

Development of the Maternal and Child Welfare Policy after World War II

— from the End of the World War II to the Establishment of the Law about the Maternal and Child welfare Fund Loan —

Megumi Sakai

ABSTRACT

The purpose of this paper is to survey it about the development of the maternal and child welfare policy until a law about the maternal and child welfare fund loan being established after World War II was over. In this paper, I use "Diet minutes search system" to achieve this study purpose. And I analyze contents of the Diet trial about the maternal and child welfare from 1947 through 1952. And I quote the knowledge from a precedent study as needed. As a result of this study, next became clear.

1. On November 24, 1945, GHQ issued SCAPIN338, which indicated cessation of pension for soldiers and their families. Similarly, on February 27, 1946, GHQ issued SCAPIN775, which indicated that the bereaved and injured should not be treated differently from the general population.
2. Since there were GHQ policies like the ones described in 1., in 1947 and 1948, support measures that could be taken for poor mother-child households were only one part of child welfare facilities in the Public Assistance Act and Child Welfare Act.
3. However, in 1949, the situation of poor mother-child households that were in the borderline group and were not receiving public assistance was discussed at the Diet. The Health and Welfare Ministry confirmed that there were limitations to the Public Assistance Act in regard to poor mother-child households.
4. Therefore, the Health and Welfare Ministry devised a plan to pay annual pension to mother-child households. They also drafted the Widowed Mother-Child Welfare Bill. However, paying annual pension to mother-child households was difficult, and GHQ opposed the Widowed Mother-Child Welfare Bill. Then the Health and Welfare Ministry issued a notice called the "Mother-Child Welfare Measures Outline" to each prefecture.

5. The "Recommendations for the Social Security System", submitted in 1950, stated that it was desirable to create a non-contributory widow pension system. Based on this, the National Widows Association Council, which was formed the same year, indicated in a resolution that they "request an immediate implementation of a mother-child welfare pension system."
6. In 1951, efforts based on the "Mother-Child Welfare Measures Outline" were actively implemented in some prefectures. The executive director of the National Widows Association Council, Shigeri Yamataka, insisted that efforts related to mother-child welfare policies being implemented in some prefectures should be implemented as a national system by establishing a law such as the pre-war Mother-Child Welfare Act.
7. At the Diet in 1952, the Health and Welfare Ministry indicated that there was an idea to establish a Mother-Child Welfare Act that followed content from the "Mother-Child Welfare Measures Outline." However, due to circumstances such as session and budget-formation deadlines, rather than a comprehensive Mother-Child Welfare Act, a law was enacted for, the maternal and child welfare fund loan which focused on lending.
8. The law enacted in 1952 for the maternal and child welfare fund loan seems also to be related to the fact that the Japanese occupation by Allied Powers was over and there was no need to consider SCAPIN338 and SCAPIN775.

第二次世界大戦後における母子福祉政策の展開

— 終戦から母子福祉資金の貸付等に関する法律の制定まで —

堺 恵

はじめに

日本において、母子世帯は古くから救済すべき対象として認識されていた。例えば、757年に施行された養老律令においては、高齢者や病人、困窮者、その他鰥寡孤独に対し、国家が稲穀や塩などの食料品や、布や綿などの衣料品を支給するという制度が設けられていた。また、江戸時代末期に作られた町会所では、常時救済の対象として、「鰥寡孤独自在不能なる窮民」を規定していたという（林 2004:8）。明治時代に入って間もない1868年3月には、新政府によって五榜の掲示第一札が出された。これには、「鰥寡孤独廃疾ノモノヲ憫ムヘキ事」と記されていたという（菊池ら 2004:325）。「寡」つまり寡婦は、古代国家の時代から、近代国家が成立する時期にかけて、何らかの救済措置を講ずる必要のある社会的弱者として認識され続けてきたのである。しかし、実際に寡婦のためだけに救済措置が講じられたのは、1937年の母子保護法制定が最初であった¹⁾。

母子保護法は1946年に旧生活保護法が成立したことに伴い、廃止となった。しかし、第二次世界大戦直後であった当時、母子世帯の生活は極めて困窮していた。つまり、終戦後の母子世帯は、何らかの救済措置を講ずるべき対象であった。ところが、当時は、母子世帯のみならず、国民全体の生活が戦争によって困窮している状態であった。こうしたなかで、戦前の母子保護法のような母子世帯のためだけの法律を制定することは、困難であったと思われる。

しかしながら、終戦からわずか7年後の1952年には母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されている。では、戦後の混乱期のなか、多くの人々が厳しい生活を強いられているときに、どのような経緯で、母子福祉資金の貸付等に関する法律という母子世帯の救済に特化した法律が制定されたのだろうか。

本稿はこの点を確認するために、第二次世界大戦が終わってから母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されるまでの、母子福祉政策の展開について概観することを目的とする。

I. 研究目的及び研究方法

上述したように、本稿の目的は、第二次世界大戦が終わってから母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されるまでの、母子福祉政策の展開について概観することにある。この研究目的を

達成するために、本稿では、「国会会議録検索システム」を用いて²⁾、1947年から1952年までの母子福祉に関する国会審理の内容を整理し、分析することを研究方法として採る。第二次世界大戦は1945年に終戦を迎えている。しかし第1回国会が開催されたのは、1947年のことである。そのため、本稿では1947年の国会審理から、その内容を整理し、分析することとなる。また、必要に応じて、先行研究からの知見も引用する。

「国会会議録検索システム」で検索する際のキーワードは、「未亡人」と「母子」とし、この二つのキーワードのいずれかを含む国会会議録を調べた。寺脇によると、終戦直後から1950年代半ば頃までは、「未亡人」という用語が使われていたという。そして、「未亡人」という用語は、第二次世界大戦によって戦病死した出征軍人たちの妻と子を含むのはもちろんのこと、夫または父が戦病死ではない妻と子をも含んで使用していたという（寺脇 2016:7）。つまり、本稿が研究の対象としている1947年から1952年という時期は、母子世帯又は母子家庭という用語よりも、「未亡人」世帯または「未亡人」家庭という用語のほうが一般的だったのである。したがって、「母子」だけでなく、「未亡人」という用語も検索する際のキーワードとすることとした。その結果、検索することのできた会議録は612件であった。それらの内容を精査した結果、本稿での考察に用いたものは26件となった。

本稿の構成は以下の通りである。まず、Ⅱ. では、終戦後の母子世帯の生活はどのような状況であったのかを確認する。そして、Ⅲ. では、1947年から1952年までの「未亡人」と「母子」に関する国会審理の内容や先行研究の知見を整理、分析した結果を示す。Ⅳ. では、Ⅲ. の結果から明らかになったことを本稿の結語として述べる。

Ⅱ. 終戦後の母子世帯の生活状況

戦前に母子世帯を対象としていた母子保護法は、1946年に旧生活保護法が制定されたことに伴い、廃止された。戦争によって夫を亡くした母子世帯の生活は困窮を極めていた。そのため、生活保護を受給することによって生活を維持している母子世帯は少なくなかった。1949年2月の『被保護者全国一斉調査』では、生活保護を受給している世帯のうち、母子世帯が37.7%を占めていたと報告されている。

また、生活保護を受給する母子世帯以外にも、生活に困窮する母子世帯が多数存在していた。1949年8月の『母子世帯個別調査』（厚生省児童局）では、調査対象となった61万208世帯の母子世帯を、その生活程度によって以下の四つに分類している（寺脇 2016:173）。

1. 生活保護を受給している母子世帯は、17万3284世帯である（28.4%）。
2. 生活保護を受給していないけれども、その生活状況が極めて困難である母子世帯は、10万8529世帯である（17.8%）。
3. 生活保護を受給していないけれども、その生活に余裕のない母子世帯は、22万4271世帯

である（36.8%）。

4. 生活に余裕があるとされる母子世帯は、10万4124世帯しかない（17.0%）。

図1は、上述したことを円グラフにしたものである。調査対象となった61万208世帯のうち、1.の生活保護を受給している母子世帯と、2.の生活状況が極めて困難である母子世帯の合計は28万1813世帯となっており、調査対象世帯の46.2%と、ほぼ半数近くを占めている。また、3.の生活保護を受給していないけれども、生活に余裕がないとしている母子世帯は全調査対象世帯の37%となっている。その一方で、4.の生活に余裕のある母子世帯は全調査対象世帯の17%ほどである。こうした数字から、終戦直後の母子世帯の生活は、困窮した状態、もしくは余裕のない状態であったことが理解できる。

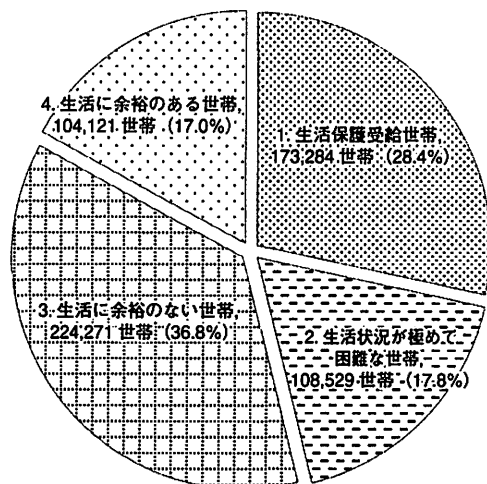


図1 『母子世帯個別調査』における母子世帯の状況

Ⅲ. 母子世帯の生活状況に対する国会での審理

では、Ⅱ.で述べたような母子世帯の生活状況に対して、国はどのような考えのもと、施策を講じようとしていたのだろうか。まず、終戦から一年も経たない1946年5月9日に、「寡婦等援護方策要綱案」といったものが厚生省社会局内で作成されている。

終戦後の母子世帯の生活状況に関する問題は、未亡人とその子どもの問題として、1947年の第1回国会から取り上げられている。ここでは、1947年第1回国会から1952年の第15回国会までの審理を整理することにより、終戦後の母子福祉政策の展開について概観する。

1) 1947年

1945年の終戦からおおよそ2年を経た1947年の5月に、第1回国会が開会された。夫の戦病死などで母子世帯となった女性の問題は、第1回国会から衆議院と参議院の両院で議論されている。終戦後の混乱した社会のなかで、母子世帯の生活状況は困窮を極めた。しかし、国民全体の生活が困窮状態にあるといっても過言ではない状況のもと、母子世帯だけに特別な施策を講じるということは難しかった。このことを示す一例として、1947年10月13日の第1回衆議院厚生委員会22号における、武田キヨ議員からの質問と、これに対する厚生省社会局長の葛西嘉資による答弁を以下に示しておく。

日本現状におきまして、殊に未亡人の問題は非常に重要な問題でありまして、その数にお

いてもあるいはその事情においても、特別なあり方であると思うのですが、これについて社会局長さんから未亡人の現状及びこれに対しての特別な施設あるいは処置をとつておられる事実が今ございますか。あるいはそれに対して何か社会局の方でお考えになつておることがございますか。

(1947年10月13日第1回衆議院厚生委員会22号における武田キヨからの質問)

未亡人の問題についてのお尋ねでございますが、未亡人の中には、柱と頼む主人を亡くされて生活に困窮しておる者が非常に多い状態でありますことは、御承知の通りでございます。戦争中は未亡人ないし遺児、あるいは傷痍者というものについての特別な国の施策が行われておつたのでありますが、御承知のように、終戦後はこれらの者を無差別平等に取扱うということになりまして、これが戦争の犠牲者であるから、あるいは戦争に行つて亡くなつた人のあとであるからという理由をもつて、特別な施策をするということが許されなくなつたのでございます。御承知のように現在の生活保護法におきましても、法の第一條に書いてありますように、優先的な取扱いをすることなく、平等に保護するのだということを言つておるのであります。原因のいかんを問わず平等に保護してまいるのだ。こういう建前になつております。未亡人の中には非常に生活に困窮しておる者もいるわけでありまして、これらに對しましては、生活保護法によつて現在保護をいたしております。

(1947年10月13日第1回衆議院厚生委員会22号における葛西嘉資の答弁)

つまり、戦前には母子保護法などの母子世帯という特定の世帯類型に対応した法律が存在したけれども、1946年に旧生活保護法が制定されたことにより、生活に困窮した母子世帯であっても、無差別平等に取り扱うということであつた。

厚生省がこうした見解を示す背景には、GHQによって出されたSCAPIN338号(1945年11月24日付)と、SCAPIN775号(1946年2月27日付)の存在がある。SCAPIN338号はAG260号とも呼ばれており、軍人とその家族への恩給停止を命じている。そしてSCAPIN775号は、遺族傷痍者等を一般生活困窮者と異なる取扱いをしてはならないとしている。そのため、軍人の遺家族をも含む未亡人世帯すなわち母子世帯のためだけの手立てを講じることはできなかったのである。

1947年は児童福祉法が制定された年である。そのため、この年の国会では児童福祉法案についての議論がなされている。こうした議論のなかでも、母子世帯の問題が取り上げられている。しかし、児童福祉法案についての議論は、法案の中に母子世帯への対策を積極的に盛り込む形とならなかった。例えば、10月25日の第1回衆議院本会議49号では、厚生委員会における児童福祉法案の審議の経過並びに結果が報告されている。これによると、「戦争未亡人はどのくらいあるか。またこれに対して特別の措置を考えておるか」という質問に対し、「戦争未亡人は約三百万人、そのうち救済を要するものは百万人あると推定されて」いるが、「平等の原則によって、戦争未亡人なるがゆえに特別の取扱いは今日許されない」ため、「現状にあつては、遺憾ながら生活保

護法でいくよりほかにしかたがない」との答弁があったと記されている。ただし、こうした議論を経て、保育所などの児童福祉法による児童福祉施設のなかに、母子寮を追加するという措置がとられている。この保育所と母子寮という児童福祉施設が、児童福祉法による母子世帯への支援策となった。そして、保育所と母子寮によって、子どもへの保育や母子世帯の住居を確保することが目指された。しかし、保育所と母子寮の数はともに不足していた。そのため、こうした児童福祉法による支援だけでは、母子世帯の生活に困窮した状態を改善することは難しかった。

2) 1948年

1948年に入っても、母子世帯に対する特別な施策が講じられることはなかった。それは、やはり、GHQにより SCAPIN338 号や SCAPIN775 号が出されていたため、生活に困窮した母子世帯であっても、特別扱いすることなく、生活保護法だけで対応するべきという考えが政府関係者のなかにあったからである。例えば、1948年11月25日の第3回参議院在外同胞引揚問題に関する特別委員会8号では、木内キャウ議員から母子世帯への特別な措置をとるようといった要望が出されている。しかし、大蔵省主計局長の河野一之は、未亡人をはじめとする母子世帯の生活困窮に対して、生活保護制度の生活扶助あるいは生業扶助その他の方法を講じると答えるにとどまっている。しかしながら、12月には、母子世帯への総合的な対策をとる必要性のあることが、厚生省側から示されている。このことについて、12月13日の第4回衆議院厚生委員会3号における、武田キヨ議員と厚生省社会局長の木村忠二郎とのやりとりを、以下に引用して確認する。

今未亡人のこの苦しい社会の生活の中であえいでおりますことについては、ただ生活保護だけではとても足りない。あるいは食糧の方面とか、あるいは住宅の方面とかいうようなことについても、政府がまだまだこれに対して保護の手を特別に差延べなければならないものがあると思うのでございます。厚生省では、社会局の方で未亡人に関しても種々調査をされていると思いますけれども、特にこういうようなことについて、何か特別な調査機関、あるいは特別にそれに対する処置を講ずるというようなお考えはおありになりますか。

(1948年12月13日第4回衆議院厚生委員会3号における武田キヨからの質問)

未亡人対策はきわめて重要な問題であると考えております。総合的に未亡人に対して援護の対策を確立しなければならぬと考えております。現在これに関連しております部面は非常に廣うございまして、育英の面から申しますれば文部省の関係でありますし、労働関係の面もございまして、またわれわれの方におきましても、子供をかかえた未亡人に対しては、母子の関係として児童局の関係にありますし、また私の方の関係(引用者補注:社会局のこと)といったようなものもあります。これを総合して、どこかで責任をもつて総合対策をとるということをなさなければならぬのではないかと考えております。これにつきましては、この前参議院の方でもお話があつたのでございます。厚生省といたしまして、これが適当な

る審議の機関を設け、これによって総合的な対策を緊急に立てなければならぬと、かように考えております。

(1948年12月13日第4回衆議院厚生委員会3号における木村忠二郎の答弁)

1948年における母子福祉対策は、1947年と同様に、生活保護法と児童福祉法における児童福祉施設の一部だけであった。けれども、厚生省側には、母子福祉に関する総合的な対策を緊急に立てなければならないという認識があったのである。

3) 1949年

1949年3月24日に開催された第5回参議院厚生委員会2号では、塚本重蔵議員より、未亡人対策についての質問が出されている。これに対し、厚生省児童局長の小島徳雄の答弁は以下のようであった。

厚生省といたしまして、例えば現在におきまして生活保護法の関係におきまして、五十八万世帯の生活扶助者の中の約六割以上、三分の二に達するものの世帯、約三十八万世帯が婦人世帯であるというようなことからいたしまして、而も亦終戦直後におきます状況と三年、四年後の今日におきます状況の生活扶助を受けております状況の変化、即ち終戦直後におきましては、戦災者や引揚者が相当多くのパーセンテージを占めておりましたが、今日の状況におきましては、その約六割以上、三分の二にも該当するものが婦人家庭であります。母子家庭が大部分であります。而もその約半分十八万世帯というものが乳児、幼児を抱えて、小さな子供を抱えた母子世帯であるのであります。それらの生活保護の実地調査によりまして、如何に今日母子世帯があるかということが如実に言えるのであります。

(1949年3月24日第5回参議院厚生委員会2号における小島徳雄の答弁)

つまり小島は、現在の生活保護受給者の6割以上が母子世帯であり、なおかつその約半数が乳幼児を抱えているとの認識を示している。そして、生活保護を受給する母子世帯と、生活保護受給には至っていないものの、困難な生活状況にある母子世帯の両者に対応する母子福祉施策が必要なのではないかという考えも述べている。上記の答弁に続く小島の答弁は、以下にみる通りである。

而してこれらの生活保護に該当する母子家庭だけでなく、これにすれすれの家庭が、母子家庭に多いということを、我々は各方面の数字によつて了承いたしました。従つて今日におきましては、生活保護を要したものの救助以外に、更にこれに落ちんとする母子家庭を取り上げて、落ちないように方策を講ずることが極めて重要な問題となつておると考えておる。

(1949年3月24日第5回参議院厚生委員会2号における小島徳雄の答弁)

生活保護受給には至っていないものの、困難な生活状況にある母子世帯の問題については、4月6日の第5回衆議院厚生委員会5号で議論されている。堤ツルヨ議員は、生活保護を受給していない母子家庭の問題について質問している。堤の質問に対して、厚生省社会局長の木村忠二郎は、次のように答弁している。

このボーダー・ラインの問題につきましては、今後一般の社会事業として相当なことを考えて行かなければならぬではないか。つまり最低生活までは國家が責任を持つてやる。しかしその上のボーダー・ラインにつきましては、社会事業として相当その面で行く。

(1949年4月6日第5回衆議院厚生委員会5号における木村忠二郎の答弁)

ここで木村は、生活保護を受給していないけれども困難な生活状況にある母子世帯には、何らかの社会事業を講じていくとの見解を示している。また、上述した木村の発言が確認できる第5回衆議院厚生委員会5号が開会された同じ日に、参議院では第5回参議院厚生委員会4号が開会されている。ここでは、草場隆圓議員より、「厚生省は未亡人対策をどう考えているのか」という質問がなされている。この問いに答えたのは、厚生省社会局保護課長の小山進次郎である。小山の答弁は、母子福祉に対する当時の厚生省の考え方をよく示している。以下に、小山の答弁を引用する。

社会局としてこの問題を種々検討いたしました結果、今日到達いたしました結論として、未亡人対策は特に次に申上げる三点に集中しなければいかん、こういう結論にほぼ達しております。第一は、でき得るならば寡婦年金、若しくは遺族年金の創設ということを目指して研究を進める、これが一つであります。それから第二が、育英のために何らかの特別の措置を考えて行かなくちやいけないということ、これが第二点であります。それから第三点は、生業について何らかの特殊の対策を考慮すべきである。以上の三つの事項のうち、特に社会局及び児童局も含めまして厚生省として担当すべき分野としましては、最初に年金制の創設についての研究、並びにでき得ればその促進の問題及び最後の生業の問題、これを掘下げて進めて行こう、こういうようなことで、今日研究を進めている、こういった状況でございます。

(1949年4月6日第5回参議院厚生委員会4号における小山進次郎の答弁)

小山の答弁によると、厚生省社会局としては、未亡人対策を以下の3点に集中すべきとの結論に達しているとのことである。その3点をまとめると以下のようなものとなる。

1. 寡婦年金、もしくは遺族年金の創設を目指して研究を進めること。
2. 育英のための何らかの特別な措置を講じること。
3. 生業についての特殊な対策を講じること。

そして、これら3点のうち、1.と3.の2点が厚生省の担当すべきものであるとしている。さらに続けて小山は、「未亡人問題を処理する方策として、生活保護法には非常に低い限界がある」と述べ、私見であると前置きした上で、「終戦直後、無差別平等にという原則を余りに機械的に考え、而も機械的に実施しすぎてきたという考え方なり反省しております」と言及している。こうした小山の発言からは、厚生省が未亡人への対策を考えており、この中に年金を支給する考えがあることが窺える。

他にも4月には、未亡人問題に関するいくつかの動きが国会において確認できる。例えば、4月7日の第5回参議院議院運営委員会12号では、児童及び未亡人に関する調査の実施が承認されている。このことについては、同日付の読売新聞に、「未亡人を救おう 実態調査と法案準備」という見出しの記事が出ている。

5月16日の第5回参議院議院運営委員会31号と第5回参議院本会議28号では、未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議が出され、未亡人家庭への対策を講じることが要求された。この決議における具体的な要求とは、以下の7点であった。

1. 社会保障制度の確立を促進すると共に社会福祉施策の強化特に公共扶助の制度を拡充して生活保護の基準を引上げ、これが活用を計り、その適切、公平なる遂行をなすこと。
2. 未亡人の擁する子女の育英に関しては現行制度を拡充して特別の施策をなすこと。
3. 遺族年金又は弔慰金を支給すること。
4. 生業扶助制度及び生業資金制度を拡充し、その適切な活用を図ること。
5. 母子福祉事業特に授産事業、母子福祉施設等の拡充強化を図ること。
6. 戦没者に対する葬儀その他の慰霊行事については一般文民同様の取扱とすること。
7. 課税の減免、農地の開放、作物供出、職業の安定等の問題に関して、未亡人家庭の特殊事情を充分参酌して、適切なる施策を行うこと。

こうした動きを受けて、厚生省は未亡人世帯への対策について構想するようになる。厚生省児童局は、7月22日付で、「未亡人母子福祉法案」を作成している。国会審理においても、そうした法律案のあったことが確認できる。7月25日の第5回参議院厚生委員会閉2号において、厚生省社会局保護課長の黒木利克は、「(引用者補注：社会局としては)生活保護法から傷病者福祉法、未亡人福祉法というようなものを段々分化させていったらどうかということで案を作りつつあります」と述べている。

しかし「未亡人母子福祉法案」は、GHQの反対により廃案になった。なぜ、GHQが「未亡人母子福祉法案」について反対したのかについては、GHQ厚生課課長代理のA・H・マーカソンが書いた「備忘記録」に示されている³⁾。しかし、寺脇によると、この「備忘記録」は「その翻訳がよくないのか、そもそも説明自体がわかりにくいのか、おそらく両方があいまってその趣旨を不明確にしている」という(寺脇2016:9)。だが、「備忘記録」は、未亡人という用語のその

表1 「未亡人母子福祉法案」と「母子福祉対策要綱」における目的・趣旨・対象者と施策

	未亡人母子福祉法案	母子福祉対策要綱
目的・趣旨	(目的) この法律は、未亡人母子が適当な社会環境のもとに社会の健全な一員として自立して生活することができ、且つ、未亡人の扶養する子女が心身ともに健やかに育成されるよう国および地方公共団体が保護援助を行うことを目的とする。	(趣旨) わが国の所謂未亡人は幼少の子女を抱え、生活の極めて弱く、母としてその子女を養育しながら、一家の生計をも支えなければならぬ二重の重圧と戦っているのが実情である。 特に最近一般経済情勢の窮迫するにつれ、もはや生計の維持すら困窮するもの多く、家庭はいよいよ不安と荒廃にさらされ遂に大切な次代の子女たちをも不良化せしむるに至る等その緩急は極めて憂慮すべき状況にある。 斯る不遇な多くの母子を援護することは刻下の急務であり、再びその生活意欲を助長し、社会の健全な一員として自存の道を教え、新しい我が国社会再建に寄与させることは将に人道と平和を確立するために最も大切なことである。よって、国、地方公共団体等の総合的母子福祉対策を確立し、之が実施の万全を期するものである。
対象者	この法律において、未亡人とは、下に該当する女性であって、現にその扶養する子女のうち、最年長の者が十八歳に満たない者。 1 配偶者と死別した者 2 配偶者と離婚した者 3 配偶者が行方不明の者 4 配偶者が海外に在って未だ帰還しない者 5 配偶者に遺棄せられた者	本要綱の対象は、配偶者と死別した婦人で現に十八歳未満の子女を扶養している者ばかりでなく、これと同様の社会的条件にある十八歳未満の子女を抱えた下記の婦人。 1 配偶者と離婚した者 2 配偶者が行方不明の者 3 配偶者が海外に抑留されている者 4 配偶者が精神又は身体の障害により長期に亘って労働能力を失っている者 5 配偶者に遺棄せられた者 6 未婚の母
施策	1 未亡人福祉審議会の設置（第3条） 2 母子相談所の設置（第6条） 3 母子寮への入所（第10条） 4 住宅の斡旋（第11条） 5 職業補導（第12条） 6 生業資金の貸付（第13条） 7 所得税の控除（第33条） など	1 公的扶助の徹底 2 母子居住環境の改善 3 生業援護の促進 4 母に養育される児童の福祉 5 その他

出所：寺脇（2016）、pp.155-169、pp.191-197より筆者作成

「背後にある戦争未亡人が好ましくないこと」を示しているという（寺脇 2016:9）。こうした事情から、GHQ は「未亡人母子福祉法案」について反対したのである。

結局、未亡人対策として出されたのは、未亡人母子福祉法ではなく、「母子福祉対策要綱」であった。厚生省社会局は、GHQ の「備忘記録」で示された内容に従い、「未亡人の語を使用せず、新たな立法は避け、総合的な母子援護対策を打ち出すことが必要と判断した」（寺脇 2016:9）のである。その結果、「母子福祉対策要綱」を出したのである。この「母子福祉対策要綱」は11月30日に閣議決定され、12月1日に厚生省次官通牒として各都道府県に出された。

表1 は、「未亡人母子福祉法案」と「母子福祉対策要綱」における目的・趣旨・対象者と施策についてまとめたものである。いくつかの相違点があるものの、「未亡人母子福祉法案」と「母子福祉対策要綱」における対象者の規定や施策の内容には、共通するものがみられる。また、「母

子福祉対策要綱」の趣旨のなかに、「國、地方公共団体等の総合的母子福祉対策を確立し、之が実施の万全を期する」という一文がみられる。ここには、「母子福祉対策要綱」が、将来的には総合的な母子福祉対策を定めた法律へと結実することへの期待が込められているように見受けられる。

こうして、「母子福祉対策要綱」が各都道府県に出された。このことにより、それぞれの自治体は地域の事情に応じた母子福祉対策に取り組むこととなる。そして、これらの自治体の取り組みを参考にして、1952年に母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されることになる。

4) 1950年

1949年に「母子福祉対策要綱」が出されたとはいえ、1950年に入っても、母子福祉政策が大きく前進することはなかった。しかしその一方で、1950年には一つの大きな動きがあった。母子世帯の当事者団体として全国未亡人団体協議会（以下、全未協とする）が結成されたのである。

1950年3月9、10日に、同胞援護会、日本社会事業協会、全国民生委員連盟、母子愛育会、日本遺族厚生連盟、全国母子保護連盟、全国授産連盟といった7団体をもって構成された母子福祉対策中央協議会が全国未亡人代表会議を開催した。この会議に出席した150名によって、全国組織を結成するという決議がなされた。そして全国組織を結成するための準備委員会が設立され、事務局長として、全国民生委員連盟参与を務めていた山高しげりが任じられた。11月29日には、結成大会が開催され、未亡人の全国組織として全未協が創設された。全未協は、都道府県単位の未亡人団体をもって組織され、その連絡機関として、未亡人福祉の推進を期することとなった⁴⁾。結成大会当日、全未協は宣言と決議を発表した。決議には、次の3点のような内容が示されている（全国未亡人団体協議会 1960:10）。

1. 政府並びに国会に対し社会保障制度勧告中に含まれた母子福祉年金制度等の速やかなる実施を要望する。
2. 中央並に地方における授職、育英、住居等、母子福祉に関する公共施設の拡充を希望する。
3. 新聞、雑誌、ラジオ等報道機関に対し、未亡人問題に関する取扱の慎重公正を要望する。

決議の1点目に、「社会保障制度勧告中に含まれた母子福祉年金制度等の速やかなる実施を要望する」とある。これは10月16日に社会保障制度審議会が提出した「社会保障制度に関する勧告」において、無拠出の寡婦年金を作ることが望ましいとされたことを受けてのことである。「社会保障制度に関する勧告」では、寡婦に対する無拠出の年金として「16歳未満の子または不具の子をもつ寡婦に対しては月額1000円程度の寡婦年金を支給し、子一人につき、月額500円程度の扶養加算を行う」としている（近藤ら 1950:175）。全未協では、こうした「社会保障制度に関する勧告」で示された寡婦年金を母子福祉年金制度と称し、その実現を要望したのである。し

かし、山高によると、母子福祉年金制度を要望するという全未協の運動方針は、すぐに変更せざるを得なかったという。山高は、「社会保障制度に関する勧告」が出されてからのいくつかの審議において、母子福祉年金制度の問題が積極的に取り扱われたにも関わらず、「GHQ との関係において最終段階で非常に影を薄くした」と述べている（山高 1953:19）。そのため、母子福祉年金制度の実施を要望するという全未協の運動方針は、変更を余儀なくされた。全未協は、母子福祉年金制度ではなく、「当初の運動方針を変更し、改めて母子福祉法制定のスタートをきることになったのである」（山高 1953:19）。

5) 1951年

1951年には、1949年に出された「母子福祉対策要綱」を受けた各都道府県による取り組みの成果が現われるようになった。2月22日の第10回衆議院厚生委員会5号では、厚生省児童局長の高田正巳より、43都道府県で母子福祉のための対策がとられていることや、実施されている事業についての報告がなされている。実施されている事業として高田が例示したものには、生業資金の貸付や授職補導事業、育英福祉資金貸与、内職ステーションなどがあつた。

一方、1951年の国会審理においては、戦争未亡人への年金や弔慰金を支給することについての議論もみられる。この点については、11月20日の第12回参議院在外同胞引揚問題に関する特別委員会7号において詳しく報告されている。結論として、戦争未亡人への年金や弔慰金を支給することは叶わなかった。それは、GHQによるSCAPIN775号などの存在があつたからである。この点について、特別委員会の委員であつた長島銀蔵議員の発言を引用して示したい。

遺族に対し国から弔慰金を支給する条項を挿入する案等につきまして、幾度か関係筋とも折衝が重ねられたのであります。併し、関係筋の極めて同情ある態度にもかかわらず、これらの問題解決を頑として拒んだのは、軍務による恩給等の廃止を命じた昭和二十年十一月二十四日附の覚書 AG 二六〇号（引用者補注：SCAPIN338号のこと）と、遺族傷痍者等を一般生活困窮者と異なる取扱いをしてはならないという趣旨の昭和二十一年二月二十七日附の覚書 SCAPIN 七七五号との、この二つの覚書であつたのであります。

（1951年11月20日第12回参議院在外同胞引揚問題に関する特別委員会7号における長島銀蔵の発言）

しかし、特別委員会は上記のような状況に甘んじていたわけではなく、世界各国の戦争による遺族や戦傷病者への対策に関する資料を収集し、研究し始めた。このことについて長島は次のように続けている。

これらの覚書の線に触れることなく、この覚書の間隙を縫つて特に援護という見地から、何らかの適当なる措置が許されないであろうかという検討がなされ、西ドイツ、オーストリ

ア、イギリス、アメリカ等の遺族及び戦傷病者等に関する資料並びに日本及び西ドイツの経済力に関する資料等の収集に努め、又各都道府県に対し、遺族、父母、未亡人、遺児等の資料の提出を求め研究され、その結果未亡人対策、遺児育英対策、或いは勅令第六十八号の改正による傷病恩給の増額、老齢者に対する扶助料、恩給の復活等、各種の具体策が樹立審議された。

(1951年11月20日第12回参議院在外同胞引揚問題に関する特別委員会7号における長島銀蔵の発言)

しかしながら、こうした特別委員会の努力は、実らなかった。この点について、引き続き長島の発言から確認する。

併し、これらの案も、度重なる折衝にもかかわらず、その実施は時期尚早ということとなつたのでありましたが、将来の根本的な遺族傷病者対策を樹立するための調査研究を行う調査機関だけでもせめて設置してほしいと千田議員は関係方面に折衝に折衝を重ね、ようやく調査機関だけは許可されまして、第十回国会の末期に当委員会の委員及び厚生委員会の委員の発議で戦傷病者等対策審議会設置法案が提出され、全会一致を以て本院を通過いたした次第であります。併しこの案も、衆議院におきまして、内閣委員会で継続審査として処置され、遂に成立することができなかつたことは、返すがえすも遺憾に存するところであります。

(1951年11月20日第12回参議院在外同胞引揚問題に関する特別委員会7号における長島銀蔵の発言)

特別委員会が構想した戦争未亡人への年金や弔慰金を支給する案が実現しそうにないことを受けて、全未協は代議員会において、全未協の運動方針を母子福祉年金制度の実施を要求することから、母子福祉法制定への運動を開始することに転換することを決定した。そして9月には、全国社会福祉協議会と協力し、母子福祉法案を起草することを開始している(全国未亡人団体協議会1960:11)。

かくて、全未協の事務局長である山高しげりが、母子福祉対策について、国会で発言する機会が出てきた。山高は12月20日の第13回参議院遺族援護に関する小委員会1号に参考人として招かれた。山高は、「この戦争未亡人の大多数を含んでおります母子世帯のために何らか福祉の方策を講じて頂きたい」と述べ、続けて、各都道府県における母子福祉対策の例を示している。まず山高は、「母子相談所の設置とか、母子相談員を置くとかというようなサービスのなお仕事が二十県近くの地方で行われております」と報告し、これは、「過去の戦時中の対策をまねてやつておられる」と述べた。そして、「すでに十数県においては、この母子世帯を対象とした資金の制度、金融制度というものを設けておられます」とも報告した。「こういうことも国として当然御考慮願わなければならないのじゃないか」と述べ、地方で実施されている資金の貸付制度のようなも

のを、国の制度として実施すべきではないかと訴えている。そして、戦時中に存在した母子保護法を挙げ、この法律と同様のものを制定してもいいのではないかと語っている⁵⁾。

この時の山高の発言を要約すると、地方で実施されている母子相談所や母子相談員の設置、母子世帯への資金の貸付といった母子福祉対策を、戦前の母子保護法のような法律を制定することによって、国が実施すべきであるということになる。こうした山高の主張は、実際に1952年制定の母子福祉資金の貸付等に関する法律の内容において反映されることとなる。

6) 1952年

1952年は、国会内において、母子福祉対策への取り組みが具体化する年となった。1月29日の第13回衆議院厚生委員会2号では、母子福祉対策に関する小委員会を設置することが決まった。

2月に入ると、衆議院及び参議院の厚生委員会にて、母子福祉対策に関する質問が相次いだ。答弁に立った厚生省児童局長の高田正巳は、母子福祉法のような法律を作りたいと考えており、その研究をしている段階であるといった旨の回答をしている。たとえば、高田は2月7日の第13回衆議院厚生委員会6号や2月21日の第13回参議院厚生委員会8号において、以下のような答弁をしている。

母子福祉法をつくってもらいたいという要望は、御承知の通り非常に強うございます。(中略)何とかさような意味合いの法律をつくりたいということを考えまして、ごく事務的な立場におきまして、以前から研究を続けております。(中略)立法の技術の上から申しますと、既存の法則といろいろな関連におきまして、解決しなければならない非常にめんどろな問題がたくさんございます。従いまして、その法律にどういうことを盛り込むかというふうなことにつきましては、非常に今後深い複雑な研究を要する問題があるのでありまして、簡単にどういうふうな法律をつくるつもりであるというようなことは、とても申し上げられないのでありますが、さような研究は今後もずっと続けて参りたい、かような考えでたゞいまおるわけであります。

(1952年2月7日第13回衆議院厚生委員会6号における高田正巳の答弁)

上記の発言において、高田は、母子福祉に関する法律の立案について研究中であるとしている。しかし一方で、母子福祉に関する法律を立案する際の趣旨について触れている答弁がみられる。

最近母子福祉法を作れという声が非常に高くなっております。若しそういうふうな法律を作るとすればどういうふうなものになるだろうかというふうなことを、これは極く事務的に研究をいたしております。ただこれは非常にむずかしい、まあ技術的に見ますと非常にむずかしいことになりますので、如何なる考え方でそういう法案と取組むかというふうなことをまだ私も肚がきまつておらない、片一方ではそういう研究を要望が強うございますので進

めております。併しそれは全部内部のものでございまして極く事務的なものでございます。大体の趣旨としては母子福祉対策要綱の線をそのまま推し進めているということで御了解頂けば結構と思います。

(1952年2月21日第13回参議院厚生委員会8号における高田正巳の答弁)

つまり、高田は、母子福祉に関する法律の立案について研究中であるけれども、作る際には、1949年に出された母子福祉対策要綱の内容を踏襲する形になるとしているのである。この高田の答弁からは、母子福祉に関する法律の立案について、厚生省内において、具体的な内容にまで議論が進んでいることが窺える。

また2月には、全未協が母子福祉法制定に関する運動を積極的に展開している。先に述べたように、全未協は中央社会福祉協議会とともに、母子福祉法案の起草に着手していた。そして「母子福祉法の制定に関する希望条項」をまとめて、関係機関に配布している。また、同月26日の衆議院母子福祉対策に関する小委員会に、全未協から山高が参考人として出席している⁶⁾。

6月から7月にかけては、参議院のほうでも、母子福祉法制定に関する動きが出てくる。6月5日の第13回参議院厚生委員会22号において、遺族援護並びに母子福祉に関する小委員会が設けられた。そして7月29日の第13回参議院厚生委員会35号では、遺族援護並びに母子福祉に関する小委員会の委員長である山下義信議員より、母子福祉法制定にむけて小委員会が要綱私案を作成、検討していることが報告された。なお、この参議院の遺族援護並びに母子福祉に関する小委員会による要綱私案を作成するにあたり、山下は全未協と全国社会福祉協議会に対して協力を求めている⁷⁾。そして、山下からの要請を受けた全未協と全国社会福祉協議会は「母子福祉法案要綱」を作成している。

こうした母子福祉法制定に関する動きは、8月に国会が解散となったため一旦休止となる。だが、11月になると、再び母子福祉法に関する動きが出てくる。11月25日の第15回参議院厚生委員会3号では、厚生大臣の山縣勝見が、母子福祉対策の一環として生業資金の貸付の考えがあることを述べている。翌26日には、第15回衆議院厚生委員会3号において母子福祉対策小委員会の設置が決定し、第15回参議院厚生委員会4号において母子福祉に関する小委員の設置が決定している。そしてこれらの小委員会による成果について述べられているのが、12月1日の第15回参議院大蔵委員会3号である。ここでは、厚生政務次官の越智茂が次のように述べている。

衆議院におきまして、御承知であると存じますが、只今母子福祉の貸付法案を小委員会では審議いたしております。このほかに参議院におきましても、最近広範囲な法案が提出されておりますが、これらいずれも結構な法案と考えまして、昭和二十八年度には大体九億二千万円程度の子算の要求をいたしておるような次第であります。

(1952年12月1日第15回参議院大蔵委員会3号における越智茂の答弁)

越智の答弁からは、衆参両院の小委員会での審議や法案を良しとし、法案制定にむけて予算を要求する動きのあることが判る。そして12月15日の第15回衆議院厚生委員会5号には、母子福祉資金の貸付等に関する法律案が提出され、可決されている。12月18日の第15回参議院厚生委員会11号にも、母子福祉資金の貸付等に関する法律案が提出され、衆議院同様、可決となる。翌19日の第15回参議院本会議13号にて、母子福祉資金の貸付等に関する法律案が可決される運びとなった。そして、12月29日に母子福祉資金の貸付等に関する法律が誕生したのである。

この母子福祉資金の貸付等に関する法律は、母子福祉に関する総合法といえる内容のものではない。法律の名称からも窺い知れるように、母子福祉資金というものを母子世帯に貸付することを中心とする、きわめて限定的な内容のものとなっている。こうした結果になったことについて、12月18日の第15回参議院厚生委員会11号において、参議院の母子福祉対策に関する小委員会の委員長を務めた青柳一郎議員は次のように述べている。

私どもの気持といたしましては、(中略)母子福祉に関する社会福祉立法を持ちたいという存念に燃えておるものでございます。従いまして我々としても、この法律を出しまするまでには、全般の母子福祉に関する社会福祉立法をいたしたつもりでおつたのでございます。ところが時日が切迫いたし、来年度の予算におきましてでき得るだけ具体的にこの母子福祉対策の一步と申しますか、巨歩を進めてみたいという気持でありまして、御指摘のように貸付金の制度を主としたような法案に相成つてしまつたのでありますが、これは今も申上げましたように、母子福祉対策に関する社会福祉立法の一環として、先ずこれから始めようという考えでございます。

(1952年12月18日第15回参議院厚生委員会11号における青柳一郎の発言)

青柳の発言から、本来なら母子福祉全般に関する社会福祉立法、つまり、母子福祉に関する総合法を制定したいのだが、来年度の予算編成に間に合わせるために、母子福祉資金の貸付等といった限定的な内容の法律をひとまず通したのだということが判る。そして、この母子福祉資金の貸付等に関する法律を足掛かりとして、将来的には母子福祉に関する総合法を制定しようと構想していたのである。このことの実現をみるのが、1964年の母子福祉法制定である。

1947年から1951年までの国会の議論では、母子世帯に限定した法律の制定は、GHQの命令である軍人とその家族への恩給停止を記したSCAPIN338号や、無差別平等を記したSCAPIN775号の存在により困難であるとの見解が示されていた。しかし、1952年に入るとそうした議論はみられなくなる。これは、おそらく、1951年9月8日にサンフランシスコ講和条約の調印がなされ、翌1952年4月28日に発行されたことで、連合国による日本占領が終わったことと関係していると思われる。例えば、サンフランシスコ講和条約が発効された直後の1952年4月30日に戦傷病者戦没者遺族等援護法が制定されている。これは、連合国による日本占領が終わったことにより、軍務による恩給等の廃止を命じたSCAPIN338号に従わなくてもよくなったからだと思われる。こ

うしたことと同様に、SCAPIN338号やSCAPIN775号に従わなくてもよくなったことが、軍人の遺家族をも含む母子世帯に限定した法律である母子福祉資金の貸付等に関する法律の制定を推し進めたのではないと思われる。

IV. 結 語

以上のように、1947年から1952年までの「未亡人」と「母子」に関する国会審理の内容や先行研究の知見を整理したところ、明らかになったことは次のようにまとめられる。

1. 1945年11月24日にGHQは、軍人とその家族への恩給停止を命じたSCAPIN338号を出した。また、1946年2月27日にGHQは、遺族傷痍者等を一般生活困窮者と異なる取扱いをしてはならないと命じたSCAPIN775号を出した。
2. 1.に示したようなGHQの命令があったため、1947年、1948年において、生活に困窮する母子世帯へ講じることができた支援策は、生活保護法と児童福祉法における児童福祉施設の一部といったくらいしかなかった。
3. しかし、1949年になると、生活保護を受給していないホーダーライン層にいる母子世帯の生活困窮状況が、国会において議論となった。厚生省は、母子世帯の生活困窮に対し、生活保護法だけでは限界があるということを認識していた。
4. そのため、厚生省は、母子世帯に年金を支給することを構想した。また、未亡人母子福祉法案を起草した。しかし、母子世帯に年金を支給することは困難であった。また未亡人母子福祉法案にはGHQの反対があった。そこで、厚生省は、「母子福祉対策要綱」という通牒を各都道府県に出した。
5. 1950年の「社会保障制度に関する勧告」では、無拠出の寡婦年金、遺児年金制度を作ることが望ましいとされた。このことを受けて、同年に結成された全国未亡人団体協議会は、結成時の決議のなかに「母子福祉年金制度等の速やかなる実施を要望する」ということを示した。
6. 1951年には、「母子福祉対策要綱」に基づいた取り組みが、都道府県の一部において活発に実施されていた。全国未亡人団体協議会の事務局長である山高しげりは、国会において、こうした一部の都道府県が実施している母子福祉対策に関する取り組みを、戦前の母子保護法のような法律を制定することにより、国の制度として実施すべきであると主張した。
7. 1952年の国会において、厚生省は、「母子福祉対策要綱」の内容を踏襲した母子福祉法を制定する考えのあることを示した。また国会議員たちも母子福祉法の制定に向けて尽力した。しかし、会期や予算編成の締め切り等の事情があったため、総合的な母子福祉法ではなく、貸付を中心とした母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されることと

なった。

8. 1952年に母子福祉資金の貸付等に関する法律が制定されたのは、連合国による日本占領が終わり、SCAPIN338 号や SCAPIN775 号に従わなくてもよくなったこととも関係していると思われる。

上述してきたような経緯で制定された母子福祉資金の貸付等に関する法律が、その後、どのような経緯で1964年の母子福祉法制定につながったのかについては、今後の研究課題としたい。また、本稿で取り扱った時期において、厚生省が母子世帯へ年金を支給することを考えていたことが判明した。このようなことと、1959年の国民年金法制定による母子年金、母子福祉年金の支給や1961年の児童扶養手当法制定による生別母子世帯への社会手当の支給との間に、関連性があったのかどうかについても、今後の研究課題としたい。

【注】

- 1) 1874年に日本においてはじめて統一的な基準をもって制定された恤救規則においては、極貧者、老衰者、廢疾者、孤児等が救済の対象とされた。したがって、寡婦を含む母子世帯の母とその子どもは救済の対象外であった。また、1929（昭和4）年制定の救護法は、貧困のため生活することができない65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊娠婦、不具廢疾、傷痕その他精神、または身体の一時的な故障により業務の遂行が著しく困難な者が救護の対象とされた。つまり、母子世帯で育つ子どもが13歳以下の幼者であれば救護の対象となった。しかしながら、母子世帯の母や13歳以上の母子世帯の子どもは、救護の対象外とされていた。
- 2) 本稿で用いた国会会議録は、国立国会図書館の国会会議録検索システムを用いて検索したものである。（http://kokkai.ndl.go.jp/KENSAKU/swk_startup.html,2016.8.1）。
- 3) GHQ 厚生課課長代理の A・H・マーカソンによる「備忘記録」は、寺脇（2016）の pp.181～190に全文が掲載されている。
- 4) 全国未亡人団体協議会が創設された当時、参加していた団体は、1都2府34県の未亡人団体であった。準備委員会で事務局長となった山高しげりは、そのまま、全国未亡人団体協議会においても事務局長となった。
- 5) この点について、山高は次のように語っている。「昔日本は母子保護法というような、母子不可分の原則に基く、母を護り子を護る法律を持つておつた。それは生活保護法に吸収されてしまいましたけれども、今もう一度あの法律を御考慮願つてもいいときではないかと未亡人たちが申しております」（1951年12月20日第13回参議院遺族援護に関する小委員会1号における山高しげりの発言）。
- 6) 全国未亡人団体協議会編・発行（1960）『全未協創立十周年記念誌 十年の歩み』、p.10。
- 7) 上掲書、p.21。

【参考文献】

林千代（2004）『女性福祉とは何か ―その必要性と提言』ミネルヴァ書房。

菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正巳・室田保夫（2004）『日本社会福祉の歴史一付・資料：制度・実践・思想』ミネルヴァ書房。

近藤文二・吉田秀夫（1950）『社会保障勧告の成立と解説』社会保障調査会。

寺脇隆夫（2016）『母子・児童・老人福祉基本資料 第一巻 資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅶ』柏書房。

山高しげり（1953）「母子福祉法の問題」中央社会事業協会社会事業研究所編『社会事業』36（5）、pp.18-25。

全国未亡人団体協議会編・発行（1960）『全未協創立十周年記念誌 十年の歩み』。