

翻訳と解説

シドニー・ウェッブ「救貧法の改革」、
シドニー&ビアトリス・ウェッブ
『近代産業の諸問題』第7章，1898年¹⁾

江里口 拓

救貧法の改革²⁾

シドニー・ウェッブ

現在の救貧法における救済制度の政治的不安定さについて、ほぼ誰も適切に認識していないようだ。現在の救貧行政は、旧救貧法の無差別的寛大さと、新救貧法の極論的な提唱者のかかげる科学的厳密さとの、ちょうど中間の均衡にある。被救済貧民の総数増大をとにかくも防いでいる現在の均衡は、偉大な立法措置をめぐる無数の経験の賜である。その立法措置をアルソープ卿は1834年の混乱する下院から勝利をもって指し示した³⁾。この立法措置は、当時の形而上学的な経済学者を崇拜したウィッグと、偉大な1834年報告書における議論の巧緻さによって成立したが、賃金稼得階級による支持も同意も全くなされてない。しかし今や、彼ら労働者は初めて事実上の選挙権

1) 本稿は、Sidney and Beatrice Webb, 'The Reform of the Poor Law', "Problems of Modern Industry", Chapter 7, London, Longmans, Green, and Co., 1898. の全訳と解説である。著作権について没後70年ルールの対象であると確認した。LSE 図書館著作権事務員の Wendy Lynwood 氏およびアーキビストに感謝したい。

2) 原注1 (p.156) *Contemporary Review*, July, 1890. に初出。

3) 原注2 (p.156) 議員の20人のみが第二読会で反対投票した。

を手に入れた。この立法措置は戦鬪的チャーティズムを生み出しただけでなく。立法化から15年、人々による鉄枷への反抗はやまなかった。改革された議会は、窮乏と病弱への国民の集団的供与をこの鉄枷に押込めた。それから一足飛びに、イングランドのプロレタリアの相対的繁栄と政治的沈滞を経て、新世代が台頭してきた。彼らにとっての旧救貧法は共有地囲い込みや同胞愛の衰退のように、失われた人民の権利についての伝説にすぎない。しかしこうした伝説は風雪に耐え苦々しくも今に残っている。特に農業労働者は老年期の避けられない運命としての院外救済の週手当金のために、その主人たちが構成される不在者委員会の好意にすがらねばならない状態に憤慨している。都市の不熟練労働者は、慢性的な冬期の失業期間に、申請に対して単に「宿泊所」や石切場が提供されないよう、より粘り強く要求している。つまり、労働能力ある成人にさえ院外救済を拒絶することに賛同する世論感情は存在しないことが徐々に明白になってきた。

もしも改革が、救貧法専門家つまり1834年報告書の読者に限定されれば、貧民救済制度への世論の反対が再燃する可能性は低いだろう。しかし救貧法専門家は今や民主派の政治家によって不信の目で見られている。彼が時代遅れの政治経済学を盲信するからであり、また中産階級の自由主義理念を長年支えてきた個人主義の引き潮に目を向けようとしなからである。マーシャルやシジウィックが活躍する今日、いまだに「賃金基金」や「恐るべき」人口増大について語る人々⁴⁾は全く時代遅れであり、公的行政の拡大に原理主義的に反対している先細りの少数派と同じなのだ。

他方、平均的な国会議員は救貧法行政については無知であり、1834年報告書をかすかに知っているだけだ。彼は今日の社会的罪悪感に流され、貧民への寛大な処遇の促進策について安易に同意している。彼は救貧法改正法案を提出するような課題には挑まないが、おそらく委員会では次の地方政府法案について、教区議会に院外救済を与える裁量権を付与する修正案に賛成するだろうし、再び旧救貧法の道徳破壊的な恐怖をまねくような提案にも賛成するだろう。

救貧法専門家でさえ現行の救貧行政制度の擁護案には賛成しないだろう。実際、彼

4) 原注1 (p.157)『産業民主制論』3編3章、「経済学者の判断」参照。1857年という昔に、当時のあらゆる邪悪の原因が、「イングランドの人口があまりにも多いこと、および若者が余りにも早く結婚する事は、なんら国家を利することなく、国家を物乞いで満たすことになり、コモン・ウェルスに損害を与え、全く破滅させてしまう」と言われていたのは興味深い。William Harrison, 'A Description of England', in Holinshed's 'Chronicles' および、Mr. Furnivall's preface to *Elizabeth England*. の p.xxxiv を参照。

らの間では徹底的な改革の必要性をめぐる共感があり — その共感は完全に正当化される。

新救貧法は現在では自らの課題を実現してしまったことが真実である。立ち向かうべき邪悪は今や事実上消えて去っている。救貧法委員会の主要目的は達成された。イギリス救貧法事業の歴史を知れば誰も1834年法の大改革を過小評価しないだろう。1834年法が着手した引き締めシステムがもたらした善は疑いえない。それは、生活における知性と自尊心の尊重という秩序で人々を教育した。しかしその事業は非常に成功したからこそ、今日直視すべき害悪は1834年の改革者たちのそれとは違う。彼らの肩の上に立ち、今日の我々は別の課題をみいだした。あらゆる集団の努力の真の目的である、個人の性格形成⁵⁾という新しい出発の時が来たのだ。

1834年の救貧法委員会により、救済システムはあらゆる労働者を土地所有者の恩恵に頼らせ、労働者・使用者が〔賃金〕⁶⁾補助金をなんら受け取らない状態になった。もはやこの〔賃金〕補助金ももたらした深刻な道徳破壊を説明する必要はなからう。

〔1834年新救貧法の直前まで存在した〕「賃金補助手当制度」や「労働割当」は、かの偉大な産業革命がもたらした「白人奴隷」とともに、「最下層の人々」を道徳破壊した張本人である。楽観的な統計学者のR.ギッフェン卿でさえ、彼らの状態を「我らが文明化の汚点」⁷⁾と明言した。新救貧法は労働可能者への院外救済廃止に焦点をあて、数千の救貧法ワーカーによる60年の尽力のあとでこの課題を達成した。1897年元日の調査結果において、「労働可能」と分類され院外救済をうける成人男子の被救済貧民数は、イングランド、ウェールズでわずか13,910人であり、うち9,365人は「本人の病気、事故、病弱を理由に」救済された。789人のみが「仕事が無いその他の理由」で救済され、131人が「突然かつ急迫的な必要性を理由に」救済された⁸⁾。労働可能な成人男子労働者への院外救済禁止は事実上完了している。院外救済を受給する労働可能な女性はより多いが、人数もせいぜい55,000人であり3分の2は子供を抱えた寡婦である。

救貧法委員会のその他の勧告も等しく成功だった。中央の救貧法当局は救貧法行政の統一性をうまく確保した。教育と慈善への基金は大幅に改革された。私生児にかん

5) 下線部は訳者による。以下同じ。

6) [] 内は、訳者による挿入である。以下同じ。

7) 原注1 (p.158) *Essays in Finance*, vol.ii. p.350.

8) 原注1 (p.159) *Annual Report of the Local Government Board 1896-7*, C. — 8583, 1897年。

する恐るべき旧法は改正された。定住法にかんする愚かな訴訟は事実上やめられた。おそらく国の報告書でこれほどの偉業はこれまでなく、問題点を熟知した専門家にこれほど広く支持されたものはない。

しかし新救貧法は、被救済貧民と窮乏とを根絶できなかった。わずかなケースでは直接的な飢餓の軽減に成功したが、被救済貧民階層に広がる道徳破壊を予防しなかった。児童を被救済貧民の生活から救出できず、老人を世間の軽蔑から守れなかった。なによりも、それは最重要目的としての節約と尊厳ある人々を促せず、浪費と飲酒の抑制に失敗した。今や経験豊富な博愛主義者はそれを非難し、イングランド流の儉約と深慮を阻害する最大原因として、イングランドの貧民の深刻な性格の退化をもたらす機構だとみなされている⁹⁾。

救貧法改革の一流派はC.O.S.委員会で勢力を誇り、選挙運動には全く姿を見せず、あらゆる公的窮乏対策の廃止を目論んでいる。その構成員はみなコブデンとW.J.フォックスとともに、個人の繁栄は広範に浸透させようからワークハウスは消滅するだろうと信じている。あるいは彼らは、全ての施しを各市民の善意にゆだね、協会の教義でこれを促す、中世の黄金時代への回帰を期待している。

全ての民主的改革者は、救貧法と救貧税の全面廃止以外に何も望まない労働者とは、ここで直ちに絶縁する。貧困と欠乏の完全廃止は、(共産主義に到達しない限り)事故と病気にみちあふれた地上では完全に不可能だ。貧しい市民への公的措置を私的慈善で代替することは(ベンサムがすでに非難したように)現代の急進主義によって明確に否定されている。1889年のエレウシス・クラブ報告書—チェルシーの有名な労働者クラブが出版した注目すべき文書—は、この問題について非常に明快である。

あらゆる貧民救済は十分な公的責任で、自由選挙された公的主体により運営されるべきだと我々は信じる。それゆえボランティアな慈善的組織で公的救済に代替する試みはすべて破滅的だと信じている。その理由は、以下である。

9) 原注1 (p.160) Canon Blackley, *Thrift and Independence*, Mackay, *The English Poor*, Charity Organisation Society's Publication の数カ所, Fawcett による *Pauperism*, Pretyman, J.R による *Dispauperisation*, W. Chance, による *The Better Administration of the Poor Law*, Select Committee on National Provident Insurance, H.C.-270, 1885年に提出された証言を参照。

- (a) 病院と教会による慈善行為の歴史によれば、全てのボランティアな方法は、最初は注意深く運営されるが、公的なコントロール制度よりも、浪費と汚職に結果する見込みが高い。
- (b) 救済が、富者からのボランティアな贈物に依存しているという事実は、勤勉な貧民が生活資料を裕福で怠惰な階級に頼っているという観念を助長する。
- (c) 公的救済が助長する浪費や怠惰などのあらゆる悪弊は民間の慈善では一層助長される。

さらに忘れてならないのは、現行の救貧税歳入を廃止・縮小するどんな試みも、世論や政治経済学者による支持を受けられないことだ。この1,200万ポンドはこの国の不動産賃貸料収入の一定割合だが、マーシャル教授が述べたように賃金と同じく貧民のものである。したがってこの貢物を地主や中産階級に吸いとらせる計画は決して承認できない。国民保険あるいは救貧法改革はどちらも、貧民からの集団的歳入の運営改善への提案に過ぎない。—それは、修道院の寄付、中世の慈善、共有地の現代版である。

救貧法廃止を口先で語る人々は、現在の被救済貧民の規模や性格を正確には知らない。1834年法の創設者は以下の事を想定していた。すなわち真の困窮はかなりの部分が例外的で偶然的状態だとみなされうる事。そして被救済階級の恐るべき残存は、単に道徳破壊的な旧制度の結果だという事である。被救済貧民は今日の救貧法会議が言うように分別の無い行政による「病気」だ。その含意は「決意ある政府」の適切な措置によって「踏み消し」うるというものだ。この発想はハリエット・マーティノーの物語で絶えず繰り返され、新救貧法の理念普及に貢献した。以下の事は、LGB（地方政府庁）の年次統計の楽観的内容によって繰り返し促進されてきた。「1889年のレディー・デイ〔地代などの春季支払い日：3月25日〕で終わる教区年度での被救済貧民の平均数は、表に示されたいずれの教区年度よりも人口比で小さい。それは795,617人であり推計人口の36分の1である。」¹⁰⁾最近、統計学者は、この楽観主義を少し疑ってきており、貧民数の減少が停止したと警告している。1896-7年度の被救済者の平均数は814,887人に上昇した。スコットランド、アイルランドを含めれば、総数は100万人を超える。

10) 原注1 (p.161) C. — 5813の p.xi.

被救済貧民の同胞100万人という数は無視できず、断固たる救貧法当局の60年以上の結末としては楽観できない。しかしここで物語は終わらない。LGB（地方政府庁）の被救済貧民の統計の特に「人口の36分の1」という数字は誤りだと何度も指摘されてきた。それらはある特定の日での救貧法救済受給者数の記録に過ぎない。しかし救貧法救済は今日では通常一度に短期間でなされる。そして、ある年の被救済貧民の大部分は、その年全部にわたっては救済を受けていない。一度に短期間のみ救済する計画は着実に一般化している。

1857年にLGB（地方政府庁）は、その年実際に一度以上被救済貧民になった（ケースではなく）個人人数の統計を出している。総数は1日あたりで3.5倍だと判明し、この計算は以降ひろく受け入れられてきた。したがって2.8%〔36分の1〕ではなく、1年間に実際に被救済貧民になった集団は、人口の約10%あるいは最低で3,500,000人という数字となる¹¹⁾。

これが問題の最悪の側面ではない。男女が人生の壮健な時期にあつて疾病や事故がなければ、被救済貧民は割と例外な存在となろう。被救済貧民である高齢者の恐るべき統計は全ての公的調査で巧妙に隠蔽されている。高齢の被救済貧民の割合についての統計を、LGB（地方政府庁）は出していない。この問題について情報がなく、1881年の国勢調査においても同じだ。年齢毎の職業はその際に得られたが、記録官は体よく滑稽にも、60才以上の全ての貧民を「職業から退職した」グループに入れてしまい、そのため富裕な退役軍人と老齢な労働者とが同一範疇になっている。

1885年にキャノン・ブラックリーはこの15年間に彼の教区での60才以上の死亡者の37%が被救済貧民であった事を発見した。彼は25のルーラル・パリッシュから回答を得て、60才以上の死亡者の42.7%が被救済貧民だったと発見した¹²⁾。筆者が1890年に

11) 原注 (p.162) Dudley Baxterによる *National Income*, p.87および, M.G. Mulhallによる *Dictionary of Statistics*, p.346. を参照。この叙述は当時利用できた最善の統計に依拠していたため、少なくともLGB（地方政府庁）の自己満足的な楽観を破壊し、いっそうの調査を進める結果となった。チャールズ・ブース氏の *Pauperism and the Endowment of Old Age*, (London, 1892) および *Aged Poor*, (London, 1894) に記されている調査結果は、これまで受け入れられてきた3.5倍という数字が高すぎる事を示しているようだ。1893年6月に議会に提出された調査結果では、1891-2年にイングランド、ウェールズで救済を受けた個人人数の「年間数」は、精神病・浮浪者の被救済貧民を除いて、1,573,074人である。ここにこの2つの100,000人を加えれば、総数1,673,074人となる。スコットランド、アイルランドを加えれば、ある年に救済をうけた集団の連合王国での推計総数は、少なくとも2,000,000人となる。

イングランドの20の教区連合から入手した回答（完全な無作為抽出でメトロポリタン、プロヴィンシャル、アーバン、ルーラルを含む）、によれば次の結果が得られた。

	院内	院外	総数
20の教区連合の貧民総数	12,669	15,922	28,591
65才以上の数	4,332	7,112	11,444
割合	33%	45%	40%
70才以上の数	2,728	4,728	7,456
割合	21%	30%	26%

もしこれら教区連合が全体像を均等に代表しており、他の調査結果と完全に一致すると仮定すれば、1889年1月の同一時点にイングランドとウエールズで救貧法救済を受給する817,190人のうち、325,000人が65才以上で、212,000人が70才以上となる。1881年の国勢調査において、これら年齢層の全人口との割合はそれぞれ4.57%（65才以上）、2.64%（70才以上）だ。1889年1月の推計人口28,628,804人のうち65才以上はおよそ1,309,000人となる。このうち4人に1人が貧民ということになる。70才以上は約756,000人で、このうち7分の2は慢性的な被救済貧民ということになる。325,000人の65才以上の貧民のうち、約215,000人が院外救済を受けていて、70才以上の214,000人のうち135,000人がこの週手当金を受け取っている。残りはワークハウス病弱者施設にあり、またワークハウスの荒涼とした「怠惰の部屋」の空きをなすすべも無く待っている。

概算で、これらの統計を連合王国全体に拡大し、同一時点での1,000,000人の被救済貧民と、38,000,000人の総人口で考えて見よう。見いだせるのは、65才以上の約1,700,000人のうち約400,000人が慢性的な被救済貧民である事、さらに70才以上の約1,000,000人の260,000人が慢性的な被救済貧民である事だ¹³⁾。他の統計もこの概算を裏付けている。

ロンドンでは4人に1人がワークハウス、病院、被救済貧民精神病院で死亡している。1895年にロンドンで死亡した85,601人のうち約半数が20才以上で、それぞれ13,089人がワークハウス、8,230人が病院、357人が精神病院、その他21,676人が公的施設で死亡している¹⁴⁾。さらにその割合は増大している。1887年の割合は総死亡者数

12) 原注1 (p.163) *Report of Committee on National Provident Insurance*, p. 159 of H.C.208. 1886年

の20.6%であり、1888年には22.3%に上昇し、1895年には25.2%に達している。その増大はもっぱらワークハウスかワークハウス病弱者施設の死亡者に生じている。幼児死亡者の相対的な少なさを考慮すれば、ロンドンの成人の3人に1人がこれらの避難的施設で死亡している事になる。さらに「肉体労働者階級」のケースの割合は当然もっと大きいだろう。院外救済の受給中の死亡数は計算には含まれない。

また、これらの数字が激減する見通しはほぼない。被救済貧民の人口比は過去20年間の経験では定常的である¹³⁾。労働可能な成人の救済数の漸減は、幼児・老人の微増と、病人・精神病者の漸増で相殺されている。現在、後者については集团的供与がなされている。我々は将来、少なくとも200万人の被救済貧民人口を代表する、救済を受給する100万の人々の必要のための定常的な公的措置を迫られるであろう。したがって我々は集团的供与にあたって可能なかぎり道徳破壊その他の悪影響の防止を完遂する必要がある。集团的供与はそれ自体で道徳破壊的かもしれない、受給者の最善な利益を害するかもしれない。しかし我々はこれを廃止出来ないから、制度につきまとう害悪を最少化せねばならない。我々は集团的供与にきまとう客観的道徳破壊に加えて、世間のスティグマや不名誉による不要な主観的道徳破壊を追加する必要はない。混乱のない限りで貧民を被救済状態から自立させねばならない。1834年までの救貧法の経験すべてから、公的委員会は個別ケースの分類にあたって信頼できないと示されたようだ。さらに新救貧法の鉄の厳しさは不可避的な結果であった。1834年以来我々が学んだのは、分類すべきは個別ケースではなく貧民の集団どうしになってきた事

13) 原注1 (p.164) ここでもこの驚くべき叙述の後に、いっそうの調査が着手された。得られた統計は、すでに引用した2著において、チャールズ・ブースによって詳細に分析された。その結果、私のこの老齢の被救済貧民の推計値は実際には少な過ぎることが示された。チャールズ・ブース氏によれば、12ヵ月中に救済された65才以上の総数は、401,904人である。うち114,144人が院内救済され、287,760人が院外救済されている。後者には、医療救済のみを受けて復帰した25,477人も含まれる。」(*The Aged Poor*, p.420.) これらのはっきりと確認された統計は、イングランドとウェールズのみについてである。

我々は今や連合王国の65才以上の貧民の「年間数」が500,000人を確実に超えるとみる。つまり、その年齢に達した全ての人口のうち4分の1以上である。(下線部、原文イタリック) 彼らのうち、少なくとも300,000人が70才以上で、その年齢の男女の35%を占めている。

14) 原注2 (p.164) *58 Annual Report of the Registrar-General, 1895, C.8403 of 1897*. ロンドンの外側で、こうした性格の公的制度が除去されるにつれ、この数字は実態より過小評価されている。すくなくとも、1,500人がカウンティ境界外のロンドンのワークハウス、精神病院などで死亡している。

15) 原注1 (p.165) *Local Government Board Report, C. — 5813*を参照。

であり、救貧法の改革は全てこの基礎の上になされるべきことだ。

さて慢性的な被救済貧民の集団の分類にあたり、1553年の「マンション・ハウス委員会」による優れた分類が最適である。それは「若き良き王エドワード5世」が着手したもので、そのとき彼はリドリー司教の説法に感動し、市長リチャード・ドップス卿にあてて貧民救済方法について手紙を書いた。市長と司教はともに24人の委員会と集まり、(ホリンシェドの記録によれば)¹⁶⁾：

ようやく雑多な会合の後で、(司教の卓越した勤勉さによって首尾良く運営されたから) 彼らは自ら考案した規準に賛成した。そこで彼らはまず貧民の9種類について吟味したのちに、それらを以下の3階層に分類した。

貧民の3階層

無能な貧民

事故による貧民

浪費による貧民

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| 1. 無能な貧民は以下の3つ
に分類される。 | 1. 父親がいない貧民の子供 |
| 2. 事故による貧民は以下の3つ
に分類される。 | 2. 老齢の盲人・不具者 |
| 3. 浪費による貧民は以下の3つ
に分類される。 | 3. 精神的墮落, 水腫などによる貧民 |
| | 4. 負傷した兵士 |
| | 5. 衰弱した家長 |
| | 6. 病気に冒されたもの |
| | 7. 全てを消費してしまう奔放な者 |
| | 8. どこにも定住しない放浪者 |
| | 9. 売春婦その他の怠けもの |

ここまで我々は「浪費的な貧民」の増大を恐れるあまり「無能力の貧民」や「事故による貧民」に対して、あえて退化的で道徳破壊的な影響を行使してきた。今や我々は性格についての偉大な集団的実験室において大胆な実験を試みねばならない。老人、病弱、孤児貧民の性格の維持・改善を目的とすべき時が来た。「定住しない放浪者」

16) 原注1 (p.166) *Elizabeth England*, pp. 122-123.

と「怠け者」を単に抑圧することに満足すべきではない。

前者〔老人、病弱、孤児貧民〕は可能だけ救貧法の道徳破壊的な悪循環から遠ざけねばならない。現行の救貧制度は、後者〔放浪者、怠け者〕について今より厳格に維持されねばならない。このような観点から以下の諸提案は救貧法改革の実行可能な計画への議論のためである。

I. 高齢者のための国営年金

かの偉大な1834年報告書で救貧法委員は、院外救済からの老人・病弱者の排除を勧告しなかった。彼らが院外救済を完全に廃止しようとしたという世間のイメージは正しくない。彼らの結論の大方針はあらゆる賃金補助への反対であったが、もし供与がなければ賃金は上昇したであろうという意味において、老人への集団的供与が実質的な賃金補助手当だとは考えなかった。現代の経済学者はこの観点を強化する以外にない。

したがってロンドン、マンチェスターその他数カ所以外では老人への院外救済の廃止という明確な試みはない。また既出統計によれば65才以上の少なくとも4分の1が生活資料を救済事務官に依存すべく強いられているようだ。

そのようなケースでは今のやり方は儉約と深慮をこの上なく阻害している。ある男が完全に極貧であれば我々は彼に単なる生存手段のみを与える。彼が65才までに150ポンドほど貯蓄できたならば、彼は自分と妻に貯蓄ゼロの場合に供与される同額を実際に準備できる。ひとたびこの最低〔貯蓄額〕を超えれば、「上品さ」や独立心による貯蓄への誘因もある。この最低〔貯蓄額〕を下回れば、それは全て実際には何の役にも立たない。救貧法救済は完全な極貧者にしか与えられない。したがって50ポンドを貯蓄した高齢の家事奉行人や農業労働者は、将来が欠乏から保護される前に蓄えを使い尽くすことになる¹⁷⁾。共済組合から週1シリングをうけとる人は、法的には何も持たない人より暮らし向きが悪くなる¹⁸⁾。両方のケースともまさに生存させねばなら

17) 原注1 (p.168) 信じがたい忍耐と辛抱で60から70ポンドを貯蓄した家事使用人は、尊厳を保つ努力を前に、このわずかな蓄えが次第に枯渇していくのに気付く。そこで、彼女はホワイトチャペル保護委員会にその残額をもって現われ、どうしたらよいか尋ねる。法的には、保護委員会は、この残額がなくなるまで救済を与えられないであろう。最終的には、適切な額の年金証書 annuity が私的に買い与えられ、追加の金額は寄付で与えられる。

ないが、法的には両方ともそれ以上を要求できない。

さて、ある老夫婦に救貧法救済を与えないで済む事実上のミニマムは、人口の大部分には手がとどかない。しかし実態では我々は、彼らの自活のための最大限の貯蓄を促しておらず、実際にはまったく貯蓄していない者より良い暮らしをさせない事で、節約を邪魔している。

高齢者へのミニマム年金の供与を集団的な義務と見なしてはいけないことがあるか？あらゆる人が必然的に生涯でなんらかの地方税や税を払っている。あらゆる方法によって次のような感覚を促進するのが望ましかろう。すなわち「政府」は我々の外部の存在ではなく、まさに集団目的のために組織された我々自身であると。国家を巨大な共済組合とみなし、全市民を不可欠な構成員とみなせば、老齢年金の供与は民主主義思想の明らかな拡張になる。ドイツの国民保険計画¹⁸⁾、キャノン・ブラックレーによるイングランドへの提案、ホワイトチャペル保護委員会による年金の実験、高齢な被救済貧民への優遇への賛成論の高まり、これらはすべて同様に世論がこの方向に動いている兆候である。

今や我々は老齢年金を約200,000人の公務員、陸海軍の将兵、警察官、郵便職員に与えている。この制度は次第に小学校教諭、看護婦、自治体および救貧法関係の公務員にも拡張されている。これら全てのケースで年金は事実上の権利として与えられる。支給は受給者の貯蓄額と無関係でティグマや世間の軽蔑をうけることはない。

また300,000人以上の高齢の被救済貧民に対して事実上の老齢年金手当が与えられ、それとは別に100,000人以上のワークハウス処置がなされている。これらのケースでは生涯にわたる産業社会への反抗者への委員会側からの親切心として年金で報いられている。それが報いられるのは、貯蓄がゼロか使い尽くされた場合のみである。それには世間による不名誉がともない市民的義務と引き替えに法的に選挙権が剥奪される。

最初のケース〔公務員の年金〕では、結果的に年金に加えて節約と貯蓄が促進され、性格の道徳破壊など皆無であった。第二のケース〔救貧法の高齢者救済〕では儉約と貯蓄を完全に阻害し、人生の勝ち目の無い戦いを堪え忍んだどれほど素晴らしい性格

18) 原注2 (p.168) 法によるこの節約の阻害はあまりに愚かしいので、そのような年金 pension の半額を被救済貧民に与える事を許すよう実践されてきた。一例えば、もし彼がクラブから週2シリング受け取るとすれば、通常救済額が1シリングだけ減額され支給される。この脱法的措置は、LGB (地方政府庁) に黙認されている。

19) 原注1 (p.156) Rev. W. Moore Ede, *German Insurance Laws*. および外務省とアメリカのこの問題にかんする多数の文献参照。

でさえ破壊してしまう。もし我々が事実上すでにやっているように高齢の被救済貧民に年金を供与するなら、性格を破壊せずに、改善する方法で行なうべきではないか？ また彼らの節約を邪魔せず促進するように計算された方法が良くないだろうか？

この提案は国民保険計画とは混同されてはならない。この国の貧民は決して救貧税を選挙では放棄しないだろう。自由で独立した有権者は、あらゆる普遍的な保険計画に必ずついてまわる「画一管理」、本人確認、移動制限には決して服従しない。どんな政府でもすでに労働組合、友愛組合、共済組合、建築組合に加入している労働者や、かなりの救貧税を払っている労働者から、強制保険の保険料を徴収しようとはしないだろう。またそのような徴収の理由も存在しない。予算の歳出・歳入の両面は、経済学的に区別されねばならない。老齢年金が望ましければそれをやろう。基金が集められるべきならば、かの古くからの経済学の課税の公理に従って歳入を手に入れよう。これらの公理が事実上新しい人頭税となる課税を支持しないのは明瞭だろう。

老齢年金へのなんらかの拠出が必要であれば、W.ムーア・イーディ牧師が示唆したように²⁰⁾、それは性格改善の手段となるべきだ。老齢年金は、最初は（大きな所得を持っておらず）自らの老後に部分的でも準備を試みた立証できる者にもみ与えられるであろう。「高齢でワークハウスに頼らざるをえない大多数が、老後のために儉約という無駄な努力をしてきたことは注目に値する。1881年にワークハウス収容の183,872人（3分の1は児童もう3分の1は女性）のうち、少なくとも11,304人が共済組合員だった。3,913人のケースでは共済組合が支払い不能で破産している。」²¹⁾救貧法行政とは無関係な公的当局によって、実行可能ならば65才以上の人に救貧法救済の代わりに公的な老齢年金手当を与えることが許されてよい。それは完全な退職者で、窮乏の有無に関係なく、性格の悪名高い人は除いて、何であれ儉約に努力をしたと証明できる人にてである。小額の貯蓄、共済組合、プルーデンシャルその他の組合による保険への継続的支払い、あるいは労働組合、協同組合、建築組合の長い組合員期間などが、儉約の適切な証拠になろう。だが儉約条件が人並みの先見と性格の強さを備えた労働者最貧層がクリアできるよう緩和されなければ目的は達成されない。現在の我々は儉約の促進に失敗している。さきわめて達成不能な水準に満たなかった全員に半罪人の烙印を押ししているからだ。もし我々が意志の弱い人々を慰め援助し、自立へむけて強化しようと真に願うなら、要求水準を彼らが達成できる範

20) 原注1 (p.170) *A Scheme of National Pensions.*

21) 原注2 (p.170) *House of Commons Return, 1881年, No.444.*

困に調整すべきだ。それでも達成できない者には今のまま救貧法のお慈悲にゆだねよう。しかし、この慈悲は意図的に退行させるもので、結果的に道徳破壊的であり、そこからできるだけ多くを救出するのが我々の目的だ。

一方で、最初にC.O.S.の会員から、他方で友愛組合の事務員から反論されるだろう。すなわち、そのような尊厳のある公的年金供与は、現在の民間による老齢年金基金の創設への努力を深刻に妨害してしまうと。しかし、これは真実ではない十分な根拠がある。現在この努力は、生存費にも満たない額の年金へと拠出する無益さによって阻害されている²²⁾。生存費に満たない金額は、必要な救済額を〔その金額分だけ〕引き下げて、単に救貧税の節約の助けになるだけだ。しかしひとたび公的年金が他の収入に無関係になれば、週6ペンスでさえ〔民間の〕年金に拠出する意味が出てくる。現在の節約への妨害は十分に貯蓄できる見込みがないことだ。ミニマム年金が確保されれば、ほんの少額の追加収入でも準備に値する。友愛組合・生命保険の加入者が退行的な救貧法救済ではなく、尊厳ある国営年金の確実性で補完されれば、今すでに職人階級の繁栄に資している世間の節約組織²³⁾による努力を最大限で促進するだろう。現在それら節約組織は、高齢に備えることに全く失敗している。それらの疾病給付が、貧民の自由になる貯蓄を事実上全て吸収してしまうからだ。〔最低限の〕適切な額の年金を提供するコストは、巨大な友愛組合にさえ大き過ぎ、より強力な少数の労働組合を除けば大きすぎる²⁴⁾。しかし公的年金への〔民間による〕小額収入の追加は、すぐさま、年10ポンドも望めない数万の人々にとっての魅力になろう。

これら公的年金が個人の努力と性格形成を促すもう一つの方向がある。年齢的に成長した被救済貧民の子供が、老いた両親の扶養を促されているのは最も残酷だ。保護委員会は被救済貧民の両親扶養ために息子に拠出させるにあたってこの上ない難問を抱えている。その金額は不承不承に与えられる。それは単に地方税を節約するだけだから²⁵⁾。しかし、費用が少なく利益の大きい贈物による老親への孝行が、現在のミド

22) 原注1 (p.171) 「マンチェスター・ユニティ・オッドフェロー組合は、長い間、年金・老齢給付基金の創設を望んできた。それは65才に支給開始され、週5シルとされていた。そのような給付金のコスト負担は、これまでのところ渋られている。」(マンチェスター・ユニティ・オッドフェロー組合のアクチュアリのワトソン氏の証言。Committee on National Insurance, H.C.270, 1885, p.66) 「2年後、4人の会員のみが基金に参加した」(重役ホルムズ氏の証言, p.59)

23) 原注1 (p.172) Dr. Baernreither, *English Association of Working Men, and Report of Committee on National Provident Insurance*, H.C.270, 1885.

24) 原注2 (p.172) 合同機械工組合、ボイラー製造工組合、組立工合同組合など。

ル・クラスや富裕者のように、貧困者にも可能となれば人間的で性格を高めるような親孝行を喚起するチャンスになろう。国営年金をうけとる両親への息子の援助が、単なる生存費にタバコと紅茶を追加すれば、その援助が教区の老親扶養コストを節約するだけの場合より、ずっと多く与えられよう。現在、貧困者の優れた感性を發展させるに最も有望な手段の一つを、我々はわざと枯渇させてしまっている。

老齢年金制度のわずかな拡張でも財源を心配する者があるだろう。しかしこの提案は社会になら新しい財源を求めない事を忘れてならない。老齢貧民はどのみち労働可能な労働者が扶養せねばならない。したがって年金を救貧法救済に代えることは、単に「歳出の」振り替えに過ぎない。現在、連合王国では65才以上が約1,700,000人と想定される。そのうち約200,000人は何らかの公的年金を受給する。約500,000人は救貧法救済を受け、平均で1人あたり年約12ポンド費やされている。これ以外の〔1,000,000人のうち〕どの割合で年金の受給資格があり、加入希望があるかは予想できない。しかし一人10ポンドの年金が普及すれば（この提案にはもっと評価すべき事があるが）、追加財源は、このサービスのためにタバコ税を用いる事で賄う。このタバコ税は、さもなくば民主的財政政策において永続的な存続を許されないであろう。

もし年金が70才支給であれば、人口の2.66パーセントしか生きて要求できないだろう。すなわち〔70歳以上〕連合王国でちょうど1,000,000人で、少なくとも300,000人がすでに被救済貧民で、おそらく100,000人が公的年金を受給している。追加コストは、この場合で紅茶税収を超えないであろう。

しかし始まりは、ある限度内で毎年ある一定数の年金を許可することになるかもしれない²⁶⁾。その数は徐々に増大して被救済貧民で一生を終えただろう人を吸収していく。年金制度の目的が、個々の年金生活者の愉楽ではなく現在の被救済貧民の退化と道徳破壊の阻止にある事を忘れてはならない。その主要な目的とは、現在の絶望を排除して個人の儉約への有益な訓練を促すことだ。我々はポンプをくみ上げるために呼び水を入れねばならない²⁷⁾。

25) 下線部、原文イタリック。

26) 原注1 (p.173) これは事実上アルフレッド・トマス国会議員の法案における提案である。それは何度も何度も下院に提出された (1890, No.49)。

II. 児童への効率的な教育

国家が50,000人以上の児童（これはワークハウス児童の平均数であり実際は33,000人が孤児）への扶養義務を肩代わりし、親類縁者の干渉を拒絶するようになった事で明らかになった事がある。すなわち国家は道徳と公共政策の両方の理由から、この扶養義務が最良の方法でなされる確約をしなければならない。必ず政府は両親としての悪い例ではなく良い例を示すべきだ。

1834年原則の厳格な原理、すなわち被救済貧民の「境遇は全体として実質的、表面的に、最低階層の労働者と同じに処遇されてはならない」という原理は孤児には適用すべきでない。もしも最低階層の労働者児童の状況が、栄養・教育の水準において、人生という苦難への準備にふさわしくない低い水準であるならばそうである。両親たちも同じ事をしているという理由で、ワークハウス内で被救済貧民を大量生産することは、科学的な救貧法研究者にさえ愚かしいと判断されてきて、院内の被救済児童のケアは大きく進歩してきた。

最良に運営される施設では、我々が大規模施設に児童を押込むシステムを保持する限り、これ以上の提案はできないだろう。例えば、フォレスト・ゲイト・スクールでは年長の少女は市場に連れ出され、独立したコテージ・ホームで夕食の買い物を教えられている。少年は、靴作り、仕立て、いくつかの楽器演奏を学ぶことが多い。全ての少女は家事手伝いに出される。孤児から200人のみが毎年カナダに送られ、そこで彼らは過去から自由に生活を開始できる。

住み込みが厳しく制限されている理由は、孤児と遺棄児童への限定および効率的監督の困難などからである。しかし1888年の7月1日には、3,778人が住み込みをしていて、1897年には6,498人になり、大多数のケースで世話が行き届いている。

27) 原注1 (p.174) 1890年7月に公表されて以来、なんら保険計画に依存しない〔無拠出の〕国営老齢年金 National Pensions for the Aged の提案は、幅広い称賛を勝ち取ってきた。これは主に、チャールズ・ブース氏が開始したプロジェクトへの支持による。彼の論文は、1891年に統計学会で報告され、後半な注目を浴びた。それから入念な統計を付されて、*Pauperism and the Endowment od Old Age*, London, 1892. として再版された。また、Rev. J. Frome Wilkinson, *Pensions and Pauperism*, Lodon, 1892も参照。また Report of the Royal Commission on the Aged Poor, C-7604, のヘンリー・ブロードハースト議員の小数派報告参照。高齢者全員に年金を与える法案は、様々なオーストラリア植民地における担当省庁によって導入された。またニュージーランドでは、この措置は1897-98年度に下院で決議され上院で否決された。

住み込みや出稼ぎの便宜は、LGB（地方政府庁）命令で現在は、孤児と遺棄児童に限定されているが、その他の被救済児童でも両親同意を経て拡張されうるだろう。さらに経験ある救貧法ワーカーからの示唆によれば、慢性的な院内貧民の児童は、救貧法学校に送られる際のように、親の同意なしで住み込みに出されうるべきだ。さらに小規模な教区連合の被救済児童の場合は一層の改善余地がある。院内の被救済児童は、被救済貧民バラックや巨大なワークハウス学校に押込められるのでなく、少数の例外的施設を除き、住み込みを許されないなら、「コテージ・ホーム」の比較的小集団で、「ハウス・マザー」の世話をうける必要がある。エレウシス・クラブ・レポートの言葉では、彼らは「被救済貧民の汚名から引き離され、可能なら良好な公立小学校で他の児童に混じり²⁸⁾、職業や役に立つ技術を教えられ、それによって他者と同じく担うべき市民の義務を果たせる。」理髪のような不熟練職種への貧民児童の徒弟や、使い走りや農業労働者としての住み込みは、禁止されるべきだ。

彼らへの初等教育も大幅改善を要する。1886-87年に16,216人の児童が首都ワークハウス学校に収容されている。うち359人のみが第四規準である（うち222人のみが合格）。検査官は「古いワークハウスのおかしな分類、教育用の家具・装置の貧弱さ、給料の低さなどは、有能な教師の応募を思い止まらせ、技術上熟練の欠如、勤労指導者の実践的な教育能力不足、児童の産業利用にあたり保護委員会と経営者が多く抱いている偏見」を嘆いている²⁹⁾。

こうした言葉が記されて10年が過ぎ、救貧法学校はほぼ何も改善されていない。良い事例でさえロンドンのボード・スクールに遠く及ばない³⁰⁾。

教育局が権限強化され、少なくとも普通のボード・スクールと同レベルに公立学校を引き上げるべく主張してよい事は確実だ。国が扶養義務を肩代わりした全ての子供は、14才まで最高の初等教育を受け、高度熟練職の徒弟就業を経て、経済学的にいう労働市場への「不熟練」の勧誘ではなく、熟練労働者になる事を要求しても行過ぎではない。しかし、この全ては、現行法ですでに保護委員会の権限にある。必要なのはやり遂げうる精神と熱意である。

28) 原注1 (p.175) これはすでにイングランド、ウェールズの約3分の1での実践である。さらに、院外被救済貧民の児童は規則的な学校出席を必要とされている。

29) 原注1 (p.176) *Report of Local Government Board, C.—5526, pp.95-97.*

30) 原注2 (p.176) ロンドン州議会の技術教育会議の州立奨学金計画の5年の経験の間、救貧法学校の誰一人としてその3,000人の奨学金受領者に該当しなかった。

Ⅲ. 病人への集団的供与

病院がいかに急速に「自治体営業化」されているか、ほとんど認識されていない。ルーラル・ディストリクトでは、ワークハウス病弱者施設は重病の賃金所得者への適切な住まいとして認められつつあり、家族からの隔離への偏見も、公的病院の改善へと変化してきている。1889年のロンドンで、78の巨大民間病院は約6,415の病床をそなえ、27の救貧法病弱者施設および「疾病アサイラム」は9,639床を、首都アサイラム会議は1,820床をもち、総計で11,459床である。それゆえ、首都の病床の約3分の2は公的資金で運営されている。それ以来、公営病院が急増し、他方で無責任で「ボランティア」な病院は停滞・減少している。おそらく「占有病床」の4分の3が地方税から支払われている。

公共的見地から見て重病の全ケースが病院で処置されるのが最善だ。労働者が親類縁者への最小限の負担でなるだけ早く健康と活力を回復することは公共の利益である。最近の医療における大躍進は看護と殺菌処置にあり、どちらも密集家屋では不可能だ。伝染病の隔離は明らかに公共の利益である。しかし世帯数の80%が肉体労働者で、大都市ではその3～4割が一部屋に住み、さらに多くが2～3部屋の貸家に住んでいれば、隔離も看護も在宅では無理である。病人への処置は必ずや集団的に提供すべき問題となる。幸運にも（ロンドンでは）、収容者の3分の2を被救済貧民にすべく最悪を重ねてしまった主体的道徳破壊行為は、医師と患者の常識によって消滅した。上院委員会での陳述によれば「これら病弱者施設での処置の卓越さとワークハウスからの分離により、貧民はかなり施設に頼るようになり、それらを一種の“国家の病院”とみなす傾向となり、入院患者が被救済貧民を意味しなくなった。」³¹⁾この新しい区別は、バーミンガム保護委員にはあまりに脅威で、「彼らは全ての来院者をワークハウスの庭につながる門をくぐらせ、彼らがワークハウスと病院との区別をしないようにした」ほどだ。

汚名から逃れた人を意図的に「被救済貧民にする」この狡猾な事例は、現行の救貧法行政のうんざりする特徴である。我々は貧しい同胞への集団的供与の費用削減にあまりに熱心で、供与が可能な限り彼らを道徳破壊させることを望む。それによって（損得や一時的な飢餓にうったえることで）彼らの中でより品格のある人物を締め出

31) 原注1 (p.178) *Report of House of Lords' Committee on Poor Law Relief*, H.L. 363, 1888年, p.viii.

そうとしているのだ。

しかし医療救済について世論は今や抗しがたく別方向に踏み出している。1883年（首都）疾病予防法第7条で、首都アサイラム会議の巨大公立病院での処置は「教区救済」とは見なされない。1884年に議会は医療救済の単給者が選挙権剥奪されないよう規定した。次回の議会登録法案において、どの国会議員も反対しない条項が挿入されるだろう。それは「医療救済」が救貧法病弱者施設と疾病アサイラムにおける処置を含めることになると。夫の妻子を危険な精神病患者として彼から強制隔離し、公立の精神病アサイラムに送致するという不幸を理由に、彼から教育上有益な市民の尊厳を奪う理由があろうか？

院外での治療の問題は不明瞭である。儉約者診療所と友愛組合によって、通常の儉約的な人は誰でも軽い病気であれば医療サービスに備えうる。それゆえ公費で無料の治療を拡大し過ぎることで、現在の自発的な協同行為を阻害しない方が望ましいかもしれない。しかし原理的に言えば、もし世論が主体的道徳破壊を求めずにそれを選ぶならば、公的サービスのこの部門全体で素朴な共産主義を選ぶ理由がある。疾病の全ケースの唯一の目的とは、患者の最大限急速な健康復帰であるべきだ。また公共利益の問題ならば、やり方を「現金支払関係」から分離せねばならない。

ボランティアな病院と地方税補助病院との現在の区別は支持できないだろう。ロンドン病院行政の無秩序に対し、秩序とシステムの導入が早急に必要である。欠けているものは救貧法制度から医療・病院救済を完全に区別することだ。大都市では病人への供与は病種に応じた区分こそが必要であり、制度の維持・運営方法に応じた意図されない区別は不要である。我々がロンドンで要求するのは中央病院会議であり、あらゆる病人・精神病患者へのサービスの管理であり、全ての「ボランティア」病院への監査、監督、統制である。それはロンドン州議会から、精神病アサイラムの運営という重荷を軽減し、首都アサイラム会議の病院だけでなく、ワークハウス病弱者施設、診療所を継承するだろう。他の州では、既存のロンドン州議会の「アサイラム委員会」に対し、病院への管理・統制権限を同様に付与し、病人への全ての供与を救貧行政から分離することで十分だろう。

IV. 死者の公的な埋葬

被救済貧民の葬儀数について統計が無いのは救貧法統計の欠陥の一つである³²⁾。しかし総死亡者数への割合は非常に大きいに違いない。生前に救済を受けなかった多くの人が、教区により埋葬されている。もしロンドンの死者の15%がワークハウスや救貧法弱者施設に入所していたとして、仮に25%以上がなんらかの公的施設で死亡するとして、さらにルーラル・ディストリクトで60才以上の死亡者の3～4割が被救済貧民であるとして、もし65才以上の25%が慢性的な被救済貧民であるとすれば、葬儀代の少なくとも3分の1はすでに救貧法基金から支払われている。

「教区による埋葬」を、貧民は想像より大きな不名誉で恥辱だと感じる。恥じることなく教区の医者にかかる高齢労働者は、救貧法診療所や病弱者施設や、院外救済の苦いパンを恥じないが、被救済貧民の葬式には抵抗し、この最期の恥辱を避けて貯蓄するために飢えもいとわぬ。しかし人口の大多数の生活は非常に厳しく道徳破壊的なので、少なくとも彼らの3分の1は、尊厳と自尊心を「がけつぷちにおいて最後に回復する」ことに失敗し、結局は被救済貧民の墓場に追いやられてしまう。

もちろん公的埋葬は必ずしも退行ではない。軍人、水夫、牧師、宗教関係者の場合は埋葬の集団的供与は当然である。それは単に、この形での公的埋葬—我が同胞の3分の1の運命だが—を、人生のもう一つの不安、最期の瞬間の哀しみの源、親類の不名誉という汚名にしている我々の意図のせいである。我々は努力はしたが、公的埋葬を廃止できなかった。我々が成功したのは、死の悲痛を一つ増やし、彼らの人生の道徳破壊的な要因にしたことだけだ。教区による葬式を被救済貧民から切り離す時ではないのだろうか？我々は貧民の負担軽減への努力さえしていない。我々は、単なる埋葬という特権に不要で面倒な負担を課している。ある場合では、不在の教会管理者が、地区の埋葬すべてに場所・人を問わず埋葬料を課すのを我々は黙認している。多くの場所で、墓地の供給を私的投機の対象にし、必要以上の私的利益の源泉にすることを我々は放置している。さらに、不幸な家庭が、本来であれば公的な義務の肩代わりのために商人と取引するのを放置している。死者の埋葬費用と手間の最少化に、人民の集団的組織が活用されてならない理由はない。

パリでは全ての墓地は公共財産で、全ての葬儀は事実上の公的組織が遂行する。

32) 原注1 (p.180) この欠如が未だに(1898年現在)埋められないのは、地方政府中央の統計部門の際だった不名誉である。

「葬儀」会社が自治体によって認可・補助され、監督・統制のもとで営業している。葬儀料金には明朗な等級があり、無料からパリ市民の求める最高級まで様々だ。以下のことは夢では無いだろう。すなわち、我々がいつか葬儀屋を「市営化」し、現在の「埋葬会議」を埋葬の完全な市営部門に拡張し、極貧の者さえ愛しい故人の最期の儀式に何ほどかを出費する贅沢ができるよう、十分な最低料金を課す事である。我々は自尊心への最後の努力を妨害せずに促進してもよいはずだ。

しかし、さらに一步を進めるために言わねばならない。埋葬費用は必然的に生きている人が分担せねばならず、平均すると死は10年に1度、全家庭に訪れる。問題は我々が必要最小限の費用を上手に「プール」できなかったかどうか、各家庭が一度に出費せずに10年にわたって分割できなかったかどうかである。フェビアン教会の示唆的なパンフレット³³⁾から引用すると、

我々は、埋葬に料金を課すことで、死にまつわる手間や経済的痛手を増やす必要があるか？ 遺体処理は公共問題である。この公共義務の遂行が、貧民にとって最も負担が大きく時を圧迫している。「埋葬の共産主義」は、墓への需要の不要な増大をもたらさないだろう。現在の莫大な出費を整理することは、全て大きな恵みであろう。

「無料埋葬」であれば、邪悪な嬰兒殺しとともに、幼児保険の廃止を可能にするだろう。埋葬料金の個人負担がなくなれば、幼児保険の理由もなくなる。

V. 臨時収用所の廃止

救貧法行政は開始から最初の200年間、実際には中期全体を通じ、救済ではなく抑止を目的としていた³⁴⁾。そこで今日の我々も、身体頑強な悪漢や放浪者の矯正を促す必要を忘れてならない。

多くの善良な人々も、あらゆる被救済貧民がこの階層に属するという不道德な信条を持っている。彼らは忘れている。被救済貧民の3分の1が児童であり、10分の1が狂人で、2分の1が病弱者で、高齢で、成人身体障害者であることを。労働可能成人と

33) 原注1 (p.182) *Facts for Londoners*, p.53.

34) 原注2 (p.182) Sir F. M. Eden, *State and the Poor*, および Sir G. Nicholl, *History of the English Poor Law* 参照。

分類されるのは10分の1以下であり、うち4分の3が女性で、ほとんどが離・死別した母親で、全力で支えるべき家族を抱えている。1.5%のみが、通常の労働可能な成人男子と分類され、これについてさえLGB（地方政府庁）によれば以下が含まれる。「彼らの救済は、(1) 突然・緊急の必要、(2) 自身の病気、事故、病弱、(3) 家族成員の病気、事故、病弱もしくは葬儀、(4) 仕事がないため、などである。」³⁵⁾救済された浮浪者数は、ほんの約13,000人であり、救貧法を利用する「身体頑強な物乞い」の総数は総人口のごくわずかである。にもかかわらずこの寄生的階級は、道徳破壊的な状態で最近増えており、「女王陛下による住まい」を次々に喜んで移動し、監督官から顔を完全に覚えられている。

現在の臨時収容所は、実際には道徳的汚染の源泉のようだ。ほぼ常習的な放浪者のみで満たされているので、現在、絶望的な寄生的階級を援助し、ますます退化させているだけである。これ以上の贅沢を求めて収容者の流入が起きぬよう、厳格さを緩和してはならない。雨風を避けて臨時収容所に逃げ込む純粋な少数者も、邪悪な渦のなかに引き込まれることをほぼ避けられず、常習浮浪者となる。示しうる唯一の改革は、時代遅れの「貧民遍歴人」への認定・援助の拒絶であり、窮乏者全員の「収容窓口」への出頭であり、彼の個別審査である。また、常習浮浪者と認められた者への懲罰的「労働コロニー」への厳格収容である。さらに適切な稼業の後での、単なる窮乏者の解放と、あらゆる方法での就職援助である。慢性的な被救済貧民という難破から人生を守るために困難に挑むことは、沿岸での船舶や輸送船の沈没を防ぐのと同じだ。

身体頑強な浮浪者、怠惰な物乞い、矯正不能な怠惰などの慢性的ケースでは、組織的な被救済貧民労働という方法で、厳格に訓練・監督されねばならない。これらの階層は犯罪者と同じく文明化の「失敗」である。したがって彼らは細心の公平な親切さで処置され、生活費を稼ぐ機会を得るべきだが、彼らが有益な労働で報いようとするまで、いかなる救済も拒絶せねばならない。現在の救貧法システムは彼らへの処遇に失敗し、改革者たちは公的活動の拡大を求めている。チャールズ・ブース氏の警告によれば、我々は「救貧法と行政の門を少し開き、その中庭で適切な訓練のもとで労働者ギルドを作るべきで」ある。さらに、一般社会での存在をもっと困難にして、怠惰な浮浪者を社会からなくさねばならない。他方で、改良を重ねた「労働コロニー」という選択肢を与え続け、更生できない浮浪者や物乞いを行政官命令で収容し、警察や

35) 原注1 (p.183) *Local Government Board Report, C.—8583, 1897年*

救貧法事務員の告発にもとづき、特定期間収容できるようにすべきだ。

民主主義がこれら不正直な金の亡者を優しく処遇すると恐れる必要はない。救済が不名誉でも道徳破壊的でもないケースの全てで、寛大かつ懸命に供与がなされれば、残余者も科学的厳密さで混乱なく処遇されるだろう。

VI. 救貧法の機構改革

しかし救貧法行政は責任者が世論の信任を得るまで安定しないだろう。その信任は現在のところ選挙方法の不備により事実上は破壊されている。ゆえに救貧法の行政機構改革は決定的に重要で、特に首都でそうである。実際、問題のこの側面は大臣の関心事になるだろう。それもここで触れた等しく緊急な改革に着手するもっと前である。

救貧法行政は647の保護委員会にゆだねられ、それは14,827の教区からなる647個の集合体のために活動している。ロンドンには30の保護委員会があり、別々の教区（14）か、あるいは小教区からなる「教区連合」のために活動している。2人の治安判事によって任命された「貧民監督官」は、事実上、機能が時代遅れになっている。

1890年のこの論文が書かれた当時、救貧法の選挙制度は世論のスキャンダルの的だった。保護委員会は主に地方税納税者によって（毎年あるいは3年ごとの4月に各教区ごとに有効な制度に基づき）、複数投票で選挙されていた。各選挙民は家屋課税評価額に応じて1人で1票～6票をもっていた。所有者は占有者と同じように投票権をもち、代理人も投票できた。占有者である所有者は2重の投票権をもっていた。さらに、もし彼が複数の家屋で納税していれば、「ハウス・ファーマー」であろうとなかろうと、投票権は所有する家屋数に比例して増大した。この制度のもとでは、（1889年のベスナル・グリーンのように）大規模な家屋所有者からなる少数派が、多数派の貧民を圧倒することもよくあった。選挙は不注意に取り行なわれ、投票用紙は警察官によって各戸に置かれ、次の日に回収され、詐称や不正対策はなかった。世論の関心はほとんどなく、投票用紙総数のほんの一部だけが使用されていた。

あらゆる教区の治安判事は保護委員会の職権上の委員だが、ほとんど出席しない。LGB（地方政府庁）は、追加的な委員を指名してもよく、いくつかのケースで実際にそうした。仕事の大部分は有給の事務職員の手にかかされ、「保護委員会つきの事務職員」は一しばしば地方の事務弁護士だが（チェルシーでのように）莫大な報酬

をうけとる兼任者であり、実際には統制不能である。

救貧法の代表者による統治にあたり、我々は以下の事を必要とする。すなわち州議会登録簿にもとづいた「一人一票」、3年毎の統一選挙、治安判事その他の名目役職の排除、地方税基準の投票資格の廃止、学務委員会における制度に沿い、かつ汚職防止法（現在、国会選挙にのみ適用され自治体や労働者クラブなどの会合には不適用）のもとでの選挙制度、夫に扶養された婦人の保護委員または保護委員選挙民としての無資格状態の廃止である³⁶⁾。

それぞれの保護委員会が現在、救済行政を運営し、他の団体から独立で地方税を徴収している。しかしロンドンではワークハウス、病弱者施設・学校などの内部での貧民の扶養費用、救貧法事務官の給与、予防接種の費用などは、「共同貧民基金」が負担し、彼らの財産の地方税評価額におうじて教区に分配されている。

ロンドンの貧民の費用負担は、ロンドン全体では、初頭教育費の分担方法だと、おそらく混乱するだろう。また貧民の費用は国庫負担にもできない。救貧法救済の付与は、おおいに地方裁量の問題だから、地方の無駄と浪費を防ぐために超過分への地方責任が必要だ。各地方は救済にかかった費用について、自ら負担すべきだ。ただし、共通の指導のもとでの正しい方法や一般規則に従う場合を除いてである。しかし、共同貧民基金の原理がロンドンについては混乱なく拡張できる。それは中央首都当局に対し以下の費用を（独自の費用とは別に）課す事ができる。すなわちそれは、指示された原理での厳格な救済全てについて被救済貧民一人あたりのミニマム費用であり、地方支出の被救済貧民一人あたりのミニマム費用であり、保護委員の選挙費用の全部であり、議会立法に従った保護委員による支出や彼らが統制できない公的団体が支出し、現在地方の救貧税が負担している莫大な負担の全部である。これらの負担の全てが「平等化」されても、救済にあたっての地方の浪費に対する費用調査の全ては、なくならないであろう。

しかし、ロンドンの救貧税の平等化には必ず効率的な中央当局が必要となる。1889年に下院で賛同を集めたピッカーズギル氏の法案は、この必要性をしっかりと認識していない。首都が中央の「保護委員会」を残念ながら必要とすることは、救済行政の統一を必要とする事柄の運営、あるいは1都市30もの独立した行政会議が引き起こす道

36) 原注1 (p.186) これらの提案はイングランド、ウェールズに関する限りほぼ実質的に1894年に政府によって採用され、翌年、地方政府法に体现された。

徳破壊的なほどに不平等な処遇の着実な廃止である。例えば、W.M.アクワース氏³⁷⁾は、臨時収容所について、こう問いかける。

どんな課業がなされ、自由時間は何時間か、課業が最初に達成さるべきか否か、収容所は区画が共同か、の全ての問題に現在かなり不一致があるからと、それらを地方の保護委員会の決定にゆだね続ける理由があるろうか。ある収容所では常習的な宿泊者は、4ペンスの入所料を払わずに、公共宿泊施設の快適な自由を享受する。少し離れると、規律があまりに厳しいため皆が避け、様々な設備の施設の特徴を知らない本物の流れ者しか寄り付かない。

現在また、メルルボーンとセント・パンクラスの救貧法病弱者施設は、患者一人当たり費用がそれぞれ40ポンド、50ポンドだが、ワンズワースとマイル・エンドはこの半分ちょっとである。現在、ロンドンの39の別々のワークハウスはそれぞれで、収容者の中の約10の別々のグループに対し十分な設備を提供しなければならない。それゆえ、彼らを分類するにあたり、救済該当者と非該当者、純真無垢な者と頑固な者との区別での失敗は驚くに値しない。行政統一すれば、厳密で教育効果のある分類が可能となり、老人や救済該当者への処遇緩和も可能となり、救済にあまり値しない階層への別個施設での厳しい訓練も可能となろう。場所、時間、資金面での統合の経済的利得は言わずもがなである。

しかし、ロンドン特有の救貧法組織である首都アサイラム会議になんらかの機能・権限を与えようとは改革者の誰も提案しないだろう。それは最近の首都公共事業局の選挙・その他のあらゆる欠点を有している。実際的には、あらゆる当局が、アクワース氏とS.A.バーネット牧師に同意し、ロンドンでの単一の救貧法評議会を勧告している。それは、ロンドン州議会や学務委員会のように、人民による直接選挙でのみ選出されねばならない。選挙は3年に1回、ロンドン州議会選挙の1年後になされるだろう。救貧法評議会は、自ら行政と貧民救済の原理を決定する全権をもち、医療福祉担当者の地方委員会に、これらの原理で救済を運営・付与する義務を与えるべきだ。それは当然、首都アサイラム会議の権限、義務、財産の全てを継承するが、新設の中央病院会議に委譲されたもの、ワークハウス、臨時収容所、救貧法学校など全ての運営は除外される。ロンドン救貧法評議会は、独立性においてはロンドン州議会と学務委

37) 原注1 (p.187) *Report of Poor Law Conference, London, 1889.*

員会と同一の立場で、実行可能なかぎり近くに設置されるべきである。会計は政府監査官によって引き続き監査されるだろう。活動は議会で認定された権限の範囲内に限定されるべきだろう。しかし、ロンドンの監督官および保護委員会に関する裁量権は、現在ではLGB（地方政府庁）にあるが、その肥大化したその他権限とまとめて、ロンドン救貧法評議会に委譲されても混乱はないだろう。

首都の外では、救貧法機構の変革あるいは地域区分の変更は必要ないようだ。現存の647の救貧法教区連合に手を入れようとすれば、財産、債務、事務員、地方税、官僚機構への根本的な再編が必要となる。それらが州議会に移転すべきとは誰も提案しないだろう。州議会は救貧法行政の主特徴であるべき、個別ケースへの詳細調査には極めて不適切だからだ。

また救貧法行政は完全に地方的にもできない。連合王国における15,000の教区がそれぞれで、ワークハウス、病弱者施設、狂人アサイラム、臨時収容所、就労場を保持できない。教区会議は個々のケースを、適切な教区連合の施設に移送する権限を付与されてよい。また教区会議は、教区連合の保護委員会および高齢者への年金管理の公的当局に対する地方諮問委員会として活動してよかろう。しかしこれを超えては、知識豊富な救貧法職員は進もうとしないだろう。教区会議に院外救済付与権を与えることは、旧救貧法の道徳破壊的な恐怖に導くであろう。また、教区に地域の貧民を扶養させることは、かの定住法の愚かさを呼び起こすであろう。「閉鎖的教区」、児童収容施設の廃止、強制送還、訴訟、地方間での嫉み、恨み、悪意およびあらゆる非情が生み出されるであろう。したがってロンドン以外では、保護委員会をもった救貧法教区連合を維持せねばならない。保護委員会は選挙制度を改革され、委員には妥当な巡回旅費が支給され、衛生・教育上の機能の現在の混乱が整理され、最後には貧しい市民への集团的供与のりっぱな運営という自らの課題に没頭する自由を与えるべきだ。

ここまでの救貧法改革についての試験的提案はすべて、社会的弱者にたいする現在の集团的供与を、混乱なく可能なところで「被救済貧民を無くし」、行政機構を「民主化」する方向に沿っているとが分かるだろう。それらは完全な計画ではなく、現在そうであるように、「失業者」問題にも、幼児を抱えた寡婦という救貧法の典型問題にもふれていない。疑いなく、これらの提案は多くの人には無謀で極めて危険にみえるだろう。現在の救貧法制度になら改革は必要なく、改革可能性についての長期提案は愚かしいという人もいる。また、問題を検討することなしに世論の意志表明を待つだけの人もいる。かなりの確信をもって言えるのは、両者ともに民主主義の歴史か

ら学んでいない事だ。

我々は今や機械導入が熟練労働者への需要を減少させるという想像が、周知の誤りであるのを知っている。様々な旧式の職人技を無価値にした変化は、より高度な労働者の階層を拡大させて生み出した。政治的民主主義を完成させる道筋は、政治上の熟練を不要にするであろうという考えも等しく間違いだ。政治家を世論の意志のたんなる事務員・下僕とみなすのは、皮肉屋のやり方である。政治家の行動は民衆の声によって形成されるからである。しかし、本物の政治家は、政治的な民主主義が、問題の前提を変えるだけであるということを知っている。メッテルニッヒのように、世論の希望を無視するのではなく、(あえて言えば)パーマストーン卿のように世論の意思を惑わせ、おだて、はぐらかすのではなく、現在の政治家の課題とは、まさに、「ほんやりと言葉にならずに叫ぶ」大衆の本当の願いをくみとり、これらを混乱なく実効的な政治活動に導き、通訳することである。

現代の政治家にとって、この課題への最大の必須条件は政治的洞察力である。知るべきことは、人々の現在の要求ではなく—それは十分に明らかだ—彼らが来年に求めるものである。ひとたび世論の要求が明示され普遍的支持を得れば、もっとも偉大な政治家でさえ進路変更は徐々に難しくなる。十分に討議された変更でさえ、アジテーションへの燃料投下と同じで、世論の意志への良心的な反論の影響力は破壊されてしまう。政治家の任務は常に、少なくとも民衆の声の「6ヵ月先」を読むことであり、来たるべき要求への予測であり、高まる要求を遂行する入念な計画で世論の意志を満たすことであり、妙案が無いからと、効果も実行可能性もなく、混乱を招くだけの計画が普遍的に支持されないよう防ぐことである。

群衆の進む方向を、危険な方向からそらすために、政治家は最初から安全な進路にそって同じ目的地に誘導し続けねばならない。民主主義は下院のようなものであり、単に反抗ではなく導かれて初めて進むのだ。民主主義の船の舵取りには、前進し続け、一定の速度を保つべきである。彼が舵取りしたければ、次の風を知り、真正面から向かってはならない。

我々は1782年と1834年の救貧法改革と同じだけ大改革の前夜にあるように徐々に思えてきた。国民の性格に対する効果において、この変革が吉と出るか凶と出るかは、公衆の指導者が世論の意思に向き合うやり方に大きくかかっている。

解 説

ウェッブ夫妻（Sidney James Webb, 1859-1947, 1st Baron Passfield, Beatrice Potter Webb, 1858-1943）の救貧法改革論は1909年『救貧法少数派報告』が有名である。ここに訳出した小論「救貧法の改革」は約20年前の1890年に執筆されたものである。『少数派報告』がビアトリス・ウェッブの名で有名なのに対し、この小論の著者は独身時代のシドニー・ウェッブであった。つまり、夫妻の救貧法・貧困研究は、結婚（1892年）より前からの共通課題であった事が分かる。

ビアトリス（旧姓ポッター）は、C.ブースによる『ロンドンにおける民衆の労働と生活』（1889）に収録されたドックその他の苦汗産業についての諸論文で有名であった。その後、協同組合研究に関心を移し、『イギリスにおける協同組合運動』（1891年）を出版するが、その途上で1890年1月にシドニー・ウェッブと知己を得た。他方、シドニー・ウェッブは、1885年にフェビアン協会に加入した後に、「経済学」についての研究（1888-89年、後述の「レント論」）、『イングランドの社会主義』（1890年）、『ロンドン綱領』（1891年）の出版など、フェビアン協会の中心人物として頭角を現していた³⁸⁾。

本小論「救貧法の改革」の初出は、『コンテンポラリー・レビュー』1890年7月号である。この時期のビアトリスと対比すれば、彼女のロンドン調査は、ドック、裁縫業などの苦汗産業についての参与観察的な手法も用いた社会調査であった。そこでは、ドック周辺の労働者の生活・労働実態、救貧法その他の救済制度と不安定な非正規雇用との間を出入りする労働者の姿が描写されていた。この状況を改善するために、ビアトリスはなんらかの「社会主義的立法」が必要であると結論していた³⁹⁾。

他方で、シドニー・ウェッブによる本小論は、制度改革について行政学的見地から書かれている。『少数派報告』に向けて、ビアトリスの着想を行政機構改革論として具体化してくれたのがシドニーの知識であったと言えるであろう。ただし『少数派報告』において、救貧行政が地方自治体の管轄下で「教育委員会」、「保健委員会」、「保

38) 詳しくは、Harrison, R. 2000. *The Life and the Time of Sidney and Beatrice Webb 1858-1905: the Formative Years*, London: Macmillan. (大前眞訳『ウエッブ夫妻の生涯と時代-1858年~1905年: 生誕から共同事業の形成まで-』ミネルヴァ書房, 2005年), 江里口拓『福祉国家の効率と制御: ウェッブ夫妻の経済思想』昭和堂, 2008年を参照

39) 例えば、Beatrice Potter, 1887, *Dock Life in East London*, *Nineteenth Century*, No.128. を参照

護収容委員会」,「年金委員会」の4つに再編されるべきと提案されたのに対して⁴⁰⁾, 本小論では, 旧来の教区連合の残存が前提されるなど, 構想の差違もある。また, 本小論におけるシドニーの主張からは, J.S.ミルの影響を色濃くたどることができる。いわゆる人格陶冶論, 性格形成論などのことである。ミルとフェビアン（社会主義者）の連続性など, 思想史上の重要な箇所であるから, 本文中に下線部で強調した⁴¹⁾。キッドらが指摘していたように, ウェップ夫妻の議論には, 道徳主義的な一面があり, その初期における証左であろう⁴²⁾。他方で, そうした議論は, 無拠出ミニマム年金への提案と相まって, 今日で言う「給付付き税額控除」あるいは負の所得税とも通じる論点であり, 例えばM.フリードマンらとの関係性などについても再検討の意義があろう⁴³⁾。

40) 江里口拓, 前掲書, p.116を参照。

41) 例えば, 関口正司, 1989.『自由と陶冶—J.S.ミルとマス・デモクラシー—』みすず書房を参照。

42) Kidd, Alan J., 1996, *The State and Moral Progress: The Webbs Case for Social Reform c.1905-1940, Twentieth Century British History*, Vol.7, No.2., p.192

43) ウェップ夫妻における「負の所得税」,「給付付き税額控除構想」については, 江里口拓2015「L.T.ホブハウスの福祉政策論と経済思想:富の社会的要素への所有権」『西南学院大学経済学論集』49(4), 1-26を参照のこと。