

# 古代日本における福祉の考え方

— 養老令における救済に関する規定を通して —

松 山 郁 夫

## Recognition of Welfare in the Ancient Japan : From a Regulations of Relief on the Yourou Statutes

Ikuo MATSUYAMA

### 要 旨

本研究では令義解に記されてある戸令を含む養老令の弱者救済に関する規定を通して、古代日本における救済の考え方を検討した。その結果、古代日本には、地域における自治の仕組みがあり、要援護者を守ることを重視する価値観が形成されていたこと、障害程度を推し量るという臨床的視点から障害を障害種類と程度で分類し、今日の在宅福祉サービスにあたる制度や税の減免措置等の特権が規定されていたこと、及び周囲が要援護者を守る形をとる措置制度があったことが示唆された。また、要援護者の範囲、私的扶養優先の原則、世帯単位の原則、地方行政の権限、及び行路病人の処遇と責任の所在等、救済制度の基本となる原則があったこと等が記されてあった。このため、古代日本では、要援護者を守る救済に責任が伴い、措置制度の仕組みを重視していたと考察した。

**Key word** : 養老令 戸令 令義解 救済 鰥寡孤独貧窮老疾

### 1. はじめに

日本では少子高齢社会が急速に進行しているため、今後、少子化の進行、高齢者のさらなる増加、人口の減少、生産年齢層の割合の低下、生産力の減少、市場経済の縮小、及び社会保障費の増加等の問題が起きていくことになる。したがって、これまでのような社会福祉のあり方では対応できなくなっていく。それではどのような社会福祉のあり方が望まれるのだろうか。

一般的には、日本で社会福祉事業が成立するのは大正中期頃とされている。しかしながら、日本における社会福祉事業の始まりについて、文献資料に記されているものを辿れば、およそ1400年前の古代日本における救済制度に行き着く。593年聖徳太子が四天王寺において、日本で初めての福祉施設や病院にあたる、四箇院と呼ばれる悲田院、敬田院、施薬院、療病院を設立したとされている。

その後、日本書紀によれば、推古天皇12年（604年）4月3日に「夏四月 丙寅朔戊辰 皇太子親肇作憲

法十七條」とされ、皇太子である厩戸豊聰爾皇子（聖徳太子）が十七条憲法を制定したことが記されている。その第1条は、「一曰、以和爲貴、無忤爲宗。人皆有黨。亦少違者。以是、或不順君父。乍違于隣里。然上和下睦、諧於論事、則事理自通。何事不成。」となっている。「和を以て貴しと爲し……」から始まっていることと、第10条、第14条、第15条でも和の精神を敷衍していることから、この精神を根幹とする国づくりを目指す旨を宣言していると読み取れる。なお、第12条では「十二曰、国司国造。勿斂百姓。国非二君。民無兩主。率土兆民。以王爲主。所任官司。皆是王臣。何敢與公。賦斂百姓。」とされ、明確に国家の主権は1つとしている。第17条では、「十七曰、夫事不可独断。必與衆宜論。少事是輕。不可必衆。唯速論大事。若疑有失。故與衆相辨。辞則得理。」とされ、「政治の重大事は独断してはならない。必ず衆と論ずるべし」としている。このように、十七条憲法は国の大綱、或は理念にあたることを示していた。

以上のことから、およそ1400年前に十七条の憲法で「和」を大切にすることを国の根幹とした古代日本において、要援護者をどのように守ろうとしたのかを明らかにすれば、今後の日本の福祉のあり方を考えるうえで参考となる知見が得られると考えられる。したがって、本研究では、古代日本において、要援護者をどのようにして守っていたのかを検討することを目的とする。

## 2. 古代日本の律令制度

日本書紀によれば大化の改新後、646年正月の改新の詔で、戸籍・計帳・班田収授法をつくれと記されている。これが初めての文献における班田収授法の記述であり、古代日本において施行された農地（田）の支給・収容に関する法体系である。班田収授法による制度は、班田収授制または班田制とされ、班田収授制は日本の律令制の根幹制度の一つで、飛鳥時代後期から平安時代前期にかけて行われた。戸籍・計帳に基づき、政府から受田資格を得た貴族や人民へ田が班給され、死亡者の田は政府へ収公された。こうして班給された田は課税対象となり、その収穫から租を徴収する仕組みとなっていた。

日本書紀には、天武天皇の時代の680年に「冬十月壬寅朔乙巳恤京内諸寺貧乏僧尼及百姓而賑給之一毎僧尼各施四匹綿四屯布六端沙弥及白衣各施二疋綿二屯布四端」と、天皇が貧しい僧尼、百姓に賑給（にぎはへたまひす・しんごう）を行った旨が記されている。以降、天皇の慈恵による国家救済である賑給が継続され、貧民に対して米や布などの支給がなされた。これらは国家からの支出であり、公の救済であるが、後述する令には規定されていない。

その後、続日本紀には、「勅浄大参刑部親王。直広老藤原朝臣不比等。直大式粟田朝臣真人。直広参下毛野朝臣古麻呂。直広肆伊岐連博得。直広肆伊余部連馬養。……（中略）……直広肆調伊美伎老人等。撰定律令。」と、700年に文武天皇が律令の撰修を命じ、刑部親王を総裁として藤原不比等ら貴族、伊余部馬養ら法学者、粟田真人ら遣唐使、その他、留学生・渡来系氏族出身者・渡来人など計19人を中心として編纂されたと記されている。

701年に大宝律令が制定され、律令によって初めて日本の国号が定められた<sup>1)</sup>。刑法に当たる律は6巻、民法や福祉法にあたる令は11巻から成っていた。この頃から現在まで、日本には極めて長期間の要援護者に対する慈善事業による救済の歴史があり、後の社会事業や現在の社会福祉にも何らかの影響を与えてきているものと考えられる。なお、大宝律令の制定によって律令制国家となり、中央官制については二官八省、弾正台、五衛府から構成され、地方の行政組織については国・郡・里で統一された。

初めて法によって規定された公的慈善制度としては718年に戸令が制定され、救済対象を「鰥寡孤独貧窮老疾、不能自存者」に限定し、近親者や地域の相互扶助で救済したことに始まった。刑部親王、藤原不比等らによって大宝律令が編纂された後、不比等らは律令の撰修を始めることになったが、720年に不比等が亡くなったため、撰修が中止となった。

その後、孝謙天皇の治世において、藤原仲麻呂が主導して撰修して757年に律10巻12編、令10巻30編からなる養老律令が施行された<sup>2)</sup>。これは、古代日本の政治体制を規定する法令として機能した。平安時代になって社会経済状況と齟齬をきたし始めたため、格式の制定などによって対応していたが、平安中期には形骸化した。しかしながら、律令の廃止法令は出されなかったため、形式的には明治維新时期まで存続したことになる。

養老令は現存しないが、令については律令の注釈書として令義解、令集解がある。令義解は令集解（惟宗直本の私撰）と異なり、法的効力がある。これは平安前期の833年に淳和天皇の勅により右大臣清原夏野を総裁とし、文章博士菅原清公ら12人によって編纂された全10巻からなる令の解説書で、翌834年に施行された。この令義解と令集解には、倉庫令・疾疫令を除く全ての令が収録されているため養老令の復元が可能である<sup>3)</sup>。

これらのことから、以下、令義解に記されてある戸令を含む養老令の弱者救済に関する規定より、古代日本における救済の考え方を検討する。

### 3. 養老令の戸令等に含まれている救済の内容について

戸令は養老令の第8番目に位置しており、45条から成っている。戸令は、戸についての行政規則を定めたものである。令とは現在の民法、行政法であり、特に戸令が民法或は福祉法にあたる内容になっている。条文のなかで、特に福祉的な救済に関する内容が含まれている条文は次の通りである。以下、主に養老令の第八戸令の条文のなかで、救済についての内容が記述されている条文について検討する。なお、条文中の下線部は令義解に記されている説明文である。

#### (1) 地域における自治の仕組みと管轄区域の規模による分類の規定

戸令1 為里条は、「凡戸。以五十戸為里。每里置長一人。掌。檢校戸口。課殖農桑。禁察非違。催驅賦役。若山谷阻險。地遠人稀之処。隨便量置。」とされている。この条文は、「戸は50戸を以て里とすること。里ごとに長を1人置くこと。職掌は戸口を檢校し、農桑を課し植えさせること。非違を禁察し、賦役を催し使役すること。もし、山谷の隔たりが険しく、位置が離れており、人が少ないところには、便宜に従って考えておくこと。」と読み取れる。

戸令2 定郡条は、「凡郡。以廿里以下十六里以上。為大郡。十二里以上為上郡。八里以上為中郡。四里以上為下郡。二里以上為小郡。」とされている。この条文は、「郡は、20里以下16里以上を以て大郡とすること、12里以上を上郡とすること、8里以上を中郡とすること、4里以上を下郡とすること、2里以上を小郡とすること。」と読み取れる。

戸令3 置坊長条は、「凡京。每坊置長一人。四坊置令一人。掌。檢校戸口。督察奸非。催驅賦徭。」とされている。この条文は、「京は、坊ごとに長を1人置くこと、4坊に令を1人置くこと。職掌は戸口を檢校し、非盗を督察し、賦徭を催し使役すること。」と読み取れる。

戸令4 取坊令条は、「凡坊令。取正八位以下。明廉強直。堪時務者充。里長坊長。並取白丁清正。強幹者充。若當里當坊無人。聽於比里比坊簡用。若八位以下情願者聽。」とされている。この条文は、「坊令には、正八位以下の、明廉強直にして、時の政務に堪える者を探つて充てること。里長・坊長には、いずれも白丁の清く正しく、強堅な者を探つて充てること。もしその里・その坊に人材がなければ、比隣の里・坊より選び用いることを許すこと。もし、八位以下の者で、その意思があれば許すこと。」と読み取れる。

以上の条文は、地域における具体的な自治の仕組みと管轄区域の規模による分類等について規定したものである。京以外では、50戸の里の単位として1人の長を置き、郡については、大郡、上郡、中郡、下郡、小郡の5段階に分類していた。京では坊を最小の単位として長を置き、4坊をまとめて令を置くよう

に定められていた。また、長や令の職務は担当している家を訪問して、規則を守って生活しているかどうかを監督するように記されていたため、政務ができるだけの能力が求められていたことが窺える。

### (2) 年齢による分類の規定

戸令6三歳以下条は、「凡男女。三歳以下為黄。十六以下為小。廿以下为中。其男廿一為丁。六十一為老。六十六為耆。無夫者。為寡妻妾。」とされている。この条文は、「男女は3歳以下を黄、16以下を小、20以下を中、男は21を丁、61を老、66を耆とすること。夫がなければ寡妻妾とする。」と読み取れる。

暦が中国から朝鮮半島を通じて日本に伝わり、大和朝廷は百済から暦法や天文地理を学ぶために僧を招き、飛鳥時代の604（推古12）年に日本最初の暦が作られている。以降、年齢で民を分類することもなされるようになった。戸令では、男女共に3歳以下を黄、16以下を小、20以下を中、男は21を丁、61を老、66を耆と分類していた。

### (3) 障害やその分類に関する規定

戸令5戸主条は、「凡戸主。皆以家長為之。戸内有課口者。為課戸。無課口者。為不課戸。不課。謂。皇親。及八位以上。男年十六以下。并蔭子。耆。癡疾。篤疾。妻。妾。女。家人。奴婢。」とされている。この条文は、「戸主には、皆、家長を以てなすこと。戸の内に課口があるならば課戸とすること。課口がなければ不課戸とすること。不課は、皇親、および八位以上の者、男で16歳以下の者、陰子、耆、癡疾、篤疾、妻、妾、未婚、奴婢」と読み取れる。この戸主条（へぬしじょう）では、課税対象の適否により課口（かく）と不課口に分け、非課税対象者として、皇親、および八位以上の者、男で16歳以下の者、陰子（おむし：五位以上の子）、耆（き：66歳以上の者）、癡疾（はいしち）、篤疾（とくしち：戸令「目盲条」に定める障害程度を有する者）、妻と妾と未婚の女性および奴婢を挙げている。

賦役令19舍人史生条では、「凡舍人。史生。伴部。使部。兵衛。衛士。仕丁。防人。帳内。資人。事力。驛長。烽長。及内外初位長上。勳位八等以上。雜戸。陵戸。品部。徒人在役。並免課役。其主政。主帳。大毅以下。兵士以上。牧長帳。驛子。烽子。牧子。国学博士。医師。諸学生。侍丁。里長。貢人得第未叙。勳位九等以下。初位。及殘疾。並免徭役。其坊長。佃長。免雜徭。」とされている。この条文は、「舍人、史生、伴部、使部、兵衛、衛士、仕丁、防人、帳内・資人、事力、驛長、烽長、及び、内外の初位の長上、勳位の八等以上、雜戸、陵戸、品部、徒人の役にあるものは、いずれも課役を免除すること。主政、主帳、大毅以下、兵士以上、牧の長帳、驛子、烽子、牧子、国学の博士、医師、諸学生、侍丁、里長、得第したがいまだに叙位されていない貢人、勳位の九等以下、初位、及び殘疾は、いずれも徭役を免除すること。坊長と佃長は雜徭を免除すること。」と読み取れる。

戸令7目盲条は、「凡一目盲。兩耳聾。手無二指。足無三指。手足無大指。禿瘡無髮。久濡。下重。大癩瘡。如此之類。皆為殘疾。癡。瘡。侏儒。腰背折。一支癡。如此之類。皆為癡疾。惡疾。癩狂。二支癡。兩目盲。如此之類。皆為篤疾。」とされている。この条文は、「ひとつの目が盲目、両耳が聞こえない、手に2つの指がない、足に3つの指がない、手足の親指がない、頭にできものができて髪が禿げ落ちている、久漏、下重、大癩瘡等こうした類は皆殘疾とする。癡、唾、侏儒、腰背部の骨折や脊髄損傷等による不自由がある、一支癡、こうした類は皆癡疾とすること。惡疾、癩狂、二支癡、兩目盲、こうした類は皆篤疾とする。」と読み取れる。

殘疾についての記述で、「頭にできものができて髪が禿げ落ちている」とは脱毛が起きる疾患（ハンセン病等による脱毛か?）、「久漏（もるやまい）」とは身体が腐ってしまい膿汁が出て止まらない皮膚病、「下重（げじゅう）」とは歩行困難になる疾患（陰囊ヘルニア、陰囊水腫、月経不順等か?）、「大癩瘡

(だいようしゅう、だいえいしゅう)」とは頸部の腫れもの(甲状腺腫瘍のようなものか?)と足の腫れもの(象皮病か?)と考えられる。

癱疾についての記述で、「癱(おろかひと)」とは重度の精神遅滞、「啞」とは言語表出の障害、「侏儒」とはいわゆる小人症で背部の骨折や脊髄損傷等による肢体不自由、「一支廢(ひとつのえだすたれたらん)」とは1本の手足に障害があることを示している。

篤疾についての記述で、「悪疾」とはハンセン氏病、「癲狂」とはてんかん、精神障害、及び認知症など、「二支廢(ふたつのえだすたれたらん)」とは2本の手足に障害があること、「両目盲(ふたつのめみず)」とは両眼の視力の喪失と考えられる。

精神障害者は篤疾とされているため重度障害に分類されている。令において篤疾者と廢疾者は身分の高い者と併せて「不課」とされ、税が課されないこととされていた。また、てんかん、精神障害、及び認知症などである「癲狂」には、年齢が80歳以上90歳未満の者と同様に侍(介護者)一人を給すると規定されている。このため、当時の為政者或は人々には、障害者を守るために特権を与えることを重視する認識があったと推察される。

目盲条は、当時の救済対象を明記したもので、障害程度を3段階に区分し、残疾、癱疾、篤疾はそれぞれ今日の軽度障害、中度障害、重度障害にあたるような障害レベル別の分類である。なお、律令制度における障害等級の認定は、各地に派遣される医師により行われたが、残疾が2つある時は癱疾に、癱疾が2つある時は篤疾に認定する等重複障害による重度認定に関する運用がなされている<sup>4)</sup>。

判断能力等の知的能力が障害されている精神遅滞、精神障害、及び認知症の場合、重度の障害として分類し、戸主条では非課税対象者としている。つまり、周囲が守らないと生きていけないレベルの障害との認識を表していると考えられる。また、賦役令では軽度障害にあたる残疾、介護者である侍丁は徭役を免除するとされているため、障害者を守るための条件を検討して法制度を整えようとしたのであろう。

戸令の目盲条において障害の程度に応じて賦役令、獄令、選叙令等で、刑法・説法上の特典、救恤制度、管理任用上の制限ないし資格喪失等が規定されている。このため、現民法の責任無能力者、限定責任者に類する概念があったと指摘されている<sup>5)</sup>。

世界的に福祉制度の前史の時代では、貧窮の障害者が救済対象とされても、障害そのものに焦点を当て、保護し、優遇する規定は見られない。しかも、障害種類と障害程度の両方を見たうえで分類をしていたため、障害による状態像を捉えて分類しようとした救済規定として捉えられる。なお、律令における障害等級区分の基準は明記されていない。当時、ほとんどの民が稲作等農業に従事していたため、農業にどの程度従事できるのかどうかを基準として、観察を通して編み出したものではないかと推察される。

今日の障害の基準からすると、身体障害、精神遅滞、及び生活障害の程度が不明確と指摘されるかもしれないが、およそ1300年前に障害等級表が存在した。このことは、当時の日本人にはお互い支え合うだけでなく、弱者を守ることを重視する価値観が形成されていたこと、及び障害者の状態を観察したうえで障害程度を推し量るといった臨床的視点があったことを示している。

#### (4) 隣保制度の規定

戸令9五家条は、「凡戸。皆五家相保。一人為長。以相檢察。勿造非違。如有遠客來過止宿。及保内之人有所行詣。並語同保知。」とされている。この条文は、「戸は、皆、5家で相互に保(守)ること。1人を長とすること。以て相互に檢察させること。非違をなすことのないこと。もし、遠くの來客が宿留することがあり、また、保内の人が行詣する所があるならば、いずれも、同保に話して知らしめること。」と読み取れる。

五人組とは、江戸時代に領主の命令によって組織された隣保制度とされている。しかし、この制度の起源はこの条文によれば、古代律令の体制下で組織されたのが最初のものである。5家でお互い助け合うだけでなく、社会の規範を守ったり、人の動きを伝えあったりすることを意図した制度と捉えられよう。

#### (5) 介護者の規定

戸令11給侍条は、「凡年八十及篤疾。給侍一人。九十二人。百歳五人。皆先尽子孫。若無子孫。聴取近親。無近親。外取白丁。若欲取同家中男者。並聴。郡領以下官人。数加巡察。若供侍不如法者。隨便推決。其篤疾十歳以下。有二等以上親者。並不給侍。」とされている。この条文は、「すべて年齢80及び篤疾の者には、侍を1人給付すること。90歳に2人。100歳に5人。皆、子孫を優先的に充てること。もし子孫がなければ、近親を採ることを許すこと。近親がなければ、外より白丁を採ること。もし同家中男を採りたいと欲する者には、いずれも許可すること。郡領以下の官人は、しばしば巡察すること。もし供侍が法に適っていない場合は、便宜に従って推決すること。篤疾が10歳以下で、二等以上の親類があるならば、侍は給付しない。」と読み取れる。

なお、先述した通り令義解には戸令の説明文（下線を引いた文章）が記されている。説明文を加えると、以下ようになる。

「すべて年齢80及び篤疾の者には、侍を1人給付すること。侍を給するのは貴賤を問わない。もしも篤疾の者が80歳になった場合に2人を給することはない。90歳に2人。100歳に5人。皆、子孫を優先的に充てること。子孫がある者は、官位のある者も、官位のない者も、みな先ずその子で正丁（21歳以上60歳以下）をあてる。それがなければ、孫に及ぶ。孫とは律の規定による。曾孫、玄孫も同じである。もし子孫がなければ、近親を採ることを許すこと。近親がなければ、外より白丁（庶民、無位無官の民）を採ること。もし同家中男を採りたいと欲する者には、いずれも許可すること。郡領以下の官人は、しばしば巡察すること。もし供侍が法に適っていない場合は、便宜に従って推決すること。その情状を図って、苔罪にせよ。篤疾が10歳以下で、二等以上の親類があるならば、侍は給付しない。」

給侍条には、高齢者と篤疾者（精神遅滞、精神障害、認知症、2足の全廃、及び両目の盲等）には侍を必ず付けるように定めている。侍とは介護者でホームヘルパーにあたる。これは今日でいう在宅福祉サービス制度を定めたものである。福祉の原型である救済の形は救貧制度であるが、生産力が低い時代にもかかわらず、在宅福祉サービス制度にあたる規定があったことになる。

また、介護者である侍を給することについては身分に関係がないとしている。現在の日本における児童、高齢者、障害者等を対象とする個別の福祉法では、福祉サービスの提供を平等、或は公平に行うべきとした規定はない。しかし、生活保護法第2条では、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護（以下「保護」という。）を、無差別平等に受けることができる。」と、平等の理念が規範化されている。給侍条は今日の個別法としての性格を持ちながらも、福祉サービスの提供は平等に行うとの理念を規定している。

介護者である侍についてはまず子孫が当たることとし、子孫のない場合に限って近親によることと規定している。侍になるのは原則として正丁とされているため、戸令「三歳以下条」によれば21歳から60歳までの男性ということになる。また、本条において、地域を管轄する郡領以下の官人や坊里の役人が巡察し、もし介護の適切を欠く場合は情状を確認して処分するように規定し、適切に侍を供することを職務として求めている。

また、これらの役人には罰則を伴う責任を負わせているため、職務を怠った場合は苔罪が適用され、杖で叩かれる刑を受けることになる。このように、要援護者を守る公の立場の者には職務に責任を伴う規定

がなされていた。援助対象者の周囲、特に役人に刑罰を伴った責任を求めているため、所謂、保護の請求権を規定する必要がなかったと考えられる。したがって、現在の障害者自立支援法のように申請主義の制度ではなく、最終的には役人が責任を以て必ず障害者を守るという形をとる措置制度であったといえよう。

#### (6) 貧困者の救済規定

戸令32鰥寡条では、「凡鰥寡。孤独。貧窮。老疾。不能自存者。令近親収養。若無近親。付坊里安贖。如在路病患。不能自勝者。当界郡司。収付村里安養。仍加医療。并勘問所由。具注貫属。患損之日。移送前所。」とされている。この条文は、「すべて鰥寡孤独貧窮老疾で自活することができない者については、近親者に収養させること。もし近親者がなければ、坊里に預けて安置供給させること。もし路上に在って病を患い、賦役に任じることができなければ、当地の郡司が収容し、村里に預けて安養させること。こうして医療を加え、併せて事情を検討審問すること。つぶさに本籍の属すところを注記すること。病が癒えた日に、前の居住地へ移送すること。」と読み取れる。

養老令の鰥寡条（かんかじょう）の前半部分について、若干の意識と令義解の説明文（下線を引いた文章）を加えると、「鰥寡孤独貧窮老疾であって、自分で生活できない者については、近親が身柄を引き取ったうえで、身のまわりの世話をしなさい。鰥とは61歳以上で妻のいない者、寡とは50歳以上で夫のいない者、孤は16歳以下で父のいない者、独は61歳以上で子のいない者、貧窮は財貨に困窮している者、老は61歳以上の者、疾は傷病・障害のある者をいう。80歳以上および篤疾の者には別に侍を給するので、この例によらない。」とされている。養老令では、要援護ないし要救済対象の客観的屬性を鰥寡条で規定し、要援護者を鰥寡（かんか）、孤独（こどく）、貧窮（びんぐ）、老疾（ろうしち）の範囲に属する者のなかで、自分で生活できない人を対象とした。なお、老疾とは高齢者と障害者のことであるが、障害者については目盲条に規定する残疾、癡疾、篤疾に属するものに限られていた<sup>6)</sup>。

班田収授法では、6歳以上の男子は2反、女子はその3分の2の口分田を受け、死後返すようになっていた。高齢者、障害者、孤児等の要援護者にも口分田があり、その口分田は介護者である侍の家に付いてくるため、要援護者が生きている間は侍の家の耕地面積が増えるという制度であった。

援護の実施責任については、大家族と地域共同体の構造があるため、当然ながら近親者による私的扶養が優先し、それが困難なときに地方行政に委ねるものであった。また、鰥寡条には、要援護者の範囲、私的扶養優先の原則、世帯単位の原則、地方行政の権限、行路病人の処遇と責任の所在等、救済制度の基本となる原則が定められている。このため、今日的生活保護法と行旅病人及行旅死亡人取扱法にあたる内容を持つ規定といえよう。

#### (7) 国司の職務に関する規定

戸令33国守巡行条は、「凡国守。毎年一巡行属郡。観風俗。問百年。録囚徒。理冤枉。詳察政刑得失。知百姓所患苦。敦諭五教。勸務農功。部内有好学。篤道。孝悌。忠信。清白。異行。発聞於郷閭者。挙而進之。有不孝悌。悖禮。乱常。不率法令者。糺而繩之。其郡境内。田疇闕。産業脩。禮教設。禁令行者。為郡領之能。入其境。人窮遺。農事荒。奸盜起。獄訟繁者。為郡領之不。若郡司在官公廉。不及私計。正色直節。不飾名譽者。必謹而察之。其情在貧穢。諂諛求名。公節無聞。而私門日益者。亦謹而察之。其政績能不。及遺迹善惡。皆録入考状。以為褒貶。即事有侵害。不可待至考者。隨事糺推。」とされている。

この条文は、「国守は、毎年1度属郡を巡行し、風俗を観て、古老に古事等を問い聞き、囚徒について記録し、裁判の不正を正し、政ごとや刑罰の得失を詳しく視察し、百姓の苦しみを知り、敦く五教を論

し、農の功を勤め務めさせること。部内に好学、篤道、孝悌、忠信、清白、異行にして、郷間に聞こえの高い人があれば推挙して上京させること。不孝悌にして礼を乱し、常を乱し、法令に従わない者があれば糺して捕らえること。郡内に拓けた田畑があり、産業が盛んで、礼教が設けられ、禁令が行われていれば、郡領の能とすること。閑散として農事が荒れ、盗みが起こり、獄訟が繁くある場合は、郡領の不とすること。もし郡司が官に於いて、公廉であり、私腹を肥やさず、色を正して節操を保ち、謙虚であるならば必ず慎重に目に留めておくこと。心持ちが貪欲で穢らわしく、諂い偽って名声を求め、公節無くして、私門が繁栄するようなことがあれば目に留めておくこと。政績の能不、また行状の善悪は皆記録して考状に入れ、それを以て考課すること。政事を侵害し、考課を待たない場合には、事情に応じて糺弾推問すること。」と読み取れる。

戸令34国郡司条は、「凡国郡司。須向所部檢校者。不得受百姓迎送。妨廢産業。及受供給。致令煩擾。」とされている。この条文は、「国郡司は、管轄の部内の檢校に向かうにあたって百姓の送り迎えを受けたり、産業を妨げたり廃したり、および供給を受けて煩擾させたりしてはならない」と読み取れる。

国司は律令制では中央から派遣され、諸国の政務を司った地方官である。郡司は国司の下で郡を納める地方官である。国司の四等官は守、介、掾、目と表記される。国守と表記されているため、地方の長官にあたる職である。戸令の国守巡行条、国郡司条から、国司は、百姓の立場を理解するだけでなく、農業の大切さを説き、農業に取り組むようにさせること、優秀な人を上京させること、郡司を監督し、評価すること等、任国の行政・司法・警察等国務一切を総轄するための総合的な職務を行う旨、記されている。

今日、公務員は憲法第99条に基づき、憲法を尊重し擁護する義務を負う。また、憲法第15条に基づき、「全体の奉仕者」として公共の利益のために勤務するという一般的な義務を負う。また、その他、公務員の守るべき具体的な義務として、職務遂行上の義務（職務遂行・職務専念義務。国家公務員法第101条、地方公務員法第35条）、法令と上司の命令に従う義務（服命義務。国家公務員法第98条第1項、地方公務員法第32条）、秘密を守る義務（守秘義務。国家公務員法第100条第1項、第109条第12号、地方公務員法第34条第1項、第60条第2号）、業務上横領や接待はもちろん、勤務時間外の傷害事件、飲酒運転も含まれるが、品位と信用を保つ義務（国家公務員法第99条、地方公務員法第33条）が規定されている。いずれも一般職の公務員に関するものであるが、特別職でも個別の定めでこれに準拠した規定がなされていることが多い。

現在の日本では、公務員についてかなり細かく規定しているが、養老令では、国司に関する職務と心構えを国守巡行条と国郡司条だけに記してあり、全体の奉仕者として公共の利益のための職務である旨が表現されている。

#### 4. まとめ

本研究では、令義解に記されてある戸令を含む養老令の弱者救済に関する規定より、古代日本における救済の考え方に關して、次のことが検討された。

- ①地域自治の仕組みと管轄区域の規模による分類が規定され、要援護者を救済する体制があった。
- ②弱者を守ることを重視する価値観が形成され、障害者の状態を観察したうえで障害程度を推し量るといふ臨床的視点があった。
- ③近隣の5家でお互い助け合うだけでなく、社会の規範を守ったり、人の動きを伝えあったりすることを意図した隣保制度があった。
- ④障害を障害種類と程度で分類し、今日の在宅福祉サービス制度にあたる規定があった。
- ⑤障害者を守るための税の減免措置等特権を規定していた。



- ⑥要援護ないし要救済対象の客観的属性を鰥寡条で規定した。援護の実施責任については、近親者による私的扶養が優先し、それが困難なときに地方行政に委ね、最終的には役人が責任を以て障害者を守るという措置制度であった。
- ⑦鰥寡条には、要援護者の範囲、私的扶養優先の原則、世帯単位の原則、地方行政の権限、行路病人の処遇と責任の所在等、救済制度の基本となる原則が定められていた。
- ⑧福祉を要する人を守る公の立場の者には責任を伴う規定がなされ、国司や郡司には、全体の奉仕者として公共の利益のための職務をもつことを規定していた。

以上、古代日本では、日本人はお互い支え合い、要援護者を守ることを大事にしていたため、救済には責任が伴い、措置制度としての形を重視していた。今後の社会福祉を考える上で、周囲が要援護者を守るという考え方の意義を検討する必要がある。

#### 引用文献

- 1) 吉田孝 日本の誕生 岩波書店 1997
  - 2) 永原慶二監修 岩波日本史辞典「養老律令の項」 岩波書店 1999
  - 3) 野村忠夫 養老律令 国史大辞典14 吉川弘文館 1993
  - 4) 昼田源四郎 日本古代と近世における狂気と犯罪 中谷陽二「精神障害者の責任能力」 金剛出版 221-223 1993
  - 5) 渡辺俊三 小口雅史 律令化における精神病離婚 弘前大学国史研究 93 43-47 1992
  - 6) 山崎佐 江戸期前日本醫事法制の研究 中外医学社 1953
- ※条文の引用を行った文献：黒板勝美 国史大系編修会 国史大系 令義解 吉川弘文館 新訂増補版 1974

#### 参考文献

- 吉田孝 律令国家と古代の社会 岩波書店 1983
- 宇治谷孟 日本書紀（上）全現代語訳 講談社学術文庫 1988
- 宇治谷孟 日本書紀（下）全現代語訳 講談社学術文庫 1988
- 宇治谷孟 続日本紀（上）全現代語訳 講談社学術文庫 1992
- 宇治谷孟 続日本紀（中）全現代語訳 講談社学術文庫 1992
- 宇治谷孟 続日本紀（下）全現代語訳 講談社学術文庫 1995