

研究ノート

## 地方からみた救護法の制定～鳥取県を例に～

小池 桂

〔抄録〕

従来、救護法（1929年公布、1932年施行）の研究は中央レベルで分析されたものが多く、地方に視点をおいて検討されることはほとんどなかった。本稿では鳥取県を例にして、救護法制定過程における県と村の動向を明らかにする。県では救護法制定以前から近代的な貧困認識が芽生えはじめていたこと等もあって、救護法の制定は歓迎すべき出来事であった。その一方で村レベルに目を転じてみると、全体としては救護費、救済件数ともに伸びているものの、村の支出という点からみると従前並であった。この理由として折からの不況と重なって村の財政が逼迫していたことと、「隣保相扶」の強さゆえ救済を避ける傾向があったことが考えられる。救護法は通説が示唆する通り明治期の救貧体制から脱しきれず、それは村から見ても同様であったと言えるかもしれない。

キーワード：救護法、鳥取県、下北條村

### はじめに

周知の通り救護法（1929年公布、1932年施行）は恤救規則に代わる救貧法制であった。しかしながら、その実施主体である市町村も含め地方から検討されることはほとんどなかった。確かに救護法の制定過程は中央レベルの動向を詳細に検討すれば、ある程度の全体像は明らかになるだろう。しかし地方では中央の動きと軌を一にして進んだ面もあれば、そうではない面もあった。本稿ではこうした両面に目を配りながら、救護法の制定過程を地方から照射したい。

ところで救護法に関する研究は、それが義務救助主義を採用するなどそれまでの恤救規則に比べてより積極性がみられたためか、一定の量が蓄積されてきている。古くには鶯谷善教による研究があり<sup>1</sup>、その後、吉田久一、池田敬正へと継承されていった。吉田の場合、救護法が義務救助主義を採用したことを評価しつつも、「不当に隣保相扶が強調され、（略）市町村に責任が転嫁されて」おり、「思想的には恤救規則を継受して、まだ吹っ切れていない側面がある」<sup>2</sup>と

し、正負両面から評価を下している。池田の場合も同様で、「日本で最初の義務救助主義救貧法制の成立という意味で画期的」<sup>3</sup>と評価しながら、その治安対策的性格、対象を労働不能者に制限したことや隣保相扶の強調などマイナス面も指摘している<sup>4</sup>。

こうした先行研究をふまえて、その実証水準を飛躍的に高めたのが寺脇隆夫の研究である<sup>5</sup>。寺脇は救護法を、問題点をもちつつもわが国における「救貧行政近代化の第一歩」<sup>6</sup>と位置づけ、その形成・成立過程と施行状況を一次資料に基づき、詳細に解明した。また地方レベルの救護法に対する対応状況にも注意を払い、山口県の行政文書を活用し、救護法の施行準備状況、施行後の県の対応、さらには県内救護施設の認可過程に至るまで明らかにしている<sup>7</sup>。

本稿でもこれらの先行研究、とりわけ寺脇のそれに学びながら、これまで明らかにされてこなかった鳥取県における救護法に対する対応を素描してみたい<sup>8</sup>。取り扱う資料は主に『因伯時報』、『鳥取新報』の地元2紙と、東伯郡下北條村の村会文書（北条歴史民俗資料館蔵）である。

第1に県レベルでは救護法に対して積極的姿勢が見られたことをスケッチし、その上で第2に東伯郡下北條村の救護予算の検討を通して、救護法に対する村の消極姿勢を確認するとともにその背景について述べる。そして最後に地方からみた救護法の歴史的位置づけについて考えてみたい。

## 1. 救護法以前の鳥取県救貧行政

まずは救護法以前の県内の救貧行政から確認しておこう。図1は1900年から1936年までの恤救規則と救護法の救済件数を示したものである<sup>9</sup>。1930年までが恤救規則による救済件数であり、データが欠損している2年間を挟んで1933年以降が救護法による救済件数（市町村分）である。見られるように1908年に本格化する地方改良運動期以降、恤救規則の救済件数が激減し、救護法施行直前に至ってもこの傾向に大きな変化はみられなかった<sup>10</sup>。後述するが、これに代わって救貧を期待されたのが市町村であったが、その救済水準は恤救規則を下回っており、とてもそれを代替しているとは言い難かった。恤救規則も市町村独自の救貧もいずれも低位であり、それらは昭和の初期にいたるまで続いたのである。

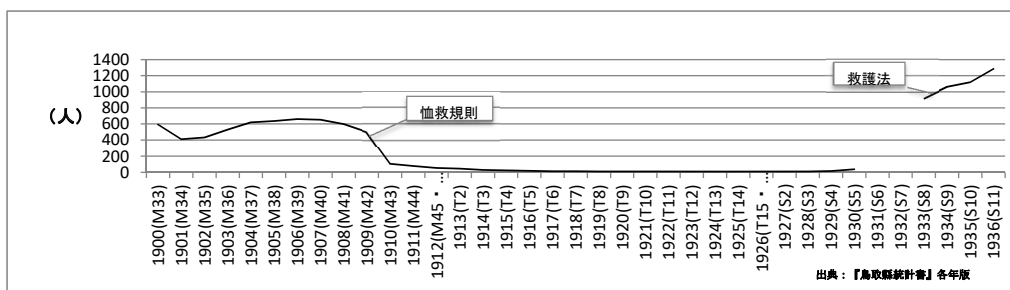


図1. 鳥取県における恤救規則及び救護法救済件数の推移

しかし、こうした低位な救貧行政を揺るがす客観的な状況は進みつつあった。第一次大戦後の1920年には金融恐慌が各地に波及し、鳥取県内でも銀行のみならず、工業界や農業界も大きな打撃を受けた。昭和に入っても1927年には再び金融恐慌が起り、米相場をはじめ諸物価は下落し、商取引は不振に陥った。会社や工場の中には休業や閉鎖が相次いだという<sup>11</sup>。

こうした中で、それまで「本縣の社会事業は未だ是といふ程の事業もな」<sup>12</sup>いと嘆く一方であった県の姿勢にも変化が見え始めていた。それを象徴した出来事が1926年7月の社会課の新設であった。ようやく鳥取県も社会事業を専門に所掌する機関を設けるに至ったのである。1927年1月には社会課長が「新設された社会課の使命」と題する次のような談話を発表している。

まずこれまでの救済が「人類愛を基調にした同情、憐憫の救済施策から社会連帯へ進んで来た」と総括された上で、「貧困や疾病罹災が単に個人の勤惰一新一家の不注意に基かず（略）社会的原因が相当に色濃く現れて来た」と述べる。したがって「対策は正しく社会の当然の責任として処置しなくてはならなくなった」と言う。そして最後に「社会課新設の使命」として社会事業を「大いに画策し着々実行したい」と述べ、談話は閉じられている<sup>13</sup>。

つまり救護法制定を前にして県当局には近代的な貧困認識が芽生えはじめ、それへの対応が自覚されるとともに、社会事業全体に対する積極的な姿勢が形成されつつあったのである。

## 2. 救護法制定と鳥取県の対応

### (1) 法公布まで

一方、この社会課長談話が発表された数ヶ月後には、中央では社会事業調査会において一般救護に対する体系が決議され、その中で恤救規則に代わる新救貧法の必要性が示された。新しい救貧法制定への動きが始まりつつあったが、それを決定づけたのが翌年4月の政友会と実業同志会とのいわゆる政実協定においてであった。寺脇によれば1928年3月の総選挙の結果、政権与党であった政友会が辛うじて第一党に着いたが、その差は僅かであり、諸政党にキャスティングボートを握られるという事態に陥った。その局面を打開するために武藤山治率いる実業同志会と政策協定が結ばれた。この時の覚書に「扶養者なく一定の収入なくして生活しあたわざる老年者、不具、廢疾者および病者の救済方法を設くること」が明記され、12月の議会で提出することが決まったのである<sup>14</sup>。

こうした動きを受けて内務省社会局もさっそく1928年5月から6月にかけて9県及び六大都市を対象に要救護者数調査を実施し<sup>15</sup>、新法立案に向けて具体的に動き出す。この時、調査対象となった9県には鳥取県も含まれており、県下2市12町村で調査が実施された<sup>16</sup>。そして9月には社会局の救護法案が完成した<sup>17</sup>。救護法案はわずか数ヶ月で成り、1929年3月には衆議院、貴族院で可決され、4月2日には施行期日未定のまま公布されたのであった。

救護法の公布は政局もからみ唐突であったが、不景気を背景に貧困への「対策は正しく社会

の当然の責任」として受け止めていた鳥取県当局にとって歓迎すべき事態であった。これ以降、県は県内の貧困状況の把握や、法公布に向けて対応していった。

例えば貧困状況の把握という点で言えば、先に述べた内務省社会局が行った1928年の調査では、「県は二市十二町村に在住する窮民即ち要救護者を調査し（略）、生活のどん底にあへぐ不幸な者六百五十人を発見」することになる。その対象は「不具廢疾」、「疾病」、「心神障害」、「老者」、「幼者」と政実協定の覚書で確認された労働不能者に限られたが、県にとっては要救護者を正確に把握する機会にもなった<sup>18</sup>。

他に救護法を念頭においた県独自の動きもあった。

その一つは各市町村が制定している窮民救助規程の有無の把握であった。内務省社会局が、道府県に救護限度の設定などを含めた救護施行細則のモデルを示したのは「救護法施行細則準則ニ関スル件」においてであり<sup>19</sup>、それは法施行直前の1931年10月のことであった。ところが鳥取県の場合、「政府の救護法制定を待ち施行細則を設けて矛盾のないやうにする」必要性から、1929年1月には県下各町村に対して窮民救助規程の有無について調査を行っている。政府が通牒を発する2年以上も前に、既に県では施行細則を整える必要性から窮民救助規程の実態調査を行っていたのである。ちなみにこの調査によれば規程をもっている町村は93町村、規程のない町村は63町村、未報告28町村であった<sup>20</sup>。各町村の規程はばらばらで「統一を欠いてい」<sup>21</sup>たが、少なくとも約半数の町村が窮民救助規程を制定していた。

いま一つは社会事業関係者の質の向上に関わることである。例えば共済委員については、当時、県下に45名が配置されていたが、県社会事業主事によれば「現行共済委員制度は時世の進運に応じ之が改善の余地」があり、名称、受け持ち区域、人員、活動方法などを改善しなければならないとされた（1928年10月）<sup>22</sup>。あるいは県は法公布直前の1929年2月28日には、共済委員、町村吏員、社会事業関係者等を対象に初めて社会事業講習会を開催している。その内容は県社会課長による「鳥取縣における社会事業」、内務省社会局事務官による「社会事業概論」などの講義が中心であったが、特に後者では「現今社会問題の中心梗念たる『貧乏』の考察に関して説示する処」があったという<sup>23</sup>。これらは直接救護法に言及したものではなかったにせよ、その内容や実施のタイミングから、救護法の公布と無関係であったとは言えまい。

## (2) 法施行期日決定以降

1929年4月2日に救護法は施行期日未定のまま公布されたが、それへの期待は大きなものがあつた。内務省社会局は1929年5月には、法施行を見すえて道府県宛に要救護者数調査（全数調査）の実施に関する通牒を出すなど<sup>24</sup>、施行への準備は動き出していた。また県当局も「最近救護法が出来近く実施を見る筈」<sup>25</sup>とそれへの期待を滲ませていた。しかし法の施行期日については一向に決まらなかった。それに追い打ちをかけたのが同年7月に成立した浜口民政党内閣であった。同内閣の徹底した緊縮財政方針によって、法施行は暗礁に乗りあげることにな

る。この後、全国の方面委員を中心に救護法実施期成同盟会が発足し(1930年1月)、ついには天皇への上奏まで行うなど(1931年2月)、救護法施行への運動が大きく展開されたことはよく知られている通りである<sup>26</sup>。そしてついに1931年3月26日、救護法施行予算案を含む追加予算案が可決され、その施行が1932年1月と確定されたのであった<sup>27</sup>。

一方、法施行が決定されるまでの県内の動向は不安と期待が入り交じっていた。

1929年11月には『因伯時報』が「廃止の運命か貧困扶助法」と題し、その先行きを不安視していた<sup>28</sup>。県もまた同様であった。鳥取県からも2名の代表が参加した救護法実施促進運動が空前の高まりを見せていた頃<sup>29</sup>、県は救護法施行が見通せない中では恤救規則を徹底すべきとする認識を示していた。

「救護法の実施については政府でその実現に努力しているが現行法の恤救規則による鳥取県下の要救護者を県社会課で調査したところによると現在国費をもって救助しつつあるもの僅に二十六人でその経費七百八十八円である。(略)これを拡大した救護法による時は県下の要救護者は実に千三百三人の大きにのぼる(略)救護法の実施が実現困難であるとしても現行恤救規則の徹底をはかり、これら気の毒な人々の救助に努力したい(後略)」<sup>30</sup>。

つまり県としては救護法施行が無理の場合の次善の策として、恤救規則で広く救済を行うことを考えていたのである。そしてそのために「市町村当局並びに方面委員に於てもこの法規を取扱ひを十分理解」<sup>31</sup>するよう求めたのであった。これは地方改良運動期以降、徹底して恤救規則費の削減方針を貫いてきた県当局の救貧姿勢の大きな転換であったといつてよい。

こうした姿勢の変化の背景には、「米子市方面も失業者益々増加～不景気反映甚だし」、「職を失ひ食ふに困る悲惨なもの続出する模様頗る憂慮」<sup>32</sup>、といった1929年10月に勃発した世界大恐慌の影響が徐々に波及しているにもかかわらず、救護法の先行きが不透明な点があった。地元2紙も、中央で展開されている実施促進運動を「最下層細民の救護法実施速進運動～是非六年度から実施を迫るべく促進全国大会開く」(『鳥取新報』)<sup>33</sup>、「救護法実施に猛運動」(『因伯時報』)<sup>34</sup>などと好意的に伝え、運動を後押しした。

その後施行期日が決定され、県もそれを目指して取り組みを進めていくことになった。

県がまず行ったことは、救護法を県下に周知徹底していくことであった。1931年5月には各市町村を対象に、内務省社会局が実施しようとしていた要救護者数調査の調査要項事務に加え、救護法の趣旨徹底のための打合せ会を開催している<sup>35</sup>。救護法施行に向けた打合せ会はその後もつづき、同年11月10日には方面委員が県下全市町村に配置されたことを受けて、方面委員事務の打合せとともに救護法実施に関する会議を開催している<sup>36</sup>。ここでは知事の訓示もあり、その中で「(救護法の制定)は我国救護事業の一新紀元を画する」と、大きな期待が表明された<sup>37</sup>。

法施行後もその円滑実施を図るために、方面委員規程が改正され、委員数を219名にして救護網の「完成」を図り<sup>38</sup>、1932年6月14日には方面委員、市町村吏員等を対象に、福山政一

等を講師に招いて救護法実施にともなう事務取扱講習会を開催している<sup>39</sup>。また町村長会議でも救護法について協議し、その周知を図っていった<sup>40</sup>。

もっとも救護法の周知が進めば進むほど、カード階級の増加も相まって<sup>41</sup>、その限界も露呈していった。これまで述べてきた通り、救護法はその対象を労働不能者に限るといった制限主義を採っていた。そのためか例えば鳥取市では、「一日平均七、八名乃至十五六名の人々が市社会課に救護を懇願して来るものがあるが大多数は救護法の条件に合致せず救護漏れ」<sup>42</sup>になるという事態が生じていた。県としてもこうした「救護法の恩沢を蒙ること」がない人々に対しては、県下の社会事業団体の活動に期待するほかなかった<sup>43</sup>。それでも『因伯時報』が報じたように、救護法はそれ以前に比べれば「不遇者の福音」<sup>44</sup>と受け止められた。

### 3. 救護法の施行状況～東伯郡下北條村を例に～

#### (1) 下北條村と救護法

以上、見てきたように救護法の制定は、県当局にとっては積極的に受け止めるべき出来事であった。

改めて図1を確認すると、救護法公布前の20年弱の期間は恤救規則による救済件数はわずかに桁台から二桁台にとどまっていたが、法施行後は千件を超えるなど飛躍的に上昇している。制限的であったとはいえ救護法の救貧規模は恤救規則とは比較にならないほど大きかった。

ところがこうした県全体での救護法の施行状況とは別に、町村レベルでのそれをみていくと様相が異なる。ここではその施行状況の一端を、東伯郡下北條村（現東伯郡北栄町）を通してみる。下北條村は県中部に位置し、人口3,460人、世帯数682（1930年10月現在）<sup>45</sup>の村であった。具体的な産別就業者数は不明であるが、1950年現在においても農業従事者が80.6%を占めたことからいえば、当時から農業中心の村であったと言える<sup>46</sup>。

ところで内務省社会局は法施行直後の1932年5月から6月にかけて救護費支出状況調査を実施している<sup>47</sup>。これは市町村の救護法施行への取り組み状況の調査であり、具体的には1931年度にどれだけ市町村が救護費を予算計上し、それが執行されているのかを調査するものであった。それによると救護費を支出していない地方団体が53%に上った<sup>48</sup>。

鳥取県も類似の調査を同年8月に行っており、それによれば県下181市町村中、救護費を計上すらしていない町村が80あり、全体の44%を占めた。その理由は「要救護の該当者無き為」であったという<sup>49</sup>。寺脇によれば施行当初の救護法の施行状況は特に町村部で悪く<sup>50</sup>、鳥取県でも例外ではなかったのである。

一方で下北條村は、救護法公布前には県内の34%（63町村）が窮民救助規程を持たず、法施行年には44%が救護費を計上しない中であっては、明治末期に村独自の貧民救助規程を制定し、救護法施行当初から予算計上を行ったいわば“優良村”であったと言える。

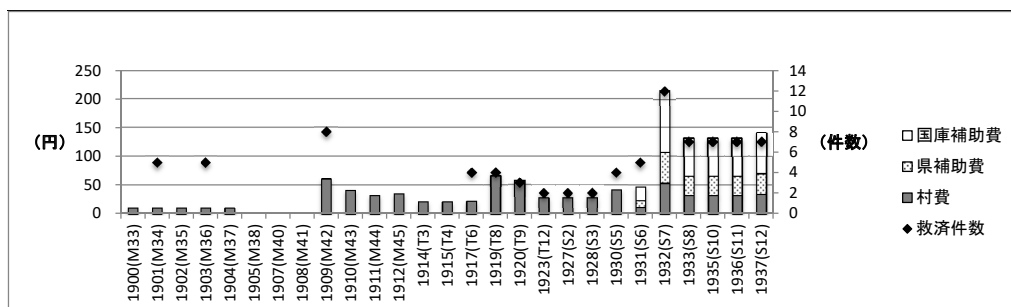


図2. 下北條村における救護費及び救済件数（予算）の変化

出典：明治三十四年『村行政関係簿第一部』、同三十四年『村会成議書類第一部』、同三十五年『村行政関係簿第一部』、同三十六年『村会議書類第一部』、同三十七年『村会會議書類第一部』、同三十八年『村会成議書類第一部』、同四十年『村会成議書類第一部』、同四拾年『村会議書類第一部』、同四拾壹年『村会成議書類第一部』、同四拾貳年『村会成議書類第一部』、同四十二年『村行政関係簿第一部』、同四拾貳年『村会議書類第一部』、同四拾三年『村会議書類第一部』、同四拾三年『村会成議書類第一部』、同四十四年『村会議書類第一部』、同四拾五年『村会議書類第一部』、大正三年『村会成議書類』、同四年『村会議書類』、同六年『村会議書類』、同八年『村会議書類』、同九年『村会議書類』、同十二年『村会成議書類』、昭和二年『村会成議書類』、同三年『村会成議書類』、同五年『村会成議書類』、同七年『村会成議書類』、同八年『村会議書類』、同十年『村会成議書類』、同十一年『村会成議書類』、同十二年『村会成議書類』。

図2は残存する下北條村村会文書を使って、1900年度から救護法施行のピークとされる1937年度までの救護費及び救済件数の変化を予算ベースで明らかにしたものである。予算ベースで作成せざるを得なかったのは、決算書が十分に残っておらず、残存していても救済件数が不明な年があるなど分析するには不十分であるためである。もっとも予算が判明しても救済件数が不明な年もある。あるいは予算書も残っていない年もあり、そういう年は省いてある。それでもおよその傾向はつかめると思う。

救護費とは村が計上する救護費用であり、救護法施行までは「救助費」、「救恤費」といった費目名であったが、ここではすべて「救護費」に統一しておく。救護法施行の1932年以降にでてくる国庫補助費、県補助費とは救護費全体に占める国と県の補助費であり国が1/2以内、県が1/4と定められている（法第25条）。ここでいう村費とは、これら救護費全体から国庫補助費、県補助費を差し引いた額である<sup>51</sup>。

まず全体の傾向をみていくと大きく3つの時期に区分される。

1つは1900年度から1908年度までの間であり、村独自ではほとんど救貧を行っていなかった時期である。

2つ目の時期は1909年度から1930年度までの地方改良運動期から救護法施行直前の時期であり、村で救貧行政が行われるようになった時期である。この直接的契機となったのは、国費救済（恤救規則）を縮減しつつ救済の一次的責任を隣保相扶や市町村に負わせた1908年の内務省通牒であった。行政機関として救済の主体は国から市町村に移ったのである<sup>52</sup>。下北條村も例外ではなく、1909年3月には下北條村貧民救助規程を制定し、救貧行政に取り組むように

なる。とというもののその内実は、対象を独身であり①廃疾・重病者、②70歳以上の者、③13歳以下の者で、給与内容はいずれも一日に米1合乃至2合であり、恤救規則の救済水準を下回る低位なものであった<sup>53</sup>。

最後に救護法が施行された1931年度以降である。1931年度予算とは、法施行が1932年1月のため同月から3月までを、前年度の追加予算として計上したものである。この施行年の最初の3ヶ月はその期間の短さから予算全体が少なくなるのは当然である。また1932年度の救護費と救済件数が突出して多い理由は判然としない。いずれにせよ救護法は、それ以前に比べれば件数、予算いずれも増え、かつ村の救貧行政の安定化にも一定程度、資したと言えるであろう。

## (2) 抑制された村費

ところが救護法施行後の村費をみてみると、従来からの貧民救助規程による支出とほぼ同水準であることがわかる。むしろ以前の方が高い年もある。つまり救護法施行以降の救護費・救済件数の伸びは、国庫補助費と県補助費によるものであって村の支出はほとんど変化していないのである。

この理由を探る前に、まずは村の予算編成の仕組みを確認しておこう。救護費予算は、仮に国庫補助が1/2に固定されている場合、まずは各道府県・市町村の救護費所要見込額の1/2が算出される。したがって各道府県と市町村で、この国庫補助費の2倍額を編成することになる<sup>54</sup>。その内の1/2を道府県が負担し、残りの1/2を市町村が負担することになる。つまり国によって救護費所要見込額の1/2の補助費が示された時点で、県、市町村の負担額は自ずと決定されるのである。しかし、その道府県・市町村の救護費所要見込額の根拠となっているのは道府県下の市町村の救護実績であろうから、結局はそれらが次年度の予算を左右することになる。つまり救護実績が少なれば救護費予算全体が抑えられ、その内の村費も少なくなる。なにゆえに村費が従前並になるほどに、村の救護は抑制されたのであろうか。

この理由の1つには、町村財政が逼迫していたという事情がある。内務省社会局は救護法における市町村費については「従前からの（市町村による－引用者）窮民救助費の振替で足りるという方針」<sup>55</sup>をもっており、なんら手当をしなかった。しかし、小さな市町村においては全国的にみても従前の予算で充足できる状況ではなかった。例えば救護法施行半年を経て、京都府では「市町字の財政状態が想像以上に困難を来たして居るがため、出来るだけ支出を減額せんと焦慮しているのが各市町村の実情」<sup>56</sup>であった。下北條村でもおそらく同様の事態が生じていたように思われる。救護法とは直接関わらないが、救護法以前に制定されていた貧民救助規程について1928年2月の村会では「救助規程ヲ改定スル様希望ス」<sup>57</sup>との声のでていたにもかかわらず、改定されることはなかった。つまり1928年という救護法公布を翌年に控えた時期においても、従前の低位な救助規程でやむなしとする判断が村会側にあったのである。このことは救貧における支出を極力抑えようとする村の姿勢を示しており、救護法施行に至って



も維持されたと考えられる。

ましてや折からの不況が重なり、中央では救農議会（臨時議会）が開かれていた時期である。村ではとても救護法に力を割く余裕がなかった。同じ農山村を抱える高知県の社会事業主事の報告にもあるように「農山漁村の疲弊困憊の状態は今更ら茲に繰返すまでもなく深刻にして惨ましいものがあ」<sup>58</sup>った。1932年の下北條村事務報告でも「特ニ社会一般経済状態極度ノ窮迫ニヨリ」<sup>59</sup>と苦境を伝えており、さらに1935年の報告書では「当該年（1934年—引用者）ハ稀有ノ雪害ニ遭遇シ加フルニ空前ノ爾憊ノ惨落ニ依リ村財政モ極度ニ困憊ニ陥リタル」<sup>60</sup>と、村全体の困窮状況を伝えている。当時の農村の苦境は救護法に取り組むだけの力を奪っていったのである<sup>61</sup>。

2つ目は仮説の域をでないが、実際に村では受給を避ける傾向があったのではないかと、という点である。当時の内務省社会局保護課長であった持永義夫は、農村には「相互扶助の社会意識濃厚に残存して、公的救護の必要を少なからしめつゝある」<sup>62</sup>傾向があることを指摘している。この点は以前、鳥取県が共済委員を設置する際、「本縣の状態を見ますと概して農村で隣保相和と緩急相扶の美風の厳存して居りまして先進都市の如き広汎な社会問題は惹起しませぬ」<sup>63</sup>と述べたように、農村部においては「隣保相和の美風」が強固であった。このことが村として救護法施行への強い意欲を生み出さず、一方で村民にも進んで救護法を受給することを避ける傾向を生んだように思われる。

## おわりに

「(救護法の制定)は我国救護事業の一新紀元を画する」といわれるほど、県にとっては積極的な出来事であった。その前提には昭和初期から続いた不況の波と、救貧に対する県自身の認識の変化があった。救貧は「社会の当然の責任として処置しなくてはならなくなった」のである。こうした認識の変化は、救護法制定にあたって県に積極的な動きをもたらした。それは、それまで調査すらしたことのなかった各市町村の救貧規程の調査、救護法が施行されない場合に備えて恤救規則の積極的運用を計画したこと等に現れた。

ところが法の実施主体である市町村に目を転じてみると様相は異なっていた。本稿では東伯郡下北條村を通して検討してきた。確かに全体として見るならば救護費・救済件数ともに上昇しているものの、その内訳をみてみると国庫補助費と県補助費分が伸びているのみであり、村の支出は従来の貧民救助規程による支出とそれほど変わらなかった。県の姿勢とは対照的に、優良村とも言える下北條村でさえ救護法に対しては消極的であったのである。

先の持永によれば、1934年度上半期の救護費は、その50%以上が六大都市を擁する府県で占められたという。救護法は「都市に厚く、農村に薄き」ものであった<sup>64</sup>。

ただでさえ農村には縁遠い救護法であったが、それには大きく2つの理由があったと考えら

れる。

第1に、そもそも全国的にみて農村部では救護法に対応できるほどの財政力をもたず、さらに農村不況がそれに一層拍車をかけたことであった。下北條村でも「財政モ極度ニ困憊ニ陥リタル」状態にあり、十分な財源を救護法に振り向けるほどの余裕はなかった。

第2に、「隣保相和と緩急相扶の美風の厳存」ゆえ、受給を避ける傾向があったのではないかとということである。

可能な限り支出を抑制し、一方で「隣保相和」に依存するという救貧の枠組みは恤救規則のそれであり、このような枠組みを一層強固にしたのが地方改良運動であった。通説が示唆する通り、こうした明治期の救貧体制から十分には脱しきれなかったのが救護法であり、それは地方の実施主体であった村からみても同様であったと言えるのかもしれない。今後、他の町村の事例も交えながら、より詳細に検証していく必要があるだろう。

#### 〔注〕

- (1) 鷲谷善教「昭和恐慌期における救貧制度」日本社会事業大学編『日本の救貧制度』勁草書房、1960年。
- (2) 吉田久一『改定増補版現代社会事業史研究』川島書店、1990年、p.139。
- (3) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1986年、p.741。
- (4) 同上、p.690～p.693。
- (5) 寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版、2007年。なお本書の資料集として同編『救護法成立・施行関係資料集成』ドメス出版、2007年（以下、『集成』と略）がある。
- (6) 寺脇隆夫編『集成』、p. i。
- (7) 寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版、2007年の中で山口県の動向については次の箇所でも明らかにされている。p.654～p.662、p.677～p.684、p.693～p.698、p.721～p.727、p.776～p.789、p.854～p.862、p.867～p.871。その他、p.371～p.381、p.733～p.742、p.881～p.947では関連文書やデータも収録されている。また『集成』でも、p.846～p.848、p.856～p.859、p.866～p.867、p.1387～p.1393に一次資料が収められている。救護法と地方という視角でいえば、救護法下の方面委員制度の動向に限定されるが杉山博昭の次の研究も参考になる。杉山博昭『近代社会事業の形成における地域的特質』時潮社、2006年、「第二節 救護法制定後の方面委員制度」（p.166～p.176）。
- (8) 管見の限りでは、鳥取県における救護法への対応について書かれたのは、『鳥取県史 近代第四巻社会篇文化篇』鳥取県、1969年のp.332からp.333の2ページのみである。
- (9) ただし年によっては年度で計算された年もある。具体的には1922年から1926年、1929年と1930年、1933年から1936年である。
- (10) 本図は『鳥取県統計書』より作成したが、1934年度の数値については統計書の中表紙（44ページ目）で示された数値と、本文中の数値（p.46）が食い違っている。ここでは後者を採用している。
- (11) 鳥取県『鳥取県史 近代第三巻経済篇』1969年、p.38、p.42～p.43。
- (12) 「心細い本縣の社会事業」『因伯時報』1924年5月7日。
- (13) 「新設された社会課の使命」『鳥取新報』1927年1月6日。
- (14) 寺脇隆夫、前掲書、p.113～p.114。
- (15) 同上、p.128。
- (16) 早崎八洲「算盤亦謡歎喜之歌」（抄）『社会事業彙報』1932年1月（寺脇隆夫編『集成』、p.182）。
- (17) 寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版、2007年、p.218。

- 18) 「どん底生活の六百五十人」『因伯時報』1928年6月22日。
- 19) 寺脇隆夫、前掲書、p.330～p.331。
- 20) 「県下各町村に於る窮民救助規定」『因伯時報』1929年1月24日。
- 21) 同上。
- 22) 「本県共済委員制度改善の研究」『鳥取新報』1928年10月12日。
- 23) 「山陰初めての社会事業講習会」『鳥取新報』1929年3月3日。
- 24) 寺脇隆夫、前掲書、p.231。
- 25) 「本県の社会事業の中心は融和事業と=方面委員の仕事」『鳥取新報』1929年4月12日。
- 26) 運動の詳細については、柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』厳松堂、1940年を参照。
- 27) 寺脇隆夫、前掲書、p.201。
- 28) 「廃止の運命か貧困扶助法」『因伯時報』1929年11月3日。
- 29) 「救護法実施に猛運動」『因伯時報』1931年1月9日。
- 30) 「救護法実施と要救護者数」『鳥取新報』1931年1月18日。
- 31) 同上。
- 32) 「米子市方面も失業益々増加」『因伯時報』1930年5月18日。
- 33) 「最下層細民の救護法実施速進運動」『鳥取新報』1930年10月24日。
- 34) 「救護法実施に猛運動」『因伯時報』1931年1月9日。
- 35) 「実施救護法の徹底を」『因伯時報』1931年5月22日。
- 36) 「機能を發揮すべき方面委員総会」『因伯時報』1931年11月6日。
- 37) 「濫救漏救を防いで救護の効果を挙げよ」『因伯時報』1931年11月11日。
- 38) 「救護法と方面委員」『因伯時報』1932年1月28日。
- 39) 「今年一月から実施の救護法事務取扱」『因伯時報』1932年5月7日。
- 40) 「町村長会議開かる」『因伯時報』1932年9月25日。
- 41) 「カード階級は年次増加する」『因伯時報』1933年10月31日。
- 42) 「秋いたましく めぐまれぬ人々」『因伯時報』1933年9月6日。
- 43) 「救ひの手をのべよ」『因伯時報』1933年12月3日。
- 44) 「救護法実施で不遇者の福音」『因伯時報』1932年1月9日。
- 45) 鳥取縣『昭和五年鳥取縣統計書第一編』1932年、p.32。
- 46) 「表12 産業別就業人口」北條町誌編纂委員会編『北條町誌』北條町、1974年、p.54。
- 47) 寺脇隆夫、前掲書、p.595。
- 48) 同上、p.599。
- 49) 「鳥取縣下の救護状況」『因伯時報』1932年8月21日。
- 50) 寺脇隆夫、前掲書、p.599。
- 51) なお国庫補助費、県補助費の予算上の正式費目名はそれぞれ「救護費補助」、「社会事業補助」である。
- 52) この点の詳細については拙稿「地方改良運動と地方救貧行政の成立～鳥取県を例にして～」『徳山大学総合研究所紀要』第35号、2013年を参照。
- 53) 「下北條村貧民救助規程」『明治四拾貳年村会成議書綴第一部』下北條村。
- 54) この点の詳細については寺脇隆夫、前掲書、p.396～p.399を参照。
- 55) 寺脇隆夫、前掲書、p.426。
- 56) 林敬三「被救護者の予期に反する減少」『社会事業』16-8、1932年、p.16。
- 57) 「村会議事録」『昭和三年村会議書類綴』下北條村。
- 58) 脇坂作次郎「町村社会事業の進出」『社会事業』16-10、1933年、p.85。
- 59) 「事務報告書」『昭和七年村会成議書綴』下北條村。
- 60) 「事務報告」『昭和十年村会成議書綴』下北條村。

地方からみた救護法の制定～鳥取県を例に～（小池 桂）

- 61) さらに救護法に取り組む市町村の意欲を減退させた理由として、いわゆる救護費国庫補助問題がある。これは国庫補助を1/2「以内」と定められたことから生じる問題で、救護法では国は補助を行うにあたって1/2「以内」とする変動数値が導入された（第25条）。そのため、仮に1/2「以内」になれば市町村の負担が一層、増加することになった。もっとも当初、内務省社会局は補助率を1/2の定率とし、なんとか市町村の救護費支出を安定させようとしたが、それも1934年には破綻してしまう。いずれにせよ1/2「以内」規定は市町村にとって救護法に対する意欲を削ぐ結果をもたらしたといえよう。救護費国庫補助問題についても寺脇が詳しく解説している。特に寺脇隆夫、前掲書、第3部第1章（p.389～p.423）を参照。
- 62) 持永義夫「救護事業」『日本社会事業年鑑 昭和10年度』中央社会事業協会、1936年、p.3。
- 63) 「共済委員制度要旨」『因伯時報』1923年11月5日。
- 64) 持永義夫、前掲論文、p.3。

〔参考文献〕

・寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版、2007年

（こいけ かつら 社会福祉学科）

2018年10月31日受理