

国民国家の形成と救済

—恤救規則の制定に焦点をあてて—

北 場 勉

Making of Nation-State and Affirmative Relief Focusing on The Formation of The Jutsukyuu-Kisoku

Tsutomu Kitaba

Abstract: This article aims to verify the significance of the Jutsukyuu-Kisoku which formed in 1874. Depending on previous study, the process of that's formation was at least cleared up. However, various thoughts exist about the significance of that itself.

The characteristics of this article are as follows. The first is using as material mainly the Dajouruiten which is the Meiji Government's document, and contains administrative writings related to relief. The second is interpreting the beginning of the Meiji Period as a part of the forming period of Nation-State in Japan. The third is analyzing the connection between the administrative writings related to relief and administrative agency in charge of relief which was reorganized many times.

In consequence, it becomes clear that in the course of Nation-State's formation in which many regions were united toward a nation, the Jutsukyuu-Kisoku was formed as a national regulation on personal relief among several government's remedy.

Key words: Jutsukyuu-Kisoku Dajouruiten Nation-State

本論文の目的は、1874年に制定された恤救規則の意義を検証することである。先行研究により成立過程は一応明らかにされているが、同規則それ自体の意義については様々な見解が存在している。

本論文の特徴は、次のとおりである。一つ目は、資料として、主に、明治政府の行政書類であり、救済関連の行政文書が含まれている太政類典を用いたことである。二つ目は、明治初期を日本の国民国家の形成期の一部とみなしたことである。三つ目は、救済関連行政文書と何度も改組された救済担当行政機関との対応関係を分析したことである。

その結果、恤救規則は、各地域を国家に統一する国民国家形成の過程において、政府による救済策のうち、個人救済に関する全国的規則として成立したものであることが明らかになった。

キーワード： 恤救規則 太政類典 国民国家

I はじめに－問題意識－

1 問題意識と本論文の目的

恤救規則の成立過程については、小川政亮、赤石寿美両氏の詳細な先行研究^{*1}により、滋賀県の救恤申請、内務省の内規としての恤救規則案の提案、大蔵省・左院の恤救規則案の内規から成規・例規化への提案を経て、最終的に太政官達として府県に通知された法令であることが明らかにされている。また、恤救規則成立の直後に救恤申請が相次ぎ、その申請抑制のため、内務省の提案により「窮民恤救申請調査箇条」(内務省達)が通知され、府県が救恤申請を行うに当たって詳細な調査を行う義務が課せられたことも紹介されている。

しかし、恤救規則の制定の意義については、上記の二人を含め、研究者の評価はばらばらの状態であり、共通理解があるとは思えない^{*2}。また、恤救規則は、福祉の歴史で必ずといっていいほど取り上げられるものの、現代の公的扶助制度を引き立てる時代遅れな悪役の役割を負わされている^{*3}。これに、筆者は、釈然としないものを感じていた。

本研究の目的は、恤救規則成立の意義を検証することである。

2 研究方法

研究方法として、一つ目は、先行研究でも取り上げられている「太政類典」の全体を捉え、そこで「救済」と整理された事項の中から恤救規則の位置づけを考えたことである。二つ目は、幕末から明治初期の時代を、日本の「国民国家形成期」^{*4}の一部と捉え、国民国家形成過程の中で恤救規則を位置づけようとしたことである。国民国家化の視点は、明治初期の救済政策をみる上で欠かせないものであると考える。

【太政類典】「太政類典」とは、明治政府の公文書類^{*5}の一つで、1867(慶応3)年から1881(明治14)年までの諸公文から、典例条規、つまり行政上の典拠となる先例や条文規定をより出して編纂したものである。諸公文の典例条規や太政官日誌などを墨書し直すという謄写作業により、記録を補完している(青山 pp.114-115)。「太政類典」は事例の顛末がわかるように一つの行政事例ごとにまとめられ、政府部内での公文書の制定過程を知ることができる貴重な資料である。その構成は、第1類[制度、官制、官規]、第2類[儀制、宮内、外国交際]、第3類[地方、保民、産業、運漕]、第4類[兵制、学制、教法]、第5類[租税、理財]、第6類[民法、訴法、刑律、治罪]と19部門に分れ、また、年代順に、第1編(慶應3～明治4年7月)、第2編(明治4年8月～明治10年)、第3編(明治11年～12年)、第4編(明治13年)、第5編(明治14年)に編集されている。本論文に関係の深い救済に関する部分は、戸籍、衛生、警察とともに、「保民」に分類されている。

【ヨーロッパの国民国家】 国家の内部には独自の性格を備えた地域が多数存在している。ヨーロッパでは、16世紀から18世紀にかけて、国境線で囲まれた主権国家が明確な形をとるようになり、国王が中世的な封建領主の力を押さえ、領域国家の長としての力を確立しようとした時代である。人は国王という人ではなく、領域国家という地に属し、領域国家の長が国王だというのである。18世紀になると国王に代わって市民こそが主権者だという主張が登場

し、市民革命を主導した。ところが19世紀になると、各地域に暮らしてきた住民を、「国民」として一体感のもとにまとめることが、政治的な課題に浮上する。その背景には、イギリスの産業化と都市化の進展があり、各国は、イギリスと対抗するため、国内経済の一体化、国内市場の統一的な整備、議会制による「国民」の政治統合等を推進した。また、覇権競争が激化する中、生産した商品の販売、生産ための原料確保を狙って軍事力の強化も重視された。殖産興業と富国強兵は、まずヨーロッパにおいて、国民国家形成の追求と一致して現れた政策であった。一方、ヨーロッパ以外の世界にとって、ヨーロッパの国民国家形成の動向は、経済的な従属や、植民地化の波となって押し寄せてくることになったのである（福井 pp.57-60）。

【近世日本の状況】 一方、近世の日本には「朝廷」と「幕府」という2つの中心があり、幕府のまわりに260あまりの大名（藩）が連合するという複合的な構造があった。大名の領域は全国石高の4分の3を占め、残りの4分の1を徳川幕府が支配した。大名は幕府から領国の統治をほぼ全面的に委任され、家臣団の編成、立法、徴税、裁判、民政一般等を自ら処理した（三谷 p.20）。幕府・大名と家臣団とは「主従関係」で結ばれていたのに対し、一般の領民は領主である幕府・大名に年貢やサービスを納め、それと交換に保護と安全を与えられるという「契約関係」にあった。幕府・大名が保護を怠り飢饉になったり、勝手に増税したりすると、契約違反として、耕作地を捨てて他領へ逃亡したり、領主に対して愁訴や強訴（百姓一揆）に訴えた（三谷 p.22）。領民の単位である「ムラ」は8万余あり、領主への年貢等を一村の惣百姓（全百姓の家の当主）の連帯責任で納める単位であるだけでなく、農民等達の自主的生活組織であり、村の運営について合議する村寄合や村の氏神祭祀にも、惣百姓が参加した。また、ムラの教育には、産育（お七夜、宮参り、初節句、誕生祝い、七五三等）、7歳を過ぎた子供の子供組（大人の指導の下に様々な行事を行う）、15歳を過ぎた子供（一人前）の男の若者組（若衆宿）、女の娘宿があった。村人が生活困窮に陥った場合の救済には、①家族・親類の扶養、②同族団（同じ血筋の者の集団）の扶養、③五人組（貢租納付・節儉・幕藩法の遵守等の連帯責任）の扶養、④村の援助（金銭支援・貸与、仕事や住居の世話）等があり、更に、⑤村の有力者（豪農）の救助、⑥無尽・頼母子講の共助（相互金融組織：困窮者一番くじ）があり、これらで足りない場合には、⑦幕府・大名の救済（金・穀物施与・貸与）があった（渡辺 pp.111-116、pp.124-154）。

【不平等条約の締結】 日本に開国を求めたペリー渡来（1853年7月）の翌年、日本はアメリカと日米和親条約を結び、1858年には、アメリカを皮切りに、西欧諸国と恒常的な国交と通商を取り決めた修好通商条約を結び、鎖国政策を放棄した（三谷 p.102）。いわゆる不平等条約とは、ヨーロッパから見て、文明国標準を共有できない相手との間で締結されたもので、非西洋にはウエストファリア体制における主権国家間の対等原則を適用しなくてもいいという差別制が伴っていた。不平等条約の要素としては、領事裁判権、協定税率、最恵国条款などが片務的に規定された。いったん不平等条約を結ばれた国がこれを改正する方法は、文明国標準にかなう法典の整備、文化的な西欧化などを行い、その上で外交交渉を行って条約を改正することであった（川島 pp.123-124）。

【日本の国民国家化の始まり】 アメリカとの修好通商条約案をまとめた後、幕府は朝廷に異

例の勅許を求めたが、朝廷に拒否され、結局、朝廷の勅許なしで条約に調印する。日本の世論はこれに強く反発し、もとは少数意見にすぎなかった攘夷論が国内を席捲した。幕府・朝廷間の意見の不一致が表面化したことから、薩摩・長州をはじめ有力な大名が朝廷と幕府の調停を名目に公然と政治活動を開始する（三谷 pp.102-104）。雄藩の政治参加を伴う公武合体論は、幕府が朝廷に大政を奉還して権力を一元化し、新たに朝廷に議事堂を設置して国是を決定すべきとする大政奉還論を生み、最終的に倒幕に至る。明治維新は、倒幕運動から始まり、江戸幕府からの大政奉還を受け、王政復古による天皇親政体制への転換までの一連の改革をいう。明治日本は、政権樹立早々から外交政策の基軸に条約改正をすえ、国際社会の正構成員となるべく、「富国強兵・殖産興業」や文明化によって「文明国」になること（＝法律制度や社会状況において、欧米的な標準を満たすこと）を目指したのである（川島 p.128）。

II 浜田県の救恤申請の取り扱い

1 内務省成立と救恤申請の集中

【内務省の成立】 1873（明治6）年8月17日、政府部内で征韓論による西郷隆盛の朝鮮派遣の合意が行われた。しかし、訪欧していた者を加えた同年10月14日～15日の閣議では、賛否同数となり、天皇は太政大臣代理となった岩倉具視の奏上をいれて、西郷の派遣を無期延期とした。その翌日（同月24日）、西郷・板垣・後藤・江藤・副島参議らは辞表を提出して辞任した。明治6年の政変である。政変による人心不安のなかで、先ず新政権の威信を得る必要があり、同年11月10日に、内務省の設置が決定され（勝田② p.34）、同月29日、「征韓論に関する意見書」で使節派遣に反対する理由として治安対策と殖産興業を核とする内治優先論を体系的に打ち出した大久保が内務卿に就任した（佐々木 p.177）。1874（明治7）年1月10日、内務省職制及事務章程が制定された。内務省は、国内安寧人民保護を担当し、所掌事務には、貧院病院の創建とその方法の設立、例規のない賑恤・貸付、例規のある賑恤・貸付も含まれ、大蔵省から戸籍・土木・駅通3寮、工部省から測量司、司法省から警保寮を引き継ぎ、勸業寮、地理寮を合わせた6寮1司で編成された。また、内務省は地方官に好感を持って迎えられ、またその期待も大きかった（勝田② p.35）。

【救恤申請の集中】 太政類典第2編第137巻（保民6・救済1）の目次の冒頭には、「規則」の下に府県に統一的に適用する救済を中心に33項目が、第138巻（保民7・救済2）の目次には「恤窮一」の下に旧士族関係の救済が16項目と、「恤究二」の下に人民の救済を中心とした12項目が、第139巻（保民8・救済3）の目次には「恤究三」の下に貸し付け、棄捐という救済の14項目が掲載されている⁶。

このうち、「恤究二」の12項目はすべて、太政官の裁決が内務省成立後になされている。ただし、旧斗南県下人民救助（1874〔明治7〕年3月13日）と秋田県下感恩講ノ者人民救助（同年7月17日）は、引き続き大蔵省が担当したので除外し、代わりに、「規則」の下の事項のうち無録の士族への一時救助にかかわる、士族罹災救助無禄赤貧ノ者ニ限り給与（1874〔明治7〕年11月5日）と、恤救規則制定に直接かかわる、窮民恤救規則附滋賀県究民救助（同年12月

8日)を加えた12の事項を、各県が内務省に申請した日付順に並べると、表1のようになる。1月から5月までに8件、更に9月までに4件の申請が、立て続けにあった。

廃藩置県後、1871〔明治4〕年11月27日⁷に制定された治県条例(太政官達第623号)中の県治事務章程により、県が定額のある救助(窮民一時救助規則に定める救助)以外の「済貧恤窮の方法」を設ける場合は、処分案を作成し主務省に稟議し、許可を得た後施行することになっていた。また、同年7月29日、太政官制により正院(太政大臣・納言・参議等)、右院(諸省)、左院が設置され、中央政府の決定は、各省から上申された文書は右院の討議を経て、正院に上申され、法制に関するものは左院へ下問、左院の討議を経⁸、正院で決定となる。左院からの上申も右院に下問され正院で決定となることになっていた(西川 p.67)。

さて、表1にみるように、内務省が最初に正院に上申した申請は、最初に受け付けた滋賀県の申請ではなく、3番目の濱田県の救恤申請であった。以下、先行研究ではほとんど取り上げていない、濱田県の救恤申請の取扱を見ることとする。

2 濱田県の救恤申請の取扱

【濱田県の申請内容】 1874(明治7)年2月28日、濱田県は、以下の2世帯の救恤申請を内務省に行った。

1世帯は石見国邑智郡(須谷村)の本多茂市(13歳8月)、母与志(35歳11月)、祖母(76歳2月)、姉(15歳7月)の4人世帯である。これらの者は全くの困窮者で、母親与志は苦勞して、ようやく子を養育し、母(祖母)に対しても親身に行っていたが、昨年12月13日に、洗い物をしようとして熱湯を運ぶ際、ふと倒れ臥し、全身大火傷を負い、立ち居ができなくなった。茂市は幼く、薬を砕くことは勿論、食事を与えることもできず、一家が餓死するかもしれない状態にあるが、親類は難渋者ばかりで養育できる者もなく、目下放ってもおけないので、さしあたり、「火災究民救護御規則」に準じ、本年1月より1日1人当たり2合宛を支給してきている。

もう1世帯は、同国那賀郡操田原村農の大石實三郎(20歳5月)、母志茂(59歳4月)、姉多弥(27歳9月)の3人世帯で、實三郎多弥の2人はいずれも久しく通風症を煩い、立居・日々の仕度も調えられず、養育する親類もないので、同様の取り計らいをしている。

以上、さしあたり救助をしているが、今後、相当の御救助・お恵み支給していただきたく伺いを立てたと。

更に、同年4月25日の申請では、邑智郡須谷村農本多茂市母与志は、漸く快癒し、追々仕事を営み始め、この先の救助は返上すると本人・戸長が願い出てきたので、この3月限りで、救助米の支給を止めた。救助を申請したときと同様、お伺いする。一方、那賀郡操田原村農大石實三郎多弥の2人は、要するに難治の病気で必然的に窮迫しているので、先般の伺いの通、至急に何分の御指令をいただきたく、再び申し出たという。

【内務省の上申内容と指令案】 同年5月23日、内務省は濱田県の救恤申請を太政官に上申した。

別紙の通、濱田県から伺いが出ていたので取り調べたところ、(県の処置は、)とりあえず救援すべき親類もない「無告ノ窮民」であり、実際放っておけない場合なので、救助米を支給した

のであって、事実やむを得ない。様子は憐れの極みであるので、「水火災救助ノ成規」を手がかりに給与を取りはからったところを誇張し、日数を増し一時の給与を聞き届けるべきと考える。尤も4月（巳＝4月の異称）以降も、相当の賑恤（援助）を伺出ているが、これは一般にも影響し、際限のないことごとなので、聞き届け難いと考える。

そして、次のような指令案を提示し、至急の裁定を求めている。

（主務省への）伺を経ずに少しの間救助の処分を行ったことは「不都合（ふとどき）」であるが、事実やむを得ないので、特別に1日1人米2合宛150日分、今回限り聞き届け、一時に下渡されるので、石代は予備金の内から仕払い置き、追ってまとめて大蔵省に申出よ。

【内務省の上申の特徴】 内務省の最初の救済上申は、①濱田県の県治事務章程に違反した「伺を経ない救済」を咎めず、しかも、「窮民一時救助規則」の救済対象（「火災ノ難ニ逢ヒ家屋蕩燼流失シ目下凍餓ニ迫ル者」）⁹ ではない無告の窮民を救済対象とした。②救済の水準は「窮民一時救助規則」の通り「1日1人米2合宛」¹⁰ で、救助の期間は窮民救助一時規則で府県に認められている15日の期間を150日に延長したが、「此度限り」の一時的な救済であった。③濱田県の150日（1月から5月まで）を超える期間にかかる救済伺に対しては、一般化を招き際限がないので聞き届けられないとした。

つまり、内務省が上申した救済内容は、1日あたりの救済の水準は規則を準用したものの、救済の対象、救済期間については特例を認めたものであった。内務省の最初の救済申請は、救済の姿勢は明確であったものの、確たる救済の基準がなかったといえよう。

【左院の批判—人民協議の情誼・例規主義—】 同年6月3日、左院は、太政官が上申案を裁決するための原案を提出した。左院の考えは内務省の案に対して批判的なものであった。批判の論点は2つあった。

1つは、窮民救済は、元来、地域住民の相互扶助で行うもので政府がむやみに行うものではない¹¹。だから、水火災等が原因で現在生活苦が迫っている者に限り、従前から救済してきたのであると。2つめは、この水火災等の救済例規に該当しない今回の窮民はこの例規によって処分すべきではない¹²。しかし、無告の窮民で既に処分してしまっているのであれば、もはやどうすることもできないので、今回限りは聞き届けてもよい¹³。

左院は、そもそも政府の救済は地域住民の相互扶助を補完する制限的なものであるべきだとともに、規則にない特別な扱いを個々に行うことを強く批判したといえる。

【太政官の裁定とその後】 太政官は、同年6月19日、内務省の意見をやむを得ないと承認し、その後の取扱について、今後、自営の道を立てられるよう注意するようとの文言を追加した。なお、その後、同年8月24日、濱田県は、大石實三郎外2人は自営の道が立たないとして、再度救済を求めた。内務省は、病気全快まで救済することを上申し、左院の承認（同年10月13日）、太政官の許可（同月29日）を得た。

ここで、問題とすべきは、左院が示した見解である。窮民救済は人民協議の情誼で行うのが原則で、政府の救済は補完的なものである。その原則に基づいて、従来から、政府は、水火災等の災害の際の救済だけを行ってきたという。また、規則（全国的な統一ルール）に基づかない個々の特別扱いは控えるべきであるという。これらの考え方は、どこから来たのだろうか。

Iの2の【近世日本の状況】で述べた「ムラ」のあり様とも係わりがあるようであるが、次に、これまでの明治政府の救済のあり方を振り返ってみることとする。

Ⅲ 救済と国民国家形成

1867（慶応3）年12月9日のクーデターによる「王政復古」は、幕府の廃止と三職（総裁・議定・参与）よりなる新体制を樹立した。同日、新体制は、徳川慶喜に対し官位辞職と領地の朝廷への返納を決定した（辞官納地）。しかし、同月14日、慶喜は辞官納地を拒否した。1868（慶応4）年1月3日、鳥羽・伏見で激戦が起こり、戊申戦争が始まった。同月10日、新政府は、徳川慶喜以下の官位を奪い、幕府領を直轄領と決定する。

1 会計官の時代

【会計官時代】会計官時代とは、1868（慶応4）年1月17日の三職7科制で「会計事務科」、同年2月3日の三職8局制で「会計局」を引き継いで、同年閏4月21日の政体書で「会計官」が創設されてから、1869（明治2）年4月8日に会計官から分離する形で民部官が創設されるまでの時代を言う。会計事務科及び会計局の所掌事務は、「戸口賦役金穀用度貢献宮繕秩禄倉庫（商法）ノ事ヲ督ス」ことである、救済に関する文言はない。

新政府は、準備不足のまま、幕府直轄地を引き継ぎ、鎮台・裁判所を置き、江戸開城後の「政体書」で府県を置くこととした。旧幕府派との戊辰戦争では、西日本の諸藩が早期に安定したのに対し、戦乱が長引いた関東・北陸・東北の諸藩の施政は必ずしもうまくいかなかった。府・藩・県の三治一致の方針にも関わらず、府県の管理と藩の支配のあり方は異ならざるを得なかった。また、中央政府・直轄地の財政の確保問題、戦災・災害に対する農民・庶民の困窮対策の混在もあった。

【この時代の救済】 この時代の救済に関する条規・例規には、まず、1868（慶応4）年5月23日の「近畿府縣火災ニ罹ル者ヲ賑恤ス」がある。これは、5府県（京都府、大阪府、大津県、奈良県、兵庫県）宛の「洪水暴溢ニ付会計官出張賑恤ヲ施行セシム」のことで、その結果、同年6月8日付けで、その洪水で13日を過ぎてなお冠水している所は当年の年貢を免除するとしたものである。次は、同年6月22日の、「兵火ニ罹リ賦役ニ疲ル者ニ安撫救恤ス」と、諸道府県宛の「窮民賑救ノ方法ヲ定ム」である。戦災、近畿地方を中心とする洪水の被害、東北諸藩の反乱で、庶民の苦しみは大きく賑救が急務だとして、府県に、①窮民を1村毎に調査し、救助すること。いたづらな金穀支給は控えること、②没田の者は租賦を免除し、冠水田畑は税の減免をおこなうこと、③破壊された堤防・橋梁を修理することという方針を示した上で、④窮民賑救ノ方法を立てることを府県に専任するとしたものであった^{*14}。3つめは、同年7月12日の府藩県に対する、「水害蝗害ニヨリ府縣ニ令シ鎖津買占等ノ所業ヲ禁シ米穀ノ流通ヲ便ナラシム」の達である^{*15}。今春来の水害、気候不順による蝗害があり、7・8月末に大風があると米価は高貴し、諸藩は鎖津し（港を閉ざし）、買占等による窮民の難渋が予想されるので、予め、鎖津買占等を禁じ、米穀の流通を謀ること等を指令したものであった。

東北・北陸の戦乱は、同年7月の三春藩降伏、二本松城・長岡城落城、同年8月の米沢藩降伏、同年9月の仙台藩・会津藩の降伏で、北海道を除いてほぼ、幕を閉じた。同年10月欠日、会計官から諸県へ「兵火水災ニ罹ル村々難渋ノ者名前等調査ヲ督促ス」の達が出された。次いで、同年12月24日、太政官から関東府県に「関東府縣夫食種糶農具等拝借ヲ止メ以後被下切ノ積ヲ以テ伺出シム（租税徴収1ニ載ス）」が布達された。これは、会計官租税司が仮に作成した「施治條規」によると、幕府から各村の窮民に貸与された夫食、稻種、農具や賑済法で償納が完了しないものは総て返さなくてよいこととし、今後貸与を申請する者には貸与方式から給付方式に変更せよというものであった。会計官時代の救済は、戦災・災害の際の税の免除と夫食・稻種・農具等の給付に限定されていたといえる。

【府県施政順序の布達】 1868（明治元）年12月28日、各国政府は内戦が終結したとして局外中立を終えた。1869（明治2）年1月12日、関東の旧幕府・旗本領に県が設置され、同時に、府県に対して「府県施政順序」が布達された。この第1項の「治府県事務掌ノ大規則ヲ示ス事」では、藩はともかく、直轄地である府県でも統一的な統治が行われていないことが吐露されている。

2 民部官・民部省の時代

この時代は、1869（明治2）年4月に「民部官」が会計官から分離・創設され、同年7月8日の職員令で「民部省」となり、同年8月12日に大蔵省と合併（「民蔵省」）した後、1870（明治3）年7月10日、大蔵省と分離して民部省となり、1871（明治4）年7月27日に同省が廃止されるまでの時代である。

【民部官時代】 民部官の職務は、「総判府県事務管督戸籍駅通橋道水利開墾上物産済貧養老等」で「府県事務」と「済貧養老」が列記されたのが注目される。民部官時代の条規・例規には、みるべきものがないが、民部官副知事心得として、1869（明治2）年5月18日に岩代國（現在の福島県西半部）に巡察史が、同年6月14日には三陸巡察史が置かれた。巡察史は、先旧慣により年貢諸上納を委任され、鰥寡孤独廢疾等無告の窮民の迅速な救助を行った。

【民部省時代】 同年6月17日の版籍奉還後、同年7月8日の職員令で誕生した民部省の職務は、総判戸籍、租税駅通、鉦山、済貧、養老等であった。同月14日、大蔵省は、関東を含む伊豆國奥州七州に「夫食種糶農具等救助拝借以後無利息ヲ以テ貸付ス」を達し、前年12月に発した関東府県への布達で「給与」とした夫食種糶農具等救助拝借を「無利息の貸借」に変更した。同月27日、府県施政順序よりも中央政府の集権的規定を多く含む「府縣奉職規則」を布達した。同規則では、「鰥寡孤独廢疾無告ノ窮民」の「年月ヲ経ル救助」と「救荒ノ制相立」は民部省に伺出、「天災鍋乱ニテ一日モ遷延シ難キ賑恤」は民部・大蔵省に届け出ることとされた。

【民蔵省時代の民部省】 1869（明治2）年8月12日、民部省と大蔵省（総判金穀出納、秩禄、造幣、営繕、用度等を所管する）は、両省の幹部職が併任となり、役所を併移して合併した。1868（慶應4）年5月10日に会計官に創設された租税司は、1869（明治2）年8月12日から1870（明治3）年7月10日まで民部省の所管となった。租税徴収と救済とが密接に関連

していたことが伺える。

1869（明治2）年の夏、降雨により農作物が減収し、京都・東京の都市部住民の賑恤に充てるため、同年8月25日、官吏の報酬が減俸され、同月28日、東京に3000石、京都に700石の一般窮民救助が行われた。同年12月8日、民部省は府県に「水火災ニ罹ル者日数十五日ヲ限り給与ノ米額ヲ定ム」を布達した。大蔵省沿革志租税寮によれば、制定の理由は、合併前の同年7月に関東及び陸羽諸国の府県に特に臨時非常の済賑を示したのに、水火災に遭遇し饑寒に迫る者の救済策を予め示しておかないと各府県が殊更な処分をする弊害がある、そこで、地方で「区々ノ取計」があつては「不都合」だからということであった。この通達は、洪水で堤が切れ人家が押流され、又は数日家居床上まで水が湛れ、あるいは火災の際、家財等を失い、「凍餒目下」に迫る者に15日間、一日男は米3合、女は米2合の生活に必要な米を貸し付けるものであった。

民部省は、1870（明治3）年2月5日、五畿内其外関西諸国宛に「夫食種類焼農具代等貸付方」を布達した。これは、既に（1868〔明治元〕年12月24日、1869〔明治2〕年7月14日）、関東伊豆国奥州7州宛に達したことと同旨の内容を畿内関西諸国には布達していなかったからであった。また、1870（明治3）年5月30日に、「火災ニ罹ル者救恤処分方」を諸県に布達し、火災の程度が総家数の3分以上の類焼のときは拝借できるが、それ以下のときは村内の無難の者から助力を得ることとすると。更に、同年6月14日、府県並びに旧幕府の預所のある諸藩宛に、管轄地の村が貯蓄する穀物を窮民に貸与する1日当りの数、日数等が「区々」であつては「不都合」だとして、以後、日数は30日を限度とし、一日分男は一人米なら3合、大麦なら6合、雑穀なら9合とし、女は一人米なら2合、大麦なら4合、雑穀なら6合ずつ貸渡し、年賦で返済させる取り扱いとすると布達した。

明治政府の地租の賦課徴収は、府県が行った。そこから府県の経常的経費を控除し、その残額を政府に公納していた（置米金制度）。府県の支出は不明確で、官民費の混同も起こった。そこで、府県費を限定するため、管轄石高に応じて「常備金」を定め、その中から経常経費を賄うこととした（深谷 pp12.-13）。

民蔵省時代、民部省は、地方毎に異なる取り扱いの統一に腐心していた。

【分離後の民部省】 1870（明治3）年7月10日、民部省と大蔵省は分離した（租税司は大蔵省所管となる。）。1871（明治4）年6月20日、太政官は「棄児養育当歳ヨリ15歳マテ年々米7斗ツゞ給与」を府藩県に布達した。従来、棄児の処遇は、村が棄児を養育する場合にだけ10歳まで年米3俵が給与され、個人が棄児を貰い受ける場合は給与されなかった。しかし、同年1月8日、蕪山県は貰い受けの場合にも養育米の支給を願い出た。民部省は貰い受けの場合の弊害を述べたが、太政官は大蔵省にも意見を求めた結果、大蔵省の意見に添って、蕪山県の申請を認め、府藩県に布達したのである。個人給付の始まりといえよう。

3 大蔵省時代—廃藩置県後の改正・改革—

1871（明治4）年7月14日の廃藩置県の後、同月29日に太政官制（左大臣、右大臣、大納言、参議）と三院制（正院、左院、右院）が敷かれ、右院の下に、神祇、大蔵、兵部、刑部、宮内、

外務、工部、文部の8省と開拓史が設けられた。同年8月18日の大蔵省職制では、民部省を合併した大蔵省の組織を造幣、租税、戸籍、営繕、紙幣、出納、統計、検査、記録、郵便、勸業の11寮並びに正算司と定めた。大蔵省は、財政をはじめ、勸業、戸籍（地方行政）をも担当し、更に地方官（府県職員）の任命権を持ち地方統治機構に絶大な影響力を持った（勝田③ p.195）。

【近代化政策と条約改正】 廃藩置県は、日本の国民国家化の視点から見ると、ようやく統一国家の体をなしたということである。既に同年4月4日に戸籍法が制定されていたが、廃藩置県後は、急速に近代化政策が実施される。旅行・居住地の自由化（1871〔明治4〕年7月14日）、武士の散髪・廃刀を解禁（同年9月）、田畑勝手作（栽培の自由化）（同年10月）、武士・農民の職業選択の自由化（1872〔明治5〕年2月）、田畑永代売買の禁止解除（農地の移転）（同年4月）、庄屋・名主・年寄等を廃止し、戸長・副戸長を置く（太政官布告117号）（同年4月9日）、地代・賃料・賃金の契約自由化（同年8月）、「学制」発布（同月3日）、大区小区制実施（同年10月）、「徴兵令」発布（1873〔明治6〕年1月）などである。

このような近代化政策は、日本の産業の生産力を高めた反面、多くの国家事務を地域住民の負担の下に行わせるものでもあった。また、1871（明治4）年11月12日には、岩倉遣欧使節が出発し、条約改正への歩みを始めた。

【大蔵省時代の救済】 1871（明治4）年11月4日、太政官は、奇特者の賞典・窮民救助について地方官の専断を戒めた。同月27日、治県条例（太政官達第623号）が布達され、その中の県治事務章程により、県の事務が主務省に稟議し許可を得て施行する事務（上款）と伺を経ず常備金の範囲で即施行する事務（下款）とに区分された。下款の事務に「定額アル救助」が掲げられ、窮民一時救助規則^{*16}に照準して県が施行することができることとされた。

1873（明治6）年3月3日、地方官からの申請を受けた大蔵省の上申により、「三子出産ノ者困究ナレハ養育料給与」が開拓史府県に布告され、養育料トシテ一時金5円が給与されることになった。また、年齢計算の変更の布告（同年2月5日）を受けた大蔵省の上申により、同年4月25日には、「棄児養育米満13歳ヲ限り給与」が布告され、棄児養育米は満13歳まで年7斗の給付とされた。

1873（明治6）年4月5日、北海道開拓史は太政官に「北海道並樺太州賑恤規則」^{*17}の承認を求めた。太政官は、同月10日大蔵省に垂問した。大蔵省は、同月25日、「規則中過当の部分は成規定則に照準して附箋で申し上げているのでそのまま裁定されるのが宜しい。しかし、当地は外の地方と異り、一概に論じがたい事情もある」と特例的な扱いをして、修正案^{*18}を提案した。同年5月13日、正院財務課も、ロシアに対抗する特別な地域で移住を奨励する必要もあるとして、大蔵省の修正を認めた。こうして、同月17日 太政官は、北海道並樺太州賑恤規則を承認した。

大蔵省の時代、府県からの救恤申請は意外に少ない。大蔵省が府県官吏の任命権を持ったため、特別の申請をしにくかったことも考えられる。しかし、この時代の急速な近代化は地域住民、特に自営農民の負担を増し、近代化政策を批判する一揆が発生した。また、政府部内でも大蔵省の巨大な権限を抑制しようとする動きを生んだ。

IV 恤救規則の制定過程

1 滋賀県の救恤申請と内務省の上申

【滋賀県の救恤申請の経緯】 滋賀県管下旧彦根藩では、藩に収められた米の中から毎年量を取り決めて、別途、感化救助に充てるため備置し、分配のやり方を取り調べた上で村々に下げ渡す仕組みがあった。合併前の県（犬上県）から申し送りがあり、また、旧彦根藩管内より旧来通り下げ渡してほしいとの願い出があった。滋賀県は、1873（明治6）年6月に、区分けし、概略を取り調べた帳簿を添えて、当時救済を受けていた窮民137人の救恤実施を大蔵省宛てに申請したが、大蔵省は、同年7月4日付けで、前例にかこつけて下げ渡すことを聞き入れる訳にはいかないと滋賀県の申請を却下した。しかし、鰥寡孤独・廃疾等で自営できず飢えと寒さの窮状にある者があれば、村内くまなく詳細に調べて伺い直すことを指令した。そこで、滋賀県は、県令松田道之の名で同年7月15日附達671号、ついで同年9月12日同846号を以て調査方を命じ、更に遅滞をしないように督促した（吉田 pp.56-57）。

滋賀県は、内務省が事務を開始した直後の1874（明治7）年1月20日に、米一人当たり年4斗を旧慣の例にならって支給してほしいと124名分の救恤申請を内務省に行った。それは、村役人が実に可哀想な事情なのでやむを得ないとして願い出たものを、滋賀県でも申し送られた旧県の書類を糺し旧慣を調べた上で伺出したものであった。これは、前年の大蔵省の旧慣引き付けの下げ渡しは聞き届けられないとした指令に反するものであったが、滋賀県は、中央政府として一般的取扱もあるが何とかしてほしいと内務省に要望し、新たな申請分についても「旧慣引き付け」を根拠に申請している。

【内務省の上申と恤救規則案】 内務省は、同年6月17日付けで太政官に上申した。これは、濱田県についての上申に次ぐ2番目のものであった。従来の先行研究では、この上申の記述は要約のみで検討され、全文の検討が行われていないので、原文に即して検討してみることとする。

この文章は、3つの部分に分かれる。最初の部分は、次のような文章である。

鰥寡孤独廃疾の者（妻を失った男、夫を失った女、孤児、老いて子のない者、寄る辺のない独り者、回復不能の病人）への救助について、従前、大蔵省が取り扱った類例では、地方からの伺いにより窮状を念入りに詮議した結果、①男女の別なく、70歳以上の生活困窮者並びに孤児及び回復不能の者（孤独疾病）の者には、年齢にかかわらず、一人当たり一年に米1石8斗を終身与え、②15歳以下の孤児には、一人当たり米3斗5升入りを5俵を一回限り与え、③頼るべき身寄りがなく極めて困窮の上病氣や災いに罹った者には、病氣中男は一人一日米3合、女は一人一日米2合を給与しているものがあつた。なおまた、別紙の開拓史からの伺について大蔵省に御下問があつた折り、同省が回答した例もある。はっきりと何済みの先例とはいえないが、これらの救助割合はそれぞれ有効に働き、いささかも不相当ということはないが、はっきりと御決定いただいて今後確乎とした給付額としたい。

この上申は、2番目の部分で、ようやく、滋賀県の救恤の議論に入る。

詳細な事情を書いた甲乙2簿を添えた上申書で滋賀県の承認を求めている甲簿中の寅吉ほか112人のうち15歳以下の16人、16歳以上19人、70歳以上77人へは、旧来の救助米として渡してきた額で施行すべきである。兼ねて大蔵省に伺い出たところ、旧慣引き付けの下げ渡しは聞き届けられない、鰥寡孤独・廃疾等で自営できず飢えと寒さの窮状にある者があれば、村内くまなく詳細に調べて伺い直すようにとの指令により、2簿の分をも取り調べ申し出た。それぞれの苦勞が2簿に詳しく記載されている通であれば、本当に世に頼るべき身寄りのない人々であり、幾分か御救済がなくてはならないであろう。

そこで、前条の給付額の割合で施行すべきであるともいえるが、よくよく考慮してみると、滋賀県の申請額が124名で49石6斗であるのに対し、大蔵省の類例で計算すると161石7斗である。滋賀県の申請額の内訳は、①70歳以上・孤児・障害者89人に1年1人4斗宛で35石6斗、②15歳以下の者18人に1年1人4斗宛で7石2斗、③16歳以上の病気の者17人に1年1人4斗宛で6石8斗である。大蔵省の類例による給付額の内訳は、①の89人に1年1人1石8斗宛で106石2斗、②の18人に1人宛3斗5升入りの俵5俵を一時給付で31石5斗、③の17人に1人1日男3合女2合宛で24石である（この記載はないが）。

この旧慣の計算による申請について、②の15歳以下の18人へは大蔵省の類例の額を基準として1人宛3斗5升入りの俵5俵を一時給付の取扱いとすれば過大な給付ではないのでそのまま聞き届け、③の16歳以上の病気の者17人へは病気が治るまで滋賀県の申立通り聞き届ける。もっとも、給付額が決定されたときは、たとえわずかな数でも右にこだわる理由はないが、滋賀県においては先例によりこの数をもって行ってきており、下民もかつて不足と思うことなく、つまり相当の割合であるので、救助として十分だと思う。いずれにしても、双方を推し量りお聞き届けになるほうがよろしい。

最後の3番目の部分で、今後の同様な救恤申請についての対処方針が述べられている。

事後、右のような窮迫の者については、困窮の軽重を考え合わせ、大蔵省の類例（＝恤救規則案）や本文（＝指令案）等との均衡を考慮し、伺を経ずに処分することを予めご委任いただきたい。左に恤救規則並びに指令案を取調べお伺いする。至急御裁定ください。

内務省の滋賀県への指令案は、①15歳以下の18人には、（滋賀県の申請が1人年4斗であるが）、今回限り、3斗5升入米5俵（＝1石8斗）を一時下げ渡し、将来のことは、村毎に言い聞かせ、恤救の方法を立てさせるようにすること、②70歳以上の者並びに孤児・障害者89人、16歳以上の病者17人には、滋賀県の申立通り（1人年4斗）聞き届ける。もっとも、17人の病者へは現在病気で自営できないために救助するとはいえ、よくあるように自営も道が立ったときはよく状況を調べ、その時から給付しないと心得よ。右の代金取調べ受取方申し出よというものであった。

それに続いて、今後の同様な事例への対処の目安の基準としての1つとして、恤救規則案が示されている^{*19}。これは、救済の場合の3類型（①独身の廃疾者又は70歳以上の者、②独身の病氣中の者、③15歳以下の者）と、救済額（①は1人年1石8斗、②は1日男米3合、女米2合、③は3斗5升入り下米5俵＝1石8斗を一時下げ渡し）、救済期間（①は終身、②は病氣中、③一時下げ渡し）の例規らしきものが示された。

【内務省の上申の特徴】 内務省の上申は、①大蔵省の従来の取扱例の整理、②滋賀県の救恤申請への対応、③今後の救済処分の基準と内務省への処分権限の委任要請という構成になっている。滋賀県の救恤申請への対応として、何故、①や③が必要だったのだろうか。

おそらく、内務省上申の2週間前（6月3日）に、左院が、浜田県の救恤申請についての内務省上申に対し提出した意見の中に、「例規」にない処分は行うべきではないとする見解が示されたことが影響していると考えられる。

左院の考えは、窮民救済は、元来、地域住民の相互扶助で行うもので政府がむやみに行うものではない。だから、水火災等が原因で現在生活苦が迫っている者に限り、従来、救済してきたので、これに該当しない窮民の事例はこの例規によって処分するべきではないとするものであった。今後も、多くの案件を抱えていた内務省としては、左院の見解に対抗するための「例規」が必要であったのであろう。そこで、大蔵省（民部省を含む。）の過去の取扱、すなわち、棄児養育米方、水火災ニ罹ル者日数十五日ヲ限り給与ノ米額ヲ定ム、賑恤規則等を整理し、「恤救規則案」を作成したものである。ここで鰥寡孤独疾病すなわち無告の窮民の3類型と給付額・給付期限の例規を整理したのである。

しかし、内務省の狙いは左院が重視した例規をつくることよりも、下々の民、府県が満足するような救済のあり方であったように思われる。滋賀県の場合は、旧慣の計算で申請してきており、従来からこの額で救済が行われてきて、人民も不足とっていないので相当の水準だと思われるので、滋賀県には指令案にみるように、ほぼ旧慣に基づいた救助を行うこととしたのである。勿論、財政的に負担の少ない方法も追求したのであろう。

今後については、内務省が、恤救規則案と滋賀県指令案等を基準として、個別案件毎に処分できるよう権限の委任を受け、下々の民、県が満足するような救済を行おうとしたものと思われる。統一的な例規よりも、案件毎の適切な処分を優先させたと考えられる。

しかし、内務省の太政官への上申は、例規と滋賀県の旧慣を事実上併存させるもので、中途半端な案であったといえる。

2 地方官の緊急救助と一般例規化

【太政官の下問と大蔵省の提案】 太政官は、左院の文書勘査に先だって、内務省の恤救規則案の一部を修正することの是非を大蔵省に下問した²⁰。通常は、大蔵省への下問は行われないのである。修正の内容は、第二項目の「独身ノ者病氣中」の給付額を「男一日米三合女ハ二合宛給与之事」から「男女共米五合宛給与之事」にすることであった。1日米5合とは、1年に換算すると1石8斗になるので、太政官の修正は、いずれの救済類型の場合でも、救済額を1石8斗にそろえることにあったと思われる。

大蔵省は、同年7月19日に太政官正院に回答した。この回答は三つの部分に分かれる。

一つ目は、救済が遅れることで凍餓に倒れる者が出る可能性があったため、恤救規則による救済の開始時期を主務省である内務省の許可の日からではなく、出願の日からにすることである。窮民一時救助規則の水火災の条項に倣い、府県に出願があったときは、府県で実情調査し、15日から20日間は規則で規定された米額の割合によって速やかに救済を行った上で、内務省

に伺出る手順を踏むのがよい。そのためには、内規による個別の対応ではなく一般成規を設け、その成規を開拓史及び府県に布達するのがよいとしたのである。

二つ目は、太政官の提案（独身病気の給付額を男3合女2合から男女とも米5合に増額）を否定し、原案に戻すべきだとしたことである。

三つ目は、恤救規則按の15歳以下の給付額について、「3斗5升入5俵」を「1石8斗」いうように表示方法を改めるべきと云うことであった。

【左院の意見—恤救規則の例規化と統一的処分の提案—】 左院は、同年8月3日に、正院に意見を提出した。論点は2つある。

一つ目は、内務省の取り扱い、すなわち、恤救規則按に比べ滋賀県が申請する旧慣による救済額は年米4斗であるが、15歳以下の者のみ3斗8升の米5俵（1石8斗）の一時下げ切りに修正しながら、そのほかをその土地相応のこととしてそのまま認めるとして、その後に恤救規則を一般に公布するということは、救助米に多寡を生じ「不公平」になるので認めがたい。規則を定めた以上は滋賀県の処分をも含め、府県一般に施行すべきである。

二つ目は、恤救規則案を内務省の内規とするのでは、大蔵省のいう通り遠県の窮民は救済されない可能性があるので、一般規則を制定し、救済の即時実施という観点から、東京から地域の遠近に応じ50日以内の分は地方官が実施し、内務省に報告することを提案した。

大蔵省の回答や左院の意見は、内務省が給付額を決める際の基準の一つとして作成した恤救規則案を一般成規とするように提案するものであり、滋賀県の個別処理を中心とした内務省の上申を大きく変更するものであった。

3 太政官による府県への統一指令（恤救規則）

【恤救規則案と恤救規則の法令形式・内容の変化】 太政官は、1874（明治7）年12月8日、太政官達第162号をもって、恤救規則を各府県に布達した。また、滋賀県の救恤申請も恤救規則に照らして行うよう指令した。この恤救規則は、内務省作成の恤救規則案と比べると、新たに前文が設けられるなど4点の変更があった。

一つ目は、前文に、政府救済が補足的なものであることを示す表現（「済貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ヘキ筈」）が置かれたことである。

二つ目は、前文に、次のように、地方官の緊急救済を容認する方針を示したことである。「目下差置難無告ノ窮民ハ…各地ノ遠近ニヨリ50日以内…規則ニ照ラシ取計置」

三つめは、規則本文の記述を、1条の中に、「独身」の場合と「独身ニ非ス」の場合を並列して記述していることである。

四つ目は、「15歳以下の者の給付を3斗8升入り米5俵一時下げ切り」を「13歳以下の者の給付年米7斗」に変更したことである。

前文の一つめの変更は、濱田県の救恤申請にかかる左院の意見の中に同旨の文言がみられるので、それを援用したものであろう。前文の二つ目の変更は、大蔵省・左院の提案にあるような地方官の緊急救済を容認するためのものである。

三つめの変更は形式的なものと考えられるが、四つ目の変更は、1873（明治6）年4月25

日の太政官布告第 138 号の「棄児養育米 13 年ヲ限り給与」に準じたものと考えられる。

また、1874（明治 7）12 月 17 日には、小田県の上泰村の救恤申請、白川県山本郡鎧田村の救恤申請、濱田県石見国笹目原村の救恤申請について、「恤救規則ニ照シ処分」すべきとの裁決を下した。さらに、同月 18 日には千葉県救済について、同月 28 日には小田県榎谷村の救恤申請について、1875（明治 8）年 1 月 17 日には、小田県澤津郡道三町の救恤申請について、恤救規則に照らして処分すべきことを指令した。恤救規則は、個人救済を全国的かつ統一的に処分する法令として制定されたといえる。

【恤救規則の制定が遅れた理由】 滋賀県の救恤申請にかかる内務省の上申（1874 [明治 7] 年 6 月 17 日）に対し、同年 7 月 19 日には大蔵省の回答が、同年 8 月 3 日には左院の意見が出されたが、恤救規則の太政官布達は同年 12 月 8 日で、左院の意見書提出から 4 ヶ月余りの時間の空白がある。遅延したわけを、大久保利通内務卿の動静から見てみることにする。

廃藩置県後、大蔵卿であった大久保は、1871（明治 4）年 11 月、遣欧使節副使として参加し、1 年半余りの米欧諸国の視察を経て、1873（明治 6）年 5 月 26 日、横浜に着いた。帰国してしばらくして、西郷隆盛の朝鮮派遣が合意された。同年 10 月 8 日、大久保は参議に就任し、征韓論に反対し、朝鮮派遣が無期延期になった（同年 10 月 23 日）。翌日、西郷・板垣・後藤・江藤・副島参議ら辞表を提出し、下野した。政権の基盤が脆弱化する中、同年 11 月 10 日、まず、内務省の設置が決まり、同月 29 日に大久保は内務卿に就任する。内務省の実務が始まるのは、翌 1874（明治 7）年 1 月 10 日である。同年 2 月、明治政府に対する士族反乱の一つ佐賀の乱が、下野した参議江藤新平らをリーダーとして起こった。同月 9 日、内務卿大久保利通は、文官でありながら兵権を握る権限を得て、同月 14 日、博多に向けて東京を出発した。佐賀の乱を鎮圧し、処分を終えて、同年 4 月 24 日に帰京している。

一方、明治政府は、国内の不満を海外にふり向けるねらいもあって台湾征討を決断し、出兵した。しかし、この出兵の際に、清国や清国内に権益を持つ列強に対しての通達・根回しを行わなかった。そのため、日本の軍事行動は激しく非難され、同年 8 月 6 日、大久保は全権弁理大臣として北京に赴き、フランス人法学者ボアソナードらを顧問として清国政府と交渉することを余儀なくされた。困難な交渉の後、同年 10 月 31 日、「日清両国互換條款」が調印され、大久保は同年 11 月 27 日に帰京している。

内務卿であり参議である大久保が、佐賀の乱や台湾出兵問題への対応のため「不在」であり、在京期間は 1 月から 2 月中旬までの「1 ヶ月半」、5 月中旬から 8 月の初旬までの 2 ヶ月半、11 月下旬からの 1 ヶ月に過ぎない。これが、恤救規則の布達の遅れに関わっているのはいか。政府の重要な国内問題・国際問題に奮闘している大久保が所管する問題を、大久保の留守中に裁決することにためらいがあったのではないか。

因みに、後に恤救規則に照らして処分すべきとされた案件総ての上申は、小田県（上泰村）、小田県（道三町）の救恤申請は 11 月 27 日、小田県（榎谷村）、白川県、濱田県（笹目原村）の救恤申請の 11 月 28 日と、大久保帰国後に行われている。

【太政官の恤救規則制定の意図】 太政官は、濱田県の救恤申請にかかる裁定で、左院の意見がない「今後自営の道を立てられ様注意すること（「尤向後自営ノ道相立候様可致注意候事）」

を付加し、また、滋賀県に関する内務省の恤救規則案についても、救済額の引き上げ案を示し大蔵省に検討させるなど、救済に積極的な姿勢を持っていたことが伺われる。太政官が恤救規則を府県に一般公布した理由を、1875（明治8）年6月15日の「恤救規則施行ニ付県官心得ヲ内務省ヨリ達セシム」の正院内務課議案にみてみよう。なお、同年4月14日の漸次立憲政体設立の詔とともに、左院は廃止された。左院の上申文書の調査機能は、正院内史へ引き継がれ、正院の内史には、内務課、外務課、財務課、法制課、履歴課、兵務課の各課が設けられた（西川 pp.75-77）。つまり、正院内務課は、恤救規則制定時の太政官の考えを一番知り得る部署であり、当時の太政官の考えを伝えていると考えられる。

内務課議案の文書は、恤救規則を府県に一般に公布した理由を二つあげている。

一つは、遠県の貧民等が救助申請中に死亡してしまう欠陥をなくそうとしたことであり、二つ目は、各県がまちまちの処分をしては「不都合」であることであった^{*21}。

V 恤救規則布達とその後の救済政策の展開

1 恤救規則の布達と府県の対応—県内での周知・内務省への照会

太政官から恤救規則の布達を受けた府県はどう対応したのだろうか。

【**県内での周知**】 滋賀県は、1874（明治7）年12月20日、滋賀県第1582号をもって、管内人民全体に、恤救規則の給付対象者に当たる部分だけを示した。その上で、窮迫の者があれば、本人、親類の者はその村の戸長・区区長の押印を受けて、また、区区長・戸長も独自に詳細を調べて、県に届け出るようにと周知している。同月24日、千葉県は県庁第520号布達によって恤救規則を県下に示した。同日、山梨県も、戸長・区区長等下庁に対してのみ、救済対象者を列挙したが、それが恤救規則に基づくものであることは示さなかった。1875（明治8）年1月4日、愛媛県は、恤救規則公布のことを人民に告げた上で、同月25日、容易に官救は受けないよう人民相互に努めよとしていた。同月7日、青森県は、恤救規則の前文及び本文を一部省略した形で県下に布達した。埼玉県は、恤救規則公布から約7ヶ月後の同年6月10日に、正副区長に布達した。また、宮城県のように、人民に対して何らの意思表示もしない県もあった（小川② pp.124-126、大友③ pp.3-14）。

【**内務省への紹介**】 恤救規則の内容について内務省に紹介をする県もあった。

1874（明治7）年12月25日、千葉県は、①恤救規則の4条各条は親戚、配偶者の血族、姪甥等のいない者に限り救恤するのか、②他府県から寄留の者も同様にその地方（居住府県）において救恤するのか、③士族であっても無禄のものも同様に救恤するのかという照会があった。

同月27日にも、兵庫県から照会があった。兵庫県は、①府県の遠近により50日以内は府県の緊急救恤窮が認められるが、幾里程で日数の境界を決めるのか、②府県が緊急に行う50日以内の救恤には別段伺い出る理由はないと思うが、50日以外の救恤については伺い出るということでもいいのかを照会している。

また、1875（明治8）年2月7日、広島県は、内務省に対し、8項目の照会をしている。この中には、年齢が恤救規則の対象となる者の家族に年齢が対象外となる家族のいる場合の照会

もあった（大阪③ pp.9-12）。

2 内務省の恤救規則内容の整備

恤救規則布達後、1875（明治8）年3月頃まで、内務省は、恤救規則の細部のルールを整備しようとしていたと思われる。

【世帯に家族がいる場合の救恤】 内務省は、同年2月8日、恤救規則の救済対象を当該世帯の戸主一人に限定しては、差し置きたい事例が多くある可能性があるとして、当該世帯に家族がいる場合の取り扱いを内務省に委任するよう太政官に願い出た。すなわち、①悉く廃疾老衰疾病幼少等の場合は皆恤救規則に照らして、②悉く13歳以下の者である場合は1人毎に7斗の割合で給付するをしたい。これを内務省の内規として、府県からの申請のを調査酌量して適当な処分をしたいと願い出た。同月15日に左院も賛同し、同月27日に太政官の裁定を得ている。

【府県の疑義に対する指令】 内務省は、同月21日、将来の標準にしようと、千葉県、兵庫県の伺出に対する指令案を太政官に上申した。

兵庫県の「府県の遠近」に関する疑義について、全国最遠の地で伺書を郵便で出してから指令書が届くまでの期間を50日と見積もり、最近地は5～10日、次は15～24・25日、最遠地は40～50日としたと。

千葉県の3つの疑義について、①恤救規則による救済は親戚、姻姪等のない者に限ること、②寄留者も同様に救恤すること、③士族であっても無禄の者は救恤することを指令した。なお、士族に対する処遇は、石川県からの救恤申請に対する裁定（1874〔明治7〕年12月5日、士族罹災救助無禄赤貧ノ者ニ限り給与）で、無禄赤貧の者に限る方針が示されていたが、千葉県の疑義に対する指令により、恤救規則の適用も無禄の士族に限ることが明らかになった。平民のみならず、士族にも恤救規則を適用する原則が確立されたといえる。

また、1875（明治8）年3月9日の若松県からの救恤申請にかかる「旧斗南県貫属ニ家作資本金給与ノ請ヲ許サス究困者ハ恤救規則ニ照シ処置セシム」では、内務省は、既に種々の賑恤行ってきたので聞き届けがたいが、「幼老病者等ニテ目下飢渴ニ迫難差置分ハ明治七年第百六十二号公布恤救規則ニ照準可取計事」という指令案を上申している。

3 内務省の救恤申請の抑制策

【恤救規則施行ニ付県官心得ヲ内務省ヨリ達セシム】 ところが、同年5月31日に至り、内務省は、太政官に救恤申請の抑制の伺書を提出する。この伺書は3つの部分からなる。最初の部分は、恤救規則の一般公布により、恤救規則の文言に該当するだけの者の申請が増加していることを訴えている。

無告の窮民賑恤について、内務省内部の規定として整備しようとして恤救規則案を太政官に上申したところ、どのような都合があったのかわからないが、一般公布されたため、各地方で恤救規則の文言に該当する者は、一同（村役人、県の官吏）救恤の取計をし、申請が相次いでいる。既に、坂田、岡山、北条の3県をみても多人数に及んでおり、小民（下々の者）は一時

の窮迫を口実に規則に該当すれば、必ず政府に援助を乞うべきだとする。これらの者を一般に救与するとすれば、全国に規則に該当する者は数えきれず、政府の財政は破綻に瀕するであろう。

二つめの部分は、救済の権利性と自立心の欠落＝惰民養成について論じている。

恤救規則は、人民保護上無告の小民が凍餓に迫るのを忍びないので、一時やむを得ず行うものである。これを通常の典拠となる故実とみなすことは、天下の小民の勤労蓄財の念を絶やすことになる。民が壮健のときに勉強忍耐して生活を営み節儉により余財を蓄えるのは、一つは老病患難の不慮に備え、一つは子孫の生活の見積もりを立てることにある。今政府が恤窮の方法を確立し、貧弱老衰を必ず救恤すると示せば、政府が新たに過大な費用を負うだけでなく、人民を不慮への備えを怠り独立心を失い政府に頼って自分の老病貧弱を自ら救おうとしないことが習慣となる。終に良民が怠けた生活に流れ勉強研精の念を失うことになるだろう。恤救は猥りにするものではない。欧米各国の窮民を処する方法の利害が多く語られるゆえんである。

最後の部分では、救済抑制の方法と恤救規則の内規的扱いの要望が語られている。

恤救規則公布後数ヶ月で既に弊害の萌芽をみるについては、予て省内の規則として伺出たこともあり、一般公布を取り消す方がいいのではないかと考えるが、規則を発令間もなく取り消すのでは、人民を失望させ、政府の施策が軽率なものに映る。ここに至っては、地方官が特に注意しなければならない。しかし、中にはそこまで心得ない者もいるので、先ず「別紙」のように府県に達し置き、かつ、一家数人が疾病等皆救助を願い出ているような場合でも切迫の程度には厚薄があるので、同年2月8日に伺済の世帯に家族がいる場合の救恤に照らして適度に増減斟酌し、並びに窮民に対しその村内或いは隣近所の人々のつきあいで多少の助け合いがあるようなときは、それを給与額に含めて支払い、それ以外の申請のときはその性質・状態により適宜処分したい。

この伺書は、内務省が太政官を論しているように見える。その結果、太政官は、恤救規則が一般公布でないことを県の役人に心得として通知するよう指示した。先行研究では、この伺を惰民養成論と解釈しているが、むしろ、国家側からの内治重視論ではないか。

【窮民救助申請調査箇条】 上記伺書は、同年6月16日に太政官の裁決を得た。伺書の中に出てきた「別紙」が、同年7月3日に内務省達乙第85号として府県に布達された「窮民救助申請調査箇条」である。調査箇条は「爾後右等ノ者救助筋申請ノ砌ハ左ノ箇条ニ照シ篤ト調査ノ上可伺出」と詳細な調査を指示したものであるが、救済抑制のための詳細調査を指令した部分と、状況の応じた適切な処遇を指示した部分がある。

救済抑制にかかる部分は、第1条の「恤救規則ニヨル可キモノハ独身老幼廢疾疾病等ニテ何等ノ業モ為ス不能事實赤貧ニシテ曾テ他ニ保育スル者モ無之全ク無告ノ窮民而已ニ限ルヘシ」、第2条の「是迄其市村内或ハ隣保ノ情誼ヨリ互ニ協救仕来ル如キハ別段官ノ給与ヲ不乞ヲ以本旨トスヘシ」、第4条の「十三年以上七十年以下ノ者疾病中救助米賜ト雖モ全快ノ期ヲ篤ト調査シ荏苒支給等無之様注意」、第6条「五十日以内給与シ申請ノ節（何月幾日ヨリ同幾日マデ）何日分ト記載伺出ヘシ」である。

他方、状況の応じた適切な処遇を指示した部分は、第3条の「互ニ協救スルト雖其手当不足

ニシテ其内幾分ヲ官ヨリ不仰ハ補助スル不能等ノ如キハ其幾分給助之次第及ヒ石数金員ニ至ル迄詳悉記載申出ヘシ」、第5条の「疾病或ハ病者トノミ記載申請ノ向モ有之候…餘ノ家人アラハ本文雛形ニ記載スル本人名前ノ左傍ニ委詳書記スヘシ」、第7条の「譬ハ一ケ年老石八斗ヲ目途ニ立其以内ヲ以テ足レリトスルカ如キハ其数量実地至当ニ斟酌シ適宜ノ所分ハ不苦候間其精細具状イタスヘシ」、第8条の「老幼廢疾疾病等ニテ独身ニ非ス雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下タレハ本人ノミヘ独身ニ準シ給与スヘキ成規ノ処若シ余ノ家人廢疾疾病老幼ニテ事実難捨置情故アラハ共者共ヘモ救助セシムルコトモアルヘキ…併シ右様ノ場合ニオイテ一家数人ノ救助ニ及フトキハ各自給与ヲ致サストモ其適度ニ斟酌シ可成丈減省ヲ見込ミ伺出ツ可シ」である。

窮民救助申請調査箇条は、単に救恤申請抑制のためのものではなく、個別事例の適切な処遇という要素をも含むものであった。

4 救済体系の整備

【新窮民一時救助規則の制定】 窮民救助申請調査箇条の布達は、先行研究では否定的に捉えられている²²。しかし、同時期（1875[明治8]年7月12日）に、恤救規則とは別に、治県条例の付録として規定されていた「窮民一時救助規則」の改正が行われ、災害時の救済の対象等が拡大されている。内務省は、月日は記載されていないが、窮民一時救助規則改正の伺いを太政官に提出し、改正の理由を、次のように述べている。

水火災等救助の際には、規則に反したり、規則に疑問を発したり、或いは実際のやむを得ない急な事件では地方官の専断による実施もあり、地域により異なった処分も少なくなく「不都合」である。また、救済に関係する規則も次第に布達されるようになって、窮民一時救助規則だけが治県条例の付録では体裁が悪いと。

改正の内容と見ると、まず、治県条例付則の窮民一時救助規則を廃止し、新たに「窮民一時救助規則」を制定し、府県が常備金の中から捻出して救助できる災害の種類（「水火災」）に「風震」を加え、新たに、「流行病ニ罹リ目下飢餓ニ迫ル者」、「連村連市一度ノ暴災ニ罹リ目下困窮ニ迫ル者」が追加された。更に、内務省に伺いを立てた上で施行できる救済については、「耕牛馬非常ノ災変ニ斃レ代価拝借ノ事」が追加されている。一般の個人救済である恤救規則の整備にあわせ、罹災救助の分野でも整備が行われたのである。

【内務省府県予備米設置ノ請ヲ大蔵省ト協議更ニ稟白セシム】 時期は前後するが、内務省は、1874（明治7）年11月9日、人民保護上、米穀の予備制度を設けることの必要性を訴えた。所管省である大蔵省が渋る中、「上陳ノ趣ハ大蔵省於テ著手候次第モ有之候ニ付同省へ協議ノ上方法取調尚可伺出候事」という言質を獲得した。内務省の上申の背景には、明治7年2月の佐賀の乱、同年8月以降の台湾出兵問題に際し、「米価沸騰小民困窮」「米価騰貴ニ相成候ハ必奸商等機ニ投シ利ヲ射ルノ弊害有之」ということがあった。これは、後に、1880（明治13）年の「備備荒儲蓄法」につながるのではないと思われる。

【女子一人ノカラ以数人ヲ保養スル者ハ實際ヲ檢シテ救助ス】 1875（明治8）年11月13日付けの佐賀県からの救恤申請に対して、恤救規則の特例的扱いを行うこととし、以後、同様な

事例は、これに準じて扱うとしたものである。

恤救規則は、男女を問わず、家族の中に壮健なものが一人でもいると、その他の者の中に老幼廢疾或いは疾病等で数名いても、救助を行わないこととしていた。しかし、女子一人が数人を保養する場合は、格別として救助することとしたい。しかし、救助額は一人一人に恤額を支給するのではなく、実際の状況に応じて節減することとする。

【事務章程改正二付7年162号窮民救助方五十日内外ノ区分ヲ廃ス】 1876（明治9）年2月28日、内務省は、府県事務章程の「例規ある救助を執行するの件」の改正で、例規ある救助に恤救規則が搭載され、府県の専任事務となったことから、今後は、当然、規則に該当する分は施行済みをも以て具申するだけでよい。これにより、救助方50日内外の区部を廃止する通達を出したいと太政官に上申し、3月28日に裁定を受けた。内務省は、同年4月21日、内務省布達乙第49号を以て通知した。

VI まとめ・結論

恤救規則は、征韓論敗退後の不安定な世情の中で、「内治優先」の政策の下に創設された内務省を中心に、各地方を日本に統一する国民国家の形成過程において、地方政府（地方官）の要請を実現する中央政府の政策として創設された。内務省創設を契機に、救恤申請が多く、府県からよせられ、濱田県及び滋賀県の救済申請に対し、当時の中央政府（太政官）を構成する諸機関（内務省・大蔵省・左院・正院）の検討を経て、政府による救済のうち、個人救済の全国的かつ統一的な個人（世帯）救済基準（例規）として制定されたものである。

恤救規則の府県への布達を通じて、大量の救済申請が寄せられたことから、当初の恤救規則の救済対象を拡大（一世帯一人でなく、要件に該当すれば複数でも救済）するとともに、罹災救済である窮民一時救助規則の救済対象も拡充整備された。すなわち、人的救済の例規が制定・整備されただけでなく、罹災救助である窮民一時救助制度も拡充・整備され、救済体系の整備をもたらすきっかけとなったものといえよう。

太政類典の第2編（廃藩置県後）の人民一般に対する救済である「恤宥二」の12項目、「規則」33項目のうち9件が搭載された1874（明治7）年及び1875（明治8）年頃が、個人の救済が政策課題になり、例規化された時代の一つのピークであったことが伺われる。

参照・参考文献

赤石寿美③「明治初年の窮民救助立法の構造（3）北海道並樺太州恤規則の制定」『静岡女子大学研究紀要』第13号1979

赤石寿美④「明治初年の窮民救助立法の構造（4）恤救規則の成立」『静岡女子大学研究紀要』第14号1980

赤石寿美⑤「明治初年の窮民救助立法の構造（5）恤救規則の成立」『静岡女子大学研究紀要』

第 15 号 1981

青山由起子「公文書の記録保存に対する明治政府の認識とその制度的整備－太政官制度下の公文書記録を中心に」『国際文化学』第 9 号 2003

大蔵省編『明治前期財政経済史料集成』第 2 巻・第 3 巻（大蔵省沿革志）改造社 1931

小川政亮①「恤救規則の成立」『福島正夫編『戸籍制度と「家」制度』東京大学出版会』1959

小川政亮②「恤救規則の成立－明治絶対主義救貧法の形成過程－」『著作集第 2 巻 社会保障法の史的展開』大月書店 2007

大友昌子①「明治地方自治制度の成立と救貧行財政」『日本女子大学紀要文学部』第 31 号 1981

大友昌子②「明治初期の賑恤及び済貧恤窮にみられる論理－明治元年～明治 4 年・その 1」『社会福祉』第 22 号 1979

大友昌子③「明治地方自治制度の成立と救貧行財政－恤救規則の布告と府県の反応」『社会福祉』第 23 号 1982

小淵高志「社会政策の歴史社会学：明治期から 1980 年代に焦点を当てて（その 1）」『保健福祉学研究』第 4 号 2006

勝田政治①「内務省の設立」『日本史研究』第 327 号 1989

勝田政治②「内務省内政の成立」『社会科学討究』第 40 巻 1 号 1994

勝田政治③『廃藩置県』講談社選書メチエ 188 2000

川島 真「第 14 章 東アジア国際秩序の再編」『大人のための近現代史 19 世紀編』東京大学出版会 2009

佐々木克文『大久保利通と明治維新』吉川弘文館 1998

千田稔・松尾正人共著『明治維新研究序説－維新政権の直轄地』開明書院 1977

外岡茂十郎外編『明治前期家族法資料』第 1 巻～第 10 巻 日本図書センター 2010

西川 誠「左院における公文書処理－左院の機能に関する一考察」『日本歴史』第 528 号 1992

深谷徳次郎『明治政府財政基盤の確立』お茶の水書房 1995

福井憲彦『歴史学入門』岩波書店 2006

松尾正人編『日本の時代史 21 明治維新と文明開化』吉川弘文館 2004

松尾正人「明治初年の地方支配－「民蔵分離」問題前後」『土地制度史学』第 91 号 1981

三谷 博「第 3 章 日本社会の近世」『大人のための近現代史 19 世紀編』東京大学出版会 2009

百瀬 孝『日本福祉制度史－古代から現代まで』ミネルヴァ書房 1997

吉田久一「第 2 章 明治初年の救貧制度」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』1960

渡辺尚志『百姓の力－江戸時代から見える日本』柏書房 2008

太政類典については国立公文書館の <http://www.digital.archives.go.jp/dajou/> から引用

注・引用文献

-
- *1 両氏の研究については、参照・参考文献を参照のこと。資料として、小川政亮氏は「太政類典」及び「滋賀県史」を、赤石壽美氏は外岡茂十郎編『明治前期家族法資料』第1巻第1冊～別巻1を使用しているが、恤救規則に関してはいずれも「太政類典」を用いている。
- *2 小淵氏は、廃藩置県後の財政困難下に、「従来諸藩が行ってきた救貧を中央政府が引き継いだ」もの。当時の状況から見てこの程度でもやむを得ないとする（小淵 pp.15-16）。小川氏は、中央集権的救貧行政の方針を一部修正し、「地方官に委ねた」という点に政治的意義があるとする（小川① p.118-119）。百瀬氏は、規則の規定に該当する者は「一時的ではなく（恒久的に）救済することを明記」した点に意義があるとする（百瀬 p.19）。赤石氏は、恤救規則の布達により「意図せざる法律的制度」が創設された点に歴史的意義があるとする（赤石⑤ pp.92-93）。
- *3 恤救規則の特徴として、①救済者の厳しい制限主義、②前近代的な共同体的相互扶助が強調されたこと、③天皇の「仁政」の強調、④実施に際して強い中央集権制の採用等があげられる。
- *4 日本の国民国家形成期は、明治初年から日露戦争後頃までの期間に渉るものと考えている。
- *5 明治政府は、その公文書類を、①「公文録」（1867〔慶応3〕年から1885〔明治18〕年まで）、②「太政類典」（1867〔慶応3〕年から1881〔明治14〕年まで）、③「公文類聚」（明治15〔1882〕年から1945〔昭和20〕年まで）、④「公文雑纂」（1886〔明治19〕年から1945〔昭和20〕年まで）の大きく4つの資料群に編纂している（青山 p.114）。
- *6 なお、第140巻には「水災」13項目、第141巻には「旱災」12項目、第142巻には「水旱」・「火災」20項目、第143巻には「風災」・「震災」9項目に対する救済を中心にをまとめている。
- *7 明治5年までの月日は、陰暦による。
- *8 左院の権限は、1871（明治4）年12月27日の事務章程改定により「凡一般ニ布告スル諸法律制度ハ本院之ヲ議スルヲ則トス」と強化された。しかし、1873（明治6）年5月2日の太政官制改正は、正院に内閣（参議を成員とする）を設けて権限を集中し、大蔵省の権限を大幅に削減した。また、正院内部部局での文書勘査（財務審査・法案審査）を義務付け、法制課・財務課等の組織を整備して左院の機能を奪った。その後、明治6年の政変後の1874（明治7）年2月12日、正院の法制課、財務課は左院に移管され、正院の事務を左院が引き継ぐことになったのである。
- *9 窮民一時救助規則 / 一 水火ノ難ニ逢ヒ家屋蕩尽流失シ目下凍餒ニ迫ル者ハ男一人一日米三合（麦ハ六合雑穀ハ九合）女一人一日米二合（麦ハ四合雑穀ハ六合但六十歳以上十五歳以下ハ女ノ部ニ入ル）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詐サス
- *10 この救済水準は、1874（明治7）年8月24日の濱田県伺で男子である大石實三郎には「玄米3合づつ」の誤りであったと訂正があった。

- *11 濟貧恤救ノ儀ハ元來人民協議ノ情誼ニ出ル者ニシテ政府ノ叨リニ救助スヘキ事ニ無之
- *12 故ニ水火災厄等ノ爲目下凍餒 [とうたい] ニ迫ル者ニ限り従前救助致シ來候儀ニテ本書窮民ノ如キ固ヨリ其例規ニ拠ツテ處分スヘキ者ニハ有之間敷候
- *13 無告ノ窮民ニシテ既ニ救助取計ヒ候上ハ之ヲ如何トモスヘカラサル次第ニ付伺ノ趣此度限御聞届相成可然ト存候
- *14 幕府から継承した租税についても、1868（慶應4）年8月7日の「諸国税法旧慣ニ仍ラシメ徴収手續ヲ定」で、風俗をよく理解して新法を施行しないと人情と乗離するので、1～2年は旧慣によるとした。
- *15 法令全書には、7月18日「春來氣候不順ニ付賑恤ノ予凶ヲ為サシム」とある。
- *16 窮民一時救助規則 / 一 水火ノ難ニ逢ヒ家屋蕩尽流失シ目下凍餒ニ迫ル者ハ男一人一日米三合（麦ハ六合雜穀ハ九合）女一人一日米二合（麦ハ四合雜穀ハ六合但六十歳以上十五歳以下ハ女ノ部ニ入ル）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詐サス / 一 同断家屋自ラ営ム能ハサル者ハ一軒金五兩五ヶ年賦返納ノ積ニテ貸渡スヘシ（6ヶ月以前はその年より7月以後は翌年より返納の積もり）其災一等輕キハ一軒金三兩充前同様貸渡スヘシ若他ニ異ル事情アラバ共処置見込取調伺出ツヘシ / 一 類焼致シ農具差支ノ者ハハ鍬鎌鋤馬鍬稻扱肥桶等其土地相当ノ価取調代金貸渡スコト前条ノ如クスヘシ / 以上ノ諸件ハ伺出ニ不及第ニ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食糧糶貸繩之儀ハ其節々可伺事
- *17 賑恤規則案 / 一 独身ノ者癆疾或ハ六十歳以上ハ終身一人扶持給与ノ事 / 一 独身ノ者病氣中男ハ一日米三合女ハ二合ツゝ給与ノ事 / 一 独身ニアラスト雖トモ余ノ家人老幼ニテ自身病ニ罹リ究迫ノモノハ男一日米三合女ハ二合ツゝ給与ノ事 但十五歳以下六十歳以上ノ男ハ一日米二合宛可相渡事 / 一 挙家六十歳以上ハ各終身一人扶持持宛給与ノ事 / 一 孤兒ハ富家或ハ乳母アル家ニ養育為致満十六歳マテ一日米二合宛給与ノ事 但他人ノ養子ニ相成候テモ満期中ハ可相渡且函館ニ於テハ育児会社ヘ引受候儀適宜次第ノ事 / 一 水火等ノ災難ニ罹リ目下飢寒ニ迫ル者ハ日数十五日間男ハ一日米三合女ハ二合宛給与ノ事 / 一 賑恤ヲ受居候者死亡ノ節ハ埋葬料トシテ金一円給与ノ事」（太政類典第2編第122款54）
- *18 一 独身ノ者癆疾ニテ産業ヲ営ム能ハサル者并ニ満七十歳以上ノ者ハ一カ年現米一石八斗ツゝ終身給与ノ事 / 一 独身ノ者病氣中男ハ一日米三合（麦ハ六合雜穀ハ九号）女ハ二合（麦ハ四合雜穀ハ六号）ツゝ給与ノ事 以下雜穀ヲ以テ給与スルハ此例ニ準ス 但病氣ト雖トモ輕傷ニテ營業ニ差支エナキモノハ此限ニ非ス / 一 独身ニアラスト雖トモ余ノ家人満七十歳以上満十三歳以下ニテ自身病ニ罹リ究迫ノモノハ男一日米三合女ハ二合ツゝ給与ノ事 但前同断 / 一 挙家満七十歳以上ノ者ハ一ヶ年現米一石八斗ツゝ給与ノ事 / 一 孤兒ハ富家或ハ乳母アル家ニ養育為致満一三歳限一日米二合宛給与ノ事 但他人ノ養子ニ相成候テモ満期中ハ可相渡且函館ニ於テハ育児会社ヘ引受候儀適宜次第ノ事 / 一 水火等ノ災難ニ罹リ目下飢寒ニ迫ル者ハ日数十五日間男ハ一日米三合女ハ二

合宛給与ノ事 一 賑恤ヲ受居候者死亡ノ節ハ埋葬料トシテ金一円給与ノ事 但六十歳以上十三歳以下ノ男ハ一日米二合宛可相渡事（太政類典第2編第122款54）

*19 恤救規則按 / 一 独身ノ者廢疾ニテ産業ヲ営ム能ハサル者或ハ七拾歳ニ至ル者一ヶ年救米壹石八斗ツヽ終身給与ノ事 但許可相濟候月ヨリ其前月其所ノ下米相場ヲ以石代金ニ換ヘ相渡且運用相場立ノ儀ハ右ニ随ヒ可取計事 / 一 独身ノ者病氣中〔男一日米三合女ハ二合（〔男女共米五合）宛給与之事 但許可相濟候日ヨリ前同断ノ米相場ニ照準渡シ方取計可申尤病氣ト雖輕症ニテ營業ニ無差支者ハ此限ニ非ス / 一 独身ニ非スト雖余ノ家人七拾歳以上拾五歳以下ニテ自身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ男一日米三合女ハ貳合ツヽ給与ノ事 但前同断 / 一 挙家七拾歳以上ハ各一ヶ年米壹石八斗ツヽ終身給与ノ事 但相場立並渡方ハ初ヶ条同断 / 一 孤独拾五歳以下ノ者ハハ三斗五升入下米五俵一時被下切給与ノ事 但相場立ノ儀ハ前同断 / 右ハ親戚モ無之其村町ニ於チモ救助難行届全ク無告ノ窮民タルヲ以テ前条ノ通り給与可取計儀ニ有之候

*20 右規則第二条独身病氣ノ者男女共米五合ト掛紙有之候

*21 昨七年十二月恤救規則府県一般へ公布相成候次第ハ畢竟遠県ノ貧民等救助申請中終ニ鬼籍ニ入ル等ノ患無カラシメントノ旨ニ出テ且ハ県々区々ノ處分相成候テハ不都合ニ付實際ノ情況篤ト調査ヲ遂ケ万不得止分ニ限り右規則ニ照準取計置其時々委曲同省へ可伺出旨公布相成候儀ニテ

*22 小川氏は、「この内務省達は、いかにして恤救規則による国費救済を抑制するかという一線で貫かれて（いる）」と評価しており、内務省の救済政策が転換したという理解のようである（小川② p.121）。

表1

事項		件名	県庁の内容	県庁	内務省(指令)	大蔵省回答	左院議按	太政官裁定
太政官のタイトルと番号	事項							
滋賀県申請	2編137巻救済1規則11	狛民血救規則附滋賀県究民	郵奉孤独婚嫁の者124名に田圃に上り1人年米4斗の支給を申請	7.01.20	7.06.17	7.07.19	7.08.03	7.12.08
鳥取県申請、再申請 (06.19)	2編138巻救済2究血2-21	鳥取県下智頭郡諸村究民人民救助	年貢が高、山間僻地に旧藩時代から支給されてきた救助米を縣の判断で廃止してしまったので、救助米の支給申請	7.02.27	7.05.30 (指令) 09.23 (同)		7.10.10	7.10.28
濱田県申請、再申請 (04.25)	2編138巻救済2究血2-18	浜田県下須谷村農本多茂市外数名人民救助	大火傷をした母子世帯と障子の子を抱える母子世帯に水火災救助に準じ1人男3女2合の給付をしたことの承認と今後の措置を伺	7.02.28	7.05.23		7.06.03	7.06.19
大分県申請	2編138巻救済2究血2-20	大分県下欽山樞人人民救助	古からの官達の飯山の稼ぎ人に手当米が支給されてきたが、閉山に伴い既に支給した救助米代を支給申請	7.03.29	7.06.30		7.07.10	7.08.05
小田県申請② [上森村]	2編138巻救済2究血2-25	小田県下上森村究民人民救助	老人、養娘、養孫の親類身寄りのない無告の窮民が村方組合の助力も行き届き兼ね戸長より救出、玄米2合宛支給申請	7.04.18	7.11.27		7.12.08	7.12.17
千葉県申請	2編138巻救済2究血2-27	千葉県下元卒故藤井逸平婚嫁救助米給与	白痴の娘、親類もなく大蔵省に伺い一時扶助を受けたがその後何の沙汰もないので、今後米7俵下げ渡しほしい。	7.05.23	7.11.30		7.12.18	7.12.28
小田県申請① [横谷村]	2編138巻救済2究血2-23	小田県下横谷村農本本友吉連児人民救助	無告の孤児で村方組合の助合・扶助も行届兼ね戸長等より救出、玄米2合宛日数15日分下遣っているが、兼児御救助/成規ニ準シ御救助下渡相成度)	7.05.29	7.11.28		7.12.04	7.12.28
白川県申請	2編138巻救済2究血2-26	白川県下鑓田村平民高木順三郎老母人民救助	高木順三郎い申者去ルル病弱ヲ養シ人家へ放火セシ科ニヨリ已懲役三年/重刑ニ候處同人母尊幾ナルモ/年餘六十六未滿ニ候へ共怯弱/生質ニテ前件/始末苦心ノ余り漸々多病ニ相成一身ノ細口モ難相成リ尤親戚縁者ニ無之ニ付村方組合等ヨリ救助致候處是又昨年非常ノ旱損ニテ比屋悉因飯ノ菜ニテ救助難取統無廻次第二付養婦ノ例ヲ以御救恤有之度	7.05	7.11.28		7.12.08	7.12.17
濱田県申請② [笹目町]	2編138巻救済2究血2-24	浜田県下笹目原村究民人民救助	障書を持つ後家の扶助を村が行ってきたが行き届き兼ねるようになったため願出、水火災救助の規則に準じ、1日玄米2合宛給与したい。	7.06.19	7.11.28		7.12.08	7.12.17
鹿児島県申請	2編138巻救済2究血2-22	鹿児島県下日本山村究民人民救助	溝糟の村が昨年旱魃、秋には大風洪水で不作になり、今年の夏には飢死に瀕し、戸長より救助米の要請	7.07.30	7.10.07		7.10.15	7.10.31
石川県申請	2編137巻救済1規則4-6	士族罹災救助無償赤貧ノ者ニ限リ給与	水ノ難ニ逢七家産盡流失候者共辛未1月御達ノ規則ニ因リ夫々救助方取扱置申處然ル処士族難ニ於テハ人民中自ラ地位ノ階級アリ小難モ無難ノ者ニ至リテハ一般同規ニ可有之候ヘトモ薄給ノ者モ多分二有之候処此者共ノ内水火ノ難ニ罹リ實際困難ニ陥リ候者ハ一般人民ノ通救助方取許候テ可然故奉同候前月7日鹿川筋等非常洪水ノ節危難ニ罹リ莫ニ觀ルニ至ヒタル際然ノ士族モ有之候	7.08.22	7.09.17	7.10.08	7.10.13	7.12.05
濱田県申請 [横田原村]	2編138巻救済2究血2-18 (再掲)	浜田県下須谷村農本多茂市外数名人民救助 (再掲)	障書者2人をかかえる母子世帯は自立困難なので特別の措置を申請	7.08.24	7.10.13		7.10.18	7.10.29
小田県申請③ [道三町]	2編138巻救済2究血2-28	小田県下道三町早戸茂平次養婦救助米給与	盲目の養婦で親類もなく頼藉で小屋の1室で雨露を凌いでいたが大風で倒壊したので、6年賦で5円貸下げたが、返納の可能性もないので扶助の申請	7.09.24	7.11.27		7.12.04	8.01.17