

国民国家の形成と救済

— 窮民救助法案の否決に焦点をあてて —

北 場 勉

Making of Nation-State and Affirmative Relief Focusing on the Rejection of the Poor Relief Bill of 1890

Tsutomu Kitaba

Abstract: The Poor Relief Bill of 1890 was the first bill submitted by the government to the first Diet. However the bill was regrettably voted down in The House of Representative. This paper aims to clarify the context of that rejection through investigating the proceedings of the Diet and analyzing the regional structure in the Meiji era.

The government would oblige relief work to be the responsibility of local government for making it more autonomous.

Nine members of the deliberative council divided into two groups, one required alteration, the other demanded rejection. Plenary meeting of The House of Representative ultimately passed a vote of discontinuing the deliberation of the bill.

There was a little distinction between both groups: whether resuming the existing remedy deficient or not, and recognizing the necessity of a new law to integrate the existing remedy or not. Both groups mutually opposed helping sufferer in plague or danger, and being interfered in the way of own relief and charities by the government. That is, both groups had a lot of commonality.

A lot of member of The House of Representative had belonged in the propertied class, and they had played a leading role in the community before the synoecism on 1889. Accordingly, they had feared about increasing burden of themselves, and had felt uneasy about widening of interregional disequilibrium.

Key words: the Poor Relief Bill of 1890, the Member of the House of Representative, the Propertied Class

窮民救助法案は、第1回帝国議会に、政府提案の第1号法案として提出されたものである。しかし、残念にも衆議院で否決された。本論文は、同法案の否決の背景を、帝国議会議事速記録を詳細に検討すること、及び明治期の地域構造を分析することを通して、明らかにすることを目的とする。

政府は、窮民救済事務を市町村の「義務」に含め、自治体としての市町村を強固なものにしようとしたと思われる。

法案審査委員会の9人の委員は2つのグループに分かれた。一方は、法案の修正を求め、他方は廃棄を要求した。衆議院の本会議では、最終的に、同法案の審議の不継続を決定した。

修正案と廃棄案の違いは少なく、違いは、現行救済法を不完全と見るか否か、また、種々の現行法を一本化する等のために法律を必要とするか否かという点に過ぎなかった。両案は、

共通して、救済対象を「災厄遭遇者」に拡大することや、それまでの地方の救済方法や慈善者に国が干渉することに反対した。つまり、両案には共通点が多くあったのである。

反対の背景には、衆議院議員に地主階層の者が多く、また、合併前の町村の指導的立場にあり、そのため、自分たちの財政負担の増大や、町村に合併された地域間の不均衡の拡大に懸念を持つものが多かったことによると思われる。

キーワード： 窮民救助法案、 衆議院議員、 地主階層

はじめに

1890（明治23）年11月に開会された第1回帝国議会に、政府提案の第1号法案として提出された窮民救助法案は、衆議院で否決された。本論文は、帝国議会議事速記録等を分析することを通して、同法案が否決された理由を明らかにすることを目的とする。同速記録の分析に当たっては、市制町村制下の「地域構造」と比較考察する。同速記録を用いた先行研究には吉田氏、宇都氏、稲葉氏の研究があるが、いずれも、内容紹介に中心がある。

I 第1回帝国議会の特徴

1 第1回帝国議会衆議院議員の顔ぶれ

第1回帝国議会の衆議院議員は、1889（明治22）年2月11日に公布された衆議院議員選挙法に基づき、1890（明治23）年7月1日に行われた選挙によって選ばれた。

衆議院議員選挙法によれば、選挙人の資格は、1年以上その府県内に本籍を定めて住居し、1年以上直接国税15円以上を納める満25歳以上の男子（所得税については3年以上納める者。以下同じ）であり、被選挙人の資格は、同じく1年以上その府県内に本籍を定めて住居し、1年以上直接国税15円以上を納める満30歳以上の男子であった（鳥海 pp.254-5）。

議員の任期は4年で、議員定員は300名であり、選挙区は原則として小選挙区制で、全国で1人区が214、2人区が43（人口12万に1人区を基準とし、18万人以上を2人区とした）であった。また、投票は、記名捺印式で、2人区では連記制で行った（鳥海 p.255）。

有権者数は、上記のような制限選挙制であったため、内地人口約4000万人の僅か1.1%強の約45万3000人であった。有権者の大部分は、主要な国税が地租であり、所得税負担者はごく僅かであったため、2-3町歩以上の田畑を所有する農村の地主であった。都市部の有権者は、農村部に比べて極端に少なく、たとえば東京府では人口156万（議員定数12）に対して有権者5,715人で、全国平均の人口比の約1/4の0.37%であった。逆に滋賀県では人口67万（議員定数5）に対して有権者1万5,456人で、全国平均の人口比の約2倍の2.31%と、都市部と農村部では大きな不均衡があった（鳥海 pp.254-5）。

立候補者数は定数の約4倍強の1,243名で、政党別に、立憲改進黨246名、愛国公党45名、大同倶楽部160名、自由党149名、保守派65名、中立186名、派不明392名であった（大霞会 p.212）。当選者は、大同倶楽部54名、立憲改進黨43名、愛国公党36名、九州連合同志会（九

州の民権派連合) 24 名、自由党 17 名等で、民権派が過半数を制した(衆参議院 p.1)。大勢が決すると、改称した九州同志会の呼びかけで、同年 9 月 15 日、改進黨を除いて、立憲自由党が結成された。立憲自由党・改進黨は「民党」と呼ばれ、野党であった(大霞会 p.212)。衆議院議員の出身階層は、109 人が士族であり、府県会議員の経験者が 64%を占め、また職業別で見ると、実業関係者が約 1/3 であった(佐々木 pp.285-6)。

2 第 1 回帝国議会の全体の概要

第 1 回帝国議会は 1890 (明治 23) 年 11 月 25 日に召集された。同日、互選の結果、衆議院議長・副議長に中島信行と津田真道が当選した。同月 29 日には開院式が行われ、天皇が勅語を読み上げた。同年 12 月 6 日の午後、山縣首相が施政演説を、松方蔵相が財政演説を行った。山縣首相は、国家の独立自衛のための軍備拡充の重要性を強調し、巨額の軍事費予算を計上した理由と、行政司法制度の整備、諸産業の奨励などによる国力強化の必要性を述べた(大霞会 pp.212-3)。両者の演説の後に、窮民救助法案の第 1 読会が行われた。

第 1 回帝国議会に上程された内政関係の重要法案の審議結果は、政府提出法律案では「窮民救助法案」(衆議院否決)、「戸籍法案」(貴族院修正)、「郡分合に関する法案」(衆議院否決)等であり、衆議院議員提出の法律案では、「保安条例廃止案」(貴族院審議未了)、「地租徴収期限改正案」(可決)、「新聞紙法」(衆議院審議未了)、「地租条例改正案」(貴族院審議未了)、「登記法改正案」・「郡制改正法律案」・「特別地価修正法案」(いずれも衆議院否決)、「市制町村制中改正法律案」(衆議院審議未了)等であった。同議会では、政府の軍備拡張策と内政充実策に対して、民党側は民力休養を名目として予算案の大幅な削減を要求し、内政上の諸問題でも、「藩閥政府」対「民党」の間で激しい論議が交わされた(大霞会 p.213)。第 1 回帝国議会の会期は、翌年 1891 (明治 24) 年 3 月 7 日までであった。

II 窮民救助法案政府案の提出と衆議院での審議

1 窮民救助法案政府案の提出

(1) 窮民救助法案の提案説明

窮民救助法案は同年 12 月 3 日に提出された。政府は提案理由で、その必要性を次のように説明した。

恤救規則は無告の窮民を救済するが、「他ノ窮民」の救助方法を示していない。しかし、「世事ノ頻繁ナルニ随テ窮厄ニ陥ル者」は当然多くなるので、この救済を「地方団体中人民相互ノ義務」とするのが最もよい。慈善家の義捐救済では長期を望めず、国費には歳入の限りがあるからだ。上級の地方組織である郡府県は市町村の力を補う役割を担う。

さらに、同法案の緊急性を 4 点挙げる。①市制町村制の実施により市町村は自治団体となり、「公共事務」を受け持つことになった。同胞中窮厄にある者を互いに助け合うのでなければ完全な自治団体とはいえない。②市制町村制実施後間がなく、合併した市町村では和親合同の実効が十分にあがっていない。窮民救助法案は、この和親合同を誘導する初歩である^(註 1)。③凶

作や米価高騰の際窮民が蜂起し暴動を起こすのは、1つは貧困飢餓に堪えないからであるが、また1つには救助法がないからでもある。欧州諸国の貧民救助法は寛大に過ぎて採択できないが、真に飢餓に迫る者の生命を救うのみとすれば欧州の弊害は容易に防ぐことができる^(注2)。

④慈善家の救助は、窮民でない者を救助したり、贅沢な食を提供するなど惰民を養成するきらいがある。窮民救助法では慈善家の救助を必ず市町村役場に委託し、普通の公費と同一に扱い、「施与濫漫ノ弊」を「防遏」することとすると。

(2) 窮民救助法案の構造と特徴

窮民救助法案の全体の構造は、①救助する窮民の種類(1条)、②救助する窮民の要件(市町村内に一年以上の居住、13歳未満の幼者は父母に随伴して救助)(2-4条)、③市町村・郡府県及び町村組合の救助義務(5条、22条)、④救助方法の制限(基準)(6条)、⑤労働可能者への労役・職業教習(7-8条)、⑥現金給付の禁止(9条)、⑦救助費用の償還(10-11条)、⑧府県立貧院への入院措置(12条)、⑨家族以外の連結救助願出の禁止(13条)、⑩出願に関する調査とその警察官吏への囑託(14条)、⑪行旅死亡人の取扱い(15-16条)、⑫救助費用に関する町村間、市町村・郡府県間の争いの調停機関(17条)、⑬救済費多額の郡市町村への府県の補助(18条)、恤救規則等による国庫支出金の府県への配布(19条)、⑭窮民救助の方法、費用弁償手続きに関する府県の規則制定権(20条)、⑮慈善家の義捐品等の公費救助取扱い(21条)、⑯罰則(23条)、⑰附則(24条)である。

次に、窮民救助法案の特徴を挙げてみる。

【旧救済法と窮民救助法の関係】 第1条は窮民を2種に分け、1種に恤救規則に定める不具廢疾長病重傷老衰により自活の力なく飢餓に迫る者と、「その他災厄のため」自活の力なく飢餓に迫る者を、2種に孤児、棄児養育米給与方の対象となる棄児等を規定し、第15・16条は行旅死亡人の取扱いを規定した。また、第24条は恤救規則、棄児養育米給与方、行旅病人規則の廃止を規定した。労働可能者の処遇については、第1条の第1種窮民の中の「災厄ノ為」自活の力なく飢餓に迫る者とは、第7条で「窮民ニシテ労役ニ堪ユル者」に労役を義務付けていることから、労働可能者が含まれることは明らかである。これは、ドイツ・プロイセンの貧民救済法の影響であったと思われる。しかし、法制局の審査の過程で、原案の「一時ノ災厄等ノ者」が「災厄ノ者」に修正され、法案説明では「身体強壯能ク労働ニ堪フヘキ者ニシテ飢餓スルモ濫ニ救助ヲ施サトルノ精神」と明記された。また、7条の労働可能者の労働の対価を「府県郡市町村ニ収入シ本人ノ救助費ヲ控除」という文言の説明に、「他人ヲ累ハサズル」を実践し、「貧民ノ偷安(目先の安楽をむさぼる)ニ陥ルノ弊」を「防遏」するとあり、労働可能者の救済抑制の意図が強かったことが伺える。

【救済義務と扶助籍】 第2条・3条では、原則一年以上の居住・滞在者の扶助籍(扶助を受ける資格)と市町村の救助義務を定め、第5条で所在市町村の扶助義務と救助費用を負担する機関(第1次救助は市町村、市町村が行わない場合の第2次救助は郡府県)を規定している。市町村に一年以上の住居・滞在での扶助籍取得は、1855年のプロイセン救貧改正法と同じであり、救助費用の負担関係も類似している。

【扶助方法の制限と府県の規則制定権】 第6条は、「雨露ヲ凌クヘキ居所」「生存ニ必要ナル

衣食」「疾病アルハ医療」「死亡ノ時ハ相当ノ埋葬」を給付・救与すると規定するが、説明では「本条ハ扶助方法ノ制限ヲ示ス」ものであり、「公ノ秩序ヲ維持」し、「社会恻隠ノ感情ヲ満足セシムル」ものだとされている。第20条は、扶助の方法については府県知事が府県の議を経て規則を設けることができると規定している。窮民救助法は、扶助の方法を具体化したものの、恤救規則や棄児養育米給与方が全国統一的な給付額を定めていたのに対し、扶助方法は市町村ごと、府県ごとに異なるとしたのである。

【扶助費の負担と府県の補助・慈善者の義捐金の取扱い】 第5条は、原則として扶助費は市町村が負担するとしたが、第18条で扶助費多額の市町村には府県が補助できるとされた。また、第19条は、恤救規則や棄児養育米給与方の国庫負担額を、人口を標準として府県に配布するとしたが、その額は、説明によると「誠ニ大海ノ一滴ニ過」ないという程少額であった。第21条の慈善者が拠出する義捐金を市町村長に委託し、公費救助と同一に扱うとする規定は、市町村への財源付与の狙いもあったと思われる。

2 衆議院での審議－同年12月6日の窮民救助法案第一読会－

(1) 第一読会の議論と審査委員の選挙

1890(明治23)年12月6日の議題は、①窮民救助法案の第一読会と、②同法案の審査を委託する委員の選挙であった。議案の朗読を省略して、政府委員白根専一(内務次官)が法案の説明を始めた。①維新以来の救済は救済対象が狭隘で不完全であるので市町村の公費で救済することとする、②救助する窮民の種類を定め、これ以外は公費による救済はしない、③自治制を敷いた市町村が救助費を負担する、④しかし、慈善を否定はしない、とコメントした。

これに対し、清水粲蔵(岐阜県第二区、大成会〔院内会派の名称による。以下同じ。〕、当時38歳、岐阜県出身、師範学校助教授、岐阜県属、県会議員)が、①法1条の第1種の「老衰」についての年齢の制限はあるのか、「災厄」は備荒儲蓄による救済対象なのではないか、②「13歳未満」が救済対象だが、13歳ならば自活できるのではないか、「埋葬」には「火葬」を含まないのか。③「労役」とはどういうことか。④何故、「警察官吏」に嘱託するのか、を問うた。次いで、天野三郎(埼玉県第一区、弥生倶楽部、当時31歳、埼玉県出身、埼玉県属、郡長)が、恤救規則、棄児養育米救与方の救済人数、救済費用を問うた。更に、渡辺治(茨城県第一区、無所属、当時34歳、茨城県出身、慶應義塾に学ぶ、時事新報社員、都新聞社を経営)が、慈善家の救済の施与濫漫の弊は町村による救済にしたら防げるのか、と問うた。

これらの問いの答弁を求められて、白根は、①町村は自治の団体であるから、その中の窮民の救助も町村がその費用をもって行うべきものである、②市町村自らがその中の窮民の救済を行う場合は調査もするので濫給にはなりにくい、③老衰の年齢等は市町村の自治で決めることであると、答えた。

この答弁に、渡辺が、この救助法案を提出したのは、市町村という自治団体を完全なものとするためか、目下の窮民を救助しようとするためか、と問うたのに対し、白根は、この法律を提案したのは、目下一時の急(今ここに窮民が沢山居るから)を救うということではない、永遠に施行しなければならぬものだと言った。

次いで、末廣重恭（愛媛県第六区、弥生倶楽部、当時 41 歳、愛媛県出身、大蔵省出任、曙新聞・朝野新聞編集長）が、①この法律は窮民を放棄しておけば社会の秩序が乱れるから提出したものではなく、元来人間には慈恵心があるのでその慈恵心を起こさせるために提出したのか、②そうであれば、地方自治体の任意にさせてもいいのではないか、そうした場合弊害があるのか、③貧民救助を受けるものは全国で何万人か、人民の負担する金額は何万円か、④貧民を救助する慈恵の習慣は全国で成立しているのか、と問うた。これに対し、白根は、①町村は一家の如くで親密な関係を持ち、一人一大家族の上の団体は町村である。その親密な関係を使って、即現時の社会においてもその必要を感じるのでこの法律を提出している、②人員・金額の推測はできないが、恤救規則の救助人員は 1 万 4 千人余、棄児養育米救与方の対象者は 5 千人、行旅死亡人は 5 千 2 百余人である、③救与方法・救助費用は、法律の範囲内で地方自治体の自由裁量に任せたい、と答えた。

さらに、新井章吾（栃木県郡部、弥生倶楽部、当時 34 歳、戸長、県会議員）が、①この救助法を発したのは、1 つは元来人類の義務であり、2 つは目下貧民が多数居て救助しなければならないという理由をあげたが、1 つ目が政府の義務であるのなら、窮民は救済を受ける権利があることになるが、政府に貧民を救済する義務があるのか、②「飢餓に迫る」の認定標準が地方（市町村・府県）にあるとすると、認定が地方毎に異なり不公平ではないか、と問うた。これに対し、白根は、この法律は、救助を受ける者に権利を与えたのではない。（従って）救助が足りない、救助を受けられる者が受けられないとって、訴訟出訴する権利を与えたものではない、と答えた。

最後に、三浦信六（福島県第四区、大成会、当時 40 歳、福島県出身、県会議員）が、窮民救助法案第 22 条に「町村制 116 条ニ依リ特ニ窮民救助ノ為メニ設ケタル町村組合」の規定があるが、そもそも町村制 116 条の町村組合は、合併前の小部落が行政事務の負担に堪えかねたときに、共同事務を行うもので、これに窮民救助事務を行わせるのは困難ではないのか、と問うたが、中島議長は質問を打ち切り、議題を審査委員の選挙に移した。9 名の委員について投票が行われた後、封印し、開票は後日行うことになった。

(2) 窮民救助法案審査委員の動き

1890(明治 23)年 12 月 8 日、窮民救助法案審査委員選挙の開票が行われた。開票総数 271 票で、9 名の委員が選ばれた。委員名と得票数は、末廣重恭 99 票、是恒眞揖 91 票、立入奇一 87 票、今井磯一郎 84 票、安田 薫 80 票、田村惟昌 79 票、北川矩一 76 票、天春文衛 78 票、井上角五郎 73 票であった。

翌日（同月 9 日）、審査委員会は、委員長（末廣重恭）と理事の選挙を行い。同月 10 日、審査委員会に政府委員の出席を求め、同月 11 日、白根内務次官、荒川参事官が出席し、逐条につき質問を行った。翌 12 日、討論を行った結果、即原案を廃棄するが 4 人、原案を修正するが 5 人に意見が 2 分し、1 人の多数を以て大修正をすることを決めた。

同月 15 日、審査委員会は、白根、荒川の出席を求め、修正・削除を審議し、同月 17 日、再び、白根、荒川の出席を求め、10 条の末項までの修正・削除を審査・結了した。また、末廣より報告書を提出することを議決した。一方、原案廃棄派の 4 名は、同月 18 日、意見書を衆

議院議長宛に提出した。

Ⅲ 修正案と廃棄案一

1 末廣委員の修正案の説明

(1) 修正案策定の趣旨

1890（明治23）年12月22日の窮民救助法案第一読会の続きで、末廣委員長が次のように修正案の趣旨説明を行った。

- ① この法案は、ヨーロッパ諸国で行われているもの、すなわち、経済上の変動や社会動揺により多くの失業者が生まれ、社会の安寧・秩序を妨害するものが出るから、救助法を設け、金を出してこれを救うという趣旨ではない。
- ② 元来、不具・廢疾・老衰・引受人なき棄児・迷子は、社会上・道德上の義務として救済しなければならない。しかし、現行の法令は不完全で、現在の社会に適合していないから改正しなければならない。また、市制町村制、府県制、郡制が施行されているので、窮民救助の費用弁償賦課、町村間の関係、府県間の関係などを規定する必要があるので法案は必要だが、原案は、不完全、行き過ぎの点があるので、修正する。
- ③ 原案の行き過ぎの点は、㊸災厄、天災時變で困窮に陥る者まで救済することで懶民（らんみん）の依頼心を生ずる弊害があり、その結果、地方の費用が増加する、㊹救済の方法等を法律で規定するため、地方が便宜に救済する途を妨げる弊害がある、㊺公然の義捐金穀を必ず市町村長に委託させるため、慈善家の救助の發達を妨害する弊害がある点である。
- ④ 修正の方向性は、不完全な旧救済法の部分を廃止するとともに、救助は、大体を規定し、出来るだけ地方の便宜に任せ行い、人民の依頼心を増加させない、慈善家の救助を妨げないことである。

(2) 修正箇所の説明

末廣委員長が説明した修正箇所と文献から分かる箇所とをまとめて、以下に示す。

- ① 原案第1条の「其他災厄ノ為メ」を削除する。天災地變・種々の不幸の遭遇者までを救済することは、人民の依頼心を増加させる弊害があるからである。
- ② 原案第3条を原案第2条に包含させ、原案第3条を削除する。
- ③ 原案第4条の「13歳未満ノ幼者ハ父母に随伴シテ救助…」の「13歳未満」を「10歳未満」に修正し、第3条とする。貧民の子であれば、10歳以上になれば、小僧奉公、田の草取りなどで自活の道を立てるからである。
- ④ 原案第5条第2項の（市町村の負担とならない者の救助費は）「町村ノ救助ニ係ルモノハは郡」「市ノ救助ニ係ルモノハ府県」の負担とする、を「市の負担に係るときは仍ほ市」の負担とするに修正し、同条を第4条、第5条に分ける。市は「町村+郡」に等しいものだから、府県とすると町村とのバランスを欠くからである。
- ⑤ 原案第6条（救済方法の制限）、原案第7条（就労可能者の就労）、原案第8条（児童へ

の職業訓練)、原案第9条(現金給付の禁止)を削除する。その理由は、法律でこのように規定することは余計なお世話であり、これらは一切地方が規定するのに任せるべきものだからである。これに伴い、原案第10条及び原案第11条が、第6条及び第7条になる。

- ⑥ 原案第12条を削除し、原案第13条、原案第14条を合わせて第8条とする。
- ⑦ 原案第21条の「ス可シ」を「スルコトヲ得」に修正し、第9条とする。義捐金穀を市町村長に委託することが、必ずしもいいとはいえないからである。
- ⑧ 「行旅病人」(旅行中の病人、飢えて死にかかっている者)の規定がないので、第10条として、行旅病人の規定を設けた。すなわち、「第10条 行旅病人の飢餓に迫る者は所在市町村にて救助をなし其費用は其の家に通知して弁償せしむべし若し其の家赤貧にして弁償すること能はざる時は第4条救助の例に依り住居地の市町村又は郡より弁償せしむべし其住居の詳らかならざる者は所在市郡の負担とす」である。
- ⑨ 原案第15条から原案第19条までを第11条から第15条までとする。
- ⑩ 原案第20条を第16条(「府県知事は府県会の決議を経て窮民救助規則を設けることを得」と、第17条(郡市町村長は郡市町村会の議決を経て窮民救助の方法手続を定めることを得)に分け、窮民救助の方法手続の決定を地方の自治に任せる方向に修正する。
- ⑪ 原案第22条を削除し、原案第23条、原案第24条を第18条、第19条とする。

2 廃棄案の理由

一方、同日の議会に提出された原案廃棄派の委員4名の「意見書」の内容は、次のようなものであった(稲葉 pp.126-7)。

- ① 窮民救助の件は、現行法(恤救規則等)で処理しても、実際の所、差し支えがない。
- ② 市町村の費用負担は、市制町村制による自治制施行、府県郡制施行で、巨額になるうとしており、窮民救助法を実行すれば、費用・事務が増加し、市町村では支えがなくなる。
- ③ 窮民救助は、既に各地で府県費・町村費・慈善家の義援により、画一整齊を欠くものの、事実として行われており、敢えて法律を以て干渉する必要はない。
- ④ 法律で窮民を救助すれば、社会に懶惰(なまけること)の風を生ずる弊害があり、自治団体の完全を求めるとはいえ、施与濫漫の弊害を防遏する方策はない。
- ⑤ 貧民救助のため新たに人民の負担を増し、却って貧民を生むことになるかもしれず、完全な法律の検討は後日改めて行うべきである。

政府案と比較すると、修正案も廃棄案も、救済対象を「災厄遭遇者」に拡大すること、地方の救済方法や慈善者の義捐金に国が干渉することに反対していたことが明かである。

IV 市制町村制下の「地域構造」

1 連合町村制導入以前の地域構造

1889(明治22)年の市制町村制の施行と同時に、町村合併が行われる^(註3)が、その合併前

の町村（以下旧町村という。）の性格については、近世の村請制下の行政的役割が継続しているとする論と、1872（明治5）年10月に導入された「大区小区制」により、行政的役割は断絶したとする論との争がある（荒木田 pp.38-9）。旧町村数は、1874（明治5）年の7万8,280から1877（明治10）年には7万1,711に減少している。これは、廃藩置県により、旧来の村請制の存立の基盤が変化し、旧町村の共同性の回復（一町村が複数の領主の所領とされたため、2の町村に分立していた場合など）をはかるためのものと考えられている（荒木田 pp.43-4）。この旧町村の規模は、平均して500人弱、世帯数で100戸程度のものであった。1884（明治17）年に連合町村制（平均5町村、500戸を目途として1人の戸長を置く制度）が導入される際、政府内に地域に対する2つの認識があったと指摘されている。1つは、旧町村は「一個人」同様の存在で、国家が干渉しうるものではないとするもので、もう1つは、地域社会を「官」か「民」かの二元的に把握し、地域の公共性は全て官（＝国家行政）の一部とするものであったという（奥村 pp.153-4）。この2つの認識の間を揺れたのが、明治初期の地方・地域であったのではなかろうか。

1871（明治4）年に制定された戸籍法は、戸籍事務の単位として全国に区を設置し、戸籍吏として戸長・副戸長を配置することを定めた。区の設置、戸長・副戸長の任命は、府県の地方官に委ねられた。1872（明治5）年8月には、江戸時代からの庄屋・名主・大庄屋等の呼称が廃止されて、戸長・副戸長に改称され、同年10月には、大区小区制が実施された。戸籍法の区を大区と改称し、その下に旧町村をいくつかまとめて小区を置き、小区には戸長と副戸長が置かれ、江戸時代の村役人（庄屋・名主）や町役人（年寄など）、大庄屋などの経験者が任命された。やがて、地方官は、戸長・副戸長に戸籍事務だけでなく、土地・人民一般の事務を行わせ始めるのである。1874（明治7）年3月には、正副の区長・戸長は官吏に準ずることになり、1876（明治9）年10月には、区戸長の専断に委ねられていた区・旧町村の金穀公借、共有物取扱、土木起工に住民の参与を求めた（総代制の創設）。

1878年（明治11年）7月22日、三新法（郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則）が制定された。まず、郡区町村編制法は、大区・小区を廃し、府県の下に郡区・旧町村を設置し、郡長・区長・戸長（民選）を配置した。次に、府県会規則は、府県に公選議員からなる府県会を設置し、府県会に地方税から支弁すべき経費及び地方税の徴収方法についての議定権を付与した。なお、府県会議員の選挙については、地租5円以上を納付する満20歳以上の男子に選挙権が、地租10円以上を納付する満25歳以上の男子に被選挙権が与えられた。第3に、地方税規則により、3種の地方税及び地方税をもって支弁すべき12の経費を設定し、会計手続を規定した。なお、地方税（府県税）は地租の5分の1以内に制限され、営業税・雑種税、及び戸数割により徴収する（第1条）こととされたのに対し、各旧町村については「各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ地方税ヲ以テ支弁スルノ限ニアラス」（第3条）として、旧町村住民の協議により賄う経費、つまり税のように強制徴収するものとはされなかった。このように、三新法では、旧町村については、戸長の民選や、経費の住民協議制等の住民の自主性に任せる要素を含んでいた。

1879（明治12）年の教育令改正により公立学校費、学務委員給料が町村費の支弁となる。

翌 1880 (明治 13) 年には、区・旧町村に対する教育費国庫補助が廃止された (大島 p.171)。また、同年 4 月 8 日、太政官布告第 18 号により、区町村会法が定められ、旧町村の自主的決定に任されていた協議費のうち公共的性質のものは区町村会 (旧町村の便宜で同会の規則を規定できる) の議決によるものと規定した (これに伴い総代制は廃止)。これは、廃藩置県後、地租改正を経て村請制が解体されるにつれ、共通の利害の一致を前提としていた旧町村内に個人間・集団間の利害の不一致がみられるようになったからであると考えられる (大島 pp.179-180、奥村 p.155)。

一方で、旧町村はなお利害を共有する団体としての側面を持っていた。県・郡の行政機関が租税の額を個人別に把握できない中で、旧町村はなお租税賦課基準の作成単位であり、また、地価修正は、一筆毎ではなく、旧町村を最小単位として行われ、地方税の戸数割 (住民一般へ賦課) も各人の賦課額決定は旧町村に任されていた。更に、共有林野についても旧町村は共通の利害を外部に対して持っていた (奥村 p.156)。

明治 10 年代前半、教育費を中心に町村協議費中で戸数割が増加し、個別利害が目立ち始める中、住民一般の費用支出と地域内諸利害調整を町村会が担うことになった。1882 (明治 15) 年 1 月 20 日の太政官布告第 2 号は、従前の規定 (町村内人民の協議に任せ、地方税を以て支弁する限りでない) を削除し、各町村限り及び区限りの入費に地方税を充てる道を開いた (大友 p.157)。諸利害の調整に税徴収法の違いが利用され、地価割は土地・農業経営に、戸数割は住民であることに関係するものに支出された (奥村 p.155)。

こうして、新たな地域的公共性が形成されていった。つまり、政府が教育・衛生施策を推進するほど公共的性格が地域の中で強まる結果となったといえる。この地域の基礎的変化の上に、府県会は、地方税を「公費」とみなし、それに基づく郡会設置、郡長公選、県令公選等の地方自治拡大要求を提出していく。その過程で地域社会の中に党派が浸透していく。このような状況下で一四年政変後、国会開設の期限が明確になり、中央政府の財政が国会の審議対象となる日が近づくと、地域社会の二元的把握を前提として、地域社会の公共的結合を国家機構の中に吸収する方向が目指された。それが、1884 (明治 17) 年の地方制度改正であった (奥村 pp.161-2)。

2 連合町村制導入後の地域構造

1884 (明治 17) 年の地方制度改正は、①戸長の選任を知事による官選に改め、②戸長役場管轄区域として平均 5 町村、500 戸を目途として 1 人の戸長を置く制度に切り替え、③町村会法を改正し、区長と戸長の権限を強化するとともに、町村会規則を政府が作成交付し、区町村費を以て支弁すべき費目として戸長役場費・土木費・教育費などを例示し、町村協議費の費目の中から政府が公共性を認可するものを分離して町村費として町村会で審議議定することとし、④町村費については、租税に準じ滞納者に対して公売処分を実施することとしたものであった (奥村 p.152)。

この連合町村制は、一定の地域的共通性 (地主の土地所有が拡大した範囲や近世の組合村の範囲など) を基礎とし、その共通性をもつ地域内の各町村間の利害対立を契機に形成されるた

め、連合町村戸長役場の戸長には、その地域内の町村間利害を調整する能力が求められた。しかし、戸長の民選時代には、住民の側が事務能力のある人物を当該町村外から導入することは困難であった。1883（明治16）年10月11日、内務省が、実質上、戸長を官吏化し、府県郡区官吏の戸長への転任の道を開いたことで、身分的保証がなされたことから、士族などその地域に直接の利害関係を持たず、事務能力のある人物が戸長に就任するようになり、松方デフレ下で有効に機能することになった。こうして、戸長に士族の割合が急激に増大する。一方、官吏化による名誉附与は、連合町村内全体に統合機能を持つ人物、すなわち近世における大庄屋のような家柄のものが、再び戸長に就任するという条件も生んだ。連合町村制下で、戸長の給与増給と「資産家」の戸長就任が直結するようになった（奥村 pp.165-6）。

資産家の役割は、町村費にも現れた。町村費のうち戸数割は、基本的に地域居住者に直接関係する費目、住民的・社会資本的支出と徴兵費に用いられ、全戸が出さねばならないものと認識されていた（奥村 p.167）。しかし、現実には人民の財産を調査し、客観化された資力に応じて適正に賦課するのは至難であったから、等級を設けない町村が多く、貧富の差を考慮に入れずに同額の税率で一律に平等賦課する（平等割）ことになり、貧民に対する負担偏重が問題になった。既に、市制町村制以前から、貧困者・幼者・廃疾病者等の自活できない者以外の「一般貧民」に対しても戸数割を免除するという慣行が存在し、自活できない窮民だけでなく「資力のある一般貧民」までも行政費負担対象から排除されることがあった。そのため、実際には財産の中でも土地に偏重するかたちで賦課され（反別割）、地主だけを直撃するような賦課構造を成立させることとなった（住友 pp.88-9）。

さらに、本来協議費戸数割で行われるべき小学校費の内、新築修理費がかなり資産家の寄附金で賄われ、衛生委員・学務委員のかなりのものが無給で勤められていた。

また、松方デフレの影響や、風水害の影響も重なって、全国的に窮民が増加した。この窮民対策として、兵庫県では備荒儲蓄法が適用されたがほとんど効果がなく、結局、「有志」＝資産家に対して、救助のための寄附・窮民を雇用しての旧町村内公共事業の推進（町村費及び寄附を財源とする）を呼びかけた。集まった寄附で、かゆの炊き出しや、貧民を雇用しての治水新田開発などが行われた。

戸数割での等級の設定、資産家の町村機構を通しての金石の寄附は、本来個々の住民が支出すべきものを資産家が余分に負担するという観念を醸成した（奥村 p.169）。これは、地域団体の中で資産家が社会的地位を形成する要因となった。さらに内務省は1885（明治18）年、文部省と協力して、区町村費の中で教育費と衛生費を削減することで、松方デフレ下の地方財政の困難を乗り切ろうとした。これも地域団体の中で資産家が社会的地位を高めることにつながったのである（奥村 p.169）。

3 市制町村制下の地域構造

1888（明治21）年4月に公布され、翌1889（明治22）年4月から施行された市制町村制は、①市（人口2万5千人以上）・町村に独立の法人格を認め、徴税・戸籍・徴兵・教育・衛生・土木などの公共事務・委任事務を処理するものとし、条例・規則の制定権を付与し、②市町村

会は、公民（2年以上その市町村の住民であり、その市町村で地租を納めるか直接国税2円以上を納める25歳以上の1戸を構える男子。ただし、公費による救助を受けた後2年間は公民としての資格を失う）の等級選挙制に基づく公選名誉職員で構成する。市町村会は、市町村に関する一切の事件及び委任された事件を議決し、③執行機関は、市にあっては市長及び市参事会（市長・助役・名誉職参事会員で構成）、町村にあっては町村長であり、市長は市会から推薦のあった者のうちから内務大臣が選任し、他は市会・町村会で選挙することとし、④財政は、基本財産からの収入、使用料、手数料、その他法律勅令による市町村収入を充て、これらで支出を賄えないときに市町村税を賦課徴収するものであった。

町村制の構造的な矛盾は、行政経験者・資産家を町村吏員に積極的に登用して能吏による行政運営を達成しようとしながら、吏員は原則として公選で、しかも在地から選出するとしたことであった（住友 pp.83-4）。資産家・名望家が行政能力と公共心を全人格的に体现するという町村制の理念は、現実と乖離した虚構であった。これを制度化した背景には、地方自治を国民の権利として主張するような社会契約論に対抗するため、何よりも地方自治を国民的義務としたということが挙げられる（住友 p.88）。また、このような理念は、あくまでも国家に対する「公民」の義務として位置づけられていた。

市制町村制は、市町村固有の共同事務と国政委任事務の遂行を市町村に義務づけている。町村長は町村という公共団体の「幸福」と「安寧」を保護することが使命とされ、この公益的負担を「公民」であるが故に負うことになり、一方では「無産者」「細民」にいたるまでの住民のための公益は、町村によって保護されるものになっていた。このような町村が行う公共事業の遂行のために、全住民が行政費を負担することが原則であり、戸数割によって現住の全戸から行政費を徴収することになった（住友 p.87）。

市制町村制が公布された年（1888〔明治21〕年）の6月13日、「町村合併標準」（内務大臣訓令第352号）が出され、おおよそ、300戸から500戸を標準として1つの町村とする町村合併を行うことが求められた。その後1年の間に、7万1千余の町村は1万5千余に減少し、合併された旧町村は、大字として残された。

新市町村の形成に伴い、新市町村の業務は兵事・徴税・戸籍などの国政委任事務だけに限定され、土木・教育・衛生などの事業は大字限りの事業として執行されるのが一般的傾向として見られた。つまり、新市町村の構造は、役場の事務や市町村行政の一部を大字に委任するとともに、市町村の執行機関の行政能力の欠如を大字が補完することになった。しかし、大字行政には次のような限界があった。①地域によってはその事務は必ずしも円滑に遂行されず、しばしばその事業は不振に陥った、②大字限りの事業は大字内で完結する事業には適応的であるが、例えば道路事業のように、より広域的な公益にかかわる公共事業については、大字と新市町村との分業関係が破綻するおそれがあった、③大字の財政は基本的には部落有財産からの収益と各戸に対する零細な賦課に依存していたから、部落有財産の貧弱な大字ではとくに慢性的な財政難に陥る可能性を有していた（住友 pp.90-1）。

このような市制町村制下の地域構造の下で、窮民救助法案を実施することは、救済を受ける対象を拡大する一方で、新たに救貧行政の費用・事務負担を市町村に負わせることになる。そ

れは、①地主階層の負担を重くし、②実質的に救貧行政を行うであろう大字の事務負担・財政負担を増し、③同じ市町村の中で、財政力のある大字とそうでない大字との格差を生む可能性のあることであったと考えられる。

V 衆議院での審議の続き－同年12月22日の第一読会の続き－

1890（明治23）年12月22日、窮民救助法案の第1読会の続きが始まると、議長の下に、多くの発議申込者があった。賛成の発議者は11名（30歳代5人、40歳代5人、50歳代1人）で、うち前歴が、県会議員と思われる者6人、郡長と思われる者3人、小学校教員・医師と思われる者各1人であった。一方、反対の発議者は31人（30歳代20人、40歳代10人、50歳代1人）で、うち前歴が、府県会議員と思われる者19人、教師2人、郡長、僧侶、実業家、県知事、法律雑誌発行者、軍医、病院長各1人等であった。

はじめに、反対の立場から、是恒眞楫（大分県第六区、大成会、当時39歳、大分県出身、大区長、県会議員、郡長、大蔵省主税官）が、①原案第7条の雨露を凌ぐ居所・生存に必要な衣食の救済基準は町村内の多数人民の衣食住と大差ないこと、飢餓に迫る者が居れば救済が行われており、公費による救済は不要であること、②貧民救済を町村の義務とすることで町村の結びつきを鞏固にする仕掛けは得策でないこと、③修正案は「其の災厄に掛かる」を削除したことで現状とかわらないものとなり、字句の修正は他日に行えばよいと述べた。2番目に、賛成の立場から、鈴木萬次郎（福島県第二区、弥生倶楽部、当時30歳、福島県出身、師範学校予科・外国語学校、医学校、医師）は、窮民救済は、将来の労働力を確保し、犯罪者をなくすることであると述べた。3番目に、反対の立場から、湯浅治郎（群馬県第五区、弥生倶楽部、当時40歳、学務委員、郡書記、県会議員）が、①窮民救済は現在、緊急の問題ではない、②中央の干渉を受けて、法律によって要なき事務を行うのは自治ではない、③政府は、窮民救済という煩雑な事務と費用の多さを市町村に負担させようとしている、④実際に、窮民救済の請願があると、市町村はその処理に甚だ苦しむことになることと述べた。ここで、審議の終結を求める発言があった。

4番目に、賛成の立場から、今井磯一郎（愛知県第九区、大成会、当時49歳、愛知県出身、県会議員）が、現行制度の不備を改めて、公平な救済が必要だと述べた。5番目に、反対の立場から、堀越憲介（埼玉県、弥生倶楽部、当時31歳、東京専門学校政治科卒、農業、戸長、県会議員）が、①公費の使用は公衆一般のためにするもので、現在、公衆一般の安寧維持のために貧民救済をしなければならぬ状況にはない。②将来、文明の進展に伴い貧富の格差が拡大するので、予防的に窮民救助法を制定するという論は、現在の日本には当てはまらない。③天変地変の場合の救済は備荒儲畜法があり、その他の救済は慈恵心にまかせればよい、と述べた。6番目に、賛成の立場から、立入奇一（三重県第六区、議員集会所、当時46歳、地租改正掛、三重県出身、県会議員）が、①町村制が施行され、町村合併後の町村を一家の様に考えれば、その中の貧民を、国に頼らず、町村が救済するのは当然である。②修正案は、国が行う現行救済を市町村の義務として行うもので、また、現行救済法を一纏めにし、実務の便に供する、と

述べた。ここで、審議終結の発言があった。

7番目に、反対の立場から、高木正年（東京府第五区、議員集会所、当時34歳、学務委員、府会議員）が、①国が地方に負担を転嫁する中、窮民救助法が成立すれば、貧民数も増え、地方の負担が重くなる。②貧民救済の義務化は、依頼心を起こさせ、貧民を増やし、慈悲心を喪失させ、国民負担を増やす、と述べた。ここで、終結の動議が可決され、第2読会に付す議案が否決され、窮民救助法案は否決されたのである。

おわりに 窮民救助法案否決の理由—修正案・廃棄案の異同—

政府の窮民救助法案提出の意図は、内務省の提案理由原案にあるように、①窮民救済を市町村の自治「義務」に含めることであったと思われる。それは、国会開設に際し、国会議員の選出母体となる市町村が地域団体として「自立」し、政治的影響力を受けにくくする政策の一環であった。しかし、衆議院では、修正案も廃棄案も、共通して、救済対象に「災厄遭遇者」を含めることを拒否し、地方の救済方法や慈善者によるコミュニティ的救済に国が干渉することに反対した。両案の違いは、現行救済法が不完全と見るか否か、種々の現行法を一本化することのために法律を必要とするか否かという点に過ぎなかった。つまり、両案には共通点が多くあったのだ。その背景には、衆議院議員に地主階層の者が多く、多くの者が合併前の町村の指導的立場にあり、地域の財政負担の増大（＝地主層の負担の増大）、地域（＝大字）間の不均衡の拡大に懸念を抱いていたことによるとと思われる。なお、当時の新聞等によると、窮民救助法案に好意的な報道等^(注4)がみられたことにも留意する必要がある。

【注】

注1 この緊急性の説明は、「甚（はなはだ）適実ナラザル」として法制局で削除された。

注2 しかし、この説明も、「身体強壯能ク労働ニ堪フヘキ者ニシテ飢餓スルモ濫ニ救助ヲ施ササルノ精神」とする第1条の説明と矛盾するとして法制局で削除された。しかし、法案審議の過程では、論議の対象とされるので、予め、記載しておく。

注3 行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模とするため、町村合併標準提示（明治21年6月13日内務大臣訓令第352号）に基づき、約300～500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数は7万1,314から1万5,820へと約1/5に減少した。

注4 『女学雑誌』が社説で、法案の内容如何に関わらず、「政府が窮民を憐れみ助くるの」法案を提出した「志」を褒めたり（遠藤 pp.63-4）、『時事新報』が有志を集めて行った擬似国会討論では、賛成が3/4以上を占めたこと、また、金井延が1891（明治24）年8月の『六合雑誌』に窮民救助法案の廃案を惜しむ論文を書いたこと（稲葉 pp.187-9）など。

参考文献

- 大霞会『内務省史第一巻』1971
- 佐々木克『日本の歴史⑩ 日本近代の出発』集英社 1992
- 大島美津子「地方政治」福島正夫編『日本近代法体制の形成 上巻』日本評論社 1981
- 大友昌子「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 31』1981
- 遠藤興一『史料でつづる社会福祉のあゆみ』不昧堂出版 1991
- 奥村 弘「近代日本形成期の地域構造－地域社会の変容と地方制度改正をめぐって」『日本史研究』第 295 号 1987
- 住友陽文「近代地方自治制確立期の地方行政－地方改良運動と地域運営秩序－」『日本史研究』第 368 号 1993
- 鳥海 靖『日本近代史講義－明治立憲制の形成とその理念』東京大学出版会 1988
- 稲葉光彦『窮民救助制度の研究－帝国議会開設以前史』慶應義塾大学出版会 1991
- 荒木田岳「「大区小区制」下の町村合併と郡区町村編制法：明治初年における町村の合併・連合と戸長管区制」『史学雑誌』第 108 巻第 8 号 1999
- 衆議院・参議院『議会制度百年史』（衆議院議員名鑑、院内会派編 衆議院の部）1990
- 帝国議会議事速記録は、<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/main.html> から取得した。
2012.3.20