

## ロンドン慈善組織協会（COS）と「尊厳ある」失業者

山本 卓

立教大学・非常勤講師

日本女子大学・非常勤講師

[y-taku@mx.mesh.ne.jp](mailto:y-taku@mx.mesh.ne.jp)

### はじめに

本報告では、1880年代～1900年代のロンドン慈善組織協会（COS）の活動を、就労可能者への対応とその実態を中心に検討する。イギリスでは20世紀初頭に、就労可能者を対象とする困窮対策の分野で公的施策の比重が高まる。そうした動きは「集産主義の台頭」という観点から説明されるのが一般的であるが、本報告ではこれを慈善サイドから検討する。すなわち、当時、非自発的な失業が拡大するなかにあつて、就労可能な人々に対する慈善活動はなぜ有効に機能しえなかったのかを内在的に明らかにすることを課題とする。

他方、近年の慈善史研究では、慈善を篤志家たちの善意に基づくものとする見方に立つ傾向にあつた従前の研究を相対化する動きが進んでいる。ここでは、①慈善の出し手側の社会的動機、②受け手側の「戦略」、③受け手と出し手の関係を含めた慈善そのものの社会的文脈、といった要因を視野に入れることの重要性が認識されるようになっている。本報告ではこのうち②と③の視点に特に留意しつつ検討をおこなう。それを通じて、「福祉の混合体」という観点から再注目されつつある慈善について、その歴史の変容の契機を、他の福祉供給主体との動的な関係と合わせて視野に入れるためのひとつの材料を提示したい。

### 1. 「尊厳ある」失業者に対する関心の高まり

19世紀後期のイギリスにおける生活保障網は、個人的な自助、集団的自助、家族・親類、近隣・友人、それに救貧法と私的慈善を構成要素とする救貧活動を中心に構成されており、救貧法によらない困窮者対策はその中で明確な位置を占めていた。

当時の生活保障網の中で、稼得が中断したときに労働者の生計を支える役割を社会的に期待されていたのは互助組織であった。しかし互助組織への加入は一部の労働者に限られていたため、労働者の中には互助組織に頼れず、失業や疾病などのリスクに見舞われると窮迫する人たちが存在した。熟練労働者を中心に発達した互助組織は、19世紀後期になるとその他の階層にも広がっていったが、共済会費を定期的に拠出できなかった不熟練労働者の加入率は相対低い水準にあつた。

1880年代以降、そうした当時の生活保障体系からはみ出る部分をもっていた人々——生活上の偶発性に見舞われた際に互助組織を通じて（十分な）生計手段を確保できない労働者——に対する関心が高まる。イギリス経済は1873年～87年にかけて景気後退に見舞われ、失業が拡大した。そうした中、失業の原因を資本主義そのものに求める社会主義が勢力を増した。これに対して当時の世論は、そうした動きが労働者層に広がることを懸念する一方で、自立的であろうとしているにもかかわらず、ほとんどもっぱら経済的理由で失

業した労働者たちの状況を改善する必要があるという見方へと傾いていった。自立的であろうとしているにもかかわらず、ほとんどもっぱら経済的理由で失業した労働者たちは、「尊厳ある (respectable)」ないし「支援に値する (deserving)」失業者と呼ばれた。

「尊厳ある」失業者の救済を求める声が高まる中であって、救貧法によらない救済活動が拡大した。具体的には、市長の呼び掛けで、失業者の救済を目的とする救済基金が各地で設立された 1886 年には、地方行政庁がいわゆるチェンバレン回状を傳達し、日雇い熟練労働者を主な対象に、「貧民の烙印を伴わない仕事」を提供することを自治体に要請している。さらに、慈善団体の救済活動も活発になった。

## 2. 慈善に対する期待と慈善組織協会 (COS)

救貧法体制下では、困窮者を「支援に値する」事例と「支援に値しない」事例に区別することが原則とされていた。「支援に値する」事例とは、自立的な精神的態度を有する／有し得るものの外部の支援を必要とする人々のことを指す。他方、「支援に値しない」事例とは、常習的な浮浪者や物乞いなどの、「尊厳ある」態度を身につける見込みのないなされる人々を指す。1860 年代以前には、景気後退にともなって発生した失業者などは「支援に値する」事例とみなされ救貧法による対応が図られ、私的慈善はそれを補完する位置づけにあった。しかし 70 年代以降、救貧法行政において救援抑止の原則が推進されるなかで、「支援に値する」事例への対処における私的慈善の比重が増した。

ロンドンの慈善組織協会 (COS) はそうした展開の中で、「支援に値する」かどうかの基準を厳格に適用する救貧体系を確立するべく、1869 年に設立された自発的結社である。この協会は慈善資源の効率的な活用を理念に掲げ、無分別の救済を根絶しつつ、「支援に値する」事例については私的慈善が対応し、「支援に値しない」事例については懲罰的な救貧法機関に送致する体制を確立することを主張した。具体的には、「科学的慈善 (scientific charity)」の構想を提唱し、その実現を目指す運動を展開した。科学的慈善の構想は、実際の支援レベルにおけるケースワーク<sup>1</sup>の確立と、その運営体制の組織化とから構成され、COS はケースワークの実施体制を地域ごとに組織することを主張した<sup>2</sup>。

COS の創始者たちはこうした科学的慈善の構想にもとづいて、最初の慈善組織協会をロンドンで立ち上げた。その後、同様の団体を設立しようとする動きは他の地域にも広がっていった。各地の協会は、①メンバーを救護委員に擁立する、あるいは救貧法の行政官たちとの関係を密にすることによって救貧法機関との連携を図るとともに、②私的慈善事業を組織化することを通じて、救貧世界における影響力を獲得することを目指した。19 世紀の末期には、ケースワークの体系化を進めるとともに、ケースワークを実践するための知

<sup>1</sup> COS の提唱したケースワークは、(1) 困窮者の状態をあらかじめ設定しておいた「ケース」に当てはめ、そのうえで、(2) ケースに応じて援助の可否や内容を決定し、その結果が「支援に値する」ケースである場合には、(3) その決定にもとづいて実際の支援を実施する、というものであった (C. S. Loch, *How to Help Cases of Distress* (London, 1883), pp.9-12; 高野史郎『イギリス近代社会事業の形成過程』(勁草書房、1985 年)、276-95 頁 参照)。

<sup>2</sup> *Charity Organization Papers* 1881, pp.3-4.

識を備えたワーカーを養成することを目的として、研究・教育活動にも力を入れるようになっていた。

### 3. 19世紀末期の「科学的慈善」運動——理想と現実の乖離

1880年代以降、「尊厳ある」困窮者を救済することへの要請が高まると私的慈善が活発になったが、間もなく、慈善的救済に対する批判が高まった。そうした批判は、慈善的救済は保護への依存を助長し、労働者の規律をも損なっているため、道徳的な退廃を社会的に引き起こしているとするものであった。

私的慈善に対する批判が高まる中であってCOSは、そうした批判の一翼を担う半面で、前述した科学的慈善の構想にもとづいて慈善活動を組織することによって、社会的な規律を損なうことなく「尊厳ある」困窮者を救済することは依然可能であると主張した。その見地から活動を推進しようとしたが、遅くとも1900年代の後半までに、救貧法によらない失業・困窮者対策の中心は私的慈善から公的な施策へと移行した。では、なぜ科学的慈善の構想は救貧法によらない困窮対策の中心を占めることができなかったのだろうか。

**① ボランティアリズム** 阻害要因の第一は、活動原理としてのボランティアリズムである。

自発性を活動の中心に据えることはCOSの設立以来の原則であり、それは次のような考えにもとづいていた。COSは、被支援者を道徳的に感化することを通じて社会的な倫理改革を成し遂げることを理念としていた。後述するように、そうした理念を実現するためには、支援する側とされる側の間に、友人関係にも似た親密な関係を形成することが肝要であると考えられた。同時に、そういった関係は規則的な対応を通じてでは形成されえず、「共感」や「忍耐強く耳を傾けること」といった姿勢をもって臨む一人ひとりとの接触を通じてのみ形成可能であると考えられた。COSの創始者たちはそうした関係性を構築する資質を篤志家のなかに見出し、その観点から、協会の組織形態を篤志家たちからなる自発的な結社として積極的に位置づけた<sup>3</sup>。

しかしCOSのボランティアリズムは実践面で困難に直面していた。第一に、慈善団体の自発性を前提にする限り、慈善の組織化はなかなか進まなかった。1880年代半ばに台頭した社会的規律の低下を危惧する議論の多くは、現行の私的慈善はいわば戦略的に複数の団体から給付を受けようとする人々を生み出しており、その原因は複数の慈善団体が互いに連絡を欠いたまま個別に救済活動を実施していること——救済の重複が起こっていること——にあると論じた。COSもこれと同じ見地から重複的救済の解消を中心的な活動目標としていたため、重複の存続は慈善分野におけるCOSの影響力の大きさを物語っていた。

第二に、COSの活動理念としてのボランティアリズムは、ソーシャルワーカーのリクルートという点でも「科学的慈善」の現実的基盤を不安定なものにしていた。当時、ソーシャルワークの担い手は篤志家であったが、その篤志家を十分に確保することはCOSにとって最も困難な課題のひとつであり続けた。

②ケースワーク 科学的慈善の構想に対する第二の阻害要因として COS 式ケースワークの原則を挙げられる。COS の提唱するケースワークでは、支援対象者の選別は、潜在的な対象者との間に継続的な関係を築くなかでもたらされる個別具体的な知見にもとづいて為されるべきであるとされた。

個別的な対応の原則は、支援の段階でも採用された。前述の点と重なるが、COS の指導者たちは、ソーシャルワーカーが見識のある友人として接することによってこそ対象者を道徳的に感化できるという見地から、支援は対象者一人ひとりに働きかける性格のものでなければならないと考えたのである。20 世紀への転換期における COS の中心的理論家である B・ボサンケットは、支援の目的と位置づけられる道徳的な感化のことを「シティズンシップの教えを普及させること」と呼び代えている<sup>4</sup>。そこでいう「シティズンシップ」は、経済的、精神的に自立していることを中核的要素とする規範的な概念である。その「シティズンシップ」の教えを普及させるという理念は、経済面では、窮乏の原因は先見性の欠如や浪費癖にあるとする個人主義的な貧困観と結びついていた。

「シティズンシップの教えを普及させること」という意味づけがなされたことから読み取れるように、支援を提供する側からみると、道徳的な感化はそれ自体目的であった。そこでは、階級間に深い溝が存在するという認識が出発点とされ、社会的分断を意味するそうした溝は解消されなければならないという見地から、階級間の人間的つながりを「再構築」することが主張された。さらにソーシャルワークは、支援者自身が「学び」、また「精神を滋養する」機会としても位置づけられた。

ところが 19 世紀末期になると、困窮の性格と捉え方が変化する中で、いま述べたような個別的な支援の考え方にもとづく困窮者対策は、実現困難もしくは不適切であるとする認識が高まった。すなわち、第一に、困窮者の規模が拡大する中で、個別的な支援の考え方を実践することの困難なケースが多発するようになる。この時期、景気による雇用調整の影響を受けやすく、かつ経済的余裕の少ない下層労働者層が拡大したことを背景に、不況時に発生する困窮者の規模が拡大した。潜在的な対象者が拡大するなかで、COS の対応はしばしば後手にまわった。

第二に、この時期、下層労働者とその条件であった貧困が拡大する中で、COS の提唱する個別的な支援の考え方がもともと抱えていたジレンマ、すなわち、自助を実践しようとする「尊厳ある」困窮者を救済することと、救済を条件付きのものにするなどして困窮者に自助の習慣を身につけさせることとの間のジレンマが深まった。COS はこのジレンマを後者の自助の促進という観点を優先させるかたちで解消しようとしたため、(潜在的な)受給者たちの間で協会に対する不信感が高まった。

③(潜在的)受給者たちの態度 この時期、多くの労働者たちは COS に不信感をいだくだけでなく、嫌悪感さえ示すようになった。潜在的な受給者の間で広がったそうし

<sup>3</sup> O. Hill, *Homes of the London Poor* (London, 1883), pp.58, 65-6.

<sup>4</sup> B. Bosanquet, *Aspects of the Social Problem* (London, 1895), pp. 5-8, 10, 18-20.

た態度を、科学的慈善の構想を阻害した第三の要因として指摘できる。

COSの関与する事業が忌避されたことの最大の理由は、給付に先立って実施される審査にあった。COSは1880年代に大規模な失業が発生する中で、失業者も救済対象とするようになったが、その際、節儉・共済団体への拠出歴があることを支援の要件にすることや、家庭訪問にもとづく審査を実施すること、などが原則とされた。これに対して少なからぬ失業者たちは、支援の入り口にあたる審査は生活実態を無視したもの、あるいは私事を詮索するものと受けとめて、それに対する嫌悪を露わにしたのである。

A・マーシャルとJ・A・ホブスンは、COSの審査が忌避される理由は、この協会が体现する階級的なパターナリズムにあるという見方を示した。COSの構成員であったマーシャルの考えでは、一般的に「私的な見知らぬ人たち」による審査にともなう恥辱感、公的機関が実施する審査にともなう恥辱感よりも少ないため、私的慈善は救貧法の保護よりも親しみやすいものになるはずである。しかし実際には、COSの救済は申請者に耐えがたい恥辱感を与えるものと受けとられており、その結果、零落することと救貧法の保護を申請することの中間を埋める機能を十分に果たせずにいるという。そのうえで彼は、COSの救済が「労働者階級によってではなく、労働者階級のために実施する」性格のものになっていることがその背景にあると主張した<sup>5</sup>。一方のホブスンは、経済的条件を考慮することなく対象者の道徳的な資質だけに関心を集中させるような審査がCOSの階級性のあらわれとみなされ、そのためこの協会の審査は受給者たちの間で「憤り」の対象となり、またそうであるが故に、そうした審査を受けることは屈辱と受けとめられていると主張した<sup>6</sup>。

このように、十九世紀末には、COSの審査は大きな恥辱感をともなうものとして嫌悪され、また（潜在的な）受給者がそのように感じる原因はこの協会の体質——階級的パターナリズム——にあるとする見方を示す議論も現れた。もっとも、COSに限らず私的慈善は恩着せがましい性格をもっており、できればかかわらずに済ませたいという認識そのものは目新しいものではなかった。しかし、経済的自立を自尊心の源とみなす傾向が下層労働者層でも強まっていたことや、民主化にともなって救貧法行政に対する労働者階級の影響力が大きくなる中であって、救貧法下で普遍主義的な給付がなされる可能性が現実味を増したことなどを背景に、この時期、COSの関与する救済事業を忌避する動きが顕著になったと考えられる。それは、視点を替えてみれば、「シティズンシップ」の普及という理念を中核とするCOSの意味世界と（潜在的な）対象者たちの現実とのズレがますます大きくなっていったことを意味していた。

＊

以上で検討したように、科学的慈善の構想は、組織、援助技術、理念の各点で、当時の問題状況に対して十分な有効性をもちえなかった。そしてそのことが社会的にも明らかに

<sup>5</sup> A. Marshall, 'The Poor Law in relation to State-aided pensions', *Economic Journal*, 2 (1892), pp.187-9.

<sup>6</sup> J. A. Hobson, *The Social Philosophy of Charity Organisation* (1896), reprinted in his *Crisis of Liberalism* (London, 1909)

なったこともあって、就労能力を有する「尊厳ある」困窮者を救済することを主題とする議論において科学的慈善の構想は最終的に優位を占められなかった。たしかに、「救貧法に関する王立委員会」（1905-9年）の多数派報告にCOSの主張が多く反映されていることにみられるように、20世紀に入ってもこの協会の構想は一定の影響力を保持し続けた<sup>7</sup>。しかしこの報告にも、COSが反対していた失業保険制度の導入を検討課題とすることが提言として盛り込まれており、そのことは、当時までに科学的慈善の構想にもとづく主張は、とりわけ失業者を中心とする就労可能な人々への対策としては、少なくとも断片的なたちでしか一般に受け入れられなくなっていたことを物語っていた。

## おわりに

翻って、19世紀末期の私的慈善は、一方で、困窮状態にある「尊厳ある」困窮労働者に救貧法の枠外で対処しようとするれば、新救貧法が体現する自助と共助を中心とするヴィクトリア期的な生活保障の理念を掘り崩すことが危惧され、他方で、COSのように新救貧法の枠内で対応しようとするれば、「尊厳ある」困窮労働者の救済という要請に応えられないという二律背反の状態におちいった。しかもそうした状況下にあっても、窮迫した「尊厳ある」労働者の境遇改善という要請そのものは弱まることなかったため、新救貧法を柱とする既存の生活保障体系の有効性と正当性に深刻な疑問符が付されることになった。そうした中、20世紀に入ると、救貧法の外に社会保険制度が創設され、就労可能で「支援に値する」人々には基本的にそれらの施策で対処しようとする動きが加速した。

では、20世紀以降の私的慈善は、「支援に値する」とされる人々のなかの就労不可能な層を主たる対象とするようになったのであろうか。中長期的にみると、事態はこうした予想を裏切る方向で進んだ。本報告でCOSの事例に即して明らかにしたように、この時期、労働者層では「支援に値する」人物であるかどうかという尺度を当てはめられること自体を嫌悪する動きが広がった。その労働者層が参政権の拡大を背景に政治的な影響力を増す中において、「支援に値しない」事例に対応するものとされてきた救貧法は、20世紀前半期を通じて、対象者の倫理的選別という要素を徐々に希薄化させていった。そのような展開の中で、私的慈善と救貧法の間、19世紀的な分業関係はその成立基盤を失っていった。

しかしそのことは、公的施策の活動領域が拡大し、私的慈善はますます周縁的な存在になっていったということの意味するものではない。たしかに、ヴィクトリア期的な価値観からの脱却をはかれなかった団体についてはそうした見方があてはまるかもしれないが、全体としてみると、私的慈善は環境変化の中で自己変容を遂げていった。20世紀以降の私的慈善は、とりわけ自治体の対人型社会サービスの分野で行政との協働および新たな分業関係を形成し、イギリス社会において確たる地位を保持してゆくことになる。

<sup>7</sup> 具体的には、COSの理念にもとづく「篤志支援評議会（Voluntary Aid Council）」と「篤志支援評議会（Voluntary Aid Committee）」——それぞれ、協会が提唱してきた「評議会」と「地域委員会」に類似——を設立することが多数派報告の提言に盛り込まれた（H. Bosanquet, *The Poor Law Report of 1909* [London: Macmillan, 1909], pp.163-8）。