

## 英国家族手当制度の成立過程（I）

渡辺千壽子

### はじめに

英国の家族手当制度の現状を概観するとき、卒直に言って、それが他国と比較して進んだ内容をもつものであるとは言い難い。仮りに、家族手当制度が最も発展している六カ国の名を挙げることを求められなければ、いかに愛国的な英国人でさえも、そのリストの中に英国を含める理由を見出すのに苦労するであろう。英国で家族手当制度が採用されたのは、英連邦諸国を含む多くの国々が、この制度を実施した後の一九四五年のことである。法成立の当初から、英国の家族手当は決して気前のよいものとはいえなかったし、また、ごく最近まで、この国における家族手当の歴史は殆ど無視されていたものの一つであった。

一九七五年までに六回の給付改善が行なわれたが、この間、一九六〇年代半ばに児童の貧困が社会問題として、再度、国民的関心を集め

るまで、家族手当制度は殆ど世論から忘れ去られたような存在として、その実質価値は低落の一途をたどっていた。ごく最近（一九七七年四月）になって、英国はこの制度の充実をはかり、従来第二子以降を支給対象としていたのを第一子からとし、給付内容を改善するとともに、この改正により、その名称も児童給付と改めることになった。さらに、一九七九年度までに漸次税制上の児童扶養控除を児童給付におきかえることを計画している。<sup>①</sup>

しかし、英国で現在行なわれつつある改革は、家族手当制度の先進国といわれる国々では既に実施中のものばかりである。第一子から支給を開始している国は、全体の九〇％近くを占め、これまで英国同様第二子以降を支給対象としていた西ドイツも、一九七五年以降、第一子を支給対象に含めるとともに児童扶養控除と児童手当の一元化を実施している。税制上の児童扶養控除を廃止して、家族手当制度の内容を充実させ、再分配機能を高めるといふ制度の改革は、一九六〇年

代初期に既にデンマークとノルウェーで、一九七二年にはニュージーランドで、そして一九七五年西ドイツ、七六年オーストラリアで実施されているのである。

しかるに家族手当の問題が、最も早く取上げられたのは英国である。遠くは十八世紀にペイン (Thomas Paine) が、或いはピット (William Pitt) が、児童の社会的扶養に関する基本的な考えを示し、二十世紀に入ってから他のどの国よりも早く、ロウントリーやラスボーンが家族手当の必要性を説いたにも拘らず、英国はその実現に最も長い歳月を要し、内容の点でも他のヨーロッパ諸国に遅れをとっている。制度実施面での遅延の理由として、この国の家族手当論者が常に理想的な制度の実現を主張して譲らなかつたこと、労働組合側が標準 (五人) 家族に対する生活賃金原則に固執したこと、英国民の保守的性格などがその一因として挙げられている。また、実施後の内容面での遅れは、大戦後の英国の社会経済的な低迷によるものとする見解が一般的である。

しかしながら、他の社会保障制度に比しても、とりわけ家族手当の充実が遅れ、専ら国民の意識の外にあったのは何故か。英国の家族手当制度は、いかなる歴史的経過の中で遅れて実現をみ、どのような進展と停滞のプロセスをたどってきたのか。本論はこれらの考察を究極的な課題としつつ、その遠因を法成立までの事情の中に探ろうと試みるものである。具体的には、英国において家族手当が世論の関心を集めた二つの時期——一九二四年から四五年までと、一九六六年から六

七年までの期間——のうち、前者の期間について、家族手当法成立までの過程を、(一)ビヴァリッジ報告提出以前、(二)ビヴァリッジ報告から家族手当法成立まで、に分けて検討しようとするものであるが、本稿においては紙数の制約もあり、(一)を中心において制度実現へむけての歴史的展開についての考察をなし、(二)の英国家族手当制度の内容を規定したビヴァリッジ報告及び社会保険制度白書についての考察や、制度低迷の遠因についての検討は、次稿に譲ることにしたい。

#### 一 ラスボーンの主張

一九四五年の家族手当法成立に先行する胎動期についてのいかなる説明も、ラスボーン女史 (Eleanor F. Rathbone) の極めて大きな影響を認めないで終ることは出来ない。女史はこの問題について二十年以上もの間、精力的に運動を推進してきた人物であり、ビヴァリッジ (Sir William Henry Beveridge) やケインズ (John Maynard Keynes) を含めて多くの支持者が存在したとはいえず、家族手当に関しては女史が紛れもなく理論上の指導者であった。ビヴァリッジ自身も彼の「即座の、かつ完全なめざめ」をもたらしたものは、一九二四年に発行された女史の著作『相続権のない家族』(The Disinherited Family) であったことを認めている。<sup>②</sup>

前稿においては、主として一九二〇年頃までの英国の家族手当論について考察を試みてきたのであるが、女史の著作が世に出た一九二四年頃には、家族手当の問題は二つのグループ、即ち、主として経済学

又は社会学を専攻する研究者の男女二〇人程度と婦人解放運動の先鋒に属していた婦人団体を除いては、殆んど一般には関心を持たれていなかったし論じられてもいなかった。しかし、一九二四年以降、漸次この問題は政党色の如何を問わず社会改良に関心を持つ人々の間で、論ずるに異論のない問題として急速に前面に出てくるようになった。

女史の主催する家族手当協会は、家族手当制度に関する情報収集や調査の先頭に立ち、家族手当についての啓蒙・宣伝を積極的に行なっている。女史をはじめ同協会が、家族手当支持論の形成に果たした役割には注目すべきものがあるといえよう。ラスボーン女史の家族手当論に関しては前稿において考察を試みているが、いまま少し補足を加えて本稿でも採り上げることにしたい。

ラスボーンは、世帯主が仕事についている場合の家庭の貧困に主として論拠をおいて、家族手当の必要性を説いている。原理論的には、家族員の生計費を保障する家族手当は、本来、賃金の中に含まれていなければならぬものである。ところが、現実の労使関係で決定される賃金額は、ほとんどの場合そのようなものとしては存在しない。賃金率は、直接にはその賃金で扶養される家族の数を考慮に入れていないのである。女史は、全ての労働者とその家族のニーズを充たすに足る最低生活を保障するという目的は、賃金制度だけによつては実現され得ないと確信していた。当時、勢力を増しつつあった「生活賃金」の原則は、賃金は一定規模の家族のニーズをみだすに十分なものであるべきだということを必ず仮定していた。そして、実際には、この標

準家族とは夫と妻と三人の子供から成る家族であると理解されていたのである。しかし、或る時点では、この規模の家族は人口の極く小部分を占めているにすぎない。英国の数多くの町における労働者階級世帯についての調査からは、二〇才以上の成人男子労働者の半数以上は一四才未満の被扶養児童がいて、八・八%だけが三人の被扶養児童を有していることが認められた。約三〇%は一人か二人の被扶養児童を、残りの一〇%は四人以上の被扶養児童を有していた。ただ一人の賃金稼得者が三人の被扶養児童を有しているという「標準家族」は六%に達しなかった<sup>④</sup>。更にまた、仮りに平均人数の家族の所要をみだすに足る生活賃金が支払われたとしても、平均人数以上の大家族はやはりそのニーズに対する十分な措置をされることなく放置されることになる。

女史は、生活賃金アプローチの弱点は、それが家族の所得周期 (income cycle) を考慮に入れていないことにあると論じている。いかなる階級においても、それぞれの慣習的な生活水準があり、この生活水準からみて一家の働らき手の賃金による生活の苦しさを最も痛切に感じるのは、数多くの被扶養児童がいる時期である。そして、妻が働き出たり、下宿人をおいたりして、夫の賃金の不足を補うことが最も困難なのは正にこの時期である。家族手当は、家族の稼得能力が最も低下し家族のニーズ以下におちこむ家族周期の段階で、世帯の収入を増加せしめる一方法なのである。

ところで、女史の主張する手当が、「児童」手当ではなく「家族」

手当であるということは重要な意義をもっている。女史は児童に及ばず貧困の悪影響にだけ関心を寄せていたのではなく、当時の婦人の地位についても大きな関心を抱き、家庭で無報酬の家事・育児に専念することが婦人の地位に及ばず影響や、不十分な所得のため労働者階級の母親に負わせられている肉体的・精神的負担についても憂慮していた。家族手当は、主婦の労働の価値について何らかの社会的承認を与えることになろうし、また、主婦に或る程度の経済的自立を与えるのに役立つであろう。家族手当は児童と婦人（とりわけ母性）の価値を証明するものであり、租税によって賄われる家族手当は、父親の職業にもとづいてではなく家族本来の価値にもとづいて、家族手当を請求する権利を認めることであり、国家が家族生活と母性の地位の重要性を承認する具体的な証拠であると主張したのである。

さらにまた、同一労働同一賃金を婦人が主張するとき、「男性には家族扶養義務がある」という論拠が家族手当によって取り除かれるならば、婦人に対する同一賃金の主張は強化されることであろうと説いている。この意味では、女史は職業別の制度による家族手当の必要性を認めていたのである。したがって、女史は国家によって支給される基本的な均一額の手当（それを女史は児童の最低限の食費と被服費に、少額の雑費を加えた費用をカバーするものと仮定していた）が、職業別の家族手当によって補足されることを提案している。

家族手当制度の目的について広い見解に立っていた女史は、当然のことながら、手当を低所得家庭に限定するという考え方を退けてい

る。ミーンズ・テスト付きの家族手当は、公的財源による低賃金への明白な補助金であり、低賃金の暗黙の承認である。さらに、それは個人の労働意欲や向上心を阻害し、所得の境界線上の人々には何の役にも立たず、自己の所得について不正乃至虚偽の申告を行ないたい気持ちをおこさせるであろう。そのうえ、ミーンズ・テストは家族手当によって対処しようとしている問題には効果のないものであろうし、そのための管理運営費がかさむであろう。これらの点で、女史はミーンズ・テストにはっきりと反対したことに加えて、ミーンズ・テストを行なうことによって、実質的にどれほど経費が節減できるかを疑問視している。

家族手当制度が職業別のものであれ、国家によるものであれ、それを全ての階級に拡大することを女史は主張し、その理由を次のように述べている。「全ての階級に家族手当を支給することは、家族手当制度が賃金を低下させたり、『砲弾のえじき』（戦争での消耗品と考えられる兵士のこと）を安価に補給するための資本家のごまかしではないことを、賃金労働者に納得させるのに役立つだろう。それは、万事が労働者階級のためになされると感じ、いつも費用を負担しなければならぬのに減多に利益を受けることはないと感じている生活難に苦しむ中流階級の人々をなだめることになろう。更に、最も重要なことは、家族手当制度が飾り立てられたスピーナムランド制度の一種であるという疑いを取り除き、家族手当制度は一種の賠償行為——国家配当の分配を受けるのは、家族の権利であるという認識——であると正

しく評価することにならう」<sup>⑤</sup>

このようなラスボーンの主張は、当時の大蔵省並びに労働省によって実現されることが出来たし、また実施されるべきものであった。だとすれば、その後の失業救済策や、戦前の平価（対米四・八六ドル）で金本位制に復帰した一九二五年以降の産業コスト節減政策は、賃金に加えて幾らかの家族手当を支給することによって、僅かの費用で非常に助けられていたことであろう。石炭産業において家族手当が早い時期に採用されていたことであろう。一九二六年の長引く、絶望的な採炭ストライキと、それによって引きおこされたゼネストによる国家の社会的・経済的な損害を避け得たかもしれない。金本位制復帰による影響は、輸出市場に依存する石炭産業に最も尖鋭にあらわれた。ヨーロッパ市場における英国石炭産業の不振にあえいだ炭坑主協会は、大幅の賃金引下げと労働時間の延長をもってこれに対処しようとし、ストライキの脅威に直面した政府は問題を王立石炭産業調査委員会（サミュエル委員会）に委ねることになった。委員会に提出された問題は、炭坑労働者に十分な生活費と穏当な労働時間を保証し、かつ英国の石炭価格を他国と競争し得るものとするために、石炭産業の生産能力を向上させる方法を探究することにあった。

一九二六年三月、この委員会が石炭産業改善のための各種の方策を提案したなかで、児童手当制度の採用を勧告したのは、ビヴァリッジ——この委員会のメンバーであり、ケインズと並ぶラスボーンの支持者の一人であった——によるところが大きい。その背後にある厳し

い現実には、英国石炭産業の競争相手であるヨーロッパ諸国が、既に家族（児童）手当制度を採用していたという事実であった。委員会の報告書は、家族手当協会が提示した次の実例を引用している。「ドイツ、フランス、ベルギー、オランダ、オーストリア、チェコスロバキア、ポーランドなど我が国の石炭産業と最も盛んに競争している諸国の石炭産業全体にわたって、家族手当は事実上、広く一般的に実施されている。国際炭坑労働者組合連合の書記長として我々のところへやって来ているフランク・ホッジズ氏（Frank Hodges）は、ヨーロッパの石炭産業では家族手当制度が普及しており、家族手当を支給された経験をもつ炭坑労働者達は、次第にこの制度に賛成の意向を示すようになっていくという証拠を示した」<sup>⑥</sup>。同報告は、児童手当の採用は、外国市場における英国石炭産業の競争力を維持しつつ、生活賃金に対する炭坑労働者の権利を守るための唯一の方法であると考へ、この問題については次の勧告をもって終っている。「第五に、賃金水準に拘りなく、我々は児童手当制度の採用——全石炭業又は各地域の単一の基金から支払われる——は、炭坑労働者の福祉と満足を増すために採用され得る最も有益な方策であると考へる。もし、現在の水準で労働者の賃金が維持されるならば、この少しの部分を児童手当に配分することは、実質的には全般的な愉快水準を引き上げることになる。もし、十分な賃金が維持され得ないならば、賃金削減のもたらす有害な結果を、多に軽減し得るであろう」<sup>⑦</sup>。しかし、この勧告は、委員会報告の他の部分とともに、七ヶ月にわたる労働争議の混乱の中で立ち

消えなくなってしまったのである。政府は、家族手当と労使間の利益配分に關する勧告を考慮するための委員会の任命を申し出たが、これは炭坑労働者組合と炭坑主協会の双方によって無視されたのであった。

かつて、アーネスト・ベヴィン (Ernest Bevin) は、英国で新しい概念が受け入れられるには、少なくとも二〇年はかかると述べていたが、家族手当についてのラスボーンの考えは正にそれであった。ラスボーンの主張が多くの人々の理解を得るには未だ幾多の歳月を経ねばならず、家族手当制度が英国で実現をみるのは戦時のチャーチル連立内閣の時代まで待たねばならなかったのである。

## 二 『相続権のない家族』から第二次世界大戦まで

『相続権のない家族』の発行から一九三九年の戦争勃発に至るまでの十五年間の経済的・政治的情勢は、重要な社会的試みを始めるには全く恵まれない条件下にあったといえよう。家族手当の原則についての支持は、この期間中に急速に広まったけれども、不況と失業問題の渦中において、労働組合は家族手当が賃金交渉に悪影響を及ぼすのではないかという疑念を依然として抱いていたし、個別的な制度実施の試みは僅かしか成功しなかった。しかし、この期間に家族手当の必要性を世論に理解させるのに役立つものは、労働者階級の生活苦の実態を調査した多くの社会調査と、失業の長期化・大量化にともなうて失業保険制度のもたらした一つの不合理であった。以下それらを考察

することにしよう。

### (一) 一九二四年〜三〇年の動き

家族手当協会の熱心な啓蒙活動とラスボーン女史の著『相続権のない家族』の出版は、当時家族手当を支持していたごく僅かな人々を力づけ、また幾つかの団体を家族手当支持に転向させるのに役立った。

最初に家族手当支持に転じたのは、全国平等市民権連合 (The National Union for Equal Citizenship) の如き婦人団体であった。この団体が家族手当を支持したのは、ラスボーン女史が会長をしていたことによるところが大きい。他にも国際婦人参政権同盟 (The International Women's Suffrage Alliance) が家族手当制度の研究調査のために特別委員会を設置し、調査の結果として諸改革要求事項の中に家族手当を含めるようになった。全国婦人評議会 (National Council of Women) も家族手当の原則に支持を表明した。婦人自由連盟 (Liberal Women's Federation) は、家族手当制度についての調査委員会を設け、家族手当に賛成の報告書を提出した。婦人協同業組合 (Women's Cooperative Guild) と婦人労働組合団体 (Women's Unionist Organization) は、この問題の共同研究に着手している。当初は家族手当制度には議論の余地があり、未だかなりの基礎的研究を必要とすると考えていた各団体も、一九三〇年までには前記団体をはじめとして全国婦人市民協会 (National Women Citizens' Association)、婦人協会全国連合会 (National Federation of Women's Institutes)

など各種の婦人団体がラスボーン女史の主唱する家族手当案に賛成するようになった。

経済学者の中ではビヴァリッジが、ロンドン大学経済学部長として、同大学のスタッフに対して家族手当を実施している。既に一九二五年に彼は「次の世代の大部分のものの健全な発達を阻害する貧困状態を切り抜ける唯一の方法」として、家族手当制度を採用する意向を明らかにしたが、翌二六年春、男女教授間に「同一労働同一賃金」の原則を適用すると同時に、大学を卒業するまで児童の教育期間中、教授の子女に対する家族手当を支給することとした。即ち、五才未満の各児童に対して年額三〇ポンド、それ以降は児童が全日制教育（大学を含む）を終えるまで年額六〇ポンドの家族手当を支給することになったのである。

後年、彼はビヴァリッジ報告の中で国庫負担による普遍的な児童手当（彼は「家族手当」という語を用いずに「児童手当」と呼んでいる）の実施を勧告しているのであるが、彼は最低限の生活を確保するに足る普遍的な児童手当に加えて、特定の職業（彼は大学教授、学校教員、公務員、聖職者などを挙げている）においては、職業部門別の制度によってもっと多額の手当を支給すべきだと考えていたのである。

ロンドン大学においてこの制度を実施した理由を、ビヴァリッジは次のように述べている。「私はロンドン大学の経済学部長をつとめていた時、実際問題として次の結論に達したのである。大学は常に……

教授や講師の俸給に性別による差別をしないという原則にもとづいて行動している。大学は商売ではないので、原価計算、即ち各個人に対して支払われるものと彼が授業料としてその施設のために稼ぐと仮定されるものとを比較することによって、或いはまた寄付や国庫助成金の額によって、俸給を定めることは出来ない。教授の俸給は、各教授がその最善を尽し得るに必要な生活水準——余暇、書物、旅行、知識を向上させるための心のゆとりを含めて——を保証するという方針にもとづいて決定するより他はないのである。この問題をこのように採り上げるとすぐに、家族扶養責任を考慮に入れられない俸給は役に立たないことが明らかになる。一年に五〇〇ポンドとか一、〇〇〇ポンドとか一、五〇〇ポンドとかは、家族扶養責任のない単身者に対するのと、扶養し教育しなければならぬ子女をもつ人々に対するのとは、全く事情が異なることを意味している。同一の俸給で、独身の男女は最善を生みだすのに必要とされるだけのものを得るかもしれないが、扶養家族のいる男性はそうではないであろう。彼は自分に出来る最上の書物を書く代わりに、お金になるものを書くことなどに彼のエネルギーを費やすであろう。我々は、大学で、もし我々のスタッフ全員に、平等に、彼らがその職業における最善を尽すことの出来る生活水準を与えたいと思うならば、全ての男女に平等に支払われる俸給に加えて、児童に対する相当額の手当を支給すべきであるという結論に達したのである。<sup>⑧</sup>ラスボーンもこれと同様の見解をもっており、最低限のニーズを満たすに足る手当は、国の財源から全ての児童を対象

として支払われるべきであり、それを超える十分な額の手当は職業別の制度によって実施されるべきであると考えていたのである。

しかしながら、家族手当実施の試みが英国の大学全般においてはなく、ただ一つの大学で採用されたということは、後にビヴァリッジ報告を発表したビヴァリッジが当時の学部長であったことに負うところ大なるものがある。さらに、ビヴァリッジの実例に他大学が続かなかったということは、各大学の給与体系や財源の相違もあつたであろうが、何よりも先ず、新たな制度を前に沈黙思考するイギリス流の行き方が、家族手当制度に関しても例外ではなかつたといえよう。

ところで、政党の中では、独立労働党 (ILP) が最初に家族手当を党の綱領の中に位置づけている。一九二六年春の独立労働党年次大会に提出された家族手当案については、既に前稿 (『仏教大学社会学部論叢』第十号) において述べたが、この提案は独立労働党によって採択され、一九二七年の労働党年次大会へ提出されたのであつた。労働党年次大会はこの問題を検討するため、労働組合会議 (Trade Union Congress 以下 T・U・C と略称する) と労働党執行委員との合同委員会を任命し、この委員会は多数派報告と少数派報告から成る二つの報告書を提出した。多数派報告は、児童福祉増進のため最も価値ある手段は、母親に対して現金を以て支払われる家族手当であるとし、所得税免税点以下の労働者の十四才未満の全児童に対し、全額国庫負担で、金銭給付が支払われるべきであると勧告していた。これに対し、少数派報告は、十四才の児童に対して二年間 (学校教育継続中

#### 英国家族手当制度の成立過程 (一)

の場合にはそれ以上の期間) 金銭給付が支給されるべきであるとしながらも、これ以上金銭給付の範囲を拡大するよりも児童に対する社会サービスを優先的に発展させるべきであると勧告していた。両報告書は内容の差こそあれ、金銭給付に賛成の態度を表明したものであつたが、これを付託された T・U・C の全体会議は、「金銭給付に関する原則を全面的には拒否しない。ただし、この金銭給付は子供の出生後一年ないし二年に限られるべきであつて、しかる後は地方団体の現物給付による福祉事業にまかせるべきである」という結論を採択している。そして金銭給付よりはむしろ現物給付を支持する論拠として、金銭給付の支給が賃金の下落を招くおそれがあるという点を挙げている。

当時、多くの労働組合の関心が老令年金に向けられ、児童手当には余り関心が寄せられていなかつたのは事実である。これは、一つには、労働組合員のうち二子以上を扶養する者は、約一割にすぎなかつたが、これに対し殆ど全ての老令年金受給者は自ら投票権を持つていたからともいえよう。

さらに、ILP の影響下にあつた坑夫連合会 (Miners' Federation) や全国製靴職工組合 (the National Union of Boot and Shoe Operatives) など幾つかの組合を除いて、運輸・一般労働組合 (Transport and General Workers' Union) をはじめとする多くの組合は、家族手当を実施することは、賃金闘争上、組合が不利な立場に立つおそれがあるという理由で反対していた。英国の労働陣営は、いわゆる

「標準（五人）家族」に対する「生活賃金」への執着が強く、基本賃金の算定基準を労働者本人一人の生活費におき、家族の生活費については家族手当制度を用意し、労働者世帯の最低生活はこの両者によって確保するという方式を採用することは、即ち、五人家族に対する「生活賃金」を放棄することを意味するとして、家族手当制度反対論が強かったのである。前稿で述べた如く、ロウンツリーも、標準家族に対する最低賃金制の確立と標準規模以上の家族に対する家族手当制の実施を提唱しているように、労働陣営にとっては、先ず標準五人家族の生活賃金を獲得し（ラスボーンは、厳密な計算にもとづいて、これを現在では実現不可能であると述べているが）、しかる後に、家族五人を超える場合においてのみ、家族手当制は考慮されるべき事柄であった。したがって、五人家族に対する生活賃金の原則の主張を揺がせ、賃金の下落を招く虞れのあるこの制度に反対を示したのである。

ちなみに、この時期には家族手当に対する賛成意見が次第に増加してきているのはあるが、家族手当に反対する若干の人々と、漠然とこの制度を嫌悪する多数の人々がいることも明らかになっている。家族手当に反対する人々が示す論拠は、主として次の四つに分類できる。<sup>④</sup>

- 1 過剰人口への懸念
- 2 親の責任を弱化させるといふ懸念
- 3 賃金を低下させる、或いは賃金上昇の抑制策として利用される

#### ④ という懸念

#### 4 産業又は納税者の負担を増すのではないかという懸念

人口問題に関する論議は時代によって変化しているが、同じ時代にあっても、出生率の低下を案じるものと過剰人口を懸念するものが併存している。前者の根拠は政治的なものであり、アングロサクソン民族による豊かな属領と大英帝国の統治権の拡大に思いを馳せる人々である。彼らは植民地開拓者として、また、未来の労働力として、多くの子供たちを欲しているのである。もっと露骨な表現をすれば、彼らは未来の兵士として子供たちを欲しているのである。これに対し、後者の根拠は常に経済的なものである。即ち、消費が生産を追い越し、人口が天然資源の範囲をこえることを案じているのである。さらにまた、特に優生学者達が最も心配している問題は、人口の数量ではなく人口の質なのである。彼らによれば、国の進歩も繁栄もいわゆる「エリート階級」に依存しているのであり、これら中流・上流階級の間の出生率の上昇を願ひ、低賃金労働者や扶助受給者の人口増加を憂慮しているのである。ラスボーンは、こうした論議が家族手当に対しても賛否に分かれることについて、次のように警告している。「出生率が、何らかの社会的変化に対して、どのような反応を示すかということについて、確信をもって語ることは、実際、軽率であろう。というのは、出生率は今までのところそれについてなされてきた殆ど全ての予言に反しているという点で、非常に人間的でかつ腹立たしい程のつむじ曲がりを見せているのである。」<sup>⑤</sup>さらに女史は、出生率を上昇

させるべきであろうと低下させるべきであろうと、それが家族手当に反対する理由とはならないとして、「家族手当が仮りに出生率に影響を及ぼすとしても、それは制度の型によって異なってくるものであって、もし家族手当が出生率に好ましくない影響を及ぼすと想定されるべき理由があるならば、それはこの制度を断念する理由ではなく、その型を変えるための理由となるべきものであろう」と述べている。

家族手当の支給により家族の紐帯が弱まり、児童を扶養する親の責任を弱めるのではないかという懸念についても、家族手当は親の責任を重視し、その遂行が出来るように援助するものであって、親の責任を強化しこそすれ、弱めることはないとして、ラスボーンは次のように論駁している、「もしも家族制度が本当に金銭的なきづなだけによって結ばれているならば、家族手当の実施によって家族制度の前途が案じられよう。しかし、家族制度はもっと強力な何か——血のつながりや、苦楽を共にした体験の記憶や、男女にお互いを必要とさせ、また子供を欲せしめる自然の力——によって結ばれているのである。」<sup>⑧</sup>

賃金の低下と産業負担増に対する懸念に関しては、家族手当が賃金の下落を招くとする労働者側の反対の主な理由は、①労働者全体のエネルギーが資本家対労働者の闘争に結集される必要があるのに、家族手当は既婚労働者と单身労働者の利害対立を生じ、労働陣営の全体としての団結力を阻害する。②賃金交渉の戦術において、「妻子扶養義務」は賃上げ要求の際のスローガンとして重要なものであったが、もし家族手当の実施により家族に対する生活費が賃金と切り離されるこ

とになれば、「妻子を扶養できる賃金」という主張は以前ほどの効果をもたなくなり、交渉力を弱体化する。③家族手当が実施されれば、雇主はそれを巧みに利用して現在の賃金を削減しようとするか、或いは理論的に可能とされる賃金を下まわる増額しかせず、絶対的低賃金を効果的に維持しようとするだろう。④生活賃金の原則のもとに、比較的余裕のあった独身者や扶養児童のない人々は、自らの収入の減少を招くことになり、何故自分たちが「他人の子供」のための支払いを手伝うべきなのか理解できずにいること、などである。

漠然とこの制度に反対し、この制度を嫌悪する人々の論旨もこれと似通ったものであり、「他人の児童」「我々の児童」ではない）の衣食住や教育などを援助するこの制度の考え方に、敵意や、時には激しい憎しみを感じているのである。こうした反対論者は、反対の論旨を公然と表明はしないが、彼らの心の奥底には、このような考え方が根強く息づいているのである。彼らは家族手当の原則に正面から反対することなく、専ら顔をそむけて通りすぎてしまうという受動的反抗を示している。

児童の福祉は社会の重要な関心事であり、貧富を問わず児童養育という献身的行為とその費用を負担している全ての親は、彼らが共同社会のために引き受けた責任を履行することに関して、精神的・経済的援助を受けるのが当然であるという認識が広く一般化するのには、第二次世界大戦中から戦後にかけてのことであった。

(二) 一九三〇年〜三九年の動き

(1) 個別制度

一九三〇年代には、様々な職業において家族手当を実施させるための試みが、家族手当協会によってなされている。既述の如く、一九二六年にロンドン大学に家族手当が採り入れられたが、この試みの後に続く大学はなかった。一九三六年に至って、大学教授連盟 (the Association of University Teachers) は家族手当制度についての調査を主な目的として、制度に関する賛否両論を検討し、大学教授員のための家族手当の採用を勧告している。この勧告により、一九三六年以降、数多くの大学がこれを実行に移している。<sup>④</sup>

家族手当を実施しやすい職業部門としては、① 労資双方の強力な組織の存在 (これは、職業別基金の組成と運営は、労資が総合的に計画し、対等の条件で互いに交渉することを必要とするからである)、② その職業が高度の専門化を要するものであること、③ 同一条件で男性と競争し、同一労働に対し同一賃金を受けている多数の女性がいること、等を挙げることが出来るが、この点に関しては大学と並んで初等・中等学校の教員は最も家族手当を実施しやすい職業部門の一つであると考えられよう。即ち、女子教員数が多く、その量、質、種類において、まず同一労働というにふさわしいこと、女子教員も男子と同様の組織力があり、大部分が男子と同一の組合——全国教員組合 (National Union of Teachers) ——に加入していることなどである。

したがって、初等・中等学校教員は比較的家族手当を実施しやすい部門であると考えられていたので、家族手当協会は間もなく決定されることになっていったバーナム委員会 (Burnham Committee) の裁定に関連して、一九三二年には特に教員組合に対して制度の啓蒙・宣伝にとめていた。協会は家族手当制度実施に要する費用を概算し、十八才未満の各児童に年額二五ポンドの手当支給に要する費用は、初等学校では俸給総額の一・八四%、中等学校では俸給総額の約二・五五%に相当し、両者を合計すると俸給総額の一・九六%程度の費用で済むことを示している。そして、家族手当によって扶養家族の合理的生活水準の確保と同一労働同一賃金の原則の適用が可能となると指摘している。この提案に対し、中等学校教員組合の四大組合は家族手当制の採用を支持したが、この提案に反対していた全国教員組合に票決で敗れたのであった。全国教員組合が反対理由の一つとして、「我々の職業が実験の道具にされることを好まない」という点を挙げているように、英国労働界の保守性は自らが試験台にのせられることを躊躇したといえよう。

これとほぼ同時期に、家族手当協会は公務員に対する家族手当制の実施を主張している。通例、どの国においても公務員に対する家族手当が最も早く採用されているのであるが、英国は例外であった。同協会は、ヨーロッパ諸国の中で英国は公務員に家族手当を支給していない唯一の国であるという証拠を、王立公務員委員会に提出し、家族手当の採用を促したが、この努力もまた不成功であった。

したがって、この期間中に得られた実際上の成果は、約二〇の民間企業ではじめられた制度と、長老教会派や英国国教会派の司教管区で牧師の俸給を補足するものとして採用された小規模な制度の実施にすぎなかった。

## (2) 世論の形成

この時期には労働組合間の協議の分裂や、制度実施の試みの成果に乏しかったとはいえ、幾つかの要因が、世論に家族手当の必要性を理解させる役割を果たしている。

その一は、この時期に行なわれた多くの社会調査による児童の貧困の再認識であった。数多くの社会調査は、英国の全児童のほぼ二五%が健康的な生活するには余りにも低すぎる所得で育てられているという事実を、驚くほど明確に示したのであった。調査はまた、各社会集団内で最大の貧困が多子家庭に見出されるということを立証している。

例えば、かつてヨーク市における調査 (Poverty: A Study of Town Life, a survey of conditions in York 1899) の研究に携ったロウントリー (Benjamin Seebohm Rowntree) は、一九三六年に再びヨーク市の生活調査を実施している。その調査結果は、一九四一年に『貧困と進歩——第二回ヨーク社会調査』(Poverty and Progress: A Second Social Survey of York) として発表されたが、この結果、新貧困線を下まわる生活水準の者は、ヨーク市全人口の一七・七%、労働者階級人口の三一・一%であり、とくに労働者階級の児童のうち、

一才未満の乳児の五二・五%は人間としてのニーズを充たすことができないう生活をしており、五才以上児では四七%が、一〇才をこすと三一・五%が貧困生活を送っていることが示されている<sup>⑧</sup>。彼は第二回調査の貧困線には、一九三三年に英国医学協会 (British Medical Association) が発表した、いわゆる「スパルタ式水準」の栄養基準を用い、一九三六年価格で健康生活の絶対最低限を、夫婦子供三人の標準世帯で週四三シリング六ペンス (家賃を含めば五三シリング) と計算している。新貧困線は若干の柔軟性を認めてはいるものの、なお甚だ貧弱で、実質的には単なる肉体的生存費にすぎないものであるが、その水準さえも下まわる生活をしている者が実に三分の一に及んでいることが判明したのである。

さらに、一九三七年に行なわれたブリストル調査 (the Bristol Survey) は、ロウントリーが用いた水準よりも低い水準を用いているにも拘らず、労働者階級の三分の一、約三万世帯が貧困線の近くにおり、労働者階級の児童の五分の一、一万六千人が十分な食事を与えられていない<sup>⑨</sup>ということを示していた。

貧困は、とりわけ幼い子どもに影響を及ぼすものである。一九三一年の人口調査報告は、今世紀初め以降の乳児死亡率の多いなる改善も、貧しい家庭には余り効果がなかったことを示している。この状態について、ティトマス教授 (R. M. Titmuss) は、「貧困者の乳幼児は、一九一四年の戦争以前と比較すると、一層劣悪な生活を送っている。換言すれば、彼らは以前よりも一層死亡率を高めているのであ

る」<sup>⑩</sup>と指摘している。栄養不良に陥る者も、総数では一世代前よりはるかに減少しているものの、失業や低賃金による貧困家庭では栄養不良が多くみられ、その数は七十万と見積られている。さらに、一九三九年初めにプリストル調査の報告が公けにされた時、タイムズ紙が社説で論評している如く、「これらの統計は、順調な年の、繁栄を続けている都市から収集されたものであり、それらは現実の貧困の気がかりな結果を明らかにしている」<sup>⑪</sup>のである。

彼らの貧困原因の大半は低賃金（収入が家族の大きさに見合わないもの）又は失業によるものであり、さらに重要なことは、失業が必ずしも貧困の主たる原因であるとは限らず、ニーズに比して賃金が少ないことが、少なくとも同程度の貧困原因となっているということであった。このようにして、一九一八年以降、ラスボーンが述べてきた「第一次貧困の最大原因は、賃金システムが、賃金稼得者に依存している様々な規模の家族のニーズに応じて調整されていないことにある」という主張は、次第に納得されるようになった。一九三九年の終わりに、タイムズ紙も「産業界は、一つには不熟練労働者の低賃金のために、また一つには断続雇用のために、多数の労働者とその家族に妥当な生活水準を用意することが出来ていない」<sup>⑫</sup>と指摘している。そして、このことが家族手当という形での社会的解決を必然化せしめた第一の要因であったといえよう。こうした一連の社会調査の明らかにした貧困の実態と児童に及ぼす悪影響の事実は、児童の貧困を軽減することが急務であるという認識を深め、児童を貧困から救済する方法

として、家族手当の必要性が世論に理解されたのであった。

その二は、出生率の低下である。一九二四年にラスボーンの最初の著書が発行された時には、まだ過剰人口への懸念があったが、その後間もなく、この傾向は逆転した。不況、失業の増加の中において出生率は低下の一途をたどり、一九三三年には最低線に達している。その後、戦前に少し回復の兆しを示したけれども、再び一九四一年には元の最低水準以下に低下したのである。（表1参照）

表1 出生率の推移  
(1,000人につきの出生数)

1930年	16.8
1931	16.3
1932	15.8
1933	14.9
1934	15.3
1935	15.2
1936	15.3
1937	15.3
1938	15.5
1939	15.2
1940	14.6
1941	14.4
1942	15.9
1943	16.2
1944	17.9
1945	16.2

資料：United Nations ; Statistical Yearbook, 1951, pp. 38-39.

出生率の低下を阻止し、出生率の上昇をはかるには、両親を経済的に援助する必要がある。小家族化の傾向は、経済的理由ばかりではなく、心理的・社会的な理由にも依るものだということは認識されたいけれども、家族の経済上の問題が軽減されなければ、出生率は少なくとも元の水準にまで回復しないであろうということも十分に認められたからである。家族手当は出生率の減少を阻止し、或いは逆転させる積極的な社会政策とみなされていた。家族手当の実施が、出生率

及ぼす効果のほどは疑問であるが、人口の減少に悩んだヨーロッパ諸国でこの制度が著しい発展を遂げたように、英国でも改めて家族手当の必要性が実感されたのであった。出生率引上げ策としてはさほど効果はないとしても、出生率上昇を抑制する一因を取り除くものとして、この制度が有しているかもしれない機能は、出生率の低下を一つの契機として強力な支持者を見出すことになった。ハロッド (Harrod) 氏など幾人かの家族手当支持者は、フランスの家族手当制度と同様に、手当額を児童の出生順位につれて漸増する方式をとり、人口増加を刺激すべきであると主張しはじめている。<sup>②</sup>

その三は、失業保険及び失業扶助制度のもとで採用された、被扶養児童に対する給付がもたらした一つの不合理である。一九一一年に国民保険法第二部として実施された失業保険制度は、当初は被保険者だけを対象とする給付を行っていたが、一九二一年十一月になって初めて失業給付に妻又は成年被扶養者に週五シリング、被扶養児童一人につき週一シリングの被扶養者手当が支給されることになった。当時、労働災害補償保険や健康保険には採り入れられていなかったこの被扶養者手当は、生活費にも不十分な失業給付を行なう最も安上りな方法として採用されたのであった。各児童に対する週一シリングの手当は、一九二四年八月には週二シリングに増額され、更に一九三五年には週三シリングに引き上げられた。(表2参照)

また、一九三四年に実施された失業扶助制度においても、申請者の被扶養者に対する給付額が別に定められ、被扶養児童に対しては五才

表2 失業保険給付の推移

年月	男	女	妻(成年被扶養者)	被扶養児童
1911	7	7	—	—
1919. 12	11	11	—	—
1920. 11	15	12	—	—
1921. 11	15	12	5	1
1924. 8	18	15	5	2
1928	17	15	7	2
1930	17	15	9	2
1931~34	国民節約令により、ほぼ10%削減			
1935. 8	17	15	9	3
1939	17	15	10	3

未滿の児童の三シリングから一四〜一六才の児童の六シリングまでの範囲で支給がなされている。一九三五年に失業保険法定委員会 (Unemployment Insurance Statutory Committee) は、この増額が一つの危険を孕んでいることを次のように指摘している。

いかなる種類の制限もなしに、あらゆる被扶養児童に週三シリングの手当が与えられるならば、妻と五人の被

扶養児童をもつ失業中の男性は、失業保険給付として週に四一シリングを受けとることになろう。八人或いは十人の被扶養児童をもつ男性(そういった事例が皆無ではない)は、週五〇シリング或いは五六シリングを受けとることになろう。多くの不熟練労働者の賃金は、週およそ四〇シリングである。即ち、不熟練労働者の週賃金は、失業保険給付よりはるかに少ないということが起り得るのである。<sup>③</sup>

したがって、委員会は被扶養児童手当を週三シリングに引き上げる際に、扶養家族の多い低賃金労働者の賃金が幾らかでも増額されるのでなければ、失業給付の引上げは一つの危険をもたらすであろう。それを避けるためには、大家族の場合にも失業給付が賃金を上廻らないように、一週四一シリングという上限を設けるべきであると勧告したのであった。この上限勧告には、労働組合会議総評議会 (Trades Union Congress General Council) との協議の後に任命された委員も含めて、委員会の全委員が加わっていたということは注目に値いしやう。委員会は、「失業給付は賃金に直接代わるものである。失業に対する保険は、賃金の喪失に対する保険である。損失の保障が損失以上のことをするのが認められるというのは、保険の基本原理やあらゆる形の保険の慣行に反するものである」と述べている。

しかし、給付に上限を設けることは、当時なし得る以上の十分な検討を要するとして、労働大臣は上限なしの週三シリングの被扶養児童手当を採用したのである。委員会にとっても、給付に上限を設けることは真に望むところではなかったし、それは最も貧しい家族に最も十分な給付を与えることを意味していたので、上限を設けるべしという提案を繰り返さなかった。しかし、このことは就業時にはどれほど多くの家族がいようと、家族のニーズを考慮に入れていない賃金を支払い、一方、働らいていない時には家族のニーズを(たとえどれ程低額であろうとも)考慮した給付や扶助を認めるということが、いかに不合理であるかを実証している。それは、とりわけ子供の多い低賃

金労働者に就業時の所得とのちがいを強調し、家族手当の利点をよく理解させたのであった。

したがって、問題は被扶養児童手当の増額にあるのではなく、人々が就業している時の賃金が家族のニーズを考慮に入れていないことにあるのは明らかである。しかし、「賃金は主に労働者の職階、熟練度、生産性と関連づけられており、個々の家庭によって異なる所要とはあまり密接に調整されていない」<sup>⑤</sup>のであって、このことが家族手当を必要ならしめている要因の一つである。さらに言えば、人々が働らいて賃金を得ている時に貧困を防止する手段をとらずに、疾病や事故、失業、老令で稼得が中断・喪失した時に貧困を防止しようとして、家族規模にもとづく最低生活給付を与えることは不合理であろう。国家による最低賃金制度はこの問題を解決するための一方法ではあるが、実際問題として最低賃金制によっても、様々の大きさをもつ全ての家族の最低生活を保障することは不可能である。それ故、この問題を解決するには、就業中か否かを問わず家族手当を支給する必要があることが、実感をもって認識されたのであった。

ところで、三〇年代の間、家族手当に対する反対の幾つかは、児童に対する社会サービスを優先すべきであるとする主張にもとづくものであった。児童に対する社会サービスは、今日のように、国家が親に対して提供するあらゆる範囲の援助の一部とか補足としてではなく、二者択一的な施策形態とみなされがちであった。ラスボーンは、児童に対する社会サービスの拡大を熱心に支持しつつも、保健、教育、住

宅等のサービスが全てのニーズを満たし得ない理由を、「教育・医療・リクレーション等のサービスの向上は、明らかにポイントをはずれている。それらは、児童に基礎的生活必需品を与えるという負担を軽減するのに少しも役立たず、むしろ依存の期間を長くし、児童により高水準の、より大きな欲求を与えることによって、児童養育の負担を増すものである。」と指摘している。教育・保健衛生、医療、住宅等のサービスの向上やリクレーション施設等は、児童の福祉を増進するための有効な手段には相違ないが、それらは児童を養育する家族の負担を減らすものではないのである。それらは、児童の成長のために必要な生活の所得保障を目的とする家族手当と両者相まって、その効果を生じるものであろう。したがって、家族手当か社会サービスかという二者択一的論議は、経済成長によっても、社会サービスの改善によっても、不本意な貧困を防止することが出来ないという事実を、国民が次第に納得するようになるにつれて、影が薄れていったが、その最も決定的な教訓を与えたものは、第二次世界大戦による国民生活の打撃であったといえよう。

### 三 家族手当への途(その一)

最終的に、家族手当制度を実現に到らしめたものは、第二次世界大戦の影響とその結果として生じた社会政策についての再検討であった。戦時中に発表された三つの公文書は、特に重要である。このうち最初のもは、一九四二年五月に発表された大蔵大臣の覚書である。

#### 英国家族手当制度の成立過程(一)

これは種々の家族手当論を検討し、政府を特定の方向に深入りさせることなく、制度検討の基盤を用意したものであった。これにつづいて六ヶ月後には、ビヴァリッジ報告が提出された。この報告書は社会保障計画の前提条件の一つとして、家族手当の実施を提唱している。最後に、一九四四年九月に、政府の詳細な提案が社会保険制度白書の中で発表された。以下、第二次世界大戦の影響と大蔵大臣の覚書について検討し、ビヴァリッジ報告以降は次稿に譲ることにしたい。

#### (一) 第二次世界大戦下の動き

第二次世界大戦当時の英国の社会情勢は、家族手当の実現を推進するに最良の条件に恵まれていた。戦争による国民生活の打撃は、単に貧困者だけでなく全ての階級が、徴兵や爆撃の被害や物資不足によって基本的欲求の不充足を体験し、家庭生活には大きな耐乏が課せられた。戦争は、貧困者に対する最低限の援助という従来の考え方から、援助を必要としている全ての人々に、差別なく援助を与えることが、社会の責務であるという考え方へと転換させたのであった。とりわけ、戦時の欠乏状態のもとにあって、児童は困窮時には真先に救済を受けねばならないという原理が、多いなる実感をもって受け入れられたのであった。児童の福祉を守ることは、社会の最も重大な責任であることが認識され、児童は親の資力に拘りなく、十分な心身の発達を保證されるべきであるということが広く理解を得るようになった。

戦時中の出生率の激減は、児童保護を一層の緊急事とし、このまま

では人口の破局的危機を迎えるに相違ないという危惧の念は、出生児に最大の保護を与える必要性を認識させたのであった。このような事態は、家族手当の実施を当然のこととして要求する雰囲気をつくり出したのであり、多数の戦争犠牲者が出るという予想が、この要求に一層の拍車をかけたのである。嘗って、家族手当は労働組合の交渉力を弱めるという理由で反対していた人々も、戦争により勤労者の社会的地位が著しく高められたことと相俟って、労働組合の政治上・産業上の力が次第に強くなり、労働組合がその立場を強固なものにするにつれて、家族手当の実施に余り反対しなくなつた。それどころか、一九四一年に鉄鋼同盟の雑誌が示しているように、「家族手当制度は、子供たちを賃金闘争と無関係に扱い、社会人としての体面を保つに足る水準・条件での生活費を得るためのいかなる闘いよりも一層大きな抵抗力を労働者に与えることであろう」という考え方へと変化していったのである。

このような戦時情勢のなかで、議会の内外で、家族手当制度に賛成する多くの意見が聞かれるようになった。従来、政党方面では独立労働党を除いては、家族手当制度に対して積極的支持を示すものはなかったのであるが、大戦の影響は家族手当に対する各政党の見解にも変化を及ぼしていった。ラスボーン女史は、空軍中佐（現在の飛行連隊長）ライト氏（Wing Commander Wright）やアメリカー氏（L. S. Amery）や、ジェイムズ・グリフィス氏（James Griffiths）などを合めて、この問題に関心を持つあらゆる政党の多数の議員を同志に得

ている。一九四〇年には、全政党から成る議員団が設立され、ライト氏が委員長、ラスボーン女史が副委員長となって、議会にこの問題を持ち出すあらゆる機会を捉え、様々な論争が両院で行なわれた。両院での論争は常に家族手当制度に対する圧倒的支持を示していた。

一九四一年には、あらゆる政党の議員一五〇名が、「やがて次代を担う人々の健康と福祉を保障する一方法として、母親或いは他の保護者に支払われる、全国的な、国庫負担の家族手当制度」に賛成する決議をおこなつた。そして、アメリカー氏を名義人とする一群の下院議員から大蔵大臣に対して、家族手当制度の採用を勧告する覚書が提出されたのであった。この覚書は、「次に掲げる戦時目的を達成するために必要な、即座に実行可能で、十分に広汎な制度の採用」を勧告したのであるが、「次に掲げる戦時目的」とは以下のようなものであった。

- 1、物価高による生活苦に付随する栄養不良、家庭における過度の人員収容、その他の非衛生的状態を改善すること。
- 2、次の二つの理由からくる不満を解消すること。

A、高率課税と物資配給の制限によって蒙る犠牲は、富者と貧者の間に公平に負担されていない。

B、現行の各種児童手当——海外引揚者、軍人、軍属、失業者、寡婦、扶助受給者等に対する手当——の間には、大幅且つ不合理な不均衡がある。これ等は、総合的な手当制度によって、合理的に調整されるべきである。

3、出生率の一層の低下を阻止し、死亡率及び疾病率の上昇を阻止

すること。

4、賃金と失業手当及び扶助給付との間の重複を除去すること。<sup>⑧</sup>

なお、この覚書は、このような目的を達成するために採用される家族手当制度が、インフレーションを招くおそれはないと述べている。

また、同年に労働党全国執行委員会は、党の年次大会に家族手当制度を支持する覚書を提出した。この覚書は、誕生から学校卒業までの間、児童に対して一率に週五シリングの手当を支給する制度を提案している。この経費は全額国庫負担とし、手当支給と同時に、現行の税法上の児童扶養控除は廃止することとなっている。さらに覚書は、労働党とT・U・Cの合同委員会に持ちこまれることになった。ここでは提案の内容の当否はさておくとしても、労働党の態度の変化は注目に値いしよう。

このような情勢を前にして、政府もこの動きをただ傍観するわけにはいかず、家族手当制度に関する研究を進めつつあった。既に一九四一年六月（ビヴァリッジ委員会任命の日付）に、大蔵大臣は、戦時措置として家族手当の採用の可能性について、直ちに個人的検討をする<sup>⑨</sup>と約束している。その後数ヶ月間、大臣はケインズやラスボーンその他の家族手当支持者の主張を検討し、戦時における採用として十分と思える計画の策定に全力を注いだのであった。このようにして、家族手当に対する議員側の要求に応じて出されたのが、大蔵大臣の覚書である。

## （二）大蔵大臣の覚書

一九四二年五月に、大蔵大臣キングズリー・ウッド（Sir Howard Kingsley Wood）によって提出された覚書は、家族手当支持者達の論拠を次の四点に要約することによってはじまっている。

1、大家族にみられる栄養不良を改善するという点での家族手当の効果。

2、家族手当制度は、賃金の一般的な引き上げよりも、インフレーションを起こす要因が少ないこと。

3、出生率の低下を阻止するという点で、家族手当のなし得る効果

4、低所得のため、税制上の児童扶養控除の利益を受けることのない家庭は、税控除と同様の給付を受けるべきであるという主張。<sup>⑩</sup>

以上の論拠のうち、第一のものは、戦争による耐乏生活が、栄養不良という事実についての公けの関心を呼び醒まし、児童の健康や栄養に対して効果ある措置をなし得るようになったという点を除いては、何らの説明も要しない。学校給食サービスを拡大する措置として、一九四〇年には学童に対するミルクの支給制度が採用されている。しかし、学校における給食、給乳は、学令以下の年令の幼児には何の役にも立たないし、また、学校を卒業して労働に従事しはじめたが、未だ自活していないという時期の児童の利益にもならない。さらに日曜や休暇中は支給されないのである。これらの点を考えれば、家族手当は

貧しい大家族の児童の栄養状態の改善に、大いに役立つであろう。

大蔵大臣が挙げている第二の点は、一層直接的に戦争に関係があるものである。公式の物価指数は、一九三九年から一九四一年十二月の間に、二八%上昇していた。戦争という非常事態は、平常時には労働組合の反対を惹きおこしていたであろう家族手当——賃金の一般的引き上げはインフレーションを誘発するおそれがあるので、家族手当は賃金引上げに代わるものとして一部の人々により提案された——に賛成する論拠を、公然と提出できるようにしたのであった。

第三の点である人口問題は、一九二四年以来変化してきていた。出生率の低下とその結果として生ずる国家の将来と人口とに対する重大な脅威が大きな関心事となっていた。出生率の低下傾向が、家族手当によって阻止されるといふ確証はなかったけれども、児童を未来の労働力としてとらえ、資本制社会の順当な維持・発展のために不可欠の存在として認識する人々は、即座にこれを家族手当の実現をせまる主張の中にとり入れ、英国民族存亡の危機というような公然とした民族主義論で強化したのであった。<sup>③</sup>

最後に、税控除という形で、所得税納税者にだけ与えられている利益を、貧しい家庭にも拡大するという問題があった。この考え方は様々な形であらわれたが、とりわけ第二次世界大戦の初めに発行された“*How to Pay for the War*”の中で、ジョン・メイナード・ケインズは、児童に関する税控除を全て廃止して、家族手当に替えることを強力に主張している。

現行の所得税のもとでの児童扶養控除制度は、詳細に検討してみると変則的であるように思われる。二五〇ポンドの勤労所得を有する人々にとって、現行所得税のもとでの児童扶養控除制度は、第一子に対し一年につき七ポンドとなり、それ以降の児童については零である。児童扶養控除額は所得の増加につれて増し、最高限各子に対し一八ポンド一五シリングまで上昇する。所得税を納めていない人々にとっては、特殊な場合には控除がなされるけれども、一般的な児童扶養控除というものは存在しない。児童扶養控除という現在のシステムの代わりに、所得税納税者と被保険者人口の双方に対して、児童一人につき週五シリング、即ち年十三ポンドの均一支給を私は提案する。<sup>④</sup>

ケインズ派の経済学者には、家族手当を所得再分配政策の中での有効な機能として考え、扶養控除制度を廃止して家族手当制度に統一することが、税制上の便益を全く受けられない課税水準以下の者や、その便益を十分に受けられない者に対しても給付を行なうことが出来、再分配効果を高める一つの方法であると考えているものが少なくない。

大蔵大臣の覚書は、いかなる方針声明をも避けているけれども、家族手当の受給資格に所得制限を設けることには、政府は賛成でないことを明らかにしている。「所得税の課税額は、過去の所得に関するものであり、現在の所得に関するものではないという理由だけでなく、恐らく毎週、家族手当のために所得調査を行なわねばならなくなるだ

ろう(所得税決定は年一回である)』という管理運営上の理由からも、所得税額にもついでに家族手当を支給するという考え方を退けている。「受給資格の変更を迅速に処理し、実施する手はずを整え、毎週、所得調査を行なうことは、手に負えない仕事である」と、覚書は述べている。

家族手当に所得制限を設けるといふ提案の一つの形として、低所得で税控除の利益を受けることの出来ない課税最低限以下の家庭にだけ、家族手当を支払うという案があった。しかし、これは課税限度額の変更が直ちに家族手当の支払い分野に影響を及ぼすということを、大蔵大臣は指摘している。

大臣は議会において、「十五才未満の子供一人につき、一週五シリングの手当を支給する案」について、その所要経費の推定額を発表した。これは、①受給者より払込金をとるか否か、②高額所得者には、手当支給を停止するか否か、③従来の保険・年金制度による給付と重複支給するか否か、等々の諸要素により、大幅の開きが出るとしながらも、年額一、八〇〇万ポンド〜一億三、二〇〇万ポンドという推定額を発表している。

大蔵大臣の考えは、各子(第一子を含む)に対する週五シリングの支払い、非課税とし、他の公的な給付との併給は出来ず、税の児童扶養控除を廃止するというものであった。これに要する主な経費は六、〇〇〇万ポンドにすぎず、それによって政府は、既に進行中であった戦時中のインフレーションの危機に完全に対処し得るのみならず、

ず、これに対する歯どめを設けることが出来るとしていた。そして、この計画は当時採用されていた食糧補助金その他の物価補助金よりも僅かな費用でなし得るものであった。

一九四二年七月に、大蔵大臣はビヴァリッジ委員会がその報告書において、またT・U・C・がその年次大会において、家族手当の実施に賛成の意向を示すならば、政府はこの制度を採用する用意が出来ていと発表した。ビヴァリッジ報告が家族手当の実施を勧告するであろうことは、誰の目にも明らかであったが、T・U・C・が家族手当に積極的支持を与えることという非常に珍しい条件を付けたのは、一つには、戦時政府は賃金抑制を含めて多くの点で、労働組合の協力を得ることが如何に必要であるかを理解していたからといえる。

戦争の初期において、家族手当支持論がT・U・C・によって開始され、家族手当制度が労働運動の中で次第に大きな支持を受けるようになったということは、殊更驚くべきことではない。既にT・U・C・は、ビヴァリッジ委員会に提出した失業保険に関する証拠の中で、家族手当に賛成の意を示しており、続いて一九四二年には年次大会において、全額国庫負担による家族手当の原則に賛成の決議をした。このように、各方面が家族手当実施支持の方向に動きつつある時期に、ビヴァリッジ報告が提出され、同報告も家族手当の実施を勧告していたのであった。政府が家族手当実施の条件として設けた二条件が、こうして満たされ、一九四三年には議員や大蔵大臣ウッド氏に対する支持者から成る大代表団が、家族手当協会により編成されることとなった。

おわりに

大蔵大臣の覚書につづいて発表されたビヴァリッジ報告は、英国に於ける戦後の社会保障制度の基礎を築いたものであった。報告書は、全国民に、各人の資力や階層に関係なくナショナル・ミニマムを保障し、それによって窮乏を除去することを社会保障の目的に掲げている。この目的達成のために、稼得力の中断・喪失時に最低生活給付を行なう社会保障制度を中核とした社会保障構想を展開し、これを有効に機能させるための前提条件として、大量失業の回避＝雇用の維持、全国民に対する包括的な保健およびリハビリテーション・サービスの実施とならんで、家族手当制度の実施を提唱している。

家族手当の問題は、厳密に言えば、ビヴァリッジが委員長をつとめた委員会の委託権限外の問題であった。しかし、ビヴァリッジは家族手当が彼の社会保障計画に欠くことの出来ない部分、それどころか先行条件であると確信していた。彼自身が述べているように、「一つの問題は、社会保障についての報告書の中に、ユニバーサルな児童手当の提案をどのようにして含めるかということ」であり、彼はそれを「前提 (assumption)」として採り入れたのであった。

ところで、一般的に言って、英国に家族手当制度が実現をみた直接の契機をなすものは、このビヴァリッジ報告であると見る見解が多い。確かに、一九四五年法成立の直接的動因となったものはビヴァリッジ報告であるが、家族手当制度に関して同報告が与えた影響につい

での評価は、人により分かれるところである。例えば、ジョン・ウォレイ氏 (Sir John Waley) は、その著 *Social Security: Another British Failure?* において、「国民生活に必要な欠くべからざる要素として、家族手当を設けさせるためには、ビヴァリッジ報告を必要としなかったのである……それどころか……一九七二年の新聞は、この委員会の任命は、戦争が終結するまで家族手当の開始を遅らせたばかりか、彼らが当時とったやり損ないで不十分な形に対しての責めを負うべきであると述べている」と言明している。氏は、家族手当制度に関しては、ビヴァリッジ報告は制度を実現に到らしめた功績よりも、むしろ、家族手当の実現を遅延せしめ、その内容を不備なものとした責任を問われるべきだとしているのである。さらに氏は、「ビヴァリッジ委員会は、家族手当について異なった見解を持っている人やその実施に積極的でない人々に、遅延の口実と戦後の政策決定に関してより有利な立場での闘いをすすめるための再編成の機会とを与えたのであった。ビヴァリッジ委員会の一員であり、新扶助庁長官であったジョージ・レイド氏 (Sir George Reid) も、そういった一人であった。氏は児童手当という全概念について、徹底的に時代遅れの嫌悪感をもっていた」と述べている。このように、ウォレイ氏は、世論の盛り上がりと政府の発言などにより、戦時中に即座にも実現し得る機運にあったこの制度が、ビヴァリッジ報告の唯一の関心事が戦後情勢にあったがために、戦争終結時まで持ちこされ、さらに遅延の結果として、内容的にはより不十分なものとして実現されざるを得なかったと見てい

るのである。

ビヴァリッジ報告に盛られた家族手当の内容についても批判は多い。また、一九四五年家族手当法の基本的内容を設定した社会保険制度白書についての批判は、更に多い。白書は、その内容面からみて種々の問題を含んでおり、ビヴァリッジ報告の提案するところとの相違や、制度実施の主たる理由を何処に求めるか等の点に關しても、様々な論議がなされている。制度実施以来二〇年余りも英国の家族手当制度が停滞をつづけた遠因を、此処に求める人もある。しかし、いづれにせよ、これら二つの公文書が一九四五年家族手当法成立の直接的契機をなし、その内容を規定したものであることは否定し得ない事実であろう。したがって、本稿において考察した家族手当制度実現にむけての歴史的歩みをふまえた上で、ビヴァリッジ報告及び白書の具体的内容や批判の数々については、稿を改めて詳細に検討することにした。

(註)

① 一九七五年八月に児童給付法が制定され、第二子以降を対象とする現行家族手当にかわつて、一九七七年四月からは全児童を対象に児童給付が支給されることになった。従来の家族手当は課税されていたのに対して、児童給付は非課税となり、所得税の児童扶養控除は全廃されることになった。但し、財政面での制約があり、又、行政事務量が增大するた

め、段階的に調整が行なわれることになつてゐる。

② Lord William Beveridge, Epilogue, in Eleanor F. Rathbone, Family Allowances (George Allen and Unwin, 1947), p. 270. ラスホーンの著 The Disinherited Family は、一九二四年に初版が発行された。

英国家族手当制度の成立過程 (一)

れ、家族手当の必要を説いた古典的な書物であるが、今日でも家族手当論についてのすぐれた発想を残しているものである。

③ 拙稿「イギリスにおける家族手当論の展開について」『仏教大学社会学部論叢』第一〇号、一九七六年、四五―五七頁。

④ *Economica*, May 1921, p. 107; quoted by Eleanor F. Rathbone, op. cit., pp. 12-13.

⑤ Rathbone, op. cit., p. 231.

⑥ *Ibid.*, p. 256.

⑦ *Ibid.*, p. 256.

⑧ *Ibid.*, pp. 276-277.

⑨ 長沼弘毅『各国家族手当制度論』ダイヤモンド社、昭和三年、四六六頁。

⑩ Rathbone, op. cit., p. 185.

⑪ *Ibid.*, p. 188.

⑫ *Ibid.*, p. 186.

⑬ *Ibid.*, p. 203.

⑭ 大学教職員のための家族手当制度は、一九六三年の国民所得委員会 (National Income Commission) の勧告により、一九六四年に廃止されるまで続けられた。

⑮ パーナム委員会は、教員だけの団交機関で、初等、中等、工業その他公務員たる教員には多数の小委員会が設けられていて、それを通じて各種教員の俸給額を決定することになつてゐる。

⑯ Rathbone, op. cit., p. 280.

⑰ Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress* (Longmans, 1941), p. 459.

⑱ この協会の栄養基準は、既に一九三三年当時にも議論があり、三六年には、ルークの給与量について修正された。

⑲ Hubert Tont, *The Standard of Living in Bristol*, pp. 28 and 36;

quoted by Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State* (B. T. Batsford, 1968), p. 276.

(Charles Knight & Co., 1972), p. 70.  
⑤ Ibid., p. 71.

⑥ Richard M. Titmuss, *Birth, Poverty and Public Health*, p. 99; quoted by M. Bruce, *ibid.*, p. 276.

⑦ *The Times*, 10 January 1939.

⑧ Rathbone, *op. cit.*, p. 259.

⑨ *The Times*, 11 December 1939.

⑩ Rathbone, *op. cit.*, p. 281.

⑪ *Ibid.*, p. 273.

⑫ *Ibid.*, p. 273.

⑬ J. H. Richardson, *Economic and Financial Aspects of Social Security*. 英國經濟學『社會政策』雜誌社編譯『福利三百年』一  
次刊載。

⑭ Rathbone, *op. cit.*, p. 282.

⑮ *Ibid.*, p. 283.

⑯ *Ibid.*, p. 283.

⑰ 歐亞亞細亞『福利政策』四次刊載。

⑱ Eveline M. Burns, *Child's Allowances and the Economic Welfare of Children* (Arno Press, 1974), p. 100.

⑲ Rathbone, *The Case for Family Allowances* (Penguin Books, 1940), pp. 53-54.

⑳ John Maynard Keynes, *How to Pay for the War*, p. 39; quoted by E. M. Burns, *op. cit.*, p. 101.

㉑ *Family Allowances*, Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, Cmd. 6354, 1942, pp. 3-4.

㉒ *Ibid.*, pp. 3-4.

㉓ Rathbone, *Family Allowances*, p. 274.

㉔ Sir John Walley, *Social Security: Another British Failure?*