

「サニタリー・アイディア」の形成

—エドウィン・チャドウィックによせて—

小山秀夫

I はじめに

1831年の選挙法改正法案からクリミヤ戦争終結にいたる四半世紀のイギリスは、経済自由主義の開化の時期であり、功利主義の輝かしい勝利の時代である。チャーティズムと自由主義的社會改良の時期とも符合しているこの時期は、行政改革の時代でもあった。エドウィン・チャドウィック (Edwin Chadwick, 1800~90) は、この時代の有能なシビル・サーパントとして、わが国でも知られている。彼は1833年工場法、34年新救貧法、48年公衆衛生法など、この時期の重要な社會立法において決定的な役割を演じた。

1833年工場法の画期的意義が、政府の任命による工場監督官制度の採用にあることは、よく知られている。この立法は、標準労働日を規定したものとしても重要であるが、その反面、悪名高い児童労働のいわゆる「リレー制度」をもたらした。34年新救貧法は、救貧税の減少を目指した求援の抑制と行政組織の確立を目的とした。この立法は、貧民救済に対して、「被保護者低位性」(Less-Eligibility), 「労役場収容」, 「全国均一処遇」の三原則を確認した。新救貧法は、その結果として、「働く貧民」(the labouring poor) を「労働者」(labourer) と「被救済貧民」(pauper) へと分離させるという、経済自由主義にとって画期的な意義をもつ過酷な社會立法である。チャドウィックは、これらの立法の成立のために設けられた王立調査委員会の委員であった。さらに、新救貧法の施行のため設置された救貧法委員会の書記として、立法趣旨に照らした厳格で過酷な救貧行政を推し進めた。

1848年公衆衛生法は、國家が國民の健康問題に関与せざるを得なくなった立法として重要である。

この立法は、当時、都市の労働者居住地域を中心に蔓延していた伝染病に対する唯一の対応策として、環境衛生規定を制度化したものである。この公衆衛生法の成立過程のうちには、当時の複雑な政治的、經濟的、社會的混乱を背景とした、少數のグループによる一連の活発な活動をみることができる。この少數グループの実質的リーダーがチャドウィックその人である。そして、彼は新設された中央衛生局の委員として、1854年7月まで活躍した。

48年公衆衛生法制定の直接の出発点は、42年7月9日にチャドウィックの名と責任において、上院に提出された3巻の報告書である。このうちの1巻、「一般報告」は、サニタリー・レポート (Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain, 1842, edited with an introduction by M. W. Flinn, Edinburgh, 1965.) と称され、公衆衛生の専門家やイギリス社会史の研究者に周知のものである。このレポートは、当時の労働者の劣悪な生活環境を物語る貴重な資料であるとともに、生活環境が直接間接に生命に影響し、労働者の短命が社会的、經濟的に大きな損害を与えていることを膨大な例証によって明らかにしている。そして、このような損害に対して、上下水道の完備を初めとする生活環境の整備に関して詳細な提案を行っている。

このレポートの提案は、レポート提出後に提案された埋葬に関する事項を含めて、その多くが48年公衆衛生法によって実現された。それゆえ、チャドウィックは「サニタリー・アイディアの父」として、さらに「公衆衛生の先駆者」の一人として知られている。

このように、エドウィン・チャドウィックは、過酷な救貧法の厳格な行政官として、また公衆衛

生の偉大な先駆者として知られているのである。この一見して二律背反と考えられる事実は、当時の自由主義的社會改良の本質を、きわめて鮮明にしているように考えられる。この意味で、過酷な行政官チャドウィックが、どのような過程で「サニタリー・アイディアの父」に転化していったかを検討する必要がある。

1832年の王立救貧法調査委員会への参加から、34年の救貧法委員会書記、そして48年以降の中央衛生局委員としてのチャドウィックの22年に及ぶ公的活動は、そのまま当時のイギリス社会が直面していた諸矛盾を物語るものである。とくに、新救貧法の行政官が、いつ、いかなる理由で貧困の最大原因であった疾病（伝染病）の予防に進まざるを得なくなつたかという問題は、当時の社会立法の基本的性格を知る上で、重要であると考えられる。この小論では、1842年のサニタリー・レポートの提出にいたる過程について若干の考察を行いたい。

II ベンサムとチャドウィック

エド温ン・チャドウィックがベンサム (Jeremy Bentham, 1748~1832) の愛弟子であったことは、よく知られている¹⁾。しかし、彼の生涯の多くの部分は、霧に含まれている。以下では S. E. Finer (*The Life and Times of Sir Edwin Chadwick, London, 1951.*) と R. A. Lewis (*Edwin Chadwick and the Public Health Movement, 1832-1854, London, 1952.*) の文献を手がかりとして若干の考察を行う。

チャドウィックは、1800年1月24日マンチェスターにほど近いロングサイト（現在はマンチェスター市内）で生まれた。彼の父は、フランス革命に熱狂した急進論者であったが、長男エド温ンが生まれたころから、仕事もうまくゆかず、まも

なく妻は他界してしまうという不運の連続で、単身ロンドンに出てジャーナリストとして仕事を始めた。エド温ンが10歳の時、父は彼をロンドンに呼び寄せ、一緒に生活するようになった。

ロンドンでエド温ンは、父や家庭教師から、古典や近代語学（とくにフランス語）等の教育を受けた。1816年に父は、『ウエスタン・タイムズ』のエディターシップの地位を得たため、デボンに移った。このころから、エド温ンは弁護士事務所の書記として仕事を始めたため、ロンドンに単身残ることになった。弁護士事務所で務めたのち1823年、23歳の時彼は、法廷弁護士の資格を得るためにインナーテンプル法学院に入學し、法学生のための学生寮ライオネス・インに移り住むことになった²⁾。

チャドウィックは、ここで7年間を過した。彼は法学の勉強をするかたわら、新聞のレポーターとして学資を得ていた。取材もかねて彼は、イーストエンドのスラムを中心に、熱病、犯罪等で悩む大都市ロンドンの実態を目のあたりにみて、害悪の広がりを肌で感じた。若き法学徒の目には、スラムの窮状に対する当時の法律は無意味で、議会は道化芝居の場として映った。

この時期（1823~30年）に、彼は功利主義者のサークルに入り、次第に筋金入りのベンサム主義者へと成長していく。彼がどのような経過でベンサム・サークルに入ったかは、チャドウィック研究者にとって議論の分れるところでもあるが、不明である。もちろん、ベンサム主義者の中心人物はジェームズ・ミル (James Mill, 1773~1836) であるが、彼の息子ジョン・スチュアート・ミル (John Stuart Mill, 1806~73) も1822年に若い仲間と共に「功利主義者協会」(Utilitarian Society) を作り、ベンサム主義の研究と普及に努めている。

1) チャドウィックに関する研究は、わが国でも少なくないが、とくに以下を参照。橋本正己、「エド温ン・チャドウィックの業績とその今日的意義」、『公衆衛生』、1970年、Vol. 34, 1. pp. 25-34, 2. pp. 100-107。橋本正己・前田信雄、「エド温ン・チャドウィック」、『季刊社会保障研究』、1970年、Vol. 6, No. 1, pp. 74-81。なお、この論文は、社会保障研究所編、『社会保障の潮流』、1977年、pp. 1-18. に再収録されている。

2) Finer, *op. cit.*, pp. 6-8. Lewis, *op. cit.*, pp. 4-6. なお、チャドウィックの1823年までの生活は、不明な点が多い。入学した法学院についてFinerはMiddle TempleとしているがLewisはInner Templeである。チャドウィックの生前中に書かれた伝記によると、Inner Templeであるものの、この時期は簡単に書かれている。B. W. Richardson, *The Health of Nations*, 2vols., London, 1887, Vol. 1. pp. xxii-xxv.

た³⁾。いまみることのできる確実な資料として、J. S. ミルの書簡集がある。ミルからチャドウィック宛の最初の手紙は、1827年2月19日付の簡単なものである⁴⁾。ルイスによると、25年には、チャドウィックはミルのディナーにたびたび招待され、そこでグロート (George Grote, 1794~1871), トゥーク (William Eytton Tooke, 1808~30), ロウバック (John Arthur Roebuck, 1801~79), グレイアム (George John Graham, 1792~1861) と会ったとされている⁵⁾。

チャドウィックは、これらの人々以外にも哲学的急進派の機関誌『ウェストミンスター評論』の政治部門の編集者ボーリング (John Bowring, 1792~1873) やアーノット (Neil Arnott, 1788~1875), S. スミス (Southwood Smith, 1786~1861) 等の医師とも続々と親交を結んだ。彼らは、すべてベンサムやジェームズ・ミルの友人であると同時に、ベンサム主義者であった。これらの交際を通じてチャドウィックは、当時の政治経済学の深い影響を受け、名実共に哲学的急進派の一員となった。

チャドウィックは、法学徒として優秀であったばかりか、ジャーナリストとしてもすぐれていた。彼は環境と生命の関係に注目して、従来の友愛組合の生命保険における、リスク計算に居住環境係数を加えないかぎり、計算方法が誤りであることを統計的に述べた “Essay on the Means of Insurance” を1828年4月号の『ウェストミンスター評論』に発表した。この評論は、チャドウィックが環境と生命の相関関係に最初に注目したものとして重要であろう。

このほかにも彼は、すぐれた評論を発表した。とくに、1829年の『ロンドン評論』に掲載された “On a Preventive Police” は、警察のシステムについて、きわめて貴重な評論として注目された。また、この評論は、彼が生涯主張して止まなかつた予防的行政論の出発点であった。当時、「憲法

典」 (Constitutional Code) の著述に専念していたベンサムは、この評論を熱烈に支持した。数週間のうちに、チャドウィックは、ベンサムの勧めで彼の秘書となり、「憲法典」のうちの警察大臣と保健大臣の項の執筆を受けたといわれている⁶⁾。

彼は1830年に法廷弁護士の資格を得て勅撰弁護人となったが、最初の裁判で苦い経験をして、以後二度と裁判を手がけなかった。そのためもあって、チャドウィックは住みなれたライオネル・インからベンサムの「草庵」に移り住み、高齢のベンサムと共に生活した。

ベンサムは1832年に病いに倒れた。看病や世話は、すべてチャドウィックの責任となった。6月6日にベンサムは死亡した。ベンサムは、チャドウィックに、肖像、遺髪、多くの法律書やパンフレット、わずかな遺産を残した⁷⁾。チャドウィックにとって、これら以上に大きな贈り物は、師ベンサムの教義そのものであった。彼にとってベンサムは、終生の「理想」であり、「導きの星」となったのである⁸⁾。

チャドウィックは、ベンサムの秘書として生活した期間に、師の教義を体得したばかりか、欧洲大陸の法理論や政治経済学の研究を行った。とくに、フランス刑法とフランスの中央集権行政の研究は、ベンサムの教義と合わせて、彼のその後の思想を事実上決定するものであった。当時のフランスの中央集権行政モデルは、イギリスの煩雑な地方主義行政と比較して、行政自体の問題として優れていた。私益と公益を人為的に統合しようとしたベンサムは、早くからフランスの行政モデルに注目していた。チャドウィックは、ベンサムの意向を受けてフランスの行政を研究したと推測できるが、このことは、別に詳細な考察を必要とするであろう。

ベンサムの立法に対する基本的原理であった「最大多数の最大幸福」は、チャドウィックにとって師の教義である以上に彼の原則であった。そ

3) ミル父子やベンサム・サークルについては、山下重一氏の一連の労作に負う所が多い。ここでは、まとまった著書として以下を挙げるにとどめる。①『J.S. ミルの思想形成』、昭和46年。②『J.S. ミルの政治思想』、昭和51年。

4) *The Earlier Letters of John Stuart Mill, 1812-1848*, 1963, Reprinted 1964, p. 16.

5) R. A. Lewis, *op. cit.*, p. 6.

6) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 31.

7) *ibid.*, p. 37.

8) Marion Chadwick to Mrs Aubrey Richardson, N. D., 1928, quoted from S. E. Finer, *op. cit.*, p. 514.

の後の彼の22年に及ぶシビル・サーパントとしての原則は、立法と行政によって、この「最大多数の最大幸福」を彼なりに達成することであった。そのために、彼は立法と行政による権力を行使することに熱心であった。

ここでは、チャドウィックの政治経済学の見解について多くを述べないが、彼にとって「最大幸福原理」の経済学的展開が「最大国家利益」(Greatest National Profit) にほかならなかったことは、留意する必要がある。チャドウィックの見解についてファイナーは、「彼の強調点は、『国家』であり、個人よりパブリックが強調されている」と述べている⁹⁾。

このようにフランス行政、功利主義、政治経済学で武装したチャドウィックは、ベンサムの死後、理論を実践に移す機会を待つことになる。その機会は、1832年に設置された救貧法調査委員会に年俸100ポンドの副委員に任命されることによって訪れた。これは委員会の委員ナッソウ・シニア(Nassau William Senior, 1790~1864)の推薦によるものであった。さらに翌33年には、工場法調査委員会の委員長として任命された。

III 工場法と救貧法の調査

1830年初期は、政治的、経済的、社会的に激動の時期である。30年8月に、フランスおよびベルギーにおける革命の刺激の下で行われた総選挙は、数多い腐敗選挙区の存在にもかかわらず、トーリー党の長期支配に終止符をうった。しかし、ホイッグ党政の最初の仕事は、当時、南部イングランドの農業労働者間に拡がった暴動の鎮圧と、その年の秋以降北部を中心に本格化した10時間労働運動への対応であった。また、産業都市を中心に活発な活動を展開していた選挙法改正運動は、もはや問題の放置を許さなかった。

選挙法改正問題は、32年6月の選挙法改正法によって、10ポンド戸主に選挙権を拡大することの一応、解決する。その年の12月には、新しい選挙法によって、総選挙が行われた。この選挙で、前述のグロートやロウバックをはじめとして、若い

ベンサム主義者すなわち哲学的急進派が議席を得たことは、重要である。「彼等はイギリス史上稀有の『イデオロギー・グループ』として、1840年頃までユニークな院内勢力として活動した」¹⁰⁾。

この議会における「イデオロギー・グループ」と、その後のチャドウィックの活動は、無関係ではない。また、32年の選挙法を端緒として、自由主義的社会改良が行われたことは、このことに留意すれば明らかであろう。

1831年末、トーリー党のサドラー(Michael Thomas Sadler, 1780~1835)は、「10時間労働日法案」を提出した。この法案を審議するために設けられた特別委員会(通称、サドラー委員会)は、広範な調査を行い、当時の児童労働の深刻な弊害を明らかにした。この間、32年12月の選挙でサドラーは議席を失い、翌年からはアシュレー(Lord Anthony Cooper Ashley, 1801~85)¹¹⁾が議会活動の中心となった。

33年3月にアシュレーは、サドラー法案の一部を訂正した法案を提出した。この法案の審議過程で製造業主は、新しい調査委員会の設置を強く要求し、その結果「製造業主の委員会」が、設置された。委員会(短称、Royal Commission on the Employment of Children in Factories.)の委員に任命されたのは、経済学者 T. トゥーク(Thomas Tooke, 1774~1858、前述 W.E. Tooke の父)、医師 S. スミス、そしてチャドウィックであった。委員長には、若いチャドウィックが任命された。彼らは、そろってベンサム主義者であった。委員会は、副委員に人を得ず、その上、「製造業主の委員会」に対して調査協力が得られるはずもなく、難航した。

しかし、チャドウィックは、6週間で調査委員会の報告書を提出した¹²⁾。報告書は、一般の予測を裏切り、立法の必要性を強調したのである。報告書の提案は、サドラー法案の欠点を完全にカバ

10) 山下重一、前掲書、①、222ページ。

11) 後の 7th Earl of Shaftesbury。彼は1840年代の公衆衛生運動の推進者の一人でもあり、48年公衆衛生法によって設けられた中央衛生局の委員として、チャドウィックに協力する。

12) 残念ながら、この「報告書」を、みることができなかつた。以下を参照。S.E. Finer, *op. cit.*, pp. 50-68.

一し、さらに、工場監督官制度や教育条項の提案を行った¹³⁾。そして、チャドウィックは、新しい工場法案を作成した。この法案をもとに、33年8月に工場法は成立する。

チャドウィックの法案は、サドラー法案以上に児童労働の制限を強化した。これは、医学上の見解からのものであり、S. スミス等の医師の貢献と考えてよい。調査期間中、チャドウィックが児童労働における医学上の知識を、これら医師から直接学んだことは、重要である。医学上、工場の劣悪な環境が児童の健康に影響していることは、たびたび主張されていた。工場法案における彼の意図が工場の環境改善にあったわけではないが、彼が工場環境の影響を確認したことは、意義がある。

彼の第一の目的は、監督官制度導入による行政組織の確立にあったと考えられる。彼は、工場法導入に賛成であったが、資本への譲歩として「リレー制度」の導入にも熱心であった。教育条項の導入において、貧困の再生産の予防という目的があったかどうかは不明であるが、教育の普及にベンサムやJ. ミルが熱心であったことを考えれば、それがベンサム主義的意図であったことは、明らかであろう。

33年工場法は、チャドウィックの意図を十分に反映するものであった。しかし、急激な変化を望まない政府は、法の執行を徐々にしか行わなかつた。彼は、政府のこうした態度に落胆して、当時、委員に任命されていた救貧法調査委員会の仕事に全力を傾けることになる。

1832年2月1日、オールソープ卿(John Charles Spencer, 3rd Earl, Viscount Althorp, 1782~1845)は、議会での質問に答えて、王立救貧法調査委員会設置の方針を明らかにした。そして、その後ナッソウ・シニアを含め、7人の委員が任命された。チャドウィックが副委員に任命されたのは、この年の6月から8月の間と考えられるが、正確な日付は不明である。

13) B. L. Hutchins & A. Harrison, *A History of Factory Legislation*, Westminster, 1907, reprinted 1966, p. 35ff. 大前・石畠・高島・安保訳、『イギリス工場法の歴史』、昭和51年、35ページ以下参照。

当時の救貧法は、手当制度の普及による救貧税の増大や行政組織の欠陥という現実問題以外にも、広範な問題を提起していた。それは、30年代初期の激動期にあって、重要な社会問題であった。ウェップが述べているように、救貧政策の転回を必然ならしめる政策思想は、以前から、慎重に準備されていた¹⁴⁾。この時期になると、従来の貧民救済のあり方を、根本的に再検討することが必要となっていた。それゆえ、この委員会は、全国の救貧法実施状態について精密な調査を行い、全制度の改革を使命とするものであった。

32年当時、チャドウィックは、師ベンサムの政府にかんする包括的理論と行政問題についての体系的理解を深めていた。さらに、救貧法問題については、ベンサムの生前中に師弟の間に十分な議論がなされていた。救貧法問題について、若いチャドウィックは重要な地位を占めざるを得ない。33年に彼は、正式に委員として任命される。そして、救貧法調査委員会の調査報告書の取りまとめは、シニアとチャドウィックの二人に任せられた。委員会の一般報告書は、34年2月10日付で提出された。この報告書における、行政組織の改革が、工場法の場合と同様に、チャドウィックの発案であることは、明らかである。

彼は、貧困が個人の道徳的責任であるという支配的主張に反対したわけではなく、それを積極的に受容した。しかし、救貧法制度それ自体が有害であるとは、考えなかった。むしろ有害なのは、手当制度の普及と行政組織の欠陥であると考えた。そして、基本的に彼は、広範な救貧法問題は適切で有益な立法と行政によって解決が可能である、と考えたのである。

そのためには、中央集権的行政機構の新設と積極的な行政活動が不可欠であった。立法の功利性、便宜性と行政の専門性、能率性は、ベンサム理論の真髓であった。当時の救貧法は、このいずれにも抵触する。彼の考えによれば救貧法は、適切な規模の地方団体によって厳格に執行され、執行にあたる行政官は有能な有給の職員でなければなら

14) S. & B. Webb, *English Poor Law*, vol. ii, London, 1926, Reprinted 1963, p. 7ff.

ない。さらに、地方行政である救貧法は、中央の厳密な統制下に置かなければならぬ。なぜならば、中央統制によってのみ全国均一の処遇が達成されるからである。

いわゆる「被保護者低位性」や「労役場収容」原則が、チャドウィックにとって自明の理であったことは、疑う余地がない。しかし、工場法の経験をもつ彼は、有益な行政機構と積極的行政活動を欠いた社会立法が、期待される成果をあげ得ないことを、明確に認識していた。彼のこの認識は、反面において、広範な救貧法の問題を誤って把握してしまう結果にもなった。彼は、救貧税の減少や中央集権的行政機構の確立に、あまりに熱心であったために、救貧法問題における貧困原因への対応を十分に検討しなかったのである。

ファイナーは、チャドウィックが調査期間中に「貧民の健康問題を追求した唯一の調査官」であり、「不衛生な住宅と極端な疾病、死亡率の関係を示し、彼は不良住居に投資することが経済を節約することを示唆した」¹⁵⁾と述べている。また、ルイスは、彼が貧困の予防処置として労働者の子弟に対する初等教育と衛生規定の必要性を強調したことについて述べている¹⁶⁾。

しかしながら、これらの見解を論拠として、救貧法調査委員会がチャドウィックの公衆衛生活動の出発点であると述べることは、困難であろう。すでに述べたように、彼は以前から労働者の居住環境と疾病や死亡との間に相関関係が存在することを認識していた。彼にとって救貧法調査は、工場法調査と同様に、その認識を深めたこととなるであろう。救貧法に対する彼の意図が、中央集権的行政機構の新設による救貧税の減少にあったことは、34年に設置された救貧法委員会における彼の活動をみれば明らかである。

IV 救貧法委員会

中央集権的行政機構の確立と積極的行政活動によって、救貧法問題を解決可能と考えたチャドウ

ィックの意図は、当時の自由主義的思潮にとって危険なものであった。

例えば、1830年に内相になり、34年に首相になったメルボーン (William Lamb Melbourne, 2nd Viscount, 1779~1848) は、政府の干渉を極力少なくすることに熱心であった。これは、経済学におけるレッセ・フェール原則の政治学への応用であった。それゆえ、強力な中央集権的行政機構の設立というアイディアは、その当初から歓迎され得ないものであった。にもかかわらず、暗黙のうちに行政機構の設立が取り入れられたのは、救貧法問題が他に適切な解決策を何も持ち合わせなかつたためである¹⁷⁾。

報告書が提出されてから約6ヶ月後の8月14日に新救貧法は、成立する。この間、彼の行政改革のアイディアは、議会内外で批判の的となった。当時の状況において、中央当局の設置は、地方自治の重大な侵害であり、行政の伝統を無視するものである。中央当局設置の趣旨を理解したのは、少数のベンサム・サークルの人々だけであった。議会は、中央当局の設置を認めるかわりに、その結果、得られるであろう救貧税の減少に強い興味を示したのである。かくして、イギリス地方行政制度に中央集権のくさびが打ち込まれたのである¹⁸⁾。

チャドウィックは、調査期間中に救貧行政に関する自信を深めた。行政によって広範な救貧法問題を解決できるとする彼の楽観論は、その自信を裏書きするものであった。彼は、自分のように有能な人材が直接救貧行政に関与すれば、問題が解決すると考えた。それゆえ、彼は、政府が新設される中央当局の委員に彼を任命するものと確信していた。しかし、シニアの強力な推薦にもかかわらず、オールソープ卿は、彼を委員に任命しなかつた。

しかし、チャドウィックは、救貧法行政のために必要な人材であった。政府は、不本意ながら彼を年俸1,200ポンドの書記 (Secretary) として任命

15) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 69-70. ファイナーのこの見解は、26巻におよぶ救貧法委員会報告書によっている。

16) F. A. Lewis, *op. cit.*, p. 18.

17) D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, 1960, p. 28ff.

18) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 106.

した¹⁹⁾。委員に任命されたのは、T. ルイス (Thomas Frankland Lewis, 1780~1855), ショウルフェーバー (John George Shaw-Lefever, 1797~1879), ニコルス (George Nicholls, 1781~1865) の三人である。

T. ルイスはトーリー党の代議士で、1817年救貧法下院委員会の指導的メンバーとして活動して以来、救貧法問題に関心が深かった。彼はマルサス主義者で、救貧法廃止を訴えていた。さらに、彼は新救貧法の原則に不満であり、チャドウィックのいかなる提案にも反対した。二人の対立は、論理的、思想的、政策的なものというより感情的なものであった²⁰⁾。後になって、T. ルイスとチャドウィックの関係は、「カソリックの主人とプロテスタントの夫人の誤れる結婚」²¹⁾ とまで酷評されるようになる。

ショウルフェーバーは、ホイッグ党の若手代議士であり、官吏でもあった。オールソープとは、密接な関係にあり、ホイッグ党を代表する唯一の委員であった。彼も急激な改革には反対であり、チャドウィックと対立することになる。ニコルスは、救貧法行政の経験をもつ唯一の実務家である。彼は、労役場でワークハウス・テストを行い、成功をおさめていた。委員のうち彼だけは、チャドウィックのその後の性急な提案に理解を示し、友情で結ばれた。

このように委員会の構成は、超党派で、救貧法の弊害を改革することを使命とした中央当局としては、人選に矛盾が目立つ。チャドウィックは、新救貧法のすべての部分をできるだけ短期間に、全国に適用することを主張した。しかし、オールソープは、工場法と同様に徐々に行えばよいと考え

えていた。そして、救貧法委員は、もっぱら、法執行の引き延ばしを計った。

救貧法委員会の初期の主要な仕事は、細分化されている教区 (parish) を適切な行政単位である教区連合 (Poor Law Union) に組織することであった。新救貧法の適用は、法施行後の1年目に南部で人口の10%にすぎず、2年目の終りでも45%であった。そして、37年からは、北部の工業地帯にも適用されることになる。法を施行するための教区の組織化は、39年末で実質上完了する²²⁾。しかし、この期間にチャドウィックは、救貧法委員会内で完全に孤立してしまう。

すでに35年には、法の執行時期をめぐって、委員と書記が決定的に対立していた。それでも、副委員の協力もあって、徐々にではあるが救貧行政は、順調に押し進められ、救貧税は、明確に減少していった。この年には、パークス²³⁾ (Joseph Parkes, 1796~1865) の貢献によって都市団体法 (Municipal Corporation Act) が成立することにより、地方都市行政組織の整備が進められていく。

翌36年になると事態は、一変する。この年は不作で、北部の工場地帯も失業問題が深刻化し、ストライキや暴動が起っていた。行政措置として、南部の労働可能な被救済貧民を北部工業地帯に移民させる計画を進めていたチャドウィックは、北部労働者の攻撃的となった。なぜならば、これら南部からの救貧法移民は、もっぱらスト破りとして利用されたからである。当初から新救貧法に反対していた北部労働者の不満は、このことによって爆発し、チャーティスト運動と手を結んだ救貧法反対運動は、それ以後、激化する。その上、同年に戸籍法 (Registration Act) が制定され、戸籍の管轄地区が教区連合と結び合わされた。このことは、新救貧法適用に反対している北部にも、強制的に教区連合を組織させる結果となる。労働者は、チャドウィックを戸籍法案の作成者と誤認して、怒った。さらに理由をあげるとすれば、彼

19) Chadwick が Secretary に任命される過程は、複雑である (*ibid.*, pp. 96-111.)。Secretary の職務権限は、広範であった。救貧法委員（年俸2,000ポンド）は、Secretary の罷免権をもたない。しかし Secretary は、実際に Assistant Commissioner や地方行政担当者への指導権をもっていた。なお、年俸については、以下によった。S. & B. Webb, *op. cit.*, p. 108.

20) Finer は、二人の関係を詳細に述べている。S. E. Finer, *op. cit.*, pp. 115-139.

21) *Westminster Review*, Oct. 1846, Vol. xvi, p. 229. quoted from R. A. Lewis, *op. cit.*, p. 24.

22) S. & B. Webb, *op. cit.*, p. 119.

23) 彼は、事務弁護士で選挙法改正運動では、Birmingham Political Union の強力な闘士であった。彼も「哲学的急進派」の強力なメンバーであったことは明らかであるが、Chadwick との関係は、わかっていない。

が王立地方警察調査委員会 (Royal Commission to enquire into Rural Constabulary) の委員に、この年、任命されたことも無関係ではない。

それでも37年には、北部工業地帯へ新救貧法は、適用され始めた。これに対して、救貧法反対運動は、組織化され、全国に浸透し、激化した。国会へは、全国から救貧法反対の嘆願状が流れこんできた。ついに、議会は、新救貧法調査のための特別委員会 (Select Committee to enquire into Poor Law Amendment Act) の設置を決議したほどであった。

政府部内でも、チャドウィックが危険人物であるという機運が高まってきた。この年の総選挙でホイッグ党は、多くの議席を失った。そのため、ホイッグ党の候補者たちは、議席を失ったのは、チャドウィックのためであると考えた。彼は、国会と新聞の大半を敵としてしまった。彼の味方は、友人と副委員たちだけであった。それでも彼は、北部への新救貧法の全面適用をあきらめようとしたなかった²⁴⁾。

この年に戸籍法によって戸籍登録のための中央本庁が設置される。職員の一人に、フランスで近代衛生統計学と都市衛生学を学んできたファー²⁵⁾ (William Farr, 1807~83) がいた。救貧法の全国への適用と救貧税の減少を考えていたチャドウィックは、ファーに流行病 (epidemic) の登録を地方の救貧行政機関である救済委員会 (Board of Guardians) の業務とすることを提案した。

新救貧法の実際の行政に従事したチャドウィックと副委員たちは、法適用地区で労働可能な貧民に対する救貧税の減少に満足していたが、より有効な行政によって救貧税全体の減少は可能であると考えていた。しかし、救貧税の圧力になっている理由のひとつには、流行病の存在を認めざるを得なかった。ひとたび流行病が発生すれば、いかに行政が有益に機能していても、救貧税の増加は、防ぐことができない。彼らは、流行病の強弱と救

貧税の推移が関連することに気がついたのである。そのためには、流行病の登録によって、この関係を検証することが必要であった。そして流行病の把握は、救貧行政担当者にとって不可欠のものであった。チャドウィックは、流行病が予防できれば、救貧税の減少が可能であるという確信をもつて至るのである。

V サニタリー・レポートの作成

1838年になるとチャドウィックの孤立は、だれの目にも明らかであった。反救貧法運動と10時間労働運動を包含することで、巨大な勢力になりつつあったチャーティスト運動は、救貧法委員会への攻撃の手をゆるめなかつた²⁶⁾。深刻化する失業と伝染病（インフルエンザとチフス）の発生は、救貧税の減少という成果を少ないものにした。

当時、流行病は、医学的になんら効果的治療法をもたなかつた。E. ジェンナー (Edward Jenner, 1749~1823) の種痘法は、明確な成果をあげていたが、痘瘡患者は依然多かつた。劣悪な都市生活環境は、流行病を蔓延させていた。とくに、突然高熱を発し致死率も高いために熱病と呼ばれていたチフス、インフルエンザ等についてはなんら有効な治療法がなかつた。医師たちは、はやくから不衛生な生活環境と流行病の間に相関があることに気づいていた。流行病は、瘴気 (miasma) によって発生すると、広く信じられていた。そして、瘴気は、ニューザンス (nuisance) と呼ばれた汚物の堆積物から発生するという見解が、多くの有能な医師たちによって支持されていた²⁷⁾。

サニタリー・レポートの直接の出発点は、このニューザンスの除去における救貧法教区連合の公費支出事件であった。いくつかの救済委員会は、救貧税からニューザンスの除去費用を支出した。これが、各教区連合の救済委員会によって任命された救貧法医官 (Poor Law Doctor) の提案によるものであったことは明らかである。医官の提案に

24) S.E. Finer, *op. cit.*, pp. 136-139.

25) 彼は、イギリスの「近代衛生統計学の父」である。彼については、以下を参照したにすぎない。W. M. Frazer, *A History of English Public Health 1834-1939*, London, 1950.

26) 救貧法反対運動については、以下が詳しい。N.C. Edsall, *The Anti-Poor Law Movement, 1834-44*, Manchester, 1971.

27) G. Rosen, *A History of Public Health*, New York, 1957, p. 131 ff. 小栗訳『公衆衛生の歴史』、昭和49年。

対して救済委員会は、ニューザンスの除去が救貧税の減少につながるのなら、救貧税からの費用の支出が正当であると判断した。しかし、会計検査官は、この支出が法令に対する越権行為であるとした。屎尿処理方法や生活廃棄物の収集方法が確立していなかった当時、これは大問題であった。

4月18日、内務大臣ラッセル (John Russell, 1st Earl, 1792~1878) は、ニューザンス除去費用を救貧税の経費支出としていいかどうかについて、救貧法委員会に諮問した。委員たちは、都市状態と疾病との関係について、ロンドンで小規模に調査するように命令した。この調査命令にいたる過程がチャドウィックの策略であったかどうかは、興味深い問題であるが、不明である²⁸⁾。しかし、委員会内で発言権を失っていた彼は、救貧法医官制度が有益であり、流行病対策が必要であることを主張していた。また、T. ルイスやショウ＝ルフェーバーは、この問題にまったく興味を示さなかつたのである。

5月14日、調査の結果は、委員たちのレポートをそえて内務省に提出され、上院で討論されることになった。この調査報告書は、「第4年次救貧法委員会年次報告」の付録として出版された。報告書は、わずか10ページの簡潔なものであるが、流行病に注意をうながすのに十分に効果的であった。

救貧法委員会は、ニューザンスからの熱病の伝播を説明するための調査を、S. スミス²⁹⁾、N. アーノット、J. ケイ³⁰⁾ (James Philips Kay, 1804~1877) の三人の医師に依頼した。当時、彼ら三人の医師たちは、熱病に対する知識を広範にもっていた。

S. スミスは、1842年以降、ロンドン熱病病院の医師であり、熱病と生活環境の関連に注目し、生活環境整備に熱心であった。アーノットは、熱病と環境との関係について、東インド会社の船医と

しての経験をもっていた。当時、彼は、ベンチレーションと暖房の権威であった。J. ケイは、1802年の工場法制定へ貢献した「マンチェスター保健委員会」の伝統を受け継ぐマンチェスターの医師で、労働者の生活環境と疾病の関係について、権威者であった。

これら三人の医師の調査報告は、「第4年次救貧法委員会年次報告追加報告書」として公刊された。なお、S. スミスの一部の報告は、第5年次の報告書の付録に掲載されている。これらの報告書は、無蓋の下水溝、腐った汚穢溜め、不潔な共同便所、不十分なベンチレーションによる悪臭、過密住居の状態について克明に記述している。そして、報告書は、42年のサニタリー・レポートのプレリュードであった。

チャドウィックは、1839年秋、内務大臣ラッセルに、より詳細な調査を広範に行うことを救貧法委員会に命じるよう働きかけた。また、彼は上院の友人に働きかけ、全国規模で衛生状態調査を行う動議を採択させることに成功した。この採択によって救貧法委員の了解も得られ、彼は調査に没頭する。深刻な不況とチャーティスト運動もあって、彼の過酷な救貧行政プランは、すでに厳格に適用することが困難な状況となっていた。このころから、彼の書記としての仕事は、実質的に副書記に委ねられた。そして彼の「有益な積極的行政活動」は、次第に消極的文書行政へと変質していく。彼に残されたものは、衛生行政プランへの熱情と彼が作り上げた救貧法行政機構だけであった。

彼は、調査のために、この行政機構を最大限に活用し、衛生に関する情報を集めた。多数の回状が、「救貧法委員会書記エドワイン・チャドウィック」の名で救貧行政担当者に発せられた。回状は、調査が執拗に行われたことを物語っている³¹⁾。フリンは、「たぶん、調査時点で、1,000人以上の救貧法医官がいて、彼らにも初めから回状が向け

28) M. W. Flinn, *op. cit.*, p. 43.

29) 蛇足ながら彼は、Octavia Hill (1838~1912) の祖父でもある。

30) 後のKay-Shuttleworth 卿。その後、彼と彼の妻がイギリス公教育にはたした役割は、偉大である。彼の1830年代初期の論文は、貧民や労働者の劣悪な生活環境を克明に述べている。

31) 1839年分の circular は、みることができなかつたが、40年1月8日付の circular からは、Sentry Press 社のリプリント版でみることができる。[Poor Law Commission] *Official circulars of Public Document and Information 1840-1851*, New York, 1970, Ten Vols. in Two, Vol. I-VI.

られた」³²⁾と述べている。

彼の回状による調査は、膨大な調査結果となつて彼の手許に集まつた。地方の行政官にとっても、疾病と劣悪な生活環境の関連は、もはや放置することのできない問題であった。彼らは、救貧行政の経験を通して、貧困原因の分析へと向つたのである。なによりも、チャドウィックが強力に調査を進められたのは、副委員と医官たちの協力があったからである。

チャドウィックは、調査と平行して、内外の衛生に関する文献研究に着手する。サニタリー・レポートに引用されている内外の文献は、軍陣衛生学、都市衛生工学、船内衛生や監獄衛生に関する文献等、広範なものであり、とくに、フランス衛生統計学とドイツの医事警察の影響は、大きい。調査の出発点は、確かに流行病による救貧税の増加という問題であり、その対応としての衛生行政の確立であった。しかし、調査や文献研究を進めるうちに、彼は、不衛生がもたらす疾病の社会全体に与えている影響を十分に認識した。彼の衛生に対する見解は、経済的側面によるものであったが、それが次第に拡張していったことは、完成したレポートをみれば、十分証明されるであろう。

調査期間中の41年6月の総選挙は、ホイッグ党政が進めてきた救貧行政の是非を問う意味でも重要な選挙であった。しかし、北部の強力なチャーティズムの影響もあって、ホイッグ政府は大敗し、保守党の第2次ピール内閣が発足する。当然、保守党政は、チャドウィックに好意的であろうはずがないが、保守的人道主義の立場から調査の続行は、認められる。そして、翌42年2月に議会に報告書を提出するように命令した。

すでに1839年1月にチャドウィックの宿敵 T. ルイスは、救貧法委員会を辞任していた。後任は、彼の長男 G. ルイス (George Cornewall Lewis, 1806~63) であった。彼は父親以上にチャドウィックを憎み、彼の発言権を完全に奪っていた。42年2月、上院に提出のための報告書は、完成していたが、この G. ルイスとショウ＝ルフェーバーは、その内容があまりにラディカルで、チャーティズムに格好の資料を提供してしまうことを恐れ

て、提出を許可しようとはしなかつた。彼らは、チャドウィックに報告書の内容を修正するよう命令したが、彼は、内容がすべて関係者の証言であるという理由で修正を拒否した。その後 G. ニコルスの仲裁もあって、報告書は、チャドウィックの責任と名の下に提出されることになった。こうして、全3巻の衛生状態報告書は、1842年7月9日付で上院に提出された。

チャドウィックは、委員会内の紛糾の期間に、報告書をより完全なものにしようと努めた。彼は、友人や知人に報告書の草稿を送り、批判と協力を仰いだ。このことは、報告書を完全にするために必要であったと同時に、衛生改革運動を円滑に促進するためにも必要であった。報告書の草稿を熟読した一人に、チャドウィックの友人 J. S. ミルがいた。当時、コント (Auguste Comte, 1798~1857) と親交の深かったミルは、報告書が「論理的統一が欠けており、一貫した明確な意図が欠けているため、まったく効果がない」³³⁾ことを指摘した。チャドウィックは、ミルのこの指摘に十分

32) Flinn, *op. cit.*, p. 47.

33) J.S. Mill to Chadwick, April 1842, quoted from *The Earlier Letter*, *op. cit.*, p. 516. その後改訂した報告書についての手紙は、pp. 523-524. なお、チャドウィックとミルの関係は、『The Later Letters of John Stuart Mill 1849-1873』第1分冊 *Introduction* 参照。

34) エンゲルスがイギリスに上陸するのは、全3巻の衛生状態報告書が上院に提出後の42年12月である。彼は、44年9月まで滞在し、その後 Barmen で「イギリスにおける労働階級の状態」を刊行した。この書物を1958年に英訳した W.O. Henderson と W.H. Chaloner は、エンゲルスの叙述の資料出所を中心に、推論的、批判的に詳細な訳注を付した。

W.O. Henderson and W.H. Chaloner, *Engels The Condition of the Working Class in England*, Oxford, 1958. この推論的、批判的訳注および彼らの *Introduction* について、E.J. Hobsbawm が反批判を行っている。E.J. Hobsbawm, *Labouring Men, Studies in the History of Labour*, London, 1964, reprinted 1968, pp. 105-125, 鈴木・永井訳『イギリス労働史研究』昭和43年, 95-110ページ。この議論のひとつの点が、エンゲルスの議会報告の利用方法についてのものであることは、興味深い。エンゲルス自身が認めているように、彼は folio 版の Chadwick の報告書を読んだ。当時、Chadwick を中心とした衛生改革運動の少数のグループは、報告書を quarto 版で刊行したり、分冊出版し、衛生に対する一般の注意を喚起する運動を展開していた。それゆえ、報告書は、だれでも利用可能であったことは、事実である。しかし、この事実を根拠に、エンゲルス批判を行うことは、意味がない。

留意して、報告書を改訂した。

報告書の公刊は、実質的にチャドウィックの衛生改革の出発点であり、それ以降48年まで続けられる活発な衛生改革運動の出発点であった。「一般報告」であるサニタリー・レポートは、当時のイギリス社会にセンセイショナルな議論をもたらすことになる。さらに、G. ルイスやショウルフェーバーの恐れは、現実のものとなる。当初、救貧税の減少を目的としたサニタリー・レポート

は、チャドウィックが意図したか否かを別としても、若きエンゲルス³⁴⁾ (Friedrich Engels, 1820~1895) がいきいきと描写した「空腹の40年代」の労働者の衛生状態や生活状態を知る上で、今日においても貴重な資料となっている。この報告にもとづいて1848年公衆衛生法が制定され、イギリス公衆衛生活動がここから出発したことは、いうまでもない。