

## 七分積金制の展開に関する一考察

稲 葉 光 彦

明治四年七月、維新政府は廃藩を命じて慶応四年閏四月の政体書頒布以来行われてきた府藩県三治制を改め、ついで同年十一月、改置府県と称される府県の統廃合を実施して、三府七十二県による中央集権的地方制度を成立せしめた。この所謂廃藩置県が、幕府以来の旧慣や旧勢力を廃し、当初は保守的ないし復古的色彩の濃厚であった維新政府の施策を改変する基盤となったことは多言を労しないが、窮民救助についての政策もまた、廃藩置県の影響を被るかと少なくなく、藩における専決救助を可能にしていた法的基盤が消滅したことから、新たに救貧事務に関する規則を定めて、実際の救助実務を担当する地方官の職務権限の範囲を明確にする必要が生じたのであった。<sup>(1)</sup>

ここに太政官は、明治四年十一月二十七日、県治条例中の県治事務章程上款第一七条ならびに下款第四条に救貧事務を盛り込むとともに、窮民一時救助規則を別紙に定めて、事務処理手続を明記した。<sup>(2)</sup>これより先、維新政府は明治元年六月に廃止を布達した七分積金を同年十二月に復活させ、その後ふたたび廃止するなど、幕府より引き継いだ江戸町方救済資金の処置について一定しなかったのであるが、前述の窮民一時救助規則制定により、救済事務に関する

地方の権限の範囲が明確になったことから、明治五年五月に町会所は廃止されるとともに積金制度も終焉を迎えて、金穀の残額は東京府へ移管されたのであった。

本稿は、江戸時代後期より明治初期にかけて、首都窮民救済の財源として重要な存在であった七分積金制に関して、京坂地域に拡大されなかった理由および維新後の取扱等について考察するものである。

（１） そもそも府藩県制は、基本的に幕藩制時代の地方制度をそのまま利用したものであり、天領すなわち旧幕府直轄地を維新政府の直轄地とするにあたって府県の称を付し、旧大名領については、藩の称を付すとともに暫定的に旧慣による支配を認めている。したがって、府県と藩が各々別個の法域に存在していたのであり、窮民対策についても、府県と藩の体制は分立している。すなわち前者は、明治二年七月の府県奉職規則において、応急的救助を除いては基本的に地方官の専決処分による救助を認めず、原則として全て中央政府の許可を要すべきこととし、後者についてはのみ、例えば明治三年十一月二十七日附宮川藩伺に対する明治五年十二月九日の民部省答議に、

藩制ノ儀ハ未タ一定ノ御成規モ無之大体三治ノ御趣意ニ候ヘトモ即今ノ形勢府県同轍ノ処分ニモ参間敷候間書面ノ趣ハ追テ各藩職務一般ノ御規則御発表迄先ツ従前ノ通処置イタシ置候様被仰渡可然存候  
とあるごとく、各藩の窮民救助施策に委ねることとしたのであった。

（２） この窮民一時救助規則の概要は、

① 水火災罹災者のうち目下凍餓に迫る者……米穀一日一人二合乃至三合を一五日分支給

② 水火災罹災者のうち家屋自営不能者……家屋料五兩乃至三兩を五カ年賦貸渡

③ 水火災罹災者のうち類焼農具自給困難者……農具代の五カ年賦貸渡

④ 水旱非常ノ天災の罹災者……夫食糧の貸渡

のごとくであるが、右記中①～③は定額貸付救助であることから、中央政府への伺出に及ばず地方官の専決処分に委ねるものの、④については、事態に応じて政府へ伺出を要することとしたのであった。この政府への伺出を要する事務については、県治事務章程上款に「令参事コレヲ判決シ処分ノ法案ヲ作り主務ノ省ニ稟議シ許可ノ後施行スヘシ尤款内成規アル条ハ此限ニアラサル事」とあり、さらに同上款第一七条に「済貧恤窮ノ方法ヲ設クル事」と見えることから、罹災民への定額貸付救助以外

そもそも七分積金制度は、都市窮民に対する幕府の諸政策のうち、最も体系的かつ強力に実施された寛政の改革によって定められたものである。

当時、商業資本と結託した田沼期の貨幣増鑄や商品作物栽培の奨励をはじめとする一連の政策に加え、過重な貢納負担や飢饉等を原因として、幕藩体制の基礎構造であった農村における本百姓の階層分化が促進され、一部の豪農が成長したものの、その反面で貧農の農村離脱傾向が顕著になりつつあった。こうした農業人口の減少は、領主経済を圧迫する一方、それら没落農民の都市流入に繋がり、在来の都市生活窮民とともに新たな反体制的階層を構成して、財政・治安の両面から幕藩体制を脅かしはじめていたため、松平定信は、農村における農業人口の回復を図るべく都市貧民への旧里帰農奨励政策<sup>(1)</sup>をとるとともに、都市窮民救済策として、七分積金の法と呼ばれる町入用節約費積立制度を実施したのであった。<sup>(2)</sup>

この寛政の改革による窮民救済についてみると、幕府の財政再建策として計画された江戸の諸物価引下にあたり、寛政三年十二月、かねてより報告せしめた町入用・地代・店賃等を検討した結果、年間約三万七千両の儉約が可能であるとして、その節減金額の七〇％を積み立てさせ、これに幕府の補助金二万両を加えて、窮民救済と低利金融のために金穀を貯蓄せしめた。<sup>(3)</sup>この七分積金による財政的基盤に立脚して、寛政四年、向柳原に糶蔵が建てられ、備荒貯蓄の困糶が行われるとともに、町会所を設置して、その管理運営にあたらしめたのであるが、さらに同年五月二十一日、町名主・家守らに対して「窮民御救起立」が発せられた。当該法令の内容は、

窮民御救起立

総町々

名主

家主共

一七拾歳より以上ニ而、夫并妻にわかれ、手足之働も不自由ニ而、やしなわるへき子も無之、見継可遣ものもなく、飢にも可及もの、

一拾歳位より以下ニ而、父母にわかれ見継可遣もの無之類、

一年若ニ候共、貧賤なるもの、長病ニ而見継可遣ものも無之、飢にも可及類、

右箇条之類ハ、町役人共得と糾候而、柳原親藏会所江、其町々名主印形書付を以、家守共より可申出候、去年触置候通、町々積金之内ニ而、右之通、実之難儀成者江ハ、手当可渡遣候、

右之趣、町々名主家守共、不洩様可申通候、

五月廿一日

というものであり、七分積金による窮民救済を実施するに際して、被救助者の資格等を規定するとともに、町役人による事前調査を義務付け、さらに町名主加判の申請書を家守を通じて町会所へ提出するという手続きを定めており、臨時法によることの多い当代窮民救済行政のなかにあって、恒常的居宅救済制度を規定・実施したものと評価しえよう。<sup>(5)</sup>

また京坂地域については、これより先の寛政元年三月より開穀と称される備荒貯蓄を実施し、同九月に至って万石以上の諸大名の領地へも拡大させるとともに、寛政二年正月には天領内の代官に郷廩を設置すべく指示している。<sup>(6)</sup>

天保期には人口約五十余万人にも達していたと言われる江戸町方社会の貧困問題は、吉田久一氏の指摘するように、主として村落からの流出者および都市居住者の下落によって形成されたものであり、失政のほか、飢饉・物価騰貴・火災・疫病の蔓延などは、ただちにこれらの窮民層の拡大につながっている。したがって幕府もまた、こうした都市

窮民に対しては、各種の直接的経済援助を与えたほか、授産・帰農等を奨励して、窮民層自体の解消を促したのであり、勢いその救済政策の比重も、主として江戸を筆頭とする天領地域の大都市に置かれていたといえよう。<sup>(9)</sup>

(1) 寛政二年十一月には、没落農民の都市流入者に対し、寛政二年より同四年までの三ヶ年間に願出した者について、万石以上の大名領出身者は領主へ引き渡して帰村せしめ、他はその出身の天領・私領に限らず、帰村の路用金、衣食農具代などを支給し、あるいは故郷において生計の立ちかねる者については、余剰地の支給可能な国へ送って田畑を与える旨の町触を発している。さらに、翌三年十二月にも一層の帰農願出を奨励し、また都市労働者に対しては自営より奉公を勧めて生活の安定を促し、同五年四月には、さきの町触において規定した願出期間三ヶ年をさらに延長している。

(2) 町方の窮民救済について、幕府は早くから窮民対策担当者を設置（『徳川禁令考』前集第五、卷四十八―三一九、元禄十五年二月廿六日付「困窮人取計方之事」）するなど、天災による窮民の増加を警戒していることが窺われ、江戸時代を通じて、随時各種の救済を実施している。

その具体的方法は、主として救恤米穀の支給が多く、例えば享保六年九月には、重病入・火事罹災者を対象に、名主・家主・五人組等の吟味を経たうえで訴出により、扶持米の支給をおこなう旨を通達している（『御触書寛保集成』三十九、飢人御救并施薬養生所等之部、二二六三）。このような窮民に対する救米の支給は他にもしばしば実施されており、なかには享保十八年正月の触書のように、困窮に至った理由について、別段の特定をしないものもみられる（『徳川禁令考』前集第五、卷四十八―三一四二）。また、困窮者の救済策は必ずしも救米支給のみに止まらず、例えば地主・家主に対し、困窮者の店賃地代を「当分可致用捨」という指示を与えたものなども存在している（『御触書寛保集成』三十九、飢人御救并施薬養生所等之部、二二七四）。

しかし、多数の都市生活者にとって最も影響の大きかったと考えられるものは、米価をはじめとする諸物価の高騰であろう。特に飢饉の際の米価高騰は甚だしく、しばしば一揆騒擾を惹起し、さらに都市打毀しに発展することもあったため、幕府は米価調節などの経済政策をとる一方、貯穀の払い下げなど直接的な救済措置を行うことにより、これら下層貧民の反体制的行動を防止して治安を維持すべく努めており、例えば天明の飢饉に際しては、救恤のため米代金を支給しており（『徳川禁令考』前集第三、卷二十八―一七五五、天明七年五月付「米高直ニ付御救米被下之事」）、こうした例は江戸時代を通じてしばしば散見している。

(4) 『徳川禁令考』前集第五、卷四十八―三一九三。

(5) なお、町会所における窮民救済に関する取り扱い規定はさらに具体的であり、「窮民御救起立」にあるような平常時の救済以外に、災害等の非常時の救済についても、年令・家族の有無などに応じた詳細な規定がみられ、「会議所沿革志附録」(『東京市史稿』救済編第二巻)には、

一、平常定式ノ救助法ハ独身ニシテ病ムモノハ、白米五升銭(壹貫六百文、或ハ四貫二百文)ヲ給与ス、家族二人暮ノモノニハ、白米五升ツ、一斗銭(貳貫百文、或ハ九貫貳百文)三人以上ハ、病者一人或ハ二人、多少ニ從テ通ニ不同アリ、乳母ノ病モノニハ別ニ銭三貫文、病者(三十日五十日百日以上)又ハ再度再三ノ願ニ因テ少差アリ、但、米ハ一人毎ニ五升ツノ定メナリ、

一、火災急場救助ノ時、即日災場ニ運送シテ(一日ヨリ或ハ五六日ニ至ル)一人毎ニ一分白米三合ツノ握飯又ハ粥ヲ給与ス、

一、類焼ノ貧民救助ノ法ハ、三歳以下ハ除キ、独身ハ白米五升銭貳百文、家族二人以上ハ、白米三升銭貳百文ツ、家族ノ口数ニ応シテ給与ス、

一、捨子、或ハ道路ニ凍餒スルモノ、又ハ変死ノモノ、臨時町用ニ関ル等ノ入費ヲ支給ス、

一、水災ノ時、一人毎ニ白米三合ツノ握飯ヲ給与ス、出火ノ例ト同シク水勢ノ緩急ニ從テ、一日ヨリ五六日ニ至ル、積水床上ニ溢ル、時ハ、三歳以下ノ小兒ヲ除キ、白米三升銭三百文ツ、口数ニ応シテ之ヲ給ス、水ノ床上ニ至ラサルモノハ、独身ノモノハ銭三百文ツ、家族二人以上ハ貳百文ツ、口数ニ応シテ給与ス、

一、風難ハ、打傷ノモノニハ、一人白米三升ツ、銭ハ一家ニ銭五貫文ツ、口数ニ応シテ給与ス、

一、震災ハ、独身ノモノハ白米五升、家族二人以上ハ白米三升ツ、口数ニ応シテ給与ス、

(6) 『御触御書付留』卷一

(7) 幸田成友氏「江戸町人の人口」(『社会経済史学』八一)。

(8) 吉田久一氏『日本貧困史』四三頁。

(9) なお、江戸における米銭の支給は、通常、町会所において実施されたが、臨時の災害等に際しては救小屋を設置し、粥や銭穀を給与して罹災者・困窮者の救助にあたっている。

二

さて、この町会所七分積金制度が何故江戸以外の京・大坂地域で実施されなかったのであろうか。もちろん、前述のごとく寛政二年以降、京坂においても囲米が実施され、町方・村方を対象とした救荒用備蓄が行われているが、さらに將軍膝下の江戸で採用された七分積金制が、その効果を評価されながらも他の二都へ拡大されなかった理由について考えてみたい。

まず第一に挙げられることは、いわゆる寛政改革の推進者であった松平定信が、幕政改革の効果を着実に上げて所期の目的を次々に達成しながらも、経済的・文化的に極度の緊縮を強いた故に、商人らの不評を買ったことなどからか、寛政五年七月ついに老中辞任に至ったため、積金制拡大の原動力が失われたのではないかということである。

七分積金による町方の窮民救済については、制度の策定に際して事前に京坂の状況などを参考になっているが、他の二都が囲米制の実施のみにとどまったのに対し、江戸に七分積金制を行ったのは、喫緊の対策が必要な江戸においてまず試行し、その結果を見ていずれ京坂にも拡大する計画ではなかったらうか。大坂の囲米制について、町方からの<sup>(1)</sup> 拠出を任意にしていることは、たとえ一時的に町方の好評をうけて多額の寄付が集ったとしても、幕府財政改革の立場からも、また福祉財源の安定的確保の観点からも、決して問題なしとは言えないであらう。しかし七分積金制が江戸で実施された約二年後、定信は老中を辞したのであり、その施策は同僚老中らに引き継がれたといっても、彼等は定信時代の方針を文化末頃まで維持するのみで、新たな展開を実行するものではなかった。

その後の化政期は文化的にも経済的にも隆盛を迎えた時期であり、都市窮民およびその源泉のひとつである疲弊農民の救済について、深刻な局面はあまり見られないので、京坂の囲米制もそのまま継続されたのであろう。そもそも、武断政治の権威に必ずしも馴染まない歴史的風土を持つ京坂地域において、江戸同様に町方へ町費節減を強いるのは

容易なことではなく、大坂の囲米制についても、寛永元年の発足当初、全て官費で賄い寄付を強制しないことを明示しているほどで、七分積金制はなかなか実施の機会に恵まれなかったのではなからうか。

加えて、天保六年以降の全国的な飢饉は、天下の台所と称された大坂をも直撃し、市中に窮民が溢れるに至ったが、これに対し大坂東町奉行跡部山城守良弼は、他地方への積米制限を厳命する一方で江戸からの廻米命令に応じて買米を実施し江戸へ送るなど、民政上の無策ぶりを発揮し、また豪商も米穀の買い占めに加担して、ますます米価は高騰し市民は窮乏に喘ぐこととなった。

町奉行所の元与力、大塩平八郎が決起したのはこの時であり、反乱は奉行所によりその日のうちに鎮圧されたものの、戦闘により市中の相当部分は被災し、却って多量の窮民を生じせしめる結果となってしまった。幕府はこれに対し賑給などを実施して救済にあたったが、大塩の乱の影響は各地に波及し、天保八年七月には摂津能勢でも山田屋大介らが徳政と救恤を求めた騒擾事件を起こしている<sup>(3)</sup>。したがって、京坂市民の幕府や豪商に対する不信感はかなりのものであったことが推測され、ここに至っては町方にも拠出を求めるような救済財源の確保方式は実施困難になったと思われる。

すなわち七分積金制は、京坂に拡大する前に、推進者の辞任、大飢饉の到来、民政担当者の失政、反乱の勃発などにより、施行する環境を次々と失って行った結果、ついに江戸のみの実施に終わったのではなからうか。

(1) 『都史紀要七 七分積金』一五頁。

(2) 焼失竄数は一万二千五百七十八軒にもなったという（『大阪市史』二）。

(3) 川合賢二氏「天保・摂津能勢騒動の再検討」（『歴史評論』三五一）。

三

次に、維新以降の積金の行方について考えてみたい。

維新後、旧幕府の町奉行所事務を引き継いだ市政裁判所は、

辰六月四日達ス

町会所掛

別紙之通町入用減之儀ニ付、即当分積金不相納候間、其旨可心得候、尤仕法換之上、尚及沙汰候、

辰六月

別紙

(中略)

一、町会所え積立候七分積金之儀も当分之内不及相納、尤右は究民救助之良法にも有之候間、遂日仕法替之上可及沙汰候、  
(下略)

として、当該制度の有益性は認めながらも、他日新制度を制定するまで、一旦町会所七分積金の中止を決定した。<sup>(1)</sup>

しかし一方で救済米穀の支給は継続されたことにより、その財源が次第に減少していったため、市政裁判所の後継として明治元年九月に開設された東京府は、積金の再開を計画し、同二年正月より実施されたのであった。<sup>(2)</sup>

さて、明治四年十一月に至って窮民一時救助規則が施行されると、窮民財源については県治条令の定める第二常備金より支出することが可能となったとして、町会所およびその積金の処置が問題となり、同五年五月に町会所は廃止され、積金については、<sup>(3)</sup>

府下大小ノ溝渠浚方并道路橋梁水道等修繕之儀、戊辰以来行届兼、往々壅塞破壊之場所相増候ニ付、外御堀浚并四大橋之儀ハ、四民出費可取計筈ニ候得共、此度限出格之訳ヲ以大蔵省ニテ御処分ニ相成候筈、右ハ府下人民之為厚御趣意ニ候条、其旨可奉承

知候、就テハ其他ノ橋梁溝渠之儀ハ四民出費至當之儀ニ候処、一同難渋之折柄、出金申付候テハ此上可及疲弊ニ付、篤ト及評議候処、旧町会所積立金穀之儀ハ窮民救助等ノ用ニ備置候得共、修繕浚方等夫々行届候上ハ一般之便利ハ勿論、工作ヲ起シ候得ハ自然潤沢相成、救助之注意ニモ悖誤ニ付、差向右積金ヲ以入費ニ充候半ハ可然哉ト、戸長并地主町人之内重立候者共えも相談候処、異存無之旨申出候間、先般町会所廃止候節仮リニ出納掛え預リ置候金穀并地所枋蔵等別紙記載之通總テ前書修繕之廉々え為遣払候ニ付、取扱方之儀ハ市中身元相応之人物人撰之上取扱方申付、尤修繕等之順序夫々見込為相立仕払等之儀ハ明細仕訳書検査之上月末毎ニ野表ヲ以テ一般公布致候条、右様相心得可申事、

但橋梁之儀、旧來之通ニテハ馬車人力車通行不便利ニ付、橋幅広メ反リ減シ、橋台石据等注意可申出事、右之通区々無洩可触知者也、

壬申八月

東京府

として、<sup>(4)</sup>同年八月に設立された營繕會議所に委ねて、東京府内の土木建築関係の整備費用に転用されることとなったのであった。<sup>(5)</sup>

そもそも江戸町会所の積金については、

所々関門屯隊諸入用下渡之儀、追々申立有之候ニ付、取調候処、不相等之儀も相見不申候ニ付、入用下渡可遣処、差向御出方相成御金ハ無之候間、先達テ本府え御受取相成候楮幣ヲ以、御下渡之積伺相濟候処、楮幣渡方之儀ニ付、四位殿御沙汰之趣モ有之候ニ付ては、此程引渡相成候町会所枋払代金之内ヨリ御下渡取計候様可仕候哉、此段相伺申候、以上、

市中屯所御入用御渡高

一金六千三百九十九両貳朱 銀二十匁七分壹厘貳毛 錢九貫七百匁

枋払代金有高 一金五万九千七百両余

右之通ニ御座候

辰十二月

として、出納方より屯所の諸入用について積金を流用すべき何が出されていることなどからも知られるように、その<sup>(6)</sup>

金額が莫大であるだけに、早くより維新政府の注目するところであった。したがって代替となる新制度の発足は、たとえそれが従来の七分積金制による救済対象をすべて網羅していなくとも、積金の資金を流用する名目として利用したの<sup>(7)</sup>であり、結局府下の土木建築等営繕費に転用されたことは、当然の帰結であったとも言えよう。

しかし、幕末明治期の村落崩壊や都市窮民の増加は常に深刻な問題で、当時の窮民行政の実態は必ずしも充分なものとは言えず、特に財源負担者については大きな問題であった。このち明治二十三年に至って、わが国初の近代的な公的扶助法とも評すべき「窮民救助法案」が第一回帝国議会に花々しく提出されたが、衆議院特別委員会における審議において議論されたのはやはり財源負担の主体についてであり、結局は中央と地方の間での負担の押合いの末、窮民行政が情民を醸成するなどといった理由を付して、法案は葬り去られたのであった。<sup>(8)</sup>したがって、福祉財源について充足していることなどは有りえなかったものであり、たとえ「旧町会所積立金穀之儀ハ窮民救助等ノ用ニ備置候得共、修繕凌方等夫々行届候上ハ一般之便利ハ勿論、工作ヲ起シ候得ハ自然潤沢相成、救助之注意ニモ不悖訳ニ付」との理由を述べつつ、公益のための営繕事業に支出するとしても、市民の抛出を内包している町会所積金を、本来の目的外に転用したことは、救助行政にとって大きな問題であったと考えざるをえないのである。

(1) 『府治類纂』所収、明治元年六月四日付市政裁判所達。

(2) 『府治類纂』には、

町会所七歩積金之義、当六月中町入用減方ニ付、当分不及相納旨及沙汰置候処、右は窮民とも救助之良法ニ付、逐日仕法替申渡候迄先前之通相心得可申、尤来巳正月より月々会所え積金可相納

右之通申渡間、其旨可存、

辰二月

とある。なおこの間の経緯については、東京都公文書館編『都史紀要七 七分積金』に詳しい。

町々 地主町人共

組々 名主共

- （3） 町会所積金の廃止時期については、明治三年一月、同十一月、同十二月など諸説あるが、明治五年一月に至っても積金をとりたてていたと推察できるとする東京都公文書館編『七分積金』の説に従っておく。
- （4） 明治五年八月付東京府布告第五百五十二号（『七分積金』所収）。
- （5） 「宮繕会議所の設立」（『七分積金』参照）。
- （6） 明治元年十二月付「御廻状留」（『七分積金』所収）。
- （7） 『七分積金』もこの問題について、「町会所の積金、囲い穀高及び町会所附属地となつた貸付金の抵当流れの土地は政府にとつても大きな財産であつたことはいふ迄もなく、どの位維新当初のどさくさ時代、政府の急場を救つたか計り知れないものがある。大蔵省関係の人々がこの財産に眼をつけ、ただ指をくわえて見ているわけには行かなかつたのも無理のない事で、何かにつけて、この金を利用しようと考えた事は当然のことである。」と記している。
- （8） 窮民救助法案審議の経緯については、筆者『窮民救助制度の研究』に詳述したので参照されたい。

以上、松平定信の幕政改革により誕生した七分積金制について、その実施が江戸のみにとどまり、京坂に拡大されなかった理由と、維新後、東京府において七分積金が福祉外目的に転用された問題について考察した。福祉財源の問題は、いかなる時代においても政策担当者を悩ませる課題であり、特に現今の歳出抑制時代においては、福祉予算といえども内容の再検討を免れることはできない。しかし、明治初期の東京府における積金転用の問題は、福祉政策の展開という観点からさらに検討を加えてみる必要があるのではなからうか。

〔付記〕 筆者は明治期以前の福祉行政の展開について勉強を続けているが、学部入学時に堀江湛先生の啓咳に接してより今日に至るまで、そうした歴史研究の成果を現実の福祉行政に活用するための発想について、懇篤かつ厳格な御指導を仰ぐ機会に恵まれていることを深く感謝するとともに、先生の御退職にあたり、学恩の万分の一なりとに報いるべく本稿を捧げることとしたい。