

# 昭和初期救貧行政の回顧

福 山 政 一

## 一 救貧制度改革の準備

昭和戦前における救貧行政を顧みて、まず想いおこされるのは、救護法の制定とその実施にいたるまでのいきさつである。とも角、明治大正期を通じて、日本の社会経済は著るしく発展し、国民生活の実態もすっかり変つたのに、明治初年の棄児養育米給与方や恤救規則が、そうした時代の推移とは全く没交渉に、そのままわが国の救貧制度の根幹をなしていたのだから、今から思えばまことに驚くほかはない。

もっとも、それまで制度改正の企図が全然なかつたわけではなく、周知のとおり既に明治二十三年、第一回帝國議會においては政府提出の窮民救助法案が議せられ、越えて同三十年の第十回議會には議員側から恤救法案および救貧税法案が提出されたが、前者は否決され、後者は審議に入らないで握りつぶしの運命に遭つた。その後も政府内では、救貧制度の根本的な改正について種々調査をすすめ、明治三十二年には内務省で窮民救済法案を作成して、地方長官の意見を求めたこともあり、同四十五年には養老法案もできたが、いずれも日の目をみるにはいたらないでしまった。しかし、これらの立案は多く行政当局者または一部少数の有識者の提議によつたもので、広く社会の輿論を反映したものではなかつたから、議會で阻止されたばかりでなく、殆んど一般世人の注意をひくこともなかつたのである。

これには、当時の一般的な論議から推しはかつて、次のような事情が直接の

大きな理由となつていたことは争われない<sup>(1)</sup>。即ち、(一)一般社会、とくに上層階層の間では、わが国の醇風美俗と称えられた隣保相扶の觀念が強調され、家族制度的救済論が支配的であつたこと、(二)救貧制度の運用いかんによつては、惰民を養成する結果となり、ひいては国民道徳を墮落するおそれがあると考えられ、また(三)経費の増大を来たして、国家、地方財政を危機に導く懸念があるとされたことなどがそれである。一言でいえば、まだ日本の資本主義社会が近代的な成熟をみず、国民の生活観も民主的に確立されていなかったのに因るものとみられよう。

が、これに対して内務省社会局の資料では、次のような説明を加えて反省している<sup>(2)</sup>。

「我國ノ立法者ハ此ノ貴重ナルヘキ先例又ハ議論(筆者、注、英國の救貧法および一九〇五年九年救貧法調査委員「少数派報告」を指す)ヲ利用スル能ハス、況ンヤ一般社会ハ殆ント是等ノ存在スラモ知ラサリシ也。又我國ニ於テモ少クトモ其ノ經国濟世ノ志ニ於テハトーマス・モア二モ比スヘキ政論家又ハ思想家或ヒハ之ナシトセラシモ、彼等ハ時トシテモア二見タルカ如キ人間性ノ洞察ト社会状態ノ觀察トニ欠クル所ナリ、又少クトモ國家ニ於ケル労働能力者ノ生活状態ニ対スル精密ナル研究ニ基ク具體的ノ改革論ヲナシタルモノニ至ツテハ殆ント之ナカリシト云フモ過言ナラサルヘシ。我國救貧法ノ改革案ニ対シテ、広ク輿論ノ後援ヲ得ル能ハサリシハ主トシテ以上ノ事實ニ因由スルモノト云フヘシ。」

従つてわが国の救貧制度を確立するには、一方では英國その他の救貧法改革の議論および先例を調査し、また他方ではわが国における労働能力者一般、とくにそのうち現行救貧法による被保護者が、どんな実状にあるかを明かにして、これを一般世人に理解させることが先決問題と考へられたのである。

(1) 参照 井上友一「救貧制度要義」(明治四十二年)一七二頁、山崎巖「救貧法制度要義」(昭和六年)一六八頁

(2) 社会局「救貧法問題資料」第一輯(大正十一年 小島幸治報告)九九頁

ともあれこのようにして、政府が改めて救貧制度改革の問題と真剣に取り組みはじめたのは、わが国が第一次世界大戦後の反動恐慌に襲われて、極度の社会不安に脅かされた大正九年以後のことであつた。即ち大正十年、内務省社会局は当時の社会情勢に促されて、細民の集団地区とその生活状態を調査し(この種の調査は、明治の末期に始めて東京市の一部について行つた以来、途絶え

ていた)、また農商務省から引き継いだ「職工生計状態調査」を完了したが、他面救貧制度の基礎調査を六大都市およびその他府県の関係当局に指示して関係資料の蒐集に努め、その結果次第に貧困者の生活実態と、これに対する救護制度のいかに不備不完全であるかが明かとなった。

これらの調査のうち、東京市の行った市内の要保護世帯生計調査(大正十一年)、浮浪者に関する調査(昭和三年)、東京府の府下五郡における小商業者の開発状態調査(昭和元年・全五年五ヶ年間)、大阪府の大阪、堺、岸和田三市における方面カード登録家庭の生活状態実地調査(昭和五年)、静岡県細民生活状態調査(大正十四年)、岡山県の集団細民の生活状態調査(大正十年・全十一年)などは注目された。

なお、このほか、内閣統計局は大正十五年以来ほぼ隔年、全国的な規模の生計調査を行っており、東京、大阪の府市においては、救護法実施前後から或はその実施準備として、或は当時直面した労働、児童、課税、救貧などの諸問題に対処するため、細民地区の金融状況、貧困家庭の生活状態、貧困母子、乳幼児、棄児などに関する貴重な調査資料をつぎつぎと発表している。その間社会行政の機構も整備されて、大正十一年、社会局が内務省の外局となつてからは、一層本腰となつて内外の救貧法制とこれに伴う諸問題の調査研究にとりかかり、大正末期から昭和の初頭にかけて、逐次関係資料を整えた。それらの資料のうちには、前掲「救貧問題資料」のほか次のようなものがあった。

(白川榮翁公)

- 一、七分積金制度関係法令
- 一、五人組制度の沿革と救貧規定
- 一、寛政四年・明治五年救貧制度
- 一、英一九一一年救貧法取締令
- 一、Belief Regulation Order, 1911)
- 一、英国寡婦孤児及養老保険法案 (Widows, Orphans and Old age Contributory Pensions Bill, 1925)
- 一、英国救貧法ニ於ケル救助籍ニ就テ

- 一、現行英独仏救貧法要旨
- 一、現行独逸救助籍法大憲
- 一、独逸救貧制度及救貧統計
- 一、独逸ニ於ケル労働能力アル者ノ救助及強制労働
- 一、独逸仏養老及癩疾保険
- 一、丁探國救貧制度

このような調査研究に基いて、まず社会事業体系に関する原案が作成され、それは大正十五年六月、社会局に設置された社会事業調査会に第一号として諮問されたのである。同調査会は総会に付議すること三四、特別委員会を開催すること三十回を重ねて、政府の原案について社会事業の七部門に亘る体系の審議をつくし、これによってわが国社会事業の一大体系が確立された。そのうち「救護に関する体系」について決議答申された内容は次のようであった。

一般救護に関する体系(昭和二年六月十八日 第三回社会事業調査会に於て決議)<sup>(3)</sup>

現行恤救規則は救助及其費用の主体不明にして被救助資格甚だしく制限的なり、又救助額過少なるのみならず救助方法に付き規定する所なく現下社会の需要に適應せざるを以て左の要綱により救貧制度を確立することを要す。

- 第一 一、癩疾、老衰、疾病幼弱者を以て救貧の客体とし其の資格範圍を拡張すること。
  - 二、救助は原則として被救助者の住所地市町村の義務とし國及道府県は市町村の救助費に対し一定の補助をなすこと。
  - 三、救助は居宅及収容救助の方法によること。
  - 四、救助は現金、現品給与又は医療とすること。
  - 五、救助の爲必要に応じ方面委員の如き機關を設くること。
  - 六、道府県又は市町村は必要に応じ養老院、施療病院、育兒院等の施設をなし國は之が助成の方法を講ずること。私人又は団体の経営する前項の施設に対しては國又は公共団体に於て之が助成を爲すこと。
- 第二 老年、疾病、癩疾者に付きては漸次社会保険制度を確立し又は拡張すること。
- 第三 失業、労働忌避者等労働能力ある者は前各項による救貧制度より除外し特別な方法を講ずること。

## 二 社会経済的背景と世論の動き、 救護法の公布と実施

このように政府が新立法の準備を整えている間に、民間社会事業家の間では、急迫せる社会情勢に対応して、制度改革に対する要望の声が、いよいよ高まってきた。

まことに昭和初頭の社会情勢は、大正末期における経済界の不況をもち越して、ただならぬ暗雲にとざされ、不気味な危機を孕んでいたが、昭和二年四月、ついに爆発して金融大恐慌となり、未曾有の銀行取付騒ぎが起って、三週間のモラトリアムが布かれるにいたった。当時大戦後の恐慌と関東大震災とによる痛手がまだ十分に治癒しないわが国民経済にとつて、この金融恐慌がいかに深刻な打撃となったかは想像に余りある。産業は全面的に沈衰して中小企業の倒産するものが続出し、あるいは休業や操短を余儀なくされ、それに伴って失業者は激増し、要救護者の数もまた従つて増大する一方であつた。かくて国民の生活難はいよいよ深刻の度を加えつつあつたが、こうした状況が中央、地方の調査を通じて明かになると、も早旧時の恤救規則では到底この社会の欠陥を救うことはできず、どうしてもこの新時代に即応する新制度を樹立することが焦眉の急務であるとして一般に痛感されてきた。

そこで昭和二年十月、東京に開かれた第一回全国方面委員会議では、「救貧法未だ制定せられざる為、方面委員の取扱上困難すること多し。法令を制定するまで現在の恤救規則の範囲を拡張し、給与額を増加するやう其の筋へ建議すること」

(1) 昭和三年度即ち救護法制定の前年度の統計によると、

被救助者 一七、四四三人

国 費

六四、八九〇円

救助費

国費救助者に地方費補給額

三七、三六七円

地方費 四四六、七四三円  
計 五四九、〇〇〇円

という僅少な程度で、これでは到底時代の要求に応じ得ないことはいふまでもないことであつた。(柴田敬次郎「救護法実施促進運動史」一五、一六頁)

これより先、社会局では窮民救助法案、公救護法案などとして新法の立案に着手していたが、更に社会事業調査会の答申を骨子として検討を重ねた上、救護法としての最後の成案を得たので、内務省では緊迫した社会情勢に鑑みて、直ちに法令審査委員会を開いて社会局原案の審議を急いだ。そして三年十月十八日その審議を了つて法草案を完成すると引き続いて関係各省との協議を遂げ、いよいよ来るべき議会に提案することに決定したのである。政府のこのような動きは直ちに世論に反映して、同年十二月東京で開かれた第一回全国救護事業会議においては救護法の制定に大きな期待が寄せられ、その決議に基いて同法の制定実施促進を目的とする実行委員会が設けられ、関係各方面への活潑な建義陳情運動が展開されることとなつた。

政府はこうした世論と、特に全国社会事業家の熱烈な要望とを力強い背景として、ついに昭和四年の第五十六議会に救護法案を提出したのであるが、右救護事業会議においてその促進方を一任された中央社会事業協会は、その後も執拗に貴衆両院議員に対して、同法案を無事通過せしむるよう、その尽力方を懇請して止まなかつた。このようにして全法案は寧ろ歡迎裡に貴衆両院議員の賛成を得、特に衆議院では「昭和五年度より之を実施すべし」との附帯決議までなされて原案のまま議会を通過し、同年四月十日法律第三十九号をもつ制定公布されたのである。かくて明治以来久しい間の理想が一応解決されたのであるが、その政府の施政方針として公私経済の緊縮政策が強行せられることとなり、救護法の施行に要する経費は、将来国庫および地方財政を通じて相当多額の支出となることが予想されたため、その固定財源の見透しがつくまで、当分その実施を見合わせるほかはないことになつた。

この報が一度伝わると、民間社会事業家、特に日夜直接要救護者に面して苦勞している方面委員の失望は極めて大きく、すぐその年の十一月東京に第二回

全国方面委員大会を開いて、衆議院の附帯決議通り昭和五年度より即時実施方を政府に建議するとともに、救護法実施促進運動を継続することを決議し、十九名の継続委員を挙げて目的の貫徹を期した。ところが、その年度においてはついに実施を見るにいたらなかったため、更に全国の方面委員ならびに社会事業関係者を打って一丸とする救護法実施促進期成同盟会を組織して、本格的な促進運動を展開することとなった。その間の状況およびその後の運動の経過については、柴田敬次郎著「救護法実施促進運動史」に詳説されているところであるが、結局万策尽きて、請願上奏という最後の手段に訴えて、期成同盟会の解散声明書を發表した。

ここにいたって、さしも強硬な政府もこの熱意を無視することができず、ついに本法の実施を決議し、その国庫補助財源としては、競馬法改正による増収分や内務省警察費国庫連帯支弁金の減額および大蔵省関係経費から捻出し、また道府県の負担すべき市町村に対する補助財源については罹災救助基金法を改正して、同基金から生ずる剰余金の半額以内をこれに充当させることとして実施予算案を編成し、同案は昭和六年三月議會を通過していよいよ翌七年一月一日から施行されることとなった。

ここにいたるまでの民間社会事業関係者の涙ぐましい努力と、その背景をなした当時の急迫した社会情勢とは正にわが社会事業發展史上に特筆されるべき事柄であるといつてよからう。

### 三 救護法の性格とその実施状況

上述のように長い苦難の途を辿ってやっと生れた救護法は、次の点でわが国の救貧史上画期的なものと謳われた。

一、わが国古来の突風である隣保相扶の情誼を重んじながらも、その根本思想を社会連帯の觀念において公的義務主義を確立したこと。

二、立法の形式としては各種の要救護者を包含する綜合主義をとっているが、同時に

(イ) 救護機関に委員制度をとり入れ、

(ロ) 救護施設に民間社会事業を認め、

(ハ) 救護の種類を(一)生活扶助(二)医療(三)助産(四)生業扶助の四種に分ち、

(ニ) 救護の方法は居宅救護を原則とし、これと並んで収容救護と委託救護を認める。など能う限り綜合主義の陥りやすい画一的救護の弊を除去することに考慮が払われたこと。

右によつても知られるように、救護法はそれまでのお粗末至極な恤救規則と較べれば、確かに面目を改めたには違いないが、しかしその基本理念は、いまだに旧時代の隣保相扶主義から脱しきれず、国の救助義務は一方的に認められたとはいつても、公的救助の責任は明確にされてはおらず、まして要救護者の人間としての生存権の主張などは、全く容認されることはなく、結局前近代的な性格を払拭することはできなかった。このことは更に同法による救護の対象がいかに制限されていたかを見れば一層よくわかる。すなわち救護の資格条件としては(一)貧困のために生活ができないこと、(二)労働能力が著しく欠けていること、(三)二つを掲げているほか、被救護者の種類を限定して、そのいづれかに該当する者に限っていたから、貧困であつても六十五才に満たない者や、十三才以上の少年、乳児以外の幼児を養育する母親、辛うじて生活はしているも医療費の払えない病人、資力のない失業者などは、いづれもこの法律から除外されたのである。

このように厳しい制限を設けたのには、一面国の財政的理由のあつたこともうなずけるが、また貧困者が救助にたよつて自助的精神を弱め、家族制度と近親および隣保相扶の精神を破壊する危険があるという、旧来の考え方が根強く残存していることを見のがすことはできないのである。それ故、同法の実施に際して為政者が最も注意したのは、いかに窮民を洩れなく救助するかということよりも、いかに被救護者の増大するのを防ぐかという点にあつたと見ても差支あるまい。次の言説はよくその間の消息を物語つていよう。

「一旦救護を開始するときは蠅の甘みに就くが如く、又洪水の堤を決するが如く殺到するの恐れあることを覚悟して、その取扱選択を嚴重に致さねばなるまい。」(「人道」三五号、昭和六・三月)

「救護の施行に伴い最も憂慮せられたのは、毒教に陥り憐民養成の因を為すこと、公的扶助になれて之を当然の権利視し、自主独立の気魄を喪失せしむることである」(社会局保護課長持永義夫「日本社会事業年鑑、昭和十一年版、二頁」)

そして実施後数年で被救護者数の多少でも減少したことを、適正な救護の行

われた結果と見て、次のように悦んでいるのである。

「昭和五年国勢調査による人口一万に対し、昭和八年上半年期における被救護人員の割合が一八・八人、九年度二三・三人を示したのに対し、十年度は二三・〇人に止りて若干低率を見、しかもこれ等を諸外国の救貧法における比率と対照する時甚しき懸隔が認められ、通かに我國におけるそれが低に止りつつあり、更に昭和十年五月一日現在の調査において、全国における要救護者数三八四、五六八人に上るのに対し、實際に本法により救護せられた者僅かに

一二五、七三五人即ち前者の三分の一以下に止りたるが如きは何れも右推論の妥当性を示す事例とも見ることが得べく、この点は方面委員が本法運用上の補助機関として適正な救護に付、所期に近い機能を發揮し来たことが与つて力あるものと見られる。」(前掲書、傍線筆者)

これによつても、社会を挙げての救護にその絶大な希望を荷つて生まれた救護法も、その実態は依然として古い殻を身につけたまま、必ずしも時代の要求に添うものではなかつたことがうかがわれるのである。

しかし時代の趨勢は、そうした安易な観方をながく続けることを許さなかつた。年とともに法の施行が普及徹底する一方、その後の経済の変動と様ざまな自然災害の頻発とにより、その当然の結果として救護人員は累年増嵩し、やがて救護費の枯渇という難関に直面したのである。

そこで政府は昭和九年度に、早くも救護費の半額国庫補助の原則を破つて四割四分余と引き下げたが、翌十年度には更に四割六分余に低下した。ただでさえ救護費の増大が地方財政、ことに貧弱町村に及ぼす影響の甚大なことはいうまでもないので、国庫補助率を二分の一確定率とし、かつ貧弱町村に対しては、とくに救護費の金額国庫負担もしくは補助の増額をなすよう要望する声は、すでに昭和七年の第二回全国救護事業協議会以来、関係者会議の都度強く叫ばれてきたところであり、その年九月には罹災救助基金法が改正されて、その利子の一部を救護費に充当することが認められたのであるが、地方費の負担はその後もますます増加の一途を辿つて、その程度の融通ではどうにもならない実状にあった。だからこうした現実を無視して却つて国庫補助率を低下したことは、必然的に地方救護財源としての国庫補助に対する信頼を失わしめ、ひいては必要な救護をさえ手控えさせる結果となることは明かであった。現に昭和九年度には、救護費を予算に計上しながら支出しなかつた町村が二、三二三、予算さえ計上しなかつた町村は七二四を数えた。それ故政府は昭和十一年度には国庫

補助予算を増額して、五割補助の線を維持しようとするが、翌十二年には進んで補助率の規定を改正し、道府県および市に対しては二分の一、町村に対しては十二分の七の確定率を定めて、従来の国庫補助に対する不安を緩和したのであった。

(1) 昭和七年第二回全国救護事業協議会の決議によつて、当局に提出された建議書には、  
「政府は速に救護法第二十五条第一項に規定する救護費国庫補助率を二分の一とし且貧弱町村に対しては特に補助の増額を為すべき様法を改正せられんことを望む」  
とあり、その理由由として、

「(前略)従て救護法実施の徹底は益々必要の度を加へつゝあるに拘らず、同法実施以來半歳の実績を鑑るに経済界不況の影響を蒙り、或町村は要救護者多きにも拘らず少額の救護費を申訳的に計上し、又或町村は要救護者あるも全然予算を計上し得ざるものあり、為に同法による全国に於ける被救護者は予定数の半に過ぎず、之を要するに費用は予定額の二分の一を出でず、従つて要救護者の過半数は救護されず、依然困苦のどん底に墜きつゝあり。斯の如きは救護法の制定の趣旨並現下社会の实情に鑑みて誠に遺憾とせざるべからず。(後略)」

と述べているが、これを先に引用した社会局保護課長の見解と比較すると、何か皮肉な感じを察し得ないものがある。

また救護費給与の限度についても、当初から余りにも低くて救護の適正を期し難い有様であつたので、毎回の方面委員大会をはじめ地方公共団体においてもその引上げを切実に要望した。しかし救護費の限度を全般的に引上げること、地方財政に及ぼす影響も小さくなく、現実にはかえつて救護の不徹底をもたらすおそれもあると考えられて、昭和十四年十月に至つて、とりあえず救護費中、生活扶助費及び埋葬費の給与額限度を引上げることとなつた。

なお救護法がその立法形態として綜合主義をとつたことは、同法制定当時の情勢を反映したものであつて、それは大正以來の社会経済の急激な変化に対応する積極的な防貧ならびに経済的保護立法の整備に迫られて、救護法のような消極的な立法は自然あとまわしとなつた事情からも止むを得ないものであつた。しかし救護の対象たる貧困者には老癯、不具、病者、妊産婦、幼弱者など、その種類の異なるものを包含しているため、これら要救護者それぞれ状態に応じた、特別の機関と方法とをもつて適切な処置を施すべきであつて、この点については後述のように同法実施後間もなく、社会各方面からの強い要求があつて、

母子保護法、医療保護法などの制定を余儀なくされたのである。

#### 四 農村社会事業の興起

救護法の制定実施がおくれている間に、時勢はぐんぐんと急テンポで進展し、その公布された昭和四年（一九二九年）には、ニューヨークのウォール街に捲き起つた不景気風は、たちまち全世界を襲つて前代未聞の世界的大恐慌を展じた。そこで各国は独自の立場でその不況を打開する必要性に迫られ、それぞれ自国経済の恢復に専念することとなったが、わが国では相ついで起つた満州事変を転機として軍需インフレ政策がとられ、同時に低為替による対外貿易の躍進によつて、経済界の一部では好況のきざしが見られた。しかしそれは所詮、軍需産業と一部の輸出品工業に偏した一種の跛行的現象に過ぎなくて、昭和五年以来の農業恐慌に喘いでいた農村には、何らの恩恵をももたらさなかつたのみか、かえつて米価、繭価の惨落を招いて、農家経済の苦悩は言語に絶するものがあった。昭和七年の血盟団事件、五・一五事件、十一年の二・二六事件など相つぐ血なまぐさい政治的暗殺事件も、そうした社会的、政治的苦悶の一表現に外ならなかつたといつてよい。そして農村問題は切実な社会問題として時代の注目を浴びるにいたり、いたるところ農村非常時が叫ばれ、農民救済、農村振興が論ぜられた。

(1) 社会局が全国から蒐集した報告書「農漁山村ニ於ケル生活窮概況」（昭和七年八月）には当時の惨状が「さう」のように述べられている。

「農家ノ負債ハ全国ヲ通シテ多キハ千数百円少キモ数百円ニ上ルノ状態ナレバ……普通ノ手段ニテハ到底其ノ負債ヲ皆済スルコト難ハズ、而モ債權者ノ督促急ナル余リ終ニハ子女ヲ芸娼妓又ハ女給等トシテ、其ノ得タル身代金ヲ以テ負債ヲ支払フト云フガ如キモノモ相当アリ、中ニハ負債返却ノ為メ女ヲ売リテ得タル金ヲ償フニシテガラ憐憫ノ情ニ堪ヘズシテ父親ノ遂ニ強死スルニ至レルガ如キ農家負債ニ關スル哀話モ少カラズ。」（二二頁）

町村税の滞納者激増し「勢ヒソノ影響トシテ役場吏員、小学校教員等ニ対スル俸給不払又ハ遅滞ナキモノハ殆ンドナシト云フモ過言ニ非ザル有様ナリ」（二四頁）

また、貧農がその日の生活に困窮している状態については「或ハ生活困窮ノ余リ失業者、農民等ニシテ親ヒテ 襦袢、金屑等ヲ拾得シ、之ヲ僅少ノ金ニ換ヘテ辛シテ一日ノ食ヲ得ルノ状ヲ呈スルノ地方（長野県）アリ、或ハ労働ニ従フ夫ノミ食料ヲ撰リ、妻女及ビ子供ハ屢

次食ヲ忍ビテ僅カニ生活ヲ維持スルカ如キ其ノ哀慘涙ナキヲ得ザルモノアリ。（岐阜県）  
殊ニ山村ニ於テハ厥、大根、馬鈴薯、玉蜀黍、蕎麥、豆餅等ノ混食ヲ以テ常食トスルハ一般ノ状況ト謂ヒ得ベク、然カモ斯クノ如キ粗食ニスラ困難シテ、一日僅カニ一食乃至二食ニ止メザルヲ得ザルガ如キ窮状ニ在ルモノモ少カラズ。  
右ノ如キ主食物ノ質的低下ガ國民保健上ニ及ボス悪影響ハ想ヒ半バニ過グルモノアリ。為ニ營養不良、消化器病「リウマチス」、夜盲症等ノ患者ハ漸次増加ノ傾向ニアリ」（一六頁）と報告している。

政府も真剣に農村対策の考究にのり出し、昭和七年度の後半期以降、時局匡救の名で相当大規模な救農土木事業を始め、救護事業、地方改善急務施設、公益質屋奨励などの施策を実施したが、そのうちでも農村更生運動と満州移民政策とは、特に異色のあるものとして注意された。後者はしばらくおき、前者は従来の農業政策が多くは天降りの、分散的で統制運絡を欠いていたのに対して、農民自身による総合的経済計画を中心として農業の統制化、組織化をはかり、団体の力によつて農村経済の再建を完成しようとする運動であり、国は特別助成をなしてその培養助長に努めたのである。(2)

こうした運動と関連して、農村社会事業の重要性も次第に広く認識され始めた。農村社会事業については、社会局が中正の中期、小作問題を中心として各種の農村問題が抬頭し始めた頃から、その振興に意を用いていたことは事実であるが、実際にはこれに対する一般の認識は極めて薄く、産業組合、報徳社、備荒貯蓄などによる貧弱な慈善的施設のほかは、方面委員制度の普及に伴つて漸く巡回産婆、農繁期託児所、公益質屋などがぼつぼつと現われた程度であった。(3) 一般に社会事業といえは専ら都会地中心に考えられ、農村に対しては農業経済の面に施策の主力が注がれるのが普通であり、上述の農村更生運動にしても、やはりその例外ではあり得なかつた。従つて農民の精神更生や健康の維持増進、児童の幸福など住民の実生活に即した福祉面については、どの施策もほとんど効果を収めることはできなかつたのである。

社会事業はこうした一連の農村対策の最後のものとして登場したわけで、つまりそれまでの経済政策的に偏した農村対策の欠陥を補うべく、直接農民生活に結びつく社会政策的な施策として重視されるに至つたのである。こうして昭和七年以後政府の社会政策の重要な一環としてとり上げられることとなり、全

国に亘つてにわかに輿論の機運が動き始めた。(4)

(2) このため農林省内に経済更生部を新設し、昭和七年度には三三六万円、八年度には三三三万円の予算を得てその指導に当り、農業団体を総動員して大量の活躍を続けた。

(3) 社会局「本邦社会事業概要(大正一五年)」「二二〇頁以下

社会局においては、大正十五年以来、農村社会事業の調査を行いその結果を「農村における社会事業の概況」(昭・二年)、「農村ニ於ケル社会事業三閣スル資料」(昭・二年)として刊行している。

(4) 具体的には国保の農村普及、ヘルスセンターの設置、救護法の拡充による農村医療の普及などが差げられるが、なおこの頃から農村社会事業に関する理論的、實際的研究の關係雜誌に発表されるものが非常に多く、書冊としては、海野幸徳の「農村社会事業指針」が昭和四年三月に、賀川豊彦の「農村社会事業」(農村更生叢書)が昭和八年一月に刊行されている。なお有栖川宮の祀を継がれた高松宮殿下が、農、山、漁村振興御奨励の思召で、有栖川宮記念厚生資金を創設されたのも昭和七年であった。

ところが更に昭和八年三月には三陸地方に大地震、津波による大被害があり、その上九年には各地に旱害、冷害、風水害が相ついで起り、その被害はほとんど全国に及んだ。このため凶作地および養蚕地の要救済農家戸数は、農林省の発表によれば実に七十六万と報ぜられ、皇室では特に罹災民救護の思召をもつて、多額の御内帑金を下賜されたばかりでなく、被害甚大な地方に対しては特に待従を御差遣あらせられた。

「またこれと前後して民間の富家三井、三菱両家も巨資を凶作農村救済のために提供し、恩賜財団愛育会は、九年三月創設されると同時に、愛育村事業をおこして農村に対し特色ある活動を続けた。」

一方政府も九年十一月臨時議會を開いて災害救護費二億一千六百万円を議決し、同時に「風水害による被害者に対する租税の減免猶予に関する法律」および「凶作地に対する政府所有米穀の臨時交付に関する法律」を制定して、この非常災害に対処した。なお昭和七年、臨時の名を冠して行われた非常時社会施設は、この年その第三年度として打切られるはずであったが、この圧倒的な農村窮乏に対処するため、それら諸施設の恒久化が切望せられ、そのため医療救護や臨時学校給食などは、昭和十年度にも継続されることとなった。

昭和九年度の災害対策として特に留意されるのは、郷倉、共同作業場の設置のほか、内閣直属の調査会によつて、根本的な農村振興策の研究が始められ、

恒久対策の樹立に一步を進めたことであつた。それとともに社会事業の分野においては、中社協が昭和十年、独自の農村社会事業振興計画をたて、毎年若干の特定町村を選定してその指導奨励にのり出し、総合的な農村社会事業の推進上に一新生面を開いた。この振興計画は地域社会の組織化を期して町村の全住民を会員とする隣保協会を設立し、隣保館を中心に各種の社会事業を総合的、組織的に企画運営するものであつたが、厚生省はその実績を高く評価して昭和十五年以降、毎年十数万円の予算をもつて全国から三百ヶ町村を選定して、農村隣保施設の設置を図ることとなつた。

その後、「紀元二千六百年記念全国社会事業大会」においてはこの中社協の振興計画に基いて農村社会事業要項を決定し、かくて本格的な農村社会事業が軌道にのつて進められるかに思われたが、たまたま大東亞戦争の勃発によつて、そうした一切の希望は吹きとばされてしまつた。

## 五 時局と方面委員への期待

方面委員制度は昭和の初め頃、すでに全国の道府県と主要都市に設置されていたが、その後、救護法が救護事務の補助機関として方面委員を委嘱する方針をとつてからは、各地方ともその増設拡張に努めた結果、一層急速な勢で普及発展を遂げた。しかしその設置経営は、地方の任意に委ねられていたため、地方により発達の沿革組織を異にし、その名称も方面委員のほか、奉仕委員、福利委員、社会改良委員など様ざまであり、運営方針も区々として統一がなかつた。従つてその成績にも甚だしい優劣の差があつたので、関係者の間では早くから、これを統一して組織的な発達をはかる必要が認められていた。たとえ昭和二年、第一回全国方面委員大会において、すでに法制化の問題が議せられ、一部には画一的規定によつてこの制度の自由な発達ははばまれることをおそれ、時機尚早をとる者もあつたが、結局、方面委員令の制定方をその筋へ建議することに決議され、こえて同四年、第二回全国大会においても同様のことがあつた。その後、救護法に委員制度がとり入れられたのでしばらく鳴りをひそめたが、同法施行の経験から、社会事業關係法規の運用上委員の役割は極めて重大なことが認められ、国の委員に対する期待も自然大きくなつてきた。

そこで昭和十年の第六回全国大会では、再び法制化問題が議題に掲げられ、熱心な討議の結果方面委員会要綱の草案を作成して、これを継続委員会に附議することとなった。

この継続委員会には要綱案をもって、しばしば当局と折衝を重ねたが、別にその年の秋開かれた第八回全国社会事業大会においても、また強く法制化を要請する声が起こった。ところが政府自身も実は、地方の任意な姿で急激に発達してきたこの制度に対しては、法制上の根拠を与えて積極的な指導監督をなす必要があると考えていたので、かねて勅令案の内容について研究中であったが、右のような民間の動きに応じて早速これを社会事業調査会にはかつて成案を整えた。こうして昭和十一年十一月勅令第三九八号をもって方面委員令が公布され、翌年一月十五日から実施されることとなった。同時に救護法の一部も改正されて、同法上の委員には、この勅令による方面委員を充てること明示され、ここに多年の懸案が解決されたのであるが、当時官民ともにこの法制化を望んだには、様ざまな理由が含まれていた。すなわち、

一、法制化することによって、委員の地位や性格を明かにするとともに、その活動に法的基礎を与えて、社会事業行政上の能率を高めるということ。  
この点については、委員の間では多分に、その地位や活動を法的権威をもって裏付けたいという事大主義的な気持ちとして動いていたことも争われまい。  
一、各種社会施策の基礎となる実態調査について、委員の調査機能を重視したこと。

一、次第に複雑化する取扱いケースの処理についての技術的な指導訓練を施す必要を認めたこと。

これは委員活動の質的向上をはかろうとする意図によるもので、実は以前から各地で計画的に、調査やケース・ワークに関する指導が行われていたのであるが、令の制定された以後かえって、非常時局の進展とともに、いつしかなおざりにされることとなった。

以上のほか、なお政府筋では、とくに次の点が強く力説されていたことは注意されてよからう。

一、救護法の基本理念に通ずる隣保相扶、互助共済の指導精神を法規をもつ

て明確に宣示すること。

一、ますます激化する社会不安に対処すべき、各種社会行政の末端機関として委員を活用するため、国としてこの制度の奨励助長に努める半面、積極的にその指導監督に当って、全国的に統制ある制度の進展を期すること。

右の指導精神は令の第一条に明記されたのであるが、それは伝統的な皇室中心主義に連なり、また同じ年におこされた国民精神総動員の運動目標とも通ずるものであった。(1)

(1) 当時喧伝された方面精神とは「赤子愛慾ノ至仁ヲ奉体シ、同胞相愛ノ大義ニ立チ、無報酬ニテ力ヲ同胞ノ救済教化ニ致シ、以テ経世報告ノ実ヲ拳ゲンガ為ニ砕動スルニアリ」と解説され、また総動員運動の目標には「日本精神の発揚」が提示され、そのうち「統後ノ後援ノ強化持続」の項目として、(1)出動将兵ヘノ感謝及統後後援ノ普及徹底 (2)隣保相扶ノ発揚 (3)勤勞奉仕が挙げられていた。

それ故、方面委員は当然総動員運動の一翼をになつて、その実践に努めることに大きな期待がかけられた。従つてその年支那事変が長期戦の態勢に推移し、戦時体制の強化されるにつれて、委員の活動範囲は次第に拡張され、また積極性を加えてきた。方面委員はもはや単に救護法の補助機関としてばかりでなく、事変での国策に順応して特に軍事援護の第一線にたち、あるいは軍人家族の慰問やその家業の援助に、あるいは援護思想の普及や傷病将兵の保護に尽して、いわゆる統後の護りに重要な役割を演ずることとなったのである。

## 六 非常時局下における動向

最後に昭和初頭から太平洋戦争前期にわたつて、救貧行政の關係分野に現われた主な動向について簡単に触れておきたい。

まず注意されるのは分化と統合の傾向である。およそ分化と統合は、一般に社会制度の進化が進む自然の過程であるが、救貧制度においても早くから一般救護とは別に特別救護の制度が発達してきた。ところが一般救護制度としての救護法は、前述のように綜合形態をとり、限定主義によつたため、その後、非常時局の進展にもなう社会経済事情の急激な変化によつて、自然分化の傾向を辿るべき運命にあつた。とくに貧困母子の問題については、すでに大正八年救済事業調査会がこれをとり上げて、その救済制度の必要を具体的に表明して



おり、大正十五年には、第二回社会事業調査会において児童扶助法案要綱が決議され、その中に母子保護の趣旨がおこまれた。昭和に入ってから、ますます社会一般の関心も高まって、議会に対しても幾度か建議、請願または法案として現われた。当時この運動の中心となって活躍した母性保護聯盟の熱意は高く評価されてよからう。

こうした運動も救護法の制定によつて、その目的の一部が実現されたので、一時静観の時期に入った。しかし同法の制限的な規定では、到底母子扶助の徹底は期し難いことが明かになると、再び特別法を制定して積極的に扶助をなすべしとの要望が強くなって、昭和六年以来、殆んど毎議会に母子保護に関する法律案や建議案が提出された。一方社会事業の各種会合でも、常に中心議題として討議が続けられ、こうして世論はいよいよ高まっていった。(1)それまで財政上の理由で実施困難としていた政府も、このような強い社会的要請に抗しきれず、ついに母子保護法の制定実施を決定し、十一年、社会事業調査会にはかり、その決議答申を基礎として法案を作成し、第七十議会の協賛を経て、翌年三月、法律第十九号をもって公布することとなつたのである。(2)

(1) ことに昭和十年の第八回全国社会事業大会では、母子扶助法に関する総務委員会を設け、研究の上法案を作成して政府に建議した。

(2) 当時、全国における要保護母子数は、九六、一三六人で、そのうち母の数は二九、二四五人、十三才以下の子は六六、八九一人であつた。(社会局、昭和一一、一二月一日現在調査)

次に問題となつていたのは、医療救護制度についてである。救護法の規定が余りにも制限的である上に、国家および地方公共団体の財政事情にも制約されて、その救護から洩れる貧困患者は極めて多数に上つた。

昭和九年度救護法による医療救護人員は、三、四七〇八人であつたが、これは当時七千万風胞に対して〇・〇五%という貧弱な割合であることが指摘された。さらにそれを救護種別についてみると、生活扶助が被救護者総数の八割三分余という大多数を占めているのに対して、医療救護は僅かに一割五分余に過ぎない。(3)これは医療費より生活の糧が第一的であるため、僅少の救護費が、まず最も切実な生活扶助費にあてられたからであり、戦後生活保護法の施行状況とくらべると、今更のように時代の相違に驚かされるのである。

政府はこのような救護法の不備を補うため、恩賜医療救護事業や時局医救医療事業を施行したのであるが、それらはあくまで臨時的施策であつたし、しかもそのほか済生会を始め各種の公私救護団体の一切の活動をあわせても、なお一ケ年の総取数は、当時推計された四百万人以上に上る要救護者の半数にも足らず。残余の貧困病者二百有余万の者は未救護者として放置されている実状であつた。(4)

(3) 中社協社会事業研究所、「現代保健、医療並救護問題検討」(昭和十二年)一二五―一六頁  
(4) なお図書では、一完の方式によつて昭和九年度の要救護者数を四、〇二一、二六九人、同じく被救護者数を一、五七三、〇三二人未救護者数を二、四四八、二四七人と推計している。  
(前掲書、一三八頁)

この放置されている二百有余万の貧困病者に対しては、当然国家の責任において恒久的な救護制度を確立すべきであり、それは救護法の一部改正やその救護費を増額する程度では、到底その目的を達成することはできないとして、それとは規模も組織も全然別箇な新立法を必要とする主張されたのである。しかしこの主張は容易に為政者の受容するところとはならず、時局がいよいよ緊迫の度を加えて、国民体位の低下か憂慮され、人的資源の増強をはかる必要が痛切に感じられるようになってから、やっと立案に着手され、昭和十六年に至つてはじめて医療保護法として公布実施の運びとなつたのである。

なおこの時期にみられた顕著な現象は、社会事業の施設や団体が統合して、活潑な組織的活動を展開したことである。たとえば私設社会事業家は、打ち続く財界の不況によつて大きな打撃をうけ、極度の資金難に喘いでいたが、その雑局を相互の協力と団結の力によつて打開しようと、各地方ごとと相ついで私設社会事業連盟を組織し、さらにそれを統合して全日本私設社会事業連盟を結成した(昭、六年)。

他面方面委員の間にも、昭和五年以後次第に地方連盟が設けられ、同七年救護法実施期成同盟の解散を契機として全国的連盟が創設された。その他同じ年に、全国養老事業協会、全国育児事業協会などの事業別連絡機関も生れている。これらの各分野における連絡組織は、それぞれ独自の目標のもとに、共同の調査研究を行うほか、盛に地方的、全国的な会議を行い、当面する各種の問題

をとり上げて世論を高めると同時に、世論を代表して強力な社会行動をおこした。救護法の制定実施を促進して、その目的を達したの著るしい例であるが、その後の法律の改正や新法の制定は、すべてこれらの組織を通じて、全国の方面委員や民間社会事業家の展開した猛烈な運動によって与えられないものはなかった。すなわち救護法の改正を始め、方面委員令、社会事業法の制定、児童保護法制、母子保護制度の整備、さては厚生省の設置など、わが国救貧行政の制度的発展、質的向上(?)に、これらのソーシャル・アクションが大きな推進力となったことは見のがせない事実である。この事実は現在福祉国家を目指して、各種社会制度の完備に努めている社会事業関係者にとつても、十分に意義ある研究事項であらうと思われる。

なお最後に、満州事変以来非常時意識の高まるにしたがつて、社会事業が次第に変質され、やがては、われわれ社会事業史上の暗黒期に突入していったことも、全然省略するわけにはゆくまい。

すなわちその時期には、社会事業はまず統制主義的国策遂行の線に即応することが要求せられ、それがやがて戦争目的達成のための一手段と化し去つたのである。つまり、個人の生命を尊重し、人格の尊厳を基調とする社会事業本来の使命は全く無視されて、ひたすら忠実に戦時国策に添うべく全分野の編成替えが求められ、こうしていわゆる社会事業新体制の時期に入るのである。同じく救護といつても、それは国民生活の安定をはかることが、国力充実の基礎となるから、との考えで行われ、医療保護の重視されたのも、長期戦に耐えるための、国民の体力増強を願うという意味からにはかならなかった。

また厚生省の設置にしても、社会事業家の間では、その実践活動の経験によつて、社会行政の効率を高める上からその統合化を要請し、昭和七年以来熱心に建設運動を続けていたのに、それが長く受け入れられないでいて、十二年近衛内閣になって突然、実現の機運が動きだしたのは、国防的見地からの全く別箇な理由があつたのである。その名称が軍部の意向で、社会省から保健省、厚生省へと論議が移されていったのもその故にほかならなかつた。なお同年制定された社会事業法も、民間で要請されたような社会事業の育成助長を目的とするよりも、社会事業施設にある程度の保障を与えると同時に、強力な統制を

加えて、これを国家目的遂行のために動員し、忠実に活動させるのがねらいであつた。

こうした時代の動きは、当然、軍事扶助思想を高め、軍人遺家族の援護は、救護行政と明確に区別して優先的に扱うこととなり、したがって銃後国民に対する差別的処遇の生じたことも忘れられない。戦後、生活保護の基本原則と照らし合せて、まことに感慨深いものを覚えるのである。