

《研究ノート》

J. H. クラバム 『近代イギリス経済史 第3巻 第4編 機械と国家間抗争
1887-1914年 付：エピローグ, 1914-1929年』要綱, 第7章

一ノ瀬 篤

(岡山大学経済学部名誉教授)

第7章 国家の経済活動

(国家活動のほぼ自動的な拡大：世論の変化)

コブデンの伝統をとりわけ体現している『エコノミスト』誌は、1894年に「国家社会主義への前進」と題する論文で、以下のように国家活動の膨張ぶりを歎いている：労働者達は以前から、国家を最大かつ最も信頼できる労働組合と見なしている：支配層が彼らに同情的で、かつ国家の経済力が増大してきたため、国家は普遍的な仲裁者としての性格を帯びてきている：国家は地代を規制し、工場や船を監督し、友愛協会を管理し、食物を検査し、教育までも規制している：国家は労働時間や移入民まで管理しようとしている：ロンドン州議会のような巨大な準政府も同様の行動をとっている。

ジェボンズはその12年前に、批判のためではないが、もっと詳細に国家機能の拡大を列挙していた。『エコノミスト』誌はJ. チェンバレンを非常に意識していたのだが、そのチェンバレンはジェボンズを引用しつつ、「国家は究極の結果において、人間の幸福を増加させる」と議会で論じていた。(Hansard, Fourth Series, II, March 23, 1891)。このような見解は、急進的な労働組合主義者だったチェンバレンが、トーリーのデモクラットであるR. チャーチル (Randolph Churchill) や社会主義者R. ブラッチフォード (Robert Blatchford) などと共有していたものである。国家がこのような見解に基づいて行動すると、確信的な個人主義者達は「国家社会主義だ」(ドイツからの輸入語)と、繰り返し囁き立てたのだった。

『エコノミスト』誌は13か月後にも、この問題に立ち戻って論じており、その際「国家機能はあたかもサンゴ礁のように徐々に成長している」と比喩的に述べている。

たしかに国家の諸機関は、単に知識と何らかの権限を持って存在しているというところから、次第にいつその権限と知識を獲得してきたのである。例えば農業省は、せいぜい非常に必要とされた農業統計を収集するための機関であったものから、1889年に新たな省として誕生したのであって、次第に農業主を育てたり指示を与えたり、地主と借地人の関係を完全に変革する法の作成に専心したりしたのだった。90年代初期の『エコノミスト』誌には、単に農業省が存在するというだけのことが苛立ちの種であった。前章で見たように、価格低落による不況が1888-94年に鉄道の料率規制を生み、商務省鉄道局の責任と権限を大いに強化した。論理的必然性とジェボンズの「人間幸福究極量への追加」というドクトリンの適用が、工場法原理を児童・店舗労働従事若年者に拡大したのだ。80年代後期における地方政府の確立は、「いっその政府」を含意していた。国家機能拡大を擁護する最大の論者はチェンバレンで、地方政府が次第に土地の大所有者になることを望んでいた。彼は、土地の地方政府保有化というのは粗削りな言葉ではあるが、自分としては土地国有化という馬鹿げた計画に置き換えたいと述べている (1886年)。

〔「社会主義」と相続税〕

ブリテンには様々な流派の社会主義者が居たが、どこでも少数派だった。ブラッチフォードの主張と、彼が1891年に創刊した社会主義的新聞紙 *Clarion* や、そこで発表された論文を単行本にした *Merrie England* (1893年以降) は例外的に普及した部類である。(なお、ここでクラバムは *Merrie England* の好評ぶりを紹介した A. M.

Thompsonの一文を“for ever convert made by *Das Kapital* there were a hundred made by *Merrie England*”と引用しているが、冒頭部分は“for every convert …”の誤りだろう)。しかし流派を問わず、公然の徹底的な社会主義者は、政府や立法府に対して全くと言ってよいほど影響力がなかった。それでもブラッチフォードは「工場法、自由教育法、国による電信の買収」などに言及した後に「社会主義は既に始まっているのであって、どこから社会主義に着手するかという質問自体が余計なのだ」と述べている。チェンバレンも強調点や意図を異にしながらも、「救貧法は社会主義だし、教育法も社会主義だ」と、ほぼ同様に述べている。社会主義の定義が問題だが、それはさておき、市の仕事や宥和的な諸法は非常に前進していた。ややシニカルなウィッグの政治家W. ハーコート (William Harcourt) も穏やかに、「今や我々はすべて社会主義者だ」と論じた。彼は、世界をコブデン的に造形しようとする人々は衰微していく少数派だ、と言いたかったのだ。

1894年に改正相続税を確立したのは、このハーコートだった。改正相続税は少なくとも財産の平等化にとって最も有効なエンジンであることが次の40年間に立証され、あらゆる色彩の社会主義者が歓迎した。1887-88年の相続税収入は828万4000ポンドでしかなかったが、1895-96年には1,410万ポンド、1913-14年には2,740万ポンド、1923-24年には5,780万ポンドになっていた。ハーコートが改正を構想していた時には、国家収入の総計すら、この最後の数値の2倍をかなり下回っていたのである。

改正前の相続税は論争と妥協の産物で、不必要にこみ入っていた。R. チャーチルは、彼の1886年予算（開示されることはなかったが）で、抜本的改革と税収の増加を計画していた。これが実現しておれば、「上院メンバーのほぼ全て」の遺産に「好ましくない影響」が及ぶはずだった。彼は不動産への課税を動産への課税と同じやり方にし、緩やかな累進課税 (graduation) 制を採用して、これを死亡時に移転される遺産の大きさではなく、各々の相続人が受け取る額を軸としたものにしてしようとしていた：つまり「死者が残したのではなく、生者が受け取ったもの」に焦点を当てるとのことである。気づいていたか否かに拘わらず、彼はミルの考えに従っていたのである。ミルは相続関係税の全てに累進課税原理を適用しようと切望していた。

ランドルフ・チャーチル卿の後継者であるゴッシェン (Goschen) は、相続関連諸税は改革の必要があると繰り返し、1889年に1万ポンドを超える全ての遺産に1%の新税を課したが、それ以上には何もしなかった。ハーコートは、この世紀で最も重要な予算の一つとなった1894年予算で、R. チャーチルと同様、不動産課税を動産課税方式に鞅寄せしようとした。また、累進課税方式を採用した。しかしチャーチルと異なって、彼は自らの闘いの場所を遺贈もしくは相続財産の大きさ (size) ではなく、死者の遺産の大きさに集中した。チャーチルは血縁関係は度外視して、相続受取額だけを問題とした。ハーコートは、直接の相続人や近親血族への寛大さを旨とする伝統的な姿勢を維持した。そこで彼は従来の五つの税（もしくはチャーチルの想定した単一税）に代えて、二つの税を設定した。即ち、遺産税 (estate duty) と遺贈税 (legacy or succession duty) である。遺産税は遺産の構成や用途に関係なく、遺産の大きさのみに依存し、遺贈税は受益者と死者との関係によって種々に変化した。遺産税は100ポンド以上の遺産に対する1%から、100万ポンド以上の遺産に対する8%ほどまで、累進的に変化した。

次の20年間には、ハーコート相続税への原理的変更はなかった。即ち保守党の蔵相達も、この税は非常に役に立つので廃止するわけにはいかないと考えたし、10年後に再び登場した自由党の蔵相達は、易々と税率を引き上げたり累進制を強めたりしてこの税を利用できたのである。保守党期の10年間における相続関係税収の増加 (22.7%) は、単に国富増大の関数であった。これに対して、1905-06年から1913-14年にかけての増加 (59.0%) は、原因が混成的であった。

(所得税)

所得税には、グラッドストーンの生存中とその後の8年間、変更がないままだった。彼はいつも所得税

を非難し、1887年には「あらゆる税の中で最も人の意気を阻喪させ、公的浪費の原動力である」としていた。しかし、この税は残っていた。下院では常に、或る基本的改革（勤労所得と非勤労所得との間に区別を設けるべしという）を唱える人々が居たが、どの蔵相も賛成はせず、ハーコートも彼の改正相続諸税が問題を解決すると主張し続けていた。しかし両党のいずれの蔵相も、次第々々に所得税区分階層の下位部分に対して累進方式を採る方向に傾いていった。80年代には課税所得最低限は150ポンドで、150ポンドと400ポンドの間の所得に対しては初めの150ポンド分が非課税とされた。410ポンド辺りの所得者との不公平は明らかだが、ポンド当たり課税が6d. 辺りだったので、不平者も辛抱できた。ハーコートの1894年予算以降、とりわけ戦時の重税（ボーア戦争期には1s.ないし1s.3d.まで引き上げられた）以降は、各100ポンドごとに小さくなっていく減額（abatements）が認められた。初めは500、次いで600、更には700ポンドにまで適用されるようになった。課税所得最低限の額はハーコートによって160ポンドに引き上げられ、その後はそのままであった。不可避的な不公平は多少残ったが、大まかながら累進方式は確保された。1905-06年には、標準税額1s.の下で、300ポンドの所得者は1ポンド当たり5.6d. (2.3%)、600ポンドの所得者は9.6 d. (4.0%)の税を支払っていた。

当然のことながら、極端な左翼に限らず、累進原理を強化したいという願望はあった。所得税の累進課税は20年前のチェンバレン、もしくは100年以上前のT. ペイン (Tom Paine) の計画の一部だったのだ。しかし、この20年間の有力な蔵相達（ゴッシェン、ハーコート、ヒックス=ビーチ [Hicks-Beach]）は、累進課税を全く評価していなかった。彼らは経済学や行政上の権威ある人々から、累進課税は徴税力を弱めると教えられていた。1904年にチェンバレンの息子が大蔵省に来た時でさえ、彼は自分の予算案に累進制を持ち込まなかった。1905年に所得税に関する局内委員会が活動していたが、この委員会も一般的原理の吟味は指示されていなかった。しかし、自由党と労働党の執拗な要求に応じて、蔵相は他国や植民地の所得税事情を確かめることを約した。この結果、累進課税と差別化（differentiation）におけるごく最近の数多くの実験が開示されたが、役立つものは何もなかった。大多数の国が、減額による累進制というブリテン制度の変種で満足していた。多くの国が勤労所得への課税と不動産からの所得への課税を別枠にしていた。ドイツ系の国では、最上階層の所得に5%（当時、ブリテンでは700ポンドを超える全ての所得にこの率を課していた）以上の税を課しているところはなかった。

1905年に自由党が政権をついた。そして1907年にアスキス (Asquith: 彼は未だ、平時にポンド当たり1s.の所得税は正当化できない、と主張するほどにグラッドストーン的だった) が仕事を開始した。まず、ポンド当たり1s.を9d.に削減した。但し、その適用は200ポンド未満の勤労所得に対してのみだった。700ポンドまでの減額制は維持され、これと標準税率の25%引き下げ（ポンド当たり1s.から9d.への）とが相まって、中間勤労者の負担を大いに軽減した。アスキスはこれをもって、所得税を我が国財政機構の恒久的な一部分としてよいと述べた。外国人から見ると、65年間も続いてきた税を漸く恒久化するという英国人の「即断性」には、呆れるところがあっただろう。アスキスは所得税面での収入減を遺産税の強化で補った。但し、その適用は15万ポンド以上の資産に対してのみとした。

2,000ポンド水準までの差別化（「2,000ポンド水準」という表現は初出だが、とくに説明はない）は、それまで2世代に亘って全ての専門家がうまく機能し得ないと述べていたにも拘わらず、その逆になっていた。税率の低い階層では、より多くの勤労所得が明るみに出された。1908年にアスキスは首相になったので、新しい蔵相ロイド・ジョージ (Lloyd George) にいっそうの新機軸を託した。新機軸は包括的で、あれこれの課税分野で広範囲に亘った。相続諸税については第二次の強化が行われた。所得税標準税率は1s.2d.に引き上げられた。また2,000ポンドから3,000ポンドまでの勤労所得税率は1s.に引き上げられた。そして遙かに重要だったのは、1906年の特別委員会 (Select Committee) 報告を採用して5,000ポンドを超えるあらゆる

る所得に6s.の所得税特別付加税（super tax）を課したことである。この税は5,000ポンド以上の所得のうち3,000ポンドを超える部分に課された。

その後、平時最後の時期には、重要な変更はなかった。1911-12年の所得税と特別付加税は合わせて4,480万ポンド、1913-14年のそれは4,720万ポンドをもたらしていた。10年後にはその額は3億3000万ポンドになっていた。その間の時期（ほぼ戦時）には、収入額はもっと多かった。多額の税支払いが非常に円滑に行われ、この結果、富が平和目的から戦争目的へ、平時には或る階層から別の階層へと移転したのだが、これはそれまでには殆どなかったことだった。

（単純なブリテンの租税制度：その変更不重要なものなし）

グラッドストーンの財政の最後の数年（1908-16年のアスキス自由党政権期）、ブリテンの税制はこれ迄にないほど単純な形に整理されていた。つまり、軽度の所得税、非常に軽度の相続税、権利証書・小切手等に掛かる印紙税、地租の残滓、タバコ・ワイン・蒸留酒・茶・コーヒー・ココア・乾燥果実その他への関税、ビール・蒸留酒およびそれらの販売に掛かる内国消費税、銃・質屋・鷹匠等の雑多な免許税、などが内容だった。砂糖税の残滓、つまり醸造に用いられる砂糖への税は、1881年にモルトに掛かる関税と共になくなっていた。ちなみに後期ヴィクトリア時代の急進的な税改革者達は、当時の政治的スラングで「無税の朝食テーブル」と呼ばれたものを待ち望んでいた。蔵相達はこれを認めたくなかった。輸入された朝食テーブル用飲み物は、年に約500万ポンドをもたらしていたからである。これによって賃金稼得層の家計は、おそらく不相応な税負担をしていただろうが、ゴッシェンの「非常に低率の人頭税」である茶税を廃止すると社会の重要な構成要員が完全に税負担がないままで放置される、という議論にも説得力はあった。

ゴッシェンやソールズベリー（Salisbury）のように用心深く、あらゆる意味で保守的な政治家は、税の単純化が既にもあまりにも行きすぎて、関税や内国消費税、ひいては全歳入が2、3の大型税に過度に依存していると考えていた。それも尤もで、例えば1895-99年間、我が国の総税収が7,360万ポンドだった時に、輸入物であれ国内物であれ「飲み物」からの税収は2,910万ポンド、タバコ税収は890万ポンド、茶税は460万ポンドに達していたのである。この3者の総税収に占める割合は58%になっていた。しかしゴッシェンも他の保守党蔵相達も、国が平和である場合には税制基盤を拡大しようとはしなかった。そしてウィットグのハーコートは、相続諸税で自分の仕事を成し遂げた。

税制基盤を広げる（主として関税を念頭に置いているのだろう）方針は、80年代初期の公正貿易計画論争の後には、保守の意見の重要な一角からは賛意を得られたことだろう。この頃はまだ急進的だったJ. チェンバレンすら、その方向に傾いていた。ソールズベリー卿は1887年に保守協会国民同盟（National Union of Conservative Association）が公正貿易決議案を持ち込んだとき、すげなく拒否したが、諸外国の関税に対してブリテンが不利な立場にあること、そして1国だけが自由貿易を敢行しても事態は有利に運ばないことを認識していたので、交渉材料として若干の関税を保有しておくことを好んではいただろう。しかし結局、保守党の蔵相達は財政演説において、農業グループの或る保守党右派が「陳腐なコブデン・クラブのパンフレット」と酷評したような議論で熱弁を振るい続けたのだった。

2年半の戦争（1899-1902年）でさえ、不思議なほど税制への影響は少なかった。既存の税はもちろん引き上げられたが、砂糖税が復活されたのはやっと1901年になってからだった。それと共に輸出石炭への税も復活した。翌年、戦争はほぼ終わっていたが、蔵相（Hicks-Beach）はロバート・ロー（Robert Lowe）が1869年に些か形式的に廃止していた輸入穀物への少額の「登録税」（‘registration duty’）を復活させた。

この税は翌年になくなり、それと共にJ. チェンバレンも大蔵省から去った。しかし石炭輸出税は1906年にアスキスが廃止するまで続いた。この時に我が国は3年の議論を経て、チェンバレン的な報復関税・植民地優先政策（この政策は議論の過程で、一般的な保護貿易政策の殆どを含むものに発展していた）を拒

否したことになる。

こうして、単純な税制は8年間維持された。尤も、最後の偉大な自由党政府も、砂糖を無税にすることは出来なかった。そして国が必要とする余剰収入（1913-14年には1904-06年に比べて3,300万ポンド増えていた）は、税収の自動的な増加と所得税および相続諸税（この二つは富裕層には無慈悲な圧迫と映っていた）を源泉としていた。

(国債)

所得税は未だ実験段階にあるにすぎない、という公的表明に加えて、アスキスは国債を断固減額すべしという信念においても、忠実なグラッドストーン主義者だった。彼の蔵相時代と首相在任時代を通じて、国債は7億9700万ポンドから7億0800万ポンドに減っていた。1879年には、UKの人口一人当たりの国債負担額は22.7ポンドだったが、1914年には15.3ポンドになっていた。しかも一人一人が決定的に豊かになっていた。ナポレオン戦争後に国民（遥かに貧しく遥かに人口が少なかった）が抱えていた負担に比べると、その十倍の増加すら可能だったかもしれない。

1879年から1899年にかけて、減債は1875年のノースコート減債基金と財政黒字の充当によって着実に進展した。1899年には政府の総債務は6億3500万ポンドにまで減っていた。この間の重要な財政事件は、1888年のゴッシェンによる3%コンソル低利借換（conversion）だった。訓練を積んだ金融通である彼は、大蔵省に来る前から3%物の着実な上昇に注目していた。当初、1881年4月には、価格は1か月に亘って額面を維持していた。それ以降の月別平均価格最低値は1885年4月の $96\frac{1}{4}$ だった。1886年2月以降、価格は額面を割ることがなく、一度は103を上回った。好機来たる、と思われた。彼には金融分野はお手のもので、確信をもってこの機会を用いた。1888年4月から1889年10月まで、5億6550万ポンドに達する種々の3%コンソル保有者は、1903年までは表面金利 $2\frac{3}{4}$ %、それ以降は表面金利 $2\frac{1}{2}$ %となる、1923年まで非償還（irredeemable）の債券で借り換えるという彼のオファーを受け入れた。他方、1,925万ポンド分の国債保有者については、額面で償還された。新国債価格はこの年の後期にやや額面を割り、1894年まで額面以下のままだった。その後は着実に上昇し、1897年は平均して112を超えていた。その年の7月には $113\frac{1}{2}$ にもなっていた。90年代は中葉以降、全ての金利が低かったのだが、コンソル価格は大いに人為的なものだった。種々の目的のためにコンソルは義務的保有（貯蓄銀行の投資など）が多いか、もしくは慣例的に必要とされたからである。そこで、市場に出てくる量が限られていた。更に、絶えず償還されたために市場への量が制限されるということもあった。

財政史のこの局面は、ボーア戦争で終わった。新規債が発行され、利子率が上がった。1903年までには、政府の総債務額は7億9800万ポンドになっていた。この年の後半になると、新コンソルは表面利率が $2\frac{1}{2}$ %になっていたので、時価は88を少し上回る程度だった。その後、とくに1908年以降は、景況回復と利率上昇に伴って、アスキスの精力的な減債政策にも拘らず、価格は低落した。1914年7月には僅か $74\frac{13}{16}$ になっていた。したがって、我が国は利率3.3%で戦争に突入したことになる。それは丁度1792-93年の対仏大戦争前夜と同じ水準だった。ゴッシェンが低利借換のために選んだ時機は、彼の思惑以上に適切だったことが証明された。

(新型の歳出)

国庫からの年当たり支出総額が平均8,760万ポンドだった80年代初期、公共支出額はグラッドストーン的な伝統の中で育まれて来た人々には、破滅的に高く思われた。1912-14年までには、誰もが2億ポンド財政という不吉なものを話題にしていた。実際、1913-14年には、支出額は1億9750万ポンドになっていた。1904-08年までは、公共支出額がほぼ1億5100万ポンドで安定していたのだが、この額は国民の支払い能力の上昇に対してさほど不均衡だったわけではない。国民所得推計は、我が国が1881-86年に8,760万ポンド

ドの公共支出を支え得たのだから、1904-08年ならば約1億2000万ポンドを支え得ることを示唆している。新たに重荷となった諸支出は、所得税（1886年に比べて50%増加）、相続税（これは1,100万ポンドをもたらしていた）、復活された砂糖税で賄われた。

（本章の検討対象は1887-1914年だが）1904-08年までは、中央政府による新形態の重要な支出はなかった。国の諸勘定のうち、教育・科学・芸術という項目は、初等義務教育（1876年）、初等教育無料化（1891年）、中等教育制度の拡大（1902年）が導入されて以来、既に着実に上昇していたのである。これは地方自治体の教育支出負担増大を援助するための助成金がますます増加したことを意味していた。1905-06年までには、教育・科学・芸術項目の支出が1,600万ポンド以上になっていた。しかし、この項目は80年代後期には既に600万ポンドに近く、また未だに急速に増加する人口に伴って準自動的に増加していたので、1886年以降の新政策に帰せられる増分は多くても700ないし800万ポンドだろう。

（救貧法）

救貧法に基づくかなりの医療支出や、貧しい精神障害者のための費用、救貧法学校の教師のための2,3千ポンド、あるいは1905年以降の実験的で散発的な失業救済のための支出を別とすれば、中央政府は1908年の「老齢年金準備法」(*An Act to provide for Old Age Pensions*) 通過まで、極貧層の出現予防・救済のためには、何も支出していなかった。他方でイングランド、ウェールズ、スコットランドの地方自治体は、1886-87財政年度に救貧のために910万ポンドを支出していた。これは、推計国民所得の1%をかなり下回っていたが、20年後にはその額は1,610万ポンドで、改訂国民所得推計のほぼ1%であった。前者の年度の方が雇用状況は悪く、総人口に対する被救済者の割合も、明確に高かった。要するに、『エコノミスト』誌的に言えば、救貧法の保護委員達 (Guardians) はいっそうリベラルに、またいっそう寛大になっていた。支配階層も範囲が広がり、80年代前半の政治改革と後半の地方政府再編成と相まって、宥和的になっていた。保護委員会に席を得て影響力を持つことが、どんな階層の改革者にとっても相応の野心となっていた。1894年には保護委員になるための財産資格要件も撤廃された。

遡って80年代半ばには、保護委員会の通常の政策も地方政府局の一般的な監督政策も、厳格だった。成人健全者への屋外援助は廃止されるべし、とされていた。実際、それは殆どなくなっていた。1885-87年の不況の折に少し増加したが、8万件を超えたことはなかった。人口が遥かに少なかった1867年には12万9000件もあったのである。1900年までには、成人健全者への屋外援助中間値は5万9000件に減っていた。これは異常なほどの低い数値だが、90年代の平均値でも6万8000件以下だったのである。10年代には、王立委員会のために働いていた特別調査委員達は「実際には、健全で精神障害もない男性に対する組織的な屋外援助は存在しなかった」としている (Webb, S. and B., *English Poor Law History, The Last Hundred Years*, 1920, p.500)。

人口に対する貧窮者総数の比率は、1884-86年には過去半世紀で最も低く、2.8%になっていた。更に90年代には、何度もこれを下回った (最低2.5%)。20世紀初期にも、比率がそれより高くなることは稀で、1912-13年にはイングランドとウェールズで2.15%、スコットランドで2.3%であった。

上記比率の低下は、保護対象者に対するいっそう寛大な取り扱いと並行的に進んだ。老齢年金にかんする公的・公開的な議論は絶えず行われており、これが保護委員達が世話をしている老齢者に対する条件改善をもたらしていた。それが、他の貧窮者に対する条件改善にも繋がる傾向があった。作業院でタバコや嗅ぎタバコが、女性にはミルクや砂糖付きの乾燥紅茶、また本も認められることがあった。訓練を受けた看護婦が作業院仲間に代わって在駐することが義務化されたが、人を得ることは難しかった。1900年に、地方政府局の或る回状が、評判の良い老齢者に対しては作業院の代わりに適切な屋外援助を、と強く助言していた。しかし、中央 (headquarters) からの伝統的な助言はこれに反対だった。

学齢以下の貧困幼児・児童も一般的な混合作業院 (mixed workhouses) やその保健室に恒久的に住んでいた。その数は減ってはいたが、1913-14年にはなお、彼らは数千人居た。1915年3月に地方政府局が彼らの分離を強制的なものとした。1906年には彼らは未だ、作業院に入所している年老いた女性や、時には公認の知的障害者の管理下にあることが多かった。少し良い施設では洗濯女が面倒を見ている場合もあった。彼女達は女性浮浪者の世話もしていた。最も良い施設の場合、建物は豪壮と言ってもよいほどだったが、幼児達は減多に外出させられなかった。洗濯女の場合でも、子供の世話をする費用はそれ以前に比べて高かった。

改正救貧法の初期 (この頃は児童に対する政策は皆無だった) 以降、費用の掛かる成長過程の児童達に対処する方法が試行されていた。特別作業院学校の歴史は長く、国民的な教育制度がなかった時代にまで遡るが、いずれかと言えば惨めな歴史である。19世紀の末に至る迄、なお80教区連合 (600のうち) で生き残っていた。大部分の教区連合は今では公立小学校 (Board Schools) を利用しており、それは1891年以降、無料だった。しかし、救貧法の児童達の家庭生活という問題が残っていた。伝統的なスコットランド風の児童寄宿制 (登校時以前および以後) が、早くも1869年頃にはイングランドの専門家によって研究されていたが、イングランドでは上層権力者からも下層権力者からも冷たい視線で見られていた。その頃もその後も、2, 3の保護委員会がこの方式を実験していたが、80年代の地方政府局は、この制度の広がりを疑惑の念で見ている。この方式の普及が奨励されるようになったのは、1889-90年に新風が吹き始めてからのことである。1900年までには、全国の教区連合の半分ほどがこの制度を用いており、8,000人ほどの孤児や捨て子がその恩恵を受けていた。

より費用は掛かったが、それでも幾つかの首都圏の教区連合や重要な地方の町で採用されたのは、いわゆる「コテージ制度」だった。この場合は、しばしば学校の建物、礼拝堂、作業場、診療所などに関連させて、児童とその養い親を収容するためにコテージが建てられた。賃借りされた家で児童が養母の下に置かれるというシェフィールド・ハウス方式は、コテージ制よりは安上がりだったが、旧式の救貧法方式ほど安くはなかった。この方式は1893年にシェフィールドで始められ、次の7年間に12以上の大きな町で模倣された。新世紀が始まったとき、74の都市部教区連合出身の1万人以上の児童が、これら分散式の家かコテージで育てられていた。1912-13年までには、3万3000人ほどのイングランドとウェールズの子供達が、作業院ではない何らかの種類の家を与えられていた。スコットランドでは、8,449人の救貧法対象児童のうち、7,437人が寄宿下にあった。措置が最も後れていたのはイングランドの田舎であった。1914-15年になってもなお、大部分の子供達が混合作業院に留められて指示を受けていたのは、西南諸州においてであった。

ロンドンの外側地域では、60年代後期以来、首都圏共通救貧基金 (Metropolitan Common Poor Fund) が、種々の専門機関の開発に用いられており、1886-90年以前に病気の貧窮者への支出が徐々に増えていた。しかし救貧法局やその後身である地方政府局が、状況が切迫している病人への、言わば新たな義務を保護委員達に厳しく説いていたにしては、増加は緩やかだった。ロンドンでは救貧法施療院 (Poor Law Dispensaries) が設立され、1886年までには天然痘やその他熱病のための専門病院が、初めは緊急を要する貧困者、次いでそうでない人々に利用されるようになっていた。80年代以降は、ロンドンの外側地域での動きは速まり、施療院や特定病院が普通になった。全ての大きな町で、作業院付属診療所 (Workhouse Infirmary) (ロンドンの教区連合の諸診療所と異なって別置の機関ではなかったが) には、専門病院としての設備とスタッフが備えられた。1895年までには、これら診療所の一般的な優秀性について、多くの証言が王立委員会で聞かれた。そしてすぐに、これらの国家病院 (そう呼ばれることがあった) とロンドンや地方の大きな任意寄付病院 (voluntary hospitals) との間の競争が、一般的な議論の対象となった。しか

し1914年までは、最良の一般病院に劣らない別置診療所は、救貧法連合の10%以下しかなかった。これは当然のことだった。第一に、地方の単独の連合や小さな田舎町は、財務上弱体だったし、反面、連合間の協働は常に極度に困難だった。第二に地方の貧窮者が強制的に遠くに移動させられるのを嫌っていたという理由もあった。しかし、しばしば決定的な要因は、地方の保護委員会やその選挙民が同情的な配慮を欠いていたこと、および救貧地方税を嫌悪していたことだった。

(老齡年金計画)

国家が老齡者に対して惨めでない生活を保障する義務があるという思想は、急進的なトム・ペイン（その著：*Rights of Man*, 1791）や、同時代のジョン・アクランド師（Rev. John Acland）による微温的・慈善的な国民友愛協会の提案以来の伝統であった。これらの伝統は、19世紀中葉にレッセ・フェール思想が、少なくとも統治者達の精神において勝利を得たことによって、徹底的に曖昧にされた。ミルも救貧法問題の全ては「全階層の人々の習慣が節度と分別を備えるようになり、財産の分散が満足すべきものとなれば、重要性が著しく減ずるだろう」と考えていた。しかし彼は現実を踏まえて「貧しい健常者が生命を確実に維持できるよう法が支持することが非常に望ましい」と考えていた（Mill, *Principles*. Bk. v, ch. xi, § 13）。老齡者に対しても同様である。しかし彼はその方法について特に考察することはしていない。彼の救貧法に対する議論は、何か抑制的色彩を帯びている。彼の将来に向けての望みは、協同行為（co-operation）による財産の分散と、究極的には「条件付き社会主義」だった。

友愛協会は世紀を通じて立派な仕事を遂行した。この結果、「社会の節度と分別」が成長すれば、ついには低所得者層における病気や老齡に十分対応できるかもしれない、という希望が強められた。経済学指導者としてミルの後継者となったマーシャルは「私は、全ての貧困問題は人類の進歩における単なる通過点的害悪にすぎない、と見なしている。そしてどんな救貧機関も、貧困の原因がなくなっていくにつれてなくなるように設計されねばならない」という趣旨を、或る王立委員会で述べた（1895年）。これが彼の時代の、それ以上に彼の立場から来る、信条であった。R. H. トーニーは、中国では全土が貧農地帯と言っても過言ではないとしているが（R. H. Tawney, *Land and Labour in China*, 1932, p.103）、このような状況を単に通過点的害悪として片付けられるだろうか？

80年代に最も知られていた年金計画は、70年代後期の不況期に考案された大聖堂参事会員ブラックリー（Canon Blackley）の案である。全ての賃金稼得者のために、病気の場合には週に8s., 70歳に達した時には週に4s.受け取ることが出来るような準備金の形成を示唆していた。賃金稼得者自身が若い時に拠出したお金を政府が管理・投資するやり方が基本だった。この案が主な議論対象となり、また多くの慈善的精神が老齡者問題に没頭している間に、ビスマルクは1883-85年の疾病・傷害保険法を更に推し進めて、1889年の就労不能・老齡保険法を成立させた。その基本原理は20年以上も後に、ブリテンでも広く知られるようになった。雇用者、労働者、政府の3者全てが拠金する形であった。仕組みはこみ入っていて、異なったグループごとに異なった結果がもたらされるように工夫されていたのだが、老齡に達すると平均して週に3s.6d.ほどが貰えることになっていた。金額では、ブラックリー案にほぼ対応している。

J. チェンバレンは、ビスマルク老齡保険法の2年後に自身の老齡保険法を発表した。その後10年間は種々の提案が争い、諸委員会が絶え間なく任命され、活動した。拠出型かそうでないものか、任意型か強制型か、受益者については賃金稼得者に限るか一定収入以下の全ての人に適用するか、などが議論の対象となった。最も有名な案は全ての人に65歳に達すれば（週当たり）5s.の年金を給付するというC. ブース（Charles Booth）の案で、その費用は2,450万ポンドと見積もられた。

保護委員達の態度には特に変化はなかった。但し、次第に老齡者に対する配慮がなされるようになったことは、重要である。1899年からは戦争によって、国民の関心が老齡年金から逸らされた。戦争が終わる

とチェンバレンの影響も減じ、年金問題は1905-06年に彼に政治的に打ち勝った人々の手に委ねられた。

年金計画は、種々の委員会の答申を待つことなく、1908年予算で公表された。それ迄の議論や案における細密な計画は全て拒否され、年金案は単純・迅速・非共同負担型のものとなった。アスキスが述べているように、それ迄の長い議論と多くの約束に鑑みれば、20年以上も経過しなければその十全なメリットが享受できないような計画は国民に空しく響くだろう、というのが主たる理由だった。罪人・習慣的就労不全者・医療以外の救貧法援助を受けている者でなければ、全てのブリテン臣民は、年所得が21ポンドを超えない限り（但し年収が21から31ポンドの者には、若干の支給がなされた）、70歳になれば週当たり5s.の年金を受け取ることが出来るようになっていた。アスキスは正確な推計には自信がなかったが、国庫の当初費用を600万ポンドと算定した。1909-10年には、費用は既にそれを大いに超過していた。そして1913年の歳出法（Appropriation Act）では、老齢年金のために留保された金額は1,260万ポンドであった。

1908年の年金法は、自由党と議会で少数派の労働党が、初めて具体的な社会改革を実施した機会となった。同時にそれは、救貧法の崩壊に向けての第一歩ともなった。具体的には、翌年に王立委員会の報告が出されて後、救貧法崩壊が闘争的なキャッチ・ワードになったのである。この委員会が救貧法崩壊を意図して設立されたのでないことはまず確かである。おそらく当時の地方政府局長（G. Balfour：下掲の1905年法の責任者）が議論の潮流を見極めるために設立したのである。

（失業救済計画）

80年代初期以来、社会主義者の宣伝や慈善家の憂慮は、失業に集中していた。景気が下降してくると、慈善家グループや善意の市当局は時折（ロンドンでは常に）救済基金と救済事業を提供していたが、しばしば好ましくない人々もその対象となっていた。1905年の法（とくに説明はないが、クラバムが脚注で「タイトルの意味さえ曖昧」と皮肉っている失業労働者救済機関設立法を指す）は実験的なもので、3年間という期限付きだったが、実際にはずっと延長された。この法は、救済事業に付きものの、でたためで不健全な救済を改善するために、ロンドンで1903-04年に試みられた種々の努力から生じたのである。残念なことに実際には、この法はあまり良く出来ていないことが分かった。希望する一定規模以上のバラ（boroughs）で困窮対策委員会（Distress Committee）を設立し、ロンドンでは首都圏バラ委員会の業務を調整するべく中央委員会を設置する手はずが整えられたのだった。ちなみにこの法は、その全史を通じて主としてロンドン人のためのものだった。困窮対策委員会は「救貧法よりは本法で対処する方が適切」な失業者に「臨時の仕事等の援助」を与えることが出来た。これらの規定はおそろしく曖昧だった。また本法で救済された者は、救貧法による被救済者と異なって、選挙権を失うことがなかった。この曖昧さと、はき違えられた政治的寛容さ（批判者の主張）のために、この法は旧来の救貧法厳格派から忌み嫌われたのである。

王立委員会（とくに説明はないが、1905-09年の救貧法関連の王立委員会を指す）が全国的に調査を行ったりして活動している間、イングランドとスコットランドの救貧法は、次第々々に運営が緩められ（但し、決してさほど温情的ではなかった）、1905年法の困窮対策委員会に対する申請は1907年の国際的恐慌に続く不況時には、19万7000件（イングランドとウェールズのみ）という最高値に達した。これに先立つ20年間、スコットランドの救貧法運用には何一つ根本的な変化がなかった。スコットランドの「結合救貧館」（‘combination poorhouse’：「結合」はスコットランドの大規模教区の結合を意味）は設立が遅かったので、1834年救貧法の通過直後に立てられたイングランドの作業院のように酷いものではなかった。1888年のスコットランドでは、448人に1人の割合でしか、救貧館に住む健全者は居なかった。20年後の1908年は不況の年だが、この割合は312人に1人に上昇したが、その程度であった。児童達は殆どが何年間も寄宿していた。救貧館に入るか何も援助がないかというやり方のために、屋外援助者の数は抑えられ続けた。1888年と1912年の間に総人口は15%も成長したのに、屋外援助対象者の数はほぼ同じままだった。

(救貧法にかんする王立委員会の仕事)

1905-09年の王立委員会は、建設的観点からすれば、1832-34年の王立委員会が大成功であったのと対極的に大失敗だった、と委員会メンバーの1人は20年後に書いている。意見の異なる二つのグループが対立し、意見を同じくする部分に関してすら、法を成立させることが出来なかった：したがって成果は、二つの発見があったことに尽きる、と言う。その言は概ね妥当と言ってよい。第一の発見は、保守党政府であれ自由党政府であれ、「1834年の原理」を、殆ど気づかぬうちに実務上次第に放棄するようになったこと。第二の発見は、先立つ半世紀の間に、相互に競争的な一連の公的サービスが成長してきたこと、そしてそれらは法の対象となるほどの貧民 (pauperism) を予防することではなく、そういう人々を生み出す貧困 (destitution) を予防することを目的としていた、ということだった。1834年法制定時には、公衆衛生サービスも国民的教育制度も地方自治体もなかった。また失業は「産業の生み出す問題」だ、という理解もなかった。老齢年金もなく、種々の貧困防止的な保険 (1909年には使用できる迄に成熟していた) も存在しなかった。その後、その場凌ぎ的な保護委員会が創設されて、救貧関連の種々な活動をしてきた。そして今では、社会が全ての市民に対して、かつて保護委員会が貧窮者や病人のために行っていた多くのことを手がけようとしていた。公立学校局 (School Boards) は、少なくともイングランドでは消失していた。特別に選ばれた団体が困窮者の生活維持・健康・教育などを処理する必要性は、少なくなってきた。というのも、一般選挙で選ばれた地方政府機関が (貧困者以外をも含む) 全体のために、それらの多くを処理するようになり、中央政府も部分的ながら、高齢者の見苦しからぬ生活維持手段を提供するようになったからだ。

しかし当時の誰にも分からぬことだったが、保護委員会は1909年以降20年以上も余命を保った。当時の政府は委員会の発見を無視して、自らの政策 (賢明なものだったが) を推進しようとしていた。その内容は貧困を減らし、貧窮救済費用を最小限にし、その後に保護委員会の命運を決定しようというものだった。1912-13年は、長年のうちで初めて貧窮者救済費用が明確に減少した年度であって、老齢年金制度がその狙いの一つを実現しつつあるのではないかと考え得る根拠があった。しかし、翌年になると貧窮者救済費用は再び増加し、その後は問題の舞台が無惨に揺すぶられて変化した。全世界の国々の貧困ということが不吉な可能性を帯び、19世紀の円滑な「人類の上昇的前進」というヴィジョンが曖昧となり、それが「失われた」という人も居た。

(社会保険：職業紹介所：賃金審議会)

もしビスマルクが1890年に政権の座から降りていなければ、19世紀に失業保険の実験が行われたかもしれない。しかし彼も彼の助言者達も、その困難性を認識していたので、別のところで出発していたのだった。ブリテンでは、労働組合や友愛協会の自助活動があったので、それを弱めることに対しては抵抗があった。しかし第一にビスマルクの疾病・就労不能保険が民主主義的と言えない国でかなりの成功をおさめたこと、第二にドイツが先例を示して以来、あらゆる種類の社会保険が民主主義的な政治家達 (とくにブリテンの自治領で) をますます惹きつけていたこと、第三に賃金稼得層のうちで労働組合加入者はほんの少数派で、その失業・疾病の際の給付金もおおよそ保険数理的には完全ではなかったこと、また第四に友愛組合は収入の少ない賃金稼得者の間で成功をおさめてはいたが、貧困に対するバリアーを十分には構築し得てはなかったこと、などから、ブリテンの想像力ある政治家達は、あらゆる形態の国家保険を試みたく思っていた。

老齢年金制度は、誰もが理解できるほどに単純な形で1909年に樹立されたが、高齢者の保険が混合型の強制拠出方式 (complex system of compulsory contributions) でなされねばならないという絶対的な理由があった訳ではない。また1911年の国民保険法 (National Insurance Act) は、特定の産業に対してのみ適用される拠出型の失業保険制度を含んでいたのだが、その同じ法が自らの中に同じく拠出型の健康保険制度を、

資産が一定額以下の全ての人々に対して実施すべしと定めたことに対しても、絶対的な理由はなかった。時の政治的事情がそうさせたにすぎない。この法はその短いタイトルに、33年前のブラックリー論文タイトル中の2語を保存していた。ブラックリー案は老齢と疾病問題と取り組んでいたが、健康人の失業問題には触れていなかった。1911年法では失業に関する諸条項が新規かつ重要な部分だった。

健康保険にかんする諸条項については、ロイド・ジョージが長期に亘る巧妙な手綱さばきで、医師会と友愛協会との交渉を行った。今や友愛協会（典型的に英国的な、自発的要素と法的要素の結合だが）は、法が現金で渡すと定めた病者・就労不能者・妊婦への給付を管理する認可団体として立ち現れていた。医療給付、即ち保険医（panel doctors）となる医療従事者へのサービス、に対する支払いは、保険委員会（この目的のために地方政府の諸地域で設置）によって、直接、医師やサナトリウムに対して行われた。認可友愛協会への加入は強制的ではなかったので、（加入していない人々のために）郵政省との取り決めが行われたが、1912-14年に制度が実際に稼働し始めてみると、業務はほぼ全て政府の思惑通り、友愛協会の手に入らなかつた。費用は国庫と雇用者および被雇用者の共同拠出で賄われた。拠出は印紙を貼った保険カードを用いる形となった。

この法は健康保険については包括的だったが、失業保険では選択的かつ実験的なものとして企図されていた。不可避的な季節失業や耐久財生産と関連する周期的失業の打撃を、他産業よりも被りやすいことがよく知られている産業グループが選ばれた。即ち、固有の建築業、構造物（道路、鉄道、ドック、港等）建設業、造船業、工学技術業、鋳鉄業、乗物製造業、一部の製材業等である。これらの産業はほぼ200万人のブリテンの男性と若者を含んでいた。それらは本質的に男性の産業だった。1913-14年までには制度がフル稼働していたが、その時にUKで失業保険の対象となっていた人々は232万6000人で、そのうち建築と工学技術の2大部門にそれぞれ80万人以上、造船に25万人以上、乗物製造業に20万人以上、残りの人数がその他産業に含まれていた。

失業保険のスタートは順調だった。景況が幸いしたからである。即ち、工学技術、造船、金属工業グループでは、1909年に13%もあった労組失業率が1913年には2.2%に低下していたし、大工・建具グループでは、労組失業率が同じ期間に11.7%から3.3%に低下していたのだった。制度に初めて重圧が掛かったのは、1921年、即ち全く異なった世界になってからのことだった。

保険法案が最初に議会で審議される前に、非自発的失業や不必要な失業（needless unemployment）を最小限にするために、公的な職業紹介所（Employment Exchanges）もしくは労働紹介所（Labour Exchanges）を作る準備が行われていた。名前は同じだが全く異なったオーエンの機関への追憶も半ば込められていた。求人と求職を突き合わせる公的な場所というアイデアは、新規なものではなかった。他国ではずっと以前からその実験をしていたし、イングランドでも自発的な実験や多くの議論はあった。しかし法的には、1902年法が最初の表れであった。この法は新たなロンドン首都圏バラ（London Metropolitan Boroughs）に、労働局（Labour Bureaus）の設置権限を与えたのである（但し非強制）。1905年の失業労働者法（Unemployed Workmen Act）は、この制度を全ての州とカウンティ・バラ（County Boroughs）に一般化しようと意図していた。しかし、現実にはそうならなかった。地方の諸政府や当時の地方政府局長官にやる気がなかったため、実施されなかったのである。尤も、既にスタートを切っていたロンドンと、ラナークシャーは例外だった。法的デザインの失敗のために、紹介所はこの法によって定められた困窮委員会（Distress Committees）とあまりにも密接に関係していた。このことは、紹介所が恒久的な機構（例えば召使い達の登録所のような）としてではなく、緊急手段であったことを示唆している。しかしこの失敗の結果を回避することは可能だった。

ロンドンでは、中央失業対策会（Central Unemployed Body）が失敗を回避させた。この会は紹介所を恒

久機関と想定して、困窮救済の管理を通常業務と分離した。「注意深い実験の後に、首都全体が次第に紹介所のネットワークで覆われるようになった。相互に電話で連絡し合い、共通の中央に報告をしていた」(Webb, S. and B., *English Poor Law History, The Last Hundred Years*, 1929, p.661)。1908年末までに、ロンドンの32の労組支部が紹介所の有用性を認識して、自分達の「失業一覧表」を紹介所の職員に手渡すようになっていた。

多くの点で異なっていたが、1905-09年の救貧法委員達は国民的な紹介所制度には全員一致で賛成だった。そしてそれは救貧法とも困窮問題の緊急的な性格とも無縁であるべしと考えていた。こういう事情も作用して、この制度は委員達の任命時に意図されていた通り、1909年の報告書においても包括的な性格のものとして位置づけられ、同年の「労働紹介所設立法」(*An Act for the establishment of Labour Exchanges*)に結実した。非常に有能な商務省労働局の管理によって、法は直ちに実際に機能し始めた。ロンドン職業紹介所は吸収され、1910-11年にUK全土で紹介所が組織された。そして1913-14年には年当たり100万人の雇用上の空白がこの制度によって埋められた。

労働紹介所は、道理にかなっていながら登場が遅すぎた制度だったので、頑強な個人主義者達からさえ、殆ど批判を受けなかった。そういう頑なな個人主義者も、90年代以来少なくなっていた。労働紹介所は当初から、郵政省と同様に公的機関であることが当然とされた。1909年のもう一つの法、即ち「特定業種向け賃金審議会設立法」(*An Act for the establishment of Trade Boards for certain Trades*)は、国家政策上の、いっそう成熟した新機軸であり、復帰的性格をも帯びていた。オーエンの時代に、困窮した手織り職工達は賃金固定のための審議会を要求していた。1834年の委員会は手織り職工達からの請願にかんしては実行可能性や効率性の観点から、未だ確定的な意見を出す段階ではないと感じていた。その後は1世代以上に亘り、公的であれ準公的であれ、賃金固定などは実行不能であるばかりでなく、ぞっとする類いのものだと、立法者達が考える時代がやってきたのだった。しかし1890年以前、即ち手織り職工達が綿産業においてすら完全に消滅してしまう以前に、権限を持つ人々は他の諸産業における「苦汗労働」(‘sweating’)を懸念するようになっていた。そして上院の或る委員会は「苦汗制度」について5つの報告書を公刊した。もし「苦汗労働」が成人に対しては適切でない賃金支払いを意味するとすれば、その例は多くあるし、その害悪は限りないものだ、と委員会は示唆した。1897年に漸進的社会主義者ウェット夫妻は、国民的な最低賃金、即ち「雇用主がそれ以下では雇うことを許されない週当たりの確定賃金額」を擁護して議論を展開していた(*Industrial Democracy*, 1st ed., 1897, p.774)。1908年には「家内労働」(全ての労働者の中で女性家内労働者が最も容易に、また最も頻繁に苦汗労働を強いられていた)にかんする特別委員会が、苦汗労働是正のための賃金審議会は実行可能なかを殆ど怖れに似たトーンで問いかけ、それをやるなら特定業種で実験的に行うのがよいのではないかと示唆していた。

当時権限を有していた人々は実験方式を良しとしていたので、「特定業種」に限定した上記の法が通過したのだった。翌年、最初の三つの賃金審議会が設置された。一つはあらゆる意味で苦汗労働の故郷とも言うべきブラック・カントリーの家内チェーン製造業、一つは主にロンドンのイースト・エンドにある紙箱製造業、もう一つは広範に分布する「既製服および大規模な男性用誂え衣服」業に対してであった。シャツ製造業には、若干の他の業種と共に、1914年になって初めて審議会が設置された。初期の全ての審議会は「注意深く慎重に行動した」ので、「男女労働者時間当たり最低賃金率」の最初の計画(対象は仕立業)はやっと1912年になって出され、最終的には法による商務省令(1913年2月20日付け)によって義務的なものとされた。公然たる実験的制度は、こうして1914年には適用のごく初期段階にあり、ほんの2,3千人の労働者に対して認められた賃金率の効果は、未だテストされねばならなかった。しかし政府雇用者以外の者に、賃金を公的政令で認めるという点に目新しさがあった。90年ほど前には、法がシティとタワー・

ハムレット（インナー・ロンドンの一部で、シティの東方にある地区）の裁判官達に、スピタルフィールドの絹織り工に対して賃金規制をすることを以後行ってはならない、と禁じていた。今やその賃金規制が、人々のうちで最も弱く最も抑圧されていた層に対して行われたのだった。

（炭鉱夫のための最低賃金）

鉱山と鉱夫にかんする規制は、繊維業での諸規制に次いで古い。議会で最初に議席を占めた賃金稼得者も炭鉱夫だった。1887年に諸炭鉱法（1850年、1842年に遡る）が統合・修正された。新法は鉱夫達が常に望んで来た通り、計量係を完全に独立の存在とした。また法はあらゆる種類の安全対策を扱っていた。当然、法は地下での女性労働禁止を維持していた。しかし賃金にかんしては、1887年法も、パブでの賃金支払いを禁ずる1842年の古い条項を繰り返す以外には何も定めなかった。その後21年間は小修正以外何もなされなかった。そして1908年（炭鉱出身の国会議員も増えていた）になって、「地下での労働時間を制限するための」法が登場した。公衆はこれを炭鉱夫版8時間労働法と認識していた。どんな鉱夫も1日24時間のうち8時間を超えて地下に留まってはならない、と定められたのだ。1911年に炭鉱法は再び統合されて、70頁の法典となった。最後に、1912年法、即ち「炭鉱における…最低賃金を規定する」が登場した（…は原文のまま）。もしアスキスが首相でなかったとしたら、おそらく条文に具体的な賃金数値（鉱夫達はこれを求めて闘ってきた）が盛り込まれたのではないか。アスキスは選挙の際に政党が賃金せり上げ競争をすであろうことを予見し、それを恐れて、争いを終結させるための最低限的政策を裁可しようとしていた。彼は賃金水準を決める機構を設立しようとしたのだが、法に賃金の具体数値を盛り込むことは我慢できなかった。地域の会議が地域の最低賃金を決めることになっていた。政府の代表が一人、会議に出席し、合意が成立しない場合は彼が賃金を決める仕組みだった。これは一種の仲裁であって、賃金審議会の方法に近似していた。これが鉱夫達にとって平時最後の法となった。

（工場法：店舗法：雇用主責任）

炭鉱法制の安全条項と同様、工場・作業場法も既に非常に進んでいて、1886-87年までには関心は主として内容の拡大や管理上の新機軸に集中していた。とくに衛生と危険な仕事に特別の注意が払われた。「工場法」と「衛生法」とは起源が異なっていて、考えてみればそれらが長く別々のままに置かれていたのが奇妙である。60年代までは工場監督官達は法的には何ら、工場における清潔維持や換気、あるいは病気に対して関係していなかった。1878年の偉大な工場・作業場法ですら、以前のどの法よりも安全性の問題に注意を払い、関連条項の運用を弾力的にしたとは言え、特別に危険もしくは不健康な職業を取り扱う条項を含んではいなかった。しかし、運用が弾力的になったので、何世紀もの間、非衛生と危険性を指摘されていた白鉛製造・取扱業に、監督官達が有効に対処する手助けにはなっていた。5年後（この法がかくも長い期間、改正なしで経過したのは異例）の工場法のタイトルには諸白鉛工場・作業場が名指しで言及されていた。同様に1889年の或る法も綿布工場の不健康な湿気の問題を扱っていたが、これも特定問題への適用にすぎなかった。

しかし、1891年の大々的な修正「工場・作業場法」は、やる気のある管理者に対して広範な展望を与えた。とりわけこの法は、内務大臣に対して、彼が健康に対して危険もしくは有害、あるいは五体に対して危険と認めた場合、業種の如何を問わず（但し家内工業を除くという重要な例外があった）特定の規則を課してそれを強制できる権限を与えた。1892年からの3年間、この法はアスキスによって精力的に運用された。1895年、彼が内務省を去る頃、簡潔な修正法が、30年前には工場監督官の範囲外であった産業上の衛生管理の範囲を大いに拡大した。1891年法によって、16を下らない数の業種（ヒ素抽出や黄燐マッチ製造から亜麻紡糸や採石に至る迄）が危険業種に特定され、特別の安全規則を定められていた。「全ての開業医は経験した産業上の中毒症状について主席監督官に報告すべし」という指示によって、全国の医療知

識が内務省に集中されていた。1893年には初めて女性が検査官に任命されていた。

1901年の統合工場法の制定中に、内務省の権限強化について次のように書き記したのも女性監督官だった：「職業に関する大委員会」(Grand Committee on Trade)は、産業に関する諸権限(用いる素材や製造工程の使用・禁止・制限・統制等、および健康に関するあらゆる細目の省令による規制)を内務省に付与することで、実質上全員一致だった(A. M. Anderson, *Dangerous Trades*, 1903, p.43)。この統合法が当該期最後の大々的な工場・作業場法となった。そしてその精緻で広範な「官僚的」ネットは、当時の人々が当該問題に関して学びつつあったものの全てだった。次の13年間、工場法への唯一の追加は1907年法であって、これは洗濯業(今や動力を用いていたので、旧法の定義では工場)を法網の中に取り込んだのだった。

他方、遙かに包括性を欠き、管理が難しく、比類ないほどに効率性を欠く別の法典も工夫されつつあった。これは店舗労働者を保護・管理するための法制だった。効率に対する主要な障害は、監督が最も困難で最も長時間な労働が、工場労働者に役立っている店舗だったことだった。賃金稼得者達は土曜の遅い時間か日曜日に買い物をしたがった。正規の時間や場所でない買い物もしばしばだった。

1875-77年の委員達は、1878年工場法に向けて調査していた。若干の証言を聴取し、報告書では店舗労働について論議もしているが、勧告は全く行わなかった。10年経って、或る法案が起草され、これに関連して、店舗労働者は週に84-85時間も働いている、という指摘もなされた。しかし、この法案に基づく法は(49 and 50 Vict. c 55)、馬鹿々々しい迄に初期工場法を真似ていた。これは「店舗における児童と若者を規制」するための法だった。しかし、児童は今では学校に通わねばならなかったし、店舗側でも児童を使う必要はあまりなかった。したがって軸となったのは、若者の労働を週74時間以内に制限する条項だった。初期工場法を繰り返しただけの法は強制性も有効性もなく、人々に知られてさえいなかった。1892-95年間に、内務省在任のアスキスの下で改善がなされた。つまり、州とカウンティ・バラに仕事が委ねられ、州等は自らの検査官を任命できた。この結果、州議会が活動的な場合は、法は現実性を持つようになった。しかし、児童と若者だけのための法である点は変わらなかったのである。1899年には、店舗の補助労働者達に腰掛けを提供すべしという法も成立したのだが、ヴィクトリア女王が亡くなった時期でさえ、店で腰掛けに休んでいる少女などは、通常、見られなかった。

1904年には特定日に閉店時間を早める法も定められた。しかし法の主要な関心が若者から店舗業務補助者一般に移行したのは、やっと1911年になってからのことだった。1911年法は、店舗業務補助者を「全面的に、もしくは主として、店舗で雇用される全ての人々」と規定したのだった。就業時間の決定、昼食休憩、半日休暇、閉店時間を早めること、などが義務化された。また、これらの規則が適切に実施されているかどうかを監視することが地方政府の義務となった。それ迄は、これは義務ではなくて単なる権利だったのだ。こうして間歇的な実験が四半世紀続いた後に、やっと店舗労働者の事情に適合した法の網が工夫され、該当者達に投げかけられたのだった。

事故に対する雇用主の責任や、仕事中に本人もしくは雇用主の怠慢によって負傷した労働者に対する補償の問題も、手がけられていた。尤も、初めはしぶしぶながらだった。1880年に、仕事中に負傷した召使いの法的立場を、一般人のそれと同一にしようとしたことが、先駆けになった。コモン・ローでは、この両者の立場は全く別物とされており、召使いは不利に扱われていた。この1880年の不完全な法は、7年間の期限付きだった。1887年以降は1年ごとに更改された。1897年にチェンバレンのイニシアティブによって、いっそう包括的な労働者補償法が漸く法制化された。コモン・ローに組み込まれていた難解な「怠慢」ドクトリンを放擲して、新法は負傷や死亡に対する補償は、彼が働いている産業から彼もしくは相続人に支払われるべしという簡明な立場をとった。金銭面での責任は産業が適切に保証し得るものであって、実際、おしなべて非常に妥当な条件で迅速に行われた。この1897年法は奇妙なことに船員を含んでいなかっ

た。また農業労働者や召使いも含まれていなかった。農業労働者は1900年に、船員は1906年に法に組み込まれた。1906年には産業上の疾病も産業上の事故に一括された。しかし、法における最後の不備は、1925年労働者補償法に至るまで埋められることがなかった。

(商船法：キュナード合意法)

1897年法で船員が除外された一因は、彼らが長きに亘って特別の階層として取り扱われ、既に独自の法制下にあったからである。船員達の福祉や乗客の安全確保については、議会在世紀初期から真剣に見守ってきた。レッセ・フェールの高潮期である1854年に通過した大々的な商船法や、とくに1876年の商船法は、海上の安全と正義にかんする整然とした法典となっていた。しかし、海上の条件というものは常に変化しており、また陸上での安全性や快適さの基準も高まっていくので、法典は絶えず改正と拡大とを必要とした。船員を代弁していたS. プリムソル (Samuel Primssoll) は、1875年に下院で船員達のために 或る場面を実演して悪評を買っていたが、1880年には議員を辞めた。しかしプリムソルが期待したよりもずっと後の1887-94年間には次のような進展があった：一般的な海運法における乗員・支払い・船長資格にかんする条項が、それ迄よりも厳格にトロール船に適用された：1888年の重要な法が救命具を規制する法を改善した：プリムソルの名を冠されるようになった積荷基準が安全確保の観点からいっそう精緻になった、等。そして1894年には、既存の全ての商船法が300頁の法典に統一された。

この統合法は12年間運用された。但し10年目の終わりのキュナード合意法は重要である。この法は、国家的便宜と見なされるものに対して政府が海運会社に信用供与を約束するもので、政府と商船会社との関係をブリテンにとっては全く新規のものとする出発点となった(第4章参照)。1906年のロイド・ジョージによる法も1894年の法典に集成された一般法を修正した。条項の多くは半世紀の間船員達の食物、宿泊設備、健康、賃金支払い等を規制してきた法を延長したり時代に合うようにしただけだったが、若干の条項には保護主義的な新規要素もあった。それらは主としては非常に単純で尤もなものだったが、議会多数派の一部(厳格な自由貿易主義者)からは、過度の猜疑心で見られていた。外国人への航海士免許認可や英語能力の不十分な船員の雇用には制限が課された。積荷基準や3等船客の扱いにかんするブリテンの規則が、ブリテンの港に立ち寄る全ての外国船に適用された。安全用具水準がブリテンよりも劣ると見なされる外国船が来た場合には、ブリテン水準に一致させるよう要請できた。もしも安全用具に欠陥があるまま航海しそうな場合は、引き留めが可能だった。ブリテンの法は、既に高い航海作法水準を獲得していた。ロイド・ジョージやその助言者達は、外国船が水準切り下げによって英国船と競争することを断固として拒否するつもりだった。

(特許法)

ロイド・ジョージ達にとって、以上は、翌年のもう一つの法も含めて、簡明な良識であった。しかし、これらの法は関税を巡る二つの陣営の理論家達の間で、疑念や希望を惹起した。翌年の法というのは、1907年特許法(7Ed. VII, c.29)のことで、これ迄は外国の特許権保有者もブリテンで特許を取って、それをブリテンでは使わずに他国で使うという権利を保有していたが、それを廃止するというものである。これ迄の法では発明の才ある英国人は他の英国人の生産を抑制することが可能だった。これは自由競争の否定であるが、それが特許法の意図だった。ただ、外国人も同様の権利を持っていたわけである。しかし新法は、外国人はUKにおいて3年以内に特許権を現実に行使して生産しない限り、権利を失うとしたのだ。これは、関税によって特定の生産活動を英国内で行わせるよう奨励する法に、すぐにも跳び移れる踏み石である。自由党の政治家達は、戦争がブリテン内では供給が十分でない中心的(pivotal)生産活動に影響を落とす迄は、そういう手段を採らなかった。ちなみにこの頃、中心的産業という言葉に代わって基軸(key)産業という言葉が使われるようになっていた。しかし既に、アスキス麾下の商務省では、経済的ナシヨナ

リズムがはっきりと表れており、それを体して国家はヴィクトリア期の英国が手を触れないままにしていた経済領域を占拠しつつあった。

(公衆衛生法とその管理：幼児福祉：児童法)

公衆衛生という準経済的分野の全体も、1875年の統合・修正法の通過以来、国家に占拠されていた。しかし種々の占拠部隊は、相互の調整が出来ていなかった。新しい地方政府局は構想力に欠け、不活発であることがしばしばだった。グラッドストーンは地方政府の重要性に理解がなく、衛生問題にも関心がなかった。衛生問題に関心の強い議会の主立った議員も、彼の無視を是正すべく立ち上がることはしなかった。チェンバレン主義者は衛生問題に関心があったが、他の事に忙しすぎた。1905-14年間の自由党の局長も、予想を超えるほどに忠実なグラッドストーン主義者であることが分かった。したがって1869-71年の偉大な衛生委員会（Commission）の「町や村の健康にとって必要なあらゆる権限は、どこにおいても責任ある一つの地方当局によって保有されるべきだ」という原理は実現されることがなかった。地方政府局の首席医療責任者は1908年に、救貧法委員会に対して「小規模な衛生当局の一大部分が、与えられた権限に値していない」し、その20年後についても、小規模な村や町の議会は「自らの義務を果たす意志も能力も全くない」ので、住民は「中世の衛生状態」の下で生活している、と叙述している（W. A. Robson, *The Development of Local Government*, 1931, p.302）。衛生法制化は、かなり着実に進行していたが、管理機構の組織的な精密点検や修理は全く行われていなかった。また超法規となることを恐れて、健康維持事業を地方で拡大実施することも、議会の精確な認可がない限り、全く行い得なかった。第2回ヴィクトリア女王即位記念の年に制定された「害虫に汚染された人々を除染・消毒する権限を地方当局に与える法」（1897年）などは子孫には信じがたく思われるかもしれない。

やる気がある大都市の当局は、地方の法（local Acts）によって必要な認可を得ていた。開拓者的な仕事の多くは、常にこのようにしてなされてきた。1847年の或るリヴァプール法は「議会で認められた最初の衛生法」だと主張されている。たしかにそれは最初の一般法に1年先んじている。この時以来、都市でなされた実験が、しばしば成文法に盛り込まれてきた。まさにブリテン的なこのやり方は、困難な法的分野における最良の手順だった。しかし、地方からの圧力を中央が黙認してきたことは、必ずしも良い法の成立をもたらしたわけではない。1898年の或る法の下では、驚いたことに、もし親が「子供がワクチンを受けることは健康に悪い、とまじめに信じている」場合はワクチンを受けさせなくてもよい、となっていた。この調子なら、或る寄生虫だらけの人が、寄生虫も大事にされるべし、という中世の聖の教えを信じていたとしたらどうということになるのか？

最高管理責任者である地方政府局の医療管理の変化に伴って、中央から多くの鼓舞・激励が放射されるようになったのは、漸く1908年になってからのことだった。尤もその2、3年前には、当時いっそう先進的だった教育局（Board of Education）の中央が、ドイツのモデルに基づいて、学校医療の点検・治療を組織化し始めていた。また、学童に対する無料もしくは安価な食事の供給の必要を喧伝し、1906年の法で認可を得た。19世紀後期と20世紀初期の最も重要な健康増進運動、即ち乳児死亡率の引き下げのための闘いは、初めは善意の人々や医療従事者による、全く個人的もしくは地方的なものであった。この場合、フランス（1892年）とベルギー（1903年）のモデルが役に立った。リヴァプールは1897年に女性の衛生監督官を導入していたし、マンチェスターもほぼ同じ頃、準公的な、女性の健康点検者を擁していた。リヴァプール市は1901年に、母親が授乳できない乳児達に適切な品質のミルクを供給すべく、ミルク貯蔵庫を建設した。1907年にはセント・パンクラスに最初の母親学校が開設された。こうして、ミルクと教育を結合した運動が、不健康な大都市から第二級の町々へ、ゆっくり広がっていった。

都市における上記事業は、すぐに大いに報われた。1895-1900年間、リヴァプールの乳児死亡率は1,000

人当たり200人を超えていて、175人まで下がることはなかった。ところがこの数値は1914年に先立つ5年間には最高値でも155人、最低値では125人にまで低下していた。1927年までには、94人になっていた。なお、同期のイングランドとウェールズの数値は70人、スコットランドは89人、ヨーロッパで最良のノルウェーは51人だった。

スラムにおける乳児死亡原因の一つは、母親の泥酔だった。酔って寝ている母親の下敷きになって、乳児が窒息させられたのだ。1908年の児童法（Children's Act）には、両親が習慣的な飲酒者である場合、乳児や幼い子供達が被るリスクに対して彼らを守る趣旨の条文がある。この法がその後の乳児死亡の減少に直接に役立ったかどうかは別としても、児童の法的保護の歴史における画期的事件だった。その条文の多くは、従来の諸法から採られている。その多様さと範囲の広さとは、この頃までに国家が引き受けてきた義務と、課してきた禁止事項とをよく説明している。託児、乳幼児保険、児童虐待、親の泥酔の罪、若年喫煙と若年飲酒、14歳以下の若年者の投獄禁止、等々がこの注目すべき法の主題だった。

（住宅・都市計画）

いっそう新しい種類の法は、1909年の「住宅・都市計画法」であった。そのデザインが謳い文句ほどに満足すべきものであれば、この法は児童法以上に注目すべきものとなったかもしれない。しかし、そうはならなかった。この法は、実施しようとするれば障害物が多すぎるような設計になっていた。また、推進司令部も地方自治体に精力的に圧力を掛けることをしなかった。その結果、成果は negligible だった。10年間で1万エーカー足らずの将来の街が、同法の下で計画されたにすぎない。戦争が終わると、旧来ののでたらしめな状況の下で、新しい建築が始まっただけだった。

（市の商売：市の債務）

このことは、先立つ20年間に多くの市や新しい州議会がやる気と開明性を示し、信頼できたかもしれないに、いっそう残念なことだった。尤も市や州議会の活動は、批判者が「市の商売」、擁護者が「市の社会主義」と呼んで、いずれかと言えば不毛な論争をもたらしていた。論争を刺激した主な要因は、継続的な地方税の引き上げだった。イングランドでは1895年のポンド当たり3s.6d.から1905年には6s.に上がっており、スコットランドでも動きは並行していた。この引き上げは衛生、救貧、警察、教育関連の費用増加をカバーしており、およそ「商売」や「社会主義」に分類できるものではなかった。しかし、利益（profit）の疑わしい新たな公企業（例えば電車）を批判する者にとっては、地方税引上負担を攻撃することは容易かった。世紀の変わり目頃、電車を別とすれば、市による全く新規な経済活動は殆どなかった。そして首都における議論では、新規性が誇張されていた。というのも、州議会に成る前はグレーター・ロンドン市当局として行動し得る権能がなかったからである。実は1834年以前におけるトーリー党治下のリヴァプールを筆頭に、バーミンガムや、労働党が急速に成長していた北部諸都市でも「市の社会主義」はもっと端的に存在していた。リヴァプール市は大地主で、ずっと以前に、ドック、市場、浴場、それに保有地に大規模な住宅街を造成していた。同市は1855年までには400軒、1909年には2,000軒の賃貸住宅を保有していた。マンチェスターも、法的権限を与えられる以前に、ガス事業を保有していたし、そこから自然に、電気、電車へと手を伸ばしていった。この間に、電車が都市交通にとってベストな手段であることが見えてきたのだ。

ここで、「市の商売」に反対する議論が簇生してきたのだった。市に対しては、場合によっては独占を認めて当然である。アン女王時代におけるロンドン水道企業間の醜悪な競争などはその反証であろう。この場合、二つ以上の会社が同じ街路に幹線水道を敷こうとしたのだった。とは言え、特定の未だ非常に不安定な交通手段の独占を認めると、新しくベターであるかもしれない交通手段にとって障害となり得る。電車を保有している市当局が私営バス会社の認可を渋ったりするのは、その一例と言える。

地方自治体が何事につけ特別の法的認可を受けなければ物事を進められないような社会では、新事業や管理運営上の実験によって人々が多大の被害を被ることは少ない（むしろ惰性や活気のない、型にはまった運営による被害の方が深刻だろう）。つまり或る事業の実験は、成文法か市自身の地方法（town's own Local Acts）によって明確に認められていない限り、実施できないのだ。ところで、実験を認可する地方法の法案は、特定法案（Private Bill）委員会、簡単に案出され得る。そこで、チェンバレン市長時代以降のバーミンガムのように市政がしっかりしている場合は、地方法を確保しやすかった。同市は市営貯蓄銀行を擁する最初の（1914年まではブリテンで唯一の）市であった。尤も北部の多くの街では市民からお金を預かっていた。これは、中央政府の流動債の等価物であった。

市による「商売」は、国民的に見ると、結局、量的には重要なものではなかった。競争場裏での販売という常識的な意味での「商売」は、とりわけ少なかった。ロンドン、採算がとれないと言われていた市営電車と明らかに採算のとれない蒸気船にかんする賛否で熱くなっていた。しかし、ロンドンのガス・水道・電気は1903-05年までは、未だ全て民間会社の手の中にあつた。1903-05年間に水道諸会社は統合され、1902年法（2Ed. VII）に基づいて所有権が移転された。しかし移転先は市当局でも州議会でもなく、新たに考案された首都圏水道局（Metropolitan Water Board）で、これはやや民間会社の色彩の強い機関だった。所有権移転の大部分は首都圏水道局と同様、特別法によって実行された。このような特別法は、1876-1913年間には100ほどあり、その大多数が実際に用いられた。多くの街が自身の水道を1875年の遙か以前から管理していたので、1899年までにはイングランドとウェールズの265の市バラ（municipal boroughs: county boroughs等に対する概念で、cityに準じる格式にある）のうち、173が水道事業を保有していた。1913年までには、1911年センサスで5万人以上の人口を擁する97の町（towns）のうち、部分的な使用を含めても、僅か26町しか民間会社の水道を使っていなかった。完全に民間水道に依拠していた街で重要なのは、ブリストル、グリムズビー、ニューカッスル、ポーツマス、シールド、サンダーランド、ウェスト・ハートルプール、およびヨークだった。

ガス事業の移転もあったが、非常に小規模に留まった。ガスの供給される地域は大いに広がったが、市と民間会社との比率はあまり変わらなかった。主たる理由はロンドンが民間供給のままだったからである。1890-1913年間にイングランドとウェールズの市営ガス事業の数は80%増加したが、民間会社の数は僅か28%しか増えていない。しかし、この間市営ガス使用者数の増加は160%だったのに対して、民間ガスのそれは273%も増えている。この期の終わりには、会社の総売上高は市営のその2倍近くになっていた。スコットランドでは事情は全く異なり、民間会社は殆どなく、旧来同様、全てが市営だった。

電気でも移転は僅少だった。以下に見るように、時間の余裕が殆どなかった。最初の諸電気会社が設立された頃は、議会も移転を十分に想定していた。そして最初（1882年法から1888年法まで）は、営業権は21年間しか認められていなかった。期限切れの時点で想定される厳しい会社価値査定と結びついて、期間限定認可は会社の魅力を減じた。この期限固定の結果、80年代の私企業は抑制された。そこで、1888年以来、期限は倍に延伸された。しかし期限固定は、市営のガスや水道が既に当然のこととなっていた場所において、冒険心ある市当局に展望を与える結果となった。ちなみに、第二級以下の町では、私会社によるガスが一般化していて、私会社による水道は普及していなかったが、こういう町は電気を私会社に頼った。そこでこの期の新規の動きは、マンチェスター（Ship Canalに見られるように、大規模な市営企業がなじみになっていた）のような場所に電気事業所や電車を建設する形をとった。

市が競争的に物を売るという不満の内実は、市営ガス事業がガス器具を売るなどの、滑稽なほどにけちくさいものだった。というのも、実際には市の所有下にあるのは、ほぼ独占傾向を含むものに限られていたからだ。1909年に、市の「商売」を議論する材料として、市の「再生産的企業」と呼ばれたものに関する

る念入りな統計が、ブリテンの40ないし50の市とバラから求められた。この時、大部分の市・バラが水道、ガス、電気を、多くが電車、市場、浴場、勤労者住宅を、海辺の市等はしばしば港、ドック、フェリーを、相当数が墓地を、報告してきた。3ないし4の市等が滅菌ミルク販売用の貯蔵庫を保有していた。3つの市等が未だに自身の電話を保有していた。その他はロンドンが蒸気船を、ブライトンが水族館と畜殺場を保有し、ブラックプールは海水を売り、オルダムは舗装のための板石を売り、等々、その市に相応しい幾つかの事業を行っていた。その他は殆どなかった。

そういうわけで実際には、市の「商売」を巡る議論は、独占事業の規制、管理、所有のあり方に関するものとなった。純粹の損益の観点からは、或る同時代の慎重な研究家が、イングランドは市が事業を保有することで損も得もしていない、と暫定的に結論している。となれば、市の独占事業を広範な国有のための道を準備するものと見る人々のみならず、私的独占を良しとしないバジヨットやミルの追随者達も、野心的で貪欲な市に味方するのは見やすい道理だった。

「再生産的」事業や福祉関連事業が成長した結果、地方自治体には債務がのしかかった。そしてそれが地方税引上の重要な要因となって、公的な仕事に携わる人々の心配事となった。イングランドとウェールズにおける地方債務の増加は以下の通り：1874-75年9,200万ポンド、1887-88年1億9200万ポンド、(州議会と市の活動が始まった後の)1898-99年2億7500万ポンド、1913-14年4億8500万ポンド。左の4億8500万ポンドのうち、公的統計では2億3200万ポンドが「再生産的」事業に帰せられている。スコットランドでも趨勢はほぼ同様だった(1887-88年2,800万ポンド、1898-99年4,450万ポンド、1913-14年6,700万ポンド)。全体では、地方債は70年代には国債の $\frac{1}{6}$ 以下だったが、1913-14年までにはそれに匹敵するほどになっていた。この地方債増加は、必ずしも新世紀に入ってから再生産的の事業向けの借り入れが盛んに行われたためではない。大規模な水道事業等のために、イングランド債務のこの部分は、1898-99年に既に1億2400万ポンドに達していた。これは主要な電気・電車事業の発展以前のことである。再生産的の事業向け債務の増加は、その他債務の増加速度より速かった。地方自治体が背負うことになった新たな責務の資本コストである。

このような地方自治体企業は、当時の批判者が想定していたほど新規のものでは全くない。また、ジェヴォンズの「国家活動による人間幸福究極量への追加」原理があらゆる政党に受け入れられるようになって以降、多くの立法があったが、決してそれら立法よりも新規性があったわけではない。80年代においてさえ、いくつかのマイナーな議会法のタイトルや序文において、上記原理の受容は明らかである。

(高利禁止法：まとめ)

1900年に制定された貸金業者法(63 and 64 Vict. c.51)こそが、レッセ・フェールと旧式の功利主義に抗する時代の流れの激しさを測る最良の尺度である。これは高利禁止法(1854年にその最後の名残が一扫されていた)を復活させたが、その背後にあったのは、貨幣貸付に対しては公正な価格などない、という中世の迷信的な見解ではなく、もっと洗練された見解、つまり貸付に対する価格が不公平で不公正であることはあり、したがって破棄されてもよい、という見解であった。すぐに、やや当惑気味の判事達は「過剰な」あるいは「過酷で非良心的な」価格(要するに、裏返せば「公正な」価格)をはっきりさせるための判例法を苦勞して作り出そうとしていた。1900年法が、そのように要請していたからである。彼らは、意識こそしていなかったが、15世紀フローレンスの聖アントニーノ(St Antonino of Florence)の教え(取引に当たって同等な立場の二人が自由に契約する場合は不公正あるいは良心に悖る行為のリスクは大きくないが、両者の一方が浪費や緊急の必要に基づいて同意する場合には不公正になる場合は十分にあり得るという)を適用しようとしていた。法は飲んだくれの浪費家や知的障害者、あるいは切迫的困窮者の結んだ契約を見直したり修正したりするために用いられた。1911年の或る法は、単なる貸金業者が銀行として登録するこ

とを禁じて、上記の法を強化した。

こうして、(国家の経済的活動という観点から見ると) 当該期(1887-1914年)は、ベンサムを悩ませたであろう高利禁止法で幕を閉じた。振り返ると、その他にはJ. ブライトを混乱させT. ペインを喜ばせたであろう老齢年金制度、「国民友愛協会」と失業保険に向けての実験(これらはグラッドストーンではなくJ. アクランド師に負うと言わざるを得ない)、H. フォーセットならば嫌悪感をもって見たであろう救貧法への対応、そして多くの新しい法制化の中でも準公的な賃金固定制、相続税制度、それに批判者が富の平等化への道を開くと見ていた所得税制度があった。