

Title	戦後再建期のイギリスにおける社会政策の意義： 福祉国家の成立・定着とコンセンサス論をめぐって
Sub Title	Postwar reconstruction of social policies in Britain : the limitation of consensus on welfare state
Author	長谷川, 淳一 (Hasegawa, Junichi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2006
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.99, No.1 (2006. 4) ,p.75- 98
JaLC DOI	10.14991/001.20060401-0075
Abstract	<p>イギリスは、第二次世界大戦初期の段階から戦後再建の検討に着手した。そこでは、保守党・労働党のイデオロギー上の相違をこえたコンセンサスにもとづく諸改革が構想され、とくに社会政策に関する諸改革の成果は、戦後の福祉国家の代名詞として評価されてきた。しかし近年は、イギリスの戦後再建をコンセンサスではなく様々な制約によって特徴づけ、再建の成果は限定的だったとみなす見解が有力となっている。本稿は、そうした研究状況を整理したうえで、イギリス戦後再建研究における問題点と今後の課題を示すものである。</p> <p>The United Kingdom began considering postwar reconstruction in the early stages of WWII. During this stage, various reforms were planned based on a consensus that surpassed the ideological differences between the Conservative Party and the Labour Party. Social policies resulting from these reforms were especially praised as being synonymous with the postwar welfare state.</p> <p>However, a recent view gaining strength is that the British postwar rebuilding efforts were not characterized by consensus but rather by various constraints, and that the results of reconstruction were very limited.</p> <p>This study clarifies the research situation, highlighting problematic points in the British postwar reconstruction studies including current issues and future challenges.</p>
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20060401-0075

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.

戦後再建期のイギリスにおける社会政策の意義
—福祉国家の成立・定着とコンセンサス論をめぐって—

Postwar Reconstruction of Social Policies in Britain

— The Limitation of Consensus on Welfare State —

長谷川 淳一(Junichi Hasegawa)

イギリスは、第二次世界大戦初期の段階から戦後再建の検討に着手した。そこでは、保守党・労働党のイデオロギー上の相違をこえたコンセンサスにもとづく諸改革が構想され、とくに社会政策に関する諸改革の成果は、戦後の福祉国家の代名詞として評価されてきた。しかし近年は、イギリスの戦後再建をコンセンサスではなく様々な制約によって特徴づけ、再建の成果は限定的だったとみなす見解が有力となっている。本稿は、そうした研究状況を整理したうえで、イギリス戦後再建研究における問題点と今後の課題を示すものである。

Abstract

The United Kingdom began considering postwar reconstruction in the early stages of WWII. During this stage, various reforms were planned based on a consensus that surpassed the ideological differences between the Conservative Party and the Labour Party. Social policies resulting from these reforms were especially praised as being synonymous with the postwar welfare state. However, a recent view gaining strength is that the British postwar rebuilding efforts were not characterized by consensus but rather by various constraints, and that the results of reconstruction were very limited. This study clarifies the research situation, highlighting problematic points in the British postwar reconstruction studies including current issues and future challenges.

戦後再建期のイギリスにおける社会政策の意義

——福祉国家の成立・定着とコンセンサス論をめぐって——

長谷川 淳一

(初稿受付 2005 年 10 月 27 日,
査読を経て掲載決定 2006 年 1 月 18 日)

要 旨

イギリスは、第二次世界大戦初期の段階から戦後再建の検討に着手した。そこでは、保守党・労働党のイデオロギー上の相違をこえたコンセンサスにもとづく諸改革が構想され、とくに社会政策に関する諸改革の成果は、戦後の福祉国家の代名詞として評価されてきた。しかし近年は、イギリスの戦後再建をコンセンサスではなく様々な制約によって特徴づけ、再建の成果は限定的だったとみなす見解が有力となっている。本稿は、そうした研究状況を整理したうえで、イギリス戦後再建研究における問題点と今後の課題を示すものである。

キーワード

イギリス戦後再建, 第二次世界大戦, 社会政策, 福祉国家, コンセンサス論

I. はじめに

第二次世界大戦の終結から 60 年が経過した。イギリスは、大戦初期の段階から保守党・労働党・自由党から成るチャーチル連立政権の下で戦後再建の検討に着手した。P. アディソンの 1975 年の著作『1945 年への道』によれば、それは、戦争遂行を国民に納得させるために、失業や地域的・社会的格差の記憶が色濃い戦前期の社会を抜本的に改革する青写真を示す必要があると考えられたからであった。その結果、二大政党である保守党と労働党の間で政策の基本的方針に関するコンセンサスが生まれ、それが、概ね 1970 年代半ばまでの同国の国内政策に大きな特徴をもたらしたとされてきた。すなわち、完全雇用のためのケインズ流の混合経済と平等主義的 (egalitarian) な社会政策に基づく福祉国家の創出・維持である。とくに、社会政策の諸分野における様々な改革の成果が、福祉国家の代名詞として評価されてきたことは、よく知られたことであろう⁽¹⁾。

しかし、このコンセンサスに基づく福祉国家という議論に対しては、いくつかの点で重大な疑問が付き付けられてきた。第 1 に、コンセンサスの形成に果たした第二次世界大戦の役割についてである。そもそも、階級間・地域間の広範な人的交流を否応なく実現させた疎開や空襲の経験や、両

(1) P. Addison, *The Road to 1945* (London: Jonathan Cape, 1975).

大戦間期の宥和政策の所産とみなされた大戦当初の戦局の悪化は、国民全体に社会的連帯（social solidarity）を生み出すと同時に、それまでの政治に対する抜本的な改革を求める大衆の左傾化をもたらし、それが故に、上記のように戦時連立政府は、大戦初期の段階で戦後再建の構想に着手する必要を認識したと考えられてきた⁽²⁾。実際、戦後の保健政策に関する研究に多大な影響を及ぼしてきた R. ティトマスの 1950 年の著作『社会政策の諸問題』は、主として疎開とその諸結果に関する研究であり、戦争によって醸成された社会的連帯が新たな社会政策の構想と実現の原動力となったことを強調するものであった⁽³⁾。しかし、疎開が社会的連帯や従来の政策に対する危機感を生み出し、それが新たな政策推進の原動力となったという見解に対しては、否定的な研究が多く示されてきている⁽⁴⁾。

第 2 に、第二次世界大戦中のコンセンサスに基づく福祉国家に対する批判である。中でも、1986 年に出版された C. バーネットの『戦争の決算』は、コンセンサスに基づく戦後再建の構想において、本来重点が置かれるべきであった産業の再建を蔑ろにしてニューエルサレム（New Jerusalem）とも呼ばれる理想的な福祉国家の建設に邁進する方向性が打ち出されたことで、イギリスの長期的な経済的衰退に拍車がかかったと主張し、同書は、コンセンサスを批判するサッチャー政権にとってのバイブルとなった⁽⁵⁾。その後、バーネットの主張に対しては様々な反論がなされてきた。たとえば、終戦後のアトリー労働党政権は生産方式や経営の改善に基づく生産性の向上をめざしたが、労働組合以上に経営トップ層からの反対によってその努力は水泡に帰したことが明らかにされた⁽⁶⁾。また、厳しい経済状況の中で、アトリー政権が最も力を注いだのは輸出の振興であり、そのことは福祉国家建設のために投入される諸資源を著しく制約したことも明らかにされた⁽⁷⁾。

同時に、そうした反論が進められる中で、コンセンサスに関して新たな見解が提示され、いまやそれが有力な見解の座を占めるようになった。すなわち、バーネットがコンセンサスの性格に否定的だったのに対して、新たな見解は、コンセンサスの存在そのものを、‘架空のもの’（myth）として否定するのである。そもそもアディソンのコンセンサス論は、戦後再建の検討における様々な構想の

(2) *Ibid.*, esp., chs. IV-VI.

(3) R. Titmuss, *Problems of Social Policy* (London: HMSO, 1950); *idem*, *Essays on 'The Welfare State'* (London: George Allen and Unwin, 1958) (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会, 1967年), esp., ch.4 も参照のこと。

(4) 代表的な研究として, J. Macnicol, 'The effect of the evacuation of school children on official attitudes to State intervention', in H. Smith (ed.), *War and Social Change* (Manchester: Manchester University Press, 1986) を見られたい。

(5) C. Barnett, *The Audit of War* (London: Macmillan, 1986).

(6) N. Tiratsoo and J. Tomlinson, *Industrial Efficiency and State Intervention: Labour 1939-51* (London and New York: Routledge, 1993).

(7) J. Tomlinson, *Democratic Socialism and Economic Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), esp., ch.11.

源泉として、1930年代のミドル・オピニオンをあげている。このミドル・オピニオンとは、様々な分野における専門家たちから成る圧力集団で、政策策定において長期的な計画に基づく介入主義的なスタンスを採る必要を強調した。強いて政治的に色分けするとすれば自由党に近く、いわゆる中道路線をとったが、むしろ自ら政治色を排し、テクノクラシー志向の強い集団であると言えた。第二次世界大戦以降において、そうした専門家たちの考えを保守党と労働党の両党が受容したから両党の間に諸政策をめぐるイデオロギー上の相違がなくなったのであり、換言すれば、戦後再建の検討や実施の際に、保守党と労働党のそれぞれのイデオロギーはほとんど重要性を持たなかった、というのである⁽⁸⁾。それに対してコンセンサスを否定する研究では、しばしば、政策の策定や実施の際における保守主義と社会主義というイデオロギーの相違が、そしてそれぞれのイデオロギーが果たした役割の重要性が強調されるのである⁽⁹⁾。

このことはまた、戦後再建という改革の主要な原動力がどこにあったのか——専門家、官僚、政治家のいずれか、あるいは戦争によって覚醒された国民世論だったのか——や、改革としてどのように評価できるのか——イギリス社会に重大な変化をもたらすほどの抜本的な改革だったのか、それとも限定的な性格のものだったのか——についての議論を改めて深めることになった。そして、こうした議論の深化の背景として、以下の点に留意しておきたい。すなわち、それは一方で、バーネットの著作やサッチャリズムといった、研究と政治の両面におけるニュー・ライトの台頭に対抗するものであった。同時に、ニュー・ライトの台頭は、ケインズ流の経済政策や福祉国家が1970年代以降行き詰まり、政治的な混乱や将来の見通しの不安定・不確実さが増大する中で起こったことであった。かつては誰もがその存在を疑わず、しかも高く評価していたコンセンサスという政治的な合意が跡形もなくなり、コンセンサスがもたらしたとされる福祉国家が行き詰った後のあるべき姿が見えてこない中で、そもそも戦後の福祉国家とは何だったのかという過去の再検討が必然化されたのである⁽¹⁰⁾。

以下、本稿では、戦後イギリスの福祉国家の礎を成した、人々の生活に直結した4分野の社会政策における戦後再建について、改革の原動力、性格およびその諸結果を検討し、第二次世界大戦から1950年代半ばまでの戦後再建期の社会政策の歴史的な意義が現在どのように評価されているのかを考察し、その問題点と今後の課題を示していきたい⁽¹¹⁾。

(8) Addison, *op.cit.*, pp.38-40.

(9) さしあたり, H. Jones and M. Kandiah (eds.), *Myth of Consensus* (Basingstoke and London: Macmillan, 1996); K. Jeffreys, *The Churchill Coalition and Wartime Politics, 1940-1945* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1991) を見られたい。

(10) N. Ellison (eds.), 'Consensus Here, Consensus There... but not Consensus Everywhere', in Jones and Kandiah, *Myth of Consensus*, p.34.

(11) 社会政策に関する通史的研究として、さしあたり, P. Thane, *Foundations of the Welfare State* (London and New York: Longman, 1996, Second Edition) (深澤和子・深澤敦監訳『イギリス福

II. 教育政策

教育政策に関する戦後再建は、福祉国家の建設というコンセンサスの形成が第二次世界大戦中になされた象徴的な例だとしばしばみなされてきた。教育院総裁 (President of the Board of Education) だった保守党の有力者 R. バトラーにちなんでバトラー法と呼ばれる 1944 年教育法が、大戦中に戦後再建の基礎となる法律が制定された数少ない事例のひとつだったからである。同法は初めて、公教育を初等教育 (5 歳から 11 歳)・中等教育 (12 歳から 18 歳)・それ以降の教育の連続する段階から成るものと規定し、それまで有償だった中等公教育を無償とし、地方教育当局がそれぞれに作成する計画にもとづき中等教育学校を設置するものとした。また、義務教育年限を従来の 14 歳から 15 歳 (近い将来に 16 歳) まで引き上げるものとした。同法制定以前の中等公教育は、初等教育といわば別立てで存在していた。有償である中等教育は、大戦直前には 11 歳を超える生徒の約 2 割が受ける程度で、経済的に余裕のない労働者階級の子弟の多くは、14 歳までの無償の初等教育しか受けられなかった。1944 年教育法は、それまで階級的・社会的制約によって中等教育へのアクセスが限定されていた状況があった中で、‘すべての者のための中等教育’を、国家の主導によって約束しようとしたのである。また、学校施設や教員スタッフの量的・質的改善が約され、教員については養成期間を 2 年間から 3 年間に延長するものとされた。⁽¹²⁾

しかし、この 1944 年教育法は、抜本的・革新的な改革とはおよそ言えないものであった。同法制定以前の中等公教育を提供する学校には、中等学校 (central school)、熟練労働者養成を主たる目的とした実業学校 (junior technical school)、グラマースクール (grammar school) があったが、学業上の実績や社会的名声の点で突出していたのは、主として中流階級の子弟が進学するグラマースクールであった。そうした序列が存在する中で、すでに 20 世紀初頭から、これら 3 種の中等学校から成るシステムに基づかせた中等教育改革が試みられていた。1907 年には、グラマースクールでの授業料免除制度が開始され、グラマースクール進学者の出身社会階層をある程度広めていくことになった。1926 年には、中等教育の学習課程に関する教育院の諮問委員会 (議長の名にちなんで通

祉国家の社会史』ミネルヴァ書房, 2000 年); R. Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2005, Third Edition) を参照のこと。邦語文献としては、さしあたり、毛利健三編著『現代イギリス社会政策史 1945~1990』東京大学出版会, 1999 年を見られたい。

(12) 教育政策の通史的研究については、R. Lowe, *Education in the Post-war Years: A Social History* (London and New York: Routledge, 1988), esp., ch.3; J. Lawson and H. Silver, *A Social History of Education in England* (London: Methuen, 1973), esp., chs. X and XI を参照。邦語文献としては、成田克也『イギリス教育政策史研究』御茶の水書房, 1966 年, 第六章を参照のこと。

称ハドゥ委員会)が、離学年齢の15歳までの引き上げと、11歳時点での振り分けに基づくグラマースクール、実業学校、従来の中等学校の流れをくむモダンスクール(modern school)の3種の中等学校による中等教育の再編成とを勧告した。実際、1936年には、1939年からの離学年齢の15歳への引き上げを議会が決定した。しかしその実施は、第二次世界大戦の勃発により延期されていたのである。1938年の教育に関する諮問委員会(議長の名にちなんで通称スペンズ委員会)の報告でも、3種の中等学校によるすべての者のための無償の中等教育が強く主張された。スペンズ委員会はまた、グラマースクールへの授業料免除進学者選抜の方法として、心理学者のシリル・バートの発案で知られる知能テストを導入することを強く支持した。学力テストの場合はその結果が出身階層による環境の影響を受けるが、生来の一般的知能を測定する知能テストであれば、中等教育へのアクセスにおける階級格差克服の最良にして最も公正な手段となる、というのであった。実際、1944年教育法の制定以前に、多くの地方教育当局が知能テストを導入するようになっていた。⁽¹³⁾

しかし、1944年教育法の制定は、結果として、グラマースクールを頂点とする3種の学校間序列を強調した中等教育システムを定着させ、強化させさせることにつながり、より抜本的な改革はなされなかった。ここではそのことを、最も特権的な私立学校であるパブリックスクールの改革等をめぐる第二次世界大戦初期の議論の顛末や、地方教育当局が設置する中等学校の種類の問題についてみておきたい。

1941年に教育院総裁に就任したバトラーは、この年から保守党再建委員会の議長をつとめることにもなった。バトラーは、同委員会の教育再建小委員会議長に、党外の知識人として出版社ファイバー・アンド・フェイバーの創設者であるG. フェイバーを任命した。フェイバーや同小委員会の主要な委員たちは、ドイツから亡命した社会学者カール・マンハイムの影響を強く受け、「伝統主義と近代化、多様性と国家の統制をブレンドしたマンハイム流のレシピ」の作成に勤しんだ。彼らにとっては、宗教がすべてを超越する最も重要なものであるが、同時に、国家には集産主義的社会福祉の統制・強化という義務があり、これと対を成すものとして市民の政治的義務があった。教育再建に関する同小委員会の具体的な提案としてとくに注目されるのが、パブリックスクールの改革案である。それによれば、まず、パブリックスクールの授業料は廃止し、あらゆる階級の子弟に開かれた学校にすることが謳われた。そしてパブリックスクールが財政的には教育院によって運営されるものとする一方で、教育カリキュラムや教員スタッフに関してパブリックスクールが享受していた自立性を、実験的な試みや多様性を奨励するために公立部門のすべての学校に与えたとした。同小委員会はまた、中等教育での技術教育の強化を主張し、さらに、公共精神と個人の多様性の結合を強化し、よき市民を育成するための教育活動の一環として、大戦の勃発で導入された14歳から

(13) D. Thom, 'The 1944 Education Act', in H. Smith (ed.), *War and Social Change* (Manchester: Manchester University Press, 1986), pp.101-112.

18歳の強制登録制度を基礎に、この世代の若者がボランティア活動に従事することを義務化するような若者向け教育プログラムを提唱した。このプログラムの下では、雇用主も法的義務として、そうした活動のための休暇を与えなくてはならないとされていた。1942年9月には、同小委員会の教育の目的と青年教育に関する2つの中間報告が完成し、パブリックスクールの民主化・国家教育システムへの吸収に関するより詳細な報告の作成が予告された。しかし、同小委員会の提案に対しては、保守党はもとより、広範な分野から反対意見が続出し、とくに上記の若者向け教育プログラムに対して、国家全体主義、キリスト教ファシズム、ヒトラー・ユーゲントのイギリス版といった手厳しい批判が寄せられた。これを受けてバトラーは、同小委員会への支持を撤回し、教育改革政策の策定に関して、もっぱら官僚に信を託すようになった。官僚が作文した1944年教育法では、パブリックスクールの改革や若者向け教育プログラムは等閑視され、一方、同小委員会のその後の報告は、出版されることも、したがって議論されることもなかったのである。⁽¹⁴⁾

この官僚主導による1944年教育法制定までの過程で最も論争になったのは、宗教団体が運営するボランタリー・スクールの処遇であった。そして、この議論に精力が注がれる中で、パブリックスクールの問題といわば同様に、同法では背景に追いやられたのが、地方教育当局が設置する中等学校の種類の問題であった。同法では、中等学校の具体的な種類を明記していなかったため、この問題については地方教育当局の裁量の余地を残したようにもみえた。しかし実際には、同法によって教育院から改組・格上げされた教育省が1945年以降に出版した公式パンフレットに明らかだったように、同法的前提は、グラマースクール、実業学校（secondary technical schoolと改称）、中等モダンスクール（secondary modern school）という形での、ハドゥ委員会以来のいわゆる三分岐型（tripartite）のシステムであった。ここにおいて注意すべきが、労働運動側、とくに労働党がどのようなアプローチをとったのかという点である。そもそも労働党は、1920年代の同党のパンフレットのタイトルにもなった‘すべての者のための中等教育’の確立をかねてより強く要求していた。とくに、労働運動側の一部には、労働組合会議を中心に、教育の供給における平等に力点を置き、ひとつの学校にグラマースクール、実業学校、モダンスクールの複数コースを備えた中等学校（multilateral secondary school）を推進する動きがあった。実際、労働党は1942年以降、複数コースを備えた中等学校の推進を公式には掲げるようになった。地方教育当局の中にも、たとえば1944年7月に教育再建案を策定したロンドン州当局のように、複数コースを備えた中等学校への強い志向を持つものがあつた。

その後、複数コースを備えた中等学校は、総合中等学校（comprehensive school）としてとくに1960年代の労働党政権が積極的に推進し、そこではまたグラマースクールが徹底的に批判された。

(14) J. Harris, 'Political ideas and the debate on State welfare, 1940-45', in Smith (ed.), *War and Social Change*, *op.cit.*, pp.239-246.

しかし、1944年教育法の制定に際しては、複数コースを備えた中等学校の推進を公式には掲げていた労働党も、実際にそれに固執することはなかった。そして、同法にもとづき1945年から1951年までの労働党政権が進めた教育政策も、あくまで三分岐型システムを基礎としたもので、総合中等学校は興味深い実験的な試みとしてしかとらえられなかった。いまして厳密に言えば、1940年代の労働党政権は結果として、三分岐型システムの中でのグラマースクールのさらなる拡張・地位の強化をもたらした。その要因のひとつには、子供をグラマースクールで教育させたいという親の願望が、政府や地方教育当局にとっての強い圧力として作用したことがあげられる。同時に、労働党政権で教育政策の責任者となった政治家たちに、グラマースクールへの畏敬の念が顕著であった。教育相をつとめたウィルキンソンとトムリンソンや教育政務次官だったハードマンは、グラマースクールこそが中等教育の理想的な姿であり、その拡張こそが労働者階級の子弟にとってのより輝かしい将来への道を開く機会の増大につながると確信していたのである。⁽¹⁵⁾

かくして、1940年代の労働党政権の下でグラマースクールの拡張・地位強化が進む中で、三分岐型システムを支えるひとつである実業学校は、明らかに蔑ろにされた。そしてこのことは、一見すると、戦後再建に関するバーネットの議論を支持しうることごとき状況が展開したことを意味した。M. サンダーソンが主張するように、中等教育における社会的公正と産業のニーズという2つの目標が対立し、前者が常に優先されたために、戦後の相対的な経済的衰退に拍車がかかったというのである。以下でその議論を見ておこう。

第二次世界大戦終結時までには、これら2つの目的を両立させようという政府の意志が、明確に示されていた。1920年代末には、1925年から1929年の間教育院総裁をつとめたパーシーが、グラマースクールから総合大学進学というコースの科学技術版として、実業学校から科学技術大学というコースを確立することを提唱した。1938年のスペンス報告でも実業学校が重視され、数が多いグラマースクールの一部を実業学校に転換すべしと謳われた。さらに、1944年教育法制定後の教育省の公式パンフレットでも、実業学校教育の拡充が前向きに語られていた。ところが実際には、実業学校のめざましい成長は起こらなかった。1947年から1962年の間に実業学校の生徒数が中等教育生徒数に占める割合はコンスタントに1.2パーセント程度にとどまり、学校数は321校から225校に減少した。このように実業学校教育が伸び悩んだ要因には、まず、うえに述べたようなグラマースクールを至上とする政治家の姿勢や親の圧力があげられる。労働党政権の教育大臣たちに、実業学校拡充の熱意はおよそなかった。たとえばトムリンソンは、ミドルスバラの教育計画で実業学校生徒数の割合が28パーセントに設定されていたのに対し、これを10パーセント程度に抑

(15) Lowe, *Education...*, *op.cit.*, pp.37-48; Lawson and Silver, *op.cit.*, pp.422-424; Thom, *op.cit.*, pp.112-120. なお、1950年代保守党政権の総合中等学校に対する否定的な見解については、National Archives, Kew (以下, NA), ED 34/192 に所収の資料(とくに 'Comprehensive Schools', n.d., but October 1952) を見られたい。

えるよう圧力をかけ、実業学校生徒数の割合を高めることを計画した他の地方当局にも同様の変更を迫った。実は党内左派も、階級的差異を助長するとして、伝統的に、実業学校教育に懐疑的であった。労働者階級の子弟に労働者階級の職を拙速に仕込むばかりで、彼らがミドルクラスのものと考えられる一般的な教育を受ける機会を否定してしまうというのであった。他方、労働組合には、実業学校教育が熟練技術者の供給過剰をもたらすとの懸念が強かった。同時に、当初は一部の地方当局が、また1960年代半ば以降は労働党政権が総合中等学校の推進を図った際にも、蔑ろにされたのは実業学校であった。戦前には実業学校が隆盛を誇ったことで有名だったロンドンが、その典型的な例であった。そこでは1961年までに、総合中等学校が59校となったのに対しグラマースクールも21校あったが、実業学校は総合中等学校に吸収されるなどして5校が残ったにすぎなかった。⁽¹⁶⁾

たしかに、1950年代半ば以降、保守党政権の下では高等教育における科学・技術教育の拡充が謳われた。ところが、中等教育における実業学校は、狭義の職業教育を提供するにすぎずテクノロジー時代の科学・技術教育の基礎を学ぶ場としては不十分だとみなされたこともあって、ますます軽視されるようになった。結局、イングランドとウェールズにおいて1950年から1970年の間に新モダンスクールが3,227校から2,691校に、グラマースクールが1,192校から1,038校に漸減し、総合中等学校は10校から1,250校へと激増する中で、元々301校にすぎなかった実業学校は82校を残すのみになった。⁽¹⁷⁾しかしサンダーソンによれば、中等教育における実業学校の、すなわち職業訓練の軽視は、長期的には熟練労働力の不足をもたらし、このことが、一方での国内産業の競争力低下による輸入の増加からの国際収支の赤字という問題と、もう一方での熟練労働力の賃金上昇によるインフレ圧力という問題とを引き起こしたのであった。⁽¹⁸⁾

ただし、グラマースクールの重視と実業学校の軽視が、戦後再建における産業の再建を犠牲にした理想的な福祉国家の建設というバーネットの主張を支持することにはおよそつながらないようである。J. トムリンソンが指摘するように、1944年教育法制定時に示された様々な政策目標の達成は、戦後再建期の厳しい経済状況の下で、部分的な達成にとどまることを余儀なくされた。離学年齢の16歳までの引き上げは、さしあたりは1947年になって、15歳までの引き上げとされた。教師養成年限の2年間から3年間への延長はなされず、むしろ、教師不足の状況がある中で多くの教師が、1年間の臨時養成プログラムを受けたのみであった。何より、教育政策関連事業への建設資材・労働力の投下が輸出振興のために抑制されたことや、1942年以降の出生率の上昇で1940年代後半の教育関連の投資が初等教育に集中せざるを得なかったことで、中等教育施設の拡充は蔑ろに

(16) M. Sanderson, 'Social Equity and Industrial Need: A Dilemma of English Education since 1945', in T. Gourvish and A. O'Day (eds.), *Britain Since 1945* (Basingstoke and London: Macmillan, 1991) pp.159-166.

(17) M. Seaborne and R. Lowe, *The English School: its architecture and organization Volume II 1870-1970* (London, Henley and Boston: Routledge and Kegan Paul, 1977), p.158.

(18) Sanderson, *op.cit.*, pp.180-182.

⁽¹⁹⁾された。イングランドとウェールズで 1947 年から 1951 年の間に新設された中等学校は、150 校にすぎなかった。⁽²⁰⁾そうした中で、離学年齢の引き上げで中等学校生徒定員が 3 分の 1 増加したことに対応するためには既存施設に頼らざるを得ず、そのことは、実業学校や新モダンスクールに比して格段に充実した施設をすでに有していたグラマースクール偏重の流れを助長したのであった。要するに、「1940 年代後半の教育政策に理想的な福祉国家建設の要素などおよそ存在せず、教育の供給、とくに建築物という点で、ニーズに応えられないものであった」⁽²¹⁾。

同時に、1944 年教育法の制定と同法に基づく中等教育の改革は、うえにみたように、理想的な福祉国家建設に関するコンセンサスを体現したものでもおよそなかった。後述のベヴァリッジ報告に対抗する政策を政府として、また保守党として呈示する必要がある中で、既存のシステムを抜本的に改革することなく、したがって安上がりを実施できると考えられた再建は、保守党にとってはイデオロギー上、各政党や官僚のトップにとっては経済的な理由から、きわめて受け入れやすいものだった。たしかに労働運動内部には、パブリックスクールの改革や総合中等学校の推進を求める声もあったが、経済的な制約を認識する 1940 年代の労働党の指導層が最重視したのは、既存のシステムにおいて最善のものと彼ら自身もみなしたグラマースクールを中心とした中等教育の機会を、より多くの者に遍く与えることにとどまった。かくして、教育に関する戦後再建は、「例外的」に、保守党・労働党間で「最小限の分裂的な効果」⁽²²⁾しかもたらさなかったのである。

III. 保健政策

戦後再建期の保健政策の検討によって確立された、すべての者がアクセスできる廉価な医療サービスである国民保健サービス (National Health Service, 以下, NHS) は、戦後イギリス福祉国家の象徴的存在となった。その成立過程に関しては多くの研究があるが、それらは、改革の原動力をどこに見出すかという点で、重要な議論を引き起こしてきた。戦後の保健政策研究に関する第一人者であるウェブスターが指摘しているように、従来の研究は、戦後の保健政策研究の原点である上記のティトマスの研究が戦争のインパクトを改革の主要な原動力とみなしていることを除けば、1950 年代末のエクスタインの研究以降、改革の主要な原動力は専門家、すなわち医療・医学に従事する

(19) Tomlinson, *Democratic Socialism...*, *op.cit.*, pp.239-244.

(20) Seaborne and Lowe, *op.cit.*, p.155.

(21) Tomlinson, *Democratic Socialism...*, *op.cit.*, p.245. Lowe, *Education...*, *op.cit.*, pp.41-42 も参照のこと。実際、1949 年には政府内で、「最低限の必要のみに限定された」教育関係の建築計画をさらに 40 パーセント削減すべしとの圧力がかかり、教育大臣が「その影響は計り知れないほど重大だ」と強く抗議していた。(NA, CAB 134/642, 'Cabinet Production Committee. Educational Building Programme 1950-1952. Memorandum by the Minister of Education', 27 May 1949.)

(22) Jefferys, *The Churchill Coalition...*, *op.cit.*, p.129.

者だとみなす傾向が強かった。そもそも医学界には長く改革の伝統があり、とくに両大戦間期に、医学が進歩する一方でその恩恵が国民の間で不均衡にしか享受されていないという専門家達の現実認識が、医療システムの改革による医療ケアの平等な提供の実現に彼らを駆り立て、最終的な NHS の確立までの過程で圧力団体としてきわめて重要な役割を果たした。つまり NHS は、約 30 年にわたる医師のアジテーションの所産だ、というのである。⁽²³⁾

こうした見解は、医学・医療の専門家を中心に形成されたコンセンサスを強調するとともに、保健政策での改革は医学の進歩の当然の帰結であり、政府をはじめ政治的組織の果たした役割はきわめて小さいものだったと評価する傾向にある。その最たる例が、病院を頂点とした地域ごとの序列的な医療システムの推進が NHS として結実したとするフォックスの主張である。ここでの病院とは、基本的には実験・研究施設を有する大学付属病院である教育病院 (teaching hospitals) であり、医学の進歩の最先端を担っていた。それらを既存の保健行政区域より大きい地域ごとの頂点として、最先端の知識や経験を末端の医療の現場にまで浸透させていく序列的な医療システムが、NHS だというのである。イギリスにおいてそうしたシステムの確立を推進する契機となったのは、国王をも患者にしていた医学界の大御所ドーソンが議長をつとめた医療システムに関する諮問委員会の中間報告として 1920 年に出版された、いわゆるドーソン報告であった。そして「1930 年代末までには、保健政策の基礎は地域における病院の序列であるべきだというコンセンサスに対する重要な異論はおよそなくなっていた。」⁽²⁴⁾

フォックスは、第二次世界大戦以降の保健政策策定において「詳細に関する激しい論争」はたしかにあったが、「医療ケアを、病院を基礎としたヒエラルキーとして認識する、第一次世界大戦以来発展してきた組織に関するコンセンサスが、新しい NHS の基礎であるべきだ」という点については、「議論はなかった」ことを強調している。要するに、「戦時の国民的連帯の経験が制度の詳細に関する同意を速めたということはあるにしても、そうした経験が組織や優先順位に関するコンセンサスの実質に影響することはなかった」のであり、「保守党や自由党〔の政府〕によっても...〔労働党政権下で確立されたものと〕同様の制度が創出されたであろう」というのである。フォックスにとって、保健政策は他の政策分野での展開とは無関係にもっぱら医学の進歩にもとづいた独自の展

(23) C. Webster, 'Conflict and Consensus: Explaining the British Health Service', *Twentieth Century British History*, vol.1, no.2 (1990), esp., pp.117-119 and 133-135; H. Eckstein, *The English Health Service* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958) (高須裕三訳『医療保障』誠信書房, 1961年); H. Eckstein, *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association* (London: George Allen and Unwin, 1960). 邦語文献としては、小川喜一『イギリス国営医療事業の成立過程に関する研究』風間書房, 1968年, 第三章から第五章, 榎原朗『イギリス社会保障の史的研究 II』法律文化社, 1980年, 第七章を参照のこと。

(24) D. Fox, 'The National Health Service and the Second World War', in Smith (ed.), *War and Social Change*, op.cit., p.41.

開を遂げたものであった。同時に、イギリスの保健政策に関するほとんどの研究が「NHSをイギリス独特の制度」とみなしているのに対して、フォックスは、「20世紀中葉の西側諸国が採用した保健政策の同質性を強調する点で他の研究者とは異なる」と自認している。この同質性とは、「地域ごとに組織された病院と医師の階層的なヒエラルキーの創出」であり、政治文化が異なっても、ヨーロッパ諸国はもとよりアメリカにおいてさえも、イギリスと同様の保健政策のシステムが形成されたというのである。⁽²⁵⁾

このフォックスに典型的な、保健政策の展開における医学の進歩や専門家の役割を強調する研究に対して、クラインは、パターナリスティックで合理主義的な官僚が政策策定に果たした役割をより重視し、⁽²⁶⁾ ホニグズボームも、「ひとたび交渉が始まると、政策策定の主要な原動力は官僚機構の外部から来た」としながらも、官僚の果たした役割に一定の重要性を与えている。ただしそれは、以下に見るように必ずしも肯定的な評価とはなっていない。⁽²⁷⁾ そもそもホニグズボームは、保健政策に関与した専門家や官僚、政治家のバックグラウンドや人間性にも十分に目を配っており、⁽²⁸⁾ NHSの確立に至るまでの人間模様を存分に描いている。中でも興味深い点が、第1に、専門家間における微妙な人間関係である。NHSの確立に関与した専門家側の主要な人物には、イギリス医師会を代表したチャールズ・ヒルとロイヤル・カレッジ・オブ・フィジシャンの学長で顧問医のリーダー役だったモラン卿がいた。このうち、地方保健行政当局による統制に基づき一般開業医を地域の病院と連携を保った保健センター（health centre）にグループ分けし、その報酬を俸給制にすることに猛反対し、労働党政権下の保健相ベヴァンにとって最大の敵対者となったのがヒルであった。これに対し、ベヴァンの良き相談相手として専門家と政府の間の交渉をまとめる上で重要な役割を果たしたのがモランであった。自分の患者である「チャーチルとの近い関係を考慮すれば、モランがベヴァンにそれほど多大な影響を及ぼし得たのは驚くべきことであった。」しかしモランは、ヒルとヒルが代表する一般開業医を見下すところがあった。実際モランは、「独裁的」で、「民主的な手続きを嫌悪し、専門家達を先導したかったのであり、平の者達が語るのを待つ気などなかった。」そうしたモランの「無神経さ」が、ベヴァンと近くなるという「大胆な行動を可能にした」というのである。一方、幼くして父を亡くし苦労したヒルは、1950年以降は保守党議員として活躍するが、ケンブリッジ大学時代にその労働党支部に属してより、「心情は常に政治的左派のそれと共にあった。」キャリアを地方当局での保健医務に従事することから始めたこともあって、ヒルは第二次世界大戦半ばまでは、保健サービスが地方当局による統制にもとづいて再編される方向をむしろ推進していた。し

(25) *Ibid.*, pp.32-35 and 41-51 (引用は 43, 50 および 33 ページ)。

(26) R. Klein, *The Politics of the National Health Service* (London and New York: Longman, 1989, Second Edition), esp., ch.1.

(27) F. Honigsbaum, *Health, Happiness, and Security* (London: Routledge, 1989), p.215; *idem*, *The Division in British Medicine* (New York: St. Martin's Press, 1979) も参照。

(28) たとえば *The Division* の 323-340 ページの 'Biographies of Key Figures' は至便である。

かしこの方向に対する反発がイギリス医師会の大勢を占めると見て取るや、ヒルは自らの見解を改め、政府にとっての強烈な敵対者となった。換言すれば、独善的なモランとは異なり「医療界のムードにずっと敏感だったヒルは、それに囚われたのでもあった。」⁽²⁹⁾

一方、保健省の官僚達、とくに 1940 年から 5 年間事務次官をつとめたモードは、ヒル達の反対を過小評価し、1919 年の同省創設以来の方針である地方当局による統制に基づく再編という方向を押し付けようとしたために、事態を泥沼化させてしまった。しかも、「結局、官僚の中で外部の専門家に匹敵する影響を及ぼし得た者はいなかった。ヒルとモランに率いられた医師達が、その意思を保健省に押し付けているも同然だった。」たしかに、保健サービス再編の構想が瓦解することを防ぐためには、「ベヴァンのような強い大臣を必要とした。」ベヴァンは、歴代の保健相が官僚の言いなりだったのに対して、自ら決断することができた。同時に、ベヴァンは最重視した病院の国有化の実現のために、保健サービスの地方当局による統制という労働党の原則に拘泥しないという「柔軟性」も持ち合わせていた。しかしそれは取りも直さず、「彼もまた専門家を満足させる必要を認識していた」ことを意味した。「医師なしに、NHS はあり得なかったし、彼らの支持なしに、それが存続する可能性もなかった」のであった。結局、「NHS 自体がベヴァンや労働党政府によってもたらされたとは言い難い」のであり、ベヴァンは「時代の流れの先頭に立つという幸運に恵まれた」にすぎなかった、というのである。⁽³⁰⁾

このように戦後再建期の保健政策研究では、結局のところ、専門家が改革の原動力であり、政治家や労働運動が果たした役割は相対的に小さかったとされる傾向が強い。これに対して前出のウェブスターは、労働運動が果たした役割をより重視すると同時に、専門家を中心としたコンセンサスの形成を否定し、また、確立した NHS についての否定的な評価をより強調している。すなわちウェブスターによれば、第 1 に、第二次世界大戦以前には、フォックスの言うような地域主義に関するコンセンサスが形成されていたどころか、地域主義は大きな論争を呼んでいた。そもそも、フォックスが重視するドーソン報告は、保健行政機構の具体的な形態についての結論を出せないでいた。ドーソン自身のねらいは、ボランティア病院や個人の開業医の利害を守ること、とくに俸給制を阻止することにあった。これに対し、当初は教育政策に、次いで保健政策に多大な影響を及ぼした社会改革派の官僚だったモラントは、保健行政の地方行政への取り込みの推進を図ろうとした。両者の見解は対立したまま、中間報告であるドーソン報告の最終報告が作成されることはなかった。病院に関する政策におけるボランティア病院と地方当局の間での協力も進まず、両者は対立したままの状況だった。⁽³¹⁾

そうした中、保健省の官僚たちは、政治的には保守党寄りだった者も少なからずいたものの、基本

(29) Honigsbaum, *Health...*, *op.cit.*, p.216 and *The Division*, *op.cit.*, p.329 (引用は各ページ)

(30) Honigsbaum, *Health...*, *op.cit.*, pp.216-217 (引用は各ページ)

(31) Webster, 'Conflict...', *op.cit.*, pp.124-128, 136-138 and 142-143.

的にはモラントの考え方を引き継ごうという流れの中で、労働運動側の見解に、より影響されるようになり、かくして形成された労働運動、官僚および地方当局のコンセンサスが、NHSの確立に重要な役割を果たした、とウェブスターはみるのである。そもそもモラントは、1909年の救貧法委員会報告での少数報告を執筆したひとりウェブスターと親交があり、フェビアン主義の影響を受けていた。そうした下地の上に、とくに両大戦間期以降の保健政策には、フェビアン協会、社会主義者医師連盟 (Socialist Medical Association)、労働組合、ロンドン州当局をはじめとする労働党が支配する地方当局が、また、戦時連立政権においては労働党の閣僚が、重要な影響を及ぼしたというのである。たとえば大戦直前のロンドン州当局は、経営難にあえいでいたロンドンのボランティア病院を引き継ぐという形での病院再編にかなり前向きだった。また、一部の地方当局は、保健センターの試みに積極的だった。さらに、労働運動側とは対立する立場にあったイギリス医師会が設置した戦後の保健政策に関する委員会の1942年の報告は、社会主義者医師連盟の介入の結果、イギリス医師会の意見の大勢とは大きく異なり、保健センターを前面に出す内容のものとなった。しかも、この報告を保健省がイギリス医師会全体の考えを反映したものと誤解したために、戦後の保健政策の策定では、保健センターがひとつの柱となった。そして保健センターは、地方当局に雇用される俸給制と結びついていたために、イギリス医師会が猛烈に反対することになったのである。こうした点は他の研究者も指摘するところではあるが、ウェブスターは、第1に、官僚達がとくに大戦以降、「労働党、ロンドン州当局、社会主義者医師連盟から発せられる政策にきわめて敏感になり、それらは、有権者の要求を判断する主要な尺度として用いられた」こと、第2に、かくして労働党的な思考の方が官僚達の間でいよいよ優勢となる中で、彼らが、「1945年に政権の座についた労働党政府の方が、1920年にモラントが望んだものに取りかかるのに適している」と考え、普遍的で包括的な、福祉の非市場化、「非商品化」をめざしたことを強調し、保健行政の改革における政治的要素を重視するのである。⁽³²⁾

同時に、この官僚と労働運動のコンセンサスは、大多数の専門家や保守派の政治家の猛反発に遭遇した。労働党政権の下で確立したNHSは、病院・一般開業医・地方自治体の3分立のシステムを維持し、教育病院には独立性が与えられ、地方当局による保健センターの推進や俸給制は不十分にとどまったというように、結局、フォスターの主張するような教育病院を頂点とした序列的地域主義のコンセンサスはもとより、地方保健当局による一元的なシステムへの再編成という構想からも程遠いものとなった。対立する両陣営から「最善の妥協」としかみなされなかったこの結果は、両陣営が、「システムを不安定化させる危険を冒すよりも、休戦ラインを恒久的な境界線として受け入れた」結果であった。かくして「徐々に、システム全般についての見せかけのコンセンサスが成長

(32) *Ibid.*, pp.138-141 and 144-150 (引用は 145, 148 および 149 ページ)。

し、かつては一時的な便宜とみなされた多くの特徴に恒久性を与えた。⁽³³⁾そして、この見せかけのコンセンサスは、次第に「自己満足のエートを生み」、長きにわたり、問題の多いシステムの「さらなる、本質的な修正に対する知的防衛に寄与した」というのである。⁽³⁴⁾

戦後再建期の保健政策は、困難な経済状況によっても制約を受けた。たしかに、労働党政権下で、1949年から1951年の間 NHS への政府支出は社会サービス支出全体の3分の1強を占め、NHS における‘支出の危機’が政治問題化した。⁽³⁵⁾しかし、その支出の内容は、パーネットの言う産業の再建を損なうような理想的な福祉国家の一翼を担うものとは、およそ言い難いものであった。たとえば、1949年から1956年の間、イングランドとウェールズにおける病院サービス支出の約96パーセントが維持管理費で、そのうちの約60パーセントが賃金・俸給であり、さらにそのうちの80パーセント強が看護業務その他の、医師以外の部分であった。そうした業務での雇用の大半は女性向けで、その多くがパートタイムの労働者であった。労働供給における主要な問題は、伝統的基幹産業での男性労働力の不足だったから、NHS が労働供給の面で生産増強にマイナスに影響した様子はなかった。また、病院の建設は1950年代末になるまで皆無だったし、保健センターの建設も厳しく制限されたから、資材供給の点でも、NHS が生産増強にマイナスに作用することはなかった。換言すれば、NHS の実施に際しては、政府が生産の増強を最優先する中で、さしあたり既存の施設で間に合わせるよりほかなかったのである。⁽³⁶⁾

IV . 住宅政策・都市計画

政府からの補助金に支えられた地方当局による住宅供給は、両大戦間期に盛んに行なわれた。ただしそれは、スラム化した住宅の建て直しが中心であり、20世紀に入ってから大きく発展した自動車、電機等の新型産業の成長で繁栄するイングランド南部やミッドランズ等の人口流入地域での住宅需要に応えるにはおよそ不十分であった。しかも、1930年代後半には平均して年間33万軒に達していた住宅建設は、第二次世界大戦中には年平均5,000軒足らずに激減した。大戦の勃発時にスラムとして取り壊し予定の住宅が55万軒存在し、それに加えてほどなくスラムに分類されるとみなされた住宅が35万軒に及んだにもかかわらずであった。さらに、大戦中の空爆により、47万5,000軒が破壊された。その上、大戦中に200万組に及ぶ結婚ラッシュがあり、1947年にピークに達する

(33) C. Webster, *The Health Service since the War* (London: HMSO, 1988), p.393.

(34) Webster, ‘Conflict...’, *op.cit.*, p.151.

(35) Tomlinson, *Democratic Socialism...*, *op.cit.*, pp.247 and 252. 支出の危機については、Webster, *The Health Service...*, *op.cit.*, ch.5 を参照のこと。

(36) Webster, *The Health Service...*, *op.cit.*, p.259; Tomlinson, *Democratic Socialism...*, *op.cit.*, pp.248-250.

ベビーブームを引き起こしたことも、戦後再建期の住宅政策にとってのさらなる重荷となった。⁽³⁷⁾

同時に、戦争は、単に住宅供給にとどまらない総合的な都市計画の策定を促し、都市計画の地位を戦後再建における重要な柱のひとつとみなされるところまで高めた。都市計画が重視されたのは、大きく以下の理由による。第1に、イギリス本土への空襲は概ね1940年から1942年の間に集中し、その結果100を優に超える都市が何らかの被害を受け、戦災復興が現実的な課題としてつきつけられた。第2に、大戦中に策定された様々な都市計画が、戦後の理想的な都市像を提示したものとて広く関心を集めた。戦災都市ではコヴェントリー（1941年）やプリマス（1943年）、ハル（1945年）の計画が、ロンドンについてもカウンティ・オブ・ロンドン計画（1943年）やグレーター・ロンドン計画（1944年）がとりわけ注目を集めた。第3に、これはとくにグレーター・ロンドン計画について言えることだが、都市計画の取り組みが、イギリス国土全体の均整のとれた発展をもたらす重要な手段になると考えられた。1930年代の世界大恐慌はイギリスにも深刻な失業問題を惹起したが、同時に、イギリスの失業問題は、すぐれて構造的な側面を持っていた。すなわち、19世紀半ばまで産業革命を牽引した旧基幹産業に依拠するイングランド北部、スコットランド、ウェールズ等の衰退と、上記の新型産業の拠点となったイングランド南部、ミッドランズ等における繁栄のコントラストである。両者では、大恐慌時の失業の程度にかなりの差があったが、都市計画上でも、後者、とくにロンドンへの過度な人口集中の是正が大戦前から急務とされていた。1937年には産業と人口の適正配置に関する王立委員会（議長の名にちなんで通称パーロー委員会）が設置されていた。グレーター・ロンドン計画に示されたロンドンからの余剰人口100万人を吸収するニュータウン建造には、そうした適正配置実現の手段として、大きな期待が寄せられたのである。⁽³⁸⁾

また、戦後再建における住宅政策や都市計画では、専門家による提言がかなり重視された。1944年に出版された戦後の住宅設計に関する政府委員会報告（議長の名にちなんで通称ダドリー報告）は、政府の公式住宅マニュアルや回状で採用され推奨された。また都市計画の作成にあたって、在野の都市計画家がコンサルタントとしてしばしば登用された。それまで地方当局の都市計画業務は、土木系の公吏に独占されていたが、この状況を打破し、外部の頭脳をとりいれるということが、ひとつの流れを成したのである。たとえば上記のプリマスやハルの計画や2つのロンドンの計画は、都市計画界の泰斗アーバークロムビー卿がコンサルタントとして作成の中心的な役割を担ったものであり、グレーター・ロンドン計画にもとづき指定された8つのニュータウンについては、政府自身

(37) J. Burnett, *A Social History of Housing 1815-1970* (Devon: David and Charles, 1978), pp.276-277; J. Stevenson, 'The Jerusalem that Failed?', in Gourvish and O'Day (eds.), *op.cit.*, p.97.

(38) さしあたり、G. E. Cherry, *Cities and Plans* (London: Edward Arnold, 1988), ch.5; J. Hasegawa, 'The Rise and Fall of Radical Reconstruction in 1940s Britain', *Twentieth Century British History*, vol.10, no.2 (1999); N. Tiratsoo, 'The Reconstruction of British Blitzed Cities', *Contemporary British History*, vol.14, no.1 (2000) を見られたい。

が選んだ在野の都市計画家がコンサルタントとして計画を作成した。⁽³⁹⁾

さらに、戦後再建にむけて新たに制定された都市計画法が、かなり革新的な内容のものであった。第二次世界大戦初期に設置された、都市計画に関連した補償と開発利益に関する政府の専門家委員会（議長の名にちなんで通称アスワット委員会）は、土地の国有化の可能性さえ検討し、1942年に出版されたその最終報告までに国有化自体は断念したが、開発権の国家帰属という概念を打ち出し、それが1947年都市農村計画法に採り入れられた。同法では、認可を受けて開発される土地が創り出す価値に対する100パーセントの開発税を徴することになった。また、同法に先立つ1944年都市農村計画法では、その主目的である戦災地再開発のために、強制買収を原則とする地方当局による土地の公的買収の道が開かれた。この戦災地買収は政府からの補助金にもとづいていたので、多くの戦災都市当局が実際に政府に買収を申請した。大戦中に戦時連立政府が制定した戦後再建のための法律としてはとかく1944年教育法が注目されがちだが、都市計画の分野でも、地方当局による土地の強制買収の原則というきわめて革新的な法律が制定されていたのである。⁽⁴⁰⁾

こうして、住宅政策や都市計画の策定は第二次世界大戦中に着々と進められ、戦後の労働党政権がその実施に取り組むことになった。住宅は1945年の総選挙をはじめとして国民がきわめて重視する関心事であり、労働党は年間24万軒の建設を公約していた。しかし、労働党政権下で1951年までに建設されたのは総計90万軒にとどまり、このことが、年間30万軒の住宅建設を公約した保守党が同年の総選挙で政権に返り咲く一因となった。実際、チャーチル保守党政権下では、1953年に31万9000軒、翌1954年には34万8000軒の住宅が建設されたが、同時に、住宅政策は保守党政権、とくに大蔵大臣をつとめたパトラーを最も悩ませる問題となった。そもそも保守党政権内では労働党政権がもたらしたような福祉国家にかわるものとしての、不動産所有民主主義（property owning democracy）を求める強い声があがるようになっていた。1952年6月には党内有力者のひとりウルトンが、不動産所有民主主義に関する閣内メモを提出した。減税等により‘ひとびとを解放’するためには政府支出の削減が必定であると考えたウルトンは、政府にとってとりわけ長期的な支出を必然化する住宅政策に目をつけた。民間部門での住宅建設への補助金等によって、従来、公営住宅に集中しすぎていた住宅供給における民間部門の迅速な拡充を求めたのである。パトラーも、生産と輸出の増強のために、政府支出、中でも社会政策関連の支出の削減は必定であると考えていた。しかし、資材統制の撤廃は時期尚早と考えられたこと、公営住宅建設削減に担当大臣のマクミランが頑強に抵抗したこと、そのマクミランとチャーチルの関係が比較的良好で、一方、チャーチルとパトラーの間には微妙な距離があったこともあって、住宅建設の推進に強く抑制がかけられる

(39) Burnett, *op.cit.*, pp.281-285; P. Larkham and K. Lilley, *Planning the 'City of Tomorrow'* (Pickering: Inch's Books, 2001).

(40) J. B. Cullingworth, *Environmental Planning 1939-1969, vol I: Reconstruction and Land Use Planning 1939-1947* (London: HMSO, 1975).

ことはさしあたりなかった。何より、世論が住宅建設の抑制を許さないと考えられた。そこでの大幅な削減、すなわち福祉国家に対するスタンスの変更は、きわめて難しい政治問題を引き起こすであろうこともパトラーはよくわかっていた。実際、パトラーは予算配分において全般的に支出の抑制を厳しく迫り続け、学校や病院の建設が抑制されたが、その一方で住宅建設は量的には大きく前進するという状態がしばらく続いたのである。⁽⁴¹⁾

とは言え、1951年から1955年までのチャーチル保守党政権の間に、住宅政策の力点は徐々にではあるが変化していった。たしかに、年間30万軒という目標以上の住宅が建設されたが、1954年以降は住宅への政府支出が縮小されたし、よく知られたように住宅の質的水準は当初の構想より下げられたものとなった。1940年代後半の労働党政権時代に住宅政策に責任を負ったベヴァンは、住宅の質の改善を重視し、ダドリー報告以上の水準の住宅供給に努め、質より量を求めた野党時代の保守党に対しては、庶民向けの住宅に住む必要のない人間の階級的偏見と応酬していた。⁽⁴²⁾ しかも、1956年までには一般向け住宅の補助金が廃止され、地方当局はスラム・クリアランスに集中させられるようになった。「これは、資産調査の住宅版とでも言えるものであり、住宅部門は多くの点で、1930年代のモデルに立ち帰った。」⁽⁴³⁾ 保守党政権は1950年代後半になると、住宅ローンの適用範囲を広め、民間建設業の活動を最大限奨励する等の措置で、不動産所有民主主義をいよいよ前面に押し出すようになった。労働党は賃貸用公共住宅の拡張を主張し続けたので、住宅政策は保守党・労働党間のイデオロギー上の相違が明確に示される分野となった。⁽⁴⁴⁾

保守党・労働党間のイデオロギー上の相違は、都市計画においても明確にあらわれた。1944年都市農村計画法に定められた戦災地の地方当局による公的買収の範囲は、地方当局の申請を下方修正して政府から承認されるのが常であった。もっともこれは、厳しい経済状況の中で政府支出を輸出の振興に最大限注ぐために、1940年代後半の労働党政権下でなされたことであった。しかし地方政治での戦災復興都市計画の展開をみると、保守党・労働党間のイデオロギー上の相違は明白となる。地方議会で労働党が多数を占めた戦災都市が土地買収に積極的だったのに対して、保守党が多数を占めた場合は、利害関係者である地主や商業関係者の既得権益の擁護の為に、土地買収を可能な限り回避する傾向にあった。全般に保守党は資産の公有化には反対だったのであり、このことは1947年都市農村計画法に定められた開発税の徴収が1953年に撤廃されたことに如実に示されていた。⁽⁴⁵⁾

(41) H. Jones, 'New tricks for an old dog? The Conservatives and social policy. 1951-5', in A. Gorst, L. Johnman and W. Scott Lucas (eds.), *Contemporary British History 1931-1961* (London and New York: Pinter Publishers, 1991), pp.36-39.

(42) M. Francis, 'Not Reformed Capitalism, But... Democratic Socialism': The Ideology of the Labour Leadership, 1945-51', in Jones and Kandiah (eds.), *op.cit.*, p.52.

(43) Jones, 'New tricks... ', *op.cit.*, p.41.

(44) Burnett, *op.cit.*, pp.278-279; M. Kandiah, 'Conservative Leaders, Strategy - and 'Consensus'? 1945-1964', in Jones and Kandiah (eds.), *op.cit.*, pp.68-69.

(45) J. Hasegawa, *Replanning the Blitzed City Centre* (Buckingham and Philadelphia: Open

都市計画は、また、専門家の重用が最も顕著にみられただけに、それが一時的な現象に終わったことが最も目立つ分野ともなった。アーパークロムビーのような著名な都市計画家がコンサルタントをつとめた場合でも、戦災都市ハルの復興計画は結局市当局によって放棄されたし、アーパークロムビーの先達としてリヴァプール大学やロンドン大学で教鞭をとったアヅヘッドが1942年に作成したサウサンプトンの復興計画や、アーパークロムビーと並ぶ著名な都市計画家だったシャープのクロリー・ニュータウン計画も同様の運命を辿った。全般に、地方当局は、多忙なコンサルタントが地元に着せず、コストを度外視して計画を策定する傾向にあると批判的だった。実際、アーパークロムビーがコンサルタントをつとめ、戦災復興の成功例とされるプリマスの有力な市議員でさえ、1940年代末に都市農村計画省の官僚に、都市計画は結局、地方当局の公吏によって行なわれるべき業務だとその本音を吐露していた。1940年代末に都市農村計画省の官僚が述べたように、第二次世界大戦以来の、在野の専門家による計画作成の時代は終わりを告げ、計画の作成は、再び、地方当局の公吏が独占的に担うようになったのである。⁽⁴⁶⁾

さて、バーネットは、とりわけ戦後再建期の住宅政策や都市計画が産業の再建を犠牲にして進められたとみなしているが、⁽⁴⁷⁾すでに示唆してきたように、労働党政権が常に最優先したのは輸出振興であった。資源の配給の面でも、たしかに住宅建設は材木を多く消費したが、これは産業の再建にはあまり必要ない資材であった。しかも材木は多くを輸入に頼っていたために、国際収支改善の観点から、その配給は抑制されがちであった。戦後再建期の住宅建設への政府支出は他の社会政策関連分野に比べれば大きかったが、そのGNP比が両大戦間期の値を超えることはなかった。強いて言えば、保守党政権の当初の数年に政府による「住宅建設の大サービス」がみられたが、⁽⁴⁸⁾これが一時的だったことはうえに述べた通りである。

University Press, 1992); *idem*, 'Governments, consultants and expert bodies in the physical reconstruction of the City of London in the 1940s', *Planning Perspectives*, vol.14, no.2 (1999); *idem*, 'The Reconstruction of Portsmouth in the 1940s', *Contemporary British History*, vol.14, no.1 (2000).

(46) N. Tiratsoo, 'Labour and the reconstruction of Hull', in *idem* (ed.), *The Attlee Years* (London and New York: Pinter Publishers, 1991); Hasegawa, *Replanning...*, *op.cit.*, chs. 5 and 7. 長谷川淳一「1947年都市農村計画法制定期のイギリスにおける都市計画家の資格をめぐる論争」『都市計画』別冊(第34回日本都市計画学会学術研究論文集, 1999年)。

(47) Barnett, *The Audit...*, *op.cit.*, pp.242-247.

(48) Tomlinson, *Democratic Socialism...*, *op.cit.*, pp.245-247 (引用は247ページ)。1940年代末の住宅建築資材の供給状況を示す一例として、NA, CAB 134/644, Minutes of the 21st meeting of the Cabinet Production Committee, 8 December 1950, pp.1-3を見られたい。

V. 社会保障政策

1942年12月のベヴァリッジ報告およびそれに基づく一連の社会保障立法によるシステムが、NHSと共に戦後イギリスの福祉国家の象徴とみなされてきたことはよく知られたことであろう。⁽⁴⁹⁾ 1948年7月の国民保険法とNHS法の実施に際しては、とくに労働党支持の大衆紙が大きくこれを取り上げた。たとえば『デイリー・ヘラルド』紙は、法実施日の2日前の社説で、「イギリス史における偉大な日が目前に迫っている。…労働党政権が2つの革命を行なおうとしている。それらは平和的な革命ではあるが、国民の健康と幸福に意味するところはきわめて大きい」とうたい、そのひとつである国民保険制度によって、「国民はゆりかごから墓場まで、逆境に対する国家からの保護を与えられることになる」と述べた。⁽⁵⁰⁾ 『デイリー・ミラー』紙も、実施日の社説で「ついにこの日がやってきた！」とその喜びを露にした。老齢や失業といった問題に対して長年にわたり様々な施策がとられてはきたが、「しかし人々は不遇に対する、より完全な保護を常に求めた。忠実な国民に、国家がより大きな責任を負うことを求めた。社会保障を求めたのだ。そして今日より、人々はそれを有するのである」というのであった。⁽⁵¹⁾

こうしたシステムの礎となったベヴァリッジ報告は、本来、ベヴァリッジを議長に關係各省の中堅どころの官僚を委員として1941年6月に設置された政府委員会の報告書だが、その策定については、いわばベヴァリッジのワンマンショーとなった点が一方で強調されてきた。たしかに、ベヴァリッジは、委員会の官僚たちの意見を聞き入れるつもりなどおよそないという印象を彼ら自身に与えた。たとえばある官僚は委員会での同僚に、「自分が、議長は明らかに重要だと感じていらっしや

(49) *Social Insurance and Allied Services* (London: HMSO, 1942), Cmd., 6404 (山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告』至誠堂, 1969年)。同報告については、J. Harris, *William Beveridge* (Oxford: Oxford University Press, 1977), esp., chs.16 and 17; M. Hill, *Social Security Policy in Britain* (Aldershot and Vermont: Edward Elgar, 1990), ch.3を参照。邦語文献としては、櫻原前掲書『イギリス社会保障の史的研究II』, 第五章および第八章, 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会, 1990年, 第三章を参照のこと。

(50) ‘Monday’, *Daily Herald*, 3 July 1948, p.3. 同紙ではこのほか, ‘All ready for A-Day’, 1 July 1948, p.2; ‘The Day’, 5 July 1948, p.2; ‘Freedom form want’, 5 July 1948, p.2; ‘Attlee thanks the pioneers’, 5 July 1948, p.2も参照のこと。

(51) ‘This Day’, *The Daily Mirror*, 5 July 1948, p.2. 同紙ではこのほか, ‘July 5. This Day Makes History’, 6 July 1948, p.3も参照のこと。両紙においても, こうしたシステムの成功にとって生産の増強によるイギリス経済の繁栄が重要であることが強調されているが, 保守党支持の『デイリー・テレグラフ』紙は, 保守党議員による詳細な分析といった色合いの記事を掲載し, 「コストが大きい」点に釘をさしていた。(D. Walker-Smith, ‘How the New National Insurance Scheme Will Operate’, *The Daily Telegraph and Morning Post*, 3 July 1948, p.2.)

らない点について拘り続けることで、委員会での邪魔者になっている⁽⁵²⁾」との懸念や、「もし議長が、われわれ委員達は包括的な諸提案を提出してきたという事実を無視し続けなさるのであれば、控えめながらもひと言抗議申し上げたいと感じるでしょう⁽⁵³⁾」といった不満を述べた。実際、1942年12月のベヴァリッジ報告の実質は、外部諸団体等による委員会への様々な証言もまだほとんどなされていなかった1941年12月と1942年1月にベヴァリッジ自身が作成した文書に基づくものであり、そこで示された諸原則が委員会内部での議論で修正されることは稀であった⁽⁵⁴⁾。

しかし、実際にはいくつかの重要な点で、ベヴァリッジは官僚や外部専門家の意見を受け入れ、あるいは少なくとも検討することを試みた。第1に、社会保障行政の監督責任を議会と切り離された委員会(Board)に置くというベヴァリッジの提案に対して、社会保障を政治の場から切り離すのではなく、新たに社会保障省を設置すべきだというベヴァリッジ委員会の官僚達の意見が受け入れられた。第2に、均一額の最低生活給付の原則に関する点である。この点については、地域によって家賃が大きく異なることが問題とされ、新たに小委員会が設置されたが、そこではヨークの社会調査で知られたロントリーが、食糧、光熱費、衣服については均一額だが家賃については地域ごとの差異を考慮した給付を行なうべきだと強く主張し、ベヴァリッジもこの主張に動かされ、短期ならばそうした支給はあり得ると考えた。しかし、これに対してベヴァリッジ委員会の官僚達は、格差のある給付が資力調査のニュアンスを持たせかねない等の理由から反対し、ベヴァリッジも最終的にはその意見を受け入れて、均一額給付の原則に立ち戻った。だがこのことは後に、全国均一の最低生活水準はあり得ないという矛盾として政府側からつかれることになり、政府が最低生活給付の原則を拒否する理由にされてしまうのであった。第3に、雇用主拠出の労働災害補償を廃し社会保険に統合する提案に対しては、給付額が従来の所得比例の額から均一額の最低生活水準まで引き下げられるという懸念等から労働組合側が難色を示した。ベヴァリッジもこれらの点を考慮し、13週間の短期の均一額給付と、それ以降は週3ポンドを上限に従前の所得の3分の2までの長期の給付という妥協案を提示するに至った。他方、女性に関して、既婚女性が基本的に主婦として、本人の拠出ではなく夫の拠出にもとづき給付されること、既婚女性でも被雇用者の場合に主婦の立場をとるか被雇用者として本人が拠出するかを選択の余地はあるが本人拠出の場合に給付額が男性より低額であること、無業の適齢期を過ぎた独身女性や夫から離別された妻に対しては基本的に社会保険ではなく公的扶助の対象となること等に関して、委員会の官僚や女性団体から様々な異論があった。ベヴァリッジもとくに無業の独身女性や離別された妻への手当の確立を前向きに考えたが、これらについては結局、行政上の困難を理由に断念せざるを得なかった⁽⁵⁵⁾。

(52) NA, PIN 8/86, letter from Miss Riston to Sir George Reid, 24 March 1942.

(53) NA, PIN 8/86, letter from Miss Riston to R. Hamilton Farrell, 10 April 1942.

(54) Harris, *William Beveridge, op.cit.*, pp.378-395.

(55) *Ibid.*, pp.395-407.

最後に、財政的な問題である。ベヴァリッジの当初の構想では、保健サービス等も含めた総費用は初年度に5億3500万ポンドと見積もられていた。そのうちの3億200万ポンドが大蔵省からの支出とされたが、この額は1941年時の額と比べておよそ3倍に当るものであった。ベヴァリッジ委員会の官僚達は、ベヴァリッジの提案を財政的な現実に見合うものとするを強く主張し、ベヴァリッジはこの問題に対処するべく、ケインズの助言を仰いだ。そして、ケインズやさらには大蔵省等の高官達との議論を通してベヴァリッジは、予算を当初の構想の5分の1以下とし、児童手当は第一子には支給せず、退職年金の最低生活水準での完全給付までに20年間の経過期間を設け、その間に年金率を漸増させていくといった修正を施すことに同意した。⁽⁵⁶⁾ 要するに、ベヴァリッジは、当初こそ理想的な社会政策の構想を持っていたかもしれないが、それが世に示されるまでに、ケインズもさることながら大蔵省をはじめとした関係各省の官僚達の見解を採り入れ、自身の構想を経済的・予算的に実行可能なものにするべく、現実を直視したきわめて手堅い下方修正を行なったのである。⁽⁵⁷⁾

しかし、ベヴァリッジ委員会に寄せられた諸団体等の証言は、「委員会の調査が革新的な、『ユートピア的』でさえある社会変革を導くだろうという非常に広範な期待」と「ベヴァリッジが心に抱いていた類の改革への非常に広範な支持」を示していた。はたして、1942年12月に出版されたベヴァリッジ報告は、この種の刊行物としては異例のベストセラーとなり、「一夜にして…国民のヒーロー」となったベヴァリッジには、「改革の理想の具現者のイメージ」が確立した。⁽⁵⁸⁾ このイメージは多分に、ベヴァリッジ報告の如何様にも意味が取れる曖昧な部分に各人が各様の理想を見出した結果という側面があったが、⁽⁵⁹⁾ 戦時連立政府、とりわけその首相チャーチルをはじめとする保守党のリーダー達や大蔵省の高官らは、このイメージを忌避した。政府は、ベヴァリッジ報告の議会で検討をしばらく棚上げにしたあげくに、原則的な受容を表明するにとどまり、大戦中におけるその本格的な検討を後回しにした。他方、その間に、同報告に関する官僚から成る政府委員会は、最低生活給付の原則を否定するなど、同報告の実現性に対する懐疑の念を露にしていた。そして、政府によるその後の社会保障政策の策定過程にベヴァリッジが加えられることはなく、政府はベヴァリッジ報告を実施する気がないのではないかという疑念が広まっていった。実は、戦時連立政府における労働党のリーダー層でも、たとえばベヴィンはベヴァリッジ報告の内容に多くの受け入れ難い点があるとしていたし、アトリーやドールトンも同報告の即時の実施には否定的で党内一般議員の反発を呼んでいた。しかし、政府がベヴァリッジ報告の実施に後ろ向きだという印象は、その根源が保

(56) *Ibid.*, pp.407-412.

(57) J. Harris, 'Enterprise and the Welfare State', in Gourvish and O'Day (eds.), *op.cit.*, pp.49-50.

(58) Harris, *William Beveridge*, *op.cit.*, pp.414-415, 420-421, and 426 (引用は414および426ページ).

(59) Harris, 'Political ideas...', *op.cit.*, pp.248-249.

守党の反対にあると見なされたことで、結局のところ、1945年の総選挙で労働党に有利に働いたの⁽⁶⁰⁾である。

VI. むすび

以上、戦後のイギリスの福祉国家の礎を成した戦後再建期の社会政策について検討してきた。そこでの改革の原動力は、うえに見てきたように、専門家、官僚、政治家のいずれかひとつに特定できるものではない。強いて言えば、後述のように、世論の圧力が相対的には最も有力な原動力であった。また、そうした改革の性格は、既存のシステムの抜本的な変革とはおよそ程遠いものとなった。では、そうした改革はいかなる諸結果をもたらし、それは戦後のイギリスにおいてどのような意義を持ったものと言えるのだろうか。

ここで、本稿の‘はじめに’で、戦後再建期のイギリス国内政治におけるコンセンサスはなかったとする見解が近年有力となっていると述べたことを想起されたい。そうした見解は、まず、保守党と労働党が政策の策定において打ち出そうとしたイデオロギー上の相違を強調する⁽⁶¹⁾。同時に、そうした相違は、経済的・政治的制約のゆえに完全に顕在化することもなかった。すなわち経済的制約は、福祉国家の建設が産業の再建を蔑ろにしてすすめられたとするバーネットの主張とは裏腹に、第二次世界大戦からアトリー労働党政権期までの福祉国家建設に関連した戦後再建の構想と実施の性格を限定的なものにした。一方、有権者の反発への懸念という政治的制約は、公的介入のできる限りの後退という1950年代の保守党政権の目論見を十分に果たすことを許さなかった。その結果、政策の連続性という形での見せかけのコンセンサスが出現した、というのである⁽⁶²⁾。

このように、イギリスの戦後再建がコンセンサスではなく制約によって特徴づけられる傾向が強まる中で、戦後再建期の諸改革がもたらした諸結果も、妥協の産物として否定的に見られるようになっていく。すなわち、第二次世界大戦以降の保守党や労働党はたしかに、改革を求め、福祉国家

(60) Harris, *William Beveridge, op.cit.*, pp.422-426 and 448-449; Addison, *op.cit.*, pp.217-228.

(61) そうした相違を、特定政党を支持する新聞が強調することもままあった。たとえば、総選挙に際して政党間の政策を比較し、保守党への投票を促した‘Election Day Comment. Make Up Your Mind If You Want’, *Daily Mail*, 23 February 1950, p.1 を見られたい。

(62) さらに、1950年代の労働党は党内左右両派の対立による「混乱と政策的空白」のために党として反対する能力が損なわれ、「その結果、実際に存在する以上の政党間の合意という印象がもたらされた」とする見解もある。Ellison, ‘Consensus Here...’, *op.cit.*, p.26. なお、本来は労働党支持の新聞がこの党内左右両派の対立を糾弾した例として、1955年総選挙敗北の際の‘Who Is To Blame?’, *The Daily Mirror*, 28 May 1955, p.1 および‘What We Think Labour’s Task’, *Daily Herald*, 28 May 1955, p.5 を参照のこと。また、この党内左右両派の対立の克服にむけた試みとその評価については、市橋秀夫・長谷川淳一「戦後のイギリス労働党における改革派の挑戦 ゲイツケルとウィルソンの時代を中心に」『社会経済史学』第67巻第6号、2002年3月を参照のこと。

を求める世論の影に常に追い立てられてきたが、この世論が求めた改革は、従来のシステムの抜本的な改革では決してなく、既存のシステムを基礎にした上での、より平等な社会の創出であった。少なくとも、為政者たちはそうみなした。このことは、教育政策において如実に示された。たしかに、1964年に政界を引退したバトラーは「長い議員生活を振り返った時、すべての者に機会を与えることになったと自負した一九九四年教育法が、自分の真の功績だと考えた⁽⁶³⁾」かもしれない。バトラーはまた、大戦中より、選挙に勝つためには保守党員の大多数が考える以上に公的サービスを拡張しなくてはならないという危機感⁽⁶⁴⁾は有していた。しかし、本稿でみたように、保守党内の教育再建小委員会の提案に対する広範な反対が党内はもとより党外からも起こると、バトラーは同小委員会をあっさり見限った。この反対は、同小委員会の提案が「イギリス国民の社会的性格とイギリス国家の究極的な性格を妥協の余地なしに変えることを目指した」点に対してなされたのであり、バトラーもそれに異議を唱えはしなかったのである⁽⁶⁵⁾。他方、やはりうえで見たように、本来は中等公教育における総合中等学校の推進を標榜していたはずの戦後再建期の労働党も、親の願望を重要な理由のひとつとして実際にはそれを追及することなく、既存の三分岐型システムにおいてそれまで中流階級に独占されていた、グラマースクールへの労働者階級子弟の進学⁽⁶⁶⁾の機会が増すことでよしとした。

このように、すぐれて平等主義的でありながら既存のシステムの抜本的な改革は望まないという世論の圧力は、戦後再建の構想と実施の過程において、保守党や労働党がそれぞれのイデオロギーに裏打ちされた福祉国家像を徹底的に議論し、追及していくことを許さなかった。その結果、コンセンサスの存在を肯定する研究者も否定する研究者も到達した同じ結論として、戦後イギリスの福祉国家は実は従来の制度上の諸欠陥が十分に克服されないままに建設され、そのため、1970年代に顕在化した経済的・社会的諸問題に対してあまりにも脆弱だったことが強調されるのである⁽⁶⁷⁾。かくして、社会政策における戦後再建の構想と実施の過程でのコンセンサスの有無を問うことで白熱した議論は、その過程が改革としてはいかに不十分なものであったのかを強調する点に、何とも皮肉

(63) P. Clark, *Hope and Glory: Britain 1900-2000*, Second Edition (London: Penguin Books, 2004), p.283 (西澤保・市橋秀夫・椿建也・長谷川淳一他訳『イギリス現代史 1900-2000』名古屋大学出版会, 2004年, 275ページ。)

(64) H. Jones, 'A Bloodless Counter-Revolution: The Conservative Party and the Defence of Inequality, 1945-1951', in *idem* and Kandiah (eds.), *The Myth of Consensus*, *op.cit.*, p.5.

(65) Harris, 'Political ideas...', *op.cit.*, p.248.

(66) 実際、1950年代後半の時点でも、労働党の総合中等学校の推進のねらいはグラマースクールの伝統を総合中等学校化の文脈でより多くの生徒に与えられることだったとし、さらに、パブリックスクールの扱いについては党内の意見がまとまらなかったために具体的な改革案を提示できなかったとする見解もある。Ellison, 'Consensus Here, Consensus There...', *op.cit.*, pp.28-33.

(67) Harris, 'Political ideas...', *op.cit.*, pp.250-257; Webster, 'Conflict...', *op.cit.*, pp.150-151; R. Lowe, 'The Second World War, Consensus, and the Foundation of the Welfare State', *Twentieth Century British History*, vol. 1, no. 2 (1990), pp.180-182.

な見解の一致を見てしまうのであった。

ただし、この世論の圧力の実態は、既往研究においていまだ明確に示されているとは言い難い。また、消去法的ではあり且つ決して唯一のものではないが、改革の原動力として相対的には最も有力なものとなりそうなこの世論の圧力に関する評価もおよそ見受けられない。かかる評価の欠如を、もしそれが否定的な評価となった場合にイギリス国民を一般に否定的に評価することにつながりかねないからとするのは、穿った見方かもしれない。しかし、戦後再建におけるコンセンサスを否定し制約を、したがってそこでの諸改革の限定性を強調する議論は、時に無防備なまでにノスタルジックに、福祉国家の建設がなしえたより平等な社会の実現を称揚するきらいがある。たとえば、本稿でもしばしばその研究を用いた、戦後再建は福祉を優先し産業を犠牲にして行なわれたとするパーネットの議論を政府関係の一次資料等にもとづいて粉碎し、福祉国家の建設は経済的な制約によりむしろ限定的なものとなったと主張する J. トムリンソンは、アトリー戦後労働党政権を概観するより一般向けの論文を次のように結んでいる。すなわち「アトリー政権は、イギリス社会の抜本的な変革をなしとげはしなかった（また、それを望む者もほとんどいなかった）が、それ以前と比べれば格段に平等で貧困の少ない社会を、経済復興を犠牲にすることなく実現させ、限られた失業や貧困しかない経済実績も良好な、豊かな 1950 年代・60 年代の基礎を築いた⁽⁶⁸⁾」と。

しかし、福祉国家の建設が産業再建を犠牲にして行なわれはしなかったと実証することと、戦後再建が豊かな 1950 年代・60 年代の基礎を築いたと主張することとは全く別の問題であるし、福祉国家の建設によるより平等な社会の実現が、抜本的な改革をなしえなかった事実の重大さを看過しうる理由になるべくもない。改革に対する制約の背後に垣間見える世論の圧力の実態を明確に示しそれに対する評価を行なうことは、未だ重要な課題として残されているのである。

（大阪市立大学大学院経済学研究科教授）

(68) J. Tomlinson, 'Reconstructing Britain: Labour in Power 1945-1951', in N. Tiratsoo (ed.) *From Blitz to Blair: A New History of Britain since 1939* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1997), p.101.