

昭和初頭における  
救貧立法制定方針の確定と児童扶助法案の帰趨 (下)  
——救護法の成立過程での「空白」に何があったのか——

The policy of the enactment of poor relief law  
and the consequence of Child Public Assistance  
Bill in the early part of Showa era

寺 脇 隆 夫  
Takao Terawaki

目 次

算、同昭和三年度所要経費概算

はじめに

(以上前号、以下本号)

第1章 社会事業調査会の「一般救護に関する体系の位置」

- (1) 「一般救護に関する体系」の性格と限界
- (2) 法律案制定における社会事業調査会の役割
- (3) 社会事業調査会での「児童扶助法案要綱」  
注 (第1章)

第3章 救貧立法制定をめぐる路線対立とその收拾、救護法案へ

- (1) 救貧立法整備における二つの路線
- (2) 社会局内での路線対立、その克服と收拾
- (3) 政実協定と立法方針の確定、救護法の立案  
注 (第3章)

第2章 児童扶助法案の立案と議会への提案の挫折、その要因

- (1) 児童扶助法案の立案とその性格
- (2) 議会提案に向けての妥協と挫折
- (3) 挫折の要因と問題点、とくに児童保護立法整備における位置  
注 (第2章)

第4章 その後の児童扶助 (= 母子扶助) 問題の処理と行方

- (1) 公救護法案摘要における扱い
- (2) 救護法案・救護法における扱い
- (3) その後の母子扶助問題と母子保護法  
注 (第4章)

おわりに

資料1 児童扶助法案 (b案)

- 2 児童扶助法案 (参考案)
- 3 児童扶助法案要綱と児童扶助法案 (a案)の対象規定
- 4 子女養育中ノ貧困寡婦等ニ関スル調査概要
- 5 児童扶助法施行ニ伴フ一ケ年所要経費概

資料6 救貧立法ノ根本方針 (私案)

- 7 救貧制度の整備に就て (長岡隆一郎)
- 8 公救護法案摘要 (母子扶助関係条項)
- 9 救護法逐条説明 (母子扶助関係条項)
- 10 救護法仮想的質疑応答 (母子扶助関係条項)

### 第3章 救貧立法制定方針をめぐる路線対立とその収拾、救護法案へ

(本章の要点)

救貧立法制定をめぐるのは、いわゆる分化立法主義と単一立法主義と呼ばれる二つの考え方があった。その両者の何れを採るかについては、論争があり、社会局内部でも対立があって、立法方針が確定しなかった。その結果、1章で見た社会事業調査会の二つの答申の経過に示されるような、事態になったと考えられる。

この救貧立法制定をめぐる社会局内の路線対立の存在を示し、二つの路線の何れかを採るべきことを強調した文書を資料として紹介する。その結果、昭和3年春には社会局内の路線対立が克服され、単一立法主義の一般的救貧法たる救護法案の立案に着手するに至る。なお、議会への救護法案提出のきっかけとなったいわゆる政実協定の問題と、それとの関連も検討する。

こうして3年夏以降、救護法案の立案作業が着手され、社会局原案がまとまる。4年3月には、政府案として救護法案が閣議決定され、議会に提出されることになる。この4年初頭の段階(執筆は3年末)での、救貧制度整備についての長岡隆一郎の未公表文書もあわせて紹介する。

#### (1) 救貧立法整備における二つの路線

昭和2年12月から開かれていた54議会が解散(昭3.1.21)となったことによって、児童扶助法案の議会提出の可能性は失われ、その挫折は決定的になった。第2章の(3)で明らかにしたように、児童扶助法案(要綱)自体にも問題点があり、その立法化には、当初から困難が予想され、危ぶまれていた事態は現実化してしまった。

こうして、社会事業調査会の最初の答申となった法案要綱は、流産の憂き目を見ちゃうのである。それに代わって、翌昭和4年には救護法案が56議会に提案されることになるのであるが、この救護法案の登場は、極めて異例な形でなされたと言わなければならない。

なぜなら、通例の法案制定手法では、第1章の(2)で指摘したように、社会事業調査会などで(原案として示された)法案要綱を審議して、答申と

して確定した上で、具体的な法案立案作業に入るという手順がとられるのであるが、救護法案の場合には、これらの手続きはまったくとられていない<sup>1)</sup>のである。

このように、社会事業調査会での審議と答申(およびそこでまとめるべき法案要綱)抜き、異例な方法で、救護法案の立案作業への着手がなされたのは、何故であろうか。

時間的には、昭和3年春から秋までの半年間に、社会事業調査会を開催し法案要綱の答申を得る余裕がなかったとは思えない。しかし、それを開催せず、通例の手法を採らなかった事情を物語る資料はなく、真相は藪中である。

ただ、あえて推測すれば、救貧制度については、「一般救護に関する体系」の答申を得ているという理由付けで強引な解釈を行ない、社会事業調査会の開催を省略して、路線転換の問題があらさまになることを避けたという感が強い。

たしかに、社会事業調査会は昭和2年6月に行なった答申で、創設すべき新救貧制度の要綱を打出している。その内容は、恤救規制の廃止と新たに制定すべき新救貧法案の大綱である。その中身が、総合的な「統一的救貧法」たりうるかどうかは問題であるが、形式上は、いわば単一立法主義路線に立ったものだったと言えよう。

しかし、第1章で明らかにしてきたように、この間の社会事業調査会の審議・答申の経過などから見るかぎり、この時点(昭和2年6月)では、単一立法主義に明確に踏み切ったとは言いがたい。むしろ、児童扶助法案をかかげた分化立法主義路線が、すでに前年秋に法案要綱の答申を得て、法案化作業に着手しており、二つの路線が存在すると言っても、形の上では児童扶助法案がやや先行していたからである。

その意味では、昭和2年6月の答申(「一般救護に関する体系」)を得たことで、二つの路線の競合・対立関係は一步進んで、より具体的な立法化作業レベルでのそれにと、変化するにいたったのである。

ところで、このような二つの路線の存在の反映でもあったが、この時期には、社会局の内外の関係者によって、社会事業関係雑誌の紙上において、分化立法主義の児童扶助法案を採るか、単一

別表1 救貧立法整備方針をめぐる各種の論稿とその見解 (大正15年～昭和4年)

著者、論稿タイトル、掲載誌と刊行年月	《参考》救貧立法整備方針に関する見解
山崎巖「児童問題の基調」 『社会事業研究』大15.9	世界の一般的趨勢としては統一的救貧制度よりも老衰者・病弱者・児童等の分化的立法に傾いている。実行上の問題としても、救貧制度全般の整備は容易でない。貧児の問題は一般的救貧法から引離すのが適当である。貧児問題を一般救貧法と切り離して取扱う以上は、様々な遺棄状態にある児童の総てに亘らなければならぬ。若しそうでないと一般救貧法に依然として取残される部分が出て不徹底なことになる。
川上貫一「一般的救貧法制定の可否」 『社会事業研究』大15.10	文明諸国の趨勢からしても我国で一般的救貧法を施行するのは時代遅れである。児童保護を一般的救貧法に於いて取扱うのは適当ではない。伝えられる社会局の児童扶助法が実現するならば画期的である。我国の実情は直ちに各種の分化的立法を制定するのは困難である。なまじ一般的救貧法を制定して逆転的救助策を講ずるよりは、恤救規則の活用、程度・範囲を拡張、徐々に分化立法制定の気運を醸成すべきである。
高田慎吾「救貧法改正案に対する私見」 『大原社会問題研究所雑誌』昭2.3	今、新救貧法の制定を急ぐべき時期ではない。(例え、新救貧法の制定実施＝恤救規則が改正されると仮定したとしても、伝えられるような) 総合的一般救貧法は救助に関する知識の幼稚な時代の産物である。各種救助の客体ごとに救護の方法を定めるべきである。社会事業調査会が児童扶助法なる別法案の要綱を決定したことは、児童救助を他の救貧客体の救助と同一に論じ難い複雑性を認めたからに外なるまい。
生江孝之「恤救規則の改正に就て」 『社会事業』昭2.5	(児童扶助法など) 積極的社会立法の制定は必要だが、然し前途遠遠の感。されば之等の法規の作成を急ぐのも当然だが、更に完全に近き救貧制度の確立が必要。差当り恤救規則を改正して応急の救護を全ふすること。(児童に義務教育を受けさせられないような家庭も法の対象とするような) 範囲の広き救貧法とすることが必要。
山崎巖「救護事業促進の急務」 『社会事業』昭3.1	総合単一の救貧法で消極的に最少限度の救護に止むるのは、経過的のものとしてのみ意義を有する。廃疾・老衰・疾病等の各種の客体ごとの分化的立法が理想だが、その同時実現は困難。実際問題としては、現下最も急を要するものから着手することが適切。児童扶助法はこの趣旨に基づく。
守屋栄夫「家庭悲劇の防止と児童扶助立法」 『社会事業』昭3.1	一般救貧法制定も経過的なものとしては必要だが、理想は老者・幼者・病者等の分化的立法が時代精神に合致。然し、実際問題としては各種の同時立法は困難。客体別に考慮することが適切。殊に貧児扶助の如きは一日も之を「後す」ことの出来ぬ問題。

注 《参考》欄は、当該論稿における著者の見解(その傾向と結論)が、救貧法制整備路線に関して、どのような立場に立っているかについて、筆者(寺脇)の責任において、若干の意識を含めあえて要約・まとめてみた。したがって、著者の文言そのままの引用ではなく、用いた語句も異なるものがある。

立法主義の一般救貧法を採るか、といった救貧立法制定方針をめぐる政策論議が活発に行なわれていた(別表1)。

論議の一般的傾向は、(別表1に見られるように) 分化的立法主義の立場を採る論者が優勢で、

単一立法主義の一般救貧法の制定は時代遅れとする論調が多い。その上で、それぞれの当面の主張は、複雑に分かれているが、大変興味深いものがある。

これらの論稿の主張は、簡単に要約できるもの

ではないが、大胆に整理すれば、おおよそ、次の三つの類型に整理できよう。

- ① 分化立法が理想だが、その同時実現は現実的でないとする立場で、児童扶助法の制定から着手することを重要と主張する。……山崎巖・守屋栄夫
- ② 分化立法の推進は理想だが、その実現の見通しは暗いとする立場で、当面恤救規則の活用・改善に努めることで、分化立法促進の機運を待つ（一般救貧法は不可）ことを主張する。……川上貫一・高田慎吾
- ③ 現実的なのは、前途遠慮の分化立法を待つことよりも、完全に近い救貧法の制定が重要と主張する。……生江孝之

これらのうち、結果的に見れば、主に社会局官僚による①の主張よりも、民間の社会事業分野の研究者による②と③の主張にほぼ沿った方向で、現実には推移していったと言えよう。

## (2) 社会局内での路線対立、その克服と収拾

すでに、第1章の(2)と(3)で見たように、社会事業調査会での二つの答申（「一般救護に関する体系」と「児童扶助法案要綱」）は、それぞれの救貧立法路線の延長上にある。この大正15年から昭和2年にかけての時期は、それぞれの路線の追求の結果、両者の対立の構図が浮かび上がってきた時点でもある。

すなわち、大正15年から昭和2年にかけての社会事業調査会での二つの答申をめぐる状況は、まさに、社会局内での路線対立の反映でもあった、と見ることができる。つまり、社会局内では、どちらかという、それまでやや先行して推進されてきた一方の路線（分化立法＝児童扶助法案）が法案化の具体的作業に着手したのに対し、やや後回しにされてきた他方の路線（単一立法＝一般救護に関する体系）も急遽浮上して、法案化の作業には至らないまでも、立法化の方向へ一歩を踏み出したと言えるからである。

このような救貧立法をめぐる二つの路線の存在・対立は、当然ながら社会局内にも存在していたと見なければならぬ。しかも、そのいずれを選択するかは社会局創設以来の重要な課題であったと考えられる<sup>29</sup>。問題は、そのような対立が社

会事業調査会での立法政策をめぐる審議・答申という段階にまで、事実上持込まれたのであるから、事は深刻だったと思われる。

但し、実際には、二つの審議・答申はそれぞれ別個になされており、具体的な法案化作業も若干の時間的ズレがあったために、相互の関係が直接には問われることはなかった。それゆえ、そこでの路線対立があからさまになることだけは、辛うじて避けられていたのである。

財源の確保という難題もあって、二つの路線をともに追求することは、事実上考えられない。とすれば、どちらを優先するか、ということになる。路線対立を抱えたままの状況では、先に進めない。児童扶助法案が難航したのも、こうした路線対立の渦中にあったことの故であったろう。

しかし、このような社会局内に存在した路線対立を示すような記録や資料、文献などは、ほとんどないのが実情で、そのこともあって、先行研究では救貧立法整備をめぐる路線問題は、まったく注目されなかったのである。

本稿末尾にその全文を資料6として紹介した文書「救貧立法ノ根本方針（私案）」は、まさに、こうした救貧立法制定方針の路線対立の存在を示すとともに、そのいずれかの路線の選択の必要を提起したものである。

この文書には、日付や執筆者（作成者）の名義が見られないが、当時、社会局の保護課に嘱託として勤務していた福山政一の保存文書群の中に含まれていた<sup>30</sup>ことから、当時（恐らくは昭和3年2～3月頃か）、社会局内で作成された文書であることはほぼ間違いないと言えよう。

私見では、社会局のトップクラスの立場の者が作成した文書だと考える。あえて、大胆に推測すれば、そのタイトルに見られる「(私案)」の文言に関連して、当時の社会局長官であった長岡隆一郎の私的見解という形をとって、社会局内に示したことを物語るもの、と考えている。そこには、路線対立の状況を憂慮し、その克服・収拾への期待がかけられていたと思われる。

いずれにせよ、この文書のポイントは、「救貧立法ノ形式」を「二者ニツキ審議選択ノコト」としている部分にあると思われるが、そこで言う「二者」とは、「要救助者ニ対スル……単一的立法

ヲナスコト」と「病者、老者及不具廢疾者、児童ノ三種ニ対シソレソレ分化的立法ヲ行フコト」であった。

なお、前者の場合には、「各種ノ窮民ヲ包括」した救助であるため、「多大ナ経費ヲ要ス」ことが指摘され、後者の場合には、「分化的立法ガ……完備スル迄ハ経過的ニ恤救規則ノ給与額ヲ改正増額スルコト」が付言されている。

そこでは、どちらの路線を採るにせよ、「積極的救貧」を打ち出し、「最少限度ノ生活維持ヲ目的トスル消極的救貧ハ殆ド救助ノ効果ナク貧困者ヲ頽廢セシメ窮民化助長ノ弊害多シ」とまで断言している。

また、「方面委員ノ任意的活動其他私的救助トノ協同」を強調していること、さらに、救貧立法整備の立案に資するための「調査」の実施を提起していることも注目される。この提起に基づく最初の調査は、昭和3年6月に行なわれている<sup>9)</sup>。

いずれにせよ、社会局の内部にあっては、資料6の文書を契機として、救貧立法をめぐる局内の路線対立を克服・解消するための意思統一が行なわれ、法制定への体制づくりが進行し、それが成功したのだと思われる。

なお、事態収拾に関しては、社会局の首脳メンバーの人事移動があったことも見逃せない。とくに、社会部長の守屋栄夫が辞任し、衆議院解散(昭3.1.21)に伴う衆議院議員選挙に出馬することになったことの影響が大きい<sup>9)</sup>と思われる。

結局、形の上では、単一立法主義の一般救貧法としての救護法の制定という政策選択が行なわれ、それが実現したことは、改めて指摘するまでもない。但し、文書が強調した「積極的救貧」がどこまで実現したかは問題である。

ところで、昭和3年に入ると、この路線対立の様相には急激に変化が起きる。すでに、第2章でみたように、分化立法の代表とも言える児童扶助法案は、一応の法案化(社会局原案)はなされたが、結局、閣議決定(政府案)にまでは持ち込めず、議会への提案は出来ないままに、挫折してしまうのである。その結果、単一立法路線の一般救貧法(救護法)の立案へと、流れが急変することになる。

こうして、昭和3年の初頭には、分化主義立法

(児童扶助法案)路線が挫折したこともあって、対立は急速に収拾され、単一主義立法(新救貧法)へと、その路線を転換<sup>9)</sup>するのである。

この社会局の路線転換が、具体的にどの時点でなされたかについては、明確に断定できる資料はない。しかし、ほぼそのことであろうと推定できる、「救貧法立法方針」と題する記事が『日本労働年鑑』(昭和三年版)<sup>7)</sup>に掲載されている。

それによれば、社会局が3月29日に「一般救護に関する体系」に基づく救貧制度の「大体の立法方針を決定した」として、六点におよぶ具体的方針を紹介<sup>9)</sup>しつつ、「この制度実施は……財政困難の今日この実現は容易ではないやうに思はれる」と結んでいる。

また、すでに触れたように(注4も参照)、社会局によるはじめての全国規模の要救護者数調査が、6月に実施されていることも、この時期の立法方針の決定を裏付けるものといえる。なぜなら、調査の準備期間を考えれば、方針決定が3月末になされたことはうなづけるからである。

### (3) 政実協定と立法方針の確定、救護法の立案

この昭和3年3月末の社会局の路線転換の時期に、それと符合するかのようになり、救護法の議会への提案への直接の契機となった、いわゆる「政実協定」問題がある。

いわゆる政実協定は、時の田中内閣による解散、総選挙が3年2月20日にあり、その結果、田中の政友会とキャスティングボートを握った武藤山治の実業同志会とで結ばれたものである。この協定によって、政友会の田中内閣は、辛うじて多数を確保して、政権を維持することができた<sup>9)</sup>。

この「政実協定」は、16項目からなるが、そこに盛り込まれた「三、扶養者なく一定の収入なくして生活し能わざる老年者不具廢疾者及び病者の救済方法を設くる」(およびこれについては)「来る通常議会に法律案を提出する」により、「瓢箪から駒」で、田中内閣による救護法の議会への提案の契機となったものである<sup>10)</sup>。

この政実協定と社会局の路線転換には、何らかの関係があったのであろうか。

協定の成立は、昭和3年の4月8日であるが、その交渉(政友会側は大口大蔵政務次官)がまと

まるまでには、1ヶ月もの期間があった<sup>9)</sup>とされている。

したがって、協定の交渉中の3月中旬以降(遅くも下旬には)、具体的な協定内容が社会局内に伝わったであろうし、さらには、(表だってではないにせよ)協定内容に関して、その具体的な実施方策の検討が要請されていたことも考えられる。

むしろ、時の政権与党(政友会)がこの種の政策協定を結ぶ場合には、協定の具体的な実施方策について、その中身にまで立ち入った打診が社会局(少なくともその幹部)になされるのは、ごく当然のことだったのであろう。

そのことからすれば、社会局は何らかの形で、この協定(救貧立法の次期通常議会への提出)に関与していたことが十分に考えられる。だが、この問題での直接的な関与を示す記録・資料は、今の所、知られていない。

いずれにせよ、社会局の路線転換は、昭和3年春になされたことは確かであり、具体的な時期は日本労働年鑑の記事が伝えている3月末の時点であったと思われる。

その結果、それまでの分化立法主義に立ちつつ児童扶助法案を追求する路線は、当初のうちこそ、先行していて優位であったが、この時点で救護法に席を譲ることになり、いわば立ち消えになってしまったのである。

社会局では、救護法の立案に着手するにあたって、まずはその立案の基本方針(=名称や「法案要綱」)の検討が行われたであろう。そうした基本方針がほぼ固まった時期について、直接示すものはないが、恐らくは春遅くから初夏にかけてであったと思われる。

なぜなら、昭和3年7月7日に社会局長官の長岡隆一郎が講演をしており、その中で、新たな救貧立法の立法方針がほぼ固まったこと、およびその法案内容の骨格について、かなり具体的に語っているからである<sup>11)</sup>。

さらに、昭和3年8月には、「公救護法案」という名称での新救貧法の法案要綱の解説文書と思われる文書(「公救護法案摘要」)が社会局保護課の名義で作成されている<sup>12)</sup>。したがって、立案の基本方針(その名称は「公救護法案要綱」か)は、

遅くとも同年7~8月頃にはまとまっていたと言えよう。

ところで、「公救護法案摘要」は、その内容からすると、未だ知られていない(しかし確実に存在したであろう)「公救護法案要綱」(第1~41)の逐条的な解説のための文書とってよい。その「要綱」で予定されている「公救護法案」そのものの内容は、この文書(「摘要」)から詳細にうかがい知ることができる。

しかも、それにとどまらず、この「公救護法案摘要」の内容は、その後の具体的な法案立案過程であられる各救護法案(および成立した救護法)に実るべき法案の基本骨格および立法方針がほぼ完成した形で示されており、加えてそれを詳細に説明する解説文書となっている<sup>13)</sup>、という特徴がある。

なお、ここで注目しておきたいのは、新救貧法の名称が、この時点で「公救護法」もしくは「救護法」と名付けられたことである。その理由は、さきの長岡の講演によれば、「此の救貧という名称は少々面白くないと云ふ説もあり」(消極的な救貧イメージを払拭するという趣旨から)、採用したとされている<sup>14)</sup>。

こうして、法案の立案作業が夏以降、はじまり、9月から10月にかけて、具体的な法案がまとめられ、修正・完成するのである。その時期は10月中旬(17、18の両日)である<sup>15)</sup>が、社会局の首脳を交えたいわゆる法令審査委員会が開かれ、「社会局原案」と呼ばれる法案がひとまず完成を見ることになる。

その結果、社会局はこの原案をもって、法制局や大蔵省などの関係省庁と事前折衝を行ない、「政府原案」(閣議決定)に持ち込むための努力が始められる。その過程では、関係省庁の了承を得るための妥協が必要となり、社会局原案も修正されていくという経過をたどる。

事前折衝の結果、関係省庁の了承を得たうえで、閣議決定に持ち込むための手続き(「閣議請議」)がとられる。救護法案に関しては、3月6日に閣議請議がなされており、最終段階の救護法案が添付されている。閣議決定がなされれば、政府案として議会への提出となる。救護法案が議会に提出されたのは、3月14日であった。

別表2 昭和3～4年段階の各種の救護法案(①案～⑤案)の主な異同

	「救護法案」(①案) (昭和3年9-10月頃)	「救護法案」(②案) (昭和3年9-10月頃)	「救護法案」(③案) (昭和3年10月頃)	「救護法案」(④案) (昭和4年2月頃)	「救護法案」(⑤案) (昭和4年3月頃)
章構成	一章 被救護者(1-2条) 二章 救護機関(3-6条) 三章 救護施設(7-12条) 四章 救護ノ種類及方法(13-27条) 五章 救護費(28-36条) 六章 救護の監督(37-39条) 七章 雑則(40-44条) 附則	一章 被救護者(1-2条) 二章 救護機関(3-6条) 三章 救護施設(7-11条) 四章 救護ノ種類及方法(12-20条) 五章 救護費(21-29条) 六章 雑則(30-35条) 附則	一章 被救護者(1-2条) 二章 救護機関(3-6条) 三章 救護施設(7-11条) 四章 救護ノ種類及方法(12-19条) 五章 救護費(20-29条) 六章 雑則(30-34条) 附則	一章 被救護者(1-2条) 二章 救護機関(3-6条) 三章 救護施設(7-11条) 四章 救護ノ種類及方法(11-18条) 五章 救護費(19-29条) 六章 雑則(30-34条) 附則	一章 被救護者(1-2条) 二章 救護機関(3-5条) 三章 救護施設(6-9条) 四章 救護ノ種類及方法(10-17条) 五章 救護費(18-28条) 六章 雑則(29-33条) 附則
救護対象	一 六十五歳以上ノ老者 二 十四歳以下ノ幼者(尋常小学校ノ教科ヲ終了シタル者ヲ除ク) 三 妊産婦 四 不具廃疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者	一 六十五歳以上ノ老者ニシテ勞務ヲ行フニ故障アル者 二 [左に同じ] 三 [左に同じ] 四 [左に同じ]	一 六十五歳以上ノ老者 二 [左に同じ] 三 [左に同じ] 四 [左に同じ]	一 [左に同じ] 二 [左に同じ] 三 [左に同じ] 四 [左に同じ]	一 [左に同じ] 二 十三歳以下ノ幼者 三 [左に同じ] 四 [左に同じ]
市町村の委員設置	市町村ハ救護事務ノ為委員ヲ設置スベシ但シ特別ノ事情アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ガ設置ヲ為サザルコトヲ得	市町村ハ救護事務ノ為委員ヲ設置スルコトヲ得 主務大臣必要アリト認ムルトキハ市町村ニ対シ前項委員ノ設置ヲ命ズルコトヲ得	[左に同じ]	市町村ニ救護事務ノ為委員ヲ設置スルコトヲ得	[左に同じ]
救護施設の定義	第一条ニ掲グル者ノ救護ヲ目的トスル設備	本法ニ依リ救護ヲ受クル者ノ救護ヲ目的トスル設備	本法ニ依ル救護ヲ目的トスル施設	養老院孤児院病院其他ノ本法ニ依ル救護ヲ目的トスル施設	[左に同じ]
市町村の施設共同設置	市町村ハ共同シテ救護施設ヲ設置スルコトヲ得	削除 [なし]	[なし]	[なし]	[なし]
市町村への救護施設設置命令	主務大臣ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ市町村ヲ指定シ救護施設ノ設置ヲ命ズルコトヲ得	[左に同じ]	[左に同じ]	[左に同じ]	削除 [なし]
救護の種類	一 生活扶助 二 医療 三 助産 四 生業扶助 五 埋葬	一 生活扶助 二 医療 三 助産 四 生業扶助	[左に同じ]	[左に同じ]	[左に同じ]
救護費への補助	国庫…三分ノ二	[左に同じ]	[左に同じ]	国庫…三分ノ一 道府県…三分ノ一	国庫…二分ノ一以内 道府県…四分ノ一
訴願権	(本法ノ)処分ニ不服アル者ハ訴願スルコトヲ得	[左に同じ]	[左に同じ]	削除 [なし]	[なし]
施行期日	昭和四年十月一日ヨリ	[左に同じ]	[左に同じ]	勅令ヲ以テ之ヲ定ム	[左に同じ]

(注) 1. 法案作成年月は推定 2. ⑤案は議会に提出されたもので、成立法と同じ。

議会では、幸にも無修正で可決されたから、最終段階の救護法案(⑤案)がそのまま成立した救護法となったわけである。

これらの救護法案の立案過程については、すでに拙稿<sup>13)</sup>で、そこで登場した各救護法案を全文資料として紹介するとともに、簡単な検討を行なった。ここでは、その概略結果を意味する別表2(立案過程で登場した各救護法案の主要な異同の一覧)を示し、関連して簡単にコメントするにとどめる。

法案の異同(とくに、③案から④案ないし⑤案への変化)で重要なのは、救護法実施のための財源問題(大蔵省折衝)と、それとも絡む地方団体(道府県および市町村)への影響の問題であった。結局この問題は、救護費見込額の切下げ(1,200万円→800万円)と施行期日の勅令委任および財源負担率の変更(最終的には国:1/2以内、府県:1/4、市町村:1/4)、主務大臣の救護施設設置命令権(8条)の削除などで決着したのであった。

ここで注目したいのは、まず(④案で)大蔵省との折衝で、国庫財源の負担分(国地方とも負担率は各1/3、国庫負担額は400万円)とともに、施行期日の勅令委任がセットで確定していることである。

ついで(⑤案で)、なされた財源負担率の変更(財源見込額の切下げもあるが、国庫負担額自体は同額)は、地方団体の負担分を軽減(府・市町村あわせて800万円→400万円)するためになされたものと言える。

この⑤案段階での修正は、主に地方団体の財政を所管する内務省地方局との関係でなされたのであろう。

つまり、大蔵省との折衝は、④案段階でほぼ終了していたのではないかと推測できるのである。但し、その妥協は、施行期日の勅令委任という、事実上、救護法の実施を先延ばしすることを意味するような修正であり、そのことで、辛うじて成立したと言えよう。

ところで、救護法案の立案作業が終了し議会への提案を直前にした時期に、社会局長官の長岡隆一郎は、本稿末尾に資料7としてその全文を紹介する「救貧制度の整備に就て」と題する文書<sup>14)</sup>をまとめている。

この文書に日付はないが、その内容から昭和4年年頭の発表を予定して、前年の年末に執筆されたことが明らかである。そこでは、新救貧制度の樹立に至った背景や経過を述べるとともに、救護法案の大綱を紹介し、その速やかな実施を訴えている。

この時期の立法当局者の救護法に関する発言は、ほとんど知られていないだけに貴重資料と言えるが、そこには立法方針の対立を克服・収拾して、ようやく救護法をまとめあげた感懐が込められているように思われる。

と同時に、この文書中で注目されるのは、「救護法案の大綱」が述べられている点にある。つまり、昭和3年12月末の段階で、すでにまとまっている内容が明らかにされているからである。

それらは、概して言えば、かなり具体的な紹介となっており、別表2で示した③案の法案内容とも一致している。

しかし、救護費用に関してのみは、「地方財政上に及ぼす影響を考慮し、国庫は一定の補助をすることとせねばならぬと思ふ」というような、甚だ一般的な言い回しをするにとどめ、明確なことは明らかにしていない。

これは、国庫負担率などの財源問題が確定していないことの反映でもあつたらう。

だからこそ、その結論部分の「六」では「国家及地方公共団体の財政の許す限り一日も早く実現を図りたい」といった、やや遠慮がちな表現を用いたのであろう。そこには、その実現が容易ではないことの認識が示されているように思える。

と同時に、この結論部分には、我国のような「防貧的施設の幼稚な所」での「救貧制度の必要」を訴え、救護法案の一日も早い実施を「切望」する姿勢がよく窺える。

#### 注(第3章)

- 1) 救護法案の立法過程に関係があることで、社会事業調査会がかかわったことは、すでに第1章で見てきたような「一般救護に関する体系」の審議・答申のみである。なお、このほかに調査会とは関係ないが、救護法案の立法作業に関連することを強いてあげるとすれば、社会局が昭和3年6月に全国規模で実施した「要救護者数調査」がある。
- 2) 大正10年頃から、社会局で救貧立法問題の調査に

携わっていた小島幸治の業績や彼が残した文書類も、そのことを示すものと見ることができる。この点については、拙稿の「小島幸治文書〈救貧法関係書類〉(綴)と5点の新救貧立法構想文書」(『社会福祉学』37巻1号、1996.6)を参照されたい。

- 3) 旧福山政一所蔵文書中の『救貧制度資料』(東)、未公開。
- 4) この調査については、『社会事業』昭7.1に掲載の早崎八洲「算盤亦謡歡喜之歌」を参照されたい。また、調査内容・結果等については、『戦前日本社会事業調査資料集成/第三巻(貧困3・昭和期Ⅱ)』の解説(拙稿)で、紹介したことがある。
- 5) この時の人事異動は、2月27日付けで、社会部長の守屋米夫が退官、代わって大野録一郎が社会部長に就任している。なお、小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」(『教育』昭9.11所収)には、この人事異動に関連して、「立法方針を一変」したと受取れる記述(注6を参照)がある。
- 6) この路線転換については、社会局保護課関係者の論稿でも、ほとんど触れられていない。わずかに、そのことを明確に指摘した文献として、前掲、小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」をあげうる。すなわち、「……従来立法方針を一変して先づ総合的な但し進化した救貧立法を行ふこととなり、救貧法を立案することとなった」(同誌29頁上段)と記している。

7) 『日本労働年鑑』第9巻(昭3.10刊)459頁。

8) そこであげている立法方針は、次の通りであるが、同年7～8月頃にまとめられた立法方針とはいささか異なるものがあるようである。

一、救貧の客体 (イ)老衰者(現行法は七十年以上の老人に限るも更に体力、扶養者の有無等を要件にいて資格範囲を広めること)。(ロ)廃疾者(貧困にして扶養者なき廃疾者)。(ハ)罹病者(貧困にして扶養者なき罹病者)。(ニ)幼弱者。

一、救助の主体(救貧行政機関) 原則として被救助者の住所地市町村の義務とし、道府県を第二次、国家を第三次救貧行政機関とし、国及び道府県は市町村の救助費に対し一定の補助をなさんとするものであるが、補助の割合については社会事業の性質に鑑み国庫の負担を比較的多額ならしむる意向である。

一、救助の場所 被救助者の場所〔は〕被救助者自身の性能その他の状態並にその環境に応じ、居宅、委託及び收容救助の三方法を採用すること。

一、救助の方法 救助を要すべき状態の如何により現金又は現品を給与し又は医療を施すこと。

一、救助機関 被救助者の発見および救助の徹底および救助の徹底をはかるため方面委員の如き補助機関を設けること。

一、施設 道府県又は市町村は必要に伴ひ養老院、施療病院、育児院等の施設を為さしめ国庫より助成の方法を講ずること、その他私設事業に助成して公私共同して事業の達成に努むること。

- 9) 『日本近現代史辞典』(東洋経済新報社1978.4刊)342頁。
- 10) 金太仁作『軍事救護法と武藤山治』昭和10.3、柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』昭15.5)。
- 11) 長岡隆一郎「最近問題となれる社会立法に就て」(長岡『社会問題と地方行政』昭4.2所収)。この講演は、(与党政友会)の政務調査会で7月7日に行なわれたものである。  
救護法案の内容については、救護の客体(労働能力なきか又は著しく其の能力に支障ある者)、救護の義務(居住地主義)、救護費用(国庫補助三分の二、未決定)、救護方法(居宅救護原則)、救護範囲(生活扶助・医療・助産・埋葬の四種)、救護機関(方面委員制度)などとなり、注12)の「公救護法案摘要」で示されるものと基本的に同内容である。
- 12) この「公救護法案摘要」については、拙稿「昭和3～4年段階の救護法立案過程の史料」(『社会事業史研究』23号、1995.10所収)で、その全文を紹介したが、その内容(目次)は以下の通りである。

なお、この文書は資料6と同じく、旧福山政一所蔵文書中の『救貧制度資料』(東)、未公開、に含まれているものである。

#### 「公救護法案摘要」(社会部保護課、昭和三年八月)の内容・目次

注) 本目次は原資料にはなく、筆者が作成したものである。( )内の数字は、「法案要綱」の該当項目の番号である。なお、5、6は欠落している。

- 一 被救護者ノ範囲ニ就テ(1)
- 二 扶養義務者扶養能力アル場合(2)
- 三 救護義務者(3)
- 四 救助事務ノ補助機関(4)
- 五 救護費用ノ負担ニ就テ(7-10)
- 六 救護費用ノ繰替(11)
- 七 国庫補助(12)
- 八 救護費用ノ償還(13,14)
- 九 救護施設(15-19)
- 十 救護ノ種類(20,25-28)
- 十一 救護の方法(21,22)
- 十二 救護ニ関スル特別規定(23,24,29)
- 十三 收容又ハ委託施設ニ於ケル作業ノ賦課(30)
- 十四 埋葬ヲ行フ者ナキ場合(31)
- 十五 委託規定(32)
- 十六 後見ニ関スル問題(33)
- 十七 救護ノ取消、停止(34,35)
- 十八 監督(36-38)

十九 不服申立ニ関スル問題(39)

二十 私的救護施設ノ経済的特典(40,41)

13) 前掲、「昭和3～4年段階の救護法立案過程の史料」(『社会事業史研究』23号、1995.10所収)。

14) 前掲、長岡隆一郎「最近問題となれる社会立法に就て」7頁。

15) 『日本労働年鑑』第10巻(昭4.11)によれば、内務省社会局の法令審査委員会では(昭和3年の)10月18、19両日の会議で(救護法案の)「審議を了り法文草案の完成を見る」(485頁)としており、それに基づく関係各省との折衝にも触れている。

また、当時の保護課嘱託であった福山政一「昭和初期救貧行政の回顧」(日本女子大学社会福祉学研究会『社会福祉』9号、1962年所載)によれば、内務省社会局内の法令審査委員会での、救護法案の草案完成は、昭和3年10月18日で、その後に関係各省との折衝をしたとしている。

16) この文書も、旧福山政一所蔵文書中の『救貧制度資料』(東)、未公刊、に含まれているものである。なお、筆者が存命中の福山氏にインタビューした際の氏の記憶では、この文書の性格がどのようなものか、定かではなかった。

#### 第4章 その後の児童扶助(=母子扶助)問題の処理と行方

(本章の要点)

議会への提案直前にまで進んでいた児童扶助法案のその後の処理は、形式的には、新に立案される救護法案への吸収という形でなされた。

しかし、それは建前にすぎず実際には救護法案の立案の当初から最終的な救護法案の段階に至るまで、乳児を抱える母だけを例外的に対象とするという申訳だけのもので、児童扶助=母子扶助問題は、矮小化した形で吸収されたに過ぎなかった。

それらの吸収の具体的なありようを、「公救護法案摘要」および救護法案提案時の立法当局者の説明資料で提示し、それらを通して、具体的に検討する。

このような形だけの吸収の結果、救護法によっては、児童扶助(ここでは、とくに母子扶助)問題の解決は期待できなかった。そのことは、救護法の施行状況からも明らかであった。こうして、母子扶助=母子保護問題にかかわる法制定の課題が残されることになった。その結果、この課題は議員提案として国会に法案が提出されるなど、数年に

及ぶ政策課題となり、昭和12年の母子保護法の制定に至るまで、後を引くことになるのである。

ここでは、この問題の母子保護法制定までの、その後の経過を簡単に見ておこう。

##### (1) 公救護法案摘要における扱い

救貧立法制定方針が確定し、その立案作業が具体化される中で、議会への提案直前にまで進んでいた児童扶助法案(あるいはその背後にあった児童扶助=母子扶助問題)については、どのように折合いを付け、取扱ったのであろうか。

というのも、大正15年から昭和2年にかけて、とくに児童保護関係者の中で、いわば児童扶助キャンペーンと評し得るほどに、法制定への雰囲気と関心・期待を盛上げていた<sup>21)</sup>ことからすれば、児童扶助法案の挫折をどのように説明したのかが問われるからである。

形式的には、児童扶助法案のその後の処理は、新たに立案される新救貧法案に「吸収」されるというかたちでなされた。つまり、立案される新救貧法においては、一つは貧困児童を救護の対象とし、二つは貧困母子を救護の対象に加えることによって、児童扶助法案の対象を吸収し、それがめざした児童扶助=母子扶助問題への対応は、多少ともなされるとしたのである。

しかし、前者(貧困児童)はともかくも、後者(貧困母子)については、実際には乳児を抱える母子だけが例外的に対象となるという申訳だけのものであったのであり、児童扶助(実際には母子扶助)問題は、矮小化した形で吸収されたに過ぎなかった。

すなわち、新救貧法(救護法)に、児童扶助法案を「吸収」したとするのは、救護法(成立法)12条の幼者哺育中の「母ノ救護」の部分に依拠している。しかし、この幼者は乳児のみに限定されるもので、児童扶助法案の想定していた「十四歳未満」とは、大きく異なっていたのである。

にもかかわらず、あたかもそのように説明した<sup>22)</sup>のは、児童扶助法案の国会提案を期待していた児童保護関係者をなだめる必要があり、そのためのリップサービスであったのであろう<sup>23)</sup>。

新救貧法の立案作業において、この処理がどのような形でなされたかについて、その最初から最

終段階の法案に至るまでの過程を見てみよう。

その場合、救護法は、そもそも貧困児童を対象に含んでいたから、ここでの主たる問題は児童扶助法案が対象としようとしていた貧困母子の問題になる。以下では、その点に焦点を絞って、救護法案において、貧困母子が救助対象としてどのように取扱われたかを見ておこう。

まず、「救護法案要綱」といってよい「公救護法案摘要」(昭3.8)にあっては、資料8として同文書中の児童扶助法案関係条項を紹介したが、その「一、被救護者ノ範圍ニ就テ」で、「十四歳未満の幼者」が取上げられているが、ポイントは「十二、救護に関する特別規定(その「C」)である。

そこでは、救護の一般原則の例外として、幼者哺育中の「母」に関しては労働能力ある場合でも、救護し得ることがあげられている。

すなわち、「労働能力アル母ガ労働」せざるを得ない場合には、収容救護が「一案」であるが、乳児の場合には収容は「不可」ゆえ、母を救護し、「幼児ノ教養ヲ全カラシメン」としたので、この点が「母子扶助法ノ趣旨ヲ加ヘタル所」だとしている。

この救護を受ける母は、「稍々モスレバ懶墮ノ風ヲ生」ずるから、「監督ハ嚴重ナルコトヲ要ス」としている。

なお、養母継母は「ムシロ収容ヲ適当」とする場合が多いとしているが、父の場合には、「収容処分ヲ行フベキモノ」としている。

さらに、「十七、救護ノ取消、停止」規定では、救護を受ける母は、「幼児ノ哺育ニ最モ適当」でなければならぬと言う理由で、虐待の他に不行跡をあげている。一般の被救護者の場合、「其ノ性行不良等ハ問ワザル」に、母の場合の不行跡をあげたのは「道德的意義ヲ含メン」ためである、としている。

こうして、乳児を抱えた母に限定したばかりか、その解釈・運用面でも、著しい限定を加えようとしたのである。

## (2) 救護法案・救護法における扱い

さらに、この「摘要」を受けて、最初に作成されたと思われる「救護法案」の①案(昭3.9頃の作

成と思われる)の場合、この特別規定はその「二十四条」に、以下のように、登場する(さらに、次の②案では「十八条」となるが、文言はほとんど同じ)。

第二十四条 幼者居宅救護ヲ受クル場合ニ於テ市町村長其ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ其ノ母ニ対シ勅令ノ定ムル所ニ依リ救護ヲ為スコトヲ得

なお、「救護法案」の③案(3年10月頃の作成と推定)では、「十七条」とされ、条文上で僅かな変化が見られるが、趣旨は同じである。さらに、④案(4年2月頃の作成と推定)では「十三条」、議会提出の⑤案(成立法)では「十二条」と変化しているが、条文そのものは全く変化なく、同じである。ここには、成立法となった⑤案の条文を掲げておこう。

第十二条 幼者居宅救護ヲ受クベキ場合ニ於テ市町村長其ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ幼者ト併セ其ノ母ノ救護ヲ為スコトヲ得

さらに、立法当局者の法案の説明としては、最も基本的な資料である「救護法逐条説明」<sup>4)</sup>にあっては、資料9に紹介したように、「第一条」の対象規定と「第十七条」(成立法では「第十二条」)が関係条項である。このうち、とくに後者の説明部分が重要である。

そこでは、本規定の趣旨が、(幼者が居宅救護を受くべき場合に)「母ノ哺育ヲ受ケシムル為其ノ母モ併セテ救護セントスルモノ」で、「母子扶助ノ精神ノ一端」であるとしている。

中でも、母による児童監護は、「其ノ母ガ居宅ニ在リテ専心之ニ当タルコト最モ望マシク」かつ「家庭組織ヲ破壊セザル」こと、「母性尊重ノ趣旨」などからして、「理想的方法」だと強調していることが特徴的である。

その観点から、「幼児保護ノ方法」としては、「救護施設」収容か「母ノ生活」の保障しかあり得ぬとすれば(「収容救護ハ欠陥多キ」もの故)、「監護スベキ母アルニ拘ラズ之ヲ救護施設ニ収容スルハ適切ナル方法デハナイ」とし、「居宅ニ於テ子ヲ養育スルコトヲ得シムル為、其ノ母モ併セテ救護ヲ与フル」のだとする。

つまり、「児童保護ノ目的上所謂母子扶助ノ精

神＝依り特＝乳児＝附随シテ救護セラルル」というわけである。

また、母が救護を受けうる特例は、幼児の居宅救護とともに、市町村長の「哺育上必要アリ」との認定を、条件としてあげていること<sup>8)</sup>も重要であろう。

ここでも、母の救護が惰民養成に陥り易いことが強調され、虐待や素行不良を欠格条件としてあげ、他方では、父は「哺乳上ノ関係」がないとの理由で、施設収容とし、父は救護しないこととしている。

また、「救護法逐条説明」と並ぶ基本的資料である「救護法仮想的質疑応答」<sup>9)</sup>においても、資料10として紹介したように、直接関係するものとしては、五つの想定質疑応答が用意されている。その内容は、基本的には前掲の「逐条説明」をベースにしたものとなっている。

但し、とくにこの「質疑応答」であげていることとしては、「託児場等アリテ労働ニ従事スル」場合で、(哺育に差支えなきときは)「本条ノ救護ハ為サズ」(質疑十一)、としている点であろう。

また、「質疑十三」で、「本法ガ極メテ局限シタル眞ノ貧窮者ノミヲ対象トスル」のに何故例外を認めるのかとの仮想質問に対しては、「次期国民トシテノ健康保護」と母の居宅での「乳児ノ監護」への専念をあげて、特に例外を認めたとしている。但し、それも乳児を伴ない労働せざるを得ないような「全ク例外ノ場合ニノミ」だと、一層限定したことにも留意しておきたい。

以上見てきたように、救護法中に「吸収」したという貧困母子の取扱いの内容は、労働能力ある母が対象となるのは、児童が乳児である場合に限定されるというきわめて制限的なものであった。しかも、それにとどまらず、そのような例外(労働能力ある者の救護)を認める以上、その目的たる「乳児ノ監護」にふさわしい母としての役割を守る者でなければならぬという理由で、性行不良などの欠格条件を設け、市町村長の厳格な運用を期待していたのが実態である。

### (3) その後の母子扶助問題と母子保護法

① 救護法による「幼者哺育の母」の救護状況  
昭和7年1月1日から、救護法は実施された

が、それによって「幼者哺育の母」はどのくらい救護をうけていたのであろうか。いわゆる貧困母子家族の母のうちで、それはどのくらいを占めていたのか。

救護法の実施状況のデータは、一定期間の実救護件数が多く、それでは実態を把握しにくいので、特定日現在の実救護人員で検討する必要がある。そうしたデータは、ほとんど紹介されていないが、ここでは、『日本社会事業年鑑』(昭和九年)版<sup>10)</sup>がたまたま紹介している昭和8年9月末日現在の数値を見てみよう。

それによれば、同日現在の被救護者総数は、11万563人であるが、そのうち、「幼者哺育の母」(乳児哺育の母)は、わずか561人である。では、救護を必要とする貧困母子(ここでは母)はどの程度いたのであろうか。

当時の調査で、適当なものがないので、少し古いが大正15年の内務省社会局「子女養育中ノ貧困寡婦等ニ関スル調査」の数値を見てみる。それによれば、子女養育中の貧困寡婦4万2,904人、準寡婦(配偶者の1年以上所在不明、夫在監中の者など)1万3,374人、計5万6,278人にのぼる<sup>11)</sup>。

昭和の大恐慌以降の段階で、貧困者の増加は著しいことを考慮すれば、この数値をはるかに上回る「貧困寡婦」が存在したことは明らかであろう。いずれにせよ、そのうち、わずか600人にもならぬ母しか救護法の対象にならなかったわけである。

もっとも、この調査の対象は、14歳未満の子を抱える母であったことに留意しなければならない。それに対して、救護法の救護対象となる幼者哺育の「母」は、乳児を抱えた母に限定されたから、その差が比較にもならぬ数値だったことは、当然と言えば当然だったのである。

とはいえ、そのことを考慮して、14分の1した数値(仮に大正15年調査の数値のままだと4,020人)で比較しても、(乳児を抱えた)貧困寡婦の7人強に1人しか救護を受けていない。実際には、その数値をはるかに上回るだろうから、これは明らかな漏救と言うべき事態で、救護法の基だしい制限的運用の故であろう。

そのような状況を示すデータを、社会局自身が調査している。すなわち、昭和10年5月1日現在

で社会局が実施した「要救護者数調査」の結果<sup>9)</sup>によれば、「乳児哺育の母」は、9,911人存在するが、そのうち同日現在で救護法による救護を受けている者は645人であり、わずか15分の1でしかない。

しかも、それは「乳児哺育の母」に限ったことである。乳児以外の児童の養育にあたっている母(寡婦)の実態を取りあげ、救護法12条の非現実的な規定を批判した中村孝太郎の指摘<sup>10)</sup>は、十分に説得力があった。

このような事実は、救護法が貧困母子(とりわけその母)の扶助に、ほとんど効果をあげなかったことを示すものであろう。

## ② 議員提案の母子扶助法案から母子保護法へ

このように、救護法が公布・制定された後、その対象が乳児に限られ、しかも極めて厳格かつ制限的な運用がなされたことは、当然、関係者の不満を引起こした。こうして、それは婦人運動や政党、政治家と結び付く形で、政策課題・運動課題になってゆくのである。

とりわけ、昭和の大恐慌下で失業が増大し、貧困者が増加する中で、母子家族の抱える生活困難は深刻さを増していた。さらに、そのことを象徴するような親子心中・母子心中事件<sup>11)</sup>が頻発し、新聞の社会面で取上げられていた。

こうした中で、昭和5年、社会民衆婦人同盟は「国家による貧困母子の経済的扶助」を要求して、母子扶助法案制定の運動を起こす<sup>12)</sup>。その結果、翌昭和6年3月の第59議会に、社会民衆党代議士片山哲議員により「母子扶助法案」が提案された。

この提案は、委員会付託のままにぎりつぶされたが、このような課題が無産大衆運動によって、政治課題として取上げられ、初めて国会に持出されたところに意義があった。

その後も、国会には、議員提案による母子扶助法案が二度(昭和7年6月の62議会・小池四郎議員、昭和11年5月の69議会・片山哲議員)にわたって提出されている。これらはいずれも、委員会付託のまま実ってはいない。

しかし、注目すべきは、この間、昭和9年9月に婦人選挙権獲得運動の関係団体を中心に、多くの婦人団体や社会事業関係者により、「母性保護法制定促進婦人連盟」(後、母性保護連盟と改称)

が結成され、新たな運動が展開されることになった<sup>13)</sup>ことであろう。

「連盟」などの取組みにより、昭和10年2月の67議会には、「母子扶助法制定に関する建議案」が民政党あるいは政友会の有志議員から提案され、いずれも採択されている。また、さきの昭和11年の69議会へ提案された「母子扶助法案」も、この「連盟」の運動を通じて、社会事業団体と協力する中で作成され、提案されたもの<sup>14)</sup>であった。

このような状況下で、昭和11年12月22日、社会事業調査会が開催される。そこでは、内務大臣から、法案要綱を添付して「母子保護法ヲ制定セントス之ニ関シ其ノ会ノ意見ヲ求ム」とする諮問<sup>15)</sup>が行なわれている。

これに対し、社会事業調査会は、若干の希望条項<sup>16)</sup>を付しはしたが、この諮問当日に、原案通り議決、答申<sup>17)</sup>を行なっている。

その後、この要綱に沿った母子保護法案が立案され、12年2月に閣議決定され、3月に議会へ提案されて、20日可決、31日に公布(施行は翌13年1月1日)されている。

この母子保護法は、「十三歳以下ノ子ヲ擁スル母」(第一条)を対象に、母子を一体として救助する特別救貧法であることを特徴<sup>17)</sup>としている。その内容に多くの問題はある<sup>18)</sup>が、そのことで、取り敢えずは救護法12条の持っていた矛盾は、一応解消された<sup>19)</sup>わけである。

## 注(第4章)

- 1) 児童扶助法案をめぐる動向については、すでに第2章でも示したが、児童保護事業大会の開催(大正15年12月)をはじめとして、児童扶助法案は、法制度面での整備の目玉的存在であり、それだけに児童保護関係者の期待は大きかったと言える。
- 2) ここで言う説明とは、児童扶助法案は救護法に吸収される形でカバーされるとして、児童扶助(=母子扶助)問題の一定部分が救護法に吸収されるかの期待を抱かせたことをさしている。
- 3) この意図は、かなり成功したように思える。というのも、救護法の立案・制定過程は、調査会への諮問や法案要綱の公表抜きで行なわれたため、救護法12条の持つ問題点はよく知られぬままに、関係者にそれなりの期待をいだかせてしまったからである。
- 4) 未公開の社会局『救護法参考資料』(綴)〔昭4.3

頃作成)に含まれている文書、謄写印刷、B5判 280頁のもの。

この『救護法参考資料』(綴)は、17点に及ぶ救護法関係文書を綴った大部なものである。一般に、こうした綴資料は、国会に法律案を提出するとき、各種審議の答弁用などの参考資料として作成・印刷するものである。

但し、この『救護法参考資料』(綴)は、同時に印刷されたものではなく、国会提出時点以降に急速製本したもので、そこに綴られた文書は、それ以前に社会局が個々に作成・印刷していたものが多い。だが、中には「救護法案提出理由」のような毛筆書きのものやタイプ印書などその渦中のものもある。

これは、救護法案が関係各省(とくに大蔵省)との折衝など、閣議決定に持込む前の手続きが進展せず、大幅に遅れた結果、国会提出が危ぶまれるような状況があった中で、法案上提が決まり、あわてて準備がなされた故であろう。

なお、こうした昭和4年1～3月段階の救護法案の国会提出直前の動向については、『救護法参考資料』の紹介とともに、別途、検討を予定している。

この「救護法逐条説明」は、昭和3年10月頃ないし4年2月頃作成の救護法案(③案ないし④案)をベースに執筆されている。なお、該当の条項は③案のもので「第十七条」となっている。

但し、この「救護法逐条説明」は、④案作成時点(昭和4年2月頃)で、複製本されたようで、「第十三条」の位置に入替られている。なお、最終的な救護法案の⑤案(成立法)では、この条項は「第十二条」である。

- 5) この市町村長の「認定」が自由裁量に流れることに懸念を表明した論稿に、中村孝太郎「救護法に因る被救護者以外の要救護者に対する救護方法」(『社会事業』昭7.6)がある。
- 6) 前掲の社会局『救護法参考資料』(綴)に含まれている文書、謄写印刷、B5判 112頁のもの。  
この「救護法仮想的質疑応答」は、昭和4年2月頃に作成されたと思われる救護法案の④案をベースに執筆されている。
- 7) 『日本社会事業年鑑』昭和九年版(昭9.11)の97頁。
- 8) この調査については、すでに第2章の(2)で紹介したが、この数値は、その注9で示した守屋栄夫のあげたものである。
- 9) 社会局『第七十回帝国議会救護法中改正法律案資料』(未公刊)の98頁。
- 10) 中村孝太郎「救護法実施の経験と被救護者の問題」(『社会事業』昭9.7)
- 11) この親子心中・母子心中に関しては、当時の新聞記事などのデータに基づく調査がいくつかまとめら

れている。

- 12) 金子しげり「母子扶助法制定促進運動史」(『社会事業』昭12.1)。なお、赤松明子「母子扶助法制定の理由とその要項」(『社会政策時報』昭5.12)は社会民衆婦人同盟の立場から、その趣旨を説明している。
- 13) この間の運動の経過については、前掲の金子の論稿のほか、山高しげり『母子福祉四十年』1977.10も参考になる。また、一番ヶ瀬康子「母子保護法制定促進運動の社会的性格について」(日本女子大社会福祉学科『社会福祉』第14号1967年)なども詳しい。
- 14) 前掲、金子「母子扶助法制定促進運動史」。
- 15) この諮問とその答申文書は、「母子保護法案要綱に関する件」として、『戦前期社会事業史料集成／第17巻』(日本図書センター1985.9)に収録されている。
- 16) 希望条項としては、子の対象年齢の十五歳までの引上げと扶助の程度を救護法より「多少よくすること」の二点があげられているが、それらは容れられなかった。
- 17) 母子保護法については、次の文献がある。  
社会局社会部『母子保護法等の説明』(昭12)  
内務省社会局「母子保護法に就いて」(『社会事業彙報』昭12.4)  
持永義夫「母子保護法の概説」(『自治研究』昭12.5)  
船本数江「母子保護法の成立」(『社会事業』昭12.5)  
愛国婦人会(持永義夫・船本数江)『母子保護法解説——特にその逐条説明』昭12.6  
藤野恵・持永義夫『社会行政』昭12.10  
厚生省社会局『母子保護法の解説』昭13.2  
また、未公判の内部資料には、(社会局)『母子保護法案に関する資料』および社会局『第七十回帝国議会母子保護法案資料』などがある。
- 18) 母子保護法には、注4)および注6)などの救護法の第12条の解釈・説明文書などに見られる問題点が、法そのものの中に、より一層鮮明にあらわれている。また、法の制定が戦時体制＝軍事化の進行に伴っていた点も指摘しなければならない。これらについては、機会を改めて、取上げる予定である。
- 19) 但し、その場合でも、救護法12条の改正ではなく、それにはまったく手をつけずに、母子保護法を別個に制定したのであった。ちなみに、この同じ時点(昭12.3)に救護法の改正がなされているにもかかわらず、12条は何ら手をつけられていないことに留意しておきたい。

### おわりに

以上、分化立法主義の路線に立つ児童扶助法案が挫折し、代って単一立法主義の路線の救護法が登場して成立した過程と、その過程で、若干なりとも児童扶助法案（母子扶助問題）を救護法に吸収し、カバーしようとした経過とその実態を見てきた。

しかし、救護法12条に見られる幼者哺育の「母ノ救護」は、労働能力ある者を対象としないという大原則の例外であった。そのような例外は、あくまで例外でなければならず、したがって、幼者哺育の「母」に対する救護は、厳格にその「例外性」が維持されなければならなかったのである。

大原則と折合いをつけるためには、それとは別個の論理（「家庭組織」とか「母性尊重」、あるいは「次期国民の健康保護」など）が必要になり、他方では母に対する「監督は嚴重」で「道徳的意義」まで持ち出すことになる。

しかし、結局は、救護法では有効に母子扶助問題に対処することは出来ず、別個に母子保護法を制定するほかはなかったのである。

救護法は、こうして母子保護法をはじめとする特別救貧法を必要とするようになり、その本来的な意味での単一立法主義は崩壊してゆくことになる。

（てらわき たかを 教授）

（1996. 7. 6 受理）

### 資料6 救貧立法ノ根本方針（私案）

〔日付記載なし B5判4頁 謄写印刷 縦書〕

#### 一、消極主義救貧法制定ノ不可ナルコト

極貧者ニ対スル最少限度ノ生活維持ヲ目的トスル消極的救貧法ハ殆ンド救助ノ効果ナク貧困者ヲ頽廢セシメ窮民化助長ノ弊害多シ

一、救助ハ可成貧窮ノ初期ニ開始シ疾病、老衰、癱疾、寡婦、幼弱者等貧困ノ種類ニ応ジテ可成有効ノ救助ヲナスコト即チ全ク労働能力ナキ者ノ生活保護ト共ニ病者ヲ治癒、児童教育、労働能力及家族生活恢復等積極的效果ヲ伴フベキコト

一、救助ノ積極的目的ヲ達スル為メニハ公的救助ト方面委員ノ任意的活動其他私的救助トノ協同ヲ確保スベキコト

一、救貧立法ノ形式ハ左ノ二者ニツキ審議選択ノコト

1. 要救助者ニ対スル積極的救助ヲ目的トスル単一的立法ヲナスコト

右立法ハ各種ノ窮民ヲ包括シテ完全ノ救助ヲナス為一度ニ多大ノ経費ヲ要ス

英国ノ救貧法ハ各種ノ窮民ヲ包括スル綜合的形式ヲ継承スルモ内容ニ於テハ病者、老衰者、児童等ノ保護ニツキソレソレ分化的、積極的の発達ヲ遂ゲツ、アリ（病者ヲ治療病院ニ収容救助スルニハ必ズシモ極貧ヲ条件トセス家庭ニ於テ適當ナル看護ヲ受ケ得サルコトヲ以テ十分ノ資格トシ、子女養育中ノ寡婦ノ扶助、児童ノ教育等積極的保護ヲ行フ）

独逸国保護義務令ニ関スル基本法制及同解釈ニ依レバ救助ハ生活及健康保持、疾病療養並未成年者ノ教育ヲ含ミ、要救助者ニ対シテ個別的、積極的救助並ニ福利ヲ行フヲ目的トス 本令ニ関スル普国施行命令ハ救貧事務ノ名称ヲ廃止シ公的救助事務ノ名称ヲ用フルコトヲ規定ス

2. 病者、老者及不具癱疾者、児童ノ三種ニ対シソレソレ分化的立法ヲ行フコト

児童扶助法

医療保護法

老衰不具癱疾者救護法

養老年金法

右立法ニハ方面委員ヲ救助機關トシテ活用スルト共ニソノ任意的活動ヲ保存スベク、其他公私救貧事業ヲ利用シテ救助ノ全キヲ期スルコト

分化的立法ガ凡テ完備スル迄ハ経過的ニ恤救規則ノ給与額ヲ改正増額スルコト

分化的救助法ノ立法例ニハ仏ノ治療救助法、児童救助事務取扱法及老衰者不具癱疾者義務救助法アリ

一、要救助者並ニ現ニ救助ヲ受ケツ、アル者ノ実地調査（状態、経歴、救助成績等ニ関スル）ヲ行ヒ、之ニ基キテ貧困原因ヲ究メ救助、恢復並予防ニ関スル施設ノ立案ニ資スルコト

## 資料7 救貧制度の整備に就て 長岡隆一郎

〔日付記載なし B5判19頁 謄写印刷 縦書〕

一

新年を迎へてあはただしく過ぎ去った旬日をふり返って見る。

歳末をわびしく送る不幸な人々の為め年末行事の一として或は同情週間が催され或は貧困者に対して食糧や衣服の配給が行はれ或は病に泣く窮民の為に巡回施療が行はれた。寔に結構なことである。

乍併此も所謂ド底生活者に対しては一時的の慰安たる以上の効果はない。寒い又仕事の少い厳冬季を前に控へては彼等は矢張り深刻な焦慮とに襲はれざるを得ないのである。それでも身体一つで労働が出来る者はまだしもよい。不幸にも寄辺のない老人とか子供とか不具癱疾者、病人等に至っては全然労働して稼ぐ術もない者であるから明日の糧を得る目当もなく、此の寒空に単衣一枚で寒さと飢とに迫られ或は火の気もない吹きさらしの病牀に呻吟して居る人々も少くないであらう。

同じ国民であり乍ら斯かる悲惨な境遇に在る者の事情を見聞きするにつけ真に同情に堪えない次第であつて、何人と雖ども此等の者をしてせめて人間としての生活丈は嘗み得る様にしたいと思はぬものはあるまい。生活難の爲めの自殺や母子心中などの悲惨な夕刊記事を読むだ時、私は悶々夜全く眠りを為さなかつた事が何度あつたか解らない。

二

昔は「稼ぐに追ひ付く貧乏なし」と云つた。乍併、今日に於ては社会経済事情の変動に因り窮民となる者の数は著しく増加の傾向に在つて、単に本人自身の病氣とか怠惰とか浪費とかの個人的事由から貧困に陥る者の外、社会的原因の爲め困窮する者の数が中々少くないのである。其の結果一般の生活難といふものが深く近代人の脳裡に刻み込まれ、延いては人心不安思想の動揺を齎す重要な原因となつて居る。是に於てか国民生活の安定を計ることが緊要であることは呶々するまでもない。貧乏は身から出た錆と濟しては居られぬ時勢である。

近代の社会事業の趨勢は救貧よりは防貧の方面に恩恵よりは権利にと進んで行く。乍併、社会保険其の他の予防的施設の普及する迄には多くの年月を要するばかりでなく、現在自活不能の状態に在る者は之を放置して置く訳にはゆかない。殊に老衰者、癱疾者、疾病者、児童等は自己の力に依り収入を得られない可憐な者であるから、此等に対しては早く適当な救護施設を整備して空しく飢餓凍餓に苦しむことのない様にすることは何よりの急務であると信ずるのである。

当局では本年六月全国的に六十五歳以上の老衰者、十四歳以下の幼者、妊産婦、不具癱疾其の他心身の障礙に因り労働すること能はざる者に就き調査を行ったが、之に依れば此の調査条件に該当する者が全国で約十六万余人もある。此等は全く捨置き難い状態に在る者のみであるが、若し此の程度に至らぬ生活困難なる者を調査するならば夥しき数を見るであらう。

三

窮民にして生活することが出来ぬ者の救済に関しては明治七年太政官達恤救規則がある。本法は隣保相扶を原則とし、捨置難き無告の窮民ある場合は国費を以て救助米を給与することになつて居る。乍併、被救助資格には厳重なる制限が加へられて居つて、何れも極貧にして生業不能なると共に扶養者のない者に限つて居る。

又給与額も甚しく僅少であつて、老衰者及癱疾者に対しては一ケ年米一石八斗、病者は一日米男は三合女は二合の割合とし、又幼弱者には一ケ年米七斗の割合に過ぎない故に到底今日の実情に適せざる有様である。其の他救助主体及経費の負担者が国であるか府県であるか市町村であるか、不明確なることを免れず、又救助方法に関する規定もなく、全く近代的救貧法制の形態から遙かに遠ざかつた法律である。

本法に依り救助せらるる人員は年々一万一千乃至二千人台であるが逐年増加の傾向を示し昭和二年度に於ては一万三千余人の被救助者があつた。救助に要する費用の総額は年々四十五、六万円であるが、此の内国費支出は僅か五万円に過ぎず、他は地方費に依るものである。

四

社会が単純で人々の関係が複雑でない間は仁人の慈善博愛や隣人の相互扶助でも充分であつた。乍併、社会が発達し相互の関係が稀薄になると共に或る組織的な救助方法が必要となり、国家公共団体が救貧事業を行はねば多数の貧民を扱へなくなつて来る。

十九世紀の半頃から各国共救貧の施設に意を用ひて来たが、此の公的救助も現時に於ては任意的のものから段々義務的のものに移つて行きつつある。此等の点に鑑みるときは我国の救貧法制が余りに時代遅れであり、又余りに内容が貧弱であることを痛感せざるを得ない次第である。

最早我国に於ても家族制度や隣保相扶に非常に多く信頼することが出来るかどうかは大いに疑はしい。更に進んで公共団体の任意的救助主義と云ふことも既に不充分で最早義務的救助主義を採るべき時代に入った

様に思はれる。各種の原因から年々窮民数の増加を見、生活苦に伴ふ思想の動揺の著しき今日国民生活不安の根源を芟除し、人心に安定を与ふるが為めには近代的要求に應ずる救貧制度を樹立こそ現下喫緊の要務と考へるのである。

##### 五

恤救規則の改正は今日に至り始めて企てられたことではなく、明治二十三年以来既に二回改正案が議会で提出されたが、其の通過を見ることなく現在に及んだものである。当局では其の後救貧法案の制定に就て調査研究を進めて来たが救貧法案の大体の成案を得るに至ったのである。以下本法案の大綱を述べて見ようと思ふ。

本法案は総合的救貧制度の形態を採つて居る。而て国家的救護の精神に立脚し各種の要救助者に対して夫夫適切有効なる救護を行はんとするものである。乍併、救護の対象は自活能力のない窮民に限り、労働能力に故障なき失業者や労働忌避者の如きは之を本法の救護から除外して居る。

即ち救護を受くる者は(一)六十五歳以上の老衰者(二)尋常小学校の教科を修了せざる十四歳未満の幼者(三)妊産婦(四)不具癱疾其の他精神又は身体の障礙に依り労務を行ふに故障のある者である。何れも労働能力を全然欠くか又は労働を為すに著しく支障がある者で、救護の必要止むを得ない者であるが、救護は之等の者が貧困の爲め生活することが出来ぬ場合に限られ、若しも扶養義務者があって此等の者を扶養し得る場合に於ては原則として救護を行はないのである。

救護義務は国家が負ふものとしてある。乍併、具体的場合に於ける救護は救護を受くべき者の居住地の市町村長をして行はしむるのである。

救護の方法は被救護者の居宅で行ふのを原則とするが、居宅救護が行へず又は居宅救護では不適當な場合には被救護者を道府県、市町村又は私人が設置する救護施設に収容するか又は私人の家庭に委託して救護を行ふのである。

救護施設は養老院、育児院、施療病院等の施設とし、此に対しては一面国庫補助、租税免除等の特典を与へる代り、他面市町村長よりの被救護者の委託を拒めぬ等相当の負担をさせて居る。

救護の種類は(一)は生活扶助(二)医療(三)助産(四)生業扶助の四種類である。此等の救護は或は個々に行はれ或は併給せられるものであるが、要するに各種救護者に対し其の需要に應ずる適切有効なる救護を目的とするものである。此の内て主要なものは生活扶助と医療とであるが、妊産婦に対しては其の出産前後一定期間生活扶助を為すのみならず、分娩の補助も行ふ。仍被救護者が死亡した場合には其の埋葬を行つた者に対して埋葬料を支給し若しも埋葬を行ふ者がなかった場合には其の者の救護をした市町村長が埋葬をすることに

なつて居る。

救護に要する費用は同一市町村に一年以上引続き居住した者の救護の場合には其の居住地市町村が之を負担し、其れ以外の者を救護した場合には其の居住地道府県が負担するのである。此に依り市町村及道府県が負担する救護費用は相当多額に上るので、地方財政上に及ぼす影響を考慮し、国庫は一定の補助をすることとせねばならぬと思ふ。其の外道府県又は市町村が設置した救護施設の費用及私人の設置した救護施設の設備に要する費用に対しても国庫補助を行ふ必要がある。

救護を行ふに當つては、ともすれば濫救漏救乃至墮民養成の弊害が伴ひ勝ちで、諸国に於ても従来苦い経験を嘗めさせられて居る。此は要するに貧困者の調査が疎漏不徹底な為めで、折角の救貧制度も此の点に関する注意を怠るときは九仞の功を一簣に虧くやうなものである。そこで本法は市町村に委員制度を設けて市町村長の補助機関とし、委員は平素貧民と接してよくその状況を調査し、以て市町村長が救護を行ふ場合適當なる相談相手たらしむることとした。救護の適正有効を期する為めには真に欠くべからざる制度であつて現在の方面委員制度の趣旨を本法の体系中に融合したものである。

以上の外本法は刑罰規定を設けて救護に関して不正行為が行はるるを防止すると共に又一般に対する警告として居る。

##### 六

新救貧法制の体系は漸く整つた。輿論は大體に於て此の法案を支持しつつある。国家及地方公共団体の財政の許す限り一日も早く実現を図りたいと思ふ。

乍併、屢、繰返す如く、此を以て世の貧困を根絶し得るものでないことは勿論である。現時社会事業の趨勢は前に述べた如く救貧より防貧への進路を採り、各国共社会保険制度や各種の福利施設の整備に鋭意努力して居る状態である。乍併、如何に此等の防貧的施設が発達しても其の恩恵に漏れる者が出来、又予期し得ない社会的事情の変動に因り貧困に陥る者が生じて来るのは免れないであろう。又各種の防貧的施設が整備する迄の間窮乏に悩む者を放置することは到底忍びざる所である。是に於て救貧制度の必要は依然失はれないのであつて、殊に我国の如く防貧的施設の幼稚な所では特に其の必要を感ずるのである。

今回の救護法案は貧困の爲め生活し得ぬ悲惨な境遇に在る者で、労働能力に故障がある為め全く困窮状態に在る者を公費で以て救護せんとするものである。即ち貧民中最も救護を要する最も窮乏せる者を救護せんとする喫緊のものである。尤も之が施行に當つては濫救を戒め公費の増大せぬやう注意せねばならぬことは勿論である。私は本法案が一日も早く実施せられむことを切望して止まない。

## 資料8 「公救護法案摘要」中の母子扶関係条項

〔本関係条項が含まれる「公救護法案摘要\*」(社会局保護課、昭和三年八月)の形態、B5判13頁と19頁の二分冊 謄写印刷 縦書〕

\* その全文は、『社会事業史研究』第23号(1995年10月)の拙稿「昭和3～4年段階の救護法立案過程の史料」で紹介した。

- 一、被救護者ノ範囲ニ就テ(抄)
- A 本法案ハ労働能力無キ為生活スルコト能ハザル者ノミヲ救護セントス、其ノ結果労働能力アリト認めラルル者並失業者浮浪者労働忌避者等ハ本法ノ客体トセザルモノトス
- D 十四歳未満ノ幼者ニシテ義務教育ヲ終了セザル者ヲ救護ノ対象ト為シタリ、此ノ点ハ文部省ニ於テ行フ貧困学齡児童就学奨励ノ範囲如何ト関係ヲ有スルモノニシテ文部省ニテ生活扶助迄行フトキハ本法案ト重複スルコトト成ルナリ
- E 妊産婦ニ就テハ産前一週日産後三週日ヲ以テ絶対安静期間トシテ妊産婦トシテノ救護ハ此ノ期間中ニ限リタリ

## 十二 救護ニ関スル特別規定(抄)

- C 幼児ヲ哺育スル母ニシテ其ノ哺育上之ト引離シ難キ場合ニ於テハ例令其ノ母ニ労働能力アルトキト雖之ニ救護ヲ与フルコトトシタリ、蓋シ母子貧困ニシテ生活スルコト能ハザル場合ニ於テ幼児ハ本法案該当事者トシテ救護ヲ受クベキモ母ハ疾病不具癱疾等ノ諸事由ニ該当セザル限り救護ヲ受クルコト能ハザルナリ乍併労働能力アル母ガ労働ニ出デントスルモ此等ノ幼児アル為制限セラルル場合ニ於テハ母ヲシテ生活セシムベキ途ヲ講ゼザルベカラズ此の場合幼児ヲ收容救護スルコト其ノ一案ナラン、然共幼児ノ哺育上母ト引離シ難キ場合ニ於テハ(殊ニ乳児ノ場合)強ヒテ幼児ヲ收容スルハ不可ナリ仍テ此ノ母ニモ一定ノ救護ヲ与ヘ幼児ノ教養ヲ全カラシメンコトヲ期

シタリ、此ノ点ハ母子扶助法ノ趣旨ヲ加ヘタル所トス(第二十九)

(註) 父ガ幼児ヲ哺育スル場合ハ考慮ニ入レズ、父ノ場合ニ於テハ收容処分ヲ行フベキモノナリ、尚不具癱疾者老者等ヲ監護スル為メ労働ニ出ヅルコト能ハザル者ノ如キモ救護範囲外ニ置キタリ

此ニ依リ救護ヲ受クル母ハ幼児ノ哺育上適當ナル者タルベク又稍々モスレバ懶墮ノ風ヲ生ゼシムルヲ以テ之ニ対スル監督ハ嚴重ナルコトヲ要ス、又此ノ母ニ対シテハ前述ノ如ク生業扶助ヲ与ヘテ幼児ノ哺育ニ妨ナキ限り労働セシムルコトハ適當ナルベシ、母ノ種類ニ関シテハ独リ実母ノミナラズ養母継母等ヲモ含ムモ後者ノ場合ニハムシロ收容ヲ適當トスル場合多カルベシ

## 十七 救護ノ取消、停止(抄)

- C 幼者ヲ哺育スル母ハ労働能力アルトキト雖幼児ノ哺育上必要ナルトキハ救護ヲ受クルモノナリ、故ニ此ノ母ハ幼者ノ哺育ニ最モ適當ナルモノナルコトヲ要ス、然ルニ此ノ母ガ幼者ヲ虐待(特ニ継母、養母)シ又ハ不行跡ヲ働ク等却テ有害ナル場合ニ於テハ全然救護スベキ事由ヲ失フモノナリ、故ニ斯カルトキA同様救護ノ取消又ハ停止ヲ行ハントス(第三十五)
- D 母ノ不行跡ヲ以テ取消又ハ変更原因トシタルハ此ノ点ニ於テ道德的意義ヲ含メントスルモノナリ、一般ノ被救護者ニ関シテハ其ノ性行不良等ヲ問ハザルモノトス

## 資料9 「救護法逐条説明」中の母子扶関係条項

〔本関係条項が含まれる「救護法逐条説明\*」(社会局社会部)の形態、日付記載なし B5版 280頁 謄写印刷 縦書〕

\* 救護法案の国会審議用に、社会局が編纂した『救護法参考資料』(綴)(未公刊)中に綴られている(資料No.16)。

## 第一条〔抄〕

左ニ掲グルモノ貧困ノ為メ生活スルコト能ハザルトキハ本法ニヨリ之ヲ救護ス。

- 一 六十五歳以上ノ老衰者
- 二 十四歳以下ノ幼者(尋常小学校ノ教科ヲ修了シタル者ヲ除ク)\*
- 三 妊産婦

四 不具癱疾、疾病、傷痍其他精神又ハ身体ノ障碍ニヨリ勞務ヲ行フニ故障アル者

前項第三号ノ妊産婦ヲ救護スヘキ期間及第四号ニ掲グル事由ノ範囲及ビ程度ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム。

\* この「救護法逐条説明」は、救護法案の③案ないし④案をベースに執筆されているため、この部分(二号)は後の救護法案の⑤案(成立法と同じ)段階では「十三歳以下の幼者」となっている。

## 説明

本条ハ救護ノ客体ニ関スル規定ナリ

## 一 本条規定ノ趣旨

[略]

## 二 救護ノ客体ヲ列記シタル理由

[略]

## 三 救護ノ客体

## A 六十五歳以上ノ老衰者

[略]

## B 十四歳以下ノ幼者(尋常小学校ノ教科ヲ修了シタルモノヲ除ク)

本号ハ貧困児童保護ニ関スル規定ナリ。十四歳以下ノ幼者ノ如キハ精神並ニ身体ノ發育未ダ不完全ナルモノナレバ独立シテ生活資料ヲ得ベキ労働ニ堪ヘサルモノト看做スコトヲ得ベシ。然ルニ斯カル幼者ヲシテ生活ノ為過激ナル労働ニ就カシムルトキハ或ハ精神及身体上ノ故障ヲ生シ或ハ教育ノ機会ヲ失フ等ノ弊害ヲ生ジ、児童保健上ヨリスルモ将又人道上ヨリスルモ決シテ之ヲ看過スルコト能ハザル所ナリ。依テ本号規定ハ斯ル時期ニ於ケル幼者ニ対シテ生活ノ保障ヲ与ヘ義務教育ヲ受ケシメ過勞ニ因ル悪影響ヲ未然ニ防止シ之ガ健全ナル発達ヲ図ラントスルモノナリ。但シ本号ニ於テハ尋常小学校ノ教科ヲ終了シタルモノハ救護ノ客対中ヨリ之ヲ除外シタリ。此レ義務教育修了者ハ一応自活能力アルモノト看做シ得ルニ因ルモノニシテ工業労働者最低年齢法第二条ノ趣旨ト同一ナリ。恤救規則ニ於テハ独身ニテ十三年以下ノ幼者ノミヲ救護ス。然ルニ本法ニ於テハ第二条ノ制限ノ下ニ他ノ家族ノ有無ヲ問ハザルコトトシ扶養能力ナキ家族中ニ在ル児童ニモ救護ヲ及ボシタルノミナラズ、又本法児童救護ハ上記ノ理由ニ基クモノナレバ小学校令第二十二條ニ定ムル学齡ヲ顧慮シ年齢ヲ十四歳ニ引上ゲタリ。

## C 妊産婦

妊産婦ヲ以テ直接救護ノ客体トスル事例ハ、英、独、佛等ノ救済法制ニ於テ之ヲ見ルコトヲ得ベシ。妊婦又ハ産婦ハ通常ノ場合ニ於テハ労働能力者ナルモ、分娩前後一定期間内ハ保健上又生理上ヨリ一時労働ヲ中止スルヲ必要トス。本号ハカカル事情ニ依リ労働セザル妊産婦ニシテ貧困ノ為メ生活スルコト能ハザルトキハ之ヲ救護セントスルモノナリ。現行法タル恤救規則ニ於テハ妊産婦ヲ救護スベキ規定ヲ有セズ。然レ共既ニ工場法、鉱業法等ノ労働法制ニ於テハ出産前後ノ婦女子ニ対シテ数週間労働ヲ禁止シテ又、健康保険法ニ於テハ之ニ一定期間ノ分娩手当ヲ支給スル等母体ノ保健並ニ乳児保護ノ立場ヨリシテ妊産婦保護ノ規定ヲ有セリ。

次ニ保護期間ヲ如何ニスルカハ医学的乃至生理学的ノ必要ノ方面ヨリ考察スベキモノナリ。然レ共本法ハ工場法、鉱業法ニ於ケルガ如キ過激ナル労働ヲナスコトヲ予期シスカル種類ノ労働ヲ再ビ取ルベキ準備期間ヲ

目標トスルモノニアラズシテ一般ニ妊産婦ガ分娩前後何人モ絶対ニ安静ヲ要スベキ期間ヲ定メ以テ此ノ間ノ生活ノ保障ヲ為サントスルモノナリ。故ニ必ズシモ其ノ期間ハ労働法制ニ於ケルガ如ク長期ナルヲ要セズ。此点ニ関シテハ本条第二項ニ依リ勅令ヲ以テ規定スル考ナリ。

D 不具癡疾、疾病、傷痍其他精神又ハ身体ノ障碍ニ依リ労働ヲ行フニ故障アル者

[略]

## 四 恤救規則トノ比較

[略]

## 五 他ノ法令トノ関係

[略]

(参照) [関係各法令中ノ関係条文]

[略]

## 第十七条\* [参照条文部分を除き、全文]

幼者居宅救護ヲ受クベキ場合ニ於テ市町村長其ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ幼者ト併セテ其ノ母ノ救護ヲ為スコトヲ得

\* この条項は、救護法案の③案をベースに執筆されているため、「十七条」となっているが、『救護法参考資料』（綴）に綴られた時点では、救護法案の④案段階だったためか、「十三条」の位置に置かれている。なお、最終的な救護法案の⑤案（成立法と同じ）では、この条項は「十二条」となっている。（寺脇）

## 説明

本条ハ幼者ガ居宅救護ヲ受クベキ場合居宅ニ於テ母ノ哺育ヲ受ケシムル為其ノ母モ併セテ救護セントスルモノニシテ所謂母子扶助ノ精神ノ一端ナリトス

一 本条規定ノ趣旨

貧困児童ノ救済ニ付テハ独り其ノ生活扶助ニ止マラズ、将来次期国民トシテ其ノ健康保護ノ方面ニ意ヲ用フルコト肝要ナリトス。本法ノ妊産婦救護ハ児童ヲ其ノ萌芽時代ニ於テ保護セントスルモノニシテ児童保護ノ最も根本的ノモノナリ。然レドモ妊産婦トシテ保護セラル、短期間ヲ過グルトキハ母ハ救護ヲ受クル途ナキヲ以テ勢ヒ外出シテ労働ニ従事セザルヲ得ズ。茲ニ於テ母ノ労働従事中居宅ニ残レル幼者殊ニ乳児ノ救護ヲ如何ニスベキカガ問題トナルナリ。児童ノ監護ハ其ノ母ガ居宅ニ在リテ専心之ニ当ルコト最モ望マシク其ノ家庭組織ヲ破壊セザル方面ヨリスルモ、将又母性尊重ノ趣旨ヨリスルモ理想的方法ナリ。今母ガ乳児ヲ伴ヒテ労働スルコトヲ得ル場合ハ暫ク措クモ母ガ労働ヲ為スニ乳児ヲ伴フコト能ハズ、然カモ其ノ家庭ニ於テ之ヲ監護スヘキ者ナキ場合ニ於テハ、幼児ヲ救護施設其ノ他ニ収容スルカ又ハ母ノ生活ヲ保障シ之ヲシテ居宅ニ於テ監護セシムル以外幼児保護ノ方法ナキナリ。然レドモ所謂収容救護ハ欠陥多キヲ以テ児童救護ニ関シテハ可成之ヲ避クルヲ可トシ、孤児其他到底居宅救護ニ堪エザル場合ニノミ之ヲ限ルコト最モ望シキ

ヲ以テ此ノ場合乳児ヲ監護スヘキ母アルニ拘ラズ之ヲ救護施設ニ收容スルガ如キハ適切ナル方法ト謂ヒ難シ。依テ本条ハ乳児ノ哺育ニ付市町村長必要ト認ムルトキハ、母ヲシテ居宅ニ於テ子ヲ養育スルコトヲ得セシムル為、其ノ母モ併セテ救護ヲ与フルコトヲ得ルコトトシタリ。

此ノ場合母ハ第一条ノ条件ニ該当スル者ニ非ザルモ児童保護ノ目的上所謂母子扶助ノ精神ニ依リ特ニ幼児ニ附随シテ救護セラルルモノトス。

## 二、母ガ救護ヲ受クベキ場合

第一条ニ該当セザル限り母ハ独立ニ救護ヲ受クベキモノニ非ズ本条ニ依リ母ガ救護ヲ受クルハ特例ニシテ唯

- (A) 其ノ幼児ガ居宅救護ヲ受クヘキ場合  
(B) 市町村長ガ其ノ哺育上必要アリト認ムルトキニ限ルナリ。

A、幼者居宅救護ヲ受クベキ場合ナルコトヲ要ス。故ニ幼者ヲ居宅救護スルモ其ノ目的ヲ達シ難キ場合例ヘバ母ガ虐待ヲ為スガ如虞アルトキハ即チ該幼児ヲ救護施設ニ收容又ハ委託スベキヲ以テ母ヲ救護スヘキ限リニ在ラズ。

B、市町村長ニ於テ其ノ哺育上必要アリト認ムルトキナルコトヲ要ス。「養育」ナル語ヲ避ケテ特ニ「哺育」ナル語ヲ用ヒタル所以ハ、幼児ニ「授乳」スルノ趣旨ヲ含メントシタルモノナリ。依テ本条ノ幼児ノ範囲ハ授乳ヲ要スル乳児ニ限定セラレ来ル。

而シテ其ノ哺育上母ヲ救護スル必要アリヤ否ヤハ市町村長之ヲ認定スヘシ。当該市町村ニ適當ナル託児所アリテ母ガ之ニ委託シテ労働スルモ哺育ニ妨ゲナキガ如キ場合ニ於テハ所謂「哺育上必要アル」場合ニ該当セザルモノトス。要之、乳児ニシテ母ガ居宅ニ於テ常ニ哺育セザルヲ得ザルガ如キ場合ニ限ル趣旨ナルモ斯カル必要アル範囲ハ勅令ノ定ムル所ニ

譲リタリ。

## 三、母ノ救護方法

母ガ本条ニ依リテ救護ヲ受クル場合ハ労働能力アルコトヲ予想ス。故ニ救護ヲ与フル場合ニ於テハ此ノ点ヲ考慮スヘク、幼児ノ哺育ニ妨ゲナキ限リ其ノ労働能力ヲ利用セザルヘカラザルナリ。故ニ単ニ生活扶助ヲ与フルニ止マラズ。生業扶助ヲ為シ其ノ居宅ニ於テ子ノ哺育ノ傍ラ労働ヲ営マシムル方法ヲ採レバ適當ナル救護方法タルベシ。蓋シ稍々モスレバ母ノ救護ハ惰民養成ニ陥リ易キヲ以テ此ノ点ハ充分監督ヲ要スルナリ。

## 四、注意

母ノ救護ハ幼児ノ居宅救護ニ伴ヒテノミ行ハル。故ニ幼児ガ居宅救護ヲ行フコト能ハザル状態ニ至ラバ当然母ノ救護ハ廃止セラルルニ至ルベシ。例ヘバ幼児ガ施療病院、育児院等ニ收容セザルヲ得ザル状態ニ陥レル場合ノ如キ、又ハ救護ヲ受クル母ガ其ノ幼児ヲ虐待シ若クハ素行不良ニシテ子ノ哺育ヲ為サザル等居宅救護ヲ不適當トスル場合ノ如キ是レナリ。蓋シ本条ハ居宅ニ於テ母性ノ教養ヲ相当尊重スル趣旨ニ出ヅルモノナレバ、此ノ本旨ニ反スルガ如キニ至レバ母ニ救護ヲ与フベキ論拠ガ失ハルルニ因ル。

母ノ救護ニ関連シテ父ガ幼児ヲ抱ク為労働シ得ザル場合ヲ考ヘ得ヘシ、然レドモ父ハ母ト異リ幼児ニ對シテ哺乳上ノ關係ナク又幼児ノ養育ニ関テハ母ノ監護ノ方重要ナルヲ以テ、此ノ場合ハ適當ナル救護施設ニ收容スル等ノ方法ニ依リ父ハ救護セザルコトトシタリ。

(参照)

○工業法施行規則 第九條之二 (哺育時間)

[条文略]

○鉱夫労役扶助規則 第十六條 (哺育時間)

[条文略]

## 資料10 「救護法仮想的質疑応答」中の母子扶助関係条項

[本関係条項が含まれる「救護法仮想的質疑応答」\* (社会局社会部)の形態、日付記載なし、B5判 112頁 謄写印刷 縦書]

\* 資料9と同じ『救護法参考資料』(縦)(未公刊)中に綴られている(資料No.15)。

注)この「救護法仮想的質疑応答」は、救護法案の④案をベースに執筆されているため、原文(謄写印刷)は「十三条」となっているが、『救護法参考資料』(縦)に綴られた時点(またはそれ以降)に、手書き(毛筆)で「十二条」と修正されている(実際には、三の数字を二に修正)。資料中の〈 〉内は、そのような修正部分であることを意味する。

質疑十一 幼児ヲ哺育スル母ハ其子救護ヲ受クルニ至レバ労働ヲ止メシムルコトヲ以テ第十三〈十二〉条ノ趣旨トスルヤ。第十三〈十二〉条關係)

(答) 然ラズ。哺育上ノ必要ニ支障ナキ限リ成ルベク従来ノ労働ヲ継続セシムルモ唯止ムヲ得ザル場合ニ於テノミ本条ノ救護ヲ与フルモノナリ。故ニ託児所等アリテ母ガ労働ニ従事スルモ幼児ノ哺育ニ差支ナ

キトキハ本条ノ救護ヲ為サズ。

質疑十二 労働能力アル母ヲ救護スルハ惰民養成ノ一端トナルニ非ズヤ。(第十二〈十一〉条關係)

(答) 本条ハ哺育上特ニ必要ナル場合ハ労働ヲセシムルモ此ノ場合ト雖モ成ルベク生業扶助ノ如キ異リタル形式ニテ其ノ労働力ヲ利用スル考ナリ。

質疑十三 本法ハ本来極メテ局限シタル真ノ貧窮者ノ

ミヲ其ノ対象トス。然ルニ第十三<十二>条ニ於テ此ノ例外ヲ認メタル理由如何。(第十三<十二>条関係)

(答) 貧困児童ノ救済ニ就テハ独リ其ノ生活ヲ扶助スルニ止ラズ次期国民トシテ其ノ健康保護ノ方面ニ意ヲ用フルコト肝要ナリ。而シテ幼者殊ニ乳児ノ監護ハ其ノ母ガ居宅ニ在リテ専心之ニ当ルヲ最モ理想ナリトス。本法ハ此ノ意味ニ於テ母ノ監護ヲ尊重シ特ニ例外ヲ認メタルモノニシテ乳児ヲ伴ヒテ労働ヲ為シ得ザル全ク例外ノ場合ニノミ之ヲ認ムルモノナリ。

質疑十四 父ガ幼者ヲ擁シ之ガ為ニ労働ニ従事スルコ

ト能ハズ生活シ得ザルモ救護ヲ施サザルハ母ノ場合ト權衡ヲ失スルコトナキヤ。(第十三<十二>条関係)

(答) 本条ハ特ニ母ノ監護ヲ重ンジタルモノニシテ父ガ斯カル状態ニ在ル場合ニハ其ノ幼児ノ收容救護トナルモノトス。

質疑十五 第十三<十二>条ニ該当スル母ノ救護モ凡テ第十一<十>条以下ノ規定ニヨルヤ。(第十三<十二>条関係)

(答) 然リ。蓋シ本法ノ救護ハ第十一<十>条ニ定ムル所ノモノニ限ルヲ以テナリ。