

《論 說》

「救貧税法案」「恤救法案」
——「負の所得税」の二つの試み——

西野 徹 雄

目 次

〔解 題〕

- 一 はじめに
- 二 経緯
- 三 「救貧税法案」
- 四 「恤救法案」
- 五 評価
- 六 二法案のその後

注

〔資 料〕

- 一 「恤救法案」
- 二 「救貧税法案」

「救貧税法案」「恤救法案」(西野)

〔解題〕

一 はじめに

租税において担税力が劣る者をどのように取り扱おうとしているかについて、別稿でとりあげるとともに、⁽¹⁾「負の所得税」が古い歴史をもつ問題であることを述べたところである。その後、明治期の租税史を調査中、「負の所得税」の原型ともいべき法案が衆議院に議員提出されていることを「帝国議會 衆議院議事速記録」に発見した。⁽²⁾それが本稿でとりあげる「救貧税法案」「恤救法案」である。この二法案に先だって、「羅災救助基金法案」（政府政出）が審議されており、二法案と実質的に一体をなそうとするものとなっている。そこで、この三法案を一体として、述べることとしたい。

なお、この二法案の法文及説明（明治三十年衆第三〇号・第三一号）については、衆議院大蔵委員会調査室及議事部資料課の協力を得て入手した。ここに記して、謝意を明らかにしたい。

二 経緯

(1) 明治三十年二月二十四日、大竹貫一、元田肇、鈴木重遠、江原素六の四人を提出者として、「恤救法案」（衆第三〇号）及「救貧税法案」（衆第三一号）が議員提出され、その旨の報告が明治三十年二月二十六日の会議で報告さ

れた。この日には、田中正造外四十六名より「公益ニ有害ノ鉱業ヲ停止セサル儀ニ付質問」が出されているが、他にも議員からの質問が提出されている。そして、議事日程には、新聞紙条例の改正法律案（政府及箕浦勝人外二名から提出されたもの）が記載されているほか、救貧税法案・恤救法案の提案者である元田肇も新聞紙法案を提出しており、これら新聞関係三法案の第一読会の続きとして特別委員長の報告が予定されている。すなわち、当時は、鉱毒問題と新聞紙条例が大問題となっていたのであり、その中で、本稿の二法案が提出されていたことになる。

二法案が提出された旨報告されている日は、提案者の一人である大竹貫一が、羅災救助基金法案（政府提出）の委員長となることになった日でもある。この法案は後述するように、災害をうけた人々を救済するための基金をつくろうとするものであり、本件二法案とも共通する分野をもつ法案で、弱者を救済しようという点でも共通しているものであり、その委員長が二法案の提案者でもあることは、まぎら無関係ではない。

そもそも、現代と異なり、帝国議會では、予算・決算・徴罰・請願の四委員会以外は委員会としては常置されておらず、まず第一読会が始まり、その会で特別委員に付託するかどうか論じられる。付託された特別委員の審議結果が報告されて若干の討論（問題法案は当然長時間の討論が行われるが）が行われたあと、第二読会、第三読会とすすみ、最後の決がとられる。次の読会にすすまないか、あるいは、委員会に付託されないと否決されたことになる。そもそも、第一読会が開かれないと、成立するための手続が進行しない。本件二法案は、なかなか議事日程に計上されることはなかった。ようやく、明治三十年三月二十三日になって、第十九番目及第二十番目（この日は、当初、第四十二番目まで予定されていた。）の議題となった。しかし、第十八番目の元田肇ほか提出の議案（特許意匠及商標登

録取消ノ審判期間ニ関スル法律案」が委員会の報告通り議決されたあと、予算委員会（委員長元田肇）の委員長報告がとびこみ、ついで伝染病予防法案を議するための議事日程修正変更の動議が可決され、ついに、二法案の第一読会が開かれなかった。この日の議事日程にのりながら、会期最終日である翌日の日程にくりこされた案件もいくつかあったが、本件二法案は、翌二四日（最終日）の日程に載ることもなかった。こうして、ついに、二法案は、日の目を見ることもなかったので、「衆院議事速記録」にも登載されなかった。⁽³⁾ こうして、この法案は、長く忘れられた存在となったのである。

元田肇（予算委員長、国民協会所属。後に衆院議長^(3の2)）のほか、進歩党の大竹貫一・鈴木重遠、自由党の江原素六と各党にまたがって提案され、三三名の賛成、計三七票もありながら、何故に第一読会も開かれなかったのであろうか。政府は、どのようにこれまで対応し、これからどう対応しようとしているのであろうか。

(2) こうした貧しく弱い人々を何とかして救済しようとする考えは、負の所得税の考え方を待つまでもなく、昔から存在している。この問題は、国家の基本的な政治体制上の問題であるとともに、国家財政上の大問題でもある。明治以前にも救貧対策が構じられてきたことは、井上久一著「救済制度要義」⁽⁴⁾に詳しい。それによると我国固有の救貧制度がなく、また、徳川時代において行われた救済事業の多くも必ずしも統一したものではなく、その進歩も緩かであるといわれる。

それを引き継いだ明治政府は、まず明治元年六月太政官布告第五百二号⁽⁵⁾「天災兵害ノ餘ニ付府藩県ヲシテ便宜賑恤

ヲ施行セシム」をだし、「厄害ノ等ヲ弁シ救恤ノ道ヲ立ツ今日ノ事ハ奏可ヲ待タス府県へ専任ス」として、羅災窮民救済に関し地方官に白紙委任した。ついで、明治二年二月「府県施政順序」⁽⁶⁾を出し、府県が救済する貧民を困窮の程度に応じて三段階にわけるとともに、貧院養院病院等について「多ハ公金ヲ費サムルヘシ」としている。ついで明治二年七月太政官布告第六百七十五号「府県奉職規則」⁽⁷⁾において、民政は経国の大本であることを強調し、「常ニ凶年饑歳ノ慮ヲナシ予メ民患賑濟ノ備ヲ設クヘ」き旨を求めている。ここで、(イ)応急救助以外の日常的継続的窮民救助については地方官の専決を認めず、(ロ)羅災者応急救助については地方官において速かに施行した上で届出ることを求め、(ハ)救荒についての定例的制度についても民部省の許可を求めている。これ以降、地方官にブレイキをかけながら羅災窮民救済法制が展開されていく。

しかし、救貧行政が府県と藩の二つにわかれて実施され、隣接する地域の間で食い違いを生じたことは想像に難くない。⁽⁸⁾ そこで明治四年の廃藩置県をうけ、明治四年十一月の太政官達第五百七十号⁽⁸⁾は窮民救済についても委任の外は「伺ノ上」⁽¹¹⁾行うことを求めている。また、達第六百二十三号（明治四年十一月二十七日）⁽¹⁰⁾「県治条例」が出された。その中の県治事務章程の中で、羅災救助のうち十五日分の食糧給与だけでなく、家屋料や類焼した農具の貸付も地方官だけで処理しうることを認め、その他は以前と同様伺いを要することとした。こうした窮民の一時救助は、明治八年太政官達第一二二号⁽¹¹⁾を経て、明治十三年太政官布告第三十一号⁽¹²⁾備荒儲蓄法とかわっていくが、そこには農民が田畑を守り耕作を続けるよう努力させることが考えられていたと指摘されても、無理はない。たしかに、旱害まで対象とする一方、貸付が中心であり、太政類典に収められた伺いの多くには「親戚、村方の扶助行届兼ね」という文言が入っ

ているからである。もっとも、そうした伺いには税収目的をうかがわせる文言はない。強いて言えば、前述の井上友一「日本救済制度要義」が、共同体での助け合いを重要視し、国家が義務として助けることに反対していること、その考え方が制度として明治期に貫かれていることから税収目的があることを逆に推測することも可能であるが。要するに、当局には義務として積極的に救済しようという意識はあまりなく、救済は最小限に、恩恵的に行うと——しかも、税源涵養に連がればよいと考えていた(?)——しようとした可能性がある。

この当時に、積極的に政府が対応しようとしたのが、北海道及樺太に移住しようとし、あるいは移住した人々に対する手当てである。明治政府は北海道の開拓を重要視し、種々の対策を構じてきたから、北海道及樺太は、むしろ政府自身の事業でもあったので、開拓使も、他府県以上に努力している。その表われが、明治六年の「北海道并樺太州賑恤規則」である。⁽¹⁵⁾これは、同年四月開拓使より伺が出され、五月十七日に一部修正の上認可され、開拓使から支庁に布達されたものである。この規則は、(イ)無告の窮民に対する生活扶助、(ロ)孤児の養育、(ハ)羅災窮民の救助、(ニ)賑恤受救者の死亡時における埋葬料として一円を給与することの四項目を内容とする広範囲な内容の規則であり、「人民相互の情誼」といった文言はみられない。これは、開拓をすすめようとしているところでの親戚や隣組が救け合うことが期待できないことを考慮したものであろう。さらに、「有名無実ノ取計無之様厚ク注意可有之事」として懇切に保護が行われるよう指示するとともに、明治四年窮民一時救助規則と異り、家屋蕩燼流失という条件もないなどいろいろの考慮が払われている点でも、北海道の特殊性を認めることができる。⁽¹⁶⁾

北海道樺太に対する賑恤規則が他府県の基準となり、明治七年十二月の太政官達第一六二号恤救規則の制定とな⁽¹⁷⁾

る。これは、直接的には滋賀県からの伺い⁽¹⁸⁾(一二四人の恤救を要する貧民について一人年米四斗の割で救助米を支給してほしいという内容のもの)が契機となっている。彼らの家族関係、保護を要する理由、稼働能力、困窮の程度、親類等からの扶養の状況、旧藩時代の官給状況等について、ほぼ同様の記載がなされている。その他、太政類典に収められている多くの府県からの伺いにも、同様の記述が多数みられる。⁽¹⁹⁾

この恤救規則は、従来の取扱いを集大成したもので、北海道樺太のそれよりも厳しい条件が付され、極貧の独身の者で、産業を営む条件の不十分となった原因(癆疾・重病・老衰・疾病)とその期間によって扶助米の量をきめており、府県の基準として示達された。その結果、内務省から太政官への伺いを要しなくなり、各府県も事態に迅速に対応しやすくなった面があることも事実である。この達が出された明治六年は、農民一揆のピークの時期でもあり、地租改正条例が七月二十八日に布告されており、農民一揆との関係を軽視することはできない。内務省から太政官への伺いが六月十七日に出され、大蔵省が布達するよう回答したのが七月十九日(地租改正条例の直前)、左院の意見の開陳が八月三日(地租改正条例発布直後)であり、時期が近く、近接しているからである。⁽²⁰⁾この八月三日には西郷隆盛からの征韓論意見書が提出され、十月二四日に西郷隆盛が辞職している。この間は、日本政府の中枢は停止状態であり、大久保利通内務卿・大隈重信大蔵卿ともその両当事者であって、関係者は恤救規則について論ずる余裕はないのであろう。その決着がつき、その後、地租改正をすすめる都合——すなわち、国の財政確立と農村を静かにする必要性——から、恤救規則が公布されたと考えられる。その点に関しては大蔵省の意見が通ったと考えてよい。

この恤救規則は、明治三十四年法律三十九号「救護法」まで、救貧法として生きながらえていく。明治七年十二月

十二日の東京日日新聞において、恤救規則が近代的救貧論よりなるものと評している論文がある。⁽²¹⁾すなわち、米金を持ち寄り救助を行うことは人間の情宣を全うする方法であって、之を済恤しても決して租税を出した輩の利益とならないから国に義務がないことを明らかにしたものとしていのである。英国の救貧法はすでに福沢諭吉「西洋事情」等によって紹介されているから、それが恤救規則の背景に存在していたことは事実であろう。評価の方向が異っているが、王や資本家に影響が及ばないようにしたものという論者もあり、その立場からいえば王側の立場と同趣旨であるとも解することができる。

(3) 明治二七、八年の日清戦役以後、日本は大きな変革を迎えたことは広く知られている。日清講和条約によって受けとった賠償金の一部で金塊を輸入して正貨準備として金本位制が明治三十年十月金本位制が実施された。明治二十八年下期から三十年にかけて企業ブームにわき返ったが、三十三年秋には恐慌状態に陥った。明治二十九、三十年には凶作があり一般物価が騰貴したし、労働争議も多発し、百姓一撥も多発し、社会問題も多発していた。⁽²²⁾こうした中で、弱者の救済が問題となっていたのである。そうして、税制の社会政策的配慮が要求される条件が築かれていったのである。

そうした中で提出されたのが、本稿の二法案であり、羅災救助基金法案であった。明治二九年には三陸大津波（六月）、岩手・秋田地方の大地震（八月）、赤痢及び腸チフスの大流行があり、明治三十年には赤痢及び天然痘が大流行した。二十九年から三十年にかけて、各地で水害も多発した。こうした災害により、毎年のように租税特別処分法が

制定され、これらの租税特別処分法を「明治大正財政史」では一覧表にかかげているほどである。⁽²⁷⁾

明治十三年からしばらくは大災害がなかったものの、二九年の全国にわたる災害により備荒儲蓄法に基づく中央儲蓄金が足りなくなり、政府が九〇万円の追加案を発したほどであるにもかかわらず、海嘯（津波）とか震災が含まれておらず、備荒備蓄も三十三年までに尽きてしまうことから、新法が提案されたのである。新法案は対象を「府県ノ全部又ハ一部非常ノ災害ニ罹リタルトキ」と拡大し、⁽²⁸⁾政府は年々三十万円をだすか、また不足の $\frac{1}{3}$ を政府が出すものの、残りの $\frac{2}{3}$ は地方自身で出させようとしていた。特別委員会（大竹貫一委員長）は、府県の基金の金額が二十年度以降十年間の平均支給年額の二十倍に達するまでは、この超過金額を国が交付すると修正して可決したが、⁽²⁹⁾これも府県の負担は重いとした論者が多く、記名投票の結果四八票対六六票で第二読会にうつることが否決された。⁽³⁰⁾この法案は、結局、明治三十三年法律七十七号として、⁽³¹⁾国からの支給額を毎年五十万円に引上げるとともに、納税金額の補助貸与を削除して成立した。

大竹貫一委員長も、少数の貧民は水が出て押流されても構わないのかという質問に答えて、「海嘯ナリ、震災ナリ、之ヲ加ヘテ羅災救助基金法案ト為ッテキタノデ、一個人ハ数人ヲ救助スル貧民救助、即チ恤救法デハナイ」と答えており、同法が救貧法ではないことがたしかである。しかし、すでに、日本にも救貧法が紹介されており、政治家の関心が高かったことが、うかがわれる。大竹委員長は、前述の井上友一と異って、⁽³²⁾救貧法には明白な反対を示していない。大竹貫一委員長に影響を与えたと考えられるのは、後藤新平である。⁽³³⁾後藤新平はビスマルクの労働疾病保険法を熱心に紹介している。ただ、後藤新平がどこまで大竹委員長に影響を与えたのかは、不明である。

三 「救貧税法案」

(1) 「救貧税法案」は、説明書の中で、国体の美を永遠に保維し国家の達成せんとする為、社会の上層に位する富有者をして慈善仁愛の意を發起せしめると共に彼らをして其の社会に対する徳義をつくさせ且つ豫ては自身の品位と面目とを保たしめようとし、貧富二者の調和を図るため設けるもので、名譽税であるとしている。貧富二者の調和を図るため、富有者に負担させるのであり、所得の移転を図るという意味では、まさに負の所得税である。しかし、慈善仁愛の氣持を起させ社会に対する徳義をつくさせるということに重点を置いて考えられている点では、まだ負の所得税の段階に至ってはいない。

英国では、一五六二年、各人の資力に従って救貧費を支出しないときに強制課税の法を行つたのに始まり、その後、貧民監視の職務を行うことを命じられたのに背いた者に罰金を課したといわれる。さらに、一六〇一年に救貧法によって救貧は各寺区の義務とし、救貧税を起すことを許し疾病者を療養し健康者を労役に付す制度を始めている。この制度は、いわゆる義務救助主義の始まりであるといわれる。⁽³⁴⁾そこでは、寺(教会が正当か)区所属の貧民が救貧の対象であるとともに、救貧税を主として土地所有者に賦課させるということで、富の移転が正面にあり、名譽税とすることを正面に出していない。また、土地所有者に負担させることを打ち出している。一八三四年の報告にもとづく改正、一八七一年の改正においても、負担の公平(調整)を中心に行っている。

明治三十年の救貧税法案では、救貧税は、華族・所得納税者・日本銀行が納めることになっており、その他の地租

納税者(所得税を納めずに地租を納付する者)は納めない。華族は、華族たる者の面目及品格に対し課税され、所得納税額と同額(すなわち、所得税額が倍加されることになる。)であり、華族以外の富有者は所得納税額の半額を納める(すなわち、所得税が五割増となる⁽³⁵⁾)。日本銀行は、兌換券発行等の特権を有し国家より享受独占する利益が莫大であり、救貧税を負担するのは容易である(二八年の兌換銀行券発行税は四〇九千円)として、純益金の内資本金に対し年八歩に当るものを除きその余の金高の十分の五を徴収される。この案によれば、明治二八年の所得税納税者は一三万四七百人余であり、このうち数百人が華族である。所得税額は一四九六千円⁽³⁶⁾であるので、華族も半額納めるとすれば七四八千円しか納められない。地租は課税標準となっていないから、明治二八年の地租収入三八六九万⁽³⁷⁾円余は除いても、所得税納税者は大部分が地租を納めているであろうから、重複を避け、税率を低くする(「累退的考慮を払う。')としても、やはり若干はもれることになる(別表5)。

しかし、この収入のほか、毎年国庫より百万円を毎年繰入れる(三条)から、この特別会計の約半分が一般会計より繰入れられることになるが、二八年の地租の構成比は五一・八%⁽³⁸⁾であるから、地租負担者も相当の負担をすることになる。決して、寄生大地主は除外されていない⁽³⁹⁾。寄生大地主は当然所得税を納付しているのである。

この救貧税法案では、集められた金は、市町村に一戸に付き二十四銭の割合で毎年各支市町村に分配され、その金は、恤救法第八条により市町村より請求された特別配付金(恤救金の三分の二以上を支出したとき、その三分の一にあたる差額)として支払われる。後者はたくさん弱者があつたときに補てん金として支払われるが、三分の一が原基金として予定されていることになる。それでも全部を出すことも想定されており、その場合翌年議会に補てん金を

請求することになる（第七条）。そして、特別会計が構成される（第八条）とともに、徴収方法及未納処分は国税の例による（九条）。

こうしてみると、救貧税法案は救貧目的のための目的税の創設と国における特別会計の創設という色彩がつよい。あたかも、中央における救貧備蓄という発想を、この法案にうかがうことができる。別の表現をすれば、均一戸割の配当は一般交付金であり、特別配当は特別恤救のための特別交付金であるとも、表現することができる。しかし、国民福祉税構想と異なり、救貧税という税の名称と法案の内容との間には、名称ほどには直接的関係は強くないように思われる。もっとも、富める者と貧しい者との間に何らかの調整を図ろうという、一つの試みであることにかわりはない。それを「名譽税」という表現を使うところに、時代背景が認められるのではなかろうか。

四 「恤救法案」

(1) 大竹代議士らが「救貧税法案」と同時に提出したのが、「恤救法案」である。明治政府は、羅災被害者だけを救済しようとしたのではなく、一般の弱者の救済を企画したのである。「北海道并樺太州賑恤規則」について「恤救規則」が発せられ、一般救貧の基本法令となってきた当時である。

「救貧税法案」で述べたように、明治二四年頃から社会問題、労働問題が叫ばれるようになっていた。凶作や風水害による弱者については羅災救助が試みられたが、一般救貧については、なかなか進展しなかった。

もっとも、政府も、明治二三年十二月、「窮民救助法案」⁽⁴⁰⁾を提出している。この法案は、審査委員が選出され、そ

こで審議が行われ僅少差で修正案がだされたが、一方では廃案も三分の一以上の賛成で提出された⁽⁴¹⁾。修正論者は、社会の動揺、変動により人民が職業を失うことが多いときに放置することは社会の安寧秩序を妨害する者ができるから制度を設けるのでなく、恤救規則等が多く点で不十分であるから設定するのであり、人民の依頼心を増加することなく慈善家の救助をも妨げないように、また、本籍地でなく住所地で救助すべく、修正しようとした。これに対し、廃案論者は、法律に依って窮民を救助するときは、一般人民をして窮苦に迫る場合は法律上の救助を受けられるとの安心を生じさせるので得策ではないとし、そもそも公費で貧民を救助すべきでないとした。論争の結果、第二読会にまわることなく、この法案も廃案となったのである。

窮民救助法案は政府提出であり、熱心な論議が行われたが、途中で出席要件が問題になりかかっており、議員の関心も今一つだったようである。政府が議院に対する政略上提出したと言及も⁽⁴²⁾あり、それほど政府に熱意があったとも思えない。

(2) たとえ政略からだったとしても、一般的な救貧法をめざして提出された「窮民救助法案」が不成立におわたのち、政府は、日清戦争に際しても対応を示すことはなかった。ただ、明治三〇年一月に通牒を発し、「恤救規則」⁽⁴³⁾の運用を緩和したにとどまる。

こうした状況のもとで提出された「恤救法案」は、第一条で「貧困無告ノ老幼者及疾病者ヲ教育スルヲ目的トス」とし、「恤救法案説明」の中で、「賑恤救済ノ法タルハ勿論ナリト雖モ又一種ノ保険主義ヲ包含セルモノナリ」と宣言

し、強制保険主義をとることを明らかにしている。後藤新平が明治二六年一月二八日に大日本私立衛生会月次常会で演説した内容の影響をうかがうことができる。

「年齢六十歳以上ニシテ老衰業ニ耐ヘス且奉養スヘキ子女親族ナキ者」「年齢十二歳未満ニシテ養育スヘキ父母親族ナキ者」「二週日以上ノ疾病及傷痍ニ罹リ作業シ能ハサル貧困者」が対象とされ、奉養・養育スヘキ者ノ不存在が強調されているのは、儒教の教義に強く影響されていると言わざるを得ない。そして、老幼者には一日一人玄米六合、病傷者には一日一人玄米一升と薬餌代六錢を給する（第十四条）こととし、所在の市町村において救助する（第五条）とし、窮民救助法案とほぼ同内容となっている。ただし、備荒貯蓄金の救済を受くる間は本法の救助が停止される（第四条）のは、窮民救助法案が備荒儲蓄法と相関涉せずとしているのと対照的である。

市町村の恤救金は、「政府の配賦金」（これが、救貧税法により支出されるもの）と、「慈善家の義捐金」「均分戸税」より支出される。理由書では本法に対する全国と地方の富の平均を保ち、且つ恤救法を国家的事業の一たらしめるため政府が配賦金を出し、保険の性質があることから各戸より毎月金一錢を徴収する。中産者（華族・所得納税者・均分戸税負担者以外の者をいう。但、所得税を納税しない中産者が果して存在するのか。地租納税者にして所得税を納税せずしかも均分戸税を納めない者が果して多数いるのだろうか。理由書の説明には、疑問をもたざるをえない。）も、各市町村が道義慈善が美挙たることを諭し、救貧税・均分戸税（均分戸税の徴収及滞納処分は市町村税の例による——救貧税と違いがある。十六条）の納税者との違いを喜んで義捐を行うし、その義捐は均分戸税以上の高になるだろう。救貧税納税者も義捐金の勧誘を辞さないだろうし、自ら主唱者ともなるであろうから、義捐金の供出

は貧富の二層を融和し良風美俗を長く保つことになるという。こうなると、義捐といっても割増しの均分戸税であり、補助的な救貧税（地方段階での救貧税）といってよいと思われる。さらに国からの配賦金といっても、その大もとは地租にならざるを得ないから、地租の納税者も、こうした経費を実質的に負担していることにかわりがない。こうして両法案を総合してみると、二つの法案は名譽的強制支出というか、慈善と税との融合をねらったもの（財源獲得）であると理解することができる。こうした理解は、後藤新平が日清戦争の償金の一部を帝室に納めさせ、救済衛生制度を整備しようとしたといわれることからも、うなづくことができる。こうした慈善には、帝室の賜金がきっかけになることは、いわゆる施薬治療の勅語や恩賜財団済生会の設立に限らず、内外に例が多く、それらの先例を後藤新平や大竹貫一が脳裏に描いたとしても不思議はないのである。

恤救金の三分の二以上を支出したときは、差額を特別配賦金として政府に請求でき（八条）、各市町村の間に不均を生じないようにさせるとともに、市町村の困難を救う。毎年の給与の残額は市町村に於て恤救基金として（十条）、一般財政と区分して特別に殖やさせ、将来に備える。恤救金及恤救基金は市町村長（又は区長）が管理し、基金の額が減らないようにさせる（第九条・十一条・十二条）。これらのための方法として特別会計を設置し、厳重に管理して増やしていくことになる。この方法は、広く見られる方法であるし、前述の羅災救助基金法案でもみられるし、救貧という面からみても望ましい方法である。前述の窮民救助法案では、特に明言されておらず規則によることになるが、一般会計から支出し、家族等より受ける弁償金等も救助費の一部にあてられることになるのではあるまいか。

こうして恤救法案を眺めてみると、それまでのいくつかの法案を研究していることがうかがわれる。そして、家族的救済から社会的な意味での救済へ、また、恩恵的な救済から義務的な救済へと、変化している過程の議案である、と評価することができる。大竹貫一代議士が新潟県選出の代議士であり、大地主であり、水害を受けた地租の免除法案の提出者であるとしても、明治三十年の時期に、本件二法案を出した意義は、決して低くはならない。災害をうけた土地に対する地租の減免法案は当時毎年のように提出され、同趣旨の請願も毎年多数提案されている。それだけ、当時の農村の現状が厳しく、災害が多かったということの証なのである。その状況下で、東北や北海道といったような経済基盤の弱いところでない新潟県選出代議士が、本件二法案の提案者であるということは、新潟県の農村ですら地域の実情が厳しかったということの証しなのである。他方では、新潟県は他の地域に比し、地域の実情には余裕があったということもできるのである。

この二法案、特に救貧法案について、救貧が義務であるとする考えに対し大反対をした内務官僚井上友一は、その著「救済制度要義」の中で、わざわざ取り上げ、二法案を痛烈に批判している。すなわち、「抑々英国を始め救貧税主義を採りたる諸国に於ては一には受救者の濫増を憂へ二には救助費の加重に艱み交々之か匡済策を講ずるに急なり。然るを我国に於て忽卒にも此制度を採用せんとするか如きは畢竟單純なる博愛主義の理想に基きたるものにして深く其利弊を究はめざるものと謂はざるを得ず。該法案に於て現に社会の上層に位する富者をして慈善仁愛の意を誘起し貧富二者の調和を圖らんが為め名譽税なる名称を擇ひたる旨を説明せるに見るも亦之を察知するに難からざるなり。幸にして此法案も亦議會を通過せず其仄にして止みたりき⁽⁴⁷⁾」としている。衆議院における窮民救助法案の審議に

おける反対論者の主張と同趣旨であるが、時期が早かったにすぎないと言わねばであつて、「深く其利弊を究はめざる」は、論者の立場（内務官僚で、後日東京市長となる。財閥の大番頭の娘むこでもある。）を自白するものと言わねばであらう。後述するように、それなりに研究された法構成であり、けつして、快才を叫ばれるほどのものではなかったと評すべきではなからうか。

五 評価

(1) 本稿でとりあげた三法案の相互関係をみてみよう。特に、「恤救法案」と「救貧税法案」の関係である。両者は一見すると、別の法案であるかのようなのであるが、議員立法であり、内閣法制局を経た法律案と同列に論ずるのは酷である。三法案の内容については、別表1で簡単な図解を試みた。

国が配賦金（恤救法案六条）と分配金（救貧税法案四条）とを別個に出すのは、考えられない。救貧税法案では、一戸あたり二四銭の分配金と明定されており、市町村の立場が明確になっている。

恤救法案八条は市町村が特別配賦金を国（政府）に請求できるとし、救貧税法案五条は特別配付金を給付するとし、両者は密接に結びついている。この点からも、前述の配賦金と分配金は、同じものと考えねばである。理由書からも、任意の配賦（予算補助に相当する。）があるとは考えにくい。

国の救貧税集団金は、華族・所得税納税者・日本銀行からの救貧税と年百万円の政府補助（救貧税法案三条）よりなり、残額は恤救基金となり、帝国議會への填補請求が認められている（救貧税法案七条）。

これに対し、市町村の恤救金のシステムは、国からの配賦と慈善家の義捐金及び均分戸税一戸月一円からなり、恤救基金の利子が組み込まれるとともに、市町村が運営の経営を負担することになっている。その残額は、恤救基金となり、国に特別補助を請求できる。両システムにおける国と市町村の仕組みは、そっくりであり、市町村が運営する主体となっているから、救貧税法案には市町村がでてこないと思われる。

当時（明治二八年末）の戸数は約七九四万戸であり、⁽⁴⁹⁾ 国からは毎年一〇〇万円の配賦金と均分戸税が年に約九五万二千八百円、所得税約七五万円、日本銀行からの納付金、義捐金で市町村の恤救金が運営されることになる（別表5）。二八年度の税收総額（海関税を含む。）が七四六万七千円余（別表2）、うち地租三八六万二千円余、所得税が一四九万七千円余であるので、全税收のうち、約三・八％に相当する救貧事業が行われることになる。⁽⁵⁰⁾ 当時の府県備荒儲蓄金よりの支出（二四一・二八年度の平均）は、約六万九千円と試算される（別表3）。社会保障関係の支出⁽⁵¹⁾増加を考えたとしても、十分に賄いえたと考えられる。社会保障関係の支出は、当時ほとんどめぼしい支出がないので、逆に言えば、それだけの増税があったとも考えられよう（別表4）。また、前述の済生会創設時の強制とも思われる献金をも考えあわせると、政府及議員双方とも二の足を踏んでも無理はなかったのにちがいない。政府にしても、戦後の財政経営に忙しく、来るべきロシアとの戦争に備えるための財源が欲しくとも、まだ救貧には熱心でなく、地主にしても、一般財源の需要が加わるとして増税を覚悟せざるをえない。なぜならば、当時、地租が政府の主財源となっているからである。また、所得税のことを考えると、地主にしても支持し難かったことは想像に難くない。災害による地租免除があっても、地主の税負担は増加することになる。従って、羅災救助基金程度の負担は耐

えても（だからこそ政府は提案した）、政府としては、喜ぶべき結論だったに違いない。

これら二法案との関係で、羅災救助基金法案をみた場合、所在地の市町村が救助作業を受け持つこと、また有志者の公募した金穀も源資となることはかわらないが、子供の養育義務者や行旅死亡人の遺族に弁償請求が行われること、政府は府県に給付金を支出するのであり、県から市町村にさらに支給されるという二段階支給手続をとっていることは、最大の違いと言えよう。これだけ府県が前面に出てくる理由は不明である。

(2) 「恤救法案」が、恤救にあたる市町村を主たる対象に規定しているのに対し、「救貧税法案」は、市町村に分配する政府を対象に規定している。この規定方法は、規定対象がはっきりしており、容易ではあるものの、給付と財源が明確に分離されていない。

ひるがえって、両法案を救貧者とそれを救うための財源確保法案と考えると、「恤救法案」と「救貧税法案」とは、「負の所得税」の先例ともいえるべきものである。負の所得税を立法化した場合、他の保障体系もあるので、給付部分と課税部分とにわけて立法化するのが簡易明確ではあるまいか。だとすれば、「恤救法案」「救貧税法案」のような規定をするのも一方法であろう。主体別に規定するのも、一方法であり、立法に際しての選択の問題である。

六 二法案のその後

(1) 「恤救法案」「救貧税法案」のその後を考えることにしよう。二法案は、第一読会が開かれずにおわった。そし

「救貧税法案」「恤救法案」（西野）

て、「救貧税法案」は再提出されることもなかった。

「恤救法案」の内容は、修正のうえ、明治三十一年に窮民処遇についての一般法が検討されているらしいことは、井上友一「救済制度要義」において、政府は慎重の考案を要すべきを弁じたとして⁽⁵²⁾いることからもうかがえる。小川政亮教授も、大隈文書から紹介されているので、それに委ねる。⁽⁵³⁾

そして明治三十二年三月に「罹災救助基金法」(法律第七十七号)及「行旅病人及行旅死亡人取扱法」(法律第九十三号)⁽⁵⁴⁾が成立したあと、明治三十五年二月、衆議院に安藤亀太郎ほか二名より、「貧民救助、労働者及借地人保護ニ関スル建議案」が提出された。⁽⁵⁵⁾この建議は、労働者若くは借地人を保護し帝国生産の発達を図るため、貧民救助に関する法律、職工条例、借地人に関する特別土地貸借法の提出を求めるものであり、委員に付託され、可決されたのは、議會もその必要性を認めはじめたということであろう。この中で、花井卓藏代議士より自分で作成してはどうかと質問され、⁽⁵⁶⁾安藤亀太郎は「救貧法案」⁽⁵⁷⁾を提出した。同法案は、委員会に付記されたものの、委員会を通過しなかった。⁽⁵⁸⁾この法案は、明治二三年法に比して頗る浩瀚になっており、救助廃止後に自立した本人から救助費を償還させることもなく、不正受給者に対する罰則もない。財源としては、貧民の救済もしくは防備の費用にあてるため特別の基本財産を設け又は金穀の積立を為すことができるとの規定(十九条)が設けられている。安藤亀太郎は、提案について、従来の法令では十分貧民を救助し又自主独立の途に就かせる方法がないので、この法案を提案すると陳述している。⁽⁵⁹⁾「大日本帝国議会議誌」で読む限り、安藤亀太郎は、窮民を救助し貧民をして一定の職業を得させることを目的としているようであるが、政府は、公的扶助を義務化するとかえって惰民を助長するとして、反対したという。⁽⁶⁰⁾このように

政府側が義務救助主義に強く反対したこともあり、一般的な救貧法は、なかなか成立せず社会の富の不公平を是正しようという風潮が高まることも難しかった。

それでも、前途とあわせてのべるならば、個別的立法とその改正は、それなりに行われている。明治三〇年法律第三十六号「伝染病予防法」、明治三二年法律第九十三号「行旅病人及行旅死亡人取扱法」、明治三二年法律第二十七号「北海道旧土人保護法」、明治三三年法律第三十八号「精神病患者監護法」、明治四〇年法律第十一号「癩予防に関する件」、明治三三年法律第七十七号「罹災救助基金法」、明治三十七年勅令第九十四号「下士兵卒家族救助令」など、いろいろの立法が積み重なった。その間、これらに関する建議・請願は枚挙にいとまがない。徐々に義務救助の風潮が高まり、大正デモクラシーが追風となるに至って、昭和二年六月の社会事業調査会における一般救護に関する体系の答申となる。⁽⁶¹⁾そして、昭和四年四月法律第三十九号「救護法」⁽⁶²⁾として結実する。ようやく、救護が国の義務であるとする建前に到達した。しかし、社会の富の不公平を積極的に是正しようという考え(いわゆる「社会政策的考慮」)が税制にみられるようになったものの、⁽⁶³⁾「負の所得税」のように、社会保障と税制を積極的に結びつけようという考えには到達しなかった。その意味では、「救貧税法案」は社会保障と税金を結びつきはじめた初期の立法の試みであり、大正デモクラシーと社会政策的税制の先がけという試みでもあったと評価しうると思われる。そして、「恤救法案」は、社会保障を充実させようとする試みであり、「救貧税法案」と一体として考えられている点で、両法案は日本での「負の所得税」構想の先がけと考えられる。

また、こうした市町村ごとに基金をつくり、中央もバックアップする仕組みは、救貧システムだけでなく、災害復

旧のためにも有効である。それだからこそ、本稿で扱った三法案もその仕組みをそれぞれ取り入れており、その仕組は雲仙、普賢岳災害に関しても提案され、阪神・淡路大震災に際しても提案された。⁽⁶⁴⁾過去の先人の智慧は、無視してはならない。地方の分権にも役立つと思われるし、個々の地域の事情にも対応した運用が現代では可能だからである。とは言っても、明治三〇年当時は、まだ、中央集権の時代であり、分権という意識は薄かった。けれども、大正デモクラシーに向けての動きも始まり、地方の発言力の強化、中央への反映という動きは、既に始まっており、無意識のうちに、ひそんでいたのではないかと、考えられるからである。いずれにせよ、過去の先人たちの苦勞は、おろそかにすべきではない。

(注)

- (1) 拙稿「租税における『弱者』の扱いについての一考察」(以下、「一考察」と略す。) 国士館法学第二十六号一二二頁以下。
- (2) 「帝國議會衆議院議事速記録」(以下、「衆議院議事録」と略す。) 12、一八一頁。
- (3) 小川政亮教授は、「本法案が伝染病予防法先議の動機が出たため、遂に委員会にさえ附託されることなく流れ去ってしまったのである。」とされる(日本社会事業大学救貧制度研究会編「日本の救貧制度」第三編一〇七頁)が、帝國議會の審議システムと国会の審議システムとを混同されている。第一読会さえ開かれていないのであり、委員会に付託される余地がないのである。
- (3の2) 安政五年生、昭和一三年没。大分県出身。昭和三年四月から昭和四年三月まで第二五代衆議院議長をつとめる。
- (4) 井上友一「救済制度要義」明治四二年、博文館。以下「要義」と略す。とくに、第二篇第一章。
- (5) 「法令全書」(以下、「全書」と略す。) 自慶応二年十月至明治元年十二月二〇二と二〇三頁。
- (6) 「全書」明治二年五八と六二頁。とくに六〇頁。

- (7) 「全書」明治二年二八一と二八四頁。
- (8) 「太政類典」第一編第八三卷一八。
- (9) 「全書」明治四年三八七頁。
- (10) 「全書」明治四年四二〇と四二九頁。
- (11) 「全書」明治八年ノ1 第六五九と六六〇頁。
- (12) 「全書」明治十三年ノ1 第八六と八八頁。
- (13) 小川政亮「恤救規則——明治絶対主義救貧法の形成過程——」、福島正夫編「戸籍制度と『家』制度——『家』制度の研究——」所収、とくに二七三と二七四頁。この論稿を大いに参考とさせていただいた。以下「小川I」と略す。
- (14) 拙稿「地価問題と北海道の税務行政組織(1) 比較法制研究第十七号及「北海道水産税史——北海道租税史(1) 税務大学校論叢二二号及「地租創定——北海道租税行政史Ⅱ」税務大学校論叢二二号参照。
- (15) 「太政類典」二編一二三卷五四(国立公文書館蔵)。「開拓使日誌」(国立公文書館蔵)にも収められている。
- (16) 「小川I」二七七頁。
- (17) 「全書」明治七年ノ1、三七二と三七三頁。東京日日新聞にも全文登載されている。
- (18) 「太政類典」第二編第一三七卷一一。
- (19) 「太政類典」第二編。
- (20) 「新北海道史年表」一八九頁。
- (21) 「小川I」三〇八と三一五頁。東京日日新聞七年十二月十七日(国立国会図書館)。なお、その後も、貧しい者を扱うのは国の義務ではないかとする論者(達観堂主)との論争が同誌上でなされている。
- (22) 有沢広巳監修「日本産業史I」日経文庫。「新北海道史年表」三二二と三二三頁。大村熨「大正年代の税制と社会政策の加味」税務大学校論叢8号。拙稿「一考察」国士館法学第二十六号。
- (27) 「明治大正財政史」第六卷五九四と六〇四頁。

- (28) 「衆議院議事録」 12、一五七―一五八頁。
- (29) 「衆議院議事録」 12、五五六―五六〇頁。
- (30) 「明治年間法令全書」(以下、「法令全書」という。) 明治三十二年2、二六四―二六七頁。もっとも、北海道に適用されているが、沖縄県には適用がない。
- (31) 「衆議院議事録」 12、五五八頁。
- (32) 小川政亮「第三編 産業資本確立期の救貧体制」、「日本救貧制度」所収(以下、「小川Ⅱ」という。) 一〇六頁。
- (33) 後藤新平演説「疾病保険法——附獨逸帝国疾病保険ニ関スル法律」(国立公文書館蔵)
- (34) 「要義」一二一―一二三頁。
- (35) 所得税はこの当時は名譽税であったことは事実である。
- (36) 「所得税百年史」一三六頁。
- (37) 拙稿「北海道水産税史」税務大学校論叢二二号以下。そのうち一七三頁参照。
- (38) 国税庁「統計年報書百回記念号」四三頁。
- (39) 「小川Ⅱ」一〇九頁は、明治三十年の収入で試算するが、法案をだすときは前年又は前々年で試算するのが、通常である。少なくとも本件は議員立法であり、予算と連動していない、そして、何よりも均分戸税で大衆課税をしようとするものというのは、国と地方を混同するものである。
- (40) 「衆議院議事録」 1、四四―四五頁。
- (41) 「衆議院議事録」 1、二〇〇頁。
- (42) 「衆議院議事録」 1、二一〇頁。堀越寛介の発言。
- (43) 「小川Ⅱ」一〇二頁。
- (44) 「小川Ⅱ」一〇八頁。一四五頁。
- (45) 「衆議院議事録」 12、八八頁及二六四―二八七頁。正式には「水害地方地租特別処分法案」で、明治二十九年七月から十月

までの洪水により生じたる損害地方の地租及延納年賦を免除しようというもので、衆議院特別委員長を大竹貫一が勤めた。同法案は、明治三十九年三月二四日(本件二法案の提出日でもある。)に衆議院を通過し、その後貴族院も通過して、明治三十九年法律第三十号となった。こうした災害地における地租の免除等の例は非常に多く、「明治大正財政史」第六卷五九七―五九八頁に表としてまとめられている。

- (46) 「小川Ⅱ」一〇九頁。
- (47) 「要義」一七一頁。
- (48) 「小川Ⅱ」一〇八頁。
- (49) 「小川Ⅱ」一〇九頁。
- (50) 「大蔵省年報」第九卷。ただし、北海道と沖縄県は含まれてない。
- (51) 「大蔵省年報」第14巻の中から、明治二八年度―三二年度の内務省の予算中に、災害費・北海道災害費・震災水害費・海嘯災害費・臨時検疫費のほか、北海道千島移民保護費・北海道択捉島住民救済費という科目がみあたるが、前述したように、どれだけ社会保障に該当するか問題である。強いて言えば、補助費及び府県・地方費にも含まれているのであろうが、実際には、算定困難であり、それほどあると考えられないことは、別表4でも推定しうる。
- (52) 「要義」一二二頁。
- (53) 「小川Ⅱ」一一〇―一一五頁。
- (54) 「法令全書」明治三十二年二六四―二六七頁及び三一九―三二二頁。
- (55) 「衆議院議事録」 18、二九四―二九五頁。同四一五頁。「帝国議会衆議院委員会議録」明治篇23巻、第六類第九号。
- (56) 「衆議院議事録」 18、二九五頁。
- (57) 「衆議院議事録」 18、五四八―五五〇頁。
- (58) 「衆議院議事録」 18、五五〇頁。
- (59) 「帝国議会衆議院委員会議録」明治編23巻、救貧法委員会會議録(筆記)第二回三―五頁。

「救貧税法案」「恤救法案」(西野)

- (60) 「小川Ⅱ」一一五―一二〇頁。
 - (61) 驚谷善教「昭和恐慌期における救貧制度」、日本社会事業大学救貧制度研究会編「日本の救貧制度」所収。第二章参照。
 - (62) 「法令全書」昭和四年四月、三八―四一頁。この昭和四年法律第三十四号で太政官達第三百号及び明治六年太政官布告第七十九号、明治六年太政官達第三百十八号、明治七年太政官達第六十二号「恤救規則」が廃止された。
 - (63) 大村巍「大正年代の税制と社会政策の加味」税務大学校論叢8号。拙稿「一考察」。
 - (64) 平成七年二月二〇日付、日本経済新聞所収の「私の意見」、林宣嗣「復旧基金の設立必要」。及平成七年三月三日付「住宅建て替え、無利子融資」「復興基金（きょうのことば）」。
- 平成七年一月二四日付日本経済新聞「災害基金の設立検討」。山東良文「震災復興、地震特会活用で」平成七年二月一六日付日本経済新聞。

〔資料〕

一 恤救法案

明治三十年二月二十四日提出
衆第三〇號

恤救法案

右成規ニ據リ提出候也

明治三十年二月二十四日

提出者

大竹貫一	元田 肇	鈴木重遠	江原素六
------	------	------	------

賛成者

新井 毫	沼田宇源太	重岡薫五郎	井上彦左衛門
高田早苗	天竺伊佐衛門	武富時敏	石原半右衛門
東尾平太郎	脇坂行三	井深幹	池谷繁太郎
野口代治	今井磯一郎	朝倉親爲	小金井權三郎
市島謙吉	江藤新作	守屋此助	折田兼至
中村彌六	首藤陸三	内藤久寛	須藤時一郎
武市彰一	佐々木松坪	喜多川孝經	金尾稜嚴
島田孝之	波多野傳三郎	細井金四郎	大野龜三郎

「救貧税法案」「恤救法案」(西野)

森本確也

恤救法

第一章 恤救

第一條 本法ハ貧困無告ノ老幼者及疾病者ヲ教育スルヲ目的トス

第二條 本法ハ依テ救助ヲ受クヘキ者ハ左ノ種類ニ限ル

一 年齡六十歳以上ニシテ老衰業ニ耐ヘス且奉養スヘキ子女親族ナキ者

二 年齡十二歳未満ニシテ養育スヘキ父母親族ナキ者

三 二週日以上ノ疾病及傷痍ニ罹リ作業シ能ハサル貧困者

第三條 恤救ヲ乞フ者ハ隣保二名^(市ハ差配人ヲ加フ)ノ保證ヲ得テ市町村長^(區ハ區長)ニ願出ヘシ其ノ病傷ニ係ル者ハ醫師ノ診斷書ヲ添フルヲ要ス

第四條 備荒貯蓄金ノ救助ヲ受クル間ハ本法ノ救助ヲ停止ス

第五條 被恤救者所在ノ市町村ハ前條ノ規定ニ依リ恤救ノ責ニ任ス

第二章 恤救金及基金

第六條 市町村ノ恤救金ハ左ノ資金ヨリ集成ス

一 政府ノ配賦金

二 慈善家ノ義捐金

三 均分戸税

第七條 均分戸税ハ市町村ニ於テ毎戸一箇月金一錢宛ヲ徴収ス

第八條 恤救金三分ノ二以上ヲ支出シタルトキハ其ノ三分ノ一ニ當ルノ差額ハ特別配賦金トシテ其ノ交付ヲ政府ヘ求ムルコトヲ得

第九條 恤救金及恤救基金ノ利子以外ノ支出ハ市町村ニ於テ負擔シ基金ノ額ヲ減セサルヲ要ス

第十條 毎年給與ノ殘額ハ市町村ニ於テ恤救基金トシテ蓄積スヘシ

第十一條 恤救金及恤救基金ノ入出及其ノ管理ハ市町村長^(區ハ區長)ニ於テ處理ス

第十二條 恤救金及恤救基金ノ保管ハ市町村各々其ノ責ニ任ス

第三章 給與

第十三條 給與ヲ分テ二トス

一 老幼者ノ教育給

二 病傷者ノ扶持、療給

第十四條 老幼者ノ教育給ハ一日一人玄米六合代病傷者ノ扶持ハ一日一人玄米一升代^(共ニ下米)及藥餌代金六錢トス

第四章 雜則

第十五條 本法施行ノ細則ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第十六條 第七條ノ均分戸税ノ徴収及滯納處分ハ市町村税ノ例ニ依ル

第十七條 本法施行ノ日ヨリ明治七年(十二月)太政官達第百六十二號ハ廃止ス

第十八條 本法ハ明治三十年四月一日ヨリ施行ス

恤救法案説明

本法ノ賑恤救濟ノ法タルハ勿論ナリト雖モ又一種ノ保險主義ヲ含有セルモノナリ是第六條ニ均分戸税ヲ設ケタル所以ニシテ人ハ常ニ勤勉勞働シ以テ其ノ健全息災ナル日ニ於テ幾分他日ノ不虞ニ備フルノ用意アルヘキハ當然ノ事ナレハナリ其ノ賑恤救濟ノ範圍廣カラス且命スルニ保險ト云ハスシテ恤救法ト云フハ創始ノ際資金ノ豊ナラサルニ由ルト雖モ亦獨立自營ノ尊ムヘキヲ知ラシメ以テ専ラ此ノ時ニ依頼スルノ念ヲ増長セシメサランコトヲ欲スルカ爲ナリ蓋シ仁惠モ時ニ或ハ却テ懶民ヲ誘致スルノ弊ヲ生スルハ古來其ノ例ニ乏シカラサレハナリ

第一條 説明ノ要ナシ

「救貧税法案」「恤救法案」(西野)

第二條

一項 老年六十歳ヲ踰ルト雖モ有資産ノ者及健康ニシテ作業ニ任フル者ハ獨立自營スヘキハ勿論ナリ其ノ無資産ナル老衰者モ習慣上奉養スヘキ者アル時ハ與カラス

二項 第一項末節ニ同シ

三項 二週日以上ノ長病ニ罹リタルモノトシタルハ眞ニ情状ノ止ムヲ得サル者ニ限り救済ヲ施スノ精神ニ出ツ

第三條 濫惠ヲ防クカ爲ナリ

第四條 二重ノ惠與ヲ防クカ爲ナリ

第五條 本籍寄留等ノ貫籍ニ依ラス所在ノ市町村ヲシテ恤救ノ責任セシメタルハ事ノ敏速ヲ主トシ恤救金ノ受授手續ノ繁ヲ省クト該テハ推諉斥距等甲乙互ニ論争ヲ生スルノ弊ヲ避クル爲トニ由ル其ノ各自間ノ不平均アル如キハ第八條ニ於テ補足ス就テ見ルヘシ

第六條

一項 本法ニ對スル全國地方富ノ平均ヲ保チ且恤救法ノ性質ヲシテ國家的事業ノ一タラシムルノ實ヲ失ハサラシムカ爲ナリ

二項 華族及所得納稅者ハ共ニ救貧稅（救貧稅法第二條參看）ヲ納ムルノ義務アリ又一般人民ハ貧富等一ニ均分戶稅ヲ納ムルノ義務アリ

中産者ニ至リテモ亦其ノ位置相當ノ義務ナカルヘカラス然リト雖モ彼等ニ對シ納稅ノ義務ヲ負ハシメンカ事ノ繁雜ナルト徵稅費ノ多額ヲ要スルトヲ如何セン是ニ於テカ各市町村ヲシテ論スニ道義慈善ノ美舉タルヲ以テシ該テ救貧稅及均分戶稅ノ納稅者ニ對スル中産者ノ位置ヲ知ラシメハ彼等又喜テ義捐ヲ辭セサルヘシ其ノ額ヲシテ均分戶稅以上ノ高ニ達セシムコト易々タルヘキ而耳且市町村内平素ノ關係ヨリ救貧稅ノ納稅者ト雖モ亦義捐金ノ勸誘ヲ辭スルコト能ハサルノミナラス自ラ主唱者トナリテ義捐金募集ノ勞ヲ取ルニ至ルヘシ斯クシテ貧民其ノ慶ニ浴スルヲ得ハ貧富二者ノ間情好自ラ融和シ良風美俗永ク保維スルヲ得ム蓋シ國家ノ景福是ヨリ大ナルハナカルヘシ

三項 第七條ニ於テ説明ス

第七條 貧富均一ニ課稅スル所以ハ幾分保險ノ性質ヲ含有セシムルニ由ル

第八條 第五條ノ便宜ヲ得ルカ爲メニハ勢各市町村ノ間ニ不平均ヲ來スコトヲ免カルヘカラサルカ故ニ其ノ不平均ヲ補フノ意ヲ以テ本條ヲ設ク

第九條 恤救事務ニ執掌スルモノハ市町村吏員タルカ故ニ或ハ私惠ヲ施シ濫與ニ流ルムノ弊ニ陷リ易シ而モ限リアルノ恤救金ヲ以テ限リナキノ需ニ應スルハ頗ル難シトナス是本條ヲ設ケ例令恤救金幾許ノ高ニ上ルモ市町村ノ負擔ト定メ以テ濫惠ヲ豫防セント欲ス但シ第八條ノ規定ニヨリ三分ノ一ハ特別配付金トシテ政府ヘ交付ヲ求ムルノ道ヲ開キ以テ市町村ノ困難ヲ救フノ備トナセリ

第十條 給與ノ殘額ハ恤救基金トシテ蓄積セシメ一般ノ市町村經濟ト區別シテ特殊ニ殖セシム

第十一條 説明ノ要ナシ

第十二條 恤救金ノ諸損ハ官損トセス市町村ノ負擔タラシム

第十三條 説明ノ要ナシ

第十四條 給與額ノ豊ナラサルハ自主獨立ノ精神ヲ消磨セシメサルカ爲受恤者ノ生命ヲ維クニ足ルヲ限度トシ受恤ヲ甘スルノ弊ヲ防カント欲シテナリ又玄米代トナシタルハ物價ノ標準ハ米價ニ據ルヲ適當ト認メタルニ由ル藥餌代モ亦醫ハ仁術ナリトノ我國固有ノ美風アルニ由リ本條ノ額ヲ以テスレハ貧民ノ治療ヲ受クルニ支障セサルモノト信シタルニ由ル

第十五條 以下説明ノ要ナシ

理 由

稱シテ國家ノ隆昌國力ノ増進ト云フ而シテ多數匱乏ニ困ムノ徒ハ果シテ何等ノ幸福ヲカ享受シ得ル一將功成萬骨枯トハ古昔ノ蠻狀殺伐攘奪是事トスルノ亂世ニ於テ視ルヘキノ陋態タリ特リ怪ム立憲治下ノ盛世ニ在テモ尚且多數ノ國民ハ少數ナル在朝者及富有者ノ爲ニ名譽ト利祿トヲ供スル器具タルヲ免カル、コト能ハサル乎是理ニ於テアルヘカラサル所ニシテ而モ事ニ於テ之ヲ見ルヲ奈何センヤ國家政務ノ要ハ種族ヲ論セス貧富ヲ問ハス一般國民ノ安寧利福ヲ目的トスヘキハ當然也幸ニ我帝國ハ建國以降國體ノ美ナルニヨリテ國人自ラ相輯睦シ艱難互ニ相濟フノ風ヲナシタリシモ今ヤ然ラス漸ク世潮ニ誘ハレテ富是權ノ惡習俗ニ浸漸ス故ニ富者ハ口酒肉ニ飽キ身綾羅ヲ襲ヒ而シテ貧者ハ纏フニ襤褸ナク糊スルニ糟糠ナシ老幼ハ饑渴ヲ塗ニ訴ヘ病者ハ疾苦ヲ市ニ叫フ而シテ之カ

「救貧稅法案」「恤救法案」（西野）

救濟ノ法一モ備ハル事ナク路頭ニ彷徨シテ哀ヲ仁者ニ乞ヘハ警官法ヲ執テ呵責ス人生ノ悲慘是ヨリ大ナルハナケム是固ヨリ彼等ノ自業自得ニ由ルコトナルヘシト雖モ時勢ノ變態モ亦與リテ原因ヲ爲スナクンハアラス何ヲカ時勢ノ變態ト云フ科學ノ進歩即是ナリ夫科學ノ進歩スルヤ個人ノ勞力ハ機械力ニ牴匹スル能ハス從テ諸般ノ事業ハ大資本ト大計畫トニ相待タサルヘカラサルニ至ル故ヲ以テ多數乏資ノ民ハ相率キテ皆屬隸傭奴トナラサルヲ得ス是ニ於テカ勞銀忽低落シ勞働者ハ遂ニ悲境ニ陥ルヲ免レス加之國家制法ノ精神モ亦常ニ貧シキニ給セスシテ富メルニ繼クノ觀アリテ益貧富懸隔ノ度ヲ加フルモノ、如シ例令ハ鐵道條例ハ國有地ヲ無代價以テ富有者ノ有タラシメ水利土功ハ地主ヲ利シ諸會社ノ利益保護ハ資本家ニ益ス其ノ他鑛山ノ壟斷工業ノ獨占又華族ノ世襲財産ノ融通以外ニ特出スルカ如キ悉ク然ラサルハナシ翻テ彼歐米諸國ヲ顧ルニ富者ノ權力最モ橫梁ヲ極ムト稱スルモ尚且宗教家ノ公愛布施ヲ勧誘スル財産家ノ名譽的慈善ニ勇ム等アリテ貧民ノ其ノ慶ニ頼ルモノ亦少シトセス之ヲ我ニ視ハ彼レノ却テ優ナルヲ認メサルヘカラサル者アリ余輩ハ固ヨリ資本家ノ間接ニ勞働者ヲ裨益スル者タルヲ知ルト共ニ資本家ハ最低最廉ノ勞銀ヲ給シテ勞働者ヲ使役セムトスルモ亦彼資本家ノ常情ナルヲ知ルカ故ニ今ニシテ貧富間ノ融和ヲ圖リ他日ノ禍害ヲ豫メ杜絶スルノ特リ貧者ノ爲ニ是計ルニアラスシテ富者ハ勿論國家ノ將來ヲ慮ル者タルヲ確信ス而シテ其ノ救助範圍ノ汎カラサルカ如キハ創始ノ際自ラ然ラサルヲ得サルモノアルニ由ル故ニ他日原基金及恤救基金ノ増殖ヲ俟テ大ニ計畫セムコトハ之ヲ後ノ君子ニ讓ルト云爾

二「救貧稅法案」

明治三十年二月二十四日提出

衆第三一號

救貧稅法案

右成規ニ據リ提出候也

明治三十年二月二十四日

提出者

大竹貫一	元田 肇	鈴木重遠	江原素六
贊成者			
新井 毫	沼田宇源太	重岡薰五郎	井上彦左衛門
高田早苗	天竺伊左衛門	武富時敏	石原半右衛門
東尾平太郎	脇坂行三	井深幹	池谷繁太郎
野口代治	今井磯一郎	朝倉親爲	小金井權三郎
市島謙吉	江藤新作	守屋此助	折田兼至
中村彌六	首藤陸三	内藤久寛	須藤時一郎
武市彰一	佐々木松坪	喜多川孝經	金尾稜嚴
島田孝之	波多野傳三郎	細井金四郎	大野龜三郎
森本確也			

救貧稅法

第一章 救貧稅

第一條 本稅ハ救貧稅ト稱シ名譽稅トス

第二條 救貧稅ハ左ノ種目ニ依テ徵収ス

一 華族ハ所得納稅額ト同額

二 所得納稅者ハ所得納稅額ノ半額（華族ノ納稅者ヲ除ク）

三 日本銀行ハ純益金ノ内資本金ニ對シ年八歩ニ當ルモノヲ除キ其ノ餘ノ金高ノ十分ノ五

第三條 毎年國庫ヨリ補助トシテ金百萬圓ヲ救貧稅ヘ補入ス

第二章 分配及管理

「救貧稅法案」「恤救法案」（西野）

第四條 本稅集團金ノ内ヨリ一戸ニ付金二十四錢ノ割合ヲ毎年各市町村ニ分配ス

第五條 恤救法第八條ノ規定ニ依リ市町村ヨリ特別配付金ノ請求アルトキハ之ヲ配與ス

第六條 以上ノ分配ヲ了シタル殘餘ハ恤救原基金トシテ適當ナル利殖ノ方法ヲ設ケ一般會計ト區分シ政府之ヲ保管ス

第七條 特別配賦金ノ請求額増加シ救貧稅ノ全部ヲ支出シ盡シ尚不足ヲ生シタルトキハ其ノ不足高ハ一時原基金ヲ以テ繰替拂ヲ爲シ而シテ其ノ原基金ノ缺失高ハ次ノ帝國議會ニ請求シテ填補スヘシ

第三章 雜則

第八條 本法ハ特別會計トシ本法規定ノ收入ヲ以テ其ノ支出ニ充ツ

第九條 本稅ノ徵收方法及未納處分ハ總テ國稅ノ例ニ依ル

第十條 本法ノ施行細則ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第十一條 本法ハ明治三十年四月一日ヨリ施行ス

救貧稅法案說明

本法ハ理由書ニ示スカ如ク國體ノ美ヲ永遠ニ保維シ國家ノ最大目的ヲ達セム爲社會ノ上層ニ位スル富有者ヲシテ慈善仁愛ノ意ヲ發起セシムルト共ニ彼等ヲシテ其ノ社會ニ對スル德義ヲ盡サシメ且豫テハ自身ノ品位ト面目トヲ保タシメムト欲シ又貧富二者ノ調和ヲ圖ラムカ爲ニ名譽稅トシテ本稅ヲ設ク

第一條 說明ノ要ナシ

第二條

一項 華族タル者ノ面目及品格ニ對シ課稅ス其ノ理由ハ理由書及冒頭說明ニ具スルカ如シ

二項 富有者ノ資格ニ對シ當然ナルヘシ

三項 日本銀行ハ兌換券發行等ノ特權ヲ有シ國家ヨリ享受獨占スルノ利益莫大ニシテ救貧稅ヲ負擔スルカ如キハ固ヨリ容易ナリ故ニ國家カ其ヲシテ此ノ種ノ事業ニ捐資セシムルハ其ノ當ヲ得タルモノトス但本項ニ於テ純益金ト稱スル者ハ其ノ季ノ總益金

ヨリ營業用ノ總損金ヲ扣除シタル殘高ヲ云フ而シテ其ノ課稅額ヲ算定スルノ法ハ例ハ純益金一割ナレハ其ノ内ノ八歩（八朱）

ハ銀行ノ所得トシ殘ル二步ヲ十分シタルモノ、内尚其ノ五ヲ銀行ノ所得トシ救貧稅トシテハ其ノ五ヲ徵收ス故ニ日本銀行ニ

シテ純益金八歩以下ナルトキハ課稅セラル、コトナシト知ルヘシ

第三條 國家ノ施設ニ於テ下層貧民ノ事ニ逮フモノ少シ是國庫ヨリ補助スルノ當然ナル所以且該テ地方財力ノ不平均ヲ補フノ效アルニ由ル

第四條 地方ノ平均ヲ補フタメ均一戸割ヲ以テ配當ス之ヲ收支概算ニ見ル時ハ三分二以内ヲ配當シ三分ノ一餘ヲ原基金トシテ年々存貯スル割合トナル若シ第五條ノ特別配當ヲ求ムル地方アリトスルモ原基金ノ半額ヲ充テハ足りナン故ニ原基金ノ年々増殖スルヲ待テ他ニ大ニ社會的經營ヲ爲スノ時アルヘキヲ期ス

第五條 恤救法案第八條ヲ參照スヘシ

第六條 第四條ノ說明ヲ參看スヘシ

第七條 收支概算ニ徵スル時ハ救貧稅金ノ全部ヲ舉ケテ支出シ盡スカ如キコトハナカルヘシト雖モ若シ斯ル場合アル時ノ處分ヲ規定スル而耳

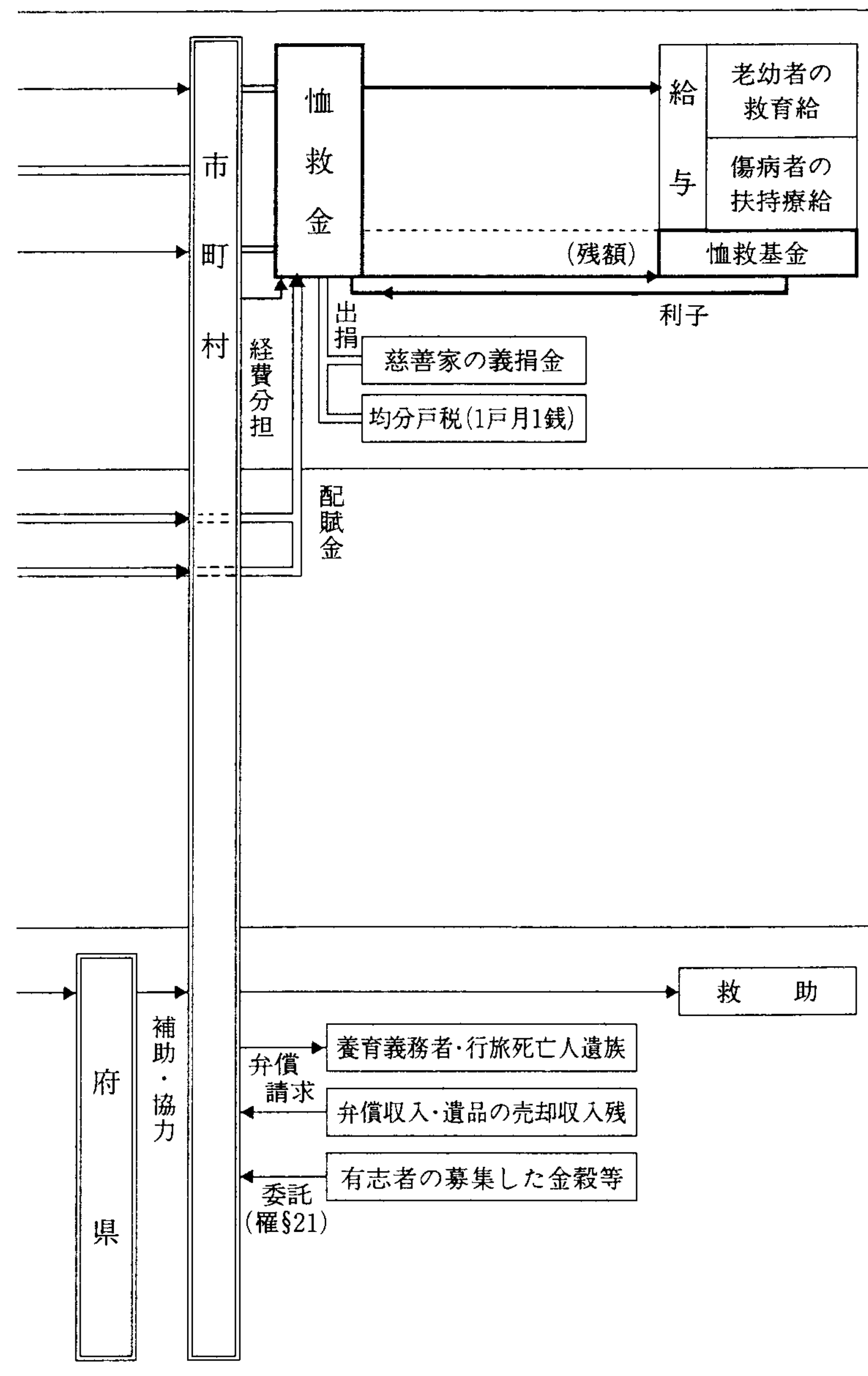
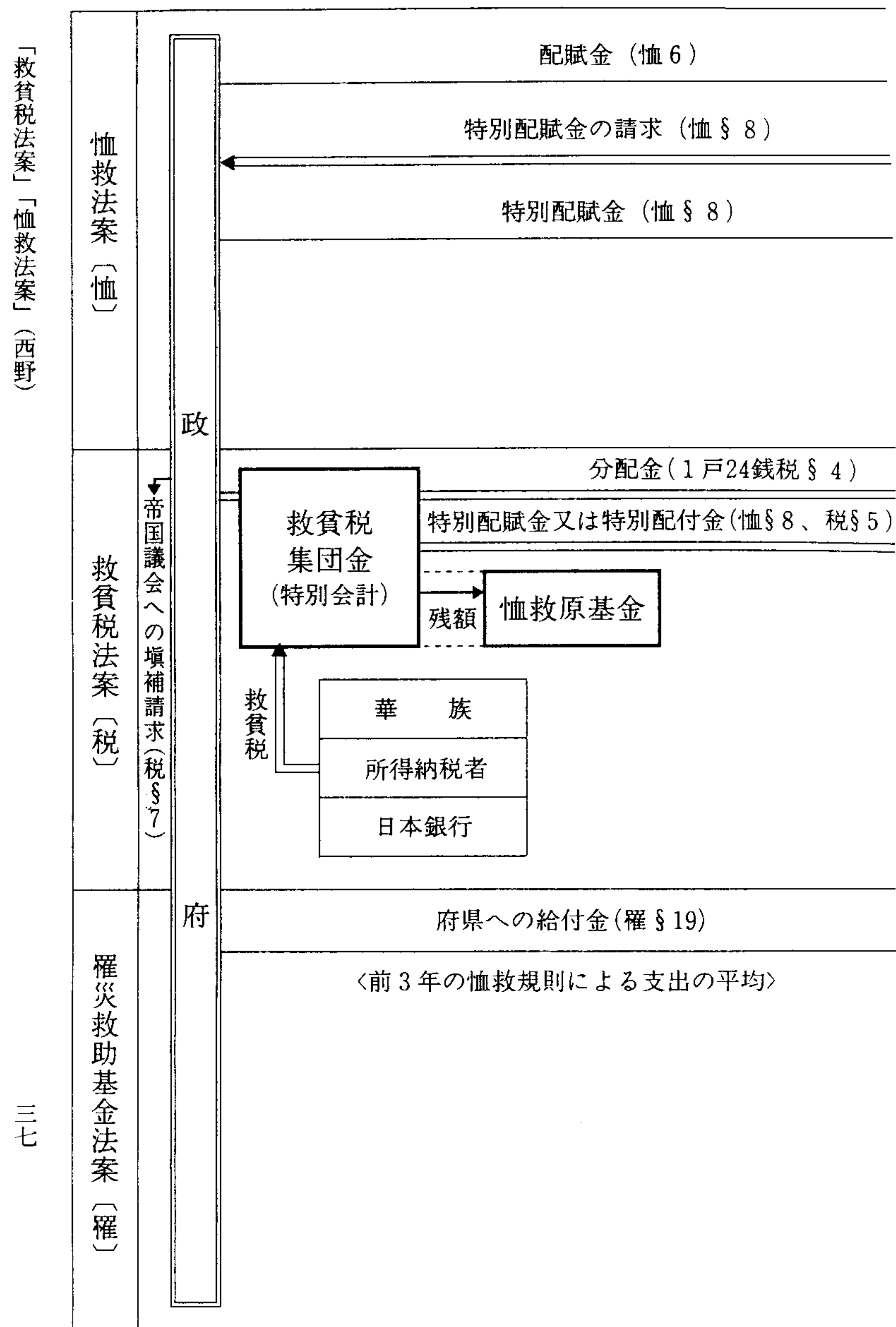
第八條 本稅ハ特別會計トシテ國庫金ノ集團以外ニ蓄積保有スルノ制ヲ立ツ

第九條 以下說明ノ要ナシ

理 由

本法ノ理由ハ恤救法案ノ理由ニ同キヲ以テ復贅セス

別表1 三法案の関係



別表 2 租税及び印紙収入

税 目	明 治 28 年 度		明 治 29 年 度		明 治 30 年 度		明 治 31 年 度		明 治 32 年 度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
	千円	%	千円	%	千円	%	千円	%	千円	%
地 租	38,693	51.8	37,640	46.0	37,965	37.6	38,441	37.0	44,861	32.5
所 得 税	1,497	2.0	1,810	2.2	2,095	2.1	2,351	2.3	4,837	3.5
営 業 税	—	—	—	—	—	—	—	—	5,507	4.0
酒 税	—	—	351	0.4	31,105	30.8	32,960	31.8	48,918	35.5
酒 造 税	17,749	23.8	19,125	23.4	—	—	—	—	—	—
酒 精 営 業 税	10	0.0	10	0.0	15	0.0	20	0.0	9	0.0
醬 麴 営 業 税	31	0.0	—	—	—	—	—	—	—	—
煙 草 税	2,741	3.7	2,978	3.6	4,935	4.9	2,121	2.0	—	—
証 券 印 税	901	1.2	1,116	1.4	1,212	1.2	1,442	1.4	—	—
醬 油 税	1,463	2.0	1,534	1.9	1,532	1.5	1,536	1.5	2,453	1.8
菓 子 税	689	0.9	546	0.7	—	—	—	—	—	—
売 薬 営 業 税	—	—	—	—	—	—	—	—	114	0.1
沖縄県酒類出港税	20	0.0	35	0.0	57	0.1	73	0.1	82	0.1
取 引 所 税	780	1.0	1,001	1.2	1,106	1.1	856	0.8	1,177	0.9
国 立 銀 行 税	221	0.3	217	0.3	110	0.1	22	0.0	0	0.0
売 薬 税	779	1.0	882	1.1	932	1.0	1,061	1.0	—	—
船 税	291	0.4	152	0.2	0	0.0	0	0.0	—	—
車 税	862	1.2	469	0.6	—	—	—	—	—	—
鉱 業 税	247	0.3	336	0.4	421	0.4	568	0.6	606	0.4
北海道水産税	301	0.4	302	0.4	359	0.4	353	0.3	358	0.3
北海道地方税	—	—	—	—	—	—	—	—	88	0.1
牛馬売買免許税	80	0.1	41	0.1	—	—	—	—	—	—
狩 猟 免 許 税	149	0.2	188	0.2	0	0.0	0	0.0	—	—
営 業 租	—	—	0	0.0	4,416	4.4	5,478	5.3	—	—
兌換銀行発行税	409	0.6	926	1.1	561	0.5	1,256	1.2	847	0.6
旧 税	—	—	—	—	20	0.0	0	0.0	1	0.0
内 国 税 計	67,912	90.9	69,659	85.2	86,892	86.1	88,537	85.3	109,857	79.6
海 関 税	6,786	9.1	6,728	8.2	8,021	8.1	9,093	8.8	15,937	11.5
屯 税	—	—	—	—	—	—	—	—	240	0.2
租 税 計	74,698	100	76,388	93.4	94,913	94.1	97,630	94.1	126,035	91.3
印 紙 収 入	—	—	5,377	6.6	5,971	5.9	6,163	5.9	11,943	8.7
合 計	74,698	100	81,765	100	100,884	100	103,793	100	137,977	100

税 目	明 治 33 年 度		明 治 34 年 度		明 治 35 年 度		
	決 算 額	構成比	決 算 額	構成比	決 算 額	決算額 構成比	予 算 額
	千円	%	千円	%	千円	%	千円
地 租	46,718	32.0	46,666	30.7	46,505	28.2	46,845
所 得 税	6,368	4.4	6,837	4.5	7,461	4.5	6,109
営 業 税	6,052	4.1	6,481	4.3	6,777	4.1	6,604
酒 税	50,294	34.4	58,017	38.2	63,738	38.6	63,805
醬 油 税	3,154	2.2	3,464	2.3	3,555	2.2	3,328
砂 糖 消 費 税	—	—	612	0.4	4,146	2.5	6,077
毛織物消費税	—	—	—	—	—	—	—
石 油 消 費 税	—	—	—	—	—	—	—
売 薬 営 業 税	118	0.1	122	0.1	126	0.1	116
鉱 業 税	624	0.4	728	0.5	763	0.5	774
取 引 所 税	1,228	0.8	836	0.5	814	0.5	1,087
沖縄県酒類出港税	157	0.1	117	0.1	186	0.1	154
兌換銀行券発行税	1,405	1.0	1,694	1.1	1,121	0.7	1,145
北海道水産税	368	0.2	—	—	—	—	—
北海道地方税	95	0.0	—	—	—	—	—
通 行 税	—	—	—	—	—	—	—
旧 税	0	0.0	8	0.0	5	0.0	—
内 国 税 計	116,580	79.7	125,583	82.7	135,196	82.0	121,746
関 税	17,010	11.6	13,631	9.0	15,501	9.4	17,045
屯 税	336	0.2	361	0.2	387	0.2	336
租 税 計	133,926	91.5	139,575	91.9	151,085	91.6	134,126
印 紙 収 入	12,289	8.5	12,275	8.1	13,848	8.4	14,304
合 計	146,215	100	151,850	100	164,933	100	153,430

出典：「国税庁統計年報書」第100回記念号
「大蔵省年報」第14巻

別表 5 恤救システムの財源（試算）

項 目	金 額
国庫よりの配賦	1,000,000円
均 分 戸 税	952,800円（794万戸×0.01円×12）
所 得 税	748,000円（＝所得税の半額）
日本銀行負担金	100,000円（＝兌換銀行券発行税× $\frac{1}{4}$ ）
合 計	2,800,800円

別表 3 備荒儲蓄金等収支

	中央より府県備荒 儲蓄金への補助	府県備荒儲蓄 支出
明治	千円	千円
28	184	362
29	1,439	2,137
30	410	692
31	28	641
32	－	（注 1）－
罹 災 救 助 基 金		
	国 庫 補 助 額	救助費支出
明治	千円	千円
33	322	100
34	306	115
35	303	（注 2）751

（単位）千円未満切捨
（注 1）明治32年は制度切り替えにより
残額を一般会計に繰り入れる。
（注 2）雑支出を除く支出。
（出典）「大蔵省年報」13巻～16巻

別表 4 救助関係支出の主要なもの（内務省関係）

		明治28	30	35
		千円	千円	千円
経常部	内務省計	7,502	8,262	10,583
	うち北海道 本庁	990	1,334	660
				〔うち救助費 2 〃北海道旧土 人保護費 9〕
	うち府県費	4,649	4,945	7,197 〔うち恩賜救助費〕 210〕
臨時部	内務省計	3,668	19,556	17,065
	うち災害費	－	2,695	17
	水害費			
	〃 北海道 拓殖費	－	－	1,673

出典：大蔵省年報第13巻～14巻