

## 【博士論文要旨】

# 家族手当をめぐる調査・運動・制度設計 —イギリス福祉国家成立過程における構想の展開と帰結—

赤木 誠

## 1. 問題の所在と本論文の課題

本論文は、調査・運動・制度設計という諸要素の相互関係に焦点をあてて、20世紀前半イギリスにおける福祉国家成立において先駆的な位置を占める家族手当をめぐる構想の展開と帰結を検討するものである。

近年の18世紀研究の深化にともない、近代イギリス社会像は、「財政＝軍事国家 fiscal-military state から福祉／戦争国家 welfare/warfare state へ」という枠組みで議論される傾向にある。18世紀における「財政＝軍事国家」によってつくられた行財政機構の枠組みを前提としつつ、それを平時に合致するように再編することで、19世紀中葉に「古典的自由主義」が成立した。国家はそれ以前の時代に導入された制度的枠組みの中で、中間団体や地方自治体に「権限委譲 devolution」するかたちで社会を十分に活用するための自由主義的ガバナンスの体系を作り上げた。しかし世紀転換期における「金融帝国の成立＝金融グローバリズムの展開」は、産業の空洞化をひきおこし、地域社会の疲弊と崩壊をもたらした。社会が機能不全を起こし、国家は枠組みの維持だけでなく、権限委譲する対象自体を自らの力で再構築する必要が生じた。その結果、国家の直接的介入の必要性を主張する「新自由主義 new liberalism」が成立した。本論文が対象とする20世紀前半は、「新自由主義」のもとで福祉国家と戦争国家が同時に進行し、国家の肥大化をもたらした時期であった。

現在のイギリス福祉国家史研究は、連続性に拘泥するあまり、20世紀初頭以降の福祉領域における国家の役割増大という「変化」の側面が軽視されつつある。「19世紀的」枠組みからの連続性のなかで、20世紀前半のイギリス社会においては、何を契機としてどのような変化がみられたのか。この問いに答えるためには、先行研究のように「福祉国家＝連続、戦争国家＝変化」と捉えるだけでは不十分である。「戦争」のインパクトと「福祉」における変化の契機を峻別したうえで、両者が同時進行した経緯を再検討する必要がある。本論文はこの点を、研究史において相対的な「空白」期間とされる第一次大戦期から1945年までを主な対象時期とすることで二度の世界大戦による社会的影響を考慮しつつ、家族手当法成立過程の事例から検討する。

家族手当法成立過程に関する先行研究では、家族賃金 family wage 概念や一家の稼ぎ手 breadwinner としての男性を想定した標準家族に対する手当の構想という連続的な側面が強調され、変化の側面は看過されてきた。それでは、家族手当構想の展開過程においては、どのような変化がみられたのであろうか。20世紀前半は、種々の社会調査によって貧困要因としての家族ライフサイクルの重要性が指摘され、多様な家族形態による多様な貧困出現の形態が認識された時期でもあった。本論文は、変化の契機としての社会調査という独自の視角から、これまで等閑視されてきた非標準家族に着目し、家族手当をめぐる構想が連続的な側面を持ちつつ変化していく経緯を描出することを目的とする。

以上をふまえて、本論文では、20世紀前半における家族手当をめぐる構想の展開と帰結について、社会調査の影響を受けた人物や団体の活動に焦点をあてて考察する。

## 2. 本論文の概要

本論文の第一部では、普遍的な家族手当構想の背景について検討した。

第1章では、20世紀初頭リヴァプールにおける家族給付 family endowment をめぐる論議や活動を、中央救済・慈善組織協会 Central Relief and Charity Organisation Society: CRS と地域の慈善団体や救貧法当局との関係を中心に検討した。

20世紀初頭イギリスでは、ボーア戦争（1899～1902年）時の志願兵検査における多数の不健康な若者の発見、出生率の低下と高い乳幼児死亡率などの背景から、児童や母親の健康に対する関心が社会的に高まった。リヴァプールでは、社会調査や貧困家族への訪問など現場での活動をとおして寡婦と扶養児童に対する家族給付の必要性を認識したラスボーン E. Rathbone らの活動は、港湾労働者など男性に対する救済を重視していた CRS 理事会の認識を変化させた。その結果、両者は家族給付をめぐる救貧法当局への働きかけという点で連携した。両者の活動は、「救貧法および貧困救済に関する王立委員会 Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress」によるリヴァプールの救貧法当局に対する勧告をひきだし、当局の給付水準の見直しを実現した。ラスボーン家は、19世紀以降のリヴァプールにおいて、地域社会のシステムを構築する中心的な存在であり、ラスボーンもまた地域社会の枠組みを重視していた。しかし彼女がおこなった 1913 年調査は、地域社会の疲弊を浮き彫りにし、地域社会の枠組みを補完・代替するものとして国家による家族給付構想が展開する契機となった。

ロンドン偏重・団体史中心であった慈善組織協会に関する先行研究に対し、第1章では、リヴァプールの事例について他の慈善団体や救貧法当局との関係を中心に検討した。20世紀初頭、CRS が他組織との協力・連携をつうじて地域社会のなかで主導的な役割を果たし、家族給付の推進主体として機能したことが契機となり、両大戦間期における母子一般を対象とした家族手当運動の萌芽となる家族給付構想が、この時期に芽生えたことを示した。以上から、第1章で検討した事例は、1945年家族手当法へむけた出発点の一つであったといえるのである。

第2章では、第一次大戦期の軍人の妻子に対する国家による別居手当 separation allowances をめぐる議論と、その経験から普遍的な家族手当が構想される経緯について検討した。

第一次大戦期の別居手当をめぐる論議と活動は、次の二つの結果をもたらした。第一は、軍人の妻に対して国家による現金給付が与えられたことである。これは、女性の家庭内における無償労働の対価として国家による手当が支給された初めての事例であり、1920年代前半のフェミニズム団体を中心とした普遍的な母親手当 endowment of motherhood を目指した運動が展開する嚆矢となった。

第二は、国家による現金給付が母親と児童の健康状態の改善をもたらしたことである。第一次大戦開戦直後、慈善団体である軍人・船員家族協会 Soldiers' and Sailors' Family Association（以下、軍人協会）を中心としたリヴァプールでみられた地域社会全体での対応は、一時的には、制度運営に関する国家と地域の慈善団体との連携を生み出した。しか

し議会の反発によって、軍人協会は、次第に制度運営から排除された。地域社会の枠組みに限界を感じ、第一次大戦中の自らの調査の結果、国家による現金給付の有効性を再認識したラスボーンは、ラウントリイ B.S. Rowntree の貧困ライフサイクルの概念を用いて、様々な家族規模に生じる家族貧困を除去する方策として、全母子に対する国家による家族手当の必要性を認識した。

先行研究では、全母子に対する手当は、戦時の枠組みを平時に適応することが主張された結果だと指摘されてきた。しかし第 2 章で検討したように、社会調査の結果は、軍人の妻子や寡婦家族といったそれまでの限定的な構想の対象を「一般化」し、両大戦間期に展開する全母子に対する国家による家族手当運動の理論的背景となったのである。

第 II 部では、両大戦間期における家族手当をめぐる構想の展開について検討した。

第 3 章では、1920 年代において、家族手当をめぐる多様な構想が展開した経緯について検討した。

1920 年代の家族手当をめぐる諸構想は、三つの主体によって展開した。第一は、フェミニズム団体である。1920 年代前半に展開した「新しいフェミニスト」主導による普遍的な母親手当を目指した運動は、1925 年、夫の生前の拠出に応じた拠出制寡婦年金として制度化された。第二は、政党と労働組合会議 Trades Union Congress: TUC である。1920 年代後半に展開した独立労働党 Independent Labour Party・労働党・TUC による夫妻と扶養児童 3 人からなる標準家族を給付対象と想定した「生活賃金 living wage + 児童手当」構想は、賃金の低下を懸念した TUC の反対によって頓挫した。第三は、ヴォランタリイ団体である。ラスボーンを中心とする家族給付協会 Family Endowment Society による家族手当運動は、二つの局面が存在した。第一局面は、ベヴァリッジ主導による「石炭産業に関する王立委員会 Royal Commission on the Coal Industry」に対する拠出制家族手当を目指した働きかけであったが、結果的には、この活動は失敗に終わった。第二局面では、標準家族を補完するために非標準家族も対象とした貧困撲滅にむけた普遍的な手当構想が、マージサイド地域の社会調査の結果をうけて、ラスボーン主導で展開した。

先行研究では、家族手当をめぐる多様な構想の存在のみが提示されてきたが、第 3 章では、それぞれの構想の差異を明確にし、類型化することを試みた。その結果、従来の研究では等閑視されてきた非標準家族に対する手当が、社会調査の結果をうけてこの時期にも構想されていたことが明らかになった。

第 4 章では、1930 年代後半に児童手当をめぐる行政機関と民間組織の関係が変化する経緯について、両者の調整役マーカム V. Markham の活動を中心に検討した。

1930 年代半ば、標準家族の救済のみを主張する中央の行政機関失業扶助局 Unemployment Assistance Board と、マージサイド調査の結果にもとづいて非標準家族の救済も視野に入れた包括的な救済を主張する民間のヴォランタリイ団体児童最低生活保障評議会 Children's Minimum Council との間には対立が生じた。失業扶助局委員であったマーカムは、二度にわたってリヴァプールのフィードバック調査をおこない、両者の貧困観をめぐる対立を解消した。またマーカムの提案によって 1938 年に設置された国家、地方当局、ヴォランタリイ団体の代表者からなるリヴァプール協議会では、国家福祉の領域の拡大にともなう国家とヴォランタリイ団体の関係のありかたについて議論がかわされた。マーカムによる調整の結果、効率的な役割分担による両者の協働がリヴァプールにお

いて実現し、このモデルは、その後、失業扶助局によって他の都市へ広められた。

先行研究では、多様な福祉供給主体の選択肢の存在のみが強調されてきたが、第4章で検討した、行政機関とヴォランティア団体の間の調整過程を通じて児童に対する福祉をめぐる両者の役割分担によって構築された協働関係は、多層的な供給主体の相互関係を示す一例であった。また家族手当法成立過程においては、標準世帯の家族観と多子世帯の実態という調整すべき価値観の対立が背景にあったため、調整役という独自の存在が必要であった。調整役は、対立を解消する仲介的な役割と協働関係へとむかわせる先導的な役割という二つの役割を果たした。

第3部では、1940年代前半をとおして構想から制度へといたる経緯について検討した。

第5章では、1939年から42年にかけて超党派議員を中心とした児童手当キャンペーンの展開とその帰結を中心に検討した。

1930年末、戦時に対する社会的不安から、各政党や官僚などの間で児童の健康と栄養面への関心が高まった。保守党議員エイメリイ L. Amery は、超党派議員活動団体 All-Party Parliamentary Action Group での議論やラスボーンとの書簡のやりとりを通じて、拋出制手当という自身の構想を転換し、普遍的な児童手当という点でラスボーンと合意した。一方、第二次大戦前から家族賃金概念にもとづいた第2子以降に対する児童手当を構想していたラウントリイも、戦時期に普遍的な手当へと給付対象の拡大を構想したが、それは戦時手段としてであった。1940年にはいると、彼らの記事、議会での発言、ロビー活動などは、政党や TUC を巻き込んだ一大キャンペーンとして展開し、戦間期から児童手当を拒否し続けた「最後の砦」TUC に、国庫負担による普遍的な児童手当を容認させた。TUC の「転向」は、1942年、政府による『家族手当白書 *White Paper on Family Allowances*』出版をもたらした。

先行研究では、1940年代初頭の児童手当をめぐる動向は、主に政治史の視角から検討されてきたため、児童手当キャンペーンを展開した人物の構想は一括されてきた。これに対し、第5章では、キャンペーンの中心人物の活動に焦点をあてて検討することによって、彼らの構想は多様であり、構想を転換した契機もまた第二次大戦や社会調査の影響といった多岐にわたるものであったことを示した。

第6章では、それまでの家族手当をめぐる構想の展開をうけ、1941年から45年にかけて構想が制度化される過程を検討した。

制度化の過程においては、次の二つが論点となった。第一は、給付対象と給付水準である。ベヴァリッジは当初、週8シリングの普遍的な児童手当を目論んでいたが、大蔵省などからの圧力の結果、1942年の『ベヴァリッジ報告書』では、給付対象から第一子が除外された。その後、労働省のフィリップス T. Philips やジャウイット W. Jowitt を中心に『ベヴァリッジ報告書』の内容が検討され、給付水準は、週5シリングへと減額された。

第二は、手当の支払い対象である。ベヴァリッジ委員会では、それまでの家族手当運動の主張を継続するかたちで母親に対する支払いが前提とされた。しかし議会や官僚は、父親への支払いを志向し、1944年9月に出版された『社会保険白書 *White Paper on Social Insurance*』では、父親への支払いが明記された。これに反発した女性諸団体は、ラスボーンを中心として議会や蔵相に圧力をかけ、手当の支払い対象を母親へと変更させた。このように家族手当は、最終的には、第2子以降のすべての扶養児童に対する週5シリング

の手当が母親へ支給される制度として成立した。

第 6 章では、1940 年代以前の児童手当構想にもとづいたベヴァリッジによる制度化という連続面と、それに対する政府・官僚による制度化という変化の側面が共存し、普遍的な児童手当構想は、最終的には合意的帰結として制度化されたことを示した。制度化の過程で、全児童を対象とした普遍的な手当構想は頓挫したが、扶養児童を持つ全母親を対象とした普遍的な手当構想は、1945 年家族手当法として結実したのである。

### 3. 本論文の結論と含意

本論文では、19 世紀中葉以降の国家による権限委譲にもとづく地方主導の福祉行政が、世紀転換期に地域社会の疲弊とともにその枠組みに限界が生じた結果、国家の直接的な介入による代替・補完の必要性が主張され、20 世紀前半を通じて福祉国家が形成される経緯を、家族手当法成立過程の検討を通じて描出した。

本論文の結論としては、以下の三点があげられる。

第一は、家族手当法成立過程の構造的特徴を明らかにした点である。第一部で検討したように、ラウントリィのヨーク社会調査やラスボーンのリヴァプール調査は、普遍的な家族手当構想の背景となった。これらの社会調査から着想をえた家族手当運動が兩大戦間期に展開した経緯を、第二部では検討した。そして第三部では、1930 年代までの家族手当構想の展開をうけて 1940 年代に制度設計がおこなわれた経緯を検討した。以上から、家族手当法成立過程は、「調査・運動・制度設計」という構造的特徴をもつといえるのである。

先行研究では、「調査」・「運動」・「制度設計」という三要素は、各々別々に議論されてきたが、本論文では、ラウントリィ・ラスボーン・ベヴァリッジの 3 人の活動を再検討することで、三要素が相互作用にもとづいて機能した点を示した。また家族手当法成立過程は、「調査→運動→制度設計」という単線的な構図ではなく、マーカムによるフィードバック調査やラウントリィ自身の反復調査などにみられるように、複線的なものであった。

第二は、家族手当法成立過程が「リヴァプール発」の事例であることを明らかにした点である。家族手当法成立過程は、二つの意味において「リヴァプール発」であった。一つは、「リヴァプールから全国へ」といたるリヴァプールの先駆性である。第 4 章で検討したように、リヴァプールで実現した福祉の効率化は、中央の行政機関によって重視され、他の都市でも定着が試みられた。このようにリヴァプールの事例は、全国的に影響を与えた事例であり、福祉国家成立過程において先駆的な役割を果たしたと評価できる。

もう一方は、「リヴァプールから政策へ」といたる政策形成過程である。20 世紀初頭から 1930 年代にかけて数回おこなわれた地方都市リヴァプールの社会調査の結果、非標準家族の貧困が指摘された。こうした地域の問題に対する CRS、家族給付協会、児童最低生活保障評議会等のリヴァプールのヴォランティア団体による活動は、ラスボーン、エイメリィ、ベヴァリッジらによる運動や制度設計を経て、最終的には、普遍的な手当という政策として帰結した。

第三は、福祉国家成立過程における各部門の関係を明らかにした点である。第 4 章で検討した「官」と「民」の関係が対立から役割分担をつうじた協働へと変化する過程においては、両者の間に調整役が存在したことからもわかるように、20 世紀初頭以降の国家の役割増大に対し、民間は必ずしも肯定的ではなかった。さらに、TUC とフェミニズム団体と

の対立やフェミニズム団体間の見解の相違など、民間も必ずしも一枚岩ではなかったことがうかがえる。これらは、家族手当法成立過程における多様な構想の展開や運動（キャンペーン）の期間の長さというかたちであらわれた。

本論文の考察からは以下の含意が得られる。

本論文で検討した家族手当法成立過程の特徴は、「調査・運動・制度設計」という三要素の相互作用と「リヴァプール発」という二点であった。「リヴァプール発」は、家族手当法成立過程がもつ独自の特徴であるといえる。「調査・運動・制度設計」という枠組みは、本論文の限られた事例からは必ずしも福祉国家成立過程における一般的なものであったとはいえないが、終章で検討したように、1908年高齢年金法の成立過程においても「調査・運動・制度設計」という構造的特徴がみられた。20世紀以前、地域社会の中心にあった救貧法の主要な対象領域であった老人、寡婦、子供は、20世紀前半をとおして次第に国家の対象領域と認識され、1908年高齢年金法、1925年寡婦年金法、1945年家族手当法として制度化された。このことから、高齢年金法と家族手当法の成立過程は、福祉国家成立にむけた連続性と変化を描出するために重要な事例だといえる。

以上から、「調査・運動・制度設計」という構造的特徴は、福祉国家成立過程を検討する際には、有効な枠組みであるといえるのである。