

# 經濟論叢

第127卷 第6号

- 
- マルゼルブと出版統制(5)……………木崎喜代治 1
- イギリスにおける査察官(Inspector)  
制度の成立……………小沢修司 23
- 第1次大戦後の  
ニューヨーク金融市場の国際化……………中尾茂夫 46
- 1830年代フランス綿工業における  
工場体制と産業構造……………清水克洋 71
- わが国における電力独占体の形成……………渡哲郎 97
- 

昭和56年6月

京都大學經濟學會

# イギリスにおける査察官 (inspector) 制度の成立

— 近代的公務労働の形成 (1) —

小 沢 修 司

## はじめに

従来、資本主義の発展と公務労働に関する問題は、行政学の領域においてウェーバー的関心からの近代的官僚制度の研究として論究されてきている<sup>1)</sup>。イギリスにおけるそれを論究する場合も例外ではない。イギリスの場合、1853年のノースコート＝トレヴェリアン報告書および1855年の枢密院令を画期として、公務員の採用がそれ以前の情実による採用 patronage から公開試験制度による採用へと漸次移行していくことに近代的官僚制度の確立過程をみてとることが中心的課題として設定されていた<sup>2)</sup>。もとより、資本主義の生産様式の全社会的確立にともなって、資本主義の基礎としての資本—賃労働関係、わけても二重の意味で自由な近代的労働者群が創出されていく過程に照応しながら公務担当者の賃労働者化が進行するのは明らかであり、自由競争の論理が公務員採用のあり方の変更を迫ることはいうまでもなからう<sup>3)</sup>。かかる意味では、従来の「公務員制度」論が資本主義の発展による公務労働の成立の事情の一面をついていることはまちがいのないところである。だが、この視角では、かかる公

1) たとえば、辻清明『日本官僚制の研究』弘文堂、1954年。

2) 足立忠夫『英国公務員制度の研究』弘文堂、1957年、赤木須留喜「イギリスにおける近代的公務員制度の研究」『東京立大学法学会雑誌』第18巻第1・2合併号、1978年1月。

3) ウェーバーの官僚制論は、生産手段や行政手段などから労働者が切り離されていく過程に着目し、資本主義のもとでの生産力の発展と社会的分業の発達を近代的官僚制の発生・発展の基礎にすえるというすぐれた着眼点をもっている（鳥恭彦『現代の国家と財政の理論』三一書房、1960年、参照）。

務員が担う公務労働の中身が問われることはなく、したがって、描かれた公務員制度や国家の行政機関が社会の行政需要や国民の要求からは遊離したものとして、まさに「社会の上に立つ」ものとして無条件に前提されることとならざるをえない。ここでは、情実採用による公務員、行政の腐敗腐朽として、一枚岩的に公務員一般が攻撃されうるのみであり、公務員制度改革が論じられても住民生活から遊離した議論となる。

現代において鋭く提起されている経済学の課題の一つに、住民生活のすみずみにまで広がっている国家の機能を前にして、住民のくらし、健康、発達を守り保障する公務労働論の構築があるが、上述した見地からの論究では、住民のくらし、健康を破壊し発達の障害をもたらした公務労働者にも犠牲を強いる強圧的「行政改革」に対抗する理論的發展はのぞみえず、逆にそれに与する理論の提供に終る危険がある。今日要請される公務労働論は、公務員攻撃や住民生活に密着した行政部門切り捨てなどに抗しつつ、資本蓄積による地域破壊、労働者家族の貧困に歯止めをかける公務労働者と住民との同盟の前進と、行政の官僚主義と営利主義に門をかける展望を切り拓くものでなければならない。かかる見地から資本主義と公務労働の問題に論究するには、資本主義の発展が地域や家族・共同体の解体をもたらすことで大規模に発生させる行政需要に促進されつつ行政の供給体制の変革がすすめられ、解体された共同業務を専門に担う集団が一個の階層として形成されざるをえず、そして、彼らの労働が住民のくらし、健康、発達を保障するものとして位置づけられうるにもかかわらず、資本主義の進展は常に彼らを住民から切り離し社会の上に立つ官僚機構に転化させていく一般的傾向を有するという点に着目することが必要である。

資本主義の祖国として立ち現われるイギリスにおいて19世紀中葉は資本主義の全社会的確立期とされ、急速にすすむ資本蓄積によって婦人・児童をはじめとする労働者の精神的肉体的な健康破壊が、都市問題、教育問題などをともないながら進行する時期に相当しているのであるが、かかる期にまさに近代的な国家行政機構の整備が行なわれるのであり、本稿で論究する査察官<sup>4)</sup>が、労働

者家族をはじめとする地域住民のくらし、健康、発達を守るものとしても登場する一般的法律の番人であると同時に、中央地方を通ずるかつての地主社会的ともいえる行政機構を、近代的な地方自治をともなった中央集権的なそれへと転化させる役割をもった中央政府の公務員として制度的に確立するものこの期においてである。したがって、19世紀中葉におけるイギリス査察官制度の成立過程に分析のメスを入れることによって、資本主義の発展にともなう公務労働の形成・展開の過程があとづけられうるのである。それは同時に、社会から出て社会の上に立つ官僚機構の形成と、その破砕にもとづく公務労働の住民へのとりもどしの展望をも示唆しうるであろう<sup>5)</sup>。

### I 産業革命による地域社会の変貌

18世紀後半より始まった産業革命の進展の結果、機械制大工業に基礎を置く

- 4) 我が国において、イギリスの査察官制度全体を考察した研究としては、行政学の研究領域での先行研究として、綿貫芳源『英国地方制度論』朝倉書店、1949年、がある。それは、欧米における研究の反映もあって、イギリス中央政府の地方政府に対する行政には権力性が欠如しており、査察官による行政がその権力性の欠如を体現する、との視角での論究であり、社会的経済的階級的な総合的視角からの研究によって補われなければブルジョア国家イギリスの現実の分析としては不十分である。個別の査察官制度については、教育査察官制度の成立に努力したケイ・シャットウルワース Kay Shuttleworth および 枢密院教育委員会に焦点をあてて公教育の成立・展開過程を分析した三好信浩『イギリス公教育の歴史的構造』亜紀書房、1967年、がすぐれており、工場査察官については、荒木誠之「英国初期工場立法と工場監督制」『熊本大学法文論叢』第8号、1956年、がある。
- 5) 近年、イギリス査察官制度が欧米の歴史学界で注目されはじめたのは、1960年前後からの「行政革命」論争の展開の影響であった。「行政革命」論争は、ダイシー A. V. Dicey が「ベンサム主義すなわち個人主義の時代」と規定したイギリスの19世紀のほぼ第2、第3四半期にあたる時期を、イギリス団体主義 collectivism、福祉国家の起源としてとらえかえした上で、ベンサム主義の「國家干渉と自由放任」の2つの魂の関連を問うものとして展開されてきたものであったが、思想の、現実に対する影響を探ろうとすれば、現実認識がいわば議論の共通の土台として確定されざるをえなくなるのは当然のことであり、こうして新たな中央行政機関としての査察官職、査察官の仕事が注目されてきたのであった。本稿で主に依拠したロバーツ D. Roberts の『Victorian Origins of the British Welfare State, 1960. はここに位置する。(我が国での「行政革命」論争の紹介は、岡田与好「自由放任主義と社会改革」『社会科学研究』第27巻第4号、1976年、があり、宇野段階論をめぐる議論が展開されている。加藤栄一「自由主義国家論ノート」金子・鶴田仙編『経済学における理論・歴史・政策』有斐閣、1978年、を参照。欧米での論争の整理は、D. Fraser, *The Evolution of the English Welfare State*, 1973, あるいは最近のものでは、U. R. Q. Henriques, *Before the Welfare State*, 1979, pp. 259 ff. を参照。)

産業資本主義が19世紀の30年代ごろには確立することとなる。機械制大工業は、マニュファクチュアによって惹き起こされていた社会内分業の発展を徹底させ、貨幣・金融市場の形成、交通・運輸・通信の変革などの生産諸条件の整備を促しつつ、資本主義的生産様式を全社会的に浸透させていった。この過程を通じて、農民からの土地収奪を基礎過程とする本源的蓄積が進行し、農民の生活手段と生産手段とは資本の物的要素に転化されることで資本のための国内市場が形成されてくる。資本主義的生産様式の基礎としての、いわゆる「二重の意味で自由な」労働者が生み出されてくるこの過程は、資本のための商品生産＝営利の場が創出される過程と一致するとともに、資本主義がそれまで農民や労働者を結びつけていた共同体的諸関係を掘り崩していく過程にも照応することとなる。いわば資本主義のもとでの貨幣の力と私利私欲が労働者から財産をとり上げ共同体的諸関係から彼らを解き放つことで、一方では資本のための営利獲得の場を保障していきつつ、他方では従来は地域社会の共同体的諸関係のもとで営まれてきた共同業務を解体させ大規模な行政需要を発生させながら、「二重の意味で自由な」労働者群を創出し、こうして資本主義の全社会的確立を実現することとなるのである<sup>6)</sup>。

地域社会の変容をもたらすこととなった産業革命の諸結果を、ウェッブ夫妻 S. and B. Webb に従って整理すると次の通りとなる。第1、人口の集中、第2、公害の破壊的噴出、第3、貧民の増加、第4、犯罪の増大<sup>7)</sup>。

人口の集中は、いうまでもなくイギリス工業の発展につれてのものであり、機械制大工業の確立と農村での土地収奪とが工場地域への大量の人口流入を惹き起こしたのであった。なかでも工業発展の主導となった木綿工業は、その中心地ランカシャの人口を急激に増大させることとなった。1801年から1841年の

6) 労働者がいわゆる「二重の意味で自由」であることの意味を、「財産からの自由」と「共同体からの自由」としてとらえ、そのことによって職域および地域における労働者の貧困化とその発達への転化の条件を統一的に探ろうとする試みは、池上惇『現代国家論』青木書店、1980年、を参照。

7) S. and B. Webb, *English Local Government: Statutory Authorities for Special Purposes*, 1922, pp. 398 ff, esp. pp. 398-413.

40年間に、ランカシャの人口は67万3,000人から166万7,000人へと2.5倍となり、主要都市リバプール、マンチェスターはそれぞれ8万2,000人から28万6,000人へと3.5倍、7万5,000人から23万5,000人へと3.1倍にも急膨張することとなった<sup>8)</sup>。

資本の無制限な搾取欲求にもとづく労働人口の都市への集中は、無秩序な住宅建設や上・下水道の不備などを通じて、住民の健康を破壊する大規模な公害を発生させることとなる。1832年、マンチェスターでコレラが大流行した際に設けられた調査委員会の報告によれば、査察された6,951戸のうち2,221戸には便所がなく、また687の街路のうち248の街路はまったく舗装されず、53の街路が部分舗装で、112の街路は通風が悪く、352の街路には戸口によどんた水たまりや汚物の山や廃物が放置されたままになっていた<sup>9)</sup>。労働者家族が、こうした不衛生な住居、通風が悪く、しめっぽく、悪臭の漂った住環境に加えて、粗末な衣服、不純物の混ざった食物を不十分にしか与えられないという状態のもとに置かれ、そこでの生活を強いられるならば、彼らの肉体が蝕まれていくことは明らかであった。

当時の主要都市の死亡率を見れば、大都市マンチェスターが、1,000人につき33.8人、リバプールが、同34.8人（いずれも1841年）ときわめて高水準を記録して

第1表 主要都市における死亡率  
——1,000人に対して——

	1831年	1841年
バーミンガム	14.6人	27.2人
リ　　ズ	20.7	27.2
ブリストル	16.9	31
マンチェスター	30.2	33.8
リバプール	21	34.8

出所) S.E. Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, 1952, p. 213  
より作成

いる(第1表参照)。第2表は、そのマンチェスターをイングランド東中部の農村州ラトランドシャと比べたものであるが、大都市マンチェスターにおける労働者家族の平均寿命はたったの17歳と著しい低さを記録し、工場における婦人・児童の過度な労働と不衛生な住環境などが

8) B. R. Mitchell and P. Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, 1962, p. 20, p. 24.

9) S. and B. Webb, *op. cit.*, pp. 401-402, E. Chadwick, *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Gt. Britain*, 1842, ed. by M. W. Flinn, 1965, p. 112.

第2表 都市と農村における平均寿命の比較

〔1837年〕 単位：歳

	知的職業人・ジェントリーおよびその家族	小売商人(注)およびその家族	職人・労働者およびその家族
マンチェスター	38	20	17
ラトランドシャ Rutlandshire	52	41	38

注) ラトランドシャでは借地農業者, 牧畜業者を含む

出所) E. Chadwick, *Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Gr. Britain*, 1842, ed. by M. W. Flinn, 1965, p. 223.

加わって、抵抗力の弱い生命が奪い去られている事情が雄弁に物語られていよう。こうして19世紀の第2四半期ごろには、イギリスのすべての都市で「無計画で投機的な住宅建設、下水設備の欠如、そして規制をうけないスラムの発生が公衆の健康に及ぼす危険は、深刻な問題として認識される」ようになっていたのである<sup>10)</sup>。

加えて、農民からの土地取り上げと農業革命によって牛み出され、また機械制大工業によって可能とされた、絶えず産業循環の波に洗われる農村や都市における過剰人口は、従来の貧民救済の制度を根底から揺るがさずにはおれなかった<sup>11)</sup>。

犯罪についても富と貧困の集中する都市におけるほど発生率は高くなり、ギヤスケル P. Gaskell によれば、1833年段階で田舎の1,044人に1人にたいして都市では840人に1人の割合で犯罪が発生していたのであった<sup>12)</sup>。

工場における機械の採用は、婦人・児童を家庭から工場へと引き出し、婦人や児童からは家庭内での「家族自身のために行なわれる自由な労働」や「遊び」が奪い去られ工場での強制労働にとって代わられることとなる。機械の資本主義的充用は、労働過程における婦人や児童、成年男子の精神や肉体を蝕む

10) U. R. Q. Henriques, *op. cit.*, p. 3.

11) さしあたり、小山路男『西洋社会事業史論』光世館、1978年、赤木須留吾「1834年の救済法の改正(1)(2)(3)」『国家学会雑誌』第71巻第1号、第2号、第12号、1957年、参照。

12) D. Roberts, *op. cit.*, p. 4.

が、それと同時に、生活の場であり労働力の再生産の場である家庭から「家族の消費のために必要な労働」が奪われ家族の機能が破壊される訳である<sup>13)</sup>。

こうして、ブルジョアジーに未曾有な富の蓄積を許した産業革命は、家族や地域社会を急激に変貌させ、ありとあらゆる貧困状態を生み出したのであった。当時、同時代人としてのエンゲルスは、イギリスの都市労働者階級のおかれた状態を詳しく観察したのちに総括して、社会は解体状況にあると言明した<sup>14)</sup>。機械が採用される以前の労働者たちは、静かで地域社会ととけ込んだ生活をしており、社会の名望ある階級とも融合していたのであったが、それが、生命の再生産・維持まで脅かされ犯罪の激増などあらゆる「社会戦争が完全に勃発」しているような状況にまで社会の絆が断ち切られてしまっていたのであった<sup>15)</sup>。

かかる社会解体は、ブルジョアジーをして心底震えあがらせるものであった。なかでも、社会から見放されブルジョアジーや地主階級とは独自の道を歩みはじめた労働者階級の運動が、たとえば労働時間短縮運動を高まらせ一般的法律による機械の時間外操業停止を求めるようになり<sup>16)</sup>、また30年代から40年代にかけてのチャーチスト運動で自らの政治権力の奪取をも闘争課題に据えるまでになってくれば、支配階級としては、社会解体に歯止めをかけ、労働者家族の生命の再生産を保障する措置をとらざるをえなくなることは必至であった。

産業革命を経ることで資本主義社会が成立するが、それは同時に、労働者家族、住民の生活と生命の再生産の場である地域社会をかくも変貌させ、社会の紐帯を引き裂いていくことともなり、こうして大規模に行政需要を創出していかざるをえなかった。それは当然、行政の供給体制の変革をも迫らねばならなかった。次に、その事情を見てみることにする。

13) K. Marx, *Das Kapital*, I, *MEW*, Bd. 23, 1962, SS. 416-417, 大内兵高, 細川嘉六監訳『マルクス=エンゲルス全集』第23巻a, 大月書店, 1965年, 515-516ページ。

14) F. Engels, *Lage der arbeitenden Klasse in England*, 1845, *MEW*, Bd. 2, 1957, S. 358, 邦訳『マルクス=エンゲルス全集』第2巻, 大月書店, 1960年, 364ページ。

15) *Ebenda*, SS. 238-239, SS. 358-359, 邦訳, 231-232ページ, 364ページ。

16) 湯浅良雄「労働日」島恭彦監修『講座現代経済学』第2巻, 青木書店, 1978年。



## II 共同業務の解体と旧来の行政機構の限界

労働者家族の生活が破壊的なまま放置され、人間と自然との物質代謝が攪乱され、人間の生命の再生産が不可能になるまで極限に達すると、社会の手によるそれら生命の再生産・維持を担う労働の再建が行なわれざるをえなくなるのは当然のことであった。

当時の共同体的諸関係にもとづく共同業務の遂行は、たとえば道路の清掃でいえば、教区が貧民 pauper を用いて公道 highway に限って行なっており多くの小路、中庭、私道などは対象外とされ、しかも住居からの排水や廃棄物や汚物の処理とは全く無関係に行なわれていた<sup>17)</sup>。治安維持に関していえば、治安判事と教区の警察吏 constable に任され、教区民が順次夜警 night watching の任を果たしていた<sup>18)</sup>。貧民救済も、当該の教区民が責任をもって救済するという原則にもとづいて行なわれ、それに要する経費は土地および家屋の占有者に課せられた救貧税で充当されていたが、貧民の増大は救貧税の高騰をまねき教区民の肩に重くのしかかっていた<sup>19)</sup>。

こうした地域における共同業務を担う教区組織について一瞥するならば、教区とは1601年のメリザベス救貧法以来いわば行政単位としての末端組織であり、1833年当時全国で15,535<sup>20)</sup>を数えていた。そこでは教区委員会 vestry を決定機関とし、そのもとに執行委員として教会委員 churchwarden、警察吏、公道監視員 surveyor of highway、救貧監督官 overseer of the poor がおかれていた。これらすべての執行委員は無給で1年任期であった。こうして、救貧税など独自の財源をもち、地域社会における共同業務を成員の参加によって担わせ、自治意識を強く住民にいだかせる、いわば共同体ともいえるものが残存して

17) 赤木須留喜「1848年の公衆衛生法の成立」『東京都立大学法学会雑誌』第3巻第1・2合併号、1963年、435ページ。

18) 同上、459ページ。

19) S. and B. Webb, *English Local Government: English Poor Law History*, Part II, vol. 1, 1929, pp. 2-3, 赤木、前掲論文「1834年の救貧法の改正(2)」198-199ページ。

20) E. Halévy, *The Triumph of Reform 1830-41*, 2nd ed., 1950, p. 125.

いたのであった<sup>21)</sup>。

この教区を監督し、更には「裁判を行ない、居酒屋に免許を与え、刑務所を管理し、精神病収容所を監督し」<sup>22)</sup>治安を維持するなど、カウンティのほとんどすべての立法、司法、行政を担当していたものが、「偉大な無給者」たる治安判事であった。その治安判事による統治に、従来のイギリスにおける中央・地方を通ずる統治の姿が映し出されているので簡単に略述するならば、治安判事には、住民からの尊敬と社会的威信を有し金とひまを有する地域社会の有力者たる地主が任命されていた<sup>23)</sup>。この治安判事が「カウンティの真の支配者」

第3表 中央政府経費の推移 — 連合王国 U.K. —

単位：百万ポンド、( )内は%

年	経費総額	公債費	民事費	軍事費	その他
1805	62.8 (100)	20.7(33.0)	5.2( 8.3)	34.1(54.3)	2.8( 4.4)
10	81.5 (100)	24.2(29.7)	5.2( 6.4)	48.3(59.3)	3.8( 4.6)
15	112.9 (100)	30.0(26.6)	5.8( 5.1)	72.4(64.1)	4.7( 4.2)
20	57.5 (100)	31.1(54.1)	5.4( 9.4)	16.7(29.0)	4.3( 7.5)
25	55.5 (100)	30.2(54.4)	6.0(10.8)	15.2(27.4)	4.1( 7.4)
30	53.7 (100)	29.1(54.2)	5.4(10.1)	15.2(28.3)	4.0( 7.4)
35	48.9 (100)	28.5(58.3)	4.6( 9.4)	12.1(24.7)	3.7( 7.6)
40	53.4 (100)	29.6(55.5)	5.6(10.5)	13.8(25.8)	4.4( 8.2)
45	54.8 (100)	30.6(55.8)	5.9(10.8)	13.5(24.6)	4.8( 8.8)
50	55.5 (100)	28.5(51.4)	7.0(12.6)	15.1(27.2)	4.9( 8.8)
55	69.1 (100)	28.0(40.5)	7.7(11.2)	27.5(39.8)	5.9( 8.5)
60	69.6 (100)	28.7(41.2)	9.7(13.9)	24.9(35.8)	6.3( 9.1)
65	67.1 (100)	26.4(39.3)	10.2(15.2)	25.9(38.6)	4.6( 6.9)
70	67.1 (100)	27.1(40.4)	11.0(16.4)	21.5(32.0)	7.5(11.2)

出所) B. R. Mitchell and P. Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, 1962, pp. 396-397 より作成。

21) 以上の教区についての説明は、赤木、前掲論文「1834年の救貧法の改正(1)」9-12ページによった。

22) D. Roberts, *op. cit.*, p. 8.

23) 治安判事による統治については、福井英雄『『議会の黄金時代』における治安判事と議会政治の構造(1)(2)(3)』『大阪市立大学法学会雑誌』第12巻第1号、第2号、第3号、1965—1966年、同『18世紀イギリスの地方政治と中央政治(1)(2)(3)』『立命館法学』第67巻、第69・70巻、第71巻、1967年、を参照。

第4表 中央政府収入の推移 — 連合王国 U.K. —

単位：百万ポンド

年	総収入	関税	イクサイズ	印紙税	地租および アセスト・ タックス	財産および 所得税	郵便事業
1805	50.2	9.4	21.5	3.9	6.0	3.7	1.4
10	69.2	14.6	24.8	6.0	8.4	12.4	1.7
15	77.9	14.8	29.5	6.5	8.0	14.5	2.2
20	58.1	13.0	26.5	7.0	8.2	0.2	2.1
25	59.7	13.5	28.5	7.6	5.3	—	2.2
30	55.3	19.2	21.0	7.4	5.3	—	2.2
35	50.4	20.0	16.1	7.2	4.8	—	2.2
40	51.8	23.2	14.6	7.2	3.9	—	2.4
45	58.2	24.1	14.4	7.3	4.4	5.3	1.7
50	57.1	22.3	15.0	7.0	4.5	5.6	2.2
55	62.4	21.6	16.9	7.1	3.2	10.6	2.4
60	70.1	24.5	20.4	8.0	3.2	9.6	3.3
65	68.7	22.6	19.6	9.5	3.3	8.0	4.1
70	73.7	21.5	21.8	4.0	4.5	10.0	4.7

出所) *Ibid.*, pp. 392-393 より作成。

と呼ばれ、中央政府の統制をうけない地方の自律性が実現しえていた背景には、中央における統治も、地方における統治も地主階級が独占的排他的に担っていたという統治階級の同質性が存在していたと指摘されているが<sup>24)</sup>、19世紀に入りブルジョアジーの社会的・経済的抬頭をうけつつ、地域社会における共同体的紐帯の解体が進行していた当時の状況下では、かかる治安判事による行政では、噴出する行政需要に対処しえなくなるのは必至であった。

地方における共同業務の自律的遂行に対応して、19世紀の中葉に至るまで、イギリスにおいては国民生活に密着した内政を担当する中央行政官庁は存在していなかった。中央政府経費および収入の推移、更には1833年における中央政府の部局別職員数を示した第3表、第4表、第5表によってその事情を見てみるならば、当時、軍事費とそれをまかなうための公債費が全経費の80%以上を

24) 福井、同上論文、註、前掲書、後藤一郎『イギリス地方自治制度論』敬文堂、1972年、などを参照。

第5表 1833年における中央政府部局別職員数

単位:人

I 収入部局	18,593 <sup>3)</sup>	IV 外交	106
大蔵省	115	外務省	39
関税局	9,459	植民省	33
イタライズ局	6,377	アイルランド局	
印紙局	458	インド局	12
税務局	276	外国人局	18
貸馬車局		植民地登録官	4
郵便局 <sup>1)</sup>	1,817	V 王室財産の管理	102 <sup>4)</sup>
木材・森林・土地収入・公共事業・建設局 <sup>2)</sup>	91	木材・森林・土地収入・公共事業・建設局 <sup>2)</sup> (再掲)	91
		会計検査官土地収入部	11
II 軍務部局	1,741	VI 政府業務部局	240
A. 陸軍(それぞれ分離し) 未統合)	1,018	会計検査局	95
陸軍省	87	国債局	32
陸軍大臣	1	他(国家文書局)	113
軍需品部	824	(国廳局など)	
主計総監部	28	VII 内政	1,918 <sup>4)</sup>
陸軍給与局	24	枢密院	17
陸軍会計検査部	28	商務省	25
総司揮官部	26	統計局	
他の小さな部局(チェルソン国立廃兵院のような)		穀物局	
B. 海軍(海軍本部のもと) に統合)	723	内務省	29
海軍本部		感化院	
海軍検査官		首都警察	
海軍給与局		首都精神病委員会	
軍需部糧食課		首都有料道路委員会	
国立海兵隊病院		ホウリーヘッド有料道路委員会	
沿岸警備隊		臨時調査委員会	
		救貧法委員会, 工場委員会, 都市団体委員会, 手織機委員会, 慈善委員会, コモンロー委員会	
III 裁判所	3)	大法官	
王座部		疫検査官	
民事訴訟裁判所		郵便局 <sup>1)</sup> (再掲)	1,817
大法院		造幣局	30
財務裁判所			
総計	21,305 <sup>5)</sup>		

注 1) 収入部および公益事業部の合計で、I, VIIに重複記載 2) I, Vに重複記載

3) 人員についての資料なし

4) 重複記載のものを加えた数字で、たとえばVII, 内政の場合、郵便局を除くと101となる

5) 人員不明の部局を若干含むため、I~VIIの合計(除・再掲)は21,305にはならない

出所) D. Roberts, *Victorian Origins of the British Welfare State*, 1960, pp. 14-16 より作成。

占め、収入でいえば関税 customs とイクサイズ excise とが、1830年で全収入の73%と大部分を占めていた。各部局ごとの職員数でも、1833年当時総数21,305名のうち大半が収入部局とりわけ関税局9,459名、イクサイズ局6,377名と合計15,836名で、全体の74%が两部局で占められている事実が確認できる。これらの事実は、当時のイギリス中央政府の機能が戦争遂行にあることを示しており、そして軍隊の維持のために公債と関税、イクサイズを調達しなければならず、かかる税徴収のための官吏で政府職員の大半が占められていたことを物語っている。と同時に、当時中央政府が国民生活に直接かかわる内政については何も為さず、地域社会の自助努力にまかせていた事実も第5表には反映されている。枢密院 Privy Council、商務省 Board of Trade、内務省 Home Office の各部局はそれぞれ17名、25名、29名ときわめて少ない官吏を擁していたにすぎなかったのである。いわゆる社会サービスの業務のみならず、治安・警察業務についても地方にまかされ、それを担う部局は存在していなかった。行政学の領域における先行研究が示すように、国内行政に関する中央行政官庁はすべてが19世紀中葉以降になって、議会あるいは枢密院の中の委員会から生成・発展してくるのであった<sup>25)</sup>。しかも重要なことは、本稿で見る査察官の仕事がイギリスの内政に関する中央官庁を形成してくるのであり、「これら中央行政官庁の行政は監査官(査察官のこと——引用者)の行政であり、中央行政官庁とはこれら監査官の中央機関である」と言われているのである<sup>26)</sup>。

以上、共同体的諸関係にもとづいた旧来の行政の機構や制度では、激増する行政需要に対処しきれなくなっていたのは明らかであり、ここに、査察官制度が登場してこざるをえなかった歴史的背景が存在している。今、かかる諸点を整理し、簡単に確認しておけば次の通りである。第1に、社会構成体の歴史的移行に着目しつつ当時の状況を規定すれば、19世紀中葉のイギリス社会は産業革命を経て資本主義が確立する時期に相当しており、経済的社会的にも力を得

25) 綿貫、前掲書、168-169ページ。

26) 同上、172ページ。

てきたブルジョアジーが、旧来の地主階級の支配に適合していた社会・国家構造を自らに適合したものに改造する課題を有して、歴史的発展の合法則性にとって舞台上に登場してきていたということである。第2に、ブルジョアジーに巨額の富の蓄積を許した産業革命は、その対極に貧困を蓄積させ、労働者家族の生命の再生産の危機をもたらすほどに地域社会、家族共同体の共同業務を解体させたということである。これによってもたらされた、社会戦争の完全な勃発といわれるほどの社会の解体の進行は、労働者階級の運動の成長とあいまって、支配階級を震えあがらせるものであった。第3に、かかる共同業務の解体、社会の解体は、社会の手によるその再建を現実的課題にさせており、しかもこの膨大に生じる行政需要は従来の行政の供給体制では処理しえずその変革を迫っていたということである。無給の名誉職による中央・地方を通ずる行政のあり方しかりであり、全国的規模での資本の運動にとまなう社会問題に対処する地方的努力しかりであった。

以上をふまえて問題状況を一言すれば、興隆してきたブルジョアジーにとって、労働者家族の生命の生産・再生産の危機を生み出す共同業務の解体、社会の解体を前にしては、(かかる事態を自らの資本蓄積でもたらしてきたにもかかわらず) 解体に歯止めをかけそれを再建の途上にのせなければ自らの統括する新社会の実現は不可能であったということであり、その前途に立ちふさがっていたのがかつての地主階級による支配に適合してはいたが今や桎梏と化した中央・地方を通ずる行政機構、素人による無給・名誉職の統治のあり方であったのである。ここに、19世紀中葉に至って査察官制度が背負って登場してきた時代的課題が存する。かかる査察官制度については節を改めて論ずることとする。

### III 査察官制度の成立

査察官とは、内務大臣の任命による工場査察官、刑務所査察官、鉱山査察官、墓地査察官ら、枢密院議長の任命による教育査察官ら、そして議会の独立委員

会たとえば救貧法委員会の任命による救貧法副委員 Poor Law Assistant Commissioners (のちに査察官に名称変更) らの、いわゆる勅命公務員のことであり<sup>27)</sup>、1833年の工場査察官をかわきりにそれら査察官らが以後ほぼ20年の間にイギリス国民の社会的生活にかかわった領域での行政機構の原型をつくりあげていった(第6表参照)。そして、それら査察官の重要性は、1833年工場法の画期的性格が示すように、一般的法律の実施を見守る番人としての性格をもつことにある。1802年を始めとする初期工場法は、法の実施を強制する行政機関を欠いていたがために、労働者保護の用を為さなかったのであった<sup>28)</sup>。

最近のイギリスにおける研究に従って、地方政府や私企業の活動を全国的規模で規制する常設の中央行政官庁の行なう査察の目的を整理するならば、第1に、自分の力ではどうすることのできない個人の保護、第2に、刑務所や救貧院におけるような処遇の統一、第3に、学校におけるような国の補助金の使途監督、第4に、(上記すべてを含めての)その実施、であるといえよう<sup>29)</sup>。そして、中央政府の政策の実施にあたる査察官らに与えられた権限は、部局によってまちまちではあったが、すべてに共通するものとして地方の当局者や地域、工場などの査察とそれにもとづく報告書の公刊があり<sup>30)</sup>、そして、査察官自身が述べるごとく、「査察官の最も重要な仕事は、実直で忠実な報告者のそれであり、査察制度は真実を探し出し報告するがために、なかんづくこれがために存在している」<sup>31)</sup>のであった。

この調査について略述すれば、査察官の調査は、イギリス社会に重くのしかかっていた社会的弊害の実態を解明するために行なわれ、しかも当該の管轄下の地方政府の記録文書を調べその職員に聴きとるにとどまらず、自ら地域へ出かけて行き直接に労働者と接して彼らの状態を調べるという仕方でも綿密に行な

27) D. Roberts, *op. cit.*, pp. 152-167, "Inspectors" の項を参照。

28) 1833年工場法の意義については、さしあたり、B. L. ハチンズ, A. ハリソン, 大前, 石知, 高島, 安保共訳『イギリス工場法の歴史』新評論, 1976年, を参照。

29) U. R. Q. Henriques, *op. cit.*, p. 251.

30) D. Roberts, *op. cit.*, p. 106.

31) *Ibid.*, pp. 206-207, 教育査察官アーノルド M. Arnold のことば。

第6表 新たな中央政府機関

<p><b>I 常設の一般行政部局</b></p> <p><b>A 独立委員会</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, 救貧法委員会 (1834年創設)</li> <li>2, 教会委員会 (1836年)</li> <li>3, 精神病委員会 (1842年)</li> <li>4, 慈善委員会 (1854年)</li> <li>5, 出世・死亡・結婚登録官 (1836年)</li> </ol> <p><b>B 内務省査察官</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, 工場査察官 (1833年)</li> <li>2, 刑務所査察官 (1835年, 1854年以降は感化院も査察)</li> <li>3, 解剖査察官 (1839年)</li> <li>4, 鉱山査察官 (1842年, 1850年)</li> <li>5, 墓地査察官 (1854年)</li> <li>6, 警察査察官 (1856年)</li> </ol> <p><b>C 植民省</b></p> <p>植民地・移民委員会 (1839年)</p> <p><b>D 枢密院の部局</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, 教育委員会 (1839年)</li> <li>2, 商 務 省       <ol style="list-style-type: none"> <li>a 海 運 局 (1850年)</li> <li>b 科学技術局 (1852年)</li> <li>c 鉄 道 局 (1839年)</li> <li>d 特許発明委員会 (1850年)</li> <li>e 株式会社登録局 (1833年)</li> <li>f 意匠登録局 (1839年)</li> </ol> </li> </ol> <p><b>II 常設の首都関係部局</b></p> <p><b>A 内務省：首都警察</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1, 共同簡易宿泊所査察官 (1853年)</li> <li>2, 有毒物取引査察官 (1854年)</li> </ol> <p><b>B 木林・森林・公共事業局：テムズ河岸通り, 公園, 街路に権限拡張</b></p> <p><b>C 商 務 省</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, ロンドン水源査察官 (1852年)</li> <li>2, ロンドン石炭陸揚げ規制委員会 (1843年)</li> </ol> <p><b>D 首都下水委員会 (1847年)</b></p> <p><b>E 首都建設委員会 (1844年)</b></p> <p><b>III 臨時委員会</b></p> <p><b>A 行 政</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, オックスフォード大学委員会 (1854-1858年)</li> <li>2, 10分の1税・賄い込み・コピーホールド委員会 (各々1836年, 1841年, 1845年; 1851年に統合)</li> </ol> <p><b>B 調査委員会</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1, 制 定 法</li> <li>2, ケンブリッジ大学</li> <li>3, 芸 術</li> <li>4, ニューカッスル・コレラ</li> <li>5, ロンドン都市団体</li> <li>6, 慈善的寄付</li> <li>7, 3つの選挙争議</li> <li>8, 商 法</li> <li>9, 書 留 運 搬</li> <li>10, カウンティ裁判所</li> </ol>
---	---

注 1) 1833年以降創設され, 1854年時点で活動中のもの

2) この他に, 1854年には廃止されていたが, 公衆衛生局が存在していた出所) *Ibid.*, pp. 93-95 より。



われたのであった。当然、諸利害が査察官の調査に抵抗し、たとえば公衆衛生査察官の場合査察対象となる不衛生な住居の所有者の抵抗を受けることがあったが、地方税納税者の10分の1の請願書に支えられて<sup>32)</sup>、調査は徹底的に行なわれた。

「都市職員、牧師、医師、ジャーナリスト、そしてやじ馬をともなって査察官は古い汚水だめを苦心して掘り出し、積み込まれた下宿屋を訪問し、路地にわらを敷いて隠したごみを探し出した。このように地域を一巡してから査察官は地方救貧委員 *guardians* や医務官の話聞いた。」<sup>33)</sup>

査察官らは、労働者階級に近づけば近づくほど社会弊害を理解する最良の調査機会が得られるとして<sup>34)</sup>、ありのままの事実 *unvarnished truth* をつきとめ支配階級の視野に下層階級の悲惨さの詳細を提供していったのであった<sup>35)</sup>。

こうして精力的に集められた事実をもとにまとめあげられた査察官報告書は、労働者階級の状態を仔細に明るみに出し、社会改良をめざす諸法律の実施状況を詳しく述べるだけにとどまらず、地方政府の担うべき仕事についての広範で専門的・科学的な情報を提供することで地方政府による一層の改良の前進を促がし、また、労働者階級の苦痛の除去を保障する完全な立法を求める「ビクトリア社会改良の青写真」をも提供するものであった<sup>36)</sup>。こうして査察官報告書は、『資本論』の著者がその第1版序文で強調してみせた、ドイツその他の大陸諸国に比してきわだっていたイギリスの社会統計の基礎を形成すると同時に<sup>37)</sup>、社会改良を促進するアジテーターの役割をも担わされていたのであった。

それでは、いかなる人々が査察官に任命されたのであろうか。ロバーツの研究によれば、1833年から1854年の間に査察官に任命された者は、工場査察官に7名、衛生査察官14名、救貧法副委員36名、刑務所査察官10名、教育査察官29

32) 後出、注47)参照。

33) D. Roberts, *op. cit.*, p. 205.

34) *Ibid.*, p. 204.

35) *Ibid.*, p. 206.

36) *Ibid.*, pp. 218-219.

37) K. Marx, *a. a. O.*, S. 15, 邦訳, 9-10ページ。

名、精神病委員16名、鉄道査察官8名、鉱山査察官5名、10分の1税委員4名、移民委員2名、海運査察官2名、ウェールズ道路査察官2名、慈善委員会査察官2名、墓地査察官2名、有毒物取引査察官1名、科学技術局査察官1名と計139名が判明しており、若干の部局において不明があるがこれがほぼ当時の査察官の全体像を示すものとなっている<sup>38)</sup>。

彼らの出身階層について見れば、家族の素性の知れている64名のうち、23名が地方地主 *squires*、同じく23名が知的職業 *profession* (うち牧師 *clergyman* 7名、法律家 *lawyer* 7名、医師 *doctor* 6名、校長 *schoolmaster* 3名)、4名が軍人、6名が実業界の家族の出身であった。査察官になった人々が受けた教育についていえば、情報のある82名のうち、63名が大学教育(オックスフォード26名、ケンブリッジ21名、その他スコットランド大学、ダブリンのトリニティ・カレッジ、ロンドンのキングズ・カレッジなど)を受け、その他の人々についても、パブリックスクールや四法学院 *the Inns of Court*、英国士官学校 *Royal Military Academy*、王立技師学校 *Royal Engineering School*、医学学校 *medical school* などで教育を受けていた。こうした彼らが査察官に任命された時従事していた職業についていえば、第7表の通り、情報がある89名のうち58名までが医師、牧師、弁護士など知的職業に従事していたのであった<sup>39)</sup>。

こうして見れば、彼らの家庭は息子に十分な教育を受けさせるだけの富を持った、地方のジェントルマンや知的職業人や実業家であり「中

第7表 査察官に任命された時の職業

農場経営者	8人
知的職業	58
牧師	14
弁護士	12
医師	16
教師	5
大学の講師	3
技師	8
海軍	3
陸軍	12
石炭監督官	3
実業家	5

出所) *Ibid.*, pp. 153-154 より作成。

38) D. Roberts, *op. cit.*, pp. 327-333.

39) *Ibid.*, pp. 152-154.

産階級上層の人々」であったといいうる<sup>40)</sup>。しかも査察官自身知的職業に従事して任命された者がきわめて多いことは、「新しい部局の機能そのものが、ごく当然に、法律や医学や技師の分野で訓練を受けた専門家を必要としていた」<sup>41)</sup>こと、すなわち査察官に要請される公務労働の質が高度の専門性と科学的知識をもったものでなければならず、さもなくば地域社会、家族共同体の解体の進行をくい止め社会的に再建しえない状況にあったことを物語っているのである。

査察官の給与については、工場査察官が一番高給で年に1,000ポンド、教育査

第8表 中央政府職員給与額 (1835年)

部	局	人員数	給与額	1人当り平均給与額
大蔵省	蔵省	92	56,346 <sup>ポンド</sup>	612 <sup>ポンド</sup>
枢密院	密院	18	9,958	553
商務省	務省	29	11,331	391
内務省	務省	30	19,678	656
外務省	務省	39	21,584	553
植民省	民省	31	20,487	661
陸軍省	軍省	84	32,042	381
海軍省	軍省	821	227,971	278
会計検査局	査局	130	39,050	300
印紙・税務局	務局	660	106,347	161
イグサイズ局	ズ局	6,072	722,456	119
関税局 (沿岸警備隊を含む)	税局	11,602	940,762	81
郵便局	便局	1,774	124,439	70
その他	他	2,196	453,827	207
総計	計	23,578	2,786,278	118

注) ここでいう陸軍省には、軍需品部、主計総監部、陸軍給与局などの部局は含まれていない。海軍は、すべてを含んだ数字。第5表参照。

出所) G. R. Porter, *The Progress of the Nation*, a new edition, ed. by F. W. Hirst, 1912, pp. 638-639.

察官が450ポンドにプラスして旅行した際に支給される額が1日に15シリング

40) *Ibid.*, p. 152.

41) *Ibid.*, p. 157.

(年間に合計約 850 ポンドとなる)、救貧法副委員は 700 ポンドにプラスして 1 日に 1 ギニ (年間合計 1,000 ポンド)、刑務所査察官は鉄道や馬車の運賃を除いては一切手当をなしで年に 700 ポンド、鉱山査察官は年に 600 ポンドであり<sup>42)</sup>、全体としては平均して約 600 ポンドというのが査察官の給与であった<sup>43)</sup>。かかる査察官らの給与水準は、「その仕事の骨のおれる性格や、これら巡回官吏の必要とされた大きな能力に、決して見合うものではなかった」<sup>44)</sup>といわれてはいるが、当時の政府官吏の給与水準から見れば第 8 表にも示されているように上級公務員としての地位にそれなりに見合った額であると判断できよう。無給の名誉職と素人の労働奉仕によっていた従来の共同業務の遂行から、専門的で科学的知識を有し経験を蓄積し仕事に専念しうる有給の公務労働者による公務の遂行への確実な転換がここに見てとることができよう。

こうして中央政府の公務員として任命・配置された査察官が、法律の番人として社会改良に精力的に奔走することとなるが、なかでも中央政府の政策の実施を実際に担う地方行政機構の近代化を推進することが大きな仕事として彼らの肩に背負わされることとなる。

たとえば「中央・地方関係の真の革命」<sup>45)</sup>をもたらしたとされる 1834 年の救貧法改正においては、法実施主体としての地方に、治安判事と地域住民 (もちろん納税者) から選出される救貧委員 guardian of the poor とで構成される地方救貧委員会 Board of Guardians が新たに設けられ、市場を中心とする日常の生活圏を配慮した教区連合 Poor Law Union がいくつかの教区を合併して行政の基礎単位として設けられ、そして専門の有給職員が地方救貧委員会の任命により配置されることとなり、それら新しい地方当局が査察官 (当初、救貧法副委員) を通ずる中央統制に服することとされたが、地方において確実に委員会を設けさせ新しい行政機構を、かつての治安判事の権限を奪い去りな

42) *Ibid.*, p. 166.

43) U. R. Q. Henriques, *op. cit.*, p. 252.

44) D. Roberts, *op. cit.*, p. 166.

45) *Ibid.*, p. 38.

がら、整備していくことは並大抵のことではなかった。1848年の公衆衛生法においても、新救貧法におけると同様に地方公衆衛生局 Local Board of Health を納税者の選出により設置し(但し、治安判事は含まず)、そこにおける専門職員としての公害監視官 surveyor and inspector of Nuisance の設置、自然の排水区域と一致するような新たな行政の地域的単位としての区 district の設置が定められるなど<sup>46)</sup>、査察官行政に主導された地方行政機構の近代的整備の歩みが始まることとなったが、1854年には時限立法としての48年公衆衛生法自体の継続が打ち切られるなど査察行政に対する抵抗は大きく、ストレートな前進は実現しえなかった<sup>47)</sup>。

かかる行政機構近代化とそれを促進する中央政府の査察官とに対する反発は、査察行政の推進者チャドウィック E. Chadwick をして利己主義の陰謀といわしめたものであり、たとえば反救貧法運動においては査察官らが指摘するように、貧民への賃金補助打ち切りで店の売上げが落ちると心配する商店主、居酒屋の主人、低賃金を維持する手当制度 allowance system から利益を得ている小借地農業家、工場主、そして公金私消のうまみなくなる救貧監督官たち overseers が査察行政に反対の先頭に立ち<sup>48)</sup>、公衆衛生改革に対しても、肉屋や魚屋の貪欲、穴倉住宅 cellar tenements の所有者の利己主義、居酒屋、ビール販売人、アルコール商人、小屋財産 cottage property 所有者たちの特別利害が地方税の高負担を恐れて立ちふさがり、教区主義者 vestry patriots や官職保有者 office holders がこれらに加担して行政機構の近代化に反対したので

46) 以上の新救貧法や公衆衛生法にもとづく行政機構の説明は、福井、前掲論文「議会の黄金時代」における治安判事と議会政治の構造」、赤木、前掲論文「1834年の救貧法の改正」、同、「1843年の公衆衛生法の成立」によった。

47) 1848年の公衆衛生法自体、中央集権的要素がきわめて強いと反対された結果、地方局の設置は、過去7年間の平均死亡率が人口の2.3%をこえる場合には強制的に行なえたが、そうでない場合は納税者の10分の1の請願が必要とされた。(赤木、前掲論文「1848年の公衆衛生法の成立」、武居良明「イギリス産業革命期における公衆衛生問題」『社会経済史学』第40巻第4号)

48) D. Roberts, *op. cit.*, p. 278. なお、都市においては、これらの「地方自治」に執着をもった中間階級と、1832年選挙法改正後の「革命的興奮」さめやらの労働者階級とが同盟し、反救貧法運動として、査察官に対し強固にたたかった (*Ibid.*, p. 274)。

あった<sup>49)</sup>。

旧来の地方的で地主社会的統治に適合していた行政機構や行政のあり方に寄生して利益を得ていたさまざまな勢力に対し査察官らが行なったのは、旧来の行政の供給体制の限界と新たな行政機構の優位性を説いて回ることであった。反抗的で中央政府の施策や新しい近代的行政を理解しえていなかった地方官吏には、文書による通達は何の効果ももたないのは当然であり、高度の専門的知識を有し社会改良に情熱を傾ける査察官自身が、各地を巡回し地方官吏と直接に接し彼らを説得 persuasion して新しい行政に向かわせることが効果的であった<sup>50)</sup>。その際、中央政府の施策の採用が地方の自主的努力によるもののように極力注意されたし<sup>51)</sup>、また、査察官には当該の地方団体と協調関係に立ちうる人々が、すなわち、救貧法副委員の多くには地主階級出身の者が任命され、教育査察官には宗教関係者が任命されたのであった<sup>52)</sup>。

こうして、地方において地方自治の新たな単位としての各種地方委員会を納税者民主主義にもとづき設置しながら<sup>53)</sup>、地方との協調関係を保つことで確実に中央集権的な近代的行政機構をうち立てる役割を査察官は果たしていったの

49) *Ibid.*, p. 281.

50) 査察官らが行政の手段として説得の方法を採用せざるをえなかった事情については、*Ibid.*, pp. 287-293, を参照。

51) たとえば、1840年に出された教育査察官に対する教育局長ケイ・シャトルワースの訓令 instructions を見よ (*English Historical Documents, vol. XII(1) 1833-1874*, 1956, pp. 856-858)。

52) D. Roberts, *op. cit.*, pp. 155-157.

53) 先に見たように、新救貧法や公衆衛生法などにおいては、地方行政機関として設置されていったのはそれぞれ地域や権限を異とする特定目的のための *ad hoc* 行政団体であり、そのため、のちには「行政団体の混沌、管轄権の混沌、課税の混沌、選挙権の混沌、何よりも区域の混沌」といわれる状況を生み出し、1888年、1894年の地方自治法 Local Government Act による整理統合をまたねばならなかった。しかしながら、当時の一般目的のための all purposes 行政機関、たとえば市会などは、地方的な私利私欲による利権あさりの横行で、安心して新たな権限を付与して行政をまかせきれない状況にあったのであり(都市団体については、藤田武夫「第19世紀初期における英国資本主義と地方自治」『立教経済学研究』第8巻、1954年、参照)、したがって、アドホックな仕方を採用することは避けられず、逆に、その時点における積極性を意味するものであった。「アドホックな環境にすばやく適応した鋭い眼識は、イギリスの行政国家に、実践的効率性を——その効率性が査察官と委員 commissioners に多くの改革を遂げさせたのであるが——与えた」(D. Roberts, *op. cit.*, p. 320)。

であり、それ以降今日に至るまでのイギリスの中央地方関係の特徴づける「協調関係」の基礎を形成したのであった<sup>54)</sup>。資本主義の祖国イギリスは、査察官制度によって、近代的地方自治と中央集権とを統一的に獲得したのであり、ロバーツのいうように、「査察という考えは新しい国家のこのうえのない特徴となった。それは、地方政府の自治を保持しながら、かつ、最悪の社会的弊害の緩和を確実にこなう魔法の方式であった。」<sup>55)</sup>

### おわりに

イギリス資本主義社会においては、1832年選挙法改正によるブルジョアジーの政治支配実現後も長らく土地所有の力が強大であり、議員構成や閣僚レベルにおける政治の世界では、引き続き地主・貴族階級による統治にまかされていた。しかしながら、行政のレベルでは、中央・地方を通じて確実に近代化＝ブルジョア化が進行していったのであり、それを担ったものこそ査察官に他ならなかった。資本主義は、その基礎である賃労働者を創出する過程において、貨幣の権威を全国至る所に確立し共同業務の解体をもたらすことで大規模に行政需要・行政の材料を増大させていったのであり、そのことが、限界をむかえていた行政の供給体制の変革を促がして、労働者家族の健康・発達を保障しうる公務労働の新たな形成をもたらすこととなった。その場合、共同業務の解体による労働者家族の生命の再生産の危機的状況が、科学的で専門的知識を有する有給の公務労働による、再生産条件の回復を不可欠のものとし、逆に、かかる公務労働であったが故に、中央・地方を通ずる行政機構の近代化を大きく推し進めることが可能となり、ブルジョア社会に適合的な国家・社会構造への改造

54) イギリスの中央地方関係を協調関係として特徴づけることは、行政学の分野においては通説となっている。たとえば、綿貫、前掲書、嶺山政道『英国地方行政の研究』国土社、1949年、を見よ。

55) D. Roberts, *op. cit.*, p. 319. H・ファイナーは、査察官制度を「ホワイト・ホールの『目と耳』」と呼び、しかも「単に見て聴くだけでなく、中央当局に代わって話し、行動させえもする」と、イギリス国家における重要な役割を強調している (H. Finer, *English Local Government*, 1933, 4th edition, revised, 1950, p. 344)。

が可能となったといえよう。

資本主義はこうして労働者家族の健康と発達を保障しうる公務労働を成立せしめた。本稿の展開で確認しておくべきことは、資本主義の成立期に、同時に形成されてきた労働者階級の運動に促迫されつつ、地主階級に対する資本家階級の歴史的進歩性に支えられて、かかる公務労働が成立したということである。しかしながら、資本主義社会が生み出し、その胎内で機能する制度を、旧来の社会構造や行政機構に対する歴史的進歩性としてのみ評価することは片手落ちといわねばならない。とりわけ、査察官制度が労働者家族の健康と発達を保障しうる公務労働として評価される以上、本制度のかかる公務労働としての機能は、資本の営利主義と官僚主義的傾向とに対決せざるをえないのであり、ここに、資本主義が自ら生み出す制度と支配権力を握っている資本家階級との矛盾が、労働者階級の運動とのかかわりで問題とされてこざるをえなくなる事情が存するといえよう。だとすれば、査察官制度成立の歴史的評価は、査察官らによる社会改良がいかなるものであったのかも含めて、かかる論点に答えたのちに総合的に下されなければならない。本稿での分析の到達点とその限界がここに示され、あわせて次稿の課題が設定されたことを確認しよう。

(1981年1月3日脱稿)