

窮民と福祉

二回にわたる石油ショックの後遺症で世界経済が長期低成長の時代に入るとともに、高度成長時代にできなかった経済社会システムには「きしみ」が目立ってきている。

高いインフレ率、高失業率、財政赤字、低成長（時にはマイナス成長）という四重苦の中で、先進諸国、中進国、開発途上国を問わず経済停滞から脱却する妙策を模索している。

わが国の行財政改革も、こうした世界的な低成長時代に対応する動きのひとつとしてとらえるべきであり、日本の場合、高インフレ、高失業が顕在化していないので、財政赤字の解決ないし緩和に焦点が向けられているわけである。

欧米諸国の場合、インフレ率も失業率も日本よりはるかに高いし、財政赤字も、日本ほどではないにせよ、厳しい現状にある。

こうした厳しい経済状況、財政事情の圧力の下で、一九六〇年代から七〇年代前半にかけての世界経済の高度成長期につくりあがら

関口 泰

れた経済社会システムの中でまずきしみはじめたのが社会福祉制度である。高負担Ⅱ高福祉の一般原則に立つヨーロッパの社会福祉制度でも、経済の低滞とともに高負担にかげりがでてくると、システム化された高福祉に疑問、非難、改革要求の声が強まってくる。米国のレーガン大統領が予算削減の対象として社会福祉予算の削減に手を染めたのも、わが国の政府が五十八年度予算で年金の凍結をきめたのも、こうした動きへの対応であろう。

旧来の経済社会システムが経済の低滞で最も厳しい危機に直面しているのは、イギリスである。主要先進資本主義国のうちで最も経済成長率が低く、しかも制度的には西ドイツ、スエーデンと並んで社会福祉制度が最も完備しているイギリスは、経済の実態と既存制度の間に生じた摩擦を最も厳しい形で経験しているのである。

イギリスの社会福祉の歴史は、教会のチャリティを主体とした中世に遡るが、中世の貧民救済はキリスト教の教義にもとづく宗教的

な要素を除外すれば、『わが国の初期の窮民立法の大きな目的は流民の抑制にあったように思われる』（一八三四年貧民法報告書）とされている。つまり貧民（ザ・プアー）が窮民（ポーパー）化して、さらに流民（ベイグラント）になり、農村社会の治安に脅威を与えるのを防止することが主目的だったのである。

この中世以来のポーパリズム（他人の援助によらなければ生きていけない極度の貧困）をどうするかが、現在までの社会福祉政策、とくにその主軸となる貧民救済政策の中心となってきた。そして社会福祉政策一般もこのポーパリズムをめぐる世論の動きに強く影響されてきた。イギリス経済が成長軌道に乗りだし、産業革命期に入る前の十七世紀初頭のエリザベス貧民法（一六〇一年）にすでにこのポーパリズムに対する組織的な対応が見られる。

エリザベス貧民法は、従来の個別立法を集大成したものと いわれるが、その要旨は貧民を三つの分類に区別し、①病気その他によるやむをえない事情からくる貧民、②身体強健な者 ③怠け者のそれぞれに別個の対応をすることであった。①に対してはパリッシュ（教区）のレート・ペイヤー（地方税納税者）の税金で救済した。②と③に対しては、労働工場（ワークハウス）による労働を課した。この原則の裏には、ピューリタンの倫理が強く働いている。つまり、労働の努力は必ず報いられ、怠惰は罪悪であるという意識が社会で強く支持されていたのである。ジョン・ロックは一六九七年の

政府への報告の中で『貧困の根源は、規律の遅緩と礼節の退廃以外のなにものでもない』と述べている。

十七世紀の学者たちの眼からすれば、経済的拡大を阻害するのは怠惰な貧民階級が存在であり、労働力は生産の一要素としては考えられても、生産物に対する需要（消費）を構成する要素としては考えられなかったのである。

エリザベス貧民法が根本的に改革されるのは十九世紀になってからである。産業革命による工業化社会の出現で、イギリスは新しい深刻な社会問題、つまり都市労働者の大量失業の発生とそれにとまなう社会不安を抱えることとなった。

『大英帝国が平和と、その結果としての国家の繁栄を維持しよう」とすれば、国民のきわめて大きな部分が極貧状況に落ち込むのを許容することについて注意を払わなければならない。新しい貧民法なくして、社会の平和を長期にわたり維持することはできない』（マクルーチ「政治経済原則」一八二五年）

一八三四年の『改正貧民法』は、当時の英国の指導層の救貧対策に対する回答であったが、ここにはその直後に招来するビクトリア時代のベンサム主義、サミュエル・スマイルズの『自助論』の『誇り高い』道徳論が色濃くでている。そしてこの新しい貧民法の精神は、『揺りかごから墓場まで』の第二次大戦後の社会福祉国家にもかかわらず、いまでもその底部で脈々と息づいている。

一八三四年貧民法の旧貧民法に対する最もきわだった特長は、貧民（ザ・プアー）と窮民（ポーパー）を峻別し、ポーパーに対しては「救済の適格性が低い」（レス・エリジブル）としたことである。『すべての条件の中で最も重要かつ不可欠のものは、ポーパーに対しては最も低い階級の独立労働者の状況よりも適格性を実質的にも表面的にも低くしなくてはならないということである』（一八三四年貧民法報告）

なぜ、窮民に対しては救済の適格性を低くするのか。ここにビクトリア時代の道徳論が入ってくる。まず第一に、貧しさは道徳性の低さに対する神の審判であり、貧民に必要なのは道徳性の向上だとする指導階級の考え方が支配的な影響を与えたからである。

貧民法報告書は『法律は、行政的な施策とならんで、正しい原則と正しい習慣を一般民衆に伝播することを狙った伝道的任務を目的としている。……法律の目的は貧しい階級の知的、道徳的状況を向上させる計画をつくるにある』としている。そこにはエリザベス貧民法に存在したチャリティーの精神も、中世のイングランドの国内平和を保証した「ギフト・エコノミー」（恵まれた者が恵まれない者に施しをする経済）の片輪もなくなっている。

過度の子持ちや、飲酒がまず槍玉に上がっている。貧民法報告書は、労働者街サウスワークの監督官補佐フィッシュ氏の次のような調査内容を引用し、飲酒―怠惰―貧困の悪循環を指

摘している。

『調査がはじまって以来、本官は有名な酒屋に人員を派遣し、同店を訪れる窮民と彼等が使う金を監視させたが、彼等の告白から、戸外救済費として与えられた総額百ポンドのうち、三十ポンドは酒屋で即日使われているという結論に達した』『貧民中の大多数を占めるポーパリズムは、怠惰、浪費、不道徳に原因している。これは勤労の通常の配慮によって避けられたかもしれない』（貧民法報告書）という考え方から、ポーパリズムを貧困の極端な状況としてではなく、質的に異った人間とみなし、峻別する。

そして峻別された窮民は、新貧民法で飛躍的に拡充された労働工場（ワークハウス）に狩り込まれてゆく。

ワークハウスは労働規律と道徳を注入することを目的として、飛躍的に拡大し、一八三九年には二五〇カ所に新設された。

それが一八四六年には七〇七カ所にふえている。一カ所には平均二七〇人の窮民が収容されたという。ビクトリア時代の道徳は窮民には全く通用せず、ワークハウスはビクトリア時代の恥部として繁栄をよそおう階級社会の最底辺として存在を続けたのである。

一八四五年にはアンドバーのワークハウスで、収容中の窮民が空腹のあまり、生のジャガイモ、牛骨の軟骨、鶏のエサをあさっているのが報道され、労働者たちの恐怖と反感を呼び起し、チャーチスト運動を燃え上らせる一つの契機ともなった。

自由主義経済の拡張期にいかにも国富が増大しても、レッセ・フェールの道徳論だけでは貧困という社会問題は一向に解決せず、むしろ悪化するだけだという事実に気づきはじめたのは、十九世紀後半になってからのことである。

一八五五年には公務員委員会が設立されて、中央行政機構が整備され、一八七一年には地方行政委員会ができて、社会福祉行政の中央政府による指導が強化された。そしてまず手がけられたのは、「窮民」の名のもとに一律にワークハウスに收容されていた收容者を再分類し、病人は療養所、高齢者は養老院、孤児は孤児院、精神病人は精神病療養所へ送られるようになった。

道徳論よりも、恵まれぬ階級の道徳的、肉体的環境の改善に、専門家の立場から献身する学者、医師、行政家の出現である。イギリスの社会福祉をめぐる争いの断面のひとつは、一九世紀後半に生まれた福祉プロフェッショナル（現在ではソーシャル・ワーカー）と、政治家、およびジャーナリズムの単純な道徳論の抗争であり、そしてほとんど常に後者が前者に対して攻勢を展開していることである。

中産階級を読者層にするデーリー・テレグラフ紙とザ・タイムズは、アンドーバー事件後も相次ぐワークハウス騒動で、ワークハウスから病人を解放すべきだという世論が起るや、いち早くこれに強い支持を与えると同時に『病気の窮民を切り離すことは、ただちに

他の種類の（性悪の）窮民に対処することを容易にするであろう。病人を分離せよ。そして怠け者や詐欺師に対する世論の判断をはっきりさせよ』と説いている。

またデーリーのテレグラフ紙にいたっては『窮民を病室で生活させるのは、彼等の病気をなおすより費用がかかる。"おかゆ"のほうが"くすり"より比較して高価につくのである』と説き、「悪質な」窮民に対する懲罰よりも経済合理性から分離論を支持している。貧民救済経費は一九〇〇年には千百五十万ポンドへと三十年間に五割増になり、一九〇六年には千四百万ポンドに達し、ワークハウスがこんどは財政的理由と、さらに新たな別個の理由——失業者の増大——から攻撃されるようになる。

この時代は活字マスコミの急成長期であり、保守的な労働者階級中産下層階級に読者層を拡大しはじめたノースクップ卿のデーリーメール紙は「デラックス・ワークハウス」と題する記事の中で、『外界の混乱から離れた休息の天国がキャンパーウエルのワークハウスにはあり、そこはまさに貧困のオアシスである。收容者たちは、はじめな通りにある小さな小屋に押し込められた労働者達の半分は、新鮮で健康なワークハウスの実情を知らないことをよく理解している。彼等は窮民でいるほうが利点があることははっきり知っている』と書いた。

一九世紀末になると、窮民をワークハウスに閉じこめるよりも、

オーストラリアをはじめとする植民地にだせという議論が強くなってくる。

貧民から再分類された“悪質な”窮民に対する反感、迫害は、彼等に対する市民権の制限ともなっておりあらわれる。

一八三二年の選挙法、一八八四年の改正選挙法でも投票権を与えられなかった理由は、同時代のジョン・S・ミルの『教区の救済を受けていることが、選挙権の専断的忌避の理由になることは、原則として必要なことだと考える。自らの労働で自らを養うことができない者は、他人の金に手をつける特権に浴する権利はない。実際の生計維持のため、他の社会構成員に依存することで、その者は彼等と他の面で平等な権利を要求する発言権を放棄したのである』という言葉に明らかであろう。

窮民に対する選挙権の完全回復は一九一八年まで待たねばならなかった。しかし、その後もポーパーリズムに対する社会の迫害意識、つまり最下層階級、『貧しくとも、勤勉に働くイギリスの模範的労働者階級』とは全く異質の悪質分子、“底に沈んだ十分の一”に対する差別意識は形を変えて続いている。

イギリスの社会福祉政策に画期的な巨歩を印したといわれるロイド・ジョージの“ピーブルズ・バジェット”（一九〇九年）も基本的には貧困とポーパーリズムの分離論に立っている。ロイド・ジョージは『貧困と卑賤に対する戦争を戦うために予算を計上するが、委

員会（貧民法に関するロイヤル・コミッション）の“将来の救済立法の指導原則は、自らの不正行為の結果として貧困になった者と、不平な出来事によって貧しくなった者との間に明白で断呼とした一線を画すことでなければならぬ”という見解にはしるべき留意を払う』と約束している。

ロイヤル・コミッションはポーパーリズムにいたる“不正行為”の最大のものとして、まず第一に飲酒、次にギャンブル、性病をあげている。

一九〇八年の“人民予算”で創設された年金にも、習慣的不就業者と、十年間の刑余者は除外されていた。

一九一一年には国民保険計画が導入されたが、“悪質な”窮民に対する種々の制限が課されている。

第二次大戦後のイギリスでは、社会政策とくに社会福祉の原則について批判的な動きは余りみられない。社会福祉の理念がイギリス社会の構成要素のひとつにまで成熟したからであろう。

しかし、社会福祉の理念そのものは聖域化していても、現在の英国の社会保障政策は複雑多岐であり、部分的には批判の対象にことかない。とくに槍玉にあげられているのは失業手当金（アンエンプロイメント・ベネフィット）、生活保護費（サプルメンタリー・ベネフィット）であり、とくに前者はドール（施しもの）と俗称さ

れて、なんとなく中世的な暗いイメージをただよわせている。

また現代に特長的なのは、個々の小さな規則違反の事例をとりあげて、『福祉の濫用』（ウェルフェア・アビューズ）だと社会福祉政策全体へ拡大解釈が行われていることであろう。

最近の例は、一九七六年に起った二つの事件である。ひとつは、同年十一月、ヨークシャーの小さな村に住むリユーマチで脚の悪い中年の失業者が、自宅の庭の野菜畑を耕しているところを村民に見された事件である。彼は失業中なので、失業手当を受けていたため、この『失業手当詐欺』に対する村人の眼は冷たかった。彼の自宅の屋根の瓦ははがされ、郵便箱には爆竹が投げこまれ、外にでると男は村人たちにこずき廻された。この事件がマスメディアの絶好の材料になったことはいうまでもない。

同じイングランド中部リバプールで、一九七六年デレック・ディビー事件の裁判が行われた。ディビーは四十二歳の失業者だが、『百四十一の偽名』を使って毎週巨額の失業手当をせしめ、豪勢な生活を送っていたと告発されていた。

このディビー裁判は英国中の関心を集め、『失業手当詐欺で年収一万ポンドの生活』（デイリー・テレグラフ紙）、『最高級シガーに週二十五ポンドを使った失業手当詐欺漢』（デイリー・ミラー紙）とマスコミは派手な見出しで報道合戦を繰りひろげた。

デイリー・ミラー紙の報道を例にあげると『デレック・ディビー

にとつては、どんな豪勢な生活も十分に満足とはいかなかった。彼の一週間のシガーの代金は二十五ポンド。高価な背広を毎月のように新調した。彼が失業中だということは、一向に彼の豪勢な生活を変えるものではなかった』という書き出しではじまっている。

ディビー事件の報道合戦は社会福祉に対するバックラッシュを誘発するに十分な事件であった。『福祉退治』の急先鋒であった保守党下院議員イアン・スプロートはデイリー・エクスプレス紙に『これは氷山の一角にすぎない。私のところには福祉の濫用を摘発した投書がヤマほど来ている。ディビー事件は社会福祉政策の濫用など小さな問題だという神話をぶちこわした』と寄稿した。

ちょうどこの時期に政府は社会保障費の引上げを発表した。これはインフレ率に応じた毎年恒例の調整だったが、保守系新聞の総攻撃を浴びた。

『八ポンドの引上げ——あなたが失業者なら』（サンデー・エクスプレス紙）、『保守党は週百ポンドの失業手当に強く反対。福祉の引き上げは賃金抑制策を破壊する』（デイリー・テレグラフ紙）と見出しだけとつても、内容は容易に想像される。デイリー・メール紙の『社会戯画』は、社会保険所に長蛇の列がならび、保険所には大きく『失業手当支給中、手当基準増額は就労より有利』と看板を掲げている漫画を出した。

イギリスの社会保障（とくに失業手当と生活保護）に対する批難

攻撃の材料となるのは、この「働くより失業手当を貰ったほうが有利」という疑問である。一九七六年末の反福祉キャンペーンさかな時にも、保守党下院議員のデービッド・ハウエル氏は『週七十五ポンドの労働者は失業手当を貰ったほうがましだ』という調査結果を発表した。当時の失業手当基準は独身労働者で週十二ポンド九十ポンスであり、ハウエル議員の調査は全くの誇張であり、彼は子供七人の夫婦者という先進工業国社会では極めて異例の家族を対象に計算したものであった。

マスメディアの攻撃の標的のひとつは、福祉先進国イギリスに働く、二万三千人を越えるソーシャル・ワーカーである。ソーシャル・ワーカーは社会の底辺の救済にあたる「汚い仕事」である。それにもかかわらず、社会の眼は必ずしも彼等に温かくない。とくに福祉濫用がマスコミの一面を飾る時には、かならず槍玉にあげられる。失業や生活保護を受けている家庭では、しばしば弱い子供が最大の被害者になる。

一九八〇年一月、失業者の家庭で十四カ月の幼児が放置され死亡した事件の裁判で、デーリー・ミラー紙の報道記事の見出しは『マルコムはソーシャル・ワーカーがとり囲む中で凍え、死んでいった』というもので、内容もソーシャル・ワーカーに対する「あてこすり」に終始している。デーリーエクスプレス紙は、十三カ月の幼児が麻薬中毒の母親に放置され死亡した事件で『十三カ月の幼いか

ーリー・テイラーは福祉事務所員が大口をたたきながら何もしたため死んでいった』という書き出しの記事をのせ、同じ事件でデーリー・メール紙は『なにもしようとしないうソーシャル・ワーカーの被害者カーリー』という見出しの記事をのせている。

その一方福祉濫用を防止しようとしないうソーシャル・ワーカーに対する社会の眼も厳しい。現代の福祉制度をになうソーシャル・ワーカーは、一世紀前の福祉専門家たちに向けられたと同じ一部世論の冷たい眼に直面しなければならなくなっている。

「福祉国家」という理念、『揺り籠から墓場まで』というスローガンは一人歩きしているが、福祉先進国のイギリスでも「健康な生活を送る権利」はまだ市民権を確立はしていないのである。

そしてその背景には、イギリスという階層社会において、中世以来のポーパリズム、被護を必要とした窮民（現代ではいわゆる「サブマージト・テンス」——底辺に沈む一割——）に対する残余の階層の苛酷なまでのバックラッシュが存在するのである。