

# 戦前における就学奨励の制度化過程に関する研究

—救貧法制との関係に着目して—

\*小長井 晶子

はじめに

1. 学齢児童就学奨励規程の成立過程
  - (1) 貧窮児童の就学率向上策としての就学奨励
  - (2) 就学奨励の制度化への動向
2. 救貧法制における教育費の給付の変遷
  - (1) 児童保護法案の変遷過程における内容の変容
  - (2) 救護法における義務教育費の給付
3. 就学奨励の給付状況とその地方間格差
  - (1) 就学奨励の給付状況と併給問題
  - (2) 国民学校令と就学奨励の強化

まとめ

## はじめに

「教育と福祉の権利」を子どもの人権中の人権と位置づけ、教育と福祉の分裂した問題状況がいわゆる恵まれない子どもに一層差別的な現実をもたらしていることを論じたのは小川利夫である<sup>1</sup>。そして貧困児童の教育保障の問題、とりわけ就学援助と教育扶助（生活保護）という二元的な制度形態についても、これまで教育と福祉の狭間にある問題として取り上げられてきた。本稿では、この教育と福祉との分裂という基本問題に関わるところの就学奨励制度の歴史的検討の一環として、戦前における就学奨励の制度化過程を、救貧法制との関係に着目して、明らかにすることを目的とする。

経済的理由によって就学困難な学齢児童に対する教育費の援助に関する制度は、戦前から学齢児童就学奨励規程（文部省）と救護法（内務省、後に厚生省）とによって二元的に行われていた。学齢児童就学奨励規程の背景については田中勝文や菅並茂樹、救護法の成立過程については寺脇隆夫が詳細な検討を行っており、小川政亮は学齢児童就学奨励規程と救護法の規定から

両制度の内容について論及しているものの、いずれも両制度の関係を必ずしも構造的に捉えていない<sup>2</sup>。

そこで本稿では、次の3つの課題を設定する。第一に、国の制度に先行して行われていた地方の就学奨励について、その背景と概要を整理した上で、国の制度に組み込まれていく過程を検討する。第二に、内務省における貧困児童の就学保護に関する動向を跡づけ、制度が二元化する過程を検討する。第三に、こうした事情に規定されて、学齢児童就学奨励規程成立後における各地方の就学奨励の給付内容に地方間格差があったことを明らかにする。なお、とくに断りのない限り、本稿における「就学奨励」とは貧困児童に対する主として義務教育費の援助を指す。

## 1. 学齢児童就学奨励規程の成立過程

### (1) 貧窮児童の就学率向上策としての就学奨励

国の就学奨励施策の胎動は1900年の小学校令改正の省議決定案にみることができる。そこでは学齢児童への就学督促の強化として、市町村による貧困児童の保護者に対する就学費補助が内容に盛り込まれていた。しかし、内務省が地方財政健全化への考慮から反対し、最終的には削除されることとなった<sup>3</sup>。とはいえ、成立した第3次小学校令（明治33年8月20日勅令第344

\* 名古屋大学大学院学生

号)は地方が広義の「就学奨励」<sup>4</sup>を行う制度的背景となったことが指摘されている<sup>5</sup>。即ち、同令及び同施行規則(同21日文部省令第14号)による義務就学制の飛躍的強化と、地方官々制中改正追加(明治32年6月15日勅令第253号)による地方視学制度の整備確立を通じた市町村教育事務に対する監視視察の強化により、強力な就学督励体制がつくられた一方、地方における財政的制約と民衆の就学忌避に対しては就学督促の厳行では改善できないという状況があったのである。

こうした中、府県全体で就学奨励を実施していこうとする動きが出てくる。たとえば、広島県は1905年に「普通教育上施設要項」<sup>6</sup>(県訓令第25号)を出し、就学率向上のために就学を督促するとともに、奨励方法及取扱手続の方針を指示し、各市町村の就学・出席歩合順位の表示、学齢簿の検閲等により不就学者の就学を奨励した。さらに、貧窮児童への就学奨励を行い、次のように貧窮による就学猶予免除を認めない方針を打ち出した。

…教育上最モ急務トスル所ハ義務教育ノ普及ヲ図ルニ在リ之ヲ以テ事ニ当ルモノ常ニ児童就学ノ督励ヲ努メ年ヲ逐フテ漸ク進歩セリ然レトモ他府県ニ於テモ亦著シク進歩シ既ニ明治三十六年度ノ統計ニ徴スルモ本県ノ就学歩合ハ九十二人五四ニシテ全国ノ平均数九十三人二三ニ及ハス其成績ハ第四地方部九県中ニテ第八位全国府県中ニテ第三十一位ニ在ルノ状況ナレハ未タ以テ佳良ナリト云フヲ得ス依リテ今後ハ一層厳重ニ督励ヲ加ヘ貧窮ニシテ学資ニ困難スルモノニハ学用品ヲ給シ被服及弁当ヲ与ヘテ就学セシムルノ方法ヲ設ケ又一定ノ時間ニ於テ就学スルコト能ハサルモノニハ便宜特殊ノ教育ヲ施シテ義務教育ヲラシムルノ途ヲ開キ苟クモ不具廢疾ニシテ事実就学スルコト能ハサルモノノ外ハ悉ク就学セシムルノ方針ヲ執ルヘシ

この訓令によって、「町村は公費を以て貧困児童を救護し、或は私設の保護団体を組して之が保護をなし」<sup>7</sup>たとされている。広島県では、貧困児童に対する就学確保について県当局者が常に指導していたとの記録もあり<sup>8</sup>、かなり力を注いでいた様子が見て取れる。

同県における貧困児童への就学奨励の実施状況を見ると<sup>9</sup>、その内容は基本的に教科書、学用品であり、市町村によっては弁当代、被服費、雨具が支給された。このように、支給内容は直接教育費と就学に必要な費用に限られていたといえる。受給者は明治後期には2千人前後であったが、大正期に入ると5千人弱にまで至った。1910年の調査によれば、公私合わせて273団

体が2,428人の児童を対象として就学奨励を行っていた<sup>10</sup>。この内訳をみると、団体数は公設114、私設又は個人159であり、対象児童は公設934人、私設又は個人1,494人で、私設団体又は個人による就学奨励の方が多いことがわかる<sup>11</sup>。このような私設団体による就学奨励は、後述する当時就学奨励が行われていたほぼ全ての府県においてもみられる。

以上のように、国の制度が成立する以前に、地方では就学奨励が行われていた。その際の特徴は就学率の向上を目的として行われたものであり、加えて私設団体によって行われたことが多かったことで、就学奨励は民間事業に依存しながら誕生したものであったといえよう。同様に、岩手県<sup>12</sup>、福島県<sup>13</sup>、神奈川県<sup>14</sup>、栃木県<sup>15</sup>、群馬県<sup>16</sup>、茨城県<sup>17</sup>、千葉県<sup>18</sup>、長野県<sup>19</sup>、和歌山県<sup>20</sup>、兵庫県<sup>21</sup>、岡山県<sup>22</sup>、鹿児島県<sup>23</sup>でも就学奨励策が行われており、大正期には貧窮児童の就学確保の方法として有効であることが広く認識されてきていたといえる。

## (2) 就学奨励の制度化への動向

日露戦争時非常特別税の恒常化による国民生活の逼迫、都市貧困層の拡大、高率高額小作料収取に示される地主小作関係の下における下層農家の生活水準の低さといった当時の状況のなかで<sup>24</sup>、米価を中心とした食料品の騰貴によって欠食児童が相次ぎ、文部省は児童に昼食及び学用品を支給する等の方法によって児童の出席を奨励する通牒を発せざるをえなかった<sup>25</sup>。そして、1915年からは教育基金令(大正3年12月12日勅令第259号)による国庫の配付金をもって道府県に設置された教育資金から、学齢児童就学奨励費を支出することが可能になった。しかし、この教育資金の用途は「一、公立小学校設備費ノ貸付又ハ補助」、「二、公立小学校教員ノ疾病療治料」、「三、公立小学校教員ノ奨励其ノ他地方長官ニ於テ普通教育ノ普及改善ニ関シ必要ト認ムル費用」の3つであったが、三に含まれる「普通教育ノ普及改善」<sup>26</sup>の用途として学齢児童就学奨励費を支出した道府県は3分の1以下に留まっていた<sup>27</sup>。従って、地域的なばらつきがある中での全国的普及であったといえる。

こうした背景の下で、内務省の就学保護政策の展開がみられるようになる。1918年7月、内務省に設置された救済事業調査会<sup>28</sup>は、翌1919年8月に内務大臣から「児童保護ニ関スル件」の諮問を受けた。その諮問に付された施設に関する要綱では、次のように就学保護の方法を講ずることが示された<sup>29</sup>。

左ノ要綱ニ依リ就学保護ノ方法ヲ講スルコト

- (一) 市区町村ハ学龄児童ニシテ貧困ノ為就学スルコト能ハサル者ニ対シ尋常小学校ノ教科ヲ修了スルニ至ル迄ノ間就学ノ為ニ必要ナル費用ヲ給与スルコト但シ其ノ全部又ハ一部ヲ現品ヲ以テスルコトヲ得ヘキコト
- (二) 地方長官ハ前項保護ヲ受クル児童ノ保護者ニ対シ児童ノ養護及ビ教育ニ関シテ必要ナル命令ヲ為スコトヲ得ルコト
- (三) 就学保護ノ為ニ要スル市区町村ノ支出ニ対シ北海道地方費又ハ府県ヨリ補助スルモノアルトキハ国庫ハ毎年予算ノ定ムル範囲内ニ於テ其ノ二分ノ一以内ヲ補助スルコト
- (四) 就学保護ノ為給与ヲ受ケタル金品ヲ標準トシテ租税其ノ他ノ公課ヲ課セサルコト

以上のように要綱では、市区町村に対して就学に必要な費用全てを給与するものとし、それに対して国庫補助を与えるとした。このことは1919年12月に出された同調査会の答申にも引き継がれた。同答申は「就学保護法規ヲ制定スルコト」とし、要綱26カ条を示した<sup>30</sup>。その内容は、「学龄児童ニシテ貧困ノ為就学スルコト能ハサル者」に対して、①公益法人が就学奨励を行っていない場合は市町村に就学奨励を義務付け、②給付額は「教科書其ノ他ノ学用品被服又ハ食事ノ為ニ要スル費用トシ必要ナル限度ヲ超ユルヲ得サルコト」とし、③その市町村の支出額に対し、国は2分の1以内、また道府県も補助をするというものであった<sup>31</sup>。このように、「就学保護法規」は市町村に対して就学奨励を義務付け、その市町村に対し不十分ながらも国庫補助を定め、地方に委ねられていた就学奨励を制度化しようとするものであった。これは、原案を作成した内務省及び救済事業調査会委員に、従来の市町村の就学奨励では不十分であるとの認識があったためである<sup>32</sup>。

一方で、同調査会委員である小河滋次郎は、給付費用に関して次のような批判を展開した<sup>33</sup>。

下層社会ニ於ケル児童不就学ノ実況ヲ見ルニ独リ被服、食物又ハ学用品等ノ為ニ要スル費用ノ乏シキニ因ルノミニ非スシテ、児童ヲハ家計補助ノ為ニ営利的種々ノ業務ニ就カシムルヲ必要トスル結果トシテ不就学ヲ余儀ナクスルニ至ラシムルノ事情寧ロ多キニ居ルノ事実ナリ、故ニ先ツ此ノ点ニ就テ相当救護ノ道ヲ講スルニ非サレハ就学保護ノ目的ヲ徹底セシムルコト蓋シ至難ナラン、此ノ理由ニ依リ余リニ窮屈ニ給与ノ費目ヲ限定シ而モ必要ナル限度ヲ超ユルヲ得スト謂フカ如キハ余ノ賛意ヲ表スル能ハサル所ナリ

卑見ニ依レハ<sup>34</sup>設令<sup>35</sup>實質ニ於テハ就学ニ必要ナル被服、食事又ハ学用品等ノ為ノ費用ニ限ルヲ本則トスヘシ、是ヲ以テ第（一三）項ハ「第二項ノ給与ハ教科書其ノ他ノ学用品、被服又ハ食事ノ為ニ必要ナル費用ヲ標準トシテ之カ額ヲ定ムルコト」ト改メラレンコトヲ望ム

つまり、貧困児童の不就学は教育費の不足のためだけでなく、家計補助のため児童が働かざるをえない状況によってもたらされているのであり、就学に関する費用の支給に留まる給付内容では実情に合わない指摘した上で、給付額については標準として定めることを提案したのである。答申案では小河の意見は採用されなかったが、このような教育費以外の、とりわけ生活費が必要であるとの認識は、後述のように文部省が就学奨励制度を立案する際に取り入れられていくこととなる。

1920年8月、文部内務両省の妥協<sup>34</sup>により、答申中の「就学保護法規」の扱いは文部省に移管されることとなった<sup>35</sup>。文部省普通学務局第4課調査嘱託であった川本宇之助は、実際には50-90万人いるとみられる貧困による不就学児童を「夫々其の貧困の程度に応じて保護し、完全に義務教育を受けさせる」ことは「国家としては当然の責任である。」として、次のように述べた<sup>36</sup>。

之は新聞に伝ふる所によれば如斯児童、半途退学児童、現に市町村、私設団体より学用品、衣服等の給与又は貸与されて居るものが約十五万人で、その保護の為に約三百万円を要するといふことである。国庫は之に補助することとなつて居るが、それは約四分の一位であるといふことである。…(中略)…。已に地方では現在の小学校教育費の負担にも堪へられないで、国庫分担金の増加を切望して居る際であるから、せめてこの特別の貧困児童の保護費なりとも、半額は国庫で負担し、その残の半額は府県と市町村とで負担するといふ様にありたいものであると思ふ。

このように川本は、1920年当時、就学奨励に対して国庫補助がなされているものの<sup>37</sup>、その額では不十分と断じ、半額国庫補助を提案したのである。そして実際にも文部省は1921年度から毎年度就学奨励費の予算要求を行うとともに<sup>38</sup>、就学保護に関する法案を準備していた<sup>39</sup>。たとえば、1924年度予算では300万円を計上しており、就学奨励に要する経費の全額に近い額の国庫補助をも考えていた。しかし、その法案は閣議にも提出されることはなく、予算も認められなかった。文部省が最終的に法規制定に動かなかった理由について

て、1909年－1923年まで内務省嘱託職員であった生江孝之は、後年に以下のように述べている（以下、括弧内引用者）<sup>40</sup>。

（救済事業）調査会は大要叙上の意見（貧窮者に対する猶予免除規定を撤廃すべきという意見）の下に貧困家庭の子女教育に対する国家従来態度を頗る遺憾とし、その根本的革新を要請すべく答申したのである。然るに文部省は貧窮児童の入学を市町村の義務とすれば市町村の財的負担がさらに一層加重となるとの理由で、この答申を採用できないとして、依然従来奨学金制度を拡充し、これを補綴しようと努力したのである。それでこの制度はその儘永続され、従って奨学金に依る貧困児童への補助額が相当増加したのである。

つまり、貧窮児童の就学を市町村の義務とすれば市町村の財政的負担が一層強まるとして<sup>41</sup>、文部省は答申を採用せず、従来制度の拡充で対応しようとしたというのである<sup>42</sup>。しかし、1924年1月、皇太子成婚記念にあたって100万円が就学奨励のために下賜されたことをきっかけに<sup>43</sup>、文部省は一転して市町村に就学奨励を義務づける制度を打ち立てていくこととなる。即ち、文部省は下賜金を道府県に配布して、①道府県は児童就学奨励資金特別会計を設置し、道府県の支出金、寄付金等によりこれの増加を計り、②道府県は毎年同資金より生じた利子に道府県の支出金、寄付金等を加えて、適当な方法によって市町村に交付し、③市町村はその交付金と市町村の支出金、寄付金等によって貧困児童に対する就学奨励として教科書、学用品、被服食料生活費の一部又は全部を給与又は支弁することを指示した<sup>44</sup>。つまり、慈恵的な基金予算をもとにして、市町村は貧困児童に対して生活費を含めた就学奨励を行うか、又はそれを行っている私設団体に対して支弁することとされたのである。1928年には、さらに毎年度の国庫補助金の支出を規定し、財源を充実させた学齢児童就学奨励規程（文部省訓令18号）が制定され、ここに就学奨励制度が実現したのである。

この制度化にあたって給付費目に生活費が含められたことは、地方で行われていた就学奨励施策が就学に関わる費用に限定されていたこと、また後述するように当時の恤救規則が生活費のみに限定されていたことに鑑みれば、先進的であった。しかし、文部省が要求していた予算額よりも圧倒的に少ない補助金しか支出されない中では、給付費目に生活費まで含められたとしても、それを十分に行う財政的裏付けは保障されていなかったといえる。従って、教育費に限らず就学を奨励するために必要な費用を出そうとする制度の理念

は評価できるものの、現実にそれを保障するための制度設計や予算確保はできていなかったのである。

加えて、1924年5月、内閣に設置された諮問機関である文政審議会において小学校令第33条の貧窮を事由とする就学猶予免除規定の廃止が求められた際、江木千之文部大臣は「御下賜金もあって誠に有難い事だが十分な基金を得てからでなければ猶予の絶対廃止は不可能である」<sup>45</sup>と述べ、文部省は貧窮による猶予免除規定の即時撤廃を財政的理由から否定し、その矛盾を容認した<sup>46</sup>。しかし、後述するように恤救規則の対象児童がかなり限定的であったことに鑑みれば、この矛盾は最貧困層を学校教育から排除する形で現れるものであり、文部省も当時の制度では完全に包摂されないことを理解した上で抜け道をつくっていたといえる。従って、この間の就学奨励制度は就学率の向上が目的であり、個々の貧窮児童に対する教育保障は言うまでもなく、保護者に対する就学義務もその限りで限定的なものであったといえよう。

## 2. 救貧法制における教育費の給付の変遷

第1次世界大戦による大戦景気は、成金を出現させた一方、物価上昇に労働者の賃金の値上げが追いつかず、労働者の生活を苦しくさせた<sup>47</sup>。1918年の米騒動もこのような労働者の生活難が背景にあったが、この大戦景気も1920年恐慌によって終焉を迎え、長期の景気低迷に陥った<sup>48</sup>。1874年に制定された恤救規則は、こうした背景の下でより拡大した貧困問題に対応できるものではなかった。ところで、同規則は13歳以下の児童も対象としていたが、「公費保護の恵に浴すべき者は、孤児棄児迷児等の類に限る者の如し」で、「未だ以て時代の要求する所の幾分をも充たすの運びに至る能はざること遺憾なりと謂ふべし」<sup>49</sup>と小河滋次郎が述べたように、恤救規則の対象の狭さも時代にそぐわないものとなっていた。そのため、大正期には新たな児童保護法制が求められていたといえる。

### （1）児童保護法案の変遷過程における内容の変容

内務省は前述の救済事業調査会に先立って児童保護法案を立案しており<sup>50</sup>、同調査会の答申前後には①「児童保護法案」や②「児童保護法案要綱（未定稿）」（1919－1920年頃）<sup>51</sup>を作成したとみられる。①では身心の障碍又は貧困の為に就学が困難な学齢児童に対し、「尋常小学校ノ教科ヲ修了スルニ至ル迄ノ間就学ノ為ニ必要ナル扶助ヲ為スコト」とされていた。②では貧困のため十分な養育及び教育を受けられない14歳未満の児童に対して、市町村は「養育及教育ニ必要ナル費用」

として、「被服食事医療又ハ学用品ニ必要ナル費用ヲ標準」とした額を給与するとした<sup>52</sup>。記述の通り、「就学保護法規」の扱いが文部省に移管された際、内務省は「貧児に就学及び衣食の資を給するも、其の家庭にして改善されざれば保護の目的を達する能はざる」として、「根本に遡り防貧救貧に力を尽すべく」、「我が法に鑑み、家族制度を基として、防貧救貧施設を行ふ方針なる」と述べ<sup>53</sup>、児童のみならず貧困家庭の救済への意思を明らかにした。

1920年8月、内務省内に社会局が設置され、翌1921年には救貧立法の研究・調査が開始されていく。この救貧立法の一つとして、1926年5月に「母子扶助法」が立案され、その後「児童扶助法案」に名称を変えて社会局内で具体化が図られた<sup>54</sup>。そこには就学保護に関する規定もみられることから、文部省が採用しなかった「就学保護法規」の再検討或いはなわばり争いの一環として<sup>55</sup>、内務省が再び就学保護を自身の所管にしようとした動きであるとみられる。第2回社会事業調査会<sup>56</sup>の第1回総会（1926年7月）では、諮問第2号において「社会ノ現況ニ鑑ミ児童扶助ニ関スル法制ヲ定ムルノ必要アルヲ認ム之ニ関シ其ノ会ノ意見ヲ求ム」として児童扶助法制に関する諮問がなされた。諮問の説明では、児童の不就学等の児童保護事業の不備が国力の消長をもたらすとした上で、防貧という目的の下にその是正を含め貧困児童救済のための法制定への意向を明らかにしている<sup>57</sup>。

次にこの児童扶助法案の内容をみていく。社会事業調査会への諮問に際して内務省社会局が作成したとされる児童扶助の保護要項<sup>58</sup>では、「14歳未満の児童にして扶養を受くる道あるも貧困のため養育及び教育を受くる事能はざる者」を対象とし、養育に必要な費用として「衣服食料医療又は学用品に必要な費用を標準としてその額を定むる」とした<sup>59</sup>。しかし、1926年9月に同調査会によって答申された児童扶助法案要綱<sup>60</sup>では、「14歳未満の子を自己の家庭に於て養育する寡婦及其の14歳未満の子又は14歳未満の孤児にして貧困の爲生活すること能はざる者」として母子家庭の母と子、又は孤児に対象を限定し、給与内容についても教育費への言及がみられず、当初案とは内容上の断絶がみられる<sup>61</sup>。同調査会の答申に基づき、社会局保護課が作成したとみられる「児童扶助法案」<sup>62</sup>（日付不詳）では扶助対象を若干広げようとする傾向がみられるが<sup>63</sup>、結果としてこの児童扶助法案は第52回帝国議会へ上程されず、その後立案される救護法に組み込まれることとなった。

## （2）救護法における義務教育費の給付

1929年3月には救護法案が第56回帝国議会に提出された。本稿の問題関心に即してみれば、同法案は次の特徴をもつものであった。即ち、①65歳以上の老者、13歳以下の幼者、妊産婦、労働能力のない障碍者、疾病者で貧困のため生活できない者を救護するため、②市町村長は生活扶助（教育費を含む）、医療、助産、生業扶助を給付し、③それに対して国庫は負担費用の2分の1以内を補助するというものである<sup>64</sup>。

このように同法案では救護対象として13歳以下の幼者が含まれたが、13歳以下のすべての児童が対象となった訳ではない。扶養義務者について規定した第2条では、扶養義務者が扶養をできる場合は救護の対象としないこと、但し急迫の場合はその限りでないとされた。この規定の解釈について、社会局社会部「救護法逐条説明」<sup>65</sup>（1929年1-3月頃）では、扶養義務者の扶養能力の欠如によって義務を履行できない場合、まず民法に規定された順に扶養義務者が扶養しなければならず、それでも被扶養者に最低限度の生活を保障できない場合は、被扶養者が救護の対象となるとされた。この扶養能力には、「現在扶養の資力なくとも労務に依って扶養し得る能力ある」<sup>66</sup>場合も含むとされており、父母に対する細かい規定があった前述の児童扶助法案と比較すれば対象が若干広くなっただろうが、なお厳格といえるだろう。このような規定をおいたのは、「家族の制度の維持と濫救防止の美名と結合して主張され」<sup>67</sup>たためであったことが指摘されている。

なお、13歳以下の幼者に対する生活扶助には、次の通り、児童労働の防止、教育機会の保障という理由から、教育費が含まれることとなった<sup>68</sup>。

幼者ヲシテ生活ノ為過激ナル労働ニ就カシムルトキハ或ハ精神及身体上ノ故障ヲ生ジ或ハ教育ノ機会ヲ失フ等ノ弊害ヲ生ジ、児童保健上ヨリスルモ将又人道上ヨリスルモ決シテ之ヲ看過スルコト能ハザル所ナリ。依テ本号規定ハ斯ル時期ニ於ケル幼者ニ対シテ生活ノ保障ヲ与ヘ義務教育ヲ受ケシメ過勞ニ因ル悪影響ヲ未然ニ防止シ之ガ健全ナル発達ヲ図ラントスルモノナリ。

但しこの教育機会の保障は、後の救護法の解説で「本法が被救護者として幼者を加へた趣旨が之等の者に対して生活の保障を与え過勞に依る心身の悪影響を防止すると共に義務教育を受くるの機会を得せしめ以て将来に於ける貧民化を防止せんとする点にある以上、之を包含するものと解することが適当である。」<sup>69</sup>と説明されたように、将来の国民育成や貧民化の予防という目的の下で存在するものであった。しかしなが

ら、救護法は「米騒動や資本主義的危機の序幕期の社会事業問題に対する政府の応急策という点が色こい」一方で、「防貧が発展したことで、従来の救済事業・慈善事業が著しく政策的制度的傾向を示し、公共的性格が強まった」<sup>70</sup>ものであったといえる。

以上のような経緯を辿り、救護法は1929年に成立したが、財政的理由により即時施行はなされず、1932年に施行された。

### 3. 就学奨励の給付状況とその地方間格差

#### (1) 就学奨励の給付状況と併給問題

1928年度から1940年度までの学齢児童就学奨励規程による受給者数の推移をみると、最大時には学齢児童数の約10%の約135万人に何らかの補助を与えていた<sup>71</sup>。1937年に内閣直属の教育審議機関として設置された教育審議会では、全就学猶予免除者4万6800人のうち、貧窮を理由にしたものは859人であったことが報告されていることから<sup>72</sup>、就学奨励には一定の効果があったといえよう。但し、審議会委員である香坂昌康が「實際ニ於テハ就学ハシテモ欠席ヲシテ居ツテ事実上ノ不就学ニ近イヤウナノガ相当アルノデハナイカト思フ」<sup>73</sup>と述べたように、猶予免除者数には現れない長期欠席者もいたことは注意を要する。

給付内容を見てみると、学齢児童就学奨励規程にない通学費や修学旅行費を支給していた府県があり、地方ごとに若干の違いがみられる<sup>74</sup>。国の想定する内容以上の給付を地方が行っていたこと、とりわけ単なる「就学」奨励に留まらない修学旅行費を給付している府県があったことは特筆すべき点である。しかしこのことはまた、一人当たりの金額は道府県によってかなりばらつきがあったことを意味している。この要因としては、第一に、学齢児童就学奨励規程が給付費目を挙げているにも拘らずその単価を規定しなかったこと、第二に、受給者が増えているにも拘らず1940年度まで国庫補助金の額は毎年50万円に固定されており<sup>75</sup>、財政状況の厳しい府県では十分な給付ができなかったことが考えられる。

救護法の成立により、義務教育費の援助に関する制度は学齢児童就学奨励規程による就学奨励と救護法による13歳以下の幼者に対する生活扶助の二元的な仕組みとなった。この両者の「併給」が認められたことにより<sup>76</sup>、1930年には学齢児童就学奨励規程の給付費目から生活費が削除されることとなった<sup>77</sup>。しかし、前述のように救護法が施行されるのは1932年からであったため、1930年から1932年まで生活費の給付は空白状態になっていた。この間に生活費を支給している府県

もあったがそれは極僅かにすぎなかったため<sup>78</sup>、生活に困窮した児童を生み出していた可能性は否定できない。また救護法の給付状況についても、救護法の財政的裏付けが薄弱であったこと<sup>79</sup>に加えて、前述のように扶養義務者による対象の限定があったため、要救護者のうち実際に救護されている児童の割合は半分に満たなかったことが指摘されている<sup>80</sup>。

#### (2) 国民学校令と就学奨励の強化

1941年の国民学校令では、小学校令第33条の貧窮を事由とする就学猶予免除規定は廃止されることとなった。それに先立ち教育審議会では、国民学校について検討し、貧窮による猶予免除規定の廃止に伴い就学奨励に対する国庫補助を強化すべきとの意見が出され、「国民学校、師範学校及幼稚園ニ関スル件」（1938年12月）のなかで「就学奨励施設ノ拡充整備ニ関シ十分ナル方策ヲ講ジ、各種社会法制ニ付適当ナル考慮ヲ加フルト共ニ貧困ニヨル就学ノ猶予及免除ハ之ヲ廃止スルコト」が答申された。この答申を受けて制定された国民学校令を契機として、就学奨励と貧窮による猶予免除規定の矛盾は解消されることとなったが、その要である就学奨励が本当に強化されたのかは疑問である。このことに関して教育審議会では、就学奨励費における国庫補助があまりにも少ないことが複数の委員から指摘されており、大幅な国庫補助の増額が議論の基調であった<sup>81</sup>。しかし、実際には1941年度の国庫補助額は前年度と比べて1万円増の51万円に過ぎず<sup>82</sup>、そのため就学奨励の強化といえど、その中身は地方負担に依存するものであったといえよう。

#### まとめ

本稿では、就学奨励の制度化過程を、救貧法制との関係に着目して検討した。本稿で明らかにした点は以下の通りである。

第一に、義務教育の成熟期に至る時期において義務教育の就学率を向上させるには、小学校令第33条によって就学猶予免除が認められていた貧窮児童の就学を確保することが不可欠になっていた。その際、第3次小学校令における文部省の就学奨励制度構想は頓挫したため、現実の施策としては国に先んじて地方から開始された。しかし、日清戦争後の国民教育普及論について、「就学督責の条件を整備しながら督責の強化によって不就学者（＝貧困児童）を国民教育体制の中につみこもうとするもの」であり、「そこには不就学の根本原因である貧困な生活への積極的な配慮はみられない。」<sup>83</sup>と述べられているように、この段階におい

て地方で行われた就学奨励は就学に関する費用に限定されていたといえる。

第二に、文部省所管の就学奨励の制度化過程と並行して、内務省は貧困児童を対象とし、学用品費の給付も含む児童扶助法案を立案していた。このように貧困児童の保護として教育費の給付が含められたのは、貧民化の予防という「事後の保護に留まらないより『根本的』な、予防的保護の必要性」が自覚されたことにより、「保護内容を事後のもしくは経済的保護から積極的・教育的保護へと展開すること」が求められたためである<sup>84</sup>。その後、就学保護法規の扱いは文部省へ移管されたが、文部省は市町村負担を強いる就学保護法規を制定しなかったため、内務省は再び児童扶助法案を立案し、後に成立した救護法で義務教育費が生活扶助に含まれることとなった。しかし、家制度の維持のための厳格な扶養義務者に関する規定及び十分な財政的裏付けもない中で対象外とされる児童は少なくなかったとみられる。同様に、救護法制定の前年に成立した学齢児童就学奨励規程も十分な財政的裏付けがない上に給付額も規定されず、その内実は民間事業に依存したものであった。従って、両制度が貧窮児童の就学を十分保障できていたとは考え難い。

第三に、大正期においては就学奨励の制度化の必要性が叫ばれるとともに、社会事業からの発想として就学保護が求められた。このように教育と福祉の結節点である貧困児童の就学保護が社会的課題として認識されていった背景としては、戦前社会福祉の発展と同時に、日本資本主義における将来の労働力の確保と大日本帝国の兵力の育成が大きな課題として立ち現れたことが挙げられる。その過程で、貧困児童の不就学は家計補助のための労働によるところが大きく、そのため就学費の給付だけでなく、生活費も必要であるとの意見がみられた。後に学齢児童就学奨励規程の給付内容に生活費が取り入れられたのは、これらの議論の結実であるといえよう。確かに、戦前の就学奨励は国民教育の普及という目的の下に、権利保障としてではなく慈恵的に行われたものであった。しかし、教育の入り口に達するための社会的保護の必要性は戦前・戦後共通の課題であったといえる。そのため、戦前においても就学確保という教育行政的課題から出発した就学奨励が、教育と福祉の結節点において、その福祉的機能を豊かにしようとしたことは注目に値しよう。

## 〔注〕

<sup>1</sup> 「児童福祉と教育権論の課題」『日本教育法学会年報』第6号、1977年、33頁。

<sup>2</sup> 田中勝文「『学齢児童就学奨励規程』制定の背景」（『日本の教育史学』第21集、1978年、23-37頁）、菅並茂樹「戦前における貧困児童就学奨励策の検討：大正期社会事業を中心に」（『東北生活文化大学三島学園女子短期大学紀要』第28号、1997年、47-52頁）、寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』（ドメス出版、2007年）、小川政亮「社会保障法と教育権—1つの接点としての教育扶助と教育補助の場合を中心に—」（有倉遼吉教授還暦記念論文集刊行委員会編『教育法学の課題—有倉遼吉教授還暦記念』総合労働研究所、1974年、457頁）。

<sup>3</sup> 国立教育研究所編『日本近代教育百年史』（第4巻、教育研究振興会、1974年、861-862頁）、久木幸男編『20世紀日本の教育』（サマル出版会、1975年、6-8頁）。

<sup>4</sup> 当時の「就学奨励」という言葉は「就学督促や罰則であっても『就学奨励』と観念されていた」かのような広い概念のものであった（三原芳一「日清戦後就学督促の諸相（Ⅱ）—就学忌避と就学奨励—」『花園大学研究紀要』第18巻、1987年3月、95頁）が、貧窮児童に対する教育費の給付としての就学奨励が普及していくにつれ、その意味も限定されていったとみられる。

<sup>5</sup> 同上論文、94頁。

<sup>6</sup> 「法令」『芸備教育』第35号、1905年7月、7頁。

<sup>7</sup> 茨木清次郎「広島県初等教育の状況」『芸備教育』第86号、1911年6月、12頁。

<sup>8</sup> 「学齢児童貧困者就学の奨励」『芸備教育』第47号、1908年3月、5頁。

<sup>9</sup> 「学齢児童就学奨励状況」『芸備教育』第31号、1906年11月、7頁。

<sup>10</sup> 「本県学齢児童の就学並に出席の奨励に関する施設状況」『芸備教育』第85号、1911年5月、7-10頁。

<sup>11</sup> 1910年当時、広島県において就学奨励を行っていた私設団体は、私立広島市教育会、尾道私立教育会、仁保島村第二尋常小学校学齢児童保護会、大野村就学奨励組合、中原村学齢児童保護会、原村貧民学童保護会、本村婦人会就学奨励会、仁方町学齢児童保護会、豊田郡義務教育奨励会、東村学齢児童保護会、広瀬村教育保護会、木野山村外三ヶ村学童保護会、小島尋常高等小学校学童保護会、吉野村青年会、君田村学齢児童保護会、上高野山村和南原学童保護会である（同上）。このように就学奨励を行なう私設団体として、多くの府県で学童保護会或いは児童保護会という名称の団体がみられる。『神奈川県教育雑誌』によれば児童保護会は「貧窮児童ヲ保護救助シテ国民教育ヲ受ケシムルヲ以テ目的」とするものであり、「会員ハ町村内

ノ有志者ヲ以テ組織シ」[「町村長学校長神官僧侶医師其ノ他名望家ニ其ノ斡旋保護ヲ乞フモノ」と説明されている（「学童保護会準則及教育費」『神奈川県教育雑誌』第88号，1912年8月，44-45頁）。

<sup>12</sup> 岩手県教育委員会編『岩手県教育史』第1巻，岩手県教育委員会，1981年，707頁。

<sup>13</sup> 福島県教育センター編『福島県教育史』第1巻，福島県教育委員会，1972年，918頁。

<sup>14</sup> 神奈川県立教育センター編『神奈川県教育史』資料編第1巻，神奈川県教育委員会，1971年，804頁。

<sup>15</sup> 「栃木県就学奨励会」『教育時論』第1205号，1918年10月，21-22頁。

<sup>16</sup> 「群馬県の社会教育事業」『社会と教化』第1巻第1号，1921年1月，86-88頁。

<sup>17</sup> 田中勝文「児童保護と教育，その社会史的考察—東京市の特殊小学校設立—」（『名古屋大学教育学部紀要教育学科』第12号，1965年9月，142頁）では，茨城県において1900年より県下各地に学齢児童保護会を設立させたことが紹介されている。

<sup>18</sup> 千葉県教育百年史編さん委員会『千葉県教育百年史』第2巻，千葉県教育委員会，1974年，51頁。

<sup>19</sup> 長野県教育史刊行会編『長野県教育史』第3巻，長野県教育史刊行会，1983年，14頁。

<sup>20</sup> 和歌山県教育史編纂委員会編『和歌山県教育史』第1巻，和歌山県教育委員会，2007年，175頁。

<sup>21</sup> 兵庫県教育史編集委員会編『兵庫県教育史』兵庫県教育委員会，1963年，239頁。

<sup>22</sup> 「官報」（1902年8月4日）に「貧窮児童就学奨励法」が掲載されている。

<sup>23</sup> 鹿児島県では1899年より教員組合を各部落に組織させ就学奨励の補助機関としたとされている（田中，前掲「児童保護と教育，その社会史的考察—東京市の特殊小学校設立—」，142頁）。

<sup>24</sup> 杉山伸也『日本経済史 近世—現代』（岩波書店，2012年，260頁），春日豊「工場の出現」（朝尾直弘・網野善彦・石井進・鹿野政直・早川庄八・安丸良夫編『岩波講座日本通史』第17巻，岩波書店，185-224頁），大門正克『近代日本と農村社会』（日本経済評論社，1997年，27頁）。

<sup>25</sup> 「小学校児童中物価騰貴二伴ヒ欠席スル者等ノ為保護救済方」（1912年6月20日発普209号各地方庁へ普通学務局通牒）。

<sup>26</sup> 普通教育奨励費とは，教員講習会費，教育品展覧会費，学齢児童就学奨励費，小学校児童出席奨励費，小学校補助及賞与，小学校教員等賞与，通俗教育奨励費，普通教育調査費，其の他である（『日本帝国文部省第43

年報』上巻，1917年，355頁）。

<sup>27</sup> 1918-1924年までの『文部省年報』における教育資金の使途を参照した。

<sup>28</sup> 救済事業調査会は，1918年に勅令第263号によって設置された諮問機関である。内務大臣の監督のもとで「其ノ諮問ニ依リ救済事業ニ関スル事項ヲ調査審議シ意見ヲ開申」（同勅令第一条）するもので，失業保護・労働問題等を含む広範な社会問題対策の諮問を受け，審議・答申を行った。

<sup>29</sup> 「救済事業調査会報告」社会福祉調査研究会編『戦前期社会事業史料集成』第17巻，1985年，31-32頁。

<sup>30</sup> 同上書，46-55頁。

<sup>31</sup> 答申では，小学校令第33条中の貧窮を事由とする就学猶予免除規定の削除，一般貧児救済に関する制度の創設が希望条項として出された。先行研究で指摘された通り，大正中期以降小学校令第33条に対する批判が沢柳政太郎を始めとする教育者からも出ており，同規定が貧困児童の就学奨励と根本的に矛盾していることが認識されるようになってきていた（田中，前掲『学齢児童就学奨励規程』制定の背景」，26-27頁）。

<sup>32</sup> 内務省社会局『本邦社会事業概要』（三秀社，1922年，111頁）では，「是等貧困児童の教育に関しては従来後に述ぶる如き公立若くは私立の特殊学校と，市町村が学用品の給与又は給食を行ふ等あり。然し是等を以ては到底十分目的を達し得べからず。」と述べられた。

<sup>33</sup> 社会福祉調査研究会編，前掲書，42頁。

<sup>34</sup> 読売新聞では，「当時内務省社会局にても同様の企てあり互に功を争ふの姿勢なりしも其後両省の妥協により今回文部省所属事業として計上されたる次第」と報道されている（「貧困児童就学奨励費」『読売新聞』1921年7月22日，朝刊，2頁）。

<sup>35</sup> 「就学児童保護移管」『教育時論』第1273号，1920年8月，17頁。平田勝政は，社会教育としての特殊教育の明確な成立が，同時期の内務省社会課の社会局への昇格（1920年8月）に伴う管掌事項の整備の動きと絡まって，最終的に移管させたと指摘している。（「大正デモクラシー期の文部省社会教育課と特殊教育—1920年代における就学児童保護事業の成立と劣等児・低能児教育振興策の展開—」東京都立大学教育学研究室『教育科学研究』第5号，1986年，49-65頁）。

<sup>36</sup> 「不就学者絶減策と其の準備」『帝国教育』第459号，1920年10月，36-37頁。

<sup>37</sup> この就学奨励に対する国庫補助金がどういう名目でいつから支出されたのかは不明である。

<sup>38</sup> 田中，前掲「学齢児童就学奨励規程」制定の背景」，



33-35頁。

<sup>39</sup> 「貧困児童就学奨励費」『読売新聞』1921年7月22日、朝刊、2頁。

<sup>40</sup> 生江孝之「我が国児童保護事業の発展過程とその動向（3）」『社会事業』第30巻第8号、1947年8月、9-10頁。

<sup>41</sup> 1921年に愛知県が更なる国庫補助を要望していたことから、地方にも財政的制約によって就学奨励が十分に行えていないとの認識があったことがわかる（「貧困児童就学救済のため之に関する給費を国庫より充分支出されたし（愛知）」文部省普通学務局「全国社会教育の趨勢」『社会と教化』第1巻第3号、1921年2月、59頁）。

<sup>42</sup> 生江は、就学保護法制定に動かなかった文部省に対して「然しそれには自ら制限があり、さらに法規上よりすれば国家は依然として、その責任を回避し、貧窮学童の就学は依然公衆の寄附的行為に依存しているのである。」として、寄付に依存した国家の責任放棄であると批判している（生江、前掲論文、9頁）。

<sup>43</sup> 八箇亮仁によれば、このような「皇室福祉」は糊塗的救貧行政や半官的救済事業を支えており、主なものとして英照皇太后死去に伴う下賜金40万円（後に慈恵救済基金として分配）、幸徳秋水らの死刑執行の翌月に下賜された施薬救療費150万円、米騒動に触発された300万円を挙げている（「児童保護政策の諸問題」本山幸彦編『帝国議会と教育政策』思文閣出版、1981年、468頁）。

<sup>44</sup> 教育史編纂会編『明治以降教育制度発達史』第7巻、教育資料調査会、1964年、48頁。

<sup>45</sup> 「審議会第一回総会」『教育時論』第1401号、1924年5月、29頁。

<sup>46</sup> 田中、前掲「『学齢児童就学奨励規程』制定の背景」、36頁。

<sup>47</sup> 黒川みどり「『無産階級』の時代」大門正克・安田常雄・天野正子編『近代社会を生きる』吉川弘文館、2003年、169頁。

<sup>48</sup> 杉山、前掲書、315-316頁。

<sup>49</sup> 小河滋次郎「児童保護概況（第四回）」『救済研究』第3巻第9号、1915年9月、7頁。

<sup>50</sup> 「貧兒保護法案」（『救済研究』第7巻第10号、1918年10月、15頁）、「内務児童保護法案」（『教育時論』第1228号、1919年5月、15頁）、「不幸な子供を保護する法律案が出来た」（『読売新聞』1919年10月19日）。

<sup>51</sup> これらの資料については寺脇隆夫「大正8-9年段階の児童保護立法構想に関する資料」（『社会事業史研究』第8号、1980年、131-169頁）を参考にした。

<sup>52</sup> 同上論文、141、152頁。

<sup>53</sup> 「就学児童保護移管」『教育時論』第1273号、1920年8月、17頁。

<sup>54</sup> 寺脇、前掲『救護法の成立と施行状況の研究』、91頁。

<sup>55</sup> 『教育時論』が文部省の1923年度予算について報じた際、「処が内務省では不就学児童救済は社会事業の一端として計画するの意図を有し、曩に文部省が照会し其の意を示したに対し文部当局は一層該予算の経過を計つて居る」と述べており、事業移管後も内務省が就学保護事業を検討していたことがわかる（「貧窮児童救済費焦慮」『教育時論』第1347号、1922年9月、33頁）。

<sup>56</sup> 第二回社会事業調査会は、1926年6月に若槻内閣の閣議決定によって設置された内務大臣の諮問機関である。

<sup>57</sup> 社会局「社会事業調査会報告（第二回）」社会福祉調査研究会、前掲書、56頁。

<sup>58</sup> 「貧困児童の扶助 保護給与の要項」（『児童研究』第30巻第4号、1926年6月、133頁）、「扶助児童保護法要項」（『神戸新聞』1926年6月18日）。

<sup>59</sup> 保護要綱の就学保護に関する部分は、救済事業調査会の答申や前述の「児童保護法案要綱（未定稿）」と対象・給付内容がほぼ同じであり、寺脇は「原案をつくるための素材的試案がリークされたもの」（寺脇、前掲『救護法の成立と施行状況の研究』、101頁）と推測している。

<sup>60</sup> 社会福祉調査研究会、前掲書、57-60頁。

<sup>61</sup> この内容の変化の理由がわかる資料は管見の限り見当たらない。対象がこのように限定された要因として次のことが推測される。第一に、この諮問第2号を審議した特別委員会の第1回会議において「児童扶助制度の確立は我が国古来の美風たる隣保相扶の観念を破壊するの惧なきや」（同上書、57頁）との意見があったことから、家族制度の中で「相扶」されない児童だけを対象としたこと、第二に、財源が逼迫している中で、とりわけ大蔵省から法案の了承を取り付けるため、対象を限定したことである。社会事業調査会の委員として大蔵省理財局長である富田勇太郎が参加していることから、実際にそのような意見が出たことも考えられるだろう。

<sup>62</sup> 寺脇隆夫『救護法成立・施行関係資料集成』ドメス出版、2007年、155-156頁。

<sup>63</sup> 同法案では、その対象を「尋常小学校ノ教科ヲ終了セザル十四歳未満ノ者」で、「一、父及母死亡、所在不明、入監、重病、不具廃疾又ハ老衰等ノ事由アルトキ」

或いは「二、父母ノ一方前号ニ該当スル事由アリ他ノ一方其ノ家庭ニ於テ養育ヲ為ストキ」のいずれかの要件によって「生活スルコト能ハザル」者とした。つまり、対象を①孤児、②父母のどちらかが労働不能な状態にあり、もう片方が育児をする家庭の児童を対象とした。

<sup>64</sup> 国庫補助率の規定に「以内」という言葉が入ったのは社会局案を経た政府案からであり、後述のように社会局は施行段階では国庫補助率2分の1を運用方針としたことが明らかにされていることから、大蔵省によってこのような規定が加えられたとみられる(寺脇, 前掲『救護法の成立と施行状況の研究』, 173-174, 396頁)。

<sup>65</sup> 寺脇, 前掲『救護法成立・施行関係資料集成』, 276-337頁。

<sup>66</sup> 内務省社会局社会部編『救護法の説明』社会局社会部, 1931年, 8頁。

<sup>67</sup> 小川政亮「昭和恐慌下の社会事業・社会保険立法」『社会事業の諸問題 日本社会事業大学研究紀要』第23集, 1976年, 8-9頁。

<sup>68</sup> 「救護法逐条説明」(寺脇, 前掲『救護法成立・施行関係資料集成』, 279頁)。

<sup>69</sup> 山崎巖『救貧法制度要義』良書普及会, 1931年, 235頁。

<sup>70</sup> 吉田久一『現代社会事業史研究』勁草書房, 1979年, 66頁。

<sup>71</sup> 但し、この人数は重複があるため正確ではない。

<sup>72</sup> 1938年9月21日の教育審議会諮問第一号特別員会第15回整理委員会における文部省普通学務局長の藤野恵の発言(教育審議会編『教育審議会諮問第一号特別委員会整理委員会会議録』第6巻, 宣文堂書店, 1970年, 126頁)。

<sup>73</sup> 同上書, 128頁。

<sup>74</sup> 『児童就学奨励概況』文部省普通学務局, 1937年, 20-35頁。

<sup>75</sup> 1940年の国庫補助金は、1940年度から別枠化された盲啞児童就学奨励費と合わせても、支給総額の約22%にすぎなかった。

<sup>76</sup> 「救護法実施に伴い学齢児童就学奨励上の疑義」1932年2月16日発普六号, 各地方庁へ普通学務局通牒。併給される場合は就学奨励から日常生活必需品に対する給与を給与額より控除するものとされた(「救護法実施に伴い学齢児童就学奨励上の疑義」1932年2月16日発普六号, 各地方庁へ普通学務局通牒)。同様に、救護法においても官公の就学奨励を受給する児童は生

活扶助から教育費を控除した生活費が支給され、就学奨励を受けていない児童には教育費を含む生活扶助が支給されるとされた(社会局社会部「救護法仮想的質疑応答」(1929年1-3月頃)寺脇, 前掲『救護法成立・施行関係資料集成』, 269頁)。

<sup>77</sup> 「学齢児童就学奨励規程中改正」(1930年11月27日文部省訓令16, 北海道庁・府県宛)教育史編纂会編, 前掲書, 90頁。

<sup>78</sup> 文部省普通学務局編, 前掲書, 19頁。

<sup>79</sup> 寺脇は、救護限度額が抑えられたため、限度改訂がなされる1939年後半までは物価上昇が激しくなっても生活扶助単価は低く抑えられていたこと、当初社会局は国庫補助率2分の1という運用方針を持っていたが、1934年度から1935年度までは2分の1を割り込み、市町村の負担が増えたことを指摘している(寺脇, 前掲『救護法の成立と施行状況の研究』, 450-456, 485, 627-628頁)。

<sup>80</sup> 社会局は1935年5月1日現在の要救護者数調査を行っており、それによると13歳以下の要救護者は198,310人となっている(寺脇, 前掲『救護法成立・施行関係資料集成』, 1162頁)。当時の13歳以下の被救護者数は62,155人であるため、要救護者のうち実際に救護を受けている人数の割合は49.4%である(寺脇, 前掲『救護法の成立と施行状況の研究』, 465頁)。

<sup>81</sup> 委員である田中穂積は「中央政府ノ負担ガ余リニ少キニシテ地方ノ負担バカリ重キヲ置イテ居ル」(教育審議会編, 前掲書, 129頁)と述べ、特別委員長である田所美治, 下村寿一も国庫補助を増額する旨を述べている。

<sup>82</sup> 1944年度から実施される予定であった義務教育年限延長は戦時非常措置により無期延期となったため、主眼とされていた高等科の児童に対する就学奨励も行われることはなかった。しかし、1944年度からは「児童就学奨励費」として国庫補助が71万2233円に大幅に増額されている。これはそれまで別枠化されていた盲啞児童就学奨励費と1944年度に計上された「応召軍人遺家族児童就学奨励に要する経費」(大蔵省主計局編『帝国予算提要』昭和19年度, 内閣印刷局, 1944年, 314頁)が含まれているからだと推測される。

<sup>83</sup> 田中, 前掲「児童保護と教育, その社会史的考察—東京市の特殊小学校設立—」, 140頁。

<sup>84</sup> 平塚真樹「1920年~30年代日本における児童保護の教育制度への『統合化』過程」『東京大学教育行政学研究室紀要』第10号, 1990年, 96頁。

## **The Systemic Processes of the School Attendee Allowance Schemes in the Pre-World War II Era and Its Relationship to Public Relief Legislation**

**Akiko KONAGAI\***

The purpose of this paper is to describe the institutional process of the School Attendee Allowance System in the era prior to World War II and to clarify its relationship to later developments in public relief legislation.

The findings of this study summarize three points:

1) In order to improve the school attendance rate for the developing national compulsory education system, local governments needed to secure the school attendance of deprived children, who were exempted from school attendance under Article 33 of the 3rd Elementary School Ordinance. Local governments responded by inaugurating school attendee allowance schemes even before the inception of a national policy. However, because local government agencies did not deal with poverty cases in a positive light, nor address them as the main cause for nonattendance, school attendee allowance schemes were limited to its educational expenses.

2) Since a growing consensus emphasized the protection of deprived children as one strategy against poverty, the Ministry of Home Affairs drafted the Child Public Assistance Bill, which included benefits for school supplies for deprived children. Later authority for the management of legislations protecting school attendance was transferred to the Ministry of Education. However the Ministry did not enact any legislation for school attendance protection that would force the local governments to bear financial burden. Consequently, the Ministry of Home Affairs resumed drafting the Child Public Assistance Bill. Since the Relief Act, enacted in 1929, was established in such a way as to come under the umbrella of this Bill, compulsory education expenses became included as part of public daily assistance. However, due to the budgetary limitation truly needy children were excluded from beneficiaries of the Relief Act. and the Regulation for Encouraging School-Aged Children Attendance, enacted in 1928.

3) In the Taisho era, securing the school attendance of deprived children became considered an important issue not only by the Government but also by the social work activists. It was evolved from the development of the welfare ideas in the prewar period, combined with the growth of capitalism and the expansion of imperialistic expansion policies. Another view developed that linked the non-attendance of needy children to insubstantial household income, which resulted in funds granted to the needy for both schooling expense and living expenses. This discussion may have contributed to the later provision of living expenses being included among the benefits of the Regulation for Encouraging Children of School Age to Attend School. Even though the school attendee allowance schemes in the pre-war era were implemented as charity relief in the absence of clear human right philosophy, it functioned effectively to promote welfare of deprived children at the node of education policy and social welfare policy.

\* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University