

貧困から窮乏・福祉へ：
ベヴァリッジ理念とケインズ経済学

小峯 敦（龍谷大学）

I 考察範囲

『ベヴァリッジ報告』が公表された 1942 年のイギリスは、福祉思想の重要な定点である。本報告ではそのベヴァリッジ William Henry Beveridge（1879-1963）の理念に注目する。貧困は 1940 年代の当時、どのような概念であったかを考察の軸とする。その中には貧困の根本的原因、貧困の具体的状況（数値化）およびその救済策、時代精神との異同が含まれる。

この問いに答えるために、さらに 2 つの工夫を行う。（1）1910 年代から四半世紀の間で、貧困・福祉をめぐる経済思想を 3 つに類型化し、1940 年代での解決を促すような未決問題を指摘する。（2）福祉の概念について、ケインズ等による経済学的思考から対照を意識する。

II 20 世紀前半における福祉の経済思想

1900 年前後までに、貧困の原因を個人というよりも社会的状況に帰着させる思考法が定着した。労働運動の高まりともリンクして、社会権を保障する立法措置——年金、保険、最低賃金制など——が次々に実現した。1920 年代には失業保険の給付が公的扶助に変換し、意図しない形で低賃金に対する補助——生活を守る権利としての国家給付——となった。しかしマクロ経済の悪化および拠出原則の軽視によって、年金基金の崩壊が予想された。

労働をめぐる社会権が実現していく中で、貧困・福祉をめぐる経済思想は次の 3 つに類型化することが可能である。いずれも経済¹と社会²の力関係を 1 つの基準としている。

第 1 は若手経済学者による厚生経済学の発展である。厚生経済学というスローガンは経済学者が「科学性」という信念を携えた上で、貧困状態を越えた理想を語れる分析用具を開発させた。この理論発展は、結果的に経済学者が経済的厚生に集中すべきという時流を作り出した。ただしこの精密な理論は、現実の社会立法や世論形成にほとんど何も影響を与えないという副作用を伴った。社会的規範を経済的分析の外部に置くという現在にも通じる経済学の方法が、

¹ 人々の欲求と財サービスの供給を結びつける資源配分問題と定義する。

² ここでは経済の領域を含みつつ、市場以外の機能、価格以外の価値を含む人間集団の場、と定義しておこう。

まさに厚生の問題を論じるときに発展したという事態は逆説的である。

第2は最低賃金や雇用の確保という社会権を認めつつ、経済学の本流を守る有力で老練な経済学者の態度である。代表例としてチャップマン、クレイ、キャナンがいる。彼らは学界のみならず、官界・政界・財界にも密接な関係を持ち、世論や世論形成にも影響を持った。究極的には常に長期で需給の清算が行われる／行われるべきという理論のノルムは守ったまま、現実の労働問題――失業、最低賃金、景気変動――を分析した。両者の論理には矛盾が発生しそうであったが、居心地の悪い併存状態が続くことになった。

第3は非正統派という多様な経済思想家である。彼らには守るべき理論のノルムが存在しないため、自由な発想から貧困や福祉の問題に接近しえた。共通した傾向は、経済システムと社会規範とを対立勢力と見立て、後者の優位性を説く点である。ホブソン、トーニー、コール、ポランニーがこの類型に含まれる。「人間的厚生 of 経済学」「機能社会」「ギルド社会主義」「社会からの自己防衛」などという独自の発想で、経済の論理が拡大してきた現代にあって、――やや懐古的な――社会的規範の優位性が説かれた。

こうした状況を受けて、貧困問題を経済学で扱う準備が整った。厚生経済学の発展によって富や幸福とは何かという問題に再び光が当たり、貧困という一状態を越えて理想像を求めつつ、具体的な達成方法を分析することになった。また雇用の変動（失業状態の持続）、望ましい賃金や余暇時間、労働組合や消費者団体の議論、産業組織論という具合に、経済学者が扱いやすい領域に貧困問題をシフトさせつつ分析した。しかしこうした発展にもかかわらず、重大な問題が残された。社会的権利（国民最低限保障など）や慣習（公正な賃金など）と、経済的合理性や経済システムとが、水と油のように交わらないままになっていたことである。前者の無視や切り離し、両者のあいまいで矛盾する並立、前者の圧倒的優位という具合に経済思想家の態度は分かれたが、両者の統合する論理がない――あるいは、求めない――点では同じ傾向にあった。

III 貧困から窮乏・福祉へ

こうした思想の中で、ベヴァリッジは貧困問題の解決策を模索した。目標や前提が明確にされ、具体的で包括的な社会保障制度が計画された。

ベヴァリッジは貧困問題を限定化し、社会保障体制――主たる社会保険、従たる国民扶助、補完たる任意保険――で解決を図った。窮乏 want という新しい用語が導入され、「家族や個人が健康で最低限の生活を送る――あるいは健康的

な生存最低限の――healthy subsistence 手段を欠く状態」(段落 11) こととされた。つまり低賃金や大家族制のほか、収入の中断、稼働力の喪失、特別支出の場合に窮乏が発生する。もしラウントリーの第 2 回調査報告(1941)が明らかにしたように、世帯主の貧困原因が低賃金ではなく失業その他であり、また児童手当によって大家族制による貧困が除去されるならば、後三者への救済が具体的政策目標である。そしてこれは強制拠出原則による社会保険、および国民扶助による手当によって解決しうる。

以上のような貧困観や窮乏根絶対策から、ベヴァリッジの普遍性および特殊性が同時に浮かび上がってくる。次の 3 点を指摘しておこう。

第 1 に、経済システム――特に労働市場――における価格介入が巧妙に避けられ、需要量あるいは供給量の介入か、または市場そのものを創造するという介入パターンが見られる。もし低賃金が貧困の第一原因ならば、その有力な解決手段は最低賃金法や生存賃金の提唱のように、人為的な価格操作になろう。この方式は経済学者に両義的な態度――つまり長期均衡への介入なのか、国民最低限保障の確保なのか――を強いた。しかしベヴァリッジは「今や労働条件よりも生活条件に集中することがより重要である」³と述べ、賃金上昇に拘りすぎた今までの方策を批判した。むしろ労働市場に必要なのは、職業紹介所、産業の適切な配置および完全雇用政策である。こうした非価格介入はケインズ経済学とその理念に親和的である。また、経済学者を悩ましてきた社会権と均衡理論の両立というディレンマを、巧妙に回避する思考法となっている。

第 2 に、ベヴァリッジはこの報告書で、国家と個人にそれぞれある種の義務を負わせ、新しい道徳観を構成した。「安全保障を組織するときに、国家は誘因・機会・責任感を損なってはならない。…最低限度よりも多くを各個人が得るという自発的活動の余地を残し、これを奨励すべきである」(段落 9)。国家は財政の規律を守りつつ、国民全員に最低限の生存水準保証を提供しなければならない。個人は拠出を行った上で、通常の場合は国民扶助に頼らず、任意保険などによって最低限以上の生活を営む創意工夫が求められる。このような義務を遂行できる誘因両立的な制度も設計されている。社会保障予算と国庫の分離によって、たとえ完全な積立制年金ではないとしても、収入と支出の一致というノルムを守るべきなのである。また国民扶助が不利になるような心理的・金銭的装置⁴も働いているので、あらかじめ怠けや騙しへの誘因をふさいでいる。こ

³ PRO, CAB 87/79/319692, 16 January 1942, section 31, page 21.

⁴ 国民扶助は「保険給付よりも何か望ましくないと感じさせなければならない。

の道徳観および制度設計は救貧法時代と全く異なる。

第3に、貧困は少数派に属する特殊な人間の問題ではなく、多数派に属する普通の人間に関係する。貧困問題とは、人間を自立できる尊敬すべき貧民、怠け者で罰すべき貧民、施しを与えるしかない不幸な無能力貧民に分類して、対処すべき懸案ではない。むしろ誰にでもいつでも発生するため、社会の構成員が等しく備えるべきリスク管理の問題である。ここにベヴァリッジが「貧困」に代えて「窮乏」を持ってきた最大の理由がある。貧困という言葉に染みついた従前のイメージを払拭し、より正確な攻撃目標を設定したためであろう。逆に低賃金はかなりの程度、その労働者の生産性、すなわちどの程度に勤勉であるかに依存させることが可能である。また、報告書にある6つの階層（自営業、主婦、労働年齢に達している無業者、労働年齢以下や越える者）には、怠惰による離業者・遊休者はどこにも入らないかのような記述になっている（段落317）。

ベヴァリッジの普遍性とは、貧困という一部の特殊問題を、福祉という全体の普遍的問題に変換した点である。貧困問題には、上層の富裕者から下層の貧困者へという一方的な心理的見差しおよび経済的資源移転がまとわりつく。しかしこれを窮乏問題と名づけ、誰にでも起こりうるリスク管理と定義すると、平等な市民間の相互扶助という水平的な人間関係になりうる。これはまさに20世紀中葉に成熟する福祉国家の前提条件であった。リスク管理という安全網が整備された。同時に、ベヴァリッジの特殊性とは、この問題の解決方法を多くの前提に依存させていることである。もしこの仮定、例えば完全雇用政策が瓦解してしまえば、そのまま社会保障システムが崩壊する危険性にさらされた。

IV ケインズ経済学との親和性

ケインズはベヴァリッジ理念に大いに共鳴した上で、その経済的実行可能性を高めるように助言した。なぜ共鳴したかを3つの側面からまとめてみよう。

第1に、その理念が内包する価値観に賛同したためである。それは社会保障の絶対的優先度、個人を墮落させない制度設計、水平的側面を重視する所得再分配機能という3つに分けられる。（1）ケインズ自身、戦争目的や戦後の再建計画において、「社会保障が戦後の国内政策の第一目標となるべき」⁵とするメモ

...したがって扶助は、必ず扶助が必要であるという証明と資力調査を条件として支給される」（段落369）。

⁵ PRO, PREM 4/100/5, “Professor Keynes’ Memorandum on War Aims”, 13 January 1941. 1941年3月に閣内に閲覧されて公式文書となった。

をチャーチル内閣のために作った。(2) 国家による福祉給付の弊害が予測された上で、個人の創意工夫を阻害させない制度・慣習が追求された。ベヴァリッジの社会保障予算は「健全な会計を維持し、効率性を測定し、節約を励行」(CW27: 225) させるのである。(3) 貧富の差を縮める方向性が両方で合致している⁶。ケインズは消費や投資という総需要の拡大によって、間接的に金利生活者の安楽死を願った。ベヴァリッジも「窮乏は賃金稼得層の内部で――富裕層に触れることなく――所得を再分配することによって、この戦前に廃止し得たはずであった」(Beveridge 1942: 段落 449) と述べる。つまり両者とも、一般的な福祉国家のイメージとは異なり、富者から貧者への直接的な所得再分配を第一目標にしているわけではない。

第2に、その理念が自らの経済分析によく合致し、それを強化することが認識されていたためである。まず有効需要を景気循環の中で平準化し、強化する――有効需要の社会化――観点がある。次に経済のマクロ的把握があり、国民所得推計に基づいている。これは集計された需要と供給の両面が考えられている点や、通常予算(每期均衡)とは別途に「社会保障予算」(中長期で均衡)という新しいバランスシートが考えられている点である。最後に、社会保障によって有効需要が拡大し、それが福祉への原資となるという具合に、社会権と経済システムが相互補完して、拡大好循環になるという望みしさを持つ。

第3に、最も重要だが、ケインズによる正統派経済学からの脱却が、必然的に社会保障体制と結びつく思考形態になっていた点である。ケインズによる革新の1つは、長期と短期の捉え方の逆転である⁷。経済学の本流では長期(=実物=正常)の均衡を重心として、短期(=貨幣=異常)の変動があると認識してきた。この思考法をケインズは逆転させた。「...いつでも有効であるような唯一の長期均衡位置は存在しない。それとは反対に、異なった政策に対応する多数のそのような位置が存在する」(CW 29: 55)。利子率と同様の論法で、労働市場の清算をもたらす賃金率の機能も放棄されている⁸。この発想は、労働市場を長期的には清算する正常賃金率と――組合や法律の力で定まる――現実の賃金率との対立を描く正統的な経済学的思考と対照的である。長期均衡のノルムという発想を持つ限り、最低賃金などの価格介入とは両立しない。ケインズによ

⁶ CW27: 218、ケインズからミードへ、1942.7.1。

⁷ この点は菱山(1993: 99, 105, 127)によって強調された。

⁸ ケインズは実際の行動(他人・他業種との相対賃金)と労働契約(貨幣賃金)によって、実質賃金が労働需給のパラメーター(清算機能)を果たしていないと考えている。CW7: 12-13を見よ。

れば労働市場は有効需要によって総需要や所得が決まった後に、労働供給と労働需要が別々に存在するだけの残余、事後的な舞台である。それは市場というよりも慣行が支配する生活の場である。社会政策によって複数の賃金率が実現するならば、そのうちの1つに国民最低限保障の水準（最低限生存賃金）と両立する賃金率が存在してもよい。しかも金融および財政政策を含む完全雇用政策と、この国民最低限保障の政策はさらに両立しうる。なぜならケインズは呼び水になる公共事業の内容として、社会資本の整備――道路と住宅を筆頭にして、電力・鉄道・湾港の整備や農業の再建――を第一義に置いている。つまり社会共通資本の整備によって、国民生活の向上と産業の効率化に資するのである。こうしてケインズは長い間経済学者を悩ませてきたディレンマを解決したのであった。すなわち社会権と経済システムの両立である。

V 終わりに

ベヴァリッジの側には、社会保障体制を軸として、ケインズ経済学を受け入れる素地が存在した。低賃金による貧困をとりあえず軽視することで、価格介入の必要がない社会保障制度を考案することができた。経済への介入は、市場創造的であり、量的であり、情報の収集と公開という形であった。ケインズの側にも、新しい経済学を軸として、社会保障の理念を受け入れる素地が存在した。短期の位置を人為的に定めることで、長期の趨勢がそれに応じて定まるのであり、長期の一般均衡というノルムが超然として存在するわけではない。そうならば、国民最低限保障という社会権を外部から導入しても、それに合わせた調整と拡大がケインズ経済学の内部で可能である。こうした双方での受入可能性こそ、「福祉国家の合意」をもたらして強固にした理由である。

ケインズ経済学に支持されたベヴァリッジ理念は、社会と経済の対立というディレンマに一定の解決法を与えた。そこには意識的な前提と細心の論理が――福祉国家批判者にも注目すべき形で――パッケージとしてある。まさに両者が貧困と福祉の問題に永続性のある答えを出したのは、必然的であった。

（ベヴァリッジ理念が「積極的自由」/福祉の跳躍台の議論も含んでいること、その理念が戦後どの程度実現したか/しなかったか等は、下記の論文を参照。）
<http://www.econ.ryukoku.ac.jp/aesru/dp/dp.html>（5月からダウンロード可能）