

# 日本の社会保障制度の 形成

加 茂 直 樹\*

---

---

この論文は、前稿「社会保障制度の形成」(『現代社会研究』Vol. 10、2007年)に続き、現代日本の社会保障制度を批判的に検討し、今後の改革の方向を模索するための予備的研究として、日本の社会保障制度がどのようにして形成されてきたかを、歴史的に考察することを目的とする。その内容は次の通りである。

- I 社会福祉の時代区分
- II 前近代における社会福祉
- III 近代における社会福祉
- IV 現代前期における社会福祉
- V 総括と展望

キーワード：日本の社会保障、貧困者救済の  
歴史、社会政策

---

---

## I 社会福祉の時代区分

### 1 池田敬正による社会福祉発展の3段階

池田敬正の『日本における社会福祉の歩み』(法律文化社、1994年)は、日本の社会福祉史を概観する数少ない通史であるが、池田はその冒頭において、福祉は人類の始源以来の人間にとっての目標であるとした上で、福祉発展の歴史を「他者からの援助として実現する段階(前史)」と「すべての国民が自らの手で社会的に編成する段階(本史)」に分け、さらに前史を、「人格的に抑圧的な関係を背景とする他者援助」と「人格的に対等な関係の下における他者援助」の2段階に分ける。

---

\* 京都女子大学 教授  
大学院 現代社会研究科公共圏創成専攻  
社会規範・文化研究領域

こうして、福祉発展の歴史は、①「人類の始源以来の個人の自由を認めない関係の下での他者援助により福祉が形成される段階」（前近代）、②「人類史上初めて体制的に形成される個人の自由の下で他者援助により福祉が実現する段階」（近代）、③「個人の自由を確立したすべての国民が共同して福祉を社会的に編成する段階」（現代）の3段階に区分される。（池田, 1994：3）

池田によれば、人類の生存のためには、日常的に必要な衣食住などの生活資材の生産と、世代を重ねての存続のための種の繁殖が、歴史貫通的に必要な不可欠な条件であり、この条件を充たすためには、社会共同が必要である。「前近代」においては、社会共同は個人が共同体の規制に束縛されることにより成立していた。「近代」になって個人が自立したためにこのような社会共同は解体する。個人は自由になるが、最低限の生存保障の機構が解体されたために、自由競争の社会の中で労働の機会がいつも保障されるわけではないという不安定な状況下におかれる。これを克服するために、「現代」においては、新しい社会共同が求められる。それは自由競争がもたらす社会的不平等の克服を目指し、自由と平等を相互補完的に両立させることを求めるものである。（池田, 1994：3-5）

池田のこのようにスケールの大きい歴史の捉え方と時代区分を評価することは容易ではない。最終的には、このような視点を採用することによって、個々の歴史的な事実を踏まえながら、社会福祉の制度と実態の全体的な

流れをどれだけよく理解できるかが問われるであろうが、ここでは、そのような検討には立ち入らない。この小論では、現代の社会保障制度のあり方を検討するための予備的な考察として、日本における社会福祉的な施策の歴史的な変遷を簡明に概観することを目的とする。その際、歴史的事実については主として池田の叙述に依拠するが、時代区分については多少の修正を試みたいと考える。

## 2 援助の形態による時代区分

池田は、前述の時代区分に関連して、具体的な援助の形態としては、前近代には宗教的、政治的権威にもとづく慈善救済、近代には人間的博愛にもとづく慈善事業、現代には自立した個人の社会共同としての社会福祉が、それぞれ対応すると言う。（池田, 1994：3）社会保障制度についての先進国である英国にこれを適用すると、16世紀の封建社会の解体までが「前近代」である。封建社会においては、共同体の束縛の構造が救済・保護の構造としても機能したから、隣保相扶で不足する部分を慈善救済で補っていたのであるが、共同体が解体し、資本主義経済が進展する「近代」においては、貧民抑圧的な新旧の救貧法（旧救貧法は1601年、新救貧法は1834年施行）に加えて、民間の有志による慈善事業や労働者同士の相互扶助の動きが活発化した。だが、19世紀後半に、産業構造の変化、金融資本の登場、植民地争奪の激化などにより、失業や貧困が深刻な社会問題になり、世紀末あるいは20世紀初頭から、これへの対応として、「現

代」の社会福祉という政策・事業の形態が前面に出てくる。(池田, 1994: 104-108、古川, 2001: 8-11、加茂, 2007: 21-40)

だが、一般には、現代の社会福祉について、社会事業中心の時代と社会福祉事業中心の時代とが区別されている。社会事業は、社会連帯責任思想にもとづき困窮者に対する救済の公的責任を認めるが、権利としての受給を認めていないことと、サービス提供が経済的困窮だけに限定されていることで、社会福祉事業と区別される。(秋元他, 2003: 188-189) 英国において社会福祉事業としての特徴が顕在化するのには、ベヴァリッジ報告が具体化されて総合的な社会保障制度が完成した20世紀中葉であると考えられる。

日本の場合には、近代は明治維新に始まり、1920年前後から現代になるとみることができ。その現代において、まず18年の米騒動をきっかけに、「社会事業」の時代が到来し、福祉六法体制と国民皆保険・皆年金制度が実現した60年代に「社会福祉事業」の時代への転換が進んだ。前述のように、池田は現代全体を社会福祉の時代と呼んでいるが、第二次世界大戦敗戦ごろまでの前半期については、「社会事業」として特徴づけ、51年成立の社会福祉事業法を「戦後における社会事業の再生とその社会福祉への成長を、その時点の状況で総括した」ものと把握しているの、一般的な区分と実質的な相違はそれほどないように思われる。(池田, 1994: 175) いずれにしても、現代をこのように二つに分けることには、十分に意味があると考えるので、現代

を社会事業の時代と社会福祉事業の時代の二つに区分して考察することにしたい。

本稿は日本の現行の社会保障制度を総合的に検討するための予備的考察である。だが、60年代からの時代に形成された福祉6法と国民皆年金・皆保険の体制は現行制度と直接につながっており、また、この体制の実現は、45年の敗戦から60年代にいたる、日本社会が新憲法のもとで根本的な体制の変革を経験した時代抜きには、考えられない。それで、第二次世界大戦敗戦以後の時代は現代後期(社会福祉事業の時代)として最終稿「現代日本の社会保障制度」で取り扱うことにし、本稿では敗戦までの日本の社会福祉の歴史を扱うことにする。

## II 前近代における社会福祉

### 1 窮民救済の思想と制度

池田敬正によれば、前近代における他者への援助は、個人の独立を認めない社会共同に基礎をおくものであり、相互扶助と宗教や政治の理念にもとづく救済とをその内実とした。相互扶助は、共同体社会における生活と労働の共同と一体をなす生活援助機能である。共同体の例としては、原始共同体、古代社会におけるアジアの政治共同体およびギリシャ・ローマのポリス共同体、封建社会における村落共同体などが挙げられている。「生産手段の一定の共有の下での地縁あるいは血縁の相互扶助が、人類の始源以来形成されたのである。」(池田, 1994: 5-6)

政治や宗教の理念にもとづく救済は、古代

社会の形成とともに始まる。東洋と日本について言うならば、一つは「儒教の徳治主義にもとづく救済」であり、もう一つは「仏教の〈自他不二〉にもとづく慈悲の実践としての救済」であった。儒教は元来、天子の政治道徳の思想であり、救済は東洋的専制主義にもとづく政治的慈恵として具体化される。仏教の慈悲も、宗教的権威にもとづく救済の理念となるが、仏教が国家的性格をもっていた段階においては、権力者による政治的实践という側面をももつ。また、他力本願の教義は、仏教の庶民化をもたらし、慈悲の実践に新しい可能性を付け加えた。(池田, 1994: 6)

儒教思想は5世紀ごろ日本に伝来したが、天皇の慈恵としての救済は6世紀中葉に始まる。7世紀末には、これを「賑給」(しんごう)と称するようになった。奈良時代(710-794)の賑給の実施は42件である。早魃・疫病・風水害などの災害への対応が17件でもっとも多いが、天皇即位や立太子などの慶事、皇族の罹病などの不豫を理由とするものもあった。これは窮民救済の施策ではあるが、支配者側の恣意に委ねられており、共同体における相互扶助を前提し、これと相互補完の関係にあった。平安時代になって、律令国家が形骸化すると、賑給も形骸化し、対象となる地区も京都に限られるようになった。(池田, 1994: 22-24)

古代国家の解体に対応して、荘園制の下における村落共同体を基盤とする在地領主制が形成されるが、在地領主を集権的に編成したのが鎌倉幕府である。江戸幕府も分権的な封

建領主を集権的に編成して成立した。このような封建権力の構造は、将軍家に天下の統治者としての仁政を求めるとともに、各封建領主には仁政の地域版として主として勸農のための諸施策を行うことが推奨された。前者の例として挙げられるのが、源頼朝が1186年に飢餓対策として実施した知行国における未納年貢免除措置と相模国領民への人別1斗の賑給であり、後に執権になる北条泰時が1200年の風水害に際して行った領民救済である。後者の例としては、16世紀中葉の武田信玄による釜無川築堤や上杉謙信による租税免除、18世紀末の熊本藩主細川重賢や米沢藩主上杉治憲の農村復興策がある。(池田, 1994: 24-26、金子, 2005: 204-205)

近世になると、多くの儒学者が徳治主義的救済論を体系化した。貝原益軒(1630-1714)は、君主は天に代わり仁政を進めるべきことを説き、荻生徂徠(1666-1728)は窮民救済を君主の当然の役割とした。山鹿素行(1622-1685)も儒教の徳治主義にもとづく君主の救済義務を強調したが、それは、村落共同体を通じての厳正な民衆支配を前提した上で、その内部における相互扶助から落ちこぼれた「無告の窮民」への援助を君主の義務とするものであった。彼は救済方法を防貧、救貧、養民の3段階に体系化する。米、金等を貸し与えるのが防貧、貧に陥ったものに対して米、金等を施すのが救貧であり、浮浪者などを収容保護して社会防衛を図るのが養民である。この3段階の救貧対策は幕藩制社会の安定の下である程度まで具体化された。

(池田, 1994 : 26 - 27、池本, 2005 : 102 - 106)

仏教は6世紀に導入されて以来、日本の政治、文化、社会に深大な影響を及ぼし、福祉の実現にも大きな役割を果たした。池田によれば、福祉につながる仏教教義としては、「慈悲」と「福田」(ふくでん)がある。慈悲とは仏心を求める人の一切衆生にたいする実践である。この慈悲実践の具体的内容として福田があるが、これは元來は供養により福德が生ずる対象を意味する。聖徳太子に始まるとされる仏教福祉の実践は、貴人により構成される国家の施策としての側面をもつ。593年建立の四天王寺には、聖徳太子が施薬院、療病院などを含む四箇院を設立したという伝承がある。また730年には、光明皇后による施薬院の設置がある。これは悲田院とともに「天下飢病之徒」を治療あるいは収養する官設の施設であった。(池田, 1994 : 28 - 30)

国家から独立した個人の慈悲の実践は、奈良時代末期の行基や法均尼に見られるが、これに思想的裏づけを与えたのは、平安初期に天台宗を設立した最澄の「すべて人間は平等に仏性を有する」という主張であった。空海の池溝の開掘や空也の道路修築なども仏教の慈悲の実践であった。こうして、仏教的な慈悲にもとづく救済が支配層のなかで広がるが、これは福德が生ずることを期待して善根を施す「自力作善」である。鎌倉時代の西大寺叡尊は非人救済を説いたが、それは非人への授戒であるとともに、その非人を文殊菩薩として信仰の対象とみることでもあった。(池田, 1994 : 30 - 32)

平安仏教は戒律の厳しさや多様な作善の必要のために、すべての庶民の信仰的要求を充たすにはいたらなかったが、鎌倉時代になると、そのような要求に対応できる「易行」と「戒律否定」を内容とする浄土教系の教義が提起される。法然や親鸞は、身分差別を受け人たちまでも宗教的に救済される立場におこうとした。それは現世における不徹底な救済ではなく、念仏を通じて仏にすがることによる来世での救済を約束するものであった。自力作善における救済は、対象者にとっては現世のものであったが、他力本願にとっての救済においては、対象者自身が信仰の主体であって、宗教的救済という意味のほうが強い。だが、浄土教系の信者の多くは地域社会の庶民であり、信徒の集団は地域社会の相互扶助のための集団と実質的に重なっていた。だから、一方では、中世社会が構造的に作った相互扶助の仕組みに仏教的理念が注入されることになるが、他方では、親鸞の現世利益否定の主張は、室町時代の蓮如に至ると、他力本願の本旨は維持しながら、現世利益を肯定するという主張に転化した。ここにおいて、生活の共同である相互扶助に「共済」という新しい理念が導入される。(池田, 1994 : 32 - 34)

池田敬正は、日本における仏教福祉理念は、自力作善にもとづく「施行」(せぎょう)と他力本願に支えられる「共済」であったと総括する。江戸時代には、前者が有徳者の協力によりかなりの拡がりを見せ、後者は「村中合力」や「町中合力」という相互扶助の中で機能したが、享保飢饉(1732年)にさいして

は、共済と施行を一体化して公共的な救済を形成する動きがあった、と池田は指摘している。(池田, 1994: 34)

## 2 地域相扶の制度化

池田敬正による日本の前近代における公共救済の制度の把握で特徴的なのは、江戸時代に形成された「隣近所によるお互いの助け合い」の積極的意義を強調する点である。古代の「五保」を祖型としてもつ「五人組」の制度は、「生活や労働の共同をもたらす村落共同体を前提とする農耕と貢納の連帯責任」を目的として、1630年代に行政の最末端の単位として全国的に設けられた。これは権力側の命令によるものであったが、棄児や窮民に対する救済は、幕府の命令や藩の介入があったとしても、地域の村方や町方の自治的な行政のなかで制度化されたものであり、地域相扶の公共化を示した。(池田, 1994: 36-38)

池田はまた、地域相扶の制度化に関して、三浦梅園(1723-89)の思想的意味が大きいと指摘する。梅園は無尽方式による公共の窮民救済制度を構想したが、その根底には、勤勉に家業に励むことを通じて恵む心が育つという、勤儉と慈愛を結びつける倫理観があった。ここにはこれまでの政治的・宗教的動機にもとづく他人援助の意識を超える近代的な人間観が見出されるというのである。(池田, 1994: 38-40)

江戸時代における江戸や大坂の人口増はかなり急激であり、増加した人口の多くを占めたのが、救済を必要とする下層民衆であった。

この時期の幕府による救済は、出身地に送還できない浮浪者を「非人」として賤民制のなかに編成することと、町毎の相互扶助である町中与力を前提とする窮米(無償支給)と払米(廉売)の制度であったが、享保飢饉のさいの米価暴騰は、このような救済制度では対処できない状況を生み出し、深刻な社会問題になった。このとき大坂で行われたのが、全市1万2千人の家持層の抛出を原資とする「町方施行」である。原資の総額は8千両をこえたが、有力町人14人の抛出だけで全体の5割以上を占めた。これには治安対策的な意味があり、幕府による救済への協力という側面もあるが、1町単位の相互扶助を全町的で自主的な救済に発展させたこと、その運営が自治的な町方行政に依っていたことなどから、町方施行は公共救済の制度に転化しつつあったと池田は評価する。(池田, 1994: 40-42)

江戸も都市として繁栄するにつれて、その日の賃金でかろうじて家族の生活を支える「其日稼之者」が町方人口の5割をこえるようになり、享保や天明の飢饉に際しては、打こわしが起こった。これに対応して寛政改革において老中松平定信が指導し実現したのが、従来の地域相扶を自治的な町方行政の一環として制度化した町会所救済である。これの財源は大部分を町方に依存(地主・家持層が住民税的に負担)しており、その実施機関である町会所の運営においても町方の自治が尊重された。その内容は①生活困窮者・病者の救済、②火事・風水害・飢饉などの事態における臨時的な救済、③中流以上の町人への金融

と下層地主への生活支援融資であった。これは規模においても、果たした役割においても、注目すべきものであり、「この時期に各地の町や村ではじまる公共救済を代表するもの」であった。(池田, 1994: 42-43)

なお、池本美和子も、町会所救済について、「幕府による慈恵策とは異なり、町が自治的に形成した義務的な救済制度であり、性格としては地域住民（この場合、資金を負担するのは家持層に限定されるが）による独自の制度として位置づけることができる」と評価している。(池本, 2005: 106) また、金子光一は、この時期に農村などの伝統的な共同体において、さまざまな相互扶助体制が整備されて成果を挙げていたと指摘する。特に、「ゆい」などの共同労働組織や、「講」などの互助組織が発展し、生産と生活の全般にわたって、相互の助け合いが実現したのである。(金子, 2005: 205)

だが、池本は、このような相互扶助の公共制度が、明治の近代国家誕生とともに、国家主義的な枠組みのなかで消滅させられたと指摘する。(池本, 2005: 106) 池田敬正も、イギリスにおいては、公共救済である救貧法は教会の慈善の流れをくみ、教区単位に運営されたので、公共救済の源流は地域相扶の公共的な制度化にあったとみることができると述べ、町方の自治による公共的な救済の仕組みが明治維新によって解体された日本の状況と対比している。(池田, 1994: 36-37)

### Ⅲ 近代における社会福祉

#### 1 恤救規則の制定

明治維新によって、日本の近代国家としての再編成は大きく進んだが、一夜にして近代国家にふさわしい組織と内実を備えた日本が生まれたわけではない。社会福祉に関しては、当初は各藩がそれぞれ独自の窮民救済を実施していた。だが、近代的統一国家を目指す政府にとって、中央集権的な地方制度の確立は喫緊の課題であり、1871年（明治4年）、廃藩置県が断行される。これによって、従来は諸藩が担っていた窮民救済を国が引き受ける必要が生じ、74年、太政官達による恤救規則が制定された。宇都栄子は、この規則が前時代的色彩の濃い救助法で、しかもそれが1931年（昭和6年）まで57年間も存続したという事実の重大さをまず指摘している。(宇都, 2001: 210-212)

英国では、1601年制定の旧救貧法が1834年に改正されて新救貧法となり、これが20世紀中葉の福祉国家の成立まで存続した。池田敬正はこの救貧法体制が「抑圧の機構をはらみながらも、公共救済否定の公共救済として近代社会事業史の中軸であった」と評価し、日本の恤救規則と英国の救貧法との間には、重要な相違があると指摘する。第一に、「イギリスの救貧法が地域の相互扶助の制度化である教区（最下部の自治体）単位の運営であったのにたいし、日本の恤救規則が地域（事実上は市町村）における相互扶助を前提とする天皇の名による中央政府の慈恵策としての救

済」であり、地域の相互扶助の対象から外れた部分のみを対象としていた。(池田, 1994 : 54) なお、日英の比較に関して、伊藤周平は、イギリスの救貧法は国家の公的救済義務と扶助対象者の扶助請求権を認めたが、恤救規則はどちらも認めなかった、という点に大きな違いを見出している。(伊藤, 2007 : 129)

第二に、日本では、このように民間の相互扶助を前提としながら、これを公共救済の制度に発展させなかった。東京府では、旧来の町会所が、維新の混乱期に発生した多数の窮民の救助に大きな役割を果たしたが、まもなく、府は町会所積金を接收し、町会所救済を停止させた。だが、これに代わるべき恤救規則による救助は、70歳以上・13歳以下・廃疾者・長病者で、しかも極貧にして労働能力がなく、かつ親族や地域の相互扶助に欠ける者を対象として、廃疾者と70歳以上に年間1石8斗、13歳以下には同7斗、長病者には1日当り男3合、女2合の米を支給するという、きわめて限定されたものであった。また、経費は国庫負担を原則としたが、救済率は英国に比して、二桁以上も低いものに留まった。(池田, 1994 : 56-58、池本, 2005 : 106-108) 伊藤周平が小川政亮に依拠して述べるところでは、地租改正が完了し、松方デフレ財政が始まって急激な窮乏化が進展した1881年(明治14年)においても、この制度によって国費支給を受ける者は、全国でわずかに6,981人、救助金53,189円にすぎなかった。(伊藤, 2007 : 129)

池本美和子も、「西欧社会では地域の抑圧

的な公共救済・救貧法と自由を手にした豊かな市民による個人主義的な慈善事業」が中心となったが、近代西欧に学びながらも自由を体制的に成立させなかった日本の近代は国家主導のもとで展開した、と指摘する。(池本, 2005 : 107) また、池本によれば、1888年(明治21年)の市制・町村制、1890年の府県制・郡制の施行によって、地方自治制度が整えられてきて、国の官、地方自治体の公、民間の私という構造が成立するが、国からは自治体も民あるいは私とみなされていた。しかも、国は地域社会の相互扶助などの公共的機能を重視しながらも、自治体をコントロールし、官の下部機構として従属させていくという方針を取り、その結果、住民の側からの「公・公共」の成立が阻害された。(池本, 2005 : 109-110)

この恤救規則体制を池田は次のように特徴づける。第一は救済の対象を厳しく制限する制限救助主義である。これが可能であったのは、「地域自治にもとづく公共救済にみられる自治体の義務救助方針を採用しなかったからであり、イギリス救貧法の労働能力をもたない者だけを対象とする制限主義をこえて、地域や親族の相互扶助も得られない〈無告の窮民〉に対象を限定したからである。」(池田, 1994 : 59)

第二は官治主義である。地域の公共救済に発展すべき地域相扶を公共の制度に成長させず、民間の相互扶助に留めおき、しかも、この相互扶助を前提することによって、質的にも量的にも不十分な官治主義の制度を実現さ



せたのである。(池田, 1994: 59)

第三はこの官治主義を理念的に支えた慈恵主義である。これは明治国家の存立の根拠を天皇制においたことにもとづいており、貧民救済を中央政府が実施することにより、人心を天皇に向けさせようとした。「それは古代における天皇の仁政の再現であり、儒教的徳治主義の再編成を意図するものであった。(中略) 国家の救済を超越的権威の所持者である天皇の恩恵と認識させることにより、この救済への国民の権利意識を認識させず、制限救助主義を受容させたのであった。」(池田, 1994: 60)

遠藤滋は、救貧制度が天皇からの慈恵であるという考え方が受け入れられた背景には、農業において封建的な地主と小作の関係が温存されていたことがあると指摘する。この地主・小作関係は、対等な契約関係を基本とするものではなく、封建時代と同様の身分的な従属関係を付随させていた。このような「身分関係が広範に存在しているなかで、絶対的な権力をもつ天皇制が確立していた」のであり、「国による救済は、天皇による慈恵として最小限のものにとどめられることになった。」(遠藤, 1976: 65-66)

とにかく、この恤救規則によって、日本の福祉制度の近代は始まる。池田によれば、個人の自由が認められた上で、博愛にもとづく他者援助により福祉が実現するのが近代という段階であり、西欧においては、これの典型的な展開が見られたが、日本では、抑圧構造の解体も個の自立も不十分であったので、福

祉の制度的変遷も西欧とはかなり異なる形をとることになった。(池田, 1994: 2-8)

池本は、池田の前近代、近代、現代という福祉史の3段階区分を紹介した上で、日本の特徴の一つは近代が非常に短かったところにあると指摘する。近代は人間の自由をめぐって展開されるが、西欧社会がこれに200~300年をかけているのに対し、日本では維新から現代的な変化が都市部を中心に始まる20世紀初頭までの期間が50年に満たない。このことは市民的自由の未成熟を意味し、その影響は現代にも及んでいるというのである。(池本, 2005: 92)

## 2 救済行政の停滞

恤救規則の制定(1874年)に続く明治10年代は、日本資本主義の本源的蓄積がもっとも苛酷に進行した時代であり、国民の生活は困窮の度合いを深めたが、これに対応すべき恤救規則による救済は、適用の範囲も内容も制限されていて、実効性を欠くものであった。事態の深刻さを見て、1890年に開設された第一帝国議会で山県政府が提出した窮民救助法案は、ドイツの法制度に倣って救済の改善を図ることを意図しており、救済範囲を「其ノ他災厄ノ為自活ノ力ナク飢餓ニ迫ル者」にまで拡大したことと、市町村、郡、府県等の地方自治体に救済義務を負わせたことにその特色があった。議会では、これに賛成する論者が国是である殖産興業政策を推進するには、窮民の救済が必要であると力説したが、反対論の方が有力であった。貧民を救うことが義

務とされると、貧民に救いを求める権利が生ずることになる、という反対論者の批判に対して、担当の次官が貧民に権利を与えるわけではないと認めるという事態もあった。結局、市町村の財政負担過重を直接の理由として、法案は骨抜きにされた末に廃案になった。(宇都, 2001: 218-222、池田, 1994: 80)

日清戦争直後の1897年には、進歩党系を軸とする議員提案で恤救法案・救貧税法案が提出され、98年には、90年の法案を基礎にこれをさらに整備した窮民救助法案が内務省で作成されたが、前者は政府の「単純なる博愛主義」とする反対で審議未了により廃案とされ、後者は内閣が代わったためか議会で提案されることもなかった。(池田, 1994: 80-81) また、1902年には、議会は「貧民救助、労働者及借地人保護に関する建議案」を可決し、この建議にもとづいて議員立法として救貧法案が提案された。これは98年に内務省で作成された法案の条文手直しにとどまるものであったが、委員会で、政府委員(内務省地方局府県課長井上友一)からの「惰民を助長」「国費の乱用」をもたらすという批判を受けて、本会議に上程されずに終わった。このような動きは、貧民層の救済を国家的事業として具体化することの必要性が政府にも議会にも認識され始めたことを示すが、これらの法案がいずれも成立しなかったのは財政上の困難のためであり、政府委員の「惰民を助長」という道徳主義的救済論が無為を正当化する役割を果たしたのである。(池田, 1994: 81-82、土井, 2001: 227)

救済行政に対する国の消極的姿勢は、国と道府県と市町村の三者で負担する窮民救助費の支出において、国の負担する割合が低下し続けたことにも示されている。1906年の支出を1897年と比較すると、総額が1.7倍に増えている中で、国費は1.2倍の増に留まり、道府県費と市町村費の合計は2.3倍になっている。救済行政に関して、国は地方に実質的な責任を押しつけていったのである。(池田, 1994: 82-84)

なお、一般救護制度の改正の遅れを補完すべきものとして、いくつかの特別救護制度が創設された。伝染病予防法(1897年)、北海道旧土人保護法(1899年)、行旅病人及行旅死亡人取扱法(1899年)、罹災救助基金法(1899年)、精神病者監護法(1900年)などがその例である。だが、これらの個別立法においても、公費抑制と親族扶養の強制という側面が顕著で、十分な保護が保障されたわけではなかった。また、日露戦争に際して、下士兵卒家族扶助令(1904年)が公布された。これは国の扶助義務を認めたものとして注目されるが、政府は軍事立法としての特殊性を強調し、これの一般扶助行政への波及を拒否した。(池田, 1994: 84-85、伊藤, 2007: 131、土井, 2001: 228) 明治末期の1911年には、最初の労働者保護立法である工場法が成立したが、内容的に不備が多く、しかも、その施行は5年後まで延期された。(伊藤, 2007: 132)

### 3 民間慈善事業の展開

このように恤救規則に代わるべき新しい法

制度の成立が遅れる状況下で、民間においては施設収容による救済事業が進展した。池田敬正はこれを大きく二つに分けて把握している。第一は、地域の有志による民間施設でありながら、地域行政とつながる公共的な性格を内包するものである。前述のように、明治政府は地域相扶の公共制度化を抑制したが、これらの事業は地域行政も関与しながら必要に迫られて形成されたと言える。第二は、道徳的・宗教的発想にもとづく個人的事業であり、儒教の個人的仁恵、仏教の慈悲思想、キリスト教の慈善思想などに発するものである。池田によれば、明治期におけるこの二つの潮流の交錯が日本の社会福祉史を特色づけている。前者は旧来の社会関係の温存を前提しているために前近代的傾向を示すが、後者、特にキリスト教系の事業は、自由主義的な傾向を日本の福祉事業に導入するという役割を果たした。また、前者は主として窮民救済施設であって、治安対策的な目的をも含んでいたが、後者の多くは児童を対象とし、その保護と宗教的・道徳的感化を意図するものであった。(池田, 1994: 63-68)

医療に関する福祉事業は明治になってもあまり進展が見られないが、その中で注目されるのは大坂で1872年、東京で77年に始まる施療券制度である。これは「貧困患者に施療券を渡し、府立病院および府と契約した市中の開業医により無料診療が受けられるという制度」である。東京で79年に結成された同愛会は開業医たちによる救療社員と治療のための資金を拠出する慈恵社員から組織され、開業

医の施療に対し、一定額以上の治療費については、拠出された資金から支払うという仕組みになっていた。その後、82年には有志共立東京病院（後に東京慈恵会病院）、88年には大阪慈恵病院が、公共的性格をもつ慈善病院として設立された。また、73年には、米国伝道会社施療院（後に聖バルナバ病院）がキリスト教伝道を目的とする慈恵病院として設立されている。(池田, 1994: 68-69)

このような福祉事業に関して、池田は救済と慈善とを区別する。救済事業は「宗教や政治の理念にもとづくとはいえず、必ずしも人格の対等を要件としていない」が、慈善事業は「博愛 (Philanthropy) の理念にもとづくもので、人格の対等を前提とする自由主義が基調となる」からである。だが、明治社会においては、自由主義的な潮流は主流にはなりえなかった。自由民権運動の主張は受け入れられず、神聖不可侵の天皇が国家主権を掌握し、これにもとづく明治憲法体制が成立したからである。この明治国家の救済思想は儒教的徳治主義を基本とし、貧民に対する差別を道徳的に肯定して、救済の義務を否定しながら、治安対策として最小限の救済の必要を認めるといったものであった。(池田, 1994: 70-72)

だが、貧困農民の都市への流出はますます進み、都市の貧民窟は拡大した。新聞の報道もこれを深刻な社会問題として取り上げるようになってきた。99年には、横山源之助が『毎日新聞』連載の記事をまとめて『日本の下層社会』を公刊した。池田はこれについて「日本でもようやく貧困や労働者の問題を社

会問題として科学的に分析した著作が生まれた」と評価している。他方、1903年に公にされた農商務省の工場調査の報告書である『職工調査』は、官庁調査ではあるが、「産業革命期におけるきわめて劣悪な労働条件をリアルに分析していた」。また、警視庁が実施した東京府下窮民調査（1890年）を皮切りとして、官庁による東京や大阪の細民地区の実態調査も進められた。（池田，1994：72-74）

#### 4 民間慈善事業の発展

19世紀末から20世紀初頭にかけて、日本の民間慈善事業は公的救済の不備・不十分を補うものとしてさらに発展した。池田敬正は、慈善事業はこれに参加する個人の自由あるいは献身的な人間愛を前提とするが、日本においては民間からの事業への支援が十分でなく、また自由が未成熟であったために、国家や地域の行政からの事業への支援や介入が目立ったと指摘する。（池田，1994：86-87）伊藤周平も、イギリスと対比して、「日本の場合、市民社会の未成熟が慈善の社会化を著しく阻害してきた結果、民間の慈善事業も国家の精神鼓舞の手段として使われ、その性格も強固な行政指導、国家管理のもとで歪められていった点に特徴がある」と述べている。（伊藤，2007：131）

1911年末の時点で、官公私立の慈善事業施設は547箇所に達するが、その75%が1898年以降の設立である。種類別では、児童関係が58%を占め、医療、窮民収容施設などがそれに続く。官公立の施設は全体の10%を占める

が、そのほとんどは公立の感化院および盲・聾学校であった。実質的に事業を担っていた民間の施設の5割以上において、職員数は5人未満であり、また、児童施設の6割において年間経費が2,000円未満であった。このように、わずかな職員で厳しい財政運営を強いられているのが実態であった。こうした状況の中から現われてきた新しい傾向として、池田は①窮民救済にみられた混合収容からの脱却、②民間事業への地方公共団体の参画、③慈善事業の組織化・専門化・社会化の3点を挙げている。（池田，1994：87-88）

1911年における児童対象の297施設の中で、育児事業が115施設（38.7%）を占めたが、これは放置児童（孤児、棄児、迷児、貧児）への人道主義的な保護収容の事業であった。その代表的な例である、石井十次によって1887年に創設された岡山孤児院について、池田は「そのキリスト教信仰にもとづく児童の個性を尊重する人格主義、イギリスのバーナードホームの小寮舎制の採用、親のない子を家庭で育てる里親制度の開拓、あるいは〈労働自活〉の提起は石井の施設運営の先駆性を示すものであろう」と評価している。（池田，1994：88）

児童の感化事業については、1900年の感化法の制定によって、道府県に感化院設立が義務づけられたが、この法の目的は、不良少年の矯正というよりも治安の維持にあった。感化院への入所を、親や子の意志にかかわらず、地方長官が行政処分として決めることができ、親や子の権利はまったく保障されなかった。

(金子, 2005: 213) ついで、1908年の法改正によって、14歳未満の少年の犯罪が刑法の対象から感化法に移され、また、感化院設立への国庫補助が認められるようになった。非行・犯罪少年にたいする感化事業は、それ以前から民間で行われていたが、地方における多くの感化院の運営は民間の施設を代用あるいは吸収する形で進められた。(池田, 1994: 89)

貧困児童の保護と働く母親対策としての昼間保育事業は、1890年、赤沢鐘美が新潟で設立した施設が最初であるとされる。これに続く東京の二葉幼稚園(1900年設立)や大阪の愛染橋保育所(1909年設立)は大都市のスラム地域に立地していた。また、日露戦争の際には、夫や子どもを戦場に送った女性たちが働くための保育施設が各地に設けられた。知的障害児や不就学児童を対象とする教育施設も設立されるようになり、児童のための慈善事業にも、防貧的、社会的性格が顕著に現われてきた。(池田, 1994: 89-90)

他方、明治初年からの窮民収容施設においては、20世紀初頭以降、高齢者や年少者等の混合収容から分離収容への改善が進んだ。また、キリスト教や仏教の信仰にもとづく養老院の創設も各地で相次いだ。救済が及ばない高齢者はなお多かったと推定されている。(池田, 1994: 90-91)

19世紀末から、慈善事業の枠の中で、軍事援護、婦人保護、経済保護のような社会性をはらむ事業の展開が始まる。軍事援護事業は戦地に駆り出された兵士の家族に対する生活

援護であり、授産事業など防貧的な側面が顕著であった。婦人保護事業の多くは、娼妓など売春をよぎなくされる女性たちを収容して、自立のための教育や職業指導を行うことを目的としていた。また、経済保護事業は、労働者の宿泊救護と職業紹介を内容とするものが多かった。(池田, 1994: 91-92)

慈善事業の成長とともに、これへの地域自治体の介入・支援も目立ってくる。1911年に東京で設立され、公共住宅、公益浴場、保育所を経営する辛亥救災会や、同年、大阪で設立され、授産、保育、救療、養老などの事業を行う大阪弘済会は、事実上、自治体によって設けられた防貧的あるいは総合的な機関であった。(池田, 1994: 92)

## 5 感化救済事業

「感化救済」とは、日露戦争後に内務省地方局が唱えた道徳主義的な救済行政の方針である。池田敬正は次のように説明する。明治初期以来の慈恵主義的救済行政が行き詰まり、国家主体の救済行政が求められていたが、戦後の国家財政窮迫の中で、地方局は国に負担をかけない地方改良事業を目指し、解体し始める伝統的な社会秩序を道徳主義的に再編成しようとした。そのような試みの一環として感化救済事業は提起された。この道徳主義的傾向は、地域の自治自営を説く隣保相扶と天皇の慈恵に現われていた。感化救済事業は、「国家が責任をとらなければならない制度を、市町村単位の〈隣保相扶〉と国家的規模をもつ〈天皇の慈恵〉によって代位させようとする

るものであった。」(池田, 1994: 94-95)

また、土井洋一は、感化救済事業を「産業革命に対応する慈善事業、すなわち私的救済のもつ限界意識から生じた帝国主義形成期に対応する事業形態の呼称」と位置づけ、したがって、国家的規模で展開され、国家権力による危機意識に支えられていると特徴づける。だが、彼によれば、日本においては、市民社会が未成熟で慈善の社会化が遅れたために、感化救済事業も行政主導と国家管理のもとで歪められ、欧米とは異なる特異な歴史的段階を形成することになる。それは、「上からの一方的政策浸透ルートの不徹底・不備を認識した国家権力が、底辺の地方有力者支配秩序を強化しつつ下からの組織化を画したものであった。」(土井, 2001: 229)

池田の総括では、「救済の国家責任が必要視される状況の下で個人の自助と自治体の自治を強調し、その道徳を国家的に規制する」のが感化救済事業であり、これを直接に国家の責任として実施するのではなく、天皇の権威と地域の自治に依存して進めるために、慈善事業の組織化が図られた。(池田, 1994: 98) その経過を見ると、東京では1900年、内務官僚の呼びかけにより貧民研究会が発足した。翌年発足した大阪の懇話会は町人社会以来の市民の慈善心に支えられたものであり、03年に慈善事業関係者200余名を糾合する全国大会を主催した。このような動きには、国家主導を排し地域の自主的な組織の全国結集を図るという意図が見出されるが、その具体化は官僚中心の東京の研究会に委ねられ、官の主

導によって中央慈善協会が08年に設立されることになった。(池田, 1994: 92-93) この協会の事業としては、国内外の民間慈善団体の調査、慈善団体・慈善家の連絡調整・指導奨励などが挙げられるが、民間の慈善事業を統制するという側面があったことも指摘されている。(金子, 2005: 213)

これと時を同じくして、内務省主催の第1回感化救済事業講習会が開かれた。これは「慈恵救済」から「感化救済」への救済行政の転換を示すものであり、その開会式において平田内相は、この事業が単に仁恵的な救済を目指すものではなく、「人の人たる道を履ましめ国家の良民たらしめんと力むる所の事業」であると訓示した。(池田, 1994: 97) この講習会は08年から14年までに計7回、中央において開かれたが、15年からは21箇所の主要都市で、1年に2回ないし4回開催され、20年以降は社会事業講習会と改称された。(土井, 2001: 230-231)

この感化救済事業においては、国費支出削減のために、「隣保相扶」が特に強調された。これは元来は「地域における生活と労働の共同にもとづく相互扶助であったが、この時期には、市町村行政の官僚的画一化がもたらされたので、それは市町村単位の公共的性格をもちはじめ。」その施策の代表的なものとしては、勤儉による貯蓄とそれによる共済を目的とする貯蓄共済組合の各町村における設立がある。(池田, 1994: 99)

感化救済事業を支えたもう一つの要因は天皇の権威であった。皇室からの慈恵金の下付

は、火事や自然災害の被災者への見舞いと、救済事業関係の著名な施設・団体への助成という形をとったが、明治の後半、特に日露戦争以後に急増した。英照皇太后の喪（1897年）や、明治天皇の喪に際しての下付金は各道府県に配分され、これに公私の醸金加わって慈恵救済基金が設けられた。池田によれば、これは「天皇の慈恵を、慈恵主義的な国家（官）の行政に見出すのでなく、地域（民）の救済（隣保相扶）への助成に見出そうとしたことを示す」ものであった。このような方向を端的に示したのが、天皇の恩賜金150万円にもとづき、首相桂太郎を会長とする財団法人済生会の設立（1911年）であった。民間からの拠出も内務省を通して進められ、翌年末までに2,441万円の申し出があったとされる。こうして済生会の救済業務が始まったが、医療費が高騰する中で、救済を必要とする者が「無告の窮民」に留まらなくなっていたので、対象者の数は急激な増加を示した。（池田，1994：100-101）

## 6 慈善思想の社会的展開

既述のように、明治政府にとって救済は恩恵として与えるものあるいは社会秩序維持のために必要なものであって、救済の対象である貧民にこれを受ける権利や生存権を認めただけではなかった。民間においては、自由民権論者の中江兆民が「権利乃源」（1882年）において自由権や平等権の根源に生活権または生存権をおく思想を展開した。また、植木枝盛も天賦人權思想の立場から自然権として

の生活権を認め、「貧民論」（1885年）においては、貧困の原因が個人にではなく、社会にあることを指摘した。これらの主張には、生存権思想の萌芽が見出される。（伊藤，2007：133）

当時の慈善事業を実際に支えたのは、キリスト教の自由主義的な博愛の理念であり、また儒教的な治者意識にもとづく救済思想や、仏教の慈悲思想であったが、これらの思想と国家、社会との結びつきが顕著になった。岡山孤児院を創設した石井十次は自由を尊重するキリスト教的人格主義教育を実践したが、日露戦争時に皇室から下賜金を受けるに際しては、「児童を〈聖世の良民〉あるいは〈国家有用の人材〉に育てることに慈善事業の意味を見出そうとした。」「博愛仁義の心」に慈善事業の動機を見出し、対象者の人格尊重を説く留岡幸助は、事業を天皇や国家の役割に結びつけようとした。儒教思想の流れを汲む三宅雪嶺も、慈善事業を国家目的に役立つ方向で理解しようと試みた。仏教の立場からは、清沢満之が「同情は吾人に弱者を扶助すべき事を教ふ」と述べ、また、渡辺海旭が労働者を「同胞共済」の対象とするなど、仏教の教義による社会事業思想が展開された。（池田，1994：74-76）

世紀末から20世紀にかけて、社会問題が深刻化し国家意識が強化される状況下で、天皇の慈恵の狭隘性を批判し、資本と賃労働の自由がもたらす社会的変動を国家の社会政策で抑制しようとする国家主義的救済論が展開される。後藤新平は資本主義の生産力の本源で

ある労働力保全のために救済制度や社会保険を構想した。政府官僚である窪田静太郎は後藤の指示で労働者疾病保険法案をまとめた。東京帝国大学教授で法学者の桑田熊蔵はこのような国家の救済が「高尚なる道徳の実行」であり、国家の「当然の職責」であると主張した。(池田, 1994 : 76)

だが、政府の救済行政の基調は、内務省地方局の官僚井上友一によってもっとも典型的に表現されている。その著書『救済制度要義』(1909年)において、彼は、救済の国家責任ではなく、道徳的指導を中心とする自助論を導入することによって、窪田らの説く国家の救済義務を国家の国民への道義上の義務に転化させた。彼によれば、日本の救済制度は、国家が救済の義務を負う「義務的救済主義」ではなく、「厳正なる制限的救済主義」でなければならない。救貧制度を緩和すれば、国庫支出が増大するだけでなく、家族や近隣関係における道義を弱め、貧民の独立自助の精神を失わせるからである。さらに、井上は救貧が単に慈善あるいは恩恵としてのものではなく、感化として重要であることを強調する。彼によれば、救貧よりも防貧、防貧よりも感化・風化が根本的に重要である。風化とは「徳によって教化すること」であるが、井上の風化制度は普通教育以外の風気の善導に関する社会的制度を総称したもので、今日の世界社会教育活動の前身にほぼあたるとされている。(池本, 2005 : 112-114、伊藤, 2007 : 133-134、土井, 2001 : 234-236、池田, 1994 : 76-77)

#### Ⅳ 現代前期における社会福祉

##### 1 近代から現代へ

日本の社会福祉における近代から現代への移行の動きは、19世紀末から貧困等の社会問題が深刻化し、これに国家の責任で対応すべきだという主張が政治家や官僚からも出てきたことに現れているが、この移行の直接的な契機になったのは、第一次世界大戦(1914-18年)の戦中・戦後期における経済的混乱であった。大戦によって、日本の経済は一時的に好景気に恵まれたが、物価騰貴、実質賃金の低下などで労働者の貧困化はますます深刻になった。18年、買占めによる米価の高騰をきっかけに富山県で起こった米騒動は、全国に広がった。「米騒動は、戦前の日本における最大の大衆運動であり、参加者数は70万人を超えた」が、これを指導する組織もないまま終息した。終戦後は、「中小零細企業の倒産があいつぎ、農民は困窮し、都市には貧困層が沈殿していった。」こうして、従来の救貧政策の根本的な見直しが必要になったのである。(伊藤, 2007 : 135)

社会福祉の現代の前半を特徴づけるのは社会事業である。池田敬正によれば、「自由主義的な〈人道博愛の事業〉を、社会連帯の思想にもとづき社会的に再編成するのが社会事業である」が、社会事業の成立には、貧困の原因に社会的要因を見出すことが不可欠であった。生江孝之や田子一民は、貧困が社会的原因から必然的に起こってくることを論じて、社会事業を理論的に根拠づけた。内相床



次竹二郎らの内務官僚は、社会事業を社会連帯の観念あるいは社会有機体説によって正当化しようとした。社会事業論の専門的な各論として、「社会的健康診断」としての社会調査の方法や、ケースワーク論、セツルメント論の導入が図られた。(池田, 1994: 116-118)

経済学者の福田徳三は、その著書『社会政策と階級闘争』(1922年)において、社会事業を生存権によって根拠づけようとした。彼によれば、国家は統治の主体であるが、これには義務がともなう。「その義務の第一は、国民の生存権を認証し、これを確保することこれである。」(池本, 2005: 117) 福田は、生存権を「文化価値」という観念で根拠づけているが、その実現は、労資対等と人間性回復を目標とする生活保障のための「社会的に必要な所得」を確保しようとする「厚生闘争」に依拠すると主張した。池田はこれを「あきらかに社会有機体説に民主主義論を導入することによって構想された社会福祉の国家形成を求める議論」と評価している。20年代から30年代にかけて資本主義の危機が深刻化し、世界的に国家の役割が増大したことを背景に、国民を全体主義的に統制するための戦争国家論と、自由と民主主義を前提しながら国民の福祉を保障しようとする福祉国家論との対立が生まれるが、福田の主張は後者につながるものとされる。だが、30年代、日本の戦争体制の準備が進むにつれて、社会事業理論にも全体主義的な論理が導入され、国民生活を戦争国家に従属させるという傾向が強くなっていくのである。(池田, 1994: 118-119)

## 2 社会事業行政の展開

社会事業行政の発展は、社会事業費の増加に現われている。1907年に31万8千円であった自治体における社会事業費は18年以後に急増し、26年には約48倍の1,515万6千円に達した。地方費(道府県歳出額と市町村歳出額を合算したもの)に占める割合も、同じ時期に0.15%から1.00%に増加した。(池田, 1994: 120-121)

内務省の政策にも、個人ではなく、社会を重視する方向と、国の指導性を重視する考え方がみられた。その具体化が米騒動の起こる1か月前における救済事業調査会の設置である。この調査会は内相の諮問機関であって、「〈思想界ノ動揺ト経済界ノ変調〉によりひきおこされる〈社会問題ニ関シ施設改善ヲ要スベキ各般ノ事項〉を、〈関係各庁高等官及学識経験アル者〉によって〈審議調査スル〉もの」であった。会のメンバーには、官僚のほか、社会政策学会系の学者や実践家も加えられた。(池田, 1994: 121-122)

調査会の調査項目は、生活状態改良事業、貧民救済事業、児童保護事業、救済的衛生事業、教化事業、労働保護事業、小農保護事業、救済事業の保護監督の8部門に分かれている。これは広汎な賃金生活者の生活・雇用問題に対応する防貧の事業を目指すものであり、社会事業の公営化を進める役割を担った。(池田, 1994: 122) 池本は、生活状態改良事業が後に経済保護事業として社会事業の中心になっていくことに注目している。これは所得の分配の問題には踏み込まず、ナショナル・

ミニマム保障などの権利問題に関わらずに、消費の面で保護を図るという事業であり、ここに日本の社会事業の特質が典型的に現われているというのである。(池本, 2005: 171-172)

このような事業を所管するのは、最初は内務省地方局府県課であったが、17年に救済行政のみを所管する救護課が地方局に設置され、これが19年には社会課と改称され、翌年には社会局に昇格した。社会局は22年には内務省外局として、広く社会行政を統括することになり、これが38年の厚生省の設置につながるのである。(池田, 1994: 123-124、池本, 2005: 170) 社会課の職分を説明した20年の公文書によれば、「要する所、社会課は社会奉仕を心とし、国民思想に接触し、社会の福祉の増進を目的とし、社会事業、社会救済、社会改善の実をあげようとするものである。」(池本, 2005: 170) 「社会」ということばは、社会主義を連想させるために、政府機関には忌避されていたが、これが中央官庁の課名、ついで局名になったことは、内務官僚が当時の深刻な社会状況を十分に認識していたことを示している。(伊藤, 2007: 135-136、吉田, 2001: 248-251)

中央における行政組織の整備に対応して、各府県においても、社会事業行政所管課が地方課から独立して設けられるようになり、18年6月の大阪府における救済課(20年1月、社会課に改称)に始まって、6年後には、1道3府28県に社会事業行政の専管課が設置されるにいたった。このような動きは市町村に

も及び、広い範囲の救済・保護事業に行政が関与するようになった。地域において、福祉行政の実務に当たったのは方面委員である。方面委員制度は米騒動のあった18年に、大阪府において設けられ、その後、全国に普及した。具体的には、民間の篤志家を名誉職である方面委員に委嘱し、小学校区などを単位として、その地域社会の調査と生活相談、戸籍整理、金品給与などのケースワークを委ねるものであり、現在の民生委員制度の前身になる。(吉田, 2001: 246-247、金子, 2005: 215、池田, 1994: 125-126) だが、伊藤周平は、この制度が救済行政の能率化と財政の効率化に役立ったことを認めながら、国家権力による個人の私的領域への介入のための末端機関としても機能したと指摘している。(伊藤, 2007: 136)

### 3 社会問題の深刻化への対応

19世紀においては、福祉の役割は窮民に対する救済に限られていたが、20世紀になると、広汎な賃金生活者あるいは国民全体が対象にされ、しかも救済よりも防貧が重視されるようになってくる。しかし、救済が不必要になったわけではけっしてなかった。1926年における内務省社会局の見解では、「現時の貧民数は如何に少数に見るも、約60万人以上に上る」が、その1割にあたる6万人が「窮民状態」にあるとされる。しかも、恤救規則による救済人員は政府推計窮民の1ないし2割であり、救助費における国費の割合も1ないし2割にすぎなかった。だから、内務省自身

が、恤救規則制度の不備を強く訴えていたのである。こうした一般的な貧民救護とは別個に、軍人（下士・兵卒）とその家族、遺族を対象にした軍事救護法が18年1月から施行された。これは傷病軍人や軍人の遺家族が軍人恩給だけでは生活困難になっている状況に対処するものであり、その救護人員と金額は恤救規則制度によるものを超えて増加していった。（池田, 1994 : 131-132）

18年の米騒動に市民の多くが参加したことは、低所得賃金生活者の生活問題が深刻になり、防貧が重要になっているという認識を広めた。そこで展開されるのが経済保護事業である。これは低所得層が最低生活を維持できるようにするための防貧的性格をもつ経済施策である。その内容には、公営住宅の提供やスラム浄化のための改良住宅建設、公設あるいは公益市場の設置、共同宿泊所・簡易食堂・公益浴場・公益質屋などの設置が含まれていた。経済保護事業の進展は、この時期の社会事業が防貧的で公共的な性格をもち始めたことを示している。（池田, 1994 : 133-134）

児童に関しても、これまでの孤児・棄児・貧児への救護に留まらず、母性保護、乳児や学童の保健・保育、障害児の教育、労働児童の保護などについて制度的な取組が始まり、不十分なものであるにしても、多様な事業が展開された。医療保険制度が未成立の状況への対応としては、済生会病院を中心とする救療事業に加えて、実費診療医療を行う診療所の設置がある。また、20年代に急速に拡大した宗教人や大学人によるセツルメント活動は、

地域における総合的社会事業を目指した。事業内容には、夜学による勤労児童の教育や講習会、人事相談、職業紹介、保育事業、診療事業などが含まれ、住民の自主性を尊重しつつ地域の組織化を進める役割を果たした。（池田, 1994 : 134-137）

#### 4 救護法の成立

29年、アメリカに始まった大恐慌はやがて資本主義世界全体に及び、日本にも深刻な社会状況をもたらした。田多英範は、20年代の日本の資本主義を、慢性不況への突入とこの不況下における金融資本の確立によって特徴づける。大戦中の14年から19年の期間に労働力の資本への吸収は激増したが、20年代に入ると停滞した。20年代の労働力人口はその前後と比較して最高の率で増加していたが、労働力吸収の減退によって必然化された過剰人口の多くは、中小商工業や農業といった部門に滞留していた。不況下においても、金融資本はカルテルや生産制限による価格維持で一定の利益をあげたが、農業や中小商工業などの非独占部門は経済的に極度に窮迫し、やがて大量の失業者を発生させた。極貧層が増大し、一家心中や子女の身売りがあちこちで見られた。深刻な社会不安を背景に、労働運動の激化、共産党などの無産諸政党の結成とその活動の活発化があり、資本主義の維持のためには、この社会不安を緩和・解消する対応が必要とされた。そのような対応としては、職業紹介所法（21年）、健康保険法（22年）、産業組合中央金庫の創設（24年）、小作調停

法（24年）、労働争議調停法（26年）、公益質屋法（27年）などがある。（田多, 2001 : 259 - 263）

この中で、健康保険法について、伊藤周平は、「保険料を労使が折半し（国が医療保険事務と給付費の1割を負担）、中規模以上の民間企業労働者に初めて医療保険の給付を行った点で、大きな意義をもつ」と評価している。その内容は、保険者を健康保険組合とする組合健康管掌保険と、政府とする政府管掌健康保険の2本立てとし、適用対象を従業員10人以上の事業所（34年に5人以上規模まで拡大）の常用被用者に限定して、業務上、業務外の傷病を区別せず、10割給付を行なう、というものであった。だが、これの施行は23年の関東大震災の影響があって、27年まで延期された。（伊藤, 2007 : 136 - 137）

前述のように、社会事業政策の基本的な考え方は救貧から防貧へと向かっていたが、社会情勢の悪化とともに、救貧の必要性も高まり、恤救規則制度の見直しが緊急の課題になる。26年7月、内務省が社会事業調査会に諮問して、救貧制度の改正が審議されることになり、全国方面委員大会などの社会事業団体も救護法の早期制定を政府に訴えた。その結果、29年4月、救護法は施行日未定のまま公布されたが、実施予算は30、31年度の予算に計上されなかった。そこで、方面委員等の社会事業関係者は大規模な救護法実施促進運動を繰り広げ、最終的には天皇の権威を利用して、政府に32年1月からの実施を認めさせた。（池田, 1994 : 142 - 143、田多, 2001 : 262 -

267）

救護法の内容は、①被救護者は心身の障害または幼弱、老衰、妊娠のため労働できず、貧困で生活できない者、②救護者は市町村長、③救護は生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助の4種類、④方法は居宅救護を原則とし、例外的に施設収容救護を認める、⑤救護費用は原則として市町村が負担し、国・道府県が補助する、というものであった。（池田, 1994 : 143 - 144、田多, 2001 : 267）救護法の実施によって、日本の救貧制度は格段の拡充を見た。田多英範によれば、「28年の恤救規則による救護人員は1.7万人、救護費が約55万円であった。救護法による救護は、32年で人員において恤救規則のその8倍、費用で6.6倍、37年ではそれぞれ12.3倍、12倍に一举に増大している」。（田多, 2001 : 268）

救護法による救護の内容には、なお多くの不十分なところがあったが、これの最大の意義は、公的扶助義務を確立し、国の救貧の責任を明確に認めた点にある。これは、被救護者の救護を受ける権利を認めるものではなかったにしても、日本の救貧史上、画期的な出来事であったと言われる。これ以降、救護事業の体系化と民間施設の管理の集中化が進み、国家による社会事業の組織化が推進されるのである。（田多, 2001 : 269、伊藤, 2007 : 141）

## 5 社会事業の国家統制

救護法の施行後も、経済恐慌による失業者の激増と農村の疲弊は進行し、日本の資本主

義は危機打開の活路を対外侵略に求めた。1931年、満州事変が起り、37年には日中全面戦争に突入した。国内では、個人を包み込んで戦時体制が形成され、社会主義運動、民主主義運動への弾圧が強化された。恐慌で大量の失業者が生み出されたが、政府はこれに対してまったく無策であった。(伊藤, 2007: 141-142)

30年代には、世界的にも政治体制の差異を超えて社会の国家管理が進行する傾向が顕著になった。ドイツでは労働者に対する労務管理や社会保険の国家統制が強化され、アメリカでもニューディール政策による社会保障制度の形成が進んだ。日本においては、国家総動員体制の確立に向けて、社会事業における国家の役割を増大させることが必要になったが、そのことがこの時期の社会事業を変質させ、これに特有の歪みをもたらすことになった。(池田, 1994: 146-147)

長期にわたる経済不況は民間の社会事業にも深刻な打撃を与え、31年、民間団体は政府に対して補助金下付を請願し、全国組織を作って運動した。32年9月、法の改正により、道府県に蓄積されている罹災救助基金の利子収入から民間社会事業に助成することが可能になった。また、職業紹介の国営化の方向も打ち出された。失業者保護の制度化についても、国の責任が強調されたが、内容的には貧しいものに留まった。深刻な農村の窮乏と小作争議の激化に対応して多様な農村社会事業が展開され、その中で無医村への医療施設の設置のための助成や欠食児童対象の学校給食

などはある程度の成果をもたらしたとされる。(池田, 1994: 147-149)

救護法の制定にあわせて、31年3月、軍事救護法の改正が実現した。これは対象となる傷病兵とその遺家族の範囲を拡げ、扶助要件を「生活不能者」から「生活困難者」に緩和するものであり、軍事援護に限ってではあるが、公的扶助への転換を示している。また、民間の軍事援護団体の政府主導による統制・統合が進み、34年には帝国軍人後援会、帝国在郷軍人会などの10団体によって軍事扶助中央委員会が組織された。(池田, 1994: 149-150)

貧困母子の扶助法案制定の運動は26年に始まるが、34年発足の母性保護法制定促進婦人連盟は、救貧的なものではなく、母に「第二国民の養育に専念」させるための普遍的な社会扶助の実現を求めた。37年制定の母子保護法は、13歳以下の子を独力で養育する貧困な母(あるいは祖母)の扶助を内容としたが、救護法と異なり、対象者を母子一体とし、労働能力のある母も対象としたこと、町村への国の費用補助を12分の7として、町村の負担を軽くしたことによって、保護される母子は倍増した。また、これに先立つ33年には、児童の放置や労働力化による虐待を防止するための児童虐待防止法と、従来の感化法に代わって感化教育を行政によって推進する事業として確立するための少年救護法が制定されている。(池田, 1994: 151-152)

30年代には、国家的な社会保険制度はなお未成熟であり、社会事業を実質的に支えてい

たのは民間の団体であった。しかし、経済不況のため民間団体の多くは経営難に苦しんでおり、国庫助成が強く求められた。そこで、社会事業助成のための社会事業法が38年3月に公布されたが、これは37年以降、日中戦争が本格化し、国家総動員法（38年4月公布）によって戦時体制が確立されていく時期にあたる。この法制化は、社会事業を国策に協力させるために、民間の社会事業活動を国家統制のもとにおくことを目的とするものであった。（池田, 1994: 152-153）

## 6 社会保険制度の展開

池田敬正は、社会保険は「高齢化・傷病・労働災害・失業などによる生活困難にたいし、その国民の個々の生活を社会的に保障する制度」であり、「人類の始源以来の相互扶助を、個人主義的な自由と民主主義的な平等の二つの原理を内包しながら社会的、国家的に再編成したもの」であると説明する。（池田, 1994: 154）日本の場合には、これまで述べてきたように、伝統的な相互扶助の仕組みが明治以降に継承されず、国家あるいは天皇の慈恵による救済が強調されたために、社会の連帯による全体的な社会保険制度の実現は第二次大戦後まで持ち越されることになったが、戦中期までに、国民の特定の階層を対象とする健康保険や年金の制度がいくつか創設されている。これらの制度は、戦後における皆保険・皆年金制度につながる側面もっているので、ここで触れておく必要がある。

ヨーロッパの諸国における共済組合は、19

世紀までは職場や地域を単位とする相互扶助の自主的組織であり、これの互助機能を全階層に拡大することによって、社会保険制度が成立した。このような継続性が見られなかった日本では、明治中期に労働問題の深刻化にともなって、経営側が上からの労務管理の組織として共済組合を作るようになった。その代表的な例は、武藤山治が1905年に鐘淵紡績会社に設置した鐘紡共済組合である。これは雇用者全員を組合員とし、組合員の拠出金、会社からの補給金（総額の5割以上）と関係者の寄付金によって運営され、業務災害を含む傷病治療費と退職後の年金の支給などを任務とした。だが、このような組織を設ける企業は少数であり、17年の時点で工場法適用工場数11万に対し、共済組合数は390にすぎなかった。費用の半額を企業が負担し、医療と年金を中心とする保険業務を行うのが通例であった。国鉄などの官業においても、同様の組織化が進められた。（池田, 1994: 155-156）

医療保険制度の必要性についても、論議が続けられてきたが、22年ようやく健康保険法案が可決され、大震災などによる遅延の後、27年からようやく施行された。これは、①被保険者は工場法と鉱業法の適用を受ける事業所の常用労働者及び年収1,200円以下の職員、②300人以上雇用の事業所では健康保険組合が、それ以外は政府が管掌、③保険料は賃金の3%で、事業主はその総額と同額を負担、④保険給付は労働災害を含む傷病に対する療養費とそのための労働不能に対する手当金、を内容としていた。だが、被保険者は一部の

大企業と官業の労働者に限られ、総就業人口約3,000万人のうち、160万人から200万人にすぎなかった。その後、34年改正で適用範囲が拡大され、40年改正では、限定的ではあるが、家族給付も始まった。また、事務職員や第三次産業部門従事者を対象とする職員健康保険法による給付も40年6月に実現した。(池田, 1994: 156-158)

他方、雇用関係の外にある農林漁業者や都市中小商工業者をも医療保険の対象とする必要性が高まったこと、また、徴兵検査に表れた国民体位の低下への対策もあって、国民全体の健康を保障する制度が構想されるようになり、38年、国民健康保険法が成立した。これは、市町村を単位とし、その市町村長が発起する普通国民健康保険組合を保険者とし、その地域内世帯主を任意加盟の組合員、その家族を被保険者とした。保険給付と保険料は組合ごとに定めるが、保険料の徴収方法は市町村税に準じ、国庫補助も規定されている。42年の改正で組合員の加盟について強制主義が採用されたこともあり、被保険者数は当初の予定を超えて急速に増加し、44年には4000万人に達した。(池田, 1994: 158-159)

当初の健康保険は10割給付であったが、職員健康保険が8割給付の原則を導入し、これが制度の統合にともない被保険者全体に適用されて、実質2割の一部負担が画一的に課せられることになった。診療報酬も厚生大臣が統一的に定めることにされた。「低診療報酬と強権的な普及は、医師側の不満と保険医療の放棄を招き、戦争の激化のなかで、国民健

康保険制度も事実上崩壊していく。」(伊藤, 2007: 143)

だが、戦中期に発足したこの国民健康保険の制度は、敗戦後、61年に完成する皆保険の制度と密接に結びついている。広井良典は、後者について、「その実質的な基盤、あるいはその〈理念と動機づけ〉は、戦時体制下の1940~45年の時期に形成されていた」と指摘し、さらに、「国全体のゴールが戦争遂行から、〈経済成長〉へと変わっただけで、いずれにしてもその強力な手段の一つとして〈国民皆保険〉というシステムが位置づけられていたことには変わりがない、とも言える」と付言する。「国民皆保険」という表現自体が、戦中期に大政翼賛会主導の運動で用いられたことに起源をもつのである。(広井, 1999: 40-42)

年金については、軍人・官吏に対する恩給と一部の共済組合における年金の制度があったが、39年に、軍事的理由による船員確保のため、医療と年金の保障を内容とする船員保険法が成立した。その後、国家総動員体制が進んで、軍事動員により不足してきた労働力を再編成する必要から、41年に、常雇10人以上規模事業所の男子労働者を強制被保険者とする労働者年金保険法が公布され、さらに、44年には、常雇5人以上規模事業所と職員及び女子労働者に対象を拡大した厚生年金法が公布された。これは企業間の通算制度をもたず、受給年金額は全期間平均賃金の4分の1でしかなかったが、被保険者数は翌年には844万人に達した。このように、戦時下において、

戦争遂行のために必要であるという理由で、日本の社会保険は制度として確立されていったのである。(池田, 1994: 159-161)

だが、年金制度の確立は、「戦争遂行のための保険料拠出を通じての国民貯蓄の強制、保険料積立金の流用による軍需資本の形成などをはかるためであり、積立金は大蔵省資金運用部に預け入れられ、主に総力戦のための財政金融目的に運用された。」(伊藤, 2007: 144) 42~45年の各年積立金運用における国債購入費の割合は平均して78.7%であった。(池田, 1994, 161) 年金の給付は戦時中はほとんどなかったから、積立金累計は増える一方で、45年には14億5000万円に達していた。この制度は労働者の保護というより、むしろ収奪を実質としており、「社会保険のイデオロギー的転換」あるいは「社会保険の転落形態」と称される末期的状態を呈する。(高澤, 2001: 290-291) このような資金運用の仕組みは戦後にも受け継がれ、年金積立金はその管理運用について被保険者による統制を欠いたまま、公共事業などへ流用されることになるのである。(伊藤, 2007: 144)

## V 総括と展望

本稿では、前近代から20世紀中葉にいたる日本の社会福祉の制度的発展を概観してきたが、この歴史的発展の過程に現われてきたいくつかの問題点は、現在および未来の社会保障制度のあり方の考察にも密接に関わっているので、これについて触れて結論とする。

前近代から現代に至るまで、社会的弱者の

多くがそれぞれの時代の社会の体制あるいは状況によって生み出されてきたことは、疑うことの難しい事実であろう。だが、前近代においては、権力者たちは弱者が弱者になったのは本人の怠慢や無気力のせいであると決めつけ、救済の責任あるいは義務を引き受けようとはしなかった。だから、恩恵的に救済することはあっても、弱者側の救済を求める権利を認めることはなかった。近代になって、弱者を生み出すのは社会であるという認識が広まり、恩恵による救済では不十分であることが明らかになってきたが、日本においては、国家は正面からその責任を引き受けることなく、天皇の権威に頼るなどのあいまいな形で解決を図ろうとした。これに関連して、日本が、西欧諸国に追いつくために、市民的自由の確立を伴わないまま上からの急激な近代化を進めたことがひずみや無理をもたらしたことと、江戸時代に地域住民の間に作り出されつつあった日本独自の相互の助け合いのシステムを抑圧しながら、これに代わるべき官による制度の整備を怠ったことに、特に注目しておく必要があるだろう。

弱者救済の目的は、日本の場合にも、弱者に人間らしい生活を保障することではなく、弱者の放置が社会不安をひきおこすのを防ぐことにあった。1930年代以降には、国家総動員体制の維持・強化のために、全国民の生活を把握し管理する政策が必要になり、社会福祉的な制度も部分的には整備されてきた。だが、その一環である大戦中の児童福祉政策が示しているように、それはもっぱら戦争の遂



行のために必要な人的資源の確保のために児童を保護するものであって、国家の役に立たないとみなされた障害児は政策対象から除外されていた。国家が国民の人権あるいは生存権を認めたのではなく、国民を全体主義的な目的に向けて利用しコントロールするために、制度を整えたにすぎなかった。このような傾向は敗戦後に成立した現行の社会保障制度においても払拭されたわけではなく、これをどのように克服していくかが重要な課題になるであろう。

弱者救済の問題に過去において主体的・積極的に関与したのは、自らの権力の維持・拡大に留意する支配階層であり、弱者は恩恵的に与えられるものの受け手にすぎなかった。だが、弱者が政治や経済の構造から必然的に生み出されるという認識が広まるにつれて、弱者側も権利意識に目覚めて明確な自己主張をするようになる。救済あるいは保障の内容も最初は救貧に限定されていたが、しだいに防貧、医療、教育、児童や高齢者の福祉、雇用保障などに拡大されていった。このような総合的な社会保障制度の確立は一応は望ましいことであるが、このことは国家に重い責任を課するだけでなく、その権限の肥大化をもたらす。社会保障の制度、特にその中心を占める社会保険の制度は、社会構成員相互の連帯を前提して成立しているはずであるが、国家の巨大なシステムとして機能し始めると、連帯の意識は希薄になってきて、国家と国民の間の、また富める者と貧しい者の間の利害の対立が先鋭化する傾向がある。

また、だれもが人間らしい生活を営む権利があるという原則は広く認められてきているが、他方で、救済を受ける者には、救済を受けずに働いている最下層の貧民より劣る処遇しか与えられるべきではない、という古くからの劣等処遇原則は、いまでも完全に否定されたわけではない。この問題は、被救済者と救済を受けない貧民とを比較して、どちらが有利かとかどちらの言い分に妥当性があるか判定するという形では、根本的に解決できないように思われる。恵まれない立場にある両者が互いに争い合い、妬み合い、足を引っ張り合うような事態になるとしたら、それは最悪である。一方の生活レベルの向上が他方のその底上げに寄与するというような形のダイナミックなシステムが構想されるべきであり、それを実現するためには、市民多数の間に連帯と助け合いの精神が浸透することが不可欠であろう。国家が社会保障制度全体について責任を負うことは当然であるが、制度が十全に機能するためには、国民が権利を主張するだけでなく、義務感をもってこれを支えていくことが必要なのである。

#### 参考・引用文献

- 秋元美世他編，2003，『現代社会福祉辞典』有斐閣  
池田敬正，1994，『日本における社会福祉の形成』法律文化社  
池本美和子，2005，『日本福祉史』岩崎晋也他『資料で読み解く社会福祉』有斐閣  
伊藤周平，2007，『権利・市場・社会保障』青木書店

- 岩田正美・武川正吾・永岡正己・平岡公一編，  
2003，『社会福祉の原理と思想』有斐閣
- 宇都栄子，2001，「恤救規則の成立と意義」右田  
紀久恵他編『社会福祉の歴史』新版，有斐閣
- 遠藤滋，1976，「現代日本の福祉政策」小川利夫  
他編『社会福祉学を学ぶ』有斐閣
- 金子光一，2005，『社会福祉のあゆみ』有斐閣
- 加茂直樹，2007，「社会保障制度の形成」『現代  
社会研究』Vol. 10
- 小峯敦編，2007，『福祉の経済思想家たち』ナカ  
ニシヤ出版
- 高澤武司，2001，「翼賛体制と社会事業の軍事的  
再編成」右田紀久恵他編『社会福祉の歴史』  
新版，有斐閣
- 田多英範，2001，「昭和恐慌と社会事業立法」右  
田紀久恵他編『社会福祉の歴史』新版，有斐閣
- 土井洋一，2001，「救済の抑制と国民の感化」右  
田紀久恵他編『社会福祉の歴史』新版，有斐閣
- 広井良典，1999，『日本の社会保障』岩波新書
- 古川孝順，2001，「社会福祉政策の形成と展開」  
右田紀久恵他編『社会福祉の歴史』新版，有斐  
閣
- 吉田恭爾，2001，「階級対立の激化と〈社会連帯〉  
の擬制」右田紀久恵他編『社会福祉の歴史』  
新版，有斐閣

# The Formation of Social Security System in Japan

KAMO Naoki

The purpose of this paper is to comprehend how the social security system has been formed in Japan. I think it is necessary to do so as a preliminary step to develop a critical examination of the social security system in contemporary Japan. The contents are as follows :

- I The Division of Ages in Social Welfare
- II Social Welfare in the Pre-modern Age
- III Social Welfare in the Modern Age
- IV Social Welfare in the Early Stages of the Present Age
- V Summary

Keywords : social security system in Japan, the history of poor-relief system, social policy