

令和 5 年 5 月 16 日現在

機関番号：33107

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2019～2022

課題番号：19K23274

研究課題名（和文）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

研究課題名（英文）The Relationship between the Ratio of Protection under Boshi-hogo hou and the Operational Policy of Boshi-hogo hou during Wartime Period.

研究代表者

堀川 祐里（Horikawa, Yuuri）

新潟国際情報大学・国際学部・講師

研究者番号：90847740

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、生活保護制度の基礎となった救護法の特別法である母子保護法についてその適用水準（生活保護でいうところの捕捉率）を定量的に明らかにするとともに、運用方針が実際の母子保護法の適用水準に及ぼしたのかを定性的に明らかにするものである。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、保護の適用水準は全国で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。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、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、適用水準は試算に満たない低いものであった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

母子保護法の適用水準は試算に満たない低いものであり、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行って生計を立てていたことが予想される。戦時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整備されなかった。

政策として掲げられた理想と実際の運用方針との上記のようなズレは、現代日本でも変わっていないと考えられる。本研究は、現代の生活保護制度において「労働」による自立が強調され、母子家庭のひとり親が子育てに十分な時間をかけられないという課題を改めて照射するものとなった。

研究成果の概要（英文）： This study quantitatively clarifies the applicable level of the Law of Mother and Child Protection, a special law of the Poor Relief Law that served as the base of the public assistance system (so-called captured rate). This study also qualitatively clarifies operational policy had affected actual applicable level of the Law of Mother and Child Protection.

The Ratio of applicable level of Protection by the Law was about 39% from April to September in 1938, and about 49% from October to March of the following year. The dual nature of the expectations to eligible mothers protected by the Law of Mother and Child Protection, was emphasized on promoting employments for the mothers so that the ratio was lower than the estimates.

研究分野：社会政策、ジェンダー史、女性労働問題

キーワード：母子保護法 貧困 救護法 生活保護 ひとり親 女性労働 戦時期 捕捉率

1. 研究開始当初の背景

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。本研究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」のための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。しかし、これらの研究では母子保護法は戦時期に制定ないし改正された他の法律と併せて紹介されるという都合から、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。そして今井小の実『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、2005 年)は母子保護法の成立過程について、女性運動の側面からの研究を蓄積しており、単著の書籍として母子保護法を取り扱ったのは管見の限りこの研究のみである。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宏子「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、1983 年)があるものの、その紙幅は多くはない。そこで、堀川祐里「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」(中央大学経済学部『経済学論纂』59 巻 5・6 号、2019 年)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。そこで生じた問題意識は、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、ということであった。

2. 研究の目的

本研究は、生活保護制度の基礎となった救護法の特別法である母子保護法について、その適用水準(生活保護でいうところの捕捉率、つまり生活保護を利用する資格のある人のうち、実際に利用している人の割合)を定量的に明らかにするとともに、運用方針が、実際の母子保護法の適用水準にいかなる影響を及ぼしたのかを定性的に明らかにするものである。

3. 研究の方法

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明らかにする。そのうえで、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、保護の適用水準がいかになるか明らかにする。

母子保護法の該当者数を明らかにすべく用いた資料は、厚生省『昭和 13 年 厚生行政要覧』(1938 年)の厚生省社会局児童課による「母子保護法該当者調」であり、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 年版の『日本社会事業年鑑』にも同じものが引用されている。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。

実際に保護を受けられた保護人員を明らかにするために用いた資料は、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『昭和15年 厚生行政要覧』、1940年、186-192頁)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『児童保護の重要性に就て 附 参考資料』1940年、32-37頁)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。

4. 研究成果

まず、母子保護法の該当者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くと推計されたことである。最も該当者が多く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。

さらに、実際に保護を受けられた保護人員の割合であるが、こちらはまず、1938年度の平均保護人員を求めた。生活扶助と養育扶助の延人員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り、全国で見たと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。その平均保護人員を該当者数で除した数が実際に保護を受けられた保護人員の割合となるが、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と、1938年度4月~9月では、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。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1938年度10月~3月では、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。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。

本研究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(戸室健作「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、2016年、48頁)。

戸室によれば、捕捉率は1992年から2012年までの間では11.6%から15.5%の間で推移しており、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。

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が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。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。

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円と試算されており、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。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が指摘されており、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(松岡二郎「母子保護法施行二周年を迎へて」『社会福利』24巻1号、1940年、50頁)。

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行って生計を立てていたことが予想される。本研究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られる。

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。よって、母子保護法の適用水準は試算に満たない低いものとなったと考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 堀川祐里	4. 巻 7
2. 論文標題 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	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 新潟国際情報大学 国際学部 紀要	6. 最初と最後の頁 123 - 130
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 堀川祐里	4. 巻 8
2. 論文標題 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	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 新潟国際情報大学 国際学部 紀要	6. 最初と最後の頁 31 - 45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 堀川 祐里	4. 発行年 2022年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 244
3. 書名 戦時期日本の働く女たち	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------