

初期ピグーの慈善論と救貧法改革論¹

A. C. Pigou : Principles of Charity, and the Poor Law Reform

本 郷 亮
Ryo Hongo

I 問題設定

貧窮問題において民間部門および公共部門が果たすべき役割を、初期ピグー（第一次大戦以前のピグー）はどのように考えていたのだろうか。本稿の主題は、慈善、救貧法、保険に関するかれの議論を検討し、その自由主義的な多元的福祉供給論の若干の側面を明らかにすることである。ただしインターナショナル・ミニマム論に関しては、戦後の議論にも少し言及するだろう。

19世紀後半の慈善組織協会運動や、20世紀初めの救貧法改革論およびリベラル・リフォームについては、福祉国家論との関わりで先行研究が多い。定評のあるサーヴェイとしてRose (1986)があり、またその後も McBriar (1987) や金澤 (2008) などの優れた研究がある。しかしそれらの問題をめぐる初期ピグーの立場は、かれの厚生経済学の形成を知るうえでも重要であるにもかかわらず、十分に明らかにされていない。

本稿で用いられる文献のうち、特に次の2つ—「慈善問題の諸側面」(Pigou 1901) と「救貧法による救済がもたらす若干の経済側面および結果に関するメモランダム」(Pigou 1907a, 以下「救貧法メモランダム」と略す)— について、あらかじめ述べておきたい。前者は社会科学分野で公刊されたピグーの初めての論文であり、また後者

は王立救貧法委員会に提出された意見書である。どちらもその一部分だけが断片として参照されることはあったが（本郷 2007: 33, 70）、国内外を問わず、これまでその内容が詳しく考察されることはなかった。

II 慈善について

本節では、主に「慈善問題の諸側面」²に依りつつピグーの慈善論を考えたい。この論文のテーマは（素人の博愛行為とは峻別された）「慈善 charity」の確立であり、ここで「慈善」と呼ばれた活動は、本節の議論からおのずと明らかのように、今日「ソーシャル・ワーク」と呼ばれる活動とかなり共通する。

かれはその冒頭で、自分が貧者の暮らしを直接に知らないこと、それゆえ次に挙げるような活動家の著作やかれらとの交わりなどから、それを間接に学んだことを率直に述べた³。すなわちブース (Charles Booth)、マーシャル (Alfred Marshall) 夫妻、バーネット (Canon Barnett)、ヒル (Octavia Hill)、ロック (Charles Stewart Loch)、ボサンケ夫人 (Helen Bosanquet) などである。このうち最後の三者は慈善組織協会（以下 COS と略す）の会員である。COS は、乱立した慈善主体の連絡・調整・組織化や救済の適正化

¹ 本研究は日本学術振興会からの科学研究費補助金 (19730152) の交付を受けてなされた。

² この論文が収められた論文集の代表編者は、マスターマン (Charles Frederick Gurney Masterman, 1873-1927 年) である。かれはケンブリッジ大学クライスツ・カレッジで学び、在学中にはピグーと同じく学生弁論会ユニオン Cambridge Union Society の会長を務め、のちに自由党の国会議員 (1906-18 年, 23-24 年) として活躍した。伝記として Masterman (1968) がある。

³ 後年ピグーはそれを反省し、「周知のように私自身はそれに従わなかったところの助言」として次のように語った。「ほとんどの経済学者は、まさにその職業柄、多かれ少なかれ象牙の塔の住人である。かれらが自分の研究する事柄に接するのは主に、直接にはなく、印刷物を通して間接にである。だからかれらには…あの詳しい実際の知識や、あの現実の感覚がない。最前線の戦闘には、後方の将校にはけって完全に理解できない諸要素がある」。だから多感な若いうちに、直接の経験を積むことが経済学者の「義務」であると (Pigou 1935: 11-2)。

などをめざした近代社会福祉事業の先駆であり、ピグーに及ぼした影響も大きいとみられる。

19世紀にイギリス人の生活水準は全体においても、また貧困層においてもかなり向上したが、「政治家や慈善家の眼前には、なおも非常に多くの課題がある」。病気や失業などの突然の不幸に耐えられない貧者が国中にみられ、また大都市にはロンドンのイースト・エンドのようなスラム—永続的墮落—がみられる。特にロンドンについては次のような有名な調査結果が出ており、ピグーは論文の初めのところでこれを紹介している。「チャールズ・ブース氏は、ロンドンの人口の30%が、『貧困 poor』または『赤貧 very poor』にあると推定した。『貧困』者とは、週18～21シリングといった、普通規模〔夫婦と子ども3人〕⁴の家庭にとってはぎりぎりの所得とはいえ、ほぼ定期の所得がある人であり、『赤貧』者とは、何らかの原因でこの標準をかなり下回る人である」(Pigou 1901: 236-7)。

ブースの調査結果は、救貧法統計に基づくそれまでの「貧困」認識とは異なるものであったため、多くの知識人を驚かせたとされている。前述のようにこの論文は社会科学分野でのピグーのデビュー作であるが、その執筆動機は何であったのか。さらに言えば、もともと哲学に主たる関心をもっていたかれが—かれのフェロー資格申請論文は「宗教教師としてのロバート・ブラウニング」(1901年)であった—なぜこの時期に経済学に転向したのか。少なくとも1つの契機として、ブースのもたらした新たな社会認識を指摘できるだろう。さて、慈善の正しいあり方(原則)を論じるには、まずその目的を定めねばなるまい。これは以下のように定められたが、そこには明らかに、シジウィックらの功利主義哲学とグリーンらの理想主義哲学との対立を調和させようとする意図が見いだされる。

「すべての者が追求すべき究極目標とは、この世界での快ちよい感覚 pleasurable feeling の最大可能量の実現だと主張する哲学者もいれば、幸福ではなく人格 characterこそが最

も重要な事柄だと主張する哲学者もいる。だが幸いにも、慈善の実践活動に従事する者にとって、この2つの見解のどちらかを選ぶ必要はない。なぜならかれの行動のあり方は、どちらを採ってもほぼ同じものでなければならぬからである。例えばもし慈善家が、酒びたりをしらふにしたり、不道徳な生活を品行方正なそれにしたりすることで、墮落した性格を更生しようとするならば、慈善家はそれと同時に、快適で幸福で自立した暮らしをするのに十分な金をもっとよく稼げるように、かれをより有能な労働者に変えねばならない。また一方で、もし慈善家が、ある家族が不潔で混雑した部屋のなかで半ば飢えて、体面も、いわんや快適さもない生活条件にあるのを見いだせば、かれは、まずその悲惨な生活条件をどうにかして改善せねば、かれらの人格を高めるのが極めて難しいことに気づくだろう。ゆえに『究極善』についてかれがどんな見解を採ろうとも、その直接目標は、人格および物的条件の両方を改善することである」(Pigou 1901: 239)。

慈善の目的は、「…人格を害することなく、しかも可能であると分かればその過程で人格を高めるといふ希望さえも抱きつつ、貧窮を和らげること…」である (p.240)。だから単なる寄付は慈善ではない。寄付される者に依存心(人格の劣化)が生じるかもしれないからである。この論文の最大の特徴は、慈善と「一般的博愛 general philanthropy」が明確に峻別され、前者の専門性が重視されつつ、また後者—「多くのアマチュア博愛家の実践」(p.247)すなわち「愚かな慈愛」「方向を誤った親切」(p.248)—が厳しく批判される点にある。

慈善には幾つかの原則がある。個人的信頼関係と原因調査は、最も基本的な原則であり、前者は後者の必要条件でもある。すなわち、医者は麻酔などによって苦しみを和らげるだけでなく、病気が繰り返されないようにその原因を除こうとする。「ソーシャル・ワーカーも同じく、その仕事

⁴ 引用文中の〔 〕内は、筆者による補足である。

が真に有益なものになるためには…原因を扱わねばならない」。そして原因調査のためにも、またその後の相談援助(助言など)の成功のためにも、信頼関係が不可欠である。「それらの貧窮の原因が何であれ、困窮のあらゆるケースに等しく適用できる1つの援助形式がある。これは個人的共感 personal sympathy と、真の友だけが与える力をもつところの助言 advice である…」(p.240)。「物的貧窮の問題はかなりの程度まで人格の問題でもあるから、厳格な業務原則をもっぱら用いてもその解決にまったく適さない。むしろ親身な相談、誠実で率直な友愛といった個人的影響力の着実な発揮こそが、すべての真の慈善活動にとっての必須部分である」(pp.256-7)。つまり、対等な友愛関係と共感、またこれらを土台にした詳しい調査と相談援助が、ソーシャル・ワークの基本となる⁵。

しかし現状では物的援助(金銭を含む)も欠かさない。むしろここでも上述の基本原則が貫かれる。物を与えればそれでおしまいではない。なぜなら物的援助が(物への欲求を通じて)被援助者側のインセンティブを左右する度合いは、相談援助よりも一層大きいだろうからである。それゆえ常に「非常に慎重な吟味」が求められ、まず何よりも、病気や失業による一時的貧困と人格の墮落を伴う慢性的貧困とを区別せねばならない。解決が難しいのは後者である。以下ではこの2つを順にみてゆく。

慢性的貧困

慢性的貧民すなわち「永続的依存階級」は主に、①老齢貧民、②「最下層貧民 submerged Tenth」、の2集団からなる(Pigou 1901: 241)。しかし①については(主に年金との関わりで)第

IV節で扱うので、ここでは②だけを扱う。

最下層貧民には、地方税(救貧法)によって救済される者だけでなく、慈善によって救済される者も含まれ、両者を合わせると、ブースの推計ではロンドンの人口の7.5%に達した。しかも「その問題の大きな難しさは、一部にはかれらの生活の不幸な状態の結果として、また一部にはそうした状態をもたらした原因として、かれらが一般に生命の根本的弱さ radical defect of nature を示しているという事実にある。体力・知力・精神力のいずれか、またはこの3つすべての欠如のゆえに、かれらは無能力ないし無気力な労働者であり、結果として自立できない」。ピグーはこれらの人について、(1)左右がわからない、(2)自分の家族の成員数がわからない。(3)家族の絆が弱く、家族生活とは何であるかを知らない、などの具体例を挙げている(pp.241-2)。

これらの原因は「環境」と「遺伝」に大別される。まず第1に、「不健全な環境」の生みだすさまざまな問題は、環境の改善によって緩和できる。ピグーはこの領域での、「教会軍 Church Army」「救世軍 Salvation Army」などキリスト教系の授産更生施設による自立支援を高く評価している(p.243)⁶。

第2に、ピグーが重視したのは、世代を越えた貧窮の連鎖を断つための、子どもの救済である。しかし民間団体ないし国家がその子どもを育てると、負担を免れた親は安易に子どもを生むかもしれない。「それゆえ、この危険に対処する何らかの方策を同時にとらねば、そうしたどんな計画も成功はほぼ不可能であるように思われる」。ここでピグーは、優生学に基づく方策を示唆しながらも「個人の自由への著しい介入」を懸念し、それを直ちには認めず、今後の優生学の動向を見守る

⁵ ピグーはO.ヒルの実践を高く評価した。「…彼女は、金銭の慈善という強くても両刃である武器を用いるのを意識してやめた。彼女が用いた武器は、人格の影響力、私心のない友愛である。彼女は毎週、家賃を集めに下宿人を訪れた。彼女はかれらを人間として知るようになった。その人格の魅力によって、彼女は、清潔や整頓に関するかれらの観念を高めた。…彼女がいつも与えたのは共感と助言であり、実際のところ金銭ではまったくなかった」(Rowntree & Pigou 1914: 49)。

⁶ 教会の慈善についても、条件付きで一定の評価がなされている。「教会 churches and chapels は、慈善活動の拠点として多くの利点をもつ。なぜならそれらの教会員の間には、単なる近所づきあいの絆よりも一般に緊密だからである」。しかし一方では、教会に通うことを暗黙の条件にして住民を救済するような、危うさもある。それゆえ「それ[慈善の原則]が達成されたとき、地域のキリスト教会は、既存の慈善団体のなかで最も有用なものとして位置づけられるだろう」(Pigou 1901: 261)。

必要だけを指摘した (pp.245-6)⁷。

一時的貧困

一時的貧困は、物的資源の突然の減少（失業など）またはニーズの突然の増加（疾病など）から起こる。アマチュア博愛家は無差別な物的援助により、「自立した人に、自立の維持に欠かせない努力を諦めるように、考えられるうちで最も強い誘因を与える」が、子どもに及ぼすその悪影響も大きい。「貧しい子どもの晩餐会」と呼ばれるロンドンのある慈善団体は次のように述べたが、これは慈善の基本原則にまったく反している。「多くの貧しい母親が、自分の子どもをホールの玄関に連れてきて、われわれに次のように乞うた。自分たちに夕食をください、なぜなら自分たちはそれに支払うお金がなく、家には子どもに食べさせるものが何もないからであると。今までに追い払われた者は1人もいない」(Pigou 1901: 248-9)。

ビグーによれば、子どもに同情するのはごく自然であり、ときには食物などを提供すべきである。だが無差別な物的援助 — 「慈善の名によってなされる奇妙で残酷な活動」 — は、一時的貧困を慢性的貧困にしばしば変えてしまう。弁当を持たずに学校にくる児童に学校が食事を無差別に供するときにも、同じ危険がある。例えば貧困原因が親の飲酒や怠惰にあるとき、調査なしの物的援助は、それらをむしろ促すことになりやすく、特に子どもが家計を助けている場合、物的援助を得るために親は子どもを貧しく見せるかもしれない。「スラムの子どもにとっては、そうした仕方では世話をされるより、まったく独りで放っておかれた方が良かった」のである (p.250)。

同じような理由 — 自助精神の破壊 — で、スピーナムランド体制 (1795-1834年) も厳しく批判された。それもまた当時の「愚かで感傷的な人々」「金持ちの無思慮な市民」による無差別な物的援助であり、「この種の一般的方法で貧窮を救おうとする個人ないし団体にこそ…貧窮の大部分の存在そのものの十のうち九まで責任がある」(p.251)。

「18世紀末、イングランドにはかなりの貧窮が存在した。それは一部には、機械発明〔産業革命〕により仕事が突然奪われたこと、旧来のギルド制度の崩壊、小農場の消滅、対仏戦争のためである。そこで1795年、スピーナムランドの判事は、その地域内で賃金がある一定額を下回る者にはいつでもその不足分を地方税で補うことを決定した。その人の家族の人数が多いほど、それに応じてその人に保証される所得も大きくなった。この制度はすぐに全国で採用され、最もひどい結果をもたらした。自立できなかった人の生活状況は、つらい努力によって自立し続けた人のそれよりも良くなってしまった。後者は、前者を養うための負担を義務づけられたからである。もはや早婚や多子への歯止めは何もなくなった。子どもが増えるたび、いつでも教区から週18ペンスの施しが追加されたからである。こうして救貧費は膨れあがり、労働者階級の自立精神はほとんどまったく廃れてしまった。被救済民を無差別に援助することは、それ以前には自立していた多くの人を被救済民にしてしまう結果をもたらした。1834年の厳格な救貧法改革は、スピーナムランド体制を終わらせたが、労働者階級にもたらしたその破壊の結果は、今も消えていない」(pp.250-51)。

ただし自助が重要であるとはいえ、「路傍で飢えて死ぬ」ことをけっして認めてはならない。それゆえ「それぞれの個別ケースの貧窮原因が精査されるまでは救済を禁じるという慈善の基準は、絶対的貧窮に直面すると、ある程度崩れる」のは当然である (p.252)。

さて、「自立した家族が突然の不幸に襲われるとき、一見すると、かれらは困難な時期を通じて助けられるべきであり、新たな出発のための生活費を与えられるべきであると思われるだろう」(p.253)。だが必ずしもそうではない。失業の場

⁷ 1920年代に初めてソーシャル・ワーク論を確立したリッチモンドもまた、今では古典となった著書『ソーシャル・ケース・ワークとは何か』の第9章「家族」で、優生学をふまえた議論をしている (Richmond 1922)。

合⁸、その具体的援助方法は以下の通りである。

「一時的貧困の多くは保険加入 —ピグーは民間保険を重視する— によって予防できるので、慈善の第1の役割は、その加入を促す相談援助である。第2の役割は、低所得などの理由でそれに加入できなかったケースにたいする物的援助であり、失業原因に応じてその援助の仕方は異なる。例えば、①一家の大黒柱の失業により貧窮に陥った家族のケースでは、その失業原因が「例えば冬の期間のレンガ積み職人やペンキ塗り職人のような、特定種類の労働にたいする需要の通常の季節変動」である場合に、物的援助をするのは危険である。合理的に予想できる失業にたいして生活費を援助すれば、「将来の必要への備えを怠ること」を促してしまう。一方、②アメリカの南北戦争によって綿などの輸入原材料の供給が激減したことが失業原因であり、かつ友愛組合などによる失業保険もないケースでは、失業期間の生活費を援助すべきである。さらに、③地域産業の斜陽化が失業原因であるケースについては以下のように述べられた。(pp.253-4)。

「…かれは新たな仕事を習得するか、かれの労働への需要がもっと大きい場所に移り住むために援助されねばならない。…おそらくかれは移住を嫌ったり、事態が好転するという漠然とした希望を抱きつつ、どうにかなると考えがちであったり、引越し費用を払えなかったりするだろう。そうした状況下で考えられる最もまずい方策は、かれの家族にわずかな施しを与え続けることである。なぜならそれは、かれの惰性を強めるだけであり、おそらくかれを永続的依存に導くからである。一方、かれが移住して新しい家に住むのを助けるために大きな額を支出することは、有用かつ立派な、自立した暮らしの道をかれに

歩ませることに、きつとつながるだろう」(p.256)。

慈善の発達と、またそこでは述べられていないが当然念頭にあったはずの保険の発達により、ピグーは一時的貧困のかなりの部分を救済できると考えていた。「…慈善を配分する者が、将来の悪い帰結〔自助精神の破壊など〕を除きうるほどに熟練し、かつ〔貧者に〕共感的であれば、救貧法の救済資格をほとんどもたない家族でさえも問題なく救えるだろう」と (p.254)⁹。

Ⅲ 慈善と救貧法の関係

本節では、1901年の「慈善問題の諸側面」と1907年の「救貧法メモランダム」(Pigou 1907a)に依りつつ、慈善と救貧法の関係 —民間部門と公的部門の関係— について考察する。この関係ないし連携の問題は、上述のどちらの文献でも論じられている。なぜなら「確かに、国家、自発的団体、私的個人の活動範囲は緊密に結合しているので、そのどれか1つが何をすべきかを述べるには、ほかの2つが何をしているかを正確に知ることが不可欠」であり、それらの連携は福祉供給を効率化するからである。「ニューヨークでは連携の取り組みが非常に進んでいるので、公的救済のすべて、民間団体による救済の90%、宗教団体によるその80%が、地域慈善組織協会に登録されているほどである」。「さまざまな救済団体がより完全に連携すればするほど、それらの活動がより効率化することは明白である」(Pigou 1901: 258-9)。

当時イギリスの大都市では、地域福祉を担う2大主体として、地域慈善組織委員会 Local Charity Organisation Committees と救貧委員会 Board of Guardians が共に活動していた。しかし多くの地方では、人手不足または住民の無関心のために、

⁸ むろん疾病も重要である。しかしそれは「〔失業に〕多くの点で似ている。主な違いは、疾病互助会 sick benefit club への加入は、その会員に失業手当を支給する互助会よりも一般に容易であるという点にある」(Pigou 1901: 256)。

⁹ ここでの一連の議論は、ピグーの公共事業論を多面的に理解するうえでも重要である。「苦しい時期の救済事業の策定は、さもないと長期の失業がもたらすに違いない永続的な墮落と能力喪失から、どれほど失業者を救うことになるのか、また一方では救済事業への期待が、労働者側の補完的な2つの活動の習得、すなわち事業不振の地域からそれが良好な地域への速やかな移動と、労働組合やその他の形態での相互保険システムの発達とを、どれほど阻害することになるのか」(Pigou 1908b: 28-9, 訳128)。

前者が存在しなかった。この地域間の違いもふまえ、ピグーはこの2つの役割分担を以下のように論じた。

「…国家と自発的民間団体との間での適切な役割分担の問題は、どちらか一方にすべてを委ねうような問題ではない。イギリス救貧法のように一部集権化された制度は、特別な調査の代わりに1つのテスト〔資力調査〕で済むような単純な貧窮ケースを扱うのによく適している。しかし院外救済の運営や、救済資格をもつ高齢者の世話など、慎重な見極めを要する仕事をどれほど救貧委員会に委ねるべきかを決めるのは、もっと難しい。地方では、民間の慈善はおそらくよく組織されており、強制的な地方税〔救貧税〕のほかには必要資金もほとんど集められないので、救貧委員会に大きな裁量を与えるべきだという主張にはかなりの説得力がある。しかし大都市ではその問題は違った様相を帯びる。…〔ここでは慈善はよく組織されており〕…もしこれらの団体が完全に組織され、しかも十分な資金を受けとるならば、救貧委員による院外救済の運営は廃止するのが有益だろう」(Pigou 1901: 259, 傍点追加)。

一方、住居のない貧窮者—貧民のなかでも最も蔑まれた浮浪(放浪)者—や、同じく住居のない高齢貧民の救済は、慈善では難しいので、主に救貧委員 guardian の管理する施設でなされねばならない。ただし「怠け者と高齢貧民は、おそらく同じ建物に入所することになるが、かれらはそこで交流するべきでなく、また前者のスティグマが後者の階層に及ぶのを、けっして許してはならない」(pp.259-60)。ここで「怠け者 loafers」と表現された一部の労働可能者について、スティグマが必ずしも否定されていない点に注意せねばなるまい。

ところでピグーによれば、慈善と救貧法はおおむね代替関係にあり、一方の拡大は他方の縮小をもたらす。どこの連合教区 union でも、ある高齢者への院外救済をやめれば、かれは慈善によって支えられやすい。慈善病院 charitable hospital と

救貧病院 Poor Law infirmaries はほぼ完全に代替的であり、一方での入所者の増大は、他方でのほぼ同数の減少をもたらす。もし慈善と救貧法が完全に代替的であると仮定すれば、一方の拡大ないし縮小が「国民福祉 national well-being」(経済的厚生と同義)に与える影響は、次の2つに依存するはずである (Pigou 1907a: 983)。

- ①民間組織と公的組織では、どちらがより効率的に活動できるか。
- ②自発的寄付と強制的課税では、どちらがより望ましい資金調達法であるか。

まず①の比較では、(1)救貧委員による資金管理はずさんになりやすいこと(ただし慈善団体による資金管理がずさんにならないという保証もない)、(2)救貧委員は多忙なので個別のケースにきめ細かく対応しにくいこと(ただし少しの出費でも人員を集めやすい)、(3)慈善は資金不足のために十分活動できないときもあること、(4)貧窮者は慈善にたいしては要求を自己抑制(遠慮)しがちであるが、公的救済にたいしては最大限要求しやすいこと、(5)大規模化した慈善組織はその性格を官僚的なものに変える可能性もあること、などをふまえ、結論として救貧法は、単純かつ客観的な〔ミーンズ・〕テストによって救済の必要性を判定できるケースでは慈善にやや優るが、この優越は従来考えられてきたほど大きくはなく、慈善と大差なしとされた (pp.983-4)。

次に②について、課税は、負の労働インセンティブ—「旧来の利己心の力 old egoistic forces」の発現—をもたらすが、寄付は、他者を助けるためにさらに稼ごうと正の労働インセンティブ—「新たな利他心の力 new altruistic forces」—をもたらす。だから資金調達面では明らかに慈善が優る。ただし周囲に半ば強いられた寄付は課税と同じことだから、寄付は、当時のイギリスでそうであったように真に自発的なものでなければならない (p.984)。

本節での以上の考察から、大都市での院外救済における慈善の役割の一層の拡大を、ピグーが期待していたことは明らかである。1901年の「慈善の諸問題」も1907年の「救貧法メモランダム」も、この点は共通している。しかしそれは無条件の主

張ではない。第1に慈善団体が資金不足に陥らないようにせねばならない。

第2に第Ⅱ節でみたような慈善の原則を確立せねばならず、そのためには実は救貧法改革が重要になる。すなわち、博愛家は無差別な物的援助をしがちであり、「無差別な施しが経済福祉 economic well-being にとって大いに有害なことは言うまでもない」。ところが「もし公衆が救貧法に疑いを懐き、それを不当に厳しいものだと思っているならば、かれら [博愛家] はよく調べもせず、もっともらしい苦勞話を訴えつつ自分のところにやって来るすべての者を、救貧法から救い出そうと尽力するだろう」。例えばピグーによれば、実際、仕事を探して町をうろろうした真面目な人が、浮浪者収容所 casual ward で厳しく扱われることもあった。それに同情した公衆は無差別に施しをおこない、こうして1人の真面目な貧民を救うために99人のその他の貧民も救うような誤った慈善が生じたのである。今日の救貧法ではこの2種類の貧民が区別されず、このことが今日の誤った慈善の存在理由にもなっている。だから「…もし救貧法が世論と一致すれば、大きな害悪をもたらす私的慈善側の活動を緩和できる」。救貧法改革は、慈善のあり方を改善するための前提であったとも言えるだろう (Pigou 1907a: 982-3)。

Ⅳ 救貧法改革(1) — ミニマムの制定 —

ピグーは用語を定義しつつ、救貧法の守備範囲を次のように定めた。すなわち「貧窮 destitution とは…、現に生じている、またはすぐに生じるだろう肉体的ニーズを満たすのに十分な物的資源を、当面の間、かれがもたないことを意味する」。ここで言われる「肉体的ニーズ physical needs」とは、生存、健康、および自立生活に必要な身体能力を損ねたりするような諸要因を緩和・除去するために満たされねばならないニーズである。「もっと簡単に言えば、貧窮者とは、その時代の基準 standard に見合った、少なくとも生存上の、または健康上の必需品の幾つかを欠く人」であり、「これらの人を救済するのが救貧法の担当者の義

務であり、それ以外の人をかれらが救済するのは違法である。現行制度でやっているのは、これだけである」(Pigou 1907a: 981)。

本節および次節では、ピグーの救貧法改革論に光をあてる。本節ではまずかれのミニマム論を考察し、次節ではその他の問題を個別に考察することにしよう。

救貧法の基本問題の1つは、救済水準をどれほどにするかという問題であり、ピグーはこのミニマムを以下のように定義した。

「それは主観的満足の最低限としてではなく、客観的な最低諸条件として捉えられねばならない。しかもその条件は、生活の一側面のみに関わるのではなく総合的なものである。それゆえミニマムは、ある確定した量および質の、住居、清潔、食料、レジャー、安楽への手段、職場の安全や健康を高める手段などを含む。しかもミニマムは絶対のものである。ある市民がその全項目を達成できるのに、むしろその一項目についてそれを満たさないのを願うなどということを、国家は一切配慮しない」(Pigou 1912: 394)。

ミニマムが客観的諸条件として捉えられた理由は、第Ⅱ節でみたような「生命の根本的弱さ」一判断力の弱さなどにたいする配慮にもあるだろう。合理的経済人としての行動は、ここでは必ずしも自明のことではない。

ミニマムについての平易な解説は、ラウンツリーとの共著『住宅に関する講義』にも見られるが (Rowntree & Pigou 1914: 36-7)、その本質は上述のものと同じである。なお、住宅に関するミニマムは¹⁰、都市計画のような一般問題も含んでいる。「[ロンドンの町を歩けば] 例えば、多数の建物がしばしば密集し、どれも陰気な同一のものが並んでおり、道は狭く、緑もまったくないのを、見いだす」。「これは、ほんのわずかな上流の人々がつ単なる美意識の問題ではなく、国民全体の性格や健康の問題であり、ある意味では工場内の環境

¹⁰ 住宅に関するミニマムは、(1)個々の家屋の構造・荒廃、(2)家族成員の過密(居住空間の狭さ)、(3)建物の密集(都市計画の欠如)、に整理された (Rowntree & Pigou 1914: 37-9)。

よりも重要な問題でさえある。なぜならそれは労働者だけでなく、かれらの幼い子どもにも影響を及ぼすのだから」(pp.39-42)。

さて、救貧法ではどれほどのミニマムが望ましいのだろうか。ピグーは被救済民を、労働可能者とそうでない者に大別し、「異なる範疇に保証されるミニマムは異なるものでなければならない」と考えた (Pigou 1907a: 991)。そしてかれは、労働可能者については¹¹、1834年の新救貧法で示されたいわゆる劣等処遇原則を維持しながらも、経済成長に見合ったミニマム水準の引き上げを提案している。

「その原則は…神聖でも不滅でもないが、新救貧法に関する文献のなかでしばしばなされる、拡大解釈されたその適用からは守る必要がある」。すなわち「…その原則自体の重要性は当時以来減少した。経済進歩はより熟練した高報酬の職業の人口比率を高め、非熟練労働者は当時より比較的減少している。ゆえにこれらの「非熟練」労働者が享受していた状態より高いミニマムを保証しても、それによる国民分配分への悪影響の度合いは、今では70年前ほど大きくない。しかしながら…労働可能者についてはその原則は今でもかなり重要であり、犯されるべきではない」(Pigou 1907a: 992)。

最適なミニマム水準は、「貧者への限界的移転の結果として生じる直接的善が、結果として生じる[国民]分配分の減少によってもたらされる間接的悪とちょうど釣りあう水準」である。それゆえ経済成長によってその最適水準は上昇するので、これに従って実際にそれを引き上げることが「公的義務」になる (Pigou 1912: 395-8)。

最後に、『厚生経済学』初版(1920年)では、以上のようなかれのミニマム論に1つの大きな展開—インターナショナル・ミニマム論—が見いだされる¹²。豊かな国が単独でミニマムを引き上

げることには弊害もある。第1に、外国からの移民流入、すなわち「国の援助をあてにして引き寄せられる比較的能力のない貧民の移住」が増えれば、その国民は、移民を養うためにますます重い負担を強いられる。「それゆえ…公的基金からの援助なしではこのミニマムに達しそうにないと見られる人々の移住を禁じることが国益である」。ただし、この禁止はあくまで前述の特定の移民にたいするものであるから、一般的な移民排斥論とは区別せねばなるまい。第2に、国外への資本流出がおきたり、イギリスの国際競争力が低下したりするだろう。ピグーによれば、その対応策としての保護関税は、国内の資源配分を歪め、経済的厚生を一層悪化させるので得策ではない。むしろ「それ自体望ましくも同時に産業への実質の足かせともなる規制[ミニマム]を、国際労働立法によって拡げること」が得策である。それはまたイギリスおよび諸外国の、劣悪な労働環境を改善する運動を支援することにもなる。「国際交渉はしばしばそうした刺激を与え、社会運動が遅れている、または既得権益の力が強い国の改革家たちを力づけるだろう」。「『善い』雇用者が、工場法を歓迎しながらも、自分のところの運営では法的基準よりも高いものを確保するのとまさに同じで、『善い』国は、その時代に国際的に受容されている協定よりも、もっと高い水準をめざす法律を常にもつだろう」。経済大国は、上述のような意味で諸国民の模範となる責務がある (Pigou 1920: 794-6)。

V 救貧法改革(2) その他の個別問題

貧窮原因によって貧窮者を分類し、かれらをより専門的に扱うことの必要性については、当時の救貧法改革論者たちの間でかなりの合意があった—王立救貧法委員会の多数派も少数派も、この点では一致していた—。ピグーの議論もこの流れに沿っており、「救貧法メモランダム」(Pigou 1907a)では貧窮が次の5つの範疇に整理されている。「①健康かつ労働可能な者の場合は、失業

¹¹ 「1834年の[劣等処遇]原則は労働可能者以外の範疇にも無条件に拡張できる」という考えは、むしろ否定される (Pigou 1907a: 993)。

¹² ピグーのインターナショナル・ミニマム論に初めて着目したのは、江里口(2008: 87-8)である。

を通じて。②軽度の傷病によって。③重度の傷病によって。④障害ないし老齢のもたらす無力によって。⑤幼年期を通じての無力によって」(Pigou 1907a: 991)¹³。

しかし本節では、特に重要と思われる3つの個別の論点、すなわち雇用問題(賃金基金説批判)、保険、人的資本論だけに考察を絞りたい。

賃金基金説批判

雇用(低賃金と不規則就業)は、当時、新たに重視され始めた貧窮原因であった。しかし「救貧法メモランダム」が提出された1907年時点ではピグーの雇用論はまだ確立しておらず、そこにはその萌芽—賃金基金説批判—が見られるにすぎない。救貧法改革をめぐる議論を契機に、かれは雇用論の研究に力を入れ始めたと考えられる¹⁴。「私の見解では、救貧法政策が間接に、分配に何らかの大きな影響を与えうるとすれば、それは雇用を求めるさまざまな生産要素の量に及ぼすその作用を通じてである」。「救貧法が最もその量に影響を及ぼしそうな生産要素とは、通常の肉体労働である」(Pigou 1907a: 987-8)。

しかし労働可能者の救済にたいしては、賃金基金説に基づく反対論—「産業で働く人への救済手当は、かれらとその他の人々がすることになる仕事量へのその影響はまったく別にして、必然的に賃金の大きな低下をもたらす」—が当時は強かった。ピグーは「この見解は誤りであるように思う」(pp.987-8)と述べ、以下のように反論している。

「かれら[通俗作家]によれば、もしある人が仕事を1つおこなえば、他の人々がおこなえる仕事量はそれだけ減るので、労働者すべてを合わせた稼得は変わらない。だから新たにやって来た労働者は、もしかれらが来なければすでに雇われていた人々に与えられるはずだったものを、奪うにすぎないのである。

産業が状況変化に適応できないほどの短期の観点に立てば、この考え方は十分に適切である。けれども、新たな労働者がやってくることの最終結果の説明としては、それは間違っている。それはマーシャル教授が指摘したように、なされるべき労働のための固定量の基金が、実際になされた労働とは無関係に存在するという仮定にかかっている。けれども実際、労働基金はこのように一定ではない。「その問題の正しい答えは、次のようなものだと思う。もし特定種類の仕事の量が新たに増加し、しかも調整のための十分な時間があれば、国民分配分の総量は増えるが、今問題にしているその特定種類の仕事の単位当り実質賃金は減るだろう。かなり大雑把に言うならば、この命題は、特定種類の仕事から、労働者階級全体によってなされる仕事へと拡張できる」(p.989)。

ピグーの雇用論はその後、「実践との関わりにおける経済学」(Pigou 1908b)、「自発的失業の問題」(Pigou 1910)などを経て、1912年の『富と厚生』によって初めて確立された。その形成過程で、賃金基金説批判は一貫して重要なテーマであった。上述のような労働可能者の救済、また後述のように老齢年金の支給を考えるさい、それは避けられない課題でもあったからである。

保険

慈善や救貧法は貧窮者を救済するが、保険は貧窮の発生そのものを予防する。『富と厚生』の第4編第2章「保険」では、保険がうまく機能する条件として、①保険事象の意図的発生を防ぐこと、②人々とりわけ貧者が将来に関して合理的洞察をもつこと、が挙げられており、それゆえこれらの条件を満たす分野では保険が有益だろう。

ところがピグーは、ブースが『老齢年金と老齢貧民』(Booth 1899)で示したような政府による

¹³ ピグーは「救貧法メモランダム」冒頭で、「多くの社会悪は、能力のない社会成員たちが無抑制に子どもを生むことに由来すること」を指摘したが、ここではこの問題を扱わないと断っている。第Ⅱ節でみたような優生学の議論に関わるからだろう。

¹⁴ 本郷(2007)72-3頁を参照のこと。1910年の『非自発的遊休の問題』でも、「失業問題を研究しようと私が志した became ambitious のは実は数年前である」と述べられている(Pigou 1910: 10)。

老齡年金制度に疑いを懐いていた。「国庫負担を伴う老齡年金という有名な計画も含めて、それ[老齡貧窮]に対処するための多くの計画が唱えられてきたが…私自身の意見では、中央集権的に組織されたどんな一般計画も費用がかかるうえに危険であり、その問題にたいする最善の方法は、個々のケースの実態とニーズとを地元で慎重に調査することによる」(Pigou 1901: 247)。

むしろピグーは、友愛組合などが主体となって保険を「より魅力的なもの」にすることを主張している。「…赤貧者 very poor による障害や老齡などへの備えの不足は、一部には、単に[民間]保険の仕組みが未発達だからである」。具体例として、①老齡・疾病・生命などの各保険を結合する工夫、②(金額を調整したうえで)被保険者が望めばいつでも年金支給を始める工夫、が提案された(Pigou 1907a: 993)。

なお、1908年の「老齡年金法」の制定にむけて議論が高まるなか、ピグーは『タイムズ』紙上で以下のような意見を表明した。

第1に、当時広まっていた見方は、老齡年金受給者がその後も働き続けると—当時の高齡者は引退せず働き続けることも多かった—年金によって所得が補われるので、かれらは低賃金労働を受け入れやすくなり、それゆえ競争を通じて労働市場全体の賃金水準が下がるというものであった。ピグーによれば、この見方は「旧来の賃金基金説の正統な末裔」と呼べるもので、イギリス経済学者の多くによって否定されている。一方、ピグー自身の見方はいわゆる限界生産力原理に基づくもので、年金受給労働者が流入した特定の業種では確かに賃金は下がるが、長期的には、また経済全体では、賃金は上がるだろうというものであった(Pigou 1907b)。この議論は、前述の「救貧法メモランダム」の賃金基金説批判と本質的に同じものである。

第2に、老齡年金の本来の狙いは老齡貧窮の解消であるから、年金を受給しながら働き続ける(または何らかの所得をもつ)老齡者については、年金を満額支給するべきかどうか問題になる。ロイド・ジョージは、例えば週8シリングの個人所得がある者には5シリングの年金を支給し、また9シリングの所得がある者には4シリングの年金

を支給するといったように、総所得を一定額(ここでは13シリング)に固定する調整方式を提示した。しかしピグーは、それが高齡者の労働供給を抑制することを危惧し、次のような方式を唱えた。すなわち、個人的所得が週8シリングを超えれば、それ以降は所得が1シリング増加するにつれて、年金を半シリング(=6ペンス)減額するというものである(Pigou 1908a)。

人的資本論

ピグーは救貧法における以下の2つの問題に、いわゆる人的資本論を適用した。

第1は、子どもの「教育ないし訓練」への投資として「これら[女性の家庭労働など]の貢献は非常に膨大であり、重要である」にもかかわらず、それが(国民分配分に反映されないため)しばしば適切に評価されないという問題である。例えば寡婦にたいして賃金補助をするさい、「…彼女が稼ぐ追加的賃金は、そのごく一部しか分配分への貢献とはみなせない。なぜなら…その仕事の大部分は、彼女の子どもを世話するという賃金を生まない仕事からの転換にすぎないからである」。同じ論理が、母子家庭の問題だけでなく、老齡年金の問題にもある程度当てはまる。「同様にして、ある年金制度の状況下で、老後のための貯蓄が促される場合、この種の追加的貯蓄の一部は、ある種類の投資(子どもの訓練)から別の種類のそれへの移転を示すにすぎない」からである(Pigou 1907a: 990)。

第2に、能力と意欲の概念区別である。ピグーは、主に労働可能者(軽度の病人・怪我人も含む)や子どもを念頭におきつつ、救貧法を「能力capacity」の生産工場ないし修理工場に喩えた。「かれらへの投資から得られる収益は、その[人的]機械の能力に生じた変化の関数functionである」。しかし「人と機械が異なるのは、人による[富の]産出が、能力だけでなく意欲willの関数でもある点にある。他の条件が一定ならば、能力を発揮する意志が高まれば、産出は増える」。それゆえ「それまで世間に恥じることなく暮らしてきた人が、浮浪者や穀つぶしと交わることを長期にわたり強いられる状況では、これらの人の産業活動に適する性格は危うくなる。一方、もし物

的贈与が関心、共感、友の助言を伴うならば、労働や貯蓄への意欲は大いに、また永続的に高められるだろう」(p.994)。これは当時のいわゆる「一般雑居」ワークハウスへの批判であり、また相談援助の重要性を指摘するものである。

さらに「救貧法メモランダム」の第9章「機会による分類」では、この能力論—かれは「能力」と「機会 opportunity」という2概念を同義に用いている—に基づき、「かれらが実際におこなった貯蓄量の代わりに、かれらの貯蓄能力に応じて、あらゆる範疇の貧民を区別する」ことが試みられた。ピグーによれば、これにより、いわゆる「貧困線」のような概念—これを下回る者だけが救済対象とされる—は不要になる。しかし能力の測定方法については、けっして十分に述べられていない(p.999)。

潜在的な「能力」ないし「機会」に基づく分類というこのアイデアは、当時としては斬新なものと言えるだろう。ただしピグーの一連の議論は極めて難解であり、抽象論にとどまっているという感が強い。

VI まとめ

ピグー厚生経済学の最大の課題は「貧困」の解決である。社会科学分野でのピグーのデビュー論文「慈善問題の諸側面」の内容もまた、これを裏付けており、その問題意識はブースの貧困調査に触発されたものと考えられる。

社会科学者ピグーの原点が、専門的慈善(ソーシャル・ワーク)の確立という狭い意味での社会福祉論に見いだされることは、興味深い。ここで認識された「貧困」こそが、かれの厚生経済学を生み出すことになる原点である。その初めての体系的著作である1912年の『富と厚生』巻末索引で、王立救貧法委員会の(多数派および少数派の)両報告書の参照回数が群を抜いて多いことも、その証左と言えるだろう。本稿でみたように、救貧法改革におけるピグーの立場は、1907年の「救貧法メモランダム」時点では、おおむね『多数派報告書』に近いものと考えられる(しかしその後は、特に公共事業論において『少数派報告書』の影響がみられるようになる)。

さて、第Ⅱ節でみたようにピグーは慈善の発達にかなり期待していた。そのためには、信頼関係および原因調査を基本原則とする、(素人の博愛行為とは峻別された)慈善の確立が不可欠であった。第Ⅲ節では、①慈善の確立のためにも救貧法改革が必要であること、②救貧法による院外救済を縮小ないし廃止し、(一定の条件つきで)それを慈善に委ねるべきこと、また第Ⅳ節では、労働可能者については従来の劣等処遇原則を守りながらもミニマム水準の引き上げが可能であり、それが公の義務でもあることなどが主張された。さらに第Ⅴ節でみたように、他方でかれは保険の発展も重視したが、それはあくまで友愛組合などによる民間保険であり、国家による公的保険には疑いを懐いていた。

以上のことから、初期ピグーが、自助努力を基本とするかなり強固な自由主義的福祉観をもっていったことは明らかだろう。こうした立場からかれがめざしたのは、民間部門(慈善と保険)と公的部門(救貧法)をミックスした、多元主義的福祉社会であった。

最後に、今後の課題として次の2点を挙げねばならない。第1に、初期ピグーの慈善論には無差別な物的援助への批判などCOSの立場との共通点も多く、こうした影響関係を検討する必要があるだろう。現代のソーシャル・ワーク論の目から当時のピグーの議論を評価するうえでも、それは避けられない課題である。第2に、貧困問題にたいする初期ピグーの姿勢は自助を尊ぶ自由主義の色彩の濃いものであるが、20年代以降もそれは同様なのかどうかである(第一次大戦中の戦時統制の経験からかれは多くを学んでいる)。すなわち、戦前の『富と厚生』と戦後の『厚生経済学』初版は、この点で同様なのかどうかである。

蛇足ながら、これまで所在が不明であったピグーの墓について、それがグランチェスターの教会墓地(Church of St. Andrew & St. Mary, Grantchester)にあることを、このたび確認した。ケンブリッジ大学から南西に徒歩1時間ほどの場所である。墓石には「Arthur Cecil PIGOU 1877-1959」とだけ刻まれている。

【参考文献】

- ・ Booth, C. [1899], *Old Age Pensions and the Aged Poor: A Proposal*, London, Macmillan.
- ・ Clarke, P. [2004], *Hope and Glory: Britain 1900-2000*, 2nd edn., London, Penguin, 2004. (西沢保・市橋秀夫・椿健也他訳『イギリス現代史：1900-2000』名古屋大学出版会, 2004).
- ・ Komine, A., [2007], "Pigou, National Minimum and Unemployment: A premise to be compared with Beveridge" (龍谷大学『社会科学研究年報』第37号: pp.57-68).
- ・ Masterman, L. [1968], *C.F.G. Masterman : a biography*, London, Cass.
- ・ McBriar, A.M. [1987], *An Edwardian mixed Doubles: the Bosanquets versus the Webbs: A Study in British Social Policy, 1890-1929*, Oxford, Clarendon Press.
- ・ Mowat, C.L. [1961], *The Charity Organisation Society, 1869-1913: its Ideas and Work*, London, Methuen
- ・ Pigou, A.C. [1901] "Some Aspects of the Problem of Charity", in C.F.G. Masterman et al., *The Heart of the Empire: Discussions of Problems of Modern City Life in England, with an Essay on Imperialism*, London, T. Fisher Unwin: pp.236-61.
- ・ ----- [1907a], "Memorandum on Some Economic Aspects and Effects of Poor Law Relief", in *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* (Cd.5086, *Minutes of Evidence*, Appendix vol.9, 1910: pp.981-1000).
- ・ ----- [1907b], "Old-Age Pensions", *The Times*, Oct 24, 1907: p.6.
- ・ ----- [1908a] "Old-Age Pensions", *The Times*, June 24, 1908: p.7.
- ・ ----- [1908b], *Economic Science in Relation to Practice, An Inaugural Lecture given at Cambridge, 30th October, 1908*, London, Macmillan. (本郷亮 [2008] 「ビグー教授就任講演『実践との関わりにおける経済学』(1908年) —邦訳と解説—」, 関西学院大学『経済学論究』第62巻第3号: pp.109-37).
- ・ ----- [1910], *The Problem of Involuntary Idleness*, Paris, Conférence Internationale du Chômage (ケンブリッジ大学マーシャル図書館所蔵).
- ・ ----- [1912], *Wealth and Welfare*, London, Macmillan.
- ・ ----- [1920], *The Economics of Welfare*, 1st edn., London, Macmillan.
- ・ ----- [1935], *Economics in Practice: Six Lectures on Current Issues*, London, Macmillan.
- ・ Richmond, M.E. [1922], *What is social case work? : An introductory Description*, New York, Russell Sage Foundation. (小松源助訳『ソーシャル・ケース・ワークとは何か』中央法規出版, 1991).
- ・ Rose, M.E. [1986], *The Relief of Poverty 1834-1914*, 2nd edn., prepared for the Economic History Society, Basingstoke, Macmillan Education.
- ・ Rowntree, B.S. & Pigou, A.C. [1914], *Lecture on Housing; the Warburton Lectures for 1914*, Manchester, Manchester University Press.
- ・ 江里口拓 [2008] 『福祉国家の効率と制御 —ウェブ夫妻の経済思想—』昭和堂.
- ・ 金澤周作 [2008] 『チャリティーとイギリス近代』京都大学学術出版会.
- ・ 本郷亮 [2007] 『ビグーの思想と経済学 —ケンブリッジの知的展開のなかで—』名古屋大学出版会.