

《研究ノート》

J. H. クラパム『近代イギリス経済史 第1巻 第1編
鉄道時代前夜のイギリス, 1820 - 1850年』
(初版 1926年, 補正再版 1939年) 要綱, 第8章

一ノ瀬 篤
(岡山大学名誉教授)

第8章 国家の経済活動

(政府批判者達)

ジョージ4世(在位:1820-30年)時代の後半,ブリテンの知識階層の多くは,政府が統治を誤っており,とりわけ経済問題においては無能をさらけ出している,と信じていた。中でも財政と穀物法が不評の最たるものだった。コベットの追隨者達(戦争,政府の浪費,年金,ごくつぶしの閑職,紙券通貨,長期借り換え制度などが,証券ジョッパーと税金蚕食者の天国を創出,等と批判),アットウッド派(Thomas Attwood:1783-1856,は銀行家兼経済学者。紙券通貨を強く支持するバーミンガム学派の指導者)の人々(ピール法が紙券通貨発行を停止したことがデフレを招いた,等と批判),マカロック(国債負担を軽減すべく強制利下げが必要,等と批判,後に意見変更),リカード(国債負担軽減のために資本課税が必要,現行穀物法廃止が必要,等と批判,また1820年代の保護関税に反対),マルサス(救貧法維持のための高い地方税に反対)などが,それぞれの思想・立場から批判を加えた。また,T.スペンス(Thomas Spence),W.ゴドウィン(William Godwin),詩人シェリー(Percy Bysshe Shelly)など,社会そのものの批判にまで進んだ少数の人々も居た。

ロバート・オーウェンの協同組合村の実験は,宗教や民族の同一性をもつ人々ごとに共同体を設け,道具に代わる機械の助けを得て農業・製造業の能率を上げ,貨幣を無用にし,経済的価値の基準を結晶化された人間労働に求めようとする試みであった。政府攻撃ではなく,新しい生活様式を啓示しようとするところに計画の目的があった。政府は,彼の思索と行動の過程で,結果として無用とされたにすぎない。彼にとっては宗教は「悪しきものであり,かつ重要」だったが,政府は「悪しくはあっても重要ではない」ものであった。

(イギリス政府と諸外国政府)

歴史家達も,当時の政府統治は良くなかったという意見に同意してきた。批判点は税,国債負担,通商政策,不承不承の団結禁止法廃止,農業労働者達の要求無視,無秩序な都市膨脹の害悪に鈍感,鉱山や工場での疫病の広がりへの無関心,救貧法の不適切な運用・管理に寛大すぎる,等々である。これらは一一つと取り上げればもっともなことだが,全部が一度に生じている戦後の時期に,それらを次々に迅速に解決せよというのは,無理かもしれない。同時期に他の諸政府がそれらの問題をどの程度解決していたかという観点も有用だ。たびたび引用しているドイツ人マイディンガーは,わが

国について「欧州の他の文明諸国と比べて、イギリスほど村の人も都会の人も生活が良く、交通通信手段が発達し、公衆の精神が強健で慈善機関が整えられ、人間の合理的自由が行き渡っている国を知らない」と述べている（1827年）。イングランドでは戦後の苦しい時期でも一たしかに人々の苦難は深刻でキャプテン・スウィングも出現したわけだが（第4章参照）、シレジアの手織り工やライン地方の貧農達ほどに飢えやチフスの害悪を被ることはなかった。救貧法の無かったアイルランドでは定期的に人々が飢えに直面していた。この時期のロンドンは驚くほど不衛生だったが、パリほどではなかった。フランスの1820年代の死亡率はイングランドよりも50%ほど高かった。

（政府債務負担）

大陸の人々も、ブリテンの国債負担が深刻で税制が根本的によくないことに同意していた。ただし深刻な国債負担の一つの原因は、R. S. カースルレー（Robert Stewart Castlereagh）やA. W. ウェリントン（Arthur Wellesley Wellington）がフランスからの賠償金受取りを、政治的かつ紳士的な配慮から拒否した点にあったのだが、このことは殆ど気づかれていない。他方、フランスは常に征服した国から戦費を取り立てていた。にもかかわらずフランスはナポレオン戦争では、イギリスが戦時中に借款や補助金の形で支払っていた戦費を大幅に下回る金額しか、連合国側全体に支払う義務を課されなかった。ところでイギリスの戦時中の支出は、僅かの例外を除けば、借款ではなく贈与の形態であり、国債負担の軽減に資する外国からの返済は殆ど期待できなかった。他方、イギリスはこの時、20世紀の戦争とは異なり、重要な対外債務は抱えていないという利点もあった。1827年時点での国債費はほぼ2,900万ポンド、確定債の元本は7億8000万ポンドであった。H. パーネル卿（Sir Henry Parnell）は、国債の利払いも、もし納税者と租税蚕食者（tax-eaters）とが同一の人々であれば、とくに問題とするにおよばないが、そうではないので、結局、一国の産業に大きな負担となる、と論じている。1827年の政府支出（public expenditure）は約5,600万ポンドで、国債費はその半分以上を占めていた。国債費以外では陸軍・海軍費が1,600万ポンド強、徴税費がほぼ400万ポンド、残りの700万ポンドはシヴィル・リスト、民生費、産業補助金等々であった。以上の支出を賄うべき大ブリテンの一般収入（general income：ここでは現在の国民所得の意）は当時3億ポンドと推計されていた（アイルランドの対応数値は得られない）。概算では大ブリテンの人々はその全収入の6分の1を租税のために支払い、国債保有者である租税蚕食者は平均してその12分の1を受け取っていたことになる。

（租税「制度」）

担税力に応じて租税制度を調整することは殆ど行われていなかった。パーネルはこの点を論じようとする。まず奢侈品については、奢侈品課税の主要なものは富裕層に負担されるとしている（しかし彼が奢侈品として挙げている砂糖、紅茶、コーヒー、輸入蒸留酒、国産蒸留酒、ビール、ワイン等々のうち、蒸留酒、高濃度ビール、タバコなどは賃金生活者も大いに消費していたので、彼の理解は十分に妥当とは言えない）。関税と内国消費税の総収入は3,600万ポンド、その他の租税合計は1,300万ポンド、諸種の源泉からの税外収入が200万ポンドであった。その他租税1,300万ポンドの中には実際に富裕層によって支払われている地租（150万ポンド）、乗り物や使用している召使い・馬・犬などに掛かってくる査定税（assessed tax, 200万ポンド）、窓税・家屋税（225万ポンド）などがあった。その他租税の残りは多種多様な免許税・印紙税（700万ポンド）が占めていた。

(内国消費税とその経済効果)

パーネルは農産物と製造業の原材料にかかる関税, 及び特定の重要な国内産業にかかる内国消費税, とりわけその中の特定グループ, を批判対象とした。特定グループというのは, 関税と内国消費税の実際収入額3,670万ポンドと彼が妥当と見なす奢侈品課税額2,700万ポンドとの差額(約970万ポンド)該当部分である。これには輸入穀物への関税(1827年, 約100万ポンド。この年は例外的な大量輸入年), 原綿(cotton wool), 原料絹, 羊毛, 亜麻などへの関税(各々30万, 13万, 10.5万, 10万ポンド)が含まれていた。木材は, 前述の戦時税制の名残もあって, 重要な関税稼得品であった。英領北米材への関税は軽微だったが, バルト海地方の材への課税は重く, この結果, 関税収入は相当額に達した(約150万ポンド)。木材が高価になったために, 国内の安価な家屋建築では木材が過度に節約されたり, 漁船の建造が困難になって, 漁業者がフランスの同業者に後れをとるといった弊害が生じていた。原料鉄の輸入はスウェーデンとロシアからのプリスター棒鉄のみであり, 関税額も小さく, 加工後再輸出する際の負担も僅少だった。その他金属類の輸入は殆ど無かった。原料に課されている関税の中には, 硫黄原材やテレピン油への関税のように, 誰を保護することもなければ収入もとるに足らない, 全く合理性を欠いたものがいくつかあった。非合理ながら収入の多いものとしては, 沿岸を船で運ばれる国内産石炭への港での課税があった。船運によるスレートへの課税と合算すると, 90万ポンドほどの収入を生んでいた。

パーネルが1830年に批判対象として取り上げた製造業への内国消費税には, ガラス, 紙, プリント布地への課税があったが, 彼がもう少し早い時期に執筆していたなら, 皮革への課税をも取り上げていただろう。1800-1801年に制定された皮革のための内国消費税法は, 皮革生産の諸段階について細かく規制し, そのために生産工程の統合が困難になっていたため, 産業発展を円滑にするために2段階(1822年と1830年)を経て廃止されたのだった。キャラコヤモスリンのプリント地の場合は, 事情は異なっていた。指導的なプリント地産業は十分に大規模で近代的だった。課税は重かったが, 一旦製品を輸出すれば, 内国消費税の3分の2ほどは戻し税として返還された(1828年の場合)。それでもなお, プリント綿は60万ポンドほどの税収をもたらしていた。ガラス産業への課税は, 国内消費量を抑制すると同時に, 皮革の場合と同様, 産業発展を阻む要素もあった。紙に対する内国消費税は, ガラスの場合と異なって, 生産工程ごとに課税がなされるという形ではなかったから, 課税が自然な技術発展を阻害したとは言えないが, 需要を抑制したことは明らかだ。

(関税, 関税政策, および補助金)

製造業への関税の殆どは, 税収を生んでいなかったし, その意図もなかった。つまり, 保護関税であった。ハスキソンによるとされている1824-25年の関税改革も本質的には, 何も変化をもたらさなかった。たとえばフランス産の絹は禁輸の代わりに30%の関税を課されたのだが, これはフランスの絹を締め出すのに十分であった。他の諸商品についても, 事態は同様だった。1825年の関税改革では, あらゆる製造業生産物(ただし, 特例商品は別)に一律20%が課されるようになったが, イギリス産業の指導的地位を考えれば, 20%関税は海外製品の拒否を意味していた。改革自体, 非常に守旧的であった。

他方, 輸出補助金制度は死滅もしくは死に絶えかけていた。最も重要な穀物補助金はすでに30年以

上も機能していなかった。鯨、絹、亜麻布、ニンシなどへの輸出補助金も1820年代から30年代の初頭にかけて廃止された。上記のうち、補助額が大きかったのは亜麻布の場合だが（年、約20万ポンド）、これと並んで砂糖の再輸出に対する補助金も、当時、その額や算定の仕方を巡って議論が多かった。砂糖は輸入される際に関税が課されるが、再輸出（精製された場合はもちろん、そのままの形で）されると戻し税としてその額が返還された。この戻し税は補助金に他ならないとして、批判が多かったのである。要するに、補助金は大英帝国内の生産物に対する特惠待遇の副次的な一部分としてのみ残存していたに過ぎない。アイルランドの亜麻布の場合など、経済的理由からではなく、政治的理由から補助金が出されていたのだ。議会の経済通たちは、補助金はその原資として徴税を必要とする、という根拠で批判を加えた。また彼らは、特惠関税も、非特惠国の（本来）安価な商品を閉め出すばかりでなく、戻し税という補助金支出によって、結局国民の税負担になると論じた。つまり、特惠待遇そのものよりは、結果として高率の税を支払わされることが批判の対象になったのである。

（所得税問題）

しかし、公債を増やすことなく、債務費および通常の財政支出（後者の負担はむしろ軽微）を賄うためには、何らかの課税が必要だった。財産税は1816年に、238票対201票で否決されていたが、10年後には有能な財政通ならば誰でも、何らかの形でその再導入が必要なことを認識していた。1824年にリヴァプール卿はカニング宛に「直接税を少なくとも200万ポンド増やして、関税及び内国消費税を400ないし500万ポンドほど削減すべきだ」と書き送っている。外国人であるメディンガーも、1824-26年の旅行中に収集した様々な意見に基づいて、適切に考案された何らかの形の財産税によってのみ、イギリス政府は過大な輸入税を駆逐することが出来る、と書き記している（1827年）。パーネルはその3年後に、同じく財産税を推奨し、1.5ないし2%の税率で300万ポンド程度の税収を得ることが出来るだろうと論じている。その際、彼は所得税についてはむしろ問題外としている。ハスキソン、P. トムソン（Poulett Thomson）、オルソープ卿（Lord Althorp）なども、商品への課税軽減と財産税を良しとしていた。（この節に対してクラバムは「所得税問題」という標題を付しているが、所得税への言及は上掲パーネルに関してのみである。主題はむしろ財産税と見える。）

（航海政策および互恵条約）

植民地政策および航海政策に関しては、勅令の形で整序と合理化がいつそう進んでおり、それらは小規模ながら目に見えるほどの原理的変更を含んでいた。アメリカの産物は全てイギリスの船で運ばれるべし、という古い規則は合衆国に関しては1783年以降、緩和されていたが、この時期には完全に時代遅れになっていた。また、特定産物（砂糖、タバコ、綿が主）を列挙して、これらはイギリスにのみ運送されるべし、としていた古い規則も、帝国の政策重点がヴァージニア、カロライナ、西インドからシフトしてしまっていたので、著しく偏りのある奇妙なものになっていた。さらに、オランダに対する古くからの対抗的警戒心も殆ど消滅していた。これらを承けて、1822年の5次にわたるウォレス法（Wallace's Acts）は多くの時代遅れの法を失効させ、航海法を無視して確立されていた既成事実を法的に確認した。1825年のハスキソン航海法は、法を整理して法典化した。上記を超えて古い原則を放棄することはしていない。まず対欧州だが、オランダを排除するような特定の条項はなかった。しかし、英国で使用される欧州産の特定商品を列挙して、それらは英船、もしくはその商品の生

産国の船、あるいはその商品がそこから輸入される国の船、による以外、輸入が規制されるという規定は残った。欧州諸国の産物に関しては上記傍点の示すように、規制は大いに緩和された。他方、アメリカ産物に関しては、傍点部分「の船、あるいは」が「であって、かつ」に置き換えられねばならなかった。たとえばキューバの砂糖がニューヨークから運ばれてロンドンの倉庫で保管されることは認められなかった。アメリカに対しては「アメリカ産商品は英船、もしくは米船で運ばれる」ことが依然として対英運送の原則だったのである。欧州以外の大陸の産物に関しては、形の上ではアメリカと同様の扱いだったが、規制の実際上の意味は希薄だった。

英本国と植民地間の交通・運送および沿岸交通は、植民地相互間のそれを含め、従来通り英国船に委ねられたままだった。

早い時期から、植民地農園は多くの産物に関して、望む地域に自由に輸出を許されていたが、この機会にそれが一般化され、時代遅れの「品目列举」方式も廃止された。しかし、砂糖はあらゆる種類に関して、大々的な関税上の特惠措置がとられていたので、結局、全て英国の港に運ばれることとなり、これは西インドおよびギアナを大いに利することとなっていた。ジャマイカのコーヒーについても事情は同様だった。植民地は今やすべて自由港を保有しており、相手国が自由な植民地政策を採用することを条件として、どんな外国の商品をも受け入れる用意があったが、大規模な植民地を持つオランダ、フランス、スペインが互惠政策を採る姿勢がなかったため、新システムの実際効果は、合衆国商品（主として食料とタバコ）が植民地に流入しただけだった。新法は古い法律と異なって、植民地が生産できない商品は英国から購入すべしという明文規定を課さなかったが、英国産品に対して特惠関税を認めることで、同様の効果を得ることが出来た。しかし、このやり方は自由港の自由度を抑制することとなり、パーネルは、ハスキソン法が従来よりも植民地の取引を自由化しなかった、と批判している。

ハスキソンが主導した有名な一連の互惠条約は、厳密に言えば航海法とは無関係である。旧制度の下では、航海法が外国人に対して規制を課していない貿易取引においてすら、イギリス船を有利にするために、外国船に種々の差別的な負担（商品に対する関税、船に対する港湾使用料、灯台使用料、再輸出戻し税の不平等扱い、など）が課されていた。このやり方が可能であるためには、外国の同意が必要である。アメリカが真っ先に反旗を翻し、イギリスは1815年にアメリカ船に対して英国船と同様の待遇を認めた。諸国がアメリカに倣い始めたので、イギリスは1824-25年にハスキソンの互惠法として知られる法律を定めた。これは合法貿易である限り、外国船で運ばれる全ての商品に対して、英国船と同様の待遇を、政府が条約もしくは枢密院勅令によって与えうる、という内容のものだった。ただし、外国がイギリスの船や商品に差別的負担を課さないことが条件であった。1830年までには、主要国はイギリスの互惠待遇申し出を受け入れていた。しかし、英国船・英国商品への差別待遇を残していた国に対する扱いは別で、たとえばオランダは「少ししか与えず多くを要求」したので、オランダ船商品には20%の関税が課された。

「完全な」互惠条約の内実は、プロシアのケースで説明するのが適切だろう。本国間貿易については、合法的なものである限り、プロシアの船・商品はイギリスのそれと同等の扱いを受けることになった（1824年）。1826年にプロシアはイギリス植民地との貿易をも認められた。しかし、植民地が課す

差別的な諸負担（目的はイギリス商品の差別的厚遇）からは免除されなかった。他方のプロシアには植民地がなかったのである。パネルが「古いイギリス独占の維持」と不満を述べたのは、これに由来している。ウォレスやハスキソンは狭く限定された目的を追求していたにすぎなかった。

（経済学者の影響とレッセ・フェール）

リヴァプール卿のような、議会における思索的な人々は、1820年代には、自由放任を良しとする経済学者達の議論に影響を受けるようになっていたが、もとよりすべての議員がそうであったわけではない。新しい思潮を具現するような提案には常に鈍重とも言うべき強力な反対があった。経済学者達も慎重であったし、一般的に国家の安全に関するような問題に経済的思考をそのまま適用することには、ためらいがあった。そういう状況の下で古い規制法（徒弟法や団結禁止法など）が次々に撤廃されていったのは、いわゆる経済的自由に対する理性的な選好によるよりは、旧来の複雑な規制を有効に実施できる管理機構が欠如しており、誰もそのような管理機構を新たに提案出来なかったことによる、と言うべきである。

（規制政策の生き残り組と撤廃組：海軍徒弟制度）

逆に、規制措置が有効に機能すると思われた場合は、その措置には反対が生じなかったようだ。友愛組合の法制化は、大いなる国家介入を含んでいるにも拘わらず、成立した。上に一言したように、国家の安全に関わるような問題では、人々は旧型の規制にも目をつぶったのである。たとえばハスキソンによる1823年の「商船乗り組み徒弟数規制法」では、船主たちは船のトン数に応じて然るべき数の徒弟を乗り組ませねばならなかった。陸上での徒弟制度は10年前に法的に姿を消していたにもかかわらず、ここでは確認・強化されているのである。リカードはこれに反対したが、結局、沈黙せざるを得なかった。緊急時には、海軍が商船乗組員を強制徴用していたことが想起されるべきである。

服地法：面倒な細目までも定める旧型の諸規制法は、この頃ほぼ姿を消しつつあったとはいえ、ヨークシャーの西ライディングにおける羊毛布地規制法のように、19世紀初め頃まで命脈を保っているものもあった。1765年に、議会は旧型の規制法を大いに緩和する新法を制定していたのだが、体系は極度に複雑で、結局のところ、本質的には旧型規制の枠を抜け出せなかった。つまり、ヨークシャー布地には、形状・品質等の管理を名目として種々の監督官と彼らによる捺印が必要とされており、生産効率を低下させ、また形状・品質維持にも役立たなかった。布地を買う商人達は、官製監督官達の捺印には敬意を払わず、面倒な規制のない地方の商品の方が市場の評価を得るとした場合もしばしばあった。1821年になって漸く、議会の特別委員会がこの問題を検討し、商品に捺印があっても規格以下の場合があり、その際には定価が支払われていないなど、規制の無効性が白日の下にさらされ、この1世紀以上の伝統を誇る規制も廃止されたのであった。この法の廃止は請願を契機にしていたのだが、同様に長靴・靴のための馬革製造規制法も請願を契機に、1824年に廃止された。

スコットランド、アイルランドの亜麻布法：ヨークシャー羊毛布地規制法の廃止を契機として、議会の姿勢は同様の規制法を廃止する方向にシフトした。スコットランドでも、その方向を目指す請願があった。1727年以来、スコットランド製造業・漁業理事会という公的機関が、一方では亜麻栽培や亜麻布製造振興のために様々の助成を行いながら、他方では布地に検査や捺印を強制していた（ちなみに、イングランドでは亜麻布に対するこのような規制はなかった）。1820年の7月にスコットラン

ドの内部から規制廃止の提案が行われた。同理事会は廃止意見に対して激しく抵抗したが、ハスキソンはこの反対を意に介することなく、1823年にスコットランド製造業の規制法を全て廃止する法案を提出し、成立させた。パーネルは、アイルランドに関してもスコットランドに対するのと同様の措置をとるべしと主張した。同地でもスコットランドの上記理事会に類似した亜麻布製造理事会が、1710年以降存在していた。しかし、アイルランド内部に規制廃止を願う自発的な運動がとぼしく、1840年頃になっても、アイルランドの亜麻布取引関係者は規制を金科玉条的に崇めていたのである。たしかに1825年に、亜麻布取引を規制していた22の法律が廃止され、1828年には理事会も廃止されたのだが、理事会の機能は他の新設機関に移転されたにすぎず、ヴィクトリア女王治世の第1年（1837年）に、基本的に従来と余り変わらない規制法と規制機関が、以後5年間の年限付きで、新たに制定された。

ウーステッド委員会：上記のようにヨークシャーにおける羊毛布地取引規制は自由化されたのだが、同地では羊毛業を主舞台として規制尊重の伝統が根強かったことを想起しよう。ヨークシャーでは1777年に、家内下請け業の管理を主目的とするウーステッド委員会（the Worsted Committee of the counties of York, Lancaster, and Cheshire）が、議会から大きな権限を与えられていた。この委員会は、たとえば下請け業者が材料を横領しないかという疑念などから、厳格でこまごました規制を行っていた。19世紀における家内下請けの衰微に伴って、同委員会の機能も衰えていくが、1820年代にはなお大車輪的に活動していたのである。

パンの公定価格：対仏戦後、パンの公定価格制（Assize of Bread）も、死滅寸前とはいえ、地方ではなお命脈を保っていた。非常に古くから、地方当局（後には地方の治安判事）が、パン一山（loaf）の重量を穀物価格と関連づけて規定していた。前提として、一山の値段は一定であるべしという想定があった。この結果、製パン業者は穀物に対して高い値段を支払わねばならない時期には、一山の分量を小さくした。この措置の趣旨は、製パン業者の社会への貢献に対して相応の報酬を保証する点にあった。パン価格規制には地方によって大きな差異があった。イングランド南部では製パン業者は18世紀を通じて成長していた。しかしトレント川以北では家内製パンが支配的で、製パン業者は1820年頃でもまだ登場しておらず、したがって公定価格制は実施されていなかった。1815年頃のマンチェスターでも、人口の半分が家内製パンに依っているという報告がある。公定価格制には、パン一山の重量が変動する点に関して消費者からの不満があった（たとえば1813年、スタンフォード）。ロンドンでは、ベーカリーが穀物粒ではなくて穀物粉を購入していたために、既にアン女王治世（1702-14年）末までには、旧式の公定価格制は時代遅れになっていた。そこですでに同女王治世期から、手を変え品を変えた代替規制が相次いで行われていた。こうして、19世紀初頭のロンドンでもまだ、製パン業者は（旧式の公定価格制からは解放されていたものの）パン一山の重量、法定の重量・尺度（legal weights and measures）、などを遵守すべしという規制の下にあった。

要するに、対仏戦後のイギリスにおいては、パン価格・重量規制のあり方は、地方によってまちまちであった。ロンドンでは旧式規制に代わる規制（上記）があり、他の地方ではロンドン同様、旧式規制の代わりに別の形の規制があったり、新興地域であるためにそもそも規制がなかったり、また別の地方では旧式規制が残っていたり、という具合であった。ちなみに、規制は必ずしも製パン業者を

利したわけではない。たとえば1813年には、地方治安判事の規制が恣意的で過酷であるとして、旧式の公定価格規制があった地方から、製パン業者達が議会に哀願の陳情を行っている。

1821年頃になると、飢饉年は過去のものとなり、パンの公定価格制への関心は衰えていた。1821年に設置された製パン業規制を調査・報告するための委員会は、明らかに完全な営業自由に与しており、この委員会の報告・勧告に従って、1822年にロンドンおよびそこから半径10マイル圏域を対象として、「製パン業者の利益やパン価格の規制」に関する治安判事の権限・義務を全廃する法が成立し、1836年には対象が全国に拡大された。

高利禁止法：戦時及び戦後の経済窮迫は、高利禁止法の存続をも脅かしていた。窮迫期の高金利の結果、地主達は法定金利では土地を抵当に資金を借りることが出来ず、仕方なく高利規制の対象外であった保険会社から迂回的に、10%を超えるほどの高利で融資を受けざるを得なかった。1817年にオンスロー軍曹（Sergeant Onslow）が、パネルの支持を得て議会に高利禁止法撤廃の提案を行い、これを承けて1818年に議会の特別委員会が設置された。この委員会でリカードは、証券市場を利用して法を迂回する（高利で借りる）途もあることを証言している。委員会は高利禁止法撤廃を提議したが、議会は1821年、1824年、1825年の3度にわたってこれを拒否し、結局、1826年に提案は取り下げられた。1825年の恐慌以降は、市場金利が法定最高限度である5%を下回っており、地主階層が問題に関心を抱かなくなったこと、また彼らが高利に対して根強い嫌悪感を抱いていたことが主たる原因である。（イングランドの救貧法：マルサスと改革者達）

マルサスは『人口の原理』（第6版、1826年、319頁）で次のような趣旨のことを主張している。「我が国では、働いても十分な生活資料を得ることが出来ない者にも生存権があると考えられており、法もそれを認めている。実は貧乏人達には本来、そんな権利はないのであって、そのような生存権を認める法は全廃すべきだ」。1832-34年の救貧法問題委員会メンバーは半ばマルサス的な考えだったが、救貧法については、救貧の基本原則を否定するマルサスと既存法との間の折衷的な見解を表明している。委員会は「救貧の責任は教区ではなく直接に国家にあるとすべきではないか」という示唆を各方面から受けていた。これに対しては「国家に救貧の責任を負わせると、貧窮者の生存権を正面から認めることとなり、許容すべきではない。生存権は準権利にすぎず、国家ではなくて教区段階の権利にとどめるべきだ。『教区制度では救貧問題の改善は不可能であり、国家による直接救済以外の緊急避難策はない』ということは証明されていない」という趣旨のことを述べている。にもかかわらず、彼らは政治的配慮から、生存権を認める従来の法体系への敬意表明を怠らず、勧告の具体的眼目となった「屋外救済制度廃止に向けての期限設定」を主張する際にも、屋外救済が従来の法体系の精神に反するという廉で批判している。

矯正院、作業院、救貧院：過去2世紀にわたって、国中に雑然とした救貧施設のネットワークが張り巡らされ、それはエリザベス女王時代以来の法体系の管理運用と結びついていた。これらのうち最も古いのは、矯正院（the House of Correction）であって、浮浪者、売春婦、半犯罪人などを収容していた。1776年の或る統計によると、殆どの州がエリザベス時代の勅令による、そのような矯正施設を維持していた。その後、制度上の進展はなく、19世紀初頭の議会における救貧法論議では、矯正院という言葉は殆ど登場しない。時間順序でその次に来るのが、都市部の作業院（urban workhouses）である。個々

の教区が小さすぎて救貧院設立が不経済になる場合に、街全体を対象として、議会の特別法を得て設立された。最古のものは1647年にロンドンで設立されている。しかし、このような市立 (municipal) の作業院は1800年までに全国で40施設を大幅に超えることはなかった。これに加えて、議会の特別法を得ることなく設立された市立の作業院が20施設弱、存在した。これら市立施設の大部分は、テムズ以南の都市にあったが、リヴァプール、ダービーなど、他地域にも存在した。施設の最大例は1711年に設立されたノリッジのもので、1770年代前半の真冬には平均して1,200人を収容していた (当時のノリッジ人口は2ないし3万人)。そのうち600人ほどが労働能力保持者、残りは児童か無能力者であった。当時、ロンドンの教区作業院で、300人規模の労働能力保持者を収容している例は皆無である。

教区を連合させて作業院を作る試みが地方 (rural area) にも拡大されたのは、ようやく1756年になってからである。サフォーク州カールフォード (Carlford) とコルニース (Colnies) のジェントリー達が主導して28の教区を統合し、ナクトン・ヒース (Nacton Heath) に、ナクトン産業院 (Nacton House of Industry) を設立したのである。その後、ノーフォークとサフォークで同様の動きが続き、1785年頃には両州の広域にわたって、救貧法管理は、統合された14の合同保護会 (Incorporated Guardians) と称する新たな団体に委ねられることになった。この地域の施設は概ね大規模で内容も充実しており、オーエンの作業モデルになった可能性が大である。当初、当地施設は産業院という名にふさわしく、実際に作業訓練を行う施設となる希望をもたせるものだった。1782年のギルバート法が、教区統合の一般的な (但し選択可能な) 道筋を示して以来、他地方でも同様の動きが生じた。ギルバート法から1832年委員会に至る50年間 (とりわけ戦時中) に、900以上の教区が67前後にまで統合された。しかし当時、イングランドとウェールズを併せて、教区は16,000近くあったので、折角の上記統合も大勢には影響しなかった。また、これらギルバート法による組織は特定地域 (レスターシャーに10, ノーフォーク, ヨークシャー, ケント, サセックスに9ないし5) に偏っており、その他の諸地方では1州に3つ以上存在することはなく、全く存在しない州も多くあった。

全国ここかしこに、多くの教区が議会の特別法やギルバート法に依ることなく、通常、作業院と呼ばれる施設を有しており、またいっそう多くの教区が、作業訓練所という見せかけすら全くない施設を保有していた。これらは単に働く能力のない、あるいは極貧の人々の庇護所にすぎなかった。1776-77年に、ギルバート法の推進者ギルバートその人の働きかけによって、作業院に関する一連の統計が作成された。これによって、その地理的分布を知ることが出来る。作業院の数が多いのは南東部のエセックス (142), ケント (132), サセックス (117), サフォーク (94) など、南西部のデヴォン (95), サマーセット (75) などがこれに続く。新興の北部工業地帯も西ライディング (99), ランカシャー (55) など、相当数を擁していた。このうちリヴァプールの施設は当時全国でも最大級で、600人以上を収容し得た。

18世紀の第3四半期には、作業院 (work house) はまだ、概ねその名称にふさわしい内容を維持していた。多くの作業院では糸紡ぎと機織りが行われていた。しかし、この制度の地方におけるパイオニアであるブリストル作業院は、すでに完全な救貧院もしくは診療所に変質していた。労働能力保持者は一人も収容されていなかった。ノリッジの大規模作業院は先述のように、混合的性格のものだった。リヴァプールのそれも同様である。つまり、すべての作業院が救貧院の色彩を帯びていた。要す

るに、この頃、或るwork houseを作業院とするか純粋な救貧院とするか、識別は甚だ困難で、両者はしばしば混同されていたと見てよい。

ところが1795年（スピーナムランド制度のはじまり）以降、作業院の屋外での救貧援助（outdoor relief、以下、屋外援助）が全面的に行われるようになり、新しい作業院の創設は停止され、旧来の施設は変質する傾向を示し始めた。ギルバート法が重要な原因となっている。この法の第29節は「貧窮に陥って自分の労働だけでは生計を維持できなくなった者、または孤児だけが救貧院（poor house）に送られるべし」と定めていたが、これは、労働能力保持者による労働の供給を法が決定的に妨げることを意味したし、悪名高い第32節は「当局は、労働能力がありその意思もある者に、その居所の近くに適切な仕事を見つけてやるよう、またその仕事に就くまでは、地方税によってその生計を維持してやり、就いて後も生計費の不足分を補填してやるよう」に指示していた。これは既に存在していた賃金補填制度を法的に奨励し、スピーナムランド制度の非常時政策に道を開くものであった。前段の「居所の近くに」という規定は、大規模なギルバート組合が中央集中的な管理組織を形成することへの障害となった。

既存の作業院の一部は1782年以前に、その名称に値しなくなっていたが、1795年以降は急速に救貧院と同一のものになっていった。多少とも訓練的要素のある作業は、いくつかの作業院（最大のリヴァプール作業院、ラムズゲート作業院など：これらは管理状況も優れていた）では継続されていたが、例外であった。その他の管理良好な作業院は、病人もしくは貧窮者の保護施設に純化していった。例えば伝統あるブリストル作業院は非常に管理良好だったが、作業院と言うよりは診療所もしくは病院になっていた。

古くからの市立作業院の多くは、ひどい状況に陥っていた。救貧院や作業院に関して1832年委員会委員達の不満が向けられたのは、専らこの組織に対してであった。一例をオックスフォードの作業院にとると、「管理は全くなされておらず、男女が入り乱れており、作業はなく、入所・退所は殆ど自由で、荒れた広い庭では入所者達が四六時中だらだらしており、私生児出生の可能性が大である」という調子であった。その他多くの市立作業院も同様だったが、他方で例えばリンカーン作業院のようなすぐれた作業院も、少なからずあった。ただ、荒廃している場合も規律正しく管理されている場合も共に、生産的な作業という概念や内容をすっかり放棄していた。

小村の救貧院に対しては1832委員会が関心を示さなかったので、その正確なイメージを得ることは難しいが、イングランドでは小さな教区を統合して各教区の救貧費を節約しようとする傾向、および屋外援助の進展と共に作業院が単なる救貧院に転落もしくは消滅するという、大規模作業院と同様の傾向を示していることは、ヒアフォード、シュロップシャー等々、イングランド西部諸州に関する証言から判断して、まず確実である。ウェールズの辺鄙な地方では、そもそも作業院も救貧院もほぼ存在していなかった。

地方税負担：19世紀初めの20年間は、種々の理由から地方では賃金が著しく下落し、他方でパンの価格も高かったので、地方では救貧法による地方税への依存が顕著であった。都市でも、手織職人の困窮や1815-16年の復員失業者増加、あるいは1816年及び1825年の不況のために、救貧地方税への依存度が高まった。ところでマルサスは、この状況を背景に、1803年から1826年にわたる数次の『人口

の原理』改訂版で、「過去10年間の平均的速度で地方税が増加するなら、我々の将来は暗鬱である」という趣旨の脚注を付し続けているが、人を誤らせるコメントというべきである。たしかに彼の1817年改訂版までの10年間、地方税負担は増大している。しかし、1826年に先立つ10年間には、地方税は絶対額で顕著に減少（絶対額で100万ポンド、減少率で16%）しているにも拘わらず、マルサスはこれに知らぬ顔をしている。彼のように「救貧のための地方税負担に比べると、国債の負担も大したことではない」等と言うのは謬論だろう。1830-31年の救貧支出総額は、イングランドとウェールズを併せて680万ポンドだったが、同時期の国債負担は償還分を含めると3,100万ポンドであった。仮にこの頃の大ブリテンの国民所得をパネルの推計に依拠して3億ポンド、そのうちイングランドとウェールズの合計国民所得を約2億5000万ポンドとすると、国民所得に対する救貧費負担は2.7%程度、救貧支出額は1人当たり1年で9シリング9ペンスほど（当時1人1週あたり最低生活費は2シリング）、と推計できる（後述スコットランドの数値と対比されたい）。

全体的に見れば以上のように言えるが、当時、地方税が問題視された理由は、おそらく農業地域におけるその負担の重さであろう。各州の人口、職業分布などを勘案すると、大ざっぱには、上記680万ポンドのうち300万ポンドほどが農業地域労働者達への援助にあてられたと推計できる。また、農業地域の労働人口をも勘案すると、同地域の労働者達は、みずからの全生活費の5分の1以上を公費に依存していたと推計できる。たとえばサセックスでは、州民一人当たり全国平均の2倍以上の救貧費を支出していた。これに対して北部の工業地帯では、一人当たり負担は遙かに軽微であった。

（スコットランドの救貧法：イングランドとの対比）

議会の救貧法特別委員会（1817年）は、スコットランドがイングランドと同様の救貧法を制定しながらも、その運用を全く異にしている：つまり、一般的に救貧法への依存度が低く、また健全な労働者達が救貧法の対象とされることが甚だ少ない、という点について不当なほどに高く評価し、同地の教会の教区管理者達（ジェントリーのスコットランド版と言うべきヘリターズ：heritorsと教会の長老会議）の救貧対策が賢明であることに主たる原因を見いだしている。しかし、この特別委員会の判断は、スコットランド教会総連合の或る委員会（a committee of the General Assembly of the Kirk）が提出したかなり独善的な資料に依拠しているし、その判断も妥当ではない。上記のように特別委員会は、スコットランドの法とイングランドの法を「同様」と見ているが、両者の間の根本的な差異を見落としている。イングランドの法の基底には、貧しい労働者が労働提供と引き替えに生活費を得る「権利」を有するという思想が流れている。スコットランドでは、そもそも、そのような法的権利は存在したことがなかった。同地では年齢その他の原因で、労働能力が無い者に対してのみ、社会から庇護を受ける権利を認めていたに過ぎない。また救貧地方税の賦課も強制的ではなかった。地方当局は、望めばそれに依拠することが出来たに過ぎず、18世紀中葉までは依拠することも殆どなかった。教区管理者達が救貧のために必要と見なす額は、基本的には教会への救貧義援金と救援物資の配給によって賄われ、不足分は個人による慈善寄付金に頼っていた。1820-30年の時期になってもなお、スコットランドのほぼ全ての内陸部、および若干の都市部教区で、事態はこのようであった。多くの内陸部教区では、救貧地方税の賦課を試みていたが、1817年までには試みを放棄していた。他地区からの貧困者流入を招いたからである。もっとも、法的な賦課が行われなくても、不足資金を賄うために、教区のヘリター

達が資力に応じて私的な賦課金を負担していたことは注意されてよい。教区の当局者達は、救援の必要な階層を二つに分けていた。第1は労働能力のない認定貧困者であり、第2は臨時的貧困者、つまり怪我、病気などで一時的に労働能力を失った人々、および勤勉な貧困者（industrious poor）である。もし第2のカテゴリーに、産業地域の失業者や半失業者が含まれば、その人数は増えたであろうが、スコットランドではそういう措置は殆どとられなかった。同地では、地方に行けば行くほど、小規模耕作者や長期雇用の農業労働者が多く、都市の教区では長老達が個人的に貧困者の面倒を見る習慣が根強かったからである。

チャルマーズのキャンペーン：伝統的な教区制度の戦闘的守護者であるT. チャルマーズ（Thomas Chalmers）は、グラスゴーの教区管理者だったが、1823年に次のような趣旨のことを述べている。「教区管理者達は貧困者の生計の全てではなく、その一部に責任を持つにすぎず、残余部分は親類や隣人達の親切心、あるいは貧困者自身のやりくり算段や能力で解決されると期待しているのだが、その期待が裏切られることはまず無い。強制的な救貧地方税が賦課されなければ、貧困者の自助能力も周囲の人々の慈善心も刺激されるだろう」。このころのスコットランドは全体として、イングランドと同様に救貧地方税の強制賦課方式にシフトするか否かの岐路に立っており、チャルマーズの奮闘の理由もここにある。当時、イングランドとの国境地帯および大都市の大部分の教区では、救貧のために、旧来の自発的な寄付金と法による地方税賦課が並存していた。この状況下で彼のキャンペーンは多大の支持を得た。しかし、上述のスコットランド教会総連合の委員会ですら、非国教徒の割合が多い教区、あるいは人口の割に教会が少ない教区では、自発的寄付金だけでは貧困者を救えないことを認めている。チャルマーズの任地であるグラスゴーでは、その両条件が厳存していた。赴任した1815年には、グラスゴーはすでに地方税強制賦課を導入しており、これの撤廃と同地における中央集権的な教区運営の廃止とが、彼の悲願となった。「真のキリスト教的経済」（true Christian economy）への回帰である。1823年の彼の議論はグラスゴーの二つの教区を例にとって、人口の成長や教区支出の増加に関する具体的数値を挙げ、地方税強制賦課がいかに教区支出を増加させているかを何とか実証しようとしているが、その議論は余りに粗雑で、検証に耐え得るものではない。

スコットランドの〔救貧〕支出額：さて、スコットランドにおける実際の支出額（救貧のための総支出額：自発的拠金と法による地方税賦課の合計）の動向を見ると、1807-16年の平均値は人口一人当たり1シリング3 $\frac{3}{4}$ ペンス、1830-31年の平均値は1シリング3ペンス、1835-37年の平均値は1シリング3 $\frac{1}{4}$ ペンスと推計できる。上記でカヴァーされていない時期についても、数値が大いに異なることはまずあり得ない。スコットランドの貧困者達が自助努力や相互扶助に関して、イングランドの同胞にくらべ、より優れておりより効率的であったことには疑いの余地がないが、他面、彼らがイングランドの同胞より厳しい生活を強いられたことにも疑いの余地がない。

（貧困者層の徒弟：1802年法）

貧窮児童を徒弟として親方・商人などに送り込むのは、古くから教区管理者の義務となっていた。この義務は17、18世紀においては何とか果たされていたが、すでにエリザベス女王死去（1603年）以前の時期に裁判所は、熟練労働を必要としない分野における徒弟制度は不要、と定めていた。熟練労働者を養成する場合、徒弟は訓練する親方と同等の社会階層から徴募されており、いきおい、貧窮児

童は厳しい、もしくは過酷な労働分野で、徒弟というよりは単なる使い走りや単純肉体労働のために親方や商人に使用された。大規模な新興産業は事情を大いに変えた。教区管理者達にとって、18世紀第3四半期における綿工業等の出現は貧窮児童の送り込み先として福音であった。しかし、綿工業では通常、児童は徒弟としては扱われず、単に酷使された。ロバート・ピール卿による1802年の「徒弟健康風紀法」(Health and Morals of Apprentices Act)が対象としたのは、この、古来、国家が責任を負い、教区が管理する貧窮児童を雇用する工場であった。法は従業員20人以上の綿および羊毛工業を対象としており、児童労働規制法の大まかな項目作成(労働時間制限:12時間、夜間労働:漸次廃止へ、健康・衛生面での最低基準:1台のベッドには二人以下が就寝等、2人の監督官の設置、等々)には貢献したが、実効性は乏しかった。工場主達はこの法に反発し、廃止を請願したが、それが斥けられると、自由児童(free children:「教区管理下の貧窮児童」以外の児童)を無制限に雇用するようになったのである。大規模綿工場は、蒸気機関の発達によって、すでに地方から大都市に進出しており、児童達はそこで簡単に「入手」できたのである。工場を監督すべき治安判事も、児童で溢れかえっている工場を監督するだけの余裕がなかった。

(工場規制のはじまり)

こうして、戦後にオーエン(推進の原動力)とピール卿(議会におけるその弁護者)を主導力とする工場規制運動が再開された時、規制の根本問題は何かという問題提起がなされたのは自然な成り行きであった。救貧法の問題、教区管理貧困児童の問題のみならず、自由児童を国家保護の対象とすることの是非、児童達の両親の責任問題、繊維産業以外で雇用される児童達をも保護対象とすべきではないのかという問題、などが提起され、議論された。児童を法で保護することに対する反対論の柱は、「労働契約は自由であるべきだ」(自由労働)という議論であった。ピールは自由労働自体には賛意を表したが、自由意志をまだ持ち得ない16歳以下の少年には自由労働論は適用できないと反論した。リヴァプール卿も「児童に過重労働を課すのはコモン・ローに反する」と論じた。エルドン卿(Lord Eldon)のように「児童達の過重労働はコモン・ローで告発されるべきだが、それをするならば繊維産業だけではなく、全ての産業を対象とすべきだ。全産業規制をしないのであれば、規制は一切すべきでない」という議論もあった。

しかし、結局、当時の綿工業における児童過重労働が特に目立っており、かつ、議会には綿工業の直接の利害代表者が非常に少なかったこともあって、1819年法(「綿工場を規制し、そこで雇用される若年者の健康をいっそう改善するために、追加的に定める法」)は綿工場のみを対象とする結果となった。全般的にオーエンの原初案と比べると、規制範囲は遙かに狭く、ピールの16歳という年齢下限は採り入れられたが、これはその年齢を超える者には1日12時間以上の労働を自由に課し得ることを含意していた。原初案では工場で働く最少年齢を10歳としていたが、成案では9歳となった。オーエンやピールが最も重視していた「公務として俸給を支払われる工場監督官」制度は斥けられた。結果として、この法は、若年者の健康維持・改善にとって、はなはだ効果の薄いものにしかならなかった。違反告発は6年間でわずか2件あったに過ぎず、1820年代半ば頃には違反や規制回避が横行していた。マンチェスター綿工業界の代表は、上記法案審議中の議会で「児童の労働時間制限は、可能であれば素晴らしいことだが、成人労働が制限されぬ限り不可能だし、後者は想定不能である。結局、

賃金や労働契約は公権力の介入を受けるべきではないし、議会は法の修正ではなく、全廃を目指すべきだ」などと論じていた。

ハスキソンやピールはオーエンの提案に賛成ではあったが、この頃には強力な規制を実現する熱意を失っていた。児童労働の規制を強めることが、児童たちに職を失わせる結果にならないかと心配したのである。1819年から1850年に至る時期のイギリス経済政策はピール主導下にあったと言ってよい。当時のイギリス経済政策は、現実への対処能力には長けていたが、将来への洞察力という点に弱さがあった。ピールは目的についての誠実さ、受容力の豊かさ、今日の問題を処理するすぐれた能力などに恵まれていたが、イギリスの経済政策同様、将来への洞察力には疑問符が付く。まさにピールは当時のイギリス経済政策をそのまま具現した人物であった。