

初期ピグーの慈善論と救貧法改革論¹

本郷 亮（弘前学院大学）

1 はじめに

貧窮問題において民間部門および公共部門が果たすべき役割、またはその相互依存関係を、（第一次大戦以前の）初期ピグーはどのように考えていたのか。本報告では、慈善、救貧法、保険に関する彼の議論を検討し、その自由主義的な多元的福祉供給論の若干の側面を明らかにする。ただしインターナショナル・ミニマム論に関しては、第一次大戦後の議論にも少し言及する。

主な考察対象となる文献は次の2つ、すなわち①「慈善問題の諸側面」（Pigou 1901）、②「救貧法による救済がもたらす若干の経済側面および結果に関するメモランダム」（Pigou 1907, 以下「救貧法メモランダム」と略す）である。前者は社会科学分野におけるピグーの初めての公刊論文であり、後者は王立救貧法委員会に提出された意見書である。

2 慈善論

主に「慈善問題の諸側面」に依りつつ、ピグーの慈善論を考察しよう。同論文のテーマは、素人の博愛行為とは区別された専門的「慈善 charity」—今日「ソーシャル・ワーク」と呼ばれる活動とかなり共通する—の確立である。

ブースの貧困調査 ピグーは同論文でブースの有名な貧困調査を紹介した。「ブース氏は、ロンドンの人口の30%が、『貧困 poor』または『赤貧 very poor』にあると推定した。『貧困』者とは、週18~21 シリングといった、普通規模[夫婦と子ども3人]の家庭にとってぎりぎりの所得とはいえ、ほぼ規則的に所得がある人であり、『赤貧』者とは、何らかの原因でこの標準をかなり下回る人である」。この調査結果は、救貧法統計に基づくそれまでの貧困認識とは異なるものであったので、多くの知識人を驚かせたとされているが、この時期にピグーが経済学に転向した1つの理由—経済学者ピグーの原点—として、この新たな社会認識を指摘できるだろう。

慈善の目的 慈善のあり方（原則）を論じるには、まずその目的を定めねばなるまい。そこでのピグーの議論には、シジウィックらの功利主義哲学とグリーンらの理想主義哲学

¹ この報告要旨は、本郷亮「初期ピグーの慈善論と救貧法改革論」（『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要』第9号, 2009年3月）を元に作成したものです。もしその抜刷りが必要でしたらご送付しますので、ご連絡下さい。hongo@mtf.biglobe.ne.jp

との対立を調和させようとする意図が見られる。「…慈善の実践活動に従事する者にとって、この2つの見解のどちらかを選ぶ必要はない。なぜなら彼の行動のあり方は、どちらを採ってもほぼ同じものでなければならないから」。

そのうえで慈善の目的は、「…人格を害することなく、しかも可能であると分かればその過程で人格を高めるという希望さえも抱きつつ、貧窮を和らげること…」と定められた。だから単なる施しは慈善ではない。この論文の最大の特徴は、慈善と「一般的博愛」が明確に区別され、前者の専門性が重視されつつ、後者 — 「多くのアマチュア博愛家の実践」すなわち「愚かな慈愛」「方向を誤った親切」 — が厳しく批判される点にある。

慈善の基本原則 「ソーシャル・ワーカー」（この用語はピグー自身のもの）にとって、対等な「友愛」関係と「共感」とがもたらす個人的信頼関係を土台にした、原因調査と相談援助（助言など）は、最も基本的な原則である。

また物的援助（金銭を含む）を行うさいには、一層慎重な調査が求められ、人格の墮落を伴う慢性的貧困と、病気や失業による一時的貧困を区別せねばならず、解決が難しいのは後者である。

慢性的貧困 慢性的貧民すなわち「永続的依存階級」は主に2集団 — 老齢貧民と最下層貧民 — からなる（老齢貧民については年金との関わりで第4節で扱う）。

ブースの推計では、最下層貧民はロンドンの人口の7.5%に達した。この問題の独自の難しさは、彼らの多くが何らかの障害 — 「体力・知力・精神力のいずれか、またはこの3つすべての欠如」 — をもつ点にあった。それらの原因は「環境」と「遺伝」に大別される。ピグーは「環境」の改善については、キリスト教系の授産更生施設での自立支援をかなり評価している。しかし「遺伝」の問題については、もっぱら貧窮の世代的連鎖を断つための子どもの救済が重視されたに留まる。彼は優生学に基づく方策を示唆しながらも、「個人の自由への著しい介入」を懸念し、それを直ちには認めなかった。

一時的貧困 一時的貧困は、物的資源の突然の減少（失業など）またはニーズの突然の増加（疾病など）から起こる。アマチュア博愛家は無差別な物的援助によって、「自立した人に、自立を保つのに欠かせない努力を諦めるように、考えられるうちで最も強い誘因を与える」。こうした「慈善の名によってなされる奇妙で残酷な活動」は、一時的貧困を慢性的貧困に変えてしまいやすい。同じ理由で、スピーナムランド体制（1795-1834年）も厳しく批判されている。それもまた当時の「愚かで感傷的な人々」ないし「金持ちの無

思慮な市民」による無差別な物的援助であり、「この種の一般的方法で貧窮を救おうとする個人ないし団体にこそ…貧窮の大部分の存在それ自体の、十のうち九まで責任がある」。

むしろ一時的貧困の多くは保険加入により避けられるので、慈善の第1の役割は、その加入を促す相談援助にある。慈善の第2の役割は、低所得などの理由でそれに入れなかったケースにたいする物的援助であり、その援助の仕方は失業原因によって異なる。

慈善の発達と保険の発達によって、一時的貧困の大部分を救済できるとピグーは考えているように思われる。

3 慈善と救貧法の関係

慈善と救貧法 一民間部門と公的部門— の連携の問題は、1901年の「慈善問題の諸側面」でも1907年の「救貧法メモランダム」でも扱われた。「確かに、国家、自発的団体、私的個人の活動範囲は緊密に結合しているので、そのどれか1つが何をすべきかを述べるには、他の2つが何をしているかを正しく知ることが不可欠」であり、「さまざまな救済団体が完全に連携すればするほど、その活動が効率化するの明白」だからである。

役割分担 当時イギリスの大都市では、地域福祉を担う2大主体として、「地域慈善組織委員会」と「救貧委員会」が共に活動していた。しかし多くの地方では前者が存在しなかった。この地域間の違いもふまえ、ピグーはこの2つの役割分担を次のように述べた。

それは「どちらか一方にすべてを委ねられるような問題ではない」。救貧法は1つのテスト（資力調査）で済むような単純なケースを扱うのによく適する。しかし「院外救済の運営や、救済資格をもつ高齢者の世話など、慎重な見極めを要する仕事」にはあまり適さない。「地方では、民間の慈善はおそらくよく組織されておらず、強制的な地方税〔救貧税〕以外には必要資金もほとんど集められないので、救貧委員会に大きな裁量を与えるべきだ」という主張にはかなりの説得力がある。しかし大都市ではその問題は違った様相を帯びる。…〔そこでは慈善はよく組織されており〕…もしこれらの団体が完全に組織され、しかも十分な資金を受けとるならば、救貧委員による院外救済の運営は廃止するのが有益だろう」。大都市での院外救済における慈善の役割の一層の拡大に、ピグーが期待したことは明らかである。

専門的慈善の確立のためにも 慈善を確立するためには、実は救貧法改革も必要である。なぜなら「もし公衆が救貧法に疑いを懐き、それを不当に厳しいものだと思っていれば、彼ら〔博愛家〕はよく調べもせず、もっともらしい苦勞話を訴えつつ自分のところ

にやって来るすべての者を、救貧法から救い出そうと尽力するだろう」からである。例えば、仕事を探して町をうろうろした真面目な人が浮浪者収容所で厳しく扱われると、それに同情した人々は、1人の真面目な貧民を救うために99人のその他の貧民も救うような施しをおこない、こうして誤った慈善が生まれるのである。今日の救貧法ではこの2種類の貧民は区別されず、このことが今日の誤った慈善の存在理由にもなっている。だから「…もし救貧法が世論と一致するならば、大きな害悪をもたらす私的慈善側の活動を緩和できる」。このように、救貧法改革は慈善のあり方を改善するための前提でもあった。

4 救貧法改革論

ピグーは用語を定義しつつ、救貧法の守備範囲を次のように定めた。すなわち「貧窮 *destitution* とは…、現に生じている、またはすぐに生じるだろう肉体的ニーズを満たすのに十分な物的資源を、当面の間、彼がもたないことを意味する」。ここで言われる「肉体的ニーズ *physical needs*」とは、生存・健康・自立生活に必要な身体能力を損ねたりするような諸要因を緩和ないし除去するために満たされねばならないニーズである。「もっと簡単に言えば、貧窮者とは、その時代の基準 *standard* に見合った、少なくとも生存上の、または健康上の必需品の幾つかを欠く人」であり、「これらの人を救済するのが救貧法の担当者の義務であり、それ以外の人を彼らが救済するのは違法である。現行制度でやっているのは、これだけである」。

労働可能者のミニマム 救貧法改革における1つの基本問題は、その救済水準（ミニマム）をどれほどにするかという問題であった。ピグーは被救済民を、労働可能者とそうでない者に分け、「異なる範疇に保証されるミニマムは異なるものでなければならない」とした。そして彼は、労働可能者についてはいわゆる劣等処遇原則を維持しながらも、経済成長に見合ったミニマムの引き上げを「公的義務」として提言し、他方では「1834年の〔劣等処遇〕原則は労働可能者以外の範疇にも無条件に拡張できる」という考えを否定した。「…その原則自体の重要性は当時以来減少した。経済進歩はより熟練した高報酬の職業の人口比率を高め、非熟練労働者は当時より比較的減っている。それゆえこれらの〔非熟練〕労働者が享受していた状態より高いミニマムを保証しても、それによる国民分配への悪影響の度合いは、今では70年前ほど大きくない。しかしながら…労働可能者についてはその原則は今でもかなり重要であり、犯されるべきではない」。

インターナショナル・ミニマム 『厚生経済学』初版（1920年）には、彼のミニマム論の大きな展開 —インターナショナル・ミニマム論— が見られる。というのも、豊かな国が単独でミニマムを引き上げることには弊害もあるからである。第1に、外国からの移民流入が増える。「それゆえ…公的基金からの援助なしではこのミニマムに達しそうにないと思われる人々の移住を禁じることが国益である」。第2に、国外への資本流出がおき、イギリスの国際競争力を低下させる。その対策としての保護関税は、国内の資源配分を歪め、経済的厚生をさらに悪化させるので得策ではない。むしろミニマムを「国際労働立法によって広げること」が得策である。それはまたイギリスおよび諸外国の、劣悪な労働環境を改善する運動を支援することにもなる。「国際交渉はしばしばそうした刺激を与え、社会運動が遅れている、または既得権益の力が強い国の改革家たちを力づけるだろう」。

賃金基金説批判 貧窮原因によって貧窮者を分類し、彼らをより専門に扱うことの必要性については、当時の救貧法改革論者たちの間でかなりの合意があった。1907年の「救貧法メモランダム」でも、①失業、②軽度の傷病、③重度の傷病、④障害ないし老齢による無力、⑤幼年期の無力、という5範疇が示された。特に①の失業は、当時新たに重視され始めた原因であったが、1907年時点ではピグーの雇用論は確立しておらず、その萌芽 —賃金基金説批判— が議論されたにすぎない。おそらく救貧法改革論を契機に、彼は雇用論の本格的研究を始めたように思われる。「私の見解では、救貧法政策が間接に分配に何らかの大きな影響を与えうるとすれば、それは雇用を求めさまざまな生産要素の量に及ぼすその作用を通じてである」。そして、労働可能者の救済、老齢年金の支給については賃金基金説に基づく慎重論が強かったが、ピグーはこれに反論した。

民間保険の重視 1912年の『富と厚生』第4編第2章「保険」では、保険がうまく機能するための一定の条件が示されている。だからこれらを満たす分野では保険が有益だろう。

しかしピグーは、政府による老齢年金制度に疑いを懐いていた。「国庫負担を伴う老齢年金という有名な計画も含めて、それ〔老齢貧窮〕に対処するための多くの計画が唱えられてきたが…私自身の意見では、中央集権的に組織されたどんな一般計画も費用がかかるうえに危険であり、その問題にたいする最善の方法は、個々のケースの実態とニーズとを地元で慎重に調査することによる」。むしろ彼は、友愛組合などが主体となって保険を「より魅力的なもの」にすることを主張した。具体案としては、①老齢・疾病・生命などの各保険を結合する工夫、②（金額を調整したうえで）被保険者が望めばいつでも年金支給を

始める工夫、などである。

さらに、1908年の「老齢年金法」制定にむけて議論が高まるなかで、ピグーは『タイムズ』紙上で2つの見解を表明した。1つは、年金と賃金基金説との関係、もう1つは、いわゆる在職老齢年金の減額調整の仕組みについてである。

人的資本論 貧困救済の問題は、人的資本の問題とも関連するだろう。例えば、①寡婦に賃金を補助するさい、「…彼女が稼ぐ追加の賃金は、そのごく一部しか分配分への貢献とはみなせない。…その仕事の大部分は、彼女の子どもを世話するという賃金を生まない仕事からの転換にすぎない…」。また②「…ある年金制度のもとで、老後のための貯蓄が促される場合、この種の追加貯蓄の一部は、ある種類の投資（子どもの訓練）から別の種類のそれへの移転を示すにすぎない」。すなわち、生涯所得の多くを老後の備えに充てれば、子育てに使える所得はそれだけ減ることになる。強制的に徴収される公的保険料の増大の問題は、現代的問題でもある。

5 まとめ

社会科学分野でのピグーの初めての公刊論文「慈善問題の諸側面」が示すように、社会学者ピグーの原点が専門的慈善（ソーシャル・ワーク）の確立という狭義の社会福祉論に見いだされることは、興味深い。その問題意識はブースの貧困調査に触発されたものと考えられ、またここで認識された「貧困」こそが、経済学者ピグーの原点でもあると考えられる。貧窮問題に関する初期ピグーの主な主張は以下の通りである。

- (1) 信頼関係および原因調査を基本原則とする、「慈善」の確立が重要である。
- (2) 慈善の確立のためにも、救貧法改革は必要である。
- (3) 救貧法の院外救済を縮小ないし廃止し、（一定の条件つきで）それを慈善に委ねるべきである。
- (4) 労働可能者については、従来 of 劣等処遇原則を守りながらもミニマム水準の引き上げが可能であり、これは「公的義務」でもある。
- (5) 国家による公的保険よりも、むしろ友愛組合などによる民間保険の発達 that 得策である。
- (6) 慈善の発達と保険の発達によって、一時的貧困の大部分は解決できる。

以上のことから、初期ピグーが自助努力を基本とするかなり強固な自由主義的福祉観をもっていたことは明らかである。彼がめざしたのは、民間部門（慈善と保険）と公的部門（救貧法）をミックスした、多元主義的福祉社会であった。