

松 山 大 学 論 集  
第 28 卷 第 4 号 抜 刷  
2 0 1 6 年 10 月 発 行

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——

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——

赤 木 誠

## はじめに

本稿は、英国において児童手当をめぐる制度設計が1941年から1942年にかけてどのように進展したのか、その過程について検討するものである。

英国においては、19世紀末から1930年代にかけて、貧困対策、少子化対策、フェミニズムなどの点と関連づけて家族手当および児童手当をめぐる議論がなされ、多様な構想が提示された<sup>1)</sup>。本稿で検討する1941年から1942年は、1930年代末までの構想局面を経て、制度設計の局面を迎えた時期であった。

英国における児童手当制度の青写真を提示したのは、1942年12月に出版された『社会保険および関連サービス (Social Insurance and Allied Services)』、いわゆる『ベヴァリッジ報告書』である<sup>2)</sup>。児童手当は、包括的保健サービスとともに『ベヴァリッジ報告書』の普遍主義的側面をあらわすものとされてきた。英国における児童手当の制度設計の過程は、この『ベヴァリッジ報告書』出版までと『ベヴァリッジ報告書』出版から1945年に家族手当法が成立するまでの時期に大別できる。本稿の目的は、前者、つまり『ベヴァリッジ報告書』出版までの時期における児童手当をめぐる制度設計の議論を、「ベヴァリッジ委

---

1) 1940年代以降は、通常、家族手当も児童手当も扶養児童に対する手当という意味で用いられた。本稿では、family allowancesとchildren's Allowancesという原語に対して、それぞれ家族手当、児童手当という訳語を充てるが、両者とも扶養児童に対する手当を指す。

「委員会」における議論に焦点をあてて検討することにある。

児童手当の制度設計をめぐる議論に関する初期の包括的な研究としては、ランドやマクニコルによるものがあげられる<sup>3)</sup>。これらの研究では、議会文書、議会の議事録、新聞などの刊行された一次史料に加え、各省庁における議論やベヴァリッジ文書などの未刊行の一次史料を用いて、政治史的なアプローチをおこなった。

1980年代以降の女性史やジェンダー研究の深化をうけたものとして、ピアースやペダーセンの研究がある<sup>4)</sup>。特にペダーセンは、制度設計の過程において、特に既婚女性が当時どのように議論されたのかを詳細に検討した<sup>5)</sup>。彼女の研究は、既婚女性は賃金労働者ではなく主婦として男性に従属する存在と想定されていたことを明らかにした。

本稿は、こうした先行研究に依拠しつつ、解決されるべき課題として、以下の二点について検討する。

第一は、構想と制度設計の関係である。これまでの研究では、制度設計の過

2) 『ベヴァリッジ報告書』および「ベヴァリッジ委員会」に関する研究は枚挙にいとまがないが、代表的なものとしては、Jose Harris, 'Some aspects of social policy in Britain during the Second World War: An intellectual framework for British Social Policy', in W. J. Mommsen (ed.), *The emergency of the welfare state in Britain and Germany* (London: Croom Helm, 1981), pp. 247-262; John Hills, John Ditch, and Howard Glennerster (eds.), *Beveridge and social security: an international retrospective* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 10-117; Jose Harris, *William Beveridge: a biography*, 2nd edition (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 365-450 など。邦語文献では、大沢真理「ベヴァリッジ・プランと『平等主義』」『社会科学研究』第34巻5号(1983年2月), 111-136頁; 大沢真理『イギリス社会政策史-救貧法と福祉国家-』東京大学出版社, 1986年; 毛利健三『イギリス福祉国家の研究-社会保障発達の諸画期-』東京大学出版社, 1990年, 189-254頁; 小峯敦『ベヴァリッジの経済思想-ケインズたちとの交流-』昭和堂, 2007年, 209-215頁など。

3) Hillary Land, 'The introduction of family allowances: an act historic justice?', in P. Hall, H. Land, R. Parker and A. Webb, *Change, choice and conflict in social policy* (London: Heinemann, 1975), pp. 157-230; John Macnicol, *The movement for family allowances, 1918-45: a study in social policy development* (London: Heinemann, 1980), pp. 182-201.

4) Sylvie Pierce, 'Single mothers and the concept of female dependency in the development of the welfare state in Britain', *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 11, no. 1 (1980), pp. 57-85.

5) Susan Pedersen, *Family, dependence, and the origins of the welfare state: Britain and France, 1914-1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 336-359.

程は独立して議論される傾向にあり, それまでの構想がどのように制度設計につながっていったのかという点については具体的に検討されることは少なかった。本稿では, 制度設計の一局面をとりあげ, 構想と制度設計の関係性について検討する。

第二は, 手当の普遍性をめぐる議論である。近年のジェンダー研究では, 『ベヴァリッジ報告書』は従属的存在としての女性を想定しているという点が強調され, 批判の対象とされている<sup>6)</sup>。本稿も『ベヴァリッジ報告書』のこうした側面を否定するものではない。しかし1945年家族手当法では, 最終的には, 扶養児童をもつすべての母親に対する支払いが明記されたのであり, 児童手当の普遍性を規定した『ベヴァリッジ報告書』の評価も再検討される必要があろう。前述したペダーセンの研究のように, 先行研究では, 『ベヴァリッジ報告書』は既婚女性との関係で検討されることが多く, 夫婦と扶養児童からなる標準型家族の女性が想定されていた。では男性賃金稼得者がいない非標準型家族の母親についてはどのような議論がなされたのであろうか。本稿では, この点についても詳細に検討する<sup>7)</sup>。

以上から, 本稿では, 1941年から42年にかけて児童手当をめぐる制度設計に関する議論が進展した過程について, ベヴァリッジ委員会を中心に検討する。本稿は以下の構成をとる。第1節では, 1942年5月に政府によって出版された『児童手当白書』とベヴァリッジ委員会のかかわりについて概観する。第2節では『ベヴァリッジ報告書』作成の経緯について概観する。第3節以降は, ベヴァリッジ委員会に議論を移し, まず第3節では, ベヴァリッジ委員会における児童手当の給付水準と扶養主体をめぐる議論を検討する。第4節で

---

6) 代表的な研究は, Jane Lewis, 'Gender and development of welfare regimes, *Journal of European Social Policy*, vol. 2, no. 3 (1992), pp. 159-173; 大沢真理『福祉国家比較のジェンダー化』とベヴァリッジ・プラン』『社会科学研究 (東京大学社会科学研究所)』第47巻4号 (1995年), 87-107頁などがある。

7) こうした点については, 前出のHarris, *William Beveridge: a biography*, 2nd edition, pp. 394-397でも一部触れられている。

は、ベヴァリッジ委員会における女性に関する議論を検討する。そして最後に、本稿のまとめを提示する。

## 1 『児童手当白書』とベヴァリッジ委員会のかかわり

19世紀末から1930年代にかけて提示された家族手当および児童手当をめぐる多様な構想は、1939年から1942年にかけて展開した超党派議員団による児童手当キャンペーンの結果、広範な支持をえて普遍的な児童手当として定着した。超党派議員団によるこの活動は、議会内で多くの支持者を得たという点において一定の成果をあげたが、政府に対する直接的な働きかけという点においては特筆すべき成果をあげられなかった<sup>8)</sup>。しかし労働組合会議 (Trades Union Congress, 以下 TUC) の児童手当支持にこぎつけたことは、次第に大きな意味を持つことになった。

1941年10月、蔵相ウッド (Kingsley Wood) は、政府による白書の出版を検討し始めたが、アトリー (Clement Attlee)、保健相ブラウン (E. Brown)、教育庁長官バトラー (R. A. Butler)、労働相ベヴィン (Ernest Bevin) は、白書の出版に反対していた<sup>9)</sup>。しかし TUC が支持を表明すると、政府に対する議会からの圧力は、看過できないものとなり、1942年5月7日、政府によって『児童手当白書』が出版された。

『児童手当白書』では、児童手当の効果について、第一に、大家族における児童の栄養失調のリスクを減らす、第二に、インフレをひきおこさないように大家族の両親の生計費を満たすように適切に賃金を増加させる、第三に、出生率の低下を抑制する、の三点が要約されている<sup>10)</sup>のみで制度設計への具体性

---

8) この過程については、赤木誠「英国における児童手当構想の定着、1939～1942年－超党派議員を中心としたキャンペーンの展開－」『歴史と経済』第231号、2016年4月、39-52頁を参照のこと。

9) TNA, T 161/1073/S43697/2/1, Memorandum by Sir Horace Wilson, 24 October 1941.

10) British Parliamentary Papers 1941-42, IX, *White Paper on Family Allowances*, Cmd. 6354, pp. 6-7.

が欠けていた。こうした『児童手当白書』は、それまでのキャンペーンの主導者ラスボーン (Eleanor Rathbone) とその支持者を失望させた<sup>11)</sup> ラスボーンは、議会における社会改革に関する関心が弱まった時に、大蔵省が戦後までこの件を延期することに懸念を抱いていた<sup>12)</sup>

1942年6月23日の議会で児童手当に関する議論がなされた際、ラスボーンらは、国家的な制度に関する政府による即時的な検討を催促する動議を出した。避けられない状況に直面した蔵相ウッドは、同年秋までに次の三つが明らかになることを条件に同意した<sup>13)</sup> 第一は、『ベヴァリッジ報告書』における児童手当の勧告、第二は、TUCの年次大会において賛同が得られること、第三は、国家の経済状況であった<sup>14)</sup>

『児童手当白書』が出版されたすぐ後、ウッドは、彼の閣内の同僚に対して、児童手当に関するいかなる決定もベヴァリッジ委員会が報告書をまとめるまでは延期するよう働きかけた<sup>15)</sup> 政府内には、児童手当に対する他の省庁の官僚らの反発は続いていた。例えば、食糧省は、よりよい対案として更なる現物給付をおこなうことを強く志向しており<sup>16)</sup> 「現金」対「現物」という議論は、1942年夏の終わりまで、大蔵省の中でも続いていた。

政府は既に、児童に対する現物給付の拡大に関与しており、児童手当制度よりも低コストのこれらのサービスをより拡大していくことによって、現金給付を志向する勢力からの圧力を避けようとしていた<sup>17)</sup> このようにして、以降の児童手当をめぐる事態の進展は、ベヴァリッジ委員会における議論の推移に委ねられることになった。

---

11) Macnicol, *The movement for family allowances*, p. 181.

12) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 380, 23 June 1942, col. 1863.

13) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 380, 23 June 1942, col. 1944.

14) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 380, 23 June 1942, col. 1941.

15) The National Archives, Kew [hereafter TNA], T 161/1116/S43697/3, 'Memorandum by the Chancellor to the Lord President's Committee', 29 May 1942.

16) TNA, T 161/1116/S43697/3, Lord Woolton to Kingsley Wood, 4 May 1942.

17) TNA, T 161/1116/S43697/3, E. C. Lester (Treasury) to Hale, 5 June 1942.

## 2 『ベヴァリッジ報告書』作成の経緯

本節では、『ベヴァリッジ報告書』作成の経緯について概観する。

1940年12月、先の見えない戦局のなかで、チャーチル（Winston Churchill）は戦後問題の研究を始めることを決意した。1941年2月24日、無任所相グリーンウッド（Arthur Greenwood）は、「戦後再建問題に関する閣内委員会」を設置した<sup>18)</sup> この委員会によって議論された事案の一つは、グリーンウッドが戦後社会保障制度の中に含まれるべきだと固執した児童手当であった<sup>19)</sup>

1941年4月までに、政府内では、健康保険と労働者災害補償の再編を調査する部局間委員会設置の必要性に関する議論がなされていた<sup>20)</sup> これをうけて1941年6月1日、ベヴァリッジを議長とする委員会が設置された。

はじめのうちは、議長ベヴァリッジの下で、7つの省庁から中堅官僚が出席した<sup>21)</sup> 委員会は、「制度の相互関係を特別に考慮しながら、労働者災害補償も含めた現行の国家による社会保険および関連サービスの調査・勧告すること」を要求された<sup>22)</sup> しかし1942年1月までに、ベヴァリッジが、当初の予想よりも包括的な勧告をおこなうことを計画していることが、内閣府にとって明らかになった。各省庁の代表者は、アドバイザーとしてのみ従事し、最終的にはベヴァリッジ一人の署名になった。グリーンウッドも委員の引き上げを決定した<sup>23)</sup> この決定にベヴァリッジは腹を立てたが、彼は、1942年6月までには、今度の報告書が「大いなる革命」になるであろうと考えた<sup>24)</sup> 1942年11月20日、ベヴァリッジは、大蔵省主計長官ジャウイット（William Jowitt）に報告書

18) TNA, PREM 4 (88/1), memorandum by Churchill, 'Study of post-war problems', 30 December 1940.

19) TNA, PIN 8/163, Greenwood to Sir George Chrystal, 23 January 1941.

20) TNA, PIN 8/55, 'Inter-departmental committee', 16 May 1941.

21) Harris, *William Beveridge: a biography*, 2nd edition, p. 371.

22) *Social insurance and allied services: a report by Sir William Beveridge* [hereafter *Beveridge Report*], Cmd. 6404 (London: His Majesty's Stationery Office, 1942), p. 2.

23) Harris, *William Beveridge: a biography*, 2nd edition, p. 375.

24) Macnicol, *The movement for family allowances*, p. 183.

を提出し, 1942年12月1日, 『ベヴァリッジ報告書』が出版された。

### 3 ベヴァリッジ委員会における議論①: 給付水準と扶養主体

本節と次節では, 『ベヴァリッジ報告書』出版にいたるまで, 児童手当をめぐるベヴァリッジ委員会ではどのような議論がなされたのかを検討する。以下では, 給付水準と扶養主体に関する議論を検討する。

#### (1) ベヴァリッジと児童手当

ベヴァリッジは, 委員会においては, 児童手当が必要か否かなど「一般的な議論は必要がない」と考えていた。論点は, 手当の額は子供の年齢によって変動すべきかどうか, 上限年齢は何歳か, 両親または片親がいない非標準的な家族においてはどうすべきかなど, 行政上の問題であるとされた<sup>25)</sup> 1941年12月11日のベヴァリッジの覚書には, 「普遍的な児童手当の基本原理を除いた十分な社会保障制度は存在するはずがない」<sup>26)</sup>と記されている。こうしたベヴァリッジの確固たる信念に直面した委員会のメンバーは, 行政上の問題に議論の対象を制限することを決定した<sup>27)</sup>

ベヴァリッジは委員会全体を主導的に運営していたが, いくつかの重要な事案に関しては, 彼の考えを承認する人たちの議論に耳を傾けた。その一つが児童手当であった。ベヴァリッジ委員会における児童手当をめぐる議論のなかで, 最も重要な問題の一つとされたのが手当の水準であった。この点に関する議論の場となったのは, ラウントリー(Seebohm Rowntree), ジョージ(R. F. George), ボウリイ教授(Arthur Bowley), マギー博士(Dr. H. E. Magee)からなる「最低生計費に関する特別小委員会」(以下, 最低生計費委員会)であった<sup>28)</sup>

25) British Library of Political and Economic Science [hereafter BLPES] Archives, BP, VIII. 39, Memorandum by Beveridge, 'FES: notes for examination', 1 June 1942.

26) TNA, CAB 87/76, Social Insurance Committee (41) 20, Memorandum by Beveridge, 'Basic problems of social security with heads of a scheme', 11 December 1941, p. 25.

27) TNA, CAB 87/76, Social Insurance Committee (41) 21, 11 December 1941.



## (2) 給付水準

ベヴァリッジによれば、最低生計費原則は、彼の報告書の最も重要な特徴の一つであり、過去20年間の貧困調査の結果にもとづいたものであった<sup>29)</sup>。ベヴァリッジは、「イギリスの主要な都市における生活状態に関する社会調査をおこない、それぞれにおける最低生計費水準以下の資力の人々の割合を明らかにした公平な科学的専門家」の影響を認めていた<sup>30)</sup>。それゆえ表面上は、児童手当を含めたすべての給付は、客観的な科学的最低生計費水準にもとづいて算出された。

しかし、実態はもう少し複雑であった。狙いとされた理想は、「提供される住宅、食糧、衣服、燃料、その他必要とされるコストを適切に見積もることによって」設定される基準であった。ベヴァリッジは次のように述べている。

「多くの男性は、怠惰より労働を好むであろうと期待されるが、賃金と給付の間にほとんど金額の差がない時でさえ、最低生計費まで給付額を引き上げることが、男性の雇用をえようとするインセンティブを弱らせ、経験をつんでない、あるいは適切ではない雇用をえる準備をさせてしまうという危険性がある。」<sup>31)</sup>

最低生計費委員会が長期間懸命に最低生計費の科学的基準を算出する作業をおこなっていたことは疑う余地はない。しかし彼らの考えの背後には、給付は賃金水準より低い状態を保つべきであるという科学的ではない考慮があったこ

---

28) ラウントリーはこの委員会において大きな役割を果たしたことで知られている。詳細については、John Veit-Wilson, 'Muddle or Mendacity?: the Beveridge Committee and the Poverty Line', *Journal of Social Policy*, vol. 21, no. 3 (1992), pp. 269-301 や邦語文献では、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頁などを参照のこと。

29) *Beveridge Report*, pp. 165-166.

30) *Beveridge Report*, p. 7.

31) BLPES Archives, BP, VIII. 28, Memorandum by chairman, 'The scale of social insurance benefits and the problem of poverty', 16 January 1942, pp. 16-17.

とも明らかであった。ベヴァリッジ委員会の書記チェスター(D. N. Chester)は、「給付を高すぎる水準に設定してしまうと、自発的な節約のインセンティブを減退させ、賃金とのオーバーラップにつながる」が、もし他方で低すぎる水準に設定された場合、「最低賃金や労働者階級の生活水準を上昇させることへの疑問を広く生じさせる可能性がある」と警告した<sup>32)</sup> ラウントリーは、こうしたジレンマから脱出する方法は、児童手当制度の導入にあることを次のように指摘した。

「普遍的な児童手当制度は、賃金水準と矛盾することなしに、給付が成人の最低生計費より上の水準に適切に増加させてくれる。しかしもし普遍的な児童手当制度がなければ、最低生計費水準に関する給付が支払われても賃金の最も低い水準になるだろう。」<sup>33)</sup>

ベヴァリッジは、児童手当を貧困対策として価値のある手段だとみていた。例えば、彼は次の点でラスポーンに同意していた。ラスポーンは、標準5人家族の最低賃金は、無駄に高額で、家族貧困の問題に取り組む方法としては効果的ではないと指摘していた<sup>34)</sup> ベヴァリッジもまた、低賃金家族の収入を増加させ、賃金と給付の重複を防ぐという児童手当の導入なしで、社会保険給付を適切な水準に設定するという彼の目標を達成することはできないと考えていた。そのためベヴァリッジは、手当は児童を扶養するのに適切な水準である必要があるとした。1938年の物価では、その水準は平均週7シリングであり、1939年以來の生計費の上昇を考えると、週9シリングになる<sup>35)</sup> ここから彼は、

32) BLPES Archives, BP, VIII. 27, Memorandum by Chester, 'Fixing rates of benefit', 5 January 1942.

33) BLPES Archives, BP, VIII. 27, 'Fixing rates of benefit', 5 January 1942.

34) Eleanor Rathbone, *The disinherited family: a plea for direct provision for the costs of child maintenance through family allowances* (London: G. Allen & Unwin, 1924), pp. 145-146.

35) BLPES Archives, BP, VIII. 28, Memorandum by Beveridge, 'Subsistence needs and benefit rates', 14 September 1942.

表1 児童手当の効果 (単位：シリング/ペンス)

扶養児童数 (人)	週当たりの手当額	児童一人当たりの平均額
1	0/0	0/0
2	8/0	4/0
3	16/0	5/4
4	24/0	6/0
5	32/0	6/5
6	40/0	6/8

出所：Social insurance and allied services: a report by Sir William Beveridge, Cmd. 6404 (London: His Majesty's Stationery Office, 1942), p. 156.

国家による児童に対する現物給付サービスを考慮して、1シリング控除し、手当の水準を週8シリングと設定した<sup>36)</sup>

上の表1は、『ベヴァリッジ報告書』に記載されている児童手当の効果を示したものである。表1の児童一人当たりの平均額をみると、扶養児童数が増えるにつれて増加しているのがわかる。ベヴァリッジは、『ベヴァリッジ報告書』の中で、低賃金の大家族に対する貧困対策として児童手当は有効であると指摘している<sup>37)</sup>

ベヴァリッジは、当初、すべての扶養児童に対して、こうした手当を給付することを目論んでいた<sup>38)</sup>しかし実際には、表1にみられるように第一子は除外された。この背景には、1942年夏に大蔵省でおこなわれたベヴァリッジ・プランに関する議論があった。

1942年3月に始まった報告書をめぐるベヴァリッジとケインズとの論争は、同年8月、最高潮に達した<sup>39)</sup>ケインズは、大蔵省の支持がベヴァリッジの報告

36) Beveridge Report, p. 90.

37) Beveridge Report, pp. 156-157.

38) TNA, CAB 87/76, Social Insurance Committee (41) 20, pp. 2, 20.

39) この時期の両者の議論の詳細については、前出のHarris, *William Beveridge: a biography*, 2nd edition, pp. 399-404を参照されたい。邦語文献では、前出の小峯「社会保障と完全雇用-ケインズとの協働-」『ベヴァリッジの経済思想』、315-318頁が詳しい。

書に対して得られることを約束した。ベヴァリッジは、戦後最初の5年間、大蔵省に対する費用の負担を年間100万ポンドにまで引き下げ、これを維持することに賛同した。そしてベヴァリッジは、最低生計費水準に合わせるという原則を軽視するものであったにもかかわらず、給付と賃金の間の十分なギャップを保てるという理由から、第一子を除外することを完全に受け入れた<sup>40)</sup>。これによって、ベヴァリッジによって算出された社会保険制度の総費用は、1億6,300万ポンドから1億1,000万ポンドへと減った<sup>41)</sup>。こうした外的な圧力の結果、ベヴァリッジは、賃金は、通常、男性、妻、第一子を養うことができる<sup>42)</sup>という理由をつけて、両親が就業中である場合については、手当の給付対象から第一子を除外した。しかし両親が失業している場合には、第一子から手当の支

表2 各社会プログラムにおける児童に対する現金給付額：1942年  
(単位：シリング/ペンス)

	家族における児童の立場		
	第一子	第二子	第三子以降
失業保険	4/0	4/0	3/0
健康保険	なし	なし	なし
寡婦年金	5/0	3/0	3/0
孤児年金	7/6	7/6	7/6
別居手当	9/6	7/0	5/6
労災補償	4/0	4/0	3/0
失業扶助	-	-	-
院外救済	-	-	-

註1) 失業扶助は、4/9から7/9まで年齢(0-16歳)に応じて変化する。

註2) 院外救済は、地方当局によって異なる。

註3) 労災補償は、1940年法の金額。

出所：Social insurance and allied services, pp. 203-33.

40) TNA, CAB 87/78, Social Insurance Committee (42), 21st Meeting, 24 June 1942.

41) BLPES Archives, BP, VIII. 27, Memorandum by Beveridge, 'Revision of SIC (42) 100, 24/8/42', 24 August 1942.

42) TNA, CAB 87/76, Social Insurance Committee (42) 100 (Revised) 6, 'Draft Report by Sir William Beveridge', 30 September 1942, pp. 1-6.

給が想定されていたことは、あらためて確認しておく必要がある。

それでは、普遍的な児童手当制度が導入されることと、扶養児童に対する現金給付をおこなっている既存の諸制度との関連はどのように考えられていたのであろうか。

上の表2は、1942年時点での各社会プログラムにおける児童に対する現金給付額を示したものである。第一子から現金を支給されている失業保険、寡婦年金、孤児年金、別居手当、労災補償といった既存の制度と比較して、第二子以降に対する週8シリングの支給とされた児童手当は、必ずしも十分な水準であるとはいえない<sup>43)</sup>しかしそれらの制度のほとんどが拠出制であったのに対し、児童手当は無拠出であり、こうした点からみれば、拠出ができない貧困家族にとっては有効な制度であったといえる。

ベヴァリッジは、児童手当が導入される際には、重複給付など行政上の問題を避けるため、現行制度に含まれている扶養給付は廃止し、児童手当への引き継ぎをおこなうべきだと主張している<sup>44)</sup>こうしたベヴァリッジの主張は、別居手当を除いては、その後の議論においても前提として受け入れられた。

以上のように、ベヴァリッジ委員会においては、児童手当の給付対象と水準をめぐることは、ベヴァリッジ主導で議論が展開したが、外部からの圧力によって、彼の構想の一部は妥協のもとで具体化された。しかし貧困対策としての児童手当というベヴァリッジの強い主張は、彼の報告書の中に盛り込まれていたのである。

### (3) 児童扶養の主体

児童の扶養は誰が担当すべきとされていたのであろうか。児童最低生活保障評議会 (Children's Minimum Council) など1930年代に児童手当運動を展開した団体は、原則として児童は国家が扶養することが望ましいとしていた。これ

43) Land, 'The introduction of family allowances', pp. 203-204.

44) Beveridge Report, p. 233.

に対し、官僚や多くの議員は、男性労働者の賃金によって扶養されるべきだとした。ベヴァリッジの解決法は、賃金稼得者の児童は彼らの両親によって扶養されるべきであるという原理と、児童は完全に国家によって扶養されるべきであるという原理の間にあった。つまり彼は、通常の状態においては、男性は妻と第一子を扶養すべきであるが、追加的な児童は十分な国庫負担の手当によって完全に扶養されるべきであり、それは、私的領域における無償労働の対価として母親に対して支払われるべきであるとしたのである。こうしたベヴァリッジの譲歩は、1940年代に児童手当制度導入を目指して活動した家族給付協会（Family Endowment Society）からの圧力に対して折り合いをつける方法であった。

表3 家族給付協会主要メンバー：1942年

<b>The Society</b>	<b>The Council</b>
<b>President :</b> Gilbert Murray	<b>Chairman :</b> Miss Eleanor Rathbone
<b>Vice-Presidents :</b>	<b>Vice-Chairman :</b> Mrs. E. M. Hubbard
The Lord Archbishop of York	<b>Treasurer :</b> G. W. Currie
Mrs. Corbett Ashby	<b>Secretary :</b> Miss Vera Craig
Lord Balfour of Burleigh	
Sir William Beveridge	
M. Bonvoisin (France)	
H. N. Brailsford	
G. D. H. Cole	
Mrs. Ayrton Gould	
George Middleton	
Ramsay Muir	
Sir Arthur Newsholme	
The Bishop of Pella	
Mr. Justice Piddington (New South Wales)	
The Viscountess Rhondda	
Sir Ben Turner	
Dame Helen Gwynne Vaughan	
Mrs. Barbara Wootton	

出所：Churchill Archives Centre, Churchill College, University of Cambridge, AMEL 1/5/44, Leo Amery to Eleanor Rathbone, 20 March 1942.

1920年代の家族手当運動の失敗をうけて、家族給付協会は、1930年代には活動母体を児童最低生活保障評議会へと移し、家族給付協会としての活動は事実上停止していた<sup>45)</sup>しかし、超党派議員団による児童手当キャンペーンの成功やベヴァリッジの提案<sup>46)</sup>などもあって、家族給付協会は、普遍的な児童手当制度を目指した団体として、1942年春頃から本格的に活動を再開した。上の表3は活動を再開した家族給付協会の主要メンバーを示したものである。

当初、家族給付協会は、全児童に対する手当を志向していた。しかし、1942年6月2日、ベヴァリッジ委員会の会合に参加したラスボーンは、「すべての児童に対する非常に低い水準の手当よりも相対的に手当の給付水準が増加するのであれば、貧困家族にとっては好ましい」と表明した<sup>47)</sup>このことは、ラスボーンが、単にすべての児童に対する手当という理念ではなく、貧困家族に対する効果的な政策を目指して活動していたことを示している。

このように、ベヴァリッジは既婚女性を賃金労働者ではなく主婦として想定していたが、同時に主婦の家庭内無償労働に対する対価として、彼女たちが母親として児童手当を受け取る資格を認めていた。そしてベヴァリッジによる妥協案は、家族給付協会や官僚らそれぞれの主張の折衷案となったのである。

#### 4 ベヴァリッジ委員会における議論②：児童手当と女性

近年のジェンダー研究において、『ベヴァリッジ報告書』は、女性を賃金労働者として想定していないという点から、批判を浴びている点は冒頭でも指摘した。ベヴァリッジのこうした想定は、児童手当との関係においてはどのよう

45) 1920年代の家族給付協会の活動については、赤木誠「家族手当をめぐる1920年代の多様な構想——フェミニズム・標準家族・非標準家族」小峯敦編著『経済思想のなかの貧困・福祉——近現代の日英における「経世済民」論——』ミネルヴァ書房、2011年、176-187頁を参照のこと。また、1930年代の児童最低生活保障評議会の活動については、「児童手当をめぐる対立・調整・協働—イギリス福祉国家成立過程におけるリヴァプールの先駆的役割—」『社会経済史学』第72巻4号、2006年11月、3-24頁を参照のこと。

46) 赤木「英国における児童手当構想の定着、1939～1942年—超党派議員を中心としたキャンペーンの展開—」、42-43頁を参照のこと。

47) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 2 June 1942, p. 9.

なかたちであらわれたのであろうか。本節ではこの点について検討する。以下では、まず既婚女性に関する議論を検討する。

### (1) 既婚女性

『ベヴァリッジ報告書』では、「母親としての主婦は、イギリス人と世界におけるイギリス的理想を適切に存続させることを保証する際に、なすべききわめて重要な仕事を持っている」とされている<sup>48)</sup>。保険制度においては、婚姻夫婦に関しては、保険を必要とする基本的な単位とみなすべきであり、夫妻は「チーム」として扱われるべきである<sup>49)</sup>。男性の稼ぎの中断は、このチームに立ちほだかる主要なリスクとみなされ、こうした場合は、妻に対する給付は、自動的に男性の給付の中に含まれる。男性労働者は、仕事を見つけ、妻を扶養する責任は、直接的に彼の肩にのしかかり、雇用を拒否した者は、資力調査にもとづいた救済に降格させられる。そのうえでベヴァリッジは、主婦を「妊娠する責任と義務を持っている」とし、特別保険階層と位置づけることを目的とした<sup>50)</sup>。

ベヴァリッジは、男性と女性に対する給付を「平等ではなく異なるもの (separate but equal)」としたため、彼女の仕事は補償されないという想定にもとづいた既婚女性の資格は、夫の資格と平等ではないという根本的な不均衡が残った<sup>51)</sup>。既婚男性の給付は、失業や病気の時、妻子を扶養することを含んでいたが、既婚女性の賃労働は、しばしば保障されておらず、無償労働は、私的領域に残されていた。男性は国家と直接的な契約関係にあるが、既婚女性は彼女の夫と契約しており、国家との関係は間接的であると想定されていた<sup>52)</sup>。

---

48) *Beveridge Report*, p. 53.

49) *Beveridge Report*, p. 49.

50) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee, 5th meeting, 11 March 1942.

51) Pedersen, *Family, dependence, and the origins of the welfare state*, pp. 339-340.

52) Pedersen, *Family, dependence, and the origins of the welfare state*, p. 340.



## (2) 非標準型家族の女性

前項では、標準型家族の既婚女性に関するベヴァリッジの議論を検討した。非標準型家族の女性に関しては、ベヴァリッジ委員会においてどのような議論がなされたのであろうか。以下では、この点について検討する。

1942年2月、ベヴァリッジ委員会において女性に関する議論がなされた。以下の表4は、委員会における女性の分類を示したものである。

表4 ベヴァリッジ委員会における女性の分類

単身女性	①賃金労働者 ②無償家事労働従事者（親族の老齢者の面倒をみている女性）
既婚女性	①専業主婦 ②賃金労働者
寡婦	①扶養児童あり、あるいはなし ②年齢別
夫と別居中の既婚女性	

出所：TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 2 と Sylvie Pierce, 'Single mothers and the concept of female dependency in the development of the welfare state in Britain', *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 11, no. 1 (1980), pp. 57-85 より作成。

1942年2月5日のベヴァリッジ委員会においては、寡婦、夫と別居中の既婚女性について議論がなされた。ベヴァリッジは次のように考えていた。

「女性の結婚に関しては、経済的リスクを負う可能性がある。夫の死や法的別居を通して結婚が早すぎる終わりを迎えてしまうことは、彼女が結婚の期間中依存していた夫による扶養の終わりにつながる。」<sup>53)</sup>

ベヴァリッジは、上記のような理由から別居中の既婚女性にも寡婦と同じよ

53) TNA, CAB 87/76, Memorandum by Beveridge, 'Basic problems of social security with heads of a scheme', p. 10.

うに何らかの援助がなされるべきだとしていた<sup>54)</sup>しかし、別居中の既婚女性に関しては、法的に難しい問題があり、国民扶助によって扱われるべきだという委員からの指摘をうけて、ベヴァリッジも了承した<sup>55)</sup>

寡婦は1925年以来拠出制の年金を受け取っていたが、問題となったのは、すべての寡婦は年金を受け取る資格があるかという点だった。具体的には、例えば、扶養児童を持たない若い寡婦は、50歳の時に夫が死亡した寡婦と同じ額の現金を受け取る資格があるかどうかという点であった<sup>56)</sup>

委員会では、女性のための職業訓練の可能性についても議論された。女性は寡婦になるとすぐに、彼女の立場は、無償家事労働者としての妻から失業している労働者へと変わる。委員会は、受給年齢を引き下げ、女性を強制的に訓練し、再雇用あるいは労働市場へ参加させる必要があるとした<sup>57)</sup>ベヴァリッジは、もし55歳以降寡婦になったのであれば、付加給付もつけたより高い水準の60歳までの年金を提案した。彼は、扶養児童のいない寡婦は、何歳であれ、13週間の寡婦年金を受け取った後には、労働市場に戻るべきであると主張した<sup>58)</sup>

彼の提案に対しては、年金省のハミルトン (M. Hamilton) とコックス (M. Cox) からの強い反対があった。彼女たちは、扶養児童を持たない50歳の寡婦に対してより低い水準の年金の支払いを望んでおり、ベヴァリッジの提案を、50代半ばの寡婦に対する不公平さであると考えていた。しかし他の委員はベヴァリッジの提案を支持した<sup>59)</sup>

ベヴァリッジは、扶養児童を持つ母親についても言及した。彼は、寡婦であれ別居している妻であれ、扶養児童を持つ母親には、児童手当が支給されるべ

---

54) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 3.

55) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, pp. 5-6.

56) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 7.

57) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 8.

58) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 9.

59) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 13.

きだと考えていた<sup>60)</sup> ベヴァリッジは、「すべての家族に児童の生存手当」を与えることによって、大家族の貧困を根絶する必要があると主張した。他の委員たちはこれに反対することはなく、ベヴァリッジの主張が尊重された<sup>61)</sup>

こうしたベヴァリッジ委員会での議論に対し、既婚および独身の女性労働者が男性と同じ給付を受けるべきであると主張していた全国女性協議会(National Council of Women)は、児童手当に加えて、普遍的な母親手当が支給されるべきであると主張したが、ベヴァリッジはこの要求を却下した<sup>62)</sup>。ベヴァリッジのこうした姿勢は、扶養児童のいない妻が、賃労働に従事することを可能にするという理由から、ラスボーンの支持をえた<sup>63)</sup>。このことは、当時、女性諸団体の足並みが必ずしもそろっていなかったことを示唆している。

以上のように、ベヴァリッジ委員会においては、扶養児童を持たない非標準型家族の女性については、労働者であるべきだと想定されていたが、扶養児童を持つ母親については、非標準型家族についても、児童手当の受け取りが想定されていた。このことは、ベヴァリッジ委員会において、手当の受け取りに関して普遍的な制度が示されていたといえよう。

## お わ り に

本稿では、児童手当に関する制度設計をめぐる議論が1941年から1942年にかけて進展した過程を、ベヴァリッジ委員会を中心に検討した。

1941年から42年の制度設計をめぐる議論においては、次の二点が論点となった。第一は、給付対象と給付水準であり、第二は、手当の受け取りに関する点である。第3節で検討したように、ベヴァリッジは当初、週8シリングの普遍的な児童手当を目論んでいた。しかし大蔵省をはじめとした外部からの圧

60) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, p. 16.

61) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 25 February 1942, pp. 18-19.

62) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 11 March 1942, pp. 8, 10.

63) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee minutes, 2 June 1942, p. 6.

力の結果、『ベヴァリッジ報告書』では、両親が就業中の家族においては、給付対象から第一子が除外された。この点においては、普遍的な児童手当構想は、実現しなかったといえる。しかし第4節で検討したように、ベヴァリッジは、非標準型家族の母親に対する手当の支払いについては固持した。

既に述べたとおり、近年のジェンダー研究では、『ベヴァリッジ報告書』は既婚女性を賃金労働者と想定していない点で批判をうけている。第3節で検討したように、『ベヴァリッジ報告書』においては、既婚女性を賃金労働者ではなく主婦として想定していた。しかし、『ベヴァリッジ報告書』は同時に、主婦の家庭内無償労働に対する対価として、彼女たちが母親として児童手当を受け取る資格を認めていた。この点は1940年代以前に提示されてきた構想からの連続面と捉えることができる。