

會學濟經學大國帝都京

# 叢論濟經

號一第 卷十三第

行發日一月一年五和昭

## 新年特別號

- 所得稅に於ける累進率 . . . . . 法學博士 神戸 正雄
- 限界經濟學 . . . . . 文學博士 米田庄太郎
- マルクス價值論の價值論 . . . . . 文學博士 高田 保馬
- 農家經濟の本質に關する一考察 . . . . . 經濟學士 八木芳之助
- 我國の救護制度 . . . . . 經濟學士 橋本 文雄
- 資本主義社會の機構に於ける貨幣の地位 . . . . . 經濟學士 柴 田 敬
- 商業の本質及商業經濟學に就て . . . . . 經濟學士 谷口 吉彦
- 徳川幕府と紙幣の發行 . . . . . 經濟學博士 本庄榮治郎
- 六大都市特に大阪市の租稅負擔 . . . . . 經濟學博士 沙見 三郎
- 經營學の本質 . . . . . 經濟學博士 小島昌太郎
- 近着外國經濟雜誌主要論題

(禁 轉 載)

# 我國の救護制度

橋本文雄

## 目次

緒言——救護制度の意義

一 我國明治以後の救護制度の概説

- (一) 一般救護制度 (1) 恤救規則 (2) 窮民救助法案 (3) 恤救法案及救貧稅法案 (4) 救貧法案 (5) 救護法 (二) 特別救護制度 (1) 災難救護制度 (2) 公事救護制度 (3) 特殊疾病救護制度

二 我國の救護制度特に一般救護制度の吟味

- (一) 救護制度と生存の權義(生存權)——最小限度の生存の確保 (二) 救護制度と勤勞の責務(勤勞務)——救護所要經費の負擔  
結言——社會政策的立法としての救護法

## 緒言

およそあらゆる社會は、何等かの意味において、その社會の成員の生存を肯定することに依て成立つ。この意味においてあらゆる社會は、何等かの意味において、その社會の成員の生存の權義(略して生存權)を認むる、と考へらるゝ。しかし乍ら、かゝる一般的・抽象的觀念としての生存權が、具體的、歴史的なる社會において具現さるゝ態様よりみるときは、例へば、現時の社會は、之を概言せば、社會は、原理的には、その成員の個々の生存の確保に任ずるのでなく、反

て、個々の成員の生存の確保は、ひとへに各個の考慮に委し、社會は、かゝる各個の生存を一般的に可能ならしむべき條件として、個人的生活資財調達のためにする經濟的活動の自由に基く生活資財の個別的所有權を認むる、のである。即、かゝる社會にあつては、いはば生存權は、所有權の形式において具現する、のである。

而して、社會の成員の生存に要する生活資財を本來的に調達するものは、その社會の成員の勤勞に外ならぬ、のであり、従て、あらゆる社會は、何等かの意味において、その社會の成員に勤勞の責務（略して勤勞務）を課する、と考へらるゝ。しかし乍ら、かゝる一般的・抽象的觀念としての勤勞務が、具體的・歴史的なる社會において具現さるゝ態様よりみるときは、例へば、現時の社會は、之を概言せば、原理的には、個々の成員は、社會に對してかゝる責務を負擔することなく、反て、社會の成員の或者に對する自由契約上の債務として生活資財調達の勤務に任ずるのである。即、かゝる社會にあつては、勤勞務は、債務の形式において具現する、のである。従て、かゝる社會において、自ら生存に必要な生活資財の所有權を享有することなく、且、自らの勤勞により契約上の債務履行の對價として生活資財の所有權の配當に與るのでなければ、マルサスが、極めて卒直に言現せる如く『既に所有され盡してゐる社會に生れたる者は、……若し社會が、彼の勤勞を必要とせざるならば、彼の食物の最小部分に向つても何等の要求權を有せざるのであり、自然は、彼に退くべきことを命ずる。而して若、彼にして、かゝる社會の成員の或者に憐を乞ふて、その慈惠心を動かすにあらざる限り、自然は、直ちにその命令を執行するであ

らう』<sup>1)</sup>かくの如きが、かゝる成員の自然の運命であり、現時の社會において、對立的社會關係が支配的であると稱せらるゝ必然の歸結たるのである。<sup>2)</sup>しかし乍ら、社會における共同的社會的意思は、かゝる自然の數に默することなく、何等か、かゝる事態の調整に任ずる。今、救護制度は、かゝる共同的社會意思が、かゝる社會の成員のための生存を確保せんとする制度の一であり、而して、かゝる社會の制度は、かゝる社會の成員の生存の確保に任ずる共同的社會の何たるかに依り、例へば、國家的救護制度と家族的救護制度(特に區別して扶養制度)等に分たれ得る。今問題とする救護制度は、共同的社會としての國家が、自らその生存を維持し得ざる國民に對し、その最小限度の生存を確保する制度を意味する。

## 一 我國明治以後の救護制度の概説

國家的救護制度は、國家が特殊の事情を考慮せる特別救護制度と、然らざる一般救護制度とに分たれ得る。

### 一 一般救護制度

(1) 恤救規則(明治七年十二月八日太  
政官達第百六十二號)

我國明治以後における一般救護制度として先づ注意すべきものは、恤救規則なるものである。本規則は實質的には今尙効力を存し、半世紀以上に亘りて我國一般救護制度の中心をなせるものであり、その後の改正諸案の基本法たるものであり、本年四月公布されたる救護法の前身法たる

- 1) Robert Malthus, An Essay on the Principle of Population; or, a view of its past and present effects on human Happiness; with an inquiry into our prospects respecting the future removal or mitigation of the Evils which it occasion, a new edition, very much enlarged, London, 1803. p. 531.
- 2) 拙稿「社會法學の課題」(昭和四年)法學論叢二十二卷六號 一一七頁以下所掲 Tönnies の所論參照

ものである。然るに、本法が、制定公布せらるゝに當り、夫は、もと政府内部の取扱標準と爲すに過ぎざる旨趣なりしも廟議の結果偶々公布を視るに至りたるものであり、公布の後も惰民の助長、濫救の弊をおそれ屢々公布の取消を稟議せしものなることは、<sup>3)</sup>本法の精神の理會に關し注意すべきであらう。本規則は次の如く宣明する。

濟貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ベ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左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺出此旨相違候事

一極貧ノ者獨身ニテ癡疾ニ罹リ産業ヲ營ム能ハザル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ以テ給與スベシ

但獨身ニ非ズト雖モ餘ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身癡疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準ジ給與スベシ

一同獨身ニテ七十一年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ營ム能ハザル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ以テ給與スベシ

但獨身ニ非ズト雖モ餘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ジ給與スベシ

一同獨身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ營ム能ハザル者ニハ一日米男ハ三合 女ハ二合ノ割ヲ以テ給與スベシ

但獨身ニ非ズト雖モ餘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ジ給與スベシ

一同獨身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給與スベシ

但獨身ニ非ズト雖モ餘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ジ給與スベシ

一救助米ハ該地前日ノ下米相場ヲ以テ石代下ゲ渡スベキ事

本恤救規則において注意すべきことは、その救護の慈惠的・消極的たることである。その慈惠

的たることは、その制定當時の事情、及び前文に現はれたる精神よりして明かたるが、特に、當時の社會は、尙未だ封建思想に滲透せらるゝところたり、從て、窮民救恤の事も、前代に存せ

3) 井上女一氏「救濟制度要義」明治四二年 一六八頁  
4) 其他 大藏省達乙第六十三號(明治八年四月廿九日)  
大藏省達乙第三十二號(明治九年三月二十四日)  
内務省達乙第八十七號(明治十一年十二月二十日)  
内務省達乙第四十九號(明治九年四月二十一日)

し慈惠的施設と其精神を異にせるものに非ず、寧ろお上の恩澤を示すの趣旨に出づるものであつて、必ずしも社會的規範意識の要求に基くものたらざることを注意すべきであらう。

而して本規則の消極的たることは、本規則によりて官の恤救を受くる者は、癱疾、重病、老衰、疾病、幼弱にして自ら産業を營む能はざるもの、獨身其他(但書参照)の事由よりして家族的扶養を受くる能はざるものにして、人民相互の情誼に因て扶助されざる目下難若置無告の窮民に限り府縣の申請に依り所定の救恤に與るものであり、即、第一次には家族の扶養に依り、第二次には市村内或は鄰保の情誼による互の協救により、救助されざるものにつき、又、かく「互に協救すると雖も其手當不足にして其内幾分を官より不仰ば補助する不能等の如きは、其幾分を限り」官より救助するものたるのである。

(2) 窮民救助法案(明治二十三年十一月六日政府提出)

本法案は、宛も明治二十三年十一月召集せられたる第一回帝國議會において、而も政府案として提出されたるものたる點において、注意すべきものである。時の内閣總理大臣は、山縣有朋伯であり、内務大臣、西郷従道伯、議案は、内務次官、白根專一氏が説明質疑に應じてゐる。同法案中注意すべき箇條を掲ぐれば、次の如くである。

第一條 此ノ法律ニ據リ救助スヘキ窮民ハ左ノ如シ

第一種 不具癱疾長病不治ノ疾病重傷老衰其ノ他災厄ノ爲メ自活ノ力ナク飢餓ニ迫ル者、

第二種 養育者ナキ孤兒及引受人ナキ棄兒迷兒

5) 恤救規則救助申請調査心得第二條  
6) 同上 第三條

第二條 市町村內ニ滿一年以上住居ヲ占メ若クハ滞在スル者又ハ市町村內ニ於テ出生シタル者又ハ婚姻若クハ養子縁組ニ因リテ市町村內ニ入りタル者前條ニ該當スルトキハ其市町村ノ公費ヲ以テ救助スヘキモノトス(以下略)

第四條 十三年未滿ノ幼者ハ父母ニ随伴シテ救助ヲ受クルモノトス

第五條 窮民アルトキハ先ツ所在市町村ニ於テ救助ヲ與フヘシ 救助費用ハ第二條ニ該當スルモノハ其ノ市町村ノ負擔トシ市ノ救助ニ係ルモノハ府縣ノ負擔トス

第六條 救助ハ雨露ヲ凌クヘキ居所並生存ニ必要ナル衣食ヲ給與シ疾病アレハ醫療ヲ施スヲ以テ目的ト爲ス其ノ死亡ノ時ハ相當ノ埋葬ヲ爲スヘシ

第七條 窮民ニシテ勞役ニ堪ユル者ハ成ルヘク相當ノ勞役ニ就カシムヘシ 勞役ヨリ生スル賃錢ハ救助費用ヲ負擔スヘキ府縣郡市町村ニ收入シ本人ノ救助費ヲ控除シ猶剩餘アルトキハ救助ヲ止ムル際之ヲ本人ニ交付スヘシ

第八條 救助ヲ受クル兒童ニハ成ルヘク相當ノ職業ヲ教習セシムヘシ

第九條 窮民ヲ救助スルニハ如何ナル場合ト雖モ本人ニ現金ヲ給スルコトヲ得ス

第十一條 府縣郡市町村ニ於テ救助費用支出ノ後他ニ民法上ノ養育義務者アリテ資力アルトキハ之ヲ義務者ヨリ償還セシムルコトヲ得

第十三條 窮民ハ自己ノ家族ヲ除ク外數人連結シテ救助ヲ願出ツルコトヲ得ス 窮民ニシテ救助ヲ願出ツル者アルトキハ市町村長ハ其ノ戶籍家族養育義務者ノ有無生計其他一身上ノ情態ヲ調査シ其ノ出願ヲ相當ト認ムルトキハ之ヲ許可スヘシ

第二十一條 地方有志者ニ於テ公然義捐金數等ヲ募リ窮民ヲ救助セントスルトキハ募集シタル金數等ヲ市町村長ニ委託スヘシ 此ノ場合ニ於テ市町村長ハ公費救助ト同一ニ取扱フヘシ

第二十三條 自活シ得ヘキ者ニシテ詐僞ノ方法ヲ以テ救助ヲ受ケタルトキハ一年以上二年以下ノ重禁錮ニ處ス

白根政府委員が、本議案に關し、衆議院第一議會において説明せるところは、之を要約すれ

ば、「このことたる現時我國の狀況に照し最緊要のことであり、現行恤救規則に依り鰥寡孤獨の者を救助するには必ずしも不完全たるのではないが、一時の災疫に苦しめられ、生活の力なくして饑餓に迫れるものは、之を救助するに充分でない。而して市町村自治の制設けられたるが故に、この自治に隨伴して、救助をその自治體の負擔に歸せしむるを至當とする」といふにある。而してこの救助法は、「貧民を救ふは、政府の義務たるものとする精神なるか」の議員の質問に對し、「町村團體において相救ふは、徳義上の義務たるのであるが、既に町村において救助の義務ありとせば、救助を受くる者は、即、之を受くるの權利ありやといふに、本法は、救助を受くる者に權利を與へたるわけでなく、從て、本法により、かくかくの者は、之を救助するといふも、かくすることを法によつて示すに止まり、若も救助が足りないとか、救助を受くべき者が之を受けざるごかに關し、訴願出訴する權利を與ふる譯ではない」と答へてゐる。

同法案特別委員會は、審議の結果、意見二つに分れ、原案を廢棄せんとするもの四、修正を以て可決せんとするもの五、一人の多數を以て、大修正をなすに決した。その修正説の大意は、

「從來の恤救規則、棄兒求育米、或は行旅死亡人取扱規則等は、甚だ不完全であり、府縣制郡制及び市町村制の既に施行せらるゝ今日においては、法律を以て貧民救助に關する費用の辨償賦課の負擔、或は町村、府縣相互の關係を示すは必要たるが、しかし、原案は尙甚だ不完全である。即、先づ原案第一條に「其他災厄ノ爲メ」とあるは、之を削除するを要する。原案に依れば、天災地變に遇ふて、家が流れるとか家が焼けるとか、其他種々の不幸に遇ふ者をも救助する精神であるが、かく救助の程度を高くするときは、懶惰人民の依頼心を増加するの弊を生ずるが故に、之を制限するを要する。次に第四條に「十三年未滿ノ幼者ハ父母ニ隨伴シテ救助ヲ受ク」を十歳未滿に改むる。なんとなれば、元來貧民の子であれば、十歳以上になれば、



子僧奉公するなり、田の草取るなりして自活の道が立てらるゝが故である。其他第六條、第七條、第八條、第九條は、一切地方の規定に委して然るべく、第二十一條に、「公然タル所ノ義捐金數ハ市町村長ニ委託スヘシ」とあるを「スルコトヲ得」と改めて全くその精神を一變した<sup>8)</sup>。

といふにある。

而して委員會における廢棄説の要旨は「原案によれば第一條において「其他災厄云々」といふが故に、貧民として救助を受くる者よりせば誠に有利であるが、かく窮民を救助するときは、即ち雨露を凌ぐべき居所並に生存に必要な衣食を給與することせば、夫は、その救助の費用を負擔すべき町村内多數人民の衣食住と殆んど異なるに至るであらう、且自治團體の上にかゝる義務を課することは得策を考へ得ない。而して若し修正説の如く、救助の範圍を狭むるときは、結局現行法と異なるをみない。要するに今日この國會の有用なるとき、かくの如き不急の改正をなさざるも、後來適當の時期がある<sup>9)</sup>」といふにある。而して一議員は、修正案に反對して、

「およそ法律は、世の中に必要を生じて初めて發布すべきものである。而して今日は貧民を救恤すべき法を出すべき時代ではない。かゝる法律は、却て貧民を造るものであり、政府のかゝる法を提案せるは、實は恐らく議院に向て政略上するものである。およそ公費を以て窮民を救恤するは、公衆一般の金を一人一箇の爲に使用するものである。貧民といふものは、社會が、廢族にさせ、懶惰にさせ、怠慢にさせたるものでなく、貧民自ら怠惰となり、懶惰となり、終に貧困を來したるものであり之を公費を以て救ふべきものでないことは、性質上明かなことである。而して貧民を公費を以て救助するを要するは、貧民が、公衆一般の安寧を害し、危害を與ふるの危険を有する場合にのみその必要を見るのであり、今日は何等かゝる必要あるをみない。而してその經濟上に生ずる弊害は、即ち勤勞者の金を法を以て奪ひ、之を懶惰怠慢なる者に與ふものであり、かくて資

8) 衆議院第一回通常會 明治三十三年三月二十二日議事 末廣重恭委員長報告

9) 同上 是恒眞楫委員

本と勞役者は減少し、社會の必要品の生産は、從て減少する。かくて社會經濟上に大變動を來すは當然である」<sup>10)</sup>  
といひ、又一議員は、

「この法案の結果は、少くとも六拾萬圓の負擔増加を來す。即、この議案は、六拾萬圓の議案と同様に考究審議すべきである。而してこの結果が、多額の金額を負擔せしむるに至らば、之を可決したる責は、我々は諸君と共に之を背負はねばならぬ」<sup>11)</sup>  
と反對意見を述べてゐる。

かくして、本議案は、討論終結の動議成立、第二讀會に付すべしとするもの少數、遂に成立に至らずして止んだ。

本案において注意すべき點は、所謂救貧籍に關する規定を設けたることであり、<sup>12)</sup>次に之を自治制度と連結し、救護費の負擔を全く地方に課せんとする點であり、更に、被救護者に強制勞役を課し、現金給與を避けたること、而して年少者に關しては、單なる生存の確保の外に教習をなすを認めたることである。

而して思ふに本案の成立せざり 所以は、特に反對説に依て示さるゝ如く、未だその機の熟せず、當時我國は、宛も資本主義生育の時代であり、<sup>13)</sup>生産階級の利益が、未だ聲なき窮民を顧るのいとまなかりし結果であり、賛成論者の説くところも單なる道德説に止まり、貧民救護のための有效なる法的規範意識の支盤を缺き、寧ろ社會の一般的規範意識は、反對論者の所論の中に、その共鳴を見出したるべき當時我國の社會的經濟的情勢に由るものたるであらう。

### 3) 恤救法案及救貧稅法案

10) 同上 堀越寛介議員

11) 同上 高木正年議員

12) 財部靜治博士「扶養義務カ救貧籍カ」大正七年經濟論叢七卷一號四一頁以下參照

本案は、第十回帝國議會衆議院に明治三十年二月二十六日大竹貫一外三名により提出せられ、三月二十三日の議事日程に上されたるも、會期切迫(三月二十四日終了)し、審議終了の見込なきため上程を見ずして止んだ。

本案において注意すべきは、經費負擔の方法として目的税たる救貧税を創定せんとする點に存する。

#### (4) 救貧法案

明治三十五年二月十五日第十六回帝國議會衆議院において、安藤龜太郎外二名より、「貧民救助労働者及借地人保護に關する建議案」提出せられ、「貧民救助に關する法律を設け無告の貧民を救恤するは、……刻下の急務なることを認む依りて政府は適當の法案を具し帝國議會に提出せられんこと」を建議したるに對し、同委員會において政府委員は、政府も之に關して調査をなしつつある旨を答へ、衆議院は、本建議案を可決した、<sup>13)</sup>而して、安藤議員等は、同二月二十八日救貧法案を提出し、三月四日議題とされた。本案は、大體において前政府提案と異ならないが、國庫が、貧民救助の爲要する費用の一部を補助すること(第九條)而して國庫は、毎年豫算を以て貧民の救助若は防備に關する公設、私設の事業に對し補助若くは防備に關する必要の費用を定め帝國議會の協賛を求むべき旨(第二十一條)を規定してゐる。而して第十一條第十三條には次の如く規定してゐる。

第十一條 貧民ノ救助ハ生存ニ要スル衣食並居所ヲ給シ若ハ之ヲ得セシムル必要アルトキハ療養ヲ施シ又ハ之ヲ得セシム

- 13) 谷口吉彦助教授「景氣變動と日本資本主義の成立」昭和四年經濟論叢二九卷五號一〇七日
- 14) 第十六回帝國議會衆議院二月二十五日議事

第十三條 未成年ノ被救助者ハ内務大臣ノ定ムル所ニ依リ相當ノ教育ヲ爲スコトヲ要ス

同法案の上程にあたり提案者は「無告の貧民を徒らに之を救はずして浮浪乞食の徒となすは同胞の兄弟の情として忍びぬ所である」と述べてゐる。本案は、特別委員に附託されたまゝ三月九日議會終了した。

(6) 救護法(昭和四年四月二日法律第三十九號)

恤救規則に依る救護に關し、明治四十一年五月内務省地甲三十三號により、原則としては、國庫の補助を仰がざるべき旨通牒を發し、其後國庫補助を激減した。<sup>16)</sup>(後掲統計參照)

而して政府は大正七年六月二十四日勅令第二百六十三號を以て、救濟事業調査會官制を定め、同調査會は、調査の必要ありとするもの、及び政府の調査を要望するもの、として救貧制度を掲げてゐる。<sup>17)</sup>大正七年を境として、我國において社會事業が成立し初め、我國社會思潮の一變を見るに至つたのであり、この年代を境として、我國の救護制度も、漸くその慈惠的色彩を一轉すべき機運に會せるものと考へられる。

かくして遂に政府は、昭和四年三月十六日、救護法案を提出するに至つたのである。望月國務大臣は、提案に當り

「國民生活の安定を圖り、是が保護向上を期する爲に、各種の社會政策を實行することは、現下の社會狀態に鑑み洵に必要なことゝ信するのであります。就中貧困にして生活能力なく、而も扶養者のなき老者、幼者、病者等に對し、保護の方法を講ずるが如きは、最も緊要適切なる事柄であると信するのであります。……尙申上げます迄もなく我國に於きましては、古來

16) 大正十三年一三二頁  
 17) 大正七年經濟叢書卷二號二五九頁を  
 18) 白柳秀湖氏は我國の思想界は正續  
 大正七年經濟叢書卷二號二五九頁を  
 白柳秀湖氏は我國の思想界は正續  
 大正七年經濟叢書卷二號二五九頁を

の美風たる家族制度及隣保扶助の情誼が存して居りますので、本法案は實に是等の淳風美俗を尊重致しますと共に、更に進んで現在社會の實情に適應せる制度を確立致し、其及ばざるを補うて、以て國民生活の不安と思想の動搖を防止するに努めんとする趣旨に外ならないのであります」

と述べてゐる。衆議院特別委員會は審議の結果、何れの黨派においても反對なく、満場一致を以て「本法は昭和五年度より之を實施すべし」の附帶決議を以て可決、本會議において異議なく確定した。<sup>20)</sup>

貴族院においては、三月二十日衆議院より送附されたる法案を上程（貴族院に救護法案の上程せらるゝは之を以て嚆始とする）、委員會は「本法施行に當りては救護の實を擧ぐることにて深甚の注意を拂はれ初より經費の膨大を見るが如き弊なからしめんことを期せられたし」の希望の下に可決、かくて遂に救護法の成立を見るに至つた。

本救護法に關し注意すべきことは、兩院において殆んど全く異議をみずして成立せることであり、茲に特にかの窮民救助法案に關して表明せられたる社會意識の全く一轉したることをみるのである。而して救護法において我國の救護制度は、充全なる意味においては初めて國家的救護制度たるの體裁を具ふるに至りしものと考へらるゝ。

## (二) 特別救護制度

我國において特別救護制度として示すべきものは、特別の災難救護を目的とする特別災難救護制度、國家の公務に關したる者及びその遺家族救護の目的に出づる公事救護制度、及び特殊の疾

19) 第五十六回衆議院三月十六日議事

20) 同上 三月十九日議事

病の監護又は豫防に關する特殊疾病救護制度である。

(1) 特別災害救護制度

(1) 罹災救護制度

天災地殃に關し窮民を救護する制度であつて、義倉<sup>21)</sup>の制度の後を承くるものである即ち、明治四年十一月縣治條例を改め窮民一時救助規則を設け、八年七月太政官達第百二十二號を以て之を改正し、十二年六月大藏卿大隈重信の策に基き、十三年六月十五日第三十一號布告を以て公布せられたる備荒儲蓄法を前身法とせる罹災救助基金法を中心とするものである。<sup>22)</sup>これに關しては大正大震災當時の施設制度を考察すべきであるが茲には之を省く。

(2) 水難救護法

遭難船舶の救護に關するものであり、明治三年二月二十九日不開港場規則難船救助心得方條目及び明治八年第六十六號布告内國船難破及漂流物取扱規則の後を承けて改正條約及び商法における水難救護の規定の特別法をなすものである。  
(加藤正治博士「人命救助論」海法研究第一卷二八八頁以下、松波仁一郎博士「海難救助論」國民經濟學雜誌九卷二號一頁以下、毛

戸勝元博士「海難救助規定統一條約解説」京  
都法學會雜誌九卷三號一四一頁以下等參照)

(2) 公事救護制度

軍事救護法及癡兵院法、官吏遺族扶助法(恩給法)

(3) 特殊疾病救護制度

精神病者監護法、傳染病豫防法其他<sup>23)</sup>

21) 本庄榮治郎博士「常平倉の研究」大正十四年 八頁、十三頁、二七頁以下

22) 明治財政史第十卷八五〇頁以下參照

23) 軍事救護法其他の特別救護制度に關しては高田慎吾氏「救貧法改正案に對する私見」大正九年五月一號に説明を存するが故に之を省く、恩給制度に關しては別論を要する。

## 二 我國の一般救護制度の吟味

## (一) 救護制度と生存の權義(生存權)

救護制度とは、曩に述べたるが如く、自らその生存を維持し得ざる社會の成員に對し、共同的社會が、その最小限度の生存を確保せんとする國家的制度たるが、然らば、その際所謂、「最小限度の生存の確保」とは何を意味するか、恤救規則は、最小限度の生存の確保の何たるか、に關し、何等概念的規定を與へてゐないが、所謂救助米額を定めて、一ケ年十三歳以上米一石八斗、十三歳以下七斗、一日男三合女二合と規定し、宛も之を購うに相當する金額を救與する旨を定むるが故に、即概して、生存に絶對的に必要なる主食の料を給與するを以て、最小限度の生存の確保を意味するものと考へ得る。而して其後の提案に依れば、窮民救助法案は救助は「雨露を凌ぐべき居所並に生存に必要な衣食を給與し、疾病あれば醫療を施す」を目的とす(第六條)とし、救貧法案は貧民の救助は、「生存に要する衣食並に居所を給し若くは必要あるときは療養を施す(第十一條)旨を定むるが故に、その最小限度の生存の確保とは、生存にかくべからざる衣食住を給與するものと解せらるゝ。而して特に年少者に關しては、一定の教育を以て、尙之に該當するものとせざるは注意すべきである。而して救護法は、救護の種類として生活扶助、醫療、助産、生業扶助を掲ぐる外救護の範圍、程度及方法は勅令を以て定むること、せるが故に明かでないが、(第十條)政府委員は、特別委員會において、生活扶助は十五錢、子供は十二錢、醫療は外來約十

五錢、生業扶助は一人約二十圓、院内の生活扶助は一日約五十錢、而して生活扶助は、三十錢以内において適宜加減せしむべき旨を答へてゐる。而してこの點に關し、特別救護法たる軍事救護法實際施行の成績に就てみるに、同法は、現金給與、現品給與、生業扶助、醫療の四救護方法に依るが、現金給與其大部を占め、醫療之に次ぐ。現金給與は一人一日十五錢、一家總額一日六十錢以内と規定せるも、<sup>2)</sup>地方の狀況、物價の騰貴に依り、之にては到底生計を維持するに足らざるを以て、例へば東京府にありては、一人一日六十錢、一家總額二圓四十錢である。<sup>3)</sup>而して救護法は、一般の窮民を救ひ、軍事救護法は、國家の功勞者又はその遺家族を救護するものたるが故に一般救護法の適用を受くる者に比して高額を給與するものである。從て軍事救護法に「救護へ生活ニ必要ナル限度ヲ超ユルコトヲ得ス」(第五條)と言へる「生活に必要なる限度」に比し、一般救護法の救護の程度は、更に低き程度たるべきことは注意すべきである。而して、かゝる救護の程度を規定するに際し、之を金額を以て一定することは甚だ不當たるべきことを注意しなければならぬ。なんとなれば既に救護の程度は、何等の餘裕を存せざる最小限度たり、而も物價の變動の存する社會にあつては、遂に最小限度の生存の確保の目的を達せざるの事態を生じ得べきが故である。この點に關し、恤救規則が、救助米なる生活必要資財の實額を以て示し、常にこの實額を獲得するに足るべき金額を給與することにより、物價の變動に依る不都合を保障せるは、まことに古拙の掬すべきものを見るわけである。

およそ最小生活費の何たるか、は、之を問題とする見地の異なるに依りて自ら異ならざるを得

1) 第二號一頁  
 2) 第二號八頁  
 3) 第一號一頁  
 4) 第一號一頁  
 第五十六回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照  
 第六十回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照  
 第七十回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照  
 第八十回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照  
 第九十回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照  
 第十回帝國議會令「貴族院救護法案特別委員會速記録第二號」(大正八年)、増訂改版經濟史考一〇四頁參照



ぬ。例へば官吏の俸給の最低額を定むるに當つては、官吏の職務を考慮せざるべからざるのであり、労働者の最低賃銀を定むるに當つては、通常その扶養すべき家族の生活をも考慮せざるべからざるのである。今、救護制度における最小限度の生活費は、先づ、その家族の生活費を含むものたる本人にのみ關し、更に、將來の準備を含まざる現實の生存にのみ關し。而して、何等の提供する勤勞の對價たる性質を存せず、而して、更に、かの在監者の如き反社會的行爲の加罰的性質を含まざる意味においても極めて純粹なる意味における個人的相實的純生存必要費を意味すべきであり、即、最小生活費の純粹型を構想するものたる點において注意すべき問題たるのである。

救護制度が、かく自らその生存を維持し得ざる社會の成員に對しその最小限度の生存の確保に任ずるは、一般に所謂生存權なるものを認むるものたるか、は、生存權の概念が如何に規定せらるゝかに從て必ずしも概言を許さぬが、例へば、メンガーの如く、生存權を以て「社會の成員が、彼の生存に必要な資財及び勞務を、他人の緊要の度少き欲望の充足に供せらるゝに先ち、現存資財に應じて彼に給與さるべきことを要求する權利」たるものと理會さるゝときは、生存權は尙個人主義的なる對立的社會の法理的概念として構想さるゝのであり、從て、夫は、形式的に被救護者の義務に對立する權利としての救護請求權が認めらるゝや否やに依つて答へらるゝの外はない。之を我國の救護制度に就てみるに、恤救規則の制定せられたる當初にあつては、未だ我國において、かゝる意味における權利の觀念は社會的規範意識として成立するに至らず、且之を恤救規則

5) 宮本英雄教授「賃銀立法の一考察」昭和二年法學論叢一八卷五號二一頁

6) 監獄法第三十四條監獄法施行規則第五十四條參照

7) Anton Menger. Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag, geschichtliche Darstellung 3 Aufl. 1903 S. 9. (森戸辰男氏譯「全勞働收益權史論」十六頁)

の精神よりみるもそのかゝる救護請求權を認むるの趣旨にあらざるや明かである。西歐の權利觀念の滲入をみるに及んで、例へば、かの窮民救助法案の審議に當り、被救護者の救護請求の權利を認めんとする趣旨なりや、に關して政府委員は、必ずしもその然らざる所以を述べたるが、殊に吾々は、その際表明せられたる法案反對說の中にかゝる生存權否認の傾向の存するを認むるのである。吾々は、夫等の所論と共に、マルサス、リカードウが救貧法に對して述ぶる所を想起するところである。例へば「貧民そのものが彼等自身の貧困の原因であり、救濟の手段は、彼等の手にあつて何人にもない」總ての公けの救助は、彼に向つて最も嚴に拒まるべきである。また個人が、慈善として彼を助くるとするも、人類全體の利益は、その極めて控目に行はるべきことを強要する」といひ、或は、「救貧法の明白なる且直接なる傾向は、立法者の情深い心持を以て意圖せし如く、貧民の状態を改善せずして富者及び貧民の兩者の状態を益々劣悪ならしむる……この傾向は引力の原理の確なるが如く確かである」といへる彼等の所論に、吾々は、我國の議員の反對說の中に含まるゝ思想の明白なる類似を觀取するであらう。このことたる當時我國の情勢がリカードウ、マルサス當時の英國の社會的經濟的状態に相通するものありしに依るものであり、即、當時の我國は、資本主義が、漸く、その驥足を展さんとする時代であり、何よりも先づ生産力の發展のために、區々たる窮民の聲に耳を傾くるのいとまなき、當時の社會的一般的意識を表明せるものである。

然るに、歐洲大戰を境として、我國における資本主義的經濟組織の漸くその矛盾を示すに至る

- 8) Malthus, op. cit., p. 507 and 540.  
 9) David Ricardo, Principles of Political Economy and Taxation, (Gonner's ed. London, 1925.) p. 82, 86. (堀經夫博士邦譯「經濟原論」(收譯)一〇五、八頁)

に相應して、社會意識における顯著なる轉移を見るに至つたのであり、即、社會組織の必然的の結果として貧富の懸隔漸く甚しく、無産階級は、社會の最も包容的なる部面を占むるに至り、今や貧窮は、單なる個人的原因に基くにあらず、社會組織の必然的結果たるの自覺を生じ、即、救護制度は、單に個々の窮民の關心事たらずして、社會の大部を占むる一般人の關心事たるに至り、舊來の生存權否認の社會意識を一轉するに至つた。政府が、かの救濟事業調査會を設けて、救貧制度の審議に着手せしもの、かゝる社會の情勢に促がされたものに外ならぬ。かくて社會の規範意識は、漸く生存權の肯定に向ひ來りたるものたるが、その際いふところの生存權とは、對立的社會における各人對各人の潜在的抗争に基く、義務に反立すべき純財産的制約及び價値に還元し能ふべき權利としての生存權たるにあらずして、反て共同的社會における、社會の成員の生存を確保するは、畢竟するに社會自體の成立を確保するものたる意味において社會の成員の現實の性質及び能力の異なるに適應してその享受と領域を附與する共同生活の秩序としての、即、權利義務の綜合としての「生存の權義」たるものと理會さるべきであらう。<sup>10)</sup>

## (二) 救護制度と勤勞の責務(勤勞務)

救護制度とは、曩に示せる如く、自らの資産又は勞働により、その生存を維持し能はざる社會の成員に對し、共同的社會が、その最小限度の生存を確保する制度たるが、然らばかゝる社會の成員の、その最小限度の生存に必要な資財は、之を如何にして調達さるべきか。

曩に述ぶる如く、現時の社會にあつては、原理的には社會の成員は、社會に對して、直接にそ

10) Ferdinand Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 6 u. 7 Aufl., Berlin 1924. S. 9-52. 拙稿「社會法學の課題」昭和四年法學論叢二二卷六號一一八頁。

の生活資財の調達の責務に任せざるのであり、即ち、社會に對する勤勞の責務を負擔せざるものである。即ち、現時において勤勞務は、原則として契約に基く對立的社會の純財産法的なる債務の形式においてのみ具現するものたるのである。然るに現時の社會にあつて、かゝる原則の第一の例外をなすものは、かの家族的扶養制度における扶養義務である。即ち、扶養義務なるものは、家族なる共同的社會における或成員が、自らの資産及び勞働によりその生存を維持し得ざる他の家族成員の生存を、自己の資産及び勞働に依り確保すべき義務をいふ。その際いふところの扶養義務なるものは、家族なる共同的社會の規範としての義務たるのであり、かの對立的社會における個人主義的なる權利に對立すべき義務たらざることを注意しなければならぬ。即ち、扶養義務は家族なる共同的社會における勤勞の責務たり勤勞務たるのである。而してかの私法としての民法が規定するところの扶養義務なるものは、かゝる家族的共同社會内の勤勞務を對立的社會の法理的見點より構想するところに極めて困難なる問題を藏するわけである。<sup>11)</sup>

第二の例外をなすものは、かの國家的租税制度における納税義務である。即ち、納税義務なるものは、國家なる共同的社會に對し、その成員が、自己の資産又は勞働により、國家の成立に必要な經費を提供するの義務をいふ。その際いふところの納税義務は、國家なる共同的社會の成員が、對償としての利益を考慮せずして自己の資産及び勞働に依る能力に應じて提供するところの義務たり、即ち、國家的共同的社會における勤勞の責務たり勤勞務たることを注意しなければならぬ。我國の救護制度は、恤救規則以來、家族的扶養義務の存在を前提し、例へば、恤救規則は概し

11) この點に關し中川善之助 教授「親族的扶養義務の本質」昭和三年法學新報三八卷六號七號參照  
中島玉吉博士「兄弟姉妹間に於ける扶養の義務」大正十一年 法學論叢七卷三號一頁以下參照

て家族的扶養を望み得ざる獨身者に關し、救護法は、「救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者扶養ヲ爲スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ」(第二條)と規定するところである。

かくて、救護制度において、自らの資産及び勞働に依りて自己の生存を維持することを得ず、

且家族的扶養をも期する能はざる社會の成員の生存確保のために必要なる資財は、如何にして、

又は、如何なる社會の成員の勤勞務に依り、調達さるべきか、の問題に關し、一般に租稅制度と

救護制度の關聯の問題に想到するわけである。而してその際先づ、かゝる納稅義務としての勤勞

務を負擔すべき者の何人たるかに關し、夫が、自己の資産及び勞働に依り、自己及自己の家族の

生存を維持する以上何等の餘裕を存せざるが如き社會の成員たらざるべきこと、次に、現時の社會

において、實質的には、契約上の債務として社會的に必要なる生活資財の調達のためにする勤勞

務を負擔しつゝある社會の成員に先ちて、先づ、然らざる社會の成員の資産又は勞働に依りて、

かゝる勤勞務の果さるべきことの正當性が、およそ、豫想さるゝわけである。かゝる意味におい

て明治三十年の救貧稅法案は注意さるべきであらう。即、同法案は、救貧稅なる目的稅<sup>12)</sup>を設け、

華族には所得稅と同額其他は所得稅の半額、日本銀行には純益金の幾分を課せんとする<sup>13)</sup>にある。

從來、恤救規則に基く經費の年額は、次表の示す如くであるが、政府委員は、委員會におい

て、昭和二年度經費總額、五二七、六六〇圓、國費の總額六三、八二七圓、地方費四二一、五九

五圓、其他府縣等の地方費に於て支出せる恤救規則に大體該當するものを合し、約二百萬圓であ

り、而して救護法による全費用豫算は、一年約八百萬圓、其内國庫において約四百萬圓、地方費

12) 神戸正雄博士「目的稅論」、昭和三年經濟論叢二七卷一號五二頁以下、  
汐見三郎博士「財政以外の課稅目的」昭和三年經濟論叢二七卷二號六三、六五頁

13) 井上友一氏前掲一七〇頁

は府縣市町村を合して四百萬圓、即本法施行に依る地方費負擔増額二百萬圓と説明してゐる。<sup>14)</sup>

年次	救済人員 年末現在	救 助 金 ( 単 位 圓 )			
		總 額	國 庫 費	地方費ニヨ リ國庫費影 助者縮者	地方費
明治十一年	6,981	53,150			
十二年	6,047	50,501			
十三年	6,018	44,501			
十四年	6,913	34,526			
十五年	11,174	54,937			
十六年	14,659	67,884			
十七年	13,213	68,650			
十八年	14,721	62,411			
十九年	14,244	71,832			
二十年	17,487	128,872			
二十一年	18,291	116,185			
二十二年	18,545	129,501			
二十三年	18,146	121,427			
二十四年	18,000	146,950			
二十五年	16,715	141,410			
二十六年	15,826	144,780			
二十七年	16,000	173,273			
二十八年	18,415	23,500			
二十九年	16,103	159,085			
三十年	15,211	183,006			
三十一年	14,575	170,353			
三十二年	14,096	197,444			
三十三年	15,111	212,577			
三十四年	15,285	201,398			
三十五年	14,183	162,840			
三十六年	13,888	208,936			
三十七年	13,110	216,007			
三十八年	9,335	193,863			
三十九年	3,753	62,077			
四十年	2,877	37,861			
四十一年	2,718	41,511			
大正元年	2,402	49,565	*		
二年	7,62	139,013	47,120	4,303	83,670
三年	7,952	146,946	34,497	14,217	98,233
四年	9,247	134,585	24,041	14,016	96,466
五年	7,220	135,891	22,915	15,718	97,258
六年	7,355	163,510	20,365	18,300	115,855
七年	7,566	222,075	45,058	17,823	159,194
八年	7,580	334,562	62,666	42,710	229,155
九年	7,56	429,053	66,697	73,217	289,140
十年	?	?	?	?	?
十一年	7,008	443,395	43,822	91,058	307,615
十二年	7,574	431,293	38,985	77,634	314,874
十三年	8,111	446,713	58,500	60,607	318,406
十四年	8,577	401,111	50,730	49,800	300,500
昭和元年	9,627	460,617	57,114	42,213	361,290

上掲統計の示す如く、從來我國において救護制度所要の經費は、主として地方費の負擔すると

14) 五十六回帝國議會貴族院救護法案特別委員會議事速記録第一號(昭和四年三月二十日)三頁この經費が極めて過少に見積られたるものなることは政府委員の告白するところである。同十一頁

ころであり、國庫は、僅かにその約一割を負擔せるに過ぎざりしものである。然るに救護費の如く、かゝる經費の負擔に任すべき者と、之を享受する者との間に何等の對價的利益關係の關連を見ざる經費の調達に關しては、利益原則加味の<sup>15)</sup>傾向を存するとせらるゝ地方税たるよりも、寧ろ、より純粹に能力原則の適用を期待し得べき國税として調達せらるゝの妥當なるべきことが豫想せらるゝわけである。この意味において救護法が、國庫の負擔に重點を置くに至りしは注意すべきであらう。

而してその際救護費が、國税として調達せらるゝに當り、かゝる經費支辨のために特定の租税として救貧税の如き目的税を創定すべきや否やは必ずしも重要な問題たるのでなく、たゞかゝる經費は、如何なる國家の成員より、即、如何なる國民の勤勞の責務に歸せらるべきかの問題として、即、所謂財政以外の課税目的<sup>16)</sup>としてのかの社會政策的目的よりする租税として構想さるべきことの正當性が、先に示せる納税義務としての勤勞務を先づ負擔すべき者の何人たるべきか、の問題に關聯して豫想さるゝわけである。而して夫が、具體的に如何なる形式において賦課さるべきかの問題は、現存せる全租税體系との關聯においてのみ論定され得べき問題である。

## 結 言

以上私は、我國明治以後の救護制度、特に一般救護制度に關し、主として議會において表明せ

\*) 大正元年以前ハ國庫費ニ依ル救濟人員及救助金ヲ掲ク東京統計協會日本帝國統計全書(昭和三年)161頁、内閣統計局第四十七回日本帝國統計年鑑(昭和三年)205頁 同四十八回(昭和四年)216頁

15) 神戶正雄博士「租税研究」第三卷 252-55

16) 汐見三郎博士「財政以外の課税目的」前掲 六九、七一頁參照

られたる社會意識を手懸りとして、救護制度を支ふる社會の一般的規範意識を考慮しつゝ、若干の考察を加へたのであるが、かくて、吾々は、我國明治以後の救護制度に關し、之を社會の一般的規範意識との關聯において、凡そ三段の趨移の過程を示せるを認め能ふであらう。即、第一は、我國の救護制度が、尙多分の封建的意識に色づけられ、濟貧恤救の事は、人民相互の情誼に俟つを本旨とするも難差置無告の窮民に關してはお上の恩澤として官の救恤に浴せしめんとする、救護は爲政者の慈悲心の表現として、未だ一般的社會の規範意識に基く救護制度の確立をみざる恤救規則に依て代表せらるゝ時代であり、第二は宛も我國資本主義生育の時代に相應し、社會の一般的關心は生産力の發展に向けられ、區々たる窮民の救護を顧るのいとまなく、屢々救護法案の提出をみたるにかゝわらず、遂にその成立をみるに至らざりし時代であり、第三は、我國資本主義の成熟と世界大戰後世界の新思潮の滲入に因り、社會組織の必然的要求と、社會思想の急激なる展開に基き新救護制度樹立の社會的規範意識を醸成せしめ、遂に漸く救護法の制定に依り、その制定法的形式を附與せらるゝに至りし時代である。之を生存權の見點より概言せば、先づ素朴的なる法而前の慈惠的倫理觀に基く生存權肯定より、寧ろ對立的社會の法理觀に基き生存權の否認の傾向を見るに至れる時代を経て、漸く眞實なる意味における共同的社會の生存權肯定の社會意識を醸成せんとする時代に進み來りたるものであり、勤勞務に關しては、人民相互の情誼によるを本旨とする個人的道德的義務の觀念より、次第に公的社會的責務たるの社會意識を生ずるに



至り、而して、その經費の負擔に關し、地方自治體より、國家へその重點の轉移するに至りたるを注意すべきであらう。

かくて吾々は、我國の救護制度に關し、舊恤救規則と新救護法において、夫自體としてみると、立法技術的なる形式的明確性と嚴密性を加へたる以外、必ずしも重要な相違を認め得ざるところたるにかゝはらず、之を支うる社會の規範意識の轉移に依り、實質的には極めて顯著なる對照を成せるを注意すべきであり、即、我國の救護制度は、新救護法に依りて初めて、社會立法又は社會政策的立法たるの性格を認めらるゝ至りしものと考へ得るであらう。

而して吾々は、宛ら救護制度において、自らは何等社會に對し生活資財調達のための勤勞務を負擔せざる社會の成員が、尙その社會において最小限度の生存を確保さるべき生存權を享有し、而もそれに必要な救護經費が、何等夫に對する對價を期待せざる社會の成員の納稅義務としての勤勞務として負擔さるゝところに、對立的社會法理の *aufheben* としての新法理の問題に關し、及び、一般に社會政策學特に社會立法政策學の想定すべき理念の問題に關し、重要な暗示を與へらるゝ點を注意すべきであらう。(完)