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

Title	第一次世界大戦後の恐慌期における社会政策 : 社会保険から社会保障へ
Sub Title	Social policy in the period of crisis after the First World War : from 'social insurance' to 'social security'
Author	飯田, 鼎
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1984
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.77, No.4 (1984. 10) ,p.475(1)- 495(21)
JaLC DOI	10.14991/001.19841001-0001
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19841001-0001

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.

第一次世界大戦後の恐慌期における社会政策

——社会保険から社会保障へ——

飯　田　　鼎

(1) 第一次大戦時における社会政策の様相
(2) 戦後失業政策の展開
(3) 危機迫る国民保険制度
(4) 失業保険原理の破綻と新しい道の模索

(1)

第一次世界大戦は，軍需品法をめぐる国家権力と，終始これに対決する姿勢を変えることのなかった合同機械工組合を中心とする組織労働者との関係において，労働問題が，すぐれて労働力問題，すなわち労働力の配置および統制の問題として現象したことを実証した。それは，労働条件の変更によって，ともすれば実質賃金の低下および労働時間の延長をひきおこし，労働組合の熾烈な反撥をよびおこした。ただ軍需品法の数次にわたる改正と，戦争協力を条件とする譲歩によって，戦時労働政策はようやく維持されたのである。しかし戦時労働政策の遂行および維持にとっていまひとつ不可欠な条件は，1911年に成立をみたところの国民保険体系をどのようにして維持し，社会政策としての機能を発揮させるかにあった。戦時社会政策の課題が，一方において，軍需品法の制定とその度重なる改正によって組織された労働者階級を，体制内に掌握し，戦争に協力させることにあったと同時に，他方，これを補完するものとして，失業保険法の改正を根幹とする国民社会保険の充実にその努力が傾けられたのである。このような軍需品法に代表される労働力政策が，社会保険体系とどのような関係にあるかを明らかにすることが，戦争の遂行とイギリスの最終的勝利のために重要な課題とならなければならない。

1917年3月にロイド・ジョージ（Lloyd George）は，戦時挙国一致内閣を結成したとき，年金省（Ministry of Pensions）および労働省（Ministry of Labour）を設置したが，同時に，いわゆる「戦後問題」（"After the War" problem）を議論するために，その年の1月，マンチェスターにおいて開かれた労働党大会において採用された一連の決議を首相に提出すべく，1917年3月6日，労働党によっておくられた代表団にたいし，彼は，正式の回答として，つぎのように演説した。

「現在の戦争が，……いまだかつてあらわれたことのなかったようなこの国の産業上および経済上の諸条件の再建の機会を提示することは疑いない。……私は，戦後問題の解決として知られているところのものは，来たるべき数世代にわたって，あらゆる階級の向うべき方向を指示するところの解決であると確信する。この国は，世界の日常のありふれた事業（the ordinary work-a-day business affairs）とともにあらわれるところの普通の種類の利己心の衝突の姿をとりはじめるとき，戦後直ちに予想以上に大きな問題となるものにたいして準備することとなろう。私は，この国がもっと熱狂的な気分におちいり，当分の間，さらに昂揚した気分となり——大事業を行うためのより偉大な雰囲気に入るものと信ずる。そして，戦後直ちにその機会がとらえられるのでなければ，私は過ぎ去ってしまうと信ずる……。

私は，すべての階級が，戦前の状態にもどることを熱望しないように希望する。大きな声ではいえないが，いまそのことを示唆しておこう。しかし私は，労働者階級がこのような例に入る階級でないことを望む。何故ならば，もしすべての階級が，戦争前の状態に復帰するならば，これは大変です！　私は，厳粛にこのように言いたいと思います[(1)]」。

世界大戦の帰趨も未だ定かならぬ1917年，すでに Lloyd George は，戦後におこるべき恐ろしい事態を予想し，労働組合に警告を発しているのであるが，とりわけイギリスの諸階級にとって，戦前の状態への復帰は不可能であることを示唆し，とりわけこの深刻な認識の重要性を，労働者階級に訴えている点は，まことに印象的である[(2)]。Lloyd George をして，このような認識に到達させたところのものは一体何であったろうか。思うにそれは，過去2年半にわたる死闘を指導した内閣の閣僚として，「大英帝国」のもつ国力の限界を知り，国内矛盾の激化が，いまや蔽いがたいほど深刻な様相を呈したことを身をもって体験しつつあったことによるのではなかろうか。1915年2月「労働者の叛乱」とも呼ばれるクライド地方の大規模なストライキ，1916年，アイルランド，ダブリンにおける社会主義者ジェームズ・コノリー（James Connolly）等を指導者とする反英・反戦運動を媒介とする民族独立闘争，いわゆる Easter Rebellion[(3)] の血腥い結末，そしていままさに始ま

注（1） The Times, 7th, March, 1917. なおこの演説の背景については，Bentley B. Gilbert British Social Policy, 1914—1939, 1970, pp. 5-6. および M. B. Hammond, British Labour Conditions and Legislation during the War, London, 1919, pp. 270-1 を参照。

（2） モワットは，「両大戦間のイギリス—1918—40年」の冒頭で，1918年12月，マンチェスターで行ったウィルソン（Woodrow Wilson）の演説の一節，「われわれはいま，……人々が，おそらく黄金時代でなくても，ともかくも年々明るくなる時代，そしていつかは，人類の心が憧れてきたものを見ることができる向上に，われわれを導いてくれる時代を見はじめている」を引用して，その後の20年間の失意と挫折の深刻さを描いている（Charles Loch Mowat, Britain between the Wars 1918—1940, 1968, London, p. 1）が，興味深いことは，同時期のアメリカ大統領と英国首相との戦後を見る眼の，いちじるしい対照性に驚かぬものはあるまい。一方は底ぬけに明るい楽天主義，そして他方は苦渋に満ちた悲観主義，これは，2人の大政治家のおかれた政治状況の反映であるとともに，何よりも，老衰の影を宿したイギリス帝国主義と輝かしい未来をもつアメリカ帝国主義の差異でもあった。

（3） 第一次大戦にたいするアイルランドの態度は，きわめて複雑であった。レドモンド（J. Redmond）に率いられたアイルランド国民党（Irish Nationalist Party）は，イギリスを支持して，戦争に加担し，アイルランド人の戦争参加に積極的であったのにたいし，アイルランド義勇軍の左派と革命的なマルクス主義者といわれるジェイムズ・コノ

ろうとしていた北部重工業地帯における「5月ストライキ」，しかも国外においては，ロシア3月革命の勃発にともなう西部戦線の状況の重大化，それにもかかわらず次第におこり始めていた厭戦気分などによって，彼は戦後におこりうる恐るべき事態を予想したということができるであろう。しかも労働党を代表して入閣したヘンダーソン（Arthur Henderson）は，ストックホルムで開かれた平和会議に出席し，反戦平和運動への傾斜を強めることによって，この戦時内閣の基礎を一層不安定なものとした。このような状勢のなかで，Lloyd George の政策の基本は，何よりも国内の改革をもって，主として国外からの影響として予想される革命勢力に対抗することであった。再建省(Ministry of Reconstruction）の建設と，軍需大臣として異常な才能を発揮したクリストファ・アディソン（Christopher Addison）の任命は，まさしくその意図から出たものであった。

第一次世界大戦の末期，1917年から1918年にかけて，食糧危機の深まりとともに反戦平和運動が次第に昂揚し，こうした状勢を控えて，彼は国内改革と国外における妥協の結合を中心とする政策の大綱を構想し，そのためには，何よりも，自由，保守両党との間の連携を強化し，両者の穏健な分子から成る「国民政党」（'National Party'）を構想したが，1918年3月にはじめられたドイツ軍の大攻勢によって中断され，実現しなかった。しかし，大戦が概ね連合国の勝利に終るとしても，イギリス国内および国外の混乱は避け難いことを予想した彼は，とくに，早くも1918年8月，戦後における国内改革の推進を前提とした総選挙を予定し，そのための準備活動として各地で演説を行い，つぎのように戦後改革を示唆した。

「これは，低賃金，栄養不良および住宅状況の悪化のためである。それは戦後に矯正されなければならないであろう。私はつねに私の全生涯を通じて負け犬としてとどまった。それは今まで変らなかったし，依然としてこの闘いをつづけるであろう。自由，保守両党は，このことを理解しなければならない。私たちは，計画を考慮するためにひとつの委員会をつくった。そこで私は，今あなた方に言ったばかりのことを強調するだろう[(4)]」。

戦後復興と国内改革をもって国外から押し寄せ，また国内においてこれに呼応しようとする左翼

リー（James Connolly）を中心とする左翼はこれに反対し，とりわけ，Connolly は，武装蜂起によって，イギリスの支配を背後から脅かし，アイルランドの独立を獲得しようとした。そしてその蜂起を1916年の復活祭と決定した。しかし義勇軍左派は，参謀長マックニール（John MacNeill）の指揮の下で，戦後における独立要求のための譲歩を獲ちとろうとした作戦をとり，結局，蜂起中止を命令することによって，Connolly 等の運動を孤立させ，失敗させた派と，ただたんに，ゼネラル・ストライキを行うことによって，イギリスの戦争遂行能力に，圧力を加えようとした派とにわかれていた。コノリー等は処刑されて，イースター叛乱は失敗に帰したが，鎮圧するのに2万人の軍隊をもって，1週間の時日を要し，イギリスの前途にたいする不吉な兆候となった。なおこれについては，A. L. Morton, A People's History of England, 1968. London,「イングランド人民の歴史」，鈴木亮，荒川邦彦，浜林正夫共訳，未来社，1972年，442～443頁を参照。

しかしこのイースター叛乱におけるアイルランド革命家たちの悲壮な意志表示は，失敗したとはいえ，決して無駄に終らなかった。1918年，戦局の切迫が，ドイツのUボート作戦と大攻勢によって明瞭となった時，Lloyd George は，アイルランドに徴兵制を導入しようとしたが，はげしい反対とゼネラル・ストライキによって失敗した（A. J. P. Taylor, English History, 1914—1915, (Penguin Books), Oxford, 1965, pp. 144-145)。

注（4） Bentley Gilbert, ibid., p. 14-15.

勢力に対抗しようとする Lloyd George の政策は，1919年の選挙のスローガン，すなわち国内建設，帝国の優先（imperial preference），アイルランドの自治，ウェールズ教会の解体などに反映していた。[(5)] Lloyd George の内閣の政策を特徴づけるところのものは，まず何よりもすぐれて社会改良的であり，この国内における社会改良ないし社会政策を，イギリス帝国の対外的利益への関心と結びつけることによって，国内における階級的軋轢の防止とその調和，国論の統一をはかり，社会的・政治的危機を回避するところの，まさしく「帝国主義と社会改良」にかかわるものであった。何故にそのような性格をもちえたのであろうか。

1916年，Lloyd George は，保守党の指導者アンドルー・ロー（Andrew Bonar Law）との結びつきを強化し，自由党を真二つに割り，他方，労働党との連携を拒否することによって，[(6)] 彼以後の自由党を没落の運命に追い込み，逆にこれに代って労働党に実質的な政権担当の機会をあたえることとなったのである。しかし戦時・戦後における彼の連立内閣（coalition government）の構想こそは，19世紀イギリス議会政治の輝かしい伝統の継承者たるべき自由および保守両党をして，国民的危機を理由とする無原則な野合という政権の方式を生み出させ，これがやがて労働党にも感染して，1924年の労働党内閣，そしてとくに1931年には，ラムゼイ・マクドナルド（Ramsay MacDonald）を首班とする労働，自由，保守党をあげての国民連立内閣となり，労働党それ自体の政策の破綻という結果をもたらしたのである。

従って，Lloyd George の政策は，自由党の一部急進派が保守党の急進派と結ぶことによって，ほかならぬ労働党自体の急進主義に対抗しようとしたものであり，労働党ならびにこれによって代表される左翼勢力に対抗しようとしたその対決の姿勢こそが，この内閣の政策を特徴づけるものとなった。Lloyd George によって保健大臣に抜擢され，のちに戦後社会政策において重要な役割を果したアディソンは，この大戦の経験を通じて，農村における青年男子の体位の劣弱性を痛感し，他方，都市においては住宅問題の深刻さを意識していたが，Lloyd George は，こうした状勢に触発されて深まっていくイギリス政治の危機を，「ロンドンの底辺にあるボルシェヴィズム」として把えた。1910年から大戦直前までの労働運動にたいするサンディカリズムの影響，また炭坑夫，鉄道従業員および波止場労働者による「三角同盟」にみられた革命的な傾向が，ロシア革命を契機と

注（5） Ibid., p. 15 and pp. 18-19.

（6） いわゆる「クーポン選挙」（'Coupon Election'）の勝利によって成立した Lloyd George を首班とする連合内閣の性格は，つぎのような諸点によって特徴づけられていた。すなわち，(1)Lloyd George が，公的な自由党(Official Liberal Party）と訣別したことによって，自由党は，この連合政権のなかでは，それ自体の機関（machine）を保有せず，その面では保守党が有効に処理した。(2)これと関連して，連立政権支持の候補者400名にたいして，Lloyd George の自由党派は140名にすぎなかった。新しい候補者の大多数は保守党であり，連立政権を支持した現議員は，保守・自由を問わず公認され，その際，Lloyd George もしくは Bonar Law の署名入りの書簡によって証明された。Asquith が，軽蔑的に 'Coupon Election' と呼んだのは，この理由による。(3)労働党を中心とする革新勢力への脅怖と自由党の分裂こそは，逆に，自由党の没落と労働党の勃興とを必然的ならしめたのである（Mowat, ibid., pp. 2-3)。

して再びイギリスを押し流すかにみえた。ロシア革命を歓呼する労働者の声として，リーズにおける労兵会議（Workers' and Soldiers' Council）の設立[7]と，この大衆集会を支援する労働党幹部マクドナルドとスノーデン（P. Snowden）の演説は，イギリス労働者階級にたいする革命の直接的な影響として大きな衝撃をあたえた[8]。

第一次大戦の勃発を契機としてイギリス労働党は，MacDonald と Snowden によってひきいられた反戦グループと Arthur Henderson および Clynes によって代表される主戦グループ，従って，連立内閣支持派にわかれてその主導権を争い，一方は反戦運動そのものから，他方は政権担当のその体験から多くの教訓を学んだが，いまや戦争の帰結を前にして，この党は再び統一し，新綱領の作成[9]をはじめ，大戦によって量的に拡大した組織労働者の動向に対処するため，TUC の改組をはじめ，労働組合との関係の緊密化などに全力を注いでいた。しかし新しく発足した新連合政権にとってもっとも危険と感じられたものは，1920年，イギリス共産党の建設とその労働運動への影響であった。ロシア10月革命の成功とこれにつづくドイツ革命，バイエルンおよびハンガリーにおける共産主義政権の誕生が，イギリスの世論をいちじるしく刺戟しつつあった頃，Lloyd George は，この革命的潮流の英帝国への流入を何とかして防御しなければならないと考えた。戦後における深刻な失業と復員軍人の労働市場における充満，こうした状勢を反映して，労働運動の激化，急進化は避けられなかった。折から迫り来る1919年の冬は社会的危機を招来するかにみえた。これに対抗する政策は唯一つ，英帝国を維持するための大規模な社会政策，まさしく帝国主義と社会改革とを結びつけることが，唯一の解決法であるかのようにみえた。

(2)

戦後はじめての冬，1919年初頃は，来たるべきイギリスの将来を想わせる深刻な事態が相続いた。まず食糧，石炭の不足につづいてインフルエンザの大流行，1918年6月から11月までの間，ロンドンおよび他の95都市で，7,560名が死亡し，翌1919年1月に一旦おさまったものの，3月には再流行し，3月には，3,889人が死亡した。結局，1918年から翌1919年までのロンドンにおけるインフルエンザによる死亡率は，15,054人，他の96の諸都市においては，62,815人であると推定された[10]。

だが，これらの伝染病による死亡率の異常な高さは，そのまま大戦後のイギリスにおける栄養状態の悪化，劣悪な住宅条件そして公衆衛生の不完全を証明するものであり，のちに社会政策上の大

注（7） この問題については，W. Gallacher, Revolt on the Clyde, 1949. を参照。

（8） G. D. H. Cole, A History of Labour Party from 1914, London, 1948. pp. 39-40.
なお，この問題をテーマとして追究した克明な研究として，S. Graubard, British Labour and the Russian Revolution, Cambridge, 1956. がある。必読の文献といえよう。

（9） Cole, ibid., pp. 44-61.

（10） Mowat, ibid., p. 22.

きな問題となるだけに，第一次大戦後の危機的な状勢を理解するための伏線として，注目されなければならない。しかし戦後イギリスの構造的な危機をもっとも深刻にしたものは，いうまでもなく失業問題であった。1919年1月以後，6カ月間にわたり，1日約10,000人の割合で兵士の復員が行われることが考えられ，1年以内に，約400万人が軍役から解放されることによって復員業務は終結することとなった。兵士の軍役からの解放と職場への復帰，および軍需工場での仕事に従事していた男女労働者の市民的業務への復帰は，円滑に且つ比較的速やかに行われたが，多くの元兵士は，その仕事を得ることはきわめて困難であり，従って，失業保険によらなければならなかった。1919年，大戦終結直後の束の間の好景気の時期に，かなりの失業者を吸収しえたとはいえ，それは一時的のものにすぎず，1919年10月にはすでに，失業保険手当をうける失業者の数は，100万人を超えようとしていた。[(11)] しかし男子労働者の失業は，この時点で未だそれほど深刻ではなかった。女子労働者は，戦時中，いわゆる dilutee（代替労働者）として職場に大幅に進出していただけに，その大部分が解雇の対象となり，1921年，イングランドおよびウェールズにおける婦人の有業率は，1911年に比較して，34.1パーセントから32.3パーセントに減少した。[(12)] 男子の就職難がそのまま，婦人労働者の雇用に影響を及ぼしたとみることができる。失業問題は1919年初頭から深刻となり，Glasgowにおいては，労働者の動きは Clyde Workers' Committee を中心に，復員軍人の就職要求運動のたかまりとそのために必要な措置として，週40時間労働制を主張し，ゼネラル・ストライキを武器とする革命的労働運動の様相を帯びはじめた。[(13)] このような状勢のなかで，政府は一刻も早く，労働者政策を考えざるをえなかった。

1905年の失業労働者法（Unemployed Workmen Act of 1905）以後，イギリスにおける失業対策の基本は，つぎの諸点におかれていた。すなわち，失業者の扶助を目的として，(1)労働市場の組織化，(2)新しい技術・熟練の養成，(3)造船所および鉄道のような臨時労働者を雇用している産業における労働者の雇用の規制，(4)疾病の理由による失業を防止するために，健康にたいする一層の留意，さらに何よりも重要なこととして，(5)全国至るところで失業労働者が利用できる職業紹介施設（labour exchange）の広汎な設立が意図されたのであって，こうした失業労働者にたいする政策に，もっとも重要な役割を果したのは，ウィリアム・ヘンリー・ベヴァリッジ（William Henry Beveridge）であった。[(14)] 彼は一体どのような人物であったか。すでに失業労働者法の制定当時，ロンドン

注 (11) Humbert Wolfe, Labour Supply and Regulations, Oxford, 1923, pp. 298-307.

(12) Mowat, p. 23.

(13) Hinton, ibid., p. 308.

(14) 1905～9年の救貧法委員会の報告書は，いわゆる「多数者報告書」（the Majority Report）と「少数者報告書」（the Mimority Report）にわかれるが，Beveridge もその一員であったところの「多数者報告書」も，少数者報告書もともに，職業紹介所（Labour Exchange）の必要性を認めていた。但し両者は，その役割について見解を異にしていた点が，注目されなければならない。多数者報告書は，「労働の移動を盛んにすること」（increased mobility of labour）および「失業について正確な情報を得ること」（obtaining accurate information as to unemployment）を勧告し，そのためには，Labour Exchange の全国的な規模での整備が必要であるとする。すなわちそれ

において労働行政に接触し，一方において，そうした行政官としての経験を積むとともに，他方，『モーニング・ポスト』紙（Morning Post）をはじめとする新聞論説欄の活動，そしてさらに1908年の夏には，ウィンストン・チャーチル（Winston Churchill）の下で，商務省の官吏として服務，1909年の職業紹介法（Labour Exchanges Act）の制定に従事，商務省職業紹介課の初代の課長となった。この法律の下で彼は，1913年末までに失業保険をあつかうために創設された1,066の小規模な支部のほかに，新たに4,300の職業紹介所を設立するために努力した。このように，新自由主義の子として，Churchill の影響下に，有能な労働行政のヴェテランとして育てられた Beveridge は，やがて第一次世界大戦の勃発にともなう労働力政策の重大化によって，軍需品法の下でのはげしい労資の対立を体験し，社会政策への認識を深めていくのである。そして戦後の失業保険の破綻という歴史的な経験から，後年，いわゆるベヴァリッジ報告なるものの基本構想が生まれてきたということができるであろう。(15)

1911年の国民保険法の第2部失業保険は，職業紹介を失業保険の条項と結びつけようとした。しかもその適用範囲と失業手当の点で，きわめて制限されたものであり，不充分ですらあった。すなわち，1911年法の第2部に規定された失業保険法の適用は，多く建築および機械産業に限定され，その手当の給付期間は，12カ月につき15週間（最大限），週7シリングの手当をあたえることを規定していた。これは1911年の時点で，もっとも賃金の低い都市労働者の週平均賃金の3分の1にすぎず，労働者の生活は，これによって到底維持しがたい額であった。1911年の失業保険法は，つぎのような前提から出発した。すなわち，被保険者としての労働者と雇主によるそれぞれ週2シリング5ペンスの拠出にたいして，政府は1シリング75ペンスを支出し，合計6シリング75ペンスを拠出金額とする。このうち6ペンスが，保険に利用されることとした。(16)

ところで，すでに指摘したように1911年国民保険法の第2部は，その対象がきわめて制限されて

は，何よりも産業上の訓練の改善，失業者への私的な援助（home assistance）の統轄および異常な不況沈滞（exceptional depression）の場合にそなえて，特殊な業務を留保しておくことなどの要請の下に主張されたのである。少数者報告書は，多数者報告書の主張に一致しながらも，これらのことを確実にするために，つぎのようなことを条件としていた。すなわち，

「（産業上あるいは商業上の利潤を目的とする業務を行う人々の場合に，最少期間の雇用，その場合，1ヵ月とされることもありうるが，もちろん，それは，不当な行為にたいして特定の個人を解雇すること，およびもし必要とされる場合にはある人をもって替えることさえもできる）国民職業紹介所（the National Labour Exchange）を通じて独占的に……1日でもあるいは1週間でも，彼らが望むような仕事につかせてみることが，雇主に公法的に義務づけられなければならない」（Sidney and Beatrice Webb, English Poor Laws, p. 100）。少数者報告書は，雇主の義務の強化を主張している点が特徴的である。多数者報告書は，これに反して，若年労働者の教育と訓練，雇用の規制および失業保険を強調し，とくに失業保険については，「とりわけ，不熟練および未組織労働者の間における失業保険の確立および促進をもって，失業からおこる困窮を他に転化するために，きわめて重要な問題とのべている（William H. Beveridge, Unemployment, A Problem of Industry [1909 and 1930], London, 1931, pp. 256-262.

注（15）彼の労働・社会問題認識の歩みについては，その自伝的著作，Lord Beveridge, Power and Influence, London, 1953 をみよ。伊部英男訳『強制と説得』，至誠堂，1975年。

（16）Beveridge, Unemployment, pp. 267 ff.

おり，1,000万人を超える男子労働者のうち，わずか250万人に適用されるにすぎない。しかもその特徴は，永久的な保険基金を設けることなく，大量失業の場合には，大蔵省から最高300万ポンドを借り入れる資格をあたえられていたことであって，ここに重大な問題が胚胎する。もし保険基金が涸渇し，保険基金の大蔵省からの借入れが増加すれば，それは失業手当の削減もしくは借り出し額の一層の増額要求をもって応じ，また8.5パーセントの年間失業率を想定し，収入と支出との調節がとれることを期待していた。しかし一応，3,000,000ポンドが限界であり，何人も，規定されている1年につき15週以上の手当をうけとることはできなかった。資本主義経済秩序が正常な運行を遂げ，その再生産構造が順当に機能している限り，この社会保険には問題はなかった。しかし第一次世界大戦の勃発とこれにともなう社会的，経済的不安，とりわけ1917年のロシア革命とこれにつづく労働運動の激化は，この失業保険体系に重大な修正を試みる機縁を与えることとなるのである。

第一次大戦は，その勃発当初，大量失業を予想させる段階を経験したのであるが，戦争の本格的な進行によって，軍需産業の刺戟的な労働力人口の吸収，戦時に特有な超完全雇用状態の出現と，むしろ深刻な熟練労働力不足に喘ぐ状況とが一般に支配的となるにつれ，1911年の国民保険法はむしろ忘れ去られた存在となった。戦争にともなう雇用人口の増大にともなって，保険基金は，3,211,000ポンドから1918年には15,200,000ポンドと増加したことによって，失業問題について，一般に楽観的気分が支配的となることは避けられなかった。(17) しかしこの保険基金の急速な膨脹は，ひとつには，労働組合員の異常ともいえる増加と，いまひとつは，1916年の軍需労働者法（National Insurance [pt. II] Munitions Workers Act of 1916）の規定するところの，軍需産業に従事しているあらゆる労働者および関連産業の労働者，すなわち，武器製造，爆発物，化学，金属，ゴム，皮革および煉瓦製造などの諸産業に従事する労働者に適用されたことによっている。しかも1916年法は，戦争を目的とする直接間接の産業労働者，実質的に軍需産業に働くすべての労働者にその拡大が適用され，それによれば，1916年12月4日から5カ年間，有効であるとされていた。1916年9月4日から法的に有効となったとはいえ，当時は労働力が極度に払底し，国民保険はさして重要視されることなく，むしろ無視された存在であった。厳密な保険原理に立脚することなく，むしろ緊急の場合には，300万ポンドを一応の限度として，国庫からの借入れ金に依頼するという姿勢は，従来，保険原理が，それが国営保険である限り，破綻した経験をもたないという歴史的な事情によって承認されているという確信と，すでに1880年代の大不況期においては，労働組合の失業救済手当制度の破綻によって証明されたように，独占資本主義段階の構造的失業の前には，どのような保険制度も，原理上，深刻な危機に見舞われざるをえないという危惧との結合の結果であった。

1917年，将来，起りうる事態に備えて，戦後計画として，軍需省の権限は，再建省（Ministry of

注（17） Bentley Gilbert, British Social Policy, p. 55.

Reconstruction）に移譲され，この再建省の下で，軍需労働者市民委員会（'Civil War Workers Committee'）が，軍需品関係の労働者を非軍需品産業に移籍する準備のために報告に任ずることとなった。そして William Beveridge を長とし，委員会を結成し，1917年7月25日に第1回会議を開き，1918年2月14日に報告書を発表している。これは，戦争の終結にともなって，戦場から帰ってくる労働者の失業問題にそなえて，失業保険の拡大の必要，しかももっとも早い時期に，全般的な適用の緊急性を報告したものである。(18)

平和への移行にともなう失業問題の対処は保健省（Ministry of Health）の建設を不可欠のものとし，当時，保健大臣であり，Lloyd George の信任のもっとも厚かったクリストファ・アディソン（Christopher Addison）の見解によって，もっと総合的且つ大規模なものとし意図されたのである。とりわけ，復員軍人にたいする失業手当（Out-of-work donation）にたいしても同額の支給をすべきこと，そしてそれに必要な財政的な措置をとるべきことが強調された。しかし Addison は，保険原理からすれば例外的ともいわれるこの措置が，やがては先例となり，保険制度そのものの根幹を掘り崩すものとなるであろうことを予知していたであろうといわれる。(19) 1918年11日以後，6カ月間にわたり，保険原理を無視する形でつづけられてきた無拠出給付は，さらに1919年11月24日まで更新されなければならなかった。もちろん，このような Addison の提案は，決して無条件に受け入れられたのではなく，そこには失業労働者の最低生活の維持，その生存を支えるに必要な額として支給されるという意味では生存費説の上に立っており，Lloyd George によって代表される「生存権」の思想的根拠に基づいていたものであることは疑いえない。それではそれは恩恵であるのか，それとも権利であったろうか。それが，大数法則に基づく保険原理を無視し，もしくはこれから逸脱して，復員軍人にはもちろん，一般市民の失業者にも，一定期間の拠出を前提とせず，失業を理由とする無拠出者にも失業手当が支払われたという点では，これは到底，権利と呼ぶ性質のものではなかった。しかしそれにもかかわらず，この基金が，生活能力を欠如した老人，身体障害者および病人などを対象とする救貧法の基金とは異なり，充分に労働能力を有するにもかかわらず，半年もしくはそれ以上の長期にわたって，職を見出しえないいわば慢性的失業者を対象としている限りにおいては，必ずしも恩恵と呼ぶことはできなかった。失職もしくは失業という現象が，働く個人の怠惰や労働意欲の欠如によるのではなく，資本制社会そのもののなかに存在する何らかの理由で，人々が自己の労働によってその最低生活を維持することさえ不可能であるとするならば，それは市民社会，すなわちその政治的表現たる資本制国家が責任を負わなければならない。果してそれならば，この無拠出主義原則による失業手当は，市民社会における権利たる地位を果して主張しうるものであろうか。

注 (18) Bentley Gilbert, ibid., p. 56.
(19) Gilbert, ibid., p. 59.

無拠出主義の原則によって失業手当をうける労働者は，当然，主体的にはこれを権利として受けとり，何ら怪しむことはなかったかもしれない。戦場および銃後における勇敢な兵士としての，あるいは忠実な市民としての貢献という視点からみれば，これはあまりにもささやかな代償であり，権利というに値しないとさえ思われるであろう。しかし，この第一次大戦直後の無拠出主義原則にもとづく給付は，理論上権利とみなすことができないように思う。何故なら，本来，保険原理にもとづく拠出主義こそ，市民社会すなわちブルジョア社会（＝商品生産社会）においては，言葉の真の意味において，権利と呼ばれるものであり，それ以上のどのような形の手当も権利とみなすことはできない。たとえ，この給付を受けとる労働者は，これを権利と考えたとしても，社会政策の主体としての国家は，これを労働者にたいする恩恵であることを意識して，言いかえるならば，必要な場合には，いつでもこれを取り上げることのできるものとして，労働者に譲歩したにすぎない。1918年から1919年にかけて，Lloyd George 内閣の「新自由主義」の名の下にはじめられた政策は，実に社会政策の破綻とその後退，社会政策の社会事業への転落のはじまりであったという意味において，まさに記憶されるべき歴史的事実であった。そして，社会保険と公的扶助との統合としての社会保障の構想が，すでにこの歴史的過程のなかに潜在していたのであり，慧眼な労働行政官，William Beveridge こそ，Addison の下で後年の自己の活躍のための素材を，実にこの歴史的経験から体得したのであった。そしてこの歴史的過程を必然化させたものこそ，資本主義の全般的危機のたかまり，すなわち1917年のロシア革命とこれにつづくドイツ革命そして束の間の安定期をへて世界を震撼した世界大恐慌であったろう。

最初の給付は，男子は13週間に限り24s.，女子は20s.，そして15歳以下の第1子については6s.，第2子以下は3s.と規定された。しかし総選挙を前にして，Lloyd George は社会不安の除去と人心収攬のために，男女の受給者にたいして，各5s.の増額を発表（但し，若年労働者を除く）した。しかしこの方針は長くは続かず，結局，受給資格は，1918年11月25日以前に，少なくとも3カ月，後に1918年中に，5カ月の雇用を経験した者と，ややきびしく改められ，給付が最初の6カ月を超えて，さらに6カ月延されることを望む者は，「通常は働いており，純粋に仕事を求め，しかもそれを得ることができないもの」とされた。(20)

以上のように，1919年に入って完全な無拠出主義原則からはやや後退したが，しかしそれでも，労働者は強制的な拠出主義原則を好まず，なお，つぎのような問題が存在した。1)その範囲をどうするか，すなわち，国民健康保険と同一とするかどうか，2)失業保険の総費用の3分の1を国が支払うとしても，失業者の比較的少ないといわれる農業労働者と家事従業員を含めるかどうか，3)もしこれらの労働者を含めるとすれば，保険料算定の基礎となる所得額が不明確であり，統計資料が不整備であるため，かなりの問題を残していること，4)また，もし除くとすれば，これらの労働者

注（20） B. Gilbert, p. 62.

の生活保障を欠くことになり，公平の原則に悖ることとなる。[21] しかし結局，1920年2月の議会における失業保険法案の第二読会においては，家事従業員と農業労働者はこれを除くこととなったが，国民健康保険の適用されるあらゆる筋肉労働者と，年所得250ポンド以下のあらゆる労働者に適用されることとなった。

週給付→1週間の待機時間ののち，最長15週間の支払→男15s.，女12s.

拠出金→雇主および従業員各3ペンス，但し国は2ペンス（婦人とその雇用者は2.5ペンス）

但し，鉄道従業員と公務員はこれから除外することとなった。一方，アイルランド出身議員によるイングランド以外の地域へのこの制度の拡大の要求と，婦人にたいしても，男子と同じく15シリングを支給すべきだという要求があり，容易ならぬ問題をはらむことが判明した。

とりわけ，失業保険基金の管理運営について，民間の共済組合などのいわゆる認可団体(approved society）が権限をもっているところから，問題は一層複雑となった。一般に，1911年の国民保険法によって，これらの認可組合に，保険基金の管理者としての資格が認められている以上，失業保険基金の管理についても，これらの団体の管理が望ましいという見解にたいして，労働党は，その拠出金の少なくとも3分の1は，労働者の支出であることを理由に，労働組合ないしはその代表としての TUC がその管理に任ずべきであると主張し，結局これは，保健省（Ministry of Health）の設立となって，問題はもち越されることとなった。[22] この問題にたいする Lloyd George の態度は，彼が国民自由党結成を構想しつつあった時だけに興味深いものがある。すなわち，彼が，国民自由党を構想しつつあったとき，その結党をめぐって，Lloyd George の政策は，とくに保守党の一般党員の間に動揺をきたし，彼としてはこれを沈静させてひとつの力とし，その新自由主義に結集しなければならなかった。また認可団体に失業保険基金の運営を任すことについては，労働組合のはげしい反対が予想され，敢えてこれをなすならば労働組合を敵に回すことになり，内外の革命的状勢の展開[23]を前にして，一層困難な状勢を迎えることを意味していた。労働組合もまた，1911年法に認められた労働者の特別な関心を根拠として，失業保険基金の一方的な管理を主張した。結局，数次の折衝の後，1920年6月20日，内閣は労働大臣マクナマラ（T. J. Macnamara）にたいし，認可組合の失業保険管理を公けに認める修正をうけいれることを承認する権限をあたえた。

しかしこれは，労働者の間に大きな憤激をまきおこすことになったが，そもそもこの両者の対立には，歴史的にみて微妙な問題が秘められていた。すなわち友愛組合あるいは共済組合は，最初から労働組合の共済手当制度と密接に結びついて発展したものであり，その後それらは1870年頃から，独立の金融機関としてその関係は相互に独立のものとなったが，労働組合運動の初期にあってはそ

注 (21) B. Gilbert, p. 65.

(22) Rt. Hon. Christopher Addison, Politics from Within, 1911—1918, 1924, Vol. II. Chap. XVI. pp. 221 ff.

(23) L. J. Macferlane, The British Communist Party, its Origin and Development until 1929, 1966, pp. 73 ff., A. J. P. Jaylor, English History 1914-1945. 都築忠七訳「イギリス現代史(1)みすず書房，1968年，128頁以下。

うではなかった。そこで労働組合と認可団体との間に，抱合妥協の関係が生まれるのは自然である。他方，その両者のはげしく対立する側面としては，認可団体が資本主義の発展にともない，もはや労働者のためのものではなく，その銀行資本が，労働者階級からの零細な拠出を基盤として成立するその基金を，産業投資，あるいは植民地投資にむけようとする原資を獲得するための機関と化したことである。保険基金の管理運営が認可団体に任されるとしても，それは何ら直接に労働者の福祉に役立つものではなく，むしろ労働者を搾取するための資本の蓄積，もしくは産業利潤の取得に奉仕するにすぎないという見解が成り立つ。しかしながら，他方，保険原理が，大数法則により，被保険者の危険の分散とその経済的負担の軽減を意図する以上，その基金はできるだけ安全に保管され，有利に投資されることによって拡充されなければならない要請を内に秘めている。果して労働組合がこれを保管した場合，このようなことを経済法則に即して能率的になしうるかどうかが問題である。何故なら，労働組合が，熟練，不熟練を問わず，労働者階級の経済的利益と社会的地位の向上を願う以上，この基金を彼らの福祉のための施設の建設および設備投資に利用することは充分に考えられる。だがその場合，本来，労働組合がもつ機能が，このような財務管理運営の繁雑な業務などに禍されて低下することがないかどうか，またもし一度，大恐慌の到来によって保険財政が危機に襲われた場合，労働組合はその全基金をこれを充当しなければならなくなることは必至であり，この点から考えても，労働組合による基金の管理運営は，無理を伴うものであった。しかももっとも大きな問題はつぎの点にある。イギリス金融資本の特殊な構造として，銀行資本は国内産業資本と結びつくよりは，多く海外投資，とりわけ利子率の高い植民地投資に向けられ，植民地から本国に向って還流する巨額の超過利潤ないし資本利子こそが，イギリス社会保険制度の基礎にあった。一方においてこのような認識がある以上，労働組合がその要求を徹底的に主張することができなかったのは当然であり，妥協が生まれざるをえない。

労働者のもっとも大きな関心事のひとつは，国家の拠出分の一定不変を理由として，景気変動の場合，労働者の負担分を増加させる傾向をもつことであり，ここに当然，認可団体は資本家の代弁者として，労働組合の前にその姿をあらわす。保守党の議員ウォレン（A. H. Warren）は，かつて Manchester Unity Odd Fellows の会長であったが，労働者の指導者クラインズ（J. R. Clynes）とともに，下院において労働組合と友愛組合との友好関係の必要を訴え[24]，自由投票によってこの問題を決することとなった。その結果は，226対44で，労働党が敗れた。このような状勢は，自由党および保守党の内部にさまざまな見解を生み出し，次第に失業保険法そのものの成立をめぐって，楽観を許さない状勢となった[25]。

大体，1920年の失業保険法は，つぎのような重大な欠陥を内包していた。すなわち第1に，農業

注（24） House of Commons Debates, CXXX (2 July, 1920) 959-67, Ibid., 9. July 1920, cols, 1858-9.
（25） New Stateman and Nation, 17th July, 1920.

労働者および家事従業員をその適用範囲外としたこと，第2に，鉄道従業員や公務関係労働者を，特別に恵まれたクラスの労働者としてこれを排除したこと，この2点だけをとってみても，立法者の感覚を理解することができるし，これに加えて当局の保険原理そのものにたいする無知がある。すなわち，当初，10,000,000ポンドをもって出発し，1911年法の水準を例にとり，それよりも3分の1も少ない5.32パーセントを，1920年の予想される失業率として，1920年法をつくりあげた。この誤謬は，1911年法のときの2倍以上の給付，つまり1911年のときには，男子7s.であったのにたいして，1920年法においては15s.，しかも男子の保険料としては，1911年には6.75ペンスにたいして，1920年法においては，これより50パーセント増の10ペンスを支払うにすぎなかったからである。(26) だが，このような欠陥にもかかわらず，1920年法が成立しなければならなかった理由とは一体何であったろうか。

そもそも1920年失業保険法は，その立案の当初から，赤字の累積を，国庫からの支出によって切り抜けるという方針をもって発足したという意味では，厳密な意味で，保険原理に立脚したものではなく，あらかじめその矛盾は避けられないものとして観念されていた。しかしその計画には起りうる事態にたいする重大な見込み違いが存在し，1921年7月3日は，その発効後，わずか8カ月にして破綻を経験しなければならなかったところに，この失業保険計画の特徴が露呈されている。300万ポンドの大蔵省からの借入れが，巨額にのぼることが予想される復員軍人失業給付金のために見込まれたものであることは言うをまたない。しかしそれにもかかわらず，すでにそれが発効した1920年11月8日から2カ月しかたっていない12月31日に，すでに復員軍人にたいする無拠出給付を，翌1921年3月31日まで，すなわち3カ月の延長を敢えてしなければならなかった。その間，景気は戦後の短い俄景気は消失して，沈滞が続き，とりわけ炭坑労働者のストライキが深刻となり，復員軍人失業者の問題は，一応の解決をみたけれども，これに代って，いまやはじめて無拠出ではなく，拠出保険手当の適用を受ける資格のある人々が現われたのである。この有資格者は当時，800万人とされていたが，いまもし景気後退が深刻化し，失業保険手当受領者数が飛躍的に増大するようなことが起れば，保険基金の涸渇はさけられなかった。と同時に，過去6週間以上失業していた場合受給資格を失う労働者にたいして，1920年1月以来，少なくとも10週間，もしくは1920年7月5日以後4週間就労していた人にたいしては，失業手当をあたえるように規定を改正することが，労相マクナマラによって提案された。しかしこれを実現するためには，およそ100万ポンドの原資を必要とした。しかし，政府の立場からすると，この改革はどうしても強行されなければならなかった。これを必然化したものこそほかならぬ資本主義の全般的危機を特徴づけた深刻な労働状態であり，革命運動の激化であった。

注 (26) Bently Gilbert, ibid., p. 74.

(3)

1920年から21年にかけて，イギリスの労働状勢は絶望的となり，またある面では革命的な状態となった。ひとつは，復員軍人を中心とする示威運動のたかまりとこれに伴う心理的な不安があったが，これよりも重大なものは，炭鉱労働者によるはげしいストライキ運動の脅威であった。1919年の夏までに，動員された兵士の75パーセントは復員し，それらの人々は，戦後直後にはじまった俄か景気のなかに，一時的に急速に吸収されていき，相対的安定期が訪れたかにみえたが，1920年暮から21年にかけて，再び景気沈滞は深刻となり，とくに戦争によって好景気を享受してきた機械産業や炭鉱業，鉄道業における解雇とこれにつづくストライキによって，社会不安が醸成されるに至った。とくにロシア革命の勃発とその英国への影響，とりわけリーズ会議の開催とこれにつづくイギリス共産党の建設[27]は，Lloyd George をはじめとする当時の為政者にたいし，その労働者階級への浸透を防止するためには社会保険法の改正による社会政策以外にありえないという認識をうえつ

注（27） ロシア3月革命の影響として知られるリーズ会議（1917年6月3日）の特徴は，それが，主として，ショップ・スチュアードによって支持されたロシアの「労兵会議」（Workers' and Soldiers' Council）のイギリスへの組織的結成が決議されたことが注目されよう。そしてこの会議の指導者は，Ramsay MacDonald，フィリップ・スノーデン（Philip Snowden）などの ILP の指導者が，ここで演説をしたにもかかわらず，彼らは，全面的にこの決議を支持していなかったことが注意されなければならない。従って，G. D. H. Cole の如きは，その後，あまり大きな影響をもたなかったとして，この運動の評価に重きをおいていない（G. D. H. Cole, A History of the Labour Party from 1914, London, 1951, p. 33）。しかしこれは必ずしも正しくないように思われる。ロシア的「労兵会議」のイギリスにおける結成の決議という，当時の支配階級にとってまさに脅迫的な事件は，やがて，イギリス共産党設立への契機をつくり出すのであるが，その前に，ILP を中心とする労働党左翼勢力にたいして，この決議はまことに衝撃的だったのではなかろうか。アラン・クリントンの研究によれば，このリーズ会議には，地方的な労働組合評議会（trade council）および地方労働党から207名の代議員が出席し，リヴァプールの代議員はこれを，「労働運動史における道標」（"a landmark in the labour movement's history"）とのべ，チャッタム（Chatham）の代議員は，「その成果の点で画期的である（"to be epoch-making in its results"）」とのべているとしている（Alan Clinton, Trade Councils during the First World War, International Review of Social History, Vol. XV—1970—pt 2）。

しかしこうした代議員として参加したいわゆる「労働組合員大衆」（'rank and file'）の素朴な感情表明とならんで，この事件に独特な反応を示したものは，すべての労働組合評議会と ILP の地方支部との結合をはかろうとした「民主的支配同盟」（the Union of Democratic Control）の活動であろう。この団体の動きについては，その ILP との結合関係からして，当時の支配階級の代表である Lloyd George や Lord Milner も，主戦論者フィッシャー（Victor Fisher）などの勧告によって，UDC を，ゼネラル・ストライキによって戦争を終らせようとする「破壊的な」平和主義の団体とみなしていたといわれる（Marvin Swartz, The Union of Democratic Control in British Politics during the First World War, Oxford, 1971, pp. 173-174）。しかし実際にはこの組織の動きはそれほど簡単なものではない。Swartz ものべているように，この団体は，ナショナリズムとインターナショナリズムとの結合を基礎とする平和主義を信条とするものであり，その支持層の中心は自由党であった。自由党的イデオロギーの上に立って，クウェーカー，労働組合員の組織化，労働党への浸透をはかろうとしたものであり，その限りにおいて，自由党左派と労働党との統一戦線機関の如くであって，1917年のロシア革命とそれにつづくリーズ会議，そしてここでの「労兵会議」結成の動きに賛成しえなかったし，むしろ，イギリスの「ボルシェヴィキ革命」化をおそれ，その平和運動が国際的社会主義運動とは別に一層熾烈となったことは当然である。リーズ会議の深刻な影響は，この点からも明らかである。Lord Milner はしかし，UDC のこの性格を見抜くことはできなかった。ところで，もっとも大きな問題は，このリーズ会議が，イギリス共産党の成立に，どのような影響をあたえたかということである。

けるに充分であった。そこでまず，1920年失業保険法を社会政策の独占資本主義段階における現象形態と規定し，これを必然的ならしめた諸要因について考察することにしよう。

1917年のロシア革命の勃発とそのイギリス労働者階級への影響[28]を伝えるリーズ会議，こうした状況のなかで，機械産業にも賃金増額要求，食糧獲得要求などが，軍事服務令による熟練労働者の兵役免除の権利停止という措置にたいする抵抗として提示されたのである[29]。造船業出来高労働者も12.5パーセントのボーナスを要求してストライキに入り，グラスゴウ，シェフィールドなどの重工業地帯においては，反戦運動が，ロシア革命への共感および支援というインターナショナルな連帯の感情の昂まりとともに，経済的要求の運動を一層強めることとなった。グラスゴウにおいては，労働組合評議会（trade council）によって主催されたボルシェヴィキ革命支援のための示威運動となり，警察の弾圧をうけたといわれる[30]。またシェフィールドにおいても，やはり労働組合評議会により，ロシア革命の支援，とくにその無賠償主義の原則を支持して，抗議運動を行い，これにたいして Lloyd George 内閣が承認を与えない限り，軍事服務令による徴兵制度に反対するという趣旨のものであり，注目すべきことは，一般労働者の組合が，これに積極的な役割を果したことである[30]。同様な決議は，バロウ，コベントリー，エリス，ロンドンおよびウールウィッチのような機械産業の中心地における合同機械工組合支部執行部からもおくられ，1818年1月20日には，リーズにおいて，地方連合労働組合委員会（Local Allied Trades Committees）が開かれ，戦争遂行のための人力計画の立案の前に，政府にたいする平和交渉の要望が一層熾烈となった。一般労働者の間における反戦，いやむしろ厭戦ともいうべき雰囲気が次第に濃厚となりはじめ，政府はもちろん，労働党，労働組合指導者もまた，ペトログラードにおける革命の進展に，公然と共感を示す一般労働者の間に，反抗の精神のたかまりを見て，不安を感ぜざるをえないような状況となったといわれる[32]。

しかし，機械工等を中心とするこのような切迫した状勢にもかかわらず，反戦運動としては成功することができなかった。考えられる理由として，Lloyd George の戦争目的の闡明によって，産業上の不安と反戦運動の結びつきを未然に防止しようとした政府の努力が効果を発揮したこと，第二に，この政府の態度にたいして，グラスゴウをはじめシェフィールドにおいても，革命的運動が指導権を掌握しきれなかったこと，そして最後に，ロシア革命そのものの将来にたいする一般大衆

注（28）この問題を考える意味で，参考とすべきは，A. L. Morton and George Tate, The British Labour Movement, 1770-1920, A History, London, 1956,（古賀良一訳『イギリス労働運動史』，法政大学出版局，1970，第十章戦後危機）が，あげられる。それとともに，Henry Pelling, A History of British Trade Unionism, London, 1963,（大前朔郎訳『イギリス労働組合運動史』，東洋経済新報社，1965）も有益である。わが国におけるこの問題にかんする注目すべき研究としては，富岡次郎『イギリス社会主義運動と知識人』，三一書房，1980年，（とくに第四章）がある。

（29）James Hinton, The First Shop Steward Movement, 1974, p. 256.

（30）Hinton, ibid., p. 257. Gallacher, ibid., pp. 177-178.

（31）Hyman, Worker's Union, 1898-1929, London, 1975, p. 237.

（32）Margaret Cole, Webb's Diaries, 1912-24, 1952, p. 107.

労働者の懐疑，不安，それに加えて，予想されるドイツの大攻勢の脅威があった。Lloyd George の戦争目的の明確化を契機として，労働党執行部の内部にも，微妙な政策の変化があらわれはじめた。政府が労働党の政策をうけつける姿勢が濃厚となり，Henderson の急進的指導者にたいする非難をはじめとして，いわゆる民主的外交の展開を契機として，連合国側の勝利をもたらす戦争の早期終結の宣伝が行われ，反戦運動を阻止するために，最大の努力が払われたのであった。[33] 従って，1918年1月27日に終了した労働党大会とこの2日あとにアルバート・ホールにおいて開かれたいくつかの組合から集まった「人力計画」に反対する約10,000人の機械工の大衆集会が，この運動のピークとなった。当時，国民奉仕業務大臣であり，軍事服務令の導入者であったゲッデス(Sir Auckland Geddes）は，赤旗の波に囲まれ，人力計画の説明に立ったが全く聞かれず，クライド労働者委員会の指導者ギャラチャーの制止のあと，ようやく聞かれたにすぎなかった。MacManus の動議発議と Marton の賛成で，つぎのような決議が採択された。それによれば，

(1)Auckland Geddes により述べられた政府の「人力計画」については，この集会は，あくまで反対する。

(2)われわれは，つぎのように主張しつづける。すなわち，あらゆる戦線で，即時休戦を声明するような行動をとること。

(3)グラスゴウの労働者の明瞭な意見としては，ここでの業務に関する限り，いまからわれわれは，戦争の遂行に役立つ仕事は常時，何もしないで，これによって，戦争を終結させるものとする。[34]

こうしたはげしい情勢におされて，労働者の間には，"down tool" の運動が拡がる可能性も発生し，合同機械工組合の全国的指導者もまた，一般大衆の反戦運動に反対すべき立場を抛棄し，しかも，特殊問題としての「人力計画」に反対する運動が，政治的な反戦運動に発展する必然性もあり，政府は孤立した立場に追い込まれた。[35] しかしこうしたもり上りにもかかわらず，この運動は，反戦運動としては次第に退潮していった。ロンドンにおける10,000人の労働者の反戦示威運動，機械工の投票による態度決定も，「人力計画」による熟練労働者からの兵役免除の特典剝奪にたいする抗議に主力が注がれ，徹底的な反対運動のエネルギーに転化することはなかったからである。

1918年1月，シェフィールドにおける労働者委員会の運動は，戦時ショップ・スチュアード運動の転機となった。SWC は，クライド労働者委員会の行動と異なり，あたかも「クラフト的特権」の維持のための運動に後退した感があり，戦闘的な前衛としてのクラフツ・マンの信頼の失墜は，ショップ・スチュアードの全国運営委員会（National Administrative Council……以下，NAC と略称）をディレンマにおとしいれた。というのは，敗北したとはいえ，1917年クライド地方における5月

注 (33) Labour Party, Report of Annual Conference, Nottingham, 1918, p. 129.
(34) Gallacher, ibid., pp. 179-84.
(35) 'The Times', 1st Feb. 1918, (cited in Hinton's).

闘争にみられる戦闘性と革命性のひろがりと，他方においてミッドランド，とりわけシェフィールドの運動に特徴的にみられる徴兵制反対によるクラフツ・マンの特権擁護の運動との矛盾が，NACのその後の運動に微妙な暗影を投ずることとなったのである。注目すべきことは，戦時労働運動の発祥地ともいうべきスコットランドのクライド地方においてさえ，戦闘的労働運動は急速に衰え，とくに1月28日，Geddes の演説が行われた集会の後，「戦争目的委員会」(War Aims Committee) と呼ばれる団体によって組織されたものといわれているが，クライド一帯の造船所，工場から，政府の政策に協力を誓う決戦が続々となされたことである。(36) このような戦闘的な運動にたいする公然たる反対の動きは，Clyde においては政治的にも産業的にも未だかつてなかったことであり，これが経営者および政府の利用するところとなった。これは人力計画の提案，すなわち軍事服務令によって，熟練労働者から徴兵免除の特権を奪おうとする政府の政策にたいして労働者階級の反対運動が，充分に国際的連帯の意識によって支持されたものではなかったことが露呈された結果であった。ロンドンのショップ・スチュアードからも，連合社会主義者会議 (Allied Socialist Conference) が，2月20日ロンドンで開かれるまでは，いかなるストライキ行動も延期するという動議が可決されたといわれる。Clyde の場合には，政府が1月末までにもし人力計画を撤回しないならば，ストライキをも辞さないという趣旨のものであり，(37) ロンドンとはやや異なっていたが，要するに両者とも熟練労働者としての機械工の特権維持のための運動という性格を担っていた。そのため1月27日，不熟練労働者の労働者組合 (Workers' Union) は，コヴェントリーにおいて，熟練労働者の「人力計画」反対のストライキを支持しないことを決定した一方，2月12日の合同機械工組合の郵送によるストライキ権投票の結果は，圧倒的大多数がストライキ支持であったことからも，(38) 1918年以後は，労働戦線にも分裂の兆しが深まり，次第に矛盾対立が激化していたことがわかる。

しかもこのストライキ行動の計画は，折りからたかまりつつあったドイツ軍の大攻勢によって挫折させられ，これが雇主によってショップ・スチュアード弾圧の機会に利用されたため，反戦運動の決定的契機は永久に失われてしまった。戦闘的クラフト・ユニオニズムのストライキ抛棄の状勢を前にして，NACは新たな政治運動の展開によって，戦線の統一をはかろうとした。それは，「産業議会」(Industrial Parliament) の設立にみられるように，戦争にたいする一般大衆組合員の意見を運動に反映させようとするものであり，「即時平和」と「無賠償主義」を要求するための総選挙要求の運動であった。1919年1月および2月に，ベルファーストおよびスコットランドにおいて「40時間ストライキ」と呼ばれる大規模なストライキがおこり，これは明らかにクライド労働者委員会の影響下でおこり，後にロンドンやリヴァプールに労働者委員会が設立される契機となったも

注 (36) Hinton, ibid., p. 264.
(37) Hinton, ibid., p. 264.
(38) Hinton, ibid., p. 265.

のであった。しかし，全体として，反戦，あるいは革命的な内容もつ運動としては，大戦末期には，次第に弱まっていた。それにもかかわらず Lloyd George 内閣のなかには，この状勢に大きな危惧を感じ，戦中・戦後にかけてのイギリスの状勢のなかに，体制変革の徴候を見出していたとすれば，それはたんなる個々のストライキや，反戦運動というものではなく，大きなイギリス資本主義の構造的危機を身をもって感じていたからにほかならない。その構造的危機の背後に，炭坑問題があったのではなかろうか。

(4)

失業保険原理の破綻，従って，社会保険の社会事業への転落を促した重大な要因は，以上にみたように，失業者人口の異常な増大とこれにともなう社会不安および労働運動の革命化であったことは，明らかである。尤も，煉瓦および馬車製造にみられるように，若干景気好転の兆しのみられた産業もあったが，一般にその見込みは暗く，とくに石炭産業における労資関係は，緊迫した状勢を迎えようとしていた。(39) こうした石炭産業の労働者を中心として，鉄道および運輸労働者の組織が，ゼネラル・ストライキを企図するならば，この運動と結合して，30万人にのぼる元軍人失業者の騒動はまぬがれず，これにたいして，早急に対策が立てられなければならないというのが，政府の見解であった。しかもこの失業者たちの給付金週20シリングは，1921年4月1日に終ることになっており，それ以後は，復員軍人にたいする特別手当という形ではなく，一般的な失業対策のなかで考慮されることが考えられた。

しかしここで問題になることは，標準的な失業者は，通常，週15シリングを給付されていたのにたいし，失業軍人手当（military out-of-donation）は，週20シリングに達していた。だとすれば，1921年4月1日以降，これらの元軍人たちを一般的な失業者対策のなかで処理することは，復員軍人としての彼らにたいする減額給付を意味するわけであり，社会不安を激化させる可能性を含んでいた。これにたいするマクナマラの提案は，労働者，雇主および国家からの拠出を，従来，4，4および2ペンスであったものを，5，6および2.5ペンスに増額し，また婦人労働者にたいしても同額の比率で保険料金のひき上げを行うことによって，失業保険金を，週15シリングから20シリングにひき上げるものであった。ただこの場合，元軍人には20s.の給付をあたえるけれども，普通の労働者にたいしては，18s.という減額支給を行うことが提案されていた。

だがさらに重要な問題として，保険料率の引き上げによって失業保険基金の増加が見込まれるとしても，この拠出金の増加は，この保険年度の4分の3期のはじめ，すなわち1921年7月4日まで

注（39） この点については，G. D. H. Cole, Labour in the Coalmining Industry, London, 1923, が詳細に論述している。

は実現しないことであった。この処置は2つの適格期間を伴う。つまり法案の通過から1921年10月終りまでの16週間，この期間に規定による一般失業者，週18s.，元軍人失業者20s.の給付を開始するけれども，保険料率の引き上げによる失業保険基金の増加分の蓄積はきわめて漸進的であり，むしろ失業人口の急激な増大によって基金の急速な減少が考えられる時期である。つぎに新保険年度としての1921年10月末からはじまって1922年7月までの時期，給付を継続することによって新失業保険法は軌道に乗り，1922年以後，新保険年度の開始は7月，各年の給付期間は従来の15週間から26週間という提案がなされた。(40) マクナマラは，労働党をはじめとする野党の攻撃を充分に覚悟し，法律制定が遷延した場合には，手当の支給を1923年7月1日まで延期することを考えていたといわれる。(41) 就業人口の9.5パーセントという1921年上半期の異常に高い失業率を基準として，元軍人失業者に週20s.，一般失業者に18s.を支払うとすれば，1921年，2,100万ポンドに達する失業保険基金は，400万ないし500万ポンドに減少させることは明らかであり，それ自体，保険原理の上に立つ失業保険政策としては，矛盾をひきおこすことであり，数年を出でずして1921年法に基づく失業保険法が破綻することは，当然予想しえたことであった。しかし一度，社会政策として始められた失業保険がその保険原理を貫き得ないとすれば，その前途にはつぎの3つの方策が残されていたにすぎなかった。まず第1は，失業保険そのものを抛棄すること，第2に，これを徹底的かつ合理的に保険原理に立脚させ，保険基金財政の確立をはかること，そして第3に，保険原理を補完する形で，その保険財政の欠損を国庫からの支出による補塡によってまかなうことであった。

第1の途が不可能であることはいうまでもない。しかし第2の途もそれに劣らず実行不可能であった。何故なら，徹底的・合理的に保険原理に立脚することによって失業保険財政を安定させようとすれば，すでに年率10パーセントにもなんなんとする深刻な失業状態に悩む労働者にたいして，保険料の大幅な引き上げを行わなければならない。だが，これはきわめて困難であるとともに，組織労働者からの猛烈な反撃を覚悟しなければならない。だとすれば，とりうる唯一の途は，保険原理の貫徹を前提としつつ，「異常な事態」の名の下に，国庫からの支出によって危機を一時的に回避することしか方法が考えられなかった。マクナマラがとろうとした方法は，まさにこれであり，しかもこれが無拠出ではなく，低額であるとはいえ，すべての被保険者に拠出を義務づけていた限りにおいて，たしかにそれは労働者にたいする恩恵ではなく，従って社会政策とみなされるとしても，しかもなお本来の社会政策とは異なる社会事業的な意味をもっていた。では権利というべきであったろうか。それは当時未だ不確かなものであり，明確な概念規定をもって律しえられるほどのものでもなかった。その内容が「社会保障」という明確な概念を獲得するのは，1940年代の後半，第二次大戦中におけるベヴァリッヂ報告においてであったことはいうまでもない。

注 (40) Bentley Gilbert, ibid., p. 78.
(41) Gilbert, ibid., p. 78.

しかもこの法案は，間もなく一般失業者と元軍人失業者の手当の面で差別をもうけることによって，労働党からのはげしい攻撃にさらされなければならなかった。クラインズ(J. R. Clynes)は，失業中の家族の首長にたいして40s.に引き上げる修正提案を行ったが，これにたいしてMacnamaraは，元軍人も市民も一律に週20シリングに引き上げることを条件として，この修正案を撤回させることに成功したのである。[42] しかしこれはまさに，保険原理に基づく原則を破壊し，失業保険財政を危機におとしいれただけでなく，保険金の支給が生活費原則に基づくことを承認したことによって，それを労働者の権利として認めるという重大な結果をもたらしたのである。しかも失業保険金の支給が，実際には完全失業者ではない短期失業者ともいうべき50万人にたいしても支払われていることが判明し，これにたいして，この部分的失業（partial unemployment）もしくは半失業の状態にある労働者にたいする支給をどのようにするかが大きな問題となるに至った。このようにして，1921年の上半期，すなわち1920年11月8日から1921年7月3日までの間に，1911年から1916年までの間，旧国民保険計画から新法がうけついだ21,875,000ポンドは急速に消失し，失業保険基金は，第二次大戦後まで残ったほどの巨額の負債を累積させることとなった。

ところで，この失業保険金のひどい赤字累積の原因となったものは，1921年4月1日におこった石炭業における大規模なストライキであった。この事態は，一般に予想しえられないところであって，1921年4月迄，石炭業労働者のストライキや一般運輸労働者のストライキおよび鉄道従業員のストライキに忙殺されて，政府は一時，失業保険の重要性を見失っていた。しかし，炭坑労働者の闘争が，いわゆる「暗い金曜日」の悲劇にみるように敗北を喫し，大量の失業労働者が労働市場に投げ出され，失業保険の対象となることによって，事態の重大性が，はじめて意識されるに至ったということができよう。5月26日，Macnamaraは，もし現在の事態がこのまま続けば，1921年6月末までに失業基金は消失するであろうし，1922年7月までには，16,000,000ポンドの欠損が見込まれ，失業保険における危機の第二段階が到来しつつあることを警告したのであった。[43] Macnamaraは，失業保険基金の国庫からの借入権を，20,000,000ポンドにひき上げられるべきであることを主張し，蔵相ロバート・ホーン（Robert Horne）から攻撃されることとなった。Horneは，基金の安全をはかるため，男子および女子の失業手当を15s.および12s.にひき下げることを前提にして，給付期間の延長を主張し，結局この案によって，1921年7月から10月までの6週間，1922年2月から6月までの6週間延長され，それと同時に，男子の拠出金は，労働者については7d.，雇主については8d.，そして婦人労働者の場合には，それより少ない額とすることが決定されたのである。[44] またMacnamaraは，第2回目の修正案を提出しつつ，失業状勢の悪化の必要性を力説したが，

注（42） Gilbert, p. 80.
（43） Gilbert, p. 81.
（44） Gilbert, p. 81.

果せるかな，1921年には失業率は，当初政府が予想していた率の2倍となり，1週間にすでに，2,000,000ポンド以上の手当が支払われた結果，1921年3月，22,500,000ポンドの余剰金をもっていた失業保険基金は，その3分の1，いまや8,500,000ポンドを保有するにすぎなくなった。このようにして，いまや失業保険原理そのものが破綻しただけでなく，これを補強するための国家財政による金融的措置をもってしても，社会政策としての失業保険を支えることは困難な状勢となった。

すでにのべたように，国庫からの助成による失業保険体系の維持は，第一次大戦という異常な事態の後に，一時的な便法としてとられたとしても，そこには，従来の社会政策概念によっては包摂しえられない新しい概念があらわれはじめていた。1921年，2度目の失業保険法は，失業保険財政の危機を象徴していたばかりでなく，失業者の救済について，相互に矛盾する原則的な問題を提起した。「恩恵か権利か？」，「生活補助か生活保障か？」これである。規定によれば，男子15s.，女子12s.であるが，当時，一家を扶養するとすれば，最低20シリングを必要とした。だとすれば，これは生活保障といえる態のものではなく，生活補助であり，一応拠出主義的原則に立つとしても，大幅の国庫からの借入金をもってまかなわれている以上，多分に恩恵的な色彩をもつものといわなければならない。しかも，それは無制限に支給されるものではなく，一定の期間に限定されるとすれば，救貧法とも異なり，近代的社会政策体系の形をとろうとする。そこには権利と恩恵の思想が同居し，混在し，労資はそれぞれの解釈をめぐってはげしく対立するところの社会政策であるといえよう。社会政策は，いまや，旧来の概念をもってしては，到底律しきれないところの複雑な内容を潜ませるに至ったのである。

（経済学部教授）