

日本における社会保障制度の諸問題(1)

中 村 智 一 郎

1. はじめに

日本において社会保障という言葉がはじめて公式に用いられたのは日本国憲法第25条である。また日本における社会保障についての考え方を方向づけたのは社会保障制度審議会による1950年10月16日の「社会保障制度に関する勧告」(いわゆる50年勧告)であった。

憲法は「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」「国は、すべての生活部面について社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とした。これをうけて50年勧告はその冒頭で「本審議会は……現下の社会経済事情並びに日本国憲法第25条の本旨に鑑み緊急に社会保障制度を整備確立するの必要ありと認める」と述べ、さらに憲法第25条の本旨は「国民には生存権があり、国家には生活保障の義務があるという意である」としている。憲法第25条とそれに基づく50年勧告こそは日本における戦後社会保障制度構築の原点とも言うべきものであった。

しかし45年後の1995年7月4日の社会保障制度審議会は「社会保障体制の再構築(勧告)」で、「社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、21世紀の社会連帯のあかしとしなければならない。これこそ今日における、そして21世紀における社会保障の基本理念である。」とした。50年勧告における「国家責任」は95年勧告では「社会連帯」に置き換えられた。いわゆる「福祉国家」から「福祉社会」

への理念的転換である。かくて責任主体があいまい化される。社会連帯の担い手は当然に保険ルールということになる。財源論を基点とした、はじめに保険ありきの論理構成の必然の成行きとも言えよう。「社会保険は、その保険料の負担が全体として給付に結びついていることからその負担について国民の同意が得やすく……今後とも我国社会保障制度の中核としての位置を占めていかなければならない」と95年勧告は主張する。しかしこれはすでに昭和54年に「年金制度基本構想懇談会」が最終報告書で、その「中間意見」を否定して保険方式の合理性を主張していたが、正にその論理の踏襲に外ならない。いうまでもなく「基本的なニードに関する社会保険」はベバリッジ以来の基本原則である。権利の資本主義的性格、生活保障手段としての保険主義のもつ一定の合理性を必ずしも否定するものではない。しかしこの論理が、どこまで、どう適用されるかによって問題性は明らかとなる。95年勧告の多弁的、多元的な社会連帯へのアピールはその中核ともいうべき介護保険制度導入への論理として、自然必然のものとして、通常の所得を失った高齢者をも対象に社会連帯のあかしとしての負担を求めるものであった。しかし保険主義の徹底は結果として福祉一般における形骸化を招かずにはおかないであろう。

日本の社会保障を考える場合、50年勧告は良かれ悪かれ、多かれ少なかれその方向づけ、性格づけの原点としての位置を占めていた。95年勧告はそこからの逸脱として今後の日本の社会保障の道筋を規定してゆくであろう。本稿はこの2つの勧告を念頭に、今日的課題とされる諸問題の検討を主題とするものである。なお歴史的検討をふまえた日本の特殊の解明は当然に前提される。

2. 制度形成へのプロセス

日本における社会保障制度本来的な形成は第二次大戦後を待たねばならなかった。しかしその前史は明治維新の時期に遡ることが出来よう。また

貧困問題と貧困対策という意味では律令時代までも遡ることは可能であろう。しかし一つの体系をもつ国家的規模のものとしては恤救規則の成立を端初とみることは一般的であろう。ところで日本資本主義の特質を反映した社会保障制度形成史はそれ故にすべての分野において、その特質をあらわにしている。そしてこのことはその本史の生成・発展の中で顕著に作用している。したがって先づは何よりもこの根源的原因性を制度形成の史実の中で検討しておくことが必要とされる。

(1) 救貧政策の貧困

我国における公的扶助としての救貧政策登場への道は遠かった。隣保相扶を強制する指導理念からは本来的な救貧政策は現われにくかった。それは至難の道とも見えた。しかし日本における資本主義の発達にともなって、矛盾の資本主義的解決の方法の採用は必然となる。かくて特殊日本的な諸要素を含みながらも、その前進が計られることとなる。いくつかの施策の検討を通じてこの過程を辿ることとする。

a. 恤救規則

「慶応4年3月、『五ヶ条ノ御誓文』と同時に掲げられた『五榜の掲示』では『鰥寡孤独癡疾ノモノヲ憫ムベキ事』と、窮民恤救の大切なことが明らかにされた。……しかし具体的な施策が示されたわけではなかったため、この時期には各藩から、新政府に対して窮民救済の伺いが相次いで提出され、各藩はそれぞれ独自に旧幕府時代からの慣例に倣い救貧対策を行った。¹⁾」¹⁾「明治7年1月滋賀県令松田道之は、内務省に『恤救稟請』を行った。これを契機として明治7年には『恤救規則』が制定され²⁾」²⁾た。この制定経緯をみると、「内務省は滋賀県申請の処置指令を6月17日附で太政官に仰ぎ、また『恤救規則按』を作製して、地方官の恤救申請の承認権を内務省に委任して欲しいと要求した。³⁾」³⁾太政官はこれを大蔵省に下問した。大蔵卿大隈重信は7月19日附答申した。『右規制之如キハ病身ノ者臥病貧

饑ニシテ看護ノ親戚迎モ無之必至不得止之情状ヨリ御扶助願出候義ニ付御許可之日ヨリ扶助米下賜リ候テハ遠隔地方之者ハ時日遷延中終ニ凍餓ニ斃候者出来候モ難計左候テハ御仁恤之御趣意モ到底無詮ニ属シ可申歟』とある。そして救助は速かに行なわなければ意味がないから……地方官限りで15日乃至20日分の救助を実施した上で、内務省の承認を求めればよいとした。⁴⁾」

かくして恤救規則は明治7年12月8日太政官達第162号により成立公布となった。規則は前文と本文5ヶ条からなっている。その前文は「済貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共日下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺亦此旨相達候事」とし、本文は「一、極貧ノ者独身ニテ癯疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ。但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身癯疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ。一、同独身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ。但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ。一、同独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合女ハ二合ノ割ヲ以テ給与スヘシ。但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ。一、同独身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ。但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ。一、救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下ケ渡スヘキ事」としている。

以上長々と事の経緯を確認するため引用したが、これは主題の検討に際し最も根源的な問題を明らかにしているからである。日本における救貧思想の形成の特質は以上の中に鮮明に示されている。就中、「御仁恤之御趣意」「人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈」などのもつ意味の検討

は日本における救貧行政思想形成のキー的役割を担うものとして重要な意味をもつものと言えよう。

「御仁恤之御趣意」を明らかにすることこそ新政府にとって重要であったのであるが、正しく「『恤救規則』制定前の救貧行政は為政者の『仁政』として行なわれることが多かった。⁵⁾」ことの反映に外ならないであろう。「また『恤救ノ規則タルヤ人民ノ保護上仁恵ノ御趣旨ヨリ』というように、救貧行政を仁恵という形で内務省に中央集権的に確立する必要があった⁶⁾」ともあれ「王政復古の大号令で『万民御救恤』をうたっていらい、当初さかんに仁政を呼号したが、これも本質は、人民収奪の点では旧貢租を継承してなんらかわるところがないからである。⁷⁾」統一国家の基礎を確実にし、統一的救貧行政を行う第一の論理は仁政の周知に外ならなかった。しかもそれは「人民相互ノ情誼」よるべき筈のことなのである。このことは当然に国家権力の性格の問題に連なる。またこの規則の性格について吉田久一氏は「恤救規則の性格は絶対主義的国家理念にたつ救貧法というよりは、より幕藩封建制的救済理念による救済立法という側面が強い。しかしその主体者は絶対主義政府であったから、性格は封建的であるが、その施行方法は絶対主義的であるといえる。⁸⁾」と述べている。明治7年は徳川封建制を解体したが、維新政府の性格からして封建制からの逸脱が、そう容易ではなかったであろう。またこの時期は日本における絶対王政への移行期に入ったばかりの時期であるから救済理念における封建的性格は必然であったといえよう。しかしそれだけでない問題が残るが、後に検討することとする。絶対王政の確立、その典型期に入るのは欽定憲法の成立、帝国議会の発足の明治20年代を待たねばならないであろう。ともあれここでは封建的理念、官僚的支配の存在は不可避免的であり、従って救貧行政は仁政として行われなければならなかった。もともと討幕の密勅は幕府の悪政からの回復が理由とされ、これを受けた王政復古の大号令は「『民ハ王者之大宝』⁹⁾と言い、『仁政』としての窮民救済の意向が示された」のであった。

このことと結びついて重要なことは、「人民相互ノ情誼」についてである。仁政として行なわれるわけであるから、みだりに官救の対象をふやすわけには行かない。対象となるものはあくまで「無告の窮民」である。独身でなければならない。「人民相互ノ情誼」についての以下の議論は興味深い。

先ず次の議論である。「そのような情誼は、日本特有の家族制度の下での親族扶養と、明治初年まで存続していた五人組による隣保相扶に期待できたのであった。すなわち血縁共同体と地縁共同体の役割の一つが、貧困者に救済の手を差し伸べることと考えられたのである。¹⁰⁾」ここでは封建制以前の共同体的扶養義務が議論されている。同じように「『人民相互ノ情誼』とは、共同体的性格の救済と考えてよかろう。これは幕藩封建制上の救済的性格を継受するものである。……内容としては村共同体的救済の重視、家的扶養の重視、共同体上の個人的道義による救済の重視の三点が考えられる¹¹⁾」と、「村共同体的救済」「共同体上の個人的道義による救済」などを内容とし、これが「幕藩封建制上の救済的性格を継受」するものとの議論もある。封建的性格をもつものが共同体的救済を行なう妙は何故か、また共同体上にありながら個人的道義による救済が重視されているということは何を意味するか、複雑に問題は残るが、これらの主張を生み出す性格をもった規則であったことはたしかであろう。また「『人民相互ノ情誼』の名のもとにひろい範囲の親戚や隣保——その情誼の拡大としての一村・一区——といった共同体による扶養が官救に優先すべきものとして強調されたことは、地縁的・血縁的扶養関係を通じて、人民の間に、家父長的・同族的ないしは地主——小作的な権威恭順関係を日常的に形成することに役立ち、ひいては天皇制国家の支配原理に適合する人間像形成に寄与する効果をもったであろう。¹²⁾」ここでは親戚——その情誼の拡大としての一村といった共同体観も現われている。地縁血縁的扶養観をいうのであろうが、規則はこのような理解を生ぜしめるものであった。

以上の議論と異なって一般化しているのが次の議論である。「社会保障前史が、資本主義社会の成立期に救貧制度ではじまることは資本主義諸国において共通にみとめられる。これまでそれぞれの歴史社会にみあった共同体的救済策をもっていた。救貧制度は、資本主義社会における最初の、¹³⁾ そうしてプリミティヴな共同体的救済策なのである」ここでも共同体が現われる。それは資本主義社会における最初の、プリミティヴなものに外ならないようであるから日本の特質として限定されるものではないようにも見える。しかし一方日本では「救貧制度は貧弱なものですんだ。農民層分解の不徹底さが、農村共同体による相互扶助を可能にしたからである」¹⁴⁾ とも言っている。農民分解の理解の仕方、農村共同体なる用語の意義など先の諸議論以上に議論の残るところである。

何れにせよ以上の諸研究に共通していることは恤救規則のもつ共同体的性格についての指摘である。資本主義社会への出発点をなすこの時期の国家の施策の中に、本来見られる筈のない共同体的性格が見られたということは特筆すべきことであるが、結論的には、それは決して不思議ではないといえよう。我々はここに日本の社会発展史における、いわゆるアジア的特質が見事に反映されていることを確認することが出来る。

さてこれらの議論をみると、何れも共同体的性格を指摘すると共にその論理に封建遺制の作用を述べている。ところで幕藩体制についてみると「徳川氏制覇の下に於ける制度は、封建制度そのものとは違ったものであるが、併し封建制度以外のものではない。否、封建的諸特質はこの時代に於いて顕著なる形態を取って制度化された」¹⁵⁾ のである。また「徳川封建制は、また多分にアジア的封建制の性格を具有していた」¹⁶⁾ のであった。このことは当然に「維新革命の性格」を規定する。すなわち「それは寧ろアジア的封建制の弁証法的展開に基づくところの、早期的ブルジョア革命の性格を多分にもつ絶対主義の変革なりとさるべきであろう」¹⁷⁾ ということになる。さらにまた「藩閥官僚はすでに徳川幕政下において封土から離れアジ

ア的官僚として次の絶対主義官僚へ飛躍する可能性を与えられていたし、……諸侯は藩籍奉還によって容易に封土を喪失し、金祿公債によってその限りでブルジョア化され、西欧諸国と異なり封建貴族としてブルジョアジーに対抗すべき特質的基礎をもたなかった¹⁸⁾ということも無視しえぬ意味をもつといえよう。

ところで先に引用した諸理論は何れも恤救規則のもつ共同体的性格を説明する論理として「五人組による隣保相扶に期待」「幕藩封建制上の救済的性格の継受」「地主——小作的権威恭順関係」「農民分解の不徹底さ」など封建遺制の作用について述べている。

我々は日本資本主義の特質についてこのような問題を考察する場合、常に封建遺制の作用を意識しないわけには行かない。しかし乍ら「一般に存在した封建制が、したがってまた封建遺制が、常に古い村落共同体と結合し、これを物質的基礎として形成されたということには、経済学上ひろく認められているところである。したがってまた封建制そのものではなく、その特殊性格を解明するためには、当然に、さらに遡ってその物質的基礎たる古い村落共同体の性格究明が先決条件とならざるをえない¹⁹⁾」わけである。

さて先に引用した封建遺制と接続する共同体論は、五人組——「血縁共同体と地縁共同体の役割」 幕藩制救済の継受——「村共同体的救済」 地主・小作的——「一村・一区といった共同体による扶養」 農民分解——「農村共同体による相互扶助」と接続している。ここらは何れも封建遺制の作用を共同体的性格に求めている。

さればこの点について問題点を整理し明らかにしておくこととしよう。

矢島悦太郎教授は「東洋諸国においては、アジア的共同体という古い社会現象を物質的基礎として、西欧諸国とは異なる特質が生じた。……東洋諸国においては、『人口灌漑が……農業の基礎』となっており、そこでは村人達の共同労働が必要とされるために『個々の人間が（それぞれの村落）

共同体にたいして自律的なものとならぬ』。したがって、そこでは村人全体の『共同体的意識と家族的連帯意識が強固』であって、そこから各村それぞれの『閉鎖性』が生ずる。²⁰⁾ またそこでは村人たちの『家族的連帯意識が強固』であり、それは『社会的諸関係』における『根本的な平等性』という特質をもっている。このことは、当然に資本主義の諸現象にたいして反映する。……そこから人々の『等質思考』『横並び意識』が生ずる²¹⁾と述べている。

かくて恤救規則の中に見られる共同体的性格は、かかる要因に支えられて極めて必然的であったということが理解されるであろう。古い共同体が解体して封建制となり、封建制が解体して資本制となる。しかし資本制的諸関係の中に多かれ少なかれ残されている封建遺制の作用は否定出来ない。恤救規則の場合もそうである。この封建遺制の日本の特殊性は、また日本におけるその物質的基礎に規定をうけるのであるから恤救規則の共同体的性格についての指摘の根拠は「アジア的共同体という物質的基礎と、それを『基礎』とすることによって特殊な性格をもつ封建遺制の作用が、今なおひろく残存しており、それが近代社会の法則の作用にたいして特殊な反作用を与えている²²⁾」が故であると言うことができよう。

以上のような関係は恤救規則に留まらずその他永く多面的に作用しているが、他の議論の中では一々指摘しないとしても、当然に含意していることである。

次に救助の内容について第1表を中心に若干記述しておくこととしよう。

我国においてはじめての全国的な人口調査が行なわれたのは明治5年である。

さて欽定憲法の成立、国会開設、すなわち日本における絶対王政の確立の時期は救済人員のピークの時期に入る。日本における軽工業部門の産業革命に入る時期でもある。そして産業革命の時代が終わるといわれている時期に入ると突然激減傾向を示している。日露戦争の戦費に窮した政府は

第1表 恤救規則による救済人員及び救助金の年次推移

年 次		救 済 人 員 (人)		
		計	廢 疾	老 衰
1876	明治9年度	2,521	...	...
77	10	1,187	...	...
78	11	6,097	...	...
79	12	4,941	...	...
1880	13	4,758	...	...
81	14	6,981	1,693	2,204
82	15	6,047	1,396	1,671
83	16	6,018	1,390	1,650
84	17	6,913	1,531	1,670
85	18	11,174(18,617)	2,063	2,402
86	19	14,659(19,316)	2,431	2,819
87	20	15,203(18,394)	2,457	2,836
88	21	14,721(17,845)	2,479	2,710
89	22	14,240(21,156)	2,455	2,690
1890	23	17,487(23,251)	2,715	3,495
91	24	18,291(23,217)	2,870(3,454)	3,727(4,959)
92	25	18,545(22,713)	2,925(3,435)	4,029(5,145)
93	26	18,146(21,870)	2,956(3,288)	4,089(5,166)
94	27	18,089(20,892)	2,892(3,170)	4,233(5,061)
95	28	16,715(19,576)	2,751(3,073)	4,028(4,903)
96	29	15,826(19,482)	2,583(2,980)	3,901(5,056)
97	30	16,040(21,934)	2,606(3,096)	4,126(5,452)
98	31	18,415(21,228)	2,731(3,014)	4,481(5,390)
99	32	16,103(18,701)	2,618(2,892)	4,299(5,068)
1900	33	15,221(17,519)	2,511(2,777)	4,035(4,817)
01	34	14,575(17,060)	2,470(2,736)	3,873(4,718)
02	35	14,096(17,905)	2,446(2,867)	3,840(5,040)
03	36	15,097(18,506)	2,551(2,857)	4,112(5,216)
04	37	15,285(17,494)	2,526(2,762)	4,197(4,986)
05	38	14,183(16,834)	2,371(2,039)	3,929(4,843)
06	39	13,885(16,065)	2,328(2,568)	3,880(4,570)
07	40	13,106(14,115)	2,262(2,397)	3,586(3,930)
08	41	9,335(9,080)	1,335(9,760)	2,681(2,590)
09	42	3,753	908	1,021

日本における社会保障制度の諸問題(1)

救 済 人 員 (人)			救助金 (円)
疾 病	幼 弱	その他	
...	...	...	13,426
...	...	...	11,249
...	...	...	6,194
...	...	...	37,178
...	...	...	43,336
1,982	1,102	...	53,189
1,828	1,152	...	50,501
1,803	1,175	...	44,801
2,089	1,623	...	34,526
3,703	3,006	...	54,937
4,733	4,676	...	67,884
5,033	4,877	...	68,650
4,900	4,632	...	62,411
4,888	4,207	...	71,833
6,287	4,990	...	128,872
6,631(8,470)	5,063(6,335)	...	116,188
6,761(8,316)	4,830(5,824)	...	127,504
6,692(8,183)	4,409(5,236)	...	121,427
6,877(7,954)	4,087(4,706)	...	146,950
6,393(7,501)	3,543(4,100)	...	141,450
6,266(7,638)	3,076(3,808)	...	144,780
6,411(8,870)	2,897(4,516)	...	173,273
7,518(8,610)	3,685(4,214)	...	239,506
6,533(7,573)	2,653(3,162)	...	159,985
6,286(7,150)	2,379(2,777)	...	183,006
6,046(7,033)	2,186(2,576)	...	179,353
5,804(7,286)	2,006(2,766)	...	177,444
6,182(7,405)	2,252(2,958)	...	212,597
6,177(7,069)	2,385(2,765)	...	201,398
5,751(6,763)	2,132(2,593)	...	192,840
5,612(6,501)	2,065(2,426)	...	208,936
5,369(5,758)	1,889(2,070)	...	216,907
3,800(3,702)	1,094(1,041)	...	193,863
1,465	359	...	62,979

注記は120頁を参照
厚生省50年史(資料篇)815頁より

第2表 総人口(性別)、日本人人口(性別)及び人口密度の年次推移

年 次		総人口(単位：千人)			日本人人口(単位：千人)			人口密度 (総人口) (1km^2 当たり人)
		総数	男	女	総数	男	女	
1872	明治5年	34,806	17,666	17,140	...	...	...	91.2
73	6	34,985	17,755	17,230	...	...	...	91.6
74	7	35,154	17,835	17,319	...	...	...	92.1
75	8	35,316	17,913	17,403	...	...	...	92.5
76	9	35,555	18,030	17,525	...	...	...	93.1
77	10	35,870	18,187	17,683	...	...	...	93.9
78	11	36,166	18,327	17,839	...	...	...	94.7
79	12	36,464	18,472	17,992	...	...	...	95.5
1880	13	36,649	18,559	18,090	...	...	...	96.0
81	14	36,965	18,712	18,253	...	...	...	96.8
82	15	37,259	18,854	18,405	...	...	...	97.6
83	16	37,569	19,006	18,563	...	...	...	98.4
84	17	37,962	19,199	18,763	...	...	...	99.4
85	18	38,313	19,368	18,945	...	...	...	100.3
86	19	38,541	19,480	19,061	...	...	...	100.9
87	20	38,703	19,554	19,149	...	...	...	101.4
88	21	39,029	19,716	19,313	...	...	...	102.2
89	22	39,473	19,940	19,533	...	...	...	103.4
1890	23	39,902	20,153	19,749	...	...	...	104.5
91	24	40,251	20,322	19,929	...	...	...	105.4
92	25	40,508	20,443	20,065	...	...	...	106.1
93	26	40,860	20,616	20,244	...	...	...	107.0
94	27	41,142	20,755	20,387	...	...	...	107.8
95	28	41,557	20,960	20,597	...	...	...	108.8
96	29	41,992	21,164	20,828	...	...	...	110.0
97	30	42,400	21,356	21,044	...	...	...	111.1
98	31	42,886	21,590	21,296	...	...	...	112.3
99	32	43,404	21,836	21,568	...	...	...	113.7
1900	33	43,847	22,051	21,796	...	...	...	114.8

日本における社会保障制度の諸問題(1)

年 次		総人口(単位：千人)			日本人人口(単位：千人)			人口密度 (総人口) ($\frac{1}{\text{km}^2}$ 当たり人)
		総数	男	女	総数	男	女	
01	34	44,359	22,298	22,061	...	...	...	116.2
02	35	44,964	22,606	22,358	...	...	...	117.8
03	36	45,546	22,901	22,645	...	...	...	119.3
04	37	46,135	23,195	22,940	...	...	...	120.8
05	38	46,620	23,421	23,199	...	...	...	122.1
06	39	47,038	23,599	23,439	...	...	...	123.2
07	40	47,416	23,786	23,630	...	...	...	124.2
08	41	47,965	24,041	23,924	...	...	...	125.6
09	42	48,554	24,326	24,228	...	...	...	127.2
1910	43	49,184	24,650	24,534	...	...	...	128.8
11	44	49,852	24,993	24,859	...	...	...	130.6
12	大正 1 年	50,577	25,365	25,212	...	...	...	132.5
13	2	51,305	25,737	25,568	...	...	...	134.4
14	3	52,039	26,105	25,934	...	...	...	136.3
15	4	52,752	26,465	26,287	...	...	...	138.2
16	5	53,496	26,841	26,655	...	...	...	140.1
17	6	54,134	27,158	26,976	...	...	...	141.8
18	7	54,739	27,453	27,286	...	...	...	143.4
19	8	55,033	27,602	27,431	...	...	...	144.1
1920	9	55,963	28,044	27,919	...	...	...	146.6
21	10	56,666	28,412	28,254	...	...	...	148.4
22	11	57,390	28,800	28,590	...	...	...	150.3
23	12	58,119	29,177	28,942	...	...	...	152.2
24	13	58,876	29,569	29,307	...	...	...	154.2
25	14	59,737	30,013	29,724	...	...	...	156.5
26	昭和 1 年	60,741	30,521	30,220	...	...	...	159.1
27	2	61,659	30,982	30,678	...	...	...	161.5
28	3	62,595	31,449	31,146	...	...	...	163.9
29	4	63,461	31,891	31,570	...	...	...	166.2

厚生省50年史(資料篇) 617頁より

当然に恤救規則の支出を制限したということであろう。そして第一次大戦後救助金は急騰する。戦後景気とインフレーションの影響である。

第2表に示されたこの間の日本の人口増加率は、第3表のイギリスの場合と単純に期間的に比べて変わらない。もっとも産業革命の期間が極度に短期に経過した日本とイギリスをどう比較するかの問題は残るが、とにかく救貧税の増加率は少なくとも産業革命期という指標ではいちじるしい差が存している。「人民相互の情誼」は生きているということであろう。制限的規程のため、救済対象は甚だしく限定されざるを得なかった。

第3表 人口と救貧税額

年 次	人 口	救貧税額	人口一人当り	
1066	2,150,000	£	s.	d.
1381	2,350,000			
1415	3,000,000			
1509	4,000,000			
1528	4,356,000			
1603	5,000,000			
1625	5,500,000			
1660	5,500,000			
1688	5,500,000	700,000	2	6
1701		900,000		
1714	5,750,000	950,000	3	3 $\frac{3}{4}$
1760	7,000,000	1,250,000	3	6 $\frac{3}{4}$
1776		1,529,780		
1780	8,000,000			
1784		2,004,238	5	0 $\frac{1}{4}$
1801	9,172,980			
1803	9,210,000	4,077,891	8	10 $\frac{1}{4}$

G. Nicholls, A History of the English Poor Law, Vol. II, p.437.

b. 備荒儲蓄法

備荒儲蓄法は恤救規則に見られるような純粋な救貧政策の範疇には入らないといえよう。

吉田久一氏は「備荒制については……政治的にも経済的にも重要なのは13年成立の備荒儲蓄法で、その費用からいっても13年（85,598円）、14年（278,142）、15年（307,937）、16年（695,946）、17年（1,042,461）と、恤救規則とは比較にならない。……しかし備荒儲蓄はここで企図する救貧立法ではない。」²³⁾ また小川政亮氏は「前記2つの規則（「窮民一時救助規則」と「凶歳租税延納規則」）に代って、……実施されたのが「備荒儲蓄法」である」²⁴⁾と述べている。風早八十二氏は「明治初期の『慈恵』政策」として最初に備荒儲蓄法について述べている。そして「備荒儲蓄法はたんに、農業生産と地租維持にとどまるものでなく、むしろ中心的に勃興期資本のミニマムの存立条件——過剰労働力そのものの維持——たるものである」²⁵⁾と述べられて、その著書『日本社会政策史』で取上げている。恤救規則についてはふれられていないが、これは氏の社会政策本質論における労働力にかかわることであるといえよう。

以上の諸論点をふまえつつ、あえてこれを本稿で取上げたのは、明らかに救貧立法として現われたものではないが、そこにある救貧政策的性格を全く否定することは出来ないからである。上記の諸研究もその限りで対象としているのである。

備荒儲蓄法は明治13年6月太政官布告第31号として公布された。

備荒儲蓄法の内容は、(ア) 各府県が地租の幾分かに当たる金額を貯蓄し、備荒儲蓄金を設けるべきこと、(イ)『非常ノ凶荒不慮ノ災害ニ罹リタル窮民ニ食料、小屋掛料、農具料、種穀料を給』付し、『罹災ノタメ地租（国税ノ部分ニ限ル）ヲ納ムル能ハサル者ノ租額ヲ』補助・貸与すること、ただし『土地家屋ヲ売却スルニアラサレハ地租ヲ納ムルニ能ハサル者ニ限ル』こと、(ウ) 政府は毎年120万円を支出し、儲蓄金を補助すること、(エ) 同法の施行期間を20年とすることなどを定めたものであった。²⁶⁾

要するに「凶荒、不慮の災害に罹った」窮民はすべて救済の対象とされることで恤救規則とは別のねらいを持つものであった。

すなわち先ず第一に、儲蓄金を通じて財政収入の安定を計ることが企画された。年の豊凶に関係なく地価の百分の2.5の金納地租は当時の財政収入の80%にも及ぶものであるから、不安定な新政府にとっては安定財源としての確保は不可欠のものであった。また次に農民からの土地収奪が漸く苛烈になろうとしているこの時期、絶対王政の社会的基礎たる農村社会の安定は喫緊の課題とされた。更に特殊日本的に規定された社会経済的諸条件の下で農村に潜在する相対的過剰人口の維持は不可避免的に国家責任とされるところであり、それは「過剰労働力の維持」と直接に接続する重要性をもっていたといえよう。ともあれこの法成立の当初はともかく、特殊日本的条件下で、農村に潜在する相対的過剰人口の凶荒時における維持策としても重要な意味を担うものということが出来よう。

c. 救貧法案の不成立

日本における資本主義的諸関係が成長するに従って恤救規則的救済には限界が明らかとなる。しかも明治22年2月11日、大日本帝国憲法が公布され、翌明治23年11月第一回帝国議会が召集されることとなった。そこで山縣内閣は議会に「窮民救助法案」を提出した。それは、「『恤救規則』が新政府の『仁政』として定められたのに対して、窮民救助法案は市町村を基盤とした義務的救助の趣旨を明確にしたものであった。²⁷⁾」「しかし、窮民救助法案は、衆議院本会議において否決されることとなった。その理由はこのような趣旨の立法は種々の弊害を伴うものであり、窮民救助は『隣保相扶の情誼』に任せてもなにも支障がないから制定の必要がないというものであった。²⁸⁾」ともあれ恤救規則からは一步前進したものといえたが、議会は隣保相扶という「共同体的扶養」の主張から「救助ヲ受クル児童ニハ成ヘク相等ノ職業ヲ教習」させ、また「現金ヲ給与スル」など、初期資本主義的な性格を示した法案は否定された。

明治30年2月には第10回帝国議会に「恤救法案」および「救貧税法案」

が提出された。何れも後藤新平の構想になるものといわれているが、大竹貫一ほか3名の議員提案として提出されたものである。その内容は恤救法案は「貧困無告ノ老幼者及疾病者」に対し市町村が「恤救ノ責ニ任ス」とされている。基本的には恤救規則の延長とはいえ、要件が拡げられ、「薬餌代金六錢トス」と、医療扶助も加えられていた。その財源としては、「政府配賦金」「慈善家ノ義捐金」「均分戸税（毎戸一箇月金一錢宛ヲ徴収ス）」とされていた。結局のところ均分戸税として「人民相互の情誼」が拡大されたにすぎないといえるであろう。救貧税法案は、第一条で「本税ハ救貧税と称シ名誉税トス」として、目的税方式を採用すると共に、それは「御仁恤之御趣意」「仁恵ノ御趣旨」を拡大し、華族・資本家の恩恵を明らかにするものであったということが出来るであろう。すなわちその財源論としては、「華族ハ所得納税額ト同額」「所得納税者ハ所得納税額ノ半額」「日本銀行ハ純益金ノ内」の一部、「国庫ヨリ補助トシテ金百万円」を徴収して充てることとした。明治30年は我国における軽工業部門の産業革命はほぼ終わったといわれる時期であり、日清戦争を経て、重化学工業部門における産業革命期を迎え、成人男子の労働力比率はともあれ、7月には高野房太郎の提案により労働組合期成会が設立されている。また4月には、前年創設された「社会問題研究会」を「社会政策学会」と改め、労働問題の研究も進められている。労働問題が社会問題となりはじめている。しかしながらこの二法案が議会で提出されたのが会期末であったことも作用して議会で審議されることもなく流れてしまった。時代の必然として現われたとはいえ、「仁恵」の日本的救貧案は恤救に外ならず、それは所詮人民相互の情誼が優先するものに過ぎなかったということであろう。

明治31年の窮民法案は内務省の省議に基いて起草されたが、議論が分かれ、「その後も政府提案としては永久に本法案は現われることがなかった」²⁹⁾

明治35年2月、安藤亀太郎外2名により「貧民救助労働者及借地人保護ニ関スル建議案」が第16議会で提案された。この建議案は、「貧民救助ニ

関スル法律ヲ設ケ無告ノ貧民ヲ恤救シ」「特別土地貸借法ヲ制定シ……労働者若ハ借地人ヲ保護」することが急務として法案提出を求めた。安藤亀太郎等は、その具体的法案提示の勧めに従って同年3月6日「救貧法案」を議会に提出した。明治32年4月、横山源之助著「日本之下層社会」が刊行され、33年3月、治安警察法制定、34年5月、社会民主党結成、即日禁止というめまぐるしい変化が生じた時であった。

安藤亀太郎等の救貧法案は議会の特別委員会に付されたが、「その審議の中で政府委員井上友一（当時内務省地方局府県課長）は、救貧よりも防貧がさきであることを説いた。特別委員会は、その後の審議を行わず、結局議会の会期切れにより救貧法案は廃案となった。」³⁰⁾なお井上友一は後に東京府知事となったが、「『吏僚の典型』にして公的義務主義救貧法に対する狂信的反对者」³¹⁾ともいわれている人物であった。この後いわゆる救貧法は昭和4年の救護法の成立まで現われなかった。

d. 救護法

第一次大戦後の大正9年の恐慌から慢性不況、大正12年の関東大震災、昭和2年の農業恐慌、4年の金融恐慌などによる生活保障問題は恤救規則では対応出来ない状況としていた。そこで「恤救規則に代わる統一的政治制度の速やかな実施が内外から要請される一方、社会事業全体……組織化、体系化は官民双方の緊急課題となった。」³²⁾こうして大正15年6月、政府は内務省社会局に社会事業調査会を設置、諮問した。調査会は昭和2年6月「一般救護に関する体系」を答申した。その答申は前文で現行の恤救規則は費用負担の主体不明、被扶助資格が制限的、救助額過少、救助方法の規定なく、需要に適應しないとし、次に箇条的に資格範囲の拡大、主体としての市町村の義務、給付は現金・現品・医療、方調委員制の採用、收容救助の施設の設置、社会保険制の確立、失業対策の確立などを主張するものであった。³³⁾この答申をうけて、政府は「救護法案」を提出、4年3月

23日第56議会で成立、4月2日公布された。

その内容は、

1. 救護対象

- a. 65歳以上の老衰者
- b. 13歳以下の幼者
- c. 妊産婦
- d. 傷病あるいは心身障害のため「労務ヲ行フニ故障アル者」

これらの者が「貧困ノ為生活スルコト能ハサルトキ」に対象となるが、民法上の扶養義務者が、扶養しうる場合は除外。

2. 機関

被救護者の居住地の市町村長、その補助機関として名誉職の方面委員を充てる。

3. 方法

居宅保護を原則とし、収容保護も認める。

4. 種類

生活扶助、医療、助産、生業扶助の4種類とし、埋葬費も支給。

5. 費用

一年以上の居住者は市町村負担、その地は現在地の道府県負担、但し市町村負担分については国が2分の1、道府県が4分の1を補助、道府県負担分は国が2分の1補助。

この救護法は「本法ハ昭和五年度ヨリ之ヲ実施スベシ」という衆議院の附帯決議が付されていた。しかし昭和恐慌の時期に当り、緊縮予算の編成とも関連して延期された。ところが他方、倒産、失業の増大、農業恐慌の深刻化など多くの社会問題が問題となった。そこで方面委員会議の実施促進運動などもあって、救護法は昭和7年1月1日から実施されることとなった。その後第4表に示す通り、救済人員は急増傾向にあった。本表は第

第4表 恤救規則による救済人員及び救助金の年次推移

年 次		救 済 人 員 (人)		
		計	廃 疾	老 衰
1910	43	2,877 (3,991)	776 (901)	771 (1,080)
11	44	2,718 (3,322)	698 (833)	653 (859)
12	大正1年度	2,402 (3,109)	676 (755)	541 (742)
13	2	7,629 (10,297)	1,268 (1,477)	2,719 (3,538)
14	3	7,982 (13,713)	1,267 (1,670)	2,563 (3,946)
15	4	7,247 (11,842)	1,196 (1,535)	2,596 (3,784)
16	5	7,229 (11,009)	1,198 (1,497)	2,578 (3,740)
17	6	7,355 (10,149)	1,150 (1,426)	2,608 (3,665)
18	7	7,556 (11,852)	1,090 (1,430)	2,629 (3,921)
19	8	7,880 (12,212)	1,172 (1,519)	2,644 (3,873)
1920	9	7,565 (11,740)	1,124 (1,462)	2,743 (3,872)
21	10	...	...	...
22	11	7,908 (11,733)	1,149 (1,460)	2,864 (4,201)
23	12	7,574 (11,565)	1,081 (1,430)	2,905 (4,132)
24	13	8,111 (11,779)	1,098	2,997
25	14	8,577 (12,057)	1,101	3,131
26	昭和1年度	9,627 (13,707)	1,146	3,620
27	2	10,460 (15,090)	1,310	3,882
28	3	12,332 (17,443)	1,477	4,566
29	4	14,321 (21,127)	1,713	5,382
1930	5	17,403 (26,720)	2,145	6,063
31	6	18,118 (30,783)	2,117	6,207

注1 明治9年度～明治13年度までの救済人員は窮厄（窮厄ハ老幼廢疾及三子出生生育料或ハ惡疫流行ノ際成規ニ拠リ救済スルモノナリ）のために救済した人員である。

2 救済人員は年度末現員であり、（ ）は前年より越人員と本年間新たに救助を受けた救済実人員である。

資料 明治9年度～大正2年度：「日本帝国統計年鑑」

大正3年度～大正8年度：「日本社会事業年鑑」（大正11年版）

大正9年度～大正12年度：「日本社会事業年鑑」（大正15年版）

大正13年度～昭和6年度：「日本帝国統計年鑑」

日本における社会保障制度の諸問題(1)

救 済 人 員 (人)			救助金 (円)
疾 病	幼 弱	その他	
1,076 (1,529)	254 (421)	...	37,864
938 (1,130)	429 (500)	...	41,511
895 (1,038)	290 (574)	...	49,565
2,061 (3,212)	1,485 (1,871)	96 (198)	135,093
2,079 (3,873)	1,773 (3,517)	300 (707)	147,008
2,041 (3,730)	1,339 (2,389)	75 (404)	134,583
2,105 (3,696)	1,252 (1,926)	96 (150)	135,891
2,100 (3,733)	1,203 (1,754)	294 (371)	163,520
2,107 (3,997)	1,398 (1,966)	332 (538)	222,075
2,099 (3,999)	1,565 (2,259)	400 (562)	334,562
1,948 (3,615)	1,502 (2,238)	248 (553)	427,053
...
2,090 (3,593)	1,490 (2,095)	315 (424)	443,395
1,885 (3,384)	1,394 (1,994)	309 (625)	431,493
1,996	1,605	415	446,763
2,172	1,635	538	401,045
2,358	1,696	807	460,617
2,503	1,749	1,016	527,937
3,093	2,475	721	549,000
3,642	2,824	760	644,211
4,414	3,569	1,212	727,384
3,907	4,900	987	624,228

厚生省50年史（資料篇）816頁より

一表に続く統計資料である。

救護法の施行によりこの傾向は当然ながら一層増進されたことは第五表に示すとおりである。恤救規則による救助金総額に比し救護法による救護費は当然ながら格段と増加した。すなわち救済人員は大正期を通して13,000人以下で大きな変化はなかったが、昭和4年には20,000人を超えていた。これが救護法段階に入ると10倍となる。また金額も大正期の40万円以下が、昭和になると60万円以上であったが、救護法では同じく10倍近くなっていることがわかる。

ともあれ救護法は、恤救規則に比して大きな前進としての評価を得ているが、またその制限的性格のもつ日本の特殊も指摘される。いくつかの評価を示しておくこととしよう。

1. a. 公的救護義務を確立³⁴⁾ b. 救護の種類を拡大 c. 費用負担の明確、社会事業の体系化
2. 「本質的に恤救規則とかわらないとしても、ともかく『改善』である」³⁵⁾
3. 「救護法は恤救規則より一步前進したというものの欧米の救貧体制に比較するとはるかに制限的である、また政府は本法の施行によって濫救の生ずること、惰民養成の因が作られること、公的扶助になれて、これを当然の権利とすること。そのことにより自立独往の精神を喪失することを恐れた」³⁶⁾
4. 「救護法の意義は、貧困者の救済にたいして国家が補助金を支出することを明確化したことである。……救護法は公的扶助と恤救規則の過渡期的救貧対策法としての意義をもつもの」³⁷⁾ などである。

ここで共通することは、恤救規則に比して一步前進であるが、制限的であるということに尽きるかと思われるが、もう少し整理してみることとしよう。

- 1) 組織化・体系化の当初の課題は必ずしも成功しなかった。例えば軍

事救護法は当時の軍事目的遂行のためには、第六表の通り人員・金額共に優先保護が当然として行なわれていた。一方失業者の救済は、労働共済会などにまかされ、本法の対象外とされた。

- 2) 救護の権利性は欠落している。すなわち保護請求権は認められていない。しかも公的救護義務ともいえるべき一面を否定する家族制度——扶養義務者扶養、隣保相扶の原則は残った。
- 3) 救護対象における制限主義も残存した。
- 4) 機関問題については名誉職の方面委員を活用した。これは後の民生委員であり、公的責任の回避であった。しかし「方面委員制度の存在は、政府委員の答弁の後盾となって法案の成立を支えた。³⁷⁾」といわれるように、責任ある公務員ではない方面委員制度に支えられ、公的責任を不明確にしたことは今日の民生委員制度に引継れた禍根を残したといえるであろう。これらの制度は、大正6年5月岡山県において「『済世顧問』は市町村における元老的篤志家に囑託」したのがはじめて、次いで東京府に「大正7年6月、東京府慈善協会の事業として『救済委員』を設け」、大正7年10月には大阪府で「『大阪府方面委員規程』を公布、大阪市内16方面にそれぞれ委員を囑託³⁸⁾」したのがはじまりで、各地に類似の機関が相次いで現われていたのである。名称は「方面委員」が一番多かったようである。
- 5) ともあれ救護法はその対象の拡大により救護を増大し、市町村責任等を明らかにした。このようなことなどから、「公的扶助」に向けての明らかな一歩前進であったといえることができるであろう。それは正に時代の要請への最小限の対応にすぎなかったが、貧困問題を社会問題化しえなかった事情の反映ともいえるであろう。

e. 小括

以上のように我国救貧政策の展開過程について結論的には救貧政策の貧困という外ないであろう。

第5表 救護法による救護の種類別救護人員の年次推移

年次	救 済 人 員 (人)				
	計				生活扶助
		居 宅	収 容	居宅	収容
昭和6年度	50,798(2,767)	47,223(1,041)	3,575(1,725)	44,936	3,324
7	157,564			139,686	
8	213,462			176,760	
9	223,467(18,556)	195,413(8,161)	28,054(10,395)	169,772	16,135
10	219,707(18,998)	190,794(8,291)	28,913(10,707)	169,834	17,159
11	225,000(20,363)	193,528(9,046)	31,472(11,317)	171,127	18,907
12	236,565(22,574)	202,842(10,530)	33,723(12,044)	178,887	20,268
13	206,906				
14	193,425	161,725	31,700	143,832	19,884
15	182,696(16,127)				
16	175,959				
17	108,000				
18	128,000				
19	143,000				
20	93,000				

注 () は2種類以上の救護を受けたものの再掲である。

資料 昭和6年度～16年度：「日本社会事業年鑑」

昭和17年度～20年度：「日本の救済制度」

日本における社会保障制度の諸問題(1)

救 済 人 員 (人)						救護費 (円)
医 療		助 産		生業扶助		
居宅	収容	居宅	収容	居宅	収容	
1,953(988)	250(1,712)	286(46)	1(13)	48(7)	— (—)	472,481
15,131		2,324		423		3,607,934
33,089		3,228		385		5,176,214
23,131(8,000)	11,577(10,063)	2,035(128)	341(331)	475(33)	1 (1)	5,810,338
18,784(8,025)	11,536(10,497)	1,672(186)	218(208)	504(80)	— (—)	5,894,550
20,545(8,829)	12,409(11,168)	1,433(184)	155(149)	423(33)	1 (1)	6,183,096
22,430(10,226)	13,275(11,887)	1,081(107)	180(157)	444(197)	— (—)	6,423,434
17,148	11,713	531	101	214	2	6,257,565

厚生省50年史（資料篇）818～819頁より

第6表 軍事救護・軍事扶助法による種別別扶助人員の年次推移

年 次		合 計		現金、現品給与 ²⁾ 生活扶助		医 療	
		戸数	人員	戸数	人員	戸数	人員
1917	大正6年度 ¹⁾	3,187	7,912				
18	7	12,325	34,473				
19	8	11,740	30,712				
1920	9	11,910	30,974				
			(761)		(740)		(21)
21	10	12,315	32,791	11,921	32,339	375	422
			(730)		(709)		(20)
22	11	11,981	32,452	11,600	31,994	367	419
23	12	10,478	29,118	9,947	28,239	375	416
24	13	11,627	32,684		32,265		407
25	14	11,726	33,374		33,016		347
26	昭和1年度	11,564	33,585		33,228		353
27	2	12,269	36,080		35,742		318
28	3	14,867	44,947		44,609		327
29	4	14,540	44,143		43,746		396
			(546)				(515)
1930	5	16,379	51,856		51,782		61
						(456)	(497)
31	6	22,604	71,643	22,515	71,538	87	96
		(1,284)	(1,424)			(848)	(927)
32	7	32,035	100,447	30,616	98,679	905	59
		(1,548)	(1,726)			(1,070)	(1,195)
33	8	30,094	98,905	30,015	98,773	61	62
		(1,558)	(1,695)			(1,093)	(1,181)
34	9	31,996	105,772	31,917	105,653	63	68
		(1,594)	(1,695)			(1,169)	(1,252)
35	10	33,611	111,533	33,513	111,422	94	102
		(1,802)	(1,946)			(1,348)	(1,464)
36	11	35,229	117,943	35,097	117,796	128	134
		(58,823)	(65,144)			(29,155)	(30,604)
37	12	371,654	1,357,557	366,192	1,349,689	2,884	3,360
		(211,101)	(238,035)			(140,703)	(156,939)
38	13	562,957	2,107,327	535,936	2,073,201	9,994	10,864
						(161,070)	(176,939)
39	14	574,948	2,077,792	567,437	2,095,416	15,891	17,382
						(125,761)	(134,699)
1940	15	432,302	1,582,113	463,010	1,709,204	13,361	14,623
41	16						
42	17						
43	18		1,977,000				
44	19		2,480,000				
45	20		2,979,000				

注 () は2種類以上の救助を受けた者である。

1) 大正6年は大正7年1月～3月

2) 大正6年度～昭和5年度：現金、現品給与
昭和6年度～昭和20年度：生活扶助

3) 大正6年度～昭和5年度：臨時救助

昭和6年度～昭和20年度：臨時生活扶助

日本における社会保障制度の諸問題(1)

助 産		生業扶助		臨時救護 ³⁾ 臨時生活扶助		埋 葬		扶助費
戸数	人員	戸数	人員	戸数	人員	戸数	人員	
								42,126
								536,747
								613,875
								866,111
		7	11	12	19			1,004,461
			(1)					
		7	22	6	17			920,533
		10	23	146	440			915,064
			12					1,080,973
			11					1,061,692
			4					1,150,560
			20					1,275,477
			11					1,474,078
			1					1,498,014
			(31)					
			13					1,586,695
(7)	(7)	(4)	(5)	(1)	(4)	(28)	(28)	
—	—	1	6	1	3	—	—	1,731,614
(55)	(55)	(3)	(13)	(15)	(58)	(363)	(371)	
58	58	8	29	85	325	363	371	2,427,496
(29)	(29)	(6)	(22)	(7)	(30)	(436)	(450)	
—	—	11	22	7	48	—	—	2,704,935
(29)	(30)	(2)	(6)	(17)	(53)	(417)	(425)	
—	—	5	23	11	28	—	—	2,809,248
(21)	(21)	(2)	(3)	(5)	(17)	(397)	(402)	
—	—	1	1	3	8	—	—	2,897,665
(26)	(26)	(1)	(1)	(7)	(30)	(420)	(425)	
—	—	2	5	—	—	—	—	2,968,836
(11,485)	(11,886)	(12,581)	(16,567)	(252)	(646)	(5,350)	(5,441)	
426	441	2,039	3,790	113	227	154	164	33,917,917
(9,871)	(9,871)	(44,539)	(54,521)	(2,952)	(4,409)	(13,046)	(13,105)	
417	417	14,970	19,072	1,640	3,773	—	—	84,691,748
(3,817)	(3,817)	(39,035)	(45,488)	(1,003)	(1,156)	(11,380)	(11,404)	
175	175	3,641	4,184	605	622			79,165,485
(2,842)	(2,842)	(19,330)	(52,251)	(616)	(928)	(6,830)	(6,830)	
110	110	5,158	9,873	226	290	—	—	57,917,680

資料 大正6年度～大正12年度：「日本社会年鑑」
大正13年度～昭和5年度：「日本帝国統計年鑑」
昭和6年度～昭和17年度：「日本社会事業年鑑」
昭和18年度～昭和20年度：「日本の救貧制度」
厚生省50年史（資料篇）820～821頁より

ともあれ恤救規則にはじまる我国救貧政策思想の根底にあるものは「家的扶養」「隣保相扶」、いいかえれば「血縁的・地縁的扶養であって、いわゆる「社会的扶養」の思想は成長しなかった。救護法において時代の変化を象徴するかのように形態変化して現われたのが、「元老的篤志家」等に囑託したことにはじまる「方面委員」制度の採用である。

公的扶助が日本における独占資本主義段階の成熟期に至るまでついに実現しなかったということは正しく日本的特質に由来するものであろう。明治20年代から30年代にかけて現われた「救貧法案」はことごとく十分な審議も行なわれないうちに廃案とされた。日本における軽工業部門の産業革命期であった。ともかく法案は時代を反映して現われたが、その実現は阻止された。このことは大正9年以降相次いで現われた「労働組合法案」と同じである。日本における独占資本主義段階に対応するものとして法案は政府及び議員立法として現れた。しかしこれもその実現は阻止されたのであった。

本来的な公的扶助の確立は戦後の「生活保護法」の成立を待たねばならなかった。これは日本国民にとって長い道のりであった。しかも「生活保護法」の実現によってすべての問題が解消したわけではない。「濫救の弊」「惰民養成の害」を防ぐためとする思想は引継がれた。昭和56年の厚生省による生活保護、「適正化通達」の効果は象徴的であった。

注 1) 『厚生省50年史（記述篇）』66～67頁。（以下『50年史』と略称する）

2) 同書、68頁。

3) 吉田久一「明治維新における救貧制度」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』57頁。

4) 同書、58頁。

5) 『50年史』239頁。

6) 吉田久一、前掲書、64頁。

7) 小川政亮「恤救規則の時代」講座社会保障、3『日本における社会保障制度の歴史』27頁。

8) 吉田久一、前掲書、61頁。

- 9) 『50年史』240頁。
- 10) 同書、242頁。
- 11) 吉田久一、前掲書、61頁。
- 12) 小川政亮、前掲書、31頁。
- 13) 横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』16頁。
- 14) 同書、17頁。
- 15) 野呂栄太郎『日本資本主義発達史』野呂栄太郎著作第一集、39頁。
- 16) 矢島悦太郎「東洋社会の停滞性と我が国の封建遺制」『中大評論』第二卷、第二・三号、11頁。
- 17) 同書、12頁。
- 18) 同書、13頁。
- 19) 矢島悦太郎『社会政策理論の根本問題』第一卷、27頁。
- 20) 矢島悦太郎『社会政策理論の根本問題』第三卷、480頁。
- 21) 同書、738頁。
- 22) 矢島悦太郎、前掲書、第一卷、171頁。
- 23) 吉田久一、前掲書、92頁。
- 24) 小川政亮、前掲書、36頁。
- 25) 風早八十二『日本社会政策史』33頁。
- 26) 『50年史』252頁。
- 27) 同書、244頁。
- 28) 同書、245頁。
- 29) 小川政亮「産業資本確立期の救貧体制」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』114頁。
- 30) 『50年史』248頁。
- 31) 小川政亮、前掲書、107～108頁。
- 32) 『50年史』257頁。
- 33) 同書、257～258頁。
- 34) 同書、259頁。
- 35) 小川政亮「健康保険と救護法の時代」『講座社会保障 3』71頁。
- 36) 鷺谷善教「昭和恐慌期における救貧制度」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』254頁。
- 37) 横山和彦外、前掲書、37～38頁。
- 38) 全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度70年史』99頁。
- 39) 同書、15頁。