

野心的な力作である。

本書は以下のような構成になっている。

序論 イギリス救貧法の再検討——今、なぜ、いかに

第1章 旧救貧法の動揺

第2章 1834年改革

第3章 新救貧法の確立

第4章 ウェップ夫妻と1909年報告

終章 救貧法から福祉国家へ——両大戦間の失業政策  
にそくして

著者は最初の問題の所在のなかで、「ベヴァリジ・プランの最も『独創的』な『中心思想』として評価されてきた『最低生活費保障原則』の淵源がほかならぬ救貧法システムに存すること」が主題であるとし、そうした考え方から現代をもみようとすることを示している。

ベヴァリジは1942年の報告書の社会保険の6項目の基本原則のなかで、均一額の最低生活費給付と充分な給付をあげていたが、そのベヴァリジの独創的な部分は「プランにおける『逆説』を生み、『アキレスのかかと』となった。問題はとりわけ社会保険給付の充分性原則にあった」と。そしてこのことはチャーチル政府の1944年の白書に回答されていたとする。そしてそこから社会保険の給付の額が『最低生活費の充足』や『十全な扶養』を意図するものではないというのは、1911年における国民保険制度の創設以来ほぼ一貫して政府当局者がとってきた立場である(3頁)とし、それが問題であったのはベヴァリジにとって既知のことであったとする。それゆえにこそ、一様性をたもつために児童手当と包括的保健サービスを形成したとする。

こうして、一貫して最低生活費の理念と充分性の問題を中心にイギリス社会政策の問題が展開される。そして著者は最低生活費保障原則をもとめて、ウェップのナショナル・ミニマム論を研究するうちに、この主題に到達したとする。すなわち、著者はそのナショナル・ミニマム論のインスピレーションを、1834年の「救貧法報告」から得られることを示唆する。しかし、同時に、この1834年救貧法報告の理念こそは、1905-9年の「救貧法および窮乏救済に関する王立委員会」の少数派報告の起草者としてベアトリスが対決した対象に外ならなかったとする(7~8頁)。そして1834年救貧法がウェップの不倶戴天の敵であったとすれば、彼らのナショナル・ミニマムのインスピレーションが同報告からくみあげられたことをどのように理解すべきか。ここから著者の研究は出発する。そして労働組合会議と労働党の合同調査情宣局の作成した1924年の『地方政府ハンドブック』により、

大 沢 真 理

## 『イギリス社会政策史』

——救貧法と福祉国家——

東京大学出版会 1986.5 viii+317+vii ページ

### 1.

本書は、副題の示すとおり、イギリスの救貧法ならびに失業保険・失業救済の基本的な問題とその根底に流れる思考をさぐりながら、ベヴァリジ・プランの中心思想をその間に介在させて、イギリス福祉国家に至る1つの大きな断面を把握し、通説への挑戦を試みたまれにみる

『貧民の救済に対する法的権利を最も明確に定義した規定をとくに指名するならば、それはおそらく1834年法の救貧法改正法の第54条であろう』(15頁)という文言を引用している。そこでright to reliefを求めて多くの文献を調べる。

著者の研究は、ベンザム主義者による19世紀の行政革命に、集団主義的な福祉国家の起源をみようとす近年の研究とも一致する。そして1834年救貧法原理を労働能力者に対する公的救済を否定した自由放任主義とみるウェップの考え方に対する反対命題を提案することとなったのである。

## 2.

そこで新救貧法へ至るために、まず「旧救貧法の動揺」をとりあげる。そしてセツルメントの問題から19世紀初頭の救貧法ことに部分的救済とその弊害などに焦点をあてる。

著者は第2章において、1834年救貧法王立委員会が救貧制度を原理的に認める立場を打ち出し、それゆえ、ワークハウスの提供を救済否定の脈絡においてでなく、労働能力者救済の意味でとらえ、さらにワークハウス内救済は申請にもとづききめられるという「自動テスト」によるものとする。こうしてでてくる新救貧法の「申請第一主義の原則」は当然権利の重視へとつながることとなる(124頁)。そして権利について明確に規定した1834年法は突如として全国的行政機構として救貧法委員会を創設したが、その救貧法行政はあらゆる面に効力をもつ「規則、命令」などを制定しうるラディカルなものであった。そこで、著者は1834年法の諸条項、規則、命令など、これまでウェップ以来、特別の分析がなされていなかったものを多面的に分析し、新救貧法のright to reliefの解明へ努力する。その方法はとりあえずは、救貧法委員会のタテマエそのものに関心をむけるやり方である。その結果、1834年法は、部分的救済の廃止により、教区に依存することとなる過剰労働力への処遇で、労働能力者に救済の対象をみることを確認した法律であるとする(91頁)。著者は『「新救貧法」は『抑止的』でありながら同時に必要な救済の履行を保障すべく、基本的に申請にもとづくシステム』(155頁)で、しかも「真に困窮した者に対して、十分な救済を保障すること」がその制定目的だとして、それ以後の多くの命令などもあとづけ、救済官への処置なども詳細に調べる。もっとも、救貧法委員会がright to reliefを唱えたのはcasual poorおよび定住法関係の文書であったが、こうしたものが1843年の「一般ワークハウス命令」における「申請」の位置づ

けとして具体化されたとしている。「新救貧法は『道徳的差別』否定の立場を堅持し、かつright to reliefを改めて生み出すことで『自動的テスト』の……趣旨を困窮者の全階層へいきわたらせた」(181頁)とする。いずれにしても、「新救貧法はright(of the poor)to reliefを基底にすえた体系として整備された」が、「right to reliefは、救済の適当性および充分性の判断が、基本的に申請者の側にゆだねられることを意味した」(181頁)。充分性あるいは最低限の問題に関してケント担当の委員補佐タフネルによる『労働者の小住宅の内部設備を、救貧法委員会の規則にそって管理されるワークハウスと比較すると、快適さと便利のあらゆる点で後者こそが前者にまさっている』という文言を引用している。

第4章はいわば1834年救貧法についての誤った理解をもとに1834年原則を容認する多数派報告と新たな「1907年原則」を基礎に主張する少数派報告のウェップの歪曲を批判し、right to reliefをも含めて救貧法を清算しようとした両報告が、イギリス初期福祉国家につながらなかった事情を明らかにしようとする。そしてそれは当然に19世紀の10年代の国民保険の問題へとつながる。チャーチルはウェップを出しぬいて1909年報告はそのままに、別途に社会保険を確立していく。そこには道徳的な問題をさしはさむ余地も必要もなかった。

著者はさらに進んで終章において、救貧法を通じて確立されたと考える充分性とright to reliefを社会保険との関連においてみる。失業保険の失敗を通じて改正救貧法から1世紀をへた1934年の失業法による失業保険と失業扶助の分離と、失業扶助の実施の際の、従来の失業保険の過渡手当(1928年の過渡給付にかえて1931年の失業保険命令にもとづくもので、わずかの拠出歴でニードの存する場合のみニードに応じた手当額を支給するもの。ただし、ニードの判定は各地方の公的扶助委員会が担当した)から失業扶助委員会による全国的な失業扶助にきりかえられたときに問題が生じた。労働者のなかに多くの減額査定があったため、35年1月危機がおこり、政府は停止法により後退を余儀なくされた。そして過渡手当の方が甘かったことに関し、救貧法は充分の保障をしたが、一方、失業扶助委員会も失業者を健康な最低生活水準において扶養するとしていたが、他方で、彼らは最低生活費を実質的に「社会的習慣」と「便宜」に応じうるものと考えたことに起るとする。そして結局、ベヴァリジは1942年の報告で、最低生活費の保障と充分性をかけざるを得なかったとみる。

戦後については、福祉国家で充分性原則がイシューと

なる反面、援助に対する受け手の側の権利性は見すごされたとし、1966年になって扶助に権利を与える法律が成立したとする。

## 3.

本書は以上のような観点から、首尾一貫したきわめて独自性をもつた労作である。教えられるところはきわめて大きい。現代社会保障の源の1つの考え方が救貧法にあることは私も同じである。本書は著者の若さと努力と良き意味での野心の成果であろう。同時に著者もことわっているように、法や規則や救貧法委員会の委員たちのタテマエを非常に重視したものである。そしてそのタテマエはイギリスの特徴をなしている。たしかに、救済の義務は認められた。しかし、その権利は救済を受ける人の有する通常の権利であったであろうか。そして救済の失敗は官吏の罪過であったが、それは申請者に対するものではなかったのではないか。さらに、現実面にふれるとき問題は生じてくる。劣等処遇を中心とした抑止政策と同居した right to relief とは一体何であり、充分の基準は何であったであろうか。

後に、社会保険その他のものを分離することとなる救貧法の救済は、もともと労働能力者によく規制されたハウス救済を提供するものであった。院内で救済するとすれば、その政治経済学思想がいかであれ、最低限充分生きていけるようにすべきであった。それは当時の極端に低劣な状態にあった最低の労働者の住宅よりも良かったであろう。しかし、混合ワークハウスは地域による相違はあれ概してきわめて悪かった。やがて casual な労働能力者から対象を事実上拡大しなければならなくなったとき、この態勢を維持できなかったであろう。そして労働能力者の戸外救済と、むしろ無能力者の院内救済へと移って行く。こうしたなかで、充分性は維持されたであろうか。

19世紀の後半以後、ことにマンションハウスファンドなどがつくられた1867年頃以後の状況はきわめてきびしい。過少雇用のなかで与えられた戸外救済はきわめてわずかのものであり、同時に私的慈善が与えられるであろうとの前提にもとづいていたであろうと考えられる。当時2シリング6ペンスで充分と考えられていた。しかし、当時それが補足されているか否かもたしかめられていなかった。J. S. ディビィは1893年に、このわずかのdoleに文句をいっていた。充分な救済は与えられるべきであったが、費用が高く、また濫用の気配があり抑制されたし、ワークハウスはきわめて不人気であった。戸外救済も一般的には緊急の場合以外はディスカレッジするこ

とが多かった。困窮の例外的な場合は私的慈善にまかされるべきとの考えが強かった。こうしたことは著書の本筋から離れるかもしれないが。

また今世紀に入って1908年の無抛出年金は1つの権利に近い形で年金を与えたが、それは救貧法戸外救済にかわるべきものであり、ほぼその金額に近いものであったと推定される。しかし、それは必要な充分な金額ではなく単なる救命帯を与えるものにすぎなかったのである。1925年の抛出制年金法のもとでは週10シリングとされたが、政府はこの額を充分なものとはいわなかったが、国家敗政がたえうるだけ大きなものであり、個人的な貯蓄のための適切な基礎を与えるものと主張していた。いまだ救貧法救済よりも若干低かったと考えられるが。

たしかに救貧法の扶助は権利の源となったといえよう。院内救済についても後には厳格さが緩和され、タバコや新聞も可能になった。しかし、充分性の基準は全く不明である。また、不充分さと苛酷さゆえに、救貧法は攻撃されたのではないであろうか。イギリスでは救貧法救済と後の保険給付と意外に概して差のない状態(家族数による扶助などは救貧法の方が明確である)にあったのではないであろうか。それはベヴァリジ計画でもある程度そうであり、以後もそうであったといえよう。それゆえに、充分性について明確に扶助基準が考えらるようになった以前と以後と同じように考えることは必ずしも妥当でないかもしれない。さらにベヴァリジの報告書の時期と今日では貧困の基準についても転回があることも留意しなければならぬと思う。そうするとサッチャー政府の社会保障政策に以前と同じ充分性で立ち向えるかは疑問である。

もちろん、基本的には著者の業績は大きいし、私も機会があれば著書の若干の修正をしたいと思っている。

(櫻原 朗)