

博士学位請求論文審査報告書

申請者：赤木 誠

論文題目：「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—」

I 論文の主題と構成

本論文は、20世紀前半のイギリス福祉国家成立史において先駆的な位置を占めた家族手当に焦点をあて、背景としての社会調査、構想から運動、そして制度設計・政策形成の諸側面について、相互関係を様々な資料に基づいて明らかにし、1946年の家族手当法の成立にいたる過程を解明している。

従来、家族手当に関する研究は、議会、政党、省庁等のいわば「中央」での家族手当をめぐる議論の検討に終始してきた。そのため、19世紀中葉以降の地方主導の福祉行政から、20世紀前半を通じて国家の役割が次第に大きくなっていくというダイナミックな構図の中で家族手当が検討されることは少なかった。本論文では、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、先端的な取組を始めたリヴァプールを事例に、「地方」における社会調査の結果やヴォランティア団体の活動が、政策へと繋がっていく経緯を資料に基づいて描出することを主要な課題としている。

また従来の研究では、家族賃金概念や一家の稼ぎ手としての男性を想定した、夫婦と扶養児童からなる標準家族に対する家族手当の構想という連続的な側面が強調されてきた。本論文は、変化の契機となった社会調査を詳細に検討し、これまで軽視されてきた寡婦家族などの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が検討される。あわせて、研究史で相対的な「空白」期とされる戦間期の家族手当をめぐる構想の展開が、中央の行政機関と地方の民間団体との「調整」に焦点を当てて分析されている。

本論文の構成は以下のようになっている。

序章 本論文の課題と構成

第I部 家族手当の背景—社会調査と第一次大戦

第1章 地域社会・家族給付・ラスボーン—20世紀初頭リヴァプールの事例を中心に

第2章 別居手当から家族手当へ—第一次大戦と貧困ライフサイクル

第II部 两大戦間期における構想の展開—多様な主体と調整者

第3章 フェミニズム・標準家族・非標準家族—1920年代における多様な構想の展開

第4章 行政機関と民間組織の利害対立と協働—調整者ヴァイオレット・マーカムの活動を中心に

第III部 構想から制度へ—1940年代における議論の展開

第5章 児童手当構想の着地点—超党派議員を中心としたキャンペーンの影響

第6章 ベヴァリッジ委員会から1945年家族手当法へ—制度化の過程

終章 1945年家族手当法成立史研究の意義

II 各章の概要

以下に各章の概要を示しておく。

本論文の第I部では、普遍的な家族手当構想の背景として、20世紀初頭リヴァプールにおける家族給付をめぐる動向と、第一次大戦期の軍人の妻子に対する別居手当をめぐる動向が考察される。

第1章では、20世紀初頭リヴァプールにおける家族給付をめぐる議論と活動が検討される。著者は、従来の慈善組織協会(COS)に関する研究が、ロンドン偏重・団体史中心であったと指摘し、リヴァプールのCOSにあたる中央救済・慈善組織協会(CRS)の事例から新たな検討を加える。まず、寡婦家族の貧困を重視するエレナ・ラスボーン(Eleanor Rathbone)ら友愛訪問員と男性港湾労働者の貧困を重視するCRSの理事会が、当初は対立していた点を指摘する。しかし、児童や母親の健康に対する関心が高まる中で、社会調査や貧困世帯への訪問などの活動をとおして家族給付の必要性を認識したラスボーンらの働きかけがCRS理事会の認識を変化させ、その結果、救貧法当局による家族給付水準の見直しが実現した経緯が明らかにされる。著者は、20世紀初頭においてCRSが、他の組織との協力・連携をつうじてコミュニティ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を明らかにし、20世紀初頭のリヴァプールの事例を1945年家族手当法へ向けた出発点の一つとして位置づけている。

第2章では、第一次大戦期の別居手当をめぐる議論と、その経験から普遍的な家族手当が構想される経緯が検討される。著者は、ペダーセンらの研究に依拠しつつ、第一次大戦期の別居手当は、女性の無償家事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スト団体を中心とした普遍的な母親手当を目指した運動が展開する契機となった点を評価している。また、ラウントリィによるヨーク社会調査で明らかになった貧困ライフサイクル概念の影響に注目し、ラスボーンの家族手当構想がこれに着想をえている点を明らかにしている。その上で、ラウントリィ社会調査の結果は、両大戦間期に展開した、国家による全母子に対する普遍的な家族手当運動の理論的背景となったと論じている。

第II部では、研究史で相対的に「空白」期とされる両大戦間期における家族手当構想の展開について、多様な構想の主体と調整者の活動に焦点をあてて考察される。

第3章では、1920年代における家族手当をめぐる多様な構想が類型化され、その展開過程が検討される。著者によれば、1920年代の家族手当をめぐる構想は、三つの主体によって展開され、第一は、フェミニズム団体であり、普遍的な母親手当を目指した「新しいフェミニスト」主導の運動は、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(TUC)であり、1920年代後半に、労働党、TUCによる、夫・妻・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+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、ヴォラントリィ団体であり、ラスボーンを中心とする家族給付協会は、1920年代をとおして前二者を継承・補完するかたちで家族手当運動を展開した。著者は、従来フェミニズム運動と

同一視されてきた家族手当運動が、普遍的な家族手当を実現するために多角的なキャンペーンを戦略的に展開したものであったことを指摘し、その上で、標準家族に対する拠出制手当構想とは別に、寡婦家族などの非標準家族に対する無拠出手当が、マージサイド社会調査の結果をうけてこの時期に構想されていたことを明示している。

第4章では、1930年代後半に児童手当をめぐる中央の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の活動を中心に検討される。著者は、1930年代半ばにも両者の間には貧困観をめぐる対立が存在していた点を示し、調整役マーカムの活動に注目し、詳細な検討を加えている。まず、マーカム自身が行ったリヴァプールのフィードバック調査によって両者の対立が解消される経緯が明らかにされ、次いで、1930年代末、マーカムの提案で設置された国家とヴォランタリィ団体のあり方を協議するリヴァプール協議会における議論が克明に検証され、マーカムによる調整の結果、効率的な役割分担という両者の協働がリヴァプールにおいて実現する経緯が解明される。そして、リヴァプールにおけるこのモデルが、その後、他の都市へ広められた点が指摘される。

第Ⅲ部では、1940年代前半において構想から制度へといたる経緯が考察されている。

第5章では、1939年から42年にかけて展開した超党派議員を中心とした児童手当キャンペーンの経緯とその帰結が検討される。著者は、キャンペーンの中心人物である、レオ・エイメリィ (Leo Amery)、ラスポーン、ラウントリィ各々の活動と影響関係に焦点をあて、彼らの構想の多様性、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など多岐にわたることを明らかにしている。そして児童手当キャンペーンは、両大戦間期から児童手当を拒否し続けていた「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、1942年、政府による『児童手当白書』をもたらしたと論じられている。

第6章では、1941年から45年にかけて構想が制度化される過程が検討される。先行研究では、構想の展開と制度化の過程との関係が十分に検討されてこなかったと著者は指摘し、両者の間には、1940年代以前の児童手当構想にもとづいた、全母親に対する支払いをめぐるベヴァリッジによる制度化という連続面と、それに対する給付水準をめぐる政府・官僚による制度化という変化の側面が共存した点が明らかにされる。その上で、著者は、全児童に対する普遍的な手当構想は、最終的には、第一子が除外され給付水準が8シリングから5シリングへと減額された合意的帰結として制度化されたと論じている。

終章で著者は、各章で説明されていた論点を総合し、家族手当をめぐる構想の展開と帰結を要約したうえで、無拠出・国庫負担を特徴とする家族手当と無拠出・国庫負担をはじめて実現した1908年無拠出老齢年金法との成立過程を比較検討して、家族手当法成立史研究の意義を論じている。著者は、両者の共通点として、「調査・運動・制度設計」という三要素が相互に機能して成立した点を指摘している。他方、両者の間には、運動(キャンペーン)の役割と期間の長さに相違がみられ、これは、両者において調整すべき価値観の対立があったか否かに起因すると論じている。さらに著者は、両者の成立過程は、救貧法の解体過程と密接に関連していたとし、20世紀初頭、地域社会の疲弊とともに、救貧法が次第に解体されていく過程において、それまでコミュニティが担当してきた両者の対象も国家による補完・代替が進められたとして両者の共通点を指摘する。さらに20世紀前半を、ボーア戦争(1899-1902年)、第一次大戦、第二次大戦などの戦争によって児童への関心が相対的に高まった時期と位置づけ、児童と扶養児童を持つ寡婦や母親全般に対する

議論が同時展開した結果成立したのが家族手当法であると論じている。

Ⅲ 評価

本論文がもつ積極的な意義は以下の三点にまとめられる。

第一は、イギリス家族手当をめぐる構想の展開と帰結が、「調査・運動・制度設計」、すなわち社会調査・貧困調査、人・組織・運動、制度設計・政策形成という三者間の相互連関によって展開した経緯を資料に基づいて動態的に描出した点である。ラウントリィ、ラスポーン、ベヴァリッジの三人の構想と活動を詳細に検討し、調査・運動・制度設計という三要素が政策形成にむけて、複線的に相互連関して機能したことを解明した点は高く評価されよう。

第二は、家族手当法の成立が「リヴァプール発」の事例であることを示した点である。20世紀初頭から1930年代にかけて数回行われた地方都市リヴァプールの社会調査は、実態を写しだすいわば「鏡」として機能し、運動や制度設計者の着想のもとになった。リヴァプール調査で明らかになった非標準家族の貧困という問題に対する中央救済・慈善組織協会(CRS)、家族給付協会、児童評議会などリヴァプールのヴォランティア団体による活動は、ラスポーン、エイメリィ、ベヴァリッジらによる運動や制度設計の過程を経て、最終的に普遍的な手当として帰結した。議会、政党、省庁等のいわば「中央」での議論の検討に終始してきた従来の研究に対し、本論文では、上述したように、「地方」における社会調査の結果やヴォランティア団体の活動が、政策へと繋がっていく経緯を丹念に検証している。

第三は、福祉国家成立過程における固有の官民関係を示した点である。本論文で検討された「官」と「民」の協働関係は、児童に対する福祉をめぐる両者が役割分担することによって構築されたものであった。これは、現在の福祉国家史研究の課題とされている多層的な供給主体の相互関係を示す一例であり、今日の福祉政策研究においても一定の示唆を与える興味深いものである。

本論文に収録されている研究成果の一部は、すでに『社会経済史学』や『社会政策』などの査読学会誌に掲載され、昨年の社会経済史学会賞を受賞するなど学会でも高い評価を受けている。

もちろん、本論文には幾つかの問題点があることも否めない。

当初、家族手当法成立過程の事例を一般化しようとしすぎていた点、「リヴァプールから全国へ」という過程の論証が不十分である点が指摘され、いずれも表現、論旨、位置づけにおいて改訂されたが、問題も残されている。本論文では、福祉供給主体としての官と民の関係についての検討は行われているが、福祉国家成立過程において地方行政が果たした役割と他のアクターとの関係について、より進んだ検証が望まれる。また、半世紀近くに及ぶ時期を対象にしているが、社会経済史的な背景の時系列的な変化の説明が、十分でない点も見受けられる。

以上のように、本論文は不十分と思われる限界や問題も指摘されるが、全体としてみれば、新資料も含めた一次資料の丹念な検討に基づいた、新たな視角からの意欲的な実証研究として高く評価することができる。筆者は、所定の口頭試問において審査員から指摘さ

れた幾つかの論点や問題点についても受け答えを行い、その後、十分に時間をかけて必要な改訂を行い、指摘された問題点に改善を加えた最終論文を提出してきた。

審査員一同は、所定の口頭試問の結果、及びその後の改訂を経た最終論文の内容に対する総合的な評価にもとづき、赤木誠氏に一橋大学博士（経済学）の学位を授与することが適当であると判断するものである。

2009年6月10日

審査員（50音順）

猪飼周平

大月康弘

斎藤 修

（委員長）西沢 保

馬場 哲