

論 考

明治末期における慈惠的官業共済の歴史的展開 —帝国鉄道庁救済組合設立の社会・経済的背景—

中央大学経済学部教授 宮本 悟

1. はじめに

今日、社会保障は私たちの生活に不可欠の政策・制度となっている。その淵源に遡って資本制社会における社会的生活支援策の歴史を辿ると、工藤恒夫氏が端的に整理しているように、①救貧制度・共済制度の時代、②社会保険（労働者保険）・公的扶助の時代、③社会保障の時代、の3段階に区分できる¹（図1参照）。

図1 資本制社会における社会的生活支援策発展の3段階



出所）工藤恒夫（2003）pp. 35-83 より筆者作成。

資本主義が先行して成立したイギリスでは①産業資本主義段階において、労働能力者に生活自己責任を強要する救貧施策として1834年に救貧法改正法が制定された。他方、労働者たちが友愛組合と呼ばれる共済組合を結成し、疾病や老齢などの生活リスクに備えて自分たちで拠出金を出し合う相互扶助活動に対しては、1793年のローズ法や1855年の友愛組合法が制定され、政府による保護・奨励が行なわれた。こうした防貧的活動は、フランスの相互扶助組合、ドイツの扶助金庫など、類似の事例がヨーロッパ諸国で見受けられるものであった²。

翻ってわが国における救貧制度・共済制度の淵源を辿ると、前者については1874年の恤救規則が確認できる。幕末・明治初期の貧困問題に対して、明治政府は当初、「人民相互の情誼」で対処させる方針を示していたものの、貧困に苦しむ農民たちによる一揆や村民たちによる村役人層の突き上げを背景に、滋賀県をはじめとする地方から政府への救恤申請が相次いだため、近代初の社会的生活支援策＝恤救規則が制定されたのであった³。他方、後者の共済制度については、明治中期から民間部門において慈惠的共済組合を雇主側のイニシアチブにより「上から」設立する動きが徐々に広まっていた。

本稿では、増大する民間共済の影響を受けて、「上から」導入されるようになった官業部門の慈惠的共済組合に着目し、その歴史的展開を考察していくことを課題とする。具体的な考察対象は、先駆的な取

¹ 工藤恒夫（2003）第3章および第4章を参照。

² 工藤恒夫（2003）pp. 37-41。

³ 詳細については、宮本悟（2025）を参照されたい。

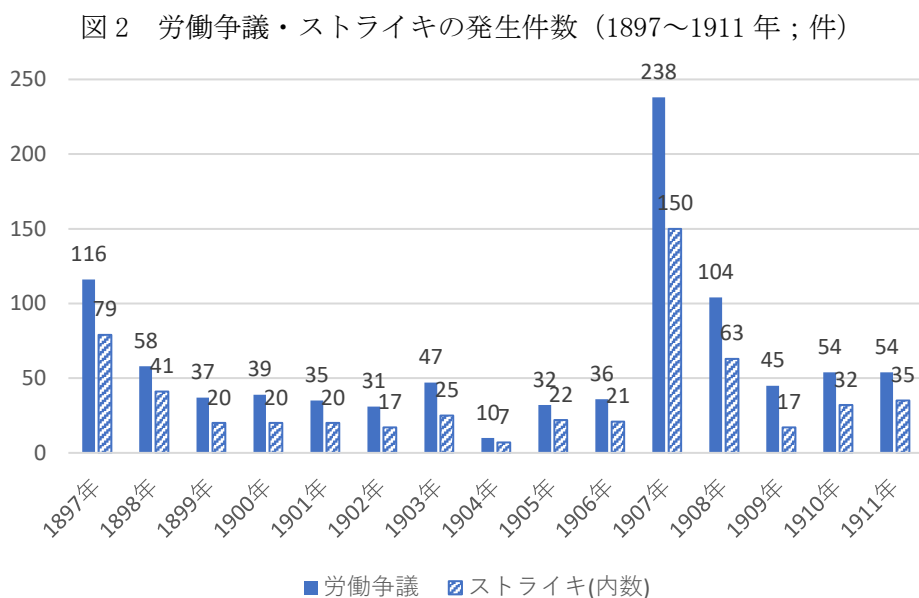
組みではあったものの任意加入制度として 1905 年に発足した八幡製鉄所職工共済会ではなく、勅令による強制加入制度として 1907 年に創設された帝国鉄道庁救済組合とする。まず、帝国鉄道庁救済組合が創設されるに至る社会・経済的背景を明らかにした上で、次に、同組合の概要・特徴を検討していく。

2. 明治末期における社会・経済状況 ―帝国鉄道庁救済組合創設の背景―

本章では、帝国鉄道庁救済組合が創設されるに至る背景という視点から、関連する明治末期の社会・経済状況として、①労働争議・ストライキの高まり、②民間共済組合の広まり、③鉄道の国有化などを概観する。

2. 1 労働争議・ストライキの高まり

封建社会の解体が進み資本の本源的蓄積を経た 19 世紀末葉には、企業勃興ブームが起きた一方で、資本主義的恐慌に見舞われるようになった。すなわち、金融逼迫による 1890 年恐慌に見舞われた後、1897～98 年および 1900～1901 年には日清戦後恐慌、1907～1908 年には日露戦後恐慌に陥り、米価をはじめとする物価が著しく上昇し、労働者の暮らしは著しく悪化したのであった。こうした労働者状態を背景に、青木虹二（1968）の研究による図 2 が示すとおり⁴、この時期の労働争議は毎年二桁を下回ることなく（特に 1897 年は 116 件、1907 年 238 件、1908 年 104 件を記録）、例えば「明治時代でもっとも労働組合運動が高まった時期」⁵とされる 1897～99 年には、アメリカ帰りの高野房太郎らが 1897 年に立ち上げた労働組合期成会の指導の下、鉄工組合（1897 年）・日本鉄道矯正会（1898 年）・活版工組合（1899 年）などが結成された。



注) ストライキの件数は、労働争議の内数。

出所) 青木虹二（1968）p. 840 より抜粋。

このうち日本鉄道矯正会は、組織的な労働争議で成功を収めた後に結成された、日本初の企業別組合であった。すなわち、代表的な私有鉄道であった日本鉄道会社に勤務する機関方（機関士）・火夫など 400 名余りは団結して、経営サイドに待遇改善・地位向上を要求し、1898 年 2 月末に一斉ストライキを敢行した。上野＝青森間を全線運休にするなど、強力な労働争議を成功裡に終わらせた後、同年 4 月、日本

⁴ 青木虹二（1968）p. 840。

⁵ 柴田嘉彦（1998）p. 116。

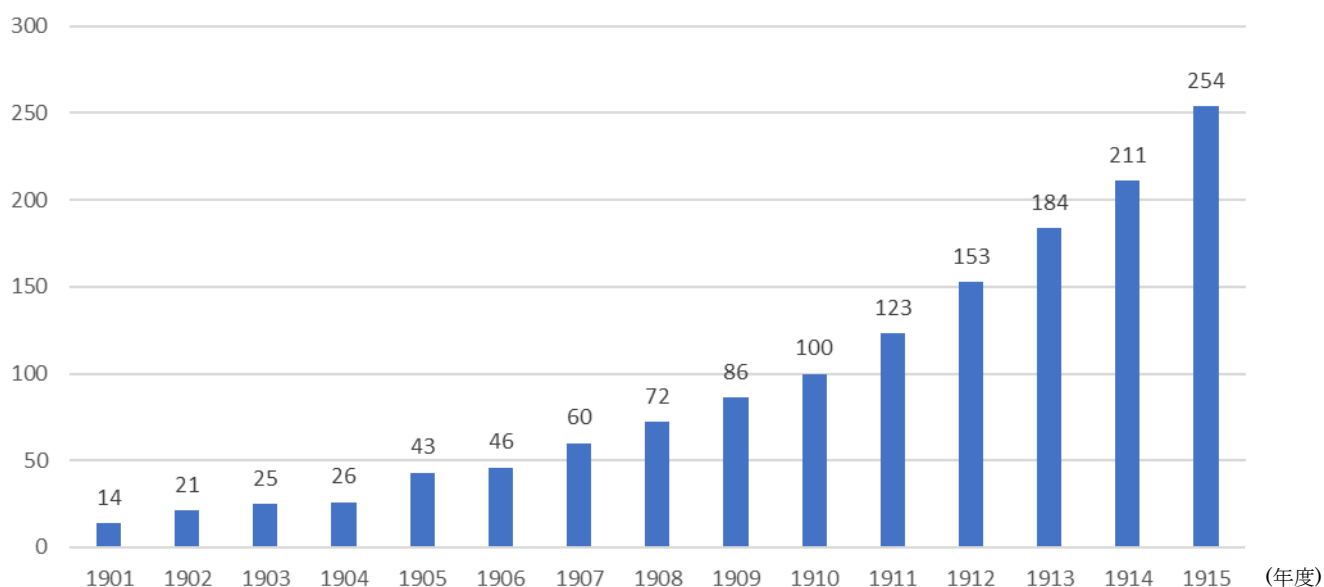
鉄道会社の従業員（機関士・火夫・常務雇用者）約 1000 人が日本鉄道矯正会を結成したのであった⁶。
「交戦的労働組合の標本⁷」は、その結成の経緯と成果から、鉄道労働者の団結力・交渉力・行動力を世に知らしめたと言えよう。

2. 2 民間部門における慈恵的共済組合

わが国における共済制度の歴史は、民間部門から始まった。佐口卓（1977）は、日本初の共済組合を 1888 年に設立された阿仁鉱山の事例⁸とする意見を紹介してはいるものの、多くの論者と同様、1905 年に設立された鐘紡共済組合を「民間共済組合の代表的なもの」と重視している⁹。

鐘淵紡績株式会社の経営を担った武藤山治は、ドイツのクルップ製鋼会社の労務管理政策¹⁰を参考にして、自社における福利厚生施策＝労務管理政策の充実を進め、その一環として慈恵的な共済組合を「上から」設立した¹¹。その主な特徴としては、①組合員を(a)特別組合員（比較的高賃金の従業員）・(b)通常組合員（特別組合員以外の従業員）・(c)名誉組合員（会社関係の寄付者）の 3 種類に分けて、労働者側の分断を図った点、②対象リスクとして疾病・老齢に加え労働災害も含めて、被災者たる労働者側までもがその財源の一端を担われる不合理なシステムが組み込まれていた点、③共済組合役員を概ね経営サイドで固めることによって、管理運営権をもっぱら雇主側が掌握していた点、などが挙げられる¹²。こうした特徴は、わが国の共済組合が、ヨーロッパ諸国で生成・展開したような労働者側が自発的に設立・運営した自主共済とは異なり、雇主側のイニシアチブにより企業内福利厚生施策＝労務管理政策の一環として「上から」つくられたという、設立の経緯によって形成されたものである。

図 3 共済組合の累計総数（1901～1915 年度；件）



出所）社会保障研究所（1981）321-322 ページより作成（原典は、農商務省（1919）『工場救済組合ニ關スル調査』）。

⁶ 柴田嘉彦（1998）pp. 116-117。

⁷ 大河内一男・松尾洋（1965）p. 66。

⁸ 永野俊雄氏によれば、「わが国で最も古い共済会は 1888 年（明治 21 年）に設立された古河鉱業の阿仁鉱業所（秋田県）の「共済慈善会」であり、「阿仁鉱山を含めた鉱山関係者の間には、江戸時代から全国的な、相互扶助を行う団体」として友子制度があった、とされる（永野俊雄（2000）p. 21）。

⁹ 佐口卓（1977）p. 51。

¹⁰ 19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけてのクルップ社における福利厚生施策については、田中洋子（2001）第 2 編「生活編：ゲマインヴォール論」（本稿との関連では、とりわけ第 6 章）を参照。

¹¹ 柴田嘉彦（1998）p. 122；小川政亮（1989）p. 23；佐口卓（1977）pp. 56-57。

¹² 佐口卓（1977）pp. 52-55。

労働者の自主性が欠落したこうした慈恵的共済組合の累計数は、図 3 に見られるように、1901 年度 14 件、1905 年度 43 件、1910 年度 100 件、1915 年度 254 件と、20 世紀初頭に民間企業の間で漸増していった¹³。

2. 3 鉄道の国有化

明治政府は、当初から殖産興業政策の一環として近代的輸送機構の整備を重要政策と位置づけ、とりわけ陸運については国有鉄道建設の推進を重視し、1972 年には日本初の鉄道を新橋＝横浜間で開通させた。しかしながら、それに続いて 1874 年に大阪＝神戸間が開通すると、深刻な財政難から官営事業としての鉄道建設は停滞へ向かっていった。代わりに台頭してきたのは私設鉄道であり、1881 年に最初の私鉄である日本鉄道会社が創設されている。日本鉄道会社は、政府からの手厚い支援（土地収用・工事代行・利益配当保証など）を受けつつ鉄道敷設を進め、1891 年には、上野＝青森間の全線開通を成し遂げた。この間、1887 年の私設鉄道条例による私鉄の保護・奨励が進められると私設鉄道ブームが到来し、1892 年までに全国で 50 社近い私鉄が誕生した¹⁴。

私設鉄道は、1890 年度には総延長が 1366 km となり、886 km の官設鉄道を上回るほどの発展を誇ったが、その一方で軍部・財界・政府それぞれの立場から、鉄道の国有化による組織統合を目指す動きが顕在化することとなる。すなわち軍部は、日清戦争前後の時期から軍事上の輸送力増強を主張した。財界は、国内市場の拡大を図るための流通網整備を求め、さらに日清戦後恐慌になると経営難の私鉄を国が買い取るよう要望した。軍部・財界の要望を受けて、政府としても、輸送の効率化・運賃の低減化など交通政策上のメリットを認識したのであった。こうして政府は、1906 年に、鉄道国有化を推進する法案を帝国議会へ提出し、審議の結果、同年 3 月に鉄道国有法として成立した¹⁵。同法に基づいて、政府による 17 社¹⁶の私鉄買収が 1906～07 年に実施された結果、「一挙にしてわが国鉄道の路線の 91% が国有となったが、これとともに私鉄従業員をむかえて職員数も急激に増加した¹⁷」。鉄道国有法が制定される前年（1905 年）の国有鉄道職員数は 2 万 8878 人であり、私鉄買収完了翌年（1908 年）のそれは 8 万 9868 人であったので¹⁸、概算で 6 万人規模の職員がさまざまな私鉄から新たに編入したものと考えられる。

3. 帝国鉄道庁救済組合の概要・特徴

このように、全国に広まっていた主要な私設鉄道がわずか 2 年間で大規模かつ急速に国有化され、それに伴いさまざまな私鉄出身の鉄道職員が一挙に国鉄職員になったことで、「職員間の融和と労働運動への配慮から福利施設¹⁹」が講じられることとなった。とりわけこの「労働運動への配慮」については、前章で述べたように、19 世紀末に示された鉄道労働者の団結力・交渉力・行動力に対する経営サイドの警戒心が表れていた。講じられた福利施設は、鐘淵紡績株式会社に代表される民間部門で先行して広まりつつあった共済組合の設立であった。

¹³ 社会保障研究所（1981）pp. 320-322。

¹⁴ 国土交通省（2012）「日本鉄道史」pp. 4-5（<https://www.mlit.go.jp/common/000218983.pdf>）2025/09/17 閲覧。

¹⁵ 国土交通省（2012）「日本鉄道史」p. 6（<https://www.mlit.go.jp/common/000218983.pdf>）2025/09/17 閲覧。

¹⁶ 政府によって買収された私設鉄道は、①北海道炭礦鐵道、②北海道鐵道、③日本鐵道、④岩越鐵道、⑤北越鐵道、⑥甲武鐵道、⑦總武鐵道、⑧房總鐵道、⑨七尾鐵道、⑩關西鐵道、⑪参宮鐵道、⑫京都鐵道、⑬西成鐵道、⑭阪鶴鐵道、⑮山陽鐵道、⑯徳島鐵道、⑰九州鐵道の 17 社であった（国立公文書館デジタルアーカイブス『鉄道国有法・御署名原本・明治三十九年・法律第十七号』

（<https://www.digital.archives.go.jp/das/image/F00000000000000020593>）2025/09/18 閲覧）。

¹⁷ 佐口卓（1977）p. 71。

¹⁸ 佐口卓（1977）p. 72。

¹⁹ 佐口卓・土田武史（2003）p. 183。

公務災害に関する従来の補償内容が不十分であった国有鉄道職員向けの社会保険を設立するために、鉄道作業局は、ビスマルクの三部作（疾病保険、労災保険、老齢・廃疾年金）と呼ばれるドイツの労働保険を参考にして「鉄道作業局職員保険法案」を準備した。リスク別の保険内容については、①公務上の死傷に対する「傷痍保険」、②公務外の死亡や60歳を超えた退職に対する「死亡及老衰保険」、③疾病への対応として医療給付や疾病扶助金を備える「疾病保険」など、3種類が計画された²⁰。しかしながらこの法案には、大蔵省および法制局から時期尚早などを理由とする反対意見が提示されたことを受けて、法制度化は断念された。代わって、「疾病保険」を除外したり、「傷痍保険」「死亡及老衰保険」について年金制の給付は取り止めて一時金制のみとしたりするなど、「鉄道作業局職員保険法案」の内容を大幅に縮小して共済組合を勅令で組織する方針が1907年2月に要綱として取りまとめられた²¹。

こうして同年4月18日に発布された勅令第127号「帝国鐵道廳現業員ノ共済組合ニ關スル件」は、下記のとおり6カ条から成り²²、詳細については同年4月22日付けの公達第315号「帝国鐵道庁職員救済組合規則」により規定された。

勅令第百二十七號

第一條 帝國鐵道廳所屬ノ雇員以下ノ現業員ハ遞信大臣ノ定ムル所ニ依リ相互救済ヲ目的トスル組合ヲ組織ス

第二條 政府ハ毎年豫算ノ範圍内ニ於テ組合員ノ給料總額ノ百分ノ二ニ當ル金額ヲ限度トシテ組合ニ給與ス

第三條 遞信大臣ハ帝國鐵道廳職員ヲシテ組合ノ事務ニ從事セシムルコトヲ得

第四條 帝國鐵道廳ニ勤務スル職員ハ第一條ニ定ムル現業員ニ非サルモ組合ニ加入スルコトヲ得但シ其ノ俸給ハ第二條ノ給料總額ニ之ヲ算入セス

第五條 官役人夫死傷手當規則及各廳技術工藝ノ者就業上死傷手當内規ハ雇員以下ノ現業員ニシテ組合員タル者ニ之ヲ適用セス

附 則

第六條 本令ハ明治四十年五月一日ヨリ之ヲ施行ス

60の条文で構成される「帝国鐵道庁職員救済組合規則」の要点は、①原則として恩給制度の対象外であった「雇員以下の現業員」を強制加入の組合員とした点、②強制加入者の「掛金」を給料月額の3%とした点、③強制加入者に対する政府側の「補給」を政府給与金給料総額の2%とした点、などがある。また、④「庁務執行上の傷痍〔＝労働災害による負傷〕（〔 〕内は引用者。以下同）」に関する給付内容として、(a)療養に必要な給与、(b)被災程度に応じた「公傷救済金」、すなわち第1等（重傷・死亡の場合。給料2年6カ月分）から第5等（負傷により障害が残るものの職務継続する場合。給料6カ月分）までの現金給付（表1参照）などを規定した点、⑤組合員中の死亡に関する給付として、組合員加入期間・給料水準を考慮した「死亡救済金」を規定した点、⑥55歳を超えての組合脱退に関する給付として、同じく「老衰救済金」を規定した点、などにも留意を要する。

²⁰ 「鉄道作業局職員保険法案」では、「傷痍保険」の財源を全額国庫負担（賃金の0.5%）で、「死亡及老衰保険」財源を労使折半（賃金の1%を折半）で、「疾病保険」財源を全額労働者負担（賃金の1%）で、それぞれ調達する計画であった。このうち「疾病保険」の財源調達方式について、大蔵省・法制局が原則論の視点から適切な批判を加えている点は重要である（佐口卓（1977）pp. 63-64）。

²¹ 佐口卓（1977）pp. 64-65。

²² 国立公文書館デジタルアーカイブ「帝国鐵道庁現業員ノ共済組合ニ關スル件」

（<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F00000000000000021172&ID=&TYPE=>）2025/08/31 閲覧。

こうした内容で 1907 年 5 月 1 日に始動した帝国鉄道庁職員救済組合について、佐口卓（1977）はその特徴を次のように述べている。すなわち、帝国鉄道庁職員救済組合は「あくまでも、下級職員を強制加入せしめ、給付も業務災害についての公傷救済金、ならびに死亡にたいする死亡救済金、老年にたいする老衰救済金という程度にとどまり、はじめ構想されたもの〔＝鉄道作業局職員保険法案〕に比していちじるしく後退したもの」²³、と評したのであった。また、小川（1989）は本質論的視点から、帝国鉄道庁職員救済組合に対して、「ある意味で専ら使用者の責任で行なうべき業務災害補償責任を転嫁したもの」との適切な批判を加えている²⁴。

表 1 帝国鉄道職員救済組合の公傷救済金

等級	対象事例	救済金
1	重傷死に至る場合	給料2年6カ月分
2	両眼の視力喪失または二肢以上の機能全廃により 終身自用を弁ずることができない場合	給料2年6カ月分
3	一肢の機能全廃し自用を弁ずることはできるが、 終身業務に服することができない場合	給料1年6カ月分
4	自用を弁じ業務に服することはできるものの、 負傷により障害が残る退官・退職した場合	給料1カ年分
5	負傷により障害が残るものの職務継続する場合	給料6カ月分

出所) 日本国有鉄道厚生局（1958）pp. 37-38 および永野俊雄（2001）p. 24 より作成。

4. むすびに代えて

資本制社会における黎明期の社会的な生活支援策としては救貧制度・共済制度が挙げられるが、本稿ではそのうち、わが国の官業分野における慈恵的共済組合を代表する帝国鉄道庁救済組合を取り上げ、その歴史的展開を考察した。

明治政府は、もともと殖産興業政策の一環として国有鉄道の整備を目指していたものの、財政事情によりその計画を一旦断念した。それに代わり、私設鉄道の保護・奨励を進めて、全国各地に様々な民間企業が運営する私鉄を広めていった。しかしながら、財界・軍部・政府それぞれの意向により、全国に敷かれた主要鉄道の国有化による統合が進められていく。1906～07 年、政府による主要私鉄の買収が実施された結果、国有鉄道職員は買収前後で約 3 万人から約 9 万人へと急増した。小川政亮（1989）は帝国鉄道庁救済組合が政府のイニシアチブにより「上から」創設された要因について、「1906 年の鉄道国有法による私鉄買収の結果飛躍的に増大した国鉄労働者を統合し、あわせて 1898 年の日本鉄道機関方（のちの国鉄・現在の JR 東北線の機関士）のストライキ勝利以来の伝統をほこる労働運動を緩和させるため」²⁵、と的確な指摘をしている。慈恵的性格を帯びた帝国鉄道庁救済組合が政府のイニシアチブにより設立された社会・経済的背景としては、殖産興業政策・軍事政策・交通政策として推進された鉄道国有化のみならず、鉄道労働者がその団結力・交渉力・行動力を誇示した 1898 年の一斉ストライ

²³ 佐口卓（1977）p.67。

²⁴ 小川政亮（1989）p. 23。もっとも、小川氏はその後の制度展開について、「1914 年に公傷病療養費はこれを政府の直接負担にうつすとともに、（中略）1916 年には私傷病に対する疾病給付の制度を設け」た、との補足説明も行っている（小川（1989）p. 23）。

²⁵ 小川政亮（1989）p. 24。

キなどの労働運動も重要であったと言えよう。

資本制社会の社会的生活支援策としては、冒頭の図 1 で確認したように、その歴史的展開の第 1 段階＝産業資本主義段階において救貧的機能をもつ救貧制度と、本稿で検討してきたような防貧的機能を有する共済制度が形成されていく。続く第 2 段階＝独占資本主義段階においては、防貧的機能を備える社会的生活支援策として、賃金労働者を対象とした国家制度である社会保険（労働者保険）が整備される。わが国初の社会保険（労働者保険）である健康保険制度の歴史的展開については、稿を改めて考察を深めていきたい。

※本稿は、「2025 年度中央大学基礎研究費」の交付を受けて進められた研究成果の一部である。

【文献】

- 青木虹二（1968）『日本労働運動史年表 第1巻＜明治大正編＞』新生社。
- 大河内一男・松尾洋（1965）『日本労働組合物語 明治』筑摩書房。
- 小川政亮（1989）『社会保障権』自治体研究社。
- 工藤恒夫（2003）『資本制社会保障の一般理論』新日本出版社。
- 国土交通省（2012）「日本鉄道史」pp.4-5 (<https://www.mlit.go.jp/common/000218983.pdf>) 2025/09/17 閲覧。
- 国立公文書館デジタルアーカイブ「帝国鉄道庁現業員ノ共済組合ニ関スル件」(<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F00000000000000021172&ID=&TYPE=>) 2025/08/31 閲覧。
- 国立公文書館デジタルアーカイブス『鉄道国有法・御署名原本・明治三十九年・法律第十七号』(<https://www.digital.archives.go.jp/das/image/F00000000000000020593>) 2025/09/18 閲覧。
- 佐口卓（1977）『日本社会保険制度史』勁草書房。
- 佐口卓・土田武史（2003）『社会保障概説（第4版）』光生館。
- 柴田嘉彦（1998）『日本の社会保障』新日本出版社。
- 社会保障研究所（1981）『日本社会保障前史資料・社会保険』第3巻，至誠堂。
- 田中洋子（2001）『ドイツ企業社会の形成と変容』ミネルヴァ書房。
- 永野俊雄（2000）「企業内共済会制度の歴史(1) 共済制度の出発点：友子制度」健保組合経営実務研究センター『生涯総合福祉』621号，2000年8月8日号。
- 永野俊雄（2001）「企業内共済会制度の歴史(4) 帝国鉄道庁職員救済組合」健保組合経営実務研究センター『生涯総合福祉』629号，2001年3月8日号。
- 日本国有鉄道厚生局（1958）『国鉄共済組合50年史』国鉄共済組合。
- 宮本悟（2025）「明治・大正期における慈恵的救貧施策 ―恤救規則制定の契機―」（中央大学通信教育部『白門』第77巻864号）。