

Title	第二次世界大戦下のG. D. H. コールの社会調査：『ベヴァリッジ報告書』との関連をめぐって
Sub Title	G.D.H. Cole's Nuffield college social reconstruction survey during the Second World War : its contribution to the making process of the Beveridge report (1942)
Author	松村, 高夫(Matsumura, Takao) 本内, 直樹(Motouchi, Naoki)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2018
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.110, No.4 (2018. 1) ,p.541(181)- 572(212)
JaLC DOI	10.14991/001.20180101-0181
Abstract	1941年2月, G.D.H. コールを主宰者としてオックスフォード大学ナフィールド・ コレッジで開始された「ナフィールド・ コレッジ社会再建調査」は, 第二次世界大戦による社会・ 経済の変化を解明して戦時期の危機を克服し, 戦後再建政策議論に確固たる指針を提供していく壮大な試みであった。本稿は, 「ベヴァリッジ委員会」に提出した実態調査の内容と性格, ベヴァリッジや閣僚たちの反応をみていくことで, コールらの調査が『ベヴァリッジ報告書』に与えた影響とその意味するところを考察する。G.D.H. Cole's Nuffield College Social Reconstruction Survey was one of the attempts to overcome the economic, political and social crisis of Britain during WWII. For the purpose of reconstruction after the war, many results of the survey were submitted to government agencies. This paper particularly focuses on the 'Nuffield surveys' on social insurance, which was conducted for the Beveridge Committee during the first half of 1942. By examining the contents and character of the empirical surveys on popular opinion, and the reactions from the Beveridge Committee members, we clarify the Nuffield surveys' contributions and their significance to making the Beveridge Report finally published in December 1942.
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20180101-0181

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.

第二次世界大戦下の G.D.H. コールの社会調査

——『ベヴァリッジ報告書』との関連をめぐって——

松村高夫* 本内直樹**

G.D.H. Cole's Nuffield College Social Reconstruction Survey during the Second World War:

Its Contribution to the Making Process of the Beveridge Report (1942)

Takao Matsumura* Naoki Motouchi**

Abstract: G.D.H. Cole's Nuffield College Social Reconstruction Survey was one of the attempts to overcome the economic, political and social crisis of Britain during WWII. For the purpose of reconstruction after the war, many results of the survey were submitted to government agencies. This paper particularly focuses on the 'Nuffield surveys' on social insurance, which was conducted for the Beveridge Committee during the first half of 1942. By examining the contents and character of the empirical surveys on popular opinion, and the reactions from the Beveridge Committee members, we clarify the Nuffield surveys' contributions and their significance to making the Beveridge Report finally published in December 1942.

Key words: G.D.H. Cole, Second World War, Post-war Reconstruction, Nuffield College Social Reconstruction Survey, Beveridge Report

JEL Classifications: N34, I38

本論文は JSPS 科研費 26380443 による研究成果の一部である。

* 慶應義塾大学名誉教授
Professor Emeritus, Keio University
tkomt@yahoo.co.jp

** 中部大学人文学部
Faculty of Humanities, Chubu University
motouchi@isc.chubu.ac.jp

I. はじめに

第二次世界大戦下のイギリスで、1940年9月以降、ドイツ空軍の都市爆撃による被害が顕著になるにつれ、チャーチル率いる戦時連立内閣の内外では早くも戦後再建の課題が盛んに議論されるようになった。大学研究者もその責務の一端を担うことになった。1941年2月、すでにイギリス社会主義の代表的論客として知られていたオックスフォード大学ナフィールド・コレッジのG.D.H. コール⁽¹⁾（副学寮長）は、戦時体制下の社会・経済変化についての実態調査を行うべく「ナフィールド・コレッジ社会再建調査」を開始し、その調査（以下、実態調査のことを「ナフィールド調査」と略記）は1944年まで継続された。その調査主体は、政府の助成金を得た半官半民の調査団体であるが、「ナフィールド調査」は27の都市・地域で大学研究者（経済学者・行政学者・地理学者など）を中心に調査班が組織され、社会サービス、産業配置、完全雇用、教育、地方行政、都市計画などの重要課題について、イングランド、スコットランド、ウェールズに及ぶ全国規模の壮大な戦時社会調査であった。ナフィールド調査団体は、3年数ヶ月の間に計69本の報告書を、戦後再建政策を立案する閣僚たちの議論に確固たる指針を与えることを目途として中央政府・各省庁へ次々と提出したのである⁽²⁾。

この壮大な「ナフィールド調査」にいち早く着目したのが、戦後福祉国家の形成に画期的意義をもったとされる『ベヴァリッジ報告書』⁽³⁾（1942年12月）を完成させたW. ベヴァリッジであった。

-
- (1) コールは、1913年から1923年にかけてウェッジたちの集産主義に対抗する先鋭的なギルド社会主義の理論家として活動し、それ以降もフェビアン協会での広範な活躍により高い知名度を有していたが、1937年には「統一戦線」路線に転換し、さらにケインズ経済学の理論や中央計画機構の樹立に関心を寄せていた。コールに関する代表的な研究として以下を挙げておく。A. Briggs and J. Saville (eds.), *Essays in Labour History* (London: Macmillan, 1967), pp.3-40; M. Cole, *The Life of G.D.H. Cole* (London: Macmillan, 1971); L.P. Carpenter, *G.D.H. Cole, An Intellectual Biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973), chapters 5, 6, 7; A.W. Wright, *G.D.H. Cole and Socialist Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1979); N. Riddell, 'The Age of Cole? G.D.H. Cole and the British Labour Movement 1929-1933', *Historical Journal*, Vol.38, No.4 (1995); 岡真人「G.D.H. コール晩年の社会主義像——福祉国家をこえて」『一橋研究』第7巻第2号（1982年7月）；都築忠七「故G.D.H. コール教授について」『一橋論叢』46巻1号（1961年7月）；松村高夫「イギリスの社会民主主義」西川正雄・松村高夫・石原俊時『もうひとつの選択肢』平凡社、1995年、191～284頁。Obituaryは *The Times*, 15 January 1959; *New Statesman*, Vol.LVII, No.1453, 17 January 1959; letters by Naomi Mitchison and Royden Harrison in *Manchester Guardian*, 19 January 1959.
 - (2) 本内直樹・松村高夫「オックスフォード大学ナフィールド・コレッジ社会再建調査、1941年-1944年」『社会経済史学』第82巻第4号（2017年2月）。
 - (3) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (London: HMSO, 1942), Cmd., 6404.（一圓光彌監訳『ベヴァリッジ報告』法律文化社、2014年）。

1941年6月、無任所大臣グリーンウッド（労働党）が設置した「社会保険および関連サービスに関する省庁間委員会」（通称、「ベヴァリッジ委員会」）の委員長に就任したベヴァリッジは、第二次世界大戦前に失業保険政策の立案に関わった経験を基に、社会保険サービス体制の改革に意欲を燃やしていた。すでに老齢年金法⁽⁴⁾、職業紹介所の設置、国民保険法（健康保険と失業保険）などに代表される「リベラル・リフォーム」（1906～11年）をなす一連の社会政策が、イギリス国民に安定した生活保障を供与することを目的に施行されてはいたが、第一次世界大戦および1930年代前半の経済不況によって、もはやそうした国家福祉制度が現実の社会経済の変化に対応できず、国民の期待に応えるものではなくなっていたことは明らかだった。たとえば国民健康保険制度は、「認可組合」制度の下で運営されたが、給付面での格差、組合の地方格差、制度の複雑さ、行政機関の相互関係の統一性の欠如、女性に対する不十分な給付といった諸問題が戦間期には顕在化していたのである。

ベヴァリッジは、従来の官僚が作り上げた複雑かつ矛盾に満ちた国家福祉制度を抜本的に解決するためには、まずは「社会保険サービス体制の実態や人々の意見・態度」についての理解を深めることが必要不可欠であると考えていた。そこでベヴァリッジは、労働者階級の状態についての深い造詣と労働組合幹部に太い人脈をもつコールに注目し、彼の率いる「ナフィールド調査」に調査を委託したのである。

ベヴァリッジの期待に応えるべく、コールは諸々の調査のなかでも特にベヴァリッジ向けの調査に集中的に取り組み、わずか半年でその調査を終え、膨大な調査報告書をベヴァリッジ委員会に送付し、驚嘆させた。1942年6月、ベヴァリッジ委員会は、コールを含むナフィールド・コレッジの代表者を招き、そこで調査報告書の内容を審議した。この審議会は、後述するように調査方法と内容に批判的だった官僚たちからの厳しい「査問」に等しいものとなった。しかし、ベヴァリッジは「ナフィールド調査」について全幅の信頼をおき、その報告の十分な理解を通じて、最終的には委員会の批判的だった全ての官僚を辞めさせ、ひとりで『ベヴァリッジ報告書』を書き上げていったのである。このことだけでも『ベヴァリッジ報告書』の作成にとって、「ナフィールド調査」が大きな重要性をもっていたことが推測されるだろう。

そこで本稿では、ベヴァリッジが『ベヴァリッジ報告書』を執筆していく過程において、従来の研究で等閑視されてきたコールとベヴァリッジの関係や、「ナフィールド調査」の内容とその独自な性格、そして『ベヴァリッジ報告書』において「ナフィールド調査」が与えた影響とそのもつ意味を個別具体的に明らかにしたい。それはまた『ベヴァリッジ報告書』が作成されるまでの根底に流れる思想潮流の一端を照射することになるだろう。それはベヴァリッジが、「ナフィールド調査」だけでなく労働組合会議（TUC）⁽⁵⁾、全国友愛組合協議会、認可組合、簡易保険会社をはじめとする 124

(4) 1908年法では、70歳以上の高齢者を対象とする資産調査を前提に、無拠出制の年金支給を定めた。1925年に拠出型に法改正がなされ、65歳からの年金支給とともに資産調査が廃止された。

の団体と3名の人物（医師、下院議員など）と意見交換を重ね、自らの社会計画を再構築していったからである。⁽⁶⁾

「ナフィールド調査」の方法と内容は、政府に戦後再建政策の指針を提供することを目的として、全国の低所得労働者や女性の「生の声」を意識的に羅列・陳述していく叙述の方法を採ったことに特徴をもっていた。この点で、かつてのリベラル・リフォームに寄与したC. ブースやS. ロウントリーが統計的・「科学的」手法を用いた貧困調査とは対象範囲・手段・目的の点で全く対照的な違いをみせている。コールが「ナフィールド調査」をベヴァリッジに提供していたことは、ベヴァリッジも「科学的」方法ではなく叙述的調査結果を求めていたことを意味する。これは強調して然るべき点であろう。換言すれば、コールが試みたのは、政府の公式統計に依拠せずに、むしろそこに隠れてしまうような立場の弱い「コモン・ピープル」⁽⁷⁾（民衆）の個別具体的な口述証言を拾い上げることで現実の実態を掴むことにあった。「量より質」を重視したのである。『ベヴァリッジ報告書』が、「ナフィールド調査」からの「コモン・ピープル」の証言やコールらとの議論に基づいた産物であったことは強調されてよいだろう。以下、このような問題関心から、近年の福祉国家の歴史研究の動向を簡潔に辿りながら本稿の課題をさらに明確にしておこう。

イギリス福祉国家を扱った歴史研究は極めて数多く存在する。なかでも福祉国家の歴史的起源を

-
- (5) 戦時動員体制が敷かれると、労働組合会議（TUC）は、労働者災害補償法や保険制度の見直しについてグリーンウッドを通じて政府に本格的な取り組みを要求していた。（Modern Records Centre, University of Warwick [MRC], MSS.292.150.5, Letter from Ernest Brown to Sir Walter Citrine, 26 May 1941.）1941年2月13日にベヴァリッジと面会したTUC代表者の報告書がTUCの「労働者災害補償・工場委員会」に提出され、労働者災害補償法を導入する議論を内務省に要求することが決議された。労働者災害補償と社会サービス、家族手当と給付金の問題をめぐってTUC代表者はベヴァリッジと協議した。3月12日にベヴァリッジからの回答を議論し総評議会（General Council）は政府（保健省）に圧力をかけることで合意した。保健大臣は、5月26日、TUCに健康保険、給付金や保障制限の上限に同意し、中央政府が包括的な調査を行う予定であることを通知した。6月11日、グリーンウッドをTUCに招き、ベヴァリッジ委員会の設置の知らせと委任事項を歓迎した。グリーンウッドは「総評議会の支援に特に期待している」と述べ、ベヴァリッジと労働組合の間には一定の交渉が進んでいた。（MSS.292.150.5 Memorandum of Interview, 15 September 1941; MSS.292.150.5/3, 'History of Case'.）TUCは1942年1月3日にベヴァリッジ委員会に65頁にわたる報告書を送り、1月21日と5月6日にTUCとの審議があったことだけをここでは示しておく。（The National Archives [TNA], CAB87/77, War Cabinet, Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services, Minutes of Meeting, 14 January 1942.）TUCの報告書は、TNA, CAB87/79, TUCを参照のこと。
- (6) ハリスによれば、1930年代前半のベヴァリッジは、社会問題の解決手段としての経済学に関心があったが、1934年以降、徐々に社会福祉や社会計画へ関心を移し、その過程でF. ローズヴェルトやケインズによる自由市場と国家統制を両立していく考えに影響を受けるようになっていた。J. Harris, *William Beveridge, A Biography* (Oxford: Clarendon Press), 1997, pp. 302–303, 318.
- (7) 本文中で表記する「コモン・ピープル」は、コールらの著書 *The Common People, 1746–1938* に倣い、日本語では民衆を指すものとする。

探るために、20世紀初頭の「リベラル・リフォーム」に関心が集まり、諸々の社会立法のそれぞれに異なる意図や推進主体の実態が明らかにされてきた⁽⁸⁾。なかには、福祉国家の起源を19世紀の救貧法にまで遡り、「ナショナル・ミニマム」の淵源を見出す見解もある⁽⁹⁾。いずれにせよ、国家福祉の拡充の側面に注目した既存研究は、そこにリベラリズムの19世紀と20世紀の連続性を見出すなど様々な解釈があるとはいえ、官僚・専門家が主体となって推進してきた国家福祉の発展を肯定的に描くことを意味していた⁽¹⁰⁾。しかし1970年代以降、イギリス経済が停滞し、「福祉国家の危機」が叫ばれるようになって以降、特にサッチャー政権の登場とともに、福祉行政の肥大化をもたらす福祉国家は激しく攻撃されるようになった。人生の何らかの時点で危機に陥った人々が自助努力もしないで国家福祉に依存する構造が、社会の停滞を招いているとみなされ、社会の底辺にいる生活困窮者への関心の希薄化とともに、政治的には新自由主義の風潮が高まるなかで、そのような人々が次々に福祉から切り捨てられていったのである。なかでも当時、新自由主義者にその正当性を与えたのはF.A. ハイエクの社会経済思想や右派の歴史家C. バーネットの自著 *The Audit of War* による戦後イギリスの「衰退現象」の解釈であった⁽¹¹⁾。福祉国家という壮大な理想を楽観的に希求した戦時の社会主義者や政策立案者を「理想主義者」として非難の矛先を向けたバーネットの主張は、サッチャー政権を支持するトーリーの政治家や研究者により広く受容されていった。「イギリス病」の発生源は『ベヴァリッジ報告書』にあるというわけである。

しかし1990年前後から公文書の公開が進むにつれ、本格的な実証的研究がなされると、アトリー労働党政権下の福祉国家をより公平に評価する見解が次々に生まれ、現在の歴史学界ではバーネット説はもはや有効とはいえなくなっている⁽¹²⁾。そうした学界動向と現状認識を反映してか、近年、歴史家の関心は、「福祉国家」から「福祉社会」へと領域を広げてきている。そうした歴史家の研究ではパット・セインの研究が代表するように、イギリスの伝統的な慈善活動や友愛組合などの民間福祉が照射され、20世紀を通じて民間福祉と国家福祉の協働による「福祉社会」のありようが、「福祉の複合体」史として描かれていた⁽¹³⁾。一方、そうしたセインらの福祉国家の社会史的研究が進展して

(8) J.R. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906–1914* (London and Basingstoke: Macmillan, 1975); 小山路男『『福祉国家』の生成と変容』小山路男編『福祉国家の生成と変容』光生館, 1983年, 第5章。

(9) 大沢真理『イギリス社会政策史』東京大学出版会, 1998年。

(10) M. Bruce, *The Coming of the Welfare State* (London: Batsford, 1961); B.B. Gilbert, *The Evolution of the National Insurance in Great Britain* (London: Joseph, 1966); 小川喜一『イギリス社会政策史論』有斐閣, 1961年; 榎原朗『イギリス社会保障の史的研究Ⅰ』法律文化社, 1973年; 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会, 1997年; B. Harris, *The Origins of the British Welfare State: Society, State and Social Welfare in England and Wales 1800–1945* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004), 第二次世界大戦を契機に社会と文化の変容が福祉行政の拡張を推進したとする研究に, R.M. Titmuss, *Problems of Social Policy* (London: HMSO, 1950) がある。

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

いくなかで、『ベヴァリッジ報告書』に対する一面的な評価も近年、再検討されている。ベヴァリッジについてのすぐれた伝記を書いたジョゼ・ハリスの一連の研究は、ベヴァリッジの社会構想が政治的・経済的・社会的な制約条件のなかで変遷しつつ再構築されていった過程を、多元的な思想潮流の背景から明らかにしている。それゆえ『ベヴァリッジ報告書』は、様々な制約の下、既存制度の運営と経験を基に整理・統合された内容であった点が強調されたことで、「抜本的」「変革」とみなす同時代的評価とは異なる解釈がなされている⁽¹⁴⁾。またハリスは、本稿が扱う「ナフィールド調査」の分析を行ってもいるが、そこでは彼女自身も認めているように、依拠した資料は、膨大な「ナフィールド調査」の報告書群（後述）のなかでも極めて限定的であり、また彼女の主眼は、戦時中の労働者階級の人々に確固とした改革意思があったか否かを検証することにおかれたため、戦時におけるベヴァリッジとコール両者の立場や関係が十分に汲み取られているとはいえない⁽¹⁵⁾。

そこで本稿は、ハリスの研究の限界を乗り越えるために、追加資料を検討し、自由主義者ベヴァリッジと社会主義者コールの関係、および、『ベヴァリッジ報告書』の作成過程における「ナフィー

-
- (12) J. Harris, 'Enterprise and the Welfare State: A Comparative Perspective', in T. Gourvish and A. O'Day (eds.), *Britain since 1945* (Basingstoke: Macmillan, 1991); J. Tomlinson, 'Corelli Barnett's History: The Case of Marshall Aid', *Twentieth Century British History*, Vol.8, No.2 (1997), pp. 222–238; J. Tomlinson, *The Politics of Decline* (Essex: Pearson Education Limited, 2000); N. Tiratsoo and J. Tomlinson, *Industrial Efficiency and State Intervention, Labour 1939–51* (London and New York: Routledge, 1993).
- (13) 代表的なものに、P. Thane, 'Histories of the Welfare State' in W. Lamont (ed.), *Historical Controversies and Historians* (London: UCL Press, 1998); P. Thane, 'The Working Class and State "Welfare" in Britain, 1880–1914', in D. Gladstone (ed.), *Before Beveridge: Welfare Before the Welfare State* (London: Institute of Economic Affairs, 1999), pp. 86–112; P. Thane, *Foundations of the Welfare State* (London and New York: Longman, 1996 second edition) (深澤和子・深澤敦監訳『イギリス福祉国家の社会史』ミネルヴァ書房、2000年); M. Oppenheimer and N. Deakin (eds.), *Beveridge and Voluntary Action in Britain and the Wider British World* (Manchester: Manchester University Press, 2011); 高田実「『福祉国家』の歴史から「福祉の複合体」史へ——個と共同性の関係史を目指して」社会政策学会編『『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房、2001年、23～41頁を参照。ベヴァリッジ委員会における「貧困」、「家族手当」の議論に焦点を当てた研究に、武田尚子『20世紀イギリスの都市労働者と生活——ロウントリーの貧困研究と調査の軌跡』ミネルヴァ書房、2014年、483～498頁；赤木誠「英国における児童手当をめぐる制度設計、1941～42年——「ベヴァリッジ委員会」における議論を中心として」『松山大学論集』第28巻第4号（2016年10月）。
- (14) J. Harris, *William Beveridge*, pp. 365–412; 'Social Planning in Wartime: Some Aspects of the Beveridge Report', in J.M. Winter (ed.), *War and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 1975), pp. 239–256; 'Political Ideas and the Debate on Welfare State 1940–45', in H. Smith (ed.), *War and Social Change: British Society in the Second World War* (Manchester: Manchester University Press, 1986), pp. 233–263.
- (15) J. Harris, 'Did British Workers Want the Welfare State? G.D.H. Cole's survey of 1942', in J. Winter (ed.), *The Working Class in Modern British History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), pp. 200–214.

ルド調査」が与えた影響を解明しようとするものである。⁽¹⁶⁾

具体的に以下の三点に絞って検討していく。第一に、ベヴァリッジや委員会の官僚たちに「驚き」と映った「ナフィールド調査」の内容を、本文中に可能な限りその「生の証言」を具体的に紹介し、調査の性格を浮き彫りにする。「コモン・ピープル」のオーラル・エヴィデンスを意識的に羅列・陳述していった「ナフィールド調査」が、ブースやロウントリの「科学的」調査とは異色の調査内容であったことを提示する。

第二に、これらの証言をもとに作成された「ナフィールド調査」の報告書群がベヴァリッジ委員会での尋問を通して、ベヴァリッジや閣僚たちにどのように受け止められたのかを会議録を分析し明らかにしていく。「民衆の声」を膨大に記録し、これをそのまま提示したコールらの調査報告書に対して、官僚たちはそうした調査が、全く「非学術的」かつ「非科学的」であると決めつけコールの主張をことごとく否定しようとした姿勢と合わせて、コール、ベヴァリッジ、官僚たちの主張を照射する。

第三に、「事実・印象」を豊富に記録した「ナフィールド調査」が『ベヴァリッジ報告書』によっていかなる意味をもったのか考察する。すなわち、ベヴァリッジが立脚するリベラリズムの思想に、労働党の主流をなした S. ウェップの思想とは異なるコール流の社会主義が草の根レベルで流れ込んでいったプロセスを、また従来等閑視されてきたコールとベヴァリッジの関係をみていくことで、第二次世界大戦期の社会政策立案過程の思想的背景に光を当てる。

II. G.D.H. コールと W. ベヴァリッジ

1941 年 2 月、コールを議長に 15 名で構成される「ナフィールド・コレッジ社会再建調査委員会」（以下、「ナフィールド委員会」と略記）が設置されたとき、その下部組織として「教育小委員会」「社会サーヴィス小委員会」⁽¹⁷⁾「地方政府小委員会」⁽¹⁸⁾がおかれた。財務省から初年度に 5,000 ポンドが助成され、半官半民の団体として好スタートを切った。調査体制は、イングランド、スコットランド、ウェールズの 27 地域で全国の大学研究者や労働者教育協会（WEA）などの教員を首班とし、その

(16) 本稿は、Nuffield College Library, Oxford 所蔵の以下 3 つの分類化されたカタログ① The Nuffield College Social Reconstruction Survey [NC], ② G.D.H. Cole Private Papers, ③ Private Conference Papers, および The National Archives, Kew [TNA] と Modern Records Centre, University of Warwick における各種一次資料に基づく。

(17) 「社会サーヴィス小委員会」は、全国社会サーヴィス協議会議長を務めたベイリオル・コレッジの学長（The Master）のリンゼイが議長となり、コール、エンサー、モンタギュー・ハリス、マクグレー教授、ウィルソンのほかに協力メンバーとして、オール・ソウルズ学寮長、クレイヴン女史（パーネット・ハウス）、ファスナット女史、マクドウォール女史、サー・エドモンド・フィリップス、サム・スミス議員の計 12 名が構成員。

(18) NC, Nuffield College Social Reconstruction Survey, Report 1941–1942, 26 May 1942, p. 5.

下で複数人の調査員（主にソーシャル・ワーカー）からなる調査班が地元で丹念に聴き取り調査を行うものであった。⁽¹⁹⁾ 1941年3月22～24日に、調査法についての検討会議（Weekend Conference）、7月5～6日に「地方調査委員会議」（Local Investigators Conference）が開かれ、オックスフォード本部に地方調査員が召集され、実態調査の体制が順調につくられていった。

このような実態調査と併行して、コールは戦後再建の理論構築の場として「プライベート・コンファレンス」を企画し、これを定期的で開催し、第一線で活躍する経済学者、政治家、労働組合指導者、産業資本家、官僚などを招待し、極めて自由に戦後再建問題を討議した。これは広い人脈をもつコールにして初めて可能になったものである。⁽²⁰⁾ 第1回会議は「戦後再建問題の検討」をテーマに、1941年10月4～5日にオックスフォードで開催され、そこにはユニヴァーシティ・コレッジ学長のベヴァリッジを含む第一線で活躍する専門家らが招待された。これを通してコールとベヴァリッジとの交流が復活したと⁽²¹⁾いってよい。ベヴァリッジとコールは決して初対面ではなかった。⁽²²⁾ 1940年6月に二人は労働大臣ベヴィンの下で戦時動員体制に向けた「人的資源調査」を行っていた経験から、ベヴァリッジはすでにコールの調査能力に一目おいていたのである。⁽²³⁾

ベヴァリッジ委員会は、ベヴァリッジのほかに11の省庁から選出された委員で構成されていたが、1941年7月8日、第1回会合が開かれ、保険制度の運営に携わる政府行政機関、外郭団体に報告書の提出を求めることが決まった。社会保険サービスの実態を検討すべくベヴァリッジは、受益者のニーズとは何か、ニーズと公的制度とのギャップは何か、といった問題をソーシャル・ワーカーがどのようにみなしているのかについての「一般的見解」を知る必要があると感じていた。⁽²⁴⁾ ベ

(19) NC, A2/3, A Memorandum on Wartime Survey by G.D.H. Cole, 14 November 1941.

(20) 第1回会議には、W. ベヴァリッジ、A.G.B. フィッシャー（経済学教授）、サー・モンタギュー・バーロー（保守党政政治家、『産業人口の分散に関する王立委員会報告書』の著者）、A. トインビー（歴史家）、R.H. トーニー（歴史家）、E.H. カー（歴史家）、A.L. ボウリー（統計学教授）、サー・パトリック・アーバークロムビー（ロンドン大学の都市計画学教授）ほか、企業家のB.S. ロウントリー（ヨークのココア製造業経営者、貧困調査を行った経験をもつ）、政治家、労働組合指導者、ソーシャル・ワーカーらを加えて総勢50名が一同にオックスフォードに招待され、戦後再建問題について自由闊達な討論が行われた。

(21) TNA, CAB 117/164, 1st Private Conference, Session 11, 4 October 1941. このセッションでベヴァリッジは、戦後再建の課題として、行政の縦割りと責任所在の分断が業務の遅延をもたらす点、生産性の維持と完全雇用、社会保障のコストが戦後の重要な課題になると述べた。

(22) 1940年1月と2月にコールとベヴァリッジはラジオで「自由」をテーマに対談をしており、中立的立場のベヴァリッジは資本主義下の自由を評価していたのに対して、コールは社会主義体制下の自由こそ「公平な機会」と「生活水準の向上」がもたらされると信じていたように、両者の戦後世界の展望は対照的であったことをここでは指摘しておく。NC, G.D.H. Cole papers, A1/37/4, This Freedom IV, A discussion between Sir William Beveridge and G.D.H. Cole, overseas transmission II, Monday 29 January, 1940; The Freedom V, Monday 5 February 1940.

(23) 関連資料は、NC, Cole Papers, F2, F3にある。

ヴァリッジは、労働者の状態に関する著書や労働組合幹部との密接な関係をもつコールの主宰する「プライベート・コンファレンス」に参加したことが契機となって「ナフィールド社会再建調査」を委託することになったのである。

1941年12月1日、「ナフィールド調査」の代表者とベヴァリッジ委員会代表者が最初の会合をもった。ナフィールド側からはコールとスチュアート女史が、ベヴァリッジ委員会からはベヴァリッジ、N. チェスター（秘書官）、パケンハムの5名がエジントンハウスに集うと、まず調査の基本方針が話し合われた。戦時下では世論の誘導を警戒する政府によって調査員による戸別訪問調査が禁止されたが、あらゆる階層の人々の経験、社会サービス団体、労働組合、友愛組合などの活動実態、扶助局や他の部局との連携、そして商店主、自営業者、未保険者、失業手当・疾病手当の効果、年金などについての情報をソーシャル・ワーカーや任意団体、市民相談所、労働組合幹部などを通じて収集していくことが確認された。ベヴァリッジから正式な委任事項がコールに届くと、「ナフィールド委員会」⁽²⁵⁾で具体的な質問票が作成された。ナフィールド調査に付託された委任事項は、1. 既存制度では完全に対応できない受益者の困苦や要求について、2. 既存制度についての受益者の発言内容・一般的な見解と抛出への態度、3. ソーシャル・ワーカーからみた社会保険や公的扶助の問題点、以上の3つであった。こうして1941年12月11日、ベヴァリッジ委員会は「ナフィールド調査」⁽²⁶⁾への委託を決議した。

これを受けて早速ナフィールド・コレッジでは、「社会サービス小委員会」の動きが活発化することとなる。1942年2月7、8日、まずは調査法に関する共通理解を深めるために、地方調査委員を集めた会議がオックスフォードで開催され、社会サービス小委員会のメンバーが作成した社会保障に関する質問票が地方調査員に配布された。情報収集についてN. チェスターの書簡が読み上げられ、「我々が知りたいのは給付金の基準の変動であり、どの程度、公的扶助委員会と扶助局の給付基準が一致しているのか」、そして中央・地方間での基準の相違・差異について調べてほしいとの依頼内容⁽²⁷⁾が報告された。

早速コールは扶助局長官のサー・ジョージ・リード⁽²⁸⁾に、そして、スチュアートは保健省のベケット⁽²⁹⁾に地方部局での情報アクセスの許可申請を要請するも、リードは、情報公開は「拒否する」との個人的見解を伝え、また保健省も情報開示に消極的姿勢を示すなど、調査は当初から困難に直面した⁽³⁰⁾。

(24) NC, E13/84, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, Some Principal Questions, n.d., pp. 1-5.

(25) NC, E13/78, Letter from Cole (memo), 2 December 1941.

(26) TNA, CAB 87/76, War Cabinet, Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services, 11 and 17 December 1941.

(27) NC, Cole Papers, E1/1/, Social Service Sub-Committee Minutes, 24 February 1942.

(28) NC, E13/84, Letter from Cole to Reid, 27 February 1942; Letter from Cole to Maud, 6 March 1942; Letter from Reid to Cole, 6 March 1942; Letter from Cole to Reid, 7 March 1942.

そうしたなかにあっても、1942年4月以降、「ナフィールド調査」が全国規模で本格的に始動し、全国社会サービス協議会、英国ソーシャル・ワーカー連盟の代表者たちは、国民保険制度、老齢年金制度、公的扶助、労働者災害補償法に関する聴き取り調査を開始した。⁽³¹⁾

このようにベヴァリッジが労働者や労働組合の事情に通じたコールに調査を委託した点、そして調査前からベヴァリッジと共に入念な準備がなされていた点で、「ナフィールド調査」は他の協議団体とは異なる位置づけがなされていた点は留意されて然るべきである。⁽³²⁾ こうして社会サービス小委員の第1回会議が1942年2月27日に開催され、その後もほぼ毎月、調査研究の進捗状況が検討されていった。⁽³³⁾

III. 「ナフィールド調査」の内容

「ナフィールド調査」は、その提出を半年後に求められた。⁽³⁴⁾ 限られた時間のなかで、コールは1942年5月に「国民健康保険」⁽³⁵⁾、6月上旬に「公的扶助」「労働者災害補償」「老齢年金」そして「結論と提言」を加えてベヴァリッジ委員会に送付した。⁽³⁶⁾ 政府が当初から情報公開を渋り、地方当局からアクセスの許可が下りなかった事情もあり、情報収集に限界もあったが⁽³⁷⁾、6月にひと通りの報告書を

(29) NC, E13/84, Letter from Cole to Becket, 19 March 1942; E13/78, Letter from M. Stuart to Assistant Board, 19 March 1942.

(30) 1942年3月9日、コールはリードと扶助局役人と面会する機会を得て、「ナフィールド調査」の質問票の内容について修正することで限定的ではあれ情報開示の譲歩を引き出すことに成功した。(NC, E13/84, Memo by Cole, 12 and 17 March 1942.)

(31) NC, E13/78, Note on Statutory Social Services by H.S., 10 April 1942. 調査対象の地域と団体のリストについては、NC, E13/1, Social Insurance Questionnaire, Explanatory Note by M.C. Stuart, 14 February 1943. マーガレット・スチュアート女史が地方調査の責任統括者となった。

(32) 初会合の時点で以下の7つの団体から調査事項の要望が届いていた。TUC、英国雇用者連合(British Employers' Confederation)、協同組合協議会委員会(Parliamentary Committee of the Co-operative Congress)、全国友愛組合協議会(National Conference of Friendly Societies)、スコットランド友愛・認可組合協会(Scottish Association of Friendly and Approved Societies)、全国産業保険認可組合協議会(National Conference of Industrial Assurance Approved Societies)、全国労働組合認可組合協会(National Association of Trade Union Approved Societies)。(CAB, 87/76, War Cabinet, Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services, 8 July 1941.) 他の団体に関しては、1942年3月末の時点で、49団体と14地方の扶助局からベヴァリッジ委員会に報告書が送付されるようになっていた。(NC, E13/78, List of Organisations who are preparing evidence for the Beveridge Committee, 31 March 1942.)

(33) 本小委員会は、リンゼイ議長の下で「ヴォランタリー社会サービス」の研究調査、および、コールとスチュアート女史らが率いる「ベヴァリッジ委員会に向けた実態調査」の2本柱で進められていくことになる。

(34) NC, E13/84, Letter from Cole to Chester, 24 January 1942.

(35) NC, E1/1/, Social Service Sub-Committee Minutes, 28 May 1942.

受け取ったベヴァリッジは、コールにナフィールド調査団の迅速な仕事ぶりと報告書に「感銘した」と伝えて⁽³⁸⁾いる。しかし、このナフィールド調査の報告書群に目を通した扶助局長官のサー・ジョージ・リードは、その報告内容に「全く納得できない」と憤激し、6月24日に予定されたコールたちとのヒアリング調査会（ベヴァリッジ委員会）で、「対決」していく姿勢をみせていた⁽³⁹⁾。その物議を醸したナフィールド調査報告書とはいかなる証言を収録したものだったのか、次に紹介しよう。

(i) 国民健康保険についての証言記録

「国民健康保険」の報告書は1942年6月5日に戦時内閣へ提出された。全74頁にも及び、そこには、ソーシャル・ワーカー、女性の住宅管理人、下層労働者、寡婦、失業者など183件の口述証言が以下の5項目に沿って列挙されている⁽⁴⁰⁾。1. 登録医（医者を選択理由、選択する利点と権利、医者の変更、登録医サービス、家庭医としての登録医の保持）、2. 認可組合（選択理由、認可組合の重要性、申請手段、管理者と運営方法、認可組合の加入資格についての苦情、結論）、3. 給付金（現金給付、待機期間、補足給付、出産給付、障害給付、給付申請の却下）、4. 被保険者と未保険者（任意保険、国民健康保険以外の人たち）、5. 戦争による影響。

国民保険法（1911年）の下、友愛組合、労働組合、簡易保険会社、貯蓄組合は「認可組合」として国家保険運営体制のなかに組み込まれ、強制加入の包括的な社会保険制度が敷かれていたが⁽⁴¹⁾、以下の問題が浮上していた。それは加入者が階層的に局限され、低賃金労働者層が排除されていたことであった。失業保険制度に関しては（戦時中ゆえナフィールド調査の対象外）、その適用された職種⁽⁴¹⁾の範囲が、主に建築業、土木事業、機械工業、造船業、製鉄業をはじめとする7業種に限定されていた。国民保険制度では被保険者の年収制限が依然としてあった。1938年時点で失業保険の被保険者数は2,000万人を下回る数であり、これはイギリス全人口の半数にも及んでいなかった。また被保険者の妻や子、自営業者、扶養家族は制度の外におかれ、保険対象者の包括性には問題をはらん

(36) 6月上旬、コールはベヴァリッジから「草稿を書くため急いでナフィールド調査報告書を送ってこれ」と強く催促されていた。(NC, E13/84, Letter from Cole to Reid, 3 June 1942; Letter from Cole to Reid, 11 June 1942.)

(37) NC, E13/79, Letter from Cole to [unknown], n.d.

(38) NC, A2/13, Letter from Beveridge to Cole, 1 June 1942.

(39) NC, E13/84, Letter from Reid to Cole, 12 June 1942. リードは審議会の前に報告書を読み、「年金受給者」と「扶助局」に関する「ナフィールド調査」の報告書の記述内容を問題視していた。(NC, E13/58, Note by Sir George Reid on [...], 10 June 1942.)

(40) NC, E13/57, Secret S.I.C.(42)64, War Cabinet Offices, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, *National Health Insurance*, Memorandum by Nuffield College Social Reconstruction Survey, 5 June 1942.

(41) 国家保険制度と友愛組合自治との緊張については、四谷英理子「1911年イギリス国民保険法成立過程におけるロイド・ジョージの『強制された自助』の理念」『歴史と経済』第213号（2011年10月）。

⁽⁴²⁾ でいた。戦争によって人々はいかなる困難に直面し、国民はこの制度をどのように受け止めていたのか、口述証言をもとに紹介していこう。ただし本文では紙数の都合上、報告書に記載された760以上ある証言全てを記述することは不可能であることを断っておきたい。

① 登録医

人は病に陥ったとき、どういう基準で医師を選ぶのか、そして医療サービスにはどの程度、満足していたのか。ベイシングストークの登録医、リーズの報告書、女性の住宅管理人によれば、「医師の経歴や資格よりも性格」に重きをおき、ロンドンのカトリック教徒は「同じ信者の医者を好んだ」⁽⁴³⁾り、移民の多く住むロンドン東部では、「有色人種の医者」を積極的に選ぶ事例が報告された。多くの調査員から「医師を自由に選択できる権利」を維持したいと考える少数派の声も取り上げられた。⁽⁴⁴⁾ 医療サービスについては、デヴォン地方で「地方の医者は都市の医者より水準が低い……高度専門職の医師というよりジェントルマン的な医者が多い」⁽⁴⁵⁾との発言があった。しかし不満の声の多くは、医者個人にではなく、「運営制度の限界」に問題があるとみなしており、つまり登録診療所数（panel practices）と個人診療所数（private practices）の不均等に原因があると思われた。⁽⁴⁶⁾

バーミンガムとロンドンのソーシャル・ワーカーの証言によれば、「訪問医師の利用」は「時代遅れ」とみなされ、「セカンド・オピニオン」や「治療費の安さ」が求められ、「保健診療所の医者や病院」の利用が増加していた。また、利用者は、「病院の清潔さや診療器具の水準の高さ」を求めていた。⁽⁴⁷⁾

② 認可組合

認可組合について労働者の間でいつも話題になるのは現金給付の額であり、ハル、スウォンジー、サウサンプトンでは、「補助給付」が組合選択の最大要因だった。しかしスウォンジーでは、「大勢が疾病手当を受給するような組合員を抱える団体は、特に補助給付のような一般対処がない」現状だった。それゆえ、ヨークでは「鉱山労働者、重工業労働者のような危険職種の従事者の組合は、……高い疾病率や失業率によって危機的な財政状況に陥っている」し、ミドロージアンでは、「認可組合が決して最低給付金以上のものを支払うことはなかった」ように労働者の職種に基づき認可組合の資金源や給付金に不均衡が目立っていた。ブリストルでは「健康な若年労働者は保険に対する関心も低く、組合の選択意識も低い」のに対して「中高年の労働者では友愛組合の伝統が強かった」⁽⁴⁸⁾。

(42) 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。

(43) NC, E13/57, Secret S.I.C.(42)64, War Cabinet Offices, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, *National Health Insurance*, Memorandum by Nuffield College Social Reconstruction Survey, 5 June 1942, p. 1.

(44) *Ibid.*, p. 3.

(45) *Ibid.*, p. 9.

(46) *Ibid.*, p. 10.

(47) *Ibid.*, p. 11.

南ウェールズの女性住宅管理人によれば、「実際に組合と交渉するまで、あるいは、実際に病気になるまではかの組合との違いに気づかない」、また「保険を利用するときになってはじめて存在を知る(デヴォン)」程度で、多くの証言から一般的に労働者は保険制度に無知であることが指摘された⁽⁴⁹⁾。

認可組合の選択については、特に地方では家族の伝統が強く働き、「会員権は親から子へと継承(ノッティンガム)」されるように選択余地は決して開かれたものではなかった。認可組合を主体的に探す術もなく、ロンドンでは「規則を記したパンフレットも存在せず、男女問わず労働者にとって全てが不明⁽⁵⁰⁾」との声を取り上げられた。

国民健康保険制度の拠出自体に対する民衆の考えは、南ウェールズ鉱山労働者の間では「必要なこと」として受け止められていた。しかし「10人のうちの9人は国民健康保険への拠出金が何のためにあるのかを知らないし、唯一知っていることは拠出しないといけないこと」という程度であった⁽⁵¹⁾。認可組合に対する関心の低さも会議への出席率の低さに示され、「マンチェスター・ユニティ・オッドフェローズのエクセター支部(友愛組合)では会員4,000人中わずか50名の参加」で、ブリストル、ロンドン、ノーフォーク、ノッティンガム、北ウェールズでも出席率の低さが目立ち、労働組合や他の友愛組合でも同様だった⁽⁵²⁾。認可組合の自治管理は、ロンドン報告書が伝えるように特に友愛組合の自治・自律において「乖離」がみられた。

組合を変更する動きも実際あまりなかったことが報告された。その原因は、移行期間に伴う補助給付金の損失や新しい組合への移行期間の長さにあった。南ウェールズでは「新しい組合に加入するには半額の拠出金を半年支払い続けることが条件としてあり、彼らにとっては、このような制約が新しい組合への変更を妨げ、鉱山労働者は、この状況に強い不満を顕わにしている」⁽⁵³⁾のだった。リーズでは、「変更手続きの書類作成や準備が低所得層の人々にとっては面倒」であった。全地域からの報告書から「大規模保険会社よりも労働組合や友愛組合代表者の方が、労働者の福祉に関心を示し」⁽⁵⁴⁾ており、営利目的を優先する「簡易生命保険の不人気」が報告された。組合の資金状況が給付金の格差を生み、その不公平感を表す声が強かった。

③ 給付金

特に低所得世帯や稼得者が療養中の家庭から、疾病給付金が「全く不十分」「お粗末」「意味がない」とかなりの不満が表出された。ミドロージアの鉱山労働者は、「自分が風邪で2週間仕事を休み、所得が減ったときや景気悪化の時期を思い出すと不安になる」と語った⁽⁵⁵⁾。オックスフォードで

(48) *Ibid.*, p. 12.

(49) *Ibid.*, p. 13.

(50) *Ibid.*, p. 15.

(51) *Ibid.*, p. 17.

(52) *Ibid.*, p. 20.

(53) *Ibid.*, p. 20.

(54) *Ibid.*, p. 21.

は「1941年9月の4週間にみた455人の公的扶助申請者のうち、40%の189人が国民健康保健の受給者であった」と重複受給の実態が明るみになった。⁽⁵⁶⁾ ロンドンでは、75%が国民健康保険あるいは障害者給付金の受給者であった。エディンバラのある鉱山労働者によれば、「不十分な給付金のせいで公的扶助委員会を困窮者の駆け込み寺にしている」のだった。公的扶助についての「スティグマ・恥辱」はそれほど大きくはないようであったが、「保険制度に対する強い憤り」「正規雇用者が公的扶助に申請せざるを得なくなるのは躊躇する（プリストル）」感情もまだ残っていた。たとえば、「公的扶助委員会にお世話になるくらいなら近隣の人から金を盗るわ（プリストルの労働者階級の女性）」、「そこまでどん底に落ちていないわ（ロンドンの医師から聴いた貧困に陥った女性患者の声）」といった発言から公的扶助には強い抵抗のあることが示されもした。⁽⁵⁷⁾

戦時体制によって受給までの待機日数が長くなると人々は申請することに消極的になり、オックスフォードの公的扶助委員会や市民相談所によれば、「平均待機期間は3~4週間」だった。⁽⁵⁸⁾ 歯科・眼科診療給付と手術手当の不十分さが主張され、労働者階級の多くは、葬儀・埋葬給付を国民保険制度に組み込むことを求めている。⁽⁵⁹⁾ 出産給付の要求も強く、多くの妊婦がより長期間の就労をこなさざるを得ない状況に不満を漏らした。⁽⁶⁰⁾ 「国家の責任」だと主張する北ウェールズの女性は、「他の様々な重複している社会サービス（出産給付と児童福祉手当）を統合すべき」と、ハダースフィールドの人は、「被保険者の女性や妻には病院か自宅で無料の出産サービスがあるべき」と意見を述べた。⁽⁶¹⁾

④ 被保険者と未保険者

生活水準のより高い労働者とは異なり、低賃金労働者層は任意団体保険から排除されていた。加入率は様々で、ハルの統計では安定した仕事に就いている者の「おそらく75%」が別の任意組合に加入しており、子供にも加入を勧める傾向があった。ストーク・オン・トレントで被保険者の約60%が、ランカスターの女性の住宅管理人によれば30~40%が、病院機構（Hospital Scheme）や地区看護協会（District Nursing Association）に拠出している。これがチェスターフィールドのソーシャル・ワーカーによれば、たった30%しか任意団体に加入していない。⁽⁶²⁾ ロンドンの養老病院の推計によれば、被保険者で病院貯蓄協会に属している者は約50%、登録医には60~70%だった。バーミンガム人口の50%以上が、「バーミンガム拠出協会」に加入していた（1941年時点で、100万人中65万

(55) *Ibid.*, p. 26.

(56) *Ibid.*, p. 27.

(57) *Ibid.*, p. 28.

(58) *Ibid.*, p. 30.

(59) *Ibid.*, p. 38.

(60) *Ibid.*, p. 44.

(61) *Ibid.*, p. 46.

(62) *Ibid.*, p. 50.

人)。一方、ヨークのココア製造会社では90%の被雇用者が剰余給付金をもらっており、大多数が自身を国民健康保険と合わせて週2ポンドまでカバーしている。このように被保険者は様々な任意保険に加入していた。オックスフォードの運輸一般労働組合支部の秘書によれば、平均的な労働者は、国民保険以外に、協同組合、様々な貯蓄組合、ラドクリフ貯蓄組合、地区看護協会、組合の回復期患者ホームなどの任意団体に加入していた。南ウェールズ鉱山労働者は「任意保険を掛けもちしなければならない」ことに不満を述べた。⁽⁶³⁾ 病院貯蓄組合や病院土曜基金など、南ウェールズの鉱山地帯では医療目的の組合に最も人気が集中していた。

被保険者の大部分が友愛組合も活用しており、エクセターのオッドフェローズの報告では、14,000人の会員中10,000人が別の組合に加入していた。サウサンプトンの友愛組合の秘書は、「国民保険加入者の509人の男性のうち387人が、203人の女性のうち161人が別個に加入していた」。⁽⁶⁴⁾ 国民健康保険に加入できない低所得層は、任意団体にも加入しておらず、病院、診療所、公的扶助委員会を通して医療扶助に頼るしかなかった。

国民健康保険から除外された自営業者や商店経営者の「憤り」の声も記載され、臨時労働者、雑役婦、会社の掃除人、家政婦、住み込み家庭教師、ミュージシャン、日雇い農場労働者、ポーター、行商人、窓ふき掃除人、ベリー摘み人、庭師など保険に加入すべきだが加入していない人の存在が意識的に取り上げられ、特に雑役婦など低賃金ゆえ加入できないし、転職が頻繁に起こるため雇用者が変わり、誰も保険の責任を取りたがらない実態が記された。南ウェールズ鉱山地帯でも「多くの家政婦が保険に加入していない」状況だった。⁽⁶⁵⁾

⑤ 戦争による影響

戦争は一挙に国民健康保険についての不満を噴出させたといえる。疎開による人口移動が、登録医の管轄する患者数に変動をもたらし、ロンドンでは戦時中に25%の低下をみたのに対し、オックスフォードでは登録医の仕事が劇的に増加するなど処置状況に変化をきたしたことが、治療への不満を生じさせた。ヨークの報告では、「良くも悪くも徴兵を避けるために多くの人が医者への所へ行く」現状や、女性の戦時労働の長期化が「疾病給付の増加」を生む一方で、「工場労働の疲労が病気の原因になる者もいれば、より高い賃金率と雇用の改善によって戦前より健康状態になる者もいる(バーミンガム)」面も報告された。

また戦時体制は、認可組合による給付金の遅延や、疎開で保険外交員の不足を生じさせ、「定期訪問の停滞(ノーフォーク)」、「素人の保険外交員(プリストル)」が集金する事態となっていた。共済組合の状態についても、アベリストゥイスではほとんどの任意団体が剰余資本金を残しているが、南ウェールズでは、多くの若者男性が、地元を離れ産業労働に転職したことで弱小の組合の財源に深

(63) *Ibid.*, p. 51.

(64) *Ibid.*, p. 56.

(65) *Ibid.*, p. 61.

刻な影響が予想された。このことから地域人口の変動が地域共済組合の財的基盤に変化をもたらすことが指摘された。

(ii) 公的扶助についての証言記録

「公的扶助」に関する調査報告書は、全 54 頁にわたり、236 件の口述証言が以下の 7 項目に沿って記載されている。1. 公的扶助委員会の構成、2. 扶助当局の役人、3. 院外救済、4. 制度の救済、5. 在宅医療、6. 子供の支援、7. 救貧病院から公衆衛生当局への⁽⁶⁶⁾転換。

公的扶助に対する考え方は地域で様々であった。ロンドン、エディンバラ、デヴォン、ボーンマス、ケンブリッジのソーシャル・ワーカーなどからは「一般的に抵抗感が希薄化」しているとの見解が示されたが、一方、北ウェールズでは公的扶助を嫌う根強い意見も目立ち、「公的扶助委員会組織は依然、救貧法と同様」とみなされており、「多くの場合、公的扶助より飢えに耐えることを良しとする考えが残っている」と報告された。ヨークについては 40 名中 39 名が「院外救済を嫌い」、「むしろ近隣住民からの支援（ランカスターの女性住宅管理人）」に頼る態度や、「チャリティ救済の利用（ブリストル社会サービス協議会）」が目立った。公的扶助委員会は「最後の寄る辺（ロンドン地区の役人）」と認識されていた。扶助局役人の態度も大きく左右した。「とても満足している（ロンドン）」という評価もあれば、リヴァプールでは、「憤り」の感情が報告された。ロンドンのソーシャル・ワーカーからは、「扶助局にはソーシャル・ワーカーの経験者がもっと雇用され、女性をもっと役職に就けること」が望まれた。そして「扶助局が大臣を通して国会に直接声を届けられる程度に地位が向上すること」が望まれた。公的扶助への偏見は、地方でかなり根強く残っており、しばしば貧民保護監督官の性格が色濃く影響しているとの報告があった。⁽⁶⁷⁾ グラスゴー報告の場合、農村地域では、特に高齢者ほど自立志向が強く、ランークシャーやデヴォンでは、若者に比べて高齢者が申請自体に躊躇する場合が多かった。また、独身女性や寡婦は特に強制救済に強い抵抗感を示していた。

オックスフォードの報告では、公的扶助委員会や扶助局の役人、ソーシャル・ワーカーから「扶助局と公的扶助委員会との煩雑な連携業務」によって、「問い合わせ先を間違える申請者の多さ」が指摘された。公的機関と任意団体の「連携不足」は、たとえば児童福祉ヴォランティアセンターと公的扶助委員会の間にもみられた。しかし、バーミンガムやマンチェスターではうまく機能していたというように、地域毎の多様なあり方が浮き彫りにされた。

(66) NC, E13/59, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, *Public Assistance*, Memorandum by Nuffield College Social Reconstruction Survey, 19 June 1942.

(67) *Ibid.*, p. 48.

(iii) 労働者災害補償についての証言記録

労働者災害補償に関する報告書は、全 38 頁にわたり 168 件の口述証言が以下の 9 項目に沿って記載されている。1. 制度についての知識、2. 補償範囲、3. 面会請求の遅延、4. 一括払いの受給、5. 軽作業、6. 就労訓練、7. 職場への復帰、8. 戦争による影響、9. 改革についての意見。⁽⁶⁸⁾

労働者災害補償法にも「抜本的な再編」と「統一化」を求める声が多かった。エディンバラの労働組合指導者は、労働者の災害給付金を確保するためにも「雇用者の強制保険を必須」とみなしたが、雇用者責任として利用されてきた民間保険会社を排除し、将来は安定した財源確保のため「国家責任」に変更すべきであると主張した。⁽⁶⁹⁾

1940 年の労災（補足手当）法で給付金の増額がみられたものの、戦争の影響で生活費と賃金上昇率を比較すると「全く不十分」、「失望的（北ウェールズ）」だった。⁽⁷⁰⁾ 現行の補償給付額の増額を要望する意見が多く、基準、計算方法、賃金との連動についての意見は様々で、補償額は「長期の場合には完全賃金とし、最低でも賃金の 75%（グラスゴー）」、「完全補償は賃金の 6 分の 5 で最大週 5 ポンド（現 3 ポンドのところ）（ヨーク）」、「賃金の 75%（リーズ）」、「賃金と同額（アバディーン）」など様々な回答が列挙された。また「家族手当を含む最低賃金」が要求され、「補償額は、病院治療費と医者にかかる診察料」が期待された。⁽⁷¹⁾ 怪我により職種を変更する場合の転職支援金も要求された。ヨークやハルでも、民間業務を国家（国民保健制度）に一本化する声があがり、ロンドン保険委員会の役人からは、雇用者からの強制拠出によって政府の財源に基づいた保険業務が効果的に運営されるべきとの声⁽⁷²⁾が報告された。

(iv) 老齢年金についての証言記録

老齢年金に関する報告書は、全 35 頁にわたり約 170 件もの口述証言が以下の 4 項目に沿って記載されている。1. 拠出型老齢年金（年金の適切性、補足年金の手段、年金率についての意見、高齢者向けの住居施設の提供）、2. 非拠出型老齢年金、3. 寡婦年金、4. 他のグループ。⁽⁷³⁾

戦時インフレによって生活が困難になった年金受給者にとって、年金額と補足年金の不足が多くの不満を呼び起こした。ヨークでは「家賃を差し引くとと食料、石炭、光熱、衣服を買うお金が残らな

(68) NC, E13/60, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, *Workmen's Compensation*, Memorandum by Nuffield College Social Reconstruction Survey, 22 June 1942.

(69) *Ibid.*, p. 28.

(70) *Ibid.*, pp. 25–26.

(71) *Ibid.*, p. 31.

(72) *Ibid.*, pp. 37–38.

(73) NC, E13/58, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, *Pensions*, Memorandum by Nuffield College Social Reconstruction Survey, 19 June 1942.

い」し、ハルやオックスフォードでは、補足年金に生活手当を組み入れる議論があったと報告された。年金率については「補足年金制度を廃止し、累進型の拠出率」を望む多数の意見があった。また一般的に高齢の年金受給者は公的老人施設への入居を嫌い、いまだ「不名誉」と感じていたが、ハル、リーズ、マンチェスターのような工業都市では、養老施設を望む声があった。

「非拠出型老齢年金」について、ロンドン南東部のソーシャル・ワーカーによれば、年金受給者は「定期的に」訪問されるが、問題は受給資格の認定後数年しないと開始されない点にあった。補足年金を受給している場合は、扶助局役人の訪問が半年に1回と少なくなった。デヴォンでは、受給者が、自分たちの地区担当の年金委員会メンバーの態度に「中流階級の偏見」を感じ取っていることが報告された。寡婦年金額が生計上、不十分でその他の補足手段を必要としていること、年金支払いの大幅な遅延についてもランベスのソーシャル・ワーカーの報告では、市民サービス業務が戦時に停滞しているなかで、寡婦年金は「ひどい遅延」がみられ、「3~4ヵ月も遅れ」⁽⁷⁴⁾ていた。このほかに老齢年金に資産調査を適用しないこと、またこれまで一般的に知られてはいない養子を受け入れている家庭への救済について、ロンドンの女性ソーシャル・ワーカーは、一例として稼得者が死亡した場合に残された孤児を養子に出すといった個人的な事例をも掘り取った。寡婦・孤児・老齢拠出型年金法についての彼女の言葉を引用しておこう。

「養子に関する法令規則は、夫婦両者の生存が前提とされている。大多数が養子法について聞いたことがなかった。つまり彼らが子供を養子として（しばしば娘の非嫡出子であるが）、自身の子供として養育したとしても、夫が死亡した場合、子供に対する追加給付は停止することになっている。なぜなら法令規則にはそうした事情が考慮されていないからだ。わたしはそうした要求を断るときに心が痛むのである。」⁽⁷⁵⁾

これ以外にも北ウェールズの同様の証言と合わせて「養子を受け入れた寡婦の児童手当」や離婚した妻や独身女性など、これまで公的保険制度に包摂されてこなかった女性の声が記載された。

(v) 小括——結論と提言

1942年6月20日、コールは、9頁の「結論の要約と提言」をベヴァリッジに送付した。国民健康保険が16案、老齢年金が13案、労働者災害補償が26案、公的扶助が9案、そして結論部という構成になっており、その内容は先に紹介した証言のいくつかが採録されている。⁽⁷⁶⁾それは、ナフィールド調査の報告書群が民衆の発言を「ありのまま」に意識的に記載し、独自に結論づけることをし

(74) *Ibid.*, p. 30.

(75) *Ibid.*, p. 28.

ないで、聴き取った証言の内容の多くを拾い上げ「概略」したものになっていることを示すものであった。

「結論」では、1. 社会保険行政機構がこれまで扶助局、公的扶助委員会、衛生省、労働省、年金省、関税間接税庁部局、郵便局、任意団体（中央・地方）と様々に存在してきたことによる、その救済手段の「混乱」と扶助の「徒費」の指摘、2. 公的扶助委員会を廃止し、「社会保障省」を新設することで、社会保険と社会的扶助が包括的社会保障制度のなかで連携できるようにする点、3. 「ナショナル・ミニマム」を原則とする点、以上の3点が勧告された⁽⁷⁷⁾。

IV. ベヴァリッジ委員会での答申と協議（1942年6月24日）

1942年6月24日、ベヴァリッジ委員会は、「ナフィールド調査」の報告書を検討するためナフィールド・コレッジ代表者と協議の場をもった⁽⁷⁸⁾。協議には、議長のベヴァリッジ、R.R. バナタイン（内務省）、サー・ジョージ・エップス（政府保険計理部局）、R. ハミルトン・ファーレル（保健省）、サー・ジョージ・リード（扶助局）、A.W. マッケンジー（関税間接税庁）、P.Y. ブランダン（労働省）、M.S. コックス女史（年金省）、H.A. ハミルトン女史（再建省事務次官）、M. リッソン女史（スコットランドの保健部局）、B.K. ホワイト（友愛組合の登記官）、D.N. チェスター（秘書官）の12名が、ナフィールド・コレッジの側からはG.D.H. コール、M. スチュアート女史、C.R. モリス女史、ウォーカー女史、G.R. ミチソンが出席した。

会議の冒頭でベヴァリッジは、「ナフィールド委員会」がわずか半年で膨大な調査報告書を完成させたことに感謝の意を表した。ベヴァリッジはまず、「ナフィールド調査」がいかなる団体によりどのような形で調査を進めてきたのか説明を求めると、コールは、全国の地方調査員は「学術研究者」であること、「科学的かつ実証的な調査」を特徴としている点がほかの民間調査機関と性格を異にしている点を強調し、「大学をもつ都市からは……経済学部長、研究実績のある人物を探し、大学の存在しない地域では、かつて大学で個別指導を受講したことのある人々を探し……たとえばトレントでは、モリス女史が市民相談所から人材を確保するなど」して、とにかくイングランド・ウェールズ・スコットランドと広範に調査を進めてきたことを述べた⁽⁷⁹⁾。

(76) NC, E13/61, Report for Sir William Beveridge Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Service by G.D.H. Cole, *Summary of Conclusions and Recommendations*, 20 June 1942.

(77) NC, E13/61, Nuffield College Social Reconstruction Survey, Statutory Social Services Investigation, VI. General Conclusions, pp. 1-9.

(78) NC, E13/62, Secret S.I.C.(48), 20th Meeting, Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, Minutes, War Cabinet Offices, 24 June 1942.

(79) *Ibid.*, pp. 1-2. 戦時中は戸別訪問調査が世論操作に繋がる懸念から禁止されていた。

そのナフィールド調査報告書の内容は、官僚たちにとっては記載された事実の大半が「否定的で、不満に満ちた」内容であると感じられ、事実とする「根拠」が問題視された。証言そのものが「ソーシャル・ワーカーの意見」なのか、「受益者の意見を調査員自身が平均的意見として記述したもの」なのか、つまりどの程度「民衆の意見」を反映しているのか問いただされたのである⁽⁸⁰⁾。これに対してコールは、ソーシャル・ワーカーを通して民衆の意見を汲み取ろうと努めたが、各地域で調査メンバーの構成も異なっており、多くの地域ではソーシャル・ワーカーの団体を通してなされたが、一方で、労働者成人教育協会のクラスや学生、鉱山労働者たちの意見も汲み取ったり、ヨークシャーやレスターの場合のように報告書の形で返送されることもあったり、地域毎に調査体制にばらつきがあったことを一面で認めざるを得なかった。

協議の前半は、内容について「事実と意見の混在」が問題視されることになった。しかしベヴァリッジは自らの社会調査観を明確に次のように述べている。

「現在の被保険者が加入している組合に対して彼らが不満を抱いているかどうか、あるいは別の組合に変更したいと思っているかどうか、それ自体が事実なのであり、我々が摑むべきものは、『情報』、『ソーシャル・ワーカーの意見』、『労働組合の秘書』、『友愛組合の秘書』から得られる『事実』⁽⁸¹⁾についての報告である。」

これに対しリード（扶助局長官）は、「既存制度の良い面よりもむしろ不満や悪い面を見出そうとするバイアス」のかかっていることへの疑念や、「ソーシャル・ワーカーの意見を取り上げようとする目的で調査を行っている」のではないかとの疑念に基づき、調査はバランスに欠けていると厳しく以下のように尋問している。

リード：「文中の『我々』……の我々とは誰を指すのですか……あなたコール議長自身のことなのではありませんか。」

コール：「急いで提出資料を仕上げようとしたために、誤記を修正することなく原文のまま記載しているところもあります。」

リード：「あなた方の調査員から提出された証言内容は、あなたが納得のいく形に結論づけがなされてはいませんか。多くの調査員とはいったい誰なのですか。」

コール：「インタビューされたかなり多数のソーシャル・ワーカーに共有されている意見であるように思われるし、証言数は、その陳述意見を根拠づけるのに十分な量に達している

(80) *Ibid.*, pp. 3–4.

(81) *Ibid.*, p. 3.

と思われ⁽⁸²⁾ます。」

あくまで個別事例の意見を尊重するのがコールの立場であった。

やがて焦点が国民健康保険制度に移ると、1. 登録患者と私費患者の違いによる差別的な処置、2. 認可組合に対する考え方、3. 産業保険の是非、4. 生命保険会社についての偏見の順番で、質問が続いた。登録医の態度について賛否両論の人々の矛盾した証言をめぐって、リードは、登録医の差別的な処遇のありかたを報告する内容の根拠に強くこだわり、ひとつの証言「それはほとんど感覚的なもので事実ではない。保険会社の調査によれば、登録医師の処置についてほとんど不満の声はない。(ヨーク)」を例に挙げて次のように反論した。

リード：「報告書の4頁を読むと、ダンディ、ウェストカンバーランド、レスター、ヨークシャーの保険会社によれば、登録医についての否定的な印象はないのですが。」

コール：「常に少数派の意見を記録することにはかなりの細心を払ってきたがゆえに全体として少数意見に重心がおかれたのだと思います。」

リード：「あなたはここで単にあなた自身の見識から物事をいっているにすぎません。あるいはむしろ人々が述べたことについてあなた自身の意見をいっています。あなたは私費患者よりも登録患者の方が劣ったサービスを受けているという広く共有された印象に、ある程度の論拠があるとまだ信じているのではないですか。」

コール：「これは全く誤っているかもしれないのですが、炭鉱地域や農業地域のような単一共同体地域の方が、ロンドンやマンチェスターのような大都市よりも不満の声が少ないというのが印象です。」⁽⁸³⁾

続いて第二に、認可組合が人々にどの程度、活用されているのかに質疑が移った。

ベヴァリッジ：「認可組合がそれぞれの規則や毎年の給付金情報を記したパンフレットを刊行していると思いますが。」

スチュアート女史(ナフィールド・コレッジ)：「一般的に人々はそのようなパンフレットをみよともしないし、まず全国的にそのような刊行物が存在していないのが実態です。」

このように人々は認可組合を比較する手段をもたず、給付金規定の詳細を知らないまま加入してい

(82) *Ibid.*, p. 5.

(83) *Ibid.*, p. 9.

たのだった。特にロンドンでは、「認可組合の不人気」が顕著で、人々は認可組合を「風評」で選び、あるいは加入している認可組合から別の組合に変更することを「面倒」に感じていた。認可組合の選択の際に参考となる規則や給付金が説明されたパンフレットも十分に存在していなかったし、人々はお金を出してまで購入しようとしなかった。しかし証言も多様にあり、「人々が認可組合を嫌っている」という証言もあれば「家族の味方」として役人よりも「親しみを感じる」との証言もあり、国民健康保険と認可組合の掛け持ちの実態が指摘された。

ベヴァリッジ：「特に生命保険会社を嫌っているとのことですが、他の任意団体よりも生命保険会社への不満をここに多く取り上げることは理にかなっているでしょうか。なぜなら生命保険の会員は400万人いるので、よりそうした不満の声を拾いがちになるのではないですか。」

コール：「はい、それは数の大きさの問題であって……しかしおそらくこの大会社に対して人々がかなり好ましく思っていない事実は、当然のことではないでしょうか。」⁽⁸⁴⁾

しかし続けてベヴァリッジが、「保険会社が『家族の味方』としてしばしばみなされているような証言に遭遇しませんでしたか」と訊くと、コールはそれを否定しなかった。代理店（保険外交員）が「家族の味方」であるという証言は、女性住宅管理人の次の証言にあったからである。

「保険会社の外交員は気安く労働者階級の家庭を訪問し、保険事項に関する助言と同様に多くの家庭問題や経済問題についても有益な助言を提供しはするが、社会福祉事業者としては認識されていない。」⁽⁸⁵⁾（リヴァプールの女性住宅管理人）

しかし保険会社の本質を知っているソーシャル・ワーカーの報告に基づき、「もし彼が資格保有者で対処に慣れていたら会員の助言者になるだろうが、現状はそのような理想とは大幅にかけ離れている（ブリストルとマンチェスターのソーシャル・ワーカー）」との認識を示し、コールは、民間保険会社とは異なる専門職としてのソーシャル・ワーカー独自の役割の重要性を強調した。

ベヴァリッジが、「認可組合の多くは生命保険会社です。公的機関と認可組合はどのように機能しているのですか」と質問すると、スチュアート女史は「大規模な保険会社ほど小規模な地方団体よりも給付金の支給に遅延がみられ、人々は公的扶助委員会に訴えています」と答えた。しかし、国民健康保険法の成立以降、保険会社の加入者が急増し、簡易保険料集金組合の会員数も増加している事実

(84) *Ibid.*, p. 10.

(85) *Ibid.*, p. 11.

から、人々の需要の高いことと矛盾しないかと訊かれた。つまり数が多いのだから不満も多くなっているのは当然ではないか、というのがリードの質問の意図であった。するとベヴァリッジは、次のように助け舟を出しメンバーの質問を遮った。⁽⁸⁶⁾

ベヴァリッジ：「本調査は単に調査員が保険会社について非常に多くの不満を発見していることを伝えているのであり、この点に反論することは無駄です……もし不満が発見されても、保険会社の加入者が増加している理由だけで反論はできないでしょう。」⁽⁸⁷⁾

ベヴァリッジは、数の多さよりも質を重視する立場を示したのである。

リードが、給付金の遅延以外に保険会社が嫌悪されている理由について質問すると、ミチソン（ナフィールド・コレッジ）はロンドンの事例を引き合いに出して、それは「申請者にとって無益」であり、友愛組合（オッドフェローズ）や労働組合協会のような小規模な団体のほうが、より個人のニーズを満たす団体として有益であると民衆は考えていると答え、その労働者有志で結成する団体の存在意義を強調した。生命保険会社は、契約期間の終了に伴い、給付金を停止した。これは、特に女性への給付と歯科診療費の場合に該当したが、生命保険会社は所詮、申請者から冷酷に拠出金を「徴収し続ける」存在に映っていると伝えた。これに続いてコールは「生命保険会社がとても悪く、友愛組合（オッドフェローズ）が素晴らしいと人々はいっているのではありません。共済組合や労働組合協会と比較して単にそういっているのです。生命保険会社はむしろ保険会社の典型例として認識されているのです」と営利目的の民間保険会社の存在に批判的であった。⁽⁸⁸⁾

小さい団体が7,000～8,000も共存していることは全体的に不合理なシステムであるとモリス女史（ナフィールド・コレッジ）は主張し、しかし認可組合は現時点ではいくばくか給付金がもらえるために最低限必要だと人々は考えていることを伝えた。⁽⁸⁹⁾

次に、ベヴァリッジが大きな問題と認識していたのは、「扶助局」と「公的扶助委員会」の両者の機構が業務を複雑にさせていることであった。ベスナル・グリーンンのセツルメント管理人の証言を例に取り、「申請すべき適切な管轄場所が人々にとって不明である」ことを、コールは多数の地域報告書から「かなり強く印象づけられた」と述べた。⁽⁹⁰⁾

モリス女史（ナフィールド・コレッジ）：「共済会や市民相談所の業務に従事する人の事例からい

(86) *Ibid.*, p. 13.

(87) *Ibid.*, p. 13.

(88) *Ibid.*, p. 14.

(89) *Ibid.*, p. 16.

(90) *Ibid.*, p. 17.

えるのですが、主に病気の場合、ある部署から扶助金をもらい、別の部署からまた別の扶助金をもらうという、扶助局と公的扶助委員会の双方から受給しなければならない煩雑さがあります。⁽⁹¹⁾」

これに対してリードは、扶助局を擁護する立場から次のようにコールを批判した。

リード：「あらゆる事例が存在するなかで、この例外的な事例をことさら誇張していませんか。」

コール：「もしこの事実がひとつしか存在しなければそうでしょう。」

リード：「全体として極めて少数の事例が、あなた方の考えを支配しているではありませんか。」

コール：「いいえ、違います。もし治療薬が必要でなおかつ失業手当を必要とする人についての事例がひとつでもあるのなら、それはあらゆる人に当てはまるからです。⁽⁹²⁾」

このようにコールは再度、苦境におかれている人々の状況を強調した。

リードの「ナフィールド調査」に対する非難はなおも続いた。「北スタッフォードシャーでは、当局役人の業務時間の30%が申請者の選別に浪費されている」とする証言を疑問とし、持参した次のような書簡を皮肉を込めて読み上げた。それはナフィールド調査側のモリス女史の下で調査に従事したフォーサイス女史の面会の様子であった。⁽⁹³⁾

「モリス女史の下で調査活動を行っている北スタッフォードシャーの社会サービス協議会と市民相談所の秘書であるフォーサイス女史が、1942年4月8日、扶助局を訪問され、とても好意的に我々の業務を理解しておられました。彼女は我々に非常に敬意を払い、最後に地方業務の意義の問題を2、3質問なされました。それゆえ面会はとても簡単に終わりました。最後に彼女は、私があらゆる役所がひとつの部署に管理されるべきと考えているのかどうか訊かれました。私はもちろん、それは政府が取り組む重要な政策課題でありますから、それについて私見を述べることはできませんと答えました。私が受け取った1942年3月23日付のフォーサイス女史からの手紙の上で予定されていた質問票のリストには全く触れられず、また扶助局の業務の特徴についてのいかなる批判にも言及されませんでした。私はフォーサイス女史以外いかなるナフィールド調査員とも面会する機会はありませんでした。⁽⁹⁴⁾」

(91) *Ibid.*, p. 17.

(92) *Ibid.*, pp. 17–18.

(93) *Ibid.*, p. 18.

(94) *Ibid.*, pp. 18–19.

この手紙が読み上げられると、リードは「このような調査で30%という数字を報告書に記載することは公平でしょうか。いったい信憑性がどこにあるのですか」とコールを詰問した。するとベヴァリッジは、「両者（扶助局と公的扶助委員会）の機関は実に完璧に業務をこなしているが、国民にとってはそうとは映っていないのです」とコールに助け舟を出した。モリス女史は、確かにリードから面会すべき役人担当者を紹介してもらったが、公式なルートで調査したデータは「ほとんど価値のないもの」で「あなた方の委員会（ベヴァリッジ委員会）が我々に求めている情報を——それは扶助局の役人からの情報とは別に——我々は極秘に得てきました。ですから、市民相談所の場合は極秘です。役人としてはチェックしたがるでしょうが、私はコール氏が求めている情報がそうした類のものであると思ったのです」と述べ、加えてコールは「大量の情報を握っている、もしくは旧知の人間に面会していく方針」で、「現場で10～15年間働いてきた人々の業務がたとえ非効率なものであったとしても、地方業務の知見や見識に基づく彼らの印象を記録することが地方調査員の仕事なのであり、そうした人々の経験に裏打ちされた印象を記録しているのです」と答えた⁽⁹⁵⁾。またコールは内容の根拠を次のように言及した。

コール：「地方調査員のみならず様々な個人、団体を含む調査員の99.5%が、扶助局と公的扶助委員会による業務の縦割りが受益者に迷惑をかけていることに同意するでしょう。」

リード：「しかし証言事例の99.5%がその問題に言及していないではありませんか。」

コール：「いいえ、証言を記録することが我々の仕事であり、それが証拠なのです。」

リード：「……それは少数でしょう。あくまで少数派の意見です。」

コール：「各地域で調査員が印象づけられた事実こそがそこに記録されているのです。」⁽⁹⁶⁾

問題のある事例は少数に過ぎないかもしれないが、「人々の経験に裏打ちされた印象」が最も重要なのであり、「もしあなたが人々の態度を調査すれば、彼らの反応の広がりや、実数以上のより多くの存在を意味するのです」と、数値ではなく、証言の観察事実や質的記述の重要性をコールは改めて強調した。

同じロンドンでも、バスナル・グリーン地区のセトルメント会長からは、公的扶助委員会が案件を扶助局に戻す一方で、扶助局が真面目に対処しようとしない態度に問題を感じている事例が、またフラム地区のソーシャル・ワーカー・グループの報告書からは、扶助局と公的扶助委員会が申請者を相互に押し付け合っている態度についての悪評が出回っている事例が紹介されていたが、ベヴァリッジはこうした事実には驚き大きな関心を寄せた。ここで彼は少数派の意見こそが「信憑性のある

(95) *Ibid.*, p. 20.

(96) *Ibid.*, p. 22.

要因」と認識し、そうした事例がほかにもないか、コールに「もっと特別な事例を知りたい」と訊くのであった。⁽⁹⁷⁾ 民衆が明らかに人生の危機についての対処法を苦慮している点をコールは次のように述べた。

ハミルトン女史（再建省事務次官）：「受益者は生活上の苦難を随分心配している様子ですか。」
コール：「ソーシャル・ワーカーの報告内容だけでなく、特に北ウェールズの労働者教育協会の学生、鉱山労働者、労働者階級の人々もそうした問題を討論するようになっているほど関心度は大きいのです。」⁽⁹⁸⁾

民衆はいざ問題が起こったときにどこの部局に相談に行けばよいのか、何を準備しないといけないのかなど分からないことや、延々と続く申請用紙の記入について嫌悪感を抱いていたのだった。またどの社会保険と比べても国民健康保険について一般的に人々は無知であり（労働組合メンバーは労働者災害補償を批判的ではあるが熟知していることを除いて）、一般労働者は自らが実際に生活の危機に陥るまで「知らない」のだった。彼らの要望は、「申請手続きの単純化」にあったのである。⁽⁹⁹⁾

そうした意味で、コールのナフィールド調査報告書は、多様な既存諸制度の統合化・一本化の必要性を暗示することになった。しかしベヴァリッジは、「任意の社会事業こそが公的福祉が扱えない多様な救済に対応するのではないのか、完全に統合してしまうのは難しいのではないのか、パンフレットの普及と知識の供与で国民健康保険についての理解が深まっていくのではないのか」と疑問を呈した。相互扶助精神に基づく民間福祉の領域にかなり大きな意義を認めていたベヴァリッジとしては、福祉サービス供給主体の官民のバランスをいかにとるかを課題としてきた。しかしコールは既存制度の「簡素化・一本化」が最善策という意見を強く主張し、「知識の供与が複雑な制度の理解に向けた完全な解決にはならない」とし、あくまで「制度の簡素化」を主張したのである。⁽¹⁰⁰⁾

最後に、抛出制に対して民衆が「全面的に肯定的」で、「ある種、義務のように思っている」ことは、コールにとっても「意外な」発見であったという。労働者教育協会のような組織団体に訊いた場合と、ソーシャル・ワーカーを通して訊いた場合でも、多くの意見は、医療サービスの抛出にも、失業保険、年金・公的扶助などの現金給付サービスへの抛出にも民衆は好意的だった。⁽¹⁰¹⁾

「老齢年金」については、コールは「関税間接税庁の役人は、未納税者に対して納税者と同様の関心を払ってくれないという見解が広まっている」と官僚の差別的態度を告発した。また人々の保健

(97) *Ibid.*, pp. 22–23.

(98) *Ibid.*, p. 23.

(99) *Ibid.*, p. 24.

(100) *Ibid.*, p. 24.

(101) *Ibid.*, p. 25.

当局部署についての無知も目立っていた。

ファレル（保健省）：「パンフレットを読ませることできちんと内容は理解できるはずだが、それ以外に方法はないのですか。」

コール：「無関心の問題は社会保険サービスよりずっと深刻です。社会組織全域にまたがる問題なのです……行政職員は、人々がかなり無関心で愚行を犯すこと、それゆえ業務を簡素化することを肝に銘じるべきです。」⁽¹⁰²⁾

このようにコールは行政職員の怠慢な態度を指摘した。「認可組合」については、国民健康保険の報告書を読み終えたリットン（スコットランド保健省）が「極めて陰鬱な文書」であったと所感を述べたのに対して、コールは、「原資料ほど事はそれほど陰鬱とは思わない」と皮肉で返した。⁽¹⁰³⁾

以上のように、ベヴァリッジ委員会での答申・協議は、「査問」に等しいものであった。主な発言者は少数に限られており、ベヴァリッジとリードが議論の中心役であった。しかし上記の答申からベヴァリッジとリード、コールの立場が鮮明化した。口述証言ばかり羅列してある調査報告書を目にしたリードは、これを「非科学的」で「学術的でない」と決めつけ、調査内容全てを否定しようとした。扶助局長官としてリードは、コールから「下からの声」で以て民衆のおかれた厳しい実態を突きつけられることに堪忍ならなかったのである。この点ベヴァリッジは実に中立であり、むしろコールの提示した内容に強い関心を示し、また経験に基づく「事実・印象」の重みも理解していた。ベヴァリッジは、当初、受益者の態度・意見について知りたかった事実を、「ナフィールド調査」を通して十分に知ることができた。「ナフィールド調査」は、ベヴァリッジの戦後社会保障体制の計画案にとって、十分な事実と確固たる指針を与える内容だったのである。⁽¹⁰⁴⁾⁽¹⁰⁵⁾

(102) *Ibid.*, pp. 27–28.

(103) *Ibid.*, pp. 32–33.

(104) 審議会の後にリードはコールに謝罪の書簡を送っている。(NC, E13/84, Letter from Reid to Cole, 24 June 1942.) しかしコールは同僚にみせたリードによる「口論に近いやり取りは不快」であったと返信した。(NC, E13/84, Letter from Cole to Morris, 26 June 1942; Letter from Cole to Reid, 26 June 1942.) またこの審議会について聞き知った英国ソーシャル・ワーカー連盟が、リードのソーシャル・ワーカーを卑下した態度について「リードはソーシャル・ワーカーがいかに責任ある専門職業人であるかを認識すべきである」と不満を表明したことからも分かる通り、リードの扶助局を強く擁護する立場が明らかである。(NC, E13/84, Letter from K. Lewis to Cole, 1 February 1943.)

(105) 1942年12月4日、ベヴァリッジは、国立社会経済研究所(National Institute of Social and Economic Research)で協議し、「抛出原則」の考えを固守する立場を述べ、フェビアン協会、政治経済研究会(PEP)からも均一抛出金に対する好意的な反応を受け取った。(NC, E13/84, Beveridge Report, Note on Private Meeting at the National Institute of Social and Economic Research, 4 December 1942.)

表1 『ベヴァリッジ報告書』と「ナフィールド調査」の比較

項目	『ベヴァリッジ報告書』	ナフィールド調査の提言
年金	男性65歳、女性60歳以降、拠出を条件とし、資力調査なしに夫婦に完全給付で週40シリング、単身者24シリングを退職年金として支給。	均一税率、資産調査（ミーンズ・テスト）の廃止。
葬儀・死亡給付金	認可組合による給付金を廃止し、国家給付（死亡給付金）とする（葬祭一時金：成人は20ポンド）。	認可組合を廃止し、国家行政機構の運営に置く。友愛組合の全国的統一化。
主婦の地位	全ての主婦を国家保険のなかに包摂。	全ての職種・人々（主婦も含む）を国保の対象に。
家族手当・児童手当	全ての世帯に家族手当を支給（無拠出型）。児童一人当たり8シリング。	扶養手当の重要性の指摘。
失業給付	社会保険制度に統合化。	*戦時中ゆえ失業調査の実施なし（ただし、夫も妻も同額にの声もあり）。
労働災害・疾病手当	拠出原則。13週未満（短期労働不能）は均一額支給、13週以上（労働不能）は災害年金。一括金制度の廃止。	疾病手当を失業手当と同額に。また9ヵ月以上の子供に児童手当を支給。増額についての提案は多様。労災一括金制度の廃止。国家行政機構の下に統一化。民間から国民保険制度に統合。
医療サービス	無料の国民保健サービス（病院治療・リハビリテーション施設）。	包括的・効率的なサービスを。被保険者の扶養者に対する医療サービスの拡充（国庫負担）。
寡婦の地位	より高額な給付金。単身女性と同額の年金に。寡婦給付金は36シリング。	寡婦の年金、扶養手当。年齢差による寡婦給付金の区分。
社会保障制度	包括的な社会保障（より高額な拠出金に基づく）。認可組合制度の廃止。	国民保険制度を統一化（包括的に）。高額になる拠出額（増加分）は国庫負担に。
行政責任	社会保障省の新設。	社会保障省の新設（公的扶助委員会と扶助局の統合）、ナショナル・ミニマムの原則。

備考：W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (London: HMSO, 1942), Cmd., 6404（一圓光彌監訳『ベヴァリッジ報告』法律文化社、2014年）を参照のうえ作成。

V. おわりに

以上のように、1942年6月、ベヴァリッジ委員会に提出された「ナフィールド調査」の報告書群は、イングランド・スコットランド・ウェールズに及ぶ27地域でソーシャル・ワーカーら末端調査員が「コモン・ピープル」（民衆）の聴き取りを実施した壮大な実態調査に基づくものであった。報告書は、そこで得られた膨大な口述証言が意識的にそのまま記載された形の内容であり、それはTUC、友愛組合、認可組合、簡易保険会社をはじめとする少なくとも124の団体がベヴァリッジ委員会に提出した報告書とは、規模・対象範囲・目的の点で極めて性格を異にするものであった⁽¹⁰⁶⁾。それは19世紀末から20世紀初めにかけてのC. ブースやS. ロウントリーの社会調査を調査対象の範

団においてもはるかに超えるものであった。そこには、低所得労働者、鉱山労働者、労働者教育協会、ボランティア活動家、任意団体、女性、寡婦、労働組合指導者、ソーシャル・ワーカー、医師、看護婦、訪問保健師からの現状に対する不満や怒りの声が記録され、そのこと自体、中央政府の政治家・官僚たちには決して届くことのない民衆の「生の声」が届けられたことを意味した。コールたちが念頭においていたことは、官僚の熟知した公的資料や統計数値に基づく調査結果を信用することをあえて拒否し、むしろそうした統計的調査に基づく実態から排除されてしまう人々の「生の声」を個別に拾い上げることで説得力をもたせ、社会保険制度の矛盾点を「下から」問うていくことだった。⁽¹⁰⁷⁾

しかしベヴァリッジ委員会の官僚たち（特にリード）の反応は、否定的だった。諸々の公的福祉制度の運営に自信をもっていた官僚にとって、その制度の矛盾点や受益者の不満をみせつけられたことは、予期に反した極めて不快なことであった。官僚がそうした「陰鬱」な内容を示す「異質」な「ナフィールド調査」を「情緒的」で「非科学的」なものとし、全く学術的な調査とみなさなかつたことは、官僚たちの保守的な思考や硬直的な官僚組織の体質を如実に表しているといつてよいだろう。扶助局長官のリードにとっては、「ナフィールド調査」をコールが恣意的に作成したと疑うほかなかったのである。その結果、ベヴァリッジ委員会での協議が「査問」に等しいものとなったのはすでにみたとおりである。

コールは、戦時体制による社会変化に伴い、ますます置き去りにされつつある低所得労働者、年金受給者、女性たちのおかれた実態を改善するために戦時政府に「観察事実」を提示して「より公平な社会」の実現に向けた社会変革に寄与しようと考えていた。その意味で、「ナフィールド調査」は、従来の非統一的な公的福祉制度を補完してきた民間組織・任意団体がすでに限界に近づいていたことを明らかにすることによって、戦後の一元的・統一的な福祉行政機構が必要にして不可避であることを合意していた。既存の複雑な社会保険諸制度の矛盾を統一的に解決していく具体的施策として「社会保障省」を新設し、社会保険制度を国家責任の下におき、「ナショナル・ミニマム」の原則を根拠とし、全ての人々を包摂しうる社会保障制度の再編に向けた指針を示したのである。統計的・「科学的」調査報告からは、このような改革はなされるべくもなかった。

「ナフィールド調査」の報告書群には、コール個人の主張は記載されておらず、ナフィールド委員会で恣意的な意見調整も施されることもなく、また社会主義色で集約された結論を提示することもなかった。あくまで個別の経験的事例の観察を積み重ねた上での「提言」であったのであり、ここ

(106) ベヴァリッジ委員会に提出された42団体（計124団体のうち）の報告書については、W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services: Memoranda from Organisations*, Appendix G (London: Cmd., 6405, 1942) を参照。

(107) G.D.H. Cole, 'The Study of Social Facts', *American Journal of Sociology*, Vol.52, No.2 (1946 September).

に「ナフィールド調査」の独自の特色を見出すことができよう。確かに証言の選択基準にはいくつか問題が指摘されはしたが、それは「下からの」調査結果の形をとりながら、民衆の声に基づく直接的で経験的な観察結果を内容とするものであり、『ベヴァリッジ報告書』に反映されるに十分であった（表1参照）。こうした「事実」こそが、ベヴァリッジがかねてから希求していた情報であったがゆえに、官僚たちがその報告内容に極めて否定的であっても、彼らの全てを委員会から辞めさせても、最終的にはベヴァリッジひとりで「ナフィールド調査」が示す「事実」を真摯に理解しようと努めたのである。

このような意味で、『ベヴァリッジ報告書』が、「ナフィールド調査」で明らかにされた民衆の声を汲み取って作成されたことの意義は大きい。これは、社会史家 E.P. トムソンが「最初の社会調査家」と評価したヘンリー・メイヒューが、⁽¹⁰⁸⁾19世紀半ばに行ったロンドン貧民の聴き取り調査の一世紀を超えた再現を意味している。ブースやロウンリーの統計的・「科学的」社会調査に基づき、チャーチルやウェブたち専門家が主導して施行した「リベラル・リフォーム」（1906～1911年）のその後の展開が、何ら公的社会福祉の問題を解決することなく、民衆の不公平かつ不安定な生活状態についての不満の声が限界に達していること、および、第二次世界大戦による戦時経済の展開のなかで社会的危機が深まっていること、この2つの難問をベヴァリッジは乗り越えようとした。そのためにベヴァリッジはコールたちの「記述的社会調査」＝「ナフィールド調査」から民衆の声を聴き取り、一元的・統一的な福祉行政機構が必要にして不可避であるとする『ベヴァリッジ報告書』を完成したのであった。換言すると、制度を重視するウェブとは異なるコール流の草の根的な社会主義の流れと、ベヴァリッジのリベラリズムの流れとが、互いに呼応し合った点が『ベヴァリッジ報告書』の出現なのである。

コールはベヴァリッジに「ナフィールド調査」の報告書群を提出しただけではない。『ベヴァリッジ報告書』が1942年12月に公刊されると直ちにコールはこれをほぼ全面的に支持し、1943年3月、超党派組織の「社会保障連盟」（Social Security League）を創設し、『ベヴァリッジ報告書』の内容を国民に知らしめるべく全国的運動を主導し、政府に早期実現を訴えていった。このコール主導による重要な運動は、戦後比較的早くに『ベヴァリッジ報告書』の内容が政策化＝社会保障制度の開始に繋がっていくひとつの流れを作ったのである。社会保障関連の内外の研究者もこれまで触れることがなかった「社会保障連盟」については、別稿で論じる予定である。

(108) E.P. Thompson, 'Mayhew and the "Morning Chronicle"' and Eileen Yeo, 'Mayhew as a Social Investigator', in E.P. Thompson and Eileen Yeo (eds.) and introd., *The Unknown Mayhew, Selection from the Morning Chronicle, 1849-1850* (Pontypool: The Merlin Press, 1971).

和文参考文献

- 赤木誠「英国における児童手当をめぐる制度設計, 1941~42年——「ベヴァリッジ委員会」における議論を中心として」『松山大学論集』第28巻第4号(2016年10月)。[Akagi, Makoto, 2016, “Eikoku ni okeru Zidô Teate o meguru Seido Sekkei, 1941–42: ‘Beveridge Iinkai’ ni okeru Giron o tyûsin to site” *Matuyama Daigaku Ronsyû*, vol. 28, no. 4. (in Japanese)]
- 大沢真理『イギリス社会政策史』東京大学出版会, 1998年。[Ôsawa, Mari, 1998, *Igirisu Syakai Seisakushi*, Tôkyô Daigaku Syuppankai. (in Japanese)]
- 岡真人「G.D.H. コール晩年の社会主義像——福祉国家をこえて」『一橋研究』7巻2号(1982年7月)。[Oka, Masato, 1982, “G.D.H. Cole Bannen no Syakai Syugi Zô: Hukusi Kokka o Koete”, *Hitotubasi Kenkyû*, vol. 7, no. 2. (in Japanese)]
- 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。[Ogawa, Kiiti, Ogawa, 1968, *Igirisu Kokuei Iryô Zigyô no Seiritu Katei ni kansuru Kenkyû*, Kazama Syobô. (in Japanese)]
- 小川喜一『イギリス社会政策史論』有斐閣, 1961年。[Ogawa, Kiiti, 1961, *Igirisu Syakai Seisakusiron*, Yûhikaku. (in Japanese)]
- 榎原朗『イギリス社会保障の史的研究 I』法律文化社, 1973年。[Kasihara, Akira, 1973, *Igirisu Syakai Hosyô no Siteki Kenkyû I*, Hôritu Bunkasya (in Japanese)]
- 小山路男「『福祉国家』の生成と変容」小山路男編『福祉国家の生成と変容』光生館, 1983年。[Koyama, Mitio, 1983, “‘Hukusi Kokka’ no Seisei to Henyô”, Koyama, Mitio (ed.), *Hukusi Kokka no Seisei to Henyô*, Kôseikan. (in Japanese)]
- 高田実「『福祉国家』の歴史から『福祉の複合体』史へ—個と共同性の関係史を目指して—」社会政策学会編『『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房, 2001年, 23頁~41頁。[Takada, Minoru, 2001, “‘Hukusi Kokka’ no Rekisi kara ‘Hukusi no Hukugôtai’ Si he: Ko to Kyôdôsei no Kankeisi o Mezasite”, *Syakai Seisaku Gakkai Hen*, ‘*Hukusi Kokka’ no Syatei*, Minerva Syobô, 2001, pp.23–41. (in Japanese)]
- 武田尚子『20世紀イギリスの都市労働者と生活——ロウンツリーの貧困研究と調査の軌跡』ミネルヴァ書房, 2014年。[Takeda, Naoko, 2014, *20 Seiki Igirisu no Tosi Rôdôsha to Seikatu: Rowntree no Hinkon Kenkyû to Tyôsa no Kiseki*, Minerva Syobô. (in Japanese)]
- 都築忠七「故G.D.H. コール教授について」『一橋論叢』46巻1号(1961年7月)。[Tuzuki, Tyûkiti, 1961, “Ko G.D.H. Cole Kyôzyu ni tuite”, *Hitotubasi Ronsô*, vol. 46, no. 1. (in Japanese)]
- 松村高夫「イギリスの社会民主主義」西川正雄・松村高夫・石原俊時『もうひとつの選択肢』平凡社, 1995年, 191頁~284頁。[Matumura, Takao, “Igirisu no Syakai Minsyu Syugi”, Nisimura, Masao, Takao Matumura and Syunzi Isihara, *Mou Hitotu no Sentakushi*, Heibonsya, 1995, pp.191–284. (in Japanese)]
- 本内直樹・松村高夫「オックスフォード大学ナフィールド・コレッジ社会再建調査, 1941年–1944年」『社会経済史学』第82巻4号(2017年2月)。[Motouti, Naoki and Takao Matumura, 2017, “Oxford Daigaku Nuffield College Syakai Saiken Tyôsa, 1941–1944”, *Syakai Keizai Sigaku*, vol. 82. no. 4. (in Japanese)]
- 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会, 1997年。[Môri, Kenzô, 1997, *Igirisu Hukusi Kokka no Kenkyû*, Tôkyô Daigaku Syuppankai. (in Japanese)]
- 四谷英理子「1911年イギリス国民保険法成立過程におけるロイド・ジョージの『強制された自助』の理念」『歴史と経済』第213号(2011年10月)。[Yotuya, Eriko, 2011, “1911 Nen Igirisu Kokumin Hokenhō Seiritu Katei ni okeru Lloyd George no ‘Kyôsei saretā Zizyo’ no Rinen”, *Rekisi to Keizai*, no. 213. (in Japanese)]

要旨: 1941年2月, G.D.H. コールを主宰者としてオックスフォード大学ナフィールド・コレッジで開始された「ナフィールド・コレッジ社会再建調査」は, 第二次世界大戦による社会・経済の変化を解明して戦時期の危機を克服し, 戦後再建政策議論に確固たる指針を提供していく壮大な試みであった。本稿は, 「ベヴァリッジ委員会」に提出した実態調査の内容と性格, ベヴァリッジや閣僚たちの反応をみていくことで, コールらの調査が『ベヴァリッジ報告書』に与えた影響とその意味するところを考察する。

キーワード: G.D.H. コール, 第二次世界大戦, イギリス戦後再建, ナフィールド・コレッジ社会再建調査, 『ベヴァリッジ報告書』