〈書評論文〉

改革者たち

―― 児童労働と福祉国家の起源 ――

Elisabeth Anderson,
Agents of Reform:
Child Labor and the Origins of the Welfare State
（Princeton University Press, 2021）

相　澤　亨　祐

1　はじめに

本稿は、Elisabeth Anderson による著書の書評論文である。本書の議論の中心は、19世紀の欧米諸社会において児童労働を規制するための法制度がどのような政策過程を経て形成されたのかを、複数の社会を事例に比較検討することで明らかにすることにある。こうした分析自体がすでに政策過程の国際比較研究とも言うべき大がかりな試みであるが、著者はさらに分析によって得られた知見をより意義あるものとして位置づけることをも試みている。それは、福祉国家の規制的機能へ着目することによって児童労働への規制の成立を近代的な福祉国家の起源であると捉え直し、本書の議論を児童労働への規制という社会政策の一分野の政策過程分析に留めるのではなく、近代的な福祉国家がいつ、どのようにして成立したのかについて分析した福祉国家の歴史研究というより広範な議論として位置づけようとするものである。このように、本書は野心的な研究となっている。

本稿の構成は、まず第２節で本書の主要な２つの論点について内容の要約を行う。第３節では、「脱家族化」概念を用いることで福祉国家の変遷と家族にかかる子どものケア負担との両義的な関係性について、本書の内容をもとに議論する。

2 要約

本節では、本書の要約を行う。本書の議論は、以下のような２つの論点からなる。

まず1つ目は､本書の副題にある児童労働と福祉国家の起源との関係についてである｡「福祉国家（welfare state)」という概念は、現代社会において人々の生を保障する多様な制度群を総称するものとして用いられている。福祉国家の機能として想定されるものは貧困に対する社会扶助や経済活動全般への規制など多岐にわたるが、著者によれば、現代の福祉国家について論じられる際には社会権の保障や社会保険、公教育の拡充といった、福祉の供給機能に焦点が当てられる場合が多い。これに対して、著者は雇用への規制をはじめとした福祉国家の規制的側面も近年の福祉国家研究において重要な指標とされる脱商品化の機能を持つとして、福祉の供給機能に先立って成立した「規制的福祉国家（regulatory welfare state)」こそ近代的な福祉国家の起源であると主張する。そして、そうした福祉国家による規制の先駆となった児童労働への規制の成立が福祉国家のはじまりであると議論を展開していく。

２つ目の論点は、こうした議論から導かれる。それは、児童労働への規制はどのような政策形成過程を経て成立したものか、というものである。労働者階級が政治的発言力を持たなかったとされる19世紀前半の欧米社会において、児童労働という雇用への規制がなぜ実現したのかを、政策過程の分析を通じて明らかにしている。分析資料は当時の公文書や議事録のほか、現存する日記や手紙といったものを含めたさまざまな文書が用いられている。その分量は相当数に上り、本書の第２章から第７章の議論はほぼすべてこの分析にあてられている。本書の第１部（第２章から第４章）では、19世紀前半の児童労働を規制する法案を巡る政策過程について、法律が成立したプロイセン、フランス、アメリカ合衆国のマサチューセッツ州と、法律が不成立に終わったベルギーを事例に分析している。続く第２部（第５章から第７章）では、19世紀後半に工場などへの監査をはじめとした児童労働への規制を実行するためのさまざまなシステムがどのように法制度化されたのかを、帝国期のドイツやマサチューセッツ州、イリノイ州の事例から比較検討している。その際に分析の鍵となるのが、児童労働への規制を法制度化する上で重要な役割を果たす政治的アクターとなる、エリート階層や中産階級の人々である。こうした人々を著者は「政策起業家」と呼んでおり、本書の主タイトルにある「改革の主体者たち（agents of reform)」とはこの人々を指している。

以下では、まず第１項において１つ目の論点である児童労働と福祉国家の起源との関係について本書の内容を概括したうえで、第２項で児童労働を規制する諸政策の政策過程に

ついての本書の議論を要約する。

2-1　規制的福祉国家への着目

初期の産業資本主義社会において国家 (1) が労働者たちを様々なリスクや搾取から保護しようとする試みは雇用への規制から始まったということを Karl Marx の『資本論』をはじめ、過去の研究者たちは指摘してきた。その一方で、著者によれば近年の福祉国家研究者たちは雇用への規制に関心を向けることはほとんどないという。そのような福祉国家研究者の例として、著者は Gøsta Esping-Andersen（1990=2001）を挙げている。彼の福祉国家比較研究の枠組みにおいて「脱商品化（decommodification）」(2) は重要な指標として位置づけられているが、雇用への規制もまた失業保険などと同様に脱商品化の機能を持つにもかかわらず、脱商品化の議論に雇用への規制が含まれていないというのである。また、このような福祉国家の供給的側面を重要視する一方で規制的側面を等閑視する視線は福祉国家の歴史研究においても同様であり、そうした福祉供給的制度の嚆矢として第二帝政下のドイツにおいて宰相 Otto von Bismarck のもと 1880 年代に相次いで成立した一連の労働者社会保険立法が挙げられることなどを根拠として、福祉国家の起源は 1880 年代にあるという見方がたびたび採用されてきたとしている。

これに対して著者は、福祉の供給的機能ではなく、その規制的機能から福祉国家を捉え直すことを試みる。特に、最低賃金の規定や団体での労使交渉権の保障といった労働者全体を対象にした雇用への規制に先立って成立した、児童労働（child labor）を規制する各種法律（以下、「児童労働規制法」）をそうした福祉国家の規制的機能の先駆とみなすことで、福祉国家の起源を 1880 年代から児童労働規制法が欧米諸社会で相次いで定められる 1830 年代にまで押し戻すことを試みている。

次項では、こうした近代的な規制的福祉国家の先駆としての児童労働への規制はどのように法制度化されていったのかについて、本書の議論を概括する。

2-2　児童労働規制法の成立過程

近代初期以前のヨーロッパ社会では、福祉国家による規制とは異なる形態で経済活動に対する規制が機能していた。たとえば、中世の徒弟制度下では親方・職人・徒弟のあいだ

---

(1) 本稿における「国家」は “state” の訳語であるが、本書の分析範囲にはアメリカ合衆国のマサチューセッツ州やイリノイ州が含まれているため、日本語で「州」と訳される場合を含むものとする。

(2) Esping-Andersen は脱商品化について、「個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持できることがどれだけできるか」（Esping-Andersen 1990=2001: 41）を示す指標であると定義している。

での相互の権利と義務がギルドによって定められており、18 世紀に入って比較的自由な労働市場が成立してからも賃金基準の設定や不当な解雇の禁止といったかたちで国家による介入がたびたび行われていた。しかし、18 世紀末にかけて経済活動に対する自由放任（laissez-faire）イデオロギーが広がり新興産業資本家たちが社会の支配権を握るようになると、こうした規制のほとんどは撤廃されていく。その結果、法や慣習によって守られることがなくなった労働者たちは、雇用主による搾取の対象となっていったという。

こうしたなかで、19 世紀に入ると政府が市場への介入を徐々にではあるが再開し、経済活動への規制を再び強めていく。こうした規制には、最低賃金や職場の安全・衛生に関する規定、労働時間・日数についての基準、女性労働者に対する保護などが含まれるが、これらに先立ってヨーロッパやアメリカ合衆国の諸国家が介入を行ったのは製造業における児童労働についてであった。19 世紀前半には児童労働規制法が欧米諸社会で相次いで成立し、さらに 19 世紀後半には労働現場への監査をはじめとした児童労働規制を実現するためのシステムが制度化されていく。

では、労働者階級が政治的発言力を持たなかったとされる 19 世紀前半の欧米社会において、児童労働という労働者を保護するような雇用への規制がなぜ実現したのか。Marx は『資本論』において、1850 年代のイギリスにおける雇用への規制は労働者階級の団結によって可能になったと結論付けたが、こうした主張は 19 世紀前半の児童労働への規制にはあてはまらない。こうした問いに答えるため、本書では 19 世紀前半に成立した児童労働規制法と、19 世紀後半に法制度化されていく児童労働への規制を実行するための工場への監査をはじめとした諸制度のそれぞれについて、政策過程を分析している。

まず著者は、社会政策の創出と発展の過程を説明する 3 つの既存の枠組みについて、19 世紀の児童労働への規制の成立に適用可能かを詳細に検討している。1 つ目は、社会政策は産業化の結果として生じた副産物であるという見方である。しかし、この見解では同じような産業化レベルにある社会であっても児童労働規制法が成立する時期には大きな隔たりがあることを説明できないという。2 つ目は階級間の利害対立に着目したものであり、まず挙げられるのが労働者階級の政治的権力が増すことによって社会政策が生み出されるという枠組みである。この説明は、欧米で成立した最初の児童労働規制法とされるイギリスの工場法（1833 年）が労働者による組織的な社会運動が大きな後押しとなったとされることから児童労働規制法の成立過程を巡る議論のなかでも有力な説明であると考えられてきたが、プロイセンやフランス、マサチューセッツ州といった、本書が分析対象とする社会にはあてはまらないという。また、同様に階級間の利害対立に着目した説明図式であり、主として「資本主義の多様性論」において採用されてきた説明図式として、労働者側の利

害ではなく雇用者側の利害を強調する説明図式がある。これは、一般に児童労働への規制を含めた雇用への規制全般に雇用者側は反対すると考えられるが、児童労働規制法が将来的に労働者たちの技能や生産性、満足感を高めると考えることによって雇用者側が児童労働への規制に賛同する（あるいは、少なくとも反対しない）ことで、児童労働への規制が進められるというものである。しかし、資本家たちによる政治への影響がほとんど確認されなかった本書の事例にはこの説明も十分なものではないと著者は結論付けている。そして、3つ目の説明は歴史的制度論に立脚したものであり、国家や社会の諸制度の違いによって政治的アクターに与えられる政策転換の機会がどのように変化するのかを強調する図式である。こうした説明では、公教育に関する既存の法制度が労働者として働く児童たちにまで拡張されることによって児童労働への規制が強められていくとされる。この説明図式は、確かにプロイセンやマサチューセッツ州の事例にはあてはまるのだが、一方で就学率が高い社会でも児童労働への規制が長らく実現しなかったり、逆にイギリスやフランスのように就学率が低いにもかかわらず早期に児童労働規制法が成立したりする事例があり、適用できる事例もあるがすべての社会にあてはまる説明ではないとしている。このように、社会の産業化や労働者階級の政治的発言力の高まり、規制に反対する雇用者勢力の不在、公教育システムの充実や就学率の高さといった、マクロな構造的要因によって児童労働への規制が成立するという説明は、いずれも個々の社会の事例にはあてはまりうるがすべての事例に適用できるような十分な説明ではないと著者は結論付ける。そこで著者は、よりミクロな視点から児童労働への規制が法制度化されていく過程を分析し比較検討するという方法を代案として提案する。ここで特に強調されるのが、上述したような構造的要因と児童労働規制の実現という政治的帰結を媒介する主体としての、政治的アクターである。こうした政治的アクターを、著者は「政策起業家（policy entrepreneur）」と呼ぶ。著者は、児童労働の規制の中心となった個人の役割に着目することで、すべての事例に適用できる説明図式が得られると考えている。

しかし、本書の議論は傑出した個人の出現によって既存の体制に変革がもたらされるという「偉人理論（great-man theory）」とは異なるものであるという点を著者は改めて強調する。本書における政策起業家たちは、けっして反社会的・非社会的（asocial）な存在ではなく、むしろ社会的な文脈に強く拘束されると同時に、そうした文脈を適切に解釈し自らの目的とする政策転換を成し遂げるために戦略的に振る舞う存在として捉えられている。

19世紀の欧米諸社会の政治システムや環境（これを著者は「政策フィールド」と呼ぶ）は欧米諸社会のなかでも一様ではないが、いずれの社会においても政策転換を成し遂げる

うえで著者が重要とみなすのが、いかに拒否権プレイヤー（veto player）と呼ばれる他の政治的アクターによる反対を避け、賛同を勝ち取るかである。こうした拒否権プレイヤーは、皇帝や首長、あるいはそれに近い政治的権力を持った個人である場合もあれば、議会などを構成する複数のメンバーであったりするが、こうした拒否権プレイヤー自身や拒否権プレイヤーに近い人物と政策起業家がいかに「同盟締結（alliance-building）」できるかが政策転換の成否において重要であると考えられている。政策起業家たちは、自身の持つさまざまな資源や、社会制度、言説的な機会構造などに制約されつつも、政治的フィールドで拒否権プレイヤーの賛同を勝ち取って自身の目的となる政策転換を成し遂げようと戦略的に行為する主体として捉えられる。その戦略的行為を行う能力が社会的スキル（social skill）であり、これは同盟構築をもくろむ相手とのあいだで何らかの共有できる意味や、集合的なアイデンティティを創り出す能力であるとされる。具体的な資料の分析においては、児童労働という政策課題にどのようなフレームを与えているのかや、その際に用いるフレームはどこから引用されたものであるか、また意味やアイデンティティの共有が不十分な場合にはどのように妥協するのかとして理解されるとしている。

本書では、以上のような分析視角に基づいて上述したような複数の欧米社会を事例に分析しており、さらに同一の事例のなかでも政策転換に成功したアクターと失敗したアクターの戦略が比較されている。そのすべてについてここで述べることはできないが、簡潔にまとめれば本書の事例とする社会ではいずれにおいても児童労働規制法の成立や工場への監査システムの法制度化といった政策転換の実現において戦略的に成功した政策起業家の存在が鍵となっており、逆に政策起業家が同盟締結に失敗したような場合には児童労働への規制も実現しなかった。また、政策起業家の戦略が成功する場合に共通していたことは、児童労働への規制を児童自身の健康や教育、道徳心のためとしてではなく、より根本的に国家・社会・経済の将来的な利益、あるいは児童の権利の問題として位置づけるようなフレームを用いることで、拒否権プレイヤーの反対を回避し賛同を得ているような場合であった。このように、19 世紀の欧米諸社会における児童労働への規制の実現（すなわち、近代的な福祉国家のはじまり）の共通の条件となるのは、戦略的に成功した政策起業家の存在であったというのが本書の結論である。

3 議論

以上のように、本書は 19 世紀の欧米諸社会における児童労働への規制の成立を近代的な福祉国家の成立として捉え直したうえで、児童労働規制の政策過程を分析することで現

代にまで存続する福祉国家が成立する過程を明らかにしようという試みであった。この議論の前提となる19世紀の規制的福祉国家と現代の福祉国家の連続性については、第2節第1項で述べたように福祉国家の規制的側面が近年の福祉国家研究において重要な指標とされる脱商品化の機能を持つことがその根拠とされている。しかし、この部分については規制的福祉国家の持つとされる脱商品化の機能が近年の福祉国家研究において議論されている脱商品化とほんとうに等価であるのかという点など、本書における議論は手薄であると言わざるを得ないだろう。

一方で、こうした福祉国家の規制的機能を再評価する議論は福祉国家研究におけるトレンドの1つでもあり（たとえばGarland 2015=2021）、それを踏まえれば本書の議論は今後の福祉国家研究のなかでその重要度と信頼性が増していくことが期待される。

また、本書の主題の1つとなっている福祉国家の起源がいつの時代にあるかについては、福祉国家をどのように位置づけるかによって見解の異なるものであり、本書の知見よりさらに早くから福祉国家が存在したと考える最近の研究も存在している(3)。この問いに明確な回答を出すのは困難なことと思われるが、その一方で福祉国家の規制的側面に着目した本書も福祉国家の供給的側面は1880年代から出現しているという点については否定していない。福祉国家なるものが19世紀に出現し、はじめは規制的機能を発展させ、その後供給的機能を拡充して現代にいたるという見方は今後受け入れられていくものと思われる。

謝辞

本稿はJSPS科研費22J23442の助成を受けたものである。

参考文献

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.（岡沢憲芙・宮本太郎監訳，2001，『福祉資本主義の三つの世界――比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房.）

Garland, David, 2015, *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.（小田透訳，2021，『福祉国家――救貧法の時代からポスト工業社会へ』白水社.）

坂井晃介，2021，『福祉国家の歴史社会学――19世紀ドイツにおける社会・連帯・補完性』勁草書房.

（あいざわ　りょうすけ・博士後期課程）

(3) たとえば坂井晃介は、ドイツの文脈での福祉国家（Wohlfahrtsstaat）は「18世紀以前の啓蒙君主が貧者への施しを行う非民主的なポリツァイ国家（Polizeistaat）あるいは扶養国家（Versorgungsstaat）を含意する」（坂井 2021: 4）ものであると整理している。