

明治初期の賑恤及び濟貧恤窮にみられる論理

——明治元年～明治四年・その一——

大友 昌 子

一、研究の課題と視点

二、賑恤・濟貧恤窮施策の性格と方向

三、明治政府による賑恤・濟貧恤窮策の実施

四、直轄地における濟貧恤窮策の実施とその統制

一、研究の課題と視点

本論は、我国明治初期の国家レベルにおける濟貧恤窮及び賑恤策の沿革を把握し、我国近代社会事業を特質づけた恤救規則成立に至る経緯を法規類の整理と検討を通して明らかにすることを企図している。

当初の維新政府にとって、窮民対策は必迫した政治課題の一つであった。

幕末の政治的・社会的・経済的混乱と、政変と平行して襲った天災・凶作は、該期の貧民・窮民の生活を苦ししいものとした。当初の未だ確かな政治的基盤をもたぬ維新政府にとって、人心を把握し、人民の中に新政府への帰一感を涵養するためにも濟貧恤窮策は迅速な実施を必要とする課題の一つであったといえよう。

一方、該期の日本をとりまく国際環境は、維新政府に統一国家として

の内実を整えることを促し、このことは維新政府の弱体な財政基盤ともあいまって、窮民対策への財政支出をおさえることとなり、結局、濟貧恤窮策は貧弱なものとなるに至った。

しかしながら、貧窮民救済の課題が消えたわけではない。これは次のような重層した諸政策の実施によって具体化されたと考えられる。

一つは、従来、貧窮民政策として指適されてきた明治四年制定の窮民一時救助規則や明治六年制定の恤救規則に代表される法令化とその実施であり、二つには、政府・府県によって推進された、孝子節婦義僕に対する褒賞政策であり、三つには、政府とは異なる枠と論理で行われた皇室による賑恤策である。(注一)

各々の政策は、それぞれ独立した論理によって立法化・制度化されているが、具体的には相互に密接に関連しあって、我国近代社会事業を特質づけることになったというのが、本研究の仮説である。

我国近代の貧弱な濟貧恤窮政策は、人民の中での相互扶助を前提として成立しているが、この「相互扶助」や「人民相互の情宜」を具体例で示し、むしろ積極的に相互扶助の理念を国民のうちに涵養し、定着せしめようとしたものが、孝子節婦義僕に対する褒賞政策であったといえよう。褒賞政策は単純な内容の窮民対策関係法令に比して、次第に細密に組立てられ、政府レベルのみでなく、府県町村レベルまで、細かな指示がなされるようになって深く浸透していく過程をみる事ができる。また第三の柱となった皇室により下賜される多大な金額にのぼる賑恤行為

は、財政面では貧弱な済貧恤窮策をしのぐものであり、人民の中での相互扶助を生活の論理として採用する政府にとっては、政府の政策とは異なる枠組と論理で行われる皇室の賑恤行為は、別種の感情と論理によって受け入れることの可能な行為であった。

このように、我国済貧恤窮政策は、単一の法令によってのみでなく、これを補い、この政策を受け入れる社会的条件涵養の政策を伴いつつ存続したということが指適されよう。

明治初期、廃藩置県に至るまでの済貧恤窮策は、明治政府の直轄地における政策と、諸藩における独自の策とが併立し、これとは別の枠組で、朝廷・皇室による賑恤策が行われるという状況にあった。このうち、本稿でとりあげるのは、主に明治政府の直轄地における済貧恤窮政策である。直轄地は維新政府にとって次のような位置を有していた。

すなわち、明治政府は旧幕領地であった直轄地をその支配下に収めることにより、そこでの貢租を財政の基礎として近代国家統一への政策を展開したのである。直轄地における維新政府の諸政策は、直轄地廃止後も明治政府の府県行政統制の基範となったであろうことから、維新政府の直轄地における済貧恤窮策の検討は、済貧恤窮及び賑恤策の沿革の中で主要な位置の一つを占めることとなる。

これまで、明治初期の済貧恤窮策については、すでにいくつかの研究成果があげられているが（注2）、本稿では維新政府より出される法規類の検討によって、明治初期の済貧恤窮及び賑恤策の論理をみることにする。

1) 士族授産問題は、明治初期旧士族窮民の失業に対応する策として重要であるが、本稿では農民や都市一般窮民に対応する済貧恤窮の論理に焦点をしばり、恤救規則成立の政治論理に目をむけていきたい。

（注2）明治初期の済貧恤窮策そのものを研究対象としているものとしては、

小川政亮「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』東京大学出版会 一九五九年）

渡辺隆喜「埼玉県成立期の救恤政策とその実態」上（『越谷市史研究報告』等）

寺尾宏二「明治初期京都経済史」（大雅堂 一九四三年）

松尾正人「明治二年の東北地方凶作と新政権」（『日本歴史』第三四五号）

北原糸子「明治初年東京府における窮民授産」（和歌森太郎先生遺曆記念論文集『明治国家の展開と民衆生活』所収 一九七五年）

北原糸子「明治初期窮民授産史——都市窮民対策の展開——」（『三井文庫論叢第九号』一九七五年）

（『三井文庫論叢第九号』一九七五年）

日本社会事業大学編『日本の救貧制度』その他該期の済貧恤窮策は、経済政策の面から、農民一揆や村方騒動の面から、地方制度・行財政制度の側面などからもとりあげられているが、済貧恤窮・賑恤策そのものを研究対象としている研究成果は数多くはないといえる。本稿では『明治維新研究序説——維新政権の直轄地』（千田稔・松尾正人著 一九七七年 開明書院）が該期の済貧恤窮策理解に参考となった。

二、賑恤・済貧恤窮策の性格と方向

明治初期の賑恤・済貧恤窮策の論理は、幕藩体制下のそれと、基本的には性格を変えてはいないが、賑恤・済貧恤窮策実施主体としての朝廷・皇室が強調されることによって、賑恤・済貧恤窮策のもつ政治的意味が幕藩体制下とは異なるものとなったことが指適されよう。

維新政権の課題の一つは、未だ戦乱継続中の諸地方を鎮定し、民心を

中央政府に帰し、統一された近代国家体制を確立するところであった。この国内政策遂行の中において、該期の賑恤・濟貧恤窮策は、維新政権による国内平定・人心収攬策の一つとして位置づけることができる。賑恤・濟貧恤窮に関する施策は、維新草創の時にあって、新たな論理で展開されたものでなく、幕藩体制下の施策をそのまま踏襲したものであったが、国内統制確立の諸施策と密接に関連して明治政府下の社会事業政策の方針を基礎づける基点となるものであったといえよう。

まず、該期における賑恤・濟貧恤窮関係用語を吟味する。賑恤・濟貧恤窮用語の他にも、救恤、仁恤、賑救、撫恤、仁恵、教育、窮民撫育、窮民救助、褒賞賑恤等々、類似の用語が使用されている。むろん、これらの用語は従来の歴史的・社会的意味内容をもっているのであるが、このことを考慮にいれつつも、維新政権以後のこれらの用語が、何をその内容としているかを「法令全書」の用例でみると次のようである。

- 一、旧武士・公家（官・大夫・堂上）への扶助米・扶助金の支給
- 二、戦禍・水害・凶作にみまわれた地域への減税政策ならびに窮民に対する農具・穀物・金銭の支給及び貸付
- 三、官軍戦死者遺族への扶助米の支給
- 四、授産所の設置、商人に対する金銭貸付
- 五、各地行幸に伴い実施される孝子節婦義僕に対する褒賞及び高令者への賜金

これらの用例で明らかとなるように、賑恤・濟貧恤窮に代表される用語の含む内容は広範多岐に亘り、維新期の社会的・経済的混乱の中で生じる生活困難者、窮民に対して、階層の区別なく使用している。同一の用語ではあっても、その具体策には階層や状況によっての差異があった。すなわち旧武士・公家に対する賑恤策と一般窮民（主として農民）に対する濟貧恤窮策実施の具体策、方法は異なるものであった。また、商人

への金銭貸付が行われる一方、孝子義僕節婦に対する褒賞、高令者への賜金が、賑恤行為の一つとして行われていることもみのがせない。

維新政府当初の試行錯誤の政策と弱体な財政基盤は、濟貧恤窮政策の面において、短期に改正される法令を出していることをみることができ。しかしながら、当初の維新政権が人民統治の意志を表明する中に、賑恤と濟貧恤窮の意志を繰り返し明らかにしていることは、賑恤・濟貧恤窮が必迫した政策課題の一つとして考えられていることを示しているといえよう。

その第一の政府の表明は、明治元年三月十五日、五ヶ条ノ御誓文に続いて出された高札に示されている。

諸国ノ高札是迄ノ分一切取除ケイタシ別紙ノ條々改テ揭示被 仰付候

(略)

(別紙)

第一札

定

一人タルモノ五倫ノ道ヲ正シクスヘキ事

一 鰥寡孤獨廢疾ノモノヲ憫ムヘキ事

一人ヲ殺シ家ヲ焼キ財ヲ盗ム等ノ惡業アル間敷事

慶応四年三月

第二札 (以下略)

この高札は明治六年太政官達第六十八号を以て除却されるまで、諸国旧来の高札に代わって掲げられたものであった。この内容は、賑恤・濟貧恤窮策の一環として考えるよりも、むしろ国民への訓戒としての性格をもっているのであるが、維新政権が、「鰥寡孤獨廢疾ノモノヲ憫ムヘキ事」を打ち出すことによって、賑恤・濟貧恤窮が維新政権による統治の中で主要な課題の一つであることを人民に示したのであった。諸国旧

来の高札を除却させ、統一した治政方針を明らかにしたことも、この高札の無視できない側面である。

こうした仁政を支える論理は近代以前の発想であるが、これを、該期の諸法規類のうちにさぐってみると、「民ハ王者ノ大宝」という論理が、この期の賑恤・濟貧恤窮政策を支えていることを次の論告によって、かいま見ることが出来る。すなわち、慶応三年十二月九日、王政復古の大号令と共に、宮・堂上に対する論告である。

一 近年物価別騰貴如何共不可為勢富者ハ益富ヲ累ネ貧者ハ益窘急ニ至リ候趣畢竟政令不正ヨリ所致民ハ王者之大宝百事御一新之折柄旁被惱 宸衷候智謀遠識救弊之策有之候者無誰彼可申出候事

一 (略)
右之通御確定以一紙 仰出候事

ここでは、貧富の拡差増大は政策が良くないからであるとの自らへの反省が示されており、王者の民に対する位置関係において、何らかの策を実施する事が緊要と考えられている。

しかし、この高札は、具体的な賑恤・濟貧恤窮策を示すものではないから、何ら財源上の裏付けもなく、理念を示すに止まるものであったけれども、この高札によって、初期の明治政府の賑恤・濟貧恤窮施策の基本理念がその消極的特質とともに、示されたと考えられることもできよう。

三、明治政府による賑恤・濟貧恤窮策の実施

明治四年、廢藩置縣の完了に至るまでの維新後四年間は、政府直轄の地を除いて、地方は従来の幕藩体制下と同様のままに経過した。(注一)従って地方窮民の賑恤・濟貧恤窮は各府藩県が担うべきものと考えら

れたので、中央政府の行う具体的な賑恤・濟貧恤窮策は、主として徳川幕府より受け継いだ政府・朝廷の直轄地のみに限られていたのである。

(注二)

明治初期は、未だ政府の体制も整わぬ時期であるから、その施策内容は繁雑であるが、数多くの賑恤および濟貧恤窮に係る法規類がだざれている。これらの法規類を、指示の宛先別にみると、一つは、府県、すなわち、直轄地宛のもの、一つは、府県及び預り所ある諸藩、さらに一つは、府藩県・諸道府県宛のものである。すでに述べたように、新政府成立のよりどころは直轄地であり、濟貧恤窮に関する指示も、直轄地に対するものが多い。

このような行政レベルでの濟貧恤窮策に対して、皇室による賑恤行為は、論理的には別枠の理念から行われるものであろう。しかしながら、当初は、皇室財政と政府財政が不分明な時期もあり、実際には、賑恤と濟貧恤窮の区別が明確となっていない諸点もみえるのである。

皇室による賑恤は、その内容が豊富であり、貧窮民への賜金、戦災・天災被災者への賜金、士族授産事業への賜金、旧武士・宮・堂上への賜金、孝子節婦義僕への褒賞賜金、高令者への賜金等々、賜金高、賜金時期も多様で、かつその対象は広範囲に及んでいる。中でも、該期に特に注目されるのは天皇行幸に伴う行幸沿道府藩県に対する賑恤行為である。この賑恤行為が民心を天皇・皇室に帰せしめる政治策となっていることは、該期の各地への天皇行幸が、国内平定、民心統一の政治的意図を強く持っていたことを示すものでもある。

(注一)「明治二年六月各藩の版籍奉還に依り、全国二百有餘藩の土地

人民は政府の支配に帰属せしと雖も、尚ほ各藩の知事は舊藩主を以て之に任じ、其の大小参事亦舊藩の家臣が任命せられ、従って藩内の政治は概ね従前の如く各藩の任意に委ねられしものに

して、其財政の如きも殆ど中央政府と相関渉する所なかりしものなり。」

『明治大正財政史 第一巻』六〇七頁

(注二)

「大政は朝廷に奉還せられ、新政府の成立を見たりと雖も、而も尚ほ全国に互れる舊幕府の領地は未だ奉還せらるるに至らず、又全国の各藩及社寺も亦各々其領地を保有せしを以て、當時新政府の収入は従来の皇室御料たる三萬石の外には何等財源の存するものはなく、其の財政は實に窮乏の極に達せり。(中略)而して當時朝廷の内帑と政府の財政とは固より未だ區別せらるるに至らざりしものなるを以て、右は即ち政府財政の極度の窮乏を示せるものに外ならず。(中略)斯くて政府は漸次此等舊幕府の領地を收めて之を政府直隸の府縣と為せしが、此等の府縣より得べき収入は、固より直に以て政府當面の財政需要を充すことを得べきものにあらざるや明かなり。」

『明治大正財政史 第一巻』一〇二頁

四、直轄地における濟貧恤窮策の

実施とその統制 (注一)

次の達は、徳川氏より受継ぎ、政府直轄地とした官有地及び維新政府に反対する藩国(賊徒ノ所領とここでは呼ぶ)の代官に対して出された朝旨告諭である。

明治元年二月 第二百二十五達

今般 王政御一新ニ付是迄天領ト稱シ来候徳川之采地及賊徒之所領等

念入取調可致右ハ従前苛政ニ苦ミ居候哉之趣モ相聞患難疾病相救之道モ相立兼候ニ付先無告之貧民天災ニ罹リ困難之者ヘハ夫々御取札之上御救助モ可有之候間右之旨申諭億兆人民 王化ニ服シ候様精々盡力可仕御沙汰候事

但(略)

徳川の采地及賊徒の所領を取り調べると同時に無告の貧民に対しては救助を為す故に、新しい統治者、すなわち維新政府及び朝廷に人民が服するよう尽力すべしとの告諭である。まず朝廷直轄の地より固めていくことが、「億兆人民 王化ニ服」せしめる第一歩であった。無告の貧民への救助が、新政府を認めしめる策となっている。とくにこの諭告は、これまで徳川幕府に仕えていた代官に対するものであり、国内統一を謀る維新政府にとって自らを統治者と認めしむることが最も重要な領地であり、また最も困難な領地であったといえる。

しかしながら、ともかく政府には金穀が不足していた。このことは、明治元年五月八日の太政官布告第三百七十六による「金穀ヲ募集ス」に、また同年五月十三日第三百八十九による「諸官月給金ノ半ヲ減ス」などに明らかである。また同年五月十七日の布告は直面している軍事費の不足を示し、諸費用の節検と省略を指示している。

国家多事之折柄軍資ヲ始メ總テ莫大ノ御費用ニ付土木之功ハ勿論 朝廷御費用ヲ始メ諸事御省略被 仰出候事

但(略)

このような金穀不足状況の中で、明治元年五月二十四日、辨事官達により、洪水にあった京都府、大阪府、大津縣、奈良縣、兵庫縣へ會計

官を派遣して、賑救を行い、また、明治元年十二月二十四日には、関東諸府縣官領地に施治條規を仮設して、新政府の仁政を示し、諸藩に対する施策に先がけて行政基準を示すに至った。

この施治條規は、関東諸国府縣の行政の準拠として仮設されたもので、その第六項には次のような指示がある。

施治條規

第六、夫食トハ官ヨリ農民ニ
貸與スル糧米ヲ言フ、稻種、農具等ヲ貸與シ及ヒ賑濟スル
方法タル舊幕府ヨリ各村窮民ニ貸與シテ其未タ償納ヲ完了セサル者ハ
總テ之ヲ蠲捐シ、今後貸與ヲ申請スル者ハ年賦償還ノ方法ヲ廢止シ全
額賑給ノ方法ヲ稟決ス可シ。

これは、従来の幕府による各村窮民への貸与で完了していないものについてはずべて蠲捐とし、今後の貸与申請分については年賦償還方法を廢止して、全額賑給とすることを示したものであった。

関東諸国官領地への新政府の統治策には、為政者交代に伴う民心の不安と不統一を解消し、幕藩体制下の施策論理であった仁政によって、旧幕府政治に対する批判を示そうとする姿勢がうかがわれる。しかし、一年経ずして、この「全額賑給」の方針は、新政府の財政を圧迫することとなる。

このように新政府誕生当時の施策は、財源の不足から、その方針を短期にして変更せざるを得ないこととなった。濟恤費用を極力おさえようとする方針が、明治二年七月十四日の大蔵省租稅寮の記事にみえている。「施治條規」を訂正する内容である。

これは関東諸国官領地郡村の賑貸方規を示したもので、旧幕府の貸付

した米金は一切を棄捐し、今後の賑給は貸付の名義とし、利子をつけずに年賦償還とすべしとの指示である。長くなるが、賑貸方規設定に至る事情もみえるので、租稅寮の記事を次に記す。

七月十四日、関東諸国官領地郡村ノ賑貸法規ヲ設定ス。

議案ニ曰ク、凡ソ官領地ニ係ル郡村ニシテ舊幕府ノ貸付セシ米金ノ逋欠スル者ハ、悉皆之ヲ蠲捐スルヲ客歲十二月府縣ニ申達セリ、其ノ旨趣タルヤ郡村ノ逋欠加重スレハ則チ農民貧困ニ陥ルヲ憐諒スルニ出ツ、府縣モ亦タ宜ク此ノ仁恤ノ官旨ヲ奉體シ、貧民濟恤ノ事項ハ輕易ニ申請セサルヘキナリ、然リト雖モ荒歉ノ災厄ハ本ト予期ス可キニ非サルニ由リ、己ムヲ得サルノ情状ヨリシテ濟恤ノ方法ヲ施行スルニ当リ、府県官吏ノ查理ニ精粗有ルカ為メニ官帑ニ捐益スルヤ僅少ナラス、見ニ葛飾縣管轄郡村ノ水災ニ罹ル窮民ノ濟恤ヲ申請スルヤ、口數一十二萬五千七百人餘ノ食料日數二十日間ニ抵算シテ米三千五百一十二石餘ト為セリ、其ノ計數頗ル過多ニ似タルヲ以テ、本司ノ屬官ヲ差發シ實際ヲ查理センメシニ、口數ノ大半ヲ減シ三十日間ノ食料ヲ抵算スルモ尚ホ米二千四百〇八石餘ニ過キサリシ、縣管ノ查理ニ粗齒ナルモ亦タ甚シ、若シ隔遠ノ地方ナラシメハ則チ之ヲ再査スルニ由シ無ク、土地人民ヲ挙ケテ知縣事ニ委任スル以往ハ申請ニ応シテ米金ヲ發付セサル可カラス、果シテ然ラハ諸国郡村ノ広大ナル官府ノ發付スル米金ハ實ニ鉅多ニ上ラントス、若シ縣官ヲシテ務テ之ヲ節約セシメハ、或ハ恐ル窮民ヲ周濟スル能ハサルノ弊患ヲ來タスヲ、因テ之ヲ審按スルニ、凡テ濟恤ノ米金ハ貸付ノ名義ヲ以テシ、相等ノ年數ニ派賦シテ之ヲ還納セシムル方法ヲ復施セハ、則チ實際ニ於テハ却テ濟恤ノ趣旨ニ稱フヲ得ン、蓋シ此ノ方法ヲ復施セハ、一時官帑ノ發付ヲ增多スルニ似タリト雖モ、後日逐次ニ還填スルヲ得テ窮民モ亦タ能ク一旦ノ急厄ヲ濟

スルヲ得可シ、乃チ夫食、種種、農具等ノ資米資金ハ總テ貸付ノ慣法ニ準依シ利子ヲ賦加セスシテ年賦還償ト為サシムルノ豫図ヲ立定シテ以テ濟恤ヲ申請ス可キヲ府縣ニ申達セン。

本省申達ニ曰ク、関東十六国常陸、磐城、岩代、陸前、陸中、陸奥、下總、安房官領地郡村ノ租税其ノ他ノ事項ヲ料理スル方法ハ、元年十二月條記シテ之ヲ達示セシ如ク、夫食、種稻、農具等ノ貸付及ヒ各般ノ賑濟ニシテ舊幕府ノ貸付セシ米金ハ一切ニ之ヲ棄捐シ、今後賑貸ヲ申請スル有ラハ審査ヲ經テ償納ヲ獨捐スル意度ヲ以テ之ヲ稟候セシメタリ、然ルモ官領地ノ郡村其ノ數タル極メテ衆多ニシテ、之ニ普給スルハ頗ル難シトス、因テ管轄庁ヲシテ賑貸米金ノ數額ヲ省減セシメント欲スルモ、或ハ貧民一時ノ急ヲ周スルニ足ラサルノ患害有ルヲ恐ル、是ヲ以テ宜ク姑ク舊慣ニ仍リ相当ノ貸付ヲ聽許スヘシ、今後夫食ノ賑貸若クハ果次延焼ニ罹リ種稻、農具等ノ貸付ヲ申請スルハ、總テ利子ヲ賦徵セス年賦還償ト為スノ豫圖ヲ査定シテ以テ稟候取決ス可シ、若夫レ臨時非常ノ事故ヲ以テ救助ヲ申請スル如キハ特議之ヲ處分セン。

(明治二年七月十四日 大蔵省租税寮)

維新後、新政府は幕藩体制下における貧民救済方法の重要な柱の一つである米金貸付を、その官領地に於て全面賑給に切りかえたのである。この賑給は府縣官吏の申請によって行われたが、実際には府縣官吏の調査申請内容に精粗の差があるため、その費用が多額となったのである。故に「仁恤ノ官旨」を深く心に留め、貧民濟恤の事項は軽々しく申請してはならないということがこの議案の主旨である。官吏申請をそのままに應じれば、米金巨額となり、節約すれば窮民を周く救済することができな。従って旧慣に戻して、濟恤米金は貸付の名義で行い、利子をつけずに年賦還償とすることが、濟恤の趣旨にもかない、官府の財政にも

大きな負担となることを避けることができるという論理である。

この記事によって濟恤の趣旨を伺うと、「窮民モ亦タ能ク一旦ノ急厄ヲ濟スルヲ得可シ」というところにあると思われる。濟恤の趣旨は一旦の急厄を濟するところにあるのである。長期の困窮に対応するものとして濟恤は考えられていない。とくに農民中の窮民には一時の種穀や農具の貸付を行い、その結果は秋の実りまで待つという方法であり、農民にとっては秋の收穫時まで生活の見通しをたてることのできない状況におけることとなる。

濟恤申請を軽々しく行わぬようにとの強い引き締め策にもかかわらず、諸府縣の申請には過大と判断される如きものが往往にしてあった。一つには、農民の窮乏がはなはだしいために、引き締めの策が現状にそぐわぬものであったことが考えられ、他方には、明治二年七月十四日の指示は内容が漠然としており、諸府縣官吏の採量に委せられる部分の多いものであったため、中央政府の指令が字義どうり受けとめられなかった状況が推測される。明治三年後半期には「窮民救助、堤防建設等をめぐって、地方官が民部省に「専断」をとがめられて謹慎・免官等の処分をうけたものもでてゐる。

そのためか、明治二年十二月十七日には、夫食米、假度資、耕具資、種稻麥を濟貸する内規が定められ、貸付の基準が示されることとなった。

内規ニ曰ク、其一、凶荒ノ歳年ニ当タリ貧窮ナル農民ニ貸付スル夫食米ハ、洪水堤防ヲ遺決シ田面ニ立毛ヲ残存セサル村里、或ハ旱澇ノ災ニ遭ヒ田毛十分ノ五以上ヲ荒損スル村里ハ一日男一口ニ米三合、女一口ニ米二合ト定メ日數三十日ニ限ル、其二、風災ニ罹リ家屋倒壊スル者ニ給貸スル假度資ハ、全壊ニハ金二兩、半壊ニハ金一兩ト為ス、其三、水火ノ二災ニ罹リ家屋ノ焼失シ若クハ流亡スル者ニ給貸スル假度資ハ、每一戸ニ金五兩ト為ス、其四、火災ニ罹ル者ニ給貸スル耕具資ハ、下

風ノ七戸ニ穀、鎌、鋤、馬把、施把、春臼、糞桶七品ノ價金一十四兩ト為ス、即チ一戸金二兩ニ當ル、其五、水田白田共ニ立毛ヲ残存セサルノ凶荒ニ遭フ者ニ給貸スル種稻、種麥ノ價直ハ、水田一段ニ種稻七升、白田一段ニ種麥八升ト定メ、段別ニ照シ地方ノ時價ニ換算シテ之ヲ給貸ス、以上五條ノ規例ヲ設定シ、濟貸ヲ申請スル有ラハ則チ村長及ヒ能ク過活ニ堪ユル者ヲ除キ無利子五年賦還納ノ方法ヲ以テ發貸ス。

この内規は、政府直轄地に順次適用されていく。明治元年十二月、明治二年七月ノ條項はまず関東諸國に於て指示され、次いで陸羽諸國、次いで明治三年二月五日、関西諸國の府縣に領示された。舊幕府直轄地には、なお諸藩の寄託地となっているものがあり、ここでは新政府の指示はそのまゝ行われぬ状況にあつたらしく、当該藩よりの伺・申請をまづ始めてこれを聴許している。準拠する基準のない彦根藩寄託地では、旧幕府の慣例をもつて賑貸を行つていたので、明治三年七月まで、舊幕府貸付の夫食米金の年賦還納を行つてゐる。預り所をもつ彦根藩では、農民貧窮の状況に旧幕府貸付分の棄捐を中央政府に申請し、民部省より許可を得ている。(注二)

次の達は諸道府縣宛に出されたものとしては、維新後最初のものである。

明治元年六月二十二日 第五百二達

諸道府縣

方今 王化天化ニ洽カラント欲ス此時ニ當リ無辜之生民兵燹之災ニ罹リ加之洪水暴漲慘毒之至近畿最甚シ且東北諸路賊徒平定ニ至ラス生民之塗炭一端ニアラス 皇上深ク難被為忍救恤阜財之道被為盡度 勅旨

痛切ニ被 仰出候付テハ至仁之 聖意ヲ體認シ其民ヲシテ安堵セシムルハ今日府縣之責ナリ即今創建之初救荒之未タ立スト雖モ一日斯民ニ莅ム者即一日此道ヲ講セスンハアラス況ヤ今日眼前ノ窮厄ヲヤ故ニ賑救ノ急務左ニ記ス

一 兵燹之厄洪水之害窮民流離路頭ニ立者一村ニ幾人且其破産蕩家等一々細詳ニ査點シ救助其宜ヲ得ヘン若兵厄水害ヲ被ムル地ト雖モ搜擇其宜ヲ得ス徒ニ金穀ヲ給スレハ却テ羸弊ヲ生シ下民ノ怨望ヲ起シ宜シカラサル事

一 没田之民ハ全ク其租賦ヲ免シ其他漲溢ノ田畑ハ荒敗ノ輕重ヲ量リ獨免其宜ヲ得ヘキ事

一 堤防橋梁之破壊急々修理可致事

但普請等私利ヲ營マサル廉吏ヲ擇ヒ水理ニ精キ者ニ任シ人夫等ハ其地ノ窮民ニ賃シテ相用ヘキ事

一 厄害ノ等ヲ辨シ救恤ノ道ヲ立ツ今日ノ事ハ奏可ヲ待タス府縣ヘ專任ス宜ク可得其道事

続出する天災兵害に対して、その前文に、「聖意ヲ體認シ其民ヲシテ安堵セシムルハ今日府縣之責ナリ」とし、諸施策を行ふべき府縣の責任を明らかにしている。そして「一日斯民ニ莅ム者即一日此道ヲ講セシムルハアラス」として、民に親しく君臨するものは、一日でも「此道」、すなわち皇上が深く思つてゐる「救恤阜財之道」を講ぜねばならないとしている。阜財とは財を豊富にする意である。中央政府でなく、各府藩縣の行ふ救恤阜財の策であつても、それらは皇上の意志をあらわしたものであるという考え方が貫ぬかれてゐる。

すなわち、各府藩縣の行ふ賑恤策にも朝廷の意志を付与してゐること、この期の賑恤・濟貧恤窮策の特質である。また救恤は「策」ではなく「道」として考えられていることも、この期の賑恤に対する為政者の

論理として注目される。

具体的には、第四項にみる如く、厄害の程度を良く調査して「救恤ノ道」を立てることは、中央政府の指示を待たずに府縣にまかすという点に、この達の政治的意図がみえてゐる。

金穀を徒に給することの禁止、租税蠲免の基準を示したこと、堤防橋梁の修理に其地窮民を用いべき事の指示も、府縣藩に対する初めての統一した救賑策として注目される。

次の諸府縣への達の政治的意図は、米価暴騰をおさえる策を講ずるよう指示したところにある。

明治元年七月十八日 第五百六十三

諸府縣

古人ノ説ニ大乱ノ後必ス飢饉アリトイヘリ且洪水大旱ハ古来聖明ノ世ト雖モ免レサル處ナリ春來霖雨滂沱水災農民ノ患ヲナシ氣候不順既ニ苗蝗ノ害アリ此上七八月ノ末ニ至リ萬一大風有之トキハ米價倍々騰貴シ諸藩ハ鎮津ヲ致シ奸商ハ買占等ヲ專ニセハ窮民ノ難哉ハ申ニ及ハス艱寡孤獨何ヲ以テ餓死ヲ免レン民ノ上タルモノ豫メ策ラスンハアラス況ンヤ皇政一新億兆ノ民ハ再ヒ父母ヲ得ルノ念ヲ生スル時ニ當リ賑恤ノ典一日モ怠ルヘカラサルヲヤ依之府縣ノ諸役人此事ニノミ心ヲ盡シ其支配所民口ノ多少ニ應シ豫メ米穀ノ流通ヲ謀リ鎮津買占等ノ所業ヲ禁シ或ハ彼地ヨリ此地ニ輸シ此地ヨリ彼地ニ送り互ニ有無相助ケ今日ヨリ其目算ヲ立ヘシ其上不足ノ見込ナレハ機會ニ應シ非常ノ取計アルヘケレハ府縣ノ諸役人相考ヘ早々言上致スヘシ

この達も、府縣の諸役人に対する訓戒と賑恤対策としての米穀流通の円滑化ならびに鎮津買占等の禁止の施策を為すべしとの行政指示である。

「皇上一新億兆ノ民ハ再ヒ父母ヲ得ルノ念ヲ生スル時ニ當賑恤ノ典一日モ怠ルヘカラサルヲ依之府縣ノ諸役人此事ニノミ心ヲ盡シ」とあり、統治者の変更によって民は、これまでの統治者と異り父母の如き性格をもった新しい統治者であることを念ずるような思いにある時であるから、この期待にそむくことのないよう、府縣の諸役人は、ひたすら賑恤の典、すなわち賑恤の道に励むようにという訓戒は、民心を配慮した中央政府の府藩縣への行政指導である。

明治二年二月五日の府縣施政順序をふまえ、同年七月二十七日には府縣奉職規則が定められて、府縣行政のうちに、救助・賑恤策は明確に位置づけられることになる。

これに先立ち、明治元年八月五日に、「府藩縣に一定の規則がたてられていないのは、政令多岐にわたるに當って弊害少からず」として、京都府における規則書を、一つの見本として各府藩縣に示している。そして「若其土地民俗ニヨリ難被行條件且別ニ良法心附等之儀ハ一々詳論太政官ヘ可申出追テ御斟酌永世一定之御規則可被為立旨被 仰出候事」として、各府藩縣の方策を太政官へ詳論するよう令している。これは政府にとつて各地の実情を知るために、又新しい規則設定の参考にもなるものであろう。明治政府がその当初に各府藩縣の状況と意見を参考に、諸制度を定めていった様子の一端が伺える。

しかしながら、京都府の示した規則書は、混乱し、崩れた府行政を建て直す策として、新たに五人組を編成し直し、地域を小組、大組に再構成し直して各々に役職を配し、府民統治の行政体系を、幕藩体制下のそれにならって改めて建て直そうとするものであった。その京都府仕法書の中に次のような項があげられている。

仕法書

一、上京下京ヲ分チ兩大組トシ上大組下大組ト相唱ヘ是迄ノ通三役建
置レ觸達其總テ組内ノ諸支配ヲ管轄セシメ役名大年寄役ト改メラ
レ候事

但 (略)

一、一組ニ付中年寄役一人添年寄役一人建置レ組内ヘ傳達ノ事件ヲ始
メ平常諸世話駈引等總括セシメ時ニヨリ一組中ノ總代ニ相立キ事

但 (略)

一、組内鰥寡孤獨廢疾ノ者ハ不及申火災盜難ニ罹リ又ハ産業ヲ失ヒ渡
世難波ニ立至リ候者有之時ハ速ニ可申出ハ勿論ニ候ヘトモ大年寄
役ヲ始メ町役人共精々申合セ平生扶助ノ道ヲ可盡事

但組内ノ者必至困窮ニ迫リ非命ノ死ヲ遂ケ或ハ乞食ニ零落シ又
ハ悪心ヲ生シ盜賊ニ陥リ候モノ有之時ハ畢竟平生世話不行届ノ
故ニテ其町内役方ノモノ越度タルヘキ事

一、善行奇特人有之時ハ組内ハ謂フニ不及他組タリトモ互ニ穿鑿シ早
速申出ヘシ善人ノ出ルハ兼テ示方ノ宣布故ニテ其組内ノ美事タリ
當人ハ勿論品ニ依リ其組町内役方ノ者迄モ御褒美ノ等ナ有之ヘキ
事

一、組内放蕩無賴者有之時ハ其組町内役方ノ者其父兄并親戚俱々厚ク
教諭ヲ加ヘ善路ニ導クヘシ萬一折檻ヲモ用ヒス悪業ヲ募リ候者有
之候ニ於テハ早速可申出事

一、(略)

一、一町内五人組ノ事

但家並五軒ヲ以テ一組トシ順々組合セノ内軒數多少ノ出来ノ處
ハ七八軒又ハ四軒迄ニ組合スヘシ家並順次差間ノ處ハ隣リ合セ
向ヒ三軒ノ割ヲ以テ組合セ一組内年長又ハ頭立者ヲ以テ五人頭
トスヘシ自前五軒トモニ老人幼少又ハ婦人計リニ候ハ、家並ノ

順次ニ拘ラス頭相勤リ候者ノ家ヲ入交組合スヘキ事

一、五人組ハ一町内ニテモ親戚同様殊更懇切ニ相交リ吉凶相扶ケ疾病
相憐ミ盜難火災其外非常等有之時ハ互ニ可相救事

但組内兼々善惡互ニ勸戒スヘキハ勿論善者惡人有之時ハ早速五
人頭ヘ届出五人頭ヨリ年寄役ヘ届出年寄役ヨリ當府ヘ届出ヘシ
當人ハ不及申品ニ依リ届出候者ヘモ御褒美可被下萬一私意ヲ構
ヘ覆陰シ追テ露顯ニ於テハ其者ハ謂ニ不及品ニ依リ、五人組中
ノ越度タリ總テ組内喧嘩口論其他何事ニヨラス故障出来ノ節ハ
五人頭ヘ届出五人頭取捌苦キ時ハ年寄役ヘ届出年寄役ヨリ中年
寄役ヘ届出中年寄役ヨリ大年寄役ヘ届出共々相談シ取鎮ムヘシ自
然町役人共取捌キノ手段ニ絶ヘ候節當府ヘ届出可キ事

以上

右之通今般御改正被 仰出候組々一和各職業相勤御仕法ノ條々永
世堅可相守モノ也

慶應四年辰七月

京都府

幕藩政治体制を支えた従来の組組織は、京都府に於て、幕末にはす
でかなり崩れていたことが、京都府仕法書に付随する「告諭」に明か
である。とくに幕末二十年間の社会変動には激しいものがあつた。長い幕
藩体制下で、人口の増加に伴い、土地は開け、新町や枝町、離町が出来、
これら最寄の町々が互に組合つて、大組は百町に及ぶものから、小組は
五・六町より二・三町のものまで、その大きさも様々となり、大組が小
組を、古町が新町を支配するといった状況も出現した。物価暴騰の維新
には、大組町に於てはまだやり繰りが可能だが、小組町の難波はまた格
別のものであつた。すでに町方の組行政は崩されてしまつてゐる。これ
は「畢竟從來執政ノ者人民撫育永世不朽ノ制度ニ於テ心ヲ不用ニ依テナ

リ」と告諭は述べている。この御一新、諸政御復古の機会に、組替を行い、改めて「今日ヲ往古組合ノ始ト相心得」るよう指示したのであった。この京都府の規則書にならった府藩縣については不明であるが、維新後各地で五人組が編成されており、行政体系の建直しを旧制度にならって行おうとした事がみられる。

行政体系としての組制度は生活と道徳を合体した内容もち、細かく統治の網をはりめぐらすことができるので、国家の危機や再建という事態には、有効な策として行われやすい側面をもっているといえよう。

規則書によれば、鰥寡孤独廃疾者、火災盗難に罹った者、失業して生活難渋の者ある時は五人頭から年寄役へ、年寄役より府へと申出るのであるが、極度の生活困窮者、盗賊を組内より出すことは、町内役方の越度とされたのであった。このような考え方と制度は、町方にとって別に新しいものではなかった。幕藩体制下で長く培ってきた考え方であった。しかし、長年のうちに、各組の経済的・社会的力に相違が生じ、組にも上下が生じていた。大きい組は比較的安定しているが、小さい組はすでに組内での相互扶助が不可能となっていた。組内相互扶助による生活困窮者救済という制度は、建て直しても崩れる社会状況となっていたのである。京都府の規則書も一時的な手当にすぎない。

明治二年二月五日第百十七行政官により定められた府縣施政順序は、維新後府縣行政統制整備の始めである。

十二項目にわたり、整備すべき府縣行政内容を示したものである。凶荒預防と窮民救助ノ事が六・七項目にあげられており、府縣行政制度の一分野として明確に位置づけられることになった。

明治二年二月五日第百十七

(行政官)

諸府縣施政順序別紙ノ通被 仰出候猶條件ニヨリ追々 御沙汰ノ旨モ可有之候へ共先大綱ノ旨趣篤ト相心得可致施行候旨被 仰出候事

但別紙ノ通被 仰出候へ共猶於諸府縣別段良法モ有之候へ無腹臆可申出事

(別紙)

府縣施政順序

一、知府縣事職掌ノ大規則ヲ示ス事

(略)

一、平年租税ノ高ヲ量リ其府縣常費ヲ定ムル事

(略)

一、議事ノ法ヲ立ル事

(略)

一、戸籍ヲ編制戸伍組立ノ事

戸口ノ多寡ヲ知ルハ人民繁育ノ基戸伍ヲ相組ハ衆庶協和ノ本タリ宜シク京都府ニテ編立スル所ノ制度ニ倣フヘシ

一、地図ヲ精覈スル事

(略)

一、凶荒預防ノ事

常社倉等ノ制ニ倣ヒ其部内ノ人口ヲ量凶年非常救助ニ備ル様漸次ニ取立ルヲ要ス

一、窮民ヲ救フ事

貧民ニ差等アリ救助ノ道随テ一ナラス宜シク三等ヲ分チ以テ救助ノ制ヲ立漸次窮民減少スルニ至ルヲ要スヘシ貧院養院病院等其所費部内設ル所ノ市街郡村ノ戸口ニ割賦シ多ハ公金ヲ費サ、ルヘシ其施設ノ法ニ至テハ最審慮熟計スヘシ

一、制度ヲ立風俗ヲ正スル事

善ヲ勤メ悪ヲ懲シ華美奢侈ヲ禁シ儉素質朴ヲ尚ヒ人民ヲシテ各其所ヲ得其業ヲ勉メシムルヲ要ス是繁育ノ基トス

一、小學校ヲ設クル事

(略)

一、地方ノ興シ富國ノ道ヲ開ク事

(略)

一、商法ヲ盛ニシ漸次商稅ヲ取建ル事

一、租稅ノ制度ヲ改正スヘキ事

地高ノ儀土地ニ不相當ノ分有之縦ヘハ前日肥土タルモ今日瘠土トナリ前日瘠土タルモ今日肥土トナルアリテ古來ノ定額ヲ以テ其稅ヲ論スレハ大ニ幸不幸當不當アリ此カ為ニ貧村ハ彌窮民多ク人口年月ニ減ス富村ハ彌繁育シテ人口年月増ス窮民ノ情狀可憐ノ至リナリ然レトモ其改正容易ニ手ヲ下ス可ラス詳細地石盛ノ吟味ヲ盡シ以テ其宜ニ處スヘシ敢テ官府ニ利スルニ非ス其貧富得失ヲ平均スルノ法ナリ能ク詳カニ講究セン事ヲ要ス

この施政大綱に明らかとなるが、第一に凶荒預防や窮民ヲ救フ事は府藩縣の責任であること、第二に日常の生活保障はもよりの戸伍組の編成を柱とし、この戸伍組制度で支えきれない困難に対しては公金の支出が考えられること、また救助の道は一律であってはず、貧民の状況によって、これを三つに分類し、それぞれに救助の方法が異なる制度を立てることを指示している。貧院、養院、病院等の諸費用は、これを設置した市街郡村地域の戸毎に割当てて負担させ、公金を多く費すことのないようにとして、極力救助関係費用の増大をおさえる策である。

ここで窮民救助の基本的な方針が定められた。

この方針の中にあるように、その後我國の社会事業政策を特質づける

人民相互の扶助という考え方が、国の救助に先立つ前提として明らかにされているのである。この時期では組制度を建て直せば機能することが期待されるほどの生活状況に対する認識が当局者にあったともいえる。「戸伍ヲ相組ハ衆庶協和ノ本」として、積極的に評価する方針である。かつて、しっかりと組織されていた組制度は次第に崩れてしまったので、御一新のときであるから、これを改めて再編し、日常生活に生じる様々な困難を相互の扶助によって解決しようという考えは、容易に人々に理解され、同感を得られることが期待されたのである。また各地で伍組議定書や組合議定書が新たに作成され、この考えは多くのところで受け入れられた。

明治二年四月に作成された今日の埼玉県、蕨宿組合外二十二ヶ村による議定書は、相互檢察取締りの性格を強くもったものであるが、この方針に呼応して作成された議定書の一つである。その中に次の一項がある。

儀定書之事

今般 御一新萬民御撫育 御仁恤之御沙汰拳而難有奉戴仕時々御觸之趣奉承伏候共小前之内旧習ニ泥ミ心得違之もの有之候ニ付左二ヶ條取極候

(略)

一、宿村々大小の百姓平日質素儉約を守重立候もの者余力ヲ嗜置小高之もの共ハ家業出精いたし凶年之節救助等不受様兼々厚心掛可申候尤御一新ニ付鰥寡孤獨廢疾之もの從

天朝御仁恤之為垂候被 仰觸も御座候間凶災等之節者宿村役人共 事実之所取糺之上不平を生せざる様可取斗事

一、(略)

前書ヶ條之通熟評之上議定取極候ニ付組合一村毎小前水呑ニ至迄得と

申聞印形取置堅相守可申候依之儀定連印致置候所如件

蕨宿組合

明治二己四月

外式拾式ケ村連印

(以下略)

明治政府の高札、府縣施政順序などにあらわれた賑恤・濟貧恤窮策の政治的意図が村レベルで受けとめられ理解された例の一つとして、この蕨宿儀定書をみる事ができる。

大小百姓のうち重立ったものは余力を貯え、小高のものは家業に出精し、凶年の際にも救助を受けぬ様心掛けよ、但し、鰥寡孤獨廢疾の者については、天朝御仁恤の触もあることであるから、凶作、災害の折には、各宿村の役人は事実を調べ不平の生じぬよう取計うべしとのきまりである。

ここでは、政府の行政意図を、そのまま再確認した形で受け入れ、議定書の條としてみる事ができる。むしろ、政府の行政指導以上に、救助を受けずすむよう自ら励むことを強調している。救助者を数多く出すことは、直ちにその村の救助事実となる行政体系であるから、自ら救助を受けずすむよう努力をする以外に、他に方法がなかったともいえるのである。仁政に対して人民の対応は、救助を受けないよう努力する心がけであった。

明治二年の府縣施政順序によって維新以来、不分明であった朝廷の思召しによる賑恤策と、府藩縣による窮民救済策がわかれて形をなしたのである。しかし、府藩縣による窮民救助の論理と朝廷による賑恤の論理とは、仁政の一策としてほぼ相似のものであったので、これを受けとる側は両者ともに仁恤の政治として了解したことは蕨宿組合議定書を通じても推察されるのである。

府縣施政順序に続いて、同年(明治二年)七月二十七日に定められた府縣奉職規則は、府縣施政順序を補完する内容をもって定められている。

明治二年七月二十七日 第六百七十五

(輔相)

府縣奉職規則

一、民政ハ經國ノ大本最モ至重ノ事トス謹テ 御番文ノ旨ヲ奉體シ追々ノ 御沙汰筋ヲ確守シ常ニ下情ヲ詳察シ教化ヲ廣クシ風俗ヲ敦クシ以テ万民安堵ニ至ラシムルニ在リテ總テ下ニ臨着實ヲ旨トシ民心不失ヲ緊要トスヘシ

一、(略)

一、號令必ス其始メニ慎ミ聊民心ヲ失フヘカラス賞罰必ス事情ヲ審ニシテ僭濫アルヘカラス

附 永世ノ規則ヲ創立シ或ハ従前ノ法制ヲ改正セント欲セハ土地民俗ヲ熟知シ先ツ部内ノ衆議ヲ盡シ公正ノ論ヲ採リ其筋ヘ伺出其決ヲ受クヘシ私ニ法ヲ立制ヲ改ル事ヲ禁ス尤政令ヲ承順シ瑣々タル小法則ヲ立ルハ此法ニ拘ラス施行ノ後届出ツヘシ

附 忠孝節義篤行ノ賞典養老ノ典等ハ常ニ檢議ヲ盡シ速ニ舉行スヘシ尤永代及ヒ其身一代苗字帯刀ヲ免許シ其他金穀等ヲ與ル等輕賞ハ其府縣ニ委任スヘシ

附 (略)

一、(略)

一、常ニ凶年饑歲ノ慮ヲナシ豫メ民患賑濟ノ備ヲ設クヘシ
附 鰥寡孤獨廢疾無告ノ窮民ハ常ニ檢議ヲ盡シ速ニ救助スヘシ總テ一時ノ賑恤ニ非ス年月ヲ經ル救助ハ其仕法ヲ記シ民部省ヘ伺出其決ヲ受クヘシ唯漸次産業ニ基キ貧民減少ナラシムルヲ要ス尤天

災禍乱ニテ一日モ遷延シ難キ賑恤ハ此法ニ不拘速ニ施行ノ後民部
大蔵両省へ届出ツヘシ

附 救荒ノ制相立ハ民部省へ伺出其決ヲ受クヘシ

(以下略)

この府縣奉職規則は、明治四年太政官第六百六十一を以て取決される
まで、諸藩府縣行政の準拠となつた。しかし、府縣施政順序、府縣奉職
職規則ともに、その内容は極めて漠然としたものであったから、地方官
吏は具体的運営基準のないまま、幕府体制下の旧慣に依拠して賑恤を行
うことも多かつた。明治二年十二月八日には、水火災の際の窮民救助基
準が、各府縣に示されている。

明治二年十二月八日 第千百三十

(民部省)

府縣

鰥寡孤獨ノ窮民救助筋ノ儀ハ兼テ御布告ノ趣モ有之候處水火ノ両災ヲ
受候者共ハ急夫食等時日ヲ移シ人命ニモ拘リ候様ノ儀有之候テハ不容
易儀ニ付得ト遂吟味其急ヲ救ヒ候ハ尤至當ノ所置ニ候處各地方ニテ区
々ノ取計モ有之候テハ不都合ニ付譬ハ洪水ニテ堤切入人家押流シ又ハ
数日家居床上迄水湛或ハ火災ノ節夫食諸道具可持退猶豫無之皆焼失イ
タシ凍餒目下ニ迫リ難捨置分等凡日数十五日ヲ限一日男ハ米三合女ハ
二合ノ當リヲ以速ニ施行イタシ其段相届可申其上ニモ取統難相成諸擇
借等相願候分ハ事宣得ト遂吟味兼テ御布令ノ通心得取調相伺候儀ト心
得区々不相成様可取計候事

この民部省達は物命を傷する如き焦眉の急を要する救助の方規の基準
を示したもので、「各地方ニテ区々ノ取計モ有之候テハ不都合ニ付」と

ころにその達理由を置いている。次いで、具体的な基準として同年十二
月十七日夫食米、假度資、耕具資、種稻麥を濟貸する規例が各府藩縣に
示されているのである。このことについては前節でふれたが、このよう
に次第に賑恤、賑貸付の具体的基準が定められるようになった。明治三
年五月晦には、窮民類焼の際の賑貸基準が、また、明治三年六月十四日
には、農民貯蓄の穀物の窮民への賑貸基準が定められた。

明治三年五月晦日

第三百七十八

(民部省)

諸

縣

其縣支配地類焼の窮民諸拝借ノ儀以来総家数ノ内三分以上ノ類焼ハ身
元可ナリノモノ相除拜借可相伺三分以下ハ村内無難ノモノヨリ助力為
致候積可取計尤風下七軒農具代拝借ハ格別ノ事

但凍餒目下ニ迫ニ候窮民ハ兼テ相達候通日数十五日分夫食施行可致
候

明治三年六月十四日

第四百七

(民部省)

府

縣

諸府縣 農民ノ内貯蓄ノ穀物窮民へ貸渡方ノ儀一日當ノ員数並日数
藩御預所 等区々ニテハ不都合ニ候間爾後日数三十日ヲ限一日分米ハ男一人ニ付
三合女一人ニ付二合大麥ハ男一人ニ付六合女一人ニ付四合雜穀ハ男一
人ニ付九合女一人ニ付六合宛貸渡年賦ニテ返辨方取調可届出候此段相
達候事 (注三)

前者は、官府の賑貸を仰ぐ者に対するもので後者は、鄉村ノ貯穀を窮
民に貸付する方法の基準を示したものである。

賑貸規準を細かく規定するとともに、賑貸方法についても具体的指示をするに至った。従来府縣管轄人民に対する糧米、種稻等の貸付には実米もしくはそれに相当する価金をもって交付していたが、明治四年六月二日の太政官裁可宣達によって、今後実米による交付は廃止し、すべて価金をもって交付することになった。これは従来貸付米金還納の際、実米の石数計量やこれを時価に換算する過程で措置が区々となり、すこぶる煩瑣であることから、官府にも利便であるだけでなく人民もまた自在に使用できる、という理由により、価金とするに至ったのである。太政官裁可宣達内容は次のようである。

太政官裁可宣達して曰ク、府縣其ノ管轄人民ニ夫食、種稻及ヒ其ノ他ノ名義ヲ以テ實米ヲ貸付セル者ハ今後之ヲ廃止シ、其ノ前月中近傍市街ノ上中下ノ米価ヲ均算スル価金ヲ以テ交支シ、且ツ其ノ還納モ亦タ価金ヲ以テセシム可ク、従前實米ヲ以テ貸付セシ者ハ毎年其ノ還納ノ期限ニ當レル時価ヲ均算シテ之ヲ徴收ス可シ、但タ米穀 乏ノ地方ニシテ価金ヲ以テ交付スレハ實際ニ支障スル者ノ如キハ管轄庁便宜ニ之ヲ措置スルヲ要ス。

(明治四年六月五日 大蔵省出納寮)

このような貸付米金の還納は必ずしも円滑に行われたのではないことは、還納米金の棄捐がかなりあったことよって推察される。慶応三年十二月より明治八年六月に至る約七ヶ年半の期間の大蔵省決算によれば、救助資金のうち還納ないもの一二四万三千円余としている。(注四)

該期は貨幣制度確立過程にあるときで、藩札と政府発行の新紙幣とが同時に流通し、流通貨幣が不安定であり、物価の暴騰もあって、窮民にとっては紙幣による貸付金交付は実質救助とならぬ側面があったのである。

うことが推察されるのである。

明治四年七月、廃藩置縣が断行され、名実ともに新政府―藩という体制は崩壊して、長く政府の政策を制約していた幕藩体制が解体する。そして「縣治條例」が明治四年十一月に定められて、各縣統治の基準として明治八年まで機能することとなる。これまでのべてきた、個別に定められた賑貸・救助基準は、縣治條例中に「窮民一時救助規則」としてまとめられた。明治政府当初の行政体系の混迷は一応区切りをつけ、新たに政府―県という国内行政体系の上に国内統一の諸活動が展開するに至るのである。

縣治條例の縣治事務章程に管下總掌する事務條項を上げているが、ここでは事務條項を上款と下款にわけ、上款に定める事務は、その主務となる省に稟議し、許可を得て後施行するもので、下款は各県参事専任が処置して、施行後その趣旨を主務の省に申達するものである。その上款第五條には「凶年饑歲除租減稅ヲ定ムル事」があり、第十七條には「濟貧恤窮ノ方法ヲ設クル事」がある。また下款には、その第四條に「定額アル救助ノ事 但別紙ノ規則ニ照準スル事」とあり、この別紙の規則が「窮民一時救助規則」をさしている。縣治條例では、長期に関わる濟貧恤窮の方法と、一時的な窮民救助とを区別し、一時的窮民救助は速かな救助を実施できるような行政事務体制を一応ととのえる形となっている。

明治四年十一月二十七日 第六百二十三 達

縣治條例

窮民一時救助規則

- 一、水火ノ難ニ逢ヒ家屋蕩燼流出シ目下凍餒ニ迫ル者ハ男一人一日米三合 麥ハ六合 雜女一人一日米二合ノ 麥ハ四合 雜穀ハ六合但六十歳以下積リヲ以テ十五日分速ニ救助スヘシ但身元可ナリニテ自存スル者

ハ此例ニ入ルヲ許サス

一、同断家屋自ラ営ム能ワサル者ハ一軒金五両充五ヶ年賦返納ノ積ニテ貸渡スヘシ六月以前ハ其年ヨリ七月以其災一等輕キハ一軒金三兩充前同様貸渡スヘシ後ハ翌年ヨリ返納ノ積リ若シ他ニ異ル事情アラハ其處置見込取調伺出ツヘシ

一、類焼致シ農具差支ノ者ヘハ鍬鎌鋤馬鍬桶扱肥桶等其土地相當ノ価取調代金貸渡ス事前條ノ例ノ如クスヘシ

以上ノ諸件ハ伺出ニ不及第二常備金ノ内ヲ以テ速ニ施行スヘシ
但一ヶ月毎ニ届出ツヘシ

一、水旱非常ノ天災ニテ夫食糧糶貸渡之儀ハ其節々可伺出事
右之通相心得可取計事

辛未十月

大蔵省

これまで、明治元年より明治四年の縣治條例中の「窮民一時救助規則」まで、主として政府直轄地を対象とする濟貧恤窮策について、その展開の跡を法規類を通じて国家レベルでの行政の側面から検討してきた。明治政府当初の混乱した施策の中で、主として民心統一、国内平定策として実施された様々な賑恤・濟貧恤窮策が集積し、補充されて、廃藩置県の際の「窮民一時救助規則」成立の土台となり、また不分明であつた罹災窮民救助と鰥寡孤獨無告の窮民に対する濟貧恤窮が異なる対策を必要とすることが、県治條例の事務章程のうちに明らかにされるに至る経緯をみる事ができた。そして基本的には、人民の間での相互扶助を生活の論理として採用する政府は、形式的な制度的整備を進める一方、公金の支出は極力おさえて、財政の多額な負担を回避する方策をとつた事は明らかであると思われる。(注五)

(注一) 直轄地の形成については、多くの論議があるようであるが、旧幕領地・旧朝敵諸藩の接收・占領過程の特色を、「明治維新研究序設―維新政権の直轄地」千田稔、松尾正人著 一五頁で次のように整理されている。

① 鎮台・裁判所・諸藩仮管理・民政局等という過渡的機関を経て府県が漸次西から東へと設置されていった事

② 徳川幕府と維新政権との権力交替過程で生じる政治的空白状況に対して、維新政権側・旧徳川側・外国側から臨時的支配機構が構築されていたこと

③ にも拘らずその空白状況を利用して農民騷擾が発生していた事などが要約的に摘出される。

(注二) 明治三月七日大蔵省租税寮の記事にこのことがみえている。

(明治前期財政經濟資料集成所収 「大蔵省沿革志」二七五頁)

(注三) この法規については、明治三年大蔵省租税寮の記事の方がわかりやすいので、次にその記事を載せて理解の一助としたい。

明治三年五月、各縣管轄人民ノ火災ニ罹レル者ニ金穀ヲ賑貸スル方規ヲ設定ス。

民部省申達本司ニ曰ク、各縣管轄内ノ郡村人民其ノ家屋火災ニ罹リ為メニ官府ノ賑貸ヲ仰ク者自今以後全村ノ戸数十分三以外ニ及ヘル火災ニ係ラハ、則チ稍ヤ資産ヲ有スル者ヲ除キ而シテ賑貸ヲ申請セシメ、全村ノ戸数十分三以内ニ止マル火災ニ係ラハ則チ其ノ火災ニ免カレタル者ヲシテ協力以テ罹災者ヲ救助セシム可シ、但タ其ノ火所ニ接近シテ下風ニ在リシ七戸ニ農具費ヲ貸付スルハ此ノ限ニ在ラス、若シ夫レ目

下凍餒ニ迫レル窮民ハ成規ニ照依シ半月間ノ糧食ヲ賑給ス可シ。

明治三年六月十四日、貧窮ノ農民ニ米穀ヲ賑貸スル方法ヲ設定ス。

民政部申達本司立案ニ曰ク、從來府縣管轄地内及ヒ各藩寄託地内ニ在ル郷

村ノ貯穀ヲ窮民ニ貸付スルノ方法タル一日ノ数量並ニ日数等一定ナラス、自今以後日数三十日ヲ限り一日ノ量額米ハ男一口ニ三合、女ハ二合、大麥ハ男ニ六合、女ニ四合、雜穀ハ男ニ九合、女ニ六合ヲ派當シテ之ヲ貸付シ、年賦償納ノ期限ヲ査定シテ之ヲ申請ス可ク、且ツ即今貯穀ノ見在額ヲ簿冊ニ登記シテ以テ送上ス可シ。

(注四) 救助貸金ノ内窮民ノ己ムヲ得サル事故アリテ終ニ棄捐ニ帰シ、

又米穀等貸付ノ時価ト返納ノ時価ト(救助貸米返納ノ如キハ下米相場ヲ以テスル等ニ由ル)

差異ヲ生シ官損ニ属スルモノアリテ、右ノ巷百式拾四萬三千圓余ノ不納額アルニ至レリ。

(明治前期財政經濟史料集成第四卷 歳入出決算報告書 四二頁)

(注五) この点については明治初期の濟貧恤窮関係支出額を調べる必要があるが、国家財政レベルでは、適切な資料を見出せない。

本稿は、昭和五三年度文部省科学研究費による研究成果の一部である。