

戦時期の母子保護法における 適用水準と運用方針との関係性

The Relationship between the Ratio of Protection under Boshi-hogo hou (the Law of Mother and Child Protection) and the Operational Policy of Boshi-hogo hou (the Law of Mother and Child Protection) during Wartime Period.

堀 川 祐 里*

要旨

日本では、諸外国と比較して、生活保護を利用する資格のある人のうち、現に生活保護を利用している人の割合を示す捕捉率が極めて低い。では、1937年に公布された母子保護法について、保護の対象となると推計された該当者が実際に保護を受けられた割合、つまり現代でいうところの捕捉率に類似する値はいかほどのものであったのだろうか。本稿は、母子保護法の保護の適用水準を定量的に明らかにし、母子保護法の運用方針が保護の適用水準に及ぼした影響について考察した。

全国で見るとその割合は、1938年度の4月から9月で約39%、10月から翌年3月で約49%であった。さらに、初年度の実際の扶助金額は、試算額のおよそ2分の1程度であった。母子保護法が内包する保護の対象となる母親に対する期待の二重性は、実際の運用に当たって、労働能力を持つ母親である女性の就業促進に重きを置いたと考えられ、母子保護法の適用水準は試算に満たない低いものであった。

キーワード：捕捉率、ひとり親、生活保護、貧困、子ども

目次

はじめに

- 1 母子保護法によって保護された貧困母子数と適用水準
- 2 運用方針が適用水準にもたらした影響

おわりに

はじめに

現代社会では、生活保護を利用する資格のある人のうち、現に生活保護を利用している人の割合を示す指標に「捕捉率」がある。日本の捕捉率が、諸外国と比較した際に極めて低いことは前から問題視されてきた（生活保護問題対策全国会議監修、2011：101-108）。

本稿で焦点をあてるのは、日本の戦時期の始まりである1937年に公布された母子保護法である。母子保護法は現行の生活保護制度の基礎となった救護法の特別法であり、国家の将来を担う「児童の健全なる発育」のための貧困母子を保護する救貧対策であった。それでは、母子保護法

* Yuuri HORIKAWA [新潟国際情報大学 国際学部 国際文化学科 講師]

の該当者が実際に保護を受けられた割合、現代でいうところの捕捉率に類似する値はいかほどのものであったのだろうか。本稿は、母子保護法の該当者数と、実際に保護を受けられた保護人員を比較し、保護の適用水準を定量的に明らかにするものである。そのうえで、母子保護法の運用方針が保護の適用水準に及ぼした影響について考察する。

堀川（2022b）では、この試みの第一段階として、母子保護法の実施前に行われた「母子保護法該当者調」から、1937年時点で全国にはどのくらいの貧困母子が母子保護法の対象となると推計されていたのかについて明らかにした。これまでデータ化されていなかった「母子保護法該当者調」の数値をグラフ化することにより、母子保護法の対象者を概観した。

該当者となる母子は全国において合計 132,461 人であった。注目すべきは、どの地域においても、当時、既に救護している貧困者よりも、母子保護法が適用されるであろうと推計された母子の人数の方が多いと推計されたことである。最も該当者が多いとされたのは東京で、母子併せて 14,592 人であった。また、最も少ないとされたのは鳥取の 222 人である。なお、救護法の被救護者と母子保護法の該当者の数を比較すると、被救護者が多ければ該当者も多くなる、といった単純な相関で推計されているわけではないことも明らかになった（堀川、2022b：127）。

それでは、その母子保護法の該当者数と、実際に保護を受けられた保護人員を比較したとき、保護の適用水準はいかなるものであったのだろうか。本稿では、厚生省厚生大臣官房文書課（1940）『厚生行政要覧』、また、厚生省社会局（1940）『児童保護の重要性に就て』に掲載されている「昭和 13 年度自 4 月至 9 月分母子保護状況調」と「昭和 13 年度自 10 月至 3 月分母子保護状況調」を用いて、実際に保護された母子数を明らかにする。そのうえで、堀川（2022b）で明らかにした該当者数と比較することによって、現在でいうところの捕捉率に類似する数値を明らかにしたい。さらに、堀川（2019）は母子保護法が内包する、保護の対象となる母親に対する政府からの期待の二重性を明らかにした。二重の期待とは、子どもの育成に対する期待と、稼得労働に対する期待である。本稿では、このような母子保護法の運用方針の保護の適用水準への影響を考察していこう。

1 母子保護法によって保護された貧困母子数と適用水準

本稿で用いる資料は、厚生省社会局によっておこなわれた「昭和 13 年度自 4 月至 9 月分母子保護状況調」（厚生省厚生大臣官房文書課、1940：186-192）と「昭和 13 年度自 10 月至 3 月分母子保護状況調」（厚生省社会局、1940：32-37）である。「昭和 13 年度自 4 月至 9 月分母子保護状況調」は『厚生行政要覧』に掲載されているが、「昭和 13 年度自 10 月至 3 月分母子保護状況調」については、管見の限り『厚生行政要覧』には見つけられず、国立社会保障・人口問題研究所の館文庫に収められている「050 出産・母子資料（一）館稔 1942（1942-1944）」の『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』【PDFY09110535】に発見した。

図表 1、図表 2 の作成に先立って作成したのが文末の付表 1、付表 2 である。付表 1 は 1938（昭和 13）年 4 月から 9 月の母子保護法の適用水準、付表 2 は 1938（昭和 13）年 10 月から 1939 年 3 月の母子保護法の適用水準である。この調査では生活扶助、養育扶助、医療、生業扶助のそれぞれについて、道府県別に実人員、延人員、金額が明らかにされ、それらは居宅と入院によって分けられている。また、道府県別に埋葬、委員費についても明らかにされている。

本調査から得られる情報は多岐にわたるが、本稿では、保護の適用水準を明らかにすることに焦点を当て、本法が適用される母ないし祖母の生活費として支給される生活扶助と、子ないし孫

を養育するために支給される養育扶助（堀川、2022a：101）に限って分析をおこなう。これらが支給された人数を考察することで、保護の適用水準が得られると考えられる¹。

調査の方法について、直接に母子保護法に関する調査方法が明らかになる資料は見つかっていないが、おそらくは、救護法関係の調査を踏襲して調査をされていたことが推測される。救護法の調査に関する研究をおこなった寺脇隆夫は、救護法の統計データに関し、特に救護人員と救護率に関しては、従来、先行研究や文献資料に取り扱いの誤用や混同などの問題があったと指摘している（寺脇、2007：400、407-410）²。

寺脇は、従来多くの研究が、「救護実人員」の数値を用いて救護人口を求めているが、それは誤りであることを指摘した。「救護実人員」は特定期間の救護件数を意味するため、測定期間が長ければ長いほど、累積して増大し、結果として救護人口の1.3倍から1.7倍前後にまで「水膨れ」した数値となってしまうということである（寺脇、2007：400）。そのため、寺脇は、延救護人員から一日平均救護人員を算出し使用することにならざるを得ないとしている（寺脇、2007：408）。よって、本稿では、資料中の「延人員」を使用して保護の適用水準を算出した。

付表1、付表2には、参考として「延人員」とともに「実人員」も記載する。付表にあるように、4月から9月の生活扶助の延人員の合計は2,542,464人、養育扶助の延人員の合計は6,797,879人である。また、10月から翌年3月までの生活扶助の延人員の合計は3,142,811人、養育扶助の延人員の合計は8,574,750人である。これらの延人数を足し合わせたものを調査期間の日数で除した数値が、母子を併せた1日当たりの平均保護人員となるが、全国で見たときの母子を併せた1日当たりの平均保護人員は4月から9月に約51,040人、10月から翌年3月に約64,382人となった。

母子保護法該当者数は、堀川（2022b）で明らかにしたものであるが、全国で132,461人であり、図表1からも分かるように、最も母子保護法該当者数が多いのは、東京の14,592人であった。本稿のテーマとなる、現在でいうところの捕捉率に類似する数値である、母子保護法による保護の適用水準は、母子保護法該当者数のうち、実際に保護を受けられた保護人員の割合を指している。付表の「平均保護人員÷該当者数」の欄にあるように、全国で見るとその割合は、4月から9月で約39%、10月から翌年3月で約49%となった。

地域ごとの様子を考察するために、図表1を見ると、1日当たりの平均保護人員が最も多いのは東京であり、約9,018人となっている。次に大阪の約5,128人、愛知の約3,882人となっている。付表1の適用水準で見ると、最も高い割合となったのは鳥取であり、約102%となり、推計された母子保護法該当者数を実際の保護人員が上回っている。次いで、愛知の約100%、滋賀の約96%、山梨の約82%と続いている。この中でも愛知は保護人員数自体が多いこともあり、注目すべき結果である。一方で、最も低い割合となったのは、鳥根の約9.5%であった。

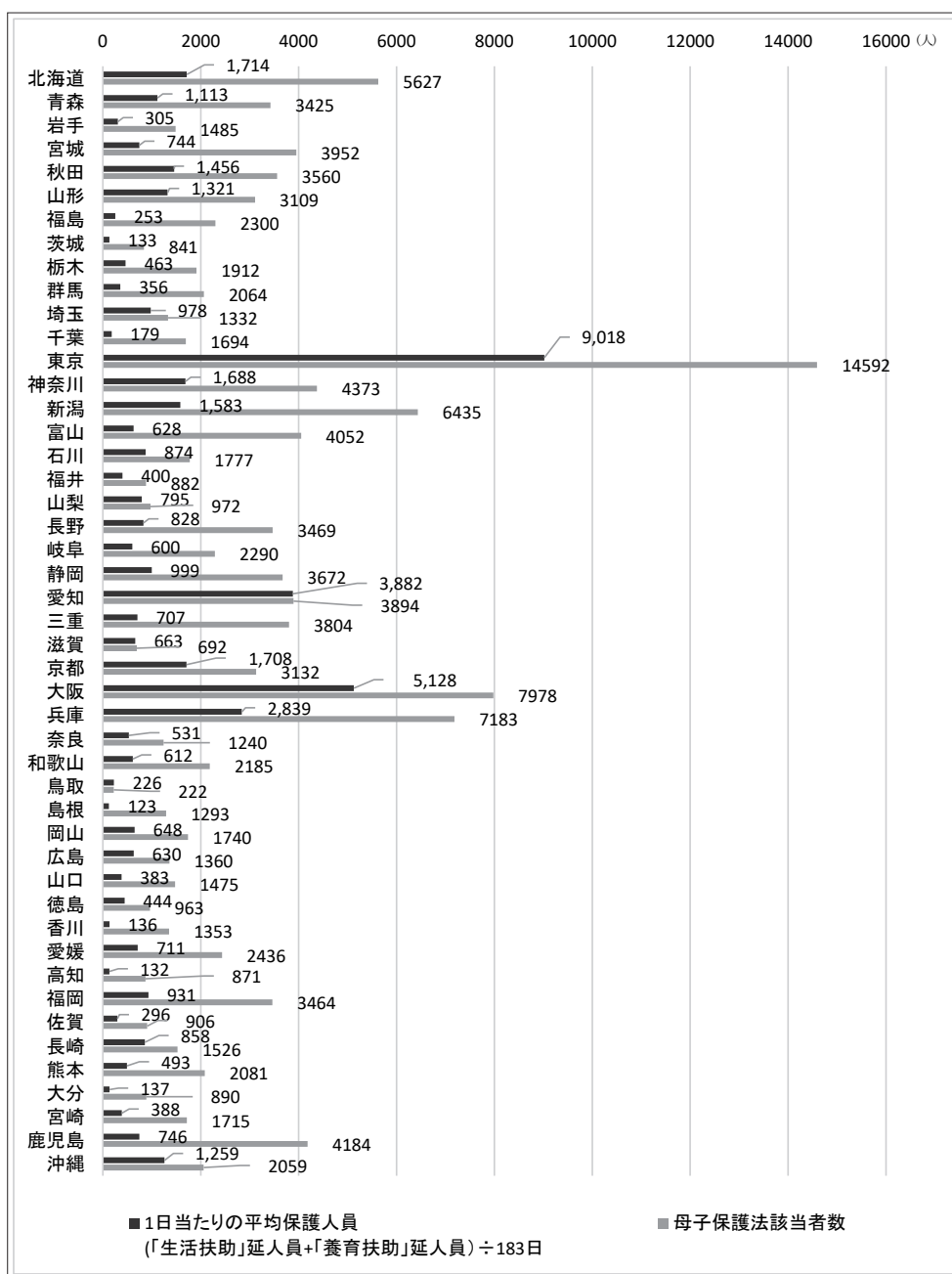
さらに図表2を見ると、1日当たりの平均保護人員が最も多いのは4月から9月の期間と変わらず東京であり、約10,992人となっている。次に大阪の約6,269人、愛知の約4,257人となっている。付表2の適用水準で見ると、最も高い割合となったのは鳥取であり、約138%となり、こちらでも推計された母子保護法該当者数を実際の保護人員が大きく上回っている。次いで、愛知の約109%、山形の約99%、滋賀の約92%、秋田の約92%と続いている。全体として、平均保護人員の数は4月から9月の期間よりも増え、適用水準が上がっている。この中でも鳥取と愛知は高い適用水準であったと言える。一方で、最も低い割合となったのは、福島県の約2.4%であった。

本稿で示した保護の適用水準と、現在の捕捉率とは数値の算出方法も異なるため、直接に比較することは出来ない。また、現代日本の捕捉率は様々な研究者によって算出されており、数値

は研究によって幅がある。そのような前提があるものの、母子保護法の適用水準を現代と比較するために目安として提示すると、戸室健作によれば、日本の捕捉率は2012年時点で、全国で15.5%とされている。その捕捉率は、都道府県間において格差があり、戸室は、神奈川と東京を除くすべての地域が、恒常的に捕捉率が低くなっていることを指摘している（戸室、2016：48）。

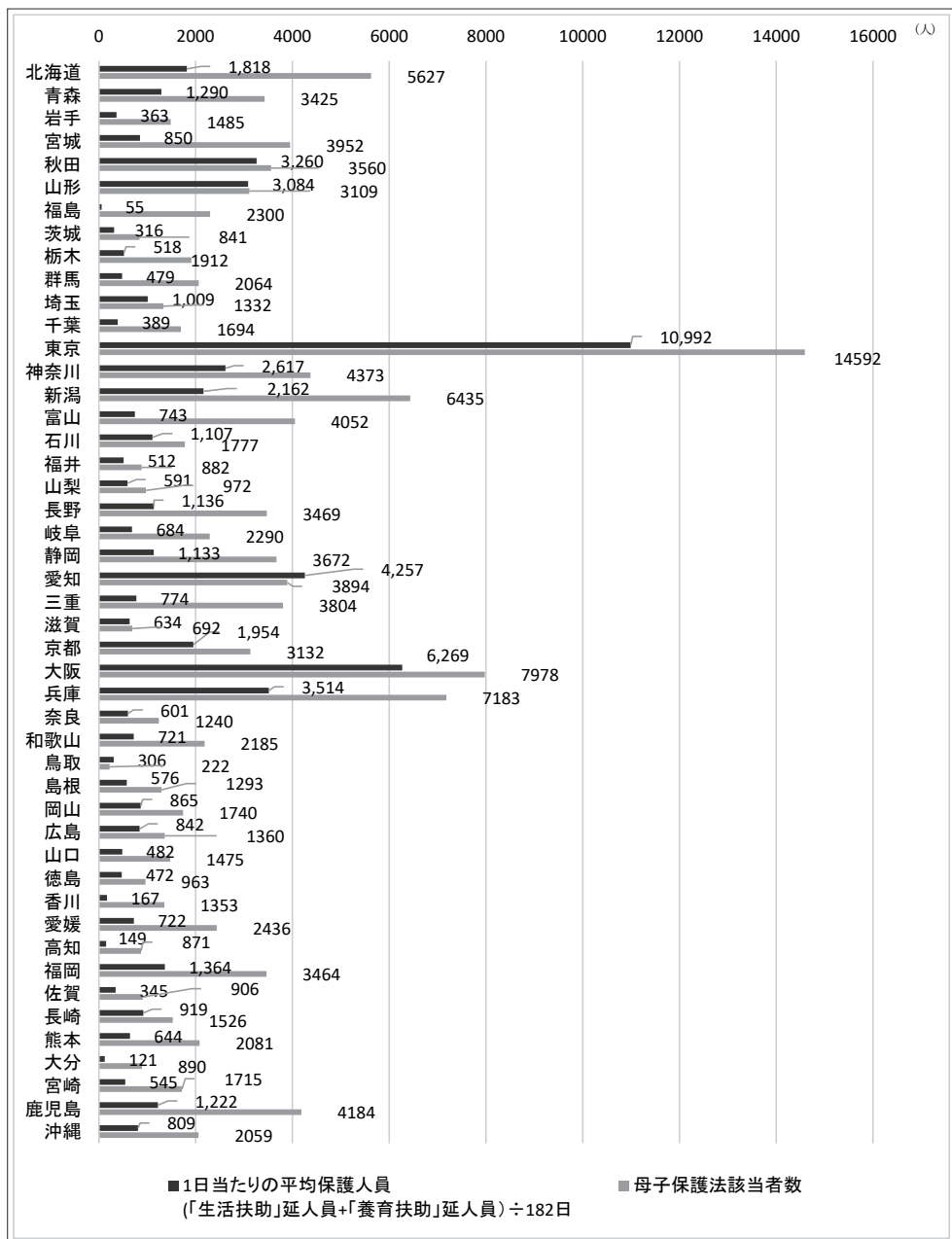
戸室（2016）によれば、捕捉率は1992年から2012年までの間では11.6%から15.5%の間で推移している（戸室、2016：48）。そのように考えると、母子保護法実施当時の適用水準は、全国的に見て高いものと言える。また、現代では鳥取や愛知は全国平均よりも捕捉率が低くなっているものであり、母子保護法実施当時に、鳥取や愛知が高い適用水準を示した事実は、今後さらに分析を深化させるに値するものである。

図表1 母子保護法の1日あたり平均保護人員（1938年度4月～9月）と母子保護法該当者数（1937年8月末）との比較



出所) 厚生省厚生大臣官房文書課 (1940)「昭和13年度自4月至9月分母子保護状況調」『昭和15年 厚生行政要覧』186-192頁、堀川祐里 (2022b)「戦時期における貧困母子数の推計——「母子保護法該当者調」に着目して」『新潟国際情報大学 国際学部 紀要』7号、128-129頁より筆者作成。

図表2 母子保護法の1日あたり平均保護人員（1938年度10月～3月）と母子保護法該当者数（1937年8月末）との比較



出所) 厚生省社会局 (1940)「昭和13年度自10月至3月分母子保護状況調」『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』32-37頁、堀川祐里 (2022b)「戦時期における貧困母子数の推計——「母子保護法該当者調」に着目して」『新潟国際情報大学 国際学部 紀要』7号、128-129頁より筆者作成。

2 運用方針が適用水準にもたらした影響

以上に見たように、母子保護法の該当者数と、実際に保護を受けられた保護人員を比較したとき、保護の適用水準は、現代日本に比べれば、高かったと考えられる。しかしながら、堀川（2019）で明らかにしたように、母子保護法では母が子を健全に養育するということに重きが置かれていたと言え、貧困なる母が「子女養育の任を完う」し、育児に専念できるように保護されることが本法の趣旨であった。そのため、救護法では労働能力のない者を対象にしたのに対し、母子保護法では母親の労働能力の有無は問われなかった。貧困家庭の母親が「子女ノ養育ニ重キヲ置ク」ようにするため、救護法の拡大ではなく新たに母子保護法を制定したことは、日本における救貧制度の歴史において注目すべき出来事であったと考えられる（堀川、2019）。そういった制度の趣旨を考慮すれば、前年度に推計したばかりの母子保護法該当者数に対して、母子保護法を施行した初年度に実際に保護された人員の割合は少なかったと言えるのではないだろうか。

図表3は、施行された母子保護法のそれぞれの扶助ごとの金額についてまとめたものである。生活扶助、養育扶助、医療、生業扶助を合計した金額は、1938年4月から9月に1,143,790円となっている。また、10月から翌年3月で1,292,070円であり、合計で2,435,860円であった。施行当初の試算では、1年間の予算が生活扶助2,091,954円、養育扶助2,324,393円、医療158,004円、生業扶助3,173円で併せて4,577,524円と試算されていた（東京市社会局、1937:86-88）³。よって、初年度の実際の扶助金額は試算額のおよそ2分の1程度であったことがわかる。

また、堀川（2019）で明らかにしたように、母子保護法の施行にあたっては、労働能力がある者が「怠惰」になることは許されなかったものであり、母子保護法において救護法以上に積極的に活用すべきだとされたのは生業扶助であった。扶助を受ける母親は、労働能力を有しているのであれば生業扶助を利用して自立すべきであるとされ、「苟モ」「怠惰ノ弊風」を生じさせないように、積極的に労働するように仕向けられていたといえる（堀川、2019）。ただし、そのように積極的な扶助の活用が強調された生業扶助も、4月から9月に1,304円、10月から翌年3月に1,219円で、合計2,523円にとどまり試算の8割ほどとなっている。

母子保護法施行当時にも、実際に施行された母子保護法の扶助人員や扶助額が少なかったことは、「未だ法律施行当初の為か其の趣旨が必しも徹底して居ないと思はれる。即ち扶助人員の僅少なる点に於てまた扶助額の寡少なる点に於て尚今後に期待すべき多くのものがある」と指摘された（内田、1939:81）。また、金子しげりも、該当者と考えられた人員数と実際との差に対して、「これは該当する人がないのではなくて、まだ法律が徹底してゐないから」だとした（金子、1940:15）。さらに、他にも「仮りに当初の予想が、過大に失したにもせよ斯く大きな開きを来たと云ふ事は、到底考へられぬ」とも指摘され、「保護の温き手より溺れて、嘆き悲しめる傷ましき母子はなかりしか」と嘆かれた。保護人員が少なかった理由として、当時指摘されていたのは、方面委員の設置されていない地域がある可能性、方面委員は設置されていたとしてもその活動が不活発である可能性、あるいは不適正に取扱件数を皆無にしている、または保護費を予算に計上していない可能性、計上していても適正に支出していない可能性であった（松岡、1940:50）。

図表 3 1938 年度の母子保護法の扶助ごとの金額 (単位: 円)

4月から9月						10月から3月					
	生活扶助	療育扶助	医療	生業扶助	合計		生活扶助	療育扶助	医療	生業扶助	合計
北海道	居室	10530	23874	563	0	34970	居室	12673	26109	836	10
	入院	85	154	517	0	756	入院	99	222	542	0
青森	居室	5699	11749	665	200	18313	居室	6907	12576	360	161
	入院	0	0	534	0	534	入院	0	0	375	0
岩手	居室	1478	4425	116	0	6019	居室	1512	4341	125	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
宮城	居室	4096	8030	73	65	12264	居室	6103	8588	365	45
	入院	89	56	494	0	639	入院	59	147	410	0
秋田	居室	4844	10635	112	20	15611	居室	9537	30887	289	20
	入院	0	0	17	0	17	入院	0	0	17	0
山形	居室	4130	15805	324	0	20259	居室	9343	36116	489	0
	入院	0	0	6	0	6	入院	0	164	59	0
福島	居室	2201	945	9	678	3833	居室	1297	2944	756	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
茨城	居室	1649	1198	11	0	2858	居室	1483	3537	54	12
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
栃木	居室	3002	4783	25	0	7810	居室	3169	5821	33	15
	入院	0	110	0	0	110	入院	0	109	0	0
群馬	居室	1568	3672	4	0	5244	居室	1974	4722	35	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
埼玉	居室	5772	8211	157	0	14140	居室	7068	9983	160	0
	入院	0	0	204	0	204	入院	0	0	213	0
千葉	居室	1995	3275	224	0	5494	居室	2755	4985	105	0
	入院	218	0	0	0	218	入院	0	0	0	0
東京	居室	28754	340186	531	0	369471	居室	38096	243309	1516	30
	入院	75	67	107	0	249	入院	108	312	382	0
神奈川	居室	7305	22678	444	0	30427	居室	14680	42191	678	21
	入院	80	63	164	0	307	入院	257	51	779	0
新潟	居室	16293	10137	221	10	26661	居室	12916	20634	237	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	22	367	0
富山	居室	4216	4750	29	0	8995	居室	4455	6408	52	0
	入院	34	0	173	0	207	入院	0	0	0	0
石川	居室	5967	8298	28	0	14293	居室	6975	10189	189	0
	入院	12	6	18	0	36	入院	83	85	142	0
福井	居室	2477	3451	17	0	5945	居室	3394	4143	3	0
	入院	17	0	29	0	46	入院	0	0	0	0
山梨	居室	2796	5559	201	0	8556	居室	2199	6200	165	0
	入院	0	0	32	0	32	入院	8	38	0	0
長野	居室	4370	8918	136	30	13454	居室	5320	10339	3039	12
	入院	73	73	114	0	260	入院	107	186	19	0
岐阜	居室	3272	8086	412	0	11770	居室	5880	8763	448	0
	入院	0	0	56	0	56	入院	0	0	131	0
静岡	居室	4459	11485	93	0	16037	居室	5761	10287	469	20
	入院	0	0	88	0	88	入院	0	0	72	0
愛知	居室	19136	44242	783	0	64161	居室	21672	49914	917	0
	入院	7	59	79	0	145	入院	13	0	25	0
三重	居室	5134	4960	146	0	10240	居室	6255	9307	297	0
	入院	42	0	0	0	42	入院	0	0	0	0
滋賀	居室	3369	6316	7	20	9712	居室	4541	7160	22	30
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
京都	居室	9980	16206	530	0	26716	居室	13396	17803	965	30
	入院	84	54	216	0	354	入院	160	84	253	0
大阪	居室	33226	117025	419	110	150780	居室	43108	121649	362	30
	入院	150	172	239	0	561	入院	132	221	264	0
兵庫	居室	21544	46370	485	0	68399	居室	26094	57802	644	0
	入院	40	3	45	0	88	入院	48	11	60	0
奈良	居室	3282	6134	68	0	9484	居室	4018	7586	170	40
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
和歌山	居室	3672	8484	162	0	12318	居室	5379	9177	182	30
	入院	54	210	40	0	304	入院	3	225	41	0
鳥取	居室	1107	1922	6	0	3035	居室	1409	2688	0	0
	入院	0	0	30	0	30	入院	0	0	0	0
島根	居室	660	1131	51	0	1842	居室	3933	5827	858	272
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
岡山	居室	4957	9979	218	71	15225	居室	6547	9031	300	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	4	0	305	0
広島	居室	3841	9013	81	50	12985	居室	5300	11654	250	121
	入院	0	13	24	0	37	入院	0	0	0	0
山口	居室	3900	5501	5	0	9406	居室	8130	7588	43	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
徳島	居室	4196	4167	61	0	8424	居室	2932	6442	133	0
	入院	28	220	0	0	248	入院	0	199	0	0
香川	居室	828	1465	21	0	2314	居室	1518	1470	139	90
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
愛媛	居室	3357	6751	274	0	10382	居室	3239	9674	506	20
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
高知	居室	658	846	2	30	1536	居室	799	1107	0	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	6	46	0
福岡	居室	7289	11763	381	0	19433	居室	10937	17372	309	70
	入院	28	3	31	0	62	入院	44	18	144	0
佐賀	居室	1344	3513	133	0	4990	居室	1717	4074	337	20
	入院	0	0	6	0	6	入院	0	0	2	0
長崎	居室	5095	6961	89	0	12145	居室	5348	7503	193	0
	入院	9	0	39	0	48	入院	0	0	0	0
熊本	居室	3221	3539	203	0	6963	居室	4138	5497	276	0
	入院	129	0	0	0	129	入院	12	12	0	0
大分	居室	1804	1384	57	0	3245	居室	1775	2184	92	0
	入院	0	48	128	0	176	入院	0	82	112	0
宮崎	居室	143	2970	5	0	3118	居室	2019	4255	78	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	2	36	0
鹿児島	居室	2395	4539	260	0	7194	居室	7579	7036	136	120
	入院	19	19	157	0	195	入院	0	0	0	0
沖縄	居室	4182	6927	0	20	11129	居室	4868	8069	2	0
	入院	0	0	0	0	0	入院	0	0	0	0
合計	居室	275196	852258	8842	1304	1137600	居室	360148	904960	17614	1219
	入院	1273	1330	3587	0	6190	入院	1137	2196	4796	0
計						276469	853588	12429	1304	1143790	1292070

注)「合計」欄については、筆者がエクセルにて計算した数値を記載し、数値が資料と異なるものには網掛けをおこなった。

出所) 厚生省厚生大臣官房文書課 (1940)『昭和13年度自4月至9月分母子保護状況調』『昭和15年 厚生行政要覧』186-192頁、厚生省社会局 (1940)『昭和13年度自10月至3月分母子保護状況調』『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』32-37頁より筆者作成。

いずれの理由にしても上記の状況から、1937年8月末に母子保護法該当者と試算された多くの母子は扶助を受けることができず、母親である女性は自ら労働をおこなって生計を立てていたことが予想される。内田靖子は「事変下軍需産業其他労働力の不足は貧困なる母に対して賃金を与える代りに足手まとひになる子女の放置を余儀なくし実際それが為母子共により不幸となる事例に乏しくない」と訴えた（内田、1939：86）。内田によれば、母子2人の1日の生活費は、生活扶助と養育扶助の最高額が与えられたとしても50銭であるが、当時、食費、家賃、電燈料、その他諸雑費を合わせると「最小限度」でも50銭が必要となったという。しかし、実際に母子に給与される扶助額について最高額で支給されている地域はひとつもなかった。そのような状態であるために母子の「生活程度は最下位の線上に彷徨してゐる」とし、「唯働くだけで生活に疲労し切つて何等の慰安もない荒みきつた生活の中に向上心を見出し法の目的たる子女に適當なる教育を受けさせる余裕があるであらうか」と指摘した（内田、1939：82-83）。また、「或方面事務所の母子保護台帳」によれば家賃の滞納が多く、「借りてゐる方は家賃を払はないから従つて家主は勿論家の手入等する筈もなく、借りてゐる方は文句が云へないし、文句を云へば立退きを命ぜられるし、立退きを命ぜられれば行く処がないので所によつては家は荒れ放だいに荒れ、勿論採光風通は悪いと云ふ不衛生極まる状態であるとの事」だった（内田、1939：84-85）。

また、大阪市社会部保護課勤務の善座好仲によれば、1939年に限度額の引き上げをおこなっても、物価の奔騰から「保護世帯の生活は依然として窮迫裡に彷徨するを免れ得ない状態」であった（善座、1941：131）。大阪市社会部によって1938年6月から1939年5月にかけて行われた、市内居住の保護世帯に対する家計調査では、調査対象99世帯の一ヵ月の平均実収入は34円5銭であった。そのうち、扶助収入が18円12銭、世帯主及び家族の勤労収入が12円6銭、親戚知人からの補助、受贈、公私団体の援助、不用品売却代金などによる勤労外収入が3円87銭となっていた。これに対して実支出は1世帯平均35円97銭であり、1円92銭の不足となっていた（善座、1941：131、133-134）。

この調査の後に限度額の引き上げが行われるが、引き上げはやむを得ないと認められる者から漸次必要に応じて行われていったため、全ての者の限度額が引き上げられたわけではなかった。大阪市において母子保護法による扶助を受けている者のうち、実給与額の引き上げが1940年3月末までに行われた者の割合は44%であったとされる（善座、1941：135）。限度額引き上げによって、保護世帯の家計収支は一時均衡を保つかと予想された。しかし、価格等統制令その他の実施にもかかわらず物価は昂騰を続け、それに対して「労賃、内職工賃等の騰貴は之に及ばず且つ何分にも之等の世帯には充分なる労務能力を有する者なき為、依然として窮迫の底に沈淪してゐる状態」であった（善座、1941：136）⁴。1940年3月に大阪市社会部によって、上記1938年6月から1939年5月の調査と同一世帯を対象に行われた生活実情調査では、実収入から実支出を差し引くと3円46銭が不足し、前回の調査よりも不足額は増加したという。調査世帯ではそれらを補填するために「親戚知人よりの借金」をするものが最も多く、次いで「入質」、「家賃滞納」、「家財売却」、「親戚知人への無心」、「工賃前借」、「掛買延滞」、「方面委員よりの借金」をしていた（善座、1941：139）。

池田敬正は、母子保護法による保護状況が1937年8月末に試算された母子保護法該当者数に満たなかったことについて、母子保護法と同年に制定された軍事扶助法との関連を指摘している。軍事扶助法の救済水準は救護法より高く設定され、また方面委員を補助機関とせず、軍事扶助法による救済は「軍務行政」の一環として特別視された（池田、1986：742）。その一方で、母

子保護法による保護が推計の該当者数に満たなかったのは、「戦争の激化のなかでの軍事優先に抑えられた」と見るべきだと述べている（池田、1986：745）。

本稿で考察したのは施行初年度の1938年度の母子保護状況であるから、制度が浸透していなかったために低い数字が出たということも考えられよう。しかし、適用水準が約39%から約49%に留まり、母子保護法の保護対象に該当しながらも保護されることなく、母親である女性労働者の稼得労働によって生計を立てていた母子が存在していたことは注目すべき事実であると考え⁵。

戦時期において政府は子どもを増やそうとしたが、母親が子どもの育成に重きを置けるような状況は十分に整備されなかった。母子保護法の制度内容としては「国家の将来を担う者」である「児童の健全なる発育」のためという児童保護的な側面が前面に押し出された。しかしながら実際の運用に当たっては、救護法との兼ね合いから労働能力を持つ母親である女性の就業促進に重きを置いた（堀川、2019）。このことが、母子保護法の適用水準に影響を及ぼした可能性が考えられる。

おわりに

本稿は母子保護法の該当者数と、実際に保護を受けられた保護人員を比較したとき、保護の適用水準はいかなるものか考察してきた。それは、現在でいうところの捕捉率に類似する数値であるが、全国で見るとその割合は、1938年度の4月から9月で約39%、10月から翌年3月で約49%であった。さらに、初年度の実際の扶助金額は、試算額のおよそ2分の1程度であった。

母子保護法が内包する保護の対象となる母親に対する期待の二重性は、実際の運用に当たって、労働能力を持つ母親である女性の就業促進に重きを置いたと考えられ、母子保護法の適用水準は試算に満たない低いものであった。母子保護法の該当者とみなされていても保護を受けることができなかった貧困母子は多く、母親が自ら稼得労働をおこなって生計を立てながら子どもを育てていたと考えられる。

以上のように、施行されたばかりの母子保護法によって保護された貧困母子は、該当者の5割弱にとどまったが、本稿で注目すべきは、実際に保護された貧困母子が該当者数を超えた県も存在したことである。鳥取や愛知といった県で、なぜ該当者数を上回って貧困母子を保護することが出来たのか、その背景については分析の深化が必要であろう。

本研究は、JSPS 科研費 19 k 23274 の助成を受けたものである。

参考文献

- 池田敬正（1986）『日本社会福祉史』法律文化社。
- 内田靖子（1939）「母子保護法施行状況と二、三の問題」『社会事業』23巻8号。
- 金子しげり（1940）「母子保護法とは（上）」内閣情報部編輯『写真週報』104号。
- 金子良事（2013）「戦時賃金統制における賃金制度」『経済志林』80巻4号。
- 厚生省（1938）『昭和13年 厚生行政要覧』。
- 厚生省厚生大臣官房文書課（1940）『昭和15年 厚生行政要覧』。
- 厚生省社会局（1940）『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』。
- 生活保護問題対策全国会議監修、尾藤廣喜・小久保哲郎・吉永純編著（2011）『生活保護「改革」ここが焦点だ！』あけび書房。
- 善座好仲（1941）「時局下に於ける保護世帯の生活実相」『社会政策時報』245号。

- 寺脇隆夫（2007）『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版。
- 東京市社会局（1937）『東京市社会局時報』昭和12年1・2・3月号、東京市役所。
- 戸室健作（2016）「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』13号。
- 堀川祐里（2018）「戦時動員政策と既婚女性労働者——戦時期における女性労働者の階層性をめぐる一考察」『社会政策』9巻3号。
- （2019）「戦時期における救貧対策としての母子保護法——子どもの育成に対する期待と稼得労働に対する期待の二重性を中心に」『経済学論纂』59巻5・6号。
- （2022a）『戦時期日本の働く女たち——ジェンダー平等な労働環境を目指して』見洋書房。
- （2022b）「戦時期における貧困母子数の推計——「母子保護法該当者調」に着目して」『新潟国際情報大学 国際学部 紀要』7号。
- 松岡二郎（1940）「母子保護法施行二周年を迎えて」『社会福利』24巻1号。

¹ 寺脇隆夫は、救護法の救護人員を算出するにあたり、生活扶助分の数値を用いている（寺脇、2007：400）。

² 岩永理恵は、2022年10月8日の社会政策学会第145回大会、テーマ別分科会①「生活保護行政における公的統計」において、被保護者調査分析の難しさについて考察している。社会事業調査は、今後一層分析が深化していくと考えられる。

³ そのほかの扶助に関して、詳しくは堀川（2019）を参照されたい。

⁴ 戦時期における物価の騰貴と賃金統制に関しては金子（2013）、堀川（2022a）を参照されたい。

⁵ 戦時下において労働力不足が深刻化する中、政府は女性の労働動員に注力した。特に既婚女性の労働動員については堀川（2018）を参照されたい。

付表 1 1938 (昭和 13) 年 4 月から 9 月の母子保護法の適用水準 (単位: 人)

		北海道		青森		岩手		宮城		秋田	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	623	9	427	0	151	0	257	5	493	0
	延人員	78422	280	62032	0	12142	0	35563	222	80052	0
養育扶助	実人員	1839	10	1006	0	538	0	732	7	1208	0
	延人員	234406	484	141676	0	43668	0	100299	140	186349	0
1日当たりの平均保護人員		1713.617486		1113.15847		304.9726776		744.3934426		1455.743169	
母子保護法該当者数		5627		3425		1485		3952		3560	
平均保護人員÷該当者数		0.30453483		0.325009772		0.205368806		0.188358665		0.408916621	

		山形		福島		茨城		栃木		群馬	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	323	0	194	0	117	0	211	0	163	0
	延人員	47847	0	22822	0	13059	0	28927	0	18092	0
養育扶助	実人員	1253	0	255	0	107	0	362	3	412	0
	延人員	193921	0	23406	0	11356	0	55324	549	47095	0
1日当たりの平均保護人員		1321.136612		252.6120219		133.4153005		463.3879781		356.2131148	
母子保護法該当者数		3109		2300		841		1912		2064	
平均保護人員÷該当者数		0.424939406		0.109831314		0.158638883		0.242357729		0.172583873	

		埼玉		千葉		東京		神奈川		新潟	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	393	0	775	2	1837	10	555	6	1244	0
	延人員	60845	0	10395	46	235877	187	60604	307	175580	0
養育扶助	実人員	778	0	1258	0	10272	9	1769	6	752	0
	延人員	118187	0	22388	0	1414071	199	247934	146	114033	0
1日当たりの平均保護人員		978.3169399		179.3934426		9018.218579		1688.47541		1582.584699	
母子保護法該当者数		1332		1694		14592		4373		6435	
平均保護人員÷該当者数		0.734472177		0.105899317		0.618024848		0.386113746		0.245933908	

		富山		石川		福井		山梨		長野	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	301	1	364	1	161	1	222	0	320	1
	延人員	50548	115	56260	31	25475	66	33968	0	45274	183
養育扶助	実人員	370	0	614	1	289	0	628	0	769	2
	延人員	64238	0	103672	14	47616	0	111551	0	105742	366
1日当たりの平均保護人員		627.8743169		874.1912568		399.7650273		795.1857923		828.2240437	
母子保護法該当者数		4052		1777		882		972		3469	
平均保護人員÷該当者数		0.154954175		0.491947809		0.45324833		0.818092379		0.238750085	

		岐阜		静岡		愛知		三重		滋賀	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	317	0	284	0	1275	2	402	4	237	0
	延人員	30413	0	42331	0	200863	16	55738	364	39422	0
養育扶助	実人員	726	0	930	0	3337	3	517	0	519	0
	延人員	79473	0	140425	0	509454	149	73224	0	81829	0
1日当たりの平均保護人員		600.4699454		998.6666667		3882.415301		706.6994536		662.5737705	
母子保護法該当者数		2290		3672		3894		3804		692	
平均保護人員÷該当者数		0.26221395		0.271968046		0.997024987		0.185777985		0.957476547	

		京都		大阪		兵庫		奈良		和歌山	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	589	5	1582	8	900	3	189	0	261	1
	延人員	82313	239	227077	375	149613	101	29810	0	38459	85
養育扶助	実人員	1591	5	4964	7	2242	1	419	0	568	7
	延人員	229931	155	710576	421	369792	7	67371	0	72498	915
1日当たりの平均保護人員		1708.404372		5128.136612		2838.868852		531.0437158		611.7868852	
母子保護法該当者数		3132		7978		7183		1240		2185	
平均保護人員÷該当者数		0.545467552		0.642784735		0.3952205		0.428261061		0.279993998	

		鳥取		島根		岡山		広島		山口	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	76	0	51	0	276	0	208	0	190	0
	延人員	11639	0	8353	0	20570	0	30216	0	19114	0
養育扶助	実人員	188	0	88	0	510	0	562	1	342	0
	延人員	29755	0	14174	0	98029	0	85061	44	50980	0
1日当たりの平均保護人員		226.1967213		123.0983607		648.0819672		630.1693989		383.0273224	
母子保護法該当者数		222		1293		1740		1360		1475	
平均保護人員÷該当者数		1.01890415		0.095203682		0.372460901		0.463359852		0.259679541	

		徳島		香川		愛媛		高知		福岡	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	225	1	52	0	265	0	48	0	328	1
	延人員	29940	183	8126	0	43194	0	7053	0	48930	70
養育扶助	実人員	345	6	111	0	541	0	107	0	840	1
	延人員	49980	1098	16693	0	86863	0	17169	0	121380	7
1日当たりの平均保護人員		443.7213115		135.6229508		710.6939891		132.3606557		931.0765027	
母子保護法該当者数		963		1353		2436		871		3464	
平均保護人員÷該当者数		0.460769794		0.100238692		0.291746301		0.151964013		0.268786519	

		佐賀		長崎		熊本		大分		宮崎	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	93	0	366	1	239	15	110	0	138	0
	延人員	14280	0	58607	23	35825	1545	12684	0	22997	0
養育扶助	実人員	271	0	654	0	345	0	93	2	372	0
	延人員	39973	0	98312	0	52764	0	12046	314	48015	0
1日当たりの平均保護人員		296.4644809		857.6065574		492.5355191		136.852459		388.0437158	
母子保護法該当者数		906		1526		2081		890		1715	
平均保護人員÷該当者数		0.327223489		0.561996433		0.236682133		0.153766808		0.226264557	

		鹿児島		沖縄		合計	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	322	5	572	0	18726	82
	延人員	48090	126	68459	0	2537900	4564
養育扶助	実人員	606	5	825	0	47824	76
	延人員	88110	126	161936	0	6792745	5134
1日当たりの平均保護人員		745.6393443		1258.989071		51040.12568	
母子保護法該当者数		4184		2059		132461	
平均保護人員÷該当者数		0.17821208		0.611456567		0.385321911	

注1)「昭和13年度自4月至9月分母子保護状況調」(厚生省厚生大臣官房文書課、1940:186-192)と「昭和13年度自10月至3月分母子保護状況調」(厚生省社会局、1940:32-37)に記されている数値のうち、「医療」、「生業扶助」、「生活扶助・養育扶助・医療・生業扶助の「合計」、「埋葬」、「委員費」、「母子保護施設事務費」は今回の論考のテーマには直接に関係しないため、紙幅の都合上記載を省略した。ただし、これらの情報から得られる考察も当時の状況を詳らかにするためには欠くことはできず、今後の分析課題としたい。

注2)生活扶助は本法が適用される母ないし祖母の生活費として支給されるものであり、養育扶助は子ないし孫を養育するために支給されるものである(堀川、2022a:101)。本調査の調査方法が明らかになっていないため、推測の域を脱しない点もあるが、生活扶助は母親の数を表す項目、養育扶助は子どもの数を表す項目とみなす。

注3)付表1、付表2の「合計」欄については、筆者がエクセルにて計算した数値を記載し、数値が資料と異なるものには網掛けをおこなった。

注4)1日当たりの平均保護人員を算出するためには、本文にも示したとおり、延人数を調査期間の日数で除すことが妥当であると考えられる。そのため、まず、生活扶助、養育扶助ともに「居宅」と「入院」の数を合計した。生活扶助の「居宅」と「入院」の合計と養育扶助の「居宅」と「入院」の合計を足し合わせたものを、付表1は1938(昭和13)年4月から9月の183日間を除した。また、付表2は1938(昭和13)年10月から1939年3月の182日間を除したものである。

注5)母子保護法該当者数は、堀川(2022b)で算出した数値であり、詳しくは堀川(2022b)を参照されたい。なお、本表のうち、「生活扶助」、「養育扶助」、「1日当たりの平均保護人員」、「母子保護法該当者数」までの単位が「人」となる。

注6)1日当たりの平均保護人員を母子保護法該当者数で除した数値が、本稿が課題とした、現代における捕捉率に類似する数値である、母子保護法の適用水準となる。

出所)厚生省厚生大臣官房文書課(1940)「昭和13年度自4月至9月分母子保護状況調」『昭和15年 厚生行政要覧』186-192頁、堀川祐里(2022b)「戦時時期における貧困母子数の推計——「母子保護法該当者調」に着目して」『新潟国際情報大学 国際学部 紀要』7号、128-129頁より筆者作成。

付表2 1938(昭和13)年10月から1939年3月の母子保護法の適用水準(単位:人)

		北海道		青森		岩手		宮城		秋田	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	559	8	462	0	150	0	327	4	1089	0
	延人員	94546	332	68948	0	14635	0	48313	148	169994	0
養育扶助	実人員	1616	11	1107	0	536	0	705	6	2629	0
	延人員	235082	943	165909	0	51380	0	105925	369	423256	0
1日当たりの平均保護人員		1818.148352		1290.423077		362.7197802		850.3021978		3259.615385	
母子保護法該当者数		5627		3425		1485		3952		3560	
平均保護人員÷該当者数		0.32311149		0.376765862		0.244255744		0.215157439		0.915622299	

		山形		福島		茨城		栃木		群馬	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	437	0	250	0	118	0	190	0	155	0
	延人員	104984	0	2580	0	12519	0	30396	0	21917	0
養育扶助	実人員	1604	2	421	0	278	0	420	3	434	0
	延人員	456193	180	7428	0	44936	0	63313	546	65266	0
1日当たりの平均保護人員		3084.379121		54.98901099		315.6868132		517.8846154		479.0274725	
母子保護法該当者数		3109		2300		841		1912		2064	
平均保護人員÷該当者数		0.992080772		0.023908266		0.375370765		0.270860154		0.232086954	

		埼玉		千葉		東京		神奈川		新潟	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	405	0	138	0	2316	15	867	13	814	0
	延人員	62448	0	18125	0	298962	271	115494	538	141955	0
養育扶助	実人員	801	0	307	0	11042	32	2467	9	1524	3
	延人員	121258	0	52689	0	1700450	825	360058	128	251433	167
1日当たりの平均保護人員		1009.373626		389.0879121		10991.8022		2616.582418		2162.39011	
母子保護法該当者数		1332		1694		14592		4373		6435	
平均保護人員÷該当者数		0.757788008		0.229685899		0.753275918		0.598349512		0.336035759	

		富山		石川		福井		山梨		長野	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	273	0	443	3	223	0	200	2	350	4
	延人員	47838	0	70672	245	37049	0	29224	29	53638	622
養育扶助	実人員	506	0	754	6	344	0	595	4	930	12
	延人員	87466	0	130278	251	56057	0	78185	127	150548	1936
1日当たりの平均保護人員		743.4285714		1106.846154		511.5714286		591.0164835		1135.956044	
母子保護法該当者数		4052		1777		882		972		3469	
平均保護人員÷該当者数		0.183472007		0.622873469		0.580012958		0.60804165		0.327459223	

		岐阜		静岡		愛知		三重		滋賀	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	393	0	349	0	1357	1	409	0	333	0
	延人員	44699	0	48755	0	219756	33	43466	0	45547	0
養育扶助	実人員	867	0	1597	0	3460	0	995	0	517	0
	延人員	79783	0	157415	0	555009	0	97449	0	69810	0
1日当たりの平均保護人員		683.967033		1132.802198		4257.131868		774.2582418		633.8296703	
母子保護法該当者数		2290		3672		3894		3804		692	
平均保護人員÷該当者数		0.29867556		0.308497331		1.093254203		0.203537918		0.91593883	

		京都		大阪		兵庫		奈良		和歌山	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	1532	4	2080	7	1100	4	220	0	257	1
	延人員	104926	456	299501	329	180793	122	32196	0	40603	4
養育扶助	実人員	5242	2	5198	10	2689	3	511	0	742	10
	延人員	249931	241	840665	552	458630	26	77135	0	89619	978
1日当たりの平均保護人員		1953.593407		6269.489011		3514.126374		600.7197802		720.9010989	
母子保護法該当者数		3132		7978		7183		1240		2185	
平均保護人員÷該当者数		0.623752684		0.785847206		0.48922823		0.484451436		0.329931853	

		鳥取		島根		岡山		広島		山口	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	96	0	227	0	360	1	268	0	169	0
	延人員	16348	0	39890	0	48849	24	41693	0	32427	0
養育扶助	実人員	246	0	409	0	804	0	710	0	307	0
	延人員	39409	0	64983	0	108638	0	111507	0	55294	0
1日当たりの平均保護人員		306.3571429		576.2252747		865.4450549		841.7582418		481.9835165	
母子保護法該当者数		222		1293		1740		1360		1475	
平均保護人員÷該当者数		1.37998713		0.445649864		0.497382215		0.618939884		0.326768486	

		徳島		香川		愛媛		高知		福岡	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	185	0	84	0	485	0	43	0	267	4
	延人員	26018	0	14232	0	33000	0	7297	0	71887	110
養育扶助	実人員	509	6	95	0	1461	0	122	1	1141	2
	延人員	58872	999	16144	0	98447	0	19827	40	176289	45
1日当たりの平均保護人員		471.9175824		166.9010989		722.2362637		149.2527473		1364.456044	
母子保護法該当者数		963		1353		2436		871		3464	
平均保護人員÷該当者数		0.490049411		0.123356318		0.296484509		0.171357919		0.393896087	

		佐賀		長崎		熊本		大分		宮崎	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	103	0	411	0	272	1	102	0	165	0
	延人員	15408	0	63555	0	44834	59	10134	0	25645	0
養育扶助	実人員	305	0	632	0	252	1	90	4	422	1
	延人員	47336	0	103729	0	72202	59	11395	412	73490	15
1日当たりの平均保護人員		344.7472527		919.1428571		643.7032967		120.5549451		544.7802198	
母子保護法該当者数		906		1526		2081		890		1715	
平均保護人員÷該当者数		0.380515732		0.602321663		0.309324025		0.135454994		0.317656105	

		鹿児島		沖縄		合計	
		居宅	入院	居宅	入院	居宅	入院
生活扶助	実人員	573	0	300	0	21906	72
	延人員	92103	0	51690	0	3139489	3322
養育扶助	実人員	846	0	593	0	59782	128
	延人員	130290	0	95503	0	8565911	8839
1日当たりの平均保護人員		1221.93956		808.7527473		64382.2033	
母子保護法該当者数		4184		2059		132461	
平均保護人員÷該当者数		0.292050564		0.392789095		0.486046484	

注) 注記については、付表1を参照されたい。

出所) 厚生省社会局(1940)『昭和13年度自10月至3月分母子保護状況調』『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』32-37頁、堀川祐里(2022b)『戦時における貧困母子数の推計——「母子保護法該当者調」に着目して』『新潟国際情報大学 国際学部 紀要』7号、128-129頁より筆者作成。