

イギリス社会保険の形成過程

小 山 路 男

I 救貧法の解体と残存

イギリスの社会保障の基礎は、1880年代から1910年代のほぼ30年間に形成された。この時期が「福祉国家の起源」であることは、すべての論者がひとしくみとめるところである。とくに1905年のロイド・ジョージを中心とする自由党内閣の行なった一連の社会立法は、いわゆるリベラル・リフォームとしてあまりにも有名である。それは伝統的な自由主義社会に社会主義的な¹⁾は集産主義的要素を導入した点で、革命的な意義をもつものとさえされている。たとえば1906年1月6日、ロイド・ジョージ自身はつぎのように演説した。「この国のすべての民衆から新しい秩序があらわれつつあると、私は信じる。それは静かな、しかし¹⁾確実な革命である」。

たしかに、1906年以後の6年間にはつぎのような注目すべき諸立法が行なわれている。

- (1) 1906年 労働争議法
- (2) 1906年 教育(学童給食)法
- (3) 1907年 教育(学童保健)法
- (4) 1908年 老齢年金法
- (5) 1908年 炭坑規制法(8時間労働法)
- (6) 1909年 職業紹介法
- (7) 1909年 最低賃金法
- (8) 1909年 住宅、都市計画法(労働者住宅法)
- (9) 1911年 国民保険法

このような諸立法がこの短期間に集中していることは、当時の社会改良の重要性をよく物語っているであろう。

ところで、これらの個々の立法については従来

からわが国でも研究がなされているから、いまはとくに深くはふれないことにする。私がこれから問題にしたいのは、当時の社会諸立法の基調となっていた政策思想はなにかということである。周知のように、イギリスにはエリザベス救貧法以来のふるい伝統があったし、19世紀以後の社会立法の中心をなしてきたのも1834年の新救貧法の考え方であった。それは一言でいえば、貧困は個人の道徳的責任であるとする思想である。貧困が個人の責任であるとするれば、貧困は罪惡である。個人の責任によって貧困におちこんだものが公共の救済をうける場合には、その処遇は最低の労働者の生活内容以下でなければならぬのは当然であった。いわゆる被保護者低位性の原則(Principle of Less Eligibility)の理論的根拠はここに求められた。

1834年法は救貧法行政の全国的統一をはかった点では進歩であった。それはベンタムの功利主義と政治経済学の結合の所産であり、エドウィン・チャドウィクの努力によるものであった。しかし、低位性原則を強調し、ことに労働能力のある者が救済を受けようとする場合には労役場に入って労働意欲のあることを立証するワーク・ハウス・テストを条件とした点で、それは貧困者の抑圧と求援の抑制をはかるものであった。それは労働者や貧民に対して、節約と独立を基本とする自由主義的道德律を強制するものであって、貧困の発生原因に対する対策ではなかった。救貧法は不熟練の下層労働者や貧困者に、このようなきびしい態度で臨んでいたのである。

けれども、以上のような救貧法行政の原則は無能力貧民の処遇について、1860年代の後半から徐々に修正されていった。病人・児童・老人および精神や身体の障害者は本来的に労働能力をもた

1) 引用は K. de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, London, 1943, p. 200 による。

2) 新救貧法についてのくわしい説明は拙著『イギリス救貧法史論』、昭和37年、第8章を参照されたい。

ないがゆえに、低位性原則の例外とされ、その処遇が改善され始めたのである。改善のもっとも目ざましかったのはロンドンであり、首都病院局は精神病院、伝染病院や救貧法病院などを設置した。その成功が全国その他都市に影響をおよぼしたことは、いうまでもない。あるいはまた、貧困児童のための「バラック学校」や里子制度とか、老人のための養老院などが各地に設けられ、日雇労働者や浮浪者の宿所提供施設もこの時期から発展し始めていた。それらは救貧法としてのみならず、都市計画や公衆衛生の問題としてもとりあげられたのである。地方自治庁は救貧法局と公衆衛生局の2局からなっていたが、両者はあいまって都市下層社会の生活環境の改善に大きな影響をもつにいたった。

ビクトリア期の経済繁栄は貧困問題を社会の片すみにも追いやってしまったが、救貧法的なものの考え方がなしくずしに、雑然としたかたちで変化しつつあったことは重要である。救貧法当局は有能貧民の居宅保護には依然として抑制の態度を固持していたが、その欠陥を補なったのは私的慈善の組織化である。すなわち 1870 年に正式に発足した慈善組織協会 (Charity Organization Society) は中産階級の社会的弱者に対する自発的かつ積極的な協力と援助の組織であった。イギリスにおける近代的社会事業が、COS から始まることは周知の通りである。そうして私的慈善の全国的組織化は、救貧法当局の有能貧民抑圧と結びついていた。その理由はつぎの通りである。

すなわち、もし労働能力ある貧民に救済を権利として認めるならば、それは独立心を害して惰民を養成することになる。これに対して、私的慈善はあくまでも恩恵であり、しかも個々のケースについて調査し、自立更生のための協力と援助を行なうものである。したがって、救済にあたってはまず COS の協力をうることが望ましいとされた。つまり、貧困問題を個人の道徳的責任とする点では、救貧法当局も COS も同じ立場にあった。両

者が密接に協力するようになったのも、当然だったのである。

このように、一方では無能力貧民の処遇改善や公衆衛生、あるいはさらに 1870 年の教育法とか都市計画などのように、救貧法の枠の外で救貧法原則が徐々に解体されつつあった。ウェッブの言葉でいえば「予防の体系」³⁾ (Framework of Prevention) が、意識されたといふにかかわらず、次第に形成されていたのである。しかも他方では、有能貧民の処遇については、当局は COS と協力しながら 19 世紀的な自由主義の立場を固持していた。人びとは自由資本主義経済の将来に楽観的であり、貧困問題の重要性を認識するにはいなかったのである。

けれども、80 年代以降、情勢は急激に変化した。すでに 1873 年から始まる大不況は自由資本主義の動揺を示すものであったが、対外的には帝国主義競争の激化、対内的には失業問題の深刻化と社会主義運動の発展は社会改良の必然性を訴えていた。あるいはまた、ブースのロンドン調査やロウントリーのヨーク調査は、都市型貧困の発見として大きな社会的衝動をあたえた。80 年代以降の経済的社会的情勢の一般的变化については、ここではこれ以上立ち入っている余裕はない。しかし、従来の繁栄は見せかけであり、その背後には龐大な大衆窮乏が存在していたことが、この時期ではいまや明確になったのである。

それゆえに、80 年代に入ると重要な社会立法があらわれてきたのも当然であった。たとえば 1880 年の雇主責任法は労働者側に举证責任をもたせた点で不完全ではあったが、労働災害について雇主の責任を明確にした。この法律が 1897 年の労働者賠償法にいたって雇主の無過失責任を問うことに改められたことは、労働者保護立法上重要な意義をもつ。それは 1878 年の工場・事業法の労働者保護の立場の発展を意味したからである。ついでにいえば、わが国の健康保険がひとしく労働者保険でありながら、業務上災害をその給付に含んでいたのに対し、イギリスでは当初からこれが明確に区別されていた点は重要である。

あるいはまた、1884 年の選挙法改正は選挙権

3) S. & B. Webb, *English Poor Law History*, Part II, *The Last Hundred Years*, London, 1929, p. 554 f. を参照されたい。

を男子労働者階級に拡張したのであるが、その翌 85 年の Medical Relief Disqualification Removal Act は、従来から被保護者には選挙権をみとめなかったのに対して、医療扶助受給者には投票権をあたえることとした。これは疾病による貧困については、低位性原則の適用が妥当とみなされなくなったことを物語っている。その 10 年後、1894 年の地方自治法は各地の救済委員会に労働者と婦人が委員として参加することをみとめ、救貧行政の民主化をはかったのである。

失業問題は 1885～7 年にかけて深刻化し、トラファルガー広場では失業者デモが行なわれた。1886 年、いわゆる バーミンガム・ラディカルとして知られた J. チェムバレンが地方自治庁長官であったとき、彼は各地の救済委員会に回状を送って地方自治体が公共事業により失業者を救済することをすすめた。失業はベヴァリッジが後に特色づけたように「産業の問題」であるから、失業者を労役場に収容したり、あるいは低位性原則を強制することは不相当とされたのである。これが 1905 年になると失業労働者法に発展した。南阿戦争後の不況による失業者の増大と、ケア・ハーディらの社会主義運動の高まりは、問題の放置を許さなくなっていたのである。失業者は救貧法の外部で救済されるというのがこの法律の趣旨であり、その対策としては移民、職業紹介、植民地事業や地方公共事業による失業救済があげられていた。かくして、1905 年法は救貧法の伝統からの重要な転換点となったのである。

したがって、1906 年以後のリベラル・リフォームがロイド・ジョージのいうように革命であったにせよ、その改革の基礎は 19 世紀末のイギリス社会にすでに成熟していたとみるべきであろう。救貧法の伝統は次第に修正され、変質しつつあった。けれども、重要なのはティトマスのつぎの指摘である。「今世紀初頭の偉大な集産主義的発展は社会立法に決定的成果をもたらしたが、それは救貧法の漸次的廃止を目ざしていた。しかしこれにかわるべき理念がなく、人間のニードと行動に

についての社会現象への新しい洞察もなかったがゆえに、救貧法の理念と方法が新しい社会サービス⁴⁾に移植された」。われわれはその適例を、1908 年の老齢年金法にみることができる。以下ではまず、この法律の成立過程について考察してみることにする。

II 老齢年金法の成立

1908 年の老齢年金法は本来の意味での年金保険ではない。それは無拠出の、資力調査を条件とする一種の公的扶助というべきものであって、わが国の現行の福祉年金よりも劣るものであった。それは 70 歳以上で年収 31 ポンド 10 シリング以下という収入制限を設けたほか、受給者の道徳的性格についても各種の条件を付していた。ビスマルクの老廃保険法 (1889 年成立) に比較しても、その内容の貧弱さは明らかである。このような老齢年金制度にせよ、その成立までには 20 年以上にわたる時間が必要だったのである。

最初に老人問題に関心をもったのはチャールス・ブースとジョセフ・チェムバレンであった。チェムバレンが南阿戦争前から、帝国主義政策を進めるために社会改良の必要性を痛感していたことはよく知られている。彼が 1891 年に老齢のための自発的貯蓄を国家が奨励する計画を発表したことから、1893 年には「老齢貧民に関する勅命委員会」が設置されたのである。この委員会は 95 年に多数派報告と少数派報告を発表したのみで統一的結論をえずに終ったが、当時の代表的見解は証人として委員会に出席したアルフレッド・マーシャルに見出される。⁵⁾その意味で、彼の見解について簡単にふれてみよう。

一言でいえば、マーシャルは 1834 年原則に基づく公的救済と COS による私的慈善の結合に賛成であり、問題はむしろ COS の資金ならびに組織上の弱点にあるとする。この意味では、彼は当時の伝統的な大多数の意見を代表していた。

マーシャルはブースらの一般的年金計画の可能

4) R. M. Titmuss, *Essays on The Welfare State*, 2nd. ed., London, 1963, p. 18.

5) マーシャルが委員会に提出したメモランダムおよび速記録は Alfred Marshall, *Official Papers*, London, 1926, pp. 197—262 に収められている。

性に反対する。その論拠は、第1には教育的効果が間接であること、第2には多額の費用がかかるであろうということ、そして第3にはこの種の制度が一度つくられると恒久的なものになることである。「私は貧困というこのすべての問題は、人間の上昇への進歩におけるたんなる過渡的弊害にすぎないと考えている」がゆえに、貧困原因を枯死せしめる要素をそれ自体にもっていない制度には反対だというのである。

自己の基本的態度についてマーシャルはいう。「1834年の問題は貧民 (Pauperism) の問題であったのに対し、1893年の問題は貧困 (Poverty) の問題である。人が悪い家に生活するのは許さるべきではないこと、極端な貧困は罪惡としてのみならず、国家が耐えてはならない有害なものとして考えられなければならないこと……〔が私のすべての証言の基礎である〕⁶⁾」。けれども、現状では国家の権威による老齡貧民の保護は不可能である。何故ならば、労働者階級のあいだに「倫理的勢力 (ethical force)」がまだ存在していないからである。マーシャルは労働者階級に広まっている節約の精神が、老齡貧民の問題解決を大いに容易にするだろうと確信していた。COSの運営も労働者が参加し、公開の原則が保たれば大いに改善されるであろう。社会主義者たちの主張は救貧法行政の官僚化をもたらす傾向がある。イングランドの誇るべきものはその富ではなく、労働組合、友愛組合、協同組合ならびにCOSであるというのが彼の主張であった。

マーシャルは自由主義的な自助組織の発展に信頼を置いていたから、老齡貧民対策についても急激な変化には反対であった。この場合においても節約と自助という道徳律が先行すべきであるがゆえに、COSの協力によって救済に値するかいなかを決定することが必要とされたのであった。そうしてこの考え方はまた1892～95年委員会の多数派の見解でもあったのである。

かくして老齡貧民委員会は何らのみるべき結論をえなかったけれども、その影響は地方自治庁の

1896年以後の政策に反映された。とくに1900年8月の回状は、老齡貧民の処遇改善を具体的に指示した。すなわち、それは老齡の救済申請者については労役場収容が不適當であることを公的に認め、65歳以上の老人が労役場に収容された場合はその処遇を改善すべきことをすすめた。たとえば居室と寢室の区別、起床および就床についての特権、面会の自由、茶・タバコ・砂糖や新聞の提供などがこれである。かくして、老齡貧民について救貧法原則が適用除外となったわけではないにせよ、少くとも救済にふさわしい老人については居室保護が通例となった。けれどもいかに受給資格の制限を緩和し、処遇を改善しても、救貧法による救済は「貧民の汚名 (Stigma of Pauperism)」を意味した。マーシャルも指摘したように、老齡は生理的貧困の問題であって貧民という道徳のそれではなかったにもかかわらず、それを救貧法の枠のなかで処理しようとしたところに矛盾があったのである。経済的進歩が貧困をまもなく解決するであろうという信念が依然として強力であったがために、1892～95年委員会は積極的結論を出しえなかった。しかしブースやチェムバレンの努力によって、その後1899年の下院委員会では問題はほぼ最終的結論に近づくのである。

すなわち、1899年委員会は老齡年金の創設を勧告した。受給条件は65歳以上のイギリス国民であって、過去20年間に犯罪をおかしたり救済を受けたことのなかった者にかぎる。しかも週10シリング以下という所得制限があり、また過去から自立の努力をしてきた者という道徳的条件がある。以上の条件を満す者には、居住の地域に応じ、週5シリングから7シリングを支給するという⁷⁾のが、この委員会の勧告であった。

1906年、政權の座についた自由党政府は、かねての公約通り社会改良に着手した。1908年アスキスが総理大臣、ロイド・ジョージが蔵相となったとき老齡年金法案が提出された。法案作成の以前には、拠出制年金を設ける案もあった。しかし拠出制年金に対しては労働組合、友愛組合、保険会社の反対があったため、無拠出年金に限ることになった。当時の説明によれば、拠出制をとる

6) A. Marshall, op. cit., pp. 244—5.

7) H.E. Raynes, *Social Security in Britain*, London, 1957, p. 182.

には適当な行政機関が存在していないこと、また老齢年金の直接の目的は老人を救貧法の手落ちるのを防ぐことであるから、無拠出で十分だとされたのである。法案の審議過程については説明を省略し、成立した法律の内容を説明する。

まず受給資格について。70 歳以上で 20 年間以上イギリス国民であった者で、年収 31 ポンド 10 シリング以下の者は郵便局を通じて老齢年金を申請しう。申請の審査は各地方自治体の議会が指名する年金委員会が行ない、中央年金委員会は地方自治庁が任命する。ただし、つぎの者は受給資格を失なう。すなわち、

- (1) 医療救済以外の救済を受けている者
- (2) 有罪判決を受けまたは罰金以外で入獄した者
- (3) 飲酒法違反で有罪とされた者
- (4) 貧民または犯罪的精神異常者
- (5) 以前から慣習的に働きえず、自己およびその扶養者を養えない者

このように、従来の貧民の道德性の要求が、以上の規定にみられる。

支給年金額は年収 21 ポンド未満の者が最高で週 5 シリングと定められ、年収 31 ポンド 10 シリング以上の者には支給されない。年収が 21 ポンドから 2 ポンド 12 シリング 6 ペンス増すごとに、週 1 シリングずつ減少する。したがって、これはフラットの給付ではない。最高年収と最低の間に 5 段階を設けて、週 5 シリングから 1 シリングまでの年金を支給するというのである。この法律は 1908 年 8 月に制定され、1909 年 1 月から支給を開始した。

当初、無拠出年金支給の総費用がどれだけになるのかは不確実であったが、アスキスは 600 万ポンドと推定し、この程度の国庫負担ならば可能であると考えていた。しかし最初の 1 年間の総支出は 800 万ポンド以上となり、老齢者にいかに予想以上の大量の貧困が存在しているかを示すこととなった。受給者については当初は 50 万人と不正確ながら推定されていたが、実際には 65 万人と

なった。受給者数はその後急速に増加し、1912 年で 93 万人、1914 年で 97 万人となった。費用もまた 1913 年で 1,200 万ポンドをこえたのである。⁸⁾

老齢年金の支給によって、それに相当するだけの救貧費が減少するであろうという期待もあったが、実際には直接的効果は少かった。年金は「この国では貧民のバッジをつけるには誇りが高すぎる大量の貧困と窮乏がある」というロイド・ジョージの指摘の正しさを立証したのである。年金の支給が自立心を弱めるという道德的議論も、実際には根拠がないことが明らかとなった。もっとも 1908 年法による資格喪失規定はかなりきびしく、たとえば刑務所に収容されたことのある者は出所後 10 年すぎなければ資格取得ができないことになっていて忘れたてはならない。

ともあれ、1908 年法は事実上、貧民救済に代わる国家年金であった。そうしてこの程度の年金ですら、老齢者の貧民への落層を防止しうる効果をもったことは明らかである。けれども、1908 年法はその根底において、依然として救貧法的思想とつながっていた。資本主義の発展が高度化し、帝国主義段階に突入していた当時のイギリスにおいて、1834 年原則がもはや時代おくれであり「救貧法の解体」が必要であるという認識は 1908 年法にはまだ十分にはみられないのである。

III 1905~9 年救貧法委員会

1905 年 12 月、保守党政府は「救貧法ならびに失業者に関する勅命委員会」を任命した。失業問題の深刻化はこの年に失業労働者法を成立させたが、社会不安の増大と社会主義運動の活発化は政府に問題の徹底的研究を決意させたのである。委員会は 4 年後に報告を発表したが、その意見は激しく対立し多くの論争をよぶことになった。それは形式的には救貧法というかたちをとっていたが、実質的には社会政策の全将来がかかっている論争であった。この重要なしかもあまりにも有名な論争について、わずかの紙数で説明するのは困難である。ここでは簡単にとどめなければならない。

すでにふれておいたように、1905 年失業労働

8) M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, London, 1961, p. 155.

者法は救貧法原則からの重要な転換のひとつであった。だがこのような方向に対しては救貧法当局は大きな不満をもっていたし、これと密接な関係をもつ COS も同じ立場であった。他方、1883 年に創立されていたフェビアン協会の人びとや労働者出身の行政の実務家たちは、1834 年原則が依然として固執されている状態に反対であった。政府によって任命され報告書に署名した 18 名の委員のうち、14 名は当局と COS の立場を代表していた。救貧法局の J. S. デイビイ、COS の Ch ロック、ブウザンキット夫人、オクティビア・ヒルのような人びとがその代表であり、これらは多数派を構成した。もう 1 人、チャールス・ブースも多数派に近かったが、途中で辞任したため署名していない。

他方、少数派にはビアトリス・ウェッブ、社会主義者で救貧行政の経験をもつジョージ・ランズベリ、宗教家のラッセル・ウェークフィールド、労働者のチャンドラーらが含まれていた。彼らは貧困を個人の責任ではなく社会状態の産物と考えたから、「国民の最低限」を確保する政策の実施を要求し、そのためにはまず「救貧法の解体」が必要であると主張した。この少数派の立場こそが、福祉国家イギリスの出発点となったことはいまさら説明する必要もないであろう。

多数派のなかでもデイビイのような行政官は低位性原則を極端に主張したが、この派全体としては 1834 年法は当時の農村労働者を対象としたものであり、工業化や都市化が急速に進行した当時では不適当であることをみとめていた。彼らは救貧法の名称のかわりに公的扶助を用い、低位性のかわりに処遇 (treatment) の概念を導入すべきことを主張した。この援助の体系 (system of help) には効率と希望の精神を注入すべきであるというのである。

したがって、救貧法の制度を全面的に改革する点では多数派も少数派も一致していた。両派の共通点をウェッブ自身の要約にしたがって説明すると、つぎのようになる。⁹⁾

まず、両者はともに 1834 年法の所産である救

済委員会、教区連合、一般混合労役場の制度の完全な廃止を提案した。将来の行政当局としては、直接選挙による州または特別市が適当である。両者はともに抑制的な救貧法の概念を放棄し、有能労働者ではない貧民の少くとも 9 割については低位原則が不適当であるとした。両者はともに、将来は救済にかわるに窮乏の「予防と治療」のため慎重に計画されたものは何ごとでも公費でなさるべきであるとした。

細かい一致点についてみれば、両者は 1908 年老年年金法に賛成し、病人保護の広範囲なかつ可能なかぎり最善な拡大を提案した。また危険な精神病者や薄弱者には救貧法から除外し、施設処遇を改善すべしとした。孤児や両親が養育しえない児童には、寄宿学校や里子制度の発展が希望された。問題のもっとも困難な部分である失業者についても、両者は多くの特殊な勧告で一致した。たとえば、国家による全国的職業紹介所、季節的ならびに循環的失業を正常化するための政府の対策、年少労働者の雇用条件の大幅な改善がそれである。また両者は失業保険の創設さえも期待したのである。最後に、両者は絶えず働くことを拒否して社会に損害をあたえた者には、刑罰的手段を取るべきであるとした。

したがって「救貧法の解体」を被救済貧民という範疇の解体と理解すれば、両派の主張には大きな相違はなかったといえる。彼らは近代的都市社会における窮乏の特色が食料、衣服、住居の欠乏のみならず、知的墮落の状態であることをみとめていた。荒野での窮乏は高度の精神的優雅さと両立しうるかも知れない。しかし大都会の片すみの荒廃や騒音や臭気の汚れた環境のもとでは、一種の「道徳的マラリヤ」が精神生活をおかしている。貧困はこの意味で「社会の疾病」であった。けれども、この問題をどう認識するか、またはそれにどう対応するかということになると、両派の見解は大きく分かれてしまったのである。

多数派はさきにふれたように「処遇」の概念を導入したが、これには若干の制限があった。たとえば医療扶助の受給者は選挙権を失わないが、選挙資格決定の年にそれ以外の扶助を 3 ヶ月以上受

9) S. & B. Webb, op. cit., p. 528 f.

けた者は選挙権を失うことを多数派は勧告した。これは救済抑制を廃止するのではなく、その程度をやわらげるというにすぎない。対立がもっとも明らかになったのは、公的扶助の行政組織についてである。すなわち、多数派は各地に公的扶助委員会 (Public Assistance Committee) とともに自発的援助委員会 (Voluntary Aid Committee) を設置することを主張した。問題はこの両機関の関係である。

すなわち、多数派の提案によれば、VAC は個々のケースについて綿密な調査を行なってニードを測定し、必要かつ十分な居宅保護をあたえる。受給者が VAC の調査と監督に服すべきことは、いうまでもない。PAC は VAC の予防的、治療的扶助によっても解決されない貧困者を対象とする。したがって COS の役割を強化したものが多数派のいう VAC にあたる。そうして VAC のあたえる給付は、PAC の給付よりも高くなければならない。つまり、多数派は私的慈善と公的扶助とを統合せよ、と提案したのである。

これに対して、ウェッブらは「二枚舌の主張」であると非難した。一方では救貧法の労役場制度の廃止を主張して 1834 年原則を否定しながら、私的慈善によってあたえられる給付が公的扶助のそれよりも高くなければならないというのは新しい形態での低位性原則の導入であるというのである。

少数派は各自治体ごとに教育、健康、養育院 (asylum)、年金の 4 者について各々委員会をつくり、これを調整するものとして公的扶助当局を設けることを主張する。公的扶助当局は給付を受けている人の登録と確認のみを行ない、実際の仕事は前記の 4 委員会があたる。何故ならば、このように異質的な機能を単一の「窮乏当局 (Destitution Authority)」に結合するのは、有効なサービスの確立には致命的な結果をもたらすからである。要するに、地方自治行政を機能的に再組織せよというのが彼らの主張であった。ウェッブらの主張した「救貧法の解体」とは、この意味での救貧法の行政機構の解体であり、その機能を他の適当な機関に移すことであった。

行政機構をめぐる両派の対立は深刻であり、論争は報告書発表後も政治的きめ手のないままにつづけられた。もし両派がその主張の共通点について協力したならば、1834 年原則の実質的廃止は容易であったはずであった。しかし、論争のくりかえしは、結果的には、その実現を 1929 年の地方自治法まで延ばすことに役立ってしまった。すなわち同法は、両派が共通して提案していた救済委員会の廃止をようやく実現し、州および特別市に公的扶助委員会を設置したのである。この結果、従来の 643 教区連合に設けられていた救済委員会は、145 の公的扶助委員会となった。児童や病人の問題は、救貧法の枠から外されるようになった。けれども、救貧法そのものの廃止は、実に 1942 年の国民扶助法をまたねばならなかったのである。

1905～9 年委員会の報告については、検討すべき問題がまだ多く残されている。いまは立ち入っている余裕もないけれども、この論争があたえた影響は大きかった。それは現在でも、理論ならびに実態についての、大きな知識の源泉である。しかし、委員会での討論が行なわれている間に、現実の立法のほうさがさきに進んでいた。老齢年金法はもとより、職業紹介法、最低賃金法などの重要立法がなされたことは冒頭にかかげた諸立法の一覧表をみれば明らかである。

このうち、職業紹介法は W. ベヴァリッジと W. チャーチルの努力によるものである。すでに失業労働者法によって職業紹介は行なわれていたが、それは小規模であったのみならず失業者救済に限定されていた。ベヴァリッジは 1907 年にドイツ視察に出かけ失業が個人の救済よりも産業組織の問題として広い対策を必要とすることに着目していた。1905～9 年委員会における彼の証言が、大きな影響をもったことはよく知られている。

ベヴァリッジの『失業論』¹⁰⁾は失業を産業の問題として理解した点で、画期的な意味をもつ。彼は失業対策として職業紹介所制度の重要性をみとめただけではなかった。それは不熟練で未組織の下層労働者の不完全就業 (under-employment) の正常

10) W. Beveridge, *Unemployment, a Problem of Industry*, London, 1909.

化と減少にも役立つ。これら単純筋肉労働者の求職活動が職業紹介所に集中されれば、雇主の門前で仕事を漫然と待つ必要がなくなるからである。したがって、それは貧民化防止のための、より人道的、経済的、能率的な手段であると彼は主張した。

チャーチルはベヴァリッジおよび救貧法委員会の提案をすぐに採用した。彼は 1908 年 4 月から商務省大臣であったが、『失業論』や報告書の発表前にこの提案を知り具体化したのである。彼はこの年の 7 月にベヴァリッジを職業紹介法を準備する部局に迎え、秋には閣議承認をえた。これは 1909 年に法律となり、翌 10 年 2 月 1 日には最初の 83 職業紹介所が業務を開始した。職業紹介所 (Labour Exchanges) は 1916 年には新設の労働省に移管され、Employment Exchanges と改称された。

1909 年の最低賃金法にはチャールズ・デイルク夫妻の多年にわたる啓蒙活動があった。この法律もまたチャーチルの手によって立法化された。よく知られているように、この法律は賃金が「例外的に低い」産業を大臣が指定して、これに賃金委員会を設置せしめる。委員会は雇主と労働者の同数で構成され、これに公益の意味で指名されたメンバーが若干名参加する。とくに婦人が多く雇用されている産業では、公益代表の 1 人は婦人ではなければならない。委員会は最低の時間賃金および出来高賃金を決定するが、これは法的拘束力をもつものとされた。最初に低賃金産業として指定されたのは裁縫業、レース業、くさり製造業、製箱業の 4 業種である。この法律は 1918 年法によって拡大され、1920 年には約 60 業種、適用労働者数は 100 万人をこえた。

IV 国民保険法の成立——むすび

1906 年から始まるリベラル・リフォームの頂点をなすものは、いうまでもなく、1911 年の国民保険法である。けれども、ドイツ帝国海軍に対抗する軍備のためにも、社会改良の費用のためにも、蔵相ロイド・ジョージの関心は財源の確保にあった。1905 年総選挙に敗れた保守党は 1901

年のタフ・ヴェール判決以来の問題であった労働争議法の通過はみとめたものの、他の社会改良法案には難色を示していた。1909 年のいわゆる「人民予算 (People's Budget)」をめぐる、保守党が多数を占める上院とロイド・ジョージが正面から対立したことはあまりにも有名である。このために彼は 1911 年に議会法を通過させて、上院を屈服せしめた。彼自身の言葉によれば、この予算こそは「貧困と汚れに対して執拗な戦いを遂行するための」財源をうる戦争予算だったのである。そうして、「人民予算」の通過は、ロイド・ジョージ、チャーチルらがかねてから計画していた国民保険の成立を可能としたのである。

周知のように、国民保険は 2 部からなっていた。その第 1 部が健康保険であり、第 2 部が失業保険である。前者についてはビスマルク社会保険の先例もあったが、後者はイギリスが世界最初に設けた制度である。もとより、小規模の自発的失業保険としてはベルギーの「ガン式制度 (Ghent Scheme)」その他各国の諸都市の先例もあった。しかし、国家の強制保険としては、イギリスが最初なのである。

もっとも、イギリスでは労働組合や友愛組合の組織による相互扶助制度が早くから発達していた。疾病も失業も、これらの相互扶助によって対応されていたことは、すべての論者のみとめるところである。友愛組合についてはすでに研究もなされているので、労働組合の場合について少し説明しておく。たとえば、非常に大づかみな計算であるが、1905 年以前の 7 年間に於いて、各労働組合は組合員 1 人当りに年間つぎのような支出をしていた¹¹⁾という。すなわち、

争議手当	3 シリング	3 ペンス
失業手当	6	3
疾病傷害手当	5	8
退職手当	3	8
葬祭その他	2	8
運営費その他	6	4
計	27	10

11) E.H. Phelps Brown, *The Growth of British Industrial Relations*, London, 1959, P. 224.

もっとも、これは全組合平均であって個々の組合で事情が異なるのは当然である。たとえば、炭坑夫組合では失業や雇用不足になやんでいたから失業手当は少い例もあった。また、疾病傷害手当は毎週現金給付の方法で支給されたが、療疾の場合は一時金を支払う場合もあった。組合によっては、医療費を支払う場合もあった。ともかく、労働組合の相互扶助は友愛組合の活動とともに、労働者の中に大きく根をもっていたのである。したがって「1906年から1950年の間に建設された福祉国家は、1906年の組合がすでに試み発展せしめていた慣行と制度を社会全体に拡張したのみであった」とさえフェルプス・ブラウンはいつている。

けれども、国家による社会保険の創設には多くの問題があった。健康保険では医師との関係が問題であったし、友愛組合との調整をどうするかも問題であった。また料率計算の基礎も、当時としてはもっとも信頼しうるとされた友愛組合 (Manchester Unity of Oddfellows) の1893~7年の経験に基くものであった。失業保険にいたっては、信頼すべき統計もなく、まさに実験的計画として出発したのである。以下では制度の内容について簡単に説明する。

まず健康保険について。被保険者は全筋肉労働者と年収160ポンド以下の非筋肉労働者であって、16歳から65歳までの男女である。ただし、すでに別個の制度があった官吏、鉄道従業員、教員には適用されない。また、被用者以外の者でも、年収が160ポンド以下ならば任意加入しうし、さらにまた任意継続もできることになっていた。

保険料は3者拠出とされた。すなわち被用者が週4ペンス、雇主が3ペンス、国庫が2ペンスを支払う。ロイド・ジョージはこれを“ninepence for fourpence”とよんで、その有利さを宣伝した。女子の保険料は週3ペンスであった。納付方法は雇主が賃金から差引き、各被保険者のカードに郵便局で買ったスタンプを貼付する。また、低賃金の被保険者には雇主負担を多くするように調整された。

給付は一般医による医療サービス、傷病手当金、出産手当金、付加給付よりなる。注意を要するの

は、医療サービスと現金給付では二重の運営組織があったことである。すなわち前者は保険委員会があたり、後者には認可組合 (approved society) があたる。医療の現物給付が政府の直接の責任とされたのは、医療給付をめぐる友愛組合と医師会が激しく対立していたからである。最初に政府が行なったのは、14,000人のGPを年間600万ポンドで契約することであった。また認可組合とは友愛組合、労働組合の共済活動や簡易生命保険会社のつくる組合で、組合員1万人以上の非営利組合である。これは従来の各種の共済活動を否認するのは無理であり不利でもあることと、民間の民主的運営を期待したためであった。認可組合はもっぱら現金給付にあたり、財源に余裕があれば、歯科診療、手当金の増額、家族の療養費その他の付加給付を行ないうることになっていた。

現金給付としては、まず傷病手当金 (sick benefit) がある。これは4日以上26週間までの休業期間中に、男週10シリング、女週7シリング6ペンスを支給する。26週間以上の休業には disablement benefit として、無能力期間中、男女とも週に5シリングがある。なお、出産手当は30シリングであった。

被保険者が70歳以上になると拠出は中止されるので、傷病手当金は交付されない。また21歳以下の者については、各種手当金は減額される。認可組合に加入できない者で強制被保険者は deposit contributor として、保険料を郵便局に払い込み直接に政府の給付をうける。

以上が健康保険の概要である。運営機構および手続についての一般的規定がこのほかにもあるが、あまりに特殊なので説明を省略する。この健康保険は「健康の喪失と疾病の予防および治療」を目的とするとされたが、ウェッブらはいわゆるパネル制度による医療給付の貧弱さを不満とし、公衆衛生サービスとの連絡調整が不備であると攻撃した。医師たちの不満や一部雇主の反対があったことも、いうまでもない。だが、いずれにせよ、この制度は約1,500万人の労働者を対象として発足した。それはイギリス社会保障の出発点として、きわめて重要な意義をもつ。この制度がフラット

制をとったことは、ドイツと異なる大きな特色であるがこの点は後にゆずる。

国民保険法の第2部は失業保険である。健康保険がロイド・ジョージの功績であったとすれば、失業保険に力のあったのはチャーチルである。具体的計画の作成はベヴァリッジとL. スミスがたった。失業保険を実施するには全国的な職業紹介所制度が前提となるが、これはすでに1909年職業紹介法によって実現されていたことに注意を要する。

失業保険の保険料は雇主、労働者とも週に2シリング2分の1とし、国庫が総額の3分の1を負担する。この拠出に対して、労働者は失業中毎週7シリングを年間最高15週間受け取りうる。ただし1週間の待期がある。しかし計数的基礎が不明確であったので、これは実験的性格をもった。すなわち、最初は賃金が低く変動の激しい少数の産業（建築、造船、機械工業、製鉄、車輻、製材）の16歳以上の労働者に強制適用とした。失業保険を実施してみると、被保険者数は225万人となった。

これらの産業での雇用を安定するために、今日からみると奇妙であるが、保険料の償還規定が設けられた。すなわち、労働者を1年間継続して雇った雇主には、保険料の3分の1を払い戻すとか、500回保険料を払って60歳になった労働者には給付額を差引いた残額を払い戻す規定があった。もっともこれらの償還は複雑で、運営が困難であったため、1924年までには全部廃止された。

失業保険による週7シリングの給付は怠惰をさけるため低く定められたのであって、老齢年金と同じように、どんな場合でも他の貯蓄を補足する「安全ベルト」以上のものを提供しようとするものではなかった。失業保険は1920年に改正されて、農業および家事使用人、低賃金の非筋肉労働者以外の、全労働者に拡大された。適用労働者数は1,100万人となったが、戦後不況のため1921年には200万人が失業していた。このため2,200万ポンドあった失業保険基金は、6ヵ月間でなくなってしまう、国庫借入に頼らざるをえなくなった。二つの大戦間の不況の時代に、失業保険が崩

1911年国民保険法によってリベラル・リフォームは完成した。この画期的時代について細かく論ずることは、この小論ではよくするところではない。ここで論じえなかった他の問題、たとえば労働運動や政治問題との関連などについては、他の機会に論じてみたいと考えている。けれども、これまでのべたところからでも、若干の結論めいたものを引き出すことは可能であろう。

まず言えることは、この時期の社会立法が救貧法と連続関係をもっていたことである。これまでみてきたように、老齢年金にせよ国民保険にしても、救貧法の解体を促進したことは事実である。それはウェッブらの主張した「救貧法の解体」を、具体的に実証したかのように考えられている。もし「救貧法の解体」を低位性原則の放棄として理解すれば、老齢年金や国民保険は救貧法の枠外で防貧効果をもつ制度であった。けれども、だからといって、それらは救貧法思想とその基底において無関係であったとは考えられないのである。

1905～9年委員会は行政組織について対立した。救貧法の行政組織がこのために多年にわたって残存したことは、さきに指摘した通りである。けれども私がイギリスの社会保険制度について救貧法との連続を重視するのは、この意味ではない。あらためて論ずるまでもなく、およそ制度というものは政治的勢力の対抗関係の妥協として成立するものである。リベラル・リフォームの時期の社会立法もまた、その例外ではありえなかった。同じ問題意識が、あるいは保守党のチェムバレンによって、またあるときは自由党のロイド・ジョージやチャーチルによってとりあげられたことは、その適例である。またその背後にはウェッブらのフェビアンや社会主義者、さらには労働運動その他の勢力が有形無形に影響していたことも、もとよりである。壊してしまったことは周知の事実である。またそれとともに失業扶助が行なわれ、保険と扶助とがあいまって社会保障に近づくのである。

以上みてきたように、1880年代以後から今世紀初頭にかけて、救貧法原則は次第に変質し、

このような政治的諸勢力の対抗と緊張の結果生み出されたのが、この小論で概観した諸立法であった。そうしてこれら諸立法を通じてみられる共通の特色は、個人の自由と創意を損しない限度での「国民の最低限」を確保することにあった。

つまり、当時の「国民の最低限」とは最低限生活水準の確保という意味よりも、「文化的生活の最低限」というべきものの共通の規則 (common rule) をつくることであった。そうしてこの意味では、19世紀的救貧法も同じような役割を果たしていたのである。問題は低位性原則という救貧法の行政原則が不適当あるいは時代おくれになった点にあって、この意味で「貧民の汚名」の考え方の打破がはかられたところに当時の諸立法の大きな意義があった。けれども行政原則上の問題をしばらく離してみれば、社会の最下層にはなんらかの最低限度がなければならないという基本理念は連続していたと考えられるのである。

それゆえに、老齢年金についての最大の争点は、年金額が十分かいなかではなく、むしろその道徳的影響であった。国民保険においても、問題は給付の内容というよりも、低所得者にある程度の「安全ベルト」を提供することに重点があった。イギリスのように身分的差別の激しい社会では、

下層社会にある程度の最低限を確保すれば社会の安定に役立つという意識があったと考えられる。それだからこそ、国民保険はフラット制を採用したのである。ちなみに、年収160ポンド以下の非筋肉労働者という場合、160ポンドは当時の免税点であったのである。

したがって、社会保険や公的扶助の拡充は、自由主義理念と矛盾するものではなかった。最下限をなんらかのかたちで確保すれば、それ以上の生活は個人の自由競争による能力で獲得すれば足りるからである。そうして、ウェッブらも含めて、当時の支配的見解は最低限水準をある限度以下の人びとに、平等に保障しようという考え方であった。私はこのような考え方を、平等主義原則とよぶことにしたい。

この平等主義原則こそは、1940年以後のイギリス福祉国家における理論的支柱を形成している。救貧法から社会保険への道をさぐった後には、社会保険から社会保障への過程を明らかにする必要がある。いまその過程を飛躍して結論づけるのは無理なことを十分に留意しながらも、イギリス社会保障におけるフラット制中心主義は、私のいう平等主義原則と決して無縁ではないと考えている。その論証はまた別の機会にゆずりたい。

執筆者紹介

高橋長太郎
松尾均
小山路男
塩野谷九十九
山田雄三
保坂哲哉
谷昌恒
三浦正夫
田中清定

一橋大学教授
日本女子大学教授
横浜市立大学教授
名古屋大学教授・社会保障研究所理事
社会保障研究所長
厚生省大臣官房企画室長補佐
社会保障研究所員
厚生省大臣官房会計課課長補佐
労働省労災補償部管理課長補佐