

## トピックス

## 貧困と福祉カット ―イギリス史から―

京都学園大学 経営学部教授 乳 原 孝

## I

イギリス史を振り返ってみると、貧民問題に対する国家や都市の政策には大きな「揺らぎ」があったと言える。キリスト教世界であるから、個人的なチャリティーは現在に至るまで一般的に行われてきたが、貧困の問題が個人のチャリティーのレヴェルでは対応できなくなると、公的な社会政策としての貧民対策が必要となる。そしてその貧民政策をめぐって、イギリスの国家も諸都市も大いに苦闘したのであった。(註)

「揺らぎ」の一つは、貧民政策を教区単位で行うか、教区を超えた都市行政が中心となって行うかの選択であった。教区はキリスト教世界の地理的単位であり、一つの共同体を形成しているが、近世のロンドンだけでも大小合わせて約100の教区が存在した。救貧法などの議会制定法は当然どの教区にも適用されるわけだが、貧民政策の実践面は各教区の教区委員や貧民監督官などの役人が行うことが多かったのである。これに対して、ロンドンのブライドウエル矯正院を発端とする矯正院やワークハウスなど、教区の枠組みを超えた比較的大きな施設を用いて貧民問題に対処する試みも繰り返されたのである。こうしてイギリスの貧民政策は、教区中心か教区を超えた中央管理型かで揺れ動いたと言える。

「揺らぎ」のもう一つは、主として18世紀

以降の近代においてであるが、貧民救済の充実を目指すか、それを削減していくかの選択であった。救済の充実は、フランス革命の影響を恐れた当局が貧民層に対する懐柔策として後押ししたとも考えられるが、当然のことながら救貧税の増大を意味したのである。救貧税の増大は、その主たる負担者であった中流層の不満を招き、貧民問題において解決しなければならない大きな難問の一つなのであった。現代風に言えば、「福祉カット」ということになるが、どの都市でもまたどの教区でも、救貧税の増大の抑制あるいはその削減が望まれたのである。だが、充実した救済を一度経験した貧民に対して、それを「カット」していくことは極めて難しい政策であったと言える。イギリスは如何にしてそれを行ったのか。ここでは主としてその問題を取り上げたいと思うが、その前にイギリスの貧民問題と貧民政策の歴史について、最低限必要な概略を試みたい。

## II

そもそも貧民とは、なんらかの救済を受けなければ自活できない人々を指しているが、イギリスだけではなく西ヨーロッパ全体を通して貧民問題が深刻化していくのは、16世紀以降の近世になってからだと言われている。そしてその主たる原因は、人口増加とそれともなう実質賃金の低下であった。1550年に

おけるイングランドの人口は301万人であったが、50年後の1600年には411万人になり、37%の増加。さらに50年後の1650年には523万人に増え、27%の増加となった。だが、生産のレベルでは向上していなかったため、穀物価格を含めて物価が高騰してインフレとなり、実質賃金は低下していったのである。さらに16世紀半ば以降のイギリスは厳しい不況を経験することになる。

16世紀前半は比類なきほどの好況であったイギリスが、何故不況へと転じたか。少し信じ難い話だが、そもそもの好況の原因が貨幣の悪鑄にあったとされている。借金の返済に困ったイギリスの王室が貨幣の悪鑄を行い、それがもとでヨーロッパ市場において大幅なポンド安となった。そうするとイギリスの商品、特に毛織物が大陸では安く手に入るわけだから、輸出が大いに伸びていったのである。毛織物は当時のイギリスの基幹産業であったので、大変な好況となった。だが、貨幣の悪鑄にも限度があるし、イギリス国内では激しいインフレとなって、その状態が続けば破滅的なことにもなりかねなかった。そこで改革が求められ、「悪貨は良貨を駆逐する」で有名なトーマス・グレシャムが登場して、通貨を元に戻すことになる。国家の経済を立て直すには必要な改革であったはずだが、途端に輸出が激減していくことになり、不況が始まったのである。それに輪を掛けて、イギリス経済の生命線と言われたアントワープ市場が、オランダの独立戦争によって崩壊してしまうのである。こうしてイギリスは慢性的な不況を経験することになる。16世紀後半の華やかな黄金時代とも言われるイギリスのエリザベス時代は、実は超不況時代でもあったのだ。

当時の労働者層の大きな部分を占めたの

は、徒弟やサーヴァントといった若者たちであった。彼らのなかには農村から都市に向けて、特に首都ロンドンに向けて、職を求めて移動する者が多かったのである。だが、ロンドンに辿り着いても不況のため就職できず、浮浪者となってロンドン近郊に住み着く者も少なくなかった。彼らはロンドンの市壁内に入って物乞いをするなどで生活するか、場合によってはスリなどの犯罪によって生活することもあり得た。だから当局や住民は、治安の面で彼らを嫌悪し、ペストなどの疫病をもたらすのではないかと恐れたのであった。また、浮浪者にはならなくとも、貧民の増加や貧困の深刻化といった貧民問題が大きな社会問題となっていった。イングランド近世の多くの都市において、都市人口の約5%が常時何らかの救済を受けている貧民であり、20%が救済を受ける可能性のある潜在的貧民だったと言われている。1590年代半ばを含め、飢饉の時期には問題はさらに悪化したのである。このため、貧民政策において様々な改革が試みられた。エリザベス救貧法と呼ばれる一連の貧民対策法もその一つである。

英語でPoor Lawという言葉が日本では伝統的に「救貧法」と訳してきたが、あまり良い訳語とは言えず、「貧民法」とでもすべきであった。何故なら、法の内容の半分は、老齢や病気、身体障害によって働くことのできない貧民に対する救済を規定したものであったが、他の半分は働くことができるのに働いていない浮浪者に対する処罰を規定しているからである。つまり、貧民に対する救済だけではなく、彼らに対する抑圧を定めている面も大きいので「救貧法」という訳語は正確ではないのである。当時の浮浪者は10代から20代の独身男性が中心であり、現在から見れば、彼らは単なる失業者であった。14世紀以来の

法によって、財産があっても働かなくても生活できる場合は別として、そうでない人間で労働が可能なのは誰でも親方（マスター）の下に就かねばならないと定められていた。親方がいない者はマスターレスマンと呼ばれ、浮浪者と同義であった。だから不況で職に就けず、親方もいない人間は誰でも浮浪者なのであって、放浪しているかいないかは浮浪者の定義とは関わりがなかった。彼らのなかには働きたくても職がなく働けない者も多かったはずなので、そうした理由で彼ら「浮浪者」は「失業者」と考えるべきなのである。

だが、当時の都市当局、国家当局には彼らが「失業者」とあるとの認識はなく、貧困や浮浪の原因をもっぱら彼らの「怠惰」に帰したのであった。連中は怠惰だから貧しくなり、浮浪者になってしまうのだという論法であった。そこで救貧法によって浮浪者に対する処罰が取り決められたが、救貧法が改定される毎に、処罰の厳しさがエスカレートしていった。晒台や鞭打ちから始まった刑罰は、耳の切除や焼印、奴隷化、そして3回逮捕されれば死刑という法律まで成立するのである。浮浪者に対してこうした過酷な処罰が定められたことは、当局が如何に彼らを恐れ、危険視していたかを物語っているが、一方で法律が次々と改定された事実は、法が如何に有効でなかったかを如実に物語っている。刑法の厳罰化が犯罪を減少させるかどうかという難しい問題があるが、少なくともこの時期のイギリスの浮浪者問題に関しては、法をいくら厳しくしていても浮浪者を減少させることはできず、むしろ浮浪者は増加していったのである。それは浮浪の原因が彼らの「怠惰」ではなく、不況という当時の社会経済的状況にあったわけだから、不況が改善されない限り浮浪者が減少しないことは当然のことであっ

たと言える。

救貧法の厳罰化が有効ではなく、浮浪者に対する別の手段が必要であるとの認識が見られたのは、1576年法からである。その内容は、矯正院を設立して浮浪者を監禁し、強制労働を課して彼らの怠惰を矯正するというものであった。この考え方が最初に実践されたのは1550年代のロンドンであって、ブライドウェルという名の矯正院が発端である。ブライドウェルはロンドンにおける貧民政策の改革の一つとして設立され、教区の枠を超えてロンドン市が運営する施設であった。このブライドウェルが浮浪者対策に一応の成功を収めているとの評価から、1576年法は同じような施設を全国レベルで創設しようと意図したものであった。

ブライドウェル矯正院は、実際には浮浪者だけではなく、売春婦をはじめ様々な犯罪者が収容されたり連行されたが、たいていは軽犯罪者であったり、怠惰や性的不品行などの道德違反者であった。そして彼らを施設内での労働に就かせることになっていたが、連れて来られる人数が多すぎるためか、収容されて労働を行った者は少数であり、鞭打ちだけで釈放されたり、取り調べだけで釈放される者も多かった。再収容される者もそれなりにいたので、施設が成功であったかどうかの判断は難しいが、当時の評価は高かったようである。何故なら先程の法によってイングランド全体に同様の矯正院が造られたばかりでなく、これがオランダに伝わり、さらにオランダを経由してヨーロッパ中に類似の矯正院が造られていったからである。そうした施設はどこでも、「怠惰な」浮浪者などを監禁して労働させ、その「怠惰」の矯正が試みられたのである。矯正方法も様々なものが考案されたが、オランダで発明された方法は、浮浪者

を地下室に監禁するというものであった。そしてそこへ水を流し込むのである。そのままだと浮浪者は溺死するわけだが、地下室から水を排出させるためのポンプが備え付けてあって、監禁されている浮浪者はそのポンプを必死で動かすしかなかった。この単純作業を終日行わせ、さらにそれを1週間行わせる。そうすると「怠惰」が矯正されたとの報告が為されたことから、当時のヨーロッパでこの方法が絶賛されたのである。

さて前述のように、16世紀後半の女王エリザベス1世の時代は超不況時代であったが、16世紀半ばから始まったこの不況をイギリスが乗り越えるには少なくとも100年を要したと言える。如何にしてイギリスはこの苦境を乗り越えたか。鍵となるのは、いわゆるベンチャービジネスと、「流行」の2点であった。イギリスではこの不況の時期に多くの起業家たちが、様々な新事業（プロジェクト）を展開したのであった。例えば、イギリスの輸出入の要であったアントワープ市場が崩壊してしまったため、従来の輸入品を原産地から直接輸入するための貿易会社や探検航海、植民を行う会社が誕生した。東インド会社も含めてこの時期に試みられたことが、後の大英帝国の基礎となっていくので驚きである。新事業の他のタイプは、従来の輸入品の国産化をめざすものであった。新しい産業や新しい市場が開拓されたが、なかでも外国産の流行品の国産化が重要な位置を占めた。当時の流行品は「ひだえり」やストッキングなど、様々なものがあったが、例えばストッキングは元々絹製であり宮廷や貴族の間で流行していたが、材質を安価な羊毛に変えて国産化したことで、中流層や下層民にまでその流行は拡大していった。「ひだえり」は上流層が着用するものであったが、大量の糊を必要とした

ことから、国産化にともなって糊の産業が発展した。こうした例からも、それがなくても生きていけるような「流行品」が、実は経済発展をもたらすということが読み取れるが、後の産業革命も「流行」から始まったことは意義深いことである。イギリスの産業革命は、インドからもたらされた「キャラコ」と呼ばれる綿織物がイギリス国内で流行したことに端を発する。この「キャラコブーム」に危機感を抱いたイギリスの伝統産業である毛織物や絹織物の業者が、様々な手段を用いて「キャラコ」の輸入を食い止める法を制定させるが、流行は法よりも強く、結局はそれを国産化することになった。そして国産化された綿織物の流行に生産が追いつかず、機械化が行われていくのだが、これが産業革命である。伝統産業ではなく、新興の綿織物業から産業革命が起こり、世界を変えていったことは非常に意味深い。

話を少し戻して、不況の100年間に新事業を展開していったのは、ジェントリと呼ばれる地主層であったが、比較的裕福ではない二男や三男が多かったと言われている。そして彼らは、自分たちの新事業に、領内の貧民を安く雇用したのである。この点は革命的であったと言える。何故なら、16世紀以来、貧民は怠惰で危険な存在だと思われていたのに、その彼らを敢えて雇用するというのは、発想の大きな転換であった。この転換には、貧民観の大きな変化が背景にあった。つまり、17世紀に現れてくる「貧民の有利な雇用論」である。貧民は、安く雇用してうまく働かせれば、利潤を生み出すことができ、経済的繁栄をもたらすことのできる存在だと認識されるようになったのである。かくして、治安の観点から貧民を危険視していた16世紀の貧民観から、経済の観点から貧民のなかに眠れる

労働力を評価する17世紀の貧民観へとイギリス社会は変化していくのである。だが、イギリス社会に貧困がなくなったわけではなく、これ以後も貧民問題は大きな社会問題であり続けた。

### III

16世紀以降の近世におけるイギリスの貧民問題と貧民政策は以上のような経緯を辿るが、18世紀以降の貧民政策に目を転ずると、二つのキーワードが登場する。一つはワークハウスという施設、他の一つは院外救済という制度である。

ワークハウスは先程の「貧民の有利な雇用論」に基づき、主として17世紀後半に多数出版された貧民問題を論じた小冊子群にたびたび現れるが、貧民をワークハウスに雇用して利潤を生み出し、国富の増大を図るという主張であった。「貧民の有利な雇用論」は、ワークハウス建設論へと結実していったのである。こうした思想の隆盛を背景にして、ロンドンでは早くも17世紀半ばにワークハウスの先駆的形体の施設が創設されるが、短命で終わっている。イギリスで最初のワークハウスは、1696年にブリストルで設立された二つの施設であり、ブリストル全市19教区が連合して創設したものである。一つは女性用で、他の一つは老人、少年、幼児のためのものであった。収容者のうち労働が可能な者は、施設内での糸紡ぎや織物の仕事などに雇用され、幼児は保護されて教育を受けた。だが、ブリストルでのこのワークハウスの試みは、貧民を雇用して利潤を生み出すまでには至らず、施設の経営は経済的には失敗であった。このことは、以後のワークハウスに共通する事実であったが、ところがワークハウスは別の効果を有することが偶然分かってくるのである。

つまり、貧民はワークハウスへの入所を嫌ったのであり、そのために貧民が教区に対して救済を申請する件数が、急激に減少したのであった。

ブリストルにおけるワークハウス設立に刺激されて、他の都市でもワークハウスが設立されていった。ブリストル以後15年間に13の都市がこれを模倣している。また、ロンドンでは17世紀末に再び施設が創設され、100人の子どもを収容して基礎教育と職業訓練を行い、さらに浮浪者や物乞い者も収容して労働を課した。施設の運営は、各教区で徴収される救貧税によって主として成り立っていて、収容者による労働を通しての利益は僅かなものに過ぎなかった。1720年代以降には、ロンドン各地でワークハウスが設立されていくが、これは救貧税の負担に苦しむ教区が、その軽減策として、ワークハウスを通しての貧民政策を試みたものであった。1725年の時点で、ロンドンとウェストミンスターには12のワークハウスが存在した。

さて、キーワードの他の一つである院外救済とは何か。これはワークハウスという施設の外での救済（アウトドア・リリーフ）、つまり貧民の居宅保護制度のことである。ワークハウスは従来、「救貧院」と邦訳されることもあったため、「院外救済」という訳語になっている。この院外救済が18世紀の主に関半以降、広範囲にわたって普及していったのであるが、具体的な救済手段は各教区が教区内の貧民に対して、定期給付金や一時的な救済金、扶養手当などを支給したり、また以下に説明するような賃金補助を行うことで、貧民を在宅で保護するというものであった。定期給付金などの支給は、主に救貧税を財源としていた。

賃金補助制度は、主としてスピーナムラン

ド制度と呼ばれるものであるが、この制度は1週間に必要なパンの量を男性は3ガロン、妻子は1.5ガロンとし、パンの価格と家族数によって世帯の最低必要額を算定して、賃金が必要額を下回る場合には不足分を公的に補助するというものである。補助金の財源はここでも救貧税に求められた。この制度は、1795年から1833年の間にイングランドとウェールズにおいて広範囲に行われていたとされる。

フランス革命の波及や凶作による暴動などを恐れた政府が、貧民保護の必要性を意識した結果、こうした院外救済を容認していったとも考えられるし、また伝統的なパターンリズム（家父長主義・温情主義）に基づいて、富裕者が貧民救済を押し進めたとも考えられるが、いずれにしても貧民にとっては有り難い制度であったに違いない。何故なら、このスピーナムランド制度が続く限り、飢え死にすることはないからである。生存に必要な最低限の賃金が、公的に保障されていたからである。

だが、この賃金補助制度はいかなる結果を招いたか。雇主は低賃金を支払っても労働者には補助金が出るわけだから、低賃金を維持しようとしたのである。つまりこの制度は、労働者に対する賃金補助制度というよりも、雇主への補助制度となってしまった。さらに、労働者にとっては稼ぎが少ないほど補助金を多くもらえるので、彼らは働かなくなってしまうのである。すなわち、低賃金の定着と労働意欲の減退、そして必然的な救貧税の増大が、この制度のもたらす結果なのであった。

皮肉なものである。自身の賃金だけでは生活できない貧民に対して、その救済方法として採られた賃金補助制度が、いわゆる「惰民」を創出してしまふ結果となったと言われ

ている。従って、制度のこのような実態に対して、批判が生じるのも当然であったかも知れない。飢餓こそは貧民が勤勉の習慣を獲得するための刑罰であるとするタウンゼントの思想や、貧民救済は貧民に一時的生存を与えて彼らの人数を増加させるだけであって、彼らの貧困を減少させることはできないとするマスサスの救貧法批判は、後の救貧法改正に影響を与えることになる。

しかしながら、こうした院外救済を経験した貧民から、その恩恵を奪うことは容易なことではなかった。一刀両断に貧民救済を停止して、救貧税の負担をなくすことは不可能な話であった。そこで改革の切り札としたのが、ワークハウスであった。1834年に救貧法が改正され新救貧法が成立するが、この法の趣旨は、まず救貧税によってワークハウスを建設し、ワークハウス内の規律を強化する。そして収容される貧民に厳重な規則を強制することによって、施設内での生活を耐え難いものにするのである。そして労働可能な貧民にはワークハウス以外での救済は与えないこととし、賃金補助制度を大幅に制限して、必要な場合は現物で支給することになった。また、労働が可能ではない貧民にはワークハウスで十分な救済を与えることになっていたが、現実には労働可能な貧民と同じ厳格な規律を強制されることになった。

不思議な政策とも言える。わざわざ貧民のためにワークハウスという施設を造るわけだが、誰も入りたくないような、そうした施設にしてしまうのである。そして貧民救済は、この施設のなかでしか行わないと宣言するのである。だから、完全なる救済の廃止ではない。救済は行うが、誰もそれを望まないような状態を作り出すわけである。前述のプリストル・ワークハウス以来、ワークハウスには

貧民による救済申請を抑制する効果があることが知られていたが、その機能を全面的に用いたのである。現代風に言えば、大幅な福祉カットと取れるこの改革は、以上のような手段を用いて実行されていたのである。当然のことながら、新救貧法に対する反対の動きもあったし、現実に院外救済を廃止していくには時間を要したわけだが、1834年以降はもはや「飢え死にすることのない社会」ではなく、基本的には「働かない者には飢餓という刑罰が与えられる社会」へと転換していったのである。

(註) イギリスの貧民問題と貧民政策に関しては、拙著『エリザベス朝時代の犯罪者たち — ロンドン・ブライドウェル矯正院の記録から』1998年、嵯峨野書院、同『「怠惰」に対する闘い — イギリス近世の貧民・矯正院・雇用』2002年、嵯峨野書院、とその註に記載されている参考文献を参照。また、同「18～19世紀におけるロンドンの貧民とワークハウス — セント・アンドルー・アンダーシャフト教区の場合」『京都学園大学経営学部論集』第21巻、第2号、2012年3月、も参照。

## トピックス

# 憲法38条1項が保障するのは黙秘権か それとも自己負罪拒否権か

京都学園大学 法学部教授 三 並 敏 克

## 目 次

- I はじめに——問題の所在
- II 憲法38条1項は黙秘権を保障しているか
- III 憲法38条1項は自己負罪拒否権を保障しているか
- VI 結びに代えて

## I はじめに——問題の所在

憲法38条1項は、「何人も、自己に不利益な供述を強要されない」と定めている。それは「自己に不利益な供述を強要されない権利」<sup>(1)</sup> 或いは「不利益供述拒否権」<sup>(2)</sup> を保障した規定であると説かれたとしても、そうした用語法には何人も異論のないところであろう。だがしかし、いくらこの権利が保障さ

れていると語っても、それが一体いかなる権利内容をもつかを問うときには、その抽象的な表現の故に、いろいろな解釈が導き出される可能性をもつ。

実際これまで、一方で、多くの判例において、憲法38条1項が規定するのは簡単に「黙秘権」或いは「黙秘の権利」と語られてきたし<sup>(3)</sup>、とりわけ、この条項の解釈に今日でも学説・判例上大きな影響を及ぼしている昭和37年の自動車事故報告義務事件最高裁判決<sup>(4)</sup>が、憲法38条1項にいう「自己に不利益な供述」を「何人も自己が刑事上の責任を問われる虞ある事項についての供述」と解した昭和32年の最高裁判例を踏襲した上で、この判決と同じく、「黙秘権を規定した憲法38条1項」と断定的に述べていることに影響を受