

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

——「救貧法改革を巡るウィックの改革戦略と

エドウィン・チャドウィックの改革構想」とを対比して——

澤 田 庸 三

- 1、はじめに
- 2、ウィック政権の「改革戦略」
 - (1) ウィック政権の基本政策
 - (2) 救貧法を巡る問題状況
 - (3) 救貧法改革をモデルとしたウィックの「改革戦略」の構築過程
 - (1) 王立調査委員会
 - (2) 一八三四年の救貧法調査報告——チャドウィックの改革構想との対比
 - (3) 一八三四年の改正救貧法の法案作成と議会審議
 - (4) 中央救貧法委員会の人事
 - (5) 地方のガーディアン的人事と戸外救済の緩和
- 3、おわりに——「諸改革」に関する一視点について

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

1、はじめに

一九世紀前半のイギリスの救貧法改革・公衆衛生改革などいわゆる「諸改革」は、「すぐれて中流階級の経済的利害にかかわる改革」とか「ブルジョワ自由主義の倫理観」に係わる改革として扱われつつも「伝統的な貴族・ジェントリーの政治的支配をむしろ強化したたのが実際であった」と描かれている⁽¹⁾。かくあれば、すぐれて伝統的階級に係わる改革とすべきであろう。しかし、このような叙述がなされているには、かかる改革が、産業資本の経済利害とか従来用語による資本蓄積様式と経済政策との関連の問題に還元できないことの証左であると考えられるだけでなく、救貧法改革をブルジョアの倫理にかなった「レッセフェールの改革」とし、実際同一の文脈にある公衆衛生法を「国家干渉」に注目し、「もう一つの自由主義改革」として、理念的二元論に還元することも困難であるとも考えられる。これらの「自由主義」的改革＝救貧法、工場法、公衆衛生法等の諸改革は、我が国の政治・行政史の研究領域でも関心が持たれ、しかもイギリスにおける「一九世紀の行政革命論争」の影響を受けて、諸改革は、「自由放任と国家干渉は単に並列的に捉えられるべきではなく、両者の相互補完的な同一性が見落とされてはならないこと、またそれゆえ自由放任の傾向が軽視せられるべきではないこと、さらには中央集権化の傾向に抗して地方自治の伝統が根強く存続したことなど」と論じられるにいたっている⁽⁵⁾。以上のは、一九世紀イギリスの「諸改革」を経済的な利害関係に還元したり、また改革における「行政革命」とベンサム主義の影響を重視するだけでは、不十分で、当時の伝統的支配階級の支配基盤たる「パターナルな支配秩序維持」のために、主としてウィッグ政権による「改革」の「能動的受容」の姿勢ないし政権のイニシヤティブに注

目しなければならぬことを示唆することとなった。

この点、拙稿では、「改革」、とりわけ救貧法改革を単に「ブルジョア的」「自由放任的」改革ではないとし、しかも自由放任・国家干渉という二元論を排除し、名望家行政の基礎とされた教区という末端統治機構の機能不全に対する統治機構の再編と捉えつつ、以前から論じてきたベンサム主義者のエドウィン・チャドウィックの改革案に内包する「専門性と利害調整のジレンマの問題意識」から、改革案における「劣等処遇という自動的原則の実施」(ワークハウステストという規律や労働を課すことで厳しい条件の下でのみ救済を実施する)に注目することとなった。ベンサム主義者のエドウィン・チャドウィックが、「支配的階級」による「伝統的統治」の「補強」を実現する改革案を提示しながらも、実は「裁量」の介在しない「自動的原則」を軸とする、伝統的統治に対抗する「統治構想」を盛り込んだ改革案の実施を目論んでいたとし、「改革の展開」を「ミドルクラス」と「ウィック閣僚」の「対抗関係」として捉えることになった。このように「改革の展開」を「対抗関係」と捉えたのであるが、ダイナミックであるべき展開をベンサム主義者のエドウィン・チャドウィックの役割に注目し、「ウィック」等の積極的な役割をチャドウィックの「先駆的貢献」の「受け手」として「固定化」することになった。つまり、ウィックの閣僚など政策決定者達を伝統的な統治を維持したいという課題をもったいわゆる「顧客」として設定し、「顧客」の課題にチャドウィックがどのようにその要請に対応したかという点からのみ見つめてきたという問題を内包していたのである。実は、チャドウィックの改革案の内包する「専門性と利害調整のジレンマ」は、改革案を受け入れる「ウィック内閣のジレンマ」でもあったのである。

したがって、本稿では、チャドウィックの「改革構想」を受け入れる側のウィック政府の要請・政策・対案等

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

の検討を行い、ウィッグ政権の改革枠組みの特質に接近したいと考えるものである。そして、できればウィッグとチャドウィックの改革枠組みの対比から「諸改革」に関する一視点を提起したいと考えている。確かに、幾多の政治的課題を抱えたウィッグ内閣の改革戦略を特に「救貧法」という分野の分析から論ずることに対する疑義が生ずるであろうが、救貧行政は、ウィッグ政治的指導者の権力基盤であったパトロネージ機能を最も顕著に担っていた分野であるとともに以後の諸改革のモデルとなった改革であり、多くの示唆を与えることができる。考えるからである。それ故、基本的にはこれまでの拙稿の補強を目的とする検討ではあるが、既に述べたように、ウィッグ政府の改革戦略とチャドウィックの改革構想の比較検討によりウィッグとエドウィン・チャドウィックが関与した「諸改革」の「全体像に関する視点」を模索したいと考えている。

2、ウィッグ政権の「改革戦略」

(1) ウィッグ政権の基本政策

一八世紀後半から半世紀にわたり、在野に甘んじていたとされるウィッグは、一八二九年のカトリック解放問題で分裂引き起こしたトーリーのウェリントン政権の弱体化、イングランド南部及び東部での農業危機が一八三〇年八月から翌年三月に掛けて「農民最後の暴動」と称される「スウィング暴動」としてピークに達したこと、さらに議会改革の機運といった諸状況を背景として政権に復帰する。そして、その復帰は、一八三〇年六月二六日のジョージ四世の死去に伴う七月の総選挙を経て、一月にG・グレイを首班として組閣をする「大命」を受けけることで実現するが、G・グレイが、一八三〇年一月に組閣の「大命を受けた」と言う表現は、上述した背

景の下に成立したグレイ内閣の政治的「課題」を述べる糸口として重要である。

グレイによる組閣は、グレイが下院で多数を率いたからではなく、彼なら実行力のある内閣を組織できそうである⁽⁸⁾とウィリアム四世がみなしたからと言われているが、このことは、シルバーマンの述べるように、政府のリーダーシップが国王の選択に相当程度委ねられていることを意味するし、政権の継承に就き、その基盤となる政党組織等が当時では未発達であった証を示すものであり⁽⁹⁾、特に国王の影響力は、グレイなど政治的指導者に次のような問題状況をもたらしていたといえる。すなわち、グレイらの政治的指導者は、国王を頂点とする財産権に基づく権威秩序⁽¹⁰⁾＝財産所有の階統制的構造により支えられ、それが彼らの権力基盤であるとともに、政党組織の全国的確立によってささえられる後年の首相に比べて、国王のパトロネージの影響力により当時の首相の地位の基盤が弱体化される⁽¹¹⁾という問題状況にあったということである。このパトロネージに依存するという権力形態は、たしかに、大臣任免、廷吏、陸軍将校、税官吏、政府契約業者に至る官職⁽¹²⁾の配分を巡って階統的に降下するパトロネージ制⁽¹³⁾によって、議会の議員を巻き込み、さらに、議員の選出地域に及ぶことで、中央と地方を貫く秩序関係を社会的に張り巡らすことにもなったが、名誉革命以降の憲政体制の展開と国家財政を支える税の負担の変化を巡る議会代表権の拡大要請とにより権力基盤を弱める側面をももち、以下のような不安定な状況が展開していた。

当時の憲政体制は、権利章典などの保障の下に、名誉革命以来、王権に対する議会の優位を確立させてきたのであるが、議会の優位は、大権裁判所の廃止を通じて、議会の主要構成員たる地主・ジェントリ（大土地所有者）の私的な所有を保障し、議会の同意なしに課税も常備軍の補強もなしえないことを原則とした経緯から、国王のパトロネージによる影響力を減少させつつ⁽¹⁴⁾、議員の主要構成員たる大土地所有者による地域の自律性を確保する

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

五

ことよって、結局、議員の議会での独立性をもたらし、この独立性は、地域でのパトロネージを独自に展開させ、議会での指導的政治権力の地位を弱体化させることになることである。当時の政治権力としては自らの権力基盤であるパトロネージを巡って国王パトロネージの不安定性はそれを補強する代替策がない限り、自らの地位の弱体化に展開するという状況を惹起させていたのである。

更に、国家財政の面から見れば、⁽¹⁵⁾地域における権威秩序内部の、次のような動揺も指摘できる。すなわち、前述した議会の同意なしに課税も常備軍の補強もなしえないことを原則としたものの、逆に国王は年々の議決に基づくが税負担を議会に要請することになり、財産、特に土地の私的所有を基礎とした「地租」が国家財政を支え、この税負担が、代表権の根拠であった。しかし、アメリカ独立戦争などの戦費の増大に直面し、地租の弾力性の喪失そして、税負担での地租の比重低下は、「ヨークシャー運動」として集約できる問題状況、なかでも「議会代表権拡大の要請」という問題を惹起させていたのである。つまり、パトロネージに依る財産権の権威秩序の中で、実質的に高税負担を強いられた中小の土地保有者 (freeholders)、弁護士、牧師、地方の金融業者、商工業者等は、土地貴族等の大土地所有者の権威秩序からの自律を要求することになったといえる。⁽¹⁶⁾これは、前述の地域の自律性の基盤であった権威秩序内部での動揺を意味する。更に、後述する救貧行政における、救貧行政を監督する地域の支配層と救貧行政に関する立法化を行う議会の構成員との「同質性」を軸にした階層的組織の動揺が加味されれば、まさに中央・地方を貫く財産に基づく権威秩序の動揺という問題状況に展開するのである。

以上のことは、政権に就いたウィッグに、議会代表権拡大に向けての改革の実施に対応しつつ、政権の安定を図るために、先ず彼らの権力基盤であったパトロネージ制ないしはそれを基盤とした伝統的社会秩序の再編を

迫っていたといえるであろう。しかも、ウィッグのグレイは、彼らを支える政党組織が未発達であった当時では、かれらにとって権力基盤であるとともに、同時に基盤を危うくすることになるパトロネージを軸とした伝統的な権威秩序を先ずもって補強せねばならなかったということである。従って、グレイにとっては、組閣も議会改革も、「取り敢えずは」彼等の権力基盤であった国家体制と国王の安定を目指すものであったといえる。

グレイは、一八三〇年七月の「フランス七月革命」の「共和的精神」にふれ、そして「……もし我が国のアリストクラシーがその古くからの精神を甦らせ、時代、改善、知識により生ぜしめられた社会の変化に適應することを学ぶならそれは単に持続するばかりか、國に益することになる⁽¹⁷⁾」との観点から、組閣構想についても「デモクラシーとジャコバン主義のこの時代に、上層アリストクラシーに真に能力ある人物を見出しうるというのです。平民の中に能力ある人物がいれば、排除するわけではないが業績が同じならアリストクラットを選びます。この階級は国家と国王の安定の保障となるからである⁽¹⁸⁾」とのべ、同年十一月の組閣に際し、一三名の閣僚中九名が上院議員で構成される内閣を発足させたのである。

さらに、グレイは、「……私は、改革の問題を抽象的な権利の原理や普通選挙を目指して進めようとはしてこなかった。……私の意見では、国民の権利は、よき政府、幸福と自由と特権とを確保するよう図られる政府をもつことでもあります。そうしたことが普通選挙と両立しないのなら、私は言いたいが、選挙権の拡大ではなくして、その制限が真の国民の権利である⁽¹⁹⁾」という改革路線を維持し、グレイ内閣としては、ダーラム、ラッセル、ダンカン、グレアムからなる法案作りを担当する委員会に対し「世論を満足させる程十分で、かつそれ以上の改革に抵抗しうる確実な根拠を与える程十分に大きな方策、とはいえ財産を基礎とし、かつ現在の投票権と地理的区

分を基礎とし、現統治形態を転覆させる危険のないもの……⁽²⁰⁾」を要請したのである。選挙法改正の議会審議プロセスおよびその改革内容の評価については、幾多の論考にゆずるとして、ここでは、グレイ内閣では閣僚内で改革に対して若干の相違があったものの、アリストクラティックな内閣として現憲政体制のもつパトロネージ制の基本的維持を視野に入れた「統治機構の再編」を大目標とする点では共通の認識があった点に注目したい。

しかも、現体制の安定という観点は、トーリーも共有するところであった。N・ガッシュが述べるように、選挙法改正以後のウィッグによる諸改革が進捗したのは、トーリーの支持に因るところが多いのである。⁽²²⁾つまり、トーリーとウィッグは、現憲政体制については共通認識があり、ウィッグの基本政策は、トーリーのピールの態度で代弁しうるのである。ピールが一八三四年末に明らかにする「タイムワース宣言」での「漸進的穏やかな改革」⁽²³⁾つまり、「もし選挙法改正法案の精神が友好的態度で試みられる——世俗及び教会の——諸制度の慎重な修正であり、明白な弊害の除去と実際の不満の原因の矯正を、確立された権利の堅実な維持と結びつけるようなものである限り、私は私自身及び同僚とも、かかる精神と意図をもって行動することができる」⁽²⁴⁾との態度である。これは、当時ウィッグもトーリーも名誉革命体制の本質である「財産権」に基づく権威秩序＝財産所有の階統制的構造の保持ということを自らの権力基盤として共通して認識していたといえる。実際ピールは、伝統的権威秩序の保持を目指す救貧法改革について、「暗黙の支持」という態度で臨んだとされているし、⁽²⁵⁾ウィッグ内閣にあっては、権力基盤の保持を目的とする、「明白な弊害の除去と実際の不満の原因の矯正」たる改革の実施は、半世紀ぶりの政権復帰を左右する「政治的課題」となったのである。

(2) 救貧法を巡る問題状況

さて、前述の政治的課題をもったグレイ内閣は、第一次選挙法改正法案が三度下院に提出され、下院を通過する一八三二年三月までの間に、スウィング暴動による地方秩序の動揺と、農業不況による救貧税増額に対する、主として南部の農業利害関係者（主に借地農）の不満を契機として、王立救貧法調査委員会を設立した。⁽²⁶⁾ 救貧法の実施を巡る問題状況と対策については、主として一八一七年のスタージェスバーン特別委員会報告（基調として救貧法全廃論）、一八一八年の教区会法（複数投票制）、一八一九年の改正救貧法（通称特別教区会法、納税者利害の反映など規定）、一八二四年の労働者賃金特別委員会報告（ラウンズマン制と児童手当制の批判論）、一八二八年の労働能力者特別委員会報告（救済慣行批判と地方の救済組織に対する法的強制、よく管理されたワークハウステストの採用など主張）などの各報告で実施状況が分析され、改革策については、現状維持策から全廃論までが模索されてきた経緯があるが体系的な解決策の提示はみられなかったが特にスウィング暴動は、次のようにウィッグ政権の体制への危機意識を高める契機となった。

すなわち、主としてナポレオン戦争終結後の四〇万人にも及ぶ除隊兵士の帰還による失業率の上昇と戦後の農業不況による救貧税の負担増（一八一八年の救貧税支出は八〇〇万ポンドでその後パンの価格が三分の一に下落したにもかかわらず一八三二年には約七〇〇万ポンドを越すことになる）を背景に、一八三〇年八月にケントのカンタベリー付近で発生し、翌年三月に亘りロンドンを取り囲む約二〇〇のカウンティに拡大した「スウィング暴動」が救貧問題を切迫させた。農業不況、低賃金、十分の一税などが地域状況に依拠して競合的に作用したために発生したとされる暴動は、一八三〇年のフランスやベルギーでの七月革命の影響によって、ウィッグ政権に、脱穀機

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

の打ち壊しや干し草・納屋の放火という、いわば「暴力を伴う威嚇」という伝統的な実力行使の形態を逸脱した
ものとして認識させ、過酷な処罰を科させることになった。⁽²⁸⁾ ウィッグ政権は、一時的な恐慌状況中で革命の脅威
を感じたかも知れないが、むしろ、ウィッグにとって問題なのは、この暴動に中小の借地農等も十分の一税及び
救貧税に対する不満から参加していること、更に暴動発生地域が国教会の最大拠点で、しかも地主・国教会牧師
を中心とする「人格的依存関係」ないしパトロネージ制が行き渡っており、教区制度を通じて伝統的秩序関係が
安定していたとされる地域と一致したということである。⁽²⁹⁾ 特に後者の問題については、確かにメソディズムをは
じめとする福音主義諸宗派のによる国教会独占に抵抗する状況を考慮せねばならないが、救貧行政上注目すべき
は、スピーナムランド方式という賃補助制度が最も普及していた地域に暴動が集中した⁽³⁰⁾ということである。つま
り、教区の救貧行政制度による救済が、治安判事を救済の最終的決定者として実施され、しかもその決定が「パト
ロネージの機能」を果たしていたはずなのに、暴動が発生したことは、実際にはその期待に反し、救済自体の存
在が伝統的な秩序関係を脅かして、暴動を勃発させたことになるからである。

従来伝統的な国教会制度が維持されているところでは、「教区は支配秩序に対する変革の起点となったり、有力
な抵抗の培養基なることなく」⁽³¹⁾ ほぼ安定していたとされ、このような教区では国教会は洗礼、堅信、終油、結婚
等の sacrament を通じて社会的結合関係を強化し、人々の社会における地位、才能、報酬の不平等を正当化す
ることで、既存の社会的価値規範、特に私有財産に基づく垂直的権威秩序を神聖化したとされた。⁽³²⁾ したがって、
農村暴動は、教区制度に基づく救貧行政の機能不全と地域の権威秩序の動揺を明らかにしたといえる。グレイ首
相は、選挙法改正を迫るヨークシャー運動で問題視された地域の権威秩序の動揺とともに、これらの状況を「地

位と権威への尊敬が失われ、公人の性格が物笑いの種になり、議会さえあらゆる害悪の源と難ぜられて⁽³³⁾と考えたのである。このような救貧行政で顕現化された体制への危機意識は、一八三〇年十一月に半世紀ぶりに政権に復帰したウィッグのグレイ政権の基本姿勢を規定し、さらに諸改革の底流的課題を形成していると考えられる。

(3) 救貧法改革をモデルとしたウィッグの「改革戦略」の構築過程

(1) 王立救貧法調査委員会の設置

一八三二年二月、グレイ内閣の大蔵大臣であったオールソープ卿 (Lord Althorp) は、議会での質問に答えて、救貧法の実施に関する王立調査委員会の設置を明らかにするのであるが、グレイ内閣は、このような体制の危機意識を持っていたとしても、実際の改革案に関する「明確な方策」を持っていたかについては、従来議論がなされてきた。例えば、特に政権にあったウィッグには改革意識はあったが、「どう改革すべきか、その方法を知らなかった⁽³⁴⁾」という主張である。具体的方策とはどのようなレヴェルまでいうのか問題ではあるが、単に分からないことを専門家に全面的に依存するという姿勢ではなく、⁽³⁵⁾むしろ、ウィッグは、改革において「能動的」であったと考えたい。

このことは、まず、王立調査委員会の設置に見出すことができる。調査委員会の設置にあたり、内閣は、従来、救貧法調査については議会の特別委員会方式でなされてきたが、ややもすれば設置する側に都合な結果をもたらすのに有効な手段として「非立憲的」(unconstitutional)な方式として非難されてきた「王立調査委員会」方式

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

一一

を採用したことである。クロキーとロビンソンの研究が示すように、王立調査委員会は、内閣が明確な意図やインシヤティブ執って政策を実施したとき、公然と党派のないし政府側ではないにしても少なくとも好意的なそして政策と矛盾しない考えを有する人々からなる調査を望めるし、議会の特別委員会よりは程よく専門的・非党派的人選が可能であり、内閣に好都合な結果を得るのに有効であるからである。⁽³⁶⁾

次に、内閣は、前述したように、一八一七年のスタージエスバーン特別委員会報告(基調として救貧法全廃論)、一八一八年の教区会法(複数投票制)、一八一九年の改正救貧法(通称特別教区会法、納税者利害の反映など規定)、一八二四年の労働者賃金特別委員会報告(ラウンズマン制と児童手当制の批判論)、一八二八年の労働能力者特別委員会報告(救済慣行批判と地方の救済組織に対する法的強制、よく管理されたワークハウスの採用など主張)など現状維持策から全廃論まで解決策が模索されてきた経緯を踏まえつつ、調査目標として賃金補助制度(allowance system)・労働税制度(labour rate system)・ラウンズマン(roundsman system)の普及状況とその弊害、裕福な納税者を救貧法行政に参加させる「複数投票方式」の実効性を検討するよう委員会に指示した。⁽³⁷⁾ さらに内閣関係者の書簡に見られるように、既に法案を準備していたこと、そして事前の協議を行っていたなどを考慮すると、内閣は、単に「能動的」であったのではなく自らのインシヤティブによる権力基盤の補強を視野に入れた「地方秩序回復策」⁽³⁹⁾としての救貧行政の改革を考えていたといえる。

そのためには、まず、グレイ内閣は、彼らの権力の基盤であった伝統的秩序を脅かす「スウィング暴動」という危機を契機として、「救貧法を巡る全廃論から現状維持論に至るまでの広範な議論」を「膨大な証拠」でもって、「パトロネージの機能を失うことなく地方の社会的秩序回復」を図る議論に収斂させねばならなかった。グレイ

内閣が、前述した王立調査員会形式を採用したのは、この課題をクリアーするためであった。グレイ内閣の閣僚のランズダウン、パーマストン、ブルーム、ラッセル、オールソープは、大学やポリテイカルエコノミークラブを通じて、当時の政治経済学の知識を一応持っていたし、そして、当時の調査方法という専門的知識に精通していた。しかも彼らと地方との関わりから救貧行政に関する詳細な知識も持っていたと言われる。⁽⁴⁰⁾ ウィッグは、救貧法改革法案の提出に先立ち調査報告の公表の必要性を議論していることから、⁽⁴²⁾ 改革の手順ないし政策形成手続きとして、王立調査委員会による救貧行政に関する事実調査→報告書→法案(改革案)→法律(改革策実施)という流れを想定し、「改革の先駆け」ないし「改革の露払い」としての「報告書作成」を引き受ける人材を求めることになった。S・E・ファイナーが述べるベンサム主義の伝播がポリテイカルエコノミークラブ等を通じてなされ、ベンサム主義的勧告が彼らに紹介されていたこともあって、⁽⁴³⁾ 彼らのパトロネージは、ポリテイカルエコノミークラブの会員であり、ウィッグと繋がりがあった、ナツソー・シーニャーを調査委員の一員に、更にシーニャーを通じて、同会員のエドウィン・チャドウィックを補佐委員の一員に任命することになる。チャドウィックは後述するように補佐委員の中で傑出した調査能力を示し、一般報告書作成にあつては委員に昇格する。そして、ベンサム主義の積極的政府論と和親性のあるとされたりカドー学派に依拠する論文を著していたチャドウィックは、マルサス理論に基づく救済制度全廃論に対し、膨大な調査結果をもって、広範な議論を制度維持が有効であるとの方向に収斂させ、しかもウィッグ内閣の目的である地域の秩序回復に叶った体系的な救済策を提示するのである。

(2) 一八三四年の王立調査委員会報告——チャドウィックの「改革構想」との対比

ウィック政府がチャドウィックに期待した調査に関する能力は、遺憾無く発揮され、内閣の要請した「役割」を全うすることになるのであるが、議会での法案審議過程で、ウィックとチャドウィックは、改革案を巡って「乖離」を顕現化し、さらに改正救貧法の実施過程において、次第に「乖離」を深めることになる。双方にとって、救貧法改革は、それ以降の「改革のモデルケース」を形成しており、したがって、救貧法改革を巡る両者の「乖離」の検討は、以後の「諸改革」に対する双方の「実施枠組み」の根本的相違を明らかにすることができる。特にウィックにとって、救貧法改革は、それ以降の、ウィックの一連の「社会政策」の基本的枠組みを構築するとともに、政権復帰時のウィック政権の政治的課題に対して、動揺しつつもアンビバレントな方策の実施を大胆にも模索した跡が見受けられる。すなわち、ウィックは、国家財政を支えていた税の負担における不公平を契機とする「パトロネージを基盤とする伝統的社会的恣意性に対する批判」という状況と、それと対極的な状況——「国王の自律性ないし恣意性」を前提とする伝統的社会的パトロネージに与りながら政権を担当したという状況からなるアンビバレントな状況に対して、場合によっては自己の立場を危うくしかねないが、「中央集権的な」救貧法改革を通じて「地方の自律性」——「教区主義の自由放任」——「地方のパトロネージ」を批判し、「自律的地方議員の影響」を減少させる方策の手掛かりをえたのではないかということである。以下の検討によりそれを明らかにしていきたい。

では、救貧法改革を巡って、ウィックとチャドウィックとの「乖離」を明らかにしていきたい。

さて、一八三二年一二月当時は、総選挙後の改革議会の興奮醒めやらぬ状況ではあったが、内閣は、包括的な

調査ゆえに長引き、改革のタイミングを逸することを懸念し、早期法案準備のため、「報告書の抜粋」の提出を補佐委員に要請した。⁽⁴⁴⁾ この要請の対しチャドウィックは、包括的で相当量の、まさに「抜粋」ではなく「報告書」を提出し、他の補佐委員の報告書を凌ぎ⁽⁴⁵⁾、全廃論が優勢を占めた調査委員会の状況を転換させ⁽⁴⁶⁾、彼による救済状況の分析と改革施策は、救貧制度の全廃ではなく継続的「改革」を通じて、地方の社会的秩序の回復をめざす内閣の要請に応えるものであった。ここでの全廃論とは、一八一七年のスタージエスバーン特別委員会の基調とされ、その報告書によると、次のようなものである。報告書はマルサスの人口論とリカドウの賃金基金説の立場から救貧法問題を分析した最初の報告書であったが同報告書は現行制度を(1)慈善の衝動から発したものではないので感謝の念を伴わず、社会の上層階級と下層階級の利害を調整するよりむしろ分離させるような傾向と習慣を生じさせる、(2)被救済者の道徳的習慣と幸福に著しい悪影響を与える、(3)各人が労働に於いて消費しうる基金が限定されているので、救貧税が基金を減少させると同程度、労働賃金は減少し、それは、労働者階級にとって即座の直接的不利益となる、(4)貧民数の増加、救貧税の増加からして制度は、減少させようとした悲惨な状況を不断に促進し増大させ増加し得ない基金に対して、限らない増加の要求を創り出していると分析した。⁽⁴⁷⁾ 報告書は、人口論や賃金基金説といった体系的な知識に基づいていたとはいえず、⁽⁴⁸⁾ 救貧行政組織については方策を示唆したが救済自体については撤廃か厳格な制限を主張したにとどまり、体系的解決策を提示し得なかった。⁽⁴⁹⁾

チャドウィックは、次のように主張する。⁽⁵⁰⁾ 現行の救貧行政制度は、有害であるが厳格な行政実施により救貧税額は減少する。しかし、そのためには(1)怠惰な労働者にも勤勉な労働者と同額の賃金を保障してきた賃金補助制度の「魅力」を一掃する、(2)勤勉で独立した労働者と被救済者とを区別するために被救済者の生活は、独立労働

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

者よりも安楽なものであつてはならないとする「劣等処遇 (less-eligibility) の原則」を実施する、(3)救済はワークハウス (work-house) 内でのみ、なされる、(4)ワークハウス内では、劣等処遇の原則の具体例として規律と労働が遵守されるという条件を救済行政制度にもたせねばならない、そうすれば、労働能力のある被救済者は、このような条件付き救済を嫌い、自由で独立した労働者として労働市場における自由競争に参加する、それにより被救済者は減少し、その減少による救済税額の減少分がそのまま賃金に回り、賃金基金の増加は被救済者数の一層の減少を促進するというものであった。

しかも、彼は、これらの機能が十全に働くために、救済行政が「その全般的監督については包括的権限をもつ中央当局に、詳細な監督については絶え間ない監督と嚴重な責任をもつて行動する有給の職員に委ねられる」とした。そして、彼は、従来の救済行政組織では、「教区会で多数を占める借地農の私利私欲を背景とした救済吏の行政」と「大地主の利益を代表した治安判事の干渉」という「二重行政」ないし「利害対立」⁽⁵¹⁾を調整できないとし、従前の治安判事―救済吏という組織に代えて、治安判事を職権上の構成員とする合議制のガーディアン (board of guardians) の設立を主張した。これは、一方で治安判事をガーディアンの一構成員に格下げし、他方でガーディアン⁽⁵²⁾の被選挙権に財産制限を課し、しかも投票には複数投票方式を導入し、一人一票主義を排除して、「小貴族制の網状組織」と称された行政組織を考案し、大地主を中心とする社会的秩序の回復を計ろうとした。

これらの改革案は、制度維持・負担の軽減・秩序回復という内閣の要請に明確に対応すると思えるが、実は、ウィッグ政権のアンビバレントな立場にとって厳しい選択を迫るものであった。それは、後述するように「憲政に悖る」という非難を受けることになる。「中央集権的な政府当局の創設」という構想であるとともに、ウィッグ

政権が地方議員の頭越しに、或いは地方のパトロネージを統制しうるのに好都合な手段を手に入れることになるからである。⁽⁵²⁾しかし、一八三二年の選挙法改正時点では、依然として地方のパトロネージは、地方議員の自律性の基盤であり、⁽⁵³⁾ここに踏み入ることは、地方議員の自律性を減ずることで、ウィック政権の基盤を強化することは可能であろうが、政党組織が未発達な当時としては、地方議員の反発により多数派を維持できない、つまりウィック政権から彼らの離反のおそれが生ずることになる。

更に、チャドウィックの改革案は、「小貴族制の網状組織」と称された救貧行政組織の「ガーディアン」の創設により、地域の社会的対立を調整し、財産に基づく権威秩序回復を図りつつも、実は「素人行政」という批判を梃子に、中央集権的中央・地方関係の創設によって、ガーディアンの「裁量権」を極小化し、さらに「教区の自律性」の基礎を奪おうとするのである。彼の「素人行政」批判とその対策は、ウィックとの乖離をさらに深めることになる。

素人行政は、毎年、無給の奉仕義務的輪番制に基づき、救貧吏候補を治安判事が「裁量権」の一環として任命（複数）するという「教区の自律的手続き」に原因があった。この点、チャドウィックは、『われわれ』が教区とか人民とか呼んでいるのは、居酒屋クラブを形作っている十人ないし二十人の徒党のことである。彼等は教区の基金を相互に分配しあう盗賊になりかねない。——この一隊は、事実上、小寡頭制を形成している。われわれはそれをjob-ocracyと呼ぶべきである。これを特に自治 (self-government) と呼び、しかも英国人の栄光であるというのは卑しむべき空念仏である⁽⁵⁴⁾と「教区自律性」をJOB-OCRACY (ジョボクラシー) と称し、「裁量」の弊害を指弾する。特に治安判事は、「適切な裁量」において緊急救済命令を発することができた。これは、

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

「貧民の生存の確保という現実的必要」に対応する形で「適切な裁量」として発せられ、この「土地貴族である」治安判事の「伝統的なパターンリズム的活動」に対し、「国王の裁判所も黙認ないし支援する傾向」⁽⁵⁵⁾にあったといわれ、まさに裁量権行使の象徴であった。治安判事の諸々の「裁量権」が地方の自律性の裏付けとなり、その地方の自律性がパトロネージを媒介として地方における服従関係の基礎を形作っていたのである。そこで、チャドウィックは、前述したように「小貴族制の網状組織」を確保しつつも、治安判事の格下げによる裁量権の縮小により、「自律性」をもった「地方政府」から、「素人行政」批判を梃子として実質的には中央行政組織の一部へと転換しようとしたのである。

彼にすれば、ガーディアンは、地域の社会的対立を調整し、秩序回復という課題を達成できるが「素人行政」という言葉で象徴される行政上の問題点を解決できないというわけである。というのも、毎年無給の奉仕義務的輪番制に基づき任命される救貧吏は、狭い教区における個人的経験から得た理解しがたい衝動とか印象に基づいて行政を行ったので、前任者の修得した技術や情報を後継者に容易に引き継ぐことができなかった。⁽⁵⁶⁾治安判事による独立労働者の収入調査がいかにルーズで不完全であったか、そして救貧吏に対して救済を命令する場合でも被救済者の困窮の程度につきいかに無知であったか⁽⁵⁷⁾という「素人行政」問題が存在していたからである。

そこで、彼は、ガーディアンには、救貧行政における執行 (executive) ではなく、監督する (superintend) 職能を主張する。ガーディアンは、詳細な情報ないし知識を必要とする救済の実務に直接干渉すべきでないということである。つまり「無給のガーディアンに割り当てられた職務とは執行 (executive) ではなく、もっぱら監視 (supervisory) であった。これらの職務は、監獄に対する視察治安判事 (visiting justice) と同様の職務であっ

た。⁽⁵⁸⁾」さらに彼は、無給のガーディアンに対し「俸給」のないところに真の「責任」はないし、職務専従 (speciality) を確保できない、しかも専門的知識・経験が不足するとして、⁽⁵⁹⁾ 執行的職務がすべて有給の職員により実施されることを主張した。そして、チャドウィックは、この地方行政組織の「上位」機構としての中央機構の設置を、換言すれば地方の「有給職員」をあたかも中央機構の構成員とするような救貧行政体系を考案した。

この中央当局の構成・権限を報告書の「抜粋」の提出を契機に、シーニャーの引き立てで調査委員に昇格した⁽⁶⁰⁾ チャドウィックの手になる一般報告書の救済策と内閣に提出した改正法私案⁽⁶¹⁾を見ると、(1)三名の同格の委員により構成され、(2)証人を喚問しその宣誓供述をうる、(3)記録裁判所扱いとする (命令不服従につき自ら制裁権を有する)、(4)救済一般について時期・場所・質・量を規制する、(5)労働能力者へのワークハウス外での救済一般を禁ずる、(6)ワークハウスの管理・設立などのため、常任吏員の任命・給与支払、公共作業の遂行のため、セツルメント (settlement) (当該教区での救済請求に関わる資格要件) の必要のために、教区を連合できる、(7)教区連合 (The Poor Law Union) にワークハウス設立を強制できる、(8)ワークハウス設立のための徴税を強制できる、(9)地方の有給吏員の候補の資格基準を指定し、適任者を推薦し、不適任者を罷免する、(10)吏員に対する諸手続きを指揮し、職務内容を規定する、(11)明確で画一的な会計システムの一般的導入の為の措置、(12)不法な公金の支出の却下、(13)国務大臣に年次報告書を提出し、適切な改革案の為の法律案を提示する、(14)補佐委員などの下僚の任命を主張していた。⁽⁶²⁾

このようなチャドウィックの構想は、前節で「ウィックの改革手順」として図式化した「王立調査委員会による救貧行政に関する事実調査」→「報告書」→「法案 (改革案)」→「法律 (改革策実施)」という流れと比較すると、

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

王立調査→報告→法案(改革案)→法律(改革)→実施→王立調査となり、ポイントは最初の調査と最後の調査は、「閉鎖的円環プロセス」を形成し、そのプロセスを中央・地方を貫く救貧行政体系の一部に「権限」として組み込み、これらの権限を集中的に保持する中央行政組織が考案されていることである。救貧行政に関するアカウンタビリティと考えられる「報告」は、ここでは国務大臣に対して中央当局による更なる立法化の根拠として提出されるものとされている⁽⁶³⁾。そして、この救貧行政体系が、閉鎖的円環的プロセスとして、その正当性を主張できるのは、救済申請の適格性を審査するにあたって、被救済者と独立した労働者を「自動的」(self-acting)⁽⁶⁴⁾に区別するワークハウス・テスト⇨劣等処遇の原則の存在である。救貧法一般報告書では、豊富な事例を背景に劣等処遇の原則は、自動的区別を通して必ず自由な労働者を作り出す「法則性」を持った「自動的原則」であるとされるのである。チャドウィックは、この自動性を獲得した原則の実施が、救済申請者が救済拒否を不服として治安判事に訴えてくるという「煩わしさ」やそれによる治安判事の「苦痛」⁽⁶⁵⁾から解放するという。すなわち、救済申請者は、苦痛を避け安楽を求める人間像を前提にした劣等処遇の原則に基づく「規律」を課せられ、ワークハウス内で規律に服しながらの救済か、労働により独立した生計を営むかの判断、つまり救済の契機となる判断を被救済者に全面的に転嫁することになる。したがって、チャドウィックにとっては、中央当局の権限としての自動的なワークハウステスト実施が裁量権を極小化する機能を果たす限り、脅され易い救貧吏や人気取りに陥りがちな治安判事に代わって、より大きな障害として被救済者に対峙できる「小貴族制の網状組織」の創設は、「地域の権威秩序を回復させる方策」として重要であり、体系的救貧行政にとってアンビバレント存在ではないことになり、むしろウィックの要請と合致することになる。チャドウィック構想の核心は、ワークハウス・テ

ストという自動的原則が救貧行政体系で期待された機能を果たす限り、小貴族制の網状組織も、更にいえばジョボクラシーと批判した教区会も対立・対抗する存在ではない。彼の構想は、伝統的エリートを温情的実践に付随する「煩わしさ」から解放するとともに教区会の構成員を含む「すべて」に対して救貧行政の正当な根拠体系を創設することであり、時、場所、人を問わない行政システムを提示したといえる。⁽⁶⁶⁾しかし、このような救貧行政体系という閉鎖的プロセスのもつ完結性は、地域のエリートにとって温情的実践の基礎的な条件の喪失を意味することになるのである。

(3) 一八三四年の改正救貧法の法案作成と議会審議を巡って

一八三四年の二月に刊行された救貧法一般報告書は、タイムズ紙をはじめとする多くのジャーナリズムによって救貧法の制度が機能不全に陥っていることを認めるが中央当局の設置には反対であった。⁽⁶⁷⁾借地農や労働者一般が報告書を読んでいたか⁽⁶⁸⁾については問題であるが、報告書は、豊富な引用と事例を用いるという、チャドウィックのジャーナリスティックな手法も相俟って「地域を巡るの権威秩序を回復をさせる方策」を説いた点、地方の指導者の多くを引きつけたと言われる。⁽⁶⁹⁾そのためか、従来から救貧法の議会審議は、首相の交代・内閣改造などの政治的危機にあった会期にしては、ウェブのいうように「原則及び詳細にわたってあまり議論なく」⁽⁷¹⁾展開した珍しいケースとされてきた。

しかし、やはり閣内不一致の反映⁽⁷²⁾か、ブランデーのいうように閣内では興味ある議論がある。ウィック内閣は、閣議と閣僚委員会での救貧法修正案の作成および議会審議過程を通じて、チャドウィックの構想と鋭く対

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

立する「裁量権の重視」を軸とした彼等の「改革戦略」を構築していくのである。改革推進派の閣僚と反対派の閣僚との間にあつて、しかも一般報告の内容を実現させたい方向での調整役を勤めたシニヤールの日記⁽⁷³⁾にもとづく文献によると、どうしても反対派の姿勢が頑なに映るが、法案作成および議会審議過程を通じてのグレイ内閣の対応にはチャドウィックには欠落していると指摘される、いわゆる「政治的感覚」⁽⁷⁴⁾を反映させた、ウィックの当時の立場を色濃くしめす状況が伺える。法案の草案を提出していたチャドウィックがこのプロセスから遠ざけられたといふのは象徴的である。⁽⁷⁵⁾ここでは、救貧法修正法案の作成および議会審議過程の中で、特に内閣委員会で法案作成に関する閣僚の姿勢からウィックの「改革戦略」を抽出することにする。

グレイ内閣は、調査委員会から委員のN・シニヤールとW・スタージェスバーンに閣議への出席を要請し、一八三四年三月一七日に閣僚全員で法案検討に着手した。法案は、閣僚全員での検討やリッチモンド、ランズダウン、オールソープ、メルバーン、ラッセル、グレアムからなる内閣委員会への付託を経て、四月四日に内閣に戻され、一二日から一六日まで最後の調整を経て、四月一七に下院に上呈されることになる。⁽⁷⁶⁾

閣議と内閣委員会での検討、特に内閣委員会での検討の中心は、中央当局の権限にあつた。⁽⁷⁷⁾ニコルズとブランデーの記述を対照しながら見ると、中央当局の権限については、多くの大土地所有者の代弁者であり、救貧法改革を支持するものの、救済の真の統制は、地域の当局にあるべきとする、些か頑なにも見えるリッチモンド公に対し、下院への法案提出者となる大蔵大臣のオールソープ子爵(当時の下院の指導者)が特に下院での審議プロセスを視野に入れた「調整」を行うという形で推移したといえる。

最も論争的であつたのは、ワークハウス設立のために教区に徴税を強制させうる条項であつた。オールソープ

子爵が「憲政上の理由」で反対し、リッチモンド公が彼を支持し、ラズダウン侯とリポン伯が条項を承認した。他の閣僚は、逡巡していた。シニヤーとスタージェスバーンは、克服せねばならない既得権を強調し、僅かの支払いも拒否する地方当局ゆえに役立たないワークハウスの事例を上げ、中央当局がこの権限をもたないとワークハウスシステムは無駄になるとし、他にワークハウス・システムと代替するものがあるかと問った。議論が交わされ、漸く、これに対し、オールソープは、まず、治安判事の干渉をなくすことを提案した。この点については全員が一致した。さらに彼は、就業中の人には賃金補助を禁止し、すべてに労働を強要し、救済は「貸付金」とすることを提案した。これに対し、シニヤーは、このような条件の下での労働は正当 (bona fide) ではないと指摘し、午前六時から午後六時まで労働すれば、一シリングを貸与するというのは、公序良俗に反する契約形態であるとした。リッチモンド公は、オールソープより単純に、治安判事の権限を廃止し、目的は何であれ教区合併させ、ワークハウスの規制に対する規則制定権を中央当局に付与する、こうすれば、後は報告書の発行によってもたらされる効果に依存すればいいとしたのである。このリッチモンドの中央当局に対する姿勢は、救済法改革を支持する多くの大土地所有者の代弁するものであった。A・ブランドページによれば、⁽⁷⁸⁾中央組織は、新しい教区連合を形成し、ワークハウスを規制するのに有益であるが、救済の真の統制は、教区連合の新しい地域当局の手中にあるべきで、地域当局は、個々の治安判事の厄介な干渉から解放されるということになる。つまり、「効果に依存する」とは「地域の裁量に従う」ことであり、地域の大地所有者の「イニシヤティブ」による地域の秩序回復に委ねるということである。

閣議での初日の議論は、首相のグレイが、諸々の問題点に対応した法案を提出するよう要請して終了した。三

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

一三三

日後の二〇日、シーニャーは法案に最も詳しいJ・M・ホワイトを伴い、内務大臣のメルバーン子爵に、地方税の一〇%を超過するワークハウス建設支出については納税者の承認を必要とするなど新しい提案をなした。メルバーンは、これらの変更点を承諾し、法案をリッチモンド、ランズダウン、オールソープ、メルバーン、ラッセル、グレアムからなる内閣委員会に付託するように述べた。

三月二二日、内閣委員会は、法案を逐条検討し、記録裁判所とする条項や補佐委員や事務局長の罷免権のなどにつき議論し、中央当局が如何なる修正が立法上必要であるか勧告する権限は、不必要で、「継続的変更」を示唆するとして、削除された。これは、チャドウィック構想の中核的部分であった「円環的プロセス」を切断する「致命的削除」である。

更に翌日（二三日、日曜日）の内閣委員会では、リッチモンドが中央当局が現存する救貧行政組織の解体および再法人化の権限を提案し、この条項は、殆ど活動していない当局に適用という条件のもとに承認された。前述のワークハウス設置支出の件について、議論の末に、地域の一年分の地方税額を超過するときのみ納税者の承認が要する、また事前の承認の下に一〇年割賦の借入ができるとのシーニャーの提案が通った。そして、戸外救済を一定の時期に禁止する条項につき議論がなされ、リッチモンド、ランズダウン、リボン、メルバーンが「猛烈に」反対し、リッチモンドは「現在の被救済者に対しワークハウス施設は作られねばならない、一旦ワークハウスに入所すると決して出所しない、農村暴動がその結果生ずる、報告書が人々の目を開かせるのでより良い行政がきつと引き続き起こる」と述べた。グレアムもこの見解に傾斜した。オールソープとラッセルはほとんど発言せず、これらの反対に対してシーニャーなど専門家が対応するまで差し控えた。シーニャーとホワイトは、事例

をあげ、次のように述べる。ワークハウスは一週間で三回收容者を変化させ、労働可能な人はほとんど入所しないし、入ってもすぐ出ていく、暴動については現在の状況より悪いものはない。教区会の自己改革については全く起こりそうもなく、救貧吏も教区会も現存の弊害に関与しており、多くの場合、脅迫が改革をする地方当局を麻痺させている。改革は、「燃やされる干し草をもたない人々」によって実行されねばならない。リッチモンドは、中央にいて地方当局にこのようリスクを被らせることに異議を唱えた。会議はここで終わり、オールソープは、シーニャーに今会期のために教区が戸外救済命令を見合わせ、異議を申し立てる権能を付与し、中央当局に救済命令を撤回、修正、追認することができる条項を作成するよう指示した。

個々の議論は、戸外救済の禁止は、考えられず、オールソープの提案も、地域の裁量に傾斜し、いわば「地方と中央のバランス」の模索であり、精々「戸外救済の抑制」であり、救済の抑制を巡って生ずる「地域での騒動の回避」にあったといえよう。

三月二七日に、シーニャーは、修正した条項を内閣委員会に提出したが、オールソープは欠席であった。リッチモンドは、戸外救済禁止権限が如何に緩和されても中央当局に付与することに依然として反対であった。リップとグレアムは、各教区が教区のみならず各申請者の特定の状況を考慮して、禁止命令に異議を申し立てる権限を付与されることを条件に、その条項を承認した。これは、条項に反対し続けているリッチモンドを除く内閣委員会のメンバーにより承認された。リッチモンドは、すべての害が干渉する治安判事によってなされ、彼等の統制が除去されればなくなるという論を蒸し返した。シーニャーは、治安判事は四〇年前には弊害を創り出したが今では考えが変わり、弊害の大きいなる源は教区会である。リッチモンドは上院はすべて地主であるので条項は通

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

過するが、下院は大臣が抗することができない憤慨を引き起こすと反駁した。これに対し、ランズダウンは、「(シーニヤーの議論で改心させられたようだ) 結果を気にせず本分を尽くす」と言明した。この問題は、グレアムとリポンの条件に基づき解決し、救済禁止にかかわる事例につき、「理非曲直」で決定するという原則、報告書が極めて強く非難した実践を實際再度導入したことになるのである。

このように、戸外救済を継続しつつ、ワークハウスでの劣等処遇の実施という内閣の決定は、禁止ほど税負担を減少させないので、その点下院対策としては問題は残るが、両者の使い分けで、例えば、従順な申請者には戸外救済を、不従順な申請者にはワークハウスでというようなすれば、抑制効果は期待できるし、それ以上に、「裁量権」を軸として、戸外救済の価値を高め、戸外救済の決定は、パトロネージを補強することになろう。しかしこの併用は、二重行政の継続であり、それを否定したチャドウィックの構想において、すべての方策の「要」であった「自動的原則」⁽⁷⁹⁾ 劣等処遇の原則を無視した重大な決定であった。

オールソープは、四月一七日に救貧法修正案を下院に上呈した。彼の大蔵省下僚の懸念にも拘わらず、下院の第一読会では法案は、スムーズに受け入れられたが、⁽⁷⁹⁾ 委員会段階での反対を予測して、さらに首相 그레이の「我々には、上首尾に行っているときでさえ、危機に直面する運命にある」⁽⁸⁰⁾ との懸念もあり、中央当局の期限を五年とする(但し当局は独立行政委員会とする)、さらに中央当局の告訴権などの修正でもって対処した。法案は、五月一四日に委員会付託が三三五対一一で決定したが、委員会段階の五月二六日に、アイルランド問題を契機に、昨年からの政治的危機が深刻化し、陸軍及び植民地大臣(アイルランド担当大臣)のスタンレイ、海軍大臣のグレアム、郵政長官(閣内相)のリッチモンド、国璽尚書のリボンが辞職し、二九日から次々と閣僚の交替が生じ

た。このような中、法案は、七月一日に第三読会に至り一八七対五〇で成立し、翌日上院に進んだのであるが、第二読会の予定であった七月八日に、首相のグレイも辞任し、七月一六日に後継のメルバーン内閣が成立し、法案は大法官のブルーガムにより第二読会への動議がなされた。七月二一日、七六対一三で第二読会を通過し、二四日に委員会付託され、八月八日に第三読会に達し、法案は一日に上院の修正につき下院での審議に付され、一三日に下院での修正を上院が承認し、翌日一四日に国王の裁可が下された。

上記で述べた法案の修正は、四三に上り、うち二二はシーニャーにより重要なものとされているが、オールソープは、概して法案は修正によって損なわれていないとの見解をもったのであり、チャドウィック構想にとって致命的修正を考えると、ウィッグの狙いとチャドウィック構想との乖離は、明白のようである。

しかし、ウィッグの「戦略」は、単なるチャドウィックの構想からの乖離ではない、むしろ、前述したように、「裁量権」を軸として、一方でワークハウステストを実施し、他方で戸外救済の価値を高め、戸外救済の決定によって、パトロネージを補強するという救済方法の併用は、確かに、二重行政ではあるが、彼等にとっては多様な要請に対する「秘策」であったといえる。チャドウィック構想（王立調査→報告→法案（改革案）→法律（改革）→実施→王立調査となり、最初の調査と最後の調査は、「閉鎖的円環プロセス」を形成し、そのプロセスを中央―地方貫く救済行政体系の一部に「権限」として組み込み、これらの権限を集中的に保持する中央行政組織が設定された）の閉鎖的ないし自律的な円環的プロセスを支えていたのは、ワークハウス・テスト（労働や規律化における救済の給付⇨劣等処遇下での救済の実施）という「自動的原則」であって、この「裁量を極小化」する原則がいわばプロセスの正当性の根拠であった。ウィッグの戦略は、チャドウィックの構想と裁量を軸

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

二七

とするプロセスを併存させ、両プロセスの正当性の根拠を中央当局の「人事」と地域のガーディアンという「小貴族制」の「人事」における「社会的出自」の「同質性」に求めたと考えられる。チャドウィックが時・場所・人を問わない「自動的原則」に救貧行政の正当性を求めたのに対し、ウィックは「人事」を通じたネットワークにそれを求めたのである。

(4) 中央救貧法委員会の人事

このことは、救貧行政の中央当局となる中央救貧法委員会の委員人事と地域におけるガーディアン人事の各進捗過程で一層明らかとなる。

中央救貧法委員会 (Poor Law Commission) は、T・F・ルイス (T. F. Lewis)、G・ニコルズ (G. Nicholls)、J・シヨールフェブル (J. ShawLefevre) の三人の委員と事務局長E・チャドウィック (E. Chadwick)、副事務局長G・クード (G. Coode) により構成されたのであるが、委員人事は、一八三四年五月の時点で始まっていた。⁽⁸²⁾ グレイ内閣としてはシーニャーを委員長にと考えたが、シーニャーはこれを固辞し、チャドウィックを含む五名の名を挙げ、特にチャドウィックは委員会に欠くことのできない人材であるとして推薦した。⁽⁸³⁾ ルイスは、トリー議員の経歴を持ち、一八一七年のスタージェスバーン特別調査委員会のメンバーで報告書を起草した経験と委員すべてがウィック・パトロネージとの批判を躲すためという二つの理由から任命され、ニコルズは、一教区ではあるが一二年間にわたりワークハウステストを実施し成功をおさめたという経験があること⁽⁸⁴⁾で任命され、幾分救貧法の知識の有無を考慮しての任命といえる。しかし、経験はないがオールソープの「執事」を自認してい

た、ケンブリッジ卒のルフェーブルも含まれており、実は「望まれている委員は、法律家でもロンドン在住の者でもない、カウントリージェントルマン」⁽⁸⁵⁾であるとのラッセル卿の言葉が任命の基準を示しており、多分に「資格 (merit)」ではなく「出自」を拠り所とした貴族による情実任用であった。閣議では委員にチャドウィックが考慮されたが、年俸二〇〇〇ポンドの委員の資格としては貴族出身とされ、四法学院 (the Inns of Court) の一つであるミドル・テンプル (Middle Temple) 出身の法廷弁護士のチャドウィックでは相応しくないとされた⁽⁸⁶⁾。しかし、政治経済学の教授職の経歴をもつシーニャーを委員にということは、単に貴族をと考えていたのではなく、パブリックスクール (イートン) 及びオックスフォード卒でしかもバリスタの資格をもつ専門家⁽⁸⁷⁾に対してはその経歴ないしその経歴に纏わる人脈的ネットワークを社会的出自と同等扱っていることになり、後年のノースコート・トレヴェリアン報告で社会的地位の高さを専門職業と同意義に捉え、地位の高さと専門的職業が、行政階統制の上位に位置する役職を占め、専ら事務を担当する執行階層と区別する拠り所となることに符合して興味深いといえる。

成立した一八三四年改正救貧法では、中央救貧法委員会は、救済を命じる目的で個別の事例には介入できないものの、規則・命令・規制を発し、救貧行政を指揮・統制し (一五条)、救済・会計・記録・監査を担当する地方の有給・専任の吏員に対し、雇用は地方が行うがその任用の指示、職務内容の規定、給与額の認可、免職につき権限を有した (四六―四八条)、つまり、中央の事務局と地方吏員⁽⁸⁸⁾については「政治的情実 (フェイヴァー)」ではなく、資格にもとづく任用がおし進められたともいえる。これは、前述のノースコート・トレヴェリアン報告で主張された行政責任に関する階統制構造―上級職と下級職の分離であり、行政における「リーダーの同質性の

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

二一九

問題およびアカウンタビリティの問題についての「解決策」の模索であり、「出自に代えて、教育水準という階層化された社会構造⁽⁸⁹⁾」を取り込もうとする戦略ととれる。

この内閣の戦略は、(1)中央救貧法委員会の権限の中に、新たな中央・地方関係を設定し、救貧行政責任を自律的体系として構築しようとした「チャドウィック構想」を吸収しつつ、中央当局の「人事」にパトロネージで介入することによって、一挙にワークハウス・テストによる厳格な救済と裁量に基づく戸外救済の実施という「抑制の利いた二重行政」の統制を手中にし、(2)さらに有給・専任の地方吏員に関する中央の統制によって、パトロネージを集権化して、地方議員等の自律性ないし影響力の源泉であった地方のパトロネージ弱体化する手掛かりを得る「秘策」となったと考えられるのである。

(5) 地方のガーディアン的人事と戸外救済等の緩和

しかし、ウィッグ内閣は、政権内部の不一致、中央当局の権限に対する地方の反発という問題状況に対応せねばならず、単に地方の自律性を排除する方策のみの実施に依存するわけには行かなかったためであり、中央当局の権限を次々と削減し、行政責任における社会的同質性^{||}大土地所有者を軸とした「地方の権威秩序」にも依然として依存しつつ、地域の裁量を確保するという方策にも配慮が必要であった。つまり地方の行政職を巡るパトロネージによる地方議員等の影響力を殺ぐという上記の方策とはアンビバレントな方策を同時に実施せねばならなかった。

実際のところ、地域におけるガーディアン人事の構成過程および連合教区の形成過程において、先ず、(1)、厳

格な救済実施より、地方の大地主など地域の権威的秩序における有力者の関心は、救貧連合の形成過程という地域秩序の再編成に集中し、彼らのイニシャティブが連合教区形成の成否を左右した⁽⁹⁰⁾ことが上げられる。

すなわち、中央救貧法委員会は、一八三四年一〇月から一二月にかけて九名の補佐委員を任命し、それぞれの担当地域に派遣した。補佐委員は、担当地域の改正法に対する反応を調査し、法実施の主旨を説明するため地域の「名望家」と会合をもった。同時に補佐委員は、どのタウンが地域の中心的市場タウンかを確認し、現存するワークハウスの設備を調査し、これらの情報をもとに担当地域の教区を救貧連合区 (Poor Law Union) に合併しようとした。また、かれらは、誰がガーディアンとして選出されそうであるか、誰がその長となりそうか、有給吏員についてもその候補を突き止めた。中央救貧法委員会は、これらの業務に数ヶ月を費やし、最初に教区合併を命令したのは一八三五年二月であり、大々的に地方再編に取り組んだのは同年三月になってからである。この教区合併は、地域の大地主所有者のイニシャティブないし利害に基づいて実施されたといえる。補佐委員の派遣は、多くの場合、地域の大地主の要請によるものであった。最も早い要請は、一八三四年十一月二日のベッドフォード公爵の領内からなされた。要請後、補佐委員のD・エディ (D. Adey) は、C・ラッセル卿や執事のT・ベニット等と会い、そこで彼等から領内の教区を一つの教区連合に編成して欲しいとの要請を受けた⁽⁹¹⁾。翌日、エディは、主に当該地域の名望家からなる住民集会 (public meeting)⁽⁹²⁾ を開催した。そこでも彼は教区連合の規模についてC・ラッセル卿と同様の要望を受けた。エディは、三〇から四〇の教区からなる教区連合を考えていたのであるが、「人々が慣れている区画以外いかなる区画⁽⁹³⁾」にもとづいても教区合併を実施しえないとして、小治安裁判所区 (the petty sessional divisions)⁽⁹⁴⁾ に「むじびぎ、ウーバン (Woburn) とルットン (Luton) を各々中心とする

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

二つの教区連合を設立した。ラッセル家は、ウーバーン教区連合の設立によって要求を実現し、同時にルッン教区連合の設立によって、ルッンでの大地主であるビュート侯爵 (the Marquis of Bute) の要求もかなえられた。ビュート侯爵は、教区合併に際し、早期設立を迫り、新しく組織されたガーディアン(95)の長の職を占めることになった。

補佐委員のエディは、ベッドフォードシャーの残りの教区をベッドフォードを中心とするひとつの教区連合に編成しようとした。彼は、大規模で能率的なベッドフォードのワークハウスを編成された教区の共同使用によって、ワークハウスの管理上、節約になると考えたのである。しかし、一〇一教区からなる教区連合の提議は、財政上の利点の如何にかかわらず、大地主の利益と抵触することになるため、反発をうけ、徹回に追いこまれた。そこで、エディは、戸外救済に関しては、四つの小治安裁判所区が別々に教区連合を形成し、ワークハウスだけはベッドフォードの施設を共同使用するという妥協案を提示した。しかし、大地主は、この提議に抗議し、直接中央委員会に働きかけた。結局、大地主の要求は、地域の裁量とイニシヤティブを重視する内閣の意向を受けた委員長のルイスの支持を得え、四つの教区連合 (Bedford, Amptill, Biggleswade, Leighton Buzzard) が個別に形成されることになった。エディは、この結果、三つの教区連合に各々ワークハウスを設立する必要が生じ、二万ポンドの出費があつたとチャドウィックに書き送っている。⁽⁹⁶⁾ 中央救貧法委員会は、一八三五年三月にベッドフォードシャーの教区連合の設立を宣言し、ガーディアン(96)の選挙が実施された。ウーバーン教区連合の選挙では、執事のベニットは、公爵領内の各教区で公爵に従順なガーディアン(96)の選出を確保するため、種々の画策を巡らした。ラッセル家に忠実な借地人や支持者からなる一団がガーディアンとなり、ウーバーン教区連合は、四月一四

日に最初の会合を開いた。⁽⁹⁷⁾

次いで(2)いわば、地域から奉仕義務的・輪番制的に選出され、被救済者からの脅しや被救済者を対象にした人
 気取りに苦慮していた救貧行政組織（旧救貧法では柔らかい下腹部と称された）に替わって、被救済者に対し
 地域の財産秩序を反映した「巨大な」合議制組織として創設されたガーディアンという「誇り高い組織は、ロン
 ドンで作られた政策を実施する単なる執行者として機能するするつもりはなく」、「広範な自由裁量を主張し、必
 要な時だけ、中央にアドバイスを要請する」⁽⁹⁸⁾ものであったといえる。地方の大地主は、教区連合の規模や区画だ
 けでなく、中央救貧法委員会の救済政策にも影響を及ぼしたのである。

すなわち、補佐委員のエディは、過剰人口が、ただ管理上の失敗の結果だとする経済学の通説を主張したが、
 執事のベニットは、地域の過剰人口の移民に関する公式の認可を得るため、エディの頭越しに中央救貧法委員会
 に働きかけ、認可を獲得した。⁽⁹⁹⁾

又、地方のガーディアンも、中央救貧法委員会の指導を無批判にはうけいれなかった。ガーディアンは、厳格
 さと寛大さを取りまぜて、救済を実施した。⁽¹⁰⁰⁾ 彼等は、救済者の貧困度よりも賞罰や性格を考慮して、救済の認定
 を行なった。彼らは、「反抗的な人には厳格な新法の原則を、慎ましく勤勉で従順な人には従来の戸外救済という
 慈悲的な手当というように申請者の気質で救済を決定した」⁽¹⁰¹⁾したのである。けれど、補佐委員による、救済の抑
 制とそれによって生ずる財政的節約の説明は、ガーディアンを動かした。それを契機に補佐委員は、医療救済、
 ワークハウス内での食事あるいは有能な救済担当吏といった諸問題をガーディアンに教示することができたので
 ある。⁽¹⁰²⁾ 何れにしろ、ガーディアン側の「裁量」で、財政的節約の効果をあげるためには、中央救貧法委員会の包

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

三三二

括的情報網による技術上の知識を求めたのである。更に、一八三五年には、中央救貧法委員会は、戸外救済の禁止令を発するが、例外で満たされ⁽¹⁰³⁾、まさに中央救貧法委員会は、地方のガーディアン⁽¹⁰³⁾の「裁量」を重視し、更に両者は、ワークハウステストの緩慢な実施において一致していくのである。

教区合併数については、以下述べるように順調に進展するが、経済的変動、特に不況に伴う救済者の増加は、中央救貧法委員会の「政策」に影響を与えることになる。

さて、一八三四年から一八三六年にわたる南部農村地域における新救貧法の実施は、順調であった。教区合併は、一八三五年にはイングランド、ウェールズの一五、六三五教区のうち南部の二、三一一教区が一一一の教区連合に組織された。それは、全人口の約一〇分の一である一、三八五、一二四人にあたり、救貧税にして総額の六分の一である一、二二一、五四三ポンドを扱うことになった⁽¹⁰⁴⁾。そして、一八三六年七月頃には、六、八四一教区が組織され、救貧税支出の二分の一以上が、中央委員会の統制下に置かれたのである⁽¹⁰⁵⁾。戸外救済抑制政策は、一八三四年から一八三五年の大豊作による穀物価格の暴落⁽¹⁰⁶⁾や鉄道敷設ブームによる労働需要という要因に支援され、一八三四年に六三一万七千ポンドであった救貧税額を一八三七年に四〇四万四千ポンドへと三年間で三分の一以上を減少させることになった。

中央救貧法委員会は、南部での新法の順調な進展により、一八三六年後半には「我々は、次の夏には全国いたるところで法を実施すべきである⁽¹⁰⁷⁾」と主張し、新法を北部工業地域に導入しようとした。北部工業地域は、南部地域と異なり、救貧税増大の原因であった賃金補助制度をまれにしか実施していなかった。南部では人口当りの救貧税支出が二〇から三〇シリングの教区もあったのに対して北部工業地域のランカシャー、ヨークシャーなど

は、都市人口と手織工の慢性的窮乏化現象にもかかわらず、数シリリングであった⁽¹⁰⁸⁾。北部では、救貧税の増大は、不況時において見られ、救済は、一種の失業扶助の役割をもっていたのである。

このような状況にあった北部では、新法導入が本当に必要なのかという議論が生じた⁽¹⁰⁹⁾。だが、大地主は、救貧税の増大というさし迫った財政上の問題からではなく、地主を中心とする地域的結束のために、法の実施を支持したのである⁽¹¹⁰⁾。北部の多くのタウンは、新法に対し少しばかりの反対を示したが⁽¹¹¹⁾、中央救貧法委員会は一八三九年一二月末には、イングランド、ウェールズにある教区の九五%にあたる一三、六九一教区を組織することができた⁽¹¹²⁾。ただヨークシャーのウエストライディングとランカシャーの大都市周辺のハダースフィールド、トッドモールデン、オールダム、ボルトンなどの織物工業都市で、大規模な、組織だった、激しい抵抗があった⁽¹¹³⁾。

織物工業地域の手織工は、好況の時でさえ他の労働者よりも困窮していた。彼等の多数は、自動織機の導入によって急激に失業した。さらに、使用者は、利潤の低下に対し、手織工の賃金を下げることでコストを削減した。一八三六年からの一連の凶作による穀物価格の上昇は、手織工を最低生活水準以下に追い落すことになった⁽¹¹⁴⁾。このような時に、中央救貧法委員会が戸外救済を抑制する新法を導入しようとしたために、労働組合運動を基盤とする抵抗組織と、その指導者によって、手織工の憤慨は、激しい反救貧法運動へと展開した⁽¹¹⁵⁾。

一八三七年以降の不況は、新法導入の支持者であった富裕な人々にも影響を与えた。新法の導入は、救貧行政組織の再編、有給の職員の雇用、ワークハウスの建設によって多額の出費を必要とした。彼等は、このような出費をもたらす新法の導入を一旦は支持したが、不況による所得及び利潤の低下、金融の引締によって反対を表明するにいたった⁽¹¹⁶⁾。

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

一八三七年の Annual Register によれば、議会に提出された請願は、法律賛成三一（署名者数八九二人）、法律修正一二七（五六、〇〇〇人）、撤廃八二（二二六、七六九人）であった。⁽¹¹⁷⁾ 議会は、これらの請願に対応して、一八三七年二月に特別調査委員会を設立した。特別委員会は、「概して、請願のあったこれらの教区連合に関して委員会は、新救貧法の実施が満足いくものであり、維持されるべきであるとの意見である。教区連合は、新救貧法の条項のもつ知恵と有効性を確かに享受している」とのべ、中央救貧法委員会を支持したが、大家族の労働者は新法によって甚しく締めつけられているとして、戸外救済抑制策の緩和を勧告したのである。⁽¹¹⁹⁾ 又、一八三七年の総選挙で、ウィッグ内閣は、議席数を減少させることになり、この減少の原因を救貧法反対運動によるものとしたのである。⁽¹²⁰⁾

これらの状況に対して、中央委員会のルイスとルフエール⁽¹²¹⁾は、戸外救済の抑制という緩和策を実施しようとした。チャドウィックは、この政策の転換に対する補佐委員の見解を求めた。この結果、委員会の対応策を支持したのは、二、三の補佐委員だけであり、彼等は、政策の如何よりも下院の特別委員会の勧告に従うことが便宜的であるとの主張から支持した。しかし、多くの補佐委員は、救貧税増大の原因であった戸外救済を緩和することが新救貧法実施にとって打撃的であり、逆行であると主張した。⁽¹²²⁾ このような中央当局での内部対立は、委員長ルイスと事務局長チャドウィックの確執に展開する。この対立は、ウィッグの戦略とチャドウィック構想の「乖離」⁽¹²³⁾がその根底にあり、ウィッグのメルバーンから改革の激しさを緩和する保証として期待されていたルイスは、「原則の過酷さは貧民に対する慈悲によって緩和されねばならない」としてワークハウステスト等の一連の緩和策を、チャドウィックは、「過酷さこそ貧民に対する慈悲」として、厳格な原則実施を主張した。⁽¹²⁴⁾ しかも、チャド

ウィックは、オールソープから特別の地位を委託されたこともあって、中央救貧法委員会設立当初の救貧行政の中心的人物として活動し、地方のガーディアンには事務局長が重要人物で、委員は名ばかりとの印象が広まり、さらに改正救貧法の実施とともに「貧困を処罰するワークハウス」救貧法のバスチーユとの汚名がチャドウィックの名前とともに流布され、⁽¹²⁵⁾委員長ルイスとチャドウィックとの性格の相違も相俟って、次第に個人的対立に発展した。特に前述した北部での救貧法反対運動の激化を契機としてルイスのよるチャドウィックの性格攻撃へと展開し、個人的確執が委員会の活動にも影響を及ぼし、遂にチャドウィックは、救貧行政から遠ざけられることになる。一八三七年八月頃から中央救貧法委員会は、戸外救済の禁止に関する例外規定を明文化し、賃金補助金の例外を認めることに傾斜し、一八四〇年の秋にはこれを明文化する命令を発することになるのである。⁽¹²⁷⁾

おわりに——「諸改革」に関する一視点について

このように、改正救貧法を巡る調査から報告・法案形成・改正法の実施至る過程で、ウィックは、地域に対し「地方の統治階級を再活性化させ」、「モラル改革を勧めて彼らにその権力を行使することを喚起し、彼らの布告・命令に対する地域の敬意を植え付ける（教え込む）」⁽¹²⁸⁾ことに期待すると同時にその地域の自律性ないし「裁量権」を限定することで、それを基盤とする下院での地方議員の自律性を殺ぎ、ウィック指導者のリーダーシップを安定させることをも狙ってきたといえるであろう。このことは、本稿の冒頭で指摘した「レッセフェールと干渉の相互補完性」という状況を示すものといえるかもしれない。この観点からすれば、ウィックの戦略は、チャドウィック構想と相互補完性を有するともいえる。ウィックの戦略は、中央救貧法委員会の権限の中に、新たな中央・地

方関係を設定し、救貧行政責任を閉鎖的自律的体系として構築しようとした「チャドウィック構想」に対し、中央当局の権限の限定と中央当局の「人事」にパトロネージで介入し、結局、中央組織の統括（独任制への展開の可能性⁽¹²⁹⁾）を獲得しつつ、さらに同時にリッチモンド公が内閣委員会で主張した「中央当局の報告書（年次報告）の影響力と地方の裁量」の展開に期待する「体系」を形成したといえる。しかし、この戦略は、J・パリーのいうように、地方の権威と活動、そして、それに対する地方の人々 (popular) の尊敬を強化することを目的とし、「党派的立法を抑制する王立調査委員会による主要な行政変更の示唆」――「工場法のような監察制度で地方の活動を一層画一化する」――「より良い実践が中央の指導のみならず地方の納税者に対するエリートのアカウントビリティを促進することによって、地方のエリートに浸透されていく」という流れで体系的に語れる戦略とは些か異なる。査察制度を中心とした行政展開を跡づける「改革構造」としては、パリーの主張は、示唆的であるが、ウィッグの戦略は、複合的構造をもったものである。ここにおけるウィッグの戦略は、多様な（ないしはアンビバレントな）社会的変化に対し、唯一の改革理念では対応できず、複数の理念の相互の支え合いに依存しつつ、諸改革が進展する状況を想定して構築されたと考える。ウィッグは、様々な理念というか諸々の価値の「相対化状況」で諸価値を競合させ或いは競争させながら、「実は手探りで改革の枠組み」を模索してきたのではないだろうか。ウィッグの政治指導者は、産業革命やその他の社会的変動による、権力基盤たる伝統的権威秩序の動揺に影響されながらも、「価値の相対化状況」を逆手にとり、諸価値を競合させ競争させながら改革の枠組みを構築したといえるであろう。

こういった観点からすると従来、「諸改革」に対して「自由主義」という用語を付して経済的自由主義とか、功

利主義的自由主義を想起させたり、諸改革を自由放任とか干渉とか二元論的に論じたり、あるいは単一の特殊利益的に沿って理解したりすることには、問題ありということになる。諸改革に対しては、前述した諸価値の相対的状况とか競争とか競争とかいう用語に注目すべきで、「諸価値を競合させ競争させながら、諸改革の枠組みを模索する状況」⁽¹³²⁾と把握できないであろうか。そして、この状況を仮に「自由主義」的と解すれば、政治権力の去就が多様な要素に左右されやすい時期にあったウィック政権が実施した「救貧法改革における政策展開」の意味するところは、「諸価値を競合させ競争させながらの改革の枠組みを模索する改革」であったとしたいのである。実際、ウィック内閣の戦略は、(1)中央救貧法委員会の権限の中に、新たな中央・地方関係を設定し、救貧行政責任を自律的体系として構築しようとした「チャドウィック構想」を吸収しつつ、中央当局の「人事」にパトロネージで介入することによって、一挙にワークハウス・テストによる厳格な救済と裁量に基づく戸外救済の実施という「抑制の利いた二重行政」の統制を手中にし、(2)さらに有給・専任の地方吏員に関する中央の統制によって、パトロネージを集権化して、地方議員の自律性ないし影響力の源泉であった地方のパトロネージ弱体化する手掛かりを得るなど複合的な「秘策」となったのである。特に、中央の事務局と地方吏員については「政治的情実(フェイヴァー)」ではなく、資格にもとづく任用がおし進められたともいえる。これは、前述のノースコート・トレヴェリアン報告で主張された行政責任に関する階統制構造Ⅱ上級職と下級職の分離であり、行政における「リーダーの同質性の問題およびアカウンタビリティの問題についての解決策」の模索であり、「出自に代えて、教育水準という階層化された社会構造」⁽¹³³⁾を取り込もうとする、一層複合的な戦略へと展開していくといえるのである。

- (1) 谷川稔、北原敦、鈴木健夫、村岡健次著『世界の歴史22』中央公論 一九九九年 三九〇、三九二、三八九ページ参照。
- (2) 拙稿「一八三四年の救貧法改革と一八四八年の公衆衛生改革——エドウィン・チャドウィックを通じて——」関西学院大学法政学会『法と政治』第三〇巻第三・四合併号参照。以降「救貧法・公衆衛生」と略記する。
- (3) 同掲書二九七ページ参照。
- (4) この論争を概括すれば、大凡次のようなものといえるであろう。

特に一九世紀の第二・第三四半世紀のイギリスを「自由主義段階」として 特徴づけ、国家干渉の排除を要求する自由放任主義の勝利・貫徹をその時期の特色とする我が国の通説に対する批判的観点が提起された。つまり、この時期には、国家は、治安の維持という夜警的な職能、いわば消極的な職能を果たすものとされ、私的活動が、国家権力の依存から脱却し、建設的、積極的展開を為すとの理解が一般的であったのだが、この一九世紀の第二・第三四半世紀は、自由主義的段階であり、しかも自由主義と並行して、近代的な国家機構ないし国家職能が創出された時期であるという主張が行政革命論争で批判的に提起されたのである。この論争に参加したD・ロバーツ (D. Roberts) は、彼の著書で、イギリスの福祉国家の起源を、まさにヴィクトリア時代に遡ろうとする。これは、一九世紀を(1)一八〇〇〜一八三〇年Ⅱ田トリー主義すなわち立法休止の時代、(2)一八二五〜一八七〇年Ⅱベンサム主義すなわち個人主義の時代、(3)一八六五〜一九〇〇年Ⅱ団体主義の時代、とに三分割したA・V・ダイシー (A. V. Dicey) の主張の修正を迫るものであり、特に一八二五〜一八七〇年を団体主義の時代とするだけでなく、かかる時代分割の根拠となったベンサム主義の理解にも疑問が提起されることになった。つまり、ベンサム主義Ⅱ個人主義Ⅱ自由放任主義という定式が崩壊したとし、崩壊と同時に、逆にベンサム主義が、国家干渉という局面をもつ近代的な国家機構の創出に深く係わるという論が展開され、ベンサム主義の歴史的役割の再評価が問題となってくるのである。

このように、『一九世紀行政革命論争』は、(1)一九世紀の第二・第三四半世紀を自由主義段階とする見解に対する批判的提起、いわば段階論一般、ないし「それが前提とし示唆する一九世紀イギリス史像の根本的再検討を要求すると

ともに、自由主義にとって、さらに資本主義にとって国家とは何か、という大問題を歴史的・具体的に再検討する」という促進的要因となったこと、(2)ベンサム主義の歴史的役割に関する再評価とに係わる「自由放任主義」と「国家干渉」との関係の解明を要求するという、いわば二つの意義を有していたといえる。

論争の意義については、井上洋「『一九世紀イギリス行政革命』論争に関する一考察(1)、(2)・完」名古屋大学『法政論集』第九三、九四号、一九八二年一〇月、一九八三年一月と岡田与好「自由放任主義と社会改革……」一九世紀行政革命』論争に寄せて……」、『経済的自由主義』一九八七年、東京大学出版会、一四六―一八〇頁で詳細に論じられている。論者も論争の意義について、これらの論究をもとに、「一九世紀イギリスの中央・地方関係の成立に関する一視点について……」一九世紀行政革命論争』を手掛かりに……」、関西学院大学法政学会、『法と政治』第四〇巻三号、一九八九年九月で論じた。

(5) 望田幸男他編『西洋近現代史研究入門』名古屋大学出版会 増補改訂版 一九九九年

(6) この点については、拙稿「救貧法・公衆衛生」、同「一九世紀イギリスの中央・地方関係の成立過程に関する一視点について」『年報行政研究』第二五号一九九〇年五月、同「サー・エドウィン・チャドウィックと『統治機構再編構想』——伝統的権威秩序に抗して——」関西学院大学法政学会『法と政治』第四四巻第一号を参照。

(7) 巨視的分析枠組みとしては、金子勝「イギリス近代国家における中央と地方」『思想』岩波書店 一九八六年八月号 参照。

(8) N. Gash, *Aristocracy and People, 1815-1865*, 1979, p. 144.

(9) B. S. Silberman, *Cages of Reason*, 1993, p. 309. 以下訳については、B・S・シルバerman、比較官僚制度成立史、三嶺書房、一九九九年を参照した。

(10) 金子勝、「『自由主義』的行政改革の形成」(一)『社会科学研究』三四巻二、三号七―一二ページ。

(11) B. S. Silberman, op. cit., p. 322. 国王のよるパトロネージは、野党とりわけロッキングム派ウィック党が下院で多数を占めることを阻止するための不当な手段とみなされていた。

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

- (12) 飯沼二郎『地主王政の構造』未来社 一九六四年 第一章から第二章にかけて参照。
- (13) しかし、パトロネージの影響力には限度があり、国王を除いて、貴族など個人がパトロネージを通じて、議席を確保できたのは多くて、二〇議席とされている。L. B. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2nd ed., 1957, p. 9. シルバーマン前掲書、三七〇頁。
- (14) 一七七八年四月には戦時財政に寄生すると非難された政府契約業者の下院からの排除法案が提出されたり、一七八〇年にはバークのシヴィル・リストの宮廷関係費を改革する行政機構法案など国王等の影響力から議会の独立を守る法案が出されたりした。同年四月にはシェルバーン派のJ・ダニングの「君主の影響力は増大し、今も増大しており削減されるべし」との決議案が下院を通過した。一七八二年、バークによる行政機構法案が提出され、一〇〇以上の閑職が廃止された。バークの改革案など以上の経緯に就いては、金子勝、前掲論文四〇―五八頁と金子勝、『自由主義』的行政改革の形成』(二)『社会科学研究』三四巻四、五号、一〇四―一一五参照。
- (15) 財政の破綻と改革要求については、前掲論文(一)、五一―五八ページ参照。
- (16) 青木康「ホイッグ党とヨークシャー運動」『史学雑誌』第八七編第二号一九七八年、舟場正富『イギリス公信用史』未来社 一九七一年
- (17) E. A. Smith, *Lord Grey*, 1990, p. 259.
- (18) E. A. Smith, *ibid.*
- (19) E. A. Smith, *op. cit.*, p. 257. J. A. Cannon, *Parliamentary Reform, 1640-1832*, 1972.
- (20) B. W. Hill, *British parliamentary parties, 1742-1832*, p. 226. 小川晃一、前掲書、二五〇―二五一頁。
- (21) O. F. Christie, *The Transition from Aristocracy 1832-1867*, 1927, p. 176. 小川晃一、前掲書、二四八―九参照。
- (22) N. Gash, *Aristocracy and People: Britain 1815-1865*, 1975, p. 159. 小川晃一、前掲書、二八二頁、以下、訳出の参考とする。
- (23) N. Gash, *ibid.* p. 159.

- (24) Ibid., pp. 182-3. 小川晃一、前掲書。
- (25) Hansard, 3rd ser., xxiii, 842.
- (26) 拙稿「救貧法・公衆衛生」一三〇—一三四頁参照。
- (27) 大沢真理『自由主義』的社会福祉の理念に関する基礎研究——一九世紀初葉イギリスにおける救貧法改革の場
合——」岡田与好編『一九世紀の諸改革』木鐸社一九七九年所収 二四—三五ページ。及び大沢真理『イギリス社会
政策史——救貧法と福祉国家』東京大学出版会一九八六年 二一—六五ページ。(以降、大沢真理『イギリス社会政策
史』と略記)
- (28) G・M・トレヴェリアン『イギリス史』三 みすず書房 一九七五年 一三〇ページ。
- (29) 金子勝「革命期における教区制度の動揺 イギリス近代国家の世俗化と統治原理の転換」『社会科学研究』三五卷
六号 研究ノート 一九八四年 一四三—一四四ページ。
- (30) 一八三四年の救貧法報告書には「ニューバリーとレディングでは、救貧税と慈善に費やされる金額は、義務的な
いし任意の救済につき最も温情のある擁護者によって望まれる金額と同じである。けれど、農業暴動の時、この二つ
のタウンの住民の多くは、救貧税や慈善が非常に豊富に配分されている人々の蜂起を強く懸念した。大多数の暴徒
(mobs)の暴力は、彼らの欠乏がすべて貧民のために用意されていた基金の管理を委ねられている人々の詐欺と強欲
から生じたとの考えによるものと思われる。それなりの労賃を受け取っているけれど、貧民と称され真の窮乏者に分
類されれば、労働する人々も救貧基金の分け前に与えられる資格があると考える。このような事情のもとでは、手当にど
れほど追加されても更なる手当の期待を駆り立て、権利の範囲の観念を拡大させ、もし期待に添えないとそれ相應の
不満と憎悪が生ずることが間違いない」と記されている。S. G. & E. O. A. Checkland (ed.), *The Poor Law Report*
of 1834, 1974, p. 123.
- (31) 赤木須留喜「イギリス都市行政の起点——一八三五年の都市団体法」東京都立大学都市研究会『都市研究報告』
三 一九七〇年一二月 八三ページ。

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

- (32) 金子勝、前掲論文、一二七ページ。
- (33) E. A. Smith, *op. cit.*, p. 255. 小川晃一、『英国自由主義体制の形成』木鐸社 一九九二年 二四六頁、以下、訳出の参考とする。
- (34) 小川晃一、前掲書、二九四頁。さらに、ウィッグは政治問題、対外政策には強い関心を持ち、これらへの対処には習熟していたが経済・財政問題には関心が薄かったし、それほどの業績を上げなかったとも言われてきた。E. Halévy, *The Triumph of Reform*, 1961, p. 193.
- (35) S. E. Finer, *The transmission of Benthamite ideas 1820-50*, in G. Sutherland (ed.), *Studies in the growth of nineteenth-century government*, 1972, pp. 11-32. (以下 S. E. Finer, *The transmission of Benthamite ideas* と略記)
- (36) H. M. Clokie & J. W. Robinson, *Royal Commission of Inquiry*, 1937, p. 74.
- (37) この指示は「一八二四年の救貧報告書の補追のなかに記われている」。Report of His Majesty's Commissioners for inquiring into the Administration and Practical Operation, appendix A, Part 1, p. 252, cited from A. Brundage, *The Making of The New Poor Law; The Politics of Inquiry, Enactment, and Implementation 1832-1839*, 1978, p. 21. (以下 A. Brundage ①と略記)
- (38) A. Brundage, *England's "Prussian Minister"*, 1988, p. 19-20. (以下 A. Brundage ②と略記)
- (39) S. & B. Webb, *English Poor Law History*, pt. 2, vol. 1, 1963, pp. 120-121.
- (40) 一八二四年の労働者賃金特別委員会は、ラッセルにより設置要請され、そのメンバーは、トリーローのロバート・ピール、スタージェス・バーン、ウィッグのラッセル(委員長)、ブルーム、ジェームズ・スカレット、スプリング・ライスであった。ラッセルは、自らのカウンティにおける救貧行政に関心を持ち、複数の証人を召喚している。特別委員会を通じて救貧法に関する情報を得たと考えられる。R. G. Cowherd, *Political Economists and the English Poor Law*, 1977, p. 141. 一八二八年の労働能力特別委員会のメンバーは、R・A・スレイニー(委員長)、ピール、ス

- タージェス・バーン、ラッセル、オールソープ、スカーレット、T・P・コーテネイであった。R. G. Cowherd, op. cit., p168.
- (41) A. Brundage, ②, p. 18.
- (42) 一大変革に対する世論の受け入れ態勢を準備するためにも、報告書の抜粋を作成し、それを広く一般に配布することであると大法官のブルーガム卿が提案し、内務大臣のメルバーンが同意したという経緯がある。Extracts of Information の作成である。S. E. Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, reprinted 1970, p. 47. (以下 S. E. Finer, Chadwick と略記)
- (43) S. E. Finer, *The transmission of Benthamite ideas*, p. 14-19.
- (44) Ibid. p. 21.
- (45) 一八三二年一二月になっても補佐委員による調査報告が整わず、グレイ内閣は、同月四日に委員を通じて各補佐委員に中間報告を提出するよう要請した。チャドウィックは、中間報告ではなく、完全な形式で調査報告書を提出した。S. E. Finer, *Edwin Chadwick* p. 47. 彼の報告書はロンドンとバークシャーに関するものであったが、Extracts from the Information Received by His Majesty's Commissioners as to the Administration and Operation of the Poor Laws (London: B. Fellows, 1833), pp. 201-399. に所収された。A. Brundage, ②, p21.
- (46) 調査委員会設立七ヶ月後の一八三二年九月では、委員会の中心的人物であったシーニャーの構想は、(1)貧民救済に関する一切の権限は治安判事から救貧官の権限に移す、(b)救貧法専門の治安判事を任命し、担当地域を巡回して救貧行政に関する一般的監察の権限を行使させること。政府は、救貧治安判事の任命権を保有すること。(c)救貧会計報告についての会計監査制度を採用し、救貧行政の責任を明確にすること。(2)(a)有能な被救済民に対する救済手段としてワークハウス制度を導入すること。(b)ワークハウスは、救貧治安判事の一般的監察に服すること。(3)居住法の改正。親子関係および出生による場合を除き一切の居住権制度を廃止することであったが、一八三三年月には、シーニャーの構想は、(1)中央委員会の設置。長一名、補佐二名をもって構成する中央委員会を設置し、監察官を統制すること

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

と。監察官は、一名に就き七〇教区を担当する。(2)有給の救貧官の採用。(3)教区合併。監察官は強制合併を命じうることとなった。この変化は、チャドウィックによるものとされている。赤木須留喜「一八三四年の救貧法の改正」(二)国家学会雑誌、七一巻一二号三四—三五頁参照。

(47) S. & B. Webb, op. cit., p. 43.

(48) この報告書におけるマルサスの人口論やリカドウの賃金基金説は、貧困に対する公的救済が貧民の意思を薄弱にし、道徳的に有害であるという個人主義的貧困罪悪観の理論的裏付けを与え、かつマルサスの人口論において批判されたゴッドウィンの平等社会の主張等を形而上的思考ないし客観的事実を無視するものとして排除する働きをもった。小山路男『西洋社会事業史論』一九七八年一一七—一一八頁。

(49) S. & B. Webb, op. cit., p. 41. この委員会の具体的業績は、次の二つの法律の制定である。一八一八年の教区会法 (The Parish Vestry Act, 58 George III, c. 66) と一八一九年の選出 (特別) 教区会 (The Select Vestry Act, 59 George III c. 12) である。前者は、教区会の手続の改善、記録の保存、年五〇ポンド以上の課税評価を受けたものは二五ポンド増す毎に一票を加え、六票を限度とする複数投票権を認めた。後者は、教区会内部に選出 (特別) 教区会を設けて、これに救貧行政の権限を与え、治安判事の監督権を強化し、有給の救貧吏の任命を可能にした。S. & B. Webb, English Local Government, The Parish and The County, 1963, pp. 152 sqq.

(50) S. E. Finer, Chadwick, pp. 80-81, pp. 89-91. 大沢真理『イギリス社会政策史』八六頁。拙稿「救貧法・公衆衛生」一三九頁及び一四七頁註28参照。

(51) 賃金補助制度を巡る二重行政および利害対立は次のようである。

この制度は、ナポレオン戦争後の救貧税の増大によって、多くの問題を惹起した。

ナポレオン戦争後の穀物価格の下落は、基準的賃金の低下、さらに補助率の低下、それに伴う救貧税支出の減少をもたらすはずであった。しかしながら、戦後不況による被救済者の増加により救貧税支出は、一八一八年には約八〇万ポンドに達した。その後、パンの価格が三分の一に下落したにもかかわらず一八二三年には約七〇〇万ポンドで

あった。救貧税を負担する人々うちで、とりわけ借地農は、救貧税の増大と穀物価格の下落によって、貸金補助制度に対する不満を表明した。だが、ここでこの制度を廃止すれば、農業労働者の貸金引上げが生ずる。それは、借地農の負担となり、ひいては地主への地代にも影響する。借地農は、物価の上下に比例して補助率を決定せずに彼等の利潤に基づいて決定するのが普通であった。借地農は、補助制度が怠惰な労働者も勤勉な労働者と同額の貸金を保障される仕組であることに注目し、農業労働者に支払う貸金を最低限に下げたためにこれを逆用した。このような意図を見抜いた農業労働者は、救済を当然の権利とみなし、補助率の下落に対して、権利の侵害であると主張し、救済を担当していた救貧吏や治安判事とりわけ救貧吏に対し、放火の脅迫等によって補助率の引上げを迫った。

この救貧の行政単位となっていたのは、教区であり貧民救済の実務を担当していたのが教区会を代表している救貧吏であった。救貧吏は、教区会が選出して、治安判事が正式の認可を与えることになっていたが、一八世紀末にはそれも形式化し、教区の有力者が毎年交代して就任する、無給の名譽職的職務となっていた。救貧官は、治安判事に対して会計報告の義務があったが、報告様式に一定の基準がなく、又、報告自体重視されていなかったのである。救貧官を選出する教区会の多くは、教区の全納税者によって構成され、一人一票主義のもとに運営されていた。教区会で多数を占める借地農や居酒屋の主人などの小商人は、この平等主義を背景に、大地主を圧倒し、借地農の代表を救貧吏とし、救貧税の課税及び徴収の事務を掌握する状況にあった。

つまり、借地農は、救貧行政を掌握することによって被救済者を従属させながら、大地主階層に対抗する立場を固めることになったのである。だが、被救済者は、救済に関する不平を治安判事に申しでることができたので、大地主の利益を代表する治安判事は、人道主義的慈善、人気取り、パターナリズムから、教区の会計状況に関係なく、救済を承認することになった。救貧行政における教区会を代表する救貧吏と治安判事の競合は、一貫した行政を阻害し、二重行政、二重監督の弊害をうむことになったのである。

借地農は、貸金の一部を救貧税の形で地主、小商人、一〇分の一税収得者（国教会）に転嫁していた。けれど、転稼されていた階層は、夫々の地位、利害関係のために、積極的に救貧行政を監視することは容易ではなかった。地主

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

の多くは、地域の治安判事の職にあり、人望を逸してまで自己の利益を主張したり、貧民救助を抑制する決意はなかったりまた。小商人も、顧客である労働者に対する救貧税の支出を歓迎した。このような状況にあったため、借地農が救貧吏になれば、借地農の雇っている農業労働者に対する賃金補助を優先させたり、ワークハウスに自らの農産物を購入させようとした。又小商人が救貧吏になれば、平素の顧客の救済申請を拒否し難くなる。救貧行政は、教区内の私利私欲によって支配され、特に地主と借地農らとの対立から地域の社会的結束を崩壊させることになった。拙稿「救貧法・公衆衛生」一三二—一三三頁参照。

(52) 地方の自律性を奪うという点で注目すべきは、一八一七年に始まるとされる公共事業貸付金制度、一八三〇年代から始まり一八四六年の穀物法撤廃を契機に急速に拡大をみせる国庫補助金による土地—農業利益に対する地方税軽減策の導入である。詳しくは金子勝「イギリス近代国家における中央と地方」『思想』一九八六年八月八〇—九頁にゆずるとして、ここでは、治安判事制や大土地所有制、教区教会等を通じて行使される地主等のパターンリズムは、税負担軽減—効率化の論理に基づき実施される査察等を通じて刑罰における治安判事の裁量権、教育における教育内容、教師に対する監督権などの国教会の主導性が制限される。地域に於いては財産の負担軽減を求めれば、求めるほど財産の義務を国家に譲歩せねばなくなり、この譲歩によってパターンリズムの基礎条件を喪失することになる。

金子勝 上掲論 八七頁。

(53) B. S. Silberman, op. cit., pp. 339-340.

(54) S. E. Finer, Chadwick, p. 78. 赤木須留喜、前掲論文(二)、七一巻二号九六—九七ページ参照。

(55) 大沢真理『イギリス社会政策史』三九ページ。

(56) S. G. & E. O. A. Checkland (ed.), op. cit., 181-188.

(57) Ibid, p. 225. S. & B. Webb, op. cit.?

(58) この部分は、彼が想定したガーディアンの職務が実現できなかったことを後年、述懐したものであるが、更に次のように続く、「しかし、私は、(救済策の中で) 提示された行政上の原則に基づいて行動させること、あるいは規則

- や命令を役立たせることに失敗した。私は、また無給のカーティアンから執行上の細目に対する責務を減じることにも失敗した。毎週の会合において無給のカーティアンによって処理されねばならない責務は、大きなタウンでは夥しい件数であり、それらは不徹底にかつ最も煩わしく処理された。」G. Nicholls & T. Mackay, *A History of the English Poor Law*, Reprint (revised edition), 1967, vol. III, p. 94.
- (59) Ibid.
- (60) A. Brundage ②, p21.
- (61) 一八三四の救貧法報告は、実態分析と救済策で構成されているが、分析をシーニャー、救済策をチャドウィックが担当した。S. E. Finer, Chadwick, p107. 法案について A. Brundage ① pp. 32-33. (#18, Chadwick Papers, UCL)
- (62) S. E. Finer, Chadwick, pp. 80-81. 89-91. 大沢真理『社会政策史』八六頁、拙稿「救貧法と公衆衛生」一二九頁及び一四七頁註28参照。
- (63) S. G. & E. O. A. Checkland (ed.), op. cit., 470-471. の権限は、後の内閣委員会の法案審議過程でチャドウィックの狙いを不要なものとみなされ、否定される。後節参照。
- (64) Ibid., p. 378.
- (65) Ibid.
- (66) 拙稿「サー・エドウィン・チャドウィックと『統治機構再編構想』——伝統的権威秩序に抗して——」関西学院大学法政学会『法と政治』第四卷第一号五二—七二頁参照。
- (67) D. Roberts *Victorian Origins of the British Welfare State*, 1960, pp. 41-42.
- (68) オールソープは、法案を下院に上呈するに当たり、大蔵省の彼の下僚から治安判事らは法案に対し肯定的であるが、「借地農と労働者は報告書を読んでいない」ので、突然接すれば一混乱あろうと警戒を促された。A. Brundage ① pp. 52-53.

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

- (69) A. Brundage ②, pp. 35-36.
- (70) グレイ内閣は、一八三三年一〇月一〇日にアイルランド問題に就き議論しているがホランドによれば、内閣の大多数は国教会収入が世俗的なために充当されるべきではないという原則論についてはスタンレイとリッチモンドを支持していないし、オールソープとラッセルに率いられた我々下院の同僚はスタンレイの計画が十分貢献しないと考えているなど閣内不一致がみられる (E. A. Smith, *op. cit.*, p. 296)。¹⁾そして遡るが三三年一二月の総選挙後では、トリー一四九に対しウィック四〇八、自由主義者九六、無党派四、そのウィックもトリー一三七、浮動的二二、一貫ウィック三〇三、ウィック支持 (自律の可能性) 一二三、急進主義者三四、アイルランド併合撤回主義者三八という状況であり、一枚岩ではないとされる。スタンレイの十分の一税法案とアイルランド国教会法案を巡り、保守の有力閣僚のスタンレイが辞任したり、グレイは、彼のリーダーシップの強さと弱さを示し、一体性を維持するのに疲れ、一八三四年七月九日にグレイは、退陣する。後継はメルバーンで下院はオールソープ (三三年一二月の父親の死去で下院を離れることになる Smith, *op. cit.*, p. 311) の後をラッセルが引き継ぐ。小川晃一、前掲書、二七八―二七九頁参照。
- (71) S. & B. Webb, *English Poor Law History*, pt. 2, vol. 1, reprinted 1963, pp. 101-102.
- (72) 三三年一二月のオールソープの父親の死去で、彼が下院を離れることになり、大蔵大臣と下院指導者に変更の必要が生じたことが、グレイ内閣の危機の始まりとされる。Smith, *op. cit.*, p. 311 チャールズ・ウッドによると一八三四年一月末の下院勢力は、ウィック二五八、トリー一三三五、ラジカルズ七四、不確定六六とされている。Ibid., p. 313. 当時、国王は挙党態勢を考え、首班としてメルバーン、ウェリントン、ピールなどを模索した。Ibid., pp. 308-313.
- (73) G. Nicholls & T. Mackay, *op. cit.*, p. 117. A. Brundage ① p. 48, note 3.
- (74) Parry, *The Rise and Fall of Liberal Government in Victorian Britain*, Yale U. P., 1993, p114.
- (75) A. Brundage, ②, p. 36-7.
- (76) G. Nicholls & T. Mackay, *op. cit.*, pp. 118-23. A. Brundage ① pp. 49-52. ニコルスもブランデーにも記

したようにシーニャーの日記を史料としており、但し双方の扱い方が異なるが、原史料に当たれなかったので、双方の記述を対照させながら検討した。

(77) *Ibid.* 問題とされたのは、先ず、(1)中央当局を記録裁判所扱いとする条項であったが、本条項は削除され、次に(2)中央当局の複数教区にわたる一般規則と個別規則の制定権については、異論があり、継続審議とされた。(3)救貧行政に係わる既設の諸組織が有する既得の救済権限すべてを中央当局に付与する条項が削除された。(4)中央当局の承認なしにギルバート法、スタージエスバーン法、ホブハウス法の採用を禁ずる条項は、延期されたが、ワークハウス設立のための教区合併権とワークハウス管理の規則制定権は承認にされた。——この間本分で扱った課税権が議論される(訳者注)——結局最初の閣議は、首相のグレイ伯がシーニャーに本法案を取り下げ、上げられた反対点に対応するよう条項を変更する要請して終わった。

- (78) *Ibid.*, p. 50.
- (79) G. Nicholls & T. Mackay, *op. cit.*, pp. 124-5.
- (80) A. Brundage ① p. 53.
- (81) G. Nicholls & T. Mackay, *op. cit.*, pp. 144-5.
- (82) S. E. Finer, Chadwick, p102.
- (83) *Ibid.*, pp. 106-7.
- (84) S. E. Finer, Chadwick, p. 105. R. A. Lewis, Edwin Chadwick and the Public Health Movement, 1952, p. 20.
- (85) Russell to F. Chadwick, 16 September 1836.
- (86) *Ibid.*, p. 109.
- (87) S. L. Levy, Nassau W. Senior 1790-1864, 1970, pp. 25-54.
- (88) D・ロバートは、この地方吏員の統制に注目し、「政治的情実(フエイヴァー)ではなく資格(メリット)にもとづく任用がおし進められ、こうしてはじめて、公務員制改革(civil service reform)の諸原則が地方行政に導入され

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

た」と主張している。D. Roberts, *op. cit.*, p. 110.

(89) B. S. Silberman, *op. cit.*, p. 353.

(90) 形成過程については、A. Brundage ①を参考とした、拙稿『救貧法・公衆衛生』一五〇—一六二頁を参照された
い。

(91) A. Brundage ①, pp. 105-6.

(92) 住民集会といっても各小治安裁判所区内の治安判事、教区の救済担当者、主要な納税者との協議 (*consult*) のための集まりである。G. Nicholls & T. Mackay, *op. cit.*, pp. 177.

(93) *Ibid.*, 106.

(94) 小治安裁判所は、二人以上の治安判事が協同して、運営され、カウンティより狭いが教区よりも広い地域を管轄した。治安判事は、カウンティ全域にわたって管轄権を持っていたので同一問題に対して二組の治安判事が重複して決定するという事態が発生した。その上、自己の有利な決定を得るために、治安判事を選択して決定を求めるといふ悪習も生まれることになった。これらの状況は、治安判事間の紛争を生む危険もあり、これらの弊害を回避するためにも、小治安裁判所を設けることは有用であったといわれている。福井英雄、一八世紀イギリスの地方政治と中央政治、立命館法学、六九、七〇合併号三五—三七頁。

(95) A. Brundage ① pp. 106-7.

(96) Adey to Chadwick, May 18, 1836, #157, Chadwick Papers, UCL. A. Brundage ① p. 107.

(97) A. Brundage ① p. 108.

(98) A. Brundage, Chadwick, p. 46.

(99) A. Brundage ① p. 108.

(100) *Ibid.*, p. 112.

(101) A. Brundage, ②, p. 46.

- (102) Ibid., p. 97.
- (103) Second Annual Report of the Poor Law Commissioners, p. 7 (1836, 29: 8). A. Brundage ① p. 96.
- (104) S. & B. Webb, op. cit., p. 114. 補佐委員別に一八三五年八月までの教区合併は、G. Nicholls & T. Mackay, op. cit., pp. 174-5. を参照のべし。
- (105) E. Chadwick, The Principles and Progress of the Poor Law Amendment Act, Edinburgh Review, vol. Ixiii 1838 July, p506.
- (106) ナポレオン戦争以来の最低値を示した。G. D. H. Cole & R. Postgate, The Common People 1746-1946, Reprinted 1961, p. 303.
- (107) N. C. Edsall, The anti-Poor Law Movement 1834-44, 1971, p. 44.
- (108) S. & B. Webb, op. cit., p. 3. 一八三四年のカウンティごとの人口当たりの救貧税支出は、G. D. H. Cole & R. Postgate, op. cit., p. 275. 参照。
- (109) この議論は、一八三四年の救貧法改正法案の審議過程でバーミンガムやリーズ選出議によって主張されたもので、彼等は、能率的に運営されている教区やニシリング六ペンス以下の救貧税を課している教区は法から除外されるべきだと主張した。Hansard, pp. 314, 806, 1289; 25 (1834). D. Roberts, op. cit., p. 44.
- (110) A. Brundage ① p. 149.
- (111) Ibid., p. 148.
- (112) S. & B. Webb, op. cit., p. 119. 従って、人口にして二〇五五、七三二人を擁する七九九教区が組織されずに残っていた。これらの教区は、ギルバート法による教区連合と地方法の下にあった教区で、一八三四年法では、現存した救貧当局のメンバーの三分の二の同意がなければ教区合併され得なかった。G. Nicholls & T. Mackay, op. cit., pp. 275-6.
- (113) A. Brundage ① p. 148.

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

- (114) N. C. Edsall, op. cit., pp. 54-5.
- (115) 南部地域でも金銭給付から現物給付（劣等処遇の一つの方法）へ切り替え、各教区に收容されていた被救済者を一つのワークハウスに集めて收容する際に、抵抗があったが、これらの抵抗は未組織のものであった。そのため直ちに鎮圧された。Ibid., p. 32. 北部では、これとは対照的に組織された抵抗であった。さらにハダースフィールドには工場法運動のR・オーストラーがおり、トッドモールデンには、J・フィールデンがいたというように指導者が組織を動かしたのである。A. Brundage ① p. 153.
- (116) N. C. Edsall, op. cit., p. 65.
- (117) S. E. Finer, Chadwick, p. 128.
- (118) Ibid., pp. 131-2.
- (119) Ibid., p. 132.
- (120) 一八三七年六月二〇日にウィリアム四世が死去し、会期は突然閉められ、総選挙が行われた。この選挙でウィッグは三六五から三三九に減少し、トーリーは二九三から三一九に増加した。トーリーはカウンティで支持を受け、都市部でも議席を失うことがなかった。議席数は、中村英勝、イギリス議会史、一九五九年、付表三〇頁から。S. E. Finer, Chadwick, p. 134.
- (121) ニコルズは、アイルランドへの救貧法導入に関する調査でアイルランドへ出張中であった。
- (122) S. E. Finer, Chadwick, p. 137.
- (123) Ibid., p. 108.
- (124) Ibid., pp. 113-4.
- (125) R. A. Lewis, op. cit., p. 21.
- (126) S・Eファイナーによれば、T・F・ルイスは、ハムレットに登場する多弁な大臣ポローニヤスとディケンズのマーティン・チャズルウィットに出てくる偽善者ペクスニフの性格を併せ持った人物とされ、ルイスがくどいところ

は、チャドウィックが素っ気ない、ルイスが形式にこだわれれば、チャドウィックは、形式を無視するというものであった。さらにS・E・ファイナーは、「チャドウィックは、正しいことは唯一であり、それが自分の主張であり、何事にも二面性があることを認めなかった。彼がもし反対に遭遇すると反対とは賢明でないか、不正直であるかの何れかであり、それは、無知か邪悪な私利の何れかによるとした。したがって、彼は社会理論あるいは行政上の実践の何れにおいても決して妥協しなかった。結局彼は、完全主義者であった」と論じている。S. E. Finer, *Chadwick*, p. 114. この点について、事実から帰納しつつ、複雑な要素から二次的な事柄を捨象して単一の有機的全体を構築する彼の構想の特徴を示している。完結した有機的体系は何れの部分が欠落しても体系は機能しないという問題性をもつ、一切の妥協を許せなかったのは、彼の構想の特質によるものであろう。R. A. Lewis, *op. cit.*, p. 12.

(127) 中央救貧法委員会は例外を認めたことを明らかにしたのであるが、チャドウィックの内務大臣ラッセル宛の覚え書きにより、ラッセルは八月の通達を発することを停止した。A. Brundage, ②, p. 52. その後のこの通達は、一八三九年の救貧法更新法案の提出に際し、救済禁止の特例措置の合法化が企図されたが、通達を通ずる慣行承認で決着した。結局、この諸例外は、一八四〇年の命令によって明文規定化された。A. Brundage, ①, p. 178-179.

(128) J. Parry, *The Rise and Fall of Liberal Government in Victorian Britain*, 1993, p. 113.

(129) 一八四七年の救貧法 (10 & 11 Vic., c. 109) の更新によって、大臣である長官と二名の事務局長(次官)の中、一名を議会のメンバーで構成されることになる。O. MacDonagh, *Early Victorian Government 1830-1870*, 1977, p. 114-115.

(130) *Ibid.*, p. 116.

(131) パリーはこの体系的戦略が一八四一年頃には確定したとしているが、一八三九年のカウンティ警察法では、Chief Constableの任命の承認権、カウンティ警察の管理と給与に関する規則制定権が、内務大臣に付与されたが、査察ないし監察制度に関する規定はない。N. Chester, *The English Administration System 1780-1870*, 1981, p. 340. したがって、一八五六年法ではインスペクター制度が導入されている。Ibid., pp. 357-8.

一九世紀前半のイギリスの諸改革に関する一視点

五五

論 說

- (132) 金子勝・井上達夫「対談 市場・公共性・リベラリズム」『思想』第九〇四号 一九九九年一九頁。
- (133) B. S. Silberman, *op. cit.*, p353.

五六