

# スウェーデン救貧連盟とその諸活動 (1)

石 原 俊 時

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 本号)
  - 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
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

## 1. 問題の所在

20世紀初頭のスウェーデンでは、救貧問題に対する関心が高まり、救貧制度の改革が社会的課題として認識されつつあった。例えば、1906年10月4日から6日にかけて、社会事業中央連盟 (Centralförbundet för socialt arbete 以下 CSA と略記)<sup>1)</sup> がイニシアティブを取り、大規模な救貧問題をめぐる会議、いわゆる救貧会議 (fatigvårdskongressn) が開催された。参加者 936 人のうち 436 人は、各地域で救貧行政を担う自治体の救貧委員会 (fattigvårdsstyrelsen) や自治体議会の代表であった。<sup>2)</sup> この会議の議論の中で、全国で救貧のあり方の改善を進めていくための団体であるスウェーデン救貧連盟 (Svenska fattigvårdsförbundet) の結成が決定されたのであった。後に見るように、救貧委員会代表は、この団体のメンバーの中核をなすこととなる。10月6日には規約が採択され、早くも11月には活動が開始された。

この救貧連盟は、従来の研究の中では CSA と一緒に扱われる場合が多く、管見の限り、単独で対象とするものはない。しかも、設立 25 周年を記念して編集された団体史以外に活動の全容を窺い知る文献は見当たらず、この団体への関心は、救貧法改正を推進した圧力団体としての側面や児童福祉との関連に集中してきたとも思われる。<sup>3)</sup> 近年 CSA が、20 世紀初頭に民間諸力を結集し、公的救貧と民間慈善の協力関係を推進し、社会立法の成立を促した団体としてスポットライトを浴びる一方、その活動から生まれたスウェーデン救貧連盟は、それに隠れた日陰の存在であったといえる。とはいえ、この団体は、後に見るように、1918 年の救貧法改正の実現に大きな役割を果たしたことに留まらず、救貧施設などのハードな面から、行政の運営方法や人材育成といったソフトな面に至るまで救貧行政の殆どあらゆる領域での改革を全国各地で主導した。また、救貧連盟は、救貧会議の議題の一つが社会保険であったように、公的救貧制度のみでなくそれを基礎とするセーフティネットの枠組みを社会の中に整備していくことも課題として成立した。さらに救貧連盟は、救貧法改正を実現した後は、次第に児童福祉に活動の重点を移動させ、25 年にスウェーデン救貧および児童福祉連盟 (Svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet) と改名されて新たな出発を迎えることとなる。スウェーデン救貧連盟の諸活動は、救貧から様々な社会福祉の分野が分立してくる時期にあって、そうしたプロセスを推進したのである。それゆえ、このような諸活動の歴史的意義を明らかにするには、まずその展開過程に沿って全体像を明ら

かにする必要がある。そこで本稿の構成は以下のようになる。

第2節では、議論の前提として、スウェーデン救貧連盟が成立した歴史的背景について述べておくこととする。第3節では、それを契機として救貧連盟が成立した1906年の救貧会議での議論や、その会議を主催したCSAの救貧問題調査委員会が発行したパンフレットや最終報告書などから、救貧連盟が如何なる課題をもって設立されたのかを検討することとした。第4節では、救貧連盟がどのような性格を持った組織であり、第3節で見た課題を実現するために、1918年の救貧法改正までどのように活動を展開していったのかを概観することとする。次に第5節では、救貧法改正をめぐる救貧連盟の動きを追い、第6節では、救貧法改正後からどのようにして1925年の改組に至ったのかを辿ることとした。

以上のようにして、1906年の成立から25年の改組まで救貧連盟が繰り広げた諸活動全体を視野に収め、それをスウェーデンにおける近代的な社会保障体系の生成過程の中に位置づけ、救貧連盟の歴史的役割を明らかにすることを試みるのが本稿の課題となる。

## 2. 救貧連盟成立の背景と組織的性格

まず、救貧連盟が成立した背景として、以下の3つの事柄について簡単に述べておきたい。第一に、1862年の地方自治体改革である。20世紀初頭の時点で、救貧行政の担い手は地方自治体<sup>4)</sup>であった。救貧行政の問題と地域行政の問題は、行論で見ると、密接に関わりあっていたのである。第二に、成立した救貧連盟がまず直面したのは、1871年の救貧法や85年の浮浪者法(lag om lösdriveri)などからなる貧民を対象とする法体系であった。救貧連盟は、後に見るように、この法体系の抜本的な改革を目指すこととなる。そこで、こうした法体系が如何に形成され、どのような性格をもっていたのかをごく簡単に見ておきたい。第三に、19世

紀を通じた近代化・工業化過程の進展の中で、いわゆる「社会問題」が生じたのであるが、それへの対応の一つが、様々な福祉供給諸主体の組織化であった。救貧連盟はCSAの活動の結果成立したのであり、CSAの生成は、それまでの市民社会におけるそうした組織化の到達点として理解できるのである。それゆえ、20世紀初頭までの福祉供給諸主体の組織化の動きを概観しておくこととする。

### 1) 地方自治体改革

1862年の地方自治体改革は、それまで地域行政の末端を担ってきた教区(socken)にかわり、新たに地方自治体(コミューン)を設け、それに対して教会の役割を初等学校(folk-skolan)や教会財産の維持管理などに限定した地方自治体行政の世俗化とひとまず捉えうる。しかし、それは、身分制度改革、議会制度改革、営業の自由などと結びついたスウェーデンにおける近代化過程の重要な通過点であった。

後発資本主義国スウェーデンにおける封建制・身分制的秩序の解体は、市民革命と見なせるような大きな政治的変革を経ず、漸進的な過程を辿った。1809年に啓蒙絶対王政が政変により崩壊し、立憲体制が成立したが、なお、四身分(貴族・僧・市民[都市民]・農民)制議会は存続し、身分制的秩序は残った。貴族の支配する土地の割合は、例えば三十年戦争の時期に比して著しく減少し、貴族の土地・官職保有の特権は、1789年とこの政変を契機とする1809年から翌年にかけての法令により殆ど否定された。しかし、ギルドが廃止されるのは1846年のことであり、なお存続した営業規制を撤廃して営業の自由令(Näringsfrihetsförordning)が制定されるのは1864年のことであった。そして1866年ようやく身分制議会在が廃止されて二院制議会在が導入されたのである。<sup>5)</sup>

このような身分制的秩序の解体を導いた背景として、18世紀後半以降の大きな社会変動が存在した。スウェーデンでは、18世紀後半から農村ではエンクロージャーが展開し、開墾が

進み、農業技術も大きく発展した。こうした状況は、農業革命と呼ばれる。他方では、重商主義政策の下でのマニュファクチャー設立の動きとは別に、農村では、麻織物や毛織物といった繊維・織物業、金属加工業、木材加工業などの産業も勃興した。いわゆるプロト工業の繁栄が見られたわけである。<sup>6)</sup>

こうした農業革命やプロト工業化の進展は、市場経済の発展を促し、一方では集権的国家機構の成立も加わって、いわゆる中間層 (medelklass) の生成をもたらした。既に 18 世紀において、貴族には属さないが通常の農民や都市民よりも上位に位置づけられる "ofrälse ståndspersoner" と呼ばれる階層が形成されてくる。彼らは、爵位を持たぬ官僚・軍人、マニュファクチャー主、大商人、大農などからなり、その利害が四身分制に基づく議会や都市・農村の地方議会にうまく代表されないこともあり、次第に身分制的秩序に反対するようになった。また、彼らを主な担い手として、身分や性の区別によらない個人の団結である自発的結社 (association) が叢生した。こうして四つの身分の狭間に生成した "ofrälse ståndspersoner" が独自の階層としてのアイデンティティを強めていった結果、中間層が成立した。このようにして生まれた中間層は、身分的秩序を解体させる役割を担うこととなる。<sup>7)</sup>

1809 年の政変以後は、立憲君主制への移行に伴い、出版の自由 (tryckfrihet) が憲法で保障されるようになると、多くの新聞や雑誌が創刊され、読書サークルの隆盛がもたらされた。このようにして自発的結社での自由な議論の展開が新しいメディアである新聞・雑誌によって媒介され、議論の場は社会的に拡大していった。こうして 19 世紀前半に、スウェーデンにおいても、いわゆる市民的公共性の成立が指摘されることとなる。そして、中間層を主な担い手とした自発的結社の展開を背景として、1830 年代に自由主義勢力の勃興が見られた。閉鎖的身分団体 (korporation) を構成単位とする身分制的秩序に反旗を翻し、身分的特権の廃

止や営業の自由を求める、自由主義体制批判派 (liberala oppositionen) と呼ばれる政治勢力の台頭が見られたのである。<sup>8)</sup>

地方自治体改革も、議会改革、営業の自由、身分的特権の廃止といった課題と結びついていた。営業の自由は、都市民の商工業の独占といった経済的特権の廃棄のみに関わっていたのではない。都市では、ギルド制に基づきギルドのメンバーである都市民 (商人や手工業者) が市政を掌握していた。営業の自由は、こうした都市の都市民支配の打破を意味していた。農村 (教区) においても、農業革命やプロト工業化の進展により住民の中に農民以外の中間層や農村下層民が増大していたのだが、自治組織の運営は、農民身分をもつ自己所有農民によって独占されていた。これらの階層は、地方自治への参政権が身分制議会 (農民院・都市民院) の参政権につながっていたので、地方政治のみでなく中央政治の場からも排除されていたこととなる。身分制的秩序の打破には、議会改革による国政レベルでの改革では不十分で、地方自治体における改革を必要としたのである。そのことは、特に聖職者 (教区牧師) が教区で形式的にも実質的にも政治的・社会的指導者の地位を与えられていたことにも当てはまる。このような地域での聖職者の地位が身分制議会における聖職者院の権威を支えていたのであり、地域での聖職者の影響力の削減は、聖職者院の解体に不可欠と考えられていたのである。<sup>9)</sup>

また、地方自治体改革を行い、地方自治を確立するという課題は、個人の自由や自律性を国家の官僚制的・集権的支配から守り、確立するという意味も持っていた。16 世紀にスウェーデンがカルマル同盟から独立し近代的な領域国家の建設を開始して以降、中世における伝統的な地方自治の組織は、王権の台頭の前に実態を失っていた。かつて独自の法体系を備えた民衆自治の地域単位であった邦 (land) は消滅し、国家の地方行政単位である県 (län) に代替された。民衆が集まり合議する最高議決機関であった邦議会 (landsting) もそれに伴い消え失せ

た。かつて教区を舞台とした民衆自治の地域的な結節点であった郡(härad)も国家の行政機関に転換され、農民院の選出母体としてその名残を留めた。教区が、古ゲルマン以来の民衆自治の場として残されたが、都市と同様に、国家の支配体制に閉鎖的身分団体(korporation)として組み入れられ、その規制を受けた。教区は、宗教改革後の教会組織を支配機構に組み込んだ「信教国家」体制の下で、地方行政の末端として位置づけられることとなる。それゆえ、19世紀初頭の時点では、都市自治体、農村の教区が、国家行政と民衆自治の交錯する場であった。<sup>10)</sup>

他方、中間層の勃興につながった18世紀以来の社会変動は、下層民、特に農村下層民の増大をももたらしていた。村落共同体などによる従来の社会的規制が機能しなくなる中で、貧困が蔓延したのみでなく社会不安も増大した。いわゆる大衆貧困状況(pauperism)である。こうした下層民の増大に危機意識を抱いた政府は、1837年に救貧問題検討委員会(fattigvårds-kommittén)を選任し、その対策を講じさせた。委員会は、救貧法の制定の他に、医療の改善、アルコール濫用の取り締まりなど様々な方策を提案したが、特に教育の必要性を強調した。民衆教育こそが、貧困防止のみならず、下層民を社会秩序の中に取り込むために不可欠な手段として位置づけられたのである。この提案は、1842年の初等義務教育法(folkskolestadgan)や47年の救貧法(fattigvårds-förordningen)制定につながっていく。<sup>11)</sup>

そして、このように救貧に加え、(初等)教育さらには保健などが、18世紀末以来の社会変動に伴って生じた諸問題への対応のため、地方自治体が担うべき任務として認識されてくることとなる。例えば、初等義務教育法では、各教区が小学校(folkskola)を設立することを義務づけた。他方では、従来の身分制に基づいては新たな状況の中で立ち行かなくなると考えられるようになった。<sup>12)</sup> こうして1843年に新教区自治法(lag om ny sockensjälstyrelse- och

prästvalsförfattning)が成立した。教区会議(sockenstämma)は、自治の中心として位置づけられ、それへの参政権は土地所有のみでなく納税額により定められ、土地所有農民のみではなく、借地農、手工業者や様々な種類の営業を営む者にも開放された。また、救貧、(初等)教育、保健、消防、道路保全等々と多岐にわたる教区会議が扱う課題が定められた。これに対し、教会評議会(kyrkoråd)の扱う領域は、教会秩序など宗教と道徳に関することのみに限定された。とはいえ、教区牧師は、なお、教区会議でも教会評議会でも議長の地位を約束され、双方を指導する役割を維持することとなる。教区会議の下に置かれることとなった初等教育を担当する学校委員会(skolstyrelse)でも教区牧師は委員長であり、初等教育は国教会が管轄する領域であることが確認された。<sup>13)</sup>

以上のように、1840年代に制定された初等義務教育法、新教区自治法、救貧法は、18世紀末以来の社会変動に伴って生じた新たな課題に対し、地方自治を確立していくことで対応するための一連の諸改革であった。次に問題となったのは、教区や都市の上位に位置づけられる地方自治の単位の問題であった。国家对民衆自治の対抗図式において、中央からの集権的国家権力の行使や官僚制支配から個人の自由や自律性を確保するのに、教区や都市を単位とした地方自治のみでは不十分であると考えられた。それゆえ、かつての邦や郡に相当するものをどのように構築するかという問題が浮上したのである。1850年代に入り、この問題は議会で本格的に検討されることとなった。そして最終的に、ランスタング(landsting)という国家の地方行政単位である県の範囲に対応する地方自治の単位を新たに構築する方針にまとまっていく。さらに50年代後半に身分制議会廃止がもはや不可避となる情勢となる中で、地方自治体改革も最終的な局面を迎えることとなった。こうして議会改革の実現を見こして実現したのが、1862年の地方自治体改革であった。<sup>14)</sup>

この改革により、教区は農村コミュニン

(landskommun)となり、教区会議はコミューン議会(kommunalstämman)に置き換えられた。コミューン議会の議長は、もはや無条件に教区牧師が就任することはなくなり、議会内部で選ばれることとなった。また、コミューンは、広く「(当該地域)共通の秩序および人々の生活に関わること(gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenhet)」を扱うこととなる。都市でも、教会が扱う領域は限定される一方、人口3,000人以上の都市では市議会(stadsfullmäktige)、それ以下の人口の都市では有権者代表会議(allmän rådstuga)が最高決定機関として置かれることとなった。都市あるいは農村においても、身分制は打破され、コミューン議会および市議会の選挙権は、納税額(所得と財産)を基準として制限され、等級化された。税を納める限り、法人も選挙権を持つこととなる。<sup>15)</sup>

こうして地域共通の秩序および人々の生活に関わる幅広い領域に責任をもつようになった地方自治体は、その費用を捻出するために、収支に応じて独自に課税する権利を与えられた。また、その決定に関して、法律に違反する場合や権利を逸脱する場合を除いて、政府や県知事(landshövding)は不服申し立てに応じない原則となった。ここに地方自治(kommunal självstyrelse)が確立することとなる。<sup>16)</sup> さらに、県を単位として、コミューンおよび都市から議員が選出される地方自治組織としてランスティングも成立し、地域における経済、交通、保健、教育、秩序や安全などの領域を扱うこととなった。なお、ランスティングは、66年の議会改革により、上院にあたる第一院の議員選出母体となった。<sup>17)</sup>

このような自治体改革は、自由主義者にとっては、封建的・身分制的秩序を解体し、国家の官僚制的支配を克服する目標に到達する上での大きな前進と見なされた。また、地方自治は、市民的責任感情と自立的な政治的判断を涵養する場と捉えられた。これに対し、旧来の体制を擁護する保守主義の側でも、自治体改革は、国家の行政負担を減らすという脈絡で受容されえ

た。また、国家の地方に対する統制はなお有効であり、中央権力の地位を弱めるものでもないとも考えられた。例えば、ランスティングの議長は県によって選ばれ、ランスティングの決定は、法律上、県の決定に従属するものであった。教区牧師も、救貧や教育行政の指導者として、なお地域政治に隠然たる力を持ち続けていた。教会評議会に代わる教会会議(kyrkostämman)の管轄には、教会関連事項とともに、初等教育が残されたのであり、教区牧師は、地方自治体で救貧行政をつかさどる救貧委員会でも中心的なメンバーであり続けることが普通であった。<sup>18)</sup>

他方、地方自治の確立は、地域に生ずる様々な課題に各地方自治体がそれぞれ取り組まざるを得ないことを意味した。当面それは、国家の助力もあてにできず、自治体相互間の協力も欠如した状態での取り組みとなる。救貧連盟の成立は、このような自治体相互が救貧問題解決に向けて協力していく必要性を背景にしていたと考えられる。

## 2) 救貧法と浮浪者法

モントゴメリイの社会政策史の古典的な研究によれば、17世紀以来、スウェーデンでは、2つの法的枠組みによって貧民への対応がなされてきた。すなわち、公的な救貧と、奉公強制や無保護者取り締まりを定めた家父長制的雇用関係法である。<sup>19)</sup>

宗教改革以後、主に教会(教区)がその住民である貧民の救済に責任を持つとされてきた。カルマル同盟からの独立を経て、スウェーデンの集権的国家形成は、教会との協力関係の下に進められた。それゆえ、教会の権限や義務を定めた教会法などで、教区は、行政の末端を担う存在として、貧民救済の役割を定められたのである。とはいえ、国家も独自の収容施設(lasarett, hospital)を運営し、国家も貧民を救済する役割を担っていた。概して、どのような貧民を誰がどのように救済するのかは不明確なままであった。それゆえ、救済は、権利に基づく

のではなく、時と場所により恣意的に行われていたのである。<sup>20)</sup>

1763年の法令(förordningen om hospital- och barnhusinrättningarna)は、教区の貧民の救済責任を明確にしようとした。そして、教区における救貧の財政的基盤を拡充するために、費用を教区住民への一律の課税によって賄うことを定めた。しかし、まもなく課税に対する反対が強まり、その規定が廃止され、教区は再び救貧費用の調達方法を独自に決定しうようになる。また、88年の法令により、他教区からの住民の移住は教区会議での承認を必要とし、そこで救済を受けるには税登録(mantals-skrivning)していることが前提条件となった。市場経済の発展は人口の移動性を高めていたが、そうした状況の中で、各教区は、貧民の流入による救貧負担の増大を回避することを望んだのである。<sup>21)</sup>

他方、17世紀以来、たびたび家父長制的雇用関係の法令(tjänstehjnsstadgar)によって奉公強制が定められ、無保護者取り締まりが実施された。<sup>22)</sup> 雇用関係および家族関係から離れ、定住せず放浪する者を無保護(försvarslös)の状態にある者として取り締まり、強制労働や兵役を課すことにより、雇用関係や世帯における家父長制的な秩序を維持しようとしたのである。しかし、市場経済の発展につれ雇用関係は多様化し、労働力の移動性は高まった。例えば、プロト工業や農業における一時的・季節的雇用の形態の普及により、雇用関係にあるからといって家父長制的なコントロールが十分には及ばなくなっていったのである。<sup>23)</sup>

概して教区の救貧行政は未整備であり、財政基盤も脆弱であった。それゆえ、十分な救済などはできなかった。例えば、1734年の法令は救貧施設(fattighus)を各教区に設けることを定めたが、そのような施設は、19世紀に至っても都市の一部を除いては存在しなかった。そのため、しばしば取られた救済の形態が、「競売(bortauktionering)」や「たらい回し(ro-tegång)」であった。「競売」は、最も安い費用

を提示した者に教区が貧民の扶養を委託する制度である。小作人などの貧農が身銭欲しさに身寄りのない貧民を引き取ることが多く、待遇は極めて劣悪であった。「たらい回し」は、教区をいくつかに分けた地区(ro-te)において、各世帯に持ち回りで貧民の世話を担わせる制度であった。それでもすべての貧民に対応することはできず、乞食をするのを容認しなくてはならないことがめずらしくなかったのである。<sup>24)</sup>

そこに大衆貧困状況が訪れた。農業革命やプロト工業化の進展は、貧民を生み出すのみではなく、閉鎖的身分団体など旧来のセーフティネットの枠組を動揺させ、貧困問題を深刻化させた。こうした状況に対し、1833年には、無保護者と見なしうる対象が拡大され、その取り締まりが強化された。しかし、貧民の移動性はさらに高まり、教区間で貧民を押しつけあう争いが頻発した。そこで国家は、先に見たように、37年に救貧調査委員会を設置することとなる。

こうして47年に救貧法が成立するのであるが、それは、ヨーロッパ全体に恐慌が襲い、二月革命を前にした不穏な気配が漂う中でのことであった。<sup>25)</sup> この救貧法は、労働能力に欠ける者、その他自活できない者に救済を受ける権利を与えると同時に、救済主体として教区の役割を定めたものである。貧民には、救済の決定に対する不服申し立て権も与えられる一方、乞食をすることは禁止された。また、救貧費用を調達するための規定も定められた。この法律により、救済権の規定による貧民に対する全国一律の対応とそれを実質化するための救貧財政の拡充が図られたといえよう。しかし、各教区が流入する貧民に対し拒否権を行使することを否定されたことなどに不満が増大し、53年に救貧法は改正されることとなる。この改正により、教区が救済の義務を負うのは税登録をした者であることが確認され、転入拒否権も復活した。しかし、改正によっても、なおどの貧民をどのように扱うのか救済方法やその内容についての規定はなく、それについては地域の判断に任せ

れることとなった。<sup>26)</sup>

1850年代になると、二月革命期の社会不安は沈静化した。また、先進西欧諸国における工業化・都市化の進行は、鉄や木材などの豊富な天然資源を利用できたスウェーデンの製鉄業や製材業にとって、格好な輸出市場をもたらした。これらの産業の勃興に加えて、鉄道建設が国家によって促進されるようになり、労働力需要は高まった。こうして貧困問題は後景に退くこととなる。家父長制的雇用関係法は、64年に営業の自由が成立し、労働契約の自由の原則が普及する中で適用範囲を狭めていった。無保護者の規定は、1885年の浮浪者法(lag om lösdriveri)の成立によって廃された。これにより貧困あるいは職のないことのみを理由に個人の自由を奪うことはなくなった。しかしなお、この法律により、一定の手続きを踏んだ上でだが、「職のない、職を探そうとしない者」を浮浪者として取り締まることは可能であった。そのため、ストライキや労働組合運動の規制に利用されることとなった。<sup>27)</sup> しかも、ストライキをする労働者のみならず、失業者などにもこの法律は適用されえた。それゆえ、無保護者という規定はなくなったものの、定職のない様々なカテゴリーの者を浮浪者として一括りにして非人道的な扱いをする問題は残っていた。

一方、60年代末には、凶作の上に国際的な景気後退が重なり、再び貧困が大きな社会問題となっていった。その端的な現れは、アメリカへの大量の移民であった。救貧受給者はうなぎのぼりとなり、多くの地域がこれ以上の救貧負担に耐えられなくなった。こうして、救済対象の制限や、自治体の救貧受給に関する決定に対する不服申し立て権の撤廃が議会で問題にされるようになる。

その結果、1871年に新しい救貧法が制定されることとなった。必ず救済せねばならぬ対象は、1847年の救貧法では「労働能力をもってもその他の手段でも自身の生活を維持しえない者」(§1)となっていたのに対し、年少者・高齢者・心身の病を患った者、障害者など労働能

力を欠き、しかも頼るべき係累のいない者に限定されることとなった(§1, §3)。それ以外の者を救済することは、地域の判断に任せられた(§2)。例えば、夫を失った未亡人や子沢山の家族、失業者などは本来的な救済の対象ではないのである。その一方で、47年の救貧法で保障された貧民の不服申し立て権(§22)は、地域自治の名の下に廃止されることとなる。<sup>28)</sup> 後に見るように、救貧連盟がこの1871年法で問題にしたことの一つは、このように貧民の救済権が不確かなものとなり、かつ制限されたことであった。しかも地域自治の尊重は、地域によって救済のあり方がバラバラであることをチェックし難くした。貧民は、地域によっては救済されることもされないこともありえたのである。

なお1871年の救貧法に限らず、これまでの救貧を規定する法律すべてに妥当することであるが、救貧を受ける者は、救貧当局の後見権(målsmansrätt)・家父長権(husbonderätt)の下に入り、その指示に従わなければならなかった。救貧を受けるやいなや、一人前の市民としての権利や自由をはく奪されたのである。<sup>29)</sup> 後に見るように、救貧連盟は、救済を受ける権利を問題にすると同時に、このような救貧受給者の社会的地位の見直しにも目を向けることとなる。

### 3) 福祉供給諸主体の組織化

スウェーデンにおいて民間慈善団体が本格的に成立し始めたのが1810年代頃のことであると言われている。先に見たように、19世紀前半には、スウェーデンでも大衆貧困状況が生じ、世紀半ばには、二月革命の影響もあって、社会不安が高まっていた。そうした中で、次々と民間慈善団体が設立されるようになった。しかも、それらの団体は、眼前の貧民に場当たりの施しを行う喜捨(allmosa)を批判し、貧民の経済的自立化を長期的視点から実現しようとする傾向をもってたと指摘されている。喜捨は、むしろ貧民を再生産・増殖させるとの考え

である。1819年にストックホルムで設立された婦人聖書協会(Fruntimmers Bibel-Sällskap)は、そうした初期の民間慈善団体を代表する存在であった。それらはまた、身分制的社会秩序の解体を促した中間層の勃興や自発的団体の叢生といった現象の一環としても捉えられた。<sup>30)</sup>

こうした民間慈善団体は、概して公的救貧と密接な関係を持ち、相互協力を追及していた。例えば、1840年代に各地に婦人保護協会(fruntimmers-skyddsförening)が、国教会の組織と深く結びつきつつ設立された。ストックホルムの婦人保護協会は、執行部に市の高官や救貧行政の担い手がいて組織の中核を占めていた。規約では、公的救貧を補完することを設立目的の一つとし、救貧委員会の下で貧民の調査や監督にあたる貧民監督員(ordningsman)の業務をメンバー(女性)が手助けをすることとなる。このようなボランティアを動員して成立した救貧のシステムは、いわゆるエルバーフェルト的な救貧制度として位置づけられている。<sup>31)</sup>

さらに民間慈善団体間の協力関係も模索された。1866年、ストックホルムでは、各教区に存在していた婦人保護協会が合併し、ストックホルム一般保護協会(Stockholms allmänna skyddsförening)が結成された。この団体は、ストックホルムの救貧行政の中心人物が設立のイニシアティブを取った団体で、民間慈善団体と公的救貧の協力関係を推進することを目的としていたが、さらに他の民間慈善団体と、貧民に関する情報を集め、相互にそれを救済活動のために利用することを通じて協力関係を進展させることも目指していた。しかし、活動は進展せず、成果を収めることはできなかった。<sup>32)</sup>

スウェーデンは、1870年代に工業化の本格的展開を迎えたと言われる。1879年に初めて大規模な労働争議が、スンズバル(Sundsvall)で起こり、80年代に入ると社会民主主義労働運動が勃興し、労働者の組織化が進展した。80年代末に深刻な不況を迎えると、失業者が増大し、貧困問題は悪化した。19世紀の末以降、社会問題は労働者問題の性格を強めてい

く。<sup>33)</sup>

こうした中で1889年に、イギリスの慈善組織化協会(Charity Organisation Society)の影響を受け、ストックホルムに慈善調整協会(Föreningen för välgörenhetens ordnande 以下FVOと略記)が設立された。この団体は、国教会との結びつきが強かった一般保護協会と異なり、政治的・宗教的な中立を掲げ、貧困の原因を探求したうえで適切な対応をすることで貧民の自立化を推進することを課題とした。その下で、民間慈善団体相互間、民間慈善と公的救貧との間の協力関係が大きな進展を見せることとなる。<sup>34)</sup>

FVOが重視したのが、貧民が様々な慈善団体を渡り歩き、あるいは公的救貧も受給して、重複して救済を得るようなケースが多々ある一方で、勤勉であるのに貧困に苦しむ者が何の救済も得られずに取り残される者が存在することであった。限られた資源を救済のニーズに効率的に配分し、最も有効に活用するためには、慈善の調整、すなわち、民間慈善団体間および民間慈善と公的救貧の間の協力が不可欠であった。そのような観点から見てFVOの諸活動の中でも特に注目すべきなのが、1911年の登録事務所の設立であった。これは、そうした慈善の調整が進展してきたことを背景に、貧民の情報を集約して集中的に管理し、情報収集に関わった民間慈善団体や公的救済それぞれが自己の活動に役立てるとともに、各貧民の最も適当な救済をそれら福祉供給諸主体間の協力の下に実現しようとするものである。例えば、1919-20年度には、105団体・546基金が参加し、52,206人分のデータを集め、相互に利用した。<sup>35)</sup>

FVOは、ストックホルムの公的救貧の改革にも関わった。当時の市の救貧行政は、教区相互の連絡が不十分なまま、教区がそれぞれの基準に従ってバラバラに行っていた。それゆえ、人的資源の不足と相俟って、救済のニーズが増大する中で、その非効率性がますます深刻な問題であると認識されていた。そこで1899年に設置されたのが救貧監督官(fattigvårds-



inspektör)である。救貧監督官は、市全体の救貧行政を管轄し、行政における統一性・整合性を實現する役割を負った。この救貧監督官の設立を主導したのが、市政にも大きな影響力をもっていたFVOの指導層であり、最初にこのポストに就いたのが、FVOの創設メンバーの一人であったリンドブロム(Albin Lindblom)であった。FVOにとって、登録事務所は、民間慈善団体間およびそれらと公的救貧の間の協力関係を一層進めていくための基盤となるものであり、救貧監督官は、公的救貧行政内の統一化・効率化を推進して、そうした協力関係を公的救貧の側から支える制度であった。<sup>36)</sup>

このような慈善の調整を目指すFVOの活動にも影響され、19世紀末から20世紀初頭にかけて様々な都市でも同様の団体が設立された。また、FVOは、その活動を展開する中で、貧困が社会構造全体に関わる問題であるとの認識を深めていく。それゆえ、貧民の情報に関わることのみではなく、貧困問題そのものの理解や情報・具体的な取り組みなどで、救済活動に関わる他の諸団体や個人との協力関係の構築を模索した。そうした活動の中から、1903年にCSAが誕生することとなる。CSAは、「社会の各階層に社会問題についての関心や知識を喚起し、重要な社会問題の解決のための協力を実現していくこと」を課題とした。それゆえ、扱う問題は貧困や救貧の問題に限らず、都市問題や農村問題、禁酒問題、労働問題など広く社会問題全般に及ぶこととなる。<sup>37)</sup>

CSAには、ほだなく70ほどの社会問題に取り組む全国にわたる諸団体が加盟をし、有力な社会事業家も個人として参加した。さらに、海外の同様の活動を展開する諸団体などともコンタクトを取り、情報収集・交換に努めた。そうした情報収集・交換のセンターとして、国内外の諸団体や個人に情報やアドバイスを提供する役割を担ったのがCSAの社会啓蒙事務所(den sociala upplysningsbyrån)である。そこには、社会問題を扱う内外の書籍や雑誌などを集めた社会図書館(det sociala biblioteket)も

併設された。CSAは、自ら様々な社会調査を実施して社会問題の実態把握に努めた。そして、夥しい数の出版物を刊行し、社会問題に関する知識の普及や社会的な関心の喚起を促した。中でも、政治的・宗教的中立を掲げ、さまざまな政治的・宗教的立場の者が参加して社会問題を客観的・科学的に議論する場となることを目指した雑誌『社会時報(Social tidskrift)』や、国内で発行された社会問題関係文献の目録(Svensk social litteratur 1882-1907, Stockholm 1907)および社会問題の百科事典ともいえる『社会ハンドブック』(Social handbok, Stockholm 1908)の刊行が目される。<sup>38)</sup>

さらに、CSAは、特定の社会問題について、官僚や政治家、専門家そのほか諸団体の代表を集め、しばしば大規模な会議を開催した。1906年の救貧会議は、その一つである。その他、例えば、翌年には都市問題に対応する行政のあり方をめぐって会議が開催され、19年には農村行政の問題が取り上げられて会議が開催された。多くの場合、救貧会議が救済連盟の成立につながったように、それらの会議は、それぞれの問題を扱う団体の形成の契機となった。前者の会議の結果、イギリスの都市自治体協会(Association of Municipal Corporation)をモデルとしてスウェーデン都市連盟(Svenska stadsförbundet)、後者の会議を契機としてスウェーデン農村自治体連盟(Svenska landskommunernas förbund)が成立した。これらの団体は、救済連盟を含め、政府の政策形成過程や立法過程において、世論の喚起、レミス(法案への意見陳述)などを通じて影響力を行使し、政治的にも大きな役割を果たすこととなる。<sup>39)</sup>特にCSAの中心メンバーは、国会議員でもあり、様々な社会立法の法案作成委員会に参加して立法過程に直接関与した。<sup>40)</sup>CSAの関与した立法は、20世紀初頭の社会立法の殆どに及ぶと言われる。さらに1913年の社会庁(Socialstyrelsen)や20年の社会省(Socialdepartementet)の成立にも大きな影響力を発揮したのであり、これらの社会行政の実施機関

の中枢を CSA 出身者や関係者が占めたのであった。<sup>41)</sup> CSA は、それまでの民間慈善団体主導による福祉供給諸主体の組織化の到達点であったばかりでなく、国家が社会問題解決への本格的な取り組みを開始することを促す触媒の役割を果たしたのである。

このような 19 世紀末葉からの福祉供給諸主体の組織化が急速に進展した要因として、先に言及した工業化の進展に伴い社会問題の質が変化してきたことに加え、民主化や移民、さらにはノルウェーの独立などを背景に起こった国民統合への関心の盛り上がりやが考慮されねばならないであろう。

1866 年の議会改革により、身分制議会は廃止され二院制議会が導入された。先に述べたような封建的身分制的秩序の克服という課題はひとまず達成されたといえる。しかし、身分による参政権の区別は無くなったが、選挙権・被選挙権は財産・所得により厳しく制限されていた。それゆえ、19 世紀末から勃興した自由教会運動、禁酒運動および社会民主主義労働運動は、政治的意思決定から疎外された下層中間層と労働者階級を担い手とし、メンバーを重複させつつ大規模な民主化を求める大衆動員を行っていった。いわゆる「国民運動(folk rörelser)」の勃興である。スウェーデンにおいては、その中で、下層中間層と労働者階級の社会的・文化的交流が促進された。それゆえ、ドイツなどとは異なり、自由主義諸勢力と社会民主主義勢力は、共に民主化を求める協力関係を展開した。<sup>42)</sup>

20 世紀初頭になると、選挙権改革が現実味を帯びると同時に、ノルウェーの同君連合からの脱退という問題が起こった。ノルウェー独立は 1905 年に実現されたが、このことは、スウェーデンがかつてのバルト帝国として威容を誇った名残さえも喪失したことを意味したばかりではなく、ノルウェーという緩衝帯を失い、周囲に帝国主義列強の脅威を直接感じる契機となった。このことが国家存立に対する危機意識を促した。特に政治的民主化を求める「国民運動」の勃興を目の前にして、体制を維持しよう

とする保守派の危機意識は大きかった。中でも労働運動の台頭は、労働争議の増加に見られるように、階級対立の激化を示していた。このような政治的対立や階級対立は、国民の連帯を実現して国家存立を全うしなければならない時にそれを妨げる重大な問題であったのである。さらに、19 世紀末に収まっていた移民が再び急増する事態が起こった。移民の急増は、特に若い男性の移民が多かったため、国防や経済発展にとって大きな損失をもたらすと予想された。そこで、新保守主義と呼ばれる保守主義改革派は、選挙権改革をむしろ保守主義の主導で成し遂げ、社会問題を解決して階級対立を克服し、経済成長をなしとげ経済立国を推進していくことでこの危機的な状況を乗り越えていこうとした。<sup>43)</sup>

このような中で、社会問題をどのように解決するのか、あるいは経済成長を如何に実現していくのか、そもそもスウェーデンとはどのような国であるのか、あるいはあるべきなのかという議論が、広範な階層を巻き込んで、政治的に左右の別なく相互に展開されることとなる。それは、従来の市民的公共性がブルジョワジーや知識人層に担われていたのに対し、下層中間層や労働者階級も巻き込んで展開することとなった。その点で、こうして成立した公論の空間は、市民的公共性の拡大とも見なせよう。例えば、先に触れた CSA の機関誌『社会時報』は、政治的・宗教的中立を掲げ、自由に社会問題についての議論を繰り広げるフォーラムとなることを標榜した。実際にそこには、政治的には保守主義者から社会民主主義者までも寄稿していた。また、そこで注目すべきなのは、科学的性の強調である。社会問題を科学的に分析することが、そのように政治的・宗教的な立場を超えて客観的に議論を交える前提と考えられたのである。そしてそれを通じて、政治家、官僚、アカデミズムと在野の知識人や社会改良の運動家との交流が促進されることとなる。<sup>44)</sup> 後にみるように、このように国民的連帯の下で社会問題を解決することや、社会問題を科学的・客観的に

分析しようとすることは、救貧連盟の諸活動を貫徹する一つの重要な特質となる。

### 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

救貧連盟結成の契機となった救貧会議は、CSA の中に 1905 年に設けられた救貧問題調査委員会 (Fattigvårdskommitté) の活動の一環として開催されたものであった。この委員会は、委員長フォン・コック (G. H. von Koch) を中心に 4 名からなり、<sup>45)</sup> 全国の救貧行政担当者にアンケート調査を実施したほか、内外の資料・統計の収集を行い、さらに国内のみでなくスイス、イギリス、ドイツ、オランダ、ベルギーなどで現地調査を実施して、国内外の救貧法制や行政の実態把握に努めた。この調査委員会は、下記に見るように、その成果をテーマごとに 20 冊のパンフレットの形で公刊した。その題名でもわかるように、救貧問題調査委員会は、スウェーデンの状況を、他の北欧諸国やイギリス、ドイツ、フランスなどヨーロッパの主だった国と比較しつつ検討した。また、救貧法や救貧制度のみでなく、社会保険など救貧予防策や児童福祉に注目しているように、救貧問題をより広い社会的な脈絡の中に位置づけて検討しようとしていた。

- a) Pauli, Ebba, *Dansk och svensk fattigvård. En jämförelsen* (デンマークとスウェーデンの救貧。一つの比較), 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* (ノルウェーの救貧), Stockholm 1905.
- c) Pauli, Ebba, *Fattigvård i Sverige och Schweiz* (スウェーデンとスイスの救貧), Stockholm 1905.
- d) Pruli, Ebba, *Det personliga i fattigvårds-*

*arbetet* (救貧活動におけるスタッフ), Stockholm 1905.

- e) *Tjänstemannasystem och vårdaresystem i svenska städers fattigvård* (スウェーデンの都市の救貧における職員システムとボランティア・システム), Stockholm 1906.
- f) *Om dibarn och deras mödrar i fattigvårdshänseende* (救貧の側面から見た乳幼児と母親), Stockholm 1906.
- g) Pettersson, Jacob, *Åtgärder mot försumliga försörjare* (扶養義務放棄者対策), Stockholm 1906.
- h) *Den tyska arbetareförsäkring* (ドイツの労働者保険), Stockholm 1906.
- i) *Från roten till landstingsområdet* (ローテからランスティンクまで), Stockholm 1906.
- j) *Fattigvårdsinspektion* (救貧監督制度), Stockholm 1906.
- k) Hermarck, G., *Om hemortsrätt och gottgörelse för fattigvård* (扶助籍権と救貧の代償について), Stockholm 1906.
- l) Westberg, Ebba, *Samhällets barnavård* (社会の児童福祉), Stockholm 1906.
- m) Widén, Johan, *Hemortsrätten* (扶助籍権), Stockholm 1906.
- n) Pauli, Ebba, *Fattigvård och folkuppfostran* (救貧と民衆の教育), Stockholm 1906.
- o) Koch, G. H. von, *Förebyggande fattigvård å landsbygden* (農村における救貧予防策), Stockholm 1906.
- p) *Staten, kommunen och fattigvård* (国家およびコミュニティと救貧), Stockholm 1906.
- q) Koch, G. H. von, *Hem och anstalter för lösdrifvare* (浮浪者にとっての家と施設), Stockholm 1906.
- r) Montelius, Agda, *Samarbete mellan offentlig och enskild fattigvård* (公的救貧と民間慈善の協力), Stockholm 1907.
- s) Schotte, Axel, *Revision av lösdrivarelagstiftningen* (浮浪者法の改正について), Stockholm 1907.

t) *Reformlinjer i svensk fattigvårdslagstiftning* (スウェーデン救貧法の改革方針), Stockholm 1907.

救貧会議は、それまでの調査結果や委員会による問題状況の把握を広く全国から集まった救貧活動に従事する者や関心をもつ者に前に提示し、審議をする機会として開催された。ストックホルムのブラシエホルメン (Blasieholmen) 教会で行われ、936人にのぼる参加を得た。救貧を管轄していた農相<sup>46)</sup>の他、内相、教育相といった内閣の閣僚の列席を得て、厳かな雰囲気の中で会議は開会された。議長は、国会第二院議員でイェムトランド (Jämtland) 県の知事であったヴィデー (Johan Widén) が選ばれた。会議の正式名称は、「救貧および社会保険に関するストックホルム会議 (kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm)」であった。取り上げられた議題は、以下の通りである。<sup>47)</sup>

- ①扶助籍権 (hemortsrätt) の問題
- ②救貧と児童・少年の問題 (以上 1 日目)
- ③農村における貧困予防策
- ④扶養義務放棄者に対する対策
- ⑤国家、コミュニオンと救貧
- ⑥救貧施設の問題 (以上 2 日目)
- ⑦教育機関としての救貧
- ⑧救貧と失業
- ⑨社会保険
- ⑩公的救貧と民間慈善 (以上 3 日目)

CSA 救貧問題調査委員会のパンフレットは、2つのシリーズに分けられ、m) 以後が第2シリーズとなる。m)~p) および r) の5冊は、救貧会議での講演をまとめたものである。それゆえ、2つのシリーズの区分は、救貧会議以前と以後との区分に対応している。そして t) が、委員会での調査や議論や救貧会議での議論をまとめた最終報告書である。この『スウェーデン救貧法の改革方針』(以下、『改革方針』と略記)は、調査委員会での議論の総括であったと考えられる。成立してまもない救貧連盟は、機関紙『スウェーデン救貧連盟時報 (Svenska Fat-

tigvårdsförbundets tidskrift 以下、『連盟時報』と略記。引用の際は SFFT と略記)』を発行することになったが、そこでも『改革方針』を要約して、救貧改革の方針としている。こうした一連の議論の展開に、CSA の救貧問題調査委員会から救貧連盟への課題の継承関係を見ることができよう。そこで、以下では、『改革方針』を含む調査委員会が発行したパンフレット、救貧会議、そして『連盟時報』での議論を整理し、救貧連盟がどのような課題を担って成立したのかを探ってみよう。なお、下に示したのは、『改革方針』の章別構成である。

- I. 救済を受ける権利
  - II. 義務的および自発的救貧
  - III. 個人の扶養義務とその放棄の帰結
  - IV. 扶助籍権と実施した救貧に対する代償
  - V. 救貧行政単位
  - VI. 救貧委員会
  - VII. 救済の諸形態
  - VIII. 救貧への補助
  - IX. 救貧行政当局の救貧受給者に対する権利、および乞食について
  - X. 救貧予防策
  - XI. 監督と救貧の集権化
- (その他 1) 児童福祉立法の改正要求  
(その他 2) 浮浪者法の改正要求

## 2) 救済を受ける権利

『改革方針』I でまず救貧調査委員会が問題にしたのは、1871年救貧法の§1の救貧の対象を扱った部分である。調査委員会は、この法律への救貧法改正を求めた議論の中で、救貧とは、そもそも「自発的で、同情やキリスト教的な愛情 (frivillighet, medlidande och kristlig kärlek)」に基づくものであるとした議論に対し、文明国においては、市民の権利と義務が明確に定められ、市民の権利の中に最低限の生存維持 (existensminimum) が含まれることに基づくのであると主張した。また、このような考え方は、1847年の救貧法にはあったが、71年の救貧法によって損なわれてしまったと指摘する。救済

の対象が狭められてしまった上に、地方自治体の救済の決定に対する不服申し立て権も否定されてしまったのである。これに対し、救済を受ける権利は個人の国家に対する権利なのであり、救済の実施は、地方自治体が国家に対してもつ義務であるとして、不服申し立て権を擁護した。<sup>48)</sup>

このように現状では、法的に救済を受ける権利が未確立であった。『連盟時報』での救貧法改革の方針も、救済を受ける権利の確立を真っ先に挙げている(SFFT 1907: 2, s.50-51)。では、救済を受ける権利とは、具体的にどのようなことを意味するのであろうか。この問題を考えるうえで、例えば、救貧会議で取り上げられた救貧施設の問題(⑥)を見てみよう。

当時の救貧の形態は、大きく分けて、在宅救済、施設収容、預け入れ(utackordering)の3つに区分される。そのうちの一つとして施設の問題が取り上げられたわけである。この問題で基調報告を行ったのは、ストックホルム市議会議員で救貧行政でも手腕をふるったミュッレル(Johan Müller)であった。彼は、そこで現状を以下のように分析した。1904年の中央統計局の救貧統計によると、全国に4,893の救貧施設があった。1,478の貧民院(fattighus)、360の救貧農場(fattiggård)、37の労働施設(arbetshus)、18の児童施設(barnhem)、3,000の小規模な救貧小屋(mindre fattigstugor)である。農村の施設収容可能人数は救貧受給者総数の約3割を、都市の場合は約2割をカバーする。救貧受給者がすべて施設に収容されるわけではなく、在宅のままである場合も、他の世帯に預けられるケースも存在した。実際、施設収容された貧民は、救貧受給者総数の約2割であり、数字上は収容能力に不足がないように見える。

しかし、412の自治体(408農村コミュニティ、4都市)に施設が存在しない。このことは、地域的に偏りがあり、それはこれまでも問題になっていたように地域によっては十分な救済が受けられないということを示していた。<sup>49)</sup> 加えて問題なのは、施設の質である。救貧小屋は最

も古い施設の形態で、1734年の条例で各教区に設置が求められた。言ってみれば、自治体所有の掘立小屋に、老若男女問わず数人の貧民をただ押し込めたものであった。それを若干大規模にしたものが救貧院である。当時、救貧小屋よりも施設が整備され、清潔さや秩序も整ったものだと見なされていた。実際、居住環境は、相対的に良好であったと思われる。とはいえ、大人と子供、アルコール中毒者と精神薄弱者が同じ部屋に入れられ、病人に対しても特別な介護はなされないという貧民小屋と同様の状況は、なお多くの施設で見られていた。救貧農場は、労働能力のある貧民に農作業等の労働を課す形態で、貧民の規律化を図りつつ、施設の維持にとっても経済的負担が軽減されるメリットをもつ施設であった。1860年代末に設立されはじめ、この時期急速に普及していた。元来はデンマークに起源を持つといわれる。比較的大規模に運営されることが多く、多数の貧民を一家所に集中して面倒を見る点でも効率的な施設であると考えられていた。しかし、そのコンセプトに示されるように、必ずしも労働可能な貧民ばかりではなく、精神障害者や身動きが不自由な老人なども収容された。さらには労働可能といっても失業者も収容されることもあった。余りにも多種の貧民が詰め込まれることでの不都合も生じていた。<sup>50)</sup>

このようにミュッレルは、地域によっては施設に収容されず、十分な救済がなされていないということと共に、収容されてもその居住環境・生活環境は劣悪で非人間的であることを指摘した。ここで注目されるのが、困窮した貧民の様々な状況に対応し、何より個人化と専門化がなされるべきと主張したことである。<sup>51)</sup> それゆえ、救済される権利は、全国どこでも保障されねばならないということでは不十分で、単に貧民の生存を維持すればよいというわけでもなかった。例えば、『改革方針』は、病人(精神病者も含めて)および子供に対しては、生存維持(underhåll)のみではなく、養育やケア(vård)が与えられなくてはならないと主張している

([S-t], s.46-47). 『連盟時報』でも、「より良質のより個人化された貧民に対する救済を保障すること」が目指すべきこととされた(SFFT 1907: 2, s.49).

この点で注目すべきなのは、救貧会議での「教育機関としての救貧(Fattigvården som folkuppfostrande institution)」(⑦)というエヴァ・パウリ(Eva Pauli)による講演である。彼女は、一国の盛衰は人口や富裕さのみに規定されるのではなく、倫理や道徳もその重要な要因であり、その面で今日最も懸案となっているのが連帯感情(solidaritetskänsla)の育成であると指摘した。すると、救貧は、単に困窮を緩和するばかりではなく、倫理・道徳を育成する役割を担うべきなのである。しかし、このようにして救貧は世代間あるいは健全者とそうでない者などとの間の連帯を実現していくべき制度であるが、現状はとてもそのように機能していないのであった。例えば、老人は、住民の家の間を「たらい回し」されたり、悲惨な救貧小屋に収容されたりしていた。子供の乞食はめずらしくなく、製材所などで仕事を得た子供も、劣悪な環境で長時間働かされている。家族がいても、家に帰らず、道路で過ごすことが多く、栄養失調である場合も少なくない。身寄りのない子供は「競売」にかけられたり、救貧施設に収容され、病人や障害者と同じ部屋に入れられたりしている。扶養義務放棄者は、これを取りしまる法的規制が全く弱い中で、そのまま逃げ延びてしまう場合も多い。それは他者ひいては社会に対する信頼を打ち壊してしまう。<sup>52)</sup>このようにパウリは、現行の救貧制度の問題点を、連帯感情の育成という観点から整理した。つまり、救貧受給者もそれ以外の者も共に「市民」としての連帯感情をもつようにならなければならないのであり、救貧制度は、そのための教育機関であるべきなのである。一人一人の資質や状況に合わせて適切に対応するためには、個人化と専門化は、その点からいって無視できない重要なポイントとなる。

また、救貧受給者の地位に関連して留意すべ

き議論は、『改革方針』のIXで示された、救貧受給は社会に対する借金(債務)であるという考えである。こうした見方は、調査委員会によると、1837年の救貧委員会でも一部見られたのであり、スイスやデンマークなどの救貧法や制度に明確に表れているのであった。<sup>53)</sup>これに対し、現行救貧法の下では、救貧当局(救貧委員会)は、成人の受給者に対しても家父長権・後見権を行使した。これは、受給者の人格を貶め、将来の自活を妨げるものと見なせた。調査委員会によれば、家父長権は時代遅れなものなのである。救貧受給が債務であれば、そのような扱いは不当と見なせる([S-t], s.100-01)。こうして『改革方針』では、「救貧法から家父長権の概念をなくすこと」と「後見権は子供に対してのみ維持されること」が救貧法改革の方針として定められた([S-t], s.105-06)。『連盟時報』でもこの方針は受け継がれることとなる(SFFT 1907: 02, s.53)。

とはいえ、「債務」とはいっても、返済させることが本意なのではない。困窮が一時的であり、本来的には自活している者の場合のみであり、子供や自活しえない老人や障害者などに返済を求めるべきではないとされた。ここでも個別に受給者の状況に合わせて個別に判断するという原則が適応されるのである。しかし、もちろん救貧当局は、支給したものがきちんと使用されているかどうかコントロールする権利はもつものとされた([S-t], s.103)。

このように、救貧受給者に対するコントロールの強化が主張されるとともに、例えば、救貧会議において、扶養義務放棄者に対して、その扶養義務放棄により妻子が救貧受給に至った場合は、妻子ばかりでなく扶養義務者に対しても、救貧行政当局は家父長権を行使しようようにすべきとの議論も出たように、救貧受給者やその周辺存在に対して、「市民」としての平等性を強調するのみでなく、「市民」とするための規律の強化も併せて主張された。「教育」の観点を打ち出したことは、このような二面性と結びついていたと思われる。<sup>54)</sup>

### 3) 地域における救貧行政の問題点

#### (i) 救済の諸形態

救貧調査委員会あるいは救貧連盟の中でたびたび主張されたことは、救貧は、人道的 (human) かつ時代に合った (tidsenlig) ものでなければならないということであった。後にも見るように、救貧連盟の規約第1条では、団体の目的として「救貧および慈善に従事する者が団結し、貧民支援活動の時代にあった発展のために共同で活動すること」が掲げられることとなる。これに対し、例えば、「競売」や「たらい回し」といった救済の形態は、非人道的かつ時代遅れを象徴した。『改革方針』では、救貧法改革によりこれらの禁止が法により定められることを要求している ([S-t], s.81)。

それでは、人道的あるいは時代に合った救貧とはどのようなものであろうか。一つには、救済に当たって、すべての貧民が同様な存在として一律に扱われるのではなく、彼の性格や生活様式あるいは改善の可能性に応じて最適と思われる方法で実施される救済であった。前項で見た、救貧会議でのミュッレルやパウリの議論で主張された個人化・専門化とは、まさにそのような時代にあった救貧のあり方であったと思われる。

貧民の救済には、先に見たように、3つの形態が存在した。施設に収容する形態、他の世帯に預け入れる形態、そして在宅のまま金品を与えて救済する救済である。施設収容のあり方は、前項で見たように、救貧会議で議題となった。『改革方針』では、老人から子供まであらゆる種類の貧民が一緒くたに入れられ、居住環境や生活環境は概して劣悪であったような状況に対し、施設内での道徳および良き秩序を維持すること、病人や高齢などで身動きできなくなった者 (orkeslösa)、乳飲み子を抱える女性にはそれに相応しいケアが与えられるべきこと、男女は別々の建物で収容されるべきだが、夫婦は自らの意思に反して引き裂かれるようなことはあってはならないこと、アルコール濫用者や精神病患者などは別の施設で収容されるべ

きであることといった方針が定められた ([S-t], s.83, 89)。

預け入れの形態については、調査委員会の中では、もっぱら子供の預け入れをめぐる議論となった。詳細は児童福祉の項で述べることにするが、個人化・専門化との関連で若干指摘しておけば、救貧行政による救済の一環として預け入れられた子供とその養育環境を地方自治体の担当部局が監督する法律が1902年に成立した。例えば、委員会では、そうした監督は救貧当局が預け入れをした子供のみでなく、その他の里子にも広げるべきだと議論された。このことに示されるように、子供の預け入れ (里子) の問題が、単に救貧行政の枠組において貧民の子供という範囲で把握されるのみの問題ではなく、子供の養育というより一般的な脈絡の中で捉えられるべき問題だとされたことが注目される。<sup>55)</sup> 後に見るように、救貧と児童福祉の分離が課題とされることとなるのである。

在宅での救済も、個人化・専門化という観点から改革が志向された。必ずしも在宅での救済のみに関わることではないが、19世紀末から救貧会議が開催された20世紀初頭にかけて、スウェーデンでは都市を中心に救貧制度の改革が進行していた。それは、1880年代の不況により救貧負担が各地で増大したことが背景にあった。貧困問題への対処の中で、救済は、真に必要な者にのみ与えられねばならないとか、最も適当な形で救済は与えられなければならないとか、与えられた援助が適切に使われているかコントロールするべきであるなどといった要求が高まった。また、それらの要求は、救済は、限られた資源を最大限有効に活用し、貧民の経済的自立を促すように与えられるべきだとの考えに支えられていた。それゆえ、改革は救貧支出の節約の要求にも支えられていた。<sup>56)</sup>

救貧調査委員会の中では、これら進行中の改革は、パンフレット e) で示されるように、大きくって2つの類型に区分されると議論されていた。すなわち、教育を受けた有給の職員がフルタイムで従事する職員システム (tjänste-

mannasystem)と貧民のケアをボランティアが担うボランティア・システム(vårdaresystem)である。

職員システムとは、イギリスの救貧制度に代表される。1834年の救貧法により、イギリスの救貧行政は集権化され、中央に救貧法委員会が設立され、救貧行政の単位は教区ではなく教区連合となった。それぞれの教区連合には保護委員会(boards of guardians)が置かれ、救貧法委員会の指揮・監督の下、地域での救貧行政を担うこととなる。そして、保護委員会の下で、救済の決定にあたって貧民の調査を行い、救貧行政の現場を担っているのが有給の職員(clerk, relieving officer)なのであり、中央の救貧法委員会と地域の保護委員会の間を媒介し、全国一様の救貧行政を実現していくための実質的な役割を果たしているのも官僚であった。このシステムは、担い手である有給の職員はそれなりの専門知識をもった者であり、法規定に基づき行政を実施するため、恣意的な救済が行われることを回避できることにメリットがあった。例えば、眼前の貧民に場当たりの施しを与え、その自立を妨げることはなくなるのである([S-e], s.14)。

スウェーデンでの職員システムの導入を代表する例は、ストックホルムである。ストックホルムは、1890年代には8つの教区からなっていた。市の救貧行政を担う機関は存在したが、実際には、それぞれの教区の救貧委員会が取り仕切っていた。そのため、教区間に救済に関しての統一的・整合的な基準が欠如していた。そうした状況を克服するため、1898年に設置されたのが救貧監督官(fattigvårdsinspektör)である。各教区の救貧行政(在宅救済)を監督するのみでなく、施設収容についても差配した。また、ストックホルムでは、救済にあたっての貧民の状況調査は、1878年より有給の戸籍管理員(roteman)によって行われてきたが、この戸籍管理員を統括する役割も持った([S-e], s.8-11)。

これに対して、ボランティア・システムと

は、ドイツのエルバーフェルト・システムを典型とする類型である。市をいくつかの地域に区分し、それぞれの地域の責任者の下に多数のボランティアが動員され、救済の決定にあたっての調査や救済が与えられた後の貧民の監督などを担う体制である。ボランティアは、救済の決定に強い影響力を及ぼし、決定権をもっていた時期も存在した。その意味では、分権的な救貧制度といえよう。ボランティアは、少数の案件しか担当せず、そのため頻繁に貧民を訪問することができた。それゆえ、貧民の状況を詳細に把握することができ、行き届いた調査・監督を実施できた。また、貧民との間に信頼関係を築くことも可能であった。貧民の性格や個別の状況に応じて最も的確な救済の形態を提供でき、その自立を見守ることができるのである([S-e], s.24)。

スウェーデンでも、このシステムを導入するところが多かった。例えば、スンズバル(Sundsvall)では、1896年に導入された。それまで、市は6つの地区に区分され、それぞれに無給の地区長1名と助手2名が置かれ、貧民の調査や監督といった地区の救貧行政を任せられていた。しかし、対象とする貧民の数が多く、十分な調査や監督はできなかった。そこで、市を改めて10の地区に分割しなおし、それぞれに地区担当者とボランティアからなる体制が整備された。ボランティアは、おのおの救貧受給者4人ほどを割り当てられ、貧民の状況を日常的に把握することを期待された([S-e], s.16)。

調査委員会によれば、こうした2つのシステムは、それぞれメリット・デメリットを持っていた。職員システムは、現場を担う職員が専門知識を持ち、ある基準にしたがって一様に救貧行政を実施することが可能である。しかし、概して職員は1人で数百人といった余りにも多数の貧民を対象とせねばならず、形式的に問題を処理する以上のことはできない状況にあった。これに対し、ボランティア・システムは、ボランティアと貧民との密接な関係を通じて貧



困の状況や原因をよく知ることができる。それゆえ、それぞれの特有な状況に応じて適切な対応を施すことが可能となる。しかし、その反面で、ボランティアが、専門的知識の裏づけのないまま恣意的な対応をする恐れが存在するのである ([S-e], s. 28-30)。

そこで、双方のメリットを活かし、デメリットを補いあうような混合的なシステム (blandade system) が望ましいこととなる。<sup>57)</sup> その代表例が、イエヴレ (Gävle) である。イエヴレでは、1891年に制度改革が行われた。一つは、市を15の地区 (krets) に区分し、それぞれに責任者 (kretsföreståndare) を配置し、その指揮の下に平均8名のボランティアが活動する体制を構築した。他方で、有給の職員が運営する救貧事務所 (fattigvårdsbyrå) を開設した。この救貧事務所は、市の救貧財政を一括して管理する役割をもつ他、各地区で決定される救済の内容をチェックし公正なものにする任務を負った。そのみならず、後述する扶助籍権 (hemorts rätt) の問題を扱うなど救貧負担をめぐって他の地方自治体との折衝に当たる他、民間慈善団体との協力の窓口となった。救済の基本方針は、各地区の責任者およびボランティアが貧民の下に赴き、調査した結果に、救貧事務所が扶助籍権や民間慈善団体から得た情報などを加え、各地区の委員会によって決定されるが、救済はさらに救貧事務所が財政的観点や他の地域の救済とのバランスからチェックする手続きを経てはじめて実施されることとなる。改革以前にもボランティアは存在したが、その役割は調査に関わるのみであった。しかも、圧倒的に数が少なく、市域が地区に区分されていなかったため、調査は十分なものとはいえなかった。この改革により、ボランティアは、調査を行うほか、地区の委員会で救済の決定にも参加し、なお、現金や現物の給付がどのように使用されているのか、貧民の生活を監督する役割を負うこととなった ([S-e], s. 31-32)。

かくしてイエヴレでは、貧民の状況を十分調査した上で、その個別的な状況に合わせて救済

を行い、その後も貧民の日常生活のコントロールを通じて自立化を導くというボランティア・システムと、専門知識に基づき、相互に矛盾なく公正な救済を実施しようという職員システムの双方の利点を取り入れた体制が目指された。しかし、確かに救貧受給者が、他の都市の状況と比較して顕著に減少していたことは、このシステムの成果であると考えられた。だが、実際には、導入後、様々な問題が表面化していた。例えば、ボランティアとして適当な人材を相当数確保することは困難であった。また、良い人材を得ても、他に職をもつ者が多数であるので、救済の活動を行う時間を確保することは難しかったし、ボランティア間で作業を協力して進めていくことにも困難が付きまとった。他方では、救済委員会が地区の間で救済を調整し、公正な救済を実現しようとしても、地区の側や貧民においては救済に対する不満が溜まりがちであった ([S-e], s. 34-35)。

救済問題調査委員会のアンケート調査によれば、状況がわかる90都市において、改革が全く進んでいないところが23、職員システムが導入された都市が8、その方向で改革が進んでいるのが8、ボランティア・システムが導入された都市が8、その方向で改革が進んでいるのが36、混合型が4、その方向で改革が進んでいるのが8都市あった。このように改革は進展しつつあったが、調査委員会は、個別化・専門化の実現という観点からいって、混合システムをその望ましい方向性だと考えていた。しかし、イエヴレの例に見るように、現実化するにあたって問題がないわけではないことも確かであった。また、もとより一挙に大規模な組織改革を実現できるわけではなかった。それゆえ、地域の状況にそって改革を進めることとともに、相互に経験を積み重ねつつ、救済組織改革の一層の展開を促進していくことが課題となった ([S-t], s. 11-12)。

以上が救済の諸形態を個別に見た場合の問題点と改革の方向性であるが、『改革方針』のVIIでは、何よりどのような救済を行うかは地方自

治体に任されているのであるが、如何なる時に3つの救済形態のうちどの形態で対応するのかの明示的なルールがないことが問題にされている。そこでの議論によれば、イギリスでは、詳細な規定が存在し、中央機関が監督している。しかし、スウェーデンの社会生活の特質として地方自治体の自治権は尊重されるべきとされた。けれども、それへの配慮が救貧行政の恣意的な運営につながり、様々な悪弊をもたらしていた。それゆえにこそ「競売」や「たらい回し」といった非人道的な救済の方法が未だに行われているのである。

こうして『改革方針』では、各救貧行政単位で明示的なルールが定められること、ただし、そのルールは、後述する国家の全国の救貧行政を統括する機関の承認を受けるべきことが要求された。全国的なルールの具体案はなお詳細には提示されていない。預け入れに関することは、本節第6項で児童福祉の問題に関連して述べることにするが、在宅救済については、飲酒や怠惰が原因である場合にはなされるべきではないことなどが主張されたことが指摘できる([S-t], s.88-89)。なお、国家の役割をめぐる議論は次項で見ることとなるが、自治体での救貧行政の運営をめぐる議論でも、全国の救貧行政に統一性を持たせるという観点から、国家の役割がクローズアップされてきたことが注目される。

## (ii) 救貧委員会

地域での救貧行政を担うのは、地方自治体の救貧委員会であった。どの地域にあっても、救済権がきちんと保障されるためには、救貧行政組織がどこにでも整備されていることが前提となる。この地域の救貧行政組織のあり方については、パンフレットや救貧会議では独立したテーマとしては取り上げられなかったが、『改革方針』では、一つの章(VI)で扱われている。そもそも1871年の救貧法 (§10, 1)によれば、農村ではコミュン議会がそれに代替してもよいこととなっていた。実際に、後の救貧連盟の

調査でも、多くの農村では救貧委員会がなく、議員が片手間に救貧の仕事を行っていた。<sup>58)</sup> 救貧問題調査委員会は、農村でも必ず救貧委員会を設立すべきであり、しかも委員と議員の兼職は望ましくないという考え方を提示した。救貧行政は専門化されるべきで、救貧の担当者も専門的知識や能力を持つべきなのである。また、救貧委員会の人数についても、現行法では農村で最低3名以上となっていた (§15, 1)が、最低5-7名は必要であるとされた ([S-t], s.77-78)。

しかし、これは救貧委員会の組織としては最低限の要求であったと思われる。例えば、『改革方針』では、原則として救貧行政は、自治体の領域を地区 (distrikt) に区分して実施されるべきだとされた ([S-t], s.89; SFFT 1907: 2, s.51)。これは、対象とする貧民の数を限定してより綿密に状況を把握し、その日常生活をコントロールするためであり、ボランティア・システムの導入を前提としての議論であると考えられる。

なお、救貧委員会のあり方をめぐって注目されるのは、そこに必ず女性のメンバーを入れるべきだとの要求である。1871年の救貧法には規定がなかったが、89年の救貧法の一部修正で、救貧委員会のメンバーに女性が選ばれうるということが明記された。<sup>59)</sup> しかし、調査委員会のアンケートによれば、女性メンバーがいる救貧委員会は回答のあった1,623のうち31で、わずか全体の2%に過ぎなかった。とはいえ、パウリが救貧活動に従事するスタッフについて述べたパンフレットで強調するように、女性は決して社会問題に無関心などではない。むしろ実際には、慈善や救貧の現場をボランティアなどとして支えているのは女性なのである。さらに女性は、通常言われるように、感情に流されて、眼前の貧困に対しやみくもに施しを与える存在ではないことは、FVOなどの慈善団体での活動でも窺い知ることができる。かえって女性だからこそ、貧民の反感を回避しつつ、その家庭に入ってその状況を窺い知ることができる面も存在するのである。女性の力は救貧行政にとっ

てなくてはならぬものであった ([S-d], s.11-13). 後に見るように, 救貧問題調査委員会は, 児童福祉においても, 地方自治体においてこれを担当する行政機関にも女性の登用を義務づけるべきだと主張した. 子供の問題は, 特に女性の観点が必要とされると主張されたのである ([S-t], s.125). こうして救貧連盟においては, 救貧や児童福祉の領域において女性の力を積極的に活用していくことが課題となっていく.<sup>60)</sup>

### 注

- 1) CSA については, とりあえず, 拙稿「福祉国家のオルターナティブ?—二〇世紀初頭スウェーデンにおける福祉社会」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 年を見よ.
- 2) 1871 年の救貧法によると, その地方自治体に救貧委員会がない場合, 自治体議会在その機能を担った. Kongl.Maj:ts Nädiga förordning angående Fattigvården; Gifwen Stockholms slott den 9 juni 1871, §10.1, (*Svensk författningssamling 1871: 33*).
- 3) 20 世紀初頭の救貧改革や社会政策の展開を担った自由主義思想の分析として, Sjögren, Mikael, *Fattigvård och Folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*, Stockholm 1997; Hedlin, Marika, *Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G. H. von Koch och den sociala frågan 1880–1930*, Stockholm 2002, CSA や救貧連盟などの諸団体の組織的・人的な関係と, そのネットワークが持った社会政策立法制定過程に及ぼした影響力を論じたものとして, Lundquist, Lennart, *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920*, Lund 1997 がある. いずれも, CSA と救貧連盟は一体のものとして扱われ, 救貧連盟は独自の分析対象となっていない. Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne, red., *Ligga till last. Socialpolitik och socialt arbete under 100 år*, Malmö 2006 は, 救貧会議 100 周年を記念して出版された論文集であるが, 救貧連盟設立の契機となったということよりも CSA による会議であったことが重視されたのか, 救貧連盟そのものを対象とした論文は所収されていない. 他方, 20 世紀初頭の児童福祉の発展を担った存在として救貧連盟の活動や議論に注目した一連の研究が存在する. Ohrlander, Kajsa, *I barnens och nationens intresse. Socialliberal reformpolitik 1903–1930*, Stockholm 1992; Bergman, Helena, *Att fostra föräldraskap. Barnavårdsmän, genuspolitik och välfärdsstat*, Stockholm 2003. それらに対し, 救貧連盟設立 25 周年を記念して出された団体史は, 救貧連盟の歩みを概観している. Hirsch, Axel, "Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet. Dess historia och verksamhetsformer", i: *Tidskrift för fattigvård och annan hjälpverksamhet (förut Svenska fattigvårdsförbundets Tidskrift)*, 1931: 5.
- 4) 1862 年の改革以後, 地方自治体として法的に 3 つの種類が存在した. すなわち, 都市 (stad), 農村コミュニティ (landskommun), 市場町 (köping) である. このうち, 市場町は, 元来行政の単位ではなく, 国家による都市と農村を厳密に区分する封建的な経済・市場統制の下で, 都市ではないが商業・手工業の営業を認められていた地域である. しかし, 営業の自由が進展する中でその意味を失い, 1862 年の地方自治体改革の際には, 教区から独立する, あるいは隣接の教区と合併して独自の農村コミュニティを形成した. それが 1874 年の建築・消防条例 (byggnadsstadgan och brandstadgan) や保健条例 (hälsovårdsstadgan) などによってその行政機能や組織が定められるに従い, 次第に行政単位として都市に準ずるものとして位置づけられていった. Palmstierna, Erik, *Kommunalpolitik*, Stockholm 1907, s.54; Nilsson, Lars & Forsell, Håkan, *150 år av självstyrelse. Kommun och landsting i förändring*, Stockholm 2013, s.23–27.
- 5) スウェーデンの近代化過程の特質については, とりあえず, 邦語文献として拙著『市民社会と労働者文化』木鐸社 1996 年, 第 1 章を, スウェーデンにおける身分制社会とその解体については, 古典的文献として Carlsson, Sten, *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700–1865*, 2.uppl., Lund 1973 を参照.
- 6) スウェーデンの農業革命については, 最新の概説として Gadd, Carl-Johan, *Den svenska jord-*

- brukets historia. Band 3. Den agrara revolutionen 1700-1870, Stockholm 2000* を、邦語文献として、佐藤睦朗による「18-19世紀のスウェーデンにおける農業革命」『経済貿易研究』第37号、2011年他の一連の研究を参照。スウェーデンのプロト工業化については、Isacson, Mats & Magnusson, Lars, *Proto-industrialisation in Scandinavia. Crafts Skills in the Industrial Revolution*, Leamington Spa 1988のスウェーデンを扱った部分、邦語文献として、L. マグヌッソン「スウェーデンにおけるプロト工業化：その文脈と帰結」『歴史と経済』第49巻第4号、2007年；拙稿「スウェーデンにおける工業化の起源をめぐって—最近の農村工業研究の動向から」（東京大学）『社会科学研究』第45巻第2号、1993年を見よ。
- 7) "ofrälse ståndspersoner" については、Carlsson, a.a.s., 19-20, 自発的結社の叢生については、Jansson, Torkel, *Adertonhundralets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c. a 1800-1870*, Uppsala 1985, s.17-18 を参照。
- 8) 自由主義体制批判派については、Borell, Berit, *Den svenska liberalerna och representationsfrågan på 1840-talet*, Uppsala 1948; Björklund, Stefan, "Adlig oppositionen och borgerlig liberalism vid 1823 års riksdag", i: *Scandia* 1964. 営業の自由については、Lindström, Henry, *Näringsfrihetens utveckling i Sverige 1809-36*, Göteborg 1923; Dens., *Näringsfrihetens utveckling i Sverige 1837-64*, Göteborg 1929 を参照。
- 9) Kaijser, Fritz, "1862 års kommunalförordningar", i: *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*, Stockholm 1962, s.34-35. 教区における聖職者の役割については、Bergström, Carl, *Lantprästen*, Stockholm 1991 を参照。
- 10) このような中央と地方との関係については、歴史家エストベリイによる以下の論文を見よ。Östberg, Eva, "Svenska lokalsamhällen i förändring ca 1550-1850", i: *Historisk tidskrift* 1987; Dens., "Folklig mentalitet och statlig makt. Perspektiv på 1500- och 1600-talens Sverige", i: *Scandia*, Band 58, 1992; Dens., "Vardagens sträva samförstånd. Bondepolitik i den svenska modellen från vasatiden till frihetstid", i: Broberg, Gunnar et.al., red., *Tänka, tycka, tro. Svensk historia underifrån*, Stockholm 1993. 邦語文献としては、拙稿「スウェーデン近代と信仰復興運動—身分制社会解体の一局面」今関恒夫他著『近代ヨーロッパの探求3 教会』ミネルヴァ書房2000年、303-306頁を参照。なお、自治体改革以前の農村の教区自治については、古典的な研究文献として、Johansson, Karl, Heribert, *Svensk sockensjälvstyrelse 1686-1862*, Lund 1937, 地方自治体改革を挟んで19世紀における教区の自治の変化を多角的に分析した文献として、Gustafsson, Harald, *Sockenstugans politiska kultur. Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd*, Stockholm 1989 がある。都市の自治については、19世紀前半の都市行政を扱った古典的研究として、Herlitz, Nils, *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*, Stockholm 1924 を参照。中間層の形成・台頭と都市行政の変容を扱ったモノグラフとしては、例えば、Westelund, Uno, *Borgarsamhällets upplösning och självstyrelsens utveckling i Nyköping 1810-1880*, Uppsala 1973 を、邦語文献として、拙稿「産業革命前夜のスウェーデンにおける中産層と都市の変容」関口尚志他編『中産層文化と近代』日本経済評論社1999年を見よ。
- 11) Montgomery, Arthur, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, Stockholm 1951, s.89-99; Kaijser, a.a., s.37-38; Petersson, Birgit, "Den farliga underklassen": studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige, Umeå 1983, s.31-35, 37.
- 12) 例えば、都市では、新たな任務に対応するために財政基盤を拡充する必要性が認識された。それには、これまで主に税を担ってきた都市民から徴税対象を広げねばならなかった。Westelund, a.a., s.55-64; 拙稿「産業革命前夜のスウェーデンにおける中産層と都市の変容」, 173-76頁を参照。
- 13) Kaijser, a.a., s.42-44; Johansson a.a., s.74-89. グスタフソンによれば、1843年の新教区自治法により、農村(教区)に恒常的な行政組織として委員会(sockennämnd)の設置が定められた。これが、保険や初等教育、のちに救貧などを担当する地域行政の常設機関となる。教区会議の開催頻度は1840年代にピークを迎えるが、その後は減

- 少した。このことは、地域行政の多くが教区会議ではなく、そうした常設行政機関で対応されることとなったことを示す。Gustafsson, a.a., s.43, 69, 76. ヤンソンは、農村における地方自治の確立過程において、1843年の新教区自治法を62年の自治体改革と並ぶ重要性をもつと評価している。Jansson, Torkel, *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden*, Uppsala 1987, s.119.
- 14) Kaijser, a.a., s.46.
- 15) Kaijser, a.a., s.55–56; Nilsson & Forsell, a.a., s.70–71, 95–96; Herlitz, Nils, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, Andra uppl., Stockholm 1936, s.214–25. 19世紀中葉における都市の自治組織の変化については、Westerlund, a.a., s. 138–146; 拙稿「産業革命前夜のスウェーデンにおける中産層と都市の変容」, 175–178頁を参照。
- 16) 19世紀半ばから20世紀初頭の国家観の変化を「公」と「私」の領域区分の変化という観点から検討したシランデルによれば、地方自治体改革が行われた19世紀中葉において、地方自治体の管轄する地域の問題は、「公」の領域の属するとは見なされなかった。例えば、1860年代に凶作や不況を背景に救貧問題が深刻化し、アメリカへの移民が増大するが、救貧の問題はあくまでも「私」に属し、国家が介入すべきことではなかったのである。これに対し、地域と地域を結ぶ問題、例えば鉄道建設は、「公」の問題とみなされた。実際、国家による鉄道建設が進展することとなる。Kilander, Svenbjörn, *Den nya staten och den gamla: en studie i ideologisk förändring 1850–1910*, Uppsala 1991, s.48–53, 66–71, 87–89, 127–34. スウェーデンにおける社会の構成原理の閉鎖的身分団体から自発的結社への転換を論じたヤンソンは、1862年の自治体改革に至る地方自治体の成立過程を、このような転換とパラレルに生じた、国家と社会が分離していくプロセスの一環として把握している。Jansson, *Adertonhundratalets associationer*, s.40–50.
- 17) このようにして成立したランスティングであるが、なお国家やコミューンに対して如何なる位置にあり、どのような役割を果たすのかは不明確であった。特に成立当初は、活動方針が定まらな
- かったことについては、例えば、Knuthammar, Christer, *Ett omvälvande sekel. Stockholms läns landsting 1863–1970*, Stockholm 1991, s.37–51を参照。後に見るように、救貧問題への対応は、コミューン、ランスティング、国家の間の分業関係の在り方を規定する一つの要因となっていく。
- 18) Kaijser, a.a., s.56,62; Nilsson & Forsell, a.a., s.411–12. ランスティングは、次第に県からの自律性を高めていくが、その過程が一筋縄な過程でなかったことについては、Nilsson, Göran B., *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928*, Uppsala 1967を参照。なお、グスタフソンによれば、19世紀初頭において国家の法律は地方自治体の行政や組織について枠組みしか規定しておらず、実際、その行政のあり方は多様であった。教区会議への参政権や議決の方法についてもそうであったのである。しかし、1843年の新教区自治法や62年の地方自治改革、また保健や救貧、初等教育に関する様々な立法による規定は、むしろ地方行政の同質化につながっていた。このように、地方自治の確立には、「規制された自由 (reglerad frihet)」の側面や「国民統合 (nationell integration)」の一環としての側面があったことは留意すべきであろう。Gustafsson, a.a., s.17, 39, 75–77.
- 19) Montgomery, a.a., s.37–39. 特に奉公強制については、Montgomery, Arthur, "Tjänstehjonsstadgan och äldre svenska arbetarpolitik", i: *Historisk Tidskrift* 1933を参照。
- 20) 18世紀半ばに至るまで、なお国家や教区の貧民を救済する役割は不明確であり、行政組織は未発達で資源も不足し、自発的な慈善に頼らざるをえない状況であったことについては、*Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden II*, DelIII, *Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia intill kungl. förordningen angående fattigvården den 9 juni 1871* (af G. Lindstedt), Stockholm 1915, s.36.
- 21) Montgomery, a.a., s.40–54; Höjer, Karl J., *Svensk socialpolitisk historia*, Stockholm 1962, s.17–19; *Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden*, s.51, 54–55.
- 22) Montgomery, Arthur, "Tjänstehjonsstadgan och äldre svensk arbetarpolitik", i: *Historisk Tidskrift* 1933.

- 23) Montgomery, a.a., s.34–38.
- 24) Helgesson, Väinö, "Kontroll av underklassen, Försvarslöshetsfrågan 1825–53", i: Hammarström, Ingrid et.al., *Ideologi och socialpolitik i 1800-talets Sverige*, Uppsala 1978; Ejdestam, Julius, *De fattigas Sverige*, Stockholm 1969, s.113–122; Montgomery, a.a., s.73–76; Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans, "Fattigauktionerna", i: Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne, *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder—då och nu*, Stockholm 2008. 地区 (rote) については, 第3節・第5項で触れることとする.
- 25) スウェーデンにおける 1840 年代前後の民衆騒擾などの社会不安については, Karlbom, Rolf, *Hungerupplopp och strejker 1739–1867: en studie i den svenska arbetarrörelsens uppkomst*, Lund 1967, s.116–138; Adolffson, Mats, *Bondeuppror och gatustrider 1719–1932*, Stockholm 2007, s.174–78 を参照.
- 26) Montgomery, *Svensk socialpolitik.*, s.99–104; Höjer, a.a., s.21; Nilsson, Rody, *Kontroll, makt och omsorg. Sociala problem och socialpolitik i Sverige 1780–1940*, Stockholm 2003, s.123–25.
- 27) Eklund, Per, *Rätten i klasskampen. En studie i rättens funktioner*, Stockholm 1974, s. 88, 215–17; Hultén, Gösta, *Arbetsrätt och klassherravälde*, Tredje uppl., Stockholm 1978, s.36–42.
- 28) 1871 年の救貧法の成立過程については, Oredsson, Sverker, "Samhällig eller enskild fattigvård? En linje i debatten inför 1871 års fattigvårdslagstiftning", i: *Scandia*, Band 37, 1971; Nilsson, Göran B., "Svensk fattigvårdslagstiftning 1853–1871", i: Berggren, Håkan & Nilsson, G. B., *Liberal socialpolitik 1853–84*, Uppsala 1965, s.55–164. 1847 年の救貧法の法文については, Kongl. Maj:ts rådiga förordning, angående fattigvården i riket; gifwen Stockholms slott den 25 maj 1847, *Svensk författningssamling 1847: 23* を, 1871 年救貧法については, 前掲 *Svensk författningssamling 1871: 33* を参照.
- 29) 例えば, 1847 年救貧法の第7条第1項 (§7.1), 1853 年救貧法の第7条第1項 (§7.1), 1871 年救貧法第35条 (§35).
- 30) Åberg, Ingrid, "Filantroper i aktion", i: Sjöberg, M. T. & Vammen, T. red., *På tröskeln till välfärden. Vägörensformer och arenor i Norden 1800–1930*, Stockholm 1995, s.14–15.
- 31) Press, Maria, "Skyddsfruar och ordningsmän—en studie i 1800-talets nytänkande filantropi", i: *Studier och handlingar rörande Stockholms historia*, vol. VII, Stockholm 1994, s.123.
- 32) Press, a.a., s.123–24, 139–40.
- 33) Montgomery, a.a., s.119.
- 34) FVO については, とりあえず, 拙稿「ストックホルム慈善調整協会」(東京大学『経済学論集』第78巻第1号, 2012年を見よ.
- 35) 拙稿「ストックホルム慈善調整協会」, 77–78頁.
- 36) 拙稿「ストックホルム慈善調整協会」, 77頁. 後に見るように, リンドブロムは救貧連盟成立に多大な貢献をなし, その草創期に活動を支えた中心人物の一人となる.
- 37) CSA については, 前掲拙稿「福祉国家のオルターナティブ?」を参照.
- 38) 社会啓蒙事務所については, "C.S.A: s upplysningsbyrå i Stockholm", i: *Social Tidskrift* 1904: 11 を参照. 海外で発行された社会問題関係文献の目録も, 労働運動文書館やストックホルムの労働者図書館との協力の下で作成されている. Arbetarrörelsens arkiv, Centralförbundet för socialt arbete, Stockholms arbetarebibliotek samt Studentföreningarna Heimdal och Verdandi, *Utländsk social litteratur i fem svenska bibliotek*, Stockholm 1909.
- 39) この都市連盟について, Humble, Sixten, *Svenska stadsförbundet 1908–1958*, Stockholm 1962 を, 農村自治体連盟については, *Svenska landskommunernas förbund 10 år. Minnesskrift utgiven av Landskommunernas centralbyrå*, Stockholm 1930 を参照. この2つの団体は, 1968年に合併してスウェーデン・コミュニケーション連盟 (Svenska kommunförbundet) となり, さらに2007年にランスタイング連盟 (Landstingsförbundet) と合併してスウェーデン・コミュニケーション連盟 (Sveriges kommuner och landsting) となって今日に至っている.
- 40) この点については, 特に Lundquist, a.a. を参照.
- 41) Boalt, Gunnar & Bergryd, Ulla, *Centralförbun-*

- det för socialt arbete: Ett kapitel svensk socialpolitik*, Stockholm, s.97-98.
- 42) 「国民運動」の展開と、その過程で地域や様々な運動を通じて進展した社会民主主義勢力と自由主義勢力との協力関係や交流については、前掲拙著を参照。
- 43) 新保守主義については、拙稿「もう一つの国民の家(上)(中)(下)」『立教経済学研究』第51巻第1・3・4号, 1997-98年を参照。
- 44) 市民的公共性の拡大とも見られる状況については、例えば、ロレーン財団(Lorénska stiftelsen)を対象とした Wisselgren, Per, *Samhällets kartläggare. Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920*, Stockholm 2000を見よ。
- 45) その他の3名は、慈善運動で活躍していたパウリ(Ebba Pauli)、ストックホルム市の救貧監督官(fattigvårdsinspektör)であったリンドプロム、セーデルテリエ(Södertälje)市長(borgmästare)で国会第二院議員であったペッターション(Jacob Pettersson)である。後に見るように、いずれも救貧連盟の中心的なメンバーとなる。
- 46) 農業省(Jordbruksdepartementet)は、議会改革後、すべての産業を扱う省の設立を求める声が強く上げられる中で、主に農業利害の要求を受け、商業・工業を対象とする商業省(Handelsdepartementet)の成立(1920年)に先立ち、初めての経済関係の省として、内務省(Civildepartementet)と財務省(Finansdepartementet)などの業務を移管して1900年に設立された。Cavalli, Hans, *Arbetsfördelningen mellan de svenska statsdepartementen efter 1840. Studier rörande den departementala reformrörelsen*, Malmö 1920, s.111-73. その管轄は、農林水産業のみでなく、陸路・水路などの交通、宿駅(gästgiveriet)のほか、救貧まで及んでいた。Nordisk familjebok VIII, Stockholm 1910, s.118-19. このことは、国家における救貧問題の位置づけの低さを物語っていると考えられる。しかし、設立間もなく、社会問題を専門に扱う官庁の必要性が叫ばれるようになる。"Socialstyrelsen", i: *Från svenska statsförvaltningen: Tidskrift för administrativa spörsmål*, 1912: 2. こうして1913年に内務省の下に社会庁(Socialstyrelsen)が成立し、1920年には社会省(Socialdepartementet)が設立された。社会省の設立とともに、社会庁はその管轄下に入り、救貧も社会省が担当することとなった。社会庁の成立については、別稿を予定している。
- 47) この会議での議事録は、*Berättelse öfver förhandlingarna vid kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm den 4, 5 och 6 oktober 1906*. Enligt uppdrag utgifven av Erik Palstierna, Stockholm 1907として出版された。以下、引用の際は、*Kongressen*と略記することとする。
- 48) [S-t], s.28-35. これに対し、委員会の調査によれば、例えば1871年のデンマークの救貧法§1は、自分で生活しえない者を救済する義務が定められていた。しかも、生活しえない理由についての限定はなく、不服申し立て権も認められていた。また、こうした救済を受ける権利の規定は、デンマークの1866年の基本法§84での生存権の規定に対応していた。[S-a], s.9-10. ノルウェーでも同様に、1900年の救貧法は、自分で生活できず、他に頼るべき者がいない場合、救済する義務を定めていた。[S-b], s.5, 11.
- 49) 1700余りの回答があった全国の救貧委員会を対象とした救貧問題調査委員会のアンケート調査によると、全体の17%の自治体では施設収容による救済が行われていなかった。67%では、この段落で述べるような、救貧小屋か救貧院であった。[S-t], s.72.
- 50) *Kongressen*, s.194-208.
- 51) *Kongressen*, s.201
- 52) *Kongressen*, s.210-22. この講演は、フォン・コックの提案により、パンフレットとして公刊された([S-n])。パンフレットの題名は『救貧と民衆教育』であり、題名が変更されている。
- 53) スイスについては、[S-c], s.6. デンマークの救貧受給者の法的地位については、[S-a], s.22-24を見よ。
- 54) このように、貧民の自立のため、貧民の市民化と同時に規律化が目指されたことについては、Sjögren, a.a., s.86-117. 20世紀初頭に成立した社会立法に共通する市民化と規律化の性格を指摘した研究として、Berge, Anders, *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935*, Lund 1995がある。
- 55) [S-t], s.84. 一方、救貧問題調査委員会の最終

- 報告書が公刊されたのと同時期にフォン・コックによって書かれた救貧についてのパンフレットでは、老人、特に肉体・精神的に慢性的な病をもつ者が預け入れられることが問題にされている。ここでは、預け入れ先でこうした者に対する虐待が起こっていることが指摘され、その原因は、預け先の無慈悲な性格によるというよりも、そうした病人を扱うことに関する知識や能力が欠如しているためだと主張された。こうした議論も、個人化・専門化という観点から理解できるであろう。Koch, G. H. von, *Fattigvårdsfrågan*, Stockholm 1907, s.7-8.
- 56) 19世紀末から20世紀初頭にかけて、特に都市において行われた在宅救済の在り方を中心とした救貧制度の改革についての全体的な動向を見るためには、特に、6つの都市を対象にその動向の共通性と差異を論じた Gellerstam, Göran, *Från fattigvård till församlingsvård. Utvecklingslinjer inom fattigvård och diakoni i Sverige 1871-omkring 1895*, Lund 1971, ストックホルムの改革をスウェーデン全体の都市の改革の中に位置づけることを試みた, Thullberg, Per, "Omsorgens utveckling i Stockholm som stadshistoriskt forskningsprojekt", i: Hammarström, Ingrid red., *Lokalt, regionalt, centralt—analysnivåer i historisk forskning*, Stockholm 1988 がまず参照されるべきであろう。
- 57) このように、職員システムとボランティア・システムの2類型に区分し、それぞれの代表例としてイギリスとドイツの制度を挙げ、双方のメリットを活かした混合システムを目指すという議論は、既に1890年代半ばには存在していた。例えば、Oxenstierna, Bengt, *Stockholms stads fattigvård. Grundvillkoret för dess rationella ord-*

*nande. En studie och en kritik*, Stockholm 1896, s.19-55にも見られるし、フォン・コックも同様の議論を展開している。von Koch, a.a., s.10-12. それゆえ、それは当時のスウェーデンでかなり普及していた議論であったと想像される。

- 58) 1907年に選任される政府救貧法委員会の調査によると、農村(コミューン)の90%以上には救貧委員会がなかった。*Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden II, Del III, Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården*, Stockholm 1915, s.48-50. 救貧連盟の調査については、第4節で見ることとする。
- 59) Kongl. Maj: ts nådiga förordning, om ändrad lydelse af §15 i förordningen angående fattigvården den 9 Juni 1871, *Svensk författningssamling 1889*: 5.
- 60) 例えば、救貧連盟は、成立間もない政府救貧法案作成委員会に女性の救貧行政での登用を積極的推進すべきと手紙で要請している。*Svenska Fattigvårdsförbundets styrelses protokoll, 2/6, 1908, §5*. CSAや救貧連盟が、このように女性の社会進出を推し進めたことについては、Sjögren, a.a., s.148-154; Hedin, a.a., s.205-07を見よ。なお、CSAは女性参政権運動団体など複数の女性運動団体をメンバーとしており、女性運動とのつながりが深かった。拙稿「福祉国家のオルターナティブ」, 254頁。

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。

(未完)

〔東京大学大学院経済学研究科・経済学部准教授〕