

公的扶助と経済保護政策

—公益質屋法の成立をめぐる—

Public assistance and Economic protection services

田 中 利 宗

Toshinori Tanaka

はじめに

2000（平成12）年、社会福祉事業のひとつが姿を消した。

事業名を「公益質屋」という。

2000（平成12）年5月29日、参議院本会議で成立し、6月7日公布施行の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」（平成12年法律第百十一号）は、社会福祉事業法を社会福祉法に改めるなど、これまでの社会福祉行政の枠組みを大きくかえる内容と方向を明らかにした。

改正は、「①質屋制度に対する需要の変化 ②代替施策の充実（福祉的要素の相対的後退） ③事業実態の縮小」を理由に「公益質屋を普及・発展させる意義は乏しくなっている。」⁽¹⁾として、それを経営する事業を社会福祉事業法から除外したのである。

除外は、「資本主義制度の構造的必然の所産である社会的問題にむけられた合目的・補的な公・私の社会的方策施設」⁽²⁾の再編を意味する。

換言するなら、その日は、わが国の社会福祉に新たな理念とそれに基づく改革の指針が提示された日であり、新たな理念は、以前における社会福祉の対象論理解の克服に立脚する、新たな社会福祉体系に基づく理論構築を課題とした。

さて、わが国の社会福祉研究の分野において、戦前、戦後の流れに断絶性をみるか、継続性を重視するかの相違が存在する。視点の違いは、社会福祉の理念や対象、方法や課題の論究に差異をもたらす。

しかし、両者にあっても、公益質屋が社会福祉の体系化に参加し、戦前の経済保護政策の特徴を内包しつつ、戦後、社会福祉事業法上第一種社会

福祉事業に位置し、質草とともに人々の顔を見つけてきた、への異論は提出されないように思えてならない。

本小論は、公益質屋廃止を考察の動機とし、それと一体にあった公益質屋法成立に至るまでの社会・経済などの変遷とそこに派生した社会（的）問題⁽³⁾を文献上に概観。次に、そこに求められながらも確立しなかった公的扶助。そして、公的扶助にかわり「防貧」を唱えて登場する経済保護政策。なかでも公益質屋への期待と役割を考えてみたいと思う。

考察はまた、「防貧政策」の理論と実際に導入されるケースワークの日本的受容過程考察の基礎であり、新たな社会福祉学の理論構築をめざす軌跡再考でもある。

考察を始めるに際して、今日では、表現・表記をためらわせる語句などの引用。また、引用は、固有のもの以外は原則として新字体にしてあることをお許しいただきたい。

1 生活問題と公的扶助

明治維新を起点とし、資本主義社会と称されるわが国において、個々人の自助努力（自己責任）の結果、いつも安定した生活状態が確保され、継続を可能とするなら、生命の維持再生産にかかわる重大な問題は生じないといえる。

しかし、自助努力は、資本主義の展開と成熟に伴う体制内部の社会的諸矛盾に直面するとき、その限界を露呈させる。

そこに政府（国）による公的扶助の存立理由と必然性が生まれる。

本考察の範囲を拡大し一顧するそれへの最初は、「恤救規則」（明治7年12月太政官達第百六十二号）である。規則は、わが国最初の近代的公的

扶助立法⁽⁴⁾という評価をもつ。

反面、「濟貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ヘキ筈ニ候」の前文は、制度の本質的性格を教える。1875（明治8年）の「窮民恤救申請調査簡条」は、「全ク無告ノ窮民而已ニ限ルヘシ」とし、申請者が全く労働力をもたず、親戚、憐保等からも何らの救助も受けられない者であるかの精密、厳格を調査に課した。

1900（明治23）年12月の第一回帝國議會提出の「窮民救助法案」は、「公的扶助法の近代化に端緒を開かんとした、画期的な法案⁽⁵⁾」であった。

だが、貧窮は自己の怠惰に起因し、それゆえに公費で救済すべきではない、との主張などにより成立に至ることはなかった。

以後、「恤救法案」（明治30年）等が議員立法として提出される。が、そのたびに恤救規則以来一貫して守られる制限扶助と国の扶助義務の否定が強調された。

たしかに、法律をもつての対応が皆無であったわけではない。たとえば、伝染病予防法（明治30年）、行旅病人及行旅死亡人取扱法（明治32年）、罹災救助基金法（明治32年）、精神病者監護法（明治33年）等は、生計上の困難を直接理由として適用されるものではなかった。けれども、公的扶助が負うべき役割の代替的機能をもはたした。

必要な救済事業の多くは民間努力に依存され、無料宿泊所や保育所、育児施設等の各種施設がそれ⁽⁶⁾を担った。

ふり返れば、村落共同体の秩序維持機能⁽⁷⁾をもった相互扶助や隣保扶助の思想と継承。無尽・講中・頼母子講などの継続。貧困は、個人の生来の境遇や運との考え。加えた貧民への憐民観は、公的扶助の積極的肯定を拒み続けるのに十分であったのかも知れない。

まして、個々人の生活上の問題を社会問題として認識し、そこに公的扶助の必要性を訴える識者があっても、それを現実とするには、さらなる社会問題の蓄積、人々の関心と自覚、そして要求する運動の高まり⁽⁸⁾が用意されなければならなかったのであろう。

他方、軍事的特殊性を強調し、一般扶助行政への影響を堅く拒否する軍事扶助立法は、国の方針のもとに着実に形成、制度化されて行くのである。

さて、労働力以外に有効な収入手段をもたない者にとり、労働力の再生産に必要な肉体的健康を脅かす最大の障害は、疾病、労働災害、そして、失業である。これら障害への危機意識は、「同業組合の組織を勧告する」運動⁽⁹⁾などに後押しされ、しだいに継続性ある団体として組織化される。

「労働者の団結は当初何よりも共助共済を必要とした結果から何処の国でも先ず友愛組合又は共済組合の形態⁽¹⁰⁾を採つて行はれ」は、わが国も同様であった。

「同業組合の積立金を以て其組合員の災厄を救ひ、又は其の死亡せるとき其妻子をして安んじて生活をなさしむる等のことは職工の独立独行の意気⁽¹¹⁾を養ひ、其天与の責任を全からしむる者なり。」との熟練労働者意識に支えられた組合員相互の共済活動は、組合員の積立てによって運用された。

同時に「組合は共済活動に重点をおいたが、それは労働者の日常的な要求に答えるものであったから、この共済機能にひかれて入会するものが少なくなかった。組合員増加の最大の要因はここにあったのである。だが、その共済活動がまた逆に組合員の大きな負担となり、衰退の契機ともなった。」⁽¹²⁾の二面性を内包していた。

労働者の自主的共済活動が内部矛盾によって衰えてしまう組合運動。それは、日清戦争（明治27～28年）、日露戦争（明治37～38年）を契機とする急テンポの経済の進展と労働者の増加、労働争議の頻発⁽¹³⁾のなか、労働組合運動という姿を鮮明に打ち出すことになる。

そこには、定着型の男子労働者の増加、労働組合期成会の創立（明治30年7月）などの背景があった。

一方、運動の進展は、「産業不安をもたらす資本蓄積を困難にし、軍事産業・軍事輸送への脅威になる、という認識を政府部内に急激に醸成させていった」結果⁽¹⁵⁾、治安警察法（1900〔明治33〕年）等により屏息の時を迎える。

自主性を持った労働者の組織的活動の衰退は、個別の企業、それも大企業を主とする、たとえば、鐘紡共済組合の設置（明治38年）⁽¹⁶⁾などの「共済組合」を官民を通して増加させることになる。それは「経営家族主義」という日本的労資（使）関係⁽¹⁷⁾形成誘因のひとつとされる。

1911(明治44)年3月、わが国最初の社会政策立法というべき工場法が成立。1916(大正5)年9月1日、「常時15人以上の職工を使用する」工場を適用範囲とし施行される。

時は、「正に世界大戦の只中であり、我国の製造工場は、突如として拡大した市場に適應するため、生産拡張・労働強化に狂奔したのであって、此の間労働災害の激増は明かな事実である。従って、工場主に災害扶助義務を強制する工場法の意義は此所では最も重要且つ直接的であった。」⁽¹⁸⁾

工場法は、法律自体未完備ゆえに不十分との指摘に甘んじる。反面、わが国における体系的な労働者保護立法であり、「最初の社会政策立法」との評価を得る。

続き、「わが国における社会保険は昭和二年から実施された健康保険法をもってその第一歩」⁽¹⁹⁾の健康保険法の制定(1922[大正11]年)をみる。

ところで、第1次大戦(1914[大正3]8月～1918[大正7]年11月)は、わが国の経済を飛躍的に発展させた。しかし、1920(大正9)年の猛烈な反動恐慌、その後の経済の不安定な変動は、生産過剰、⁽²¹⁾貸出の急増による金融逼迫、労働者の賃金の引下げ、そして、大量の失業者を顕在化させることになった。⁽²²⁾

ロシア革命(1917[大正6]年11月)は、これらの推移のなかにあった。

1918(大正7)年7月、「富山県中新川郡西水橋町町民の大部分は出稼業者なるが、本年度は出稼先なる樺太は不漁にて帰路の路銀にも差支ふる有様にて生活頗る窮迫し、加ふるに昨今の米價暴騰にて困窮愈其極に達し居れるが、三日午後七時漁師町一帯の女房連二百名は海岸に集合して三隊に分れ、一は濱方有志、⁽²¹⁾一は町有志、一は濱地の米屋及び米所有者を襲ひ」⁽²¹⁾が起る。騒動は、報道の発達と相まって、資本主義の急速な発展がつくりだす体制の矛盾を広く人々に伝達し、その世論を喚起させた。⁽²⁵⁾

自助努力限界の法則化と所在。そして、人々の社会問題への関心と自覚。それは、労働者階層などの困窮やその救済に対する救貧行政の対応の転換をせまる複雑な生活問題の重層化であり、一般化であった。

だが、公的扶助の確立はなかった。ここにわが

国と西欧資本主義社会との比較における不一致が示されることになる。それは、「西欧における社会保険は、労働者の自助原理が任意組織(友愛組合、相互扶助基金、労働組合など)へと発展し、それらが国家的制度へ固定していく。公的扶助はこの補完物として展開していった。わが国では、前近代的な家族制度あるいは『ムラ』的相互救済が存在し、その崩壊につれて社会保障制度が確立していく。公的扶助は家族制度的救済原理に放置されて発展しない。両者のかかる差異は、西欧の社会保障が生活保障体系の整備による労働力の維持・培養の機能をもったのにたいして、わが国のそれはむしろ家族制度的枠組のなかに潜在化していた労働力を社会保険体系によって顕在化させるという労働力創出機能をもったことに基づいていた」⁽²⁶⁾とされる。

そして、政府の取った対応は、たとえば、「思想善導と社会政策の二つに主眼がおかれた。ここでの社会政策は主として防貧政策を指したもので、防貧政策は、労働問題、階級問題対策の役割も担うことになった。防貧政策は救貧法を否定しながら、労働問題対策の『代替』として、急ピッチで浮上」⁽²⁷⁾した。それは、防貧政策を高らかに掲げつつの社会政策による社会問題対策のスタートであった。⁽²⁸⁾

2 労働問題と防貧政策

「わが国の防貧の歴史をふり返る時、どこに起点を求めるのか」は、それ自体でひとつの問題となる。

たとえば、三浦梅園の慈悲無尽講や佐藤信淵の内密救助講をあげ、道徳的教育による節約と労働の勧めが財を蓄え、災厄時の共助救済に貢献する、をもって防貧に導くことも許されるであろう。二宮尊徳や大原幽学の農民教育と相互扶助金融は、防貧の説明をさらに容易にする。特に尊徳の貯蓄の奨励、農業改善などの理論と実際は、いまでも語り継がれるがゆえに説得力をもつ。⁽²⁹⁾松平定信、保科正之、前田綱紀、上杉鷹山、津軽信明らによる備荒・人口対策などにもその発端としての位置が与えられるかもしれない。

1917(大正6)年に岡山県に創設された済世顧問制度は、救貧より防貧を使命とした。

ウェッブ夫妻 (Sidney & Beatrice) の来日と講演。そして、著書『The Prevention of Destitution』が、1914 (大正 3) 年に『国民共済策』として邦訳、刊行されたことをあげ「明治政府のように、義務主義救貧法どころか、従って国家責任どころか、人民相救、隣保相扶に責任を転嫁しておきながら、救貧よりも防貧と一つ覚えのようにいって見たところで防貧策が国民の間に少しでも問題とされる程までにも行われていなかったことは、本書を原題通りに『防貧論』と訳さず、『国民共済策』と訳したてんまつからも察することができる。」「防貧の語未だ熟さず、けだし国家的救済策すら無きに等しかった」⁽³¹⁾は厳しい論定である。

さて、「防貧」を「政策」との関連におき、その組織化と体系化に着目するとき「大正後半期の日本社会事業の成立は、アメリカにみられるような内在的な処遇の専門化等よりも、外的な米騒動や社会運動対策の要請からの救済事業の積極化＝社会事業の成立という性格が色こい。むろん細民層＝小額所得者層の広範な成立という課題が前提にあったことはむろんであるが、防貧の勃興＝社会事業の成立には、政治的政策的要請が前提にあることが見逃せない」⁽³²⁾に強く引かれる。

それは、労働者階層などに占める膨大な低額所得者層の存在であり、そこに派生するであろう様々の社会問題への政府の総合的認識と政策としての具体的対応への関心である。

『内務省史 第三巻』は、次のように記述する。

「賑恤救済を主眼とするにとどまった明治から大正初期までの社会行政は、大正中期に至って大きい転換の機運を迎えた。その動因となったものは、米騒動を転機とする社会情勢の変転と、第一次世界大戦後の経済事情の変動、ことに労働問題の新局面であった。もちろん、そのような情勢は突発的に起こったものではなく、それ以前から転換を促す胎動のあったことはいうまでもない。(略) ことに明治末期以降、後退の情勢にあった労働問題は規模を大きくし、様相を複雑にして、従前のように警察取締りの対象として考えるだけではとうてい不十分なことが明らかとなり、これまた正面から取組むことを回避することはもはや許されないのであった。このような事態を迎えては、政治・行政の姿勢は、いきおい改めざるを得ず、

明治時代のようにどちらかという国民生活不関与ともいえるような態度はとうていとり得ないこととなってきたのである。内務省の施策は、なんらかの改変を加えられなければならない情勢であったといえることができる」⁽³³⁾と。

内務省の認識は、それまでに実施された各種調査の実証的結果に支えられていた。

救済事業調査會 (1918 [大正 7] 年 6 月 24 日勅令第二百六十三号) は、これらの認識を基底に設置される。第 1 回目の会議は、同年 7 月 3 日より 4 日間、内務省で開催され、冒頭、内務大臣水野練太郎は、次の内容を含む挨拶を行う。

「救済事業ニ関シテハ從來政府ニ於テモ調査研究ヲ重ネ施設策画スル所アリト雖固ヨリ之ヲ以テ十分ト為スヘキニアラズ将来更ニ一段ノ攻究ヲ積ミ完全ナル施設ヲ為スコト極メテ必要ナリト思考ス殊ニ近時世運ノ推移経済状態ノ変転ニ伴ヒ社会政策上ノ各種問題ニ就キテ根本調査ヲ遂ゲ以テ時勢ニ適応スルノ施設ヲ要スルモノ愈々多キヲ加フルノミナラズ更ニ欧州大戦ノ波動ハ時々刻々ニ我邦ノ思想界並物質界ヲ衝盪スルアリ世態人心亦為ニ種々ノ変革ヲ来スノ虞ナシトセズ随テ将来更ニ幾多社会問題ノ湧起ヲ免レザルベク即チ之ニ対応スベキ攻究ト施設トハ両ツナカラ更ニ一段ノ精采アリ活力アリ常ニ時勢ニ先ジテ綢繆ノ時ヲ愆ラス所謂天下ノ憂ニ先チテ憂フルノ概アルヲ要ス救済事業ノ意義ニハ固ト広狭ノ二様アリ而モ其ノ関係スル所ハ独リ行政上ノ事項ノミナラス汎ク実生活ノ各局面ニ及ヒ或ハ資本ト労働トノ調節ヲ完ウシ或ハ職業ト生計トノ釣衡ヲ得シメ風紀ヲ保チ衛生ヲ奨メ都市農村ノ調和ヲ図リ救貧防貧ノ施設ヲ整備シ教育宗教ノ啓発利導ヲ大用スルカ如キ凡ソ是等ノ点ニ関シ今ニ於テ進デ考究策画ヲ要スヘキモノ極メテ多シ是レ今回ノ調査ニ於テ叙上ノ諸問題ニ関係アル各方面ノ諸家ヲ網羅シ以テ適切最善ノ攻究ヲ遂ゲムトスル所以ナリ」⁽³⁴⁾

会議は、議事規則及び調査項目を議案とし、「生活状態改良事業」「窮民救済事業」「児童保護事業」「救済的衛生事業」「教化事業」「労働保護事業」「小農保護事業」「救済事業の助成監督」を調査項目に決定する。席上、委員からいくつかの意見が提出され、「其他公設市場、質屋制度、産業組合、無尽等⁽³⁶⁾の監督に関する注意等あり」もそのひとつであ

った。

設置された調査會は、社会事業・救済事業・労働政策全般に関する諮問機関である。それゆえ審議の対象も広範であり、「絶対主義官僚内閣の下においては、なお社会政策は救済事業と同義語⁽³⁷⁾において、恩恵的政策として理解されていた」と指摘される。他方、「一見して、その当時の施策が旧来の慈善救済事業と趣きを異にしているばかりでなく、狭い意味の社会行政の枠にとらわれず、幅広く時勢の要求に応じていったものであることがわかる。当時の用語に従うと、『救貧から防貧へ』と事業の中心が移ったといわれている。その反面、当面の要求に応じて雑然と施策を積み重ねた観をまぬがれないのであって、これが組織化され、体系化されるには、つぎの外局としての社会局⁽³⁸⁾が設置される時期を待たねばならないのであった。」との分析、評価もある。

さて、1917(大正6)年7月公布の軍事救護法は、内務省での救護課設置の契機となり、1919(大正8)年12月、救護課は、社会課と改称される。

改称は、単に表記の変更だけではなかった。「明治以来の公文書に社会事業と云ふ言葉の用ゐられたことはあるまい。のみならず、或る時代には『社会』なる言葉は、政府などには最も忌み嫌はれて絶対に之れを避けるの例であつた。明治四十二年にその第一回を開いた地方改良講習会では、その言葉を社会改良(Social betterment; Social Reform)にとつたもので、社会と云ふ文字は面白ろくないために地方としたとの事である。此等は故井上博士(友一)の苦心された所であつたらしい。」⁽³⁹⁾の過去ある「社会」が内務省公式用語となった。その後、地方局の下にあった社会課は、1920(大正9)年8月に独立して内務省社会局になる。救済事業調査會とは、1921(大正10)1月の社会事業調査會官制公布により社会事業調査會⁽⁴⁰⁾となり、更に1924(大正13年)4月、帝國經濟會議が組織されると社会事業に関する事項もその中に包含され、社会事業調査會は廃止されることになった。

ところが、同年11月に帝國經濟會議が廃止されると、1926(大正15)年6月に新たな社会事業調査會⁽⁴¹⁾が設置されるのである。

新たな社会事業調査會に提出された諮問第一号

は「時勢ノ推移ニ鑑ミ社会事業ノ体系ヲ如何ニ定ムヘキヤ其ノ会ノ意見ヲ求ム」である。加えた提出説明は「我国に於ける社会事業は近時著しき発達を遂げつゝありと雖も其間統制を欠き法規を以て体系を整へたるもの甚だ少し。今後時運の進展に伴ひ各種社会事業の組織的発達を期せむが為には其施設経営に付て、公私の分界を区画し其の依遵すべき規画を指示し或は事業に必要な経費に対し補助の途を講ずる等社会事業に対する監督の組織及助成の方法を確立する要あり。従つて之に関する立法並財源に付、特別の考慮を払ひ以て社会事業の統制を計るの緊要なるを認む。仍て之等⁽⁴²⁾に関し各位の意見を求む。」にあった。

社会事業調査會は、1926(大正15)年7月に第一回目の特別委員会を開催し、以後「救護」「經濟保護施設」「失業保護施設」「児童保護」「社会教化事業」「社会事業機関並経費」「医療保護施設」それぞれの体系化に向けた審議を重ね、1928(昭和3)年12月に全部を終了する。審議項目のひとつである「經濟保護施設に関する体系」は、1926(大正15)年10月から11月にかけて審議、それを決定する。

決定は、「現在經濟保護事業として行はるゝ住宅供給、公益市場、公益浴場、共同宿泊所、簡易食堂、公益質庫などの諸施設はおおむね戦後における經濟的、社会的變動に際して施設せられたるものにして爾來漸を追うて普及発達しわが国社会事業に一転機を画したり、されどこの情勢はもと經濟的變動に基く社会的急需に対して起れるものとしてこれを社会事業体系上より見るときは法制的備はるもの僅かに大正十年の住宅組合法のみにしてその他は施設の選定、經營の方法など挙げてこれを經營主体の任意にまかせるの状態にあり、よつて左記要項により經濟的保護施設の体系を確立⁽⁴³⁾するを要す。」であった。

要項における「公益質庫」は、「公益質庫はその事業の性質並に利用者の依頼などにかんがみ原則としてこれを市町村営となしこれが經營に関しては適當なる監督を加へ十分公益的機能を發揮せしめ一面その創設費に対し国庫において相当補助をなすの制度を設くるとともにその運轉資金に対しては低利資金を融通すること⁽⁴⁴⁾」とし、監督と財源の措置が要請されたのである。

「救貧から防貧へ」という新たな社会行政を担う一員として期待され登場した経済保護事業。そして、公益質屋。

それらに対して「社会事業として観るべきものでなく、実は社会政策の分野である。社会事業として細民若くは貧民を対象として行はるゝ経済保護施設は、之を保護といはむよりも生活救護事業⁽⁴⁵⁾としての方策を施行すべきものである。」との意見がある。だが、わが国の社会事業の成立と体系化に大きな役割をはたしたことも史実が教えるところである。

3 経済保護施設としての公益質屋

わが国における「質」は、「上古の質法につきては。すでに太寶令に規定する所あり⁽⁴⁶⁾」の長い歴史をもつ。民間経営の質については、明治以降を例にとれば、1876（明治9）年11月警視庁布達甲第八号八品商取締規則、1884（明治17）3月の質屋取締条例（太政官布告第九号）、そして、1895（明治28）3月の法律第十四号の質屋取締法によって営業等が規定された。質屋取締法は、「本法に於ては利息制限及質契約証明の方法等を以て細民を保護し贓物遺失物に関する規定を以て警察の便宜を計れり然らば此法の目的は質屋を取締り不正品の媒介を為さしめず警察⁽⁴⁷⁾の便宜を謀り併せて細民の経済を保護するに在り⁽⁴⁸⁾」として「取締まり」と「細民保護」を目的に掲げた。

一方、公益質屋は、「公益的の施設を見るに至つたのは極めて最近のことである。尤も徳川時代には其萌芽はないでもない、吉宗時代の日傭座や楽翁公時代の貸金會所の如きは正にこれである。（略）純然たる公益質屋は大正元年十月に設立せられた宮崎縣の『細田村營質庫』を以て嚆矢とする⁽⁴⁸⁾」とされる。

続いて、1919（大正8）年12月には、財団法人東京府慈善協會の経営する公益質舖武蔵屋が日暮里⁽⁴⁹⁾に開設。1920（大正9）年6月には、「本年四月未曾有の大霜害を被り春蠶飼育上に打撃を受けるに至りて収入減せるのと、経済界の急変に依つて下層民の受けたる影響が甚しかつたのとに対し之を救済する為め⁽⁵⁰⁾」として愛知県北設楽郡御殿村及下川村の二ヶ所に村營質舖が開設される。

先駆的なこれらの公益質屋に対して政府の対応

は好意的ではなかった。

「公益質屋法が制定せられます直前迄に、五十六箇所の公益質屋が各地に設けられて居つたのであります。ところが、その当時これらの公益質屋に関して様々な問題が起きたのであります。第一は一体市町村は質屋を経営し得るかかどうかといふことでありました。当時内務省議としては寧ろ市町村は市町村住民の公益を目的とするものであるからして、質屋の如きは営利事業は経営し得るものではないのだといふ見解が強かつたのであります。」と。しかし、「大正八年に鹿児島縣知事から内務省に対し市町村の質屋経営に関して伺出が正式に出て参りました。（略）遂に此の伺出に対して与へられた決定は何であつたかといふと『細民救済の為に質屋に類する業務を経営するは差支へこれなし』といふことであつた」は、以降の公益質屋の増加に加担した。ところが「大正十四年偶々岐阜縣知事から市町村の経営する質屋に対して営利としての質屋取締法が適用あるか否かといふ伺出がありましたが、これに対して内務省は遂にその適用なきものといふ決定を与へたのであります。さうなると当時数十箇所に設けられてありました公益質屋はどうしたならば宜いか、その適従するところを知らないといふことになつたのであります。ところが既にその当時社會局としては公益質屋法制定の必要を認めて草案起草に當つて居つたのであります⁽⁵¹⁾」

そこに一貫性はなかった。

その後、社會事業調査會での審議、東京市政調査會などからの公益質屋法制定の建義の提出⁽⁵²⁾などをうけながら公益質屋法案は上程されることになる。

1927（昭和2）年3月4日付の『東京朝日新聞』は、社説で次のように報じる。

公益質屋法案の審議

「公益質屋法案は去月中旬衆議院に提出、目下同院の特別委員会にて審議中である。公益質屋法を制定し庶民金融の改善を計ることは、社会政策上から考えても極めて重要なことである。吾人は同法案をもって今期議會に提出された諸議案中、意義あるものの一つとしてその成立を希望しているが、規定の各条項についていえば必ずしも完全であるとはいえない。しかるに衆議院の委員会の言

論に現れたる各派の態度について見れば、原案の不完全を補うのではなく、かえってこれに改悪を加えんとする傾向がある。(略) もっともその融通条件が苛酷であるとはいえ、全国一万七、八千の私営質屋が細民金融に多大の実効を与えつつあることは否みがたい事実であるが、今日公益質屋法の制定に際しては、主として細民の立場に顧みてその立法に不備なからんことを努めねばならぬ。しかるに衆議院の同法案に対する態度は、本法制定の根本趣旨については考慮することなく、軽率にも質屋連の運動に動かされ、その修正意向として伝えられるもののごときはほとんど質屋連の代弁そのものである。」

社説は、全国約18,000の私営質屋の存在意義を評価しながらも、そこでの利子が高いと批判し、また、政府提出の法案における「一口二十円」「一世帯百円」の貸出しが半額に修正されることに関して、「現在の衆議院が多数細民の利害には頓着なく、質屋業者の利己的要求にのみ聞き、政府の提出案に対しかえって有害の修正を加えんとするときには言語道断である。」と喝破した。

さて、公益質屋法案は、大蔵省金融制度調査會委員会で調査立案され、社會事業調査會に付議。そして、1926(昭和元)年12月の第52回帝國議會に政府案として衆議院に提出される。

政府委員(社會事業調査會委員、内務政務次官)の俵孫一議員による公益質屋法の提出理由。そこには、「庶民金融に関する社会的施設の普及発達を図り、国民生活の安定向上を期しますことは、現下の社会各般の事情に鑑みまして、最も緊急なる事柄であります」「現時の質屋営業の実情を見ますると云ふと、其金融の方法は小額所得者に対する金融と云う社会政策的見地より見まして、遺憾と為すべき点が少くないやうに思はれるのであります」「小額所得者の生活の安定と、福祉の増進とを図るやうに致すことが、目下の機宜に適した策であると信ずるのであります」は、社會局による調査結果に裏づけられものであった。そして、公益質屋を国民生活を安定させるひとつの社会政策上の施設として位置づけ、それが福祉の増進に結びつくという趣旨の提案説明を行った。

質問に立つ伊坂秀五郎議員(立憲政友會)は、「本案提出の理由は只今提出者の御弁明の如く、社

会政策に準拠して之を御出しになったと云ふことでありますが、本案の提出に付きましては私も洵に喜ぶ者であります、併ながら其半面には現在の質屋と云ふものは、此社会組織の上に於て甚だ宜くないものであるから、之を撲滅すると云ふやうなる御意思があつて、是から出發致されたものであるかと云ふことを御同致したいのであります、政府の近來盛に御提出になる所謂社会政策と云ふ美名を冠したるものは、往々にして是は社会政策の実現に資せずして」「真個細民の社会的政策の実現を期することは、甚だ以て今日までその実効が挙つて居ないものであると私は思ふのであります、本案に付て之を見ますも、本案の第四条でありまするが、之には一口の金額が二十円と云ふことに制定をせられて居る、元來此公益質屋なるものが、真の社会的政策から、之に依つて現れたるものであるならば、もっと此金額を安くなさる必要がないのであらうかと云ふことを私考へる者である⁽⁵³⁾」と。

以後、法案は、衆議院の公益質屋法案委員會での審議、1927(昭和2)年3月8日、衆議院での修正案可決。翌9日、貴族院に提出。貴族院公益質屋法案特別委員會の審議を経て同年3月18日、貴族院は、衆議院修正案を可決する。

衆議院の委員会における審議経過を1927(昭和2)年3月8日付の『時事新聞』は次のように報道する。

「政府が社会政策の一端として労働者及び小額所得者等のため金融機関を確立せんとする目的を以て提出した『公益質屋法案』は、既報の通り衆議院各派の間に幾多の波瀾曲折を重ねて來たが、結局七日の委員会に於いて政友本党から提出した左記修正案及び憲政會から提出した左記決議案を可決し、更に政府当局もこの修正案に同意の旨を表明する所があつた。」⁽⁵⁴⁾

1927(昭和2)年3月30日、法律第三十五号として公布された公益質屋法は、附則、「本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」により、1927(昭和2)年7月16日、勅令第二百三十一号をもって同年8月10日より施行。また、同日には、内務省令第三十四号により公益質屋法施行規則及び公益質屋法第三条の規定による国庫補助の件に関する内務省令が公布された。

これらの動向を受け、東京府においては、同年8月10日に東京府令第六十二号をもって公益質屋法施行細則を定め、大阪府では、同年9月8日に大阪府令第八十一号において公益質屋法施行細則を定めた。⁽⁵⁶⁾

以後、公益質屋ノ生業資金貸付ニ関スル件（昭和5年4月5日）、公益質屋貸付利率ニ関スル件（昭和5年11月18日）、公益質屋設置奨励ニ関スル件（昭和7年9月15日）、公益質屋法ヲ樺太ニ施行スルノ件⁽⁵⁷⁾（昭和9年11月8日）等の公布や通牒によって公益質屋は法的にも整備される。

公益質屋法に裏づけされた公益質屋。それは、「各方面から農村救済といふやうな聲がやかましく叫ばれて居ることは既に十分御承知であると思ひます。そこで御承知の通り昨年政府は臨時議會を召集致しまして時局匡救に関する対策に付て各種の施設を致したのでありますが、社會局の關係と致しましてもこれ等時局匡救と伴ひ」「昭和七年度の追加予算として公益質屋を二百箇所増設致すことを予算案として臨時議會に提示してその協賛を経た⁽⁵⁸⁾」などを理由に国策として全国に拡大して行くことになるのである。⁽⁵⁹⁾

おわりに

「経済保護事業の進展は、労働者階級の成立を前提としていたが、ようやく社会事業が広汎な階層の問題になってきたことを意味しながらも、社会保険の未整備あるいは公的扶助の未成熟などと相まって、社会事業の社会性⁽⁶⁰⁾あるいは権利性を微弱なものたらしめたといえよう。」は的確である。とは言え、「数年来斯業関係者の熱心なる希望の寄せられた所であつて、今期議會に於て政府提案に係る公益質屋法案が、例へ一部の修正を加へられたとは謂え、議會の協賛を経て、去る三月三十日法律三十五号を以て公布せらるゝに至つたことは、洵に本邦社会事業の将来にとって慶賀すべきこと、謂はねばならぬ。」との期待は看過できない。後に公益質屋は、1938（昭和13）年4月末現在、全国で1,142箇所を数え、1928（昭和3）年の119箇所の約10倍となる。数字がすべてを表現するとは限らないであろう。だが、公益質屋が人々の生活の不安を酌み取り、かつ、近代社会事業体系化

にはたしたであろう役割は評価されるべきものがあると思う。

さて、公益質屋は、公益質屋に期待され、担ったであろう機能や方法が時代の要望に即応しえない結果として、他にその座を譲った。⁽⁶²⁾だが、担った社会問題、特に生計上の課題がすべて解消されたわけではない。単に、課題そのものの姿が見えにくくなったにすぎないように思えてならない。⁽⁶³⁾

ところで、公益質屋法が審議、成立する第五十二回帝國議會⁽⁶⁴⁾は、その後のわが国の経済・社会、そして、政治のきたるべき明日を暗示していたといつても過言ではない。

関東大震災にかかわる金融措置としての「震災手形処理法案」の審議は「勿論多少の意見はあつたが三党首妥協の精神に鑑み、或は多少の修正を加ふる程度にて通過すべしと予断されたが、『公債法指示に二億七百萬円は総て国民の負担となるのではないか』又は『本案は国民の血税を以て私設会社の救済をなすものである』との疑問起こり、世上これを指摘して反対論漸く轟々たるに至つた⁽⁶⁵⁾」「三月十四日衆議院予算総会において、震災手形問題につき政友會の吉植庄一郎氏と片岡蔵相との間に幾多の質問応答が行われたが、たまゝ片岡蔵相が『今日昼頃東京渡邊銀行が破綻しました。まことに遺憾の事であります・・・』と述べた⁽⁶⁶⁾」は、誤報であつた。しかし、渡邊銀行の臨時休業を決定させ、他の銀行に波及した預金の取付けは、銀行のみならず金融界全体に極端な混乱状態をもたらす一因となつた。

〔注〕

- (1) 社会福祉法令研究会編集『社会福祉法の解説』2001、P387～388
除外は、これと一体的な公益質屋法を廃止した。
- (2) 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』1972、P24～25
- (3) 「社会的諸問題を資本主義制度の歴史的・社会的な、そしてその構造的必然の所産であると規定し、そこから社会問題と社会的問題とを分析的に抽出して、これらそれぞれに対応する社会的方策施設の体系が社会政策と社会事業にほかならない」（孝橋正一、前掲書、P54）との視点から、「社会問題」と「社会的問題」を区別する。
- (4) 恤救規則成立の1年前、1873（明治6）年5月、中央政府の検討を経た「北海道並樺太州賑恤規則」が北海道開拓使より各支庁あてに布達されている。
- (5) 稲葉光彦『救民救助制度の研究』1992、P165

- (6) 各府県別、業種別に作成された矢島浩『日本社会事業団体・施設史研究』(弘前学院大学付図書館蔵)は、全国的な展開と推移の把握が可能。
- (7) 鈴木榮太郎『日本農村社会学原理』1940, P355
- (8) 森賢隆『農村社会政策』1919, P86
- (9) 片山潜『日本の労働運動』岩波文庫 1952, P23
- (10) 永井亨『社会政策綱領』1923, P223
- (11) 片山, 前掲書, P24
- (12) 隅谷三喜男『日本賃労働の史的研究』1976, P20 ~ 21
- (13) 山口和雄『日本経済史』1968, P242
- (14) 「がんらい労働階級の自主的組織は都市に工業労働人口が定着再生産され、労働人口としての再生産が代々、工業都市を中心として遂行され、農村との関連の完全に断ち切れた労働階級の成熟することによってはじめて可能となるのである。この場合に、労働者の賃労働としての定着性ははじめて可能となるのであり、労働賃銀によって主として支えられなければならない都市居住者としての『生活問題』がはじめて真剣に採り上げられうるのである。」(大河内一男『社会政策論の史的発展』1972, P252)
- 「わが国の賃労働者の多くは(略)家族制度の伝統的な見えざる糸で、農村のその生家につながっており、彼らは失業した場合には、潜在的な家族関係に基づいて、その生家に帰ることが出来た。その結果、日本の賃労働者は生産手段(ここでは農地)から完全に分離されていないのであり、そうして、長い間わが国においては、失業が失業として現象化せず、近代的労働法の発展をはばんで来たのである。」(川島武宜『日本社会の家族的構成』1950, P63)
- (15) 土穴文人『社会政策制度史論』1990, P388
- (16) 佐口卓『日本社会保険制度史』1977, P51
- (17) 「われわれは、共済組合の組織化が、資本の支配から離れた労働者の自立的な共済運動であったなどと主張するのではない。その形成過程において、労働運動との直接的な関係がみられないこと、むしろ企業的主導によって、企業別に組織されたことなどは、十分に問題にされねばなるまい。だが、そのことは、決して共済組合の形成を『経営家族主義』の成立に結びつけてよいということを意味しない。」(下田平裕身『企業福利施設と労働者生活』隅谷三喜男編『日本の労使関係』1967, P244)
- 「『経営家族主義』が確立されたのは第1次世界以降のいわゆる独占資本主義形成期であった。当時は労働者の急増により労働力は過剰であり、また社会保障は皆無に近く、その上物価は騰貴していた。このため、いわゆる大正デモクラシーを背景として労働組合運動が勃興し、労資の階級対立が顕在化し始めた。ここに企業内の労資対立を緩和し、経営秩序を維持するための理念の確立が必要となった。」(森五郎編『労務管理』1976, P57)
- (18) 風早八十二『日本社会政策史』1947, P188
- (19) 大河内一男『黎明期の日本労働運動』1952, P53
- (20) 佐口, 前掲書, P93
- (21) 「職工の生活状態 時局前に比し職工の賃銀は二三割方騰貴して居るが物価は凡て四五割以上甚だしきは、二三倍の騰貴をなして居るから反って時局より生活困難に陥れるものが多い」(『エコノミスト 第貳巻第五号』1919, P27)
- (22) 日本銀行調査局『日本金融年表』1961
- (23) 山口, 前掲書, P245 ~ 248
- (24) 『東京朝日新聞』大正7年8月5日
- 「騒動は魚津より先に七月初めから東水橋で始まり、最も大きくなって全国紙に掲載され、騒動全国化の引き金になったのも水橋・滑川で、魚津からではなかった。」(井本三夫編『北前の記憶』1998, P210)
- 「京都市の米一揆は連夜に互りに到底警察力のみを以てしては警戒鎮圧し切れざるより、馬淵京都府知事よりの請求に依り深草第十六師団指令部にては十一日午後十時四十分、騎兵第二十連隊より梁瀬少尉の率ゆる五十名及歩兵第三十八連隊より廣間中尉の指揮する百二十名、計百七十名を出動せしめ、隊伍堂々形勢益々険悪なる西陣及川端署方面に向ひたり」(『東京朝日新聞』大正7年8月12日)
- 「米価暴騰の結果国民生活難の事情天聴に達し、天皇 皇后陛下には十三日左の通り寺内内閣総理大臣に対し、御賑恤の思召を以て御内帑金御下賜の御沙汰ありたり。一金参百萬円也右目下米価の騰貴に際し人民困厄の状態を聞召され、賑恤の思召を以て下賜候旨内閣総理大臣に対し御沙汰相成りたり(十三日午後四時宮内省公表)」(『東京朝日新聞』大正7年8月14日)
- (25) 岸本英太郎『窮乏化法則と社会政策』1955, P147
- 「『労働力の価値法則』とよばれるものを説明するに当り、『窮乏化法則』を無造作に『資本制蓄積の絶対的・一般的な法則』と同一視し、さらに『資本制的拡大再生産=蓄積の法則』とか『労働力価値の収奪の法則』とか、数多くの『法則』を持出す態度には賛成ができない。」(近藤文二『社会保険』1960, P22)
- (26) 竈山京編『社会保障の近代化』1967, P1 ~ 2
- 田代不二男『イギリス救貧制度の発達』1969
- 高島進『イギリス社会福祉発達史論』1979 など。
- 一般に社会保険と公的扶助との関係を歴史的にみた場合、社会保障制度構成への古典的接近形態として理解される。即ち、イギリス救貧法を典型と仮定した場合の近代資本主義国家が取る扶助の特質は、「第一に労働能力ある者即ち『働く貧民』を包括する一般扶助主義をとり、第二に国家に扶助義務ありとする公的扶助義務主義をとり、かつそれに対応して扶助対象者側に保護請求権が認められるとする点にある」(小川政亮『権利としての社会保障』1964, P1)
- (27) 吉田久一『現代社会事業史研究』1979, P67
- 「大正後半期における資本主義的危機の開始は、『現代』的貧困の開幕期であり、それはまた日本社会事業を成立せしめる原動力となった。」(吉田久一『日本貧困史』1984, P291)
- (28) 「代替」は「我国の場合には、社会事業は社会政策に代位し、社会政策として通用せしめられている。かゝる事態は、この国の社会政策の本質規定をなすものであるが、少なくともその発展にとっては不幸な出来事である。同時にまたそれは、この国の社会事業の順当な発展、その慈善事業的なものから社会福利事業的なものへの発展にとっても著しい障碍ではないであろうか。」(大河内一男「我國に於ける社会事業の現在及将来」『社会事業 八月号』1938, P2)

- (29) 森静朗『庶民金融思想史』1971, P2～3
- (30) 『帝國慈善救済制度ノ大観』1905 (『戦前期社会事業史料集成 1』1985年に所収)
内務省地方局蔵版『民政史稿』全8冊は、1913(大正2)年2月の「賑恤救済編」発刊ではじまり、1915(大正4)年3月の「文教訓化編」で終巻となる。『民政史稿賑恤救済編』の「凡例」には「明治以来、大政維れ、新に、百度大に恢張せらるゝと共に、賑恤救済の事、亦普く行はれ、上、帝室の御仁恤、常時に施行せられて(略)然るに未だ詳に之に関する史実を輯録したるの書あらず」との編纂理由がある。
- (31) 小川政亮「大正デモクラシー期の救済体制」日本社会事業大学『日本の救済制度』1960, P156
- (32) 吉田久一『現代社会事業史研究』1979, P64
- (33) 大霞会編『内務省史 第三巻』1980, P361～363
- (34) 高野岩三郎「本邦社会統計資料解説」(高野岩三郎編『本邦社会統計論』1933)は、明治から昭和7年までの内務省をはじめとする各省庁、地方、市、個人などが実施した調査目録であり、調査の動向を知る。
- (35) 内務省社会局『救済事業調査報告』P9 (『戦前期社会事業史料集成 17』1985年に所収)
- (36) 『社会と救済 第貳巻第四號』1918, P285
「同調査会は内務大臣の監督に属し、その諮問に応じて、救済事業に関する事項を調査審議し、意見を開申するものと定められた。会長は内務次官とし、委員は関係各省高等官及び学識経験者 20 名以内で組織された。当初、学識経験者から選ばれた委員としては、窪田静太郎・井上友一・桑田熊蔵・高野岩三郎・神戸正雄・矢作栄蔵・三宅鑑一・小河滋次郎の諸博士、和田豊治・留岡幸助・大谷栄韶・山室軍平の諸氏がある。」(大霞会編、前掲書、P370)
- (37) 小川政亮「大正デモクラシー期の救済体制」日本社会事業大学『日本の救済制度』1960, P179
- (38) 大霞会編、前掲書、P365
- (39) 田子一民『社会事業』1922, P16～17
- (40) 内務省社会局『本邦社会事業概要』1922, P20
社会課が社会局となる同じ月、つまり「政府は大正九年八月、農商務省工務局に労働課を新設」し「主として健康保険に関する調査および立案にあたらしめた」(平田富太郎『社会保障研究』1957, P230)
- (41) 社会局社会部『昭和3年本邦社会事業概況』1928, P7
- (42) 社会局『社会事業調査報告(第二回)』1932, P10 (『戦前期社会事業史料集成 17』1985年に所収)『社会事業 第十巻第六號』1926, P110
- (43) 『社会事業研究 第拾四巻第十二號』1926, P95
- (44) 『社会事業研究 第拾四巻第十二號』1926, P96
『社会事業要覧 大正9年』において「公益質屋」は「第五類経済的保護」に分類され、『本邦社会事業概要 大正11年』では、「第五経済的保護」に「小資融通」として説明が加えられる。
- (45) 武島一義『経済保護事業』1938, 序
- (46) 『日本社会事業第三版』1908, P179
- (47) 花井卓蔵・久持通庸共著『質屋古物商法令釋義』1895, P4
「質屋が隆盛に発達するのは、貨幣経済が民衆段階に完全に浸透している社会の、時代状況としては大変動の過渡期である。日本では、(1)室町中期、(2)近世初期、(3)幕末維新期、(4)明治末大正初期、(5)昭和初年代末、(6)大戦直後から十年間などが、これにあたる。」(齋藤博『質屋史の研究』1989, P4)
- (48) 杵淵義房『本邦社会事業』1921, P176
隈本和平「細田村営質庫の実際」『社会事業 第六巻第五號』1922, P24 隈本和平「細田村営質庫の実際(二)」『社会事業 第六巻第六號』1922, P11 前宮崎県細田村長隈本和平「農村に於ける公益質屋経営の実際」社会局社会部『公益質屋事務講習會講演集』1933, P188 等に細田村長自身の論述がある。
1585(大正13)年12月23日のイエズス会アレサンドロ・バリニャノの書翰に次の一文を見る。
「併しここに一つ欠乏し、予が日本において大いに見んことを欲するものがある。すなわち日本に設けた都・下及び豊後の三布教区に三カ所の質屋 Montes de Piedade を設けることである。閣下が承知せらるるとほり、イタリアには多数その設があり、貧民が必要の際に赴いて、抵当物を出して金銭を借用する所である。これは異教徒が非常に高利を収め、貧窮なるキリシタンは彼等の食物となつてゐるからである。」(村上直次郎訳『イエズス会 日本年報 下』1969, P134)
教会と公益質屋との関係については、「教会のひとびとは、貧しいひとびとでも安く資本をえられる制度をうちたてて、(略)教区、宗教的兄弟団、宗教団体、慈善院、そして多分また修道院も、穀物や家畜や金を貸していた。英国では一三世紀のなかごろに、司教たちは、教皇の認可をえて、こうした借款を組織していた。そして二世紀ののち、すなわち一四六二年ごろには、フランチェスコ教団は公益質屋創設の運動を起こした。この運動はまずイタリアに始まって、一六世紀の前半にはフランス、ドイツ、ネーデルランド諸国にまでひろがっていった。」(トニー著 出口勇蔵・越智武臣訳『宗教と資本主義の興隆 上巻』岩波文庫 1956, P100)
- (49) 『東京府慈善協會報 第九號』1920, P115
- (50) 『日本社会事業年鑑大正10年』1921, P123
- (51) 藤野恵「公益質屋法」社会局社会部『公益質屋事務講習會講演集』1933, P21～24
「公営質屋ニ関スル件通牒(大正十四年一月十三日地発甲第六號地方局長) 近時市町村ニ於テ細民救済ノ目的ヲ以テ質屋ヲ経営スルモノ有之候処右ハ市町村ノ營造物ナルヲ以テ之カ使用料ニ付テハ条例ヲ以テ規定セサルヘカラサルニ拘ラス往々之カ手續ヲ履践セサルモノ有之候条将来スル向無之様致度為念及通牒候也」(『改正地方制度輯覽』1926, P326)
- (52) 『東京府社会事業協會報 第三十一號』1927, P67
1920(大正9)年3月の株式市場における一斉崩壊による工場閉鎖、企業倒産、銀行の破綻、失業が重大な社会問題となる。1923(大正12)年10月の関東大震災の影響は、女性、子どもの生活にも当然のように波及し、その実態は、椎名龍徳『生きる悲哀』1925年などに表現される。
- (53) 桑原洋子編『近代福祉法制大全 10』2001, P347
- (54) 「左記修正案」とは、「原案に於いて貸出金額一十に付き二十円とあるを十円に、また一世帯百円とあるを五十円に改め、さらに但書に於いて地方長官の許

可を受けたる場合(生業資金を含む)はこの限りにあらず」を附加すること。「希望決議」とは参議院における希望条項を指し、「一、本案ヲ施行スルニ当リ政府ハ公益質屋ヲ普及拡張シ庶民金融機関ノ整備ニ資スルコト 二、政府ハ速ニ質屋取締法ヲ根本的ニ改正シ質置主ノ利益ヲ保護シ庶民階級金融機関ノ機能ヲ完ウセシムルコト」

- (55) 『東京府社会事業協會報 第三十一號』1927, P95
- (56) 社会保障研究所編『日本社会保障前史資料 第4巻』1982, P208
- (57) 『日本帝國統計年鑑』第54回(昭和10年) P78～79 には、昭和7年度末の樺太の公益質屋1施設の記録をみる。また、「豊原町公益質屋の昭和八年度の成績は入質口数7,245、金額47,481円であった。」(『北海道樺太年鑑 昭和11年』P530)
- (58) 「丹羽社会局長官挨拶」社会局社会部『公益質屋事務講習會講演集』1933, P5～6 社会局社会部『公益質屋の実際』1934
- (59) 青森県内の公益質屋数は、昭和5年度の6箇所から、昭和7年度には17箇所に増加。(『東奥年鑑 昭和5年版』P628 『東奥年鑑 昭和7年版』P403)さらに、「現在營業を開始せるもの八戸市外六ヶ町村、本年八月中新に營業開始の所九ヶ町村、目下計画資金の融通申請中のもの二町一ヶ村あり、将来三市二十三町全部に設置せしめ昭和七年より同十年の間に設置せしむべき村落五十四ヶ所の予定なり」(『東奥年鑑 昭和8年版』P435)

「青森市公益質屋の下半期利用状況 市の公益質屋の昭和6年度下半期(6年10月から7年3月)までの成績をみてみると、入質者6,311人、入質点数18,608点で、入質者は労働者、小規模商人が断然多く、不況の世相を反映している。」(『青森市議会史 大正昭和戦前編』1985, P547)

- (60) 池田敬正『日本社会福祉史』1986, P558
- (61) 公益質屋数は、それを集計する時期を理由にしてか、文献により異なる。本考察は、藤野恵「公益質屋法の概要」『社会事業 第十一卷第二號』1927, P23を引用した。
- (62) 公益質屋廃止は、他方において「生活福祉資金貸付制度」の変遷と機能、そして、それを運動として全国的に展開した民生委員・児童委員の継続した活動を忘れてはならない。
- (63) 構造改革を起点とし、契約と選択に代表される福祉の市場主義化が推進されるわが国において、個々人の自助努力(自己責任)の結果、安定し、質の良い福祉サービスが提供され、継続を可能とするなら、人間として尊厳ある日々を、生きがいをもって送ることができるであろう。しかし、市場主義の展開と成熟に伴う体制内部の自己矛盾に直面するとき、その、尊厳と生きがいは、限界を露呈させる。の不安は、考察者ひとりのものであろう。
- (64) 『帝國議會衆議院委員會議録 昭和篇 7』1990
- (65) 國民新聞社『昭和三年 國民年鑑』1928, P46～47
- (66) 國民新聞社, 前掲書, P308