

明治地方自治制度の成立と救貧行財政

— 恤救規則の布告と府県の反応 —

大友昌子

目次

一、はじめに

二、恤救規則の県内布達状況

三、府県の対応

(一) 山梨県

(二) 愛媛県

(三) 青森県

(四) 埼玉県

(五) 広島県

(六) 千葉県

四、まとめ

一、はじめに

地方制度は、明治四年四月四日公布の戸籍法、同年七月一四日布告の廢藩置縣、同年十一月二四日發布の縣治条例によって、次第にその体制が整えられてはきたが、恤救規則公布時の明治七年末は、いまだ全国一律の制度が普及していない状況であった。明治四年の戸籍法及び明治五年一〇月一〇日大蔵省布達第一四六号によって、府県下に、いわゆる大区小区制が設けられてはいたが、中央の法令によらずに地方独自の制が行われていた府県も少くなかったことが指摘されている。府県下に置かれた役人の種類、名称、職務内容及びその権限も各地方異なる状況であった。(注1)

このような状況下、地方制度が全国一律に整わぬ時期に我国近代救貧行政の柱となる恤救規則は布告をみた。この時期、恤救規則をめぐる各府県の解釈と運用が一律に行われる条件は、いまだ整っていないことが推測し得る。

本稿は明治七年十二月八日の恤救規則布告から、翌明治八年七月三日内務省乙第八五号恤救申請調査簡条の府県への布達によって、規則運用の基本線がしかれるまでの期間、府県行政レベルにおいて、恤救規則がどのように理解され、人民にどのように伝達されたかという問題に焦点をしばり、各府県の日常救貧行政の一端を把握することを意図したものである。(本稿の以下で考察の対象とした資料は、山梨県、愛媛県を除き「府県史料」(内閣文庫所蔵)に拠ったものである。)

二、恤救規則の県内布達状況

恤救規則が府県に布達されたのは、明治七年一二月八日であったが、これが各府県の中でのとり扱われ方には著しい差異があったことが知られる。すなわち、まず同規則の管内への布達の時期、布達の宛先、布達の内容が異っていたことが、若干の府県史料のうちにみいだしうる。

管見のなかでもっとも早い時期に管内人民へ布達をしたのは、恤救規則成立の契機をつくった滋賀県(注2)で、同年十二月二〇日には行っており、また山梨県、千葉県でも同年一二月中旬に、各区正副区戸長宛に行っている。また愛媛県、青森県、高知県では、翌明治八年一月中旬に布達を行った。もっとも遅い布達は、埼玉県の場合で、同規則の府県への布達後約七ヶ月を経た、明治八年六月のこと

である。また、いつどのような形で管内へ布達したのか未だ不明な府県が多く、宮城県などは布達をされなかったとの指摘も小川氏によってされている。(注3)

布達の宛先も管見の限りでは「正副戸長」(埼玉県)「各区正副区戸長」(山梨県)「管内江」(滋賀県)「管下人民」(高知県)と異り、県下の内政行政の先端機関である正副戸長、区長への達ですませる例と県下人民に広くしらしめるものがあった。またとくに布達先が明記されないものも、青森県、愛媛県の例にみられる。

布達の内容もまた県ごとに異り、いずれの県も県下布達の際は県当局が独自の解釈、解説をつけ加え、また恤救規則条項や恤救内容を省略するなどの処置を行い、県当局が恤救数や恤救内容をコントロールしようとする姿勢をもっていたことが指摘し得る。次にこれら県別に恤救規則布告への対応状況をみていくこととしよう。

三、府県の対応

(一) 山梨県

山梨県は、明治七年一二月二四日に各区正副戸長宛に恤救規則の布達を行った。その内容については、二つの異なる資料をみることができる。一つは「山梨県戸籍法令集」(福島正夫編)「家」制度の研究 資料篇一—明治前期戸籍法令集」東京大学出版会所収)に収録されているもので、いま一つは『山梨県史第三卷』に収録されているものである。どちらも、日付け、宛先、前文とも同一のものであるが、前者では恤救規則条項の第一項から第三項までが、後者では第一項から第四項までが、いずれも恤救内容を省略して布達されたとしている。

どちらの史料が事実に近いかは判定する根拠もたないが、『山梨県史第三卷』の資料ではその見出しに「窮民済救標準ヲ区长ニ達ス」と記していることは注目される。『山梨県史』は、県当局による県史編纂の資料としてまとめられているもので、その「見出し」は担当行政官の恤救規則についての理解を端的に示しているものと思われる。恤救規則を「窮民済救標準」として理解する場合、「標準」をどのように理解するかは問題があるが、今日の我々の理解によれば「標準」は「めやす」の意をもち、この理解でいくと、恤救規則条項は、厳密に救済対象を規定する規則ではなく、はばをもった対象規定の可能な規則となるからである。

これだけの資料から、山梨県では恤救規則を「めやす」としての「標準」と受けとったと速断することは、できないが、「恤救規

則」の理解は、その布達当時に様々な解釈が可能なるものであったと指摘し得る。

次に、布達の「前文」及び「内容」についてみてみよう。

布達内容は恤救規則をそのまま示すものではなく、前文は県独自のものを示し、恤救規則の条項内容も、「一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ」あるいは「一日米男ハ三合ノ割ヲ以テ」「一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ」の救済内容が示されていない。ここでは「山梨県史第三卷」(九五六頁収録)の資料を次に記しておこう。

明治七年一月二四日 窮民救済標準ヲ区戸長ニ達ス曰

各区 正副区長
同戸長

蠲寡孤独廢疾無告ノ窮民或ハ不測ノ災難ニ罹リ産業ヲ失フモノノ如キハ制法第五節ニ揭示スル通其町村内組合申合セ済教授産ノ方法ヲ設ケ世話イタシ遣スヘキハ互ノ情宜ニ付夫々取計候儀ニハ可有之候得共萬一左ニ掲ル如キ貧窮ノモノアルモ救助方心ニ任セス不得止事情モアラハ篤ト取調其旨可申出事。

一 極貧ノ者独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者或ハ独身ニ非スト雖トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身廢疾ニ罹リ窮迫ノ者

一 同独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ハ独身ニ非スト雖トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者

一 同独身ニテ十三年以下ノ者或ハ独身ニ非スト雖トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者

一 同独身ニテ十三年以下ノ者或ハ独身ニ非スト雖トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者

この布達の前文によれば、山梨県では、すでに、明治六年九月に「制法」を布達しており、この「制法」が恤救規則より優先することを指示している。しかもなお「万一左ニ掲ル如キ貧窮ノモノアルモ救助方心ニ任セス不得止事情」の場合に恤救規則によって申し出ることと指示した。

この山梨県「制法」は、二四ヶ条からなる条々で制法設置の意図は「此度県庁ニ於テ制法ト云々冊ヲ編輯シ管内人民ノ為ニ日用行事ノ心得ヲ示シ」また「管内ノ人民今日營生ノ際可相守ケ条ト可相心得次第」とを示したもので、その性格は、今新たに法則を創設するものではなく、平日、当然守るべき、心得る可き箇条をとりあげたものであると次のように説明している。

次ニ抑此制法ハ今新ニ行ヒ難キノ法則ヲ創設セシ者ニアラス凡テ平日当然可守可心得ケ条ヲ枚挙シタル者ニテ是迄一般ニ示論無之ヨリ不知不識法ヲ犯シ罪ニ陥ルモ有之或ハ心得ヨリ身ノ艱難ヲ醸ス者モ不少ヲ以テ其患難ヲ避ケ安全ヲ保タシメントノ旨趣ニテ：

この制法の第五ヶ条に次のような箇条が示されている。

一 町内懇和シ吉凶相助ケ善ヲ勸メ悪ヲ戒メ共ニ渡世ノ安隱ヲハカルヘキ事

附 鰥寡孤独廢疾無告ノ窮民ハ町内互ニ申合常々心ヲ付ケ救助申出等遺漏沈滞不可有之事

附 火災盜難或ハ病氣等ニテ産業ヲ失フモノアラハ組合町内心遣ヒ産業ニ基カシムヘシ不任心事アラハ速ニ可申出事

附 盜賊乱暴人水難火災等都テ非常警メノ儀ハ伍村町内マテモ兼テ申合遺急変相救フヘシ事柄ニヨリ隣村ヨリモ互ニ可相救

事

附 盜賊悪党擲捕申出ルモノハ品ニヨリ褒美ヲ与フヘキ事(注4)

この制法は、山梨県令から、各区正副区長へ布達し、各区正副区長は管内人民、戸主はもちろん老幼男女をとわず、高声に読み聞かせ、また、本書を各戸に一冊あるいは伍組、近隣で一冊買ひ求めることを指示したものであった。

山梨県では、この「制法」により改めて従来の伍組を再編して、その機能を明らかにし、伍組を土台とした村落体制の再編を意図している。こうした中で、国費救済は「万二」の例として受けとめられることは当然の発想の帰着でもあった。伍組の再編強化は、人民の自助努力を促す県庁方針であるから、国費救済の恤救規則はこの方針にはなじまないものであったことが推測される。

(二) 愛媛県

愛媛県の場合は、恤救規則の県内布達は、まず明治八年一月四日に、同規則の主旨を県当局が独自の解釈を行い、これを「告諭」として示した。宛先は記載がないが、「告諭」という形式をとっていることと、その内容から、県下人民を対象としたものと推測される。そしてこの「告諭」から約二〇日後の同年一月二五日に、申請の手続きと申請の際の「恤救取調箇条」を「各区区長」に示すという二段階の布達であった。

「告諭」の内容は、貧富の理を示した後、親戚隣保、一閭一里、一村一区内でよく協議して互に保護維持し、「己力疾病老幼ノ如ク」することをさとし、恤救規則の有難いことと、成るべく官救を仰がぬようにとのべている。

こうした相互の保護維持や自らのことの如くに疾病老幼者を思いやることは「人民ノ固ヨリ知ルトコロ」であるともので、この短文のうちにこの時期の人々の貧富観、相互の生活の保護維持の觀念及び保護維持の社会関係上の範圍、道德的觀念、また官救に対する感謝の觀念などが集約的に示されている。もとよりこの文章は県当局者の手になるもので、県下人民がこうした告諭をどのように理解し、うけとめたかは知るべくもないが、県当局が恤救規則の布達を契機に県下人民の訓育を意図したことが明らかに読みとれる。

明治八年一月四日 乾第二号

凡ソ人生百歳ノ中疾病老幼ノ憂患アルハ常ニ免カレサル処ニシテ今日ノ貧窶異日ノ富豪今日ノ富豪異日ノ貧窶タルハ是又豫カシメ期スヘカラズ此故ニ親戚隣保扶持スル能ハサレハ之ヲ一閭一里ニ及シ猶能ハサルモノアレハ之ヲ一村一区ニ及シ人々厚ク協議シテ保護維持相共ニ己カ疾病老幼ノ如クスルハ人間上ノ義務ニシテ人民ノ固ヨリ知ル所ナレハ今更謂ヲ待サルナリ依テ今般濟貧恤窮ノ御規則被 仰出実ニ天日ノ覆フ処雨露ノ潤ス処至ラサルナク萬々有難キ御沙汰ニ候得共可相成ハ官救ヲ仰カスシテ人民ノ義務相立各權利ヲ失ハサル様精々相心掛可申此段告諭候事(注5)

明治八年一月四日の「告諭」から二日後の一月二五日、県は各区区長宛に「恤救取調箇条雛形」を示して、恤救伺出の際の注意と手続を示し、小区戸長以下の役々へ申し聞かせるよう指示した。そして約一ヶ月後の二月二八日まで取調申立てを行うよう期限を示している。この布達においても、「恤救規則」の内容は示されておらず、県は救助の基準、救助の内容を区長以下諸役に伝達していない。

この「恤救取調箇条雛形」は、県において作成されたものと考えられ、取り調べ項目は六項目が上げられている。県当局は、取調箇条を資料として恤救規則の適否を判断したと思われる、区長以下諸役の役割は「取調」にあり恤救規則適否の判断は県当局に属していたことがこれらの布達からは判断し得る。

次に取調箇条は、恤救規則に示された「前文」の方針を県がどのようにうけとめたかを具体的に示している。その六項目は次のようであった。

明治八年一月二五日 坤第一六号 各区区長

昨七年太政官第百六拾貳号を以御布告相成候恤救の儀ニ付本年本県乾第貳号を以告諭に及置候通容易に伺出さるは勿論に候得共事実無余儀向は御規則に照準シ猶別紙箇条の廉々精細取調来る二月廿八日限有無共可申立此段各小区戸長以下役々へ可申聞此段相達候事

恤救取調箇条雛形

無告人

住所 姓名

家族

年 年

所持の田畑有無

一 家屋並家敷地有無

一 外家親族及同姓並身寄の者有無

一 是迄活計上に就て同村同区の交誼を以厚く世話致候人名並賑救候米金の概数

一 廢篤疾の者は医案容体書並向來快気の成否

一 幼年の者父存生中離別の実母存在の有無

ここでは、救済対象者は「無告人」とよばれている。取調項目は田畑、家屋、家敷地の有無、その次は「外家親族」および「同姓並身寄の者」でこの人々が救済責任を問われる第一のものとみなされていたことがわかる。次は「同村同区の交誼」によって世話をしてきた人の名前とその賑救した米や金の概数であつて、一村一区内の扶助の実態を具体的に調べている。この項目は「人民相互の情宜」は書類上の形式や道徳上の規範ではなく、実態として「交誼による世話」を把握し得ることを示している。第六項は、第一項から第五項までのものとニュアンスを異にしており、父に死別した幼年者を救済する場合、父が存生中に離別した実母が存在しているか否かを確めるものである。父と離別した実母は、家も異にし、同姓もなのらないから第三項の外家親族、同姓並に身寄りの者に該当しないため、とくにつけ加えてあると思われる。具体的な事例を前提とした項目のように思われる。

こうした取調箇条が何に依拠して作成されたか、中央政府の示唆があつたか、藩制時のものを参考としたかはここでは指摘し得ない。

(三) 青森県

青森県では、明治八年一月七日県当局独自の解釈、説諭もなく、恤救規則の前文及び本文が一部省略されて県下に布達された。不達先は不明である。

明治八年一月七日

濟貧恤窮ハ人民ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目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恤救夫々取計置内務省ヘ可伺出云々太政官第百六十二号ヲ以テ御達有之ニ付左ノ箇条ニ適當候者於有之ハ其事實審衆ノ上詳細調書ヲ以テ可申出旨達ス

一 極貧ノ者独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサルモノ

但独身ニ非スト^トモ余ノ家人七十一年以上五十年以下ニテ其身廢疾ニ罹リ窮迫ノモノ

一 同独身ニテ七十一年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサルモノ

但シ独身ニ非スト^トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノモノ

一 同独身ニテ病疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサルモノ

但独身ニ非スト^トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノモノ

一 同独身ニテ三十三年以上（筆者注：「下」の間違いか）ノモノ

但独身ニ非スト^トモ余ノ家人七十一年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノモノ

ここにみるように青森県の場合は、省略された布達内容で、第一項及び第二項では「一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給興スヘシ」が、第三項では「一日米^{男ハ三合}ノ割ヲ以テ給興スヘシ」が、第四項では「一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給興スヘシ」とその支給内容がすべて省略されている。また、第五項「一 救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下渡スヘキ事」が全文省略され、その支給方法もまた明示されなかったことがわかる。

こうした省略が行われたのには何か理由があったのか。あったとすればそれは何であったのかは、もはや何うすべをもたないが、青森県の場合は、救助内容及び救助方法（現米か石代金か）を県下に示すことは、県当局においては不用と判断されたとおもわれる。

(四) 埼玉県

埼玉県では、恤救規則公布から約七ヶ月後の明治八年六月一〇日に同規則の設置を正副区長に布達した。恤救規則第一六二号を示す前に、布達先、申告の手續、取り調べの要点について簡単な指示をしている。訓戒として、恤救規則を設けた朝旨を、正副区長が奉体することとし、この「済貧恤窮規則」の朝旨を、あらかじめ百姓代、伍長に伝示するよう指示した。百姓代、伍長は、この時期埼玉県におかれた役人の名称である。申告の手續きは、窮民あるとき直ちに県庁へ申告するようにと述べているが、その具体的な方法については詳びらかでない。この文章からは、百姓代、伍長もしくは正副区長が県庁へ恤救を申し得ると読みとれる。取り調べは正副区長が行うことを指示している。取り調べ内容は、親戚の有無、親戚の資産の有無を調べ、資産ある親戚のいる場合は、これを懇篤論説して援助を行わせる。資産ある親戚のない場合は、恤救規則によって措置をするというものであった。

明治八年六月十日

済貧恤窮規則ヲ設ケラル、ノ朝旨ヲ先ツ正副区長ニ奉體セシメ豫テ意ヲ注キ以テ粗漏ニ涉ル、勿ラシム

該旨ヲ豫メ百姓代伍長等ニ伝示シ凡ソ窮乏ノ民アルトキハ直チニ県庁ニ申告シ正副区長ハ宜ク其家ニ就キ親戚ノ有無ヲ糺シ其親戚ノ資産アル者ハ之レニ懇篤論説シテ以テ捐助セシメ若シ資力ノ能ハザルモノハ特ニ状ヲ具シテ措置スルヲ聽ス因テ恤救規則第六十二号ヲ併セ示ス
公達ヲ指ス (以下記載なし)

この布達では、親戚による援助に力点をおいて正副区長に取調を行わせしめることとしており、他県の場合にみられる隣保や村内の相互扶助の奨励に言及していない。

(五) 広島県

広島県では、「恤救規則」が公布されると、直ちに規則該当者の「取調」を開始するという対応を行った。(取調の具体的な方法は知ることができない)。

この「取調」の過程の中で生じた、「恤救規則」の解釈をめぐる、県当局は、明治八年二月七日、内務省に対し、八項目の伺いを行った。その要点は次のようであった。

- (1) 七〇歳以上或は十三歳以下の戸主で産業を営むことのできないものの家人に七〇歳未満十五歳一ヶ月以上の者二人がおり、一人は廃疾、一人は疾病に罹っている場合、この戸主に対して給与は行われるか。
- (2) 戸主は七〇歳未満一五歳一ヶ月以上であるが、この戸主が脱走して踪跡がわからず、残された家人が七〇歳以上満一五歳以下で産業を営むことができない場合、この家人に対して給与は行われるか。
- (3) 七〇歳以上一三歳以下の独身者で従来、人の施物で露命をつないでいた全くの無籍無産の者を、戸籍法制定の際、村内の者が自分の籍へ付籍を行ったが、今もって村内の施物によって生活している場合、この者に対し一戸主と同様とみて給与は行われるか。
- (4) 恤救規則に年齢が適し、また老衰、重病、廃疾、幼稚などのもので屋敷地あるいは四・五畝内外の園地、田畑を所有する場合、目下差置難き無告の窮民であっても恤救は行われないと心得てよいか。また園地は無く住宅のみ所有する者に給与は行われるか。
- (5) 恤救規則に適する者に家人が一人いる。この家人、家族生活ができぬため他家へ下男女奉公しているが、自分の活計だけで家元へ分送することができず本人は必至窮迫している。この者に恤救は行われないと心得てよいか。
- (6) 恤救規則に適するか否かの取調中その遅速によって年齢の制限にかかることがあるため、五〇日間の給与は、本人へ調査済み

達した日から起算すると心得てよいか。

- (7) 恤救規則に適すると判断したものに對し五〇日間の給与は予備金から繰替支給して置き、追て中央当局に御下金を申出るのでか。
- (8) 恤救規則に適すると判断できる者が、以後、毎年出てきた時は、日數五〇日間、県において給与して置き、その都度、当局に伺いを行うのか。

明治八年二月窮民恤救方ニ付伺左ノ如シ

内務省ニ伺 八年二月七日

目下難差置無告之窮民へ御救濟方之義ニ付明治七年十二月百六十二号太政官御達ニ基キ此節取調中ニ御座候処左之庶紛敷ニ付至急御指揮被下度候

- 一 七十年以上之戸主老衰或ハ滿十三年以下之戸主ニシテ産業営ム不能ル者之家人ニ七十年未滿十五年一ヶ月以上之者兩人アリ一人ハ廢疾一人ハ疾病ニ罹リ産業営ム不能無告之窮民ヘモ一ケ年米壹石八斗之積ヲ以戸主之者丈へ御給與相成候哉

但親戚アリト申トモ極貧窶ニシテ漸ク其一家之活計候者ニテ引受世話遺候業不相協分ハ無告之窮民ト見做シ本条之通御給與相成候哉

- 一 七十年未滿十五年一ヶ月以上之戸主脱走即今踪跡不相分者之家人ニ七年以上滿十五年以下之内一人アリ此家人老衰歎ニシテ産業営ム能サル窮迫者之者エ御給與方如何相心得可然哉

一 七十年以上或ハ滿十三年以下之独身者等ニテ人ノ施物ヲ以露命相繫全無籍無産之者ニ候処戸籍法相立候際村内ニテ旧好又ハ旧縁者自分之籍へ附籍ニ致置ト申本人ヲ引受糊口為相凌候業難相協ヨリ村内一統之施物ヲ以生活致シ附籍相成居候家ニテハ真ノ起臥スル而已ニ候間是等ヘモ一戸主同様御規則通御給與相成候哉

一 恤救規則ニ適スル者之内僅家敷地或ハ四五畝内外之園地又ハ田畑等所有罷在候者有之候処老衰或ハ重病廢疾幼稚等ニシテ守護スル不能目下難差置無告之窮民ト申トモ僅ニシテ園地所持之者故恤救無不義ト相心得可申哉

但住宅ハ自分所持スルト申トモ園地無之者ヘハ御規則通御給與有之候哉

一 恤救規則ニ適スル者之家人一人アリ此家族生活難協ヨリ他家ヘ下男女奉公致セ居ルトノモ漸ク給料ヲ以自分ノ活計スル迄ニテ家元ヘ分送スル不能サルヨリ必至窮迫ノ者アリト申トモ是等ハ我家ニ在テ活計之助ケヲ成スヘキ筋ニ付恤救無之義ト相心得可申哉

一 恤救規則ニ適スル者ト申トモ年齢之境有之事故取調之遲速ニ依テ出入有之候得トモ全調査濟本人へ相達候日ヨリ五十日間給與致

一 置相伺候義ト相心得其以前年齢相満候者へハ給興不致義ト相心得可申哉

- 一 右同断適スル者へ給興金ハ予備金之内ヨリ繰替相渡置追テ別途御下金申出候様可致哉
- 一 右同断適スル者以後年々出来湧候時ハ日数五十日間ハ給興致置キ都度々々相伺可然哉

この伺い項目の内容から、広島県の「取調」はかなり詳細な窮民調査であったことがうかがわれる。

恤救規則は、簡単な五カ条からなる基準を示したただけのものであったから、実際には、ここにみるように具体例によってその運用基準が再検討される必要があったといえよう。

この伺いに対し、同年三月一七日内務省より次のように指令があった。

指令 八年三月十七日

書面初ケ条之家人疾病ニ罹リ無余義者ニ候得ハ右平癒迄伺ノ通り戸主へ下賜尤十三年以下ノ者へハ一ケ年米七斗ノ割ヲ以給興可致候

但書伺之通り

二ケ条戸主脱走他ニ可便者無之上ハ其事由等詳細取調可伺出義ト可相心得候

三ケ条素ヨリ人民相互ヒ之情誼ヲ尽シ旧好旧縁者或ハ村内一等ヨリ施物等致シ其助力ヲ受候者ニ候ハ、今之ヲ断リ改メテ給興

ニハ不及事ニ候

四ケ条伺之通尤園地無之ト虫トモ所持ノ家屋等有之上ハ可ナリ自存ノ者ニ見做シ給興無之義ト相心得可申候其他ノ条々伺ノ通相心得可取計事

広島県の伺(1)について、恤救規則中では、その但し書きに、すべて「余ノ家人」は七〇歳以上、十五歳以下と年齢制限をしているが、八年三月一七日の内務省「指令」では、七〇歳未満十五歳一ヶ月以上であっても、家人の病平癒まで戸主に恤救の給与を認めたと伺(2)では詳細取調べ、伺出をするよう指示。伺(3)では、村内の施物の助力をうけているものに対しては、この助力を断わって、改めて給与は行わない。伺(4)では、わずかでも園地、宅地、畑、家屋を所持しているものは自存の者とみなし給与を行わない。伺(5)より(8)までは「伺ノ通」と指令した。

この指令を得て、広島県は取調をすすめ、明治八年六月二四日、二九人の該当者、米の総計六石一斗六升八合、この代金三八円九八銭との結果を内務省に提出、伺いを行った。そして、県は二九人の該当者に対し六月二〇日より八月八日までの五〇日分の給与を

行うこととした。この二九人は、廢疾五人、老衰一七人、疾病二人、十三年以下四人、不明一人と計上されている。しかし、この明治八年六月二四日伺分の二九人に対しては、五〇日間給与の期限が過ぎても、内務省からの指令を得ることができていない。このため、広島県は、同年九月七日に再び内務省に伺を出すとともに、明治八年内務省達乙第八五号恤救調査簡条にもとづいて、支給額を減省して継続する旨を内務省に連絡した。内務省の「恤救聞き届け」の指令なしに、県が独自の判断で、五〇日以内の恤救米支給の更新を行ったことが示されている。

内務省二届 八年九月七日

窮民救助施行之義御届

目下難差置無告之窮民へ本年六月廿日ヨリ八月八日迄日数五十日間成規通り救助取斗置尚今後之景状審査規則適當之者へハ引統施行方之義六月廿四日相伺候処何分之御指揮無之既ニ右日数経過忽チ活計窮迫之者トモ故前頭之御指揮有之候迄依然差置候時ハ非命ニ斃ル者可相生実ニ惘然之至ニ付本年七月御省乙第八十五号御達ニ基キ給額省減方取調夫々施行取計置候此段御届仕候以上

(六) 千葉県

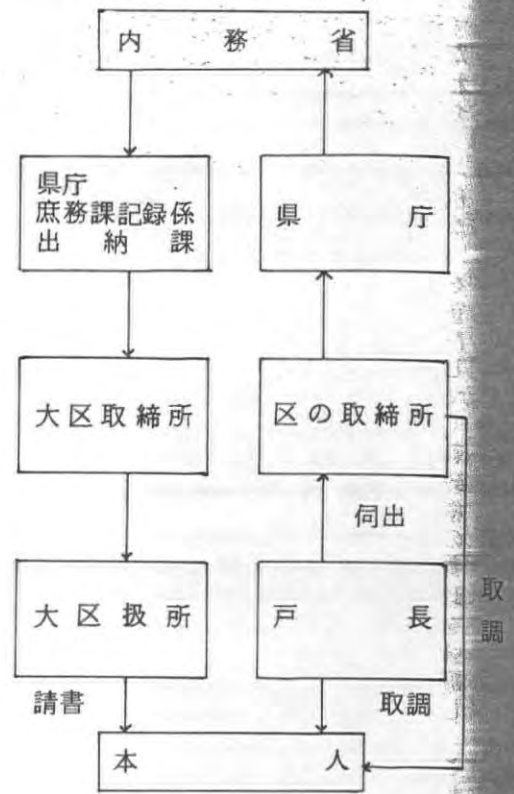
千葉県は、明治七年一二月二四日県庁第五二〇号布達によって恤救規則を県下に示した。その後、翌明治八年五月二日にいたって、「恤救処分手続」を示し、県下の恤救上申から本人への給与米支給までの行政手続きを明文化して、恤救規則運営の順序を定めている。この「手続」は、規則運営の円滑化、合理化を意図して定められたと思われるが、このような手続きを行政機構の中で具体的に示したものは、管見の限りでは他府県にみられない。

その内容は次のようであった。

上申手続は戸長が取調を行い、文書を作成して区に提出、区を取締所長はこれを探訪参査し、事実と相違がなければ恤救規則に照らして給与米の額を定め、内務省への伺案を作成して県庁へ差出す。

給与の手続は、内務省より県庁へ「聞届」の指令があると、庶務課記録係が本人への達書を作成し、県令参事の認可を得て、出納課に達書に移す。出納課では石代金計算のうえ、達書と石代金を大区取締所を経由して、大区扱所へ渡し、大区扱所より本人へ下付するというものであった。

この「手続」によれば、戸長が取調と上申を行うことから「手続」が定められており、戸長と恤救対象者との関連を読みとることができない。すなわち、戸長が「取調」を開始するのは何が契機となるのが不明である。しかし、第一段階の上申起案は戸長が行



うのであるから、恤救規則に該当するか否かの決定に戸長は重要な位置を占めていることが推量される。いかえればこの「手続」は救済対象本人の上申制度ではないことを明確に示してもいる。また恤救米支給決定の際の通知の「書式」が定められ、「内務省伺済ノ分」については、本人宛に千葉県令より通知が行われ、とりあえず支給の「五十日以内ノ分」の通知は大区区长宛に県令より行われる。これをうけた大区区长は若干の恤救米支給の取り計らいをしておく制度であった。

こうした県レベルで救済行政手続を整備した千葉県は、救済行政への積極的対応を有していたことが伺われよう。

しかし、この「恤救処分手続」がどのように活用されたかは明らかにし得ない。こうした県独自の行政手続も、およそ二ヶ月後の明治八年七月三日内務省乙第八五号「恤救申請調査簡条」によって再び検討されることとなるのである。

恤救処分手続 (明治八年五月二日)

一 恤救規則ニ該ル者ハ明治七年十二月廿四日県庁第五百二十号布達ニ依リ戸長ニ於テ取調可差出答ニ付該区取調所長ヲ探討参査シ其相違ナキヲ認ムレハ夫々規則ニ照準シ給與ノ米額ヲ定メ内務省ヘノ伺案ヲ草シ本庁ヘ移スヘシ

但凍餒目下ニ迫リ一日モ猶豫ナリカタキ向ハ別ニ五十日以内給與ノ稟議限リヲ作リ内務省ヘノ伺案同案中五十日以内給與云々ヲ著スヘシ

共ニ移スヘシ尤其都度該地前月日々下米平均相場ヲ取調添ヘテ開申シ爾后三月六月九月十二月毎ニ該地日々下米平均相場取調翌月迄ニ報告スヘシ

- 一 取締所ヨリ移ストコロノ稟議 内務省へ同案並県庁 書ハ庶務課記録掛首長之ニ連署シテ令参事ノ認可ヲ得ヘシ 限リトモ兼ネ云フナリ
- 一 内務省ニ於テ聞届ノ指令之アルカ又ハ五十日以内給與ノ分令参事ノ認可之アラハ記録係於テ左式ノ達書ヲ作り 尚令参事ノ認可ヲ得ヘシ
- 其指令稟議ノ本書ヲ出納課へ移シ同課於テ本年大蔵省乙第六十三号ニ依リ給與ノ石代金ヲ計算シ記録掛ニ於テ作ルトコロノ達書ト共ニ出納課ニ於テ該大区取締所ヲ經由シテ大区扱所へ渡シ扱所ヨリ本人へ下付シテ請書等為差出候ハ定規ノ通りタルヘシ
- 一 以後三ヶ月分ツゝ相渡スヘキ石代出納課ニ於テ前条ニ準シ渡方取計フヘシ

書式内務省伺済ノ分

第何大区何小区

国郡村

十三年以下ノ者ハ	士族カ	誰父カ
恤救ノ下ニ当何	平民カ	母カ
年ヨリ何年迄	何ノ誰	
年限ヲ著スヘシ		

其方儀何々ニ付為恤救一ケ年米何石何斗宛下賜候事

年 月 日 千葉県令氏名

書式 五十日以内ノ分

第何大区区长

其区内何小区国郡村族苗字名何々ニテ恤救規則相当ニ付追テ何分ノ義可相達候得共差向米若干支給候条渡方可取計候此段相達候事

年 月 日 千葉県令氏名

四、まとめ

以上、恤救規則布告後の諸県の対応を、限られた資料の中から検討してきた。これらから、諸県ごとに、恤救規則及びその前文をどのようにうけとめたかによって、その後の対応が異なっていると推察し得る。

すなわち、「前文」を重視して、新政権の善政を強調し、これを訓戒的に人民に伝えるか。あるいはむしろ、恤救規則を事務的にう

けとめて、恤救規則条項の該当者を差別する作業を積極的に行うか。また、恤救条項を「済救標準」と解釈するか。あるいは、この規則を無視して県下人民に布達しない。また、中央政府に頼らず、の姿勢がうかがえる例もみえる。

こうした諸県の反応をみたらうえて、中央政府は、明治八年七月三日内務省乙第八五号恤救申請調査簡条を改めて府県に布達する。この簡条が恤救規則の運用を規定し、その後の我国救貧行政の基本路線をしくことなるものであるが、これについては改めて検討することとしたい。恤救規則の解釈と対応をめぐって、諸県がそれぞれ異なる反応を示したことは、この時期の中央政府と地方行政との行政連関の状況及び府県行政の地域差を示唆しているとも理解できる。

本稿では諸県ごとにその対応の特質、差異をみてきたが、これらが後の救貧行政にどのように影響したかは、未だ明らかとし得てはいない。

(注1) 亀掛川浩著『明治地方自治制度の成立過程』昭和三〇年、東京市政調査会一五頁―三一頁参照

(注2) 滋賀県は、明治七年一月二〇日に管内布達を行ったが、その状況については、すでに小川政亮氏が「恤救規則の成立―明治絶対主義救貧法の形成過程」(福島正夫編、『戸籍制度と「家」制度』所収、東大出版会)中に詳述しているので、ここでは省いた。

(注3) 前掲論文三〇三頁参照

「山梨県史第三巻」山梨県立図書館 昭和三五年 四六四頁

(注4) 「愛媛県戸籍法令集」福島正雄編『「家」制度の研究資料編―明治前期戸籍法令集』東京大学出版会所収

(本稿は、昭和五六年度、五七年度文部省科学研究費、一般研究Cによる研究成果の一部である。)