

## ポプラリズムとレイバー・ガーディアンズ

—— 救貧法改革とラディカルソーシャルワーク ——

伊藤 文人

### 要 旨

本稿は、ポプラリズム運動を牽引したレイバー・ガーディアンズ (Labour Guardians: 労働党の影響力の強い保護委員会) による人道的救貧行政 (the Humane Administration of the Poor Law) をこの間収集した新資料を基に検討することを通じて、彼らの実践思想の内実アプローチするものである。

本稿では、改正救貧法 (1834年) に規定されたガーディアンズの役割を確認した上で、1920年代にレイバー・ガーディアンズによって実施された救貧行政とソーシャルワークの実相に焦点を当てる。その際に彼らの政敵であった慈善組織協会 (COS) のそれと比較しながらその特徴を考察する。また彼らの設定した救貧法上の救済基準 (スケール) の運用実態にも触れつつ、彼らのストリート・レベルの政策思想についても検討する。

検討の結果、レイバー・ガーディアンズの救貧行政は、遵法精神 (コンプライアンス) の徹底を通じたステイクホルダーへのアカウントビリティ (説明責任) の確立と、財政事情が厳しい中でもその政策思想を現実化しようとした救済基準の設定と柔軟な運用を行っていたことが明らかになった。

キーワード: ポプラリズム, レイバー・ガーディアンズ, 「救済の失敗」

遵法精神 (コンプライアンス), ポプラ・スケール

### 目次

はじめに

- 1 英国改正救貧法 (1834) と保護委員会 (ガーディアンズ)
- 2 レイバー・ガーディアンズ vs 慈善組織協会 (COS)
- 3 ポプラ・スケールの推移と真相

むすびにかえて

注

参考文献

「私は、貧民によって選出される保護委員会（Board of Guardians）とは、公的な問題（public affairs）を誠実にかつ正義感をもって運営する団体・組織であるとは思いません」（J.S.Davy, 1909: 177）

「保護委員会の責務（duty）とは、<sup>ガーディアンズ</sup>貧民の守護者でなくてはならず、有産階級のそれではない。救済は恥辱や後悔の念を覚えずとも受給されるべきである」（Poplar Councilors, 1922: 1, 強調原文）

## はじめに

わが国の公的扶助行政では相変わらず「適正化」という名の下に、いわゆる「水際作戦」による人権侵害が横行している。厚労省の行政通達指導によるこの作戦を実行し、餓死者を出そうが受給抑制に貢献した自治体（例えば、北九州市）はその成果から全国の「模範モデル」として紹介されてきた（赤旗，2006）。こうした姿勢が批判されてもなお、最近においても著名な（元）政治家（例えば橋下徹や片山さつき）による貧困や生活保護受給者への無理解と侮蔑的な発言も後を絶っていないだけでなく（Litera, 2016）、生活保護法の理念を公然と逸脱する運用が未だにまかり通っている。小田原市のケースワーカーによる利用者への背徳行為は、社会から鋭い批判を浴びたことは記憶に新しい（みわ，2017）。このようなことが横行している中で、申請者・利用者の立場にたって真摯に公的責任を果たすべく対応する公的扶助行政（＝公務労働）が求められていることは言うまでもない。

英国においても一世紀前に公的扶助を巡る見解と実践における鋭い対立と論争がみられた。その論争に大きな影響を与えたのがポプラリズムであった<sup>1</sup>。ポプラリズムとは、19世紀末期から1920年代にかけて英国ポプラ救貧連合区を統括した保護委員会（以下レイバー・ガーディアンズと略）の実施した人道的救貧行政（the Humane Administration of the Poor Law）とその内実に共感し呼応した他のガーディアンズ（ポプラリスト Poplarists）による実践の総称を意味する（伊藤，2000a; 2000b; ITO, 2001）。しかし、ポプラリズムを成功裏に導いたレイバー・ガーディアンズとは一体どのような組織であったのか、彼らが統括した救貧行政の範囲とはどのようなものか、さらに救貧法が想定していた救済基準や必要とはどのようなものを指していたのか、あるいは、この時期のレイバー・ガーディアンズらはどのような問題意識から救貧法を活用し、福祉政治を実施したのだろうか。このような点を明らかにするには、彼らによるストリート・レベル<sup>2</sup>の救貧行政（poor law administration）とソーシャルワーク<sup>3</sup>をより詳細に検討しなければ

ならないであろう。

冒頭の2つの引用は、発言時期が異なるものの、救貧行政における責任主体をめぐる明確な意見の相違を示唆している。言うまでもなく、前者は救貧法を統括し1834年原則に固執する中央省庁救貧部長の見解であり、後者は人道的救貧行政を追求したストリート・レベルでの執行機関のそれを指す。この意見の決定的な分裂は、執行機関の統括者たるレイバー・ガーディアンズが、救貧対象者への認識を変えたことを一面では示していよう。換言すれば、戦間期前半（1920年代）の救貧行政は、その義務救済規範をめぐる、下からの新しい規範が生まれ、これを権利として読み替えようとする動きであったと考えられる。この救済規範が育まれる過程でレイバー・ガーディアンズが果たした役割は決定的に重要なのである。

実とはいえば、救貧法が管轄していた院内院外救済の包摂範囲は想像を絶するほど広範であるため、本稿ではポプラリズムを牽引したレイバー・ガーディアンズによる救貧行政の貢献のうち、ほんの一部の特徴を考察するに過ぎない<sup>4</sup>。しかしながら、彼らのストリート・レベルでの救貧行政が具体的にどのようなものであったのかを追跡していくことは重要である。なぜなら救貧をめぐる救済認識が義務から権利へと変容していく原動力は、他でもない彼らの日々の実践から生まれてきたからである。彼らの独自の救済規範を考察していくことは、公的扶助が包摂する対象者やそれが保障する生活規範を考察していくうえでも不可欠なものとなるであろう。

以上を問題意識としながら、本稿は次の構成をとる。第一に、改正救貧法原理の本来の趣旨を確認する。その中でガーディアンズの職責について簡潔に記す。第二に、レイバー・ガーディアンズが実施した院外救済（居宅保護）をめぐるプロセスの諸特徴を検討する。これをするにあたって、慈善組織協会（以下COS）のそれと比較対照する形で実施したい。その理由は、彼らがCOSのケースワークを根底的に批判する形で人道的救貧行政を行ったからである。第三に、レイバー・ガーディアンズが実施した救済基準の真相と特徴について、新資料に基づきながらいくつ考察を試みる。

## 1 英国改正救貧法（1834）の原理と保護委員会（ガーディアンズ）

### 改正救貧法の原理とガーディアンズ

1834年に成立した改正救貧法は、エリザベス救貧法への原点回帰を目指したものであった。この法案を起草した救貧法調査委員会は、18世紀に展開された救貧法（ギルバード＝スピーナムランド体制）で地方教区に蔓延していた有能貧民（the able-bodied poor）への院外救済（居宅保護）の増加を問題視していた。これは治安判事を担っていた地方ジェントリーによるパターンリスティックな運営の常態化と、救貧費の増大に帰結した。法改正の中心メンバーであったエドウィン・チャドウィックは、当然こうした救済慣行を廃止し、新しい救貧原則によって中央政府を通じた地方行政の裁量権を抑制することに大きな期待をかけていた（ブランティジ、2001：39）。

チャドウィックらは、ギルバード＝スピーナムランド体制における地方行政当局の力量を正当

に評価しなかった<sup>5</sup>。貧民の保護を事実上認可し、これになんらかの（現物・現金）給付を実施する地位にあるのは貧民監督官であったが、彼らのアマチュアリズム（一年任期・無給・強制奉仕）から職務への熟練や知識、熱意を期待するのは不合理であり、また彼らの出身階層（農家、商店主、工場主）は教区民との相互依存や利害が交差するので利益相反の事態を招きやすい。教区会および治安判事には貧民の救済命令権が付与されていたが、彼らも監督官と同様の階層から構成されているから行政当局者としては不資格かつ無責任であるという評価をチャドウィックらは下した（大沢、1986：71）。こうした認識から、貧民救済におけるより専門的力量を持つ（とされる）地方行政当局と現場の吏員が構想された。

それが保護委員会（以下、ガーディアンズ）である。このシステムのもとでは、旧来の治安判事の救済権限は消滅し、ガーディアンズに権限が集中される。ガーディアンズ（定足数は1834年時は、一般的な救貧連合区<sup>ネーション</sup>では三人）の会合が成立して初めてその職務権限は行使できるとされた。ガーディアンズはここから有給の事務長、出納官、複数名の救済官（the relieving officer＝直接的に貧民と対面し、事実上の給付と相談支援を担う執行役人）、医務官（医師免許保持者）らを任命／契約する。その他、有給のワークハウス管理者、ワークハウス内の教師、守衛、看護師、教戒師などが任命・雇用される（大沢、1986：109）。スタッフの選定にあたって中央は各ガーディアンズに「公務の適正な遂行を確保し、かつ困窮救済を懈怠なく履行するために、いわゆるコネ…を排して、公募に基づく公正な人選をおこなうよう説きよせさせてい[た]」（大沢、1986：112）。

本稿でとりわけ重要なのは、日常の公務で貧民の生活困窮を直接見聞し、その事情を考慮して救済するかを判断する、救済官の存在である。この主な任務は、次のとおりである。

- (1) 全ての救済申請を受け付け、各ケースの事情を審査して、ガーディアンズに報告する。
- (2) 「突然・切迫した必要のケース」に対して、院内救済（ワークハウス収容）または院外救済（居宅保護）の方法で一時的救済を与える（被救恤者に定住権があるかは問わない）。
- (3) 対象者から疾病や負傷の通告を受けた場合は直ちに医務官へ通知し必要な救済を与える（医務官の診断書に基づく救済）。
- (4) 出納簿、ワークハウス外救済ケース記録を作成し、また教区吏員による（緊急）救済ケースを〔ガーディアンズに〕報告する（大沢、1986：109-110、下線分強調は引用者）。

院外救済の弛緩と運営上の諸問題：「突然かつ切迫した必要」の救済ケース（院外救済通達）について

ここで前項(2)「突然・切迫した必要のケース」⇔「緊急救済ケース」について若干補足しておきたい。というのもポブラリズムはまさにこの救済解釈を巡ってそのレゾナントルを確立し、中央政府の統制に挑戦したからである。

改正救貧法の主要原理は、「劣等処遇原則だからこそ、院内救済しか認めない」という趣旨である。しかし、現実には例外的な事情も考慮されていた（第52条）。そこでは、労働能力者（家

族)の居宅保護に関して、「緊急の場合」に与えられる救済は14日以内に救済理由とともに中央当局へ通告し、認可されるならば合法とみなされるというものである。同54条は「突然・切迫した必要のケース」が認められる場合は、医療または絶対的に必要な現物の救済権限を現場に与えていた(大沢, 1986: 90)。

これらの規定は運用過程の実際問題からさらに改良を加えられた。「ワークハウス外救済規則のための一般命令」(1841年)と「同労働テストに関する一般命令」(1842年)である。ここでも労働能力者(とその家族)であっても例外規定が設けられていた。その筆頭が「突然かつ切迫した必要」による一時的救済の実質的合法化である。さらに、この中には「その他の例外的事情」という規定があり、ガーディアンズが救済を決定して15日以内に中央政府へ報告し承認を受ければ事実上その救済は追認された(大沢, 1986: 139-142)。つまり改正救貧法は(建前としては)「抑止的」な性格を持たされながらも、「同時に必要な救済の履行を保障する」(大沢, 1986: 155)ように中央から地方へ要請されていたので、ストリート・レベルの地方当局ではより複雑な法文、命令、通達に対する解釈が成り立つ余地を残していた。それは中央当局が旧救貧法の弊害を克服すべく、救貧行政をより科学的／効率的／説得的に運営しようと努力したが故に生じたことでもあった。

以上のように、大胆な救済原則を提示しながら制度を作り直し、地方当局の救貧行政に監視と管理の目を光らせようとした中央当局ではあったが、「突然かつ切迫した必要ケース」の課題が解消されることはなかった。換言すれば、すべてのケースがワークハウス収容による「救済」に至ることはなく、必ず例外的なケースが生じてそれらはその都度法律や行政通達の解釈を巡る地方と中央の論争の種となったのである。このように「突然かつ切迫したケース」を巡る地方レベルの解釈と運用は、改正救貧法の根本的な原理たる院内救済(＝院外救済の禁止)を脅かし続けてきたが、その理由は端的に救貧法に規定された「困窮」の定義と受給資格が明確にされることがなかったためである(大沢, 1986: 273)。1910年当時の救貧法法律顧問であるA.D. アドリアンは、健康的な生存のために満たされなければならない困窮者の必要は多様に存在していること、[公的救済機関(ガーディアンズ)の介入前において]そうした必要を充足するにたる適当な資源を欠いたとしても、困窮者が公的救済を受給できる権利を有していること、換言すれば、地方当局には救済義務が生じることを証言していたのである(大沢, 1986: 274)。

ポプラーリズムのような急進的な救貧行政が登場した理由は、端的に次の二点にあった。ひとつは、第一次大戦後の失業問題の深刻化、ふたつは、社会主義思想と運動の台頭によってガーディアンズ構成員が次第に労働者階級によって占められていったからである。第一次労働党政権の保健大臣であったジョン・ウィートレーが「労働運動の成長の成果のうちでもっとも素晴らしいことは、貧民の管理が民衆的な貧民管理委員会[ガーディアンズ]の手に移ったことであ[った]」(ブルース, 1984: 370-1)と説明していたように、これが救貧を巡る義務救済規範に対する解釈変更に与えた政治的影響を過小評価することはできない。レイバー・ガーディアンズの影響力は地方政治で次第に無視できなくなっていく。小島幸治(小島, 1930: 30)が適切に説明している

ように、

「即ち当該委員会〔ガーディアンズ〕は一般行政に於ける郡市会に匹敵し、救貧行政に関する限り、郡市会と同様の独立地方行政機関であり、独立の公法人」〔として位置付けられ〕「広大な権限を有していた」

結果として、特に戦間期になると彼らの意向を完全に無視した救貧行政に対する中央統制は不可能になったのである。全国で100万人を下ることがなかった失業問題／生活困窮者問題を抱え、失業保険を使い尽くした労働者たちがポプラをはじめとする地方ガーディアンズが管轄する救貧法に殺到したことを受けて、地方当局が「突然かつ切迫した必要ケース」を根拠に、貧困者救済を救貧法を通じて断行したのは、その人道的精神もさることながら、物理的な圧力に対する必然的帰結であったともいえよう。彼らは「諸社会サービスの屈辱的な運営からスティグマが生まれると考えた」（スピッカー、1987：24）から、スティグマのない救貧行政構築に向けて実践を深化させていったのである。

## 2 レイバー・ガーディアンズ vs 慈善組織協会（COS）

本節では、レイバー・ガーディアンズの院外救済プロセスとその特徴を慈善組織協会（以下COS）のそれと比較することを通じて検討しよう。その理由は、レイバー・ガーディアンズにとっての政敵が、ほかでもないCOSであったことに由来している。勿論COSが社会事業史上に果たした役割は別途に評価する必要がある（高野、1985；毛利、1990；Humphreys, 1995; 2001）。しかしながら、少なくとも、レイバー・ガーディアンズの指導者たるランズベリは、自らを「徹底した社会主義者」（Branson, 1979: 9）として自己規定しており、COSの実践が有閑階級のままごとであると断じていた点からすれば（Lansbury, 1928: 128; 132）、自らの救貧行政とCOSとの救済の差異化を当然図ったであろうことが容易に想像できるのである（Key, 1926: 7）。

### COSによる救済プロセス

まずCOSの貧民調査プロセスと援助の特徴を先行研究によって確認しよう。ハンフリーズ（Humphreys, 1995；2001）の研究は、COSが社会事業史において占めていた従来の認識をかなり修正する研究である。総じてその慈善組織化はそれほど成功しなかったというのが彼の評価である。要約すると、次の3点になる。第一に、COSの慈善組織化というレトリックは、地方には浸透せず、むしろ既存の慈善団体から冷ややかな眼差しを投げられたこと（1995: 7）、第二に、COSによる救済は救貧法のそれよりも魅力的なものとは映らず、したがって、COSと救貧法が持った協力関係という従来の見解は正当化されない（ibid.: 9）、ただし第三に、そのケースワークの技法は、のちの福祉国家建設においても生き残った（ibid.: 12）というものである。

表1 COSによって救済された人数と支出、救貧法のそれとの比較（1870-90年）

Cities	救貧法による院外救済数（人）	COSによる院外救済数（人）	対救貧法との救済比率（%）	救貧法による一人あたりの年間支出（s=shilling, d=pence）	COSによる一人あたりの年間支出（s=shilling, d=pence）
Birkenhead	3,394	444	1.7	54s3d	7s6d
Birmingham	8,951	630	2.7	34s0d	10s9d
Brighton	4,293	322	1.5	48s7d	9s0d
Liverpool	8,409	1,632	14.0	36s11d	4s1d
Oxford	460	144	37.3	47s10d	49s7d
Reading	1,165	58	1.3	36s9d	9s10d
Southampton	2,656	144	3.5	46s4d	29s5d

（出典 Humphreys (1995), p.105, 107 より作成）

COSが奨励した調査プロセスは次のようなものであった。ハンフリーズ（Humphreys, 1995）によれば、ここでは、申請者個人の状況のみならず、家族全体のそれも調査すること、調査項目の細目としては両親自身、最後の仕事における所得、離職した理由、児童が学校に通っているか仕事をしているかどうか、従前の住所、借金、家賃、紹介状、節約クラブ（などの任意のアソシエーション）のメンバーかどうか、家は綺麗かそうでないか、どれくらいの人数が『救済に値する』のかどうか、どの程度の親戚類からの援助が見込めるかどうか、が調査対象となった（ibid.: 113）<sup>6</sup>。

しかしながら、これらの調査プロセスは、中央のCOSが期待したほどの成果は得られなかった。というのも、地方都市におけるCOS支部は財政的かつスタッフ上の制約があったためである。しかも、COSによって救済された者は実際の10%ほどしか記録に残されていなかったという（ibid.: 104）。また表1にあるように、COSの救済原理にしたがって分類された「救済に値する貧民 the deserving poor」（COSによる救済）と「救済に値しない貧民 the undeserving poor」（救貧法による救済）の関係を見ると、後者で救済された方が圧倒的に多かった（表1）<sup>7</sup>。

次に、COSによって分類された「救済に値する貧民」と「救済に値しない貧民」の特徴を併せて概観しておこう。具体的にCOSはどのような状況である人々を救済対象としたのだろうか。「救済に値する貧民」の例は以下のとおりである（ibid., 1995: 114）。

#### 【事例1】

これは女性のケースでした。彼女は夫に突然先立たれ、幼い子供と離れました。一人はまだ生まれてまもない子です。彼女が再び自立した職業につくまで、週ごとの援助金が彼女を救いました。

#### 【事例2】

この人物は、長期間の疾病の結果、縫い物器（sewing machine）をCOSからローンを通じて買う羽目になりました。彼女は現在その借金を返し終えて、かつそれで働いています。

【事例3】

寡婦，67歳，6人のこどもは全員独立した。協会は彼女に一時的な扶助を与えた。委員会のメンバーは彼女を訪問し，家族から援助を受けるように説得した。彼女は現在協会からの援助を受けていない。

【事例4】

夫，その妻および幼い6人のこどもからなる家庭のケース。夫は疾病クラブに入っており，そこからもらえるだけの援助を受けていた。彼は自分の資力が許す限り努力をしたが，不健康のために家族を扶養することができなかった。医師は，もしも彼に合うようなもの，例えば転地療養や栄養価の高い食事が与えられるならば，回復の希望を彼に与えられると述べた。委員会は，何が必要かについて検討し，夫が快復するまで妻に週ごとの手当を支給するとした。彼はのちに快復し仕事に復帰した。家族は自助を基盤として現在生活している。

【事例5】

夫が過去3週間病気のために困窮した女性。そして2人の幼い子供の生活が彼女の手にかかっている。彼女は短期間の扶助を申請した。性格はすこぶる良い。よって，週に5シリングの扶助を2週間与えた（傍点は引用者）。

【事例6】

その貧困な女性は夫に膝当てを買うために週に3シリング6ペンス申請した。彼女の夫はひざを長い間患っており，それがないと仕事ができなかった。性格はすこぶる良い。よって，要求のとおり，その額を支給した（傍点は引用者）。

では，逆に「救済に値しない貧民」の例はどのようなものであろうか。ハンフリーズ (Humphreys, 1995: 135-6) によれば以下のようなケース概要である。

【事例1】

ブライトン COS がロンドン COS の本部に注意を喚起したところでは，ジェームス・スミスなる人物についてである。彼は軍属経験者で右手右足を失った者である。他の協会支部にも考慮してほしいと思うが，提携した地方支部は警戒すべきである。スミスはいつも日に6ペンスの年金欲しさに，その身体的損失について話し，慈善組織の心をつかもうとする。

【事例2】

嘆かわしく，恩知らずでひどい例証として援助が困難な人々がいる。…彼は手押し車を借りる金がほしいと述べるものの，飲酒におぼれる者だった。結局，COS によって破滅的な性格で



あると判断された。

**【事例 3】**

ある男性が主張するところによれば、彼はこの不況のせいで4ヶ月も失業しており、彼自身、妻と3人の子供の質に入った衣服を取り返すためのローンを2ポンド申請した。それで食事にも当てるといふ。彼は男やもめであることがわかった。そして「妻といわれる」女性と3人のこどもは彼が言うには彼のものではないという。彼はそうでなければ救済に値しない者であった。

**【事例 4】**

ある男とその妻は、一日で食事や燃料を得るチケットを13枚手に入れていたが、その収穫をすべて飲酒に使ってしまった。この給付金の酷い乱用は未組織な慈善団体のペテン師が作り出したものであり「COS以外の慈善団体の職務執行を暗に批判している：伊藤」、調査が完了するまで救済は決してなされるべきではない。

**【事例 5】**

労働者45歳、妻38歳、息子13歳。夫が援助を申請した、彼が言うには、彼はまもなく仕事を獲得するだろうが、しかし食料がない。また彼は過去6ヶ月病院にいたという。…しかしながら、よく調査をしてみれば、彼は快適な部屋に住み、食料も燃料もあった。決定結果は救済不可（undeserving）である。

**【事例 6】**

冬季に申請した幾人の男性の例。申請の結果調査に及んだが、彼らは以前に何度か刑務所に入っていたことが分かった。結果は、まったくもって、救済に値しない。

**【事例 7】**

この男性は、Readingに昔から住んでいる者である。かつて軍隊に所属していた。もっともな礼儀正しさと出で立ちによって、かれは自らのみじめな境遇を話した。…しかし、警察が彼の軌跡をとらえたところ、彼はReadingを去っていた。彼はならず者だったのである。

要するに、「救済に値しない貧民」は、不正受給（fraud）のケースに集中していることが理解できる（【事例 6】は、刑法経験者でこれもCOSは基本的に救済不可とした）。COSの論理に従えば、困窮ケースはすぐに救貧法下のワークハウスへ送致する方針であったこと、そして『救済に値しない貧民』も同様に救貧法へ送致されることになってはいた。実際に、保健省は1926年以降の監査強化でこの不正受給ケースをことさら取り上げることによって、レイバー・ガー

ディアンズの救貧行政を非難していくことになる<sup>8</sup>。

戦間期 (the interwar periods) になると救貧 (法) における COS の政治的影響力はさらに低下していく。ルイスは、戦間期の COS の特徴を要約すれば、貧困問題への国家介入には反対していたものの、貧民救済における国家と協働する用意があることを認めていたと指摘する。やや矛盾した形容であるが、COS は「国家支援によるボランティア協会 (state-aided voluntary society)」とも称していたという (Lewis, 1995: 85)。しかし総じて COS は、自己の救済指導原理とそれがなかなか達成されない強固な貧困問題という事実の圧力とのギャップに苦慮した経緯をもち、「防戦一方であった」(ibid.)。事実の圧力とは、社会的貧困認識が人口に膾炙したこと、他方で政敵たるレイバー・ガーディアンズによる実践と抵抗が、COS が最も力を入れようとしたロンドン・イースト・エンド地区で発生し、目に見える成果がポプラリズムによって発揮されていったからである。ランズベリの盟友でもあるクレメント・アトリーは、こうした背景から「COS はもはや死に体である。なぜなら、貧困の原因が個人に帰せられることが不可能になったからだ」(cited in Lewis, 1995 :113) と主張するまでになっていた。

#### レイバー・ガーディアンズによる (院外) 救済プロセス

では、COS の救済に比して、レイバー・ガーディアンズの (院外) 救済はどのような特徴があったのだろうか。これを救貧法の義務救済規範との関係から考察しよう (図 1)。

そもそもガーディアンズにとっての救済とは、公衆 (the general public) に対する義務救済主義というスタンスを採っているものでもあり、その救済プロセスは救貧法が定める各種の規制、通達、命令から構成されていた。

改正救貧法の原理 (劣等処遇の原則による院外救済の禁止) は、当初より上手く機能していなかったとはいえ、ときの中央省庁 (地方自治庁 (1871-1919) および保健省 (1919-1939)) も、世紀転換期から戦間期前半にかけては、この陳腐化した原則に固執していた。なぜなら多くの労働者を救貧法に馴染ませてはいけないという政策的インセンティブを持っていたからである (大沢, 1986 : 273-278)。この陳腐化した原則に中央がどの程度固執していたのか、言い換えれば、行政法的観点からすれば、世紀転換期における救貧法が包摂する困窮観がいかに狭く限定されていたのかについては、廣重 (2001) の研究が参考になるのでこれを一瞥しておこう。

法務総院とマーサティドヴィル救貧連合保護委員会 (Attorney-general v. Guardians of the Poor of the Merthyr Tydfil Union) で争われた裁判は、この時期の救貧法で考えられた困窮観や救済観の内実が理解できる端的な事例である。この訴訟は、ストライキ中の労働者およびその家族に対する院外救済の是非をめぐって、原告 (地方税負担者および法務院) と被告 (マーサティドヴィル保護委員会) の間で争われたものである。一審 (控訴院) では原告は敗訴したが、法務院では原告が逆転勝訴している。この事例をみれば、当該ケースが「突然および切迫した必要」を示す「緊急ケース」であったとしても、「保護委員会には救貧法の適用範囲を広げる権限はなく、また、自ら法を創造する権限もなかった」と判断されている (廣重, 2001 : 6)。「ただ

し、困窮の認定基準は相当厳しく認定されている。それはほとんど飢餓による栄養失調状態に等しい」(ibid.: 7) というものであった。

このような判断(1901年)が地方自治庁の政策方針に大いに影響を与えたことは確かである。しかし、かような狭い困窮観が社会変動の過程で不変であるということは考えにくい。この間チャールズ・ブースやシーボーム・ラウントリーによる科学的調査によって貧乏が「貧困」として「発見」され、その実態が支配階級にも浸透し始めていたし(毛利, 1990: ch.2), 困窮の一応の定義も王命救貧法委員会で明らかにされ、それはひとつの相対的貧困観を示したからである(Royal Commission on the Poor Law and Distress, 1909: 973)。レイバー・ガーディアンズがクーパーの監査報告(1922年)に対して行った反論の一部分(伊藤, 2000b)は、この狭い困窮概念を批判することにもあり、彼らは実際にこの王命委員会の証言を引用していた(Poplar Councilors, 1922: 6)。

本稿の目的は、レイバー・ガーディアンズの救済観が行政法的な意味で適法であったのかどうかを判断することにはないが、救貧法における困窮概念は、それから歴史的に大きな変化をみせた。大沢が適切に指摘しているように、救貧法を受給する資格(qualification)は赤貧常態を指すばかりでなく、それが適法(対象となること)かどうかは「行政を通じて確立」されたからである(大沢, 1986: 273)。すなわち、救貧法は一方で抑止的な側面を持ちつつも、他方で「十分な救済」を行なうべきという方針を大前提にして運営されてきたのである(大沢, 1986: 276)。救貧法の実態は、公式上は抑止的な内容を持っていたかも知れないものの(大沢, 1986: 79-80)、中央省庁はその公式ロジックとしても、当局側(ガーディアンズ)の(救済への)義務懈怠に対しては神経質となっており、実際に救済に直接携わる救済官の判断ミスで申請者に不利益が起こった場合には、厳重に注意され、仮に申請者が餓死その他で死亡した場合(「救済の失敗」)は、故殺のかどで刑事訴追され免職されるのであった(大沢, 1986: 154-181; Succer, 1927: 1)。救済が失敗した場合、それを招いた救済官は「個人として責任を負わねばなら」ず、救済する側は、申請者の必要を否定するほどの客観的な証明ができない場合は、救済を拒否することはできなかったのである(大沢, 1986: 176)。それは既出の救貧法法律顧問アドレアンが証言したように、被救恤者に「救済権(right to relief)」が付与されているからである(大沢, 1986: 274)。1932年の段階ではあるが、後の王立委員会報告でも再度確認されたように、「救貧法は困窮と欠乏の極から社会成員を守るという共同社会の義務の表現」(cited in 大沢, 1986: 273)であった。これがCOSら各種の慈善団体の任意的な救済と決定的に違う公的機関の義務救済規範なのである。

結論的に言えば、レイバー・ガーディアンズの院外救済の特徴は、一方で院外規制命令の例外的な規定(1911年院外規制命令)を利用しながら(Ryan, 1978:72; Booth, 2009: 27)、この義務懈怠を一切許さないことを自ら率先して実行しきった点にあった。1911年院外規制命令とは次のようなものである。

「[緊急救済ケース適用において] 救済が与えられる場合には、それはニーズに対して注意深く

適合され、量において充分でなければならない。残念なことに時として、少量の救済を与えて申請者を厄介払いするという慣行が取られている。…かかる救済方法が不正であるのは明白である」

(cited in 大沢, 1986: 274)

例えばポプラの救貧行政を監査したクーパーは、自身の報告書(1922)のなかでレイバー・ガーディアンズが労働テストを課すことなしに院外救済を実施したことを批判している。これに対するポプラの回答は、「われわれの義務は貧困者をケアすること、困窮者を救済することであって、特定の個人にかんする道徳的性格や社会的な望ましさを判定するような役わりではない」と述べ、「『救済に値する者』と『そうでない者』という〔道徳的な〕差別は我々の責務が困窮の緩和をしなくてはならない以上、無意味な字句の羅列となる。救済基準を作成し、かつ厳密にそれにしたがって救済を与えているわれわれを告発することは、公平かつ公正に職務を実行することを非難することと同義である。われわれは困窮者を救済するという制度的な義務を遂行する選択肢以外になく、その義務を履行することにおいて、中央の1911年院外規制命令に従って救ってきたのである。われわれは厳密に制定された法律に依拠して行動してきたのである」(Poplar Councilors, 1922: 5)と反論している。

レイバー・ガーディアンズは、本稿冒頭の彼らの陳述から窺えるように、貧民そのものの<sup>ガーディアンズ</sup>守護者であると述べた。この回答が発せられたとき、貧民はガーディアンズを選出する選挙権を1918年人民代表法によって有していたため、公衆(the general public)の明白な一員であった(伊藤, 2000b)。これは貧民を守護することが公衆に対する義務(=説明責任<sup>アカウンタビリティ</sup>)と合致するという意味である。だとすれば、彼らの業務を構成(担保する)しているステイクス・ホルダー(利害関係者)は他でもない貧民(=利用者)そのものである。利用者に対する職務執行こそが、ガーディアンズに課せられた直接の義務だからである。ところが地方自治庁救貧部長のディビィは、一方でこのような救貧法に内在していた義務懈怠について指揮・監督する立場にありながら、実際は義務懈怠を行なった救貧連合区を逆に扶助人員・扶助額削減に貢献したとして礼賛していたのである(Lansbury, 1907: 9)。

これとは対照的に、レイバー・ガーディアンズは一切とっていいほど当該地区における「救済の失敗」に帰結するような義務懈怠を許さなかった。ある史料を見れば彼らの救済方針が一目瞭然となる。ロンドン全体で「救済の失敗」によって記録された餓死者数は625件(1891年-1904年)であった。このうち、COSのロンドン本部があったホワイトチャペル救貧連合区は88名、ポプラ救貧連合区(人口はホワイトチャペルの2倍)での記録は18名であった。ところが、1907年から13年の統計では、前者がさらに最高の餓死者数を記録更新したのに対し、ポプラでは一件も記録されていなかったのである(ITO, 2001: 50)。餓死者を一人も出さなかったということは、貧民の困窮を実際に判断して要否判定(=職権保護)の役割を担っていた救済吏員への指導がレイバー・ガーディアンズから徹底されていたことを示している。見方を変えれば、

この時期には社会主義者がガーディアンズの権限を実質的に握り、末端の職員にまでその救済理念が浸透していたといえる（とはいえ、社会主義者がポブラ・ガーディアンズで過半数以上を占めるのは1919年以降である）。エドガー・ランズベリ（ジョージの息子でガーディアンズの議長）は次のように言う。

「われわれは常に救済にあたる職員の職務執行、不誠実なそれ〔義務懈怠〕に対し注意を払っている。時折われわれはそのようなことに直面する場合もあるが、しかしそれは〔救済行政において〕絶対確実なことはありえないからであり、それゆえ義務懈怠に対する警戒は最大限必要とされるのである」（Lansbury, E. 1924:4）

この傾向は以後も変化することがなかった。ちなみにポブラ救済連合区の保護率は92.5%であったのに対して、ホワイトチャペル救済連合区は0.25%という驚異的な数値（1919年）を示していた（Booth, 2009: 21）からディビィが後者を賞賛していたことには納得できるものがある。

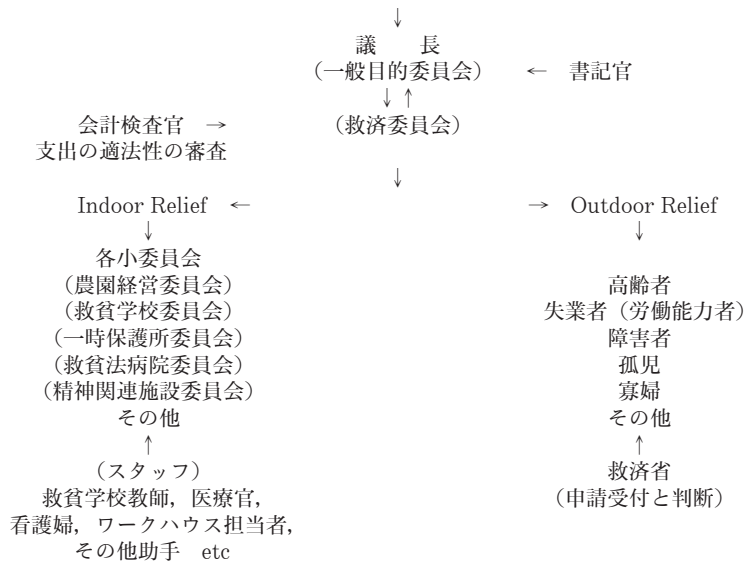
とどのつまり、レイバー・ガーディアンズによる救済の特徴とは、救済の原則（ワークハウステスト廃止と必要即応による救済）が確立した後は、法律で定めてある自己の権限を最大限に利用しながら、その理念の実行を（部分的な修正はあったにせよ）遵守（コンプライアンス）することを徹底しきった点に求められるといえよう。遵法精神なくしてステイクス・ホルダーからの信頼は勝ち取れないからである。モーリス・ブルース（1984: 308）はこれを次のように解釈している。

「労働党の地方議員〔とガーディアンズ〕だけが社会的関心の独占者というわけではなかったが、概して彼らは他の者よりも法的権限を極限まで行使し、救済税の負担を気にしなかった」（傍点は引用者）

この点、対照的なのはCOSである。COSでは、例えその救済対象者が「救済に値する貧民」であったにせよ、調査期間中にクライアントが餓死その他で死亡した場合でも、COSのメンバーがそれほど意に介さなかったという（Humphreys, 1995: 110）。さらに問題であったのは、COSの救済が当時のある識者からみても、生理的な維持すら不可能な量であったという評価を得ていたことであった（ibid.: 109）。

このレイバー・ガーディアンズによる救済、すなわち義務救済規範（コンプライアンス）の徹底は、院内・院外救済全域に及んでいったものと考えられ、その結果、COSはついにポブラ地区での活動を1923年には停止し、自身の慈善組織化を諦めざるを得なくなったのである（Lewis, 1995: 86）。

図1 ポプラ・ガーディアンズの組織図



[図1の注]

- (1) 法律「改正救貧法」が規定するところでは、ガーディアンズは委員会が開催されているときにしかその効力が及ばないとされる (First Annual Report, App. (A), 1836). しかし実際に、例えば、ガーディアンズの会合がない場合にも、救済の申請があるのだが、この場合には先に救済吏員がその裁量によって緊急的に「職権」保護して、それを救済委員会に通知する方式がとられている。
- (2) ポプラのある地区における救済吏員が記したところでは、次のように院外救済をストリート・レベルで決定し、それを事後的にガーディアンズの救済委員会に報告する形式をとっていた。これは法律的にはまったく適法な救済プロセスである。以下は実際に救済吏員が署名し、ガーディアンズに提出された文書である。

=====

(救済吏員の署名例)

私○○ [吏員の氏名]、ポプラ救貧連合区5地区担当救済官は以下のことを申し上げます。上に示したる者 [申請者名] が自身の状況を述べて扶助の申請にあたり、これをケース・ペーパーに記録します。当該住居に訪問しましたところ、困窮状態を確認しまして、[とりあえず] 現物による救済を行いました。救済申請については次の [ガーディアンズ管轄下の] 救済委員会ミーティングに提出しました。

本対象たる男性は、ストライキのために明らかに失業しております。失業しておりますが、彼自身はストライキに関係ありません [直接参加していないという意味であろう：伊藤]。

(cited in Po.B.G. 154/3 in 1923)

=====

### 3 ポプラ・スケールの推移と真相

筆者はこれまでの研究で、レイバー・ガーディアンズによる1922年の段階での院外救済スケール(基準)が保健省の定めた「モンド・スケール」よりも高く設定されていたことを紹介した(伊藤, 2000a)。しかし、この最低基準をめぐる両者の論争については若干考察を試みた(伊藤, 2000b)、深く触れることはできなかった。そこでこのスケールの推移と特徴を考察してみたい。

ポプラ・スケールの推移

レイバー・ガーディアンズによる独自のスケール設定は、多分に彼らの日々の実践から培われたなんらかの根拠から経験的に設定されたものと推察される。このスケールは、中央政府が定めた救済基準を改めて検討することによって再設定されたと思われる。一般的に、ストリート・レベルの執行機関は、現場の詳細な事情を把握している。中央が設定した水準にもしも不備（不満）があれば、ストリート・レベルは、政策のレトリックと現実の実態との乖離に悩むことになり、その改善に進まざるを得ない。いうなれば、ポプラーリズムとは、中国の諺でいうところの「上に政策あれば、下には対策あり」ということを実践しきった事例なのである。

さて、モンド・スケール（保健省が示した救済基準）とポプラ・スケールとの比較表は、以下のようなになる（表 2-1）。これによれば、ポプラ・スケールのほうが遥かにモンド・スケールより高く設定されていることが理解できよう。しかし、このポプラ・スケールに限っていえば、監査官クーパーが 1922 年の段階でほとんど意図的に捏造したに等しい救済基準であったようである（Key, 1926: ch.5）。ポプラーリズム研究の第一人者であるブランソンは、このクーパー報告に記述されたポプラ・スケールを踏襲していた（Branson, 1979: 236）。しかし実際には、予算との関係でそれほど高額なスケールを設定できなかったというのがエドガー・ランズベリーの主張から窺える真相らしい（Lansbury, E., 1924）。

表 2-1 1922 年段階での院外救済基準

	Mond Scale (1)		Poplar scale (2)	
	s (shiling)	d (psense)	s	d
Man and wife	28	0	33	0
Ditto+ child	34	0	39	6
Ditto+ 2children	39	0	44	6
Ditto+ 3children	44	0	49	6
Ditto+ 4children	48	0	54	6
Ditto+ 5children	54	0+	59	6
Ditto+ 6children	54	0+	64	6
Ditto+ 7children	54	0+	69	6
Ditto+ 8children	54	0+	74	6

注

- (1) 冬季燃料手当 3 シリング含む（週あたり、以下同じ）
- (2) 冬季燃料手当 3 シリング及び家賃補助実態ベース 10 シリングまで
- (3) +=モンド・スケールの限界支出レベル
- (4) 1£=20 シリング (s) =240 ペンス (d)
- (5) 夫婦 (Man and wife) に与えられた 33 シリングの救済扶助は、クーパー報告 (1922 年 5 月) によって保健省に報告されたものであるが、実際には、この数値を上回することはほとんどなかった。なぜなら、実態を基礎とする家賃手当が、児童のいない夫婦ではせいぜい 5-6 シリングにしかならなかったからである。ポプラ・スケールのより現実的な例は、28-9 シリングに、3 シリングの冬季手当及び 5-6 シリングの家賃手当であった。独身者 [或いは独居者] の数値は、この表には表されていない。なぜなら、これはクーパー報告には適正に明示されていなかったからである。冬季燃料手当を除いて、モンド・スケールでは独居者には 15 シリングが支給されていたが、ポプラの場合は、[実際には] 12 シリング 6 ペンスの扶助と家賃手当が最大 5 シリングから 17 シリング 6 ペンスまで支給された。

(出典 Cooper's Report cited in Branson, 1979, :.236 より作成)

表 2-2 1922 年におけるポプラ・スケール

	s	d
Lone person.....	12	6+rent
Man and wife.....	20	0+rent
Ditto+child.....	26	6+rent
Ditto+2children.....	31	6+rent
Ditto+3children.....	36	6+rent
Ditto+4children.....	41	6+rent
Ditto+5children.....	46	6+rent
Ditto+6children.....	51	6+rent
Ditto+7children.....	55	6+rent
Ditto+8children.....	61	6+rent
Ditto+9children.....	66	6+rent
Ditto+10children.....	71	6+rent

注

- (1) これに、冬季手当 (3 シリング) とガーディアンズ内の救済委員会による裁量でブーツが支給された。
- (2) [ その他の ] 失業手当はこれより控除される。
- (3) 両親の稼得もこれより控除される。
- (4) どのようなものであれ、年金や、あるいは息子が殺された場合に支払われる母親年金 (mother's pension) の初めの 10 シリングまでは、救済スケールを当てはめるにあたって無視される。
- (5) 児童による稼得に対する控除は、院外救済基準に従って決定される。
- (6) 本スケールを超過した部分の救済割合は救済委員会による裁量に関係なく、現物で支給される。少なくとも、全救済の半分が現物となる。
- (7) 16 歳から 18 歳の児童がいるケースでは、10 シリングが両親に追加され、2 人の少年の場合、8 シリングが追加される。収入がない少女の場合は、救済スケール内で対処される。

(出典 Poplar Councilors: 1922, :23)

表 2-3 1923 年におけるポプラ・スケール

Item	Poplar scale prior To Sep.1923	Poplar scale adopted 3rd Oct.1923	Mond scale (+rent)
Adults with parents	10/-	10/-no rent	10/-
Adults not with parents	12/6d	-12/6 +rent & coal	15/-
Married couples	20/-	20/- Do	25/-
Do with 1child	26/6d	26/-	31/-
2children	31/6	30/-	36/-
3children	36/6	33/6	40/-
4children	41/6	36/6	44/-
5children	46/6	39/6	47/-
6children	51/6	41/-	maximum
7children	56/6	(limitation)	
8children	61/6		
No limit+rent & coal			

(出典 'Deputation to Ministry of Health 1924' Po. BG 152/4 in London Metropolitan Archive)



ポブラ・スケールの実際の設定推移は以上の通りである。実際には、アーカイブの史料をも点検すると、ポブラ・スケールは財政事情や保健省との政治的関係のなかで、細部に異同が生じていた（表 2-2 および 2-3）。

#### 政策的工夫としての基礎控除の設定

表 2-2 と 2-3 の推移をみる限り、モンド・スケールのほうがポブラ・スケールより高い救済基準を示していたと思われるかも知れない。ポブラ・スケールの真相を文字通り検討しようとするれば、ポブラ地区の労働市場と賃金、生活水準との関係を詳細に検討する必要がある。収集できた史料から仮説的に言えることは次の点である。すなわち、ポブラ・スケールの独自性は、設定基準額の多寡ではなく、むしろそれを実質的な生活保障手段にするための政策的工夫にあった、ということである。それは世帯ミーンズ・テストの廃止と勤労基礎控除の設定にあった。

モンド・スケールの場合、モンド自身が述べていたように、劣等処遇の原則を貫徹させようとしていたことと、それに伴って厳格な世帯ミーンズ・テストの徹底を要求していた（Branson, 1979: 122）。ここで問題になったのは、大規模家族になるほど、保健省による世帯ミーンズ・テストの徹底がかえって矛盾を引き起こしたことであった。まずポブラ側が問題にしたのは、大家族になればなるほど、モンド・スケールには理論的な矛盾が出ることであった。

例えば、表 2-1 からみれば、モンド・スケールの場合では夫婦と 4 人の児童を持つ家庭の場合、支給されるスケールは、48 シリングとなる。しかし、10 人の児童がいる場合でもその額は 6 シリング増加するに過ぎない。レイバー・ガーディアンズ側は「モンド卿の偉大な職務能力をもってしても、週に [たった] 6 シリング [の増加] で [5 人の生活費用を] 賄うことはできない」（Poplar Councilors, 1922: 6）と主張する。モンド・スケールの下では、「6 人の児童を持つ家族は 54 シリング受け取るだろう。10 人でも同じであろう。12 人では困窮以下のそれしか受け取れない。その人数では確実に飢える」（ibid.）。

この発言を直接裏付ける根拠を彼らは示してはいない。しかし当時の労働者家族の最低生活レベルは、週 30 シリング以下の収入では生活が絶対的に困窮することが各種の貧困調査で明らかにされつつあった（Maconicol, 1980: 10-11）。ここから彼らの発言の真意を想像することは可能である。例えば、1914 年の物価水準からシーボーム・ラウントリーは、標準家族（夫婦と 3 人のこども）の最低水準「就労」所得（Human Needs of Labour: 1918 年）は 35 シリング 3 ペンスであるという結論に到達していた（ibid.: 9-10; 48）<sup>9</sup>。また大規模家族になるほど、最低生活費に対する失業保険や各種扶助の不充分性は明らかになっていった（Maconicol, 1980: 51）。もっとも、保健省も教育局も貧困問題一般は、彼らの任務ではなく、すべて救貧当局の責任であると主張していたほどだし（ibid.: 45）、1930 年代になっても、彼らは貧困の原因が低収入と栄養不良であるという各種調査の結果や、労働組合会議や労働党による再調査を受け入れようとせず、それを打ち消すキャンペーンを逆に張っていたほどであるから（ibid.: 54-9）、1922 年当時の大臣モンド（貧困問題に疎い資本家だった）が、貧困家庭の実態を理解できなかったことは

容易に頷ける。

そこで完璧な世帯ミーンズ・テストが実施されれば、働いている家族人員が多いと仮定される大規模家族ほど実際に使用できる可処分所得はほとんどなくなってしまうことになるのは容易に理解できよう。

ポプラの場合は、スケールとして表示されている額はモンド・スケールよりも低いものの、貧困の実態を見ない機械的なミーンズ・テストを廃止し、基礎勤労控除を設けることによって可処分所得を実質的に増加させる方策を採用することによって、生活保障を実質化せしめていたことが窺えるのである。ポプラにおける基礎控除表は以下のように設定されていた（表3）。

問題はこうした基礎控除を組み入れた根拠である。保健省側は、徹底したミーンズ・テストを要求していたのであるが、それは貧困な家庭の実態を余りにも反映しておらず、ストリート・レベルのガーディアンズにとって容認できるものではなかった。彼らは言う、「モンドによれば、扶助を受ける家族に一人でも児童が労働しているのであれば、そこから得られた所得は、すべて『家族所得』として算入されなくてはならず、残りの家族の救済からその分を収入認定しなくてはならないという。もっとも、それらの児童は法律的に労働不能な家族を扶養する義務を負っていないのだが」（Poplar Councilors, 1922: 8）。エドガーも同じ主張で次のように指摘している。「そもそもイギリス法は、当該児童の労働不能な両親や兄弟姉妹の扶養（maintenance）の責任を法的に負わせていない。従って、[厳しい処置を課す、ポプラリスト以外の]ガーディアンズがどのように言おうとも、彼ら〔受給者〕は自らが稼いだ賃金を全て諦める必要はないのである」（Lansbury, E., 1924: 7）。

保健省の主張は、収入認定をしなければ、ワークインセンティブが破壊され、クーバーの言葉を借りれば、その状態こそが『労働者の道徳心を低下させる傾向を促す政策』となり、『儉約、独立、勤勉の破壊』となる」（cited in Poplar Councilors, 1922: 8）というものののだが、レイバー・ガーディアンズの間違った考え方はまったく逆の発想である。すなわち、児童が家族を扶養するために某かの所得を得ていることは、法的な禁止規定が存在しているわけではない<sup>10</sup>、しかも

表3 ポプラ・ユニオンにおける基礎控除

Deduction from the relief scale where there are children earnings  
Any individual child earnings---

	£	s	d	£	s	d	s	d
Over	0	15	0	up to	0	17	6.....1	0
Over	0	17	6	up to	1	0	0.....2	0
Over	1	0	0	up to	1	10	0.....3	0

Note

- (1) 週15シリング以下の稼得であれば、控除なし
- (2) 30sは、1£10シリングを意味する

(出典 Poplar Councilors, 1922, p.24より作成)

「一家の労働成員をその労働不能者と同じように扱うことは、全ての労働意欲を破壊し、家庭のメンバーから「外部での労働によって」収入を得ようとする人々を駆逐してしまう[≒それこそますます彼らを救貧法に依存させる事態を引き起こす]ことになる。つまるところそれは『家庭を破壊する』ことにつながってしまうことになる(Lansbury, E. 1924: 8)。つまり、保健省の発想(労働テストの徹底)そのものが、真面目に働く人々のワークインセンティブを破壊する行為そのものであるという認識なのである。働いても働いても全てが収入認定されてしまうならば、自立への道は閉ざされてしまうからである。ワークインセンティブを破壊することなしに、自立への足がかりを残すには、このような控除策が必要なのである、という主張であろう。したがって、ポプラの政策は当該困窮家族の自立支援を考慮すれば、少なくとも保健省の主張よりかは説得力があるといえるだろう。

この点、クラウザーは保健省とポプラをはじめとするレイバー・ガーディアンズとの関係を次のように正当に描写している。

「両者の相違点は、行政運営の相違であるというよりも、むしろ生活水準「規範」に関わる「認識の」相違であったのである」(Crowther, 1988: 49)

## むすびにかえて

要約しよう。レイバー・ガーディアンズによる実践の特徴を示せば、次の二点に集約されるだろう。

第一に、救済理念と原則が、ミッション・ステイトメント(mission statement)として明確化され、それが公表されてからは、その内容が徹底的に遵守されるというのがひとつ。ミッション・ステイトメントが公表されるということは、ステイクス・ホルダーとの権利=義務関係を示しているのであり、それが反故にされればサービス実施機関としての信用は利用者側とは構築されえない。このコンプライアンスの徹底が、サービスの全領域にまたがったと考えられるのであるからこそ、彼らの実践は政治的なポピュラリティを獲得したといえよう。

第二に、家族成員に合わせた院外救済手当は、理念的にはニード原則を基盤としつつ追求されたことがある。ガーディアンズはいう、「我々に「救済を求めて」やってくる、欲望ではなく<sup>ニード</sup>必要を持つ男性、女性、児童(the needs, not deserts, of men, women and children who came to us in their need)は、それ「必要に基づいて救済されること」を知っているのである」(Poplar Councilors, 1922: 20)。そしてニードに現実的に応えるための政策的工夫としての勤労基礎控除は、被保護者のワーク・インセンティブを破壊しないような配慮のもとで運用され、家族の生活を守るために用いられたといえる<sup>11</sup>。

しかし、ストリート・レベルで表象される必要は、中央の政策主体が意図するそれではない。今日、我々が「ミニマム」や「必要」概念を再検討する際に注意しなくてはならないことは、議

論の遡上になっている理念的な「救済水準」といったものが、政策上では、ストリート・レベルで現れた必要が希釈化された後に表象される点である。中央政府が設定する必要なり救済基準は、ストリート・レベルの必要を抑制しながら形成される。つまり、我々が必要やミニマムを議論するときのそれは、すでに利用者の必要に準じたそれとは乖離しているのである<sup>12</sup>。今後は、このストリート・レベルのニードや救済基準が中央レベルでどのように計測しなおされ、新たな政策にビルド・インされたのか、主に議会や中央省庁レベルでの議論を検討する必要があるだろう。

いずれにしても、救貧法における必要の具体的な実相が、それ以降の、文字通りの基準作成の基礎になんらかの影響を与えていたとすれば、レイバー・ガーディアンズが行った社会的実践の意義は再評価されるべきであろう。

#### 注

1 ポプラーリズムは、ロンドンの貧困地区（イースト・エンド）にあるポプラー（Poplar）救貧連合区のガーディアンズ（その指導者は、1905年-09年の王命救貧法委員会少数派に署名したジョージ・ランスベリ：George Lansbury）が1834年以来貧困者救済を強力に規制してきた救貧法運営原理（劣等処遇の原則と院外救済の禁止）を実質的に反故にして中央政府の方針に真っ向から抵抗し、貧困者救済を断行したラディカルな運動である。

具体的には、次のような救済方針で人道的な実践を行った。第一に、労働テストを全廃して無条件的な院内・院外救済を断行したこと。第二に、院内（ワークハウスやコロニー農園、救貧児童の教育など）の処遇を大幅に改善したこと。第三に、ガーディアンズ以下スタッフの最低給与水準をジェンダーを問わず平等に一律に定めたこと。第四に、これによって生じた救貧費用を富裕な地方自治体と国（保健省）にかけあって、地方税率平衡化運動を実現させたことなどである。

この運動は、後にオックスフォード英語辞典にも取り上げられるほど著名なものとなり（Booth, 2009: 120）、広義には1894年から1930年まで続くが（Ryan, 1978）、救貧法を巡る原理の解釈や末端官吏（特に救済官＝the relieving officer）の実務のあり方、救貧税の扱いを含む地方自治問題などを巡って大規模な闘争が展開されたのは、1919年から1925年である（C.W.Key, 1926; Keith-Lucus, 1962; Branson, 1979; Johnson, 2000; Lavalette, 2006; Booth, 2009）。本稿においてもこれを主な検討時期とする。ポプラーリズムの先行研究は、英国でも日本でも労働史や地方自治や財政論からの考察が多く（越智, 1977; 1978; 辻, 1980）、筆者の専門である社会福祉／ソーシャルワークからの検討はあまり詳しく行われていない（伊藤, 2000a; 2000b; ITO, 2001）。本稿はこの視点から同実践をさらに掘り下げるものである。

2 本稿でいう「ストリート・レベル」とは、日常において市民と直接的にかかわる現業吏員（警察官やケースワーカーなどの公務員）が活動する領域を意味する。ここでは、広範な裁量権をフロント・ラインの公務員が担っており、公務員の判断次第で人権を保障する行政運営がされることもあれば、人権侵害に帰結するそれを惹起することもありえる。詳細は、（リプスキー, 1998）を参照。

3 社会事業史における近代的な「ソーシャルワーク」は、本稿でも登場する慈善組織協会（COS）による「ケースワーク」を嚆矢とすることが一般的な理解であると思われる。総じて利用者に対する抑圧的で恥辱的な手段とみなされた救貧法におけるソーシャルワークとはやや形容矛盾だという指摘も考えられるかもしれない。しかしながら、19世紀末期から戦間期にかけて、社会主義者や労働者階級に先導された一部の救貧連合区では多くの人道的／社会改革的な救貧行政やその理念を忠実に履行した末端吏員の活動が認められた。レイバー・ガーディアンズ指揮下で働いた救済官（the relieving officers）は、わが国の公的扶助に置き換えて単純化して形容すれば、遵法精神に則ったケースワーカーを意味した。

本稿から推察できることだが、彼らは救貧法の枠内で最大限の扶助（現金給付）と自立支援（ケースワーク）を実施したのである。

クレメント・アトリー（ソーシャルワーカーとしての経験を持ち、ポブラの隣接救貧連合区ステプニー市長でランスベリの片腕となった政治家で、後の労働党党首）は、当時のソーシャルワーカーとは、COS や YMCA らの任意民間団体に所属する社会的実践者のほかにも、国家部門や自治体部門でこれに相当する役割を果たす公務労働者の存在（しかも女性にも開放された）があったことを指摘している。それらは、公衆衛生監督官、工場監督官、助産師監督官、乳幼児保護官、救貧法監督官、教育監督官、保健師、国家保険監督官、非行対策アドヴァイザー、雇用保険監督官、司法福祉官（probation officers）、住宅監督官、救済官など多彩であった（Attlee, 1920: 124-5）。

- 4 （小島，1930：30）は英国救貧法を「一つの法律として発達したのではな<sup>い</sup>とし、またそれは「我國の救護法と行路病人取扱法と、羅災救助基金法と精神病者監護法乃至精神病院法とその他大勢（<sup>？</sup>）とを打って一丸としたものと解せねばならならぬ…換言すればイギリスの救貧制度は総合的であり、我國の救貧法体制は分割的である」と説明している（同 35）。
- 5 改正救貧法におけるガーディアンズの導入経緯は、（大沢，1986，ch.2），（ブランデッジ，2001）を参照。19世紀前半における改正救貧法反対運動（チャドウィックが懸念したたこと）については（小島 1995，2000）を参照。
- 6 COS のケースワーク上の留意点（貧民の再道徳化）については、（Mooney, 1998 :75）を参照。
- 7 本来なら、同時期のロンドン COS の事例検討を行うべきだが、Humphrey のロンドン COS 研究には具体的な数値は出てこないで、地方都市部における救済情況と比較した。なお、COS の後退要因については、Humphreys (2001) の終章を参照。
- 8 この詳細については、（London Municipal Society and National Union Ratepayers' Association, 1927）を参照。ちなみに、ここで言及されているユニオンは 1925 年以降のガーディアンズ選挙によって誕生した「ポブラリスト（Poplarists）」である（伊藤，2000b）。
- 9 なお、ラウンリーの水準はあくまでも Human Needs of Labour であって、Human Needs そのものでないことに留意すべきである（金子，1997）。ここから考えれば、ポブラ・スケールは、ガーディアンズたちが理論的どのように把握していたにしろ、生理的能率以上の Human Needs を考慮して実践しようと奮闘していたことが窺えるといえるだろう。それはエドガー・ランズベリが、「この水準ではあまりに惨めなものであり、それ以上のものが達成されず、自らの政策を恥じるばかりである」（Lansbury, E., 1924:4）という言明に象徴されている。
- 10 これは 1918 年に制定された「フィッシャー教育法（Fisher's Education Act）」を根拠にしていると思われる。同法は義務教育年限を 14 歳以上に引き上げ、自治体が幼稚園の設置や就学年限を 15 歳まで延長したり、18 歳までの定時制の確立を導入することを規定した。また初等児童の雇用を禁止している（高島，1995：102-3）。なお、労働者家庭の子沢山の情況から推察すれば、仮に 8 人も 9 人も児童がいれば、上から順番に働きに出ていることも実態としては当然ながら存在していたであろうから、控除なくしては生活が維持できなかったであろう。
- 11 ただし彼らの設定したスケール設定と運用は、ワークフェア（workfare：勤労福祉政策）とも親和的である側面を有しており、総じて生産力説的である。その意味で、ポブラリズムを「必要の政治 need politics」と解釈する論議（たとえば、Johnson, 2000）をどのように考察・評価するのかについては別稿を期したい。
- 12 規範的な貧困概念が、貧困政策が形成される過程においては、近代主義によるきわめて没価値的な機能的概念に転化してしまうことについては、木村正身によるラウンリーの貧困観念に対する批判的な社会政策思想史研究が再度参照されるべきである（木村，1968）。ナショナル・ミニマム理念や最低賃金を巡る生活水準規範を巡る問題設定を「どのように計測し、カテゴライズして政策項目として設定するのか」は、こうした概念を支える社会規範とそれを実務的に測定して政策に落とし込む間にある「解釈レベルの問題」をどのように評価するのかという哲学的な問題が常に横たわっている。これについて

は、木村の指摘から半世紀経っても基本的に解決されているとはいえないだろう。

## 文献

- アンソニー・ブランテイジ／廣重準四郎・藤井透訳 (2001) 『エドウィン・チャドウィック 福祉国家の開拓者』ナカニシヤ出版
- 越智洋三 (1977) 「ポプラリズム イギリスの1929年地方行財政改革の一側面(上)」『東北学院大学経済論集』75号, pp.39-72.
- 越智洋三 (1978) 「ポプラリズム イギリスの1929年地方行財政改革の一側面(下)」『東北学院大学経済論集』76号, pp.1-33.
- 伊藤文人 (2000a) 「ポプラリズム 戦間期イギリス公的扶助形成過程の一端として」『社会福祉学』第40巻2号, pp.227-243.
- 伊藤文人 (2000b) 「1920年代イギリス労働党支配下地方自治体における救貧政策 ポプラリズムとその社会的余波」『社会事業史研究』第28号, pp.65-76.
- 大沢真里 (1986) 『イギリス社会政策史 救貧法と福祉国家』東京大学出版会
- 金子充 (1997) 「『近代主義的貧困観』の成立と福祉国家の形成」『社会福祉学』21号, pp.125-155.
- 木村正身 (1968) 『『近代主義的貧困観』の成立 シーボーム・ラウントリーを中心に』『香川大学経済学部研究年報』第8号, pp.1-40.
- 小島幸治 (1930) 「英国貧民保護委員制度管見」『社会事業』第17巻7号
- 小島崇 (1995) 「19世紀イギリスにおける新救貧法と地域社会 バタズフィールド地域の新救貧法反対運動」『史林』第78巻5号, pp.736-766.
- 小島崇 (2000) 「イギリス新救貧法のイメージ形成」『西洋史学』CXC VIII, pp.83-104.
- しんぶん赤旗 (2006年6月4日付け) 「北九州市餓死の現場 生活保護2回求められた現場 申請書も渡さず」[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2006-06-04/2006060401\\_04\\_0.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik4/2006-06-04/2006060401_04_0.html) (2017年5月15日閲覧)
- 高島進 (1995) 『社会福祉の歴史 慈善・救貧法から現代まで』ミネルヴァ書房
- 高野史郎 (1985) 『イギリス近代社会事業の形成過程』劉草書房
- 辻隆夫 (1980) 「地方救貧委員会とポプラリズム運動—イギリス救貧法体制における地方自治制度研究の一断面—」『年報行政研究』15号, pp.207-237.
- 廣重準四郎 (2001) 「19世紀イギリスにおける救貧法解釈の新局面 --right to relief をめぐって」『福井工業高等専門学校研究紀要(人文・社会科学)』35巻, pp.1-10.
- ポール・スピッカー／西尾祐吾訳 (1987) 『スティグマと社会福祉』誠信書房
- マイケル・リップスキー／田尾雄夫訳 (1998) 『行政サービスのジレンマ ストリート・レベルの官僚制』木鐸社
- みわよしこ (2017年3月13日付け) 「『生活保護なめんな』ジャンパーを猛省、小田原市の出直しは成功するか?」『Diamond Online』<http://diamond.jp/articles/-/123158> (2017年5月20日閲覧)
- 毛利建三 (1990) 『イギリス福祉国家の研究 社会保障発達の諸画期』東京大学出版会
- モーリス・ブルース／秋田成就訳 (1984) 『福祉国家の歩み イギリスの辿った途』法政大学出版
- Litera (2016年8月23日付け) 「卑劣! NHK 貧困女子高生に“貧乏人は贅沢するな!” 攻撃 片山さつきも乗り出した生活保護バッシングの悪夢再び」<http://lite-ra.com/2016/08/post-2516.html> (2017年5月15日閲覧)
- Anonymous author (1923), Poplar case paper, Po.B.G. 154/3 (London Metropolitan Archive)
- Atlee, C. (1920), *The Social Worker*, London: Heineman.
- Branson, N. (1979), *Poplarism 1919-1925: George Lansbury and Councillors' Revolt*, London: Lawrence and Wishart.
- Booth, J. (2009), *Guilty and Proud of It! Poplar's Rebel Councilors and Guardians 1919-25*, Wales:

- Merlin.
- Crowther, M.A. (1988), *British Social Policy 1918-39*, London: Macmillan.
- Humphreys, R. (1995), *Sin, Organized Charity and the Poor Law in Victorian England*, London: St.Martin Press.
- Humphreys, (2001), *Poor Relief and Charity: The London Charity Organization Society 1869-1945*, London: Parglave.
- ITO, F. (2001), *Poplarism and the Labour Guardians: A Study of Social Administration 1919-1929*, unpublished MA thesis, the University of Sussex.
- Johnson, A. (2000), 'The Making of a Poor People's Movement: a political leadership of Poplarism 1919-25' in Lavalette, M. and Mooney, G. (eds.), *Class Struggle and Social Welfare*, London: Routledge.
- Key, C. W. (1926), *Red Poplar: six years of socialist rule*, London: The Labour Publishing Company.
- Lansbury, E. (1924), *Poplarism: The Truth about Poplar Scale of Relief and the Action of the Ministry of Health*, London: Independent Labour Party Publication Department.
- Lansbury, G. (1907), *The Development of the Humane Administration of the POOR LAW under the POPLAR BOARD OF GUARDIANS*, London: P.S.King & Sons.
- Lansbury, G. (1928), *My Life*, London: Constable LTD.
- Lavalette, M. (2006), *George Lansbury and the Rebel Councilors of Poplar*, London: Bookmarks.
- Lewis, J. (1995), *The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain*, Aldershot: Edward Elgar.
- London Municipal Society and National Union Ratepayers' Association (1927), *Socialism in Local Government: The Abuse of Poor Law Relief in Bermondsey, Southwark, Greenwich (Deptford), Shoreditch, Woolwich*.
- Maconicol, J. (1980), *The Movement for Family Allowance 1918-1945: A Study in Social Policy Development*, London: Heinemann.
- Mooney, G. (1998), "'Remoralising" the Poor? : Gender, Class and Philanthropy in Victorian Britain' in Lewis, G. (ed), *Forming Nation, Framing Welfare*, London: Routledge.
- Poplar Councilors (1922), *Guilty and Proud of It!: Poplar's Answer*, London: Poplar Councillors
- Poplar Councilors (1924), 'Deputation to Ministry of Health' Po.BG 152/4 (London Metropolitan Archive)
- Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress (1909) (Cd. 4625)
- Ryan, P. (1978), "'Poplarism" 1894-1930' in Thane, P. (ed), *The Origins of British Social Policy*, London: Longmans.
- Succuer, J. (1927), *The Relief (!) of the Poor Law*, Labour Paper. No.23.

