

# 一八三四年イギリス新救貧法再考

矢野 聡

## 1. はじめに

イギリス救貧法は、貧民の救済と保護に関する法律であるとともに、国内行政政策として貧民救済の目的で実行された仕組みとしては世界で最も古い歴史を有している。ビヴァリッジ計画がイギリスで実行されるまでの社会政策における公的扶助をはじめとした「最低生活保障」は、救貧法行政の残滓によって行われていた。新救貧法以来、イギリスの福祉行政およびその施行は、国民扶助法の制定・施行による最終的な廃止・消滅に至るまで、実質的に救貧法が担っていた。それは新救貧法成立とともに労働者階級の側から沸き起こったチャーチスト運動、一九世紀後半の労働者階級による救貧法反対運動や、ウェッブ夫妻を中心としたフェビアン社会主義者による救貧法解体運動など、社会主義イデオロギーの側からの一連のキャンペーンによる政治的な「ゆさぶり」にもかかわらず、生活困窮者を救済

する目的の唯一の国内法として存続し続けたのである。すなわち新救貧法は、それが一八三四年の成立から一九四八年に廃止されるまでの一〇〇年余りの間、イギリス連合王国の公的扶助に関する「基本原理」の一つであり続けた。同時に一方では、宗教活動に伴う慈善組織による貧民に対する個別援助も進み、救貧法が社会サービスの唯一の提供主体とはいえないことは周知の事実でもある。

新救貧法の成立過程については、ブランデージ (Anthony Brundage, 1978) の労作を代表に<sup>(1)</sup>、わが国においてもすでに多くの著作による紹介があり、ここで改めて述べるまでもないが、従来は経済史ないし福祉国家発展史としての性格が強かった。経済史から救貧法、特に院外救済の研究に接近したのは、カール・ポラニー (Karl Polanyi, 1952)<sup>(2)</sup>、ウェップ夫妻 (S and B Webb 1927, 1929)<sup>(3)</sup> やハモンド夫妻 (J and B Hammond's 1911)<sup>(4)</sup> の著作に見られる。彼らの分析視点は院外救済が及ぼした賃金Ⅱ労働による資本主義の影響から、新救貧法成立による福祉国家の成立および労働党による社会主義的国家の形成論に基づいた、多分に政治主義的要素を持った歴史観である。すなわちそれは、改正された救貧法が貧民の私的権利を制約するという影響を与え、一方で中央集権的行政機構が「イギリス福祉国家」の端緒になった、とする発展史観にとらえ方であった。しかし一九六〇年代を過ぎ、同じ経済学領域からもブローグ (Mark Blaug, 1963) による南部農業地域の経済史的<sup>(5)</sup>分析によるウェップ型救貧法史Ⅱ社会主義発展史ないし「福祉国家発展史」への批判が始まった<sup>(6)</sup>。ウェップ夫妻の論拠は、新救貧法が地方行政の改革を通じた中央集権の目的を達成するための手段であり、イングランドおよびウェールズの地方経済の動向に伴う教区救貧行政の運用の違いを無視するとするものであった。さらにイーストウッド (David Eastwood, 1994) は、新救貧法の改革を通じたイギリス地方行政の改革は、決して目的意識的な経過を辿っているわけではないという見方を示した<sup>(7)</sup>。その後はさらに多くの経済学者

によって地方研究を基にした独自の史料や事実の列挙を通じて、ウェットプ夫妻による、新救貧法と救貧法解体論との提示による単純なマルクス主義歴史観である「社会主義的制度発展論」が批判される状態になった。同時に、主に政治・経済からの局面で進化した救貧法史観を、社会保障思想として立体的に研究する姿勢とともに、最近になってようやく救貧法を法学の見地からとらえなおす作業もまた活発になってきた。

一般的に、旧救貧法の仕組みが旧来のように遂行し得なくなるのが学説として定着しているのは一七五〇年代以降である。このころから特に地方の教区 (parish) における救貧法救済支出の増加が問題となってきた。しかし、産業革命の影響が優勢になりはじめた都市部では、農村部ほど大きな問題にならなかった。この救貧法救済支出の増加問題は、当時のイギリス社会の急激な変化と関連していた。すなわち人口の増加、しばしば起こる高い割合の失業、食料の欠乏、飢饉に迫る物価の高騰等と関連した。そして全国一万五〇〇〇の教区にしてみれば、教区内の共同入会地 (commons) および第二次囲い込みの浸透による非囲い込み地の減少、定住戸籍を持つ部外者の生活困窮者を支えるための法的信頼性の動揺というような状況があった。これらを背景として、貧民のために教区は真摯な行政を執行する必要があるにもかかわらず、その救済のための資源はますます枯渇する状況にあった。こうした傾向が実際に現れるのは、一八一五年からである。この年は再起したナポレオンがワテローでイギリス・プロシアを含むヨーロッパ連合軍に惨敗し、イギリスにとってはヨーロッパからの脅威が最終的に遠のいた時期である。しかし、二二年にも及ぶナポレオン戦争でのプレッシャーによるイギリスの孤立政策と反外国主義の浸透は、イギリス全土にスネル (Snell 2006) が述べるような「よそ者嫌い (xenophobia)」の風潮を生み、スピーナムランド制度に代表されるような、定住法の下での低所得労働者に対する救済措置が蔓延し、各教区が院外救済を競争的に支出するような状態になるような

結果を招いた。<sup>(8)</sup> 同時に、一八一五年からイギリス全土で本格的な農業不況が続いた。戦争の終結と同時にヨーロッパ諸外国からの小麦がイギリスに流れ込み、小麦価格の暴落が物価の変動と地代の価格に重大な影響を及ぼし始めた。そこで議会は「穀物法」を制定し、特に地方の農業に関わる土地所有者階級の利害を保護した。<sup>(9)</sup> 穀物法の実施により、国内物価は再び高騰し、経済不況が深刻化することによって多くの勤労者が生活困窮に陥り、それまで専ら中産階級の救貧税負担から語られてきた救貧法に対する改革の問題が、失業者も含む貧困者処遇及びその救済の面からも語られるようになったのである。とくにイギリス南部の地域のこの傾向は顕著に表れた。ハモンド夫妻やウェッブ夫妻による歴史分析に批判的な経済学者のボイヤー (George R. Boyer 1990) とポインター (R. J. Poynter 1969) <sup>(10)</sup> も述べるように、ナポレオン戦争後は、陸と海によるナポレオンの勢力の駆逐で費やされた戦争の経費によって、国内は緊縮財政を余儀なくされた。さらに戦争終結後にヨーロッパから帰還したイギリス陸海軍兵士の国内労働市場への回帰・再需要による労働力の急増は、当時のイギリス国内産業が吸収できる規模ではなく、雇用に至らぬ人々の手当としての失業者の救済の意味からも、救貧法による経費は増大した。さらに大陸諸国の政治経済的な変動とその変化は、ヨーロッパ大陸の戦争に従事した多くのイギリスの兵士に影響を与えざるを得なかった。すなわち、フランス革命後のフランス共和制をはじめとした大陸諸国の統治機構の刷新によって、大陸の多くの諸国が経済、政治および法の改革を積極的に行い、それまで相対的に整備が進んでいたとみられるイギリスの統治システムが「見劣り」するようになった。この結果、知識層を中心として旧来型イギリス政治を見る目が厳しくなったと同時に、帰還した軍人たちによってヨーロッパで醸成されつつあった労働者階級としての自覚を広める役割も果たしたのであった。議会制民主主義の推進を含む政治的な意味からも、国内行政の刷新が乞われていたという点は指摘しなければならない。国内の急

進主義者たちは、ヨーロッパ諸国の中でもドイツおよびイタリア諸国（両国とも当時は統一された国ではなかった）との緩やかな共通の憲法および法制度の整備の連携を模索した。<sup>11</sup> こうした中で開かれた戦後のイギリス議会の財政に関する審議は難航し、放漫な国内財政支出の駆逐に関心が集まっていた。その見直しの中心はいうまでもなく旧救貧法であった。だが、新興の中産階級を代表する都市部の国会議員は、この問題に熱心ではなく、したがって地方の土地所有者を中心とした利害から、救貧法問題が語られることになった。一方、一八一七年からスタージェス・ボーン（Sturges Bourne）委員会で審議されていた救貧法に関する改革については、議会において何の進展もなく停滞していた。

法制史に目を向けると、イギリスの政治的および法律的变化は、この時期におけるヨーロッパ大陸諸国の法律に関する改革の動きが大きな影響を与えていた点を見過ごすことはできない。特にプロシア、フランス、そしてオーストリアの近代法学の興隆がイギリスの知的階級を刺激し、従来のコモン・ローによる法思想及び法律の手続きに対する再考を迫った。<sup>12</sup> 中世および近世を経て存続した教区による宗教による法的支配の名残を持つアプローチから、中央近代国家による国家意思としての行政的アプローチが求められたのである。すでに先に考察したように、<sup>13</sup> 一八世紀の末から四季合同裁判所における定住法の解釈と運用、そしてその緩和傾向は多くの論争を呼んでいた。定住法の規定による生活困窮者の地元の教区への送還手続きは費用がかかるものであったが、多くは近隣の教区間で法廷上の争いとなり、一九世紀になると法定費用も無視できないものになっていった。教唆、法廷費用、証人の調達、巡回費用、生活困窮者のための法廷戦術費用等々で、一判例あたり二〇ポンドを超え、中には五〇ポンドを超えるものもあった。<sup>14</sup> このような状態が、救貧法に関する裁判の増加とともに生じたのである。近隣同士の定住法の係争で勝訴した教区は、

教会の鐘を鳴らした。定住法による生活困窮者の扱いに関する係争例の増加は、結果として教区間の敵対ないし緊張状態を招くことになった。

## 2. 救貧法改正への経緯

こうした救貧法そのものの停滞打破を在野の身で強力に実行したのがジェレミー・ベンサムであった。ベンサムによれば、従来のイギリスが遵守してきたコモン・ローは本質的にすべてが未知の遡及法 (ex post facto) であり、基本的には遠くアングロサクソン族の伝統につながる、旧式のパターンリズム (家父長主義) を基調とした個人の権利を背景に持つ法哲学であるとする。ベンサムは、彼が展望したヨーロッパ大陸の事情を睨みながら近代的中央集権政府による法体系を考慮すれば、新しくコード化した法体系に変えなければならない、とした。しかし、彼はその指針を述べただけであって、実際に新たにコード化した法の具体例を示さなかった。むしろイギリス政府は、この作業を彼にしてもらおうとはしなかった、という表現が正しい。ベンサムは、経済理論による救貧法解体論にはくみせず、法理論によって被救済者の論理を次のように説明した。「もし個人の生活状態が労働その他によって維持できなければ、自身の労働によって生活維持できるものよりも (救済を与えると) みなしうる。そしてその状態の段階が確かめられれば、生活困窮者は自分自身の労働で生活できる人々から、他人の労働によって自分自身の生活を維持する人々としての生活援助を継続的に引き出すことが可能であろう。そして怠惰に属する人々は、それは今日では独立して生活を維持できる財産保有者の中にもいるが、遅かれ早かれ彼らの労働は、生存ギリギリの絶え間ない消費まで、その絶え間ない再生産を拡大し続けるだろう。そしてそれは結局労働する者がいなくなることである<sup>15)</sup>」と述べる。とりわけベン

サムは、一八一七年当時法律上或いは議会において盛んに論議された「救済を受給するにふさわしいもの (deserving)」と、「救済を受給するにふさわしくないもの (undeserving)」との区分論争に、労働の概念を用いて積極的に加わったのである。しかし、ベンサムの論理は救済受給者としての労働者は規定したが、病人、障碍者、身体の弱った老人にまでは及んでいない。一八二四年には議会で「浮浪者に関する法律」<sup>16</sup>が成立し、怠惰で秩序を乱すいわゆる悪人を厳しく規定して、これらのものを救済しないようにした。

ベンサムは救貧法改革、刑法改革の論の一環としてパノプティコン構想を広くアピールし、議会中央の関心を引こうとしたが、当時のイギリス政府はこの意見を容れなかった。パノプティコン構想こそが、ベンサム流の独特な中央集権型行政の構造的理理解を特徴づけるものであった。結局議会有力者に認めてもらう目的での彼の提言は、貴族やオピニオン・リーダーに無視され、意見を容れられなかった彼は、当時の法の権威および議会の代表者への批判という急進主義的な方向に向かった。

貧民と女性に選挙権が与えられたわけではなかったが、「改革」と称する第一回選挙法改正<sup>17</sup>による総選挙後の一八三二年二月に成立したホイッグ党政権によつて、その後のイギリス政治は劇的に変わっていった。たとえば、一八三三年には奴隷貿易が廃止になり、清国(中国)との貿易で個人的取引が解禁となった。またイングランド銀行の専有性が再定義され、新聞広告の規制が緩和された。<sup>18</sup>一八三三年改革法と呼ばれる選挙法改正によつて、特に下院の政治家が自らの存続のために考慮しなければならなかったのは選挙運動にヘゲモニーを握る中産階級、言い換えれば地方税を拠出する人々であった。しかも彼らは通常、経済の動向に関心が深い、ないしほとんどそののみしか関心のない人々でもあった。議会が各地方のこうした人々の利害を考慮した場合、税支出の削減が個々の地方政府による

ばかりでなく、全国的決定機構によるものにするための新たな制度の必要性を顧慮するに到った。こうした背景の中で、一八三二年に救貧法調査委員会が新たに発足することとなった。この委員会には九名の委員が任命された。そのうちの最も重要な二名を挙げれば、ベンサムの影響を受けた法学者で、経済学者でもあったナッソウ・セニア (Nassau Senior) と、ベンサムの弟子で法学者、ジャーナリストのエドウィン・チャドウィック (Edwin Chadwick) である。委員会の最初の仕事は院外救済の経済的影響に関するデータを集めることであった。委員は二種類の証拠集めをした。すなわち、独自の郵送による聞き取り調査、Rural and Town Queries である。これは一八三二年の春のうち全国に郵送された。次に委員会が実際に行った調査は、院外救済が受給者に与える影響についてであった。労働者の勤勉性、習慣、性格、人口の増加、賃金率、農業に利するもの、農業を削減するもの、土地の借り上げと利用の促進について、などの項目であった。この目的を達成するために二六人の補助委員を選任した。補助委員の報告書は一八三三年一月までに完成した。聞き取り調査による結果が、この報告の後に発表された。補助委員による精力的な現地調査により、それ以前の調査結果はそのほとんどが無視された。これを無視し、独自の選定によって大部分にわたって執筆したのはセニアとチャドウィックであった。報告書は、全員参加による統計の客観的な実施と公平な数値による判断というよりは、理念的要素の強い報告であった。彼らが一八三三年に内閣に提出した報告で導いた結論は、失業というものが怠慢な労働によって引き起こされる、というものであった。ちなみに景気循環による構造的な「失業」の形態が認められるのは、一八七〇年代であり、当時の第一線の専門家による認識はこれより以前の低い水準によるものであったことを付け加える必要がある。これはタウンゼント (Joseph Townsend 1786)<sup>19</sup> やマルサス (Thomas Robert Malthus 1803)<sup>20</sup> の理論として一九二〇年代に優勢であったものと同様であった。ちなみにマルサス

は人口の増加が院外救済によって引き起こされる、と論じている。

のちにこれが王立委員会（一八三四王立委員会）の一般報告書に選定された形で採用された。一八三四年三月、委員会がこの一般報告書を印刷、公開した。この報告書は議会報告として全一二巻で埋め尽くされ、何千ページにもわたったものを、数一〇〇頁に要約したものであった。一般報告書は二月二〇日の日付があり、九人に委員による署名<sup>(21)</sup>があつたが、実質の内容に導いたのは、前述のわずか二名であつた。彼らによる独断的な結論は、ウェッブ夫妻の研究によれば、一般報告書の内容は有名を二つの原則で区分した。すなわち第一は中央の救貧委員会が主導する救貧行政による、中央集権かつ効率的行政運用の実施である。第二は貧民救済の対象者は、最低生活を送る労働者の生活よりもさらに低くなければならないという、「劣等処遇の原則」である。そして第三は、院外救済の実態が労働や産業に悪い影響を与えており、廃止されるべきもの、したがって教区連合にワークハウスを建設し、有能貧民を収容する、という内容であつた。<sup>(22)</sup>

### 3. 新救貧法の成立と内容

新救貧法の成立をめぐる政治・経済的状況の分析、紹介は、経済思想史の視点からわが国でもおこなわれている。しかし、正文としての新救貧法の内容の丁寧な紹介に従つてこの法律的特徴点を指摘したものは、今日にいたるまで見当たらない。<sup>(23)</sup>この理由は、そもそもウェッブ夫妻が同法の解説を丁寧に行っていないことにその原因があると考えられる。周知のように、すでにフェビアン協会の広告塔としての位置を占めていたウェッブ夫妻が行つた救貧法史研究は、ビアトリス・ウェッブが一九〇五年に設立された当時の救貧法に関する王立委員会少数派の立場を正当化する

ための政治的な動機づけがあった。このため、新救貧法の解説の部分では救貧法成立の前提となった「救貧法委員会報告書」の内容がことさらに強調されたことが第一の要因であろうと考えられる。救貧法を政策史として分析・解明することによって新救貧法については法そのものの研究よりも、成立に至る報告書の解説に比重を置いたのである。ピアトリス・ウェツブにしてみれば、法改正以前の報告書こそが重要なのであった。第二はウェツブ夫妻の救貧法研究アプローチの限界でもあるが、法律家からの視点による歴史研究に造詣がなく、また関心を持たなかったことが挙げられよう。ウェツブ夫妻から後のイギリスおよび我が国の研究者たちはウェツブ夫妻の詳細かつ入念な著作からの影響で、この方法による新救貧法の研究手法を踏襲していたのだと考えることができる。そうであるならば、ウェツブ夫妻の著述方法から自由な表現とはどのようなものになるであろう。それはウェツブ夫妻からはるか以前の、一九世紀にまさに救貧法委員会の当事者の一人として活躍したニコルズが著した救貧法史から、直接に新救貧法のダイジェストを引用するのが正しいであろう。ニコルズの著作から新救貧法の立法に至る経緯を見てみよう。<sup>24</sup> 新救貧法報告は内閣において一八三四年二月二〇日に署名された。時を経ず、三月一七日に救貧法改正法案が閣議によって検討され、スタージェス・ポーンとナツソウ・セニアの両名が内閣に報告書の説明を行っている。慎重な法案作成の過程を経て閣議決定の後、四月一七日に財務大臣であるオルソープ (Lord Althorp) 卿によって下院で最初の趣旨説明がなされた。こうして国会に提出された救貧法改正 (新救貧法) 案は、議会によっておおむね好意的に受けとめられた。五月九日、第二読会の後に評決が行われ、法案は賛成二九九、反対二〇の圧倒的な差で可決された。<sup>25</sup> 第三読会は七月一日に行われ、賛成が一八七票、反対が五〇票であった。なおこの議決で、新救貧法の内容は五年間の時限立法となった。論議の中心は、中央の救貧法委員会による権限の集中を恐れる意見が次第に強くなってきたことであった。

これを受けて、審議にあたって法案は修正されていった。七月二日に法案は下院の審議が終了し、上院に回されたが、グレイ (Charles Grey, 2nd Earl Grey) 内閣ではアイルランド威圧法の審議で紛糾しており、上院第二読会が二日にまでずれ込んだ。そしてこの期間に内閣がグレイからメルボーン (Melbourne) 卿に代わったので、上院で法案趣旨説明を行ったのは後任の財務大臣であるブルーアム (Lord Brougham) 卿であった。また応援演説はウェリントン公爵 (Duke of Wellington) が行った。第二読会での法案表決では上院の七六名が賛成、一三名が反対という大差で議決された。法案は七月二七日に委員会の審議にかけられた。その内容は救貧法委員会の権限に関するものと、非摘出子条項についてであった。八月八日に法案の第三読会が行われ、修正事項とともに下院に送られた。こうして八月一四日に、新救貧法は正式に成立したのである。

一八三四年に成立した新救貧法、正式には「イングランドとウェールズの貧困者に関連した法律の修正およびより良い行政のための法律」の内容は、全部で一〇九条から構成されている。<sup>(26)</sup>一読すると、旧来の法文の構成と異なり、今日の法の条項が有する官僚主義的かつ決定的な印象を持っている点の特徴といえる。法律の構文は明らかに旧来の法体系とは異なる装いということができ、選挙法改正以後、ヨーロッパ大陸諸国による立法形式の影響も受けて、イギリス立法形態も本格的な近代化の様相を呈してきたと理解できる。

内容について見てみよう。新救貧法の第一条から第一二条までは、救貧法委員 (Poor Law Commissioners) について書かれている。すなわち国王は三名の中央救貧委員会委員を任命または解任することができることである。これは中央政府の権限に準じるものを有しており、委員会の任命および解任事項は内務大臣に報告する役割が与えられている。五条までは記録の作成と毎年一回國務院に報告するという、疑似政府的な救貧法委員の権限が規定されている。第七

条ではこの法律の遂行の目的で、九名の補助委員が任命または解任されることが規定されている。第九条ではこの委員及び副委員は、ロンドン及び各地方において必要と思われる職員を有給で任命できることが規定されている。一二条では、この補助委員が委員の委任を受けて実務の遂行上、委員の権限を持つことができること、さらに救貧法関係について大きな権限を得ることができる、とされている。救貧法委員及び補助委員の権限についての条項はこの後も続く(第一四条から二〇条)。第二二条から三〇条までは教区連合によるワークハウスの維持費用、建設費用、借入等及びギルバート法等、既存の法律との調整に関する条項である。三一条から三七条までは、教区連合設立促進のための各種の規定、手続きを述べている。そして三八条から四一条までは、教区連合の推進によって新たな救貧法行政を中心的に担うことになる「貧民保護官 (poor law guardians for union) の役割と、従来救貧法行政に大きな影響力を持っていた治安判事についての規定である。単一の教区の時代に有していた治安判事の権限は、新たな保護官のものになること、しかし保護官の行動は教区会の決定によること、また保護官は財産を保持する富裕な人々から選挙によって選ばれること、等が規定されている。第四二条から四五条はワークハウス収容者の管理規制と治安判事の行政立ち入り審査権等について規定している。四六条から四八条は委員会による有給行政職員を雇用できる規定、貧民監督官、ワークハウスの所長、教区の有給事務職員等についての規定である。四九条から五一条は有給行政職員についての既存の法律との調整について、五二条は有能貧民に対する給付決定の際の基準について述べている。すなわち救貧法委員会の権限として、有能貧民に対する院外救済の受給を行わない理由について説明するようにした。五三条、五四条はウィリアム・ヤング法の廃止(すなわち貧民監督官および治安判事の職務の制限)、新設の保護官の職務、そして緊急の場合及び医療ニーズが生じた場合に治安判事が対応できる(現物給付のみ)ことについて規定している。五五条五六

条及び五七条はワークハウス収容者は定住法に規定された妻および一六歳未満の児童（視力障害者や言語障害者は除く）の救済登録を行うこと、また非摘出子であろうと一六歳までは父とみなす男子が生活を支えることとしたのであると規定した。五八条と五九条は、委員会による救済は借入金により行われることとした。六〇条は軍人の家族の救済規定を定めた。六一条は従来治安判事が長く有していた児童の徒弟奉公先に決定権が、委員会に移ることを認めた。六二条と六三条は委員会の認可のもとに教区会が貧困者に対する貸付（五年ローン）及び財務省へのこの目的での借り入れについて規定している。六四条から六八条は、定住戸籍による職業あつせんや徒弟奉公の禁止、船の労働あつせんの禁止を規定した。六九条から七一条は、非摘出子の母および推定される父への信頼度に関する規定であり、続く七二条から七六条までは非摘出子の養育を貧民監督官が四季合同裁判所による裁定で養育させる権限を持つというものである。貧民監督官側が敗訴した場合、公判の費用は負担する、という内容である。七七条は、貧民の救済に関する行政に関連した条項で、救済法救済費用は私的利益のためにこれを用いてはならず、もしこれが行われた場合五ポンド以下の過料とする、と規定している。七八条は治安判事の裁定により、家族の規定が行われることを述べている。七九条から八四条までは教区から再移動する際は、現教区に二日以上以上の居住証明が必要なこと、貧民監督官は定住戸籍の確認と元の居住区へ移りたいのであれば便宜供与を図ることを規定している。八五条は救済税のほか基金や慈善金の募集を行うべきことを述べている。八六条はギルバート法において示された広告収入、債権等の追求は継続されること、委員会への手紙は切手が不要なことなどを述べている。八九条と九〇条は貧民救済以外の使途のために費用を使わないことを定めている。九一条から九四条はワークハウス内での飲酒の禁止で、違反した場合は一〇ポンドの過料となる。九五条から九七条は、保護官や法令を順守しない貧民監督官や官吏には五ポンドの過料が科せら

れることを定めた。また不正に給付を行った場合は二〇ポンドの過料とした。九八条は規則に従わない人物への罰金について定めた。九九条から一〇二条までは罰金や財産没収による金品は売却が可能なことを述べている。一〇三条と一〇四条は治安判事による四季合同裁判が、もし一四日のうちに不服申し立てが行われた場合には、四ヶ月のうちにこれを処理しなければならないことを規定している。一〇五条から一〇八条までは裁判が上級審事後送りの状態となり、最終的に判決が最高裁判所で破棄ないし却下された場合のことを規定している。そして最終の条項(一〇九条)は、附則として修正ないし廃止の事項を定めたものである<sup>27</sup>。

#### 4. 新救貧法の評価とその影響

新救貧法の施行によって、とりわけ大きな変化が生じたのは地方自治行政であった。これによって単独の教区が長い間有していた貧民に貧困救済を与える権限が消滅した。教区は連合教区という新たな行政区によって選挙で選任された貧民保護官 (poor law guardian) に権限をゆだねられ、教区が単独で行うのは、土地法裁判官と共同で行われる救貧法救済の裁定を監督するだけであった。新救貧法以前の古いタイプの自治法人はその財源の根拠を失い、選挙によって選ばれる新しい一部事務組合へと移った。このことは、救貧行政が地方の経済的な問題に由来する法的課題を個々の場面で解決する仕組みから、貧困問題を国家の機関が行政機構を通じて解決しようとする近代的行政構造へと、明らかに移行したことを示す。同時に、その査定について大きな権限を有していた治安判事は、申請時の状況において現物を給付すること、および医療的措置を行う、という命令のみに大幅に制限された(第五四条)。さらに、救貧法の特徴であった雇用の斡旋と孤児および貧困児童に対する徒弟奉公を根拠付けるための定住戸籍証明書発行の廃止で

あつた(六四条、六五条)。これはすでに一八〇二年に児童の労働保護規定が行われ、児童労働の取り扱いが救貧法行政から離れていたことに起因している。<sup>28)</sup>しかし、六四条から六八条の条項では、定住法そのものは廃止されなかったことが重要である。また、第五二条において有能貧民の院外救済を完全に廃止することを規定したわけではない、ということも付け加える必要がある。院外救済の禁止は、一八四四年一月二二日の「院外救済禁止令」という通達によつて実施されたのである。<sup>29)</sup>

こうして救貧法のコモン・ロー的要素が制度の制約条件からも明瞭になり、国内行政法への実質的転化が推進されるようになったといえる。救貧法の効力そのものの中でさらに重要と思われるのは、ワークハウス収容者の処遇についてであつた。旧救貧法の時代から、教区連合に基づくワークハウスの建設は順次進められてはいたが、収容者は院外救済の対象者と同様に無能貧民(non-able bodied poor)に対する施設でもあつた。彼らは言うまでもなく、後の社会福祉サービスの対象でもあつたが、教区連合による政策でワークハウスに課せられた新たな課題は、有能貧民(able bodied poor)に対するもので、これは劣等処遇策の実施の一環でもあつた。しかし、ここから社会福祉サービスが範圍としてきた社会福祉対象者の処遇の概念が不明瞭となつた。法の内容からも明らかなように、旧救貧法に比べて新救貧法は有能貧民を中心とした「労働政策」の一面を強調する一方、福祉政策の側面が不明瞭な形となつたのである。

ところで、新救貧法の成立についてイギリスの政府と議会在とりわけ丁寧な対応をしたには、いくつかの理由が考えられる。ひとつには、当時から広まつたヨーロッパ大陸譲りの労働者階級による労働組合運動の、実力行使の勃発への恐れである。現に一八三〇年夏から三一年冬にかけて、ケントから発生しイングランド南部、東部、そしてミッドランドへと飛び火したスウィング一揆(Swing riots)が勃発し、拡大した。これは初期段階における近代都市以外

の、地方で就労していた萌芽的労働者階級による機械化反対に端を発した扇動的な破壊活動であり、同時に日頃の生活に不満を持っていた農業労働者による反乱であった。イングランド各地に発生した、新たなタイプの社会の安定を揺るがす破壊的な運動は、政府や議会にとつて常に貧困問題を内包しているという要素を突きつけるに充分であった<sup>30</sup>。そしてもうひとつは旧救貧法によって守られ、ギルバート法やヤング法によってその権利を拡大していた貧困者の *right to relief* の措置を、院外救済拡大およびスピーナムランドランド制度に至つては賃金補助の性格から救済抑制的なものに転換する、というものである。当然ながらこの方針は当時の理想主義者の一部や興隆してきた労働者階級の利害にはそむくと考えられた。結局、成立した新救貧法は、それを見越したかのように労働者階級からの反対に遭遇した。この反対運動は、後に有名なチャーチスト運動 (一八三九—一八五一年) として、全国的に拡大する。新救貧法反対勢力のうち、近代的労働者階級として成熟しきれなかった労働者階級以外のグループとはどのようなものだろうか。その主役として登場するのは、当時の急進主義運動に理解を示す様々な知的階級である。たとえば当時から指導者の政治判断に大きな影響を与えていた主要な新聞である「ザ・タイムズ」は、新救貧法及びその体制にはじめから強力な反対の論陣を張った。この意見を政治的に代表するオピニオン・リーダーの構成員は、必ずしも政治的には「進歩派」に属するものばかりではなかった。たとえばホイッグ党員、急進主義者、オーエン主義者、キリスト教福音主義者、そして家父長的な思想のトーリー党員などであった<sup>31</sup>。新救貧法体制の確立から、強力な実施へと移行する際に生じた高揚と大きな軋轢、特にイギリス北部で展開した反救貧法運動の高まりにもかかわらず、新救貧法の成立、施行を強力に支持し、実施したイギリス政府及び議会は中央集権的な救貧法委員会による国内行政法的な統治方式を、その後変更することはなかった。

## 5. まとめにかえて

本稿の目的に沿って、新救貧法体制を法学的な視点から要約してみよう。一九世紀のはじめから次第に求められるようになったイギリス法曹界における法の統一性と平等性への要求は、旧法の撤廃および新救貧法の成立において救貧法・定住法と教区行政および治安判事の権限の制限により、ある程度実現したといえることができる。見方を変えれば、新救貧法は産業革命によって変容する新たな労働市場への対処という中央政府が担わなければならない労働者の賃金と貧民救済との区分の明瞭化という明快な意思を持っていたといえる。しかし、当時の経済理論を優先する思想によつて、賃金に関する需要と供給との法的な規定が比較的明瞭になったのに比べ、公的扶助としての実定法上の位置づけはなされないままであった。したがって結論的に言えば一八三四年新救貧法は、厳密な意味で法実証主義と呼ぶるものではなかった。確かにベンサムによつて導かれた近代的法実証主義の一つとしてみることで、功利主義的法学は、それまでの救貧法の対象者に向けられた視点である怠惰で思慮分別の浅い貧困者<sup>II</sup>労働者階級を、勤勉で思慮深いものに変えるという楽観的な目的を内包していた。功利主義による「幸福の計算」は、生活困窮者がワークハウスに收容されることで飢餓により死亡しない、という結果を与える。これは法理論上、功利主義者が明確に否定した道徳主義や理想主義ではない。生活困窮者はこの状態であるから、ただワークハウスに收容される、ということになったのである。新救貧法は、功利主義法学の影響を多分に受け継いだナッソウ・セニアやエドウィン・チャドウィックによつてベンサム主義的意図を以て不十分かつ緊急の形で成立したといえる。だが先に述べたように法的観点からすれば、救貧の機構や行政形態そのものに目を見張るほどの大胆な改革の内容が準備されていたわけではない。

むしろ、それまで主流であった救貧法の人道主義化による規範的法解釈を排し、法律の中に功利主義という第三者的評価の手段を導入して、それが次第に行政的枠組みの中に実現したとみてよい。つまり一八三四年を以て救貧法(及び定住法)は、それまでの法解釈であったコモン・ローによる伝統を完全に放棄し国内行政法という実定法へ進む契機となったと考えてもよい。すなわち、新救貧法成立以降、時代が進むにつれて貧民処遇についての法的理解は、歴史的かつ権威主義的な法解釈が次第に疎んじられるようになり、代わりに功利主義哲学の衣をまとったが、必ずしも十分な完成体とは言い難い法実証主義が台頭し、法と政治を分離する作用を果たした。そのもつとも代表的見解は、イギリスの救貧法体制は救貧税という地方税納税者の拠出によって財源が成り立っているという事実が重視された(租税の貢献度によって貧民保護官選出のための投票の権利を複数票にわたって有することができる)ことに現れている。これを功利主義から捉えると、全国で多数を構成する地方税(救貧税)納税者の利害の最大化のためには、支出の合理化が追及されなければならない、という論理が貫かれたのである。彼らが求める「幸福の計算」を実現する手段のため、教区内で定住戸籍を有する生活困窮者の救済について徹底的な「合理化」が行われた。この帰結として準備されたものが「ワークハウス入所原則」及び「劣等処遇の原則」であった。しかし、先に述べたように、この原則を打ち出し、明瞭な形で読み取れるのは新救貧法の条項ではなく、法案が成立する直前に発表された王立委員会的一般報告書であった。したがって、特にこの報告の大部分について発案し、しかも手を入れたといわれるチャドウィックに至っては、議会の法案審議や成立過程に積極的に加わったり、呼び出されるなどの役割を果たしているわけではない。イギリス特有の身分と名声からかけ離れていたチャドウィックは、法案の成立過程をただ傍観するのみであった。<sup>32</sup>この理由から、報告書に示された救貧法改正の三原則は救貧法そのものの法律内容に厳密に規定されたわけではなかつ

た。この理由もあって、その後の統一的救貧行政による「締め付け」にもかかわらず、三原則の遂行が二〇世紀の最後を迎えるまで徹底して行われたとは決していえなかった。特に地方の旧教区行政による独自の救済の伝統を色濃く残す地域においてにおいて、この原則が貫かれたとはいえない。したがって結果として法制度や経済理論に大きな影響を与えた功利主義哲学が、新救貧法の行政で実際十分に理解され、かつイギリス国内行政法へと発展したとは、必ずしも言えない。イギリスの貧民救済における長い歴史は、院外救済をはじめとする個別処遇の分野で旧来の援助方式のスタイルを完全に変えるまでには至らなかったのである。

さらに付け加えなければならないのは、この時期の救貧法をはじめとした地方行政および自治機構の変革が、上記で述べた法思想及び政治経済の動きやその要因のみによって語れるものではないということである。貧民救済の諸活動は、一方の公的制度の発達かむしろそれ以上に、制度改革と自由な様式で同様に民間による社会改良を促進する要因が存在した。これは主に宗教活動に起因するもので、貧困者への個別援助のほかには障害者、高齢者援助、病院、裕福な子弟を対象とした学校、大学の活動等がこれにあたる。こうしてみればイギリスにおいてその後の産業化とともに変化する貧困への対処が、新救貧法の装置によってあらかじめ完成したとはいえない。後の歴史に示すように、政府は労働政策および賃金政策、言い換えれば労働者のモラルと生活態度の向上を意図した社会政策が、次第に貧困対策すなわち公的扶助と、福祉対策すなわち施設処遇について法改正と処遇向上を中心に再構築を迫られていく。イギリス救貧法の国内行政法への転化はこのような結果を招きながら、一九世紀後半のビクトリア全盛期において、その役割が試されるのである。

参考文献

- George R. Boyer (1990) *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge University Press
- K.D.M. Snell (2006), *Parish and Belonging Community, Identity, and Welfare in England and Wales*, Cambridge University Press
- Arthur Burns and Joanna Inns (ed.) (2003), *Rethinking the Age of Reform: Britain 1780-1850*, Past and Present Publications, Cambridge University Press,
- Lorie Charlesworth (2010), *Welfare's Forgotten Past A Socio-legal History of the Poor Law*, Routledge
- (1) Anthony Brundage (1978), *The Making of the New Poor Law The Politics of inquiry, enactment and implementation, 1832-39*, Hutchinson of London
- (2) 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
- (3) Sidney and Beatrice Webb, *English Local Government: English Poor Law History: Part 1, The old Poor Law*, London, 1927
- Part 2, The last hundred years*, 2 vols. London, 1929.
- (4) J and B. Hammond (1911), *The Village Labourer 1760-1832*, London, Longman
- (5) Mark Blaug (1963), *The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New, The Journal of Economic History*, vol. x x III. June 1963. pp.154-184
- (9) この間の経緯を自らの著書で最も簡潔にまとめているのはポーターである。
- George R. Boyer (1990) *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Cambridge University Press
- (7) David Eastwood (1994) *Governing rural England: tradition and transformation in local government 1780-1840*, New

York: Oxford university press.

- (8) K.D.M. Snell (2006), *Parish and Belonging Community, Identity, and Welfare in England and Wales*, Cambridge University Press p.65.
- (9) 同法は一八四六年に廃止されるまで続いた。
- (10) R.J.Poynter (1969), *Society and Pauperism (1969): English Ideas on Poor Relief, 1795-1834*, Routledge & Kegan Paul PLC; 1st Edition. Series: Studies in social history.
- (11) Arthur Burns and Joanna Innes (ed.) (2003), *ibid.* p.316.
- (12) Michael Lobban (2003), 'Old wine in new bottles: the concept and practice of law reform, c. 1780-1830', Arthur Burns and Joanna Innes (ed.) *Rethinking the Age of Reform: Britain 1780-1850*, Cambridge University Press, p.117.
- (13) 矢野聡 (二〇一三) 「イギリス救貧法における right to relief の形成過程」日本法學第七十八巻第二号 二七—五四頁
- (14) K.D.M. Snell (2006), *ibid.* p.66.
- (15) M. Quinn (ed.) (2001), *The Collected Works of Jeremy Bentham; Writings on the Poor Laws, Vol. I*, Clarendon Press: Oxford, p.39.
- (16) 1824. Vagrant Act. 5 George IV. cap. 83.
- (17) Great Reform act of 1832
- (18) Arthur Burns and Joanna Innes (ed.) (2003), *Rethinking the Age of Reform: Britain 1780-1850*, Past and Present Publications, Cambridge University Press, p.47.
- (19) Foreword by Ashley Montagu Afterword by Mark Neuman (1971), Joseph Townsend (1786), *A Dissertation on the Poor Laws: by a Well-Wisher to Mankind*, University of California Press, Berkeley,
- (20) Thomas Robert Malthus (1803), *An Essay on the Principle of Population*, as it affects the future improvement of society, with remarks on the speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet and other writers.

- (21) Sidney and Beatrice Webb (1929), *English Local Government: English Poor Law History: Part 2, The last hundred years*, vol II, p.56.
- (22) *Ibid.*, p.57-69.
- (23) たとえば、檉原朗 (一九七八) 「イギリス救貧法の史的研究Ⅰ」では法の条項の解説も行われず、「一一〇条もの長いくどくどとした」条文である、と述べているにすぎない。
- 檉原朗 (一九七八) 「イギリス救貧法の史的研究Ⅰ」法律文化社、一四九頁
- 伊部英男 (一九七九) 「イギリス救貧法成立史論」においても、タイトルは本法の解説書にも近いものにもかかわらず、わずか三ページ半の扱いでしかない。条項の解説も六九条以降は行われていない。
- 伊部英男 (一九七九) 「イギリス救貧法成立史論」、至誠堂、二〇三―二〇六頁
- 大沢真理の表記も、前者よりは詳細だが、逐条の解説ではなく、さらにまとめようとする内容が他者への理解を考慮しないほど難解である。
- 大沢真理 (一九八六)、「イギリス社会政策史 救貧法と福祉国家」東京大学出版社 八四―九二頁
- (24) Sir George Nicholls (1898), *A History of the English Poor Law, Volume II (AD 1714 to 1853)*, London: P. S. King & Son, pp262-
- (25) ニコルズによると、法案反対者の反対理由は、この法案が憲法の制定に向かう恐れがあること、また中央委員会が保有する権限が強いことであった。法案反対者は、ロンドン選出議員によって占められていた。*Ibid.*, p.266.
- (26) <http://www.workhouses.org.uk/poorlaw/1834act.shtml> 1834Poor Law Amendment Act (full text)
- (27) Sir George Nicholls (1898) *ibid.*, pp272-281
- (28) 1802. 42 George III. cap. 73. ちなみにこの法律は、教区徒弟の保護をうたい、近代工場法の端緒とされている。
- (29) Simon Deakin and Frank Wilkinson (2005) *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford University Press, p.136

- (30) Anthony Brundage (2002) *The English Poor Laws 1700-1930*, Palgrave, pp.57-60.
- (31) Arthur Burns and Joanna Inns (ed.) (2003), *ibid.* p.49.
- (32) アンソニー・ブランデイジ著、廣重準四郎・藤井徹訳 (二〇〇二)、「エドウィン・チャドウィック 福祉国家の開拓者」、ナカニシヤ出版、四四―四八頁

