

《研究ノート》

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

*Estimating the Number of Poor Mothers and Children during Wartime Period
-Focusing on the "Applicable Person for Boshi-hogo hou (the Law of Mother and Child Protection)".*

堀 川 祐 里*

要旨

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以前から問題視されてきた。それでは、戦時期の貧困母子を保護する救貧対策であった母子保護法の該当者のうち、実際に保護を受けられた者の割合はどれくらいだったのだろうか。この割合を明らかにする試みのうち、本稿ではその第一段階として、母子保護法の施行前に行われた「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明らかにした。

母子保護法の該当者は全国において合計 132,461 人となっていた。当時、既に救護法によって救護されていた母子の数と比較すると、該当者は救護法被救護者より多かった。また、道府県別の該当者数は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たわけではないことが分かった。

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 母子保護法の運用方針
- 2 「母子保護法該当者調」にみる戦時期の貧困母子数

おわりに

はじめに

本稿は、戦時期における救貧対策であった母子保護法の施行前において、母子保護法の対象となる該当者はどのくらい存在すると推計されていたかを明らかにするものである。

家族の中で子どもにふたりの親がいる場合、生計を維持するための労働と子育てとのバランスは、各家族によって差があるとはいえ、ふたりの親によって分担されている。しかしながら子どもにひとりの親しかいない場合、労働と子育ての責任は両方ともひとりの親に課せられている。

ひとり親が労働による自立を強調され、子育てに十分な時間をかけられないという課題は、今

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

に始まったことではない。それは戦時期には既に起きていた問題である。本稿で焦点をあてるのは、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」のために貧困母子を保護する救貧対策であった。

母子保護法の先行研究は、日本における社会保障や社会福祉の制度についての歴史研究のなかで、戦時期に制定ないし改正された法律のひとつとして概略が説明されることから始まった（小川、1959：77；重田、1963：271；池田、1986：577、743-745；土穴、1990：615；永岡、2003：132-134、唐鎌、2012：132-134）。これらでは、あくまで概要が記されたに過ぎなかった一方、母子保護法を主たる題材として扱った先行研究は、その制定過程に焦点を当ててきた（一番ヶ瀬、1968：29-51；今中、1980：77-97；小川、1981：92-98；鈴木、1995：70-76；山高、2001：48-63）。そして、単著の書籍として母子保護法を取り扱ったのは今井（2005）のみであるⁱ。それぞれの研究者によって分析視角や母子保護法制定における強調すべき点については異なるものの、母子保護法を主題とする先行研究は、その制定過程に関心を向けていたといえる。

このように先行研究が蓄積されてきた母子保護法であるが、本法の制定以降、母子保護法が戦後の旧生活保護法に組み込まれるまでの状況について論じた研究の蓄積は乏しい。制定後の母子保護法の内容や、関連諸法との関係性、問題点についての考察を行った興味深い研究には藤崎（1983）があるものの、その紙幅は多くはない。そこで、堀川（2019）は母子保護法の制度内容について詳らかにするとともに、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。

それでは、このような政府の二重の期待のもとにあった母子保護法の運用において、どの程度の貧困母子が母子保護法による保護を受けられたのであろうか。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以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）。それでは、戦時期において、母子保護法の該当者が実際に保護を受けられた割合はいかほどのものであったのだろうか。この割合とは、戦時期の貧困母子における、現代でいうところの捕捉率に類似する値を意味している。本稿では、そのような値を明らかにする試みの第一段階として、母子保護法の施行前に行われた「母子保護法該当者調査」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明らかにしたい。

1 母子保護法の運用方針

戦時期ⁱⁱの政府の労務動員計画で、既婚女性は法律や勅令等の法規範上は最後まで労働力の対象からははずされていた。しかしながら法規範上、労務動員における労働力の対象とならなかった既婚女性というのは、あくまで「生活に余裕のある層」の既婚女性だったと考えられる。政府は、稼得労働をおこなわざるを得ない既婚女性を、あえて一連の勅令や法律において明記せずとも働き続ける労働力として認識していたのである。子育てを行いながら稼得労働を行う女性労働者は、労働環境において既婚女性特有の困難を抱えた（堀川、2018）。

そのような戦時期に、貧困母子の保護のために生まれたのが母子保護法であった。母子保護法が、救護法と比較して画期的であったと考えられるのは、救護法が労働能力を喪失した者を扶助

の対象としていたのに対し、母子保護法では母親の労働能力の有無を問わなかったことである(堀川、2019:341)。戦前日本の救貧的制度は公的扶助の段階に達しておらず、救貧の制度は、労働能力の有無を問う制限扶助であった。そのことを鑑みると、母子保護法は特筆すべき制度であったと言える(唐鎌、2012:120、132-134)。

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、日本における救貧の制度の歴史において注目すべき出来事である(堀川、2019:350)。

ただし、その運用にあたっては、労働能力がある者が「怠惰」になることは許されなかった(堀川、2019:350)。子どもの健全な成長のために母親が育児に専念すべきと考えられたのであれば、母の就業の促進に注力されるべきものではない。しかし、母子保護法の位置づけはあくまで救護法の特別法であったため、労働能力をもつ母が保護されることによりその母が「安逸を貪らしむる」という懸念を払拭する必要があった。よって、母子保護法の運用のうえで、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」^{いやしく}「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、2019:350-351)。ここに、子どもを健全に育成することを主たる目的としながらも、労働能力を有する者については稼得労働を促すという、母親に対する政府からの期待の二重性が見られたのである。

それでは、このような政府の二重の期待は、母子保護法の保護者数にいかなる影響を及ぼしたのか。本稿ではその課題に迫るべく、その試みの第一段階として、母子保護法施行の前段階にどのくらいの該当者が存在すると推計されていたのかについてみていきたい。

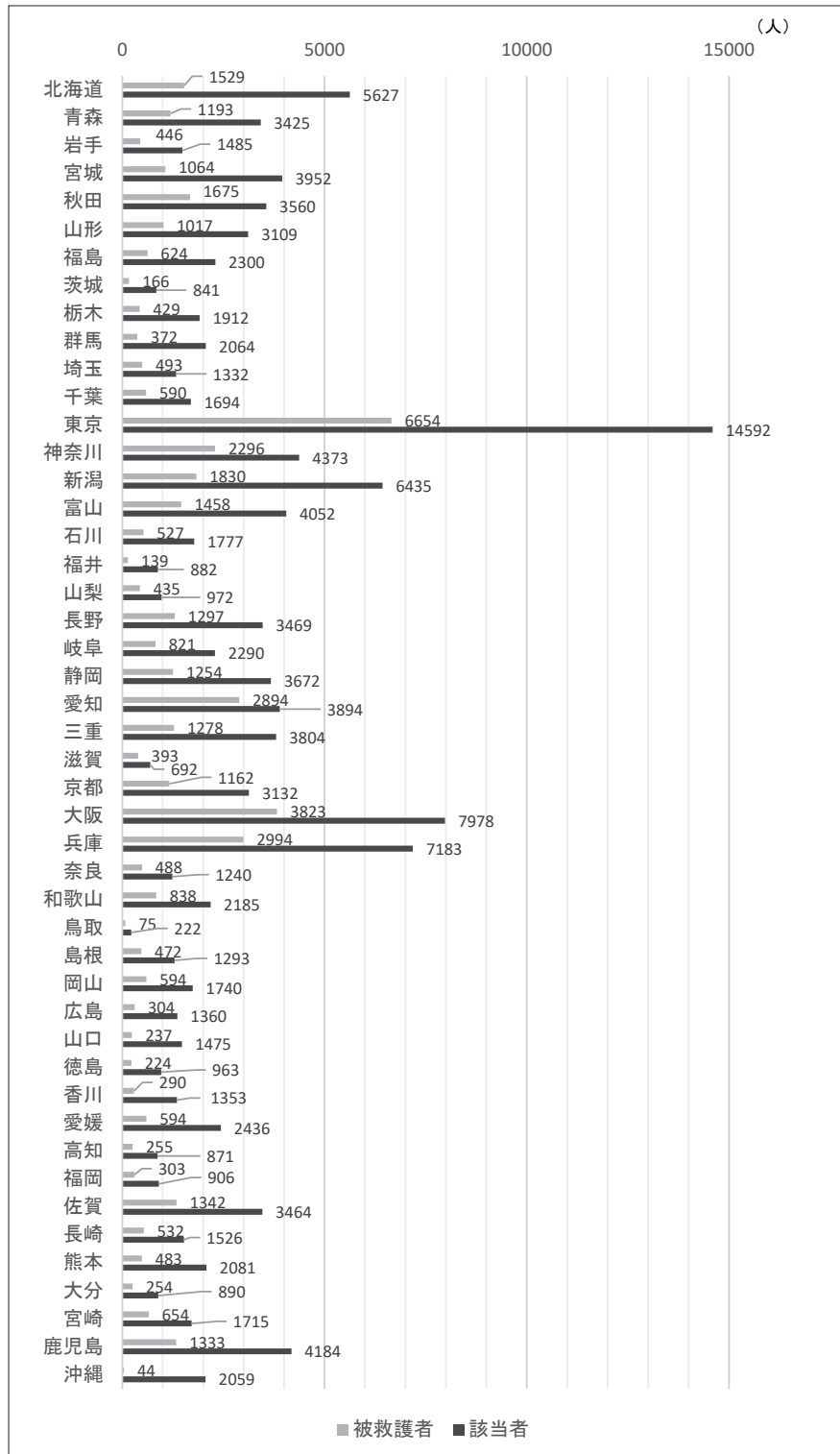
2 「母子保護法該当者調」にみる戦時期の貧困母子数

本稿で用いる資料は、厚生省社会局児童課による「母子保護法該当者調」である。母子保護法施行前の1937年8月末時点で、保護を受けるべきであると推計された母子保護法該当者数が示された資料である。「母子保護法該当者調」は1938年の厚生省『厚生行政要覧』に掲載されたものであり、1938年版の『日本社会事業年鑑』にも同じものが引用されている。保護が実施される前の段階の推計ということになるが、この調査に関する調査方法、調査事項、調査対象、調査組織や集計手法などについての資料は未だ見つけられておらず、現在のところ定かではないⁱⁱⁱ。そのため、追加資料の発見された際には、再検証が必要になることを先に断っておきたい。

この調査では、救護法の被救護者と、母子保護法の該当者数が比べられている。当該資料のデータは、総務省統計局の「e-Stat」等には収められておらず、資料からの判読とデータ入力を行った。文末の附表1は、NDL デジタルコレクションに収められている資料から目視でデータ化したものである。資料では、それぞれの道府県の数値が漢数字で縦書きに列挙されており、印刷された字がつぶれがちになる「三」「四」「五」などは判別がつきづらいのが特徴である。そのため、判別しづらい文字については周囲の文字を確認し判別したうえで、さらに、データに起こして計算した結果から適宜筆者が修正を行っている。

該当者は全国において合計132,461人となっている。本調査で注目すべきは、どの地域におい

図表 1 救護法被救護者数と推計された母子保護法該当者数の比較（1937 年 8 月末）



出所：厚生省（1938）『厚生行政要覧』203-205 頁より筆者作成。

でも、被救護者よりも母子保護法の該当者は多いと推計されていることである。母子保護法の該当者をいかに調査したのかが明らかになっていないため、詳しく考察をおこなうのは現段階では難しい。ただし、当時、既に救護している貧困母子よりも、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くことは、注目すべき点であろう。

図表 1 は、附表 1 の数値のうち、救護法被救護者数と、推計された母子保護法該当者数を比較したものである。この結果を見ていくと、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。次いで、大阪 7,978 人、兵庫 7,183 人、新潟 6,435 人、北海道 5,627 人と続いている。また、最も少ないとされたのは鳥取の 222 人である。該当者が少ないと推計されているのは、最も少ない鳥取に次いで、滋賀 692 人、茨城 841 人、高知 871 人、福井 882 人となっている。

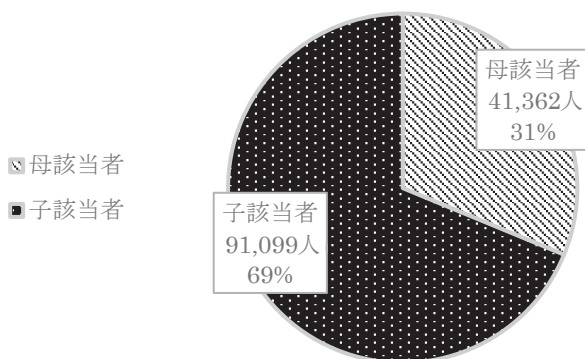
調査時点で既に救護法の救護を受けているものについて、最高は東京の 6,654 人、次いで大阪 3,823 人、兵庫 2,994 人、愛知 2,894 人、神奈川 2,296 人となっている。東京、大阪、兵庫については母子保護法該当者と同じ順位となるが、その次に被救護者の多かった愛知、神奈川の該当者は、愛知が 3,894 人、神奈川が 4,373 人と推計されている。ここから、被救護者が多ければ該当者も多くなる、といった単純な相関で推計されているわけではないということが分かる。また、被救護者が最も少ないのは沖縄の 44 人となっていた。それに次いで、鳥取 75 人、福井 139 人、茨城 166 人、徳島 224 人である。こちらも、該当者の順位と比較すると、被救護者が少なければ該当者も少なくなる、といった単純な相関から推計されているわけではない。

該当者数を市部と郡部で比較すると、市部の該当者は 50,313 人、郡部の該当者は 82,148 人となっており、該当者は全国において合計 132,461 人となっている^{iv}。さらに、図表 2 であるが、母子別にみると母の該当者が 41,362 人、子の該当者が 91,099 人となっており、母親と子が一体となって保護されることを考えると、1 人の母親につきおよそ 2 人という具合に試算されていたものと思われる。

おわりに

本稿では、母子保護法の施行前に行われた「母子保護法該当者調」をもとに、1937 年時点で

図表 2 母子保護法該当者数の母と子における比較



出所：厚生省（1938）『厚生行政要覧』203-205 頁より筆者作成。

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考察した。「母子保護法該当者調」の数値をグラフ化することにより、当時、母子保護法の適用を受けるべきだと推計された貧困母子の概観を得ることが出来た。「母子保護法該当者調」の調査方法の詳細が明らかなことから、考察が困難である部分もあるが、当時、既に救護法によって救護されていた母子の数と比較すると、母子保護法の該当者は救護法被救護者より多く、また、その数は単純な相関によって推計されたものではなかったことがわかった。

今後の課題としては、現代日本でいうところの捕捉率に類似する数値を得るべく、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、保護の適用水準について定量的に明らかにしたい。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定性的に考察することが求められよう。

附表1 救護法被救護者数と試算された母子保護法該当者数（1937年8月末）

			北海道	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	茨城	栃木	群馬
市部	母	該当者	419	217	29	233	57	164	179	2	69	102
		被救護者	147	92	0	88	30	55	7	0	9	12
	子	該当者	984	560	66	563	81	390	394	6	125	270
		被救護者	511	268	49	246	81	204	165	0	70	163
郡部	市部該当者計		1403	777	95	796	138	554	573	8	194	372
	母	該当者	1292	811	460	951	1014	763	545	270	538	545
		被救護者	214	196	119	182	331	180	117	34	89	48
	子	該当者	2932	1837	930	2205	2408	1792	1182	563	1180	1147
		被救護者	657	637	278	548	1233	578	335	132	261	149
	郡部該当者計		4224	2648	1390	3156	3422	2555	1727	833	1718	1692
計	母	該当者	1711	1028	489	1184	1071	927	724	272	607	647
		被救護者	361	288	119	270	361	235	124	34	98	60
	子	該当者	3916	2397	996	2768	2489	2182	1576	569	1305	1417
		被救護者	1168	905	327	794	1314	782	500	132	331	312
該当者合計			5627	3425	1485	3952	3560	3109	2300	841	1912	2064
被救護者合計			1529	1193	446	1064	1675	1017	624	166	429	372
			埼玉	千葉	東京	神奈川	新潟	富山	石川	福井	山梨	長野
市部	母	該当者	40	73	4388	758	197	188	159	83	141	260
		被救護者	4	42	168	313	31	72	28	12	10	134
	子	該当者	113	155	9303	1990	407	423	313	187	366	588
		被救護者	64	105	6178	1417	307	221	168	36	270	319
郡部	市部該当者計		153	228	13691	2748	604	611	472	270	507	848
	母	該当者	379	595	261	482	1797	1304	429	179	136	863
		被救護者	82	174	79	128	280	355	73	22	37	291
	子	該当者	800	871	640	1143	4034	2137	876	433	329	1758
		被救護者	343	269	229	438	1212	810	258	69	118	553
	郡部該当者計		1179	1466	901	1625	5831	3441	1305	612	465	2621
計	母	該当者	419	668	4649	1240	1994	1492	588	262	277	1123
		被救護者	86	216	247	441	311	427	101	34	47	425
	子	該当者	913	1026	9943	3133	4441	2560	1189	620	695	2346
		被救護者	407	374	6407	1855	1519	1031	426	105	388	872
該当者合計			1332	1694	14592	4373	6435	4052	1777	882	972	3469
被救護者合計			493	590	6654	2296	1830	1458	527	139	435	1297
			岐阜	静岡	愛知	三重	滋賀	京都	大阪	兵庫	奈良	和歌山
市部	母	該当者	192	317	732	148	8	768	2006	818	25	211
		被救護者	16	59	571	87	8	40	400	148	4	16
	子	該当者	515	805	1890	340	9	1821	4727	2051	55	440
		被救護者	277	450	1507	198	9	1000	3064	1395	37	323
郡部	市部該当者計		707	1122	2622	488	17	2589	6733	2869	80	651
	母	該当者	498	832	356	968	109	199	403	1487	369	505
		被救護者	115	298	219	277	118	36	103	506	133	136
	子	該当者	1085	1718	916	2348	566	344	842	2827	791	1029
		被救護者	413	447	597	716	258	86	256	945	314	363
	郡部該当者計		1583	2550	1272	3316	675	543	1245	4314	1160	1534
計	母	該当者	690	1149	1088	1116	117	967	2409	2305	394	716
		被救護者	131	357	790	364	126	76	503	654	137	152
	子	該当者	1600	2523	2806	2688	575	2165	5569	4878	846	1469
		被救護者	690	897	2104	914	267	1086	3320	2340	351	686
該当者合計			2290	3672	3894	3804	692	3132	7978	7183	1240	2185
被救護者合計			821	1254	2894	1278	393	1162	3823	2994	488	838

			鳥取	島根	岡山	広島	山口	徳島	香川	愛媛	高知	佐賀	
市部	母	該当者	54	28	154	118	119	22	24	224	25	77	
		被救護者	5	14	89	28	44	6	5	63	7	25	
	子	該当者	68	66	236	257	220	75	47	499	54	124	
		被救護者	30	30	190	90	66	46	19	230	31	51	
郡部	母	該当者計	122	94	390	375	339	97	71	723	79	201	
		該当者	35	419	486	308	386	235	423	523	251	223	
	子	被救護者	14	147	104	65	29	46	62	94	64	72	
		該当者	65	780	864	677	750	631	859	1190	541	482	
計	母	被救護者	26	281	211	121	98	126	204	207	153	155	
		郡部該当者計	100	1199	1350	985	1136	866	1282	1713	792	705	
	子	該当者	89	447	640	426	505	257	447	747	276	300	
		被救護者	19	161	193	93	73	52	67	157	71	97	
			該当者	133	846	1100	934	970	706	906	1689	595	606
			被救護者	56	311	401	211	164	172	223	437	184	206
該当者合計			222	1293	1740	1360	1475	963	1353	2436	871	906	
被救護者合計			75	472	594	304	237	224	290	594	255	303	

			福岡	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	沖縄	計	
市部	母	該当者	600	149	155	49	82	175	175	15213	
		被救護者	214	94	19	29	8	111	5	3369	
	子	該当者	1274	319	384	93	273	882	292	35100	
		被救護者	592	262	100	60	44	556	7	21506	
郡部	母	市部該当者計	1874	468	539	142	355	1057	467	50313	
		該当者	480	324	438	260	302	1069	647	26149	
	子	被救護者	140	42	90	67	164	223	23	6418	
		該当者	1110	734	1104	488	1058	2058	945	55999	
計	母	被救護者	396	134	274	98	438	443	9	16876	
		郡部該当者計	1590	1058	1542	748	1360	3127	1592	82148	
	子	該当者	1080	473	593	309	384	1244	822	41362	
		被救護者	354	136	109	96	172	334	28	9787	
			該当者	2384	1053	1488	581	1331	2940	1237	91099
			被救護者	988	396	374	158	482	999	16	38382
該当者合計			3464	1526	2081	890	1715	4184	2059	132461	
被救護者合計			1342	532	483	254	654	1333	44	48169	

注：「計」、「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。そのほかの数値についても、前後の数値と照らし合わせた際に間違いであると思われる数値は筆者が修正し、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（1938）『厚生行政要覧』203-205 頁より筆者作成。

参考文献

池田敬正（1986）『日本社会福祉史』法律文化社。

一番ヶ瀬康子（1968）「母子保護法制定促進運動の社会的性格について——母子保護法制定史（一）」『社会福祉』14号。

今井小の実（2005）『社会福祉思想としての母性保護論争——"差異"をめぐる運動史』ドメス出版。

今中保子（1980）「戦前における母子保護法制定運動の歴史的意義——労働婦人問題との関連において」『歴史評論』362号。

小川政亮（1959）「健康保険と救護法の時代——米騒動後より日中戦争期まで」出光宏編『講座社会保障Ⅲ 日本における社会保障制度の歴史』至誠堂。

———（1981）「日中戦争拡大過程と社会保障立法」磯野誠一・松本三之介・田中浩編『社会変動と法——法学と歴史学の接点』勁草書房。

唐鎌直義（2012）『脱貧困の社会保障』旬報社。

厚生省（1938）『厚生行政要覧』。

重田信一（1963）「戦時下における公的扶助の動向」日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』勁草書房。

鈴木裕子（1995）「解説」『日本女性運動資料集成 第7巻生活・労働Ⅳ 生活・労働現場での女性運動』不二出版。

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。

全日本方面委員連盟（1941）『方面事業二十年史』。

副田あけみ（1983）『「母子一体」の歴史の変遷過程——大正・昭和時代の母親観、子ども観を探る』『人文学報』東京都立大学人文学部、159号。

中央社会事業協会社会事業研究所（1938）『日本社会事業年鑑（昭和12年版）』。

土穴文人（1990）『社会政策制度史論——立法史的展開と政策体系の分析』啓文社。

寺脇隆夫（2007）『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版。

富江直子（2001）『「翻案」される政策理念——児童政策をめぐる政治過程の社会学的考察』『社会学評論』52巻2号。

——（2007）『救貧のなかの日本近代——生存の義務』ミネルヴァ書房。

永岡正己（2003）『日中戦争・太平洋戦争と戦時厚生事業』菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫編著『MINERVA 福祉専門職セミナー⑦日本社会福祉の歴史 付・史料——制度・実践・思想』ミネルヴァ書房。

早川紀代（1991）『戦時期の母性論』東京歴史科学研究会婦人運動史部会『女と戦争 戦争は女の生活をどう変えたか』昭和出版。

藤崎宏子（1983）『母子保護事業調査』社会福祉調査研究会（代表 一番ヶ瀬康子）編『戦前日本の社会事業調査』勁草書房。

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。

山高しげり（2001）『山高しげり「母子福祉四十年」』日本図書センター。

ⁱ その他、副田（1983）は大正・昭和時代の「母親観」や「子ども観」を探る研究において（副田、1983：76-85）、早川（1991）は戦時期の母性論に関する研究の中で（早川、1991：246-254）で母子保護法を取りあげた。また、富江（2001）は児童政策をめぐる政治過程を考察する研究（富江、2001：258-260）をおこない、さらに富江（2007）では戦前日本における“基本的人権としての救貧”という視点から母子保護法についてまとめられている（富江、2007：203-255）。

ⁱⁱ 戦前の時期区分の画期は研究によって異なっているが、本稿において戦時期とは1937年の日中戦争開始から第二次世界大戦の敗戦の1945年までを指すこととする。

ⁱⁱⁱ 救護法の施行状況の研究のために、救護統計について考察した寺脇隆夫によれば、救護人員と救護率については、救護法施行当時も含め、先行研究には誤用や混同などが多くある。寺脇は、当時の救護法の施行状況を見ようとする場合、それらの数値を検討・吟味して必要なデータを抽出し、整理し直す必要性を指摘している（寺脇、2007：399-410）。

^{iv} 『方面事業二十年史』によれば、「大正十五年内務省の調査に依る全国に於ける救護法該当の要保護母子数は已に十三萬を数へた」とされ、「其の後十ヶ年の歳月はこれに数倍する該当者を数へても減少しない社会情勢であつた」とされている（全日本方面委員連盟、1941：44）。