動の主導者ラスボーンが普遍の手当を構想していった経緯が明らかにされる。最後に本章は、以上の展開が「福祉をめぐる舞台が、ローカルな公共圏からナショナルな公共圏へと拡張していく過程」の帰結であり、「福祉の複合体」の動態を示す事例であると総括する。

現代：ボランティア・セクターと国家の現在  
本章では、1997年に政権を奪取した労働党政権によるボランティア・セクター（以下VoS）政策の展開が整理される。まず先行研究に即して労働党政権に至るまでの国家とVoSとの関係の変遷が確認される。まとめれば、両者の関係は、①19世紀末～20世紀初頭（相互理解に基づく棲み分けの時期）、②20世紀初頭～1980年代（国家をVoSが補完する時期）、③1980年代後半～1997年（VoSがサービス提供者、国家がその購入者となる時期）という変遷をたどったとされる。③のサッチャー時代に広まった「契約文化」は、VoSを「政府の代理人」へと矮小化し、その優位性（柔軟性、革新性、専門性、当事者参加）を脅かした。90年代に相次いで発表されたVoS関連の報告書のうち「ディーキン報告書」は、労働党のVoS政策に強い影響を及ぼした。本報告書による政府とVoSの「合意」に関する提案は、ブレア政権における「協定」へと結実する。「協定」は「契約文化からパートナーシップ文化への移行」という労働党政権の理念を具現化した覚書であったが、実際には公共サービス供給主体としての役割ばかりが期待されたせいで、VoSの自律性が脅かされてしまった。後にこの点が反省され、公共サービス供給に限定されない伝統的かつ広範なVoSの役割が再確認された。以上の検討をふまえ本章は、国家・市場・市民社会の境界が曖昧

になった現在、VoSがもつ「固有の価値」を見つめ直す必要性を提起して議論を締めくくっている。

#### 評者による所見

本書を貫く「多孔的で三次元的な塊」という視覚的イメージは、読み手の想像力を刺激する。このイメージを評者なりにふくらませれば、福祉ボランティアズムに動員された膨大な「エネルギー」が、時空間と制度の《サーキット》を縦横に流れており、これを遠目からみると一つの「塊」となって歴史の中で光や熱を放っている、といったイメージを追加できる。この追加イメージに即していえば、本書が扱う事例のほとんどは、《サーキット》をうまく流れることができたエネルギーの発現形態であるようにみえる。ここで一つの問いが生じる。それは、本書が福祉ボランティアズムから除外する「チャーチスト運動や反穀物法同盟、女性参政権獲得運動といった市民運動や政治活動」（p.8）に動員されたエネルギーは、福祉ボランティアズムとどのような関係にあるのだろうか、という問いである。政治運動や社会運動に動員されるエネルギーは、ときに《サーキット》を焼き切ってしまうかねない過剰さをもつ。評者の仮説は、高圧で制御しにくいエネルギーを《サーキット》に流れるようにする変圧装置として「福祉」が機能してきたのではないか、というものである。社会運動と福祉国家の関係が重要な主題として（再）浮上するなかで、本書との格闘からは同主題に関しても多くの示唆が得られるに違いない。

（岡村東洋光ほか編著『英国福祉ボランティアズムの起源——資本・コミュニティ・国家』ミネルヴァ書房、2012年5月刊、iv+235頁、定価3,500円+税）

（あくつ・よういち 日本女子大学准教授）