

イギリス新救貧法原理の形成過程に関する研究

矢野 聡

1. はじめに

若き大河内一男がはじめて東京大学経済学部の紀要に発表した論文の題は「政策家としてのマルサス」⁽¹⁾であった。その内容は、イギリスの産業興隆期の過剰人口を一八三四年の新救貧法との関連でとらえようと意図したものであった。この論文についてその後、大河内一男は、次のように述べている。「マルサスに関する問題は、一応そこで断ち切れています。プーア・ローを入念にやろうという意図は中断されないので、その後も文献その他の蒐集はやっていました」。その理由として「一八世紀における『貧民』問題、その中からどうやって近代的な賃労働が作り上げられるのだろうか、それに対して長い歴史を持つプーア・ローはどんな役割を果たすことができたのか、それをやってみたかったのです。つまり、労働力の原資蓄積との関係でプーア・ローやこれに関連する当時の労働政策を検討したかっ

たのです。その大詰めは一八三四年のプーア・ローの改正であり、マルサスはその改正法の思想的指導者だといってよかつたのです^②と述べている。今日、わが国のイギリス救貧法研究の分析は、彼が指摘した当時の水準に比べてだいぶ進んでいる。大河内の新救貧法に関する見解をここで吟味するつもりはないが、戦前の時代における彼の救貧法研究に対する視点の鋭さとその直感の正しさは、輝きを放っている。本稿では、初めに経済史的な分析視点として、大河内一男が把握したマルサスの経済思想をはじめとする救貧法抑制論が新救貧法の原理に連なる思想に与えた影響について、従来におけるわが国の研究水準から分析、考察が不十分であった部分を説明することを目的とする。次に、こうして得られた事実と同じ重要さで分析しなければならないイギリス法における救貧抑制原理と *right to relief* 及び最低生活原理の基礎概念の所在と法的役割の関係、という複雑な諸点について考察を深めたいと考える。

社会政策学の分野におけるイギリス救貧法研究は、一九八六年の大沢真理の業績以降実質的に進んでいないとはいえず、今日でもその重要さを決して失つてはいない。むしろそれどころか、今日の日本における賃労働のあり方と最低生活保障の分析の観点から、原初形態を探るうえで得られるべき知見は豊富であるといつてよいであろう^④。本稿は、多方面からの分析が可能な新救貧法の研究の中から、その原理と呼ばれる考え方が発生した過程を分析することを通じて、イギリス救貧法研究の新たな地平を示すことを目標とした。この視点は、大きく二つに分けられる。一つはワークハウス・テストの原則（院外救済の廃止）と劣等処遇の原則が発生した根拠、および中央集権行政を導く理論的根拠である。そしてもう一つは、大沢真理もこだわった *right to relief* の発生と展開、すなわち法制度に内在する社会保障思想の考察である。特に、この分野で際立った業績といわれるウェップ夫妻の歴史観とその政治性から離れて、当時の救貧抑制と最低生活保障の意味について考察したい^⑤。

2. 新救貧法原理の基礎となつたノッティンガムシャーの改革者たち

一九世紀の新救貧法が行政制度の改革とワークハウス收容によつて近代の貧民処遇、とりわけ労働者階級及び生活困窮者の処遇に与えた影響については、いまさら説明する迄もない。社会保障・社会福祉の歴史を取り扱う教科書にはほぼ必ず紹介され、この分野で新救貧法の原理を知らぬ者はいないといつてよいほどである。一九三四年にまとめられた王立委員会の報告書と、同年に議会で成立した法律の条文によると、この新救貧法の原則は、以下のとおりである。

- (1) 自律的で非効率な救貧法行政を効率化させるために、中央集権的な近代行政制度の下で新しい救貧行政を行う。
- (2) 在宅で給付される院外救済を廃止し、生活に困窮した有能貧民は、ワークハウスに收容する（ワークハウス・テストの原則）。
- (3) ワークハウスの救済の基準は、施設救済に頼らずに最低生活の状態(7)で自活している労働者の生活状態よりも上回つてはいけない（劣等処遇の原則）。

ウェップ夫妻の著述によれば、新救貧法は、当時のイギリスにおいて革命的な立法と呼ばれ、一八三二—一八三四年の王立委員会による議論(6)では、過去において救貧法の運用実態について政府が行つたことのない全国的な調査とその調査結果を基礎にした(7)。しかし、実態に即したとはいえ、当時のロンドンの経済学思想、政治思想とが入り混じつて、恣意的な解釈が入り込む余地を残した。全国の調査も実際に機能していた救貧法行政とは、かけ離れた場合もあり、失業者や労働者の生活水準に関する十分な分析がなされたとは言ひ難かつた(8)。この見解については、その後

イギリスで論争もあったが、今日の学会では事例の取り上げ方、統計処理の方法等に不十分さがあつたことは定説となつて⁹⁾いる。すなわち経済思想では、ジョセフ・タウンゼント (Joseph Townsend) の貧民観¹⁰⁾やマルサス、そしてリカード等の、賃金基金説を唱える経済学者による「貧民抑圧政策」およびこの原理の確立を促す経済思想、また政治思想、法哲学思想にはジェレミー・ベンサム (Jeremy Bentham) があり、ベンサムの弟子によつて救貧法改正が指導されたのは周知の事実である。

この一八三四年報告の原型となつたものが、一八三二年報告であつて、この報告の基調のほとんどを担当したのはベンサマイトであり、オクスフォードの教授であつたナッソウ・シーニア (Nassau Senior) と、ベンサマイトとしてさらに有名なチャドウィック (Edwin Chadwick) の手による。一八三二年報告の概要は、次の通りである。

- (1) エリザベス救貧法は非効率で高くついている。
- (2) 院外救済制度は、怠惰を助長する。
- (3) チャドウィックは、「貧困 (poverty) 者」と「生活困窮 (indigence) 者」を区分した。
- (4) 「生活困窮者」のみが、救済の資格がある。
- (5) 救済に関して、これ以上の金銭の支出はできない、したがつて、ワークハウスによる慈善事業が行われるべきである。
- (6) ワークハウスの状態は、これを選んだ人々の誰もが失望するぐらい厳格でなければならない。そしてこれを行うおうとするワークハウスは、最低の賃金を受給する労働者 (lowest-paid labourer) よりも悪い状態であるべきである。

ナツソウ・シーニアは、報告が事例を収集する前から、彼の持論であつた自由放任主義、救貧行政の是正、そしてスピーナムランド制度など、院外救済の廃止を唱えていた。一方、地方の調査事例から論を進めたチャドウィックの確信に近い主張に深い影響を与えたのは、ニコルズ (George Nicholls) のノッティンガムシャー、サウスウエル地区の救貧行政の実際を基にした思想の表明である。サウスウエルの事例を全国的に紹介したニコルズは、一八二〇年代から王立委員会の注目を集めるような論文及び書簡を多く出してゐた。そこには、彼のオリジナリティではないが、彼独自の用語がちりばめられていた。すなわちサウスウエルは、院外救済の廃止によつて救貧税負担を軽減化し、救済がワークハウス内で行う政策として「非窮乏化 (depauperised)」を提唱してゐた。ワークハウス収容の内容は、最低限の医療と食物の供給のほかは、ほぼ物的援助を与えない、というものであつた。これに伴う「劣等処遇 (less eligibility)」もまた、ニコルズのオリジナリティではないが、彼のこの原則の提唱がチャドウィックを刺激し、あたかも彼が発案して原理となつたように理解された。しかし、これは以下に証明するように、チャドウィックが王立委員会報告においてサウスウエルの成功事例を新救貧法の原則として採用し、これを全国的な仕組みにしたものである。

ところで、先に述べた新救貧法の原則は、それではどのような救貧法行政効率の成功体験による事例から裏付けられたのだろうか。実はこれを教区の成功体験としてアピールしたのは、ノッティンガムシャーの救貧法行政に直接従事した者たちの報告であつた。ウェップ夫妻の著作では詳しく分析されてはいなかったが、イギリス救貧法研究において、「ノッティンガムシャーの改革者」という名称を用いて、新救貧法との影響を強くアピールしたのは、マーシャル (J. D. Marshall) が発表した一九六一年の論文である。¹¹ マーシャルによると、ノッティンガムシャーの改革者として挙げられる代表者の数は四人であり、その筆頭が、ここで紹介したニコルズである。マーシャルの所論に従つ

て、四人の人物と主張した論点について述べてみよう。

ニコルズはよく知られるように、「イギリス救貧法史」を著し、のちにアイルランドに向向いてアイルランド救貧法を創設した救貧法の専門家であり、新救貧法成立後は一八三四年救貧法コミッションナー（P.L.C.）の代表の一人に就任した。ニコルズが救貧行政とかかわりを持つのは、直接的には一八二二年にビーチャー（Reverend J. T. Becher）の要請を受けて、サウスウェル地区の有給貧民監督官になって後であるが、一八一九年に彼はサウスウェルに居住することになった。¹²すでに以前の居住区で貯蓄銀行や教育の仕事を通じて貧困と深くかかわっていたニコルズは、救貧法救済に関して、古くからの居住者が救貧法給付に依存しがちであり、新しく参入した居住者は、たとえ貧しくなっても救済の申請を安易に行わない傾向があることを見抜いた。またニコルズ自身、当時の経済学の造詣が深く、彼の「イギリス救貧法史」にも著しているように、景気変動による失業現象が貧民の困窮を助長しており、一方では従来
の救貧法救済システムが、貧民の怠惰を助長していると述べた。¹³同年から「ノッティンガム・ジャーナル」に掲載された彼の論文は、かつて外国航路の船長としての経歴を有するニコルズの経済理論として紹介された。その内容は次のようなものである。すなわち、賃金は労働者階級の生活状態を規定するものだが、スピーナムランド制度等の救貧法による賃金補助と労働者階級の望ましからざる人口増加は、やがて賃金基金の一部を慈善事業からも調達しなければならなくなる。だがこの理論は、今日からみれば当時マルサス等が唱えていた賃金基金説と人口増大説から影響を受けた程度の学説であり、経済学史的に注目するほどの論点を備えているわけではなかった。マルサスの理論と同様に、ニコルズは、もし救貧法が改革されなければイギリスの労働者の生活は悲惨な状態になり、ひいてはそれが国家の運営基盤を揺るがすという悲観論を唱えた。こうしたマルサスに代表される「憂鬱な科学」としての経済学の視点

の影響は、ほかの三人にも当てはまっただけでなく、イギリスで救貧行政に従事していた当時の厳格な治安判事や貧民監督官の共通の認識であつたと思われる。¹⁴一八二二年にニコルズが出版したパンフレット¹⁵は以下で述べる他の三人が開拓した考えであつたが、一八二四年に下院で開かれた「労働者の賃金に関する特別委員会」に「劣等処遇の原則」の応用として取り上げられた。

次がビーチャーである。聖職者であつた彼は、サウスウエルのワークハウスの建設にかかわり、当時としては画期的な收容構造の斬新的施設の設計を指導した。こうして作つたワークハウスの收容者への、従来に比べた過酷な処遇による効率的行政が、救貧法支出を抑制できることを実証した人物であつた。ビーチャーは、一八一六年以来、四季合同裁判所の議長であり、さらにそれ以前の一八〇二年からサウスウエル地区の教会行政を行つていた。聖職者としてのビーチャーは、一七九三年から救貧法行政に関心を持つようになった。先に述べたようにニコルズをサウスウエルの貧民監督官として迎え入れたのもビーチャーであつた。彼は一八〇六年に「サウスウエルの上院に対する報告」を提出した。その内容は刑務所の改革であつて、嚴罰的であると同様に改革的である、と述べている。今日、マイケル・クインの編纂によつて、この時代にベンサムが行つた救貧法改革の提言について知ることができるが、ビーチャーは明らかにベンサムの所論に強い影響を受けていたものと推測できる。一八一八年に彼はサウスウエル地区で貯蓄銀行 (savings bank) を奨励する責任者として活動した。これは、当時ベンサムが救貧法の改革を唱えるとともに刑務所の改革を唱えたこと、および貯蓄銀行の設立が奨励されたことと、きわめて類似している。¹⁶また当時発表されていたマルサスの「人口論」、一八一七年版においても、この活動が奨励されていた。つまり、ビーチャーは熱心なマルサス主義者であるとともにベンサム主義者でもあつたと思われる。

ビーチャーとニコルズが、救援抑制的救貧法の思想に関して互いに影響を受けあったのは事実である。しかし当初マルサスの「救貧法解体論」にのみしていたビーチャーの議論は、次第に救貧法改革論へと進んでいた。彼の著書、「アンチポーパーリズム（一八二八）」の趣旨は、非効率でしかもそれが恣意的であるような救貧行政の効率化と、施設内收容者の「最低生活」を、自分が所轄するサウスウエル・ワークハウスを通じて改善、効率化できるというものであった。その内容はワークハウス入所を厳格に行うことで、入所者の管理を徹底するとともに、居住者の生活を限りなく「最低」に近づける手段を、出版等を通じてオープンに提供した。さらにワークハウスの收容者の類型化をもとにした抑制政策、会計基準の統一、中央集権化された教区連合方式の推奨、さらには「罪のない貧者」¹⁷のためのコテージ、勤労のための小さな庭、在宅患者の医療診療所、ワークハウス病院、貯蓄銀行、友愛組合、ペニークラブ、自由学校、自由図書館等の奨励を行った。¹⁸ここからもわかるように、「ワークハウス原則」と「劣等処遇原則」の起源となるビーチャーの著作は、貧困が個人の責任であるというような独善的なドグマによつて支配された概念では決してない。いわば、当時の貧民の「最低生活」はどこに置かれるべきか、さらにそれは当時の労働者の賃金とどう異なるのか、について明快に述べたものであった。それはワークハウスの維持を含む、救貧法行政の合理的指南書としての役割を果たしていた。ビーチャーの著作は一八二八年に出版され、また第二版が一八三四年に出版された。前者は收容者に対して比較的厳しくはなかったが、一八三四年の第二版では救援抑制の積極的局面が強調された。¹⁹ビーチャーが著した「アンチポーパーリズム」の全国的反響は大きかった。例えば、クッカム地区のワタレイ (Whateley) は、ビーチャーの方法を採用して、実際救貧税の削減に成功した。マーシャルは、この成功例がチャドウィックのペンサム理論を刺激したと述べている。実際ケンブリッジシャーの多くの牧師がビーチャーの方法を採用した。ビー

チャーは、ニコルズと競うようにこの事実を主張することによって中央に自分の注目を集め、行政能力をアピールしようとしたが、その表現能力はニコルズより劣っていたようである。一方ニコルズは、親交のあったコーウエル (Cowell) を通じて、自己アピールを政府の中央部に印象付けることに成功していた。コーウエルはピール (R. Peel) の友人で、ナッソウ・シーニアとも関係が深かったからだといわれる。マーシャルによれば、ピーチャーは、劣等処遇の彼の思想によって、後に一応イギリス紳士録に名を連ねたが、彼の死亡時には、業績の記事はほとんど取り上げられなかった。後の王立委員会でも、ニコルズ以外のメンバーは、聖職者としてのその厳格性による抑圧が貧民に与えた影響について不当に強調されて、ともすれば誤った視点で評価された。

ピーチャーが「アンチポパーリズム」で具体的に示した収容者の間取り、費用、一週間の食事の内容、障害者や老人、病弱者の取り扱い、収容者の分類、記録の仕方等は細部におよんだ。同時にそれは、居住空間を一点に集中させた、生活困窮者の「最低生活」の具体的基準とその事例を確立した人物として、今日において評価されるべきである。

三人目はルーベ (Reverend Robert Lowe) である。聖職者であったルーベは、ペンガム地区の救貧行政を通じて貧民抑制政策をミッドランド地域においてニコルズよりも早く提唱した人物であった。²⁰ 厳格な気性であったと言われたルーベは、ピーチャーと「アンチポパーシステム」という概念についての起源とひらめきを激しく争った人物であったが、彼の反窮乏システムは、ピーチャーに比べてより救援抑制的で、専らワークハウスの合理性によって、収容の恐怖を助長するという論に立った。だが、知見の重要性に比べて、それを立証するための彼の立論は、粗野で不完全なものであった。²¹ しかし、ニコルズと協同することによって、彼の思想は大きく広められるようになった。マー

シャルによれば、「劣等処遇 (less eligibility) の原則」を提唱したのはルーベであるという。ニコルズは、一八二二年の八月と一〇月にビンガムを訪れ、ルーベと会話を交えた後、劣等処遇による救援抑制策について確信するようになり、その後のサウスウェルにおける政策の基になった。この考え方は、ニコルズによって一八二一年一〇月一三日の新聞「ノッティンガム・ジャーナル」に掲載された。しかし、これ以前の八月一八日の同紙に、ルーベはすでにこの考え方を表明していた。すなわち、「プアハウスをわが労働者階級が恐怖としてみるようにすべきで、その建物の収容者であったことが父から子へと続いてとがめられるようにすべきである」と表明していた²²。実際彼は、一八一八年にビンガム教区で三年の間に教区の貧困者の支出を三分の二に削減した。削減内容は、コテージの賃料の廃止、在宅手当の削減、私生児の引き取りの拒否、そして後にニコルズの主張となるワークハウスの効率的抑制的使用であった。具体的な救援抑制手段とは、生活困窮者に対してはその世帯主にだけ援助を与え、その援助の範囲内で妻や家族を支えてもらう、という方法であった。このやり方は、さすがに一八三三年に補助コミッションナーから批判された。ルーベは厳しい方法を提唱したが、マーシャルによれば、後にピーチャーが行ったようなワークハウス収容の際に男女や家族を分離するとか、雇用や教育を別個にするということはしなかったといわれる。さらに彼の担当した教区では、一八三三年の時点でなお妻や子供に対する在宅援助、すなわち院外救済がおこなわれ、生活に窮した靴下製造機械工の食糧の自給ためのジャガイモ畑も存在していた。

結局ルーベは、劣等処遇の原則を提唱したがそれは不徹底なものであり、その名を救貧法改革者として不朽なものにしたのは、そのアイデアを借りてさらに発展させたニコルズであったといえる。こうして、ノッティンガムシャーによって確立した劣等処遇の原則を理論的に整理して唱え、新救貧法原理として影響を与えた人物は、ニコルズで

あった。この原則を新救貧法に入れ込むのはチャドウィックであるが、ルーベとニコルズによるこのカウンティの経験に裏打ちされた具体的成功事例と、彼らが影響を受けたベンサムやマルサスの思想及び経済学理論なしに、この原則が浮かび上がるはずもなかったのである。

そして四人目がバーネット (Absalom Barnett) である。マーシャルによれば、バーネットは旧救貧法に対する批判の急先鋒であった。彼は聖職者として、「社会的害悪 (social evil)」と救貧法を最小限化するという考えの持ち主であった。バーネットの説によれば、ロンドンで問題になっているような従来の救貧法救済のための地方税負担は、実際はそれほど過重ではなかったこと、むしろ工業化による人口増加と都市流入による貧困層の救済が大きな負担であったことによる。²³ ここから、イギリスにおける教区特有の「よそ者嫌い (xenophobia)」の文化と融合して、当時の経済学に依った、特に外部から流入した貧民抑圧説を提唱することになったと彼は推測する。しかし総体からいえば、今日の新救貧法に関する歴史的な意味におけるバーネットの業績の比率は、前記の三名ほどに顕著ではない。

一八二〇年代のノッティンガムシャーは、イギリスでもっとも工業化された五大地方のうちの一つであった。それは、以前から編み物工業の中心地区として有名で、周辺の地方もまた編み物による製品化の産業で潤っていた。古いレース編みのマニユファクチャー産業は、職人の専門性を必要としたが、それが当時編み機による機械工業に転化し、その機械工場はノッティンガムに集約してきていたのである。さらに機械の動力のもととなる火力としての石炭が付近で産出し、その輸送に運河が用いられるようになると、運河の建設と輸送路の開発によって一層の発展を遂げることになった。こうしてノッティンガムはレース編みと靴下編み工業の中心地となったが、そこに居住していた農業従事者の賃労働者への転化と、他地域から流入した賃労働者によって支えられるその発展は不均衡な、苦痛を伴う現象

をもたらしした。

マーシャルによると、当時この地域に流入した人口は、全国平均を上回り、それは工業地区、農業地区ともに伸びているが、とりわけノッティンガムに人口の多くが集中する、という状況であった。人口増として流入した主役は、農業労働者や自由人であった。しかし、当時の救貧法行政当局者の姿勢は、上記で示したように貧困者に救済抑制的に示された。例えば、一七九五年にパークシャーの治安判事が決定した賃金補助としての救貧法の院外救済給付、いわゆる「スピーナムランド制度」に対しては、合議により即座に採用しないことを決定した。しかし、一九世紀にはいると、スピーナムランド制度による労働賃金補助の影響は徐々に周辺地域におよび、救貧税の制御が薄くなり、この地区でも農業従事者の多い教区から次第に浸透し始めた。²⁵ こうした経緯の下で、救貧法行政に従事する「改革者」たちが、救貧法問題に関する当時の最先端の政治・経済論を応用しつつ、「救済抑制」の実践論に具体化したのである。

3. 法的視点からの救貧法

冒頭で述べたように、これまでのわが国の救貧法及び救貧法史研究は、経済史からみた分析を専らにしている。しかし、新救貧法原理を社会政策的動きとして捉える場合、イギリス救貧法に関する研究も一八三四年法の性格を分析する上で法律学的視点が欠かせない。ここで救貧法を法制史的にとらえ返してみよう。

よく知られているように、イギリス（イングランドとウェールズ）で救貧法が形作られる一六世紀において取り上げなければならぬのは、同じ時期にヘンリー八世で始まり、エリザベス一世の初期に確立した宗教改革、すなわち国

家としてローマ・カトリックからの離反とイギリス国教会の成立を見る必要がある。これ以降、国王および議会による法と同等に併存した道徳的権威および困窮者への援助組織として君臨していた教会による司法的権限は、次第にその効力をなくしていった。プラゲネット（一九五六、邦訳一九五九）の「イギリス法制史」によれば、チューダー王朝の治世のすべてにおいて大臣の職の重要性が高まると同時に、国王評議会の優位性が認められた。これによってヘンリー八世は議会で教会問題を取り上げる、という画期的な決定を行なった。この結果、カトリック教会の財産が没収され、教会法の失効と議会の全能性が樹立された。その後、特に土地及び不動産に関する法においてローマ法の教義を完全に打ち破って、イギリスではコモンローがすべての家族財産の法的基礎となった²⁶。したがってエリザベス救貧法を含む一七世紀以降の法と政治は、イギリス下院とコモンローの連携によって形成されるのである。

ところで、家族および財産に関するコモンローが扱う領域は、当然ながら国王の権限および土地・金銭所有者の法的調停に関わるものであり、言い換えれば支配者と土地所有者、そして富豪な公民を主な対象としていた。こうした法制度の下では、貧民は長い間国王、貴族、土地所有者等の所有物の一部としての地位に甘んじていた。しかし貧民の問題でいえば、一四世紀中葉に大流行した、ペストによる農業労働力の劇的な減少を契機として、イギリスの独自の身分構造の変化が確立する。

救貧法研究の古典の一つであるシュバイニッツ (Karl de Schweinitz 1943) の著作によれば、イギリスにおける社会保障の歴史の端緒は一三四九年に発令されたエドワード三世の「労働者条例 (Statute of Laborers)」である。その歴史的転機は、「ペスト、すなわち黒死病 (Black death)」による人口の急減、及び社会不安である。またこれとは別にエドワード三世の時代は、イギリスとフランスとの間で、いわゆる一〇〇年戦争がおきていた。戦争勃発の原因のひ

とつには、フランドル地方の毛織物工業の利権の獲得もあつたことは有名である。一三四八年のペスト大流行以来、農村人口の減少に直面した当時の地主階級（騎士以上）の多くは、農地を小麦畑から牧場に換えて羊の放牧を行った。一方、フランドル地方の毛織物職人をイギリス本国に迎えることによつて、自国の毛織物産業を振興しようとした。この結果、羊毛の需要と生産量は増加し、イギリスの毛織物工業が興隆する端緒になつたのである。労働者条例の内容は、農業労働者の賃金や職人の賃金を、ペスト流行時以前よりも上回らないように規制するものであつた。だが、実際にはより高価な賃金を目指して、農民が移住し、季節的移動を行ったといわれている。ペストによる農業人口の減少は、イギリス各地で大きな変化を招いた。それまでのイギリスの土地所有は、国王とそれに従う貴族階級との封建的關係によつて成り立っていたが、実際に土地を耕すのはヴィレンと呼ばれる農奴であつた。ヴィレンは土地所有者に縛られて、労働移動することはなかつたが、この事件以降自分の土地から移動することになつたのである。すなわち、農業労働力の不足した地方の地主に、よりよい条件、すなわち農奴の身分から比較的的自由な保障を与えられた小作人 (tenant) として新たに従事するか、または自由労働者として雇用される道を選択するものが現れた。地主たちも、自分のヴィレンを手放すことのないように、小作の条件を緩和し、無償の労役から小額の労賃を与える等の待遇改善を行い始めた。また都市部では新たな職業階層が出現した。主に都市に居住して鍛冶屋や革製品、それに毛織物に従事する、いわゆる職人層という、地主、農民以外の階層が発生した。これらの新しい層は、大工や石工などの旧来の職人と同様に、労働者条例によつて自らの存在を認知されることになつた。

農村および都市における斬新的ではあるが確実な産業構造の変化は、特に貧民に対して急激な生活上の変化を強いた。都市職人層の興隆はプラスの面での変化であつたが、貧民が新たな農業労働者、自作農、ないし自由人および職

人層として、自己の身分を成功裏に形成できたものがいた半面、多くの人々はこの変化に適合できなかった。同時に進行していたのは、「猛々しいハジギ (Valiant Beggars)」と呼ぶ、労働を嫌い怠惰と悪徳に生き、しばしば泥棒や他の不快な行為を行うものの発生であった。労働者条例はこの行為の禁止と彼らへの抑圧をも規定するという、大きな目的も有していた。²⁸ シュヴァイニッツは、この規制こそが「アングロサクソン政府が、以後六〇〇年にわたって経済的困窮の問題に立ち向かう、長く多様な法と制度の始まり」と述べている。²⁹ この労働立法は、価格と賃金の決定、労働契約の順守という複雑な過程を構築して労働市場に介入し、規制しようとした。そしてこの立法を実施するという困難な仕事を担うために、「労働裁判官 (Justice of Labourers)」を設置した。このようにして、救貧法に至る行政制度が形成されたのである。

4. 救貧法行政の確立

ところで、イングランド農村部におけるヴィレンの分解過程、すなわち自由人的農業労働者の形成と自由人の自営農 (ヨーマンリー) 化は、チューダー王朝のころまでにほぼ完結し、イギリス貧民は農奴制から贍本保有制 (copyhold) へと移行する。³⁰ しかし一方では、中世絶対王朝の完成期といわれるエリザベス朝の末期に発生した、急激な産業構造の転換と農業不況による貧民の経済的困窮の問題が深刻化し、したがって新たな立法が必要になった。これがいわゆるエリザベス救貧法である。こうしてみれば、封建身分制の最下級の層のうち、ある者は自由人から土地保有者や独立自営業者として、あるいは職人階級として自立したが、それ以外の多くの人々は、エンクロージャーによって土地から引き離され、さらにこの時期の農業の不作等の要因もあって、生産手段を持たない生活困窮者となった。彼らは、

その個人的性格の良しあしにかかわらず、生きるために浮浪化したのが、中世の絶対主義王権を確立する上で必要な伝統的封建身分に代わる新たな受け皿も整わなかったもので、とりあえずは法整備をもとにした政治的解決が必要となっていた。こうして、貧民の救済と浮浪者の抑圧を共に備えたエリザベス救貧法に至る一六世紀の旧救貧法の諸立法の構築によって、中世の貧民処遇の仕組みが確立するのである。

救貧法という法制度を執行する機構として、治安判事(justice of the peace)の存在が重要となる。プラグネットによれば、大憲章・マグナ・カルタがイギリス国家の形態を規定する法制度および政治体制の基礎となっていた。司法は国王直轄下のウエストミンスターのほか、大多数の陪審(assize)が係争の現地である土地の所在する州で選ばなければならないなかった。したがって、ウエストミンスターから遠いところで裁判を開始できないので、国王は州で陪審の査問を行うため、定期的に受命官(commissioners)を派遣する制度を構築した。この仕組みは、エドワード一世の時代(一二八五年)に、徐々に巡回陪審裁判制度(system of nisi prius)という仕組みとなった。巡回陪審員制度というのは、ウエストミンスターの民事訴訟裁判所で一度訴答を行って争点を決定したら、当該の地方の巡回陪審裁判官の面前で評決を行うことができるというもので、地方の多くはこの制度を採用した。やがて時代を経るとともに巡回陪審裁判制度は拡大し、刑事巡回裁判、在監者釈放のための巡回裁判にも適用された。治安判事制度の成立は、各地区の、主にカントリ・ジェントルマン階層が担った巡回裁判制度の下で、治安の維持がゆだねられたところから出発する。一二世紀終わりごろから彼らは「平和の保持者(keepers of the peace)」と呼ばれたが、その職務内容は主として行政的かつ警察的な性質をもつものであった。¹¹⁾一三四四年になると、二名または三名の各州の名士の階級の者は、国王の授権によって平和の守護者の任に就かなければならないこと、また被疑者を管理するだけでなく、審理す

る権限も認められた。こうして刑事巡回裁判の授權者（裁判官）と彼らは協力して刑事裁判や治安維持の審理、処罰を行った。

そして先ほど述べた労働裁判官と平和の保持者は、一三六一年に「治安判事」という名で一つに統合された。言い換えれば、旧救貧法時代のイギリス司法及び行政は、実質的に一万五〇〇〇あまりに区分された教区と、国王から指名されたおよそ五〇〇〇人の治安判事によって、救貧行政のほかに刑務所や収容所（asylums）の管理が行われていた。治安判事は他の大多数の中世の機関と同じように、大小二種類の会合を開いた。大きな会合は一年に四回開催され、「四季裁判所（quarter sessions）」とよばれた。四季裁判所の下には、「小治安裁判所（petty sessions）」があった。これは四季裁判所への控訴管轄権を持つとともに、チューダー朝以降は多くの裁定法によって、陪審なしで略式裁判を行う権限が与えられた。通常は二名ないしそれ以上の治安判事によって救貧法の裁定や比較的軽微な犯罪の略式裁判が行われたのである。

5. まとめにかえて

ノッティンガムシャーの改革は、主にニコルズの才能による注目を集める手法と宣伝によって、王立委員会をリードしていた中央のペンサム主義者の目にとまり、それが成功例として救貧法改正思想の原理となった。ニコルズの救貧抑制策に追随した教区は、例えばエセックスのスタンフォードリバー、グローチエスターのウエルウィンとユーレイ等がその方式を採用した。しかし、救貧法史研究において、すでにみてきたように、ニコルズのオリジナルな発想や思想的影響が、過大に評価されているという点が指摘できる。極端にいえば、ニコルズはノッティンガムシャーの

仲間が唱えていた理論や方針にヒントを得て、それを自分に引き付けて、サウスウエルで実験したと称し、中央政界にアピールした。ただ会計上の才能があったニコルズは、自身の救貧法史で、就任した一八二二年から二四年の間に、サウスウエルの救貧法経費を劇的に下げたことを誇らしく著述している⁽³²⁾。さらに、この中で新たなサウスウエル・ワークハウスの建設にも触れ、院長とその夫人を求人制によつて採用する、収容時に両性を区分する、さらに高い塀を作つて外界と遮断する、等の施策を描写しているが、厳密に言えば、一八二四年から救援抑制原理に基づいて、後のワークハウスの見本となる巨大で最新のサウスウエル・ワークハウス建築を指揮したのはピーチャーであつた⁽³³⁾。またニコルズは、景気の循環による雇用の変化を見抜いておらず、マーシャルは彼が実験して救貧法支出の削減が実現した時期は、周辺の産業の需要により、雇用の吸収が行われた時期と符合するという研究もある、と述べている。ニコルズは、これ以降サウスウエルから離れ、運河の経営に専念する。したがつてサウスウエル・ワークハウスの場において「反窮乏化」の実験を実際に遂行したのはピーチャーであつた。しかしニコルズは、彼の救貧法史の著作においてもピーチャーの業績を高く評価することはなかつた。結局ノッティンガムシャーの改革において、実質的に最も功績があつたのはピーチャーということになる。しかしこの事例によつて救貧法中央行政の代表としてロンドンのサマセット・ハウスの救貧法コミッションナー (PLC) に選ばれ、活躍したのはニコルズであつた。こうした事実からそのアイデアを応用したニコルズが、自らの正統性を強調するためにピーチャーの新救貧法に与えた功績を不当に評価した、という指摘もある⁽³⁴⁾。しかし、チャドウィックが新救貧法原則としてノッティンガムシャーの事例を取り上げたのは、あくまでもニコルズのコーウエルとの交友を通じてであつた。またニコルズがその後サマセット・ハウスやアイルランドの救貧法行政で活躍できたのは、ノッティンガムシャーの改革者の存在があつたからである。新救貧法の

精神とその行政を、イギリスのみならずアイルランドまで含めて普及したその能力は、ニコルズならではのものといえる。

ここで新救貧法の原則と *right to relief* との関係についてももう一度吟味してみよう。一八世紀までの定住法による慣習法的裁定からすれば、イギリス国内の居住権を得ることと救貧法受給権は連動していた。この概念を、おそらく決定的なまでに明瞭に定義したのは、ベンサムであろう。ベンサムの救貧法に関する書簡は、一九九〇年代までごく一部の者にしか明らかにされていなかった。当時のイギリス指導者のほとんどが影響を受けたであろう、彼の見解は、したがってそれ以前のほとんどの救貧法研究者が検討したくてもできないものであった。ところが今日マイケル・クウィン (Michael Quinn, ed. 2001) が編纂したベンサム書簡集によって、それを知ることができる。ベンサムは *right to relief* つまり救済を受ける権利がイギリスのコモンローから発生するものだとし、その表現を *no man, settlement or no settlement, shall be left to starve* としている。³⁵ それは、定住法による戸籍の確立によって被救済権もまた生じることを意味しており、ギルバート法 (一七八二年) によって導かれるとしているが、これについては、紙幅の関係から別稿で詳しい検討を行う必要がある。しかし、産業革命、アメリカ独立戦争、フランス革命、そして第二次エンクロージャーを含む、この時代の人口の都市化と流動化は、結果として実際の旧救貧法行政の持続を困難にした。³⁶

一八世紀末から一九世紀初頭にかけての救貧法論議における救貧法解体論者の視点でいえば、ジョセフ・タウンゼントは自然科学者の立場から自然法の原理の擁護と適者生存の原理、後に命名された「社会ダーウィニズム」の理論からこれを説き起こした。一方マルサスは人口の不可逆的增加と賃金基金説から、この流れを阻害する制度的仕組みを取り除くという観点で、結果としての「社会ダーウィニズム」にくみし、救貧法解体論を展開した。マルサスによ

る当時の経済学としての社会科学的分析手法は、基本的にリカードウにも継承された。これら救貧法解体論が一方で存在しながら、法哲学者ベンサムは一八世紀の末から彼の論文で、救貧法の不備を指摘しながらも、その存在自体を否定しようとはしなかった。またよく知られた事実であるが、マルサスの「人口論」一八一七年版が発表されて以降数年間は、マルサス理論の徹底化すなわち救貧法解体を図る意見が優勢であったが、その後この思想は一挙に葬り去られて、貧民をめぐる議論の中では有力ではなくなっていく。一方、この時代から労働者の権利を唱えるウィリアム・コベット等は、ワークハウス反対運動の中で、「院外救済の受給の権利」を唱え始める。

とはいえ、後のビクトリア朝時代につながるが、当時の議会に共通して流れていた貧民⇨労働者階級に対する当時の知的エリートの方々は、決して抑圧的なものではない。むしろ労働者階級が、貧困から脱するための手段を積極的に提唱しようという、「期待的思想」であった。この「期待的思想」は、勤勉と節制を基礎とした「自助」と「自由放任」という楽観的概念を背景にしていた。さらに自由放任とは決してドグマチクな経済理論ではなく、むしろそれは効用の事例が唱えられる際の付属物である。当時活発化し始めていた宗教活動による新興中産階級による慈善活動はもちろん、救貧法改正による政策誘導の目標もここにあった。マルサスの理論が実効性を失い、救貧法が有する「怠惰」の側面が、新救貧法の原理に代わる時点でワークハウス收容主義や劣等処遇の原則に転化するのも、これを負の局面であったから、という見方をするのはすべて妥当とはいえないであろう。「自由放任」化が救貧法と慈善事業の両方による社会政策として遂行されるということは、当時の支配階級及び新興中産階級がむしろ積極的に受け入れた。つまり、救援抑制の背後にある思想は、新たに興隆した労働者階級の生活水準向上支援策であり、新救貧法は、その個人的窮乏化抑止策として現れた警告的装置でもあった。言い換えれば、一九世紀の市場の大転換は、社会

政策ないし行政の現実場面において必ずしも「夜警国家」を目標にしたわけではないのである。こうして、生活困窮者へのコモンローの伝統を引き継ぐ *right to relief* の概念は、その後階級闘争が激化する一九世紀のイギリス社会においても一貫して守られ、結果的にプロレタリア暴力革命の緩衝装置として機能することになる。

すでにみたように、ニコルズによる多少の歪曲が指摘されるとはいえ、一九三四年の最終レポートにおける「劣等処遇」を基本にした新救貧法原理の源流は、チャドウィックやニコルズによるものではなく、他のノッティンガムシャーのメンバーによる発案であったことは明らかである。³⁷⁾ これは一八三四年当時の新救貧法行政のベンチマークが、農業地帯であるイギリス南部の賃労働者を意識して形成されたのではなく、むしろ中部の当時最も先進的な工業地域の救貧行政事例を基にした、という性格を持つという意味でもあった。したがってウェップ夫妻やカール・ポラニーの見解等³⁸⁾に見られる、従来の賃金補助制度の浸透と、その反動としての新救貧法の原理との関係は、再検討を含め、さらに詳細な分析へとすすまなければならないと考えている。

またワークハウス原則と劣等処遇の位置づけについても、従来の労働者階級抑圧からの視点の見直しが必要であろう。たとえば「ワークハウス収容の原則」は、初期の近代的賃労働者階級の陶冶の手段として、先に述べた労働者階級の生活水準向上支援策と矛盾するものではない。また、最低の賃金を受給する労働者 (*lowest-paid labourer*) よりも悪い状態とする「劣等処遇の原則」は、貧民の最低生活保障が必要な基本的生活物資、ストックとフローの概念でいえば「フローのみ」の限界を極めた事例が試される施策であった。しかし生存権の観点からすれば、法的規範としての *right to relief* が、新救貧法の施行による過酷な原理の応用という、この極限的施策においてさえ微動だにできなかった事実にごそむしる注目すべきであろう。こうしてイギリス新救貧法形成期の社会政策研究、すなわち、最

低賃金および最低生活保障の分野は、歴史研究を踏まえた新たな視点からの分析が求められているのである。

〈参考文献〉

- Anthony Brundage (1978), *The Making of the New Poor Law 1823-39*, Hutchinson & Co. Ltd.
Anthony Brundage (2002), *The English Poor Laws, 1700-1930*, Palgrave
J. D. Marshall (1968), *The Old Poor Law 1795-1834, Second Edition*, Economic History Society
Lorrie Charlesworth (2010), *Welfare's Forgotten Past A Socio-legal History of the Poor Law*, Routledge
Peter Dunkley (1982), *The Crisis of the Old Poor Law in England 1795-1834: An Interpretive Essay*, Garland Publishing, Inc.
David Eastwood (1994), *Governing Rural England: Tradition and Transformation in Local Government 1780-1840*, Clarendon press・Oxford
David Englander (1998), *Poverty and Poor Law Reform in 19th Century Britain, 1834-1914 From Chadwick to Booth*, Longman
Steven King and Alannah Tomkins (2003), *The Poor in England 1700-1850: An Economy of Makeshifts*, Manchester University Press
William C. Lubenow (1971), *The Politics of Government Growth early Victorian Attitudes Toward State Intervention, 1833-1848*, David & Charles
J. R. Poynter (1967), *Society and Pauperism: English Ideas on Poor Relief 1795-1834*, London: Rought & Kegan Paul

- (1) 大河内一男 (一九三〇)、『政策家としてのマルサス』、『経済学論集』、東京大学経済学部
- (2) 大河内一男 (一九七〇)、『社会政策四十年』、東京大学出版会、一八三—一八四頁
- (3) 大沢真理 (一九八六)、『イギリス社会政策史』、東京大学出版会、なお同書は二〇一〇年、東京大学出版会から復刻版として出版されている。

- (4) この視点での研究として、森下宏美(二〇〇六)、「救貧法改革と古典派経済学」、『経済学研究』、北海道大学、第五六巻 第二号、五一―六二頁、がある。
- (5) 大沢真理(一九八六)、同上書一六頁
- (6) Sidney & Beatrice Webb (1929, reprinted in 1963), *English Poor Law History Part II: the Last Hundred Years*, Frank Cass and Co. Ltd. pp.1-103.
- (7) それまでの救貧法に関する全国調査は、救貧税の統計以外は見当たらなかった。王立委員会は二六名の副委員 (Assistant Commissioner) によって、延べ三万の教区と集落を精力的に調査した。委員会はこの詳細な調査報告を基に、頻繁に委員会を招集し、議論した。
- (8) *Ibid.* pp.82-90.
- (9) 例えばブローグは論文で、一八三四年報告は「全体的に歴史的な価値がないばかりでなく、統計的でないことがにじみ出た代物」であると結論付けている。
- Mark Blaug, *The Poor Law Report Re-examined*, *Journal of Economic History*, 24, pp.229-245.
- (10) ジョセフ・タウンゼントによる救貧法論は、矢野聡(二〇〇六)、「救貧法思想における一八世紀イギリスの政治・経済・法秩序の転換 ―ジョセフ・タウンゼントの A dissertation on the Poor Law について―」、『政経研究』、日本大学政経研究所、四二巻三号、二五九―二八八頁、を参照いただきたい。
- (11) J. D. Marshall (1961), 'The Nottinghamshire Reformers and Their Contribution to the New Poor Law', "The Economic History Review vol. VIII no. 3 April, pp.382-396.
- (12) 当時のニコルズの活動状況については、矢野 聡(二〇一〇)、「新救貧法下のワークハウス ―サウスウェル・ワークハウスの事例―」、『日本法学』、第七六巻第一号、日本大学法学会、二四九―二七八頁、に詳しい。ご参照願いたい。
- (13) G. Nicolls (1888), *History of the English Poor Law*, II, p.242.
- (14) *Ibid.*, p.391.

- (15) George Nicolls, (1822), *Eight Letters on the Management of the Poor*.
- (16) ベンサムの救貧法論については、矢野 聡(二〇〇八)「シエレシー・ベンサムの救貧法思想——旧救貧法から近代社会政策へ——」、『日本法学』、第七四巻一号、日本大学法学会、二七—五三頁、を参照願いたい。
- (17) ビーチャーがいう、孤児や孤老、伴侶を亡くした女性や障害者のことである。
- (18) Reverend J. T. Becher (1828) *The antipauper system: Exemplifying the positive and practical good, rearized by the relievers and the relieved, under the frugal, beneficial, and lawful, administration of the poor laws, prevailing at southwell, and in the neighbouring district; with plans of the southwell workhouse, and of the Thurgarton hundred workhouse; and with instructions for book-keeping*
- (19) Reverend J. T. Becher (一八三四)、前掲書、同書は東京大学総合図書館に所蔵されている。
- (20) *Ibid.*, p.388.
- (21) *Ibid.*, p.388.
- (22) *Ibid.*, p.388.
- (23) 実際、一八一二年—一八三二年まで、ノッティンガムシャーの一人当たり救貧税の納付額は、全国平均よりも低かった。
Ibid., p.385.
- (24) この部分に関して、K. D. M. Snell, *Parish and Belonging Community, Identity and Welfare State in England and Wales 1700-1950*, Cambridge を参考のこと
- (25) 例えば南ノッティンガムシャーの九〇の教区は、子供の数が四人以上の家族について在宅の金銭補助を行っていた。*Ibid.*, p.385.
- (26) プラグネット著、イギリス法研究会訳(一九五九)、『イギリス法制史 総説篇』、東京大学出版会、八〇—八四頁
- (27) Karl de Schweinitz (1943), *England's Road to Social Security*, Pennsylvania Press, Perpetua Edition 1972
- (28) George Nicholls (1898), *A History of the English Poor Law*, vol. 2. London. pp.36-7

(29) Karl de Schweinitz (1943), p.1

(30) プラグネットによれば、このコモンローの存在によって従来あらゆる権利を認められていなかった農奴の身分が自由労働者になるとともに、彼の働く土地において慣習上の財産権を確立していった。コモンローも長い間彼らの権利を認めようとしなかったが、一七世紀初頭になってサー・エドワード・クック (Sir Edward Coke) が膳本所有権の請求を取り上げて、コモンロー裁判所による保護を彼らに対しても広げた。この時期はエリザベス救貧法と重なり、後に旧救貧法にとって重要な役割を果たす定住法の成立にも関連するのである。

(31) 前掲書、三〇四頁

(32) George Nicholls (1898), *ibid.*, pp.233-238.

(33) サウスウェル・ワークハウスの事例による分析は、矢野聡 (二〇一〇)、「新救貧法下のワークハウス——サウスウェル・ワークハウスの事例——」、『日本法学』、第七六巻第二号、日本法学会、二四九—二七八頁、を参照いただきたい。

(34) Anthony Brundage (2002), *The English Poor Laws, 1700-1930*, Palgrave, p.55.

(35) Michael Quinn (ed.) (2001), *The collected works of Jeremy Bentham; Writings on the Poor Laws, Vol. I*, Clarendon Press · Oxford

(36) Lynn Hollen Lees (1998), *The Solidarities of Strangers, The English Poor Laws and the People, 1700-1948*, Cambridge University Press, pp.73-81.

(37) 以下に救貧法に関する王立委員会の一八三四年の報告のうち、その原理に関する部分を原文のまま示す。

[Part II, Section 2]

PRINCIPLE OF LEGISLATION

II. 2. 9

And although we admit that able-bodied persons in the receipt of out-door allowances and partial relief, may be, and in some cases are, placed in a condition less eligible than that of the independent labourer of the lowest class; yet to

イギリス新救貧法原理の形成過程に関する研究 (矢野)

二五 (二五)

persons so situated, relief in a well-regulated workhouse would not be a hardship; and even if it be, in some rare cases, a hardship, it appears from the evidence that it is a hardship to which the good of society requires the applicant to submit. The express or implied ground of his application is, that he is in danger of perishing from want. Requesting to be rescued from that danger out of the property of others, he must accept assistance on the terms, whatever they may be, which the common welfare requires. The bane of all pauper legislation has been the legislating for extreme cases. Every exception, every violation of the general rule to meet a real case of unusual hardship, lets in a whole class of fraudulent cases, by which that rule must in time be destroyed. Where cases of real hardship occur, the remedy must be applied by individual charity, a virtue for which no system of compulsory relief can be or ought to be a substitute.

Copy of the Report Made in 1834 by the Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws

<http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Reports/rptPLC12.html#Part II, Section 2>

より引用。

- (8) Karl Polanyi (1957), *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press.
カール・ポラニー、吉沢ほか訳 (一九七五)、『大転換 — 市場社会の形成と崩壊 —』、東洋経済新報社

※なおこの論文は、二〇一〇年一月三〇日に実施された社会政策学会第一二一回大会（於 愛媛大学）の自由論題・最低生活保障部会における拙者発表「ノッティンガムシャーの改革者たちイギリス新救貧法原理 — ビーチャー、ニコルズとサウスウェル・ワークハウス —」のフルペーパーに加筆修正したものである。