

## 投稿論文

## 大阪社会事業連盟と救貧法制の行方

——研究部の活動に焦点をあてて——

今井 小の実

関西学院大学人間福祉学部

## ● 要約 ●

恤救規則改正の気運が高まる昭和初期、内務省は英国の救貧法の経験から、対象別に対応する理想的な分化的救貧制度と、現実的な総合的救貧制度のいずれの路線で行くか、模索していた。結果、後者が選択され、救護法が制定されるが、その対象の制限性ゆえに、その後、前者の代表的法律の児童扶助法も母子保護法として制定されることになる。この時期の救貧制度の形成過程は、福祉国家揺籃期という視点からみて極めて重要である。しかしこの間の状況については“空白”とされ、未だ明確にされているとは言い難い。実は、内務省の政策にも一定の影響を与えたとされる「論議・論争」の中心となった大阪社会事業連盟では、当時、研究部各部で救貧制度と児童保護制度のあり方について検討し、一定の政策提言を行っていた。本論文では、この研究部の活動を検証し、その状況を明らかにし、日本の公的救貧制度形成過程の“空白”の一部を明らかにするための材料を提供することを目的とする。研究方法としては大阪社会事業連盟の機関誌『社会事業研究』の、この時期の研究部に関する記事を抽出し検討を行った。その結果、連盟の活動の背景と状況が明らかになった。

● Key words : 恤救規則, 大阪社会事業連盟, 『社会事業研究』, 救護法, 児童扶助

人間福祉学研究, 7 (1) : 99-113, 2014

## 1. はじめに

1990年代頃から活発化した福祉国家の国際比較研究は、欧米からアジアへとその対象を広げながら、現在も精力的に行われている。しかしその研究の対象は主に「いま、この時代」に限定されるために、文化的社会的に異なった国々の比較を行う上で自ずと限定されたものとなり、最初の関心である将来の展望を拓くことになかなかつながらないジレンマがある。埋橋孝文は「理論的な面では、類型化の動態化が必要であるという認識が、海外でもまた国内でも、かなり一般化してきている」(埋橋 2003: 1) と述べ、編著書のなかでもそ

の試みを行っている<sup>1)</sup>。しかしその認識に比べ、この方面の研究は日本においては未だ発展途上にある印象を受ける(埋橋 2003: 2)<sup>2)</sup>。

福祉国家とは、「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の大勢を指すもの」(東京大学社会科学研究所 1984-1: 3) と定義される。この定義に基づけば、日本の福祉国家としての揺籃期は、欧米と同様、第二次大戦前の時期にあたると考えられる。社会保障を広義の社会福祉として位置付け、救貧法制の成立をその源流ととらえるなら、福祉国家の揺籃期として検討に値する対象はさらに絞り込める。すなわち、恤救規則改正の気運が高まり、実際に日本の

救貧法制度のあり方をめぐって国際的な動向も視野に入れた調査研究が進み、政策のテーブルにのぼる1920年代中盤から救護法制定の1929年あたりまでになろう。この時期、日本では総合的な単一立法（恤救規則改正）か、個別の分化立法（代表格として児童あるいは母子扶助法<sup>3)</sup>）か、いずれを優先させるべきかという、救貧制度のあり方をめぐって論争・対立があり、それは社会局にも反映され（寺脇2007a: 37）、救護法は前者を選択した結果として誕生したのである。1937年の母子保護法は、いったんは救護法に吸収されたとして弱まった児童（母子）扶助法の要望が再燃した結果であった。

このように福祉国家の揺籃期という視点からみれば、救貧法制度のあり方を決した救護法成立の歴史は極めて重要である。しかし寺脇も指摘するように同法の形成過程は十分解明されているとは言い難く、「社会事業調査会への諮問と答申（とりわけ、児童扶助法案要綱と社会事業体系=一般救護体系の二答申の関係）」とその後の、28年春の政実協定までの時期に関しての、社会局の救貧立法をめぐる対応については、判然としないことが多い（寺脇2007a: 37-38）、いわば“空白”の状況にある。この状況を明らかにすることは、その動態化に貢献し、類型化が困難とされてきた日本の福祉国家の位置付けを国際比較のなかで可能にするためのステップとなるのではないだろうか。そして本研究の目的は、内務省の政策にも一定の影響を与えたとみられる<sup>4)</sup>大阪社会事業連盟の活動を通して、寺脇のいう“空白”を埋めるための一つの材料を提供することである。

先行研究であるが、救貧法制度成立期、なかでも本研究が対象とする救護法成立史の研究については寺脇（2007ab）のものが質量ともに他者を寄せ付けない秀逸な業績となっている。そのほか、通史の一部として追究された吉田（1979）や一番ヶ瀬（1981）、池田（1986）、また救貧制度の一過程として検証された小川（1960）や鷺谷（1960）の研究<sup>5)</sup>がある。さらに近年では救貧制度成立を支

えた思想の面に軸を置いた池本（1999）、富江（2007）の研究が出て、学界で高い評価を得ている。児童扶助法の構想が実現された母子保護法成立史の研究については、一番ヶ瀬（1971）や今井（2005）、そして同制度を家族手当という枠組みでとらえ国際比較を行った大塩（1996）の研究がある。いずれにしても、これらの救貧制度、あるいは児童扶助に関する先行研究では大阪社会事業連盟（以下、時に連盟）の活動は対象とされていない。大阪の社会事業については玉井（1992）の研究があるが、対象は大阪市社会事業であり、大阪府社会課に本部を置いた連盟は射程外である。その前身ともいえる存在、救済事業研究会（後に社会事業研究会）や産みの親である小河滋次郎の研究（たとえば小野1992、遠藤1999）はあるが、連盟の研究ではない。したがって本研究は、これまで対象とされてこなかった大阪社会事業連盟に関する研究としても意義がある<sup>6)</sup>。

ところで、救貧法制形成期の“空白”の手がかりを大阪社会事業連盟の活動に求める理由は、寺脇の長年にわたる研究成果（寺脇2007a）に示された「救貧立法制定方針をめぐる論議・論争」の整理にある。寺脇は1926年夏から27年にわたり展開された社会事業雑誌の議論を紹介し、それが当時の救貧立法制定の方針へ一定の影響を与えたと評価している。たとえば「論議・論争」について、「これらのうち、当初は主に社会局官僚山崎によるiの主張に見られるいわば理想論が、民間の社会事業分野の研究者のiiも巻き込んで優勢であり、社会局の児童扶助立法の後押しをしたと言える」（寺脇2007a: 72）と評価し、最終的には『社会事業』（中央社会事業協会1927年5月）において生江孝之が発表した「完全に近き救貧法制定が重要」という主張に「ほぼ沿った方向で、推移していったように見える」（寺脇2007a: 74）とまとめている。そして同時に寺脇はこの「論議・論争」は「大阪で発行されていた『社会事業研究』誌を中心に展開された」（寺脇2007a: 72）との見解を示している。救貧立法制定へ影響を与えた議論の

中心が『社会事業研究』であったならば、その発信元の大阪社会事業連盟におけるその間の活動を追究することは、“空白”を埋める重要な手がかりにならないだろうか。しかし寺脇の分析は、そこまでにはおよんでいない。同誌は連盟の機関誌と位置付けられる雑誌である。したがって本稿では、連盟の同時期の活動を検証し、なぜこのような議論が起こり、『社会事業研究』がその中心となったのか、当時の内務省の動向を射程に入れながらその背景を検証していくことによって“空白”を埋める一つの材料を提供したい。

具体的な研究対象は、大阪社会事業連盟が創立された1925年10月から救護法が公布される29年4月までの連盟研究部である。連盟のなかでも特にこの時期の研究部に焦点をあてるのは、社会事業調査会の答申を受け、政府でも長年の懸案であった恤救規則改正と、大正中期に検討されていた児童保護政策が再び始動する時期にあたり、研究部の研究・活動がこの内務省の動向とつながっていたからである。寺脇が注目した「論議・論争」もその成果が発表されたものであり、したがって“空白”の一部を明らかにする材料として有効だと考えられる。研究方法としては『社会事業研究』の同時期の連盟の活動報告と研究部の記事、その周辺に関する記事をデータ化し、そのデータをもとに当時の社会局の動向も併せて分析を行うという方法をとる<sup>7)</sup>。そして『社会事業研究』で当時の救貧法制度のあり方をめぐる議論がなぜ活発に展開されたのか、その背景と状況を明らかにしたい。結論を先取りすれば、連盟は当初の主張と離れた救護法の成立を静観することで事実上、容認している。そこでさらに本稿では、そのような結末を迎えた要因が連盟の組織としての限界にあったという仮説をたて、今までベールに包まれてきた大阪社会事業連盟の実態を検証することでその仮説を論証したい。

## 2. 大阪社会事業連盟研究部の誕生と救貧制度の検討

大阪社会事業連盟は、大阪府社会課の主導により1925(大正14)年10月13日に創立を迎えた。8月20日の協議会では、議長中川望(知事)によって12名の創立準備委員が指名される。八濱徳三郎(大阪職業紹介所長)、長谷川眞徹(方面常務委員)、富田象吉(愛染園長)、高田慎吾(大原社会問題研究所幹事)、中村三徳(大毎慈善団主事)、中井主三(堺市社会課長)、上山善治(弘済会長)、山崎巖(府社会課長)、牧野虎次(府囑託)、小橋実之助(博愛社長)、里村安二郎(市社会部庶務課長)、木田新三郎(方面常務委員)、9月12日には新たに沼田嘉一郎(方面常務委員)、岡島伊八(大阪社会事業協会会長)、山口正(市社会部長)、杉野喜祐(大阪府連合保護会長)が選定され合計16名になった。この顔ぶれだけを見ると、「大阪府市に於ける公私各方面の社会事業相互の連絡を計り、協力を完ふし、更に進んで社会共同生活の安寧と、連帯責任觀念の發達とに資せんが為め」連絡機関の必要を唱えた趣意書〔連盟1925.13(9)〕にふさわしく、公私社会事業関係者が自発的に創った機関であるかのようにみえる。しかし実際は、趣意書、規約は府の社会課が用意し、また協議会も同課が招集し開催したものであった。

当日の議論にその不安が率直に出ている。たとえば高田は、規約第六章の「理事長ハ大阪府知事ノ官職ニアル者副理事長ハ大阪市長ノ職ニアルモノヲ推薦シ常務理事ハ理事ノ互選」とした役員の方針について「社会事業に携はる者は常に自由行動に依らなくては真個に之が進展を期する所以ではない」と反対している〔連盟1925.13(9)〕。小橋が仲介に入りその場はおさまったが、しかし創立までに最も問題となったのは、社会事業研究会が連盟の研究部へ合同される点にあった。それは小河滋次郎の肝煎りで1913年救済事業研究会として発足以来、独自に活動を続けてきた社会事業研究会が、連盟に吸収されるという事態を意味し

ていたからである。

したがって9月12日の第140回社会事業研究会では、連盟への合併問題について協議が行われるが、座長山崎巖は手続きの問題を指摘され、総会を招集することになった。そして10月10日、第141回研究会のあと臨時総会が開かれる〔連盟1925, 13(11)〕。出席者名簿に記載された参加者は49名、メンバーの不安はおそらく恵美方面常務岩井岩吉の意見に集約される。研究部規程で示された、領域別に研究を行う分担制に対して「専門的研究に傾き勢ひそこに墻壁を築き本会のやうに斯業当局者以外のものは出席しがたい恨みがあつて余りに窮屈を感じるやうであるから矢張り建前通りの研究会を存在する」必要があるという彼の意見は、その後の研究会の状況をみれば的を射たものであった。しかし富田の「解体するのではなく合同」するのだという仲介もあり、結局可決され、規約第三條により「社会事業ノ調査研究並事業実行上ノ協議ヲ行フ為」の研究部として連盟の組織に吸収されることになったのである。そして第一部は「各部ノ連絡統一並各部ニ属セサル事項」を扱い、第二部は児童保護、第三部は経済施設、第四部は保健並救護、第五部は社会教化に関する事項について、それぞれ部長・副部長を置き研究を行うこととなった〔連盟1925, 13(12)〕。研究会は府知事官邸別館で行われ、定例会は通常、第二土曜の午後から行われたが、各部のテーマの必要に応じて分科会や委員会を設け、積極的に会合を開いている。そして(太政官達)恤救規則の改正に向け委員会を設置したのが第四部であった。

研究部第四部部長に就任した林市蔵は、12月23日に開催された最初の部会で挨拶を行い、「国家又は社会制度の改善を促すべきものに就ては連盟の名に依て大に国家及び社会に要求すべき」だから結核救療事業の如きも、「恤救規則の如きに至りても、諸君の協力を依り将来時代に適する国家の立法を要求して貰ひたい」として、それが研究の長を受けた理由だと述べた〔連盟1926, 14

(2)〕。林のこの表明が実行に移されるのは翌1926年の春である。連盟主催の一周忌追憶会の席で「実行論者」小河の追悼記念として恤救規則改正に向けて行動することを呼びかけた林は、4月16日の第四部会で研究議題にこの問題を挙げている<sup>8)</sup>。座長席についた林は〈一、現在の恤救規則は我国社会の現状に鑑み適當なるや若し不適なりとすれば如何に改正すべきや〉の議題について、その手続きは困難で大正13年に大阪府全体で救済を受けたものは12人にすぎなかったこと、対象について欠陥があることなど具体例を挙げて説明し、「実行問題に触るゝやう研究を願ひたい」と訴えた。林はこの席を途中退席しており、その後の部会への出席もままならないほど多忙な状態にあったが、それだけに恤救規則の改正問題を連盟の研究課題のテーブルにぜひともせたいという彼の強い意志が窺える。顧問として方面委員の活動に関わってきた林には、恤救規則の限界がよくわかっていたのであろう。連盟幹事川上貫一(府社会事業主事)の説明のあと、方面常務委員も含めた来会者24名の間で議論された内容をみておこう。

恤救規則の改正の必要性については全員が賛同し、具体案を作成し当局に具申することで意見は概ねまとまるが、なかでも懸念されたのは英国の救貧法を失敗例とみて、その二の舞になることであった。林に代わり座長席についた副部長の中村は、実際運動への着手については慎重な対応を求める。これに対して方面委員の岩井や北島砂彦(外島保養院)、また川上も日本には民法で扶養義務を定めた家族制度があるから英国のような濫救の心配はないと対応した。牧野は、英国や独逸の方面委員制度が救貧費用の抑制につながった例をとり、我が国には「既に方面制度が布かれあるに独り濫救を虞れて斯る不徹底な規則を設くるとは不合理」だから改正の必要があるとし、これに答え岸本芳吉(大阪保善院理事)は「恤救運用につき全国的に委員制度を設けたい」と希望を述べている。最終的には木村亶(赤十字社主事)の提案

を受け、「調査委員十名内外を挙げ適当な法文を作製し之が改正を当局に具申すること」となり、その選定は部長の林に一任することになった。次に〈二、実費診療事務の普及徹底を計る適当な方策如何〉の件についても協議され、特別委員の設置が決議された。両委員会は第四部〈救護〉委員会と〈救療〉委員会という形で継続され、後者も医療の社会化に向け活動を展開している。しかし紙幅の関係上、今回は追わない。

一回目の第四部〈救護〉委員会（以下、第四部委員会）は、1926年5月24日に開催された<sup>9)</sup>。林から調査委員に任命されたのは岩田民次郎、堀端利三郎、富田、岡本彌蔵（大阪府方面書記会長）、高田、上山、山口、岸本の8名だったが、当日の出席者は岩田、富田、高田、上山（代草場聰）、山口（代紀宣次郎）と部会副部長の中村、そして牧野、川上の二幹事及び川村右一であった。対象範囲が議論の焦点となり、高田と川上が発言者の中心になった。川上は「児童保護、養老年金又は保険、疾病及貧困者に関する法規は除外し、之に漏れた窮民恤救の対象と成るものを一般的の恤救規則に当てはめ」たいとし、高田は「特定法に入らぬものを此の規則に適用する以上は先づその特定法を極めて一般法の改正に取かゝるべき」だとまずは個別の法律を作る必要を訴えた。それに対し川上は特別法規の必要は認めるものの、実際問題として実現は困難だから「適切な法制が出来、その実施さるゝ迄は此の恤救法を活用して行くべく理想案の制定に研究を進めて行かなくてはならぬ」と応じた。結局、高田も「特別法の制定さるゝ迄は此の法規を働かせる」と川上の意見とほぼ一致し、改正法規は川上に一任され、6月19日の第二回委員会で以下の二つの要項案〔連盟1926.14(8)〕が示された。

#### 〈貧困者救助策要項〉

##### 一、左の法規を制定すること

- (1) 児童保護に関する法規
- (2) 養老年金又は保険に関する法規

(3) 公益的診療機関に関する法規

(4) 貧困者扶助に関する法規

##### 二、左の法規を廃止すること

- (1) 明治七年十二月太政官達第百六十二号恤救規則
- (2) 明治四年六月太政官達第百号棄児養育米給与方を定む
- (3) 明治六年三月太政官達第七十九号布告三子出生貧困の者養育料を給与す

#### 〈貧困者扶助法規要項〉

##### A. 被救助者

- 一、貧困にして他の救助を受くるに非ざれば生活する能はざる者にして現に他の救助を受けず又は救助を受くるも尚生活する能はざる者は本法に依り救助せらる

##### B. 救助の種類

###### 一、生活救助

- (1) 自宅救助、自宅救助に於ては家賃食費、被服費、燃料費に対し給与すること
- (2) 収容救助、自宅救助不可能なる場合に於ては収容救助を行ふ
- (3) 委託救助、収容救助の外別に委託救助を行ふ

###### 二、医療救助

###### (1) 診療機関の設置

- (イ) 診療所、公共団体をして診療所を設置せしむること
- (ロ) 委託診療、前項の機関は之を私設診療機関に委託することを得

- (2) 医療費救助、必要ある場合医療費を給与す

##### C. 救助の主体

- 一、救助主体は第一次市町村第二次府県第三次国とす
- 二、市町村に於て救助せらるゝものは其市町村に於て六ヶ月以上の住所を有する者たること
- 三、市町村の救助を受くる能はざる者は府県に於て救助すること

四、国庫は市町村の救助費に対して三分の一収容並診療機関の設備費に対しては二分の一を補助すること

#### D. 救助の方法

- 一、救助は自宅救助を原則とす
- 二、収容救助は私設機関に之を委託することを得
- 三、必要ある地方には特に救助委員会を設けること
- 四、前項委員会は方面委員会を以て之に充つることを得

要するに前回の議論を受け、「貧困者救助策要項」では児童、高齢者、疾病者を貧困者と切り離し、個別の特別法制定を想定した構想を示し、その上で「貧困者扶助法規要項」には一般の貧困者を対象とした救貧法（恤救規則改正）案を示したのである。「救助の方法」に方面委員が登場しているのも前回の牧野に代表される議論の反映であろう<sup>10)</sup>。雛形が示されたことで、この日は救貧法の対象についてさらに踏み込んだ議論が展開される<sup>11)</sup>。当日の出席者は富田、川上、高田、中村、青木善祐（府社会課長）。まず川上は、単独の救貧法と個別の特別法といずれより研究を進めるべきか諮った。高田は、前回は思想がまとまっていなかったと断った上で、「児童は児童、養老は養老といふ風に部分部分に分けた救護法<sup>12)</sup>を制定するので、単独な救貧法を別に制定する如きは、時代錯誤」だと以前とはやや異なった見解を示し、中村も同意した。富田も「実際に即して言へば、到底此の数年間に於て政府が完全な救護法規を出しさうにも思はれぬから、それ迄は現在の恤救規則を存して置いて他の法制から手を著く」と応じたが、川上は「政府は市町村の窮民に対しては恤救金を支給して之を保護せしめ置き、而して各部の特別法規を迅速に制定するのであるが、それ迄放つて置く事は出来ぬから」と自らが提案した要項案を強く推した。富田はさらに「既に特別法を作成すれば一般法へ這入らぬから、一般法を制定するに

当り先つ適用の範囲を極めて置くことにしたい、理想からいへば特別法で一切を片づける」としたが、これは英国の救貧法解体の経緯の情報がリアルタイムで入手された当時ならではの認識であろう。

ともかく委員の見解は、予想した政策の展開により優先順位に違いはあるものの、恤救規則の限界を認め、個別の法規によって随時、高齢者、児童等をその対象から外していくという方向では一致している。そこで最終的には座長の中村が「一般的の扶助及び児童保護及養老法の如き箇々特別の具体的法案を政策的意味の下に制定を冀望するとの我が連盟としての意思を政府に発表することにしたい、時恰も政府に於て児童扶助調査会を設けて研究し居る際」だから、最も機宜を得たもので林（部長）へ経過を報告して意見を聴取するとまとめた<sup>12)</sup>。そして「救助の緩急を図り」先づ個別の法規を作成することにしたが、尚適用範囲については研究余地があるので、審議を続行することに決定し散会している。

しかし、その後、すぐに委員会が開催された様子はない。それは当時、内務省社会局が「母子扶助法」と「恤救規則の改正」に向けて動き出したとの情報が入ってきたからではないだろうか。両情報を伝えた『社会事業研究』は7月号、記事執筆の時期は委員会の開催時期と同じ頃だと考えられる。母子扶助法と救貧法を同時に追求する方法は、前者が個別の特別法と考えれば、委員会の方向と一致している。またこの内務省の動向と併せ、「箇別の法規を作成」という第四部委員会の決定に沿うかのように、研究部第二部が児童対象の法規に関する研究に着手したことも要因の一つであろう。さらに1926年4月下旬に社会局社会部保護課事務官に任命された山崎の後任として府社会課長に就いた青木が早くも6月末には森下重格に席を譲るといふ異例の事態が連盟の事務所が置かれた社会課で起こっていたことも関係しているかもしれない<sup>13)</sup>。いずれにしても第四部委員会については10月下旬まで開催された形跡はな

く、その間の沈黙を埋める形で第二部が動き出している。

### 3. 児童扶助法制定の動きと研究部の対応

研究部第二部の最初の研究会は1925年11月21日、連盟の総会と同日に開催され、部長高田が講演を行っている。彼は「児童養育費に就て」という題目で、欧州各国の児童保護制度を紹介し、研究の必要を促した。それは「児童の運命の泰否が親の収入如何に依つて決定」されるからであった〔連盟1925, 13(12)〕。そして翌年初秋、社会事業調査特別委員会の決定としていち早く新聞で児童扶助法要綱が報道されたことで、高田の提案は現実の協議のテーブルに上がることになる。1926年9月23日の第二部会でこの要綱について議論が開始されたのである<sup>14)</sup>。第二部と第四部の主要メンバーは重なっており、この日の議論は先の第四部の「箇別の法規を作成」という方針に沿ったものだったといえる。この時点の要綱は『社会事業研究』には掲載されていないが、9月29日に社会事業調査会で最終決定された児童扶助法案要綱の対象は、「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又は十四歳未満の孤児にして貧困のため生活すること能はざる者」となっており、米国イリノイ州の母親年金に近いものだったと推察できる。

したがって川上は、14歳未満の孤児が加えられるだけで他の貧児は「救貧法の下に取残」されるようだが、これが「特別法制定の精神に合致せる適当な立法」かと研究の必要を説いたが、第四部での議論を想起すれば当然の反応であろう。同様に同部に参加する富田も「孤児を加へる程なら其範囲を更に拡張して一般の児童保護法として之に米国の如きマザース、ペンションの如きを一緒に取入れることを望む」とした。八濱は、「孤児、棄児、其他の児童の、要保護者を差置きて、母子扶助法を主とするが如き」は「不徹底」と批判し、「(一) 児童保護法のみならず (二) 不良住宅<sup>マ<sup>マ</sup>15)</sup>

(三) 恤救法の諸問題に直面して居るから此等を併せ研究して当方の意見を取纏め当局へ提出すること」を主張した。これに対し富田は、「太政官の達しの生かすべきものは其儘生かし而して範囲の大なる一般の児童扶助法が出来ぬとしたら、その範囲を狭小にして母子年金法を制定すること位みに落着せなくてはなるまい」と返している。

議論の末、決議案は「第一案 一般の無産児童扶助法を制定し其中へ母子年金法を含めること」「第二案 母子年金法を制定すること」に帰結したが、八濱の先の3つの問題提起については「委員附託として適切な具体案を作製して当局へ意見を具申すべき事」となった。このなかの一つに「恤救法」が挙げられていたことが、後述する10月下旬の第四部委員会の再開と結びついた要因の一つと思われる。さらに八濱は「特別委員会で審議」し「連盟の名の下に於て当局へ提出する」ことが妥当と主張、連合部長会議の開催が決められた。そして小橋（副部長）から12名（庵原嘉十郎、八濱、富田、大久保直穆、川上、高田、上山、牧野、藤本松太郎、小橋、里村、暉峻隆範）の特別委員が指名されるが、このなかに第四部委員会の論客も含まれている。

特別委員会は、9月25日石井愛染園で開催された<sup>16)</sup>。出席者は、庵原、八濱、富田、大久保、川上、高田、草場聰（上山代理）、藤本、里村、小橋、森下（遅参）の11名。年齢について多少議論があったが、前回の決議に沿う「第一案の十四歳未満の児童にして生活困難なるものは全部包含すること」で決定をみた。理由は要綱のように寡婦と14歳未満の孤児に限定すると「同一状態の児童が一は本法に依りて扶助を受け一は救貧法に依りて扶助さるゝの不公平」が生じるからであった。この議論の最中に森下が遅参し、「過般上京の際社会局当局の話」では、第一項は新聞紙発表の如き範囲に止めず、「広く一般の恵れざる児童に及ぼす筈で」29日に最終決議を行う予定だと伝えた。しかし29日の決定もすでに紹介したように、その対象は寡婦および孤児であり、一般の貧困児童を

包含したものではなかった。いずれにしても協議は続行されることになり、扶養範囲は「経済的保護の完成を図る為は無産児全体を含め乃ち」私生子も含めること、もし「此等は経済的關係上実行不可能としたら已むなく第二案として太政官達の生かすものは生かして母子年金法を制定する」ことで可決をみている。年齢は庵原の意見（14歳を原則とし但書に義務教育修了迄延長）を採用、費用は国庫支弁説もあったが未決定、扶助の種類及び市町村設置は原案を認め、高田と小橋、川上に具体案作成を委嘱することになった。

これを受け10月1日には大原社会問題研究所で3名による作業が行われ、翌2日、研究部各部長を愛染園に集め協議会が開催された<sup>17)</sup>。出席者は先の3名に加え八濱、富田、上山、牧野、紀宜次郎（山口代理）の8名、起草委員より以下の意見書が出され、協議された。

#### 〔扶助児童法要綱<sup>18)</sup>に対する意見〕

##### 一、扶助の範囲を拡張すること

(一) 婦女左記各項の一に該当するときは法の適用に付ては寡婦と看做すこと

(イ) 婚養子縁組のもの離縁したるとき

(ロ) 夫に遺棄せられたるとき

(ハ) 私生子の母

付記、要綱に依れば内縁関係を有せざる場合の私生子は之を扶助せざるが如きも、本連盟は該私生子の扶助を必要と認むるのみならず其の母をも扶助すべきものと認む。尤も私生子の母を扶助するに当りては一方に於て私生子の父に対し迅速に且つ確実に其の義務を履行せしむべき様他の法律の改正又は制定の必要あり

(二) 子左記各項の一に該当するときは之を扶助すること

(イ) 貧困にして生活すること能はざる鰥夫の子

(ロ) 父あるも母が入監或は失踪又は疾病、不具、廢疾若くは老衰のため子の養育を為す能はざる者の子

(ハ) 貧困のため子の養育を為す能はざる者の子

付記、要綱に依れば扶助せらるべき者の範囲は貧困なる寡婦、寡婦の子、孤児並之に準すべき者に限定せらるゝ趣旨なるが如きも単に保護者の貧困に因る児童の扶助も之に包含せしめ児童に対する経済的保護の完成を図るを至当と認む

二、要綱に依れば保護者が市町村長の児童扶助に関する処分を拒みたるときは児童に対する本法の扶助を為さざる事を得るの趣旨なるが保護者が単に市町村の処分に従はざるの故を以て児童の扶助を為さざるは其の当を得ざるを以て此場合国家は適當なる手続を経て強制処分に依り之が扶助の方法を決定し得るの規定を設くること

三、本法に依る扶助は選挙及被選挙権に影響せざる様規定すること

これをみれば、第二部の想定した児童扶助法は、母子家庭に限定されない全貧困児童を対象としたものだったことがわかる。議論の末、第三項を修正し可決、連盟理事長の名で社会局長官と社会事業調査会宛てに「具陳する」ことに決め、この問題は一先ず打切ることになった。

さて長い間、沈黙を守ってきた第四部委員会だが、この後の10月27日第3回目の委員会が開催されている<sup>18)</sup>。委員会招集の理由は「前回の会合に於て大体研究を遂げたが、其後内務省社会局の社会事業調査会で決定した」救貧制度要綱についてさらに検討を重ねることにしたからであった。しかしそれは先述のように、前月23日の第二部会での八濱の提案による面もあったと思われる。来会者は、富田、川上、永尾吉三郎（日本赤十字社支部主事）、直井貞造（日本慈濟会理事）、中村、宇都宮規矩夫（市立刀根山療養所事務長）、太繩壽郎（同上所長）、草場、安藤角市（市社会部）、森下等合わせて14名で、新しい顔ぶれも並んでいる。当日の議論の主だったものをみてみよう。

まず川上が「当局へ建議する」方針を告げ、要

綱第一項の対象「救貧の客体は廢疾、老衰、疾病、幼弱者など広い範囲とすること」の是非から討論を始めることになった。座長中村は「広い範囲」に賛同し、草場は「先づ一般救貧法を制定し置き其の欠陥を特別法でやり、而して猶且之に漏れたものは一般法に遡りてやれば完璧を告ぐるから是非とも一般救貧制度を制定する」必要があると強調した。これに対し森下は、財政上の理由から異を唱え、川上も「幼弱者を救貧法の対象とすることは意義を為さず、又老衰者に対しても教該法規で取扱ふは優遇する所以でなく寧ろ惨虐で、之等は救貧法以外に出して了ふべき」であり、国家の財力、実際面から考え救貧制度で取り扱うのは不可能だから「斯る新制度に手を着けず従前のものを其儘生かして置くがよい」と反対している。草場の意見は、第二部での児童扶助法に関する動きとは逆行するもので、同部にも所属するメンバーには見過ごせない主張であった。しかし草場は、まずは一般救貧法を制定しその後、各特別法を制定していくことをあくまでも主張し、川上の「救済の精神を異にする上よりして児童扶助法や養老年金法を制定せずして一般救貧制度を作ることは不可能」との意見と真っ向から対立する。もっとも彼は、日本の現状からみてすぐに個別の特別法ができるとは考えておらず、「過渡的方策」として恤救規則の活用を考慮する一方で分化立法制定の気運を醸成し近い将来「理想的保護制度の整備」を図るのが最も妥当な策と考えている（川上 1926）。一方草場は、恤救規則の不備から起きた悲劇を解消するために「救貧法の制定は目下の最大急務」と確信していた（草場 1926）。両者に代表される意見は平行線をたどり、「十束一紮げでやるか、但しは各箇の特別法でやるかの二つに頒れて之を採決する迄に漕ぎ着けたけれど」重大問題なので特別委員を選定し継続研究することで決着をみた。

しかしその後の記録に同委員会が開催された形跡はない。第四部委員会は立ち消えのような形で終わったと推測できる。その理由の一つは委員会

の草場、川上に代表される意見の対立にあったのではないだろうか。この議論には、当時、救貧法整備には単一立法と分化立法の二つの路線があったとされる内務省の状況（寺脇 2007a: 72）が反映されている。後者の代表格が児童扶助法であった。その動きに対して、みてきたように研究部第二部がすでに具体的なアクションを起こしており、その部員は委員会メンバーと一部重なっている。草場の主張は、この時期の研究部の主流からは外れたものだったのである。

恤救規則改正に対する第四部委員会の活動が止まった同じ頃、研究部第二部は未だ児童扶助法の行末について関心を継続していた。12月開催の第一回全国児童保護事業会議に向け、参加者を中心に協議を重ねている。11月29日には川上の立案に基づいた活発な議論の後、[児童扶助法要綱ニ対スル意見]<sup>19)</sup>を連盟の名で、「感化法及少年法並矯正院法統一ニ関スル意見」、「学齡児童就学保護徹底ニ関スル意見」を個人名でそれぞれ全国会議に提出することに決めた。参加者は7名にすぎなかったが、熱心な会合だったと記録は伝えている[連盟 1927, 15(1)]。この意見書を持って、連盟のメンバーは、12月2日から4日まで東京で開催された第一回全国児童保護事業会議に臨んだ。最終日には決定事項の承認が行われたが、その一つに「児童扶助法に関する件」が含まれ、当局に建議することになる[連盟 1927, 15(1)]。それは、研究部第二部が要望した貧困児童一般に対するものではなく母親年金に近いものだったが、同部が出した経済的に実施困難な場合の対案であり、連盟の方向と矛盾するものではなかった。

社会局長官と社会事業調査会に意見書を具陳し、全国児童保護事業会議でも一定の役割を果たしたことで、研究部第二部の児童扶助法に関する活動も幕を閉じた。以後、連盟としては『社会事業研究』に救貧政策の情報を掲載し、コメントするにとどまっている。翌年 1927 年 11 月号には議会提出予定の児童扶助法案を紹介し、私生子を除外した点について批判、さらに翌 1928 年の 1 月

号でも「鈴木内相の決済を得たので来議会へ児童扶助法案」が提出される予定だと報じている。そして費用負担は原則として市町村だが国庫及府県の補助の「経費は一ヶ年三百万円の予定」で議会が通過すれば財政の許す限り昭和3年度から実施する方針だと紹介した。しかし法案は第54議会へは提出されず、次に期待されたのは28年春の第55議会であった。

川上は「編輯後記」<sup>20)</sup>で、「現内閣は政綱の中に「児童扶助法の制定」を掲げた一時代は大ぶん変つて来た様だ」とこの時期の政策を評価している。その背景には、彼が「無産各政党が社会事業的政策をウンと掲げ（中略）労農党の社会事業費十倍増額などは景気のよい事夥しい」としたような、（男子）普通選挙が実現し無産政党の政策を意識せざるをえない状況があった。そして4月号には、「定例次官会議にて特に救貧並に防貧制度施設の徹底を図ることの方針を決定」したとして児童扶助法案を含む以下の主要な研究題目を紹介している。「一、産児制限法案／二、労働者災害扶助法案／三、児童扶助法案／四、坑夫労役扶助規則改正／五、中小商工業待遇改善／六、労働組合法案／七、健康保険法改正／八、団体契約法案／九、船員保険法案／十、工場法改正案／十一、感化院法改正案」。6月に入ると社会局による救貧法改正に向けた資料調査の実施を伝え、さらに8月号には内務省の小児保健所設置計画と次の議会に提出予定の「救貧法中」の貧困児童救助法を紹介している。

ところが10月号で、「総額八百五拾万円の予算を以て」議会提出決定と伝えた5つの「社会政策的法案」は「一、救貧法案、一、船員保険法案、一、労働者災害扶助法案、一、工場法中改正案、一、健康保険法中改正案」であり、児童扶助法案は含まれていない。しかし連盟では「最も重要な最初の救貧立法」とし、それが政実協定に基づく政策<sup>21)</sup>の一つであること、内容にも言及するものの、児童扶助法が除外されていることについては何のコメントも残していない。11月号で

は、10月18日の会議、19日の審議で決定され「救護法（改称救貧法）」が来議会へ提出予定だと報じたが内容には特別な見解は示さず、ただ運用に対して「余りに煩苛な規程に拘泥して其施行を困難ならしめざるやう市町村長をして出来得るだけ自由裁量の余地を与へ迅速に適當の処置を過まらざる事に注意する筈」と紹介するにとどまる。翌1929年3月号にはいったん悲観的な記事が掲載されるが、4月号では救護法の第56議会通過を報じ「多年懸案となつて居た該法の施行は近き将来に実現せんとするに至つたことは真に慶祝を禁じ得ない」と歓迎したのであった。

#### 4. 救護法制定と大阪社会事業連盟の限界

さて前節までの検証で、大阪社会事業連盟の機関誌『社会事業研究』において、なぜ救貧法制をめぐる「論議・論争」が展開され、その中心となったのか、その背景を明らかにするという本稿の目的は達成できた。それは「論議・論争」の域にとどまるものではなく、救済事業研究会、そして社会事業研究会の系譜を継ぐ連盟の研究部における救貧制度の研究成果であり、その発端は林市蔵の恤救規則改正に向けられた強い意志にあったのである。その背景には、方面委員の働きを通じて明白にされた恤救規則の限界があった。そうであれば、それは単に机上の論として展開されたのではなく、政府への提案を企図した実践的な取り組みの一つであった。寺脇の論争の整理にも登場する山崎巖は、恤救規則改正の議題が提案された時期には常務理事として連盟に深く関わっている。議論が本格化する前に内務官僚として東京に赴任することにはなるが、山崎のその後の救貧制度に対する立ち位置も、この大阪での経験や動向が影響を与えていると考えられる<sup>22)</sup>。

しかし連盟が事実上容認した救護法は、公的扶助義務主義の立場は取るものの、多くの点において限界があり、1937年には従来、児童扶助法として構想されてきた法律が母子保護法として制定さ

れている。本節では、この救護法を少なくとも制定当初には連盟が受け入れた背景について検討し、むすびにかえたい。それにより、今までペールに包まれてきた連盟の実態をより鮮やかにすることができ、もう一つの目的もより完全に達成できると考える。

まずは、研究部の各部分担制の弊害がある。恤救規則改正の問題から救貧法のあり方を模索してきた第四部、個別の特別法として児童扶助法を検討してきた第二部、それぞれの部で対象を研究してきた。むろん両部に属する者もいたが、一方の部だけに参加する部員もいる。そのあり方が、研究部全体からみれば統一を欠いた事態を招き、時に議論の再燃、または逆行するような状況を生み出したのではないだろうか。八濱が指摘したように、対象が貧困児童であっても、経済的扶助だけを検討するのではなく、他の救貧制度、あるいは児童保護の法律と併せて考察しないと、根本的な解決策はみえてこない。なぜなら、それらは相互に関連しあっているからである。分担制をとった研究部のやり方では限界がある。第2節で検討したように、社会事業研究会が連盟に併合される際に出された「専門的研究に傾き勢ひそこに墻壁を築く」という懸念が現実となったのである。

また研究部はこの時期には改組され、第二部、第四部は児童部会、救護部会として再編されている<sup>23)</sup>。この改組により旧第四部にあたる救護部会の部長に就任したのが草場であった。彼は、川上と論争になるほど恤救規則改正の優先を強く主張した人物であり、たとえ限界があったとしても救護法自体は彼の主張と矛盾するものではなかったのである。加えて児童扶助法案を研究してきた第二部であるが、児童の貧困を解消する法律が望ましいとしながらも、もし経済上実行不可能なら第二案として恤救規則の生かすものは生かし母子年金法を制定することで結論をみている。したがって、研究部でも当時の母子扶助法制定運動側が信じた<sup>24)</sup>ように、救護法のなかにその対象が含まれると受け止めたのではないだろうか。また当初、

部長としてこの活動に尽力してきた高田が1926年秋に病に倒れ、翌年7月に永眠したことも大きいと思われる。第二部の後継者にあたる児童部会では、この時期、すでに児童虐待に関する研究を始めている。いずれにしても、救貧制度のあり方を第二部、四部で研究してきた連盟は、結果的に救護法の誕生を受け入れたのであった。

さらにもう一つ、1927年7月23日に創立総会を迎えた大阪乳幼児保護協会の存在があるのではないか。この協会は、研究部第二部とは無関係とされながらも、創立前から同部の関係者を集め準備委員会を開催している〔連盟1927, 15(6)〕。また林とともに協会を主唱した大久保は、研究部の第二部で乳幼児死亡率の調査を実施したその人であった〔連盟1926, 14(5)〕。そして市内に小児保健所を順次、創設するなど多大な功績を残している。12月号の記事では、協会の作成した具体的な最低標準について「一、妊産婦並に母体の保護、二、乳幼児の保護、三、一般施設、四法制」の大項目を挙げて紹介した。その「法制」のなかに「二、乳幼児を有する貧困なる家庭就中寡婦及之に準ずべき状態にある母に対する公の扶助」と「十、母親金庫」が含まれている。乳幼児死亡率の問題は母子の健康への関心をよび、母子扶助法に相当するような法制への関心を強めていったのであろう〔連盟1927, 15(12)〕。研究部第二部の使命の一部は、この協会へ移行したのではないか。その出発点が乳幼児死亡率なら、当然、対象の中心は児童ではなく乳幼児を抱えた母子となり、それは救護法の対象と重なる<sup>25)</sup>。

さて研究部の限界は明らかになった。それではこの問題を大阪社会事業連盟全体の問題としてみると、どのような背景が浮かび上がってくるのだろうか。第一に、連盟の組織が官主導によって成立し、その事業の中心的な存在であった研究部も社会事業研究会の時代よりも一層大阪府社会課に牽引されていく側面が強まったことが挙げられる。理事長には府知事を据え、常務理事等の要職に府の職員が就くシステムについては、先述の

通り、連盟発足当初から懐疑的な意見<sup>26)</sup>が出されていた。そして発足後も、職員の異動のたびに後任が役職を引き継ぐ体制について疑問が投げかけられている<sup>27)</sup>。また1926年9月18日の役員会では新たに公私事業団体の連絡交換のために「本連盟連絡部設置の件」が諮られたが、慎重な意見が出たにもかかわらず、結局、設置が決定している[連盟1926, 14(10)]。府の意向を推し進め、民間社会事業を府社会課の管制下に置く装置が次々と設けられるなかで、見えない枠が創られていったのである。

そして1927年1月8日に開かれた「理事評議員会」では、川上から(一)役員組織の考慮、(二)役員会、研究会への出席者の少ない状況に対する打開策が諮られた<sup>28)</sup>。前者については、松岡良友が「常務理事は名があるのみで実際最高協議機関の実績が挙がっていないから組織変更の必要」を力説し、同様の意見が続いた。後者については、その原因として会合の多さが問題になったが、上山善治は「従前の研究会は会そのものが我々のもの、やうな感が強烈であつたが、連盟以来此の感覚が非常に非薄となつた、それ故以前に取返すには今少し組織を変更して単に社会課の仕事であるやうな色彩を除去し連盟は我々同人の仕事たるの観念を改元と共に新たに強めたい」と述べている。連盟に社会事業研究会が合併される際の議論で懸念されたことが現実起こっていたのである。また八濱は、「研究会が従前活躍して居たのは、故小河博士が会合と機関雑誌(本誌)を生命とし之が為めに幾多の苦心惨憺を払ひ会衆の出席を常に督励されて居た、然るに連盟と成つては之を自己の生命とする中心的人格者が無い為めに従前の如き盛会を見ないのは当然の事で、(中略)有名無実の常務理事に代ふるに事務執行の幹事制度を新設する」必要を説いた。しかし川上は常務理事の代替として幹事制度を創設するよりも、「幹事制度にして事務運用を諮り、常務理事は最高諮問機関」として並立することを提案し、草場が「現在の幹事は常務理事のすることを暗黙の間に認められて

居るのではないか」と疑問の声をあげるものの、議論の流れに影響なく、結局、会合も従来通りに「幹事制度に改め其人員及選定は現幹事の立案に一任」することで決着をみている。

この日の議論には、連盟の問題点が端的に示されている。役員には府関係者が就任するものの、多忙のため役員会はほとんど機能しない。それも八濱が言うように、凡てを犠牲にするほどの人物がトップに就任したときには、あるいはプラスにもなり得る要因かもしれない。連盟発足時の知事の中川は、ある程度、その素地を持っていた人物だったことが窺える<sup>29)</sup>。しかしその中川も1927年5月には新内閣の地方長官更迭に伴い退官しており、後任の田邊治通も一年後の5月には力石雄一郎と替っている。当初、社会課長を務めた山崎も内務省に転勤、その後、たびたび同ポジションで異動が行われている。その弊害は想像に難くない。官の傘下に入ることで、具体的な事業の提案にはかなり迅速に対応ができていた。だが自主性という点ではどうか。自分たちの連盟という意識が薄れ、それを支える一人だという自覚も弱くなるのは免れないだろう。そしていつしか、自由闊達な議論、あるいは自発的な意志がそがれていった面は否定できない。それが複雑な組織、頻繁な会合と重なったとき、研究会への参加者の減少という形で表れたのであろう。同時にそれは部会の活動に影響を与え、気付かないうちに官の意志を代行する機関に少しずつ性格を変えていったのではないか。

さらに指摘できるのは、理論と実践の乖離という問題である。林は小河滋次郎の追悼記念に恤救規則改正の問題に取り組む提案をした際に、小河が理論にとどまらず「実行論者」であった点を強調している。官中心ではなく、日々の実践のなかで感じた問題を研究会によって明確にし、政策につないでいく、そのような道筋が社会事業研究会の時代には開いていたと思われる。しかし研究部が実質的にも官製化される過程において、そのトンネルはしだいに狭隘なものになっていったので

はないか。連絡部創設の際に、方面委員の谷が「方面では夫々既設の公私救済機関に向つて直接に交渉すれば直に順序よく事が運ぶけれど、然らずして中間に連絡部の如きが介在するときは却て迅速に解決のつかぬ虞れがないか」とその必要性について疑問を投げかけた〔連盟 1926, 14(10)〕が、こういった側面は確かにあったのではないだろうか。また 1927 年 5 月の「方面委員と社会事業団体の懇談会」の席で、発言した方面委員岩井は、私共委員の仕事は一の寄せ屋の如きものだから、素人ではどうか、諸君の親切丁寧な「指導に預つて各々落着く所へ収めるやうに力を添へて頂きたい」と一寸皮肉った希望を述べたと報告されている〔連盟 1927, 15(6)〕。その一方で、川上は、「社会事業家には理屈はない、たゞ実行あるのみだといふことをよく聞くが、理屈なしには「社会的欠陥」も「社会的責任」も考へられない。社会事業に理論を与へよ、これはわれわれの主張でありまた本誌の使命」〔連盟 1928, 16(9)〕だと「編輯後記」の場で強調している。実践と理論、この媒介役だったであろう小河も、大原社会問題研究所の高田も永眠している。実践のなかで発見したニーズを研究し、社会的行動を起こして行く、この通路が狭くなったことが抵抗なく救護法を受け入れた背景の一つにあるのではないだろうか。

そして大阪社会事業連盟の対応は、日本の救貧制度形成期における一つの可能性が消えたことを意味している。もし連盟が、当初の立場を堅持し、母子家庭が対象の母親年金型の法律ではなく、あくまでも児童保護中心の立法を主張していたら、救護法成立までの過程を静観しただろうか。連盟の姿勢が、日本の福祉国家の未来を変えたかもしれないと考えるのは飛躍かもしれない、しかし「論議・論争」がその後の政策の方向に一定の影響を与えたとする評価に従えば、その議論の中心となった連盟のあり方に別の可能性を見ることもまた許されるのではないだろうか。

## 注

- 1) 居神浩「福祉国家動態論への展開」(埋橋 2003)。
- 2) 希少な存在としては 1984 年から翌年にかけて出された『福祉国家』全 6 巻がある。同シリーズでは日本を含め各国の生成過程も丁寧に検証され、日本における福祉国家研究の草分け的存在となっている。
- 3) なおこの時期の同制度は、児童扶助、母子扶助などの名称の間で揺れているため、基本的には参考にした文献の表現に準じるが、それ以外は児童扶助の表現で統一する。
- 4) 寺脇 2007a: 37-72. のちに詳細に説明するように寺脇は「救貧立法方針をめぐる論議・論争」(72-78)で、当時の社会福祉系の雑誌の論文等の中身を検討し、それが救護法の制定に一定の影響があったと評価し、またその論議・論争は「大阪で発行されていた『社会事業研究』誌を中心に展開されたといえる」(72)としている。なお同誌は大正末期には 1000 部の発行を誇り、その購読範囲も行政、民間、個人と多岐にわたり、その半数以上は大阪以外の読者であり、全国、さらには植民地まで広がり、国民の社会事業理解の一般化に貢献した(菊池・室田 2003: 96)と評価されている。
- 5) 両者は、日本社会事業大学救貧制度研究会編(1960)の研究成果においてこの時期の救貧制度に関する論文を発表している。
- 6) なお本稿は、第 123 回社会政策学会(2011 年 10 月 8 日京都大学)における報告をもとに加筆、修正をおこなったものである。
- 7) したがって本稿の大阪社会事業連盟に関係する主要な記述は『社会事業研究』の連盟記事に基づく。以下、必要な場合のみ本文中に〔連盟年数、巻号数〕として記す。
- 8) 連盟 1926, 14(5). 当日の内容についても同記事を引用。
- 9) 連盟 1926, 14(7). 当日の内容についても同記事を引用。
- 10) さらに、この議論について関心のある方は今井(2011a)を参照されたい。
- 11) 連盟 1926, 14(8). 当日の内容についても同記事を引用。
- 12) 5 月末読売新聞で社会局が「母子扶助法」の名称で具体的な法案作成に動いていたことを示す記事が報道されたが、その状況を語っていると思われる(寺脇 2007a: 67)。
- 13) 第四部では、この日、川上から示された〈貧困者救助策要項〉の内の「公益的診療機関に関する法

- 規」と重なる課題について前5月より「中産階級の医療」の問題として〈救療〉委員会で研究を始めているが、こちらもその後の形跡がいったん途絶えている。
- 14) 連盟 1926, 14(10). 当日の内容についても同記事を引用。
  - 15) 文脈上、またその後の動きをみても、不良児童の誤植の可能性がある。
  - 16) 連盟 1926, 14(11). 当日の内容についても同記事を引用。
  - 17) 同上誌、当日の内容についても同記事を引用。
  - 18) 連盟 1926, 14(12). 当日の内容についても同記事を引用。
  - 19) 本文で掲載した〔扶助児童法<sup>ア</sup>要綱に対する意見〕とほぼ同じ内容である。
  - 20) 連盟 1928, 16(3). 以下、川上の意見文も同記事から引用。
  - 21) 1928年2月の総選挙により不安定な議会状況が生じたことで、田中内閣の政権与党政友会が少数党の実業同志会と結んだ政策。これにより救貧立法制定の新たな展開が始まった(寺脇 2007a: 40)。
  - 22) 実際、その後、紹介された山崎の論文のなかでの「私は貧児問題を一般救貧法と切り離して取扱ふ以上は不具廃疾長期に亘る疾病等の故障あり、且つ生活不能なる両親若は片親を有する児童又は親の不道德家族の離散等の為遺棄の状態にある児童等の総てに亘らなければならぬと思ふ、若しそうでないとすると一般救貧法に依然として取残さるゝ部分が出来て不徹底なことになるのである」山崎巖「児童問題の基調」〔連盟 1926, 14(9)〕の姿勢には、研究部と同じ方向性が確認できる。
  - 23) 1928年3月13日の役員会で研究部は改組された〔連盟 1928, 16(4)〕。
  - 24) 今井 2005.
  - 25) 小橋は、同協会の理事に就任し運営にもかかわっている(今井 2013)。
  - 26) 高田は論文でも連盟のあり方を問題視した見解を示している(高田 1925)。
  - 27) たとえば1926年9月18日の役員会におけるやりとり〔連盟 1926, 14(10)〕。
  - 28) 連盟 1927, 15(2). 当日の内容についても同記事を引用。
  - 29) たとえば1927年5月「方面委員と社会事業団体代表者との懇談会」での「大久保知事を生みの父とすれば之を哀々と鞠育されたのは長官(中川, 筆者)」との言葉〔連盟 1927, 15(6)〕。

## 参考文献

- 遠藤興一(1999)「小河滋次郎小伝」『明治学院論叢』639, 76-138.
- 一番ヶ瀬康子(1971)「母子保護法制定促進運動の社会的性格について」『現代社会福祉論』時潮社, 211-256.
- 一番ヶ瀬康子(1981)「日本における社会事業の歴史」一番ヶ瀬康子・高島進編『社会福祉の歴史』有斐閣
- 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社.
- 池本美和子(1999)『日本における社会事業の形成—内務行政と連帯思想をめぐって—』法律文化社
- 今井小の実(2005)『社会福祉思想としての母性保護論争』ドメス出版.
- 今井小の実(2011a)「戦前日本の救貧制度の形成過程に関する考察」第123回社会政策学会報告資料.
- 今井小の実(2011b)「戦前日本の救貧制度と家族の変容」『比較家族史研究』25, 7-31.
- 今井小の実(2013)「博愛社と「鳴尾記念母の家」の創立」『大阪「博愛社」の歴史的研究』(平成22年度~24年度科学研究費補助金 基盤研究(C) 研究成果報告書), 1-18.
- 川上貫一(1926)「一般的救貧法制定の可否」『社会事業研究』14(10), 94-101.
- 菊池正治・室田保夫ほか(2003)『日本社会福祉の歴史 付・史料』ミネルヴァ書房
- 草場聰(1926)「救貧制度に就て」『社会事業研究』14(10), 50-57.
- 日本社会事業大学救貧制度研究会編(1960)『日本の救貧制度』勁草書房.
- 大塩まゆみ(1996)『家族手当の研究』法律文化社.
- 大阪社会事業連盟(1925-1929)『社会事業研究』.
- 小野修三(1992)「小河滋次郎と救済事業研究会」『慶応義塾大学日吉紀要社会科学』3, 1-32.
- 高田慎吾(1925)「民間社会事業団体の使命」『社会事業研究』13(10), 13-16.
- 玉井金五(1992)『防貧の創造—近代社会政策論研究—』啓文社.
- 寺脇隆夫(2007a)『救貧法の成立と施行状況の研究』ドメス出版.
- (2007b)『救護法成立・施行関係資料集成』ドメス出版.
- 東京大学社会科学研究所(1984)『福祉国家 第1巻 福祉国家の形成』東京大学出版会.
- 富江直子(2007)『救貧のなかの日本近代』ミネルヴァ書房.
- 埋橋孝文(2003)『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房.
- 吉田久一(1979)『現代社会事業史研究』勁草書房.

# A study on the action of Osaka-shakaijigyounenmei in the forming of the public relief system: Focused on the activity of research department

Konomi Imai

School of Human Welfare Studies, Kwansai Gakuin University

At the beginning of the Syowa period, there was a growing tendency to reform or replace the “*Jyukkyūkisoku*” with something better. The Ministry of Home Affairs sought a system which differentiated according to the needs of the recipients with a view to avoiding the problems associated with the British Poor Law. However, owing to financial constraints, in the 1929 the government enacted a system similar to the British Poor Law, the “*Kyūgohō*”. Its unexpected results were so severe that the government in 1937 decided to provide further aid in the form of the “*Boshihogohō*” (Mother and Child Protection Act). This period is extremely important as it marks the infancy of the welfare state. However, this period has not been studied thoroughly. I clarify the background of the argument about a Relief of the Poor Act system practiced in “*Osaka-shakaijigyounenmei*” (the League of Osaka Social Work), and the purpose of this study is to provide materials to bury the “blank”. The method of research is reviewing the journal “*Syakaijigyounenmei-kenkyū*” (Study on Social work) of “*Osaka-shakaijigyounenmei*” (the League of Osaka Social Work). As a result, this research has been able to clarify the situation of the League and provide materials to fill the “blank”.

---

Key words: “*Jyukkyūkisoku*”, “*Osaka-shakaijigyounenmei*” (the League of Osaka Social Work), “*Syakaijigyounenmei-kenkyū*” (Study on Social Work), “*Kyūgohō*”, the public assistance for child care