

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

渡邊 暁 (近畿大学九州短期大学)

A study on the historical development of child relief work
Satoshi Watanabe (Kyushu Junior College of Kindai University)

要旨

近代日本の慈善事業は児童施設からはじまる（と言っても過言ではない）。養護施設という名前は、第二次世界大戦の被害者である子どもの救済を目的にした児童福祉施設をさす。子ども観は「労働力の対象」としていた産業革命期から、次第に「保護の対象」、そして近年は「権利の主体」へと転換している。変化を遂げてきた現代の社会的養護を正しく理解するためには、前近代から近代以降の救済に関する歴史を考慮する必要がある。本稿では救済・慈善・社会事業のうち、児童施設の事業と制度に限定し、その歴史的展開について考察した。

キーワード：児童養護施設，児童救済事業，社会事業，保護事業

Abstract

Charity in modern Japan began with children's homes. The name "YOGOSISETU (nursing home) " refers to a child welfare facility that aimed to provide relief to children who were victims of World War II. Views of children has gradually changed from "objects of labor" during the Industrial Revolution to "objects of protection," and in recent years to "subjects of rights." In order to properly understand the nature of modern social care, it is necessary to consider the history of relief from pre-modern to modern times. In this paper, I will focus on the activities and systems of children's homes among relief, charity, and social work, and examine their historical development.

Keywords： Child welfare facility , Child Relief Project , social work, Child Protection Projects

1. はじめに

児童福祉法第 50 次改正（1997 年）により、「養護施設」は「児童養護施設」へと改称されるとともに、その目的が児童の自立支援であることが明文化されている。

児童福祉法では、「保護者のいない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設とする」（児童福祉法第 41 条）とある。これは 2016（平成 28）年に改正された条文であ

り、その前は「あわせてその自立を支援することを目的とする」であった。入所時における退所後を見据えた自立支援のみならず、退所後の自立援助を明記したところが、「子どもの最善の利益」の実現をめざした内容となっている。

子ども観も「労働力の対象」と見ていた産業革命期から、緩慢ながらも「保護の対象」、そして近年は「権利の主体」へと転換している。変化を遂げてきた現代の社会的養護を正しく理解し、今後を展望するためには、前近代から近代以降の救済の諸相に関する歴史的知見を踏まえる作業が欠かせない。とりわけ第二次世界大戦以前の児童救済・政策は、戦

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

後の制度・政策に何らかの継承がなされていることは、「敗戦は戦前以来の社会事業を再生させることとなった」という池田(1994:170)の指摘にもあるとおりである。本稿では救済・慈善・社会事業のうち、児童施設及び児童施設を含む事業・制度に限定し、その歴史的展開を考察していく。

2. 近代以前の主だった児童救済

前近代の救済の諸相を学ぶことは、同時にそれが明治以降の社会事業や社会福祉の歴史的な性格にどのような影響を与えているかを知ることになる。とりわけ日本の場合の救済は、古代天皇制及び幕府政治における中央集権体制にもとづいているという特質がある。そこで江戸期を中心に、前近代救済事業における子どもの救済に関連したその主だった事業に限って見ていくことにする。

わが国における乳児院や児童養護施設の原型と理解されているのは、593年に四天王寺境内に設けられた聖徳太子伝承の悲田院である。ここでは「16歳以下で父親のいない子ども」(池田1994:23)を救済対象としている。その後も仏教思想の慈愛・慈悲による棄児・孤児の保護事業は続き、代表的なものに723年に光明皇后が建立したとの記録がある悲田院がある。しかし、あくまでも当時の戦乱による飢えや疾病の蔓延に起因する棄児・孤児を含む生活困窮者救済は、血縁や地縁による共同体内部の相互扶助が前提とされる時代であった。

鎌倉・室町時代には、天災や飢饉、戦乱などにより、多くの孤児が生まれた。その救済は仏教徒やキリスト教徒による宗教的慈善事業に支えられたものであった。神仏の信仰にもとづく慈悲愛隣の心情に裏づけられた救済思想は、今なお歴史的伝統として現代の福祉サービスの深層に存続しているといえよう。一方でそのような事業は、篤志家や富裕層などと結びついた慈恵的性格と大雑把な混合収容のあり方とがあいまって、

児童の施設養護の歴史における負の側面が長い間見過ごされて来た要因の一つにもなっている。

江戸時代は、地震・洪水・火災といった天災の連続で、それも幕藩体制の矛盾が激しくなる後半期に多くが発生している。その対応策が必要となる幕藩体制下で、農民の日常生活に密接な影響力を持ったのは、五人組制度である。この制度は長谷川(2014:73)によると、「連帯責任制に基づき、年貢納入、治安維持、教化的機能のほか、種々の相互扶助機能を担ったが、行政的な隣保組織の性格がつよい」とある。すなわち、農民の救済にもかかわりを持った制度とはいえ、共同体や身分制の束縛により、人間の自由を認めない抑圧の構造を持つ。そしてこのような共同体的隣保組織の性格の強さは、相互扶助を救済の基本とする明治政府による恤救規則に受け継がれることになる。

五人組制度には、棄児・孤児の養育や墮胎の禁止などの規定も含まれており、松平定信はこれらを厳しく取り締まった。松平は寛政の改革で窮民、孤児救済のための基金制度として、町入用の節約分の7割を積み立てる「七分積金制度」と、その事務を扱うための機関として「江戸町会所」を設けた。近世都市における町人の共助というべきこの機関では、救済財源のほとんどを町方財政(町入用)から捻出しており、自治的な町方行政の一環として実施されるものであった(池田2002:31-32)。

池田は、大坂の町方施行¹⁾から江戸の町会所救済への展開は、中央集権的な官府救済に対し地域に責任を持つ公共救済の形成、つまり自治的行政による地域共済の制度化がみられることから、西洋の地域共済と共通する、義務救助主義を内包する新しい救済が整備されたととらえている。ただし、この制度を支配強化とみるか町人自治とみるかは評価が分かれている²⁾。

このような救済対策とは別に、児童保護にかかわった地域住民の相互扶助による公共救済的な組織

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

として、①医者であり自然哲学者としても知られる三浦梅園の慈悲無尽講（1756年）や、②那波祐生の秋田感恩講（1828年）、③小野太三郎の小野慈善院（1864年）などが代表的である。

1) 慈悲無尽講

豊後で慈悲無尽講が創設された1756年は、九州一体が大雨洪水や凶作・飢饉にみまわれた年である。慈悲無尽は共同出資の経済的購組織であり相互扶助による共同救済を目的とする。この時、官府救済がその対象を「天下之窮民にして無告の者」として相互扶助から除外された高齢者、子ども、傷病、障害者に限定したのに対し、三浦梅園は「家業をしり、儉約をもなしながら、病難・賊難・火難・水難又は従類多く、おもひの外につまずいて一生難儀をいたす誠の貧」（「慈悲無尽興行旨趣」）に苦しむ人々を対象（池田・池本2002：28-29）としていた。また、同書では村役人や世話人の「立合評議」による運営を規定している。これらを考え合わせると慈悲無尽興行旨趣は、地域の自治的行政にもとづく住民間相互扶助が構想されていたことがうかがえる。また、「一村のうちはよき事あればうち喜び、・・たとえば一家兄弟の如し」とあり、ここにはいわばお上も慈恵的上下関係もみられない。その貧困対策は自らの怠惰が招いた貧困ではなく病難・災難等による「誠の貧」という連帯意識がはたらいっているのが読み取れる。

2) 感恩講

那波祐生が秋田藩と協同で1829年に設立した秋田感恩講は、私的慈善事業の組織化という点で日本におけるNPO活動の先駆的存在にあたる。感恩講は平常時における貧窮者救済や貧児保護と凶作時の飢饉救助を目的とする慈善団体組織で、創設から95年間に延べ453万人を救助している。元々感恩講の発想は、貧困の救済と育児保護の二大目標であった。それが発足してすぐに起きた飢饉対策などに追われその目的から遠ざかったものの、明治38年に5代目の子孫（祐勤）によって「感恩講児童保育院」が創立されている（山野1974：40-41）。

3) 小野慈善院

金沢にある小野慈善院（現在の陽風園）は、「1864年に小野太三郎が自宅を開放した民間施設であり、高齢者救済の最初の施設」（池田1994：64）と考えられている。ここは独立の児童救済施設ではないが高齢者だけでなく、子ども、病人、障害者など生活困窮者を収容する混合型の緊急避難施設としてつくられている。陽風園は小野慈善院から発展した施設であり、現在は老人ホームや児童養護施設などを運営している。常に窮民と寝食を共にしていた同院は、今日の社会福祉施設で最も古いものとされている。

以上現代に続く児童救済事業に関係のある施設・事業として先進的な三例を取り上げた。

三浦梅園の慈悲無尽講について、当時内務省神祇局長兼参事官であった井上友一は、「是れ相互の扶助を目的とする一種の共済組合を実現するものに外ならず」（井上1953：66）との評価を与えている。

そして、非常の際の救済のみならず日常の貧困にも対応している感恩講は、今日の生活保護の考えを反映した先駆的な取り組みといえよう。また、後に当時の総合社会事業施設と評価される小野慈善院では、15歳未満の者に対しては読み書きそろばん教育を実施し、技術を身につけさせる（山野1974：64）など、古くからの営みである地域の共済を公共共済へと転化させる方向が始まったと言えよう。

3. 近代以降の主だった児童救済

第2次世界大戦以前、とりわけ明治期の児童救済・保護政策は、戦後児童福祉法として整備されていく児童福祉制度・政策に影響を及ぼし、何らかの継承がなされていると考えられる。なぜならこの時期は民間の慈善事業を含め、児童養護の前史ともいえるべき歴史的な児童救済・保護事業が起こっているからである。本稿では、わが国が封建

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

社会から資本主義社会へと移行した明治維新以降から第二次世界大戦終結までを以下の4期に分けて検討する。

- 1：明治維新から産業革命期前
(1868～1890年頃)
- 2：産業革命期(1890～1905年頃)
- 3：日露戦後期(1905～1912年頃)
- 4：大正期から昭和戦前期
(1912～1945年頃)

1) 明治維新から産業革命期前までの児童救済

明治政府は、政治的・経済的な中央集権化を進め、近代国家を形成するために幕藩体制を廃止した。そして国家財政の安定化を図るために地租改正を行った。主要政策として富国強兵と殖産興業政策を推進していく。優先されたのは、富国強兵・殖産興業による文明開化であり、救済や福祉を制度化する余裕はなく、むしろ軽視され後回しにされたであろうことは容易に推測がつく。吉田によると、この時期はわが国の資本主義の原始蓄積期とされ、資本と労働力を暴力的に創出する時期に当たる(吉田 1960: 85)。

2) 近代の公的制度

明治維新とともにわが国が近代国家へと変化するなか、急激な社会変動と混乱にともない貧困層が拡大し、困窮者が増大した。農村や都市下層の民の間では、墮胎、間引き、棄児、人身売買が横行していた。未来の強兵や労働力として児童を重視する明治政府は、この状態を看過できない事態ととらえ、その対応として1868年に「墮胎禁止令」を制定した。一方で、児童救済立法として、1871年には「棄児養育米給与方」を、1873年には「三子出産ノ貧困者へ養育料給与方」を太政官達として公布した。

「墮胎禁止令」は、江戸時代から継続されてきた法令であり、墮胎・間引きや捨て子の取り締まりと保護を目的とする。「棄児養育

米給与方」は、迷子・棄児を育てる者に、子どもが15歳になるまで1年あたり米を7斗支給するという内容であった。また、「三子出産ノ貧困者へ養育料給与方」は、三つ子の出産に際して、貧困者にその養育料として一時金五円を支給したものである。「墮胎禁止令」は、江戸時代からの延長上の政策であり、「棄児養育米給与方」と「三子出産ノ貧困者へ養育料給与方」は、その救済の対象者が厳しく制限されたため、極めて実効性に乏しく形式的なものとみられている。さらに、このような公的救済の乏しさを裏づける思想として、税で貧民を救済すること、それは怠惰な民、惰民をつくることになり公費の濫費であるといった封建期からの惰民観に則った考え方もあった³⁾。

ところで「棄児養育米給与方」についてであるが、石井十次による慈善事業である岡山孤児院が里預児事業を展開するようになったために、当時は公的救済機構として機能し得なくなっていた「棄児養育米給与方」との接点が明治末期に表出したことを加えておく。とにかく、早急に近代国家の形成を目指さざるを得なかった我が国において、国家による救済は後回しにされ、先述のように対策はわずかであったが、その中心となった制度がその後1931年までの57年間にわたって続いた恤救規則であった。これは我が国最初の救済立法である。

この時期、近代的国家の形成を目指す新政府としては、それまでの藩を中心とした救済制度に代えて、中央集権的な統一した救貧制度の確立が急務(菊池 2003: 23)であった。また、天皇を中心に据える新政府にとって、それは天皇の仁政による国民の支持獲得をねらうもの(菊池 2003: 24)でもあった。すなわち、恤救規則は西欧の近代的発想に立って国の責任において救済を行うという性格のものとは無縁の、天皇による慈恵的性格を強く持つものであったといえよう。恤救規則が統一国家の官により編成されたことから、池田(1999: 157)はその性

格を「古代王政による賑給の再編成」とみている。一方、吉田(1960:78)は仁政思想そのまま「江戸幕府の救済制度を天皇制に継承したもの」とするなど、基本的性格は合意をえていない。

だが、このような慈恵主義的な恤救規則の方針に関しては、以降の児童救済策を含む生活支援策全般に長期にわたって影響を及ぼしてきたので、ここにその特徴を取り上げることとする。

恤救規則は前文と5か条の本文で構成されている⁴⁾。前文には「済貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ヘキ」とあることから、第一に救済は情誼(隣保扶助・親族扶助などの血縁・地縁を重視)によって行うべきことが前提となる。

第二に、その対象は「極貧ノ者、独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」「独身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者」「七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者」「独身ニテ十三年以下ノ者」などであり、その前提として「無告ノ窮民」との制限を設けていることである。つまり極貧の者、廢疾者で労働能力のない者、70歳以上15歳以下の重病あるいは老衰ゆえに働くことができず困窮している者に限られた。子どもに関してさえ、13歳以下の親族や地域の援助が得られない「無告の窮民」に限定されるものであった。これは対象を労働能力をもたないばかりか、親族や地域での相互扶助の対象にもならない身寄りのない者に限定していたことを意味する。

科学的な調査がまだ登場しない時期で、資料により数値にも大きな差がみられるが、池田(1994:198)の「恤救規則による救済の推移」によると、救済された窮民は、最高が1892年18,545人<救済率0.46%>とあり、最低が1912年2,402人<救済率0.05%>となっている。いずれも1%にも満たない低率を示すものであり、実効性の乏しい制限救助主義であったことは明確であ

る。

第三に、国家統一のよりどころとなる座標軸を持たない日本においては、明治政府は天皇制にそれを代行させた。よって社会福祉も天皇制と関係が深く、天皇による慈恵的性格を強く持つものであった。この点で、古代律令制国家以来の仁政の伝統は、恤救制度にみられる天皇制慈恵にまで影響が及んでいるといえよう。

この他に、吉田(1960:79)、菊池(2003:25)は、恤救規則実施に際して強い中央集権制が採用されたとしている。近代的統一国家の形成をめざす新政府としては、救済行政に関しても、先述したような藩を中心とした救済制度に代えて、中央集権的な統一された救済制度の確立が急務であったのである。しかし救済を裏づける思想は、惰民観および慈恵的制限主義に立脚したものであり、国の責任において救済を行うという近代的発想に立ったものではなかったことは言うまでもない。

以上の特徴から、いかに救済率の低い実効性の乏しい公共救済であれ、近代国家の救済を天皇の慈恵として位置づけることは、国民の支持獲得をねらうと共に国民の権利意識を遠ざけることに繋がったと考えられる。そして、「社会政策についていえば、それ(恤救規則)が社会政策に慈恵性を与え、社会福祉にとっては専門性の希薄化となり、従事者の待遇や身分も精神性でカバーしてきた」だけでなく、「共同体的扶養が前提とされる社会では、公的責任や逆に自発的主体的なボランティアが発生しにくい」(吉田1994:12)と指摘される状態が長きにわたり続くことになる。

近代日本における代表的な国家救済として、社会福祉の歴史に必ずと言っていいほど取り上げられる恤救規則であるが、その基本的性格に関してはいまだに学問的合意を得ていない。だが、わが国最初の救済立法である恤救規則の方針が、その後の公的支援制度全般に及ぼした影響は極めて大きい

と言わざるを得ない。

以上のように、公的救済が前近代的な性格を有したものであり、子どもに対する対策が充分とは言えない中で、それを代替するように民間による慈善事業が展開され、児童救済施設が登場している。

3) 児童救済施設の登場

日本慈善事業の起点は児童施設から始まるとされている。明治初期は仏教やキリスト教による民間の慈善救済事業が展開され、そこで救済活動を行う慈善活動家が活躍した時期である。当時の窮民収容施設は混合収容が一般的であったが、子どもだけを対象とする収容施設もあった。

① 日田養育館

九州の日田に1869年に設立された日田養育館がその一つである。日田養育館は、日田県令の松方正義が、棄児防止と孤児、貧児、貧困妊婦の保護養育のために、県や町村の資金拠出に加えて、地元の有力者などの協力により設立したものであった。封建的救済の色合いが強いとの指摘（吉田2018:44）もあるが、子どもの収容保護を中心に、養育金の支給、養親の斡旋や母親の道德教育なども行われ、救済だけでなく墮胎や棄児防止を見据えた対策が講じられている所は未来志向である。

② 浦上養育院

同じく九州の長崎には、1874年にフランス人宣教師ド・ロ神父と岩永マキらによって設立された浦上養育院がある。ここは現存する児童養護施設としては最古とされている。明治維新後もしばらく続いたキリスト教に対する弾圧によって流刑された岩永が、帰郷後に荒廃した故郷で流行した赤痢や天然痘患者の救護活動を行う中で、天然痘で親を失った孤児を養育ための「小部屋」から始まったとされる。育児部と農事部が置かれており、近代慈善事業の萌芽を含む

運営を試みている。

1909年に内務省から助成金が出るようになるまでは、農事部による田畑の耕作一米麦や野菜、養鶏、柑橘の栽培などの収穫で経費を賄う、自給自足の共同生活のもとでの子どもの養育であった。40年以上にわたって救済した子ども達は、杉山によると少なくとも1800人は下らない（杉山2006:15-17）。

③ 東京養育院

1872年創設の東京府養育院は、おおよけの混合収容施設であり子どもだけを対象とした施設ではないが、「里親制度の先駆的な試みをしていた」（一番ヶ瀬1990:22）という点で特に取り上げる。この年は鉄道が開設され学制が発布されるなど、文明開化の第一歩が踏み出された時期である。しかしその陰には、維新という政治的大改革の下、多くの貧しい人々が路上生活者、浮浪者として存在していた。東京府はその救済策を営繕会議所（のちの商工会議所）に委託する。営繕会議所は「救貧三策」⁵⁾を答申し、このような浮浪者の緊急収容施設を創設した。きっかけはロシア皇子アレクセイ来朝である。「帝都の恥」と浮浪者を捉え、不体裁とみる外交上、治安上の理由からであった。場所は加賀藩の空き長屋に始まり、大塚へ落ち着くまでの二十数年間に数回の移転を繰り返すように、方針も十分検討されることなく定まらない状態であった。当初の収容人員は240人程度に過ぎず、公の救済が極めて制限的なものとなったことを示している（矢部1999:218）。

創設時の財源は何かというと、寛政の改革の際、松平定信が定めた江戸町方所の「七分積金制度」で蓄えてきた積み金の一部（東京府の特別会計へ組み入れられた）によるものであった。さらに東京府のお金、それが打ち切られしばらく民間の寄付で支えられた後、1890年に東京市に移管され東京市養育院となる。移管をさせ公費での保持を定

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

めさせた中心人物が、営繕会議所取締役であり養育院の院長であった渋沢栄一であった。

税金で貧民を養育するなど、怠惰な民、惰民をつくることになり、それは公費の濫用であり納税者への冒涇であるという当時の世論のため、一時養育院への東京府の基金は打ち切られた。渋沢はそれに対して「仁政」論を持ち出し厳しく反論している。貧民を公費で養うのは当然の行いであり、それは人の道、人道である。また論語の仁の心に基づいた仁政であることを主張する。渋沢は施設の子どもの処遇に関しても、「厳酷なしつけ・訓練・叱生よりも、まず親に代わる温かい愛情と慈母の懐に安らうがごとき思いをもって職員に近づかしめ尊敬信愛のゆえに自ら正邪をわきまえる親子のような関係こそ、院内生活の根本義と信ずる」(大谷・吉沢 1975: 30) といっている。すなわち厳格なしつけの訓練で彼らの根性をたたきなおすことこそ院内生活教育の第一方針など、当時の懲罰的意味内容を持った処遇に対峙し、温かい家庭に代わる養育の場としてのホームでなければならないという処遇観に立ったものといえる。

一番ヶ瀬 (1990: 22) は、養育院で始められた子どもに対する「教育」という努力を取り上げている。「教育」は、もっと子どもの教育に力を入れなければいけないということで、救う、育む、を意味する。例えば保育をする中で、子どもを欲しいという人に対しては、扶持をわたして里親となってもらい子育てを頼むというような、今日の里親制度の先駆的な試みをここではやっているのである。

しかし、このような努力がなされていたにもかかわらず、仁政として養育院を保持してきたその考えを温情主義として揶揄し、税を宛てることに厳しく批判する向きも存在した。貧困者を個人の怠惰の結果として、治安維持的・隔離的に收容するという捉え方からであり、とりわけ公共救済が児

童の人格を尊重するという発想になるまでには、これから長い年月を要したのである。

養育院は 1872 年の創立以来、場所や管轄を幾度か変えながら、様々な生活困窮者を收容する施設から次第に分化、専門家、近代化して総合施設になっていく。まさに近代日本の歩みとともにその施設があった。室田 (2012: 188) は、そのような養育院の軌跡を「それは都市の光とともに、影を構成する存在でもあった」と評している。

④ その他の施設

この他では、1872 年の横浜にカトリック修道女 M・ラクロットによって仁慈堂が、また、1875 年にはサン・モール修道会の築地孤児院、1877 年には神戸女子教育院などが設立されている。

仏教系育児施設を代表するものとしては、1879 年に設立された東京福田会育児院がある。

この組織は、「仏教上慈悲の趣旨にもとづき、ひろく貧困児女を收容すべき社団」として設立されたものであり、仏への供養である慈悲の実践が福をもたらすという仏教思想にもとづいていた。福田会育児院は、早くから里子制を実施している。この施設は、今川貞山らが仏教各宗派に呼びかけて実現した超宗派組織経営に特色があり、運営は会友からの会費、宮内省の資金下付や慈善興業による拠出金などの資金であった (池田 2002: 92)。

いずれも、子どもを対象にした慈善事業を展開した施設として知られている。彼らの営みの背景には、西洋近代に明るい自由の発露としてのキリスト教の慈善思想や仏教的慈悲思想があったとされる。

なお、前述の杉山は、明治初期からカトリック慈善が存在したことが児童養護施設史で軽視されがちな実態にふれ、事實は、カトリックの女性たちが、見捨てられた子どもを信仰によって支えることで児童福祉の基礎が耕されたことを忘れてはならないとの

見解を、折に触れ述べている。

4. 産業革命期の社会状況と政策

19世紀末から20世紀初頭にかけて、政府はさらに近代国家としての形態を確立していく。1888年の市政・町村制に始まり、翌年の大日本帝国憲法、1890年教育勅語の発布、同年帝国議会の開催というように、政治、教育、行政の分野において国家機能の整備が進められている。一方で、鉱山業や紡績業を中心に発展してきた日本の資本主義は、1890年に恐慌に襲われる。国内市場の行きづまりを打開するために、朝鮮をめぐる清国との戦争に突入していく。1894年の日清戦争である。翌年の日清講和条約による多額の軍事賠償金をもとに、殖産興業を推進し、産業革命を進展させたことはよく知られるところである。

資本主義の発展は産業構造の変化をもたらした。機械化により失業した旧来の手工業的職人層の窮乏化は都市「下層社会」⁶⁾でスラム化していく。農村では寄生地主の制度による小作人の貧困化が進んだ。殖産興業推進の中では、足尾鉍毒事件や高島炭鉍事件といった公害や労働争議が引き起こされた。すなわち、資本主義社会の矛盾が一気に現れたことを意味する。このような矛盾の原因を資本主義によるものとみなし、労働者の生活、権利を守ろうとする社会主義運動や労働運動、民衆運動が起きたが、政府は1900年に治安警察法や行政執行法を制定し、これらを見做し、あるいは制圧するという方針で臨む。このような国家の姿勢に対して、室田(2003:37)は「西洋列強に肩を並べるべく殖産興業、富国強兵の道を邁進する国家にとっては、資本の論理が最優先の課題であり、民衆の生活は守られるべきものではなかったのである」と言及している。

以上からは、遅れて資本主義の道を歩む日本にとって、西洋列強諸国に追いつくためには、殖産興業、軍事政策が優先され、その結果として社会事業は後回しにされ、切

り捨てられがちであったことがうかがえる。産業革命期の日本では、日清戦争後の巨額の軍事賠償金を基に、軽工業に続き重工業部門も発展していったが、その近代化の影には無数の貧民・窮民や孤児など無告の民が社会的原因の帰結として、形づくられていくことになった。

さらにこの時期には、1891年の濃尾大地震、1896年の三陸大海嘯をはじめとした天災と凶作が相次いで起こった。これら天災は、社会の底辺に位置する民衆に深刻な生活破綻をもたらし、孤児や棄児が多数発生する契機になった。「1902年の東京の人口130万人のうち約90万人(約70%)が、かろうじて生活を営んでいる『細民』」(池田2002:98)という記述からは、多くの困窮者がなんら支援もなく悲惨な状態に置かれていたことがうかがえよう。

このような国家としても無視できない状況に対応する国の救済法規は、制限主義的な恤救規則が唯一のものであった。そこで、恤救規則に代わるいくつかの救済法案が企図されるのだが、いずれも法制化されることはなかったのである。

否決理由の多くは、国の補助を受けて自治体が実施責任を負うという義務救助主義への反対であり、国費・公費の濫用となり惰民を助長するということであった。また、権利性につながることを回避するねらいもあった。

1) 産業革命期の主な民間児童救済事業

子どもに対する公的な救助が充分とはいえない社会的な流れの中で、仏教やキリスト教による民間の慈善事業が多く勃興してきたのは時代の必然ともいえる。とりわけ1880年代から1890年代にかけて展開された児童救済事業には、混合収容にはない子どもの諸課題に対応した施設づくりの萌芽がみられる。

保育事業では、1890年赤沢鐘美による私立静修学校(新潟)、1900年野口幽香・森島

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

峰による双葉幼稚園（東京）の創設、障害児施設では、石井亮一が創設した滝野川学園がわが国初の知的障害児施設として名高い。また、1899年創設の留岡幸助の家庭学校は、感化教育事業を行わない限り成人の犯罪は減ることはないとの信念のもと、罪を犯した少年に良い環境と教育を与えることの重要性を説いた。家庭学校は、現在の児童自立支援施設のルーツともいえる児童救済施設である。同じく児童救済施設の近代化を試みた実践として、現在の児童養護施設のルーツとされているのが、1887年設立の石井十次の岡山孤児院である。

石井十次に関しては、その実践を支えた思想と慈善事業の展開及びその意味を、日本の近代化過程の社会的文脈の中で考察していった細井勇の研究、また岡山孤児院の運営体制・養護実践に関しては菊池義昭に詳しい。他にも人物史、施設史からのアプローチなどの研究が多くあり、今日の児童養護施設が参考にすべき実践などが研究されてきたので、ここでは石井の養護実践のもととなる思想的側面を石井の後期の養育法を中心に考察していく。

2) 石井十次の児童救済事業

石井十次は彼の後期の養育法として、宗教はキリスト教、教育はルソーの自然教育の流れをくむ労働自活主義を唱えている。しかしそこにはそう簡単にはくくれない時代の流れや社会環境がある。なぜなら、ルソーの教育思想受容の素地は同郷の徳富蘇峰を介して耕されたと考えるのが妥当であること、及び岡山孤児院日誌の記載を追うと、石井のキリスト教信仰は、はじめの福音主義的なキリスト教慈善事業から、晩年は自由主義化、超宗派的宗教観、さらには汎神論⁷⁾へと転換していった経緯が見られるからである。明治30年代、石井は徳富蘇峰との親交⁸⁾を深めていくが、それは岡山孤児院事業の国家公認可の歩みへ、言い換えれば国家ないし皇室との関係を深めることに連

動していく。

石井の後期養護実践の集大成は、「岡山孤児院十二則」⁹⁾であろう。石井が岡山孤児院における養護実践展開の中で、最終的な目的としたのは、院児たちが結婚して家族を持ち、その家族が里預児を引き受け養育する里親村をつくることであった。その実践は菊池（2010：266-268）に詳しいが、茶臼原農村づくりと農場学校において展開されている。

きっかけの一つが、東北凶作地孤児の無制限收容を行ったため、児童は1200名にも達したことであった。あと一つは、職業を身に着け社会人として独立したとしても、実親などの支援基盤が全く期待できない農地や資産を持たない院児らにとっては、かつて石井が子供時代に高鍋馬場原村で目の当たりにしたであろう過酷な現実が、多く存在していたことである。茶臼原移転を決意し、その地で年長児が職業を身に着けた社会人として独立し、さらに結婚して家庭を持つことが可能な養護実践システムの具現化が、茶臼原農村の開拓であった。細井（2009：107）は、高鍋で実業的な教育を受けたからこそ石井の村づくり着手について、「石井は晩年、孤児救済方法を開墾による農業的労働自活運動に帰着させることになるが、それは、石井にとって原点たる貧困からの脱出法への回帰であったともいえよう」と述懐する。

岡山孤児院事業が今日の児童養護実践と大きく異なるのは、第一に「知識偏重」の公教育に対し実業重視の教育実践をしていた点、第二に臨時救済的機能を果たしていた点として震災孤児救済や東北大凶作貧孤児救済に認めることができる。石井の慈善事業を支えたエートスについて細井（2009：119）は、「郷里高鍋の教育的伝統」、それも労作を重視し開墾作業も行う晩翠学舎などに受け継がれた実業的な教育の「伝統への敬意・傾倒と、新しい思想、宗教としてのキリスト教受容が二重化されていたことにこそ

注目する必要がある」と説く。

吉田は、「両存」という言い方で石井の思想の重要点を述べている。石井は自由や平等を学びながら、同時に慈善・博愛を通じての愛国的国家主義者であり、特に天皇崇敬の念が強かった。本来戦争とは対極にある福祉を選び、それを通じて近代国家を創造しようとした石井にしても、二度の大戦の勝利、そして、「富国」の形成を最大の喜びとする愛国的国家主義者であった。石井の慈善・博愛はキリスト教が中心であるものの、この国家主義を抜きにしては理解しがたいところがあり、まさに矛盾する福祉と愛国の「両存」といえるものであると述べている(吉田 1994: 114)。

この「両存」性に関しては、徳富蘇峰の別の面からの見方がある。蘇峰は石井の死後、国民新聞紙上に「石井十次君」¹⁰⁾と題する「彼は本来無一物なり」で始まる次のような追悼文を書いている。

他人にありては慈善は一つの克己なれども、彼にありては一つの嗜欲たり、・・天性此の如きのみ、是れ実に君が及ぶ可からざる天成の好男子たる所以なり。(中略) 一個の石井十次は、一面には己を棄てて他に殉ずる精神と、他方には己の所信を挙げて無遠慮、無頓着に施行する・・傍若無人にその所信によりて振舞う鉄の如き意志も、畢竟如上の二性質の化合によりて、彼が如き一種の人格を打出したるが如し。

確かに石井が児童の個性を尊重しようと、イギリスのDrバーナード・ホームで採用されていた小寮舎制を取り入れる一方で、皇室から資金下賜をうけて、集団主義的な「国家有用の人材」の育成に自らの実践の意味を見出すようになっていたのならば、矛盾は隠せない。ここで石井は思想家ではなく、あくまでも実践家であったことに留意しなくてはならないと思われる。石井が

展開する諸事業が社会とのつながりにおいてこそ成り立つ性格をもつ以上、その事業を取り巻く環境の変化が、石井の考え方や実践にはねかえってくる側面を考慮しないわけにはいかない。

「二重化」「二性質」「両存」言い方はそれぞれであるが、矛盾する両面がどちらかに収斂されるのを許すことなく「化合によりて」事業を維持していったことが、岡山孤児院事業が近代的施設処遇実践の場となっただけではなく、政府の児童救済策の不備を代替する役割を果たしたとされるまでの事業を継続、展開できたのではないだろうか。石井の思想は慈善・教育事業という特質上、石井の言説に依拠させるのではなく、これからもその実践の解明を通して明らかにされるべきであろう。

大原社会問題研究所の高田慎吾¹¹⁾は、慈善事業克服の具体策として、「本来児童の扶養は家庭の私事ではなく、公務である」という認識のもとで、国家の施策として扶助制度を確立し、自治行政を中心とする里親委託制度を確立していくことを考えていた。だが、1926年浮上してきた児童扶助法案は成立をみることなく、1929年に成立したのは一般扶助主義を採る救護法であった。その後、慈善事業団体は多くの場合、救護施設として現代的な公的救済機構の一環に組み込まれていくことになる。それは施設保護の形態を固定化させることになり、貧困世帯の養育困難の問題に先駆的に取り組んでいった石井らの思想と実践の可能性を大きく制約することになったと言えよう。

なお岡山孤児院以前に、すでに九州でカトリックによるいくつもの実践がなされた事実も軽視してはならない¹²⁾。

5. 日露戦後期の国の児童救済

この時期以降、我が国の社会福祉行政の基本指針となっていく、日本独自の政策が内務官僚救済事務当局である井上友一らを中心に打ち出されるので、二つの事業に限

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

り簡単に触れておく。

一つはいわゆる「国費救助節ノ濫給矯正方ノ件」(明治41年5月21日地甲第33号内務省地方局長通牒)に表われた救済政策である。井上の考えは日本救済制度の古典とされる『救済制度要義』の「緒言」にある「夫れ救貧は末にして防貧は本なり。防貧は委にして風化は源なり」(井上1953:2)に集約されている。井上は恤救規則を維持しつつ、防貧つまり救済に頼らずに「勤儉」に励む独立自助の良民を「風化」育成し、並行して地域の相互扶助機能向上を図る「協同主義」を提起していく。ここに注目されたのが共同体であり、地方自治体であった。救済責任については、同通牒で共同体、市町村、府県、国という序列を再度確認している。以上からは菊池(2003:60)が指摘するように、恤救規則の基本精神である隣保扶助の情誼を改めて強化することにより、国費救助を節減し、同時に救済における国家責任を共同体に転嫁しようとするねらいが読み取れる。義務救助制や救済の権利否定、そして救助の制限主義は、「国富」を国策とする明治政府の基本政策の一つとされていたのである。

二つは1908年に改正された感化法についてである。この時期に成立した救貧関連の法令は、唯一感化法だけであったにもかかわらず、感化院の設置を府県の任意と規定したため増加は見られなかった。その後、1908年に感化法が改正されたことにより国庫補助が受けられるようになって、この事業は発展していく。これはわが国で最初の児童保護立法である。この感化法制定により、従来¹³⁾の感化院は法律に規定された児童施設となった。つまり、これまで「刑法」の対象であった児童が「感化」すなわち「教育」の対象とされたのであり、このことから子ども観の変容がうかがえる。

当初は民間事業として始められていくのだが、感化法制定を機に徐々に国家が責任を持つ方向に展開していく。とはいえ、その

設置を府県の任意と規定したため、1907年でも全国で11か所を数えたにすぎなかった。翌年に改正されることになるのだが、その際に道府県の義務設置と国庫補助が認められた。その結果、16歳未満の少年犯罪を刑法の対象から感化法に移すことになり、1911年には施設が48か所と増大する(池田2002:109)。

だが児童保護立法とはいえ、感化法は法を犯した児童の教育、矯正というより、次のように治安的性格が強いものであったと考えられるのである。

犯罪や非行に手をそめた貧困児童については、感化法の対象として保護して治安維持が図られ、さらに彼らを矯正することで労働力または兵力として活用したのである。・・・「感化法」制定は、明治初期から政府の肩代わりをしてきた慈善事業の一部が、治安を維持し強兵を育成するという意図のもと、児童を教育の対象として見出し、制度化されたといえるのである(吉田2018:36)。

井上友一は救貧は家族扶助・隣保扶助を傷つけ、独立自助心を損なうもの、言い換えれば独立自営の国家の良民を育成するには弊害であると考えた。これも一理である。しかし先述の二つの事例を合わせた別の観点では、当時の救貧行政は救貧には手を打つことなく、貧困などによる犯罪で収容された児童は労働力や兵力として感化し、救済責任を共同体に転嫁し、義務救助主義は権利意識を助長するという理由で避け、一方で独立自営の精神を養う感化という精神的救済を強調したという見方もできるであろう。ここに、防貧のための道徳心(独立自助の良民)を育成する、言い換えれば「救貧抜き」の、教化性が強く精神的ゆえに実態のない防貧という日本型救済制度の成立(菊池・室田2003:62)をみることができる。

6. 大正期から昭和戦前期（社会事業の時代）

社会事業の時代には、児童そのものが保護対象となる踏み台としての活動や政策が前向きに展開された。児童扶助法は、立案に向けて準備が進められてたにもかかわらず未成立になったものの、児童保護にかかわる救護法（1929年）、児童虐待防止法（1933年）母子保護法（1937年）が成立した。

この時期の特徴を、小松（1981：66）は、『社会』事業という名称、社会事業という領域が国民的基盤の上に立って、問題領域や対象としても、また政策としてもやがて一つの独立した分野として確立し、市民権を獲得する基本的条件が、この時代に用意されはじめていた」と端的に指摘し、社会福祉の時代へ進む過渡期としてとらえている。

1) 米騒動と社会事業

大正期の社会事業に関しては、日本社会事業史上でも稀なデモクラシーの影響を受けた時期といわれる。明治期に「慈善事業」「感化救済事業」と呼ばれ、公的責任が否定されてきた救済事業は、公的責任の下で実施される「社会事業」として再編成されていく。その背景を探ると、貧困・社会問題に対する政策対応が、社会体制を維持する上でも必要とされるようになった国内外の動きがあった。

大正期は第一次世界大戦による一時的な好況の後、1920年の戦後恐慌、続いて23年の関東大震災による震災恐慌が起こり、日本経済が慢性的不況に陥っていた。戦後の社会問題の中心は失業問題であり、戦前の季節的失業や景氣的失業とは異なり「慢性的失業」状態であっただけに深刻さを増した。

まず、社会問題としては1918年の米騒動である。その参加者は都市部の人夫、土方、町工場の職人、サラリーマンから農村部の自作農、日雇い、その他炭鉱夫、女性、インテリ層等々に及び、吉田（2004：219）の言う

「単なる飢餓暴動と相違して、いわば市民革命の伝統のない日本の生活難に追い詰められた民衆の社会的要求」であった。このような米騒動に始まった民衆の社会批判の動きや社会・労働運動の組織化は、貧しさを個人の責任に帰すことはもはや許されないという機運となった。

この当時の様子を、生江孝之は、著書『わが九十年の生涯』で一般に日本に社会事業がおこったのは米騒動以降であり、その社会情勢の変貌を回想している。以下にまとめて記す。

此の米騒動の結果、国民はここに初めて国家の他に社会の存在することを発見し、かつ確認するに至ったと云い得るのである。（政府は）民衆の結束した暴力は国家の命令だけを以ってしては防止し得ざることを発見して、低廉な簡易食堂や野菜を安価に販売する公設市場を各地に設ける等の一時的処置をとったが、之を契機として恒久的な施設の増設拡充に力を尽くすに至り、従来の慈善事業を踏み超えて社会事業へと進展するに至ったのである（生江1988：98, 99, 220）。

政府は、それまで社会事業は民間有志の事業としてこれを奨励し、援助を与えることが政府の任務程度に考えていた。しかし、米騒動以降は国家及び公共団体自らの社会施設としてこれらを救助せねばならない現実に直面し、富豪もその財産を公共団体に寄付して、その資源に供する様になった。この生江の回想に、慈善事業から社会事業へと移行していった経緯を探ることができるのである。

吉田（2018：50）は、社会事業政策を採るようになった背景をロシア革命の影響にも触れた上で「アメとムチ」に例え、「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

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

て一連の防貧・救貧立法を成立させ、行政機関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。」と述べている。

さらに社会情勢の変貌は、社会連帯責任の思潮をも生じさせる。生江(1937:277)はこの点に関しても、「社会はある欠陥を有する者に対しては、因果的な求報を前提とした慈善的、救助的の舊主義を排し、宜しく共存的、聯帯的の責任観念に基づいて社会の義務遂行の決意を以て之が擁護に任ずべし。」とし、社会の構成員である者は共同責任としての自覚に立ち、保護協助の企画を児童保護の上に適用し、絶対の保護を児童に与えるよう主張している。このような思潮を受け、1920年の第5回全国社会事業大会から、社会連帯思想をうかがわせる以下の考えで社会事業の名称が一般に用いられるようになる。

慈善事業と称し、社会事業と称するは、単に名称の相違のみではない。貧弱者を救助するのを以て、富強の篤志に出る慈善的行為に待つと云ふ考は、個人的の問題である。個人対象の個人貧の時代では、夫れでも宜いのであらふが、今や時勢は変遷して、社会対象の社会貧なるものを見るに至った。この社会貧に対しては、是非とも世人一般に対し、社会連帯責任の観念を喚起せなければならぬのである(『社会事業』1921年4月第5巻第1号)。

2) 工場法と児童保護

次に、子どもを取り巻く環境であるが、これも極めて劣悪なものであった。大正期に入ると、産業の近代化のなかで安価な労働力として、不況に際しては排出される安全弁として、劣悪な環境と過酷な長時間労働に駆り出される女性や児童が多数出現した。過酷な労働条件下で働く子ども、食料不足から身売りされる子ども、餓死する子ども、母子心中などが社会問題化していた。富

国強兵策を進める政府は、人口を増やすことが急務であり、この問題でも子どもを保護することは国策としても重要であった。

施設養護施策とは直結するわけではないが、国家による最初の本格的な児童保護であることから、ここで「工場法」についてのみ取り上げる。1911年に制定されていたものの、資本家の強い反対によりそのままになっていた「工場法」であるが、1916年によりややく施行された。「工場法」では15歳未満の職工および女子を「保護職工」とみなし、①12時間労働、②12歳未満使用禁止、③深夜労働禁止、④月2回の休暇などが規定された。

また、1923年には、「工業労働者最低年齢法」が制定され、「十四歳未満者ハ工業ニ之ヲ使用スルヲ得ズ」(第二条)と児童労働に一定の制限がかけられた。しかしながら、就学年齢児童の就業禁止をはじめとする保護規定は、職工15名(改正工場法では10名)以上の工場にしか適用されず、丁稚、農業、行商、小売りの店員などが法規の範囲外に置かれるなど、当時の国際水準からして極めて低い水準の保護内容であり、児童労働の実態にそぐわないものであった。

一方で、野澤(1986:3)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、社会的存在として固有の意義を獲得したという視点で工場法を捉えたならば、児童福祉の起源を一般にいう感化法ではなく工場法の制定にあると論述する。工場法は、資本による社会的収奪からの児童保護に限らず、親権の濫用に対する一定の制限と義務教育制度の完全実施を意味していたことから、児童の権利保障施策へと向かう国家による最初の本格的な公的保護であったと考えられるだろう。

3) 育児事業 児童保護事業

育児事業はそれまで沈滞状態であったが、社会事業に占める割合は依然高く、その処遇も徐々に専門化した。1927年に第4回

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

社会事業調査会が決議した「児童保護事業に関する体系」によると、明治期にあった感化事業や育児事業を含めた8分野¹⁴⁾が体系

化されている。体系化に応じて処遇理念も変化し、従来の「救育」「感化」「救済」に対し「保護」が一般化した。

表1. 全国社会事業経営主体別一覧表 児童保護 (1933年12月時点)

事業種別	官国立	官 道府県	公立 公立	財団	私立 社団	其他	計
産婆	—	1	370	5	25	171	572
産院	—	—	11	3	13	30	57
乳児保護	—	1	4	2	5	13	25
昼間保育	5	—	129	72	20	476	702
児童健康相談	—	—	69	20	37	114	240
児童性能相談	—	3	2	—	—	4	9
少年職業相談乃紹介	—	1	7	—	—	1	9
不具児童保護	—	—	1	—	—	1	2
虚弱児保護	—	—	—	2	2	5	9
貧児教育	—	—	12	15	9	49	85
子守学校	—	—	13	—	—	3	16
育児	—	—	3	61	10	50	124
不良少年 少年教護院 保護 感化保護	1	42	1	7	1	8	60
少年保護	—	—	—	2	—	28	30
少年保護	2	2	1	15	—	72	92
低能児乃白痴教育	—	—	1	2	—	4	7
吃音矯正	—	—	1	2	1	2	6
児童虐待防止	—	—	—	—	—	3	3

出所：生江孝之(1937)『増訂社会事業綱要』巖松堂書店 50-51ページより旧漢字表記を筆者が新漢字に改変し作成した。

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

託児所については大都市のスラム街を中心に、公営のものが60ヶ所（社会局社会部編：1927）近く登場しているのも画期的であったと評される。表1においても、事業種目中「昼間保育」が702と群を抜いているばかりか、公的なものが約20パーセントを占めていることがわかる。

一方で育児施設に関しては、公営2施設に対し私営117施設（社会局社会部編：1927）であり、依然として民間に頼った事業だったことがわかる。このことから、わが国初の児童救済事業として登場した育児施設にもかかわらず、託児所の比重より軽く扱われており、大正期に公的責任と意識されていたのは、一般児童と妊産婦の保護という防貧政策であったといえる。当時の育児施設について、吉田（2018：54）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ある」と述べている。育児施設が政策対象として認識されるようになったのは、1932年の「救護法」を待たねばならなかった。

ちなみに育児事業のうち、従来は「孤児院」「育児院」などと呼ばれていた当時の「育児施設」だが、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」の原型ともいえるものである。ただし、近代国家としての体裁を整えることが最優先であった当時、社会事業は民間の営みとして十分に成熟をみないまま、国民支配の手段¹⁵⁾として体制に組み込まれていく。

4) 救護法の制定

1920年代後半から、農村部をも巻き込みつつ広がっていく経済恐慌による窮乏化の深まりは、貧困の量的拡大、質的深刻化をみせ、制度的不備のある恤救規則の改正は時間の問題であった。すなわち改正の背後には、国民全体に及ぶ生活困窮があったといえる。吉田（1960：143）は、その窮状を「本期の要保護児童問題は、いずれも貧困と関係してい

る。特に注目されたのは欠食児童、親子心中、被虐待児である。欠食児童が最も多いのは大凶作下の東北地方である。親子心中の用語はこの時期に定着」と記す。生活に困窮した母子の急増が発端になり、1937年の母子保護法の施行につながっていくのだが、同法は先に施行された救護法では保護の対象にはならなかった母子が対象となり、子どもの貧困対策に対する法律であった。社会事業の時代が戦時下の厚生事業の時代に進む転換期に、母子保護法が制定されたのは興味をひく。

母子保護法に先立つ1926年設置の社会事業調査会では、「社会事業体系に関する件」を答申し、救貧法改正問題を取り上げた。1927年6月第3回社会事業調査会において、「一般救護に関する体系」が決議され、それが骨子となって1929年「救護法」が成立することになった。救護施設の一つに孤児院があげられた

だが制定はしたものの、緊急財政を理由に施行のめどさえ立っていなかった。これを重くみた全国の方面委員¹⁶⁾は社会事業関係者とともに組織的な運動を開始する。その結果、1932年ようやく救護法は施行¹⁷⁾されるに至った。同法が公的義務救助制をとったのは、前述のように、貧困はすでに個人の自助ではどうにもならなかったからである。しかし、救済を受ける権利を認めたものでなく、公民権も否定されており、依然として国民の主体的権利には関与することのない国家の恩恵としての事業と言わざるをえない。

わが国初の児童救済事業として登場した育児施設であるが、大正期においては、前掲表1が示すように民間施設がほとんどであることから、公的責任として取り組まれたとは考え難い。育児施設に入所するような孤児や棄児らを政策対象として捉えたのは「救護法」施行時であった。育児事業において、救護法施行にともないようやく「救護施設」として育児施設を含む民営施設が認可制になった。

吉田（2018：55）は「同法制定により、救

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

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、施設経営を多少なりとも安定させることができるようになった」とし、民間施設への「救護委託費や施設設備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」とみている。

5) 厚生事業の時代

社会事業が一分野として市民権を得、「篤志家」の時代から「社会連帯責任」の時代への移行と生江（1925：269）がとらえた社会事業であったが、日中戦争を契機に、社会事業もその一環である児童保護も戦時体制に組み込まれていく。厚生事業下の児童愛護事業がそれである。従来社会事業は自由主義的なものとして否定され、戦争を目的とした人的資源の維持、培養のための諸策が、1938年厚生省の設置とともに強化された。新体制として全体主義的な方向を示す厚生事業が展開されていく。

① 戦時下児童愛護事業

もともと大正期に内務省社会局が児童保護事業の一つとして普及、奨励に力を入れた事業であったが、背景には日本における妊産婦・乳幼児の死亡率の高さがあった。当初は子どもの身体と精神の健康に焦点をあて、子どもを健康に生み育てることを大切な価値として育児に携わる女性が教育の対象であった。だが、その後児童保護から児童愛護へと変容、戦時体制下での国策である「健民運動」に結びつけられていく。その結果は、子ども一人ひとりの生命の尊重としてではなく、将来の兵力を増強するという人口国策に組み込まれていくのである。

② 人的資源確保策としての児童保護

人的資源の維持培養策は、必然的に妊産婦や乳幼児、児童の保護を拡大する方向をとっていくゆえに、保護の対象は一般児童へと拡

大をみせていく。

妊産婦保護として妊産婦手帳の交付と保健指導が徹底され、児童健康相談所による健康相談、乳児院や保育所での養育や保育などが行われた。・・・また農村では季節共同体保育事業が進み、常設の昼間保育所も増設され1935年から1944年まで879施設から2184施設、人数も6.6万人から17.8万人となった（池田・池本2002：195）。

しかし、厚生事業ではその児童保護対象を軍人の児童、労働婦人の児童および就労児童などに限定し、障害児は置き去りにしていた。厚生事業から取り残された障害児や施設保護の対象者たちは、戦争に協力しえない階層という認識であった。当然のことながら、人的資源になりえないと判断された人々に厳しい状況をもたらしたことがこの厚生事業の特徴であった。戦局の悪化とともに児童保護施設への食糧や生活物資の配給事情も極めて悪くなり、男性職員は兵として召集され、救援の手もえられず栄養失調による死亡率の上昇も報告されている。

6) 児童福祉法制定の要因

子ども達に多くの犠牲を負わせ、家族を奪われた子どもを大量に出現させるという深刻な事態を引き起こした戦争であった。皮肉にも1947年に児童福祉法が制定された背景には、こうした事態に対して、従来児童保護対策では追いつけない深刻な実態があったのである。この時、戦前の少年教護法、児童虐待防止法、母子保護法の一部は児童福祉法の法体系に統合されることとなった。

同法では、戦災・引揚孤児対策が中心であった児童保護から、18歳以下のすべての児童への育成責任を国及び公共団体が保護者と共に負うという、児童の「一般的保護」を実現させていく方向が定められた。児童観、児童対策方針の転換が迫られていたのである。

7. 結論

以上、第二次世界大戦終結までの公的・私的な児童救済・保護事業の施設および事業展開を探っていった。前近代における天皇の施与、慈恵、お上の恩恵を経て、近代では思想・理念的には「個の独立」による博愛に基づく慈善事業が誕生し、一部には子どもの権利を見据えた処遇提案にまで進んだのであるが、いずれも国家社会の基盤を堅固にするためという目的は共通であった。

戦争は国民統合の手段として、一定程度社会政策を進展させる働きをする。日露戦争以降、児童保護対策では、いわゆる「特殊児童」問題から「一般児童」の問題へと対象認識が拡大された。人的資源確保の一環としての対策は、公的な保育事業の増加となって表れている。とりわけ太平洋戦争以降は、「人的資源の維持、培養」を主目的にした厚生事業へと転換していく。結果として、子どもを含め戦時体制への奉仕に協力できない層を、きわめて過酷な状況に追いつめていったことを厚生事業は示しているといえよう。児童福祉が個の尊厳にもとづく生活支援の姿勢を放棄する時、「戦時厚生事業が犠牲にしたものは、社会福祉の自己否定とも言える個の尊厳にねざす生活支援の姿勢」(池田・池本 2002: 196)であり、この犠牲は今日に引き継がれるべき負の遺産であったといえよう。

注

- 1) 池田 (2002: 30) によると、「享保の飢饉 (1732 年) の際に多くの生活困窮者を出した大坂で、幕府がその慈恵策の不十分さを補うために町中合力を指示した。この時自治的行政をすすめていた町方は、一町単位の地域扶助であった町中合力を、大坂全町に拡がる画一的な救済制度に発展させて対応した」とある。
- 2) 長谷川匡俊は、享保の飢饉を契機に展開した、近世都市における町人の自治的な共助というべき町方施行の本質をめぐる議論に注目して、近世都市の社会矛盾の緩和
- 剤とみる立場、富裕町人による都市支配という考え方、あるいは互惠性や教性を示唆する見解を紹介している。
- 3) 岩倉具視は「士族授産ノ義」において、「彼ノ所謂貧民ナル者ハ懶惰ニシテ業ヲ勉メス、自ラ貧困ヲ招クモノヲ指スナリ」として、貧困は自らが招いた怠惰の結果であるという惰民観を示している (吉田 1989)。
- 4) 菊池・室田他編 (2003) 「5. 恤救規則: 198-199」『日本社会福祉の歴史 付・資料』による。
- 5) 救貧三策の中の三番目「廢疾・老幼の窮民への養育は当然」にもとづく事業だが、充分検討される前にロシア皇太子来訪をきっかけに始まった。
- 6) 横山源之助はその著『日本の下層社会』1899 年の中で、日清戦争後社会において資本主義が発展し、底辺の民衆がそれに翻弄されていく状況を「下層社会」と表現した。
- 7) 1906 年の、教会を組織しない「東洋キリスト教伝道会」構想は超教派的な組織であることから、石井の信仰が自由主義化したことがうかがえるが、「予と西本願寺法王と握手することによりて日本式キリスト教 (キリスト主義的仏教) 誕生し、この子と皇室と握手して、日本は根本的に宗教改革成就して・・・」(1906. 11. 13) となると超宗派的宗教観が表れている。さらに 1907. 9. 11 付け日誌には神と人との一致を説く汎神論的宗教観が記されている。
- 8) 徳富蘇峰から石井十次への書簡【石井十次資料館所蔵】
- 9) ①家族主義 ②委託制度 ③満腹主義 ④実行主義 ⑤非体罰主義 ⑥托鉢主義 ⑦非借金主義 ⑧米洗教育 ⑨宗教教育 ⑩密室主義 ⑪小学教育 ⑫実業教育の 12 則をいう。
- 10) 山野光雄の著作『社会保障の先駆者たち』で、大正 3 年 2 月 8 日付の国民新聞掲載となっている (1974: 98-99)。

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

引用文献

- 11) 石井から事業を引き継いだ大原孫三郎は、東京養育院にて経験を持つ高田慎吾を研究主任として迎えた。大原による解散宣言の背景には、高田慎吾の慈善事業批判があったと細井は見ている(細井 2007: 382-383)。
 - 12) 養護実践の内実はキリシタン以来の慈善の歴史の積み上げがある九州における慈善事業として、杉山・山田・澤(2006)による「九州におけるカトリック児童養護施設の歴史的展開」『純真人文研究』第12号に詳しい。
 - 13) 感化院の先鞭をつけたのは1884年の池上幸恵であり、処遇の中心は東洋的な家族制におかれた。初期感化院には仏教徒が開拓したものが多い。
 - 14) 児童保護事業に関する8分野：妊産婦保護・乳幼児保護・病弱児保護・貧困児童保護・少年職業指導並びに労働保護・児童虐待防止・不良児童保護・異常児童保護(吉田 2004: 234)
 - 15) 社会事業調査会での審議を経て、社会事業法は1938年に公布されたが、同年には並行して国家総動員法が公布される。本格化し始めた日中戦争体制の下では、本法は社会事業を国家政策に協力させることを目的とした法制であったといえよう。
 - 16) 民生委員の基となったのが大阪方面委員制度であるが、その成立は米騒動の影響が大きいと言われている。
 - 17) 救護の対象は、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、障害者とされ、救護の種類は生活扶助、医療、助産および生業扶助の4種類とされた。なお同法は、生活保護法の施行により1946年10月1日に廃止された。
- 一番ヶ瀬康子編著(1990)『新・社会福祉とは何か 現代の社会福祉1』ミネルヴァ書房
- 池田敬正(1994)『日本における社会福祉のあゆみ』法律文化社
- 池田敬正(1999)『現代社会福祉の基礎構造』法律文化社
- 池田敬正・池本美和子(2002)『日本福祉史講義』高菅出版
- 井上友一(1953)『救済制度要義』社会事業会館
- 長谷川匡俊(2014)「前近代の救済の諸相」日本社会福祉学会辞典編集委員会『社会福祉学事典』丸善出版
- 細井 勇(2009)『石井十次と岡山孤児院—近代日本と慈善事業—』ミネルヴァ書房
- 菊池正治・室田保夫(2003)『日本社会福祉の歴史 付・資料』ミネルヴァ書房
- 菊池義明(2010)「茶臼原農村づくりと農場学校の概要」『石井十次資料館研究紀要』第11号 石井記念友愛社
- 小松隆二(1981)「わが国における社会事業の時代と児童保護」三田学会雑誌 Vol. 74, No 2
- 室田保夫(2012)『近代日本の光と影』関西大学出版会
- 生江孝之(1923)『児童と社会』児童保護研究会
- 生江孝之(1937)『増訂社会事業綱要』巖松堂書店
- 生江孝之・生江孝之先生自叙伝刊行委員会(1988)『わが九十年の生涯：伝記・生江孝之(伝記叢書24)』大空社
- 野澤正子(1986)「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巻2号
- 大谷嘉朗、吉沢英子(1995)『養護原理 新版』誠信書房
- 杉山博昭(2006)「岩永マキ」室田保夫編著『人物で読む近代日本福祉のあゆみ』ミネルヴァ書房

児童救済事業の歴史的展開に関する一考察

- 社会局社会部編（1927）『児童保護事業の概況』社会局社会部
- 矢部広明（1999）「東京都養育院の歴史と生活の断片」『日本の福祉を築いて 127 年』萌文社
- 山野光雄（1974）『社会保障の先駆者たち』時事通信社
- 吉田久一（1960）『日本社会事業の歴史』勁草書房
- 吉田久一（1989）『日本社会福祉思想史（吉田久一著作集 1）』川島書店
- 吉田久一（1994）『日本の社会福祉思想』勁草書房
- 吉田久一（1995）『日本社会福祉理論誌』勁草書房
- 吉田久一（2004）『新・日本社会事業の歴史』勁草書房
- 吉田幸恵（2018）『社会的養護の歴史的変遷 —制度・政策・展望—』ミネルヴァ書房