

児童福祉法について

— 児童福祉法の成立までをふり返る —

Establishment of the Child welfare law looks back

田 中 利 宗

Toshinori Tanaka

はじめに

子ども達を被害者にする事件・事故は後を絶たない。その事件があるたびごとに命の大切さと再犯防止が議論される。しかし、その抜本的打開策は今も模索中である。

一方、子どもが加害者になるケースも増加している。男子生徒の同級生刺殺事件は、刺痕が30箇所以上と報道される。加えてその男子生徒の評価が「とてもそんなことをする子どもには見えない」との周囲の声に「なぜ」という戸惑いと共に大きな衝撃を人々に与えた。これらショッキングな出来事の原因解明は容易ではない。ただ、それらが起きる原因のひとつに家庭及び地域の養育力の低下、共生観の喪失があるように思えてならない。振り返れば、戦後強調された個人の自由と平等という考え方は、それ以前にわが国に根強くあった家族主義の支配体系を崩壊させた。自由を旗印に掲げた新しい上壊での教育の展開は、地縁・血縁を根幹におく共同体意識を解体、変質させることに貢献した。その解体や変質は、すべてが賛美され、逆に批判されてはならない。もし、自由という考え方を受け取った国民一人ひとりに自立性（自律性）と自主性、責任感（義務観）、共生観が涵養されているならば、その解体は自己と他者との新たな関係を生み出す。それは、お互いの命と自由を尊ぶ社会生活環境を創造する原動力ともなる。しかし、この期待すべき環境は未だに形成されていない。子どもを権利の主体と考える児童観も希薄である。

子どもをめぐるこれらの鈍い環境形成の歩みに比較して、子どもにかかわる法律の改正や新たな法律の制定は矢継早である。本来、子どもが健全に養育され、発達する環境は、法制度の整備・体系化によってではなく、地域の人々の一人ひとり

の意識と行動によって創られることが理想である。しかし、現実には、法律にその救いを求めている。このような現実を直視するとき、児童福祉法の成立と施行、そして、それまでにあった子どもの保護に関する制度等を概観し、そこにどのような理念と願いがあったのかを再考することも意味のないことではないと思う。

1. 子どもの生活の保護

明治維新とともにわが国は、急速な近代化を歩みはじめる。そこには、先進諸国に著しく立ち遅れているという意識があった。そしてその意識は、近代化に取り組むために必要な政治・経済の体制を十分に確立・成熟させないままに富国強兵、殖産興業等の施策をスタートさせた。出発時の混乱は、多くの人々の生活に直接に波及した。武士階級者の生活は、廃藩置県、徴兵制の実施などによりその常職を失い、多くは困窮する日々の中にあった。救済は、一般の人々同様の窮民対策に依拠し、困窮打開には士族授産が採用された。しかし、開墾、移住奨励等の結果は、良好とはいえなかった。困窮する家族のなかで生活した子どもたちの状況は、たとえば東北地方では、会津藩（斗南藩）の移住と開拓の歴史のなかで今に伝わる⁽¹⁾。

不十分とはいえ、わが国における救済にかかわる法律の公布・施行は、他の社会立法に比べ早いものがあった。子どもにかかわる施策は、人権や外交上の配慮等から特に早くからの開始をみた。だがそこには、富国強兵策推進に不可欠な人的資源の確保が存在した。

さて、子どもを主たる対象と規定する中心的規則を「棄児養育米規則」として容認したとしても、「政府は1870（明治3）年『脱籍無産之輩復

籍規則』に準じて、七一年四月迷児・棄児で生所不明の場合、属付地籍で復籍した者に対し、本籍で地方官に保護を命じている(『太政官日誌』)は、看過することはできないであろう。

棄子を対象者と定める「棄児養育米給与方」(太政官達三〇〇号)は、1871(明治4)年に通達された。そこでは、棄児が15歳になるまで年に米7斗ずつの支給を定めた。1873(明治6)年には、「三子出産ノ者、其家困窮ニテ、滋養行届兼候向ハ、以後養育料トシテ、一時金五円給与致シ候間、地方官ニ於テ、速ニ施行致シ、追テ請取方大蔵省へ可申出候事」が府県及び開拓使に出された。「三子出産の貧困者へ養育料給与方」(太政官布告七九号)は、三つ子のいる貧困家庭への救助を定めた。同年4月には、「棄児養育米被下ハ自今満十三年限トシ及年齢定方」(太政官布告一三八号)により、それまでの救済の対象が15歳から13歳になった。理由は、「1873(明治6)年三六号布告で爾今年令通算は満年令でおこなうこととなったため、これまで一五才といていたのは満年令計算では満一三才限りと考えるべきであるという大蔵省の見解」に依拠した。解釈には財政上の理由と共に満年齢⁽³⁾で14～15歳は労働に耐えうるとの理解があった。

1874(明治7)年12月には、太政官布告第百六十二号「恤救規則」が公布された。一般貧民の救済のなかに子どもの救済を規定した。救済は、「十三年以下ノ者二ハ、一ヶ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ」であり、前述の太政官布告と大きな違いはなかった。続いた1875(明治8)年7月の「窮民恤救申請調査箇条」(内務省達第四五号)は、救済対象者の調査と調査にもとづく査定によって、規則は極めて厳格に運用されるようになる。通達によって被救助者は厳しく制限された。しかし、大阪市を例にするように、独自に定めた「棄児養育規則」(1889年10月)等により、恤救規則から除外された貧民を、その地方の責任において救済する事例も存在した。⁽⁴⁾

恤救規則には、たびたび改正の意見が出された。政府は、1890(明治23)年の第1回帝国議会に諸外国の立法例にならない孤児、貧児、迷児の対策を含む窮民救助法を提出した。しかし、弊害があるとの多数意見により成立することはなかつ

た。1897(明治30)年には、議員提出による恤救法案などを見た。だが、それまでと同様に時期尚早、情民養成との声に消された。恤救規則は、1932(昭和7)年の救護法施行まで生き続けたのである。

さて、子どもの生活は、父母等の養育責任者によって守られることが一般的である。火災・水害罹災の救助に関わる救済も結果として家族員としての子どもの救済に結びつく。1869(明治2)年の「府県奉職規則」、1871(明治4)年11月の太政官達県治条例別紙「窮民一時救助規則」に見る「七十歳以上十五歳以下ハ女ノ割合ヲ以テ給ス女一人一日玄米二合麦ハ四合雑穀ハ六合ノ積リヲ以テ」は見逃してはならない。それらは、1875(明治8)年7月に太政官達第122号「窮民一時救助規則」にバトンを渡す。そこでの救済の方法は、官費貸付であった。この意味からいえば、1880(明治13)年の「備荒儲蓄法」もふり返りの対象となる。さらに、その法律適用による扶助を受けないことが美談とされた1917(大正6)年制定の「軍事救護法」、1937(昭和12)年の「軍事扶助法」も家族の一員としての子どもの救助という視点から忘れてはならない。⁽⁶⁾

禁止や取締りの効果がどれほど国民に浸透したのかは疑問を残す。1872(明治5)年の「年季奉公等種々ノ名目ノ人身売買禁止令」(太政官布告第二百九十五号)は、「マリア・ルーズ号事件」が直接の契機であり、「心身売買」的な雇用を禁止した。「農工商ノ諸業習熟ノ為メ弟子奉公為致候儀ハ勝手ニ候得共年限満七年ニ過クカラサル事」を定め、諸奉公人を7年以上拘束することも禁じた。

子どもの出生にかかわる産婆への禁止行為等と内容とする布達は幾度となく出された。『産婆心得 全』には、「産婆職務論」を見る。⁽⁷⁾

父母らが自らの生活を守るために生み出した生き抜くための風習は、実質的・具体的救済の方法を提示しない布達等によって容易に改善されることはなかった。⁽⁸⁾

子どもの救済の取り組みに比較して、子どもの教育に関する法の整備は、詳細、体系的であった。1872(明治5)年、わが国における公教育の体系を規定する最初の法律「学制」が公布され

た。学制では、幼児のための教育施設が幼稚小学という名称によって制度化された。しかし、幼稚小学への入学年齢等が明らかではなかった。尋常小学が「小学教則」により教育内容の基準等を提示したのとは異なり、幼稚小学については一箇条の規定を設けたのみであった。その後、教育に関する法規は、体系化と浸透が進み、就学児童も着実に増加した。それは、貧困家族ゆえに学ぶことができない労働力としての子どもの存在を浮き彫りにした。就学が困難な子どもらへの具体的対応は、それぞれの地域の貧児教育や子守学校等が担った。1886（明治19）年4月の「小学校令」では、その第5条に「疾病家計困窮其他止ムヲ得サル事故ニ由リ児童ヲ就学セシムルコト能ハスト認定スルモノニハ府知事県令其期限ヲ定メテ就学猶予ヲ許スコトヲ得」を置いた。経済的理由による公教育の除外を規定したのである。その就学猶予には心身に障害を持つ子どもらも含まれていた。1923年（大正12）年「盲学校及聾啞学校令」は、都道府県に盲学校、聾啞学校の義務設置を求めた。

明治新政府の手厚い保護のもとで資本主義的生産活動は、急速に進展した。労働者の急激な都市への移動は、近代的な社会問題を蓄積し露呈させた。1900（明治33）年3月の「感化法」は、増加する非行少年に対する治安強化を意図した。それは、池上雪枝や高瀬真郷、留岡幸助らの感化事業の先駆的実践の追従でもあった。同年3月の「未成年者喫煙禁止法」は、1947（昭和22）年の改正を経て現在に至っている。第四条には、「未成年者ニ其ノ自用ニ供スルモノナルコトヲ知りテ煙草又ハ器具ヲ販売シタル者ハ十円以下ノ罰金ニ処ス」を規定した。1922（大正11）年の「未成年者飲酒禁止法」は、前記法律同様に酒類を未成年者に販売する業者取締まりを条文に収めた。少年犯罪者に対する法規としては監獄則（1872年）や「旧刑法」（1880年）があった。民間事業や不良少年の増加、さらには、犯罪少年の増加に対応する法律制定の声に促されながら1922（大正11）年4月、「少年法」と「矯正院法」が成立した。矯正院法の第九条は、「在院者ニハ其ノ性格を矯正スル為厳格ナル規律ノ下ニ教養ヲ施シ其ノ生活ニ必要ナル実業ヲ練習セシム」と規定し、非行少

年の矯正を目的に掲げた。1948（昭和23）年の少年院法の成立・施行によって廃止された。

明治政府が積極的に移植した機械制大工業は、利潤追求のために絶えず低廉な労働力を求めた。安い労働力獲得の結果、婦人や児童が労働者の圧倒的比重を占めた。低賃金、長時間労働を子どもらが支えた。また、福利厚生施設としての寄宿舎等での生活は、拘束と監禁の役割をも果たした。多くの若年労働者は、規制もないままに酷使され、凶作等による農村の貧困は、雇用（奉公）契約の形をもって人身売買を公然と温存させることに一役か⁽⁹⁾つた。

各地にある紡績工場の女工と結核の関係は、結核罹患女工の帰郷によってその数を全国的規模に拡大させた。特に多くの女工を送り出した農村・漁村では健康問題として社会問題化⁽¹⁰⁾した。

これらの問題への公的な対応姿勢がどのように消極的であったのかは、1911（明治44年）3月の「工場法」が端的に示す。制定から施行まで5年。さらに施行日は、予定の1916（大正5）年6月1日から9月に延期された。労働者軽視、労働力重視を鮮明に伝える。1923（大正12）年3月に制定、1926（大正15）年7月に施行された「工場労働者最低年齢法」は、「第二条 十四歳未満ノ者ハ工業ニ之ヲ使用スルコトヲ得ス但シ十二歳以上ノ者ニシテ尋常小学校ノ教科ヲ修了シタルモノニ付テハ此ノ限ニ在ラス」の年齢制限を明示した。同時に「本法施行ノ歳十二歳以上ノ者ヲ引続キ使用スル場合ニ於テハ其ノ者ニ付第二条ノ規定ハ之ヲ適用セス」を「附則」においた。⁽¹¹⁾

労働者の雇用年齢制限は、解雇をも促す。解雇は、若年労働者を非適用工場へと移動させた。そこにはまた、加重労働と劣悪な労働環境があった。浮浪児、非行児も増加した。働く場所と収入が途絶えた結果であった。1932（昭和7）年以来的の軍事景気は、労働者の雇用ではなく、労働者の長時間労働によって支えられていたのである。

一方、1926（大正15）年には、高率の乳児死亡を中心議題にして東京で第一回児童保護会議が開催された。結果、1927（昭和2）年から「乳児愛護週間」が設定され、乳幼児の愛護が謳われることになった。活動はやがて児童健康相談所、小児保健所、牛乳配給所、乳幼児保育所等の設立

を促進させる一因となった。1929(昭和4)年の第二回全国方面委員大会では「託児所」「児童保護法」の制定を決議した。しかし、現実化の道に結びつくことはなかった。子どもらの保護と救済は、同年に成立する救護法にその手を委ねるしかなかった。

2. 子どもの生活と救護

戦前の子どもの近代的救済は、総合的統一的に整備された救護法を基本にした。そして子どもをめぐる諸問題が深刻になり社会問題化するにつれて、それぞれのケースに応じた法律が制定されることになる。法制度の整備と体系化は、1927(昭和2)年12月の第4回社会事業調査会で決議された「児童保護事業に関する体系」に導かれた。そこには、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・労働保護・児童虐待防止・不良児童保護・異常児童保護の分野ごとの区分があった。

子どもの救済の基本法としての救護法は、33条から成る。「救護法施行令」全32条、「救護法施行規則」全15条、「救護法施行ニ関スル件依命通牒」(昭和6年10月14日)とともに1932(昭和7)年1月1日に施行された。難産の末誕生し、難産だったがゆえに成立から3年後に歩みはじめる救護法の性格は、通牒の前文が次のように伝える。

「過般救護法施行ニ関スル勅令省令公布セラレ愈々明年一月一日ヨリ同法施行ノ事相成候処本法運用ノ適否ハ国民ノ生活及思想ニ影響スル所渺カラザルノミナラズ中央及地方ノ財政ニモ重大ナル関係ヲ及ボスモノナルヲ以テ予メ法律施行ニ伴フ諸般ノ事務ヲ整備シ広ク同法制定ノ趣旨ヲ普及徹底セシムルニ努ムルハ勿論法律ノ施行ニ際シテハ漏救ヲ戒メ濫救ヲ慎シム等常ニ関係機関ノ指導監督ニ力ヲ致サレ度」

救護法による「貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニヨリ之ヲ救護ス」の被保護者は、「十三歳以下ノ幼者」「妊産婦」の他に65歳以上老衰者、障害・疾病・傷痍等により労務を行うことができない者であるとされた。実際の救護は、「第十一条 救護ハ救護ヲ受クル者ノ居宅に於テ

之ヲ行フ」と規定された。さらに「第十二条 幼者居宅救護ヲ受クルベキ場合ニ於テ市町村長其ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ幼者ト併セ其ノ母ノ救護ヲ為スコトヲ得」とした。そしてこの場合の幼者は、救護法施行令によれば、「第二十二條 救護法第十二條ノ規定ニ依リ母ノ救護ヲ為スハ其ノ子一歳以下ナル場合ニ限ル」との制限をもった。救護は、居宅での救護を原則とした。しかし、「第六条 本法ニ於テ救護施設ト称スルハ養老院、孤児院、病院其ノ他ノ本法ニ依ル救護ヲ目的トスル施設ヲ謂フ」を設け、孤児院収容の道を開いている。救護施設は、「第七条 市町村救護施設ヲ設置セントスルトキハ其ノ設備ニ付地方長官ノ認可ヲ受クベシ 私人救護施設ヲ設置セントスルトキハ地方長官ノ認可ヲ受クベシ」と規定された。

救護の種類は、生活扶助・医療・助産・生業扶助である。通牒はその金額を詳細に指示し、「六居宅救護ノ場合ニ於ケル生活扶助給与額ノ限度ヲ定ムル場合」として「イ 都市及之ト事情ヲ同ジクスル近接町村 一人一日二十五銭以内、一世帯一日一円以内 ロ 其ノ他ノ町村 一人一日二十銭以内、一世帯一日八十銭以内」とした。そして、「七 前項ニ依リ決定スベキ給与金額ハ所謂被保護者ノ生活ニ必要ナル限度(衣食住ノ費用ハ勿論尋常小学児童就学ノ為要スル教科書及文房具費ノ類ヲ含ム)ト認ムベキモノナルヲ以テ」として、尋常小学校通学に必要な経費を含んだ。貧困家庭ゆえに労働者としての期待と任務を背負う子どもらがこの救護法によって就学が容易になったとは考えにくい。1928(昭和3)年「学齢児童就学奨励規定」、1932(昭和7)年「学校給食臨時施設方法ニ関スル件」等によって貧困児童・欠食児童の救済が行われた。また、青森県や山形県等では、県独自の対策が試みられ、農村社会事業をも誕生させた。

さて、救護法は、財政的裏づけの論議や救護・救済に対する考え方の相違が交差する状況の中で成立し施行された。制限扶助主義の採用などにより救護の不十分さが指摘される。しかし、一面において、わが国の貧困家庭の子どもの救済に貢献したことは確かである。

その後、わが国の政治・経済は、満州事変勃発

以来の軍事産業の景気の中でも失業者を減少させることはできなかった。断続的に繰り返される東北・北海道の凶作は、さらに農村の窮乏化を深めた。欠食児童の増加のみならず虐待をはじめ、幼年者の労働、さらには、身売りなどの問題は、全国紙の新聞報道を通してその現実を広く世間に知らせることになった。⁽¹²⁾

1933（昭和8）年、法律第四十号としての「児童虐待防止法」は、「第一条 本法ニ於テ児童と称スルハ十四歳未満ノ者ヲ謂フ」「第二条 児童ヲ保護スベキ責任アル者児童ヲ虐待シ又ハ著シク其ノ監護ヲ怠リ因テ刑罰法令ニ触レ又ハ触ルル虞アル場合ニ於テハ地方長官ハ左ノ処分ヲ為スコトヲ得」として「訓誡」や「施設委託」等をあげた。第七条には「地方長官ハ輕業、曲馬又ハ戸戸ニ就キ若ハ道路に於テ行フ諸芸ノ演出若ハ物品ノ販売其ノ他ノ業務及行為ニシテ児童ノ虐待ニ涉リ又ハ之ヲ誘発スル虞アルモノニ付必要アリト認ムルトキハ児童ヲ用フルコトヲ禁止シ又ハ制限スルコトヲ得」があり、第十条には、「児童ヲ使用スル者ハ児童ノ年齢ヲ知ラザルノ故ヲ以テ前項ノ処罰ヲ（一年以下ノ懲役又ハ千円以下ノ罰金・・カッホは、筆者加入）免ルルコトヲ得ズ但シ過失ナカリシ場合ハ此ノ限りニ在ラズ」がある。法律の主なる目的は、児童の心身に著しい障害を及ぼすおそれのある職業での児童の使用の禁止や制限であった。工業労働者最低年齢法などを補完する目的もあった。⁽¹³⁾

「児童虐待防止法施行ニ関スル件依命通牒」（昭和八年発社第百四号）は、「一 不遇児童ノ発見ハ警察署長、市町村長ヲシテ之ニ当ラシムルノ外方面委員、学校職員等広ク各方面ノ協力ヲ求メラレタキコト」、そして「十 本法ノ目的達成ハ官民ノ協力ニ俟ツ所大ナルヲ以テ努メテ民間保護団体ノ発達ヲ計ルコト」とし、公私の団体、機関等の連携を求めた。

1937（昭和12）年の「母子保護法」（昭和十二年法律第十九号）は、「第一条 十三歳以下ノ子ヲ擁スル母貧困ノ為生活スルコト能ハズ又ハ其ノ子ヲ養育スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ扶助ス」として、13歳以下の子どもを擁する貧困母子の扶助を目的にした。成立を促した社会的背景には、婦人運動家の活動等があった。また、

東北大凶作をひとつの契機として婦人連盟より貴族院・衆議院に提出された「災害地における母子保護に関する請願書」（1934年11月）の採択があった。

母子家庭の生活困難からの母子心中の激増は、1931（昭和6）年の全国児童保護大会や1934（昭和9）年の第5回方面委員大会で検討課題として取り上げられた。同年の第8回全国社会事業大会は、親子心中の防止と母子扶助法制定の建議を行った。新聞もまたそれらを報道し、母子心中問題は大きな反響を呼んだ。これらの動向のなかで母子保護法は成立した。その法律は、救貧法のひとつであり、救護法と同一の理念をもった。第3条には、「第一条ノ規定ニ依リ扶助ヲ受クベキ場合ト雖モ母ガ性行其ノ他ノ事由ニ因リ子ヲ養育スルニ適セザルトキハ之ヲ扶助セズ」の欠格条項が置かれた。救護法と異なる点は、労働能力の有無が扶助の基準とされていないことにあった。「母子保護法施行ニ関スル件通牒」（昭和12年12月4日）には、「四 本法ノ対象タル母ハ労働能力ヲ有スル場合多キヲ以テ子女養育ニ支障ナキ限り成ルベク生業扶助ノ方法ヲ活用シ」とある。また、「配偶者（届出ヲ為サザルモ事実上婚姻関係ト同様ノ事情ニ在ル者ヲ含ム）」とされ、法律上の手続きを取らない環境で生まれた子どもも保護の対象になった。13歳以下の孫を持つ祖母も母と看做して扶助の資格対象者とされた。扶助は、母の居住地の市町村長が行い「方面委員令ニ依ル方面委員ハ命令ノ定ムル所ニ依リ扶助事務ニ関シ市町村長ヲ補助スル」（第5条）と規定され、方面委員が補助機関になった。母子保護法は、その理念、扶助額は救護法とほとんどかわらなかった。ただ、「五 方面委員ハ本法ノ運用上重要ナル地位ニ在ル者ヲ以テ之ガ指導訓練ニ遺憾ナキヲ期スルト共ニ必要ニ応ジテハ婦人ヲモ委員ニ選任スルコト」（通牒）には注目したい。

明治維新から太平洋戦争への歩みのなか、子どもに関わる問題は、絶えることはなかった。制限的な社会立法としての子どもの保護にかかわる法律は、厚生事業の名前と共に人的資源の保護育成へと変質した。1938（昭和13）年1月には厚生省が設置された。その部局である社会局のなかに児童課が置かれ「母子保護 少年教護 児童虐待

防止 其ノ他母性及児童ノ保護」に関する事項を担当した。同年の3月には、民間社会事業の指導監督を目的とした社会事業法が公布された。

以後子どもらの保護・救済は、積極的な「児童愛護」に再編された。大正デモクラシー期以降、わが国に萌芽しつつあった「児童の権利思想」は、戦時体制のなかで逼塞させられることになった。戦争の進展は子どもらの保護・救済の重要性をかき消してしまふのである。

3. 子どもの生活と児童福祉法

敗戦は、戦時中から引き続く全国規模での食料不足を国民に体験させた。衣食住すべての面が危機的状況にあった。悲惨ともいえる当時の体験は、回顧という証言を今に残す。さらに近年は映像によっても当時の生活が報じられるようになった。そこには、自らの命と子どもの養育に必要な食料と収入を得るために必死に働く母。焼け跡の地面の上で裸同然で寝入る子どもの姿。街頭をさまよう孤児と推察する子どもらの姿が映し出されるのである。子ども、なかでも乳幼児の栄養不足・保健衛生状態の悪化による死亡率の増加、青少年の不良化と凶悪化、また浮浪者が生まれる必然的な社会環境を解説者は伝える。

これらの敗戦による混乱に対して1945（昭和20）年9月15日「戦災孤児等集団合宿教育ニ関スル件」、1945（昭和20）年9月20日「戦災孤児等保護対策要綱」が発表された。「戦災孤児等集団合宿教育ニ関スル件」は、「二 収容児童ハ現ニ実施シツツアル集団疎開学童ニシテ戦災孤児トナリタル者、引揚困難ナル者及身体虚弱其ノ他ノ事由ニ依リ本施設ニ於テ教育スルヲ適当ナリト認メラルル者ヲ第一トスル」とされた。「戦災孤児等保護対策要綱」は、「保護育成ノ対象ハ主トシテ今次戦争下戦災ニ因リ父母其ノ他ノ適当ナル保護者ヲ失ヒタル乳幼児学童及青少年（以下孤児ト称ス）トス」に対象を定め、保護の方法は、「（イ）個人家庭ヘノ保護委託 （ロ）養子縁組ノ斡旋 （ハ）集団保護」であった。ここでの対象者は戦災孤児であり、二つの通知は、敗戦前にすでに立案されていたという。

1946（昭和21）年4月15日に出された社会局

長通知「浮浪児その他の児童保護等の応急措置に関する件」は、GHQの占領地対策を反映していた。11項目からなる通知は、「一 都道府県に在りては社会事業主務官公吏の他少年教護院職員、少年教護員、方面委員、社会事業団体職員、警察官吏等をも活用して停車場、公園其の他浮浪児の徘徊する虞ある場所を随時巡察して浮浪児等の発見に努めしめ之を保護者に引渡し又は児童保護施設等に収容する等適切なる措置を講じ爾後指導の徹底をも図ること。尚、停車場、公園等必要なる場所に公共又は団体経営に依る『児童保護相談所』を設置し児童保護の相談に応ぜらしむると共に警察官吏、鉄道職員、少年教護委員、方面委員、町内会長其の他一般民等の協力に依り浮浪児等の発見に努め夫々保護措置を請ぜしむること。」を冒頭においた。公私の関係機関の協力による浮浪児の発見・保護と共に必要な地域での児童保護相談所の設置が推進された。応急保護対策の実施は、東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫、福岡の都市に浮浪児が多いことを明らかにした。同年9月19日、これらの各都府県知事に対して「主要地方浮浪児等保護要綱」が厚生次官通牒として出された。そこでの「保護の具体的要領」は、「常時発見」「一斉発見」「巡回発見」であった。これにより刈り込みとの俗称をもつ一斉保護がくり返えされた。1947（昭和22）年12月6日には「全国孤児一斉調査に関する件」が厚生省児童局長らの名前で通牒され、1948（昭和23年）9月7日には「浮浪児根絶緊急対策要綱」が閣議で決定された。「浮浪児根絶緊急対策要綱」は「一 浮浪児の背後にあつてこれを利用している者を厳重に取締り、これらの者と浮浪児との因縁関係を切断すること。」であった。平穩、混乱にかかわらず、いつも子どもは大人にとっては搾取可能な存在であった。⁽¹⁴⁾

一方、戦争その他の原因で養育者を失った18歳未満の子ども数が全国で123,000人とされ、不良化も懸念された。1946（昭和21）年12月11日、厚生大臣は、中央社会事業委員会に「現下の情勢にかんがみ児童保護事業を強化徹底することは、とくに緊要のことと思う。よってこの具体策に関して、その会の意見をたずねる」として児童保護法要綱案を添付し諮問を行う。諮問した政府

の構想は、児童保護事業の徹底強化であり、「第一 この法律は、保護を要する児童を、その資質及び境遇に応じ保護して、児童及び社会の福祉を増進することを目的とすること。」にあった。案文には、戦前からの児童虐待防止法、少年教護法などの統合・再編が盛り込まれていた。答申を受けた中央社会事業委員会は小委員会を組織し審議をかさねた。保護を必要とする児童だけを目的とした法律か。要保護児童を含めた一般のすべての児童の問題に対処する法律とすべきか、に議論は集中した。

1947（昭和22）年1月、小委員会は「児童保護法要綱案を中心とする児童保護に関する意見書」をまとめ、中央社会事業委員会の事務当局に答申案を提出した。そこには、「厚生省立案の児童保護要綱を見ると、少年教護法、矯正院法、児童虐待防止法等現行法規の統合と保育所制度の確立を企てていることはよくわかる。したがって原案の保護対策の主な範囲は、不良少年および刑事訴追をしない犯罪少年と被虐待児童とであって、要するに特殊の問題児童の範囲を出ない。政府の意図されるように児童福祉のために児童局を特設して、一面行政運用にて立法以外の積極的児童福祉の増進を図ることももちろん可能であるが、同時に立法そのものにも積極性を与えなければならないから、法の対象は全児童に及ぶよう構成せられることが必要である。」が記述されていた。小委員会の意見は、政府の基本構想よりはるかに進歩的であった。

1947（昭和22）年1月25日、中央社会事業委員会は、「不幸な浮浪児等の保護の徹底をはかり、すすんで次代のわが国の運命をその双肩に担う児童の福祉を積極的に助長するためには、児童福祉法とも称すべき児童福祉の基本法を制定することが、喫緊の要務であると認め」の児童福祉法要綱案をつけ答申した。政府は、この答申に加え、各界の人々からの意見を求めた。なかでもフラナガン神父（Flanagan, E. J）の助言は強力な刺激を与えた。これらの過程と手続きを経て、児童福祉法案は、1947（昭和22）年8月の新憲法のもとでの第一国会に提出された。法案は、審議・修正を加えられ11月21日に国会を通過した。

児童福祉法は、法律名に福祉をはじめて付し

た。わが国における児童を対象にした社会的施策において画期的な意味をもった。反面、児童憲章の制定によって広く国民の理解と支持を得なければならない現実をも背負っていた。

お わ り に

わが国の児童福祉法の成立過程は、『児童福祉法研究会編 児童福祉法成立資料集成 上巻』（1979年）、『児童福祉法研究会編 児童福祉法成立資料集成 下巻』（1979年）、寺脇隆夫編『続児童福祉法研究会編 児童福祉法成立資料集成』（1996年）に集大成されている。『児童福祉法研究会編 児童福祉法成立資料集成 上巻』には、1947（昭和22）年1月6日の「児童福祉法要綱案」が収められ、「児童憲章」と明記された3条を要綱案の冒頭に見ることができる。その第一は、「すべて児童は、歴史の希望として、心身ともに健やかに育成されなければならないこと。」と謳う。福田垂穂は、「一文には、起草者とそれを囲む児童福祉関係者の万感の思いが籠められていた」と回顧し、述べたことがある⁽¹⁵⁾。

多くの先人の実践と当時の人々の願いをこめ成立した児童福祉法。法は、1947（昭和22）年12月以来、その時々複雑・多様化する児童問題に対処してきた。1949（昭和24）年6月の改定は、栃木県と福島県でおきた人身売買事件を契機とした。そこでは、刑罰法令に触れる行為をした14歳未満の児童の取り扱いを少年法から児童福祉法へと移した。また、14歳以上18歳未満の真犯児童は、児童福祉法と少年法の二法で取り扱うことを可能にした。児童福祉施設に盲ろうあ児施設が加えられたのもこの改正であった。1950（昭和25）年5月には里親の最低基準を定め、1952（昭和27）年7月には、都道府県におくとされていた児童福祉司を児童相談所とした。1954（昭和29）年には育成医療、1958（昭和33）年には養育医療の規定を設けた。1965（昭和40）年8月、母子保健法の成立にともない妊婦の届出及び母子手帳に関する規定、一歳児に対する健康診査に関する規定等が条文から姿を消した。1981（昭和56）年6月には、連続して起きたベビーホテル事件に対応するために無認可児童福祉施設へ

の当該職員の立ち入り、事業の停止等を命じることが出来る条文を加えた。翌年の7月、児童福祉法の条文から「不具」の用語が消えた。1985(昭和60)年以降の改正は、財源や事務等にかかわる事項が続く。児童福祉法の実際の運用が政治・経済、財政に影響される実態を広く周知させた。そして、1997(平成9)年6月3日には、「児童福祉法等の一部を改正する法律」の成立により、市町村の措置により保育所に入所する仕組みを保護者の選択とするなどの児童保育施策や児童自立支援施策等において相談支援体制が強化されることになった。2004(平成16)年11月の改正では、児童相談に関する体制の充実や児童福祉施設と里親の見直しが行われた。

児童福祉法の成立から58年。人々の生活や価値観は大きく変わった。児童福祉法の改正の道筋は、そっくりそのままわが国の戦後の歩みであるといえる。その法律を生み出した当時の悲慘な戦争と人々の生活体験は風化しつつある。忘れ去られる過去、それも歴史の歩みである。児童福祉法の理念も変化しつつある。だからこそ今、先人が「すべての児童は、歴史の希望」と表現したのはなぜか。そこには、どのような祈りと願いがあったのか。私たちは、それを真剣に再考しなければならない場面に直面しているように思えてならない。

引用・参考文献

- (1) 葛西富夫『斗南藩史』1971. 青森県農地改革史編纂委員会『青森県農地改革史』1952.
- (2) 吉田久『新・日本社会事業の歴史』2004. 141.
- (3) 小川政亮「恤救規則の時代」『講座社会保障 3 日本における社会保障制度の歴史』1956. 35.
- (4) 愼 英弘「明治期救貧行政の性格に関する一考察」柴田善守編『社会福祉研究の現代的課題』1985. 83. 『大阪府方面委員民生委員制度五十年史』1969.
- (5) 小川政亮「産業資本確立期の救貧体制」日本社会事業大学編『日本の救貧制度』1960. 101.
- (6) 月刊評論社『月刊評論』1937.(発行地 八戸市)『愛国婦人 山形県支部版』1932.
- (7) 稲坂三吉『産婆心得 全』1888.
- (8) 岩崎敏夫編『東北民俗資料集』(1~8) 1979.
- (9) 風早八十『日本社会政策史』1937.
- (10) 大河内一男解説『生活古典叢書第4巻 職工事情』1971. 籠山京編集『生活古典叢書第5巻 女工と結核』1970.
- (11) 「大正十三年自一月至三月工場法令違反事件調」(社会局『労働時報 大正十三年五・六月號』8)によれば、「工場法令違反事件に関する各検事局報告に基き調査するに被処罰者総数七十三人、違反事項百十六、而して之に科したる罰金及料金は貳千参百貳拾五圓なり、内最も多くの違反者を出せるは大阪府にして(中略)行為別に見れば『十二歳未満の者を就業せしめたる者』『十五歳未満の者及女子をして法定時間外就業せしめたる者』各二十件にして総数の三割四分」。
- (12) 淡谷悠蔵『なつかしの青森』1974. には、庶民の目でみた青森の歴史と生活がドキュメントに記述されている。身売りとそれを救う奥むめおらの活動と身売りに対する東京在住の知識人のコメントも紹介されている。
- (13) 雇用主と労働者との社会関係を社会学的問題として科学的に解明しようとする研究も進んだ。三好豊太郎『新訂労務管理』1940. は『少年の社会関係の異常性』並に一昨年これを世に問うた『社会事業大綱』によつて発展させられたもの(序2)であった。井上信明編著『福利施設の現状』1938. は、「全国規範優良工場」の福利厚生等を紹介している。東北では、福島県に3工場、秋田県で1工場、岩手県で7工場が掲載されている。これらの工場や事業所ごとの福利厚生事業への取り組みが、日本的雇用関係を形成させ、政府の労働者保護の施策を遅延させたことはすでに論じられるところである。
- (14) 磯村英一『社会病理学』1954. 日本文科学会編『社会的緊張の研究』1953.
- (15) 福田垂穂「児童福祉法の40年をかえりみて」『1986・87年度版 児童福祉年報』1987. 18.