慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	イギリス国民保険制度の形成過程(その1) : 社会事業と社会政策
Sub Title	The making of national insurance system in Britain (1) : social service and social policy
Author	飯田, 鼎
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1976
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.69, No.4 (1976. 4) ,p.131(1)- 146(16)
JaLC DOI	10.14991/001.19760401-0001
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19760401-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

イギリス国民保険制度の形成過程（その1）

——社会事業と社会政策——

飯　田　　鼎

（1）　いわゆる「国民的最低限」(national minimum) の理論形成とその背景
（2）　社会事業から社会政策へ
（3）　失業問題の認識と失業政策の展開

（1）

「国民的最低限」の思想形成の背後には，19世紀後半，とりわけ1860年以後，次第にたかまってきたヨーロッパ諸国を中心とする国民国家の形成と民族独立運動および民族自決の動向，たとえば，アメリカ南北戦争とその後の国民的統一，ポーランドのロシアの支配からの独立のための闘い，イタリアにおける民族運動の勃興とオーストリアの支配にたいする抵抗，クリミア戦争にみられるトルコ民族の苦悩，プロシア・フランス戦争後のドイツ帝国の創立などのように，世界史的には民主・民族主義運動のかつてない規模での展開があったことが考えられる。(1) これは一方において，ナショナリズムにもとづく国民国家の強調がみられる反面，資本主義が各国の行政的圏域を超えて，世界

注(1)　松下圭一氏は，その問題提起的な論文「シビル・ミニマムの思想」において，美濃部東京都知事が，1968年，69年度の予算編成にあたって発表された「東京都中期計画」を評価され，その本質が「シビル・ミニマム」にあることを主張しておられる。これは，「いわば明治以来の官僚中心の国家理性，そしてとくに高度成長の今日的推進力となっている企業理性にたいして，市民理性を提起している」という論理を展開しておられる（松下圭一「シビル・ミニマムの思想」，東京大学出版会，1971年，272頁以下）。

松下氏は，この civil minimum と national minimum とを，ほぼ同義語として把握されているが，筆者は，national minimum が基底的なものとして存在し，その上に，civil minimum の原理が確立されるのだと思う。その意味で，1860年代のヨーロッパ，とくにイギリスの場合，きわめて興味深いものがある。national minimum のもっとも重要な部分は，政治的権利である。1867年の第2次選挙法改正は，都市の世帯主に限定したとはいえ，政治上，平等の権利の保障を原理的に承認したものであり，それにつづく1871年の労働組合法の制定は，「主従法」(Master and Servant Act) の撤廃により，労働基本権の確立の歴史に第一歩を印したものであった（この点については，片岡昇「英国労働法理論史」，有斐閣，1956年を参照）。片岡氏は，つぎのようにいう。「19世紀70年代は，団結権・争議権の発展のうえに劃期的な時期であった。それは，労働者の団結及び争議行為が，「労働の自由」に制約を与え，市民法的原理に立つ普通法の立場からすれば，当然に違法とせられるべき存在であるにもかかわらず，それに対して「特別の」（同時にそれは単に例外に止まっているが）権利としての容認をもたらした時期である」，（上掲書，209頁参照）。

市場＝世界資本主義形成の途を歩むといういわば対抗矛盾の関係を意味すると同時に，これを反映して，まさにこの時期，労働者階級の国際的組織としての国際労働者協会＝第1インターナショナルが成立し，国民的最低限が，独立・民主そして自由を基調とする民族自決の原則として高く掲げられる一方，労働および生活条件の最低限の保障，すなわち10時間労働制や最低賃金制の要求が労働運動の重要な目標となってあらわれたことでもあった。(2)

しかし国際労働者協会の8時間労働制にみられるミニマムの思想は，国民的な次元を考慮に入れつつも，主として，労働者階級を中心とする国際的な視点，すなわち1860年代において，発展しつつあったヨーロッパの3つの資本主義国，イギリス，ドイツ，フランス，それにアメリカ合衆国などのいわゆる先進資本主義国の労働者の連帯強化のためのスローガンとして，より強く意義をもち，「国民的な次元での最低限」('national minimum') もしくは「市民的最低限」('civil minimum') とは，具体的に何を意味するものであるのか，またその要求のための運動は，どのように展開されるべきかは，必ずしも深く論じられなかった。「国民的最低限」の思想は，労働者階級の運動としてよりは，国際的な視野から提起されたとはいえ，むしろ資本主義国家の側から，労働運動を主力とする労働条件の改善の保障要求とはまったく異なって，それとは一応別の動機から，注目されるに至ったのである。

労働力の長期的保全，その質的改善と量的確保を目指す労働立法は，工場立法に代表されるところの労働時間の制限，工場，仕事場における労働環境の改善を規定するものと，失業保険にその典型的な例をみるところの社会保険立法に大別することができる。この両者は，ともに社会政策の双璧を成するにかかわらず，つぎのいくつかの点で，異なる性質をもつ。すなわち，まず，この両者は時代を異にしてあらわれ，社会政策の初期の段階において，つまり産業資本の充分な成熟と賃労働者階級の形成を前提として工場法が制定され，その後，資本主義が自由競争段階の爛熟期を迎え，19世紀末の，いわゆる独占段階に至ってはじめて社会保険立法が登場するという歴史的事実である。

つぎに，この両者は，対象とするところのものが，工場法の場合には，あくまで，児童および婦人労働者であり，成人男子労働者ではなかったのに反し，社会保険立法は，あくまでも成人男子労働者を主体として，さらに労働市場から離脱したとはいえ，かつては国民労働力の担い手であったところの人々，すなわち，退職者，離職者，および廃疾者というように，ひろく国民一般を包摂す

注(2) 第1インターナショナル・ジュネーヴ大会（1866年）は，(1)労働日の制限，(2)児童と少年の労働，(3)協同組合運動そして(4)労働組合，その過去，現在および未来をはじめとする多くの問題，たとえば，直接税と間接税，ポーランド問題，軍隊および宗教問題をとりあげている。(1)および(4)が，10時間労働制および賃金を問題にしていることはいうまでもないが，とくに，(2)において，男女児童労働者を，（I）9歳ないし12歳の児童，（II）13歳ないし15歳の児童，（III）16歳および17歳に達した少年，と3つのグループにわけ，（I）のグループの少年にたいしては，いかなる職場における労働も，あるいは家内労働をも2時間に制限し，（II）のグループには4時間，（III）にたいしては6時間に制限することを提案しており，児童と少年の権利がまもられなければならないことを強調している (Marx/Engels, Werke, Bd. 16, SS. 193—194)。なお，これについては拙著「マルクス主義における革命と改良——第1インターナショナルにおける階級，体制および民族の問題」，御茶の水書房，1966年，264頁以下をみよ。

る機能をもつことである。つぎに最後にきわめて重要なことであるが，これらの社会政策は，社会立法および社会事業との関係において，きわめて特徴的な対比を示すこととなる。工場法が，その初期の段階において，しばしば国家権力による労働運動にたいする警察的取締りと裏腹の関係においてあらわれたことは，イギリス工場法運動史上，顕著な事実であるし，世界でもっとも早く労働者を対象とする社会保険を実施したドイツにおいても，その社会主義鎮圧法制定の経緯からして明らかである。また工場法運動が，雇主の慈恵的，社会事業的，企業内的労務管理政策と密接に結びついていたと同様に，社会保険制定の過程においても，救貧法やキリスト教的恩恵主義の影響が色濃く影を落していたことも歴史的な事実である。しかし以上のような諸特徴と類似性にもかかわらず，そのもっとも根本的な差異は，それらの拠って立つ基本的原理において，工場法は，社会保険とは決定的に異なることである。

何故ならば，工場法も社会保険法も，ともにその立法化に照応して，政府がその実施に必要な予算措置を講ずる場合，工場法の直接費は，やがては労働者の賃金部分から控除され，彼らの負担に転嫁されるにせよ，一応，雇主＝資本家の負担とされ，義務づけられているのに反し，その対象となるべき労働者の負担は，規定されていないことである。この点が，企業内福利施設，いわゆる経営社会政策の努力と相まって，しばしば恩恵的な性格をおびる理由である。ところが，社会保険は，いうまでもなくこれとはその理論的構造を異にし，労資対等の原則の上に立って，労働者および雇主が同額の保険料を拠出し，それに，国家が，同額もしくはこれに準ずる金額を支出することによって，保険基金を成立させ，いわゆる大数法則にもとづいて，保険金の支払いを可能にするように組み立てられていることである。

しかし，工場法と社会保険の社会政策的意義が，たんに自由競争的資本主義と独占段階における資本主義という，いわゆる段階的差異のみを強調するならば，それは，正しい態度とはいえないであろう。何故なら，前者は，労働者階級の階級的成熟が必ずしも充分でない時期においても成立しうるの反し，後者は，労働者階級の充分な成熟，およびその積極的，階級意識的な反映としての労働運動の展開が前提を成しているからである。しかも両者とも，労働者の要求の最低限を規定するものでありながら，工場法は労働条件の国民的最低限を課題としているのに反し，社会保険は，生活条件のナショナル・ミニマムを追求しているところに差異がみられる。だがもっとも注目すべき関係は，社会政策としての工場法および社会保険と社会事業の間に認めることができる。工場法運動が，しばしば恩恵的雇主の政策や博愛主義的運動との密接な関連の下で発展したことは，紛れもない歴史的な事実であり，とくに 1833 年法制定までのイギリス産業革命期における工場法運動は，このことを如実に示している。また明治 44 年，わが国における工場法成立の過程も，その意味では例外ではありえない。しかもしばしば，児童労働者が救貧院から駆りだされたいわゆる貧窮徒弟であったり，労働者が景気後退期にはしばしば職を失い，救貧法の適用をうけることによって，よ

うやくその生活を維持しえた19世紀前半にあっては，工場法は，まさに社会事業としての救貧法を補完する役割しか果しえなかった。救貧法の介在によって，ミニマムの思想は，曖昧模糊たるものとなり，一部の組織労働者を除けば，ミニマムの思想は，この時期には自覚的に把握されるべくもなかった。

社会保険と社会事業との関連は，これとは異なる。社会保険によるシヴィル・ミニマムの擁護は，熟練労働者の組合，すなわちクラフト・ユニオンの共済手当，Webb 夫妻のいうところの「相互保険」(mutual insurance) 政策の長い伝統に培われて，組織労働者の内部に定着し，クラフト・ユニオンの運動と相前後して発展した共済組合 (friendly society) が，この政策を補強する形をとることによって，1880年以後，労働者災害保険および老齢年金保険をはじめとする社会保険体系への労働者階級の認識がたかまったのであった。では，具体的に社会保険は，社会事業とどのような関係にあったのであろうか。イギリスの場合を例にとれば，救貧法と国民保険との関連においてそれを明らかにすることができる。

1834年の改正救貧法 (Poor Law Amendment Act of 1834) いわゆる新救貧法 (New Poor Law) は，19世紀後半を通じて，イギリス社会事業政策の重要な支柱をなすものであったが，その意図するところのものは，急速に発展するイギリス資本主義の状勢に照応して，生産の重要な一要素たる労働力の移動を促進することにあった。1834年，救貧法委員会第1報告書には，院外救助の廃止を政策とする新救貧法が立法化されるにあたって，勘案すべきこととしてつぎのことを主張されている。

「われわれが，その廃止を勧告している院外救助法 (out-door relief) は，一般に，部分的な救済 (partial relief) であり，それは，われわれが示唆したように，エリザベス43年の精神とは異なるものである。というのは，この法の立案者 (the framer of that Act)（すなわちエリザベス43年法の立案者……訳者註）は，ほとんどつぎのようなことを意図しなかったからである。つまり，監督者 (overseers) は，いままで働いてきた人，および現在仕事に従事している人々を，『労働させるように命令を下す』("take order for setting to work")，ということである。すなわち，言葉の上では，これらの人々を，生計を立てるために，『通常の職業に従事していない人々』("all persons using no ordinary and daily trade of life to get their living by") とも，また世の通常の生活をしようとする人とも描こうとはしなかったのである。

立法者の言葉が不正確であるところではどこでも，立法 (legal construction) の原理のみならず行政の原理も，その矯正に役立つ途を選択することである。正常な身体の持主にかんしていえば，この立法にもられている療法というのは，怠惰な人々をして，勤勉にすることである。より一層進んだ処置を提案する場合には，われわれは，たえずその目的を明らかにしておくであろう (we shall keep that object steadily in view)。

そしてわれわれは，院外手当 (out-door allowance) および部分的な救助 (partial relief) をうけ

る正常な身体の持主が，多分，そしてある場合には，最下層の独立の労働者 (the independent labourer of the lowest class) の状態よりも資格を制限される状態 (in a condition less eligible) におかれることを認めるけれども，それでもなおそうした状態におかれた人々にとっては，よく整備された救貧院 (a well regulated workhouse) 内での救助は，苦痛 (hardship) ではないであろう[3]」。（傍点引用者）

これはあたかも，労働貧民の道義的頽廃を非難することを通じて，院外救助の廃止を訴えているようにみえるけれども，その根底に胚胎するものは，すぐれて産業的・経済的見地であるといわなければならない。すなわち，つぎのようにいう。

「以上の証拠から，以下のようなことが云えるであろう。われわれがこのようにしてのべた原則が，全体的にかあるいは部分的にか実行にうつされたところではどこでも，救貧法によって生活してきた階級にとって，有益な (beneficial) なものであった。われわれは，つぎのことを知っている。すなわち，普通に労働可能な人々が，部分的な救助からはなれさせられ，もしくはよく整備された救貧院とは別の他の救助からもきりはなされて独立の状態におかれた場合にはいつでも，

1. 彼らの勤勉がもとの状態に戻り，改善された。
2. 節約の習慣 (frugal habits) がつくられ，強化された。
3. 貧民の労働にたいするたえまない需要が増加した。
4. 彼らの賃金は，市場において，増加する労働量によっておし下げられるどころか，一般に増加する傾向となった。
5. 不用意なそして堕落した結婚の数は減少した。
6. 彼らの不満は減少し，すべての方面での道徳的・社会的状態が改善された[4]。」

1834 年，改正救貧法の意義は，これによって既に明らかである。それは，道義的見地からよりもむしろ産業的見地から，労働移動を促進し，労働貧民のより一層の「賃労働者化」をはかろうとするものであり，近代社会事業政策の歴史の上に，一時期を画するものであったが，しかもなお，それは，救貧院施設を中心とする貧民対策，報告書の表現をかりれば，「よく整備された救貧院」('a well-regulated workhouse') において，「最下層の独立の労働者の状態より資格を制限される状態」におくことによって，社会政策とはよびえないものであった。何故なら社会政策は，工場法の歴史にみるように，また社会保険そのものの由来が明らかにするように，ナショナル・ミニマムを確立

注(3) Reports from His Majesty's Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws. (Reports from Commissioners; Twenty-two Volumes, —(9)— Poor Laws Session 4, February—15 August 1834, p. 147.

(4) Ibid., p. 146.

しようとする努力にもとづくのに反し，新救貧法は，その適用者の状態を「最下層の労働者の状態よりも資格を制限される状態におく」という表現が示すように，その政策の根本思想は恩恵であり，もっとも典型的な社会事業とみなすことができる。

19世紀30年以来，第1次世界大戦直前までのイギリス社会政策は，このような社会事業としての救貧法によって補完され，むしろこの上に立って組み建てられたのであった。要するに，救貧法は，「国民的最低限」の思想を曖昧なものとし，キリスト教的ヒューマニズムと結びついて，社会改良としての社会政策の発展を阻止する役割をさえ果したのである。しかしそれにもかかわらず，national minimum の思想は，救貧法の対象の範囲外におかれた労働者階級，不熟練労働者の間から，賃金の最低限の保障を要求する運動としてたかまってくるのである。と同時に，いわば上からこれと対抗する形で，19世紀末には「公正賃金条項」の決議がなされ，労働時間につづいて，賃金の面でのミニマムの要求がたかまっていく。

しかし national minimum の要求が，はじめは，労働者階級の側からの要求としてあらわれたとしても，それがやがて，当時の政府および支配階級にとっても無視しえない傾向となり，1909年の最低賃金法および1911年の国民保険法となって結実するためには，19世紀末恐慌の到来と，その結果としての救貧法の解体という事実に直面しなければならなかった。

（2）

しばしば1860年代が，イギリス社会政策の転換期とみなされるが[5]，決定的な転換がはじまったのは，1873年恐慌のイギリス経済への影響の深刻化以後のことである。社会経済史的な考察は，最近の権威ある諸研究[6]に譲るとして，社会政策史上におけるこの時期の重要性は，一大金融市場，産業の中心地として重要な地位をしめてきたロンドンにおいてもっとも象徴的にあらわれたのであった。1847年にはじまった救貧法局（Poor Law Board）は，1860年代末期にはその非能率が暴露さ

注(5) 1860年代は，国際的に，民族国家成立と独立運動の最盛期であるとともに，イギリスにおいては労働者階級の間に，階級的自覚のたかまった時期でもあった。すなわち，1860年，ロンドン労働組合評議会（London Trades Council）の創立につづいて，1867年の第2次選挙法改正，翌68年，労働組合総評議会（Trades Union Congress），1871年から75年までの間，労働組合法の制定と主従法の撤廃，およびこれとほぼ同じ時期，雇主責任法の制定にみられるように，労働者階級の争議権・団結権をめぐる問題で，社会政策は一層の前進を示すとともに，労働者の意識をたかめた。

(6) P. G. Hall は，1880年代のロンドンにおける労働市場の状態について，つぎのようにのべている。ロンドン労働市場の特殊性を構成する要素として，まず第1に，ウェスト・エンドの贅沢品産業，宝石や衣服製造業などに主として集中する場合で，これらの労働者は，スピタルフィールドの絹織物かあるいはハットン・ガーデンの宝石職人で，彼らは，主として海外からの熟練移民労働者から成っていた。第2に，不熟練労働市場の巨大なプールであるが，これには2つの要素があって，そのひとつは婦人労働者である。おそらくこれは，ロンドンには，ランカシアの綿工業に匹敵する婦人従業員を雇う製造業が欠如して，相対的過剰人口となって滞留した。第2の要素は，ロシア人，ポーランド人などの不熟練労働者である。1873年恐慌以後，これらの階層は，しばしば被救恤窮民の地位におち，救貧法適用上の大問題となったのである（P. G. Hall, The Industries of London since 1861, 1862, pp. 113—21.）。

れ，1871年の地方政府委員会に途を譲ったが[7]，1834年にはじまり，1871年の大改正を経て，1905年の「救貧法にかんする特別委員会」の任命と1909年，その報告書，いわゆる多数者報告書と少数者報告書の公表までの救貧法の歴史は，転換きわまりない社会政策のそれであるとともに，結局のところ，社会事業としての救貧法が，何故に，社会政策としての国民保険によって代られなければならなかったかを示す道標でもある。

さきに指摘したように，1834年法は，イギリス社会事業にたいし，大規模な政策的転換をはかったものであった。それは2つの面において考察することができる。ひとつは，これによって，労働能力をもちながら，無為に救貧院に滞留する失業労働者をして，資本主義の生産体制の支配に従属させ，これによって，その能力が効率的に利用されればされるほど，生産は大きくなり，終局的に万人の幸福を実現するという思想[8]にみられるように，院外救助の廃止はそのまま，国民的富の増

注(7) 救貧法局 (Poor Law Board) は，1834年以前の旧救貧法の原則によらない院外救助をとりあつかったが，これを規定するものは，1844年の「院外救助禁止条令」(Outdoor Relief Prohibitory Order) と「労働者家計調査条令」(Labour Test Order) およびやがて1852年の「院外救助規則条令」(Outdoor Relief Regulation Order) に統一されることになった一連の個々の条令であった。これらは，1834年の救貧法改革のための報告書の線にそって，有機的に機能しなかったため，貧民 (paupers) 子供および病者などのように，1834年の報告書では無視されてきた階層の救貧対策としては，補足的なものにとどまったのである。しかもこの補足的な政策なるものは，阻止的な条件 (deterrent conditions) をもつ貧窮 (destitution) の最低限の救助の原則にもとづくのではなく，必要な訓練もしくは待遇のために必要なものは何でも与えるという原則に立っていた。この政策は大きくわけて，(A)四肢健全な者 (Able-bodied)，そのうち，(i) 全国的均一性(National Uniformity)，(ii) 失業者のための都市自治体の事業 (Municipal Work for the Unemployed)，(B) 浮浪者 (Vagrants)，(C) 婦人 (Women)，(D) 子供 (Children)，(E) 病人 (The Sick)，(F) 精神障害者 (Persons of Unsound Mind)，(G) 身体障害者(Defectives)，(H) 老人と病弱者(The Aged and Infirm)，(I) 非居住者(Non Residents)，(J) 救貧院 (The Workhouse)，(K) 移民 (Emigration)，(L) 貸与金にする救助 (Relief on Loan)，(M) 任意の機関との協力 (Co-operation with Voluntary Agencies) などであるが，これらが統一性と一貫性を欠如していたことと，救貧法局では，もはや処理しきれないほどの多くの問題を内包していたため，新しく設立された地方政治局 (Local Government Board) の仕事とされた。(Sidney and Beatrice Webb, English Poor Law Policy, London, 1963, p. 88 ff.)

(8) 新救貧法の思想の根底に存在するものは，マルサスの「人口の原理」と，古典派経済学によって代表される自由放任主義であった。この理論は，J. S. ミルの場合にも，やや悲観的な様相を帯びてきたとはいえ，イギリス社会改良の将来にたいしては，漸進的な進歩を基調として，きわめて楽観的な調子をもっていたことが認められよう。

しかし，Millは，終局的には，賃金基金説を抛棄したとはいえ，その経済学原理のなかでは，体系的にその否認を敢えてしなかったし，むしろ1860年代のイギリス社会の一連の改革，とりわけ第2次選挙法改正では，彼の労働階級の将来についての楽天主義的確信を強めるものであった。しかし他方，Millの楽天主義とは対照的に，ジョン・ラスキン (John Ruskin) やトーマス・カーライル (Thomas Carlyle) に代表される耽美主義的文明批評は，イギリス自由主義の将来にたいして暗い予測を匿そうとしなかったし，マシュー・アールド (Mathew Arnold) やジョージ・エリオット (George Eliot)あるいはウォルター・バジョット(Walter Bagehot)等も，労働者階級の現体制内への同一化については，強い懐疑を抱いていた。また，まったく異なった方向からではあるが，1860年代，チャールズ・ダーウィン (Charles Darwin) は，正統派的なキリスト教の権威にたいし，自然科学的手法をもって挑戦し，中産階級的な知的指導者に深刻な衝撃をあたえた。

要するに，1860年代が，社会改良思想ないし社会政策思想のひとつの転換期であるといわれるのは，労働者階級の成熟と覚醒にとどまらず，進歩を象徴する自由主義の将来にたいして，暗い予測を大胆に行う一群の思想家の輩出と，それ以後，こうした労働者階級の目覚めの中に希望を見出したより若い世代とを明瞭に分つ分水嶺ともみられるからである。これをいま経済学に即して言うならば，ケアンズ (J. F. Cairnes) とマーシァル (Alfred Marshall) によって，「古い世代」と「新しい世代」とを代表させることができよう。Cairnesは，協同組合による生産をもってしても，労働者の生活の改善は，彼らの道徳的資質の実質的な変化 (substantial changes in the moral character) なしには不可能であり，「労働の報酬は，熟練労働であれ不熟練労働であれ，現存の水準を超えて大幅に上ることはありえない」(J. E.

大に役立つとする観点である。これがいわばイデオロギー的な面からの革新であるのにたいし，制度的には，身体健全な者にたいする院外救助の廃止であるとともに，1831～2 年のコレラの流行によって暴露されたロンドン貧民地帯の劣悪な衛生状態の改善のための努力を，地方自治体に迫るという積極的な衛生行政の面をもっていたことであった。(9)

新救貧法は，貧民救助行政を，地方的なレヴェルで，救貧法保護局 (board of guardians) の責任において行い，国民の健康は，ひとりびとりの関心の対象であるばかりでなく，国民の全体的関心の問題であることを意識させることを意図していた。その結果，1848 年，議会は保健局 (Board of Health) を制定したにもかかわらず，それが必ずしも成功しなかったのは，当時これを統轄すべき省庁が存在せず，地方衛生局 (local sanitary board) を設置する権限があたえられていたにもかかわらず，製造業資本家のはげしい反対によって，実現しなかったからである。しかもそれよりも，

Caines, Some Leading Principles of Political Economy newly expanded, 1874, p. 348.) としたのにたいし，Marshall は，グラッドストンの自由党政府の改革，たとえば1870年の教育法 (Education Act) の制定などによって，前途に光明を見出し，Caines のペシミズムには否定的であった。

Marshall は，つぎのように，その「経済学原理」の「序論，予備的考察」のなかでのべている。「貧困と無知が次第に消え去る可能性があるという期待は，19世紀中に，労働者階級の絶え間ない進歩によってより多くたしかなものとされよう。蒸気機関のおかげで，労働者階級は，多くの労力の必要とする苦痛をともなうひどい労働 (much exhausting and degrading toil) から解放された。賃金は上昇し，教育は改善され，それらは，一般化した。鉄道や印刷物は，全国の各地に散在する同じ職業の人々を容易に交流することを可能とし，広汎な徹底した政策の方針を企図し，また実行することができるようにした。

他方，知的な労働にたいする需要が増大したため，熟練労働者階級 (artisan classes) を急速に増加させることとなり，いまや完全に不熟練労働者といわれる人々の数を凌駕している。熟練労働者の大部分は，いまや，その言葉が本来使われていた意味での「下層階級」("lower classes") には属しなくなり，彼らのなかには，すでに，一世紀前に上流階級がおくっていたよりも洗錬された優雅な生活をしている者さえもいるのだ (Alfred Marshall, Principles of Economics, ninth edition, Vol. I (Text), London, 1961, pp. 3—4, 但し傍点は引用者)。ここで注意すべきことは，彼が，一般の労働者 (working class) から熟練労働者階級を区別していることである。この時点では彼は，前者の状態を無視した。

Marshall は，Mill にみられた，'Homo Oeconomics' への懐疑にたいして，新しい「経済人」("economic" men) (Principles, ibid., Vol. I, p. 27) の概念の定立をも試みたのであって，Mill に至る迄の古典派経済学の「静態的状態」('stationary state') の理念に対立させて，絶え間ない進化主義 (incessant evolutionarism) を'先験的に善なるもの'として導入し，それが自由企業に内在する価値体系を進歩的な形で実現する一方，古典派経済学に固有な快楽主義を拒否し，倫理と経済との統一をはかろうとしたのであった。

新救貧法の理念は，Marshall の国民経済学のなかに見出される価値観と一致するのであるが，彼の経済学そのものも，1880年代，不熟練労働者の運動の昂揚と社会主義の勃興に直面して，楽天主義は姿を消し「経済学を志す者」にとってのイースト・エンドの重要性を強調するようになり，次第に暗さを帯びてくるのである。なお，この点についての興味深い論述については，Gareth Stedman Jones, Oustcast London, a Study in the Relationship between Classes in Victorian Society, Oxford, 1971, Introduction を参照。

注(9) 1830 年代以後のエドウィン・チャドウィック (Edwin Chadwick) の医療行政における活動は，新救貧法と深い関係をもっている。1848 年，Chadwick 等の努力によって，保健局 (Board of Health) が制定されたにもかかわらず，救貧性における医療行政の機関としては成功せず，Chadwick は，失意のうちに，保健局を去るのであるが，B. Gilbert は，この Chadwick の役割を，20世紀初頭におけるサー・ロバート・モラン (Sir Robert Morant) に比べている。興味深い対比というべきである。Chadwick の偉大な功績は，救貧行政が，ともすれば，生活扶助の面のみに狭く限定されていた傾向をもっていたのにたいし，衛生行政の重要性を指摘したことにある (Edwin Chadwick, The Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, Edinburgh, 1965. なおこの報告書に付せられた M. W. Flinn の解説が有益である)。また，Edwin Chadwick の業績については，E. P. Thompson, The Making of the English Working Class, 1963, pp. 265—8, p. 344, p. 365 および p. 735 を参照。このほか，Bruce, ibid., p. 103 ff. J. F. C. Harrison, The Early Victorians 1832—51, London, 1971, pp. 62—3,

1834 年法の失敗を決定的にしたところのものは，院外救助の廃止によってひきおこされる貧困(destitution)の問題にたいして，それが，過渡的にも永久的にも，具体的な施策をもって対処しえなかったからであった。1911 年の国民保険法が登場する背景には，貧民にたいする道義的論難と国民的観点からする貧民の健全な労働力への再訓練の要請では明確であった新救貧法が，院外救助の廃止によって貧民のおちいりつつあった苦境にあまりにも楽観的であったことにたいする国家権力の側からの反省があった。

新救貧法の実施による影響は，農村地帯と都市部とでは，まったく異なった形をとってあらわれた。農村地帯においては，院外救助の廃止は，慣習的にあたかも権利の如く保障されてきた手当の消失を意味し，その廃止によって，労働者の賃金上昇が期待されたにもかかわらず，事実はそれに反し，農業労働者の大群は，豊作や新しい鉄道建設によってもたらされる好況によって，仕事をあたえられるほかは，概してみじめな状況にとどまらざるをえなかったという点では，1834 年以前と変らず，むしろ院外救助の廃止によって生活保障が奪われただけ，条件は一層悪化したということができる。19 世紀末農業恐慌とこれにつづく輸入農産物の増大，そして近代的な技術の応用によって，農業における機械化がいちじるしく進み，就業人口を極度に減少させる頃まで，農村は，新救貧法の下で，依然として頽廃と汚辱の淵に沈淪していたといえよう。(10)

一方，工場地帯，とくにシエフィールドをはじめ，北部イングランドでは，工場改革運動に先進的な役割を果した工場経営者たちが，10時間法運動との関連で，新救貧法に反対し，保護委員の任命は，大衆的な運動によって阻止される事態となり，(11) 結局，こうした状況の下で，1834 年法は部分的修正をうけ，1842 年の院外労働審査規則 (Outdoor Labour Test Order) となったが，これによれば，緊急の場合，労働することを条件として，身体健全な者にたいしても院外救助をあたえることが規定されている。すなわち，おそらく，ここに「緊急の場合」というのは，景気変動にともなう失業の深刻化を意味しており，これは，「資格制限」('less eligibility') と救貧院審査 (workhouse test) の巧妙な結合であったが，しかしその状態は劣悪であり，悲惨を極めた。1834年法は，トーマス・カーライル (Thomas Carlyle) が，「憂うつな科学」('dismal science') と叫んだマルサス「人口論」の理論的帰結を実践したものである限り，「残酷な慈善」以外の何ものでもありえず，職を失うとは

注(10) Bentley Gilbert, The Evolution of National Insurance in Great Britain, the Origin of the Welfare State, London, 1966, pp. 11—17.

(11) 旧救貧法，すなわち院外救助を撤廃させたイデオロギー的基礎は，マルサス「人口の原理」にあらわれた理論であり，その支持層は，具体的には，勃興の途上にあった産業資本家＝工場経営者であったことは，一応，通説としてうけいれられよう。しかしこれを機械的に解釈すると，1830 年代の北部綿工業地帯の資本家が，何故にこれに反対したか，その理由がわからなくなろう。資本の「ロゴス」としては，救貧税に寄生する「健全な」貧民層の滞留は，耐え難いとしても，景気変動に左右され易い綿工業にとって，院外救助は，平和な労資関係のための前提となっており，大衆的騒擾の不安から支配階級を守る安全弁として考えられていた。このことは，この院外救助のはじまった時期が，1795年，フランス革命のイギリスへの影響が日に日に深刻となりつつあった頃であり，スピーナムランド制度の歴史を考えれば明らかである。なお，農村において新救貧法があたえた深刻な影響とこれにたいする反応については Nicholas C. Edsall; The Anti-Poor Law Movement, 1834—44, 1971, Manchester, p. 45 ff.

いえ，権利意識に目覚めた近代的労働者にとっては，まことに耐えがたい雰囲気であって[12]，勢い，彼らの間から憤激がたかまらざるをえない。このことは，失業保険制度発足への重要な契機となったものが，実に 1886 年，ロンドンにおける失業者の未だかつてない大規模な示威運動が，当時の支配階級にあたえた衝撃であったことからも明らかである。

イギリス資本主義の繁栄期，ヴィクトリア時代の労働者の典型は，しばしば，合同機械工組合員にみられたような強力な組合によって守られた熟練労働者であるとされるが，この反面には，雑多な不熟練労働者の大群，農業労働者，都市貧民窟に群がる季節および臨時労働者，商店員，家事手伝人，街頭清掃人および波止場労働者のような不確定就業労働者 (casual labourers) が，ひとつの巨大な階層を成しており，熟練労働者であっても，クラフツ・マンでない限り，いつ彼らが，そのなかにひきずり込まれるかわからない状態であった。そして 1873 年以後，19 世紀末恐慌の到来は，労働者の状態を，しばしば悪化させ，このことを実証したのである。スマイルスの「自助」(self-help) の精神に燃えたヴィクトリア時代の労働者は，彼らの労働者生活の途上に横たわる不安と障害から身を守るために，さまざまな任意の運動を展開し，一定の時期，かなりの成果をおさめることができたのであった。禁酒運動 (temperance movement)，共済組合 (friendly society)，埋葬保険 (funeral insurance) およびその他の貯蓄組合などである。救貧法による「貧民」(pauper) への惰落の途を避け

注(12) 1834年以後，新救貧法の実施は，1834年2月21日に，下院において公刊された「救貧法の管理および実施についての調査委員会報告書」(Report from His Majesty's Commissions for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws, ordered, by the House of Commons, to be printed, 21 February 1834) の結果にもとづいて行わたのであるが，このなかにあらわれた精神は，近代イギリス社会事業の性格を，きわめて明瞭に浮かび上らせるものであるが，同時にそれは，階級意識に目覚めた労働者にとっては耐えがたいものであったことも明らかにしている。この点については，後段で明らかにされよう。

1834 年救貧法改善への動きは，Edwin Chadwick を先頭とする衛生問題への関心と，いまひとつは，救貧院内部における「非人間的な」状態の除去に向けられていたが，すでに指摘したように，Chadwick の努力は必ずしも効を奏せず，また救貧院内部の改革も，有名無実なものにとどまったのである。1847年，救貧法問題にかんする政府の関心がたかまったのは，つぎのようなまことにいまわしい事態によってであったといわれる。Andover の workhouse で，貧民の食事が非常に悪いため，彼らが，肥料用の動物の骨を粉砕する作業につかされるやいなや，半ば腐敗した骨に付着している食物のような断片を，争い奪い合ったという事実である (Maurice Bruce, ibid., p. 115)。

また，1834 年法は，検査官 (Inspectorate) 制度をおくことによって，workhouse の状態の改善をはかろうとしたが，旧救貧法に比べて重要な改善は，60 才以上の既婚者は，申請によって，救貧院内において，独立の寝室を与えられることになっていたけれども，実際には，これは「死文」('a dead letter') たるにとどまった。何故なら，多くの貧民はこの規定を知らず，また仮に知っていたとしても，これを申請する勇気をもちえなかったからである。法的に規定されているにもかかわらず，許可を得なければならない，ことに新救貧法は依然として恩恵としての社会事業そのものであることがわかる。その意味では，「夫婦を同居させることは増殖によって貧民の数を増加させる」というマルサス的思想は1885 年まで，新救貧法のなかに，牢固として息づいていたことは明らかである。1886年3月11日，Suffolk 選出の議員スティヴンソン (F. S. Stevenson) が，下院においてこの点について地方行政局長官，ジョセフ・チェンバレン (Joseph Chamberlain) に糺したところ，彼はつぎのように答弁しているのは，当時の支配者のこの問題にたいする姿勢を窮わせるに足る。

「昨年11月，地方自治局の私の先任者は，この問題について，Boards of Guardians に廻状をおくりました。私の知り得た情報では，……老人夫婦は，一緒に住むのを好まないということです。しかしながら，もし，貴君が，この特殊な例について，何らかの証拠をおもちならば，保護局にたいし，特別の意見表明をするよう留意するつもりでおります」(Hansard's Parliamentary Debates, Third Series: Commenting with the Accession of William IV. 49° VICTORIA, 1886, Vol. CCCIII, Col. 469.)

ようとすれば，彼らは，どうしてもこれらの任意の自発的な運動のなかに希望を見出さざるをえなかった。[13]

だが，1860 年代，まさしく，全世界的な規模における国民的統一の運動，民族解放運動のたかまりおよび労働者階級運動の国際的な拡がりのなかで，イギリス資本主義は，時代の転換を予測し，近代的社会事業としての救貧法を，社会政策の方向に再編成する必要に迫られたのである。その背景にあった政治状況としては，1867 年，いわゆる第2次選挙法改正によって，都市の世帯主である労働者に選挙権があたえられるとともに，彼らの意識をたかめ，[14] 自由党は，都市部において，労働者票の大量進出の可能性という新しい状勢に直面するとともに，農村地帯において主として新救貧法によってひきおこされていた摩擦を緩和することが，農業労働者を保守党の支配からひき離すために，必要なことと考えられていた。1834年法は，39年頃までにはその体裁も整い，救貧局 (Boards of Guardians) とその連合体 (Unions) も結成され，それ以後，新貧救法は，1842年，院外労働検査規則 (Outdoor Labour Test Order)，1844 年の院外救助禁止規則 (Outdoor Relief Prohibitory Order)，1852 年の院外救助規則 (Outdoor Relief Regulation Order) など，度重なる手続きの改正をへて施行されてきたが，1834 年法のもつ重大な欠陥は，貧民救助についての認識が，貧民の選別とその生活扶助のみに限定され，貧民子弟の教育問題，病人にたいする医療扶助の点で，きわめて不完全なことであった。このことが暴露されるや，これにたいする早急な対策が不可避とされ，1871 年の地方自治局 (Local Government Board) の設立および 1875 年の公衆衛生法 (Public Health Act) は，これに照応するものであった。

救貧法が，一旦，窮乏 (destitution) の泥濘に沈淪した労働者たちを，さまざまな慈恵的な政策によって救出し，これを再訓練することによって再び健全な労働力として，労働市場に登場させることは，大量的失業の現象の出現とともに不可能となり，もはや恩恵的な政策ではなく，彼らの自覚を促し，強い責任倫理の上に立たせることによって，コミュニティの一員としての意識を鼓吹することが必要となり，そのためには，失業対策の拡充と地方自治体の手によって，貧民子弟の教育施設を救貧院から分離し，その責任を貧民保護局から，地方教育官庁に移すことが必要とされた。[15] しかしそのためには，国家権力の地方自治への介入はおろか，労使関係にたいする強力な干渉は不可避とならざるをえない。経済的・社会的問題にたいする国家干渉の排除が，長らくイギリス経済政策の伝統を形成してきたため，1870 年代にはじまる政策転換は，慈恵組織団体 (Charity Organization Society，以下 COS と略称) および共済組合 (friendly society) のような任意団体のはげしい非難と抵

注(13) Baernreither, English Association of Working Men, London, 1889 および，P. H. J. H. Gosden, History of the Friendly Societies in England, 1815—1875, Manchester, 1960 が，その代表的研究であるが，1870 年以後のこの組織のもつ矛盾や欠陥の暴露にはふれていないのが惜しまれる。

(14) Royden Harrison, Before the Socialists. Studies in Labour and Politics 1861-1881, London, 1965.

(15) しかしこれは，1929 年，Board of Guardians が廃される時まで，実現しなかった (Bruce, ibid., p. 118)。

抗に遭遇しなければならなかった。国家権力が政策の主体となり，労働力問題を含む，ひろく社会問題に対処することは，それが，地方自治体や任意の慈恵団体ではなく，議会による立法措置を通じ，その協賛をへて予算を執行することを意味し，従来，地方公共団体，任意の慈恵団体および民間の相互扶助機関に任かされていたさまざまな社会事業も，直接，国家権力によって指導されることとなり，その意味で社会事業は社会政策にたいして副次的・補助的なものとして位置づけられ，社会政策は，社会事業によって補完される形をとることになる。この点から考えれば，社会保障制度が，ドイツとならんでイギリスにおいてもっとも早く発展し，その理念が，社会政策と公的扶助（社会事業）との統合として形成されたことは故なきことではない。

この場合，社会事業としての救貧法が，時代の推移とともに社会政策にその席を譲るということだけではない。いうまでもなく，救貧法の歴史は，恩恵から権利への推移としてそのことを物語っているけれども，1870年代から1880年代にかけて，従来の伝統的な社会事業の理念および政策をもってしては，到底把握しえない問題が出現し，この事態が，社会事業にたいする社会政策の優位を必然化したのである。それ以前においては，主として，工場法に代表される社会政策と，救貧法にその典型を見出すところの社会事業とが，相互に補完的な関係に立ちながらも，救貧法，すなわち社会事業が首位に立ち，工場法をはじめとする社会政策は，いわば，従属的補完関係にあった。1870年代のイギリス経済社会におこりつつあった構造的変化が，その転換を必然化し，さらに1911年，国民保険法の制定によって，一大画期点を迎えるのである。だが，社会事業と社会政策における地位の変転は，根底には，独占資本主義の成立にともなう諸矛盾の激化にみられることは疑いえないけれども，同時にそれはまた，国民的規模でのミニマムの思想の普及の結果であり，その背後には労働者階級運動の未曽有の昂揚にあらわれた権利の自覚を見逃すことはできない。経済社会の構造的変化とミニマムの思想および権利意識は，相互に無関係ではないけれども，前者のみを殊更に強調することは一面的であり，後者は，独占資本主義への移行という構造的な問題とは一応別に，すでに1860年代から，国際的規模ではじまっていた思想であり，ただ1880年代における労働者階級の覚醒が，その理念を一層強化したものにほかならない。

ところで，社会事業における質的転換，社会事業にたいする社会政策の決定的優位をもたらしたものは，一体何であったろうか。

（3）

社会問題としての失業問題認識は，イギリスの場合，長い歴史をもつ。労働者問題，あるいは労働力問題として意識された歴史は古く，エリザベスの治世にはじまる救貧法は，そのあらわれであった。しかし，これらは社会事業としての貧民対策であり，近代的な意味での社会政策としての失

業政策ではなかった。19世紀後半，イギリス資本主義がその爛熟期に達する頃まで，失業問題についての社会政策的認識はきわめて稀薄であった。その理由は，一体どこにあったのであろうか。

Adam Smith の「諸国民の富」をはじめとする古典派経済学の諸著作のなかに，われわれは，失業（'unemployment'）についての充分な理論的説明を読むことはできないし，またたとえば，Ricardo や Mill のように，これについて補償説あるいは賃金基金説の形で，問題を提起している場合でも，[16] それはただ，一過的な現象として把握され，資本制社会に固有な，従って，資本の再生産構造に重大な支障を来す問題としては意識されず，それゆえ，国家的な政策，すなわち，失業政策によって対処されるべきものとは考えられなかった。この背景には，少なくともつぎのような2つの事情が存在していた。ひとつは，19 世紀後半以後，とりわけ 1858 年恐慌頃までは，資本主義は，綿工業を基軸として，鉄鋼業，金属工業がこれに続き，その順調な発展を約束され，1825 年，1837 年，1847～8 年の各時期にみられるように，ほぼ10年の周期をもって現われる恐慌とこれにともなう失業の深刻化も，慢性的ではなく，きわめて短期のものにとどまり，古典学派経済理論の原則が，揺ぐことなく，その権威を主張することができた。失業は例外的現象であり，失業者とは，働く意志を失った「労働貧民」とほぼ同義語と考えられていたからである。1834 年，新救貧法もこのような視点に立っていたことは明らかである。従って，第2に，失業対策は，救貧法をもって足りるだけでなく，国家がこの問題にたいし，何らかの立法的措置をもって臨むことは，自由放任主義に反するものであり，自然の秩序を破壊するものとして考えられたのである。

それでは，19世紀後半までの理論家たちは，失業を重要視しなかった，あるいは軽視したかというと必ずしもそうではなかった。たとえば，Robert Owen が，1825 年恐慌直後，アメリカ合衆国，ニュー・インディアナ州に社会主義的協同社会の建設を意図したことや，チャーティスト運動の指導者 Feergus O'Connor が，1842 年恐慌以後，深刻な失業状況の中で農村協同社会の建設を志して失敗したことは，この当時の社会主義者あるいは社会革命家といわれる人々のなかに，失業問題への熾烈な関心があったことを物語っている。いうまでもなく，Owen や O'Connor の本来の目的は，その立場こそ異なれ，資本制社会を超えた新社会の実現であったが，それにもかかわらず，恐慌後の悲惨な失業状況を目撃し，これに触発され，その解決を目指したものであることは明らかである。してみると，1830 年代，産業革命の渦中にすでに失業問題にたいする社会主義者，社会改革者などの認識はかなり高まっていたことが考えられる。だがこのような事実にもかかわらず，

注(16) 失業問題の認識は，必ずしも社会主義者や労働指導者の頭の中に宿ったばかりではない。産業革命の進展のなかで，失業の本質を把握し，その根源にまでさかのぼってきわめようとする労働者の本能的な慾求の発現として機械破壊運動をあげることができよう。この運動は，技術進歩の結果としての「機械による人間の代替化」にともなっておこる「非人間化」の過程にたいする抵抗であるとともに，「失業」の恐怖にたいする本能的な反撥であった。この運動にもっとも敏感に理論的な反応を示した者は，Ricardo と J. S. Mill であったが，一方は補償説，他方は賃金基金説によって，この問題の解決を示唆しているものの，救貧法とは別に，何らかの社会政策によってこれに対処することは予想しえなかった。

1880年代に至るまで，救貧法に代表される社会事業以外に，みるべき失業政策の展開をみなかったのは，一体何故であろうか。

思うにそれは，19世紀労働組合運動の発展と密接な関係がある。社会政策の推進にとって，決定的な役割を果しうる労働組合が，この時期，失業問題にたいしてきわめて冷淡な態度をとったからである。しばしば指摘されるように，19世紀前半から後半にかけての時期，労働組合員としての資格を担うことのできた熟練労働者，いわゆるクラフツ・マンの数は極端に少なく[17]，極めて限られていた。彼らは，強固な団結と組織，共済手当などの厚い特権の壁に守られ，高い賃金と労働市場の独占を誇る「労働貴族」として，恐慌時においても解雇されることは稀で，多くは不熟練労働者が，景気変動にたいする調節の安全弁として位置づけられ，彼らの犠牲の上に，熟練労働者は，その特権を維持しえたといってよかろう。熟練労働者がその組合に拠って，伝統的に保守することのできた労働市場の独占が破れ，その共済手当制度が，19世紀末恐慌によって崩壊に瀕し，クラフト・ユニオンの組合員である熟練労働者でさえも，未だかつて経験したことのなかった大量失業（mass unemployment）の波に呑まれたとき，労働組合員は，はじめて彼ら自身の力のみをもってしては超えることのできない障害の出現にたじろかざるをえなかった。従って，社会政策としての失業保険制度の出現は，何よりもまず，労働組合の伝統的機能の破綻がひとつの重要な契機であるということができよう。

しかし，伝統的な労働組合政策の危機とならんで，これらの熟練労働者とは対照的に，不熟練労働者の大群，厖大な下層貧民階級（'lower and poor classes'）といわれた流動的・ないしは停滞的な過剰人口部分の堆積とその悲惨な状態，さらにそれらの人々の組織化，すなわち，一般組合の発展と社会主義思想の浸透もまた，失業問題にたいする一般の関心をたかめるのに大きな役割を果した。その意味で，1881年に創設された社会民主連盟（Social Democratic Federation）の役割がきわめて大きい。ほぼ同じ時期（1883年）に Sidney Webb や Bernard Shaw, Graham Wallas 等によって創立されたフェビアン協会（Fabian Society）が，主として，労働者階級よりも中産階級もしくは下層中産階級を会員とし，社会主義的信条を表明しながらも，その活動はもっぱら，調査会，講演会，研究会などの組織，いわゆる「フェビアン論集」（Fabian Essays）の発行に象徴されるような文書やジャーナリズムを通じての啓蒙喧伝であったのにたいし，社会民主連盟（以下，SDF と略称）は，従来，組織的活動の対象外におかれた不熟練労働者，労働貧民，および失業者などを運動の主体とし

(17) Sidney and Beatrice Webb の計算によれば，1830年代，労働組合に組織されていた人々の数は，10万人を出なかったといわれる（Webb, History of Trade Unionism, London, 1920, p. 158, 飯田・高橋共訳「労働組合運動史」日本労働協会，1974年，上巻245頁）。クラフト・ユニオンが，その生活条件の維持の必要上，極端にその組合員の数を制限したとすれば，19世紀半になっても，その増加は微々たるものにとどまり，「労働貴族」とし，ての地位をしめていたと考えられよう。なお，この問題については，Hobsbawn, The Labouring Man, London, 1965, 鈴木幹久，安川悦子訳「イギリス賃労働史」ミネルヴァ書房，1969年，をみよ。なお，Henry Pelling, The Labour and Society in the Late Victorian, Cambridge, 1970 を参照。

て重要視し政治を動かす積極的な力となったことは興味深い。SDF は，そのためにしばしば労働組合運動を敵視し，とくにその指導者ハインドマン (H. M. Hyndman) は，極端な労働組合敵視政策のために，一般の会員との間に疎隔を来たし，その労働組合員への間への勢力伸張を妨げたといわれる。だが，それにもかかわらず，SDF の運動が，失業保険をめじめとする国民保険制度確立の方向に，当時の政府を動かしたひとつの大きな原動力となったことは疑いえない。1886 年，SDF 指導の下に行われた失業者の大示威運動と，これにつづく 1889 年のロンドンにおける大ドック・ストライキが，当時，SDF の若く活動的な会員，トム・マン (Tom Mann) およびジョン・バーンズ (John Burns) であったことからも，この事実を窺うことができよう。

1880年代におこったこの2つの大きな社会的事件は，イギリスの朝野を震撼し，深刻な衝撃を各方面にあたえ，この事件の追究だけで，優に巨大な研究題目たりうるが，その意義は少なくとも2つの側面から考察しうるように思う。何よりもそれは，従来，労働者階級のうちでも，特権的な階層に属するとみなされていた熟練労働者ではなく，むしろその組織から排除されていた不熟練労働者，半失業者および失業者を中心とするいわゆる「大衆」('Masses') を主体とするものであること，そしてその当然の帰結として，その運動の目標が，「仕事の確保」と生活要求に見合う「賃金の最低限の保障」，言いかえるならば，労働者の生活における「国民的最低限」を，はじめて，下から「大衆的に要求した運動」ということができる。19 世紀末になってはじめて，失業問題は，労働組合が真剣にとり組むべき問題として意識され，失業対策を国家に求める労働組合自体の要求が，次第に大きくもり上ろうとしていた。

1834 年，新救貧法は，イギリス産業資本にとって，「健全な労働力」の調達を目指して施行されたのであるが，失業対策としてはきわめて微温的なものにとどまり，失業の理論的基礎づけは，相変らず，自由主義的・古典的理論に依拠していた。しかしすでに 1840 年代，ナッソウ・シーニョア (Nasseau Senior) は，「強制された失業は，労働者の熟練と規則正しい生活の習慣を掘り崩す」[18]として警告を発していたが，しかしそれにもかかわらず，当時，1840年代および1863年から1866年にかけてのアイルランドの失業対策事業は，労働市場に特徴的なものというよりは，「局地的な危機」('localized crisis') とみなされていた。1840 年代から 60 年代にかけてのイギリス資本主義の相対的安定期には，失業の概念も，充分，理論的に整備されたとはいえず[19]，失業理論の体系化は，何よりもまず，1867 年，マルクスの「資本論」の出現をまたなければならなかった。最近のイギリス社会政策についての代表的研究は，しばしばこれを無視し，もしくは忘却しているのは不当である[20]。

注(18) H. of C. 296/1841, Reports of the Commission (under the Great Seal) for Inquiring into the condition of the unemployed of Hand Loom Weavers in the United Kingdom, pp. 21—2 (José Harris, Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy, 1886—1914, Oxford, 1972, p. 3.)

(19) José Harris, ibid., p. 4.

(20) これは，José Harris の場合だけでなく，Bentley Gilbert の場合にも妥当する。Bentley Gilbert, The Evolution of National Insurance in Great Britain, the Origin of the Welfare State, London, 1966. をみよ。

それは，マルクスからはるかにおくれて，1880年代，アルフレッド・マーシャル（Alfred Marshall）およびホブソン（J. A. Hobson）による失業問題の認識がはじまった。従って19世紀末，社会政策としての失業政策の重要性が一般に認識されはじめた時代の失業理論は，大別して，1）マルクス主義，2）新古典派経済学，そして3）フェビアン社会主義の3つにわけることができるであろう。SDF の運動の理論的把握はいうまでもなく，マルクス主義であり，後にトム・マン等の8時間労働制の運動や，ドック・ストライキにみられた「最低限の仕事の保障」や「賃金の最低限の保障」の要求は，明らかにその影響下にあるものであり，またベルフォード・バックスの理論なども，マルクス主義の労働運動への普及に役立ったものである。Alfred Marshall の理論は，1880年代，次第に危機的症状を深めつつあったイギリス帝国主義と，その代弁者としての自由党の失業対策に理論を提供したものとみることができ，後に1909年，「救貧法にかんする王立調査委員会」の「多数者報告書」において支持されたものである。Marshall の理論は，やがてピグウ（Pigou）によってうけつがれ，結局，ケインズ（John Maynard Keynse）理論に吸収され，その間，ベヴァリッジ（Sir William Beveridge）のなかに，自由党は卓越した実践者を見出すのである。また，ホブソンにはじまる失業理論の提起は，シドニー・ウェッブ夫妻によってうけつがれ，「救貧法にかんする王立委員会」の少数者報告書において表明されるのであるが，その特徴は，自由主義的失業理論との対抗関係をはらみながらも，多分にこれに親和的であり，1911年の「国民保険制度」成立を支える重要な支柱となったことであった。その意味で，この両者は，マルクス主義の上に立つ失業理論と相矛盾する関係に立つ。1886年のロンドンの失業者の大衆的示威運動とこれにつづく1889年のロンドン大ドック・ストライキは，「資本と労働」との昂まる激突の様相であるとともに，その背後にそれらの反映としてのさまざまの理論の相剋をも秘めていたのである。

（経済学部教授）