

# リベラル・リフォーム再訪

—— 20 世紀への転換期イギリスにおける自助・互助・公助の再編 ——

山 本 卓

序

1 自 助

2 互 助

3 公 助

結論的考察

## 序

本稿では、20 世紀初頭のイギリスで、当時の自由党政権が実施した一連の社会立法（リベラル・リフォーム）を自助・互助・公助の歴史的な文脈に位置づけ、それらはどのような政策観に基づくものであったのかを検討する。リベラル・リフォームには児童福祉や学校保健に関する社会立法も含まれていたが、本研究では主に所得保障に関する社会立法——具体的には 1908 年老齢年金法と 1911 年国民保険法に視野を限定し、それらに則り創出された老齢年金制度、医療保険制度、失業保険制度を扱う<sup>1)</sup>。

今日的な自助・互助・公助の視点は、福祉供給における脱法定福祉（その意味での脱国家化）を推進した福祉多元主義以降に分節化されたものと言えるであろう。この視点が用いられる際には、自助と互助を公助と対置ないし並置し、かつ、前二者が積極的役割を果たすことにアクセントが置かれる傾向にある（自助、互助に共助が加わることもある）。本稿で取り上げるリベラル・リフ

---

1) 所得保障分野以外にも視野を広げると、「国民的効率」の考え方がリベラル・リフォームの要因として比重を増す。

ホームは、1980年以降に一般的なそうした問題関心のベクトルとは逆向きに、公助が、その性質を変化させつつ相対的な比重を増した事例である。イギリス社会政策・福祉国家史の文脈上においてそれは、公助の性質変化という点では「救貧法への防波堤としての社会立法<sup>2)</sup>」, 「包括的であるが社会的に受入れ困難になった救貧法とは異なるものになるように意図して設計された諸給付(の導入)<sup>3)</sup>」と位置づけられ、また、そうした新しい要素を公助に加えた点で「20世紀における福祉国家の展開にとって基礎となる諸条件を創出した<sup>4)</sup>」改革と位置づけられてきた。これに対して本稿では、自助、互助、公助のそれぞれを20世紀への転換期におけるイギリス社会の歴史的な文脈に即して対象化するとともに、それら三者の社会的連関のなかにリベラル・リフォームを差し戻し、前述の歴史的な位置づけを与えられてきたこの改革は、どのような課題認識に基づくものであったのかを政策観の水準を中心に跡づける。それを通して、自助・互助・公助の関係という認識枠組について、福祉の供給主体を基準に自助、互助、公助の領域を画定し、かつ供給レベルでの自助、互助と公助の関係を相互排他的なものとする見方を歴史的に相対化する。

もっとも、こうした類いの相対化は、リベラル・リフォームの研究史に限ってみても、この改革の一環で創設された所得保障制度と互助ないし集団的自助の組織との関係に注目する研究<sup>5)</sup>によって既に示唆されてきたのではないかとの指摘があるかもしれない。しかし、そこで参照される研究は、当時の研究上の問題関心——19世紀に興隆した集団的自助の運動は社会への国家の「介入」に対して否定的であったのではないか、ではなぜ20世紀初頭に公的な所得保障制度の導入が集団的自助の観点からも是認されるようになったのかという問題関心——に、福祉多元主義の潮流が重なるなかで生み出された部分が少なく

2) 小山路男『西洋社会事業史論』(光生館, 1978年), 228頁。

3) Derek Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, 4th. ed. (Palgrave, 2009), p.199.

4) Bernard Harris, *The Origins of the British Welfare State* (Palgrave, 2004), p.165.

5) 研究動向の整理とあわせて下記を参照のこと。深沢和子「イギリスにおける1908年老齢年金法の成立と労働運動(1)(2)」『阪南論集 人文・自然科学編』第17巻第4号, 1982年, 39~50頁, 第20巻第4号, 1985年, 1~13頁; 深沢和子「友愛組合と1908年無拠出老齢年金法」『阪南論集 社会科学編』第24巻第4号, 1989年, 1~9頁; 高田実「イギリスにおける友愛組合と1908年老齢年金法」高田実・鶴島博和(編著)『歴史の誕生とアイデンティティ』(日本経済評論社, 2005年)第4章, M. Takada, 'The National Deposit Friendly Society and Old Age Pensions, 1890-1914,' 『九州国際大学経営経済論集』第15巻第1号, 2008年, 29~85頁。

ない。そのため自助、互助が考察の主軸をなす傾向にある。それに対して本研究では、リベラル・リフォームの政策観に着眼し、公助の観点に主眼を置いてみた自助・互助・公助の関係に光をあてる。それにより、当時の歴史的文脈においては（1990・2000年代の用語を裏返してあてるならば）ガヴァナンスからガヴァメントないしポスト・ガヴァナンスへの転換を意味したリベラル・リフォームにおける、自助や互助を積極的な公的施策によって下支えしようとする社会政策観に輪郭を与えることを試みる。

公助を自助や互助を下支えするものと位置づける政策観は、20世紀半ば以降をも見据える「福祉国家」史の視点からすると、法定福祉の役割を最小限に限定しようとするものとみなされるかもしれない。実際、リベラル・リフォームに関しては、対象者についての非普遍性や所得保障における給付水準の低さに注目して、この改革の結果現れたのは、普遍主義と最善追求を特質とする「福祉国家」ではなく、貧困層を対象に最低限の保障をおこなう「社会国家」であったとする見方が存在する<sup>6)</sup>。さらに、マルクス主義の観点を導入する研究ではそのイデオロギイ的背景として、リベラル・リフォームが経済的自由主義を前提としていた点が強調される<sup>7)</sup>。

その一方で、リベラル・リフォームが「(イギリスにおける)福祉国家の展開にとって基礎となる諸条件を創出」したと評価されるのは、それが法定福祉とシティズンシップとの従前の関係を、新設の制度において原則レベルで組み換えたことによる。そのことに対して回顧的に与えられる消極的、制度的な表現が脱・救貧法化であり、積極的な表現が社会的権利の生成である。救貧法の保護は公民権（自由権と参政権）の停止・剥奪を条件としていたのに対して、リベラル・リフォームは所得保障分野で、公民権と法定福祉とを両立させる制度を導入したのである。本研究では、この転換をうながした源泉のひとつとして社会・文化的な次元に着目する<sup>8)</sup>。具体的には、「リスpekタビリティ (re-

---

6) J. R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914* (Macmillan, 1975), pp. 12-13. なお、「福祉国家」と「社会国家」の区別は、Asa Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in Christopher Pierson and Francis G. Castles, *The Welfare State Reader* (Polity Press, 2000) による。

7) たとえば、小川喜一『イギリス社会政策史論』（有斐閣、1961年）、179～187頁；Christopher Pollitt, *The State and health care*, in G. McLennan, D. Held and S. Hall ed., *State and Society in Contemporary Britain: A Critical Introduction* (Polity Press, 1984), pp. 131-132.

spectability)」の経済的な成立基盤の脆弱さという、当時認識された問題に焦点をあてる。歴史的に、リスpekタビリティの観念は自助や互助の目的をなすものであり、また、その内実は社会階層と結びついた多義性を有していた。それは救貧法による救済と相容れないものとみなされていたが、19世紀末期のイギリス社会では、経済的理由により尊敬に値する社会的地位としてのリスpekタビリティを保持するか救貧法による救済を受けるかの選択を余儀なくされている、あるいは「リスpekタブルな」労働者層がそうした葛藤に迫られる状況は解消する必要があるという認識および主張・言説が一般化した。それらの自己認識あるいは社会認識と階級性は、必ずしも無縁ではなかったが不可分の関係にもなかった。ここに、貧困ないし困窮を条件づけられていた労働者層を包含する、「リスpekタビリティ」を共通項とするシティズンシップ生成の要素を読み取れる。本稿では、リベラル・リフォームはその社会的基盤を背景とするものであったという見方を提示することを通して、社会的権利の概念を歴史的に脱構築する<sup>9)</sup>。

8) Hay (1975) op.cit. は、当時の時点における研究上の課題を含めて、リベラル・リフォームの「諸源泉」を次の三つ、すわなち、「下からの圧力」(労働運動、政治的民主化など)、「福祉供給についての考え方の変化」(政治、経済分野の指導者層、使用者側の要因など)、「制度的要因」(行政組織内部における新しい政策アイデアの登場、救貧法との関係など)、に整理している。これに対して本研究は、19世紀のイギリス社会で広範に見られた「リスpekタビリティ」の観念にかかわる社会・文化的な次元に主眼を置いて上記三つの次元を扱う。なお、「リスpekタビリティ」については、社会思想史や社会経済史の分野でそれ自体を主題とする歴史研究の成果が近年も複数著されている (Woodruff D. Smith, *Respectability as Moral Map and Public Discourse in the Nineteenth Century*, Routledge, 2017; Charles Walter Masters, *The Respectability of Late Victorian Workers: A Case Study of York, 1867-1914*, Cambridge Scholars Publishing, 2010)。これらの研究は、当時の「リスpekタビリティ」が階級横断性と階層性の両方を特徴としていたことを明らかにする点で共通している。

9) なお本稿では、既存研究に論及する際、その時点での国内外の研究成果を十分踏まえた考察がおこなわれている日本語による研究を積極的に取り上げる。対象の地域性から、当該分野で先駆的な(それゆえ研究水準をなす)研究のほとんどは英語圏の研究であり、したがって、日本語による研究においても英語圏の研究成果を挙げることも多くなる。しかし、その時点での研究水準を踏まえた日本語による研究には、研究状況の整理やそれに基づく発展的考察、あるいは視点・問題関心の独自性といった点で多くの示唆を含むものが少なくない。筆者の考えでは、それらを適切に評価し、研究史のなかに位置づけていくことの重要性をより認識する必要がある。本稿の註に日本語による研究を積極的に挙げるのは、自身の反省も込めたこのような考えによる。

## 1 自 助

19世紀のイギリス社会では 地域共同体を単位とする自給自足的な経済の領域が縮小し、生活資料の多くが市場を介して調達・購入される傾向が増していった。その意味での生活世界の商品化は、多くの人々にとって、貨幣が生活を成り立たせる中心的手段となることと同義であった。商品化した生活世界においては、十分な資力・購買力を保有していることが必要な生活資料を得るための前提になる。ただし、ここでいう資力・購買力の保有者とその資力・購買力を行使して生活資料を得る者とが一致するとは限らない。その点に関しては、当時の主流派経済学が、労働者層の貧困ないし窮乏との関係でひとつの問題と認識していた。

歴史的に、前述した生活世界の商品化は労働力の商品化とほぼ並行して起こった。ここでいう労働の商品化とは、労働力の多くが市場原理に基づいて供給／調達されるようになることを指す。理論的には、商品化した労働力の価格（労働賃金の水準）は労働力市場に依存する。商品化した生活世界において賃金労働者は、主に労働賃金に基づく購買力を行使して生活資料の多くを確保しなくてはならない。労働賃金が必要な生活資料を十分賄いうる水準であれば、当該の賃金労働者はその購買力を行使して自分自身とその支える家族等が必要とする生活資料を調達しうる。その場合、購買力の保有者とその購買力を行使して生活資料を得る者とは通常重なる。それに対して、主に労働賃金の水準に規定される資力・購買力が必要な生活資料を調達するためには不十分である場合、当該の賃金労働者とその家族等が必要とする生活資料の（安定的な）調達は困難になる。つまり貧困ないし窮乏に陥る可能性が高くなる。その状態が改善されるためには、当該の賃金労働者とは別の主体によって資力・購買力が補われる必要がある。

19世紀後半までの英国社会において、貧困とりわけ窮乏に陥った人々への社会的な対応は救済という位置づけでなされ、その主体は篤志家および救貧法機関であった。そのうちの救貧法に基づく救済について、当時の主流派経済学はこれを「組織的な慈善」と呼び、とりわけ健常労働者を救済することは市場経済の正常な作用を阻害するとして、その廃絶を主張した。19世紀初めに政治経済学者デヴィッド・リカードは次のように論じている。「救貧法の適用範

困を漸次に縮小することにより、貧民に、その生活維持にあたり組織的または臨時的な慈善を当てにすべきではなく、彼ら自身の努力を当てにすべきであること、および慎重と深慮とは不必要な徳性でもなくまた不利益な徳性でもないことを教えて、独立の価値を銘記させることによって、われわれはしだいにより健全で健康な状態に近づくであろう」と<sup>10)</sup>。この引用文に示されるように当時の主流派経済学は、とりわけ健常労働者についてはその生活資料は「慈善」に頼ることなく自分自身の稼得収入によって賄われるべきであるとした。その際、自分自身とその支える家族のための十分な生活資料を主として労働賃金に基づいて安定的に取得・維持していくこと及びその志向性を「自立(性)」と呼び、その価値を強調した。

当時の主流派経済学のこうした考え方は、1834年に制定されたいわゆる新救貧法の原則と共通していた。1834年以前のいわゆる旧救貧法においても、救貧法による救済の対象を「健常労働者」と「労働不能者」とに分類したうえで、「健常労働者」に対しては就労を前提とする最低限のかつ一時的な生活保障(または「更生」)を施設内で実施し、「労働不能者」に対しては救貧施設において最低限の生活を保障することを原則としていた。しかし、19世紀への転換期における救貧法行政においては、「労働不能者」に対する救貧施設外での救済(すなわち院外救済)が広がるとともに、とりわけ雇用状況の悪化した一部の地域では、院外救済の対象を「健常労働者」にまで広げる動きが見られるようになった<sup>11)</sup>。前述したリカードの主張はこうした歴史的な文脈を背景に、当時の状況を救貧法行政の混乱ととらえ、救貧法の原理を再確認する方向でその收拾を図るための理論的根拠を提示しようとするものであった。新救貧法はその系譜を汲んで制定された。その特徴は、①救貧法に基づく救済は救貧施設ないし更生施設内で実施するといういわゆる院内救済の原則、②救貧法に拠る生活保障の水準は「自立」労働者の生活水準を下回るものでなければならないとするいわゆる劣等処遇の原則、そして、③救貧法の原則を全国的に徹底する

10) David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* 3<sup>rd</sup> ed. (John Murray, 1821) 堀経夫訳『デイヴィド・リカード全集第1巻 経済学および課税の原理』(雄松堂出版社, 1972年), 125頁。

11) なお、T・H・マーシャルはその展開に「社会的権利の源泉」を見出せるとしている(T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, 1950. 岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社, 1993年, 28~30頁)。

ための救貧行政機関の改革、にあった。それらは労働者層における「自立」促進を目的としていた<sup>12)</sup>。

以上で論じた救貧法改革がいわば上から「自立」の規範化ないしその強化を図ろうとするものであったとすると、18世紀以降の英国社会には労働者層を社会的基盤とする自助の運動も存在した。もっとも、この運動もとりわけ19世紀前半には上・中間層による道徳改革や恩情主義と結びついていた部分があった点で「上から」の要素を有していたことは否定できない。自助を労働者層に根付かせようとする動きを上・中間層が主導しようとした背景のひとつに、この層が負担する救貧税の存在があったことが指摘されている。自助の普及によって救貧法による救済件数を抑制ないし減少させることは、救貧法の財源である救貧税の抑制ないし緩和につながると考えられたのである<sup>13)</sup>。その文脈における自助・自立とは、前述の「自立」すなわち救貧法による救済を受けないことに重点を置くものであったといえる。

その一方で、階級間関係の視点を援用すると、19世紀のイギリス社会で興隆した労働者層を社会的基盤とする自助運動には、労働者層に相当程度独自の自立や自助の観念に根ざす部分が存在した。

サミュエル・スマイルズの『自助』（1859年）は、19世紀の英国社会における労働者層の自助運動を象徴するもののひとつである。同書には、スマイルズがリーズの労働者たちの運営する夜間学校に招かれておこない好評を博した講演の内容がまとめられている。スマイルズはその序文で、同書を著した理由について次のように述べている。「みずから勤めて当然の志業を做し、勤労を惜しまず、辛苦を厭わず、清廉の節を守（り）、ついにその志業を成就し、自己の功勞に倚仗してこの世に自立し、ひとえに他人の扶助恩顧に倚頼すべからざることを勧めんがため」である<sup>14)</sup>。スマイルズ自身は中産層の出身であり、また、議会改革を主張する急進主義の支持者であった。ヴィクトリア期イング

---

12) 小山路男『イギリス救貧法史論』（日本評論新社、1962年）第8章、伊部秀男『新救貧法成立史論』（至誠堂、1979年）、を参照のこと。

13) Simon Cordery, "Friendly Societies and the Discourse of Respectability in Britain, 1825-1875", *Journal of British Studies*, Vol.34(1), 1995, pp.44-45. 長谷川貴彦『イギリス福祉国家の歴史的起源』（東京大学出版会、2014年）204～209頁。

14) Samuel Smiles, *Self-Help: with Illustrations of Character and Conduct* (John Murray, 1858) 中村正直訳『西国立志編』（講談社、1991年）48頁。

ランドの社会史家であるエイザ・ブリッグズが明らかにしたように、スマイルズの自助思想は急進主義に由来していた。スマイルズは労働者層への参政権拡大を支持する一方で、とりわけ1840年代以降は参政権付与の対象である労働者層の「人格」形成の重要性を強調するようになっていった<sup>15)</sup>。スマイルズのいう人格とは、節儉、先見、勤勉にもとづいて生涯にわたり自立した生活を確保しようとする態度・実践という意味での「自助」によって体现されるものを指す。それは経済・社会的な成功の条件ではなく、それ自体が「福音」である——「天はみずから助くるものを助く」<sup>16)</sup>とされた。

『自助』は出版されると多くの読者を得たという。同書は日本では1872年に『西国立志編』の標題で中村敬宇訳が出版されている。1927年には博文館からも邦訳が刊行されているが、1927年版は原書を「辛苦して一事業を立つるの俊傑」たちのエピソード集と紹介している<sup>17)</sup>。ブリッグズはスマイルズの『自助』がイギリス国内外で多くの読者層を得た理由として、同書が体系的哲学を提示するのではなく、「俊傑」たちをしてみずからを語らしめるという表現様式をとったため、多様な解釈が可能になったことを挙げている<sup>18)</sup>。ブリッグズはそこでいう多様な解釈のヴィクトリア期イギリスにおける例のひとつとして、ロバート・ブラッチフォード(1851~1943年)という社会主義者がスマイルズの著書から読み取った次のようなメッセージを引用している。

正直な貧乏人の方が悪い金持ちよりずっとましでずっと尊敬に値する。  
〔慎ましくて〕寡黙な人の方が、陽気で立派な家に住み、二輪馬車を待っている嘘つきよりずっといいのだ。社会的地位がどのようであれ、中庸をえて充実した精神と有用な目的に満ちあふれた人生の方が、普通の世間的な立派さよりはるかに重要なのである<sup>19)</sup>。(〔〕は引用者)

ブリッグズ自身はこの引用を、社会主義者がスマイルズを好意的に評価していた点を強調することによって、スマイルズの自助論を自由放任主義と結びつけ

15) Asa Briggs, *Victorian People*, University of Chicago, 1955 (村岡健次・河村貞江訳『ヴィクトリア朝の人びと』ミネルヴァ書房, 1995年)

16) Smiles (1858) 前掲邦訳書, 55頁。

17) 前掲邦訳書, 37頁。

18) Briggs (1955) 前掲邦訳書, 179頁。

19) 前掲書, 邦訳180頁からの再引用。

る 20 世紀以降の見方に対して歴史的文脈に即した考察の必要性を示唆し、スマイルズの主張は急進主義に由来するものであったことを再確認する意図でおこなっている。しかし、ここで注目したいのは引用文に示される次のことである。スマイルズが描き出した自助ないし自立の像には、救貧法による救済に頼らない生活態度を労働者層に教導しようとする観点から奨励されるタイプの自助、自立の考え方に還元し尽くせない要素が含まれていた。当時のスマイルズの読者はそこに、自分たちに社会のなかでの積極的な位置づけを与えることを可能にする文化、精神、道徳的な基準——自尊心の根拠を導き出しうる基準——を読み取っていた。ここでいう自尊心の根拠となるものは精神的態度や生活態度であり、当時の労働者層における「自助」、「自立」はそれらの要素を含んでいたと考えられる。

引用文の著者であるブラッチフォードは社会主義者の観点から、前述の文化、精神、道徳的な基準を、階級的ニュアンスを込めて表現している。そこに見られる類いの階級的な意味付与がイギリス社会で（再び）ヨリ広範に見られるようになるのは 19 世紀末期からである。しかし、スマイルズの著書のなかに読み取れるような文化、精神、道徳的な基準は所得や職種の属性でみた労働者層に対して、上・中間層から示される自立、自助の観念を、それを唱導する人たち自身にいわば突き返すことで相対化する視点（換言すると「中庸をえて充実した精神と有用な目的に満ちあふれた人生」といった観念に基づいて「普通の世間的な立派さ」を相対化する視点）を提供し、そこを起点に上・中間層から相対的に自立した価値の領域を開示するとともに、自尊心の根拠となるもの——その意味での自助、自立の価値——をもたらすように機能し得たと考えられる。ただし、この基準は勤勉、節儉といった構成要素のレベルで階級横断性を有していたことは、以下で考察する 19 世紀末以降の展開を見据える視点から強調しておかなければならない。

## 2 互 助

自助、自立の観念が、その解釈においてヴァリエーションをもちつつ、人びとの生活態度さらには社会関係を規定する要因になった社会を、社会史研究者 F・M・L・トンプソンは「リスペクタブル社会」と呼んだ<sup>20)</sup>。トンプソンによると、イギリスではヴィクトリア期に「リスペクタブル社会」の様相を呈

する社会が顕現化した。「リスペクタブル」は、その有様が尊敬に値することを指す形容詞であり、当時のイギリス社会で広く流通していた。自助、自立の観念を体現している／しようとしていることは尊敬に値する存在であること、すなわち「リスペクタブル」であることの中心的条件であった。トンプソンはその点に注目し、個人やその集合が社会関係のなかで占める位置としての社会的地位が「リスペクタビリティ」を基準に認識される構図がヴィクトリア期に社会大で成立したという見方を示している。

リスペクタブル社会の背景をなしていたのは、一言でいうならば都市化である。ここでいう都市化は、社会的な流動性の高まりと、それに付随して社会階層が再編成されていく動きと言い換えられる。その意味での都市化はヴィクトリア期以前から進行していた。小西恵美はその状況を、「長い18世紀」のイギリス地方都市における社交に注目した研究のなかで次のように概観している。「商工業が発達し、交通インフラが整備されるにつれ、人やモノの移動性は高まり、資金や情報量の流通も格段に増加した。こうした人、モノ、情報などの移動といった流動的要素は、それまでの地方都市の比較的安定した位階構造を動揺させるきっかけとなった。雇用機会、消費財、専門職のサービス、レジャーを求めて多くの人々が〔都市に〕引き寄せられ（中略）、都市の内部でも、経済的チャンスの拡大は成功者と失敗者を生み出し、ますます富の基準が地縁や血縁、生まれによった地位の基準にとってかわるようになった<sup>21)</sup>」。小西の研究及びそれが参照していると考えられるジョイス・M・エリスの研究は、流動化した社会関係における地位の基準として、「富」に加えて、（経済条件によって少なからず規定される部分があるとしつつ）「礼儀正しさ」が存在したことを指摘している<sup>22)</sup>。ヴィクトリア期には「リスペクタビリティ」がそうした文化的要素をも含む地位の基準（マクロには階層化の基準）として作用したと考えられる。

20) F. M. L. Thompson, *The Rise of Respectable Society: A Social History of Victorian Britain, 1830-1900* (Harvard University Press, 1988).

21) 小西恵美「社交と都市ルネサンス——キングス・リンの事例から」中野忠ほか編『18世紀イギリスの都市空間を探る』(刀水書房, 2012年) 86頁(括弧内は引用者)。

22) 前掲書, 87頁; Joyce M. Ellis, *The Georgian Town 1680-1840* (Palgrave Macmillan, 2001) 松塚俊三・小西恵美・三時眞貴子訳『長い18世紀のイギリス都市』法政大学出版局, 2008年, 93頁)。

社会的地位の基準としての「リスペクタビリティ」は、ミクロレベルでは、個人の日常生活が埋め込まれている社会関係によってその意味内容を異にしており、そのため極めて多義的な性格を有していた。社会経済史の研究者ポール・ジョンソンは、19世紀後期から20世紀前半にかけてのイギリス社会における労働者たちの生活・家計を経済人類学的な観点から丹念に分析した研究のなかで、リスペクタビリティ（「尊敬に値する社会的地位」）について次のような見方を示している。

尊敬に値する社会的地位は相対的な関係を表す用語で、明確な身分ではなく、したがって、ある人物にとって尊敬に値する社会的地位なるものが、他の人にとってはぞっとするようなものであったであろう。尊敬に値する社会的地位を左右する条件は、どこに住んでいるか、何をしているか、そして何を持っているかであり、これら三つの要素はすべて、それ自体が金によって決定された<sup>23)</sup>。

尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）が何を指すのかは関係依存のである。尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の基準を規定する当該の関係は、居住地、職業、収入、家財、特定組織の成員であることといった複数の属性に沿って（暗黙裏に）仕切られている。そのため、尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の基準は複層的かつ多義的になる。さらに、特定の仕切られた範囲のなかでは相対的に固有の尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の基準が流通し、そこでも居住地、職業、収入、家財、特定組織の成員であることなどが、当該の関係における尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の基準になる。したがってそのレベルにおいても、尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の基準は複層性と多義性を特徴としていた。ジョンソンの研究はこれらのことを歴史的に跡づけた<sup>24)</sup>。

入り組んだかたちをとりながらも社会関係ごとに尊敬に値する社会的地位

---

23) Paul Johnson, *Saving and Spending: The Working-class Economy in Britain 1870-1939*, (Oxford University Press, 1985) 真屋尚生訳『節約と浪費——イギリスにおける自助と互助の生活史』（慶應義塾大学出版会, 1997年）邦訳, 197頁。

24) 以上で論じた労働者層の自立性及びリスペクタビリティ（尊敬に値する社会的地位）に関しては、小関隆（編）「世紀転換期イギリスの人びと——アソシエーションとシティズンシップ」（人文書院, 2000年）17～19頁, をも参照のこと。

(リスペクタビリティ)の基準が存在したということは、空間的に引いた視点からみると、当時、尊敬に値する社会的地位(リスペクタビリティ)の基準が社会大で普及していたことを意味する。ジョンソンがおこなった研究の特徴のひとつは、当時の労働者層の家計とりわけ節約と支出を分析することを通してそのことを明らかにした点にある。それを可能にしたのは、家計行動を、いわゆる合理的個人を想定するタイプの経済学的な視点からではなく、ミクロの文化的文脈に位置づけて分析しようとする視点であった。収入の一部を定期的な拠出に振り向けることによって相互扶助の機能をもつ組織(友愛組合)の会員になるという、当時多くの労働者たちがとった家計行動もその視点から説明される。

1875年友愛組合法は「友愛組合(friendly societies)」を、会員が任意で支払う会費に基づいて下記(のいずれか)の機能を果たすことを目的とする結社と定義している。

- ・本人、その夫あるいは妻、子ども、父親、母親、その他の親類を対象とする救済あるいは〔所得中断ないし停止時の〕所得保障(maintenance)
- ・疾病・廃疾、老齢、遺族のための施設の提供、および遺族の子が未成年である期間の救済あるいは所得保障
- ・出産、会員の死亡に対する保険給付、会員の夫、妻、子どもの葬儀費、及びその他の弔慰金の支払い
- ・職探しのため移動しなくてはならないとき、または、不況時、天候不良・難船等により漁業ができないときの救済あるいは所得保障
- ・その他、会員やその受取人に対する給付(endowment)
- ・補償額が一定以下の火災保険、道具や職業道具に対する保険給付<sup>25)</sup>

同法は以上に加えて、「家畜保険」や社交、啓発活動、相互扶助を目的とする「共済会(benevolent societies)」「労働者クラブ」をも対象にしていた。

労働者の加入する友愛組合の歴史は17世紀にまで遡れるが、その数は18世紀の後半以降に急増した。19世紀のイングランドにおける友愛組合についての代表的な歴史研究を遺したペーター・ゴスデンによると、「友愛組合が最も急速な拡大をみせたのは、労働者たちが(高額な)疾病給付を得るための拠出を賄えるだけの賃金収入を得ることができ、またそうした給付に対する必要性

25) The Friendly Societies Act, 1875, reprinted and published by BiblioBazaar 2008, pp. 12-13.

がより大きかったであろう工業化の先進地であった<sup>26)</sup>」。つまり友愛組合の拡大は賃金労働者の拡大を背景にしていた。工業化に伴って都市人口が拡大するなかで、1870年代までに、加入総数でみると成人男性の8割近くが何らかの友愛組合に加入していたと推計されている（ただし重複加入を含む<sup>27)</sup>）。

都市部の賃金労働者たちが友愛組合に加入した理由のひとつは生活保障である。友愛組合は農村共同体から離れた賃金労働者たちに、偶発的要因による稼得収入の中断ないし停止を原因に本人とそれが経済的に支える家族の生活が成り立たなくなるリスクに対して共済・相互扶助の機能を提供した。もっとも、生活が成り立たなくなるリスクに対しては救貧法も存在した。しかし、前述のように、健常労働者に対する救貧法の救済はとりわけ新救貧法のもとでは劣悪かつ懲罰的なものにすることが原則とされており、また、労働者層においても自助、自立の価値と真逆のもの——尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）を喪失させるものであり、したがって最後の手段ないし避けなければならぬものと一般に受けとめられていた。友愛組合は労働者層のそうした志向に応えるものであった。このことは、労働者たちが友愛組合に加入した背景に、自助、自立の観念あるいは尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）の規準が存在したことを意味する。

イギリスの近現代史を専攻する長谷川貴彦は、友愛組合の果たしていた機能として「社会保障」とならんで「独特な祝祭的機能」を挙げている<sup>28)</sup>。友愛組合はそれぞれ、儀式的様式を伴う組合費の徴収と組織運営の報告に続いて宴会が行われる定期的な会合を催すとともに、組合祭では独自の徽章を施した旗を掲げて市街で示威行進をするといったイベントをおこなった。友愛組合の市街での示威行進は、安くない組合費を支出できる経済力（とそれをもたらす職業上の地位）や、それに基づく経済的自立性の高さを地域社会に対して示すという意味をもっていたという<sup>29)</sup>。友愛組合の運営は自治を原則としていたため、示威されたものに自律性を加えることもできるであろう。「リスペクタブル社会」においては友愛組合の会員であることが、以上のような社会的意味を有していたのである。そうであったからこそ、トンプソンの表現を借りれば、

26) Peter Gosden, *The Friendly Societies in England 1815-1875* (Gregg Revivals, 1993), p. 24.

27) F. M. L. Thompson (1988) op.cit., p. 202.

28) 長谷川貴彦『イギリス福祉国家の歴史的源流』（東京大学出版会、2014年）56頁。

29) F. M. L. Thompson (1988) op.cit., p. 201; Johnson (1985) 前掲邦訳書、198頁。

「家族が(多少)ひもじい思いをしたとしても定期的組合費を納入し続ける<sup>30)</sup>」という、見方によっては非合理的な家計行動もみられた。

もっとも、すべての友愛組合が祝祭的機能を備えていたわけではなく、また保障内容は友愛組合によって異なっていた。友愛組合には、祝祭的機能に加えて高額な疾病給付を含む充実した保障を提供するものから葬祭費だけを保障するもの(集金埋葬協会)まで幅が存在した。それに対応して組合費も友愛組合によって多様であった。どの友愛組合に加入しているのかは労働者層内部の階層にほぼ対応していた。友愛組合はそうした階層性を内包するかたちで広範な労働者層をカバーしていたのである<sup>31)</sup>。

以上のような内実であったものの、広範な労働者たちが何らかの友愛組合に加入していたという点に注目するならば、その背景にあったのは、ジョンソンの表現を借りると「保障と独立(自立)に対する願望」、逆から言うと、「転落し環境へ屈服することへの懸念」であった<sup>32)</sup>。ここまでの考察から明らかのように、保障・自立・転落の関係は、尊敬に値する社会的地位(リスペクタビリティ)の観念のなかで中心的な位置を占めていた自立性を生活上の偶発的要因に対して少なくとも経済的に保障する手段を確保することによって、保護や救済の対象となる境遇に陥りリスペクタブルであるとの評判と自尊心を失うことを防ごうと努力する、というものであった。

それは尊敬に値する社会的地位(リスペクタビリティ)の観念の成立を前提にしていたが、前述のように、尊敬に値する社会的地位(リスペクタビリティ)の基準は当該個人が埋め込まれている社会関係によって異なっていた。そうした全体像のなかにあって経済的余裕の乏しい労働者においては、葬祭保険には加入しているが疾病や失業などのリスクに対しては無保障であるといった人たちが存在した。みずからの経済的制約のもとで尊敬に値する社会的地位(リスペクタビリティ)の基準をあてはめて、疾病時の保障は諦めても、自身やその家族の葬祭は自前の資金で執り行うため葬祭保険にだけは加入するという行動様式がみられたことが指摘されている<sup>33)</sup>。このように、ヴィクトリア期のイ

30) F. M. L. Thompson (1988) op.cit., p. 200.

31) Simon Cordery, *British Friendly Societies, 1750-1914* (Palgrave Macmillan, 2003), pp. 175-176; 角山榮・川北稔(編)『路地裏の大英帝国——イギリス都市生活史』(平凡社, 1982年) 116~146頁。

32) Johnson (1985) 前掲邦訳書, 195頁, 204頁。ただし括弧内は引用者。

ギリス社会においては友愛組合のかたちをとる相互扶助が広範にみられたが、その内容・保障の充実度については内部に階層性と結びついたグラデーションが存在した。相互扶助組織への加入によって得られる保障の度合いが低い人たちにおいては転落への備えは相当に限定的であり、したがってその自立性、尊敬に値する社会的地位は脆弱であった。

友愛組合の広がりとは、生活保障の観点からすると、とりわけ労働者層において生活上の偶発事（疾病、失業）や加齢による稼働能力の低下ないし喪失に対して単独で備えることには限界があったことの裏返しであった。逆に言うと、自助を志向しつつもそれを単独で貫徹することの限界に、（必ずしも数理的根拠に基づくものではなかったものの）保険的な共済原理によって集団的に対応しようとしたのが友愛組合であった。そのため友愛組合の原理は、集団的自助という性格の濃い相互扶助であったといえる。しかし、前述のように友愛組合の相互扶助機能には組織間に差違が存在し、さらにその外部には恒常的に貧困状態にある友愛組合の非会員も存在した。後者は（中産層以上からみた）「リスペクタブル社会」の外部に位置する人たちであり、19世紀中頃にはヘンリー・メイヒューなどによってその生態が描き出された、いわゆる貧民窟の住人たちを指す<sup>34)</sup>。もちろん「リスペクタブル社会」の内部と外部は構造的には相互排他的かつ一体であるが、実際面である程度の連続性を有していた。すなわち、物理的には日常生活を営む都市空間のなかで交錯せざるを得ない部分があり、また、貧民窟を「リスペクタブル社会」の外部と位置づけてきた人が、境遇の変化によりその人生のある時期に貧民窟の人々と同様の生活に陥るということが起こり得た。後者を転落と呼ぶならば、転落に瀕するないし転落する可能性は、相互扶助組織による保障の度合いに相当程度、比例していた。

19世紀末期のイギリス社会では、図式化するという、「リスペクタブル社会」の内部と外部の境界が曖昧化しているとする見方が言論界で広まった。安保則夫は、メイヒューに代表される19世紀中頃までのロンドン貧民窟についての描写を1880年代以降のそれと比較し、1880年代以降の貧民窟観には次のような特徴があると結論づけている。すなわち、「これまで文明社会と貧民社

33) Johnson (1985) 前掲邦訳書, 194頁。

34) Henry Mayhew, London Labour and the London Poor, 1851 (植松靖夫訳『ロンドン路地裏の生活誌——ヴィクトリア時代(上・下)』(原書房, 1992年・2011年, 松村昌家・新野緑訳『ヴィクトリア朝ロンドンの下層社会』ミネルヴァ書房, 2009年)を参照のこと。

会をたがいに隔てていた境界線を越えて貧民が大挙して襲ってくることの恐怖」が表される傾向にあることである<sup>35)</sup>。もちろん、文明社会と貧民社会といった二分法はかなりの程度、概念的なものであり、そこでいう文明社会とは当時の文筆家たちが属していた中産層以上の社会を主に念頭に置いたものであったと考えられる。しかし、文明社会（「リスペクタブル社会」）がその外部から浸食されつつあるという見方には、社会調査などから得たミクロの社会実態に対する認識に根ざす部分が存在した。すなわち、19世紀後期には、老齢や失業を原因として、少なくとも生涯の一時期に苦境に見舞われ従前の生活様式を維持できなくなる（それゆえ、規準にしてきた特定のリスpekタビリティを保持することが困難になる）者が少なからず存在するとの見方が広がっていた<sup>36)</sup>。安保の指摘する「境界線を越えて貧民が大挙して襲ってくる」という当時の状況認識は、歴史的には常に存在してきた「リスペクタブル社会」の内部と外部の連続性が社会的に顕現化したことを背景にしていたのである<sup>37)</sup>。

多層的な「リスペクタブル社会」がその下層から掘り崩される状況に対して、新救貧法の原則に基づく公的救済は有効に機能し得なかった。当時の問題状況に対応する課題は、自立性を保持しようとしながらそれが（一時的に）実現できない人たちの境遇を改善することであった。それに対して（新）救貧法による救済は非自立的な者を対象とすることを原則としていたからである。自立への志向性を有しており自助努力をしてきていたにもかかわらず、生涯の一時期に自助を貫徹しえなくなり最後の手段として救済を求める人たちに対して、新救貧法は懲罰的に処遇することを原則としていた。そのため新救貧法による救済はリスpekタビリティ（尊敬に値する社会的地位）の保持という要請と相容れなかった。たしかに新救貧法のもとでも、実際には（「支援に値する」生活態度の認められる）就労可能な労働者に対して院外救済が実施されていた。しかし、統一基準が不在のまま各地区で運用されていたそれらの院外救済に対

35) 安保則夫『イギリス労働者の貧困と救済』（明石書店、2005年）、285～286頁。

36) Pat Thane, *The Foundations of the Welfare State* 2<sup>nd</sup>. ed., Routledge, 1996（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）、邦訳書、46～47頁。

37) 安保は、さらにその認識論的な背景として、当時の社会調査が採用した認識枠組を指摘しているが、その枠組は社会状況の参与観察に基づいて形成されたものであった（前掲書、第9章を参照のこと）。19世紀イギリスの貧困観の変容を貧困調査のレベルで分析した研究として、David Englander, *Poverty and Poor Law Reform in 19<sup>th</sup> Century Britain, 1834-1914* (Longman 1998) pp. 62-68をも参照のこと。

しては、新救貧法の原則を掘り崩し、その結果、自助、自立の価値をも社会的に掘り崩しかねないという懸念が根強く存在した<sup>38)</sup>。

近隣やコミュニティの支え合いといった、公的福祉や相互扶助の組織以外の回路でなされていた保障も、問題状況に対処する手段としては不十分あるいは不適合であった。「リスペクタブル社会」に引きつけると、近隣については、その単位は特定のリスペクタビリティの基準を共有する層と概ね重なっていたと考えられる。したがって経済的境遇はかなりの程度共通しており、深刻な状況も同時発生する傾向にあったため、支え合いの基盤は集団的な環境変化に対して脆弱であった。また、「リスペクタブル社会」における近隣関係は一般に互酬性を原則に成立している。そのため外部の支援を必要とする状況が個別的に発生したとしても、それが深刻であれば互酬的關係から乖離し、最終的には近隣のなかで自立性を失うことになり得た。私的慈善については、慈善組織協会の活動のように新救貧法を補完することを目指して組織されたものについては、新救貧法の考え方を原則としていた<sup>39)</sup>。そのため、同法による救済についてと同様の理由で、当時の社会的要請に（十分）応えることができなかった。逆に、対象者を道徳的に選別しようとせず無差別に救済をおこなう活動は、新救貧法の原則を重視する立場から自助、自立の価値を掘り崩しかねないとして危惧された。

### 3 公 助

こうしてイギリス社会では19世紀末までに、「リスペクタブルな」労働者が外的要因により経済的自立を失い社会的地位を保持することが困難になるといふ問題に対して、既存の保障機関がいずれも（十分）機能しない状況が現れた。そうした中であって公的福祉の分野では、失業や老齢による困窮者を対象に、救済基金の設立や公共事業による雇用創出、あるいは院外救済の実施といった臨時的、試験的、例外的な措置による対応が図られる傍らで、救貧政策そのものの見直しが本格化していった。救貧法と困窮救済に関する王立委員会

---

38) 新救貧法下での院外救済及びそれをめぐる当時の状況については次の研究が特に詳しい。

Karel Williams, *From Pauperism to Poverty* (Routledge 1981), pp.68-75, 128-135.

39) 高野史郎『イギリス近代社会事業の形成過程——ロンドン慈善組織協会の活動を中心として』（勁草書房、1985年）を参照のこと。

(Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, 1905-1909: 以下、王立救貧法委員会) は、そうした背景のもとで設立された救貧政策に関する議会の諮問機関である。よく知られているように、同委員会の報告は多数派報告と少数派報告に別れ、少数派報告は救貧法の廃絶を提言した。もっとも多数派報告と少数派報告は、次の方向性を示す点において共通していた。すなわち、健常労働者の対貧困政策について、その対象を自助、自立の志向性を基準に「支援(救済)に値する者」と「支援(救済)に値しない者」とに区分したうえで、自助、自立の志向性が認められる「支援(救済)に値する者」については当該ケースに対応する仕組みを救貧法の外に設ける一方で、「支援(救済)に値しない者」については、個人的、社会的な規律の観点からそれぞれ矯正と保持を目的とする公的施設で処遇するという方向性である<sup>40)</sup>。

20世紀初頭に当時の自由党政権のもとで実施された一連の社会立法——いわゆるリベラル・リフォーム——は以上の動きの延長線上に位置づけられる。この改革により、所得保障の分野では1908年老齢年金法と1911年国民保険法にそれぞれ則り、公的高齢年金制度と健康保険および失業保険制度が創設された。これらの所得保障制度は、「支援に値する者」と「支援に値しない者」を区別する対貧困政策の考えに基づいて設計されたものであり、その点で前述の王立救貧法委員会における議論と共通していた。他方、公的高齢年金制度と健康・失業保険制度は、対象者を「支援に値する者」と「支援に値しない者」に区分する方法に特色があった。王立救貧法委員会の多数派報告と少数派報告は、その実施主体を民間組織にするか行政機関にするかについては考えを異にしていたものの、いずれも「支援(救済)に値する／値しない」の基準に則る対象者の区分を個別に実施することを主張していた。それに対して公的高齢年金制度と健康・失業保険制度は、「支援に値する」ケースを念頭に自助、自立が安定的に成立するための条件の底上げを図ったうえで、その条件下においても困窮に陥り救貧法の保護を申請する健常労働者については「支援に値しない」ケースとして処遇することを原則とする政策観に基づいて設計された。

以下、リベラル・リフォームによって創設された高齢年金制度、健康保険制

40) 多数派報告と少数派報告の共通性と異同に関しては、王立救貧法委員会に関する研究動向とあわせて、藤井透「1909年王立救貧法委員会多数派・少数派報告の比較の試み」『経済科学通信』117号、2008年、43～48頁、を参照のこと。

度、失業保険制度はそれぞれ、自助、自立が安定的に成立するための条件の底上げをどのような形で図ろうとしたのかについて考察する。

## 1 公的老齢年金制度<sup>41)</sup>

1908年法に基づく公的老齢年金制度は、給付対象に所得制限<sup>42)</sup>を設けたうえで、70歳以上の者に対して税を財源とする年金を支給するものであった。年金額はそれだけでは経済的自立をなしえない水準に設定された。対象者を相当限定するかたちで所得制限が設けられた点に注目して、1908年法を、困窮状態にある高齢者を救済する機能を救貧法から引き継いだものとみなすことは可能である。たしかに、所得保障を年金制度だけに限定して考察する視点に立つと、そうした見方が当てはまる部分がある。しかし、公的老齢年金制度の創設に影響を与えたC・ブースに即してみると、この見方に還元し尽くせない広がりをもつ像が浮かび上がってくる。

ブースの年金構想は高齢期の貧困に対する次のような政策観にヨリ比重を置いていた。すなわち、①多くの労働者の生涯所得は人生のいずれかの時期に経済的自立を失わざるを得ない程の低水準にある、②そうした条件下にあって、現役時代に老後の備えを（十分には）おこなわない、あるいは生涯所得を現役時代の貧困回避のためにはば集中させるというかたちで、経済的自立を喪失するタイミングを高齢期にもってくるのはある意味で合理的な選択になっている、③それに対して、当該層に対して年金というかたちで一定の収入を高齢期に保障し、それにより自助的な備えを補完すれば高齢期にも経済的自立を保持できるような環境を創出する（自助的な備えが高齢期の経済的自立を保持するための手段として有効に機能する条件を整える）ことによって、高齢期に備える自助を促し、ひいては貧困高齢者を減少させられるはずである——以上のような政策観がそれである<sup>43)</sup>。このようにブースは、目下の困窮高齢者の生活条件を改善することとならんで、老後の経済的自立を目的とする自助努力を下支え

41) 筆者は下記論文において、この部分のより詳細な考察を、政治過程の分析と併せておこなった。山本卓「イギリスにおける自立支援型の年金政策——C・ブースの普遍主義的な年金構想を再考する」『立教法学』第71号、2006年、225～281頁。

42) 所得制限は年収31ポンド10シリングに設定された。1911年時点の年間稼得は、非熟練の農業労働者で約47ポンド、産業横断的な非熟練労働者（general labourers）で約74ポンドであった（B. R. Mitchell, *British Historical Statistics*, Cambridge University Press, 1988, p. 153）。

することも同制度によって担われる機能であると考えていた。公助による自立の補完という考え方は、新制度を救貧法の外に設立すること、またそれに付随して公民権停止を年金受給の要件としないことを促した、唯一ではないが重要な要因のひとつであった。

## 2 健康保険制度<sup>44)</sup>

1911年法が規定する健康保険および失業保険制度については、自助、自立が安定的に成立するための条件の底上げが次のようなかたちで図られた。まず健康保険制度についてみると、同制度は健康上の理由による稼得中断時の所得保障と一定の医療サービスの提供から構成される医療保障を提供するものである。その対象は、肉体労働者および一定所得以下の労働者とされた。所得制限は労働者層のほとんどをカバーする水準で設定された<sup>45)</sup>。前節で触れたように、当時のイギリス社会では友愛組合が疾病による稼得中断時の所得と一定の医療サービスを保障する機能を果たしており、労働者層の多くが友愛組合の会員であった。しかし、これも前述のように、友愛組合には保障の充実度が異なる複数の種類が存在し、それらは経済的階層と結びついていた。健康保険制度への強制加入の対象者は、抛出自担の大きさから友愛組合に加入していないか加入していても葬儀保険に限定されていた労働者層を包含していた。被保険者には抛出自費が課されたが、集団的自助の組織である友愛組合との違いは、被保険者の雇用主による抛出自費と税が財源に加わる点にあった<sup>46)</sup>。1911年法に基づく健康保険制度は強制加入であったとはいえ、雇用主の抛出自費と税を財源に

43) Johnson (1985) 前掲邦訳書, 65~67頁, 170~179頁。なお、矢野聡はプースの年金観を「一定年齢を棒とした高齢者の生存権保障の思想」に基づくものであったとしたうえで、1908年法に基づく老齢年金制度は給付額をプースが「高齢者の最低生活保障金額」とした水準(週7シリング)を下回る額(最大で週5シリング)に設定するものであったため、プースの主張にみられた「老齢生活保障」の性格は希薄になったという見方を示している(矢野聡「イギリスにおける無抛出自費老齢年金思想の展開」(小山路男編著『福祉国家の生成と変容』光生館, 1983年, 所収, 208, 212, 218頁)。

44) 筆者は下記論文において、この部分のより詳細な考察を、政治過程の分析と併せておこなった。山本卓「1911年「国民保険法」と自由主義——理念、制度、政治過程」『立教大学大学院法学研究』第32号, 2005年, 1~38頁。

45) 1911年国民保険法は年収160ポンド未満の者を強制加入の対象としたが、当時の年収160ポンドは管理的地位にある官公労働者の所得とほぼ同じ水準であった(B. R. Mitchell, *British Historical Statistics*, Cambridge University Press, 1988, p. 153)。

加えることによって、本人の拠出だけでは埋葬保険しか賄えなかった一部の労働者も一定の医療保障を受けられるようにしたのである。

しかも、健康保険制度の保険者機能は、1911年法に定められ加入者の自律的運営を原則とする認可組合として登録された友愛組合あるいは保険会社が基本的な担うこととされた。これについては、福祉の供給主体に主眼を置く福祉多元主義的な観点から、公的社会保障の分野で民間団体が運営を担っていた点を中心に注目されてきた。だがその点とならんで次の点も注目に値する。すなわち、前述した医療保障における対象者の拡大を、実質的な集団的自助の機能的、階層的な底上げというかたちで図ろうとしたことである。1911年法に基づく健康保険制度は、強制加入の対象者が制度の創設前に加入していたのが集金埋葬協会のような限定的な保障機能しか備えていない友愛組合や保険会社であっても、それらが認可組合になることによって、比較的高所得の労働者を主な構成員とする友愛組合が集団的自助の一環で果たしていた医療保障の一部を提供できるようにしたからである。それを可能にしたのは、認可組合の仕組みに加えて、強制加入とセットで導入された雇用主の拠出義務と国庫負担であった。さらに、認可組合は加入者による自律的運営を原則としていたことを考慮に入れると、1911年法は自助組織における自律性の階層的な底上げにつながり得る要素をも有していた。

### 3 失業保険制度<sup>47)</sup>

1911年法に基づいて創設された失業保険制度は、当時、国営のものとしては国際的に前例のない試みであった。設立時の被保険者は、建設、土木業の労働者に限定された。建設、土木業は当時、景気循環が雇用に与える影響がとくに顕著であった産業であり、1911年時点でこれらの産業に従事していた人口のうち失業保険制度の対象となった労働者は、イングランド及びウェールズの就業人口の約13パーセントを占めた<sup>48)</sup>。失業手当の財源は、前述の健康保険

---

46) 友愛組合のなかには労働者層に自助を根付かせようとする後援者 (patron) が存在するものもあり、後援者が事業主であることもあったが、19世紀中頃以降の労働・友愛組合運動は、経済的援助を含む組合運営における後援者の影響を排せようとする傾向を増していった。Cordery (2003) op.cit., ch. 2, 4を参照のこと。

47) 山本 (2005) 前掲論文をも参照のこと。政策形成過程については、Jose Harris, *William Beveridge: A Biography* (Clarendon Press, 1997), ch.8が最も詳しい。

制度と同じく、被保険者本人とその雇用主の拠出、および税とされた。失業手当の申請と給付は、1909年職業紹介法により導入された職業紹介所でおこなうこととされたが、被保険者が労働組合に加入している場合には、当該の労働組合が上記の手続きを代行できるとされた。

失業手当に関する手続きを職業紹介所でおこなうこととした理由は、失業保険制度だけに視野を限定してみると、職の斡旋を受けられるにもかかわらず復職しないといういわゆる自発的失業を防止することにあつた。他方、1911年法に基づく失業保険制度をその一環とする労働・失業政策の観点に立つと、そこには別の狙いも存在した。それは、低賃金と不安定雇用(臨時雇用)を条件としていた非熟練労働者の経済的境遇を改善することであり、その具体策が模索される過程で労働組合の原理が参照された<sup>49)</sup>。

周知のように、労働組合は経済的には、①賃金その他の労働条件の維持ないし向上を図る機能(労働条件引き上げの機能)および、②失業や疾病等による稼得中断時に所得を保障したり職業を紹介したりする機能(狭義の共済機能)、を備えることによって成員の自立的生活を保持しようとする集団的自助の組織である。労働条件引き上げの機能と狭義の共済機能とは相補関係にあつた。成員の拠出を原資とする狭義の共済機能の充実度は労働条件引き上げ機能の実効性に規定される賃金の水準にかなりの程度依存する一方で、労働条件引き上げの機能(より具体的には、それを支える団体交渉の実効力)は、罷業中の組合員の生活を支える狭義の共済機能を備えていることで高まったからである。もっとも、団体交渉の実効性という点では、組合員が当該分野の労働力をどこまで排他的に組織しているか(その意味での労働者組織化の度合い)が最重要であつた。その文脈では、狭義の共済機能は組合員獲得のための主たる手段のひとつであつた。

労働組合についての以上の整理にあてはめると、それぞれ1909年と1911年に法制化された職業紹介制度と失業保険制度が果たす機能は、労働組合が有していた狭義の共済機能とその働きにおいて重なる。1911年法に基づく失業保

48) 割合は下記の文献が示すデータに基づいて算出した。Walter James Shepard, "The British National Insurance Act", *The American Political Science Review*, Vol. 6(2), 1912, p. 234; Mitchell 1988, p.104.

49) Lord Beveridge, *Power and Influence* (Beechurst Press, 1955), p. 82; W. H. Beveridge, *Unemployment: A Problem of Industry 1909 and 1930* (Longman, 1931), pp. 223-230.

険制度の対象者の中心は雇用の不安定な非熟練労働者層であり、この層の労働組合加入率は相対的に低水準であった。したがって、職業紹介制度と失業保険制度は歴史的にみると、労働組合への加入率が低かった非熟練労働者層に対して、労働組合が果たしてきた狭義の共済機能を提供するものであった。労働組合は集団的自助の組織であるが、その機能を組み入れた職業紹介制度および失業保険制度は、雇用の不安定な非熟練労働者層に対して、失業による稼得中断の期間を短くし、また、雇用主の拠出と税を財源に加えることで本人の拠出負担を抑えつつ稼得中断時に一定の所得保障をおこなうというかたちで自助の底上げを図るものであったと言いうる。

さらに、1911年法は職業紹介制度との組み合わせによって、失業保険制度に労働条件引き上げの機能をも備えさせようとした。この点は、従前の歴史研究ではあまり関心が向けられてこなかったが、労働組合の原理がどのように政策・制度に取り入れられたのかという観点から注目に値する。繰り返しになるが、歴史的に、労働組合の労働条件引き上げ機能はその団体交渉力を基盤としており、組合の団体交渉力は当該分野における労働力供給の排他性および罷業時にも生活を維持できるようにする狭義の共済機能によって規定される構図になっていた。1911年法は、労働組合の非加入者が失業給付を申請する際には職業紹介所で登録、手続きすることを条件とすることによって、失業保険制度が強制適用の対象とする産業において労働力供給の排他性（職業紹介所による労働者組織化）を実現しようとした。その条件下では、労働者は失業中の所得保障と再就職の機会を得るため職業紹介所に集まる。そのため、新規の労働力を雇い入れようとする雇用主は職業紹介所に登録している労働者か組織労働者を雇わざるを得なくなる傾向が増す。

労働条件については、組織労働者の場合には、組合の労働条件引き上げ機能に基づいた標準賃金の基準があてはめられる。それに対して、職業紹介所で手続きをする労働者の多くは非組合員であるため、労働組合の労働条件引き上げ機能は直接には作用しない。しかし、失業保険制度は、前述した自発的失業を防止する規定を設ける一方で、失業期間に存在する就職口が当該地域で標準的な労働条件を下回るものである場合には失業手当を継続した。これにより雇用主が団体交渉に基づく基準を下回る条件で労働者を雇用することは困難になる。このように、1911年法に基づく失業保険制度は労働組合に加入していない非熟練労働者に対しても労働組合の労働条件引き上げ機能が実質的にはたら

くようにする要素を組み入れていた。しかも、同制度はそれが強制適用の対象とする産業における雇用の安定化を図る機能をも備えていた。雇用主に対して雇い入れる労働者の数に応じて失業保険料の拠出義務を課すことによって、雇用を細切れにするよりも一人の労働者に多くの仕事を委ねた方が経済的に合理的になるような設計になっていたからである。

以上を総合すると、1911年法に基づく失業保険制度は職業紹介制度と組み合わせることによって、経済的な機能に限られるものの労働組合が歴史的に果たしてきた集団的自助と類似の機能を、労働組合の非加入者が多かった非熟練の臨時労働者層にまで実質的に拡張させる性格を備えていた。もっとも、当時の文脈を踏まえると、同制度の狙いはさらにその先に向けられていたとも考えられる。前節で述べたように、19世紀の末以降に高まった社会改革の動きは、自助、自立に価値を置く「リスベクタブル社会」がその多層的構造の下部から掘り崩されつつあるのではないかとの認識の高まりを背景とするものであった。そうした社会的認識は1911年法の立案者たちにも直接的、間接的に作用していたと考えられる。その場合、1911年法の立案者たちが多層的な「リスベクタブル社会」のどの部分を特に保守しようとしていたのかが問題になる。

これについてチャールズ・ブースの場合で考えてみる。ブースは1908年法の政策観だけでなく、19世紀末のイギリス都市労働者たちのあいだの貧困に対する見方にも影響を与えた人物である。貧困に関する彼の検討において主眼が置かれていたのは、臨時労働者層の境遇ではなく、雇用はより安定していたが臨時労働者層の存在によって生活・労働条件が左右される労働者層であった。ブースの見解では、雇用が流動的であり、かつ劣悪な労働条件であってもそれを引き受ける非熟練の臨時労働者層の存在が、経済的階層においてはその上に位置する労働者層の雇用、労働条件を悪化させる方向で作用し、それがさらに上の層の雇用、労働条件に影響を及ぼすという負の連鎖が起こっているのが当時の労働者層における貧困の構造であった<sup>50)</sup>。その見方に立つと、実質的に労働組合の経済的機能を非熟練の臨時労働者層にまで拡大させようとする側面をもっていた1911年法に基づく失業保険制度は、非熟練の臨時労働者層の組織化を挺子に、より熟練度の高い労働者層の境遇を改善しようとするものであったともいえる。ウィリアム・ベヴァリッジも「脱・臨時労働力」を方

---

50) T. Novak (1988), op. cit., pp. 80-82.

針にしていたが、彼がその骨格部分の設計に深くかかわった1911年法の失業保険制度部分が労働条件の全般的な引き上げをめざすものであったことは確かである<sup>51)</sup>。

## 結論的考察

以上、イギリス社会保険制度の生成期における展開を、自助・互助・公助の歴史的な連関を中心に据えて検討した。それは、20世紀初頭の自由党による一連の社会立法（リベラル・リフォーム）を、リスペクタビリティの観念にかかわる当時の社会的文脈との関係で分析する作業であった。それが明らかにしたのは、公的高齢年金制度、健康保険制度、失業保険制度の創設を構成要素とするリベラル・リフォームは、その政策理念においては、自助と互助（個人的自助と集団的自助）の代替ではなく、自助と互助がより広範な層で高齢、疾病、失業といった生活上の偶発事に対して経済的自立を保障しうるものになるようにすることを旨とするものであったということ——その意味での自立支援の考え方に基づくものであったということである。1911年法に基づく健康保険制度が認可組合というかたちで友愛組合をその運営主体にしたことについては、熟練労働者層を中心とする労働運動の歴史的な文脈に主眼を置く観点から考察されてきた。それに対して本稿では、当時の社会的な自助・互助・公助の連関に注目する観点からリベラル・リフォームの政策観を検討し、この改革により創設された社会保障制度（公助の仕組み）は自立支援の考え方に則り上記の関係を再構成しようとしたものであったという見方を提示した。

リベラル・リフォームは、20世紀への転換期イギリスにおける社会改革をめぐる議論の文脈上では次のように位置づけられる。それは生活保障において自助、自立の価値を最重視する点と、生活困窮者に対する救済的措置は原則として本人の申請に基づくとする点で、救貧法の考え方と共通していた。また、自助による自立を志向する生活態度の有無を基準に対象者を「支援（救済）に

---

51) W. H. Beveridge, *Unemployment: A Problem of Industry 1909 and 1930* (Longman, 1931), pp. 201–202. ベヴァリッジの「脱・臨時労働力化」については、それを実現するための制度的要素と位置づけられた職業紹介制度と雇用保険制度との関係を含めて、次の研究が内在的に詳しく分析している。小峯敦『ベヴァリッジの経済思想』（昭和堂、2007年）、83～113頁、120～131頁。

値する困窮者」と「支援（救済）に値しない困窮者」とに区分し、前者は救貧法の外で対応すべきであると考える点で、20世紀初頭にいわゆる王立救貧法委員会が示した救貧政策見直しの方向性と共通していた。そのうちの「支援（救済）に値しない困窮者」については、これを救貧法による処遇の対象とする点で王立救貧法委員会の多数派報告に近い考え方に立っていた。その一方で、「支援（救済）に値する困窮者」と「支援（救済）に値しない困窮者」の区分を専門機関が実施する方法は採らず、原則として救貧法による救済に対する本人の申請の有無がその区分につながるという考え方が採られた。しかしこれは自助、自立が安定的に成立するための条件の底上げを前提とするものであり、公的高齢年金制度、健康保険制度、失業保険制度はその観点を中心に構想、設計、導入された。そしてそうであったからこそ、それらの仕組みは救貧法の外に創設される必要があった。その結果、リベラル・リフォームはイギリス社会政策史における脱救貧法の重要な一歩を刻むことになった。

「支援（救済）に値する」か否かの区別を規準としていた点にリベラル・リフォームの歴史性を指摘できる。リベラル・リフォームが前提としていた「支援（救済）に値する困窮者」と「支援（救済）に値しない困窮者」の区別は道徳的なものであり、そのさらに背後には、生活保障において自助、自立の価値を最重視する考え方が存在した。その点に注目して、（新）救貧法と基本部分において共通する社会的排除の機制あるいは社会統制の側面をリベラル・リフォームに読み取れるとする見方を示す研究も存在する<sup>52)</sup>。しかし、当時の階級間関係の視点からみると、少なくとも一方向的な社会統制の見方をリベラル・リフォームにあてはめることは適切ではない。道徳的な自立観は、当時、労働党の系譜に連なる「独立労働」運動の主流派においても共有されていた<sup>53)</sup>。独立労働の主流派においてリベラル・リフォームは、機能面では自分

52) たとえば、Tony Novak, *Poverty and the State* (Open University Press, 1988), ch.4; Lydia Morris, *Dangerous Class: The Underclass and Social Citizenship* (Routledge, 1994) pp. 36-38, 44-45.

53) Pat Thane, Labour and welfare, in by Duncan Tanner et al., *Labour's First Century* (Cambridge University Press, 2000); Pat Thane, Labour and local politics: radicalism, democracy and social reform, 1880-1914, in Eugenio F. Biagini et al., *Currents of Radicalism: Popular Radicalism, Organized Labour and Party Politics in Britain, 1850-1914* (Cambridge University Press, 1991); Duncan Tanner, Ideological debate in Edwardian labour politics: radicalism, Revisionism and socialism, in *ibid.*, pp. 274-289. を参照のこと。

たちのめざす自立の構造的障害を低減させるものと認識されていたと考えられる<sup>54)</sup>。

もっとも、自立と非自立の道徳的な二分法は労働者層内部における排除の論理として作用する側面をも有していた。ここでいう排除の作用は、「リスペクタブル社会」の内と外を画する境界線の形成とつながっていた。「リスペクタブル社会」は、F・M・L・トンプスンが19世紀後期のイギリス社会を階層分化に注目して分節化したものである。「リスペクタブル社会」では経済、社会的な自立が価値として認識されるとともに、自立性の高さは多層的な「尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）」の観念に翻訳され、階層分化の基準になった。積極的には自助の精神が自立ひいては「尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）」の基礎をなすと考えられ、消極的には、個人的、集団的な自助の実践を通じた自立性および「尊敬に値する社会的地位（リスペクタビリティ）」の保持が図られた。労働者内部では、自助による生活保障の充実度がより高く、それ相応の尊敬に値する社会的地位を確立していた熟練労働者層と、それらの条件に劣る非熟練労働者層との分化がみられた。当時の熟練労働者層以上におけるリスペクタビリティ規準に即してみると、非熟練労働者層の内部にはさらに、その日暮らしによって特徴づけられる臨時労働者層が位置し、さらにその層と一部重なるかたちで広義の地下経済で生計を立てる層や常習的な慈善の被保護者が存在した。ただし経済的には、労働力市場における非熟練労働者の過多がより熟練を要する職種の労働者の労働条件を引き下げる方向で作用するといったかたちで、非熟練労働者層と熟練労働者層のあいだには構造的な連続性も存在した。

こうした構図のもとで、20世紀への転換期には、とりわけ労働者層においてみられた老齢、疾病、失業を原因に救貧法による救済を求めざるを得なくなる状況が、個人レベルでは「尊敬に値する社会的地位」の喪失（階層の転落）を意味するものとして、社会レベルでは「リスペクタブル社会」の内部と外部の曖昧化を意味するとして危惧された。本稿では、リベラル・リフォームはそうした認識を共有しつつ、経済的自立を目的とする個人的、集団的な自助が生

---

54) 当時の労働運動内部における「支援（救済）に値する／値しない」の道徳的基準に基づく排除の機制とリベラル・リフォームとの関係を指摘する研究として、K. Mann, *The Making of an English 'Underclass'* (Open University Press, 1992), pp. 48-57 を参照のこと。

涯を通して成立しうる基盤を一定程度まで整えることを狙いとするものであったということを政策観の水準で明らかにすることを試みた。だがその政策観は裏返すと、ミクロには道徳的に非自立的であるとされる層を明確にし、当該層は公民権を停止される被救済貧民として救貧法により処遇することを方針とするものであり、マクロには、とりわけ非自立的とされる層と重なる部分の臨時労働者層の量的抑制ないし解消を図ることで「リスペクタブル社会」の成立条件を底上げしようとするものであった。

他方で、リベラル・リフォームには次のような現在性を読み取れる。第一は、回顧的にみると、それが社会的権利の成立を示す歴史的事例のひとつであることにかかわる。ここでいう社会的権利とは、T・H・マーシャルが『シティズンシップと社会的階級』のなかで論じた意味でのそれであり、20世紀にシティズンシップの構成要素に加わったとされるものである。マーシャルのいうシティズンシップとは、「共同社会の完全な成員の資格」としての社会的地位を指す<sup>55)</sup>。それは市民社会の完全な成員である点で平等であるが、そのうえに形成される所得などを基準とする社会階層と両立しうる<sup>56)</sup>。本稿で論じた「尊敬に値する社会的地位 (リスペクタビリティ)」をこの意味でのシティズンシップに読み替えると、「リスペクタブル社会」の成立からリベラル・リフォームまでの展開は次のように整理し直せる。すなわち、労働者層へのシティズンシップの拡大と表裏の関係をなしてシティズンシップの経済的基盤が脆弱な人々——生涯の一時期に救貧法による救済を申請せざるを得ず、そのため公民権の停止を条件とする被救済貧民となる可能性の高い人々——が現れるなかで、その脆弱性を改善するべく新しいタイプの社会保障制度が創設された。その制度の特徴は、困窮の有無と無関係に、かつ公民権を保持したまま、所得保障を中心とする法定福祉を受けられるようにしたことにあった。シティズンシップの社会的権利はそうした仕組みが制度化された結果として歴史的に生成したものと見える。マーシャルのシティズンシップ論に対しては多くの批判がなされてきたが、社会的権利を公民権および参政権ともかかわらせて理論化した点は現在でも高く評価されている<sup>57)</sup>。リベラル・リフォームは、現在の主題

55) Marshall (1950) 前掲邦訳書, 11頁。

56) 前掲邦訳書, 43~44頁。

57) たとえば, Derek Heater, *What is Citizenship?* (Polity Press, 1999) 田中俊郎・関根政美訳『市民権とは何か』(岩波書店, 2002年) 邦訳書 31~32頁。

であり続けている社会的権利の歴史的成り立ちや意味について再認識させてくれる事例のひとつである。

第二は、福祉政策における自立観の旋回である。20世紀への転換期のイギリス社会政策史に関する従前の研究において、リベラル・リフォームは貧困観の旋回という文脈に位置づけられるのが主流であった<sup>58)</sup>。ここでいう貧困観の旋回とは、貧困を個人的責任に還元する見方から、貧困の多くは個人の対処能力を超える要因に由来しており、そのため社会的対処を必要とするという見方への旋回を指す。(新)救貧法は前者の貧困観に基づいており、また、社会的対処の主要な形態であった集団の自助ないし相互扶助(互助)には歴史的に対象と保障の範囲に限界があったため、救貧法の外に新しい社会保障制度が導入されるに至ったという説明がなされる。本研究はこうした研究との対比では、労働者層を対象とする社会政策における自立観の旋回すなわち、殆どもっぱら自助、互助に基づく自立の観念から公助による下支えの目的にもなり得る自立の観念への旋回を軸に据えて、リベラル・リフォームが(本稿でいう)自立支援の考え方を規準とするものであったことを政策観の水準で跡づけようとした。

歴史的には、福祉政策の規準としての自立支援の考え方は20世紀の中頃以降、先験化された社会的権利の理念に基づく「福祉国家」が登場する中で影を潜めていった。だが、20世紀の後半以降に福祉国家が機能不全に陥ると、とりわけ公的扶助の被受給者を対象とする、経済的自立を目的とする働きかけという意味での自立支援の考え方が台頭した。その半面で、対人型社会サービスの分野では、「自立」を対象者に応じて多義的に捉えたうえで、その下支えを目的とする個別的な施策が主流化する動きも見られる。その文脈における自立支援は多義的な自立観や個性を特徴としており、その点で、労働者層における特定の家族・ジェンダー観に基づく特定の自立像を念頭に置いて、一律性の高い所得保障を中心とする施策によってその社会的普及を図ろうとしたリベラル・リフォームの自立支援観とは性格を異にしている。裏返すと、リベラル・リフォームの自立支援観について指摘できる上記の特徴は、福祉国家の逆機能をもたらししている要因として指摘されるものと重なる部分が多い。また、リベ

---

58) たとえば、D. Fraser (2009) op.cit., ch.6; 毛利健三『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期』(東京大学出版会, 1990年)第2章; 安保(2005年), 前掲書, 第2部。

ラル・リフォームの自立支援観の対象となり得た自立は今日的水準からすると相当に狭く限定されており、しかも、前述のようにその政策観は明確な排除の論理を内蔵していた。

このように、リベラル・リフォームの自立支援観を今日的水準から相対化すると、その現在性は相当に限定的である。そのことには十分注意を払う必要がある。その一方で、公的福祉によって自立を下支えするというリベラル・リフォームの自立支援観の基本部分に焦点をあて、そこに自助・互助・公助の関連に注目してその歴史的成立を分析した本研究の知見を付け合わせると、次のことが言える。すなわち、リベラル・リフォームの自立支援観は、政策目的としての自立を文化的側面をも含む社会関係の結節点のひとつと捉え、その（安定的な）成立可能性を高める方向で、社会関係の一部に公的福祉の回路を組み入れようとしたものであったということである。この点にリベラル・リフォームのもうひとつの現在性を読み取れるのではないだろうか。