

イングランド新救貧法のアイルランドへの導入と G・ニコルズの調査報告書

高 神 信 一

The Introduction of the English New Poor Law into Ireland and Reports of G. Nicholls

TAKAGAMI Shinichi

Abstract

In 1834 the British government established the English new poor law to curb poor relief. Its principle was that the poor should be relieved in workhouses and outdoor relief should be prohibited. The government thought that the new system would not operate successfully without stopping an influx of starving labourers from Ireland, which had no poor law system. The Government intended to introduce a poor law into Ireland and in 1836 sent George Nicholls, one of the English poor law commissioners, to Ireland to investigate the condition and habits of the Irish people for the introduction of the law. Nicholls presented three reports to Parliament, in which he justified the government's intention. He also claimed that there should be eighty workhouses, whose construction cost would be about £700,000. The Irish poor law bill, based on the reports of Nicholls, became a law in July 1838. The law differed from the English one in several points. In Ireland all relief was only through workhouses, while outdoor relief was sometimes permitted in England. The Irish poor law did not include both a right to relief and a law of settlement, and was far more centralised and more draconian than the English counterpart.

はじめに

アイルランドに救貧法という公的救貧システムが導入されたのは1838年のことであり、それまでアイルランドでは貧民の救済は、貧民同士の助け合いや篤志家による慈善を中心にしておこなわれていた。アイルランドに救貧法が導入された背景には、1834年にイング

ランド救貧法が改正されたことがあった。イギリス政府は「旧救貧法」による貧民の救済費の増加に悩み救貧法を改正し、費用の抑制を図ろうとした。その結果、イングランド新救貧法は貧民の救済を原則として救貧院に限定することになった¹⁾。だが、ここで問題となったのが、アイルランド人貧民がイギリスへ流入していたことである。アイルランド人貧民はマンチェスタやリヴァプールなどの都市に移住し、彼らの存在はその地の救済費の増加に結びついていた。そこでイギリス政府はイギリス国内の救済費を抑制するためにも、アイルランドに救貧法を導入することを計画したのだった。

イングランド新救貧法が施行される前の1833年、イギリス政府はアイルランドへの救貧法の導入の可能性を調査するため、「アイルランド貧民階級の状態にかんする王立調査委員会(Royal Commission of Inquiry into the Conditions of the Poor Classes in Ireland)」(以下「貧民調査委員会」と略す)を設立し、その委員長にリチャード・ホエトリ(Richard Whately)をすえた。貧民調査委員会は1835年および1836年に三つの調査報告書を提出したが、イギリス政府の意図に反して、アイルランドへの救貧法の導入に反対するという結論を出した。貧民調査委員会は、アイルランドに救貧法を導入する代わりに、公共事業と移民をおこなうことによってアイルランドの貧困問題を解決しようとしたのだった。そこでアイルランドに救貧法を導入したかったイギリス政府は、1836年新たにジョージ・ニコルズ(George Nicholls)に調査を命じた。ニコルズはイングランド救貧法委員会の3名の委員のうちのひとりであり、ノッティンガムシャのサウスウェル教区の救済費を削減した功績によって救貧法委員に抜擢されていた²⁾。

ところでアイルランドに派遣されたニコルズは、アイルランドにイングランド新救貧法を導入すべきであるという考えの持ち主だった。ニコルズは、貧民調査委員会の第二次調査報告が提出された1836年1月に、イギリス内務相ジョン・ラッセル(John Russell)に対して、イングランド新救貧法をアイルランドに導入すべきであるという提案をおこなっていた³⁾。ニコルズはアイルランドで調査をおこない、最終的に三つの調査報告書を議会

1) イングランド新救貧法については、以下の研究を参照。S. & B. Webb, *English Poor Law Policy*, London, 1910; S. & B. Webb, *English Poor Law History. Part I: the old poor law*, London, 1927; S. & B. Webb, *English Poor Law History. Part II: the last hundred years*, London, 1929; A. Brundage, *The Making of the New Poor Law: the politics of enquiry, enactment and implementation 1832-9*, London, 1978; A. Brundage, *The English Poor Laws, 1700-1930*, Basingstoke, 2002. わが国では、大沢真理『イギリス社会政策史』東京大学出版会、1986年を参照。

2) J. D. Marshall, 'The Nottinghamshire Reformers and their Contribution to the New Poor Law', *Economic History Review*, vol. xiii, no. 3, April 1961, pp. 382-96.

3) G. Nicholls, *A History of the Irish Poor Law*, 1856, reprinted 1967 (以下、*History*と略す),

に提出する。第一次調査報告書の提出は1836年11月のことであり、第二次調査報告書は1837年11月、第三次調査報告書は1838年5月に提出された⁴⁾。いずれにせよ、ニコルズの任務は、アイルランドにイングランド新救貧法を導入することを正当化するための報告書を作成することにほかならなかった。

ここでニコルズの調査報告書が作成された経緯をアイルランド救貧法案の議会審議と関わらせて簡単に説明しておこう。アイルランド救貧法案が、イギリス下院に上程されたのは1837年2月のことだった。この法案は前年11月に提出されたニコルズの第一次調査報告書を受けて作成されており、ニコルズは法案の作成に深く関わっていた⁵⁾。アイルランド救貧法案は、イングランド新救貧法の基本原理をそのまま踏襲するものだった。法案は下院において審議され、1837年4月には第二読会にかけられた。だが、イギリス国王ウィリアム4世が崩御し議会在解散されたため、法案は廃案となった。総選挙を経て新たに成立したイギリス政府は、ヴィクトリア女王の即位後の1837年12月、法案を議会に再上程した。法案が廃案となり議会在再上程されるまでの間に、ニコルズは議会で問題になった点を検討するため、アイルランドで第二次調査をおこなった。そして第三次調査は、1838年の議会のイースター休暇を利用しておこなわれた。最終的にアイルランド救貧法案は、1838年4月に下院を通過し、同年7月に上院を通過したのである⁶⁾。本稿は、アイルランドにイ

p. 130. 同年7月に、ラッセルからアイルランドで調査をおこなうように個人的に依頼されている (G. Nicholls, *A History of the English Poor Law*, 1854, reprinted 1967, p. xiv.).

4) G. Nicholls, *Poor Laws - Ireland. Three Reports*, London, 1838 (以下、*Reports*と略す)。ニコルズの報告書は以下の同時代人などによって批判された。I. Butt, *The Poor-Law Bill for Ireland Examined*, London, 1837; J.P. Kennedy, *Analysis of Projects Proposed for the Relief of the Poor of Ireland*, London, 1837; Sir F. Workman-Macnaghten, *Poor-Laws - Ireland: observations upon the report of George Nicholls, Esq.*, London, 1838.

5) *History*, pp. 188-9.

6) The 1st and 2nd Victorian, cap. 56. アイルランド救貧法の概要については、*History*, pp. 222-32を参照。アイルランド救貧法については、以下の研究を参照。B. Burke, *The People and the Poor Law in the 19th Century Ireland*, West Sussex, 1987; S. Collins, *Balrothery Poor Law Union, County Dublin, 1839-1851*, Dublin, 2005; T.G. Conway, 'The Extension of the Poor Law to Ireland', Ph. D. thesis, Loyola University, 1969; T.G. Conway, 'The Approach to An Irish Poor Law, 1828-33', *Eire-Ireland*, vol. iv, no. 1, 1971; W.L. Feingold, 'The Irish Boards of Poor Law Guardians, 1872-86, a revolution in local government', Ph. D. thesis, University of Chicago, 1974; W.L. Feingold, *The Revolt of the Tenantry: the transformation of local government in Ireland, 1872-1886*, Boston, 1984; K. Foely, 'The Killarney Poor Law Guardians and the Famine 1845-52', M.A. thesis, University College Dublin, 1987; D.I. Getty, 'The Poor Law in Ireland 1838-1852: the Ballymoney and Magherafelt Unions', Ph. D. thesis, University of Ulster, 1991; J. Grant,

ングランド新救貧法を導入することを正当化することを主張した、ニコルズの3つの調査報告を検討する試みである。

1. 第一次調査報告

アイルランドの貧民を救済するための法律を制定するための調査をおこなうよう、イギリス内務相ラッセルからの正式な命令をニコルズが受けたのは、1836年8月だった(1836年8月22日付書簡)。ラッセルは調査すべき項目を具体的に指示しており、それらは大きく四つに分類できる⁷⁾。第一に、貧民調査委員会が提起した貧民救済政策(たとえば金銭の支払いによる救済や移民)がじっさいに有用であるか、を検討することである。第二に、救貧院による救済というイングランド新救貧法の原則をアイルランドに適用できるかを考察することである。第三に、救貧院システムが望ましくない場合には、それに代替する手段を調べることだった。第四は、アイルランドの状況を改善する政策を調べることだった。だが、改善策としてラッセルは、貧民調査委員会が提言したような具体的策ではなく、労働力の需要を高めるような一般的な政策の提言にとどめるよう注意を促している。

ニコルズは1836年9月はじめアイルランドに向かい、6週間にわたる第一次調査をおこなった。彼はダブリンの貧民救済施設(「ハウス・オブ・インダストリ (House of

'The Great Famine and the Poor Law in Ulster: the rate-in-aid issue of 1849', *Irish Historical Studies*, vol. xxvii, no. 105, 1990; S. P. Kelly, 'From Workhouse to Hospital: the role of the Irish workhouses in medical relief to 1921', M.A. thesis, University College Galway, 1972; C. Kineally, 'The Irish Poor Law, 1838-62: a study of the relationship between the local and central administrators', Ph. D. thesis, Trinity College Dublin, 1984; C. Kineally, 'The Administration of the Poor Law in County Mayo, 1838-98', *Cathair Na Mart: Journal of the Westport Historical Society*, vi, no. 1, 1986; C. Kineally, 'The Workhouse System in County Waterford 1838-1923', in W. Nolan and T. P. Power (eds.), *Waterford: history and society*, Dublin, 1992; B. McGrath, 'Introduction of the Poor Law to Ireland, 1831-8', M.A. thesis, University College Dublin, 1965; H. Miller, 'The Administration of the Poor Laws in Ireland till 30th November, 1921; and in Northern Ireland from 1st December, 1921, till present date', M. A. thesis, The Queen's University of Belfast, 1942; G. O'Brien, 'The Administration of the Poor Law in Ireland, 1838-1853', M.A. thesis, University College Cork, 1980; G. O'Brien, 'The Establishment of Poor-law Unions in Ireland, 1838-43', *Irish Historical Studies*, vol. xxiii, no. 90, November 1982; G. O'Brien, 'The New Poor Law in Pre-famine Ireland: a case history', *Irish Economic and Social History*, xii, 1985; F.W. Powell, *The Politics of Irish Social Policy 1600-1990*, New York, 1992.

7) *Reports*, pp. 3-4.

Industry)」など)を視察した後、カーロヤキルケニイ、サールズ、キャッシュェル、ティッペラリー、クロンメル、コーク、キラニー、リムリック、ゴールウェ、コネマラ、ウェストポート、キャッスルバー、バリナ、スライゴ、エニスキレン、アーマー、ニューリイを訪れた⁸⁾。ニコルズが調査した場所は、主としてアイルランド南部と西部の農村地域であり、北部や東部の製造業地域や商業地域は、そうした地域がイングランドと類似しているという理由から調査の対象から外された。

こうした調査の結果として、1836年11月に提出された第一次調査報告書は三つの部分から構成されている。第一部はアイルランドの状態およびアイルランド人の習慣・意識の調査結果と、アイルランドへの救貧法システムの導入にあたってのニコルズ自身の意見を扱っている。第二部は救貧システムがアイルランドに設立可能かどうかを検討している。第三部はアイルランドに救貧法システムを設立するための法律の制定のさいに注意を要する点を述べている。それでは、第一次調査の内容を逐一みていくことにしよう。

第一部

第一部は(1)アイルランドの状態およびアイルランド人の習慣・意識、(2)アイルランドへの救貧法システムの導入を扱っている。

(1) アイルランドの状態およびアイルランド人の習慣・意識

ニコルズによれば、過去30年間においてアイルランドの富は確実に増加しているという。だが、そのいっぽう富の増加以上に人口が増加し、農村では乞食たちがみずぼらしい小屋で寝泊りしている。こうした農村の窮状の原因を、ニコルズは農地の細分化にもとめている。彼によれば、牧草地域を除いて300エーカー規模の借地農は存在せず、農地の所有者は農地を5エーカー、10エーカー、15エーカーといった小規模に分割し地代を増やそうとしている。農地が細分化された結果、農業労働者に対する需要は減退し、人びとは食べ物を得るため小規模な農地を借りねばならなかった⁹⁾。

アイルランド人の習慣についてニコルズがもっとも問題としたのが、「過度の飲酒」だった。町や村には多くの酒屋があり、安いウイスキーが売られ、酔っ払いがイングランドよりも多く見受けられたという¹⁰⁾。ニコルズはアイルランド農民(peasant)はプライドもなければ、競争心もなく、自分たちの身なりや生活を向上させようとは思っていないと描写している。こうした性格ゆえに、彼らの小屋は家具や便利な道具(articles of

8) *Reports*, p. 5.

9) *Reports*, pp. 7-8.

10) *Reports*, p. 9.

convenience) もなく、不潔でひどく汚れており、小屋のなかでは母親と子供たちが豚や鶏に囲まれて地べたにすわりこんでいたという。こうした生活は貧困が原因ではなく、教育や自尊心が欠如している農民の性格によるものだと、ニコルズは結論づけているのだった¹¹⁾。

(2) アイルランドへの救貧法システムの導入

ここでは、ニコルズはアイルランドでの調査結果をふまえながら、アイルランドにイングランド新救貧法を導入すべきことを強硬に主張している。そのさい、アイルランドに救貧法を導入することへの予想される一般的な反対論を二つ取りあげ、それらに批判を加えている。第一の反対論は、救貧法はアイルランド農民を墮落させるというものだった。これに対してニコルズは、アイルランドにおける調査ではなく、ノッティンガムシャの事例をあげて反証し、救貧院の原則が最初に確立されたノッティンガムシャの二つの教区では救貧法が農民を墮落させた事実はないとしている¹²⁾。

第二の反対論は救貧法にかかる費用にかんするものだった。すなわち救貧法の経費は莫大なものとなり、アイルランドの資産をすべて消費し尽くしてしまうというものだった。とくに地主たちの懸念は相当なものだったという¹³⁾。この点について、ニコルズは救済を受ける者を困窮者に限定するのであるから、救済費が無制限に増大することはないとしている。また、ニコルズの調査によれば、救貧法の施行に必要な費用をイングランドのように税のかたちで強制的に徴収すべきではなく、スコットランドのように自発的な寄付によるべきだとする意見もあった。こうした自発的な寄付を主張する人びとは、個人の自発的な寄付行為によって貧民救済をおこなっている「ダブリン・メンディシティ協会 (Dublin Mendicity Association)」の成功例を語っていた。だが、ニコルズによると、この協会は、運営委員会のメンバーたちによる並々ならぬ努力によって運営されており、こうした協会をアイルランドの他の地域に設立することはきわめて難しいだろうと、ニコルズは推測している。あくまでも税の徴収による救済を主張したのだった¹⁴⁾。

ニコルズは、アイルランド人のすべての意見を聞くことはできなかつたと断ったうえで、カトリックおよびプロテスタント聖職者や商店主、製造業者の救貧法に対する意見を紹介している。人びとに大きな影響を行使する聖職者たちは、おおむね救貧法に賛成していた

11) *Reports*, pp. 9-10.

12) *Reports*, p. 12.

13) *Reports*, p. 12.

14) *Reports*, pp. 12-3. さらに、ニコルズは協会の活動自体にも批判の目を向けている。彼自身が協会を訪問した時点において2047名が施設に収容されていたが、被収容者の多くが無為に座っているだけであり、労働は強制されてはいなかった (*Reports*, pp. 13-4).

という。商店主や製造業者もまた救貧法の導入に賛成していたという。というのも、彼らは救貧法が導入され救貧税が徴収されることになっても、現在よりも負担が軽減されると考えたからだった。なぜ負担が軽減されるのかというと、彼らは、救貧法がない状態においても物乞いにやって来た貧民たちに施しをしており、それへの支出を強いられていたからである。また、貧民救済の公的システムが存在していないアイルランドでは、貧民救済は下層階級の負担に多くを負っており、上・中流階級とくに不在地主は負担を免れているという、根強い不満が存在していたという¹⁵⁾。

ニコルズは救貧法は貧民を救済するだけでなく、ひいてはアイルランドの富を増加させることができると主張した。すなわち、救貧法は雇用や資本を即座にアイルランドにもたらしつつは、「移行期 (transition period)」を通じて、アイルランドの役に立つとニコルズは述べているのだった。この移行期はつぎのように説明されている。

[[「移行期」]は]現在アイルランドでおこなわれている、土地の小規模所有や分配、細分化のシステムから、より良い営み (practice) への変化の時期である。より良い営みとは、現在のイングランド農民のように、日雇いの賃金労働をおこない、生活のために毎日働くということである¹⁶⁾。

ニコルズにとって、こうした移行期を促進するのが救貧法だった。ニコルズは、アイルランドの人口増加や貧困の原因を、アイルランド農民の土地への欲求と土地の細分化に求めていたが、救貧法はこうした原因を除去できると考えた。つまり、老人や病人、寡婦、孤児が救済されることによって、農民たちは、彼らからの負担が軽減され、細分化された土地にそれほどこだわる必要がなくなるからだった¹⁷⁾。

また、救貧法は物乞いを押さえ込むことができるなど、アイルランド社会に秩序と安定をもたらし、それがひいては資本の流入に結びつくとニコルズは述べている。流入した資本が湿地や荒地などの改良に投下されれば、それは雇用の増加をもたらすとされていた。ニコルズによれば、資本の不足が雇用不足や社会不安、貧困をもたらし、後者がまた前者をもたらすという、「不幸の循環 (a circle of evils)」がアイルランドには存在していた。救貧法はこうした「不幸の循環」を断ち切る第一歩になると説明されているのだった¹⁸⁾。

第二部

第一次調査報告書の第二部は救貧院システムがアイルランドに設立可能かどうか、を検

15) *Reports*, pp. 16-7.

16) *Reports*, p. 16.

17) *Reports*, p. 16.

18) *Reports*, pp. 17-20.

討しているが、とくに（１）「困窮テスト（a test of destitution）」・救済手段としての救貧院設立の可能性、（２）教区連合（Union）の運営の二点を中心に述べられている¹⁹⁾。

（１）「困窮テスト」・救済手段として救貧院設立の可能性

ニコルズはアイルランドへの出発に先立って、多数のアイルランド人が居住するロンドンのいくつかの教区の救貧院管理官（workhouse master）の意見を聴取した。ニコルズは、アイルランド人はイングランド人と同様に、救貧院の規律や規則性を好まないと聞かされ、労働可能な多数のアイルランド人を救貧院内で管理できないのではないかと危惧していた。だが、調査が進展するにつれてその危惧は消え、アイルランド人は容易に管理できることがわかったという。じっさい、アイルランドの貧民救済施設のひとつである「ハウス・オブ・インダストリ」では、人びとは男女別に収容され、救貧院とほぼ同じような規律が保たれていた²⁰⁾。ニコルズは調査の結果として、労働可能者と虚弱者や、老人と若者の区別なしに困窮者をすべて救済するという、イングランド新救貧法の原則がアイルランドに適用できることを確認したという²¹⁾。

だが、救貧法の導入にあたって、アイルランドの特殊事情を考慮すべきであることも提言されている。たとえば、救貧院の被収容者は、衣服や食事などのすべての点において「独立労働者（independent labourers）」よりも待遇を悪くするという、イングランド新救貧法の原則をアイルランドに適用できるかどうか、をニコルズは調査した²²⁾。というのは、アイルランドの場合生活水準がきわめて低いので、イングランドとは異なり救貧院の被収容者の待遇を悪くするという「劣等処遇の原則」を適用することが難しいのではないかとニコルズは考えたからである。だが、アイルランドには「劣等処遇の原則」の適用の難しさを補って余りある利点があった。それはアイルランド人が移動を好み、イングランド農民のように一箇所に留め置かれることを好まないということだった。だから、アイルランド人は健康でありさえすれば、仕事を求めて救貧院に入ることはない、ニコルズは説明している²³⁾。

また、アイルランドの救貧院の運営はイングランドと可能な限り同じにすべきであるとニコルズは考えていたが、変更すべき点にも着目している。それは、アイルランドの状況とくに救貧法を導入する初期の段階においてアイルランドでは特定の季節に被収容者が殺

19) *Reports*, p. 16.

20) *Reports*, pp. 21-2.

21) *Reports*, p. 25.

22) *Reports*, pp. 23-4.

23) *Reports*, p. 24.

到するので、彼らを労働させるための6エーカーから12エーカーぐらいの土地を救貧院に付属させておくべきであるということであった²⁴⁾。

ニコルズは救貧院を建設するコストについては、予想よりも多額にならないだろうと算定している。アイルランドを20平方マイルに分割しそこに救貧院を設立したとすると、救貧院の合計は80となる。ひとつの救貧院の建設コストを7000ポンドとした場合、たとえば100の救貧院を建設したとしても70万ポンドの資金が必要となる。この費用を政府からの借款というかたちにして、年に元金の5%を返済すれば、年3万5000ポンドおよび利子を支払い20年で返済することは十分に可能であるとニコルズは計算している²⁵⁾。

また救貧院の維持費用にかんして、ニコルズは以下のように算出している²⁶⁾。イングランドのなかでもっとも貧しく、かつ救貧院の運営がうまくおこなわれているケント、サセックス、オクスフォード、バークシャの州において、人口の1%が救貧院に収容されている。であるから、800万人の人口を有するアイルランドの収容人数は8万人となるから、100の救貧院を建設すれば、ひとつの救貧院の収容人数は800人となる。ニコルズはアイルランドにおける調査から、週一人当たりの経費を1シリング6ペンスと計算し、100の救貧院が満杯であれば年間の経費は31万2000ポンド、収容人数が4分の3であれば26万ポンド、2分の1であれば20万8000ポンドと試算している。

(2) 教区連合の運営

ニコルズは、アイルランドでは東部と北部を除いて、イングランドのように救貧法システムの地方組織を運営できる有能な人材を見つけることは難しいと考えた。そこで教区をまとめる教区連合の規模をイングランドよりも拡大し、有能な人材の登用の可能性を拡大すべきだとしている。さらに、教区連合の行政をじっさいにおこなう「保護委員会 (Board of Guardians)」は、地方税 (county-cess) の納税者による公選制にもとづくべきだとしている。だが、アイルランドの場合、効率的な運営をおこなう保護委員会を設立できない可能性があるため、保護委員会をコントロールする「中央当局」の権限を、イングランドよりも強化すべきだとしている²⁷⁾。

アイルランドの中央当局の権限を強化すべきことを、ニコルズは一貫して主張していた。たとえば、中央当局に、教区の規模や境界だけでなく教区連合の設立においても決定権をもたせるべきであるとしている。中央当局の権限が強くないイングランドでは、効率性の

24) *Reports*, p. 25.

25) *Reports*, pp. 25-6.

26) *Reports*, p. 64.

27) *Reports*, pp. 27-8.

点から教区連合を再編しようとしても、地方の反対によってそれができないのだった²⁸⁾。また、ニコルズによると、アイルランドの中央当局がイングランドよりも、強い権限をもたねばならないアイルランド固有の理由があった。それは、イングランドの農村コミュニティでは村や教区の長 (headman) が善悪の判断をおこない、指導者の地位を確立しているのに対し、アイルランドではいかなる人物も階層もコミュニティの指導的立場にはないということだった²⁹⁾。そのためにも、アイルランドの中央当局は、保護委員会の任命・監督に積極的に介入するだけでなく、保護委員会の指示のもとでじっさいに貧民の救済に従事する、教区の役人 (officers) や監督者 (warden) の職務内容を規定する権限までもつべきであると、ニコルズは主張している。

また、アイルランドの保護委員会の委員について、イングランドとは異なる提案をニコルズはおこなっている。すなわちイングランドの保護委員会は、納税者および財産所有者による選挙で選ばれた委員と、治安判事が就任する「職権上 (ex-officio) の委員」とから構成されているが、公選された委員の人数は、職権上の委員を大きく上回っている。ところが、アイルランドでは治安判事の人数が多く、イングランドと同じ方式を取ると、職権上の委員が公選された委員を上回ってしまう。そこで、保護委員会が公選制にもとづいているという性格を堅持するためにも、職権上の委員数を公選された委員数の3分の1にすべきだと、ニコルズは主張している³⁰⁾。保護委員会の委員の選出にかんして、イングランドとは異なる点をもう一点、ニコルズは提案している。イングランドでは、あらゆる宗派の聖職者が委員に就任していたが、複雑な「宗教問題」を抱えているアイルランドでは、聖職者を保護委員会に選出すべきではないとしているのだった³¹⁾。

第三部

第一次調査報告書の第三部は、アイルランド救貧法を作成するさいの注意点をより具体的に、(1) 救済、(2) 地方組織、(3) 救貧税、(4) 法定の居住地 (settlement)、(5) 物乞い、(6) 私生児、(7) 徒弟奉公、(8) 貧民の精神薄弱者・異常者、(9) 移民・移住、(10) 「ハウス・オブ・インダストリ」・孤児院・乞食救済施設 (Mendicity Establishments) ・その他の慈善施設、に分類して検討している。それでは、それぞれについてみていくことにしよう。

28) *Reports*, pp. 34-5.

29) *Reports*, p. 33.

30) *Reports*, pp. 28-9.

31) *Reports*, pp. 29-31.

（1）救済

イングランドの教区連合では、救貧院外での救済がおこなわれる場合があるが、アイルランドでは救済は救貧院内に限定すべきであると、ニコルズは述べている。また、困窮者には被救済権（a right to relief）を与えず、救済の決定権はあくまでも中央当局の手に委ねるように提案されている。救済を救貧院に限定し院外救済を禁止するという提案への反対論をニコルズは事前に想定していた。たとえば、飢饉がおこり大量の困窮者が発生した場合には救貧院内の救済では対応できず、院外救済が必要であるというのも、考えられる反対意見のひとつだった。これに対してニコルズは、飢饉のような緊急事態に公的救済がおこなわれることを、人びとがあらかじめ期待してしまうと、彼らは日頃から生活費を節約するなどといった危機対応をしなくなると述べている。こうした事態を避けるためにも、救済は救貧院内に限定すべきだとしているのだった³²⁾。また、救貧院の原則として、救貧院への収容を申請する者に家族がある場合には、家族全体を一括して収容すべきであるとしている。これ以外には、施療院でおこなわれている貧民への医療行為もまた中央当局のコントロール下におくべきことが提案されている³³⁾。

（2）地方組織

アイルランドの救貧システムの地方組織は、イングランドと同じにすべきだとニコルズは主張しながらも、そこにはアイルランド独自の制度が提案されている。たとえば、教区連合の設立に当っては、市場町（market town）を中心に、教会の教区などの旧来の境界にとらわれない、効率的な線引きをすべきであると述べられている³⁴⁾。このことは、イングランドでは地方の反対にあって実施されなかった。また、アイルランドの経済状況を考慮したうえで、アイルランドの保護委員会の委員の選挙資格が以下のように提案されている。イングランドでは、救貧税の納税額が200ポンド未満の者は1票、200ポンドから400ポンド未満は2票、400ポンド以上が3票を投ずる。いっぽう、アイルランドでは、財産の所有者・占有者は以下の票数にすべきだとしている。1) 5ポンド以上50ポンド未満は1票、2) 50ポンド以上100ポンド未満は2票、3) 100ポンド以上150ポンド未満は3票、4) 150ポンド以上200ポンド未満は4票、5) 200ポンド以上は5票とする。5ポンド未満の財産所有者・占有者は、アイルランド西部・南部に多く、その人数も多いため、投票権を与えないとされている³⁵⁾。イングランドと比較すると、アイルランドでは多額の納税

32) *Reports*, pp. 36-8.

33) *Reports*, pp. 38-9.

34) *Reports*, pp. 39-40.

35) *Reports*, pp. 40-1. また、5ポンド未満の財産占有者は、所有者が地代のなかから占有者が支払うべき救貧税を差し引くことをニコルズは提案している。

者の発言力が強くなることがわかる。

(3) 救貧税

救貧税は財産の毎年の純価格 (the annual net value) にもとづいて支払うべきであるというイングランド新救貧法の原則を、アイルランドにも適用すべきであるとニコルズは提案している。そして財産評価はアイルランドの場合、十分の一税の支払いに用いられている評価を使用すればよいとされている。またアイルランドでは救貧税の納入については、慎重さを期す必要があることに注意が促されている。というのもアイルランドでは貧民救済のために税を徴収したことがなかったため、救貧税の徴収は従来の利害関係に影響を与えるからだった。とくに救貧税において財産の所有者と占有者の負担の割合は考慮しなければならなかった。貧民調査委員会は、所有者が救貧税の3分の2、占有者が3分の1を負担することを主張したのに対し、ニコルズは所有者と占有者で折半すべきだと提案している。ニコルズの提案では、財産の占有者の負担率を引き上げることになるのだが、こうした引き上げをおこなっても、アイルランドの財産占有者にとっては、現在の負担の軽減につながるという説明している。というのも、公的救済システムが存在しないアイルランドでは、貧民たちが各家々を訪ねて施しを受けているので、救済を与えているのがもっぱら財産の占有者という構図が出来上がっているからだった。そうであるから、占有者の負担が2分の1になるということは、現在の負担が半減することになり、負担の軽減につながると主張されている。財産占有者が救貧税の負担割合を2分の1にすべきであるとニコルズは主張するものの、将来的にはイングランドと同じく、救貧税は財産占有者が救貧税を全額負担すべきであると述べられている³⁶⁾。

(4) 法定の居住地

イングランド新救貧法では、救済を申請する者は、自らの「法定の居住地」において申請しなければならなかった。ニコルズはイングランドとアイルランドの救済システムを同一化することを絶えず主張しているが、法定の居住地の問題については、そうではなかった。「定住法 (a law of settlement)」を導入しなければ、浮浪者や乞食が特定の教区連合に集まるかもしれないという危惧に対して、ニコルズはそうはならないと説明している。つまり、すべての救貧院が同じ食事や規律で運営されれば、特定の教区連合が貧民に好まれる事態は生じないということであった。ニコルズは定住法をアイルランドに導入することに反対であったが、もしアイルランドに定住法を導入するのであれば、イングランドと同じ条件にすべきではないと述べている。イングランドでは1年間の徒弟奉公や10ポンド

36) *Reports*, pp. 41-4.

の住宅 (tenement) を賃借することによって、その地が法定の居住地となる。アイルランドに定住法を導入するのであれば、「出生」と「一定期間の居住」を条件にすべきだとしている³⁷⁾。

(5) 物乞い

ニコルズは、公的救貧システムが導入された場合には、物乞いは直ちに禁止すべきだと主張している。だが、物乞いに施しをすることがごく当たり前となっている、アイルランド人の習慣や意識を考慮すると、直ちに物乞いを禁止することは難しいかもしれないとニコルズは考えた。そこで中央当局はこの問題に対して柔軟に対応するとともに、物乞いに施しを与えることが、人びとのためにならないことをわからせるよう、聖職者（とくにカトリック教会）に説かせるように指導すべきだとしている³⁸⁾。

(6) 私生児

ニコルズのアイルランドにおける調査によれば、アイルランド人女性は、同じ階級のイングランド人女性よりも服装や社会内の地位では劣ってはいるものの、質素で勤勉であり酒を慎んでいた。であるから、私生児がとくに問題にはならないだろうとニコルズは考えた。そこで私生児やその母親は、他の貧民と同じように扱うべきであることが提言されている。だが、私生児の問題がニコルズが考えた以上に深刻である場合には、法律によって対応すべきでなく、教育や宗教文化 (religious culture) の普及や、知性や産業、富を増加させることによって対応すべきだとしている³⁹⁾。

(7) 徒弟奉公

イングランドの「旧救貧法」では、徒弟奉公について不正がおこなわれていたので、徒弟奉公については否定的な見方があった。だが、ニコルズは、アイルランドにおいて、孤児や困窮している子供たちを徒弟奉公に出すことは有益であると主張した。徒弟奉公をおこなわないまま成長した孤児たちは、自活していくのに必要な勤勉さを身に付けることができず、コミュニティの有用なメンバーにはなれないと述べられている。また、イングランドでは見逃されている点をニコルズは指摘しているのだが、それは徒弟奉公に出した孤児や困窮した子供たちは、独立した労働者の子供たちよりも良い状態においてはならないということだった⁴⁰⁾。あくまでも「劣等処遇の原則」を順守すべきであった。

37) *Reports*, pp. 44-8.

38) *Reports*, pp. 48-50.

39) *Reports*, p. 50.

40) *Reports*, pp. 51-2.

(8) 貧民の精神薄弱者・異常者

危害を他人に加える可能性がない貧民の精神薄弱者・異常者は救貧院に収容するという、イングランド新救貧法の条項をアイルランドにも適用すべきだとニコルズは述べている。彼らは専用の病棟 (ward) を併設する救貧院に収容されるべきであり、精神薄弱者は彼らに応じた働き方をさせるべきであるとされている。そのいっぽう、暴力的な精神異常者は現在と同じように、州や地区の精神病院 (county and district lunatic asylums) に収容し、治療をおこなうべきだとされている。そしてこの精神病院は現在おこなわれているように、治安判事や地方当局のコントロール下におくべきだとしている⁴¹⁾。

(9) 移民・移住

ニコルズは、アイルランドの人口はアイルランドが創出できる雇用から考えると、明らかに過剰だと指摘している。だが、ニコルズにとって、製造業の設立や荒地を開墾することなどによって雇用を創出することは、貧民を救済することを直接の目的とする救貧法が直接扱う問題ではなかった。とはいえ、ニコルズは、人口過剰問題の解決策として移民の重要性を認識していた。そこで彼は、不正がおこなわれないよう中央当局の監督下において失業した労働可能者を救貧税を利用して、移民・移住させることを提案している。移民にかかる費用について、ニコルズは政府と移民を排出する教区連合で折半すべきだとしている。また、移民先は植民地省の仲介によってイギリス植民地に限定すべきだとした。その理由については、移民たちが帝国の生産能力を増大させるのみならず、イギリス製品の需要を拡大させるからだった⁴²⁾。

(10) 「ハウス・オブ・インダストリ」・孤児院・乞食救済施設・その他の慈善施設

ここでは救貧法の導入にともなって、アイルランドでそれまで機能していたハウス・オブ・インダストリなどの貧民救済施設が問題とされている。これらの施設は公的なものではなかったが、アイルランド政府は法令を定めて一定の支援を与えていた。これらの施設が非効率であると考えたニコルズは、法令を廃止したうえで、貧民救済施設の財産や運営は、中央当局の管轄下におくことを提言している。また、政府が関与していない慈善施設は救貧法導入後も存続させるが、その規則変更や運営の監督にかんする権限は中央当局のもとにおくよう提案されている。さらにハウス・オブ・インダストリなどは救貧院に転用することが提案されている⁴³⁾。いずれにせよ、救貧院以外の施設は廃止されるべきものだ

41) *Reports*, pp. 52-3.

42) *Reports*, pp. 53-6. 移民にかんして、ニコルズは通常採用すべき手段とはするべきではないとしていた。というのも、もっとも活動的で進取の精神に富んだ者たちが移民し、コミュニティから活力が奪われるからである。

43) *Reports*, p. 57.

った。

第一次調査報告の結論として、ニコルズはアイルランドに救貧法を導入する手順を以下のように提案している⁴⁴⁾。中央当局はまずイングランドと同じように教区連合を設立する。中央当局はそれぞれの教区連合に保護委員会を選出し、有給の役人（paid officers）を任命したうえで、救貧院を遅滞なく建設していくよう命令を発する。中央当局の構成にかんして、ニコルズは、アイルランド独自の救貧法委員会を設立する、あるいは現存する「イングランド救貧法委員会」を活用する、という二案を提案している。もし前者であれば、イングランドの救貧システムを導入するのであるから、それに精通した人物を「アイルランド救貧法委員会」に任命すべきだとしている。だが、ニコルズはイングランドのシステムを導入するのであるから、イングランド救貧法委員会を活用すべきであるという後者の案を推薦している。そのさい、救貧法委員会のもとに「ダブリン委員会（the Board in Dublin）」と「ロンドン委員会（the Board in London）」をおき、さらに「救貧法委員補佐（Assistant Commissioner）」と「事務局長（Secretary）」を活用し救貧法委員会の効率性を高めることを提言している⁴⁵⁾。

2. 第二次調査報告

ウィリアム4世が崩御し、議会で審議されていたアイルランド救貧法案が廃案になると、ラッセル卿はニコルズに再度アイルランドにおける調査を依頼した。前回の調査からほぼ一年後のことだった。ラッセル卿はニコルズへの書簡（1837年8月12日付）のなかで、法案の議会審議のなかで出された疑問に答えるように、という指示を与えるとともに、前回の調査で扱われなかった北アイルランドを調査地域に加えるよう要請している。ところで議会でとくに問題になったのが、定住法や教区連合の規模、救貧院以外の救済方法の検討だった⁴⁶⁾。ニコルズは1837年8月おわりから10月はじめまでアイルランドにおいて調査をおこなった。今回の調査地域は、ダブリン、ウォーターフォード、キャリック・オン・シユア、ウェックスフォード、モナハン、アーマー、ベルファスト、コルレイン、ロンドン

44) *Reports*, pp. 58-9.

45) *Reports*, pp. 59-63. アイルランドのすべての地域に教区連合を設立するのに2年あるいはそれ以上かかるかもしれないとニコルズは考えていた。

46) McGrath, 'Introduction of the Poor Law', pp. 163, 172. また多くのパンフレットも出版された (Conway, 'The Extension of the Poor Law', p. 240).

デリ, ドニゴール州, ファーマナ州, キャヴァン州, ミース州だった⁴⁷⁾。

第二次調査報告における調査項目は12に及び, 具体的には(1)北アイルランド, (2)定住法, (3)被救済権, (4)院外救済, (5)移民, (6)救済すべき人数, (7)救貧税, (8)教区連合, (9)物乞いの禁止, (10)救貧法の導入方法, (11)保護委員会の委員の選出における累積投票・代理投票および職権上の委員としての治安判事, (12)救貧法委員会の構成とその権限, だった。第二次調査報告書は1837年11月3日付で提出された⁴⁸⁾。

第二次調査報告書では12に及んだ調査項目を説明する前に, イングランド新救貧法の根幹にあたる救貧院システムをアイルランドに導入できるかどうかを改めて検証している⁴⁹⁾。第一次調査報告書の第二部において, ニコルズは「ハウス・オブ・インダストリ」の例を出して, アイルランド人を救貧院において管理できると説明したことは, すでにみたとおりである。今回の調査ではニコルズは, アイルランドで救貧院システムが機能できるかどうかという問題を考察するにあたって, アイルランド人が多く居住するブリストル, リヴァプール, バーミンガム, マンチェスタの4つの地域を調査した。ニコルズはブリストルでは, セイント・ピーターズ病院やクリフトン教区連合(Clifton Union)の関係者から聞き取り調査をおこなったところ, アイルランドに救貧院システムを導入しても問題がないという結果を得た⁵⁰⁾。リヴァプールでは, リヴァプール救貧院長(the governor of the Liverpool Workhouse)から, 「イングランド人のほうがアイルランド人よりも救貧院に容易に入る傾向があり, アイルランド人はより辛抱し, 懸命に努力してから救済を申請する」という回答を得ている⁵¹⁾。バーミンガムでは救貧院長や保護委員会の出納官に会い, 救貧院システムはアイルランド人貧民に十分対応することが可能であるという確信をニコルズは得ている⁵²⁾。いっぽう, マンチェスタでは, 貧民を救貧院で救済するという「救貧院原則(the workhouse principle)」がいまだ確立されておらず, 参考にならなかったと率直に述べられている。こうした調査の結果, ニコルズは, 「アイルランド人はイングランド人と同じに救貧院に入りたがらない」という結論を得て, アイルランドへのイングランド新救貧法の導入をすすめることを強く主張した⁵³⁾。

だが, イングランドよりも貧しいアイルランドにイングランドと同じシステムを導入す

47) *Reports*, p. 75; Nicholls, *History*, pp. 175-6.

48) *Reports*, p. 67.

49) *Reports*, pp. 70-2.

50) Appendix, nos 2-4 (*Reports*, pp. 120-2).

51) *Reports*, p. 71.

52) Appendix, nos 7-8 (*Reports*, pp. 123-4).

53) *Reports*, p. 72.

ることが可能であるかが、議会の審議などで問題になっていた。この点は、第一次調査報告書の第二部でニコルズ自身も危惧していたことである。そこでニコルズは、救貧院の食事の問題を取り上げ検討を加えている。すなわち、アイルランド南部・西部の貧困な地域の農民 (peasantry) の食事は貧しく、果たして「劣等処遇の原則」にもとづいて救貧院はそれよりも貧しい食事を提供することができるだろうか、ということである。ニコルズはアイルランドにおける調査結果ではなく、イングランドにおける経験を引用して、「劣等処遇の原則」は、貧しいアイルランドにおいても適用可能であることを以下のように説明している。イングランドの救貧院の食事は労働者の食事よりも勝っている。だが、食事は救貧院の規律の一部分にすぎず、救貧院の主要な規律は、収容者の区分、監禁 (confinement) などであるから、食事の問題はアイルランドに救貧院システムを導入することへの障害にはならないとしているのだった⁵⁴⁾。

議会の審議過程において救貧院システムそのものがアイルランドでは失敗するという意見もあった。その主張の根拠は、フランスやミュンヘン、ハンブルグでは救貧院システムが失敗したということである。だが、ニコルズによれば、フランスなどの救貧院は、イングランドとは異なる原則で運営されていたという。それらは老人や虚弱者のための救済施設か、浮浪者を労働させる作業場 (manufactories) であった。これらの施設を維持する理由は、貧民の労働者はコミュニティにとっての利益を生み出すという考えであった。だが、ニコルズはこの考えを否定し、彼の経験によれば、貧民の労働者は決してコミュニティに利益を生み出さないという。イングランドの救貧院の原則は、救貧院は独立労働者の生活よりも勝る生活を提供せず、自活できる人間は救済しないというものであり、人びとは若いときから用心や節制を通じて病気や老齢に備えなければならないというものだった⁵⁵⁾。いずれにせよ、イングランドの救貧院原則は有効であり、イングランドの新救貧法は、アイルランドに導入すべきものであるとニコルズは強く主張した。それでは、先に述べたニコルズが掲げた12の調査項目を詳しくみていくことにしよう。

(1) 北アイルランド

第一次調査ではニコルズは北アイルランドを調査しておらず、この点が議会の審議過程において批判された。ニコルズの今回の調査によれば、北アイルランドではすでに一種の「自発的な救貧法 (voluntary Poor Law)」が機能しており、南アイルランドよりも救貧

54) *Reports*, p. 73.

55) *Reports*, p. 74. この原則はノッティンガムシャのピンガムとサウスウエルの教区で最初に確立されたものであった。

法導入の準備が備わっているという⁵⁶⁾。モナハンでは、1818年以来篤志家の寄付が虚弱者や老人のあいだに分配されており、ベルファストには「貧民の家 (The Poor House)」があり、そこでは244名の成人、217名の子供が収容されているという。その運営経費は2300ポンドにのぼり、募金によって賄われているということだった。さらに、ベルファストには、物乞いを禁止するために「ハウス・オブ・インダストリ」が篤志家の寄付によって1809年に設立されていた。だが、この施設は赤字を出しており、寄付も減少していたのだった⁵⁷⁾。こうした事実をふまえてニコルズは、北アイルランドの「自発的な救貧法」はある程度機能しているとはいえ、それだけでは十分ではなく、貧民救済の公的システムである救貧法の導入が必要であることを強く訴えている⁵⁸⁾。

北アイルランドの西部に位置するドニゴール州は、北アイルランドの他の地域とは異なる様相を呈していた⁵⁹⁾。ドニゴール州は北アイルランドの他地域とは社会経済的条件が異なり、小規模な土地所有や土地の細分化が一般的であり、南アイルランドの西部や南部の周辺地域と似ていた。過去4年間のドニゴール州の穀物栽培は不作で、ニコルズが調査した年の5月から7月にかけて、この州の沿岸地域のほとんどの住民が飢餓に近い状態にあったという。こうした人びとの窮状を救うのは地主の責任であるにもかかわらず、彼らはそれをおこなっていないとニコルズは述べている⁶⁰⁾。こうした状況を改善するためにもっとも必要であるとニコルズが考えた手段は救貧法ではなく、南アイルランドの貧困な農村地域と同様に移民と広範囲な開墾だった。先にみたように、救貧法はこれらの手段を促進する重要な政策だったのである。いずれにせよ、ドニゴール州は自発的な救貧法が整備されていたベルファストなどとは異なっていたが、この地域においても救貧法の導入は必要であると説明している⁶¹⁾。

(2) 定住法

救貧法の議会における審議過程において、定住法の導入が提案された。だが、ニコルズ

56) *Reports*, p. 74. 北アイルランドにかんして貧民調査委員会がすでに多くの情報を入手していると、ニコルズは述べている (*Reports*, p. 76).

57) *Reports*, pp. 77-8.

58) ところで報告書のなかで述べられている、北アイルランドと南アイルランドの救貧にかんする違いは興味深い。南アイルランドの西部や南部では、困窮者たちは自分たちのすぐ上の階層すなわち小規模な小屋住農 (cottiers) の援助に依存しているが、北アイルランドでは富裕層 (opulent) が貧困層に同情し、前者が後者を救済しようとしていることである (*Reports*, p. 79).

59) *Reports*, p. 80.

60) *Reports*, p. 81.

61) *Reports*, p. 82.

は第一次調査報告書と同じように、第二次調査報告書においても定住法の導入に反対するという姿勢を貫いていた。彼は以下のような四つの反対理由を述べている。第一に、定住法は地元にとって利益にはならない。すなわち、教区連合は自らの地域に定住する人びとの人数を抑え込もうとしたり、他の教区連合に属する労働者を雇用したりするような弊害が生じると説明されている。さらに、労働者の自由な移動が制限され、競争が阻害されるとしている⁶²⁾。

第二に、定住法は貧民が特定の教区連合に集中することを防ぐ手段とはならない。というのもニコルズによれば、アイルランド人は生まれ故郷を愛するので、生まれ故郷以外の教区連合の救貧院には入らないというのだった。そのため定住法が認められなくとも、保護委員会や救貧法委員会が、教区連合間で生じるであろう救済の不均衡を是正さえすれば、アイルランド全土において均一な貧民救済が可能であるとニコルズは考えた⁶³⁾。

第三に、定住法はイングランドやスコットランドから送還される人びとの負担から東部の港町を免れさせることにはならない。ニコルズの調査によれば、港町であるウェックスフォードやニューリイ、ベルファスト、コルレイン、ロンドンデリにおいて、イギリスから送還された人びとの救済負担は過大なものではなかったという。というのも、人びとは自発的に自分の生まれ故郷に帰っていくからだった。とはいうものの、ダブリンだけは例外だった。ダブリンのハウス・オブ・インダストリをニコルズが調査したところ、888名の収容者のうちダブリン州およびダブリン市生まれは389名であり、残りの499名がそれ以外の生まれだった。こうした事実にもかかわらず、ニコルズは定住法はダブリンの状況の改善には結びつかないという。救貧法がアイルランドにひとたび導入されれば、貧民たちはダブリンの慈善施設に留まる必要もなく、生まれ故郷に帰り、その地の救貧院で救済されるとニコルズは説明しているのだった⁶⁴⁾。

第四に、定住法は、イギリスに出稼ぎに行くアイルランドの農業労働者の家族を救済する、東部の港町の負担軽減にはつながらない。5月から8月にかけてのイギリスの農作物の収穫期には農業労働者がとくにアイルランド西部からイギリスに渡っていき、彼らのなかには家族を東部の港町に残していく者がいるといわれていた。だが、ニコルズの調査によれば、彼らの多くは家族を地元に残していき、東部の港町に家族を残していく者の数は多くはなかったのである。したがって、定住法はアイルランドには必要ではないとされた⁶⁵⁾。

62) *Reports*, pp. 83-5.

63) *Reports*, pp. 85-7.

64) *Reports*, pp. 87-9.

65) *Reports*, pp. 90-3.

(3) 被救済権

物乞いを禁止するためにも、救済を申請する人に救済される権利を与える、被救済権を導入すべきであるという主張に対して、ニコルズは反論している。ニコルズは、物乞いは困窮の結果ではなく、あくまでも怠惰の結果であると考えたので、物乞いを禁止するという理由から、被救済権を導入する必要はないと主張した。そして被救済権を導入すると怠惰な人びとも救済することになりかねないと述べている。だが、被救済権を導入しなくとも困窮者は救済しなければならないとニコルズは提案している。そのためにも、コミュニティは貧民の困窮が本当であるかどうかをテストする権利 (the right of testing) を保持し、保護委員会や救貧法委員会は救済申請をおこなう者をテストすべきだとしている。とはいえ、じっさいに困窮した人が救済を拒否されたのならば、彼が物乞いをしても処罰すべきではないと、ニコルズは付け加えている⁶⁶⁾。

(4) 院外救済

イングランドの「救貧法調査委員会」が明らかにしたように、院外救済は、たとえ老人や病人、虚弱者に限定したとしても、さまざま弊害を生じさせるとニコルズは主張している。したがって、アイルランドで院外救済を認めることは、イングランドでの経験と救貧法の精神に反することになるとニコルズは指摘している。ところで、イングランドでは院外救済を原則として否定する新救貧法が導入されたにもかかわらず、院外救済が継続しておこなわれていた地域があった。そこでニコルズは、もしアイルランドにおいて院外救済を認めれば、イングランドの院外救済を廃止することの妨げになると考えた。イングランドの救貧システムが完全に院外救済を廃止するためにも、アイルランドでの院外救済の禁止を訴えた⁶⁷⁾。

(5) 移民

第一次調査報告書においてニコルズは移民の必要性を結論づけており、今回の調査報告ではアイルランド救貧法に移民にかんするどのような条項を具体的に盛り込むべきかを検討している。ニコルズによれば、イングランド新救貧法には保護委員会が救貧税のなかから、移民にかかる経費を支出する条項があり、この条項をアイルランド救貧法にも適用すべきだとしている。また、この経費については、教区連合と政府で折半するよう提案している。さらに、ダブリンやベルファスト、コーク、ロンドンデリ、スライゴ、リムリックに移民たちの乗船を監督する「エージェント」を置き、カナダのケベックには下船する移民たちを手助けするエージェントを置くよう、提言されている。このような方法で貧民た

66) *Reports*, pp. 93-4.

67) *Reports*, pp. 94-6.

ちを移民させれば、自発的な移民をアイルランドが生み出していく「圧力」が減じるとしている。一般的に自発的な移民は、留まっている人びとよりも資力があり、かつ精神的・肉体的エネルギーをもっており、彼らがアイルランドに留まれば、アイルランドにとって有益であるとニコルズは述べている⁶⁸⁾。

(6) 救済すべき人数

第一次調査報告書では、アイルランドにおいて救貧院に收容される貧民の人数を、アイルランド全人口800万人の1%すなわち8万人と推定したが、今回の調査報告においてもこの人数に修正を加えなかった。だが、ニコルズは自らの予想人数が正確なデータにもとづいていないことを明らかにしている。さらに、前回の調査報告で明らかにされた1%という救済される割合の根拠は、ケント、サセックス、オクスフォード、パークシャの州において救貧院に收容されている人数から割り出したものであった。ところが、今回ニコルズが明らかにしたところでは、先に述べた州において、じつは全人口の4%あるいは5%が院外救済を受けていた。したがって、院外救済を受けている人数を考慮すると、アイルランドにおいて救貧院に收容すべき人数ははるかに多くなるのであった。もしアイルランドの救貧院に收容される人数を人口の5%だとすれば、その数は8万人からじつに40万人に増加する。だが、ニコルズはこの増加の可能性を否定している。というのも、ニコルズによれば、イングランドにおいて院外救済を受けている人びとは、旧制度の「残滓」であり、いずれは消えていくものだったからである。

また、アイルランドはイングランドよりも貧しいので、救済すべき人数の人口に対する割合はイングランドよりも高くなるのではないかという主張を、ニコルズは否定している。彼は「貧困者 (the poor)」と「困窮者 (the destitute)」という概念を持ち出している。彼によれば、アイルランドの貧困者の数はたしかにイングランドよりも多いかもしれないが、じっさいに救貧院に收容される困窮者の人数はイングランド並みであることをニコルズは主張したのだった⁶⁹⁾。

(7) 救貧税

救貧税の評価方法やその徴収、納税における財産所有者と占有者の負担割合には、さまざまな意見があった。たとえば、救貧税は財産所有者がすべて負担すべきであるという主

68) *Reports*, pp. 96-9. ニコルズによれば、アイルランドには移民が必要だった。アイルランドは明らかな人口過剰状態にあり、労働力の価格は下がり、土地への競争は増加している。資本を投下し、荒地を開墾することは雇用増加に結びつくが、それだけでは十分ではなく、移民が必要だったのである。

69) *Reports*, pp. 99-100.

張はその一例である。ニコルズによれば、第一次調査報告で提案した救貧税の負担を所有者と占有者が折半することについては、一定の理解が得られているという。というのも、アイルランドの困窮者たちは先に述べたとおり、占有者に助けられており、救貧法がひとたび導入されれば、彼らの負担が軽減されるからだった。だが、評価が5ポンド以下の財産占有者については、救貧税は所有者が納税すべきであるとニコルズは主張している。なぜならば、アイルランドには5ポンド以下の財産占有者が多数存在しているので、彼らからの徴収は困難であり経費がかかるからだった⁷⁰⁾。

救貧税の評価方法については、救貧税は不動産に課すべきであり、動産はその変化を追うことが難しいので、課税の対象にすべきではないとニコルズは提案している。また、アイルランド全土を調査し、科学的に評価する必要があるが、これには7年あるいは8年かかるというニコルズはいう⁷¹⁾。そこで現在のアイルランドの地方税 (county-cess) の評価方法を使用すべきであることが提案されている。だが、アイルランドの地方税の評価方法は、イングランドで確立されているような、平均的年価値 (average annual value) という原則にもとづいておらず、穀物価格や土壌の質などを参考にして決定されているという。したがって、将来的にはイングランド方式の採用が提言されている⁷²⁾。

(8) 教区連合

ニコルズは第一次調査報告書において、教区連合の総数と規模については、アイルランド全土を20平方マイルに分割し、その中心に救貧院を建設すると救貧院の総数は80になると説明していた。今回の調査報告ではニコルズは、アイルランドに必要な救貧院の総数を100に上方修正しているが、その数字はあくまでも推測であるとし、救貧院の総数はあくまでも救貧法委員会が決定すべき事項であると主張している⁷³⁾。

(9) 物乞いの禁止

物乞いを禁止する条項をアイルランド救貧法に盛り込むことに反対する意見があった。これに対してニコルズは物乞いの禁止を含まない救貧法は不完全であると主張する。物乞いを禁止すべき理由としてニコルズはつぎのような理由をあげている。第一に、アイルランドの浮浪者は貧しい小屋住農から施しを受けているので、物乞いを禁止することは貧しい小屋住農の利益となる。第二に、物乞いはその地域のニュースやゴシップを広め、その

70) *Reports*, pp. 100-2.

71) こうした新しい評価方法を導入したとしても、三つの問題が生じるという。第一に、すべての不動産を含まず、第二に別々に占有されている財産の価値を明記しない。第三に、財産価値の変動にともなう修正ができない (*Reports*, pp. 102-3).

72) *Reports*, pp. 103-6.

73) *Reports*, pp. 106-7.

ことが党派争いや暴動をひきおこしている。物乞いの禁止はアイルランド人の道徳的・社会的改善だけでなく秩序を維持することにもつながると主張されている。ニコルズによれば、イングランドでは、物乞いはほぼ消滅しているという。というのも、保護委員会が救貧税の納税者に特別な「切符」を発行しているからだった。その切符を所持している者は救貧院で救済されることになっており、じっさい効果をあげているという。したがって、アイルランドにもこうした方法が導入されるべきであるとされた⁷⁴⁾。

(10) 救貧法の導入方法

救貧法の導入方法については、第一次調査報告書でもふれられているが、ここではより具体的に説明されている。ニコルズは救貧法が議会で成立したならば、できる限り速やかに施行すべきであるとし、まず教区連合を設立し、必要な救貧院施設を用意するよう提言している。救貧院に改造できる兵舎やその他の大きな建物がある場合には、それらを有効に活用して費用の節約を図り、救貧法の実施を早めるようニコルズは提案している。というのも、新しい救貧院を建設するには、12ヶ月から18ヶ月の期間を必要とすると考えられていたからだった。またニコルズが主張したように定住法が導入されない場合には、都市よりも地方から救貧法を実施することをニコルズは提案した。というのもダブリンやコーク、ベルファストなどの都市には周辺部から乞食たちが流入するので、こうした流入を防ぐためにまず地方に教区連合を設立し、救貧院を設立することが必要だったのである。しかもダブリンや他の大きな町ではすでに貧民救済機関が存在しているので、地方を優先すべきであった。また、ダブリンなどの貧民救済施設は、救貧法による準備が整うまでは、現在と同じに運営することが述べられている⁷⁵⁾。

(11) 保護委員会の委員の選出における累積投票・代理投票および職権上の委員としての治安判事

ニコルズは保護委員会の委員の選挙にかんして累積投票制度⁷⁶⁾と代理投票制度を提案している。保護委員会の委員の選出については、救貧税の納税額に応じて投票数の違いを規定しているので、各自の実際の負担と行使できる影響力は考慮されているので、累積投票制度は公平な制度であると、ニコルズは主張している。また、代理投票制度については、財産所有者の利害を保護する点から導入すべきであるとされている。というのも、じっさ

74) *Reports*, pp. 108-10.

75) *Reports*, pp. 110-4.

76) 累積投票制度とは、1票が選出する委員の人数と同数の投票権をもち、その投票を1名の被選出者に集中することも、何人かの被選出者に分散することもできる一種の比例代表選挙制度である。

いに居住している財産占有者は常に投票するかもしれないのに対し、他の地域に居住している可能性のある所有者はそうではないかもしれないからだった。そしてニコルズは、治安判事を職権上の委員として認めるべき理由を以下のように説明している。選挙で選出された委員は多くの場合、財産所有者ではなく占有者であり、彼らの利害は一時的なものである可能性が高い。そのいっぽう、所有者の利害は永続的であり、彼らの利害を保護する必要がある。治安判事はかなりの程度において土地所有者から構成されているので、治安判事を委員に選出することによって所有者の利害を代表できる。また、治安判事は情報もっているので、選挙で選出された委員と交わることによって良い効果が得られるということであった⁷⁷⁾。

(12) 救貧法委員会の構成とその権限

第一次調査報告においてニコルズは、イングランド救貧法委員会がアイルランド救貧法の監督にあたり、新たにアイルランド救貧法委員会を設立する必要はないと述べた。これに対して救貧法案の議会審議においては、アイルランド独自の救貧法委員会を設立すべきであるとの反対意見が出された。だが、ニコルズは第一調査報告における主張を撤回しようとはしなかった。また、救貧法委員会の権限が強大になることを危惧する意見にかんしては、ニコルズは、救貧法委員会は個々の救済や資金に関わる事項については関与しないので、権力を誤用する恐れはないと断言している⁷⁸⁾。

報告の結語としてニコルズは自らの調査が限定的なものであると断ったうえで、アイルランドの繁栄にとって救貧法の必要を改めて説いている。救貧法はアイルランドに資本の流入を直接にはもたらさないが、その条件を準備するものだった⁷⁹⁾。

3. 第三次調査報告

先にみたように、アイルランド救貧法案は1837年12月に議会に再上程された。翌38年の議会のイースター休暇を利用して、ニコルズは第三次調査報告をおこない、同年5月5日に報告書を提出した。今回ニコルズが調査をおこなった場所は、アイルランドではなくオランダとベルギーだった。ニコルズはJ・ケイ (J. Kay) をともなって、ロッテルダム、ハーグ、ハールレム、アムステルダム、ユトレヒト、ブレダ、アントワープ、ブリュッセル

77) *Reports*, pp. 114-6.

78) *Reports*, pp. 116-7.

79) *Reports*, p. 118.

ル、マリーヌ、ゲント、ブリュージュ、オステンドを訪れた。第三次調査報告書は、（1）教育、（2）貧民救済の施設（provisions）、（3）ベルギーの小規模農民（the small farmers）に分類されているので、それぞれについてみていくことにしよう。

（1）教育

ニコルズは、オランダ人とベルギー人の国民性を高く評価しており、たとえば、オランダ人は清潔で礼儀正しく、注意深い周到さをもっていると述べている。また、ベルギー人についてはオランダ人のもつ多くの美德を兼ね備えており、勤勉で進取の気性に富んでいるとしている。こうした国民性は教育の成果だとニコルズは考えた。じっさいオランダでは、人びとの社会的品性や、知性、国の資産を増加させる能力は教育のやり方に負っているとの確信があり、さらに貧民を含めたすべての階級が教育の重要性を認識しているという。

ニコルズはオランダの教育を以下のように説明している。教育は義務化されてはいないものの、教育にかかる費用は低く抑えられていた。親が貧しい場合には地方自治体はその費用を肩代わりし、誰もが教育を受けられるように配慮されている。また、学校教育では職業教育はおこなわれておらず、それは両親に委ねられている。じじつ、労働者階級の子供たちは、昼間は親方のもとで技術を身に付け、夜間は学校で学んでいるという。だが、矯正院や孤児院では子供たちに対して将来の自立に向けて職業教育がおこなわれていた。ニコルズはこうした教育の重要性を痛感し、オランダはスコットランドと同じように労働者の品性が高く、そのことが貧民救済の資金が少額で済むことにつながっていると考えた。したがって、オランダの教育システムはイングランドやアイルランドにも導入されるべきであった⁸⁰⁾。

（2）貧民救済の施設

オランダの貧民救済施設は、高齢者や虚弱者の収容所、「貧民コロニー（poor colony）」、私的な慈善施設などであった。これらの施設の運営は主として任意の寄付金によって賄われており、投入される税金は15万ポンド（180万ギルダー）を超えなかったという。また、労働可能者はたとえ一時的であっても、救済に依存することは恥ずべきことと考え、これらの施設には入ろうとしなかったといわれていた。オランダには三つの大き

80) *Reports*, pp. 155-60. 教育は組織化された視察システムによって統制されていた。視察システムとは、各地の視察官が担当地域の学校を少なくとも年2回は訪問し、教員を委任する権限を有しているというものだった。また学校では宗教教育に配慮がなされており、学校教育においては三派（カトリック、ルター派、カルヴァン派）が合意できるキリスト教の教義だけが教えられているので、宗派間の対立が生じてはいない。

な救貧院 (workhouse) がアムステルダムなどにあり、ベルギーには5つの大きな救貧院があった。ニコルズによれば、アムステルダムの救貧院は巨大な建物で、1500名以上を収容でき、男女が別々に収容されていた。食事はライ麦パンであるが、救貧院内で働いて賃金を得ることができるので、その金でコーヒーやタバコ、ジンを入手することができた。

ニコルズはオランダの貧民救済施設の問題点を指摘している。イングランドでは新救貧法の導入によって、貧困 (poverty) と困窮 (destitute) が区別され、困窮している者にだけ救済を与えるが、オランダやベルギーではこの区別がなされておらず、怠惰や貧困を抑止することができないとニコルズは述べている。そして彼は、オランダの貧民救済施設は貧困を減少させるどころか、増加させていると主張している。この貧困の増加を抑える手段として導入されたのが「貧民コロニー」である、とニコルズは考えた。貧民コロニーとは、労働可能者が物乞いをした場合に収容され、そこでは厳格な規律と貧しい食事のもとで労働が科せられる施設だった。貧民コロニーの存在は、他の救貧施設が不完全である証拠だとニコルズは説明している。また、オランダやベルギーでは、被救済権が導入されていないにもかかわらず、物乞いが抑制されているので、アイルランドに被救済権を導入する必要はないとあらためて主張されている⁸¹⁾。

(3) ベルギーの小規模農民

ニコルズは、これまでの調査報告書でもふれているように、アイルランドの状況を改善するには、農業経営とりわけ小規模農地の経営を改善しなければならないと考えていた。すなわち小規模農地の経営改善は資本を増加させ、そのことは農地の拡大に消極的なアイルランドの小屋住農 (cottier tenantry) に農地の拡大を望ませ、彼らが土地の開墾をすすめるようになる考えたのである。このことはアイルランド全体の状態を引上げることにもつながるといえる。そこでニコルズはベルギーの小規模農地を調査することによって、アイルランドの小規模農地経営の改善点を見出そうとしたのである。

ニコルズによれば、ベルギーの多くの地域において5エーカーから10エーカーの小規模農地が数多く存在しており、アイルランドの状況と酷似していた。だが、ベルギーの小規模農民の生活状態は、アイルランド農民よりも格段に勝っていたという。その原因は、ベルギーの土壌や天候などの自然条件ではなく、ベルギーの耕作システムと人びとの将来への配慮 (foresight) にあるとニコルズは考えた。ニコルズは、ベルギーとアイルランドの耕作システムの違いに着目し、ベルギーでは厩肥を使用し、ジャガイモや小麦、大麦など数種類の作物の輪作をおこなっていると述べている。また、ベルギー農民は小規模な農地をアイルランドのように分割しようとせず、アイルランド農民のように早婚ではないので、

81) *Reports*, pp. 160-4.

子供たちの間で競争はおきないと説明されている。そしてベルギー農民は病気などに備えて将来への配慮をおこなっており、救済に頼ろうとはしないということだった⁸²⁾。いずれにせよ、アイルランドの状態の改善は小規模農民に多くを負っており、彼らを手助けするのが救貧法であった。

今回の調査ではニコルズは教育や農業経営のあり方などにも調査の対象を拡大させていた。そのなかでアイルランドの状況の改善には、教育の向上や小規模農地の経営改善が必要だと説明された。こうした対策に先立つものとして、救貧法の導入が不可欠だったのである。そしてニコルズは、貧困者と困窮者を区別せずに救済するオランダの救貧システムを批判し、イングランド新救貧法のアイルランドへの導入を訴えた。

おわりに

1838年7月に成立したアイルランド救貧法は、ニコルズの調査報告書にもとづいて作成された法案を下院および上院が修正を加えたものだった。だが、救貧院による救済という、イングランド新救貧法の原則は堅持された。ニコルズによれば、この当時イギリスの議会内外にいてイングランド新救貧法の根幹にあたる救貧院システムについて疑問の声があがっていた⁸³⁾。じっさい、1837年にはイングランド新救貧法を調査する委員会が設立されている⁸⁴⁾。政府やイングランド救貧法委員であったニコルズにとって、アイルランド救貧法の導入はイングランド新救貧法の継続を保証する意味合いをもっていたのである⁸⁵⁾。

ところでニコルズはアイルランド救貧法とイングランド新救貧法の関係について次のように述べている。

アイルランド救貧法はその起源からするとイングランド救貧法の一部かその副産物である。……イングランド救貧法とアイルランド救貧法は同じ原則をもち、同一の目的をもっている。それぞれの法の目的は、広範囲にわたり軽減されない困窮が広まったことから生じる危険のみならず、墮落からもコミュニティを救うことである。そして、これらの法が防ごうとする悪をできる限り作り出さないようなやり方でおこなうことである⁸⁶⁾。

82) *Reports*, pp. 164-9.

83) *Reports*, p. 70.

84) Brundage, *The English Poor Law*, pp. 83-4.

85) Brundage, *The Making*, p. 173を参照.

86) *History*, p. v.

ニコルズはアイルランド救貧法とイングランド新救貧法の類似性を強調しているが、ふたつの法の間には相違があったことに注目しておきたい。いくつかの重要な違いをみておこう。

第一に、アイルランド救貧法は救貧院における救済に限定した。たしかにイングランド新救貧法は救貧院による救済を原則としていたが、地域によっては院外救済が継続されていたのだった。アイルランド救貧法には、救貧院に限定された救済という、イングランド新救貧法のもっとも重要な原則が厳格に適用されたのである。

第二に、イングランド新救貧法では被救済権が認められていたのに対し、アイルランド救貧法では被救済権が認められていなかった。したがって、保護委員会は貧民の救済を拒否することが可能であり、貧民にとっては救済される保障はないということになった。

第三に、アイルランド救貧法は、救貧法委員会という中央当局の権限がイングランド新救貧法よりもはるかに強かった。イングランド新救貧法は中央当局の権限を強化しようとしたが、地方の有力者がそれを許さなかったのである。じっさい、イングランドでは教区連合の設立において地方の声を尊重しなければならず、それは困難な仕事であった。

第四に、アイルランド救貧法には定住法がなかった。イングランドでは1年間の徒弟奉公や10ポンドの住宅を賃借することによって法定の居住地を獲得することができた。だが、定住法は労働力移動の自由を阻害するものとして、アイルランドでの導入は見送られたのである。アイルランド全土に一律の救貧院が設立されれば、定住法がなくとも貧民は特定の地域に集中しないという理由はすでにみたとおりである。

第五に、各地の保護委員の選出において、イングランド新救貧法では財産資格によって最大3票が認められたのに対し、アイルランド救貧法では最大5票、そして5ポンド以下の財産所有者は投票権が与えられなかった。したがって、イングランド新救貧法の選出方法のほうが「より民主的」だったといえよう。

第六に、アイルランドの教区連合はイングランドの教区連合よりも規模が大きかった。ニコルズはアイルランドを20平方マイルに分割し、そこに教区連合を設立することを提案した。大規模な教区連合は経費の節約を意味した。というのも、教区連合の数が多くなれば、それだけ救貧院の数も多くなったからである。このことは、救貧法委員会にとっては好ましいことであったが、貧民にとっては待遇の悪化を意味した。

こうした違いから明らかなように、アイルランド救貧法はイングランド新救貧法を基礎としていたが、中央当局の権限の強化や院外救済の禁止にみられるように、イングランド新救貧法の原則をより徹底させたものだった。したがって、貧民にとってはアイルランド救貧法はイングランド新救貧法よりもより過酷なものであったといえる。1838年7月にア

アイルランド救貧法が議会通过し、イングランド救貧法委員会がアイルランド救貧法の運営に当ることになった。そこでイングランド救貧法委員でもあるニコルズ自らがアイルランド救貧法の責任者になった。ニコルズはラッセルの指示にしたがって、1838年9月にアイルランドに渡り、1842年までアイルランド救貧法の実施に従事することになった。どのように実施されたのかについては、別の機会に論じたいと思う。アイルランド救貧法はニコルズの存在なくしては考えられないものだったのである。