

# 貧困者への国家の対応

——戦前期の日本——

岡 本 多喜子

## はじめに

本年、2017年は1867年に大政奉還が行われてから150年目にあたる。そして2018年は明治維新から150年目となる。先の戦争の敗戦(1945年)からは、2017年は72年目となる。

敗戦から今日まで、日本の社会福祉は大きく変化してきた。とくにアメリカ軍を中心とした占領軍として来日したニューディーラーたちによる改革の結果、敗戦以前とは異なる価値観である「無差別平等・優遇措置の禁止」「国家責任・公私分離・扶助の実施責任主体の確立」「救済費総額の制限の禁止」(SCAPIN775)を重視した個別の社会福祉立法が制定されていった。また敗戦後の経済的な繁栄や高度経済成長の恩恵もあり、日本は福祉国家を目指す方向で様々な社会福祉政策が実施されていった。

1989(平成元)年11月9日のベルリンの壁崩落、それに続く米ソ首脳(アメリカ大統領はGeorge H. W. Bush 《パパ・ブッシュ》、ソビエト連邦の書記長はミハイル・セルゲーエヴィチ・ゴルバチョフ)によるマルタ会談(1989年12月2~3日)での冷戦終結宣言により、第二次世界大戦後の東西冷戦は終結した。東西冷戦後の世界は、政治・経済体制の違いによる対立から解放された世界になるのではないかと期待された。今後は「人権」が世界の国々での政策の焦点となるであろうとも考えられた。だが、実際は民族や宗教による対立がはげしくなっていた。日本においては社会福祉政策における国家責任論は後退し、自助努

力と自己責任論を中心とした政策展開が行われていく。「人権」は社会福祉の主要なテーマではなくなったかのような日々が続いている。

敗戦後の約70年間は、それぞれの時代を生きた人々にとって、生活様式が大きく変化した時代であった。固定電話が普及し、現在では個々人が携帯電話を持つのは当たり前となっている。音声による通話、文字によるメールの交換、写真の交換は、かなりの年齢層の方でも使いこなしている。携帯電話に話しかけると、その用件に対応してくれる。分からない言葉や事象の検索機能も便利に使っている方は多いはずである。交通機関を利用する際もICカードがあれば現金を持ち歩く必要はなく、そのICカードで買い物もできる。もちろん携帯電話で買い物も可能である。もはやパソコンを持ち歩く必要がないとまで言われている。このように70年前では考えも付かなかった生活が目の前に展開されている。

では、今から150年前の日本の人々は、どのように社会の変化を捉えていたのだろうか。江戸幕府が崩壊し、明治政府が誕生し、京都で暮らしていた帝が明治天皇として東京に居を構えるようになる。そしてこれまでの封建的な社会は、資本主義を推進する後発国としての日本に生まれ変わる。さまざまな政治、経済、司法、教育、軍隊などの制度が新しく作り上げられていく。その変化に当時の人々は対応できたのであろうか。否、対応していかなければならなかったのであろう。対応できなかった武士階級の人々は、反乱を起こし、やがて西南の役で一掃されることになる。その後の日本は「殖産興業」「富国強兵」の号令のもと、資本主義経済体制を推進して帝国主義国家へと突き進んでいくことになる。

その波に乗ることができた人々は、明治・大正・昭和前期を、時代の変化を享受しながら生活をしていったのではないだろうか。時代の波に乗れなかった人々は、時代の変化を肌で感じながら、それを享受することができない日々を耐えていたのかもしれない。ある人々はどうにか食べていける程度の貧しさの

なかで一生を終え、ある人々は窮民となり、ある人々は海外(南北アメリカ大陸、そして満州)に移民として渡った。日本政府は、これらの貧しい人々に対してどのような政策で対応しようとしたのだろうか。国家責任をどのようにとらえていたのだろうか。

本論は、明治期から救護法実施までの期間を対象として、日本政府が国民の貧しさに対してどのような対応をしたのかを、かなり大雑把に「国が国民の生存を守る責任」という視点で確認していくことを目的としている。すでに多くの研究者が恤救規則から救護法に至るまでの詳細な研究を行っている(小川政亮：1959, 小川政亮：1960, 吉田久一：1960, 土井洋一：1977, 吉田恭爾：1977, 池本美和子：1999, 寺脇隆夫：2007等)それらの先達の研究を活用しつつ、「国家が貧困者に対して、国の財源を活用して経済的な支出を行う」という「国家責任」の視点を再検討したものである。さらに親族による扶養や地域社会による支援を基本としてきた日本の社会福祉がどのように形成されたのか、どのように国は住民相互の助け合いの大切さを強調する立場をとり続けていたか、についても検討する。

## 1 明治初期の政策

1868(慶応4・明治元)年3月15日に明治政府は「五榜の高札(ごぼうのこうさつ)(五榜の掲示)」<sup>(1)</sup>を出した。この「第1札」には「一人タルモノ五倫ノ道ヲ正シクスヘキ事 一 鰥寡孤独廢疾ノモノヲ憫ムヘキ事 一人ヲ殺シ家ヲ焼キ財ヲ盗ム等ノ悪行アル間敷事」<sup>(2)</sup>とされている。高札の第1札から3札までは「定三札」であるから、明治政府も旧幕府と同様に、「鰥寡孤独廢疾」の者への何らかの対応を行うことを明示したもので、特に意識して掲げられたわけではない。旧幕府時代に行われていたことは新政府になっても継続して行うという程度のことであるともとれる。その前日3月14日には明治維新の指導精神として、

近代国家建設のさまざまな施策に受け継がれた「五か条の誓文」(資料1)がだされている<sup>(3)</sup>。

明治天皇を中心とした国をつくることを意図していた中枢にいた人々は、新しい政府を作るに当たり、次々と新しい政策を打ち出していく。それは、江戸幕府とは異なる、天皇を中心とした国を作るため、欧米に伍した新しい日本をつくるための施策であった。国民を日本という国家の建設に役立たせるように、また国家に統合させるようにするための各種施策であるが、貧しい国民への対応は旧幕府と大きく変わるものではなかったといえる。

旧幕府と新政府との戦いと各地で起こった打ちこわしや農民一揆は、人々の生活が安定していなかったことを示している。1871(明治4)年の廃藩置県、統一戸籍法、散髪脱刀令、金本位制を明確にした新貨条令、1872(明治5)年には壬申戸籍の作成、太陽暦の採用、1873(明治6)年には徴兵令、地租改正条例公布、1876(明治9)年廃刀令、秩禄処分などが次々に出され、江戸時代から明治時代への変化は、農民や武士階級のみではなくすべての国民に影響を及ぼし、地方のみではなく都市住民の窮乏化も激しくなった(玉城肇：1932、北原糸子：1995)。貧民救済という視点でみると、廃藩置県によって旧幕府時代に行われていた救済策が実施されなくなったという点が大きいといえる。これについては後に述べる。

このような国民の統合を目指す動きの中に、「五か条の誓文」も「五榜の高札」も位置づけられるであろう。だが高札の1枚目に「鰥寡孤独廢疾ノモノヲ憫ムヘキ事」は「定三札」のひとつとは言え、このことが天皇としては当然の役割として挙げられていたからなのか、またはすでに江戸幕府の時代から多くの窮民への対応がなされており、それを引き継ぐという意味であるのか、その両方である可能性もある。幕末から明治維新にかけて、農民の生活は窮乏化し、多く貧民が都市に集まっていた。1822(文政5)年と1858(安政5)年にはコレラが大流行し、1858(安政5)年の流行では3万人が死亡している。コレラの流行は1877

(明治10)年にもあり、この時は6817人が死亡したという。1866(慶応2)年には江戸・大坂で打ちこわし運動が起こり、翌年には「ええじゃないか運動」が名古屋地方に起こり全国に波及した。また明治政府が徴兵令を公布した1873(明治6)年には徴兵反対一揆も発生している(児玉幸多編：1973；22～24)。

もちろん打ちこわしなどは幕末に限ったことではなく、1786(天明6)年には大坂で「天明の打ちこわし」が、翌年には江戸でも打ちこわしが起こっている。打ちこわしの原因は人々の生活の貧しさである。

北原によると江戸幕府は災害、飢饉、打ちこわしなどに対応するために、施行(せぎょう)<sup>(4)</sup>や合力(ごうりき)<sup>(5)</sup>という地域の人々による助け合いを推奨した。もちろん幕府も米の配布などを行っていた。しかし、これには差がつけられており、幕府の直接の支配地である幕領(天領)では、「(幕府は)領主としての認識から餓死人を出さぬよう夫食米の放出を行ったが(略)私領の救済の責は領主にあるという原則を第一とし、幕府は救済の援助をなすに過ぎないという立場を貫いた。」(北原糸子：1995；13)という。各藩に払米を出す時にも条件を付けており、諸大名へは貸付金として金銭の貸し出しを行っていた(北原糸子：1995；13)。しかし、1732(享保17)年に発生した冷夏とウンカによる蝗害(こうがい)の飢饉の際には、多くの餓死者が出たことから、「払米という手段が、もはや米不足で手詰りなこと、極貧者は払米の恩恵を与えず、餓死に導かれやすいという反省から、村内相互の扶助を積極的に推奨する方針が打ち出された。」(北原糸子：1995；13)として、「合力」奨励の高札が掲示された。「合力とは、文字通り、力を出し合い、相互に扶助をし合うことであり、施す者と施される者との間の上下関係は前提としてはいない。」(北原糸子：1995；14)ものであったが、その後に「幕府自身の抛出による救済以外に、御用商人や豪商らに巨額の施行を行わせ、幕府による救済の補完とした。(略)この他に、町中合力と称される町人相互扶助も重層的に行われた。」(北原糸子：1995；25)が、最終的に享保の飢饉への対応は、「従来の幕府払米による都市困窮層の救済に加

えて、習慣として存在していた町中合力を積極的に利用し、かつ、その社会慣行の上に豪商による惣町規模の町方施行を創出されたことである。」(北原糸子：1995；50)としている。

この流れは幕末まで続いていたと思われるが、吉田久一は幕末明治初頭の貧困を「社会的な貧困としてどのように源始蓄積期の貧困に関連して行くかを究明するため、次の三点についてだけ叙述する。第一に貧窮化した農民の流動。第二に都市における貧困の集団化。第三に維新の政治的変革による貧困者。」(吉田久一：1960：2～3)としている。実質的に幕府の影響力が無くなりつつある中で、貧困者への対応は各藩に委ねられていたのであるろうが、村落共同体で解決できる段階ではなかったと思われる。幕末から明治にかけて、多くの地域で貧困者調査が実施されていることから、貧困問題は明治新政府にとって大きな問題であった。1871(明治4)年には廃藩置県が実施され、各藩で行われていた貧民救済策は廃止されていく。そして、1873(明治6)年には徴兵令が交付された。

そのような中、「滋賀県旧彦根藩では従来から農民より徴収した租税の一部を別に救助米として備穀し、村からの申請によって管下の窮民に、一人年米四斗を支給する慣例があった。この慣例を廃藩置県後県に申送事項として伝えられたので、県では6年6月当時救助を受けていた窮民137人の救恤実施を大蔵省宛に申請した。政府の方針としては旧慣による救済は認めていないので、大蔵省は却下したが、しかし鰥寡孤独癡疾者に関しては、一村限りの調査を行うように指令した。」(吉田久一：1960；56)ことがきっかけとなり、1874(明治7)年12月8日に恤救規則(太政官達第162号)が制定され公布された。

恤救規則の制定以前には、明治政府は窮民の救済は府県の責任であるとし1868(慶応4)年5月に太政官からの通達で洪水・兵火による窮民救済は府県に任せるとした。その後、1869(明治2)年の災害救助に関する細則では、地方官の権限として15日以内で男1日3合、女1日2合の米の給付が認められている。しか

し廃藩置県が実施された1871(明治4)年には太政官布告として地方官専断を禁止することとし、その対象に窮民救助が含まれていた。ただ、同年に出された県治条例では、中央政府はその権限で済貧恤窮の方法を設けること、地方政府は窮民一時救助規則に定められた範囲での定額の救助を行う権限を設けている(吉田久一：1960；82～84)。

恤救規則の前書では「救貧恤窮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置委曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事」とされており、その後に対象となる者の条件が記されている。対象者の中の一つである「同独身ニテ疾病ニ懼リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合、女ハ二合ノ割ヲ以テ給付フヘシ」という中に示されている男女の救助米の割合は1869(明治2)年に示された災害救助に関する細則に準じていると思われる。また前書の「五十日以内」については、1732(享保17)年正月の御救米支給の町触を出すにあたっての目算として、一人宛50日分支給とするという記載がある。この時の救米は一日男二合、女一合となっている(北原糸子：1995；33)。享保以降の救米の基準はわからないが、ここに出ている「50日」というのが、恤救規則の基準と関係しているかもしれない。

恤救規則は制定されたとはいえ、実際に多くの窮民の救済に役立ってはいないという指摘は、これまでも多くの研究者によって明らかにされている(小川政亮：1959、吉田久一：1960、池本美和子：1999など)。また北原は明治初期の窮民救済の出発点は、「維新変革によって無禄無産化し、政治的帰属先を失った士族層の処置として着手され、出発の当初から、戸籍編制成までの暫定策という性格を有していたということである。(略)授産の対象が旧幕臣およびその陪従層等の無禄無産化士族層に留まらず、都市貧民の集団的処遇にまで及んだという点である。」(北原糸子：1999；253)と述べている。具体的には下総小金牧開墾事業として貧民を開墾地に送り込み無産者の有産化をはかったこ

と、さらに三田、麴町、高輪などに救育所を設置したことである(北原系子：1999；256～258)。

## 2 貧困の拡大

第1回帝国議会在が開催された1890(明治23)年12月には山縣有朋内閣が政府提案として、恤救規則に代わる新たな窮民救助策としての窮民救助法案を議会に提出した。しかし、その案は否決されている。政府提案として新たな窮民救助案を提出しなければならない程に、農村および都市の人々の窮状は差し迫っていたのであろう。1890(明治23)年は日本で最初の資本主義恐慌が発生していた。政府側の説明では1883(明治16)年、1884(明治17)年頃の近畿地方の窮民状況を施策したりレポートを提出した。この審議過程では、貧民救済は道徳上や社会上の必要から義務として実施するのか、貧民は権利として救済を求めるのかなどの質問がだされた。それに対して政府側委員である白根専一内務次官は、救済対象者を決定するには厳格な調査を実施すること、また救済を求める権利は貧民にはないことを回答している。賛成派からは、貧窮民を救済しないと、工業殖産の進歩がとまり、犯罪者も増え、伝染病の伝染根拠ともなるという説明がされた。しかし、賛成者が少なく廃案となった(吉田久一：1960；98～99)。

さらに1897(明治30)年には大竹貫一らの議員により衆議院に救恤法案および救貧税法案が提出されたが、これは審議未了により成立しなかった(小川政亮：1960；105～106)。1912(明治45)年には福本誠議員により養老法案が提出され審議されたが、これも不成立であった。さらに1921(大正10)年3月の第44回帝国議会衆議院請願委員会議事録(速記)第9回では、第二分科ノ所管ニ属スルモノ38件の中の第17として「国立養老院設置ノ件(文書表第三〇九八号)」という記載があるが、これはまったく議論されることなく議長であった中島守利は不採択と述べている。それに対して委員長である植場平より再度確認されても中

島守利は不採択と述べて、結局不採択となった。この請願が誰から出されているかは不明である。

結局、恤救規則は封建社会の名残を色濃く残しつつ、明治政府としては何らかの貧民救済策を講じなければならないという中で生まれたものである。しかし国家が窮民の救済に積極的に乗り出すことの必要性は感じていなかった。あくまで江戸時代の親族や地域の人々の合力や施行を期待しての施策であるといえよう。その後に出されたいくつかの窮民対策法案も、恤救規則が資本主義社会の社会問題である貧困対策・窮民救済に十分に寄与していない点は認めているが、最終的には濫救の怖れがある、貧民への救済は道徳上や社会上の必要から義務として行うのか、貧民は権利として救済を求めるのかなどの議論がなされることになり、成立することなく終わっている。

明治政府が進めた「脱亜入欧」「富国強兵」の政策は、急速な資本主義化を推進することを意味した。明治政府の政策により人々の生活は大きく変わっていった。それは農村においても都市においても見られた。1871(明治4)年の結髪の廃止、帯刀の廃止、衣服の制限の撤去により外見的な武士と町人との差別は無くなった(玉城肇：1932；5)。玉城はマルクス主義経済学者としての視点で明治維新の変革がもたらした人々への影響を論じている。その中で、農村においても都市においても貧困層の増大がみられ、それは犯罪者の増加にもつながっている点、農村における潜在的過剰人口が資本制生産のための労働者人口を増加させ、地租改正その他全変革は農村の封建的搾取を単純に徹底的に破壊したのではなく、資本制搾取に転化するために必要な限りで排除した点、都市への農村からの人口移動により都市での貧民が増加した点、大多数の下級士族の貧困化などの点を指摘している。さらに「国家による庶民教育」が必要とされたことで初等教育が急速かつ広汎に開始されたが、その理由は資本主義生産の分業に適応させ、「従順」となるための訓練でもあったという。徴兵制度も「(前略)武力機構として作用しつつ、また農民の壮丁を集团的に近代的に國家統一的に訓

練し、下層民を再編成するために施設されたことも注意されねばならぬ。農民プロレタリアートの子弟より徴發した兵士は兵營で、読みかき、計算の知識を獲得し、集團的規律に訓練されて、『優秀なる』プロレタリアート、小作人に再編成されることともなったのである。『富國強兵』『内亂鎮壓』のための『國民皆兵』のほかに、この國にとくに歴大に存せしめられるに至ったところの相對的過剩人口部分たる細民を、軍隊に組織すると云ふ役割も重要であった。この歴大な半ば飢ゑかゝつてゐる過剩人口を、軍隊に再組織することによって、日清戦争、日露戦争など、一聯の國內矛盾の軍事的解決をはかると共に、しかもそれ自體としても、自らの人口解決として、實際上也日清戦争の場合におけるやうに人夫としての失業救済をなしたのであった。』(玉城肇：1932：11)と記している。

將軍を中心とし、各藩によって支配されていた江戸時代と、天皇を中心とした近代国家としての明治時代とを一般國民に理解させるためには、「政治」「マスコミ」「教育」「軍隊」による國民の意識変革が必要であつたのであろう。

政治は1881(明治14)年10月に国会開設の詔を出し、1890(明治23)年に国会を開設することを告げた。選挙による議会の開催を約束したことで、様々な意見の政党が組織化されていくと同時に、集会・結社・政党の取締まりを強化した集会条例の改訂を1882(明治15)年6月に行っている。1889(明治22)年2月11日に大日本帝国憲法、皇室典範の発布、衆議院議員法、貴族院令が公布された。そして1890(明治23)年7月に第1回衆議院選挙が実施され、11月29日に第1回帝国議会在開催された。

江戸時代の瓦版にかわり、各地で新聞が発行され、それぞれの主張に基づいた論調で情報を國民に伝えていく機能を果たしていくが、これらの動きに対する言論弾圧も同時に進行していく。江戸時代に寺子屋に通っていた人々がいたとはいえ、それらの新聞をどの程度の人々が読めたかは不明である。だが学区の設定、小学校の義務化、教科書の検定などの教育改革を通じて、文字を読める國民が増えていく。

そして、第1回帝国議会が開催された1890(明治23)年10月30日に教育勅語が発布された。副田義也は「『教育勅語』は、戦前期、道徳教育、ナショナリズム教育の思想的基盤であった。それは敗戦後、1947年、衆議院で『日本国憲法』に違反するとして排除が決定され、参議院では『日本国憲法』などによる失効確認が決議され、いわば歴史の表舞台を去った。しかしそれから半世紀間、この政治文書をめぐる対立的な議論がつづいており、決着がつかないという事実がある。一方では、敗戦直後からあらわれて現在にいたる『教育勅語』否定論である。それは勅語の内容を、歴史と神話のすりかえ、反動的な倫理規範の羅列などによって、軽蔑・罵倒する。他方では、1950年代のいわゆる逆コースの時期からあらわれて現在にいたる、『教育勅語』肯定論がある。それは勅語の内容を、そこであげられている倫理規範の大部分は時代と場所の違いを超えて正しいという論法をとって支持・賞賛する。」(副田義也：1997；49)と述べている。この点は2017年に至って大きな事件となり、注目されることとなった<sup>(6)</sup>。

軍隊では、1873(明治6)年1月の徴兵令の公布により明治政府に忠誠を誓う兵士の養成がはじめられ、1882(明治15)年1月の軍人勅諭の発布によるナショナリズム教育の推進がある。ただ当初は、食事が良いとのことで徴兵されることを望んだ者もいたという。しかし、明治政府としては、たとえ食事を理由としても兵士となり、国のために戦うことをいとわない者を多く養成することは、「富国強兵」を進めるうえでは重要であった。副田は「この『軍人勅諭』は、のちにみるように、大日本帝国の軍隊の創設期に、ひとつには軍の統制を強化するために、いまひとつには当時、軍の内部におこった諸弊害の防止のために作成されたもので、そのかぎりでは時事的訓戒であった。しかし、統制の強化のための原理としてナショナリズムのイデオロギーをも説いており、のちにはそれが正面に出てきて、ナショナリズム教育の政治文書となった。」(副田義也：1997；103)と述べている。日本帝国軍は国内での活動以外に、早くも1874(明治7)年には台湾に出兵している。

玉城が示すように、教育を通して国民に天皇の臣民としての意識を植え込み、さらに徴兵制によって忠実な兵士を作っていたのであろう。

### 3 国家責任での貧困者への支援

明治政府が国家責任で実施した経済的な施策としては、軍人を対象とした恩給制度の実施がある。

当初の恩給は職業軍人を対象としたものであった。1875(明治8)年4月に「陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭案並ニ其家族扶助概則」が恩給制度の始まりであるとされる(総務省：2015；8)。その後、1875(明治8)年8月に海軍退隠令、1876(明治9)年10月に陸軍恩給令、1883(明治16)年9月に陸軍恩給令の改訂と海軍恩給令が成立し、1890(明治23)年6月に軍人恩給法となった。その後、巡查・看守・警部補・官吏・宮内省官吏・市町村小学校教員・府県立師範学校長・公立学校職員と遺族への恩給や扶助料支給制度ができ、1923(大正12)年10月1日に恩給法(大正12年法律第48条)が施行された(総務省：2015；8)。恩給は当然国庫負担により支給される。

1873(明治6)年に徴兵令が公布されたが、すべての成人男性が兵士として軍隊に配属されたのではない。抽選によって兵士として徴兵される者もいれば、逃れることができる者もいた。また、家督を相続する長男や高等教育機関の学生は徴兵の対象外であった。

国会図書館の徴兵令の解説では「明治6年(1873)1月、太政官布告により徴兵令が発せられました。徴兵令では、男子は満20歳で徴兵検査を受け、検査合格者の中から抽選で『常備軍』の兵役に3年間服させることとしたほか、『常備軍』服役の後4年間は、『後備軍』として戦時召集の対象としました。また、満17歳から40歳までの男子を『国民軍』の兵籍に登録することも定めています。徴兵令は、国民皆兵が原則ですが、官庁勤務者、官公立学校生徒、医術等修行中の

者、一家の主人のほか、270円の代人料を収めた者などを『常備軍』兵役の免除者としていました。](国会図書館)となっている。つまり、最初の徴兵令では「常備軍」兵役免除の制度があった。この点は改訂のたびに範囲を狭めていき、1889(明治22)年1月22日の徴兵令の改正では代人料についての記載はなくなっている。

明治になって「富国強兵」「脱亜入欧」を目指していた日本であるが、政治も安定せず、資本主義社会としての発展も十分ではないなかで、時代の波に乗れた者と波に吞まれてしまった者との間に差が生じてくる。国内が一応の安定に向かうのは1877(明治10)年の西南の役以降であろう。この西南の役において、先に示した陸軍の「陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭案並ニ其家族扶助概則」がどの程度適応されたかは、不明である。

明治期の日本にとって1894(明治27)年の日清戦争、1904(明治37)年の日露戦争に勝利したことは、国としても国民にとっても自信をつけることになった。しかし、一方で窮民の存在が大きな社会問題ともなっていた。しかし、明治政府は国家としての対応を取ることはなかった。先に見たように、1890(明治23)年の窮民救助法案も1894(明治30)年の救恤法案、救貧税法案も成立することはなかった。1897(明治24)年には足尾銅山鉍毒問題が発生し、翌年には田中正造がこの問題を取り上げている。日本は近代化を急ぐあまり、国民の健康や生活の保障に配慮するという視点に欠けていた。別の言い方をすれば、国民生活に配慮していたのでは、近代化が進まないと考えていたのかもしれない。それは窮民対策として「人民相互の情誼」を基本とした恤救規則で足りるとしている姿勢からもうかがえる。ただ、兵士への対応には一定の配慮が必要となったのであろう。日露戦争が始まった1904年4月4日に下士兵卒家族扶助令(勅令94号)が出され、5月1日から施行された。これは徴兵された兵士の家族が生活困窮に陥ることを防ぐ意味を持っていたもので、国費を以て救助している。兵士が家族のことを思い、兵士として戦う気持ちが低下するのを防ぐ意味があった。扶助

料の最低金額は年額40円で、遺族恩給の扶助料最低額に合わせたという(寺脇隆夫：2005；11)。

そのような中で、幸徳秋水、片山潜等により1898(明治31)年に社会主義研究会が組織される。また、1899(明治32)年には横山源之助『日本の下層社会』が出版されている。国内の経済格差は拡大し、労働争議も各地で発生していた。しかし、明治政府は1900(明治33)年に治安警察法を公布して、取締りを強化していく。1901(明治34)年には日本で最初の社会主義政党である社会民主党が幸徳秋水等により結成されるが、即日禁止となった。このような中で日露戦争へと進んでいく。

土井によると「日露戦争には、戦費総計17億円(日清戦争の場合の6倍強)という巨額が投じられ、多大の犠牲によって勝ち得たその勝利は、日本に軍事力の面のみならず経済的・政治的意味において帝国主義列強の一員としての資格を与えることになった。したがって政府は、戦後の財政的重圧とその解決のために勤労と人心掌握に努め、まさに天皇制国家への国民統合のためのあらゆる努力を推進したのである。その具体的展開を、国策の巨大な流れの中でいえば、第二次桂太郎内閣によって組織的に遂行された地方改良運動がそれにあたる。(略)そのためには、中間媒介的な指導者の発掘と育成が至上命題とされたのであり、新段階の日本帝国の基礎たるにふさわしい町村の創出によって新たな支配機構を強化していくみちすじが明らかにされていかなければならない。その手段として、報徳思想に代表される伝統的行動様式の支柱が再発掘され、モデル化されることになる。」(土井洋一：1977；194～195)とし、「内務省の強力な指導の下で展開された感化救済事業もそうした流れの一環で、しかも防貧重視に立つ救貧行政の克服課題を内包し、相対的には固有の領域に対応した活動として位置付けられよう。」(土井洋一：1977；195)としている。この感化救済事業は1916(大正5)年に内務省に救護課が設置される頃まで使用される言葉で、その後は社会事業にとって代わることになる。

日清戦争に続き、日露戦争でも勝利したことにより、国民は大国としての日本に対して自信のようなものをいただくようになった。そして、1904(明治37)年の東京三越本店の開業をはじめ、人々は自分の生活を楽しむようになったが、一方で階級対立は深刻化していった。1905(明治38)年9月には、多額の戦費を投入したにも関わらず日清戦争のような賠償金を得ることができないポーツマス条約に反対して、日比谷焼打事件が起こる。明治という天皇を頂点とする新しい国家を設立して、38年しかたっていないにも関わらず、または38年しかたっていないために、国民は国家に対して従順に従うことはなく、このような事件を起こすのである。一方で資本主義化した労働者も労働組合の結成や罷業を行うのである。明治政府としては国民の統合を図る必要に駆られたのであろう。

日露戦争終結後には経済不況が深刻化し、貧富の格差は拡大した。それらの社会問題に対し、帝国主義国家として欧米列強の仲間入りした日本を美化し、階級融和をとくものとして「戊申勅書」(資料2)が1908(明治41)年に出された(副田義也：1997；246)。

池本は「1908(明治41)年10月、教育勅語と同等な比重をもたされたものであったといわれる戊申詔書がだされた。(略)それは、日露戦争後の国民意識の変化が無視できないものとなっていたことを示すものである。日比谷焼打ち事件や労働争議、社会主義・無政府主義運動などは、まさに都市における民衆側からの社会認識、社会変革を予測させるものであった。一方、農村の疲弊と都市への人口流出は、旧来の地主による支配体制の弱体化、共同体秩序の分解を意味するものであった。海外の列強との競争が必至となる時期に、そうした国民意識の分裂をくい止め、新たな理念の下に国民を結集させるために出されたのが戊申勅書である。その国民の結集を求めた具体例が、先に述べた救済政策の方向転換として出された感化救済事業、すなわち、国家の指導のもとで共同体内部の相互扶助機能を再編し『国家の良民』の役割を果たしていけるようにすることであった。」(池本美和子：1999；25～26)としている。戊申勅書は町村段階

まで下され、天皇の権威をよりどころとして日本全国に日露戦争後の国家体制を浸透させていく。「国富増強のための勤労と共同とは、まさに『国家のための共同体』を形成することであった。それは古い共同体が内部に残していた秩序を新たな国家統合という枠組みによって位置づけ直すことを意味する。従来は共同体維持のために機能した抑圧的構造を、国家体制維持という新たな課題に即して編成しなおし、国家の要請が末端まで浸透する体制を構築しなければならなかったのである。戊申勅書は、国家が求める新たな体制への国民的協力を要請するものであった。」(池本美和子：1999；26)というように、旧幕府時代からの共同体を維持し、そこでの機能のひとつである相互扶助を国家体制維持のために使用することを意図している。

感化救済事業も国が救済を必要とする者に直接的に救護するのではなく、恩恵としての救済、特に皇室の慈恵による救済を目的とするものとなっていった。池本は「つまり、感化事業の主旨は、天皇の慈恵を地域社会での共同のあり方が依拠すべき模範としつつ、国民が共同で社会防衛に努め、国家利益に叶うように自営の道を講ずることとなる。感化救済事業を提唱することによって、救済事業が従来の『一部の救恤問題』という理解から、『自営の方法』すなわち防貧へと、その範囲が拡大されて把握されるようになったといえよう。それは、恩賜としての窮民救済を受ける民であることから、地域社会の構成員として、恩賜を受けず、国家に負担をかけない『良民』すなわち一般勤労国民となることを積極的に奨励していく方向を目指すものともいえる。この自営の道を講ずることが、地方の隣保相扶の堅持・強化の要請となり、さらには、地方の再編という課題に結びつくのである。」(池本美和子：1999；23)とまとめている。

結局、国は国民の意識を変えることで国家責任による救済、「貧困は社会の責任」であるとの考えをとって対応するのではなく、国家に負担をかけることなく地域社会の共同体で問題を解決する方向へと国民を導いていったといえる。この基本的な姿勢はその後も変化することはなく、連綿と続いていく。そ

して国民も国家に対する期待ではなく、地域社会のなかで「良民」として生活していくことに価値をみいだすことになる。

#### 4 武藤山治の活動

救護課が設置される契機となったのは軍事救護法の制定である。この軍事救護法は鐘ヶ淵紡績会社の社長であった武藤山次の運動によって成立したものである。武藤が軍事救護法制定を考える直接のきっかけとなったのは、金太によると、1914(大正3)年8月にドイツに宣戦布告をして第一次世界大戦に参加し、11月に青島を攻略直前に、軍人後援会が会の寄附金募集で鐘ヶ淵紡績株式会社の神戸営業所に武藤を訪問したことであった。訪問した少将は、「その職務の上から廢兵遺家族の多數のものが目下飢寒に泣いて居る惨状を一々その實際に徴し熱心に之を訴へ相當多額の寄附金を懇請したのであった。先生は(略)快くその求められるだけの寄附に應じられた。然し先生はこの説話に對し非常に不審を抱かれたのは元來此等の廢兵や遺族は我が帝國の爲めに一身を犠牲に供し所謂血税を拂つた忠勇なる國民である。然らば國家はその救済の途を講じ彼等の生活を安定ならしめる後顧の憂なきを期するのが當然の義務で又その職能であらねばならむのである。」(金太仁作：1935=1996；14)と記している。それは自らが経営する一企業である鐘ヶ淵紡績でも、老衰や負傷で労働不能の場合や死亡した場合の従業員への福利厚生を実施しているのに、何故国は廢兵のための対策をとらないのかという考えであった。また武藤は個人的体験として、武藤の弟が日露戦争で戦死し、その遺族に対して支払われた遺族扶助料があまりに少なく、最低の生活すら営むことができない程度であるために、武藤が経済的な支援をしていた(金太仁作：1935=1996；15)。

さらに、板垣退助も政界を引退した後の1913(大正2)年頃に、廢兵遺族等の窮迫状況に注目をして慰安救助の必要を叫んでいた。そこでは「國家の爲に犠

牲となりし癡兵を扶助し、若しくは之れを慰藉するに之れを如何んぞ一種の慈善事業として之れを取扱ふが如きは大なる誤謬にして國家の犠牲者を侮辱するの甚しきものなり。」(金太仁作：1935=1996；9～10)と述べているが、政府の反応は全くなかった。

武藤は親友の尾崎行雄が大隈内閣の司法大臣であったことから、尾崎に手紙を書いた。そこでは、戦死者遺族に遺族記章を下賜すること、癡兵及び戦死者遺族並びに出征軍人家族救護基金の設立を述べている。基金は毎年500万円か1000万円を支出し、1億円の基金を作ってその利子で生活に窮乏する者を救助するという内容であった。尾崎からの返事は、努力はしてみるが陸軍関係の問題は難しいとの回答であった。しかしその後、尾崎から岡陸軍大臣に話しをしたところ武藤の趣旨に関心を示し、調査をして起案に着手したいという連絡が来た。だが岡陸軍大臣が肺病となり、その後の展開は立ち消えとなり武藤の考えは実現しなかった(金太仁作：1935=1996；18～22)。

そこで、武藤は自らが立案して、新聞発表をし、政治家に働きかけた。武藤が法律案の作成を依頼した江木哀博士からは、財源として兵役税法の案が出された(金太仁作：1935=1996；27)。兵役税の発想は、武藤が後の軍事救護法の素案を検討しはじめた1914(大正3)年11月14日付けで、東京在住の鐘ヶ淵紡績会社重役橋爪捨三郎によってなされたものである。橋爪は「特別税賦課の事は小生勝手に追加したる條項に有之候へ共元來兵役に服する者と兵役を免かるゝものとの間には經濟上尠なからざる損得有之候に付き免役者に此特別税を課する事は至當の事と存ずるのみならず此救護條例の實行は資金を要するもの有之候間一方に於て適當の財源を興へ候事は本條例が實行の運びとなる上に於て便少なからざる事との考より右を追加したる次第御承知被下度候」(金太仁作：1935=1996；27)とされている。この案に武藤も賛成し「御草案の内免役税を以て基金となることは名案と存じ候へども免役税に就ては随分議論有之候様存じ候何か中以上の金持ちに累加負擔せしむる名案なきや尤も財源は別にして條

例中には單に何程か歳入中より繰込む事に致しては如何」(金太仁作：1935=1996；28)と述べている。

その後、一企業の社長である武藤の調査などにより1917(大正6)年の第39議会で「軍事救護法案」という名称で政府提案がなされ、可決された。施行は1918(大正7)年1月1日である。その間、軍事救護法の財源問題が大いに議論されたが、第39議会において「兵役税法を排し、此の軍事救護法に充當するに必要な経費を一般豫算に計上するに至ったのである。」(金太仁作：1935=1996；278)。この議論のなかで、軍事救護法と軍人恩給の違いについて、内務大臣の後藤新平は「軍人恩給法は幾分の権利を認めて居る。此の方(軍事救護法)は国家の同情を以て往くもので権利ではないとの差違があると申しても宜しかろうと考えるが、我が同一人種を以て家族生活をして居った此の國家は世界無比の家族生活から成立った所の國家で、他に比類なきものが同情の一部として是れは行はざるを得ないものである。」(金太仁作：193=1966；434~435)としており、軍事救護法による給付は権利ではないことを明言している。この点については、金太仁作『軍事救護法と武藤山治』の復刻にあたり解説を書いている池末美和子が詳細に論じている(池末美和子：1999；83~92)。

軍事救護法の成立により、内務省に救護課が誕生した。「この『救護課』はもともと大正六年に公布された軍事救護法の実施に伴って設けられたもので、軍事の傷病者、戦死者の遺家族の救護を目的として居るもので、社会事業とか、社会政策とか、労働政策とかいう広い行政を掌るものではなかった。私は、救護課の初代課長として、当時の市町村課長から転じたのであるが、救護課は旧来地方局の管掌事務であった感化院法や、恤救規則の外に一般児童保護、住宅、市場等色々な事務を掌ることになったので、多少忙しくなる筈であるが、(略)次年度には救済局で大いに仿いて貰いたいなど、話があったにも拘らず、救護局設置は不成立に終わったので、」(厚生省社会局：1950；2)と初代の救護課長であった田子一民は述べている。

軍事救護法が成立・施行された後、1923(大正12)年に武藤は自らの政治政党として実業同志会を立ち上げた。この政党の政策のひとつに「老衰、傷病廃疾者にして窮迫せるものに対しては各自自治体において救護の制度を設けしめ、貨幣改鑄益金1億3千万円より必要なる金額を支給し不足を告げたる場合は国庫より補助すること」を掲げていた(松田尚士:2009:33)。この実業同志会は1924(大正13)年の第15回衆議院総選挙で11名が当選した。普通選挙法が施行され、25歳以上の男子に選挙権を与えた最初の選挙は、1928(昭和3)年の第16回衆議院総選挙であった。この選挙では1240万人の新たな有権者、この数は国民の20%に当たると言われた、が誕生したという。またこの選挙では、社会主義政党が議席を伸ばし、実業同志会は議席を減らし4名が当選した。この衆議院総選挙の結果は、既成政党である政友会が217名、民政党が216名の当選者を出し、どちらが第1党となるかが注目され、武藤の率いる実業同志会がキャスティングボードを握った。実業同志会は政友会と連立を組むことになり、1928(昭和3)年4月8日に政実政策協定が成立した。協定は地租営業収益税の全廃の他、軍人廃兵戦死者遺族の優遇、老人不具者及び病者の救済など16項目に及んだ<sup>(7)</sup>(金太仁作:1935=1999:459, 松田尚士:2009:267~268, 武藤治太:2014:56)。

この政実政策協定により、1928(昭和3)年4月20日に召集された第55回特別議会では、「本議會に於て先生は質問の形式によって政府に政實協定の実施を聲明せしむると共に終始政府及與党政友會に善意の忠告をなし、通常議會に於る協定事項の實現を期せられた。」(金太仁作:1935=1999:459~460)としている。同年12月24日に召集された第56議会では、「政策協定を実行するため田中義一内閣は忠実に動いた。東京朝日新聞は『明年度予算に実業同志会の主張はほとんど実現されている。実業同志会としては非常な成功である』と評価した。」(松田尚士:2009:35)とされ、一般救護法の成立への流れが生まれたのである。

第56回衆議院議事録によると、政府側の答弁にたった内相の望月圭介は、救護法案の内容として、居宅保護を原則とするが公私の養老院、施療施設、育児

院などを救護施設として保護を委託し、国庫補助と租税免除などの特典を与えると同時に委託を拒否しないこと、費用は市町村の負担とし、特別な場合は道府県の負担とする。これに対して国庫より市町村及び道府県の負担した額の2分の1以内、道府県は市町村の負担に対して4分の1を補助し、道府県・市町村は私人の設立した救護施設に対しても国庫及び道府県より補助することとしている。さらに「我國ニ於キマシテハ古來ノ美風タル家制度及隣保扶助ノ情誼ガ存シテ居リマスノデ、本法案ハ實ニ是等ノ淳風美俗ヲ尊重致シマスト共ニ、更ニ進ンデ現在社会ノ實状ニ適應セル制度ヲ確立致シ、其及バザルヲ補ッテ以テ國民生活ノ不安ト思想ノ動搖ヲ防止スルニ務メントスル趣意ニ外ナラナイノデアリマス」(柴田敬次郎：1940：31)と述べている。あくまで「我国の美風」は残しつつ、当時の社会情勢を踏まえての対策であることを示している。救護法は1929(昭和4)年4月2日に公布された。そして衆議院での付帯決議として、救護法は1930(昭和5)年度から実施すべしとされた。

一方で、1928(昭和3)年10月18日に、内務省社会局、同衛生局、東京府、東京市、中央社会事業協会、浴風会、済生会、日本赤十字社、愛国婦人会、東京市養育院等の首脳者20数名が集まり、救護法実施促進運動の準備委員会を開催し、その要項を決定して、第1回全国救護事業会議を同年12月5～8日までの4日間、東京市小石川隣保館で開催した。この会議には全国から救護事業関係者が約300名あつまった。そこでは救護法実施の問題が熱心に議論され、全会一致で促進運動を行うことを決議した。そして要望を陳情、建議し、要望を達成するための実行委員会を組織して運動を展開することになった<sup>(8)</sup>(柴田敬次郎：1940：20)。

## 5 救護法実施への動き

救護法を成立させた田中内閣は、関東軍による張作霖爆殺事件、当時は「満

州某重大事件」とされていた、によって1929(昭和4)年7月に瓦解した。その後を継いだ民政党の濱口内閣は金輸出解禁、軍縮などの緊縮財政政策を実施した。「1920年代の慢性不況下の日本経済に対して、政府は、軍事費、国債費、土木費等を中心に財政を急激に膨張させながら資本救済を行い、不況からの回復を図ってきた。しかし、この財政膨張は必然的にインフレを促進し、国内物価の割高傾向を招来した。貿易立国たる日本にとって商品の割高は致命的であった。これらの問題を解決するためには、金輸出の禁止を解除し金本位制に復帰することによって商品価格を引き下げ、かつ、合理化を進めなければならなかった。」(田多英範：1977：229)ため、濱口内閣は思い切った政策を実施したのである。

生糸価格の暴落、米価暴落による豊作飢饉という農村恐慌により農村の危機は深刻化した。武藤山治は1930(昭和5)年1月に鐘淵紡績社長を辞任していたが、その年の4月に鐘紡の大ストライキが行われた。この時代は東京市役所、製鉄企業、電鉄企業など多くの企業でストライキが起こった。アメリカに端を発した世界大恐慌は日本にも大きな影響を及ぼした。そのような時に、新しい財源を必要とする救護法が実施される可能性は低かったといえる。しかし、濱口内閣の政策は多くの国民に経済的な不安定をもたらし、窮民の数は増加していった。

このような状況の中、新たな財政措置を必要とした救護法の実施は棚上げ状況となった。1931(昭和6)年の第59議会でも濱口内閣は救護法の実施について動く様子はなかった。そこで、武藤山治が率いる国民実業同志会(実業同志会は1929(昭和4)年4月17日の党大会で政党名を実業同志会から国民同志会に変更した)は「救護法実施決議案」を提出し、さらにこの決議案の緊急上程を促す声明書を出し、武藤をはじめ所属議員が次々と演説による議案書の上程を促した。貴族院においても大谷尊由が救護法の実施を訴えた(金太仁作：1935=1999：460～461)。

一方、全国の方面委員代表は「救護法実施促進期成同盟」を結成して、救護

法の実施の請願を担当する者を決めて、各方面に対して繰り返し請願行動を起こしていった。請願行動の一つとして、1931(昭和6)年2月14日午前10時に安達内相に面会をした。その席で内相は「そう遠くないうちに決まらと思う」との答えをしたが、決定的な答えではないということで「救護法実施促進期成同盟」は請願令による上奏の手続きを選ぶこととした。上奏は同年2月16日と決め、2月14日に「救護法実施促進期成同盟」は解体した(柴田敬次郎：1940；337～342)。結局、第59議会において3月6日救護法実施予算案が衆議院に提出され、3月26日に貴族院を通過したことにより、上奏は行われず、救護法の実施が約束された。そして1932(昭和7)年1月1日に救護法は実施されることになった。これにより、明治期に策定された棄児養育米給與方、第三子出産の貧困者への養育料給與方、棄児養育米被下は自今満十三年限とし及年齢定方、恤救規則が廃止された(中央社会事業協会：1933；101)。

## 6 財源としての競馬法

救護法の実施が可能となったのは、その財源が確保されたことによる。救護法の実施に必要な財源は300万円といわれた。そのうち100万円分を農林省所轄の競馬法改訂によって生じる財源にもとめたのである。残りの200万円は内務省から120万円(東京・大阪両府に対する警察費連帯支弁金の公布率の引き下げによって生じる剰余金)、大蔵省80万円(行政整理によって生じる剰余金)を充てることとした(寺脇隆夫：2007；290)。これはあくまで救護法の国庫分である。救護法ではその費用関係を、市町村は4分の1、道府県は4分の1、国が半額を補助することになっている。それぞれ財政難で、新たな予算の計上が困難な状況のなか、内務省社会局と地方局は道府県の救護法財源確保を共通の課題と認識して対応していた。結果として道府県の救護法に関する費用は、罹災救助基金法を改訂して財源を捻出するという方法を考えた。「罹災救助基金法

は、府県に一定の罹災救助基金を積立てることを義務付けており、その基金の運用利子収入を罹災救助費にあてることになっていた。その実態は、基金からの毎年の収入が、罹災救助費を上回る(それも積立てに回す)ケースが多かったこともあり、その一定部分を救助費に回そうというのが法改正の狙いである。」(寺脇隆夫：2007：294)とされ、罹災救助金からの余剰金は毎年300万円程度であり、また罹災救助基金法が社会局の事実上の直接所管事項であったことも財源捻出が容易だったといえる(寺脇隆夫：2007：294)。

ここで、何故競馬法の改訂による財源確保という案が登場してきたのであろうか。この点を検討する前に、日本における競馬の歴史の概略をみていきたい。ここでの記述は、主に萩野寛雄が2004年に博士論文として早稲田大学大学院政治学研究科に提出した『「日本型収益事業」の形成過程 ～日本競馬事業史を通じて～』を参考としている。

日本に近代競馬が入ってきたのは、江戸時代の居留地で生活する外国人からである。競馬は上流階級の娯楽であり、明治政府は日本にも競馬を普及させて欧州と互角の国としての体面を保とうとしたのであろう。表3にみるように、1878(明治11)年には祭典競馬が契機となり、日本各地に競馬場が開設され、競馬を開催する組織として共同競馬会社が発足している。そして1880(明治13)年には発起人として有栖川宮や大隈重信らの名前で「日本レースクラブ」が発足した。この日本レースクラブは1888(明治21)年には1ドル馬券を発売している。このころの競馬は、国が意図したように上流階級の社交の場として機能していたのであろう。

当所、競馬に関心を寄せたのは、内務省・陸軍省・外務省・宮内省であった。内務省は殖産上からの馬匹の振興を図った。陸軍省は馬匹の軍事的価値から、これまでの日本の馬にはない「乗せる」「挽く」「運ぶ」能力を持った外国産の馬匹に強い関心を示した。外務省は交渉や外国の要人の接待の為に、また宮内省は天皇が欧米の王族と同じように馬に乗り、輿でなく馬車で移動するための

馬を必要とした。競馬場は文明の象徴であり社交の場として注目されたと同時に、陸軍省は軍人の馬術や馬の育成技術の向上を目的として競馬を奨励した。1878(明治11)年に日本初の日本人による競馬倶楽部である「共同競馬会社」が松方正義らの名士によって設立され、競馬が開催された(萩野寛雄：2004：77～79)。

自動車が普及していない時代において、馬は軍隊にとって重要な戦力であった。騎兵隊としての活動だけではなく、物資の運搬にも馬は活躍した。1894(明治27)年の日清戦争、1904(明治37)年の日露戦争では騎兵隊としての馬の重要性が認識されたと同時に、日本の馬の能力の低さも露呈した。

競馬には馬券がつきものであるが、明治政府は賭けを公認してはいない。しかし当初は、馬券による収入を目論むよりは騎乗技術や調教技術の進歩などを競馬の効用としていた陸軍省、宮内省、内務省は予算を支出して競馬を開催していた。競馬会の収入は入場料と会員の会費収入と寄附であったため、常に赤字の状況であった。1884(明治17)年には陸軍省が経費削減のため、馬政部門から繁殖を除外することになり、宮内省には下総種畜場を農商務省から移管された。そのため競馬事業はその存続が難しくなった。馬主にとってはレースに勝っても金銭的なインセンティブがないために、競走馬をレースに出場させなくなった。そこで現在と同様のシステムによる馬券を導入した。この馬券の導入で競馬の主催者には安定した収益をもたらすことが可能となった。1888(明治21)年秋季の根岸競馬の開催から横浜居留地において1枚1ドルの単勝馬券が販売された(萩野寛雄：2004：85)。

1894(明治27)年の日清戦争では、騎馬民族である清の騎兵に日本の騎兵は太刀打ちできずにいたが、近代式装備と火器を備えた日本軍は日本の騎兵が弱くとも勝利することができた。しかし、日清戦争において日本の馬匹改良、特に近代式装備や火器を運搬する輓馬の改良が必須となった。そこで、1895(明治28)年6月18日に農商務省管轄として総合的馬政を考える馬匹調査会規則が定め

られ、その規則の第2条には馬匹地調査会では馬制の整理、馬匹の改良に関する事項を建議するとされていた。1896(明治29)年4月13日には種馬牧場及種馬官制が定められ、種馬については農商務省大臣の管理に属する事項となった(農商務省：1892)。明治政府は再び、馬匹の品種改良に力を入れ出したのである。

1904(明治37)年2月に日露戦争が始まると、日清戦争時よりも戦線が拡大し補給線が延び、運搬用としての馬匹の需要が高まった。しかし陸軍は3万頭の軍馬しかなく、民間からの徴発や購入を含めて17万2000頭が準備されたが、戦場での悪路のために戦闘前に多くの軍馬が損耗していく状況であった。さらにロシアのコサック騎兵に苦戦を強いられた。そして、戦争中の1904(明治37)年4月に臨時馬政委員会が組織され、馬匹改良30年計画が定められた。また馬政に関する諮問委員会として馬政委員会が設置された。この委員会は、官営牧場だけでは馬匹の増産は無理と考え、民間の産馬熱を高め、国民も巻き込んで馬匹の改良をおこなう方法として競馬を奨励した。賞金を出す競馬を開催することで競走馬を所有する民間人が増え、それによって馬の価格も上がり、民間でさらに積極的な馬産が行われる。さらに競馬によって収益が上がり競馬の主権者にとっても安定的な収入がえられると考えた(萩野寛雄：2004；88)。それ程に明治政府は馬匹の不足を実感したのであろう。しかし、馬匹の生産はすぐには難しく、品種の改良となるとさらに多くの時間を必要とした。その時間を短縮させるためにも、民間での馬の生産を奨励し、さらに収益を得られる方法として競馬を奨励することとなった。

しかし競馬を賭博と考えると、正式に許可することは難しくなるため、司法省は競馬には反対であった。しかし馬政上では競馬の開催が必要であることから黙認するとの調整が、農商務・内務・陸軍・司法の各大臣間で合議され、文書化された。そして1906(明治39)年11月24日に馬券販売を伴う競馬が開催され、大盛況となった。1907(明治40)年春季での4日間の競馬場の売り上げは、全競馬場(11競馬場)で1340万円となった。当時の巡査の月給が15円であることを考

えると、たった4日間の競馬での売り上げの多さがわかる。(萩野寛雄：2004：89)。しかし、このような盛況と同時に、各地で騒乱事件が頻発した。競馬の実施者も馬券の販売に不慣れであり、観客も近代競馬には不慣れであったことが原因とされている。さらに馬主や騎手による不正行為も起こり、当初は将校を競馬に出場させていた陸軍も競馬への協力がしづらい状況となった。しかし、馬券による高額配当がでたことで、競馬熱は加熱されていった(萩野寛雄：2004：90～91)。

このような中、1908(明治41)年10月に戊申詔書が發布される。競馬による事件が多発するなか、貴族院からは競馬での馬券販売反対の声が強くなり、ついに馬券は禁止される。しかし、馬匹の改良のために競馬は必要であるとの政府の意向から、競馬存続のために競馬規則を定めて、馬政局が予算を割いて臨時予算を補助金として支出して競馬の開催を継続することになった。補助金額は14万2000円で、この金額では従来のような競馬を維持することが困難となった。観客は減少し、競馬会の財政は極端に悪化した。この時期の競馬は軍事目的として、税金から予算を投入して半ば国家事業として行われていた。そのため、陸軍省の意向が強く働くこととなった(萩野寛雄：2004：100～102)。競馬は以前のような人気を博することはなく、競馬の実施者たちは存続させるためには馬券の発売は不可決と考えていた。そこで、競馬法の制定を常に目論んでいた。内閣直轄の馬政機関であった馬政局(1906年誕生)が陸軍省に移管されたことで、軍馬育成・訓練の重要性が再度課題としてあがることになる(萩野寛雄：2004：118～119)。

しかし、日露戦争後の不景気により、緊縮財政を強いられていた山本権兵衛内閣は、公認競馬に対して支出するとしていた補助金を公布することができなくなり、1913(大正2)年秋には補助金の減額が行われた。競馬の主催者にとってはますます競馬開催が困難となる事態となった。1914(大正3)年8月にドイツに宣戦布告をして参戦した第一次世界大戦であったが、ここでも陸軍は青島出

兵で馬匹の課題を突き付けられた。そこで、様々な方法での馬券販売を認める競馬法制定への動きが起こる。国の財政状況の厳しさ、その中でも馬匹の改良の必要を考えると、馬券販売による競馬開催に対する認識が政府のなかでも高まってきた。問題は風紀の乱れをどのように取り締まるかであった。1918(大正7)年からのシベリア出兵では、陸軍はまたもや馬匹の性能に苦しむことになり、陸軍省を含む政府全体が競馬法の制定に積極的にならざるを得ない状況となる。そして1919(大正8)年には日本騎兵の祖といわれる秋山好古を委員長とした「馬政委員会」が誕生するが、競馬法案制定への具体的な提案はなされずに終わる(萩野寛雄：2004：109～110)。

一方、馬券を禁止してから十数年が経過し、日本は富国强兵が実現し、国民の教育水準や経済水準も向上したことで、また第一次世界大戦後の好況もあり、競馬法を制定して馬券販売を許可しても、かつてのようなことは起こらないのではないかと機運も芽生えていた。また、馬政行政が陸軍省馬政局から農商務省畜産局に移管される期限が1924(大正13)年に迫っていたことも、陸軍省として競馬法の制定を急ぐ理由となった。1920(大正9)年に馬政局長が石光真に代わる。石光は田中義一から「競馬法制定にも最適任者」と言われた人物で、1921(大正10)年7月から馬政局で作成した競馬法に関して、司法省内での説得に入った。その結果、1923(大正12)年2月に司法省から馬券の販売を可能とする競馬法案に同意する回答を得た。1923(大正12)年3月3日に加藤友三朗内閣で政府提案として競馬法案が提出され、同年3月24日に成立、同年7月1日に公布された。(萩野寛雄：2004：111～112)。

この競馬法の第8条では「勝馬投票券ヲ発売シタルトキハ命令ノ定ル所ニヨリ、其金額ノ百分ノ一以内ニ相当スル金額ヲ政府ニ納付スベシ」とされ、競馬による収益金の国庫納付が初めて制度化された。この国庫納付の規定はフランスの競馬に範をとったもので、当時フランスでは、控除率10%で、その内2%を大蔵省に慈善事業費として、1%を飼育費として農業省へ納め、残りの7%が

主催者の収入とされていた(萩野寛雄：2004；114)。

この国庫納付金の規定が、後に救護法の財源となるのである。競馬法の制定以降、競馬による売り上げは急上昇していた。しかし軍馬が必要であるということによって定められた競馬法であるが、実際にはモータリゼーションの影響で、戦争における馬匹の需要は以前よりは減少していた。そのような中で、1927(昭和2)年6月に山本悌二郎農林大臣から、馬の維持増産を図るための最も有効な方策についての諮問が馬政委員会にだされた。その答申を達成するために、農林省は競馬の売上金の政府納付率の1%から3%への引揚を含む、競馬法改正案を企図し、政府提案として提出し、政府納付率を最大4%として成立した(萩野寛雄：2004；129～130)。

1929(昭和4)年の競馬法改正を検討している最中に、内務省は府県税、市町村税としての馬券買得税および附加税を指定した。これは馬券購入者から自治体が徴収するもので、多くの競馬場で混乱が生じた。そこで徴税免除を得るために、馬政局とも相談をして各競馬主催者が国庫納付金分の4分の1に相当する売上金の1%づつを県と市にそれぞれ寄附することになった。1930(昭和5)年の全競馬倶楽部の売得金合計が4200万円で、政府への納付金は6%(国は4%、県1%、市1%)で、額面通りに徴収すると84万円が獲得できる計算(4200万円×国へ納付額4%×25%×2)となった(萩野寛雄：2004；133)。このようなことがあり、そしてフランス競馬の例もあり、救護法の財源として競馬が浮上したのだと考えられる。

救護法は1929(昭和4)年4月に成立しているが、緊縮財政によりその実施が引き延ばされてきた。山崎巖によると「昭和6年になって不景気は深刻になり、この種の制度が非常に要望されるような状況になりましたので、当時内務大臣の安達謙藏氏と社会局長の吉田茂氏が大変心配されましていろいろ努力されましたが、浜口内閣の財政緊縮政策でなかなか財源を捻出することが出来なかったのです。ところが当時地方局長であったと思いますが次田大三郎さんが競馬

法改正に財源をもとめたらどうかというサジェストをされまして、競馬法は農林省の所管ではありますけれども、農林省に相談をする前に一応私を中心となって案を研究し、その案を吉田さんが大臣と相談されて、農林省を口説き落として議会に出すことになり、漸く救護法の予算が成立することになったような次第です。当時の予算は総額一ケ年300万円以内であり一人の救護費は予算が十銭以内であったように記憶しております。」(厚生省社会局：1950：37)ということで、無事救護法が実施されることになったのである。

ちなみに1931(昭和6)年の競馬法改訂では、政府納付率を最大6%に拡大、政府納付金の使途に社会事業経費を追加などとなっている(萩野寛雄：2004：132)。

この過程をマスコミでは次のように扱っていた。1931(昭和6)年1月17日の東京朝日新聞では「救護法財源のため馬券を無制限に当局とクラブで立案」との見出しで「問題の救護法の実施に要する財源をひねり出すために、馬券一人一枚主義の現行競馬法を改正して、しこたま納付金をせしめようという計画が最近極秘のうちに着々と具体化しつつあったが端なくも関係方面に馬脚を露わし内務、農林、大蔵三省及び民間競馬クラブ農畜関係団体等の間に五ツともえの紛争をひき起すという事件が持ち上がった(略)そこで競馬クラブでは競馬法を改正して政府の納付金を増加して救護法を生き返らせると同時に競馬クラブの振興も策そうと一石二鳥の名案(?)を案出し、」(神戸大学：1931)などと書かれていた。

## 7 まとめ

以上、本論では明治期からの国民の窮乏に対して、政治はどのように対処してきたのかを概観した。そこで明らかになったことは、これまでの多くの研究者が指摘しているように、国家責任を明確にした窮民対策ではなく、江戸時代から続く「人民相互の情誼」と「我が国の美風である家制度」を中心として検

討されているということである。国は、すでに明治期において農村でも地域社会が崩壊して相互に助け合うことができない状況を認めながら、さらに都市部でのスラムの存在を認識していながら、あくまで「互いの助け合い」「社会連帯」を強調して対応しようとしてきたことが分かる。

徴兵制下で働きの中心である男手が、兵隊にとられて貧しくなった家族に対して支給された下士兵卒家族救助令にしても、積極的な対応というよりは、「国からの同情」として、国庫予算での支出を行ったに過ぎない。軍事救護法にしても、政権維持という視点からの成立でしかなく、その他に十分な額の支出とはなっていなかった。しかし、この偶然ともいえる政治状況によって、救護法が成立し、さらに、競馬法という一見すると窮民救助とは遠い存在である法律によって、救護法が実施されたのである。

偶然により成立したこの窮民救済制度は、十分な議論をし、世論の意見を反映したものではない。制度が成立することで、その後に内容を充実させることが可能となるのであるから、まずは成立させることが重要であったという意見もあるであろう。しかし、ある社会のなかで保護を必要としている人への救済がなぜ必要であるかを共通認識とするためには、十分な議論が必要であると考える。

振り返って、今日の社会保障制度ではどうなのであろうか。国民が安全で、安心して生活できるための国家責任は、国防だけではないはずである。今日の日本では、政治家の真摯な態度による議論、マスコミによる議論、国民が自由に意見を述べられる社会の構築も含め、政策決定の在り方を再度検討することが必要となっているのではないだろうか。

#### 注

- (1) 「高札(こうさつ)」とは、江戸時代、幕府から公衆に知らせる事がらを書いてにぎやかな四つ辻などに掲げた板札(貝塚茂樹・藤野岩友・小野忍編『角川漢和中辞典』昭和34年 角川書店)。

## 貧困者への国家の対応

- (2) 羽賀は「1868(明治1)年3月15日、維新政府が旧幕府の高札を撤去し、代わりにたてた五つの太政官高札。政府は前日の五カ条の誓文で、国家の基本方針を明らかにし、この高札では人民の遵守すべき禁令をはじめて示した。第1札は五倫の道徳を守ること、殺人・放火・強盗の禁止、第2札は徒党・強訴・逃散の禁止、第3札はキリスト教・邪宗門の禁止、第4札は外国との交際は万国公法にしたがうとし、外国人への暴力を禁止、第5札は土民の本国地からの離脱を禁止している。第1～3札は、定三札といわれる永世の定法であり、内容的には旧幕府の人民支配の基本法令を継承するものであった。また第4、5札は、幕末以来の草莽層の攘夷主義運動を取り締まることを目的としており、覚札といわれる一時的な掲示であった。これらの高札は、政治権力の交代を人民に徹底させ、高まりつつある反政府運動を厳しく抑圧する意図を示す。」(羽賀祥二：1984；平凡社百科事典1056)としている。また上田市博物館では当時の高札とともに「幕府の旧来の対民衆政策と何らかわらないもので、明治6年まで掲げられていた。」(上田市立博物館 五榜の掲示：museum.umic.ueda.nagano.jp/hakubutsukan/syuzouhin/small/small\_0080-2.html)との解説をしている。
- (3) 明治神宮のホームページには「明治維新の指導精神として、近代国家建設のさまざまな施策に受けつがれましたが、とくに昭和天皇は昭和21年元日の『新日本建設ニ関スル詔書』において、五カ条の御誓文を引用され(略)御誓文の精神に立ち返り国づくりに努めるご決意をなさいました。」(明治神宮 <http://www.meijijingu.or/about/3-3.html>)との記載がある。
- (4) 施行(せぎょう)とは、功德のため、僧や貧民などに物を施すこと(貝塚茂樹・藤野岩友・小野忍編『角川漢和中辞典』1959 角川書店)。
- (5) 合力(ごうりき)とは、国語で助け合うこと、金品を困っている人にほどこすこと、たすけ、という意味とされている(貝塚茂樹・藤野岩友・小野忍編『角川漢和中辞典』1959 角川書店)。
- (6) 2017年にマスコミをにぎわせた、森友問題といわれる国有地の払い下げに関しての不正取得が疑われるとされる事件では、被疑者が運営する幼稚園で「教育勅語」を暗誦させているということで話題となった。この事件をきっかけに、「教育勅語」を賛美する人々の存在がクローズアップされた。
- (7) 松田尚士『軍事救護法と優遇改善策—武藤山治の活動—』(2009；267～268)によると、政実政策協定の内容は以下のものとされている。
- 政実(政友会、実業同志会)政策協定覚書
  - 地租営業収益税の全廃(昭和6年実行)
  - 軍人、廃兵、戦死者遺族の優遇(手当、恩給の増加)
  - 老人不具者及び癩病者の救済(救済方法を設ける)
  - 前期法律は通常議会へ(法律案を提出する)

## 貧困者への国家の対応

財源の捻出方法(税制整理の結果による増収4千万円支給)  
煙草の値下げ(実行のため調査終了後再協議)  
行財政の徹底的改革(改革のため調査会を組織する)  
農村振興の根本策樹立(国立研究所を設ける)  
金輸出解禁問題(法律化は後日に譲る)  
会計検査院法の改正(制度の改正, もしくは権限の強化)  
鉄道益金の一般会計繰入れ(実現に努力する)  
奢侈関税法の改正(コーヒー, ジャム, チーズを削除する)  
政治教育の普及(小中学校の教科書で政治教育する)  
政府預金の問題(政府預金を減少し公債償還に充てる)  
郵便預金の運用(国債の買入償還を調査研究する)  
保護政策に対する警告(保護政策をなさざるよう慎重な態度をとる)

昭和3年4月8日

大口喜六

武藤山治

- (8) 救護法制定実施促進のための実行委員は、中央社会事業協会理事者に一任され以下の13名となった。田中太郎、窪田静太郎、原胤昭、三宅源之助、桑田熊蔵、紀本参次郎、松井茂、高橋高、大久保利武、竹内貞三、留岡幸助、生江孝之、原泰一。これらの委員は1929(昭和4)年1月25日に委員会を開催し、建議書を作成した。さらに建議書陳情委員として窪田静太郎、大久保利武、留岡幸助、原胤昭の4名が選ばれた。その後、中央社会事業協会会長の澁澤榮一を代表として、総理大臣田中義一、内務大臣望月圭介をはじめ、貴族院議員、衆議院議員へ積極的な運動を展開する(柴田敬次郎：1940：19～27)。

### 資料1 5か条の誓文(現代語訳, 明治神宮HP)

- 一、広く人材を求めて会議を開き議論を行い、大切なことはすべて公正な意見によって決めましょう。
- 一、身分の上下を問わず、心をつにして積極的に国を治め整えましょう。
- 一、文官や武官はいうまでもなく、一般の国民も、それぞれ自分の職責を果たし、各自の志すところを達成できるように、人々に希望を失わせないことが肝要です。
- 一、これまでの悪い習慣をすてて、何ごとも普遍的な道理に基づいて行いましょう。
- 一、知識を世界に求めて天皇を中心とするうるわしい国柄や伝統を大切に、大いに国を発展させましょう。
- 一、これより、わが国は未だかつてない大変革を行おうとするにあたり、私はみずから天地の神々や先祖に誓い、重大な決意のもとに国政に関するこの基本方針を定め、国民の生活を安定させる大道を確立しようとしているところです。皆さんもこの趣

## 貧困者への国家の対応

旨に基づいて心を合わせて努力して下さい。

### 資料2 戊申詔書 訳

〈出典：副田義也『教育勅語の社会史』有信堂高文社 1997 249～255〉

朕がおもうに、現今世界の文明は日に成り月に進み東西いずれの国も彼此たがいに相寄り相助けて、それによって幸福と利益を共にしている。朕はここに益々国交を修め親睦を厚くして列国とともに永くその恩恵を受けることを期している。

反省してみるに文明は日日進んで止まず、その恩恵をまともにうけるにあたっては、まず内では我が国運の発展を必要とする。戦後日なお浅く、諸般の政務はますます改善と拡張を必要としている。国民は上下心をひとつにし、真心をもって家業・職務に従事し、勤勉力行し、儉約して資産を興し、信義を重んじ、人情の厚い風習を形成し、華奢虚飾を退けて着実質素を旨とし、すさみ怠ることを戒めあい、自ら勉めて励みつづけ、休むべきではない。

そもそも我が神聖な皇祖皇宗の御遺訓と光輝ある我が国の歴史の成跡しは、あきらかなこと太陽や星のようである。これをよく守り、つとめはげむ誠をつくせば、国運は自ら発展するはずである。

朕は現今の世界と日本の形成に対応し、我が忠良な臣民の協力翼賛に依頼して、明治維新のさいのわが意図を拡充し、皇祖皇宗の遺徳を発揚することを切に望む。汝臣民は朕の趣旨をよく心にとどめよ。

御名御璽

明治四十一年一〇月十三日

内閣総理大臣 侯爵桂太郎

### 資料3 年表(1862年～1932年)

競馬法関係 ○○ 救護法関係 ○○

- 1862(文久2)年 横浜居留地で居留外国人のレクリエーションとして現在の競馬の原型となった近代競馬がはじまる 主催はレース・コミィティ
- 1865(元治2)年 横浜のイギリス第20連隊駐屯地で競馬が開催
- 1866(慶応2)年 横浜の根岸に幕府の手によって「根岸競馬場」が竣工  
居留民の間でヨコハマ・レース・クラブ結成
- 1867(慶応3)年1月 「根岸競馬場」で競馬開催  
11月 大政奉還
- 1868(明治元)年3月14日 明治維新 五か条の御誓文  
3月15日 五榜の高札(五榜の掲示)
- 1871(明治4)年 廃藩置県 文部省設置 統一戸籍法、新貨条令(金本位制)

貧困者への国家の対応

1872(明治5)年 学制公布(男女6歳以上は小学校へ入学) 壬申戸籍, 太陽暦の採用

1873(明治6)年1月 徴兵令

地租改正条例

1874(明治7)年12月8日 恤救規則(太政官達第162号)

1875(明治8)年 貨幣条例公布(円単位とする)

4月 陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭案並ニ其家族扶助概則

8月 海軍退隠令

1876(明治9)年 廢刀令 日鮮修好条約(釜山・元山・仁川開港)秩禄処分

10月 陸軍恩給令

1877(明治10)年 西南の役

1878(明治11)年 祭典競馬が契機となり各地に競馬場が開設し, 日本人による初の競馬

倶楽部として共同競馬会社発足

1879(明治12)年 学制を廃止し教育令を制定

1880(明治13)年 日本レースクラブが発足(発起人 有栖川宮・大隈重信参議ら)

国会期成同盟結成

1881(明治14)年10月 国会開設の詔

1882(明治15)年1月 軍人勅諭発布

5月 長崎県で東洋社会党結成(社会主義運動が始まる)

6月 集会条例改訂

1883(明治16)年6月 陸軍恩給令改訂・海軍恩給令

1884(明治17)年 陸軍 経費削減のため, 馬政部門から繁殖を除外

1885(明治18)年 農商務省 下総種畜場を宮内省に移管

1888(明治21)年 日本レースクラブが1枚1ドルの馬券発売

1889(明治22)年2月11日 大日本帝国憲法発布 皇室典範発布 衆議院議員法公布 貴族

院令公布

1890(明治23)年6月 軍人恩給法

10月30日 教育ニ関スル勅語(教育勅語)発布

11月29日 第1回帝国議會開催

12月 窮民救助法案 第1回帝国議會に提出〈否決〉

1891(明治24)年 足尾銅山鉍毒問題が起こる

1894(明治27)年8月 日清戦争(~1895年3月, 4月下旬条約 賠償金3億6千万円収受)

1896(明治29)年 民法公布 三陸大地震〈経済恐慌により工場閉鎖・争議頻発〉

1897(明治30)年2月 大竹貫一ら衆議院に「救恤法案」および「救貧税法」案提出

審議未了により不成立

教科書検定規則制定

貧困者への国家の対応

労働組合期成会結成

1900(明治33)年3月9日 感化法 交付(法律第37号)

3月 内務省地方局府県課に初めて感化事業係を置く

小学校令改正(義務教育4年)

1901(明治34)年5月 幸徳秋水らにより社会民主党結成

(我が国最初の社会主義政党)即日禁止

1902(明治35)年 呉海軍工廠で職工のストライキ発生

1903(明治36)年3月 東北地方に大飢饉が起こる

5月 第1回全国救済事業大会開催

足尾銅山鉱毒事件が決着

幸徳秋水・堺利彦らによる平民新聞刊行

1904(明治37)年2月8日 日露戦争(1905年9月5日 ポーツマス条約)

4月1日 下士兵卒家族救助法(勅令94号)

5月1日 同 施行

1905(明治38)年 政府が馬券の発売を黙許 皇室御賞典創設(天皇賞の前身)

ポーツマス条約反対日比谷焼打事件

1906(明治39)年 堺利彦らにより日本社会党結成

1907(明治40)年 小学校令(義務教育6年) 〈株式暴落・金融恐慌〉

1908(明治41)年5月25日 恤救費の国庫補助廃止 〈日露戦争後の不景気深刻化〉

5月 内務省地方局長通知「救貧恤救ハ隣保相慈ノ情宜ニ依リ協救セシメ

国費救助ノ濫救矯正方件」

10月7日 中央慈善協会設立

10月13日 戊申詔書(ボシンシヨウシヨ)発布

全国16の競馬会・倶楽部で馬券を発売→馬券発売禁止令発令

競馬規則制定

1911(明治44)年 恩賜財団済生会設立

1912(大正元)年 「養老法」案国会提出(審議未了)

1913(大正2)年秋 山本権兵衛内閣は日露戦争後の戦後不況の中で、緊縮財政を強いられ、

公認競馬に対して約束していた額の補助金が交付できなくなる。

1914(大正3)年8月 ドイツに対し戦線布告(第一次世界大戦に参戦)

11月 武藤山治が軍事救護法制定の活動を開始する

1916(大正5)年 工場法施行

1917(大正6)年5月12日 岡山県に済世顧問制度設置

7月19日 軍事救護法(法律第1号)大正7年1月1日より施行・国費によ

る救済制度

貧困者への国家の対応

- 1918(大正7)年8月3日 富山県に米騒動勃発  
8月12日 シベリア出兵  
10月7日 大阪府 方面委員規程公布
- 1919(大正8)年 馬政治委員会が誕生。委員長は秋山好吉
- 1920(大正9)年 国際連盟成立  
9月 内務省社会局 設置 課長：田子一民
- 1921(大正10)年6月12日 加藤友三郎内閣〈政友会が支持〉  
(海軍大将 大正12年8月24日死亡)・内田康哉  
内務大臣 後藤新平 大蔵大臣 市来乙彦
- 1923(大正12)年3月24日 競馬法成立(馬券の発行が許可 政府納付金開始)
- 4月23日 武藤山治 実業同志会設立  
9月1日 関東大震災  
9月2日 山本権兵衛内閣〈海軍大将〉  
内務大臣 後藤新平 大蔵大臣 井上準之助  
10月 恩給法  
12月 虎ノ門事件
- 1924(大正13)年1月7日 清浦奎吾内閣〈貴族院議員・非政党〉  
内務大臣 水野錬太郎 大蔵大臣 勝田主税  
1月26日 昭和天皇 結婚  
6月11日 加藤高明内閣〈民政党〉  
(大正15年1月28日死亡)・若槻禮次郎  
内務大臣 若槻禮次郎 大蔵大臣 濱口雄幸
- 1925(大正14)年 普通選挙法公布 治安維持法公布
- 1926(大正15)年1月30日 若槻禮次郎内閣〈民政党〉  
内務大臣 若槻禮次郎 濱口雄幸  
大蔵大臣 濱口雄幸・早速整爾・片岡直温
- 1927(昭和2)年4月20日 田中義一内閣〈政友会〉  
内務大臣 鈴木喜三郎・田中義一・望月圭介  
大蔵大臣 高橋是清・三土忠造
- 1928(昭和3)年2月 普通選挙による衆議院選挙実施  
4月2日 政実政策協定成立  
政友会は実業同志会の政策方針を承諾する
- 1929(昭和4)年4月 救護法成立 第56帝国議会〈世界大恐慌〉  
付帯決議：1930年度から実施すべし  
競馬法改訂 政府納付率4%

## 貧困者への国家の対応

4月17日 実業同志会が党大会によって、党名を国民同志会へ変更

7月2日 濱口雄幸内閣〈民政党〉

内務大臣 安達兼蔵 大蔵大臣 井上準之助

11月 浜口内閣：金解禁 緊縮予算

第2回全国方面委員大会

1930(昭和5)年2月 救護法実施期成同盟(全国の方面委員と社会事業家)

1931(昭和6)年3月 第59帝国議会 競馬法を改正して収入増をあてる複式馬券発売

4月 若槻禮次郎内閣〈民政党〉

内務大臣 安達兼蔵 大蔵大臣 井上準之助

9月 満州事変(柳条溝事件)

1932(昭和7)年1月1日 救護法実施

1月24日 武藤山治 国民同志会を解散 政界から引退

3月1日 満州国建国

5月15日 5・15事件

1941(昭和16)年 日本競馬会の年間売得金が2億9,400万円に達する

戦前期の最高額

〈出典：桑原洋子編『日本社会福祉法制史年表』同朋舎 1990〉

〈出典：内閣府『歴代内閣』<http://www.kantei.go.jp/ji/rekidainakakufu/>〉

〈出典：近代競馬150年の歴史 <http://www.jra.go.jp/150th/history/>〉

## 参考・引用文献

中央社会事業協会, 1933年=1975年, 『日本社会事業年鑑 昭和8年版』復刻版, 文生社  
土井洋一, 1977年, 「救済抑制と国民の感化 ★感化救済事業」右田紀久恵・高澤武司・

古川孝順編『社会福祉の歴史』有斐閣選書

萩野寛雄, 2004年, 『「日本型収益事業」の形成過程—日本競馬事業史を通じて—』

早稲田大学大学院政治学研究科 博士論文 2017年8月1日閲覧

[https://waseda.repo.nii.ac.jp/?action=pages\\_view\\_main&active\\_action=repository\\_view\\_main\\_item\\_detail&item\\_id=6707&item\\_no=1&page\\_id=13&block\\_id=21](https://waseda.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=6707&item_no=1&page_id=13&block_id=21)

池本美和子, 1999年, 『日本における社会事業の形成 —内務行政と連帯思想をめぐって』  
法律文化社

金太仁作, 1935年=1997年, 『救護法と武藤山治』戦前期社会事業基本文献集40 日本図書センター

北原糸子, 1995年, 『都市と貧困の社会史』吉川弘文館

近代競馬150年の歴史 <http://www.jra.go.jp/150th/history/> 2017年7月17日閲覧

## 貧困者への国家の対応

- 児玉幸多, 1973年, 『日本史年表』 吉川弘文館
- 桑原洋子編 1990年 『日本社会福祉法制史年表』 同朋舎
- 神戸大学経済経営研究所 新聞記事文庫 社会政策(7-029)2017年7月18日閲覧  
[http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=10057760&TYPE=IMAGE\\_FILE&POS=1](http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=10057760&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1)
- 厚生省社会局, 1950年, 『社会局参拾年』 厚生省社会局
- 松田尚士, 平成17年, 『軍事救護法と優遇改善策—武藤山治の活動—』 国会館
- 武藤治太, 2014年, 『福澤論吉に学んだ武藤山治の先見性』 国会館
- 明治神宮: <http://www.meijijingu.or/about/3-3.html>
- 内閣府『歴代内閣』 <http://www.kantei.go.jp/ji/rekidainaikakufu>
- 農商務省, 明治25, 国立国会図書館データコレクション 農商務省沿革略誌. 第2編  
<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/784485/11?tocOpened=1> 2017年9月17日閲覧
- 小川政亮, 1960年, 日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』 勁草書房
- 小川政亮, 1959年, 島正男『戸籍制度と「家」制度』 東京大学出版会
- 柴田啓次, 1930年, 『救護法実施促進運動史』 敝松堂書店
- 副田義也, 1997年, 『教育勅語の社会史—ナショナリズムの創出と挫折』 有信堂
- 総務省政策統括官(恩給担当), 2015年, 『恩給のしくみ 平成27年』 総務省
- 玉城肇, 1932年, 『明治維新の諸變革が生活様式に及ぼした諸影響』 岩波書店
- 田多英範, 1977年, 「昭和恐慌と社会事業立法 ★救護法の成立」 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』 有斐閣選書
- 竹内理三, 1965年, 『新日本史年表』 帝国書院
- 寺脇隆夫, 2005年, 「日露戦争時の下士兵卒家族救助令の施行状況と軍人家族援助事業への展開—関係史資料に見られる公的救済の「日本的」特徴—(上)」 浦和大学『総合福祉』 Vol.2
- 寺脇隆夫, 2007年, 『救護法の成立と施行状況の研究』 ドメス出版
- 上田市立博物館 五榜の揭示: [http://museum.umic.ueda.nagano.jp/hakubutsukan/syuzouhin/small/small\\_0080-2.html](http://museum.umic.ueda.nagano.jp/hakubutsukan/syuzouhin/small/small_0080-2.html)
- 吉田久一, 1960年, 日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』 勁草書房

