

## 救護法の施行状況と法改正までの経緯

——国庫補助規定の欠陥を露呈させた施行状況の進展——

### The enforcement conditions of the Poor Relief Law and the circumstances of the legal revision

寺 脇 隆 夫\*

Takao Terawaki

#### 目 次

はじめに

#### 第1章 救護法の施行と救護費国庫補助問題——

法成立・施行時の制約と補助方針／救護  
データ問題

- (1) 法の成立・施行時に負わされた財政的制約
- (2) 「二分の一」補助方針と国庫補助の仕組み
- (3) 施行状況を見る救護データの問題

注(第1章)

#### 第2章 施行状況の進展がもたらす国庫補助率引

下げ——法の普及・徹底から救護の抑制・  
引締めの中で

- (1) 実施直後の施行状況／1931・1932年度
- (2) 進展する救護状況／1933年度
- (3) 一転して救護の引締めへ／1934年度
- (4) 国庫補助率の引下げ／1934・1935年度

注(第2章)

#### 第3章 法改正への準備と法の改正内容・施行予 算——要救護者数調査と施行予算／その後 の施行状況

- (1) 法改正の準備と要救護者数調査
- (2) 法の改正内容と施行予算案の減額
- (3) 1936年度・1937年度の施行状況

注(第3章)

おわりに

#### 資 料

1. 救護統計／救護法による救護状況(救護人  
員・救護率・救護費の推移)
2. 要救護者数調査(1935.5.1現在)による要  
救護者数と被救護者数
3. 『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案  
資料』抄

\*教授

## はじめに

筆者は、救護法の成立と施行過程について、その全体像を再構成する意図を以て、その不明部分の解明と資料紹介をいくつかの拙稿\*<sup>1</sup>で行ってきた。本稿では、救護法の施行から改正までの施行状況を取上げるとともに、その改正（1938.1施行）にいたるまでの経緯を明らかにしたい。

ところで、救護法の改正は1937（昭12）年3月になされた。その改正の主眼が、後に見るように、救護費の国庫補助率の低下という事態に直面しての、補助率の確定率化（および町村への補助率優遇）にあったことは明らかである。

そのような改正への具体的な提起は、前年7月の社会事業調査会での答申で行なわれている。しかし、それより一年も前の1935年の夏には、すでに「実施後僅かに三年余にして、今日早くも法の改正問題が起った」（小島幸治）\*<sup>2</sup>と評されるような状況が存在していた。

小島は、かつて社会局の嘱託として救貧立法調査に携わってきただけに、社会局、とくに救護法を所掌する保護課の確かな情報であることは、間違いないと思われる。つまり、すでに1935年夏には、法改正への着手が社会局内でなされていたと推定されるのである。

以下で見るように、事実、社会局はその年の3月には、救護費国庫補助率の引下げを通知している。保護率の低下は、市町村に大きな打撃となることは明らかだった。さらに5月には、要救護者数調査を全国にわたって実施していたし、夏の概算要求（1936年度予算）では救護費の国庫補助増額も要求（50万円増を確保）していた。

社会局の、これらの救護法をめぐる動きからすれば、局レベルか否かは微妙としても、少なくとも保護課段階では、1935年の前半には法改正をめざすことが打出され、法改正に向けての準備作業に着手していたことは確かだったと思われる。それは、法の改正を不可欠とするような事態が早くから出来していたことを意味する。

本稿では、小島が指摘したように、施行三年余の早い時期から救護法の改正に着手せざるを得なかった状況とそれを招いた経緯を詳らかにするこ

とを主眼とし、あわせてその背後にある法の施行状況自体を検討する。

その際、救護法の施行状況を示す有力な指標と言える救護人員・救護率・救護費については、既存の救護統計を改めて吟味し、再構成したデータを用いる。

また、それらの作業に関連する若干の資料の紹介も行ないたい。

なお、この間の救護法の施行から改正に至る経緯や法の施行状況について詳しく検討した先行研究は見られず、多少ともその経緯や施行状況に触れているものがいくつかある\*<sup>3</sup>にとどまる。

- \*1. 筆者がすでに公表した関係の論稿には、次のようなものがある。
- a 「小島幸治文書〈救貧法関係書類（綴）〉と5点の新救貧法立法構想文書」（『社会福祉学』37-1号、1996.6）
  - b 「昭和3～4年段階の救護法立案過程の史料」（『社会事業史研究』1995.10）
  - c 「昭和初頭における救貧立法制定方針の確定と児童扶助法案の帰趨（上下）」（『長野大学紀要』1996.3および9）
  - d 「救護法の成立と施行をめぐる経緯（上下）」（『長野大学紀要』1998.3および6）
  - e 「救護法による救護限度の設定と改訂引上げの実態」（『同上紀要』2001.3）
- \*2. 小島幸治「英国救貧法制解義(1)」（『社会事業』1935.10）の序文部分。タイトルに見られるように、この論稿は救護法に直接関係するものではない。
- \*3. 救護法の施行状況や改正までの経緯について、ややまとまって頁を割き、取上げている先行研究には、次のようなものがある。
- a 鷲谷善教「昭和恐慌期における救貧制度」（日社大救貧制度研究会編『日本の救貧制度』1960.4に所収）
  - b 吉田久一『昭和社会事業史』1971.6 同『現代社会事業史研究』1979.9
  - c 池田敬正『日本社会福祉史』1986.4
- なお、この他に、戦前に刊行された堀田健男『救護事業』1940.11および、戦後、旧内務省関係者の組織である大霞会によって編纂・刊行された『内務省史』の第三巻（1971.6）中の第二編第八章「社会行政」も、やや詳しく取上げている文献である。

## 第1章 救護法の施行と救護費国庫補助問題——法成立・施行時の制約と補助方針／救護データ問題

本章では、課題とする救護法の施行状況と法改正問題が、救護費の国庫補助問題を軸として深くかかわること、あわせて、施行状況を見てゆくための前提である救護データの問題を取上げる。

第一に、救護法の成立・施行までの経緯において、すでに財政上の問題が伏在し、大きな制約があったこと、それとの「妥協」の象徴が二分の「以内」という法規定であり、固定された補助予算額であったことを明らかにする。

第二に、社会局は施行当初から、「二分の一」補助の方針をとるが、それは施行状況によっては維持困難になること、それゆえ、具体的な国庫補助の仕組みと概算補助率の決定過程を整理し、そこで起きうる問題を明らかにする。

第三に、その上で法の施行状況を見る場合、本稿ではどのようなデータを用いるかを示す。また、施行状況にかかわる救護データの存在状況を明らかにし、それらを先行研究などではどう取扱ってきたのか、などについて検討する。

### (1) 法の成立・施行時に負わされた財政的制約

1929（昭和4）年春に公布された救護法は、その誕生前の立案段階から、予算規模が縮小されたばかりか、予算を伴なわぬ法案として提案され、成立した。

その後、1931（昭和6）年春によりやく施行予算が決定されたが、その予算案の立案段階でも予算規模は再び縮小され、救護単価が切下げられる。そのうえ、救護費予算は固定されるというカセまではめられた。

その成立から施行までの経過は、苦難と「妥協」の連続だったと言えるが、その経緯に関しては、すでに拙稿<sup>1)</sup>でやや詳しく取上げた。それに依拠すれば、この間の経過は、①法立案・成立期と②施行予算成立・施行令制定期に区分できる。以下では、この二つの時期ごとに、その経緯に見られる財政的側面に絞って、その内容を簡単に整理しておこう。

### ① 救護法案の立案・成立期

1928年夏から1929年3月までの救護法の立案・成立期における、法の施行や財政にかかわる要点を、救護法案が形成されてゆく段階ごとに整理したのが、〈参考1〉である。これによって、この期の救護法案の形成過程と救護財政問題とのかかわりを概観することが出来る。

まず、法施行のための経費規模については、1の公救護法案段階では不明だが、次の2の1276万円から、4の最終段階で800万円規模にまで縮小していることがわかる。

また、国庫補助規定については、補助額と補助率が絡むため、やや複雑な経緯をたどる。補助額の想定は、2の段階の851万円から3段階以降は400万円となった。補助率は、当初の1段階では三分の二補助も想定したが、2段階以降、道府県補助規定を加えるなどで変動するが、3の段階までは確定率であった。だが、4の最終段階で「以内」が挿入されて、不確定なものとなった。

その結果、法の普及により施行が進んで、救護が増大すれば、この「以内」は桎梏となり、救護を抑制する障壁となることは明らかだった。

おそらく、この「以内」が入った時点で、あわせて補助予算の固定化と補充科目扱い（予算不足を生じた場合に第一予備金から補充する費目）としないことも、財政当局から主張されていたと思われる。この点が決定・確認されたのは1931年の施行予算編成時であろう。

さらに、施行期日は2の段階では、1929年度（後半期）からとしていたものが、3の段階では未定（勅令委任）となっている。おそらく、施行予算を伴なわぬ法律案とすることは、この時点で決まったものと思われる。

これらの過程での変化・縮小の大部分は、主として社会局と施行財源がないとして首を振らぬ財政当局との折衝で決まったものであり、その妥協の結果である。

こうして、閣議決定された最終案が、施行予算を伴なわぬ法案として議会に提案され、短期間の審議で成立したのである。したがって、救護法が成立したと言っても、法の施行自体が見込まれておらず、しかも施行するに際しては、財政面からの厳しい制約が設けられていたのである。

〈参考1〉 立法案・成立期における救護法案の救護財政関係内容の変化

1. 公救護法案摘要 (1928.8) 段階
  - a 経費規模 不祥
  - b 国庫補助 道府県市町村負担費用中、救護費 2/3、事務費 1/6、設備費 1/2
  - c 道府県補助 なし
  - d 救護施設 (公私区別せず) 設備費補助 (国: 1/2) 事務費補助 (国: 1/6)
  - e 施行期日 不祥
2. 救護法案①~③ (1928.9~10) 段階
  - a 経費規模 1276万円 (うち国庫: 851 市町村: 425)
  - b 国庫補助 道府県市町村負担費用 (救護費、施設費、委員費) の 2/3
  - c 道府県補助 なし
  - d 救護施設 公立: 設備費・事務費の補助 (国: 2/3)  
私立: 設備費の補助 (国: 2/3)
  - e 施行期日 1929.10.1
3. 救護法案④ (1929.2) 段階
  - a 経費規模 1200万円 (うち国庫: 400 道府県: 400 市町村: 400)
  - b 国庫補助 道府県市町村負担費用 (救護費、施設費、委員費) の 1/3
  - c 道府県補助 市町村の負担費用 (救護費、施設費、委員費) の 1/3
  - d 救護施設 公立: 設備費・事務費の補助 (国: 1/3 道府県: 1/3)  
私立: 設備費の補助 (国: 1/3 道府県: 1/3)
  - e 施行期日 未定 (勅令に委任)
4. 救護法案⑤ (1929.3) 段階 \* 施行予算を伴なわぬ法律として成立
  - a 経費規模 800万円 (うち国庫: 400 道府県: 200 市町村: 200)
  - b 国庫補助 道府県市町村負担費用 (救護費、施設費、委員費) の 1/2 以内
  - c 道府県補助 市町村の負担費用 (救護費、施設費、委員費) の 1/4
  - d 救護施設 公立: 設備費・事務費の補助 (国: 1/2 以内、道府県: 1/4)  
私立: 設備費の補助 (国: 1/2 以内、道府県: 1/4)
  - e 施行期日 未定 (勅令に委任)

注1. 本参考1は、それぞれの法案 (摘要含む) に含まれる諸規定およびその法案に該当する救護経費の規模として想定されていた数値に基づき作成した。

2. その法案などは、拙稿「昭和3~4年段階の救護法立案過程の史料」(『社会事業史研究』1995.10) に掲載してある。それらの法案に該当する経費規模については、拙稿「救護法の成立と施行をめぐる経緯 (上下)」(『長野大学紀要』1998.3および6) の第1章の別表1で典拠を示した。

## ② 施行予算立案・施行令制定期

1929年から1931年までの、施行予算案の立案から施行令制定に至る時期における、救護法施行の予算内容 (救護費補助関係) や施行期日などの変化を整理したものが、〈参考2〉である。

これによって、救護費補助費予算が、さらに縮小されてゆく過程が概観できる。

まず、経費規模は760万円 (うち、国庫補助: 380万円) から567万円 (うち、国庫補助: 283万円) に縮小された。その縮小の手法は、2の段階では予算算出基礎の数値の一部 (院内収容者数) の切捨てであり、最終案の3の段階では算出基礎中の給付水準 (積算単価) の2割にも及ぶ切下

げ、救護施設設置費補助のゼロベース化などである。これらの縮小は、主に社会局と財政当局との折衝の結果である。

加えて、4の救護法施行令の制定段階でも、すでに施行予算で予定されていた救護限度額の引下げや限度設定方法の変更を行なった。これらの財政面での節減策は、恐慌の影響による要救護者の増大が避けられぬと見る視点から、社会局自身の判断で予防的に講じたものと見られる。

後に見るように、この時期 (1931.7頃) には、再度の要救護者数調査の結果がまとまり、要救護者数の増大が判明したため、救護単価を下げるという節減策を採用したのではなかろうか。

以上、〈参考1〉および〈参考2〉によって、そ

## 〈参考2〉 施行予算立案・施行令制定期における救護財政（救護費補助関係）内容の変化

1. 1930.10施行予算案（1929.7頃）段階
  - a 経費規模 760万円（年額ベース うち国庫：380 道府県：197 市町村：183）
  - b 算出基礎 1929.5の要救護者数調査速報値（院外82,677+院内6,724）
  - c 救護施設 国庫補助：事務費（53,751円）、設置費（44,500円）
  - d 施行期日 1930.10.1
2. 1931.1施行予算案（a案、1930.7頃）段階
  - a 経費規模 704万円（年額ベース うち国庫：352 道府県：182 市町村：170）
  - b 算出基礎 1929.5の要救護者数調査最終値（院外81,957+院内6,724×1/2）
  - c 救護施設 国庫補助：事務費（53,254円）、設置費（44,500円）
  - d 施行期日 1931.1.1
3. 1932.1施行予算案（b案、1931.2頃）段階 \* 議会に提案、可決・成立（3.25）
  - a 経費規模 567万円（年額ベース うち国庫：283 道府県：146 市町村：137）
  - b 算出基礎 ほぼ2と同じ、但しそれぞれの積算単価を大幅に切下げ\*
 

* 積算単価切下げ事例	居宅救護／生活扶助費	一人一日当り	15銭→12銭
	収容救護／生活扶助費		
	病院・産院	一人一日当り	50銭→40銭
	一般救護施設	一人一日当り	30銭→25銭
	居宅救護／医療費	一人一日当り	15銭→12銭
	収容救護／医療費	一人当り	7円→6円
  - c 救護施設 国庫補助：事務費（11,702円）、設置費（なし、全額削減）
  - d 施行期日 1932.1.1
4. 救護法施行令の制定（1931.8）段階
  - a 救護限度の設定方法変更と限度額引下げ（施行令案要綱1931.4答申との比較）
    - ・収容救護／生活扶助費 施行令で設定（一人一日：30銭以内）→大臣認可額
    - ・居宅救護／生活扶助費限度 一人一日 30銭以内 → 25銭以内

注1. 1～3は、三つの救護法施行予算案について、関係資料を掲載した拙稿「救護法の成立と施行をめぐる経緯（上下）」（『長野大学紀要』1998.3および6）に基づき作成した。

2. 4は、拙稿「救護法による救護限度の設定と改訂引上げの実態」（『同上紀要』2001.3）に基づく。

の概略を見たように、救護法はその立案過程から施行までの間に、幾度となく財政面で苦難を強いられ、施行のための「妥協」が行なわれてきた。

とりわけ、法の規定における国庫補助の二分の一「以内」規定は、法の施行の進展を妨げかねぬ重大な欠陥規定であったし、また、それと深いかかわりのある財政運用（救護費補助予算の283万円枠への固定化とその補充科目扱いをしないこと）が、それを補強する仕組みとなっていたことを確認しておきたい。

(2) 「二分の一」補助方針と国庫補助の仕組み  
以上に見てきたような財政上の制約や「妥協」による重荷を課せられながらも、救護法の施行が確定し、1932年1月1日から実施された。

そこで問題なのは、法の規定と財政運用の関係であり、国庫補助率の問題である。当初から、社会局は「二分の一」での補助方針を採っていた

が、そこにはどのような問題があったのか。

救護費の国庫補助率は、国庫補助予算の配付という具体的な過程で（とくに当該年度後期の概算払時に）事実上決定される。つまり、その決定は法による救護の施行状況と深く結び付いてなされる。それゆえ、法の施行状況を検討する場合、救護費補助（とくに補助率決定）の仕組みと、そこに起きうる問題点を見ておくことが必要となる。

### ① 社会局の国庫補助「二分の一」方針

社会局は、救護法施行の当初から、国庫補助については「二分の一」の確定率での運用を予定していた。

そもそもこの規定は、法案決定時（法制定時）から「(国庫は)二分の一」の方針だったものが、「国家財政ノ都合ニ依リ国庫補助率ノミハ二分一以内」ト定メラレ<sup>2)</sup>たという経緯があった。その故もあって、社会局保護課長は「(施行)当初

〈資料①〉 救護法施行ニ要スル費用ニ関スル件依命通牒

各地方長官宛 社会局社会部長／内務省地方局長連名 発社第97号 昭和6年11月18日

救護法施行ニ要スル費用ニ関スル件依命通牒

標記ノ件ニ関シテハ目下夫々御考慮相成居候コトトハ存候得共右ニ関スル国庫補助予算ハ道府県市町村ニ於ケル所要見込額（即チ救護費総額）ノ二分ノ一ヲ基礎トシテ編成相成リタル義ニ有之候ニ付テハ地方費予算ニ於テモ国庫補助額ノ倍額ヲ標準トシテ御經理相成候様致度尚貴管下市町村ニ対シテモ此ノ旨御示達ノ上經理上遺漏ナキヲ期セラレ度

追テ右ニ依ル貴道府県ニ対スル救護費国庫補助割当見込年額（市町村ニ対スル分ヲ含ム）左記ノ通ニ有之候条御参考ノ上地方ノ実情ニ応ジ經理方可然御取計相成度

記

金 円

備考

一、右ノ救護費国庫補助割当見込年額ハ左記ニ依リ算出シタルモノノ合計額ナリ

(1) 救護費（生活扶助費、医療費、助産費、生業扶助費及埋葬費）及施設費（公設救護施設ノ事務費）ハ本年六月調査ニ係ル要救護者数（私設救護施設内ノ要救護者数ハ其ノ二分ノ一）ヲ基礎トシ救護費国庫補助予算算出ノ方法ヲ以テ各道府県別ニ其ノ所要経費ヲ計算シ国庫補助予算額ヲ較分ス

(2) 委員費ハ昭和五年末現在方面委員数及要救護者数ヲ参酌シテ委員費補助予算額ヲ較分ス

二、本国庫補助割当見込年額以下ニテ処弁シ得ル道府県ニ於テハ其ノ所要額ヲ以テ足り別段本通牒ニ依リ増額ヲ要セザルニ付注意スルコト

よりの重要方針であった半額補助主義<sup>3)</sup>などという文言を用いている。

実際にも、1931年度の施行予算（および1932年度以降の施行予算見込）では、「二分の一」の補助率で予算編成をしている。当然ながら、救護法施行に関する道府県・市町村の救護費予算に関しても、国庫の補助率は二分の一として、予算編成するよう指示している。

それは、〈資料①〉として示す救護法施行準備の一環として出された1931年11月の依命通牒によっても明らかだと言える。

この依命通牒は、救護費国庫補助は各道府県・市町村の救護費所要見込額（救護費総額）の二分の一を基礎に算出したこと、したがって、各道府県が救護費予算を編成するに際しては、その国庫補助の二倍額を標準として編成すること、を通知したものである。なお、各道府県（市町村分含む）への救護費国庫補助予算の割当見込額は、追書で示されている。

あわせて、市町村に対しても、救護費補助予算編成にあたっての、国庫補助と補助率二分の一の趣旨については同様なので、その点を徹底するよう指示している。

また、「備考」で、救護費国庫補助割当見込年額

は、1931年実施の要救護者数調査の結果を基礎とし、国の救護費補助予算編成と同様な方法で各道府県別に算出したとしている点も注目される。

なお、ここで想定している救護費予算は、1931年度分および1932年度分であると思われるが、ここで示された金額（年額）が、1932年度分の道府県（市町村分含む）に配付される国庫補助予算の配付見込額となることも意味している。

## ② 国庫補助予算配付と補助率決定の仕組み

その1932年度分以降の救護費国庫補助予算の道府県（市町村分含む）への配分については、その基本通牒ともいふべき「救護費国庫補助ニ関スル件依命通牒」（各地方長官宛 社会局社会部長／内務大臣官房会計課長連名 発社23号 1932.3.7<sup>4)</sup>）によって、その取扱手続が規定されている。

その規定に基づきつつも、実際の取扱状況を解説的にまとめたのが、〈参考3〉である。

問題は、このポイントともいふべき国庫補助率が法規上確定率ではなく（＝二分の一「以内」）、国庫補助予算も毎年度283万円に固定されていることにある。しかも補充科目としての扱いではないという関係で、法の施行状況によって救護費（支出額）が増大すれば、救護率変動する（二

### 〈参考3〉 救護費国庫補助予算の配付・概算払の仕組み

#### 1. 国庫補助配布の基本的枠組み

救護費国庫補助予算は、道府県に支払予算の委任をし（前期・後期の二回に分割）、それぞれの道府県は市町村等の救護「費用ノ支出額ニ応ジ毎年度定ムル概算補助率ニ依リ概算払ヲ為スコト」が基本である。

年度終了後、確定数値に基づき提出された清算書（様式第四号、期限：翌年度7月末）に基づき、社会局が「当該年度ノ清算補助率ヲ定メ」るのに併わせ、道府県に補助不足額の支払い予算の委任をする。その結果、道府県は市町村等に過不足があれば、その分を返納もしくは追加交付を行ない、清算を終えるということになる。

#### 2. 概算払（とくに後期分）までの手順

これらのうち、市町村等への前期分の概算払分（年4回の分割が建前だが、実際は1回・2回分、3回・4回分はまとめて概算払した）は、年度予算の半額だからそれほど問題はない。むしろ、後期分が概算払であるとはいえ、年度の実績値に相当するものである関係上、手順上やや複雑で問題を内包している。

その市町村への概算払にいたる手順だが、まず、道府県は前期分（4-9月）の「救護状況調」（様式第三号、実人員・延人員・金額の実績と一ヶ月平均所要額など）および「救護費経理状況調」（様式第二号、4-9月分の実績と10-3月分の見込額）を、毎年度11月末までに社会局宛に提出する。なお、後者の見込額は前者の一ヶ月平均所要額を以て算出する、こととされている。

社会局は、それらの報告データにより、ほぼ確定した前期分と後期分の支出見込額とを合算した当該年度の救護費（全国集計分）および救護費国庫補助予算の両者を勘案しつつ、当該年度の概算補助率を決定し、道府県に予算配付をする。

それに基づいて、各道府県は市町村等への概算補助率の通知をし、概算払を行なう、ということになる。

#### 3. 社会局による概算補助率の決定と概算払

したがって、後期分の救護費支出見込額の算定と当該年度の概算補助率の決定が重要なポイントとなる。なぜなら、各道府県からの報告に基づく救護費の全国分（合計額）が国庫補助予算（283万円）の範囲内におさまるように、概算補助率を決定しなければならないからである。

しかも、この後期分の概算払額は、補助予算をはみ出ることのないように補助率を決定しなければならないし、道府県・市町村の予算経理の上からも、翌年度以降になされる最終的な清算額と大きくズレるのは、当然ながら好ましくない。

そのような理由で、後期分の概算払は、固定された国庫補助額の範囲内という厳しい制約の下で、最終的な清算額がどのくらいになるか、できるだけ正確な見通しの上に乗ってなされる必要がある。

つまり、社会局は、見込上（余剰が出る場合はまだしも）不足が生じるような事態は避けなければならない。そのため、不足することが予測されれば、それに応じて補助率を引下げ、（精算額とのズレを少なくするための）調整をする必要があったし、必要があればそうするのである。

以上のような手順に沿って、毎年度、ほぼ年度末の2月末～3月初旬頃には、国庫補助予算配付の概算補助率が決定され、あわせて道府県に概算払（市町村分含む）がなされる。道府県は、それに基づき3月中旬頃、市町村への配付（概算払）を行なう。

分の一を割込みかねない）ことにある。

そうなれば、その割込み分の大部分は、市町村が全面負担しなければならない。法の施行が進展し、普及・徹底すればするほど、（国の負担はないまま）市町村の負担のみが過大になる。そのような事態は、市町村の救護法施行への意欲を阻害することは明らかである。

したがって、社会局は、そのような事態にならぬよう、補助率二分の一とし、その維持を方針としたのであろうし、そのことの意味は大きい。

しかし、それは法の施行状況（とくに、救護費

支出額）が、国庫補助予算の対象規模を上回れば、破綻に瀕することでもある。逆に、それを避けるには、施行状況を抑制することも必要になる、ということをも意味した。救護費の国庫補助問題とは、法の施行状況とのかかわりで、そのような矛盾をはらんでいたのである。

#### (3) 施行状況を見る救護データの問題

ところで、救護法の施行状況を検討するためには、その前提として、どのような救護データで見るかを明らかにする必要がある。本稿では、救護

人員・救護率・救護費などの救護データで以て、施行状況を見ていくこと、あわせて、その比較指標とも言うべきものを示す。

その上で、そのような施行状況を見る救護データは存在するのか。また、それらを掲載した戦前昭和期の文献資料（いわゆる救護統計）では、それは的確に取扱われていたのか。そこに、誤用や混同はなかったかなどを検討し、資料の存在状況も明らかにする。また、その後、今日までの先行研究や戦後の文献資料では、それらはどう取扱われてきたかも示したい。

### ① 救護法の施行状況を示す救護データ

救護法の施行状況を見る場合、まず、その概況を大づかみに把握することが必要である。そのために本稿では、救護統計によって数量的に捉えることが可能な救護人員・救護率・救護費の3点に焦点を絞る。これらの内容上の規定とその特徴およびそれがどのような報告数値から得られ、あるいは算出されるかなどについては、以下の〈参考4〉に簡単にまとめておいた。

なお、詳細には、地域別（道府県別など）の救

## 〈参考4〉 救護法の施行状況を見るための救護データ

### 1. 救護人員について

救護人員とは、救護法による救護を受けている被救護者数÷被救護人口を意味する。その場合、いくつかのデータのうちの、生活扶助に限定した救護人員および医療・助産・生業扶助を含めた総救護人員（併給分は控除）の二つのデータが主な対象となる。

また、どのように把握した人員かの問題もある。ここでは、特定期間の延救護人員から算出される一日平均救護人員（データの制約から生活扶助に限定）および特定日現在の救護人員（併給分を除く総救護人員または生活扶助の救護人員）の二つに絞り、いわゆる救護件数（救護統計では、しばしば「実人員」「人員」と表示）は採用しない。

その場合、前者（一日平均救護人員）は一年なり半年なりの期間中の平均したデータであること、後者は特定日現在でのデータであることに留意する必要がある。とくに、法の実施当初の右肩あがりに伸びてゆく時期には、この点を考慮してデータを検討する必要がある。

延救護人員の数値は、「救護状況調」（4-9月分）および「救護実施状況報告」（4-9月分、10-3月分）の数値や内務統計報告の「救護法に依る救護状況」（331-1表）などの報告数値から得られる。特定日現在の救護人員の数値は、「救護異動状況報告」（9月末日現在、3月末日現在）もしくは内務統計報告の「救護異動状況」（331-2表）などの報告数値から得られる。しかし、多くの救護統計は、これらの情報源までは示していないので、吟味が必要である。

### 2. 救護率について

救護率は人口中に占める救護人員の割合であるが、この数値は救護人口が全人口中どの位であることを示すもので、絶対的な救護状況を示す数値でもある。外国との比較や地域比較の際には、有効である。

一般に、人口千人比もしくは1万人比の数値が使用されるが、ここでは筆者が算出した対人口千人比（%）の数値を用いる。その場合、人口は国勢調査および人口調査に基づき総理府統計局が補正推計した数値（10.1現在）（『明治5年以降わが国の人口・人口推計資料』に掲載）をそのまま（9.30数値）、もしくは加工（前年と当年の中間値、3.31数値）した概数を用いる。

なお、本稿の叙述においては、救護率は救護人員に附属させる形で示し、参考程度にとどめる。

### 3. 救護費について

救護費は、財政面から見た救護法の施行状況を示すもので、道府県・市町村の救護費支出額のことである。その場合、出納締切りなど単年度経理に影響される決算額ではなく、いわゆる実績値を用いる。すなわち、救護費国庫補助の対象である救護費清算額（「救護費国庫補助精算書」の集計値）である。ただし、前期分の数値に関しては、清算額ではなく、「救護状況調」およびそれに基づく「救護費経理状況調」の数値である。救護統計は、一般にこの情報源もあげていない。

なお、その範囲は、一般の救護費のうち、生活扶助費のみに限定するか、医療費・助産費・生業扶助費も含めたものにするか、あるいはそれらに埋葬費を加えたものとするのも有り得る。だが、ここでは、一般救護費に、埋葬費・委員費・救護施設の事務費を含めた広義の救護費とする。ただし、救護施設の創設拡張など設置費関係費用は含まない。救護統計は、これらの範囲を明確にしていない場合があるので、吟味が必要である。

護データおよび救護異動状況<sup>5)</sup>などの救護データも検討すべきだし、救護実態<sup>6)</sup>や救護水準<sup>7)</sup>などの質的な面も考慮しなければならない。だが、本稿では、それらは課題とはしない。

## ② 施行状況検討のための比較指標

施行状況を見るためのデータとして、救護人員・救護率・救護費などの数値は、それぞれ単独でも一応の意味がある。しかし、あわせて比較できる何らかの指標（基準）があれば、施行状況の如何を見る上で参考になる。

本稿では、取りあえず施行の当初については、救護人員に対しては施行予算の算出基礎となった救護対象人員、救護費（支出額）に対しては救護費国庫補助予算額を以て比較し、救護状況の如何を問うこととしたい。その後は、すでに施行後の救護人員（救護率）、救護費（支出額）があるから、それとの比較をすることとする。

ところで、救護費国庫補助予算額は、毎年度283万円に固定（1932～1935年度）されていたから明確だが、施行予算の見込んだ救護対象人員については、どうなのであろうか。

救護法施行時の社会局の想定（予算算出の基礎

数値）では、表1に示すように、救護法の施行予算には要救護者数調査（1929年）の結果をベースに算出したものを、救護対象人員（85,840人）として計上していた。

社会局は、1931年度の3ヶ月間（1932.1-3）については、施行直後であることを理由に、救護対象人員（85,840人）のうちの「院外ノ要救護者タル81,957人ノ全部ヲ救護スルコトハ到底至難」<sup>8)</sup>としていた。

その結果、表1のA欄の備考に記すように、5%分を削減し、その95%を救護対象とした。1932年度以降は、100%の総数85,840人（院外：81,957人、院内：3,883人）を救護対象人員として見込んでいた。

要救護者数が1929年調査結果に基づく数値（1929年値）というのは、ややズレが大きい。これは、施行予算案を組んだ時点（1931.2頃）では、そのデータしかなかったためである。社会局では、その後改めて、要救護者数調査を実施（1931.6）した<sup>9)</sup>。その結果は、1931年夏に判明している。

要救護者数は、二年前の1929年値にくらべて120%に増大していた。したがって、1931年夏以

表1 要救護者数調査の調査結果（原数値）と施行予算の救護対象人員（見込）

	A 施行予算の救護対象人員（1929年値）			B 同修正値（1931年値）	
	a 要救護者数調査結果（1929年）	b 施行予算の救護対象人員（見込）	備 考	c 要救護者数調査結果（1931年）	d 施行予算の救護対象人員（見込）
総 数	88,681人	85,840人	* b欄の数値は、平 年度の対象人員であ る。 * 1931年度の対象人 員は、b欄の5%減 の数値とする。	106,682人	103,327人
内、院外	81,957	81,957		98,573	98,573
内、院内	6,724	3,883		8,109	4,754
（公立）	(1,041)	(1,041)		(1,399)	(1,399)
（私立）	(5,683)	(2,842)		(6,710)	(3,355)

注1. 本表は、以下の資料に依拠して作成した。なお、これらの資料中の関係数値は、いずれも拙稿「救護法の成立と施行をめぐる経緯（上下）」（『長野大学紀要』1998.3および6）で掲載、紹介している。

a 欄の原資料は、社会局「昭和六年度救護費予算参考書（昭和五年七月）」（1930.7 未刊）

b 欄、c 欄の原資料は、社会局『昭和六年度救護費予算参考書』（綴）（1931.2頃、未刊）

2. a 欄に対してb 欄が異なるのは、社会局が院内の前掲の予算参考書中の「救護法施行ニ要スル予算説明」中で、調査結果のうち「院内要救護者ノ内私設ノ救護施設ニ在ル者五六八三人ハ本法施行ニ当リテモ直ニ之ヲ本法ノ対象トシテ取扱フノ要ナキヲ以テ当分ノ内此ノ五割ニ八四一人ヲ減シタルモノヲ予算ノ基礎ト為シタ」ためである。d 欄は、同様な手法で筆者が算出した。

降、社会局は新しい調査結果に基づいた救護対象人員の修正が必要なことは認識していた<sup>10)</sup>と見てよい。施行予算自体の変更はありえないが、救護対象人員の見込数値の修正は必要だからである。

そのような選択をした場合には、救護単価の低減が必至になることは当然である。資料①で紹介した依命通牒の備考欄によれば、実際に、この1931年値を以て救護費国庫補助割当見込年額の算出基礎としたことが示されているから、社会局はそうなることを想定していたに違いない。

そのような事実からすれば、社会局は救護対象人員をこの1931年の要救護者数調査の結果に基づき修正していたと思われる。したがって、1931年調査の結果をベースに、救護対象人員を算出しておこう。社会局の算出手法は、収容救護の私立施設の人員を半分に削減するというものだが、それと同様にすると、表1のB欄に示すように、救護対象人員(1931年値)は103,327人となる。

以下では、1929年調査から見込んだ救護対象人員(8万6千人弱)も参考にはするが、1931年調査から見込まれる救護対象人員(10万3千人強)を、施行状況を検討する指標として用いたい。

### ③ 救護状況をどのようなデータで見えてきたか

救護法施行以降の文献資料(いわゆる救護統計)やその後、今日に至るまでの先行研究にあっては、救護状況を見るデータとしては何を用いていたのだろうか。あるいは、それらの救護統計には十分なデータはあったのだろうか。

結論的には、一応は「救護人員」と呼ぶデータが用いられていたが、そこには誤用や混同と呼べるような重大な問題があった。また、施行状況を見るに必要な救護データはなかったわけではないが、そのデータを的確に表記し、利用の便を図っていたかと言えば、そうとは言えなかった。

前述したように、本稿が救護状況を把握するための指標とした3点のうち、cの救護費については、比較的問題はないし、それなりにデータはあった。しかし、aの救護人員やbの救護率になると大いに問題あり、なのである。なお、救護率は、救護人員の確定の上で導き出されるものなので、ここでは救護人員に問題を絞る。

ところで、「救護人員」と言う場合、〈参考4〉

に示した通り、救護法による救護を現に受けている人員(「救護人口」と呼んでもよい)の意味である。だが、従来、救護法にかかわって使用されてきた「救護人員」もしくは「救護実人員」という用語は、その多くがそのような意味では使用されていない。近似しているが、まったく別の概念である「救護件数」のことである場合が多い。

「救護件数」とは、特定期間内に救護を継続して受けた件数のことで、例えば、一年間に一人の被救護者が継続して救護を受けている場合には「1件」であるが、断続的に3回(つまり、1月と6月と11月に、それぞれ20日・10日・30日間)救護を受けたような場合には、「3件」となる。したがって、測定期間が長期になれば、否応なく水膨れした数値となり、それを以て救護率を算出することは誤りだと言える。

以下に示す戦前昭和期の救護統計を掲載した文献資料には、そのこと(「救護実人員」は「救護件数」であること)を注記で断っているものもあるが、何らの断りもなく、単に「救護人員」とか「救護実人員」と表記して用いている場合もある<sup>11)</sup>。そのうえ、注記で断っていても、統計データに伴う解説的文章では、その区別を無視し、混同して用いている例がほとんどである。

その結果、正しくは「救護件数」を意味するにすぎぬものが、「救護人員(または実人員)」の用語で、一人歩きしてしまうことになる。すなわち、その数値を基に、人口と対比した救護率を算出したりすることになる。『日本社会事業年鑑』や『社会事業彙報』などに掲載された社会局保護課算出による救護率<sup>12)</sup>のデータは、いずれもこのような水膨れした救護率である。

社会局は、特定日現在の救護人員<sup>13)</sup>は数回にわたり公表しているし、一日平均救護人員を算出するための「延救護人員」の数値<sup>14)</sup>も、しばしば公表している。十分とまでは言えないまでも、公表された資料中にそれらは相当量存在する。確かに、いわゆる統計書の形で、継続して提供されたものはほとんどなかったし、的確に表示したのも少なかったことは事実である。

そうした戦前期の文献資料の故でもあろうが、多くの先行研究<sup>15)</sup>だけでなく厚生省関係者らが編纂した戦後の文献資料<sup>16)</sup>の場合にも、その数値の

吟味をせぬまま、それに依拠ないしは孫引きして用いているものがほとんどである。その結果、「救護件数」の数値を「救護人員(実人員)」の呼称で誤用し、救護率も1.3倍から2倍近くにも水膨れしたものをあげ、説明することとなる。

こうした誤用は、次々に安易に引用されるといふ連鎖までも産み出す。学生向けの教科書などにも、救護法の救護人員や救護率を、恤救規則のそれや外国と比較するなどとして登場する。しかし、救護法による救護率は、そのように高くはなかったのであるから、(目下販売しているものは)訂正していただく必要があると思われる。

なお、多くの先行研究でこうした事態が起きて

しまった要因の一つ(基礎的条件)としては、それなりに吟味した上でまとめられた救護統計が存在しないことがある。

したがって、本稿末尾に資料1として、筆者が一応吟味検討して整理した救護統計の一部(掲載したのは全国数値のみ)を掲載したので参考に供したい。なお、その作成に際し、参照した主な文献資料は、(参考5)に見られるものであり、簡単にコメントしておきたい。

今日、われわれが救護法の施行状況を見ようとする場合、それらの文献資料に掲載されている救護統計データを、検討・吟味して、必要なデータ(例えば、特定日現在の救護人員や一日平均救護

#### <参考5> 救護統計にかかわる戦前昭和期の文献資料

注1. 掲載データの対象時期と内容(表記は原表のママ)を示した。

2. コメントは、救護延人員・現在人員の有無を中心にした。

3. 4および5については、データが多様なため簡略に表示。

1. 『社会事業統計要覧』13回(1938.3刊)～16回(1940.10刊)  
1931～36年度、主に件数もしくは実人員・金額(道府県別)  
\* データ内容・対象期間が年次により異なるなど、継続性がない。  
\* 延人員は1934・35年度の前半期のみ、現在人員は1932年度末のみ。
2. 『大日本帝国内務省統計報告』47回(1935.12刊)～49回(1938.3)  
1932～34年度、実人員・金額(道府県別)  
\* 対象時期に限られ、延人員・現在人員のデータなし。
3. 『(大)日本帝国統計年鑑』54回(1935刊)～59回(1940刊)  
1932～33年度、36～37年度 件数・金額(道府県別)  
\* 対象時期に限られ、延人員・現在人員のデータなし。  
\* 2回も同じ年度のデータの重複掲載(表示は偽り)はひどすぎる。
4. 『日本社会事業年鑑』昭8版(1933.6刊)～昭18版(1943刊)  
1931～40年度、実人員・人員(件数)・延人員・金額  
(主に道府県別データ、39年度以降は全国データのみ)  
\* 社会局保護課から提供された資料を掲載。多様なデータを幅広く掲載。  
\* 掲載年版により、期間・内容が異なる場合がある。
5. 『社会事業彙報』昭7年8月号～昭14年11月号(月刊のため掲載は間欠的)  
1931～39年度、実人員・人員(件数)・延人員・現在人員・金額  
(主に道府県別データ)  
\* 社会局保護課から提供された資料を掲載、各号に分割掲載のため不便。  
\* 掲載号により、期間・内容が異なる場合がある。
6. 『救護法施行状況』昭12年度版(1940.3刊)、昭13年度版(1940.3刊)  
1937～38年度、実人員・延人員・年度末現在人員・金額、救護異動状況  
(主に道府県別データ)  
\* 厚生省社会局保護課の編纂、昭13年度版には救護異動状況なし。
7. 『救護法施行状況(昭7～13年度)』(1940.5刊)  
1932～32年度、人員(実人員)・金額 1932～38年度、救護費負担状況  
\* 厚生省社会局の編纂、累年統計で便利。(道府県別データ)  
\* 1931年度分欠如、延人員・現在人員・救護異動状況のデータなし。
8. 堀田健男『救護事業』(1940.11刊)  
1932～38年度(救護)人員・金額(全国データのみ)  
\* 累年表で掲載。延人員・現在人員のデータなし。

人員を算出するための延救護人員など)を抽出し、整理し直し、場合によりあちこちから継接ぎして、使用することにならざるを得ない。

その場合、以上に示した救護統計掲載の文献資料のうちでは、社会局(保護課)が直接編集したものであり、6と7の『救護法施行状況』が最も信頼度が高く、救護統計と呼びうるものである。しかし、6は二年度分しか刊行されていない(ただし、データ内容では昭12年度版が最も豊富)し、7は、データ内容に著しい限界がある。

したがって、これらに4(『日本社会事業年鑑』)と5(『社会事業彙報』)を加えたものをベースにして、他で補なえるものは補なうという方法で、救護データを可能な範囲で揃えるしかない。

本稿の末尾に掲載した資料1は、そのようにして作成したものである。2章以下の本稿で用いる、施行状況を見る場合の救護統計データは、原則として、それらのデータに基づくものである。

なお、そこには、公刊の文献資料以外にも、わずかだが社会局が作成した未公刊の資料<sup>17)</sup>に掲載されたデータで補なった部分もある。しかし、それは僅かであって、大部分は既存の公刊データから、得られたものである。

## 注(第1章)

1. 「はじめに」の注\*1であげた拙稿のdおよびe。
2. 本稿末尾に掲載の資料3-④の「予想質疑応答」(『救護法中改正法律案資料』所収)の質疑三〇による。同じく、資料3-③も参照。
3. 持永義夫「救護法当面の問題」(『社会事業彙報』1935.7所収、3頁上段)
4. この通牒は、内務省社会局保護課『救護関係法規』1935.8に掲載されている。なお、同書は社会福祉調査研究会編『戦前期社会事業史料集成』15巻(日本図書センター、1985刊)に復刻・収録されている。
5. この点について、小沢一「救護法施行状況に関する一考察」(『社会事業』1934.1)は、1932年度データで分析を試みた最初の論稿であるが、データの少なさも、十分な結論は出していない。
6. この点について、東京市社会局『被救護者に関する調査/昭和八年度』1934.4、『同/昭和九年度』1935.3はじめ詳細な事例研究調査が行なわれていることは注目される。ただし、それらを用いた分析や検討は、ほとんどなされていない。
7. この点について、若干の調査データはあるが、具

体的に分析したものはほとんどない。なお、その前提となる救護限度については、「はじめに」の注\*1であげた拙稿のeで取上げた。

8. 『昭和六年度救護費予算参考書』(綴)中の「救護法施行ニ要スル予算説明」中の文言(この資料は、「はじめに」の注\*1の拙稿dに掲載した)。
9. この1929年と1931年の要救護者数調査については、両者の結果を前掲注8であげた拙稿dの52頁で紹介してある。なお、その昭和6年調査の要救護者総数欄の実数値は誤植で10,682人となっているが、正しくは106,682人なので訂正しておく。
10. そのことは、「救護法施行ニ要スル経費予算編成ニ関スル件」と題する社会局社会部長通牒(発社74号、昭6.8.27)にも示されている。すなわち、ここでは昭和六年度国庫補助予算は1929年調査を基礎に編成したが、昭和七年度の国庫補助予算は「本年六月調査ニ係ル要救護者数ヲ使用スル方針」を表明している。
11. 社会局保護課のデータを掲載している『社会事業統計要覧』『日本社会事業年鑑』『社会事業彙報』では、注記で断っている表も多いが、そうでない表もかなりあり、両者が混在している。その他の救護統計では断っていないものが多い。
12. この救護件数の数値で以て救護率(道府県別)を算出し、掲載したものとしては、次のようなものがある。救護率の算出基礎のデータ内容も示した。
  - a 『日本社会事業年鑑』昭11版(86-87頁)  
道府県別/1935前半期分、件数
  - b 『日本社会事業年鑑』昭14・15版(90-91頁)  
全国/1938前半期分、件数
  - c 『社会事業彙報』1933.8(33-34頁)  
道府県別/1932前半期分、件数
  - d 『社会事業彙報』1936.9(64-66頁)  
道府県別/1935前半期分、件数
  - e 『社会事業彙報』1939.1(33-35頁)  
道府県別/1938前半期分、件数
13. 特定日現在の調査としては、少なくとも毎年度末日(3.31)現在と前期末(9.30)現在で全国集計があったはずだが、本稿末尾の資料1に示したように、そのうち半分程度しか公表されていない。
14. 延救護人員の調査データも、少なくとも前中期分(4-9月)および年度分(4-3月)の全国集計があったはずだが、注12と同じく、その半分程度しか公表されていない。
15. 参照した先行研究のうち、主なものは以下の通りである。それぞれの文献が使用(誤用もしくは無批判に引用)している「救護人員(または救護実人員)」の用語ないしは水膨れの救護率についてと、それらの依拠した典拠が何であったかについても、あげておいた。

- a 鷺谷善教「昭和恐慌期における救貧制度」(日社大救貧制度研究会編『日本の救貧制度』1960.4所収) 250-253頁の本文と各表  
救護人員(実人員) (典拠:堀田健男『救護事業』、『日本社会事業年鑑』、以下『年鑑』と略)
- b 日社大救貧制度研究会編『日本の救貧制度』1960.4 384頁(附表)  
実人員(典拠:『年鑑』)
- c 木村武夫『日本近代社会事業史』1964.11 115-6頁の本文と表  
被救護者(人数) (典拠:『年鑑』)
- d 吉田久一『昭和社會事業史』1971.6 65頁(本文中)  
実人員(昭7、9)、救護率(昭9上) (典拠:『年鑑』)
- e 田多英範『昭和恐慌と社会事業立法』(右田・高沢・古川編『社会福祉の歴史』1977.9 所収) 232-3頁の本文と表  
救護人員(典拠:堀田健男『救護事業』)
- f 田代国次郎・一番ヶ瀬康子「日本における社会事業の歴史」(講座社会福祉2『社会福祉の歴史』1981.11 所収) 64頁の本文  
救護実人員(典拠:『年鑑』)
- g 池田敬正『日本社会福祉史』1986.4 696-701頁の各表  
救護人員、それによる救護率(典拠:『年鑑』など)
- h 遠藤興一『史料でつづる社会福祉のあゆみ』1991.4 128頁の表  
救護実人員、それによる救護率(典拠:『年鑑』など)
17. 参照した内務省・厚生省関係者が戦後に編纂した文献資料にも、その何れにも注15と同様な誤用や無批判な引用が見られる。
- a 『社会局五十年』1970.12 340頁の統計表  
救護実人員、それによる救護率(典拠:『年鑑』)
- b 『内務省史』第三巻1971.6 409頁の表  
救護実人員、それによる救護率(典拠なし)
- c 厚生省社会局保護課『生活保護三十年史』1981.3 403-404頁の本文と表  
救護実人員、それによる救護率(典拠:『年鑑』)
- d 『厚生省五十年史』資料編 1988.5 818頁の表  
救護人員(典拠:『年鑑』など)
17. 筆者が知る社会局の未公開資料のうち、救護データが掲載されているものとしては、以下のようなものがあるが、dを除き単年度(もしくは半期分)データに限られるものが多い。
- a 『第六十五回帝国議会/社会局参考資料』(綴)

1934初頭頃

- b 『第七拾回帝国議会/救護法中改正法律案資料』(綴) 1936初頭頃
- c 厚生省社会局保護課『道府県社会課長職業課長事務打合せ参考資料』1939.6
- d 厚生省社会局『第九十回帝国議会/生活保護法案資料』1946夏頃

## 第2章 施行状況の進展がもたらす国庫補助率引下げ——法の普及・徹底から救護の抑制・引締めの中で

本章では、救護法の施行状況について、救護データを主たる素材にして、施行後から法改正に着手した時期までを三区別(1931・1932年度、1933年度、1934・1935年度)として、それぞれ概観し、補助率の引下げに至った経緯を検討する。

第一に、実施直後の1931・1932年度の施行状況は当初の31年度は極端に悪く、翌32年度前半も、施行状況は進展しなかった。そうしたことから、社会局としては施行促進を前面に打出している。

第二に、1933年度は、施行状況が急速に進んだ。そのため、補助予算不足を懸念させるほどだったが、補助率は辛うじて維持している。その結果、救護単価の低下が見られた。

第三に、救護状況はさらに進展し、1934年度には救護の適正化通牒から補助率引下げの事態にまで進む。1935年度も引締め政策が強化され、補助率引下げだけでなく、救護単価の抑制が続く。

第四に、こうした事態の中で、市町村への影響は大きく、社会局は法改正に着手するに至る。

(1) 実施直後の施行状況/1931年度・1932年度  
救護法施行直後の1931年度、1932年度の施行状況は芳しくなかった。施行時の濫救防止の掛声が高かったゆえもあるが、社会局の予想を著しく下回る状況にあった。

折からの経済恐慌の影響で、失業者・貧困者は増大していたから、救護法への期待は大きかった。しかし、経済恐慌・農村恐慌の影響で市町村財政は財政危機が深刻だったため、施行状況の停滞が続くことが懸念された。そのためか、社会局は法の普及・徹底と施行促進に力を入れた。

## ① 1931年度、1932年度

周知のように、救護法は1932年1月1日に施行された。したがって、1931年度は最終四半期の3ヶ月間だけだが、表2に見られるように、一日平均救護人員は3万7千人（救護率0.6%）、救護費支出額は50万円、年度末現在の救護人員は4万7千人（救護率0.7%）である。

翌1932年度は、前半期（4-9月）の一日平均救護人員は6万1千人（救護率1.1%）、救護費は158万円（後半期は224万円、年度では382万円）である。なお、年度末の33年3月31日現在の救護人員は、10万人（救護率1.5%）へと急増している。

なお、これらの全国集計数値<sup>1)</sup>が判明するのは、報告の遅れもあり、集計をする保護課の場合でも、数ヶ月程度後になってからである。したがって、1932年度の年度末（3.31）現在の数値がわかるのは、早くても1934年の初夏である。

したがって、以下の叙述では、社会局が打出す何らかの対応策との関係を見るのが焦点であるから、社会局（とくに保護課）レベルで知り得たであろう時期を考慮しつつ、施行状況を示す数値を見ることを基本としたい。

表2の救護人員とさきに表1（95頁）で示した施行予算の救護対象人員（8万6千人、補正值は10万3千人）とを比較すると、1931年度は平均で対象人員（要救護人員）の3~4割、1932年度（前半期）は6~7割という結果になる。

ただし、1932年度の後半以降は次第に増加して、年度末の3月31日になると、ようやく施行予算が見込んだ救護対象人員の大部分をカバーしたことが窺える。

1-3月だけだった1931年度分はおくとして、1932年度の一年間の一日平均救護人員がどの程度かは不明だが、前半期の一日平均数値と年度末の数値から推測して、7万人台の中間位にはなっただろう。仮にそうだったとして、年間を通して少なくとも想定の3割前後の救護を受けられない者があったこと（漏救）は確かと思われる。

この点は、表2の救護費（支出額）でも裏付けられる。1931年度分は、最終四半期分のみだが50万円であり、そのうち国庫負担分は二分の一の25万円である。予定されていた救護費補助の予算は68万円だったから、37%程度に過ぎず、国庫補助予算の6割強は不用額になってしまった。

また、1932年度分の救護費（支出額）は、382万円であり、そのうち、国庫補助分は二分の一の191万円であった。それは、予定した国庫補助予算283万円の67%しか消化できなかったことを意味している。これら1932年度の数値から判断すれば、予算対象の3割を超える漏救があったと言ってよい。

雑誌『社会事業』の1937年8月号には、「過去半歳救護法実施の実情に鑑みて」と題する特集が組まれている。そこには、法施行の現場に近い府県

表2 救護法による1931年度、1932年度の救護状況（救護人員・救護率と救護費）

	当該期間の救護状況/生活扶助			救護費 支出額	特定日現在の救護状況		
	延救護人員	一日平均	救護率		調査日	救護人員	救護率
1931年度 (1-3月)	人 3,318,583	人 36,468	% 0.6	千円 503	年月日 32.3.31	人 47,394	% 0.7
1932年度 前半期	11,181,561	61,101	1.1	1,586	(32.3.31) 32.9.30	(47,394) *	(0.7)
年度計	*	*	*	3,823	33.3.31	99,730	1.5

注1. 本表の数値等は、いずれも本稿末尾に掲載の資料1（①②⑤表）に基づく。

2. 表中の\*印のうち、延救護人員と現在人員は、社会局のまとめた数値が存在するはずだが、当時の刊行物等に発表されていないため、不詳である。

3. 救護費欄は、一般の救護費（生活扶助・医療・助産・生業扶助）・埋葬費・委員費・救護施設事務費の合計支出額であり、国庫補助の対象（補助基本額）である。

4. 特定日現在の救護状況の数値は、総救護人員（併給分を控除）である。

社会課関係者の報告が寄せられているが、次の二つは、以上の数値で見てきたような施行状況の実態を反映したものであったと思える。

社会一般に救護法の如何なるものであるかが普及徹底せざるが為に、本法該当者があっても自ら進んで救護申請の手続をするに至らぬ者も少くありません。又法に依る救護は、方面委員制度その他の救護に比し、之が取扱は著しく面倒であり、且つ其の手続も複雑であるので、町村当局者にあっても、方面委員にあっても未だ之に精練せざるため、荏苒救護の取扱を遅延して居ることも事実であります。

尚ほ又濫救に流るゝことを極度に戒めて居る結果、寧ろ厳に失して、当然救護さるべき者までが、漏救になってゐると言ふような事情も無いではありません。殊に市町村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ゐるのが各市町村の実情でありますので、万已むを得ざる事情にあらざる限り、救護の取扱を避けると言ふやうな傾向のあることも争ふべからざる事実であります。

——京都府社会課長／林敬三「被救護者の予期に反する減少」から抄

過去半歳に於ける本法実施の実際について見ても、市町村財政の窮乏からして、出来る限りその負担を重からしめざらんとするの余り、当然救護されなければならぬものが救護の開始を遅らされたり、今少し給与されなければならぬものが案外扶助の額が少なかつたりするやうな例がかなりあるようである。茲に濫救とは反対な漏救の弊がありはしないだろうか。

勿論われわれとしては市町村当局を鞭撻して十分本法を実施するに足るだけの予算を計上せしむるよう努力はしたのであるが、市町村の財政が極度に行詰って居りしかも市町村税にも赤字を出すと云ふような現状では、どうしても充分な予算を置かしめることが困難なる事情にある。

然るに一方要救護者の方は、益々深刻を加へる不景気につれ、扶養義務者扶養の能力を欠く

等の事情も手伝って、漸次予定人員を超過するに至るのは亦止むを得ない。斯くの如くにして止むを得ず漏救を敢てしなければならぬことは、洵に遺憾なことであり、折角本法制定の趣旨に相反する結果に陥るものと云わねばならぬ。

——和歌山県社会事業主事／北谷義豊「如何にして漏救を防ぐべきか」から抄

## ② 施行状況の悪さ／施行促進へ

このような施行状況の低さが、施行前から頻りに強調された濫救防止の掛声に影響されたものであることは明らかである。と同時に、当時、救護法の施行状況が農山村部では特段に悪いことが、全体の救護状況を悪化させていると指摘された。

それは、隣保相扶・親族扶養を強調する風土が根強い農山村では、折からの農村恐慌で財政危機が進行していたこともあり、救護法の施行には消極的で、その後の改善（救護の普及・徹底）も遅れたとする一般論でもあった。

そのことを如実に示すものとして、表3に示すような全国の市町村を対象とする救護費予算計上に関する調査がある。この調査は、その記載が見られないが1932年6月頃、当年度の市町村予算を対象に年度初めに提出させる「救護費収支予定計算書」等の報告（および前年度の実績）に基づいて実施したと思われる<sup>2)</sup>。

見られるように、(1932年度は)救護費予算さえ計上しないところが、全市町村(11,777団体)のうち14%もあるほか、(1931年度の)予算は計上していても救護費の支出がないところが、39%もあった。

両者を併わせると、全市町村(11,777団体)の過半数を超える。これらの市町村では、さきに実施した要救護者数調査(1931年5月)で、要救護者が18,667人もいることになっていたにもかかわらず、救護法の救護の対象からはまったく漏れていたことになる。

市・町・村ごとに見てみると、郡部(町村)の予算計上・執行状況が悪いが、とくに村の状況が悪く、予算の計上がないもの(15%)と支出がないもの(42%)を併わせると、村総数(9,955村)の6割近くにも達する。これらの村での要救護者

表3 市町村に於ける救護費予算計上の有無に関する調〔全国計のみ抄〕

	市町村数	救護費予算計上シタルモノ			救護費予算計上セザルモノ	同上市町村ノ要救護者数
		救護費ヲ支出シタルモノ	救護費ヲ支出セザルモノ	同上市町村ノ要救護者数		
市町村数	団体 11,777 (100%)	団体 5,580 (47%)	団体 4,583 (39%)	人 14,975	団体 1,614 (14%)	人 3,692
市	112 (100%)	111 (99%)	1 (1%)	176	- (-%)	-
町	1,710 (100%)	1,185 (69%)	438 (26%)	2,614	87 (5%)	396
村	9,955 (100%)	4,284 (43%)	4,144 (42%)	11,185	1,527 (15%)	3,296

注1. 本表は、『社会事業彙報』(1933.4)の資料欄に掲載のものである。

2. 本調査のデータは貴重なものだが、同誌には調査時期や調査対象年次等の記載がない。同誌に掲載された時点やその他の資料から判断して、1932年6月頃に、年度初めに提出させる「救護費収支予定計算書」やその附属の救護費関係部分の予算書などの資料で、1932年度および1931年度予算の救護費の支出の有無について、調査したもののようである。

数は、1万4,481であり、さきの数値の78%を占める。

このようなデータのみで、当初(1931、1932年度)の救護状況(救護人員)の低さの主要因が農山村部にあると結論できるか否かはやや疑問<sup>3)</sup>である。しかし、そのことはともかく、当初社会局が想定していたよりも救護状況が悪く、救護人員の伸びなかったのは事実である。それは救護法の普及・徹底が不十分で、漏救がかなりあったことを意味する。

そのような状況にあったから、社会局は、この時期(おそらく1933年の夏頃まで)は、(法の施行直前から直後の1932年春頃までとは異なり)「救護法の徹底」と「救護の促進」をやや前面に出して、道府県・市町村にハッパをかけたのであろう。

そのことをよく示しているのは、1932年9月に開催された全国学務部長会議での内務大臣指示事項であろう。そこでは、「救護法徹底に関する件」と題して、次のように指摘している<sup>4)</sup>。

……具に市町村に於ける本法施行の実際を査察すれば或は未だ救護費の支出を為さざるもの、全然救護費予算の計上なきもの等相当多数

に上り、救護の取扱に就ても或は救護の程度当を得ざるもの等なきにあらざるは畢竟財政急迫の事情に因るもの少からざるべしと雖も一面公的救助義務を確立せる本法の趣旨未だ徹底せざるに由るものなきにあらざるべし……

## (2) 進展する救護状況/1933年度

救護法の施行状況は、1933年度以降は順調に伸び、施行予算の見込む救護対象人員を確実に上回って行く。それに伴ない、救護費は増大したため、法の施行状況は分岐点に差しかかることになる。

当然、国庫補助も膨らむが、予算は283万円以内の枠があり、補助予算不足が懸念された。しかし、救護対象人員の増加とは逆に、実際の救護過程で救護費単価が引下げられていたため、1933年度は辛うじて補助率二分の一を維持することが出来た。

### ① 1933年度/辛うじて補助率二分の一を維持

救護法の施行状況は、1933年度に入ってから、前年夏頃から打出された法の普及徹底・施行促進の雰囲気もあって、順調な進展が見られた。

さきに見た1932年度末現在の救護人員は、10万

表4 救護法による1933年度の救護状況（救護人員・救護率と救護費）

	当該期間の救護状況／生活扶助			救護費 支出額	特定日現在の救護状況		
	延救護人員	一日平均	救護率		調査日	救護人員	救護率
前半期	人 17,796,158	人 97,247	% 1.4	千円 2,629	年月日 (33.3.31)	人 (99,730)	% (1.5)
年度計	*	*	*	5,525	33.9.30	103,367	1.6
					34.3.31	116,042	1.7

注1. 表2（100頁）の注1～4と同じ。

人弱という規模に達していた。その数値が明らかになるのは、早くて1933年の初夏である。しかし、その間の4月以降にあっても、ほぼ常時救護人員の規模として継続されていたことは確かであろう。

そのことは、表4に見られるように、1933年度前半期の一日平均救護人員が同規模（9万7千人）になり、9月30日現在の救護人員は10万3千人になっていたことにも示される。その前半期の救護費は263万円（後期分290万円、年度分は553万円）であった。

しかし、そのように救護法の施行状況が進んで、救護人員が増大してゆけば、問題が生じる。つまり、1章で指摘したように、救護費の国庫補助予算は、法定では「二分ノ一以内」（二十五条）とされているが、当初から、社会局は「二分の一」で運用する方針をとっていたからである。

その二分の一補助方針を維持しようとするれば、予算不足の事態となる。なぜなら、救護費補助予算は、毎年度283万円枠のいわゆる固定予算で、補充科目の扱い（予算不足が生じたときは第一予備金で以て補充する）ではないからである。

したがって、救護人員が増えるなどして、救護経費が増大すれば、国庫補助額は固定されているから、自動的に補助率が低下するという事態（その不足分は、ほとんどすべてが市町村負担）になる。

そうした事態の出来はできるだけ避ける努力をするにしても、施行状況が進展すれば、そのような事態がいずれ起きるだろうことは、予想されたのである。

したがって、これらの調査数値となる「救護状況調」のデータ（とくに、前半期分については、9月末日現在で作成、11月末までに社会局に報

告）は、その指標として重要だった。さきあげた1933年度前半期分の数値を、社会局が把握したのは、（報告遅れや集計を考えれば）1934年の初め（1月末～2月）頃であったと思われる。

それらの集計結果に基づいて、さきに1章の〈参考3〉（93頁）で示したような国庫補助予算の配付と補助率決定の仕組みに沿って、1933年度の場合も後期分の概算払のための道府県への予算配付がなされた。

それは、〈資料②〉に見られるような3月1日付けの依命通牒でなされており、概算補助率は二分の一であった。そこに、前年度の概算払時の通牒<sup>5)</sup>と比べ特段の変化はなかったことから、当初の補助率を引下げるほどの必要は認められなかったと思われる。

そこに、多少の過不足があったとしても、それは、翌年度になされる清算時点で調整し得る程度の額だと見込めたからであろう。

なお、この依命通牒中に見られる予算経理状況調（一次分と呼ぶ）だけでなく、同年5月2日付の社会局保護課長名の依頼文書で、再度、四月三十日現在で同様の調査（二次分）<sup>6)</sup>を行なっている。これらは、いずれも短期間で提出するものとされていた。それ故、全国数値の結果は、遅くも4月（一次）および5月末（二次）頃までには、まとまったと思われる。

その結果、社会局にとっては、1933年度分の国庫補助はほぼ予算の範囲内でおさまりそうだがということが、遅くも5月末頃には見通せたのである。その結果、1933年度分の救護費国庫補助は、従前の二分の一の補助率が維持できることは確実になった。

こうして、1933年度分については、一部で懸念されていたような補助率引下げの事態は、とりあ

〈資料②〉 昭和八年度救護費国庫補助予算配布ニ関スル件依命通牒

各道府県知事宛 社会局社会部長／内務大臣官房会計課長連名 発社第二〇号 昭和九年三月一日

昭和八年度救護費国庫補助予算配付ニ関スル件依命通牒

標記ノ件ニ関シ国庫補助所要額ニ査定ヲ加ヘ金 円也 本日別途令達相成候ニ付左記御了知ノ上  
昭和七年三月七日発社第二三号依命通牒ニ依リ可然御取計相成度

記

- 一、本予算ハ自十月至三月六月分ノ所要額ヨリ既配付予算ノ残額ヲ控除セルモノナルコト
- 二、概算補助率ヲ二分ノ一トシテ概算払ヲナスコト
- 三、別紙様式ニ依ル昭和八年度救護費国庫補助予算経理状況調ヲ三月二十日迄ニ必ス当局ニ到達スル様  
申報スルコト

別紙様式

昭和八年度救護費国庫補助予算経理状況調（昭和九年三月十日現在）

配布予算額	所 要 額			差引過不足 (不足ハ朱書)
	支出済額	支出見込額	計	
円	円	円	円	円

備考 一、配布予算額中ニハ昭和七年度救護費支出額ニ対スル追加補助額ヲ含マズ

えず解消したわけである。

② 施行状況の拡大を支えた救護単価の引下げ

ところで、注意しておかなければならないことだが、救護法施行のための救護費補助予算は、すでに指摘したように、もともと1929年の要救護者数調査をベースにしたもので、その対象見込人員は8万6千人弱でしかなかったことである。

表4の救護人員面からすれば、1933年度の救護費の国庫補助予算は不足し、補助率の引下げ問題が起きて当然であった。にもかかわらず、すでに見たように、この1933年度分は当初の二分の一の補助率を引下げないでも何とかカバーし得たことである。

施行予算が見込んでいた人員を2割近くも上回ったのに、予算不足が生じなかったという「不思議」はどのようにして可能になったのか。その答えは、施行予算の算出は、救護見込人員に救護費の単価を乗じたものだけということである。つまり、予算不足が生じなかったのは、結果として、救護費単価が引下げられたためである。

実際の救護過程で、施行予算が予定したよりも、さらに2割程度も低い単価で救護がなされていたことによる。救護法施行前からの、濫救防止の方針や惰民養成に陥らぬようにという救護抑制

の掛声が、このような形で効果を挙げたのだと言える。

救護費の単価は、すでに1章で見たように、施行予算案の編成段階においても、その最終段階で、当初の単価が2割も引下げられていた。

その上、実際の救護過程で、予定された救護費単価が、さらに2割もの事実上の引下げが行なわれていたことになる。そのことで、国庫補助予算の不足＝補助率引下げの事態は回避出来たのである。

救護法の施行状況が順調に伸展していた<sup>7)</sup>といっても、実態はそうした事実上の単価切下げによって、つまり、単価を下げることで、救護人員の拡大がなされていたのである。

(3) 一転して救護の引締めへ／1934年度

前年度は辛うじて補助率引下げの事態は避けられた。だが、1934年度に入っても救護状況の進展は続き、補助予算不足＝補助率低下の見込が大きくなる。そのため、一転して9月にはいわゆる適正化通牒が出されて、救護の引締め政策がとられるようになる。

① 救護引締めの適正化通牒

ところで、表4にも示した1933年度の年度末

(1934.3.31)現在の救護人員(「救護異動状況」133-2表)や1933年度分の救護状況の数値(「救護法による救護」133-1表)が1934年の夏にまとまると、事態は樂觀できないことがわかった。すなわち、年度末の救護人員は、総数で11万6千人にものぼったからである。

そのことは、1933年度の後半期にも増勢は止まっていないこと、それに伴う救護費の数値(表4の金額は精算後のもので若干異なる)も増大傾向にあることが明瞭になったからである。しかも、1934年の夏には、その趨勢を引き継いだ1934年度の最初の四半期報告の数値もまとまりつつあったのである。

また、毎年度4月に道府県・市町村予算を対象にした「救護費収支予定計算書」(さきに触れた1932.3.7の発社23号の依命通牒で定めた調査)の調査結果が、6-7月頃にはまとまる。その結果も、表5に見られるように、1934年度分の支出予定額が684万円にもなっていた。

その支出予定額の二分の一の額(342万円)が、計算上、国庫補助必要額となる。それは明らかに補助予算(284万円)をはるかに上回る。もちろん、この数値は予算上の支出予定額に過ぎないため、実績値(精算額)ではある程度減少するのが実態ではある。しかし、前年の1933年度分の動向などを参考にすれば、1934年度の補助予算はかなりの不足が生じそうであった。

1933年度の救護状況の進展と救護費の増大傾向は、当然1934年度にも及ぶことは必定であった。そうなれば、1934年度は国庫補助率二分の一方針の維持は明らかに困難になる。そのことが判明しつつあった1934年の夏以降、社会局はそれまでの方針を転換することになる。

その表明が、〈資料③〉に示す1934年9月15日のいわゆる救護適正化通牒であった。かくて、それまでの救護の普及徹底・施行促進から、救護の引締め・適正化が前面に登場することになったのである。

この通牒本文の冒頭にある1931(昭和6)年の発社97号依命通牒とは、さきの1章の(2)で紹介した〈資料①〉(92頁)のことであり、国庫補助二分の一方針を伝えたものである。要するに、その方針が守れそうもなく、補助率は低下しかねない状況にあるから、「関係機関ヲ督励シ厳ニ濫救ヲ慎ミ救護ノ適正ヲ期セシムル」ことなどを求めた内容となっている。

そのための留意事項も5点にわたってあげられている。そこでは、それまでの救護の普及・徹底方針を前面に出す方針は消え、「救護の適正」と言う名目で、救護の抑制と救護費の節減を狙った厳格な運用方針に転換したことが見て取れる。

## ② 適正化通牒の効果と限界

この通牒は、それぞれの道府県ごとに、移牒通

表5 救護費支出予定額調査と救護費補助実績(精算額)の推移 1932~1937年度

年度	救護費支出予定額		国の予算額		参考/実績値(精算額)	
	a 救護費支出 予定額(地 方費予算)	b 救護費国庫 補助必要額 (a×1/2)	c 救護費補助 国庫予算額	d 差引 c-b	d 救護費支出 額(国庫補 助基本額)	e 国庫補助額 (c×1/2)
	千円	千円	千円		千円	千円
1932	5,494	2,747	2,835	88	3,823	1,911
1933	5,887	2,943	2,835	△108	5,525	2,762
1934	6,837	3,419	2,835	△584	6,131	2,719
1935	7,316	3,658	2,835	△823	6,234	2,755

注1. 救護費支出予定額の報告は、毎年度4月末日までに提出期限だが、市町村からの報告を道府県が集計して提出するため1-2ヶ月遅れたようである。そのため、aの数値がまとまったのは6-7月頃と思われる。

2. bの必要額は、aから徴収金や寄付金などの収入額(支出の0.1-0.2%程度)を控除した額から算出するが、ここではaを二分の一した額である。

3. 参考/実績値(清算額)が判明するのは、翌年度の秋以降である。

〈資料③〉 救護法施行ニ関スル件依命通牒

各庁府県長官宛 社会局社会部長名 発社第一三六号 昭和九年九月十五日

救護法施行ニ関スル件依命通牒

救護法施行ニ要スル費用ニ関シテハ昭和六年十一月十八日発社第九七号依命通牒ノ次第モ有之候処道府県市町村ノ救護費予算ハ逐年増加シ勢ヒ国庫補助率ノ低下ヲ免レ難キ実情ニ有之候ニ付爾今一層関係機関ヲ督励シ厳ニ濫救ヲ慎ミ救護ノ適正ヲ期セシムルト共ニ特ニ左記事項ニ付一段ノ留意相成度

記

- 一 結核予防法、精神病者監護法等ニ依リ救護ヲ受ケ得ヘキ者ニ付テハ本法ニ依ル救護ヲ為サンメサルコト
- 二 社会事業団体ニ於テ救護中ノ者ハ勿論将来ニ於テ救護ヲ開始スベキ者ニ付テモ努メテ私設社会事業団体ノ経費ニ依リ救護セシムルコト
- 三 救護ノ決定ニ当リテハ救護ヲ受クヘキ者ノ生活状況、扶養義務者ノ能力等ヲ精査シテ救護ノ程度方法ノ適正ヲ期スルト共ニ給与額ハ必ス最少限度ノ必要額ニ止メシムルコト
- 四 救護開始後ハ漫然之ヲ放置スルコトナク被救護者ノ生活状況ハ適当ノ方法ニ依リ常ニ調査シ被救護者ノ資格生計其ノ他ニ異動アリタルトキハ遅滞ナク救護ノ廃止、停止又ハ変更ノ手続ヲ執ラシムルコト
- 五 救護ヲ受クヘキ者ノ扶養義務者扶養ヲ為スコトヲ得ル場合ニ於ケル法第二条但書ノ適用ニ関シテハ特ニ慎重ヲ期スルコト

牒<sup>8)</sup>で市町村にも伝えられたが、市町村にどのように受け止められたかは、興味のあるところである。しかし、その具体的な反応について、窺うことのできる資料は未見である。

しかし、1934年度の救護状況にそれなりのブレーキになったであろうことは、表5で見たように、1934年度の救護費支出予定額(684万円)と実績値(613万円)との開きが71万円にもなったことなどからして、かなりの効果をあげたことがわかる。

また、社会局の保護課ではこの通牒に基づき、直ちに採用しうる財政節減策として、救護施設の設置費補助の停止や延期策を講じている。そのため、補助金の申請をしていた市町村や団体などは、予定していた補助金の交付決定が得られない(あるいは次年度以降に延期される)などの事態が生じはじめた、と思われる。

事実、後に示すが、救護施設の新設などによる設置費補助は、1934年度に前年の三分の一に急減するからである。というのは、救護施設の設置費については、救護費や事務費と違って、その年度内の予算執行が個別一件ごとに決定される仕組みとなっているからで、年度途中での執行停止や延期などが可能だったからである。

とはいえ、1934年秋の段階では、この救護費国庫補助率の引下げ問題は、実務的なレベルでの要

素が強かった故か、一部を除き、それほど大きな危機感を以て受止められるまでには至っていなかったように思える。

そのことを示す明確な根拠や資料があるわけではないが、道府県や市町村にかぎらず、社会局の場合も同様であったようだ。

社会局にしても、直接の当事者である保護課は気付いていないはずはないと思われるが、いわゆる適正化通牒によって、救護の引締めを行ない、国庫補助率の低下の恐れを警告すれば、なんとか乗切れると考えていたのであろうか。

というのは、適正化通牒を発したその同じ日(1934.9.15)に、社会局は、各道府県に対して、〈資料④〉のような昭和9年度の救護費国庫補助予算(前半期分、概算払)の配付を行なう依命通牒を発出しているからである。

そこには、「概算補助率ヲ二分ノ一」とする従前通りの方針がそのまま見られた。その文面からは、次回の概算払(後半期分)や清算にあたっての補助率低下への恐れについて、何も感じられない。

適正化通牒に見られるような深刻な事態が迫りつつあることからすれば、二分の一は崩さないまでも、特段の警告はすべきだと思える。その影響の大きさを考えれば、この時点での見通しはやや甘く、また、限界があったのだろうか。

〈資料④〉 昭和九年度救護費国庫補助予算配布ニ関スル件依命通牒

各道府県知事宛 社会局社会部長／内務大臣官房会計課長連名 発社第一三七号 昭和九年九月十五日

昭和九年度救護費国庫補助予算配布ニ関スル件依命通牒

標記ノ件ニ関シ金 円也 本日別途令達相成候処本年度ノ国庫補助予算経理ノ都合モ有之候ニ付左記御了知ノ上可然御取計相成度

記

一、本予算ハ自四月至九月ノ所要額ナルコト

二、概算補助率ヲ二分ノトシ本年度ハ今回配当額ノ倍額以内ヲ以テ地方ノ実情ニ応シ適宜按配シ経理上遺憾ナキヲ期スルコト

(4) 国庫補助率の引下げ／1934・1935年度

適正化通牒によって救護の引締め政策が始まったが、それが効果を上げるには時間がかかる。しかし、1934年度前半期分の施行状況（報告数値）がまとまる35年の初頭には、明らかに予算不足を生じることが見通せる事態となった。

その結果、後期分の国庫補助予算の概算払時には、急遽、34年度分の概算補助率は44%へと引下げられる。

ここに至って、その深刻さが具体的に認識されるとともに、それへの対応として、国庫補助予算の増額やさらに法改正（補助率確定化）が検討されるようになったと思われる。

① 1934年度分は補助率44%に

施行状況の進展によって、事態は進行していた。適正化通牒の引締め対策にもかかわらず、危惧された国庫補助率低下は避けられぬ状況となったのである。

すなわち、遅くとも1935年の初頭には、表6が示すような1934年度前半期の救護状況を示す一日平均の救護人員（10万8千人）と救護費支出額（298万円）が、判明したからである。また、発表数値がないため、ここには示せないが、社会局は、前半期末（1934.9.30）現在の救護人員も把握したであろう。

これらの数値は、さきに見た表4の1933年度前半期とくらべて、1割強の伸びを示しており、明らかに進展が見られる。しかも、一日平均救護人員の数値は、1931年の要救護者数調査をベースにした救護対象人員（10万3千人余）をも上回っていたからである。

とりわけ、前期分の救護費支出額は、すでに298万円を記録し、その傾向のまま単純に2倍した金額が年度分となるとしても、その二分の一額（298万円）の数値は、国庫補助予算（283万円）をオーバーしてしまう。実際には、前年度とくらべた伸び率は13%増にもなっており、その増勢は著しいものがあった。

表6 救護法による1934年度、1935年度の救護状況（救護人員・救護率と救護費）

	当該期間の救護状況／生活扶助			救護費 支出額	特定日現在の救護状況		
	延救護人員	一日平均	救護率		調査日	救護人員	救護率
1934年度 前半期	人 19,786,039	人 108,120	% 1.6	千円 2,977	年月日 (34.3.31)	人 (116,042)	% (1.7)
年度計	*	*	*	6,131	34.9.30 35.3.31	* 126,092	* 1.8
1935年度 前半期	21,541,634	117,714	1.7	2,998	(35.3.31)	(126,092)	(1.8)
年度計	*	*	*	6,234	35.9.30 36.3.31	* *	* *

注1. 表2（100頁）の注1～4と同じ

しかも、1934年度の後半期分の救護人員・救護費の趨勢を抑えることは、たとえ適正化通牒が出され、救護の引締めがはじまったとしても、せいぜい伸びを鈍らせる程度であり、大幅な急減は望めそうもない。となれば、補助予算には穴が空き、社会局の補助率二分の一方針は崩れざるを得なくなる。

このように、社会局内では、1935年の初頭から3月にかけて、明らかになった救護状況報告の数値と後半期分の見通しをめぐって、(第3四半期のデータの動向なども含めて)真剣な検討がなされたであろう。

その結果、1935年3月の1934年度救護費国庫補助予算(後半期分)の概算払は3月半ばにまでズレ込む。3月16日に出された〈資料⑤〉に示す依命通牒では、1934年度分の概算補助率は44%に切り下げざるを得なくなったのである。

見られるように、1934年度分全体の補助率が44%で計算されるのであるから、すでに配付されている前期分の国庫補助予算(50%で計算)についても、当然、その分は過払いとなり、後半期分の配付額から差引かれる。予定していた国庫補助予算の交付金額が大きく減ったわけである。

そうした事態は、とくに、市町村に衝撃を与えたであろう。なぜならば、それぞれ市町村の救護費予算には、二分の一補助で算出した国庫補助金が歳入として計上されていた。それが突然の補助

率低下で生じる減額分については、新たな財源を用意しなければならない。それも、すでに年度末ぎりぎりの3月下旬にである。

もちろん、道府県社会課にとっても大変な事態になったことは同様である。国からの国庫補助予算(後期分の概算払)の配付を待って、管下市町村にそれを配付する準備をしていた矢先のことであったから、混乱<sup>9)</sup>して当然であった。

また、こうした事実を知った方面委員関係者などが、直ちに補助率を二分の一に戻すための陳情などに取組んでいることも指摘<sup>10)</sup>しておこう。

このように、1934年度の救護法施行状況を見てきたとき、まさに「救護法が其の実施上に於て一大難関に逢着」<sup>11)</sup>した年となったのである。

## ② 1935年度も補助率引下げ/43%に

1935年の春から夏にかけては、補助率引下げのショックとさらに、1935年度にもそれが継続されそうだと言う深刻な認識が関係者に広がっていった。この年の7月12日に開催された道府県及六大都市社会課長事務打合会では、社会局長官は、この救護法の国庫補助率問題が「今回の会議の主要目的」<sup>12)</sup>であるとさえ言っている。

その訓辞では、補助率低下の事態に至ったことに触れ、国庫補助予算の増額の実現が急務としつつも、「直接救護の機関たる市町村長を督促して、克く要救護者の實際生活を精査せしめられ、蔽に

### 〈資料⑤〉 昭和九年度救護費国庫補助予算配布ニ関スル件依命通牒

各道府県知事宛 社会局社会部長/内務大臣官房会計課長連名 発社第三九号 昭和十年三月十六日

昭和九年度救護費国庫補助予算配布ニ関スル件依命通牒

標記ノ件ニ関シ金 円也 本日別途令達相成候ニ付左記御了知ノ上昭和七年三月七日発社第二三  
号依命通牒ニ依リ可然御取計相成度

追而本予算ハ本年度救護費国庫補助基本額ノ百分ノ四十四額ヨリ前半期分(自四月至九月)配当額ヲ控  
除セルモノニ有之為念

#### 記

一、本年度概算補助率ハ前半期ト通ジテ百分ノ四十四トナスコト

但シ清算補助率ハ更メテ通牒可相成コト

二、市町村ニ概算払ヲナスニ当リテハ不用額ヲ生ゼシメザル様厳ニ留意スルコト

三、左記様式ニ依ル昭和九年度救護費国庫補助予算経理状況調ヲ三月末日迄ニ必ず社会局ニ到達スル様  
申報スルコト

左記様式

昭和九年度救護費国庫補助予算経理状況調(昭和十年三月二十日現在)

[記入表部分とその備考は省略、前掲の〈資料②〉(104頁)と同じ]

濫救を誠めて救護の調整を計らしむることに一段の努力を払ふことが緊切<sup>12)</sup>と述べている。

さらに、以下の〈資料⑥〉に示す「救護法施行に関する件」と題する指示事項（保護課長説明）では、さきの適正化通牒を上回る詳細かつ厳格な内容の11項目にわたる注意点をあげて、救護の適正化の一層の強化＝事実上の抑制を指示している。

とりわけ、その(一)では、さきの表5（105頁）で示した調査結果を引いて、1935年度の国庫補助配当につき、予算額に相当の査定を加え、補助率は〇、四四となる予定を示し、配当額以下での経理と補助率の低下を防ぐ努力を強く要請してい

る。これは、予定される35年度前期分の予算配付のことを指してのことであろう。

その配付通牒は間もなく出されただろうが、未見のため確認できていない。だが、前期分からすでに44%の概算補助率で予算配布を行なったことは確かと思われる。そのことによって、経理面から一層の適正化＝抑制を図ることの必要性を具体的に示す効果が期待できるからである。

ところで、すでに表6で見たように、1935年度の救護状況は前半期の一日平均の救護人員（11万8千人）が、前年比1万人増（8%の伸び）となり、やや鈍ったとは言えなお続いていた。しかし、前半期の救護費の増加はきわめて僅かしか

#### 〈資料⑥〉 指示事項／救護法施行に関する件

1935年7月12日 道府県社会課長事務打合せ

##### 指示事項／救護法施行に関する件

救護法は施行以来既に三年有半を経過し相当の実績を挙げつゝあるも最近道府県市町村の救護費は年々増加し勢ひ国庫補助率の低下を免れ難き現況にあり然れば各位は救護費経理に関する通牒の趣旨を体し救護の適正を期するに付充分尽力せられつゝありと信ずるも此の際特に左記各項に付一段の注意を払はれたし

- (一) 昭和十年度道府県市町村の救護費予算は約七百参拾万円の多きに達したるを以て今回国庫補助配当に当りては止むなく予算額に相当の査定を加へ補助率は〇、四四となる予定なるも万一本予算の経理充分ならざるに於ては清算の際尚補助の低下を来すやも計り難き実情にあるを以て本年度は必ず配当額以下を以て経理することゝし国庫補助率を低下せしめざる様努力すると共に市町村に概算払をなすに当りては内輪に支払を為し不用額を出さざる様厳に留意すること
- (二) 救護決定に当りては救護を受くべき者の生活状況を精査するは勿論特に扶養義務者の有無、扶養能力に関する調査を励行し救護の程度、方法の適正を期せしむること
- (三) 救護開始後は漫然之を放置することなく被救護者の生活状況は常に精査し被救護者の資格、生計其の他に異動ありたるときは遅滞なく救護の廃止、停止又は変更の手續を執らしむること
- (四) 市町村に於ける救護事務執行に付ては必ず救護に関する所定の手續を履行し又は諸帳簿を整備せしむる等実地に付指導監督に當ること
- (五) 居宅救護に於ける生活扶助給与額は其の世帯に対し給与し得べき限度の金額より其の収入を差引きたる不足額のみを給与すべきは勿論なるも各世帯に於ける収支の調査計算に付ては特に正確を期すること
- (六) 救護施設の設備、事業又は会計の状況に付ては常に指導監督を加ふること
- (七) 私設社会事業団体に於て将来救護を開始すべき者に付ては勿論、現在救護法に依り委託を受けつゝある者と雖も当該団体の経済の許す限り救護することゝなすこと
- (八) 結核予防法、精神病人監護法等に依り救護を受け得べき者に付ては本法に依る救護は出来る限り之を為さしめざること
- (九) 法第四条の委員の任期は大体本年を以て満了するを以て之が選任に付ては道府県に詮衡委員会を設置する等適宜の方法を講じ適任者を得るに努むると共に前記各項中委員に関係あるものに付ては特に留意せしむる様指導訓練に努むること
- (十) 救護法施行に関する報告の著しく遅延するものあるを以て報告期限を厳守するに努むること
- (十一) 徒に救護法に依る救護に依頼することを避けしめ将来出来る限り任意救護の拡充に努むること

い(300万円で前年比1%弱の増)ことが見て取れる。適正化通牒の効果が出始めたと言える。

つまり、救護人員の伸びはそれほど抑制できなかったが、救護費単価の引下げによって、救護費の増加を抑えることができたのである。救護抑制策が、このように効果をあげはじめたとは言え、わずかとはいえ救護費(の絶対額)はなお伸びていたのである。

そうしたデータが1936年初春にはまとまった結果、社会局は、1935年度分(後期分)の予算配付(概算払)とその概算補助率を43%とする通牒<sup>13)</sup>を发出している。通牒内容は、前年のもの(108頁の〈資料⑤〉)とほとんど同じである。

ただ、前年分とさきの7月の予定では44%であったから、この時点では、引下げはやや強化して継続されたとと言える。

### ③ 国庫補助率引下げの影響

一般に、救護費などの経常的経費は、継続的に支出しているものであるから、市町村など事業執行の現場では、適正化通牒が出たとしても、急な削減は困難である。他方、国側からすれば、国庫補助予算が足りないという事態になれば、補助率を切下げて対応することは、法の「以内」規定もあり、出来ないことではない。

このことは、救護法成立までの経緯の中で(1929年3月の議会提案の法案の決定時に)、二分之一「以内」規定が盛り込まれたことの当然の結果だったのである。

とはいえ、市町村などの立場からすれば、救護費の二分之一以内というだけで、国庫補助率が確

定しない状況にあっても、救護は行なわねばならぬことを意味する。その場合、事前に予定される何らかの補助率によって算定された国庫補助金が交付されることを予定して、救護を行なうということになる。

すでに1章の(3)で指摘したように、社会局は施行の当初から、法の規定を前提としつつも、実際上は国庫補助率を二分之一の確定率として運用する方針をとっていた。確かに、救護人員が救護費予算の算出基礎である一定数の範囲内にとどまる限り、あるいは、多少オーバーしても救護単価が引下げられれば、この方針でとりあえずは問題なかったであろう。

ところが、その予定された補助率が守れなくなり、突如、事後(国庫補助金の交付時)になって、補助率が引下げられるような事態になったのである。

そうなれば、市町村などにとっては、その補助率低下分がまるまる財政負担の増大として跳ね返ってくる。そのことは、実際に生じた事実であるが、表7の救護費の負担区分別の負担状況が示すように、国庫補助率切下げの結果、1934・1935年度の市町村負担率は30%にも達し、1933年度とくらべ、50万円もの市町村費負担の急増(前年比38%増)となってあらわれたのである。

しかも、問題はそれだけではない、その負担増の大部分は、そもそも予算編成時の予定では、国庫補助金収入として予定し、歳入に計上していたものであるから、当然、歳入欠陥が生じるということになり、急遽、その穴埋めのための財源が必要になる。

表7 救護費負担区分別の実際の負担状況の推移 1932~1935年

年度	救護費支出額(国庫補助基本額)		救護費負担状況とその割合					
			国庫費		道府県費		市町村費	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
	円	%	円	%	円	%	円	%
1932	3,822,561	100	1,911,164	50.0	976,565	25.5	934,832	24.5
1933	5,524,776	100	2,762,214	50.0	1,404,207	25.4	1,358,355	24.6
1934	6,131,351	100	2,719,254	44.3	1,567,106	25.6	1,844,991	30.1
1935	6,234,378	100	2,754,971	44.2	1,597,045	25.6	1,882,362	30.2

注)本表は、厚生省社会局『救護法施行状況(昭和七~十三年度)』(1940.5刊)の数値に基づく。1936年度以降の数値は、本稿末尾に掲載の資料1の⑥表を参照されたい。

といて、予算編成時に、国庫補助金収入を法の「以内」規定にしたがって、不確定な金額だからと計上しないわけにはいかないし、例えば三分の一などというように補助率を勝手に設定することも出来ないのである。

また、救護施設関係の経費についても、施設事務費（国庫補助の対象は公立施設分のみ）は、すでに見てきた表4、表6などの救護状況で見た救護費に含まれている。したがって、同様に補助率は切下げられている。

ただし、新設・拡張などの施設設置費についての国庫補助は、補助率の切下げという方法とはっていない。さきにも触れたが、設置費補助については、むしろ補助予算そのものを直接削減するという方法を取っているところに特徴がある。そのことは表8に見られる通りである。

救護施設設置費（創設拡張費）は、法に規定（二十五条一項二号、同三号）が存在するにもかかわらず、法施行の初年度（1931年度）は、ゼロ計上とされていた。しかし、1932年度から補助が始まり（3万円余）、翌1933年度には15万円余にと急増しはじめたばかりであった。にもかかわらず、1934・1935年度の救護施設設置費補助金は、その6割減の6万円前後にと大削減された。

そのことは、社会局保護課長の持永義夫が「救護施設の創設に対する国庫補助の如きも、本年度に於ては之を実施するための余地無く、其の規程は実際に殆ど活用せられざる状態を呈するに至った」<sup>14)</sup>と嘆いたような実態だったのである。

そもそも、救護法は国の事務であり、救護の責任主体である市町村は、国の機関として委任事務

を執行する立場にある。したがって、財政面で国が多くを負担（補助）する立場にある、というのが救護法の位置付けであった。

にもかかわらず、財政面でこうした不安定な問題をかかえたままでは、市町村の救護法施行への意欲減退を招くことは必定である。早急に何とかしなければならぬ、というのが、救護法を所掌する社会局（保護課）の立場であったろう。

#### ④ 国庫補助増額と法改正へ

救護法をめぐる動向について、社会局保護課長の持永義夫は、1935年度を概観し「本法の施行に関する各関係方面の論議の焦点も、……救護費国庫補助額の増額乃至は補助率の引上げ確定等の方面により多く集注せられたる観があった」<sup>15)</sup>とやや他人事的に書いているが、実際には社会局にとって放置して置けぬ事態になっていたのである。

こうして、それまでの社会局の救護費二分の一補助方針は瓦解した結果、救護法の施行そのものを危うくするような状況となった。そうした事態に対処するにあたって、社会局（保護課）は当面の補助予算の増額と、より基本的な法改正（補助率確定）は避けられぬと判断したのであろう。

その時点から、法改正の検討と準備も開始されたと見て良い。その作業の具体的な着手は、1935年5月1日現在で実施した要救護者数調査であったと思える。また、それ以外にも、どのような改正内容とするかなどについては、当然、部内での検討を始めていただろう。冒頭で紹介した小島幸治の指摘は、社会局内でのそうした動きを擱んで

表8 救護施設の設備費および事務費への国庫補助の推移

	創 設 拡 張 費			事 務 費		
	支 出 額	国庫補助金	補助率	支 出 額	国庫補助金	補助率
年度	円	円	%	円	円	%
1931	—	—	—	2,270	1,235	50.0
1932	63,710	31,855	50.0	40,783	20,391	50.0
1933	305,796	152,898	50.0	61,935	30,967	50.0
1934	117,110	58,555	50.0	89,370	39,635	44.4
1935	124,930	62,465	50.0	102,761	45,410	44.2

注) 本表は、『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案資料』（綴、1937.2項）に含まれる「救護法施行状況調」の中の資料をほぼそのまま掲載したものである。

のことだったと思える。

しかし、この時点では、社会局は救護法の改正それ自体については表面に出さず、むしろ秘匿した<sup>16)</sup>まま、当面の補助予算増額の課題を前面に出し、準備を進めていた。法改正の課題を実現するには、社会局内だけでなく財政当局初め政府部の合意を取付ける必要があったからであろう。

そうした微妙な状況を極めてよく反映しているのが、当時の社会局保護課長持永義夫の「救護法当面の課題」と題する『社会事業彙報』(1935年7月号)に発表した論稿である。

この論稿は、遅くも6月末頃に書かれたものであるが、救護法の直面した「当初よりの重要方針であった半額補助主義が破れて補助率低下の止むなき事情に立ち到った」事態を説明し、補助予算の増額の必要を訴えたやや長文のものである。

そこでは、救護法の施行状況と国庫補助問題を数字で詳細に説明し、(さらに、救護法の施行が農村で差控えられ「都市偏重」の弊がありその是正のためにも)「国庫補助予算を増額して、当初の半額補助の方針を堅持し、以て救護法施行の円滑を期すことは最も緊要である」と言う。

法の施行時の事情に触れつつ、「法律制定後相当の期間を経て其の実施を急いで居た当時としては真に止むを得なかったことと思はるゝのであるが、既に法施行の当初に於て補助金額に不足を来すことは予見されて居た」とまで指摘し、「救護費予算は年々或る程度の増加を要すべきものであり、……必要額の国庫補助を支出して救護の普及徹底を期すべきである」と訴えたのである。

だが、持永は、法の改正に直接かかわるような文言は何ら記すことなく、示唆さえもしていない。おそらく、法改正方針をほぼ固めたばかりの社会局保護課長の立場からすれば、当然のことではある。だからこそ、そのことを秘していることを感じさせるものと言えるのである。

なお、この持永の論稿でもう一点注目されるのは、補助予算増額とともに、「方面委員が救護の濫救を防止し之が適正を期することに一段の努力を払ふが肝要である」ことを強調している点である。この点は、本稿で触れることは避けたが、その後の(翌年の社会事業調査会答申<sup>17)</sup>と方面委員令の制定を含めて)救護法改正につながる要点で

もあったのである。

## 注(第2章)

1. この表2の数値のうち救護費は、翌年度後半以降に確定する精算額を掲載している関係で、厳密にはこの時点での数値とはわずかだが異なる。
2. この調査結果を用いた最初は、その内容から、1932年9月2日の学務部長事務打合せでの内務大臣指示事項かと思われる。この指示事項については後掲の注4に掲載してある。

また、この調査の実施時期については、『社会事業彙報』(1933.12)の資料欄の「救護」の記事(最近における救護法の実施状況)がある。そこでは「昨年6月末」に予算計上調査がなされたことが記されている。

3. この点について、詳しい論証は省略するが、とくに農山村部(町村)の施行状況(その低さ)が反映して、全体の施行状況を低下させたとは言えないように思える。救護費予算の計上や執行状況が悪かったのは事実であろうが、1931年調査の要救護者数の分布や、町村部・市部別に見た救護人員の分布状況を見ると、町村部のデータが市部とくらべて特に低いことはないからである。つまり、町村部・市部ともに施行状況は低かった(悪い)と言うべきである。
4. 『社会事業彙報』1932.10の「救護」欄。なお、こうしたニュアンスは、翌年8月の道府県社会課長事務打合せの指示事項「救護法施行に関する件」でも、ほぼ継続しており、漏救を戒めている(『社会事業彙報』1933.9の「経営並連絡」欄参照)。
5. 「昭和七年度救護費国庫補助予算配付=関スル件 依命通牒」(社会局社会部長/内務大臣官房会課長連名、発社20号、昭8.2.22)
6. その調査内容は、「支出見込額」ではなく、「支出済額」のみとなっており、より実績値(精算額)に近いものを早急に把握したかったのだろう。
7. 「順調」という言葉こそ用いていないが、1933年当時の施行状況を解説した次の二つの論稿は、そうしたニュアンスでとらえている。  
小沢一「救護法施行状況に関する一考察」『社会事業』1934.1  
藤野恵「昭和八年救護事業概説」(『日本社会事業年鑑』昭和9年版)
8. 筆者が見ることができた、山口県が管下市町村に発した移牒通牒(「救護法施行=関スル件」学務部長名、昭9.10.9)では、「濫救」だけでなく「漏救」にも触れて「救護ノ適正」を謳うというように、社会局方針をやや緩和した内容となっていた。

9. 国庫補助の配付額算出（実際には、前半期分の概算払額と後半期分を含む市町村の救護費支出状況、それらに基づく過不足額の算出およびその追加交付額ないし返納額の算出など）の基本となる補助率が、年度末の3月半ば過ぎに、突然変わってしまったため、それまで二分の一で予定していた作業は、すべてやり直しの事態となった。

たまたま、山口県社会課の起案書類をチェックして知ったことだが、同県の場合、3月8日に市町村に発出済みの通牒（前期分にかかわる概算払分の過剰分返納分の件）を、補助率引下げ通牒に接して3月20日には取消し、改めて（計算し直して）3月28日に再通牒するなどの混乱が見られた。

10. 補助率低下に対する取組みを最初に行なったのは、全日本方面委員連盟の地方委員で、1935年3月22日には協議して声明書をまとめ、関係方面に建議などしている（『社会事業彙報』1935.4の「救護事業」欄の記事「救護費国庫負担率低下対策協議会」）。同連盟は、4月に開催した全国方面委員大会で、政府に建議することを決議、内務・大蔵両大臣に補助率低下をせざるよう適当な措置をとること、国庫補助予算の増額などにつき、建議している（同『彙報』1935.4の「救護事業」欄の記事）。

また、1935年10月に開催された第八回全国社会事業大会でも、この問題が取上げられ、予算の増額、法25条の改正（確定率化）などを内容とした建議（「救護法並救護施設に対する国庫補助に関する件」）を決議している。

11. 持永義夫「昭和九年社会事業概観／救護事業」（『日本社会事業年鑑』昭和10年版所収、1頁上段）。
12. この社会課長事務打合会の社会局長官訓辞および指示事項は、『社会事業彙報』（1935.8）の「経営連絡」欄に掲載されている。
13. 「昭和十年度救護費国庫補助予算配付ニ関スル件 依命通牒」各地方長官宛 社会局社会部長／内務大臣官房会計課長連名 発社15号 昭11.3.3。
14. 持永義夫「昭和十年社会事業概観／救護事業」（『日本社会事業年鑑』昭和11年版所収、3頁上段）。
15. 前掲注14と同じ（3頁下段）。
16. この1935年から1936年前半までに執筆され、刊行された雑誌その他の文献で、筆者が見た限りでは、冒頭にあげた小島の指摘を除いては、社会局関係者による法改正方針にかかわるような文言は、何一つ見られない。その最初の出現は、社会事業調査会の答申文（1936.7）においてである。
17. 方面委員令の制定は、1936年7月の社会事業調査会答申（「方面委員制度要綱」）に沿ってなされた

（1936.11.14公布）。それを受けて、1937年3月の救護法の改正時に、関係条項を改正、方面委員を名実共に救護法の救護事務執行の補助機関とすることが実現する。

### 第3章 法改正への準備と法の改正内容・施行予算——要救護者数調査と施行予算／その後の施行状況

本章では、国庫補助予算問題の解決を図るための救護法改正をめざす準備作業と改正法案の内容・改正法の施行予算案などを取上げる。また、その間の救護法施行状況についても検討する。

第一に、当面の国庫補助予算増額と法改正準備作業として取組まれた要救護者数調査および社会事業調査会答申を取上げ、検討する。その要救護者数調査は、漏救と法の施行実態を明らかにするものでもあった。

第二に、救護法改正法案の内容を概観し、その施行予算案を検討するが、議会へ提案した予算案が撤回・減額修正される事態に触れる。

第三に、この救護法改正に取組んだ時期（1936・1937年度）の施行状況について取上げ、この時期が施行状況の頂点であったことを指摘する。

#### (1) 法改正の準備と要救護者数調査

社会局の救護費「二分の一」補助方針の瓦解は、市町村への影響が大きく、救護法の施行そのものを危うくし兼ねなかった。そのことが現実化したことで、社会局は当面の補助予算増額とより基本的な法改正が必要と判断し、改正準備に踏切ることになる。

その準備作業の最初の取組みとして、1935年5月に要救護者数調査が実施される。調査データは夏の概算要求でも補助予算増額の論拠として、必要だったと思われる。また、この要救護者数調査は、救護法の漏救と施行実態をも明らかにしていた。

さらに、1936年7月の社会事業調査会の答申中に、具体的な救護法改正方針が盛り込まれ、法改正への段取りが固められる。

表9 救護費補助予算の増額（1936年度予算、前年度までとの比較）

	1936年度予算	1932～1935 各年度予算	1936年度予算 の増加分△減	伸び率 △=減
	円	円	円	%
救護費補助総額	3,374,776	2,834,776	500,000	17.6
救護費補助	3,177,239	2,692,265	484,974	18.0
生活扶助費	2,366,915	2,005,663	361,252	18.0
医療費	535,433	453,680	87,753	19.3
助産費	171,222	145,051	26,171	18.0
生業扶助費	7,510	6,360	1,150	18.1
埋葬費	96,159	81,511	14,648	18.0
施設費補助	101,077	46,811	54,266	115.9
事務費	41,965	46,811	△ 4,846	△ 10.4
建設費	59,112	—	59,112	新規予算
委員費補助	56,460	95,700	△ 39,240	△ 41.0

注1 1936年度予算については、当該年度の予算資料が未見のため、1937年度予算の資料（の前年度分数値）から、筆者が作成した。また、1932～1935年度予算については、それぞれ総額は判明しているが、費目別区分は、1931年度、1933年度分の予算資料などから筆者が推測した。

### ① 救護費国庫補助予算の増額確保

社会局がまず取組んだのは、当面の対策として、1936年度予算での救護費補助の増額であった。これは、1935年夏の概算要求に盛り込まれた。

概算要求時に、社会局がどのような救護費補助予算の増額を求めたのかはわからない。だが、結果として、1936年度予算では表9に示すように、救護費補助予算が50万円増額された。この50万円の増額を、財政当局が認めたということは、法施行当時とは救護法の位置付けや財政環境が大きく変わったということだろうか。

その折衝過程が採めたのか否か、また、改正法施行予算にかかわる資料なども入手できていないので、そこにどのような問題があったかまではわからない。

ただし、その金額がピッタリ50万円（ほぼ18%増）であることからすれば、結果的には摺み金式の増額だったと思われる。したがって、単価額は替えず、対象人員を機械的に増加させただけの可能性が高い。そのため費目ごとの配分も、最小限の実態に合わせた変更にとどめたように見受けられる。

その中では、施設補助費の中身が従来とは異なって建設費（設置費）が従来のゼロベースから、補助実態（さきに見た2章の表8参照）に合

わせた新設をし、代わりに委員費を大きく削減していることが目立っている。

### ② 要救護者数調査の実施

救護法改正を意図した最初の準備作業と位置づけられる要救護者数調査は、1935年5月1日現在で全国にわたり実施される。この調査は、1928年<sup>1)</sup>、1929年、1931年に続く四度目の調査である。

ただし、救護法施行後の調査としては初めてのもので、当然ながら、被救護者も調査対象として含まれている。そのため、要救護者中に占める被救護者の割合を知りうるにとどまらず、一部とは言え、救護法の施行（＝救護）の実態をも明らかにしている点に、大きな特徴がある。

その実施結果の概要は、表10、表11に示す通りである。見られるように、要救護者の総数は38万5千人弱であった。他方、そのうち現に救護を受けている被救護者は12万6千人弱となっている。

表11に見られる救護者種別の構成を見ると、要救護者全体では、13歳以下ノ幼者が最も多く52%、次いで65歳以上ノ老衰者が22%、3位は疾病傷痕ノ者11%となっている。他方、（要救護者中の）被救護者のみを見てみると、13歳以下ノ幼者が49%、65歳以上ノ老衰者が27%、疾病傷痕ノ者11%である。

表10 要救護者数調査結果①

1935.5.1現在

	実数 構成比	総数	居宅			収容		
			市	町村	小計	救護施設	其ノ他	小計
要救護者		384,568 100%	121,179 31.5%	248,453 64.6%	369,632 96.1%	8,403 2.2%	6,533 1.7%	14,936 3.9%
要救護者中の被救護者		125,735 100%	46,815 37.2%	70,490 56.0%	117,305 93.3%	5,908 4.7%	2,522 2.0%	8,430 6.7%

注1. 本稿末尾に掲載した資料2に基づいて筆者が算出作成した。

表11 要救護者調査結果② (救護者種別構成)

1935.5.1現在

	要救護者		要救護者中の被救護者		
	実数	構成比	実数	構成比	
総数	384,568 人	100 %	125,735 人	100 %	
救護者種別構成	65歳以上ノ老衰者	82,538	21.5	33,847	26.9
	13歳以下ノ幼者	198,310	51.6	62,155	49.4
	妊産婦	6,940	1.8	484	0.4
	不具廃疾ノ者	19,231	5.0	7,376	5.9
	疾病傷痍ノ者	40,594	10.6	14,080	11.2
	精神耗弱又ハ身体虚弱	27,044	7.0	7,148	5.7
	乳児哺育ノ母	9,911	2.6	645	0.5

注 表13の注と同。

ところで、本調査の結果は、『社会事業彙報』（1936年1月号）に内務省社会局保護課名で公表された結果表が最初のものかと思われる。なお、社会局自身も、それとまったく同じ結果表を1937年初頭頃にまとめた『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案資料』（綴）中に収録している。

しかし、それらの資料には、全国集計の結果表（本稿末尾の資料2に掲載）が掲載されているだけである。また、その他を含めても、調査の実施要綱や調査表あるいは集計結果表などをはじめ、実施もしくは集計結果にかかわる説明を行なっている資料は、管見の限り、一切見当たらない。

そのため、調査目的はじめどのような形で調査が実施され、どのように集計結果がまとめられたのかについては、まったく知ることができない。社会局はその積極的な公表を抑えたフシさえある。だが、公表された結果表以外にも、1931年の調査<sup>2)</sup>がそうであったように、今後、この調査の資料（とくに道府県別の調査結果など）が発見される可能性がないわけではない<sup>3)</sup>。

ともあれ、このような調査が1935年時点で実施

され、その後、公表され、しかも社会局が救護法改正のデータとして用いていることは注目される。すなわち、本稿末尾で紹介する資料3-③の「逐条説明」では、救護の普及の不徹底を説明するデータとして使用している<sup>4)</sup>ほか、詳しい紹介は省くが改正法の施行予算の算出基礎<sup>5)</sup>などとしても用いている。

### ③ 要救護者数調査が示す漏救と施行実態

ところで、この調査によって、救護法の施行状況が明らかになったことは重要である。なぜなら、この調査によって、当時の救護法の施行状況の実態、なかんずく漏救の実態が明らかになる<sup>6)</sup>からである。その最も端的な例として、表12を示そう。見られるように、調査結果から要救護者中の現に救護を受けているものの割合を算出したものである。

要救護者全体で、実際に救護を受けているものはわずかに三分の一しかいない<sup>7)</sup>ことはもちろん、そのような漏救がどこで、どのような状況下で発生しているかが判明するからである。すなわ

表12 要救護者中に占める現に救護を受けている者（被救護者数）の比率  
 （要救護事由×居宅・収容状況別、1935.5.1現在）

	総数	居宅			収容			
		市	町	村	小計	救護施設	其ノ他	小計
総数	33%	39%	28%	32%	70%	39%	56%	
救護者種別	65歳以上ノ老衰者	41%	54%	36%	40%	83%	29%	57%
	13歳以下ノ幼者	31%	38%	27%	31%	66%	37%	55%
	妊産婦	7%	6%	7%	7%	22%	8%	12%
	不具廃疾ノ者	38%	48%	35%	38%	77%	25%	44%
	疾病傷痍ノ者 a	35%	36%	28%	32%	81%	52%	70%
	精神耗弱又ハ身体虚弱	26%	32%	22%	24%	52%	54%	53%
	乳児哺育ノ母	7%	6%	7%	7%	5%	7%	6%
別掲	b a以外ノ疾病傷痍	31%	29%	29%	29%	83%	37%	57%
	疾病傷痍計(a+b)	33%	33%	29%	30%	82%	43%	64%

注1. 本稿末尾に掲載した資料2に基づいて、筆者が算出作成した。  
 2. 別掲のbは、救護者種別の「疾病傷痍ノ者」以外の者で、疾病傷痍の状況にある者（重複事由）である。

表13 被救護者種別の居住区域の比率（居宅）と施設種別の比率（収容）

	総数	居宅救護				収容救護			
		救護人員	居宅救護比率	区域		救護人員	収容救護比率	種別	
				市	町村			救護施設	其ノ他
総数	117,305(93.3)	39.9	60.1	70.1	29.9	8,430(6.7)	70.1	29.9	
救護者種別	65歳以上ノ老衰者	31,785(93.9)	31.3	68.7	2,062(6.1)	75.1	24.9		
	13歳以下ノ幼者	59,649(96.0)	46.1	53.9	2,506(4.0)	73.0	27.0		
	妊産婦	469(97.1)	19.8	80.2	15(3.0)	60.0	40.0		
	不具廃疾ノ者	7,009(95.0)	26.3	73.7	367(5.0)	63.8	36.2		
	疾病傷痍ノ者 a	11,779(83.7)	49.3	50.7	2,301(16.3)	71.8	28.2		
	精神耗弱又ハ身体虚弱	5,985(83.7)	24.1	75.9	1,163(16.2)	53.7	46.3		
	乳児哺育ノ母	629(97.5)	32.4	67.6	16(2.5)	56.3	43.8		
別掲	b a以外ノ疾病傷痍	13,852(88.2)	26.1	73.9	1,860(11.8)	63.7	36.3		
	疾病傷痍ノ者(a+b)	25,631(86.0)	36.8	63.2	4,161(14.0)	68.2	31.8		

注1. 本稿末尾に掲載した資料2に基づいて筆者が算出作成した。  
 2. 表中の（ ）内の数値は、被救護人員全体（居宅+収容）に占める比率である。

ち、表12の要救護者の所在別および救護者種別のそれぞれにおいて、救護を受けているものの割合（逆に言えば、漏救の割合）がどうなのかを、見事に明らかにしてくれるからである。

さらには、救護を受けている者の被救護状況がある程度だが判明することである。すなわち、表13によれば、被救護者種別に居宅救護を受けているか（居宅救護率）、収容救護を受けているか（収

容救護率）を区別し、かつ、それぞれについて、救護者種別の所在状況（居住区域ないし収容救護の種別）を明らかにすることができる。

④ 社会事業調査会答申と法改正

救護法の改正が社会局内で正式に決定され、準備作業が進む中で1936年夏には、さらに一步を進める動きが見られた。

すなわち、以下の〈資料⑦〉に示したように、1936年7月に出された社会事業調査会の答申（「農村社会事業ノ振興方策ニ関スル件」）の中で、救護法の改正が打出されたのである。

見られるように、この答申は救護法改正を直接テーマとした案件ではなく、農村社会事業振興に関する答申<sup>8)</sup>であった。そのため、救護法に関しては、とくに目立つものではなかったと言える。しかし、その救護法関連部分の内容は、極めて具体的なもので、直面する救護法改正課題に沿った答申文となっている。

法改正の準備作業という視点からすれば、いわば社会事業調査会によるお墨付きが出されたと言ってもよいものである。このような具体的な形で法改正を指摘する答申文が出されたということは、社会局（保護課）が救護法改正のために、周到な準備をしていたことを窺わせる。

この社会事業調査会への諮問・答申に関しては、その準備段階を含め審議資料等は未見である。そのため、明確に断言は出来ないが、救護法改正に直接かかわる部分（第二の二項）は、あまりに具体的であるという点で、答申中ではやや違

和感がある。

それは、多分、救護法改正案件を独立させることをせずに、「農村社会事業」の答申中に盛り込むことにするという選択をしたが為ではなかろうか。その選択は、町村部に対する補助率を特に優遇するという一点において成立つにせよ、他とのバランスはやや崩れているようにも感じる。

いずれにせよ、社会事業調査会の答申という形はとられたのであり、この文言の内容から見ると、「救護法改正答申」と呼んでも良いくらいだと言える。ここにおいて、ほぼ救護法改正の段取りは出来上がったと言える。後は、一本道であったらと思うられる。

なお、同時に社会事業調査会の答申が得られた方面委員制度の法制化（「要綱」を答申）は、方面委員令が1936年11月に勅令として公布されたことで、救護法改正よりも一歩早く実現している。

さきの持永論稿<sup>9)</sup>が強調していたことでもあるが、方面委員を救護法実施の補助機関として位置付ける体制が、方面委員の側で整ったことになる。この点で、救護法の側からの形式的な位置付けのみが、法改正課題として残された。

#### 〈資料⑦〉 社会事業調査会／農村社会事業ノ振興方策ニ関スル件 答申 抄

(1935.6.13 諮問／同7.31議決)

農村社会事業ノ振興方策ニ関スル件 答申

〔前文中の末尾部分のみ〕……左ニ掲グル事項ノ如キハ現下農村ノ実情ニ照ラン何レモ緊要ナリト認メラルルヲ以テ政府ハ事ノ緩急ニ従ヒ之ガ実現ヲ期セラレンコトヲ望ム

第一 社会事業の経営 〔略〕

第二 救護事業

救護事業ノ実施ニ当リテハ我国固有ノ美風タル家族制度ヲ維持尊重セシムルト共ニ特ニ救済ヲ受クル者ノ自主的精神ヲ傷クルガ如キコトナカラシメンコトヲ期スベキハ固ヨリナルモ農村ニ於ケル救護事業ハ不十分ニシテ現下ノ実情ニ応ジ難キヲ以テ左ノ通り施設スルコト

一、農村ニ於テ任意救護事業ハ一層之ヲ拡充スルト共ニ隣保相扶ニ依ル共済的施設ヲ奨励スルコト

二、救護法ニ依ル救護ノ充実ヲ図ルタメ同法ヲ改正シ救護費ニ対スル国庫補助率ヲ二分ノ一ノ確定率ト為スト共ニ財政貧弱ナル町村ニ対シテハ特ニ国庫補助率ノ引上ヲ為スコト

三、農村ニ於ケル災害救済ノ施設 〔略〕

第三 医療保護事業 〔略〕

第四 児童保護事業 〔略〕

第五 職業保護事業 〔略〕

第六 経済的保護事業 〔略〕

第七 生活改善事業 〔略〕

以上ハ農村ニ於ケル社会事業振興方策ニ関シ緊要ト認ムル事項ヲ掲ゲタリ之ガ実施ニ当タリテハ須ク農村ノ実情ニ即応セシムルヲ念トシ各種施設ノ如キモ真ニ適切ナルモノノミヲ選ビ〔以下略〕

## (2) 法の改正内容と施行予算案の減額

これまでの経過を受けて、救護法改正法案の内容は、国庫補助率の確定化を中心としたものとして、1936年12月開会の70通常議会で提案される。

あわせて、改正法の施行予算案も、1937年度予算の一環として提案されるが、内閣総辞職の影響で、撤回・再提案という事態が起き、規模が縮小された。

### ① 改正法案の内容

社会局は、救護法の改正法案作成に着手し、救護法中改正法律案要綱とともに、改正法律案も作成された。この社会局内での法案作成作業が、1936年秋には、一応終了したことは確かであろう。なぜなら、改正法案は、1936年12月に召集される70通常議会で提案を予定していたからである。

それゆえ、遅くも9～10月頃には、社会局案が確定し、以後、大蔵省や法制局など関係省庁との調整を経て、政府案として閣議決定され、議会提案（1937.3.2）されることになる。

その経過の細部はともかく、1937年初頭には、救護法改正法案（「救護法中改正法律案」）がまとまった。その改正法律案要綱は、以下の〈資料⑧〉に見られる。

改正法案の内容については、要綱は見られる通り3点に整理しているだけである。だが、改正の主眼が第一の国庫補助率問題にあったことは、社会局が用意した『救護法中改正法律案資料』に含まれる多くの諸資料（本稿末尾に添付した資料3の④に目次を紹介）から明らかである。

なかでも、議会の委員会向けに用意した「改正法律案提案理由」の説明用の草稿<sup>10)</sup>では、「国庫補助率ニ関スル規程ノ改正ガ今回本改正ノ主要ナ

ル点デアリマス」と明記しており、実際に議会の委員会審議の冒頭でも、その通りに社会局長官ないし内務大臣が説明<sup>11)</sup>している。

また、委員会審議用に用意した「改正法律案逐条説明」<sup>12)</sup>では、その補助率改正の内容について、「国庫ノ補助率ニ対スル従来ノ不安ヲ一掃シ……救護法運用ノ普及徹底ヲ期」すという趣旨から、一般に「二分ノ一」の確定率とするだけでなく、とくに町村について補助率を優遇（十二分の七）する理由を次のように説明している。

すなわち、近時の農村恐慌が「町村財政力ヲ弱クシタ」ことと、「近時要救護者ノ増加ニ伴ヒ益々多額ノ費用ヲ負担セサルヘカラサルニ至リタル」事情をあげ、（従来のような都市と同じ補助率では）「法律運用ノ障害」となること、を強調している。

そのように、改正法案の内容は国庫補助率問題が焦点であり、救護の普及・徹底と言う積極面での改正として位置付けることができる。そのため、財政面での国庫補助制度を安定化させ、かつ町村部の補助を優遇したと言えるもので、既存の救護法の欠陥部分を修正することが主目的であった。

あわせて、消極面とも言えるが、方面委員制度の補助機関<sup>13)</sup>としての位置付けを明確化させたり、扶養義務者からの費用徴収規定などを設けるなどして、濫救防止的な側面の強化策も、一応は盛り込んでいる。

なお、70議会では、衆議院での委員会審議は質問もほとんどなされず、貴族院での委員会審議は多くの質問があったが、法改正の趣旨にはおおむね好意的であった。結局、衆議院・貴族院とも、委員会・本会議のいずれも、万場一致で可決、通過している<sup>14)</sup>。

### 〈資料⑧〉 救護法中改正法律案要綱

#### 救護法中改正法律案要綱

- 一、救護費及救護施設費ニ対スル国庫補助率ハ現行ノ二分ノ一以内ヲ改メ道府県市及私人ノ負担ニ係ルモノニ付テハ二分ノ一、町村ノ負担ニ係ルモノニ付テハ十二分ノ七トスルコト
- 二、救護事務ノ為市町村ニ設クル委員ヲ廃シ方面委員令ノ規定ニ依ル方面委員ヲシテ救護事務ニ関シ市町村長ヲ補助セシムルコトトスルコト
- 三、被救護者ノ扶養義務者資力アルニ拘ラズ救護ヲ受ケタルトキハ其ノ扶養義務者ヨリモ救護費ヲ徴収シ得ルコトトスルコト

同時に審議された、軍事救護法中改正法律（軍事扶助法）案や、母子保護法案が目されたためもあって、国庫補助確定率化というやや地味な問題をめぐる審議はあまり盛上らなかつたと言える。

## ② 施行予算案の減額修正

70議会には、改正法の施行予算案も昭和十二年度予算案の一環として提案された。だが、議会に一度提案された予算案が、進行するファッション化政局変動のあおりを受けて撤回され、施行予算案も減額修正される。

すなわち、〈参考6〉に示したように、1937年1月の広田内閣総辞職により、代わった林内閣の手で予算案は撤回され、修正されるというハプニングに遭遇する。

その結果、救護法改正法案の施行予算案（改正法の施行が1938年1月1日のため、1937年度予算案と1938年度予算見込案）についても、表14に見られるように大幅な減額修正を受けた。すなわち、1937年度予算では30万円の減額、1938年度予算案（見込）では67万6千円の減額を強いられたのである。

改正法の施行が1938年1月からのため、平年度ベースにあたる1938年度予算で見るのがわかり易いが、減額前の救護費補助予算は559万円であるから、67万円強の減額（12%）であった。その影

響が大きいことは当然だが、とくに社会局（保護課）関係者にとっては思わぬ痛手だった<sup>15)</sup>ように思える。

そのようなハプニングはあったが、3月3日に再提案された昭和十二年度予算案中の改正法施行予算案（施行が1938.1.1のため、平年度ベースを見る関係で、1938年度見込も計上）とさきの1936年度予算とを比較したものが、表15である。救護費補助の総額で1937年度で79万円（1938年度見込では158万円）の増額となっている。

年額ベースでの比較で、158万円の増は41%の伸びを意味するから、減額されたとはいえ大きな増額だと言える。なお、予算算出基礎（とくに救護対象人員の見込）が問題になるが、施行予算関係資料<sup>16)</sup>中にはさきに実施した要救護者数調査結果との関係につき、興味深い〈資料9〉が見られるので、紹介しておきたい。

この資料には、資料にかかわる特段の説明がないが、法改正施行予算案の要救護対象人員は、平年度ベースで18万7千人弱を見込んでいたことがわかる。

そのことは、「予想質疑応答」の「質疑一四」にも、同様な数値が登場していることから間違いない。この見込からすれば、母子保護法への移行分を控除したうえで、救護法のみ救護対象人員は大きく伸びることを想定しているのである。

もし、この見込が実現すれば、対人口千人比の

### 〈参考6〉 内閣交替と政府提出予算案の減額修正の経過概略

- 
- |           |  |
|-----------|--|
| 1937.1.21 | 政府、昭和12年度予算案（30億3800万円規模）を議会に提出<br>再開議会は、浜田議員の軍部批判演説で、政党と軍部の対立激化   |
| 1.23      | 広田内閣総辞職（陸相の議会解散論で政党出身閣僚と閣内不一致）<br>*宇垣一成の組閣難航して流産（陸軍の組閣協力得られず）  |
| 2.2       | 林銑十郎内閣成立（政友・民政両党からの入閣者なし）  |
| 2.3       | 政府、昭和12年度予算案など政府提出全議案を撤回   |
| 2.12      | 昭和12年度修正予算案大綱を閣議決定   |
| 2.15      | 政府、昭和12年度予算案（30億3800万円規模）を再提出  |
| 2.26      | 政府、昭和12年度予算案を減額修正（28億1500万円規模に）  |
| 3.2       | 救護法中改正法律案・母子保護法案、衆議院本会議に上程（2.23上程済みの軍事救護法中改正法律委員会に併託）  |
| 3.3       | 政府、昭和12年度予算案を減額再修正（28億1400万円規模に）<br>*救護法中改正法律案・母子保護法案・軍事保護法中改正法律案は、衆議院（3.13）・貴族院（3.20）で可決、成立（3.31公布）<br>*昭和12年度予算案は、衆議院（3.8）・貴族院（3.29）で可決、成立 |
-

表14 減額修正前後の予算案における救護費補助予算（法改正含む）の新旧比較

	1937年度予算案 *			1938年度予算案見込		
	旧/減額前	新/減額後	差引/△減	旧/減額前	新/減額後	差引/△減
救護費補助総額	4,424,316	4,124,316	△ 300,000	5,592,937	4,916,947	△ 679,990
救護費補助	4,243,105	3,948,409	△ 294,696	5,377,363	4,713,446	△ 663,917
生活扶助費	3,160,945	2,941,445	△ 219,500	4,005,921	3,511,332	△ 494,589
医療費	715,050	665,389	△ 49,661	906,264	794,385	△ 111,879
助産費	228,621	212,746	△ 15,875	289,710	253,948	△ 35,762
生業扶助費	10,070	9,336	△ 734	12,713	11,151	△ 1,562
埋葬費	128,419	119,493	△ 8,926	162,755	142,630	△ 20,125
施設費補助	105,808	105,808	—	120,000	120,000	—
事務費	43,297	43,297	—	47,292	47,292	—
建設費	62,511	62,511	—	72,708	72,708	—
委員費補助	75,403	70,099	△ 5,304	95,570	83,500	△ 12,070

注1. 「昭和十二年度救護費補助予算説明及予想質疑」（『第七拾回帝国議会議案資料』（綴）1937.2頃、所収）の諸表から、筆者が作成した。

2. \*印の1937年度予算案（旧・新とも）は、現行法での施行分（9ヶ月分）と改正法の施行分（3ヶ月分）の合算である。

表15 救護法改正法の施行予算案（1936年度予算との比較）

	a 1937年度 予算案	b 1938年度 予算案見込	c 1936年度 予算	対1936年度予算との比較		
				1937年度 (a - c)	1938年度 (b - c)	伸び率 (b/c)
救護費補助額	4,124,316	4,916,947	3,334,776	789,540	1,582,171	147
救護費補助	3,948,409	4,713,446	3,177,239	771,170	1,536,207	148
生活扶助費	2,941,445	3,511,332	2,366,915	574,530	1,144,417	148
医療費	665,389	794,385	535,433	129,956	258,952	148
助産費	212,746	253,948	171,222	41,524	82,726	148
生業扶助費	9,336	11,151	7,510	1,826	3,641	148
埋葬費	119,493	142,630	96,159	23,334	46,471	148
施設費補助	105,808	120,000	101,077	4,731	18,923	119
事務費	43,297	47,292	41,965	1,332	5,327	113
建設費	62,511	72,708	59,112	3,399	13,596	123
委員費補助	70,099	83,500	56,460	13,639	27,040	148

注1. 本表は、表9および表14から作成した。

2. 本表は、改正法案との比較が目的なので、1936年度予算には、1938年1月以降に、母子保護法の母子保護費へ移行することになる経費（112,727円）は除外してある。

#### 〈資料9〉 昭和十年五月一日調査救護者数と昭和十三年度救護見込数との関係

昭和十年五月一日調査救護者数と昭和十三年度救護見込数との関係

昭和十年五月一日調査救護者数	三八四、五六八人
内	
救護法＝依ル救護見込数	一八六、八五〇人
母子保護法＝依ル救護見込数	九五、五二三人
計	二八二、三七三人
民間社会事業施設等＝依ル救護見込数	一〇二、一九五人

表16 救護法による1936年度、1937年度の救護状況（救護人員・救護率と救護費）

	当該期間の救護状況／生活扶助			救護費 支出額	特定日現在の救護状況		
	延救護人員	一日平均	救護率		調査日	救護人員	救護率
1936年度 前半期	人 *	人 *	% *	千円 *	年月日 (36.3.31)	人 (*)	% (*)
年度計	44,938,705	123,120	1.8	6,533	36.9.30 37.3.31	* 134,714	* 1.9
1937年度 前半期	22,576,606	123,369	1.8	3,252	(37.3.31)	(134,714)	(1.9)
年度計	45,477,279	124,595	1.8	6,915	37.9.30 38.3.31	* 125,114	* 1.8
1938年度 前半期	19,038,550	104,036	1.5	2,899	(38.3.31)	(125,114)	(1.8)
年度計	36,889,497	101,067	1.4	6,511	38.9.30 39.3.31	* 111,392	* 1.6

注1. 表2 (100頁) の注1～4と同じ。

救護率は、次項(表16)に見るように救護人員12万人余で1.8程度(1936-37年)であるから、概算2.7程度にまで上昇することを意味していた。

それにしても、〈資料9〉の見込では、要救護者数調査が明らかにした38万5千人の要救護者のうち、ほぼ10万2千人は民間社会事業施設で救護法とは関係なくカバーするという事になっている。この点はいささかマヌツばものであり、当時の民間施設の収容能力の実態<sup>17)</sup>からみて、いわゆる院外活動に依存することを想定したものであろう。だが、それは、事実上放置することに等しいものである。

(3) 1936年度・1937年度の施行状況

以上、本章で見てきたように、救護法の改正準備が具体化し、改正法案が70議会で可決(1937.3.20)、公布(1937.3.31)されて、翌1938年1月1日から施行されることが決まった。

ところで、この間の1936年度、1937年度の救護法の施行状況は、どのように推移していたのであろうか。

① 法改正作業が進む中での施行状況

救護法の改正作業がすすんでいた時期にあたる1936年度、1937年度の救護法の施行状況は、表16に見られる通りである。さきに見た表6(107頁)の1935年度の救護データとくらべて見よう。

すなわち、一日平均の救護人員は1935年度前半期の11万8千人から、12万3千人にと増大はしたが、5%弱の伸びにとどまっている。救護費の伸びも、623万円から653万円へと5%弱の増であり、救護人員とは同じ伸びであった。

なお、この1936年度は、前述のように救護費国庫補助予算は50万円増額されて333万円になっていたもので、補助率は二分の一に戻り、市町村の負担状況も従来のものに戻っている。

また、1937年度は、この表16を見る限り、一日平均救護人員(12万5千人)と救護費(692万円)は、前年の36年度と大きく変わらない。ただし、年度末現在の救護人員は、13万5千人から12万5千人へと1万人もの減少がある。

これは、実は母子保護法の施行が1938年1月から実施されたため、12月31日から1月1日にかけて、救護法から母子保護法へ移動した被救護人員がかなりの数にのぼった(社会局の推計では1万4千人余)ことによる。その分を加味すれば、実質的には救護法の救護人員はむしろ増大していたことは確かだと思われる。

② 施行状況のピークは1937年度

ところで、救護法施行以来の施行状況を通して見ると、表16の時期に該当する1936年度・1937年度は最多の救護人員を記録しているが、どちらがピークだったのであろうか。

まず、年度末現在の救護人員については、さきの表6には1935年度データがないので断言はできないが、表16の限りでは36年度末(37.3.31)現在の13万5千人が法施行以来の最多人員と言える。ただし、前述のように母子保護法への移行人員を加味すると翌37年度末の方が多くなる可能性は大である。

他方、一日平均救護人員は、1937年度の12万5千人が最多となっている。ただし、母子保護法への移行を考慮すると3ヶ月分とは言え、この数値はもっと増えることも確かである。

そのように、母子保護法への移行があることを考慮する必要があるが、いずれにせよ、救護法の施行以来の救護人員の最高値は、1937年度であったと言えそうである。救護費支出額を見ると、この点は明瞭である。

### 注(第3章)

1. 1928年調査は、有意標本抽出調査で、2回に分けて実施している。この調査については、拙稿「要救護者・要保護者調査」(社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査／貧困生活問題史研究』1983.2所収)で、やや詳しく紹介した。
2. 1931年調査は、社会局保護課にあって当該調査を直接実施した早崎八洲が残した手稿「要救護者数調査概要」が、50余年を経て、『社会事業史研究』誌の11、12号(1983.9、1984.10)に全文掲載され、その全貌が明らかになった。
3. 筆者は実は、この1935年調査については、長年にわたりどのような形で実施されたのか不明なため、やや疑問に思うところがあった。しかし、たまたま山口県分の調査結果が『山口県社会時報』(130号、1935.8)に掲載されていることを知り、細部はともかく、各府県社会課を通じた実態調査として実施されたことの確信を得た。そのように、他府県分の調査結果が見つかる可能性は十分にある。  
なお、山口県分の調査結果については、拙稿「山口県における救護法の施行・展開過程」(『山口県地方史研究』86号、2001.10)で紹介する機会を得た。
4. そこでは、「当局調査ニ依レバ全国ニ於ケル要救護者数ハ約三十八万ニ上リタルニ其ノ内実際救護ヲ受ケテムアリタル者ハ約十三万ニ過キサリシカ如キ実情」だとしている。
5. 詳しくは省略するが、「昭和十二年度救護費補助予算説明及予想質疑」(第七拾回帝国議会／『救護法中改正法律案資料』に所収)中の各種資料で積算基礎として使用している。そのごく一部だが、本稿120頁の〈資料9〉として掲載した。
6. この調査が漏救の実体を詳らかにするが故に、社会局は調査結果の積極的な公表を行なわなかったのであろう。
7. この点は、当時の社会局保護課長である持永義夫と灘尾弘吉が、それぞれ相次いでこの調査結果を紹介し指摘した(『日本社会事業年鑑』昭11年版：持永、昭12年版：灘尾)ことで、広く知られたことでもある。
8. この諮問・答申の全文は、『戦前期社会事業史料集成』17巻(1985.9、日本図書センター刊)に復刻掲載されている。
9. 持永義夫「救護法当面の問題」(『社会事業彙報』1935.7)。
10. 本稿末尾に、資料3の③として掲載。
11. 衆議院の委員会では八瀬久忠社会局長官が説明(『第七十回帝国議会衆議院／軍事救護法中改正法律案外一件委員会議録(速記)第五回』、昭和十二年三月六日、1-2頁)し、貴族院の委員会では河原田稼吉内務大臣が説明(『第七十回帝国議会貴族院／軍事救護法中改正法律案特別委員会議事速記録第一号』、昭和十二年三月十六日、2頁)している。
12. 本稿末尾に、資料3の④として掲載。
13. 方面委員令の制定とそれを受けての救護法の改正(方面委員の補助機関としての位置付けの明文化)に関しては重要だが、本稿では十分に取上げる余裕がなかった。
14. 『第七十回帝国議会衆議院議事速記録第二十一号』(官報号外、昭和十二年三月十四日)および『第七十回帝国議会貴族院議事速記録第十九号』(官報号外、昭和十二年三月二十一日)。
15. この減額修正については、社会局(とくに保護課)関係者の発言が具体的にあるわけではないが、そのショックは大きかったように思える。なぜなら、難関と言われる財政当局との折衝を済ませて議会提案まで漕着けたものであること、この改正によって、それまで得られなかった救護法の施行基盤を安定させ、普及・徹底を図る意気込みが見られたこと、などからである。  
その無念さを感じさせるのは、次のようなことがあるためである。すなわち、改正法に伴う施行予算関係資料(『救護法中改正法律案資料』)の目次番号の十「昭和十二年度救護費補助予算説明及び予想質疑応答」において、本来なら、既に意味がなくなってしまう減額前の施行予算案を積極的に紹介し、わざわざ減額後の予算案と対比するなどして、前予算に脚光を当てているからである。
16. 注6で示した「昭和十二年度救護費補助予算説明

及予想質疑」のこと。

17. 当時の民間社会事業施設といっても広漠とし過ぎるので、収容形態の救護関係・医療保護・児童保護事業（母子保護含む）などに限定すれば、いわゆる院内保護の収容力はせいぜい三分野あわせても、500施設ほどで、計2万8,000人程度（1935-36年頃の数値、『社会事業統計要覧』第15回による）であり、新規に収容可能な余力はそれほどあるとは思われない。

## おわりに

1938年度以降については、本稿の対象時期ではないが、表16に添付した1938年度の救護データを見ると、施行状況は大きく低下している。仮に、母子保護法からの移行を考慮してもその差を大きく上回る減少状況が見られる。

すなわち、一日平均救護人員で前年比2万4千人弱（19%）、年度末現在の救護人員で1万4千人弱（11%減）が減少している（この両者の間の数値のズレは、母子保護法への移行と統計の時期のズレからきたものであり、問題はない）。

さきに指摘したように、そもそも改正法の施行予算の見込からすれば、1938年度以降の救護対象人員は、母子保護法の対象人員を除き18万7千人規模に増加することが想定されていた。そのことからすれば、極めて大きな落込みである。

その要因の一つには、救護法改正法の施行と同時に施行されるにいたった軍事扶助法（旧軍事救護法）に移行したため（給付内容・給付条件の違いなどが理由）だろうと推測される\*1。しかし、その落込み幅からすれば、それ以外にも大きな変化要因が有ったことを予想させる。

1935～36年あたりを境に、昭和恐慌から拔出し、戦時景気が広がり始めたこと、さらに1937年夏の蘆溝橋事件を機に本格的な日中戦争に突入し、総動員体制が敷かれてゆく中で、状況が大きく変化した。そうした戦時体制という状況下で、救護法の位置や役割が変化し、その施行状況は次第に縮小・低下して行く\*2からである。

法の改正と国庫補助予算の増額によって、救護の普及・徹底の条件はそれなりに整ったにもかかわらず、事態は逆に推移して行くのである。その事情と経緯の解明は今後に残された課題である。

\*1. この時期以降、戦中期にかけて、救護法から軍事扶助法への移行については、前掲の吉田久一『昭和社會事業史』、同『現代社會事業史研究』などが指摘している。

\*2. 1939年度以降の救護法の施行状況を示すデータは著しく少ないが、判明する限りでの救護人員・救護費については、本稿末尾の資料1（①表、⑤表）に掲載してある。

## 資料1 救護統計／救護法による救護状況（救護人員・救護率・救護費の推移）

- 編者注1. 本資料は、救護法による救護状況を明らかにする目的で、救護統計データを掲載した各種の文献資料から、必要な数値を抽出・吟味し、また、それらに基づき算出した数値および関連する参考数値を、①～⑥表のタイトルに示す各関係項目ごとに、判明した限りの全国数値を年次順に配列したものである。
2. 救護統計を掲載した文献資料は、以下の一覧に見られる通りである。なお、それらから抽出・採用した個々の数値の典拠については、以下の一覧に示す略記号で、それぞれの表の該当欄に表示した。
  3. 「数値の典拠」欄については、やや繁雑になるが重複を厭わず、該当文献すべてを掲載した。また、典拠文献の原データに当該欄の数値がなくとも、単純な加算などで該当数値が算出できる場合には、典拠文献にその数値があるものと見做して表示してある。
  4. 該当項目、年次によっては、その数値データが典拠により異なることがあるが、その場合には、何れかを採用するか、または二者を採用して、そのことがわかるように備考・注などで示した。
  5. 典拠等に数値がないものやそのため算出不能な場合には、数値欄に「・」で示した。また、数値がゼロの場合には、「—」で示した。
  6. 救護率の算出に用いた人口は、国勢調査および人口調査に基づき旧総理府統計局が補正・推計した数値（10.1現在）（『明治5年以降わが国の人口・人口推計資料』による）を用いた。
  7. 一日平均救護人員および救護率などの算出数値は、表示した末尾以下の数値を四捨五入したものである。

## 〈典拠とした文献資料とその略記号一覧〉

- a 厚生省社会局『救護法施行状況』
  - a12 昭和12年度版 a13 昭和13年度版
- b 厚生省社会局『救護法施行状況（昭和7～13年度）』
- c 『社会事業彙報』
  - c7.8-9 昭7年8,9月号 c9.3-6 昭9年3,4,5,6月号 c9.5-8 昭9年5,7,8月号 c10.6-8 昭10年6,7,8月号 c11.1 昭11年1月号 c11.7 昭11年7月号 c11.9 昭11年9月号 c13.2 昭13年2月号 c14.4-8 昭14年4,5,6,7,8月号 c14.10-11 昭14年10,11月号
- d 『日本社会事業年鑑』
  - d8 昭和八年版 d9 昭和九年版 d10 昭和十年版 d11 昭和十一年版 d12 昭和十二年版 d13 昭和十三年版 d14・15 昭和十四・五年版 d17 昭和十七年版 d18 昭和十八年版
- e 『社会事業統計要覧』
  - e13 13回（1935.3） e14回（1936.3） e15 15回（1938.3） e16 16回（1940.10）
- f 『大日本帝国内務省統計報告』
  - f47 47回（1935.12） f48 48回（1937.5） f49（1938.3）
- g 『内務時報』（1巻8号）1936.8
- h 堀田健男『救護事業』1940.11
- i 社会局『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案資料』1937初頭（未公開資料）
- j 社会局保護課『道府県社会課長職業課長事務打合せ参考資料』1939.6（未公開資料）
- k 社会局『第九十回帝国議会／生活保護法案資料』1946初夏（未公開資料）

1-①表 救護法による特定期間の延救護人員／一日平均救護人員／救護率（いずれも生活扶助）の推移

年度	対象期間 (日数)	区分	a 特定期間の救護人員		救護率の算出		c 参考/ 当該期間 救護件数	数 値 の 典 拠				
			延救護人員	一日平均	b 人口	c/b		延救護人員 (a)	救護件数(c)			
1931 年度	1.1-3.31 < 91	総数 居宅 収容	日人	人	千人	%	件	c7.8-9 d8	c7.8-9 d8			
			3,318,583	36,468						64,870	0.6	48,260
			3,084,713	33,898								44,936
			233,870	2,570					3,324			
1932 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	11,181,561	61,101	65,890	1.1	94,184	d8	d8			
			10,612,284	57,991								87,262
			569,277	3,111								6,922
1933 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	17,796,158	97,247	66,880	1.4	132,423	c9.5-8 d9	c9.5-8 d9			
			16,722,640	91,381								121,493
			1,073,518	5,866								10,930
1934 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	19,786,039	108,120	67,690	1.6	140,417	c10.6-8 e14 i	c10.6-8 d10 e14 i			
			18,332,522	100,178								128,680
			1,453,517	7,943								11,737
1935 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	21,541,634	117,714	68,662	1.7	149,877	c11.9 d11 g i j	c11.9 d11 e14 i			
			20,090,202	109,783								137,525
			1,451,432	7,931								12,352
1936 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	44,938,705	123,120	69,590	1.8	190,034	c14.4-8	a12 c14.4-8 d13 e15			
			41,560,070	113,863								171,127
			3,378,635	9,257								18,907
1937 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	22,576,606	123,369	70,040	1.8	164,155	c14.10-11 j	c14.10-11 j			
			20,951,149	114,487								149,038
			1,625,457	8,882								15,117
1937 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	45,477,279	124,595	70,040	1.8	199,155	a12	a12 d14・15			
			41,898,866	114,791								178,887
			3,578,413	9,804								20,268
1938 年度	4.1-9.30 < 183	総数 居宅 収容	19,038,550	104,036	70,530	1.5	137,715	c14.10-11 d14・15 j	c14.10-11 d14・15 j			
			17,398,958	95,076								123,190
			1,639,592	8,960								14,525
1938 年度	4.1-3.31 < 183	総数 居宅 収容	36,889,497	101,067	70,530	1.4	170,960	a13	a13			
			33,217,394	91,007								150,434
			3,672,103	10,061								20,526
1939 年度	4.1-3.31 < 366	総数 居宅 収容	37,112,990	101,402	70,850	1.4	163,716	d17	d17			
			33,594,161	91,787								143,832
			3,518,829	9,614								19,884
1940 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	.	.	71,400	.	154,788	d18 注4 参照	d18 注4 参照			
			.	.								136,654
			.	.								18,134
1941 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	32,873,147	90,063	71,600	1.3	152,550	k	k			
			29,753,567	81,517								135,108
			3,119,580	8,647								17,442
1942 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	26,372,091	72,252	72,300	1.0	108,546	k	k			
			25,101,825	68,772								100,965
			1,270,266	3,480								7,581
1943 年度	4.1-3.31 < 366	総数 居宅 収容	21,268,592	58,111	73,300	0.8	127,963	k	k			
			20,027,763	54,721								119,340
			1,240,829	3,390								8,623
1944 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	22,438,916	61,476	73,800	0.8	142,713	k	k			
			20,212,703	55,377								126,080
			2,226,213	6,099								16,633
1945 年度	4.1-3.31 < 365	総数 居宅 収容	18,751,140	51,373	72,200	0.7	93,270	k	k			
			18,239,332	49,971								88,004
			511,808	1,402								5,266

注1. 延救護人員(a)は、年次データが揃わぬため、年度分および前半期分の双方の数値を、判明する限りですべて示した。そのため、一日平均人員や救護率を見る場合には、特に留意されたい。

2. 救護率算出のための人口(b)は、年度分・前半期分ともに10.1現在の推計人口を使用した。

3. 参考欄の救護件数/生活扶助(c)は、特定期間の延救護人員/生活扶助(a)から算出された一日平均人員と比較対照するためのものなので、それぞれの対象期間に限定した数値であるので、注意されたい。

4. 1940年度については、典拠kに推計(見込)数値と思われるものがあるが採用しなかった。

5. 1941～1945年度の数値は典拠kに基づくが、関連の細目数値などがなく、信頼度はやや低い。

1-②表 救護法による特定日現在の総救護人員、生活扶助分の救護人員/救護率の推移

調査 年月日	区分	総 救 護 人 員			d 救護人員 /生活扶 助分	救護率の算出		f 参考/ 当該年度 救護件数 併救除く	数値の典拠							
		a 総 数	b 併救分	c (a-b)		e 人 口	c/e		救護人員 (a, b, d)	救護件数 (f)						
1931 年度	1932 3.31	総数	49,623	2,229	47,394	.	千人	%	件	e13	c7.8-9 e3					
		居宅	.	.	.							.	.	.	.	.
		収容	.	.	.							.	d/e	(.)	1,850	.
1932 年度	1933 3.31	総数	104,428	4,698	99,730	.	66,385	1.5	157,072	e13	f47					
		居宅	.	.	.							.	.	.	.	.
		収容	.	.	.							.	d/e	(.)	142,231	.
1933 年度	1933 9.30	総数	110,563	7,196	103,367	105,688	66,880	1.6	194,452	c9.3-6	f48					
		居宅	103,334	3,364	99,970	98,772						.	.	.	.	
		収容	7,229	3,832	3,397	6,916						d/e	(1.5)	16,910	.	
	1934 3.31	総数	.	.	116,042	.	67,285	1.7	注4参照	d9	.					
居宅	.	.	.	.	.	.	.									
収容	.	.	.	.	d/e	(.)	.									
1934 年度	1935 3.31	総数	132,332	#6,240	126,092	121,575	68,176	1.8	204,911	c11.7	c11.7					
		居宅	120,644	2,631	118,013	113,950						.	.	.	d12	
		収容	11,688	#3,609	8,079	7,625						d/e	(1.8)	17,659	f49 i	
1935 年度	1935 5.1	総数	125,735	-	125,735	125,735	68,176	1.8	200,658	c11.1	c13.2					
		居宅	117,305	-	117,305	117,305						.	.	.	d12	
		収容	8,430	-	8,430	8,430						d/e	(1.8)	18,183	e15	
	1936 3.31	総数	.	.	.	.	69,126	.	注7参照	.	.					
居宅	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.						
収容	.	.	.	.	.	d/e	(.)	.	.	.						
1936 年度	1937 3.31	総数	141,368	6,654	134,714	131,605	69,815	1.9	204,637	a12	c14					
		居宅	127,736	2,887	124,849	121,997						.	.	.	d13	
		収容	13,632	3,767	9,865	9,608						d/e	(1.9)	20,155	e16	
1937 年度	1938 3.31	総数	132,440	7,326	125,114	121,018	70,285	1.8	213,991	a13	a12					
		居宅	118,063	3,282	114,781	111,028						.	.	.	d14・15	
		収容	14,377	4,044	10,333	9,990						d/e	(1.7)	21,679	.	
1938 年度	1939 3.31	総数	118,319	6,927	111,392	107,487	70,690	1.6	186,340	a13	a13					
		居宅	103,978	2,957	101,021	97,489						.	.	.	.	
		収容	14,341	3,970	10,371	9,998						d/e	(1.5)	22,382	.	

注1. 本表の「総救護人員」中の、a欄は、救護種別の救護人員を合計した数値であり重複分を含んでいる。また、b欄は、その重複分にあたる同一人で二種以上の救護を受けた者の再掲数値である。したがって、aからbを差引いた数値(c)が実質上の総救護人員である。なお、d欄は、生活扶助の救護人員である。

2. 救護率の算出は、併救分を控除した実質総救護人員(c)に基づくもの(c/e)と、生活扶助の救護人員(d)に基づくもの(d/e)の二つがある。ただし、後者(d/e)については、典拠文献の数値がない年次があるため、本表では前者(c/e)を基本に表示し、後者については、表中にd/eと附記して( )内に表示するようにした。
3. 救護率算出に用いた人口(e)は、10.1現在の推計人口(9.30調査データの場合)ないし、4.1現在の人口概数(前年と当年の10.1現在推計人口の中間値を採用、3.31および5.1調査データの場合)である。
4. 1934.3.31の数値(c)は、典拠d9(『日本社会事業年鑑』昭和九年版)の統計数値ではなく、同文献所収の、「昭和八年度救護事業概説」(社会局保護課長藤野恵執筆)の文中(87頁上段)に登場するものである。
5. 1935.3.31の併給分の数値(#印)は、原データに誤りがあるため、編者(寺脇)が訂正した数値である(原データは、総数6,190、収容3,559)。
6. 1935.5.1現在の数値は、要救護者数調査結果の数値であるため、他の救護統計による数値とは性格が異なる。そのため、受けている救護種別データやその併救状態のデータはない。
7. 参考欄の当該年度救護件数(f)は、特定日現在の総救護人員(c)と比較対照するためのものなので、総救護件数(四種の救護種別件数の合計値)から併救分を控除した実質数値である。

なお、1935年度については、繁雑になるので表中に示すことを省略したが、表示したものは異なる数値がある(総数200,709 居宅182,503 収容18,206:典拠i)。

1-③表 救護法による救護人員の救護方法別・救護の種類別構成の推移（特定日現在救護人員）

	救護人員	方法別構成		救護の種類別構成						数値の典拠	
		居宅	収容	生活扶助	医療		助産	生業扶助			
					うち収容	うち収容		うち収容	うち収容		
1933 9.30	110,563 (7,196)	103,334 (3,364)	7,229 (3,832)	105,688	6,916	4,559 (7,088)	313 (3,766)	252 (97)	- (66)	-	c9.3-6
1935 3.31	132,332 (6,240)	120,644 (2,631)	11,688 (3,609)	121,575	7,625	10,459 (6,200)	4,049 (3,596)	150 (13)	14 (13)	148 (27)	c11.7
1935 5.1	125,735 (. .)	117,305 (. .)	8,430 (. .)	.	.	(. .)	(. .)	(. .)	(. .)	(. .)	11.1 i
1937 3.31	141,368 (6,654)	127,736 (2,887)	13,632 (3,767)	131,605	9,608	9,659 (6,597)	4,021 (3,764)	39 (5)	3 (3)	65 (52)	a12
1938 3.31	132,440 (7,326)	118,063 (3,282)	14,377 (4,044)	121,018	9,990	11,374 (7,308)	4,386 (4,043)	22 (3)	3 (1)	26 (15)	a12
1939 3.31	118,319 (6,927)	103,978 (2,957)	14,341 (3,970)	107,487	9,998	10,821 (6,924)	4,340 (3,967)	8 (3)	3 (3)	3 (-)	a13

(参考表/救護件数による構成、年度データ)

1933 年度	213,462 (19,010)	186,362 (8,820)	27,100 (10,190)	176,760	.	33,089 (18,320)	.	3,228 (663)	.	385 (27)	注2
1935 年度	219,707 (18,998)	190,794 (8,291)	28,913 (10,707)	186,993	17,159	30,320 (18,524)	11,536 (10,499)	1,890 (394)	218 (208)	504 (80)	d12 e15 i
1937 年度	236,565 (22,574)	202,842 (10,530)	33,723 (12,044)	199,155	20,268	35,705 (22,113)	13,275 (11,887)	1,261 (264)	180 (157)	444 (197)	a12 d14

注1. 表中の( )内の数値は、併救分の数値(参考表も同じ)。

2. 参考表の1933年度は、典拠b(=種類別数値)と典拠f48(=方法別数値)から合成したもの。

1-④表 救護法による救護人員の被救護者種別(居宅・収容別)構成の推移(特定日現在救護人員)

	救護人員	被救護者種別							数値の典拠
		65歳以上の 老衰者	13歳以下の 幼者	妊産婦	不具廃 疾	疾病傷痍	精神耗弱 身体虚弱	幼者哺 育の母	
1933 9.30	総数 110,563 (7,196)	29,337 (876)	52,554 (718)	410 (100)	6,095 (135)	15,756 (4,643)	5,850 (710)	561 (14)	c9.3-6
	居宅 103,334 (3,364)	27,756 (491)	50,934 (519)	339 (33)	5,875 (87)	13,251 (2,178)	4,623 (43)	556 (13)	
	収容 7,229 (3,832)	1,581 (385)	1,620 (199)	71 (67)	220 (48)	2,505 (2,465)	1,227 (667)	5 (1)	
1935 5.1	総数 125,735	33,847	62,155	484	7,376	14,080	7,148	645	c11.1 i
	居宅 117,305	31,785	56,649	469	7,009	11,779	5,985	629	
	収容 8,430	2,062	2,506	15	367	2,301	1,163	16	

(参考表/救護件数による構成、年度データ)

1933 年度	総数 213,462 (19,010)	50,766 (2,438)	86,913 (2,436)	4,169 (700)	10,435 (348)	48,844 (11,361)	10,578 (1,796)	1,758 (21)	f48 b(総数)
	居宅 186,362 (8,820)	46,879 (1,379)	83,242 (1,720)	3,225 (234)	9,927 (261)	34,280 (4,953)	7,061 (253)	1,748 (20)	
	収容 27,100 (10,190)	3,887 (1,059)	3,670 (626)	944 (466)	508 (87)	14,564 (6,408)	3,517 (1,543)	10 (1)	
1935 年度	総数 219,707 (18,998)	50,314 (2,716)	95,440 (1,994)	2,387 (406)	10,648 (319)	49,634 (12,036)	10,322 (1,507)	962 (20)	c13.2 d12
	居宅 190,794 (8,291)	45,901 (1,718)	91,208 (1,385)	1,946 (196)	10,043 (197)	33,654 (4,532)	7,087 (244)	955 (19)	e15 i
	収容 28,913 (10,707)	4,413 (998)	4,232 (609)	441 (210)	605 (122)	15,980 (7,504)	3,235 (1,263)	7 (1)	b(総数)

注1. 表中の( )内の数値は、併救分の数値(参考表も同じ)。

2. 1935.5.1現在の数値は、要救護者数調査結果の数値のため、併救分のデータはない。

1-⑤表 救護法による救護費総額および費目別金額・施設事務費・委員費の推移

単位：円

年度	a	b	c					h	i
	救護費総額 (国庫補助 基本額)	救護費額	生活 扶 助	医 療	助 産	生 業 扶 助	埋 葬	救護施設 事務費	委 員 費
1931ア	502,506	.	.	.	.	.	.	2,270	.
1931イ	#492,671	#478,344	#418,117	#51,959	#1,737	#668	#5,863	#1,959	#12,368
1932	3,822,561	3,646,260	3,169,552	420,238	13,448	4,696	38,326	40,783	#135,518
1933	5,524,776	5,224,682	4,548,061	608,409	14,779	4,965	48,468	61,935	#238,159
1934	6,131,351	5,861,933	5,055,899	738,606	11,084	4,749	51,595	89,370	#180,048
1935	6,234,378	5,948,562	5,169,769	711,377	8,267	5,137	54,012	102,761	#183,055
1936	6,533,097	6,240,419	5,414,258	757,197	7,038	4,603	57,323	.	.
1937	6,914,937	6,487,849	5,625,145	786,707	5,787	5,795	64,415	<u>158,670</u>	<u>236,740</u>
1938ア	6,511,400	5,941,259	5,036,435	829,247	4,144	4,668	66,765	.	.
1938イ	.	5,908,725	5,008,940	824,840	3,948	4,523	66,474	.	.
1939	6,926,564	6,326,089	5,467,842	783,144	3,400	3,179	68,524	307,533	292,942
1940	7,786,470	7,126,021	6,283,643	768,583	3,178	3,611	67,006	.	.
1941	.	6,901,414	6,346,716	489,971	4,570	7,842	52,315	.	.
1942	.	6,143,747	6,100,957	-	-	4,531	38,259	.	.
1943	.	5,876,214	5,826,866	-	-	16,949	32,397	.	.
1944	.	6,675,835	6,645,251	-	-	4,275	26,309	.	.
1945	.	5,556,407	5,542,424	-	-	2,012	11,971	.	.
数値の 典拠	1931(アのみ)~1940年度(1938はアのみ)のa欄 d17					1936~1937年度のb欄~g欄 a12			
	1931(イのみ)年度のa欄~i欄 d8 c7.8-9					1937~1938(イのみ)年度のb欄~g欄 a13			
典拠	1939年度のa欄~i欄 d17					1941~1945年度のb欄~g欄 k			
	1932~1937年度のa欄~g欄、1938(アのみ)のa欄 b					1931(アのみ)、1932~1935年度のh欄 i			
	1932~1938(アのみ)年度のb欄~g欄 h					1937年度のh欄、i欄 a12(注8参照)			
	1937、1938(アのみ)~1940年度のb欄~g欄 d18 (一部はd17 d14・15)								
参考/前半期(4-9)分の数値									
1932	1,586,186	1,544,679	1,349,692	171,757	4,841	2,404	15,985	15,605	25,902
1933	2,629,439	2,570,745	2,230,565	309,987	6,276	2,302	21,615	29,251	29,443
1934	2,977,461	2,915,785	2,495,840	391,129	4,266	1,939	22,611	31,453	30,223
1935	2,998,236	2,920,467	2,547,855	343,891	3,521	1,768	23,432	44,479	33,290
1936	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1937	3,251,987	3,145,176	2,746,486	370,096	2,337	1,987	24,270	58,862	47,949
1938	2,898,998	2,799,089	2,393,573	375,506	1,703	1,781	26,526	52,355	47,554
数値の 典拠	1932年度(a欄~i欄):d8					1933年度(a欄~i欄):c9.5-8			
	1934年度(a欄~i欄):c10.6-8 d10 e14 i					1935年度(a欄~i欄):c11.9 d11 e14 i			
	1937年度(a欄~i欄):c14.10-11 j					1938年度(a欄~i欄):c14.10-11 d14・15 j			

- 注1. 1932~1938年度(1936除く)に関しては、年度前半期(4-9月)分の数値(概算払段階での実績値)が判明するので、<参考>として掲載した。なお、以下の注記は<参考>部分のものではない。
2. 1942年度以降のd欄・e欄の数値がゼロなのは、医療保護法(1941.3.5公布、1941.10.1施行)の施行に伴ない、救護法の医療・助産の両扶助が廃止され、同法に移行したためである。1941年度のd欄・e欄の金額の大幅な減少は、年度途中に同法の施行が行なわれた影響である。
3. 1938年度のb欄~g欄には、アとイの二つの異なる数値がある。アの数値が補正後の最終精算額と思われるが、イの数値も典拠a13のもので、無視できぬため、掲載した。
4. 1940年度の、b欄~g欄の数値については、典拠kの数値がある(例えばb欄の総額10,130,917円)が、その数値は誤った数値(余りにかけ離れている)と見做し、採用しなかった。
5. 本表の数値は、いずれも精算額であるが、1931年度イの数値(#印つき)のみは、いずれも精算額ではなく概算払の段階で調査した実績値と思われる。精算額は1931年度アに示した数値であるが、その救護種類別の内訳がわかるデータはこの数値のみなので、参考数値として掲載した。
6. 1932~1935年度のi欄の数値(\*印つき)は、編者(寺脇)がa欄の金額からb欄・h欄の金額を差引き算出したもので、参考数値である。
7. 1943年度のf欄の数値(16,949)は、目立って多いが原資料のママである。
8. 1937年度のh欄とi欄の数値(下線つき)は、典拠a12の「委員調」の支出額、同「救護施設調」の事務費から引用した参考数値である。それ故、同じ典拠から引用のb~g欄の数値(清算金額)とは連続性がない。

1-⑥表 救護費の支出総額および支出内訳／救護費の負担区分別負担状況／救護施設設置費国庫補助状況の推移  
単位：円、下段（ ）内：％

年 度	a 救護費支 支出総額 (国庫補助 基本額)	救護費支出内訳		救 護 費 負 担 状 況			g設置費国庫補助	
		b道府県費	c市町村費	d国庫負担	e道府県費	f市町村費	対象経費	補 助 額
1931	502,506 (100)	. ( . )	. ( . )	251,175 ( 50.0)	. ( . )	. ( . )	-	-
1932	3,822,561 (100)	83,234 ( 2.2)	3,739,327 ( 97.8)	1,911,164 ( 50.0)	976,565 ( 25.5)	934,832 ( 24.5)	63,710 (100)	31,855 (50.0)
1933	5,524,776 (100)	91,356 ( 1.7)	5,433,420 ( 98.3)	2,762,214 ( 50.0)	1,404,207 ( 25.4)	1,358,355 ( 24.6)	305,796 (100)	125,898 (50.0)
1934	6,131,351 (100)	111,805 ( 1.8)	6,019,546 ( 98.2)	2,719,254 ( 44.3)	1,567,106 ( 25.6)	1,844,991 ( 30.1)	117,110 (100)	58,555 (50.0)
1935	6,234,378 (100)	124,798 ( 2.0)	6,109,580 ( 98.0)	2,754,971 ( 44.2)	1,597,045 ( 25.6)	1,882,362 ( 30.2)	124,930 (100)	62,465 (50.0)
1936	6,533,097 (100)	184,923 ( 2.8)	6,348,174 ( 97.2)	3,266,549 ( 50.0)	1,679,505 ( 25.7)	1,587,044 ( 24.3)	.	.
1937	6,914,937 (100)	219,331 ( 3.2)	6,695,606 ( 96.8)	3,519,637 ( 50.9)	1,783,391 ( 25.8)	1,611,908 ( 23.3)	.	.
1938	6,511,400 (100)	193,119 ( 3.0)	6,318,681 ( 97.0)	3,488,351 ( 53.6)	1,676,233 ( 25.7)	1,346,815 ( 20.7)	.	.
1939	6,926,564 (100)	. ( . )	. ( . )	3,709,308 ( 53.6)	. ( . )	. ( . )	.	.
1940	7,786,470 (100)	. ( . )	. ( . )	4,158,054 ( 53.4)	. ( . )	. ( . )	.	.
数値の 典 拠	1931～1940年度の a 欄・d欄の数値 d17 (d14・15にも一部あり) 1932～1938年度の a 欄～f 欄の数値 b						1932～1935年度の g 欄 の数値 i	

注1. 本表の数値は、いずれも精算額である。

## 資料2 要救護者数調査(1935.5.1現在)による要救護者数と被救護者数

編者注1. 本資料のうち、①表と②表は、『社会事業彙報』(1936.1)および後掲の資料3(『救護法中改正法律案資料』)に掲載の調査結果表を見易くするために、二つの表に分割して収録したものである。

- 1) 『社会事業彙報』の原表は縦書き(漢数字)、『救護法中改正法律案資料』の原表は横書き(洋数字)だが、横書き(洋数字)に統一した。ただし、表の体裁などは以下に示すように組替えてある。
- 2) 原表が表中の同一欄に救護者と被救護者(括弧付)の二つの数値を掲載し、一つの表にしていたものを、本資料では、①表(救護者)と②表(被救護者)の二つの表に分割した。
- 3) 原表が要救護者種別ごとに、「疾病傷痍ノ者」と「疾病傷痍ナラザル者」の二つの欄を設け、その数値を掲載していたものを、本資料では「疾病傷痍ナラザル者」の欄・数値は省略し、「内、疾病傷痍ノ者」の欄・数値のみとした。
- 4) 本①、②表の、a~iの記号の添付およびi欄と別掲欄(e+i)は、原表にはない。また、「居宅」「收容」欄中の「小計」欄とその数値も原表にはない。これらは見易くするため、編者(寺脇)が補ったものである。
- 5) なお、本①、②表は原表と同じく実数値しか掲載していないが、本表から得られるいくつかの構成比などについては、本文中の表10・表11・表12・表13などに算出したものがある。

注2. 本資料のうち、③表は、『社会事業彙報』(1936.1)には掲載されておらず、後掲の資料3(『救護法中改正法律案資料』)に掲載されているものである。原表は縦書き(漢数字)だが、横書き(洋数字)に組替えてある。

## 2-①表 1935年5月1日現在の要救護者数(要救護事由×居宅・收容状況別)

救護法による要救護者数調査結果(1935年調査)による

(要救護者種別)	居 宅			収 容			計
	市	町 村	小 計	救護施設 (七条)	其 他	小 計	
a 六十五歳以上ノ老衰者 (内、疾病傷痍ノ者)	18,338 (3,791)	60,559 (11,369)	78,897 (15,160)	1,876 (515)	1,765 (645)	3,641 (1,160)	82,538 (16,320)
b 十三歳以下ノ幼者 (内、疾病傷痍ノ者)	72,975 (5,432)	120,746 (8,527)	193,721 (13,959)	2,782 (256)	1,807 (315)	4,589 (571)	198,310 (14,530)
c 妊 産 婦 (内、疾病傷痍ノ者)	1,607 (236)	5,212 (1,223)	6,819 (1,459)	41 (11)	80 (22)	121 (33)	6,940 (1,492)
d 不具廃疾ノ者 (内、疾病傷痍ノ者)	3,818 (1,110)	14,581 (6,629)	18,399 (7,739)	305 (119)	527 (203)	832 (322)	19,231 (8,061)
e 疾病傷痍ノ者	16,309	20,999	37,308	2,035	1,251	3,286	40,594
f 精神耗弱又ハ身体虚弱ナル者 (内、疾病傷痍ノ者)	4,563 (1,477)	20,291 (6,098)	24,854 (7,575)	1,191 (492)	999 (634)	2,190 (1,126)	27,044 (8,701)
g 乳児哺育ノ母(乳児ヲ含マズ) (内、疾病傷痍ノ者)	3,569 (308)	6,065 (962)	9,634 (1,270)	173 (33)	104 (17)	277 (50)	9,911 (1,320)
h 合 計	121,179	248,453	369,632	8,403	6,533	14,936	384,568
i (内、e除ク疾病傷痍ノ者)	(12,354)	(34,808)	(47,162)	(1,426)	(1,836)	(3,262)	(50,424)
別掲ノ疾病傷痍ノ者計(e+i)	28,663	55,807	84,470	3,461	3,087	6,548	91,018

2-②表 1935年5月1日現在の被救護者数(要救護事由×居宅・収容状況別)

救護法による要救護者数調査結果(1935年調査)による

(要救護者種別)	居 宅			収 容			計
	市	町 村	小 計	救護施設 (七条)	其 の 他	小 計	
a 六十五歳以上ノ老衰者 (内、疾病傷痍ノ者)	9,951 (1,530)	21,834 (3,983)	31,785 (5,513)	1,549 (442)	513 (154)	2,062 (596)	33,847 (6,109)
b 十三歳以下ノ幼者 (内、疾病傷痍ノ者)	27,474 (1,248)	32,175 (2,051)	59,649 (3,299)	1,830 (209)	676 (58)	2,506 (267)	62,155 (3,566)
c 妊 産 婦 (内、疾病傷痍ノ者)	93 (9)	376 (157)	469 (166)	9 (-)	6 (4)	15 (4)	484 (170)
d 不具廃疾ノ者 (内、疾病傷痍ノ者)	1,844 (416)	5,165 (2,327)	7,009 (2,743)	234 (105)	133 (49)	367 (154)	7,376 (2,897)
e 疾病傷痍ノ者	5,809	5,970	11,779	1,653	648	2,301	14,080
f 精神耗弱又ハ身体虚弱ナル者 (内、疾病傷痍ノ者)	1,440 (397)	4,545 (1,642)	5,985 (2,039)	624 (427)	539 (410)	1,163 (837)	7,148 (2,876)
g 乳児哺育ノ母(乳児ヲ含マズ) (内、疾病傷痍ノ者)	204 (21)	425 (71)	629 (92)	9 (2)	7 (-)	16 (2)	645 (94)
h 合 計	46,815	70,490	117,305	5,908	2,522	8,430	125,735
i (内、e除ク疾病傷痍ノ者)	(3,621)	(10,231)	(13,852)	(1,185)	(675)	(1,860)	(15,712)
別掲/疾病傷痍ノ者計(e+i)	9,427	16,201	25,642	2,838	1,323	4,170	29,792

2-③表 1929年/1931年/1935年の要救護者数と1935年の被救護者数の比較

(要救護者種別)	1929年調査		1931年調査		1935年調査		1935年被救護者	
	実 数	構成比	実 数	構成比	実 数	構成比	実 数	構成比
a 六十五歳以上ノ老衰者 (内、疾病・傷痍)	25,385 (4,053)	28.6	29,766 (4,178)	27.9	82,538 (16,320)	21.5	33,847 (6,109)	26.9
b 十三歳以下ノ幼者 (内、疾病・傷痍)	37,580 (1,704)	42.4	47,542 (1,310)	44.6	198,310 (14,530)	51.6	62,155 (3,566)	49.4
c 妊 産 婦 (内、疾病・傷痍)	1,358 (186)	1.5	447 (48)	0.4	6,940 (1,492)	1.8	484 (170)	0.4
d 不 具 廃 疾 (内、疾病・傷痍)	5,977 (684)	6.7	7,558 (1,680)	7.1	19,231 (8,061)	5.0	7,376 (2,897)	5.9
e 疾病、傷痍ノ者	12,130	13.7	11,718	11.0	40,594	10.6	14,080	11.2
f 精神耗弱又ハ身体虚弱 (内、疾病・傷痍)	4,560 (818)	5.1	8,009 (1,259)	7.5	27,044 (8,701)	7.0	7,148 (2,876)	5.7
g 乳児哺育ノ母 (内、疾病・傷痍)	1,691 (191)	1.9	1,642 (100)	1.5	9,911 (1,320)	2.6	645 (94)	0.5
h 合 計	88,681	100	106,682	100	384,568	100	125,735	100
i (内、e除ク疾病・傷痍計)	(7,636)		(8,575)		(50,424)		(15,712)	
別掲/疾病・傷痍計(e+i)	19,766	22.3	20,293	19.0	91,018		29,792	23.7

注1. 本表中のa~iの記号の添付およびi欄とその数値は原表にはない。また、それぞれの構成比欄とその数値および「1935年被救護者」欄とその数値は、編者(寺脇)が補なったものである。

## 資料3 救護法中改正法律案資料（『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案資料』綴・抄）

編者注1. 本資料3は、社会局『第七拾回帝国議会／救護法中改正法律案資料』（綴）の目次（①）と、そこに含まれる3点の資料（②～④）である。

2. 原資料は、いずれも謄写印刷（B5判）の縦書きである。掲載にあたって、縦書きを横書きに直し、旧字を新字に置換えたほかは、原文のままである。

## ①救護法中改正法律案資料（綴）目次

## 救護法中改正法律案資料目次

- 一、救護法中改正法律案及理由書
- 二、救護法中改正法律案提案説明
  - （一）本会議ニ於ケル説明
  - （二）委員会ニ於ケル説明 [②に収録]
- 三、救護法新旧対照
- 四、救護法関係法規
- 五、救護法中改正法律案逐条説明 [抄・③に収録]
- 六、予想質疑応答
  - （一）現行法ニ関スル予想質疑応答
  - （二）改正法ニ関スル予想質疑応答 [抄・④に収録]
- 七、救護法第四条ニ依ル勅令案
- 八、救護法施行状況調
  - （一）自昭和六年度至同十年度救護状況比較調（救護種類別、被救護者種類別）\*1
  - （二）自昭和六年度至同十年度救護費負担状況調（国、道府県、市町村別）\*1
  - （三）自昭和六年度至同十年度救護費国庫補助率低下状況調 \*1
  - （四）市町村ニ於ケル救護費予算計上ノ有無ニ関スル調
  - （五）救護法第二十六条乃至第二十八条ノ規定ニ依ル救護費ノ徴収及償還額調
  - （六）救護法ニ依ル朝鮮人ノ救護状況〔秘の朱印〕 \*2
  - （七）昭和十年五月一日現在要救護者数調、附昭和四年、同六年、同十年要救護者数比較調 [資料2に収録]
  - （八）自昭和六年度至同十年度救護費一人当年額調
  - （九）自昭和六年度至同十年度（自四月至九月）ノ救護費一人当日額調
  - （十）昭和九年自四月至九月救護状況調、昭和九年度救護状況調

## 和九年度救護状況調

- （一〇）昭和十年自四月至九月救護状況調、昭和十年度救護状況調、昭和十年度自四月至九月救護法ニ依ル救護人員ト総人口トノ割合及救護費一人当支出額調
  - （一一）救護法ニ依ル支出費用ノ限度ニ関スル調
  - （一二）救護施設ノ創設費、拡張費、事務費ニ対スル国庫補助状況調 [本文中の表9に掲載]
  - （一三）救護施設調
- 九、方面委員制度施行状況調
  - （一）方面委員制度ノ概要
  - （二）方面委員制度施行状況
  - （三）方面委員令及関係省令
- 一〇、昭和十二年度救護費補助予算説明及予想質疑応答
  - （一）前予算説明
  - （二）新予算説明
  - （三）新旧比較調 [本文中の表17に掲載]
  - （四）予算ニ関スル予想質疑応答 [⑤に収録]
- 一一、救護法改正ニ関スル建議等
- 一二、社会事業調査会答申（抄）[本文中に収録]
 

注）1. 本目次中の下線のついた資料については、本稿に掲載してあることを示し、掲載箇所等については、[ ]内に示した。

2. \*1の3点の表は、資料原本には欠如している（4頁分が切取られた）。

3. \*2のタイトルについては、原本の目次には記載されていないが、綴中には資料が含まれているので補った。

## ②救護法中改正法律案提案説明／委員会ニ於ケル説明

## 救護法中改正法律案提案説明（委員会）

只今上程ニナリマシタ救護法中改正法律案ノ

提案理由ニ付キマシテ大要ヲ御説明申上ゲマス。

御承知ノ如ク救護法ハ昭和四年四月ノ制定ニ係リ昭和七年一月ヨリ施行セラレタノデアリマシテ来我国救貧法制ノ根幹トシテ国民生活ノ安定ニ寄与スル所ガ少クナカッタノデアリマシテ本法ニ依ル救護人員及救護費、累年増加シ昭和九年度ニ於キマシテハ救護人員約二十万五千人、救護費約六百十三万円、昭和十年度ニ於キマシテハ救護人員約二十万一千人、救護費約六百二十三万円ニ達スル状況デ之ニ対スル国庫補助予算ハ施行以来年額約二百八十三万円デアッテ補助率ハ昭和八年度迄ハ二分ノ一ノ率ヲ維持致シマシタガ昭和九年度ハ四割四分三厘五毛、昭和十年度ハ四割四分一厘九毛ニ低下スルニ至ッタノデアリマス斯ル国庫補助率ノ低下ハ市町村ヲシテ救護費財源トシテノ国庫補助ニ対スル信頼ヲ失ハシメ為ニ適正ナル救護ヲ阻害スル虞レガアリマスノデ政府ニ於キマシテハ昭和十一年度ニハ五十万円ヲ増額シテ約三百三十三万円ヲ計上シタノデアリマス然シナガラ根本的ニ考ヘマスト救護費ニ対スル国庫補助率ガ不確定ナルコトハ道府県及市町村ヲシテ必要ナル救護ヲモ手控ヘシメルノ結果ニ陥リ易イノデアリマス又町村ニ於キマシテハ道府県及市ニ比シマシテ其ノ財政概シテ貧弱デアル為ニ必要ナル救護ヲモ為サスト云フ様ナ所モアリマスノデ現行法ニ於キマシテ国庫補助率「二分ノ一以内」トアリマスノヲ道府県及市ニ対シテハ二分ノ一、町村ニ対シテハ十二分ノ七ノ確定率ト為シ将来国庫補助ノ予算ハ之ヲ補充科目トシ適正ナル救護ヲ為サシメルコトガ現下社会ノ実情ニ鑑ミマシテ最モ緊要ナコトト認メラルムノデアリマス。

右国庫補助率ニ関スル規定ノ改正ガ今回本法改正ノ主要ナル点デアリマスガ尚方面委員令ガ去ル一月十五日カラ施行セラレマシタルニ伴ヒ従来方面委員ヲ以テ充テテ来マシタ委員ヲ法律上モ方面委員令ニ依ル方面委員ヲ以テ充テルコトトシ名実共ニ一致セシムルヲ便ト致シマスノデ此ノ点ニ付テモ此ノ際併セテ改正致シ度イト思フノデアリマス。

右ノ外現行法ニ於キマシテハ救護ヲ受ケタル

者ノ扶養義務者ヨリ救護費用ヲ徴収スルコトヲ得ルノ規定ガナカッタノデアリマスガ本法施行ノ経験ニ徴シマスルニ不当ニ扶養義務ヲ免カレントスル者モナイデアリマセンノデ救護ヲ受ケタル者ノ扶養義務者ヨリモ救護費用ヲ徴収シ得ルノ規定ヲ新ニ設ケントスルモノデアリマス。

以上ガ改正法律案提出ノ趣旨ノ概略デアリマス之ニ要シマスル費用ニ付テハ別ニ予算案ヲ提出シテアリマス。

何卒御審議ノ上速ニ御決議〔朱字で「協賛」と訂正〕アランコトヲ望ミマス。

### ③救護法中改正法律案逐条説明〔抄、25条関係〕

第二十五条第一項中「二分ノ一以内」ヲ「二分ノ一」ニ改メ同条同項ニ左ノ但書ヲ加フ

但シ第一号及第二号ノ費用ニシテ町村ノ負担ニ係ルモノニ対シテハ其ノ十二分ノ七ヲ補助ス

(現行法)

〔法文(二十五条)の掲載、省略〕

(理由)

元来救護法第二十五条ニ於テハ要救護者ノ救済ハ独リ地方的利益ニ関スル問題タルノミナラス広ク国家的利益ニ至大ノ関係アル問題タルノ理由ニ基キ、救護費ハ国家及ビ公共団体ノ負担トシ原則トシテ被救護者ノ居住地市町村ヲシテ支出セシムルモ、之ニ対シテハ国庫ヨリ二分ノ一、道府県ヨリ四分ノ一ヲ補助シ以テ救護費ノ実質的負担ヲ国、道府県、市町村ノ間ニ二、一、一、ノ割合ヲ以テ分ツテ国庫及公共団体ノ財政上ノ負担力ニ照シテ均衡ヲ得タル制ナリトシ此ノ如キ割合ヲ定ムル趣旨トナリシカ、同法制定当時ニ当リ主トシテ当時ノ国庫財政上ノ理由ニ基キ此ノ負担割合ノ中道府県ノ負担歩合タル四分ノ一ハ確定率トシタルニモ係ラス、国庫ニ属スル分即チ国庫補助率ハ一応之ヲ二分ノ一以内ト定メ予算ノ範囲内ニ於テ補助スルコトト定メタルヲ以テ其ノ結果ハ国庫補助率ノ低下シタルトキハソレ丈公共団体(主トシテ市町村)ノ負担ヲ増加スルコトトナリタリ。

カクテ昭和六年法律施行以来二百七十七万五千六百六十四円ノ補助予算(一般救護費、委員

費及救護施設事務費)ヲ以テ昭和八年度迄百分ノ五十ヲ維持シタリシ国庫補助率ハ社会ノ情勢ノ推移ニ伴ヒ要救護者ノ増加シ来リタル為自然公共団体(主トシテ市町村)ノ救護費支出額ヲ増加シ、為ニ昭和九年度ニ於テハ四四、三五%昭和十年度ニ於テハ四四、一九%トナリ昭和十一年度ニ於テハ補助予算ヲ増額(五十万円)シテ三百二十七万五千六百六十四円トナシタルモ現在ノ見込ニテハ四五%程度ノ補助ヲ為シ得ルニ止ルカ如シ。

此ノ如キ国庫補助率ノ低下ハ自然公共団体負担歩合ヲ増加スルヲ以テ公共団体ハ自然救護費支出ヲ手控フルノ已ムナキニ至リ為ニ要救護者ニ対スル必要ナル救護ノ普及カ妨ケラルルニ至リタル現状ナリ。

昭和十年五月当局調査ニ依レバ全国ニ於ケル要救護者数ハ約三十八万ニ上リタルニ其ノ内實際救護ヲ受ケツムアリタル者ハ約十三万ニ過キサリシカ如キ実情ナリ。

故ニ今回ノ改正ニ於テハ第一ニハ国庫補助ノ割合ヲ二分ノ一ノ確定率トシ将来必要ニ応ジテ国庫予算ヨリ補充科目トナスコトニ依リ地方団体ヲシテ国庫ノ補助率ニ対スル従来ノ不安ヲ一掃シ確實ナル信頼ノ念ヲ与ヘ以テ救護法運用ノ普及徹底ヲ期セントスルトトモニ、第二ニハ従来ノ実質ノ負担割合タル二、一、一ノ割合ハ都市ニ在リテハ今尚支障ナキモ近時農村ニ於テハ経済的ナ打撃ニ伴ヒ町村財政力ヲ弱クシタル結果町村ニ於テハ町村負担部分多キニ過ギルニ至リタルノミナラズ近時要救護者ノ増加ニ伴ヒ益々多額ノ費用ヲ負担セサルヘカラサルニ至リタルヲ以テ従来ノ儘ニテハ自然法律運用ノ障害トナリツツアル事実ヲ認メラルルヲ以テ之ヲ改メテ七、三、二ノ割合トナスノ至当ナルヲ認メタルナリ

[以下の用語の(説明)と関係法文の(参照)の部分は、省略]

#### ④改正法ニ関スル予想質疑応答〔抄〕

一般的質疑

[質疑一〜質疑一三は、省略]

質疑一四、救護法改正後ニ於ケル救護ノ普及見込如何

(答) 昭和九年度ニ於ケル救護状況ハ救護シタ者一ヶ年度ヲ通ジ二〇四、九一一人、此救護費五、八一〇、三三八円ニシテ同年度末ニ於ケル救護人員ハ一、二六、一四二人デアリマス

而シテ本改正法律ハ昭和一三年一月ヨリ施行ノ予定デ昭和十二年度ニ於テハ法律改正ニ依ル予算ノ増加ノ外現行法ニ依ル救護ノ普及ヲ図ル為予算年額約五二五、三三〇円ヲ増加シ法律改正ニ依ル増加三七六、九三七円ト併セ七八九、五四〇円(予算書ニ於テハ前年度ニ比シ増九〇二、二六七円トアルモ右ハ昭和十一年度予算三、三三四、七七六円ノ内一一二、七二七円ヲ母子保護費補助ニ組替ヘタルニ依リ前年度予算額三、二二二、〇四九円ト為セルニ依ル)ヲ増加致シマス

昭和一三年度以降ニ於テハ予算年額ハ四、九一六、九四六円デ昭和十一年度予算三、三三四、七七六円ニ比シ一、五八二、一七〇円ヲ増加シ之ニ依リ昭和一三年度以降ニ於テハ救護費総額ハ八、八三四、四六〇円トナリマス

右ノ如ク予算及救護費総額ガ増加シマスカラ昭和十三年度ニ於テハ毎日一八六、八五〇人ヲ救護シ一ヶ年度ヲ通シテハ三〇三、五二八人ヲ救護シ得ルコトトナリ昭和九年度ニ於ケル成績ニ比シ毎日六〇、七〇八人、一ヶ年ヲ通シテハ九八、六一七人多ク救護シ得ルコトトナル見込デアリマス

質疑一五、救護法改正後ニ於ケル救護ノ普及見込ト要救護者数トノ関係如何

(答) 昭和十年五月一日調ノ救護法ニ依ル要救護者数ハ三八四、五六八人デ在リマシテ救護法改正後ニ於キマシテハ救護法ニ依リ約一八七、〇〇〇人ヲ救護シ、新ニ制定致シマス母子保護法ニ依リ約九五、五〇〇人ヲ救護シ残り約一〇二、〇〇〇人ハ民間社会事業施設等ニ於テ救護セラレルモノト認メラレマス

質疑一六、救護法改正後ニ於ケル道府県、市町村ノ救護費負担ノ状況如何

(答) 改正後ニ於テハ国庫補助予算年額(昭和十三年度見込額)ガ四九一万円余ニ増額シマスノデ此ニ依リ推算スレバ救護費年額ハ約八八三万円(昭和十年度ハ約六二三万円)トナリ従ッテ道府県ノ負担ハ約二二四万円トナリ昭和一〇

年度ニ於ケル負担額約一六〇万円（道府県ニ於テ負担スヘキ救護費約六九、〇〇〇円／市町村ニ対スル救護費ノ補助約一、五二七、〇〇〇円）ニ比シ約六四万円ヲ増加シ、又市町村ノ負担額は約一八〇万円（市ノ救護費約四一五万円ノ四分ノ一、一〇四万円／町村ノ救護費約四五五万円ノ十二分ノ二、七六万円）トナリ昭和十年度ニ於ケル負担額約一八八万円（市一一二万円／町村七六万円此負担額ハ国庫補助率〇・四四一九ナリ）ト略同額トナル見込デアリマス

質疑一七、救護法ノ改正ニ伴ヒ救護ガ普及徹底スルコトニ依リ地方費ノ負担ヲ過重ナラシムルコトナキヤ

〔答〕 改正後（昭和十三年度見込）ニ於テハ道府県ノ負担総額ハ約二二四万円トナリ昭和十年度ニ於ケル負担額約一六〇万円ニ比シ約六四万円ヲ増加スル見込デアリマシテ市町村ノ負担総額ハ約一八〇万円トナリ昭和十二年度ニ於ケル負担額約一八八万円ト大差ナイコトトナル見込デアリマシテ道府県ノ負担ガ此ノ程度増加スルコトハ敢テ過重デナイト考ヘマス且現下ノ社会情勢ヨリ致シマスレバ此ノ程度ノ増加ハ止ムヲ得ナイモノト存シマス

質疑一八、救護法ヲ拡充シ救護ノ普及徹底ヲ図ルコトハ結構ナルモ如斯我ガ国ノ家族制度ノ美風ヲ破壊シ且惰民ヲ要請スルノ結果トナラザルヤ

〔答〕 救護法実施ニヨリ古来ノ美風ヲ毀損シ或ハ惰民ヲ養成スルノ結果ニ陥ルコトハ大ニ戒心ヲ要スル所デアリマス從テ本法ニ於テハ労働能力アル者ハ被救護資格者ヨリ除外シ又扶養義務者ニ能力アル場合ハ救護シナイコトニナツテ居リマス尚救護ノ方法ニ付テモ居宅救護ヲ原則トシ自然的環境ヲ尊重シ又民間社会事業施設等ニ対シ出来得ル限り任意救護ヲ為サシムルコトトシ充分隣保相互ノ精神ヲ維持尊重スルヤウ努メテ居リマス尚方面委員及ビ市町村長等ニ於テモ出来得ル限り被救護者ヲ更生セシムル様指導ヲ加ヘテ居リ惰民ヲ養成シ或ハ古来ノ美風毀損スルガ如キ虞ハ現在ノ処ナイト考ヘテ居リマス

〔質疑一九～二〇 略〕

第四条及第三条関係〔方面委員の職務〕

〔質疑二一～二五 省略〕

第二十三条関係〔方面委員の職務費用負担〕

〔質疑二六～二九 省略〕

第二十五条関係

質疑三〇、町村ニ対スル国庫補助率ヲ二分ノ七ニシテ道府県、市及私人ニ対スル補助率二分ノ一ニ比シ高率トナル理由如何

〔答〕 救護法制定当時ニ於テハ救護費ハ国庫ガ二分ノ一、道府県ガ四分ノ一、市町村ガ四分ノ一ノ割合ヲ以テ負担スル方針ノ処、国家財政ノ都合ニ依リ国庫補助率ノミハ「二分ノ一以内」ト定メラレマシタ

然ルニ最近要救護者ノ増加ニ伴ヒ救護費所要額ガ増嵩ヲ来シ国庫補助率ハ漸次低下スルニ至リ市町長〔村〕ノ負担ハソレダケ増加スルコトトナリマシタノデ自然市町村ハ救護費支出ヲ手控ルノ已ムナキニ至リ要救護者ニ対シ充分ナ救護ガ出来ナイ現状デアリマス

從ツテ救護ノ普及徹底ヲ図ルタメニハ先ヅ国庫補助率ヲ確定率トナシ市町村ニ対シ其ノ負担割合ニ付拠ルベキ基準ヲ与ヘ安ンジテ救護費ノ支出ガ出来ル様ニスルコトヲ必要トシ又町村ハ概シテ道府県ニ比シ財政ニ余裕ガナイバカリデナク、町村（農村）ニ対シテハ特ニ救護事業ノ奨励ヲ為スノ必要ガ現状カラ見テ痛感セラレマスノデ其ノ補助率ヲ従来ヨリ一層引上ゲルノ要ガアルト認メタノデアリマス

質疑三一、国庫補助率ヲ確定率トセザルベカラザル理由如何

〔答〕 現行法デハ国庫補助率ハ二分ノ一以内トシ予算ノ範囲内デ補助スルコトムナツテ居リマスノデ救護費ノ増加ニ伴ヒ補助率ハ昭和九年度ニ於テハ四割四分三厘五毛、昭和十年度ニ於テモ四割四分一厘九毛ニ低下シマシタ

コノ様ニ国庫補助率が低下スルコトハ市町村ノ負担ヲソレダケ増加シ勢ヒ市町村ヲシテ必要ナル救護ヲモ手控ヘサセル結果ヲ招来シ充分ナ救護ガ出来ナイコトムナリマスノデ市町村財政上ノ不安ヲ除クコトガ救護ノ普及徹底ヲ図ル上ニ必要ト考ヘ補助率ヲ確定シヤウト考ヘタ次第デアリマス

質疑三二、国庫補助率ヲ確定率ト為スコトニ依リ国庫補助額ハ何程増加スルヤ又町村ニ対スル補助率ヲ十二分ノ一〔ノ〕高率ト為スニ依リ二分ノ一ノ補助率ノ場合ニ比シ何程多クナルヤ

(答) 国庫補助率は昭和十年度ノ清算補助率ニ於テ四割四分一厘九毛デアリマスノデ昭和十三年度以降ノ救護費年額約八八三万円ニ付仮ニ此ノ率ヲ以テ計算スルトキハ国庫補助額ハ約三九〇万円デアリマシテ五割補助トセハ四四一万円ニシテ五一万円増加スルコトトナリマス又町村ニ対スル補助額ハ仮ニ救護費総額約八八三万円ノ内約四五五万円トシテ計算スレバ二分ノ一補助ノトキハ二二七万五千円ナルモ十二分ノ七補助ノトキハ約二六五万円トナリ三七万五千円ヲ多ク補助スルコトトナルモノデアリマス

質疑三三、改正後ニ於ケル国庫補助予算額ハ何程ナルヤ又現在予算額ニ比シ何程増加スルヤ

(答) 改正後ニ於ケル国庫補助予算額ハ現行法ニ依ル救護ノ充実ヲ図ル為メ増加スル五二五、三三〇円ヲ併セテ昭和十二年度ニ於テハ四、一二四、三一六円デアリマシテ昭和十一年度予算三、三三四、七七六円ニ比シ七八九、五四〇円ヲ増加シマス

昭十三年度以降ニ於テハ予算総額四、九一六、九四六円デアリマシテ昭和十一年度予算ニ比シ一、五八二、一七〇円ヲ増加致シマス

第二十七条ノ二関係〔扶養義務者からの費用徴収規定〕

〔質疑三四～三七 省略〕

### ⑤ 予算ニ関スル予想質疑応答

質疑一 救護費国庫補助予算ヲ修正シテ三十万円減額シタル理由如何

(答) 当初救護費国庫補助予算額ハ昭和十二年一ヶ年ヲ通ズル増加見込額七〇〇、〇〇〇円ト本法ヲ改正シテ国庫補助率ヲ現行二分ノ一以内トアルヲ道府県、市ノ支出ニ対シテハ二分ノ一町村ノ支出ニ対シテハ十二分ノ七ノ確定率ト為シ昭和十三年一月ヨリ施行スルコト、シ之ガ三ヶ月分ノ増加見込額五〇二、二六七円(町村ノ支出ニ対スル補助率ノ引上ニ依ル増加分一二五、二七一円、補助率ヲ確定率ニ為スコトニ依

ル増加分三七六、九九六円)トノ合計一、二〇二、二六七円増加スルモノトシテ計上シタノデアリマシテ之ガ為ニ昭和十二年度救護費国庫補助予算額ハ規定経費三、二二二、〇四九円(既定経費三、三三四、七七六円ヨリ母子保護費補助ヘノ組替額一一二、七二七円ヲ控除ス)ト合シテ約四四二万円トナリ居ッタノデアリマスガ予算編成上ノ都合モアリ且救護費ハ其ノ性質上急激ニ膨張スルモノデナイトイフ見解ノ下ニ補助額ヲ十一年度ニ比シ約三割約九〇万円増加スルモノトシ金額約四一三万円ト為スヲ適当ト認メマシテ補助費三〇万円ヲ減額スルコトニ致シタノデアリマス

質疑二 救護費国庫補助予算額ヲ修正シテ三十万円減額スルコトニ依リ救護法施行上支障ヲ生ズル虞ナキヤ

(答) 救護費国庫補助予算額三〇万円減額スルコトニ依リ昭和十二年度ニ於ケル救護費総額ハ約此ノ倍額ノ約六〇万円ヲ減額シテ約七九七万円トナリマスガ昭和十一年度ノ救護費所要見込総額約六六二万円ニ比ベマスト二割余約一三五万円増加致スコトニ相成リマスカラ昭和十二年度ニ於キマシテハ救護法施行上大体支障ヲ来ス様ナコトハナイモノト存ゼラレマス

質疑三 救護費補助予算ヨリ母子保護費補助ヘ昭和十二年度ニ於テ一一二、七二七円ヲ組替ヲ為ス理由如何

(答) 母子保護法ノ制定ニ依リ救護法ニ依ル被救護者中乳児哺育ノ母及十三歳以下ノ幼者ノ内母子保護法ニ吸収セラレマス者ノ見込数ハ一四、四二〇人デアリマス

而シテ之ニ要シマスル救護費年額ハ九〇一、八一六円デアリマスノデ之ニ対スル所要国庫補助額ハ年額四五〇、九〇八円デアリマシテ昭和十二年度ニ於キマシテハ此ノ三ヶ月分一一二、七二七円ヲ母子保護費補助ヘ組替ヲ為サントスルモノデアリマス(別紙参照)

〔別紙(算出方法の説明)は、省略〕