



内務省の思想と政策：牧民官意識と社会事業行政を中心に（池本清博士記念号）

植松，忠博

(Citation)

国民経済雑誌, 174(3):1-16

(Issue Date)

1996-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00176091>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00176091>



内務省の思想と政策

——牧民官意識と社会事業行政を中心に——

植 松 忠 博

は し が き

本稿は、近代日本の主要官庁であった内務省の施策とそれを支えていた思想を探ろうとするものである。内務省は敗戦とともに解体されてしまったが、戦前は中央官庁のうちで最大の勢力をほこり、中央、地方に幅広い行政活動を展開していた。しかも、他の省庁と違って一般国民に接する機会が多かったために、内務省の役人は民意を無視した行政をおこない得ない立場にあり、彼らはおのずから「行政の哲学」をもたざるを得なかった。それは何だったのか、内務省はその哲学をどのように実践したのかを突き止めることが本稿の目的である。

いまここに、あえて「行政の哲学」を取り上げるゆえんは、近現代の日本では政治経済に果たした官庁の役割が、欧米諸国のそれに比較して大きかったからである。たとえば、三権分立のなかで行政は立法や司法よりも大きな役割を果たしてきたし、経済運営面でも経済官庁は政府与党、財界、労働界に劣らない役割を果たしてきたことは、しばしば指摘されている。それは何故だったのかと問いつめると、おそらく政治家や企業・労働組合以上に、官僚がすぐれた政治経済的な見識をもっていると、社会一般の人々が見なしてきたからであろう。すなわち、たとえ政治学が想定している政党政治が有効に機能していても、あるいは経済学が想定している市場メカニズムが有効に機能していても（つまり、市場の失敗が発生していても）、官僚は政治や市場に介入して、国民の社会的厚生をいっそう高める政策を立案、施行することが出来ると国民が期待していることである。その期待に応える行政の哲学と実践とを、戦前の内務省のとくに社会行政について考えることが、本稿の課題である。

内務省の社会行政については、すでに小川政亮氏の「社会保障法」、津田真澄氏の『日本の都市下層社会』、吉田久一氏の『日本社会事業の歴史』、池田敬正氏の『日本社会福祉史』など優れた研究が発表されている。しかし、それらの研究は主に日本の社会保障政策の（西洋諸国に比較した）「遅れ」を指摘することに重点があり、内務省官僚の「行政の哲学」と実際の行政との齟齬を衝いたものは少ない。本稿が先人の業績に何かを加えられるとしたら、この点である。

経済学の研究テーマとすれば、戦前では商工省、戦後では通産省の行政を取り上げるのが本筋かも知れない。しかし、通産省についてはすでに多くの研究がなされているので、こ

では研究の少ない内務省を扱ってこの問題を考えてみたい。叙述の順序として、最初に内務省における官僚制の形成と行政の内容を述べ（第I節）、つづいて内務省の行政思想を調べ（第II節）、さらに地方局、社会局の「貧民救済事業」を中心に内務省の施策を検討し（第III節）、最後に思想と政策について簡単な照合をおこなおう。

I 内務省官僚制の形成と変遷

1) 内務省の沿革と機構

最初に、内務省の沿革と組織をみておこう。官制の一つとして内務省が設立されたのは、大蔵省や司法省などより遅く、明治6年11月であった。このとき内務省は、大蔵省から勸業寮、戸籍寮、駅通寮、土木寮、地理寮を引き継ぎ、司法省から警保寮を引き継ぎ、工部省から測量司を引き継いで、省の所管とした。その後、勸農局と駅通局、博物局、山林局を農商務省に移管し、勸商局を大蔵省に移管する一方、社寺局を教部省から移管されるなど、他省庁とのあいだで一部の所管替えが繰り返されて、明治18年12月に内閣制度が発足した時、内閣傘下の9省（大蔵、陸軍、海軍、外務、内務、文部、農商務、逓信、司法）の1つとしての内務省の組織は、大臣官房、総務局、会計局、地理局、社寺局、縣治局、警保局、土木局、衛生局の9部局²であった。

このうち、大臣官房、総務、会計などは主に省内事務を担当する部局であり、行政を直接に担当したのは地理局（地籍課、地誌課、観測課）、社寺局（神社課、寺院課）、縣治局（府県課、郡区課、地方費課）、警保局（警務課、保安課、監獄課）、土木局（治水課、道路課、計算課）、衛生局（医務課、衛生課）の6局であった。この部局構成から、発足当時の内閣に占める内務省の役割の大体が推測される。

内務省ではその後、さらに省内および省庁間の所管替えが繰り返され、一応の安定をみたのは明治の末年であった。この頃の体制は、大臣官房（秘書課、文書課、会計課、地理課）、神社局（第一課、第二課）、宗教局（第一課、第二課）、地方局（府県課、市町村課）、警保局（警務課、保安課、図書課）、土木局（河港課、道路課、技術課、直轄工事課、調査課、庶務課、臨時建築掛）、衛生局（医務課、保健課、防疫課）の7部局であった。

この体制はその後、大正、昭和期にも維持されていったが、社会の変化に対応して、内務省内に2つの局が新設された。その1つは都市計画局であって、これは都市化の進展にあわせて、大正7年に大臣官房のなかに設置された都市計画課が、大正11年に都市計画局に格上げされたものである。他の1つは社会局であって、これは社会行政の遅れを取り戻すために、大正6年に地方局のなかに設置された救護課が、大正9年に社会局に格上げされたものである。この社会局は、大正11年には外局として独立性を強め、昭和13年には社会局と衛生局が中心になって厚生省に昇格して、内務省から独立した。

太平洋戦争時には、内務省も他省庁と同じく組織替えをおこなって戦時体制をとったが、本稿の範囲外のことなので、ここではそれを省略する。敗戦にともなって連合国軍が日本に進駐し、GHQが占領政策を実行した際に、内務省は陸海軍とともに廃止・解体の対象とされ、省庁のなかでは最大の打撃を受けた。昭和22年12月の解体時の内務省は、大臣官房（人事課、文書課、会計課）、調査局（総務課、第一課、第二課、第三課、第四課）、地方局（総務課、行政課、財政課、職員課、選挙課）、警保局（警務課、公安第一課、同第二課、防犯課、企画課、教養課、通信課、消防課、鑑識第一課、同第二課）、国土局（計画課、河川課、道路課、砂防課、資材課）の5部局体制であった。

内務省の解体にともなって、その業務を引き継いで誕生した省庁がある。まず、内務省が解体される直前の昭和22年9月には、内務省の労働行政を中心にして労働省が発足した。また内務省が解体した後、国土行政を引き継いだ建設院を中心にして建設省が設立され（昭和23年）、警保局を中心にして警察庁が設立され（昭和29年）、地方行政を引き継いだ自治庁を中心にして自治省が設立された（昭和35年）。これらの官庁には旧内務省の人脈や精神が継承されたであろうし、内務省OBの親睦会ともいえるべき「大霞会」が活動を続けてきたことなどから推測して、内務省は解体しても内務省精神は健在だったというべきであろう。

2) 中央官庁における内務省の地位

日本の近代国家官僚制は、明治維新以後とくに明治18年の内閣制度をうけて、明治20年に実施された「文官試験」をもって始まることはよく知られている。もちろん、江戸時代の幕府、諸藩においても「武士」という身分の一群の官僚が存在していた。しかしこの時代の官僚は門閥出身者によって上級職を独占され、さらに頂点にはしばしば専制的な権力をふるう君主（将軍、大名）を戴いていたのだから、それを近代官僚制とみなすことはできない。同じように、明治初年の薩長藩閥と公家が結託した内閣の官僚制も、政治家と官僚とが未分化な段階だったというべきであろう。

そうした前近代的な制度を克服して天皇親政国家を支えるべき優秀な国家官僚をどのようにに選抜、養成するかは、重大な課題であった。すでに明治初年の人材不足に際して、「選叙ノ法、未タ定マラスシテ、人各々知ル所ヲ挙ク」³式の藩閥コネ採用で官僚を登用した結果、明治6年の政変や明治14年の政変を引き起こしたのだから、もっと客観的な選抜方法に基づき、政権を長期に支えられる官僚制度が望まれたのである。それが明治20年の「文官試験試補及見習規則」であった。この「規則」によると、各省の上級官僚（勅任官、奏任官、判任官）のうち、奏任官の候補者である「試補」は高等試験の合格者から、判任官の候補者である「見習」は普通試験の合格者から選抜された（ただし、勅任官は自由任用であり、また帝国大学法科大学と文科大学の出身者は、高等試験免除のまま奏任官試補に採用された）。ここではじ

めて、江戸時代の門閥制度や明治初年のコネ採用に代わって、国民全員を対象とした筆記試験による国家官僚の選抜制度が実施されたのである。この制度はその後、小さな改正を繰り返した。たとえば、明治26年の「文官任用令」「文官試験規則」では、帝国大学卒業者の奏任官試験補試験免除制度を廃止した。さらに明治32年の「文官任用令」の改正では、勅任官の自由任用の枠を縮小した。そしてその後は大きな変更もなく、太平洋戦争後の昭和22年に「国家公務員法」が制定されるまで存続した。⁴

文官試験とならんで重要なものは、明治20年7月に出された勅令、「官吏服務紀律」であろう。これは戦後に「国家公務員法」によって置き換えられる、昭和22年まで存続したものである。この紀律（全17条）のなかで官吏の倫理を示したものは、第1条の「凡ソ官吏ハ天皇陛下及ヒ天皇陛下ノ政府ニ対シ、忠順勤勉ヲ主トシ、法律命令ニ従ヒ、各其ノ職務ヲ尽スヘシ」と、第3条の「官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス、廉恥ヲ重ンシ、貪汚ノ所為アルヘカラス。官吏ハ其ノ職務ノ内外ヲ問ハス、威権ヲ濫用セス、謹慎懇切ナルコトヲ務ムヘシ」の2つである。⁵一方は天皇の政府に対して「忠順勤勉」を要求し、他方は破廉恥と貪欲・汚職を禁じ、権力濫用を抑制し、謹慎懇切を要求しているのである。

ところで、内務省は中央官庁のなかで、どのような地位を占めていたのだろうか。表1は明治23年と大正元年（明治45年）と昭和元年（大正15年）の主要省庁の人員（雇をふくむ）と歳出決算額を比較したものである。これをみると人員では通信省が最大で、大蔵省、司法省がそれに次ぎ、内務省はむしろ少数である。また歳出でみると大蔵省と通信省が最大で、内務省がそれに次いでいる。内務省は少数の人員で巨額の歳出を所管していることがわかる。その原因は、内務省の下に地方自治体（府県、郡市、町村）があって、内務省の役人はそれら自治体の吏員を使って所管の行政を実施しているからである。これら吏員の数は明治23年には14万人、大正元年には26万人、昭和元年には36万人程度であったから、⁶それを含めると内務省は通信省をはるかに上回る規模の「職員」を擁していたといえよう。

II 内務省官僚の牧民官意識

1) 牧民書

本稿のはじめに、内務省の役人は「行政の哲学」を持たざるを得なかったと述べたが、それはいったいどのような内容だったのかを、内務省官僚の回顧談から探ることにしよう。『内務省史』と「内政史研究会」による内務省OBへのインタビューとを読んで気がつくことは、内務省の役人がひとしく「清廉・公平」と「牧民官」という二つの意識を重視していたことである。

『内務省史』（第1巻）は、内務官僚にとくに要請されたものは清廉と公平であったとして、大森鐘一が長男の仕官に際して与えた訓戒を挙げている。大森は明治初年から太政官に仕え、

表1 諸官庁の人員と歳出決算額

人 員

(単位：千人)

	明治23年	大正元年	昭和元年
外務省	258	566	1,768
内務省	1,523	1,538	4,800
大蔵省	1,664	16,945	20,016
司法省	8,726	20,250	20,258
文部省	1,207	3,497	10,252
農商務省	2,422	5,929	農林 6,148 商工 2,605
通信省	8,385	52,448	103,499

歳出決算額

(単位：千円)

	明治23年	大正元年	昭和元年
外務省	743	8,096	19,262
内務省	11,999	69,498	206,564
大蔵省	28,096	194,356	338,157
司法省	3,716	13,550	34,553
文部省	1,228	10,792	131,764
農商務省	1,204	13,483	農林 44,386 商工 12,687
通信省	6,447	79,710	352,704

注：農商務省の昭和元年欄は農商務省が分離して出来た農林省と商工省。

人員はその年の年末、歳出はその年度の数値。

出典：『帝国統計年鑑』各年版による。

後には内務省の地方行政に活躍して、明治33年から35年まで内務総務長官（内務次官に相当する当時の職名）を務めた模範的な内務官僚であった。その大森が長男に与えた訓戒は次の20カ条であった。

①清廉、②公平無私、③常識を養い、中行を尚ぶこと、④虚心人言を聴き、我意を張らざること、⑤細心なる注意をなし、労を吝まざること、⑥言語動作を慎むこと、⑦応諾を重んずべし、⑧己を奉ずることは薄くすべし、⑨問うことを恥ずるなかれ、教うるを厭うなかれ、⑩長上に阿ねらず、僚友に信実なるべし、⑪嗜好に耽ることなかれ、⑫公務に奉ずる者は、我が身を国家に捧げたものと心得べし、⑬職務の事は猥りに他言すべからず、⑭職務に安んじ、分外のことを望むべからず、⑮部民に臨む一言一行、至誠に出づるを要す、⑯神仏を崇敬し、古老を敬い、孝養を重んずべきこと、⑰旧事を知ること、⑱事を処するに冷静なるべし、⑲職事を勉め、学を励むべきこと、⑳党派の弊を戒むべきこと（ただし、大森が加えた各項の説明は省略した）。

大森がとくに重視した20カ条のうち、第一が「清廉」であり、第二が「公平無私」であっ

たことは象徴的である。内務省の役人は府県に派遣されて地方行政に携さわり、あるいは建設行政を推進する立場にある。地方に行けば誘惑も多いであろうし、建設行政には酒は付きものである。時には隠然と賄賂をもって近づいてくる業者もあろう。そうした種々の障害を乗り越えて、先にみた「官吏服務紀律」にある「官吏ハ職務ノ内外ヲ問ハス、廉恥ヲ重ンシ、貪汚ノ所為アルヘカラス。官吏ハ其ノ職務ノ内外ヲ問ハス、威権ヲ濫用セス、謹慎懇切ナルコトヲ務ムヘシ」という義務を果たして、将来（あるいは現在）の知事の職務をまっとうするためには、清廉、公平無私という意識はぜったいに不可欠だったのである。

もう一つの「牧民官」意識をみよう。「牧民官」とは民を牧う者という意味である。この言葉は『管子』の冒頭の章「牧民」のなかにある、

「凡そ地を有ち民を牧ふ者は、努め四時に在り。守り倉廩に在り。国に財多ければ則ち遠き者来り、地辟すれば、則ち民留居す。倉廩実つれば則ち礼節を知り、衣食足れば則ち榮辱を知る」⁸（＝およそ土地を領有して人民を養い治める君主たる者は、春夏秋冬の四季にしたがって政令を下す任務があり、人民の困窮にそなえて穀物倉庫を充実させる責任がある。国家に物資が多く蓄積されれば、遠い土地の人民も集まって来、国内の土地が開墾されていれば、人民はその国に住みつくようになる。穀物倉庫が充実していれば人民は礼儀や節操を身につけるようになり、日常生活で衣食が充足されれば榮譽と恥辱をわきまえるようになる）の、最初の一句、「凡有地牧民者」から出た言葉である。

つまり「牧民」の意味するところは、領民が礼節を知り、榮譽をわきまえる人間になるために、行政の長たる者は、国家の財を豊かにし、土地を開墾し、穀物が倉庫にあふれるように、たえず心がけていなければならないということである。一般に管仲は法家の思想家と言われてきたが、この「牧民」をみるかぎりむしろ儒教的な発想というべきだろう。

「牧民」という言葉は、もちろん明治以前にも使われていた。それを表題とした書物も、筆者の知るかぎり4冊刊行されている。

第1に、徳川家康の甥で桑名藩の藩主となった松平定綱は、慶安2年に『牧民後判』を著し、為政者の心構えを説いた。この書は漢文体で書かれていたが、天明期に関戸昌雄が漢文を読み下し文に書き直して『牧民後刻国字解』として刊行したものが普及したようである。松平定信も寛政の改革を実施した際に、これを参考にしたといわれている。第2に、中国、元代の張希孟が著した『牧民忠告』が、天明期に尾張の樋口好古によって翻訳されて『牧民忠告解』として出版された。

第3に、幕府の代官、荒井顕道が嘉永6年に編纂した『牧民金鑑』がある。その内容は22章に分かれていて、御代官心得（第1章）、村役人の心得（第3章）、村方取締（第4章）、御取箇（第5章）、定免、検見、国役金（以上、第5章）、荒地起返（第9章）、御普請（第10章）、凶年手当、貯穀（以上、第11章）、公事心得方（第20章）、悪党者、博奕（以上、第21章）、質

地、金銀貸借（第22章）など、諸事万端にわたっている。⁹

最後に、司法省が昭和18年に、中国、明代の官僚の朱逢吉の著作『牧民心鑑』を復刻している。この書は13章にわたって行政官の心得を記しており、その内容は、謹始（＝役の初めを大切にする心）、初政（＝役人となつてからの心得）、正家（＝役人となつては家を正しくすべき事）、莅事（事の取り扱いの場に立ち会うときの心得）、宣化（＝上の徳化を下に弘むる心得）、聴訟（＝公事を聴く心得）、徴科（＝年貢賦役を課す心得）、営繕（＝造営修理の心得）、事上（＝上役に仕える慎み方）、馭下（＝下々の者を使ふ心得）、交人（＝人に交わる心得）、備荒（＝飢饉の手当に備える）、善終（＝在役の終わりを善くする心得）である。この資料の前書きには、「徳川幕府に於ても夙に治政の鑑として奉行等の必読すべきものであると認めて居たと見え、寛政の頃は、昌平校をして之を刊行せしめて天下に頒ち、奉行等の職分の軽からざることを知らしめると共に、幕府の仁政の趣旨に副はんことを心懸けるべきことを論じたほどであつた¹⁰」とある。ここで「奉行等」が強調されているのは、刊行者が司法省だからであつて、奉行以外の役職者も精読していたことは言うまでもない。以上、書名に「牧民」を冠する書物を4点挙げたが、書物の内容から判断して、それぞれの著者が管子の「牧民」観を自著のなかに援用していることは明らかである。

2) 内務省官僚の牧民官意識

ところで、内務省の官僚がこの「牧民官」をめざしていたことは、次のような証言が物語っているとおりである。たとえば、『内務省史』（第1巻）には「この考え方〔牧民官―筆者〕が内務官僚、とくに知事はじめ地方庁に勤務する者にとっては、一時も忘るべからざる目標であつた」として、明治6年5月に在京府県知事・参事等の集会に対して、天皇が下した「地方勅任官ヲ奨励セラルルノ詔」のなかに、「朕惟フニ……汝等地方ノ官ニ任シ、人民ヲシテ朕カ意ノ在ル所ヲ信奉セシメントスルヤ、其勞勩想フヘシ、夫レ善ク斯民ヲ誘導シ、各其所ニ安ンセシムル、固ヨリ是牧民タル者ノ職ニシテ、其任甚重シト云ヘシ……」とあつたこと、および小幡治和氏（元福井県知事）の回想のなかから、「要するに内務官僚は、牧民官として、見習から知事になるまで、みな知事を目当てにしていたのだから、それをめがけて修行させられて、先輩が後輩を導いた¹¹」という一節を引用している。

また、狭間茂（元内務次官）は内政史研究会の質問に答えて、「内務官僚の心構えの問題。内務省として接するのは、……その大きな柱となるものは、人との接触、云わば牧民官としての修業であらねばならない。それにはどうしても人間性と申しますか、そういうこと、一個の官吏というよりも人間的修養を積まなければならないという、それが内務官僚の特色ではなかつたかと思ひます¹²」といっている。

それでは、内務省の官僚がみずから「牧民官」をもって任じていたというのは、どうい

ことなのだろうか。もともと牧民官とは一国の君主の意味なのだから、内務官僚が牧民官を自任していたというのは、君主として「民を牧う」心で任地の府県の行政に臨んだということであろう。民主主義的な「公僕」という意識ではないことは、いうまでもない。しかし、牧民官＝暴君、専制君主と決めつけてしまうのは行き過ぎであろう。内務省の役人は、霞が関から人民を見下していた諸官庁の役人とは違って、率先して府県に下って、日常に親しく接する人民の訴えを取り上げて、国政に反映させるべく努力しようとしたのである。

『内務省史』の座談会のなかで、内務省OBの荻田保氏、豊島章太郎氏、土屋正三氏は東京大学の石田雄教授と、次のような興味深い論戦を展開している。

荻田「私は内務官僚の特徴として、戦前でも役人の中ではもっとも民主的だったといいたいのです。……地方においては県会というものが存在することです。……そのように県民からの批判があるから、[内務官僚は]どうしても民意を尊重してやらねばならなかったのです」。

石田「だけど、それは安民主義と民主主義をどう区別するかということではないでしょうか。

牧民というか、安民という点では、それは県下の民を安からしめようと思っていたことは、私は毫も否定しないのですけれども……」。(中略)

石田「……民主主義という場合には、これはなにが真に国民のためであるかを決める手続きの問題ですからね。たんなる民意の尊重とは区別されるでしょう」

荻田「政治の根本体制が民主主義ではないのだから、地方だけどうといっても、それは話にならないのですよ。……」。(中略)

石田「民意尊重の場合に、やはり、さっきの責任意識過剰が裏目にでると、自分の思ったことがもっとも国家のためだということになるので……」。

土屋「それはあるんだ。朕は国家なりになってしまう。その危険は確かにある。危険はあるけれども、しかし、そのほうがまだいいな、なにもやらない者よりは……」(〔 〕内は筆者の挿入)。

ここには、官と民の接点に立っていた内務官僚の進歩的態度を最大限評価したいというOBの気持ちがよく示されている。彼らは当時、もともと世の中が民主主義社会ではなかったのだから、自分たちは学者のいう「民主主義者」ではなかったかも知れないが、しかし彼らの言葉でいえば「牧民主義者」、石田氏の言葉でいえば「安民主義者」、あるいは『孟子』の意味での「民本主義者」として人民に接し、人民を教導し、人民の生活が改善するように努力していた。もし自分たち内務官僚が努力しなかったら、日本人民はもっと遅れた思想にとりつかれ、もっと貧しい生活を強いられていたに違いない。だから、自分たちは進歩的、民主的だったと評価したいのである。

III 内務省の社会行政

1) 社会事業行政

それでは、以上にみた内務省の官僚たちの牧民官意識は、実際の行政にどのように反映されたのだろうか。すでにみたように、内務省の行政範囲は大臣官房、会計、総務などの省内事務を除いても、神社・宗教、地方（つまり道府県、市町村の指導）、警保、土木、衛生、都市計画、社会事業など、きわめて広範囲にわたっている。それらをすべて検討することはできない。そこでこの節では、国民の生活に直接関係するという意味で重要な所管事項であり、役人の「牧民官」哲学が発揮しやすい、社会行政についてみていこう。

社会行政のなかには、大別して狭義の社会行政（社会事業）と労働行政と社会保険行政とがある。これらは、大正期の半ばまでは、内務省の地方局（狭義の社会行政）、警保局（労使紛争）と農商務省（労働者保護と社会保険行政）に分担されていた。そして、大正11年に社会局が内務省の外局として独立したときに、一括して社会局に移管された。このなかでは、やはり狭義の社会行政（つまり社会事業）がもっとも適切な検討対象であろう。というのも、当時の「社会事業」とは、全国各地の貧民の生活を救済する事業だったからである。

社会事業行政は、明治維新直後から内務省の行政対象の一つであった。幕末維新の動乱をへて、貧民は多かったからである。また、地租改正で耕作権を得た農民が、明治10年代後半の松方デフレ以後に小作人に没落して、職を求めて都市にでたり、明治20年代以後の本格的な工業化のなかで、周期的な不況で多くの失業者が吐き出されたりした。彼らは自給自足を建て前とする農村でも少なくなかったし、東京、大阪、神戸などの大都会ではスラムを形成していたから、しばしば新聞などに書き立てられた。鈴木梅四郎の『大坂名護町貧民社会の実況紀略』（明治21年）、大我居士（桜田文吾）の『貧天地饑寒窟探検期』（明治23年）、松原岩五郎の『最暗黒之東京』（明治26年）、横山源之助の『日本之下層社会』と『内地雑居後之日本』（いずれも明治32年）などのルポルタージュや、農商務省商工局工務課が綿糸・製糸・織物、鉄工、ガラス、マッチ、印刷の諸職種に働く職工とその家族の労働、生活の事情を調査した『職工事情』（明治36年）などが、その代表例である。

2) 貧民救済事業の展開

こうした貧民に対して内務省がおこなった貧民救済事業の法的基礎は、明治7（1874）年12月に太政官達第一六二号として発せられた「恤救規則」であった。この法律は、近代日本の救済事業の出発点であったばかりでなく、明治40年代の防貧政策の推進をへて昭和4（1929）年の「救護法」制定まで、50年以上もつづいた基本法であった。そこで、ここでは明治7年の「恤救規則」と、明治40年代の防貧政策に焦点をあてて、この問題をみてみよう。

明治7年の「恤救規則」は、その前文に「済貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ヘキ筈ニ候得共、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、左ノ規則ニ照シ取計、委曲内務省ヘ可伺出、此ノ旨相達候事」とあり、つづいて、

- ①「極貧ノ者、独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」および「独身に非スト雖モ、余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ、其身廢疾ニ罹リ、窮迫ノ者」には、1年に米1石8斗を支給すること、
- ②「同独身ニテ七十年以上ノ者、重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者」および「独身ニ非スト雖モ、余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」には、同じく1年に米1石8斗を支給すること、
- ③「同独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」および「独身ニ非スト雖モ、余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」には、1日に男性には米3合、女性には米2合を支給すること、
- ④「同独身ニテ十三年以下ノ者」および「独身ニ非スト雖モ、余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ、其身窮迫ノ者」には、1年に米7斗を支給すること、¹⁴が示されている。

ここで示された米の支給高が当時として適当だったか否かは判断できないが、この規則で注目されるのは、その恤救対象者をきびしく限定していることである。まず独身であること、そのうえ極貧、廢疾、重病、老衰、疾病にて産業（＝生業）を営めないこと、たとえ家族がいても70歳以上か15歳以下で、これまた廢疾、重病、老衰、罹病して窮迫している場合のみ、恤救規則の対象とするのである。これでは、ほとんど死の直前にあるような人間だけが、救済の対象とされるに過ぎない。

しかも、前文に「済貧恤救は人民相互の情誼に因って其の方法を設くべき筈」であると記されているように、貧民の救済は本来、「人民相互の情誼」あるいは「隣保相扶」によって実行されるべきであって、それも出来ない「差し置きがたき無告の窮民」だけが役所に届け出よというのである。これでは、親戚、隣人から見捨てられた人間だけがお上に救助を願い出ることになり、実際にはよほどのことがないかぎり願い出られないのである。小川政亮氏のように、「国の救護を受けることは、社会人として一般人と同様に伍して行く権利・資格を失う恥辱的存在に顛落するものであると¹⁵考えられた」のである。

明治7年といえば、対外的には文明開化とともに西洋の文物が流入して貿易赤字がつづき、殖産興業が叫ばれていた時であり（大久保利通内務卿が殖産興業の建議書を出したのは、この年の6～7月頃）、そのうえ前年の征韓論紛争が収まらず、政治がきわめて不安定な時期であった。窮迫者に対する救済に政府の視線が行き届かなかったのも、ある程度はやむを得なかったのかも知れない。

3) 井上友一の防貧論

しかし、問題はこの「恤救規則」がその後も改定されることなく、長い間つづいたことである。しかも明治20年代以後、農村では自作農が小作に転落し、仕事と生活の安定を求めて貧民が都会に次々とおしよせて、都市に形成された貧民街やスラムが膨張していった時期に、3回の救貧法案の改正案が帝国議会で葬られた後、内務省の救貧政策はいっそう厳しくなったのである。その政策は「救貧から防貧へ」というスローガンに要約されるものであり、推進者は井上友一であった。彼は金沢の旧藩士の出身で、第四高等中学校から帝国大学法科大学に進学し、卒業後は内務省に入省して、主に地方局を中心に地方自治や社会事業の充実に献身的な努力をし、神杜局長（明治41年7月以後）をへて大正4年7月から昭和8年6月に急死するまで、東京府知事として「牧民官」を実践した、まことに「自治功労者の第一人者とも謂ふべき」人であった。¹⁶井上は明治33年に1年ほど「欧米各国に差遣の命を拝して」「各国の形成と民政との視察」をおこなった。その成果が井上の一連の著作『欧米諸国の大観』（明治39年）、『列国の形成と民政』（同年）、『自治要義』（同42年）、『救済制度要義』（同年）、『都市行政及法制』（明治44年）、『自治之開発訓練』（大正5年）として公表され、¹⁷地方自治の充実・推進と、救貧に代わる防貧行政の推進に大きな影響を与えた。その一例として、明治41年9月に内務省が主催した「感化救済事業講演会」に井上が内務省参事官としておこなった講演「救済事業及制度の要義」をみてみよう。¹⁸

彼は、欧米の救済事業をみると3段階の変遷があったという。第1は貧民を排斥した「排貧制度の時代」であり、第2は各国が「救貧法」を制定して貧民を救済した「救貧制度の時代」であり、そして現在は貧民の増加を予防する「防貧制度の時代」に移りつつある。なぜ救貧から防貧へ変遷するかのというと、救貧は公費がかかり過ぎるからである。彼は、それについて、「之（＝救貧法ができた）が為に非常に貧民が増えて参りました。稼がずに居っても救貧法に依って救はれるのであるから、誰も働く者は無い。……現に今英吉利では公費の救助を受けて居る人間が百十四万人居る、……金額が一億六千万円を費やしている。仮に日本ではどうかといふと……公の費用から出すところは纔に二十万円しかありませぬ。実に此点に付ては難有と言はなければならぬ。……公費の救助を受けて居る人数を言ふと日本では僅に一万四千人しか無い。英吉利の百十四万人に対して日本は僅に一万四千人しか無いといふのは、実に喜ぶべきことであります」という。

彼はさらに、実は救貧制度それ自体も、貧民に金品を施與する「施與主義の時代」から、生業を与える「授産主義の時代」に変遷してきたという。その理由も、施與主義の時代に貧民が増加したからである。「今日の基督教に於ては青年会等で余程有益なる防貧事業が行はれるやうになったが、当時はまだ社会が進歩しなかったが為に多くは施與主義であった。それが為に貧民が非常に出来たのである」。したがって、日本の救貧制度も「大体矢張り欧米各国

の如く施與主義より授産主義に移って行くことは明かである」という。

そして最後に、西洋諸国で実施されている防貧制度を具体的かつ詳細に紹介している。第1に「精神的防貧制度」として、普通教育、実業教育、庶民教育、感化教育、矯風事業、善行表彰、娯楽事業など、第2に「経済的防貧制度」として、貯蓄の奨励、保険の奨励、小資融通（＝低利の少額融資制度）、職業紹介事業、共同組合などが、それである。この具体例に長い時間を使って詳細に説明しているところが印象的である。実務に精通して、地方自治に献身していた井上ならではの説明であった。

これと符丁をあわせて、明治41年5月には、地方局長通達「済貧恤救ハ隣保相扶ノ情誼ニ依リ互ニ協救セシメ国費救助ノ濫給矯正方ノ件」がだされた。その内容は、貧民の救済は「隣保の相互扶助」を原則として、公費支出を節約し、やむを得ず給付する場合には市町村、府県、国費の順に優先支出するというものである。これまでは明示的な条文はなかったにしても、国費支出が原則だったのであるから、明らかに国の姿勢が後退したのである。

これを、その当時の統計で確かめてみよう。表2は、明治39（1906）年から昭和10（1935）年までの、内務省の一般会計歳出額、恤救規則による救済人員数と救助費の推移である。当該年の数字をみると、明治の末年から大正初期にかけて、内務省の歳出額は増加しているのに、恤救規則による救済人員と救助費は急激に減少していることがわかる。大正期になると、救助人員の減少が止まり、救助費は増加に転じるが、その原因は地方費および地方費から国費への補助によるものであり、国費の支出は依然として低迷している。これが、井上友一の推進した「日本における防貧政策の時代」の現実であった。これを井上の言うように、「日本では……公の費用から出すところは纔に二十万円しかありません。実に……難有と言はなければならぬ。……公費の救助を受けて居る人数を言ふと日本では僅に一万四千人しか無い。……実に喜ぶべきことであります」といえるのだろうか。

4) 「恤救規則」から「救護法」へ

内務省が救貧から紡貧へ政策を転換させていた当時、巷では資本主義の発展につれて都市を中心に貧民が増加していた。そして彼らはついに生活苦の底から一揆を引き起こした。それが大正7年7月に富山県魚津市で勃発し、瞬く間に全国に波及した「米騒動」であった。これはたんに米価の急騰に対する不満だけでなく、政府の社会行政一般に対する怒りの爆発であった。だからこそ、暴徒は米店だけでなく一般商店、企業、新聞社などを次々と襲い、政府は軍隊を動員し、戒厳令に近い警備を敷いて暴徒を鎮圧せざるを得なかったのである。

内務省内部でも、すでに社会行政の立ち後れが認識されており、その後の対応は速かった。それまでは地方局府県課の一隅で細々と扱われていた救済事業について、大正6年8月はじめて専管の救護課が設置され、賑恤救助、軍事救護、社会事業施設に関する事業を担当する

表2 内務省の一般会計歳出、社会事業費、貧民救済救助金

	内務省一般会計歳出	恤救規則・救護法による救済				内務省所管	
		救済人員	救 助 金 額			社会事業費	社会事業 奨励助成金
			総 額	国 費	地方費及び 地方費負担		
明39	16,005	13,885	208.9	208.9			
40	21,060	13,106	216.9	216.9			
41	28,686	9,335	193.9	193.9			
42	21,131	3,753	63.0	63.0			
43	23,739	2,877	37.9	37.9			
44	33,618	2,718	41.5	41.5			
大元	69,498	2,402	50.0	50.0			
2	53,341	7,629	135.1	47.1	88.0		
3	59,528	7,982	146.9	34.5	112.4		
4	51,526	7,247	134.6	24.0	110.6		
5	27,536	7,229	135.9	22.9	113.0		
6	30,599	7,355	163.5	29.4	134.1		
7	49,045	7,556	222.1	45.1	177.0		
8	68,525	7,880	334.6	62.7	271.9		
9	115,466	7,565	427.1	66.7	360.4		
10	121,923	...	...	...		1,369	86.8
11	135,469	7,908	443.4	43.8	399.6	1,811	81.7
12	188,300	7,574	431.5	39.0	392.5	2,617	53.0
13	210,125	8,111	446.8	58.6	388.2	3,074	57.7
14	222,505	8,577	401.0	50.7	350.3	3,846	56.9
昭元	206,564	9,627	460.6	57.1	403.5	3,955	53.5
2	271,272	10,460	527.9	64.0	463.9	4,174	54.0
3	300,487	12,332	549.0	64.9	484.1	5,179	59.5
4	220,142	14,321	644.2	89.7	554.5	6,554	61.0
5	145,088	17,403	727.4	97.9	629.5	8,090	43.7
6	137,430	18,118	624.2	66.1	558.1	5,730	38.5
		50,798	472.5				
7	219,867	157,564	3,607.9			22,500	39.0
8	234,993	213,462	5,176.2			19,950	157.6
9	197,906	223,467	5,810.3			16,644	157.6
10	186,275	219,707	5,894.6			15,052	169.6

注：単位は、救済人員は人、歳出額、救助費、事業費、助成金は千円。

大正10年は、関東大震災のためにデータがとれていない。

昭和6年は「恤救規則」から「救護法」に切り替った年で、上欄は昭和6年度に「恤救規則」によって、下欄は「救護法」によって救済された人員と救助金額。

救助金額欄の「地方費負担」とは、国費救済者に対して地方費から補給した金額。

出典：『帝国統計年鑑』『社会事業年鑑』の各年版。

ことになった。この課は大正8年12月に社会課と改称され、大正9年8月には社会局（内局）に格上げされ、さらに大正11年11月には内務省の外局に移されて、内局当時の担当事項（賑恤救助、軍事救護、社会事業施設、職業紹介、授産事業、感化教育、共済組合など）の外に、他省庁から労働争議の調査・労働者保護・労働統計に関する行政、船員保険行政、国際労働行政などの移管を受け、いっそう充実した社会行政を執行できるようになった。¹⁹ わずか5年のうちに一係から外局へと飛躍的に拡大したのである。

これに対応して、大正10年度から内務省所管の社会事業費および社会事業奨励助成金が計上された。これが軌道にのった大正12年度をみると、社会事業費は261万7000円（内訳は社会局費39万6000円、軍人救護費90万9000円、地方改善費48万4000円など）、助成金は5万3000円（内訳は育児費2万2100円、幼児保育及び児童少年保護7900円、救療6100円など）である。²⁰ この合計267万円はその年の恤救規則による救済金の国費支出額39万円の約68倍に当たる金額である。しかし、その後の貧民救助社会費はわずかの伸びにとどまった。その理由は、第1に基本法である「恤救規則」が依然として存続していたことであり、第2は他の社会問題（長期不況と労働争議の激化、関東大震災、金融恐慌の発生など）の対応に迫られ、とりわけ震災復興に予算が取られたためであろう。たとえば、昭和元年の内務省の歳出決算額をみると、経常経費4,492万円、臨時経費1億6165万円、総計2億円超のうち、最大の支出項目は帝都復興事業費をはじめとする震災関連経費9,200万円（臨時経費）であり、警察費連帯支弁金2,150万円（経常経費）、北海道拓殖費1,880万円、治水事業費1,800万円（以上、臨時経費）などが、これにつづいている。社会事業関連では社会局の経費41万円、軍事救護費115万円、伝染病予防・地方感化院費・精神病院費・職業紹介所費・地方費などに対する各種補助費338万円があるだけである。

「恤救規則」改正の動きはようやく大正末年にスタートした。この年、内務大臣の諮問機関である社会事業調査会に「社会事業体系ニ関スル件」が諮問され、昭和2年の答申「一般救護ニ関スル体系」をうけて、昭和4年の帝国議会に内務省から「救護法案」が提出されて可決された。そして、浜口内閣の緊縮財政による施行延滞期間をはさんで、「救護法」は昭和7年1月に施行された。「救護法」による救済対象者は、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、不具・廃疾・疾病・傷痍などの障害があつて労務に支障がある者で、そのうえ貧困のために生活できない者であつた。²¹ 条文上では、先の「恤救規則」と大きな違いがあつたわけではない。違いは救済対象者の数と金額にあつたのである。

表2の当該年をみると、昭和7年「救護法」の施行をはさんで、救済人員と救助費が数年のあいだに急増していることがわかる。昭和5年と昭和8年を比較すると、人員で1万7400人から22万人へ約12倍に、金額で73万円から520万円へ約7倍になっている。この間、内務省の一般会計歳出額は約1.6倍の伸びであるから、それと比較しても目覚ましい伸びである。そ

して、この基調はその後も継承されて、戦後の生活保護法につながっていくのである。

あ と が き

以上、我々は、内務省の社会行政のうちの貧民救済事業を中心に、内務省の役人が持っていた「牧民官」意識と、貧民救済事業とのギャップを明らかにしてきた。最初に紹介したように、内務省の所管は広範囲にわたっているため、貧民救済事業の遅れだけをみて、哲学と実践の不一致を責めるのは酷かも知れない。しかし、貧民救済事業は内務省の役人が「進歩的、民主的牧民官」だったことを証明しやすい行政事項だったのに、それが正反対と思える方向に進んだことは残念なことであった。他の所管事項については、たとえば内務省官僚に人気のあった警保局のおこなった労働運動に対する弾圧、とりわけ特別高等警察が社会主義者に加えた拷問は、とても「牧民官」のめざすべき寛刑ではなかったことは、あえて指摘するまでもないであろう。

社会行政は昭和初年に画期を迎えたが、これは他の省庁、たとえば農商務省が農林省と商工省へ分離され、商工省において産業合理化政策が推進されたことなどと、どこかで符合しているのかも知れない。それについては、別の稿で取り上げたい。

注

- 1 チャルマーズ・ジョンソン『通産省と日本の奇跡』、鶴田俊正『戦後日本の産業政策』など。拙著『日本の選択』も、戦後の大蔵行政、通産行政を扱っている。
- 2 内務省の組織編成については、『内務省史』（第4巻）の「内務省及び地方庁の機構の変遷」による。
- 3 『内閣制度九十年資料集』340ページ。
- 4 「文官任用令」の変遷とその問題点については、『内閣制度七十年史』、250～252ページによる。
- 5 『内閣制度九十年資料集』417～418ページ。
- 6 これらの数字は『内務省統計報告』による。
- 7 大霞会内務省史編集委員会編『内務省史』（第1巻）674～678ページ。
- 8 遠藤哲夫『管子』（上）、13～16ページ。
- 9 荒井顯道編纂・瀧川政次郎校訂『牧民金鑑』による。
- 10 司法省秘書課『司法資料』別冊第16号、岡塚郎による前書き。
- 11 『内務省史』（第1巻）、683～684ページ。
- 12 内政史研究会『狭間茂氏談話速記録』6～7ページ。
- 13 『内務省史』（第1巻）、684～690ページ。
- 14 「恤救規則」は、『内務省史』（第3巻）、343ページ、小川政亮「社会保障法」172ページ、大原社会問題研究所『社会事業年鑑』（大正11年）、273ページ以下などを参照。
- 15 小川政亮「社会保障法」180ページ。
- 16 井上会編『井上博士と地方自治』の序文より。引用文は、同書1ページ。

- 17 吉田久一『日本社会事業の歴史』(新版), 140ページ。
- 18 以下の引用は内務省地方局編『感化救済事業講演集』(下巻), 1～50ページによる。
- 19 社会局の誕生については、『内務省史』(第3巻)第8章第3節～第4節を参照。
- 20 『第51回帝国統計年鑑』216～218ページによる。
- 21 「救護法」の条文は, 木村忠二郎『生活保護法の解説』79～84ページ。

引用文献

- 荒井顕道編纂・瀧川政次郎校訂『牧民金鑑』(復刻), 刀江書院, 1969年。
- 池田敬正『日本社会福祉史』, 法律文化社, 1986年。
- 井上会編『井上博士と地方自治』, 全国市町村会, 1940年。
- 井上友一「救済事業及制度の要義」, 内務省地方局編『感化救済事業講演集』(下), 内務省地方局, 1909年。
- 植松忠博『日本の選択』, 同文館, 1990年。
- 遠藤哲夫『管子』(上), 明治書院, 1989年。
- 大原社会問題研究所『日本社会事業年鑑』各年版, 同人社。文生書院復刊, 1975年。
- 小川政亮「社会保障法」, 鶴飼信成ほか編集『講座・日本近代法発達史1』, 勁草書房, 1958年。
- 木村忠二郎『生活保護法の解説』, 時事通信社, 1955年。
- 司法省秘書課『司法資料, 別冊第16号, 牧民心鑑・素書・律令要略序等』, 司法省, 1943年。
- ジョンソン・C. 著, 矢野俊比古『通産省と日本の奇跡』, TBSブリタニカ, 1982年。
- 大霞会内務省史編集委員会『内務省史』(第1～第4巻), 大霞会, 1971年。
- 津田真澄『日本の都市下層社会』, ミネルヴァ書房, 1972年。
- 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』, 日本経済新聞社, 1982年。
- 内閣官房『内閣制度七十年史』, 大蔵省印刷局, 1955年。
- 内閣官房『内閣制度九十年資料集』, 大蔵省印刷局, 1976年。
- 内政史研究会『狭間茂氏談話速記録』, 内政史研究資料第31～33集, 1965～66年。
- 吉田久一『日本社会事業の歴史』(新版), 勁草書房, 1981年。