

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 (上)

——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

はじめに

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)

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年所要経費概算、同昭和三年度所要経費概算

(以上本号、以下次号)

第3章 救貧立法制定におけ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) 政実協定と救護法の立案

注 (第3章)

第4章 その後の児童扶助 (母子扶助) 問題の処理とその行方

- (1) 公救護法案摘要での扱い
- (2) 救護法案・救護法での扱い
- (3) 母子扶助問題と母子保護法

注 (第4章)

資料6 救貧立法の根本方針 (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)

はじめに

昭和4(1929)年4月に公布された「救護法」の成立過程については、十分に解明されているとは言いがたい。とくに、恤救規則の限界を指摘し新たな救貧制度確立の「要綱」を打ち出した昭和2(1927)年6月の社会事業調査会(第二次)の「一般救護に関する体系」の答申以降、昭和4年3月の第56議会への「救護法案」の提案にいたる間の経緯や動向については、その大部分が明らかになっていない。

戦前期の社会事業史研究、とりわけ救護法について触れた先行研究や研究業績は数多くあるが、それらのいずれもがこの間の経緯についてはほとんど触れていない*1。多少触れているものでも、「一般救護に関する体系」から直ちに救護法案の提案を指摘し、あるいは、その契機としての「政実協定」に触れるのみである。

*1 救護法の成立・実施過程についての先行研究は、昭和4年公布以降の過程についての、いわゆる実施促進運動にかかわる労作(柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』昭15.5)に依拠したものが多く、それにとどまっている状況が、筆者にとっては不満であり、それが本研究の動機の一つである。

この間に、わずかに数項目の大綱でしかなかった新救貧制度確立の「要綱」は、6章33条におよぶ政府提出の「救護法案」にまで具体化され、議会で提案(3月14日)された。議会では、上程されてから旬日も経ずに無修正で可決、通過(3月23日)している。その結果、4月2日に法律39号として公布されている。

戦前期の社会事業行政に占める「救護法」の位置が、極めて大きいという点からしても、この一年数ヶ月の間にどのような経過を経て、救護法の制定方針が確定し、「救護法案」が出来上がっていったのか、その具体的な制定・立案過程を明らかにすることは十分に意味があると思われる。

結論を先取りして言えば、この救護法制定にかかわる「空白」ともいうべき昭和2年夏から4年春までの期間にあって、昭和3年春に重要な転換点があり、その時点を境に、前後二つの時期に区分してとらえるべきだと考えている。

すなわち、昭和3年春にいたって、それまで曖昧だった救貧立法制定方針の最終的な確定(より

具体的には、児童扶助法案ではなく「救護法」制定の路線選択)がなされたのであり、この時点を境に「救護法」の制定が本格化する、と考えるのである。

つまり、昭和3年春までの前半の時期は、救貧立法制定をめぐる路線選択が不明確なまま、「救護法」ではなく、むしろ)児童扶助法案の立案・制定作業に取り組んでいた段階であり、昭和3年夏以降の後半の時期は、その路線確定に基いて、具体的な「救護法案」の立案・制定作業がなされた段階である、ととらえている。

筆者は、すでに、この昭和3年夏以降の「救護法案」の具体的な立案・制定作業がなされた段階については、従来明らかにされたことのなかった当時の内務省社会局の内部文書のいくつかを新資料として紹介しつつ、この間における救護法の成立過程の一端を明らかにしてきた*2。

*2 拙稿「昭和3～4年段階の救護法立案過程の史料——社会局保護課〈公救護法案摘要〉および各種の〈救護法案〉」(『社会事業史研究』第23号、1995年11月)

本稿では、昭和3年春以前の、(同年夏以降の「救護法」案の立案段階に先立つ)内務省社会局の救貧立法制定方針の最終的確定にいたる経過について、とくに法形式上の救貧法制整備の二つの路線(いわゆる分化立法主義と単一立法主義)に焦点をあて、路線選択の経緯を明らかにしたい。

その際、問題の起点ともいうべき社会事業調査会での「一般救護に関する体系」と「児童扶助法案要綱」の審議答申の経過および路線対立・選択の接点ともなった「児童扶助法案」の帰趨について、若干の新資料の紹介を行ないつつ、ややくわしく取り上げてみたい*3、*4。

*3 本稿の一部は、1995年11月の日本社会福祉学会第43回大会での研究発表(「救貧立法制定方針と児童扶助法案——救護法立案の前段階で立ち消えた分化立法主義路線」をもとにしている。

*4 また、本稿は、本学の国内研究員制度に基づく筆者の研究課題「戦前昭和期における救護法の成立・実施と社会事業行政の展開過程に関する研究」の成果の一部であることをお断りしておきたい。

第1章 社会事業調査会の「一般救護に関する体系」の位置

本章では、まず、大正15年6月に設置された社会事業調査会の答申「一般救護に関する体系」の救護法の成立過程における位置付け、評価を行なう。その上で、その答申をまとめた時点（調査会の特別委員会での原案決定は大正15年10月、総会での決議答申は翌昭和2年6月）では、（当該の答申そのものを含めて）内務省社会局の救貧立法制定方針そのものが必ずしも確定していなかったこと、また、この答申が後に、新救貧立法として誕生した救護法にストレートにつながるものではなかったこと、の二点を明らかにしたい。

そのこととの関連で、法律案制定における社会事業調査会の役割および社会局の関係を検討する。さらに、この社会事業調査会が第一回の総会（大正15年7月）で諮問を受けた三つの課題（その一つの答申の一部が前記「一般救護に関する体系」である）の審議状況とその差異を検討する。

(1) 「一般救護に関する体系」の性格と限界

ところで、大正15年の6月に設置された社会事業調査会が、昭和2年6月に答申した「一般救護に関する体系」は、よく知られたものだが、それほど長文のものではないので、読者の便宜も考慮して、以下に掲げておこう。

一般救護に関する体系¹⁾

現行恤救規則は救助及其の費用負担の主体不明にして被救助資格甚だしく制限的なり又救助額過少なるのみならず救助方法に付き規定する所なく現下社会の需要に適應せざるを以て左の要綱により救貧制度を確立することを要す。

第一

- 一、癱疾、老衰、疾病、幼弱者を以て救貧の客体とし其の資格範囲を拡張すること
- 二、救助は原則として被救助者の住所地市町村の義務とし国及都道府県は市町村の救助費に対し一定の補助をなすこと
- 三、救助は居宅、委託及収容救助の方法によること
- 四、救助は現金、現品給与又は医療とすること

五、救助の為必要に応じ方面委員の如き機関を設くること

六、道府県又は市町村は必要に応じ養老院、施療病院、育兒院等の施設をなし国は之が助成の方法を講ずること

私人又は団体の経営する前項の施設に対しては国又は公共団体に於て之が助成を為すこと

第二

老年、疾病、癱疾者に付きては漸次社会保险制度を確立し又は拡張すること

第三

失業者労働忌避者等労働能力ある者は前各号による救貧制度より除外し特別なる方法を講ずること

そもそも、この「一般救護に関する体系」の答申は、大正15年7月15日になされた社会事業調査会への諮問第一号（いわゆる「社会事業体系ニ関スル件」）で、「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」²⁾として、諮問された「体系案」の一環としてまとめられ、答申されたものである。従って、昭和2年6月に、それまでにまとめられた「社会事業体系」中の三つの部分（の一つ）として、とりあえず答申されたものだった³⁾のである。

つまり、その諮問は「其の範囲社会事業の全般に亘り非常に広汎な」⁴⁾ものであって、主眼はあるべき「体系」の整序に置かれており、個別具体的な方途である個々の法制定までも期待していたとは言いがたい、と言える。そのことは、以下に示すような、諮問にあたっての「説明」⁵⁾においても、同様に窺える。

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。従って、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。仍て之等に関し各位の意見を求む。

社会事業調査会は、この「社会事業体系」の審議にあたって、特別委員会を設置して審議することになるが、その際、「社会局提出の社会事業の分類に依って」⁶⁾、それぞれの分岐の領域ごとに順次、調査・審議を行なっており、その領域ごとに、答申案をまとめている⁷⁾。従って、「一般救護」の領域に関しても、「社会事業体系」の一分岐として位置付け、答申をまとめたことは言うまでもない。

確かに、「一般救護に関する体系」の答申は、見ての通り、恤救規則の非近代的法規としての側面を批判し、その全面改正を意味する新救貧制度確立の必要を明示している。しかし、その新たな救貧制度確立の「要綱」は、いわば、「一般救護」の体系という観点から、制度整備の必要性和その基本原則のいくつかを明らかにしたと言うべきである。その点の意義は大きい。

しかし、新救貧制度確立の「時期」については触れてはいないし、新救貧法の制定のための「法案要綱」を示したわけでもなかった。また、「社会事業体系」の他の領域に対しての関係については、言及しておらず、「一般救護」が他に優先して整備されるべきか否かについても、何ら触れていないのである。

そこで、この「一般救護に関する体系」の中身にやや立ち入って、検討を加えてみたい。

まず、この「体系」は、第一に恤救規則に代わる新たな救貧制度の確立、第二に社会保険制度の漸次的確立ないし拡張、第三に失業者・労働忌避者に対する特別な方策の三点をあげ、とくに実現すべき新救貧制度については、いくつかの基本原則を明確にしたものである。これらのうち、第二と第三（とくに第三）については、大変興味深いものが暗示されている様に思える⁸⁾が、しかし、その内容はあまりに簡単で、具体的内容が不明確なので、それ以上の言及は避けたい。

その意味で、やや具体的な内容を示しており、検討の対象たりうるのは、第一である。とはいっても、そこであげている実現すべき新救貧制度の基本原則は、見られるようにわずかに数項目に過ぎ

ず、しかも、説明もない簡単なものである。不明確さや曖昧さを残しており、そこに見られる個々の文言だけでは、厳密な評価は多分に困難がつきまとう。

そこで、この「一般救護に関する体系」に多少ともかかわりがあったと思われる当時の新聞報道、関係書類などの背景的資料⁹⁾や後（昭和3年8月以降）に登場する「救護法案」等の関係書類¹⁰⁾などを参照しつつ、吟味・検討を行なった。その詳細は煩瑣にわたるので、ここでは省略し、その結果の部分のみ、つまり救護法との関係にかかわる評価の結果を記しておきたい。

結論は、「一般救護に関する体系」に盛り込まれた数点の実現すべき新救貧法のいくつかの原則なるものは、そのままでは、総体として、後の救護法に実っていくものとなっているとは言い難い。

すなわち、後（昭和3年秋以降）に登場する「救護法案」¹¹⁾や成立した「救護法」には、それらの原則を大筋として踏まえて、制定されたとは言えないものがある。確かに、ある原則はそのまま盛り込まれてはいる¹²⁾が、原則によっては、そのまま盛り込まれていない¹³⁾だけでなく、まったく異なるといってよい原則が、かなり登場している¹⁴⁾からである。

そのような全体としての判断からすれば、この「一般救護に関する体系」に示される新救貧制度の中身は、（後の救護法案ないし救護法そのものと比べて）あまりに簡単すぎる上、不明確で曖昧な点も多く、中には異なった原則を打ち出していると思われるものもいくつか見られる。

従って、「一般救護に関する体系」は、内容的な面から見た場合、総体として、救護法に実するという意味での、新救貧制度の骨格を基本的に示しているとは言えないのである。救護法にいたるまでには、もう一段発展・変化した、より具体的な形で基本原則を打出した「法案要綱」というべきものが登場する必要があると思われる。

にもかかわらず、この「一般救護に関する体系」は、恤救規則の全面的な改正による新救貧制度が必要であることを明示した点での意義は大きい。しかし、それを以て救貧立法の制定方針が確定したもの、さらには、それを後の救護法の制定に、ストレートにつなげて考えるわけにはいかな

い。

少なくとも、それは個別具体的な「法案要綱」という形での、具体性を持ったものからは程遠かった。従って、それに基づいた法制定の推進を政策として了承するものとしての、法制定意思の表明(合意形成)としての性格があったとは言い得ない。

(2) 法律案制定における社会事業調査会の役割

そのことは、法律案制定の手続き面からも指摘できる。すなわち、政府提出の法律案制定の一般的手法としては、まず各種の政策審議調査機関(例えば、社会事業調査会)に対して、「法案要綱」の原案を提出、審議にかけたうえで、そこでの「法案要綱」の決定(合意形成)がなされた後、具体的な法律案の立案作業にはいり、社会局案、政府案として、法案がまとめられて行く¹⁵⁾というのが通例である。

なお、審議機関での審議の前後には、法制定の必要性や理由などの根拠あるいは予算算出基礎などに用いるため、当該問題にかかわる各種の調査が併行して実施されることがしばしばある¹⁶⁾。

以上のような法律案制定の手続きにおける、政策審議調査機関としての社会事業調査会の役割と社会局との関係が問題になろう。基本的には、社会事業調査会は、政策決定に関与する機関として、政府内外の合意形成(関係省庁および学識経験者、議会関係者や利害関係者層のそれ)を図る役割を負わされていると考えられる。従って、法律案の制定に関し、そこでの合意形成(「法案要綱」の決定)を得ることは、社会局(という官僚機構)にとっては、極めて重要だったと思える。

この社会事業調査会(第二次)は、第一次のそれ(大正10年の勅令「社会事業調査会官制」により設置)とは違い、官制によってではなく、閣議決定(大正15年6月)によって内務大臣の諮問に応ずる調査審議機関として設置されたものであったが、第一次のそれが「関係各大臣の諮問に応ずる」という点を除き、基本的性格はほとんど変わっていない。

いずれにせよ、社会事業調査会は、社会局のイニシアチブによって、すべての議案の用意をはじめ、(臨時委員の任命や特別委員の選定なども含め)そのお膳立てによって、社会局のトップクラ

スの官僚が就任する調査会幹事を中核に運営される。その限りでは、社会局(官僚)の「意のまま」という評価もないわけではない。だが、政策決定の関与機関としての、実効的な合意形成を図るためには、相対的な独立性とそれなりの権威を持たせる必要があったことは言うまでもない。

このような、法律案制定における社会事業調査会の役割と社会局の関係を見てきた場合、次の三点を確認できる。

まず、第一に、「一般救護に関する体系」の答申は、当然のことながら、通例の「法案要綱」の決定という、(それに引き続く)法案立案作業への着手を意味するような位置にあったわけではなく、そのような審議・答申が期待されたものではなかったと言いうる。

第二に、立法政策と言う点では、それが後の救護法として実ると言う意味で、恤教規則を全面改正して新救貧制度を確立すべきだということを明示したことは大きな意義がある。しかし、それが法制定にまで結び付く方針(法案要綱)の決定までは含んでいない、ということも確かである。

第三に、新救貧制度として、一般救護法の制定の必要とその制定原則を打出しているが、それは(他の形態の救貧立法ではなく)一般救護法という形態の立法を優先して採用すべきだということまで、明確にしたものとは言えない。

この第三については、やや微妙であるが、それは答申がそのことを明示していないため、やむをえない。ただ、ほぼ同時併行的に、同じ社会事業調査会(といっても実質審議を行なう特別委員会のメンバーは異なる)で審議し、法案要綱まで答申しているもの(児童扶助法案)があるという「事実」の存在がある。

この「事実」に依拠すれば、明示していないということは、少なくとも、優先性についての立法政策の選択は行なっていない、と考えるのが妥当であろう。つまり、この時点では、法制定作業として児童扶助法案がやや先行している実態を「黙認」する立場か、せいぜい、多少遅れたが一般救護立法も推進するという「両方とも」追求する立場か、のいずれかの解釈しか出来ないことになる。

以上の点からして、この段階では、救貧立法制

定方針は未だ確定していなかったと言えるのではなからうか。

ところで、この大正15年6月に設置された社会事業調査会は、設置後の最初の第一回総会（大15.7.15）において、三つの諮問を受けている。すなわち、すでに指摘してきた諮問第一号（「社会事業体系＝関スル件」）と並んで、諮問第二号（「児童扶助制度＝関スル件」）と諮問第三号（「不良住宅密集地区ノ改善方策＝関スル件」）がそれである。この諮問第二号と第三号の場合は、法律案制定との関係はどうだったのであろうか。

これらの二つの諮問の場合にも、諮問第一号の場合と同じく、それぞれ特別委員会を設け、そこで審議を行なって答申案をまとめ、それを総会で可決・答申するという手順は同様であった。

但し、この第二号と第三号の場合には、諮問第一号とは明らかに異なることがあった。すなわち、この両者の場合には、それぞれ特別委員会に、関係の「法案要綱」が幹事案として示され、その逐条審議を行なった上で、それを骨格とする答申案（「法案要綱」、いわゆる特別委員会の「成案」）を早々と9月にまとめたこと、さらに、時をおかず開催された社会事業調査会（第二回総会、大15.9.29）で、それを可決し、大臣宛に答申したことである¹⁷⁾。このうち、諮問第二号の審議経過については、次節でやや詳しく取り上げたい¹⁸⁾。

付け加えて言えば、そのようにして得られた「法案要綱」に基づき、社会局は次期52通常議会への提案をめざして、それぞれの「法案」をまとめる作業（具体的な法案の立案段階）に入っている（一般に、審議機関で法案要綱をまとめた場合には、直近の議会へ提案するための法案作成作業に着手するのが通例¹⁹⁾とされている）。

社会事業調査会に諮問された三つの課題についての取扱い（審議状況）の差異からしても、他の二つの諮問とは異なり、諮問第一号（社会事業体系）の場合には、具体的な法律の制定（法案要綱の決定）を予定したものではなかったことが、明らかである。まして、さきに指摘したように、第一号諮問の場合には、「社会事業体系」全般におよぶ諮問であり、その一部である「一般救護に関する体系」の答申においても、そこまで予定して

いることはありえないと言えよう。

(3) 社会事業調査会での「児童扶助法案要綱」

むしろ、社会局はこの時期には、以下のように児童扶助法案をかかえており、その立案作業を優先させていたという事情があったのである。なお、念のために付言すれば、当時においては、この児童扶助法案もまたいわゆる「救貧立法」の一つであったのであり、その意味では、（この時点での救貧立法制定方針としては）一般救護法ではなく、児童扶助法案が優先されていたとさえ言える。

詳しくは次章で見るとおり、この児童扶助法案は、総合的な一般救護法である単一立法主義に對立する分化立法主義の立場の代表と言えるものであった。したがって、すでにやや触れたことではあるが、先にみた「一般救護に関する体系」の答申（昭2.6）よりも、ほぼ六ヶ月も早く答申した「児童扶助法案要綱」の答申について、両者を対比させる意味も含め、社会事業調査会における経過などを見ておきたい。

この「児童扶助法案要綱」は、さきの指摘と重複するが、社会事業調査会の第一回総会（大正15年7月15日）でなされた諮問第二号（いわゆる「児童扶助制度＝関スル件」）に対するものである。

内務大臣の諮問は、「社会ノ現況ニ鑑ミ児童扶助ニ関スル法制ヲ定ムルノ必要アルヲ認ム之ニ関シ其ノ会ノ意見ヲ求ム」²⁰⁾としている。

その諮問の「説明」では、「救貧防貧の社会施設は将来国民の中堅たるべき児童の保護より始むることを最も適切有効なりとす」とし、さらに、「（我国児童保護事業の現状の不備を指摘、憂慮したうえて）、「各種児童保護施設中最も緊要なりと認むる貧困児童救済の爲児童扶助に関する法制を定めんとす」²¹⁾と法制定への強い意向を明らかにしていることが注目される。

社会事業調査会の審議は、特別委員会を設置して行なわれた。審議にあたっては、第一回の特別委員会（7月23日）で、調査会幹事の「私案」²²⁾として社会局で準備していた「児童扶助法案要綱」（原案）が提出された。この法案要綱の審議に入るにあたって、新たな児童扶助制度の確立について討議し、結局、制度確立の必要を決定してい

別表1 社会事業調査会での「児童扶助制度」と「一般救護に関する体系」の審議・答申をめぐる経過

	調査会への諮問	特別委員会の開催・審議	総会の決議・答申	特別委員会の委員氏名 ○=長、→=途中交替
児童扶助制度	大15. 7. 15 諮問第二号	① 大15. 7. 23 ② 大15. 8. 5 ③ 大15. 9. 14	大15. 9. 29	○二荒 芳徳 俵 孫一 潮 恵之輔 穂積 重遠 内ヶ崎作三郎 田沢 義鋪 守屋 栄夫
	<p>《特別委員会での審議状況》</p> <p>① 児童扶助に関する現行法規と貧困児童の現状につき、当局より説明。幹事私案として、児童扶助法案要綱の提出。法案要綱の審議に入るに先だち、児童扶助制度確立につき討議、結局制度確立の必要を認め、審議に入る。</p> <p>② 法案要綱の逐条審議。当局との質疑応答。</p> <p>③ 前回質疑応答に基づき幹事提出の法案要綱に二三の修正を加へ可決。</p> <p>《調査会総会では、特別委員会決定の法案要綱を満場一致可決、答申》</p>			
社会事業体系 (一般救護に関する体系)	大15. 7. 15 諮問第一号 の一部	① 大15. 8. 16 ② 大15. 9. 16 ③ 大15. 9. 27 ④ 大15. 10. 6	昭 2. 6. 18	○東郷 安 浜口儀兵衛 岩切 重雄 山口 政二 鈴木富士弥 山田準次郎 守屋 栄夫
	<p>《特別委員会での審議状況》</p> <p>① 富田幹事より、我国に於ける救貧制度概要の説明。</p> <p>② 大野幹事より、欧州各国に於ける救貧制度の説明。午後、施設の实地視察。</p> <p>③ 幹事提出の救護に関する体系を参考案として審議を進める。種々質疑あり、当局者より説明。</p> <p>④ 各国に於ける社会保険制度の説明(清水社会局書記官)。引き続き審議。結局、救貧制度確立の必要を認め、救護に関する体系を決議。</p> <p>《調査会総会では、特別委員会決定の体系案を満場一致可決、答申》</p>			
社会事業体系 (児童保護事業に関する体系)	大15. 7. 15 諮問第一号 の一部	① 昭 2. 7. 7 ② 昭 2. 7. 19 ③ 昭 2. 10. 6 ④ 昭 2. 10. 15 ⑤ 昭 2. 10. 24 ⑥ 昭 2. 10. 29	昭 2. 12. 16	○東郷 安 浜口儀兵衛 岩切 重雄 山口 政二 鈴木富士弥 山田準次郎 守屋 栄夫 加藤久米四郎 末広殿太郎 穂積 重遠 (臨) 岩村 通世 関屋 龍吉→武部 欽一 生江 孝之 原 泰一
	<p>《特別委員会での審議状況》</p> <p>① 富田幹事より、我国に於ける児童保護事業の概況に関する説明。</p> <p>② 児童保護事業の専門の説明(東京帝大栗山博士、賛育会遣水主事、吉阪社会局書記官)。</p> <p>③ 幹事提出の児童保護事業体系案を参考として審議。種々質疑あり、当局者より応答。</p> <p>④ 乳児保護の実際の説明(京都市大鈴木博士)、貧児保護・盲聾啞及び精神薄弱児教育の現況・文部省の方針等の説明(文部省小尾書記官)、質疑応答。</p> <p>⑤⑥ 前掲幹事提出の体系案につき逐条的に審議し、各部門に多少の修正を加へ原案を決定。</p> <p>《調査会総会では、特別委員会決定の体系案を満場一致可決、答申》</p> <p>* (答申中で)「貧困児童保護に関しては先ず曩に本調査会の審議決定せる別記児童扶助法案要綱に基き之が制度を樹立するを適當とする」としている。</p>			

注1 《特別委員会での審議状況》中の○内数字は、特別委員会の開催回、上欄の開催日に対応する。

2 社会事業調査会の幹事氏名は以下の通りであるが、個々の事案の担当は、不詳。富田愛次郎、大野 禄一郎(大15. 9. 28まで)、安武直夫、小浜浄敏

3 主に、社会局『社会事業調査会報告(第一回)』(昭和 3. 2)により作成。なお社会局『社会事業調査会報告(第二回)』(昭和 7. 3)も参考にした。

る。その上で、第二回の特別委員会では、「法案要綱」(原案)の逐条審議を行なっている。

特別委員会では、委員からいくつかの質問や疑問点が出され、社会局当局者からの応答があったとされている²³⁾。結局、第三回の特別委員会(9月14日)で、「幹事提出法案要綱に二三の修正を加え可決」²⁴⁾している。さらに、それを受けて大正15年9月29日に開催された社会事業調査会の総会で、特別委員会の「成案」が決議され、答申²⁵⁾されたのである。

なお、社会事業調査会では、さきに見た昭和2年6月の「一般救護に関する体系」の答申を挟んで、昭和2年12月に、いわゆる「社会事業体系」の一環として「児童保護事業に関する体系」の答申(特別委員会では前年の10月29日に可決)を行なっていることにも触れておきたい。

その答申中では、「貧困児童保護に関しては先づ曩に本調査会の審議決定せる別記児童扶助法案要綱に基き之が制度を樹立するを適当とする」²⁶⁾として、さきの「児童扶助法案要綱」を添付していることを指摘しておこう。

このことは、社会事業調査会のレベルでは、昭和2年6月の「一般救護に関する体系」の答申以後も、少なくとも、昭和2年12月の時点でも、さきの「児童扶助法案要綱」の答申の実現(法制度化)を予定もしくは期待していることを意味している。このことは、さきの答申からわずかに一年三ヶ月しか経過していないのだから、当然と言えば当然のことなのであるが……。

以上に見てきた社会事業調査会での、「一般救護に関する体系」と「児童扶助制度」およびそれに関連する「児童保護事業に関する体系」にかかわる諮問・答申の経過は、その時間的な位置関係がいささか入り組んでいる。その関係を見易くするため、この間の経過を一覧にしたものが、別表1である。

見られるように、調査会への諮問そのものは、同じ時点(大正15年7月)であったが、準備が進んでいた(「法案要綱」の原案作成のほか、法制定のための全国調査も実施済みなどの)故もあって、「児童扶助法案要綱」は、9月の総会でいち早く答申を行なっている。これに対して、「一般救護に関する体系」は、この大正15年9月の時点

では、特別委員会での審議中であり、総会で答申に至るのは、翌昭和2年の6月である。付け加えれば、この後、「児童扶助法案要綱」についても、同年12月の時点の「児童保護事業に関する体系」中で、改めて念押し的な確認を行なっている。

もっとも、「一般救護に関する体系」にしても、実質審議を行なう特別委員会では10月に審議を終了し、「体系」を決定している。しかし、総会での答申を急がなかったことからすれば、「一般救護に関する体系」に基づく新救貧法については、いまだ具体的な法制定作業に入ることは予定されていなかったことなどがわかる。

注(第一章)

- 1) 社会局『社会事業調査会報告(第一回)』(昭3.2)の20-21頁。
- 2) 社会事業調査会に対する内務大臣の諮問中の文言(前掲、社会局『社会事業調査会報告(第一回)』、15頁)。
- 3) この「社会事業体系に関する件」(諮問第一号)の答申は、全部で七つからなるが、まず最初に昭和2年6月に三つ、次に昭和2年12月に一つ、最後に昭和4年6月に三つ、に分けて答申されている。「一般救護に関する体系」は、その最初の昭和2年6月になされた答申のうちの一つである。注7参照
- 4) 調査会での本諮問・答申の審議経過を説明した文章中の表現(前掲、社会局『社会事業調査会報告(第一回)』、16頁)。
- 5) 前掲、社会局『社会事業調査会報告(第一回)』15-16頁。
- 6) 注4と同じ。
- 7) いわゆる「社会事業体系に関する件」(諮問第一号)に関しては、次のように七つに分けて、順次、審議を特別委員会で行ない、それぞれ総会で特別委員会の決定案を可決、答申している(社会局『社会事業調査会報告(第一回)』昭3.2および社会局『社会事業調査会報告(第二回)』昭7.3による)。
 - 一般救護に関する体系(昭2.6.18答申)
 - (特別委員会の審議、大15.8.16~15.10.6)
 - 経済的保護施設に関する体系(昭2.6.18答申)
 - (特別委員会の審議、大15.10.18~15.11.24)
 - 失業保護施設に関する体系(昭2.6.18答申)
 - (特別委員会の審議、大15.12.3~昭2.1.14)
 - 児童保護事業に関する体系(昭2.12.16答申)
 - (特別委員会の審議、昭2.7.7~昭2.10.29)
 - 社会教化事業に関する体系(昭4.6.19答申)
 - (特別委員会の審議、昭2.12.1~昭3.2.17)
 - 社会事業機関並経費に関する体系(昭4.6.19答申)

(特別委員会の審議、昭3.3.2~昭3.3.16)

医療保護事業に関する体系(昭4.6.19答申)

(特別委員会の審議、昭3.4.21~昭3.12.18)

- 8) とくに、第三の「失業者・労働忌避者」に対する(前各号の)「救貧制度より除外し特別な方法を講ずる」とは、何を想定していたかが、気になる。ちなみに、注9の小島幸治文書中の「救貧法案に関する意見」(大15.4.10)に含まれる「救貧法案要綱」には、その第五章(救助方法)で、失業者には(原則居宅救助だが、場合により)「公益的場舎(労働寄宿舎)」、避業者には「特別の施設(労働植民地)への収容と訓練的労働(失業者)ないしは懲戒的訓練(避業者)」を規定している項目がある。
- 9) 当時、新聞報道された「新救貧法の骨子まとまる/社会局」(大15.5.24)などの記事に見られる「救貧法案要綱」、および、大正10年から15年春まで社会局嘱託として携わってきた小島幸治の文書中に含まれる「窮民救助法案要綱」(大14.7.4)、「恤救規則改正案要綱」(大14.12.12)、「救貧法案に関する意見」(大15.4.10)、さらに、社会事業調査会幹事として特別委員会富田愛次郎が行なった「救貧制度概況」など。
- 10) 後の昭和3年以降に社会局内で作成されるいくつかの「救護法案」やそれらの救護法案につながる「法案要綱」的文書類など。
- 11) 昭和3年秋以降に登場する「救護法案」は、五つ(その五番目のものは、成立法と同じ)が確認されている。これらについては、注1で示した論稿で、そのすべてを、新資料として紹介したので、参照されたい。また、それらの法案に実る基本原則を打出した事実上「法案要綱」ともいべき資料(「公救護法案摘要」)についても、同様に紹介したので、あわせて参照されたい。
- 12) 一項(救助の客体と範囲拡張)、四項(救助手段=現金・現品・医療)、五項(委員制度の設置)、六項(但書(施設への助成)などは、救護法案や成立した救護法にはほぼそのまま盛り込まれた。
- 13、14) 二項(救助義務者の住所地主義と救助費補助)、三項(救助方法)、六項本文(道府県・市町村の救護施設設置と国の補助)などについては、「体系」の趣旨が曖昧な部分もあり、項目により程度の差はあるが、その主要な基本的部分が救護法案や成立した救護法にそのまま盛り込まれたとは言えず、むしろ、異なる原則が登場している。すなわち、これら三点について、救護法案や成立した救護法では次のようになっている。
- 二項 居住地主義を原則としている。また、救助費補助は、当初の三つの法案(①~③案)段階までは、国庫のみの補助となっている。
- 三項 三つの方法を並列せず、居宅救助が原則と

している。

六項本文 設置主体には、主に市町村と私人を予定している(道府県の設置は否定していない)。

- 15) さらに、具体的な法案の立案過程は、まず該当部局の(例えば社会局では保護課)の担当書記官・事務官などにより、法案要綱に基づく最初の「法案」(仮草案)が起草される。この仮草案が、省内(外局である社会局の場合は、局内)に設置された法令審査委員会の審議にかけられ、数度にわたる修正・練り直しが行なわれた後、「法案(完成草案)」(いわゆる「社会局原案」)がまとめられる。
- この局原案をもとに、政府部内の関係各省(主として大蔵省)などと折衝が行なわれ、その修正を盛り込んだ最終案がまとめられ、閣議に提出して、政府案として決定されることになる。
- 16) この社会事業調査会が、第一号諮問(社会事業体系)と同時に手掛けていた第二号諮問(児童扶助制度)と第三号諮問(不良住宅地区改良事業)に関しては、次節以降で見られるように、社会局はそれぞれ関係法制定を意図して、以下に示すような大掛かりな全国調査を実施している。
- 児童扶助問題では、大正15年6~7月に「子女養育中ノ貧困寡婦等ニ関スル調査」を全国にわたって実施している(詳しくは、本稿末尾の資料4参照)。
- また、不良住宅問題では、大正14年6月に不良住宅についての全国調査(「不衛生住宅地区調」、人口5万以上の都市および隣接町村が対象)を実施している。
- 17) 前掲『社会事業調査会報告(第一回)』の53-58頁(諮問第二号関係)および58-66頁(諮問第一号関係)参照。
- 18) 諮問第三号についての審議経過については、読者のため、以下に簡単に紹介しておこう。
- 諮問第三号(「不良住宅密集地区ノ改善方策ニ関スル件」)に関する社会事業調査会の審議も、特別委員会を設置して行なわれている。
- 第一回の特別委員会(大15.7.20)では、「不良住宅地区改良事業実施に関する大の方針」について検討し、「改良事業実施要綱」と「実施に関する希望条項」を決定している。第二回の特別委員会(8.17)では、幹事の提出した「不良住宅地区改良法案要綱」の逐条審議を行なう。
- 第三回の特別委員会(9.15)では、「前回に於ける各委員の意向に基き幹事に於て作成したる案」(修正案か)につきさらに審議、幹事提出の「法案要綱」と希望意見(「附帯決議」)を可決している。
- その結果、9月29日に開催された第二回社会事業調査会(総会)は、特別委員会の経過報告とともに、「法案要綱」とその「附帯決議」および「改良

事業実施要綱」を決議・答申している。

なお、付言すれば、その後、要綱に基づき社会局がまとめた不良住宅地区改良法案は、昭和2年2月、開会中の第52通常議会で提案され、通過して、法律となった(昭2.3.29公布、施行は7.15)。

19) 例えば、大霞会『内務省史』第一巻(昭46.3)には、こうした法案作成作業の慣行の事例があげられている(795-803頁)。

20) 前掲『社会事業調査会報告(第一回)』53頁、諮問の文言。

21) 前掲『社会事業調査会報告(第一回)』53-54頁。

22) 前掲『社会事業調査会報告(第一回)』中の議事経過の文言(54頁)。

23) 質疑の応答内容の詳細は不明であるが、特別委員会の審議で各委員から出された質問や疑問点は次のようなものであったことが、報告されている(前掲『社会事業調査会報告(第一回)』54-55頁)。これらの諸点のいくつかは、児童扶助法案の問題点にかかわるものであり、社会局側の「応答」により、いささか強引に押切った点なきにしもあらずの感を抱かせる。

(児童扶助制度に関して)

「児童扶助制度の確立は我国古来の美風たる隣保相扶の観念を破壊するの惧なきや」

「本制度の実施は当初大都市にのみ限り漸次農村に及ぼしては如何」

「児童の扶助のみ制度を確立し、老人の救済を後にするは東洋道徳に反するものにあらずや」

(法案要綱に関して)

「児童の年齢を十四歳未満と限定したる理由」

「私生児を含まざるは社会立法としては不可ならずや」

「内縁の妻の意義如何」

「児童の養育を拒絶したる場合の強制方法如何」

24) 前掲『社会事業調査会報告(第一回)』中の議事経過の文言(55頁)。

なお、ここで注目しておきたいのは、「二三の修正を加へ」られた「幹事提出の法案要綱」であるが、これについては次章で触れる。

25) この答申(「児童扶助法案要綱」)については、いうまでもなく、前掲『社会事業調査会報告(第一回)』中に掲載されたものを用いた。なお、当時の社会局が作成したと思われる、この答申のみの単独のテキスト(謄写印刷、B5判7頁、カタカナ使用)も存在するが、カタカナ使用の点を除き、当然ながら、同文である。このカタカナ使用のテキストは、守屋栄夫述『大正十五年の社会事業を顧みて』(昭2.4)にも掲載(12-15頁)されている。

ところが、このほかに、小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」(『教育』昭9.11)で紹介して

いる「児童扶助法案要綱」がある。しかし、これは著しく異なるテキストであり、何かのミスで案文の段階のものか何かが、間違っただけで掲載されてしまったものと思われる(当該論稿の本文で、小沢が法案内容の要点を紹介しているが、それと対照しても異なる)ので、ついでに指摘しておきたい。

26) 「児童保護事業に関する体系」の答申文中の「四、貧困児童保護」の項(前掲『社会事業調査会報告(第一回)』、29頁)

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

本章では、まず社会事業調査会の答申を得て、社会局が大正15年末から開会される第52議会への提案をめざして、「児童扶助法案」の立案作業を行ない、社会局原案ともいべき法案がまとめられたことを指摘する。あわせて、従来、知られていなかった法案を資料として紹介する。

次に、「児童扶助法案」の議会への提案をめざした法案提出への妥協や努力のいくつかを紹介し、それにかかわる資料についても提示する。さらに、昭和2年暮れから開会された第54議会でも、法案提出は行なえず、ついに挫折する経過を指摘する。

さらに、挫折するに至った要因や問題点について、主に調査会での審議経過を通じて検討を行なうが、その際、大正15年=昭和初頭の段階で、児童扶助法案が登場するにいたった経緯(とくに児童保護立法構想における児童扶助法案の位置など)にも触れつつ、その特徴や限界などを見てみたい。

(1) 児童扶助法案の立案とその性格

社会局は、大正15年9月末に答申された「児童扶助法案要綱」に基づいて、直ちにその秋には、年末から開会される通常国会に提案すべく「児童扶助法案」の立案作業にとりかかっている。

当然、調査会の「法案要綱」に基づいた最初の草案ができあがり、それをもとに、検討作業が行なわれ、修正・改良が行なわれて、最終的には局内の法令審査委員会も通過したいわゆる社会局原案がまとまったと思われる。しかし、その間の具体的な経過については、明確に伝えるものはほとんどない。いくつかの雑誌記事や関係者の論稿にしても、断片的なものが多く、それらを総合して

も、不明なところが多い。

とくに、残念なのは、法令審査委員会を通過した法案(いわゆる社会局原案)がまとめられた時点が不明確で、それを確定するのがやや困難なことである。一般に、この社会局原案がまとまった時点以降に、政府部内での(大蔵省・法制局などの)折衝が開始され、(場合によっては法案をさらに修正して)閣議決定に持込む(その政府案を国会に上程する)段取りとするとされている。

社会事業調査会での答申を急いだことからすれば、(第52議会提案予定案件の)通例としても、大正15年の秋遅く(遅くも12月)には、社会局原案がまとまっていたと考えるのが妥当であろう。それを示す有力な論稿もある¹⁾。しかし、第52議会への提案は出来ないで終わり、昭和2年4月には、内閣は交替(若槻礼次郎→田中義一)してしまう。

他方では、昭和2年秋にも(第54議会提案予定案件として)、社会局原案がまとめられたことも考えられ、それを示唆するような論稿もある²⁾。その場合には、この時点で始めて社会局原案がまとめられたとするよりも、前年度のものを再度確認したものか、ないしは多少修正したものとして、改めてまとめられた可能性が大きい。

それらの何れかであることは明らかであろう。だが、それを根拠づける文献資料は見当たらないため、明確な断定が出来ず、確定できないのである。多分、社会局原案としての法案は、同じものか、多少の修正があったか否かは不明だが、大正15年秋と昭和2年秋の二度にわたって、まとめられたのであろう。

いずれにせよ、それらのどちらの時期のものかを知ることはできないが、この過程のものと考えられる「児童扶助法案」が二点(仮に、ここではa案、b案と呼ぶ)。さらに、その一点(b案)への書込みによる修正したもの(ここでは、a、b両案のように印刷物になったものではないので、仮に参考案と呼ぶ)を含めれば、三点³⁾ということになる。

これらのうち、a案、b案の二点は、いずれも調査会答申の「法案要綱」とその構成がほとんど同じであることはともかく、内容的には、十分に仕上げられているとは思えない拙さが見られる。

その点からこの二点は、社会局の法令審査委員会通過前の草案段階のもの(恐らくは保護課作成)と推測される。この二点の差異は、法の対象規定の部分に集中しているが、それらを除きほとんど違いはない。これに対して、b案上への書込みを基にした参考案は、内容的にはよく整備されている。その上、これらが含まれる文書の所蔵資料の性格⁴⁾や書込み修正などの状況⁵⁾から、前記の法令審査委員会の結論を書留めたものと推定しても無理がない。

したがって、ここでは、比較的整備されている一点(b案)および、それに書込み修正したもの(参考案)を資料1、資料2として、本稿の末尾に紹介する。

さらに、資料3として、法案要綱と法案(a案)については、対象規定の部分のみを抽出して比較したものを掲げておいた。

なお、それらを補足するために、別表2として、調査会答申の「児童扶助法案要綱」および残りのもう一点の法案(a案)も含め、その構成を対比させたものを掲げておく。

別表2で概観できるように、これらの三つの案は、当然のことながら、調査会の答申した「法案要綱」に基本的に沿った構成となっている。とはいえ、内容的には、「法案要綱」と比べ、①要綱の対象規定が寡婦を前面に出し、母子(寡婦)扶助の性格を明瞭にしていたのに対して、法案はその他の貧困児童を含めて、児童の扶助を基本に、母(寡婦)の扶助もあわせ行なうと児童扶助的性格を中心にしたこと、さらに、②救助主体の住所地主義原則から現地主義への移行が見られること、③児童保護委員の規定が法案では消失していること、などが主な相違点としてある。

しかし、対象規定の変化は多少あったものの、貧困寡婦(母子)を主対象とする性格は、基本的に変わっておらず、論議のあった欠格条項を利用した私生児の排除も大きな変化はなかった。

(2) 議会提案に向けての妥協と挫折

作成された児童扶助法案は、局内の法令審査委員会も通過したといわれるから、一応、社会局案として政府内の折衝が始められたものと思われる。だが、政府部内(主に大蔵省と法制局など)の折衝がうまく進まなかったようで、結局、第52

通常議会（昭元.12.26～2.3.25）への提案は、あきらめざるを得なかったようである。

とはいえ、児童扶助法案は、9月の調査会の答申以後、12月には第一回全国児童保護事業会議が開催される⁹⁾ことなどもあり、大正15年の秋には、児童扶助法案への期待や関心が盛り上がって

いた。とくに、社会事業・児童保護事業関係者からは、批判も含めて具体的な改善要望や意見も出されていた⁷⁾。

そうした期待や関心に応えるように、昭和2年度に入ってから、（4月には内閣交替があったが）努力は続けられた。最終的には、昭和3年度

別表2 児童扶助法案要綱（答申）と三つの児童扶助法案の構成概要

	児童扶助法案要綱 (大15.9 答申)	児童扶助法案 (a 案) (大15～昭 2頃)	児童扶助法案 (b 案) (大15～昭 2頃)	児童扶助法案(参考案) (大15～昭 2頃)
条項数	1-18項	1-24条・附則	1-21条・附則	1-16条・附則
扶助対象	十四歳未満の子を養育する寡婦等（内縁の妻たりし者含む） 十四歳未満の寡婦の子 十四歳未満の孤児（貧困の為生活すること能はざるとき）	十四歳未満の寡婦等の子 孤児等 （貧困の為生活すること能はざるとき） 母（＝寡婦等） （内縁関係含む）	十四歳未満の父母死亡等の子 父母一方死亡等の子 （生活すること能はざるとき） 母（＝寡婦等） （内縁関係規定なし）	同 左
母（寡婦）の欠格事由	虐待、不行跡、其の他の事由により子の養育を為すに適せざるとき	養育を為すに適せずと認めるとき （取消・停止・変更）	同 左	虐待・不行跡・其他子の養育を為すに適せずと認めるとき（取消）
扶助主体とその扶助義務	住所地の市町村長（住所地不分明等のとき現在地の市町村長）	同 左	同 左	現在地市町村長
施設家庭への収容委託処分	規定あり （当該処分を拒むとき児童の扶助せず）	規定あり （当該処分を拒むとき扶助せず）	同 左	規定あり （当該処分を拒むときの欠格規定なし）
扶助の種類	現金、現品、医療	同 左	同 左	規定なし
埋葬費	規定なし	規定あり	規定あり	規定なし
扶助の程度方法など	命令に委任	命令に委任（生活に必要な限度の規定あり）	同 左	命令に委任
市町村長の立入調査権	規定なし	規定あり	規定あり	規定あり
児童保護委員	市町村の任意設置、市町村の補助機関、名譽職、費用・報酬の規定	規定なし	規定なし	規定なし
費用責任	当該（＝住所地）市町村	住所地（不分明等のときは現在地）市町村	同 左	扶助をなしたる（＝現在地）市町村
費用補助	国庫2/4 道府県1/4	同 左	同 左	同 左
費用徴収	規定あり（資力ある扶養義務者）	規定あり（資力ある本人・扶養義務者）	同 左	同 左
訴願手続	規定あり	規定あり	規定あり	規定あり
他法との関係	恤救規則には優先、軍事救護法は本法に優先	同 左	同 左	同 左

注1 それぞれの、要綱・法案から筆者（寺脇）が要約・まとめたもの。とくに、対象規定については、別紙に原資料の関係条項を添付したので参照されたい。

2 「児童扶助法案要綱」（答申）は、社会局『社会事業調査会報告（第一回）』（昭3.2）に収録されているものを使用した。三つの「児童扶助法案」（a 案、b 案、参考案）は、大正15年9月以降、昭和2年頃までの間に、社会局保護課内で作成されたと思われる文書（謄写印刷、未刊）を使用した。

途中(4年1月)からの施行や大幅な経費減額など法案提出への妥協や努力も行なわれた。例えば、資料4および資料5(一①、一②)として示したものは、その一端と思われる。これらの資料には、その作成日付の記載がないが、その内容(昭和3年度予算への計上を予定)から、ほぼ、第54議会前の昭和2年秋頃のものと思われる。

まず、資料4は、社会局が児童扶助法の制定を意図して(「児童扶助＝関スル基礎資料ヲ得ンガ為」に)、大正15年6～7月に全国的な規模で実施した調査をまとめた「概要」である。この資料を見る限りでは、ごくあたりまえの、児童扶助問題の要扶助者数を知るための調査概要に過ぎない。

しかし、問題は、その結論たる「全国的推算ノ結果」に示される数値にあるし、それを導き出した最大のポイントたる「貧困ノ程度」(調査標準)の如何にあると思われる。というのも、そこで得られた結果(「寡婦、準寡婦及子女等の数」80,714人)が、資料5で示す「所要経費」の積算根拠の中核部分(ほかには、孤児・棄児・迷児・遺児が2,203人)として使用されているからである。

というのも、この「子女養育中ノ貧困寡婦等ニ関スル調査」については、調査にあたった社会局の関係者によって、結果がまとめられた直前・直後の時点で、さきの数値とは著しく異なる結果が公表されている⁸⁹⁾からである。

このうち、直後の確定した結果としては、「全国世帯総数の約四割の範囲に付き……調査し其の結果を以て推定」した数値として、「全国の子女養育中の貧困寡婦、四二、九〇四人、其の養育せる子女九一、〇三五人、準寡婦(配偶者の所在一年以上不明なる者、夫在監中の者その他)一三、三七四人、其の養育せる子女二七、七八二人であって之が合計数は一七五、〇九五となる」⁹⁰⁾としている。

数値が異なった最大の理由は、ほぼ明らかであって、実際の調査時の対象者の「貧困の程度」(調査標準)は、この資料4の「概要」とは大きく違って、かなり高く設定されていた¹⁰⁰⁾ためである。それゆえに、調査結果の要扶助人員は、半分近くに減少してしまったのである。実際の作業としては、恐らくは、中間的な集計表レベルで、新

たな低い調査標準に基づき、再集計を行なった結果と思われる。

このような操作をした直接の理由は、ほぼ明白で、問題の児童扶助法の所要経費の概算額を抑えるためだったと思われる。恐らく、財源が逼迫している中での、大蔵省などとの事前折衝で、法案の了承を取付けるための手段として、用いる(あるいは用いた)ためだったとも思える。

しかし、これを小手先の操作と見るべきではなく、法の対象に対して行なう「扶助の程度」(「法案要綱」等では施行令に委任)について、当初予定していた水準より低く設定する方針を採用し、それに合致させて調査標準を引き下げることとしたというのが妥当なところであろう。

その反映というべきものが、次にあげるような、「扶助の程度」についてあらわれた新たな文言に見ることができることを指摘しておこう。すなわち、法案そのものの中で、「扶助ハ生活ニ必要ナル限度ヲ越スルコトヲ得ズ」(b案の9条)とその程度に言及したり、「法案要綱」の趣旨説明で、(扶助の程度につき)「其ノ程度ハ児童養育ニ必要ナル程度ニ止ムルコト」を新たに加えたり¹⁰¹⁾、というのがそれである。

資料5の所要経費が、實際上、当面の初年度予算としては、「一年所経費」そのまま(資料5一①)ではなく、昭和3年度の「三ヶ月分」だけの計上(資料5一②)であることなどもまた、財源がない中での苦心を物語るものであろう。この資料からすれば、法の施行は年度途中ぎりぎりの昭和4年1月を予定していることになる。

しかし、その折衝は難航して、昭和3年初頭になってからも、閣議決定に持込む体制までに至らず、結局、第54通常議会(昭2.12.26～3.1.21)は政争が激化し衆議院解散となったことも絡んで、児童扶助法案は挫折してしまうのである。

(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

大正15年～昭和初頭の時期に登場した「児童扶助法案(要綱)」は、細部はともかくとして、ほぼ見てきたような経過を辿って挫折してしまっただけである。

言うまでもなく、この児童扶助法案は、大正15年6月に設置された社会事業調査会が、不良住宅

地区改良法案とともに最初に手がけた、制度整備のための立法政策上の答申であった。しかも、大正6年の救済事業調査会以降、同8年の社会課、同9年の社会局設置以来、多年にわたって懸案となっていた児童保護立法の一番手でもあった。

社会局にあっても、その実現のためには、当然、それなりの準備を行なっていたであろう。にもかかわらず、一方の不良住宅地区改良法案が立法化に成功する中で、児童扶助法案はその実現を見ることなく、誕生させることが出来なかったのである。

その原因は何だったのだろうか。いくつかの原因が考えられるが、以下、三点にわたって、その要因や問題点を検討しておこう。

①社会事業調査会の審議・答申過程での問題点
ここでは、最初に、社会事業調査会の審議過程ですで見られた、次の二つの側面から問題に迫ってみよう。すなわち、さきの1章の(3)で指摘したことだが、社会事業調査会の特別委員会での審議の際に、いくつかの質疑がなされたことと、幹事提出原案に「二三の修正を加へ」て可決したことの二つに、注目したい。

まず、第一に、質疑応答についての問題であるが、質疑内容自体はすでに1章の注23で紹介してある。そのうち、次の二点の質疑がとくに注目される。

一点は、「老人の救済を後にする」ことを問題視したと思われる質問である。これは、児童扶助法案の先行・突出ともいべき事態を憂慮した質問である。しかし、それは、直ちに均衡のとれた総合的な救護を行なうべきだという議論につながる。

さらに、同様な状況にある児童・老人・不具廢疾者・病者などを、それぞれ分野別に立法整備するのは容易ではない。とすれば、均衡を保ちつつ「救済」するためには、それらの救済対象をすべて包含した総合的な救貧法の方が好ましいとする議論への発展も予想し得ることである。

二点は、「私生児を含まざるは(不可)」という意見的質問だが、これは後に、児童扶助法が実現しなかった有力な原因と誤って言われた¹²⁾問題点である。但し、問題だったのは、この児童扶助法案の対象から私生児を排除したことにある。こ

の点を社会事業関係者は問題にしたが、彼らはむしろ児童扶助法案の推進側であった。

「法案要綱」においては、原則として寡婦とその子に限定し、私生児や鰥夫の場合は対象とならず、とくに、母(妻)が法上の婚姻関係ないし内縁関係にない場合には、私生児およびその母は扶助の対象とならない(欠格事由とも関連¹³⁾)。つまり、私生児とその母を排除する方針だった。

この点について、注7で指摘した東京府社会事業協会、大阪社会事業連盟、全国児童保護事業会議などの児童扶助法案要綱への意見・決議などでも、「私生児」(大阪の場合は、その母も含む)を排除すべきでないことを主張し、再考を要望している。しかし、この社会局の方針は、調査会の「法案要綱」の審議過程のみならず、その後の法案の立案過程でも変わらなかったとされている¹⁴⁾。

この後者に示されるものは、ここでの私生児問題は、児童扶助法案をなんとか推進したいとする立場から、私生児とその母は対象としない(排除する)ものとして登場し、推進派からは非難を浴びていたことに、注目しておきたい。

ところで、第二に、社会事業調査会(特別委員会)で修正を加えられた幹事提出の原案がいかなるものだったか。また、どのような点がどう修正されて、答申の「法案要綱」となったかが問題である。しかし、当初の「法案要綱」の答申原案は、その内容が公表されておらず、いくつかの社会局関係の内部資料類にも見当たらない。さらに、この間の修正についての経緯・内容を伝える文献・資料類も見当たらない。

したがって、わずかに言えることは、質疑応答で問題にされた諸点のうち、いくつかにかかわるものが、何らかの修正を加えられ、答申原案が成案となったと推測することが出来るだけである。

なお、この答申原案については、当時の雑誌にそれらしいもの(「扶助児童の保護要項」¹⁵⁾)が紹介されたことがある。筆者の判断では、これは原案をつくるための素材的試案¹⁶⁾がリークされたものと思われる。それ故、ある程度の参考にはなるが、それを以て、疑問点の検討を行なうことは、ほとんど不可能と言わねばならない。

とはいえ、参考になる関連事項として、素材的試案と見られるこの「扶助児童の保護要項」との

対比から、次の二点は指摘しておくべきだろう。

その一つは、この「保護要項」の内容は、注16で示した、かつての大正8～9年段階の「児童保護法案要綱(未定稿)」の「扶助児童の保護」を主体に「児童保護委員」をプラスした構造になっていることである。この点、調査会答申の「法案要綱」でも、ほぼ同様の構造とであると言ってよい。但し、扶助対象が寡婦とその子(孤児等含む)となっていることが、大きな違いとしてあげられる。

つまり、「保護要項」が名実ともに児童扶助法案なのに対し、答申の「法案要綱」では、文字通りの児童のみを対象とした「児童扶助」ではなく、「児童扶助法案」という名称にもかかわらず実質上は母子を対象とする「母子(寡婦)扶助」となっていることが特徴と言える。だが、法案の立案段階では、この特徴はやや後退し、母(寡婦)の扶助は前面には出なくなっている(資料2と3に示したb案と参考案など参照)。

もう一つは、「保護要項」では貧困児童の就学奨励問題への「教育」的見地からの言及が比較的明瞭になされている¹⁷⁾のに対して、答申された「法案要綱」ではそうした見地はまったくみられない、ことである。教育的見地の消失は、「法案」(b案・参考案)の場合でも同様である。

このことに関連し(あるいは「教育的見地」の消失に代わって、というべきか)、昭和3年10月に、文部省は「学齢児童就学奨励規程」(文部省訓令)を制定し、「貧困ノ為就学困難ナル学齢児童ノ就学ヲ奨励スル為教科書、学用品、被服食料其ノ他生活費ノ一部又ハ全部ヲ支弁又ハ給与」する国庫補助制度を設けた(昭和4年度の国庫補助金は50万円)ことを指摘しておきたい。(貧困児童についても)教育にかかわる領域は文部省で、というシマ割りが出来つつあったのである。

②児童保護立法整備における位置について

次に、児童扶助法案の基本的性格とでもいうか、児童保護立法整備(あるいは児童保護体系)における位置付けについて、その沿革的な点を含め、検討しておきたい。

まず、「法案要綱」の性格だが、母子・寡婦扶助(ないし「貧児扶助」)プラス児童保護委員制度という内容からなっていることは、明らかである。

これは、すでに指摘¹⁸⁾されているように、かつての救済事業調査会、あるいは社会局設置以来の懸案である児童保護立法構想としての、総合的な児童保護法を断念したところから登場した次善策(その基幹部分である児童保護委員と貧児扶助=母子扶助に当面絞る)だったととらえられよう。

ところが、紹介した「法案」の限りでは、この法案段階では、児童保護委員制度は消失してしまって、貧児扶助=母子扶助のみとなっている。

いずれにせよ、ポイントはこの貧児扶助=母子扶助にあったのであるが、「児童扶助法案」という名称の採用(「改題」¹⁹⁾)を含め、そこには二つの問題が存在したと思われる。

すなわち、一つは、「救貧制度と社会保険との中間にもうけられたもの」としての外国での「母親年金制度」や「母子扶助制度」を想定しつつ、「児童扶助法案は母子に対する救貧と積極的扶助との折衷を目標としたもの」²⁰⁾と位置づける側面である。内務省社会局保護課の名で、先進諸国の母子扶助制度を紹介する論稿²¹⁾を掲載していることなどからも、こうした性格は十分に意識していたと思われる。

しかし、そうした性格は、「その内容は如何にも飛躍的」「時期尚早」という批判につながるし、「その内容が他の社会立法と全然均衡を持ち難いという理由」²²⁾に転化することも、意味した。

もう一つは、その内容は「主として寡婦(又は母子)扶助であって、児童扶助と云ふには甚だ足りない」²³⁾とする批判である。それを受け入れれば、寡婦(母子)への居宅での扶助という特質を外して、貧困児童へ対象を拡張することになる。さらに、寡婦(母)は、児童と異なって、一般に労働能力があるという理由からすれば、貧困児童のみを対象にした児童扶助ということになる。

しかも、財源が乏しければ、扶助を行なう「程度」(水準)は、切下げられ、制限的・救貧的になる。この場合の行き着く先は、一般救護法のもとで、児童も救護対象とする、ということであろう。一般救護法への「吸収」ということになる。

③救貧法制整備をめぐる路線対立と「分化立法主義」の代表

最後に、児童扶助法案の登場は、救貧法制整備をめぐる二つの路線対立の一方である「分化立法

主義」路線の代表としてであったことについて、検討しておかなければならない。しかも、社会局の内部にもこの路線対立があり、児童扶助法案の推進については、当初から消極的だったと思われるふし²⁴⁾がある。

ところで、この大正15年～昭和初頭の時期こそ、以下の3章で詳しく見るように、救貧法制の整備・近代化をめざす二つの路線の葛藤があり、児童扶助法案はその渦中にあったのである。

しかし、この点の検討は3章以下の課題でもあり、紙面の制約もあって次号に譲りたい。

注(第2章)

- 1) 小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」(『教育』昭9.11)
- 2) 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)
- 3) このほかに、後に、社会局が議会審議用に作成した『母子保護法案参考資料』(昭12、謄写印刷文書綴、未刊行)に、このときのものと思われる「児童扶助法案」が収録されていることが、その目次に記載されている。しかし、残念ながら、この文書綴は後半部が欠落しているため、その内容を見ることができないので、それらとは別個のものなのか否か確認できない。
- 4) これらの原資料の文書は、旧協調会文庫の所蔵文書中に含まれていたものであり、その性格からして、社会局長官(長岡隆一郎)室のものであった可能性が高い。
- 5) とくに、も案の原資料(謄写印刷)には、多くの条文修正のための書込みが鉛筆書きでなされているが、その修正によって、法案の条文はより洗練されたものになっている。恐らくは法令審査委員会の書記かまとめ役のメンバー(あるいは長岡自身)が使用したものだだろうと思われる。
- 6) この第一回全国児童保護事業会議では、協議事項の筆頭に「児童扶助法制定に関する件」があげられ、二日間にわたる総会および特別委員会での議論の結果、当局への建議事項が決議されている(『第一回全国児童保護事業会議報告書』、中央社会事業協会刊、刊行年月日の記載なし、80頁)。

その趣旨は、「児童扶助の趣旨に基き、更に其の範囲を拡張すること」として、①病弱・精神薄弱・不具児の扶助年齢の延長、②扶助の範囲を妊婦に及ぼす、③私生児の母の扶助、④夫に三ヶ月以上遺棄せられた母子の扶助、などをあげている。

なお、前掲『報告書』には、総会・特別委員会での論議の概要が掲載されている。また、論議の中

で、東京・静岡・大阪などの社会事業関係者から提出された法制定に関する「希望事項」や「意見書」も掲載されている。

- 7) 社会事業関係者の児童扶助法案(要綱)への反応は早く、東京・大阪などの関係者は、9月末の調査会の答申の直後から、数度にわたって会合を持ち、「法案要綱」について検討・討議している。その結果、次のような児童扶助法案への「意見」や「修正意見」などの要望事項を、10月初旬にはまとめて、社会局等に提出している。

大阪社会事業連盟「児童扶助法要綱に対する意見」(『社会事業研究』大15.11の「連盟記事」欄に掲載)

東京府社会事業協会「児童扶助法に対する本協会の修正意見」(『東京府社会事業協会々報』大15.12の「会報」欄に掲載)

- 8) 山崎敏「児童問題の基調」(『社会事業研究』大15.9)。この山崎の論稿は、集計結果がまとまりそれに基づく推計を行なう直前のものと思われる。ここでは、「生活及養育に困窮せる貧困なる寡夫寡婦及其の児童は総数十五万(児童のみにて十万)を越ゆる見込」としている。
- 9) 守屋栄夫述『大正十五年の社会事業を顧みて』(昭2.4)の62頁。この論稿は、推計直後の確定した数値に依拠したものと思われる。繁雑なのでいちいちその根拠はあげないが、調査結果については、ここであげられている数値が最も信憑性がある。
なお、前掲、小沢一の「母性及児童保護の社会事業立法概観」では、「十八万四千五百八十人」という数値をあげている。
- 10) 当初の調査標準(貧困の程度)では、例えば、親一人子女一人の場合、市部で「四〇円」であり、子女一人増す毎に「一〇円増」となっている(『社会事業研究』大15.7の「内外彙報」欄の記事「母子扶助法の制定——其準備調査実施」に基づく)。
- 11) 守屋栄夫述『昭和二年の社会事業を顧みて』(昭3.10)の72頁。この文言は「法案要綱の概要」としてあげているのだが、もともとの「法案要綱」にはそのような趣旨の条項・文言はない。
- 12) 社会局保護課長持永義夫述『母子保護法に就て』(東京府学務部社会課、昭12)の11-12頁には、こうした趣旨の記載がある。

但し、この児童扶助法案の場合、私生児問題があったことは事実としても、その挫折の有力な原因とするのは、大正8～9年段階であられた児童保護立法構想中の、いわゆる「養児(貰い子)保護問題」に関するものと取り違えた誤りではないかと思う。この「養児(貰い子)保護問題」が、さきの児童保護立法段階での重大な障害となった隠された事情については、生江孝之「我国児童保護事業の発展

過程とその動向(其の三)](『社会事業』、昭22.8)により、明らかにされた。

- 13) 例えば、答申の「法案要綱」(四項)の「寡婦……子の養育を為すに適せざるときは之を扶助せざること」とか、「法案」b案(7条)では「母養育ヲ為スニ適セズト認ムルトキは……扶助ノ取消、停止又ハ変更ヲ為ス」などと、扶助の欠格条項を設けていたため、私生児の母であること自体をこの欠格事由に該当させることで可能となる。
- 14) 『社会事業研究』(昭2.11)の「内外彙報」欄の記事「児童扶助法案制定——愈々来議会へ提出」の記事によれば、児童保護事業関係者などの私生児を排除している「原案修正」の要求に、「国家が正式に認めた結婚に依て出生したものならば、勿論であるが、私生児を扶助することに為れば一面弊害を伴ふものである」とする理由で、ついに応えなかった、と伝えている。
- 15) 『児童』(大15.7)の雑報欄の「貧困児童の扶助保護給与の要項」と題する記事中に掲載。
- 16) 注15の記事が「今回設置された社会事業調査会に……諮問される筈」として紹介したものは、全部で18項目におよぶ「扶助児童の保護要項」である。
記事内容や「保護要項」の内容は、一見、「法案要綱」の原案らしく思われる。しかし、原案に近いもの(原案を作る過程での素材的試案)であるとは言っても、原案そのものとは思えない。
なぜなら、その18項目は、かつて大正8～9年段階に構想された、総合的児童保護立法の一つとして用意された「児童保護法案要綱(未定稿)」中の第五章(扶助児童の保護)の1～17項に第二章(市町村長及児童保護委員)の一項目(28項)を加えたもので、各項の文言もほとんど同一だからである。これが原案では、あまりにも安易すぎる。しかし、その内容面からすれば、対象児童を「公生私生を問わず」としている点を除けば、要綱原案であったことを完全には否定できないものがあるので、原案の素材的試案がリークされたものと考えている。
なお、大正8～9年段階の「児童保護法案要綱

(未定稿)」については、以下の拙稿で、その全文を紹介してコメントしたことがある。

- 寺脇隆夫「大正8～9年段階の児童保護立法構想に関する資料」(『社会事業史研究』第8号、1980年11月)。
なお、第1章の注25で指摘した小沢一の論稿に掲載された「児童扶助法案要綱」(全12項目)は、その内容にかなり杜撰なところが目立つ。しかし、少ないとはいえ、この段階の原案であった可能性も否定できない。
- 17) 例えば、「保護要項」の一項には、「(14歳未満の児童で)「貧困のため養育及び教育を受くる事能わざる者」という対象規定があるし、三項には、「給与は衣服食料医療又は学用品に必要な費用を標準」とすることを規定するなどしていることがある。
- 18) 生江孝之「我国児童保護事業の発展過程とその動向(其の三)」(『社会事業』昭22.8)。
- 19) 前掲、生江の論稿の文言。
- 20) 前掲、小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」。
- 21) 内務省社会局保護課「児童自宅扶助制度に就て」(『社会事業』大15.11～12)。
- 22) 前掲、生江の論稿の文言。
- 23) 原泰一「時事鎖言」(『社会事業』大15.12)。
- 24) 例えば、原泰一は大正15年秋選い時点で、「仄聞する所によれば、……此児童扶助法案は、今年度に於いて到底議会に提出さる迄に機運熟さないやうである」(前掲、「時事鎖言」)と、内部情報を伝えている。
また、後年のことだが、前掲、小沢一「母性及児童保護の社会事業立法概観」においても、(当時を回顧して)「その頃省内主[首]脳部の間では母子扶助立法が我邦の現状に照して未だ稍々進み過ぎて居るとの考が強かったやうである」と記している。
(てらわき たかを 教授)
(1996. 1. 12 受理)

資料1 児童扶助法案〔b案〕

〔日付記載なし B5判8頁 謄写印刷 縦書(秘)の朱印〕

〔表紙に、「改」および「極秘」の書入れ、本文の書入れも多し〕

第一条 尋常小学校ノ教科ヲ終了セザル十四歳未満ノ者左ニ掲グル場合ニ於テ生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之レヲ扶助ス
一 父及母死亡、所在不明、入監、重病、不具癱疾又ハ老衰等ノ事由アルトキ
二 父母ノ一方前号ニ該当スル事由アリ他ノ一方其ノ家庭ニ於テ養育ヲ為ストキ

第二条 前条第二号ニ該当スル母ニ対シテハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ子ト併セ扶助スルコトヲ得
第三条 扶養義務者扶養能力アルニ拘ラズ其ノ義務ヲ履行セザルトキハ扶助ヲ為サザルコトヲ得
第四条 扶助ハ扶助ヲ受クベキ者ノ住所地市町村之ヲ為スベシ但シ住所地現在地ト異ルトキハ此ノ限ニ在ラズ

扶助ヲ受クベキ者ノ住所地ナク若ハ分明ナラズ又ハ前項但書ノ場合ニ於テハ現在地市町村之ヲ為スベシ

第五条 市町村長扶助ヲ受クル児童ノ養育上必要アリト認ムルトキハ之ヲ其ノ市町村ノ施設ニ收容シ又ハ適當ナル家庭、公私ノ育児所其ノ他ノ施設ニ委託スルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テ扶助ヲ受クル者又ハ現ニ養育ヲ為ス者市町村長ノ処分ヲ拒ミタルトキハ扶助ヲ為サザルコトヲ得

第六条 前条第一項ニ依リ收容又ハ委託セラレタル児童ニシテ親権ヲ行フ者ナキトキハ明治三十三年法律第五十一号ニ依ルノ外市町村長ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ自ラ後見人ノ職務ヲ行フ此ノ場合ニ於テハ後見人ハ後見ヲ行フコトヲ得ズ

第七条 第二条ニ依リ扶助ヲ受クル母養育ヲ為スニ適セズト認ムルトキハ市町村長ハ其ノ扶助ノ取消、停止又ハ変更ヲ為スコトヲ得

第八条 扶助ヲ受クル者死亡シタルトキハ埋葬費ヲ給スルコトヲ得

第九条 扶助ハ生活ニ必要ナル限度ヲ超ユルコトヲ得ズ

第十条 扶助ノ種類ハ現金給与、現品給与及医療トス

第十一条 扶助ノ程度、方法、児童養育其ノ他扶助ニ関シ必要ナル事項ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第十二条 市町村長ハ児童ノ扶助ニ関シ必要アリト認ムルトキハ児童ノ養育ヲ受クル場所ニ立入り其ノ検査ヲ行ヒ又ハ養育ノ状況ヲ調査スルコトヲ得

第十三条 扶助ニ要スル費用ハ扶助ヲ受クル者ノ住所地市町村ノ負担トス

扶助ヲ受クル者住所地ナク又ハ分明ナラザルトキハ前項ノ費用ハ現在地市町村ノ負担トス

第十四条 扶助ヲ受クル者ノ住所地現在地ト異ナルト

キハ現在地市町村ハ其ノ扶助ニ要シタル費用ヲ一時繰替フベシ

第十五条 国庫ハ第十三条ニ依リ市町村ノ負担シタル費用ニ対シ二分ノ一ヲ補助ス北海道地方費及府県ハ四分ノ一ヲ補助スベシ

第十六条 扶助ヲ受クル者又ハ其ノ扶養義務者資力アルコト分明シタルトキハ扶助ニ要スル費用ヲ支出シタル市町村ハ其ノ全部又ハ一部ヲ徴収スルコトヲ得
前項ノ費用ヲ指定ノ期限内ニ納付セザル者アルトキハ国税徴収法ノ例ニ依リ処分スルコトヲ得

第十七条 前条費用ノ徴収ハ扶助ヲ受ケタル者ニ対シ先ヅ之ヲ為スベシ

前項費用ノ弁償ヲ得ザルトキ又ハ扶助ヲ受クル者資力ナキトキハ扶養義務者ノ何人ニ対シテモ之ヲ請求スルコトヲ得 但シ費用ノ弁償ヲ為シタル者ハ民法第九百五十五条及第九百五十六条ニ依リ扶養ノ義務ヲ履行スベキ者ニ対シ請求償ヲ為スヲ妨ゲズ

第十八条 本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依リ市町村長ノ為シタル処分ニ不服アル者ハ地方長官ニ訴願シ其ノ裁決ニ不服アル者ハ主務大臣ニ訴願スルコトヲ得

第十九条 本法ニ依リ扶助ヲ受クル者ハ恤救規則ニ依リ給与ヲ受クルコトヲ得ズ

第二十条 軍事救護法ニ依リ救護ヲ受クベキ者ハ本法ニ依リ扶助ヲ受クルコトヲ得ズ

第二十一条 本法中町村ニ関スル規定ハ町村制ヲ施行セザル地ニ於テハ町村ニ準ズベキモノニ之ヲ適用ス
附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

明治四年六月太政官第三百違棄児養育米給与方同六年四月太政官布告第三百八十八号棄児養育米被下ハ自今満十三年限トシ及年齢定方ハ本法施行ノ日ヨリ之ヲ廃止ス

資料2 児童扶助法案 [参考案]

[b案 (謄写印刷) への修正の書入れ (手書き) に基づくもの]

第一条 尋常小学校ノ教科ヲ終了セザル十四歳未満ノ者左ニ掲グル場合ニ於テ生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之レヲ扶助ス

一 父及母死亡、所在不明、入監、重病、不具癱疾又ハ老衰ノ事由アルトキ

二 父母ノ一方前号ニ該当スル事由アリ他ノ一方其ノ家庭ニ於テ養育ヲ為ストキ

第二条 前条ノ場合扶養義務者扶養能力アルトキハ扶助ヲ為サザルコトヲ得

第三条 第一条第二号ニ該当スル母ニ対シテハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ子ト併セ扶助スルコトヲ得

第四条 扶助ハ扶助ヲ受クベキ者ノ現在地市町村長之ヲ行フ

第五条 市町村長扶助ヲ受クル児童ノ養育上必要アリト認ムルトキハ之ヲ其ノ市町村ノ施設ニ收容シ又ハ適當ナル家庭、公私ノ育児所其ノ他ノ施設ニ委託スルコトヲ得

第六条 前条依リ收容又ハ委託セラレタル児童ニシテ後見人ナキ者ニ対シテハ市町村長ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ後見人ノ職務ヲ行フ

第七条 第三条ニ依リ扶助ヲ受クル母虐待不行跡其他子ノ養育ヲ為スニ適セズト認ムルトキハ市町村長ハ其ノ扶助ノ〔ヲ〕取消スコトヲ得

第八条 扶助ノ程度、方法其ノ他扶助ニ関シ必要ナル事項ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第九条 市町村長ハ児童ノ扶助ニ関シ必要アリト認ム

ルトキハ児童ノ検診ヲ行ヒ又ハ養育ノ状況ヲ調査スルコトヲ得

第十条 扶助ニ要スル費用ハ扶助ヲ為シタル市町村ノ負担トス

第十一条 国庫ハ前条ニ依リ市町村ノ負担シタル費用ニ対シ二分ノ一ヲ補助ス北海道及府県ハ四分ノ一ヲ補助スベシ

第十二条 扶助ヲ受クル者又ハ其ノ扶養義務者資力アルコト分明シタルトキハ扶助ニ要スル費用ヲ支出シタル市町村ハ其ノ全部又ハ一部ヲ徴収スルコトヲ得

第十三条 本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依リ市町村長ノ為シタル処分ニ不服アル者ハ地方長官ニ訴願シ其ノ裁決ニ不服アル者ハ主務大臣ニ訴願スルコトヲ得

トヲ得

第十四条 本法ニ依リ扶助ヲ受クヘキ者ハ恤救規則ニ依リ給与ヲ受クルコトヲ得ズ

第十五条 軍事救護法ニ依リ救護ヲ受クベキ者ハ本法ニ依リ扶助ヲ受クルコトヲ得ズ

第十六条 町村又ハ町村長トアルハ町村制ヲ施行セザル地ニ在リテハ之ニ準ズベキモノトス

附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

明治四年六月太政官第三百達棄児養育米給与方同六年四月太政官布告第三百三十八号棄児養育米被下ハ自今満十三年限トシ及年齢定方ハ本法施行ノ日ヨリ之ヲ廃止ス

資料3 児童扶助法案要綱と児童扶助法案（a案）の対象規定

児童扶助法案要綱（答申、大19.5）抄

- 一 十四歳未満の子を自己の家庭に於て養育する寡婦及其の十四歳未満の子又は十四歳未満の孤児にして貧困の爲生活すること能はざる者は本法に依り之を扶助すること
- 二 婦女左記各号の一に該当するときは本法の適用に付ては之を寡婦と見做すこと
 - (一) 夫所在三月以上分明ならざるとき
 - (二) 夫入監したるとき
 - (三) 夫疾病、不具癱疾又は老衰の爲労働すること能はざるとき
 - (四) 離婚又は婚姻の取消ありたる後子の父死亡し又は前各号の一に該当する事由生じたるとき
 - (五) 内縁の妻にして其の夫死亡し又は第一号乃至第三号の一に該当する事由生じたるとき
- 三 棄児遺児又は迷児は本法の適用に付ては孤児と看做すこと
 - 子左記各号の一に該当するとき亦同じきこと
 - (一) 父及母所在三月以上分明ならず入監し又は疾病、不具癱疾若は老衰の爲労働すること能はざるとき
 - (二) 母死亡し父前号に該当する事由生じたるとき
- 四 寡婦虐待、不行跡其の他の事由に依り子の養育を為すに適せざるときは之を扶助せざること

児童扶助法案〔a案〕抄

- 第一条 左ニ掲グル十四歳未満ノ者貧困ノ爲生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ扶助ス
- 但シ尋常小学校ノ教科ヲ終了シタルトキ又ハ其ノ扶養義務者扶養能力アルトキハ此ノ限ニ在ラズ
- 一 寡婦ノ子ニシテ其ノ家庭ニ於テ養育ヲ受クル者

二 孤児

- 本法ニ於テ孤児ト称スルハ父母ナク他ニ養育ヲ為ス者ナキ者ヲ謂フ
- 第二条 妻左ノ各号ノ一ニ該当スルトキ其ノ子ハ前条第一号寡婦ノ子ニ準ズ
- 一 夫生死分明ナラザルトキ
 - 二 夫入監シタルトキ
 - 三 夫疾病、不具癱疾又ハ老衰ノ爲勞務ニ従事スルコト能ハザルトキ
 - 四 離婚又ハ婚姻ノ取消アリタル後子ノ父死亡シ又ハ前各号ノ一ニ該当スル事由アルトキ
- 第三条 棄児、迷児及遺児ハ第一条第二号ノ孤児ニ準ズ
- 前項ニ掲グル者ノ外子左ノ各号ノ一ニ該当スルトキ亦同ジ
- 一 父及母生死分明ナラズ又ハ入監シタルトキ
 - 二 父母ノ一方死亡シ他ノ一方前号ニ該当スル事由アルトキ
- 第四条 妻死亡シ生死分明ナラズ又ハ入監シ夫疾病、不具癱疾又ハ老衰ノ爲勞務ニ従事スルコト能ハザルトキハ其ノ家庭ニ於テ養育ヲ受クル子ニ付テハ第一条ニ準ジ之ヲ扶助ス
- 第五条 第一条第一号ノ子又ハ之ニ準ズル者ヲ養育スル母ニ対シテハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ子ト併セ扶助スルコトヲ得
- 第六条 内縁ノ夫婦ハ本法ノ適用ニ関シテハ婚姻シタルモノト看做ス
- 第十条 市町村長第五条ノ場合ニ於テ寡婦又ハ之ニ準ズル者養育ヲ為スニ適セズト認ムルトキハ其ノ扶助ノ取消、停止又ハ変更ヲ為スコトヲ得

資料4 子女養育中ノ貧困寡婦等ニ関スル調査概要 (社会局編 大正15年6-7月調査)

[日付記載なし B5判6頁 謄写印刷 縦書「秘」の朱印]

調査ノ目的及対象

本調査ハ児童扶助ニ関スル基礎資料ヲ得シガ為十四歳未満ノ子女ヲ自己ノ家庭ニ於テ養育スル寡婦、準寡婦、鰥夫、準鰥夫及父母共ニ故障アル家庭ニシテ生活著シク困難ナル為扶助ノ必要アルモノヲ調査セリ

調査ノ時期ハ大正十五年六月下旬ヨリ同七月下旬ニ亘リ一定ノ調査票ヲ使用シ尋問調査シタルモノナリ

寡婦、鰥夫ニ準ズベキモノ等ノ範囲ハ左ノ如ク限定セリ

準寡婦ノ範囲

- 一、配偶者ノ所在一ケ年以上不明ナル者
- 二、離婚若クハ婚姻ノ取消有リタル後、子女ノ父(先夫)死亡シタル者
- 三、内縁ノ妻ニシテ相手方一ケ年以上所在不明トナリ、若クハ死亡シタル者
- 四、夫在監中ノ者
- 五、夫老衰、癡疾又ハ疾病ニ因リ、子女ノ養育著シク困難ナル者
- 六、夫精神病院入院中ノ者
- 七、私生子アル者

準鰥夫ノ範囲

- 一、妻ノ所在一ケ年以上不明ナル者
- 二、内縁ノ妻一ケ年以上所在不明トナリ若クハ死亡シタル者
- 三、妻在監中ノ者
- 四、妻老衰、癡疾又ハ疾病ニ因リ、子女ノ養育著シク困難ナル者
- 五、妻精神病院入院中ノ者

父母共ニ故障アル貧困家族ノ故障ノ状態

- 一、父母共ニ老衰、癡疾又ハ疾病ニ因リ、子女ノ養育著シク困難ナル者
- 二、父所在不明ニシテ母老衰、癡疾又ハ疾病ニ因リ、子女ノ養育著シク困難ナル者
- 三、父母共ニ所在一ケ年以上不明ナル者
- 四、父母共ニ在監中ノ者
- 五、父母共ニ精神病院入院中ノ者
- 六、其ノ他父母共ニ前各号ニ類スル状態ニアル者

貧困ノ程度ハ此ノ標準ニ依レリ

地域	親一人 子女一人	子女一人を 増す毎に	大人一人を 増す毎に
市部	月額三〇円	月増額七円	月増額九円
郡部	月額一八円	月増額五円	月増額七円

調査ノ地域及機関

調査ノ地域及同機関ハ各道府県ノ市部(市部ト事情ヲ同ジクスル隣接町村ヲ含ム)ニ於テ方面委員又ハ類似ノ委員制度アル地ニ在リテハ、委員設置区域全部ニ亘リテ道府県吏員、市吏員及ビ方面委員之ガ調査ニ当リ、方面委員設置無キ県ノ市部ニ在リテハ各県庁所在地一市ノミヲ市吏員又ハ警察官ニ依リ、調査シ、郡部ニ於テハ各道府県ニ於ケル各郡(若ハ島、支庁)ニ就キ人口最多キ町一、村四(農村ト漁村、富裕村ト貧弱村等ノ如キ特色アルモノハ可成之ヲ含マシメ、町無キ郡ニ於テハ一村ヲ加フ)ヲ便宜選定シ、町村吏員又ハ警察官之ガ調査ヲ為シ、尚鰥夫以下ハ六大都市ニ限り調査セリ

調査実施ノ範囲

調査範囲ヲ世帯数ニ依テ示セバ調査実施範囲ノ世帯数ハ全国世帯総数ノ三八・七%即約四割ニ当ル

全国的推定数ノ算出

集計方法ハ先ヅ調査原票ニツイテ寡婦、準寡婦及子女ノ数ヲ各道府県市郡別ニ集計シ次ニ人口比例ニ依テ全国ノ推定数ヲ算出シタリ

鰥夫以下ノ調査ハ六大都市ノミニ行ヒタルモ寡婦、準寡婦ノ分布率ヲ基礎トシテ全国的推定数ヲ算出シタリ

全国的推算ノ結果

以上ノ方法ニ依リ寡婦、準寡婦及其ノ子女等ノ数ヲ全国的ニ推算シタル結果左ノ如シ

地域	寡婦	同上 子女	準寡婦	同上 子女	故障ある鰥夫、準鰥夫及父母共に故障ある子女	計
市部	707	6,427	219	2,101	592	10,046
郡部	4,719	46,051	1,517	14,319	4,062	70,668
計	5,426	52,478	1,736	16,420	4,654	80,714

(注) 原資料では、本表は縦組みの表で使用文字も漢数字であるが、掲載の便宜上、横組みとし、使用文字も洋数字とした(寺脇)。

資料5—① 児童扶助法施行二伴フ一年所要経費概算

〔日付記載なし B5判2頁 謄写印刷 縦書「秘」の朱印〕

児童扶助費	1,947,691円		
現金、現品給与	1,908,354円		
	現金、現品給与ヲ受クル者（孤児、棄児、迷児、遺児ヲ除ク）	80,714人分	一人一日 12銭
		年額 3,535,273円20銭	此ノ国庫補助二分ノ一 1,767,636円60銭
	孤児、棄児、迷児、遺児	2,203人分	一人一日 35銭
		年額 281,433円25銭	此ノ国庫補助二分ノ一 140,716円63銭
	計		1,908,353円23銭
医療費	28,192円		
	一人ニ付 年68銭	82,917人分	56,383円56銭
			此ノ国庫補助二分ノ一 28,191円78銭
埋葬費	11,145円		
	一人ニ付 15円	1,486人分（扶助ヲ受クルモノ	82,917人ニ死亡率（千人ニ付）22.4ヲ乗ジタル数
		1,857人ノ8割ハ給与ヲ受クルモノトシテ）	22,290円 此ノ国庫補助二分ノ一 11,145円
事務費	154,205円		
社会局費	22,505円		
地方庁費	131,700円		
合計	2,101,896円		

(注) 原資料は縦組のため数字は漢数字であるが、掲載の便宜上、横組とし、数字も洋数字とした（寺脇）

資料5—② 児童扶助法施行二伴フ昭和三年度所要経費概算

〔日付記載なし B5判2頁 謄写印刷 縦書〕

児童扶助費	486,924円		
現金、現品給与	477,089円		
	現金、現品給与ヲ受クル者（孤児、棄児、迷児、遺児ヲ除ク）	80,714人分	一人一日 12銭
		年額 3,535,273円20銭	此ノ国庫補助二分ノ一 1,767,636円60銭
	孤児、棄児、迷児、遺児	2,203人分	一人一日 35銭
		年額 281,433円25銭	此ノ国庫補助二分ノ一 140,716円63銭
	計		1,908,353円23銭
	三ヶ月分		477,088円31銭
医療費	7,048円		
	一人ニ付 年68銭	82,917人分	56,383円56銭
			此ノ国庫補助二分ノ一 28,191円78銭
	三ヶ月分		7,047円95銭
埋葬費	2,787円		
	一人ニ付 15円	1,486人分（扶助ヲ受クルモノ	82,917人ニ死亡率（千人ニ付）22.4ヲ乗ジタル数
		1,857人ノ8割ハ給与ヲ受クルモノトシテ）	22,290円 此ノ国庫補助二分ノ一 11,145円
	三ヶ月分		2,786円25銭
事務費	154,205円		
社会局費	22,505円		
地方庁費	131,700円		
合計	641,129円		

(注) 原資料は縦組のため数字は漢数字であるが、掲載の便宜上、横組とし、数字も洋数字とした（寺脇）