
【特集】 イギリス工業化社会における労働者階級家族と子どもたち

— Jane Humphries, *Childhood and Child Labour in the British Industrial Revolution* を読む

イギリスにおける児童の扶養と手当

—1943-45年の児童手当の制度設計をめぐる議論を中心に

赤木 誠

はじめに

- 1 前 史
- 2 『ベヴァリッジ報告書』に対する反応
- 3 『社会保険白書』出版前後の時期における議論
- 4 議会における法案の可決にむけた議論

おわりに

はじめに

本稿は、イギリスにおける児童の扶養と手当について1943年から1945年にかけての児童手当の制度設計をめぐる議論を中心に検討するものである。

近世から近代にかけてのイギリスにおいては、世帯の多くが核家族の形態をとっており、結婚を機に独立した世帯を形成する傾向にあった。その結果として、救貧法やチャリティなどに立脚した福祉システムが早くから整備されたとされる（斎藤 2015：307-308）。しかし、これに対しては、家族や親族ネットワークの機能を軽視し過ぎているとの批判もある。

児童の扶養に関しては、家族や広範な親族の重要性を主張するものとして、ハンフリーズによる研究がある。彼女は、広範な親族が果たした役割を評価しつつも、様々な家族形態や経済的な背景を踏まえると親族からの支援には制限や条件付けがあったとしている（Humphries 2010：159-160）。

広範な親族による支援の形態には、経済的、地理的、結びつきの度合いなど様々な点で差異がみられ、実態を把握するのは極めて困難である。しかし、少なくとも近世から近代にかけて児童の扶養の担い手は、救貧法などのローカルな福祉システムと家族や親族が共存していたという点については、一定の合意をみることができよう。

このように救貧法を中心としたローカルな福祉システム、家族、広範な親族によって担われてきた児童の扶養は、19世紀末において新たな局面を迎えることになる。

その背景には、19世紀末に到来した大不況がある。ドイツやアメリカ合衆国の経済的な台頭により国際競争が激化し、イギリスの工業地帯は大量の失業者を抱え込んだ。また、海外からの安価な穀物の流入により、農業面でもダメージを受けた。救貧税の収入の停滞により、増大する貧民へ

の対応は困難となった。貧困は、チャールズ・ブースやシーボーム・ラウントリーなどによる社会調査によって「可視化」され、「社会問題」と認識されるようになった（高田 2012：73-75）。また、ボーア戦争（1899-1902年）時の志願兵検査における多数の不健康な若者の発見、出生率の低下と高い乳幼児死亡率などをうけて、「国民的効率率（national efficiency）」への関心が高まった。国家は、将来世代への不安や「帝国」の維持といった点から、次代を担う児童や児童を生み育てる母親の健康状態の改善を目指した福祉政策を直接的に展開していくようになった（セイン 2000：71-73）。

このようにして、20世紀初頭には、児童の扶養は私的な問題にとどまらず、次代を担う重要な人的資源として、国家福祉の対象となった。家族や親族のネットワークは依然として機能していたが、家族が扶養の義務を果たせない場合には、状況に応じて国家が介入していくこととなった（高田 2012：92）。

こうした国家と家族による児童の扶養をめぐるある種の「分担」は、20世紀前半を通して、母子あるいは児童に対する多様な手当が構想され、制度設計がなされていく過程にその一端をみることができる。

本稿で検討する 1943年から1945年は、児童手当の制度設計の最終段階といえる時期である。児童手当の骨子を示した『ベヴァリッジ報告書』の出版をうけて、様々な主体の思惑が交差するなかで、どのような議論が展開したのか。本稿では、手当の給付水準や手当の受け取り対象などの主要な論点を中心に、その過程について検討していく。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節では、「前史」として、20世紀初頭から1930年代の母子あるいは児童に対する多様な構想や制度について概観する。第2節以降は、制度設計の過程に話を移し、まず第2節では、『ベヴァリッジ報告書』を検討するために設置された委員会での給付水準に関する議論について検討する。第3節は、1944年9月の『社会保険白書』出版前後の時期の議論について、特に手当の受け取り対象をめぐる議論について検討する。第4節では、法案化にむけた議会での議論について検討する。そして最後に、本稿のまとめを提示する。

1 前 史

イギリスにおいては、1940年代に児童手当をめぐる制度設計の局面を迎えたが、20世紀初頭から1930年代末までは、母子あるいは児童に対する多様な手当が構想され、一部は実施された。以下では、次頁表1をもとに、多様な構想や制度について概観する。

女性運動家であり、のちに国会議員となったラスボーン（Eleanor Rathbone）は、20世紀初頭に地元リヴァプールで3回の社会調査を実施した。その結果、寡婦世帯が深刻な貧困状態にあることが明らかになった。彼女は、寡婦と児童に対する給付を救貧法当局に働きかけたが、大きな改善の見込みはないとして、抛出制もしくは国庫負担による寡婦と児童に対する家族給付（family endowment）を構想した（赤木 2008：131-137）。これはのちに給付対象を全母子へと拡張した家族手当につながることになる。

第一次大戦期には、国家による軍人の妻子に対する普遍的な手当が別居手当（separation

表1 母子もしくは児童に対する多様な手当の構想と制度

名称	時期	給付対象	拠出／無拠出	財源	給付方法(現金／現物)
家族給付	1910年代	寡婦と児童(→全母子)	無拠出	国庫	現金
別居手当	第一次大戦期 第二次大戦期	軍人の妻子	無拠出	全額国庫	現金
家族手当	1920年代～	全母子	拠出	国, 雇, 労	現金
			無拠出	全額国庫	
児童手当	1920年代	第四子以降の児童	拠出	国, 雇, 労	現金
	1930年代	全児童	無拠出	全額国庫	現金

註1) 児童は、学卒年齢(14-16歳)以下を示す。

2) 国, 雇, 労は、それぞれ国家, 雇用主, 労働者の略。

3) 別居手当のみ構想ではなく制度である。

出所) 赤木(2006), 赤木(2008), 赤木(2011), 赤木(2012)をもとに筆者作成。

allowances) 制度として整備され、後述するように第二次大戦中にも適用された。別居手当は、国庫負担による手当を実現したのものとして評価されており(Pedersen 1990:1006)、軍人世帯という限定的な対象ではあるものの、国家が児童の扶養の責任を負った点において注目すべき事例であるといえよう。

1920年代に入ると、全母子を対象とした家族手当(family allowances)と第四子以降の児童を対象とした児童手当(children's allowances)が構想された。前者については、ラスボーンが主導した家族給付協会(Family Endowment Society)などによるものであり、すべての母子を給付対象にしていることが特徴である⁽¹⁾。後者は、労働党などを中心に1920年代後半に構想されたものである。給付対象が第四子以降となっているのは、男性稼ぎ主型家族が想定されており、妻子の扶養給付を含んだ男性労働者の家族賃金(family wage)がカバーする夫・妻・扶養児童3人からなる標準型家族⁽²⁾を対象としているからである(赤木2011:172-175)。ここから、前者は国家の扶養を、後者は男性労働者の賃金による扶養を想定していることがみてとれる。

1930年代には、ラスボーンが主導した児童最低生活保障評議会(Children's Minimum Council)などを中心に、児童手当運動が展開した。1920年代とは異なり、すべての児童を対象としている点が特徴といえる⁽³⁾。

こうした1930年代までの構想の段階を経て、1940年代初頭に児童手当の骨子を示したのが『ベヴァリッジ報告書』(1942年)であった。

『ベヴァリッジ報告書』では、児童手当の対象は、親が就労中の場合は、第二子以降が支給の対象とされ(親が失業中の場合は第一子から支給)、給付額は週あたり一人につき8シリングとされた。この額は、児童の扶養に必要な全額ではなく、その一部を国家が補助することで、両親が児童を扶養する責任を侵害しないという理由から設定されたものであった。

1943年以降の児童手当をめぐる制度設計は、この『ベヴァリッジ報告書』に対する反応として

(1) 詳細については、赤木(2005)を参照のこと。

(2) この点については、Rowntree(1918)を参照のこと。

(3) 詳細については、赤木(2006)を参照のこと。

動きは始めることになった。

現代では、家族手当と児童手当は一般的に同義とされ、先行研究でも、両者は同義とされてきた。実際に、当時の文献や史料をみても、両者は混在して用いられており、明確な区別はなされていないようにも思われる。しかし、上述したように、両者は異なった概念として捉えられていることがわかる。本稿の後半で触れるが、両者の違いは制度設計の過程においても議論の対象となっており、本稿では両者を区別して使用する⁽⁴⁾。

2 『ベヴァリッジ報告書』に対する反応

本節では、『ベヴァリッジ報告書』を検討するために設置された委員会での議論について検討する。

『ベヴァリッジ報告書』が出版された1942年12月から1943年2月にかけての時期は、報告書に対する辛らつな議論が議会でおこなわれ、戦後まで報告書の履行を延期することを目論んでいた蔵相ウッド(Kingsley Wood)を中心とした何人かの官僚による頑固な抵抗がみられた⁽⁵⁾。大蔵省は、『ベヴァリッジ報告書』は最終目標とみなすことができるが、戦後経済の状況次第であり、どのくらいで最終目標に到達することができるかに関する公約はおこなわないという立場をとっていた。また、大蔵省は、拠出制などによって、できる限りコストを削減することを目論んでもいた⁽⁶⁾。

1942年12月10日、労働省のフィリップス(Thomas Philips)を議長とした関連する省庁の代表者たちで構成された「ベヴァリッジ報告書に関する公的委員会(Official Committee on the Beveridge Report)」(以下、フィリップス委員会)が設置された。『ベヴァリッジ報告書』の検討は、フィリップス委員会以降、一方では、内務省のシーブシャンク(T. Sheepshanks)、大蔵省主計長官ジャウイット(William Jowitt)を中心とした関連省庁の官僚によって、他方では、1943年1月にアンダーソン(John Anderson)のもとで設置された「戦後再建優先事項に関する内閣委員会(Cabinet Committee on Reconstruction Priorities)」に、そして、1944年3月に再建相ウルトンのもとで再編された「戦後再建委員会(Reconstruction Committee)」によって検討された(Pedersen 1993: 342)。フィリップス委員会には、均一拠出・均一給付にすべきかどうかといったようなベヴァリッジ計画のなかに含まれる様々な行政問題に関する決定を検討するために一ヶ月の期間が与えられた(Macnicol 1980: 188)。

1942年12月29日に開かれた第5回フィリップス委員会会合において、議論は、児童手当は導入されるべきかという問題へむかい、委員たちの反応は、全く冷淡であり、戦後まで制度ははじめられるべきではないという総論があった。そして第三子以降のみにするなど、制度の対象となる児童を減らすいくつかの提案がなされた。

(4) ただし、本稿では、最終的に成立した家族手当法については、そのままの表記とする。

(5) The National Archives, Kew (以下 TNA), CAB 65/33, WM 8 (43), War Cabinet meeting, 14 January 1943; memorandum by the Chancellor, 11 January 1943.

(6) TNA, T 161/1129/S 48497/02, Memorandum by Gilbert, 11 December 1942; TNA, T 161/1116/S 43697/3, 26 January 1943.

これらのうちで最も重要だったのは、ベヴァリッジによって提案された週8シリングの手当に替えて、フィリップス委員会が5シリングの勧告を決定したことであった。児童一人あたり5シリングの手当は、フィリップス委員会によれば、「最低生計費水準であることに偽りのない美德」とされた⁽⁷⁾。フィリップス委員会の決定で重要な点は、特に、現金手当+現物サービスの価値が、表面上は最低生計費水準であるべきであるとするベヴァリッジ原則を捨てたことであった。

こうした敵意のある見方は、他の省庁にも共有されていた。教育省は、1930年代末同様、現物給付の支給を志向していることを繰り返した。労働省は、児童手当が賃金交渉に影響を及ぼすことを懸念した。大蔵省は、「手当は、低賃金の大家族の窮乏を真摯に阻止することを意図するものである」と表明していたため、ベヴァリッジが勧告した8シリングより減額するというフィリップス委員会による但し書きをつけて、児童手当をしぶしぶ受け入れた。しかし1943年2月、蔵相ウッドは、扶養児童を二人以上持つ低賃金家族のための限定された制度のみを検討していた(Pedersen 1993: 341-342)。

フィリップス委員会の議論は、戦後再建優先事項に関する委員会に引き継がれ、政府は原則として、第一子以降それぞれの児童に対する現物サービスを増やすことを前提とすることで正当化された週5シリングの手当を受け入れるべきであるということが、内閣府に対して勧告された⁽⁸⁾。

フィリップス委員会の議論を注視し、不利な状況に直面することを予期した家族給付協会は、蔵相ウッドに即座に児童手当を導入することを迫るために、彼に動議を送る許可を要求した。1942年6月23日の議会においてウッドは、児童手当に関する本格的な議論を開始する条件として、『ベヴァリッジ報告書』における児童手当の勧告、労働組合会議(Trades Union Congress, 以下TUC)の年次大会における賛同、国家の経済状況、の三つを挙げていた。家族給付協会は三つの条件のうち、『ベヴァリッジ報告書』における勧告とTUCの賛同という二つについてはすでに満たしていると指摘した⁽⁹⁾。ウッドは同意し、1943年1月14日、動議を受け取った。しかし大蔵省次官ギルバートが「ラウントリーだけが何か新しいことをいっている」とコメントしたように、官僚は、家族給付協会の動議について時間を浪費する迷惑なもののみなしていた⁽¹⁰⁾。

すでに検討したように、大蔵省とフィリップス委員会の双方は、児童一人あたり週5シリングの手当を望んでいた。なぜならそれは、明らかに生計費水準よりも低く、生活費が上昇していた当時であっては、手当の水準を増加させなければならないという義務から政府を自由にするという理由からであった。

しかしこれとは違った理由から正当性を与えようとする議論もあった。内閣は、1943年2月、国民保健サービスと第一子以降の各児童に対する週5シリングの削減された児童手当の原理を受け入れることを発表したが、政府内ではまだ意見が分かれていた。これをうけて、1943年2月16日

(7) TNA, PIN 8/115, Philips Committee, 5th meeting, 29 December 1942, pp. 4-5, 9.

(8) TNA, CAB 66/34, WP (43) 58, 'The Beveridge Plan: Interim Report of the Committee on Reconstruction Priorities', 11 February 1943; TNA, CAB 65/33, WM (28) 43, War Cabinet meeting, 12 February 1943.

(9) TNA, PIN 8/16, Eva Hubback to Kingsley Wood, 8 December 1942. TUCは、1942年9月の年次大会において、児童手当に賛成する動議を可決した(TUC 1942: 129, 131)。

(10) TNA, T 161/1116/S 43697/3, Handwritten comment by Gilbert on duplicate of letter from P. D. Proctor to Eva Hubback.

から18日にかけて議会で児童手当に関する議論がおこなわれた。議会の冒頭でアンダーソンは、政府が児童手当の原理を受け入れたことを表明した。さらに彼は、政府は児童に対する現物サービスを、ベヴァリッジが想定していた1シリングを超える2シリング6ペンスに拡大するつもりであって、実際に、高い現金手当はこうしたサービスの「最も十分な拡大」を妨げる可能性すらあると述べた⁽¹¹⁾。

このようにして、児童手当の給付は、『ベヴァリッジ報告書』の週8シリングから週5シリングへと削減されることとなった。

この週5シリングの児童手当は、どの程度の水準であったと考えればよいのであろうか。第二次大戦期に実施された世論調査（Mass Observation）では、児童手当の給付はどの程度であればよいか、若い妻たちを対象に調査がおこなわれた。その回答は、児童一人あたり平均14から18シリング（ベヴァリッジ案の約2倍、政府案の約3倍の額）であった（Mass Observation 1945：129-130）。このことから週5シリングの児童手当は、期待されたものよりも大幅に低いものであったといえる。

さて、給付水準に関する議論が一応の決着をみて以降は、別居手当と児童手当の関係も問題とされた。

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。こうしたベヴァリッジの主張は、その後の議論においても前提として広く受け入れられたが（赤木 2016：401-402）、別居手当制度は、議論の余地のある問題であった。

既述したように、第一次大戦時には、軍人の妻子に対する国家による別居手当が給付されており、第二次大戦開始後にもこの制度はすぐに適用された。

表2 別居手当支給額の推移（単位：シリング／ペンス）

	1939年11月	1940年11月	1942年3月	1942年9月	1944年5月
第一子	5／0	7／6	8／6	9／6	12／6
第二子	4／0	5／6	6／6	8／6	12／6
第三子	3／0	4／0	5／0	7／6	12／6
第四子以降	3／0	4／0	5／0	7／6	12／6

（出所）Land（1975：202）より作成。

上の表2は、第二次大戦期の別居手当支給額の推移を示したものである。表2からは、第二次大戦期を通じて別居手当支給額が次第に上昇していることがわかる。こうした背景には、インフレ等の経済的要因、また戦争が長引くなか、軍人の家族に対する手当を充実させる必要があるとする社会的な機運があったとされている（Land 1975：211-214）。

児童手当が別居手当を引き継ぐ際の問題点は、給付水準であった。表2をみると、別居手当の給付水準は、1942年9月時点では、第一子9シリング6ペンス、第二子8シリング6ペンス、第三

(11) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 386, 16 February 1943, cols. 1666-67.

子と第四子以降7シリング6ペンスとなっている。1944年5月時点では、各扶養児童に12シリング6ペンスとなっている。これを第二子以降5シリングと規定された児童手当の給付水準と比較すると大きなギャップがある。もし戦時中に別居手当を児童手当が引き継ぐことになれば、児童手当の水準を上げざるをえなくなる。こうした理由から児童手当制度は、戦後に導入される必要があるとされ、様々な手段によって先送りされることとなった（Land, 1975：215）。

以上のように、児童手当の給付水準は、『ベヴァリッジ報告書』に対する検討をおこなったフィリップス委員会や戦後再建優先事項に関する委員会、それをうけた議会での議論を経て、『ベヴァリッジ報告書』の週8シリングから週5シリングへと削減された。そして児童手当は、その普遍的な性格ゆえ既存の別居手当との関連が問題とされ、戦後まで実施が先送りされることとなった。

3 『社会保険白書』出版前後の時期における議論

前節までは、児童手当の給付水準に関する議論の経緯について検討した。制度設計の過程においても一つの主要な論点であった児童手当の受け取り対象については、どのような議論がなされたのであろうか。本節では、この点を検討する。以下では、まず『社会保険白書』が出版された1944年9月までの時期について検討する。

1941年5月、大蔵省のヘイル（E. Hale）は、『児童手当白書』を起草するために児童手当の問題を検討しはじめたが、母親に対する支払いに不満を持っていた。彼は、「父親は責任がなく、児童の扶養は、母親と国家の間にあるという印象を作り出すことは、社会的にも財政的にも、よくない結果をもたらす可能性がある」と指摘した⁽¹²⁾。

1942年4月、家族給付協会は、ベヴァリッジ委員会が母親に対する支払いに賛成したことを強く主張した⁽¹³⁾。ベヴァリッジ自身もこの点は自明としていたが、ベヴァリッジ委員会の委員の一人が「父親に対する不当に低い評価」と非難したため⁽¹⁴⁾、報告書のなかにこの項目は含まれていなかった。

1943年6月、ジャウイットによって決断を迫られた時、アンダーソンを中心とした再建優先事項に関する内閣委員会は、合意に達するのに無力であったことを記録するのみであった⁽¹⁵⁾。ジャウイットは、手当は母親に支払われるべきだとしたTUCの決定に頼ったが、この寛大な決定も議論の終わりではなかった。

1944年3月、政府が『社会保険白書』を準備しはじめた時、再建相ウールトンを中心とした戦後再建委員会において、意見は二つに割れた。母親への支払いを支持した官僚は、①手当と賃金の区別をやすくする、②主婦の地位を高める、③資金が「乱用」される機会を減らす可能性がある、という3点を主張した。一方、父親への支払いを支持する人たちは、父親は主たる稼得者であるのと同様に法的な主体であり、税金に対して法的責任を持ち、手当を受け取るのに適した人であ

(12) TNA, ACT 1/664, E. Hale, 'Family Allowances', 9 May 1941.

(13) TNA, CAB, 87/79, S.I.C. (42) 42, 'Evidence by Mrs. Hubback on Behalf of the FES', April 1942, p. 14.

(14) TNA, CAB 87/77, Social Insurance Committee, 12th meeting, 2 June 1942, pp. 19-20.

(15) TNA, CAB 87/12, Committee on Reconstruction Priorities, 14th meeting, 26 July 1943, p. 3.

るとはっきりと述べて、最初に法的な議論に訴えた⁽¹⁶⁾。

国民保険相ジャウイットは、法的な細事にこだわる議論に嫌気がさしていた。1944年3月、再建相ウールトンに「法的に夫が上級の権利を持つという巧妙な議論にもとづかない」で、実践的な議論にもとづく決定をおこなうように書簡を送った⁽¹⁷⁾。

単純に児童福祉の理由から決定されるべきであるとしたジャウイットの主張にウールトンは反対し、戦時再建委員会は、父親への支払いを志向するとした⁽¹⁸⁾。

1944年7月、家族給付協会など児童手当の早期導入を目指す団体は、政府が父親への支払いを目論んでいることを知ってショックを受け、母親への支払いを実現するよう意見集約をはかった⁽¹⁹⁾。

1944年9月に『社会保険白書』が出版された。『社会保険白書』では5シリングの支給が明記された。政府は、この水準は扶養児童を持つ家族のニードに対する「一般的な手当」であるとした⁽²⁰⁾。

『社会保険白書』のなかで、最も議論の対象となったのは、父親の財産としての手当が明記されたことであった⁽²¹⁾。家長としての父親を明示することは、「自然」であって、「幸運にも、大部分の夫と妻は、完全な友好のなかで一緒に暮らしており、白書の目的は、こうした通常の状態に完全にあう」⁽²²⁾という認識が背後にあった。

教育相バトラーもまた、現金は女性の手にあるほうが安全だという想定に疑問を持っていた。彼は、

もし夫がビール好きなら、母親もまたポートワインやジンが好きかもしれない。……支払いは母親に対してなされるべきだという提案によって、政府が不幸な家族生活に介入することを想定することはできない。⁽²³⁾

とした。

『社会保険白書』が父親への支払いを明記したことに反発した家族給付協会は、1944年10月、ジャウイットへの質問に関する25の女性団体の動議をまとめた⁽²⁴⁾。これ以降、ほぼ一年後に法案が可決されるまで、児童手当を支持する女性団体は、新聞や政府に対し、児童福祉と女性の権利という両方の理由で母親に手当を支払うことを保証するように支持を求めた（Pedersen 1993：348-

(16) TNA, CAB 87/7, R (44) 36, Reconstruction Committee, 'Report of the Subcommittee on Social Insurance', 3 March 1944, pp. 2-6.

(17) TNA, PIN 17/4, Jowitt to Woolton, 2 March 1944.

(18) TNA, PIN 17/4, 'Extract from minutes of 19th meeting of Reconstruction Committee', 6 March 1944.

(19) The Women's Library, London Metropolitan University, Pamphlet Box 331.226, Family Endowment Society, 'A Call to Women's Societies - Children's Allowances: Payment to the Mother', 14 July 1944.

(20) *White Paper on Social Insurance*, PP 1943-4, VIII, Cmd. 6550, 1944, para. 42.

(21) *White Paper on Social Insurance*, PP 1943-4, VIII, Cmd. 6550, 1944, para. 63.

(22) TNA, PIN 8/68, 'Deputation on Family Allowances, 10 October 1944', note for Jowitt, pp. 1-2.

(23) TNA, PIN 8/78, Butler to Sheepshanks, 20 October 1944, p. 12.

(24) TNA, PIN 8/65, Memorandum of deputation, 10 October 1944.

349)。家族給付協会のラスボーンは、様々な識者の意見を集約してそれらを送りつけた。この問題は、議会で法案の可決にむけた議論が本格的におこなわれるまで続いた。

4 議会における法案の可決にむけた議論

上述したように父親に対する手当の支払いを明記した『社会保険白書』の出版は、女性団体の反発を招いた。この反発に対し、政府はどのように対応し、議会ではどのような議論が展開したのであるか。以下では、この点について検討する。

政府は、ラスボーンらの抗議にはほとんど注意を払っておらず、1945年2月16日の家族手当法案の第1回読会では、男性とその妻は一緒に暮らしているので、手当は男性に属するものであると述べていた。官僚たちも抗議に対する返信を準備していなかった。また「手当が、各児童の扶養分を支給することを意図しているのではなく、家族ニードに対する一般的な援助を表すものであることを強調する」ことを目的に、法案の名称は、「児童手当」から「家族手当」へと変更された⁽²⁵⁾。

法案の第2回読会の2日前の3月6日になって初めて、内閣は党派を超えた議員たちの反抗に直面していることに気づいた。ジャウイットは、その日、手当は母親の受け取りであることを主張した超党派議員たちの動議を受け取り、この要求が議会において広く支持されていることを知った。労働党は、手当の受け取りを「男性」から「女性」に代える動議を提出した。内閣は、「大衆の感情がひきつけられている事案」に関して決議を強要できないと認め、議題は自由投票とされた⁽²⁶⁾。

ジャウイットは、3月8日の第2回読会の開始の際、議会を平静な状態にするよう試みた。母親あるいは父親のどちらかに対する支払いを志向する理にかなった実践的な議論があり、通常の幸せな家族においては、「実際には大きな問題ではない」と述べた⁽²⁷⁾。しかし、この法案の「祖母」としての立場で発議を認められたラスボーンは、ジャウイットの提案を拒否した。彼女は、これは実際には「計り知れないほど重要」だとして、次のように述べた。

最初に、国家は、児童の扶養は公的資金でおこなうことを受け入れたが、それは、効果を制限し、自分たちの手で児童の世話をする人々の社会的な立場を弱めることが目的とされた。実際、思いやりがあつて賢明な男性とされた父親の大部分は、自分たちの妻に直接支払われることを考えていただろう。もし10人のうち1人でも自分のために着服——結果として家計費を減らす——しようとしたら、非常に多くの児童が被害を受けることになる。しかしより被害を与えるのは、女性の立場と自尊心である。男性で構成されている内閣が、女性がこの問題をどのように考えているかを理解することは期待できない。⁽²⁸⁾

(25) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 16 February 1945, col. 2267. この点は、『社会保険白書』作成過程においても議論されていた。『社会保険白書』出版以降も、名称を「家族手当」にするか「児童手当」にするかの議論は続き、ロンドンの国立公文書館には内容は全く同じではあるが、「家族手当法 (Family Allowance Act)」と「児童手当法 (Children's Allowance Act)」の2種類の草稿が残されている。

(26) TNA, CAB 65/49, WM (45) 26, 6 March 1945.

(27) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2267.

(28) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2275.

彼女はさらに次のように述べた。

私は25年以上もこの事案（児童手当のこと—引用者）のために活動し続けてきたが、もし法案が現在の形式で通過するのであれば、第3回目の読会には私は投票することはできない。もし法案が成立しないのであれば、それは私の政治生活において最もつらい失望の一つとなるであろう。しかし、もし国家が義務を負っている大部分の実際の、あるいは妊娠中の母親の顔に侮辱を投げつけるかたちで法案が成立するのであれば、私は反対票を投じる。⁽²⁹⁾

こうしたラスボーンの熱弁は、後の発言者にとって大きな圧力となった。労働党議員グリフィス（J. Griffith）は、「善人でちゃんとした労働者階級の父親は、おそらく手当が母親に対して支払われることを望むだろう」と主張した⁽³⁰⁾。労働党女性議員アダムソン（J. Adamson）は、「純粋なフェミニストの姿勢ではなく、常識的な見方から、主婦が家計費をやりくりする事態をみることに同意した⁽³¹⁾。

最初の保守党の発言者は、母親に対する支払いは、「失礼のないように言うならば、英国大学連合の女性議員（ラスボーンのこと—引用者）によって議論が進められたのではなく」、こうした「建設的で実践的な議論」にもとづくべきであると執拗に賛同を繰り返した⁽³²⁾。

労働党議員ブキャナン（J. Buchanan）が「女性が5シリングを受け取ることを決定し、我々は皆それを受け入れた」⁽³³⁾と述べたように、18人の発言者すべてが母親に対する支払いを支持した。議会において明らかに父親に対する支払いの支持者はいなかったため、その後の委員会の議論でも法案は、母親の受け取りへと修正された。

このように児童手当は、最終的には、第二子以降のすべての扶養児童に対する週5シリングの手当がすべての母親へ支給される制度として成立した。その後、1945年6月15日に法案発効に必要な国王の裁可を受け、家族手当法は正式に成立し、1946年8月6日に最初の手当が支給されることとなった。

おわりに

本稿は、1943年から1945年にかけての児童手当をめぐる制度設計の過程について検討した。制度設計の過程においては、給付水準と手当の受け取りの二つが論点となった。

まず、給付水準に関する議論がなされた。1943年の中頃にかけては、フィリップス委員会、シープシャンクやジャウイットを中心とした戦後再建に関する委員会や議会において『ベヴァリッジ報告書』の内容が検討され、財政的な理由から、給付水準は『ベヴァリッジ報告書』の週8シリング

(29) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2283.

(30) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2287.

(31) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2293.

(32) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2295.

(33) *House of Commons Debates*, 5th ser., vol. 408, 8 March 1945, col. 2327.

から週5シリングへと減額された。

また重複給付などの行政上の問題を避けるために現行制度に含まれている扶養給付の児童手当への引き継ぎは、広範な支持をえていた。しかし、児童手当は、その普遍的な性格ゆえ既存の別居手当との関連が問題とされ、両者に関する議論は、戦後まで実施が先送りされる契機となった。

制度設計の最終局面は、手当の受け取りをめぐる議論がなされた。1944年に出版された『社会保険白書』に明記されたように、当初政府や官僚は、父親への支払いを志向していた。これに反発したラスボーンを中心とした女性諸団体は、議会や大蔵相に圧力をかけ続け、彼女たちが議会における議論の主導権を握った1945年3月の法案の第2回読会において、母親への支払いが決定された。以上のように、児童手当は、最終的には、第二子以降のすべての扶養児童に対する週5シリングの手当の母親への支給という制度として成立した。

最後に本稿の含意について触れておく。すでに述べたように、『ベヴァリッジ報告書』は、児童の扶養の責任を親と国家が負うことを念頭に置いていた。これは、手当の対象となる扶養児童をどこまで含めるか、その前提となる標準型家族をどのように想定するかによっても違いが出てくるが、1930年代までのいくつかの構想とは接点を見出すことができる。また、『社会保険白書』や法案の可決にむけた議会での議論にみられるように、家族ニードに対する一般的な援助を強調することが重視され、児童手当は家族手当法という名称となったが、これは低い給付額を正当化するためのレトリックとみるべきであり、『ベヴァリッジ報告書』からの変節と捉えるべきではないであろう。

以上から、児童の扶養の担い手という側面において、1940年代の制度設計の局面は、1930年代までの構想からの連続性を見出すことができるのではないだろうか。

(あかぎ・まこと 松山大学経済学部准教授)

【参考文献】

- 赤木誠 (2005) 「両大戦間期イギリスにおける家族手当構想の展開——調査・運動・制度設計」『社会経済史学』第71巻4号, 91-110頁
- 赤木誠 (2006) 「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, 3-24頁
- 赤木誠 (2008) 「地域社会の中の慈善組織協会：20世紀初頭リヴァプールにおける家族給付をめぐる論議と活動」『社会政策』第1巻1号, 128-139頁
- 赤木誠 (2011) 「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『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, 163-192頁
- 赤木誠 (2012) 「変容する福祉実践の場と主体——第一次世界大戦期における別居手当と家族手当構想」岡村東洋光・高田実・金澤周作編『英国福祉ボランティアの起源——資本・コミュニティ・国家』ミネルヴァ書房, 185-206頁
- 赤木誠 (2016) 「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に」『松山大学論集』第28巻4号, 391-409頁
- 大沢真理 (1986) 『イギリス社会政策史——救貧法と福祉国家』東京大学出版会
- 大塩まゆみ (1996) 「イギリスの家族手当形成過程」『家族手当の研究——児童手当から家族政策を展望する』法律文化社, 127-160頁

- 小峯敦 (2007) 『ベヴァリッジの経済思想——ケインズたちとの交流』 昭和田
- 斎藤修編 (1988) 『家族と人口の歴史社会学——ケンブリッジ・グループの成果』 リポート
- 斎藤修 (2002) 「家族再生産とセーフティネット」 『社会経済史学の課題と展望：社会経済史学会創立 70 周年記念』 有斐閣, 325-336 頁
- 斎藤修 (2015) 『新版 比較史の遠近法』 書籍工房早山
- パット・セイン (2000) 深澤和子・深澤敦監訳 『イギリス福祉国家の社会史——経済・社会・政治・文化的背景』 ミネルヴァ書房
- 高田実 (2002) 「近代イギリス労働者の生活セーフティネット——個と共同性の関係史をめざして」 『社会経済史学の課題と展望：社会経済史学会創立 70 周年記念』 有斐閣, 386-397 頁
- 高田実 (2009) 「ニュー・リベラリズムにおける『社会的なるもの』」 小野塚知二編 『自由と公共性：介入的自由主義とその思想的起点』 日本経済評論社, 81-115 頁
- 高田実 (2012) 「ゆりかごから墓場まで——イギリスの福祉社会 1870～1942 年」 高田実・中野智世編著 『福祉 近代ヨーロッパの探究 15』 ミネルヴァ書房, 65-110 頁
- 長谷川貴彦 (2014) 『イギリス福祉国家の歴史的源流——近世・近代転換期の中間団体』 東京大学出版会
- ジェーン・ハンフリーズ (2012) 川崎暁子訳 「市場と世帯経済——産業革命期イギリスにおける家族の経験」 法政大学大原社会問題研究所／原伸子編著 『福祉国家と家族』 法政大学出版局, 9-36 頁
- 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
- Daunton, Martin ed. (1996) *Charity, self-interest and welfare in the English past*, University College London Press.
- Harris, J. (1997) *William Beveridge: a biography*, 2nd edition, Oxford University Press.
- Humphries, J. (2010) *Childhood and child labour in the British Industrial Revolution*, Cambridge University Press.
- Land, H. (1975) "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*, Heinemann, 157-230.
- Lewis, J. (1980) *The politics of motherhood: child and maternal welfare in England, 1900-39*, Croom Helm.
- Macnicol, J. (1980) *The movement for family allowances, 1918-45: a study in social policy development*, Heinemann.
- Macnicol, J. (1992) "Welfare, wages and the family: child endowment in comparative perspective, 1900-50", in Roger Cooter (ed.), *In the name of the child: health and welfare, 1880-1940*, Routledge, 244-275.
- Mass Observation (1945) *Britain and her birth rate*, John Murray.
- Pedersen, S. (1990) "Gender, welfare, and citizenship in Britain during the Great War", *American Historical Review*, Vol.95, No.4, 983-1006.
- Pedersen, S. (1993) *Family, dependence, and the origins of the welfare state: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge University Press.
- Pedersen, S. (2004) *Eleanor Rathbone and the politics of conscience*, Yale University Press.
- Rowntree, B. S. (1918) *The human needs of labour*, T. Nelson.
- Thane, P. (1996) "Infant Welfare in England and Wales, 1870s to 1930s", in Katz, Michael B. and Sachße, Christoph (eds.), *The mixed economy of social welfare: public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870's to the 1930's*, Nomos, 253-278.
- Trades Union Congress (1942) *Annual report of the TUC for 1942*, Trades Union Congress.