

5%フィランソロピーの意義と限界

岡村東洋光（九州産業大学経済学部）

1. はじめに

新しい社会問題を「発見」すると、民間で自発的な組織を作り、その解決に努めるというのが、英国人のやり方であった。それが英国におけるチャリティ（フィランソロピー）の長い歴史を形作ってきた。本報告で取り上げる労働者向け住宅問題に関しても同様であった。

急激な都市人口の膨張がスラムをもたらし、スラムは伝染病や騒擾の発生源として認識されるようになると、労働者向け住宅問題は社会問題として認識され、取り組まれることになる。本報告では、その活動を 1840 年代の草創期から 60 年代を中心にみていく。

ほかの問題とは異なり、住宅は必要な資金量が飛躍的に大きく、そのため旧来の方式（単純に持てる者が持たない者に金品を贈与する）では、取り組みの難しい問題であった。このことが、新しい方式「5%フィランソロピー」と呼ばれる活動を要請した。それは配当とフィランソロピーを結び付けた上で、改良されたモデル住宅（本報告で取り上げる）を作るか、または住宅訪問活動による労働者の生活改善を促すものであった。それらの組織形態には、基本定款¹に基づいて会員出資者を集めたり、株式会社化して株主を集め、彼らに5%を上限に配当を行ったり、篤志家が寄付をしてトラストを創る方式があった。

2-1. 首都圏勤労者住宅改善協会 (Metropolitan Association for Improving Dwellings of Industrious Classes : MAIDIC)²

先駆的な協会組織のひとつは、首都圏勤労者住宅改善協会であった。同協会の創設者の一人であるガトリフは創設の経緯を次のように書いている³。1841年にスピタルフィール

¹ Royal charter of incorporation; 当時、株主の法的責任を株式保有量に制限する唯一の手段であった。株式会社が法制度として統合されたのは 1862 年の統一会社法であるが、すでに 1855 年には有限責任法、同 56 年には株式会社法、1862 年には統一会社法が成立。

² Metropolitan Association for Improving the Dwelling of the Industrious Classes, 1846. In: *Metropolitan Association, for improving the dwelling of the industrious classes. Reports etc. 1846 to 1914.* (東京大学総合図書館所蔵). 1846 年の資料には、当時の高名なフィランソロピストであったシャフツベリー伯爵以下がパトロンとして名を連ね、暫定委員会メンバーとしてエドウィン・チャドウィックらの名前がみられる。本報告で取り上げている組織のほか、Gatliff の整理によると、第 II 表のようなものが挙げられる。Central London Dwellings Improvement Company (1861), Artizans and Labourers General Dwellings Company (1867), East End Dwellings Company (1884), Four Per Cent Industrial Dwellings Company (1885).

³ Charles Gatliff. *On Improved Dwellings and their Beneficial Effect on Health and Morals* (1875)

ド教区のある会合において、労働者向け住宅を提供する目的で、資本家の全面的な負担により団体を結成すること、その際、出資株主への配当率は国王の勅許状に基づき4%に定めること、とされた。

その住宅は、第一に、健康的で広く便利な建物が建設・賃借ないし購入され、穏当な週家賃で個室が賃貸されること。第二に、夜間のみ宿泊人の受け入れのために、寮が建設・賃借ないし購入されること。第三に、家族のための小さな貸し部屋が建設・賃借ないし購入され、穏当な週家賃で賃貸されること、であった。そして、推進者の意見として、団体は恒久的で自立的なものという条件が不可欠だと主張された。

25ポンド株を4千株発行、総資本10万ポンドを募集することにし、続く4年間はこの目的の宣伝に専念した。その結果、ほぼ20万ポンド規模の株式が引き受けられた。暫定委員会はピール首相の助言で1845年に承認された基本定款を申し込み、1万5千ポンドを超えない額を保証基金に備えた後、残りはすべて目的のために振り向けられた。

また、協会の資料では、第一に、住宅の実態について、1840年のHealth of Townsに関する議会の調査報告に基づき、労働者住宅は個別の下水や排水の設備を持たず、「多くの場合、両親、息子・娘たちが、しかも数家族が一つの部屋で昼夜を共にしている。」「縦横が7×6フィートの部屋に4人の女性と2人の男性が寝ている。」⁴といった悲惨な状況を指摘している。

第二に、救済策に関して、労働者のモラル改善運動や旧来の慈善活動よりも、住宅問題のより有効な解決策は、この協会が促進するように、出資に対し妥当な配当を確保する方法によってもたらされる、と主張する。

第三に、救済策は労働者の健康を促し、自尊心を増大させるように環境を改善することで労働者の質を高めるという目標を持ち、賃貸住宅の収益率はリーズナブルであるべきだ。だから、独身者用は、排水・水道・暖房・換気の行き届いたもので、上には独立した寝室、下には皆が集まる居間で、墮落を誘引しないような無料の本や雑誌が置かれるべきである。家族用には、風通しの良く、広い、排水の良い、十分な水道供給の備わった、独立した貸家であるべきで、節約と将来を見通す習慣と貯蓄銀行での預金が促され、雇用の安定が後押しされるべきである。

第四に、実行可能性であるが、最もひどい状態の住居家賃と彼らが稼ぐ労賃を示し、そ

Journal of the Statistical Society of London, 38, No. 1. pp. 33-63.

⁴ Evidence164; *British Parliamentary Papers. 1840-42. Health General 2*, p. 14

の金額を元にプランの現実性を主張し、1840年のウエストミンスター地区と1843年のセント・ジョージ教区内で、労働者が支払った家賃の総額一覧表と、建設費用・経費の見積もり一覧表が示される。前者の場合、年間総家賃が約4万ポンド(週あたり平均4シリング3ペンス)を支払い、約5千家族の内、3/4が1部屋で暮らしている。後者では、年間総家賃が約1万3千ポンド(週あたり平均6シリング9%ペンス)を支払い、約千五百家族の内、約2/3が1部屋で暮らしている。この実態を踏まえ、約19万ポンドの費用で5千余りの個人用と1千の家族用の宿泊を提供する住宅が建てられた(第Ⅱ表参照)⁵。

MAIDICの利益配当の実績であるが、1852年の第8回の株主年次総会で初めて3%の配当がなされ、1855年の第11回目の報告書では2.5%の配当が報告され、その後は、1857年と58年は2.0%、1859年2.5%、60年2.0%、61と62年は2.5%、1863年と64年は3.0%、65年から67年まで3.5%、1868年と69年が4.0%、1870年以降74年まで4.5%の配当となっている。5%配当も可能な収益があがってはいるが、配当は低く抑えている⁶。

2-2. 改良産業住宅会社(Improved Industrial Dwellings Company: IIDC)

先行する事例に学んだウォーターローは、創設・発展させた印刷会社(Waterlow & Sons)で修得したビジネスのノウハウを、労働者向け住宅建設に活かした。上限5%の配当を守りながら、株式会社方式の採用により、新しい投資家を募った。この方式は、フィランソロピーと投資に対して「5%の配当」を結び付ける形の、新しいビジネスモデルであった。実際、第Ⅰ表に示すように、コンソル債の相場と比較して、5%の配当率は投資家にとってかなり魅力的であったと思われる。

彼は質素で多才な庶民感覚を持っていたので、小さな規模から始めた。フィンスベリーのマーケット通りで小さな土地を確保し、自己資金で4ブロックの、80家族4百人のための部屋を有し、各住居が独立したアパートを建てた。これはランボーンビルとして知られた。家賃は週・部屋あたり2シリング1.5ペンスであった。それらは彼が信じたように、1865年以降、投資に対し5パーセントの配当をもたらした。

ランボーンビルは、建築業者マシュー・アレンと連携してデザイン開発された。彼らは資金節約のためにデザイナー料の報酬なしで行うことにした。図面は1851年の大博覧会の

⁵ MAIDICの資料、ならびにGatliff, (1875)参照。

⁶ 1852年から1874年までの資料より抽出。Metropolitan Association, for improving the dwelling of the industrious classes. Reports etc. 1846 to 1914.

ためにヘンリー・ロバーツがデザインしたモデル小住宅の改作物であった。各階には、通りに面して各戸への接近を可能にする小さな開放バルコニーの付いた中央階段があった。彼らは、そのデザインを5階まで垂直に延長し、その類型を数回繰り返し、テラス住宅を作った。これは、ロバーツのモデル小住宅デザインの事実上の盗作であった。作品のデザイン面では今ひとつであったが、経済面ではコスト削減に成功した。

これを実行した上で、1863年5万ポンドの資金で、彼の会社の経営に参加するよう友人を誘ったのが、改良産業住宅会社の始まりであった。自腹を切ることで、彼はチャリティに関心のない世俗的な友人たちに、彼の計画が実行可能であること、また、彼が広めようとした活動に安心して投資できることを証明しようとした⁷。

ビジネス原則と方法の賢い適用というウォーターローの主張は知られており、彼の実績は多数あったので、彼の業績の価値と独創性を否定する者は誰もいなかった。彼は死ぬまでに、首都のほとんどの区域に、3万の人々が安楽かつ満足して暮らす、約6千のアパートを建設し、⁸ 1865年から95年までの間で30年間、5%の配当を行った⁹。こうして彼は労働者向け住宅建設がビジネスとして成立することを実証した。

その際に彼が取り組んだ工夫の一つは、地主やロンドン市から低利で土地を借り上げることであった。市とのつながり(後に市長を経験する)を活かし、特に、スラム・クリアランスの後に住宅を建てる場合、貴重な援助を当局から得た。1866年と1867年の労働者階級住宅法は、40年に亘る4%の利子での資金借用を可能にした。たとえば、IIDCは8万4千ポンドを借り、MAIDICは3万ポンド以上を借り、1875年までに25万ポンド以上も借り入れた。これにより、普通の方法では商業的利得が期待できない市の中心地に、入札が可能となったし、引き続きすばらしいロケーションの地所を得ることができた。しかも、これらの政府貸付は一般には公にされない補助金であった。5%フィランソロピーは、自由競争の、健全な資本主義の原理に依拠しているという建前にもかかわらず、実際は政府から相当な優先的扱いを受けていた¹⁰。そこには、民間と政府の協働関係が見られたし、実際

⁷ George Smalley, *The Life of Sir Sydney Waterlow*, 1909. (政策研究大学院大学図書館所蔵) 参照. ウォーターローに関する記述は同書に依拠している。また、デニスによると、5%フィランソロピーは「利己的な」「博愛心」という矛盾的な性格を有する。Ricard Dennis, *The geography of Victorian values: philanthropic housing in London, 1840-1900*. *Journal of Historical Geography* 15-1 (1989) pp. 40-54.。

⁸ Smalley, *Ibid.* pp. 58-60.

⁹ 改良産業住宅会社(Improved Industrial Dwellings Company)の年次報告書(London Metropolitan Archives 所収)によると、1865年から1895年まで5%の配当がなされた。

¹⁰ Anthony S. Wohl, *The Eternal Slum*. 1977. 6 Philanthropy at Five per cent. pp. 144-5.

のところ、それなくして、モデル住宅運動は相応の数を建設できなかったと考えられる。同様に、大地主¹¹や王室の協力もあった。

3. 結び—5%フィランソロピーの意義と限界

5%フィランソロピー¹²の特徴として、出資者に、5%を上限に利益配当するために運営される賃貸方式をとった。賃貸なので、当然一定額以上の定期収入のある上層労働者を対象とした。上層労働者に対しては、「良心的な家賃」で「良質の」モデル住宅を提供するという「解決策」を提示した。これが中層、下層の労働者に刺激を与え、彼らは上層労働者に続くべく努力をするという道筋を示した。その際、入居者である労働者を「管理人」とすることにより、住居者である労働者の教育をも行っていくという手法も伴っていた。

こうした手法は、必ずしも成功したとは言えなかったが、「粗野で無知な」労働者を「レスpekタブルな」労働者に引き上げていくという考え方を含んでおり、モデル住宅建設には、こうした形での労働者のモラル問題の解決方法が込められていた。入居者がいる限り、経営的には安定した。

また、良質で廉価なモデル住宅作りは、一般の建設業者を、住宅の質と価格において絶えざる競争関係に置いたがゆえに、労働者全体の住宅の質的上昇と、低価格化という効果を発揮した。つまり、ビジネスとしての貸家建設に対し、質・量双方の面で圧力になった。

良質な集合住宅の98%は彼らが保有していたし、価格面でも優位に立っていた¹³。それらは、規模的には大きくはなかったが、社会に対して大きな刺激を与え、労働者向け住宅の質的な改善・向上を促し、その後の労働者向け住宅の標準となった。ロンドンの労働者階級全体にとっては、未だかつて与えられたことのない最大の、実質上の便益の一つとなった。当時人気のあった新聞や雑誌において、それはしばしば社会改良の万能薬として紹介された¹⁴。

¹¹ 例えば、ウエストミンスター侯爵(Duke of Westminster)、ノーザンプトン侯爵(Marquess of Northampton)、バーデット・クーツ男爵(Angela Georgina Burdett-Coutts, 1st Baroness Burdett-Coutts)らである。

¹² Wohl, *The Eternal Slum*. p. 145 最大規模のモデル住宅会社は1867年に創設された Artisans', Labourers' and General Dwellings Company であり、1885-1892年の間に1,465ほどの集合住宅を建てた。p. 152

¹³ Susannah Morris, Market solutions for social problems: working-class housing in nineteenth-century London. *Economic History Review*, LIV-3(2001). cf., Table2, p. 534.

¹⁴ Anthony S. Wohl, *The Eternal Slum*. (London, 1977). 6 Philanthropy at Five per cent p. 141. .

だが、他方で、実質上、家賃の支払いが可能な、相対的に恵まれた労働者しか入居できないという制約が働いた¹⁵。そのため、最も住宅を必要とする、より貧しい労働者を排除したと非難された¹⁶。また、慈善トラスト方式と比較すると、出資者に対し5%の配当を支払うので、それはチャリティではないと非難された。

確かに、カネを「無償で」提供するのではないから、それはフィランソロピーとしての〈限界〉を有していたが、配当を5%に抑えることで、投資家にフィランソロピストという名称を与えた。それは、伝統的なチャリティには心を動かされず、金儲けしか念頭にない新興の「世俗的な」資本家を、公益に貢献するという活動へと誘い、フィランソロピーの資金集めに成功した。

こうしてウォーターローによって代表される5%フィランソロピーは、ビジネスとして行き詰まっていた労働者向け住宅づくりを抜け出す手法として、一時的には成功した。確かに、ボランティア・セクターの住宅組織全体が1856年から1914年の間にロンドンで提供したのは、新しい労働者階級向け全住宅の11%～15%の間であり、一定の成果を収めたと言えるが、数量的には限界があり、労働者向け住宅問題解決の決定打とはならなかった。しかも、1870年以降には、5%を超える収益を配当する住宅会社も登場してくる。こうした会社は、フィランソロピックなモデル住宅会社とは称さなかったが、5%に固執するフィランソロピックな住宅会社には、ライバルとなったことはいうまでもない¹⁷。

その結果、収益に惹かれる資産家は、より高い配当を求め、他方で、主義としてフィランソロピーに固執する資産家は、配当を求めない慈善信託へと惹かれていき、5%フィランソロピーは次第に勢いを亡くしていった。

けれども、5%フィランソロピーは、富＝資産の、ビジネスを介したフィランソロピックな使用方法として、特異な存在であったし、今日的にも、企業や投資家の社会的な責任を考える際のヒントになり得るものである。

Buildings(Model) for the Improvement of the Condition of the Labouring Classes, *The Pictorial Handbook of London*, 1854.

¹⁵ 5%フィランソロピーに関する先駆的な業績としては、John Nelson Tarn, *Five Per Cent Philanthropy. An account of housing in urban areas between 1840 and 1914*. Cambridge U.P. 1973. が注目される。ターンは、「5%フィランソロピー」という奇妙な呼び名の私的企業による住宅供給運動が公営住宅を導いたと評価している。p. xiv.

¹⁶ 1867年2月に開催された改良産業住宅会社の半年期の会合において、相対的に裕福な労働者・職人を対象とするという方針の必要性が擁護され、実態として、要求された家賃はきちんと支払われ、空き家に対しては、いつも大きな需要があったことが指摘されている。(前出のIIDCの年次報告書参照)

¹⁷ Susannah Morris, Market solutions for social problems: working-class housing in nineteenth-century London. In: *Economic History Review*, LIV, 3(2001), p. 536