

19-20 世紀転換期における救貧法改革をめぐる諸思想 - ボザンケ，マーシャル，ウェッブ，初期ベヴァリッジ -

愛知県立大学 江里口 拓

1. はじめに

本報告では，1909 年の「救貧法に関する王立委員会」における『多数派報告』と『少数派報告』との 2 つの報告書の対立を頂点とする 19-20 世紀転換期の救貧法改革をめぐる諸論について取り扱う。この時代の貧困と福祉をめぐる諸問題の本質は，ヴィクトリア時代を通じた「進歩」と，それを享受する労働者階級の出現と対比した意味での，いわば「進歩に取り残される人々」への処遇をいかに行うかという問題であった。18 世紀末から 19 世紀初頭のように，低賃金の経済 vs. 高賃金の経済，あるいは人口と食料のようなマクロ的枠組みで労働者階級一般を対象にする議論は後景に退いた。問題となったのは，同じ労働者階級の中に「進歩」の享受の仕方をめぐって無数の階層性が生まれたという新しい事実であった。

貧困の原因についても，社会調査の発達とともに，労働不能，労働忌避，失業，低賃金，無知，浪費，大家族など考え尽くされるほとんどの諸概念が提示され，それに応じて福祉制度をめぐる多様な改革論が生み出された。本報告では，そうした無数の議論の中から，救貧法という具体的制度の改正をめぐって闘わされた議論に着目する。最も単純化して図式化すれば，慈善や友愛組合のような中間組織をメインにした改革論（B.&H.ボザンケ，A.マーシャル）と，公的な制度の刷新による改革論（ウェッブ夫妻，W.H.ベヴァリッジ）との対比をもとに，個々の論者の基本的な貧困観とそれを支えた社会認識について考察してみたい。

2. 伝統的理解とその問題点

19-20 世紀転換期の福祉をめぐる議論は，これまで「救貧法から福祉国家へ」という図式をもとに語られてきた。その図式とは最も簡単に表現すれば次のようなものであった。1834 年に成立した「新救貧法」のもとで，「劣等処遇の原則」，「ワークハウス原則」に代表されるように，労働可能貧民（Able Bodied poor）への公的救済は禁止され，労働市場への自助の原則が確立した。「ワークハウス原則」とは貧困者への福祉援助を行う際に，ワークハウスへの入所（自由の剥奪）を条件とする救済抑止策のことであり，新救貧法の厳格な貧困対策の最大の特徴である。ヴィクトリアの黄金時代を経て貧困問題は相対的に重要性を失うが，1873 年に始まる大不況のもとで貧困問題が一挙に噴出した。1909 年における「救貧法に関する王立委員会」の報告書は，『多数派』のボザンケと，『少数派』のウェッブとに分裂し，前者が伝統的な救貧法を維持し，個人主義的な貧困認識を有していたのに対し，後者は近代的な福祉国家への画期となった，と語られてきた。

こうした伝統的理解は決して間違いではないが，19-20 世紀転換期の同時代人に特有の問題構図を理解するには不十分である。それは，福祉国家の成立史を強調するあまり，個人主義 vs 福祉国家という二分法に過度に依拠していると言わねばならない。近年の「福祉の

複合体」史（P.セイン）が明らかにしてきたように、福祉政策の歴史は、個人（市場）と国家という二分法ではなく、家族、慈善、友愛組合、地域社会という様々な中間諸組織の複雑な融合物として描き直されつつある。本報告では、そうした「福祉の複合体」史の明らかにしてきた諸側面を取り込みつつ、19-20 世紀転換期における救貧法改正をめぐる議論を素材にして、「進歩に取り残される人々」に対して提示された諸政策を読み解くことで、その前提にある経済主体把握の多様性について、単に個人主義 vs 福祉国家という枠組みに収まらない諸側面に注目したい。

3 , 1890 年代初頭の公的年金論争

これまで『多数派』と『少数派』との対立は、「救貧法から福祉国家へ」という伝統的理解をもとに、これまで新救貧法（自助）を重視するボザンケ夫妻と、福祉国家への一歩を踏み出したウェッブ夫妻との対立として描かれてきたが、その周辺には 19 世紀に影響力を誇ったいくつかの思想・制度が関与していたことが分かってきた。ここではまず、救貧法改革の前史として、1890 年前後における公的年金論争に着目する。1889 年にドイツで老齢年金が導入されると、イギリスにおいても議論が本格化した。そうした中で公的年金をめぐって、B.ボザンケ、マーシャルと C.ブース、シドニー・ウェッブ、S.バーネットとが対立的な論陣を張った。

B.ボザンケは、自らの「慈善組織協会」（COS）での経験をもとに、公的年金に反対した。COS とは、名称から想像されるような単なる慈善のための組織ではない。それは貧困者の福祉への依存からの自立を促すために、個々のケースの貧民に対して無責任で不適切な「施し」がなされないように慈善団体相互の連携・組織化をつかさどる団体であった。B.ボザンケはそうした COS の活動に、オクスフォード理想主義者 T.H.グリーンの人格発展の思想を投影した。すなわち労働者が、家族、地域社会、国家へと関心範囲を拡大させ倫理的な生活態度を身につけるという予定調和的な倫理的進歩を期待していた。だが、そうした倫理的進歩の最大の障害が、「施し」による自立の阻害であり、他者への依存であった。ボザンケは、そうした依存の原因が安易な慈善や救貧制度から生じるとして、その利用をコントロールし、同時に友愛組合のような団体的自助組織への自発的加入を促そうとしたのである。しかし、公的年金は、友愛組合への参加動機を弱め、個々人の貯蓄を弱めてしまう、というのがボザンケの公的年金反対論の論拠であった。

A.マーシャルは、ボザンケと同様に友愛組合の意義を高く評価し、COS と救貧法との連携を主張した。マーシャルは、救貧法の「ワークハウス外救済」が、事実上の公的年金として機能しているとみたが、実態は新救貧法の「ワークハウス原則」とのあいだで混乱していた。受給者にとっては、ワークハウス収容とワークハウス外の現金給付とでは、もちろん後者が好ましいが、その判定には確たる根拠もなく、行政の混乱のままに偶然に左右されていた。マーシャルは救貧行政の混乱を回避すべく、ワークハウス収容とワークハウス外救済との判定にあたって、俟約の努力の有無という要素を持ち込むことと、判定作業を COS に担わせるという提案を行った。具体的には、友愛組合などへ加入し、自ら貯蓄へ

の努力を示したと COS が判定する場合には、ワークハウス外救済を与え、そうでない常習的貧民についてはワークハウス収容という懲罰的処遇を行うことで、友愛組合を通じた貯蓄インセンティブを形成しようとしたのであった。こうした立論は、「労働者階級の進歩」（マーシャルの言葉では「ジェントルマン」）に向けたヴィクトリア的諸価値を内包したものであった。

他方で、C.ブース、S.ウェブ、S.バーネットらは、救貧法から独立した公的年金を主張した。その理由は、B.ボザンケとは逆に、公的年金こそが倏約を助長するというものであった。ウェブは、個々の労働者による現役時の友愛組合加入による貯蓄を奨励していた。しかし、その動機付けにあたって、現行の救貧行政では、中途半端な額の友愛組合年金が給付されることで、かえって救貧法からの給付が減額されたり、場合によってはまったく支給されないという事態が生じている。このことは、労働者の側で、かえって貯蓄動機を失わせていると見たウェブは、公的年金によってミニマムの所得を保障することで、初めて自立への見込みがたち、労働者階級による貯蓄へのインセンティブが開花すると主張したのであった。

このように、1890 年代初頭の老齢年金論争の当事者たちは、いずれもが友愛組合という団体的自助を等しく評価しつつも、その機構を開花させるための制度設計をめぐる三様の意見を提示した。ボザンケはあらゆる外的援助が全ての貯蓄動機を失わせるという人格発展論に立脚し、マーシャルは友愛組合に加入しておけば最悪の場合でも好ましいワークハウス外救済を受給できるというミニマックス的なインセンティブを主張し、ウェブはミニマム以上の生活への誘因こそが真の貯蓄動機を高めうるとして、実質的な豊かさへの平等な機会を基礎にしたインセンティブを構築しようとしたと言えよう。いずれもが個々人の進歩に関する人間発達論の差異に基づいた政策提言を行っていることが分かる。

4. 「救貧法に関する王立委員会」をめぐる『多数派』と『少数派』

次に「救貧法に関する王立委員会」の『多数派』と『少数派』との対立について見ていこう。そもそも、「救貧法に関する王立委員会」（1906-1909 年）の課題は、19 世紀を経て整備された地方自治体への救貧行政の移譲と、救貧と区別された失業問題への本格的な対策であった。

『多数派』の B.&H.ボザンケは、ここでも COS 実践に依拠したことで、この 2 つの課題に有効な解決策を打ち出し得なかったと言えよう。ボザンケによれば、貧困の原因は過度な「施し」（つまり福祉制度それ自体）への依存による自立への失敗であり、例えば失業という経済システム側の問題については、視野から除外されていた。ボザンケは、そうした倫理的貧困観をもとに、「国家権力は人々を道徳的にできない」と主張した。『多数派』は「公的資金に依拠した国家主導のサービスよりも慈善の方が、自由なやり方が可能で、計画も大胆である」と主張し、中間組織の身軽さを軸にした貧民への説得的ソーシャルワークによる「市民精神の涵養」を目指した。オックスフォード理想主義者ボザンケの顔がここにも見える。したがって『多数派』の救貧法改革案は、福祉当局と COS との連携であ

った。つまり、マーシャルの年金論で見たように、あらゆる福祉対象者について在宅救済（ワークハウス外）と施設救済（ワークハウス）とに振り分け、後者には一段と低い処遇を行い、さらにこの判定に COS が大幅に関与することで、福祉受給者に影響力を行使し、相談・援助を通じた市民精神の涵養を促すことが想定されていた。

他方で『少数派』のウェッブは、貧困原因の多様性に着目し、「教育」、「医療」、「精神障害」、「老齢・年金」という原因別の専門的対応を勧告した。これは貧困の「予防」というウェッブの基本姿勢を表している。さらにウェッブは「予防」が福祉支出を節約するとして、「予防は投資である」と主張する。そのための基礎的条件として、ウェッブは「文明生活の最低限度」（ナショナル・ミニマム）という概念を提示し、あらゆる生活場面において人間の進歩を促す条件を明示した。

さらにウェッブは、社会サービスが地方自治体によって適切に実施されるために地方財政の刷新を提案する。あらゆる地方で「文明生活の最低限度」を保障するためには、地方行政官による社会サービス供給の能率を発揮すべきである。しかし、教育を例にとれば分かるように、自治体単位の家社会サービスは、その投資効果が他の地方に漏れる（スピルオーバー）ことで内発的インセンティブを削ぐ場合がある。ウェッブはこれを防止するために、「地方行政のナショナル・ミニマム」を設定し、財政力の弱い自治体への財政調整と、すぐれた能率を発揮し「予防投資」に成功した自治体に、補助金インセンティブを与えることで、地方自治に立脚した国民福祉の充実を模索した。あまり強調されることは無いが、福祉国家形成史における『少数派』の意義は、地方行政財政の新原則を提示した点に求められて良からう。

『多数派』と『少数派』の差異は、結局、注目した福祉対象者のグループの差異と行政機関への信頼の有無に求めうる。ボザンケは主に労働忌避者あるいは低熟練労働者として把握可能なグループを対象に、グリーン的な「市民精神の涵養」という一点突破の構想を示した。他方で、ウェッブの特徴は、貧困原因ごとの複数のグループへの分類と、専門行政職員による対応という点にあった。ボザンケの COS 礼賛と行政機関への不信を、伝統的理解に即して個人主義的貧困観から説明することも可能だが、そこにはオクスフォード理想主義哲学に依拠した人格陶冶の思想と、功利主義的行政論への批判が貫いていたことも忘れてはならない。他方でウェッブは、「専門職社会」（H.パーキン）に即して福祉政策にも様々な行政専門家の役割に強い期待をかけた。行政職員の実践性への COS サイドからの批判は根強かったが、ウェッブは予想される行政の非効率について、財政調整と補助金という福祉政策の背後の制度設計にも大きなエネルギーを割いていった。

5、失業問題をめぐって - 『少数派』と「リベラル・リフォーム」

さて、『少数派報告』は『多数派報告』とのみ対比されることが多いが、失業問題については初期ベヴァリッジの影響を受けた「リベラル・リフォーム」と対比されるべきである。『少数派報告』は第二部（後半）を「労働可能者の救済、労働市場の公的組織化」と題し、救貧行政から「失業」問題を独立して取り上げた画期的文書でもあった。しかし、

その構想はベヴァリッジらの「リベラル・リフォーム」（社会保険）に「出し抜かれ」てしまったからである。

『少数派報告』の失業対策は、その原因別に細かく分類されている。まず、ウェブは、当時の失業問題の盲点を、季節的循環でもなく怠惰でもない「不完全就業」に見出した。

「不完全就業」とは、例えば週のうち毎日求職活動をして、そのうち2、3日しか仕事が無い状態を指す。ウェブはその対策として、まず職業紹介所を通じた断片的な仕事の結合を提唱した。次に、そのことでむしろ顕在化する失業を「予防」するために、反循環的な公共事業を提唱した。ウェブの公共事業論は、後のケインズらと比較すれば「時期尚早」（D.ウインチ）だったが、循環的失業は限りなくゼロに近づけると構想していた。従って、それでも失業している労働者は、雇用不足ではなく意図的な労働忌避に還元できることになる。ウェブは、そうした労働忌避者への扶助を職業訓練と引き換えに行うという今日で言うワークフェア的な施策を提示し、さらに、それに従わない残余の労働者には拘留コロニーという最後の強制力を準備すべく提案した。労働忌避者については、ボザンケと同じく個人の側に貧困原因を求めつつ、COSの言う説得・指導ではなく、権力によって解決しようとする点で、「統制」の思想（J.ハリス）という評価も可能ある。

他方でベヴァリッジは、社会保障制度の必要性を、市場メカニズムの補完という一点でクリアに把握した。ベヴァリッジによれば「臨時雇用」（ウェブの言う「不完全就業」：もともとはベヴァリッジの影響による概念化である）は、多数の労働者を、少数の雇主が相互に分断した労働市場で困り込むことで生じる。そこでベヴァリッジは、「職業紹介所」によって分断された労働者に職業の情報を提供することで、「労働市場の統一化」つまり市場メカニズムの回復を企図した。さらに、職業紹介でカバーできない循環的失業については失業保険（社会保険）制度による対処を主張した。失業保険とは「好景気と不景気の間の稼得額の平均化」に過ぎず、「リスクの分担」であった。ベヴァリッジは職業紹介所と失業保険という2つの社会保障制度に補完されることで労働市場の十全な機能が回復されると見たのである。それは福祉政策というよりも、近代的な社会保障制度と呼ぶべきものであろう。

なお、ウェブはこうしたベヴァリッジの社会保険計画に反対し続けた。ウェブは、ベヴァリッジの言う社会保険が、財政規律（モラルハザード）を防止するインセンティブを備えていない点に着目し、「保険は予防しない」と批判した。ウェブの対案は、友愛組合への国庫補助であり、そのことで保険給付への加入者個々人のコスト感覚を確保することで、私的保険の運営効率を活用しようとするものであった。つまり、ウェブとベヴァリッジとは、公的制度の刷新をめざした点で共通の土俵にあるが、改革の方向性には大きな差異があったのである。

ウェブは、失業の原因を分類して、公共事業から職業訓練を含めた包括的メニューを準備した。他方でベヴァリッジは職業紹介所と失業保険というシンプルな構想を提示した。ともに失業問題を近代社会における最大の悪弊と見なしたが、その解決のために、ウェブ

ブは市場機構への干渉あるいは経済活動の自由に干渉することも厭わなかった。ウェッブにとって、貧困や失業は人間の能力の「最大の浪費」に他ならず、根絶されねばならない。ウェッブは問題の解決に必要とされる専門的措置から逆算して積み上げられた制度機構がスムーズに機能するように、様々なインセンティブ機構を人工的に整備するという社会工学的な発想から、社会全体の進歩を確保しようとした。他方で、ベヴァリッジは、制度機構とは市場メカニズムのあくまで補完であり、いったんその制度的調整がスムーズになれば、あとは経済主体の従来どおりの活動によって、十全に機能しうると把握されていた。ベヴァリッジのこうした点は、自由主義・個人主義との連続性を重視した「リベラル・リフォーム」と親和的であったと言える。

6, むすび

以上、公的年金論争、「救貧法に関する王立委員会」の『多数派』と『少数派』、さらには「リベラル・リフォーム」について、ボザンケ、マーシャル、ウェッブ、初期ベヴァリッジを概観してきた。冒頭で指摘しておいたように、それぞれの論者は、それ以前の時代とは異なり、なんらかの形で「進歩」を念頭において、自己の構想を打ち立てていた。ボザンケにおいては倫理面での人格的發展が基礎にあり、マーシャルにおいてはヴィクトリア的諸価値を内面に秘めた労働者階級の「ジェントルマン」への進歩が基礎にあった。ウェッブは人間の潜在能力の発揮を目標に掲げて、緻密な制度機構の働きによって社会全体の「効率」を発揮させることを構想していた。その意味で、この時代の貧困問題の本質を「進歩」の視座とみなすならば、ベヴァリッジは例外であることになる。ベヴァリッジは必ずしも独自の人間論を明確にしておらず、唯一あるのは市場機構への順応という点にある。このことは、彼の構想の市場機構との親和性にも通じており、次の時代に開花する社会保障計画にも関係してくることになった。

以上、見てきたように、19-20 世紀転換期の貧困と福祉をめぐる議論は、「救貧法から福祉国家へ」という伝統的理解では捨象されてきた問題郡を取り込むことで、豊かな問題の宝庫として描き直される可能性を秘めていることが分かる。伝統的理解は、市場（自助）vs 国家責任という二分法に過度に依拠するあまり、自助を語る論者が共同性・倫理を語り（ボザンケ、マーシャル）、国家を語る論者が制度の効率性（ウェッブ）や市場との調和（ベヴァリッジ）を語っていたという、ある意味では当然の事実を軽視してきた。本報告には残された課題も多いが、「福祉の複合体」の舞台設定を導入するだけで、貧困と福祉をめぐる議論は、より立体的に描き直しうるという点を最後に指摘しておきたい。

参考文献、資料は当日に配布いたします。