論 文

救護法における私設の救護施設が担う公的な救護の意義

吉田 晴一

要旨：救護法は救護を市町村長の義務であることを明確に規定し、収容救護について市町村自らの救護施設への収容のほか、私設を含む他の救護施設への収容の委託を認めた。本稿の目的は、「私設の救護施設」が担う公的な救護の制度の制定過程およびその意義について検証することである。本稿では、まず、救護法制定過程における救護施設への収容の委託の状況について検討する。次に、私設の養老院を事例に、救護法制定前・施行後の実態と比較し、私設の救護施設が担う公的な救護の意義について分析する。救護法の制定過程におい

Key Words: 救護法，公的な救護，私設の救護施設，収容の委託，委託費

I. はじめに

わが国の救護制度において、市町村長の救護義務について明確な規定を最初に置いたのは、1929（昭和4）年に制定された救護法（昭和4年法律第39号、1932年1月1日施行）である。救護規則（明治7年太政官達第162号）では村落共同体の「人民相互ノ救護」を前提とする居宅での救護あればが、救護法において収容救護が規定された。

救護法では、私設の救護施設は市町村長の救護の委託を拒むことができない（第8条）、市町村長は、居宅救護ができないと又は適当でないとは、被救護者を自らの施設を救護施設に収容するか、他の救護施設に収容を委託し、又は本人の家庭が適当な施設に収容を委託することができる（第13条）、と規定する。さらに公設の救護施設の費用とともに私設の救護施設の設備費に関して、公的な補助を規定する（第25条）。これらの規定に関して寺脇隆夫は、「私設施設の場合には、市町村等を救護の責任主体とし、一定の費用（委託救護費）が支払われる仕組みが検討されたことを意味するから、その影響が極めて大きい」、「設置設備費への補助制度が、私設施設に対して適用されることがなかった点も重要である」と評する（寺脇2007：753）。

救護法制定に至る過程は、寺脇が収集・整理した一連の資料を見ることができる。寺脇（2007）は、小島幸治の「救貧立法構想文書」（社会局保護課がまとめた「私設救護案摘要」および五つの「救護法案」などの資料を紹介しつつ、救護法の形成・成立過程を明らかにした。しかし、寺脇は救護法が「私設の救護施設」への収容の委託を規定するに至る過程について詳細には論じていない。また、小島の「救貧立法構想文書」を取り上げた先行研究はあるものの、「私設の救護施設」
に着目してこれらの史料を分析した先行研究は見られない。

そこで本稿は、救護法に規定された「私設の救護施設」が担う公的な救護の制度の制定過程およびその意義について検証する。そのためにまず、救護法制定過程における救護施設への収容の委託に係る検討状況の変遷について、寺町が紹介した史料を中心に分析する①。次に、同和園（前身は京都養老院）の施設史を中心に、救護施設としての私設の養老院を例事に救護法制定前・施行後を比較し、私設の救護施設が担う公的な救護の意義について分析する。

なお、本稿で用いる史料には現代では不適切な用語があるが、研究目的から外れないことに留意したうえで、歴史的表現として使用する。

Ⅱ. 救護法制定過程における救護施設への収容の委託に係る検討状況

1. 小島幸治文書に見る「収容救助」の構想（1925年1月～26年4月）

1) はじめに

わが国の救貧制度は1874（明治7）年に制定された救貧規則に始まり、1929（昭和4）年に制定された救護法までの間、幾度か改正案が構想されながらも、救護規則が法的根拠を持ってきた、救護法の制定に至る過程を内務省社会局嘱託にあたった小島幸治が残した文書に見ることができる。小島は、1925（大正14）年1月30日付けの「救護規則改正ノ要項」に始まり、1926（大正15）年4月10日付けの「救貧法案等関スル意見」まで計5件の構想を残している。小島が残したこの一連の資料は、寺町によって「救護法関係書類」（編）とそこに含まれる5点の救貧法則関係文書として整理されている（寺町1996：109-18）。したがって、本稿では寺町が整理した上記5点の文書から「収容救助」（特に小島のいう「民間社会事業施設」に関して）が救護法案に規定されている経緯を明らかにする。なお、小島の上記文書は本稿の便宜上第1案から第5案として表記する。

2) 小島の構想

・第1案 1925（大正14）年1月30日 「救護規則改正ノ要項」
「窮民ハ其ノ所在地市町村長ニ於テ之ニ居住救助ヲ与ヲル」「収容救助ヲ要スル窮民ハ其ノ原籍地府県ニ送還スル」「送還スルヲ得ザル者ハ所在地府県知事ニ於テ収容救助ヲ与ヲル」。

小島は「救護規則ヲ改正ヲ於テ窮民救助法トスル」にあたって、「居住救助」とともに救護規則にはない「収容救助」を規定し、「居住救助」を市町村長の義務、「収容救助」を府県知事の義務として構想する。その背景には、小島が第2案「救護規則ニ改正」で示すように、救護規則施行後50年を経るに及び、「持子商工業法発達」に伴う「社会経済ニ変遷」はもはや救護規則の「簡朴ナル規定ヲ以テ律」せなくなったことを痛感させざるをえない状況があった。「救助ヲ居住ニ於ケル単ナル生存ニ限ル」とことの限界から、「居住ニ単ナル İstanbulデ者ヲ収容」を無視せぬことへの現実対策である。

・第2案 1925（大正14）年4月12日 「救護規則ニ改正」
「居住救助ハ市町村ヲ以テ収容救助ハ府県ヲ以テ各其ノ第一次の義務ニ任ゼシム」「地方公共団体ニアリテハ救助ニ関スル職員及び設備ヲ必要アルベシト難モ、差當り民間ノ社会ノ事[題]（寺町による補充＝筆者注）業者ヲ嘱託シ乃至民間社会事業施設ヲ代用スルコトヲセバニ併スルヲ得ザルヲ防ガトヲ得バシ」。

第2案では、第1案で構想された「収容救助」を府県の義務としつつ、経費の削減を防ぐ観点から「民間社会事業施設」の代用を提案する。小島の現実対策と言えよう。

・第3案 1925（大正14）年7月4日 「窮民救助法案要項」
「府県ハ収容救助ヲ行ヒ市町村ハ居住救助ヲ行フ」「老衰者ニシテ家族又ハ隣保ノ看護ヲ受ケルモノニハ居住救助ヲ与ヲル」「居住救助
助ニ調セザル老衰者ニハ収容救助ヲヲフル」、「病者ハ病名ノ如何ニヨリ居宅救助又ハ収容救助ヲ行フ」、「幼弱者ハ年齢及び家庭ノ事情ニ依リ居宅救助、収容救助又ハ委託救助ヲ行フ」。

第3案は表題を「窮民救助法案要項」としたように、第1案・第2案の懲罰規則改正の構想を引き継いだうえで、法案要綱としてのまとまりを持ち、また、総合者には「収容救助」とは別に「委託救助」の規定がある一方、老衰者および病者には「委託救助」の規定がない、「委託救助」は弱弱者特に有益な救助方法と考えられる。

第4案 1925（大正14）年12月12日 「懲罰規則改正案要項」
「窮民……ノ救助ハ第一次市町村、第二次道府県ノ義務トナス。「傷病者、老衰者及び病者ノ救助ハ収容救助又ハ自宅救助ニヨル」、「幼弱者ノ救助ハ収容救助、自宅救助又ハ委託救助ヲヨル」。

「提案理由」と「改正要項」からなる第4案は、懲罰規則改正に向けては確定した要項と言える。本稿の課題である収容救助に関しては、前記第3案までの「居宅救助」および「収容救助」の別による救助義務の区分を廃し、救助の第一次義務を市町村に、第二次義務を府県にとる。基礎的な地方公共団体に包括的な救助義務を負わせることを構想した救助主体の変更である。道府県には、救助その道不明の窮民を救助し、かつ、その者らを収容する常設の施設を設置し、これを維持して市町村の使用に供することを義務付けている。

第5案 1926（大正15）年4月10日 「救貧法案ニ関スル意見」
「救助ハ第一次市町村、第二次道府県ノ義務トナス。「救助方法」では、「傷病者及び老衰者ニシテ他ニ看護ヲ要セザルモノハ居宅ニ於テヲ救助スル」、「傷病者及老衰者ニシテ他ニ看護ヲ要スルモノハ之ヲ収容救助ニ附スル」、「内務大臣ハ道府県又ハ市町村ニ對シテ前項ノ収容場舎（養老院ノ設置ヲ命令スルコトヲ得ル」。罹病者についても同様とした

うえで、「収容場舎（施療病院又ハ施療病院）ノ設置」の「命令ヲ受ケタル道府県及び市町村ハ内務大臣ノ認可ヲ受ケ、私設ノ場舎ヲ以テ代用機関トスルコトヲ得ル」。弱弱者についてヘ「適当ノ保護者ナキモノハ之ヲ収容救助又ハ委託救助ニ附スル」としたうえで、罹病者の場合と同様に、「収容場舎（育児院）」の設置命令と「私設ノ場舎」の代用機関化を規定する。

本案は第4案までの構想を発展させ、最終的な構想が体系的に示された「意見」と言える。これまで試行錯誤されてきた懲罰規則の改正は、単なる改正にとどまらず新たな法律「救貧法」として構想される。ここでは、「救助方法」について、内務大臣による道府県又は市町村に対する「収容場舎」の設置命令を強制的に収容するとともに、命令を受けた道府県・市町村が「私設ノ場舎」を「代用機関」とすることを構想する。この構想の背景には後述するように、民間の救済事業の設備を感化院に代用する感化法（明治33年法律第37号）がないし代用感化院の制度の参考があった2）と言えよう。

3）考察

以上小室の五つの文書から「収容救助」に絞ってその変化を見た。ここから小室の「収容救助」の構想で主要な点は次の3点に整理される。第一に、救助方法と救貧主体であり、第二に、「民間事業の利用」の代用であり、第三に、公設の「収容場舎」の設置命令である。「収容救助」に関する上記構想の変更・展開が救済法へ収容する過程を上記3点に紹介した以下に考察する。

第一に、救助方法と救貧主体である。小室の構想には1925（大正14）年1月の当初から居宅救助とともに「収容救助」があった。小室は、懲罰規則で「収容救助」がなんら考慮されていないことを、懲罰規則施行半世紀を経た現状の下では懲罰規則の不備に挙げる。構想の早い段階（同年7月の上記第3案）においては、救助の義務者を救助方法により「居宅救助」は市町村、「収容救助」は府県とし、後に第4案（1925年12月）からは
救助方法を問わず、救助の一次的な義務者を市町村、二次的な義務者を道府県と変更した。徐々に救助義務を基盤的な地方公共団体に包括的に負わせる構想が形成されてきたことを示している。

この構想は、救護法では、「救護ハ救護ヲ受クル者ノ居宅ニ於テ之ヲ行フ」（第11条）、「市町村長居宅救護ヲ為ス公務ハ之ヲ適当ヲ適当ナル場所ヲ設ケルトハ救護ヲ受クル者ヲ救護施設ニ収容シ若ハ収容ヲ委託シ又ハ私人家庭ヲ適当ナル施設ニ収容ヲ委託スルコトヲ得」（第13条）と規定されていく。居宅救護を原則として収容救護を惹き起こしている。また、救助主体については「救護ハ救護ヲ受ケル者ニ於テ助シ又ハ公務ハ之ヲ適当ナル施設ニ収容ヲ委託スルコトヲ得」（第3条）、「救護ニ要スル費用ガ……市町村ノ負担ニ属セザル場合ニ於テハ其ノ費用ハ救護ヲ受クル者ニ居宅地ノ道府県ノ負担トス」（第21条）という規定に取入れられている。市町村長を救護義務者とし、一定の場合には道府県による救護費の負担を規定している。小島の構想は基本的に救護法に活かされようと言うこと。

第二に、「収容救助」に係る民間施設用の構想である。第2案（1925年4月）の段階で「民間社会事業施設」の代用が示されていたが、後に第5案（1926年4月）では、第三の主な構想である公設の「収容場舎」の設置命令と併せて、「私設ノ場舎」の代用機関化が示される。すなわち「内務大臣ハ道府県又ハ市町村に対シテ……収容場舎ニ於テ之ヲ設置スルコトヲ得ル」とし、「収容場舎」の設置の「命令ヲ受ケル道府県及市町村ハ内務大臣ノ認可ヲ受ケス、私設ノ場舎ヲ以テ代用機関テスルコトヲ得ル」とした。「民間社会事業施設」の代用の構想は、内務大臣による道府県・市町村に対する「収容場舎」の設置命令と「私設ノ場舎」の代用機関化という。代用機関化の制度を参考に、具体的なものへと展開していったと考えられる。

小島の構想には、民間の施設への収容を通じた公的救済義務上の「公」概念の拡張が見て取れる。代用機関化の制度を参考にした「収容場舎」の設置命令と「私設ノ場舎」の代用機関化は、「私設ノ場舎」に「公的な」救済義務を負わせる手段として構想されたものと言えよう。しかし、救護法では、救護施設の設置命令は規定されず、救護施設設置は市町村の任意とされる。「私設ノ場舎」の代用機関化は、「[私人ノ]（筆者注）設置シタル救護施設ニ市町村長ガ救護ヲ為ス委託ヲ拒ムコトヲ得」（第8条）、「市町村長……救護ヲ受クル者ヲ救護施設ニ……収容ヲ委託スルコトヲ得」（第13条）という、私設の救護施設への収容の委託として規定されている。民間の事業または私設の施設に公的な責任を担わせる点においては共通しているが、施設設置に関する「義務」と「任意」、民間事業の「代用」と私設施設への「委託」の点に違いがある。

2. 内務省社会局による法案作成（1928年8月〜29年3月頃）
1）はじめに
「収容場舎」の設置命令と「私設ノ場舎」の代用機関化に関する小島の構想は、救護法には取り入れられなかった。その経緯を救護法案議会提出までの法案作成過程に見ていく。

小島の「救貧法案ニ関スルスル意見」（1926年4月10日）は「政府ハ速ニ救貧制度調査委員会ヲ設置スルコト」と建議していた。1926（大正15）年6月、内務大臣の諮問機関として社会事業調査会が設置される。小島の建議は「救貧制度」調査のための委員会の設置であったが、「社会事業調査会」は次に見るように、時代状況の中で「救貧制度」を含むより広い範囲の事項を検討するために設置された。

1926（大正15）年7月内務大臣は社会事業調査会に対し、「時勢ヲ推移ニ鑑ミ社会事業ノ体系ヲ如何ニ定ヘキ其ノ会ノ意見ヲ求ム」とする「社会事業体に関する件」（社会局 1932：9-10）を諮問し、同調査会はそのうち「一般救護に関する体系」（社会局 1932：20-1）を翌27年6月に決議・答申する。「一般救護に関する体系」は、「現行之救護規則は……現下社会の需要に適応せざるを以て左の要綱により救貧制度を確立すること
を要す」とした。
1927（昭和2年）6月、社会事業調査会の答申を受けた内務省社会局は、時局に対する救済立法の検討に入ることとなる。これを加速させたのが1928（昭和3年）2月の総選挙の結果を受けたいわゆる「政実協定」である。社会局保護課は、同年8月に「公救護法案摘要」（以下「摘要」）を、および同年秋以降翌29年初頭に五つの「救護法案」を作成する（寺脇 1995：71-2）。以下、検討を加える。
2) 「公救護法案摘要」
「摘要」（寺脇 1995：77-84）の要点に、救護施設に関する規定および国家補助に関する規定がある、以下、その内容を見ていく。

「救護施設」に関する規定とその解説
・救護の方法 「救護ノ方法ニ関シテハ居宅救護、収容救護、委託救護ヲ三アルモノ法案ニ於テハ原則トシテ居宅救護ヲ採用シタリ」「居宅救護ヲ適當トスズ又ハ～此ノ原則ヲ徹底シ難キ場合ニ於テハ市町村長市町村町村ノ他ノ設置シタル救護施設ヲ収容シ又ハ私人ノ家庭ニ於テヲ委託スル等適宜ノ処分ヲ為シ得ル」。

ここで救護の方法は「居宅救護」を原則とし、「収容救護」および「委託救護」を例外とする。小島の構想では「居宅救助」と「収容救助」は並列的であったが、「摘要」では「収容救護」は例外に位置づけられた。財政的負担の考慮が考慮されるが、「摘要」が「[収容又ハ委託ノ処分]」（筆者注）ニ対シテ被救護者ニ於テ異議ヲ申立テ市町村長ノ処分ニ従ハルガ如キ場合ニ於テハ救護セラルコトヲタリ、蓋シ居宅ヨリ強制的ニ収容スルガ如キ救護法第二十二条ノ居住ノ自由ヲ加えシテ不穏イト見タル為ナリ」とすることに、近代性が見えて取れる。

・救護施設の設置の認可 「市町村又ハ私人・ガ救護施設ヲ設置セントルスルキハ地方長官ノ認可ヲ受スルコトヲ要シモトシタリ、蓋シ公私ノ施設ニ対シテハ補助ノ関係モアリ又救護ヲ遺憾ナクハルル為・監督ヲ要スルヲ以テナリ」。

小島の構想では、道府県等が「私設ノ場所」を代用機関とするにあたって内務大臣の認可を必要としたが、「摘要」では、私人が地方長官の認可を受けけて救護施設を設置することとされた。私人は、自らが行う設置認可申請による地方長官の認可を受けることにより、次項の「収容の委託の受諾義務」を負うこととなる。

・収容の委託の受諾義務 「救護施設ヲ設置シタル私人ハ市町村長ヨリ被救護者ノ委託ヲアリタル場合ヲ於テハ拒むコトヲ得ス蓋シ補助ヲ受クルトニ対シテ相當然ノ義務ヲ負ハシタルモノナリ、此ノ委託ヲ為ス場合市町村ヨリハ私人ニ対シテ委託ヲ支払フモノトス」。

小島の構想にはなかった「収容の委託」の概念が導入された。小島の構想にある「私設の場所の代用」から「私設の救護施設への委託」への変更であり、「委託」にあたって「委託料支払」が行われることとされた。「代用」は処分であるのに対し、「委託」は契約である。公権力の行使が認められる代用型救護法に対し、私設の救護施設にその必要がないと考えられたことによるものであろう。

・救護施設の市町村共同設置 「財政先例ナル市町村ニ於テハ到底独立シテ救護施設ヲ設置」（筆者注）ヲ設置スベクサラズ扱テ本法案ハ数市町村共同シテ救護施設ヲ設セルコトヲ認メタリ、感化ニ於ケル感化院ノ府県共同設置ト趣クノジウスルモノナリ」。

小島の構想になかった救護施設の市町村共同設置が規定された。感化法における感化院の府県共同設置と同趣旨を3）とする。感化院を参考にした規定であるが、感化院が設置を義務付けられたことを考えると、この規定は救護施設の設置の義務付けにも適用されることと思われる。

・救護施設の設置命令 「要救護者多キ市町村ニ於テ救護施設ヲ設置スル場合ニ於テハ主務大臣ハ之ヲ指定シテ救護施設ヲ強制設置ヲ命ジ得ルコトシタリ」。

内務大臣が道府県又は市町村に対して収容場所
の設置を命令することができるとした小島の構想と、同様の趣旨と言えよう。収容すべき者があると認められる市町村に対する救護施設設置の義務付けとも言える。

以上に見るように、「摘要」において初めて、設けた救護施設は市町村から「被救護者」を受託されることとした。「代用」からのこの変化は、3章の1節で検討するように、社会局事務官山崎星印による1926（大正15）年9月の京都養老院の視察内容などが参考にされたと推測できる。一方で、救護施設の設置義務付けを通じた救護施設の市町村共同設置が「摘要」において初めて規定され、また、救護施設の設置命令の規定は小島の構想に続き「摘要」においても採用された。公設の救護施設設置の一案の義務付けではないが、公設中心の救護施設整備の意図がうかがわれる。

「国庫補助」に関する規定とその解説

市町村等の支出額に対する救護費「国庫ヨリ……」
市町村及道府県ノ支出額ニ対シ夫々、（1）救護費二分ニ、（2）事務費ニ分ノ、（3）建設費ニ分ノ補助ヲ為シテスモノヲナルリ。'67年

「私設ノ救護施設ニ対シテモ被救護者ヲ委任ヲ為シ予先ニ設置ニ関シテハ地方長官ノ認可ヲ要スル等相当ノ束縛ヲリ、又本ノ私設施設ニ依リ区別ヲスベキ理由ヲハシ、故ニ建設費ニ付テハニ分ノ、事務費ニ付テハニ分ノ補助ヲ与ヘントス」。

小島の構想においても、「市町村ノ救助費ハ市町村税ヲ以テ、道府県ノ救助費及前項ノ（収容スベキ）（筆者注）内ナル金額ニ依テ、道府県税ヲ以テ之ニ充テニ対シテ国庫ヨリ各ニ分ニ乃至ニ分ノ補助スル」（「救護規則改正案要項」）、「国ハ……市町村及道府県ニ対シテハ各ニ其ノ救助費負担額ニ分ニ乃至ニ分ノ補助スル렘」（「救護法案ニ関スル意見」）という規定があった。「摘要」では「私設ノ救護施設」に対する国庫補助が新たに規定された。建設費2分の1、事務費6分の1の補助率は代用法化院に対するもの（感化法人第十四条ノ二条ノ庫補助ノ件（明治42年勅令第19号））と同じであり、感化法を参考にしていことがあることが見て取れる。「私設ノ救護施設」に対する建設費及び事務費の国庫補助は、公的な救護の責任を負わせる私設の救護施設の負担を軽減することにより、収容の委託先施設の確保を図ろうとするものと言えよう。

3）五つの「救護法案」

次に、「摘要」を受け継いで作成された五つの「救護法案」（寺脇 1995：84-97）5番目案の法案は成立した救護法と同じであるので5番が完成法案であり、議会提出法案と言える）について、作成順に第1案から第5案までとし、救護施設に関して主な内訳を別表に整理し、併せて以下に見ていく。

5案のいずれもが「居宅救護」を原則として「収容救護」および「委託救護」を例外とする。救護施設の定義が第1案に現れ、第4案で「養老院」等が示される。市町村が救護施設を設置する際の地方長官の認可、第2案で「其ノ設備」について必要とされる。私設の救護施設が市町村長の委託を拒むことができないことは5案のいずれも同じである。一案、私設の救護施設への委託料支払は5案のいずれにも規定がない。救護施設の市町村共同設置については第2案で、市町村への救護施設設置についての第5案で、削除される。

公設の救護施設への補助については、第1案～第3案：国庫から費用の3分の2、第4案：国庫から費用の3分の1、第5案：国庫から費用の2分の1以内、道府県から4分の1と変更し、私設の救護施設への補助については、第1案～第3案：国庫から設備に要する費用（创建費、改良費等）の3分の2、第4案：国庫から設備に要する費用の3分の1、第5案：国庫から設備に要する費用の2分の1以内、道府県から4分の1と変更する。私設の救護施設の事務費に対する補助は、第1案で削除される。第3案までは社会局案であり、第4案からは関係省庁などとの折衝を経た修正社会局案および政府案である（寺脇 2007：143-52, 161-75)。
### 別表 社会局保護課作成による五つの「救護法案」の変化

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>第1案</th>
<th>第2案</th>
<th>第3案</th>
<th>第4案</th>
<th>第5案</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>作成年月日</td>
<td>1928年9月10月頃</td>
<td>1928年9月10月頃</td>
<td>1928年10月頃</td>
<td>1929年1月〜2月頃</td>
<td>1929年3月頃</td>
</tr>
<tr>
<td>救護の方法</td>
<td>居宅救護、例外：</td>
<td>収容救護（収容の委託を含む）、</td>
<td>収容救護（収容の委託を含む）、</td>
<td>収容救護（収容の委託を含む）、</td>
<td>収容救護（収容の委託を含む）、</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>依頼者以外</td>
<td>私人的家庭その他の施設への委託</td>
<td>依頼者以外</td>
<td>依頼者以外</td>
<td>依頼者以外</td>
</tr>
<tr>
<td>救護施設の定義</td>
<td>第1条ニ掲げル者ノ救護ヲ目的トスル設備</td>
<td>本法ニ依リ救護ヲ受ク者ノ救護ヲ目的トスル設備</td>
<td>本法ニ依リ救護ヲ目的トスル設備</td>
<td>依頼者、孤児院、病院所他ノ本法ニ依リ救護ヲ目的トスル設備</td>
<td>依頼者、孤児院、病院所他ノ本法ニ依リ救護ヲ目的トスル設備</td>
</tr>
<tr>
<td>救護施設設置の認可</td>
<td>市町村又ハ私人本法ニ依リ救護施設ヲ設セントスルトキハ地方長官ノ認可ヲ受ケ</td>
<td>市町村救護施設ヲ設置セントルトキハ地方法地方長官ノ認可ヲ受ケハ各町村長ガ救護ヲタメフ委託ヲ受メズ</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
</tr>
<tr>
<td>収容の委託の受諾義務</td>
<td>救護施設ヲ設置シタル私人ハ……市町村長ヲ為ス委託ヲ拒ムコトヲ得ズ</td>
<td>省略</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
</tr>
<tr>
<td>委託料の支払</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
</tr>
<tr>
<td>救護施設の市町村共同設置</td>
<td>市町村ハ共同シテ救護施設ヲ設置スルヲ得</td>
<td>[削除・規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
<td>[規定なし]</td>
</tr>
<tr>
<td>救護施設の設置命令</td>
<td>主務大臣ハ勤務ノ定ムル所ニ依リ市町村ヲ指定シ救護施設ヲ設置スルヲ命ずルコトヲ得</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[削除・規定なし]</td>
</tr>
<tr>
<td>救護施設への国庫等補助</td>
<td>国庫：費用の3分の2</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>[左に同じ]</td>
<td>国庫：費用の3分の1</td>
<td>国庫：費用の2分の1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>[事務費補助なし]</td>
<td>[事務費補助なし]</td>
<td>[事務費補助なし]</td>
<td>[事務費補助なし]</td>
<td>[事務費補助なし]</td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：寺脇（1995）、および第65回帝国議会提出の救護法案により作成した。
4) 考察

以上、「摘要」および「救護法案」は、いずれも「居宅救護」を原則とし、「収容救護」および「委託救護」を例外とする。「摘要」において私設の救護施設は市町村長から「被救護者」委託を受けることとされる。「代用」から「委託」への変化である。「委託」にあった市町村から私設の救護施設への委託料支払いの規定は「救護法案」では削除される。委託者と受託者間の私法上の契約法関係は、法令に規定するまでもないとされたと考えられる。

救護施設の市町村共同設置および市町村への救護施設設置命令の規定は、「救護法案」で削除されている。「摘要」は、救護施設の共同設置を認める趣旨は感化院の府県共同設置と同じであると説明する。感化事では感化院の設置を府県に義務付けたが、それは感化院の治災的性格をもつ、共同設置および設置命令の規定の削除は、救護施設について必ずしも公設である必要がないと判断されていき、また、多額を要する設置費を負担する市町村の財政についても勘定される至ったものと言えよう。なお、感化法は道府県に感化院の設置を義務付けたうえで、民間の設置を代用できるとするとしたものであることに注意したい。

また、救護施設に係る国庫補助の「救護法案」第4案以降の変遷は、財政難を背景とした内務省と大蔵省との折衝過程において国庫負担の削減が意図されたものと言える。

3. 第56回帝国議会における救護法案の審議過程

1929（昭和4）年3月14日。「救護法案」が予算を伴わない法案として、第56回帝国議会に提出される。3月16日衆議院本会議での内務大臣望月圭介による提案趣旨説明は、「貧困ニシテ生活能力ナク、而モ扶養者ヲナキ者老者、幼者、病者等対シ、保護ノ方法ヲ講スルガ如キハ、最も緊要適切ナル事柄ヲアシテセリスルノデアリマス、然ルニ、明治四年太政官達児童養育令ヲ内閣及明治七年太政官達懸救規則等ノ内容ハ極メテ不備デアルマシテ、今日ノ実情ニ適セナイノデアリマス、到底救護ノ目的ヲ達スルコトガ出来ナイ状況ニアルノデアリマス、仍テ是ガ根本的改善ノ趣旨ニ基キマシテ、其ニ提案ヲシマシタルガ如キ救護法ヲ制定セントスルモノアリマス」（第56回帝国議会衆議院議事速記録第三十四号：759）であった。続いて簡単な質問の後、同日、救護法案は「衆議院議員選挙法中改正法律案外十三件ノ委員」に付託される。3月18日、「本法施行ノ期日ハ勃令ヲ以テ之ヲ定ムトアリマスガ……」勃令ノ期日ヲ御見込モ大体ゴライマセウカラ、其御見込ヲ程度ヲ一ツ御知ラセヲ願ヒタ」との質問に対し、政府委員は「他ノ経費ハ仮令ヲ差織ミテモ、財政上ノ都合ヲ付キマシタラバ、成ベク近基ヲ来ニテ実施シタイ、……何年度ト云フヲハ明白ニ御答スルコトハ、今ハ出来ナイ」（第56回帝国議会衆議院本会議府県制改正法律案外三件委員会議録速記）第10回：2）施行の時期を明確にしなかったため、同委員会は「本法ハ昭和五年度ヨリ之ヲ実施スヘシ」（同上：17）という附帯決議を付け可決し、同日之衆議院本会議での可決を経て、貴族院に送付される。3月19日の貴族院本会議において提案理由の陳述および質疑の後、救護法案特別委員会に付託される。

3月22日の同委員会で大久保利武が「私的救護施設」への補助について質問する。審議を通じて法案の具体的な内容に関する質疑がほとんどなかった中、私設の救護施設の問題点を問う質疑であった。「まず市町村ノ設置ヲシタル救護施設ノ費用」と「私人設置タル救護施設ノ設備ヲ要スル費用」等はどのように書き分けてあるかを問いや、次にその区別をした理由を問う。政府委員は、「市町村には「元来市町村ヲ設置ツリテスルコトナカテ居リマスノ、救護施設ヲ便宜ヲ造テツルノデアリマスカラ、其事務ヲ出シテヤリ、一方、「所謂社会事業デタ法律ニ該当スル事業ヲャル者ニ對シテハ、成ルベク私人ニ其志ヲ遂シルヲ意味ニイテキマシテ、物ヲ設置ニ對シテハ補助ヲ致スマガ、其経費ニ對シテハ補助ヲ付シテハ余リヘハ行ノ宜シトガル」を余リヘハ行ノ宜シトガル。
トモ如何カト考へると答える。重ねて大久保は「少し私的救護施設ニ厚ク補助ヲ前方見」でよいのではないかと問う。政府委員は、救護法では「私設社会事業」に対し、租税免除、建築費への補助、委託収容者に係る市町村からの委託料支払を行うことになっており、「人件費及びテ補助ヲ受ケルト云フコトハ、余り過ギユウナテミガアリマスルシ、是等ノコトハ事業本来ノ資金其他ニ付テ賄ツテ行ッテ宜カラウクト考へると答える（第五十六回帝国議会貴族院救護法案特別委員会議事録第二号：8-9）。

政府委員のこの答弁は、救護施設の設置が懸念院のように義務付けられている中で、「代用」ではなく「委託」を受ける「私設社会事業」のある方に関する一つの考え方である。「摘要」（1928年8月）は、代用懸念院への国庫補助を参考にして、私設の救護施設に対しても「事務費6分の1」国庫補助としていたが、同年秋以降作成の「救護法案」で当該規定は削除されたのである。

3月22日上記委員会の可決を経て、3月23日貴族院本会議での可決により、救護法は成立する。衆議院・貴族院両本会議とも満場一致の無修正可決であった。こうした救護法の迅速な審議審議の背景には政党間の政策協定が存在し、「救護法制定要因の一つに、武藤山治の率いる実業同志会と政友会の政策協定があり、実業同志会の意図的・効果的な政策協定の効用があった」（村上 2000：37）。

III．私設の救護施設への収容の委託：京都市の養老院の事例

1．救護法制定前の民間施設への収容の委託

救護法が1932（昭和7）年1月に施行された以後、救護法によって救護を受けている者を対象とする調査が実施される。その最初は京都市社会課による「昭和七年救護状況報告」（同年12月調査。以下「報告」）である（寺脇 1989：3）。京都府では、救護法制定前に既に民間の養老院などが老衰者などの収容の委託を府から受けていた。このこ
ルペシ」と追記された。翌23年度からは、一人一日70銭（食費35銭、雑費35銭、月額21銭）に増額される。月額21銭の委託費は、「必ずしも低額とはいえず、当時は生活水準を保障する十分な金額であった」（池田 1997：86-8）。京都養老院の収入のうち府の「委託費」は、1928（昭和3）年度において81.2%，1929（昭和4）年度において79.5%と圧倒的な割合を占めた（池田 1997：130-1）。1930（昭和5）年8月から京都養老院への委託費は委託収容者一人一日当たり50銭に増額される（山本 1997：152）。池田は、府が民間施設に委託する形式をとることを、……救護法にもとづく補助制度を求める形にもなった」と評価する（池田 1997：88）。

1925（大正14）年10月に社会局書記官安武直夫が、翌26年9月に社会局事務官山崎が京都養老院の視察に訪れている（山崎：1925年の救護案件議会当時の社会局保護課長であった）（池田 1997：112-3）。社会局事務官山崎の京都養老院視察は、救護法の設立に際し私設の施設への収容の委託を参考にする機会であったと考えられる。山崎が視察した「1926（大正15）年9月」と「代用」を構想する同年4月の「救護案件之観察意見」と、「委託」を規定した1928（昭和3）年8月の「要」との間にあることもこの推測を補強できる5）。

2. 救護法施行後の私設の救護施設への収容の委託

救護法が1932（昭和7）年1月1日から施行される、京都養老院、京都於医院など他の4施設とともに、府知事により救護法による救護施設として年間3月11日に認可された。救護義務者となった京都市長は、同年4月13日、これらの救護施設と収容の委託に関する契約書を交わす。契約書上の締結日は同年1月1日とされ、従来から府の委託施設であった京都養老院について府の委託者全員を1月1日から救護法該当者となみなした（山本 1997：146-52, 161）。救護法の施行の日から私設の救護施設による公的な救護が開始されたのである。

養老院の収容救護の場合、生活助の救護が行われる。京都市では救護法上の公的な救護の役割を私法上の委託契約により私設の養老院に負わせた。京都市長と京都養老院との収容委託契約書（山本 1997：150-2）（抄）を次に示す。

京都市長、救護法第一三条ニヨル被救護者ノ収容委託ニ関シ、救護施設ヲテ京都養老院代表者ヲ左記ノ通り契約ス。以下、京都市長ヲテ、京都養老院代表者ヲテニト称ス、

第一条 被救護者ノ収容ヲ委託スル場合ニ对于テハ甲ハ其都度乙ニ委託書ヲ交付スルモノトス

第二条 委託書無キ者ヲ収容ニ関シテハ甲ハ其ノ費用ヲ負担スルモノヲせズ

第三条 委託収容ニ関スル費用ハ一人ノ日ニ付金ニ三五銭ヲトス

第六条 乙ハ毎月ノ委託収容者ニ関スル費用ヲ及収容者ニ関スル費用ヲ月ニ于ケルニ内ニ求スルモノトス

第一〇条 本契約期間ハ昭和七年ニ至ルニ内ニ三カ月トス

京都市長は、「委託収容ニ関スル費用」の「一人一日ニ付金ニ三五銭」を収容の委託費として救護施設に支払うことを約束し、収容委託契約書中の「委託収容ニ関スル費用」の額は府の定めによって、すなわち、救護法施行細則（昭和6年京都府令第134号）抄）は次のように定める。

第六条 収容救護ノ場合ニ於テ生活助ノ為支出スル費用ヲノ限度ハ左記ノ依ル

一 府管ニハ市町村ノ設置シタル救護施設ニ収容救護スル場合一人ニ日参拾銭

二 私人ノ設置シタル救護施設ニ於ケル救護スル場合ニ于ケルノ為参拾銭

三 私人ノ家庭ニ収容救護スル場合ニ于ケルノ為参拾銭

私設の救護施設への収容救護の場合の「委託収
容二関スル費用」35銭は、被救護者の「生活扶助ノ為支出スル費用」すなわち救護費である。居宅
救護の場合における「生活扶助ノ為支出スル費用ノ限度」は「市ニ在リテハ者一日参拾銭」(救護
法施行細則第3条)である。京都府学務部長が京都市に通領した「救護法ニ依ル生活所要費」は、
30銭の積算根拠を、米代7.0銭、副食費7.0銭、薪炭費2.7銭、電灯費1.5銭、被服費3.9銭、家賃
8.3銭の合計30.4銭と示している（京都社会課1933：313）。これに5銭を上積みした収容の委託
費35銭は、公設の場合の30銭より高いとは言うものの、被救護者の生活費の実態を認むだけのも
のと言えよう。二筆の条節で見た政府委員の議会
答弁は「人件費奉行付寄助ヲ受ケルニテヲフウ、余り過ギル」というものであった。救護法施
行前府から京都養老院に支払われていた委託費
50銭（1930年7月までは70銭）が同法施行後35銭
に減額となった。

3．救護施設の設備を要する費用の国庫等補助

救護法施行前の京都養老院開設に際して、同院
は府から設備に対する補助金を得ていない（池田
1997：69-71）。救護法第25条は、「国庫ハ……左
ノ諸費ニ対シ其ノ二分ノ内ヲ補助ス……二
道府県ノ設備シタル救護施設ニ及……市町村ノ設置
シタル救護施設ノ費用 三 ……私人ノ設置シタ
ル救護施設＝設備ニ要スル費用」等と、公設・私
設を問わず、救護施設への補助を規定した。私設
の救護施設の場合は、府の救護施設に対して補
助される事務費を除き、設備に要する費用に対し
て国庫から2分の1以内、道府県から4分の1、合
合わせて4分の3以内が補助される。その補助制度
の運用の実倉を検討する。

京都養老院を例にとれれば、同院は1933（昭和8
年8月21日京都市伏見区醍醐への移転を決定し、
竣工後の翌年8月19日同地へ移転する。移転1年
後の1935（昭和10）年9月16日、同院は府知事に
移転改築届を提出するが、その届出には「救護法
第二五条ニ依ル国庫補助ヲ仰ゲノ要サキコトヲ申
添ヘ候」と、移転拡張費の全額が京都仏教護国団
による負担であったことを明記している（山本
1997：177, 185）。一方、補助がなさられた事例を大
従進養育院の場合に見る。同院は事業種別として
養老（本院）と育児（分院）の二つを経営する。
1934（昭和9）年の本院の増改築については国庫
補助の申請をした気配がないが、1939（昭和13）
年の分院の増築については、救護法に基づき国庫
から926銭、県費から463銭の補助を得ている。工
事費は5,386銭を要したので、国庫・県費の補助
額はその4分の1程度である（寺脇 2007：862-5）。

京都養老院と大従進養育院本院ではこの補助は
利用されず、大従進養育院分院では利用された。
救護法第25条は国等の補助の責任を明らかにし
たが、補助申請を行うかどうかは当該施設の判断で
ある。また、設備費についての国庫補助予算の計
上および運用において、同条の活用は事実上抑制
されていた（寺脇 2007：458, 754など）。いずれ
にせよ、私設の救護施設に対する同条の国庫等補
助は、私設の負担の軽減を図り、施設の新設また
は増改築を推進することによる、収容の委託先の
確保を目的とするものと言えよう。

IV．結　論

救護法制定過程において、小島の「救護規則ノ
改正」（1925年）は、収容救助を府県の義務とし
つつ、「民間社会事業施設」の代用を提案した。ま
た、「教貧法案ニ関スル意見」（1926年）では、内務
大臣による道府県又は市町村に対する「収容場
所」の設置命令を規定し、併せて命令を受けた道
府県・市町村が「私設ノ場合」を代用機関とする
ことができるとした。「代用」の方法は感化法よ
る代用感化院に既に見られ、検討の中で感化法な
いし代用感化院が参考にされたと言えよう。

「公救護法案摘要」（1928年）は、市町村への救
護施設の設置命令とともに新たに救護施設の市町
村共同設置を規定した。同時に、初めて私設の救
護施設は市町村長から「被救護者ノ委託」を受け
ることとした。「代用」から「委託」への変化であ
る。
救護施設設置の義務付けとも言える救護施設設置命令および市町村共同設置の規定は、「摘要」を受け継いで作成された「救護法案」で削除される。感化法による感化院設置の義務付けは感化院の治安的性質からくる。設置命令および共同設置の規定の削除は、救護施設について必ずしも公設である必要はないと判断されたものと言えよう。

府立の養老院を設置し直接経営することは財政上負担が大きいとする京都府から1922（大正11）年5月に老衰者の収容の委託を受けた京都養老院は、府の方針に従うことを条件に「委託費」の支払を受けていた。「摘要」により私設の救護施設への収容の委託の採用は、同院への委託の方法が参考にされたと推測できる。

救護法施行後、京都養老院は京都府知事により救護施設の認可を受け、府市長と収容の委託契約を交わす。従来からの府の委託者全員の救護法による救護が開始された。救護法施行前に府から支払われていた委託費50銭（1930年7月までは70銭）は同法施行後35銭に減額となった。また、救護法施行当初、府市市では公設の救護施設が一つもない中で、私設の救護施設等が収容救護のすべてを担っていた。

以上、私設の救護施設が担う公的な救護の制度について、救護法の制定過程において、代用感化院の制度を参考に公設の「収容場所」の設置命令とともに「私設ノ場所」の代用が提案されるが、市町村の救護施設の設置は任意とされ、委託費（＝教護費）支払による私設の救護施設への収容の委託という制度へ収斎したのであった。市町村に救護施設の設置の義務付けがなく、公設の施設がほとんどない状況下で、私人による自発的な救護施設設置の認可申請と、これに伴う収容の委託の受諾・委託費支払という私法上の契約関係によって、民間の社会事業施設を公的な制度に取り込む仕組みが構築された。

注

1) 分析の過程で感化法に言及する。同法は、東京都に感化院の設置を義務付け、東京都は団体又は私人的感化事業の設備を感化院に代用することができるという。同法施行規則は大府管長が代用感化院に対して補助できるとしている。この代用感化院制度は、救護法制定過程で私設施設の対応を検討する際に、参考にされた制度と推測できる。

2) 感化法は、「北海道及び府県ニハ感化院ヲ設置スヘシ」（第1条）、「北海道及び府県ニ於テハ共ノ区域内ニ団体又ハ私ニ属スル感化事業ヲ設備アルトキハ内務大臣ノ認可ヲ経テテヲ感化院ニ代用スルコトヲ得」（代用感化院ニ関シテハ本法ノ規定ヲ準用ス）（第4条）と規定していた。

3) 感化法は、「府県ハ共同シテ感化院ヲ設置スルトヲ得」（第13条ノ2）と規定していた。

4) 感化法第11条ニノ依国庫補助ノ件ハ、「感化法第三条ノ規定ニ依ル府県ノ支出総額ニ對シ国庫ハ同法第11条ノ依リノ区別ニ從イテ補助ス」（第1条）、「感化院創設費、拡張費及び二ニ依ツク若千条第5款負担費ニ二分の一ニ、共他ノ負担費ニ三分の一ニ代用感化院ニ對シ府県ヲ輸出ヲ為ス」という内容を、「代用感化院ヲ設置スルヲ為ス」（第13条）と規定していた。

5) 山崎本人は、1928年2月から12月までの間、欧米諸国に派遣されていた（寺領 1928：192）。

文 獻

池田敬正（1997）「第一部 仏教護国国と養老事業」同和国

七年史編纂委員会編「同和国七年史」同和国、1-132。

京都市社会課（1933）「昭和七年救護状況報告」（再録：1989、社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成 第3巻』勤務書房、296-367）。

村上貴通子（2000）「戦後所得保障制度の検証」勤務書房。

社会局（1932）「社会事業調査報告（第2回）」（再録：1985、社会福祉調査研究会編『戦前期社會事業史料集成 第17巻』日本図書センター）。

寺領隆夫（1989）「解説 第3巻「貧困（昭和期II）について」社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成 第3巻』勤務書房、2-23。

寺領隆夫（1995）「昭和3〜4年間の救護法案案への史料——社会局保護課『公護法案案摘要』および各種の救護法案案、社会事業史研究23、71-97。

寺領隆夫（1996）「小島常徳文書「救護法関係書類」（報）と5点の新教貧困立法構想文書」と『社会福祉法』37（1）。

36
Significance of Public Relief Provided by Private Relief Facilities under the Relief Act

Seiichi YOSHIDA

The Relief Act expressly specifies that relief is the duty of municipalities—including permitting the outsourcing of institutionalization to private relief facilities in addition to institutionalization in their own relief facilities. The objective of this article is to examine the establishment process of a public relief system provided by “private relief facilities”, and the significance of the system. This article first analyzes the changes in the review process of institutionalization outsourcing in the course of the enactment of the Relief Act. Subsequently, it analyzes the significance of public relief performed by private relief facilities, comparing processes preceding and subsequent to the enactment, taking a private nursing home as an example. In the Act, substitution by “private facilities” was proposed alongside the order for establishment of public “institutionalization facilities,” as modeled after a substitute reformatory system. However, the establishment of relief facilities by municipalities became voluntary and, ultimately, they developed a new system of outsourcing institutionalization to private facilities through payment of outsourcing fees (or relief expenses). In conclusion, the Relief Act created a mechanism for incorporating private social welfare facilities into the public relief system, pursuant to private-public contractual relationships.

Key Words: Relief Act, Public relief, Private relief facilities, Institutionalization outsourcing, Outsourcing fees