

1) 古くて新しい問題

1. 労働の聖化

労働、貧困、格差

労働と貧困は古くて新しい問題です。古くは「働けど働けどわが暮らし楽にならず」と歌われました。最近では「ワーキングプア」というように、働くことと貧乏とが結び合わせて論じられています。どうして貧乏がなくなるのかという問いは、繰り返し再現していることですね。人間が働くのは、命を繋ぐための動物レベルでのことだけではなく、各人が富を追及することが働くことに結びついています。それは特に農耕が始まって以降のことです。富はもともと相対的な概念ですから、働くことによって富を追及することには、当然富をベースにした不平等、格差が付いて回ります。働くことに格差の問題も付きまとっていたことです。この古くて新しい労働と貧困という問題に、世界不況に直面して全世界がもう一回直面している現状です。

労働は招命

労働についてはヨーロッパの特徴的なイデオロギーが二つあります。その一つが労働は召命である、神様に召された使命であるという考え方です。17世紀の清教徒革命以来のことと言われていますが、死後天国で自分が救済されるかどうかは、現世でどのように信仰を積むかとは無関係に決められていると主張されました。現世でどのように善行を積み、信仰を深めたとしても、死後の救済には結びつかない非情な話です。そこで、救済の約束手形なしで、現世でひたすら働くこと、それが単に正義であるばかりではなく義務であるとみなされたわけです。したがって勤勉が善で、怠けることは罪である。将来救済されるかどうかとかかわりなくひたすら禁欲的に労働することがよしとされました。

もともとユダヤ教以降、金儲けを忌避する伝統はもちろんあるし、ピューリタニズムはお金を儲けることを嫌う清廉潔白主義の代名詞にもなっています。けれども、逆説的にもそこに労働の原理があることによって、かえって富の追及が正当化されたことですね。前に読みましたけれど、今村さんの本にフランスの例が出ていました。

今回取り上げるイギリスの例では、このことが具体的に再現されています。今日でもそうですね。こないだ小林由美という人の『超格差社会アメリカ』を読みましたが、アメリカ人には今や、金持と、特殊技能を持っているプロフェッショナルと、それから貧乏人と

落ちこぼれの四つしかない。真中つまり中間層の解体が行われたようです。アメリカなんかはいまでも金持ちになることが許されるばかりでなく、むしろ義務であると思われている。非常に面白い社会ですね。

産業と科学技術の進歩

それから、産業革命以降になってもうひとつ無視できないのが、産業と科学技術の進歩に対する信仰です。世の中が科学技術の進歩に従って進歩していくことが、労働のイデオロギーを物質的に支えてきたのです。つまり、産業労働に関して言うと、働くことによる富の追及を原動力にして、科学技術と産業の進歩はやがて富を万人に行き渡らせるだろう。こういう信仰が労働の聖化に結びついたことです。

ジョン・ロックは「市民とは理性的で働く人間」のことだといいました。要するに理性的で働く人間であることが社会的な人間の条件であって、市民でないことは「人間の屑」だと見なされました。働くことは善であることと、世の中だんだん進歩して富が蓄積していく確信、この二つが労働にまるわるイデオロギーですね。

2. 経済成長思想

先富論

勤勉に働くことのイデオロギーは単に昔話ではありません。現在でも、世界的な経済成長思想として世の中に蔓延しています。たとえば先富論がありますね。鄧小平がいったとかいう、富める人が先に富もう、そうするとその恩恵が貧しい人にもやがて波及していくという考え方です。それから、新自由主義で言われているのは、trickle down 説です。あるところに溜まった富は、だんだん滴り落ちて社会に浸透していくはずである。この四半世紀、世界に最も大きな影響を与えた思想は経済成長思想で、私有財産の追及が富を万人にもたらず信念ですね。単に一国のことだけではなく、グローバルな社会経済についても同じことが言えます。滴下説は国家間の格差解消にまで拡張され、一国が富めばやがてプロレタリア国家も解消されていくだろうというのです。

世界経済危機と成長思想の瀬戸際

経済成長思想はこの四半世紀以上世界を席卷しました。それがここへきて思いもかけず、世界経済危機に直面しました。世界の経済成長思想がこの先も成り立つのかどうなのか、今瀬戸際に立たされています。現在、世界では経済成長を一生懸命回復しようとしているわけですが、予断を許さない。それからもうひとつ、もう一度経済成長が回復したとすると、前にも増して地球環境問題にこれが衝突する。こういう時期が迫っています。その意

味で現在、貧困問題が国内的にも地球的な意味でも克服されていないどころか、大問題として再現される事態が続いています。日本の場合には、このところしばらく忘れていた「労働と貧困」問題に、国民が気づかされたのが今回の経済危機だと思います。

2) 市場経済と貧困

1. 資本主義の「根本的限界」

労働力商品の再生産は市場の外で

市場経済と貧困の問題を取り上げると、福祉国家へのつながりが出てきます。第一に、資本主義、市場経済の根本的な限界はどこにあるのかという文脈の中で、労働が問題になります。簡単に言いますと、労働力商品の再生産は市場の外でせざるを得ない。労働力商品は、自動車や家具などの製品と違って、市場が勝手に作り出し在庫として貯めておくことができるものではないということです。資本主義市場経済が成り立つためには、労働が労働力商品として調達できることが前提になっています。自動車市場と同じ意味で、労働市場がこの限りでは成立します。資本は労働力商品を好きな時に買って、要らない時には買わない。しかし自動車と違って、労働力商品は工場で生産できるものではない以上、労働力の生産と再生産は市場の外に委ねざるを得ない。この意味で、労働力商品は特殊な性格を持つ。早い話、労働力を生産する労働は市場に属さないわけですね。貨幣を媒介にしない社会的交換、対価なき収奪あるいは贈与である家事労働、育児だとか介護、それから環境保全の労働だとかは市場の外に存在する。資本主義は労働力を商品として再生産する場所をこれら市場の外に委ねちゃうわけですね。したがって労働市場、自由な労働力の自由な売買が成り立つためには労働力の供給システムを市場の外に持たなければいけない。労働力の商品化は資本主義経済の必須の前提ですが、その根本的な限界でもあります。

失業

市場経済における貧困は第一に失業の問題ですね。働きたくても働けない。といますのは、資本主義、市場経済が歴史的に形成された時には過剰労働力が世の中に満ち溢れていました。働けない人間がごまんとして、そこから低賃金で労働力を調達することができるのが、市場経済成立の歴史的な前提でした。したがって、労働力が市場の外で生産されることをあまり気にしないでもよかった。つまり失業が蔓延している前提の下で、資本主義の原始的蓄積が行われていくわけですね。

産業革命後には、恐慌が周期的に襲ってくるわけですが、景気循環は基本的に次のようなサイクルを辿ります。まず過剰労働力を低賃金で調達することによって企業が成長します。成長しますと労賃が高騰して労働市場が逼迫し、それが商品の価格に反映されます。

高い価格の物が大量に生産され、それが過剰生産恐慌をひきおこします。ひとたび恐慌に見舞われると、生産の縮小と、過剰労働力が放出されます。元に戻ったような形になるわけですが、ここで各産業における技術的革新と合理化、リストラその他が行われて資本が高度化されます。このように、見方によっては過剰労働力の循環という形で景気循環をみることができる。成熟した市場には働きたいのに働けない過剰労働力、つまり失業の問題がついて回ることです。

失業問題はいままでは一国的に解決すればよかったです、今日ですと、グローバルな市場でも同じ問題が繰り返されている。この10年ぐらい日本が好景気で輸出に沸いたのは、過剰労働力のプールをアジアに当てにすることができたからです。しかし中国などでだんだん労賃が高騰して、過剰労働力をもはや当てにして競争することができない。このことが国内的に跳ね返ってきて、わが国の雇用の問題が起きています。したがって、働きたいが働けないことが、そもそも市場について回る問題であって、このことの淵源は、労働力商品は自動車とおなじようには生産ができない、自動車と同じように余剰なら在庫にすればいい、というようなことができないことです。逆にいえば、市場経済にとって失業をなくすことが見果てぬ夢、理念になります。これが「完全雇用」です。福祉国家とは、完全雇用で失業をなくす理念、すなわち貧困をなくす理念が原動力になります。このことが一番はっきり見えるのが、イギリス福祉国家の成立ですから、今回は後半で取り扱いたいと思います。

労働市場の組織化

このように失業が市場について回るとすると、やはり過不足なく労働力を調達できるシステムを市場の前提として、市場の外で構築しなければいけない。これが労働市場の組織化ということですね。労働市場の外で労働市場を組織しなければいけない。これが何度もこれまで取り上げてきた労働の編成ということです。あるいは福祉レジームに対して雇用レジームと呼ばれている仕組みのことです。しかしながら先ほども言ったように、労働力の再生産と調整は、経済合理主義的な市場原理だけではできなくて、市場の外に任せなくてはならない。ところが、この市場の外部とは市場のように各国共通ではないわけですから、そこは各国のきわめて特殊な歴史と文化の多様性が支配する領域に他ならないわけですね。各国の歴史と文化が支配する領域ですから、労働市場の組織化も各国バラバラの制度を持つことになるわけです。日本は日本ですし、イギリスはイギリスの雇用システムを持つことですね。だから、別な言い方をすると、雇用レジームを一度壊してしまうと、その再生再編はものすごく大変なことになる。たんなる制度の再編にはとどまらず、文化や地域の再編につながるからです。現在日本の場合、戦後長いこと続いていた労働力の調達システムを何故か自民党がぶっ壊しちゃった。どれだけの展望を持って破壊したのかはよくわからないことです。雇用システムは歴史、文化、共同体と密接に絡んでいるの

ですから、再生が非常に大変なことで、この問題はこれからも後を引いて行くと思います。景気循環のような簡単な話ではないということです。

2. 貧困は道徳的問題

不道徳と階級闘争への恐怖

失業と貧困は単に市場経済だけの問題ではありませんでした。労働と貧困はこれまで常に社会的、道徳的な問題として問題にされてきたわけです。これは端的に言って二つあります。一つは、労働をしないで貧困に落ち込むことが、社会の不道徳の始まり、社会の道徳の崩壊だというふうに強く道徳と結びつけられてきました。これは最初に言いました労働の聖化イデオロギーの裏返しですね。失業は貧困に結びつき、それゆえに不道徳の源になっている。健全な家族が崩壊するし、地域共同体が崩壊する。このことは一見すると福祉国家に関係ないように思われるんですが、とりわけイギリスでは両者は深く結びついています。

それから二つ目ですが、これもよく言われることで貧困は社会不安の元ですから、これを放置しておくとう支配的な権力が保てないことがあります。要するに労働問題が労働者の権利要求を刺激して、労働者は産業労働の場で自己を陶冶して団結し、ついに労働者政権を獲得するかもしれない。こういう恐れから貧困を放置しておくわけにはいかない。もともと福祉国家が形成される母体になった19世紀のヨーロッパ社会では、参政権が段階的に拡張されていきます。労働者階級にまで一票の権利が渡されますから、選挙によって労働者政権を選ぶことが可能になるかもしれない。だから貧困の問題は道徳の問題であるとともに、労働者階級の階級闘争の問題に結びついて社会問題化していきます。

市場経済による貧困の解消

そもそも市場経済における貧困の解消は、どのように考えられてきたか。市場経済では、適切な労働の編成、つまり雇用のレジームが適切であれば、労働力が適切に調達されて、経済成長とともに富がだんだん平準化され、国内的にも地球的にも貧困が解消するという理念が抱かれたわけです。経済成長・完全雇用を達成して富が社会全体に滴っていく理想です。竹中平蔵さんが格差社会をもたらしたと非難されたとき、問題なのは格差ではなくて貧困だと発言していました。この社会に階級差があり所得の格差があること自体が問題なのではなくて、底辺に貧困が溜まりそれが社会問題化することこそが問題なのであって、貧困を解決すればいいとする表明だったのでしょね。だから、格差社会であっても貧困がだんだん遠く展望があればいい。これが市場の成長思想です。20世紀の後半、わが国でもそうですが、世界資本主義はこの理念に近づいていくかに見えたわけですね。

福祉国家への道

それではこうした中で福祉国家への道はどのような形で用意されていくのか。先ほどの話で言うと、市場の外に過剰労働力が滞留して失業と貧困の源になり、合わせて、道徳的、政治的な問題を引き起こしているのだから、問題を市場の外で解決しなければいけない。この必要が社会及び国家を動かします。国別で、歴史的にいろんな形がありますね。慈善、救貧政策、社会政策と呼ばれます。したがって、市場の歴史とともに、これら慈善や救貧対策や社会政策の歴史は古い。この問題を完全雇用と社会保障という問題意識で受けとめたのが、イギリスの福祉国家形成でした。前回も前々回も、福祉国家論における雇用レジーム論と社会保障の兼ね合いの問題を取り上げました。その際、雇用システム、つまり労働市場の組織化が原動力であって、これを補完する形で社会保障が成立することを強調しました。二つのシステムを統合する体系としてイギリスの福祉国家が形成されたといえると思います。その意味でイギリスの場合には、労働と貧困問題が、福祉国家の背後として典型的に浮き彫りになるように思います。

3) イギリス福祉国家の成立

1. ベヴァリッジ報告

第二次大戦中のベストセラー

具体的に少しイギリス福祉国家の形成史を振り返ってみます。第一に、ベヴァリッジ報告がイギリス福祉国家成立のもとになったといわれています。これは 1942 年に『社会保障および関連サービス』という表題で出版された報告書です。当時、第二次大戦中ですね。ベヴァリッジという人はイギリスの経済学者でかつ官僚、経歴は政府に対する政策アドバイザーとか、それからロンドン・スクール・オブ・エコノミクスの学長とか、自由党の議員とかを歴任した人です。ケインズと経歴が似ていて、学者だけではない政策立案者のポジションを、イギリスのエリート階級の一人としてになった人ですね。戦争中に、チャーチル内閣の下で戦後の再建計画問題委員会が立ちあげられましたが、委員会の一つの報告書として出されたのがベヴァリッジ報告です。実際には委員長一人しか委員がいないような委員会だったらしいです。これが大変に評判になりました。戦争中ですよ。1 年間に 62.5 万部のベストセラーになりました。それから発売 2 か月後の世論調査で、この報告を知っているイギリス市民は 95%、そのうち賛成が 88%というような売れ行きを示した。評判になったのです。当然のことながら、19 世紀的な自由主義からの逸脱として非難もありましたが、労働者階級は、労働組合とか友愛組合なんかも含めて、ほとんど全部が賛成に回ったそうです。

具体的には戦後、アトリー内閣という初めての労働党内閣が成立しますが、この内閣によって、国民保険法や国民健康保険法などとして報告の内容が実現されていきました。1947年です。この過程で「揺りかごから墓場まで」とか「福祉国家」とかいう言葉が、キャッチフレーズとして定着するようになるわけですね。このようにみると、イギリスでは福祉国家への移行が、わりとドラマチックな事件として経験されたのです。わが国のようになし崩し的に物事が変わるのとは違います。イギリスの場合は、福祉国家の青写真が国民的事件として議論され、立案され、実行された。ベヴァリッジ報告はこういう画期をなしたものとして有名です。

貧困克服は国家第一の目標

次の内容になります。まずベヴァリッジは、現在における国家の第一の目的は貧困の根絶だと指摘しました。のっけから貧困問題が出てくるわけですね。この貧困克服の手段として社会保障を位置づける形になっています。

ベヴァリッジが言うには、人類には五つの悪がある。第一には貧困ですね。英語で言うと want、欠乏とも言います。それから疾病 disease、無知 ignorance、不潔 squalor、それから怠惰 idleness です。貧困、疾病、無知、不潔、怠惰が、人類の五大悪である。この五つの悪のうち、貧困が最悪だ。しかし最悪であるが、これが一番絶滅しやすい。こうして、まず貧困からとりかかるといふ目的を設定したのです。それで、世の中の調査から見ると、貧困の4分の3は失業など所得が中断されることから起きていると判断します。貧困と失業がここで結び合わされて取り上げられました。このように国家は貧困の根絶を第一の目標にする。そして貧困は一般的に言って失業に根拠があることになると、失業等によって収入が中断せざるを得ないときに最低限の所得保障をする必要がある。この最低限の所得保障で食いつなぐことによって、早期に所得が得られる状態つまり労働に復帰させるようにしなければならない。こうして、貧困と失業と社会保障の問題を結びつけて提起したようです。

2. 社会保障システム

均一拠出・均一給付、最低限保障、包括的システム、行政責任

社会保障の中身は3階建てのシステムになります。そのうち固有の社会保障は特徴が5つあるといいます。まず均一拠出です。全市民に強制的に均一な拠出を徴収する。国家が市民から社会保障費を強制的にふんだくことの見返りとして、最低限の生活水準までの所得保障を権利として市民に付与する。これは社会権といいます。こういうことがベースになっているわけです。一つひとつ簡単に説明しますと、今言いましたが均一の保険料ですね。金持ちも貧乏人からも均一の保険料を取ることです。それから二番目にこれと対

になっているのが均一の給付です。所得の多寡によらず、どんなときにでもこの最低限の生活費を国家が保証する。均一給付といいます。したがって均一拋出、均一給付です。それから、加えて、給付は包括的でなければいけない。これが「揺りかごから墓場まで」。あとで言いますが、広範囲にわたる保障をすることです。それから、適正な給付額でなければいけない。この適正な給付額というのは、自立している労働者の最低レベルの給付を超えてはならない。むしろネガティブな規定なんですね。最低限度で生活費を保証する意味は、これをもらえば生活ができるところに重点があるのではなくて、これ以上あげてはいけないという含みが強いんですね。それから、行政責任の統一。中央集権的な官僚国家による画一的な行政を地方末端にまで及ぼすことです。福祉国家というのは官僚国家であることを如実に表しています。最後に、被保険者、給付される者の分類です。これはきちっとした調査によって対象者をきちっと分類した上で、被保険者を選定することです。大きく分けて、被用者、使用者、主婦、無業者、病人、それから、児童、老人退職者を分類しました。

当初の保険料負担額は、個人、使用者、国家で大体 3、2、5 の割合だったそうです。社会保障制度が成立する以前に比べると、個人の負担割合が増加しています。均一給付、均一拋出原則から、収入に応じた拋出と給付になったのはようやく 70 年代になってからだそうです。それまでは文字通り最低限保障、これ以上あげてはならない社会保障だったわけですね。これはイギリスの救貧政策の伝統に関連してくることで、次の章で申し上げます。

公的扶助と自助努力

以上が社会保障です。これとは別に、公的扶助があります。これは厳密な資力調査に基づいて、怠け者を助長しないようにしながら、以下の給付を国家扶助として出したわけですね。出産手当、寡婦手当、扶養手当、学童手当、結婚出産一時金、それから葬式の費用と労災ですね。ベヴァリッジ報告の特徴として、当時としては珍しく、女性、主婦に対する配慮があったと評価されています。この公的扶助は基本的な分類としては日本でいうと生活保護にあたりますが、ちょっと違うんですね。このことは後でいいます。以上が公的扶助。そしてもう一つ、3 階部分といいますか。ベヴァリッジ報告が強調したのが自助努力です。これは貯蓄と私的保険の奨励のことです。社会保障が最低限保障だという意味が、自助努力をわざわざ強調することの中に透けて見えています。

3. 雇用政策と社会保障 分離による統合

完全雇用政策

以上が第二次大戦後のイギリス福祉政策の出発点になり、しかも、中身として少なくとも 70 年代の半ばまでは続いていたイギリス福祉国家の骨格ということになります。以上の

政策の特徴を、雇用政策と社会保障の分離と統合という観点でまとめておきます。

第一に先ほど来の話の流れからいうと、貧困の原因が失業と認定したことです。労働は個人の、また社会の義務であるにもかかわらず、働かない、働けないことに貧困の原因がある。このようにして貧困問題にアプローチしたのです。19世紀も後半になりますと、いわゆる循環恐慌が繰り返し襲ってくるようになり、失業が周期的に発生して大きな社会問題になります。個人の責任の範囲をはるかに超えた失職問題が繰り返し起こったことですね。労働市場を何とか完全雇用の状態にもっていくために、市場の外から介入しなければいけないというのが、一方ではケインズの完全雇用政策でした。つまり財政によって需要を掘り起こすことにより、雇用を創出して行くという政策論です。雇用政策の面でも、労働市場にまかせるだけでは不十分だという意識が、循環的失業の発生に伴って起こります。

最低限保障の意味

ケインズの政策が実施されたとしても、現実には完全雇用が常に達成されるわけではないのはもちろんです。ですから、職を失った期間だけでも最低限の生活費を保障する社会保障を市民の権利として与えようというのが、ベヴァリッジの提案です。最低限保障は理念としてはあくまで一時的な労働からの退出にたいして給付されるものであり、労働への復帰を促す意味で最低限に抑えられたわけです。福祉は本質的にワークフェアだったのです。しかし、このようにして給付対象者を再度労働復帰へ駆り立てておきながら、肝心の労働市場が雇用を保証しなければもとの黙阿弥です。ベヴァリッジ報告の側から、逆に、完全雇用が求められねばならなかったのです。ケインズとベヴァリッジ二人の政策が財政と福祉とに分立しながらも、相互に相手に依存する特徴がこうした生まれたのだと思います。これはきわめてイギリス的な特徴で、福祉国家の比較論として重要な論点になります。

当初は、ケインズにたいしてと同様に、ベヴァリッジの強制保険という考え方にも反対が根強かったようです。というのも、イギリスでは大企業の労働者を中心にして、労働組合ができておりました。組合の労働者を中心にして友愛組合というボランタリーな相互扶助団体が結成されて、そこが労働者の福祉を事実上まかなう体制があったわけです。一方では慈善や貧窮政策をなくして、この友愛組合方式を拡充していくことが社会主義につながる。これがウェッブとイギリス労働党の考え方になっていたようです。「忍び寄る社会主義」です。この方が自由主義の伝統にもものつとっていた。これに対して、ベヴァリッジの改革の特徴は、福祉の問題を一挙に強制保険の国家政策に転換した点です。これは当時かなりの飛躍だったと思います。この飛躍の元にあった考え方は、後でいいますが、やはり労働は道徳の根源というイギリスの伝統があったのだと思われます。確かに一方で、19世紀の末になって労働者の参政権が社会主義政権を樹立するかもしれない恐れがあり、社会主義に対抗する社会政策という意味もあったでしょう。ただ、イギリスのケースをみるとドイツなどと違って、やはり労働のイデオロギーを守らなければいけないことにウェ

イトがかかっていたような気がします。労働の道德論をベースにして、労働者のボランティアな組合に福祉を任せるか、国家による強制保険に切り替えるか。きわめて国家行政論的な、エリート的な発想でこの問題を引き取ったのがベヴァリッジだったのでしょね。イギリス的な伝統にのっとり、しかも極めてエリート的な方法で、戦時下であるが故に可能になったのがイギリス福祉国家じゃなかったかという気がします。

「労働市場の燃料補給所」

最後にまとめの意味で指摘しますが、社会保障のことを「労働市場の燃料補給所」とベヴァリッジ報告がいています。先ほど来縷々言っていますように、労働市場外に任せざるを得ない労働の編成、しかもそれが失業による貧困の温床でもある場所ですね。ここを何とかしなくてはならないということの表現が、まさしく「労働市場の燃料補給所」という言葉です。ベヴァリッジ報告が出るまで、救貧法といますが、慈善から始まる救貧政策の長い歴史がイギリスにはあって、この伝統をベヴァリッジ報告も引き継いでいる。このことを理解するために、次にベヴァリッジ報告に至るイギリスの貧困政策の前史を振り返っておきます。

4) 前史 イギリス救貧法体制

1. 救貧法 Poor Law の長い歴史

救貧法

救貧法は **Poor Law** ですね。イギリスにも貧乏を救済する長い歴史があります。これが国家による一種の強制法の形をとったのがエリザベス救貧法で、すでに 17 世紀の初め (1601 年) のことといわれています。それが 1834 年に改定されて、救貧法の特徴がよく出ている形になる。19 世紀はこの改正救貧法体制のもとにイギリスは労働と貧困の問題に対処したわけですね。この体制はなかなか廃止できなくて、ようやくベヴァリッジ報告とそれを採用した労働党内閣によって 1947 年、第二次大戦後になってこの法律が廃止されます。少なく見積もっても 400 年ぐらい、救貧法体制の伝統がありました。

労働と倫理

しつこく繰り返しますが、救貧法体制のベースにあったのは労働の倫理的なとらえ方です。労働は生計と生産の必要条件であるだけでなく、道德と紀律の涵養に不可欠であるという考え方です。したがって、故なくして労働を避けることは悪であって、人は労働へと強制的に誘導しなければいけない。ここで単なる貧しき人々 **poor** とは別に、貧窮して扶助を必要とする、道德的にも助けがいる貧窮者を区別します。これは **pauper** といいます。

本人の責任でなくて **pauper** に陥った者に対しては、公的に救済されるべきであるという考え方が救貧法の考え方です。貧乏人は救わなければいけないという伝統は一般的にどの国にもありますが、イギリスの場合には、貧窮は労働から脱落しており道徳的に悪であるから、この人びとを労働へ強制するために貧乏の問題を解決しなければという考え方をするわけです。したがって、この法律の下で扶助を受けることは道徳的な恥であることを、意識的に貧窮者に植え付けることを様々な手段を使ってやりました。現在でも生活保護を受けるのは、何か市民から脱落する恥であるというイメージが日本の場合にも付きまわっていると思います。この意識を極端に助長したのです。スティグマと言いますが、劣等市民の痕跡のことです。劣等市民のレッテルを張ることが救貧法の目的にもなります。劣等処遇の原則といいます。したがって、救済申請をすることは劣等市民の刻印を押されることだから、できるだけ申請しないように誘導するように法律を運用する。

公的扶助対象者の数を抑えるためというより、労働倫理の観点から正常な労働者から救貧法対象者を道徳的に区別すべきだという動機が重要です。ひとたび扶助の対象になったら、できるだけ早くこの身分を脱出して最低限であっても正規の労働者に復帰するように誘導します。救済するとともに救済から脱出することを促すような特徴を、救貧法体制は持っていました。

階級闘争への恐怖か

一般に市場の外部で社会政策を導入する動機が階級闘争への懸念にあったことは、先ほど言いましたから繰り返しません。T・H・マーシャルは人間の権利は三段階に進化すると言いました。最初に市民権、人権ですね。行動や言論の自由などです。市民権が獲得されたら市民権をベースにして、今度は政治的権利、つまり参政権を獲得していく。労働者も一票の権利を持つ。先ほど言ったように 19 世紀には選挙権が徐々に拡張されて、労働者の参政権が社会にだんだん反映されていきます。その上にもう一つ、社会権が進化するとマーシャルは考えました。最低限の生活保障の権利としての社会権、社会保障の権利です。社会権の要求が労働者の参政権の結果として、19 世紀のイギリスで高まっていったのは確かですね。この要因は無視できないことです。ただイギリスの場合にはドイツのいわゆる社会政策と違って、イギリスでも労働者の政権参加に対する恐れは確かにあって社会保障を促したのですが、それ以上にピューリタンの労働倫理の伝統にもとづいている面が強いと思います。

2. 貧困の分類

分類の思想

救貧法は貧乏人を救済するわけですから、どのような貧乏を救済対象にするか、つまり

貧困の分類をすることが必要になります。調査データにもとづいて貧困の分類をすることが、救貧法体制に不可欠なものと考えられました。もともと「分類の思想」は福祉国家の歴史の中で強く近代的な観念としてどの国でも浮上するのですが、イギリスは典型的でした。ベヴァリッジ報告でも分類の思想が出ていました。分類と行政権の統一的介入、分類を基礎とした官僚制の確立です。福祉国家は官僚制と結びつく歴史を必ず踏むんですね。それはベヴァリッジの時代に始まったことではなく、救貧法体制の特徴だったようです。

産業労働者

初期の貧困分類は三つになっていたようです。ひとつは、「産業労働者とその家族」。これこそ貧乏人のいわば「模範」です。労働者は賃金による家族の扶養者であり、そのことによって労働と生活のモラルを守っている。この人たちはボランタリーに労働者の組織、労働組合であるとか友愛組合を作って、自助と相互扶助を可能にしている。主として大工場制の労働者がこれでした。この人たちは道徳的にも、救貧法の対象としても、救貧対策圏外に一貫して分類されました。救貧法の対象外にあるだけでなく、貧乏人はできるだけこのクラスに誘導していくべき対象として分類されたのです。

依存的困窮者

これとちょうど対極にあるのが、poorではなくて pauper になります。「依存的困窮者 (pauperism)」といわれます。どうしても働けない、働けないが故に貧乏だという人はどの社会にもいるわけで、救貧法では高齢者、障害者、孤児、寡婦、それから浮浪者ですね。イギリスでは地域、つまりキリスト教会の教区単位でこの人びとを認定した。浮浪者という分類は特徴的です。産業革命にともない都市化が進行している状況のイギリスです。農地の囲い込みで追い出された労働者が一斉に都市に出て、ロンドンをはじめとして都市貧民、不良市民が生まれ一大社会問題になります。そのころの小説に必ず登場します。ディケンズなんかそうです。この浮浪者たちは一つの教区に定住せず、教区から教区へ逃亡したり放浪したりしている。ですからこの人たちを貧窮法申請者として認定するかどうか大きな問題でした。具体的には 40 日間教区に定住していることを救済の条件にしたりすることになります。貧困の分類に「浮浪者」という区分があるゆえんですね。

それからこの「依存的困窮者」に対しては、繰り返しになりますが、劣等処遇の原則で処遇する。言い換えれば、劣等者としての刻印を押す。救済の対象になった場合にですね。公的扶助は恥であり社会の屑であることを自他ともに認めるように処遇しなければいけないということです。したがって、自らの分類から脱出すべき存在として、このクラスを社会的に性格づける。これを劣等処遇といいます。

労働能力ある貧民

以上、貧乏人のクラス二つを両端にしたときに、この中間に、分類が困難で一番厄介な人たちがいます。「労働能力のある (able bodied) 貧民」という奇妙な名前と呼ばれている人たちです。今日では、able bodied というのは障害者と区別して、健常者を指す言葉として使われています。もともとは救貧法から出てきた言葉でしょうかね。救貧法では働けるのに働いていない人たちのことです。これが大多数の貧民を構成している。もともとふまじめ、不道徳で働けるのに働かないゴロツキやヤクザみたいな人間もいる。循環的な恐慌によって就労を中断された失業者がいます。このクラスは幅広いスペクトルを持って存在しています。19世紀の後半になりますと、この部分の貧困の圧力がますます大きな社会問題となっていくわけですから、able bodied の貧民のうちで公的扶助を受ける対象を選別する必要があります。だからこそ、調査と調査にもとづく分類の思想が具体化するのです。

それからもうひとつ重要なのは、膨大な貧民の分類を担当する救貧法行政に携わる地方の行政官たちのでたらめと、恣意的裁量の問題です。裁量行政がまかり通っていて、ある者は救済されるし、ある者は救済されないという混乱が起こります。それからもうひとつ。救貧法の対象になった者は、後でお話するようにワークハウスに収容されます。収容した労働能力ある貧民たちを別の仕事に引っ張り出して安い給料でこき使うことが大々的に行われました。これを院外救済といいます。特に農業労働者としてこの人たちを使う。救貧法体制逃れとして、労働者の搾取が行われました。だから、定義の上でも実際上も、救貧対象の分類の上でも行政上も、このクラスの分類の曖昧さが問題として認識されていたのです。

生権力

そこで、人間の分類という思想が発生することになるわけですね。私的な慈善は恣意性が入りがちなのは言うまでもありませんが、公的で強制的な扶助の体制でも、行政責任の統一が見失われがちである。やはり、調査分類したうえで貧困を統制管理していく意識がここから生まれ、おそらくは福祉国家の官僚組織へつながるのだと思います。フーコーのいわゆる生権力、統計的調査によって人口を支配するような生権力です。フーコー晩年の思想は多義的で曖昧ですが、それは別にしても、生権力の源が貧困の分類の思想にあったといえるでしょう。この勉強会の全体のタイトルとして「福祉と自由」を掲げましたが、福祉が自由と対立し、自由の制限と再統制として福祉国家が生まれたと見なす考えは西欧には強いのです。分類の思想では自由主義の「自由な個人」が埋没してしまいます。

3. ワークハウス

改正救貧法体制

救貧法では対象者は原則的にワークハウスに収容されます。救貧法の改正（1834年）でこの点が強化されました。もともと、救貧法の財源は教区税と言って、教区ごとに市民から強制的に拠出されます。税を納めないと処分されます。不動産差し押さえから投獄までがありました。日本の現在の生活保護も基本は同じですが、救貧申請の際に厳密な資力調査が行われて選別されます。ミーンズテストと言います。それから、官僚組織が1834年の改正で整備されました。全国的な中央集権行政として救貧法委員会を設け、このもとに各教区に保護委員会が設置されました。この保護委員が地方毎に教区連合を作ります。こうして、保護委員会が地方行政の実際としては重要な働きを担います。法の改定以前は地方の名士が選ばれたり、保護委員に選ばれると運営が裁量にまかされていましたが、ここで、保護委員は選挙制になります。次第に地元の有力者だけでなく、労働者や女性にまで委員が拡張されていきます。保護委員会にも罰則規定がありまして、救済を怠ったり、その逆だったりすると投獄まで含む罰則がこれに科せられる決まりです。かなり大変な職だったようですね。

ワークハウス救済

それから劣等処遇ことですが、繰り返しになりますが、英語でいうところの less-eligibility です。最下層の独立労働者と同等以上に処遇されてはならない。「自律生計労働者よりもいい状態にハウスがなってはならない」と、JSミルもいっているそうです。ワークハウスに閉じ込めて労働と規律を強制すべきである。院外で救済することは禁止する。つまり、救貧法対象者に認定された場合は、その名もワークハウスという施設に収容して、その外で稼ぐことをやめさせる。事実上の監禁でしょう。ワークハウスでは制服に着替えます。監獄みたいなもので、収容者であることが地元では明白になるように、わざと印をつけるのですね。アメリカでいえば、額に緋文字というところでしょう。

救貧法は申請に抛りますが、申請は極力抑えるようにしました。貧乏人はたくさんいますから、どんどん申請が出る。その申請を保護委員会が審査して、その際にさっき言った厳しいミーンズテストを行います。入所が許可されると、保護委員会の命令で入所になります。入所してからワークハウスの自分の部屋に行くまでの手続きがこと細かに規定されている。言うまでもありませんが、施設の名前そのものが労働ハウスであることに注意してください。

労働と規律

入所が許可された段階で、被扶助者のふるい分けがなされます。病人と健康人に分けら

れ、病人は病室または精神病者用の区画に移される。健康人、つまり **able bodied** の貧乏人は、その区分に住む。それから、家族はこの段階でばらばらにされる。だから男女別の区画になります。入所の際にハウスの制服に着替えます。退所を望むものは3時間前にワークハウスの管理者に申し出ること。退所は自由ですがその際に家族を所内に残してはならない。つまり家族をハウスに残して自分だけ稼ぎに行くことは禁止しなければならないということです。

話が前後しますが、入所者の分類のことを言っておきます。男女とも、老齢ないし身体虚弱。労働能力ある男女、この場合は年齢の規定が男女別にあります。それから児童にあたる7歳から13歳の子供、そして7歳未満の児童に分けられます。男女別に分けられる。これらの各クラスには別々の区画ないし棟が割り当てられ、クラス相互間のコミュニケーションは原則として禁止です。老人夫婦の場合には保護委員会の許可があれば一緒に暮らしてもいいが、基本的には別々にする。

それから規律です。当然のことながらワークハウスでは規律が重んじられます。所定の時間に起き、食事をしそれから就労する。時間割が決まっています。夏には6時に起床して、6時半から7時の間に朝飯、7時に就労して12時まで働く、12時から1時までは昼食、それから6時まで働く、6時から7時までは夕食、8時に寝る、といったスケジュールです。食事の内容も事細かに決まっています。パンの場合には男子は日曜日には6オンスとかですね。細かい話は別として、こういうふうに管理されているわけです。食事をどうやって供するかも規則で決まっています。それから処分がありますね。次の違反を犯した者は処分する。服装規定や規律違反、騒ぐこと、みだらな言辞、他の入所者を言葉や行為によって侮辱する、体を洗わない、課題を怠ける、仮病、作業のための原材料や道具の浪費・破損、財産の破損、不服従、等々です。罰則規定も機能しているような事実上の強制監獄みたいな所です。

4. 救貧法とベヴァリッジ改革

救貧法体制という伝統

最後に救貧法体制とベヴァリッジ改革のつながりに関して一言。救貧法で特徴的だったのは厳密な資力テストと、入所者に劣等市民の刻印を押す、この二つですね。ワークハウスがその象徴です。ベヴァリッジ改革はこの体制を抜本的に廃止したのです。400年も続いた救貧法体制がベヴァリッジ改革によって廃止される。イギリス福祉国家の前史をこのように見ることができます。ベヴァリッジ改革は救済される者に恥の刻印を与える代わりに、最低限生活保障を普遍的な権利として万人に給付することを謳った。けれども、ベヴァリッジ改革の理念は、最低限生活保障は再び労働に復帰する手段であり、復帰を促すべく保障は最低限度に止めねばならないというところに、眼目があったのです。この点で

は救貧法の精神を色濃く引き継いでいると評価することもできます。ワークハウスの現代的な形態として、職業紹介とか訓練所がイギリスの福祉政策ではとりわけ大事なものとして位置付けられています。福祉 welfare はイギリスの場合には歴史的に言って、そもそもワークフェアなのです。したがって現代でも、サッチャーの反福祉体制を元に戻すべくブレア労働党政権が「第三の道」を唱えた際も、ワークフェアの充実が強調されました。貧困から労働への復帰に道筋をつけることが福祉だ、という形が現在に至るまで生きているということじゃないでしょうか。救貧法体制は廃絶されましたが、その伝統は前提的に生きているということでしょうね。そして完全雇用政策とあいまって、労働者の経済的かつ道徳的な自立の理念を実現するように誘導していくシステムとして、現代の福祉国家が成立する。雇用レジームとこれに従属する社会保障レジームという福祉国家が、イギリスでは以上のようにして成立したとみていいのじゃないかと思います。

そしてわが国では

現在わが国で、ワーキングプアや雇用の問題が議論されていますが、あたかも 100 年前イギリスで議論されてきたことが再登場しているという印象を強く持ちます。日本の場合は、どうでしょうか。この不況から脱出するためにもう一回成長路線に戻ろうとしていますし、成長によって雇用を再確保する政策をメインにしています。この際、100 年前のイギリスの議論のひそみにならって、包括的で統一的なベヴァリッジ的な社会保障体制を取ることができるかどうか。この改革をベヴァリッジのように一個の事件として演出する勢力はどこに生まれるだろうか。もちろん、イギリスの 100 年前とは比べ物にならないほど個々の社会保障給付が現在では行われていますし、こんどの補正予算にいろいろと対策が盛られています。ですが、思想的に、労働のイデオロギーにもとづいて最低限のウェルフェアとワークフェアの統一的な体制へ改革をやれるかどうかということですね。弱者救済でなく、「労働と貧困」というテーマで福祉国家の再編をできるか。日本の場合はこれと異なり、別の理念が唱えられることになるのでしょうか。そして理念のイニシアチブを誰がとることができるかでしょうね。