

【調 査】

## 救貧法から福祉国家へ

——世紀転換期の貧困・失業問題と経済学者——

西 沢 保

本稿は、19世紀末のイギリスにおける貧困および失業問題の認識から、20世紀初頭の社会福祉立法に至る過程を、救貧法から福祉国家へという展望のもとに経済思想と制度に即して明らかにしようとする。まず、救貧法の理念的基礎を提供した「旧派の経済学者」と「新世代の経済学者」マーシャルおよびオクスフォード・エコノミストとを対比し、生成途上における福祉国家の理念的基礎を検討する。ウェップ夫妻のナショナル・ミニマム論を考察し、次いで労働行政・福祉行政の担い手であった商務省の「理性主義的官僚」リュエリン・スミスとベヴァリッジを、商務省労働局における労働統計の整備、職業紹介所法、失業保険法の成立過程に即して検討する。

### 1. はじめに——1880年代のイギリス——

公正と衡平に合致して、我国の蓄積された富をもっと平等に分割し、勤労の日々の生産物を資本と労働の間にもっと平等に分割することによって、すべての人々が物質的安楽と精神的文化の公正な配分を享受でき、威厳ある生活を送り健全な生活を営めるようにするための最善の手段は何か？（『産業報酬会議』1885年 p. v）

エディンバラの篤志家の抛金をもとにこの問題を広く社会に問うために、チャールズ・ディルクを会長にして1885年1月大規模な「産業報酬会議」（Industrial Remuneration Conference）が開かれた。フェビアン協会が結成されコレクティヴィズムが興隆する1880年代のイギリスは、しばしば「世界の工場」から「福祉国家」への理念的転期だとされる。1880年代には様々の運動やでき事が、ヴィクトリア中期の平和と繁栄の自己満足を破壊し新世代の社会学者、経済学者、官僚を生み出した。それは古典派経済学に代わる歴史・倫理学派、あるいは社会政策学派の時代であり、ホブソンもいうように、社会的取扱いを必要とし救済可能な「社会的病苦としての貧困の認識は、1880年代の発見として広くイギリス人の精神を襲った<sup>1)</sup>。」

ロンドンにおける貧困の暴露、『ロンドンの見捨てられた人々の悲痛な叫び』（'Bitter Cry of Outcast London', 1883年<sup>2)</sup>）、新たに組織された救世軍の社会奉仕、最初の隣保館トインビー・ホールの創設、

チャールズ・ブースによる大規模なロンドンの貧困調査は、いずれも良心の呵責と社会的責任という新しい知的衝動の所産であった。倫理、福祉と社会民主主義の衝動、社会問題・労働問題の経験的・統計的調査が興隆し、ブース、ポター、ラウントリー、リュエリン・スミス、ベヴァリッジによる社会問題研究の叙述的で実証的なアプローチが確立する。そして商務省労働局(Labour Department)が誕生し、やがて『救貧法委員会少数意見報告』(1909年)、『防貧論』(1912年)で国民生活の最低基準原則(national minimum)が提唱されることになる。世紀転換期における社会問題としての貧困は、マーシャルやビグーの厚生経済学の背景であり、ビグーの『富と厚生』(1912年)もこういう貧困と社会改革の時代の所産であった。

他方、世紀末大不況の最中、1886年に出された『商工業不況調査委員会少数意見報告』は、雇用の不規則性を訴え、経済の成熟とともに産業政策の従来根本原理あるいは古典的・伝統的知識がいかに挑戦を受けたかを明らかにした。1889年のロンドン港湾労働者のストライキは不熟練労働の要求を劇的に表現したが、1834年の救貧法改正以来50年を経た1880年代になって、失業はようやく政治家や官僚によって労働階級の一部分の慢性的な社会問題として、犯罪、浮浪、売春の根源、「時代のスフィンクス」と見られるようになった。1886年には公的な失業対策の実施を要求するチェンバレン回状が出され、フォクスウェルの『雇用の不規則性と物価の変動』が「労働の要求」シリーズの一冊として出版さ

れた。それは前年に開かれた「産業報酬会議」の所産であった<sup>3)</sup>。フォクスウェルをはじめ、商務省のギッフェン、実証主義者ハリソン、社会民主連盟を代表するジョン・バーンズらを中心に王立統計協会の協力を得て開かれたこの会議は、商務省労働局の誕生にも重要なステップとなり、労働者の状態を客観的に評価し労働行政を進める基礎となる労働統計整備の必要を痛感させた。実際労働局の礎石となる労働統計局(Labour Statistical Bureau)は、この年から活動を始め、労働行政が内務省から商務省に移るのもこの年であった。

## 2. 経済学者の旧世代と新世代

### 2.1 マーシャルと貧困問題：経済と倫理

「産業報酬会議」の初日は、過去100年間における産業生産物の増大は、資本家および雇用者の利益に資するところ大であったか、あるいは労働者階級の利益に資するところ大であったか？を問題にした。そして、救済策はとくにa)産業上の雇用の継続性、b)賃金率、c)労働者階級の福利に影響を及ぼすか？を問題にした2日目にマーシャルは、最初の2つの設問に対する発言を要請された。マーシャルはこの発言を次のように結び、いくつかの短い補遺とともに、この年の『協同組合年報』に出た「賃金に関する理論と実際」を付論として加えた。

強力な社会主義に対する不信はいかに大きくても、社会の見捨てられた人々(the outcasts of society)を減らし、妥当な所得を得、生活の機会をもち、高潔な生活をしようとする人々を増やすことに時間と財を用いないで安穩としていることはできない<sup>4)</sup>。

周知のように、この1885年にマーシャルはケンブリッジ大学の経済学教授となり、その就任講演「経済学の現状」(1885年)を次のように結んだ。「強い人間の偉大な母たるケンブリッジが世界に送り出す者は、冷たい頭脳と暖かい心をもって、自己の周囲の社会的苦悩と闘うために最善の力を捧げ、また教養ある高尚な生活のための物質的手段をすべての人に与えるのは如何なる程度まで可能であるかを明らかにするために全力を尽そうと決心する者である。」(Marshall(1885c)p. 174, 板垣訳 p. 213)しばしば指摘されるように、マーシャルの経済学研究の出発点は実践的倫理への関心であり、「現代の経済学の主要な目標は社会問題の解決に貢献すること」

であった。『経済学原理』第1編第4章「経済学研究の手順と目標」で、経済学の緊要な課題について次のように言う。富の分配の平等化は望ましいが、このことが富の総計を減少させる恐れが多分にあるのに、自由企業を制限したり財産制度を変更したりすることをどの程度まで正当化できるのか。たとえ物的な国富をいくらか減少させるとしても、貧しい人々の所得の増大と労働の軽減をどの程度まで企てるべきなのか。公正の原則に反し、進歩の指導者たちの活力を削減することなく、このような企てをどの程度まで進められるのか。(Marshall(1890)p. 41, 馬場訳 pp. 50-1)

後にピグーが追悼講演で述べたように、マーシャルはカントの『純粋理性批判』を背負ってよくスイスの山を逍遙した。それを読んで、マーシャルはますます倫理学に向かい、彼は倫理学を通して経済学に行き着いた。彼にとって「経済学は倫理学の侍女であり、それ自身が目的ではなく、それ以上の目的に対する手段であった。それは道具でありその完成によって人間生活の条件を改善するものであった。物や組織や技術は付随的なものであり、真に重要なものは人間の資質であった<sup>5)</sup>。」マーシャルは、経済科学の「実証的」側面と経済政策の「規範的」事項を区別する事の重要性をよく承知しており、『経済学原理』第1編第2章「経済学の本質」を次のように結んでいる。「我々の倫理的本能と常識は、経済学その他科学によって確保され秩序づけられた知識を実際問題に適用しようとする際には究極の裁定者となる。」(Marshall(1890)p. 28, 馬場訳 p. 35)

マーシャルは救貧法の改革と貧困問題に強い関心を抱き、「老齢貧民に関する王立委員会」(1893年)での最初の質問に対して、「過去25年間貧困問題に専心してきたし、この問題に関連しない研究を専らにした著作はほとんどない」と述べた。マーシャルが経済学研究に専心するようになったのは、労働者階層の生活状態あるいは貧困という「社会問題」であった。J.S. ミルの『経済学原理』を読んで、マーシャルは「物質的安楽の不平等よりも機会の不平等が妥当かどうかについて疑惑を抱いた<sup>6)</sup>。」『経済学原理』第1編第1章序論でいわく、「大都市の下層民(Residuum)といわれる人々はほとんど交友の機会をもたず、家庭生活の行儀正しさと安静さをまったく知らないし、家族と生活を共にする経験さえほとんど知らない。」下層民が高次の知能をのぼす機会を奪われ肉体的・知能的および道徳的に不健全で

あるのは、貧困こそが主要な原因であった。過重に働かされ教育は十分に受けられず、疲れ果てて心労にさいなまれ安静も閑暇もないために、その性能を十分に活用する機会をもちえないということは、甘受してよいものではなかった。貧困と無知が漸次消滅していくであろうという見通しは、19世紀における労働者階級の堅実な進歩を考えると相当根拠あるものに見えてきた。

すべての人々が、貧困の苦悩と過度に単調な労苦のもたらす沈滞的な気分から解放されて、文化的な生活を送る十分な機会をもってその生涯を始めることは果たして不可能であろうか。この間は経済学だけで十分答えられるものではない。しかし、この答えはかなりの程度、経済学の領域に属している事実と推論に左右される。そしてこのことこそが、経済学を研究するに値するものになっている最も大きな理由なのである。(Marshall (1890) pp. 2-4, 馬場訳 I, pp. 4-7)

マーシャルは、1891年から94年まで「王立労働委員会」(Royal Commission on Labour)の委員を務める一方、1893年に「老齢貧民に関する王立委員会」に対して「予備的な覚え書き」を提出し、委員会では250以上の質問に解答した。委員会でのマーシャルの発言の意図は、救貧法関係の文献を支配している労働と賃金に関する旧世代の経済学の考え方を覆し、新世代の経済思想を浸透させること、救貧法から社会福祉への思想的転換に理論的基礎を与えることであった。労働委員会ではマーシャルは、ベン・ティレット、トム・マンをはじめ数多くの労使を代表する人物と親しく接するようになり、それは彼の「生涯で最も貴重な経験」となった。また老齢と貧困についての認識が高まり、チェンバレンやブース、あるいはマーシャルの教え子である Moore Ede や キャノン・バーネットが老齢年金計画案を提出するなかで、老齢貧民に関する委員会が任命された。この委員会自体は、抛出性年金を唱えてきたチェンバレンと無抛出性年金を提案するブースを主要な委員にしており、即効的な結論は出せなかったけれども、委員会に出された問題は後に1908年の老齢年金法に具体化されるものであった<sup>7)</sup>。

この委員会に先立って、マーシャルは1892年の『エコノミック・ジャーナル』に、「国家が補助する年金との関係でみた救貧法」および「救貧法改革」を書いた。それは明らかに1891年12月の王立統計

協会の会合におけるブースの講演「貧民の数と分類、および国家の老齢年金」に触発されたものであった。マーシャルは、老齢貧民に対する公的院外救済を支持し、所得税を財源に65歳以上の老齢者に週5シリングの年金を給付するというブースの提案に概ね賛成であった<sup>8)</sup>。

マーシャルは「国家が補助する年金との関係でみた救貧法」で次のように論じる。公的および私的慈善に使用する額は、それ自体をみれば大きいかもしれないが、産業上の仕事の全価値に比べれば小さなものである。病院および保護施設を含めたあらゆる形の公的および私的慈善に、年間5千万ポンド使っているかどうか疑わしい。もう5千万ポンド多く使うことによって、人々の性格を向上させ、彼らが平均してさらに12分の1多く働くようになるとすれば、我々は実質国民所得に対して、そのコストよりもはるかに多くをつけ加えることになる。これが一方の「倫理・経済的事実」であり、他方、救貧法によれば「どの国民も支払いを選択するのと同じ数の貧民をもつ」ことになる。彼によれば、倫理的要素と経済的要素はたいていの実践的問題において多かれ少なかれ結びついており、「困窮の救済において両者はあまりに密接に融合しているので、他方に言及しないで一方を論じることは暫定的にも無益であった。」マーシャルは救貧法の理念にきわめて批判的で、公的救済を単純に申請者の貧困に合わせるといふ原理は、救貧法の「破壊的な愚行」として全国に広がった恐るべきことで、「イギリスがこれまでに陥ったおそらく最も重大な危険」であった。(Marshall (1892) p. 186)

## 2.2 マーシャルと救貧法

19世紀初頭から中葉までの古典派経済学者は、人口増加と農業における収穫逡減の問題に思考を奪われていたが、マーシャルは世紀末に収穫逡減法則は「現代のイギリスでほとんど作用していない」と明言できた。製造業における収穫逡増とともに、人口増加は総生産物における比例的増加以上のものを生みだし、定常状態の到来を信じるいかなる理由もマーシャルは考えることができなかった<sup>9)</sup>。マーシャルはリカードの経済学の方法に批判的であり、労働と賃金に関する古典派の議論にとりわけ批判的であった。リカードと彼の追随者の最大の欠陥は、産業の慣習や制度がいかに変化しやすいかということを理解しないことであった。彼らは貧しい人々の貧し

さの原因だとされる弱点と非能率が、実はかえって貧しさが生み出した結果であることに気づいていなかった。彼らは「現代の経済学者が抱えている労働者階級の生活状態の巨大な改善可能性に対する信念を抱いていなかった。」(Marshall(1890)p. 763, 馬場訳 I, p. 174)

マーシャルは、「老齢貧民に関する王立委員会」において「マルサスの大難問」が除去され、世紀の初めと比べて問題の性質が大きく変化したことを強調した。

[救済法の理念的基礎になっている旧派の経済学の]教義によれば、もし富者に課税して労働者階級に貨幣を与えると、その結果労働者階級の数が増加し、次世代の賃金を低下させる。したがって、この補助金によって労働者階級全体の境遇が改善されたことにはならない。しかし、この点に関してある変化が生じており、それが現世代の経済学を過去の経済学から分けている。……この点こそ私が力説したい要点であり、その変化は、もしその貨幣が次世代の稼得力を高めるような仕方では支出されるならば、賃金を引き下げようにはならないという事実を強調している。(Marshall(1893)p. 225)

さらに言う。中国の狂った皇帝が、イギリスの全労働者に半クラウンを無償で与えたとしよう。19世紀初めには10人の経済学者のうち9人までが、それは賃金を下げろだろうと言った。もちろんそれは人口を増やし、賃金を下げるのであった。しかし、もしそれが人口を増やさないとすれば、その効果は賃金を上げることである。なぜなら労働者階級の増大した富は生活の改善を導き、もっと活気に満ち教育のあるより大きな稼得力をもった人々を生み出すからである。だから賃金も上昇する。これが「相違の中心点」であった。(Marshall(1893)p. 249)

この委員会におけるマーシャルの証言全体の基礎にあるのは以下のことであった。1834年の問題は被救済民(pauperism)であったが、1893年の問題は貧困である。「人は悪い住環境に住まわせられるべきでない。極端な貧困は罪としてではなく、国家にとって非常に有害で耐え難いことと見なされるべきである。彼自身のせいであれそうでないにしろ、実際に国家の福祉に貢献する家庭をもつことができずすべての人は、国家の権威のもとに新しい生活形態に移されるべきである。我々は今それをするこ

はできない。倫理的力がないのである。」1834年には、救済行政のために利用できる訓練された労働者階級の知性ある人がいなかった。1893年に労働行政・福祉行政のために利用できる労働者階級の知性はほとんど過去60年の、より大なる程度において過去20年間の所産であった。1834年と1893年における問題状況はまったく異なっており、「ほとんど両極の如くに分かれている。」(Marshall(1893)pp. 244-5)

「産業報酬会議」に付論として提出された「賃金に関する理論と実際」で言うように、賃金に関する旧世代の経済学者と新世代の経済学者との大きな違いは以下の点にあった。双方とも賃金は資本から支払われると考える。しかし、旧派の経済学者が、賃金はその支払のためにあらかじめ用意されている資本額に限定されているかのように論じるのに対して、最近10～15年間の新世代の経済学者は別様に考える。すなわち、新世代の経済学者は、産業の効率が増してより多くの物が生産されれば、すでに手中にある資材はもっと速く利用され、また新たな資材がすぐに補充され、より高い賃金が直ちに支払われると考える。新しい世代の経済学者は、賃金が資本によって制限されるとは考えず、資本が増大する毎に賃金が増すと論じた。なぜならそれは産業の生産性を増大させ、労働を求めると競争を増大させて、全生産物のうち、資本が労働に譲らねばならない部分を増大させるからである。(Marshall(1885b)pp. 73-4)

リカードは、賃金が生計必需品を満たす以上に上昇すると、人口が急速に増加し賃金の「自然法則」によって単なる必需品をまかなうだけの水準に釘づけにされると考えた。こうした賃金基金説に対して、高賃金がそれを受け取る人々だけでなくその子孫の能率をも向上させるという研究が、ウォーカーはじめアメリカの経済学者によって進められ、高賃金労働は能率が高く、費用としては高い労働でないという事実にますます注意が払われるようになった。マーシャルは『経済学原理』第6編の分配の予備的考察を次のように結論する。「賃金の上昇は、それが不健康な状態のもとで得られたものでない限り、ほとんど常に次の世代の肉体的、知性的、いかな道徳的な力さえも強化し、他の事情に変わりがなければ、労働によって得られるはずの稼得の増大はさらにその上昇率を高める。」(Marshall(1890)p. 532, 馬場訳 IV, p. 40)

マーシャルによれば、労働者階級の生活水準の向上こそ、労働者の知性、活力、あるいは能率、生産性を引き上げ、その結果として国民分配分の増大、賃金稼得の増大、そして生活状態の改善、および子弟の教育水準の向上、労働者の資性を向上させ、有機体としての国民経済は累積的に成長する。すなわち、生活水準の向上は、労働者の貧困を排除し、人的投資、教育によって労働者の能力を開化させ国民経済を成長させ、労働者の資性向上と国民分配分の増大を相互に増進させるのであった<sup>10)</sup>。

たまたま社会の底辺にいる両親の間に生まれたというだけの理由で、天賦の才能を低級な仕事に空費してしまうという無駄ほど、国富の発達に有害なものはないであろう。わが国の学校、とくに中等教育の学校を改善し、労働者階級の有能な子弟たちが上級の学校へ進学し、この時代が与えうる最高の理論的および実際の教育を受けられるように、広範な給費生制度を導入するなら、これほど速やかに物的富の増大をもたらす改変はないだろう。

教育投資は大衆にとっても他の投資で一般に得られるより大きな収益機会がある。この投資のために、無名のまま世を去ったであろうような人々に、その潜在的な能力を顕在化するに必要な端緒を与える場合が多い。(Marshall(1890)p. 212, p. 216, 馬場訳 II, pp. 180-81, pp. 185-6)

1905-9年の「救貧法および窮乏救済に関する王立委員会」は、審議の過程で経済学者のアドヴァイスを必要とし、1907年に委員の一人スマートを通してマーシャルに援助を求めた。しかし、マーシャルは依頼に直接応えず、翌1908年に彼を継いでケンブリッジの経済学教授になるピグーに救貧法委員会での任を託した。マーシャルはこの年「経済騎士道の社会的可能性」を発表し、生産の改善と国民分配分の増大を基礎に、イギリス経済の成長とそれがもたらす社会改革の賢明な方策のための財政手段について楽観していた<sup>11)</sup>。

マーシャルの主張は一般的な原則で、救貧法の諸問題の具体的な分析と勧告はピグーに任された。「救貧法による救済の経済的諸側面と諸効果に関する覚え書き」が、ピグーによって救貧法委員会に提出された。それは委員会の証言に補論として収録されたが、ピグー自身は証人として喚問されることはなかった。「覚え書き」はマーシャルの思考の繰り

返しであった。ここではピグーはまだ失業問題を取り扱うことはなく、貧困者の救済に問題を限定し、救済の様々の方法の経済的効果を評価しようとした。ピグーの基準は様々の政策が国民分配分に及ぼすであろう効果であり、国民分配分の規模が他のすべての社会的便益に必要な基礎だと考えていた。問題の中心は、富者から貧者への富の移転が生産のインセンティブにしたがって国民分配分に及ぼす効果を確定することであった。彼によれば、1834年救貧法の原則、すなわち貧民の状態は国家の援助によって、自力で何とかやっている最下層の労働者の状態よりも快適にすべきでないという劣等処遇の原則は、神聖でも永続的でもなく、その後の経済成長によって、最低の生活維持品(minimum provision)を最下層の不熟練労働者のそれよりもよくすることは、もはや国民分配分にとってそれほど有害ではなかった。「マーシャル教授が述べたように、我々は1834年に可能であったよりも……1907年には貧者に対してはるかに多くのことをなすうる」のであった<sup>12)</sup>。

### 3. オクスフォード・エコノミスト： 歴史・倫理学派の伝統

#### 3.1 1880年代のイギリス経済学

歴史・倫理学派の思考が国際的に波及するなかで、フォクスウェルは、1887年に創刊間もない *Quarterly Journal of Economics* に「イギリスにおける経済学の動向」を寄稿した。それによれば、経済社会認識において理論的批判、歴史的方法、および人間主義的感情という3つの方向の進歩があり、近年の経済学の発達は独立ではあるが対立的でないそれら3者の共同の所産であった。その第1は強力で本質的に科学的要具である数学的分析の使用であり、『経済学の理論』においてジェヴォンズによってイギリス経済学に導入された。この本とクールノーの分析を拡張したマーシャルから、イギリス経済学は過大に評価することの困難な刺激を得ていた。(Foxwell(1886)pp. 87-8)

経済学の発達に影響を及ぼしている2つ目のものは、「非常に顕著できわめて有望かつ力強くこの時代を特徴づける影響力をもっている」ので、他の協力的な2つのもを目立たなくさせ、しばしば旧い経済学から新しい経済学を区分するすべてのものを代表するかのよう受け取られていた。広い意味における歴史的感覚、社会進化思想の把握は、それが意味するあらゆる帰結とともに新しい動向における

最重要な影響力であった。それは歴史的、法制的研究からくる本来の刺激であるヘンリー・メイン、クリフ・レズリーに加えて、コント、スペンサー、ダーウィンによって社会的類推において解釈された生物学的研究の影響、およびドイツの形而上学的発展、ブルードン、マルクスの社会主義的批判の影響を含んでいた。そして3つ目の影響力は、経済生活及び制度の道徳的・人間主義的批判であり、奴隷制廃止、工場法の制定、新救貧法の廃止運動、キングスレー、モーリスおよびキリスト教社会主義者一般による労使協同原理の導入の試みに代表された。フォクスウェルによれば、理論家、歴史家、倫理家は相互に助け合い、3つの研究の方向は分離し個別化しているのと同じくらいにその収斂も顕著であった。このことは、たとえばアメリカのウォーカー、イギリスのジェヴォンズおよびマーシャルのように、「とくにどの学派というのがむずかしい経済学者」がいるという事実のうちにも見られた。(Foxwell(1886)pp. 88-91)

フォクスウェルは、イギリスの経済学徒に最も影響力があった著者として、ウォーカー、マーシャル、ジェヴォンズ、シジウィック、クリフ・レズリー、ラスキン、およびドイツの社会主義者たちを上げ、このグループの様々のメンバーの間にいかに外見上の不和があろうと、「新しい経済学派」(new school of economy)は、何の不一致、矛盾もなく、彼らすべての教えの最良の部分を融合していると述べる。この学派の立場はドイツのワグナーの立場に近く、「新しい学派は、経済学という実証科学が道徳性および正義と独立に、原理において純粋に厳密で機械的に構成されうるといふ旧派の考え方とは関係がない」のであった。新しい学派が追放したのは、レッセ・フェール政策よりも、機械論的で倫理的でない経済学であった。人間はその産業活動において、彼の個人的関係におけるのと同様に志操正しく行動すべきで、「市場の状態」だと言って人間性の通常の義務から逃れることはできない。もし市場の状態が不公正を導き社会的敗残者の群れを膨らませるようであれば、そういう状態は修復、改正されなければならない。「もしも競争が経済関係の基礎に残るものとすれば、社会は、競争が正義と人間性というもっと旧く深い原理を破壊しないように、それを食い止められるようにしておかなければならない」のであった。(Foxwell(1886)pp. 100-2)

新しい学派、新世代の経済学者における経済と倫

理、実証性と規範の関係をもう一度マーシャルによって確認したい。マーシャルによれば、

「貨幣」ないし「一般的購買力」ないし「物的富に対する支配権」は経済学がそれをめぐって展開される中核を形づくるが、それは貨幣ないし物的富が人間の努力の目標となるとか、経済学者の研究の主題となるとかいうためでなく、現在の世界においては、それが広範に人間の動機を計測する便利な手段となるためである。もし旧派の経済学者がこの点を明らかにしておいたなら、彼らが悲しむべき誤解を多く受けることはなかったであろう。カーライルやラスキンの人間の追求すべき正しい目標と富の正しい用途に関するすばらしい学説が、経済学は富に対する利己的な欲求以外の動機を取り扱っていないとか、経済学は冷酷な利己的な政策を唱道しているとかいった誤解にたつて、経済学に対して激しい攻撃を加えたりその教説を損じるようなことはなかったであろう。(Marshall(1890)p. 22, 馬場訳 I, p. 28)

### 3.2 「使徒アーノルド」とグリーン

オクスフォードにおけるトインビーの最も優れた学生の一人であったアシュリーによれば、「近代社会主義にはっきりと善の要素を認め、国家の機能の注意深い拡大に最も有効な革命の防止策の一つ」をみたトインビーは、ドイツ社会政策学会の「講壇社会主義者」に近かった。わずか31才で生涯を閉じたオクスフォードの「熱情的社会改良家」トインビーは、ある同時代人によって「使徒アーノルド」と呼ばれた。1883年初め彼が脳炎で急逝した時、ブリュッセルにいたマーシャルはベイリオルに招聘されたが、マーシャルもトインビーを高く評価した。トインビー基金の最初の出版物であるプライスの『産業平和』(1887年)への序文で、マーシャルは、オクスフォードに劣らずロンドンでもケンブリッジでも、トインビーは「大いなる思想運動の金言」「新しい社会秩序の創設者」としてよく知られていると書いた<sup>13)</sup>。

トインビーは多くの時間を大学拡大講座を通じて労働者教育に割いたが、彼の後半性を支配したのは貧困問題すなわち労働者階級の生活状態であった。トインビーの「追憶」を書いたベイリオル時代の親友ミルナー卿によれば、70年代末には一方で労働者大衆からの新しい要求、他方で有産者の側における新しい責任の自覚という「社会的な大変動」があっ

た。社会改良あるいは進歩の出発点としての「知識人および有産者の間における罪の意識」は、ポターによれば、トインビーに特に顕著で、『イギリス産業革命史論』の立脚点もそこにあった。トインビーの『イギリス産業革命史論』は、彼の死の翌(1884)年、アシュリーとキングによる講義ノートをもとに出版され、若いオクスフォード・エコノミストや社会改良家に強い影響を与えた。「産業革命の帰結は、自由競争が富を生み出すけれども福祉を生み出さないことを立証した」のであり、それは富の増大とともに貧困の増大、生産者大衆の窮乏化をもたらす社会革命であったとする彼の議論は、周知のように、その後ハモンド夫妻に受け継がれ、ウェップ夫妻、R. H. トーニィ、G. D. H. コールのような経済史研究の「改革派」グループを生み出した<sup>14)</sup>。

社会改良のために経済学者になったトインビーの生涯は、自分の師でもある道徳哲学者 T. H. グリーンによって表明されたオクスフォードの宗教的、知的、社会的理想主義の伝統を集約していたという。それは、功利主義とマンチェスター派に対するカーライルやラスキンの抗議に重なるものであったが、グリーンは、個人の自由だけでなく社会的で「積極的な」自由を促進するために集合的な制度および政府の力を用いようとする新自由主義の推奨者であった。当時のオクスフォードはカント、ヘーゲルの理想主義、社会有機体説の影響が強く、国家あるいは社会が個人に先行し、人間社会の目標は、私的個人の満足だけでなく「公共善」の追求だとされた。人間は「社会」の中ではじめて真の自由あるいは「道徳的解放」を見いだすことができ、道徳的行為は、単に個人の徳行の中ではなく、個人の意志をより広い有機的全体の規則と福祉に一致させようとすることの中にあると主張された<sup>15)</sup>。

このような環境の中で、1886年に社会科学クラブやオクスフォード経済学会が組織され、ウェップをはじめフェビアンの報告もしばしば行なわれた。やがて社会問題の研究・討論のために組織されたキリスト教社会連盟オクスフォード支部が中心になって、1891年1月、イギリスで最初の経済学雑誌 *Economic Review* が創刊された。アシュリー、ヒュインズをはじめ、キャナン、プライス、ホブハウス、リュエリン・スミス、ホブソンなど若いオクスフォード・エコノミストが結集するこの経済学会は、アシュリーのセリグマン宛の手紙によると、前年にドイツ帰りの若い経済学者によって創設されたアメリ

カ経済学会を意識し、それとの協働を望んでいた。新世代の官僚を生み出したのは1880年代のオクスフォードだというのが、後述するように、リュエリン・スミスは1883年にオクスフォードに入学し、数学で優等を修め1886年には「国家社会主義の経済的側面」でコブデン賞を獲得した<sup>16)</sup>。

### 3.3 ホブソンと新自由主義：貧困観の旋回

オクスフォードの知的伝統は「異端の経済学者」ホブソンによって展開された。彼は、「生のほかに富はない。……最も多数の気高く幸せな人たちを養う国がいちばん豊かな国である」というラスキンの人間主義的経済学の影響を強く受け、後に『富と生：価値の研究』(1929年)で、経済的価値と人間的価値、富と生活の関係、人間的福祉を追求する独自の厚生経済学を展開した。ラスキン=ホブソンの人間主義的厚生経済学の検討は今後の課題とし、ここでは20世紀初頭の社会福祉立法の展開に理念的基礎を与えた新自由主義について簡単に触れたい。

ホブソンは、ロイド・ジョージの「人民予算」が提議され、自由党政府による社会福祉立法が進む渦中で書かれた『自由主義の危機』(1909年)で次のように言う。老齢年金、賃金委員会、職業紹介所など20世紀初頭の防貧および保険の提案に示された自由党の新しい政策パッケージは、以前にはなかった「社会改革の有機的(organic)政策」であり、「社会進歩の有機的計画」であって、自由党政治の新たな意識を強く表現している。また『社会問題』(1902年)では「社会進歩の科学とアート」を主題とし、個人主義的で快楽主義的であり、方法においてまったく定量的な旧来の功利主義から明瞭に区別される「社会的効用(social utility)の科学とアート」を問題にした。そして、あらゆる形態の富の生産およびあらゆる形態の価値の決定において、社会的協同の演じる役割を追求した。ホブソンの新自由主義は「機会の平等」に積極的な意味を与え、重要な経済的改革の必要をはっきりと構想に入れると同時に、グリーン次のような主張を継承していた。「我々が社会の進歩を自由の増大で測る時、その尺度とするのは、社会の成員に賦与されているものと信じる社会的善に寄与するこれらの力の全体としての開発と行使、要するに、集団としての市民が自己を最大限・最高度に活かす力の増大なのである<sup>17)</sup>。」

ホブソンは、貧困は常に個人の人格的欠陥と結合しており、失業者はすなわち雇用不適格者であると

いう「慈善組織協会の社会哲学」を打破し、貧困を生み出す社会経済的な諸力の存在を問題にする。慈善組織協会の謬見は個人主義と自助原則を厳格に強要する個人主義的社会観から出てきたもので、彼はそれを「単子論的社会観」と呼んで批判した。それは、精神的紐帯を構成している個々人の意志の間の有機的關係についてはなんら顧慮することなく、社会を個々人の意志にもとづく独立した行動のなかに具現化されたものとみる。(Hobson(1909)p. 207)これに対してホブソンは社会を一つの有機体とみなした。「社会は、その個別成員の生活、性格、および目的に還元してしまうことのできない一つの共通の精神的生活、性格、および目的をもっているという意味において、まさしく一つの道徳的・理性的な有機体とみなされる。」この認識のもとに、社会における「一般意志」の存在を認め、それによって支持される「公共の善」を追求するところに、国家の責任と個人の義務があると考えた。(ibid. p. 73, p. 76)

ホブソンによれば、「個人生活と私企業に関する国家の新しい概念」は社会主義ではなく、「自己発展のための均等な機会を供給することに含まれる個人の自由を全面的に評価し理解している点で、以前の自由主義との連続性」をもっていた。(ibid. p. xii)「貧困に対する有機的な治療法」とは機会の均等化にはかならないが、個人の自己発展のための機会均等は経済的正義の実現なくしては幻想に過ぎない。「経済的正義の自己主張を発見し、擁護し、成就すること、これが貧困にたいする唯一の根本的治療法」であった。貧困の主要な原因は機会の不平等にあり、機会の均等を実現することによって個々人は自己発展の可能性を見いだせる。そのような機会の不均等が、一方で生産能力の浪費を、他方で分配の欠陥または消費能力の浪費を生んでいた。「ひとたび機会均等が実現されれば、現在の富の一層改善された分配のみならず、国民の生産性の驚異的な増大をもたらす。閉ざされた機会は麻痺した精神、元気のない努力、型にはまった活動を意味するが、開かれた機会は活力を盛りたて、進取の気性を鼓舞し、進歩を促進させる。」(ibid. pp. 164-5, 174-5) 貧しい労働者階級の生活の物質的条件はその人の効率性を達成するのに適していない。彼らは肉体的および精神的成長を妨げられるだけでなく、もっと有害なことに、「人間の意志を台無しにされ、性格の根源を掘崩される。」「この道徳的害悪こそ社会が貧者に対して犯した最大の罪」であった。(ibid. p. 165)

#### 4. ウェップ夫妻と国民最低限 (National Minimum)

ホブソンの『自由主義の危機』が出た1909年は、その前年に老齢年金法が成立し、その年にはベヴァリッジの『失業』、そしてウェップ夫妻による『救貧法委員会少数意見報告』が出た年でもあった。『少数意見報告』はその第1部「救貧法の解体」の冒頭で次のように述べている。1905-9年の救貧法委員会が「イギリス救貧法史の画期をつくる」ものであることは間違いなく、1834年以来初めて、救貧法に関する公的調査が「1834年原則に口先だけの敬意すら払わずに」終了した。18人の委員は、全員一致してイギリス救貧法および救貧法制度をそれに最も特徴的な原理のすべてと共に「一掃する」よう勧告した。(Webbs(1909)p. ix)この救貧法委員会は、「旧理念と新理念との間の戦場、極貧を救済する救貧法と不幸を防護する多様な援助、すなわち福祉国家の前兆との間の戦場」であったと言われ、イギリス社会福祉の歴史において、1834年原則の終焉とともに、ナショナル・ミニマムの理念を基礎にした防貧システムを構築しようとする新時代の開始を画することになった<sup>18)</sup>。

ナショナル・ミニマムすなわち国民生活の最低基準原則は、周知のようにウェップ夫妻によって『産業民主制論』(1897年)で提唱され、『防貧論』(1912年)で詳細に展開された。夫妻は『産業民主制論』の1920年版(14版)への序文で次のように言う。「1897年にはほとんど我々だけの提案であったものが、過去20年間に経済学者の全般的支持を得て、ナショナル・ミニマムの政策の必要な基礎として連合王国内にほとんど共通の合意として受け入れられてきた。」(Webbs(1897)p. ix)ピグーは『富と厚生』の第3部「国民配分の分配」の後半で相対的富者から貧者への移転が国民配分に及ぼす影響を論じた後、終章を「ナショナル・ミニマム」とし、経済的厚生を増大させるうえで、どの程度のナショナル・ミニマムを実現することが適切かを論じた。(Pigou(1912))しかし、ウェップ夫妻がいうように、今世紀の社会史は、立法および行政におけるナショナル・ミニマム政策の「明言されない、しばしば気のない採用」によって特徴づけられていた。老齢年金法やロイド・ジョージの大胆な国民保険計画は何度かの改訂にもかかわらず、いまだ不十分で最終的なものではなかった。また諸々の教育法は成立したけれど

も、教育および児童養成のナショナル・ミニマムも十分に効果的な実施からはほど遠いし、賃金労働者に衛生および安全のナショナル・ミニマムを確保する法律、行政もうまくいっていなかった。(Webbs (1897) pp. ix-xii)

『産業民主制論』は、労働組合の構成、機能、理論の3編から構成され、政治上の民主主義に対応する産業上の民主主義について論じ、その担い手である労働組合運動の理論を展開したものであった。「国民最低限(National Minimum)」は、その第3部「労働組合理論」第3章「労働組合の経済的性格」の(e)節で、それは(d)節「寄生的産業」を受けて書かれており、「国民最低限の目的は、産業上の寄生の弊害から社会を保護し、「国民の産業の最大限の効率を確保する」ことであった。(ibid. pp. 774, 789. 邦訳 pp. 948, 967)ウェップは労働組合との関係において最低労働条件の保障を主張し、その国民最低限の政策は「労働者をして生産者ならびに市民としての実力を有する状態に維持せしめることと相容れないような一切の雇用条件の禁止」であるとした。(ibid. p. 771. 邦訳 p. 941)

19世紀において、産業上の寄生のきわめて顕著な形態は児童労働の雇用であった。ウェップによれば、寄生を防止するためには、少年少女を日々の生活資料で満足する独立の富の生産者と見なさないで、21歳までは発育と教育の適当な条件を供えることが最重要である将来の市民および両親として考えなければならない。国民最低限の政策は、幼少年者の場合には、日々の生活と小遣との要求だけでなく、健康にして実力のある成年を絶えず準備することを保証するような養育条件の要求を意味するものであった。(ibid. pp. 770-1. 邦訳 p. 941)

また、衛生と余暇は、それだけで一国の労働者の健康と能率を維持し産業上の寄生を防止することはできない。雇主から見れば、生産費の増大はどれも同じことだが、永続的な産業能率と国民の健康の維持に関わる経済学者・政治家にとっては、適切な食糧は、適切な労働時間と十分な排水設備と同じく重要である。それゆえ、ナショナル・ミニマムの政策は賃金にも適用されねばならない。(ibid. p. 773. 邦訳 p. 946)

国民最低限の目的は産業上の寄生の弊害に対して社会を保護することであるのだから、男子または婦人のそれぞれに対する最低賃金は、国民の風俗習慣に従って、体質の低下を避けるのに生理学

上必要とされる衣食住の費用に関する実際的研究によって決定される。(ibid. pp. 774-5. 邦訳 p. 948)

ウェップはこうした労働組合におけるコモン・ルールの方策を、産業全体から社会に広げることを提唱する。産業全体に共通の最低基準を強制することは退化を止めるだけでなく、あらゆる仕方で産業上の効率に貢献する。社会においても同様で、コモン・ルールの考えを産業から社会全体に広げ、ナショナル・ミニマムを規定することによって、いかなる産業であれ公共福祉に有害な条件のもとで営まれることを完全に防ぐのであった。(ibid. pp. 766-7. 邦訳 pp. 937-8)

コモン・ルールの必要は社会的ピラミッドの底辺において最も切なるものであった。

産業的ピラミッドに堅固な基礎を作り上げ、それより以下には、いかに圧迫が大きくても、どの部門の賃金所得者も押し下げられることのない様にするにはきわめて重要なことである。このようにコモン・ルールの方策を産業から全国民にまで拡大すること——衛生と安全、余暇と賃金に関する国民最低限の条件を広く強行し、それ以下の条件ではいかなる産業も経営を許さないということ——は、その国の産業にとって、コモン・ルールの採用が各々の特定産業に対して及ぼしたのと同様の経済的效果をもつものである。

社会が必要とするもののすべては、いかなる寄生的労働も存在してはならないということに尽きる。すなわち、その社会が最下層の階級に対して生産者ならびに市民として十分で持続的な能率を維持するのに必要不可欠なものと決定した最低限より以下の条件では、いかなる雇主も仕事を提供することを許されず、またいかなる職工もそれを受け容れることを許されるべきでないということである。(ibid. pp. 789-90. 邦訳 pp. 967-8)

こうして、賃金所得者の全階級は、その最低部門をも含めて、「コモン・ルールの方策を頑固に組織的に使用して、生活水準をどこまでも——もちろん無制限というのではないが——引き上げることができる」のであった。この普遍的で注意深いコモン・ルールの適用のなかに、経済学者は、近代の産業状態に適応し賃金所得者全体に受け入れられ、同時に国民の効率と国富を明らかに増進することとなる、

労働組合運動の健全で一貫した理論を見いだすのであった。(ibid. p. 795. 邦訳 p. 974) ウェップは、何れの方法が最もよく産業上の寄生を阻止するのに適しているかという問題を確認し、次のように結論する。「社会の見地からすれば、すべての産業が雇用されているすべての人に、少なくとも衛生と安全、余暇と賃金の国民最低限を供すべきであって、……このような条件の下ではじめて、その国民はその産業がその資本、頭脳および肉体労働を経済上最も有利に応用し、それによって最も大なる「国民分配」を生産するような方向に向かうという保証を得られる。」(ibid. pp. 801-2. 邦訳 p. 982)

## 5. 貧困から失業へ：リュエリン・スミスと商務省労働局

### 5.1 貧困から失業へ

社会的貧困が失業問題から解かれ、「雇用適格者」が自活能力のない者から区別されるようになったのは1880-90年代であった。フォクスウェルは1886年に「雇用の不確実性は、労働の要求の……中で第一位を占める」と書いた。失業の分析が主要な社会問題として一般的な貧困問題にしたいにとってかわり、1895年にはホブソンが「『失業』の意味と測定」の中で「非自発的失業」(involuntarily 'unemployed')という用語を用いるようになった。また1880年代の終わりに、チャールズ・ブースが記念碑的なロンドンの貧困調査を行い、ごく少数の墮落者を除いて、労働市場の底辺における失業は大部分悪しき産業組織の所産であると論じた。1895~96年の議会における「雇用不足から生じる困窮」を調査する一連の委員会は、問題を社会的議論の前面に押しだし、失業という言葉も1896年には社会的用語になった。これらの委員会での専門家の証言は、続く20年間における失業問題に関する思想構成を形作ることになったが、とくにブース、および以前に彼の助手をし当時は商務省労働局長となっていたリュエリン・スミス(Hubert Llewellyn Smith)の証言は重要であった<sup>19)</sup>。

『失業と政治：イギリス社会政策史、1886-1914年』を書いたジョセフ・ハリスによれば、1870-1914年の間、失業はいかなる標準的な経済学の大著のなかにも明示的な問題としては出てこない。1890年代半ばから出てくる失業に関する数多くの報告書、論文、書物のなかで、大学の専門的な経済学者によって書かれたものはほとんどない。それらはチャー

ルズ・ブース、リュエリン・スミス、ペヴァリッジ、オールデン(Percy Alden)、ホブソン、J. M. ロバートソンのような社会改良的官僚、ジャーナリスト、異端者によって書かれ、ピグーが啓蒙書として書いた『失業』(1913年)は、唯一の例外であった。

諸委員会等で雇用の不足を説明するマーシャルの努力は主要な理論的著作には反映されず、彼は失業を経済問題としてよりも、倫理学、あるいは社会学の主題として考えがちであった。ピグーの場合も類似の事が言える。ピグーは『失業』を書き、1910年に失業に関するパリの国際会議で「非自発的怠惰(l'inactivite involontaire)の問題」について講演した。彼は『救貧法委員会少数意見報告』で提示されたウェップ夫妻の国民最低限を政策化するための理論的基礎を構築しようとした。その成果が『富と厚生』(1912年)で、それは厚生経済学の歴史における主要な著作であるが、失業の存在はほとんど言及されていない。失業の防止はウェップ夫妻の国民最低限原則の柱石であり、ピグー自身、教授就任講演で「20世紀に失業者が餓死するなどという事は許されない」と言明したにもかかわらずである。マーシャルやピグーの経済学にとっては、失業よりも貧困こそが重要な問題であり、失業を解消するための労働市場への介入よりも所得の再分配が経済学の主要な課題であった<sup>20)</sup>。

広範な思想の動き・知的潮流のなかで、ケインズ以前の失業についての思想はどのように発展したのだろうか。古典派経済学の基本的な枠組みを暗黙裏に受け入れるが、しかし労働市場の多くの問題、とくに失業を新たなより積極的で「介入的」光のなかで再解釈しようとする統計的・行政的な思考が成長していた。マーシャルやピグーのような主流派経済学者、ラスキンやホブソンのように古典派経済学の基本命題を否定し過少消費を問題とした異端者とも異なって、失業を社会福祉、産業組織および公共行政の問題としてみた第三の潮流すなわちハリスが言う「理性主義的官僚」(Rational-Bureaucrats)が存在した。失業問題への「行政」的対応は、その主要な関心が抽象理論でなく、貧民及び貧困問題に日常的に当面するなかで失業に関心をもつようになった官僚によって発展した。彼らは失業の研究だけでなく失業者を扱う制度上の救済策に関心をもった。彼らはそれを何よりも行政手段によって労働市場を合理化する問題として考え、後に失業の研究を公共投資と消費者需要に関連させて革命化するマクロ経済

分析には周辺の関心をもっただけであった<sup>21)</sup>。その動きを最もよく代表するのがオクスフォード・エコノミストから商務省の官僚になったリュエリン・スミスとベヴァリッジであり、後者の『失業：産業の問題』(1909年)はその到達点で、ケインズ以前の失業の経済学の古典となった。

## 5.2 リュエリン・スミスと商務省労働局

1914年以前のイギリス社会・労働行政の発展における顕著な特徴は、商務省が労働政策の形成、主導、施行を独占した程度であった。賃金委員会、職業紹介所法、失業保険法など社会福祉の発端は商務省労働局の異常なほどの発展に支配されていた。1900～1914年の公務員支出全体の伸びは124%だったのに対して、商務省のそれは595%、商務省の予算全体の伸びは821%であった。従来の社会・労働行政の慣行からいえば、賃金委員会は内務省、職業紹介所、失業保険は救貧法行政を担当していた地方行政局の管轄となるのが妥当であり、労働行政を管轄する部局の不連続は明らかであった。こうした不連続を生んだのは労働統計局の誕生(1896年)、労働局の創設(1893年)を通した商務省における労働統計の整備であり、そのなかで指導的役割を演じたのが、最初の労働委員(Labour Commissioner)として労働局の創設を主宰し、1907～1919年まで商務省次官であったリュエリン・スミスであった<sup>22)</sup>。

1886年以前には、イギリスの労働の状態を客観的に評価するために利用できる公式統計は「不十分で混沌とし、処理できない」ものであった。それらは大抵、諸委員会の証言、報告書、各種年次報告の中にあっただけでも、継続的で比較可能なデータとして取り出すことはほとんど不可能であった。労働問題が顕在化し、労働者階級全体の福祉をモニターすることの必要が高まるのと同時に、このような統計的な不備はしだいに耐えがたいものになった。冒頭で触れた「産業報酬会議」(1885年)でチャールズ・ブラッドロー(Charles Bradlaugh)は次のように述べていた。「マサチューセッツ州には17年も前からあるような労働統計局をもたないと、人々に満足のいく公平な調停はとてできない。」政府機関による労働状態の系統だった統計調査は明らかにアメリカの発明であり、マサチューセッツの労働統計局はその後国際化する重要な運動の端緒となった。社会改革のために労働統計を整備する必要は、イギリスでも労働運動の中で早くからジョージ・ハウエルら

によって政府に進言されていた。彼が言うように、労働問題に関する立法化の傾向は、政治家、慈善家、学者、ジャーナリスト、官僚、市民が、多くの労働問題のある側面を扱おうとする時に、いつでも「権威ある情報と信頼できる統計」を得られる「労働統計局」が必須であることを示していた<sup>23)</sup>。

労働統計の問題は、より広い政府の行政統計一般の改善というより広い分脈のなかで検討されるようになった。公式統計の整備は国際的な要因も含めて様々の影響関係の中で進展するが、それを国内で推進したのは商務省と王立統計協会であり、その中心にいた人物が、ジャーナリストとして『スタティスト』の創刊に参画し、事実上のイギリス中央統計局とも言える商務省統計局の長を務めた有能な統計家ロバート・ギッフェンであった。ギッフェンの「連合王国の統計の収集と印刷に関する覚え書き」(1876年)をはじめ、商務省のラック、ファラー、カーマイケルらによる統計の原則、公式統計の整備、統括に関する要請を受けて1878年に「公式統計に関する委員会」が任命され、全体としてみた国民的統計の中央あるいは総括的監督の不在をなくしていくことが検討された。統計的混沌の主要な責任は社会あるいは議会の要請が行政各部所の要求の犠牲になっていることだとされたが、この委員会による構造的改革の勧告は消極的なものに止まった<sup>24)</sup>。

ギッフェンの覚え書きは問題の所在をよく示している。彼によれば、「統計は特定の諸部局の長の熱心と名声に従い、時とともに変わる閣僚の関心に応じて発展してきた。」「様々の部局の独立した行為は、各々の統計表を比較に便利ように構成しようとする試みを妨げた。」戸籍簿の人口統計の年齢区分と貧民・犯罪統計の区分、あるいは人口統計における疾病の分類と衛生統計における分類とはまったく違っていた。連合王国でもイングランド、スコットランド、アイルランドの統計は、それぞれが分離した独立の行政官の下で作成され、各々の統計は比較ができなかった。膨大な統計収集作業は、全体を統括する観点からの統制のないままに行われていた。膨大な統計書を総合的に調整し要約しようとするほとんど唯一の努力が商務省統計局によってなされ、そこで統計要覧(statistical abstract)が作成され、連合王国、植民地、諸外国に関する主要な統計事実が分かりやすく年次の系列で示されていた<sup>25)</sup>。

全国的統計整備への動きは、商務省の官僚の支援を受けて、1885年の王立統計協会の五十周年記念を

機に推進された。五十周年を記念する会議で、ローソン・ローソン(Sir Rawson Rawson)は王立統計協会会長およびこの年に創設された国際統計協会(International Statistical Institute)の会長として開講講演を行った。その機会を用いて彼は、ヨーロッパやアメリカにおけるように、イギリス政府が連合王国データの調整を統括するよう提案した。多くの国では特別の委員会あるいは部局が国民的統計の収集および要約のために設立され、公式統計の統一性および包括性は高まり、年次あるいは定期的な統計書が刊行されていた。諸外国の例は改良を推進する人々が繰り返し引き合いに出したところであり、王立統計協会も国際統計協会という外圧を利用した。ローソン・ローソンは「産業報酬会議」でも、マサチューセッツの例に倣ってイギリス政府が社会統計整備の重要性を認識するよう訴えていた<sup>26)</sup>。

すでに述べたように、王立統計協会五十周年記念の年は統計協会の協力を得て「産業報酬会議」が開かれた年でもあった。この会議の主要な参加者の何人かは商務省労働局創設の主宰者であったし、上述のブラッドローに代表されるように、この会議は客観的な議論のための統計的基礎が欠けていることを強く示していた。資本と労働双方の要求に適正な判断を下すために産業及び労働の統計は不可欠であった。ブラッドローはこの会議の後、「労働統計：雇用者および被雇用者に対するその効用」を書いたが、それは「産業報酬会議」での議論を踏まえて、産業と労働の諸側面に関する統計を収集、整理するための部局創設を提案するものであった。そしてブラッドローは、1886年3月2日下院でアメリカおよびカナダにおける労働統計の収集方法に注意を喚起して、動議を提出した。「この下院の意見において、わが国における労働統計の完全で正確な収集と公開を保障するための速やかな手段が採られるべきである<sup>27)</sup>。」

当時の商務大臣はマンデラであったが、間もなく労働統計局が商務省内に設置され、ジョン・バーネットが労働通信員(Labour Correspondent)に任命され、1886年10月から仕事を始めた。しだいにスタッフも増え、王立労働委員会における労働統計をめぐる議論、統計協会におけるD.F. シュロスの「労働局の再編」の訴えもあって、1893年に独立の労働局(Labour Department)が誕生した。それは機構上、商業、労働、および統計部門(Commercial, Labour, and Statistical Branch)の一部で、部門全

体の総括的監督者にギッフェン(商業局長)が、そしてリュエリン・スミスが最初の労働委員として労働局を直接に監督する長に任命された。1893年1月2日の『タイムズ』は労働局の誕生を社説と論説で大きく取り上げた。新しい労働局の方向はリュエリン・スミスとともにあり、「多くは彼が構想する仕事の内容と彼がその理念を可塑的な機関にうまく植え付けられるかどうかにかかって」いた<sup>28)</sup>。

1864年にブリストルで生まれたリュエリン・スミスは、1883年、トインビー=グリーン(理想主義思想による社会改良運動の最中にあるオクスフォードに進んだ。社会科学クラブやオクスフォード経済学会に加えて、スミスを強く引きつけたのはやがてトインビー・ホールに発展する大学セツルメント、および1886年に労働統計局の設置とともに労働通信員に任命されてオクスフォードにきたバーネットとの出会いで、バーネットは若いエコノミストに労働市場の組織に対する大きな刺激を与えた。社会統計家としてのリュエリン・スミスの初期の主要な貢献はブースの貧困調査へのそれであり、農村人口のロンドンへの流入に関する彼の分析は広範な注意を惹いた(ブース編『ロンドンの民衆の生活と労働』3巻3章)。社会学者、統計家としてブースのために働いたことのスミスへの効果は甚大で、彼らは新しい経験的社会学を共に主導し、それは統計的枠組みをつくり出すことによって社会政策の基礎を変革することになった。社会データへの相互の関心はウェップ夫妻とも親しくさせたが、ペアトリス・ポターはシドニー・ウェップと婚約するまでは、スミスを協力者に考えたほどであった。リュエリン・スミスは王立統計協会、商務省を通して、学会および政府の主要な統計家と接触し官庁統計の改善に貢献した。1890年11月にはイギリス経済学会の形成にも参画し、商務省のギッフェンの部屋で開かれた創設のための会合に参加した。当時の彼の名声は、1890年12月マーシャルの勧めでオクスフォードの経済学教授の候補者になるほどであった。彼は1910年には科学振興協会経済部門の会長となり会長講演「経済保障と失業保険」を行ったが、それは翌年の失業保険法の基礎となった。1919年に商務省の次官を退いた後、彼は1928年まで政府の主任経済アドバイザーであった<sup>29)</sup>。

リュエリン・スミスは、労働局の自分の配下に労働通信員および調査員として、バーネットをはじめ労働界でエコノミストや統計家として知られた専門

家をおくことができた。その中には、女性の労働状態に関する専門家で労働委員会の委員補佐でもあったクララ・コレット、産業報酬、苦汁、協同、利潤分益などの専門家で経済学会の創設メンバーでもあったD. F. シュロス、農業労働の専門家A. W. フォックスなどがいた。1893年5月から月刊で『レイバー・ガゼット』(Labour Gazette)を出し、*Board of Trade Journal*を補うことになった。労働局は、当面する問題の変化に対応して様々の専門家を補充し、世紀が変わると労働者階級の購買力、消費パターンなどに調査の焦点を移し、賃金率、生活水準、生計費指数などの作成のため賃金・物価統計の専門家A. L. ボウリーと理論家のG. U. ユールを雇った。さらに失業対策が政治の中心になるとドイツの社会立法に詳しいW. H. ドーソン、そしてベヴァリッジ、さらに最低賃金法が切迫してくるとLSEの苦汁労働の専門家G. T. ライトを雇った<sup>30)</sup>。

19世紀の大半を通して内務省が管轄していた労使関係の規制、労働行政に、商務省が直接関与したのは1886年以降であり、その転換の背景は双方における労働統計の整備の相違であった。労働問題が社会的に表面化したとき、内務省は行政の基礎になる統計の整備において非常に遅れていた。1889年にその産業局には一人の統計専門家もおらず、形式的な年次報告を別にすれば、工場監督官は実地の作業から得られる巨大なデータを校合しようとせず、内務省は様々の統計データを利用できる形に整理する機関としての能力がなかった。1896年の労使調停法が商務省の保護の下に通過し、労使関係は主として労働局の責任となった。決定的な要因は労働局が、交渉を進め合意が得られる関連データを提供する力があったことである。ストライキ、ロックアウト、雇用、賃金等の統計、もっと一般的な経済統計への容易な接近によって、産業争議にふさわしい認知された情報局として、労働局は必要な要請に応えることができた<sup>31)</sup>。

必要なデータと専門的知識は労働局にあった。コレットやシュロスなど何人かの指導的人員はブース調査に加わっていた。また『レイバー・ガゼット』のためのデータの整理・要約、労使調停法の施行などを通して、労働局は問題の全側面、外国人の流入から最低賃金を決定する複雑な過程まで把握するようになった。それは統計的な堪能さがもつ行政上の主導性の帰結であった。リュエリン・スミスの指導の下に失業の原因、効果、可能な救済策への網羅的

な調査が行われ、『失業者を扱う機関および方法に関する報告書』(1893年)が作成され、また1895-6年の「雇用不足から生じる困窮に関する委員会」での証言等を通して、彼は近代的な失業分析の開拓者となった。大規模な社会立法の前夜に、商務省だけが情報に基づいた討議と政策の定式化のための基礎を準備する統計データと専門家を持っていた<sup>32)</sup>。定量化する能力こそ商務省が労働問題でヘゲモニーを増大させる上で根本的重要性をもったのであり、リュエリン・スミスが賢明に指導したこの能力が、大規模な社会改良計画の発端を商務省が支配する事を可能にしたのであった。

## 6. 社会改良と国家：ベヴァリッジと 職業紹介所法、失業保険法

「失業者」の多くはその所得が間欠的から一時的になり、一時的からまったくなくなるような人々である。……今日の労働者の大多数は流砂の上に生活している。その流砂はいつ彼らを呑み込むかもしれない。ある場合には数か月または数年間まったく水面下に沈んでしまうのである。……しかしこの流砂およびその運動が産業の一部である以上、社会はその上に住む人々に対する責任を免れない。(ベヴァリッジ『失業』pp. 148-9. 邦訳 pp. 217-9)

1879年にインド省の官吏の子としてベンガル州で生まれたベヴァリッジは、オクスフォードの数学と古典を最優等で卒業し、トインビー・ホルの副館長を務め、R. H. トーニィらと共に『モーニング・ポスト』紙の社会問題主筆として社会改良に踏み出した。1905年末には失業問題の指導的人物として中央失業対策委員会(Central Unemployed Body)に選出され、政府の政策形成に影響を及ぼすユニークな機会を与えられた。彼は当初から新しい経験主義・実証主義に結びついており、経済学の古典は失業問題を理解するには不毛な土壌だと見ていた。それよりも、議会の統計書、救済を申請する人々の歴史、ブース、リュエリン・スミス、ウェッブ夫妻のような歴史的、叙事的、統計的著作の研究に集中した。1903-4年のトインビー・ホルでの調査は、抽象的な原理よりも問題の実践的計量的な側面に焦点が当てられ、労働市場についての講義はいつも事実の予備的調査に基づいていた。

1905-9年の救貧法委員会には、ベアトリス・ウェ

ップやブース、経済学者スマート、フェルプスらが委員として含まれていたが、1907年にウェップとブースの推薦でベヴァリッジは証人に選ばれた。既存の効果的な職業紹介所の実例を示すようウェップ夫妻に要請されて、ベヴァリッジはドイツの制度を研究し、ドイツの公文書に彼自身の「職業紹介所に関する思想と信頼の全てが繰り返して出てくるのを見て圧倒」された。彼はウェップやホールデンの紹介状をもってベルリンに発った。ドイツには4000以上の様々な職業紹介所があり、年間125万以上の空席を埋めていた。ドイツでの観察は『モーニング・ポスト』紙の論説や『エコノミック・ジャーナル』の論文「ドイツの公的職業紹介所」(1908年)となった。

イギリスに帰るとすぐに救貧法委員会で証言をすべく呼ばれ、彼は2つの文書を提出した。ウェップ夫妻と一緒に準備した失業の一般的分析に関わるものと、ドイツの職業紹介所の詳細な紹介とであった。ベヴァリッジの証言は委員に強い影響を与えた。スマートもそれを絶賛し、「最良の証言であり、あなたの救済策こそ採択されそうなものです」と述べた。翌年スマートとフェルプスはベヴァリッジの提言の多くを委員会の「多数意見報告」に書き入れた。ウェップ夫妻自身も労働市場の組織化を追求し、ベヴァリッジの思想の多くを取り入れてもっと強制的な形にした。彼らは強制的職業紹介所を『少数意見報告』第二部で概説された「労働市場の社会的組織」の計画の中心的な要点とした。「Beveridge-cum-Webbの完璧な計画が実施され、忌まわしい旧救貧法は永遠に打破されるでしょう」と1908年初めにベアトリス・ウェップはベヴァリッジに書いた<sup>33)</sup>。

ベヴァリッジは1908年にオクスフォードで一連の講義をして自分の考えをまとめ、翌1909年に『失業：産業の問題』を出版した。それは四半世紀にわたって失業に関する古典的教科書になったが、労働市場に対する一連の国家介入の提案をかつてイギリスのいかなる政府も考えたことのない規模で概説していた。ベヴァリッジは臨時的職業とくに港湾労働を慢性的な過少雇用の典型と見ていたが、労働力の非流動性、および労使関係の貧困、労働力の質の低下が引き起こす過少雇用は近代産業全体にあると考えようになった。この広範な過少雇用の原因は労働市場の不完全性にあり、洗練された市場経済が、財の小売りの場合に発展させたような制度に比肩できる、労働を雇用するための制度を発展させていないためであった。時折「少年を求む」という注意書

はあるが、「靴を求む」という注意書はない。しかし、実際には人々は、少年の労働力を買いたいのと同じように靴を買いたいのである<sup>34)</sup>。

ベヴァリッジによれば、失業は「産業の範囲の問題でなくその組織の問題であり、労働に対する需要量でなくその変化と作用の問題」であった。失業は労働市場の調整の不完全性による需給の不一致だとされ、したがって、まず職業紹介所網の組織による労働市場の組織化、およびそれを通じた臨時労働者の常用雇用化が必要であった。雇用者が労働者を求める時も、労働者が職を求める時にも職業紹介所に行くことにする。これが何れの職業にも実行され、ある職業のすべての雇用者が同一の紹介所、あるいは連絡のある紹介所から必要な労働者を求めるようにする。そして他からは求めないようにすれば、「その職業の労働市場は完全に組織化されたと言い得る。」さらに、労働の質を確保するための教育・職業訓練の必要、「労働者の出発する平面を押し上げるポンプ」を作る必要が強調された。職業訓練教育の改革とともに、ベヴァリッジは次のように言う。「徒弟制度の廃止および工業生活の発達、産業上の一貫した生活を破壊し教育上の実際的退歩をもたらした。……たとえ徒弟制度の復活でなくとも、徒弟制度の基礎をなす原理の復活が必要である。」(ibid. pp. 213, 131. 邦訳 pp. 310, 193)

職業紹介所がいかに効果的に機能しても、一旦失業した人々にすぐにその能力に応じた他の仕事に就けるよう保障することはできない。失業によって生じる困窮を防止するために労働時間の伸縮と失業保険が提唱される。ベヴァリッジによれば、失業に対する保険は労働市場の組織化と最も密接な関係にあり、その「必然的な補助制度」である。「職業紹介所は仕事と仕事の間隙を最小限に減らすことを任務とし、保険はそれでも残る間隙を埋めることを任務とする。職業紹介所は産業変動に応じて労働の予備を流動化し、産業構造が変化した後の再吸収を迅速にする。保険は、この予備軍が職を離れている間、彼らの生活を維持し、失業者が再吸収を待っている間、彼らを維持するために必要なのである。」ベヴァリッジはさらに失業問題解決の第三戦線に立つものとして、公共事業の組織的配分、賃金の伸縮性を高めることによる労働市場の調整を提唱している。(ibid. pp. 229-30. 邦訳 pp. 335-7.)

労働市場を再編・再組織しようとするアプローチが第一次大戦までの失業問題に関する公的理解を支

配した。ベヴァリッジが職業紹介所の全国システムと港湾労働者の強制的常用雇用化を推進した時、彼は国家の力を用いて、過去50年間に経済の最も進んだ部門で自然に発展してきた情報伝達と組織の合理的過程を拡張しようとしたに過ぎない。同様に、『救貧法委員会少数意見報告』を通して推進されたウェブの「労働市場の社会的組織」の計画も、問題を需要の不足としてではなく、労働に対する需要供給が行政上の政令によって相互に調和させられるものとして捉えていた。1911年の国民保険法も、循環的失業を進歩する経済システムの正常で不可避な現象と考えており、ブースやリュエリン・スミスによって展開された労働市場分析に基づいていた。さらに国民保険の主要な目的の一つは、単に必要な救済ではなく、労働力の情報、分類、登録を促進し、労使の密接な関係を強化することによって失業を減らすことを自動的に助ける「組織」の形成であった。

『失業』におけるベヴァリッジの議論は、様々の仕方で彼の社会理念を反映していた。その序文で言うように、失業問題の解決には国家による産業組織・慣習の変更が必要であり、「金銭よりも思考と組織が必要」で、それは救貧法委員会に任せておけるようなものではなかった。彼の改良計画は、社会経済的行為がどこまで理性的な行政上の制御に従属させられるかという非常に野心的な考えにもとづいていた。職業紹介所は、失業者の救済に有益なものとしてだけでなく、発達した産業社会の複雑な構造に不可欠なものとしての「社会組織」に対する彼の信念を反映していた。同様に、社会保険に対する情熱は「社会的結合」の政策への関与を示していた。にもかかわらず彼の分析は、不況は不可避で労働の需給が長期に不均衡ということはあるえないという古典派の想定にもとづいていた。彼は、急進的自由主義者が唱えた過少消費主義的分析を拒否し、景気変動は生産の公的管理によって廃止されるという社会主義者の議論を無視した。さらに、不況や景気変動は不可避だけでなく経済進歩にとって不可欠であり、標準以下の労働者が切り捨てられ廃れた習慣が廃止され、かくして産業を以前よりも効率的にする手段だと考えていた<sup>35)</sup>。

1908年にベヴァリッジは、ウェブ夫妻の紹介で、ロイド・ジョージを継いだチャーチル大臣下の商務省に入り、「商業、労働、および統計局」で仕事を始めた。当時自由党政権下の商務省はホワイトホールで最も活動的かつ拡張的で、他のどの省庁より

も当時の新自由主義と進歩的改良に密接に結びついていた。それは商工業に関する情報の整備という伝統的な役割を超えて、統計・社会調査、労使関係、産業上の調停など多くの方向にその機能を発展させており、1908～1909年に反苦汗労働法及び最低賃金法を率先して導入したのも商務省であった。1904～10年にかけてベヴァリッジは、職業紹介所の計画と実施、次いではるかに大規模な国民保険の導入という「個々の市民と20世紀国家の日常的な関係の長期にわたる転換期」に、中央政府のかつてない一連の介入の実験の中心にいたることになった<sup>36)</sup>。

当時リュエリン・スミスは商務省の次官であり、ベヴァリッジはトインビー・ホール以来の知人である彼と良好な仕事上の関係を築いた。二人には共通点が多く、容易に「親方、徒弟の関係」になった。彼らは共にベイリオルを卒業し、トインビー・ホールに務めロンドンのイースト・エンドで社会調査に従事した。彼らはフェビアン社会主義に強く惹かれたが、1908年までに「官僚になった元フェビアン」という名声から離れ、ウェブ夫妻の全浸透的な影響力から離れようとしていた。彼らは社会調査の経験的方法と社会政策のプラグマティズムに強く傾倒し、「公平な「行政国家」という私心のない客観性に対するやや過大な信頼」を共有する「理性主義的官僚」であった。

職業紹介所の計画は当初から失業保険の計画と密接に結びついており、リュエリン・スミスとベヴァリッジがその中心にいた。二人は1908年10月に失業保険計画の詳細を描き始め、ベヴァリッジはそこでは職業紹介所の計画よりも二次的な役割であったが、スミスの提案は救貧法委員会に提出されたベヴァリッジの文書に大いに依拠していた。チャーチルは後に職業紹介所はベヴァリッジに、失業保険はリュエリン・スミスに帰着させたが、ベヴァリッジの職業紹介所の考えはスミスの労働市場に関する調査に多くを負うし、スミスの失業保険の考えは直接ベヴァリッジの文書から引き出されていた。ベヴァリッジ自身、両者についてその計画も思想も分離できないと述べている<sup>37)</sup>。

リュエリン・スミスの「徒弟」としてベヴァリッジは、1908年7月、チャーチルのために最初の職業紹介所案を作成した。労働需要に対する一般的不足ということではなく、不十分な労働情報と労働移動に対する地域的障害のために、個々の産業で労働が供給過剰になっている。これを解消するために、全国

的な職業紹介所の制度を創設し、「産業情報局」による中央での管理と共に、地方の職業紹介所は郵便局をモデルにした全国制度を通して直接中央政府が管理するか、あるいは地方自治体を通して間接的に管理するとされた。国営化による中央政府の管理というベヴァリッジの考えは、「介入主義的」国家の出現における画期であり、地方分権主義から行政的集権化への歴史的転機を表していた。チャーチルは、体系的な労働市場の組織の利点、社会的な職業紹介所制度は産業安定化への道だというベヴァリッジの考えを共有した。この決定は、地域的でなく全国的管理の制度である国民保険制度がすぐに続くという確信によって促進された。それは失業保険のための機構を準備し、慢性的な浮浪者をなくして誠実な労働者がイギリスの全労働市場を一日のうちに概観し調べることを可能にするのであった。同時に雇用統計の公刊、不況の予測、学校卒業者に対する職業選択の指導を通して臨時雇用の状況をしだいになくしていく。さらに、より根本的な次元で、資本と労働の潜在的な闘争力の間の「社会的リンク」を強化することによって、産業調和と社会的連帯を強化するのであった<sup>38)</sup>。

1909年1月、職業紹介所制度の中央、地域、および地方行政のさらなる詳細がベヴァリッジによって計画された。職業紹介所の計画は、折から救貧法委員会の多数意見報告及び少数意見報告によって強力に支持され、全国的な職業紹介所制度を導入しようとするチャーチルの議会演説はすべての政党から歓迎された。またベヴァリッジは下院の特別傍聴席で質問に対するチャーチルの回答を助け、1909年6月に通過した職業紹介所法を下院に提議したときのチャーチルの草案はベヴァリッジが書いた。彼はその夏リュエリン・スミスとともに職業紹介所行政の詳細を確認するため再度ドイツを訪問した。商務省労働局の中に「職業紹介所部門」が新たに設置され、1909年9月、ベヴァリッジは新制度の行政上の長になった。彼は、「失業問題に関する最高の権威」として、また「国民的効率」計画に対する自由党政府の決意の象徴として讃えられた<sup>39)</sup>。

リュエリン・スミスの失業保険計画はベヴァリッジの職業紹介所案と一緒に1908年暮れに内閣で閲覧された。失業保険は、労働市場が適切に再組織された後に依然として残る「失業の残滓」として苦しむ労働者を救済するためのものであった。リュエリン・スミスの失業保険案は、周期的不況に陥りやす

い建設、機械のような産業では強制保険、それ以外は任意の労働組合保険がゲントで開拓された制度をモデルに政府の補助金によって奨励されるというものであった。強制保険では労働者、雇用者および国庫の3者が毎週保険料を抛出し、失業者は1週間の失業後に最大15週間まで手当を支給される資格をもつ。失業手当は職業紹介所を通して支給され、そこで本人が実際に失業しているかどうかを確認し、また彼が仕事の提供を受けるかどうかを調べる。各職業紹介所に雇用者と労働者の代表で構成される委員会が設置され、失業手当の支給を拒否された労働者の訴訟法廷の役割をする。全制度は商務省内の「中央保険局」によって監督・調整される。職業紹介所と失業保険は相互依存的で、双方にとって不可欠であった。職業紹介所は失業の確実性を検査し、また失業手当の見込みは失業者に対して職業紹介所に登録する強力なインセンティブになるのであった<sup>40)</sup>。

#### おわりに

第二次大戦後のイギリス福祉国家の礎石となった『ベヴァリッジ報告』(1942年)は、40年前の「トインビー・ホールにおける大学セツルメントの副館長としての経験から完全武装して出てきた。」1940年代の壮大な社会計画家と1900年代の若いホワイトチャペルの社会奉仕家との間には知的つながりがあり、普通に言われるよりも間接的であれ、ベヴァリッジの社会哲学は「世紀転換期のオクスフォードの理想主義」に負っていた。ベヴァリッジの社会政策に関する哲学は、救貧法とか公的補助の制度は「隷従的、半封建的で、完全な市民権と矛盾する」が、他方「抛出性保険は権利の前提としての義務の履行を明白に具体化したもの」であるという想定にもとづいていた。保険料を払う過程はベヴァリッジには、「依存と隷従でなく、自由で平等な市民の相互的連帯を具体化したもの」だと思われた<sup>41)</sup>。

第一次大戦前のベヴァリッジの官僚としての経歴は、イギリスの社会改革の知識人の中でも典型的であった。イギリスの政治と政府において19世紀初頭以来、社会学者が行政上の改革に専心することは繰り返り起こっていた。ベヴァリッジはその顕著な例で、ペンサム派功利主義者、キリスト教およびフェビアン社会主義者、リュエリン・スミスのような急進的経験主義者の伝統にきっかりはまっていた。彼は30代半ばでも古典になるような本は書かず、

世論を先導し政策を形成し、彼自身の改革思想を実施する行政機構・制度を創設しようとした。ベヴァリッジやリュエリン・スミスは行政国家の仕事に補充された数多くの知識人の中でも際だつ「理性主義的官僚」であった。

第一次大戦以前における失業問題の認識は様々の思想潮流から出ていて、もっぱら経済学的ということにはけっしてなかった。失業は何よりもまず社会政策、産業政策の問題として見られ、専門家は彼らの研究に科学の地位を与えようとしたが、経済理論がその役割を果たすとは考えず、統計学、社会学および公行政に頼った。「理性主義的官僚」の間では、失業に対する支配的な接近は古典派的でもプロト・ケインズのでもなく、「圧倒的にウェーバー的」であった。彼らは、正確で実証主義的、科学的知識、あるいは経験的な社会経済データの蓄積を、政策形成という社会的行為の唯一の合理的基礎と考える哲学に固執した<sup>42)</sup>。

失業は大学の経済学者よりも行政官・官僚によって取り上げられ、貧困・失業は経済学よりも、倫理、社会政策、産業政策の問題として取り扱われた。労働力の統計的情報の収集、分類、登録の組織化の促進と健全な労使関係の育成等、競争的労働市場を有効に機能させるミクロ的政策が検討され、失業は経済理論の全体的な枠組みの問題としては捉えられなかった。それをマクロ経済学的な枠組みに取り込み、市場介入の社会工学的なマクロ経済管理を理論化するのにはケインズの仕事であった。

(一橋大学経済研究所)

## 注

\* 本稿の準備に際しては、平成11年度の科学研究費補助金、基盤研究(C)より助成を受けた。

- 1) Hobson(1929)pp. x-xii. 「1880年代のイギリス」の意味について、Lynd(1945)を参照。
- 2) *Bitter Cry of Outcast London*(1883). 安保則夫氏による詳細な紹介を参照。安保(1987)。
- 3) Harris(1972)pp. 3-4. Foxwell(1886)。
- 4) Marshall(1885a)p. 183.
- 5) Pigou(1925)p. 82. マーシャルと「倫理」について、Coats(1990)を参照。
- 6) Keynes(1924)p. 171. 大野訳 p. 229.
- 7) Groenewegen(1995)pp. 361-6.
- 8) *Ibid.*, pp. 354-6.
- 9) Marshall(1907)p. 326. 金巻訳 p. 269. Winch

- (1969)p. 28.
- 10) 西沢(1998)pp. 18-9を参照。
- 11) Marshall(1907)p. 325. 金巻訳 pp. 267-8.
- 12) McBriar(1987)pp. 254-7.
- 13) 14) 西沢(1990)pp. 219-25, および西沢(1998)p. 16を参照。
- 15) Harris(1993)pp. 227-8.
- 16) Kadish(1982)pp. 17-23.
- 17) Hobson(1938)pp. 52-3. 高橋訳 pp. 34-5, 47. Hobson(1909)pp. vii, xii. Hobson(1902)pp. v-vi. *Progressive Review*, vol. 1 no. 2, 1896, p. 136. 以下のホブソンに関する記述について、毛利(1990)第2章、および安保(1982)を参照。
- 18) Mowat(1952)p. 58. 大沢(1986)p. 194.
- 19) Foxwell(1886)pp. 7-8. Hobson(1895)p. 420. Harris(1972)pp. 11-5.
- 20) Harris(1996)pp. 52, 58-9.
- 21) *Ibid.*, pp. 62-5. Harris(1972)pp. 10-1.
- 22) Davidson(1972)pp. 227-8.
- 23) *Ibid.*, p. 229. Industrial Remuneration Conference(1885)p. 171. Gould(1894)p. 386. Howell(1876).
- 24) Giffen(1876). Official Statistical Committee(1881).
- 25) Giffen(1876)p. 83.
- 26) *Journal of the Statistical Society*, vol. 48, 1885, pp. 508-9. Nixon(1960)pp. 150-1. Industrial Remuneration Conference(1885)p. 504.
- 27) Bradlaugh(1886). *Hansard*, third series, vol. 302, col. 1768.
- 28) Schloss(1893). Gould(1894)pp. 388-9. *The Times*, January 25, 1893, pp. 9, 11.
- 29) Davidson(1972)pp. 239-43. Beveridge(1946).
- 30) Davidson(1972)pp. 245-6. Davidson(1985)pp. 97-8, 106-7.
- 31) Davidson(1972)pp. 251-3.
- 32) *Ibid.*, pp. 253-4. Llewellyn Smith(1893).
- 33) Harris(1977)pp. 160-2.
- 34) *Ibid.*, p. 165. Beveridge(1909)p. 197. 邦訳 p. 289.
- 35) Harris(1977)pp. 166-7.
- 36) *Ibid.*, pp. 168-9.
- 37) *Ibid.*, pp. 178-9.
- 38) *Ibid.*, pp. 170-1, 172.
- 39) *Ibid.*, pp. 172-6.
- 40) *Ibid.*, pp. 178-9. Llewellyn Smith(1910).
- 41) Harris(1977)pp. 2, 484.
- 42) *Ibid.*, p. 193. Harris(1996)pp. 65-6.

## 参考文献

- 安保則夫(1982)「イギリス新自由主義と社会改革——世紀転換期の社会改革論争にみる「自由主義の変容」の意味」『経済学論究』第36巻第3号, pp. 85-117.  
 ——(1988)「イギリスにおける貧困認識の旋回——『ロンドンに見捨てられた人びとの悲痛な叫び』をめぐって——」『経済学論究』第41巻第2号, pp. 19-54.

- 藤井透(1995)「コンベンショナル・ミニマム、モラル・ミニマム、ナショナル・ミニマム——『産業民主制論』の形成——」『仏教大学総合研究所紀要』2号, pp. 78-106.
- (1988)「ベヴァリッジ『失業』の成立」『商学論集』(福島大学)第57巻第1号, pp. 99-116.
- 毛利健三(1990)『イギリス福祉国家の研究——社会保障発達の諸画期——』東京大学出版会.
- 西沢保(1990)「古典派経済学の衰退と「イギリス歴史学派」」田中敏弘編『古典経済学の生成と展開』日本経済評論社, pp. 209-237.
- (1998)「歴史学派の波及と変容——労働問題をめぐるマーシャルと福田徳三——」『経済研究』第49巻第1号, pp. 13-26.
- 大沢真理(1986)『イギリス社会政策史』東京大学出版会.
- 椋原朗(1976)『イギリス社会保障の史的 연구』法律文化社.
- Beveridge, W. H. (1908) "Public Labour Exchanges in Germany," *Economic Journal*, Vol. 18, No. 69, pp. 1-18.
- (1909) *Unemployment. A Problem of Industry*, new edition, London, Longmans, 1930. 遊佐敏彦訳『産業組織と失業問題』同志社, 1930年.
- (1946) "Obituary. Sir Hubert Llewellyn Smith (1864-1945)," *Economic Journal*, Vol. 56, No. 221, pp. 143-147.
- (1953) *Power and Influence*, London, Hodder & Stoughton. 伊部英男訳『ベヴァリッジ回顧録: 強制と説得』至誠堂, 1975年.
- Booth, Charles (1891) "Enumeration and Classification of Paupers, and State Pensions for the Aged," *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 54, pp. 600-643.
- (1892-7) *Life and Labour of the People in London*, London, Macmillan.
- Bradlaugh, C. (1886) "Labour Statistics: Their Utility to Employers and Employed," in *Our Corner* (ed. Annie Besant) VII, pp. 129-133.
- Coats, A. W. (1990) "Marshall and Ethics," in R. M. Tullberg ed., *Alfred Marshall in Retrospect*, Edward Elgar, pp. 153-177.
- Corry, B. ed. (1996) *Unemployment and the Economists*, Edward Elgar.
- Davidson, R. (1972) "Llewellyn Smith, the Labour Department and Government Growth 1886-1909," in Sutherland, G. ed., *Studies in the Growth of Nineteenth Century Government*, London, Routledge, pp. 227-262.
- (1985) *Whitehall and the Labour Problem in Late-Victorian and Edwardian Britain. A Study in Official Statistics and Social Control*, London, Croom Helm.
- Foxwell, H. S. (1887) "The Economic Movement in England," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 2, pp. 84-103.
- (1886) *Irregularities of Employment and Fluctuations of Prices*, in J. Burnett ed., *The Claims of Labour*, Edinburgh, Co-operative Printing Company.
- Furner, M. and Supple, B. eds. (1990) *The State and Economic Knowledge: the American and British Experiences*, Cambridge University Press.
- Giffen, R. (1876) "Memorandum on the Compilation and Printing of the Statistics of the United Kingdom," in Official Statistics Committee (1881), pp. 83-103.
- Groenewegen, P. D. (1995) *A Soaring Eagle: Alfred Marshall 1842-1924*, Edward Elgar.
- Gould, E. R. L. (1894) "European Bureaus of Labour Statistics," *Yale Review*, February, pp. 386-402.
- Harris, Jose (1972) *Unemployment and Politics. A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Oxford, Clarendon Press.
- (1977) *William Beveridge. A Biography*, second edition, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- (1990) "Economic Knowledge and British Social Policy," in Furner and Supple eds. (1990), pp. 379-400.
- (1993) *Private Lives, Public Spirit: Britain 1870-1914*, Penguin Books, 1994.
- (1996) "From Sunspots to Social Welfare: the Unemployment Problem 1870-1914," in Corry, B. ed. (1996), pp. 52-68.
- Hobson, J. A. (1895) "The Meaning and Measure of 'Unemployment'," *Contemporary Review*, Vol. 67, pp. 415-432.
- (1902) *The Social Problem. Life and Work*, London, James Nisbet.
- (1909) *The Crisis of Liberalism: New Issues of Democracy*, London, P. S. King.
- (1929) *Wealth and Life. A Study in Values*, London, Macmillan.
- (1938) *Confessions of an Economic Heretic*, London, George Allen. 高橋哲雄訳『異端の経済学者の告白: ホブソン自伝』新評論, 1983年.
- Howell, G. (1876) "Bureau of Statistics of Labour," *Bee-hive*, February 12, pp. 4-5.
- Hutchison, T. W. (1978) *On Revolutions and Progress in Economic Knowledge*, Cambridge University Press. 早坂忠訳『経済学の革命と進歩』春秋社, 1987年.
- Industrial Remuneration Conference (1885) *Industrial Remuneration Conference. The Report of the Proceedings and Papers*, London, Cassell.
- Kadish, A. (1982) *The Oxford Economists in the Late Nineteenth Century*, Oxford, Clarendon Press.
- (1986) *Apostle Arnold. The Life and Death of Arnold Toynbee 1852-1883*, Duke University Press.
- Keynes, J. M. (1924) "Alfred Marshall," in *The Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. X, London, Macmillan. 大野忠男訳「アルフレッド・マーシャ

- ル』『ケインズ全集』第10巻, 東洋経済新報社, 1980年.
- Llewellyn Smith, Hubert (1893) *Report on Agencies and Methods for Dealing with the Unemployed*, Board of Trade, Labour Department, London, H. M. S. O.
- (1910) "Economic Security and Unemployment Insurance," *Economic Journal*, Vol. 20, No. 80, pp. 513-529.
- (1928) *The Board of Trade*, London, G. P. Putman's.
- Lynd, H. M. (1945) *England in the Eighteen Eighties. Towards a Social Basis for Reform*, Oxford University Press.
- Marshall, A. (1885a) "How far do Remediable Causes Influence Prejudicially (a) the Continuity of Employment, (b) the Rates of Wages?," in Industrial Remuneration Conference (1885), pp. 173-183.
- (1885b) "Theories and Facts about Wages," (Reprinted from the *Annual of the Wholesale Co-operation Society* for 1885), in Industrial Remuneration Conference (1885), pp. 186-199.
- (1885c) *The Present Position of Economics*, London, Macmillan. 板垣与一訳「経済学の現状」, 杉本栄一編『マール経済学選集』日本評論社, 1940年.
- (1890) *Principles of Economics*, 9th ed. by C. W. Guillebaud, Vol. I Text. Vol. II Notes, London, Macmillan, 1961. 馬場啓之助訳『経済学原理』I-IV, 東洋経済新報社, 1965-7年.
- (1892) "The Poor Law in Relation to State-Aided Pensions," *Economic Journal*, Vol. 2, No. 2, pp. 186-191.
- (1892) "The Poor Law Reform," *Economic Journal*, Vol. 2, No. 3, pp. 371-379.
- (1893) "Memorandum and Evidence before the Royal Commission on the Aged Poor," in *Official Papers by Alfred Marshall*, London, Macmillan, 1926, pp. 198-262.
- (1907) "Social Possibilities of Economic Chivalry," in Marshall (1925) pp. 323-346. 金卷賢宇訳「経済騎士道の社会的可能性」, 杉本栄一編『マール経済学選集』日本評論社, 1940年.
- (1925) *Memorials of Alfred Marshall*, ed. by A. C. Pigou, London, Macmillan.
- McBriar, A. M. (1987) *An Edwardian Mixed Doubles: The Bosanquets versus The Webbs. A Study in British Social Policy 1890-1929*, Oxford, Clarendon Press.
- (Mearns, A.) (1883) *The Bitter Cry of Outcast London. An Inquiry into the Condition of the Abject Poor*, in A. S. Wohl ed., *The Bitter Cry of Outcast London*, with leading articles from the *Pall Mall Gazette* of October 1883 and articles by Lord Salisbury, Joseph Chamberlain and Forster Crozier, Leicester University Press, 1970.
- Mowat, C. L. (1952) "The Approach to the Welfare State in Great Britain," *American Historical Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 55-63.
- Nixon, J. W. (1960) *A History of the International Statistical Institute 1885-1960*, Hague, International Statistical Institute.
- Official Statistics Committee (1881) *Second and Third Reports of the Official Statistics Committee; with the Minutes of Evidence and Appendix*, P. P. 1881, Vol. 30.
- Phelps Brown, E. H. and Browne, M. H. (1963) "Carroll D. Wright and the Development of British Labour Statistics," *Economica*, n. s., Vol. 30, No. 119, pp. 277-286.
- Pigou, A. C. (1912) *Wealth and Welfare*, London, Macmillan.
- (1913) *Unemployment*, Home University Library.
- (1924) "In Memoriam: Alfred Marshall," (A lecture delivered in Cambridge on Oct. 24, 1924), in Marshall (1925), pp. 81-90.
- Schloss, D. F. (1893) "The Reorganization of our Labour Department," *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 56, pp. 44-61.
- Toynbee, A. (1884) *Lectures on the Industrial Revolution of the Eighteenth Century in England*, 4th Impression, London, Longmans, 1916. 原田三郎訳『イギリス産業革命史』創元文庫, 1953年.
- Webb, S. and B. (1897) *Industrial Democracy*, Edition of 1920, with new introduction, 1920, London, Longmans. 高野岩三郎監訳『産業民主制論』法政大学出版局, 1927年.
- eds. (1909) *The Minority Report of the Poor Law Commission*, Part I. The Break-up of the Poor Law. Part II. The Public Organization of the Labour Market, London, Longmans.
- Winch, D. (1969) *Economics and Policy. A Historical Study*, London, Hodder and Stoughton.
- Woodard, C. (1962) "Reality and Social Reform: The Transition from Laissez-Faire to the Welfare State," *Yale Law Journal*, Vol. 72, No. 2, pp. 286-328.