

小 山 路 男 著

『西洋社会事業史論』

光生館 社会福祉選書 5 1978年5月

小 林 良 二

ある著作の「書評」を行なうには、その著作の内容について著者と同等かあるいはそれ以上の蓄積がなければならぬといわれる。イギリス救貧法についての知識をほとんど持ち合わせない筆者が、本書について何らかの「書評」を行なうことは、この意味においてさしあたり不可能である。とはいえ、本書におさめられた「エリザベス救貧法から現代にいたるまでの長い歴史」について、個々の叙述を要約し紹介するというのも気のすすまぬことである。それならばむしろ、本書の記述を熟読する方がはるかに有益であり、そこからいろいろな問題への示唆が得られるであろう。

「はしがき」で著者が記しているように、本書では、「特定の問題意識や価値観を声高に強調」することではなく、「できる限り史実そのものに基づいて、歴史を明らかに」することが目的であり、「イギリスにおける社会保障成立の歴史的意義の解明と現状を理解するための基本的資料の整理」が課題であるとされていることをみても、読者は何よりもまず、本書について熟読することを要請されていると言えよう。

さて筆者は、この点でもどれほど本書の内容について理解できたのか心許ないのであるが、ここである種の「紹介」の筆をとろうと考えたのは、読後、いろいろなヒントを得ることができ、筆者自身の今後の研究にも役立たせることができると思ったからである。その意味で、以下に述べることは、本書を読んだ筆者の「感想」にすぎないとも言える。

ただ、単なる主観的な感想に終らないために、筆者の「問題関心」を若干示しておこう。筆者の小山氏は、「はしがき」の別の個所で、本書はまた「比較制度論の立場から」の研究であるとも述べている。ほとんどあらゆる場合、「比較」という作業は多かれ少なかれ研究の前提

となっているわけであり、著者もそうした問題関心を随所で提示しているわけであるが、必ずしもそれが明示的に提出されてはいない。そこで、ここでは、本書の叙述からみて「比較」の枠組、あるいは、視点となりうるものを、筆者の関心に即して幾つかとり出してみようと思う。こうすることによって、今後の「比較」研究のために少しは役立つのではないかと考えるからである。もとより、こうした試みが、著者のいわゆる「悪しき意味での歴史的实用主義」の弊害に陥る可能性を恐れるが、その点は寛恕をいただきたいと思う。「歴史的形成体」の持つ固有な意義を理解するには、ある問題関心からの普遍的概念の構成とそれによる差異の理解という方法的手続きが不可欠であり、本書はそうした訓練の機会を与えてくれるさまざまな素材を提供していると信ずるからである。

さて、こうした点からみると、本書の主要な関心である「イギリスにおける救貧法から公的扶助への発展過程」を考察するにあたって、それを支える幾つかの主要な関心を取り出すことができるように思われる。

第1は、救貧の対象となるカテゴリーの問題である。ややもすると見過されがちであるが、救貧の対象者には大きくわけて、無能力者 (non able-bodied) と有能者 (able-bodied) の両方が含まれていることを概念的に区別しておくことが重要である。小山氏によれば、「「労働能力のある貧民」(the able-bodied poor) の処遇は、救貧法史上もっとも重要な問題であった。それは、労働の意志と能力を持ちながらも、職業がないために、あるいはあっても収入が低いために貧困である者の救済方法にかかわる問題である」(p. 43) とされるが、実際、「貧困者」という定義にどのような内容を与えるかということが、その時代の救貧に対する考え方と密接に関わりあ

っているわけである。

ところで、本書を通読して考えられるのは、「有能者」と「無能力者」とが概念的には分けることができても、救貧の実際場面ですれと分離するのはきわめて難しいということであり、事実、この難しさが、救貧行政にきわめて重大な影響を持っていたこと、それが歴史を遡るほどそうであったのではないかということが考えられるのである。たしかに、概念的には、16世紀の諸立法にも既にこうした区別がみられるし、その後も、さまざまな分類の試みが登場するわけであるが、無能力者に対する個別的なサービスが明確に意識されることになるのは、かなり後のことで、小山氏の語るところでは、「問題を客観的な窮乏として把握し、それへの対策を講ずるという政策態度は、少なくとも19世紀末にいたるまでは、イギリスの貧困政策には欠けている」(p. 66)とされる。したがって、これ以前の時期には、概念上はともかく、実際には明確な区別が行なわれず、そのことが多くの問題を引きおこした一因であったと言えよう。こうした例は、エリザベス救貧法や居住地制度をめぐる叙述のなかにも現われているが、特に、労役場をめぐる議論では重要な論点となっているように思われる。第V章「18世紀の労役場」をみると、「貧民の有利な利用」を唱え、「利潤と人道主義の理念的結合」をめざして行なわれた労役場の実験が、「恐怖と恥辱」のシンボルへと転化し、「労役場に収容されていたのは孤児や棄児が全体の半分以上を占め、老人、長期の病人、狂人、白痴、急病人や頻死の病人、私生児の妊婦、売春婦の性病者など、貧民のなかでもとくに社会的最下層に沈殿している人々であった」(p. 58)というような事態を生んだとされている。もちろんこのことの背後には、求援の抑制という動機が働いていたわけであるが、労役場のような実験のなかに、無能力貧民が含まれてしまい、その固有のニーズが認められていなかったという点が重要であろう。労役場の機能については、新救貧法下でも同様な現象が生じ、1832～34年救貧法委員会の報告書では、「有能貧民に対して無能力者には快適さと慰安とを与えて、これを保護すべきであるとしていた」にもかかわらず、この提案は無視され「あらゆる範疇の貧民を同一の建物に収容し、刑罰的な規律を強制」する「一般混合労役場」であったという(p. 137)。ここでは、「無能力者」についてだけみたが、いずれにしても、求援の抑制、貧困への刑罰という点とともに、無能力者と有能貧民との実際上での分離がいかに難しいか、逆に、そのカテゴリカルな分離がどのように行なわれてきたかを研究することは、比較上の重

要な論点となろう。(pp. 64～66 参照。)

第2に、この点と関連して、1834年の新救貧法成立の意義を問う必要がある。この法律がその後のイギリス社会保障成立に到る過程に基本的な性格を付与したわけであるが、求援の抑制を基調とし、徹底した自由主義的個人責任倫理に基づく救貧体制がどのような条件のもとに成立したのかを、比較の観点から検討することにより、幾つかのポイントが浮かび上がってくると思われる。もちろん、小山氏が指摘しているように、これには、地主的利害と「産業の発展」を支持する資本家的利害の統一として成立したエリザベス救貧法(p. 17)の時代からの長い前史があるわけであり、特に、個人主義的貧困観はかなり明瞭に主張されていたわけであるが、それが、新救貧法のような徹底した形で成立したのはどのような事情によるのであろうか、という点が問題になる。これについて、小山氏は社会経済的背景としての産業主義の成長をあげ、思想的背景としては、ウェップに拠り、貧困の公的救済の道徳的有害性を主張する個人主義的貧困罪悪観、マルサスの人口論と賃金基金説の立場からする救貧の弊害の主張、ベンタムの功利主義による中央政府の地方救貧行政の指導監督の主張、をあげている。このうち、個人主義的貧困罪悪観が何故うけ入れられたのかという点については、「働く貧民」の分解という個所(p. 127)が重要であろう。ここでは、チャドウィック、シーニアによる救貧法委員会の報告書が、それまでの救貧が「働く貧民一般」を問題にしていたのに対し、労働者と貧民との分離を中心に据え、その根拠として「すべての地域において、独立労働者の状態は、一般により少ない貨幣で維持されているにもかかわらず、貧民のそれとははつきり区別され、それよりもすぐれている」と証言していることを引用している(p. 127)。ここに引かれている認識がどの程度まで正確であったのかは、新救貧法による求援の抑制がその後まもなく北部工業地帯における反対運動によって後退したこと(p. 147)からみても問題であろうが、ともあれ、そうした認識を成立せしめるような事態あるいは雰囲気が当時存在していたとも言えよう。つまり、最初の問題にもどると、単なる救貧対策でなく、有能者というカテゴリーを労働者と貧民とに分離し、徹底した求援の抑制・低位性の原則を打ち出した、ということは、それ自体がかなり独自の歴史的事情を背後に持っていたと言いうるのであり、比較の際にはこの点を理解しておく必要がある。(中央政府による地方政府の指導監督については後に述べる。)

いずれにしても、救貧の対象となるカテゴリーの問題

は、その時代あるいは国によってかなり異なるのであり、本書は、そうした点についても多くの示唆を与えてくれるものと思われる。付言するならば、その後、「貧困の発見」という事態毎に、新しい貧困の概念が構成されてきていることに注目する必要がある。

さて、第3番目の問題として救貧行政組織の問題をとりあげておかなければならない。本書の問題関心が「救貧法から社会保障へ」のプロセスを解明することにあり、その結果、「貧困の烙印」を伴わない普遍的なサービスや給付がどのようにして成立していったかという点に叙述の力点が置かれているのは当然であろう。これを、行政組織の問題としてみると、救貧行政は教区を主体とした体制が次第に教区連合へと変化し、さらに、全国的レベルでの中央集権的な救貧体系を作り上げていった歴史でもある。これを一応なし遂げたのが前にもみた新救貧法による「中央救貧行政当局の設置」であり、これによって教区連合による救貧行政を監督指導し、「全国的に統一した原則」による貧民の処遇が可能になったわけである。小山氏によれば、「この均一処遇の原則は、近代救貧行政確立のための基本条件である」(p. 130)とされる。しかし、本書でもあちこちで指摘されているように、こうした中央集権化の方向が、そのまま、「上からの」救貧行政の浸透を意味していたのかといえ、決してそうではないのである。この点は、特に、わが国の事情とはかなり異なるので注意を要すると思われる。たとえば、初期の発展過程では、救貧の責任が治安判事から序々に貧民監督官の手に移され、これが教区連合を基礎としてさまざまな意思決定を行っていた歴史が述べられ(たとえば, p. 7, pp. 22~23, p. 56, pp. 91~93, p. 116~など)、しばしば、その怠慢や恣意性が強く批判されていたことが紹介されているが、こうした事態は20世紀に入っても基本的には変わらず、現在ですら、そうした問題をかかえているとすら言うのである。本書においても、同様の趣旨のことが紹介されている。たとえば、1834年の新救貧法による中央集権的な救貧行政の確立にもかかわらず、中央当局の設立案が5年という期限立法として、しかも、その責任権限をかなり限定されて認められたことを始めとし、さらに、チャドウィックによる中央保健局の活動が、5年間で挫折したこと等々、地方自治と中央行政との葛藤のため、「中央集権化による行政改革というベンタム流の考え方が、現実にはいかに実現が困難であったか」(p. 133)を示すものとされるのである。20世紀に入っても、「中央と地方」という個所で救貧行政をめぐる、「[教区]連合による行政の低

位さ、浪費と非能率は次第に強く批判される」ことになり、その合理化=政府による直接的干渉と監督の強化がはかられ、1929年の地方自治法の成立に到ったとされている(pp. 235~236)。

ところで、こうした動きは救貧法行政にのみ限られることではない。戦後のイギリス福祉国家のシンボルとされた国民保健サービスは、すべての人に無料で医療サービスを提供するもっとも普遍的なサービス体系を創出したわけであるが、それから30年以上経た今日でもどのように「民主的な地方ごとの統制」を確保するか、ということが問題の一つの焦点であり、また、シーボーム改革といわれる社会サービス法が、地域の独自性に重点を置いていたことから、「地方自治」がイギリス社会保障にはきわめて重要であることがわかるのである。

「地方自治」の主張は、もちろん、サービスの分野によっても異なるであろう。所得保障のような分野では比較的中央からの統制が行なわれやすいであろうし、これに対して、対人サービスの場合には、その個別性=状況に応じた行政が尊重されることになろう。また、戦時体制のような場合、中央からの統制が強化されざるを得ないことも明白であろう。しかし、こうした時代的差異、分野の相違にもかかわらず、さらにまた、地方主義のもたらす非能率性およびひどい地域間格差がしばしば厳しい批判の狙いの上にのせられるにもかかわらず、なお、地方自治が強く主張されることに、十分注意する必要があると思われるのである。

この理由としては、官僚制機構の法規則による支配がつねにセクショナリズムをうみ出し、個々の事情に応じた対応ができない、という点で批判とともに、積極的な意味では、つねに自主的な決定をできる限り個人にゆだねる、という意味での自由主義の伝統が働いているからではないかと思われる。

今日、イギリス社会機構の非能率性は、産業の低滞の問題を始めとして、厳しく批判されている。しかし、この背後には、強固な伝統的自由主義とその統制=合理化との葛藤がひかえており、この意味では、普遍的なサービスや給付の体制が成立することが、そのまま中央統制の強化を意味するものではないと思われるのである。

このことはまた、民間団体の評価の問題とも関係していると思われる。本書では、第10章、経済繁栄と貧困問題の項で、労働組合、協同組合、そして特に、友愛組合といった自助団体、および慈善の組織化としてのCOS等の活動が、救貧法との関連で分析され、ビクトリア時代の社会体制が見事に説明されている。民間団体はその

後、20世紀に入って、その機能を喪失し、次第に国家にその役割を譲ってゆくのであり、この過程がまた、普遍的な社会保障、サービスの成立の意味でもある（特に、p. 243 以下の、健康保険認可組合の動向は、現在の日本の状況を考えるときわめて興味深い）。しかし、そうであるからといって、民間団体の役割がなくなってしまったということにもならない。民間団体は、何よりもその開発的な、フロンティア精神によって、現在でも高い評価をうけているように思われる。もちろん、民間団体に対しても、その階級的な性格、カバレッジの不均等性など、さまざまな批判が存在するわけであるが、何よりもその自主的（voluntary）な性格は、基本的にうけ入れられているといえよう。ベヴァリジが、戦後、「ボランティア・アクション」をイギリス社会の不可欠の一部としたことは象徴的である。

このように、イギリス社会保障の歴史を見る場合、もしこれを、社会組織という観点からみるなら、以上述べた「地方自治」や「民間団体」の機能および役割の変化について十分注意する必要があるだろう。ここには、いわば、「効率性」と「自由主義」との相剋の問題があるのであり、自由主義を団体形成の観点からも考える必要があると思われるのである。

さて、以上のことを述べた上で、第4に本書の主題である「救貧法から社会保障へ」という点についてふれておこう。いったん成立した救貧法が、その強固な自由主義的個人倫理の基調によって、徹底した「恥辱の烙印」の性格をおびることになり、これが、その後の諸社会立法によって、序々にその性格を払拭され、「普遍的な」、「権利としての」社会保障体制が成立するに到った過程が、長大な視野のもとに委細をつくして説明、展開されている。その一步一步の困難な歩みは、読む者の心を打つのである。本書のこの点での解明は、おそらく容易に凌駕されることはあるまいと思われる。

ただ、比較の観点からみると、若干のコメントが可能であると思われる。それは、社会保障・サービスに固有な性格の理解とも絡んでいる。すなわち、通例、社会保障・社会サービスには、その普遍的な性格とニーズに対応するという意味での特殊性とが分かちがたく結びついており、それを国家責任という形で徹底的に遂行することはできないのではないかと、という問題である。別の言い方をすると、スティグマの解消を国家責任としてどこまで行ないうるのであるのか、という問題でもある。ある意味で、この問題をどのように解くかが、その時代・その国の選択とかがかかわっているように思われるからであ

る。

この点について、小山氏の説明をみると次のようなと思われる。

ビクトリア時代の典型的な自由主義的個人主義の時代には、貧困の個人責任の主張によって、中央政府による援助は最小限に抑えられ、しかも、「恥辱の烙印」による徹底した抑制策がとられた。

この反省の上に立って行なわれた「リベラル・リフォーム」においては、救貧法への批判が行なわれたにもかかわらず、社会立法の重点は年金や保険に置かれ、救貧法の「解体」には到らなかった（p. 228）。

その後、救貧法の解体はなしくずしにすすみ、1929年の地方自治法、1934年失業法などを経て、戦後のベヴァリジ改革に到ることになるわけであるが、このベヴァリジ改革について、小山氏は次のような総括を与えている。

「〔ベヴァリジ〕報告の基本的目的は、ナショナル・ミニマムを社会保険によって確保することであった。それはニード調査または資産調査とは関係なしに、すべての市民が老齢、疾病、失業その他の事故に際してうける基本的所得であり、彼がそのために拠出し、権利として彼のものとなる所得である。」（p. 253）

「最低原則は普遍性原則と結合していた。……最低限原則と普遍性原則との結合は、ベヴァリジ計画における新しい精神であった。この結合を平等主義と呼ぶならば、平等主義こそがイギリス福祉国家の基本的性格であるといえるのである」（p. 256）と。

ベヴァリジ改革の基本線が、その後の歴史の変化のなかでさまざまな修正を余儀なくされ、国民保険、国民保健サービス、国民扶助法など大幅な変更をうけている。そして、小山氏はそうした平等主義には限界があったとし、この動きをベヴァリジ体制の「動揺と崩壊」と名づけている（pp. 255～260）。

ところで、最初の点にもどると、この場合、「救貧法から社会保障へ」とは、何を意味するのであろうかという問題が浮かび上がってくる。もちろん、これに対しては、それは、ここに述べられた事実の総体であり、「経済社会の変動と政治的勢力関係の中で……変動してやまない」「具体的な社会立法の過程」であるという答えが返ってくるかも知れない（p. 251）。しかし、一方でまた本書の著者は、本書の全体の叙述をふり返って、次のような総括を提示している。

「これまでみてきた貧困対策の発展は、いずれも社会的な不平等に対するたたかいの記録である。イギリス社会

保障はベヴァリジが考えたような方向では成功しなかったものの、その伝統的な平等主義への方向は一貫している。ウェッブからはじまるナショナル・ミニマムの理念は、イギリス資本主義の停滞にもかかわらず、広くかつ根強く国民の合意を得ているように思われる」と(p. 265)。

この文章で見る限り、「救貧法から社会保障へ」とは、端的に言えば、ナショナル・ミニマム成立史のことでもある。しかし、ナショナル・ミニマムという意味からすれば、それは、ベヴァリジにおいても、自由社会を守るための、という前提のあったことが思い出されなければならないまい。この点からみると、ここで引用した「伝統的な平等主義」という表現はきわめて微妙なニュアンスを持つ用語法である。「平等主義」についての定義は、先にもみたように、「最低限原則と普遍主義との結合」という意味に解することができようが、これに、何故「伝統的な」という形容詞が付せられたのであろうか。というのは、「伝統的」という用語からは、「イギリス社会立法の強固な保守性」(p. 228)という表現にみられるような、自由主義の伝統を想起することが多いと思われるからである。また、ここでの「平等主義」の定義自体が、背後に、自由社会を守るためのという意味あいを持つとも言えよう。

周知のように、平等主義には、「機会の平等」と「結果としての平等」の二側面があると言われる。イギリス社会保障成立史の問題を考える場合、政府が徹底した干渉を行ない、「結果としての平等」政策を徹底的におしすすめることになるとはちょっと考えにくい。それは以上引用してきた文章からもうかがい知れるし、また、先にみた、地方主義や民間団体の問題等をみてもそう思われるのである。おそらく、小山氏が「救貧法から社会保障へ」の過程を問い、それをナショナル・ミニマムに象

徴される「伝統的平等主義」の役割を強調される時、そこには、「社会保障」成立の普遍史的意義とともに、それを打ち出したイギリスの固有な社会構造の型のことをも、暗黙のうちに語っておられたのだと思う。

この点に関して、先に提出した国家による社会保障・社会サービスが、スティグマの性格をおびないでどこまで提起できるのか、という問題を想起そう。イギリスの福祉国家は、それまでの「恥辱の烙印」を払拭しようとして、普遍主義的なサービスの体系を創出し、それにある程度成功したといえる。だがそのことが、個々人のニーズに見合ったサービスを提起しているかといえ、それは問題であろう。この両者は、理論的には別のことなのだと思う。ティトマスの指摘(p. 198)にもかかわらず、現在でも、ニーズの概念についての明確な体系化はできていないと思われる。

さて、やや協道にそれたが、この辺で、この稿をしめくくっておこう。最初に述べたように、イギリス救貧法の具体的知識を持ち合わせぬ筆者が、こうした筆をとるのは、ある意味では無謀であり、このような「紹介」を行なうことが著者に失礼になるのではないかということ深く恐れる。しかしまた、本書から筆者がさまざまな教示をうけ、特に、わが国の社会保障、社会福祉の問題を考える上での多くのヒントをうけたことも事実であり、それをややまとめておくことによって、責をふさぎたいと思って敢えて筆をとった次第である。特に「比較」の観点から他国の歴史をみる場合、その社会構造の特徴をわが国との対比でみる必要があるが、それは、きわめて難しいことであり、筆者はこの点、本書をさらに熟読し、多くの示唆を得たいと願っている。とりあげたい問題は他にもあるが、ここでは以上の感謝の念を記して、筆を擱くこととする。