

《論 文》

スウェーデン救貧連盟とその諸活動 (2)<sup>61</sup>

Svenska Fattigvårdsförbundet and its Activities (2)

石 原 俊 時

要 約

スウェーデン救貧連盟は、1918年の救貧法改革の実現に貢献した有力な圧力団体として注目されてきた。また、その児童福祉に関わる活動も、スウェーデンの児童福祉の発展に重要な役割を果たしたことが知られている。しかし、このように活動の一部に関心が集中する一方で、そもそもこの団体が如何なる課題をもち、どのような活動を展開したのかを検討する作業は十分行われてこなかった。そこで、本稿では、担った課題や活動の展開を万遍なく把握することを通じて、この団体の全体像を明らかにし、それによりこの団体がスウェーデン福祉国家の形成に果たした歴史的役割を解明することを試みることにする。この第2部では、救貧連盟の設立過程を扱い、この団体が如何なる課題をもって設立されたのかを見ていく。

キーワード：スウェーデン，救貧法，スウェーデン救貧連盟，社会保険，失業，児童福祉，浮浪者，救済を受ける権利

1. 問題の所在
2. 成立の背景
3. CSA救貧問題調査委員会から救貧連盟へ
  - 1) CSA救貧問題調査委員会
  - 2) 救済を受ける権利
  - 3) 地域における救貧行政の問題点 (以上 80巻1・2号)
  - 4) 国家・地方自治体・民間慈善団体
  - 5) 貧困予防策
  - 6) 子供と浮浪者—救貧受給者の周辺 (以上 本号)
4. 活動の展開
5. 救貧連盟と救貧法改正
6. 救貧法改正後の展開
7. おわりに

### 3. CSA救貧問題調査委員会から救貧連盟へ

#### 4) 国家・地方自治体・民間慈善団体

先に述べたように、この時期には、地方自治体が救貧の本来の担い手であるという考え方が根づいていた。しかし、新たな問題状況の中で、地方自治体のみでは多様化し増大する救貧のニーズに対応することは困難になっていた。それゆえ、そもそも地方自治体が担うメリットはどこにあり、その役割は何であるのかを明確にし、それを前提にして、国家や民間慈善団体との間の協力・分業体制を構築することが課題となる。以下では、こうした問題状況を、国家と地方自治体の関係については、ローテ制と扶助籍権（hemortsrätt）の問題をめぐる議論、「国家、コミューンと救貧」という議題の下での救貧会議での議論に注目し、民間慈善団体との関係については、救貧会議でのアグダ・モンテリウス<sup>62</sup>の講演を取り上げ、検討することとする。

##### ① ローテ制

この場合のローテ（rote）とは、農村の行政単位で、教区をいくつかに分けて、公共的な機能を分担させたものである。特に重要なのは軍事であった。バルト帝国の威容を誇っていた大国時代、兵士の多くは各地域住民の中からそれぞれの地域ごとに割り当てられて徴集されていた。しかし、地域社会にとってそれは負担であり、兵士は不足がちであった。そこで、1682年に、農民が兵役を免れる代わりに、ローテを単位として兵士が利用するための耕作地や牧草地を提供する義務を負うこととなった。これにより、国家は平時から大規模な常備軍を抱えることが可能になった<sup>63</sup>。ローテは、すべての教区でそうであったわけではないが、同時に救貧の単位としても機能した。その場合、ローテ毎に救貧行政の組織が設けられ、そこに住む貧民をそのローテが救済することとなったため、地方自治体は救貧に責任を負わないこととなる。1871年の救貧法の規定（8 §）によれば、自治体議会で3分の2の賛成を得たうえで、県知事の承認を得れば、ローテが救貧行政の単位となりえた。しかし、救貧行政をローテが担っていた地域は、この時期には次第に減少しつつあった。1874年には、645のコミューンで実施されていたが、1903年には234になっていた<sup>64</sup>。

救貧問題調査委員会は、この制度に注目し、パンフレットのの一つで主要なテーマとして取り上げた。確かに、この制度にも利点があり、それにより貧民は住み慣れた土地を離れ、救貧施設に収容されずにすんだ。先に見たように、当時の農村の救貧施設の居住環境は悲惨なものであったのである。特に、地域住民の間で地域アイデンティティが強く相互扶助の精神が機能している場合は、既知の者の中で安心して快適に暮らせるメリットは大きかった。しかし、それは例外であって、「たらい回し」（rotegång）といった言葉があるように、実際には厄介者を相互に押しつけあうような状況が通常であり、貧民は邪険に扱われた。しかも、ローテの救貧行政の責任者（roteföreståndare）は、概して救貧行政に疎い素人であり、救済の決定を的確に行うことができず、貧民がどのような扱いをされているかを管理することができなかった。また、同じ教区にあってもローテにより経済状態は異なるため、貧民の扱いに差が生じていた。

概して貧しいローテほど、貧困が深刻であり、満足に貧民の面倒をみる余裕はなかった。さらに、次に述べる扶助籍権の問題にもかかわるが、ある貧民を教区で面倒をみなければならなくなかった時、どこのローテがそれを引き受けるかで頻繁に対立が起こっていた（[S-i], s.4-6）。それゆえ、救貧法からこのローテを救貧行政の単位として認める条項の排除が要求されることとなる。救貧行政の本来的な担い手はあくまで地方自治体とすべきことが確認されたわけである。救貧会議では、この問題は議題とならなかったが、最終報告書である『改革方針』では、ローテ制廃止が要求されている（[S-t], s.71）。

## ② 扶助籍権をめぐる問題状況

扶助籍権とは、その自治体で救貧を受ける権利である。貧民が権利をもっていない自治体で救貧を受けるとすると、その自治体にとっては、本来負担しなくてもよい負担を負うこととなる。この問題については、高等行政裁判所判事（kammarrättsråd）ヘルンマルクが、他の北欧諸国やイギリス、ドイツなどの法律と比較しつつ、スウェーデンにおける扶助籍権の法規定の特質をまとめたパンフレットが、救貧問題調査委員会によって刊行されている。救貧会議でも一つの議題として取り上げられ、会議で議長を務めたヴィデー<sup>65</sup>が自ら基調報告を行い、問題点の整理を行った。ここではまず、このヴィデーの基調報告を手掛かりとして、救貧問題調査委員会での議論を検討してみよう。

1871年の救貧法によると、犯罪歴なく税登録（mantalsskrivning）すれば、その自治体で扶助籍権が得られた（22§）。ただし、60歳以上の者は新たに扶助籍権を得られない、妻や15歳未満の子供は夫と同じ自治体の扶助籍権をもつなどの制限があった（23, 24§§）。とはいえ、扶助籍権を持たないからといって救貧を受けられないということではない。例えば、出先で病気となった場合、そこで救済を受けることはできた。しかし、そのコストは救済された者が扶助籍権をもっている自治体に請求されることとなる（29§）。

この時期、工業化・都市化が進行するに従い、労働力の移動性は高まり、扶助籍権をもたない自治体で救貧を受ける者が増加する傾向にあった。それに伴い、代償をめぐる自治体間の係争も増加した<sup>66</sup>。そもそもどこの自治体で扶助籍権を持っているかが不明確な場合も少なく、救貧を受けたコストの額をめぐる争いも起こった。当該自治体は、救貧を実施して1か月以内に必要な情報を添えて代償を請求しなければならないが、そうした手続きを踏まえての正当な要求かどうかをめぐる争いは生じた。農村から都市への人口移動が大量に生じている時期にあって、長い間留守にしていた者の救貧負担を、ただでさえ財政基盤の弱体な農村が背負わざるを得ないというケースが殆どであったのである。とりわけ小規模な貧しい農村自治体にとって、この問題は深刻であった。さらに、係争期間中、実際に救貧を行った自治体は、そのコストをいづれだけ回収できるかわからなかった。そのことは、扶助籍権を持たない貧民に対する自治体の救済意欲を減退させ、救済の質の劣化につながった。総じてこれらの争いは、自治体間の公正な負担とは何か、それをどのように実現するかという問題と結びついていた（Kongressen, s.28-31）。

加えて、救済を実行する前、あるいは救済が長引く前に、当該自治体が貧民を、彼が扶助籍権をもつ自治体に送還するということが起こっていた。確かに救貧法によれば、貧民の健康を損なわない限り、それは認められていたし、送還のコストも相手に請求することができた（30 §）。しかし、送還は貧民に肉体的・精神的負担を強いるものであり、人道的に問題視されるようになっていた。一方、送還された先の自治体には、新たな貧民に対する救貧負担の他、送還のコストがのしかかってくることとなる（Kongressen, s.24）。

また、妻や子供の扶助籍権が夫と同一であるという規定は、事実上の離婚、特に夫が扶養義務を放棄している状況で、夫が妻子の住む場所とは別の土地で扶助籍権を得た場合、残された妻子に対する救貧をどこが負担するのかという問題を生じさせていた。それゆえ、この点では、後に見る扶養義務放棄者の問題とも関わっていた（Kongressen, s.24）。

会議では、ヴィデーンによって以上のように問題の整理が行われた後、議論が行われた。ここでは、扶助籍権を撤廃し、誰もがどこでも救貧を受ける権利を明確にせよとの要求も出された。しかし、それに対し、扶助籍権の撤廃は、最終的に救貧の責任を国家が負うことにつながるが、国家がそれぞれの貧民の状況を良く知り、それに適切に対応するのは難しく、救貧を担うことは不適當であるとの意見が優勢を占めた。それゆえ、ここでも救貧行政の担い手はあくまで地方自治体であることが確認された。とはいえ、貧民がどこにおいても適正に対応されるべきことが重要であり、扶助籍権の規定が労働力移動を妨げてはならないと主張された。それゆえ、議論は、係争を最大限回避するためには、扶助籍権の規定をどのように改めればよいのか、農村の救貧負担を軽減し、負担の公平化を図るにはどのようにすればよいのかに焦点がしぼられた。この会議では、具体的な方針は定まらなかった。しかし、負担の軽減や公平化のために、国家は救貧を直接担うことはないにしろ、財政能力に比して過大に負担を負っていると見なされる自治体に補助金を出すべきとの意見や、国家やランスティングが精神病患者や知的障害者のケアの負担を負うことにより自治体の負担を軽減するべきであるとの案などが出された（Kongressen, s.40-52, 105-111）。

『改革方針』では、IVで扶助籍権の問題を扱っている。そこでも、地方自治体が救貧行政の担い手である限りは、扶助籍権の規定は必要であることが確認された。その上で、例えば、事実上離婚している状況であれば、妻は夫とは別に扶助籍権を得られるべきであると主張された。また、救貧負担については、緊急の医療・薬などの負担については、救済を与えた移動先の地方自治体は、扶助籍権のある地方自治体に代償を請求できないなどの規定を設ける方針が出された。さらに、代償をめぐる自治体間の争いを少しでも軽減するため、代償を求める地方自治体の救貧委員会は、救済の際に一定の書式の下にあらかじめ受給者の必要となる情報を得ておくことや、これまで係争は県知事や裁判所に持ち込まれたが、ノルウェーをモデルとした仲裁制度の導入が目指されるべきとされた（[S-t], s.61-62, 69-70）。『救貧連盟時報』でも、滞在先の自治体と扶助籍権を持つ自治体との間の救貧負担の分担の見直しや貧民の送還の制限など、ほぼ同様な議論が繰り返されている（SFFT 1907:2, s.54-55）。

ヘルンマルクのパンフレットによれば、どの国でも扶助籍権にあたる規定は存在した。しか

し、新たに獲得することが難しく、基本的に出生地が扶助籍権の所在地となっているデンマークなどのケースが存在する一方、救済の負担を殆ど滞在地の自治体が負うようになり、扶助籍権の意味がなくなりつつあるイギリスの例も存在した。するとスウェーデンは、扶助籍権と救済負担の位置づけにおいては、どちらでもない中間に位置づけられるのである（[S-k], s.26-27）。救済問題調査委員会ではこの点について大きな変更は求められなかったと言える。しかし、イギリスのみならず、デンマークやノルウェー、さらにはドイツでも救済の負担をすべて扶助籍権のある自治体が持たねばならないということはなく、医療や埋葬などに関しては滞在先の自治体やより広域の自治体（ドイツでは邦）が一部負担するシステムが存在していた（[S-k]. s.25）。『改革方針』での医療・薬の負担は滞在先の自治体が負うべきとの議論は、そうした状況が反映していたことが想像される。また、救済会議で提起された、精神病患者などのケアの負担を国家やランスタングが負うべきという要求や地域間の救済負担の不均衡を是正するために国家が補助金を与える制度を構築する要求は、『改革方針』では、扶助籍権の脈絡ではなく、下記に見るように、国家の役割を論じたⅧで提起されたのに対し、『救済連盟時報』では、扶助籍権の問題との関連で論じられている<sup>67</sup>。扶助籍権の問題は、自治体間の問題と国家と自治体間の問題とを結びつける環としての性格を持っていたといえよう。

### ③ 国家の役割

会議で繰り返し述べられたように、救済行政は、何より地方自治体が担うべきであった。それに対し、国家はどのような役割を果たすべきなのであろうか。この問題についての考え方は、救済会議での「国家、コミューンと救済」をめぐる議論に最もよく表れていると思われる。

このテーマに関しては、会議直前の5月までカールスタッフ（Karl Staff）自由党内閣で内相を務めていたショッテ（Axel Schotte）が基調報告を行った。先に見たように、救済はもっぱら地方自治体の任務であった。しかし、ショッテは、以下三つの要因から改めて国家の積極的な役割が求められていることを主張した。

一つは、扶助籍問題でも指摘された自治体間の財政負担の不均衡の問題である。そのため、地域によっては十分に救済を実施できない事態が起こっていた。この問題への対応の一つとしては、いくつかの自治体が集まって広域の救済行政の単位を構成することであるが、管轄する地域が拡大することにより管理が困難になり、行政コストが必ずしも節約されないことも予想された。また、実現しても財政負担の不均衡がそれだけで完全に是正されるとは思えなかった。そこで、提案されたのが、一人当たりの財政負担額を基準として一人あたりの救済負担がそれを超えた場合、その差額に応じて国家が補助金を自治体に支給することであった（Kongressen, s.152-54）。

次に、扶助籍権をめぐる議論の中でも出てきたが、自治体の医療やケアの負担の問題である。病気が慢性的である場合とか特別なケアが必要となる場合、自治体の負担は一層大きくなることが考えられたのである。そもそも、病人のみでなく老人や子供なども一緒に区別なく取

容されることが多かった自治体の救貧施設では、特別な医療やケアなどを実施できる状況ではなかった。そこでまず着目されたのは、精神病患者と知的障害者への対応であった。中世の修道院によって設立された施療院（hospital）は、宗教改革以後国家によって運営されるようになったが、殆どが精神病患者の施設となっていた。この時期問題になっていたのは、施設整備が需要に全く追いついていないことであった。1904年に患者数は全国で12,781人と見積もられたが、収容できたのは6,344人であった。また、県の病院（lasarett）についても、1901年の規定に定められているように、治療の見込みのない者は入院できなかった。それゆえ、特に、精神病患者、知的障害者については、施設の拡充が望まれていたのである。ショッテは、国家によってこれらの設備を各地に整備するとともに、精神病や知的障害に対する医療やケアは国家が担うべきであると主張したわけである。合わせて結核患者やアルコール中毒患者についても、自治体ではなく国家が担当することが望ましいとされた（Kongressen, s.154-58）。

第三に、これまでもしばしば指摘されてきたことであるが、救貧行政が地域によりバラバラであり、同じ困窮の状態にあっても受ける救貧の内容が異なる場合はもちろん、中には貧民が非人道的な扱いをされている所も存在した。そのことは、地域の救貧行政の担い手に専門知識が欠如していることとあいまって、行政の非効率的な運営にもつながっていると考えられた（Kongressen, s.158）。しかし、そもそも地域の救貧行政を監督するのは県知事の役割であるが、その監督は機能していなかった。県知事は広範な管轄領域をかかえているのに加え、概して専門知識を持たないため、とても地域の救貧行政を指導することなどできないのである。そこで、求められたのは、救貧監督官（fattigvårdsinspektör）の設置である。フィンランドでは1889年に設けられていた。知識と経験を持った者が任命され、各地を巡回して地方自治体の救貧担当者にアドヴァイスや提案を行い、大きな成果を収めていた。さらにその役割を十全に発揮させるため、社会問題を扱う省を設立し、その下に救貧行政に関して様々な問題を一括して扱う機関を置くことが提案された。救貧監督官はその管轄の下で活動することが想定されたのである（Kongressen, s.158-59）。フィンランドの救貧監督官制度については、このショッテの基調報告に引き続き、当人である救貧監督官ヘルシンギウスの講演が計画されていたが、当日病気のために出席できなかったので、原稿が代読された<sup>68</sup>。

続く議論の中では、最初の論点については、国家の補助金が自治体の負担の不均等を是正するためには不可欠であることでは認識がほぼ一致していた。中には、扶助籍問題に関する議論で扶助籍権を廃止する意見も出たように、救貧法（1 §）で定められた義務的救貧の費用はすべて国家が負担すべきとの要求も出された。それは国家が救貧行政の担い手となることを意味したが、それに対し、あくまで地方自治体が救貧行政の担い手であるべきことが確認された。他方では、国家の補助金が国家による地域の救貧行政への介入をもたらす危惧が示された。また、財政負担額の基準を設け補助金額を決めるというのは理解できるが、実際にどのように基準を設けるのは困難ではないかとの指摘もなされた（Kongressen, s.178, 185）。

次の医療の問題については、将来的にはそれら精神病等の医療を国家が完全に引き受けるようになることが望ましいが、まずは県や様々な自発的団体がそれぞれの地域に医療施設を設立

するのを国家が援助していくことが現実的であるということとなった。また、医療施設の地理的分布を把握し、患者への迅速な対応を可能とし、特にどこに新たな施設の設置を必要とするかを認識するために、全国を対象として医療施設を網羅したガイドブックを作成することが提案された (Kongressen, s.174)。

救貧監督官の設置については、地域の自治を制約するものではないか、あるいはその介入が地域の救貧コストを増大することにつながるのかとの憂慮も表明された。これに対し、救貧監督官の任務は、まずは救貧法が遵守されているかどうかを見守ることにあることが強調された。また、その設置は、そうした活動を通じて専門知識に基づいて救貧行政を合理化・効率化することが目的であると主張された。こうして救貧監督官の設置を要求することで、合意が形成されることとなる (Kongressen, s.188, 191)。

『改革方針』のⅧは、主に国家の地方自治体の救貧行政に対する支援について論じた部分である。救貧会議での議論を受け、精神病患者の施設は県が担うべきということのほか、自治体が一定額以上の救貧負担を負った場合、その超過額の一定割合を国家が援助する制度の導入が目指されるべきとされた。また、慢性病患者や精神病患者の施設を県またはランスティングの管轄とし、これらの患者に対する自治体の負担を軽減すべきことが主張された。さらに、救貧会議では出ていなかったが、国家は5年以上当該貧民が扶助籍権をもつ自治体から離れていた場合、その貧民の救貧負担を負うという政策も掲げられた ([S-t], s.91-98)。

また、『改革方針』のⅪは、救貧監督官の設置をより発展した形で論じている。全国をいくつかの区域 (distrikt) に分け、それぞれの区域にそこを担当する救貧指導員 (fattigvårdsinstruktör) を置く。指導員は、担当地域内を巡回し、各地の救貧や慈善の状況を把握し、救貧委員会のみならず民間慈善団体にアドヴァイスや助言を与え、地域の救貧行政の合理化・効率化を促す役割を負う。この救貧指導員を中央で統括するのが救貧監督官となる。救貧会議で議論されていた救貧監督官は、ここでいう救貧指導員に対応するものと考えられる。加えて、救貧監督官を頂点とするこの体制の下で、先に見たように、それぞれの貧民に対しどの場合にどのように救済するのかなど、各地方自治体での救済のルール作りを行い、救貧施設の設計図などをチェックすることで、各地の救貧行政の質の向上を実現し、結果としてその均質化を推進していくこともできると主張された ([S-t], s.114-20)。

『救貧連盟時報』では、救貧監督官・救貧指導者の設置の一方、自治体間の救貧負担の衡平を実現するため、5年以上扶助籍権をもつ自治体から離れていた貧民の救貧負担は国家が引き受けることと共に、自治体が一定以上の救貧負担を負った場合、国家が援助する必要性が強調された。ただし、援助の是非や大きさは、先述した全国の救貧行政を統括する中央機関が査定するべきとされた (SFFT 1907:2, s.52, 55-56)。

こうして、救貧行政は地方自治体が担い、国家は財政的な援助を行うほか、医療などの一部の機能を分担し、さらには救貧監督官などを通じて地域の救貧行政の合理化・効率化を推進するという形でそれを支える体制が構想された。救貧行政を地方自治体が担うべき理由は、救貧の個別化にとって不可欠な制度的前提であることに求められた。それに対して、国家の役割

は、地方自治体の活動を支え、それへの支援を通じて全国どこでも貧民が救済を受ける権利を享受できる体制の整備を促すことにあった。一方、救貧指導員が民間慈善団体も活動の対象として構想されたように、地域において地方自治体のみが貧民の救済を受け持つと考えられていたわけではない。地域においては、民間慈善団体と公的救貧との協力関係が推進されるべき課題だと考えられていたのである。それでは、どのような協力関係が構想されたのであろうか。

#### ④ 公的救貧と民間慈善

FVOの中心人物で、慈善運動や女性解放運動の重鎮であったアグダ・モンテリウスによるこのテーマでの講演は、三日にわたった救貧会議の末尾を飾るプログラムであった。彼女によれば、スウェーデンでは、この時期、様々な領域で社会活動が盛んに行われていたが、それぞれの間では無関心がはびこっていた。禁酒運動に従事している者が民衆教育には無関心であることが珍しくないのである。何より問題なのは、公的救貧に従事する者が民間慈善を見下すことや、その逆の事態がしばしば見受けられることである。相互の無理解や不信にかえ、共に計画し、同じ目標に向かって努力することが望ましいのである<sup>69</sup>。

公的救貧は、本来身寄りなく自活する能力を失った者を救済する制度である。しかし、公的救貧の財政的負担は膨大なものとなっている。1900年には全国の地方自治体の救貧支出の合計を単純に人口で割っても2.90クローネとなった。自治体への納税義務者の数で割ると21クローネにもなる。かくなる負担を抑制することが社会的に大きな課題となっている。また、公的救貧は、受給者を一緒に扱うのではなく、それぞれの事情や状況に合わせた対応が求められるようになってきている。おのずと子供と老人の扱いは異なるのである。それゆえ、救貧申請者や受給者の情報を詳細に知ることが必要となる（Kongressen, s.273-75）。

他方、民間慈善は、対象者を自活しうる自立した状況に回復させることを目的としている。その点、対象・目的は公的救貧と異なる。しかし、実際には、やみくもに困窮者に施しを与えるので、公的救貧が扱うべき者もその対象にしてしまうケースや、貧民が自活していく意欲を奪ってしまうケースが珍しくない。そのような喜捨は何より避けるべきことである。貧民をよく知り、それぞれの個性や環境に合わせて適切な対応を施し自立に導くことと同時に、場合によっては、自立の見込みのない者を公的救貧に移管することが必要なのである（Kongressen, s.275-76）。

両者は、貧民の状況をよく知り、その上でそれぞれの状況に応じて対応しなければならないという共通の課題をもつ。最悪の事態は、それぞれが勝手に貧民の状況をよく知らずに救済することにより、本来救済されるべき貧民が救済されない一方、重複して救済を受ける者が出ることである。救済されず自立できない者のみならず、気前のよい救済によって自立する意思を萎えさせ、救済に依存する者を増殖させるからある。そうなると、貧困は一向に減少することはなく、社会における救済の資源は浪費されるにまかされることとなる（Kongressen, s.276）。

これに対し、ストックホルムでは、17年前に公的救貧と民間慈善の結節点となることを目指してFVOが成立した。実際、FVOは、喜捨に反対し、民間慈善団体相互および民間慈善と公



的慈善との間の協力関係を推進してきた。特に活動の対象となった貧民の詳細な情報を蓄積し、それを他の民間慈善団体およびいくつかの教区と共用するに至っている<sup>70</sup>。これにより、民間慈善団体では個人の状況にあった対応が可能となり、公的救貧に頼らざるを得ない状況となることを防ぐことができるのであり、公的救貧の方でも、申請者・受給者に対する個別の対応も可能となり、救貧受給者の自活を促進できると考えられる。つまり、モンテリウスによれば、民間慈善と公的救貧の間の協力は、双方において適切で効果的な救済を可能とし、社会における貧困に対する抵抗力を高めるのである（Kongressen, s.276-78）。

『改革方針』や『救貧連盟時報』での救貧連盟の課題を扱った論述では、とりたてて公的救貧と民間慈善の協力の必要性を強調する部分は見られない。恐らくそれは、これらが救貧法改正という国家との関係を主題としたためだと想像される。後に見るように、救貧連盟でも、民間諸団体との協力は一貫して追求されることとなる。なお、モンテリウスの議論に見るように、地域社会における公的救貧と民間慈善の協力は、貧民に対する個別的対応を可能にし、貧民の自立化や貧困の予防を促進しうると期待された。次項では貧困予防策を検討するが、両者の協力関係は、貧困予防策の中にも位置づけることができよう。

## 5) 貧困予防策

救貧問題調査委員会は、如何に貧民に対応するかという問題のみでなく、どうすれば貧民が生じるのを妨げられるのかを重要な課題と考えていた。貧困問題の解決には、貧困に対する事後的な対応では全く不十分で、予防策が不可欠と位置づけられたのである。以下、具体的にどのような予防策がそれぞれ如何なる役割を期待されたのかについて、救貧会議で議題となった、農村での貧困予防策、失業対策、社会保険をめぐる議論に着目して検討することとする。

### ① 農村における貧困予防策

第4節の諸活動を述べた部分でも示すように、救貧連盟は農村での救貧のあり方を改善することを重要な課題としていた。救貧統計に見るように、いくつかの農村自治体では、救貧が全く行われていなかった。救貧負担は、自治体によって様々であったのである。1903年の統計では、五つの自治体（救貧行政単位）では何らの救済もなされておらず、70の自治体では受給者が人口の1%以下であるのに対し、12の自治体では10%以上であった。救貧が行われないのは、現実に深刻な貧困がその地域にはない、あるいは貧民が親類縁者に頼っているといった事情が背景に存在したことも考えられた。しかし、実際には農村での貧困が深刻な状況であると認識されていた。貧民が殆ど捨て置かれているケースが数多く見出されていたのである。また、救済されたとしても、救貧施設の深刻な不足もあって「競売」や「たらい回し」といった慣行が残存しており、多くの農村の貧民がなお悲惨な状況に置かれていると推測された（Kongressen, s.112-13）。救貧会議を主催したCSAの救貧問題調査委員会も、調査を通じてこのような認識を強めていたのであり、それゆえ、一つのテーマとして「農村における貧困予防策」が取り上げられたと考えられる。

救貧会議では、この問題に対しフォン・コック<sup>71</sup>が基調報告を行った。彼によれば、貧困問題の解決は、まず貧困の予防から取り組まねばならないのである。悲惨な農村の状況から言えば、なおさらであった。CSAの救貧調査委員会は、アンケート調査により、それぞれ農村の救貧委員会がどのような予防策に関心を持っているのかについて調査していた。フォン・コックの基調報告は、その結果に基づき、予防策を体系的に提示したものであった。

まずは、様々な形態の自助・共助を促す方策が挙げられた。一つは、社会保険を成立させ、セーフティネットを拡充することである。この問題は、救貧会議では、以下に見るように、別に独立のテーマとして取り上げられた。第二に、失業対策とともに、浮浪者・乞食の撲滅である。農村によっては、過剰人口や失業が深刻な地域も存在した。これに対し、公的職業紹介制度を整備していく必要性が強調された。1906年の国会では、それらを集権化し、全国的な職業紹介のネットワークを構築する提案が出された<sup>72</sup>のであるが、ここでの議論は、そうした状況を反映している。過剰人口や失業で悩む地域の一方で、労働力不足の地域もあるのであり、失業対策として、まず労働力需給の調整を図らねばならないと考えられた。また、乞食や浮浪者に対しても、取り締まるばかりではなく、如何に労働市場に組み込んでいくのかという課題も存在していた。乞食や浮浪者については、6)で検討することとする。第三に、禁酒の促進である（Kongressen, s.116-120）。当時、貧困の原因として飲酒が重要な位置を占めると考えられていた。また、同時期に「国民運動」として禁酒運動が勃興していたが、CSAにもその影響が及んでいたことを反映していると思われる。

次に貧民を直接の対象とした一連の対策を提案した。上記の対策が貧困にならないための予防策としたら、貧困に陥ったとしても次の世代に至るまで貧困が再生産されるのを防ぐための予防策である。まず、救貧受給者どうしが結婚して子供を産むことは、救貧負担をますます増加させるものであって回避されるべきであると主張した。具体的には、救貧行政当局の家父長権の下にあるので、それに基づき結婚を規制することを提起した。また、貧民の子供が将来救貧に頼ることのないようにきちんと養育・教育をしていく必要性を指摘した。それは、農村の救貧施設が概して劣悪で、子供が健全に成長していくのに最も適さない環境であるという認識に基づいていた。後で見ると、救貧問題調査委員会では、子供は家庭で育てるべきだとの考えが強く示されるが、施設の養育環境の悪さからも、救貧が子供を対象とする場合は、施設収容よりも里子の方が望ましいとしたのである。そして子供の教育として、男子の場合は職業教育、女子の場合は家事・育児を重視すべきと主張した（Kongressen, s.120-23）。ただし、6)で見ると、子供の養育や教育は、貧民のみでなくあらゆる子供の問題として議論されることとなる。貧民の子供でなくとも、養育や教育に欠陥があれば、将来において道を誤る可能性が高まると考えられたのである。

以上の方策は農村に限らず、都市にも適用しうる方策とも捉えられるが、フォン・コックは、農村独自の予防策として、農業経営を改善し、農民や農業労働者の経済的状況を高めていく方策を提示した。農業経営の改善については、まず小農に対する啓蒙活動が重要であり、土地利用や耕作方法等での最新の知識や情報をこれらの層に普及していく必要性を指摘した。ま

た、協同組合を組織することも、飼料や肥料の共同購入、農産物の共同販売を通じて農業経営の強化につながると考えられた。他方、農業労働者については、その土地獲得による自作農化を、国家が政策的に支援していくべきであると主張した。さらに、自助基金や教区での穀物貯蔵等々などといった凶作対策の整備も必要であるとした（Kongressen, s.123-126）。

最後に、国家が財政基盤の弱体な自治体を直接的に援助していくことを提起した。しかし、補助金はただ与えられるものではなく、救貧制度の整備や行政の効率化と結びつけて援助される必要があると主張した（Kongressen, s.126）。

救貧会議では、この議題について議論する時間がなくなり、結局決議は行われなかった。しかし、以下にも見るように、ここで提起された多くの方策は、農村に限らず一般的な貧困予防策として取り上げられることとなる。

## ② 失業対策

上記のフォン・コックの講演でも失業対策が取り上げられたが、救貧会議でも独立したテーマとして2日目に取り上げられた。その背景には、19世紀末以来、失業者を貧民と区別して対応すべきという認識が強まってきたことがあると考えられる。鉄・金属労働者労連委員長ブロムベリィ<sup>73</sup>の基調報告は、そのような状況を反映していた。彼は、まず失業は不況期の労働供給不足から生じるとされるが、不況でなくとも生じることを指摘する。新しい発明があると労働者は不要になるのであり、季節的失業もある。そもそも景気循環それ自体が資本主義経済の運動に起因するのである。それゆえ、失業の原因は資本主義経済そのものにあり、失業は個人の責任ではなく、社会の責任なのである（Kongressen, s.223-24）。

すると、個人の自助に任せることはできず、社会の側で対策を講じなければならない。まずは実態を把握するために失業統計を整えることが必要である。また、現在ではいくつかの都市にしか職業紹介所がないが、全国各地に配置し、相互に連携できるようにしなければならない。それにより、全国の労働力の需給を迅速に調整できるようになる<sup>74</sup>。また、失業統計も、こうした公的な職業紹介施設の活動に基づくことができるであろう<sup>75</sup>。国家は、職業紹介施設の整備を支援すべきである。しかし、職業紹介施設は仕事を紹介するのみで、仕事を作り出すわけではない。それゆえ、ストックホルムで1890年代の不況期に、道路建設用の碎石など失業対策事業が行われたのであるが、こうした自治体のみでなく国家も失対事業を展開すべきである。また、そこでの賃金は協約賃金であるべきであると主張された<sup>76</sup>。

さらに同時期に、新しいセーフティネットとして注目されつつあったのが、失業基金とそれへの自治体や国家の援助であった。1897年にベルギーのガン（Gent）では、労働組合が運営する失業基金に市が補助金を与えるという制度が成立し、国際的にも関心を集めていた。ノルウェーでは、20世紀の初めの不況の際に、労組の運営する失業基金の多くも破産の危機に陥ったのであるが、それを契機に失業基金に国家が補助金を与えるシステムが成立した。デンマークでも同様の制度の導入が検討されていた。スウェーデンにおいても、労組の産業別（職能別）全国組織である労連（fackförbund）の多くはそれぞれ失業基金を設立していた。そこで、ブロムベ

リイは、我が国でもこれを国家や自治体が支援する制度を導入するべきであると提案した<sup>77</sup>。

救貧会議では、以上のような基調報告に呼応して、CSAの事務局長（sekreterare）で救貧会議では書記（sekreterare）を務めていたパルムスティアナが、公共による失対事業、職業紹介所の整備、労組の失業基金の援助というように、これをほぼ全面的に支持する内容の国王への請願書を作成する案を提出した<sup>78</sup>。一方、他の対策として小農創設（egnahem）策も検討すべきとの意見も出された。商務院（Kommerskollegium）の官僚フス（Gunnar Huss）は、失業者には、これまでの調査により、労働能力があり、働く意思があったのにもかかわらず失業した者と、労働能力が不足していたり、きちんと働くための道徳的前提を欠いていたりするために失業している者とが存在し、失業対策はそれぞれで異なることを指摘した。経済学者ヘックシャー（Eli Heckscher）は、失業の大きな要因は景気循環によるので、景気循環を平準化していく政策が重要であることを強調した。また、ヴェステルヴィク（Västervik）代表の牧師パレーン（S.G.Palén）は、協約賃金で失対事業を展開することは、労働市場における賃金水準を押し上げ、むしろ雇用を縮小させると主張した。しかし、結果としては、パルムスティアナの請願書案を決議とすることとなった（Kongressen, s.232, 235, 238-39）。

『改革方針』では、後に述べる浮浪者との関わりにおいて、失業対策を提示している。失業者、特に非自発的な失業者は浮浪者と明確に区別されるべきであり、決して浮浪者法の枠組で対応してはならない。それゆえ、非自発的な失業者に対しては自治体の労働紹介や失業対策で対処されるべきであり、それと同時に自治体や国家の援助を通じて職業別の失業保険の整備を進めるべきだと主張された（[S-t], s.131-32）。『救貧連盟時報』でも、浮浪者と失業者を区分するという脈絡において同様の政策を提起している（SFFT 1907:3, s.199）。

### ③ 社会保険

スウェーデンの社会保険は、1884年に下院にあたる第二院にヘディーン（Adolf Hedin）が労災および老齢保険に関する動議を提出したことに始まるといって良いであろう。しかし、労災に関しては、1901年に使用者の労災補償義務が法制化されるなど一定の成果を得ていたが、老齢保険については、1880年代から90年代にかけて作成された法案はことごとく否決されていた。一つには、それらの法案が労働者に対象を限定した労働者保険の提案であったので、農業利害が多数を占める第二院がこれを却下するという図式が続いたためであった。しかし、救貧会議開催の直前の1906年9月に、90年代から老齢保険の成立を目指す運動を独自に展開していた元軍人で伯爵でもあるラーブ（Gustaf A. Raab）が、全国民を対象とし、在職期間中に一様に拠出するが、60歳以上で困窮した場合にのみ年金を受給するという国民年金案を、国王に提出していた。それゆえ、老齢保険の問題は、この時期に再び社会的な関心を集めつつあった<sup>79</sup>。

救貧会議の正式名称が「救貧および社会保険に関するストックホルム会議」であったように、会議ではこの問題は主要なテーマの一つとして取り上げられた。基調報告を行ったパルムスティアナは、まず、救貧は支給する側に負担となるばかりでなく、受給者にもスティグマを与えており、なるべくその必要性がなくなることが望ましいと主張した。それゆえ、救貧に頼

らざるを得ない状況に陥らないように、社会がセーフティネットを構築する必要があるのである。彼によれば、特に老後の生活を防御する対策としては、以下三つの方法が存在した。

一つは、デンマークで1891年に成立した高齢者扶助制度（*älderdomsunderstöd*）である。これは60歳以上で身寄りもなく生活が立ちゆかなくなつた場合、年100クローネ以上の利子をもたらず資産を持っていない、これまで刑罰を受けていない、少なくとも10年間救貧を受けていないなどの条件を満たせば、必要に応じて月5クローネから25クローネの現金あるいはそれに相当する現物や医療の扶助を国家から受けられるという制度である。審査は自治体が行つた。しかし、実際には受給した者は人口の約2%に留まっていた。この制度は、確かに救貧と異なり、受給にともなつて参政権を失うとか、救貧当局の家父長権の下に入るとかといった身分上の変更をもたらさない。しかし、困窮が受給の要件であり、国家からの恩寵という性格はぬぐえないし、勤労や節約を促す制度でもない。さらに、この制度には、子供の扶養義務の意識を弱めて親子関係を損なうとか、使用者が賃金切り詰めの理由としているとか、支給の認定が恣意的であるといった批判が向けられている（*Kongressen, s.248-49*）。

第二の方法は、国家が民間の自助基金や民間保険を援助するという方法である。この形態は、フランス、ベルギー、イタリアなどで既に導入されている。利点としては、そのような基金のメンバーであれば恩恵を受けられるということである。理論的にはすべての市民に門戸が開かれていることとなる。個人の家計を調査する必要もない。そこで支給される給付は自己が拠出したことの見返りであり、受給は権利と見なせる。さらに、人々の節約・思慮を促進する制度である。とはいえ、その最大の欠陥は、実際には保険加入者は小ブルジョワや手工業者が主であり、本来の目的である賃金労働者の多くがカバーされていないことにあった（*Kongressen, s.249-250*）。

第三の方法として、ドイツで1889年に導入された強制保険がある。10年後には疾病保険も加わつた。当初、すべての17歳以上の賃労働者が加入義務を負つたが、その後、加入対象は広げられている。コストは、国家、使用者、加入者が3分の1ずつ負担している。この方法は、上記二つの方法の欠点を回避している。受給は権利であり、恩寵ではない。第二の自発的基金に劣るとはいへ、節約や勤勉を促す効果を期待できる。さらに、カバーする範囲は当然第二の方法よりも広い。とはいえ、スウェーデンでは、対象を賃金労働者に限ると、同等の経済状態にある小農や小生産者に取り不公平であるとの批判が出る。それは、当初から労働者階級のみでなくその他の階層も対象とすることで克服しうると考えられる。それに対し、この型の社会保険に対する最も強力な批判は、市民個人に国家が貯蓄を強制することに向けられると思われた<sup>80</sup>。

こうしてバルムスティアナは、三つの形態のうち最もスウェーデンの状況に適しているのは強制保険であると結論した。これから現実化する際に検討すべき具体的な問題としては、なるべく広い階層を対象とすることが望ましいが、制度構築や運用のコストもそれに伴い増大することが問題であること。現実に広い階層を参加させるには、ドイツのように拠出と給付をその額に応じていくつかのグループに分けることが有効であると考えられるが、実際にどのように区分したらよいかを検討しなければならないこと。さらに、拠出金の徴収や保険の運営を

考慮し、どのような組織を構想すればよいのかなどの問題があることを指摘した（Kongressen, s.253-55）。

続く議論では、ラーブ自身も出席して全国民を対象とした年金であるべきことを主張したこともあり、このパルムスティアナの提案とともにラーブ案も俎上にのせられたが、労働者階級のみではなく、可能ならば全国民を対象とした保険となるべきということについて反対意見はなかった。1901年に使用者の労災保険への加入を義務化したことに伴って成立した保険局（Riksförsäkringsanstalten）の局長マイ（John May）は、拠出金の徴収や保険の運営には保険局の組織が活用しうることを、また保険金の支給には郵便貯蓄銀行（postsparbanken）<sup>81</sup>を利用しうることを指摘した。一律の拠出金を想定しているラーブ案に対しては、農業労働者（statare）など払えそうもない階層の存在もあり、所得や資産に応じた拠出金が望ましいとの意見が複数出された。貧しい層の拠出が期待できないという問題に対しては、税金による補填が取り沙汰されたが、税の投入は個人の節約を促さないとの反論がでた。結局、国民年金保険とすべきことで一致しても、拠出・給付を如何にすべきか、運営組織をどうすべきかなどの具体的な構想をまとめるのは時期尚早であることが確認され、政府にこの問題を本格的に調査検討することを要求することとなった（Kongressen, s.255-70）。

『改革方針』のXは、予防策を論じた部分である。そこではまず、1871年救貧法にも、貯蓄の奨励や困窮に備えての基金の設立など予防策に言及した部分は存在するが、それでは全く足りず、予防策の重要性はますます大きくなっていると指摘された。具体的には、対象者の特質や環境などに配慮し、貧困に陥らないための方策と貧民の自立化を促す方策が採られなければならない。そのためには、公的救貧と民間の扶助活動との間の協力関係が推進される必要がある。さらに、救済を与える際には、十分貧困の原因を調査しニーズを検討することが条件となると主張された。このように個人化された救貧の必要性がここでも強調されたわけである。それとは別に、非自発的な失業に対しては救済事業が展開されねばならないことが確認された。また、貧困の大きな原因であるアルコール濫用を防ぐため、禁酒を推進すべきことが指摘された。さらに、社会にとって害を与えうる結婚は制限されるべきであるとの見解も示された。結婚は、男女が精神的・肉体的に健全であり、自活する条件が整っていることを前提とすべきなのである。実際、デンマークの救貧法には、過去5年間の間に救貧を受けた者は結婚の際には救貧委員会の承認を必要とする規定が含まれていた（[S-t], s.107-113）。以上のように、『改革方針』では予防策について議論されているが、不思議なことにそこに社会保険について検討した部分がない。それは一つには、『改革方針』が救貧法改正を主眼としていたため、その成立は救貧法とは別の法律となる社会保険をあえて扱わなかったものと考えられる<sup>82</sup>。

## 6) 子供と浮浪者—救貧受給者の周辺

CSA救貧問題調査委員会は、必ずしも救貧法の対象となるのではない対象にも視野を広げ、検討を行った。それは、子供と浮浪者および扶養義務放棄者である。そこでここでは、まず子供に関してその養育・保護の問題、次に浮浪者の問題、最後に妻子に対する扶養義務放棄者の

問題をめぐる議論を検討することとする。

### ① 子供の養育・保護の問題

1900年に子供の養育は社会の問題であることを説いたエレン・ケイ (Ellen Key) の『児童の世紀』が出版されたように、19世紀末は、子供の問題に対する関心が社会的ににわかにか高まった時期であった。

その背景として、例えば、乳幼児死亡率が低下する中、里子に出された子供の死亡率の高さが目を引くようになっていたことが挙げられる。特に私生児に関しては、1歳になる前に4分の1が死亡するのは当たり前で、半分が死亡する自治体も存在したのである。原因として注目されたのが、里子産業 (fosterbarnsindustri) という言葉があったように、何らかの代償を得て孤児や私生児を預かる者の中に、劣悪な環境の中で十分な世話をせず、虐待した者がいたことである。そこで里子の養育を社会的に監督していく必要性が認識されることとなる。救貧問題調査委員会のパンフレットでも、ストックホルム市立サバツベリイ (Sabbatsberg) 病院の医師長 (överläkare) イーヴァル・スヴェンソン (Ivar Svensson) がこの問題を扱っている。そこでは、状況を示す例として、このような私的な託児業者 (änglamakerska) が預かった5人の乳児のうち2人が死亡したケース、17人預かって7人死亡したケースなどが挙げられている。しばしばそうした業者は貧しい女性であり、洗濯や裁縫、清掃などの本業を持ち、副業として片手間に子供を預かっていた。彼女らにとって、預かった乳児は、自分たちの狭い非衛生的な住居での寄宿人に過ぎなかったのである<sup>83</sup>。

しかし、問題にされたのは乳幼児のみでも、里子のみでもなかった。なお高い出生率が保たれる中で、死亡率が低下したため、青少年の人口比率は高まっていた。特に都市では、貧困層と富裕層の居住地が分かれる傾向がある中で、貧困層の道徳的退廃や犯罪の問題が青少年の問題として実感されるようになる。そうした問題は、子供の養育や教育のあり方に関心が向かうことにつながった。例えば、実の親の下で育てられても、きちんと養育されなければ、精神的・道徳的に問題がある人間が育ち、社会にとって脅威となりえると考えられるようになった。中でも貧困層の家庭には、養育の場として、しばしば少なからぬ問題が存在すると疑われるようになったのである<sup>84</sup>。

また、スウェーデンにおいては、先述のように初等義務教育が1840年代の初めに法律で定められていた。しかし、実際には、子供が働くことは一般的であり、親も子供の労働をあてにし、学校に行かせることを嫌がった。学校もこのような事情を容認せざるを得ず、長い間、義務教育は実質的に実施されていたとはいえない状況にあった。けれども、19世紀末になりやっと、子供が一年を通じて学期中では毎日登校するのが当たり前となったといわれる<sup>85</sup>。

一方、児童労働が法律によって制限されていった。1881年に工場において、12歳から14歳までは1日6時間以上、14歳から18歳までは10時間以上働かせることはできなくなり、それらすべての者に対し、夜間労働は禁じられた。90年代には、工業以外の産業にも徐々に同じ規定が適用されるようになった。そのように制限された理由として、技術発展・産業発展の結果、児

童労働が割に合わなくなっていくというがあったことも指摘されるが、そうした年齢の子供に労働を課すことが健全な肉体的・精神的な発達を阻害するといった子供に対する眼差しの変化を反映していたともいえよう<sup>86</sup>。特にここでは18歳までが対象となっていることが注目される。従来、1864年に制定された刑法では、15歳までが刑罰の対象とならないことが定められていたように、15歳が一つの成人の目安であった。しかし、それより年長の者にも何らかの教育の必要性が認識され始めたのである。加えて児童労働の制限は、職場以外での場で子供を教育し規律化していく問題を顕在化させた。他方では、1901年には18歳以上が対象となる徴兵制が導入された。それゆえ、義務教育を終えてからきちんと一人前に働くようになるまで、あるいは兵役に就くまでの間、具体的には18歳までは誰がどこで教育するかといった課題が浮上することとなる。この初等教育卒業後、特に15歳から18歳までは、しばしば「危険な過渡世代（den farliga övergångsåldern）」と呼ばれたのである<sup>87</sup>。

徴兵制が決議された翌1902年は、以下のような一連の法律が制定されたため、スウェーデンの児童福祉の歴史にとって画期となる年となった。一つは、里子養育法である。7歳以下の里子を対象として、里親の下での養育が監視の対象となった（1 §）。監視の主体は、里子委員会（fosterbarnsnämnd）で、この機関は地方自治体の保健局（hälsovårdsnämnd）の下に設けられることとなった（2 §）。もう一つは、強制養育法で15歳から18歳までの少年が罪を犯した場合、刑罰を課すのではなく更生施設に強制的に収容するという法律である。これにより、刑罰の対象となるのは15歳以上からではなく18歳以上からということとなった（2 §）。そして最後に、児童保護法である。これにより、1歳以上15歳以下の子供が家庭で精神的・道徳的に不適切な養育をされている場合に、社会が介入しうるようになった（1 §12）。より若いうちに犯罪者となる芽を摘み取っておくことが肝要と考えられたのである。また、最終的には親から子供を引き離し保護施設に収容しうることを定めたこの法律は、家庭に対する公権力の介入を認めるもので、親の養育権の制限も意味した。なお、子供の保護の役割を自治体で担う機関として、初等学校の学区毎に児童福祉委員会（barnvårdsnämnd）が置かれることとなった（2 §）。このようにして、親の意向に関わらず、子供を親から引き離したり、里子に出したり、更生施設に収容したりする権利が行政に与えられたわけである<sup>88</sup>。

CSA救貧調査委員会では、こうした法律の制定を受け、その成果と限界が議論されたといえる。パンフレットシリーズの中では、慈善運動や女性運動での活動で知られ、経済史家ヘックシャー（Eli Heckscher）の妻となるヴェストベリイ（Ebba Westberg）がこの問題について論じている。彼女によれば、「児童福祉は、もっとも明確な意味で貧困予防策であり、そこに投じられた金は、しばしば将来になって何倍もの支出を節約する」と述べ、また、「それ（児童福祉）は、その特別な位置や格別な意義からいって、通常の救貧と全く区別し、国民の最も重要な案件の中で、それなりの場所や位置を与えられた独自の問題として扱われるべきである」と主張した（[S-1], s.4）。子供をきちんと育てることは社会全体の問題なのであり、救貧制度に関わる所に視野を限定すべきではなく、社会全体の脈絡の中に位置づけて考えるべきなのである。そこで、彼女は、現在の救貧制度の中で、貧困児童が家庭において、施設において、そ



して里子においてどのように救済を受けているかを概観し、そうした制度や1902年に制定された一連の法律の限界を、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、イギリス、フランス、プロイセン、アメリカなどと比較しつつ指摘した。

そこでスウェーデンの児童関連諸法を見ると、まず、里子養育法については、その対象が救貧委員会の仲介を得て里子に出されている者に限られていることが指摘された。そのため、多くの私生児が公的機関を通さずに里親に仲介されているため、視野に収められていなかったのである。また、7歳以下の児童が対象というのも、年齢設定が低すぎると考えられた。さらに、多くの里子は劣悪な環境や待遇の下で暮らしているので、里子に出すに当たっては許認可制 (koncessionstvång) が導入されるべきと主張された。それにより、食事、衣服、暖房など子供の養育環境が一定の水準を下回る里親を排除でき、許認可後も、もし問題があれば、当局はすぐに里親の資格を奪うことができるのである ([S-1], s.20-21, 31)。

児童保護法については、他の北欧諸国やヨーロッパ諸国の同様の法律では、家庭での養育が精神的・道徳的に不適切な場合のみでなく、虐待や食事を与えられないなど身体的な発達に支障をもたらしうる場合も含まれているのに対し、スウェーデンでは、里子の場合、里子養育法により両者とも保護の対象となるが、それ以外の場合には、後のケースは対象外となることが問題であった。ヴェストベリイは、これをスウェーデンの後進性 (efterblivenhet) と見なし、至急対象を拡大すべきとした ([S-1], s.59-60)。また、対象年齢も、15歳から18歳まで引き上げるべきだと主張した ([S-1], s.61-62)。

児童労働の規制についても、現行法では、工場と見なせない小規模な経営や手工業が対象外となっていることが指摘された。また、違反を取り締まるのは職業監督官 (yrkesinspektör) であるが、本来は労災防止を任務としており、児童労働の監視はどうしても副次的なものにならざるを得ないこと。また、違反に対する罰則も軽すぎ、違反を発見しても手続きが煩雑で、すぐに事業所に介入できないことなどにより、その取り締まりの実効性がないことが問題視された ([S-1], s.27-29)。

さらに共通して問題とされたのは、子供の養育・保護に関して、地方自治体の中で複数の担当部局が林立し、統一的・効率的な対応ができないことである。里子については、里子委員会であり、これは保健行政の一環としての位置づけであった。児童保護については、児童福祉委員会で、これは教育行政の領域に属すると見なされ、児童福祉委員会が管轄していた。さらに救貧施設にいる子供に対しては、救貧委員会が後見権を持っていた。それに対し、救貧制度の外にある児童養護施設を監督するのは、初等学校監督官 (folkskoleinspektör) であった。これらを何らかの形で統一的に管理する体制の構築が求められたのである ([S-1], s.63-65)。具体的には、地域においては、児童福祉委員会がそれになるべきであり、さらには、全国を対象とした児童福祉を管轄する中央機関の設置も必要であった ([S-1], s.60-61, 63-64)。一方で、地方自治体をいくつかの地区 (krets) に分け、ボランティアなどを地区代表 (kretsombud) に選任して、各家庭の監視をより実効のあるものとしていく必要性も指摘された。これは、児童福祉委員会の下部組織として位置づけられた。なお行政機関としての組織強化のため、法律と医学

の素養のある者のみではなく、女性も委員会のメンバーに加わるべきであると主張されたことも注目される（[S-1], s.60）。児童福祉行政には、専門知識のみではなく、女性の観点が不可欠だとされたのである。

救貧会議では、「成長途上世代（det uppväxande släktet）」が議題として取り上げられ、さらにそれは、児童福祉（barnavård）と青少年福祉（ungdomsvård）の問題に分けて議論された。前者で焦点となったのが、私生児の問題であり、それとの関係において里子養育法であった。まず、この法によっても里親の下での劣悪な養育環境の改善がなされておらず、なお一層監督を強化することが必要であることが指摘された。それゆえ、里親となる際に許認可制を導入すべきであり、相続上の権利に見られるような私生児に不利な状況を是正し、その権利や法的地位を高めるべきであると主張された<sup>89</sup>。

しかし、私生児の問題で何より重視されたのが母親の問題である。既に言及したパンフレットの中で、スヴェンソンは、こうした里子産業の下での嘆かわしい状況に対し、里親の養育に対する監視の強化のみではなく、貧しい境遇にあっても私生児の母親が自分で子育てできるように社会全体で支援していくことの重要性を強調していた。彼は、それに関連して、ストックホルムに存在するような困窮した母子を一時的に収容する施設の存在や1903年に成立したストックホルム・ミルクの滴協会（Föreningen mjölkdroppen）の活動などに注目している。後者は、貧しい母親を対象に、子供に栄養ある人工乳（mjölkblandning）を与えるとともに出産・子育てについての啓蒙活動を積極的に展開していた。また、出産期の女性労働の法的禁止や出産に際して母親への給付を可能とする社会保険の導入などを検討すべきとした（[S-f], s.21-23, 45-48）。

救貧会議の議論でも、母親たることは立派な社会的貢献であり、母親の子育ては社会が支えるべきことと位置づけられた。そして、子供は何より母親の下で愛情をもって育てられるべきだと主張された。とはいえ、現実には、多くの母親が経済的に恵まれず、母親の手元で育てることが困難であった。それゆえ、議論の力点は、里親に預けるのではなく、母親が自ら子育てを出来るような環境を整備していくことに置かれた。また、父親の扶養義務は法で定められているが、しばしば法の網をくぐり抜け、義務を無視して妻子を捨ておく父親が出現していた。それゆえ、扶養義務を果たさせるように法的強制手段を強化することも求められた。先に示したように、救貧会議では、この問題は、私生児に限らず、妻や子供に対する扶養義務放棄者の問題として独立したテーマで扱われた。また、スヴェンソンの議論と同様に、出産時に母親が給付を得られるように、すべての成人男女が保険料を拠出する社会保険としての母親保険（moderskapsförsäkring）の導入が提案された。さらに、困窮しても母子が身を寄せることができる専門のアジールが必要と考えられた。しかし、施設の増設はすぐには実現しないので、とりあえずは、病人も老人も誰もかも一緒くたに詰め込まれている現行の救貧施設に、母子がともに暮らせる独立したスペースが設けられるべきだと考えられた。また、そうした住居の問題とは別に、特に私生児の母親の多くには子供を育てるのに必要な知識や技能が欠如していることが問題視され、義務教育において女子に対し出産や育児の知識を教える必要性も指摘された

(Kongressen, s.58-62; [S-f], s.46-48).

以上のような児童福祉をめぐる議論が、特に乳幼児が対象であったのに対し、青少年福祉については、前者よりも年長である年齢層、特に15歳から18歳の若年層を対象として、彼らを一人前の市民にするため、社会が様々な方策を講じなければならないという問題意識の下に議論が行われた。何より、1902年に制定された児童保護法や強制養育法などが議論の対象となった。これらの法律の実効性については、制定間もないことから早急に判断することは慎重であるべきとの意見が多く出されたのであるが、児童保護法の対象は15歳までであるが、18歳までに延長すべきだと主張された。素行に問題のある少年は、18歳までは罪を犯していなくとも教育を施し、犯罪の芽を摘み取ることが必要と考えられたのである。また、なお多くの自治体に児童福祉委員会が設置されていない状況や、法規定により児童福祉委員会の委員長に教区牧師が就くことになっていること(27§)にも懸念が表明された。例えば、委員長はそのメンバーの中から選挙で選ばれるべきであるとか、医師の方が相応しいとの意見が出された。また、親から引き離された児童は預け入れが通例となっていたが、預け入れ先が不相当だと判断されれば施設収容もできるように、児童福祉委員会の権限を強化すべきと主張された。とはいえ、議論の重心は、むしろ家庭の外での子供に対する教育の問題にあった。例えば、義務教育の年限を延長する案が出され、職業教育の教育制度を整備していく必要性も強調された。また、この問題を民間のイニシャティヴの下で社会全体として取り組むべきだと主張された。それゆえ、自発的な社会運動として、青少年を対象とした余暇活動が展開しているが、それを促進すべきとの意見が出された(Kongressen, s.72-77)。

何より注目すべきなのは、里子養育法を含め、これらの問題が議論される中で、救貧と児童福祉の問題を区別すべきであるとの考えが明確に示されてきたことである。子供を一人前の市民に育成していくことは社会的な課題であり、貧民に限られた問題ではなく、そうした養育・教育には救貧で必要とされるものとは異なる特別な知識・能力を必要とするのである。それゆえ、救貧委員会の任務は、貧民の子供を里親や施設に送るところに留まるべきであり、それ以後は専門の機関である児童福祉委員会が担当すべきだと主張された(Kongressen, s.81-82)。また、この議論に関連して、救貧施設で他の貧民とともに子供と一緒に収容してはならないことも指摘された(Kongressen, s.75, 82-83, 96)。

児童福祉の問題は、『改革方針』では、救貧法ではなく1902年に制定された諸法の改正が問題なので、補論の部分で議論されている。その内容は、ほぼヴェストベリイの議論に沿ったものとなっている。即ち、里子養育法については、対象が7歳までの里子であるというのは低すぎるということが問題にされた。また、救貧委員会の仲介で代償を得て引き取られた里子のみでなくすべての里子に拡大されるべきであると主張された。また、許認可制を導入し、里子の十全な養育条件を確保していくべきだとされた。一方、児童保護法は、里子養育法が里子を対象とするのに対し、自宅で両親の下で育てられている子供の保護を意図した法律と位置づけられた。その上で、親の養育が精神的・道徳的に不適切であるばかりでなく、健全な身体の発達にとって問題がある場合も対象とすべきであり、家庭に介入して保護をする対象は、15歳まで

ではなく18歳までの青少年となるべきであると主張された。また、救貧会議での議論のとおり、地域における児童福祉問題を一括して管轄する行政機関として児童福祉委員会が位置づけられた。そしてこの機関は各自治体に設置を義務づけるべきとされた。こうして児童福祉委員会の権限は拡大されることとなるが、その活動を支えるため、下部組織として地区代表制(kretsombudsinstitutionen)を導入すること、女性を委員とすることが方針として掲げられた。さらに、親から引き離して施設に収容する場合には、救貧施設に収容せず、児童専門の施設に収容すべきであり、そこでは食事や衣服など十全な養育環境が保証されるべきとされた。また、きちんと職業に就くまで18歳まで収容しうるようにすべきだと主張された。児童労働については、さらなる調査が必要とされ、具体的な要求は出されなかった（[S-t], s.121-26）。なお、『救貧連盟時報』でも、以上のような里子養育法と児童保護法の対象拡大や児童福祉委員会の組織拡充が改革目標として掲げられることとなる（SFFT 1907:3, s.143）。『改革方針』や『救貧連盟時報』の議論は、概して1902年に制定された諸法の改正に限定され、パンフレットや救貧会議で議論となった、私生児の法的地位の改善や母親保険など母親の生活を支える方策などについては対象としていない。とはいえ、これら言及されなかった問題にたいする取り組みも、救貧連盟の活動の中で決して忘れ去られたわけではないことは、後述するとおりである。

## ② 浮浪者の問題

第2節で触れたように、1885年に浮浪者法が制定された。それにより無保護者の規定がなくなり、貧困や職がないということだけで犯罪者と同等視されて自由を奪われることがなくなった。しかし、浮浪者と見なされれば、一定の手続きを経て移動の自由が奪われ、強制労働を課せられる可能性があった<sup>90</sup>。実際、毎年2,000人ほどこの法律の適用を受けて拘束されていた（[S-s], s.5）。救貧会議では独立した議題とならなかったが、2冊のパンフレットでこのテーマを扱っているように、救貧問題調査委員会は、浮浪者に関わる問題を重要なトピックと見なしていたと思われる。

この2冊のパンフレットが共通して指摘しているのが、「浮浪者」というカテゴリーのあいまいさである。まずは、浮浪者法の改正をテーマとした前内相ショッテのパンフレットでは、以下のような指摘がなされた。浮浪者法の第1条（1 §）の「浮浪者」の定義には、二つのカテゴリーが含まれていた。すなわち、定職なく浮浪する者（luffarnaあるいはlandsstrykande）と浮浪しているわけではないが、財産も定職も持たない（持とうとしない）者で、前者と同様に社会の安全、秩序、道徳を脅かすと見なされる存在である。ショッテによれば、このカテゴリーは「警察のお得意さん（poliskunderna）」と呼ばれ、犯罪常習者のみならず、アルコール中毒者や売春婦も含まれた。この二つの対象は、共に拘束の対象となったのである。しかも、それら雑多な存在に対し、審問、拘束など一連の手続きを経た上で、最終的に強制労働を課すという一律の対応しか想定されていなかった（2, 3 §§）。ショッテによれば、一時的に職を失った労働者も浮浪者と見なされることは問題であるし、アルコール中毒者には専門的な治療が必要であり、売春婦に強制労働を課しても、さして効果は見込めないのである<sup>91</sup>。他方、乞

食 (bettlande) は救貧法 (38-41§§) によって取り締まられる対象であり、浮浪者とは法的には区別されていた。ショッテは、このカテゴリーについては、むしろ浮浪者法の枠組で統一に対応すべきだと主張している。また、扶養義務放棄者についても、罰則を強化し、強制労働を課すことが実効のあるものとするためには、浮浪者法の枠組でこの問題を扱う必要があると主張した ([S-s], s.14-17)。

パンフレットで浮浪者の施設収容を扱ったフォン・コックによれば、1904年に全国三つの強制労働施設には、以前に収容された前歴をもつ者325人と前歴のない者250人が新たに収容された。前歴の無い者のうち89人のみが前科があったが、前歴のある者のうち255人は何度も窃盗などを繰り返す者であった。初めて入所する者の多くは犯罪とは無縁であり、いわば真面目な失業者であったが、一度入所すると複数回入所するようになり、次第に犯罪に手を染めるようになっていったのである。道徳的退廃が進んだ結果、最終的には精神病患者の施設に落ち着くようなケースも例外ではなかった。それは、どのような収容者であっても同じ部屋に押し込められ、何の意味も見出しえない単調な強制労働を課されることによるものと考えられた ([S-q], s.14-15)。

かくして、両者は、「浮浪者」というカテゴリーで括られた雑多な者を分類する必要性を強調する。ショッテによれば、アルコール中毒は、むしろ病気であり、中毒者を拘束し強制労働を課しても効果はない。専門医療施設で治療を施し、社会的・経済的に自立する道筋をつけることが重要となる。そのためには、専門医療施設を整備していかなければならないし、スイスなどのようにそこに強制収容する法律を制定していかなければならない ([S-s], s.17-19)。フォン・コックは、労働意欲のある真面目な失業者を浮浪者から区別する必要性を強調する。救貧会議でも議論されたが、失業者には、職業紹介事業、地方自治体の失対事業、失業保険で対応すべきなのである ([S-q], s.57-59)。

こうして分別され、最終的に収容施設に収容された者に対しても、さらに区分していくことが必要であった。病気や障害で労働能力が欠如している者も存在している。道徳的に問題を抱えている者もいるし、社会的に危険な性向をもつ者もいる。それらの者に対し、それぞれ特別な配慮が必要なことは疑いようもない。少なくとも、区分することなく同じ空間に収容することは回避されるべきである。こうして労働能力があり、ある程度労働意欲のある者が残るが、フォン・コックによれば、彼らに対し、それぞれの肉体的・精神的能力、あるいは過去の職業経験のみならず、将来の生活にも配慮して労働が与えられるべきであった。課される労働は、単なる苦痛や肉体的な負担であってはならず、収容者が何らかの意味を見いだせるようであればならない。その点、農業労働は、工業生産への従事に比して、製品が民間企業との競合が起これるということはないし、自己の労働の社会的有用性をより実感しやすいという利点をもつ。また、農業部門では労働力不足が取り沙汰されているので、出所後の就職の展望も開けているのである ([S-q], s.33-38)。

フォン・コックによれば、このように浮浪者を分別する目的は、個別の事情に即した対応をすることにより、彼らの社会的・経済的自立の可能性を最大限に伸ばすことにあった。しか

し、彼らの自立を確実にするためには、対応は収容所で終わるものではなかった。まず、出所に際しては職業紹介が必要であった。一般社会に出て職を得ることができるかどうかは、そこでの生活が軌道に乗るかどうかを規定する要因であると考えられた（[S-q] s.38）。さらに、一般社会に出ると、今まで収容施設において置かれていた厳しい規律から一遍に解放されてしまうために、ややもすれば自堕落な生活に回帰してしまうことが予想された。そこで注目されるのが、ドイツなどで発達した労働コロニー（arbetskoloni）と呼ばれる施設である。これは、民間慈善活動の中で、貧民に施しではなく労働を提供することを意図して発展してきた施設であった。ここで職にあぶれた出所者は仕事を与えられ、強制労働施設ほど厳格ではないが、一定の規律の下に生活することになる。他方、こうした施設は、職を失ったが労働意欲を失っていない労働者に一時的な避難場所を提供することもできた。それゆえ、労働コロニーには、強制収容施設と一般社会の間にある一種の緩衝地帯として機能し、出所者の一般社会での生活をスムーズにするのみならず、失業者が浮浪者となることを妨げる役割を期待できるのである（[S-q], s.56-59）。

このように、浮浪者が社会的に零落していくに任せているような現状に対し、浮浪者を分別し個別の事情に合わせた対応を施すことにより、彼らの社会的・経済的自立を最大限可能とするための方策が構想された。その一方で、現行浮浪者法に関して重大な問題とされたのが、強制労働を課されるまでの手続きであった。浮浪者法によれば、警察や自治体職員がまず警告を発し、それでも状況が改善されなければ、彼らによって調書が作成され、それを基に県知事が強制労働を課すかどうかの判断をした（2, 3 §§）。しかし、ショットテによれば、こうした行政機関の中で行われる手続きは、情報が公開されず不透明であり、警察などによる調査も不十分な場合が多かった。そこで、強制労働の決定は、通常の裁判手続きによって行われるべきだと主張されることとなる（[S-s], s.23-36）。社会の秩序を脅かす浮浪者とはいえ、むやみにその行動の自由が否定されてはならないのである。先に指摘したように、救貧問題調査委員会では、貧民の「市民」としての地位が強調されたのだが、少なくともこうした手続きの面では、浮浪者も「市民」としての扱いが要求されたと見なせよう。

浮浪者の問題は、救貧会議では議題として取り上げられなかった。しかし、『改革方針』では、里子養育法など児童福祉に関わる問題とならび、救貧法以外の法律の改正に関わる重要な問題として扱われている。そこでも、雑多な要素が詰め込まれた現行の「浮浪者」の категорияに対し、アルコール中毒者、売春婦、失業者などにはそれと区別して対応すべきと主張された。アルコール中毒者は病人であり強制的治療が必要なのであり、非自発的な失業者には地方自治体の職業紹介や失対事業、あるいは失業保険で対応すべきなのである。残った浮浪者は、施設に収容され強制労働を課されることとなるが、施設では障害を持つ者、老人、肉体的に健康であるが道徳的に欠陥のある者などに分けられ、当該者のそれぞれの状況に合わせて専門的見地から環境が整えられるべきであった。また、労働の内容は労働意欲を促し、出所後の労働につながるものでなければならない。出所後の自活をスムーズにするため、強制労働施設と労働コロニーの間の協力が必要となるなどと主張された。他方で、乞食は、浮浪者とは法律上

別のカテゴリーであるが、浮浪者法の枠組のなかで対応されるべき存在と位置づけられた。さらに、強制労働を課す手続きについては、行政ではなく司法による手続きを踏むべきとされた（[S-t], s.127-129）。なぜなら、「個人の自由を奪い、強制労働施設に収容することは、近代的西欧的理解からすれば慎重を期する重大な案件」であるからに他ならない（[S-t], s.130）。『救貧連盟時報』でも、同様に現行の浮浪者のカテゴリーをより細かく区分してそれぞれに相応しい対応を実施し、自活の道に導く最善の方法が追及されるべきことが強調された。それと同時に、やはり強制労働を課す手続きが問題にされ、司法手続きを踏むことにより、法の適用において浮浪者間や浮浪者以外の者との間の統一性（likformighet）が確保されるべきだと主張された（SFFT 1907:3:144）。

### ③ 扶養義務放棄者に対する対策

この問題も、救貧問題調査委員会が重視した問題であった。当時国会第二院の自由統一党の議員であったペッターション<sup>92</sup>がパンフレットを書いている。1902年に救貧制度の下で保護された子供25,979人のうち、孤児は3,942人、困窮した私生児は3,164人で、18,873人は扶養義務を持つあるいはその義務を果たしうる親が存在していた。調査によって判明している案件のうち、3分の1以上を占める最大の原因は、親の飲酒であり、次いで怠惰など親の道徳的な問題、さらには夫婦間のもめごとなどであった。父親は、船乗り、鉄道員、音楽家など移動が多い職業の者が多かった（[S-g], s.4-5）。こうした状況は、地方自治体が負わなくともよい負担を多大に背負い込んでいることを意味したのみならず、社会に対する義務を果たさなくとも良いという風潮を促すものであり、社会秩序にとって大きな脅威と見なされた（[S-g], s.10）。

現行救貧法第1条によれば、扶養義務者が存在し、妻に労働能力があれば、地方自治体は救済する義務を持たなかった。しかし、現実には、妻子の困窮を見て、自治体の裁量で救済せざるを得ないことが多かった。救貧法によれば、妻子が救貧を受給した場合、扶養義務者はそのコストを負担せねばならなかった。拒否すれば、当該地方自治体の救貧委員会は、扶養義務者をその家父長権の下に置き、裁判手続きを経て強制労働を課すこともできた。しかし、実際には効力がなく、扶養義務者にその負担を支払わせることは殆どできなかった。その原因の一つは、救済コストが請求できるのは、原則として救貧法第1条による救済に対してであって、代償を請求するためには少なくとも自治体は、扶養義務放棄が現実に存在し、緊急不可避なものとして救済を行ったのだと証明せねばならなかったことにある（35 § 2）。また、救済委員会の家父長権の下に置かれるのも、強制労働を課せられるのも、同様に第1条の対象として行われた救済に対してであった（35 § 1）。さらに問題は、手続きの非効率性である。地方自治体の訴えにより県知事の下で取り調べが行われ、最終的には裁判所が判断をするのであり、通常膨大な時間とエネルギーがそれに費やされることとなった（41 § 2）。取り調べの段階で救貧法第1条の下での救済であることを証明することは困難で、この時点で訴訟を免れた扶養義務放棄者は少なくなかった。さらに、扶養義務放棄者がどこかへ移動して行方知らずとなってしまうと、訴訟はそこで立ち消えとならざるを得なかった。救貧問題調査委員会のアンケート

結果を見ると、そうした事情に加え、訴訟手続きが煩雑で、その不備のために訴えが却下される場合もあり、初めから訴えるのをあきらめる自治体は、この問題で回答のあった1,449のうち963にものぼった（[S-g], s.9）。

扶養義務放棄の問題が大きく注目されたのは、もちろん、何より救貧受給の大きな原因であったためである。しかし、残された妻子の救済ということでは、先に見たように、救貧法第1条の救済対象が限られているという問題とも関わっていた。さらに、この問題は、救済を受ける権利を確立する課題にも関連していた。救済を受ける権利の確立の裏側には、労働能力ある者は自立しなければならないという原則が存在し、妻子だけでは自活が困難という現実がある以上、家族という枠組みが前提となり、家父長の自立の義務は家族の扶養もそこに含まれるべきであったのである。市民は、それぞれ自立のために努力せねばならないのに、家父長本人が自堕落な生活をするばかりか、妻子の自立を妨げることは許されざることであった。例えば、救貧問題調査委員会のデンマークとスウェーデンの救貧法・救貧行政を比較したパンフレットでは、デンマークでは救済を受ける権利が寛容に定められていると同時に、扶養義務が厳格に規定され、罰則もまた厳しいものであることが指摘された。市民の救済を受ける権利と果たすべき義務は相互的な関係にあるのである（[S-a], s.12-15）。

こうして扶養義務放棄に対する罰則強化が問題になるが、ペッターションが提案したのは、扶養義務放棄を一種の犯罪と見なし、それに対して最終的には強制労働を伴う禁固刑を科すということ、あるいは、その罰則を課すための手続きを、浮浪者に対し強制労働を課すための手続きにならって改めることであった。つまり司法手続きではなく、警察の警告、県知事による強制労働の判断といった行政手続きで案件を処理することで、迅速に対応することができると考えられたのである（[S-g], s.22-28）。さらに、扶養義務放棄につながる根本的な問題としてアルコール濫用があり、それに対する対策も重要であると主張された（[S-g], s.29）。

救貧会議でも、この問題は議題として取り上げられた。基調報告を行ったアルビン・リンダブロム（Albin Lindblom）<sup>93</sup>も、スウェーデンにおける扶養義務放棄者に対する罰則が、諸外国のそれに比して甘いことを強調した。ドイツやイギリスのように社会や家族に対する犯罪と見なし、拘禁や強制労働を課す実効性ある法律はなかったのである。それゆえ、実態としては、残された妻子が救貧を受けた場合、そのコストを本来負担するのは扶養義務をもつ者であるといった経済的な問題として処理しなければならなかった。放棄された妻子が困窮しても、妻が労働能力ありと見なされた場合、現行救貧法においては、自治体が救貧を実施する義務を持たないため、そのまま捨て置かれるケースもあったが、実際には、ペッターションも指摘したように、扶養義務放棄が救貧受給の大きな原因となっていた。ストックホルムでは、1901年に家族を対象として救貧を実施した1,392件のうち797件が父親の扶養義務放棄が原因であったのである。さらに、そのうち328件が私生児とその母親を対象としていたように、私生児の場合、扶養義務を持つ父親が特定されることは困難で、特定されてもわずかな養育費しかもらえず、母子が困窮に陥らざるをえないことが少なくなかった。また、扶養義務放棄が救貧と結びつく問題は、農村より都市、特に大都市で深刻であった。ストックホルムでは、1905年に生まれた



子供7,719人のうち2,435人が私生児であったのである。カップルの多くが結婚せず、同棲していたのであり、このような慣行は、ストックホルム式結婚 (Stockholmsäktenskap) と呼ばれた<sup>94</sup>。

そこでリンドブロムは、ペッターションが強調したように、法律を改正し扶養義務放棄者を拘禁し、義務を遂行させることを可能にするようにすることのほか、裁判所が定めた養育費は、給与からの天引きを可能にすべきこと、救貧法第1条か否かに関わらず扶養義務を怠り妻子が救貧を受給するに至った場合、自治体の労働施設での労働で救済にかかった費用を代償させるべきこと、海外に渡って義務を免れようとするのを防ぐため、扶養義務放棄者が移民することを禁止すること、扶養義務放棄者が妻子に対する後見権 (målsmanskap) を行使できないようにすることなどの方策を提起した (Kongressen, s.135-36)。そして、それに続く議論の結果、父親に対し母子の権利を擁護するため、私生児に後見人 (förmynderskap) を設定することや、これもペッターションが指摘したように、扶養義務放棄者がアルコール中毒者である場合が多いということもあり、アルコール中毒者を専門施設に強制収容することを定めた法律を実現することなどの方策が追加された。しかし、救貧会議では、ペッターションが提案した扶養義務放棄者を浮浪者法の枠組で扱うという案は検討されなかった (Kongressen, s.149-50)。

『改革方針』では、Ⅲで扶養義務放棄者の問題を扱っている。ここでも現実に扶養義務者に強制労働施設で労働により救貧コストを賸わせることを可能にしなければならないことが確認され、扶養義務放棄は刑法の対象とし、犯罪と同様の手続きで処理されるべきとされた。また、裁判所により養育費が設定されると、賃金や年金その他の収入が差し押さえられるべきこと、扶養義務放棄者の移民禁止、扶養義務放棄者は後見権を失うべきこと、アルコール中毒者の強制収容などの方針が定められた ([S-t], s.59-60)。『救貧連盟時報』でも、扶養義務放棄者の移民禁止、扶養義務放棄を犯罪と見なし義務放棄者に対する禁固刑をも可能にすること、アルコール中毒者の場合は専門施設に収容すること、扶養義務放棄者は後見権を失うべきことが方針とされた (SFFT 1907:2, s.53)。このように、『改革方針』や『救貧連盟時報』では、扶養義務放棄者を犯罪者として扱う方向性は同一であるが、パンフレットや救貧会議でショッテやペッターションが主張したような浮浪者として扱うという議論は見られなくなっている。これは、浮浪者をめぐる議論で、浮浪者を「市民」として扱うべきとの議論が展開していたことを背景にしていたとも想像される。

以上のように、CSA救貧問題調査委員会は救貧問題を多角的に検討し、その構造を明らかにしていった。それにより明らかになった課題を、救貧連盟が継承していったと考えられる。

まず、「貧民」さらには「浮浪者」の「市民」化が目指されたことである。そのことは、救済の決定の対する不服申し立て権を復活することなどにより救済を受ける権利を確立することや、救貧当局の持つ救貧受給者に対する家父長権や後見権を廃止するという要求に端的に表れるであろう。「浮浪者」といえども、これまでよりは人道的な扱いが求められた。従来の救貧法体系は、「貧民」「浮浪者」を、雇用関係や家族から排除された非市民として身分的に位置づけてきた。救貧連盟成立につながる救貧法改正の動きは、こうした身分的秩序の克服を目指し

たとひとまず把握することができよう。同時に「貧民」や「浮浪者」は、これまでのように押しなべて「貧民」「浮浪者」として一律に扱われるのではなく、様々なカテゴリーに区分され、さらに各個人の事情が考慮されねばならないとされた。そこではさらに最新の専門的知識が活用されるべきであった。それによってはじめて、実効ある対応が可能となり、彼らが再びきちんとした職を得て自立した生活を行えるようになると考えられた。すなわち、救済が与えられるに際しては「個人化」・「専門化」（それを通じての自立化）が追及される課題となる。

しかし、「貧民」や「浮浪者」は、「市民」として遇されると同時に、教育あるいは規律化の対象として位置づけられた。このことは、「貧民」あるいは「浮浪者」が両義的な存在であり、完全な「市民」ではないことを意味したと思われる。例えば、先に見たように、フォン・コックが、家父長権の下にある「貧民」（救貧受給者）が自由に結婚して子供を産むことを制限すべきと主張したことは、その「市民」概念の限界を端的に物語るものであろう。

一方、救済を受ける権利の確立は、同時に自立の義務の強化を意味した。そしてそれは、家族という場では、扶養義務の強化を意味したと考えられる。従来法的に救済を受けるに至った妻子の救済負担に対する債務者として扱われてきた扶養義務放棄者を、浮浪者あるいは犯罪者として扱うべきだとの議論につながったのはそのためだと思われる。浮浪者の「市民」化と同時に、扶養義務者の「浮浪者」化あるいは「犯罪者」化が起こったのである。

第二に、目指されたのは救貧法の改正や救貧制度の改革のみではなく、救貧制度を基礎とした社会保障体制の構築であったと考えられる。上記のように「個人化」「専門化」に基づき貧民の最大限の自立化を可能とする救貧制度の確立のみではなく、社会保険や種々の失業対策など救済の厄介に陥らないための方策や制度（救済予防策）の整備、さらには、浮浪者が施設を出たあとにスムーズに社会へ移行する制度が問題にされたように、救済制度（浮浪者に対する収容制度）を脱してからの生活支援制度の構築も重要な課題となったのである。

第三に、以上のような課題の実現のために、救済行政の担い手である地方自治体を中核とし、国家や民間慈善団体が相互に協力しあう関係が模索されたことである。地域における救済のニーズに、自治体の救済行政のみで対応していくことには限界があった。扶助籍権の問題は、それを顕著に示すものであった。救済行政の負担の不均衡を是正し、脆弱な財政基盤しかもたない自治体の活動を支えていくには、国家の役割が不可欠であった。他方で、特に在宅救済などの領域では民間慈善団体との協力関係が求められていた。モンテリウスの講演にも見られるように、そうした協力関係は、貧民の個人個人の状況に合わせた救済を可能にすると考えられていた。このように、地方自治体が軸となり、民間慈善団体や国家を巻き込んで相互の協力関係を地域レベルと国家レベルの双方に立体的に構築していくことが課題となる。

第四に、救済制度の「個人化」「専門化」は、貧民を様々なカテゴリーに区分することを意味したが、それは、救済制度の制度的な分化をもたらすことにもなった。典型的には、子供である。救済問題調査委員会は、救済制度の枠内での子供（例えば、救済施設や児童施設に収容された子供）のみでなく、里子制度の下での子供もさらには一般家庭における子供も、子供の養育の問題としては共通に扱わなければならない必要性を認識し、救済と児童福祉の分離を提

唱するに至った。20世紀初頭は、児童福祉をはじめ、救貧から様々な福祉の領域が分離してくる時期であったと捉えられるであろう。実際、後に見るように、救貧連盟は、児童福祉の領域の確立を推進していくこととなる。

第五に、専門的・科学的知識に基づき、救貧行政の合理化・効率化が目指されたことである。例えば、救貧監督官の設置は、専門知識を持つ救貧監督官が指導することで、農村の救貧行政を近代化していくことが一つのねらいであった。また、アルコール中毒者は、通常の貧民から切り離されて、強制的に専門施設に収容され、特別な治療を受けるべきであった。加えて、救済を受ける権利や地域間の連携が強調される中で、全国でなるべく統一的な貧民への対応が求められてきたことも注目される。このような専門家による指導と集権化あるいは統一化の必要性が、地域自治や地域社会におけるアマチュアによる自助あるいは共助の自発的運動を重視することと並んで強調されたのである。両者が、救貧連盟の中でどのように位置づけられてくるのかがその活動の展開を見る上で留意点となると思われる。

なお、このように救貧問題調査委員会により、様々なパンフレットが発行され、大規模な救貧会議が開かれるようになると、救貧法改正を求める世論も盛り上がるようになった。それを背景として、政府も、1907年6月12日に救貧法改正委員会 (fattigvårdskommittén) を選任し、法改正に乗り出すこととなった。その委員長には、ヴィデーンが選ばれた。その他のメンバーとして、高等裁判所判事リンデッシュ (Jacob Linders)、高等行政裁判所判事 (kammarrättsråd) ボーディン (Oscar Bodin)、党首リンドマン (Arvid Lindman) の信任の厚い保守党 (högern) の大立者であった国会第二院議員マグヌソン (Ernst Otto Magnusson)、地主で実業家であり穏健党 (moderata partiet) の国会第一院議員ビョクルンド (Olof Björklund)、ストックホルムの救貧監督官リンドブロム、パウリが選任された。このうち、ヴィデーン、リンドブロム、パウリそしてリンデッシュは救貧連盟のメンバーであった。当時まだ国会の女性選挙権が実現されていない中、パウリは、政府の法案作成委員会で史上初めての女性メンバーとなった。この救貧法改正委員会は、救貧法改正とともに浮浪者法の改正案の作成も任務とした。しかし、1908年11月には、児童保護法の改正も任務に加わることとなった (SFFT 1907:3, s.141; SFFT 1909:3, s.117-18)。後に見るように、これらの法改正は救貧連盟の活動の展開と並行して行われ、これらの法改正は、それぞれ救貧連盟の活動に大きな節目をもたらすこととなる。次節では、こうして成立した救貧連盟がどのように活動を繰り広げていったかについて見てみることにする。

### Abstract

Svenska fattigvårdsförbundet is known as the influential pressure group which had played an important role in establishment of new poor law of 1918. Its activities for child welfare has also attracted attention because of its remarkable contribution to the development of child welfare in Sweden. But man has not sufficiently scrutinized for which purposes this organization was established or how and what kind of activities this organization had developed. In this article we try to grasp whole aspect

of this organization through examining the problems this organization took and the activities that unfolded. In that way we want to elucidate which role Svenska fattigvårdsförbundet had played in the formation of the Swedish welfare state. In this part of this article we discuss the establishing process in order to clarify aims of this organization when it was founded.

Keywords: Sweden, Poor Law, Svenska Fattigvårdsförbundet, Social Insurance, Unemployment, Child Welfare, Vagrancy, Right to Relief

- 61) 本誌『経済学論集』の電子ジャーナル化に伴い、文献リストをつけることの義務化など投稿規定が変更された。それゆえ、本稿(2)以後は本稿(1)(石原 2015)の参考文献の表記法を改め、末尾に添えた文献リストに基づき、著者名と発行年からなるハーバード方式を採用することとした。ただし、CSA救貧問題調査委員会のパンフレットなどに関しては本稿(1)で用いた略号を踏襲することとする。詳細は、末尾の文献リストを参照していただきたい。
- 62) アグダ・モンテリウス (Agda Montelius 1850-1920) は、19世紀末から20世紀初めにかけての女性運動、民間慈善運動を代表する女性活動家であった。即ち、当時の代表的な女性運動団体フレドリカ・ブレーメル連盟 (Fredrika Bremer-förbundet) のみならず、FVOやCSA、さらには救貧連盟で理事長 (ordförande) やそれに相当する主要なポストを歴任した。彼女の評伝として、Bokholm 2000がある。
- 63) 国家収入の大部分が、穀物や肉、鉄などの現物からなっていたことを反映し、兵士に限らず、官僚を現物給付で賄う制度を割当義務制度 (indelningsverket) と呼ぶ。この兵制改革により、兵士不足と財政困難の双方の解決が図られた。この制度の歴史的背景と成立の経緯については、例えば、Ericson 1995, s.13-39を、邦語文献として、入江 2005, 第4章を参照。
- 64) [S-i], s.4. 割当義務制度は19世紀末から縮小されていったが、最終的に1901年の徴兵制の導入とともに廃止された。ローテ制については、*Nordisk familjebok*, 1916, s.985も参照。
- 65) ヴィデー (Johan Widén 1856-1933) は、スウェーデン中部のネルケ (Närke) 県の農民の息子に生まれた。父は、身分制議会下の農民院議員で、議会改革後も下院にあたる第二院議員を務めた。ウプサラ大学で法律を学んだ後、官僚として順調にキャリアを積み、セーデルマンランド (Södermanland) 県で知事秘書官 (landssekreterare) となり、同県の選挙区から1899年に立候補し、国会第二院の議員となった。保護貿易主義者で、父親と同じ農民党 (Lantmannapartiet) に所属したが、選挙権改革や社会問題に関する態度では革新的で、党内主流派と意見を異にし、後に自由統一党 (Liberala samlingspartiet) に移ることとなる。1905年にノルウェーとの同君連合解体を成し遂げたルンデベリイ (Christian Lundeberg) 内閣で内相を務め、1906年にはイエムトラント県の知事を兼任することとなった。堅忍不抜の政治姿勢から人望が厚く、豊富な法律的知識に加え、抜群の事務・行政能力を発揮し、児童福祉の項で見ることとなる1902年の刑法改正のための委員会など、数々の政府法改正・法案作成委員会で中心的役割を果たした。救貧連盟の初代理事長となり、救貧法改正委員会でも委員長になって活躍することは後述する通りである。限られた期間でしかなく、欠落も多いが、彼の日記の抜粋したものが、以下のように刊行されている。Widén 1984a, 1984b. 彼の生涯については、その解説部分 (Widén 1984a, s.1-7) を参照。なお、ヴィデーのこの講演は、救貧問題調査委員会のパンフレット [S-m] としても公刊された。
- 66) 行政裁判所で争われた救貧をめぐる係争は、1885年から89年の期間で1年当たり平均414件であったが、90年から94年では年平均543件、95年から99年では505件、1900年から04年では616件と増加の傾向にあった。このうちの殆どが扶助籍権に関連しての地方自治体間の係争であった。[S-k], s.38.
- 67) SFFT 1907:2, s.56. 救貧負担の不均衡是正のために国家が自治体に補助金を与えるという制度の存在は、ヘルンマルクのパンフレットの中では言及されていない。それゆえ、スウェーデン独自のな

制度として提起された可能性がある。

- 68) Kongressen, s.162-66. このような救貧監督官設置の必要性を主張したものとして〔S-j〕も参照。ヘルシングウス (Gust.Ad.Helsingius) は、1889年から1915年まで26年間救貧監督官を務めた。彼の退職に関連した『救貧連盟時報』の記事によれば、在任中に成し遂げた業績として、各自治体における救貧実施規則制定の推進、「競売」や「たらい回し」の撲滅、救貧施設建設の促進、凶作に対する対策としての救済事業の展開、精神病施設の設立などが挙げられている。"Fattigvårdsinspektionen i Finland. Fattigvårdsinspektör G.A.Helsingius' livsverk", i: SFFT 1915:5, s.181-83.
- 69) Kongressen, s.270-71. この講演は、救貧会議後、救貧問題調査委員会のパンフレットシリーズの1冊〔S-r〕として公刊された。
- 70) 石原 2012, 75頁。なお1911年には、ストックホルム全体の救貧行政との情報の共有が、登録事務所の設立という形で実現することとなる。石原 2012, 77-79頁。
- 71) フォン・コック (H.G.von Koch 1872-1948) は、農業学校を卒業した後、農場管理人としてキャリアを始めた。しかし、農業労働者の貧しい生活を知り、社会問題に関心を抱くようになる。その後、イギリスにわたり、フェビアニズムやセツルメント活動に触れる。帰国後は、リュランダ (Axel Rylander) などと共に、協同組合運動の全国組織である協同組合連盟 (Kooperativa Förbundet) の1899年の設立を主導した。また、CSAの設立にも大きな役割を果たし、機関誌『社会時報』の編集を長く務めることとなる。本稿でも何度も言及することとなるように、救貧連盟でも中心人物として活躍した。スウェーデンにおける20世紀前半を代表する社会政策家 (socialpolitiker) としての彼の生涯については、娘による評伝、Wirén 1980を参照。この救貧会議でのフォン・コックの講演は、救貧問題調査委員会のパンフレット〔S-o〕としても公刊された。
- 72) 公的職業紹介制度の整備に関しては、本稿注74を参照。
- 73) エルンスト・ブロムベリイ (Ernst Blomberg 1863-1911) は、銅鍛造工の徒弟として職業生活の第一歩を踏み出した。早くから労組活動に従事し、1885年のストックホルム銅鍛造工組合 (Stockholms kopparslagares fackförening) の設立を主導した。その組合が、1891年に、1888年に成立したスウェーデン鉄・金属労働者労連 (Svenska järn- och metallarbetareförbundet) に加盟すると、ブロムベリイはそこで頭角を現し、93年に書記、翌年には委員長となって、組織の発展を主導するようになる。労連の組合史の中では、労連のグスタフ・ヴァサ (Gustaf Vasa) と称えられている。1903年に、初めての社会民主党所属のストックホルム市議会議員となった後、1905年に国会第二院議員となった。CSAの主要メンバーの一人でもあり、禁酒運動にも関わっていた。行論との関係では、ブロムベリイはイギリスの労働組合主義の影響を受けていたこともあって、1897年の失業基金の設立に始めとする労連の種々の自助基金の設立に尽力したことが留意されるべきであろう。Lindgren 1938, s.218-34, 313-320.
- 74) Kongressen, s.224-25. スウェーデンでは、19世紀末に公的な職業紹介事業の必要性が議論され始めた。それまで一部の職業に民間の職業紹介業が形成されていたが、1884年にその活動を規制する法律が制定されることとなった。しかし、実際には、公的な職業紹介所の設立は、ようやく1902年にヘルシングボリイ (Helsingborg) とイエーテボリイ (Göteborg) での開設で始まった。救貧会議が行われた1906年には、国家がその事業に補助金を与える動きと合わせて、国家とそれまで自治体により設立された全国で9つの職業紹介事業の代表が集まり会議が行われた。これは、本文中で言及した国会での全国的な職業紹介のネットワークを構築する提案を背景としていた。そこでは、職業紹介所の運営委員会 (styrelse) には労使同数の代表が参加すること、労使に対し中立の立場を取るなど、職業紹介事業の基本方針が示された。このように、救貧会議開催当時、自治体主導で公的職業紹介所が各地に設立され始め、相互の協力関係も生成しつつあった。しかし、本格的に全国的規模での職業紹介事業のネットワークが機能し始めるのは、失業問題が深刻化しそれへの対応に追われた戦間期のことであり、そのことは、その時期にこの事業では、地方自治体主導から国家主導への転換が進展したことを反映していた。Delander 1991, s.11, 17-23, 30-32.

- 75) スウェーデンでは、1903年に商務院労働統計部（Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik）が設置され、本格的な労働市場統計の作成が開始された。賃金や労災、女性労働・児童労働・労働争議の状況などとなり、求人や失業などの状況の把握も重視されたのである。その際に、全国に置かれた代表（ombud）とともに、職業紹介所が統計作成の上で重要な働きを担うこととなった。そしてこの統計作成作業が、1906年以後、国家の主導の下に各地の職業紹介所間で活動を調整していくことを促す大きな要因となった。後段で見るように、救貧会議では失業対策問題についてグンナル・フス（Gunnar Huss）が発言している。彼は、この部局の中心的な人物であり、この時期、失業問題の専門家として名をあげつつあった。後にこの統計部局の後身である社会庁（Socialstyrelsen）の長官になっている。また、フスはCSAの執行委員になるなど、CSAでも活躍した。この部局の定期刊行物である『商務院労働統計部報告（Meddelanden från K.Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik）』の発行や配布は、CSAの協力の下に行われている。Hellroth 2011, s.93-95, 109-24.
- 76) Kongressen, s.225. スウェーデンでは、失業対策としての公共事業という考えは、既に19世紀前半には見られた。実際、19世紀末葉には工業化の進展に伴う失業問題の顕在化とともに、地方自治体によって失対事業が推進されるようになった。1907年から翌年の不況によって失業が増大すると、1908年から翌年の春にかけて全国で3,000人、ストックホルムで830人が失対事業に従事した。国家も地方自治体の失対事業に対する援助を決定した。失対事業の賃金は市場賃金であり、援助の理由として失対事業が需要や投資の喚起につながることも挙げられた。これは、第一次大戦勃発に伴い設けられた政府失業委員会（Arbetslöshetskommisionen）により大戦後の大量失業の生成に対して行われた方策とは全く異なる発想で行われた失対事業として位置づけられる。政府失業委員会にとって失対事業はあくまで救貧事業であり、その賃金は、労働市場での賃金低下の傾向を妨げてはならならず、むしろ促すべきであったのである。政府失業委員会の政策に対して、CSAに近い経済学者ヘックシャーやバッゲ（Gösta Bagge）がその救貧的性格を厳しく批判したことも指摘されている。Ohlsson & Olofsson 1998, s.113-118; Olofsson 1996 s.196-99, 209-11. このような20世紀初頭の新たな失業対策の動きを、戦間期の社会民主党政権下での積極的な失業政策の歴史的先行者として位置づける議論も存在する。Steiger 1971.
- 77) Kongressen, s.226-29. このような労連による失業基金の設立から戦間期の失業保険の成立に至るプロセスについては、例えば、Edebalk 1975を参照。
- 78) Kongressen, s.230-31. パルムスティアーナ（Eric Palmstierna 1877-1959）は、元来海軍士官であったが、予備役となると、社会活動・政治活動に従事するようになった。1906年にCSAの書記となり、そこではその後、執行委員会のメンバーとして活躍した。1908年のスウェーデン都市連盟（Svenska stadsförbundet）の設立のイニシャティヴを取った者の一人である。1908年より国会第二院議員となった。その後、所属を自由主義政党から社会民主党に移す。第一次大戦期には海防相、20年代には外相を務めた。軍人から政治家への転身をした第一次大戦前の青年期を中心とした回想録として、Palmstierna 1951がある。
- 79) Elmér 1960, s.24-25.
- 80) Kongressen, s.251-52. 救貧問題調査委員会は、年金保険のみでなく、医療や労災保険からなるドイツの社会保険制度を概観したパンフレットを発行している。そこでは、労働者や多くの自作農などが、社会保険により、疾病や事故などのリスクに対する安全を手に入れており、何よりそれを恩寵ではなく権利として受け取っているとして高く評価している。[S-h], s.36.
- 81) この銀行は、1884年より民衆の少額貯蓄の奨励のため、郵便局の一事業として開始された。特に1861年に開設されたイギリスの郵便貯蓄銀行がモデルとなった。Samuelsson 1978, s.14.
- 82) 『改革方針』をめぐって救貧問題の専門家が寄せたコメントを『救貧連盟時報』が特集しているが、その中では社会保険は貧困に対する予防策の一つとして言及されている。"Uttalande om Reformlinjer för svensk fattigvårdslagstiftning", i: SFFT1907:2:61. とはいえ、執行委員会や理事会での

議論や『救貧連盟時報』で取り上げられたテーマなどを見る限り、救貧連盟では、1913年に政府の社会保険案が出されるまで社会保険に対する関心は概して低かったように思われる。後に言及するように、救貧連盟のメンバーが多数を占めた救貧法改正を担当した政府委員会とは異なり、同時期に選任された社会保険法案の作成を担当した政府委員会には救貧連盟のメンバーはいなかった。当時、救貧連盟のメンバーは救貧問題の専門家とは見られても、社会保険の専門家とは見なされなかったのかも知れない。そうした認識を、救貧連盟のメンバーが共有していた可能性もあると考える。

- 83) [S-f], s.3-4, 15-17. 1890年代初頭に、初めて里子の死亡率の高さに注目し、社会的に問題の重要性を訴えたのは、国家の医療局 (Medicinalstyrelsen) の医療審議官 (medicinalråd) で、後にストックホルムの市議会議員、国会第二院議員となる医師ヴァヴリンスキー (Richard Wavrinsky 1852-1933) であった。ストックホルムでは、問題の調査と対策について既に1890年前後から取り組みが始まっていた。1894年には国会に委員会が選任され、後述する里子養育法の成立が準備されることとなる。Sköld 2006, s.71-82; Höjer 1952, s.45-48. 里子産業については、例えば、Henschen 1983, s.70-75を参照。
- 84) このように非行少年 (ligapojkar) の存在が社会問題化し、1896年にはこの問題をめぐって議会で調査委員会が選任され、この後で触れる1902年の児童保護法成立につながっていったことについては、Swärd 1993, kap.3を参照。
- 85) 例えば、ヴェステルイェートランド (Västergötland) 県のボルスタード (Bolstad) という農村では、1865年から74年の間では、1年で60日しか通学していない児童が85-90%であったが、1899年までに20-30%となり、1912年までには10-20%となっていた。Sjöberg 1996, s.59-60. 著者は、欠席率の減少の要因として、児童労働のニーズの変化、学校教育の重要性の認識の高まり、家庭内分業 (子供の役割) の変化により通学が容易になったことなどを指摘している。Sjöberg 1996, s.138-39, 193-94, 241.
- 86) そのような眼差しの変化を端的に示すのが、先に触れたエレン・ケイの『児童の世紀』であろう。Key 1900. 1881年法に始まる児童労働の法的制限については、Sellberg 1950, s.46-66, 124-35を参照。児童労働が法的に制限されていった過程は、様々な産業の技術発展の中で児童労働が安価な労働力としての利用価値がなくなっていく過程でもあったことについては、Olsson 1980, Kap.10を見よ。
- 87) 後に見るように、救貧問題調査委員会が、様々な児童福祉規定の年齢対象を18歳までに延長すべきと結論した背景には、このような問題状況があったと考えられる。なお、イギリスの社会史家コーリン・ヘイウッドによれば、19世紀末から20世紀初頭は、欧米諸国全体において近代的な子供概念の形成において画期となった時期であった。即ち、子供が労働力としてではなく情緒的にかげがえのない存在と捉えられるようになったと同時に、1904年のアメリカの心理学者 (G. Stanley Hall) の著作『青年期 (Adolescence)』に見るように、「青年期」が人間の発達の独自の段階として注目されるようになったのである。背景の一つとしては、出生率の低下という人口構造の転換や帝国主義の下で生産力や軍事力を担うものとして人口に対する感性の変化が指摘されている。Heywood 2011, s.47-50.
- 88) 里子養育法のテキストは、SFS 1902:63, 強制養育法は、SFS 1902:72, 児童保護法は、SFS 1902:67による。強制養育法は、刑法の改正 (Lag om ändrad lydelse af 5 kap.1,2,3 och 6 §§ strafflagen i; SFS 1902:72) を前提として成立した。なお、1896年に児童保護法制定につながる調査委員会選任を促したのは、複線型学校制度を克服し、すべての階層に共通した学校制度を提唱した教育者として知られたフリードシューヴ・ベリイ (Fridtjuv Berg) による動議であった。それは、初等学校では、児童の健全な発達のため、児童を養育に問題のある親から引き離すことが課題となっていたことを背景としていた。児童保護法は、このような初等義務教育の問題の延長線上に成立したとも見なせる。それゆえ、児童福祉委員会は教育行政の機関としての位置づけとなった。Sundkvist 1994, s.39-52.

- 89) Kongressen, s.55, 57, 63, 67-69. 私生児を産んだ未婚の母は、そもそも道徳的な逸脱者の最たる存在であった。先述のように、1871年の救貧法により地域の義務的救済対象は狭められたこともあって、救済の対象からはじかれることが多かったという。しかし、19世紀の末には、このように母子は次第に保護の対象とされるようになった。その背景には、子育てが国家的な課題として認識されてきた状況が指摘される。それと同時に、未婚の母への救済には、養子先での養育費の少なくとも一部を負担させるなど、母親に対する様々な規律化の方策の実施を伴っていた。Hort 1998, s.115-16, 148. こうした動きも、後述する「市民化」の一環として位置づけられよう。
- 90) 1885年の浮浪者法については、Berggren 1965, s.172-80を参照。
- 91) [S-s], s.7-12. 20世紀初頭の調査によれば、ジプシー ("tattare" あるいは "zigenare") は、殆どの地域では、救貧法ではなく浮浪者法で対応されていた。Den mörka och okända historien 2014, s.31-32. いずれにしても15歳以下の子供は浮浪者法の対象とならなかった (1 §)。浮浪者法の条文については、SFS 1885:27を参照。
- 92) ヤコブ・ペッターション (Jakob Pettersson 1866-1957) は、大学で法学を学び、法律家として出発した。1893年に副郡知事 (vice häradshövding) となった後、1896年から1946年までの長きにわたってセーデルテリエ (Södertälje) の市長 (borgmästare) を務めた。同時に1900年から24年まで国会第二院議員にもなっている。さらに1926年から8年の間、社会相として活躍した。当時の自由主義政党の重鎮の一人であったと言えよう。既に1890年代初めからFVOの活動に関与し、CSAや救貧連盟でも大きな役割を果たした。Nordisk familjebok 1925, s.1048-49; Norberg 1988, s.263-64.
- 93) リンドブロム (1851-1921) は、1876年より中央銀行 (Riksbank) に勤務していたが、翌年よりストックホルムの救貧行政に従事するようになる。1899年には、新たに設置されたストックホルム市の救貧監督官に就任した。ストックホルムの救貧監督官については、石原 2012, 77頁を参照。また、1889年のFVO設立に関与し、初代の啓蒙事務所所長を務めた。CSAの中でも、救貧問題調査委員会の委員になったように重要な役割を果たした。救貧連盟でも、最初の執行委員となるように、その中心メンバーであった。リンドブロムの略歴については、救貧監督官の退任あるいは死亡に際しての『救貧連盟時報』の記事を参照。SFFT 1918:6, s.177-78; SFFT 1921:6, s.185-87.
- 94) Kongressen, s.132-35. スtockホルム式結婚については、Matovic 1984を参照。

### 参 照 文 献

同時代文献 (引用の際に用いる略号は [] で示すこととする)

CSA 救貧問題調査委員会発行のパンフレット

- a) Pauli, Ebba, *Dansk och svensk fattigvård. En jämförelsen*, Stockholm 1905. (以下、このパンフレット・シリーズ [skriftserie] を引用する場合、記号として頭にS、次にアルファベットをつけて略記することとする。このパンフレットの場合、[S-a] となる。)
- b) *Norsk fattigvård*, Stockholm 1905.
- c) Pauli, Ebba, *Fattigvård i Sverige och Schweiz*, Stockholm 1905.
- d) Pruli, Ebba, *Det personliga i fattigvårdsarbetet*, Stockholm 1905.
- e) *Tjänstemannasystem och vårdaresystem i svenska städers fattigvård*, Stockholm 1906.
- f) Svensson, Ivar, *Om dibarn och deras mödrar i fattigvårdsbänseende*, Stockholm 1906.
- g) Pettersson, Jacob, *Åtgärder mot försumliga försörjare*, Stockholm 1906.
- h) *Den tyska arbetareförsäkring*, Stockholm 1906.
- i) *Från roten till landstingsområdet*, Stockholm 1906.
- j) *Fattigvårdsinspektion*, Stockholm 1906.
- k) Hermarck, G., *Om hemortsrätt och gottgörelse för fattigvård*, Stockholm 1906.
- l) Westerberg, Ebba, *Samhällets barnavård*, Stockholm 1906.



- m) Widén, Johan, *Hemortsrätten*, Stockholm 1906.
- n) Pauli, Ebba, *Fattigvård och folkuppfostran*, Stockholm 1906.
- o) Koch, G.H.von, *Förebyggande fattigvård å landsbygden*, Stockholm 1906.
- p) *Staten, kommunen och fattigvård*, Stockholm 1906.
- q) Koch, G.H.von, *Hem och anstalter för lösdrivvare*, Stockholm 1906.
- r) Montelius, Agda, *Samarbete mellan offentlig och enskild fattigvård*, Stockholm 1907.
- s) Schotte, Axel, *Revision av lösdrivvarelagstiftningen*, Stockholm 1907.
- t) *Reformlinjer i svensk fattigvårdslagstiftning*, Stockholm 1907.

#### 雑誌

[SFFT] *Svenska fattigvårdsförbundets tidskrift*

#### その他の同時代文献

Key, Ellen, *Barnets århundrade: Studie*, Stockholm 1900.

[Kongressen] *Berättelse öfver förhandlingarna vid kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm den 4, 5 och 6 oktober 1906. Enligt uppdrag utgifven af Erik Palmstierna*, Stockholm 1906.

Palmstierna, Erik, *Ett brytningsskede*, Stockholm 1951.

#### 法令)

[SFS] *Svenska författningssamling*

救貧法 : Kongl. Maj:ts nådiga förordning angående fattigvården gifven Stockholms slott den 9 juni 1871, i: *Svenska författningssamling* 1871:33.

浮浪者法 : Lag angående lösdrivvares behandling; gifven Stockholms slott den 12 juni 1885, i: *Svenska författningssamling* 1885:27.

里子養育法 : Lag om fosterbarns vård; gifven Stockholms slott den 6 juni 1902, i: *Svenska författningssamling* 1902:63による.

児童保護法 : Lag angående uppfostran åt vanartade och i sedligt afseende försummade barn; gifven Stockholms slott den 23 juni 1902, i: *Svenska författningssamling* 1902:67.

強制養育法 : Lag angående verkställighet af domstols förordnande om tvångsuppfostran; gifven Stockholms slott den 27 juni 1902, i: *Svenska författningssamling* 1902:72.

#### 二次文献)

Berggren, Håkan, "För rättvisa och trygghet", i: Berggren, Håkan & Nilsson, Göran B., *Liberal socialpolitik 1853-84*, Uppsala 1965.

Bokholm, Sif, *En kvinnoröst i manssambället. Agda Montelius 1850-1920*, Stockholm 2000.

Delander, Lennart et.al., *Arbetsförmedlingens historia*, Göteborg 1991.

*Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet*, Arbetsmarknadsdepartementet, Ds 2014:8.

Edebalk, Per Gunnar, *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934*, Lund 1975

Elmér, Åke, *Folkpensioneringen i Sverige*, Lund 1960.

Ericson, Lars, *Svenska knektar. Indelta soldater, ryttare och båtsmän i krig och fred*, Stockholm 1995.

Hellroth, Sven, *Från arbetsstatistik till konjunkturöversikt, arbetarfrågan och etablerandet av en statlig konjunkturbevakning*, Stockholm 2011.

Henschen, Helena M. red., *Barn i stan från sekelskifte till åttiotal*. Ny revid. uppl., Stockholm 1983.

Heywood, Colin, *Barndomshistoria*, Lund 2011.

- Hort, Per Bolin, *En tråkig historia. Ogifta mödrar, deras barn och fattigvården i Simrishamn, 1870-1917*, Linköping 1998.
- Höjer, Karl J., *Svensk socialpolitisk historia*, Stockholm 1952.
- Lindgren, John, *Svenska Metallindustriarbetareförbundets historia*, Band I, Stockholm 1938.
- Matovic, Margareta R., *Stockholmsäktenskap. Familjebildning och partnerval i Stockholm 1850-1890*, Stockholm 1984.
- Norberg, Anders, *Tvåkammarriksdagen : ledamöter och valkretsar*, band 1, Stockholm 1988.
- Nordisk familjebok*, vol.23, Stockholm 1916; vol. 37, Stockholm 1925.
- Ohlsson, Rolf & Olofsson, Jonas, *Arbetslöshetens dilemma – motsättningar och samförstånd i svensk arbetslöshetsdebatt under två hundra år*, Stockholm 1998.
- Olofsson, Jonas, *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*, Lund 1996.
- Olsson, Lars, *Då barn var lönsamma. Om arbetsdelning, barnarbete och teknologiska förändringar i några svenska industrier under 1800- och början av 1900-talet*, 2.tr., Lund 1980.
- Samuelsson, Kurt, *Postbanken – postsparbank och postgiro 1884-1925-1974*, Stockholm 1978.
- Sellberg, Hjalmar, *Staten och arbetarskyddet 1850-1919. En studie i svensk socialpolitik*, Uppsala 1950.
- Sjöberg, Mats, *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö : Bolstad pastorat 1860-1930*, Linköping 1996.
- Sköld, Johanns, *Fosterbarnsindustri eller människokärlek. Barn, familjer och utackorderingsbyrå i Stockholm 1890-1925*, Stockholm 2006.
- Steiger, Otto, "Till frågan om den nya ekonomiska politikens tillkomst i Sverige", i: *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, Nr.1, 1971.
- Sundkvist, Maria, *De vanartade barnen. Mötet mellan barn föräldrar och Norrköpings barnvårdsnämnd 1903-1925*, Uppsala 1994.
- Swärd, Hans, *Mångenstädes svårt vanartad... Om problemen med det uppväxande släktet*, Floda 1993.
- Widén, Johan, *Dagboksanteckningar 1901-1913. Kungl.Samfundets handlingar* Del 10, Stockholm 1984a.
- Widén, Johan, *Dagboksanteckningar 1914-1917. Kungl.Samfundets handlingar* Del 11, Stockholm 1984b.
- Wirén, Agnes, *G.H.von Koch. Banbrytare i svensk socialvård*, Stockholm 1980.
- 石原俊時「ストックホルム慈善調整協会—19世紀末葉から20世紀初頭にかけてのスウェーデンにおける公と私の間」『経済学論集』第78巻第1号, 2012年.
- 石原俊時「スウェーデン救貧連盟とその諸活動（1）」『経済学論集』第80巻第1・2号, 2015年.
- 入江幸二『スウェーデン絶対王政研究：財政・軍事・バルト帝国』知泉書館2005年.

本稿は、平成26-28年度科学研究費補助金（基盤研究（C）課題番号26380420）に基づく研究成果の一部である。

〔東京大学大学院経済学研究科准教授〕