

Title	戦前の日本における児童の公的保護論の形成過程
Author(s)	野澤, 正子
Editor(s)	
Citation	社会問題研究. 1986, 35(2), p.1-17
Issue Date	1986-03-01
URL	http://hdl.handle.net/10466/7070
Rights	

戦前の日本における児童の 公的保護論の形成過程

野澤正子

1. 児童の公的保護の発生とその成立条件

(1) 児童福祉とその成立起源

日本における児童福祉の成立契機をどこでとらえるかについては、いくつかの見解がある。一つは、1947年（昭22）の児童福祉法の制定をもって画する立場であるが、これは、児童福祉法が、(1)権利性と(2)公的養育責任原則、そして(3)対象の一般化、をそれまでの保護法にみられない形で国家法として鮮明に打ち出したからに他ならない。それは、児童福祉法制定に関わった松崎芳伸¹⁾が、児童福祉法の成立をもって、倫理的色彩をもつ施策からより積極的な経済政策の一環としての児童政策への転換を予感したほどの、戦前との分岐を示すものであったといえる。しかし、現実には、昭和20年代の児童福祉施策は戦後処理に終始し、また戦前の救済的色彩をぬぐいきれないものであったが故に、戦後における実質的な児童福祉の成立を昭和30年代以降にみる見方も存在するのである。²⁾

一方、児童福祉法を戦前の歴史との連続性においてみると、それは直ちに児童保護の歴史との関連性が問題になる。児童保護の歴史を推古天皇、聖徳太子の事業にまでたどり論及するのは論外として、一般に明治4年太政官公布「棄児養育米給與方の達し」及び明治7年公布「恤救規則」中の十三歳未満の

注1) 松崎芳伸「児童政策の進路」厚生省児童局監修「児童福祉」東洋書館、1948

注2) 古川孝順「子どもの権利」有斐閣、1982

ものに対する米の給与からはじめられるのを常としている。³⁾ それに対して、昭和恐慌以降の各種児童立法の制定の時期を、児童福祉の成立と展開の文脈の中でとらえ直すことを提案する立場もあらわれている。⁴⁾

こうして、児童福祉の歴史あるいはその起源をとらえる立場の多様さは、おそらく児童福祉の本質についての認識の多様さに由来すると思われる。ここでは、児童福祉をひとまず次のように定義し、その起源を工場法の制定に求め、その視点から公的保護の思想がどのように展開してきたかをみることを課題としたい。

児童福祉は、資本主義社会が構造的に生み出す社会問題としての児童問題（母性を含む）への社会的対応⁵⁾であり、健全な生活と発達に社会的障害をもつ児童個人に対する公的保護の諸政策及び保護養育に関する社会的（公私の）サービスの全体系である。

近代的な意味での児童問題の発生に対応する社会施策は、私的救済が先行するが、これらの問題を担う児童に対する公的保護の開始を、ここでは感化法（1900年）よりも、1911年（明治44）の工場法の制定にみたいと思うのである。その理由は次のとおりである。

(2) 公的児童保護の成立条件

ところで、工場法の成立以前にも児童を対象とした公的救済がなかったわけではない。前述の恤救規則や 1900年（明治33）の感化法の制定にみる保護規定がそれである。これらの保護規定がいわゆる近代的な意味での児童保護規定とみなしうるかどうかについて考察する前に、児童の公的保護策が生まれてくるためには次のような社会的条件が必要であることを把えなければならない。第一には、「児童」が、貧民一般あるいは社会的弱者一般から区別されて、社会的存在として固有の意義を獲得することである。当時児童の法的概念は明確でなく、ただ民法（明治31）の「子は父の親権に服す」があるのみであった。

注3) 井垣章二「児童福祉」ミネルヴァ書房、他

注4) 古川孝順、日本児童問題文献選集11（児童問題史研究監修）解説、1983

注5) 孝橋正一「全訂社会事業の基本問題」、昭40 ミネルヴァ書房

社会的存在としての児童の認識は、しかしながら少しずつ生まれてきていた。それを可能にしたのは、義務教育制の実施と、二十世紀に入ってから心理学・教育学の発達により児童認識が世界的に進んだことであった。権利主体、発達主体としての児童認識を確立させたエレン・ケイの「二十世紀は児童の世紀である」は、1900年に著わされたが、その6年後の1906年には日本で翻訳が出されている。⁶⁾

明治政府が、富国強兵策の一環として実施した義務教育は、義務教育年限を設定することによって人間に学齢期を定め、学齢期にある人間の就学を強制した。児童は教育を受けなければならない存在として規定されたのである。義務教育年限は、9歳から10歳と、徐々に延長され、最終的に12歳すなわち6年制が定まったのは、1907年（明40）であった。義務年限のこうした延長は、日清戦争、及び日露戦争後の就学率の急上昇に支えられていた。

この義務教育年限の確立が、親権の制限を課し、社会的労働から児童を切り離し、教育期にある人間＝児童の社会的存在の意義を明確にしたのであった。

第二は、児童問題の社会問題としての顕在化である。それは、基本的に産業革命後の労働者問題、とりわけ労働者の生活問題としてあらわれる。それは、労働者の生活において、近代社会の原則である自立自助原則が破綻し、国家の介入なしには生存を保障されない事態の出現したことを意味している。そこでは国家の保護政策は、産業に対しては搾取の一定の制限であり、労働者に対しては不十分ながらその利益保障の立場に立つのである。

以上が、児童の公的保護策成立の条件である。

ここから、工場法成立以前の恤救規則と感化法について、その性格を明確にしておこう。

恤救規則は、「済貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ窮民」に対する食料給付を規定するものであった。これは、1932年（昭4）救護法にひきつがれるまでの60年、わが国で唯一の公的扶助法

注6) エレン・ケイのこの著は「二十世紀は児童の世界」として、大村仁太郎により昭和39年翻訳された。つづいて原田実により大正5年に「児童の世紀」として翻訳された。

として機能する。しかしその公的扶助は、どこまでも慈恵の性格をもつ救貧法的救済であったことによって、近代的な保護の範疇に入れがたいというのが通説である。⁷⁾ そこでは、児童は、「独身で13年以下の者」の窮民一般でしかない。

それゆえ、恤救規則は、保護の性格からみて、また児童をその固有の意味で認識した政策ではなく、児童保護政策の前段階を構成するものであっても、近代的な児童保護政策の起点であるとはいえないのである。

感化法は「満八歳以上十四歳未満ノ者ニシテ不良行為ヲ為シ又ハ不良行為ヲ為スノ虞アリ且適當ニ親権ヲ行フモノナク地方長官ニ於テ入院ヲ必要ト認メタル者」「十八歳未満ノ者ニシテ親権者又ハ後見人ヨリ入院ヲ出願シ地方長官ニ於テ其ノ必要ヲ認メタル者」等を感化院に入院させることを規定したもの（第五条）であり、児童を対象にした法律である。だが、その感化法による保護は、良風美俗を乱すものに対する保護処分と教化であり、社会防衛的性格を先行させた保護であった。この点で、発達主体としての児童を損う社会的矛盾からの保護を目的とする近代的な公的保護の前段階にすぎない。しかしこの社会防衛的観点が、明治40年代感化救済事業として、一般化され、拡大されていくとき、児童保護策もまた社会防衛的視点の中で再編がはかられ位置づけられていったという意味で、感化救済事業の児童保護事業への大きな影響は無視できないものとなったのである。

(3) 工場法と児童保護事業の確立

工場法は、児童と婦人の問題が労働者問題として浮上してきたことに対する国家による本格的な労働者＝母性・児童保護を意味していた。労働者保護としての児童保護は、義務教育と連動し、それを補強し、各種の就労児童保護法を発展させるとともに他方で、母性保護→乳幼児保護＝保育、母子保護法等、育児保障制度発展につながっていく。工場法の公的児童保護がインパクトとなって、感化救済事業を拡大させる契機ともなったと考えられる。こうした事実が、恤救規則による以外には放置されていた貧児救済を貧民救済一般から分離し、やがて私的保護事業としてではあるが「育児事業」として、さらには児童保護事

注7) 孝橋正一、前掲書、274頁参照

業へと発展させるのである。母性保護を起点とする保育等乳幼児保護と貧児救済等に代表される児童保護事業との二系列性は、救護法の成立まで続いていく。しかし、この両系列の背景にあってそれぞれを位置づけると同時に相互に関連づけ、あるいは包括する働きをしたのが、感化救済事業、及び、昭和初期以降の軍事体制の強化の中で強調されてきた人的資源論であったといえよう。

以上、戦前における児童の公的保護の起源と展開を素描してきたが、そうした流れの中で、児童保護の理念や概念がどのように形成されて行ったのだろうか。

2. 児童保護理念の形成過程

(1) 工場法と児童保護

まず、工場法による国家的児童保護の内容をみておこう。

まず、工場法の対象は、児童労働者、婦人労働者であった。当時、児童の就労は一般的であり、徒弟的に働くことが職業教育の方法であったこともあって、就労児童の多くは、大人と変らぬあるいはそれ以上に過酷な労働条件の下で働くのが常であった。したがって、就労児童一般が社会問題化したのではない。社会問題となったのは、近代産業の機械化・分業化のすゝむ工場制度の中で、好況のときには労働力不足を補充し、不況のときには排出される、産業の安全弁としての児童・婦人労働者であった。

当時どれほどの児童が雇用されていたかについては、いくつかの資料が残されている。風早八十二著「日本社会政策史」⁸⁾は、1902年（明35）、14歳未満児の幼少年労働者は65,433人で、労働者総数の13.1%を占めているとのべている。また「職工事情」⁹⁾（農商務省・土屋喬雄）によれば、1901年（明34）平野紡績、岸和田紡績など綿絲紡績16工場を調査した結果、14歳未満は平均10.17%、これが「織物職工事情」では多くなり、50%になるところ（大阪府堺緞通）もあることを述べている。

「職工事情」によれば、労働時間は、男女年令にかかわらず11時間又は11時間半を通例とし、時には18時間を通しての労働もあったという。幼少者も婦女

注8) 風早八十二著「日本社会政策史」(上) 青木文庫、1951、221頁

注9) 土屋喬雄校閲「職工事情」第一巻 生活社、明36、19頁、24頁、94頁

も「悉く徹夜業ヲナスハ一般ノ事実ナリトス」、¹⁰⁾「彼等ハ終日同一ノ器械ノ側ニ立テ極メテ単調無味ナル作業ニ従事シ業務上精神ヲ慰ムヘキモノ無く過度ノ労働就中徹夜業ノ如キ生理ニ反セル仕事ヲナシ而モ休日休憩時間少ク食後直ニ就業スルヲ以テ消化器病ヲ起シ栄養不良ノモノ多シ加フルニ工場ニハ屑線塵埃ノ飛散スルコト己甚シキモ操業上通風ヲ忌ムカ故ニ窓戸ハ常ニ之ヲ密閉シ他ニ換気ノ装置ヲ設ケサルヲ以テ空気ノ不潔ナルコト甚シク……」¹⁰⁾ という状態におかれていた。

工場法案が最初に起草されたのは1897年（明30）であるといわれる。¹¹⁾ 日清戦役直後の大好況による近代的機械産業の確立、その直後の恐慌、労働者の失業・賃下げが、児童・婦人労働者を一層増大させるとともに、より低劣な労働条件で働かせることになったと思われる。これに対する労働組合期成会（明30）の結成をはじめ、同盟罷業の多発する状況が、児童・婦人労働の問題状態をとり上げざるをえなくさせる直接的要因になったであろうことは、容易に推測される。

工場法（明44）では、15歳未満の職工および女子を「保護職工」とみなし、彼等に対し、①12時間労働、②12歳未満使用禁止、③深夜業（午後10時～午前4時）禁止、④月2回の休暇、⑤危険作業の禁止、⑥病者、産婦の保護、が規定された。同法には、除外規定や例外規定、勅令に譲るとして規定していない箇所等が多く、また14歳未満と女子に限定した保護規定で一般成人男子労働者は除外されているなど、きわめて「微温的、不完全」なものであった。しかし、工場法は日本で最初の「体系的・多元的・総合的な保護立法」、「最初の社会政策立法」の位置をしめるのである。¹²⁾

工場法関係の法律としては、その後工場労働者最低年令法（大12）、船員最低年令法（大12）、鉱夫労役夫助規則（大5）、商店法（昭13）等が出され、さらに、児童虐待防止法（昭8）も児童労働保護法の一つに位置づけられるのである。

工場法は、国家法による最初の本格的な児童保護であった。それは、義務教育制度の完全実施を実質的に保障する条件にもなったという意味で、教育史上

注10) 同前、土屋喬雄「職事情」解題4頁

注11) 同前

注12) 土穴文人「社会政策立法史研究」啓文社、1982参照

にも重要な意義をもつものであった。また何よりも産業の社会的収奪からの保護であったこと、親権の濫用に対する一定の制限を意味していたこと、それらによって、児童の権利を保障する施策となったことに最大の意義がある。

労働時間の短縮、出産前後の休暇は、児童・婦人の家庭生活を保障し、出産育児を可能にする基本的条件である。こうして、労働時間の短縮と母性保護が乳幼児保護および児童保護の前提となることを考えるとき、工場法の児童福祉史上における画期的意義は十分に明らかであるといえよう。¹³⁾

(2) 児童保護事業にみる公的保護論の抬頭

① 育児事業協議会における公的保護要求

工場法の国会成立が目前に迫った明治40年代は、従来民間事業とみなされていた孤児・貧児の育児事業にも大きな動きが現われた。感化救済事業としての助成金の交付による育児事業の組織化と規整が、政府によって行なわれはじめたのである。社会問題や社会運動の抬頭がもはや救済事業を官の手のとどかない民間にまかせおくことを許さなくなったといえる。

内務省感化救済事業講習会（明41）につづいて、感化院長会議（明43）、育児事業協議会（明43）が開催された。いずれもはじめてのものであった。

育児事業協議会開催のねらいは、政府として、民間育児事業の実態を把握し、関係者の交流によって慈善事業としての実をより一層高めることにあった。開会冒頭の内務省地方局長の挨拶¹⁴⁾は、育児事業は単純に篤志家大の経営に任せるのではなく、国家、国民、篤志者、総ての協力、を述べる一方で、「世間の信頼と同情とに依ってやる」ことを強調する。育児事業をどこまでも慈善事業として位置づけることを変えようとするものではなかった。

したがって、社会公益の為に尽す公益事業としての育児事業、あるいは、「有為の人間」を育て国家、社会に重大な影響をもつ「美しい仕事」としての育児事業の公共性の強調と、実際の慈善的性格との矛盾は、協議の中に随

注13) 工場法の評価については、岩田正美「産業革命下の児童労働と工場法」児童題講座Ⅰ、児童政策、ミネルヴェ書房、参照

注14) 育児事業協議会編：第一回育児事業協議会速記録、明43、日本児童問題文献選集24、所収

所にみられるのである。

たとえば、独立自営の精神を子どもに涵養する適切な方法についての議論で、独立自営の精神の涵養は慈善にたよる方法によっては不可能であることが、次のようにのべられる。

——「独立自営の精神、勿論斯ういふ事業は天下の同情を集めなければならぬけれども、それはどうしても子供の為めに只で物を貰うといふことは非常に弊害がある、是は皆さんも充分御同情であらうと思う。私共が時々慈善會などを開く、是等は子供の為めに獨立の精神を殺ぐのです。」（大阪博愛社、小橋宣之助）¹⁵⁾

——「どうも寄附金に依って子供を養育いたしまして、独立自営の精神を養ふといふことは根本に於て余程むづかしい問題であるといふことを多年私は感じて居るのであります。そこで明治二十八年から三十年まで三ヶ年の間寄附金を謝絶して、相會の収入に依って孤児を養はなければならぬということを非常に感じまして、生きるか死ぬるかの境まで奮闘したのであります。其時には失敗をして中止したのであります。（略）独立自営の人間を造るには矢張り子供と共に働いて、さうして彼等を養ひ彼等を教養するといふ根本の方針を立てなければ其土台がいけないといふことを切に感じまして、寄附金を謝絶するといふことはやって居りませぬが、明治三十八年から再び茶臼原の原野に子供を移しまして、そこで茶臼原に居ります子供丈けは農業で獨立が出来るやうにしたいといふ理想を以て今奮闘中であります。」「即ち院長及事務員が第一乞食的精神が根本的に無くならなければそれに養はれた所の児童も獨立自営の精神を養ふことが出来ない。」¹⁶⁾（岡山孤児院長、石井十次）

石井十次の発言は、特に凄絶なまでの苦悩を伝えている。ここに育児事業を一私人として実践してきたものの到達点をみるのだが、しかし、根本的な問題解決の方向はまだ示されていない。「出来る丈け労働本位の孤児院として其収入に依て子供を養ふて往きたい」という悲愴なまでの決意により、茶臼原の開墾を行うのであるが、では労働できない乳幼児の養育はどうするの

注15) 同前 14～16頁

注16) 同前 31～33頁

か、という生江孝之の質問には、寄附によらざるを得ないと、もとの現実にもどってしまうのである。また院内の児童の労働の収入で子供を養うのは、様々な問題を生じることが報告されている。工業を教えているところでは、収支相償わず、教育と収入の利益衝突があり、ほとんど失敗しているのである。

こうした議論の最後に、小河滋次郎は、孤児院の労働について次のような適確な性格づけを行なっている。児童に仕事をさせる場合、作業の目的は飽くまで教育であること、したがって「教育目的と収益とが一致出来ないことは当然」なのである。教育は、独立自営の精神を養うだけである。職業への準備をさせるだけで、育児院の仕事の目的は達している。したがって教育目的を超えて「学校から帰ったら一所懸命に麥稈業をさせるといふやうなことは、保護の目的に反することと考へますのであります。」と述べる。これは、「労働本位の孤児院」の考え方とは真向うから対立するものであった。

経済や収益を目的とする労働は育児院の保護の目的に反すると考えるなら、寄附も少なく、育児院の財政は一体どうすればよいのか。「孤児は国家が之を保護し国家が之を養育して行かねばならぬ者であって、恤救規則の年々米七斗を補助するとか棄児に対しては縣でどうするか法律が出来て居るが、岐阜縣の如きは町村が十分にやって呉れないのであります。」（日本育児院、五十嵐喜広）という不満になるしかないのである。閉会時、石井十次が述べたという、「国立孤児院」を国立感化院にならって設置し、「所謂藩籍奉還して国の方に帰服しても宜い」という意見に対して、地方局長は、時期尚早としりぞけ、「各自が各自の熱心なる経営に依て斯かる寄邊なき孤児、遺児、棄児を養って行かうといふことも亦社会事業として必要」と、国に頼らずにやれとはっぱをかける。国の干渉は、盛んになる慈善事業を取締るためであって、養育への国家責任論は、まだ本流を占めるには至らなかったのである。この育児事業協議会開催の前年、明42年、感化救済事業の一環として、私設慈善施設・団体に対する初の国庫奨励金・助成金が交付されている。これらの助成金の性格について、古川孝順氏は、救済に対する公的責任の自覚をそこにみるよりも、それを回避し、社会防衛的観点から私的慈善事業を奨励し、規整しようとするものであったと述べている。¹⁷⁾しかし、国庫助成金は、社会問題への認識を基礎とした公的保護への第一歩であったことは否めない。

それは、国家責任論の形成への契機を生み出していくのである。育児事業協議会の石井等の発言もこうした流れにそうものであったといえよう。

(3) 全国児童保護事業会議の開催と公的保護

1920年代後半から30年代にかけて育児事業のみでなく多岐にわたる児童問題に対応して次のように諸会議が開催されている。

1926年（大15）	第1回全国児童保護事業会議
1930年（昭5）	第2回全国児童保護事業会議
1931年（昭6）	全国育児事業協議会
1932年（昭7）	全国隣保事業並に保育事業協議会
1934年（昭9）	第3回児童保護事業会議
1936年（昭11）	全国少年教護事業協議会
1937年（昭12）	全日本保育大会

この時期に児童保護関係の諸会議が開催された背景には、次のような社会状況があった。

第一は、1919年（大8）の米騒動、1923年（大12）の関東大震災、そして長びく不況に追いつちをかけた1929年（昭4）の世界恐慌の開始という激動の社会にあって、社会不安、生活難が深刻化し、親子心中、貴子殺し、児童虐待、欠食児童、少年労働者の労働条件の悪化等が問題化していた。第二に乳児死亡の高率が問題になったこと。例えば内務省衛生局の調査によれば、1917年（大6）より1921年（大10）に至る5年間の生後一カ月以内の乳児死亡率は、48.2であり、1929年（昭4）は55.3、30年49.8、31年47.9、32年48.1と高率を保持したままであった。これを米国に比べると、1923年（大12）では米国は24.3で、日本の約半となっている。¹⁸⁾

第三に、世界的に児童の公的保護の思想と施策が発展していたこと、とくに1909年のホワイトハウス会議の開催以後から急速に母性と乳幼児保護が各国で施策として展開¹⁹⁾されていったことがあげられる。

注17) 4に同じ

注18) 生江孝之「増訂社会事業要綱」(昭12) 294頁

1908	英	Children Act（児童法）
1909	米	White House Conference
1912	米	U.S. Children's Bureau の設置
1913	仏	Loi de L'Assistance Maternelle, Relative à L'Assistance aux Familles Nombreuses（母性保護法、多家族扶助法）
1918	英	Maternity and Child Welfare Act
1921	米	Infancy and Maternity Bill（母性並び乳幼児保護法）
1922	独	Jugendamt（児童局設置） Reichs Jugendwohlfarts Gesetz（児童保護法）
1925	伊	L'Opera Nazionale per la protezione della Maternitaé dell' Infanzia（母性並び児童の保護に関する法律） 児童局設置
1932	英	Children and young Person Act（児童青年法）

第2回全国児童保護事業会議²⁰⁾は、経済不況が長期化し民衆の生活が極度に不安の様相を呈していた1920年（昭5）に開催された。

会議は、児童問題を網羅的に取り上げ検討を行ない、各種の保護立法の制定を建議し、児童保護思想の普及及び児童保護事業の拡充をはかることを目的としていた。

児童虐待防止法、児童扶助法、母子扶助法、託児所法、その他、不就学児童、障害児、貰子、里親の取締、少年労働者保護等に関する児童保護法の制定、託児所法の制定が協議され、そのいくつかについて建議が行われた。

注19) 参照文献 ①Walter I.Trattner,From Poor Law to Welfare State, A History of Social Walfare in America,1974,古川孝順訳「アメリカの社会福祉の歴史」, ②Jean S. Heywood, Children in Care, The development of the service for the clprived clrld, 1959 内田守訳,イギリス児童福祉発達史, ミネルヴァ書房, ③伊藤清「児童保護事業」昭13 他

注20) 中央社会事業協会、第2回全国児童保護事業会議報告書 昭6

しかし、大会にはもう一つの課題があった。それは、現下の不況の中にあつて児童保護事業の経営が行きづまり、それをどう打開するかにあった。

会議の開会に当っての内務省社会局社会部長は次のようにのべている。「私は恐らく今までの社会事業の経営は困難であったが、今日程困難な事はないと思ふのであります。これは公私共に寄付金が集らない為であります。仕事は非常に忙しくなるに反して資金は段々少なくなるのでありまして、これは誠に同情に堪えない事であります」²¹⁾

こうした事態を打開し解決する方向は、各種児童保護事業を法制化し、国の政策体系の中に位置づけることであった。本会議第一部会での各種法案の制定建議は、児童保護への国家責任を求める動きであり、国庫補助要求でもあった。岡氏私案にみる託児所法案は、「国及ピ公共団体ハ相当ノ補助金ヲ交付スベキコト」の一項目を含んでいた。また本会議第二部会の協議事項の中には「育児事業施設経営費国庫全額負担をその筋に建議すること」の件が含まれ採択されている。

3. 養育の公的責任論の形成

(1) 小河滋次郎の児童保護論

日本の監獄行政の近代化、感化事業の推進に尽力した小河滋次郎は、社会事業とりわけ児童保護事業にも積極的に発言した。²²⁾

1915年（大4）から1924年（大13）にかけての彼の児童保護論の展開は、生江孝之の児童保護論²³⁾と共に、児童の権利論と養育の国家責任論において先駆をなすものである。

小河は、児童の保護、養育の責任はまず両親と近縁者にありとする。親の養育任務は、「保育」、「監護教養」「職業教育」を経て「成婚」によって終了す

注21) 大野緑一郎 児童保護事業家に望む 第2回全国児童保護会議報告書所収

注22) 小河滋次郎：児童保護概説（救済研究第3巻第5～9号、大4）、児童保護に関する法制一斑（救済研究第6巻第3～6号、大7）、児童保護問題（社会事業研究第11巻第10、11号第12巻第2号、3号、大13）

注23) 生江孝之：前掲書

る。親は「自然の扶養義務者」であるが、親も近縁者もない児童に対しては、「自然の扶養義務者に代わるべき所謂法定保護者」が選任されなければならない。そしてこの「法定保護者の主體は国家是れ也」と断言するのである。²⁴⁾したがって、孤児・貧児は殆んど必然的若しくは権利的に公共機関の力で完全に保護せらるべき²⁵⁾である。公的保護の対象であるべきものを私的保護の下にしているのは、わが国の恤救規則が時代に立ち遅れているからだとする。

小河は、各児童問題に具体的施策の提案をしている。

乳児死亡に関しては、それが、経済社会関係に原因するものとし、「先づ下層社会の生活関係を改善するの急務なるを知るべし」²⁶⁾とのべる。住宅の改良、母乳保育の奨励のための扶持料の給付、貧民区に於ける一般的衛生施設の普及策等、生活全般にわたる改善策の必要を主張する。

乳児保護は、母体の保護、妊婦及産婦の保護と共に、「母たるものをして、成るべく其乳を以て生児の保育をなすの必要を會得し且つ之を實行するに至らしむるの道を溝ずるを急務とする」²⁷⁾とする。

私生児保護においても「最も有効に之を救済保護する方法としては、須く先づ一般的経済済貧制度の上より公的機関に由て以て私生児を有する母の生活難を救ふことに努力する所なかるべからず」²⁸⁾とするのである。

孤児及貧児については、英獨にあっては、貧孤児に対し、「之をして當然公的恤救を要求せしむべき一種の権利を認めり、其實質の上より之を見る、保護せらるは権利の行使にして、保護する国家又は公共国體としては、一種の法定的義務の履行也。」²⁹⁾とのべる。さらに日本の恤救規則が「食料本位を以て立証せられつつあること」に対し、文明各国にみるように「衣食住は勿論、時代的生活を営むに必要なすべてのことに涉りて、複雑多岐にして且つ慎密周到なる施設」³⁰⁾の必要性を説く。そして、ドイツ・ハンブルク市の例をあげ、

注24) 小河滋次郎「児童保護概説」日本児童問題文献選集2所収 194頁

注25) 同前 229頁

注26) 同前 199頁

注27) 同前 201頁

注28) 同前 208～209頁

注29) 同前 231～232頁

「例へば、孤貧児保護の任務として、之に職業教育家政教育若くは其他の一般的補修教育を施すの必要を認め、乃至はまた貧困なる就学児童に対して、必要の衣類、食料、靴、學用品の類を給與することを以て當然救貧費の負擔に屬せしむべきものとなすにしりたるか如き、要するに貧困状態をば未前に豫防するの意義に、殊に児童保護の上に、益々濟貧制度の活動せられんとする傾向あるを見るは、各国の實況に徴して、毫も疑を容るゝの餘地なき所也。」³¹⁾ とする。

小河は、こうした貧孤児其他の保護を「積極的には健全なる国民を養成することに由て公共の福祉を進め、消極的には窮民浮浪徒等の発生を豫防することに由て救貧の爲めにする負擔の増加を免かるゝ」³²⁾ という立場から期待した。

小河は、感化事業の社会防衛的立場からというよりは貧困予防的立場より、第一は、保護の拡充を、貧困者の住宅など生活環境の改善を含めた総合的対策として、国家に求めたといえる。第二は、児童保護については、とりわけ国家や公共団体の責任を明確にする方向で法令の整備を主張した。親による自然的保護の権利及び義務関係に明確な法的形式を与えること、³³⁾ 親以外の者による人為的保護にも、例えば、後見人制を設ける等の法令規定の整備の必要性をのべるのである。「国家は直接之れに當ると否らざるとに拘はらず宣しく一定の法令を設くることに由て、救済を必要とすべき児童保育の任務を全ふする所なかるべからず」³⁴⁾ としたのである。

広くドイツ、イギリス、フランス等の母性保護事業や行政を紹介しながら、公共の福祉をめざす小河の児童保護論は、1920年代の大正期のデモクラシーの風潮を反映した救済論として当時の最高水準を示すものであろう。それは、「感化救済」がもつ社会防衛のイデオロギー的性格というよりは、よりリベラルな予防的改良的立場であり、それゆえ 1930年代国家防衛策として出てくる人的資資源涵養論とも一線を画するものであった。

注30) 同前 240頁

注31) 同前 242頁

注32) 同前 242頁

注33) 小河「児童保護に関する法制一斑」 日本児童問題文献選集2所収 244頁

注34) 小河「児童保護概説」 194頁

(2) 生江孝之の児童の権利

児童保護を「児童の権利」保障という児童主体論から説いたのが生江孝之であった。彼は幾度か渡欧し、1919年にはワシントンでの児童会議に日本代表として参加した。小河と同様、諸外国の諸事情に精通し、その紹介を精力的に行うが、諸外国が示す方向の、わが国の特殊性とくに家族制度の下での調和的な発展を生江は求めたといえよう。

たとえば、児童保護の必要性を「家庭の至宝」「国家社会の基礎を鞏固にするため」とする。これは、当時国がかかげた児童保護のスローガンでもあった。しかし、生江はそれに加えて、「児童の権利」を伸長し保障することに児童保護の根柢の一つを求めた点がきわだった特徴となっている。

生江によれば、児童は生れながらにして次の三つの権利をもっている。立派に生んで貰うこと、立派に養育して貰うこと、立派に教育してもらうことである。「家庭が児童の権利としての正しい要求を十分に充たし得ない場合には国家社会自身が児童の権利の擁護に当たるべきである。」³⁵⁾

児童のこの三つの権利は、エレンケイの「二十世紀は児童の世紀」によるものである。当時、児童の権利は、教育論とくにプラグマティズム教育の紹介なかんづく谷本富等の新教育主義に起点をもつ大正新教育運動の中で、乃川平治の「児童本位の教育」³⁶⁾ 主張や、西山哲治の児童中心主義の教育法³⁷⁾ となって展開されていた。権利論が、家族制度の下では育たず、理解されにくい日本の社会状況の中で、児童の権利を守るという点に児童保護の根柢を求めたこととの意義は大きい。生江は次のように述べる。「近来児童保護に関する国家社会的施設が激増するに至った理由は一は国家社会擁護の観念より起ったのであろうが、児童の固有する天賦の権利を伸長せしめんが為なのである。児童の権利の一事は我が国に於ては比較的その理解に乏しき憾みもあるが、児童保護事業の由来する根本の観念であることを知る時に、我等は何事を措いても力を是が研究に致し、且其の擁護に努めねばならぬのである」³⁸⁾

注35) 生江孝之：前掲書；「児童と社会」（大正12），日本児童問題文献選集 3

注36) 乃川平治「為さしむる主義による分団式教授法」

注37) 西山哲治「児童中心主義攻突的新教授法」 1911

生江の、国家社会擁護のための児童保護に対する、児童自身の利益擁護のための児童保護の視点の提起は、重要である。そして歴史はやがてその相違を決定的なものにしていく。1930年以降の人的資源論は、児童の権利の視点を根本的に欠落させた方策であった。だが、児童福祉にとって、児童の権利は、育てられなければならない普遍的な原理であるというべきであろう。

4. 人的資源論と国家責任の拡大 ——伊藤清著「児童保護事業」——

伊藤清著「児童保護事業」³⁹⁾は、昭和14年、「人的資源の涵養が要望せられ、児童保護事業が画期的躍進を遂げるべき時期」において厚生省社会局児童課の職員によって著わされたものである。この時期までに、救護法（昭4）、少年教護法（昭8）、児童虐待防止法（昭8）、母子保護法（昭12）、保健所法（昭12）等従来懸案であった社会立法が成立し、厚生省設置（昭13）と同省内社会局に児童課設置（昭13）により、一応の児童保護事業の法体系化と児童保護行政の中央機関が確立した時期である。それは著者のように社会問題に対する社会連帯責任体制の確立であり、従来の慈善事業に社会事業がとって代わったことを意味していた。この社会事業の成立をこそ、この書は、記さなければならなかったのであり、この書によって、行政からみた児童保護事業の自負すべき到達点を明確にすると共に、さらに「人的資源の涵養」という時代の要請にむけて、児童保護事業を厚生事業として再編していく手がかりを得ようとするものであったのではなからうか。

本書の構成は大きく総論と各論にわけられる。総論では児童保護の基本観念、児童保護事業の意義、沿革、行政、体系が述べられ、各論では、母性保護事業、母子保護事業、乳幼児保護事業、育児事業、虐待児保護事業、精神薄弱児保護事業等々が記述されている。諸外国に於ける児童保護の趨勢も詳しく述べており、資料的価値も高い書となっている。

ここでは、社会連帯責任の一翼をになう国家責任のあり方がどう展開されて

注38) 生江孝之「増訂 社会事業要綱」(昭12) 271頁

注39) 伊藤清著「児童保護事業」昭13、日本児童問題文獻選集11所収

いるかについてみておこう。

児童の養育責任は、親にあるとする立場は他の論者と同じである。しかし、「若し其の両親が此の責務を果たすこと能はざる場合には、国家社会の責任に於て是等の児童の保護に当るべきである。而して更に児童は国家の基礎を鞏固にする重要な人的資源であるから両親がその保護養育に遺憾なきを期し得るやう国家は経済的に又其の教養に於ても家庭に對して援助と指導を與へ、児童の保護養育に積極的に乗り出すべきである。」⁴⁰⁾ という。これは救護法が、貧困な「十三歳以下ノ幼者」・障害者・妊産婦を救護対象としていること（第一条）、母子保護法が、貧困な母子家庭に生活・養育・生業・医療の各扶助を定めていること（第一条、六条）、児童虐待防止法が、親権の制限・指導を定めていること（第二条）、保健所法等を指したものと思われる。国家責任をこれら法の形で認めた論となっている。

国家責任と児童保護事業の対象の拡大は、著者たちがいうように所謂 Child Welfare（児童福祉）の方向を意味している。しかし、国家責任が、社会連帯としての親の育児援助・補助にとどまらず、「人的資源の涵養」という国策視点に媒介されてくるとき、権利意識基盤の脆弱な社会では、それは、国民の生活への無制限の管理と統制以外の何ものでもない事態に陥る危険性は明らかである。

国家責任論の、人的資源の涵養という媒体による拡大は、そのことにより児童保護の一般化、普遍化に大きく寄与したことは歴史の事実として否めない。しかし人的資源論そのものは、国益中心の、権利主体としての児童を認めない立場であり、生江孝之がいうように児童の権利の伸長と保障にむけての国家責任や児童保護とは反対の方向である。国家責任、国家の介入は、自立自助原則の補強にとどまるものでなければならぬことを人的資源施策の展開は教えているのである。

注40) 同前 10頁