

イングランド救貧法再訪

原 剛

1. 序 論

社会に支配者と被支配者とが存在するようになると、支配者が社会のより多くの富と便宜とを享受し、被支配者が相対的に貧しく不利な状態におかれるのは、支配機構の運営の必要と人間性とを所与とすれば、必然的に生じる歴史的現実である。相対的に貧しい被支配者に自己の境遇を甘受して生活させるために、支配者は被支配者が少なくとも生存できる条件を確保しなければならない。一般的生活水準がきわめて低い自給自給的農業を主体とする社会では、農村共同体の確立と維持とが被支配者の生存を保証し、そのような社会では、社会全体の平常の生活を脅かすような事態が生じないかぎり、特定の個人が生存できないほどの困窮に陥ることは稀であり、その困窮は共同体内部の篤志家の慈善によって救済され得たであろう。

しかし経済が発達して自給自足の域を脱し、租税制度が整備され、交換経済が社会に浸透すると、人間は生まれつき性質と能力が不平等なために、被支配者の内部においても富の分配の不平等が次第に増大して、その最底辺には、生活物資に窮する者が出現するようになる。これが救貧の対象となる貧民である。

その窮民への社会的対応は2種類あった。第一は慈善で、社会の恒常的な存在となった貧民への施しは、世界の三大宗教のいずれにおいても善行として奨励された。慈善の施与は、個人のみならず宗教的組織を通じても行なわれた。わが国においては、飛鳥・奈良時代の悲田院と施薬院が早い時代の宗教的救貧事業として有名である。

中世ヨーロッパのキリスト教社会では、救貧は普遍的・恒常的に行なわれた。教会の会衆やギルドや自治都市の市民団体のメンバーが、個人としてなり全体としてなり、貧民の救済にあたったばかりでなく、教会に納入された10分の1税の3分の1は貧民の救済にあてられるものとされた。もっともこの目的のための10分の1税の支出は、12世紀イングランドでは少なくなり、15世紀には著しく減少していた。教会とならんで修道院も貧民の救済にあたった。修道院は15世紀末までにヨーロッパ全土に広がっており、その救貧事業の全国的効果はともあれ、各地の修道院は、病弱の貧民を保護・収容したり、門前で施しを配ったりした。

生活困窮者への社会的対応の第二は社会政策的対応である。生活の資を欠く窮民の浮浪を、為政者は社会秩序を乱す要因として警戒しなければならない。政治的支配者は政治的理由でも貧民を救済し、救済の網にかからない浮浪者を処罰した。古代ローマにおいて、無産のローマ市民に無償のパンと市価の半額のワインを配給したのは、反乱を恐れての貧民対策であった。中国でも漢・隋以来、貧窮した病弱者、老人、孤児の収容施設が作られ、凶作に備えては、賑濟倉が設けられ、それは宋代に常平倉・社倉・義倉のいわゆる三倉として整備された⁽¹⁾。わが国でもこれにならって奈良時代に穀物備蓄の倉が設けられ、江戸時代には諸藩によって社倉が設けられた。また五人組制度の中の貧困者扶助申告の規程は浮浪を取り締まる方策の一つであった。近代以前のヨーロッパでも、政治的支配者による貧民対策は、主として社会統制を目的とするものであって、明白な理由で労働不能となった者の救済はその者の居住地や出生地の人々の善意に委ね、労働可能な者の物乞いや放浪を厳しく取り締まった。イングランドでは1389—90年に、その旨の法律(13 Richard II. cap. 13)が制定されている。しかし同法には労働不可能な貧窮者を誰がどのようにして救済するかに関する規定は一切なかった。1535—36年の法律(27 Henry VIII. cap. 25)⁽²⁾は、各地の市長、町役人等が労働不可能な貧窮者を慈悲深く受け入れ、篤志家の寄付を集めて救済し、労働可能者には就業の機会を見出すように命じている。さらに1551—52年の法律は、聖霊降臨節の礼拝後に慈善金の集金係りを選び、次の日曜日にその係りの者(1名または複数)に会衆の一人一人に貧窮者救済のために寄付できる金額を尋ねさせ、毎週徴収させて貧窮者に分配させて、四半期ごとに市または教区の当局者に会計報告をさせることとした⁽³⁾。その後の50年間に不逞な浮浪の徒に対する処罰をますます苛酷にしつつ、生活困窮者救済のための寄付金の徴収は強制の度を増していった。そして1601年に従来の貧民対策のうちの貧窮者救済に関する慣行を整理した法律が制定された。いわゆるエリザベス救貧法(43 Eliz. 1 cap. 2)である。同法は、各地の治安判事に管轄下の諸教区の各教区において、毎年、2名ないし4名の貧民監督役を堅実な経済状態の世帯主の中から任命させ、彼らと教会役員とに教区の貧民行政を行なわせるものであった。すなわち彼らは教区内のすべての住人、教区牧師、副牧師等、および土地、家屋の占有者、聖俗の10分の1税取得者、炭坑所有者、販売用木材所有者から、次の目的のために必要な金額を税金として徴収することを命じられたのである。その目的とは、

第一に、親に扶養能力のない場合に、その子を就業させること、

第二に、みずからを維持し、生計の糧を得る日常の生業をもたない既婚、未婚のすべての人々を就業させること、

第三に、そのような貧民を就業させるために適当と思われる量の亜麻、大麻、羊毛、糸、鉄やその他の器物や原料を調達すること、

第四に、老齢や心身障害のために労働不能な貧民を救済すること、

第五に、親に扶養能力がない場合、その貧民の子を、男子は24歳まで、女子は21歳か結婚ま

で、教区徒弟として、親方に謝礼金を払って委ねること、以上の五つであった。なお、労働可能な貧民が貧民監督役の指示に従わず、就労しない場合には、治安判事はその者を矯正院または普通の牢獄に送るように命じられた⁽³⁾。同法は、「新救貧法」と呼ばれる救貧法改正法が制定された1834年まで、イングランド救貧行政の基本となった。

本稿では、イングランド救貧行政の「転換点」と言われるエリザベス救貧法がどんな意味で画期的なのか、新救貧法がエリザベス救貧法になかった新しい思想を打ち出したという最近の論者の説⁽⁴⁾は真実か、また1934年委員会報告書の最近の研究について考察する。

2. エリザベス救貧法の新味

エリザベス救貧法の根底にある思想は、人はそれぞれ地域社会に所属して分相応の働きをする義務をその社会に負い、他方、困窮した場合には、その地域社会によって救助される資格があるというもので、それは近代以前のイングランドの社会に一般的な思想的伝統を継承したものであったと言えよう。その意味ではエリザベス救貧法は画期的ではなかった。被支配者の大部分を占める農民がおおむね農奴として領主に人身的に拘束されていた封建制の最盛期には、農奴の生存を保証することが領主にとっても利益であり、農奴が何らかの理由で貧窮したとき、それを救済するのは領主の責任と考えられた。たとえば保有地の耕作と各種の義務の履行および諸貢納の負担が不可能となった農民が土地を返上し、そのかわりに家屋とわずかの土地と穀物の給付を受けるということも行なわれた⁽⁵⁾。しかし地代の金納化が進んで農奴の人身拘束が弛緩すると、農村での束縛を嫌った貧民は、おりから増加していった都市へと、逃亡するなり移動税を払うなりして都市へと流入した。都市に移住した貧民は自由を得ても経済的地位の向上はなかなか得られなかった。都市のギルドがそのようにして流入した不自由農に門戸を解放せず、得られる雇用は低賃金の不熟練労働者の仕事のみで、失業の危険が常に存在したからである。他方、農村で農奴の不自由の度が薄れると、貧窮した農民に対する領主の保護の責任も薄れていった。農民にとって自由の代償は領主による保護の喪失だった。しかし14世紀中期の黒死病の流行による人口激減後のイングランド農民の自由の拡大期には、真の貧窮者の数は限られたものだったので、領主による救済がなくても、その救済は共同体内の篤志家や教会に委ねるのみで十分であり、国王の貧民対策は、雇用の好条件を求めて放浪する農民の取り締まりにもっぱら向かった。しかし、16世紀に人口が増加し、またいわゆる価格革命の中で、土地も資力もなく、労働の対価を主たる収入源とした下層の人々の生活がとくに悪化すると、貧窮者と浮浪者とが増加し、窮民の救済を従来のように個人の自発的善意に委ねるのみでは不十分になった。また男子が結婚する条件は、親の家を出て自分の家族を扶養できる農地を保有する見込みがあるか、手に職をつけていることであったから、核家族が原則であり、老齢や病気等の理由で窮状に陥った場合に、大家族制度ならば

得られる扶助はなかった。しかもイングランドの経済は、1500年頃にはすでに自給自足の農業経済から遠く離れ、出現しつつあったプロト工業地域の消費需要を満たすべく、商品穀物が生産されて各地の市場町に出荷されるようになっており、農業地帯にすら市販の穀物の消費者である農業労働者や家内工業労働者が相当に多く存在するようになっていたのである⁽⁷⁾。そのようなプロト工業化地域の一つであったシェフィールドの町で1615年に行なわれた調査によると、人口2,207人のうち、近隣の人々の慈善がなければ生活できない「物乞い貧民 (begging poor)」が725人おり、その貧民の救済の費用を負担できる世帯主が100人、負担できない世帯主が160人で、残りの1,222人はそれらの世帯に属する児童か住み込みの奉公人であった⁽⁸⁾。人口の約3分の1が生活困窮者で慈善の施与を必要としたのはシェフィールドだけではなかった。1688年のグレゴリ・キングの推計でも、イングランドの約137万の全家族のうち、救済受給者とそれに類する生活水準の者および浮浪者の家族は41万家族とされている⁽⁹⁾。生活困窮者の救済資金を課税によって徴収するに至った背後には、以上のような状況が存在したのである。1601年エリザベス救貧法は、救貧税の徴収を制定した点で画期的であったとされるが、実は救貧のための資金を強制的に徴収しようとする意図は、すでに1551—52年の法律 (5 & 6 Edward IV. cap. 2) に示されていた。すなわち聖霊降臨週の聖日礼拝後に選ばれた集金係りの救貧慈善金の寄付にもかかわらず、資力ある教会員がその寄付を拒否した場合には、教区牧師と教会役員がやさしく寄付するように勧め、それでも拒否する場合には主教が説得し、自己の裁量で適当な処置を講じることとされたのである⁽¹⁰⁾。また全国的法令として救貧費の課税がなされなかったとしても、ロンドン、ノリッジ、ヨーク、コルチェスタ、イプスウィチ、ケンブリッジの諸都市では、1547年から1557年の間に強制的に救貧税を都市当局が徴収するようになっていた⁽¹¹⁾。そして1572年には、すでに教区の貧民救済の必要に応じて、治安判事が教区の住民に課税し、貧民監督役を任命してその税金の徴収と貧民への分配をさせる法律 (14 Eliz. cap. 5) が制定されている⁽¹²⁾。したがって1601年の法律は16世紀の経過する中で徐々に形成されていった慣行を整理して統合したものであり、突如として新機軸を打ち出した法律ではなかったのである。また同法の施行は治安判事が中央政府の意を体して管轄下の諸教区にそれを実行させる意志と能力に依存していたので、イングランドでは1660年頃までに各教区で法令にしたがって救貧税が徴収されるようになったが、ウェイルズでは18世紀もかなり進んだ頃まで、所によっては18世紀末まで、救貧税を徴収しない教区がかなり存在した⁽¹³⁾。ちなみに1696年の商務院 (Board of Trade, 1662年設置) の調査に基づいて、当時のイングランドとウェイルズの年間救貧支出は40万ポンドと推計されている。救貧手当は17世紀初期には毎週6ペンス、1660年代には1シリングであり、それを定期的に受け取ったのは労働が不可能な老人、とくに老齢の寡婦で、たまたま障害のある婦女子にも与えられた。法文によると、労働可能な男には徴収された救貧税で材料や器具を調達して、彼を働かせることになっていたが、それを行なうための救貧労役院を建設、維持することは人口の少ない農村の小教区では困難であっ

た。教区の人口は、1931年になってさえ、全国にある約1万5,000教区のうちの5分の4は200家族以下だったのである。したがって一時的な理由で困窮している労働可能な男にも、多くの教区で少額の現金が給付され続けたのであった⁽¹⁴⁾。働いていない屈強な男に在宅のまま生活保護手当を給付することについては、労働意欲を阻害し下層階級の道徳を退廃させることによって、ますます貧民を増加させるという見解が盛んに喧伝されて、18世紀の第一・4半期には労役院の建設が進められたが、19世紀の初めに存在した労役院の数は、全教区数の4分の1であった⁽¹⁵⁾。

3. 1834年救貧法改正法は労働可能者の救済受給権を初めて公認する法律だったか

1834年法は、いかなる救済も労役院に貧民を収容することによって行なうべきで、在宅のまま救貧手当を与えることを原則として禁止した。そして救貧強制労役院内での待遇は、最低賃金の労働者の生活水準以下でなければならないという、1834年救貧法調査委員会報告には盛り込まれたが改正法の文言には明記されなかったいわゆる劣等処遇 (less eligibility) の原則が、法律の施行においては尊重された。しかし労役院を貧民の救済受給申請を抑止する手段とすることは、1834年の新救貧法で初めてみられたことではなかった。すでに1714年にバッキンガムシャのオウルニ (Olney) でマッシュー・マリオト (Matthew Marryott) によって行なわれた労役院による救済抑止の実験の成功に刺激されて、1723年に「貧民の居住・雇用および救済に関する諸法律改正のための法律」(9 George 1 cap. 27) が制定されている⁽¹⁶⁾。それは貧民が貧窮の極限に陥らないかぎり、そこに収容されることを避けるために最大限の努力をするようにさせるような労役院を作ることを目的としたものだったのである。その結果、労役院の多くが病人や労働能力のない老人・婦女子を過密に収容して雑居させる汚い施設になった。また労役院の経営を、入札で最低価格をつけた請負業者に委託することが始まり、貧民監督役や教区の教会役員は煩雑な事務や責任を免れることを選んで、労役院の管理経営を全面的に請負業者に委ね、請負業者は利益をあげるために経費の節減に努めたので、とくに非人道的でない業者の経営でも、貧民の待遇はひどかった。1834年新救貧法はそのような弊害を除くために、病人、婦人、児童、労働可能な男を別々に収容し、労役院に救貧業務を専門に行なう職員を相応の給料を与えて任命することとしたのである。しかしこれにも先例があった。ビンガム (Bingham) とプリベンダリ (Prebendary) の教区牧師のロバート・ロウ (Robert Lowe) は1818年に救貧行政の改革を始め、労働可能な男とその家族の救済受給は、労役院に入った場合に限るとしたが、その労役院は清潔な部屋に良いベッドを備え、食事にも日に3回与えられるというものだった。しかし、夫と妻と子は別々の区画に収容され、私服は許されず労役院の制服を着用させられ、ビールとタバコは禁止で、日中にベッドに横たわることは許されず、規則どおりの時間を守らなければ食事を抜かされた⁽¹⁷⁾。衛生的で合理

的な施設に収容するが、不愉快な生活条件を課すことによって生活困窮者の救済受給申請を抑止しようとする方針は、新救貧法の方針と同一であり、開明的で合理的に経営される労役院内での劣等処遇という考え方は、すでに先例が存在したのである。

ところで労役院の本来の機能は、自立不可能な者を収容して介護し、労働可能な者には仕事の器具や材料を与えて就業させる場としての救貧院 (poorhouse) の機能を継承するものであり、労役院の設置の背後には、救済の対象となる病人や老弱者等の特定の人を除いて、すべての人を就業させるという1601年エリザベス救貧法に明記されたところの思想があった。しかし救済すべき病人や老弱者の数が限られたものであり、また労働可能者で救済を求める者の数も比較的少数で、しかもその貧窮が一時的である場合には、救貧院や労役院を設置するより、彼らに在宅のまま救済手当を与える方が遙かに少ない費用で済んだであろう。前記の1696年の商務院による年間救貧支出推計の40万ポンドの大部分は、いわゆる「院外救済 (out door relief)」として、毎週6ペンスから1シリング程度の少額ずつ、直接に受給者に渡された⁽¹⁸⁾。他方、18世紀末に向かつて、イングランド農村において農民の副業だった家内工業が廃れ、農場経営者が農業労働者を季節的に雇用したために、多数の農業労働者が同時に貧窮した場合にも、労役院内のみでの救済は不可能となった。1765年に提案されたが議会を通過しなかった「貧民救済と雇用改善のための法律」、いわゆる「ギルバート法」(22. Geo. III. cap. 83) が1782年に制定されて、労働可能な男女の救済は彼または彼女の住居の近くに自分自身なり家族なりの生活を支えるのに十分な収入を得られる仕事を与えることとされ、それが不可能な場合には教区の救貧税から生活費を与えることにされたのは、貧民の増加に対応した現実的処置だったのである。しかし、このようにして労働可能な下層階級の男に、失業した場合の就業なり生計費なりの保証を教区の責任において行なうことに対しては、抑制の声があがった。それは、農場経営者も法律家も商人も製造業者も不安定な生活を送るのに比べて、日雇い農業労働者のみ安定を保証されるのは不当であり、それによって農業労働者の自立心が損なわれ、道徳的に退廃するという批判であった⁽¹⁹⁾。18世紀末に救貧費支出の増加に直面して、救貧法を改正しようとした人々の主張の重要な柱は、この道徳論だったのである。

道徳論の主張者は当然、社会の上層、中層にあって下層の労働者を支配したり雇ったりする立場の人々であった。その人々にとって最も好ましくなかったことは、困窮したとき教区から与えられる救済を、下層の人々が当然の権利として受け取ることである。1697年の法律 (8 & 9 Will. III. cap. 30) が、教区から救貧手当を受けている男とその妻子に対して、右袖の肩の見えるところに教区、(parish) の頭文字の P と当該教区名の頭文字を記したバッジの着用を命じたのは、困窮していない者が虚偽の申請として救済を得ることを防止することに併せて、支配階級とその体制が下層の貧民に与える恩恵を強調することを目的としたにちがいない⁽²⁰⁾。1752年に一著者はこの条項がほとんどどこでも守られていないと記したが、施設の中ではそれを強制できたら

しく、1797年にハンプトンの労役院では、1年に一度新しい服を支給したとき、肩に P. H. (Parish of Hampton) のバッジをつけさせていた。生活困窮者が増加すると、救済は労役院に收容するよりも、生計費の一部を院外救済手当として与えて、不足の分は半端な雇用での賃金が近隣の私的慈善で補わせる方が教区の負担が少なかったため、その理由でも院外手当が支給されたが、その額は1週に一人あたり17世紀末の農村で3～4ペンス、18世紀末の都市部で1～2シリングであり、1773年の詩人ジョン・スコット (John Scott) の言葉によれば教区は「わずかな施し (pittance) をかたじけなくも賜わる (vouchsafe)」のであった⁽²²⁾。これが詩人が直感した教区役員や貧民監督役および同等の階層以上の人たちの意識だった。

他方、17、18世紀に不作で穀価が高騰したとき、下層の人々が穀物商人や製粉業者あるいは農場経営者の穀物を押収して安売りさせた食料暴動の根底には、自分たちが社会的道義に則して行動しているという考えがあったとされている⁽²³⁾。そしてその考え方の由来する根拠の一つは生存権であったと言われている。伝統的社会でそれが権利と考えられたか否か⁽²⁴⁾は明らかでないが、ある地域社会に生まれ、応分の働きをしてその地域社会に貢献してきた者が困窮したとき、その地域社会によって救済される資格があると考えられたことは確かである。教区の貧民監督役が就業の機会の有無を考慮せず、単に困窮者の労働能力のみを理由に救済を拒んだ場合に、その困窮者が治安判事に訴えれば、治安判事はその救済を貧民監督役に命じるのが常であった。とくにギルバート法制定以後は、労働可能な困窮者には自宅の近くに雇用の機会を見つけてやるのが貧民監督役の仕事とされ、その雇用がない場合には在宅のまま手当を与えることとされた。18世紀末に、下層の人々が困窮したときに教区から与えられる救済を権利と考えるようになっても不思議ではない。とりわけ1795年にパンの時価を基準にして、農業労働者の必要とする収入を定め、所定の金額に賃金が不足する分を教区税が補助する「スピーナムランド制度」を採用した教区では、賃金と教区からの救済とが混合して区別がつかなくなった。労働者はそれを「パンのかね (bread money)」と呼んで、それを受け取るのは労働賃金を受け取るのと同様に彼らの権利と考えたと報告されている⁽²⁵⁾。児童手当と所得補別は1834年以前のロンドンでも通常行なわれており、多くの貧民がそれを受け取る権利があると考えていたであろう⁽²⁶⁾。

19世紀イングランドの上・中層階級が地域社会の何人にも生きる権利のあることを認めたことは確かであり、貧民を救済する義務が為政者と納税者の側にあると認めていたことも確かだが⁽²⁷⁾、公的な救済の受給が貧民の権利であると全面的に認めることは躊躇した。その権利があるのは真に労働不可能なために困窮している者だけで、労働可能な男の貧窮は原則的には当人の不道德、無思慮、あるいは怠惰によるのであって、そのような男は救済に値しないのであった。新救貧法の施行の中で行なわれた労役院内での劣等処遇は、言わば労働可能な困窮者の教区による救済受給の権利の制限であった。旧救貧法においては、貧民監督役による救済給付の拒絶が、あまり多くはなかったとしても原理的にはあり得たのに比べて、新救貧法では、労役院に入る意

志さえあれば、何人でも、労働可能な男でも、劣等処遇の条件の下に全面的に保護されることになった。この意味で新救貧法は生活困窮者の教区救済を受給する権利を、たとい制限された権利だったとしても、公認したものであったが、新救貧法立案者の真の意図と願望は、労働可能な困窮者の救済を教区の救貧事業から排除することであった。そう思われる理由の第一は劣等処遇である。最低の等級の労働者より劣悪な生活水準とは生存水準以下を意味するから、労働可能な男なら、どんなに困窮しても、教区の救済を受けようとはしないであろうと、立案者たちは考えたにちがいない。第二の理由は「真の困窮の事例が生じた場合には、救済は個人の慈善によってなされるにちがいない。その徳行は義務的救済のいかなる体系もそれに代わり得ず、また代わるべきでない」という1834年救貧法調査委員会の報告書中の文言である⁽²⁸⁾。実際、救貧事業の責務の大きな部分を私的慈善が引き受けることは、当時の上・中層階級によって承認されていた⁽²⁹⁾。パトリック・カフーンの推計では1806年に分配された慈善金は年間に400万ポンド（1803年の救貧税支出は420万ポンドだった）であり、1862年にロンドンで民間の慈善機関に寄せられた慈善金は約160万ポンドであった（1857年にロンドンで支出された救貧税は約140万ポンドである）⁽³⁰⁾。新救貧法の立案者は、労働可能な困窮者に救貧税からの救済を回避させる措置を講じて強制的に自立させるか、上・中層階級の私的慈善の施与を受けて目上の階級への感謝と服従の念を強めさせるかしようとしたのである。こういう側面から見ると、1834年救貧法改正法はイングランドの救貧政策の転換点を示したというより、救貧政策の伝統に即した法律だったと言える。とりわけその道徳論的主張が救貧税支出の増加への対応だったことは、伝統的な反応であった。すなわち、改正論者は救貧税の増加は、安易な院外救済制度に乗じて、下層階級が虚偽の申告をして救済を受けていることに起因すると考え、これを放置すれば下層階級の道徳的退廃がさらに蔓延して、救貧税の支出がさらに増加すると考えたのであった。救貧税は、その徴収が法律に定められてから、趨勢としては増加の一途をたどり、その増加率が著しくなると、救貧法改正の声があげられた。最後に1834年の新救貧法を成立させた救貧税の増加についてみることにする。

4. 救貧法調査委員会1834年報告書の問題

イングランドでは、救貧税が地方税として徴収される前に、すでに14世紀に防波堤、排水路、橋、公道、教会等の修理のために必要な金額を、当該地域の人々から資産に応じて徴収する慣行が一般的になっていた⁽³¹⁾。まず必要な金額が算出され、それを分担する割合が査定された。したがって、それは教区による割当（parish rate）と呼ばれた。救貧のための資金は初めは篤志家の寄付や、日曜礼拝の中での牧師の懇願による献金でまかなわれたが、前述したように、1597年救貧法と、同法を踏襲しつつそれ以前の慣行を集約した1601年エリザベス救貧法との中で、全国の教区における地方税としての救貧税徴収が制定されたのである。それまで橋、監獄、矯正院等

の維持・営繕のために集められてきた僅少の地方税の徴収は、この法律制定後も続いたらしいが、1739年の法律（12 Geo II. c. 29）は、その課税計算の煩雑な手間を省くために、これらの地方税を、救貧税と一括して徴収するように命じた⁽³²⁾。諸教区で徴収された救貧税とその支出額が全国で合計幾らになったかは、1776年に各教区の貧民監督役に救貧税の徴収額と支出額を報告させるまで、推測されるのみである。スラックとミッチェル＝ディーンによって救貧費の支出額と、それが人口一人あたり幾らになるかを示すと次表のとおりである。

救貧支出、人口、物価、小麦価格の上昇率（％）

年（救貧支出額）（£ 000）	救貧費上昇率	人口増加率	消費者物価 上 昇 率	小麦価格上昇率
1696（ 400）—1750（ 689）	72.2	16.3	-26	-25.7
1750 —1760（ 965）	40.0	6.4	3.15	6.9
1760 —1770（1,306）	35.3	4.9	2.0	31.4
1770 —1780（1,774）	35.8	9.2	10.0	7.2
1780 —1790（2,567）	44.7	9.9	12.7	- 0.1
1790 —1802（4,268）	66.2	12.4	33.0	23.45
1802 —1812（6,656）	55.9	15.7	47.2	102.12
1812 —1818（7,871）	18.2	8.5	-20.1	-34.4
1818 —1832（7,037）	-10.5	22.5	-34.0	-31.9
1834（6,317）—1844（4,976）	-21.2	13.9	- 2.8	11.0
1844 —1854（5,283）	6.1	12.6	14.8	41.3
1854 —1864（6,423）	21.5	12.2	- 4.8	-44.5
1864 —1874（7,665）	19.3	13.6	1.6	- 2.6
1874 —1884（8,492）	10.7	13.5	-21.4	-13.5

救貧税の支出は、17世紀末から1818年まで上昇の一途をたどり、それ以後やや減少したが、1834年まで高水準を保ち、1835年を過ぎると大幅に減少し、1850年以降に再び騰勢に転じた。救貧費の増加はいつの時代でも社会問題として論じられたが、とくに18世紀末から19世紀初期にかけてのイングランド南部穀作地帯における救貧支出の急激な増加は、支配階級である地主貴族・ジェントリを憂慮させた。彼らはその増加が救貧税を負担する借地農場経営者の経営を圧迫して、借地農に地代の極端な引き下げを要求させることになるのを恐れたのであった。ちなみにドーントンシャでは、1817年に救貧税の負担が地代1ポンドにつき、19シリングの教区と21シリングの教区があった⁽³³⁾。1832年救貧法調査委員会任命の背後には、支配階級のそのような危機感があったのである。上・中層階級にはもう一つの危機感があった。それは下層階級の勤労意欲と服従心の衰微に対する憂慮と不正受給に対する疑念であった⁽³⁴⁾。その報告書の主張は労働の対価でなく生計費の補助として与えられる教区の救貧手当のために、多くの労働者の勤労精神が阻害され、放置すればその弊害が労働者全体に蔓延してしまうから、労役院外で生活困窮者に与えられる手当を廃止すべしということだった。またその手当があるために、農場経営者は労働者を日雇いや時間雇いで雇って安易に解雇でき、賃金を独身の男の生活費にも足りないほどに切り下げ

することもできて⁽³⁶⁾、労働者を院外救済手当に依存させるという悪循環を生じていることを示唆した。

この報告書の現状分析がR. H. トーニーによって「非歴史的」と評されたことはよく知られている⁽³⁶⁾。さらにマーク・ブローグは、それが非歴史的なばかりか「非統計的」でもあるとして、2篇の論文でその非歴史性と非統計性を論証した⁽³⁷⁾。ブローグの結論は、①農業労働者の低賃金は、院外救済手当の結果でなく、原因であった、②生存水準以下の賃金を補助した院外救済手当と教区による一種の公共事業への雇用は、労働者の勤労意欲を阻害する弊害をもったのではなく、むしろ当時、当該地方に必要ないわば「福祉行政」であった、③院外救済手当を与えられる賃金の基準は非常に低かったので、他の仕事への転職を妨げるほどの魅力はなかった、④賃金補助手当はナポレオン戦争中に盛んに行なわれたが、1832年までにはたいてい行なわれなくなっており、一般に行なわれていたのはもっと以前から行なわれていた児童手当であり、救貧法調査委員らはアンケート調査の結果からそれを読み取れたはずなのに故意にそれを回避したことにおいて「非統計的」であった、⑤イングランド南部と東部の高水準の救貧費支出の原因は、小麦生産に伴う季節的失業にあった、⑥イングランド東南部農村の家内工業の衰退は、農繁期においてさえ過少雇用を生じさせ、救貧税負担の増加の原因となった。⑦児童手当の額は少なく、児童数の増加に対応して給付が逡減されるので、児童手当は出生率を上昇させる刺激とはなり得ず、人口増加に関係があったとすれば、それは死亡率の減少をとおしてであったろう、というものであった。

ブローグの結論はその後の研究者により援護されたり、補強されたり、確認されたりした。農業労働者への賃金補助的な院外救済手当が広汎に行なわれていなかったことについてはM. D. Neumanが検証した⁽³⁸⁾。与えられていた院外救済はパンの価格が高騰したときにのみ給付された所得補助であり、このための救貧税支出増加の原因が賃金補助のスピーナムランド制度によるのではないことも検証された⁽³⁹⁾。賃銀補助の院外救済手当と農業労働者の低賃金との因果関係が逆であったことは、ディグビによって論じられた⁽⁴⁰⁾。またヒューゼルはイングランドとウェイルズの1791—1851年の出産率と実質救貧支出の動向、および院外救済に関して対照的に異なる救貧行政を行っていた二つの教区の実証的比較研究を行なって救貧法と人口増加との間には関係がなく、手当制度が人口増加をもたらすというマルサス理論は誤ちであると結論した⁽⁴¹⁾。これらの研究を継承して最近刊行されたボイヤの書物では経済環境の変化と救貧行政の関係が重視されている。その経済変化とは、(ア)1760年代と70年代に、残されていた開放耕地の囲い込みがさらに進んで、農村の下層の人々が零細な保有地や放牧権を失ったこと、(イ)この地域の羊毛の紡糸、麦藁編み等の家内工業がすたれて妻子による追加所得が消滅したこと、(ウ)18世紀中葉から世紀末にかけての小麦価格の高値に応じて農場経営者が小麦生産に集中したために農繁期と農閑期の別が著しくなり、農場経営者が経営の合理化を計って雇用契約を通年としないで季節雇用に変えたことであり、その環境の変化によって、農業労働者の窮乏が進んで救済手当の支給が増加し

たというのである⁽⁴²⁾。ただしポイヤは新救貧法研究のブローグ以来の説明に同調しつつも、児童手当が人口に与えた影響については、ブローグと見解を異にして、1795年以降の児童手当は出生率を高め、1810年代と20年代の人口増加の主な原因であったと述べている⁽⁴³⁾。

5. 救貧法研究の今後の課題——結論にかえて

救貧法調査委員会1834年報告書の現状分析が、今世紀半ば以降の研究者によって誤っていたとされても、その報告書の勧告にしたがって新救貧法が同年に制定されると、救貧費の支出額が大幅に減少した。高島進教授はその減少を小麦価格の下落と鉄道建設による雇用創出に帰するが、ポイヤは農場経営者が労働者の雇用を通年に切り替えたり、農業労働者が1000平方メートルほどの菜園の借地を許されることが増したことを、救貧費の減少の理由としてあげている。彼は当時のイングランド南部農業労働者はかなりよく移動したので——1831年から1851年までの時期にイングランドとウェイルズの農村から200万人が転出した——農場経営者が農繁期のための労働力を確保しておくためには、季節雇用と院外救済手当の併用か、季節雇用と院内救済の併用、または通年雇用のいずれかによらねばならなかったが、新救貧法施行によって院外救済を止められると、農閑期に必要な農業労働者のすべてを労役院に収容するのでは、その救済費が通年雇用の2倍を要したので、農場経営者たちは通年雇用を選択したと述べている⁽⁴⁴⁾。

新救貧法施行後に人口一人あたりの救貧税の負担が1840年代は施行前の30年間より低かったことは前表に見るとおり明らかである。なぜ減少したのであろうか。その理由を明瞭にあげている研究者は前掲の二人以外には少ない。そして1835、1842、1844年のように小麦価格が低下すると、農場経営者は雇用を縮小したと言われているので、パン価格の低下は必ずしも農業労働者の生活状態の改善と救貧税支出の減少を意味しなかった⁽⁴⁵⁾。またもともと過少雇用の状況にあった農業地帯で、通年雇用契約に切りかえられたのは、農業労働者の全員ではなかった。労役院に収容されて、農繁期に季節的農作業に従事した人々もいた。彼らは農場経営者が通年雇用のために選ばなかった人々であった⁽⁴⁶⁾。しかし労役院の収容人員は限られたものであったから、通年雇用された労働者と労役院内の労働者が当該教区の労働者の全員ではなかったろう。なぜならばイングランド東南部の農業労働者の稼得が、1.5%低下したイースト・アングリアの4州を除けば、11州で平均7.7%上昇したと推計されているからである。仮に全員が限られた雇用を求めて留まったならば、賃金は低下して然るべきであったろう。しかし全員は留まらず、賃金はロンドンの不熟練労働者の賃金プラス移動の費用を勘案した水準になった。新救貧法施行以前ならば、生存水準なりロンドンに行けば稼得可能な水準なりを下まわる賃金でも農村に留まったであろう人々が、院外救済を禁止したり、その給付の条件を厳しくしたりした新救貧法の施行後には、転出によって労働市場の需給関係を調整することになり、賃金水準は上記の均衡点に定まったと

思われる。その意味では、新救貧法は労働の移動を促進した。季節的失業期間中に院外救済を受けて農繁期の雇用を待つことは、必ずしも勤労意欲の衰退とは言えないが、ロンドンに移動すれば仕事があることを知りながら、農村に留まって無為のまま教区から生活保護を受ける生活を続けることは、勤労によって自己の境遇を改善しようという生活態度とは言えない。しかし、勤労を苦役であり生きるための必要悪と考える社会にあっては、それは好都合な生活であったろう。そしてそれだけに支配階級にとっては下層階級の憂慮すべき生活態度だったにちがいない。ロバーツはイングランドの労働者の性格と素行に関する救貧法委員の見方が悲観的すぎたと述べたが⁽⁴⁷⁾、ロバーツも述べているように、新救貧法が救済の必要のない者の救済受給申請を思い止まらせたり、付近の工業都市へ移動させたりしたことは確かであろう。救貧行政のあり方に対応して、イングランドの労働者階級がどのように行動したか、それがイングランド救貧法研究の今後の課題であろう。

《注》

- (1) 星 斌夫『中国社会福祉政策史の研究』図書刊行会(1985), p. 7.
- (2) George Nicholls, *A History of the English Poor Law*, Revised Edition, Three Volumes, (1854, Reprinted 1967) vol. 1, pp. 60-1.
Ibid., pp. 133-4.
- (4) Ibid., pp. 189-93.
- (5) 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, 1986年)
- (6) 小松芳喬『中世英国農村』(1932), p. 90.
- (7) Alan Everitt, "The Marketing of Agricultural Produce", in Joan Thirsk (ed.), *The Agrarian History of England and Wales*, vol. 4, 1500-1540 (1967), p. 466.
- (8) S. and B. Webb, *English Local Government: English Poor Law History: part 1. The Old Poor Law*, (1927), p. 82.
- (9) Arranged by Harold Perkin, *The Origins of Modern English Society 1780-1880* (1969), pp. 20-1.
- (10) George Nicholls, op. cit., p. 134.
- (11) S. and B. Webb, op. cit., p. 82.
- (12) George Nicholls, op. cit., p. 160.
- (13) S. and B. Webb, op. cit., p. 81.
- (14) Paul Slack, *The English Poor Law*, (1990), p. 27. S. and B. Webb, op. cit., pp. 154-7.
- (15) S. and B. Webb, op. cit., p. 215.
- (16) S. and B. Webb, op. cit., p. 243.
- (17) S. and B. Webb, op. cit., pp. 256-8.
- (18) Paul Slack, op. cit., loc. cit.
- (19) George Nicholls, op. cit., pp. 83-91.
- (20) George Nicholls, op. cit., vol. 1, p. 341.
- (21) S. and B. Webb, op. cit., p. 161.
- (22) John Scott, *Observations on the Present State of Parochial and Vagrant Poor* (1773), p. 48, quoted in S. and B. Webb, op. cit., vol. 1, p. 169.
- (23) E. P. Thompson, "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century",

- Past and Present*, no. 50, (1973), p. 78.
- (24) John Bohstedt, “The Moral Economy and the Discipline of Historic Content”, *Journal of Social History*, Vol. 26, (1992), p. 269.
- (25) George Nicholls, op. cit., vol. 2, p. 133.
- (26) L. H. Lees, “The Survival of the Unfit: Welfare Politics and Family Maintenance in Nineteenth-Century London”, in Peter Mandler (ed.), *The Uses of Charity, The Poor on Relief in the Nineteenth-Century Metropolis*, (1990), pp. 69–74.
- (27) F. P. Cobbe, ‘The Philosophy of the Poor-Laws and the Report of the Committee on Poor Relief’, from Fraser’s Magazine, vol. 70, 1864 in *Poverty in the Victorian Age*, vol. 2, (1973), p. 373.
- (28) S. G. and E. O. A. Checkland, *The Poor Law Report of 1834*, Harmondsworth, (1974), p. 377.
- (29) David Owen, *English Philanthropy 1660–1960*, (1965), p. 137.
- (30) Edward Royle, *Modern Britain, A Social History 1750–1987*, p. 181.
- (31) Edwin Cannan, *The History of Local Rates in England*, London (1912), p. 15.
- (32) Ibid., p. 110.
- (33) George Nicholls, op. cit., vol. 2, p. 164.
- (34) 救貧手当をかつては受けたことがない小親方職人たちが救済受給者の生活ぶりを見て、救済受給を申請する弊害が広がっていると、1834年報告書は述べている。Checklands (ed.), *The Poor Law Report of 1834*, p. 117.
- (35) Ibid., p. 135.
- (36) R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism* (1926), (Pelican ed. 1958), p. 211.
出口勇三, 越智武臣訳『宗教と資本主義の興隆』(岩波文庫, 1959), 下巻, p. 203.
- (37) Mark Blaug, “The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New”, *Journal of Economic History*, vol. 23 (1963); “The Poor Law Report Reexamined”, *Journal of Economic History*, Vol. 24 (1964).
- (38) Mark D. Neuman, ‘A Suggestion regarding the Origins of the Speenhamland Plan’, *English Historical Review*, 331 (1969); “Speenhamland in Berkshire”, in E. W. Martin (ed.) *Comparative Development in Social Welfare* (1972).
- (39) D. A. Baugh, ‘The Cost of Poor Relief in South-East England, 1790–1834’, *Economic History Review*, 2nd series 28 (1975).
- (40) Anne Digby, ‘The Labour Market and the Continuity of Social Policy after 1834: The Case of the Eastern Counties’, *Economic History Review*, 2nd series 28 (1975).
- (41) J. P. Huzel, ‘Malthus, the Poor Law and Population’, *Economic History Review*, 2nd series 22 (1969).
- (42) George R. Boyer, *An Economic History of the English Poor Law, 1750–1850*, U. P. (1990), pp. 31–50.
- (43) Ibid., p. 168.
- (44) Ibid., p. 222–3.
- (45) Anne Digby, op. cit., p. 76.
- (46) Ibid., p. 74.
- (47) Davic Roberts, ‘How Cruel Was the Victorian Poor Law?’, *Historical Journal*, 6 (1963), p. 105. Ibid., pp. 101 and 106.