

米国の公的扶助における惰民観の構造

秋 山 智 久

は じ め に

1つの政策が継続して効果的であるためには、何らかの形で国民の意識的・無意識的支持を必要とする。そのために国民の支持をその政策にとりつけようとする種々の操作が為政者によってなされることは、政治の通常姿である。

また、ある政策はある社会的事実をいかに解釈するかによってその大綱が決まる。従って政策決定者が、国民の真の幸福以外の必要や圧力に迫られて（例えば軍事的・管理的）、福祉予算の削減もしくは抑制を試みようとする時、例えば社会的事実としての貧困を、自らの基本的政治路線にとって必要以上に力と予算を投入する必要のないものとして解釈しようとするなどことは為政者の重要な政策（モチベーション）となってくる。そこでこの政策に世論という支持を獲得しようとする時、最も効率よく国民の意識に訴えるために利用しやすいものが、すでに深く国民の中に浸透している、もしくは浸透させてきた、種々の慣例やモラルや差別観である。

公的扶助の歴史において、この点で最も強力なモラルは「働かざる者、食うべからず」¹⁾ という鉄則であった。集団として生存することが必須の条件であった人類は、その歴史の当初より、食物獲得のための労働において、この鉄則をつらぬいてきた。その後の歴史の場において労働の意味そのものが変化する（自らと家族・種族の生存のためから、やがては疎外され、搾取される労働にいたるまで）にもかかわらず、労働そのものは生

存・利益・幸福という旗印に向うべき人間の最も重要な行動であったことに変化はなかった。ただ窮極的に「誰のための」という点において大きな変化があったのである。第一義的に「生存・生活のための労働」というこの鉄則がモラルとして定着して以来、何らかの原因によってそれを果し得ない労働能力を持つ貧困者（able-bodied poor）は、罪悪感を感じつつ生活しなければならぬようになっていったのであるが、しかしそこには、ある種の例外が存在していた。それは一言にして表現するならば不労所得者である。この点について、気賀健三は、明確に「労働の義務の観念は生活のために働かざるをえない人に対して適用されるものではなく、働かずに徒食する一部の階級や他人の労働の果実をとって生活する富裕な有産階級に対する不満を表明し、彼らに反省を促す警告である」²⁾ として、社会正義の立場より、今まで目を向けられることの少なかった特権階級に位置する「働かざる者」を告発している。

しかし、歴史的に「働かざる者」として非難され、制裁を受けてきたほとんどすべての者は労働者階級、特に低所得者層に属していたのは事実である。彼らが人間としての最も基本的なモラルさえも持たない者とされ、公的な救済制度において常に論議の的にされてきたことは、英国の救貧法の歴史が如実に物語っている。「貧乏のとめどない回生をやめること、……事の性質上とうていできないことはやめた方がいい、そんな無益なことをやっている、可能なこともできず、有益なことをやらないという結果になる」³⁾ と叫んだマル

1) 新約聖書、テサロニケ人への第二の手紙3章10節（文語訳）には「人もし働くことを欲せずば、食すべからず」とある。

2) 気賀健三「社会的進歩の原理——経済政策原理の社会哲学的研究——」1956年、p.330.

3) ロバート・マルサス「初版人口の原理」高野岩三郎、大内兵衛訳、1935年、pp.73~74.

サスに代表されるいわゆる「惰民観」は、この救貧法とその後の公的扶助の歴史にあって執拗に貧困者を追いつめていった。

このような惰民観が米国の公的扶助という場において、どのように形成され、利用され、そして変化していったかを解明しようとするのが、この小論の目的である。

I 道徳としての惰民観

1 勤勉の伝統

1620年のアメリカ新大陸への移住以来、豊富な森林資源や鉱産物、農耕地、牧草地を求めた開拓者魂に宿ったものは、強烈なる自立自助の精神であった。それは特にニュー・イングランドを中心とするピューリタニズムと結びついて厳しい生活規範を作りあげ、勤労・節約は最高の美德とされていった。この間の事情を一番ヶ瀬康子教授は次のように記している。「それだけにこのことは、人人が貧困や経済的な破綻におちいり、さらに浮浪化することなどを、罪悪あるいは不道徳として評価・規定するのに拍車をかけた。……貧しいものは……怠惰、無能力、無価値として徹底して評価され、また浮浪も最大の悪徳とされたのである」⁴⁾。このような精神は根強く後世のアメリカ人の伝統として残っていった。こうして「貧困や失敗を罪悪あるいは道徳的な弱さとして軽蔑する個人主義の伝統は国民の基本的態度の中にしっかりと植えつけられた」⁵⁾のである。

このピューリタニズムがアメリカ精神の伝統として論じられるに当たっては、マックス・ウェーバーの「プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神」以来の有名な論点を看過することはできない。禁欲的なプロテスタンティズムは、中産的生産者層の職業（労働）生活において、勤勉な労働者たるべき禁欲的職業倫理を与えることにより、近代資本主義に適合した精神を形成したという指摘の典型が、このピューリタニズムであった。このカルヴァン主義的プロテスタントが、ニュー・

イングランド植民地の特有な条件……移住者の等質性、耕作地の狭さ、厳しい気候等と結びついて、労働に対しても特有な価値観を形成していったのである。ベンジャミン・フランクリンによって典型的に示された勤労・質素・無駄のない合理的な生活など、米国人の間に広く見られる道徳的生活態度は、ピューリタニズムにおいては考えられない⁶⁾というまでの強い影響力を後世に残したのである。カルヴァニズムの予定説により、「救いの確かさ」を得ようとしたピューリタンが召命 (calling) に応えて職業労働に励んだのである。

このような社会に出現してくる救貧法は全く厳しい制限を持ち、その対象は労働不能者と一時的救済に限定されていた。1646年のヴァージニアにおける救貧法、1661年のオランダ統治下においてニューネザランドと呼ばれたニューヨークでの救貧規定等が、怠惰者や浮浪者を懲戒し、真の貧民にのみ救済を与えるように工夫されていたのも当然のことであった。ニュー・イングランドにおいてはこのピューリタニズムの影響のためか救済を要する貧民は少数ではあったが、1601年のエリザベス救貧法の原理が支配的であり、「監督者の主要なる責任は、貧民によってその町が犠牲にされないように気をつけることであった」⁷⁾。

こうして初期の米国における救貧法はその目的を達成するために、定住権や救貧院等の種々の方策をとり入れて発展していったが、1800年代になって貧困の原因を中心に救貧法を再検討する風潮が高まった。1809年のニューヨーク市におけるヒューマン協会や、1821年マサチューセッツ州議会の諮問による救貧法に関する委員会報告としてのクインシー・レポート (Quincy Report) は共に貧困の原因の第一位に「飲酒」をあげているが、そこには快楽を蔑視するというピューリタン像を形成するもととなったピューリタンの禁酒主義 (1919年、全米的な禁酒法に発展) が強く反映していた。

英本国において救貧法が逆に貧民を増大せしめているというロバート・マルサスを中心とする批

4) 一番ヶ瀬康子「アメリカ社会福祉発達史」1963年, pp. 16~17.

5) Nathan E. Cohen, *Social Work in the American Tradition*, 1958, p. 22.

6) 大下尚一「ピューリタニズムとアメリカ」講座アメリカの文化1, 1969年, p. 44.

7) Nathan E. Cohen, *op. cit.*, p. 23.

判の影響もあり、1824年のニューヨーク立法機関の委嘱による「救貧法の経費と運営に関するイエーツ・レポート (Yates Report)」は救貧費の増大に対する市民の非難を裏づけるように貧困の原因を「不節制」によるものだとし、労働能力者を救貧の対象より除外する1824年の郡救院法 (County Poorhouse Act) の成立を促し、「恐怖の家」としての救貧院を出現せしめたのである。

2 公的扶助反対論の構造

このような風潮の時代に公式の場で公的扶助 (当時は公的院外救助) に対する賛成論と反対論が戦わされたのが、1891年の全国慈善・矯正事業会議であった。

インディアナ・ポリスにおける1週間にわたるこの会において報告された賛否両論は11人におよぶが、それらはそれぞれの報告者の出身地の特殊事情に大きく制約されていたとはいえ、全体的には19世紀末の米国の時代の風潮を如実に伝えているものであった。田代不二男教授の指摘のように、賛成論は制限的賛成であり議論に精彩がなく、逆にその時代の精神を背景とした反対論には人間の弱さをえぐるような迫力がひそんでいる⁸⁾。

反対論は大体3種の主張に大別できる。それらを筆者なりに分類してみるならば次のようになる。

(1) 墮落誘因論 キリスト教を基盤にもつ「道徳的な視点」からの反対論であるが、これはさらに二分される。第1は公的扶助受給者に対するものであり、公的扶助は受給者の勤労の義務や自助自立の精神を衰微させ依存心を増長させ、結果として受給者名簿に名前を連ねた貧困者の実に90%以上がこの扶助を永久に望むようになる。また、その受給者の近隣の働いている市民の不満をかきたて、その市民たちの勤労意欲をも減退せしめ、保護への誘惑を提供することとなる。それらはやがて働く者と働かない者との間の貧富の差を増大させ、貧困を助長し、受給者への偏見をますます強化する、といった主張である。第2には、貧困者を取りまく一般市民の道徳性を考慮しての反対論である。公的扶助は、キリスト教的な隣人愛から、私的救済 (慈善) を行おうとする人たち

の中にひそむ貧困者に対する個人的共感を衰退せしめ、他者への配慮や責任を回避する人たちを作り上げていく傾向を持つという主張である。この反対論の背後にはすでに記述した「ピューリタニズム」が厳然とひかえている。

(2) 低効率論 これは公的扶助は「効率」が悪いという視点からの反対論である。第1に、公的扶助は適切に管理される私的救済よりも費用がかかるものであり、政府は最低の費用で申請者を生活させるようにするのみであって、貧困の予防対策をなし得ないためにかえって貧困者と公的扶助費の増大をきたすことになる、という主張である。第2には、公的 (院外) 扶助よりも、施設収容の方が費用と効率の双方の面において有利であるという合理的な考え方による主張である。これらの背後にはまさに時を同じくして、1870年代にパースによって提唱され、1890年代にジェームスによって発展されていく米国独特の「プラグマティズム」の思考の基盤があったと言えよう。

(3) 権利否定論 公的扶助の受給に関して「権利」という視点に立って、これを否定する立場からの反対論である。受給は恩恵であるべきであり、これを権利としてとらえる動きを強く否定する。生存権に連なる公的扶助の受給権という考えは共産主義の理論と意識と衝動を育成するが故に断固としてこれに反対するという主張である。それは「救貧法制度は実際に社会主義的である」⁹⁾という言葉に端的に示されている。この主張には、1865年の南北戦争終了後に起っていく米国の産業革命という背景をひかえて、自由主義・個人主義の地盤となっている体制としての「資本主義」に対する積極的肯定が重きをなしている。

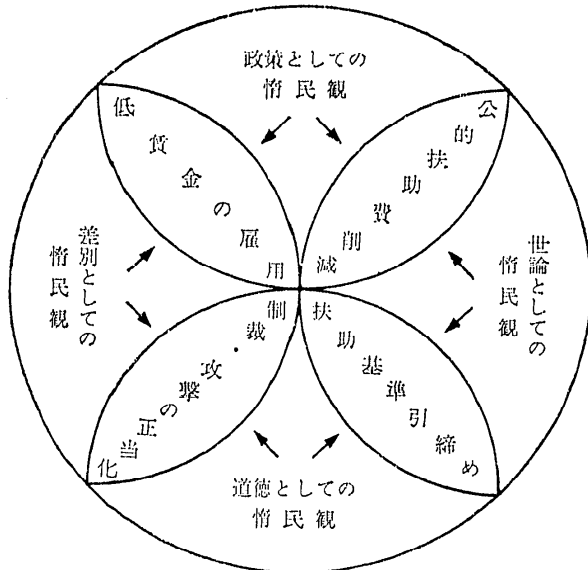
これらの公的扶助に対する反対論を図式化すると、図1のようになる。

こうしてみると19世紀の米国においては、ピューリタニズム、プラグマティズムおよび資本主義が公的扶助を否定する3本の柱であったことがわかる。(ただし、ピューリタニズムとプラグマティズムの双方からは公的扶助の要素の解釈の仕方により、逆に賛成論が出てくる可能性がある¹⁰⁾。

8) 田代不二男「新版公的扶助の研究」1969年、p. 213.

9) 田代不二男、前書 p. 207.

図 1 19 世紀の米国における公的扶助反対論の構造



(実際この論争自体においてもそのような賛成論が現われている。)

してみれば、例えば同じピューリタニズムから出発した宗教的モラルとしての隣人愛が、公的扶助の賛否両論の背景として存在しながら、プロテスタントとしての国民が全体としては、公的扶助否定に傾いているということは、他の要素がそこに強く作用して大衆の中のモラルを特定の方向に傾斜させたということになる。それは、端的に表現するならば、すでに多くの人々によって指摘されている、秩序の維持や権力への奉仕の道具としての道徳であり、シュタウディンガーの言う「操縦道徳」¹⁰⁾であると考えることができよう。

ここにいたって、米国における「道徳としての情民観」は明確には「操縦道徳としての情民観」の側面を強く持つと言い得るであろう。

II 世論としての情民観

1 マス・コミと世論

ニュー・ディールとそれに続く諸政策や 1935 年

の社会保障法の成立および、第 2 次世界大戦中および戦後のいわゆる相対的完全雇用等の影響によって、一般の米国人は貧困の抑圧と恐怖から逃れたと感じ、ガルブレイスが貧困は一部に個別的貧困 (case poverty) と「島状貧困 (insular poverty)」としてのみ残存するに過ぎないと、米国の繁栄を「豊かな社会」として謳歌したのは 1958 年のことである。貧困は「ゆたかさの中の貧困」という評価を与えられたのであったが、事實はそれに反して、貧困は着実に拡大浸透していた。ガルブレイスの用いた年間世帯所得 1,000 ドルという貧困基準に問題があったのである。(1964 年公表の政府基準は同規模 3,000 ドル)

1960 年代にいたって、「貧困は再発見された」と言われたにもかかわらず、60 年前後における一般市民の公的扶助を中心とする福祉政策への視線には、繁栄の幻想の中で厳しい批判がこめられていた。そのような福祉受給者 (welfare recipient) への市民の非難を生々しくとらえ、そこにひそむ情民観を抽出するために、ジャーナリストックではあるが当時の雑誌記事よりそれらの生の声をあえて記述してみたい。

1961 年、LOOK 誌 (Nov. 7, 1961) は「福祉はスキャンダルになったのか」と社会福祉制度に対してセンセーショナルに挑戦し、次のような 5 つの事件を掲載した。

* カリフォルニアにて

あるセールスマンが、仕事で週 88 ドル稼いでいたにもかかわらず、その間 21 週にわたって失業手当 820 ドルを得ていた。

* オクラホマにて

要保護児童扶助を貰っていた 125 人の婦人は、おのおのが 8 人もしくはそれ以上の非嫡出子を持っていた。

* ワシントン D.C. にて

1 組の夫婦が、連邦公務員として月額 480 ドルの恩給を得て完全に退職したにもかかわらず、1,650 ドルの失業手当を受け取っていた。

* ニューヨーク市にて

ある婦人が下着に皮下注射の針を隠したまま

10) 例えば、プラグマティズムの立場より、公的扶助は貧困者の購買力を増すことにより企業を刺激し、生産を向上させることとなるという賛成論がある。Joseph C. Wilson, "Welfare and Pragmatism", in *Saturday Review*, May 23, 1970, p. 32.

11) フランツ・シュタウディンガー「道徳の経済的基礎——社会主義の道徳性——」波多野鼎訳, 1924 年, p. 89.

で、救済小切手 (relief checks) を貰っていた。

2年間、彼女は麻酔剤を買うために救済金 (relief money) を用いていたのである。

* 国民すべてを通じて

多数の人々が詐欺師のように、2種類の氏名と登録番号を用いて、二重の社会保障給付金 (social security benefits) を得ていた。

このような事件を報じた後、この記事は「社会福祉は、責任回避者 (evaders) と詐欺師 (chiselers) の天国になってしまった」と結論したのである。

この事件を検討した当時のニューヨーク公的福祉諮問委員会委員長は、この記事が米国の公的福祉 (public welfare) の実際の姿を歪めているという批判よりも、米国国内に福祉プログラムを悪用する者に対する怒りが燃え広がっているという事実を認める必要があると声明した¹²⁾。このような怒りは次のようにも表現されている。

米国の救済制度は無責任と怠惰に報酬を与え、罪に対し賞を贈り、今や救済は米国では誇り高いキャリアとなりつつある。もし良心もプライドもなければ、それで結構な生活ができるであろう。州は非嫡出子を持つ母親に対しボーナスを与え、子供を養わないなら、要保護児童扶助を彼女とボーイフレンドのワインとジンのために与えてくれる。……失業保険でのらりくらりと暮らすことを選んだ者は、人間の自由の守護者とはなり得ない。(U. S. News & World Report, May 28, 1962)

これらの記事の背後には次のような事実がある。すなわち、過去20年間に於いて、公的福祉受給者は、250万人から2,100万人以上に増加し、この比率は人口増加率をはるかに上まわっている。例えば、AFDC (要保護児童家庭扶助) の例をとっても、1940年以降の人口増加率がわずか37%であったのに対し、その受給者は280%の増加であり、人数としては338万2千人におよんでいる。

12) Telford Taylor, "Obligation and Responsibility", in *The Social Welfare Forum*, 1962, p. 115.

(LOOK, Nov. 7, 1961)

こうした状況とその報道に影響されてか、当時のギャラップ世論調査では、75%以上の国民が救済規定の引締め賛成している。

2 ニューバーグ事件

こういった時期に公的扶助をめぐる全米の脚光をあびるにいたった事件がニューヨーク州のニューバーグ市に起った。

1961年7月15日、福祉受給者に対する制限を強化した条令がニューヨーク州のニューバーグ市 (Newburgh) で施行された。8月18日、ニューヨーク州最高裁判所はその13条からなる条令中12条に対して一時的禁止命令 (injunction) を発し、12月19日には最終的に連邦法ならびに州法に抵触するとして、このニューバーグ条令を禁止する判決を出したのであった¹³⁾。

州社会福祉局、保健教育福祉省、全米社会事業家協会を中心に賛否激烈なる論争が展開され、20数種の主要なる雑誌・新聞を通して全米的な脚光をあびたこの事件に対する世論は、ギャラップ調査によれば、次のようなものであった。「インタビューをした85%のアメリカ人は、このようなニューバーグ・プランの主要なる点を、救済受給者に対する市の労働計画として、さらにまた職を断った者に対する救済の拒否方法として適切であると支持している。」

このような福祉受給者に向けられた疑惑と制裁に対しては常にNASW (全米社会事業家協会) 等を中心に詳細なるデータによって、歪曲された情民というイメージの誤解を解こうとする試みがなされるのであるが、扶助費を削減しようとする福祉行政当局の施策とそれをセンセーショナルにとりあげるマス・コミによって市民の中につくりあげられた貧困者のイメージには強固なものがあり、前述のように75~85%が公的扶助の受給の引締めを期待しているという世論が生じてくるのである。この際、世論なるものが、正確なデータに基づいて各地域の集会を通してねり上げられてきた、

13) このニューバーグ事件についての詳しい紹介は拙稿「米国の公的扶助における人間観の相剋——ニューバーグ事件をめぐる——」四国学院大学論集, 16号, 1969年がある。

いわば「下からの世論」ではなくして、貧困者を惰民ときめつけて作り出されたデータ¹⁴⁾とキャンペーンによって、いわば「上からの世論」として形成されていることに問題があると言えよう。

III 差別としての惰民観

こうした惰民のイメージづくりがある程度成功していく要因として、公的扶助を一般市民が身近な問題として捉え得ないという可視性 (visibility) の欠如と、自らが不幸にならなければ社会福祉施策の存在に気づかないという個人的関与 (personal involvement) の欠如という2点があげられているが¹⁵⁾、このように指摘された要因の中に、「上からの世論」の根底にある貧困者＝惰民という偏見がひそむ可能性があるのである。してみれば、この「(上からの)世論としての惰民観」を成立せしめている差別の構造を解明することが必要となってくる。

そこで、アルベール・メンミ (Albert Memmi, 仏・社会精神医学者) の著書「差別の構造」を参考としつつ筆者なりに「差別としての惰民観」の構造をさぐってみたいと思う。差別としての惰民観は次のような構造をもって展開していく。

(1) 差異の強調

「働かない (働けない)」が故に「貧しい」ことをその実態以上に強調する。貧困者は通常の人とは異なっているという種々の姿の浮きぼりをする。過大報告、捏造がなされる。

(2) 差異に対する価値づけ

貧困は劣等な状態であり、また、「働かない」ことは悪であり、人間としての倫理から逸脱した行為であり、人格として劣悪であるといった価値づけがなされる。ここにおいては、前述したような「不労所得者」は含まれないという、貧富・階級によるさらに異なった差別が存在する。

(3) 差別の対象の普遍化

黒人を中心とするマイノリティ・グループに対する差別としての惰民観は、社会構造内の彼らの

地位・身分等に対しては目を向けず、公的扶助世帯の43.2% (1961年当時) は黒人であるという事実によって、量的にも全ての黒人が公的扶助を受ける可能性があるともみなされ、質的にも全ての黒人が惰民的要素をもつとして、普遍化される。

(4) 貧困の原因の断定

このように発展してきた差別は、貧困の原因は個人の性格にあると主張し、貧困者を惰民として断定する。

(5) 貧困者に対する差別・制裁・攻撃¹⁶⁾の正当化

かつての労役場 (workhouse)、救貧院 (poorhouse) のごとき非人間的な処遇や、制度としての Less eligibility はこの段階での具体的な現象である。こうした古典的なものから、現代における扶助費の低さ、疑惑に基づく金券 (voucher) での扶助費支払い (ニューバーク) 等まで、貧困者に対する差別・制裁等を正当化する。

実際、米国の公的扶助における惰民観にはこの差別、もっと明確には人種差別としての惰民観が根底にあることは否定できない。前述のニューバーク事件もこうした背景を持ち、「福祉都市」 (Welfare City) と揶揄されたニューバークの問題は、同じように黒人が移住してきた北部の数百の都市が抱く、貧困と差別と公的扶助費増大という問題と共通の問題であった。ニューバークにおいては1950年より1960年までの間に、白人人口は13.6%減少し、逆に黒人人口は151.4%増加する。1950年においては、福祉受給者の3分の2が白人であったのに対して、60年には3分の2以上が黒人であり、要保護児童の増加率は258%におよぶ。

こうした貧困の中で、すでに定着していた黒人差別によって、当初は勤勉な農業労働者であった黒人が公的扶助における惰民とされたのである。このような「(人種)差別としての惰民観」が(上からの)世論の中で問題とされたのが、1960年代前半の米国における公的扶助の1つの姿であったといえよう。

14) 行政当局が福祉費削減のために、いかにいつわりのデータを発表するかという具体的な例としては、前述のニューバーク事件が好例を提供してくれる。

15) Telford Tayler, *op. cit.*, pp. 116~119.

16) この攻撃は G. W. Allport の「偏見の心理」中の偏見の5段階の中の「身体的攻撃」よりもさらに広義の自由の拘束や労働の強制をも含む。

IV 貧困の悪化と世論の変化

「夜毎の1千万人の空腹者」を指摘したジョン・F. ケネディ大統領が倒れた時期にも当るこの時から後、ジョンソンそしてニクソンと継続されていく政策の中で、前述したような世論を操作・利用しようとする試みが繰返しなされていくのであるが、しかし、同時に進行していた貧困の悪化・増大は、次第に世論そのものを変化させていった。

繁栄は幻想であった。1960年代に再発見された貧困への戦争の口火となったのは、マイケル・ハリントンの「もう一つのアメリカ」(1962)であるといわれているが、彼はその第1頁に次のように記している。「おなじみのアメリカがある。……それはかつて世界に類をみないほど高度の大衆の生活水準を持っている。[しかし]……もう一つのアメリカが存在していた。そこには、この国のおよそ4,000万人ないし5,000万人の市民が住んでいた。彼らは貧しかった。彼らはいまなお貧しい」¹⁷⁾。こうして幻想の中では見えなかった、“invisible land”としての“The Other America”という隠された貧困の姿を摘発する書物が次々と発刊されることとなる。例えば同年、米国のアカデミズムの業績とされるガブリエル・コルコの「アメリカにおける富と権力」は、ガルブレイスのいう「貧困の仮定に結びついている陳腐で巧みな偏見」というほどに米国は富んでいず、「貧困はそれ自体が消滅してしまったから追想なのではなく、社会科学者が消滅してしまったと信じているが故にそうなのである」¹⁸⁾として、アメリカにおける経済的不平等は厳然として存在し、貧困は決して消滅したのではないことを豊富な資料を駆使して証明したのであった。

このような告発の書と事実の重みに触発されて行政機関が動き出すこととなるのであるが、1961

年1月に登場したジョン・F. ケネディ大統領も、ハリントンの著作に刺激され、「貧困退治キャンペーン」を計画するように指示し、その後も幾多の公民権法・医療計画・福祉政策を推進しようとした。1963年11月のケネディ暗殺後も、ジョンソン政権はこの貧困退治を自らの政策に転用して、1964年年頭の経済教書により「貧困との戦い(The War on Poverty)」を決意し「この戦いは、敵が無条件降伏するまでは矛をおさめてはならぬ戦いである」と宣戦布告した。しかし、わずか半年後の「トンキン湾事件」(1964.8.2)とそれに続く北爆開始(1965.2.8)によってベトナム戦争をエスカレートしていったことにより、この貧困戦争は名目上のものと化した。ジョンソン大統領によって貧困追放部隊が結成され、その政府顧問に任命されていたハリントンも、「政治は貧困追放を宣言したにすぎない」として、名前のみの戦列から去ったのであった。海外政策では泥沼化していくベトナム戦争が青年の希望をうばい、外貨を費消させていった。一方内政面では、たび重なる公民権法案の制定にもかかわらず、進歩的な運動家、評論家であるナット・ヘントフ(Nat Hentoff)が青年層の激しい共感と呼んだ「ジャズ・カンントリー(Jazz Country, 1964)」で描写してみせたごとく、容易に「入りこんで(getting inside)」内側から理解することのできない黒人問題や厳しい貧困問題等が集積していった。このような社会変動の波の中で大衆の意識は除々に変化し始め、世論を転換させていったのである。全国民の5分の1から4分の1にもおよぶ、情民と言いつけるには余りにも多くの人々が低所得者層にあり、戦後の所得増加は決して所得分配構造そのものの変化から来たものでないことを現実の中に読みとった大衆は、もはや貧困者と自らとを形式的、ステレオ・タイプの情民観で区別することができなくなっていた。

1963年8月の「自由と仕事を求めるワシントン大行進」に示された黒人問題への全米的関心は教育や選挙権における差別から、すでに黒人の生活権や経済的平等の問題という根本的な下部構造に目を向けていた。1964年の「大統領のマンパワー

17) Michael Harrington, *The Other America……Poverty in the United States*, 1962, p.9. 内田満・青山保訳「もう一つのアメリカ」pp. 1~2. ハリントンは1958年のAFL-CIOの低所得者の基準(2人以上の家族で年間3,000ドル以下、単身者1,500ドル以下)による前者3,600万人、後者550万人、計4,150万人が貧困であるという報告を妥当としている。これは国民の24%に当る。
18) G. コルコ「アメリカにおける富と権力——社会階層と所得分布の研究——」佐藤定幸訳、1963年、p. 172.

報告 (The Manpower Report of the President, 1964) さえもが、「黒人は最初に首切れられ、最後に雇われる」というおなじみのパターンは「首切られるのは最初、そして再雇用はおそらく不可能」というパターンに変わったようにみえると報告しているということを強調したハイマン・リューマーは、「公民権闘争の基本問題は、パンとバターの問題であり、特に人なみの賃金の職を完全に保障させるという問題である」¹⁹⁾と明言する。

1964年8月の反貧困法としての経済機会法 (The Economic Opportunity Act)²⁰⁾の制定にもかかわらず、「新しい貧困者」は増加し、公的扶助人口は増大し続けた。すなわち、1955年に550万人であった公的扶助人口と全予算支出27億ドルだった扶助費が、1966年には770万人、63億ドル、さらに1969年には1000万人以上、115億ドルとなり、1955年に比して4倍以上となったのである²¹⁾。特に60年代後半にいたると、貧困の問題は質的にも深刻化し、飢餓と栄養不良の問題にまでなった。ピューリッツアー賞を受けた有能なるジャーナリスト、Nick Kotz は1969年に端的にこの飢餓問題を表題とした著作“Let Them Eat Promises……The Politics of Hunger in America” (陸井三郎訳「幻想のアメリカ……1500万の飢餓の人びと」)を著わし、ニクソン政権の「米国における飢餓に永遠の終止符を打つ」とした公約がいかに空しく裏切られたかをえぐり出した。彼は貧乏は怠惰・無知に由来するといっても、それらは貧困者のものではなく、政治家が怠惰であり、富裕な市民が貧困者の存在について無知であることに貧困の原因の一端があると訴えたのである²²⁾。

V 政策としての情民観

1 家族扶助計画

19) ハイマン・リューマー「アメリカ貧乏物語」陸井三郎・田中勇訳、1966年、p. 61. および p. 73. Hyman Lumer は「所得革命」を書いた Victor Perlo とならぶ米国のマルクス経済学の第一線の論者である。

20) この政策については、浅賀ふさ「アメリカの貧困問題(3)」日本福祉大学研究紀要17号、1970、に詳しい。

21) 小谷義次「アメリカ資本主義と貧困化理論」1971年、p. 10.

22) ニック・カツ、同書、pp. 127~155.

1969年8月8日、ニクソン大統領は「公的福祉に関するメッセージ」において、従来の貧困戦争の完敗を認め、さらに11日への議会へのメッセージで状況改善の新政策として「現行社会福祉制度の大改革」を提案した。それは社会保障法の改正法案として10月15日に下院歳入委員会に提出された。この法案は上院での審議で特に難航したが²³⁾、多少の修正を加えただけで、AFDCに代るものとして、「1969年家族扶助法 (Family Assistance Act of 1969)」の名称で1970年4月16日に下院を通過した。

この法案においては、種々の職業訓練や就労奨励のプログラムを公的扶助受給者に与えることにより、彼ら自身の力によって貧困から脱出できるものとされていた。ニクソン大統領の言葉によれば、この家族扶助計画 (Family Assistance Plan) の目的は受給者をして「保護 (welfare) から労働 (workfare) に」向かわせることであった。さらには、労働による賃金と公的扶助支給額との間に明確な差をつけることにより、働く貧困者 (working poor) が再び受給者に戻ることを防ぐ機構を持ったものであった²⁴⁾。

2 増大する公的扶助人口

こうした法案の背後には、この時点で米国における公的扶助受給者が最大になったという状況があった。1970年7月現在における公的扶助受給者は1,240万人にもおよび、特に人数ではカリフォルニア州の194万人、ニューヨーク州の151万人が格段に多く、上昇率(対1969年7月)ではニュージャージー州の55%増、コロンビア特別区の41%増が高率を占めている²⁵⁾。公的扶助費は年間

23) この法案の制定過程と内容については「海外社会保障情報」No. 9, Jan. 1970, No. 11, July 1970, No. 14, Apr. 1971, および No. 16, Oct. 1971 に詳しい。

24) 具体的には、年収720ドル以下の標準4人家族の場合、1,600ドルの扶助を受けつつ働き、労働収入が720ドルを越えた分に対して、収入2ドルにつき扶助1ドルを控除し、年収3,920ドルに達した時、扶助を打ち切るという案である。しかし、これは1970年10月8日、上院財政委員会では否決されて下院に差戻され、年最低扶助基準を2,200ドル、打ち切り額を4,376ドルとする案になった。そしてさらに1971年の上院では連邦最低扶助基準2,400ドルの案とされているが、2,800ドルにまで引き上げようとする主張もある。

25) 「海外社会保障情報」No. 13, Jan. 1971, pp. 7~8.

約144億ドルに達し、過去5年の間に2倍以上になったのである。ちなみに1928年より1971年までの米国における公的扶助 (public assistance) の支出は表1の通りである。

表1 公的扶助費の推移(1928～1971)^{*}

単位(100万ドル)

	総 計	(内、連邦負担)
1928 ～ 29	59.9	—
1939 ～ 40	1124.3	280.1
1949 ～ 50	2490.2	1097.2
1954 ～ 55	2941.1	1442.3
1959 ～ 60	4041.7	2057.5
1964 ～ 65	5874.9	3185.4
1966 ～ 67	7832.4	4265.8
1967 ～ 68	9886.6	5250.0
1968 ～ 69	11925.9	6315.8
1969 ～ 70	14433.5	7594.3
1970 ～ 71*	18631.6	9932.0

(注) * は準備予算額。

(資料) *Social Security Bulletin*, December 1970 および December 1971 より作成。

3 労働奨励のキャンペーン

こうした政策は国民の論議を強く呼起すこととなり、そのような国民の関心を反映した *Saturday Review* 誌(May 23, 1970)は「福祉——改革の時 (WELFARE Time for Reform)」と題した特集を行なって、ニクソン大統領が1969年8月8日に“30年代以来、政府が行なった最も革命的な社会計画”と表現した公的福祉の基本的改革に対して、ギャラップ調査によれば3対1の割合で国民の肯定的な反応があることを伝えつつ、この問題に造詣の深い、もしくはこの政策に直接かわった5人の論者の所説を掲載した。

その中で、当時ニクソン政権の都市問題補佐官をしていた Daniel P. Moynihan は労働の重要性を説き、「われわれがなし得ることを自らに示さねばならぬ」ことを強調しつつ、この家族扶助計画を「われわれが踏み出さねばならぬ一歩」を与えるチャンスとして利用することを奨励した。

さらに、内政問題のアイデア・マンとしてこの法案に直接関係したモイニハンは、*U.S. News & World Report* 誌 (June 15, 1970)との単独会見においても繰返しこの計画を説明し、「今までの

福祉制度には依存を条件とするような誤まった誘因がひそんでいた」として(見出しは *What's Wrong With Welfare*)、この新計画は“稼げばそれだけ蓄えられる”とその仕組みを説明して、労働奨励のキャンペーンに努めたのであった。

この貧困者への労働奨励は、後には国民全体に対するものとして拡大していく。1971年から72年にかけて、一部には週休3日制も出現し始めた米国では、大統領および当時のコナリー財務長官らを主唱者とする、「米国人はもっと働け」という精神作興運動が展開されることとなるのである。

4 ニクソンの「スピーナムランド制度」への批判

この家族扶助計画に対して上院・下院双方の審議において提出された疑義は、就労の有無を問わず全ての貧困家庭に同等に連邦扶助として最低所得を保障することについてであった。

そこで、この点にも注目しつつ、この計画はニクソンの「スピーナムランド制度」であるという観点から England's Speenhamland Act of 1795 との比較において、これを批判した論文を紹介する²⁶⁾。

1795年5月6日、英国のバークシャーで制定されたスピーナムランド制度は、当初救貧法の「人道主義化」と賛美されたが、後には不幸にして次のような点で弊害ありと評価されるにいたった。その1つは、この制度の賃金補助制度は労働能力者と労働不能者とを区別しなかったという点であり、その2は、賃金補助は労働者に働く意欲を喪失させ、雇主には適切な賃金を支払う意欲を減退させることにより、両者共に墮落させるという主張であった。

以上のような一般にスピーナムランド制度の欠陥といわれるものをふまえた上で、その論文は特に適切な賃金支払いという点に注目して、急速な資本蓄積を必要とした18世紀の英国とは全く異った20世紀の米国において、このような賃金補助制度を採用することは、誰をニクソンの福祉プランによる真の利益者とするのかと問い詰め、完

26) Edith G. Levi, "Mr. Nixon's 'Speenhamland'", in *SOCIAL WORK*, Vol. 15, No. 1, Jan. 1970, p. 7.

全雇用促進のための道具としての低賃金という方法は「経済的にはまやかしかであるが、政治的には天才の手腕である」²⁷⁾と警告する。

5 政策としての惰民観

さらに重大な問題は、この就労奨励プログラムによる職業訓練等が慢性的失業の中で果して有効なものであり、その訓練を受けた受給者が実際に就職できるのかという点である。

この点について、“ニクソン福祉計画の予期せぬ結果”²⁸⁾と題する論文は次のように指摘する。労働可能な成人の福祉受給者を働かそうとする提案は政治的に力を持った多数派グループ(白人)の発想である。なぜならば、この計画によって65万8,600人の主として非白人の失業者がすでに飽和状態にある、技術をほとんどもしくは全く要しない労働力市場の競争の中にはおり込まれることになり、それはさらに深刻な失業と賃金の低下を招く。慢性的失業の原因を社会・経済的に把握する人は、現在の企業がこのような労働者を吸収することは不可能であると見る。たとえ職業訓練を修了したとしても、20%以上の者は修了後しばらくは職がなく、他の20%の者は全く職につけないのである。

かりに就職できたとしても、厳然たる非白人に対する差別の中では、教育を受け、技術を有する非白人の待遇が、そうでない白人と同等であるという現実がある。(例えば、1967年における非白人の大学卒業生の平均収入は7,750ドル、白人の平均収入は1万500ドルである。)

結局、この計画はマイノリティ・グループのフラストレーションを生み出し、「暴動」にもつながりかねない怒りをつくり出すような“社会的なダイナマイト”を生産するにすぎないとこの論文は結論する。

そして何よりもこの政府提供の職業訓練計画の基礎をなしている主要な考えは「永続的な失業の原因は、求職者自身の技術の不足、意欲の低さ、その他の個人的な性格にある」²⁹⁾という惰民観で

あったのである。

以上の批判および分析を要約するならば、個人の性格に欠陥があるとされた、特にマイノリティ・グループの失業者たちをして低賃金の労働者に養成し、加えて公的扶助費を削減しようとする目的のために、慢性的失業の中にもかかわらず失業そのものの構造的な改革には触れずして、貧困者に労働を奨励し、技術修得の機会を与えようとする政策の中で、「政策としての惰民観」が形成され利用されたのである。

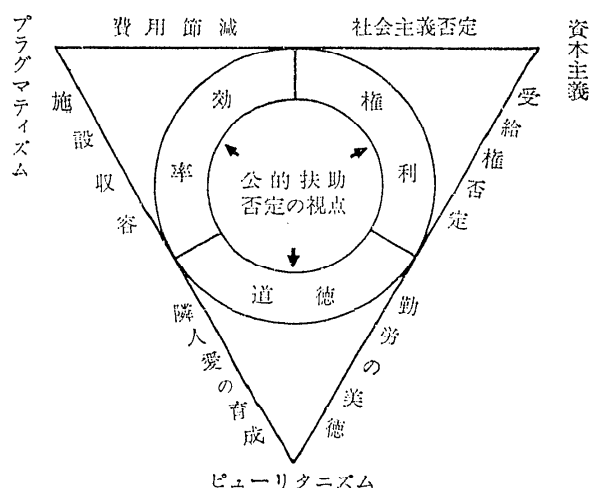
おわりに

以上、米国の社会福祉において、特に公的扶助と労働の関係を「惰民観」という視点から歴史的に、「(操縦) 道徳としての惰民観」「(上からの) 世論としての惰民観」「(人種) 差別としての惰民観」「政策としての惰民観」という分析でもって検討してみた。

これらの惰民観相互の関連と、惰民観が意識的・無意識的に利用されるとどのような効用が生み出されるかという点を図式化すると、図2のようになる。(半円状の重なった部分が隣接する2つの惰民観によって生じる効用である。)

これら4つのタイプの惰民観はそれぞれ何らかの目的のために必要とされる時には、どの時代に

図2 惰民観のタイプと効用



27) *Ibid.*, p. 10.

28) William W. Taylor, "Unintended Consequences of the Nixon Welfare Plan", in *SOCIAL WORK*, Vol. 15, No. 4, Oct. 1970, p. 15.

29) *Ibid.*, p. 17.

も生じてくるものであるが、今まで述べてきたように、ある時代に特に強力になるタイプがあると考えることができよう。

貧困者はその置かれたる社会構造上の位置により現状としては種々の問題を個人的にかかえているとしても、問題の根底にある資本主義社会における経済的不平等という社会的不正義に対して覚醒せざるを得ない時に、現象としてマイナスの姿をとっていたエネルギーは、自らと社会の改革へのプラスへのエネルギーに転換することであろう。

そのような時、社会のあり方や社会福祉政策を改革していく大きな力の1つとして「貧困者自らの組織」があるであろうという指摘をすることに留めて小論を終りたいと思う。

建設的アナーキズムに立つ、心理学にも造詣の深い作家ポール・グッドマンが現代の米国社会をラディカルに弾劾した著書「不条理に育つ」の中で、今日の貧困社会層の構造的な特質は「所属することがないことである³⁰⁾と分析していることは深い意味を持っている。

米国においてすでに芽生えつつあるこのような「貧困者自身の組織」に注目した論文が次のように指摘している。「個人は組織された集団の努力

を通してのみ地域社会に影響を与え、自らの社会的状況を変えることができるのである。」³¹⁾

なお、一言付記したい。現代の米国における市民の考え方や行動を語る時、決して無視することのできない本と評価され、1970年の終りより71年および72年の今日まで米国のノン・フィクション部門の最大のベストセラーであるのが“The Greening of America (1970)” (邦高忠二訳「緑色革命」)である。その中で著者チャールズ・A. ライクが指摘した3つの意識、すなわち19世紀に農民を中心にして形成された個人の尊厳・モラル等を重視する伝統的人生観にひそむ意識Ⅰ (Consciousness I), 20世紀前半より形成されてきた組織・管理・公益等を重視する意識Ⅱ, および1960年代のなかばより芽をふいた、真の自分を求め、未来に期待し、共に生きようとする意識Ⅲが、それぞれ拙論の「道徳としての市民観」(Ⅰ), 「世論としての市民観」と「差別としての市民観」(Ⅱ) および「政策としての市民観」の解体の後に現われる貧困者自らの組織への意志(Ⅲ), と深く結びついていることを知った時、筆者はこの小論の展開にひそかな確信を得た次第である。

30) ポール・グッドマン「不条理に育つ——管理社会の青年たち——」片桐ユズル訳, 1971年, p. 97.

31) Leon H. Ginsberg, “Organization of the Poor—Threat or Opportunity?”, in *public welfare* Vol. XXVI No. 1, Jan. 1968, p. 60. 論者は Associate Professor, Ph. D., School of Social Work, Univ. of Oklahoma