

原 著

労働行政の創出過程—殖産興業政策と人力政策の統合 3)

Co-development of Japanese industrial policy and human
Resources management in the early Meiji area 3)

村上貴美子

要約：1868年、欧米列強の脅威のもとに早熟的に近代化を余儀なくされた日本は、後発資本主義国として、財政的にも人力的にも農民層依存体質から出発せざるを得なかった。このことが農業政策をも包含した殖産興業政策と人力政策の統合の必然を生じ、後発国日本の労働者保護政策（社会政策）を創出するに至る。本論は殖産興業政策と人力政策の統合過程を明らかにすることによって、明治期の社会福祉政策（前史）の特徴を抽出することにある。

Key Words：殖産興業政策 人力政策 労働者保護 社会政策

目 次

はじめに

- 一. 問題の所在
 - 二. 殖産興業政策の創生—大蔵・民部省の殖産興業政策
 - 三. 殖産興業政策の二極化—工部省対内務省の殖産興業政策（以上、第13号）
 - 四. 人力政策の胎動—内務省の殖産興業政策
 - 五. 殖産興業政策の進展—農商務省の成立・内務省の殖産興業政策からの撤退
 - 六. 人力の政策の推進と労働行政への志向（以上、第14巻1号）
 - 七. 労働者保護政策としての労働行政の台頭
- まとめにかえて（以上、本号）

七. 労働者保護政策としての労働行政の台頭

以上見てきたように人力政策は「富国」化推進という大義名分のもとに、殖産興業政策の源泉である人力確保政策として展開してきた。この人力政策が単なる労働力供給源としての人力政策から、労働者の保護を視野に納めた政策へと方向転換を促す要因の第一に西洋医学および医療開業免許制度の導入、それに伴う人民の受療機会の二極化現象がある。第二に19世紀末の「『働く貧民』と細民・窮民等が混在して窮乏層を形成」¹した現状に

ある。「働く貧民」の存在は、労働力供給源としての人力政策を基底に、貧民層を対象とした国営保険の必要性を展開させた²。これが労働者保護行政を促す第二の要因となる。さらにこれらの要因に加えドイツ社会政策の施行を背景に、内務官僚の社会政策志向がある。これが第三の要因である。以下、これらが労働者保護政策を醸成し、労働行政を創出する要因を見ていく。

・受療機会の二極化

労働者保護行政台頭の第一要因は、西洋医学の導入および開業医免許制度に起因する受療機会の二極化にある。明治新政府は1874（明治7）年8月18日医制を公布し、まず政府の直轄地である東京府、京都府および大阪府にその導入を開始した。政府は、医制を「『人民保護ノ大典』としてわが国の総合的な近代的衛生制度」³の確立を目指して公布した。医制の公布・施行は従来の漢方医学中心から西洋医学中心へと、日本の医療を大きく方向転換したことは周知の事実である。西洋医学はキリスト教布教とともに日本に導入されて以来、幕藩体制下の鎖国時代にあっても、蘭学が徐々に世間で認められ、幕府においても1853（嘉永6）年6月、ペリー率いる黒船の来航を契機に、西洋医学の必要性を痛感し、58（安政5）年7月、蘭学の解禁に至る経緯がある⁴。したがって、西洋医学の導入は、開港に伴う必然事項とも言えよう。しかし新政府は西洋医学の導入とともに、開業医免許制度を制定した。このことが従来の「医は仁術」を「医は算術」へと変化をもたらし、結果として受療機会の二

2010年12月1日受付／2011年1月19日受理
Kimiko MURAKAMI
関西福祉大学 社会福祉学部

極化および大多数の一般人民の受療機会の喪失を招いたのである。

明治維新政府は、典薬少允高階筑前介が1868(明治元)年2月に提出した西洋医学御採用方建白書を契機として西洋医学採用に踏み切り⁵、3月7日「西洋医術之儀是迄被止置候得共自今所長ニ於テハ御採用可有之被仰出候事」と西洋医学の採用方針を明らかにするとともに、同年12月7日付け布告で、将来、医師免許制度を確立することを明らかにした⁶。

医制の公布および医療開業医制度の導入は、岩倉使節団の一員として参加した長与専齋がもたらした「衛生」概念が大きく関係している。長与が岩倉使節団の一員に加わるには、長与自身が積極的に人脈を駆使して自薦した経緯がある⁷。長与は欧米視察で学んだ「サニタリー」(sanitary)、「ヘルス」(health)あるいは「ゲズンドハイツプレーゲ」(gesundheitspflege)という用語・概念に大きな衝撃を受けた。長与はこれらの用語が「単に健康保護」という単純な意味ではなく「国民一般の健康保護を担当する特殊の行政組織」を意味することを見出す。この「特殊の行政組織」はその本源を医学におきながら、他の諸科学を包摂し、これらを政務的に運用して「人生の危害を除き国家の福祉を完了」する組織であること、そして、流行伝染病の予防、貧民の救済、土地の清潔、上下水道の引用排除、市街家屋の建築方法あるいは薬品染料飲食物の用捨取り締まりに至るまで、「人間生活の利害」につながるすべての領域を網羅した一団の行政組織であることを長与は理解する。長与はこの概念に荘子の庚桑楚篇にある「衛生」という用語を当てはめ、この事業を「畢生の事業としておのれ自らに之を任」ずる決意をする。しかしこの事業は、東洋にはその名称さえもなく「全く創業の事業」であるためその経営には困難が予想され、しかも「其の本源は医学に資れるものなれば医家出身の人ならでは任すべき様なし」との認識のもとに、長与は西洋医学を中心とする健康保護事業を構想するにいたった⁸。長与のこの欧米視察で得た貴重な経験が、初期の内務行政の方向性を形成することとなる。

長与は、1873(明治6)年3月文部省に医務局が設置されると局長に任命され、翌74(明治7)年医制を制定・公布する。医制は、長与の欧米視察で得た前記「特殊の行政組織」、すなわち「人生の危害を除き国家の福祉を完了」する「人間生活の利害」につながるすべての領域を網羅した一団行政組織を日本に形成するための制度として制定された。長与は医制を通して、彼が欧米視察で

衝撃を受けた「特殊の行政組織」の実現を目指したのである。

しかし、長与が意図したこの遠大な構想は、まさに長与が危惧した「其経営洵に容易のわざ」ではなく、医制制定後20数年を経るに及んで、かろうじて施療病院の恩恵にあずかる窮民層と、一般開業医で受療できる富裕層の受療機会の二極化現象をもたらす結果を招くこととなる⁹。この受療機会の二極化現象の狭間に、産業推進の原動力たる絶対多数をしめる貧民層(一般人民)が存在したのである。貧民層の健康問題はまさに「富国の源泉」たる労働力問題であり、農村を基盤とした潤沢な労働力供給に影響を及ぼすこととなる。ここに労働者保護政策としての人力政策の土壌が形成される要因がある。職工条例に始まり鉱業法(1905(明治38)年)・工場法(1911(明治44)年)さらに健康保険法(1922(大正11)年制定)へとつながる一連の労働者保護政策である。

・ 国営保険論

他方、労働者保護政策への指向は一般人民の困窮を背景に、各種保険論の形で所得問題として世論を喚起した。明治維新を迎えた日本は、西洋文明を吸収する過程で、保険概念および保険事業が導入され、次第に保険国営論が展開されてくる。保険国営論は大別第三期を経て労働者保護政策論に収斂する。第一期は1880年前後の約10年間の火災保険国営論が展開された時期である。第二期は80年代後半から90年代にかけての農民、漁民あるいは工夫等の対象者別に展開された保険論である。これらの保険論を「貧民保険論」と総称することができる。したがってこの時期を貧民保険論が展開された時期と称する。第三期は、「官営保険論」が議会に提出された時期である。1910年前後である。

保険国営論の第一期は、火災保険論として展開する。日本で最初に保険事業が開始されるのは1859(安政6)年横浜、長崎、函館で外国保険会社が外国商社を対象に営業を行ったときであるといわれている¹⁰。維新直後の日本における保険事業は、外国企業によるものである。日本企業による保険事業は、1873(明治6)年太政官達第237号で設立された第一国立銀行が、1877(明治10)年6月に開始した海上保険に始まる。その後1879(明治12)年には日東保正会社および共済五百名社(後の安田生命保険)の設立願が、翌80(明治13)年には東京生命保険会社(後の明治生命保険)の設立願が出され、81(明治14)年には三菱会社が陸上貨物火災保険を開業する等、1880年代初頭には保険会社設立ブームを迎

えた¹¹。

日本において「保険事業」が市民権を得る過程で、「保険国営論」が浮上した。日本における「保険国営」論は、火災保険に始まる。大蔵省お雇ドイツ人パウエル・マイエット (Paul Mayet) は、1877 (明治 11) 年に『日本家屋保険論』を著し、家屋保険の国営化を主張した¹²。マイエットの家屋保険国営論は、強制適用による保険の普及と経費節減を念頭に置いた論といえる。このとき以来火災保険国営論議は活発に展開され、保険国営論第一期を迎えた。その背景には、維新以来の戦災、火災などにより亡失した家屋が多数に上ることがあげられる。また 1878 (明治 11) 年 12 月 25 日の香港の大火は、居留地の 7・8 割を罹災し、保険会社の存続を危うくする事件があったことなどがある¹³。

1880 (明治 13) 年に中野了髓が編纂した『火災保険論』には、マイエットが家屋保険国営論を提案する背景に、日本国内に多数の火災発生があったことを示す事例が示されている¹⁴。これらを背景に大蔵卿大隈重信は、明治元年以来の火災等によって亡失した戸数調査の実態調査を開始し、火災保険国営論の検討が開始された向きがある¹⁵。

しかし、火災保険国営論に対する世論は、民間企業保険の発展を背景に、その必要性のないことを強調するものである。たとえば、東京経済雑誌は「火災保険国営反対」論を以下のように展開する (1879 (明治 12) 年 8 月 30 日付け社説)。明治政府が日本火災保険を調べ、ゲルマン政府に倣って「租税を以って保険料を徴収し日本国中一切の家屋を担保」する計画があることを紹介し、火災保険の必要を認めながらも、「火災人命保険は、海上保険より多い」ことを論拠に、火災保険国営論に反論する¹⁶。すなわち東京経済雑誌は、火災保険はすでに市場ベースで展開されており、国営で事業運営を行う必要性のないことを強調したのである。

火災保険国営論は維新の混乱が収束するに連れ、自然消滅の途をたどった。しかし、マイエットが提案した火災保険論は、やがて第二期のいわゆる「貧民保険論」の布石となっていく。

1890 年代に入ると 80 年代の保険事業の進展を受け、民間保険事業に関する法が整備される。1890 年 3 月 27 日法律第 32 号をもって商法が公布され、翌 91 年 1 月 1 日施行となり、保険事業に対する法整備が前年公布の民法とならんで整った。このような中、貧民層 (農民層を含む労働者層) に対する保険論が展開されていく。この時期が保険国営論第二期である。

1889 (明治 22) 年 1 月 25 日付けで時事新報がドイツの社会保険制度を紹介し、日本においても「政府に於て国家保険の事を管理し職工の爲め」に「貧民保険」あるいは「貧民貯蓄」すなわち驛逋貯蓄を実施することを奨励した。時事新報の記事の翌 90 (明治 23) 年マイエットが『農業保険論』¹⁷を著す。本書は任期満了に伴い逋信大臣顧問を辞し農商務大臣顧問となったマイエットが、前逋信次官野村靖および内務大臣山縣有朋の下令により脱稿したものを出版したものである。その要旨は「農民に保険と貸付の二策を施し今日の惨状を救済」することにあつた。マイエットの主張する「日本農民位置改良策」は「郵便貯蓄法を改良」して、土地抵当貸付銀行および債務義務開放策を講じ、「僻邑の農民を便益し北海道殖民策を拡張して大いに北門を堅め地租を軽減し小作料を軽減」することによって、困窮する農民層の生活安定を図ろうとするものである¹⁸。

『農業保険論』に次いで、医学士関場不二彦が「鉄道工業ニ由テ生スル外傷」を発表する¹⁹。関場は本稿の冒頭で「茲ニ論スルモノハ工業中ニ生シタルモノニシテ営業中ニ生シタルモノニアラザルナリ」と述べ、鉄道建設工夫の工業上災害に対する論を展開した。鉱山業、炭鉱工事を主として隧道工事、溝渠疎水工事において近年事故が多く、「人身ノ髪膚ヲ毀傷スルノミナラズ貴重ス可キ人生ヲ奪ヒ去ルノ多キヲ見ル」現状である。日本の鉄道は現在わずかに五十哩に過ぎないが、今後は北奥、山陰、北陸、四国、九州に及ぶであろう。工事の進展に伴って生じる「外傷ノ多クシテ世人ガ着目スルコト稀ナル」ことを関場は憂う。関場は以上の論を展開して上で、明治 20 年間の鉄道工事に関する死傷事故を列記した後以下に結論を導く。「鉄道会社ハ文明ノ利器ヲ応用スルモノナリ。社会文明ノ率先者ナリ。人道ヨリシテ其工事ニ使用スル工夫ニ向テ豫メ生命保険ノ責任ヲ負ハサル可カラズ」。「使用スル工夫ヤ素ト生命ノ貴重ヲ知ラズ。保険ノ必要ナシト謂ハゞ事或ハ過ギタルナラン。然レトモ率先此設アリテ、以テ他ノ鉱山ナリ炭鉱ナリ各其輩ニ倣ハシムルアレハ、余ハ其美学ヲ賞賛シテ已マス」(句読点: 筆者。)

関場の美学は「工夫生命保険」の実現にある。関場は本来私保険である生命保険にくふうを加えて、生命の大切さを知らないゆえに保険の認識のない鉄道工夫のために、文明社会の牽引者である鉄道会社が生命保険を率先して行うことを勧奨する。これにより鉱山労働者、工場労働者への波及効果を期待するのであった。

関場が美学とする「工夫生命保険」の考え方は、1880年代にすでに紡績会社において採用されている²⁰。したがって必ずしも関場の発案とはいえない。しかし関場は企業内福利厚生の原始的形態としての生命保険の域を脱し、産業の発展過程における基幹産業の重要性に鑑み「工夫生命保険」の導入を推奨したのであり、文明社会の牽引者である鉄道会社の責務と考えたのである。

関場の工夫保険論について漁民保険論が登場する。1890（明治23）年12月17日東京朝日新聞は「漁民の保険法」と題する記事を掲載した²¹。東京朝日新聞は「独逸国に一の保険法あり。名けて強迫保険法と云ふ。」と、ドイツの社会保険制度を紹介した上で、「身体の健全なるにも拘らず、就くべきの職業を失ふあらば、以て之を如何せんとするや」と疑問をなげかける。ヨーロッパに比べて日本は「工業甚た盛ならざれば」工場労働者に対する「強迫保険法の必要を認めざれ」と、工業の未発達な段階における工業労働者に対する社会保険制度の必要性を重視せず、むしろ工業労働者には就業問題があり、そのために工業発展を期すこと、すなわち雇用対策が先決であるとする。そのうえで以下の視点から漁民保険の制定を推奨した。水産業はその収穫高は自然環境に左右される。漁民たちは大漁のときは「大いに驕奢を極むれとも彼等概して後計を思はざる」ため、天候不順のため収穫高が減少した場合には、たちまちにして困窮に陥る状況にある。したがって保険を設けて「疾病又は不慮の変事」に対応し家族を救助する法律を制定することは、日本にとって大きな利益をもたらすものである。

東京朝日新聞の漁民保険論は、漁民たちの貯蓄意識の低さ、あるいは家計に対する計画性の欠如を根底においた論調である。この論調は先述の鉄道工夫に対する生命保険論あるいは貧民保険論等に共通する。これらの論調は、漁民、工夫、職工あるいは農民たちを「貧民」層として位置づけ、彼らはいわゆる宵越しの金は持たずしたがって貯蓄概念に乏しく、結果として貧困にあえぐことになる。これらの農漁民層の貯蓄意識の低さ、あるいは家計に対する計画性の欠如等は、当時の医学的においても認識されていた²²。したがってこの保守的な貧民たちの生活を安定させるには、国家の強制力により貯蓄ないし保険を実行することが重要であり、このことは貧民にとって有益であるのみならず、国家にとっても有益であるとする。生命保険が民間企業として成立し、保険概念が比較的富裕層に定着する中で、低所得層の生活安定策としての国家の強制力による貯蓄の代替案として国営保

険という概念がこの時期に登場した²³。この時期を火災国営保険論につぐ、第二の国営保険論の時期と位置づける。

国営保険論の第三期は、政友会板倉中たちによって第24回帝国議会（1907（明治40）年12月28日招集）に提案された「保険官営に関する建議案」²⁴をめぐる時期である。板倉たちは、日露戦後の財政危機克服手段の一つとして、私保険を含むすべての保険を官営とする案を議会に提案した。同案は議会で否決されるが、この審議過程で政府および議員たち両者に、慈善的要素を持つ貧民層を対象とする保険、すなわち労働者保護政策としての保険の必要性が共有され、さらには保険業界、世論において容認されるにいたる。

1900年代最初の5年間の国営保険論は、一方において産業育成のための資金調達説として、あるいは貧民保護政策の貯蓄機能説として、他方において労働者政策としての労働保険説として、生命保険の官営説を巻き込みながら混沌とした状況にあった。その到達点が第24回帝国議会における政友会板倉中他五名（内山吉太、斉藤桂次、根本正、森茂生、柳田藤吉）による「保険官営に関する建議案」提出である（1908年2月15日提出）。本案の審議過程の詳細については別論に譲るとして、主要な論点は以下のように整理できる。

板倉中たちは、日本の保険事業の現状を考慮すると「各種の保険事業を私設会社に委するは得策」でなく、「国家の事業」とし生命保険、火災保険、海上保険および運送保険の現存国内保険事業を整理し、加えて農業、漁業その他の各種の労働保険を設立して、総ての保険を官営とする」ことを、第一に保険事業の監督強化、第二に国民の貯蓄奨励、第三に国家財政への寄与すなわち資金調達に求め、提案した。板倉は従来の保険国営論の論点に日露戦争後の保険事業の混乱状況を勘案し、第一の当局の監督強化説を追加したと考えられる。板倉の前記提案理由は第24回帝国議会で審議の論点となり、結論から先に言えばそれ故に廃案となる。

同時に「保険官営に関する建議案」の提案を受け、世論は保険国営論に反応した。まず、当然のごとく保険業界は反論を展開する。保険業界は業界誌『保険銀行時報』第11年第362号（1908年2月20日）で保険官営建議案に対する特集を組み、各企業の代表者および法律の専門家の意見を掲載し、同年「保険官営懸賞論文」を募集し、12月に発表した。また生命保険会社協会幹事であり法学士である駒田亀太郎は、1908（明治44）年3月

21日および28日号『東京経済雑誌』(第1431号, 1532号)に「保険官営建議案に対する意見」を寄せ、板倉中の建議案に反論を加える。

保険業界は「創業以来未だ三十年に満たないが「欧米先進国の例に鑑みて利益する所少からず」と、日本保険業界の創業三十年の努力とその結果を説明した。そのうえで、板倉たちが主張する国庫歳入資金すなわち増税代替案に関しては、「生命保険責任準備金の性質」すなわち「均一保険料(或いは水平保険料と名づく)」を採用する限りにおいて、「将来保険金を支払ふに必要な欠くべからざる積立金」であり、「官営と私営とを論せず責任準備金」は必要不可欠のものであること。したがって増税の代替案にはならない、と反論をする。

保険業界の保険国営論に対する見解は、総じて非常に冷ややかな反応といえる。むしろ、彼らは板倉の案を日本保険業界の歴史、あるいは現状認識不足にのっとった杜撰な建議であり、保険の本質を無視した単に戦後財政不足を補うだけのつじつま合わせ的な案として一笑に付す。見方によっては、板倉の保険官営論は1880年代の火災保険国営論に始まる各種貧民保険国営論を寄せ集めた保険官営論といえよう。これに対して「保険(insurance)」の用語・概念の理解からはじめて30数年の事業運営の実績を持つ保険業界が、業界の威信・生き残りをかけて国営反対論すなわち民営論を展開したと考えられる。

しかしながら、われわれはこの議論の中に保険業界においても「社会政策」上の保険は国営保険として機能するとの見解を有していることを見逃すことは出来ない。換言するならば、保険業界は農商務省商工局あるいは内務省衛生局の労働保険に対する動向を視野に治めて、保険民営論・官営論を展開していたのである。このとき以降保険国営論は姿を消し、代わって「年金制度」「小口保険」論が登場する。

板倉中たちの「保険官営に関する建議案」の議論によって、保険国営論は一応の終焉を迎えたといえよう。「年金制度」「小口保険」論は、前述の貧民保険論をより焦点化したものであり、社会政策としての保険論すなわち労働者保護政策としての国営保険論に収斂した結果といえる。ここに国営保険論は第二期の貧民層に対する国営保険論をさらに発展させ、劣悪な労働環境・衛生環境さらに受療機会の貧困さ等と相互関連しながら、殖産興業政策推進の一環としての労働者保護政策としての保険論が確認され、労働者保護行政創出の基盤を醸成するに至る。

・社会政策志向

労働者保護政策台頭要因の第三に、内務官僚たちの社会政策志向がある。前述のように長与専齋が欧米から持ち帰った「衛生」概念は、人間生活そのものに関わる概念であり、生命、生活、生産を衛る「特殊の行政組織」の建設を志向するものである²⁵。今日的表現をとるならば、「社会福祉政策」あるいは「社会保障政策」ないし「社会福祉行政」あるいは「社会保障行政」といえよう。この思想は、1938(昭和13)年内務省から分離・創設された「厚生省」の「厚生」概念²⁶に匹敵するものでもあり、遡るならば内務省の牧民思想に通じるものである。換言するならば、長与が持ち帰った「衛生」概念は、内務省の牧民思想に結実し、やがて厚生思想に継承され、現在の社会福祉政策・社会保障政策につながる概念といえる。

この「衛生」概念の一連の継承過程に内務官僚と社会政策学会との連携がある。長与の「特殊の行政組織」構想は、長与のいう「十九年の頓挫」²⁷によって断念され、「衛生局の歴史は、長与専齋の歴史」²⁸といわれた衛生政策中心の内務行政の終焉を見るにいたる。「十九年の頓挫」は内務行政の方向転換の契機をもたらすことを意味する。その新たな役割を担った人物が後藤新平である。

後藤は1876(明治9)年愛知県病院勤務を振り出しに、内務省で医療・衛生行政に関わり、95(明治28)年実質的な長与の後継者として衛生局長となる²⁹。後藤は90(明治23)年にドイツに留学する。当時のドイツはビスマルク政策の推進時期であり、伝統的な疾病金庫の相互扶助を基礎に、新しい相互扶助組織である社会保険制度の制定・実施の時期にあった³⁰。後藤は常々人の命の価すなわち「命価」を次のように意識していた³¹。価には「真価」と「仮価」があり、「生命の『真価』は一定不変」であっても「その『仮価』はその国、その時代、その人」によって異なる。「命価は虚価の一」であり、その表れが生命保険である。しかし「一たび之を失えば、復決して之を得べからざる、万物中至貴至重なる生命と言う大切なる品物」にはこれを保護する方法があるはずであり、「衛生法と言う保険つきの大坂城よりも今一層堅固なる方法」である。後藤はこの「命価」論を思想的背景にドイツに赴いた。

ドイツでビスマルクおよび彼の政策に触れたことは、後藤にとって衝撃的であったと推測できる。鶴見は後藤がドイツ留学で学んだものの第一はビスマルクの外交であり、他の一つは社会政策であると整理する³²。後藤が

ドイツに留学した1890年代の日本は、ようやく軽工業を中心に資本主義が発展し、世界市場への基礎ができた時期であると同時に、近代国家としての法治国家体制が確立し、維新以来政府の念願であった「脱亜入欧」がかなう時期である。鶴見によると「日本の日本、世界の日本、そうして、日本の世界」が後藤の口癖であり、後藤は「日本帝国の完成」を大目標としていた。このような後藤であれば、ビスマルクの外交政策に傾倒することは容易に理解できる。

後藤がドイツ留学で学んだ他の一つの「社会政策」は、前述した「命価」論を展開する後藤にとって、「大阪城よりも今一層堅固なる方法」として受け止められたであろう。ビスマルクの政策を「主義よりも寧ろ現実に、論証よりも寧ろ実行に、機に臨み変に処し、悉く独自の基軸を出」³³したと分析した後藤にとって、社会主義運動・労働者運動の危機に直面したドイツで採られた労働者保護政策は、「労働者は国家にむかって労働状態改善を要求するの権利があり、国家はこれを顧念する義務」を実行に移したものと理解されたのである。ビスマルク社会政策は「社会主義の思想を自家菜籠のうちに収め、社会主義の要求する個人の生活改善を、国家の力にて企図」したものであり³⁴、前述のように「日本帝国の完成」を目指す後藤にとって、まさにドイツ留学で学ぶべき重要課題であった。

ドイツ留学前からビスマルク社会政策に着目していた後藤は、1888（明治21）年に『職工衛生法』³⁵、あるいは「人事と衛生の関係」と題する講演³⁶で、「労役者ヲ保護スルノ法」の必要性に言及する。このような後藤であればこそ、ビスマルクの社会政策に心酔し、長与専斎から継承した「衛生行政」に労働者保護政策を明確に付加した「労働行政」概念の素地を構築するに至ることは必然である³⁷。

1892（明治25）年12月、大日本私立衛生会神戸支会で「衛生の進歩」と題する講演、翌93（明治26）年1月、大日本衛生会月次会で「疾病保険法」と題する講演を行っていることから後藤の労働者保護行政への意気込みが伺われる³⁸。ここに、長与が構想した衛生行政すなわち「特殊の行政組織」が、医療中心の衛生政策から労働者保護政策を統合した「労働行政」へと方向展開したのである。この後藤の政策理念を、鶴見は新渡戸稲造の述懐を用いて、後藤が「政治に入った本当の動機は、慈善ということであった」と紹介する。すなわち後藤の政治の根本は「貧民なき社会の実現」にあり、それは救貧・

防貧すなわち「社会政策」にある。衛生局長となった後藤新平はこの目標を達成するべく積極的に持論を伊藤に進言することとなる³⁹。

1897（明治31）年3月、後藤新平は台湾総督府民生局長となる。後藤の後任として衛生局長に就任したのは長谷川泰であるが、より端的な形で後藤の労働者保護政策を継承するのは、後藤衛生局長時代の保健課長であり、1903（明治36）年9月に衛生局長となる窪田静太郎である⁴⁰。後藤の労働者保護政策にかける情熱を、窪田は次のように述べる。後藤は衛生事業と相並んで、貧窮の防止を重視しており、貧民が出てから救済するのでは情民を養成することになる。したがって貧民になる前、すなわち労働者について考慮する必要がある。貧民の防止は、労働者の保護からはじまる。労働者保護と衛生は「車の両輪」で一方だけではならぬ、と。窪田が認める上記後藤の姿勢の根底には、後藤が提唱する「国家有機体論」⁴¹が存在する。そのために後藤はビスマルクの施策を唱導し、労働者強制疾病保険法の制定を重視した。

窪田が内務省内で後藤からビスマルク社会政策の薫陶を受けていた当時、大学では金井延、桑田熊蔵たちが労働問題に将来を憂慮し社会保険を唱えていたが、窪田が欧州から帰った時分でもまた単に学説として唱えているだけで、実務家では後藤のほかには一人もいない状況であった。窪田は実務家としての内務官僚後藤新平から、理論を社会政策学会桑田熊蔵・金井延たちから、さらに欧州経験から実体験として労働者保護政策の重要性を体得してくる⁴²。窪田はこのような経験を経るに及んで、労働者保護政策の学説と実務の一体化を、工場法という手段を用いて労働行政に収斂していくのである。

後藤・窪田へと内務省衛生行政が継承されるこの時期は、先述したドイツでビスマルク社会政策が展開する時期である。日本における労働者に対する保険論議は先にも記したように1890年代ドイツの疾病保険法の紹介に始まる。この議論が20世紀初頭には、より具体化された論として展開される。工場法の制定、健康保険法の制定へと労働者保護政策が展開することとなる。

結び

内務省は1947年12月31日に解体されるまで、まさに内政の中心官庁として絶大な権力と、広範な行政機構を手中にし、時代の大きなうねりを先取的に自省の政策に反映させてきた。それはまさに副田が展開する内務省の五局史観に端的に表明されている⁴³。内務行政のう

ち1938(昭和13)年厚生省創設に伴い同省に移管される労働者保護政策すなわち労働行政もまさにその一例である。本論を終わるにあたって殖産興業政策推進の原動力としての人力政策が、労働者保護政策へと展開し、労働行政を創出するに至る過程を要約的に見ておく。

1868(慶応4)年 欧米列強の外圧を受け早熟的に明治維新を成し遂げた新政府は、その国家形成のモデルを欧州に求め、いわゆる「脱亜入欧」「富国強兵」政策を展開していく。その内政の中核的役割を担った行政機関が内務省である。維新政府の「富国」化政策は、意図的な上からの資本主義化であり、その基盤を農業および農民層に依存するという後発国の宿命を内在していた。このことが明治初期の殖産興業政策の特徴を規定することとなる。内務省が設立されるまでの維新直後の6年間の内政は、その基本方針が定まらないままに民部・大蔵省の統廃合を繰り返した時期である。この時期の内政の最重要課題は維新の混乱に伴う人心統合にあった。さらに赤字からの脱却をめざした財政対策である。したがってこの時期の人力政策は治安対策にあり、人力は富国化の源泉であった。同時に富国化すなわち殖産興業政策は、農業を基盤とする財政の確立を目的とした政策であった。

1870(明治3)年閏10月、「百工勸奨」を目的として工部省が設置され、民部省から重工業部門が工部省に移管されるに及んで、富国化すなわち殖産興業政策は、民部省が農商業および軽工業部門を所管し、重工業部門を工部省が所管することとなる。その結果、殖産興業政策の二極化を招き、産業推進の源泉としての人力政策の意味合いを二極化することとなる。平時産業推進の源泉としての人力政策と、軍事産業推進の人力政策の二極化である。

1874(明治7)年 創設された内務省は、「牧民の省」として民政に携わることとなる。内務省の設置は大蔵省からの完全独立を意味し、はからずも「内政の統一」をもたらした。内務省は「経国ノ大元最モ至重ノ事」との認識の下に「富国ノ道」を推進することとなる。ここに従来の民部省時代の殖産興業政策を、より積極的に展開する素地を確立し、勸業寮を筆頭に「全国農工商ノ諸業」、特に軽工業部門を中心に富国化を推進する基盤が確立した。その一方で内務省は「牧民の省」を謳い、「国内安寧人民保護ノ事務」掲げる。このことは内務省の殖産興業政策が、富国化政策であると同時に、その源泉たる人力政策と表裏一体の関係にあることを意味する。

民部省(内務省)から重工業部門が工部省に移管されたとはいえ、内務省が経済産業担当省としての機能を持つ限りにおいて、富国化の推進手段である殖産興業政策は、人民保護政策と並んで内務省の中核政策であり、両者の関係は相互補完関係で推進する要素を含んでいる。

1888(明治14)年4月 農商務省が設置され殖産興業政策は同省に移管される。これに伴い内務省は殖産興業政策から撤退し、経済産業政策担当省としての役割を終えることとなる。この結果内務省の人民保護政策は、殖産興業政策から分離した救貧政策中心に展開することとなる。内務省にとって農商務省の設置は、人民保護政策の方向転換をもたらす結果を招いた。しかし、内務省時代に芽生えた人民保護政策としての人力政策は、農商務省に継承され、やがて労働者保護政策すなわち労働行政を創出するにいたる。殖産興業推進の省として設置された農商務省は、産業推進の立場から人力政策に関することとなり、職工条例制定の準備を行う。

この農商務省の産業推進策としての人力政策に、再度内務省の人民保護政策の視点を付加する要因が、1890年前後に醸成され、労働者保護政策を形成するにいたる。第一の要因は、医制の導入に関連する人民の受療機会の二極化である。西洋医学の導入および医学教育さらに開業医試験制度は、富裕層に対する医療制度となり、多くの一般人民を医療制度から遠ざける結果を招いた。その結果、ごく少数の施療に預かれる人民および私費診療に耐えられる富裕層と、大多数の受療機会をもてない一般人民の受療機会を二極化せしめることとなる。これが人力政策としての労働者保護政策を促した第一の要因である。

第二の要因は、いわゆる保険国営論にある。保険国営論は、80年代の火災保険国営論にはじまり、80年代後半に始まる保険の貯蓄機能に着目した国営保険論である。これらの保険論を本論では貧民保険論と称した。この貧民保険論にくわえて、日露戦争後の増税回避論に端を発した官営保険論である。この一連の保険国営論の展開過程で、労働者保護政策としての保険、すなわち社会事業的要素を持つ保険を、国営保険として成立する方向性が議会および保険業界、さらに世論で承認されるにいたる。

労働者保護政策創生の第三の要因に、ドイツの社会保険政策の紹介、さらには社会政策学会および後藤新平および窪田静太郎を中心とする内務官僚の社会政策志向が

ある。1890年代前後の内務省行政は、初期の長与専斎を中心とする衛生・医制を中心とした行政から、前述の受領機会の二極化の結果、後藤新平および窪田静太郎を中心とする社会政策志向の時代となる。この内務官僚の社会政策志向と農商務省の産業政策推進策としての人力政策が、窪田が農商務省兼務となることによって統合され、労働者保護政策およびそれを具現化する労働行政が形成されるにいたった。

日本における労働者保護行政の創出過程は、ドイツの社会政策を参考にしながらも、より実質的な次元では、殖産興業政策と表裏一体の関係で展開され、その根底に「牧民」政策を置いて形成されてきたと考えられる。すなわち、後発資本主義国としての「殖産興業政策」が、労働力の供給源である人民の保護・労働力の保護を要請し、20世紀前半の労働力保護政策を醸成してきたのである。

注

- 1 吉田久一「明治期における貧困の変質」日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』勁草書房 1960：9
- 2 「保険国営論」に関しては、別論で詳述する予定である。
- 3 厚生省医務局『医制百年史』1976：22
- 4 菅谷章『日本医療制度史』原書房 1976：1-5
- 5 前掲書：6
- 6 厚生省医務局『医制八十年史』1955：1
- 7 長与専斎『松香私志』日本医師学会『医学古典集(2)松香私志』医歯薬出版株式会社 1978：19-21
外山幹夫『医療福祉の祖 長与専斎』思文閣出版社 2002：69-73
- 8 長与 前掲書：25-31
- 9 社会事業研究所『近代医療保護事業発達史(上巻)』1943
- 10 前川寛『現代保険論入門』中央経済社 1996：51
- 11 生命保険協会『明治大正保険史料』1920, 復刻版 2000. 以下『保険史料』と記す。
- 12 1877(明治11)年大蔵省お雇い外国人P. マイエットは『日本家屋保険論』を著し、強制適用による保険の普及と経費節減の視点から火災保険国営論を主張した。マイエットは火災保険の国営化が日本経済を推進するに当たって重要であるとの視点から、家屋保険国営化論を展開したのである。大蔵卿大隈重信はマイエットの意見を取り入れ、1879(明治12)年大蔵省に火災保険取調局を設置し、強制保険として火災保険制定の準備にとりかかる。81(明治14)年に調査を完了し、家屋保険法案を作成するが、国費多端で

財政上支出困難との理由で実現するに至らなかった。

末高の整理によると、マイエットの家屋保険国営の主張論点は、以下の8点に整理できる(『保険国営の研究』千倉書房 1938：28-30)。第一に家屋保険の国営は、地方行政官庁に事務を取り扱わせるのに便利であること、第二に家屋保険の国営はその損害を平均化できること、かりに大損害が生じたとしても、その損害は後年に充当できること、第三に保険国営は、民営保険監督の経費節減となること、第四に警察・消防による損害の減少は、国営保険の場合は保険金支払いを節減し、国庫の利益となること、第五に保険料徴収は家屋税に付加して徴収できることにより、営業費の節約となること、第六に保険の普及には強制が必要であり、この点国営は強制を徹底化できること、第七に家屋保険を国営とすれば、他の保険(牧畜保険、農業保険、運送保険など)の模範とすることができること、第八に保険の国営は国家の救恤費を節約できる。

- 13 『保険史料』1-1-4 138
- 14 中野了髓『火災保険論』1879(明治13)年 由巳社(近代デジタルライブラリー)
- 15 大阪日報第986号 明治12年5月31日 『保険史料』1-1-4・5・6：138
- 16 『保険史料』1-1-4：139
- 17 マイエット『農業保険論』1890(明治23年)有隣堂(近代デジタルライブラリー)
- 18 郵便貯蓄制度に関しては、岩倉欧米使節団に同行した前島密が英国の郵便貯蓄制度に接した時から構想されてきたものであり、やがて郵便年金法・簡易保険法へと収斂する基礎といえる。
- 19 1890(明治23)年4月25日 中外医事新報
- 20 『保険史料』によると日本企業で死亡(生命)に関する規定を最初に設けたのは、丸屋商社である。丸屋商社の保険事業は、1869(明治2)年に社則を制定し74(明治7)年5月この社則に「丸屋商社死亡請合規則」を追加したことに始まる。死亡請合規則は「死後ノ覚悟マテハ手ニ及ハサル」人がいるので、五百円を元金にしてその利息を足して、死亡後に金五十円を支給することを規定する。丸屋商社の死亡請合規則は、明治維新以後の企業内福利厚生が始まりであると考えられる。企業内福祉厚生としての保険利用は、その後85(明治18)年には事業主が使用人に保険をかける方法で「商家商會に生命保険を利用する」会社が増え(10月12日付時事新報第1091号)、87(明治20)に入ると、大阪紡績会社(1880年設立、89年開業)が役員職工生命保険給与規則を定め、勤続者に保険を給与するこ

とを決定するなど生命保険を活用した企業内福利厚生事業の原初形態が定着するようになる。背景要因として新興企業（紡績会社）における従業員保護対策の必然から生じたことが推測できる。

²¹ 『保険史料』 2-1-1:49

²² 「脳の階級」で人口の五分の四を占める凡人は「全然保守的にして哲学的に観察すれば新生性 *Initiative* を欠き、進歩の跡見とめ難し、彼らの思考、行為は父祖の経験を基礎とし其の圏外に出でず」と生活の保守性を説明する。呉秀三校閲 石田昇『新選精神病学』明石書店 明治40年

²³ なお、この貯蓄あるいは保険概念は、民間保険においても年金保険としてこの時期に登場する。1890（明治23）年11月28日中央新聞社は「読者生命保険」の広告記事を掲載し、購読料の一定の前金払いをした者に対して、不慮の災害に遭遇し死亡した場合に保険金を遺族に給付することを発表した。ついで1891（明治24）年2月2日、日本生命保険株式会社が年金保険（修学資保険、結婚資保険および養老資保険の三部門）の営業開始を議決した。その目的を「人間生前に於ての他年の計をなし置く」ことにあり、年金保険の実施により生命保険と合わせて「生前には子女死後には遺族に利便」あること強調し、生命保険が「人間死後の準備」であるのに比較して、営業開始の趣旨を生存中の他年の準備にあるとする。日本生命保険会社において前記三部門の年金保険、とくに養老資保険を売りだしことはこの時期、庶民のなかに将来の生活設計を可能ならしめる階層が出現したことを現している。

さらに1890年代はさまざまな庶民保険会社が設立され、保険会社の乱立期とも言える現象をもたらす。この時期に設立あるいは設立企画等があった特殊な保険会社名から判断すると、1890年代の保険設立ブームは大きく三領域に整理することができる。第一は軍人関係であり、第二は医療関係、第三は所得関係である。これらの世論を背景に、1900年代に入りやがて軍事救護法、鉱業法・工場法・船員法さらに健康保険法、労働者年金保険法を制定させる遠因となる世論が徐々に形成されてきたとするのは拙速であろうか。日清・日露戦争の危機意識から軍人保険の推進論が、あるいは戦時支払額の増加に伴う保険収支論から外国企業の撤退論が、他方において殖産興業のもとに推進してきた資本主義体制は、いわゆる産業革命を経て本格的国際競争に備えるべく労働力政策と連動して保険国営論が再浮上したと考えられる。

²⁴ 以下、保険官営論に関する資料は「保険官営に関する建議案」による。

²⁵ 長与前掲書 :26

²⁶ 厚生省五十年史編集会『厚生省五十年史』中央法規 1987:343

²⁷ 長与前掲書 :62

²⁸ 鶴見裕輔『決定版 正伝後藤新平1』藤原書店 2004:422

²⁹ 鶴見裕輔著 一海知義校訂『<決定版>正伝 後藤新平1』藤原書店 2004

なお本書は全八分冊・別巻一で構成されている。後藤はドイツ帰国後の1892年に衛生局長となるが、相馬事件に関連し93年拘引、94年無罪判決後95年衛生局長となる。

³⁰ ドイツの疾病金庫に関しては、土田武史『ドイツ医療保険制度の成立』勁草書房1997がある。

³¹ 鶴見前掲書 :466-474。なお、後藤新平の「命価」論に関しては、日野秀逸「後藤新平『命価説』に関する研究『日本医師学雑誌第34巻第4号』（1988）、「後藤新平の衛生行政論の一貫性について」『日本医師学雑誌第34巻第3号』（1988）などがある。

³² 鶴見前掲書 :610

³³ 鶴見前掲書 :612。森孝三訳・フォン・ブラウエル『ビスマルク公外交機略』序文

³⁴ 鶴見前掲書 :613

³⁵ 『大日本私立衛生会雑誌』第63号 :557-586

³⁶ 後藤新平『第十九世紀大家之文叢 現社会』現社会発行所1888

³⁷ 鶴見は「労働行政」を用いないで「社会行政」という用語を用いている（鶴見前掲書 :615）。

しかし本論では、本論の趣旨に沿って『内務省史』及び『厚生省五十年史』で用いた「労働行政」を使用した。

³⁸ 各近代デジタルライブラリー

³⁹ 鶴見前掲第2巻 :381-384。なお、後藤新平の衛生局長時代の考え方は『第二巻衛生局長時代』に収録されている

⁴⁰ 大霞会『内務省史第四巻』1971:667。この間、衛生局長は1902（明治35）年10月、長谷川から森田茂吉となる。森田は内務省総務局台湾課長から衛生局長に就いており、衛生局長から農商務省商工局長に転出する。このことは、後藤の政策理念を森田は十分に承知しており、農商務省商工局では従来の産業育成政策中心の人力政策に、内務省で醸成された労働者保護政策を付加した人力政策、すなわち労働行政を実施に移す土壌を形成することを意味する。

⁴¹ 後藤新平『国家衛生論』1889 近代デジタルライブラリー

- ⁴² 鶴見『正伝後藤新平第2巻』藤原書店 2004：489 - 491
社会政策学会は1896（明治29）年，山崎覚治郎，桑田熊蔵たちによって創立され，翌97（明治30）年会の名称を社会政策学会と決定する．96・7年ころ窪田静太郎は入会するが，入会時期に関しては窪田自身が確定していない（日本社会事業大学『窪田静太郎論集』：463）
- ⁴³ 副田義也『内務省の社会史』東京大学出版会 2007