



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	救貧法改革と古典派経済学（唐渡興宣教授記念号）
Author(s)	森下, 宏美; Morishita, Hiromi
Citation	経済學研究, 56(2), 51-62
Issue Date	2006-11-29
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16968">https://hdl.handle.net/2115/16968</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	ES_56(2)_51.pdf



# 救貧法改革と古典派経済学

森 下 宏 美

## 1. 廃止論から改革論へ

ウェブ夫妻は、1834年の新救貧法制定に導いた新たな思想の動きを、3つにまとめている。第1は、タウンゼンドに代表されるもので、公的救済は受給者を無気力にし、彼らの性格を墮落させ、彼らの間に概して好ましくない行動を誘発するという考えである。第2は、マルサスの人口原理および賃金基金説である。それによれば、あらゆる救済は、貧民の悲惨を減らすことに失敗するのみならず、困窮のより広大な貯水池を形成するという意味において実際に有害なものと考えられる。第3はベンサムの影響である。それは、最大多数の最大幸福をもたらすように計画された政策を地方当局に遂行させるために、中央政府が地方当局の行動を指導し監督する必要があることを唱える<sup>1)</sup>。

ウェブ夫妻が掲げた第1および第2の思想から直接導き出されるのは、救貧法の「改正」(amendment)ではなく、むしろその「廃止」(abolition)であろう。しかし、実際に起きたことは、「廃止」ではなく「改正」であった。たしかに、新救貧法が規定した劣等処遇にもとづく院内救済を、労働能力者に対する公的救済の事実上の「拒否」「廃止」ととらえる見解もある。この点については次節で触れることとして、ここでは、ともかくも1834年の救貧法改革が、その「廃止」ではなく「改正」に帰着した事実に注目したい。この事実の背後に、「廃止」論から「改正」論への思考の転換があっ

たとすれば、それを促した事情は何であったのか。J.S.ミルの次の叙述は、この点について一つの示唆を与えている。

ミルは、マルサスらが一切の救貧法に反対したのはにはそれなりの理由があったとしながら、この間の多大な経験と救貧法運用の種々なる方法の慎重な検討の結果、「他の人々の費用をもって扶養される絶対的権利を法律上、および事実上承認しても、それは勤勉への動機や慎慮による抑制を致命的に減殺することにはならない」こと、「被救済権(a right to relief)を認める救貧法が、労働者階級およびその子孫の永続的利益と相容れないものではないこと」、「たとえ救済が必需品を十分に与えるものであっても、もしそれが民衆の自由の若干の制限を内容とするところの、したがって民衆が嫌悪するところの条件を伴い、またある種の放恣の禁止を伴うならば、援助の保証を、それが民衆の精神や習慣におよぼすところの有害な効果から解放することができるということ」が明らかとなった、と述べている<sup>2)</sup>。

ミルは、廃止論から改革論への転換を促した契機として、1834年の救貧法調査委員会報告の意義を強調している。このこと自体は否定されるべきものではないが、すでに古典派経済学の内部に、「よく管理された救貧法制度は国にとって多大の利益を生むであろう」という認識に立った改革論議が、いくつかの対立を含みながら存在していた事情を見ておく必要があるだろう。

1) Webbs 1929 : 7

2) Mill 1871 : 359-60/訳書 317-8

そこで以下では、経済学クラブにおける救貧法論議、さらに、シーニア、マカロク、スクロウプの救貧法論を取り上げ、この時期の古典派経済学内部における改革論議のありようを概観し、最後に、「19世紀行政革命」論争とそれ以後の救貧法研究に照らして、今後の課題を述べたい。

## 2. 「机上論」と「現実論」

そこでまず、前節において検討を留保した見解、即ち、新救貧法が規定した劣等処遇にもとづく院内救済は、労働能力者に対する公的救済を事実上拒否するものであるとの見解について述べておきたい。

大沢氏は、1834年報告書の救済原則を直ちに公的救済の拒否として翻訳することに疑問を呈し、現実には即した救済原則の構造の解明を試みている。大沢氏の整理によれば、従来の研究<sup>3)</sup>においては、1834年の救貧法改正法は経済的自由放任主義の発展を救貧法政策の面で指標した立法として位置づけられてきたが、それは、1834年の報告書の提唱する劣等処遇の院内救済は、報告書自体の論述にもかかわらず、改正推進当事者の本音においても、また客観的にも、労働能力者に対する公的救済の拒否に等しいとする認識に基づくものであった。

さらに大沢氏は、次のような見解を取り上げている。つまり、マルサスの人口論やリカードの賃金基金説など当時の開明的政治・経済思想が救貧法の廃止論に帰結したのに対して、1834年報告の勧告は明らかにそれとは別のものではあったが、それは「机上論」と「現実論」の相違に過ぎないとする見解<sup>4)</sup>である。

大沢氏は、この見解に対して反論を試みるものではないとしたうえで、「机上論」ではなく「現実論」に対する問題関心から、1834年報告

の救済原則を直ちに「公的救済の拒否」として翻訳することは控え、「現実論」に内在してその構造を明らかにするという課題を設定されている<sup>5)</sup>。

以上のような大沢氏の見解と同様に、本稿もまた、新救貧法を労働能力者に対する公的救済の拒否、さらには救貧法の実質上の廃止と理解することは差し控えたい。その上で、大沢氏による研究史の整理に即していうならば、本稿が扱うのは「机上論」に関わるものである。政策の決定はつねに諸種の利害対立の中で行われざるをえない限り、「机上論」と「現実論」との使い分けはしばしば行われうることではあろう。その意味で、当時の経済学者たちの態度にこうした二面性を見ることもあながち不当と言えない。しかし、そうした判断を下す前に、古典派経済学者たちの「机上論」のレベルにおいて、仮にそれが確立した原則にまで高められていないにせよ、改革を志向する議論の有無を、またその内容を確認することが必要と思われるのである。そこで以下では、経済学クラブにおける救貧法論議、そして、シーニア、マカロク、スクロウプの所論を取り上げ、救貧法改革をめぐる古典派経済学内部における議論の対立を概観してみたい。

## 3. 経済学クラブにおける救貧法論議

現在手にすることのできる記録から、経済学クラブの発展の第1期(1821~46年)における救貧法論議の主なものをたどってみよう。

救貧法問題が論議として最初に明示的に取り上げられたのは1821年12月3日の会合においてである。そこでマコーレーが提起した論議は、救貧法の害悪のもっとも良い実際的な矯正法は何か、というものであった。ちょうどその時期、1821年5月には、スカーレットが救貧法改正を提案している。また、翌年7月にはノランが、

3) 高島 1966, 戸塚 1966 など。

4) 高島 1958

5) 大沢 1979: 13-6

別個に救貧法改革案を出している。これらはいずれも議会を通過しなかったが、1817年のスタージェス・バーン委員会以降、再び救貧法改革に関する一般的討議をまきおこしたといわれている<sup>6)</sup>。

次に、1829年4月6日の会合では、マカロクが、1600年から1795年の期間において、イングランドの救貧法は人口の増加あるいは人口の減少を生じさせたであろうか、という論題を提起している。前年の1828年に、下院では労働能力者の救済について、上院ではより広く救貧法一般について調査が始められている。以上2つの会合においてどのような議論が交わされたかについては知ることができないが、議会における救貧法改革論議に呼応するものであったことを予想させる<sup>7)</sup>。

1830年代になると、救貧法問題をはじめ、賃金問題、人口問題が多く取り上げられるようになる。1831年1月13日の会合でトレنزが提起した論題は、農業労働者の間にみられる現在の苦境と不満の原因は何か、そして、何らかの手段で諸害悪を取り除くことができるか、というものであった。周知のとおり1830年8月から11月にかけて東南部イングランドで農業労働者の大規模な暴動、「スイング暴動」が起きた。トレنزの問題提起はそうした情勢をとらえてのものである。マレットの日記によれば、南部地域における騒擾の原因は何か差し迫った必要や苦境によってではなく、むしろ政治的興奮によるものであるとの認識が共有されていたようである。さらに、この地域の農業労働者の一般的に低い生活状態は、過剰人口、救貧法の誤った運用、農業者の苦境等に由来するとの認識についても一致していたようである<sup>8)</sup>。

1832年12月7日の論題はシーニアによって提出された。「1. 貧民救済のための基金についての査定を教区の権威に委ねておいたままで、基金の徴収と分配を政府の役人に任せることは賢明であろうか。2. 基金の負担を依然として教区に負わせたままで、基金についての査定を政府の役人に任せることは賢明であろうか。3. 基金を国の負担とすることは、あるいは地方の負担とすることは、あるいは国民の負担とすることは賢明であろうか。」

この年政府は、救貧法行政の実態調査のための調査委員会を設置したが、シーニアはその委員の一人に選ばれている。翌年1月11日の会合においても、同じ論題をめぐる議論がかわされている。この2つの会合における議論は興味深い。そこでは、救貧法と、その基金の徴収と配分をひとつの官庁のもとで政府の役人に移管することの適否が論じられた。マレットの日記には、この問題に関して、救貧税納付者の私的利害こそが救貧税増大に対する唯一の有効な抑制要因だとするマカロクと、それに反対するチャドウィックの議論が記録されている。また、自己の所属する教区で救貧法改革に取り組んできたブレイクとノーマンの議論も紹介されている。貧民救済を院内救済に限ること、救貧行政を一律の計画に基づいて行うための委員会を政府が各州に任命すること、また、土地所有者の教区会議での発言権の問題などが議論されている<sup>9)</sup>。

1833年12月6日の会合では、アイルランドにおいて救貧法を制定することの効果如何が議論されている。マカロクは、救貧法の原則とその濫用された運営とを区別すべきことを主張している。またノーマンは、古い人口稠密な国では、貧民の法的扶養か物乞いかの二者択一であるとし、法的扶養に賛成する立場を述べている。それに対してマルサスは、アイルランドにおけ

6) Political Economy Club 1921 : 9

7) *Ibid.* : 33

8) *Ibid.* : 35, Mallet 1921 : 220-4/訳書 166-72。  
1830年12月3日の会合でも「スイング暴動」について議論がかわされている。Mallet 1921 : 218-20/訳書 163-5。

9) Political Economy Club 1921 : 39, Mallet 1921 : 242-5/訳書 195-8

る救貧法は過剰人口を固定化すると述べ、またシーニアは、各救貧区が一人の地主に属していれば地主は人口の増大を一切制限するだろう、というマカロクの所説を批判している。この問題をめぐる議論は、「困窮に対する義務的扶養は、土地の排他的な所有のあるところでは、常に存在しなければならないか」を論じた1835年3月5日の会合でも再燃している。マレットの日記によれば、少数の例外を除いて多くの者が「この危ない実験」に賛成していた<sup>10)</sup>。

1834年2月7日の会合は、定住権の問題を取り上げている。「果てしない論争」と「法律上の困難」の種であるこの問題について、憂鬱で絶望的な説明がなされた。そこで全員が承認したのは、定住権への資格は出生地のみとすべきということであった<sup>11)</sup>。

同年4月10日の会合では、労働能力者に対する義務的扶養の有益性が議論されている。シーニアが欠席したため、チャドウィックが代わってこの問題を提起している。チャドウィックは、定住法を基礎とした義務的扶養か、あるいは公然たる物乞いかの二者択一を論じ、社会の成員をいかなる事情のもとでも欠乏のために死ぬことから守ることが社会の義務であるとした。トレンズやマカロクがこれに続き、マレットをはじめとする数人がこれに反論している<sup>12)</sup>。

以上が、新救貧法制定に前後する時期における経済学クラブでの改革論議の概要である。議論の詳細は分からないが、しかし、当時の主要な経済学者たちが集ったこのクラブにおいて、救貧法改革をめぐる多様な立場が交錯していたことを見ることができる。

#### 4. シーニア

周知のとおりシーニアは、1832年に設置された救貧法調査委員会のメンバーとして活躍し、新救貧法の制定において中心的な役割を演じた人物である。ボウレーは、シーニアの救貧法論に関して、1832年から41年まで基本的な考えが保持され、40年代後半になって強調点の修正がなされたとしている。そこで、ボウレーの所説に依りながら、1832年から41年までについて、まずはじめに救貧法改革に関するシーニアの一般的理念を、次に救貧行政に関する見解をみることにしよう<sup>13)</sup>。

シーニアの救貧法論は、社会の進歩を個人の自由の漸次的発展と理解する立場に基づいている。発展過程の第1の重要なステップは農奴制の廃止であるが、それは労働者に、法的な人格的自由、法的な職業の自由を与えた。しかし現実的自由は救貧法および定住法によって阻害されていた。シーニアが人格的自由を語る場合、それは、自助の個人的責任と結びついていた。救貧法は、労働者に自助の責任能力を認めないことを基本原理としており、それゆえ、労働者階級の人格的自由の実現にとって、その廃止は重要な一段階をなすと考えられた。したがって、仮に救貧法が必要と考えられるとしても、それは社会進歩の過程を可能な限り妨げないやり方で作られなければならない。

現行の救貧制度あるいは救済策の諸提案を検証する場合、シーニアが一貫して保持するのはこのような観点である。例えば労働税に関しては、それは独立労働者と受救貧民の区別を破壊し、善行、勤勉、熟練を無価値なものにしてしまうと批判している。また、救貧法に関しては、雇主の意に合うように学ぶこと、仕事を求めて奮起すること、気性に抑制を加えること、怠惰と飲酒が家族を破壊することの恐れを抱くこと、

10) Political Economy Club 1921 : 41, 43, Mallet 1921 : 250-3, 266-70/訳書 206-10, 228-30

11) *Ibid.* : 41, Mallet 1921 : 254-5/訳書 212

12) *Ibid.* : 41, Mallet 1921 : 257-9/訳書 215-8

13) シーニアに関する以下の叙述については、Bowley 1967 : 282-334, 参照。

救貧法はこれらの必要を労働者から取り去ることによって、彼らを奴隷的な生存保証の状態におくと述べている。

ところでシーニアは、1836年のラッセル宛の手紙の中で、労働能力者に対する救済に関する自己の見解の変化について語っている。それは、かつては労働能力者に対する義務的給付に反対であったが、その後の経験から、高い生活水準を有するイングランドのような国では、劣等処遇の原則によって厳格に管理されたワークハウスにおける労働能力者への給付は、安全かつ有益に行いうるという判断に到った、というものである。ポウラーは、この変化の期日を正確に判断することは難しいとしながら、1832年9月から1835年の数カ月までの間であろうと推定している。いずれにしてもシーニアは、イングランドの発展段階と伝統を考慮した上で、労働能力者に対する救済がもたらす弊害を防ぐことができるならば、それを一切廃止することは望ましくないと信ずるに到った。

救貧法改革に関するシーニアの一般的理念は次のように整理される。改革以前のこれまでのあらゆるタイプの救済制度は、活力と先見の明に対する動機を破壊することによって、自らへの需要を生み出す傾向を持っていた。したがって、救貧法の改革は、独立した労働能力者と救済を受ける労働能力者との間に、また、老齢や疾病に備えている者とそうでない者との間に区別を置くことによって、活力や先見の明に対する動機を失わせる障害を取り除くものでなければならぬ。

次に、救貧行政に関するシーニアの見解をみてみよう。救貧法改革の一般的理念に基づいて救貧行政を実際に改革しようとしたとき、シーニアは、旧救貧法の下で生れた害悪の大きさと改革に反対する利害関係の広範な存在に直面せざるをえなかった。救貧法の害悪をどんな犠牲を払ってでも取り除くべきだという一般的な感情がある一方で、改革が何らかの直接的な不利益をもたらすと考えられたとき、人々はそれに

反対する。こうした事態に臨んでシーニアが下した結論は、教区に基礎を置く地方行政の伝統を壊すことであった。救貧行政を地方の業務とすることで救貧税納付者の権限を保証しようとするような政策では、事態を解決できないと考えたからである。必要とされたのは、救済の条件に関する一般的な規律と中央行政機構による統制であった。行政機構の改革に関してはたしかにチャドウィックの影響が大きいが、1832年にはシーニアは独自に同様の結論に達していた。

## 5. マカロク

オブライエンは、マカロクの救貧法論を、1826年以前とそれ以後とに分けて考察している。以下、オブライエンに依りながら、マカロクの救貧法論を概観してみよう<sup>14)</sup>。

1826年までのマカロクは、救貧法は勤勉と節儉を導くあらゆる動機を破壊するとする、リカードウおよびマルサスの主張に従い、可能ならばそれは廃止されるべきであると信じていた。マカロクは、被救済貧民と救貧法は相互に作用しあって、互いを幾何級数的に増加させると考えていた。その帰結は、労働供給の増大と賃金の低下、そして労働者の独立性の破壊である。マカロクが特に危惧するのは、これらのことが、彼が重視する心理的生活水準の上昇を求める欲求を破壊してしまうということであった。

マカロクは、小屋制度や公共事業などの救貧制度にも反対しているが、しかし、貧民に対する一時的な援助は不可避であるとも考えていた。その理由は、イングランドのような高度に工業化している国は需要の変動に晒されやすく、それが引き起こす苦境は、心理的生活水準を引き下げる危険を孕んでいるからである。これに関連する1821年9月30日付のネイピア宛の手紙

14) マカロクに関する以下の叙述については、O'Brien 1970: 314-31, 参照。

は、救貧法に関するマカロクの一般的見地に対する彼自身の部分的な懐疑を表明するものであるが、それはあくまで部分的なものであり、この時点では、農業経済への救貧法の導入には反対している。総じて、1826年までのマカロクは、自らの立場にある種の困難を認めつつも、基本的にはマルサスの影響の下にあった救貧法廃止論者の一人であった。

1826年以降、救貧法の効果に関する彼の考えは大きく変化する。1833年3月6日付のネイピア宛の手紙では、かつての見解がマルサス理論の無批判的な受容からきたものであることなどの事情が語られている。見解の変化が最初に公にされたのは1828年の『エディンバラ・レビュー』の論文においてである。1830年の『経済学原理』や、1830年の委員会証言では、救貧法の歴史に関する研究に基づく厳密な検証の結果、救貧法は当初考えていたこととは逆の結果を生んでおり、救貧税に付随する害悪は適切な管理によって抑えることができるという認識に到達したことが述べられている。

オブライエンは、こうした見解の変更に影響を及ぼした人物として、パートン、ハウレットに加え、J.ブラックの名を挙げている<sup>15)</sup>。土地所有者と大農業者の利己心は、もし救貧法の運営が彼らの手に委ねられるならば、救貧法が人口増加の刺激となることを十分に防ぎうとするブラックの主張は、マカロクに大きな影響を与えたとされている。この点についてはシーニアやチャドウィックが批判しているが、マカロクは一貫してこれを主張した。

これに加えて、マカロクに影響を与えたもう一つの要因として、オブライエンは、救済が与えられなかった場合に起こりうる現存の社会秩序の転覆に対する危惧を挙げている。ここには、1830年の「スウィング暴動」が影を落として

いる。マカロクは、救貧法の存在は、現存の社会秩序を維持することへの関心を貧民にもたらすと考えたのである。

このようにしてマカロクは、救済の必要を明確に認識するに到った。マカロクは、イーデンやヤングを引きながら、エリザベス救貧法は人口増加をもたらすことなく完璧に機能していたとし、救貧法調査委員会は旧救貧法の弊害を誇張していると批判している。それと関連して、従来の立場とは異なり、定住法が旧救貧法を機能させる上で極めて重要な効力を持っていることを強調している。失敗したのは救貧法の原理そのものではなく、単にその近年における運用に他ならないとし、1782年のギルバート法および1795年のスピーナムランド制の弊害を指摘している。

ギルバート法の誤りは、院外救済を拒否する選択権を貧民監督官から取り上げた点にある。マカロクは、全ての救済は院内救済でなければならないとは考えていない。ただ、故意の怠惰を防止するために、院外救済を拒否する権限を貧民監督官がいつでも行使できるのでなければならないとしている。ワークハウスもまた、規律ある秩序立った管理体制のもとに置かれるならば有益であるとしている。

マカロクにとって必要なことは1782年以前の制度に戻ることであった。マカロクは、改革は教区を通じての地方行政に依拠すべきこと、そして治安判事の役割をなくすことを主張した。救貧行政は救貧税の納付者に委ねられるべきである。というのは、彼らの利己心がそれを十分に果たすからである。このような立場からマカロクは、新救貧法の全体機構を痛烈に批判している。新救貧法は、人民自身の利益について、政府の役人は人民自身よりもそれをよく知っているという原理に立脚している。マカロクは、教区行政に対する外部からの干渉に反対するとともに、小さな行政単位の重要性を強調している。救貧行政の中央集権化は、政府を受救貧民の集団に対置させることとなり、そこに弛緩が

15) マカロクを含む当時の古典派経済学者の救貧法改革論に対するブラックの影響については、Gilbert 1985を参照されたい。

生じやすくなるからである。その上でマカロクは、1782年以前の制度への復帰は、新救貧法と同様の救済を、しかも新救貧法に付随する有害な結果を伴うことなく与えることができると述べている。

## 6. スクロウプ

スクロウプは、1831年から33年までの間『クォーターリー・レビュー』の経済学関係の評者として、救貧法問題について活発な執筆活動を行い、また後には下院議員として、新救貧法をめぐる法案審議に積極的にかかわった人物である。マッケイは、新救貧法の法案審議の過程における法案批判のひとつの「公正なサンプル」を提供した人物としてスクロウプを評価している<sup>16)</sup>。また、スクロウプを、マカロクとならんで、救貧法廃止論にとってかわる新たな分析方法を発展させた人物として評価する見解もある<sup>17)</sup>。新たな方法とは、救貧法は経済発展と両立しうるばかりでなく、それを支えるものであるという考えに基づく方法である。そこで以下に、スクロウプの救貧法論を見てみよう<sup>18)</sup>。

スクロウプの救貧法論の基礎には、貧民の被救済権の承認がある。封建制の解体によって、農奴は土地から切り離され自由労働者になると同時に、領主の保護を失うことになる。そこに、被救済権が登場してくる根拠がある。それを制度的に承認したものがエリザベス救貧法に他ならない。スクロウプは、被救済権を「神聖な権利」としているが、被救済権の法的な承認は、単に慈善とか正義ということであるばかりでなく、明らかに実際的な政策でもあるとしている。貧民に対する公的な援助がなければ必ず物乞いや放浪が生ずるような社会にあって、それは、

財産に対する罪を防止し、社会の平和と秩序に対する脅威や敵対や侵害を防止するための重要な政策である。というも、国民の大多数がつねに欠乏の苦境に晒されており、法を遵守する精神のないところでは、大規模な資本蓄積や利潤を見込める投資もありえないからである。

このように、スクロウプにとって救貧法は、貧民の被救済権の承認という正義の実現と、資本蓄積のための社会的条件の形成という意味で、きわめて重要な制度であった。したがって、マルサスに代表されるような廃止論は厳しく批判されねばならないものであった。

しかし、スクロウプにとって、スピーナムランド制は廃止されるべきものであった。スクロウプは、スピーナムランド制を、エリザベス救貧法の精神と条文に対する直接の侵害とみなしている。なぜなら、それは、賃金を低めて労働者階級の境遇を押し下げ、逆に、労働者の犠牲の上に地代を引き上げて、土地所有者と雇主に利益をもたらす制度に救貧法そのものに由来すると誤解されていることに警告を発してもいる。

では、スピーナムランド制に代えて何が必要なのか。スクロウプは、当時の救貧行政の改革についていくつかの具体策を出している。例えば、救貧行政の完全な統一性を強制できる権威をもったなんらかの中央組織による監督を適切に組織することである。この議論の背景には、スピーナムランド制は、個々の治安判事や教区委員の無制限の権力の行使と、恣意的な条文解釈によって招かれた事態であるとの認識がある。スクロウプはまた、定住法の完全な改定の必要も唱えている。

もっとも注目すべき改革案は、相互保険制度の構想である。スクロウプが考える相互保険制度とは、すべての雇い主が、労働者を苦境から守るための基金に金を納めることを義務づけるやり方のことである。つまり、高齢者や労働不能者や貧窮にあえぐ貧民を養うための支出は、

16) Mackey 1900 : 315

17) Innes 2002 : 394

18) スクロウプに関する以下の叙述については、森下 2001 : 107-47, 参照。

彼らの労働によって利益を得てきた人に負担させるというやり方である。

スクロウプは、このような保険制度によって、教区の救貧税に依存する貧民の数は大きく減るだろうと期待している。しかもこの制度は、これまでの救貧制度につきまとう屈辱感や墮落感を伴わない。労働者がこの基金に頼むとき、彼らは、これまで彼らから引き離されていた正当な稼ぎの一部分を彼ら自身の利得として要求しているにすぎないと思えることができるからである。

では、労働能力者に対しては何が求められるのか。資本と労働の過剰は政府の誤った政策によって引き起こされると考えるスクロウプにとって、労働能力のあるすべての労働者に彼自身の勤労で生活してゆくことのできる手段を与えることは政府の第一の義務であった。その手段としてスクロウプは、道路や運河の建設、灌漑、築堤など土地改良のための事業と、移民を挙げている。

最後に、新救貧法に対するスクロウプの態度を見ておこう。マッケイは、下院における法案審議の中でスクロウプが行った主張を、比較的詳細に紹介している。マッケイによれば、34年4月に法案が提出された時点では、スクロウプは法案の支持者であったようである。しかしその後彼は、法案に対する有力な反対者として行動することになる。

スクロウプの主張は次のようなものであった。救貧法は、高貴で威厳に満ちた制度であり、イングランドの貧民の大憲章である。そのもっとも重要な義務は、自分で仕事を見つけることのできない者たちを仕事に就かせることである。優秀だが心得違いの人々は、救済を労働不能者に限定しようとする。しかし、重要なのは労働能力者の救済である。というのは、教区は彼らを仕事に就けることで十分な価値を手に入れることができるのに、彼らを救済しないならば、彼らはたちまち労働不能者となり、教区を蝕み始めるからである。スクロウプは、労働能力者

たちに対するワークハウス制度を批判している。ワークハウスは国中に作られねばならないが、それがなされる以前に、貧民は飢え死にするか、さもなければ反乱を起こすであろう。したがって、ワークハウス制度は、極めて残酷で不正義で危険で軽率な提案である。スクロウプは、救済に値しない者たちに関する負担を止めようとすることに懸命になるあまり、かえって救済に値する者たちを救済するためのあらゆる保障が取り除かれてしまうことを危惧している。貧民の被救済権は社会秩序の要石であり、それが取り除かれれば、イングランドの繁栄と偉大さは直ちに終わりを告げることになると主張している<sup>19)</sup>。

以上が、マッケイが紹介するスクロウプの主張の概要である。後年スクロウプは、新救貧法にもとづくこの間の救貧行政を肯定的に評価している。スクロウプは、新救貧法において、手当制度の廃止、教区連合の実現、治安判事からの権限の取り上げなど、自らの主張が実現したと述べている。スクロウプは、困窮者の絶対的な被救済権、および病弱で年老いた貧民に対する院外救済の実施というエリザベス救貧法の2つの原理を保持する目的で、積極的に法案審議に参加したと述懐している。そして、多くの反対にもかかわらず、これらの原理にはほとんど実質的な変更が加えられることなく法案が通過したと述べている。

## 7. 「19世紀行政革命」論争と救貧法研究

周知のように、「19世紀行政革命」論争は、ダイシーが『法律と世論』で行った問題提起に端を発する。ダイシーは19世紀を、1. 旧トーリー主義すなわち立法休止の時代(1800-1830年)、2. ペンサム主義すなわち個人主義の時代(1830-1870年)、3. 団体主義(Collectivism)の時代に区分した<sup>20)</sup>。これに対してマクドノーが

19) Mackey 1900 : 315-6

20) Dicey 1914 : 63-4/訳書 106-7

異を唱えたことから、広範な論者を巻き込んだ論争が展開したのである<sup>21)</sup>。

この論争は、1830年頃から1850年代半ばにかけての中央行政諸機関の創設と、それらによる地方行政および民間団体への行政的介入を主たる対象とし、この「行政革命」の原因、推進力は何であったか、特にベンサム主義の「行政革命」における役割の歴史的評価をめぐる争われた。論争参加者は、この時期を「個人主義の時代」と特徴づけたダイシーの見解に対する批判をほぼ共通の前提とし、豊富な行政史的事実をもってそれを崩壊に導いたとされている。

ところで、この論争の意義のひとつは、それが福祉国家起源論の文脈で展開されたということである。論争参加者の一人であるロバーツの著作のタイトル<sup>22)</sup>がそれを端的に表している。しかし後年、「行政改革」論争の限界が論ぜられる中で、ロバーツの見解も批判に晒されてきた。

イーストウッドは、ロバーツの議論の還元主義的で単線的な性格を批判しているが、それは、「行政革命」論争に対する次のような評価と結びついている。イーストウッドは、この論争が、「行政革命」の推進力は何であったかという自らが設定した問題に対して、結局のところ満足すべき回答を出すことができなかった理由の一つとして、総じて政治過程が無視されてきたことを挙げている。社会政策の歴史を、もっぱら行政をめぐる議論の中に押し込めたことによって、行政革命と政治過程との複雑な相互関係を明らかにするための分析的言語をもちえなかったとし、政策形成における政治過程に対する一般的な無関心を指摘している。

イーストウッドを含む近年の救貧法研究は、福祉国家の前史の目的論的解釈や「行政革命」論争の狭いパラダイムから離れるかたちで進め

られてきた。イーストウッドはその流れを2つに要約している。ひとつは、フーコーの影響の下に展開された「新たな行政史」とも呼ぶる流れ<sup>23)</sup>であり、いま一つは、社会政策史の文脈の中で救貧法改革の政治学を読み解こうとする流れ<sup>24)</sup>である。イーストウッド自身は後者の流れに属する。彼によれば、この流れに属する論者たちの間には、断層ともいえる見解の大きな相違が存在する<sup>25)</sup>が、しかし、救貧法の歴史を理解するうえで政治および政治的言説の中心性を主張していること、その点で旧来の救貧法研究に対する暗黙の批判を提示していることにおいて共通している。

この流れに属する論者たちは、19世紀初頭の救貧法改革をめぐる論争を、「改革論者 reformer」と「反改革論者 anti-reformer」の対立としてではなく、改革に向けての異なる戦略の争いとして捉える立場をとっている。救貧法論争が「改革論者」と「反改革論者」の対立として描かれる場合、概して、古典派経済学とベンサム主義の教義を掲げ旧救貧法の中心原理に反対した者たちだけが「改革論者」と特徴づけられる結果となっている。それに対応して、救貧法改革を促進する言説の体系としての経済学と、それを遅らせる言説の体系としての農村的パターナリズムとが並列させられる傾向も浸透している。これに対してイーストウッドは、旧救貧法の諸原理を擁護しつつ教区レベルにおいて試みられた種々の改革プログラムの意義を

21) 論争の経緯については、井上 1983・84、岡田 1987などを参照されたい。

22) Roberts 1960

23) フーコーに反対する立場からなされた Williams 1981、救貧法の歴史を権力関係の歴史ととらえる Driver 1993、など。

24) Apfel & Dunkley 1985、Boyer 1990、Brundage 1972、1974、1978、Dunkley 1973、1974、1979、Eastwood 1990、1994a、Fraser 1976、Harling 1992、Lubenow 1971、Mandler 1987、1990 a、1990 b、1990 c、Neuman 1982、など。

25) たとえば、新救貧法と旧救貧法との連続性を強調する立場と断絶性を強調する立場との対立がある。高畑 1994：743-5、参照。

強調している。それは例えば、スタージェス・バーン改革に対するの次のような評価と結びついてくる。

イーストウッドによれば、マルサス『人口論』の出版からスタージェス・バーンの法律が通過した1818,19年までの間、救貧法をめぐる論争は主として「改革論者」と「廃止論者 abolitionist」の対立となった。この対立は、その廃止を究極の目標としないような救貧法改正のどんな計画も一顧だにする価値はないとしたリカードウの主張<sup>26)</sup>に端的に示されている。リカードウは、教区が救貧行政のもっとも適切な単位であることを認めてはいたものの、しかし教区レベルでの改革は、マクロ経済学レベルで生じる救貧法の有害な結果を除去することはできないと考えた。こうした観点からすると、教区レベルでの改革を目指すことは、ひとつの虚偽意識ということになる。

それに対しイーストウッドは、スタージェス・バーンの法律が、救貧法改革の場としての教区、および救貧政策の主たる決定者としての救貧税納付者に再び焦点を当てることによって、「廃止論者」の影響力を大きく減殺するという政治的効果をもったことを強調している。もし「廃止論者」がその時代を支配していたら新救貧法はありえなかったであろうとし、この法律は新救貧法の制定に道を開く上で決定的な意味をもったとしている。

こうして、1820年代後半には「廃止論」は鳴りを静め、「改革論者」対「廃止論者」の論争は、異なったタイプの「改革論者」同士の論争に置き代わっていくことになる。それと同時に、教区レベルでの改革プログラムは次第に弱まり、それにかわる新たな改革の動きが出てくる。地方行政の伝統的単位は、むしろ改革の障害とみなされるようになり、また、救貧行政を行う上での政治的権威は救貧税納付者にこそ委ねられるべきあり、納税の義務と政治的能力は

相互に自動調整的である、とする想定が疑問視されてくる。イーストウッドは、新救貧法の背景に、救貧法改革に関する政治的言説のこのような変化をとらえ、その文脈でベンサム主義の影響を評価しようとしている<sup>27)</sup>。

以上、「19世紀行政革命」論争の反省の上に立つ新しい救貧法研究の一端を、イーストウッドの議論に即して見てきたわけであるが、それは、新救貧法に前後する時期の古典派経済学内部に存在した多様な改革論議への関心へと導くものである。少なくとも、古典派経済学の立場を事実上の「廃止論」として総括することはできない。あるいは、旧救貧法の諸原理を擁護する立場を農村的のパターナリズムの「反改革論者」とみなし、それとの対比で古典派経済学者を「改革論者」と位置づける見方も退けられなければならない。そうではなく、異なったタイプの「改革論」の存在と対立こそが、古典派経済学の内部に探られなければならないのである。「よく管理された救貧法制度」とはどのようなものであるべきか。これをめぐる古典派経済学内部における論争を見ると、旧救貧法の原理に対する理解、貧民の被救済権を承認することの是非、救貧行政における納税者および教区の役割の評価、労働能力者への院外救済が勤勉と慎慮の形成に及ぼす影響、これらにかかわる見解の相違が対立の焦点として浮かび上がってくるように思われる。

#### 参考文献

- Apfel, W. & Dunkley, P. (1985) "English rural society and the new poor law : Bedfordshire 1834-47" *Social History*, 10
- Boyer, R. (1990) *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*. Cambridge University Press
- Bowley, M. (1967) *Nassau Senior and Classical*

26) Ricardo 1817 : 107/訳書126

27) Eastwood 1994b : 98-116

- Economics*. Octagon Books, (originally published in 1937)
- Brundage, A. (1972) "The Landed Interest and New Poor Law; a Reappraisal of the Revolution in Government" *English Historical Review*, 87
- (1974) "The English Poor Law of 1834 and the Cohesion of Agricultural Society" *Agricultural History*, 48
- (1978) *The Making of the New Poor Law. The Politics of Inquiry, Enactment and Implementation, 1832-39*. Rutgers University Press
- Brebner, J.B. (1948) "Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-Century Britain" *Journal of Economic History*, 7
- Dicey, A. V. (1914) *Lectures on the Relations between Law and Opinion in England during the Nineteenth Century*. 2nd ed. Macmillan (清水金二郎訳, 菊地勇夫監修 『法律と世論』 法律文化社, 1972年)
- Driver, F. (1993) *Power and Pauperism. The Workhouse System 1834-1884*, Cambridge University Press
- Dunkley, P. (1973) "Landed Interest and the New Poor Law: a Critical Note" *English Historical Review*, 88
- (1974) "The Hungry Forties' and the New Poor Law: a Case Study" *Historical Journal*, 17
- (1979) "Paternalism, the Magistracy, and Poor Relief in England, 1795-1834" *International Review of Social History*, 22
- Eastwood, D. (1990) "Debate: the Making of the New Poor Law Redivivus" *Past and Present*, 127
- (1994) *A Governing Rural England Tradition and Transformation in Local Government 1780-1840*, Clarendon Press
- (1994b) "Rethinking the Debates on the Poor Law in Early Nineteenth-Century England" *Utilitas*, 6-1
- Fraser, D. (1976) "The Poor Law as a Political Institution" in; D. Fraser(ed.) *The New Poor Law in the Nineteenth Century*
- Gilbert, G. (1985) "The Morning Chronicle, poor laws, and Political Economy" *History of Political Economy*, 17 : 4
- Harling, P. (1992) "The Power of Persuasion. Central Authority, Local Bureaucracy and the New Poor Law" *English Historical Review*, 107
- Innes, J. (2002) "The Distinctiveness of the English Poor Laws, 1750-80" in; D. Winch & P. O'brier(ed.) *The Political Economy of British Historical Experience, 1688-1914*. Oxford University Press
- Lubenow, W. C. (1971) *The Politics of Government Growth. Early Victorian Attitudes towards State Intervention 1833-1848*, Archon Books
- Mackay, T. (1900) *History of English Poor Law, Vol. 3, From 1834 to the Present Time*. (reprinted by Augustus M.Kelley Publishers in 1967)
- Mallet, J. L. (1921) *Mallet's Diaries (1823, 1830~1837)* in; [Political Economy Club 1921] (藤塚知義訳「J. L. マレットの日記(1823, 1830~1837年)」藤塚知義『経済学クラブ イギリス経済学の展開』ミネルヴァ書房, 1973年)
- Mandler, P. (1987) "The Making of the New Poor Law Redivivus" *Past and Present*, 117
- (1990) *Aristocratic Government in the Age of Reform. Whigs and Liberals 1830-1852*, Clarendon Press
- (1990) "Tories and Paupers: Christian Political Economy and the Making of the New Poor Law" *Historical Journal*, 23
- (1990) "Debate: the Making of the New Poor Law Redivivus" *Past and Present*, 127
- Mill, J. S. (1848) *Principle of Political Economy*

- with some of their Applications to Social Philosophy*, in; J. M. Robson(ed.) and V. W. Bladen (intro.) *Collected Works of John Stuart Mill*, 2, 3, Tront University Press, 1965 (末永茂喜訳『経済学原理 1～5』岩波文庫, 1959～63年)
- Neuman, M. (1982) *The Speenhamland County, Poverty and the Poor Laws in Berkshire 1782-1834*, Garland Pub.
- O'Brien, D. P. (1970) *J.R. McCulloch. A study in classical Economics*. George Allen & Unwin Ltd.
- Political Economy Club (1921) *Political Economy Club founded in London 1821, 6, Minutes of Proceedings, 1899-1920; Roll of Members; and Questions Discussed, 1821-1920. Reprinted in Political Economy Club founded in London 1821, 4* by Nihon Keizai Hyoronsha in 1980
- Ricardo, D. (1817) *On the Principles of Political Economy and Taxation*. in; P. Sraffa (ed.) *The Works and Correspondence of David Ricardo, 1*. Cambridge University Press (堀経夫訳『デイヴィッド・リカード全集 第1巻 経済学および課税の原理』雄松堂書店, 1972年)
- Roberts, D. (1960) *Victorian Origins of the British Welfare State*, Yale University Press
- Webb, S. and B. (1929) *English Local Government : English Poor Law History, Part II. The last Hundred Years, 2vols*
- 井上 洋 (1983・84)「『十九世紀イギリス行政革命』論争に関する一考察(一),(二)・完」名古屋大学『法政論集』93, 94
- 岡田与好 (1987)『経済的自由主義 資本主義と自由』東京大学出版会
- 大沢真理 (1979)「『自由主義』的社会福祉の理念に関する基礎研究——十九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『十九世紀の諸改革』木鐸社)
- 高島 進 (1958)「一八三四年救貧法改正の意義に関する一考察——救貧法委員会(一八三四～四七)の検討を中心に——」日本福祉大学『研究紀要』2
- 高島道枝 (1966)「一八三四年イギリス救貧法改正の労働政策的意義について——手当制度の終焉——(一),(二)」中央大学『経済学論纂』7-6, 8-1
- 高畑輝久 (1994)「1834年救貧法改正についての歴史的考察」『法学』(東北大)58-4
- 戸塚秀夫 (1966)『イギリス工場法成立史論——社会政策論の歴史的再構成——』未来社
- 森下宏美 (2001)『マルサス人口論争と「改革の時代」』日本経済評論社