

## ロウンツリーの第二次ヨーク貧困調査と 「ベヴァリッジ・レポート」への貢献

The Second Poverty Research by B.S.Rowntree in the UK:  
The Contribution for Beveridge Report in 1942

武 田 尚 子\*

Naoko TAKEDA\*

**要約:** 本稿は、イギリスのB.S.ロウンツリーが1836年に着手した第二次ヨーク貧困調査の特徴と意義について探る。

B.S.ロウンツリーは第一次ヨーク貧困調査(1899年)で、絶対的貧困(第1次貧困=貧困線以下の身体的・生理的維持が不可能な貧困)概念を提示したが、「絶対的貧困」の境界線を貧困線とすることに拘泥し続けたわけではない。第二次ヨーク貧困調査では、「余裕費」を組み込んだ「人間的必要基準」という概念を示し、「人間的必要基準」線を境界線にした。このアイデアはベヴァリッジに影響を与え、1942年12月に公表されたベヴァリッジ委員会による『社会保険とサービスに関する報告書』(ベヴァリッジ・レポート)の最低生活費の算定に反映された。「ベヴァリッジ・レポート」の理念は第二次大戦後、国家による社会保障制度の整備につながってゆくが、初期の成果として挙げられるのが家族手当である。

B.S.ロウンツリーは、第二次ヨーク貧困調査の知見に基づき、家族手当の実現に尽力した一人であった。

キーワード: 貧困, ベヴァリッジ・レポート, 家族手当, 社会保障, 福祉

### はじめに: 貧困研究の展開

イギリスのベンジャミン・シーボーム・ロウンツリー(Benjamin Seebohm Rowntree, 1871-1954)の貧困調査は、社会学, 社会福祉, 社会調査方法などの分野で高く評価されてきた研究である。B.S.ロウンツリーは、その生涯において、ヨークで3回の貧困調査を実施した(第一次貧困調査: 1899年, 第二次貧困調査: 1936年, 第三次貧困調査: 1950年)。第一次ヨ

---

\*武蔵大学教授

ク貧困調査の後、B.S. ロウントリーは、貧困調査だけではなく、土地問題・農業調査、失業問題調査、産業心理学調査など多様な調査を実施した。これらの調査を経て、ふたたび貧困調査に立ち返り、第二次貧困調査(1936年)を行った。B.S. ロウントリーは貧困線を「絶対的貧困」の境におくことに拘泥していない。第二次貧困調査では、「余裕費」を組み込んだ「人間的必要基準」という概念を示し、「人間的必要基準」線を境界線にした。つまり、「絶対的貧困を提唱したB.S. ロウントリー」というよりは、「絶対的貧困から出発し、人間的必要基準へと貧困概念を深めていったB.S. ロウントリー」という理解のほうが適切といえよう。

「人間的必要基準」のアイデアはW. ベヴァリッジに影響を与え、1942年12月に公表されたベヴァリッジ委員会による『社会保険とサービスに関する報告書』(ベヴァリッジ・レポート)の最低生活費の算定に反映された。W. ベヴァリッジおよびB.S. ロウントリーは自由党支持者であるが、「ベヴァリッジ・レポート」の理念は第二次大戦後の労働党政権に引き継がれ、国家による社会保障制度の整備へとつながっていった。つまり、B.S. ロウントリーは第一次貧困調査から出発し、これを土台に問いを深め、多様な調査と社会実践へと活動を展開させ、福祉国家形成に関わる一潮流を作り出していった。

本稿のねらいは、第二次貧困調査の特徴と意義、ベヴァリッジ・レポートに与えた影響について探ることである。

## I部：第二次ヨーク貧困調査——貧困と家族周期・1930年代

### 1 新しい調査方法：貧困と経年変化

#### 構想の背景

シーボームがヨークで再び貧困調査を行うことを決心したのは1935年である。第一次貧困調査以来、36年の歳月が流れた。貧困状態はどのように変化したのか、ヨークの貧困の実態を把握することが目的であった<sup>1)</sup>。

第二次調査に着手したのは1936年である。36～37年に調査データの収集をほぼ終えたが、第二次大戦勃発の時期と重なり、調査成果の出版は遅れた。『貧困と進歩—第二次ヨーク社会調査 (*Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*)』が出版されたのは、1941年である。

1935年に、シーボームが第二次調査を構想したのはなぜだろうか。その背景として、2つのことが考えられる。1つは、農村移住策に代わるオルタナティブの模索である。1935年は『農業のディレンマ (*Agricultural Dilemma*)』を刊行した年である。農業調査によって、失業対策として農村移住に期待することはできないことを認識した。農村移住策とは異なる方向に、オルタナティブな対策を見出す必要があった。

農業調査を通じて、シーボームは農業分野で機械の導入、技術改良が急速に進行していることを知った。製造業の技術革新も目覚ましく、電話やラジオの製造など電器関連の新産業が成長し始めていた。社会全般で機械化が進み、資本主義が新たな発展段階に突入しつつある時期に、どのような人々が貧困状態にとどまり、貧困要因と失業はどのように関連しているのか、実態を把握して、それに即した対応策を構想する必要があった。

貧困調査を構想したもう1つの背景と考えられるのは、1930年代に入って、都市労働者の生活状況の変化を伝える調査結果の発表が相次いだことである。1つは、A.L. ボウリー等による「ロンドン新調査」である。LSEで統計学を担当していたボウリーを中心に、1929～31年にかけてLSEの調査チームが実施した。調査の目的は、ブースのロンドン調査(第1巻刊行は1889年)から40年が経過したことを踏まえて、ロンドンのワーキング・クラスを対象に、この間の生活水準の変化と貧困状態を明らかにすることであった。ロンドンの38区、2万8千世帯のワーキング・クラスを対象に調査票が集められた。調査結果は、『ロンドンの生活と労働に関する新調査 (*The New Survey of London Life and Labour*)』全9巻として、1930年から35年にかけて順次発刊された。

この調査は、既存の調査を活用して、経年変化を明らかにするという新

しい調査方法を提示した。特定の地域の人々の生活・労働を追跡することによって、何が解決困難な問題であるのかを実証的に示すことができる。

ブースのロンドン調査と、シーボームのヨーク調査は、イギリスの貧困研究の嚆矢として並んで有名だった。ブースのロンドン調査を追跡した新調査が発表されると、自分の36年前の調査について同様に検証したくなるのは当然であろう。

もう一つは、リヴァプール大学社会科学部C. ジョーンズ (Caradog Jones) によるリヴァプール・マージーサイド地域の社会調査である。これは、家族手当運動の提唱者であるエレノア・ラスボーンが率いる家族支援協会の依頼で、1929～32年にリヴァプール大学が実施したものである。調査結果は、1934年に『リヴァプール・マージーサイドの社会調査 (*The Social Survey of Merseyside, Liverpool*)』として刊行された。この調査は、貧困状態の児童が多く存在することを指摘している点で衝撃的なものであった(後述)。

このように、1930年代前半にロンドン、リヴァプールの貧困状態について新たな調査知見が公表された。これらの大都市調査に続いて、地方都市ヨークの状況を調べれば、国内の規模が異なる諸都市の貧困状況を明らかにすることになる。貧困の要因について、共通点を明確にすることによって、政策立案に向けた実証的データとして活用できる。政策提言・実現へ向けて、複数の調査結果が連続して公表されることは、大きなインパクトをもつ。

以上のように、複数の背景があって、農業調査が一段落した1935年に、シーボームは第二次貧困調査を構想したと推測される。同一都市について時間的に比較して、また異なる都市間で空間的に比較して、貧困要因をめぐる共通点、相違点を明確にすることは、オルタナティブ模索の一ステップだった。

## 調査設計・調査方法

前回の調査以来36年間に、ヨークの労働者の生活水準がどのように変化したのかを明らかにすることを目的にして、1936年から第二次貧困調査が始まった。調査データの収集方法は、調査員によるワーキング・クラ

ス世帯の戸別訪問である。調査員は7名(女性5名, 男性2名)である。適切な人材を得るのに多少の時間を要したが, このうちの5名はきわめて優秀な調査能力を発揮した。

調査開始時に設定した調査対象は, 「主たる稼得者」の年収が250ポンド以下の世帯である。このような世帯が居住していると推測されるストリートは市内に616あった。これ以外のストリートに住んでいる可能性はゼロではないが, 少数であると推測された。そこで, 調査の操作的手続きとして, 616のストリート居住者を対象に全数戸別調査が実施されることになった。

調査員は616のストリートを戸別訪問し, 調査票に記入した。訪問時の在宅者に口頭で質問したので, 実際に返答した大多数は女性(妻)である。戸別訪問の対象世帯は16,362世帯である。世帯の合計人口は55,206名である。これはヨーク市人口の57%に該当する。16,362世帯の85%は, 優秀な調査員5名によって調査された。

「主たる稼得者」が年収250ポンド以下というのは, マニュアル労働者である。厳密に言うと, 年収250ポンド以上を稼いでいるマニュアル労働者は, 616以外のストリートに居住していて調査対象からもれている可能性がある。また, 調査対象の中にはマニュアル労働者ではない人々が含まれている。年収250ポンド以下であるため, 616のストリートに居住している低賃金の事務職や店舗販売員である。しかしながら, この調査で重視したのは, 職業別ではなく, 「年収250ポンド以下」という賃金水準である。そこで分析手続として, 調査報告では, 16,362世帯55,206名を「ワーキングクラス」と呼称することにした。

厳密に言うと, ワーキング・クラスであっても, 独立した世帯として生活を営んでいない人々は, 調査対象からもれている。他人の家で住み込みで働く家事使用人, 各種の施設入所者(病院, 救貧院, 孤児院, 労働者学校, 陸海空軍施設)である。その数は7,840名と推計された。つまり, ヨーク市の「ワーキングクラス」人口は63,046名で, そのうち独立した世帯

で居住する 55,206 名 (16,362 世帯) が調査対象であった。

調査票の質問項目は、家族数、各人の年齢、性別、職業、家屋について持ち家・賃貸の別、部屋数、各種保険給付・年金等を受給している場合は、その種別と金額である。調査員は 1 週間に 1 度、記入済みの調査票を調査事務局に提出した。事務局では調査票をチェックし、ランダムに確認の再訪問をした。また、整合性に疑問が残る調査票も再確認の対象にした。このように調査票の内容は精査され、信頼性を確保する努力がなされた。

賃金については、信頼性の高いデータを得るため、ヨークの企業経営者・雇用主に協力を要請し、会計簿に基づく賃金データの提供を受けた。これによって調査対象者の 60% について、正確な賃金データを得ることができた。たとえば、ロウントリー社で提供したデータは、会計簿に基づき、過去 6 カ月間の平均週賃金を出した。

また、労働者は所属する労働組合によって賃金率が定められている。職種から精度の高い推計賃金を割り出すことができた。調査対象者が受給していた保険給付・年金は、失業保険給付、失業扶助、公的「手当」、老齢年金、寡婦年金、孤児年金、軍人年金、業務災害年金だった。支給金額は公表されており、正確な受給データを作成することができた。

このように、1930 年代には諸機関で記録、統計が整備されるようになっていた。調査対象者へ直接にインタビューすることに加えて、それらの資料を十分に活用して、より精確な数値を出すことが可能だった。

### 最低生活費と人間的必要基準

以上のような調査方法をふまえて収集されたデータは、次のように整理された。諸資料・データを用いて、最低生活費を試算した。シーボームの試算によれば、5 人家族 (父母、子ども 3 人) を標準にした最低生活費は、週 43 シリング 6 ペンスである (表 1)。

内訳は、食費・被服費・光熱費・生活雑費・余裕費の 5 項目である。この最低生活費の算定には 2 つの特徴がある。1 つは「余裕費」の項目が設

けられていることである。ここに算定された細目には、保険料、組合費、埋葬用抛出金、通勤費、新聞購入費、切手・便せん代、社会活動費(図書、旅行費、休日経費、ビール・タバコ・贈答品)などがあつた。つまり、セーフティネットの維持費、交通通信費、教育・教養・娯楽・交際費が、最低生活費に含まれている。「余裕費」項目は、人間的な生活を再生産していくための「人間的必要基準」を示している。

もう1つの特徴は、5項目の中に、家賃・地代が入っていないことである。家賃・地代は居住地域によってばらつきが大きい。最低生活費を正確に出すために、家賃・地代は除いたのである。地域による偏差が大きい家賃を、

表 1 最低生活費の内容

項目	費用(s,d)
食費	20s.6d.
被服費	8s.
光熱費	4s.4d.
生活雑費	1s.8d.
余裕費	9s.
合計	43s.6.

※余裕費の内容

項目	細目	費用(s,d)	備考	
セーフティネット維持費	失業保険・国民健康保険抛出金掛金	1s.7d.		
	疾病・埋葬クラブ会費	1s.		
	労働組合費	6d.		
交通通信	通勤費	1s.		
	家族への通信費	6d.		切手, 便箋
	電報	6d.		
教育・教養・娯楽・交際費	新聞	7d.		
	その他	3s.4d.		ビール, タバコ, 贈答品, 休暇費用, 図書, 旅行な
	合計	9s.		

s,d=シリング,ペンス

出典:[Rowntree 1941:11-33]

妥当な支給金額の算定に加えるか否か、思案のしどころだった。家賃問題は社会保障体系の支給金額をめぐる大きな問題の一つである。第二次大戦後の福祉国家形成期においても議論され続けたテーマである。

第二次貧困調査の独自性の一つは、「余裕費」を組み込んで、「人間的必要基準」の発想に基づいて、最低生活費を算出したことである。人間的な生活とは何か。衣食住に要する最低限の経費で、栄養面における身体の維持は可能であろうが、人間は精神の健康も必要とする。リラックスして、意欲や知的関心を育てることも重要である。貧困状態に陥らない収入を稼ぎ続けるためには、精神的エネルギー、身体的エネルギーの両方を必要とする。最低限の衣食住費用のみでは、「人間的必要基準」を満たさない。余裕費を組み込んで、人間的再生産が可能になる。第一次貧困調査の貧困線は、最低限の衣食住費用の合算で、余裕費を組み込んでいなかった。第一次貧困調査と第二次貧困調査の最も大きな違いは、「貧困」状態を判定する基準における「余裕費」の有無である。

このように、40年の歳月は、「余裕費」の取り扱いに表れている。「余裕費」を重視する姿勢に、シーボームの思想の熟成が表れている。このような変化には、シーボームが1920年代から取り組んできた経営管理の発想が反映されているといえよう。企業経営者との研究グループを結成することによって、事業の継続・維持のためには長期的、短期的の両面にわたって会計を管理し、リスク回避のマネジメントを行うことが重要であることを認識した。企業であろうと、家庭であろうと、事業運営のマネジメントは共通している。

「余裕費」を組み込んだ「人間的必要基準」の案出には、シーボームの根幹的な理念である「人間的要因」の重視と、経営管理のマネジメント方法で養った発想の両面が反映されているといえよう。

## 2 児童の貧困

### 貧困と多児

この調査で、シーボームが採用した基準線は「最低生活費」週43シリン



グ6ペンスである。つまり、「最低生活費」が「人間的必要基準」線である。この基準に達しない世帯が貧困世帯である。この基準に従って、調査対象世帯、およびヨークの人口を分類すると、表2のようになる。クラスA, Bが貧困に該当する。調査対象ワーキング・クラスの31.1%を占める<sup>2)</sup>。

表3は、7つの主要な貧困要因である。この7つは大きく2種類に分類できる。「主たる稼得者」が「就業」している場合と、「非就業」の場合である。「就業」に該当するのが、「定職はあるが、最低生活費を充足しない」

表2 第二次ヨーク貧困調査 調査対象者カテゴリー分類

クラス	収入(s.d=シリング,ペンス)	人口	調査対象ワーキング・クラスに占める割合	全人口に占める割合
A	33s.6d.未満	7,837	14.2	8.1
B	33s.6d.-43s.5d.	9,348	16.9	9.6
C	43s.6d.-53s.5d.	10,433	18.9	10.8
D	53s.6d.-63s.5d.	7,684	13.9	8.0
E	63s.6d. 以上	19,904	36.1	20.5
F	家事使用人	4,300	—	4.4
G	施設入所者 (ワーキングクラス)	3,530	—	3.6
H	その他	33,944	—	35.0
合計		96,980	100.0	100.0

※Gに該当するのは、病院、救貧院、孤児院、労働者学校、陸海空軍施設の入所者  
出典:[Rowntree 1941:11-33]

表3 貧困の要因

貧困要因	割合(%)
主たる稼得者に定職はあるが、最低生活費を充足しない	32.8
主たる稼得者は臨時雇用・自主採算で、最低生活費を充足しない	9.5
主たる稼得者の失業	28.6
老齢	14.7
主たる稼得者(夫、父親)の死亡	7.8
病気	4.1
その他	2.5

出典:[Borthwick:Box7-Fiche75-75, BSR and Beeveridge, Poverty and the Beveridge Plan]

32.8%、「臨時雇用・自主採算で、最低生活費を充足しない」9.5%である。この2つの要因の合計が42.3%である。

「非就業」に該当するのが、「失業」「老齢」「主たる稼得者(夫、父親)の死亡」「病氣」で合計57.7%である。

ここで明らかになったことは、「就業」していても42.3%は「最低生活費の非充足」のため、貧困に陥ることである。「非充足」の理由は、必ずしも低賃金が原因ではない。主な理由は2つある。「多児」と「家賃」である。

シーボームは、「多児」が貧困要因になることについて、次のような例を挙げる。夫婦と子ども5人(13歳, 11歳, 9歳, 7歳, 3カ月)の7人家族がいる。父親の賃金は、夫婦2人と子ども1人であれば最低生活費を上回る。しかし、子ども5人であるため貧困状態に陥っている。あと5年経てば、上の3人の子どもは働くようになる。上2人は18歳, 16歳になり、若干の賃金を家計に加えるようになる。この家庭が貧困状態を抜け出すには、あと5年は必要である。3カ月の乳児は、5年間は貧困状態のなかで育てられる。

また、別の例では、次のようである。夫婦と子ども3人(9歳, 6歳, 10カ月)の5人家族がいる。父親の賃金は、夫婦2人であれば最低生活費を上回る。この家庭が貧困状態を抜け出すのは、2番めの子どもが16歳に達するときで、10年後である。つまり、10カ月の乳児は、10年間貧困家庭で成長する<sup>3)</sup>。

このように「多児」は、主たる稼得者の賃金状況と相乗作用して、「就業」状態であるにも関わらず、貧困を発生させる。年齢が上の子どもたちが自立して賃金を得るようになると家計への圧迫は減じ、貧困状態から離脱する<sup>4)</sup>。

貧困状態のなかで成長する児童はどの程度の割合で存在するのだろうか。年齢別7階級に分けて、貧困の割合をみたものが、表4である。1歳未満の貧困率は52.5%、1歳～4歳は49.7%、5歳～14歳は39.1%である。14歳以下の児童のうち約43%が貧困状態にある。

表 4 年齢別 第一次貧困線以下の割合

(%)

クラス	全年齢	1歳未満	1歳～4歳	5歳～14歳	15歳～24歳	25歳～44歳	45歳～64歳	65歳以上
A	14.2	29.4	28.5	22.5	11.1	13.0	3.9	19.9
B	16.9	23.1	21.2	16.6	12.6	15.8	16.8	27.6
C	18.9	18.0	18.7	19.1	15.7	20.8	16.1	25.3
D	13.9	10.9	12.8	13.3	13.6	16.0	12.6	11.7
E	36.1	18.6	18.8	28.5	47.0	34.4	50.6	15.5

第一次貧困線以下の割合 (%)

第一次貧困線以下 (%)	全年齢	1歳未満	1歳～4歳	5歳～14歳	15歳～24歳	25歳～44歳	45歳～64歳	65歳以上
	31.1	52.5	49.7	39.1	23.7	28.8	20.7	47.5

出典:[Rowntree 1941:11-33]

表 5 児童の貧困経験年数

貧困経験年数	全児童に占める割合 (%)
1.0	1.0
2.0	1.0
3.0	2.0
4.0	4.9
5.0	2.0
6.0	3.4
7.0	5.4
8.0	6.9
9.0	7.3
10.0	6.4
11.0	8.8
12.0	1.9
13.0	49.0

出典:[Rowntree 1941:159]

シーボームはこの発見を次のように解説する (表5)。ワーキング・クラス家庭に生まれる子供のうち、半数以上の 52.5% は貧困家庭に生まれ出る。約 89% は 5 年間以上、貧困状態を経験する。約 66% は 10 年間以上、貧困状態に在り続ける。貧困状態で成長期を過ごすことは、健康を阻害し、

成人後の生活の質に影響を与える。

以上のように、ワーキング・クラスの人々は、人生のある時期に貧困を経験する確率が高い。とくに児童期に貧困状態を経験する確率が高い。「児童の貧困」、これが第二次貧困調査の重要な発見の一つであった。

### 家族周期と貧困

第二次貧困調査の特徴は、貧困対策の提言を行っている点である。第一次貧困調査のときは、調査成果の発表で手いっぱいの状態であった。40年弱の年月が経過し、シーボームは数々の調査経験を積んだ。調査結果を踏まえて、対策を提言することが重要であることを熟知していたといえよう。

表3の7つの貧困要因にもどると、「就業」「非就業」に2分できた。「就業」であるにも関わらず、「多児」によって生じる貧困への対策として、シーボームが提案するのが「公定最低賃金率の引き上げ」と「家族手当」の併用である。育児による消費支出が増大する時期に、低賃金であることが貧困要因である。つまり、家族周期と必要賃金が一致していない。これを解決する手段の一つは、低賃金の解消である。「公定最低賃金率の引き上げ」で対応する。

家族周期との不一致に対しては、「家族手当」を支給する。扶養児童数が多い時期に、貧困に陥ることに焦点をしばって、家計の底上げを図る方法である。「家族手当」の支給対象としてどのような人々が適当だろうか。つまり、「家族手当」のニードをどのように考えるべきなのか。

この当時、扶養家族手当をめぐる、次のような問題点があった。公的給付のなかで、失業保険・失業扶助だけに扶養給付がついていた(後述)。つまり、失業者だけが被扶養児童について手当を受け取っていた。第二次貧困調査が明らかにしたことは、児童への手当が必要なのは、失業者だけではないという事実である。「就業者」であっても、扶養児童数が多い「家族形成期・成長期」には、最低生活費を充足できない例が多数存在する。また、「非就業者」のなかには失業以外の理由による貧困要因が含まれる。

シーボームは、貧困リスクが高い「家族形成期・成長期」に貧困者すべてがリスクを回避できる制度設計が望ましいと考えた。それが、無拋出、資力調査なしで、扶養児童を擁するすべての人に「家族手当」を支給する方法である。「公定最低賃金率の引き上げ」と、扶養児童を擁するすべての人の「家族手当」支給、この2つの方法の併用が、シーボームの貧困対策案の一つであった。

### 家族手当の着想

シーボームは「家族手当」のアイデアをどのように得たのだろうか。調査が実施されたのは1936～37年である。調査成果の出版は1941年である。この間、家族手当問題に、シーボームは次のように関わった。

1937年、シーボームが第二次貧困調査を行っていた時期である。2月、失業扶助局の初代局長であるラシュクリフへ出した手紙のなかで、「児童手当」導入についてふれた(家族手当、児童手当は同義で使われている)。ラシュクリフはNIIP(国立産業心理学研究所)のメンバーの一人である。

4月12日、児童最低生活保障協議会の会合にゲスト・スピーカーとして招かれた。家族手当運動の指導者E.ラスボーンが、「児童手当」制度導入に的をしばって、1934年に設立した団体である。この会合でシーボームは第二次貧困調査の知見を紹介し、「児童の貧困」についてふれた。失業給付・扶助に含まれている扶養給付の問題にも言及し、「児童手当」導入の際は、失業給付・扶助の扶養給付と同時支給を避ける必要があることを述べた。

5月、シーボームは「経営管理研究グループ・ナンバー・ワン」の夕食会に出席した。メンバーの一人であるC.ハーディ(Lord Cozens Hardy, Pilkington Brothers社)が、家族手当について話題を出した。このとき、複数の企業に導入例があることが明らかになった。

家族手当の算定に関して、細かいデータが必要になるので、このときシーボームはハーディに、第二次貧困調査で得られた家族人数、栄養、賃金な

どのデータを提供することを約束した。シーボームはこのときはじめて、企業における導入例について知ったらしい。10月に予定されていた会合に先立ち、研究グループの秘書である H. ワードはシーボーム提供のデータ資料を用意して、各メンバーに送った。ロウントリー社を含む数社が同様の検討を始めた<sup>5)</sup>。

このようにシーボームは第二次貧困調査による「児童の貧困」の結果をふまえて、家族手当に対する関心を深め、実現へ向けて行動していったことがうかがわれる。

翌 1938 年 7 月 28 日には、失業扶助局の会議にゲスト・スピーカーとして招かれた。無拠出かつ資力調査を行わない児童手当の実施を提案した。

1941 年 1 月には、労働組合リーダー 3 名を昼食会に招いて懇談し、TUC で児童手当問題を取り上げてくれるように要請した。この年、第二次貧困調査の知見を著した『貧困と進歩』が発刊された。シーボームは、児童手当実現のため支持拡大キャンペーンを展開していたラスボーンと協力体制をとり、「タイム」紙に関連記事を執筆した。

翌 1942 年 3 月に、労働組合の知人宛に「TUC でもこの問題に関心を持つようになってうれしい。ラスボーンと同志によって運動が拡大され、実現の方向に向かっている」という趣旨の文面を記した<sup>6)</sup>。

『貧困と進歩』は W. ベヴァリッジの関心をひいた。ベヴァリッジは 1941 年 6 月に「社会保険および関連サービスに関する委員会」の議長に就任し、報告書の作成を進めていた。第二次貧困調査は、ベヴァリッジ報告に数々の重要な示唆を与えることになった(後述)。また、ベヴァリッジ報告を受けて、社会保障政策の前提として 1945 年に「家族手当法(Family Allowances Act)」が施行されるに至った。第 2 子以降の被扶養児童 1 人につき週 5 シリングの手当が支給されることになった。

以上のように、シーボームが「家族手当」に関心を深めたのは、第二次貧困調査の知見が明らかになった 1937 年以降である。「児童の貧困」という知見は、ベヴァリッジ報告を経て、家族手当法として実現した。家族手

当問題は、失業保険・失業扶助の給付方法と密接に関連する問題を含んでいた(後述)。「均一給付・均一拠出」を基本原則とする社会保障システムが実現するには、その前提として、家族手当問題が解決されていなければならなかった。

農業調査が一段落した1935年にシーボームが着手したオルタナティブの模索は、ラスボーン、ベヴァリッジと共同歩調をとって、家族手当法の実現というかたちで実っていったといえよう。

### 3 住居問題

#### ワーキング・クラスの住居状態

第二次貧困調査では、15,252世帯の住居を5つのカテゴリー(クラス1~5)に分類した(表6)。クラス1~3が良好な住宅である。ヨークのワーキング・クラス世帯の34.1%は良好な環境に居住していることが明らかになった。最下位のクラス5はスラム住宅である。ワーキング・クラス世帯の11.3%が劣悪な環境で生活していた。各クラスの具体的な住宅状態、居住環境はおおよそ次のようであった。

表6 ユークのワーキング・クラス:住宅の5分類 1936年

クラス	住宅状態	建築時期	軒数	居住人数 合計	ヨークのワーキン グ・クラス世帯に 占める割合(%)	標準 寝室数	ガーデン	バス
1	セミデタッチド・ ハウス	1919年以後	670	2,182	4.4	3~4室	あり	あり
2	公営賃貸住宅	1920年以後	3,297	13,600	21.6	3	あり	あり
3	ワーキング・クラ ス用住宅	1914年以前	1,242	4,394	8.1	3	なし	なし
4	ワーキング・クラ ス用老朽住宅		8,320	28,763	54.6		なし	なし
5	スラム住宅		1,723	5,823	11.3		なし	なし

出典:[B.S.Rowntree 1941:223-280]

クラス1は、第一次大戦後に建設されたセミデタッチド・ハウス(2軒連棟式)である。これに該当する住宅は、ヨークに4330戸あり、ミドル・クラス中心の住宅になっていたが、調査対象のワーキング・クラスのなかには、このタイプの住宅に居住する世帯が670戸あった。

民間業者によって建設されたものが多く、開発の歴史はおおよそ次のようである。民間業者が市郊外に一定の区画の土地を購入し、建築家に住宅地開発計画作成を依頼することなく、自前で開発プランを練り、住宅の建設・販売を進めてきた。1区画の建設戸数は小さいもので20戸規模、通常100~200戸規模である。セミデタッチド・ハウスが建設され、1戸の規模は通常3~4室の寝室、応接間、ガーデン、バス、ダイニング・キッチンがある。

ワーキング・クラス670戸のうち、118戸は自費で購入し、価格は450~600ポンド前後だった。388戸は分割払いで購入、つまり670戸のうち75.5%は持家である。164戸は賃貸だった。

例えば475ポンドで購入された住宅は次のようだった。3室の寝室、応接間、400平方ヤードのガーデン、バス、ダイニング・キッチンがある。玄関を入ると、年代ものの大きな古時計があり、床はリノリウム、カーペットが敷かれている。応接間にはピアノがあり、陶器を飾った飾り棚、写真、絵画が飾られ、快適である。ダイニング・キッチンは大きなテーブル、6脚の椅子、安楽椅子などがおかれ、暖炉もある。食器棚があり、本棚には100冊以上の書籍が収められ、そのジャンルは小説、歴史、伝記、旅行記と幅広い。鳥かごのなかの2羽のカナリアがアットホームな雰囲気を出している。キッチンには水と湯が出る2つの蛇口があり、シンクも深くて使いやすい。ガス栓も引かれ、快適な調理環境が整っている。キッチンの隣には食料庫があり、外にはすぐ石炭庫がある。2階に3つの寝室があり、化粧台、衣服用チェストなどが備えつけられている。ガーデンは岩や芝生で見栄えよく整備され、花で縁取りされている。小さな野菜畑もある。

このように第一次大戦後に民間業者によって建設された住宅は、最新の



設備を整え、非常に快適な生活を営める環境だった。

### ワーキング・クラス向け一般住宅

クラス2は、第一次大戦後に建設された公営住宅である。1919年まで、ヨークに公営賃貸住宅はなかった。1920年から建設が始まったが、1924年までの4年間に286戸が建設されたに過ぎない。1925年から1939年までに3000戸以上が建設され、さらに3年計画で1400戸の建設が進んでいた。1939年までに公営賃貸住宅はヨークで5000戸を越えると推測されている。

1920年以降、公営住宅の開発は7カ所で行われた。各敷地に建設される戸数は最大の規模で1804戸、最少で115戸である。建築家のアドバイスを受けながら、行政職員が開発地のレイアウト、基盤整備を進めたもので、4戸1棟式住宅が建設された。道路に平行に住宅建設を行った例が多く、敷地の景観としてはやや単調なものになった。賃貸の場合は、家賃(地方税込み)は階上住宅で週4シリング9ペンス、階下住宅で週4シリング3ペンスである。公営住宅には一般家族用だけではなく、550戸の高齢者向け住宅も建設され、多様なニーズに応えられるようになっていた。

例えば週家賃10シリング6ペンスの住宅は次のようだった。共同玄関をあけると小さなロビーがあって、各戸のドアにつながる。各戸の玄関を入ると応接間があって、その奥にキッチンがある。キッチンはダイニング・ルームとして使えるように、オークの食器棚、オークのテーブルなどがあり、ミシンも置かれている。壁には時計とフレームに入れられた数枚の写真が飾ってある。寝室は3室で、化粧台、ワードローブが備え付けられている。床にはカーペットが敷かれている。このほか、シャワー、洗面台、トイレが一緒になった小さなバスルームがある。

このカテゴリーに該当する3,297戸の住宅のうち、3034戸は賃貸である。69戸は自費購入で、193戸は分割払い購入である。約1000戸は以前の居住地区がスラム撤去事業の対象となり、移動してきた世帯である。

賃貸居住世帯3034戸のうち、32%に当たる97戸は、生活水準がクラス

A, クラス B に該当する。つまり, 「人間的必要基準」貧困線以下の世帯である。生活水準がクラス C 世帯は 626 戸, クラス D 世帯は 423 戸, クラス E 世帯は 1015 戸である。クラス D 世帯の週平均収入は「人間的必要基準」を 10~20 シリング超える程度である。クラス E 世帯は 20 シリング以上超えている。

クラス 3 は, 第一次大戦前に建設されたワーキング・クラス用住宅で, 1899 年調査でクラス 1 に分類した住宅である。少なくとも築 40 年は経っている。カテゴリー 1, 2 の住宅は新しいため, 市の周辺部に立地しているが, このタイプの住宅は市中心部に立地していて, 利便性は良い。その当時は, ワーキング・クラスが居住する住宅として快適な環境であったが, 新しい住宅も登場するなかで, 建物, 設備ともに年数が経ったが, 修繕も行き届いており, ワーキング・クラスの住環境として良好な部類に類別される。

このタイプの 57% は 5 部屋あり, なかには 6 部屋以上の住宅もある。1242 戸のうち 401 戸は持ち家で, 180 戸は取得待機中である。645 戸は賃貸で, 16 戸は家賃なしで居住している。家賃は 9~20 シリング(地方税込み)で, 3 分の 2 は 10~16 シリングの範囲である。1899 年調査で, これらの住宅の家賃は 7 シリング 3 ペンス~7 シリング 6 ペンスの範囲で, 1936 年物価に換算すると, 12 シリング 6 ペンス~13 シリングに相当する。つまり, 1899 年時点とほぼ同等の家賃で現在も居住しているといえよう。

### 老朽住宅と貧困者の「住宅取得」

クラス 4 はワーキング・クラス用老朽住宅で, 1899 年調査のクラス 2 に該当する。ワーキング・クラス世帯の 54.6% がこのタイプに居住している。街路はこれといって目新しいものはなく, 心はずむ通りではない。狭い街路に沿って一連のテラスハウスが 18 フィートの高さで続き, 規則的にドアや窓が並んでいる。庭はなく, 住居の裏手はアスファルト敷で, ゴミ廃棄物置き場, 石炭置き場になっている。正面の通りから住居の裏手へ通じる小路がない場合は, 家の中を通過して, ゴミ, 石炭の出し入れをしていると

思われる。どの住宅も築25年以上で、なかには築40年以上のものもある。

このタイプの住宅では、手入れが良好なものと、劣悪なものとの差が大きい。不良住宅は生存基準を下回っている。衛生上問題があるストリートやテラスハウスがあり、衛生検査を入れて、撤去または改修を勧告したほうが良いと思われる。しかし、そのような検査を緊急に行うことは不可能なので、シーボームはヨークのことを熟知している王立衛生研究所の職員と一緒に全ての通りを一緒に歩き、不衛生住宅の数を数えあげてみた。8,320戸のうち約3,000戸が不衛生住宅に該当する。これらは撤去すべきである。残り5000余戸は改修されるべきである。

このタイプの66%は2寝室で、30%は3寝室である。2寝室の場合の週平均家賃は5シリング11ペンス、3寝室の場合は7シリング8ペンスである。8320戸のうち、1072戸は持ち家で、501戸は取得待機中である。

戸別訪問中に、住居を取得待機中という例に多く遭遇した。老朽化した戦前住宅に住む人々はしばしば家賃収集人に家を買わないかと持ちかけられる。現在支払っている以上の金額を支払うことはないのだと言われる。しかし、全てのケースにおいて、従来支払っていた家賃より、高い金額を取られるようになった。妻は家賃収集人から「だんなさんにただ言えばいいだけです。仕事の帰りに事務所に立ち寄るだけでいいんです」と言われた。

そこで、夫が事務所に立ち寄ると、数枚の書類にサインするように言われた。しかし、調査メンバーが聞いた例では、どのような内容にサインしたのか、どれぐらいの期間支払い続けなければならないかを把握している者はいなかった。署名した書類の写しも持っていなければ、契約書の類も持っていなかった。家賃収集人が「家賃」と言って集めるお金が、単に「購入代金」に変わったに過ぎない。家賃の会計簿、利息、修繕費などの明細を記した帳簿のようなものは一切なかった。高い家賃をとるための不法行為であるように思われる。

## スラムクリアランスと不良住宅

クラス5はスラム住宅で、1899年調査のクラス3に該当する。ワーキング・クラス世帯の11.3%がこのタイプに居住している。

1899年にヨークには非常に劣悪なスラム地区があった。ワーキング・クラス世帯の25.5%がスラム住居に住んでいた。ヨーク市に保健・住宅改善協会が設立され、スラム地区改良を市に働きかけた。1908年には232戸が撤去され、128戸が改善された。さらに1914年までに31戸撤去、79戸改善を達した。このように戦前に徐々に改善が進んだが、1899年時点の不良住宅は1925年でまだ相当残っていた。

この状態が大きく変わるのは1930年代である。1930年、第二次マクドナルド労働党政権下で「1930年住宅法」(通称グリーンウッド法)が施行された。地方自治体が過密居住の程度を測定し、スラム改善の5カ年計画を策定し、公的な代替住宅を提供するように義務づけた。移転住民に助成金を支給するような財政的措置を講じ、スラム解消を促進した<sup>7)</sup>。

このような法整備に応じて、ヨーク市は、住宅委員会に5カ年のスラム改良計画を提出し、29地区(1032戸)のスラム撤去、4地区(178戸)のスラム改良、市域内に散らばっている473戸の改良または撤去を申請したのである。このように1930年代にスラム改良計画が立案され、徐々に事業が実施されたが、第二次大戦勃発で中断し、1723戸がスラム状態で残存していたのである。

34%は2寝室で、35%は3寝室である。このタイプの週平均家賃は6シリング6.5ペンスで、スラム状態ではあるにも関わらず、割高の家賃を支払っている。

## 貧困層の相対的高家賃

このように住宅階層の5分類に基づいて、詳細に住居状態が確認された。この住居状態を、所得階層で分類し直し、所得に占める住宅費の割合を明らかにしたのが表7である。低所得層の占める家賃負担が大きいことが如

表 7 所得に占める家賃の割合

クラス	収入(s.d=シリング,ペンス)	世帯数	所得に占める家賃の割合
A	33s.6d.未満	1,748	26.5
B	33s.6d.-43.5d.	2,477	22.7
C	43s.6d.-53s.5d.	2,514	19.8
D	53s.6d.-63s.5d.	1,676	15.8
E	63s.6d. 以上	3,740	11.3

出典:[Rowntree 1941:262]

実に表れている。つまり、貧困対策として、家賃問題は依然として、重要な課題だった。

1942年にシーボームは、ベヴァリッジ委員会の小委員会委員に委嘱され、最低生活費の算定作業に加わる。最低生活費の協議において、終始問題になったのは家賃の取り扱いである。これについてはベヴァリッジは「ベヴァリッジ・レポート」本文のなかで、特別に章を立てて詳述している。ベヴァリッジは全国一律給付 10 シリングを提案したが、報告書が刊行されたのちも、シーボームは全国一律給付は真の貧困対策にならないと反対を表明し続けた。家賃問題に対する強いこだわりは、第二次貧困調査を通して、貧困層ほど家賃負担が重いという事実の発見にあったといえよう。

## Ⅱ部：「ベヴァリッジ・レポート」への貢献——1940年代

### 4 ベヴァリッジと失業問題

#### 失業対策のプロパー

第二次貧困調査が、「ベヴァリッジ・レポート」の作成に影響を与えた点として、3点あげることができる。最低生活費の計算方法、家賃問題、家族手当の導入である。どのような点が示唆的だったのか、「ベヴァリッジ・レポート」の内容と重ね合わせながら、考察を進めていくことにしよう。

W. ベヴァリッジ (William Beveridge) は、長期にわたり失業対策に関わっ

てきた経歴をもつ。1897年にオックスフォード大学のペリオール・カレッジに入学し、学寮長ケヤードの影響を受けて、1899年にロンドンのイーストエンドにあったトインビー・ホールのセツルメント活動に参加するようになった。1903年、トインビー・ホールの館長バーネットに勧誘され、副館長に就任し、社会改良の現場に身を置くことになった。ちょうどその頃、失業者は増加傾向にあり、ホールは失業者救済事業を行うようになった。ベヴァリッジは制度面における失業対策が整備される必要を痛感し、その方向を志すようになった。

1905年8月、失業労働法が制定され、10月には中央失業者対策局が設立された。ベヴァリッジは局長に就任し、制度を設計する側に身を置くことになった。失業対策として推進したのは、職業紹介所(Labor Exchange)の開設である。同年、「モーニング・ポスト」紙の社会問題の執筆担当者になった。1907年に「モーニング・ポスト」の記者としてドイツに渡る機会を得て、社会保険制度を詳しく視察し、職業紹介制度について視野を広げた。

1905年、政府は救貧法改正委員会を設置した。委員会の重要議題の一つに失業問題があった。委員のベアトリス・ウェブの仲介により、1907年の救貧法委員会で、ベヴァリッジは失業問題について第1証人として証言した。失業問題について一家言を持つ存在として認められていたといえよう。さらにシドニー・ウェブの仲介で、商務省長官のチャーチルと知り合い、1908年に商務省に入省することになった。失業保険制度を創設するために細目を検討し、職業紹介所を全国に設置することに尽力した。1909年に『失業論—産業の問題』を刊行した。

1909年6月に職業紹介法が制定され、ベヴァリッジは行政長に就任した。1911年に国民保険法(健康保険、失業保険)が成立、1913年に職業紹介局と失業保険局が独立した。ベヴァリッジは職業紹介局の局長に就任した。以上のように、第一次大戦前にベヴァリッジは失業問題のプロパーとして行政の要職を歴任し、職業紹介所、失業保険など失業対策の制度設計に関わった。

戦時中は軍需省で戦時労働力問題に関わった。シーボームとはこの頃か

ら面識があったと推測される。大戦後、シドニー・ウエップに招聘され、1919年にロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)の学長に就任した。また、1919年に失業保険委員会のメンバーになり、失業保険の適用範囲拡大を推進し、1920年失業保険法に反映された。

### 家族手当運動との関わり

1920年代前半、ベヴァリッジは失業と関連が深い人口問題、家族問題に関心を広げ、家族手当運動に関るようになった。きっかけは、1924年に家族手当運動の指導者エレノア・ラスボーンが出版した『権利を奪われた家族(*The Disinherited Family, A Plea for the Endowment of Family*)』を読んだことによる。

ラスボーンはリヴァプールの産業資本家の家庭に生まれ、父は社会改良運動の指導者で下院議員を務めた。父と活動を共にし、各種の社会調査に携わり、家族、女性労働、低賃金、貧困の分野で社会改良運動を牽引するようになった。1909年にリヴァプール市ではじめての女性市会議員に選ばれた。

1917年、「エコノミック・ジャーナル」紙に発表した論文「女性のサービスに対する報酬」で家族手当の導入に言及した。翌1918年に、ラスボーンを会長とする家族支援協会が創設され、家族手当運動を推進する母体になった。

1924年に刊行した『権利を奪われた家族』は、子ども数が多い大家族に貧困が集中していること、貧困の要因が扶養児童の数、家族周期と関連していることを指摘し、家族手当の必要性を主張していた。

ベヴァリッジはラスボーンの家族支援協会に関わるようになり、併設の家族支援評議会(Family Endowment Council)の創設に参加し、評議員になった。ベヴァリッジは家族支援協会の運動を支援しつつ、社会的な支持を広げるために現実に即した提案をすべきであること、貧困家庭の実態を掌握する調査を実施することなどを提言し、運動の発展に寄与した。

ベヴァリッジが家族手当の拡大を重視していたことは、1924年に自分のホームグラウンドのLSEに家族手当制度を導入したことに表れている<sup>8)</sup>。さらに、1926年のゼネストでは次のようなことがあった。

ベヴァリッジは1926年ゼネストで重要な役割を果たした。その前年、1925年に王立石炭問題調査委員会が設置された。ベヴァリッジは蔵相チャーチルの要請をうけて、4名の委員の一人になった。委員長ハーバート・サミュエルとともに、1925年8月から26年3月にかけて炭鉱労働者をめぐる問題を詳細に調査し、炭鉱労働者の3分の1が貧困状態にあり、子どもが多いことによって貧困に陥っていることを明らかにした。委員会報告に家族手当支給の提案を盛り込んだ<sup>9)</sup>。

家族支援協会の運動は次のように展開していった。家族と貧困の実態を把握するため、家族支援協会はリヴァプール大学のC. ジョーンズに依頼し、1929～32年にリヴァプール・マージーサイド地域の社会調査を実施した。調査結果から児童の貧困の実態が明確になり、児童手当の制度化的をしぼって、1934年に児童最低生活保障協議会が創設された。1934年に設置された失業扶助局に強力なロビー活動を行い、児童手当についての社会的理解は徐々に広がっていった。

### 失業保険の両面性

ベヴァリッジの失業問題と家族手当に対する関心は、1930年代に次のように展開していった。ベヴァリッジは1934年に失業保険法定委員会の委員長に就任した。失業法定委員会とは、次のように位置づけられる組織である<sup>10)</sup>。

1934年の失業法により、イギリスの失業対策は三層(three decker system)で構成されるようになった。第一部は失業給付で、抛出による保険基金で運営される。失業保険法定委員会の所管により、保険数理に厳密に従って保険基金を管理し、保険制度を統制する。第二部は失業扶助である。失業扶助局が所管し、ニーズを把握する。資力調査による査定を行い、無抛出の扶助を適用する。第三層に位置するのが救貧法である。疾病、老



齢、寡婦、孤児の状態にある者で、救済が必要な者に対処する。

ちなみに、「給付 (benefit)」とは、一般にニードが続くかぎり、毎週の支払いが継続される(失業給付 unemployment benefit)。「扶助 (assistance)」とは、社会保険に包括されないニードに対応する。最低生活水準を充足させるためのしくみである。無拋出を原則とするため、扶助が必要であることの証明、資力調査が条件で、「給付」に該当しない者への措置という劣等の感覚がともなう。

ベヴァリッジはこの第一部の失業保険法定委員会の初代委員長だった。その後1944年まで10年間その職にあった。ちなみに、失業扶助局の初代局長ラシュクリフはNIIP(国立産業心理学研究所)のメンバーの一人で、シーボームの知人である。

この当時、失業給付・失業扶助における家族数の問題は次のようだった。失業給付に扶養給付がつくようになったのは、1921年11月法からである。妻(または夫)に週5シリング、14歳以下の児童1人につき週1シリングを付加した。失業扶助では、1934年から扶養者に対する扶助がつくようになった。

このようなしくみをめぐって、次のような問題が起きた。失業給付・失業扶助の対象者は、就労していた時に実質賃金が低かったケースが多い。しかし、失業給付・失業扶助の対象者となることによって、失業時のほうが就労時よりも多くの金額を受け取る例が発生した。働かないほうが、手にする金額が多いなら、労働意欲は喚起されない。国庫負担は増し、社会的批判は厳しくなる。

このような状況を鑑み、失業扶助局の課題は、失業扶助として支給する金額について、失業給付額や、就労時に実際に得ていた賃金とのバランスをとり、適切な額を決めることだった。このため、失業扶助局の扶助基準には「大家族条項」と「賃金ストップ」が付けられていた。大家族条項は、5人以上の家族に対して扶助金額を抑制するルールである。賃金ストップ(就労時所得との調整, an adjustment to normal earnings)は、扶助金額が就

労時の手取り金額を超えないように、満額支給を避けて、支給金額を抑制することである。ニードがあるから支給対象になるのに、満額支給が回避されることは、制度設計に重大な欠陥があることを意味する。このような矛盾を発生させる要因の一つが家族員数、つまり「多児」だった。

1930年代に失業保険をめぐる両面性が問題化した。ニードがある労働者と家族にとって、生活費を保障されることは望ましい。しかし、労働者本人の「人間的要因」を考慮すると、就労時所得を超える支給額は、労働意欲を阻害し、精神的自立を損なう。デメリットが発生し、真の経済的自立への支障となる。人間の尊厳として何を尊重すべきかが問題になる。しかし、満額支給を減ずることは、失業保険制度の理念を損なう。以上のように、「人間的要因」の面から考察すると、失業保険制度は重大な欠陥を内包していた。その主要な要因は扶養児童数が増えると、支給金額が増加することをめぐる問題だった。

シーボームの第二次貧困調査の結果は、まだ自立していない子どもを多く抱える家族形成期や家族成長期に、貧困率が高く、対策が必要であることを示していた。そのニードは失業者だけに限定されるものではない。「就業」中であるが低賃金の労働者や、「非就業者」にもニードがある。

以上のように、「失業保険」に付加されている「扶養」の条項が複数の矛盾を生み出していた。理念に矛盾しない失業保険制度の改編が求められていた。

### マクロ的視点の深化：ケインズとの交流

20世紀初頭からベヴァリッジは失業対策、失業保険の制度設計に深く関わり、諸々の問題点を知悉していた。個別に発生する問題に対し、政府がその時々への対応でしのいできたことが、制度間に矛盾を生み出していた。失業対策や貧困対策について、総合的・包括的視点で再編成することが必要な時機を迎えていた。マクロな計画・管理の発想が必要とされていたのである。

ベヴァリッジがマクロな視点を深化させる機会になったと推測されるのが、1930年代後半に深まるケインズとの交流である。両者は1920年代には、人口

問題や優生思想をめぐって論戦を展開したことがあった。しかし、失業や人口問題をめぐるベヴァリッジの理解は徐々に変化し、30年代後半にベヴァリッジはロンドンのケインズ邸で定期的に行われる会合に出席するようになった。常連はレイトンやソルター (Arthur Salter) などである。ケインズ・グループとの交流を通して、「国家の介入」や計画・管理の必要性について理解を深め、マクロ的視点から社会保障制度を構想する下地になったと推測される。

## 5 「ベヴァリッジ・レポート」作成プロセス

### ベヴァリッジ委員会の設置

1939年、イギリスは第二次大戦に参戦した。ベヴァリッジは労相 E. ベヴィン (Bevin) の招聘により、労働省に入省し、労働力の需給問題に関わった。グリーンウッド無任所相 (Greenwood) によって、1941年6月に「社会保険および関連サービスに関する委員会」(Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied) が設置された。参戦前に、国務省は労災保険問題を検討中だったが、戦争勃発で中断していた。委員会の目的は、労災問題も含めて、広く社会保険に関わる問題点を洗い出し、改善の方向を示すことだった。委員長にはベヴァリッジが委嘱され、11の省庁から選出された委員で構成された。

初回の会合は1941年7月8日である。保険制度に関連する政府機関・外部機関に文書作成を依頼した。1941年11月26日から42年9月末までの間に、政府部局以外に125の団体・個人から文書または口頭で証言を得て、必要な情報を収集した。委員全員が出席する会議は48回開かれたが、終始ベヴァリッジの強いリードで委員会は運営された。

41年末から42年初頭にかけて、ベヴァリッジは2つの文書を発表した。1941年12月に「社会保障の基礎的諸問題」、1942年1月に「社会保険給付基準と貧困問題」である。社会補償制度の基本構想がこれらの文書に述べられている。

## 最低生活費の検討

ちょうどこの頃、ベヴァリッジはシーボームに手紙を出した。1941年12月29日発信の書簡には下記のように記されている<sup>11)</sup>。

【ベヴァリッジから B.S. ロウントリー宛 書簡 1941年12月29日】

あなたが次にロンドンに来たときに、社会保険と貧困について、多くの事柄を話し合う機会を頂戴したく思っております。あなたの『貧困と進歩』、『労働の人的必要』について非常に興味深く読んでいます。このクリスマス休暇の間に、多くの示唆を得ると思います。私がとくに関心を抱き、あなたにうかがってみたいと思っている点について列挙しておきます。

- 1 社会保険給付額の算定で、最低限の費用の算出に、第一次貧困の基準を適用することは適切でしょうか。
- 2 現在の栄養基準に即すると、第一次貧困の基準のどの点を改善すべきでしょうか。
- 3 様々な項目に要する費用が変わっていくことを考えると、最低限の費用の算出に、どのような計算方法を適用するのが適切でしょうか。
- 4 児童手当(年齢で支給段階を設定)に関する私の提案について
- 5 老齢年金を受給する期間に発生する男女の金額の相違について

これらは、いま思いついた数点を挙げたに過ぎません。できる限り多くの問題を話し合うことができればと思っております。それでは、良い新年をお過ごしください<sup>12)</sup>。

このように、ベヴァリッジはシーボームの著書を読んで、基本構想を具体化するための論点を洗い出していた。書簡を受け取ったシーボームは、第二次貧困調査の協力者であるスチュアートと、列挙された問題点を協議し、次のような趣旨の返信を出した。

【B.S. ロウントリーからベヴァリッジ宛 書簡 1942年1月3日】

あなたから頂いた12月29日付の手紙の内容に非常に興味を持ちました。お目にかかる日時のアポイントメントを取ろうと思って、すぐに電話をかけてみましたが、秘書の方に1月13日までは休暇中とかがいました。私はあなたが列挙

してきた項目を十分に検討してみました。その内容を封書に記して、火曜日午前中までに着くようにしますと、秘書の方に伝えました。このほうが時間の節約になるでしょうし、お目にかかったときに、ここに記した内容をすぐに話し合うことができます。

社会保険給付額の最低限の費用の算出に、第一次貧困の基準を用いることは適切とは思いません。「人間的必要基準」を適用させるほうが良いでしょう。

食費の算定は、第一次貧困基準も人間的必要基準もさほど大きな違いはありません。1936年の調査では、栄養学の専門家の見解に基づいて、第一次貧困基準は1日の最低のタンパク質量を125グラムとして計算しました。人間的必要基準ではこれに100グラム加算しました。また、第一次貧困基準では5人家族が1日に必要とするミルク量を18.25パイントのミルクと11.5パイントのスキムミルクと算出しました。人間的必要基準ではこれをすべて濃縮スキムミルクとして計算しました。このように人間的必要基準の食費は身体的健康が維持できる最低限に近い数値で出していますので、食費は人間的必要基準を社会保険に適用させて問題ないと思います。

被服費は人間的必要基準の算定をやや削って、社会保険に適用させることが可能です。もし失業状態になっても、必要であれば衣服はそのまま着続けることができますが、光熱費・雑費は失業であるか否かに関わりなく、同額の費用が必要です。

人間的必要基準で、私は余裕費を9ペンスと算定しました。疾病・埋葬クラブ費用だけ残して、それ以外は全部カットしてみました。

その結果、5人家族の場合、1936年の物価に換算して、最低限必要な費用は32シリング7ペンスになります(39年9月物価換算：34シリング7ペンス、41年12月物価換算：44シリング4ペンス)<sup>13)</sup>。

ここに記されているように、シーボームの第一次貧困基準の食費は、必要最低限の食品で必要栄養量を満たすように計算されていたが、人間的必要基準それに多少のカロリー摂取量を上乘せし、余裕をもたせていた。人間的必要基準にあらかじめ算入してあるそのような「余裕分」を多少差し

表 8 最低生活費の算定

## ◆5人家族(夫婦、3人の子ども)の場合

項目	第2次貧困調査の人的必要基準を適用(1936年物価水準)	1942年1月3日書簡で、B.S.ロウントリーがベヴァリッジに提案した社会保険に適用する基準(人的必要基準を一部減額)(1936年物価水準)
食費	20s.6d.	20s.6d.
被服費	8s.0d.	5s.5d.
光熱費	4s.4d.	4s.4d.
生活雑費	1s.8d.	1s.0d.
余裕費	9s.0d.	1s.0d.(疾病・埋葬クラブ会費のみ)
合計	43s.6.	32s.7.

## ◆夫婦2人の場合

項目	1942年1月3日書簡で、B.S.ロウントリーがベヴァリッジに提案した社会保険に適用する基準(人的必要基準を一部減額)(1936年物価水準)	ベヴァリッジ報告に記載された「労働年齢にある成人」の夫婦の最低生活必要額(1938年物価水準)(家賃除く)
食費	9s.10d.	13s.0d.
被服費	3s.2d.	3s.0d.
光熱費	3s.4d.	4s.0d.(生活雑費除く)
生活雑費	10d.	2s.0d.
余裕費	6d.(疾病・埋葬クラブ会費のみ)	1s.0d.(疾病・埋葬クラブ会費のみ)
合計	17s.8.	22s.0.

s.d=シリング、ペンス

出典:[Rowntree 1941:11-33][Borthwick:Box7-Fiche74-76, BS letter to Biveridge, 3, Jan, 1942][Social Insurance and allied Services, Report by Sir W. Beveridge:85-87]

引いて減額し、修正した数値をシーボームは社会保険の最低生活費として提案した(表8)。児童手当については、行政面で克服しなければならない課題が山積しているが、もし実現するなら望ましいという見解を述べている。

クリスマス休暇から戻ってきたベヴァリッジは、1月12日に返信を出し、シーボームが提案した数値を「ロウントリーの修正最低生活費」と名付け、「人的必要基準」を修正した数値を用いることに決め、細かい数値については検討を重ねて詰めることを記している。また失業扶助局から家賃に

関するデータを入手し、スコットランドでは週平均6シリングであるが、ロンドンでは12シリング6ペンスで、2倍の開きがあることを確認し、このように格差が大きいものに対して一律の基準をあてはめることは難しいと考えていることが記されている。

42年1月21日に開かれたベヴァリッジ委員会で、最低必要生活費の算出について助言を得るため、「小委員会 (Sub-Committee)」を設けることが了承された。同月、ベヴァリッジは「社会保険給付基準と貧困問題」を発表した。貧困の第一要因は失業、第二要因は家族周期と賃金の不一致であるという見解を示し、社会保険はこの2つの要因に対処可能という見解を示した。貧困要因に対するこの見解は、シーボームの調査から示唆を得たものである。社会保険制度のおおまかな方向が明確になったので、次の課題は最低生活費の算定であること、児童手当に対して、社会保険の本体とは別立てで検討を進めることが示された。

### 小委員会の設置

2月19日付で、委員会事務局長D.N. チェスターからシーボームに、小委員会の委員就任が打診された。小委員会の目的は、病気、失業、老齢など社会的弱者の多様な状況を鑑みて、最低生活費算出の助言を行うことと記されている。シーボームは翌20日に了解の返信を出した。小委員会のメンバーは4名で、B.S. ロウントリーのほか、LSEで統計学を教えるA.L. ボーレイ (Bowley)、BMA (英国医師会 British Medical Association) 出身の医師R.F. ジョージ (George)、保健省の栄養学の専門家H.E. マジー (Magee) である。つまり、小委員会は、貧困研究者、医療および栄養学の専門家で構成されていた (表9)。

第1回的小委員会は3月13日に行われ、シーボームが作成した素案をたたき台に議論が進められた。事前に、シーボームは第二次貧困調査の協力者スチュアートと、時間をかけて素案を練り上げた。会合の2日前に、シーボームはベヴァリッジに手紙を書き、スチュアートは数々の調査経験

表 9 小委員会における最低生活費の検討プロセス

年	月	日	書簡・議事録など		
1941	12	29	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
1942	1	3	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	1	12	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	1	20	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	2	19	チェスター	から B.S.ロウントリー	宛
	2	20	B.S.ロウントリー	から 事務局局長チェスター	宛
	3	11	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	3	13	小委員会 議事録		
	3	27	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	3	30	スチュアート	事務局局長チェスター	
	4	3	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	4	18	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	4	20	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	4	21	小委員会 議事録		
	5	17	ベヴァリッジ	から 小委員会メンバー	宛
	5	29	ベヴァリッジ	から 小委員会メンバー	宛
	6	9	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	6	17	ポーリー	から ベヴァリッジ	宛
	6	24	R.F.ジョージ	から ベヴァリッジ	宛
	目付不明		H.E.マジー	から ベヴァリッジ	宛
	7	1	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	7	16	委員会事務局	から B.S.ロウントリー	宛
	7	23	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	7	24	小委員会 開催		
	8	12	ベヴァリッジ、B.S.ロウントリーによる打ち合わせ		
	8	15	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	8	18	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	8	20	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛
	8	20	B.S.ロウントリー	から ベヴァリッジ	宛
	8	25	ベヴァリッジ	から B.S.ロウントリー	宛

出典: [Borthwick:Box7-Fiche74-76, Rowntree and Bevaridge]



<b>書簡・議事録の主な内容</b>
『貧困と進歩』、『労働の人的必要』から示唆を得たこと。最低生活費の計算方法など5点の質問
人的必要基準から減額するように修正して、社会保険の最低生活費とする計算方法の提案
シーボームが提案した数値を「ロウンリーの修正最低生活費」と名付け、「人的必要基準」を修正した数値を用いることにほぼ決めた。ロンドンとスコットランドの家賃格差について。
ベヴァリッジが作成した雇用主協議会全国連合会への質問項目について、雇用主が答えるのは難しいと思われること。
小委員会の委員への就任を打診。
委員就任を了解。
2日後の小委員会に、スチュアートを同伴することの許可を求める。
最低生活費の算出に関わる原則を議論。都市と村落における生活費の相違、労災による疾病・傷害、年間収入200～400ポンドの労働者の任意保険の拠出額について、検討を継続すること
寡婦の貧困問題について
3月13日の小委員会で、照会があった「必要栄養量と食品」についてのレポートを送付する連
寡婦の調査について
寡婦のデータ送付に対する御礼
任意保険制度を整える必要性を主張
労働力年齢に該当する夫婦について最低生活費を試算。一律10シリングの家賃案が登場する
が継続審議。
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月17日版」の配布、意見提出の依頼。
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月29日版」の配布、意見提出の依頼。
小委員会用に作成した会議資料の御礼。ただし、目を通しての余裕が全くない。
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月17日版」に対する回答書
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月29日版」に対する回答書
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月29日版」に対する回答書
「最低生活費算定に関する素案：ベヴァリッジ・メモ 5月29日版」に対する回答書
「ベヴァリッジ原案：保険給付金額と最低生活費の算定」7月24日小委員会会議用資料の送付
「ベヴァリッジ原案：保険給付金額と最低生活費の算定」に対するコメント
「ベヴァリッジ原案：保険給付金額と最低生活費の算定」の検討
家賃問題の協議
ヨーク市の家賃状況について
家賃問題について
家賃問題、懸案事項について
家賃問題について
家賃問題、懸案事項について

があり、貧困問題に該博な知識を有しており、小委員会で議論を進める際に役立つと思われるので、小委員会に同伴したいと許可を求めた。そのようないきさつで、初回の会合にスチュアートも参加した。

ポーリイは欠席したが、社会保険に適切な最低生活費の算出に関わる原則が協議された。この段階では家賃を除いて算出することになった。5人家族(夫婦と3人の扶養児童)を基準にすることを決め、高齢者は男女別、年齢別に算出することになった。ベヴァリッジは、国務省が検討を中断した労災保険問題についても検討を進めることを要請した。とくに、労災による疾病・傷害について、一時的なものと、恒久的なものとの区別をどう扱うか、シーボームが見解をまとめておくことになった。このほか、シーボームは次回までに、都市と村落における生活費の相違、失業保険に加給するための任意保険の拠出額について、年間収入200~400ポンドの労働者について適切な拠出額に関する資料を収集することになった。

## B.S. ロウントリーのアドバイス

3月27日付のシーボームからベヴァリッジ宛の書簡で、シーボームは寡婦について次のような内容を述べている。第二次貧困調査の調査対象者のなかには1277名の寡婦がいた。そのうち40%(516名)が貧困状態だった。しかし貧困調査では、貧困者40%と他60%に分かれる要因を追究してはいない。年齢の相違、職業、賃金、家族状況、とくに成人した子どもたちが家賃を負担しているか否かが相違を生み出す要因と推測される。寡婦の貧困について小委員会に助言を求められても、確実な資料がなく、助言は難しい。相違を調査するには相当の手間・時間を要する。寡婦問題について、ベヴァリッジ委員会ではどの程度掘り下げた検討を行う予定かうかがいたい。

これに対する4月3日付ベヴァリッジの返信は、寡婦に関する資料はベヴァリッジ委員会に非常に有用であろう。寡婦に関して、年金給付基準と給付期間を検討することが必要である。しかし、11省庁の連合委員会

ある当委員会が調査費用を調達できるか否かは不明なので、現時点では保留である。

報告書原案作成まで、時間の余裕がなかったこともあって、寡婦問題について調査が実施されることはなかった。しかし、このように報告作成に関わることはシーボームにとって、第二次貧困調査では明確にする余裕がなかった諸点について、さらに調査と考察を深める必要性を認識する機会になったと思われる。

4月20日付のシーボームからベヴァリッジ宛書簡で、シーボームは任意保険についていくつかの提案をした。この頃、ベヴァリッジ委員会は強制的な社会保険制度の整備に集中していて、任意保険を設けることに本格的に取り組んでいなかった。強制保険は最低生活水準を保障するが、もし本当に失業に直面することになったとき、最低限以上の給付を得たい、有業のうちに対策を講じておきたいと思う労働者もいるはずである。それに対応するのが任意保険である。シーボームの提案は、任意保険は雇用主と労働者による拠出、年間収入200～400ポンドの労働者を4階級に類別して、拠出額に段階設定することであった。

この提案に対して、4月23日付ベヴァリッジの返信は、任意保険制度に国がどのようなスタンスで関わるかを問題にしている。任意保険制度の運営主体を国とするのか、それとも友愛組合・労働組合・トラストのような民間組織が運営主体になるのかという点である。また、リスクは失業だけでなく、疾病などもあり、不測のリスク全般に備えたいと思う労働者もいるはずである。その際の拠出方法は、シーボームが失業対策に限定して想定した雇用主と労働者による拠出という発想では対処できない。任意保険制度を設けた場合、対応すべきリスクの範囲をどのように考えるかという質問をシーボームに返している。

その2日前、4月21日に小委員会が開かれた。児童手当が支給されていることを前提条件にして、夫婦2人を想定した最低生活費の検討が進められた。高齢者を除き、労働稼働年齢である夫婦について試算された。栄

養学の知見に基づくと食費は13シリングで、これはほぼ確定だった(ベヴァリッジ報告でもこの値が使われている)。被服費、光熱費・雑費、家賃が検討された。とりわけ問題になったのは家賃問題である。このときすでに家賃について一律10シリング案が登場している。一律10シリングから大きくはずれる例(高額・低額の両方を含む)にどのように対処するのかが問題になった。食費以外の項目について継続審議にして詳細を詰めることになった。

### B.S. ロウントリーの貢献

このように2月から4月にかけて、ベヴァリッジは小委員会メンバーと会議で、または書簡を用いて、活発に意見を交換した。最低生活費について、細かい数値に至るまで詳細に検討された。

5月頃から、ベヴァリッジは社会保障制度の枠組みを本格的に設計する作業に取りかかった。5月17日付、29日付で「最低生活費算定に関するベヴァリッジ原案」が出来上がり、小委員会メンバーに送付された。各委員はこれにコメントを付けて返却し、それを元にベヴァリッジは原案修正作業にとりかかった。

6月、ベヴァリッジは本体委員会「レポート」第一次原稿の執筆で多忙の状態にあった。最低生活費だけではなく、社会保障制度の全体および細部について目配りして記述しなければならず、小委員会メンバーから送付された文書に目を通す余裕がないときもあった。

7月半ば、ベヴァリッジは最低生活費に関わる部分について、本体委員会「レポート」第一次原稿を書き上げた。24日開催予定の小委員会でも検討する資料として、7月16日付で各委員に送付された。家賃問題を除いて、最終的な「ベヴァリッジ・レポート」第Ⅲ部・第1章の本文とほぼ同じである。

7月24日に小委員会が開かれ、家賃以外の項目について、「レポート」第一次原稿は小委員会承認され、本体委員会の協議に回された。残った

家賃問題について、ベヴァリッジとシーボームは8月に詰めた協議を行った。このときもヨーク第二次貧困調査の知見が協議の基礎資料になった。『貧困と進歩』掲載の表は最終的なレポートに引用された。

8月18日付のベヴァリッジからシーボーム宛の書簡には「保険給付の本質は、個人が給付金を実際にどのように消費したかについて、詳細に詮索しない点にある」「支出の自由は本質的自由の一部である」と記されている。つまり、家賃の実支出額について拘泥することを避ける姿勢を示した。その後も協議は続いたが、最終的に家賃10シリングの全国一律均一給付になった<sup>14)</sup>。

このように、小委員会は42年2月に設置され、ほぼ半年にわたって、最低生活費や家賃問題について詳細な検討を重ね、7月に最低生活費の算定方法の大枠が固まるというスケジュールで進行した。シーボームとベヴァリッジが頻繁に書簡を交わしていたことが示すように、会議の場だけでなく、書簡も活用して、協議はスピーディに進行した。

小委員会のチーフはボーリイだったようだが、ベヴァリッジの実際の相談相手になったのはシーボームである。ベヴァリッジ原案に対する各委員の回答書を見ると、ボーリイは簡単なペーパーで済ませているが、シーボームは第二次貧困調査に基づく知見を根拠に、詳細な助言を記している。

以上のように、「ベヴァリッジ・レポート」作成のプロセスに、シーボームは深く関わった。ベヴァリッジは1941年末に『貧困と進歩』を読んで啓発され、最低生活費の算定に当たって、全面的にシーボームの知見を活用した。最終的な「ベヴァリッジ・レポート」本文には、『貧困と進歩』からの引用、シーボームの調査結果の紹介が随所に散見される。

## 6 「ベヴァリッジ・レポート」の発表

### ベヴァリッジ・レポートの概要

このようなプロセスで作成されたベヴァリッジ委員会の最終報告書の概要は以下のようである。立案した社会保障計画は、3つの前提、3つの方法、

6つの原則が根幹になっている。

3つの前提とは「児童手当」「保健およびリハビリテーション・サービス(医療保障)」「雇用の維持(大量失業の回避)」である。この3つの前提は特殊事情への対処で、これらが成立することによって、「均一給付・均一抛給」が可能になる。

保障のための3つの方法とは「社会保険」「国民扶助」「任意保険」である。「社会保険」は基本的ニードへの対応方法、「国民扶助」は特殊ケースへの対応方法、「任意保険」は基本的措置に付加する方法である。

社会保険の6つの原則とは、「均一額の最低生活費給付」「均一額の保険料抛給」「行政責任の統一」「十分な給付」「包括性」「被保険者の分類」である。つまり、国民生活に対して「最低限の保障を行う」ナショナル・ミニマム(国民的最低限)を基本思想とし、「均一給付・均一抛給」を基本原則とする。

以上の基本的概念に基づき、6部構成で社会保障計画の詳細が記述された。第1部は基本理念の概説、第2部は23の改善項目、第3部は3つの特殊問題、第4部は予算計画、第5部は社会保険・公的扶助の具体的な運営方法、第6部は社会保険の運営を成立させるための前提条件である。

### 家賃問題についての記述

小委員会で最後まで協議が続いた家賃問題は、第3部に「3つの特殊問題」の1つとして記述されている。小委員会から出た意見は「全国一律の家賃は、科学的観点からみると、住居のニードに応えることにはならない」だったと記されている。つまり、小委員会は全国一律家賃に賛成していない、委員長ベヴァリッジの判断で全国一律「週10シリング均一給付」が導入されたことが明言されている。

「ベヴァリッジ・レポート」本文から、家賃をめぐる議論のポイントをたどってみよう<sup>15)</sup>。家賃には3つの特徴があるという。全国の家賃状況を見ると、家賃は地域別格差が大きい。同一地域・同一規模の世帯の間でも

格差が大きい。家賃には価格柔軟性がないため、収入が中断しても変更が難しく、同額の支出が続く。

格差が大きい家賃に対して、社会保険で対応する方法は3つしかない。「均一拠出、実支出額給付」「地域別・職業別の拠出・給付」「均一の拠出・給付」である。

「均一拠出、実支出額給付」が最低限ニーズに最も近い。しかし、高家賃は高収入で支払い可能だったことの反映である場合もある。高家賃の居住環境への好みの反映かもしれない。平均額以上の家賃は本人の意志によるものか、やむを得ない選択なのかという根本的な問題が生じる。B.S. ロウントリーの第二次ヨーク貧困調査の結果は、やむを得ない選択ということを示している。いずれにしても「実支出額給付」に対する見解は多様で、最低限ニーズへの対応なのか、最低限水準をこえるニーズへの対応なのか判別することは難しい。また、実際問題として、「実支出額給付」は事務量の増大を招く。1世帯に2人の稼得者者がいる場合、保険対象者の家賃負担割合を判別する作業も繁雑である。

このような事務作業の繁雑化を回避し、最低限ニーズに対応するために「均一の拠出・給付」とした上で、給付に加算する住宅手当の導入が考えられる。しかしながら、これは給付費総額の大幅な増大というリスクを招く。ロンドンでは異常な高家賃で、ロンドン在住者に扶助額が増大する。低家賃のスコットランド居住者はこのような高家賃分を負担していることになり、不公平が生じる。

そこで登場するのが「地域別・職業別の拠出・給付」である。しかし、この方法は「社会保険制度の簡素化」という原則を損ない、管理運営上の困難を発生させる。関係省庁との協議を必要とし、現時点では「社会保険および関連サービスに関する委員会」だけの判断で導入を決めることはできない。改めて担当の委員会に検討を付託する必要がある。

以上のような手順で検討を進めた結果、採用されたのが「均一の拠出・給付」であった。

## 「ベヴァリッジ・レポート」の署名

以上のような経過で、最終的に完成した「ベヴァリッジ・レポート」に、1942年11月20日付でベヴァリッジが署名し、12月1日下院へ提出された。

最終レポートに署名したのは、委員長のベヴァリッジのみである。他11名が署名しなかった理由について、報告書本文には、報告書のなかで政策に関わる問題点を指摘しているため、各省庁から派遣されている委員が、大臣を越権するような立場にたつことを避けるためという趣旨が記されている。

署名問題は、「社会保険および関連サービスに関する委員会」に付託された内容は、各省庁の制度の調整で、基本原則や基本政策にはふれないことであったが、それを越える内容が含まれていたことの表れで、それを逸脱とみるか、革新的と解釈するかは、意見の分かれるところであった。

「ベヴァリッジ・レポート」が公表されると、ジャーナリズムは次のような論調で報道した。過去20年間、イギリス国民は失業など生活不安の問題で苦しんできた。しかし、資力調査をすることなく、国民に「最低限の保障を行う」ことを基本原則とするベヴァリッジ・プランの登場は、国民を悪夢から救うものである。このようなベヴァリッジ・プランの基本構想は、国民の多大な支持を得ていることを示さなければならない<sup>16)</sup>。

人々は「ベヴァリッジ・レポート」を革新的と受け取った。政府刊行物センターの前には長い行列ができ、またたく間に63万5千部が売れたという。報告書は人々の関心をよび、「ベヴァリッジ・ブーム」が起きて、1～2週間は戦争報道も影がうすくなったと言われた。大衆の不安をナチズムのような方法で対処するのではなく、革新的発想の社会保障計画で対処したことは、イギリスの誇りを呼び覚まし、戦争遂行中の国民的共感をよんだのである。前線の兵士にもベヴァリッジ・プランは伝えられ、士気高揚に活用されたという。



## 残る家賃問題

「ベヴァリッジ・レポート」作成に深く関わったシーボームは、報告公表後、数紙から寄稿を求められ、「ベヴァリッジ・レポート」を評価し、支持を表明した。しかし、シーボームは「家賃問題」について、厳しい評価を下している。自由党下院議員に宛てた書簡に、家賃に「均一抛出、均一給付」をあてはめたのは「大きな間違い」であると明言している<sup>17)</sup>。

シーボームが最低限ニードに適切に応える唯一の方法と考えるのは、「実支出額給付」に「住宅手当」を加算する方法である。ベヴァリッジは報告本文に、「実支出額給付」は1世帯に2人の稼得者者がいる場合、保険対象者の家賃負担割合を判別する作業も繁雑であると書いたが、シーボームはこの点に反論し、1世帯に一人だけ住宅給付をすればよいのであって、事務作業の煩雑は起きないと記している<sup>18)</sup>。

このような記述から推測すると、ベヴァリッジが報告本文に記した、小委員会は「全国一律の家賃は、科学的観点からみると、住居のニードに応えることにはならない」という意見で、全国一律家賃を承認しなかったという件について、最大の論敵はシーボームだったといえよう。

シーボームは最低生活費について、金額についてはペニー単位、栄養についてはグラム単位までこだわって算出した。家賃は家計の主要消費項目であり、とくに貧困層にとって重い負担になっていた。実効性がある貧困対策を実施するために、家賃は重要な意義をもつ。大ざっぱな全国一律で処理することは、真の貧困対策にならない上に、細かく算出した数値の意義を低減させるものであった。

「ベヴァリッジ・レポート」以後、シーボームは基本構想実現のために、家族手当問題と、家賃問題に取り組んでいった。ベヴァリッジプランの前提条件として記された家族手当が実現したのは1945年である。「家族手当法 (Family Allowances Act)」の施行によって、第2子以降の被扶養児童1人につき週5シリングの手当が支給されることになった。

## 7. 「家族手当」法制化への世論形成

### 家族手当をめぐる政治的議論

1941年、シーボームはロウントリー社の社長を退いた。父ジョーゼフ以来、2代にわたって、ロウントリー家出身者が社長を務めたが、シーボームの後継は血縁者ではなく、役員の一人名だったG.H.ハリス(Harris)が社長に就いた。

シーボームはロウントリー社の業務を離れ、社会的活動により多くの時間を割くことが可能になった。1941年は『貧困と進歩』が発刊された年である。第二次貧困調査によって明らかになった貧困要因を解消するため、シーボームは積極的な活動を展開し始めた。

貧困要因の一つが「多児」であることから、多児を抱える負担を軽減するため、「家族手当」導入へ向けた運動に力を注いだ。労働組合はそれまで「家族手当」導入は賃金抑制につながると警戒し、導入に積極的ではなかった。そのような労働組合指導者にシーボームが働きかけたことは先述した通りである。第二次貧困調査で得た具体的な数字で、貧困要因の根拠を示すことができるようになったことが、社会的関心の喚起に役立った。1941年のTUC年次大会で家族手当が取り上げられるようになった<sup>19)</sup>。

戦時によるインフレも、家族手当への関心を強めた。1939～40年に、大蔵省の委員会で賃金統制、生計費補償の対策として家族手当が議論されるようになった。また、ケインズが大蔵省に入省し、1941年の『戦費調達論(How to Pay for the War)』で、家族手当の経済効果を述べたことも効果的だったという<sup>20)</sup>。

1940年2月後半、下院議員有志によって、家族手当の法案化を促進するため、超党派議員グループが結成された。政治的動きは活発化し、1941年3月、下院ではじめて議論された。6月、超党派グループは大蔵大臣に家族手当に関する調査を進めるように要望書を提出した。また、労働組合側も、41年TUC年次大会で家族手当について検討レポートを作成することに合意し、翌42年3月にTUC常務委員会は家族手当を支持することを

決議した。1942年になると、4月にホイットレー委員会に「家族手当」検討小委員会が設置され、8月に調査報告書が刊行された。また、6月には下院、上院の両方で議論された<sup>21)</sup>。

以上のように、1941~42年に複数の政治的潮流が、家族手当導入の方向へ一致した動きを示すようになり、家族手当に対する関心は拡大し、政治的動きが活発化した。これはちょうど、ベヴァリッジ委員会のレポート作成時期と重なっていた。41年6月にベヴァリッジ委員会が発足、42年12月に下院へ「ベヴァリッジ・レポート」が提出され、第2子以降に週8シリングを支給する案が盛り込まれた。

「ベヴァリッジ・レポート」によって、家族手当の必要性は広く認識されるようになった。これ以降、財源問題や支給額の妥当性、実施時期などに議論の焦点はしぼられていった<sup>22)</sup>。

### 自由党と家族手当

自由党では、「家族手当」推進をめぐって、次のような動きが展開していった。党内で家族手当の検討が具体的に本格化したのは1942年夏で、この問題に関するパンフレットが刊行された。翌43年にかけて、家族手当の予算計画、財源、税制問題などが議論され、J.E. リース・ウィリアムス(Rhys-Williams)によって、「家族手当・その他手当のための財源案および所得税改革案」(略称「リース・ウィリアムス計画」)として整えられ、43年12月に公表された。

自由党では、これをたたき台とし、家族手当をめぐって、社会保障予算や税制改革に関する議論を本格化させるため、44年1月に党内に家族手当検討専門委員会を発足させた。委員長は、シーボームと旧知の間柄のW. レイトンである。

レイトン委員会は、家族手当をめぐって「リース・ウィリアムス計画」と「ベヴァリッジ・プラン」との異同や得失を検討した。2カ月の検討期間を経て、44年3月に自由党執行部に委員会報告書が提出され、「リース・

ウィリアムス計画」を改善して家族手当導入を推進することを支持するという答申が出された<sup>23)</sup>。

この当時、自由党では戦後の再建策をめぐって、様々な委員会が活動していた。レイトン委員会は、家族手当という単一の政策だけを検討の対象としたのではない。「リース・ウィリアムス計画」がマクロ的な視野で、適切な社会保障予算の規模、財源確保のための税制改革など、社会計画の全体像を射程に入れて論じている点を評価したのである<sup>24)</sup>。

このように自由党では、1944年頃に、家族手当の支給と関連して、財源の調達と資源配分の妥当性など国家財政と関連する政治的課題が議論されるようになっていた。かつて、シーボームが個人的に労働組合幹部に家族手当に関心を持つように働きかけていた頃に比べれば、相当の進捗である。このように家族手当の法制化は、複数の組織が推進の動きを強めることによって、実現していった。

### 家族手当の法制化

1945年に法案が通過したが、「ベヴァリッジ・レポート」の提案よりも支給額は削減され、第2子以降に週5シリングの支給になった。週5シリングが児童一人の生存必要金額として不足していることは明らかだったが、推進した組織はそれぞれの思惑があり、この内容で実現されることになった。政府は「ベヴァリッジ・レポート」の提案を受け入れる姿勢を示す必要があった。労働組合は政府に協力することによって、他項目の交渉を有利に展開できる可能性があることに期待した。家族手当が母親に支払われることになり、推進勢力の一つだった家族扶養協会にとって、女性の地位向上の点で有益であると判断された<sup>25)</sup>。

## 8. むすび

以上のように、第二次貧困調査の知見は、「ベヴァリッジ・レポート」に影響を与え、家族手当の法制化につながっていった。B.S. ロウントリー

が家族手当の実現に傾注した背景として、企業経営者という立場も深く関連していると考えられる。ロウントリー社の経営に関わることを通して、「雇用主の責任」について自覚的だったことも影響しているであろう。経営的視点に立つと、賃金の上昇を無条件に受け入れることはできない。経営者が負担すべき扶養家族の範囲を明確にする必要がある。経営者として、利潤を生産拡大・維持へ投入する割合や、労働者の再生産に投入する割合に見通しがついてこそ、効果的な経営計画を立案できる。

また、経営者に扶養家族の負担を過度に負わせることは、扶養家族が多い労働者の雇用を忌避する可能性を生み出す。子だくさんの労働者に失業の可能性が高くなる事態は避けるべきであるし、1920年代にイギリス社会では出生率の低下が社会的問題として認識されるようになっていた。貧困、失業、企業経営、人的資源・国力など様々な側面から、扶養家族について、「雇用主」と「国家」で責任を分担する必要性があることが徐々に認識されるようになっていった。

## 注

- (1) [B.S.Rowntree 1941:v-xii]
- (2) [Rowntree 1941:11-33]
- (3) [Rowntree 1941:158-159]
- (4) [Borthwick:LEC25-17, Delivered at Industrial Co-partnership Association, Royal Empire Society, 12 March 1942][Borthwick:Box7-Fiche75-75, BSR and Beveridge, Poverty and the Beveridge Plan]
- (5) [Briggs 1961:275-276]
- (6) [Briggs 1961:275-276]
- (7) [中島 2003:82-85][椿 2007:95-97]
- (8) [赤木 2005]
- (9) [Harris 1977(柏野訳下 1999):1-17]
- (10) [赤木 2005]
- (11) [Borthwick:Box7-Fiche74-76]
- (12) [Borthwick:Box7-Fiche74-76]

- (13) [Borthwick : Box7-Fiche74-76]
- (14) [Borthwick : Box7-Fiche74-76]
- (15) [Social Insurance and allied Services, Report by Sir W. Beveridge : 117-137]
- (16) [Borthwick : Box7-Fiche74-76, Reynolds News, London, 6 th, Dec., 1942]
- (17) [Borthwick : Box7-Fiche74-76, Rowntree and Beveridge, Letter from BSR to SR, 1.11.43, on Beveridge Report]
- (18) [Borthwick : Box7-Fiche74-76, Rowntree and Beveridge, Poverty and Beveridge Plan, The Fortnightly, Feb., 1943]
- (19) [樫原 1980 : 430-483]
- (20) [樫原 1980 : 430-483]
- (21) [Borthwick : R&Co93-VIII-5 f, Family Allowance]
- (22) [樫原 1980 : 430-483]
- (23) [Borthwick : POV-3-2, booklet, Lady Rhys-Williams scheme]
- (24) [Borthwick : POV-3-21, letter to BSR from Walter Layton]
- (25) [樫原 1980 : 430-483]

## 参考文献

- 赤木 誠, 2005 「両大戦間期イギリスにおける家族手当構想の展開—調査・運動・制度設計」『社会経済史学』 71-4 : 91-110.
- Briggs, Asa, 1961, *A Study of the Work of Seebohm Rowntree : 1871-1954*, Longmans.
- Cambell, John, 1977, *Loyd George : the Goat in the wilderness, 1922-1931*, London : Cape.
- Clarke, Peter, 1996, *Hope and Glory : Britain 1900-1990*, London : Penguin Books. [ピーター・クラーク (西沢保他訳) 『イギリス現代史 1900-2000』 名古屋大学出版会, 2004 年]
- Cole, M., *Beatrice Webb*, Longmans, Green & Co., 1945. [マーガレット・コール (久保まち子訳) 『ウェブ夫人の生涯』 誠文堂新光社, 1982 年]
- Curtler, W. H., 1919, *A Short History of English Agriculture*, Oxford : Clarendon Press.
- Emy, H.V., 1973, *Liberals, radicals, and social politics, 1892-1914*, Cambridge University Press.
- French, David, 1995, *The Strategy of the Loyd George, 1916-1918*, Oxford : Clarendon Press
- Grigg, John, 2010, *Loyd George : The young Loyd George*, London : Faber and Faber.
- Grigg, John, 2002, *Loyd George : From Peace to War 1912-1916*, London : Penguin.
- Grigg, John 2002, *Loyd George : War Leader, 1916-1918*, London : Allen Lane.
- Harris, José, 1977, *William Beveridge : a biography*, Clarendon Press. (柏野健三訳 『ウイ

- リアム・ベヴァリッジーその生涯』上, 中, 下. 上 1995 年, 中 1997 年, 下 1999 年, 西日本法規出版)
- Harrison, Royden, 2000, *The Life and Times of Sidney and Beatrice Webb: 1858-1905*, Macmillan Press Limited. (大前真訳『ウェブ夫妻の生涯と時代』ミネルヴァ書房, 2005 年.)
- Hay, J.R., 1975, *The origins of the liberal welfare reforms, 1906-1914*, Macmillan.
- Hills, John, 1994, *Beveridge and Social Security: an International Retrospective*, Oxford University Press.
- Hobhouse, L.T., 1911. *Liberalism*, London: Oxford University Press. [ホブハウス(社会的自由主義研究会訳), 吉崎祥司監訳『自由主義—福祉国家への思想的転換』大月書店, 2010 年]
- Hobson, J.A., 1938, *Confessions of an Economic Heretic*, London, George Allen and Unwin Ltd.,
- 榎原 朗, 1973, 『イギリス社会保障の史的研究 I—救貧法の成立から国民保険の実施まで』法律文化社.
- 榎原 朗, 1976, 「ベヴァリッジの社会保障計画(1)」『神戸学院経済学論集』8(3), 62-83.
- 榎原 朗, 1977, 「ベヴァリッジの社会保障計画(2)」『神戸学院経済学論集』8(4), 55-99.
- 榎原 朗, 1980, 『イギリス社会保障の史的研究 II—両大戦間期の保険・救貧法の運営から戦後の社会保障の形成へ』法律文化社.
- 榎原 朗, 1988, 「戦後のイギリス社会保障政策の変容と問題—ベヴァリッジ原則からの離脱と資力調査給付への移行」『神戸学院経済学論集』20(1), 1-30.
- Kinnear, Michael, 1973, *The Fall of Lloyd George*, London: macmillan.
- Morgan, Kenneth, 1971, *The Age of Lloyd George*, London: Allen and Unwin.
- Morgan, Kenneth O., 1974, *Lloyd George, London: Weidenfeld and Nicolson*. [モルガン(美馬孝人訳), 『デーヴィッド・ロイドジョージ 1863-1945』梓出版社, 1991 年]
- 中島明子, 2003, 『イギリスにおける住居管理』東信堂.
- [ホブソン(高橋哲雄訳)『異端の経済学者の告白・ホブソン自伝』新評論, 1983 年]
- Packer, Ian, 2001, *Lloyd George, Liberalism and The Land*, A Royal Historical Society publication Published by The Boydell Press.
- Pelling, Henry, 1976, *A History of British Trade Unionism, Third Edition*, Harmondsworth: Penguin Books Ltd. [ヘンリー・ペリング(大前朔郎・大前真訳)『新版イギリス労働組合運動史』東洋経済新報社, 1982 年]
- Pugh, Martin, 1988, *Lloyd George*, London: Longman
- Thane, Patricia, 1996, *Foundation of the Welfare State (2nd Edition)*, London and New

- York: Longman. [パット・セイン (深澤和子・深澤 敦監訳) 『イギリス福祉国家の社会史』 ミネルヴァ書房, 2000 年]
- The Beveridge Committee report on the welfare state (山田雄三監訳. イギリス社会保険および関連サービスに関する検討を行なうべき委員会編, 1969, 『社会保険および関連サービスベヴァリジ報告』 至誠堂)
- The Land Enquiry Committee, 1913, *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee, vol.1, Rural*, London: Hodder and Stoughton.
- The Land Enquiry Committee, 1914, *The Land: The Report of the Land Enquiry Committee, vol.1, Urban*, London: Hodder and Stoughton.
- Thomson, Malcolm, 1948, *David Lloyd George: The Official Biography*, London: Hutchinson & Co.
- 椿 建也, 2007, 「大戦同期イギリスの住宅改革と公的介入政策—郊外化の進展と公営住宅の到来」『中京大学経済学論叢』 18: 79-122.
- Vernon, Anne, 1958, *A Quaker Business Man, The Life of Joseph Rowntree 1836-1925*, George Allen & Unwin Ltd. [ヴァーノン (佐伯岩夫, 岡村東洋光訳) 『ジョーゼフ・ラウンツリーの生涯』 創元社, 2006 年]
- Wren, Daniel A., 1994, *The Evolution of Management Thought*, New York: Wiley. [レン (佐々木恒男監訳) 『マネジメント思想の進化』 文真堂, 2003 年]
- Wrigley, Chris, 1992, *Lloyd George*, Oxford: Blackwell