

ウィリアム・ベヴァリジ

bread for everyone before cake for anybody

W. Beveridge

地主 重 美



I ベヴァリジとケインズ

——福祉国家を照らす二つの星——

20世紀のイギリスは太陽の没するところなき大英帝国ではなかった。国内では独占化が急速に進み自由競争が姿を消すとともに労働運動がしだいに先鋭化し、他方国際的にはアメリカやドイツ等の新進資本主義国からのはげしい競争にさらされて、世界の工場、世界の金融市場として君臨したイギリスの威信は急角度に低下していった。にもかかわらずヴィクトリア時代の残照が伝統的保守主義の上に濃い影をおとし、国際的自由放任主義—金本位制のイデオロギーは支配階級にとっていぜんとして不可侵の行動準則であった。自由放任主義こそは生産力の絶対的優位というイギリスの権益を保証するものであり、少々の経済的停滞でこの確信をゆるがすものではなかった。イギリス経済の現実と自由放任のイデオロギーの間に明確な矛盾、さけがたい不調和が多くの人々に認識されるようになったのは第1次大戦後のことであった。しかし自由放任主義が敗北し、ついに新しい観念、新しいイデオロギーが政治経済の支配権を握るのに、1929年からの悲慘な大恐慌の登場をまたなければならなかったし、それが現実政策のなかに定着し修正資本

主義的改良主義的な道を選ばせるにいたったのは第2次大戦後のことに属する。

半世紀に及ぶイギリス資本主義の苦難の時期——それは経済的現実と古い観念との相克の季節に外ならないのであるが——に透徹した観察眼と明晰な理論をひっさげて時代に警告し、新しい観念、新しいイデオロギーを説いて崩れ行くイギリスの防波堤となった2人の社会学者のことを忘れてはならない。1人は経済学者ケインズであり、もう1人はベヴァリジその人である。その生い立ちと人生行路に大きな違いがあったにもかかわらず、2人の間には重要な類似がみられ、それがまたイギリス資本主義の、したがってまた世界の他の資本主義国の道程に大きな影響を与えた。彼らは資本主義の修正ないし改革を信条とし、伝統的自由放任主義と階級的社会主義に強く反対して政治的には自由党に強い親近感をもっていった。かつて大きな社会問題の温床として世論の支持を集めていた飲酒制限問題にからんで酒類販売許可制を求める法案が上程されたとき「保守党が死力をつくしてその成立を阻止したのをみて、彼らが正論の擁護者ではなくて財産権を絶対視して顧みない保守頑迷の輩であることを発見した¹⁾」ベヴァリジは以来一貫して古い自由放任主義と闘い告発しつづけた。しかし労働組合幹部の硬直化した意見に指導される（と彼はいう）労働党とその教義も彼の容れるところではなかった。「すべての社会保険は社会主義革命を買収しようとする富裕階級の身代金に外ならない」（H. ラスキ）という思想は彼にはゆかりのないものであった。

第2にアプリオリな演繹ではなく観測に基く帰納がこの2人に共通した科学の方法であった。事実に基き、事実を通して社会経済像を創りあげ理論の構成を行ったからこそ、彼らはそのときどきの経済的現実を的確に把握し、効果的な政策提案をなしたわけであろう。ロンドン・スクールはベヴァリジが長く学長におさまっていたところであるが、その経済学の学位を Degree of Science in Economics とよんでいるのは経済学もまた自然科学

1) Lord Beveridge, *Power and Influence*, 1953, p. 53.

のように観測と帰納の方法を採用すべしという彼の経済学観が強烈に表明されているものであろう²⁾。2人に共通した第3の特長はその文才と表現の妙であろうか。大学で古典を修めたベヴァリジはよく書きよく語った。麗文家チャーチルに見出され、ウェッブ夫妻の知遇を得て世に出たのもこの非凡の文才と表現の妙によるところが大きかったと思う。「国民一般の想像力をすっかりつかまえたのは、『報告』(かのベヴァリジ報告)に綴られた躍動する文字、明晰な言葉であった」(『ザ・タイムス』, 1963年3月18日)。警世家にとってこれも不可欠の武器であった。第4のそしておそらく最大の共通点は福祉国家観ないし混合経済論である。これは資本主義の改革ないし修正を信条として市民的自由の強調と自由放任主義の断罪に生涯を傾けた彼らの社会経済像の論理的帰結というべきであろう。

II その生い立ち ——官界の人——

ベヴァリジはインド政庁の地方判事を勤めるヘンリー(Henry Beveridge)とアンネット(Annette Akroyd)の第2子(長男)として1879年3月5日、インド・ベンガル州のラムプールに生れた。同じ年にスターリンが生れ、『進歩と貧困』が世に問われていたし、こえて83年にはケインズ、シュンペーターが生れ、マルクスの訃報がきかれた。父ヘンリーはスコットランドに生れ、グラスゴー大学で学業を修めたのち正式の学力試験によって登用された印度政庁はじめての役人であるが、その学殖の深さは試験官を驚かしたという。母方は教養もあり財産もあるヨークシャーの実業家であったが、彼女は1人高い教育を求めてロンドンに出、1860年代にロンドン大学が学問を心ざす婦人に課した試験にもみごとパスした。彼女は生涯東洋学の研究をつづけ、ムガル帝国についての業績は一時高い評価をうけたという。ベヴァリジの克明な調査癖、資料を尊重する実証主義は母の感化によるものであった。両親は明敏な姉レティをこよなく愛し、将来に高いのぞみを託していた。しかしかりそめの病でレティを失ってからベヴァリジ家に不幸がつづいた。弟ヒルマンが死に、母は猩紅熱がもとで聴力を全く失った。印度時代(1890年に父を残して一家はイギリスに引揚げた)の伝染病や未開との底なしの闘い、2人の姉弟の死、あげくの果にツンボになった母、彼はこの母に深く同情し、一生母の苦勞に報いる決心をした。1人の妹(のちに

経済史家R. トーニー夫人)だけが彼の遊び相手であった。1892年チャーターハウス(Charterhouse)の奨学生試験に第2位でパスしてパブリック・スクールの生活に入るが、後年「私はよく人がやるように、古い昔の時代を振返ってあの当時は人生最良のときであったなどというのはすきではない。にもかかわらず英国のパブリック・スクールから私のうけたものは大きく、とくにチャーターハウスの与えたものははかりしれない³⁾」と述懐している。この時代すでに数学と古典に非凡の才能を現わしたが、この二つの結合ほどベヴァリジにとって象徴的なものはない。論理の追求と表現の妙、彼の才能を形成する二つの特性が豊かに芽をふきはじめていたのである。1897年オックスフォードの競争試験も数学でとり、数学科優等試験でも第1位で通ったが数学者の素質のないことを知って古典に転向し、この試験と卒業試験を第1位でパスして着々エリートの階段を上りはじめていた。しかし彼を法律家にするのが父のたつてののぞみであった。ユニバーシティ・カレッジのフェローに選ばれ本格的に法律家の修行をはじめたが、法律は彼にとって知的遊戯以上の何ものでもなかった。転機は以外なところからやってきた。大学セツルメントとして有名なトインビー・ホール(Toynbee Hall)のキャンノン師がオックスフォードを訪れ副館長の職を彼に求めた。かつてベリオール・カレッジ(Balliol College)の学寮長ケャード(Edward Caird)が卒業するベヴァリジら学生に向って「諸君がいましておかなければならない第1のつとめは自己修養であって、政治や慈善ではない。しかし在学中に諸君がその義務を果し、オックスフォードが与えるものを習いつくしたら是非諸君に考えてもらわなければならないことがある。かくも巨大な富を誇るイギリスにこれほど深刻な貧困がいぜん解消しそうもないその原因は何であろうか、その救済方法は何であろうか、ということこれである⁴⁾」こう呼びかけたが翻然とこの想念が彼の心をとらえた。彼はトインビー・ホールの人となり、社会改良への確実な一歩をふみ出した。オックスフォード——ケャード——ベヴァリジの結びつきはイギリス社会保障史にとって記憶さるべき歴史的偶然というべきであろう。「われわれをとりまく現状を当り前のことと考えたり、とくにわれわれ自身の社会的地位や社会的条件を当然のことだと考えたりすることは、じつは罪悪であって、これに抗議するのがまさにトインビー・ホールのようなところでなのです」(1904年11月28日付

2) *Ibid.*, p. 250. ウェッブがすでに1900年代に経済学士号の必須条件として、数学と生物学の履修を提案していることは興味深い。

3) Janet Beveridge, *Beveridge and His Plan*, 1954, p. 38.

4) *Ibid.*, p. 49.

母への手紙) トインビー・ホール入りに不満な母にこう書き送っている。当時はボーア戦争の戦後不況期で失業者がイースト・エンドにあふれていた。彼は実際経験から失業の原因が労働力市場の不完全性にあると考え、その理論化体系化——のちに『失業論』(*Unemployment: A Problem of Industry*, 1909) として結晶——を意図しながら、ホールでの集会で考え方を吐露し関心をもつ世人の啓蒙にのりだした。経済学も社会問題についても専門に勉強したことのない彼にとってトインビー・ホールこそ最上の教師であり、この時代こそ最大の知的蓄積期であった。1905年に『モーニング・ポスト』(*Morning Post*) 誌の社会問題担当主筆になり、ホール時代の知的所産を世に問い、とくに失業問題に世論を喚起する絶好の機会を与えられた。彼は民間の失業者救済事業の限界をさと、失業対策は職業紹介所(Labor Exchange)の開設と全国的な普及、失業保険の確立、この二つ以外にないとの確信を強め、熱っぼい筆で勢力的に書きつづけた。ウェッブ夫妻との出会い、生涯の精神上的の師となり、社会保障の定着点を与えてくれたウェッブ夫妻とののはじめての接触はこの時期であった。最初の印象はさほどかばしいものではなかった。「ベヴァリジ、そうあの礼儀を知らない若者。だが正直で献身的で何よりも実践家肌の若い社会改良家であった。……彼は自由党に絶望していたが、保守党にははげしい嫌悪をもっていた。……⁵⁾」しかし1907年にはウェッブの紹介で王立救貧法委員会(The Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress through Unemployment)の失業問題の第1証人として証言し、職業紹介所の構想は満場の賛成をえてのちに最終報告書に取り入れられた。「われわれはみなウェッブの生徒である」とはトニー教授の言葉であるが、ベヴァリジが生徒の1人であることはいうまでもない。*Diary of Beatrice Webb*; 1912—24, 1952への序文にベヴァリジが「今日のイギリスは、もしウェッブ夫妻がいなかったら、現状とは大いに相違していたかもしれない。50年以上ものあいだ、人々の精神に新しいアイディアを吹きこみ、新しい組織と制度を生み出さした彼らは、社会の一つの酵素であった」とまでいっているのも過言ではない。彼の政府入りも、彼のロンドン・スクール学長職もすべてウェッブの勧めによるものであったし、何よりも社会保障に対するウェッブの基本理念がベヴァリジのなかに植えつけられ醗酵し開花した。しかし彼らの師弟の情が深まるのと反比例して彼らの思想的距離は大きくなった。ウェッブが *Soviet Commu-*

nism: A New Civilization? の第2版(1937)で?を落したときベヴァリジは深く失望し、ソ連がヒットラーの手を逃れた亡命者を外人排斥の嵐のなかでふたたびヒットラーの餌食に送りかえたこの惨虐な事実が新しい文明であるものかと詰問した。

ベヴァリジの職業紹介所論と『モーニング・ポスト』誌上の才筆は時の商相ウィンストン・チャーチルを強く動かし、1908年ウェッブの仲介でついに商務省入りをした。彼の仕事は職業紹介所全国組織の確立、職業紹介所の運営する強制失業保険制度の創設等であったが、チャーチルの深い理解と支持をうけ、のちに『報告』を回って完全に離別した2人のこれは若き蜜月時代であった。

ヨーロッパの空に暗雲ただよっていたが、ロンドンには去りゆくビクトリア時代の最後のきらめきがあった。ショー、ゴールズワージーの戯曲が顧客に圧倒的人気を博し、幕明けのコート・シアターはチェルシー(インテリの居住する高級住宅地で、ベヴァリジもここに居を移していた)インテリ層のさながら知的リゾートであった。グランヴィル・ベーカー、リリー・マッカーシイが個性的演技で人々をひきつけ、チャップリンが無声映画で大活躍をしていた。ブルームズベリー(ストレッチィやケインズらを中心とし、ヴィクトリア的倫理主義や伝統的保守主義に反逆する反俗的なグループ)もキュービズムも支配層にとってまだ恐るるに足るものではなかった。ロシア・バレエが若き芸術家の服装を変えつつあったし、ストラヴィンスキーがロンドンで自作の *Le Rosignol* を指揮したのも1914年の春であった。ベヴァリジは『ジョンとイレヌ——一つの女性論——』(1912年)と題する小説をかいて出版した。新しい女性の喜劇と悲劇を扱ったこの小説の売行きこそ思わしくなかったが、時代は平和の最後のひとときをむさぼっているかのようであった。開戦の翌年ベヴァリジは軍需省に移って戦時労働力問題に没頭し、休戦直前には食糧省で物資配給制度全般の組織と運営に全力をつくした。1918年休戦直後に食糧省次官になり連合軍救済使節団のメンバーとしてドイツ、オーストリアに渡って敗戦諸国の食糧危機に敏腕を揮った。当時ケインズは講和会議の英国代表としてパリにおり、敗戦国への苛酷な賠償が国際政治経済に致命的破綻をもたらすことを予告してよしなき説得をつづけていた。戦争は失業を解消したが、ベヴァリジは戦後不況を予測し、1911年制定の限定された失業保険法では一般的大量失業を救済できぬと考えて失業保険の適用範囲拡大を説いてまわったが完全雇用に酔いしれる労使の聞き入れるところとはならなかった。しかし復興省

5) Beatrice Webb, *Our Partnership*, 1948, p. 309.

の求めで失業保険委員会の議長となり、1918年一般的失業保険法を提案したが、2年後に漸くその成立をみたときにはすでに失業者があふれ、失業保険の一般化で対処するには遅すぎた。

III あるインターミッション

——ロンドン・スクールと恐慌——

1919年ヨーロッパから帰った彼にウェッブはロンドン・スクールの学長職を勧めた。官界への、とくに社会保険にも失業問題にも不熱心な政府への魅力を失いかけていたベヴァリジにはこの申し出を断る理由もなかった。怒りも興奮もない官僚にとどまるには人間的でありすぎたのである。1937年までの彼の在職期間中に、成人教育と非常勤講師だけの地方教育機関から世界有数の大学に成長させたばかりでなく、すでに1925年には大学のスタッフに対する家族手当制度を実施して社会保障の実験をはじめていた。大学スタッフもしだいに充実し、アトリー(Clement Atlee)、ドールトン(Hugh Dalton)、ラスキ(Harold Laski)、ノエル・ベーカー(Noel-Baker)等やがて労働党を担う若き群像も名を連ねていた。彼は社会科学を観察や事実に基づいて研究するウェッブの方法を探り入れ、狭い専門化に陥らぬというウェッブの理想を理想として大学づくりをすすめ、とくに自然科学を社会科学の教科に大幅に含めるという新しい実験を押し進めたが、大学の拡充と知的探究の調和、社会科学への経験的方法の導入等を回ってスタッフと意見が合わず、社会科学に生物学を探り入れるというアイディアにいたっては大学陣の多数派が反対し、この種の新奇な問題で大学の拡大計画を押し進める彼のやり方にしだいに敵意を向けるようになった。ラスキ(H. Laski)はその急先鋒であった。ラスキとの真の対立点はむしろ他にあった。大学人は観察(observation)に基づいて知的探究を行い、政治結社に加入すべきではない(detachment)というのがベヴァリジの原則であるが、労働党執行部に席をおいていたラスキ教授へのこれがきびしい批判であったことは申すまでもない。1937年オックスフォード大学ユニバーシティ・カレッジの学寮長に選ばれたとき、ためらいもなくこのオファーを受けた最大の理由はおそらくロンドン・スクールのけわしい雰囲気にあったというべきであろう。

両大戦間の約20年を彼は政府の外に身をおいて移りゆく激動の季節をみつめていた。1929年にはじまる大恐慌をはさんでイギリスの政治も経済も大ゆれにゆれていたが振子はやがて自由放任主義の排除、資本主義の改革

に傾きはじめていた。時代は彼を、ロンドン・スクールの学長室だけにとどめておくはずはない。当時石炭業は危機にあり、炭鉱労働者は賃金引下げと労働時間延長を拒否してはげしい闘争をつづけサンキー(Jahn Sankey)委員会の報告も事態の収拾には役立たなかった。第2次ボールドウィン保守党内閣のチャーチル蔵相は彼がサミュエル委員会のメンバーになることを要請し、石炭産業の現在の危機をのりきろうとした。報告はベヴァリジを中心としてまとめられたものであるが賃金の即時引下げを含むいくつかの勧告は労使双方の受けいれるところとはならずやがて1926年のジェネラル・ストライキへと発展したのである。石炭産業の苦難の原因にはもちろん石炭業の後進性とか技術の変化、大陸の競争等もあるが最大の原因は保守党政府の経済政策、つまり金本位制復帰の経済的帰結であった。1925年にポンドとドルの戦前交換率をもって金本位制に復帰したときポンド平価は高すぎ、これで貿易収支のバランスを回復するには平価切下げか輸出価格引下げ以外に方法はなかった。平価切下げは拒否され残るは賃金引下げをふくむ一般的価格引下げしかなかった。問題は金本位制であり、これを強行した保守党の古い、イギリス経済の現実を理解しない伝統的自由放任主義であった。そしてベヴァリジ自身もまだこれに気付いていなかった。これがベヴァリジの第1の失点。こえて31年、大恐慌からの脱出をはかるマクドナルド政府の保護関税政策にはげしく反論し、ロビンズ(L. Robbins)教授らとともに輸入制限は輸出減少につながるという古典的な国際自由競争論を展開した。当時の国内の不況と失業を政府の保護政策に委ねるか、自由放任政策に委ねるか、資本主義経済の変質を理解しているかどうかをはかる試金石であったが、ベヴァリジはこの点でもまだ資本主義経済の構造変化を正しく把握することができなかった。これが第2の失点。当時ヨーロッパの労働運動も大恐慌のなかで建設的政策をもち合せていなかった。医者たるべきか嗣子たるべきか。彼らは資本主義の宿痼を治す医者としてではなく、資本主義の全遺産を継承する予定相続人たろうとして行動した。それは死の床にある資本主義を自然にまかせ、積極的行動をとらないことを意味した。事実1925年、金本位制に復帰したとき、労働組合側からこの政策に反対する声はあがらなかった。目ざすところは異なるがベヴァリジの現実理解は組合幹部のそれと奇妙な一致をみせているのである。

ヨーロッパにナチの不吉な魔手がうごめきはじめたとき、ベヴァリジはロビンズ教授とともにラザフォード卿

を動かして非ナチ研究者救援委員会を創り、ナチの迫害を受けている研究者の救済にのりだした。さらに1936年ヒトラーのラインランド侵入とともに政府は迫りくる戦争の危機を感じ、ベヴァリジを委員長とする食糧割当委員会をつくって戦時食糧問題の研究をさせたが、これが第2次大戦中の食糧政策の円滑な運営に大きく貢献した。事態はゆっくり大戦へとゆれ動いていたのである。ケインズとの親しい交流がはじまったのはこの時期であった。1939年ベヴァリジ、ソールター(Arthur Salter)、レイトン(Walter Layton)らがロンドンのケインズ邸で定期的に集会し、「戦時の資源配置」、「政府借款」、「戦費国内調達論」等緊急な問題について共同討議を行いこれを政府に献策した。彼らは第1次大戦前後に政府の政策に大きな影響力をもったいわゆる「古強もの」(Old Dogs)であり、第2次大戦とともにやがてふたたび政府部内で重要な地位を占むことになった。これよりさきケインズの新マルサス主義や保護関税論についてベヴァリジが論争をいどんだことはあるが、緊急を要するトピカルな問題について深く知性と友情を交わし合ったことはベヴァリジの運命に計り知れない影響をもったのである。『ベヴァリジ報告』に対するケインズの深い理解、『自由社会における完全雇用』での有効需要の強調——これは『失業論』とは異なる新しい認識であるが——これらはいずれも一般的有効需要の不足を内在する資本主義経済の特性を理解せずには遂に把握しえない論点であって、かつてサミュエル委員会で、あるいは関税問題でみせたベヴァリジの古い社会経済像はケインズと「ケインズ革命」にふれて大きく転回したことはたしかであろう。「ベヴァリジは〔ケインズ主義への〕最後の改宗者ではあったが、いったん改宗すると大担に統制の必要を説いて回った⁶⁾」。1943年にベヴァリジとジャネットの結婚にケインズはペティ(W. Petty)の『政治算術』(1691年版)を贈り、「われわれすべての人々のために社会保障の樹立に努め、また自分のしあわせのことも忘れなかったあなたのこのよき日に、われわれ同学の先達がものしたこの一書を贈る⁷⁾」と記してその欲びを分ち合ったのであるが、社会保障こそまさに現代の政治算術そのものであったというべきであろう。

IV 『ベヴァリジ報告』の誕生

——ブームとボイコット——

戦争は彼の知識と経綸を必要とした。1940年に労相ベ

ヴィン(Ernest Bevin)の招きでユニバーシティ・カレッジの学寮長兼任のまま労働省に入り、労働力の需給状態について徹秘の調査をはじめていた。労働力問題はまさに戦力にかかわる最重要課題であった。彼は持ち前の機械のような正確な頭脳で次々に新しいメモラムダムを提出していた。このなかには戦時特別措置として高賃金を求める労働力の自由かってな移動をさけるために離職証明書の発行を義務づけるとか、賃金率のコントロールなど労働力に対する政府の計画的統制案が含まれていたが、労働組合出身のベヴィンがこれをよしとするはずはなかった。ベヴァリジは退けられ、代りにグリーンウッド無任所相(Arthur Greenwood)から1941年6月に『社会保険および関連サービス各省委員会』(Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services)の議長就任を要請された。戦時労働力問題から戦後社会保障問題へのくら替えは彼を深い挫折感に陥れ、受諾と同時に政府の俸禄をはなれ、民間人として行動の自由を確保した。彼は委員会(この外に熟練労働力に関する委員会、燃料配給問題委員会等の委員長もかねていた)のボスではあるが政府の役人ではなかった。彼は『ザ・タイムズ』等有力紙にさかんに政府政策批判の筆をとり、ベヴィンの賃金政策、労働政策はとくにきびしい攻撃目標にされた。正に荒野の叫びであった。一方ベヴィンのベヴァリジ評は「彼の能力には全く非の打ちどころもなかったが、仲々むずかしい人間であった。私としては彼を労働省のしかるべきポストにつけようと思ったが、部下のなかには彼と一緒に仕事をやることに強く反対するものが多く、結局このアイディアをひっこめざるをえなかった⁸⁾」というのである。ベヴァリジとベヴィン、この2人の対立がやがて『ベヴァリジ報告』の運命に複雑な屈折を投げかけることになる。委員会の目的は現行諸制度の実状、とくに制度相互間の関係について調査研究を行い、社会保障の基本原則や基本政策にはふれずに運営面の改善方法を政府に勧告するという趣旨のものであった。保守、労働の挙国一致内閣にとってこれが政策協定の限界であったといえる。これがまた後日『報告』の扱いを紛糾させた第2の原因であった。人間関係において、委員会の性格論において、ベヴァリジ委員会は発足早々嵐を含んでいたのである。ともあれ、各省の少壮幹部11名を委員として精力的な活動に入り1941年末にははやくもベヴァリジ自身のメモが発表された。そのうち『社会保障の基本問題』(有名な

6) Seymour Harris, *John Maynard Keynes*, 1955, p. 215.

7) Janet Beveridge, *ibid.*, p. 127.

8) Alan Bullock, *The Life and Times of Ernest Bevin*, Vol. II, 1967, p. 225.

3 基本前提をのべたもの), および『社会保険の財政問題』は大蔵省を中心とする政府部内に予期せざる反響をよび、これらは運営問題ではなくて基本原則に関するものとする強い反発からベヴァリジ委員会の独走を警戒して各省委員を引揚げ、その後委員会はベヴァリジのワンマン・コミティーとなったのである。11名は公的責任を伴わない単なる顧問にすぎなくなった。労働組合会議その他の各種関係団体や専門家の証言、政府アクチュアリーの詳細な財政計算等を経て翌42年11月に報告書が政府に提出された。署名者はベヴァリジただひとりであった。この間ケインズは戦後の政府財政の窮迫を予想して財政負担の軽減をアドバイスし、最終的に制度初年度の財政負担を1億ドルに切下げるという条件で『報告』の支持を約束した。ケインズとの取引は制度の経過期間の延長で処理できると考えていた。すでに政府が委員会発足当初から大々的な宣伝をしていたために報告書が発表されると人々はまるで電気にでもかけられたようであった。1, 2週間は戦争のニュースさえ影のうすいものになった。「ミュンヘン会談いらい、ただ一つの事件にこれほど報道陣が動員されたことは英国報道界はじめて以来のこと」であった(『ザ・タイムス』)。「『ベヴァリジ報告』は、当時ベストセラーであった『風とともに去りぬ』と同じように、そのストーリーは、ゆりかごから墓場までの全生涯にわたっており、一晩ではとても読み通せない。評論家はこんなに長くは議論の細かい屈折まで丹念にフォローできないといって泣言をならべる。しかし、ともあれ『風とともに去りぬ』と同じように大西洋の両側で空前の成功をおさめた」(『ザ・タイムス』, 1943年3月13日)。情報相ブラッケン(Brendan Bracken)はこれこそ連合国の戦争目的を示すかっこうの宣伝材料だと判断して⁹⁾戦線の兵士に送った(のちに国防省はこれを回収)。政府刊行物センターの前には長い行列がつづき、またたく間に635,000部が売りさばかれた。正にベヴァリジ・ブームであった。

このブームを両手をあげてはばんだのは政府であった。翌43年2月に国会審議がはじまり、チャーチルはこの報告書が勧告する社会保障の制度化に強く反対した。第1に戦後問題にコミットできないこと、第2は財政負担に問題があること、要するに誤った期待、ユートピアとかエルドラードといったあやふやなヴィジョンで人々をまどわして戦争から目をそらすことは許されないこと、

これが表面的な理由であったが、経済体制や社会構造に変革をもたらすような政策的措置は保守党領袖の到底容認できなかったことはむしろ当然であろう。事実、報告書に対して真先に反対キャンペーンをしたのは民間保険会社であったが、保守派もこれに呼応して、「モスコへの一里塚」「道徳的破滅への道」だとして攻撃した。一方労働党の多数派はこの報告に共鳴し、ベヴィンが閣僚辞職のおどしをかけたが無駄であった。国会は最終的に政府動議を可決したが、ベヴィンのこのような強い反対は「ベヴァリジの社会保険は社会救急制度(Social Ambulance Scheme)であって社会保障制度ではない」とする原則論の対立よりはむしろ1941年以来の両者の個人的確執によるものとみるべきであろう。政府のボイコット活動はかえってベヴァリジのそして『ベヴァリジ報告』の声価を高めるばかりであった。政府は43年3月、この報告書を検討するという名目でベヴァリジをぬきにした別の委員会を発足させざるをえなくなった。1944年の社会保険に関する白書がその成果である。この政府案はその内容をほとんどベヴァリジから借用したものであり外見こそ『ベヴァリジ報告』と似てはいるが、生計費の変動や最低生活ニードの個人差、地域差等を理由に給付一般に対する国民的最低限原則を否定した点で、両者は根本的に違った根拠に立つものであったと思われる。

完全雇用の維持は『ベヴァリジ報告』で社会保障を支える大前提とされている。彼はこの調査にのりだしたが、チャーチル・マシンはベヴァリジと政府職員との接触を完全にシャット・アウトし、ついにはケインズも——当時大蔵省に席をおいていたために——静かに遠ざかっていった。物心両面で政府から糧道をたたれた彼は、ジョーン・ロビンソン(Joan Robinson)、カルドア(N. Kaldor)、シューマッハー(E. F. Schumacher)等、当時第1級の経済学者の協力をえてその成果をまとめ、『自由社会における完全雇用』(*Full Employment in a Free Society*, 1944)として世に問うた。政府は彼をだし抜こうとしてこの成果がでる6ヵ月前に雇用政策に関する白書を発表したが両者の評価にははじめから勝負がついていた。「それはサー・ウィリアム個人企業の画期的な偉業であった」(『エコノミスト』)。

それだけではない。重要なことはここでベヴァリジが完全なケインズアンに改宗し、雇用の原因分析において、また雇用対策においてケインズ理論を100%駆使し、彼の分身たる社会保障もその理論体系のなかに包みこんでしまったということである。消費の社会化→有効需要の確保→完全雇用でつながる因果の論理のなかにベ

9) ゲッペルスもこの報告を重視し、克明な検討を加えていたことが、戦後発見された文書で明らかにされている。Janet Beveridge, *ibid.*, chap. XIV.

ヴァリジにおけるケインズの意義と問題をみることができるのである。

『ベヴァリジ報告』に挙党一致の支持を与えた自由党は彼を動かして下院に送った(1944年10月)。それは東の間の光明であった。1945年7月の総選挙では2,000票の差で保守党候補にやぶれた。そして自由党も大敗した。「権力は誰もが行使したいと望んでいるものだと思いません。わたくしも例外ではありません。……しかし知識の力、経験の力だけが持つに値する唯一の権力ではないでしょうか」(母への手紙、1903年1月25日)。かつて母への手紙に彼はこうのべているが、権力の行使や追求はついに英知の追求とも、理性への訴えとも調和できるものではなかった。翌46年男爵位をうけ、貴族に列せられてのちは海外を旅し、福祉社会——彼は福祉国家という言葉嫌い、好んで福祉社会または福祉サービス国家という用語を用いていた——を語り、社会保障を論じて新時代の設計を問いかけていた——1943年の戦争の最中にもアメリカ、カナダに渡り、各地でベヴァリジ・プランを講演して回った——。しかし彼の意図したものが福祉社会であろうとも、国家の強い介入が織り込まれていることはいうまでもなく、この意味で社会保障はきわめて保護主義的にならざるをえない。ベヴァリジはこれを狭いイギリスの国境内に限定することで満足したわけではない。むしろ社会保障そのものを原理的にとりあげ、いかなる国でも妥当するような普遍性を付与することによって、保護政策的封鎖的な性格を超克しようとした。しかし保護主義的な社会保障が、そしてつまりはイギリスの社会保障が成功するためには先進諸国がイギリスと同じように社会保障を採用し、推進することが期待されるわけであり、さればこそベヴァリジは地球の西から東に、北から南へ社会保障のイデーと政策を説いてまわり、その共感を求めていたのである。

戦後労働党が政権をにぎるとともに早速社会保障制度の立案に入り、国民的最低限原則を漠然と承認した包括的社会保障制度を樹立して、ベヴァリジ・プランは漸く陽の目を見ることになった。1944年の『雇用政策白書』、1945年の『家族手当法』、1946年の『国民保健サービス法』、そして1946年の『国民保険法』によってベヴァリジ・プランの全体系はついに現実のものとなり、アトリー首相もこれがベヴァリジ報告を基礎としたものであることを明らかにした。船は手傷を負いながら辛うじて港に帰ってきたのである。

国民的最低限を保障するといっても、官僚国家の機械的活動だけで複雑多様なニードに対応できるとはベヴァ

リジも考えていなかった。社会的良心と博愛から生れ、社会進歩を目的とした民間団体の活動がその有力な補完物であることを固く信じていた。彼は社会保障に関する民間活動について克明な調査研究をつづけ、1948年『民間活動—社会進歩の方法に関する報告書』(*Voluntary Action—A Report on Methods of Social Advance*, 1948)として発表した。ここに国民に対して開かれた社会保障、国民による社会保障、国民的相互連帯の体系がわれわれの前に提示されたのである。

1949年にBBCの諮問に答える「放送委員会」の議長をつとめ、1949～52年にはロンドン郊外のニュー・タウンで開発公社の議長職などをつとめたのちはオックスフォードの自邸で静かな文筆生活に入り、世人の噂からも遠のいていた。1963年3月16日84歳の彼の心臓の鼓動はとまった。枕頭に終生愛誦したワーズワースの詩篇がのこされていた。

何人かにケーキとサーカスを与える前に、すべての人々にパンと健康を与えること、社会保障をこう考え、こう訴えてきた彼のひそやかなエピソードであった。

この年労働党は彼の死をまつかのように年次綱領「ニュー・フロンティアーズ」で均一拠出を所得比例拠出に改める大改正を提案し、ベヴァリジの均一原則は誕生20年にして形を消したのである¹⁰⁾。

V その学説

ベヴァリジの学問的業績は大きくいって「失業論」と「社会保障論」の二つの領域であろう。

(1) 「失業論」—摩擦的失業から恒常的失業へ—

第1次大戦は雇用問題の様相を大きく変貌させた。労働組合の統計によると1883～1913年にわたる平均失業率は約4.8%で、1921～38年の両大戦間における14.2%に比べて大幅の低位を示し、イギリス資本主義そのものが二つの時期の間に大きな変質を体験したことはまぎれもない。1909年に公刊されたベヴァリジの『失業論——産業の問題』は戦前経験をもとにして構想され結晶したものである。1930年にこの増補版ができたときにD. H. ロバートソン教授はその書評のなかでこうのべている。「経済史を記録するばかりでなくそれを創り、このため事情がどう動き、意見がどう変わろうとも決して過去のものにならない本がいくつかある。1909年の失業論はまさ

10) もっともイギリス年金制度の財政的行詰りに対する警告はすでにコーリン・クラーク(*Welfare and Taxation*, 1954)やリース・ウィリアムズ(*Taxation and Incentive*, 1953)によってなされ、1957年の労働党年次大会では、「国民老齢退職年金案」として具体的に提案された。

にこういう本である。……これは抽象理論と統計的実証のみごとな調和として、経済問題についてのぞみうる最良の著書であり、実践的英知と政府の政策と幾万の人々の福祉に直接的かつ決定的な影響を与えた。」失業の主要原因を彼は労働力需要の循環的変動と労働力市場の不完全性の二つに求めたが、ブームの頂点においてもいぜんとして厚い失業者層の存在する事実に着目して、労働力市場の不完全性に基く失業すなわち摩擦的失業こそが失業問題の核心であると判断し、その実証と対策に精力的にとりくんだ。『王立救貧法委員会』の少数派は循環的失業を資本主義的失業の典型と考え、公共事業によってその救済を図るべきことを提案したが、彼は公共事業の有効性に懐疑的であるのみならず、これによっても動員できない失業、労働力市場の硬直化による失業の究明とその救済方法こそが失業論最大の課題だと考えた。職業紹介所の構想が生れ、やがて実現をみるのである。失業を市場の摩擦的現象とみる考え方は古典派、新古典派の主張と矛盾するものではなく、雇用量は賃金を媒介とする労働力需給によって決定されるものであるから、若干の摩擦的失業を別にすれば失業は存在しえないことになる。この見解は1930年の改訂版においてそのまま踏襲され、「失業の原因として高賃金政策が重要な作用をもつことはいかなる権威者といえども否定しえない。……¹¹⁾」とのべて失業が存在するのは、摩擦的要因を別にすればもっぱら賃金が高すぎるからであると断定する。第2次大戦前後、ベヴァリジの助手として、あるいは共同研究者として接触の深かった H. ウィルソン(現首相)は後年ベヴァリジの失業観を次のようにのべている。「失業が失業者の個人的な力を超えたものである、ということはベヴァリジの到底認識できないことであった。わたしはベヴァリジがいつか失業者キャンプから帰ってきた日のことを覚えている。彼の顔はひどく当惑していた。そして彼がいうには、しっかりした丈夫が職を失うなどありえないことではないか、と¹²⁾」。彼の失業論を大きく変えたのはケインズおよびケインジアンとの接触であった。『自由社会における完全雇用』はケインズ革命の影響をうけ、ケインズ派に改宗した彼の記念碑であったといってよい。ここで失業は単なる摩擦現象ではなく、有効需要の一般的不足に基く恒常的現象と考えられ、社会保障は大規模かつ安定した需要創立機構として彼の

失業モデルのなかに君臨することになった。

(2) 「社会保障論」—ナショナル・ミニマムの追求—

『ベヴァリジ報告』の原型が彼のなかで醗酵しはじめたのは1908年ごろであった。その前年に『モーニング・ポスト』の記者としてドイツに渡り、ドイツ社会保険制度を見聞してからは拠出制保険の強力な支持者となり、当時アスキス内閣のもとで準備されていた資力調査を伴う無拠出年金法に反論する2論文を誌上にのせてキャンペーンをはじめた。貧困を条件とする年金制度では救済法的扶助と変らない、資力調査は貯蓄動機に壊滅的打撃を与える、拠出制は財政的安定を確保できる、というのが立論の根拠であった。ベヴァリジの拠出制社会保険キャンペーンは、ロイド・ジョージを駆ってドイツ訪問を思い立たせ、ついに1911年には拠出制を建て前とした国民保険法の成立をもたらすことになったのである。また失業保険については1911年法の「限定された適用」から「一般的な適用」への必要性を強調し、復興省の失業保険委員会の議長として1920年改正の原動力になった。1934年に失業保険法制委員会の設立とともにその議長に迎えられ、1944年まで約10年間その改善に努力した。包括的社会保険に対する執念は、包括的皆保険計画(Insurance for All and Everything)として具体化され、1924年にディリー・ニューズ(Daily News)の新しい道(New Way)シリーズの1冊に収められたが、体系的統一性とナショナル・ミニマム原理の貫徹という点ではまだ『ベヴァリジ報告』の大伽藍には遠く及ばない。

『社会保険および関連サービスに関する報告書』についてはすでに多くの研究書がある。ここではごく簡単な内容紹介をするにとどめよう。一口にいってこの特徴は次のようになる。所得の喪失、中断ならびに異常の出費に対し、均一拠出均一給付の原則に基き、適時適切に妥当な現金給付を支給して全国民に権利として最低生活水準を保障する包括的社会保険制度であり、その運営は一元的に実施される。この制度の実効を高めるためには完全雇用の維持、家族手当の支給ならびに国民保健サービスの充実が不可欠の前提になる。この包括的社会保険は全国民の基本的ニードに応えるためのものであるが、貧困階層の特殊なニードに対しては国民扶助、国民的最低限以上の付加的ニードに対しては任意保険を配するのである。いいかえるとベヴァリジの全社会保障体系は均一拠出主義をとる社会保険、租税を財源とする社会扶助——これには国家扶助ならびに家族手当が含まれる——、租税を主たる財源とし全国民に給付される社会サービス——これには国民保健サービスが含まれる——、現金で

11) W. Beveridge, *Unemployment*, 1930, pp. 362-371.

12) E. A. G. Robinson, J. M. Keynes, in *Keynes' General Theory: Reports of the Decades* (ed. R. LeKachman), 1964, p. 23.

はなく各種の財や個人サービスを支給する福祉サービス——これにはたとえば児童福祉、給食その他が含まれ、民間活動がいぜん重要な役割を果たしている分野である——この四つの合成体であるとみることができるであろう。窮乏からの解放は単なる生産の増強によって達成されるものではない。生産物、したがってまた所得の適正な分配が必要であり、社会保障はこの意味で再分配の機構と考えることができる。しかしベヴァリジ・プランではこの再分配が富者から貧者への再分配を意味するだけでなく、より多く労働者階級内部の再分配を意味しているものであり、この点はベヴァリジ・プランの社会的平等性と有効需要機能を限定する大きな理由になってくる。

ナショナル・ミニマム原則と均一抛出主義¹³⁾は『報告』の基本思想である。前者は「万人にナショナル・ミニマムを」というウェッブの教義を体現したものであり、彼の細胞にまで浸透したウェッブ主義の発芽とみてよいであろうし、他面均一抛出主義は資力調査への嫌悪と自由市民意識を表明したものであり、権利としての社会保障給付に対する一つの代償と考えるべきであろうか。この二つはいわば車の両輪であり、資力調査なしに国民的最低限を保障するには抛出主義によらなければならない、抛出主義の採用によって最低限保障が財政的にも可能に

なる。さらに20年の過渡期間において段階的に完全支給に到達するといういわゆる黄金の階級 (Golden Staircase) が彼の実行プログラムであった。

戦争は古い時代への訣別であり、新しい社会への革命的瞬間である。社会的革命の実行は急がなければならないが、完全な転換を急ぐべきではない、これがベヴァリジの確信であった。

『自由社会における完全雇用』でケインジアンに改宗するまでのベヴァリジは、上にものべたように古い古典派の雇用理論を信奉し、大恐慌の経験も彼を異端者にさせるにはいたらなかった。さらに石炭委員会での彼の役柄も、保護関税反対の主張も何れも古い伝統主義者ベヴァリジ、自由競争論者ベヴァリジを傍証している。一方社会保障はベヴァリジものべるようにまさに消費の社会化を意味するものであり、古い自己責任主義を修正するものであって、伝統主義者ベヴァリジはここでは一転して革新主義者になり資本主義修正主義者として登場しているのである。しかも社会保障計画の原型が、すでに彼の青年時代に誕生したことを考え合わせるならば、社会保障に関するかぎり、彼は終生反伝統主義者であったことになろう。保守のベヴァリジと革新のベヴァリジ、その共存、思想的な二重性。彼の社会保障論を解明するためにもベヴァリジにおける人間の研究にさらに深い鋤をさしこまなければならないであろう。

13) ベヴァリジの社会保険は「平均の魔術を万人の救済にふりかけるものである」とは、チャーチルのベヴァリジ評である。Janet Beveridge, *ibid.*, p. 127.

執筆者紹介

やま	だ	ゆう	せう	
山	田	雄	三	社会保障研究所長
きた	がわ	りゅう	きち	
北	川	隆	吉	法政大学教授
はに		まさ	つね	
谷		昌	恒	社会保障研究所主任研究員
くろ	ずみ	あきら		
黒	住	章		桃山学院大学教授
みや	じま	つよし		
宮	嶋	剛		厚生省社会局保護課長
こ	ぬま	ただし		
小	沼	正		社会保障研究所研究第1部長
じ	ぬし	しげ	よし	
地	主	重	美	社会保障研究所研究第2部長