

機関番号：12701

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20520633

研究課題名(和文) イギリス商務院の組織的・政策的特質と失業保険制度の起源

研究課題名(英文) How the Board of Trade's organizational characteristics and policy-making influenced the formation of the Unemployment Insurance in Britain.

研究代表者

松永 友有(MATSUNAGA TOMOARI)

横浜国立大学・国際社会科学研究科・教授

研究者番号：50334082

研究成果の概要(和文)：本研究は、1911年のイギリスにおいて世界で最初の国営強制加入型失業保険制度を導入した官庁である商務院が、なぜそのような革新的な政策を推進したのか、という問題を究明するため、労働政策と対外的通商政策を同時に所管するという商務院の独自の性質に着目した。商務院と労働政策の面で競合する関係にあった地方行政院との比較研究を行い、商務院が最低賃金制度にはきわめて消極的であった点を実証することにより、商務院は労働組合の賃上げ圧力を緩和してイギリスの対外的な産業競争力を維持するために失業保険制度を導入したのである、という新説を提起した。

研究成果の概要(英文)：This project dealt with the origins of unemployment insurance established by Part Two of the National Insurance Act of 1911, which had been the first national compulsory insurance of its kind in world history. I made clear that the civil servants at the Board of Trade who introduced the unemployment insurance were in charge of the promotion of export trade at the same time, and that they tried to avoid introducing a minimum wages legislation. As a result of this project, I proposed the new thesis that unemployment insurance had been a strategy devised by the civil servants at the Board of Trade to weaken workers' demands for higher wages.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：西洋経済史

科研費の分科・細目：史学・西洋史

キーワード：社会政策、失業保険、イギリス、行政

1. 研究開始当初の背景

(1) イギリスにおいては、1911年に制定された国民保険法第Ⅱ部として、世界で最初の国営での強制加入型失業保険制度が導入された。これは、当時としてはきわめて画期的なブレイクスルーであったと言えるが、このような政策が当時いかにして出現したのか、

という問題に関して、一次史料に基づいた詳細な考察をおこなった研究はきわめて乏しかった。海外におけるそのような研究としては、ベントリー・ギルバート、ジョゼ・ハリス、ロジャー・デヴィッドソンの研究を数えるのみである。この中で、ギルバートの研究は、失業保険制度策定時の商務長官ウィンス

トン・チャーチルの人道的関心とリーダーシップを最大要因と指摘する一方、デヴィッドソンの研究では、商務院事務次官ルウェリン＝スミスの役割がより重視されている。これに対し、ハリスの研究では、失業保険制度を含めて当時の自由党政権による失業対策は、特定の経済思想に基づいたものではなく、社会を統合するためのプラグマティックな政策であったと論じられている。いずれの研究においても、自由党政権の下で商務院が失業対策導入に尽力した要因については、単に当時の急進主義的風潮に求められているに過ぎないと言える。しかしながら、商務院の急進主義的性質をア priori に想定するこのような視点では、商務院が労使間の争議調停政策において一貫して経営寄りの姿勢を示していたことや、商務院が賃金水準の抑制に尽力していた点について、説明困難であると言わなければならない。

(2) 日本において、イギリス失業保険制度の形成過程について一次史料に基づく考察を行った研究としては、藤井透氏の論文「イギリス失業保険の原像」(『大原社会問題研究所雑誌』377号、1990年)がある。しかし、藤井氏の研究は、失業保険制度の制定要因を考察するというよりも、失業保険制度作成の一端を担った著名な社会改良主義者ウィリアム・ベヴァリッジの政策理念を究明することに焦点を当てている。このように、内外いずれの研究においても、商務院が本来は対外的通商政策を主要任務とする官庁であったこと、そして商務院が展開した労働政策も対外的通商政策との関連において位置づけられる必要がある、という問題関心を全く欠いていたのである。

2. 研究の目的

(1) 国際的な比較研究によれば、各国における福祉政策の根幹となる社会保険制度においては、概して労災保険が最も先行し、養老、もしくは疾病保険がそれに続き、最後に失業保険が導入されるという順序をたどった。したがって、失業保険制度は、導入にあたって最もハードルが高い社会保険の形態であったと言えるが、世界で最初に国家規模での強制加入型失業保険制度を導入したのは1911年のイギリスであった。本研究は、こうしたブレイクスルーが遂げられた原因を、イギリスにおいて失業保険制度を導入した官庁である商務院の通商政策との関連という新しい視点で考察するとともに、イギリス商務院の組織的・政策的特質を、他国との比較という観点を交えつつ、明らかにしようとするものである。

(2) 失業保険制度の策定を主導した事務次

官ルウェリン＝スミスをはじめとする商務官僚上層部が、労働政策と同時に通商政策の策定にも携わっていたことに着目する。輸出貿易拡大を至上目的として活動していた商務官僚が失業保険制度の導入に対してきわめて熱心に尽力した背景には何があったのか、その動機を究明する。

(3) 商務官僚による失業保険制度の立案は1908年に始まったが、ほぼ同じ時期の1909年に商務院の下で一部産業に関する最低賃金制度を規定する産業委員会法が制定されている。失業保険制度の制定にはきわめて積極的であった商務官僚は、同様に急進的な社会政策とみなされていた最低賃金制度に対してどのような姿勢を示していたのか、この点について検証を試みる。

3. 研究の方法

(1) 大学の長期休暇を利用してイギリスに渡航し、史料調査に従事した。特に商務院文書を所蔵するロンドンの国立公文書館

(National Archives)、および代表的な商務官僚の内の一人であるウィリアム・ベヴァリッジの個人文書を所蔵するロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)の図書館のほか、1906～1908年に商務長官を務めたロイド・ジョージの個人文書を所蔵するロンドンの貴族院文書館、1908～1910年に商務長官を務めたウィンストン・チャーチルの個人文書を所蔵するケンブリッジ大学チャーチル・カレッジなどにおいて、大量の一次史料を調査した。研究費で購入したデジタル・カメラを使用することによって、きわめて大量の一次史料を撮影・複写することができた。

(2) イギリス渡航の際、第一次大戦前の時期における自由党政権の政策思想に詳しいオックスフォード大学ユニヴァーシティ・カレッジのシニア・レクチャーであるベン・ジャクソン氏、およびイースト・アングリア大学のエメリタス・プロフェッサーであるジェフリー・サール氏にインタビューし、研究に関するアドバイスを得た。

(3) 官僚機構が通商政策との関連の下に、いかにして失業保険制度という社会政策を策定したのか、という本研究は、経済史、西洋史、社会政策・福祉政策、行政学といった広範な分野にまたがる学際的な領域を対象とする。したがって、こうした多様な分野におよぶ内外の文献を幅広く収集した。

4. 研究成果

(1) 単著論文「イギリスにおける地方行政院と保健省による社会政策の展開—商務院との比較という視点から」(『群馬大学教育学

部紀要 人文・社会科学編』第 58 号) を発表した。本論文においては、19 世紀後半から 1920 年代にかけて、商務院と社会政策・労働政策の面で競合する官庁であった地方行政院、およびその後継組織である保健省に着目し、地方行政院、および保健省の組織的性質、さらにそれらが構想・実施した各種の社会政策と比較することを通じて、商務院の組織的・政策的特質を照射した。すなわち、第一次大戦前には抑圧的な救貧行政で悪名をかせ、守旧的な組織という定評を確立していた地方行政院は、1919 年に保健省として再編されて以降は、1920 年代の進歩的な社会立法の原動力として一躍その名を高めるに至った。従来の説は、1920 年代に長く保健大臣を務めたネヴィル・チェンバレンの政治的リーダーシップに専らその原因を求めてきたと言える。しかしながら、本論文においては、保健省官僚も 1920 年代の改革路線を積極的に推進したことを実証することによって、そうした説の不十分さを指摘した。保健省官僚と地方行政院官僚とは人脈的に連続しているにもかかわらず、それではなぜ社会政策の面での消極的で悪名高かった地方行政院は、保健省に移行するやその性質を一変させたかに見えるのか。この問題に関して、本論文では、次のような考察を展開した。すなわち、社会政策の面できわめて消極的であったかつての地方行政院の姿勢は、地方税負担を増大させる救貧支出の削減を期待される、という組織的役回りに規定されていたとみなし得る。これに対して、保健省時代には、第一次大戦戦時中の国庫膨張を背景に、専ら地方税負担に依存していた政策から、大量の国庫負担を引き出す政策へと担当分野が変化した。さらに、保健省は、新たに年金・社会保険行政の担当者という地位を得ることにもなった。同一の人脈の官僚組織でありながら、地方行政院から保健省への移行とともに社会政策への積極性に大きな変化が生じたことの原因は、こうした組織変化にあったとみなすべきなのである。地方行政院と保健省の政策展開に関する以上のような研究は、商務院の政策形成を理解する上でも重要な示唆を与えてくれるものである。商務院の労働政策機能は 1916 年に分離独立して労働省となったが、商務院時代とはうってかわって、労働省時代における社会政策面での実績は乏しかった。この事例においても、通商政策を主要任務とする商務院と通商政策機能が切り離された労働省との間に存在する組織的性質の相違が鍵を握ると思われるのである。以上のように、本論文は、政治家や指導的官僚個人のパーソナリティに偏重して急進的社会政策の要因を考察してきた従来の研究を見直すパースペクティブを提示したのである。

(2) 単著論文「1909 年職業紹介所法の制定とイギリス商務院の労働政策—ウィリアム・ベヴァリッジの理念と実践」(『エコノミア』第 61 巻第 2 号) を発表した。本論文においては、1911 年失業保険制度の制度的前提となる職業紹介所を制定した 1909 年職業紹介所法の制定過程を、同法案立案の中心となったウィリアム・ベヴァリッジの政策理念とあわせて、実証的に究明した。従来の研究において、職業紹介所法は、その立案者であるベヴァリッジの政策理念が主に反映した政策であったとみなされてきた。すなわち、第二次大戦期に発表され、戦後のイギリス福祉国家体制の理念的基礎を提供したベヴァリッジ報告で知られるベヴァリッジの初期における社会政策の理念を明らかにする材料として、専ら関心を集めてきたのである。しかしながら、本論文においては、職業紹介所制度に関するベヴァリッジの大量の時論を改めて詳細に検討したうえで、実際に策定された職業紹介所制度は、重要な点でベヴァリッジの本来の理念とは隔たるものであったということを明らかにした。すなわち、本来ベヴァリッジは、ドック労働に代表される臨時雇用制度、もしくは不完全雇用形態を根絶することを最大の目的として職業紹介所制度を提唱していたのであるが、実際の法案においては職業紹介所は、臨時雇用制度根絶というよりもむしろ、失業保険制度制定の制度的前提としての役割を担うこととなったのである。このことは、商務院の一下僚に過ぎなかったベヴァリッジ個人の理念よりも、ルウェリン＝スミス事務次官をはじめとする商務院の組織としての見解の方が、職業紹介所制度の形成に対してはるかに大きな影響をもっていたことを示している。以上の点を実証することによって、本論文は、商務院による失業保険制度形成プロセスを理解するうえでも、同様な見方が必要であることを示すこととなったと言える。さらに、本論文は、近年に内外を通じて非常にさかんになりつつあるベヴァリッジの思想研究に関して、新たな視点を提示することとなった。すなわち、従来のベヴァリッジ研究は、ベヴァリッジによる政策構想をもっぱら彼個人の理念が反映されたものとみなしてきたが、少なくとも商務官僚時代のベヴァリッジに関しては、彼が所属した組織の意向が彼の政策構想をも大きく規定していた、という新たな論点を提示したのである。

(3) 単著論文「イギリス商務院と最低賃金制度の形成—1909 年産業委員会法をめぐって」(『社会経済史学』第 77 巻第 1 号掲載予定) を作成した。本論文の掲載が決定している学会誌『社会経済史学』は、経済史分野の日本における最大の学会である社会経済史

学会のジャーナルである。1909年の産業委員会法によって、イギリスは近代史上、いわゆる大国の中では初めて最低賃金制度を導入した国となった。本論文においては、失業保険制度、職業紹介所制度と並ぶ商務院の重要労働政策であった産業委員会法がいかにして形成されたのかという問題を、実証的に究明した。産業委員会法制定の経緯については、その画期性にもかかわらず、いまだ乏しい研究しか存在しない。一次史料に基づいた詳細な実証研究としては、シェイラ・ブラックバーンとジェーン・モリスの研究を数えるのみである。しかし、彼女たちの研究においては、産業委員会法の策定に直接携わった商務院や内務省の動向に対していずれも十分な言及をしていないという問題点が存在する。本論文は、商務院文書を渉猟することにより、改めて次の点を明らかにした。すなわち、従来は労働者保護政策に積極的な組織とみなされてきた商務院は、輸出貿易の拡大を至上任務とする組織的性質を有しており、その結果として元々商務官僚は最低賃金制度には一貫してきわめて消極的であった。自由党内閣に最低賃金制度を受け入れさせるにあたって、本来最も積極的な貢献をしたのはハーバート・グラッドストーン内務大臣であった。それにもかかわらず、本来は本命視されていた内務省に代わって、商務院が産業委員会法を担当するに至った。事務次官ルウェリン＝スミスをはじめとする商務官僚がイギリスの産業競争力の維持を何よりも重視して産業委員会法を運用した帰結として、同法の効果は最小化されたのである。したがって、三大労働政策の中で、商務院が積極的にイニシアチブをとって導入された職業紹介所・失業保険制度と産業委員会法とは明確に区別して論じられなければならないのである。以上のように、従来の研究がア priori に商務院を急進主義的組織とみなしてきたことから見落としてきた商務官僚の最低賃金制度に対する消極姿勢を本稿は実証的に明らかにすることができた。さらに、これにより、失業保険制度は不況期における失業のリスクを口実に労働運動が激しい賃上げ圧力をかけてくることを未然に防ぐべく商務官僚によって立案された政策であった、という本研究のテーゼの説得力を高めることができたのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

① 松永友有、イギリス商務院と最低賃金制度の形成—1909年産業委員会法をめぐって、

社会経済史学、査読有、第77巻第1号、2011、頁数未定

② 松永友有、1909年職業紹介所法の制定とイギリス商務院の労働政策—ウィリアム・ベヴァリッジの理念と実践、エコノミア、査読有、第61巻第2号、2010、17—38

③ 松永友有、イギリスにおける地方行政院と保健省による社会政策の展開—商務院との比較という視点から、群馬大学教育学部紀要・人文社会科学編、査読有、第58号、2009、39—56

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松永 友有 (MATSUNAGA TOMOARI)

横浜国立大学・国際社会科学研究所・教授
研究者番号：50334082