

## イングランドにおける初期救貧立法についての一考察\* — 1535年草案とその不成立から見えるもの —

A Study Concerning Early Poor Law in England  
: Perspective through the Draft of 1535 and its Miscarriage

中 島 孝 宜\*\*  
NAKAJIMA Takayoshi

The Tudor Dynasty government enacted the Poor Law to control the poor in 1531. However, the Law could not achieve what the government attempted because of the growing wealthy yeomen resisting new taxation schemes. Facing to the English Religious Reform and to the fiscal deficit the Dynasty government could not let the unsolved problems of the poor and tried to draft a new Law for the handling of the poor,

Which was drew up in 1535. Reflecting the spread of new ideas of continental humanists and Protestants about the relief of the poor and actual practice in some cities on the Continent the Draft contained the idea of relieving the poor instead of oppressing them. Also it conceived two separate administration system: one was the section inside the central government, however, independent from the King or his Privy council to impose jobs to the able-bodied poor and to save them if necessary, and the other was local government to relieve the poor who cannot work. Because the Draft would bring too bold change in the sense at that time, it could not be realized at once. A new Poor Law in 1536 as a compromise also did not last long. The system seems to have once returned. Nevertheless, It can be observed that the socio-economic change which sought such change in handling the poor had already progressed at that time.

Keywords: Poor Law, Yeoman, Commonwealth, Social Welfare, Tudor Government

---

\* 論文審査受付日：2018年11月14日。採用決定日：2021年1月18日（編集委員会）

Received for publication on November 14, 2018. Revision accepted for publication on January 18, 2021.  
(*Editorial Committee*)

\*\* 名古屋大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得満期退学

Completed the doctoral program without a doctoral degree, Graduate School of Economics, Nagoya University

## I. はじめに

1535年、従来は取締りに重点があった貧民対策に救済の機能を入れ込むことになる法令の草案作成作業が開始されたが、実現されなかった。そこに至る経過において、王朝政府は1531年に「物乞いと浮浪者の処罰に関する法令」(1531年法令)<sup>1)</sup>を制定し、貧民対策に一定の方途を示したが、それが有効でなかったため、貧民を救済する政策を本旨とする1535年草案の作成に至った。国王ヘンリ8世の側近トマス・クロムウェルに率いられた王朝政府は1536年3月、それを法案として議会上に上程したが、ヘンリ8世自身が反対したことから撤回し、それに代わる法案を新たに上程して可決を得た。この法案が「屈強な浮浪者と物乞いの処罰のための法令」(1536年法令)<sup>2)</sup>であり、草案の内容を修正し、救済と並んで貧民取締り事項を強化したものだ。しかし同年6月にその継続もまた議会の承認を得ることができず、短命に終わった。他方で同時に上程された1531年法令の継続は承認され、貧民対策は取締りに戻ることになった。

一般的に1536年法令は「救貧法の起源」と称されているが<sup>3)</sup>、実質的な「起源」は1535年草案にあったといえる。大沢真理が「義務的救済制度の基本法」<sup>4)</sup>と位置付けている1601年の「貧民救済のための法令」(エリザベス救貧法)<sup>5)</sup>における救済の基本原理解は、1536年法令よりもむしろこの草案の中に盛り込まれていたといえる。

1535年草案は、その存在が20世紀半ばまで一般に知られておらず、G.R.エルトンがそれを世に知らせた。彼は1536年法令以前に政府が上程した「救貧法のための非常に長い法令草案」が存在したこと<sup>6)</sup>、その草案は当時の常識ではあまりに独創的な問題への対応を構想していたために実現されなかったこと、存在している草案は判読を要する手書きの写しで英国博物館王室文書のなかにあったが、それはおそらくクロムウェルに属していた書簡から王室文書に加えられたもので、草案の著者はウィリアム・マーシャルと推測し、その概要を紹介した<sup>7)</sup>。

先行諸研究の多くはその草案の独創性に着目しており、エルトンも、草案は1536年法令よりも広範囲で巧妙な工夫と独創性に富んでいることを強調する。さらに、中央委員会の管理下で責任を課された地方官吏の指導を通して行われる労働計画、失業を除去するための方策などはイングランドに前例がな

く、外国の影響があるとも考えられず、草案の提案は作成者自身の考えであるという<sup>8)</sup>。ポール・スラックも、草案が浮浪者に提供する公的な雇用(public employment)を採用し、その原資となるべき税制を設けて、それに中央の「委員会」を直接関与させること<sup>9)</sup>や、労働不能な貧民のために組織的に醸金を提供する責任を教区に課し、物乞いと無差別な施しを禁止したことで1536年法令のモデルとなったことを示しているという<sup>10)</sup>。ただし彼は、草案が既存の様々な手法を寄せ集めたものでフランドルの一都市であるイーブル市(Ypres)の条例やビベス(Juan Luis Vives)の『貧民の保護について』等を参考にしているという見方を示している<sup>11)</sup>。ポール・フィデラーも、この草案は貧困が貧民自身の怠惰を超えた原因であることを認め、労働可能・不能を問わず全ての貧民を支援・援助することや、以後窮乏に陥ることがないように対策を目指していることを取り上げ、浮浪者たちを救済するための国家の機関が、原資として教会高位者と裕福な平信徒(一般住民)に毎年の賦課金を課して労働可能な者に道路・港・運河の建設・補修等の仕事を提供し、賃金、食糧、医療の供与を行うことになっていること、地方においては教区に貧民監督官(overseer of the poor)を任命して彼らが貧民救済のための慈善基金等を管理し、労働不能な貧民に医療的配慮を提供するという構成になっていることに特に着目している<sup>12)</sup>。

本稿も次の四つの観点で草案の独創性に着目するが、第一に1535年草案が貧民を救済することを目的としたことである。イングランドよりも貧民対策が進展していた大陸都市においてさえ、貧民がもたらす犯罪や暴動、あるいは疫病等に対応することが主目的であったことに対し、この草案は、貧民を劣悪な生活環境から救済することに狙いがあった。なお本稿はこの変化を、時代の要請を受けて当時の社会改革者達(コモンウェルス・メン)が主張したコモンウェルス論の影響との関連で捉えていく。

第二に、救済の対象者が、労働不能・可能を問わず国内のすべての貧民だったことである。労働不能な貧民を救済する規定は既に1388年法令で見られ、1531年法令も労働不能な貧民の物乞いを許可しているが、労働可能な貧民を救済する規定はこれまでになかった。

第三に、貧困問題の発生原因を個人の怠惰よりも、彼を取り巻く環境など外的な要因にあると認識し、貧困問題の解決に取組もうとしたことである。

このことが契機になって、救貧政策は新たな段階を迎えることになった。

第四に、草案が貧民問題の解決手法として、中央官吏主導の管理体制と地域密着型管理体制の二つのシステムを提案したことである。それは中央政府が救貧政策の総括と直轄事業としての労働可能貧民の救済を行う管理システムと、宗教機関であった教区を行政教区(civil parish)に採り入れ、行政教区が労働不能な貧民を救済する管理システムの併用構想であった。

以上のように1535年草案は独創的内容を含み、そのような構想が構築されたこと自体が画期的だったといえるが、既存研究では王朝政府がこの時期に取ってそのような草案を立案した根拠と、その背景にはほとんど触れられていない。ヘンリ8世治世(1509-47)のイングランドは、中世から近世に移行する過渡期であったが、草案立法時は、1534年に「国王至上法」が制定され、1536年と1539年に修道院が解散されようとしていたように、政治的宗教的に、そして経済的社会的に著しく変化と成長を示した時期であった<sup>13)</sup>。まさにこうした時期に、王朝政府は従来の貧民取締り政策と本質的に異なる貧民救済策を実行しようとした。本稿はこの点から、1530年代に取ってこうした草案が起草されたこと、またその草案の法制化が結局実現しなかったことという一連の流れの背景・理由について整理・検討し、当時のイングランドが貧民問題に取り組んだ政治的、社会経済的背景を考察する。

## II. 新たな救貧政策を企図した背景

### 1. 1531年法令における取締り政策の反作用

草案作成の背景に、1531年法令が時代の要請から乖離し、意図した効果をあげられなかったことがある。もとより同法令は貧民の増加を抑制しようとし、害悪を防止するとして貧民に苛酷な処罰を科した。トニーによれば、「放浪するか飢えて死ぬか、どちらかを選択しなければならぬものにとっては鞭もこわくない」<sup>14)</sup>といい、苛酷な処罰が有効な取締り策でなかったことが指摘される。また同法令は労働可能な貧民を援助し仕事を与える方向での仕組みをもたず、田代不二夫はその意図が達せられなかった理由としてこの点を強調する<sup>15)</sup>。そしてさらにヨーマン層を取締りの対象者としたこともその要因であった。同法令は暴動に参加すると考えられた労働可能で屈強な貧民(潜在的暴動参加者)と、課

税に抵抗し暴動を主導する恐れのあるヨーマン層(潜在的暴動主導者)のそれぞれに別途の対策を講じた。前者に対する取締りは、苛酷な処罰と出生地への送還および就労の誓約であったが、後者に対する取締りは、コンスタブル(constable, 治安官と訳されることもある)と住民が取締りの職務を履行しなかった場合、彼らの所属する教区(parish)や町区(township)に連帯責任を負わせ料金を徴すものであり、連帯責任の標的は四季裁判所の陪審員や地域社会の要職を担っていた裕福なヨーマン層にあった。彼らのうち、年収40シリング以上の評価額の不動産・動産を有している者は庶民院議員の選挙権を有し、裕福であったうえ、イングランドは常備軍を持たず、非常時に民兵(militia)に依存したが、ヨーマン層は自己のハウスホールド(household)の者を帯同して従軍した。国家の運営はヨーマン層との協調関係において行われることが必要であったにもかかわらず、ヨーマン層を潜在的暴動主導者として扱い、彼らに連帯責任を負わせたことは1531年法令が機能しなかった原因であったと考えられる。一方、1535年草案は、教区の貧民監督官を設け、ヨーマン層が行政の組織に参加できる方策(例えば地域密着型管理システム)を採用していることから、王朝政府が草案を起草した背景としてヨーマン層との関係を修復する目的があったとも考える。

### 2. 宗教改革の進展と修道院解散の準備

宗教改革の進展と修道院解散の準備も草案の作成を後押しした。周知のように、国王ヘンリ8世の離婚問題は、ローマ教皇との断絶を経て新たな段階に入り、国王は宗教においても首長になったが、ローマからの独立は対外関係の緊張を高め、国内のカトリック教団との関係が悪化し、暴動の発生も予想された。カトリック教国であるスペインとフランスの脅威やスコットランドの侵攻の恐れのある中で、王朝政府は課税による軍事力強化のための資金調達と赤字財政問題の解消に努めた。1532年の1/15税・1/10税案は議会で拒否されたが、1534年に上程された補助税法案は承認された。このことについて、酒井重喜は、16世紀に入って王朝政府の財政支出が肥大化し、王室の財源で賄いきれなくなり、王朝政府が財源確保のために新しい方針を採用した事例として取り上げている。具体的には、王朝政府は、赤字財政のもとでは国防上の備えができないこと、「良き統治」を行うために課税徴収が必要であることなどといった理由で補助税法案の承認は得た。しか

し、実際の徴収は負担者の協力を得ることができず成功しなかった。それは課税負担者が、平時の経費負担を王室の財源で賄い、戦時に限り国民が負担するという中世以来の財政二元原則に固執するとともに、「良き統治」を名目とした徴税が平時の課税徴収で恒例的に実施されるようになることを危惧したからであったという<sup>16)</sup>。1534年の補助税法の成立は、課税徴収が非防衛的事項に拡大されることになる以後の先例とはなったものの、財源を確保することはできなかった。清水祐司は、王朝政府が1534年にアイルランド派兵費用を修道院財産の没収で賄う案を検討していたことを取り上げて、財政緊迫の打開策として修道院解散による財産没収に求めたことを論じている<sup>17)</sup>。

1535年草案の意図と修道院解散との関係を大まかに見る。修道院を解散すると院内の就労者と収容者が路頭に迷うことになり、社会的混乱と人々の不安を引き起こすことが予期された。草案は、労働可能な者に公共事業を、労働不能な者に救済措置を提供することを想定しているが、それは院内の就労者と収容者を対象としたものと考える余地はある。さらに、王朝政府は1535年草案の起草を修道院財産の没収の準備とほぼ同時に進め、かつ上程した草案の成立が不可能とみるや直ちに、労働可能な者の救済部署を中央政府から教区に変更して仕事を提供することを盛り込んだ1536年法令の法案を上程したことから、草案が修道院解散を視野に入れて起草されたものと推測される。

### 3. 先行していた大陸都市の救貧行政

大陸の自治都市での貧民対策が草案の内容に影響したことも見てとれる。サースクによれば、10年近くパリとパドヴァで研鑽を積んだ同時代の人文主義者であるトマス・スターキーが「私は様々な種類の学問を修め、最後には私の生まれ育ったこの社会でこれらを役立てたいと常に考えていた」と述べているように、イングランドは積極的に大陸の政策を採り入れようとしており、諸外国の社会的方策を参考にすることも、クロムウェルの統治時代からの手法であった<sup>18)</sup>。

また、クロムウェルがウィリアム・マーシャルに草案の起草を依頼した理由は、彼が大陸の貧民政策に造詣が深かったことにあった。彼は印刷・出版を生業とし、1535年にイーブル市の貧民救済条例をまとめた『貧民の救済方法』を出版し、また自身はプロテスタントだが、カトリックのトマス・モアやピ

ベスらとも親交があり、彼らを通して大陸の貧民政策に精通していた。また1535年にはクロムウェルの依頼でマルシリウス (Marsilius, 1290頃—1342, イタリアの学者) の『平和の擁護者論』の翻訳・出版も行ったという<sup>19)</sup>。プロニスワフ・グレメクによれば、1520年代は大陸都市の貧民政策において「大転換の時代」であったといい、その著書では代表的な三つの都市が以下のように紹介されている<sup>20)</sup>。

#### (1) パリ

パリは王宮と中央行政機関が存在したので、市当局は貧民問題について国家 (高等法院) の監督を受け、国王財務部による援助を得ていた。また貧民保護の問題をめぐる決定は教会の教義や実践とも関係していたので、神学上の最高審査を司るソルボンヌ大学からも影響を受けていた。ここで本稿が草案の作成で参考になったと推測する事項を挙げると、直営の慈善病院が世俗の行政官によって運営され、施療院や王宮付属救護施設の改革なども教区毎に選出される2名の行政監督官 (ただし一人は聖職者) に委ねられていたという。

1516年に高等法院は全ての浮浪者のパリからの退去を命じたが、これを実行したのも市当局で、市警吏が拒否者を逮捕し、強制労働 (下水道工事等公共の労働) に就かせた。そして1525年には「在地出身の貧民」を組織的にケアするために貧民税を導入したという。

#### (2) ヴェネツィア

流民がもたらす疫病などでしばしば混乱に陥っていたヴェネツィア市当局は、15世紀末から都市への移住を厳しく規制する措置を講じた。1528年の最初の「ヴェネツィアの救貧法」と呼ばれる条例は、いくつもの臨時の避難所もしくは宿泊施設を設け、全ての貧民を収容し、路上や家々を廻る物乞いを禁止するとともに、施療院・避難所運営のための特別税を設け、教区の聖職者に集金の義務を課し、衛生局がそれを管理することなどを定めた。

翌年の「第二の救貧法」は、他所者の物乞いの流入を禁じ、逮捕すれば直ちに郷里に送還し、物乞いのうち労働可能な者は軍船の漕ぎ手として徴用して報酬は通例の半分以下とした。労働不能な貧民は定期的に支援されるが、路上での物乞いは禁止され、市当局は、各職業団体と教区委員会に、子供と女性を職人の年見習いに出すよう指示した。グレメク自身は、これらの措置を、慈善事業というより抑圧として理解しているようである。

### (3) イープル

16世紀には他地域の毛織物産業との競争に敗れ衰退していたイープルだが、それでもなお1520年代までは生産拠点であり、貧民対策においても進んでいた。生産が伸びていた時代に、企業家と貴族が一時的に失業した雇用労働者を維持する措置を自発的に講じていたが、15世紀から16世紀初頭に失業者が増え、時に凶作などで物価が上昇して騒乱が起こるようになると、貧民を規制し弾圧を加える政策が採用されるようになったという。市当局が1525年に規定した条例は、公の場での物乞いと浮浪の禁止、真に困窮した物乞いに対する保護制度の導入、新設機関による共同基金の運営や市官吏による担当部署の設置、各教区の委員会による醸金収集や貧民の健康調査および援助、巡礼者、旅行者の短期間滞在を認める一方で、確実に町から退去させることを定めた。イープルの貧民政策は他都市の行政担当者たちからも注目され、それぞれの救貧政策に影響を及ぼしたが、その背景には物乞いの禁止についてソルボンヌ大学の神学者の後ろ盾を得たことや、ビベスがイープルの救貧政策を参考に『貧民の保護について』を著したことがあったといわれる。

上記の三都市の貧民政策から窺えることは、パリは中央政府が貧民行政に関与したものの実務は市当局が行ない、ヴェネツィアは市当局が教区など地域団体と共同で貧民対策に取り組み、イープルは市当局主体で貧民業務を推進しており、その方法は異なっても各都市の行政当局が、自ら貧民救済に取り組んだことである。三都市の貧民政策、特に物乞いの禁止、専門部署の設置、労働可能者に対する仕事の提供等の意図がイングランドにおける1535年草案に反映されたことも十分にあり得る。以下このことをコモンウェルス論との関係で敷衍して論じる。

## 4. コモンウェルス論と救貧論の出現

草案の起草者を交えて人々の間でコモンウェルス論が検討されたことや、救貧論を題材とした書物が刊行されたことは、イデオロギーの面から草案の作成に影響を及ぼした。当時、「コモンウェルス・メン」<sup>21)</sup>と称された人々が存在し、国家の概念・役割を問うとともに貧民救済の必要を訴えている。ここでは当時の代表的なコモンウェルス論と救貧論を通して、イデオロギーの面からも草案起草の背景を検討する。

### (1) コモンウェルス論の影響

コモンウェルス論は、一般に1540年代のエドワー

ド6世治世下のものを指すが、広くは16世紀初期のものも含まれる。キース・ライトソンによれば「コモンウェルス (commonwealth)」や「コモンウィール (common weal)」の語は16世紀のキーワードであり、当時の文脈では両者はともに「公共」もしくは「公共の福祉」を示したという<sup>22)</sup>。エルトンはこれらの言葉は同時に付随的に「改革に対する関心」も表現していると言<sup>23)</sup>、またジョーンズも緊急を要する社会経済的問題の打開策が求められる中でコモンウェルスの概念が王国の政治体制のことをいうだけでなく、王国の構成員の福祉に対する政府の義務をも示していたと論じている<sup>24)</sup>。

当時のコモンウェルス・メンの議論についてはさらに、エドマンド・ダドリイ (Edmund Dudley) が1509年の著書『コモンウィールの系図』の中で、「君主は、貧民を困窮から守るために、また平民を平穩に保ちつつ怠惰に陥らせないために、コモンウィールの体系下ですべての階級を協調・団結させ、人々が君主に所属・支配されている中で君主と臣下で構成される国家を維持するために、義務がある」と述べたことが示唆的である<sup>25)</sup>。ダドリイのコモンウェルス論は、王国の安定・維持を目的とする王政論ではあるが、国家に貧民の保護を義務付けたことを論じており、そのことは注目に値する。

これに対し、モアは『ユートピア』(1516)で、君主の国家の福祉への無頓着、平和よりも領土拡張への熱意、改革への消極性などを理由として、統治者には社会の不公平さを認識しそれを解消する責任があることを主張した<sup>26)</sup>。曰く、「この国(ユートピア)は、世界中で最善の国家であるばかりでなく、真にコモンウェルスもしくはパブリック・ウィールの名に値する唯一の国家であろう、何ものも私有でないこの国では、熱心に公共の利益が追求される」<sup>27)</sup>という。換言すれば、モアの『ユートピア』は貧民の存在しない一つの国家モデルを描き、王朝政府が貧民救済に無関心であることを批判し、政体の改善を提示していたことになる。

このように、テューダー朝初期において国家の役割を問う議論が現われ、相違はあるものの、貧民の救済が国家の義務であるとする発想が形成されていた。この点について長谷川貴彦は、中央政府の官吏らが「貧困の除去のための慈善給付や道徳改良などの政策的介入によって出来上がる制度的構築物としてコモンウェルスが概念構成されていた」と言っている<sup>28)</sup>。こうした考え方の広まりにつれ、国家的措

置として貧民を救済するという観念が生まれ、そうした手立てが講じられる前提となった。

## (2) 救貧論の影響

草案起草者が、上記コモンウェルス概念に係る以外において、影響を受けたと考えられる主な救貧論について、さらに概観する。

### 1) モアの救貧論

貧困の発生原因を合理的因果関係から最初に論じたのはモアであり、彼は『ユートピア』の中で貧困の起因にエンクロージャーの事例を挙げて経済的事由であると述べた。そして彼は、苛酷な処罰を課しても貧民の増加は抑制できない、農業の復活と織物業の再開によって貧民が生活できる条件を整備することが問題の根本的解決策である、人々の貪欲を防止する方法は私有財産制の廃止であるといった事柄を説いている<sup>29)</sup>。これについての評価は、『ユートピア』に対する批判を含めて多様である。エルトンは1535年草案とモアの『ユートピア』との関連を否定する一方で、「モアは病気を診断したが、彼の治療策は達成不可能で王国は架空のものだ」とも論じている<sup>30)</sup>。フィデラーによれば「モアは貧困に関するヒューマニストの政策に刺激をもたらし、構造的な貧困の原因を認め、貧困の大部分が人間の創造物であって神の天罰でないことや政府の政策が貧困と公共事業の欠点を改善できることを主張した」のだという<sup>31)</sup>。さらにウッドは、モアの空想性は人間の欲望充足が国家の潜在的な経済能力をもたらすという視点を持っていなかったことにあると指摘する。しかし他方で「公共の福祉と国家の概念を主に経済において発展させた」こと、「労働、怠惰、貧困、失業についての疑問に焦点を当て、社会の紛争と暴動は貧困、経済的衰退、社会的分裂という環境において生じるものだとした」ことや、「国家の問題と経済の問題が不可分だと理解したうえで、社会の秩序が経済的健康性として保たれる必要を示している」ことを積極的に評価している<sup>32)</sup>。このようにモアが貧困の経済的事由ないし環境的要因を見出したことは積極的に評価されているとあってよいだろう。

### 2) ルターの救貧論

ルターは『キリスト教界の改善に関してドイツのキリスト者貴族に与える書』(1520)においてキリスト教界における物乞いの行為の排除、貧者の扶養を論じ、「働かざる者は食うべからず」の箴言とともに怠惰や贅沢を戒めた<sup>33)</sup>。さらに『共同基金の規定』(1523)において、共同基金の目的が教会自体を維持

する以外に、教区内の学校・病院の運営や、貧困者の救済および信者仲間に対する貸出資金の提供にあること、教区内での物乞いと托鉢の禁止、救済の対象者を疾病・高齢等による労働不能者や不運な零落者と孤児や困窮する子供に限定、可能な時に返済する条件での貧困家庭への支援、外来貧困者でも同一宗派のキリスト教徒であれば教区内での労働を条件として支援することなどを推奨した。共同基金の財源としては、修道院から移管された財産等の運営収入、職人等からの寄付、遺言による献金、手工業組合に対する賦課金、犯罪に対する科料等で賄い、収入不足の場合に教区居住者に資産と能力に応じた負担を課すこと、教区内で権利を享受する非居住者に毎年定額を負担させること、また共同基金の管理・運営は独自に選出される住民の代表によって行われることなどが構想されていた<sup>34)</sup>。

もともとこの救済プランは、ザクセンの一都市ライスニヒに対し、当地のプロテスタント共同体のために作成されたものだった。そのプランは当時のザクセン選帝侯と市議会の承認が得られず実施されなかったが、プロテスタント、カトリックを問わず、ドイツ以外の各地でも、救貧システム構想のモデルとなったといわれる。ルターの救貧論のイングランドへの影響は従来あまり指摘されてこなかったが、フィデラーは「ビベスと他の都市の改革者たちは、ルターの思想を手本として多くの影響を受けた」と論じている<sup>35)</sup>。また同じプロテスタントであるマーシャルやクロムウェルがこの情報に接していたと考えることに不自然さはない。そしてイングランドの1535年草案は、教区に労働不能な貧民を救済する行政の構想を示しており、ルターの救貧論が草案に影響したと考える余地はある。

### 3) ビベスの救貧論

ビベスは、スペイン人のカトリック信者で、ヘンリ8世の要請で王女の教育係として訪英した後、6～7年間ロンドンとブリュッセルを往来した。オックスフォード大学で教壇に立ったこともある人文主義者で、エラスムス、ウルジー、モアとも親交があった。彼の救貧論である『貧民の保護について』(1526)は、ブリュッセルの参事会員らに献じるために著し、当時のフランドル諸都市が毛織物職人の不足に直面している中で、労働力確保のために困窮者を扶養する方策を示したものだが、ヨーロッパの他都市も救貧措置のモデルの一つとしてそれを参照したという。

その核心は、貧民の保護を教会ではなく世俗の権力である為政者が責務として行うこと、市当局は専任担当者を任命し、彼らが救護所と避難所の入所者、病人と障がい者、自宅で貧困に耐えている者を含めた全ての範疇の貧民を登録すること、救護所と基金を管理すること、貧民保護の諸施設の運営費を貧民の労働による収益と効率的な運営で賄うこと、教会の献金箱の利用は必要な場合に限る臨時措置とすること、労働可能な貧民は就労させ技能教育を施すこと、放浪者やベテン師や放浪癖のある者は威嚇してでも労働に駆り立てること、施しの受給者は定職を得ることのできない者に限定することなどであった<sup>36)</sup>。

彼の救貧論の基本には、従来型の慈悲的貧民救済からの脱却、物乞いの断絶と貧民が労働することによって有用な社会的富が形成できるという考えがあった。ウィリアム・マーシャルが『貧民の保護について』を英訳していることから、草案がビベスの救貧論の影響を受けた可能性が十分にある。とりわけ貧民対策業務の主体を宗教から行政に転換することや労働可能な貧民の対応に重点を置き、強制的な手法を用いてでも彼らを仕事に就かせることを主張したところなどは、草案と重なる。つまり草案がルターの救貧論から労働不能な貧民を救済する方策について、ビベスの救貧論から労働可能な貧民に対応する方策について影響を受けた部分はあるのではないか。

### 5. トマス・クロムウェルのイニシアティブ

従来の救貧法は統治者が体制の維持・強化を図るために貧民を取り締る政策であったが、草案は、貧民対策を労働可能な者に対する仕事の提供、労働不能な者に対する救済の措置を講じる政策に転換することの時代的要請のもとに起草されたことをこれまで見てきた。ここでその背景を、トマス・クロムウェルのイニシアティブの観点から見る。

1531年法令の制定はヘンリ8世が主導したのに対し、1535年草案の作成はトマス・クロムウェルが主導した。国王の権臣ウルジーが国王の信任を失った1529年以後の3年間は、政府の運営は国王中心で行われ、「政策のない数年間」であったといわれるが<sup>37)</sup>、同時期国王は対ローマ問題に翻弄され、信頼に足る側近を求めていた。他方クロムウェルはウルジーに事業総括者として仕えていたが、その失脚時に主人の嘆願活動に尽力した。それを機に彼は国王の信認を得、1529年にその臣下となった。さらに宗

教改革時の反聖職者論争において主導的な役割を演じたことから、国王の業務に深く関わるようになり、1531年に枢密院の国王側近グループに登用され、1532年にはその筆頭となった<sup>38)</sup>。

クロムウェルは、国王が苦慮していた離婚問題と財政問題に辣腕を発揮し、離婚問題については、上訴禁止法、国王至上法を通じたローマ教皇からの独立に貢献した。財政問題についても、登用の際に「これまでの国王の中で最も裕福にすると約束をした」というヘンリ8世とのエピソードにあるように<sup>39)</sup>、彼はウルジーに仕えていた時の修道院財産の没収を指揮した経験を通じ、同様の方策で財政問題の解決を見込んでいたといわれている<sup>40)</sup>。修道院の解散は、イングランドがローマ教皇の影響を払拭し宗教改革を成し遂げること、財源の確保を果たすことのために不可欠の課題であった。クロムウェルは、これらのことを念頭において、修道院解散を成功裡に実行するために1535年草案において院内就労者に公共事業計画の提供を、収容者に救済措置の付与を組み入れるように主導したと考えられる。さらに、彼は1533年にドイツ語の権威者にルターの改革の記録を翻訳させて改革の背景を知ることにも努め<sup>41)</sup>、また彼は毎日二回200人以上の者にパンと肉と飲み物を給与していた<sup>42)</sup>ように貧民問題に関心を持っていた。このことも彼が貧民救済に役立つ政策を確立するために草案を主導したことが推測できる。

## III. 1535年草案の理念と救貧システム

エルトンが紹介した草案の概要に基づいて1535年草案の理念と救済システムを検討する。草案は、前文と本文で構成され、前文は貧困が経済的・環境的起因であることを説明し貧民の救済を訴えている。本文の一部を本稿の課題に即して抜粋すると別添資料1のとおりである。

### 1. 1535年草案の理念

エルトンは、後の1536年法令の3つの新しい指針として、「仕事はそれを見つけない者ができない者に用意される必要がある」、「物乞いは悪だが、自身では生存できない者は共同社会に保護される必要がある」、「教区は保護に責任があり、治安判事にはそれを監督する責任がある」ことを挙げているが<sup>43)</sup>、これに対し他方で同法令の草案であった1535年草案がいかなる方針のもとで起草されていたかを検討する。

別添資料 1. 1535年草案の主な内容

- ① 貧民を労働不能者と労働可能者に、さらに労働可能者を労働の意志はあるが就労できない者と労働を嫌う者に区別する
- ② 中央政府の任務
  - ア. 貧民行政を担当する専門委員会（5～8名で構成される「中央委員会」）を設置する
  - イ. 委員会の任務は、救済のための仕事と救済の運営に関する布告（ordinances concerning the works and the administration of relief）を作成すること及び代理人を任命し彼らの給料を決定することである
  - ウ. 委員会の布告は国王と枢密院の布告と同じ方法で行う
  - エ. 失業問題の解決に公共事業を広範囲に計画し、就労者に適切な賃金を支給する
  - オ. 事業資金は累進課税で調達する（課税対象者を6グループに分け毎年徴収）
  - カ. 委員会が任命する代理人は救済のために行う仕事に責任を持つ
  - キ. 委員会は命令の違反者を処罰する権限を持つ
- ③ 地方当局の任務
  - ア. 関係する治安判事と市長等は、各教区毎に2名の専任の貧民監督官（overseer）または貧困監視者（censor）を任命する（コンスタブルが推薦する4名から、任期は1年）
  - イ. 貧民監督官の任務は、怠惰な浮浪者を調査し四季裁判所の裁判官のもとに連行すること、施療院での治療が必要な病人等を調査し報告すること、逆境にある貧民を調査し報告することである
  - ウ. 報告は毎月裁判官に行う
  - エ. 労働不能な貧民の救済資金は教会と戸別訪問で集収し、配分する。戸別訪問は3名（うち2名は貧民監督官が貧民から選出）で構成して行うこと
  - オ. 5歳から14歳までの物乞いをしている子供を奉公に出すこと、手に負えない12歳から14歳の子供は鞭打ちを課す
- ④ その他事項
  - ア. 無差別な慈善を禁止し、援助に値しない貧民に私的な慈善を継続的に提供した者に40シリングの料金を課す
  - イ. 貧民の医療費は公費で賄い無料とする

出典：British Library, Royal MS 18 CVI : c1536. なおElton, G. R. (1953), 'An Early Tudor Poor Law', *The Economic History Review*, New Series, Vol. 6, No.1 (1953), Elton, G. R. (1953), pp.55-67に基づいている。

(1) 貧困は経済的事由

この理念は、貧困の発生を因果関係の観点で把握したもので救済政策を確立するうえでの主柱となった。16世紀以前において貧民の扱いは心情説やキリストの化身説に基づいて対処され、貧民問題は原則的には存在しないものであった。前者は人々が貧困になるのは働かないからだと解釈し、彼らを社会の負担やリスクとして扱い、彼らに処罰を加える根拠になっていた。後者はキリスト教会における考えで、貧民をキリストの化身として捉え、彼らに施与することが神に対する奉仕だという教義のもと、貧民への施与の根拠になっていた。

これに対し草案は前文で、貧困の原因を経済的と環境的事由であることを明確に示している。貧民を、労働可能な強靱で勇敢な物乞いや浮浪者、労働を嫌悪する労働可能者、それに老人や病人等の労働不能者に分類し、労働可能者が貧民になる理由を働く仕事がないこと（経済的事由）にあると説明している。さらに、労働を嫌悪する者は、病気の時に仕事を取り上げて彼らを冷遇した主人の誤り、若い時に過度の快樂と怠惰を教えた悪友の誘惑、そ

して親が物乞いで生活していてそれ以外の暮らし方があることを教えられなかったことなどの環境的事由を指摘している。このように草案は貧困が個人の怠惰でないことを訴えている。

(2) 物乞いの原則禁止

「貧困は経済的事由」は、貧民問題を経済的側面から把握し解決を図ろうとした理念だが、「物乞いの原則禁止」は、救済を実施する場合に起こる問題を政策的側面から解決するために必要な理念であった。その理由は第一に施しを善意の人々の任意と非組織的行動に任せると、施しを必要とする労働不能な貧民が救済されない場合や労働可能な貧民が施しを当然のように享受する場合が生じるので、こうした不正を是正することであり、第二は労働可能な貧民を正業に就かせるための条件を整えることであった。

この理念が形成された背景には、プロテスタント的思想とカトリック教会における教義の双方の解釈が反映していた。プロテスタント思想については、ルターの厳格な自立論と教区の任務が想起される。他方でカトリック教会は教義の解釈を社会的要請に対応させたがその背景には、「物乞いの原則禁止」を

は認する二つの動きがあった<sup>44)</sup>。一つは1531年にソルボンヌ（パリ大学神学部）の神学者が下した裁定で、もう一つは同年にカール5世が出した皇帝勅書である。前者に関して具体的に述べると、イーブル市が1525年に制定した条例に「本物の乞食」に対する保護制度の導入とその制度を運営するための共同基金の創設とともに「公の場における物乞いの禁止」の規定を付したことに對し、カトリック、とくに托鉢修道会は、この禁止条項が施与者の魂を救済する「贖罪」を否定することになるという考えで抵抗した。市と修道会は1530年に論争を激化させ、市当局は神学者に問題の解決を依頼した。その結果、修行中の托鉢修道士の物乞いは禁止しないという条件付きで、イーブル市の措置を適切に福音書の掟と一致し、使徒たちの模範的生活とも相反せずとの裁定が下されたという。このことは、宗教界が教義の解釈における衝突を避けつつ、対応を要する貧困問題を優先する姿勢を示したことになった。後者は、神聖ローマ皇帝カール5世が領有地ネーデルランドで貧民の大群が跳梁しないよう発布したもので、托鉢修道会や囚人に対する喜捨を除き貧民が公の場において物乞いすることを禁止したものだという。

ゲレメクは、イーブル市の依頼に対するパリの神学者の裁定は、その後救貧政策の実施の進行とともに、社会的保護システムの必要に応じて調整される状況が徐々に形成されるようになったという。またカール5世の勅書は、貧民問題を従来以上に都市の自治の権限内に置くことを前提としたため、貧民問題を教会業務から世俗機関に移すことを意味し、「物乞いの原則禁止」は行政当局が判断する事項になった。イングランドの草案は、行政機関としての教区が認める以外の施しを禁止しており、この理念はその裏付けとなり得るものであったという<sup>45)</sup>。

### (3) 貧民救済は国家の責務

貧民の救済の義務を国家が負うべきところでは、草案の当時としての特異性の最たるところだといわれる。この理念の基本が14世紀にマルシリウスによって述べられ、16世紀のコモンウェルス論者も主張していたことはすでに言及した。マルシリウスが論じた国家と平和の概念や、多数者である臣民に対する統治者の権威や権限について<sup>46)</sup>、クロムウェルが意識していたことは、彼が草案を起草していた1535年にウィリアム・マーシャルにマルシリウスの『平和の擁護者』（1324）を翻訳させたことから推測される。

また草案の起草者たちは、ローマとの断絶に起因する外交的緊張、国家間の経済的・軍事的競争の激化、商業経済の進展に伴う国内における所得格差の拡大と貧民の社会問題化、財政の緊迫状態などを認識し、時代の大きな変化を予感していたが、旧来の統治システムに代わる新たなものが成熟していないことも認識していた。そうした中で彼らは、ウッドの言葉に即して言えば、貧しい人々の苦しみに何らかの手を講じるべきという「道徳的心情・抗議のスタンスと改革への要求とともに、救済を実現する手段として立法を考え」、立法において「制度を統合・整備し、中央集権化し、官吏に所管させることによる近代的な国家の構築」につなげようとしたものであった<sup>47)</sup>。本稿はこの点にまで深く論及するものではないが、ウッドによれば、草案の目的は「（統治者が）既存の体制と現状維持の枠内において社会的経済的問題を解決することにあつた」ということになる。また草案の視点は、「社会秩序を壊すのではなく、社会秩序は最下層の人たちから最上級の人たちに至るまで身分や地位に基づき自分の使命を勤勉に遂行させる不平等なもので成り立っている」が、草案の起草者たちが目指したのは、そのような条件下で「特定の利益よりも公共利益の促進を優先するために市民同志が協力と友好において努力する」ことであり、「最も重要な問題は、国家の一体性と調和を脅かす社会的経済的問題を除去し、国家の繁栄と権威の回復に関する効果的な方法を処方することであった」。彼らは「社会体制と政府が議会制度において国王が定める法律に基づいて存在すること」を支持していた。彼らは「貧困と怠惰を排除することによって、・・・（中略）・・・イングランドの巨大な潜在的能力の実現のために全ての人的資源を活用し、真に調和的な社会の団結と福祉を促進するための合理的な施策を求めた」、そして「彼らが最も恐れていたのは、怠惰、犯罪、大衆の不满、暴動の増大の危険であり、それは実効性のある行動の欠如により、国家自体を破滅させることになることであった」という<sup>48)</sup>。

## 2. 1535年草案の救貧システム

ここまで見てきた草案の三つの理念に基づき構築された貧民救済のための制度は、業務を対労働可能貧民と対労働不能貧民とに棲み分け、中央政府が前者を、地方当局が後者をそれぞれ担当するというものであった。

### （1）中央官吏主導の管理システム

このシステムは、中央政府に設けた5～8名からなる専門の委員会（council、以後救貧委員会）が労働可能な貧民を救済する業務を遂行することを想定するもので、この委員会が公共の事業（public work）を計画的に創出し、労働可能な貧民に仕事を提供することになっていた。同委員会の権限は、事業と救済の運用規則の作成、補助官吏の任命と報酬支払い、命令違反の処罰などに及び、総じて同委員会が救済業務を統括するよう想定されていた。さらに同委員会の布告が国王と枢密院の布告と同等の扱いをうけるので、これが実現すれば救貧対策の業務を有効的に運営できる管理システムとなる。エルトンは、これを今日の官僚が司る省庁に類似した、社会福祉の事実上の省であると述べている<sup>49)</sup>。また草案はこのほか、労働可能な貧民への妥当な（reasonable）賃金支払いや、公共の事業に必要な資金を課税により調達することも提案している。

この中央官吏主導の管理システムについては、その構想の根拠、とりわけ国王・枢密院と同等の布告が付与される理由をさらに敷衍して述べる必要があるだろう。第一に挙げられるのは、全ての救済業務を地方当局が担う場合、負担が重く、救済の実施が不十分となる恐れがあるが、業務を中央政府と地方当局に分割した場合、業務を効率的に遂行できること、公共の事業計画の地域ごとのバラツキは、中央政府が総合的に計画することで解消できること、多額な公共事業資金を課税方式で調達することが地方当局では困難であることなどが考慮されたことであろう。さらに、草案起草者が、上記の業務執行上の利点のほかに、修道院解散による混乱を避けるために業務を棲み分けたことも考えられる。対外関係が緊張している状態の中で修道院財産の没収を強行することは無謀なことであり、中央政府が暴動に参加しそうな屈強な貧民（労働可能な貧民）に対する緊急的対策として公共事業を計画することによって、国内の混乱を最小限にする狙いがあったといえる。

第二に、救済対策に公共の事業を採用した理由に関していえば、そうした事業は比較的短期間に多くの者に仕事を提供でき貧民に生活基盤を確保させられるとの考えから以前より提案がされていた。例えばモアは、囚人を「公共事業」に従事させる方法が犯罪者の救済に有効であるとし<sup>50)</sup>、パリでは1516年に「市からの追放を拒否する浮浪者は、食料が提供される代わりに公共の労働（市の下水工事など）に

送り込まれ<sup>51)</sup>、またヴェネツィアは「在地出身の労働可能な物乞いに対し、通常の半額の報酬で軍船の漕ぎ手として徴用する」ことを定めていた<sup>52)</sup>。しかし、これらの大陸の事例で見られる公共の労働は、浮浪行為に対する処罰として就労を強要したものであった。草案の公共事業は、それとは位置付けが異なり、労働可能な貧民が生活の糧を得るための救済策となるべきものであった。エルトンもこの点を指摘して、「失業（unemployment）を取り除くための公共の事業（public works）の創出はイングランドには前例がなく、中央政府がそのような措置を自ら実施したことも今までにはなかった」と述べている<sup>53)</sup>。

またここで注目すべきことは、草案が雇用措置を漠然とした表現で「仕事の提供」として提案したのではなく、具体的に「公共の事業」と明記したことである。「公共の事業が失業対策に有効である」と考えられた理由として第一に、イングランドのコモン・ロー法曹にしてプロテスタントの論客であったクリストファー・セント・ジャーマンが「労働可能な貧民の救済対策に公共の事業計画が有効であること」を言明したことが示されている<sup>54)</sup>。第二に、当時港湾の整備に人手不足を訴える陳情が、現場の管理者から王朝政府に提出されていたことも挙げられている。N・クンゼによれば「クロムウェルとその政府は、港、道路、河川に関する公共事業を考えていたが、その維持と改修の資金不足に直面していた。ドーヴァーの港湾管理の会計官は港湾施設の改修に伴う財政と労働の問題をクロムウェルに頻繁に訴えていた」という<sup>55)</sup>。

第三に、草案の作成を主導したクロムウェル自身が、商人であった時に事業活動でイタリア諸都市とアントワープを往復していた体験から、インフラの整備が自国の経済発展に役立つことを認識していたと思われることである。さらには、ヨーマン層がイングランドの主要な輸出産業である毛織物工業を農村工業として担っていたことから、インフラ整備の推進は彼らの事業の発展にも寄与し、王朝政府と彼らとの関係をより緊密にできるとの考えもあったと考えられる。なお、救貧委員会が国王・枢密院と同等の布告を付与された理由については、次章であらためて考察する。

### （2）地域密着型管理システム

この管理システムは、元来教会組織の基礎的な地域的単位である教区（parish）を行政の末端組織（行政教区）に編入し、ヨーマン層を労働不能な貧民

に対する救済業務を担当する者として活用するものである。担当者は、監視者あるいは貧民監督官 (censour or overseer) と称され、治安判事 (justices) と市長が地域のコンスタブルが推薦する4名のなかから任命する2名で構成される。貧民監督官は任期が1年の他の役職に就かない専任職で、四季裁判所の治安判事の監督を受ける (answerable to the justices in quarter sessions) ことになっていた。貧民監督官の主な任務は、貧民救済のほかに、毎月困窮者を調査・報告すること、毎月怠惰な浮浪者を調査し治安判事のもとに連行すること、5-14才の物乞いをしている子供を捕らえて奉公に出すことなどとされた。

教区を行政教区として活用することについては、労働不能な貧民の救済を居住区の教区が以前から実質的に行っていたことから、行政教区はその救済方法を継承しやすく、有効に救済業務を実行できること、また教区の教会はカトリックの布教活動の拠点であったので、教区を行政システムに編入することによって宗教改革の推進に役立たせようとする王朝政府の意図もあったと考えられる。ヨーマン層の多くはプロテスタントであり、彼らは教区において地域社会の要職を務めていたので教区の貧民監督官に選出される可能性が大きく、いわば草の根の宗教改革を推進するうえで役立つと期待されたことが考えられる。

さらに当時、ヨーマン層は政治的経済的に国家の命運に影響を与える勢力に台頭していた。軍事的には、1513年のスコットランド軍の侵攻に対しイングランドが勝利したのは、ヨーマン層の民兵が活躍したからであり、封建的主従関係で動員できる兵数が荘園制の崩壊が進んだ段階において皆無に等しい中、国防はヨーマン層の民兵に依存していた<sup>56)</sup>。財政的には、ヨーマン層が課税徴収に協力することが欠かせず、1525年の課税反対の暴動にも見られるように、彼らの反対を受けると徴収は不可能になっていた。また彼らは地域社会の要職を担っており、王朝政府もこのことを認識し、例えば1531年法令ではコンスタブルと住民に取締りの業務において不履行があった場合、教区に連帯責任を負わせ、ヨーマン層を取り締まることになっていたが、この規定は王朝政府の認識の反映とも言えるだろう。そして実際には、その試みは失敗し、むしろ貧民問題の解決がヨーマン層の協力抜きでは進められないことが明らかになった。草案はそのような状況において作成さ

れており、ヨーマン層との関係を修復するために彼らを地方行政に参加させることを企図したと理解することは可能だろう。さらに貧民対策に関し、政権運営の枢要な機関である中央政府内に彼らを参加させることを避け、地方における教区レベルの救済業務を担わせようとしたことは、ヨーマン層の台頭という時流を考慮した慎重な管理システムの構想であったといえるかもしれない。

## IV. 1535年草案の不成立

### 1. 1535年草案の撤回

先に述べたように1535年草案は法制化されなかった。しかし具体的にどのように草案の内容が問題となったのかを考察する意義は大きい。王朝政府は1535年草案を1536年3月に議会で政府法案として上程した。ところが国王ヘンリ8世が庶民院に現れ、異例なことに自ら1535年草案を可決しないように働きかけた。結局クロムウェルらに率いられていた王朝政府は、草案に基づく法案を撤回し、代わって1536年法令となる法案を上程し、それが可決された<sup>57)</sup>。

#### (1) 1535年草案の問題点

国王が1535年草案に反対した理由は明らかでないが、王朝政府は原法案に対し1536年法令となる新法案において、主に削除した草案の主要な「中央政府内への専任部署 (救済委員会) の設置」、「公共的事業の計画」、「課税による資金調達」の三項目を削除した。

「中央政府内への専任部署 (救済委員会) の設置」について、エンクロージャー委員会のように、王朝政府が専門の諮問機関を中央政府内に設けるという前例はあった。しかも王朝政府は地方業務の執行を治安判事の監督ないし裁量にまかせることが多かった。業務運営は必ずしも中央政府の指示どおりに行われるとは限らず、治安判事の権限は強力であった。ところが草案は、労働可能な貧民と労働不能な貧民の救済対策を棲み分け、前者に対しては中央政府内に設置する専任部署である救済委員会が公共的事業の計画業務を、後者に対しては地域の教区において貧民監督官が救済措置を管轄することを提起している。草案では、治安判事は、貧民監督官を任命し、彼らから怠惰な浮浪者の連行や貧民の状況報告を受けることになっていたが、公共的事業の計画業務や救済措置の運用の決定に直接関与しないことになり、この棲み分けによって治安判事は従来の権限

が縮小されることになる。このことは、王朝政府の地方行政が治安判事主体で運営されるとする従来方針と異なるものである。庶民院議員は治安判事と同様に、地方ジェントリが就く職位であったことから、草案が庶民院で承認されるうえで問題となる事項であった。

「公共の事業の計画」と「課税による資金調達」については、国王自身が後に「雄々しい物乞いに仕事を与えることができるならば幹線道路の改修等のために毎年5,000ポンドを割り当ててもよい」<sup>58)</sup>と述べたように、国王は公共の事業の計画と資金調達の必要に一定の理解があったと考えられる。また、実際に教区の幾つかは、施与の名目で身分や資産に応じて課税していた。そのうえ草案が支払い不能者を強制的課税の対象から外していたことや、放浪している貧民を公共の事業に就労させることで犯罪を起こす恐れが解消されるとの観点から理解は得られやすく、課税が法外に高額でない限り庶民院が反対にこだわることもなかったはずである。しかし、エルトンは、草案が撤回された理由は公共の事業の計画に必要な資金を課税で調達することであったと理解している<sup>59)</sup>。当時国民に対する課税は、「戦費以外の経費は国民に負担を求めない」という財政二元原則に基づいて行われることが一般的であったが、王朝政府は、肥大化した財政支出を賄うために国民に平時の経費を負担することを求め、1534年に補助税法案を上程した。同法案は庶民院の承認を得たが、実際の徴収において負担者の協力を得ることができず不首尾に終わった<sup>60)</sup>。エルトンはこのことを重視して、たとえ課税による資金調達を盛り込んだ法案が承認されても徴収が困難になると予期して、1536年法令の法案に「公共の事業の計画」と「課税による資金調達」を盛り込まなかったと考えたのであろう。

## (2) 国王側の意向

前述したように、国王は1536年3月議会で、1535年草案に依拠した法案の否決を求めた<sup>61)</sup>。従来の救貧法は暴徒から王朝を守る目的があり、また国王は1531年法令を主導しつつ、不審者や嫌疑者をすべて検挙するためにコンスタブルや住民に不審者を取締まり逮捕する義務を課し、国王自身も法律の妨害者を処罰する場面があることを定めていた。さらに、草案の代わりに提示されることになる1536年法案では「国家秩序を軽んじる者を死刑に処し、財産を没収する」ことが規定される。国王は、1533年の「上訴禁止法」制定時に「神聖王権」を主張したように<sup>62)</sup>、

「王権の尊厳」が何らかの形で草案に表されることを望んでいたであろう。ところが、草案には「治安の維持」と「王権の尊厳」に関する事項が含まれておらず、国王は、そのような草案に不満を抱き、議会において異例の行動をとった一つの動機になったことも考えられる。

しかし、国王が異例の行動をとったより大きな動機は草案の中にあった。「中央政府内に専任部署（救済委員会）を設置すること」に伴い、同委員会に与えられた権限である布告が国王および国王の諮問機関である枢密院と同等に行うことができることに問題があったのである。法律は一度制定されるとコモン・ローの原則により、永続的に影響力が生じることになるが、このことは国王も庶民院議員も、そして草案の起草者たちも認識していたはずである。つまり草案の起草者たちは一方で貧民問題の解決の必要性を主張しながら、それと併せて救済委員会が国王と枢密院の布告と同じ権限を確保し、さしあたりは貧民救済に限定されるが、強い権限を持つ執行機関を出現させることを意図したのではないか。他方国王側は、その権限の侵害は容認できるものではなく、まして国王の直下である中央政府内に国王の権力を制限する行政の一部門が構築されることは看過できないことと考えられる。

このことから、草案が法令にならなかった理由は、草案が「治安の維持」と「王権の尊厳」に関する事項を含まなかったこともあるが、かなり大きな理由は草案が国王と同等の布告をおこなうことができる管理システムの構築を提起していたことにあるともいえる。この点に関して、国王は貧民取締りの救貧法と同じスタンスで時代の要望に応える新しい救貧政策の樹立を望みはしたが、それに反して草案の起草者たちは経済的社会的変化に対応できる貧民問題の解決策を目指していたので、草案の法制化は本質的に大きな摩擦が生じてしかるべきものであった。

## 2. 1536年法令の概要と1535年草案との相違

1536年法令も、前文と本文で構成されている。その前文は1531年法令が抱える問題を明確に示しているが、ここでは本文の概略を別添資料2に示して1535年草案との相違を取り上げる。

1536年法令はどのように草案を修正したのか、その相違を確認する。エルトンは、1536年法令がテューダー期の救貧法の起源を作るものと一般的に解釈されていることに関して、1531年法令に比して

別添資料 2. 1536年法令本文の主たる内容（主要箇所抜粋）

- ① 貧民を労働可能な者と労働不能な者に分け、  
労働不能な者には、  
ア. 官吏と教区委員が施しを集め、付与する  
イ. 物乞いを禁止する（規定以外の施しは処罰の対象）  
労働可能な者には  
ア. 生活の糧が得られる仕事を提供する  
イ. 主人を持たない怠惰な者と負傷者を偽る浮浪者は現行法と以前の法律に基づき処罰を受ける
- ② 業務担当者の任務  
ア. 統治者と聖職者の任務  
（ア）貧民が放浪し物乞いに歩くことのないように自主的で慈悲深い方法で管理する  
（イ）現行法の効力が保たれるように貧民等を指導する（官吏、住民も貧民等を指導する任務を負う）  
イ. 教区委員の任務  
（ア）4 - 6名の集金係を指名し、その者らが  
（イ）日曜日に教会で施しを集める（統治者、官吏の長も施しの収集に参加する）  
（ウ）四半期毎に集金額と使用内容の報告書を提出する  
ウ. 住民の任務・・・自主的に献金
- ③ 業務懈怠の処罰  
ア. 教区委員の本法への違反や虚偽報告が判明した場合・・・横領額と罰金の支払いまで収監する  
イ. 教区が本法不履行の場合・・・月20シリングの料金を徴収する
- ④ その他事項  
ア. 貧民の子の扱い・・・5 - 14才の子供は農業と手工業の親方が養成。12 - 16才の子供が仕事を拒否ないし離職した場合、公開晒し台の刑（パンと水だけで2日間）に処した後、職場に戻す  
イ. 不審者と浮浪者の探索と処罰  
（ア）治安判事、市長、統治者は内偵を命じる権限を有し、全ての者は不審者の探索・逮捕に協力  
（イ）内偵で怠惰の疑いで再逮捕された者は、鞭打ちと片耳上部を切落しの刑に処す  
（ウ）国家秩序の侮蔑者と重犯者は、有罪判決の場合には、死刑に処し財産を没収する

出典：Statutes of the Realm III, pp. 558-562 (27 Henry 8,c.25).

三つの重要な事項が新たな理解に基づき構築されていると指摘する。それは本稿第三章冒頭の三つの指針、すなわち仕事の斡旋、自活不能な者の保護の必要、教区の施行責任と治安判事の監督義務であり、1834年に至るまで続いた救貧法の歴史はこうした方針と実際の適用の発展として位置づけられるという<sup>63)</sup>。この点においては1535年草案と1536年法令も変わらない。他方、両者の最大の相違は、草案が「貧民の救済」をもっぱら目的としていたのに対して、1536年法令は「貧民の救済」と「貧民の取締り」の二つをあらためて前面に出したことである。1535年草案にも処罰規定はあったが、それは労働可能な貧民が労働を拒否した場合のみ適応されるものであり、1536年法令は1531年法令が有していた治安立法的条項を再度採用しつつ不審者を探索する制度を追加した。

次に着目すべきことは、1536年法令が、貧民救済の業務を中央政府が担うという草案での計画を外し、地方当局に一任したことである。このことによって、中央政府が救済業務を総括的に計画・管理

し、貧民に提供する公共的事業を計画することや、課税による公共的事業の資金を調達するという仕組みが法令から削除されたことになる。エルトンもこのことについて、「草案が政府のために書かれ、そして1536年の公式の立法の基本を形成したことも確かだが、草案の最も注目すべき項目が欠落していること、つまり公共的事業についての大綱がない、所得税がない、浮浪者の発生を防ぐための委員会がない・・・（中略）・・・つまり法律は効果的でないことは明らかであった」と述べる<sup>64)</sup>。しかし王朝政府が中央政府の役割を削除したとしても、その代わりに同法令が「教区は任務に責任ある組織であり、治安判事はそれを監督する必要がある」ことを定めたということは、それまで慣習に基づいて行われていた地方当局の救済上の役割が法令の規定に基づき明確に示されるとともに、貧民の救済に関する業務を公的機関が担うことを公式に定めたことになり、それが救貧史上における大きな変化であったということではできるだろう。

## V. おわりに

本稿は、1535年草案を取り上げ、救貧法の起源と言える時点における貧民問題の取扱いについて考察した。そして貧民対策が取締りから救済に転換することになった背景とその方針を盛り込んだ草案が法律にならなかった理由などを問題にした。第一の政策転換の背景については次のようなことを見てきた。王朝政府は1531年法令を裕福なヨーマン層を統制するために制定したが、それは時代の要請に応じたものでなかった。地方の統治は地域の要職を務めていた彼らの影響を強く受けて運営されており、また国家の防衛は彼らからなる民兵に、国家の財政は課税に対する彼らの協力が必要であるところが大きく、国家はヨーマン層との協調を前提に統治されていた。さらに大陸都市の救貧政策や国家の役割を問うコモンウェルス論と貧民救済を訴える救貧論なども出現した。その結果、王朝政府は、貧民の救済を不可避とした時代的潮流に即して、貧民対策の主眼を取締りから救済に転換することになる制度体系を案出することを余儀なくされた。背景として貧民問題が社会的秩序を維持するうえで、また疫病の流行を防止する必要から放置できない社会的問題となっていたことは勿論として、さらにヨーマン層の台頭や、コモンウェルスの存在・役割を問う動きが顕在化してきたことが指摘できる。ヨーマン層は「国家がどのように運営されるべきか」に関心を持ち<sup>65)</sup>、過重な課税や不正な行政運営に反対し、場合によっては暴動に訴えることのできる政治的発言力を保持するようになっていた。さらにコモンウェルスを問う動きは、貧困の原因が人々の怠惰に限られるものではなく進展する商品経済化の中で生じた矛盾に求められるとの認識に基づき、理念面から救済の必要を示していた。

1535年草案の法制化が実現しなかった理由として、草案の内容が当時の政治システムや社会の観念から外れていたことがいえる。また草案は貧民救済を本旨として治安立法的性格を断ち切ろうとした面があり、それは当時の社会状況を反映したものであるとはいえ、手法としてはかなり革新的だった。さらに、草案が中央政府内に設ける専門の委員会が国王と同等の布告を持つというかたちはかなり大胆であり、国王としては受け入れられるものではなかった。他方で商品経済の進展に伴い台頭したヨーマン層が王朝政府の課税要求に反対するなど、国王の統

治運営に制約をかける動きが現れた。またコモンウェルス論が浸透する中で国王が推す1531年法令は機能しなかったが、これに対する思い切った手を打とうとした草案も結局は撤回された。

つまり草案をめぐる国王と彼を取り巻く保守派とクロムウェルやマーシャルやコモンウェルス・メンとの間に生じた指針の相違は、萌芽的な形でヨーマン層を核とした経済活動が進展する中で、国王などが中世的な抑圧政策が統一国家の形成に役立つものと認識している一方で、クロムウェルなどは貧民を活用・救済する政策が国民全体の一体化を醸成し、他国に侵略されない強い国家を構築するうえで役立つものだと考え、また国政の運用は国民の意向を反映して行われるべきであるとの思潮に少なからず影響を受けていたという、齟齬の反映であったといえる。1530年代にはすでに統治者側においても貧民救済に関する意識は変化しつつあり、また変化せざるを得ない状況が背後にあったが、草案が提起した救貧政策を実現する状況には国王の認識も、ジェントリやヨーマン層がイニシアティブをとる地方の社会・政治構造のうえでも未だ至っていないのである。

なお、1536年法令は3月に議会において承認されたが、同年6月の議会で延長が認められることなく短命に終わり、その後救貧法にとっての「大空白」の時期が訪れる。そのような中で、1535年草案で提示され、議会で否定された革新的な政策の多くは、その後地方当局において徐々に採り入れられ、結果的にエリザベス救貧法において、貧民監督官の設定、貧民の救済のための地方税としての救貧税 (poor rates) の徴収などのかたちで採用されるようになった。1530年代に実現できなかった当該構想の革新性がその後どのような状況のもとで実行に移されるようになったかは、別途さらに検討されるべき課題となる。

## 注

- 1) *Statutes of the Realm III*, pp. 328-332 (22 Henry 8.c.12).
- 2) *Statutes of the Realm III*, pp. 558-562 (27 Henry 8.c.25).
- 3) Elton, G. R. (1953), "An Early Tudor Poor Law," *The Economic History Review, New Series*, Vol.6, No.1, p. 56.; M・ブルース (秋田成就訳) (1991)『福祉国家への歩み—イギリスが辿った途—』法政大学出版局, 32頁。

- 4) 大沢真理 (1986) 『イギリス社会政策史』 東京大学出版会, 22頁。
- 5) *Statutes of the Realm IV*, pp. 962-965. (43 Elizabeth I.c.2).
- 6) Elton, G. R., (1952), "Parliamentary Drafts, 1529-1540," *Bulletin of the Institute of Historical Research*, Vol. 25, No.72, pp. 117-132.
- 7) Elton, (1953), *op.cit.*, pp.55-67. 草稿は現在 "British Library, Royal MS 18, CVI" として所蔵されている。
- 8) Elton (1953), *op.cit.* p.56, pp.58-59.
- 9) Slack, Paul (1995), *The English Poor Law 1531-1782*, Cambridge, p.9.
- 10) Slack, Paul (1988), *Poverty and Policy in Tudor and Stuart England*, London, p.118.
- 11) Slack, Paul (1999), *From Reformation to Improvement*, Oxford, p.17.
- 12) Fideler, Paul, A. (2006), *Social Welfare in Pre-Industrial England*, New York, p.58.
- 13) 近藤和彦 (2013) 『イギリス史10講』 岩波新書の第4講「長い16世紀」が分かりやすく説明している。なお、ジョンズ・ホイットニーは、16世紀半ば (1529～59年) は経済的社会的文脈において、宗教的立憲的文脈において、テューダー王朝期のイングランドにとって危機の時代として表現できると捉えている (Jones, Whitney R.D. (1970), *The Tudor Commonwealth 1529-1559*, London, p.2)。
- 14) R.H.トニー (出口勇蔵・越智武臣共訳) (1970) 『宗教と資本主義の興隆下巻』 岩波文庫, 189頁。
- 15) 田代不二男 (1958) 『英国の救貧制度』 有斐閣, 39頁。
- 16) 酒井重喜 (1997) 『混合王政と租税国家—近代イギリス財政史研究—』 弘文堂, 32-33頁。なお、酒井によれば、「エルトンがクロムウェルは財政二元原則を解消しようとしたと主張したことに端を発して、その後研究者の間で課税論争が引き起こされた」と説明している。
- 17) 清水祐司 (1999) 「イングランド宗教改革」, 今井宏 『世界歴史体系イギリス史2—近世—』 山川出版社, 42頁。
- 18) ジョオン・サースク (三好洋子訳) (1993) 『消費社会の誕生—近世イギリスの新企業—』 東京大学出版会, 44-45頁。
- 19) Jones (1970), *op.cit.*, p.30.
- 20) プロニスワフ・ゲレメク (早坂真理訳) (1993) 『憐れみと縛り首—ヨーロッパ史のなかの貧民』 平凡社, 174-202頁。
- 21) 指昭博 (2005) 「ルネッサンスと宗教革命団体—コモンウェルス・メン」 川北稔編 『結社のイギリス史—クラブから帝国まで』 山川出版社, 14-22頁。なお、Jones (1970), *op.cit.*と Wood Neal (1994), *Foundation of Political Economy*, London もコモンウェルス・メンを取り上げている。
- 22) Wrightson Keith (2000), *Earthly Necessities - Economic Lives in Early Modern Britain*, London, p.27.
- 23) Elton (1952), *op.cit.*, p.56.
- 24) Jones (1970), *op.cit.*, p.1.
- 25) *Ibid*, pp. 13-14.
- 26) トマス・モア (平井正穂訳) (2000) 『ユートピア』 岩波文庫, 18-19頁。
- 27) トマス・モア, 前掲書, 176頁。
- 28) 長谷川貴彦 (2012) 「近代史のなかのコモンウェルス—イギリス福祉国家の歴史的源流を求めて」 高田実・中野智世編 『福祉』 ミネルヴァ書房, 36頁。
- 29) トマス・モア, 前掲書, 22頁, 30頁, 63頁。
- 30) Elton, (1953), *op.cit.* p.56; Elton (1973), *Reform and Renewal*, Cambridge, p.5.
- 31) Fideler (2006), *op.cit.*, p.50.
- 32) Wood (1994), *op.cit.*, p.98.
- 33) 印具徹訳 (1967) 『ルター著作集第1集第5巻』 聖文舎, 189-311頁。
- 34) 石居正巳訳 (1967) 『ルター著作集第1集第5巻』 聖文舎, 235-260頁。
- 35) Fideler (2006), *op.cit.*, p.52.
- 36) ゲレメク, 前掲書, 255-256頁; 植村雅彦 (1967) 『テューダー・ヒューマニズム研究序説』 創文社, 256-261頁。
- 37) Elton (1955), *England under the Tudors*, Cambridge, p.122.
- 38) 村松越・富田虎男編 (2000) 『英米史辞典』, 研究社, Merriman, R.B. (1968), *Life and Letters of Thomas Cromwell*, Vol.I, Oxford, などを参照とした。
- 39) Merriman (1968), *op.cit.*, p.133.
- 40) 清水祐司, 前掲書, 42頁。
- 41) Elton (1973), *Reform and Renewal*, Cambridge, p.15.
- 42) S.W.J.アシュレー (野村健太郎訳) (1914) 『英国経済史及学説』 岩波書店, 449頁
- 43) Elton (1953), *op.cit.*, p.56.
- 44) 裁定については, ゲレメク前掲書, 201-203頁; 皇帝勅書については, 203-206頁。
- 45) 前掲書, 202, 206頁。
- 46) 白石正樹 (1995) 「マルシウス—人的立法者の概念」 藤原保信・飯島昇蔵編 『西洋政治思想史1』 新評論, 93-94頁。
- 47) Wood (1994), *op.cit.*, pp.2-4.
- 48) *Ibid*, p.4.
- 49) Elton (1974), *Studies in Tudor and Stuart Politics and Government—Papers and Reviews, 1946-1972—*, Vol. II, Cambridge, p.148.
- 50) トマス・モア, 前掲書, 35-36頁。
- 51) ゲレメク, 前掲書, 181頁。
- 52) 前掲書, 193-194頁。
- 53) Elton (1953), *op.cit.*, pp.58-59.
- 54) Slack (1988), *op.cit.*, p.117.
- 55) Kunze, Neil L. (1971), "The Origins of Modern

- Social Legislation – The Henrician Poor Law of 1536,”  
*A Quarterly Journal Concerned with British Studies*,  
Vol.3, No.1, pp.15-16.
- 56) G.M.トレヴェリアン (藤原浩・松浦高嶺訳) (1989)  
『イギリス社会史 I』みすず書房, 106頁。
- 57) Elton (1973), *op.cit.*, p.124.
- 58) 1538年の言辭。ジョーンズは、このことがトマス・リ  
ズリー (Thomas Wriothesley) 伯爵の覚書に記されて  
いると述べている (Jones (1970), *op.cit.*, p.130)。
- 59) エルトンは、草案が撤回された理由を「おそらく所  
得税の提案であった」とし、1536年法の継続が承認さ  
れなかった理由は「救貧地方税を用意しようとしたの  
で、それが不快であったのであろう」と説明してい  
る: Elton (1973), *op.cit.*, p.125。
- 60) 酒井重喜, 前掲書, 32–33頁。
- 61) Elton (1973), *op.cit.*, pp.123-124.
- 62) ジョン・ガイ (井内太郎訳) (2010)「君主制と助言  
制度—国家の諸制度」パトリック・コリンソン編  
『オックスフォードブリテン諸島の歴史第 6 巻16世紀  
1485年～1603年』慶応義塾大学出版会, 160頁。
- 63) Elton (1953), *op.cit.*, p.56.
- 64) *Ibid.*, pp. 66-67.
- 65) Fletcher, Anthony / Macculloch, Diarmaid (2004),  
*Tudor Rebellions*, Edinburgh, p.128.