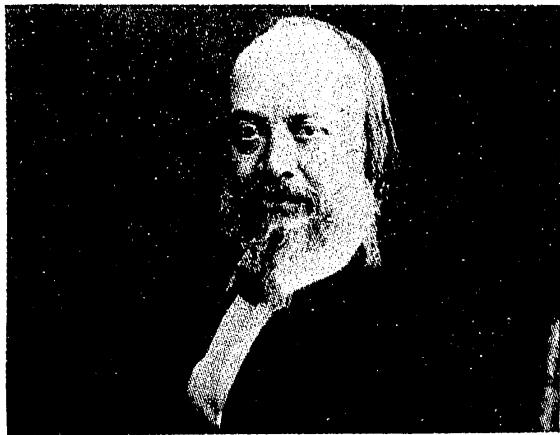


エド温・チャドウィック

橋本正巳
前田信雄



I チャドウィックの時代

19世紀前半のイギリスは、世界にさきがけた産業革命が完了する時代のなかで、経済的・社会的にあるいは政治的にも大きな変革をみた。当時、先端的な工業であった綿工業は、18世紀後半のアーケライトの水力紡績機の発明（1769年）によって急速な生産力拡大をもたらした。比較的ゆるい発達しかなかった毛織物工業も1830年代には蒸気を動力とし、徐々に工場制機械工業へと移行していった。

水力とならんで大きな役割を占めた石炭産業も、19世紀前半に大きな改良をみる。1815年の安全ランプ発明、1830年のまき上げエンジン使用などによって、1700年にはイギリス全国で250万トンばかりだった石炭産出量は、未だ人力による採掘であったとはいえ、1800年の約1千万トンをはるかに越えて増産されるようになった。石炭生産増加に呼応して、18世紀末にはほとんどコーカス使用となった製鉄業は19世紀に入って大きく進展し、1781年のワットの複動式蒸気機関のその後の普及を促進した。この大工業用の蒸気機関は、鉱山、製鉄業、織物工業あるいは酒造業など各方面にとり入れられ、産業革命そのものの最終的実現に大きく貢献した¹⁾。

1830年のリヴァプール・マン彻スター間の鉄道開通以降、イギリスの都市間の主な交通はレールで結ばれ、いくつかの運河もひらかれた。産業革命前のイギリスは、他のヨーロッパの小国と同じように、工業といっても農村におけるマニュファクチュア中心で、牧歌的農村都市が多かった。これが、19世紀に入って、出生増と死亡減による人口の増加、マン彻スターやロンドンなどへの、急速な集中、工業人口の膨大な形成が顕著となる。たとえば、18世紀はわずか9千人の小さな町にすぎなかったマン彻スターは、1801年には9万人へとふくらんだ。同年ロンドンの人口は約100万人、1841年にはその2倍に増加する。「とほうもない集中」、「ちかくに田園があることを思わせる微候などつゆほどもないロンドン」が出現した。産業革命と急激な人口集中は、ロンドンを世界の商業的首都に高めた²⁾。

産業資本家とよばれる工場制機械工業の推進者たちは、地主や大商人の代弁者であったウィッグ党に対抗して、自由党をつくり、積極的に議会と国家的諸政策に干与した。

無知で粗野、しかも視野がせまいといわれた貧賃労働者たちも、工場制大工業のもとで組織化されるにつれ、労働条件改善のための労働運動に本格的にとりくむようになった。労働組合が方々につくられ、労働階級はその社会的政治的自覚をしだいに高めた。政治議会にかけてみても、19世紀前半は、1802年の工場法改正、Health & Morals of Apprentices Act、1819年のロバート・オーエンらの主唱による工場法改正などの労働政策もしくはエリザベス徒弟制の改廃、1824年の労働組合禁止法の廃止、そして一連の救貧法改正、さらには1832年の選挙法改正、あるいは、1846年の穀物法の撤廃などがあいつぐ。

- 1) J. Thurkettle: *An Outline of the Social and Economic History of Britain, 1066-1956*, 1968, Pergamon Press, pp. 180-197.
2) F. エンゲルス:『イギリスにおける労働階級の状態』(武田訳), 新潮社, p. 47

チャドウィックは、こういった社会変革のまっただ中にその青壯年時代をおくった。ベンザムなどの功利主義者の思想に大きく影響され、新興産業資本家たちの議会での活動に実質的に参画した。アダムスミス以来の「夜賄国家論」や因襲的なコモンロー体系を批判し、革命以後のフランスの新たな法体系や中央集権制度の採取にいそしんだのである。彼の一生は「行政改革へのとりくみ」の一語にもつきようが、その相手としたのはほかならぬ貧困と疾病とであった。

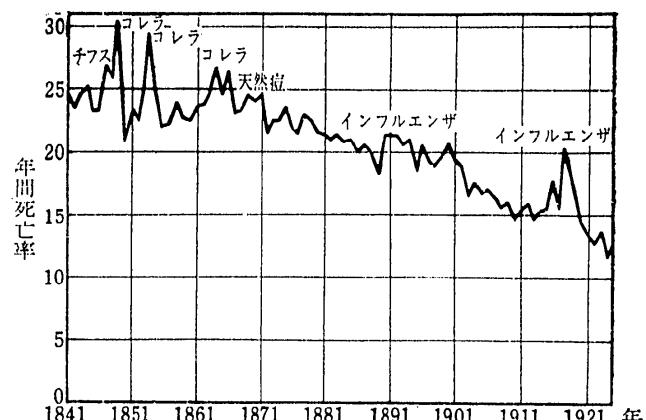
イギリスの貧民の経済状態であるが、アーノルド・トインピーの『英國産業革命史』の「第9章貧窮の拡大」によれば、表1のような動向を知ることができる³⁾。

表1 イギリスの救貧税の推移

年代	推定人口 (千人)	救貧税 (千ポンド)	人口1人あたり 救貧税
1760	7,000	1,250	3s 7d
1784	8,000	2,000	5s
1803	9,216	4,077	8s 11d
1818	11,876	7,870	13s 3d

少くとも救貧税で見るかぎり、19世紀に入ってから、人口1人あたり救貧税は増した。18世紀後半の第2次闘争運動は、一方では農民の困窮化、他方ではイングランド南部あたりの農業労働者の過剰をもたらした。これにくわえて、1793年から1815年にかけてのフランスとイギリスとの戦争は、物価上昇と賃金の頭打ちとをもたらし、救貧法対象者をまし、労働者階級全体の生活水準をおし下げたと考えられる⁴⁾。

1790年から1850年ごろにかけてのイギリス労働者の実質賃金の増減については諸説があるが、さいきんこれをめぐる論争を整理してみたE.J.ホブズボームによると、「上昇説」をとねるクラパムの統計的結論はやはり依然として問題が残っている。つまり、19世紀前半のイギリスの産業資本は、未だ資本そのものが有用な投資にふりむけられるまでは至っておらず、しかも労働階級あるいは一般民衆の生活水準向上にも役だたなかった。離農者と移民によって構成された労働予備軍ならびに失業者群の存在は、就業している労働者の賃金水準・生活水準をおしさげる作用を果したことは容易に想定できる。「若干の食料品のひとりあたり消費にはなんら大きな増大の証拠はない」⁵⁾。失業者が一つのピークに達した1826年には各職種とも30~80パーセントの失業率の

図1 ロンドン市民の人口千対全死亡率の推移
(1841--1924)

出所：Singer & Underwood: *A Short History of Medicine*, 1962
Oxford at the Clarendon Press, p. 221.

みられる地域が多くてきた。不熟練労働者の不況における賃金引下げと食料価格の変動をきっかけにして、1810年代には機械破壊のラダイットやストライキがおこり、40年代にまでつづく。30年代には選挙法改正運動、10時間労働要求の運動、そして反救貧法運動ならばにチャーティズムの動きへと発展する。

死亡の状況は、図1に示した1841年からしか知らないので、肝心の産業革命期については、漠然としかいえない。しかし、安いジン酒を大量にのんだ「1740年から1742年に至る間、ロンドン地区の葬式の回数が洗礼の2倍もあった」⁶⁾ほどではなくとも、19世紀当時もチフス・コレラ・天然痘によって、高い死亡率を示していたことは容易に想像できる。乳児死亡率は下ったとはいえ、結核のいんしんは依然としておさまらなかった。イギリスの病院のほとんどは、1860年ごろまでは、伝染性患者を非伝染性のものと一緒に病棟に入れていた。London Fever Hospitalでも、チフス患者としょう紅熱患者が一緒にいた。結核患者の多くは、不治だということで入院をことわられた⁷⁾。チャドウィックの生きた時代の前半は、このようにきわめて多くの社会問題をかかえていた時代であった。

II チャドウィックの生いたちと 彼への思想的影響

エドウィン・チャドウィックは、父Jamesの長男として、1800年1月24日、マンチェスターの近くの

3) アーノルド・トインピー:『英國産業革命史』(塚谷訳), 邦光堂。

4) G.D.H. コール:『イギリス労働運動史 II』, 岩波書店, p. 28.

5) E.J. ホブズボーム:『イギリス労働運動史』, ミネルヴァ書房, pp. 56-83.

6) G.H. トレヴェリアン:『英國社会史(中)』(林訳), p. 223.

7) Courtney Daiton: *The Story of England's Hospitals*, Museum Press 1961, p. 95.

チャドウィックは、こういった社会変革のまっただ中にその青壯年時代をおくった。ベンザムなどの功利主義者の思想に大きく影響され、新興産業資本家たちの議会での活動に実質的に参画した。アダムスミス以来の「夜警国家論」や因襲的なコモンロー体系を批判し、革命以後のフランスの新たな法体系や中央集権制度の採取にいそしんだのである。彼の一生は「行政改革へのとりくみ」の一語にもつきようが、その相手としたのはほかならぬ貧困と疾病であった。

イギリスの貧民の経済状態であるが、アーノルド・トインビーの『英國産業革命史』の「第9章貧窮の拡大」によれば、表1のような動向を知ることができる³⁾。

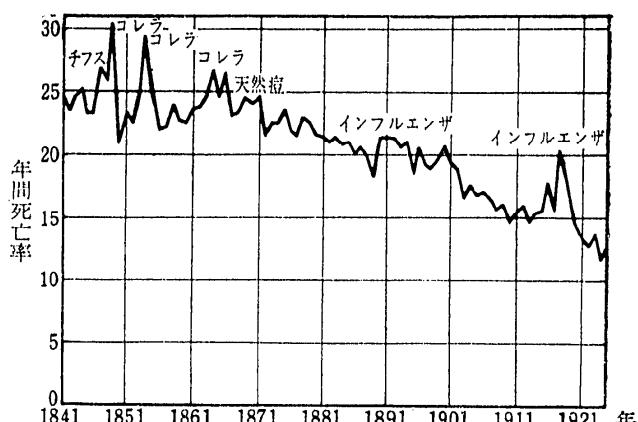
表1 イギリスの救貧税の推移

年代	推定人口 (千人)	救貧税 (千ポンド)	人口1人あたり 救貧税
1760	7,000	1,250	3s 7d
1784	8,000	2,000	5s
1803	9,216	4,077	8s 11d
1818	11,876	7,870	13s 3d

少くとも救貧税で見るかぎり、19世紀に入ってから、人口1人あたり救貧税は増した。18世紀後半の第2次闇込み運動は、一方では農民の困窮化、他方ではイングランド南部あたりの農業労働者の過剰をもたらした。これにくわえて、1793年から1815年にかけてのフランスとイギリスとの戦争は、物価上昇と賃金の頭うちとをもたらし、救貧法対象者をまし、労働者階級全体の生活水準をおしげたと考えられる⁴⁾。

1790年から1850年ごろにかけてのイギリス労働者の実質賃金の増減については諸説があるが、さいきんこれをめぐる論争を整理してみたE.J.ホブズボームによると、「上昇説」をとなえるクラバムの統計的結論はやはり依然として問題が残っている。つまり、19世紀前半のイギリスの産業資本は、未だ資本そのものが有用な投資にふりむけられるまでは至っておらず、しかも労働階級あるいは一般民衆の生活水準向上にも役だたなかつた。離農者と移民らによって構成された労働予備軍ならびに失業者群の存在は、就業している労働者の賃金水準・生活水準をおさげする作用を果したことは容易に想定できる。「若干の食料品のひとりあたり消費にはなんら大きな増大の証拠はない」⁵⁾。失業者が一つのピークに達した1826年には各職種とも30~80パーセントの失業率の

図1 ロンドン市民の人口千対全死亡率の推移
(1841—1924)



出所: Singer & Underwood: *A Short History of Medicine*, 1962
Oxford at the Clarendon Press, p. 221.

みられる地域が多くててきた。不熟練労働者の不況における賃金引下げと食料価格の変動をきっかけにして、1810年代には機械破壊のラダイットやストライキがおこり、40年代にまでつづく。30年代には選挙法改正運動、10時間労働要求の運動、そして反救貧法運動ならびにチャーティズムの動きへと発展する。

死亡の状況は、図1に示した1841年からしか知らないので、肝心の産業革命期については、漠然としかいえない。しかし、安いジン酒を大量にのんだ「1740年から1742年に至る間、ロンドン地区の葬式の回数が洗礼の2倍もあった」⁶⁾ほどではなくとも、19世紀当時もチフス・コレラ・天然痘によって、高い死亡率を示していたことは容易に想像できる。乳児死亡率は下ったとはいえ、結核のいんしんは依然としておさまらなかった。イギリスの病院のほとんどは、1860年ごろまでは、伝染性患者を非伝染性のものと一緒に病棟に入れていた。London Fever Hospitalでも、チフス患者としょう紅熱患者が一緒にいた。結核患者の多くは、不治だということで入院をことわられた⁷⁾。チャドウィックの生きた時代の前半は、このようにきわめて多くの社会問題をかかえていた時代であった。

II チャドウィックの生いたちと 彼への思想的影響

エドウィン・チャドウィックは、父Jamesの長男として、1800年1月24日、マンチェスターの近くの

6) G.H.トレヴェリアン:『英國社会史(中)』(林訳), p. 223.

7) Courtney Dalton: *The Story of England's Hospitals*, Museum Press 1961, p. 95.

3) アーノルド・トインビー:『英國産業革命史』(塚谷訳), 邦光堂.

4) G.D.H.コール:『イギリス労働運動史 II』, 岩波書店, p. 28.

5) E.J.ホブズボーム:『イギリス労働運動史』, ミネルヴァ書房, pp. 56-83.

Longsight で生れた。祖父 Andrew は、背の高いきまじめなメソジストであった。父 James は、1789 年のフランス革命のあと、「人権思想」のとりこになった人である。1801 年再度のパリ訪問のあと、父はロンドンに出て、「急進派」新聞 *The Statesman* の編集者となつた。幼くして母を失ったエド温は、10 歳までは Longsight の学校に入っていたが、その後父と一緒にロンドンに住み、父と家庭教師から教育をうけた。父の友人である「急進派」の人たちとのふれあいのなかで少年時代をおくった。

彼の特徴ある性格については、頑健な身体の持主で、毎日 10~12 時間は働き、90 歳になってもおとろえをみせない思考力をもっていた人、といわれる。短気もあり、ときには感情をあらわにする人でもあった。音楽・芸術には全く興味を示さず、さして宗教的ではなく、ユーモアを解さない欠点の持主という批評もある。しかし、John Mill のいうように、なんといっても、彼は 19 世紀という時代を通してのイギリスの各種社会立法・政策のまとめ役であり創造的提言者であったことはまちがいない。よしんば、ひとつひとつのプランは他からの借り物であったとしても、大量の事実・実態把握をまとめあげることにあくことを知らなかった人であった。ひとりの不幸な子供や貧困な婦女子へのあわれみは片鱗もみせなかつたが、社会的不正義と不合理にはきびしい批判の目をむけた人であった。

彼の性格と思想は、すべて少年時代に培かれたものでは無論ないが、そのいくぶんかは、父の性格と思想あるいは母との死別以降の家庭環境から影響をうけたと考えられる。18 歳のとき、デボンに移ったチャドウィック家（父まもなく再婚）のみんなとわかれ、エド温はひとりロンドンにとどまったく。法学の修得のため、弁護士事務所に書記として入った。5 年間の見習期間をおくったあと、1823 年に、法廷弁護士になることをめざし、Middle Temple に正式に入学を許された。学生たちは、生活の資をうるために新聞投稿をしていた。ここでの 7 年間、チャドウィックも記事を書くために、当時かっこうの新聞種であったロンドンのスラム街の探訪を重ねた。スラムの中には数多くの伝染病と極度の貧困、そして犯罪がうずまいていた。アルコール中毒の労働者やベッドも家具もない家庭の実態に直接ふれた。この間、彼は若い医学徒であった Neil Arnott と Southwood Smith らと知り合いになり、彼みずから病院や医学校をたずねたりした。衛生問題に关心をもつきっかけがこうしてつくられ、後々まで彼らと同志的交友関係をむすぶ

ことになった。

このころのチャドウィックの思想は、ますます急進的になっていく父たちの考え、ロンドンのスラムのやりきれない窮状、そして当時の法曹の人たちの横柄なふるまいなどから刺激されたためもあって、ますます急進的色彩をつよめていた。議会をじかに見聞きするにつけても、そこで論じられ決められる社会的諸立法はただのつぎはぎとこねまわしでしかない、と考えた。

彼がいつどこで功利主義者たちと出会ったかの詳細は不明であるが、ウエストミンスター・レヴュの編集者で、しかもフランスからの亡命者委員会のメンバーでもあった John Bowring との出会いがきっかけのようである。1828 年に、Bowring からの依頼で、彼はウエストミンスター・レヴュに処女作「保険の方法について」*On the Means of Insurance* と「ロンドン貧民の生活とその状態について」*On the Life and Condition of London Poor* を寄稿した。

1830 年、Bowring の紹介によって、彼は Jeremy Bentham (1748—1832) と会ったといわれる。チャドウィックはベンザムにいたく啓発され、ベンザムもまた彼を矚目した。1830 年に弁護士資格はえたものの最初の裁判で苦い経験をもち、そのため法曹界から離れる決意をした彼は、1831 年、すすめに従ってベンザムの秘書となつた。2 年ばかりの間ベンザムと生活を共にした。

彼に絶大な影響を与えたベンザムの功利主義は、経済学的には自由放任主義であり、法理論としては、個々人の利益と社会目的との合致を国家権力にさせるというものであった。普通選挙（読み書きできる男子のみ）、任期 1 年の共和制議会を主張した。ベンザムは、公共の福祉のために、国家は労働可能貧困者を利用すること、ひいては「乞食を禁圧する」という指導原理にもとづいて救貧法を改正すること、貧しい児童への教育の付与を提案した。さらにベンザムは、「保健にも関心を示し、それらはエド温・チャドウィックによって実現せられ、今日の衛生立法の壮大な体系と重要性をもつに至つたものである」⁸⁾。ベンザムの提言は思弁的かつ難解なところもあったが、その膨大で多方面にわたる思想体系に彼は心酔した。ベンザムの生前、彼は救貧法改革のあらすじを語った。

政治経済学もチャドウィックに少なからぬ影響を与えた。James Mill, Ricardo, McCulloch らの政治経済学は、当時余り世に知られておらず、その学説もいくつか

8) W. L. ディヴィドストン：『イギリス政治思想 III』（堀・半田訳），岩波書店，p. 47.

にわかれていた。彼は、社会主義的学説にはくみせず、しかも、政治経済学の中心もあくまで「法」である、という考えにたち、「調和派」The "Harmony" School of Bourgeois Economists を支持した。John Stuart Mill らの賃金基金説の影響もうけたようであり、工場法改正のさい、チャドウィックは、一国の経済で最大問題は何よりも国民所得を最大にすることである、という見解をとっていた。その立場から、労働可能貧民ないしは児童の就労問題を考えていた。

III 工場法改正への参加と Poor Law Commission 時代

チャドウィックの行政改革への実質的な参加は、ベンザム死後の 1832 年前後から始まるとしてよいが、この時期、彼は工場法改正ならびに救貧法改正のための二つの調査委員会に参加した。

オーエンらの提唱におされて改正をみた 1819 年工場法はきわめて不十分なものであったので、30 年から 33 年にかけて、その改革をめぐって議会の内外ではげしい論議がたたかわされていた。Asheley の 10 時間法案の再度提案が一票差で否決されたあと、政府は、児童労働にかんする王立調査委員会を設け、チャドウィックをその委員長に任じた。彼は、わずか 6 週間もあって、児童や婦人の労働の実態をありのまま調べ、医学的な部分以外のところは自分でまとめるよう努力したが、他の委員たちの不協力もあって、その作業は大変であった。彼の考えた改正案は、毛織物業への工場法適用拡大、18 歳未満児童全員の 10 時間以上労働禁止を柱とするものであった。成立した 1833 年改正法は、彼のこうした主張をきわめて不十分にしかとり入れなかつた。

工場法改正のための調査とその経過に幻滅を感じた彼は、1832 年にもうけられた救貧法運営にかんする調査のための王立委員会での活動に力を注ぐことになる。彼の友人 Nassau Senior のすすめもあって、この委員会の委員補佐（年俸 100 ポンド）となった。1834 年に作成された救貧法調査報告は、実質的には Senior と彼との合作であるが、その内容は彼にとって必ずしも満足のいくものではなかった。

1830 年、イギリスの農民や労働者は、手当制度 Allowance System によってますます低所得水準におしやられ、生計費の上昇とあいまって、賃金引上げと救貧税軽減を要求する大衆運動は、ところによつては暴動化するに及んだ⁹⁾。チャドウィックも、手当制度廃止を最重要

問題と考えた。手当制度と移住禁止法こそ新しい工場制の資本主義における労働力創出のネックとなつてゐるのみなし、同時に手当制度は、救貧税高騰の最大原因である濫用をもたらすものである、という見解をとつた。彼らの報告書は、手当制度を廃止し、劣等処遇の原則にもとづき、労働不能者のみにたいし全国均等的な救済制度を実施するという方向で書かれた。新救貧法は 1834 年に成立するが、そこで三人の救貧法委員が任命された。しかし、そのなかにチャドウィックは入れられず、不本意ながら救貧法委員会の事務局長をひきうけた。また、その後、法の運用をめぐつて彼と委員たちとの意見はよく衝突した。彼自身は、成立した新救貧法を「科学的経済的原則にたつた最初の偉大な法制化」と考へ、救貧法反対運動からの名ざしの非難をも聽せず受けたのであるが、1841 年 9 月、救貧法問題で争つた総選挙でウィッグ党は敗れ、その後、彼は実質的に救貧法委員会からのみにされてしまったのである。

それより 3 年前の 1838 年に、チフスの大流行がロンドンにおよせた。罹患者は、スラム的な特定地域に多く発生した。チャドウィックは、救貧委員たちにその予防対策の実施をうながし、Arnott, Kay, South wood Smith の三人の著名な医師らによる特別調査を勧告した。これらの医師たちは、かつて彼がベンザム派のサークルで知りあつた人たちであった。現地調査の結果にもとづき、調査者たちは、知識のない貧困者の衛生上の慣習を変えるためにも、行政当局は、上下水道をはじめとする衛生環境の改善にとりくむべきことを結論的にのべた。そのような対策は、貧困者の多い地域にとくに必要であることからいっても、実施の権限は、Poor Law Guardian に与えられるべきだと考へられた。

医師たちによるこの調査報告書は、いわゆる Fever Report として、1838 年 5 月、救貧法委員会の第 4 次年次報告に付録として添付されて内務大臣あてに提出された。そしてさらにこれと一緒に、チャドウィックが書いた救貧法委員の名前での書翰もさしだされたのである。彼は、このなかで、もっぱら労働者たちの伝染病罹患による貧困化ひいては救貧税の増加についての注意をうながしている。

IV Sanitary Report—public health agitation の発端

チャドウィックの不朽の労作は、いうまでもなく "Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of G. B. 1842" (いわゆる Sanitary Report)

9) 小山路男:『イギリス救貧法史論』, 1962, 日本評論社, pp. 260-273.

である。その契機となったのは、前述の 1838 年のいわゆる “Fever Report” であるが、これら二つの報告の間には疾病予防に対する彼の視点に基本的な発展がみられるることは注目に値する。すなわち 38 年報告においては、明らかに救貧税の負担軽減が目的であり、衛生対策はその手段に過ぎなかったが、42 年報告では疾病予防そのものが目的となっているといえる。これは実はチャドウィック自身の衛生に対する開眼であるに止まらず、その後の公衆衛生の発展の重要な契機であった。またこの事実は、当時彼が救貧法委員会において孤立し、とくに 1841 年 7 月の解散による総選挙でウィッグ党が大敗し、すべてが彼に不利となり、救貧法行政から完全に閉め出されるに至ったことと無関係ではない。Sanitary Report の着手は、1839 年 8 月の上院の決議に基づくものであるが、これは上院の彼の旧友ブロムフィルドの行動によるものであり、彼の提案を黙殺しようとした T. F. レヴィスもラッセルもこれに屈したのである。かくして大英帝国の全域を対象とする労働者階級の衛生状態の調査が救貧法委員会に命ぜられたのであるが、これは何らの予算措置もなく、調査に当る専門家への謝金すらない、というありさまであった。しかしチャドウィックはこれに挫けず、救貧法委員会の委員補佐および連合教区の医官を動員して、イングランド、ウェールズ、スコットランドの全域に亘る大規模な調査が開始された。まる 2 年の間全精力を傾け、自らもしばしば現地踏査に赴いた後、チャドウィックは 1841 年末に報告を完成し、報告は彼の名において 1842 年 7 月 9 日上院に提出された。救貧法委員たちがそのラジカルな内容に対する社会の反響を恐れ、辛うじてチャドウィックの名とその責任において提出することが認められたためであり、その結果、報告の栄光は彼のみに帰したのである。この報告はイングランド、スコットランドの二つの Local Reports および General Report から構成されているが、前者は公刊されず、一般に Sanitary Report といわれているのは後者である。19 世紀における最も価値あるソシアルドキュメントのひとつと評価されるこの報告は、400 頁を越えるものであるが、1965 年 M. W. Flinn の編集によりその完全な復刻版が公刊されたことは幸である。報告は、公表とともに電撃的な反響をよんだ。とくに中産階級の反応は絶大で、1 万部以上のコピーが無料で配布され、また HMSO には連日長蛇の列が続いたといわれる。

当時イギリスの都市の死亡率は、20 年代には低下の傾向にあったが、都市人口の急増と生活環境の劣悪化、行政の不備によって 30 年代には大幅に上昇した。バー

ミンガム、リーズ、プリストル、マンチェスター、リバプールの 5 都市の平均の死亡率は、1831 年の 20.7 が 1841 年には 30.8 に達した。住宅不足と過密がいちじるしく、汚物の堆積、大気の汚染が新興都市でとくにひどくなつたが、都市の大半は個人も市当局も何らの汚物処理計画をももたなかつた。建設業者や地主は、規制のないのにつけこんで不良住宅を濫造し、30 軒に 1 カ所の便所、1 日 1 時間の給水、不良住宅は又貸し、又々貸しによつて、1 軒に 10 家族以上という場合も少くなかった。新興工業都市ではこどもは、5 歳までに半数以上が死亡した。便所の汚物は前庭に溢れ、年に 1 回汲取屋がバケツでこれを川に捨て、その川の水を水道業者が濾過せずに飲用に給水していた。報告はこのような実態を現場の調査と住民の証言によって詳細に生々しく物語っている。チャドウィックがこれに対して根本的欠陥は水の不足であるとしたのは正しかつた。家屋の清掃、下水のみならず、飲用、洗濯用、調理用のあらゆる水が不足であり、ロンドンですら週に 3 日を限つて 2~3 時間の給水というありさまだった。報告の中に死亡時の平均年齢を社会階級別に示す表があるが、これによると上流および専門家階級の約 45 歳、商人階級の約 30 歳に対し、労働者階級では実に約 20 歳である。チャドウィックは各階級間の所得水準と環境水準との平均寿命への貢献度を考察し、生活環境の劣悪さがその決定的要因であると結論している。

以上のような社会病理現象の診断に基づく彼の処方はきわめて単純明快であった。すなわちその核心は、伝染病の疫学的追求のための医学的課題と、その原因を除去する工学的課題とを一元的にとりあげて、その行政管理に当たるべき新しい衛生機構の確立と、これに必要な法的措置である。またその工学的対策の原理は、都市下水のいわゆる循環システムであり、當時の圧力による安全な給水を前提とし、給水、家庭排水、道路排水を公共下水道によってポンプアウトし、下水を農村で土地改良に活用する一方、農村の豊かな水をパイプで都市に送水するというものである。このように、報告の提案は誠に卓見ではあったが、これらは構想の域を出ず、その実用性と適用の諸条件については、これを裏づける科学的な研究調査がただちに必要とされた。1843 年 6 月に発足した都市衛生 Health of Towns に関する王立委員会は、まさにこの使命を負うものであった。委員には 3 人の医師のほかエンジニアを主とし、地質学、農学、分析化学、天文学等関連分野の 10 人のエキスパートが選ばれたが、これはチャドウィックの公衆衛生行政のアプローチの基

本構想を示すものであった。彼自身委員ではなかったが、実質的に研究調査計画のすべての相談にのり、また報告の起草に当ったが、その結果は *Sanitary Report* の提案を全面的に裏づけるものであった。1844年7月の第1次報告は、最も不潔とみられる50の都市の衛生状態を明らかにし、sanitation がいかに価値ある安い賃物であるかを計数的に示した。1845年2月の最終報告は、公衆衛生法案の内容についての勧告とその即時実現を迫ったものであるが、勧告の内容はその後の公衆衛生の発展に絶大な影響を与えたものであり、1869~71年の王立委員会は改めてその全文をコピーしたほどである。

これと前後して1844年2月には、全国的に都市衛生協会 *Health of Towns Association* が発足し、この問題に理解のある政界人をもうらして啓蒙と法制化の世論喚起に精力的な活動を開始した。チャドウィックはメンバーとはならなかったが、実質的にはその中心のプレインであった。かくして1845年国会冒頭のクインズスピーチは、イギリスの歴史上はじめてその立法計画に公衆衛生の課題をとりあげることを宣言したのである。この立法が不十分ながら実現するにはさらに3年が必要であったが、この3年はチャドウィック個人にとっても一大転機となった。1845年の夏、救貧院の運営をめぐってアンドヴァ事件が起り、これが政治問題化して翌46年には議会に特別調査委員会が設けられ、この委員会に喚問された彼は、長年に亘る救貧法委員の失態を曝露したため、特別委員会では勝利を得たが、結局は内閣首脳の陰険な策謀により、1847年9月、心ならずも救貧法委員会を退いたのである。同じ年に彼はロンドンの衛生問題に関する王立委員会委員および首都下水道委員に任命されたが、これはその後彼に大きな苦杯を味わわしめたこととなった。公衆衛生法案の成立は困難をきわめた。1845年7月の第一次法案以降、再三審議未了となつたが、争点の中心であるロンドンへの適用を除外したモルペーツ卿 Lord Morpeth による第四次法案が、1848年8月遂に成立し、5年の期限つきではあるが後年の保健省の胎動ともいべき中央衛生局 *The General Board of Health* が設立されることとなったのである。

V 中央衛生局 *The General Board of Health* (1848~54)

公衆衛生法 *The Public Health Act, 1848.* は、チャドウィックの期待に反して、その適用はもっぱら地方に限られ不十分なものではあったが、これによって中央・地方の衛生行政の組織が明らかにされ、その後の不断

の前進の軌道を開拓したことにおいて真に画期的であった。中央衛生局の *Board* は三人の委員 *commissioner* から成り、チャドウィックはイギリスで最初の唯一人の有給委員となった。議長には森林庁長官が当たられ、法案を担当したモルペーツ卿が初代議長となり、三人目の委員はアシュレイ卿 Lord Ashley に決まり、スミス Southwood Smith は主席医官となった。当初この顔ぶれは、チャドウィックにとって会心のものであったといえる。この法により、地方税負担者の 1/10 以上（原案は 1/50 以上）の請求のあった地方、およびその他の地方については人口千対 23 以上（当時の全国平均は千対 21）の死亡率のある地域について地方衛生委員会 *Local Board of Health* の設置を命ずる権限が中央衛生局に与えられ、法が適用されることとなった。地方衛生委員会事務局には、ニューサンスインスペクター、サベイア、書記、会計のほか、保健医官 *Medical Officer of Health* をおくこととし、サベイアの解任と医官の任免は中央衛生局の承認を要するものとされたが、その任命は強制ではなく、また給与の決定は地方衛生委員会に委ねられていた。District Board に M.O.H. が必置となったのは1872年である。また、衛生施設整備のための起債については中央衛生局の承認が必要とされたほか、住宅の便所、排水、下水道等については、チャドウィックの意見がかなり反映したものであった。

ところで、発足早々の中央衛生局が直面したきびしい試練はコレラ流行だった。イギリスにおける最初のコレラ流行は1832年で、全国で18,000人の死者を出した。公衆衛生法成立直後のイギリスにその恐怖が再び蘇った。すなわち法案の審議が最終段階に入ったとき、コレラの脅威はすでに迫り、このためいわゆるコレラ法 *The Nuisances Removal Act* が9月に成立し、流行時にこれが発動されると、首都を含めて中央衛生局がこれを所管することとされた。9月末にこれが発動され、中央衛生局はコレラ対策に忙殺されたが、このため既存の枢密院の検疫局と衝突した。1849年1月、流行はピークを越え一時下火となつたが、3月には再びロンドンで猛威をふるい、全国で72,000余人の死者を出して漸く11月に終息した。この間発足早々の中央衛生局は、わずかの職員で悪戦苦闘し、職員は相ついで倒れて遂にはアシュレイ卿一人となつことさえある。コレラの原因について、死体の腐敗等による空気の汚染を主張したチャドウィックは、結果的には誤っていたが、不衛生地区の汚物除去 *nuisances removal* を主眼とするその対策はある程度の成果をあげた。大きな成果がみられなかつたのは、

職員不足もさることながら *Nuisances Removal Act* に基づく中央衛生局の規則を防疫作業の第一線たる連合教区が無視し、救貧法の範囲でしか動かなかったためである。

コレラ流行の終息とともに、中央衛生局は二つの困難な課題に直面していた。その第一は従来からの懸案であったロンドンの墓地埋葬と上水道であり、第二は新しい課題としての公衆衛生法の施行であった。ロンドンの問題については、その政治的重要性と行政機構の複雑さ、また *centralization* に対する激しい憎悪の故に、チャドウィックの努力は結局、失敗に終った。これは同時に中央衛生局がロンドンから閉め出されたことを意味する。また下水道計画については、彼の首都下水道委員としての計画は政治的反対のため一歩も進まず、1849年9月チャドウィックは辞めさせられた。墓地埋葬については、すでに1843年に彼は市内埋葬禁止と近代的で安価な公営墓地、埋葬を中心とするすぐれた報告を作成していた。1848~49年のコレラ流行時の惨憺たる状況は、この問題に対する世論を喚起し、中央衛生局は1850年首都の墓地埋葬に関する勧告を作成し、同年8月には首都埋葬法 *The Metropolitan Interment Act* が成立したが、これも既得権者等の反対によって骨抜きとなり、加えて土地買収予算に対する大蔵省の不当な圧力によってほとんど有名無実となった。水道問題も同様の運命をたどった。1850年3月、チャドウィックはロンドンの衛生に関する王立委員会の名において報告を提出し、ロンドンの水道をきびしく批判するとともに、1844年の王立委員会報告の方式の確立をせまった。この報告は一大センセイションを巻き起したが、結局は失敗に終った。1852年の首都水道法 *The Metropolitan Watersupply Act* は、前記の報告を無視したのである。この報告にもらられた水道計画が実現しておれば、ロンドン市民は、その後50年におよぶ不愉快と不健康から免れえたはずである。1866年ロンドンがコレラに見舞われ、6,000人近い死者を出した際、East London の水道会社は濾過せず給水していたことが明らかにされた。ロンドンの水道が継続給水となったのは1899年である。

以上のような発足後休む間もない悪戦苦闘の中で、中央衛生局はもっぱら地方を対象として、不十分な条件のもとで公衆衛生法の施行に最善を尽した。前に触れたように、中央衛生局の権限は、地方税負担者の1/10以上の申請でインスペクターを派遣するか、死亡率人口千対23以上の地区の衛生状態を住民の賛否に拘らず調査するかの範囲に限られていた。中央衛生局は調査に先立

って地区の世論に注意深く働きかけた。申請のない場合にも、地元の世論が十分納得するまで決して法の適用を強制しなかった。チャドウィックの公衆衛生の原理を体して、インスペクターたちは町から町へレッセフェールに抗し、特権のみを享受して社会的責任をとろうしない少数者から社会的な力をもたぬ多数者を守るために静かな進軍を続けた。その結果1853年末には、法の適用を申請した地区は255地区、高死亡率によるもの28地区が調査され、182の町（人口合計210万）が法の適用を受けていた。最大はバーミンガム（人口18.2万）から最小はノーザンプトンシャイア教区（人口439）に及んだ。またチャドウィックの循環方式による下水道を実現して成果をあげた地区も少くなかった。法の適用された地区の労働者階級の死亡率は半減し、182の町の大多数は中央衛生局を支持していた。しかし、中央衛生局の新しい哲学は、ウィッグ、トーリィ、ラジカルのいずれにも攻撃的であり、1852年には政治的な風当たりは急激に悪化した。チャドウィックは今や私企業の敵、危険な社会主義者と目されていた。中央衛生局の設置期限は1854年8月までであり、その期限延長のため中央衛生局はあらゆる努力を払った。1853年末、衛生局はその5年間の成果について報告を作成したが、新聞はこれを取りあげようとなかった。さらに衛生局の弱体と機構、権限の不備に加えて、1850年3月、セイモア卿 Lord Seymour が議長となってからは、セイモア自身衛生局を大蔵省の下部機関と考えてほとんど Board の会議に出席せず、ついには衛生局に強い敵意をもつようになってしまった。1851年3月、アシュレイ卿は父の跡をつぐこととなり、衛生局はさらに不利となった。1853年から54年にかけて、イギリスは三度コレラ流行に襲われたが、中央衛生局の設置を延長する法案審議は伸びに伸び、しかも論争の焦点は衛生局そのものの評価ではなく、もっぱらチャドウィックに対する個人攻撃であった。かくして1854年7月末には、法案そのものが危くなり、その通過と引きかえに、チャドウィックは過労と心痛で重症の床に倒れたまま、辞任を余儀なくされた。シャツベリ卿（元のアシュレイ卿）および主席医官スミスも同時に辞任し、これら sanitary reform の三人の中心人物とともに、中央衛生局も実質的には世論の好意にも拘らず、終焉をつけたのである。

VI その晩年

シニオワ Nassau Senior がチャドウィックをシビルサービスに導き入れて以来、中央衛生局を去るまで22

年間の公的活動を一貫して、彼は1日10時間以上働き続けた。それは文字どおり何ものとも妥協せず、ひたすらに公共善 public good を追求し、勇気をもって既存の原理に挑戦する姿であった。中央衛生局を去った彼は、はじめは公務に復帰することを望んでいたが、四隅の事情はこれを許さず、1856年以降はこれを断念した。しかし1855年クリミア戦争中、チャドウイックはひとつの注目すべき役割を演じた。彼の陸軍省への建言により、クリミア衛生委員会 Crimean Sanitary Commission が設けられ、衛生局の協力によって大きな成果を収めたのである。1856年以降、驚くべき量と範囲の報告、論文、パンフレット等が彼のペンから流れ出るようになった。1858年には衛生局は完全に廃止され、その機能は枢密院 Privy Council と救貧法委員会とに分担されることとなった。しかもすべてはチャドウイックが戦った敵の手によって、彼の意図とは逆の方向に進められたのである。救貧法も1852年に緩和され、在宅救護の比率が増大した。地方行政の機構はいちじるしく複雑になり、矛盾と混乱を示した。とくにロンドンではその混乱が甚だしかった。このような現実が晩年のチャドウイックをひどく落胆させたことは想像に難くない。しかし彼は公職を退いてからの36年間に、そのライフワークである公衆衛生と行政を前進させるために、多忙な幅広い活動をやめなかつた。この間に彼は数回にわたり下院の選舉に出馬している。1859年には、はじめてエプシャム Evesham から無所属で立候補して敗れ、その後65年、67年、68年にも立候補したがいずれも成功しなかつた。彼はもっぱら私人として多彩な幅広い社会的活動に参加した。下水を肥料として活用することを推奨したルイ・ナポレオンの紹介、フランスの賠償金をドイツの都市の環境衛生改善に用いたビスマルクの話、インドの灌漑事業、理想的な学校建築のあり方、大都市の換気塔、公務員の競争試験制度の効用等々、彼の新しい着想やユニークな論説は、終生青年のような若々しさに満ちていた。

彼がとくに誇りとしたのは、1862年 Membre de L'Institute Francais に選ばれたことであり、また1868年には王立文化協会 The Royal Society of Arts のメンバーに選ばれ、1872年から86年まで引きつづきその副会長として活躍した。1876年には The Sanitary Institute の創設に貢献し、1883年には衛生監視員協会 The Association of Sanitary Inspectors の初代会長に推された。この間1875年にはいわゆる Great Public Health Act の成立により、公衆衛生行政の原則が確立され、また新しい専門家の養成を目的とする専門的機関の設立が相つぎ、医学教育の内容に公衆衛生が正式に認められたことは彼の大きな喜びであった。また1887年には、はじめて彼の業績が "Health of Nations" (Sir B. W. Richardson 編) によって公刊紹介され、注目をあびた。最後の10年間には各種のペーパーは依然として彼のペンから流れ出たが、したいにその乱れがあらわれ、彼の手はふるえ、しばしば長い間家に閉じこもり、わずかに生き残っている旧友を訪ねることも稀になった。死の1年前、1889年3月、チャドウイックはナイト Knight の爵位を受けられ、はなはだ遅くはあったがその社会的な貢献が国家によって認められた。その1年後、1890年7月6日、エド温・チャドウイック卿は、1世紀に近い人生を戦い抜いてその生涯を閉じた。1890年7月7日のタイムズ紙は、彼の死顔が「きびしい満足の表情」 "an expression of severe complacency" に満ちたものであったと記し、その偉大な足跡を讃えている。

参考文献

- 1) S. E. Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, 1952.
- 2) R. A. Lewis, *Edwin Chadwick and the Public Health Movement (1832~48)*, 1952.
- 3) M. W. Flinn, *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain* (by Edwin Chadwick 1842), 1965.