

1909年王立救貧法委員会少数派報告 100周年記念パンフレットに寄せて

藤 井 透

〔抄 録〕

フェビアン協会は、2009年に、1909年王立救貧法委員会少数派報告100周年記念パンフレットを公刊した。本稿は、同パンフレットの中から、王立救貧法委員会少数派・多数派報告を直接、分析の対象としている章を取り上げ、その章の内容を紹介・分析し、次のような評価を行った。フェビアン協会に関係している論者の章は、少数派報告がイギリス福祉国家の礎になったとする、かつての通説に依拠し、近年の通説を十分には評価していない弱点があった。他方、近年の通説をリードしてきた論者の章は、福祉国家の形成について、ウェット夫妻の影響を過度に、否定的に描く傾向が認められた。しかし、どちらの論者も、両報告から、シティズンシップや社会的排除などの今日の社会保障を論じるうえで重要な理念が読み取れるとする評価を行っていた。結論として、両報告は、単なる歴史的な文書ではなく、今日の視点からも、今後の社会保障の対象や思想を論じるにあたって、示唆深い文書であるということがいえる。

キーワード 1909年王立救貧法委員会少数派報告、同多数派報告、ウェット夫妻、フェビアン協会、ベヴァリッジ報告

は じ め に

戦後イギリス福祉国家の成立を語る上で、1942年の『ベヴァリッジ報告』と並び、1909年の王立救貧法委員会報告（多数派および少数派報告）が不可欠の重要な文書であるという評価は、イギリス本国のみならずわが国でも、定説であるといえよう⁽¹⁾。昨年2009年は、王立救貧法委員会報告からちょうど100年にあたる年であった。しかしながら、100周年に関するイギリスでの取り組みに関して、わたしが行ったささやかな紹介を除けば、まったくと言っていいほど、わが国では、関心が持たれなかった⁽²⁾。王立救貧法委員会報告に対して、わた

私たちは、無関心のままでいいのだろうか。

本稿は、イギリスでの主な取り組みの成果である、フェビアン協会による王立救貧法委員会少数派報告（以下では、これを単に「少数派報告」と略記する）100周年記念パンフレット、『ワークハウスから福祉へ——ビアトリス・ウェップの1909年少数派報告が、今日、われわれに教えていること——』（以下では、これを単に、「パンフレット」と略記する）を取り上げ、同報告に関する最新の研究を紹介し、論評することで、一世紀前の同委員会報告からも、今日、学び得る点があることを提示してみたい⁽³⁾。

以下では、まず第一節で、王立救貧法委員会報告に関する今日までの研究動向を簡単に確認することにする。この分析を受けて、「パンフレット」の「序」を手がかりに、なぜ、今、「少数派報告」なのかという点を明らかにするのが、第二節の課題である。第三節と第四節では、「パンフレット」の概要を紹介し、論評を加える。最後に、それまでの分析を受けて、王立救貧法委員会報告研究の今日的な意義と今後の研究課題を指摘して、結びに代えたいと思う。

なお、わたしは、同委員会報告それ自身の構造と論理に関心をもっているのだから、「パンフレット」のなかで、そこからやや離れたテーマを扱っている章に関して、以下では、直接言及することはしないことを、あらかじめお断りしたい⁽⁴⁾。

1. 王立救貧法委員会報告に関する研究史の変遷

1834年新救貧法の施行以来、はじめて同法に関する本格的な王立委員会が設置されたのは、1905年12月であった。「空前絶後」の調査を実施したと言われる同委員会が、1909年2月に、多数派報告と「少数派報告」のふたつに分かれた最終報告書を提出して、その任務を終えたことは周知のことといえよう。したがって、100周年というのであれば、「少数派報告」だけではなく、多数派報告もそれに該当するというのも、また当然のことといえる。ただ管見する限り、現時点で、多数派報告に焦点をあてて、100周年記念事業がおこなわれ、その成果が刊行されたという事実はない。

それでは、イギリス福祉国家の成立およびその後の展開に関して、多数派報告より、「少数派報告」がより大きな影響を発揮した、とみるのが今日の通説といえるのだろうか。結論をあらかじめ述べれば、その逆が、近年の研究動向であるといえよう。やや込み入った、研究動向をできるだけ、簡潔に整理することで、以下、「パンフレット」の客観的な理論的前提を確かめてみたい。

「少数派報告」の直後から自らの手によって展開させた「救貧法解体運動」での言説を除けば、救貧法や社会保障に対するウェップ夫妻の影響力は、決して大きくはなかった⁽⁵⁾。おまけに、『ベヴァリッジ報告』が公表される直前の1930年代には、かれらは、スターリン下のソヴィエト共産主義を礼賛したとして、きわめてきびしい批判にさらされていた⁽⁶⁾。このよう

な状況が一変するのは、『ベヴァリッジ報告』が公刊され、同報告と「少数派報告」との“連続”関係が語られるようになってからである。

『ベヴァリッジ報告』が公刊され、同報告の基本原則であるナショナル・ミニマム概念が目されることで、実は、同概念は19世紀末に、『産業民主制』(1897年)において、ウェッブ夫妻によってはじめて定式化され、それをもとに「少数派報告」が執筆されたという理解が広まった。これには、1945年の総選挙でアトリー率いる労働党が“地すべり”的勝利をおさめ、その後、福祉国家政策を推し進めた事実が、大きく関係した。アトリー自身と九人の閣僚、そして、同党の国会議員の半数以上が、かつてウェッブ夫妻が知的リーダーシップを採っていたフェビアン協会会員であったからである。そして、19世紀末にウェッブ夫妻によって創設されていたLSE (London School of Economics ロンドン経済学院)での社会保障研究と、上記の政治動向がうまくリンクして、かれらの「少数派報告」がイギリス福祉国家の礎になったという“ウェッブ神話”が語られるようになったのである⁽⁷⁾。

およそ、1960年代あたりまでは、イギリスのみならず多くの国々で、このような“神話”に基づき(いくつかの重要な例外的研究を除けば)、「少数派報告」こそは、『ベヴァリッジ報告』とならんで、戦後のイギリス福祉国家の基礎を築いた歴史的な文書であったと高く評価されていたといえよう⁽⁸⁾。便宜的に、このような評価を、以下、かつての通説と呼んでみたい。

“ウェッブ神話”が戦後イギリスの政治状況によってつくられたものであるとするならば、その崩壊も、政治状況と密接な関係があった。戦後の一定の高度成長を前提に組み立てられていたイギリス福祉国家は、1960～70年代の経済の行き詰まりにより、労働党と保守党間の「福祉国家の合意」も見直しを迫られるようになった。ここに登場したのが、サッチャーであった。1979年にサッチャー率いる保守党が政権に就き、「福祉国家の解体」を進めていったことは、それが必ずしも彼女のヴィジョン通り進まなかったこととあわせて、よく知られている⁽⁹⁾。そして、王立救貧法委員会報告に関して、かつての通説が見直される契機となったのも、1970年代であった。

研究史の動向に、決定的な影響を与えたのが、1972年に公刊されたJ.ハリスの『失業と政治』であったと言って間違いはないであろう⁽¹⁰⁾。ハリスは、さしあたり、失業に関する提案に限定していたが、王立救貧法委員会の両報告を比較して、両者とも共通に、職業紹介と失業保険を提案していたとして、両報告の類似性を強調したのである。

ハリスの研究を画期として、その後、管理機構やボランティア組織の位置づけに、両報告の違いを認めつつも、両者とも貧困の予防に重きを置いていたとか、あるいは、貧困者の性格と貧困の関係に関心を持っていたとするような、失業問題に限らず、全体として、両報告に本質的な違いが少なかったとする評価が広がった。この評価が、今日では、あたらしい通説となっているといえる。⁽¹¹⁾さらに、近年の傾向として、かつての通説を批判して、多数派報告のほうが、より現実的な提案だったと、同報告を高く評価する論調が強まっている点も付け加え

ておきたい⁽¹²⁾。

うえで簡単にみてきたように、王立救貧法委員会報告に関するこれまでの研究は、第二次大戦直後や、1970年代などのイギリス社会保障の帰趨を占う決定的な時期に、それと踵を接したかのように、「少数派報告」に対する評価が揺れ動いた歴史であったといっても過言ではなかった。すなわち、それぞれの時期の研究者、政治家にとって、王立救貧法委員会報告は、決して過去の文書ではなく、中央政府と地方政府の関係、福祉の供給システム、とりわけ官僚機構とボランティアセクターの関係など、社会保障のあり方を考える際、避けては通れない論点を提供している“生きた”文書とみなされてきたと評価できるのである。

最後に、「少数派報告」の執筆者であるウェップ夫妻に関する近年の研究にも簡単に言及しよう。ここでは、2000年に刊行された記念碑的労作であるR.ハリソンの伝記研究以降も、あたらしいウェップ研究が登場していることを付言しておきたい⁽¹³⁾。マーティン、デービスらの研究もそうだが、とりわけ晩年のウェップ夫妻とソヴィエト共産主義の関係に関する、従来の通説に挑戦したモーガンの本格的な研究は注目に値するといえる⁽¹⁴⁾。

以上、王立救貧法委員会報告に関する今日までの研究動向を簡単に、整理してきた。その結果、戦後から1960年代あたりまで、ひろく通用していたかつての通説に代わって、近年は、両報告には違いが少なかったとみる評価や、ボランティアセクターなどを重視した多数派報告に、むしろ、注目が集まっている理論状況があることが明らかになった。この「少数派報告」へのバッシングともいうべき状況は、やや視点を変えれば、イギリスに限らず、先進資本主義国に共通にみられる戦後福祉国家体制に対する（左右からの）批判と、それに基づくオールドタナティブという文脈の中で把握できる現実だとみることができる⁽¹⁵⁾。

ともあれ、うえでみてきたように、今日、「少数派報告」およびウェップ夫妻に対する評価は決して高くはないといえよう。それでは、なぜ、どのような観点で、「パンフレット」は、「少数派報告」とウェップ夫妻を、取り上げたのだろうか。節を改めて、考察してみたい。

2. なぜ、今「少数派報告」なのか

「パンフレット」は全体で90頁ほどの大きさに過ぎないが、表1に掲げたように、「序」を除けば、九章から構成されている。章別編成を一瞥しただけで分かることは、多数派報告を好意的に取り上げていると思われるN.ポーザンケットの章があるという事実である。さらに、前節で紹介した、近年の通説の先駆けをなしたハリスも、ひとつの章を担当している点が注目されるべきであろう。「パンフレット」が、近年の王立救貧法委員会報告に関する研究動向をふまえて、決して、「少数派報告」の称揚のためだけに用意された文書ではないという点が、あらかじめ指摘できる。

本節では、フェビアン協会の代表書記であるカトワラが執筆した「序」に依拠して、「パン

表1 「パンフレット」の章別編成

序	S. カトワラ
第一章 少数派報告の簡単な手引き	T. ホートン
第二章 平等だけが、繰り返される歴史を止めることができる	R. ハッテラスレー
第三章 貧困とワークハウス	S. ワイズ
第四章 不公平な法	J. トリケット
第五章 慈善から政治へ	D. ヘイター
第六章 ウェップ夫妻とベヴァリッジ	J. ハリス
第七章 ビアトリスを超えて	S. マルホトラ
第八章 多数派報告を賞賛して	N. ボーザンケット
第九章 世界銀行への2009年少数派報告 (タイトルも執筆者名も、すべて筆者による仮訳である。)	P. タウンゼント

「パンフレット」が今日、「少数派報告」を、取り上げる意義をどのように把握していたのかという点を、まず、確認してみることにしたい。わたしの理解する限り、「序」の論点は、四つの柱から成っている。以下、「少数派報告」、『ベヴァリッジ報告』と「少数派報告」、社会変化の推進、女性の活躍を、そのキーワードとして掲げ、それぞれ簡単に、紹介してみよう。

まず、カトワラは、「少数派報告」は今日でも、きわめて重要な文書であると評価する。なぜなら、同報告が、「貧困の原因について、それを防ぐ責任について、そして、シティズンシップの性格およびその拡張について、公的な議論を始めたからである」。そして、「これらの議論は今日でも続いている」⁽¹⁶⁾。つまり、「少数派報告」は、普遍的なヘルスケア、最低賃金、職業紹介、失業手当などの現代的な福祉施策が、なぜ、社会的シティズンシップの核となる条件とならなければならなかったかについて、哲学的評価を行っていた文書であったといえよう。

ここから、「少数派報告」が、現代国家の役割についての議論にも、大きな貢献をしていると評価できる。そこで「中心的な問題」が、「国家が基礎的のミニマムとシティズンシップの条件として、何を提供しなければならないか」(p.5.)についての議論だからである。「少数派報告」による普遍主義的なサービスの主張は、同報告が「貧民が、[救済を受けることで]感謝を表す哀願者ではなく、平等な市民として扱われること」(p.5.)を前提にしていたからこそ、可能となったのである。

この哲学が、具体的に実を結んだのが、『ベヴァリッジ報告』だった。そして、同報告を支えた核になる原則そして、多くの中心的な提案を初めて表明したのが、「少数派報告」のビアトリスに遡ることができる。1909年から1942年への道は、知的な関係とともに個人的な関係をも包含していた。若かりし頃、ベヴァリッジは、「少数派報告」のために調査員として働き、現に、かれ自身も「ベヴァリッジ報告は、ウェップ夫妻から、われわれみんなが吸収したものから生まれたのである」(p.3.)と認めていた。

「少数派報告」およびウェップ夫妻に対して、カトワラは、賞賛の言葉だけを連ねていたわ

けではなかった。ウェッブ夫妻には「スターリンの影が大きく立ちはだかっている」として、かれらは「大きな誤りを犯し、それに対して、言い訳をすべきではない」（p.4.）とさえ論じている。しかしながら、「少数派報告」の提案が、不可避的にスターリンに行きつくわけではない。なぜなら、フェビアン協会の漸進主義こそが、社会変化をもたらし、戦後に勝利をおさめたからである。「ベヴァリッジの偉大な報告書、1945年のアトリー内閣、LSEでのティトマスとタウンゼントによって展開された議論が、静かな社会革命をもたらした」（p.5.）。

今日、「ウェッブ夫妻は、何と、流行らない人物になってしまったのだろうか」（p.3.）と、カトワラもかれらの不人気を認めている。しかし、ビアトリスは、王立救貧法委員会での活躍によって、女性参政権が認められる以前のイギリスの民主政治に対して、どんな女性も成し遂げることができなかったインパクトを与えたのだと、評価できるのである。

以上、カトワラの「序」に即して、「パンフレット」が今日、「少数派報告」を取り上げる意義をどのように把握していたのかという点にしばって紹介してみた。今日、「少数派報告」で注目すべきなのは、同報告が提案した制度の中身ではなく、それを支えた理念に対してであると、カトワラが主張していたといえる。つまり、カトワラは、普遍主義的サービスの主張が、基礎的ミニマムおよびシティズンシップの観念によって支えられていたという点に、「少数派報告」の先駆性があると、高く評価していたのである。

ただ、全体として、カトワラの評価が、前節で指摘した、かつての通説に依拠したものが多かったという印象は否めない。たとえば、「少数派報告」のナショナル・ミニマムの提唱と、それが『ベヴァリッジ報告』に受け継がれて、静かな「社会革命」に帰結したといった評価は、かつての通説で盛んに語られていた見方である。カトワラの「序」に対して、全体として、今日の通説に、意識的か無意識的かはともかく、目配りが足りないと言っておこう。

次節では、「少数派報告」の執筆者としてのビアトリス・ウェッブに注目した第五章と第七章を取り上げることにする。カトワラと同じく、両執筆者とも現在のフェビアン協会での重要な役職についているので、両章を分析することによって、「パンフレット」を公刊した同協会の基本的な見地がさらに確かめられると思うからである。

3. 「パンフレット」の概要（1）

本節では、「少数派報告」の執筆者としてのビアトリスに対する評価を行っているふたつの章を、ヘイターの第五章、マルホトラの第七章の順で、取り上げてみたい。

ヘイターは、「少数派報告」が依拠した調査が、同報告のインパクトに貢献したとして、政治的变化に対する調査の重要性を指摘している。すなわち、ウェッブ夫妻は、調査に基づいて「少数派報告」の提案を行ったのであり、決して思いつき程度のものではなかったのである。とりわけビアトリスの場合、100年前に、ひとりの女性がこれだけの壮大な事業を行っていた

ことは、特筆すべきものだといはれるとヘイターは高い評価を与えていた。しかも、ビアトリスは柔軟で、経験によって自分の意見を変える能力をも有していたのである。

ヘイターによれば、ビアトリスは、人間をいつも、全体論的な視点でみていた。彼女は、社会の本質を、「われわれみんなが、その一部である」(p.52.)と理解していた。よって、彼女のアプローチは、「相互義務の哲学」(p.52.)に求められ、これをもとに、「少数派報告」も提案されたのである。たしかに、「少数派報告」によって示されていた点、すなわち、貧困に関するビアトリスの構造的な原因についての理解、国家主導による対応のニーズ、貧困に対する責任の網の目を構築する福祉国家のニーズは、政治文化の中では、十分には、定着しなかった(p.53.)。

しかし、福祉国家は、単なる権利ではなく、社会に対して、われわれが有している責任の一部ではないのか、というビアトリスの視点は、依然として、きわめて重要であるといえよう。そして、ここから、今日、教訓を学び取ることができる。100年前にビアトリスが書いた、より公平な社会を作るための仕事に、今日のフェビアン主義者は、ふたたび貢献する義務があるからである。これが、今日、受け継がれる必要のある彼女の遺産なのである。

以上みてきたように、ヘイターの分析も、全体として、かつての通説に近い評価だったといえる。ヘイターに対する評価は、マルホトラの第七章の紹介の後に、マルホトラとまとめて行うことにしたい。

マルホトラは、20世紀はじめにフェビアン協会内で作られたフェビアン女性グループ(以下では、これを単にFWGと略記する)とビアトリスとの関係を中心に、協会内でのジェンダー関係を分析している。従来、FWGとビアトリスの関係は、決して良好な関係ではなかったと指摘されてきた。しかし、マルホトラは、両者の関係はいつも、安定していて、時を追うごとに相互に、協力的になったと評価している(p.66.)。

従来、かれらの関係が、良好ではないとみなされていた根拠は、1889年に、ビアトリスが女性参政権反対のアピールに対して、賛同署名していた事実に求められていた。しかし、マルホトラは、この行為は、ビアトリスが十分な考慮もなく行ってしまったもので、彼女は、しばしば後悔していたと指摘している(p.66.)。

むしろ、1907年に、ニュージーランドのP.リープスが協会内で、男女平等のシティズンシップを採用するよう動議を提出し、ビアトリスがそれを支持していたことなどに注目すべきであろう。翌1908年には、リープスによってFWGが創設され、そのメンバーは、より幅の広い平等の問題についても声を上げるようになった。そして、彼女たちは、女性の労働に対して、より公平な報酬が与えられることなどを目指して、「少数派報告」の後に展開された「救貧法解体運動」においても積極的な役割を果たしたのである。ただ、フェビアン協会内では、彼女たちはウェット夫妻を別とすれば、男性たちによって影の薄い存在にさせられていた面があると、マルホトラは評価している。男性の抵抗がもっと弱かったならば、彼女たちは、もっ

と前進できていたはずなのだ（p.70.）。

以上、紹介したように、ヘイターもマルホトラも、「少数派報告」に限定することなく、調査家、活動家としてのビアトリスを高く評価していたことが明らかになったといえよう。このような理解から、両者ともカトワラと同じく、かつての通説に近い評価を与えていたのである。しかし、ヘイターとマルホトラに対する、わたしの評価は分かれる。

まず、「少数派報告」の基本的な原則を、ビアトリスの「相互義務の哲学」に求めていたヘイターの指摘は注目すべきであると述べてみたい。それが、王立救貧法委員会報告の近年の通説に対する有効な批判となっているからである。近年の通説は、両報告の提案に違いが少なかったとして、ウェップ夫妻の「1907年原則」を無視する傾向があった⁽¹⁷⁾。しかし、この「1907年原則」こそ、ヘイターが指摘した「相互義務の哲学」だった。「1907年原則」=「相互義務の哲学」とは、一方的に、国民の権利だけを擁護したシステムではなかったものであり、ここに、「少数派報告」の基本的な視点があった。この点をあらためて強調したヘイターの指摘は、重要であると評価したい。

他方、マルホトラの指摘には、大きな疑問がある。たしかに、ビアトリスは、1906年末に、それまでの女性参政権に対する立場を変え、支持する側に回った。わたしも、この転換を、「1907年原則」の成立と関連させて、かつて論じたことがある⁽¹⁸⁾。しかし、この転換を指して、かつてのビアトリスの女性参政権に対する態度が、彼女の短慮によるものだとするマルホトラの評価は、受け入れにくい。デービスの研究によれば、ビアトリスの日記には、女性参政権が認められた1918年以降も、彼女が選挙権を行使した記録がなかったからである⁽¹⁹⁾。ビアトリスは、一度も、投票に行ったことがなかったのではないであろうか。

したがって、わたしは、マルホトラの評価とは異なり、ビアトリスは一貫して、女性参政権についてまじめに考慮し、「性別役割分業」の観点から否定的であったとみている。つまり、デービスの指摘を前提に考えれば、20世紀初頭には、ビアトリスは「時代精神」を考慮して女性参政権を支持する側に回ったが、個人の立場では、一貫して否定的であったために、一度も投票には行かなかったとみたほうが、彼女の立場の合理的な説明になっていると思われるのである。

以上みたように、カトワラも含めてヘイター、マルホトラは共通して、それぞれの章で、今日、フェビアン協会が取り組むべき課題や方向に関しても、「少数派報告」およびビアトリスの理論・実践活動から、大きな示唆を得ることができるのではないかというメッセージを、伝えたかったのだと思われる。よって、三人とも、かつての通説に依拠した評価が目立ったのだといえよう。わたしは、「相互義務の哲学」に言及した、ヘイターの指摘は意義深いものと思うが、「少数派報告」の評価という点に限定するならば、かつての通説が、現実の政治状況とも関連して、今日、否定されつつあることは、すでに指摘したとおりである。次節では、近年の通説に基づいて議論を展開しているハリスの第六章とN. ボーザンケットの第八章を取り上

げ、その内容を紹介し、評価を与えてみたい。

4. 「パンフレット」の概要 (2)

本節では、ハリス (オックスフォード大学)、N. ボーザンケット (ロンドン大学) の順で紹介し、吟味を行う。なお、後者は、王立救貧法委員会報告に限定した議論をしているわけではないが、それをも含めて取り上げることをあらかじめ、お断りしたい。

ハリスは、「少数派報告」に関する疑問点を指摘し、さらに、委員としてのピアトリスの資質にも疑問を呈した。従来、王立救貧法委員会に関する情報は、ピアトリスによる紹介および評価によって、もたらされてきたといえる。すなわち、ハリスによれば、「少数派報告」の執筆者による情報だけに依拠して同委員会に対するイメージをつくると、多数派報告の軽視と「少数派報告」への称揚というバイアスが生じることは言うまでもない点であろう (pp.57-58.)。

ハリスは、「少数派報告」は、社会サービスの全体的な再建プランであり、そこでは異なった原理を架橋して、多様な提案をしていたと評した。しかし、多数派、少数派ふたつの報告書は、いくつかの例外を除けば、著しく似ていたのである。救貧法委員会の中では「一般的に、過去よりも、十分に包括的で、予防に重点を置き、スティグマも薄い社会サービスを構築するというニードに関しては、真の争いはなかった」(pp.59-60.)。さらに、同委員会の中には、スマート、ボーザンケット夫人ら、ピアトリスより、進歩的でないというわけではなく、現代の産業社会の複雑さについては、むしろより知悉していた委員もかなりいたのである。

ところが、ピアトリスが「少数派報告」を出したことで、多くの否定的な結果を招いた。ハリスによれば、ふたつの報告書を出したこと自体、長期的にみると、戦術上の失敗であった。なぜなら、自由党に限らず、政治家は、報告書がふたつ出たことによって、その中から、都合のいいところだけを参考にするか、両報告とも完全に無視するか、どちらでも対応できるようになったからである。

「少数派報告」の内容に関しても、ハリスの評価は低い。まず、同報告の多くの提案は、「威圧的で、管理的」(p.61.)であった。これは、「理性的な説得と浸透政策」を通して改革を進めるフェビアン協会の基本的な哲学とも、整合的ではない。そこで、ハリスは、ピアトリスではなく、シドニーが委員であったならば、もっと違った結果をもたらしたのではないかとし、論を進めた。

この想定は、決して、「空想的」ではない。なぜなら、シドニーは1890年に、救貧法に関する論文も執筆して、そこでは、救貧法に対してポピュリスト的なアプローチをしていたからである。かれは、同論文で、「少数派報告」では否定的にみられていた、国家管理の社会保険と福祉計画を提案していた (p.62.)。また、ハリスによれば、結婚後に執筆した大著『産業民

主制』も、主に、シドニーによって主導されていたのだが、ウェップ夫妻は、イギリスで長期にかつ幅広く実践されていた、労働者による多数の相互福祉計画を重視し、そこにみられる民主的、市民的、共同的重要性に注意を払うよう強調していたのである（p.62.）。

他方、「少数派報告」の社会福祉には、ポピュリスト的、あるいは労働者をベースにした要素がほとんど欠如していた。つまり、同報告は、ウェップ夫妻の初期の労働組合主義に関する分析や独身時代のシドニーの分析とも、際立って対照的な性格の文書だったのである。結論的に言えば、同報告におけるかれらの社会福祉についてのアイデアは、実際に、救貧法の救済を受けたこともある、街路の貧民の視点などとはまったく関わりなく、生みだされていたとまとめることができよう（p.63.）。

以上、紹介したように、第六章は、王立救貧法委員会報告に関する今日の通説の先駆けをなし、議論をリードしてきたハリスらしい内容をもっていたといえる。わたしも、従来、ピアトリスによる情報だけで、王立救貧法委員会に対するイメージがつけられてきたという指摘には、賛同する。ただ、ハリスの分析を十全に評価するためには、これまでの研究史のなかで語られてきた論点を知っておく必要があるので、まず、その点を補足的に指摘してみよう。

ひとつではなくふたつの報告にしてしまったので、王立救貧法委員会報告は、現実の政治へのインパクトが弱くなったとする評価は、今日、同委員会に関する研究史の中では常識といえる⁽²⁰⁾。しかし、これによって、単に、政治上の力学が語られていたと解釈してはならない。この評価は、両報告に違いがなかったという見方とピアトリス批判を前提にしていたからである。つまり、内容的に違いがなかったのに、報告書をふたつに割ったとして、その責任を、もっぱらピアトリスにのみ負わせる見方と、彼女ではなく、シドニーが委員であったならば、違った結果になったのではないかという見方が、表裏一体の関係に立っているのである。このような評価は、代表的には、およそ20年前に公刊されたマックブライアの研究に端を発する⁽²¹⁾。

しかしながら、わたしは、ハリスの評価のなかには、今日の通説が抱えている弱点の一つがあるとみている。なぜなら、この評価は、かつての通説が、多数派の委員を守旧派として批判していたことの裏返しとして、今日の通説が、ピアトリスの“独走”を批判しているにすぎないのではないかと考えられるからである。“分裂”の責任を、一方にのみ負わせるという見方は、政治的な評価ではあり得ても、科学的な見方とは言い難い。

さらに、『産業民主制』に対する評価についても、疑問がある。同書を読めば、後半になればなるほど、ウェップ夫妻が、労働組合主義の限界を意識し、「法律制定」を将来の民主的の国家での依拠できるヴィジョンとみなしていたことが分かる⁽²²⁾。かれらが、『産業民主制』で、労働者の相互福祉計画の民主的、市民的、共同的重要性を強調していたというハリスの解釈は、少なくとも同書の結論とは受け入れがたいといえよう。したがって、わたしには、（威圧的で管理的と言えるかどうかはともかく）「少数派報告」と、それ以前のウェップ夫妻の観点

とが大きく異なっていたとは思えない、と指摘しておきたい。

「パンフレット」のサブタイトルとは対照的なタイトルをもつ第八章は、非常に刺激的である。N. ボーザンケットによれば、多数派報告も「少数派報告」も、理想主義という共通の基盤から執筆されていた。よって、王立救貧法委員会報告の目標は、ひとつの有機体という社会の中で、個人がどれだけ自己改良できるかということになった。言い換えれば、同委員会は、年齢や不幸、道徳的性格の欠如によって、一般の人々から排除され (excluded)、社会の周辺に置かれていた人々に適用されるものとして、社会政策 (social policies) をみなしたのである (pp.72-73.)。

この観点からみると、多数派は、少数派より非常によく書かれていたといえよう。なぜなら、ボーザンケット夫人の多数派報告は、社会の特定のグループのための特定のサービス (たとえば、高齢者に対して、シェルター住宅、児童に対して、子育ての条件の改善と拡張など) の発展を目指して執筆されていたからである (pp.71-72.)。ボーザンケット夫人こそは、ピアトリスを凌駕する、当時の「社会政策の権威」(p.71.) であった。

N. ボーザンケットによれば、第一次世界大戦とあたらしい有権者、そして、ナショナル・ミニマム概念によって、ウェップ夫妻とその考えは、権力の地位についた。しかしながら、実際には、多数派報告は、履行されはしなかったものの、同報告のアプローチこそが、イギリス社会政策のモデルとなったのである (pp.72-73.)。その実例として、戦後のイギリス福祉国家の成功を挙げることができよう。

N. ボーザンケットも、NHS (National Health Service 国民保健サービス) が、その初期に、以前にはなかった病院網を全国に作りあげた功績は認めている。しかし、NHS は、中央政府の独占によって、地方や他の取り組みの芽を摘んだのである。むしろ、戦後福祉国家の成功例は、高齢者の貧困を減らしたことに求めるべきであった。しかしながら、この成功は、ベヴァリッジの福祉国家施策による成果ではなく、国家による年金給付とボランティアな施策が結合することによってもたらされたのである (pp.74-76.)。

以上のようにみえてくると、王立救貧法委員会の100年を記念するというのであれば、多数派報告の価値観にこそ、それが求められるべきであろう。なぜなら、今後、国家独占と自動的な権利に基づいた20世紀の福祉国家が、個人の潜在能力 (capability) と地方の主体性に、より強調点を置くシステム、すなわち、多数派報告の価値観に基づくシステムに、取り替えられるようになると思われるからである (p.76.)。

うえのような、きわめて刺激的な評価に対して、注目すべき論点をあげておこう。それは多数派報告が、今日でいうならば「社会的排除」に対する観点から、「社会政策」を構想していたのだという指摘である⁽²³⁾。管見する限り、このような視点で、同報告を再評価しようとする研究は、これまでなく、注目すべき指摘であるといえよう。ただ、わたしは、かれの評価のなかには、多数派報告を高く評価するあまり、強引な主張が散見されるのではないかとみてい

る。本稿の系論になるが、一点だけ、取り上げてみたい。かれの戦後のイギリス福祉国家、とりわけ国家年金に対する評価は、実証的にみて正しい評価だといえるのだろうか。従来の議論では、高齢者が最低生活すら満足に送れないほど、年金額が低すぎたという「生存（subsistence）所得」の問題が、戦後イギリス福祉国家の否定的な評価のひとつとして語られてきたといえる⁽²⁴⁾。「高齢者の貧困」が減ったかどうかという評価は措くとして、高齢者の最低生活を維持するためには、年金を補完する国民扶助が重要な役割を果たしたというのが、これまでの評価ではなかっただろうか。この点で、かれの評価には、大いに疑問がある。

以上、本節では、ハリスとN. ボーザンケットの章を紹介し、論評した。両章を扱うことによって、今日の社会保障の制度やその理念に対して、「少数派報告」およびビアトリス・ウェブの与えた影響が、限りなく否定的に評価されるという、今日の通説の特徴があらためて明白となったといえよう。しかしながら、うえて述べたように、両章ともに興味深い指摘があったことを認めながらも、わたしには、実証レベルでみると、疑問に残る点が少なからずあった。それは、第一節で指摘したように、戦後、一方の極端から他方の極端へ、通説が、激しく揺れ動いたことと関係があるのではないであろうか。すなわち、それぞれの時代の社会保障に対する評価から、ともすれば、強引に、王立救貧法委員会報告の評価を「読み込み」過ぎた結果、実証がおろそかになったのではないかと考えられるのである。

以上、第二節から第四節まで、「パンフレット」の内容を紹介し、吟味をしてきた。明らかにしてきた個々の論点については繰り返さないが、1909年王立救貧法委員会報告が、100年前の文書でありながら、イギリスにおいては、学問的にも、政治的にも、決して、「古い」文書ではないという評価が行われていたことが明らかになったといえよう。最後に、わたしたちが、同委員会報告および「パンフレット」から、何を学び得るかを論じて、むすびに代えてみたい。

むすびに代えて

わが国では、今日、1909年王立救貧法委員会報告に対する関心は、希薄であるといえよう。しかし、本稿でみてきたように、「パンフレット」のなかの論者の立場は違っても、かれらは、同報告の中に、シティズンシップ、ジェンダー、社会的排除といった、今日の福祉システムや社会保障の理論課題への視点があったと主張していた。すなわち、福祉の制度設計というよりも、それを支える理念を考える上で、王立救貧法委員会報告は、単なる「歴史的な文書」ではなく、今日的な意義を有している文書であるとみることができる。とくに、カトワラやN. ボーザンケットは、この点を強く意識していたといえよう。

「パンフレット」では、シティズンシップ以下、今日、考察すべき複数の理論課題が提示されていたが、わたしには、すべてを扱う用意も能力もないので、N. ボーザンケットによって

示唆されていた社会的排除に、限定して論評し、むすびに代えたい。

かれは、王立救貧法委員会多数派報告は、「社会政策」を、年齢や不幸、道徳的性格の欠如によって、一般の人々から排除され、社会の周辺に置かれていた人々に適用されるものと、みなしていたと指摘した。この評価に接して、N. ボーザンケットが「社会的排除」を意識していたのではないかと想像するのは、わたしだけではないであろう。周知のように、社会的排除という用語の歴史は、決して古いものではなく、1970、80年代以降、主に、ヨーロッパを中心に使用されるようになった。そして、社会保障や福祉の多くの用語と同様に、この用語にも、定まった定義は存在しない。

おそらく、ここで、N. ボーザンケットは、社会的排除とは、従来の制度からこぼれ落ちた(あるいは意図的に、排除された)属性の人々や排除の方法のことを指し、それに対処するのが、「社会政策」の本来の役割であると主張していたと思われる。「社会政策」の定義と合わせて、傾聴すべき主張だといえよう。しかし、かれの理解に対して、わたしは、こぼれ落とした従来の制度とは、救貧法ではなかったか、という疑問にぶつかるのである。救貧法の救済から完全に排除されれば、最悪の場合、「死」をも覚悟しなければならなくなるが、他方で、救済を受ければ、それと引き換えに、多くの場合、シティズンシップ(=選挙権)が奪われかねない。このようなディレンマに対して、「救貧法の人道化」を謳った、多数派報告のほうが、より適切な方法を用意していたという主張には、にわかには賛同しがたい。

N. ボーザンケットは、救貧法であろうと、福祉国家であろうと、個人の自発性を奪う制度という点では大差ないとみなしていたのかもしれない。20世紀の福祉国家が、今後、かれが想定しているようなシステムに取り替えられる可能性もあることは、たしかである。しかし、将来、どのような社会保障システムが構築されようとも、(中央政府によってか、地方政府によってかはともかく)社会的シティズンシップが軽視されるようなシステムが、受け入れられるとは思えない。つまり、王立救貧法委員会報告の評価という文脈に戻せば、わたしは、救貧法と福祉国家の間には、「権利」性という点で、大きな違いがあるのであり、両制度の歴史的位相のちがいは、十分、自覚すべきであると主張したい。

「パンフレット」のすべてを論評したわけではないが、本稿で取り上げた各章の分析によって、「パンフレット」の性格が明らかになったといえる。すなわち、「パンフレット」は、全体で、なにかひとつのことを体系的に主張しようと意図して編まれたものではなかった、という事実である。しかしながら、1909年王立救貧法委員会報告のなかには、今日の社会保障や福祉を支える理念やアプローチという点から、無視しえない共通の課題意識や問題把握の視座が読み取れたといえよう。背景となっている制度や地域、家族像の違いを明確にして、今後、同報告の理念やアプローチを、どう、現代に活かせるかが、わたしたちに突き付けられた課題であろう。ここに、100年後の今日であっても、同報告が読まれるべき理由があると言える。

〔注〕

- (1) 大沢真理『イギリス社会政策史』東京大学出版会、1986年、「序論」を参照されたい。
- (2) 拙稿「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』第117号、2008年10月、43～48頁。
- (3) Fabian Society ed., *From Workhouse to Welfare, What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today*, London, 2009, pp.1-90.
- (4) 本稿で直接、言及しない章については、以下の要約を参照されたい。ホートン（フェビアン協会員、以下、すべて出版当時の肩書）の第一章は、タイトル通りの中身で、初学者には便利であるかもしれない。しかし、内容的には、のちに述べる、かつての通説を簡単に概説した程度である。*Ibid.*, pp.9-20。ハッテラスレー（労働党元国会議員）の第二章は、「少数派報告」の哲学的な重要性は、貧困は犯罪ではなく、貧民は罪人ではないとした主張に求められるとして、ウェッブ夫妻の貧困に対する態度を高く評価している。*Ibid.*, pp.21-26。ワイズ（文筆家）の第三章は、当時のワークハウスの収容者の特徴や、ワークハウスへの反発などが記述されており、リアルな描写が目目を引く。しかしながら、王立救貧法委員会への言及も評価もなく、あえて、以下で取り上げる必要はないと思われる。*Ibid.*, pp.27-36。トリケット（労働党国会議員）の第四章は、20世紀初頭に、自分の選挙区のなかにあるキンズレー（Kinsley）で発生した炭鉱労働者の労働争議とそれに対する救貧行政の対応を記した、興味深い事例研究である。しかし、王立救貧法委員会に関するあたらしい知見などが展開されているわけではないので、以下の分析では割愛することにした。*Ibid.*, pp.37-46。タウンゼント（LSE）の第九章は、今日の世界銀行の新自由主義的な政策を批判し、途上国の貧困を真に減らすには、あたらしい国際会社法とより効果的な国際税制が不可欠だと提案している。この提案自体はきわめて興味深いものであるが、ここで、評価することは困難であるので、割愛した。*Ibid.*, pp.77-90.
- (5) 「救貧法解体運動」および、「少数派報告」とベヴァリッジ報告との関連を示唆した典型的な研究として、次の文献を参照されたい。Clarke, J. S., "The Break-up of the Poor Law" in Cole, M, ed., *The Webbs and their work*, London, 1949, pp.101-115.
- (6) 晩年のウェッブ夫妻については、次の文献を参照されたい。Martin, K., "The Webbs in Retirement" in *ibid.*, pp.285-301.
- (7) Hicks, U. K., *British Public Finances, Their structure and development, 1880-1952*, Oxford, 1954, pp.5, 39.（遠藤湘吉・長谷田彰彦訳）『イギリス財政史』東洋経済新報社、1961年、5, 37頁。他方、ピアトリス自身が、マルクス主義に基づき、『ベヴァリッジ報告』の提案では大量失業を処理できないと、きびしい批判をしていた点を留意されたい。Webb, B "Review of the Beveridge Report", *Co-operative News*, 19, Dec. 1942, p.9.
- (8) de Schweinitz, K., *England's Road to Social Security, From the Statute of Labourers in 1349 to the Beveridge Report of 1942*, New York, 1943. 1975. ed. 多数派報告を評価した、例外的で、かつ、参照に値する研究として、次の文献を参照されたい。Cormack, U., "The Welfare State: the Royal Commission on the Poor Laws, 1905-1909", *Loch Memorial Lecture*, Family Welfare Association, London, 1953, pp.1-33.
- (9) サッチャー政治については、枚挙に暇がないほどの文献があるが、ここでは、政治学から追った次の文献をあげるにとどめたい。豊永郁子『サッチャリズムの世紀』創文社、1998年。
- (10) Harris, J., *Unemployment and Politics, A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Oxford, 1972.
- (11) Gazeley, I., *Poverty in Britain, 1900-1965*, Hampshire, 2003, pp.11-14.
- (12) 代表的な文献として、以下のものを参照されたい。Thane, P., *The Foundations of the Welfare State*, Essex, 1982, 1996 ed, p.83. セイン, P.,（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, 105頁。
- (13) Harrison, R. J., *The Life and Times of Sidney and Beatrice Webb: 1858-1905, The Formative Years*, London, 2000. ハリソン, R. (大前真訳)『ウェブ夫妻の生涯と時代』ミネルヴァ書房, 2005年。
- (14) Martin D., "Introduction to the Collection" in Webb S. and B., *The History of Trade Unionism, 1666-1920*, 1894, Hampshire, 2003. ed., pp.v-xxiii. Davis, J., "Webb Beatrice and S. J. Webb" in Mathew, H. C. G. and B. Harrison, ed., *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford, 2004, pp.802-827. Morgan, K., *The Webbs and Soviet Communism*, London, 2006.
- (15) この点の理論的な整理としては、依然として、以下の文献は有益である。Lee, P and C. Raban., *Welfare Theory and Social Policy, Reform or Revolution?*, London, 1988. リー, P, ラバン, C, (向井喜典・藤井透訳)『福祉理論と社会政策』昭和堂, 1991年。
- (16) Fabian Society, *op.cit.*, p.2. 以下では、「パンフレット」からの引用は、煩を避けるために、文中で、(p.2.)などと略記することをあらかじめお断りしたい。
- (17) くわしくは、拙稿「「1907年原則」とは何か-1909年王立救貧法委員会少数派報告の原点(1)-」佛教大学『社会学部論集』第46号, 2008年3月, 17~18頁, を参照されたい。
- (18) 拙稿「「1907年原則」とは何か-1909年王立救貧法委員会少数派報告の原点(2)-」佛教大学『社会学部論集』第47号, 2008年9月, 22~23頁。
- (19) Davis, J. *op. cit.*, p.805.
- (20) Brundage, A., *The English Poor Laws, 1700-1930*, Hampshire, 2002, pp.139-140.
- (21) MacBriar, A. M., *An Edwardian Mixed Doubles, The Bosanquets versus the Webbs, a study in British social policy, 1890-1920*, Oxford, 1987.
- (22) Webb, S. & B., *Industrial Democracy*, London, 1897, pp.703-806. ウェブ, シドニー・ビアトリリス, (高野岩三郎監訳)『産業民主制論』同人社書店, 1927年, 857~988頁。
- (23) 社会的排除についても、近年、多数の文献がみられるが、ここでは、コンパクトな次の文献をあげるにとどめたい。岩田正美『社会的排除』有斐閣, 2008年。
- (24) 戦後イギリスの年金システムに関する、近年の研究として、次の文献を参照されたい。Pemberton, H., "Politics and Pensions in Post-war Britain", in Pemberton, H. Thane, P. & N. White-side, ed., *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, Oxford, 2006, pp.39-63.

(ふじい とおる 公共政策学科)
2010年10月4日受理