

# 社会的養護の前史

## —大正期における児童保護政策の展開—

吉田幸恵

### はじめに

近年の筆者の研究テーマは、わが国の社会的養護の制度・政策展開を分析し、政策主体が養護を必要とする子どもをどのように対象把握してきたのかを明らかにし、そこから今日の社会的養護制度・政策の課題を本質的に見出すことである。そのためには、わが国の資本主義の発展過程をふまえて児童福祉ないし社会的養護制度・政策の歴史的展開を分析・考察する必要がある。そして、分析にあたっては、わが国が資本主義国家としてその歩みを始めた明治維新以降から焦点を当てなければならないといえる。

第二次世界大戦以前の児童救済・保護政策は、すでに多くの研究者が指摘している通り、戦後の児童福祉制度・政策に何らかの継承がなされていると考えられている。それはつまり、現在の児童福祉ならびに社会的養護においても、「それがいかに特殊戦後的な特徴を持っているといえ、明治維新に始まる日本社会の近代化＝資本主義化の過程を前提としてその延長線上にあるものとして理解されなければならない」<sup>(1)</sup>ことを示しているといえる。そして、「後進資本主義国としてのわが国の発展は、欧米先進資本主義諸国の存在を前提とし、それらの国々との関連においてのみ可能であり、それゆえに特殊跛行的な軌跡を残すことにならざるをえなかったのである。先進資本主義諸国による有形無形の圧力のもとで、封建的残滓を温存するとともにそれを積極的に利用しつつ資本主義化が企てられたこと、とくに農村の解体が不十分に終わったこと、経済の資本主義化が政府主導のもとで強権的に促進されたことなど、これらの要因が相互に関連し、交錯しあいながら、日本資本主義の跛行性をおりなしていった」<sup>(2)</sup>と指摘されているとおり、わが国の資本主義は特殊的に発展しているため、それが今日の児童福祉制度・政策にも何らかの影響を与えていると捉える視点が必要である。

本論文では、前述したテーマによる研究の第一歩として、大正期の児童保護政策の歴史的展開および児童の権利思想の歴史的変遷を分析・検討する。

大正期に焦点を当てて研究する意義は二点である。一点めは、「児童の権利」思想がわが国に流

入したのが大正期であるということである。この時期には、エレン・ケイ著『児童の世紀』の翻訳が発刊されたことをはじめ、欧米の政策や子ども観が積極的に学習され紹介された。そして、生江孝之らを中心に「児童の権利」に関連する著作が発表されるなど、新しい子ども観についての議論が知識階層を中心にみられるようになり、政策へも一定反映されたと考えられるのである。二点めは、「児童の権利」思想の登場に伴い、「公的保護思想」が成立したのが明治末期から大正期にかけてであるということである。これについては、「社会的存在としての児童の認識」と「児童問題の社会問題としての顕在化」という二つの社会的条件が揃い、それらに対する政策主体の対応として「工場法」（1911年）が制定された時点が、わが国における「公的保護思想」の成立の開始であると野澤正子が主張しているとおりである<sup>9)</sup>。「公的保護思想」が成立した時点で、明治期に「慈善事業」、「感化救済事業」と称され公的責任が否定されてきた救済事業は、公的責任のもとで組織化され実施される「社会事業」として再構成されたのである。

そして、大正期に登場した「児童の権利」思想ならびに「公的保護思想」は、戦後に制定される「児童福祉法」や「児童憲章」にも継承されており<sup>10)</sup>、ひいてはそれが今日の社会的養護のあり方に影響しているといえ、注目に値するのである。

## 1. 大正期の児童保護政策と児童保護事業

### （1）児童保護政策

大正期の児童保護政策に関連する行政機構と法規の整備について分析することにする。なお、大正期は1912年から1926年までの15年間であるが、ここでは、1929（昭和4）年に成立した「救護法」についても、大正期の政策主体の意図を反映していると考え、「救護法」成立までを取り上げる。

大正期は、大正デモクラシーとよばれる民主主義的・自由主義的な風潮が表れた時代と評される。それには、米騒動に象徴されるように、資本主義社会の構造的矛盾の深まりから市民の生命が危険にさらされる事態がひき起こされ、それに対する大規模な市民の反動が起こったことを契機に、急激に労働争議や労働組合が増加するなど、市民による運動が勃興したという背景がある。さらに、米騒動の前年に起きたロシア革命は、資本主義体制の矛盾を先鋭的に証明した事象として、支配者階級そして被支配者階級双方に衝撃を与えたという、国際的動向の影響も存在しているのである。政府は、急激に増加した労働争議や労働組合に危機感を抱き鎮圧する一方で、「社会事業」として一連の防貧・救貧立法を成立させ、行政機構の組織化と拡大を図ることで資本主義体制を維持しようとした。これはまさに、「アメとムチ」の政策といえるものである。また、関東大震災が起こり、その対応を通して都市部においてはより一層行政機構の組織化が進められた。

まず、行政機構の整備については、1917（大正6）年に、内務省救護課が設置され、その後1919（大正8）年には社会課に改称、さらに1920（大正9）年には社会局が新設され、これらにおい

て児童保護に関する事項がその所管事務として定められた。さらに、1918（大正7）年には、内務大臣の諮問機関として「救済事業調査会」が設置された<sup>65</sup>。

次に、法規の整備については、1911（明治44）年に制定されていた「工場法」が、1916（大正5）年によりやく施行された。また、1923（大正12）年には、「工業労働者最低年齢法」が制定され、児童労働に一定の制限がなされるようになった。明治期から実施されていた感化事業については、「国立感化院令」（1917年制定）、「少年法」（1922年制定）、「矯正院法」（1922年制定）の登場により刑事政策的行政が拡大し、「感化法」の主な対象が14歳未満の児童に限定されるようになり、児童政策は、従来にも増して治安維持対策の側面が強調されるようになった。

一方、「児童扶助法案」（1926年）が登場するが、議会で提出されず不成立に終わった<sup>66</sup>。同法案は、この時期に提起されていた総合立法としての児童保護法案を縮小させ、貧困児童や母子家庭の児童に経済的扶助を行うという限定的なものではあったが、「現金給付現品給付及医療」を扶助の種類とし、救済費は市町村の負担とするという公的責任を認める内容であったので先進性も見られた。しかし、財政問題の存在や、「恤救規則」（1874年）にかわる新しい救貧立法の成立が優先されたため、成立することはなかったのである。

その後、「恤救規則」にかわる救貧立法として「救護法」が成立したが、その制定は1929（昭和4）年、さらに施行は1932（昭和7）年まで待たなければならなかった。「救護法」は、その対象を「六十五歳以上ノ老衰者」、「十三歳以下ノ幼者」、「妊産婦」、「不具廢疾、疾病、傷痕其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者」の4つに限定し、そのうち「貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス」とした。同法では、失業者などの労働能力者を対象から除外したため、救護人員総員12万6千人のうち児童は6万2千人となり、全体の50%弱に達していたので、救護を受けたのは児童が多かったようである<sup>67</sup>。

大正期はわずか15年間しかなかったが、このように行政機構の整備が開始され、児童保護関連法規においても感化事業を中心に一定の前進が見られたといえる。しかし、この前進はロシア革命に象徴される社会主義体制への革命の狼煙が支配階級を刺激し、その結果引き出された牽制策であったのである。

## （2）児童保護事業

大正期は、社会不安が増大する中で、児童問題も深刻さを極めた時代である。母子心中、被虐待児童、東北を中心とする欠食児童と婦女子の身売り問題、少年犯罪等の多発、高い乳児死亡率等小児保健上の問題は、その代表例である。これら問題の増加と広がり、すでに明治期の篤志家らによる救済事業で対応できる範囲を著しく超え、「社会問題」として捉えられるようになってきたことから、大正期から昭和初期にかけては児童の社会的保護が発展したと考えられる。

大正期の児童保護事業では、明治期に登場していた感化事業や育児事業に加えて様々な事業が登場した。それは、1927（昭和2）年に社会局社会部から発行された『児童保護事業の概況』において、政策主体が認識した児童保護事業が示されていることからわかる【表1】。新たに登場し

た児童保護事業のなかで代表的なのは、施設数から見ると、乳幼児保護事業（託児所、児童健康相談所、乳児院等）と妊産婦保護事業（産院・巡回産婆、妊産婦相談所等）である。特に、託児所については公営のものが登場しており、当時の社会事業全体においても画期的であったといえる。公立託児所は、大阪市で1919（大正8）年に創設されたのが最初である。その後、1926（大正14）年までに大都市のスラム街を中心に59施設つくられた。託児所創設による貧困家庭の救済は、政策主体によって比較的積極的に取り組まれたと捉えられるのである。一方、明治期から存在していた感化事業<sup>⑧</sup>や育児事業については、実施する施設数に大きな変化はないことがわかる【表2】。このことから、児童保護政策の対象が、非行児等「特殊児童」から「一般児童」にまで拡大しただけでなく、妊産婦すなわち母親にまでおよんだといえるのである<sup>⑨</sup>。すなわち、大正期に重視され実施されたのは、一般児童と妊産婦の保護という防貧施策であったといえる。さらに、この点については『国民の健康』や『産業能率』といった視点からする、児童保護の新たな展開を図ろうとする意図が、明確に窺える<sup>⑩</sup>と寺脇隆夫が指摘しているとおりでである。つまり、政策主体は、児童と妊産婦の保護によって富国強兵政策に適した人材を育成しようとしたのである。

【表1 児童保護事業概況(大正14年末時点)】

事業分類		施設数 (公営)	施設数 (私営)
妊産婦保護事業	産院	6	15
	巡回産婆	107	39
	妊産婦相談所	.	3
乳幼児保護事業	乳児院	5	6
	牛乳供給所	5	3
	栄養食供給事業	.	1
	健康相談所	12	49
	託児所	59	224
	養児保護事業	.	2
病弱児保護事業	虚弱児養護所及児童病院	1	11
貧児保護事業	育児事業	2	117
	就学保護事業	.	85
	貧児学校（晝間学校）	13	18
	貧児学校（夜学校）	28	15
小学修了児童保護事業	少年職業相談並紹介事業	3	3
	児童調査並相談事業	3	3
労働児童保護事業	労働児童保護施設	.	.
児童虐待防止事業	児童虐待防止事業	.	1
感化事業	感化事業	34	21
異常児保護事業	身体異常児保護施設（盲啞学校）	18	59
	身体異常児保護施設（盲啞保護施設）	.	10
	身体異常児保護施設（不具者教育施設）	.	1
	精神異常児保護施設	1	5
計		302	702

出典：社会局社会部編『児童保護事業の概況』巻末資料 昭和2年発行（一部抜粋）

注1）「計」は、元の資料の表記のままとする。

【表2 社会事業比較表(大正3年末・大正8年末)】

事業	事業数			被救護人員	
	大正3年	大正8年	比較	大正3年	大正8年
感化	55	55	—	院内1,496 院外539	院内1,473 院外544
育児	134	121	△13	7,218	院内1,473 院外504
幼児保育	30	74	44	1,967	4,609
養老	21	13	△9	496	320
施薬治療	79	82	3	延3,341,828	60 延2,349,648
窮民救助	53	67	14	9,017	1ヶ年間 1,203 5,095
授産	23	23	—	延 245,616	延 344,464
職業紹介	23	40	17	32,467	1ヶ年間177,714
宿泊保護	19	32	13	延 237,658	延 406,660
婦人救済	3	11	8	458	1ヶ年間 1,446
盲啞教育	65	72	7	2,801	3,325
貧児教育	49	77	28	11,452	1ヶ年間15,123 167
子守教育	13	11	△2	682	420
其ノ他	8	13	4	695	1ヶ年間 1,323

※△は減数を示す。

出典：生江孝之『社会事業綱要』1923年、P42-P43（一部抜粋）

また、育児事業のうち従来は「孤児院」・「育児院」などと呼ばれていた「育児施設」は、孤児や棄児、貧児等を受け入れていた施設であったので、現在の「児童養護施設」をはじめとした社会的養護を担う児童福祉施設の原型ともいえるものである。育児施設は、『児童保護事業の概況』【表1】によると私営施設数が117であるのに対し、公営施設は2つに過ぎない。そのため、大正期の育児施設における救済事業が、公的責任のもとで取り組まれたとは考えにくいといえる。わが国初の児童救済事業として登場した育児施設は、大正期においてはまだ、救済の公的回避と民間による代替という明治期の慈善事業の性格を色濃く残しながら存在し続けたのではないかと推測されるのである。

育児施設に入所するような孤児や棄児、貧児らを政策対象として認識するに至ったと捉えられるのは、1932（昭和7）年「救護法」施行時である<sup>(11)</sup>。「救護法」施行に伴い、「救護施設」として育児施設を含む民営施設（一部の公営施設も含む）が認可を受けるようになったのである。そして、同法制定により、救護委託費や施設設置費などの公費の支給、租税の免除等が受けられるようになったので、従来の寄付金頼りの不安定な施設経営を多少安定させることができるようになったのである。なお、救護委託費や施設設置費をはじめとした公費の支給、設置費の補助などの制度は、戦後の「児童福祉法」制度下における措置制度の先駆けともいえるものである<sup>(12)</sup>。このように、「救護法」施行により、既存の民営施設が政策主体の管理・統制下に入るようになったと認識できるのはもちろん、「認可」することで公共性を強調しつつも、実態としては「救護法」を効率的に運営するために既存の民営施設が活用されたと考えられるのである。さらに、孤児や棄児、貧児らの救済には、治安維持と富国強兵という意図が存在することも見逃してはならない

といえる。

以上の展開により、大正期の児童保護事業のうち公的責任のもと実施される事業は、明治時代に推進された感化事業に加え、託児所などの産業能率を勘案した労働者保護（母性保護）事業を中心に推進されていたと捉えることができる。つまり、非行児を主とする特殊児童に加え、乳幼児等一般児童へとその対象が拡大したといえるのである。そして、これら児童保護政策が推進された背景には富国強兵政策が存在したことはいうまでもない。また、育児施設の政策展開からもわかるように、わが国で初めて公的責任のもと救済を行う「社会事業」が登場した大正期において、孤児や棄児・貧児など親の労働力が期待できない児童の救済・保護については、早くも政策から取り残されていく様子が読み取れるのである。

## 2. 公的保護思想と児童の権利思想

### （1）大正期の「児童の権利」思想

大正期は、公営の託児所の登場など、公的責任による児童保護事業が実施されるようになったことなどから、「公的保護思想」が登場していたと考えられ、これが政策に一定影響を与えていたと考えられる。また、同時期に「児童の権利」思想も海外から輸入され広まりを見せたことも、「公的保護思想」に深いかかわりがあるといえる。そして、これらの思想の登場により、1920年代は、社会事業分野、教育分野において児童保護の意識が高まった時代といえる<sup>(13)</sup>。社会事業分野では、第5回全国社会事業大会協議会第二部において、「児童保護法案」が作成されるなど、児童保護分野を中心に論議されることが多かったのである。教育分野では大正自由主義教育運動が隆盛し、「児童の権利」や「自由主義教育」の必要性が主張され始めたのである。

このような潮流には、児童保護に関する海外の動向が影響していると考えられる。1909（明治42）年には米国にて第1回白亜会議、1913（大正2）年にはベルギーのブリュッセルにて第1回国際児童保護会議が開催され、さらに、1924（大正13）年には国際連盟から「子どもの権利に関するジュネーブ宣言」が発表されている。これら海外の動向は、いずれも第一次世界大戦をはじめ20世紀初頭に戦渦に巻き込まれ犠牲になった児童が多く発生した事による反省などから、児童の生存権の保障を中心に論議されたものである<sup>(14)</sup>。また、1900（明治33）年には、エレン・ケイの"Barnets Århundrade"が出版され、わが国では1906（明治39）年に大村仁太郎によって『二十世紀は児童の世界』、1916（大正5）年に原田実によって『児童の世紀』というタイトルでそれぞれ翻訳・刊行された。これらの動向から、わが国では大正末期には「児童の権利」という言葉が広く用いられるほどにまで至るのである<sup>(15)</sup>。

大正期から昭和初期の児童保護政策関係者のうち「児童の権利」や「公的保護思想」に関連する言及を行った主要な人物は、生江孝之、小河滋次郎、菊池俊諦らである。そこで、本節ではこれら論者のうち、最もその後の政策に影響のあったと思われる生江孝之の思想を中心に取り上げ、

その思想が児童保護政策に与えた影響そして育児事業への影響等について考察する。

## (2) 生江孝之の児童保護論

生江孝之は、内務省嘱託という経歴をもち社会事業政策への助言・指導を行っただけでなく、主著『社会事業綱要』（1923年）によって社会事業の体系化を試みた人物である。海外留学の経験から欧米の社会事業に精通しており、大正期の児童保護政策だけでなく社会事業政策全体に影響を与えたといえる。同時に、社会事業教育者としての功績も名高く、当時の社会事業の指導者的存在であったので「日本社会事業の父」と評される。彼は、戦前の児童救済から児童保護への理論を確立するための一翼を担っただけでなく、戦後は児童保護から児童福祉への橋渡し役を果たしたのである<sup>(16)</sup>。

生江は、『社会事業綱要』のなかで児童保護の根本原理を、種族保存という「本能性の要求」と、到達し得る最高文化の完成という「人類の理想」、そして、「国家社会の基礎を鞏固にするが爲め」、「家庭の至寶として」、「親の尊き義務として」という、国家の隆盛と家族制度の維持存続に見出している。加えて、保護を受けるべきは「児童の権利」であるという観念を挙げている。

児童の権利については、「児童には生れながらにして、その父母若くは国家社会に要求すべき少くも三つの権利を持つて居るとの観念である。即ちその第一は立派に生んで貰ふこと、第二は立派に養護して貰ふこと、而して最後の第三は立派に教育して貰ふことである。而して第一の立派に生んで貰ふ権利とは、積極的に優生學的な結婚に依つて結合した父母を持つこと、消極的には精神異常者、常習犯罪者、酒精中毒者等を父母に持つ虞れのないといふことと解して宜しからう。尚其の父母が十分子女の権利を擁護し、それを徹底させることが出来ないといふような場合には是に代つて国家社会自身が児童の権利の擁護に當るべきである。生存は人間の権利である。良く生存すべき要素の具備を要求するも亦人間當然の権利であつて、これこそ正しく児童の領域に属すべきものである」（下線は筆者）<sup>(17)</sup>と述べており、生存権と教育権を中心とした児童の権利と、父母そしてその代替としての国家社会の義務について言及しているのである。児童を主体にして権利を捉えている点が先進的であるとともに、国家社会の責任に言及していることから「公的保护思想」の存在がうかがえる。しかしながら、児童の権利に優生学的視点を持ち込んでいるため、全ての児童の権利を保障するものではない。あくまでも、富国強兵政策下における人的資源確保という意図の範囲内に限定された児童の権利なのである。

また、生江は児童保護の対象を普通児童と特殊児童の二種に分け、下記のように述べている。

「普通児童といふのは所謂正常児と稱するものを指すのではない。一般に正常児と稱するのは心身共に異常のない児童の稱呼であつて、環境異常なるものも併せて其の中に含ませるのであるが、茲に普通児童といふのは、あらゆる方面に異常性あるものを控除したものを指すので、普通一般の児童といふ意味なのである」<sup>(18)</sup>

「特殊児童と稱するのは普通に異常児と呼ぶものよりは其の範囲汎く、苟も何等かの異常を児童の心身にも環境にも有するものを包有するのであつて、即ち前記の普通児童に對立する特殊の

名稱である」<sup>(19)</sup>

「(イ) 普通児童	胎兒、乳兒、幼兒、學童及就勞兒童
(ロ) 特殊児童	
環境異常兒	棄兒、遺兒、孤兒、被虐待兒、私生子
身體異常兒	虛弱兒、病兒、盲聾啞兒、吃音兒、其他の不具兒
精神異常兒	劣等兒、低能兒、白痴兒、精神薄弱兒
複合異常兒	浮浪兒、不良兒、犯罪兒」 <sup>(20)</sup>

明治期まで公的責任を回避し慈善事業によって対応してきた児童（孤兒、遺兒、私生兒、被虐待兒、身體異常兒、精神異常兒等）については、「特殊児童」として明確に区別されていることがわかる。この「普通児童」・「特殊児童」という児童を区別する用語は、生江だけが使用していたわけではなく、当時の児童保護政策においても使用されていたので、この区別は広く認識されていたと考えられる。なお、この区別は、戦後の「児童福祉法」体制下においても有形無形に継承されている。

育児事業に関しては、まず、「育児事業經營者は今後能ふ限り當該児童を家庭に於て保護する主義を取り、妄に之を其の家庭より分離することなきようせられんことを。されどこの方針を徹底せんには的確の調査と周到の監督と友情的補導とを必要とする。此の三者が相伴はざるに於ては、自宅救護を不徹底ならしめ、其の流弊は延いて惰民の助長となるのは明瞭であるから、事に當るものは此の點に關し細心の注意を拂はねばならない」<sup>(21)</sup>と述べており、家庭養育を第一とし、育児事業が「惰民助長」とならないよう調査・監督を徹底し、収容施設に委託される児童を最小限にすべきとの考えを示している。

また、「家庭委託」（＝現在でいう里親制度：筆者）については、「我等は深く念ひを爰に致し、漸次収容制度に代へるに家庭委託を以てするの英斷に出づるの期近からんことを切望して已まないのである」<sup>(22)</sup>と述べ、当時の日本における家庭委託の問題点を指摘しつつも、収容施設よりも家庭委託が望ましいという考えを示している。

さらに、欧米の「家族制度」（＝現在でいう小舎制などの家庭的養護：筆者）について紹介する中で、「今後院内収容を必要とする場合は言ふまでもなく家族制度を用ゐ、一家庭内に於ける児童は之を十人乃至十五人に制限し、夫婦者の保姆をして日常の世話に當たらしめなば、ハアト博士の指摘せる如き収容制度の流弊に陥らず、児童心身の發達を促進するを得べく、我却つて範を泰西諸國に示すに至ることも出来なくはあるまい」<sup>(23)</sup>と述べている。

このように、現在でいう社会的養護を要する児童（孤兒、遺兒、被虐待兒等）については「特殊児童」として明確に区別していたので、収容施設や家庭委託等の育児事業は「特殊児童」の養育を担う場として認識していたといえる。そして、家庭における養育を第一とし、収容施設においてもそれに近いものが望ましいという考えを示しており、当時の天皇制イデオロギーに裏付けられた特殊的な家族制度を維持する意図があったこともうかがえるのである。

### (3) 生江孝之の「児童の権利」思想の限界

以上から、生江は「児童の権利」保障を児童の主体から捉え、欧米諸国の示す児童保護事業を志向するとともに、日本の特殊的な家族制度の下でその調和的な発展を求めたといえる。また、生江の思想は、「通常、社会有機体説を媒介とし、キリスト教ヒューマニズムにもとづいた階級調和的連帯思想である」<sup>(24)</sup>と分析されており、どちらの階級にとって重い負担になるかを問わずして労働者と資本家の「相互責任・相互義務」を強調した社会連帯思想を提唱したことが特徴である<sup>(25)</sup>。欧米で生まれた「児童の権利」思想は、生江のめざす国家社会の発展という目的と、彼の思想の根底にあるキリスト教ヒューマニズムに基づく児童を守るという目的に適合したと考えられる。「児童の権利」を守ることを根拠に児童保護政策の推進を提唱する生江の思想は、特殊的な日本の家族制度の下では理解されにくい「権利」思想を日本社会において受け入れられる形で提示したものであると考えられ、意義深いといえる。

しかし、当時、激化していた資本と労働の対立を安易な「社会連帯」思想で覆い隠し乗り越えようとした矛盾は、「特殊児童」・「普通児童」という児童の区別においても現れているといえる。「特殊児童」と「普通児童」の区別は、労働力が期待できるかどうかという点において線引きが行われていると考えられる。つまり、労働者としての親、未来の労働者としての児童という、国力の増強そして資本主義体制の維持に資する国民とそうでない国民を区別したといえるのである。生江は、「特殊児童」の保護・救済について国家責任を認めてはいるが、労働者階級の児童を労働力の有無で区別する一方で「相互責任・相互義務」を強調する中、果たしてどのような「社会連帯」が可能となるのかについては言及していない。また、このような児童の区別は、後の昭和戦前戦中期に登場する「人的資源の涵養」としての児童保護につながり、児童保護事業から厚生事業への変質に根拠を与えていくことになる。特に、優生学に影響を受けた記述からは、まぎれもなく富国強兵政策を推進するための人的資源確保という意図が読み取れるのである。「児童の権利」から児童保護を説いた生江ではあるが、その児童観・権利思想には限界があったといえる。

## 3. 考察

### (1) まとめ

米騒動以来、資本主義体制に由来する貧困問題が「社会問題」としての認識が広まるなかで、大正期から昭和初期にかけては旧来の慈善事業・感化救済事業が否定され、国家責任のもとその救済を行う「社会事業」が登場した。これにより行政機構の整備が開始され、児童保護関連法規においても感化事業を中心に一定の前進が見られたのである。そして、これら一連の政策主体の対応は、ロシア革命に象徴される社会主義体制への革命の狼煙による危機意識から導き出されたものであり、社会主義体制への牽制策ならびに資本主義体制を維持するための懐柔策であったのである。

また、この時期の児童保護事業のうち公的責任のもと実施される事業は、富国強兵政策の影響から、明治時代に推進された感化事業に加え、託児所などの国民の健康と産業能率を勘案した労働者保護（母性保護）事業を中心に推進された。しかし、育児施設の政策展開からわかるように、昭和初期の「救護法」施行時まで、育児施設によって保護される孤児や棄児・貧児など親の労働力が期待できない児童が政策の対象となることはなかったのである。

育児施設に入所するような孤児や棄児、貧児らを政策対象として認識するに至ったと捉えられるのは、1932（昭和 7）年「救護法」施行時である。同法施行に伴い、「救護施設」として育児施設を含む民営施設が認可を受けるようになったのである。しかし、「救護法」も方面委員たちによる運動がなければ施行されることはなかったし、その施行も治安維持と富国強兵という裏付けがなければなされることはなかったのである。なお、「救護法」には、救護委託費や施設設置費をはじめとした公費の支給、設置費の補助などの制度が含まれていたため、戦後の「児童福祉法」制度下における措置制度の先駆けであると考えられる。

また、この時期の児童保護に関する思想面については生江孝之の思想を中心に検討したが、児童を主体にして権利を捉えている点と児童保護について国家責任を認めている点については先進的であるものの、児童の権利に優生学的視点を持ち込むなどその思想には矛盾と限界がみられたのである。

その後、昭和戦前・戦中期に入ると、次第にこのような政策的前進も「児童の権利」思想もともに、戦時体制下のなかでかき消されてしまうことになるのである。そして、次に、政策的・思想的前進が見られるようになるには、第二次世界大戦終戦後まで待たなければならないのである。

## （2）戦後に引き継がれたもの

第二次世界大戦後、「児童福祉法」の制定に深く関わった厚生省児童局企画課長の松崎芳伸は、「児童福祉法」制定に当たって児童保護から児童福祉へと概念を転換させたことについて、戦前期すでに生江孝之が同様の思想をもっていたと指摘している。それは、特殊児童を政策対象とする「児童保護」ではなく、「予防は治療に勝る」という観念に基づき全児童を政策の対象とすべきであるという考え方である<sup>(26)</sup>。生江孝之の思想には、「児童福祉」という言葉は見られないものの、全児童を政策対象とする「児童福祉」の概念をもっていたというのである。また、「児童福祉法」の前文である「児童が心身ともに健やかに生まれるように努めなければならない」については、「具体的にいえば、男女の婚姻についての優生学的考慮、（中略）一般社会人の妊婦に対する心構えなどがあげられるであろう」<sup>(27)</sup>と解説しており、優生学的発想を引き継いでいることも明らかである。

なお、「児童福祉法」成立過程の初期段階においては、「普通児童保護施設」・「特別児童保護施設」というように、児童の施設を定義する際に「普通児童」・「特別児童」として児童を区別した記載がみられる。「児童保護法案要綱大綱案」（1945年10月15日）、「児童保護法仮案」（1945年11月4日）がそれである。この用語の使い方から、これらは、生江孝之の『社会事業綱要』『児

童と社会』などを参考にしたと推測できる。しかし、これら用語は、その後の児童福祉法案には登場しないので、何らかの論議の上、否定されたと考えられる。

このように、思想面においても、生江孝之をはじめとした大正期に活躍した児童保護論者たちの影響が、第二次世界大戦後に制定された「児童福祉法」成立過程等において見られるのである。しかし、それは優生学的思想を含んだ「児童の権利」であり、生江孝之の思想の限界までも引き継いでいるといえるが、それを否定し乗り越えようとするわずかな兆しも確認できるのである。

#### 4. おわりに

以上の通り、大正期の育児事業を中心に、児童保護政策・事業とそれらの社会的背景や児童の権利思想について検討してきた。そして、大正期の児童保護政策や児童の権利思想は、優生学的視点等大正期の限界も含みながら、戦後の「児童福祉法」成立時に影響を与えていたことを確認した。今後も引き続き、戦前の児童政策や思想が今日の児童福祉ないし社会的養護制度・政策にどのように影響を与え続けていくのかについて検証していきたい。

#### 【註】

- (1) 佐藤進 編著『児童問題講座第3巻 児童の権利』ミネルヴァ書房,1976年2月,P14
- (2) 佐藤進 前掲書,P15
- (3) 野澤正子「戦前の日本における児童の公的保護論の形成過程」『社会問題研究』35(2),1986年3月
- (4) 松崎芳伸「総論 児童政策の進路—『児童福祉』の総論として—」厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館,1948年6月において、生江孝之の『社会事業綱要』の一文が引用され、生江の「児童に対する連帯責任」という思想の流れが「児童福祉法」前文に影響を与えたことが記されている。このことから、「児童福祉法」制定にあたっては大正期の児童の権利思想等の影響があったと考えられる。
- (5) 「救済事業調査会」は、1921（大正10）年には「第一次社会事業調査会」、1925（大正14）年には「第二次社会事業調査会」と改称され、政府の諮問に応じた。
- (6) 母子家庭の児童への経済的扶助については、1937（昭和12）年制定の「母子保護法」で具体化されており、児童扶助法案が一部実現したといえる。
- (7) 寺脇隆夫「児童福祉の歴史」庄司洋子・松原康雄 編著『児童家庭福祉』放送大学教育振興会,2003年3月,P41-P42
- (8) 大正期の感化事業は、「国立感化院令」、「少年法」、「矯正院法」などにおいて法的整備が積極的に進められた。一方、感化事業の量的拡大については、1908（明治41）年の「感化法」改正時に感化院の設置促進が推進されており、大正期にはすでに量的整備が完了したとみなされていたと考えられる。
- (9) 筆者は、大正期に登場した一般児童保護事業のうち「児童相談事業」を取り上げ、政策主体が国力増強を意図して児童・母親全般を社会事業の対象として認識していったことを別稿にて明らかにした。吉田幸恵「大正期の児童相談事業に関する研究」『人間文化研究』名古屋市立大学大学院人間文化研究

科,2007年6月

(10) 寺脇隆夫 前掲書,P40

(11) 「救護法」は、治安対策としての側面が強く生存権を認めるものではなかった。しかも、制定はしたものの緊縮財政を理由に施行のめどさえも立っていないからである。これを重く見た全国の方面委員たちは、「救護法実施請願ノ表」を上奏するなど実施促進運動を展開した結果、1932（昭和7）年によく同法は施行されるに至ったのである。

(12) 寺脇隆夫 前掲書,P45

(13) 津曲裕次は、1920年～1939年の間に発表された日本人による主要な児童保護論を分析した結果、これらは大きく三種に分けられるとした。①都市部における児童問題の実態調査、②啓蒙資料、③児童問題を社会問題として捉える学術的著書、である。本論文で取り上げる生江孝之著『社会事業綱要』は、③の学術的著書に当たるとされている。

津曲裕次「海野幸徳著『児童保護問題』解説」『日本児童問題文献選集』解説』第2巻,学術出版会,2005年5月,P667-P670

(14) 山縣文治『児童福祉論』ミネルヴァ書房,2005年3月,P39-P40

(15) 児童保護・教育関係者はもちろん、与謝野晶子と平塚雷鳥による「母性保護論争」が展開されたり、有島武郎など文学者までもが子ども観・子どもの権利についての持論を展開した。

(16) 一番ヶ瀬康子「生江孝之著『児童と社会』解説」『日本児童問題文献選集』解説』第1巻,学術出版会,2005年5月,P57-P67

(17) 生江孝之『増訂 社会事業綱要』巖松堂書店,1936年7月,P270

なお、初版『社会事業綱要』（大正12年4月）では、筆者による下線部が存在せず、「優性学」という言葉が使用されていない。その後、どの時点で「優性学」という言葉が登場したのか現時点では判明していないが、改訂を重ねるうちに登場したことは間違いないようである。

(18) 生江孝之 前掲書,P285-P286

(19) 生江孝之 前掲書,P286

(20) 生江孝之 前掲書,P286-P287

(21) 生江孝之 前掲書,P413

(22) 生江孝之 前掲書,P416-P417

(23) 生江孝之 前掲書,P418

(24) 一番ヶ瀬康子 前掲書,P60

(25) 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『新版 社会福祉の歴史』有斐閣,2001年12月,P255

(26) 松崎芳伸「総論 児童政策の進路—『児童福祉』の総論として—」厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館,1948年6月,P11-P12

(27) 松崎芳伸『児童福祉法』日本社会事業協会,1943年3月,P48

#### 【参考文献】

1) 菊池俊諦『児童保護の教育的研究』太陽堂書店,1925年

2) 海野幸徳『児童保護問題』内外出版,1924年

3) 網野武博・柏女盡峰・新保幸男編『児童福祉文献ライブラリー 児童養護Ⅰ』第1巻～第3巻,日本図書センター,2008年5月

(名古屋経営短期大学子ども学科 講師)

社会的養護の前身 一大正期における児童保護政策の展開一

【年表】戦前期の児童保護に関する法律・通知等(1906年～1937年)

元号	年	主要な社会の動向	児童保護関連制度	社会事業研究等の動向
明治39年	1906			エレン・ケイ著大村仁太郎訳『二十世紀は児童の世界』
明治40年	1907	刑法(法律第45号)		
明治41年	1908	監獄法(法律第28号)	感化法第一次改正	
明治42年	1909	米国にて第1回白亜会議開催		井上友一『救済制度要義』
明治44年	1911	工場法(法律第46号)公布(大正5年9月公布)		育児事業協議会「第一回育児事業協議会連記録」
大正2年	1913	第1回国際児童保護会議(ベルギー・ブリュッセルにて)	東京府職業紹介所附設幼年保護所設立(浮浪児保護)	
大正3年	1914	第一次世界大戦参戦		
				小河滋次郎『児童保護概説』
大正5年	1916	工場法施行 保健衛生調査会設置		石井記念堂園救済研究室設立 エレン・ケイ著原田実訳『児童の世紀』 富田象吉『育児事業の実地的研究』
大正6年	1917	軍事救護法(法律第1号)(大正7年1月施行) 内務省地方局に救護課新設	国立感化院令(勅令第108号)	富田象吉『孤児院の小学校教育に就て(上)』・ 『児童保護問題に就ての私見』
大正7年	1918	米騒動 救済事業調査会官制(勅令第263号) 内務省地方局に救護課新設		小河滋次郎『児童保護に関する法制一斑』 富田象吉『孤児院の小学校教育に就て(下)』
大正8年	1919	内務省地方局救護課を社会課と改称	国立感化院武蔵野学院開設 国立感化院武蔵野学院附設感化救済事業職員養成所設置	大原社会問題研究所設立 協議会設立 河上肇『社会問題研究』創刊 内務省地方局『児童保護の最低基準』
大正9年	1920			西山哲治『新時代の要求する子どもの保護』
大正10年	1921	社会事業調査会官制(勅令第1号)		生江孝之講演『児童保護事業の趨勢』
大正11年	1922	内務省の外局として社会局新設 第1回児童保護宣伝デー開催 国際児童救済基金連合「世界児童憲章」	未成年者飲酒禁止法(法律第20号) 少年法(法律第42号)(大正12年1月施行) 矯正院法(法律第43号)(大正12年1月施行)	田子一民『社会事業』 西山哲治『教育問題子供の権利』
大正12年	1923	関東大震災 盲学校及聾学校令(勅令第375号)(大正13年施行) 船員最低年齢法(法律第35号)(昭和3年2月施行)	工業労働者最低年齢法(法律第34号)(大正15年7月施行) 船員最低年齢法(法律第35号)(昭和3年2月施行)	生江孝之『社会事業綱要』 生江孝之『児童と社会』 小河滋次郎『児童保護問題』
大正13年	1924	国際連盟「子どもの権利に関するジュネーブ宣言」		海野幸徳『児童問題研究』 小河滋次郎『児童保護問題』 松野勝太郎『児童愛護と子供の権利』 増田抱村『児童社会史』
大正14年	1925	普通選挙法・治安維持法制定		菊池俊輔『保護児童の教育的研究』 細井和善蔵『女工哀史』
大正15年	1926	第1回全国児童保護会議開催	児童扶助法案(不成立)	田中直臣『児童の権利』
昭和2年	1927	第1回全国乳幼児愛護デー	社会局社会部編『児童保護事業の概況』	倉橋惣三『社会的児童保護概論』 中央社会事業協会『児童保護』
昭和3年	1928	第1回国際社会事業大会(フランス・パリにて)		高田慎吾『児童問題研究』
昭和4年	1929	世界恐慌 救護法(法律第39号)(昭和7年1月施行)		小林多喜二『蟹工船』 倉橋惣三『児童保護の教育原理』
昭和6年	1931			菊池俊輔『児童保護論』
昭和8年	1933		児童虐待防止法(法律第40号) 少年救護法(法律第55号)(昭和9年10月施行)・感化法廃止	高橋梵仙『貧困児童の問題』
昭和9年	1934		国立少年救護院官制(勅令第281号) 道府県立少年救護院職員令(勅令第282号)	
昭和10年	1935			倉橋惣三講演『児童保護問題』 富田象吉『児童保護の三十年』
昭和11年	1936	方面委員令(勅令第398号)		
昭和12年	1937	日中戦争 軍事救護法改正(法律第20号)、名称を軍事扶助法に変更 保健所法(法律第42号)	母子保護法(法律第19号)	