

自由 = 社会改革とナショナル・ミニマム

伊 部 英 男

は し が き

自由党政府によって一連の社会立法が行われた 20 世紀初頭の一時期は英国社会施策の上で自由 = 社会改革 (Liberal-Social Reform) といわれる時期である。国民的最低限政策 (national minimum standard policy) はウェッブ夫妻によって提唱され、後に労働党の政綱となるのであるが、時期がほぼ同じのため自由 = 社会改革はウェッブ理論の一部実施であって、その後若干の曲折を経て第 2 次大戦後の「福祉国家」で完全実施されたと直線的にみられがちである。本稿は、ナショナル・ミニマムと自由 = 社会改革との関係をみようとするものであるが、その趣旨は、社会立法の草創期にまつわる事情がその後のあり方にも影響を及ぼしているとみられることと 19 世紀末葉から 20 世紀初頭にかけての英国社会立法は比較的紹介されていないと考えられるためである。

I 南阿戦争と国民の状態 (condition of people) 問題

19 世紀末葉はチャールス・ブースのロンドン調査に象徴されるように貧乏の問題は、一般にはつよい関心をもたれるようになったが、議会の関心はきわめて低いものであった。例えば 1898 年には、失業については全く討論はなく、救貧法についても 1³/₄ 欄にすぎないという¹⁾。

このいわば、みのりのうすい問題を、政治の場に持ち出したのは皮肉にも 1899 年の南阿戦争であった。世界は英国の無条件の勝利を信じた。しかし実際は意外にも敗報は相つぎ、2 億 5,000 万ポンドの巨費と 3 年の日時を要して、ブーア人の

小さな二つの共和国を屈服させたが、英国社会組織および英国民族の優秀性の神話はくずれた。特にブーア人のゲリラ戦に敗退した英国陸軍にとって兵士の体力不足が重要な問題となった。このため国民的効率 (national efficiency) が、南阿戦争を契機として、第 1 級の政治問題となったのである。もとよりこの背後には着々実力を蓄積し経済的にも強力なライバルとして出現しつつあったドイツの大きな影があったことはいうまでもない。帝国主義と人民の条件問題 (condition of people question) とは関連づけられることとなった。効率高い国民こそ活力に満ち拡張しつつある帝国を支持できる。白人の荷物は強い肩にこそ初めて荷われる。そして国民的効率は何よりもまず体力、体位の問題であった。

ラウントリーのヨーク調査では 1897 年から 1900 年までの間にヨーク、リーズ、シェフィールド募兵事務所では 3,600 名の志願者があり、26¹/₂ % は不適格と判定され、さらに 29% は特例として試験的に入隊を認められる程度であり、仮にこれ以外の地方がよりよい成績を示さないと仮定すると、実に英国人的資源のうち半分以上は軍務に耐えないという結果となるのである。同じくラウントリーに引用されている募兵総監の 1900 年報告によれば入隊を拒否された者のパーセンテージは、1896 年 42.2%、97 年 38.0%、98 年 35%、99 年 32.9%、1900 年 28% であって 1900 年に関する限り、ヨーク等の記録は、概ね全国平均とひとしい²⁾。

さらにラウントリーは体位および体力が経済的な国際競争の面に及ぼす影響に言及している。すなわち、ドイツ、ベルギー、ロシアとりわけアメリカが、資本装備率、技術の面で英国と同一レベ

1) B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, 1966, p. 61.

2) B. S. Rowntree, *Poverty*, 1902, p. 219.

ルに到達する日は近いから、国際競争の上で効率問題 (mental and physical efficiency) は、決定的重要性をもつことを、強調しすぎることはないとしているのである³⁾。

軍事的立場からの発言もつづいた。例えばモーリス将軍は産業が労働階級の体位を低下させていることを強調し、5人のうち2人以上が兵役不適であることは民族的危機であることを強調した⁴⁾。

1902年1月募兵総監は、人的資源問題について特別報告を議会に提出した。1902年11月、体位低下問題に関する各省委員会が設けられ、翌年7月報告書を明らかにし、(1)環境衛生に関する規則の制定および励行、工場および住宅に関する衛生規則の制定、(2)母親に対する育児教育の徹底、女兒に対する料理栄養教育、飲酒および未成年者喫煙に対する制限、(3)体力練成の助成、(4)学校身体検査の実施、(5)学校給食の実施を提案した⁵⁾。

これらの動きは一般国民にもつよい印象を与え、体位低下問題は列強としての英国を根底から脅かすものとみられるようになり、後に述べるローズベリーの「効率党」の結成までに至るのである。

貧乏、悪い住宅、環境条件、栄養が個人だけでなく国家社会に対する損害であることを1890年のマーシャル⁶⁾だけでなく、一般も認識し始めることとなったのである。

II 自由党の分裂

1 ローズベリーの National Efficiency

南阿戦争は、自由党を分裂の危機におとし入れた。グラッドストーン引退後も自由党が政権を維持したが、帝国主義を信奉するローズベリー首相およびキンバレイ外相の就任は、自由党多数派の急進派にとって帝国主義の勝利としか見えず、ことごとく党内野党としての動きを示し、一方、ハーコートおよびモーレイは、ローズベリー首相をこころよしとせずローズベリーをして首相の座を

「茨の床のようなものだ」と嘆ぜしめるのである⁷⁾。ローズベリー総辞職後のソルズベリー (保守党)第3次内閣の手による総選挙(1895年)で、自由党は惨敗を喫し、その後1905年のキャメル・バナマン内閣まで野党をつづけることとなった。

野党で思想的にもつよい対立があった自由党に、南阿戦争は三派を生むこととなった。第1は自由帝国主義派でこの戦争を「正当かつ不可避」とするもの、第2は事ここに至らしめたものすなわち外交を無暴かつ愚劣とし将来に対し危惧の念をいだくもの(中央派)、第三は徹底的に親ボア派であって、南阿戦争はボア共和国の自由と独立とに対し不当の攻撃を加えるものとして徹頭徹尾反対するものである。数は中央派が多いが、右派はローズベリー、アスキス、グレイおよびホールディン、左派にはロバート・リード、ロイド・ジョージが含まれていた。

1900年11月16日ローズベリー伯は、セント・アンドリュース・ホールで行われたグラスゴー大学の名譽総長の就任式での演説の中で、国民的効率という言葉こそ使わなかったが、その出発点となる考を明らかにした⁸⁾。ローズベリーは次のように主張した。すなわち、「一国一民族の力はその面積、人口で決せられるものではない。特に植民地の面でも産業面でもヨーロッパ各々が急速に接近している今日、無為にすごすことは許されない。このためには国家社会の運営をたえず、点検し新しい要請にこたえるようにしなければならない。フレデリック大王の下でヨーロッパの強国となったプロシアはその後継者が処理を誤ったためほとんど存在さえ疑われる状態とまでなったが、その政治家は一時しのぎ政策 (stop-gap reform) に満足せず、問題の本質にせまる対策を実行した。その治療方法は苦しいものであったが、患者は見事に回復したのである。プロシアの例にみられるように、自己点検をたえず行い、このような大きな遺産(帝国)を維持して行けるかどうかたえず反省するとともに、その政策技術組織等を時勢に適合したものとする努力を怠ってはならない。英国

3) *Ibid.*, p. 222.

4) B. Gilbert, *op. cit.*, p. 91.

5) *Ibid.*

6) A. Marchall, *Principles of Economics Book I*, 1890, Chapter III, Chapter 5. *Economics of Industry*, 1890, p. 44.

7) スペンダー著、中村祐吉訳『現代英国史』、昭和17年、89頁。

8) *The Times*, 1900年11月17日付。

の組織は近代化を必要とする。帝国は何よりも活力にあふれ、勤勉で、大胆な民族を必要としている。しかし、われわれはこのような民族を養成しているか。農村では概ねその条件がととのっている。しかし過密で空気が悪く、環境が整っていない都市は適当な条件とはいえない。また各種の享樂、ぜいたくが民族を毒している。身体と精神の健康こそが、国際競争の上で一つの民族を勝者とするのである。最適者の生存は、現代世界の鉄則である。生きのこるためにはたえず知能と手段をみがいておかなければならない。そして伯は「英国青年は実際的で知性的で勤勉な帝国主義者とならなければならない」と強調した。

グラスゴー演説を機会として、その後1年間に、帝国主義的社会改革グループが、「国民的効率」を合言葉として、結集し始めた。当時の自由党のリーダーであるキャムベル・バナマンは、ボーア戦争における一般人のキャンプ収容政策をみるに及んで、政府は野蛮な「戦争手段」(methods of barbarism)を用いているという強烈な反対にのり出した(1901年6月14日)。このキャムベル・バナマンの挑戦に対して自由党の帝国主義グループ——アスキス、ホルディンおよびグレイにひきいられる——はただちに1901年7月19日アスキスのための昼食会をホテル・セシルで開催することを明らかにした。キャムベル・バナマンに対する公然たる挑戦である。7月9日キャムベル・バナマンはレフォーム・クラブで派閥解消を訴え、7月10日にはセシル・ホテルの昼食会の延期の要請などが行われたが、一方ホールデン“Richard Burdon Haldane”は、ウェブ夫妻を訪れ出席を求めた⁹⁾。ホールデンは、「われわれは目下政治生命をかけている」とウェブ夫人に訴え、「アスキス昼食会へシドニー(ウェブ)が出席することがきわめて重要と考えている」とシドニーの出席を要請した。ウェブ夫妻は南阿戦争に関する限りボーア人に同情的(Pro-Boer)であるが、国内施策に関する限り帝国派と思想を共にしていた。ホールデンはウェブの熱心な支持者であった。親ボーア派のキャムベル・バナマン派はグラッドスト

ン流の古典的自由主義を信奉していると考えていたからである。ウェブは、私は昼食会に重要性をみとめない、特に私が出席しようとしまいとどうということはないとホールデンに答えるが、結局、ホールデンの希望を入れて出席することとなった。夫人の見るところによれば、ウェブとしてはこのようなことにかかわらない方がよいという気持であったが、ウェブの本当の気持はホールデンに対する友情からであろうとみている。そしてこの日の日記の記事をシドニーが出席しようとしまいと大した違いはない (his going or not going is of no importance) でしめくくっている¹⁰⁾。

III ウェブの Escape from Hounds-ditch

この昼食会では、ウェブが最も著名な人物であった。昼食会はウェブにとっても英国社会施策の動向にとっても大きな意味をもつこととなった。グラッドストーン流の自由主義にあきたらないウェブはローズベリー伯とそのグループに大きな期待をかけることとなり、1901年9月、*Nineteenth* 誌上に、有名な Lord's Resebary's Escape from Hounds-ditch を発表することとなるのである。この論文こそウェブの有名な国民的最低限政策(ナショナル・ミニマム)を最初に体系的に発表したものであった¹¹⁾。

ウェブは、1897年 *Industrial Democracy* で雇用条件が国民的最低限を下回らないようにするという意味での国民的最低限政策を説き、そのための労働組合の積極的役割を評価しているが¹²⁾、『19世紀』誌上で述べるように国・地方公共団体が生活のすべての「国民的最低限」を積極的に造成することを求めたものではない。単にあるレベル以下の雇用条件を禁止しようとしたに止まったのである。ウェブは次のように主張する。古い自由主義の政治面での魅力は完全に失われている。最近20年間のうちにその目標、合言葉、日常事件についての考え方、世界観は、庶民にピンとこなくなった。「契約の自由」も「需要供給」も、

10) *Ibid.*, p. 219.

11) *Nineteenth Century*, 1901 Sep., p. 366.

12) ウェブ著、高野岩三郎訳『産業民主制論』、昭和2年、937頁。

9) Beatrice Webb, *Partnership*, 1948, p. 218.

生きて行く上での物的および精神的条件を欠いている大衆にとってむしろ破局的に作用していると感じられていた。かような衰退を前にして、自由党の指導者の中には大きな分裂が起っている。しかし、これが南阿戦争のため起ったと考えてはならない。今日保守党がむしろ農村ではなく、都市を地盤としているように見えるのも、古い自由主義がいかにか都会の青年にとって魅力がないかを示すものである。自由党は進歩的な本能を代表する限り、強力であるのだ。今日必要なものは、個人的自由ではなく、集団的自由である。例えば労働組合の団体交渉権であり、協同組合の活動の自由であり、都会生活に必要なものを提供する都市共同体の活動であり、島国根性から世界に目を開くことである。要するに 20 世紀の開幕は、社会共同体を基として考える (thinking in communities) ことで始まった。これに対してグラッドストーン流の自由主義は、個人を基として考えるということ (thinking in individual) が中心となる。グラッドストーン流自由主義は、本質的に国が行うすべてのことに反対となる。

一般民衆が問題として感じていることは、しかし自由主義も、保守主義も社会主義も問題ではない。英国の恥という燃えるような感情である。失敗、欠陥、統治者の能力の不足、議会在日常事務さえ処理できないこと、政治家の理解力の不足と想像力の欠如、政府の各省のもったいぶった非効率、経済上の優越を米国にゆずることとなった商工業者の怠慢、人口密集地帯にみられる各種の問題の放置である。

ローズベリー卿の政治的理解力は、この事実をつかんで、彼は政府各省の乾いた骨組に新しい生命力をふきこむ国内政策を実施する時機がきたと述べ、彼を支持する者は、Policy of National Efficiency をとнаえているのである。

現在英国では 800 万すなわち、全人口の 5 分の 1 以上の人々が週 1 ポンド未満で生活している。不名誉であるのみならずわれわれの文明にとって積極的に有害である。これらは、苦汗産業およびそれをとりまく悪い生活環境が生み出したのである。

国民的効率に関する最初の歩みは、このように民族の活力をむしろ工業的寄生虫をなくすることである。

そしてこれらの人々は、概ね工場法のワク外の人々なのである。アスキスがいうように、すべての社会は、そのメンバーに保証する物質的および精神的最低条件によって評価されるのである。

国民的能率という理念に感銘を受けた政治家は、雇用主も雇用条件を下げることでできない国民的最低限を定めるよう努力しなければならないこのことは、単に、あるいは主として労働者のためではない。英国産業を継続して行く上での必須の事項なのである。

しかし帝国の運命は、工場ばかりでなく実に家庭にかかっている。大都市のスラム住宅で発育を妨げられ貧血し、士気をくじかれた生息者達で、立派な国家を維持して行けるか。役に立つ軍隊を編成できるか。800 万人の人々を、馬以下の家に住まわせ、不潔とし、給水しか行わないでいられるか。国民的効率への第一歩は明らかに、既に名目的には法律で確立されている衛生面での国民的最低限を強制することである。地方行政省は、自治体の意欲を抑圧することではなく、この最低限を実現するために援助し激励することを任務としなければならない。平均以上の死亡率を有する地方について、下水、水道を改善し、住宅を整備する等の方法で死亡率を引き下げさせなければならない。

救貧法について、国民的最低限政策を適用してみると地方行政省の批判的な抑圧的な態度を改め、積極的な救貧法改革にとりくまなければならない。そのエネルギーは壮健者に対する院外救助を制限することだけではなく、老人の人道的な処遇、病人のもっとも科学的な取扱、国の子供である児童の健全育成に同様な力を注がなければならない。

ウェッブが、この論文の中で初めて系統的に明らかにした国民的最低限政策 (National Minimum Standard Policy) は、社会施策の上で、大きな影響を及ぼすだけでなく、政治的には後に、英国労働党の基本政綱となるのであるが、当面は、ウェッ

ブをローズベリー派と規定するものであった。

国民的最低限政策の出発点は、ウェッブの論文にみるように「国家主義」的発想に基づくのである。「帝国」は、活力にあふれ、勤勉で大胆な民族を必要とする。「……身体と精神の健康こそ国際競争の上で一つの民族を勝者とするのである」とローズベリーは強調する。ウェッブは「国民的最低限」は単にあるいは主として、労働者のためではない。英国産業が、継続して行く上で必須の事項なのである。都市、スラムの生息者達、發育を妨げられ、貧血、士気の低い者達で、立派な国を維持して行けるか、役に立つ軍隊を編成できるか、と強調するのである。

キャムベル・バナマンは、1900年のカーキー選挙において敗れたりとはいえず、自由党を保持することに成功し、バルフォア内閣総辞職とともに、後継内閣を組閣した(1905年)。キャムベル・バナマンは、アイルランド問題について漸進的に自治を干渉する案を発表したが、ローズベリーは、「余はかかる(アイルランド自治案)の旗幟の下には決して奉仕できないものである」(同年11月25日)と強硬な態度を表明して入閣を不可能とただけでなく、自由帝国主義者であったグレイ、ホールデン、アスキスともたもとを分つこととなった。

グレイは外相、ホールデンは陸相、アスキスは下院総務、蔵相となった。ウェッブはかねて地方行政大臣となった労働者出身のバーンズと不和であった。また、ローズベリー派となることによって自由党指導者と縁を切ることとなったのである。

ウェッブの自由党に対する取扱を誤らせたのはウェッブ自身の政治的エラーであるとともにホールデンであった¹³⁾。

ホールデンは、ビアトリスと結婚前から親しく、結婚後はシドニーとも肝胆相照らし、特にロンドン大学の再建について、緊密に協力した。自由党の中では、ホールデンは、ローズベリー派であって、L. v. ハーコートが反ローズベリー派であった。ローズベリー派が勝てば、ウェッブを大臣にしたであろう。しかし、ローズベリー派は、一つ

は、ローズベリーが、身心共に害していたためと、一つにはローズベリー派は、本質的には旧来のWhig党であって、反ローズベリー派は、急進派の流れをくむものであり、本来は急進派のものであったからである。ホールデンは、ウェッブにローズベリー派を党のcollectivist wingであるという説明をして、前述のようにアスキス昼食会をはじめローズベリー派に引き入れたのである。

当時の急進派——自由—急進派、独立労働党、社会民主協会——は、徹底的に親ボーア派であり、宗教的情熱にまで燃え上っていた。ウェッブ夫妻はローズベリー派に組することによって、当時のあらゆる急進派に決定的に対立することとなったのである。そして、これらの急進派こそは、1905～14年の国内政治を決定したグループであったのである。

IV 自由 = 社会改革

キャムベル・バナマンの内閣は、翌6年の総選挙で、圧倒的な勝利を納めた。反対党はバルフォア前首相をはじめ、数名の前閣僚を失った。自由党だけで377名、統一党167名、アイルランド党83名、労働党29名である。この選挙は自由党が予想外に伸びた外、労働代表委員会の推す29名が当選した。自由党に属する自由 = 労働派の労働階級出身者が24名あった。労働代表委員会は、1900年の選挙ではわずかに2名であった。この理由は、タフ・ヴェール判決によって奮起した労働階級の結集をあげなければならないが、同時に陰に陽に自由党の多大な協力がなかったならば得られなかったであろう¹⁴⁾。

今後の政党は、その名称の如何を問わず、「半ば社会主義的」(half socialistic)でなければならない。最後の自由党政府は、この事実を認識し、新しい社会的経済的な面に見合うニードに答えるための立法上、行政上の能力を発揮した。もはや中流階級政党ではない自由党にとっては、未来は労働階級がその候補者に投票するかどうかにかかっていた。Labour opinionにいかにか依存するかと

13) R. C. K. Ensor, *The Webbs and Their Work*, edited by M. Cole, 1949, p. 66.

14) G. D. H. Cole, *The Short History of the British Working Class Movement*, 1952, pp. 300-301, 林健太郎他訳『英国労働運動史 III』, 44頁。

いうことは、タフ・ヴェール判決に対処しようとした労働争議法 (Trade Disputes Act) の修正にみることができ¹⁵⁾。

同じランカシアから新たに選ばれた労働者代表委員会のウィリアム・ウィルソンにより提案された学校(給食)法が成立した。先の「国民の条件」問題で発足した「体位低下問題に関する各省連絡委員会」はその報告書(1904年)の中で、慢性的な栄養失調児童に対して地方公共団体および任意団体が協力して給食を行うよう勧告している。この背景には、先の各省委員会の勧告もあり、教育委員会(文部省)の支持もあったが、「自由党は、労働階級の選挙民の支持を維持するためには高い代償でも支払おうとしていた」のである¹⁶⁾。

この法案は、今日の学校給食のように地方公共団体自体が給食することを義務化するものではなく、地方公共団体(教育)に、給食事業を自らかまたはとく志団体と協力して実施する権能を与えるものにすぎないのである。しかしこの法律は、従来当然親の責任と考えられていた分野に国または公共団体が介入することを意味するものであって、重大な意義を有する。自由 = 社会改革はここに初まるのである。

同年の労働者賠償法は、1897年制定の同法の適用範囲を、ほとんどすべての労働者にひろげたものである。1907年には学校保健制度を設ける教育法、1908年には、老齢年金法および炭坑法(8時間法)が制定され、1909年には苦汗労働に対処するため最低賃金を定める労資協議会法(The Trade Boards Act)、ビバリッジの提案をウィンストン・チャーチルが実施にうつした職業紹介所法(The Labor Exchanges Act)が成立し、1909年には有名なロイド・ジョージ予算が編成され、政府は、上院との闘争に入り、1911年8月、議院法案の通過を以て終りをつげるが、同年、国民保険法案の成立をみた。

1905年から、1914年まで、今日、自由 = 社会改革といわれる改革期となるのであるが、改革の

リーダーシップをにぎった人々は自由党急進派であったのである。改革期を通して、これらの人達はウェッブ夫妻の助言を求めようとはせず¹⁷⁾、ウェッブ夫妻もただながめていたにすぎなかったのである。

1905年、救貧法勅令委員会は、挂冠目前のバルフォア(保守)内閣によって設置され、救貧法および関連行政を調査し、1909年報告を行ったが報告は多数報告と少数報告に分れた。少数報告は、委員会の委員となったピアトリス・ウェッブ(およびウェッブ)の手になるものであって、英国社会施策史上その意義は大きい¹⁸⁾。

1601年、エリザベス1世に始まる救貧法は、19世紀初頭の救貧費の増大、特に身体壮健者(able-bodied)に対する院外救済の増大が問題となり、1832~34年、勅命救貧法委員会が設置された。委員会は救貧費の増大の原因は救貧行政の乱脈にあり、これを是正するため、(1)劣等処遇の原則(the Principle of Less Eligibility)(救済を受ける者の処遇は最下級自立労働者の生活水準を下回らなければならない)。(2)労役場処遇の原則(Work House Test)。(1)の原則を実施するため、救済は労役場でだけ行い、院外救助は廃止する。(3)均一処遇の原則(Principle of National Uniformity)。この報告を実施するための1834年改正法は、従来の教区(parish)を統合し、unionを創設し、地方行政機構に一大改編を加え、さらに中央政府の中に、地方団体の仕事を行政的に監督する機構を初めて設ける改革を行った。

1834年、改正救貧法の第1原則である劣等処遇の原則は、戦闘的な中流階級の自由主義を代表するものであった。すなわち、貧乏は、個人の責任であり、劣等処遇によって、自立への意欲が高められるという基本的な考え方である。自立労働者自体、きわめて低賃銀であった当時としては、これより劣等であるということは、動物的生存さえ維持し得ないレベルであった。1834年原則は、救貧法をして、労働者の「バステューユ」とする

15) G. M. Trevelyan, *British History in 19th Century and after 1937*, p. 443.

16) G. D. Cole, *op. cit.*, p. 305. 前掲訳書, 54頁。

17) R. C. K. Ensor, *op. cit.*, p. 70.

18) マーガレット・コール, 久保まち子訳『一女性の真実の歩み』, 154頁。

ことに成功したのであった。1834年報告および原則の問題は壮健者 (able-bodied) であった。特に南部イングランドの農村地帯における過剰人口であった。北部工業地帯の不況による失業者——勤労意欲があっても、雇用先がない——や、老人、身障者、児童、病人、未亡人——達は1834年報告が直接に関心をもつものではなかったし、特に後者についてまで「劣等処遇」を要求するものではなかった¹⁹⁾。

この原則は、必ずしも連合区によって「全国均一」に実施されなかったが、地方行政省は一貫して厳格に1834年原則を実施するよう連合区を指導してきた。以上のような地方行政省が理解するような「劣等処遇」の原則は、ナショナル・ミニマムの思想と正反対であり、福祉国家の理念と相容れないものであることは言をまたないことである。ここに、先に述べたように、ウェッブ夫妻が、救貧法改正に異常な情熱を燃やした理由があるのである²⁰⁾。

衛生立法——社会保険も、福祉立法もさえ欠いている当時としては、救貧法は、唯一の社会立法であったので、救貧法の内容とそれによって立つ基本的な考え方は、当時の国家観を示すものであった。

少数報告は、ウェッブのナショナル・ミニマム政策の具体的な表現であり、救貧法についてはその解体を主張するものであったが、ウェッブ夫妻にとっては救貧法に関する技術的な文書ではなく、これらの提案が「老齢、病氣、無知、失業等原因の如何を問わず、健康、幸福、正直、文明、科学知識、冒険精神の上で確実な進歩を保障するよう、集団的な貧困を予防する上で、有効かどうか」を目ざすものであったのである²¹⁾。

地方行政省の立場では、1905～09年、勅命委員会の設定は、1834年以來、救貧法がその原則をはなれてきたのを正すためであった。1885年の選挙権の拡張「民主主義によって1905年の失業者法を、1834年原則からの離脱 (policy of drift

from “the principle of 1834”) の最後としようとしたのである。現に救貧法部長、Mr. J. Sclatr Sir James Davy は、ウェッブ夫人にその意図を打ちあけている²²⁾。

もとより、ウェッブ夫人は、この地方行政省の意図に強い抵抗を示し、この結果、勅命委員会は、二つの報告書をもつこととなるのである。ウェッブ夫人の努力にもかかわらず、ウェッブ報告書は、労働者代表外1人の僧職者のサインを得るにとどまり少数報告となるのである。

両報告とも、保護委員会および連合区、雑居労役場の廃止 (地方行政単位として県および特別市を使うこと)、劣悪な救貧法へ少くとも窮貧者の10分の9を占める非壮健者には劣等処遇の原則を適用しないこと、両報告とも、壮健者についても、非壮健者についても、救済ではなく、治療的予防的でなければならないこと、両報告とも老齢者に対する年金の創設、病院の拡充、精神障害者の救貧法からの分離等々である。

このように両報告には一致点も少からず存在したが、基本的な相違点は多数報告は、貧乏に対するあらゆる行政を一つの機関、県および特別市の公的扶助委員会に集中することであり、少数報告はそれぞれの問題をそれぞれ窮貧者にかぎらず総合的に取扱おうとするものである。つまり、病人、精神障害者は衛生当局に、児童は、教育当局に等々である。この相違点は、今日の目から見れば単に行政効率の問題とみえよう。

当時では基本的な相違点があった。第1に当時の社会行政は救貧法が中心でその他のものはまだ萌芽的な状態でしかなかったことに注目しなければならない。救貧対象者の疾病を、疾病に着目して一般的に責任を負う衛生当局の責任とすることは、単に救貧法対象者だけでなく、全国民の医療に責任を負う衛生行政を創設することを意味したのである。

第2に多数報告は、自立できないときは、市民の性格そのものに、問題があるとみるのである。そこでその性格に着目し、救貧対象者の問題はすべて救貧法当局の下で総合的に一元的に取り扱う

19) 伊部英男『社会計画』, 昭和39年, 「第一章」。

20) A. M. McBriar, *Fabian Socialism and English Politics (1884~1918)*, 1966, p. 269.

21) B. Webb, *op. cit.*, p. 477.

22) *Ibid.*, p. 322.

考え方をとったのである²³⁾。

V 救貧法解体運動と国民保険

ウェブの提案が、少数報告に止まるとともに、ウェブ夫妻は、ひろく世論に訴え、自由党政府をして、実施させようとした。ウェブは、少数報告の廉価版を出版し、政府刊行のものをも合せて、1910年末までに約25,000部を売ったといわれる²⁴⁾。

1910年4月には、ウェブ夫妻は、救貧法解体国民委員会(The National Committee for the break up of the Poor Law)を結成して、宣伝活動にのり出した。協会の戦術は、集会、パンフレットの配付、代議士への陳情(lobbying)、新聞への投書であった。

1910年4月8日は、委員会にとってきわめて「重要な日」であった²⁵⁾。

プライス卿によって提案された貧困予防法(Prevention of Destitution Bill)が、下院で討論されたからである。この法律は、提案者自身も述べるとおり、少数報告に基くものであった²⁶⁾。

法案の内容は、救貧法施行当局を救貧委員会(union)から県(county)、特別市(county borough)に移した上、それぞれの種類に応じて、疾病、健康、児童、精神病者および老人の五委員会にうつし、壮健者は新たに設立される労働省の所管とするものであった。これらの委員会は単に発生した貧窮者を救済するだけでなく、積極的に発見して、必要な予防措置を講ずるものである。労働省は、職業訓練、雇用の安定、コロニーの設置等の任務を負うものである。プライス卿の理由は、第1に救貧法の範囲は、単に実際に窮貧となっただけで範囲がせますぎる。その後救貧法の枠外に各種の行政ができたことを理由としている。この提案には、野党党首バルフォア、総理アスキスおよび地方行政相バーンズが討論に参加した。

バルフォアは、少数報告を官僚国家をつくるも

のだとか、社会主義的だとかというレッテルをつけてほうむり去ることは適当でないとしなめつつ、少数報告の実施に要する費用は仮に相当なものであるにせよ、負担できないというほどのものではないのではないか。社会問題については、われわれはまだほとんど知識を得ていない。したがって立法は実験的な性格のものとなるし、実験的なものは高価につくこととなりがちである。

しかし、ここに提出された理論の実験をすることは有意義ではないかと述べた²⁷⁾。

アスキスは、保護委員会の解体については保守的であること(I confess I am old fashioned in that matter.)²⁸⁾であるとしつつ、救貧法委員会が設置されて以後(1905年)の立法上および行政上の改革をあげる。救貧法受給による選挙権停止を廃止すること、老齢年金の支給をあげる。そして失業および疾病に関する社会保険制度を創設する旨を明らかにするのである。これらが実施されれば、失業および疾病は、救貧法のワク外で処理されることとなる。さらに職業紹介所、産業委員会(Trade Boards)は、いずれも両報告のラインに従うものであるとした。そして、今後、一層救貧法の改善に努力する旨と、法案の意図には敬意を表する旨を明らかにしているのである。

バーンズ(地方行政大臣)は、この法案が、救貧法委員会の少数報告に基くものであることを強調する。そして、多数意見は、公的扶助の一つの公的機関があるべきだと主張している。そして法案は、努力の分散、金の浪費、さらに現に単一の機関で働いている人の意欲をそぐものとして、最近の救貧法は全く新しい雰囲気の下に運営され、老人、病人、児童は全く異った扱いをうけていることを強調する。救貧法委員会の委員長ハミルトンが、少数報告が家族制度の破壊、行政的混乱、地方財政の破綻をもたらすと述べていることを強調するのである²⁹⁾。

ウェブ夫人は、1910年4月12日の日記で、4月8日(金)の討論を次のように書いている。バ

23) S. and B. Webb, *English Poor Law History*, 1929, p. 545, Part II, "The Last Hundred Years".

24) McBriar, *op. cit.*, p. 271.

25) B. Webb, *op. cit.*, p. 449.

26) *Hansard*, Vol. XVI, Series Col. 780.

27) *Ibid.*, Col. 828.

28) *Ibid.*, Col. 836.

29) *Ibid.*, Col. 842.

ルフォアは、異常に好意的で、アスキスは冷く批判的であり、バーンズは敵意をむきだしと書いている³⁰⁾。

自由党内閣は、アスキスのいうようにこの問題について保守的であった。ウェッブの提案そのものに反対であっただけではなく、少数報告の背後にある者、ウェッブそのものを信用していなかったのである³¹⁾。

少数報告を意識しつつ社会保険が持ち出されているのは注目される。少数報告と、自由=社会改革の間のみぞにはもう一つの面がある。少数報告は、つよく道徳的考慮が働いていることである。どの提案も社会的、経済的および道徳的な配慮に基いている。ここでいう道徳的配慮とは、自立意欲を強めることであって他の二つと同等の比重で扱われている。例えば、無条件の金品の施与ほど人間の自意を害するものはないと考えたのであって、貧困を貧困という一つのカテゴリーで取り扱わず——最もつよく多数報告と衝突した点であるが——その原因によって治療、予防ができるよう各専門当局が取り扱うべきであるという考え方自体この道徳的配慮に基くのである。

しかし、1911年の社会保険に見られるような、給付無条件性——ウェッブの最も嫌った——こそ実は自由=社会改革の特徴であった。少数報告中で³²⁾、保険制度について最も重要な欠陥と考えられるものは、真に保健または疾病の治療上必要とされるものは、一瓶の薬ではなく、無知、きびしい貧困、あるいは自制心のなさに起因する非健康的な生活習慣であることが最も多い。しかしこの点にこそいかなる医療クラブでも、医療組合でも失敗している点である。これらのクラブは、一瓶の薬は給付できるが、それ以上のことは考えない。家庭の環境も一般的な衛生についても、食物や栄養についても、注意を払わない。しかも、消費される薬の量は不当に大きい。薬は余り出さないが、暴飲、暴食、悪い生活習慣を変えるようにはっきりと忠告する医師は、貧乏人に好まれない。医療

保険に医師の自由選択が加わると事態はより悪化する。登録患者数によって報酬が定まってくるのであるから医師は、一層評判のよい薬迷信を奨励し、よい生活習慣を身につけさせるという評判の悪い方向には行かなくなるのである。このような制度の下で、期待できるのは、予防的な治療ではなく、医療救助にすぎない。

普遍的な医療保険は、政治的に実施困難であるばかりでなく、政策として後ろ向きであり、国民の健康および貧民の道徳的性格にきわめて有害である。

ウェッブの強調するところは、社会から個人へ何等かの金品を給与する場合、受ける側にこれを受けるだけの前向きの姿勢を条件としなければならぬことである (Conditional on better conduct)。そして、保険制度は、正に事故発生についての給付を目的とするものなので、このような条件を設けることができないというのである³³⁾。

ウェッブは、ロイド・ジョージの国民保険法案の検討が始まると、この線ですくよく反対している³⁴⁾。

例えば、いかなる社会保険も、われわれの計画にとって有益でない。週手当を何等の治療措置 (例えば職業訓練) なしに支給することは非科学的な国家援助にすぎない。……政府は治療と規律、監督、訓練をなまけている。単に機械的な方法で、失業および疾病の際に収入を与えようとしているだけである。増加した収入の代わりに前向きの (advance in conduct) 行動は、全然要求されていない (1911年1月)。

ウェッブ夫人はロード・ランズベリーとロイド・ジョージ提案による疾病保険の不愉快な修正または停止について語り合った。ロイド・ジョージ案を検討すればするほど、それがなそうとしていること、行わないことを好まなくなったと書いている。

ランズベリーが夫人に語るころではマスターマンが、ロイド・ジョージに会ったところ、ロイド・ジョージは、少数報告の全観念に反対する、

30) B. Webb, *op. cit.*, p. 446.

31) Ensor, *op. cit.*, p. 71.

32) *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, Vol. III (少数報告), pp. 206-210.

33) B. Webb, *op. cit.*, p. 417.

34) B. Webb, *op. cit.*, p. 468.

貧乏を処理する他の方法があるのだということを強調しつつ、われわれは君らの鉄砲をふたをしたのではないか、といったという。また、ジョン・バーネツは、われわれは、ウェッブをやっつけた (dished the Webbs) といっていたという。

少数報告とロイド・ジョージ案の本質的な相違点は、ウェッブの見るところでは、予防を目的とした完全な国家責任が、救貧法とはえんを断つ新しい方法——部分的な国家責任のいずれかであって、この対立の解決は1世紀を要するであろう (同5月26日)、と述べている。

ロイド・ジョージは、ドイツの健康保険制度の視察旅行から1908年8月には帰国していた。ウィンストン・チャーチル (商務院総裁) は、ウェッブのすいせんにより、職業紹介所の問題に対処するため、ビバリッジ“ぼうや”を採用するのであるが、“ぼうや”は、1909年の職業紹介所法の立案および実施の中心となるが、同時にビバリッジは1907年11月には、失業保険に関する長い覚書をチャーチルに提出した³⁵⁾。

この思想は、ウェッブの考え方とは違うものである。チャーチルは、ビバリッジとともに1911年国民保険の第2部となるべき失業保険の立案に従事したのである。

自由 = 社会改革がウェッブの「道徳的配慮」を拒否したについては、一つの解釈がある。それは、1880年代のセツルメント運動の影響である。キャノン、バーネツが中心となったこの運動は、1883年のトインビー・ホールの建設に結実し、ここを中心に学生が、ロンドン東部貧民の教育、相談事業に当った。セツルメント運動は、社会立法の上に長期的にはきわめて重大な影響を及ぼした。それは、ロンドン東部でセツルメントが達成したことのためではなく、セツルメント運動参加者に及ぼした影響である。ギルバードは、20世紀初めの十数年間において、社会立法に参与した人々——若手議員、大臣または事務次官の補佐に当った人々、若手官僚——の伝記を調べてみると、学生時代にセツルメント活動の経験をもっている。セツルメントの活動を通じて、直

接貧民に接触することによって貧乏がすべての政府の活動に敵意をもたせることを身にしみてきた。

国が面倒をみななければならないこととなった場合、健康、雇用、児童、老齢等の面で個人的な責任を果させる実際的な方法はないことを知った。

もし、どういう返事を聞こうと結局は救済を与えなければならないとしたら、老人に何故若いときに貯金しなかったか、失業労働者に酒をのむかどうか、病人を出した世帯の世帯主に何故家をきたなくしておくのか、聞くだけやぼというものである。貧困の原因を知ることのできない社会は、経済的援助を受けるに値するかどうかの道徳的判断をすることができないのである。もし国家的援助を与えるものとすれば、それに値しようとしまいと権利として与えざるを得ないのである (State aid, if given at all, had to be given to all who applied, worthy or unworthy, as a right.³⁶⁾)。これこそバーネツが *Practical Socialism* で主張したものである。

バーネツは、10年間のロンドン東部での生活を通じて、在宅扶助に対する貧民からの苦情は、それが他人に何も知らないことについて一種の判事の役割を果させることであると指摘している³⁷⁾。救済を受ける方にも、与える方にも不注意と濫用はあり得る。したがってもし救貧法を改め、60歳以上の人々には権利として週8シリングないし10シリングの年金を与えることとすれば何人もスパイをしたり、あるいは嘘をついたりする必要はないこととなる。救貧法の他の部門、例えば医療は国民に対する医療、児童の教育もまたしかりである³⁸⁾。

バーネツは、救済がしばしば、貧乏を長引かせる役割しか果していないことを指摘しているのである。

バーネツの「実際の社会主義」は、チャールス・ブースを年金運動の先頭に立たせるとともに、自由 = 社会改革の理論的リーダーとしての役割を

36) B. Gilbert, *op. cit.*, p. 245.

37), 38) Samuel A. Barnett, *Practical Socialism: The Nineteenth Century*, April 1883, p. 557.

35) A. M. McBriar, *op. cit.*, p. 275.

果したのである。

フェビアンの「条件付きの援助」(Conditional Relief), という考え方は, 自由 = 社会改革の路線にはほとんど影響力をもたない。自由 = 社会改革の給付は, 若干の重要でない例外を別として, 権利として与えられる。つまりウェッブではなく, バーネットの線に従っているのである。

救貧法解体運動は, 失敗であったか。ウェッブ自身, 『救貧法史』の中で³⁹⁾, A Campaign that Failed? という標題をつけている。ウェッブの思想は, 救貧法が 1929 年の地方自治法改正および 1946 年の国家扶助法 (National Assistance Act) によって廃止されることによって実現をみるが, 当時は直接的な効果という面のみでみる限り, 失敗であった。「運動から蒸気が蒸発」し, 1912 年には委員会の人員は大きく減らされ, 新しい会費徴収は止めとなり, 「十字軍」は 1913 年に廃止となった⁴⁰⁾。

この運動の直接の効果は, これを機会にウェッブ夫妻が, 自由党に「滲透」することを見限った点であり, フェビアン協会自身も, 労働党の中に入って行くこととなるのである⁴¹⁾。

39) S. and B. Webb, *op. cit.*, p. 476.

40) マーガレット・コール, 前掲書, 147頁。

41) A. M. McBriar, *op. cit.*, p. 279.

む す び

ウェッブのナショナル・ミニマムは, 生立ちに関するかぎり, 国家主義的なものであり, 特に南阿戦争を契機として, ナショナル・エフィシエンシー運動と結びつくのである。自由 = 社会改革はむしろ19世紀末葉の数次にわたる選挙権拡張に対応する自然の政治反応に外ならない。そしてその心情は, 全くウェッブのフェビアンとは無縁であった。むしろセツツルメント運動, バーネットのそれに近いとみられる。そして, 自由 = 社会改革の諸施策は例えば学校給食法や老齢年金法の制定にみられるようにむしろ下からの組織的運動, 世論の支持が, 選挙を意識する政府の手によって実を結んだものである。ロイド・ジョージの国民保険法は「上から」の印象があるが, その内容は実は既存の友愛組合等の組織網を整備し, 強化し, 財政援助を与えるものであったのである。

(参考)

- 1894~1895 ローズベリー (自由)
- 1895~1902 第3次ソールズベリー (統一)
- 1902~1905 バルフォア (統一)
- 1905~1908 キャムベル・バナマン (自由)
- 1908~1916 アスキス (自由)