

昭和戦前期における未成年者対策 ——児童扶助法案をめぐる議論より——

田 中 亜紀子

目 次

1. はじめに
2. 内務省社会局から厚生省社会局へ
3. 1920年代から1930年代にかけての未成年者対策
4. おわりに

1. はじめに

敗戦後の混乱が未だ収束に至っていない1947（昭和22）年12月、政府は児童福祉法⁽¹⁾を制定公布した。児童福祉法は、第1条において、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」ことを謳い、単に児童の保護者が、ではなく、国民全体に対して「児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」こと、そして国民及び地方公共団体が「児童の保護者ととも、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」ことを児童の福祉を保障するための原理として規定し、児童に関する法令の施行にあたっては常に尊重しなければならないと明記した⁽²⁾。また、児童福祉法によって昭和戦前期に制定された児童虐待防止法及び少年救護法は廃止されること⁽³⁾になった。

児童の心身の健全育成を掲げ、それに対する国及び地方公共団体の責任を明記した児童

福祉法のような未成年者の育成に関する法律は、戦後になって初めてその必要性が認識されまた法制定が行われたわけではなく、たとえば1939（昭和14）年に厚生省社会局がまとめた『児童保護関係法規』に、1933（昭和8）年少年救護法および児童虐待防止法や1937（昭和12）年母子保護法、そしてその他の関係法令として「救護法」、「行旅病人及行旅死亡任取扱法抄」、「教育所ニ在ル孤児ノ後見職務ニ関スル件」、「棄児、迷児、遺児等ノ後見ニ関スル件」などが収録されていることから、児童福祉法の対象となる未成年者については昭和戦前期の段階で対象範囲および保護内容についてある程度戦後のレベルに到達していたことが考えられる。他方においては、厚生省が創設された1938（昭和13）年には国家総動員法が施行されており、厚生省はその創設当初から、人的資源の運用に貢献することが求められていた。したがって戦前と戦後の未成年者処遇制度は、何のために、どのような未成年者に対し、さらにどのよう

に介入することが必要なのかという視点が異なる可能性が考えられる。

そこで本論文では、昭和戦前期の国家体制における未成年者へのまなざしを描きだすことで近現代における国家の未成年者対策に通底するものを明らかにすることを最終的な目標とする研究において、まずは準備作業のひとつとしてその前提となる厚生省創設期に至るまでの大正から昭和期にかけての未成年者処遇制度がいかなるものであったのかを考察する。具体的には、内務省社会局から厚生省社会局に至るまでの未成年者処遇制度の流れを確認するとともに、特に厚生省創設期の未成年者に関する対応の一例としての児童扶助法案⁽⁴⁾を巡る言説を検討し、昭和10年代の未成年者対策について考察を行う。

2. 内務省社会局から厚生省社会局へ

1938年1月に新設された厚生省は、それまで社会救済事業などを担当していた内務省社会局社会部を厚生省社会局として移管し、保護課・福利課・児童課・職業課を置いた⁽⁵⁾。その児童課の対象は、「母性保護」「普通児童保護（乳幼児、就学児、就労児、少年職業指導・職業紹介）」、「特殊児童保護（孤貧児、虐待児、精神薄弱児、身体異常児、少年救護、少年保護）」という、妊娠から未成年者の就労に至るまでの幅広いものであった。そこで以下ではまず、厚生省社会局児童課の対象となる未成年者について、それ以前にどのような対策がとられていたかを確認する。

2-1. 「児童保護」への注目の高まり

図1は国立国会図書館所蔵資料を「少年保

護」「児童保護」など、未成年者の保護に関わる用語で検索した結果を表およびグラフにまとめたものである⁽⁶⁾。グラフには反映されなかったが、児童や少年の福祉という用語を用いた資料は1940年代以降に3桁台に増加しており、ここからは1947年児童福祉法の制定によって児童や少年といった未成年者に対する福祉という視点が定着していったことがうかがわれる。また、グラフ化した「少年保護」や「児童保護」に関してみると、非行少年や要保護児童の関係で用いられることが多い「少年保護」については、1920年代に2桁台、そして1930年代に3桁台へと増加しており、1922（大正11）年少年法、1933（昭和8）年少年教護法制定といった戦前の少年司法の発展にともなったものと考えられる。さらに「児童保護」については、用語の中では最も登場が早く、1890年代から見いだせるが、急激な増加は1920年代から1930年代にかけてである。この時期、すなわち大正後半から昭和戦前期にかけての未成年者対策としては、既に述べた通り、少年司法の整備が行われると共に、震災や大恐慌後の社会状況の影響を受ける未成年者をはじめとする社会的弱者の保護救済制度の構築が試みられており、さらに児童保護を主管する内務局社会課が厚生省社会課に変更するといった動きにもなって人的資源の運用という観点からも児童保護が政策課題の一つとして認識されるようになっており、このような社会の関心を反映した増加であると考えられる。そこで本稿では昭和戦前期の未成年者対策の中でも特に児童保護をめぐる政府の姿勢を確認する必要があると考え、以下では、当時の新聞報道などに依拠しながら内務省社会局から厚生省社会

	1890-1899	1900-1909	1910-1919	1920-1929	1930-1939	1940-1949	1950-1959
少年保護			1	87	206	187	175
児童保護	12	15	69	312	458	179	65
少年保護・児童保護				10	32	18	3
少年福祉				1	7		2
児童福祉		2		7	2	104	618
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2020-	不明
少年保護	139	100	132	91	367	185	29
児童保護	59	45	52	81	408	658	227
少年保護・児童保護				3	18	31	8
少年福祉	21	144	124	89	17	34	21
児童福祉	888	614	651	921	4682	6294	526

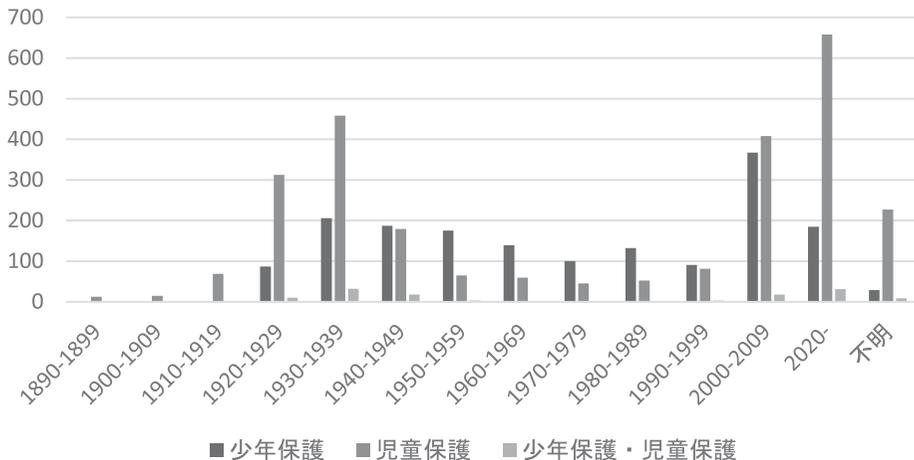


図1 「少年保護」「児童保護」資料名の推移

局に至るまでの児童保護について検討を行う。

2-2. 近代日本における未成年者関連法

未成年者は次の社会を担う存在として、家族、学校、社会その他によって育てられ、保護され、教育を与えられる反面、本人の事情あるいは本人をとり巻く状況などの理由によって、家庭から、教育制度から、そして社会から逸脱することもある。それはたとえば、家庭については棄児問題や児童虐待の問題、

教育については障害や経済問題によって学業に専念することができない問題や、教育を受けるべき年齢でありながらも仕事に従事しなければならない問題、そして犯罪などに手を染めてしまうといった問題として顕在化する。これらの問題に対して、後に厚生省社会局児童課が担当することになった戦時体制下における人的資源確保のための未成年者対策としては、主に①逸脱未成年者処遇、②労働者としての未成年者、③貧児童対策、④被虐

待児童問題を挙げるができる。また、厚生省創設以前においては、それぞれについて以下の取り組みが行われていた。

①については1900（明治33）年感化法、1907（明治40）年刑法、1908（明治41）年改正感化法、1922（大正11）年少年法、1933（昭和8）年少年教護法といった内務省および司法省が主管してきた分野である。②については工場法による児童労働に関する規制と、大阪市の少年職業相談所設立に見られるような職業紹介であり、1916（大正5）年工場法施行、1925（大正14）年「少年職業紹介ニ関スル件」⁷⁾依命通牒（内務省・文部省連名）、そして1926（大正15）年改正工場法、工場労働者最低年齢法などによって、労働人口の確保と未成年者の保護ならびに就職支援が行われていた。③の貧児対策については、経済的に困窮する者への援助は明治以降の慈善事業の段階から行われていたが、特に幼児そして母子を対象とした対策が大正末期から昭和期にかけての議論を経て、1932（昭和7）年救護法施行、1937（昭和12）年母子保護法という形で法制化された点に注目したい。なお、母子保護法については、当初は児童扶助法としての法制化が目指されていた点に、昭和戦前期における未成年者対策のひとつの特徴を見出すことができると考えられるため、この点については後ほどとりあげる。そして④の被虐待児童の保護に関しては、子の養育について不適切な親に関する議論は既に感化法制定の際には出ていたものの、②との関係で児童労働に対する世間の関心が高まったことや児童保護に関する海外の取り組みが紹介されたことなどを背景として1933（昭和8）年児童虐待防止法⁸⁾として法制化さ

れた。

このように未成年者に関する法制化は、明治段階から行われていたものの、特に昭和期に入ってから、③や④という形で経済的困窮あるいは虐待からの児童の救済を篤志家のみに委ねるのではなく、法制化を行うことによって、国家としてより積極的に関与しようとしていた。

参考までに以下において本稿に関連する厚生省創設に至るまでの未成年者に関する主な動き（図2）掲載する。

2-3. 厚生省社会局の誕生

厚生省社会局が取り扱うことになった児童保護を含む社会事業一般は内務省社会局が担当していた。以下では、内務省から厚生省に至る所轄の変容と、厚生省創設がどのようなものとして認識されていたかを確認する。

1917（大正6）年、同年施行の軍人救護法への対応を主目的として内務省地方局に救護課が設置され、そこへ地方局府県課所轄事項を移動させ、「賑恤救済ニ関スル事項」「軍事救護ニ関スル事項」「道府県立以下ノ貧院盲啞院癲癲院育兒院及感化院等其ノ他慈恵ノ用ニ供スル施設ニ関スル事項」の3事項を所轄することになった。その2年後、救護課は社会課となり、翌1920（大正9）年には社会局が設置された。社会局の所轄事項は、「賑恤及救済ニ関スル事項」「軍事救護ニ関スル事項」「失業ノ救済及防止ニ関スル事項」「児童保護ニ関スル事項」「其ノ他社会事業ニ関スル事項」と5事項に増加し、ここにおいて児童保護を所轄することが明記されるようになった。

その後も社会局は労働行政や社会保険関係

1908年	4月 「感化法」改正（法律第32号）：感化院入院対象者の拡大，入院出願者の拡大，道府県感化院への国の補助の拡大 9月 内務省主催第1回感化救済事業講習会開催
1911年	1月 根本正議員より未成年者飲酒取締に関する法律案を衆議院に提出 2月 政府は「工場法」案を衆議院に提出→3月「工場法」公布
1916年	8月 「工場法」施行規則（農務省令第19号），「工場法」第2条第2項による10歳以上12歳未満の者の就業を許可する場合の取扱方（農商務省訓令第10号）
1917年	5月 岡山県に济世顧問制度設置，その後，方面委員制度普及 6月 「救済事業調査会官制」 8月 「国立感化院令」（勅令第108号），12月「国立感化院規則」（内務省令第22号）
1919年	5月 「感化救済事業職員養成規定」（内務省告示第34号）
1920年	4月 「社会事業職員養成規定」（内務省告示第313号） 8月 内務省，社会局設置：「児童保護ニ関スル事項」を対象に含む
1922年	3月 「未成年者飲酒禁止法」（法律第20号） 4月 「少年法」（法律第412号），「矯正院法」（法律第43号），「感化法」改正（法律第414号）：第5条の対象者を18歳から14歳に引き下げる 10月 「社会局管制」（勅令第460号）：1920年よりも対象が拡大 11月 「少年審判所設置ノ件」（勅令第488号） 12月 「仮出獄少年取締規則」（司法省令第32号）
1923年	5月 少年保護協会設立。発起人は司法大臣官房保護課長宮城長五郎
1925年	4月 第1回少年審判所長，矯正院長協議会開催
1926年	4月 「青年訓練所令」（勅令第70号）：青年学校の前身 6月 「工場法施行令」改正（勅令第153号）「工場法施行規則」改正（内務省令第13号）：対象企業の拡大，16歳以上の児童の労働時間制限 6月 「工場労働者最低年齢法」（内務省令第14号）：農業・商業を除く工業の企業で14歳未満の子どもを使用することを原則として禁止。尋常小学校課程修了者の例外有り。 7月 社会事業調査会に内務大臣より「社会事業体系に関する件」諮問 12月 東京において全国児童保護事業会議開催 *第1回全国児童保護会議，児童扶助法制定を要望。政府社会事業調査会に「児童扶助法」案要綱作成させる。
1929年	4月 「救護法」制定，明治4年太政官達第300号（「棄児養育米給与方」）外三件廃止（法律第39号） 5月 社会事業調査会，社会事業体系を決定 7月 「社会政策審議会管制」（勅令第238号）
1931年	3月 「母子扶助法案」議会提出（審議未了）
1932年	1月 「救護法」施行：「恤救規則」「棄児養育米給与方」等廃止
1933年	3月 「児童虐待防止法」（法律第40号） 5月 「少年救護法」制定，「感化法」廃止（法律第55号）
1936年	11月 「方面委員令」公布施行（勅令第398号）
1937年	3月 「母子保護法」公布（法律第19号）：施行は1938年1月
1938年	1月 厚生省設置（勅令第7号）：体力，衛生，予防，社会，労働の5局 3月 「社会事業法」（法律第59号）

図2 厚生省創設に至るまでの未成年者に関する主な動き（要保護児童を中心に）⁽⁹⁾

を取り込んでその所轄対象を広げ、1922（大正11）年に内局から外局へ位置づけが変化し、社会局管制によれば同年の社会局所轄事項は、「労働ニ関スル一般事項」「工場法施行ニ関スル事項」「鉱業法中鉱夫ニ関スル事項」「社会保険ニ関スル事項」「失業ノ救済及防止ニ関スル事項」「国際労働事務ニ関スル統轄事項」「賑恤及救済ニ関スル事項」「児童保護ニ関スル事項」「軍事救護ニ関スル事項」「其ノ他社会事業ニ関スル事項」「労働統計ニ関スル事項」の11事項となり、大別すると労働関係、社会保険関係、賑恤及救済、児童保護、軍人救護、そしてその他の社会事業に関する事項の6分野を所轄することになった。このように内務省は1920年代から30年代にかけて、児童労働者問題、救貧問題における児童、虐待を受ける児童、そして少年保護に関する立法に取り組んできたが、それを引き継いだのが厚生省社会局児童課である。

1938（昭和13）年1月に創設された厚生省は、内務省社会局社会部を厚生省社会局として移管し、保護課、福利課、児童課、職業課を置いた。児童課は、恐慌後の母子心中の多発、及び欠食児童の増加を契機に成立した「母子保護法」の実施にともなう設置部局と説明されており、1941（昭和16）年8月に人口局母子課に統合された⁽¹⁰⁾。

厚生省に関する当時の理解を示す一例として、1938年1月11日の大阪朝日新聞⁽¹¹⁾は以下の様に報じている（下線は筆者による。他の引用部分における下線も同様）。

「当分間借りながら厚生省きょう店開き 国民体位向上と社会政策実施 運動団体にも強力統制

厚生省はいよいよきょう店開きするが、なにしろ、庁舎もまだ出来ていないため厚生省の表看板は外桜田町の元社会局の建物に置くが、ここには大臣室はじめ保険院関係だけで他の次官室、体力局（新設）衛生局、予防局（新設）労働局という主力は当分内務省の三、四階に間借生活することになった、しかし間借といっても同省の主力であるので内務省の表玄関に「厚生省」という小さい看板を掲げ今春四月増築が出来上るまでは本家と分家に分れて執務することになっている

厚生省とは一体何をするとところか一同省の官制は今十一日公布されるがその主要眼目は国民体力の向上と社会政策の実施で、殊に出征将兵の遺家族の救済という重大な事項をもここでやる、厚生省は内務、通信、文部三省の寄合世帯ではあるがその内容は体力局、衛生局、予防局、社会局、労働局、それに保険院で、保険院はさらに総務局、簡易保険局、社会保険局にわかれている

以上のうち衛生、予防、社会、労働の各局は内務省関係で、保険院は通信省の簡易保険局に内務省の社会保険部が加ったもの体力局は文部省の体育課の一部が参加し局となったものである右の中でも体力局と社会局が何といても中心主力で

体力局 国民体力向上をはかり体育運動を奨励するため企画、施設、体育の三課を設け事業としては運動団体に強力なる統制を加うことをはじめ

国民体操の普及徹底 国民大衆の供用

すべき運動場体育館などの体育工場施設
 拡充国民に適当な休養および運動の機械
 便宜を与えこれを奨励するため公園緑
 地、運動場、海水浴場、キャンプ場そ
 の他都市農村に適応する奨健施設の整備拡
 充をはかるとともに温泉の保護およびそ
 の保健利用に関する方策を樹立し特に国
 立公園内外の交通設備、簡易宿泊施設そ
 の他各種利用施設の充実をはかることな
 どで、体育審議会、明治神宮体育大会、
 オリンピック大会などをはじめ各種競技
 団体の監督、府県体育運動主事との連絡
 などを行うこととなり、各スポーツ団体
 への政府補助金、オリンピック東京大会
 開催補助金などもすべて厚生省の取扱と
 なる

社会局 は社会施設の刷新拡充、救
護救療の普及、母性、乳幼児の擁護およ
び児童の保護などといういわゆる社会大
衆への新施設や、銃後の国民生活の救護、
救療を行う

衛生局、予防局 衛生局は住宅改善、
 供給、栄養の改善、および食品の取締り、
 環境衛生および環境への適合など国民の
 衛生生活の根幹を指導するが目下東京芝
 区白金台町に新築中の公衆衛生院はその
 研究室の一つであろう、予防局は国民的
 疾病の防滅、伝染病の撲滅などを主管し
 従来の内務省予防課が昇格したもの

労働局、保険院 労働局は労働条件
 の改善、労働衛生の向上労務需給の調整
 などで、内務省社会局労働部がそのまま
 局となった保険院は通信省の簡易保険局
 に内務省社会局保険部が加ったものであ
 るが商工省所管の生命保険を逸したこと

は同院の機能を著しく弱めている（東京
 発）

報道からは、庁舎などが十分に整備される
 前に厚生省が創設されることになったことに
 ともなう慌ただしさとともに、第一に所轄事
 項の眼目は国民体力の向上と社会政策の実施
 であり、体力局（元文部省体育課）、社会局（元
 内務省社会局児童課）、衛生局・予防局（元
 内務省予防課）、労働局・保険院（内務省社
 会局労働部、通信省簡易保険局）を再編した
 ものであること、第二に厚生省創設目的と関
 連して、中心的な存在が体力局と社会局であ
 ると認識されていたことが判明する。そして
 社会局については、「社会施設の刷新拡充」
 と表現されている様に、厚生省のもとでさら
 なる発展が期待されていたことがうかがわれ
 る。そこで以下では、厚生省創設以前の児童
 保護政策と、創設後の政策にはどのような関
 係があるのかを考察するために、厚生省創設
 前年の1937（昭和12）年母子保護法として
 制定されることになる「児童扶助法」案をと
 りあげる。

3. 1920年代から1930年代にかけて の未成年者対策

3-1. 児童扶助法の議論開始

「児童扶助法」の実現に向けての動きが本
 格化したことがうかがわれる資料として、
 1926（大正15）年度の内務省社社会局の予
 算に関する報道⁽¹²⁾がある。そこでは、社会
 局分の総額約1300万円で、「健康保健法実施
 費 三,〇〇〇（筆者注、単位は千円）」「同
 上準備事務費 二五〇」「労働争議調停法実

施費 四〇〇」「移植民保護奨励費増
 九〇〇」「職業紹介事務局増設(北海道, 福岡)
 一〇〇」「不良住宅改善 二, 〇〇〇」「簡易
 宿泊所建設 四〇〇」「国立女子感化院設置
 (東京) 五〇〇」「児童扶助法国庫負担 二,
五〇〇」「公設質屋設置 四〇〇」「日傭労働
 者失業救済 三〇〇」「工場災害予防宣伝
 八〇」とあり、金額としては健康保険法実施
 費に次いで、12項目中2番目の規模で要求を
 行っていることから、児童扶助法実施に向け
 ての強い意思が感じられる。児童扶助法の具
 体的な内容は予算請求に関する本記事からは
 明らかではないが、1926(大正15)年12月2
 日と3日に開催された第1回児童保護事業会
 議の部会では、社会事業調査会委員でもある
 内務省社会局長官長岡隆一郎や社会部長守屋
 栄夫が挨拶を行い、また今後の展望を語った
 他、「児童扶助法の制定、乳児保護、幼児保護、
 学齢児童就学保護、精神薄弱児童の保護教養、
 不良児童保護の普及、育兒事業児童保護事業
 の整齐」などについての協議が行われたとい
 う報道⁽¹³⁾もあり、児童扶助法案の制定はあ
 る程度確実なものとして関係者に受け止めら
 れていたものと考えられる。また、児童保護
 事業会議の数日後には、内務省の次期国会提
 出予定法案のひとつとして児童扶助法が紹介
 されており、「市町村に児童保護委員を設置
 し市町村をして十四歳未満の孤児貧児等に対
 し現金給付、現品給付、医療給付の扶助を為
 さしめ国及び道府県から補助をなさしめんと
 するもの⁽¹⁴⁾」といった法案の概要が説明さ
 れている。ここからは、①対象者は主に14
 歳未満の孤児貧児、②市町村に児童保護委員
 を設置し、市町村が補助を行うこと、③現金、
 現品、医療給付による扶助であること、④国

および道府県から補助を行うこと、といった
 ことがわかる。そしてこの法案の内容が定ま
 る上で影響力を有していた組織として、この
 間、つまり1926年7月に内務省社会局に設置
 された社会事業調査会が存在することから、
 次節では社会事業調査会における児童扶助法
 案をとりあげる。

3-2. 社会事業調査会諮問事項としての「児童扶助法」案

1926(大正15)年6月18日内務大臣濱口
 雄幸から内閣総理大臣若槻礼二郎に出された
 「社会事業調査会設置ノ件」によれば、「時勢
 ノ進運ニ伴ヒ社会組織益々複雑ヲ加ヘ産業ノ
 異常ナル発達ト思想ノ急激ナル変化トハ各種
 社会的欠陥ト相俟テ現代国民生活上幾多ノ難
 問題ヲ醸成セリ」「従来政府ハ之カ対策ニ力
 ヲ用ヒ曩ニ大正七年六月救済事業調査会ヲ起
 シ大正十年一月ニハ更改シテ社会事業調査会
 ヲ設置シタリ更ニ大正十三年四月ニ至リテハ
 帝国経済会議ヲ組織シ此等当面ノ問題ヲ審議
 シタルモ同会議ハ同年十一月之カ廃止ヲ見社
 会政策的施設ノ実行上講究調査スヘキ機関ヲ
 欠クニ至レリ今ヤ各般ノ社会事象ハ積極的施
 設ノ実現ヲ促スモノ益々多カラントス茲ニ朝
 野有識ノ士ヲ集メ社会事業調査会ヲ設ケ広ク
 社会事業ニ関スル諸種ノ事項ヲ審議セント
 ス」、すなわち社会組織の複雑化、産業の発達、
 思想の変化などによって国民生活上の数多の
 問題が生じているが、かつて設置されていた
 救済事業調査会、社会事業調査会、帝国経済
 会議は既に廃止されており、現時点では社会
 政策的施設を考究調査する機関が存在してい
 ない。そこで朝野の有識者を集めた社会事業
 調査会を設置して社会事業に関する事項を審

議させることを社会事業調査会の設置理由としている。社会事業調査会は同月22日の閣議で官制によらず設置することが決定された。なお、社会事業調査会会則によれば、調査会は内務大臣の監督に属し社会局に設置されること、社会事業に関する事項について内務大臣の諮問に応じて調査審議を行い、関係各大臣に建議することなどが規定されていた。

6月23日の調査会に関する報道⁽¹⁵⁾によれば、第1回調査会は7月中旬ごろに開催予定であり、調査会の会長は内務大臣とし、委員は内務大臣より依嘱する。そしてその委員の範囲は、「一、内務、大蔵、文部などの関係各省官吏 二、社会事業に関係ある貴衆両院議員 三、所謂一流の名士を避け、学者及び実際経験家など約二十名内外で、社会局からは長岡長官及び守屋部長が入るはずである」とあり、関係各省、貴衆両院議員、学識ないしは実務経験者に依嘱予定であること、さしあたりの調査会の諮問事項としては「一、児童扶助法案 二、不良住宅地区整理に関する件 三、社会事業の体系整備に関する件」とされており、児童扶助法案は当初から諮問事項に予定されていたことがわかる。

7月15日に開催の第1回調査会総会に関する報道には⁽¹⁶⁾、内務大臣からの三事項（社会事業の体系、児童扶助法案、不良住密集地区の改善）についての諮問案が示されていた。その中の児童扶助については、

社会の現況にかんがみ児童扶助に関する法制を定めるの必要あるを認む之に関し意見を求む

説明 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、しかるに我国児童保護事業の現状は極めて不備にして乳児死亡の高率、国民保健の低下、指導の不就学、不良児童の増加等国力の消長に関し憂慮すべきものあり、依って各種児童保護私設中最も緊要なりと認むる貧困児童救済のため児童扶助に関する法制を定めんとす

と示されており、救貧防衛の観点から児童の保護から始めることが有効だと考えられていたこと、当時の児童保護事業の状況が芳しくなく、「乳児死亡の高率」、「国民保健の低下」、「指導の不就学」、「不良児童の増加」などの問題が発生しているが、その中でも特に緊急性が高い貧困児童を救済するためという目的で児童扶助に関する法制に取り組むことになったことが判明する。

さらに総会では、まず会長である濱口内務大臣の挨拶、議事規則の可決の後に諮問事項の審議が行われたが、児童扶助法案の諮問に対しては、a「児童扶助の範囲」b「扶助の内容：生活費限定」c「現行制度との関係」について委員（山口政二、潮恵之輔、岩切重雄、有馬頼寧、田沢義輔、末広巖太郎）から質問が出された。これらの質問に対して、長岡社会局長官及び守屋社会部長は、a扶助の範囲は大体学齢児童以下を含む程度、b補助の方針は大体「生活扶助法」によることを考えていること、そして、c現行法規としては明治七年の太政官布告「恤救規則」および同四年の同布告「棄子要幾米支給方」等があるのみであると説明した。その後、委員を三分し、児童扶助を審議する特別委員に「委員長二荒芳徳 ▲⁽¹⁷⁾委員 穂積重遠、内ヶ崎作

三郎，田川義輔，依孫一，潮恵之輔，守屋栄夫」の7名が選ばれた⁽¹⁸⁾。

3-3. 社会事業調査会における「児童扶助法」案審議

同年8月末の報道⁽¹⁹⁾によれば，社会局は法案の要綱を作成して委員に配布しているが，法案作成に先立つ1926年6月，社会局は「東京大阪，京都，神奈川愛知の各六大都市所在の府県及び埼玉，千葉，茨城其他の東京隣接府県に於いて子女養育中の貧困寡婦，準寡婦について諸般の所要の調査」を行った。これは児童扶助法の対象者数，対象となる世帯の実態などを明らかにするためのものであるが，対象として想定していた学齢以下の児童そのものだけではなく，その児童を保護養育すべき者であり，なおかつ経済的困窮に苦しんでいる者として「子女養育中の貧困寡婦，準寡婦」を調査している点，つまり，当初から母子を想定していたことがうかがわれる。調査の結果，全国貧困母子の推定総数はおおよそ15万人程度と算出され，「最低生活標準は寡婦の月額収入四十五円内外一人当りの最高扶助額は一ヶ月十五円」であることが示されていた。

その後，8月5日の特別委員会において審議が行われ，児童扶助要項が決定した⁽²⁰⁾。それは第一に扶助の範囲として，貧困のため生活が困難な寡婦およびその児童，その夫が疾病，老衰のため生活が困難な妻および児童，そして遺児（棄子，迷子，孤児），第二に経費の負担は原則として市町村の負担であり，国庫および府県から補助を行うこと，第三に扶助の事務は被扶助者の住所地の市町村長が行うこと，住所地不明の被扶助者については

居住地の市町村が事務を行うこと，そして第四が救護の方法としては軍事救護法の規定に準じて現金・現品・医療給付とすることであった。これを受けて8月下旬には社会局が作成して委員に配布した児童扶助法案要綱が以下である。児童の定義や県および国庫補助の割合が追加されているが，概要は要項から大きな変化はない。

児童扶助法案要綱

- 一、本法に於いて児童と称するは義務教育を修了せざる十四歳未満の子女とす
- 二、本法に依り扶助を要すべきものを左の如く定む
 - (イ) 貧困の爲め生活し得ざる児童を有する寡婦及び其の児童
 - (ロ) 夫あるもその夫が病氣又は老衰等の故障ある場合は其の妻並にその児童
 - (ハ) 孤児，棄児，遺児，迷児
- 三、扶助の事務は被扶助者住所地の市町村長之を取扱う但し被扶助者住所不明の場合は其の者の現住地の市町村長之を取扱う
- 四、扶助に要する経費は原則として市町村之を負担す，但し国庫並に府県は一定の補助を為すものとす
- 五、扶助費は其の総額に対し市町村が三分の一を負担し府県並に国庫は総額の三分の一宛を補助するものとす
- 六、扶助の種類は現金，現品並に医療の給付とす

要項は，①対象児童は義務教育終了前の

14歳未満。②貧困の為生活が困窮している児童を持つ寡婦およびその児童、もしくは有夫であっても病気老衰などの妻およびその児童、または孤児・棄児・遺児・迷児といった養育者としての（母）親が不明な者を対象とすること。③原則として被扶助者の住所地の市町村長が事務を取り扱う。④扶助に要する経費は原則として市町村が負担するが、府県や国の補助があり、それぞれが3分の1ずつ負担すること。⑤現金、現品および医療給付という形の扶助であることを明記した。①については義務教育修了までの児童の生活について国が責任を持つことを示した点が評価できるが、この要綱を見る限り、②については直接児童に向けて扶助を行う形ではなく養育者であることが多い母親を通した扶助ないしは母親と子を扶助対象としていたこと、そして「寡婦」や「妻」という言葉に見られるように、原則として有夫ないしは有夫であった者とその子が対象であり、それ以外の、たとえば私生児とその母、父子といった親子は排除される可能性があった点は、当時の社会状況においては当然であったのかもしれないが、現在の視点からは対象を限定しすぎている印象を受けざるを得ない。そして、③および④については被扶助者の住所地である市町村の負担が重いことから、被扶助者が多く住居する市町村においては実施が困難になることが懸念せざるを得ない。

児童扶助法案に関する特別委員会では、社会局が示した要綱の審議を行い、9月中旬の特別委員会で児童扶助の範囲その他につき協議をとりまとめ、9月末の総会で委員会案の要綱は可決された。以下では8月段階と比べてどのような修正が行われたのかを確認する。

9月14日に行われた児童扶助法案に関する特別委員会では、児童扶助の範囲などの協議を行ったのち、児童扶助法要綱を作成決定し、次の総会に附議することとした⁽²¹⁾。報道で確認する限りにおいては、先の社会局提案の要綱（以下「社会局案」）と比較すると、②の対象者が「十四歳未満の子を自己の家庭において養育する寡婦およびその十四歳未満の子、または十四歳未満の孤児にして生活すること能わざるものを扶助すること」になっており、社会局案よりも対象者は縮小している。また、「家庭において」の文言が入れられたことについては、児童の養育は家庭が責任を持って行うべきであるというメッセージを受けざるを得ない。④扶助に関する経費については、国庫及び道府県の補助は「一定の割合」とのみ規定しており、割合を定めていた社会局案以降の負担をめぐる議論をうかがわせるものである。また、新たに「市町村は児童保護委員を設置すること」としており、市町村が扶助法案の事務を行う姿勢を明確にしている。

その後、9月29日に行われた社会事業調査会の総会において、不良宅地区改正法案と児童扶助法案の両要綱の審議が行われ、全会一致で原案が可決された。報道では、「児童扶助法案は来議会には法律案のみを提出し、予算は恐らく十七年度からとなるゆえ同法実施もそのころとなろうと見られている」と報じており、この段階においては児童扶助法案の制定はとりたてて困難なものとは認識されていなかったのではないかという印象を受ける。そこで次節では児童扶助法案の目的や意義、そして法案自体における課題を検討する。

3-4. 児童扶助法案要綱の意義と課題

児童扶助法案要綱は以下の通りである⁽²²⁾。

児童扶助法案要綱

- 一、十四歳未満の子を自己の家庭で養育する寡婦およびその十四歳未満の子または十四歳未満の孤児で貧困のため生活すること能わざるものは本法によりこれを扶助すること
- 二、婦女が左記各号の一に該当する時は本法の適用についてはこれを寡婦と見なすこと
(イ) 夫の所在が三月以上分明ならざる時 (ロ) 夫が入監したる時 (ハ) 夫が疾病、不具、廢疾または老衰のため労働すること能わざる時 (ニ) 離婚または婚姻取消ありたる後に子の父が死亡し、または前各号の一に該当する事由生じたる時 (ホ) 内縁の妻その夫が死亡し、または第一号乃至第三号の一に該当する事由が生じたる時
- 三、棄児、遺児または迷子の本法の適用については孤児と見なすこと、子が左記各号の一に該当する時また同じ
(イ) 父および母の所在が三月以上分明ならず入監しまたは疾病不具、廢疾もしくは老衰のため労働すること能わざる時 (ロ) 母死亡し父前号に該当する事由が生じたる時
- 四、寡婦が虐待不行跡その他の事由により子の養育をなすに適せざる時はこれを扶助せざること
- 五、本法による扶助は扶助を受くべきものの住所地の市町村長これをなすこ

と、ただし住所地分明ならざる時は現在地の市町村長これをなすこと

- 六、本法による扶助に関する費用は当該市町村の負担とすること
- 七、市町村長必要ありと認めたる時は本法により扶助を受くる児童を公私の育児所その他適当なる施設または家庭に委託しその養育をなさしむることを得ること
前項市町村長の処分を拒みたる時は児童に対して本法の扶助を為さざることを得ること
- 八、扶助の種類は現金給付、現品給付および医療とすること
- 九、本法による扶助の程度方法および児童養育に関し必要な事項は命令をもってこれを定むることを得ること
- 十、市町村長は明治三十三年法律第五十一条によるの外第七により委託に附せられたる孤児、棄児、遺児その他父および母が親権を行うこと能わざる児童に対し勅令の定るところにより自ら後見人の職務を行うこと、この場合は後見人は親権を行うことを得ざること
- 十一、市町村は児童保護委員を設置することを得ること
- 十二、児童保護委員は名誉職とすること、児童保護委員は本法による市町村長の事務を補助すること
- 十三、児童保護委員の選任および職務執行に関する規定は命令をもってこれを定むること
- 十四、児童保護委員に対しては命令の定むるところにより職務のため要す

る費用および勤務に相当する報酬を給することを得ること

十五、国庫および道府県は扶助に関する費用に対し左の割合により補助すること

国庫四分の二、道府県四分の一

十六、扶養義務者が資力あるに拘らず本法の扶助をなしたる時は市町村長はその費用の全部または一部を扶養義務者より徴収することを得ること

前項の費用を指定期限内に納付せざるものある時は国税滞納処分 の例により処分することを得ること

十七、本法または本法に基づいて発する命令により市町村長のなしたる処分に不服ある者は地方長官に訴願し、その裁決に不服ある者は内務大臣に訴願することを得ること

十八、本法の扶助を受くる者は救恤規則により給与を受くることを得ざること

軍事救護法により救護を受くるものは本法による扶助を受くることを得ざること

対象者は14歳未満の子を家庭において養育する寡婦およびその14歳未満の子または14歳未満の孤児で貧困のため生活することができない者を原則(1条)とし、寡婦については有夫あるいは内縁の妻であっても列挙した事情に該当する者(行方不明、労働が不可能、離婚など)は対象に含め(2条)、また、孤児については捨子、遺児、迷子など実質的

に養育すべき親を失っている者(3条)を含めており、貧困により生活ができない児童に注目した対象範囲の設定になっていると考えられる。扶助法の事務を市町村が行い(5条)、費用負担は市町村が負うこと(6条)、扶助の種類(8条)などには当初案からの変更はなく、9月に入って追加された児童保護委員の設置(11から14条)についても既に見た通りであるが、「設置することを得る」(11条)と市町村の任意となっている。また、国庫および道府県の市町村への補助割合は、「国庫四分の二、道府県四分の一」(15条)とあり、当初よりも国庫負担の割合が増加している。市町村に過度の負担を負わせることは実施を困難たらしめる可能性があるため、国庫負担の割合を増加させたことは妥当だと考えられる。

他方、変更点としては、「寡婦虐待不行跡その他の事由により子の養育をなすに適せざるときはこれを扶助せざること」(4条)とある様に、扶助対象者に対して児童の養育の上でふさわしい振る舞いを求める一文が追加されている。児童保護の観点から扶助を行う以上、当該児童の養育の適否を検討する必要があるかもしれないが、貧しくとも「子にとっての理想的な母親像」を法律が押し付けるようなことはやはり適切とは言えず、また、現実的なことを考慮すればそれは当然であるかもしれないが、それでもやはり、親がいかなる者であろうとも、経済的な困窮に陥っている児童をその母親経由ではなく、直接扶助する制度設計が行えなかった点は問題ではないだろうか。

また新たに追加された点としては、「市町村長必要ありと認めたる時は本法により扶助

を受くる児童を公私の育児所その他適當なる施設または家庭に委託し、その養育をなさしむることを得ること 前項市町村長の処分を拒みたる時は児童に対して本法の扶助を為さざることを得ること」(7条)とある様に、施設または家庭への児童の委託に関する規定がある。こちらは生物学的な親が十分な養育を行い得ない場合の対策として妥当だと考えられるが、規定に先立って、児童の委託に関してどの程度の調査が行われ、かつ実施についてどの程度の見込みがあったのかは現時点では明らかではない。その他、扶養義務者に資力がある場合の費用の全部ないし一部徴取および不服申し立てに関する規定(16・17条)といった、感化法と同様の規定が見られる他、重複して扶助や救護を受けることが出来ないとする規定(18条)も見られる。後者については、戦後もおそらくは同じ趣旨に基づくものと考えられる同様の対応がとられており、訴訟に発展した事例もあるが、いずれかを選ばなければならない扶助ないし救護が対象者の生活にとって十分であったとは考えられない。

児童扶助法案要綱を報じた当時の新聞⁽²³⁾には、扶助法案の主な内容を述べる際に、①児童扶助法案の由来、②児童扶助法案の意義、③予算等の実効性への懸念、④ほかの貧民救済政策へ良い影響が及ぶことの期待、⑤既に施行されている社会政策(郵便年金)との整合性を求めるといった内容の記事が掲載されている。①については、当該法案が若槻内閣時代に主に内務省社会局が立案したものであり、当初は「母子扶助法」であったが、扶助の対象が専ら児童であること、また、寡婦であっても児童のないものは扶助対象外で

あったことから「児童扶助法」と改めたことを説明しておあり、特に児童の生活の保護という観点が強調された法案であることがうかがわれる。②については、既に孤児などに対しては救恤規則や軍人救護法による国家的救済、公共団体の社会事業、そして個人の慈善事業によってある程度の成果を挙げているが、それによって救済されるものは一部に過ぎなかったこと。しかしそれでもこれまでは親族などの協力扶助によって救済されていたが、「伝統的家族制度の弛緩と生活様式の変化と思潮の推移とは、ついに同族の不幸を救済する余裕を認むることが困難となり、これにつれて社会的には不良少年少女の増加、乳幼児死亡率増加の傾向が顕著となってきた」ことを受けて、「孤児及び子女を養育しつつある貧困なる寡婦をすべて万遍なく国家公共団体が救済するということと、かかる救済を国家公共団体の必然的義務として認めることに重大な意義を含んでいる」と述べている。確かに、国家公共団体の必然的義務として児童および児童を養育する寡婦を経済的に支援することを規定した点において児童扶助法案の特長があると考えられる。他方③については、法案には扶助の方法および扶助の程度についての規定がなく、法案通過後に命令で定めること及び昭和3年度追加予算として提出される経費300万円の経費算出基準が示されていないことに対しては、実施に際して混乱を生じさせた健康保険の例を挙げて、同様の混乱が生じないかという懸念を示していること、④については、児童扶助法案は孤児および寡婦だけではなく社会的貧困に対する国家救済の基準となることが考えられることから、救貧法を制定したイギリスの他、ヨーロッ

バ各国の貧民救助制度を参酌し、特に府県英町村の財源について特別の配慮を示すことを期待し、そして⑤既に施行されている社会政策法案との整合性を求めるなど、意義を認めながらも、その実施については楽観視できる法案ではなかったことが判明する。

その懸念は現実のものとなり、第52回帝國議会には「不良住宅地区改正法案と児童扶助法案」中の前者しか提出されておらず、1929（昭和4）年にはより広い対象者を想定した「救護法」が制定された。この後児童扶助法案は1931（昭和6）年に「母子扶助法案」と名を元に戻して議会に提出され、1937（昭和12）年「母子保護法」として制定されることになる。

4. おわりに

「児童扶助法」案の国会提出が目指されていた1927（昭和5）年11月段階では、未だ「児童扶助法」を含む児童保護事業に関する社会事業調査会による展望が語られており⁽²⁴⁾、そこでは「妊産婦保護事業」「乳幼児保護」「病弱児保護事業」「貧困児童保護」「少年職業指導ならびに労働保護」「不良児童保護」「異常児童保護」のそれぞれについて今後の展望が示された。そこでは法制化によって対応するもの（「児童扶助」「児童虐待防止」「不良児童保護」「異常児保護」）と国庫補助や助成で対応するもの（「妊産婦保護」「乳幼児保護」「病弱児保護」）、そして適切な施設（「少年職業指導ならびに労働保護」）で対応するものとに分類されている。「児童扶助法案」の様な法制化による対応を行うべきものとされた項目については、児童扶助法案要綱に対する

報道に見ることができる様に、国家及び公共団体の義務であることを明言することにより、従来とは異なった新たな体制で対応することが求められていた分野、あるいは明治期以降ある程度は法制化が行われておりさらなる体制の整備が求められていた分野（「不良児童」）だと考えられる。この国家および公共団体の義務として経済的に苦境に陥った児童を保護することを明確に認識し、かつその認識に基づいた対応を行おうとした点に、未成年者処遇における戦前期の一つの到達点があるのではないかと考えられるが、今回の論文においては、厚生省創設期において未成年者対策を主に担った人物の動向や、未成年者対策に関する社会事業調査会の影響力、そして未成年者保護の観点からの母子扶助法案→児童扶助法案→母子保護法の名称変化の意味するものといった問題への考察が欠如しており、また、報道資料を用いたものが多いことから、改めて事実確認を行い、その上で新たに考察する必要があることは否めない。したがって、法案をめぐる資料収集、そして児童保護の各領域（労働、防貧、感化、その他）における戦前の到達点の整理については今後の課題である。

注

- (1) 児童福祉法（1947年12月12日法律第164号）
- (2) 児童福祉法第1条～第3条。
- (3) 児童福祉法第65条
- (4) 児童扶助法案は、最初は母子扶助法案としてその必要性が唱えられ、本稿で取り扱った1926年から1927年の児童扶助法案の議論を経て、再び「母子」が前面に出されるようになり、最終的に1937年に母子保護法として制定した。この母子扶助法、児童保護思想、そして母子保護法を支え

- た思想および団体に関する研究としては、今井小の実『社会福祉思想としての母性保護論争』（ドメス出版、2005年）、そして救貧法から救護法制定に至る過渡期の動きとして児童扶助法案の状況を分析した前段階としての寺脇隆夫「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（上・下）」（『長野大学紀要』17巻4号・18巻2号、1996年。後に『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版、2007年）をはじめとする研究が行われている。本稿で確認する項目は先行研究を大きく前進させるものとは言えないが、昭和戦前期の未成年者処遇における国家の責任、対象とする未成年者像および未成年者に直接保護を与えるものかあるいは母を中心とした家族を介した間接的な保護を検討していたのかといった事柄を確認するものである。
- (5) 佐藤満「厚生労働省はどういう省か：その生い立ちから考える」（『政策科学』21（4）、2014年）
- (6) 2018年6月21日調べ。なお、所蔵資料が重複しているものもあり、数値は必ずしも正確なものではない。
- (7) 一般財団法人日本職業協会「職業安定行政史」
<http://shokugyo-kyokai.or.jp/shiryou/gyouseishi/03-4.html>
- (8) 児童虐待防止法については、拙著「昭和戦前期の未成年者処遇制度—昭和八年児童虐待防止法案審議を主たる対象として—」（『阪大法学』第63巻第3＝4号、2013年）および「戦前期における被虐待児童保護制度の意義と課題—昭和八年児童虐待防止実施状況を素材として—」（杉山博昭編『戦前期における社会事業の展開—自由と全体性の変遷をめぐって—』2015年）において議会での審議内容や実施状況の検討を行った。
- (9) 桑原洋子編著『日本社会福祉法制史年表』永田文昌堂、1988年をもとに作成。
- (10) アジア歴史資料センター「アジ歴グロッサリー」
社会局
<https://www.jacar.go.jp/glossary/terml/0090-0010-0090-0020-0050.html>
- (11) 「当分間借りながら厚生省きょう店開き 国民

体位向上と社会政策実施 運動団体にも強力統制」1938年1月11日付大阪毎日新聞（神戸大学附属図書館デジタルアーカイブ 新聞記事文庫。以下の新聞記事も同様。）

- (12) 「内務省新予算要求総額約七千万円 拓殖事業その他は未提出」1925年7月7日付大阪朝日新聞
- (13) 「児童保護事業の初会議開かる 全国的団結を誓う」1926年12月3日付大阪朝日新聞
- (14) 「社会政策を基調として制定さるる新法律 決定せる内務省案十五件の梗概」1926年12月5日国民新聞
- (15) 「学者経験家を集める社会事業調査会 七月中旬頃開会する」1926年6月23日大阪朝日新聞
- (16) 「社会事業調査十五日第一回総会に提出の内相諮問案」1926年7月15日大阪毎日新聞
- (17) 7月15日の第一回総会には穂積重遠は欠席。
- (18) 「いよいよ蓋を開けた社会事業調査総会 諮問事項の問答あって何れも特別委員の手に移る」1926年7月16日大阪朝日新聞、「社会事業の意義は社会通念で決める 調査会第一回総会」1926年7月16日時事新報 1926.7.17
- (19) 「貧乏な母子を扶助する範囲 扶助金の最高値は一人一ヶ月十五円位」1926年8月30日神戸又新日報
- (20) 「児童扶助法要項 五日特別委員会で決定」1926年8月6日大阪朝日新聞
- (21) 「寡婦や児童の扶助範囲を決定 市町村が主体で行う：児童扶助法案特別委員会」1926年9月15日大阪朝日新聞、「児童扶助の範囲は十四歳未満と決定 扶助法案特別委員会：児童扶助法要項」1926年9月16日大阪毎日新聞
- (22) 「寡婦や孤児を救う児童扶助法が出来ると 来年度から実施」1927年10月3日大阪毎日新聞
- (23) 「児童扶助法」1927年10月8日大阪朝日新聞
- (24) 「児童保護事業の要綱漸く成る 国補や低資融通によりきのう社会事業調査会で発表」1927年11月2日大阪朝日新聞

本論文は、科学研究費助成事業基盤研究（B）課題番号17H02615「戦前社会事業の到達点と現在への視座—福祉国家の源流をたどる—」の研究成果の一部である。