慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	わが国における児童救護事業の成立：児童福祉発達史の一齣
Sub Title	The foundation of children's welfare in Japan
Author	小松, 隆二
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1976
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.69, No.7 (1976. 10) ,p.523(23)- 538(38)
JaLC DOI	10.14991/001.19761001-0023
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19761001-0023

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

わが国における児童救護事業の成立

——児童福祉発達史の一齣——

小　松　隆　二

はじめに

1

明治以来，児童に対する福祉を訴える声は，か細いながらも絶えることなく発せられてきた。しかし近年ほど，その声が高まっている時代はかつてなかったであろう。初期の頃には，訴えの声は，主に一部の先覚者によるものであり，それだけに僅かな数でもきわめて強靱なものではあったが，広く一般にも行きわたったひびきとなるものではなかった。問題や対象としても，ごく限られた問題や対象をバラバラに狭い拡がりで取りあげるだけのものであった。それに対し，近年のそれは，一部のインテリゲンチャだけによるものでも，一部の限られた対象に対してだけのものでもない。きわめて広範な人たちによって担われ，すべてのものに対象を拡大する拡がりをもつにいたったものである。

もちろん，そのような事態の到来は，慈善事業や社会事業から社会福祉事業への発展，あるいは社会政策中心の視野から社会福祉をもうけとめた人間全般をみわたす総合的視野への傾斜の一環としてうけとめることのできるものである。いわば労働力中心の視点から，人間中心の視点への転進の過程で，将来は労働力を所有するにしろ，当面はそれを所有していない児童全般が，国家の責任で展開される福祉政策の対象に加えられるにいたったものである。

ところで，そのような人間尊重・人間中心の視点という一般的な説明のみでは，児童に対する福祉が社会的責任として，また国民の権利として認識されるにいたった契機が必ずしも鮮明ではない。より具体的で，固有の要因を明らかにする必要があるだろう。

これまでも，児童福祉における国家的・社会的責任に対する契機なり基礎的理念については，種種指摘されてきている。児童に対する個人的・家族的な欲求を除いても，自己保存と種族保存の自然の欲求といえる本能的欲求，社会・国家の基本的構成要素の確保の欲求，社会連帯責任成就の欲求，人類の究極の理想達成への欲求，児童の権利保障への欲求などが指摘されてきた（伊藤清『児童保

護事業』常磐書房，生江孝之『社会事業綱要』厳松堂書店)。ここでは，近年の児童に対する福祉の基礎的理念となっており，かつもっとも重要な点といってさしつかえない児童の権利という視点についてのみ取りあげてみよう。

2

人間は，各様に生をうけ，成長し，活動をする。そして年齢，性格，職業，地位，階層，人種等で多様な態様において生活し，共存し，有機的に社会を構成している。現代においては，どの態様・状況におかれているものも，同じ人間として生存と生活を基本的な権利として，経済的に，また精神的に保障されなければならない段階に入っている。児童とてもその例外ではなく，同じ人間として，また国民として尊ばれなければならない。わが国における児童憲章や児童福祉法はまさにその態度の表現にほかならない。

もともと児童は，生育の過程にあり，肉体的にも精神的にも他への依存なしに独力で生を追求することはできない。ましてや自らの判断で親を選ぶことも，環境を選ぶこともできない。それでいて，その年代こそ，人間としての礎を築くかけがえのない段階である。それだけに，あらゆる意味での差別や不当な処置は排除することがのぞましい。十分な労働力＝生産力となりえないからといって，また自らの権利をかざして立ち上る行動的権利主体になりえないからといって，労働力をもった諸階層と区別する労働力視点をあらわにした差別的対応はのぞましくない。また児童同士の間でも，経済的・文化的・社会的・階層的に差別をもたらすことになる処置や対応はのぞましくない。前者の労働力をもった階層とそれをもたない児童を不等に差別する対応や児童の権利の否認は，一般的・普遍的な人間の権利，すなわち労働力をもった階層自らの権利の自己否定にもつながりかねないのに対し，後者の児童同士のレベルの視点について考えれば，児童の間の差別，たとえば特定の児童のみが貧困，虐待，教育機会の欠如，その他不当な差別にみまわれることは，児童全般の意識・人間形成にとって，ゆゆしき問題である。幼少年時代の諸環境・諸条件がもたらす悪しき弊害については，すでに留岡幸助，原胤昭，生江孝之ら以来主張され論証されつづけてきたことであり，それは児童のみの問題をこえて社会的重要性をもつ問題といえる。

かくして，児童とその他の諸階層に属するものの間に，また児童同士の間に不当な差別をもうけることはうけ入れることができないという認識が，現在では理念としては確立するにいたっているといえるだろう。すべての児童は同じ人間として出生・養育・教育にかんして，平等の機会と権利を保障されなければならない。そうすることが，すべての人間に対しても，機会と権利を保障することにもなるからである。そのような認識にたって，児童福祉の対象である児童に対する対応・保護を考えてみると，①経済的対応，②家庭的対応，③保育的対応，④教育的対応，⑤心身的対応，⑥環境的対応の側面から理解することができるであろう。

このような児童福祉の理解にいたるには，わが国の場合，長い年月の経過が必要であった。すでに遠く明治時代以前にも，その先駆的な足跡は認めることができるが，近代的福祉につながる本格的な展開は明治維新以後のことである。その際，当初は児童福祉的対応の対象は要保護児童のみからはじまり，次第に工業化・都市化の進展にあわせてすべての児童に及んできた。そして第二次大戦後にいたって国家が児童の保護にかんして責任や義務を認めようとしなかった段階をぬけだし，はじめて国家の責任と義務が一般的に確認されるのである。

本稿では，現代の児童福祉やそこにおける先の六つの側面からの対応などの問題にはくわしく立ち入らず，まずその基礎として，児童救護→児童保護→児童福祉という児童福祉系の流れのうち，近代的児童福祉の先駆であり，入口にあたる児童救護の時期に焦点をあてて論述することにしたい。

I

明治維新は，日本の近代に夜明けを告げるものであった。それだけに，激動をさけることのできない一大変革であった。そのことは，この過程が旧体制を崩壊させ，その体制の下に機能した制度・階級・秩序の分解と再編を強引にすすめる過程でもあったことを考えれば，当然のことであった。

そのような状況の中で，近代化への歩みも，また近代化の重要な一分肢である社会福祉に先行する流れの歩みも，開始されるのであった。しかも注目すべきことは，児童福祉の系譜に属する対応こそ，社会事業あるいは社会福祉事業の流れの第一歩とも，また日本の近代化への歩みの第一歩ともなるものであった。そこに，児童保護・児童福祉にいたる児童救護の流れを近代の開始とともに注目しなければならない一つの意味もあった。

当然のことながら，明治新政府は，自ら否定した旧体制とは異質な道を追求せざるをえなかった。しかも開国など国際的緊張の中で，国際的視野をもって新体制づくりにうちこまねばならなかった。そのことは，否応なく先進諸国ですすみつつあった資本主義化と，部分的であれ，民主主義化の方向に向かわせることになった。経済体制として資本主義化を志向すること自体，従前とはちがった全く新しい社会づくりの方向に結びつかざるをえないことを示していたわけであるが，実際にもつぎつぎと実行される新政府の諸施策の一つ一つが旧体制をうちこわし，新体制を築きあげる動因となった。それだけに，そこには強く意識されない場合でも，どの施策にも資本主義化とそれに不可欠の資本と賃労働の創出をすすめようとする意図を読みとることができた。資本と賃労働の創出は，形式的であれ，すべての階層に自由，そして平等の機会と権利を保障することを前提にするところからすすめられるものであり，そこから，実質がともなうのはなお先のことであれ，社会福祉の基礎である四民平等の理念もうちだされることになった。

そのような資本主義化とその前提である自由と平等の原則の視点に，すでに福祉の対象となる問題の発生の芽とそれを見通した対応の構えの端緒をみてとることができる。自由や平等が資本主義的な，いわば個人責任を原則としたものである以上，経済活動にみられるように，ある側面の自由や平等の強調は，そのままでは新しい不自由を生みだすことがさけえないからである。そこに生みだされる問題に対する解決への構えは，かつてみられなかったものであるだけに，いかにも新しい息吹きを感じさせることにもなったのである。

新しい息吹きは，具体的な個別施策でなくとも，新政府の重要な施策，たとえば王制復古，五ヵ条の御誓文等にも，また天皇の詔勅にもうかがえる。国家全体を一つに統轄できる統一国家をつくるには，かつての諸国分権方式ではなく，新しい中央集権方式を強力におしすすめなければならなかった。形式的には版籍奉還がその第一歩であったが，実際には 1871（明治4）年7月の廃藩置県からその歩みが強化され，以後は福祉につらなる政策的対応さえ，中央集権的機構の中に組みこまれるのである。また資本と賃労働の創出，そして各々の自由な活動の前提となる四民平等や職業選択・移住の自由を確立するには，差別や矛盾の存在を是認することによって成りたっていた旧体制の社会秩序を否定し，その差別や矛盾を中央権力が排除する姿勢を示すことが必要であった。そのあらわれが，新政府による貧富の差など社会的矛盾の存在の認識とその除去に取りくむ姿勢の表明であった。しかも，自由や権利を否定され，また〈生かさぬよう殺さぬように〉という生きるぎりぎりの視点であれ，村落共同体や五人組制度のような地域・地縁の相互扶助組織を基礎に，生命のみは辛うじて保障された体制から，原則として個人責任主義にたつ新しい体制に入るに際して，個人責任と自由競争にまかせておくだけでは，極端な場合には体制を動揺させるほどの重大な問題もでてきかねない。そうでなくとも，明治初年は激動する社会情勢の下にあったので，政府が可能なかぎり社会不安を除去する努力を示すことはどうしても必要なことであった。その意味でも，統一国家として，社会不安や社会問題に対処する構えなり方向をうちださざるをえなかった。それが「万民保全の道」，「民は王者の大宝」あるいは「鰥寡孤独癈疾の者，憫むべき事」という視点であり，またいくつかの諸法令や「朕登祚以降海内多難億兆未タ綏寧セス加之今歳淫雨農ヲ害シ民将ニ生ヲ遂クル所ナカラントス朕深ク悚惕ス依テ躬ヲ節倹スル所有ヲ以テ救恤ニ充ントス」という詔勅にみられる対応であった。そのような視点や施策は，部分的なものなら徳川時代さらにはそれ以前にもしばしばみられた。本多利明や佐藤信淵らの救済思想，前田綱紀や松平定信らの名君思想がこれであり，また天皇や支配階級に属するものが町民や農民に思いをよせる記録が残されているものがそれである。しかし，明治維新以降の「万民保全の道」にみられる国民とその生活の社会的拡がりをもつ保全の視点は，かりに理念レベルの，しかも上から見下す視点にたつものであれ，特定の地域の，また特定の時期の産物ではなく，全国に，そして国民全体に普遍化されるにいたっている対応であることに，徳川時代のそれとは決定的に相違する重要性をみいだすことができる。

それだけに，現実化とは無縁のみせかけのスローガンだけに終りかねない面ももっていたわけである。一方で旧時代と異なって貧困や不平等などの矛盾の存在を認め，新しい視点もうちたてながら，他方で資本主義的な自由競争と個人責任の原理の上にたって，貧困・窮乏においても個人責任の惰民観思想をおしだす以上，国家は諸矛盾の存在は肯定しつつも，それに対して自らの責任・義務をみとめることも，具体的な対応をうちだすこともしなかったわけである。現実にも明治初期には，社会福祉につらなる施設は全国でも数えるほどしかなかったうえ，新政府の力でも，「人民保全の道」が理念から実践に積極的に移しかえられるところまでは容易にはすすまなかった。その種の出費は富国強兵・殖産興業とは相いれないマイナスとうけとめられる対応の方が先行するのであった。当分の間具体的な対応がなされるのは，それがなされないと社会不安が拡大し，体制不安さえ惹起されかねないと判断される場合のみであった。

それにしても，近代の入口にたって，ともかくプログラムとしてであれ，政府も「万民保全の道」に思いをいたさざるをえなくなったのである。そこに従前と比べて本質的な変化をみてとることができるだろう。

明治時代に入って，そのように国民に対する一般的な保全の視点がうちだされた理由は，新政府がたんに旧体制・旧秩序との相違を明らかにしたり，全国的統治を容易にするために社会不安の除去を意図したりという国内的契機のみによるのではなかった。それと同時に対外的要因も忘れてはならないからである。

すなわち，一つには幕末に急速にすすめられた外国との交流をとおしての，欧米の人権思想との接触とその吸収という点であり，もう一つにはその人権思想は十分肉化されるまでにうけとめられるにいたらなかったにもかかわらず，先進諸国への体面上，表面だけでも西欧的装いで糊塗する必要があったという点である。そのような外国への体面を契機とする取りくみは，たとえば1872（明治5）年10月に東京養育院が創立される際の一契機が，ロシア皇太子アレクセイの東京入りにそなえて，外観をとりつくろう「便宜的な苦肉の策」（東京都『養育院百年史』）によっていたことでも推測されるであろう。

その種の国家的レベルでの典型的なあらわれが，児童・母子福祉の源流となる堕胎，圧殺，間引き等の禁止（1868年「堕胎間引禁止令」）であり，また四民平等と被差別部落の解放の宣言（1871年「賤称の廃止」）であった。そのような点からはじめなければならないほど，わが国の明治維新期は福祉どころか，慈善事業以前の段階にあったということである。封建時代には，凶荒や生活不安が浸入すれば，それに対する対応として下層社会では堕胎や圧殺がしばしば行なわれた。生活維持と人口

を一定限度内に抑えるための安全弁・調節弁に広範に利用されたわけである。そこには生れてくるもの，生まれたばかりのものへの人間としての扱いはみられなかったといえよう。

しかし，それは，近代国家に仲間入りするには余りにそぐわないものであった。児童が虐待されることは，いうまでもなく反福祉的な行為であるが，それをこえて生命さえ人間として扱ってもらえないことは，福祉以前の問題というほかはなく，国際的に困難な状況におかれた当時，まさに体面上もはなはだ不都合な人間以下的な処遇にほかならないものであった。

かくして，近代への入口にあたる1868年に太政官布告をもって堕胎間引禁止令が制定され，まず嬰児であれ乳幼児であれ，生命だけは何人も勝手に処置することができないことになった。ついで1873（明治6）年には，その取締りがさらに強化されるにいたった。その結果，旧時代のもっとも非人間的な部分が克服され，児童といえども，少なくとも生命だけは人間として扱われることになった。それは，まさに限界的対応とも，限界的保護ともいうべきものであった。福祉以前の，人間としてのぎりぎりの境界での保護であり，それなくしては生命の危機をふくむきわめて危険な状態が到来しかねないところでの対応であった。いうなれば，その社会が人間性にいかに対処しているかをはかる際の最低の次元での対応であった。それだけに，公的施設や内容のある組織的・系統的保護のための活動を具体的に用意するわけではなく，名目的な対応にとどまりかねないものであった。その意味でも，明治初期の対応は限界的対応でしかないもので，児童福祉や児童保護以前の児童救護ないしは児童救済の段階であったといえる。

そうであるとすると，それを補完する対応がどこかでとられざるをえなかった。民間で中川行蔵，大内青巒，井上如常，鈴木信教ら先覚者たちによって堕胎・間引き・棄児の禁止のための活動が具体的に展開されるのは，まさにそのような状況においてであった。

もっとも，明治初年の救護的・福祉的対応にかんしては，堕胎など児童にかかわるもの以外でも，ほとんどすべてが限界的保護の内容と性格のものであったといってさしつかえないであろう。救貧や備荒にかかわる立法にしろ，それなくしては国家ないしはその基礎単位である村落の存亡，さらには社会不安にかかわる場合にのみ対応されたもので，しかも最低限の形式的な対応がほとんどであった。

なお，その後1880（明治13）年制定の形法（旧刑法）の中に堕胎罪が設けられ，さらに1907年の法律第45号刑法典（いわゆる刑法）でも，それが一層明確化される。しかし，そのための対象やそれを回避するための保護策が十分講じられなかったため，堕胎は明治・大正はおろか，第二次大戦前を通じて，表面にはでぬものの，消えることなく行なわれつづけることになる。この点は，四民平等の理念にもかかわらず，被差別部落の解放が不十分のままで，その後もその児童たちに重すぎる負担をかけつづけるのと同様であった。

Ⅲ

この時期を改めて総覧してみると，いろいろ問題はあるものの，児童に対する対応がことさら目立っているのがやはり注意をひくであろう。もちろん，それには理由がないわけではない。すでにふれた慈善事業の対象一般に対する対応の契機となっている要因がそのままあてはまるほか，つぎの点も，その理由として注目してよいであろう。

第一には，児童本人には自由競争・個人責任の原則を基底にした惰民観が全く適用しえないことである。貧困などその後社会福祉の対象になりうる対象でも，戦前のわが国では，社会的にではなく，個人の責任としてうけとめられる惰民観を基礎に処遇がなされるのがつねであった。ところが，児童については，未だ自立しえない存在であるため，自由競争の原則でみることも，本人の個人責任の原則で処置することもむずかしい。すると，児童本人以外のところに責任を求めざるをえない。その際でも，多くはやはり両親や家族という個人レベルの問題として処理されることになるが，すべてをそのように処理しきることもできないので，どうしても社会的責任の部分も残るのである。そこに，この時期にも惰民観を部分的にうち破る芽をみてとることもできるのである。

第二には，人口政策上の，また生産政策上の問題であるが，児童は将来の労働力として，また国家の担い手として多くの可能性をひめているという点である。そこに，国家としても恵まれない境遇にある児童を一般的な脱落層と同一視できない点があったわけで，その点にかんしては当時の政府も資本家も比較的的確に見通していたといえるだろう。

このようなことから，新体制に移ったばかりの時点でも，児童の問題にかんしては，国家も簡単には責任を回避できなかったし，資本家も生産力視点から無視することができなかった。そこに，西欧的慈善事業さらには社会事業思想が，児童という対象には比較的スムーズに適用される面もあったわけである。

かくして，児童が凶荒や窮乏時の調節弁として生命さえ疎んじられる状況がまず解消された。しかし，そのことはただちにすべての児童を人間らしく扱うことまで保障したものではなかったこともいうまでもない。辛うじて生命の保障だけは，動物に対するような人間以下的な扱いから人間の扱いに変わったものの，それ以上の人間にふさわしい処遇，とりわけ児童にふさわしい処遇が保障されたのではなかった。むしろ恤救規則などにみられるように，また東京養育院での処遇にみられるように，一般的には児童としての特性が無視されて，貧窮を条件に脱落層一般の中に埋没された扱いをしばらくはうけつづけることになるのである。

Ⅳ

堕胎・間引き・圧殺の禁止は，福祉的政策以前の対応で，その対応によってわが国も辛うじて福祉的対応に取りくむ出発点にならぶことができたといえる。その点では児童に対する福祉的対応の始まりは，まさにこの時からということになるのである。明治初期とはいえ，いくつか施行された諸立法や諸施策，あるいは民間の活動や施設の中にはやくもその方向をみてとることができるであろう。

まず最初の児童への国家的施策は棄児に対するものであった。堕胎・間引きの禁止のあと，それとそれほどちがわないところでの対応からはじまったのであった。すでに徳川時代から幕府あるいは各藩で，堕胎・間引きのほか，棄児を取締る対応はなされていたが，成果はきわめて不十分なものでしかなかった。ことに幕末から明治維新にかけて，深刻化する社会不安・経済不安の下で，堕胎・棄児が目立った。棄児に対しては，明治新政府は1871年の廃藩置県までは，すでに徳川時代から存していた棄児預り人に対する養育米給与の対応をひきつぐが，ただそれは預り人に対してだけで引受人（貰受人）には給与しないなどはなはだ不十分な内容のものであった。それに対して，中川行蔵らの「棄児院御取建の儀」の建議（1869年）をはじめとする運動が展開されるが，そののちに1871年6月，「棄児養育米給与方」の太政官達が発せられた。

その給与方達では，棄児の預り人のみでなく，引受人に対しても，その児童が15歳になるまで国庫より年米7斗を支給するというものであった。1873（明治6）年4月に年齢通算が満年齢になったのを機に，第138号布告で養育米給与も満13歳に達するまでと改定される。その後法律自体は1932年に救護法が施行されるまで継続されることになる。なお，その費用は国庫負担を原則とした。この点は，1908（明治41）年以降，恤救規則による幼弱者への救助が府県ないしは市町村負担に原則が変わっても，変わることはなかった。ただ1ヵ年米7斗とはいうものの，前月の下米相場の代金3ヵ月宛給与するという方法をとったので，実際には児童一人の養育さえ不可能な給付でありつづけた。1881（明治14）年に，各府県の救済費で棄児養育者に対して国庫の支弁を補給しうることにしたのも，それを少しでも補うためのものであった。それにしても，経済的にはなお不十分でありつづけ，児童の養育には養育者による別途の努力が不可欠であった。養育費以外でも，児童の戸籍や後見人の定めにしても不十分であったが，明治末の刑法改正にいたってようやくその点は改められることになった。なお，棄児との関連で，迷児に対しては，1889（明治22）年に内務省訓令をもって，棄児に準じて保護を加えることになった。

ほかに，養育米給与方達を補うように，すでに徳川時代以前から存していた一産多児扶助をうけついで，1873（明治6）年3月「三児出産の貧困者へ養育料給与方規則」が制定された。貧困を条件に養育者に一時金5円を給与するもので，先の棄児の養育奨励とともに，多児の奨励・保護をとお

して人口増強政策の一翼を担うことになった。しかし，この規則は，その後も長く一時金5円の扶助額がすえおかれ，かつ一産三児以外の多産者や双児には保護が及ぼされなかったので，次第に有名無実になっていくものである。

V

以上にみたもっぱら児童・母子にかかわる立法や規則による保護的対応のみでなく，一般的な救貧・救助立法も，その一部においてであれ，直接ないしは間接に児童に保護を加える役割をはたした。たとえば，悪疫流行に対応するための 1875（明治8）年4月の「悪病流行ノ節貧困ノ者処分概則」の制定，同年7月の内務省における衛生局の設置，翌1876年5月の「天然痘予防規則」などがそれである。また1870年9月の「脱籍無産者復籍規則」，71年6月の「行旅病者取扱規則」，72年10月の「人身売買禁止および廃娼令」などでも，児童保護にかかわる規定や方針もふくまれていた。しかし，何よりも重要なものは，1874（明治7）年12月の太政官達第162号「恤救規則」であった。

もちろん，恤救規則は児童のみを対象としたものではない。年齢的には70歳以上と13歳以下を主対象とするが，極貧であること，そして重病や老衰で働く能力をもたないこと，さらに身寄りのないことなどが条件となるきわめて制限主義的なきびしいものであった。すなわち，極貧・独身で労働不能の癈疾者，極貧・独身の70歳以上の重病者または老衰者，極貧・独身で労働不能の疾病者などとならんで，極貧・独身の（独身は絶対的条件ではない）13歳以下で身寄りのない児童には，「1ヵ年米7斗ノ積ヲ以テ給与ス」るものであった。ただし，実際には棄児養育米給与制と同様に「該地前月ノ下米相場ヲ以テ，石代」を給与するものであった。

この規則は，明治新政府が中央集権制を確立し，形だけでも人民の最低限の生活に関心を払っていることを示し，自由競争と個人責任の上にたつ体制にともなう社会不安の下支えをなすものであった。そして昭和初期の「救護法」導入まで生きつづけるわけである。

1873年の地租改正による農民からの高率地租の徴収によって，政府は国家財政の基盤を安定化させ，同時に資本主義化を容易にすることに成功した。それによって中央政府の権限と統制を強化することになるが，国家は収奪するばかりでなく，「万民保全の道」に意を払い，国民の生命と生活につよい関心を有すことを示す必要があった。しかもその際政府はたんに国民の不安や動揺を抑え，ともかく社会問題を糊塗するという意図だけでなく，それ以上に中央集権体制を確立することと，その単位である市町村レベルでの人民相互間の情誼による結びつきを基礎部分における新しい原則として樹立することのために，その種の政策さえ利用したのであった。徳川時代以来の幕府や各藩の救貧的対応をすべて中止させて，公的救貧活動を国家＝太政官の方針と統制の下におくことにしたのが，それであった。その一つの具現が恤救規則であったわけである。

ただ国家が中央統制の下に救貧活動を施行したとしても，国家はそれを責務や義務としてうけとめてそうしたわけではなかった。よく知られているように，対象に対しては児童以外「産業ヲ営ム能ハサル者」と限定することで，落後者のレッテルをはりつつ，しかも「人民相互ノ情誼」を前提に，それを補足する程度の最低ぎりぎりの扶助をなすにすぎないものであった。それにしても，肉体的・精神的未成熟を考えれば当然ともいえるが，児童に対してだけは，労働能力の有無を問うていないことには，児童だけは万一身寄りなく，かつ極貧の状態に陥ったとしても，すべてのものが児童として保護対象とされること，そしてそのような児童保護の背後には，広い意味での将来の労働力としての期待が明白にひそんでいることがうかがえて興味深い点といえる。ともあれ，「自由競争の原理の下で社会的責任を否定しつつも，なお国家がわずかでも，窮民問題に対応せざるをえなかったのは，一つには，封建時代における村落共同体や五人組制度のような人民レベルの相互扶助制度の動揺・不安定化，とくに予想される資本主義的工業化と都市化の進展とともに，動揺・不安定化の一層の進行と恒常化が予想される事態に遭遇して，最低ぎりぎりのものであれ，窮民や脱落層に何らかの対応することなしには，社会不安や社会秩序の動揺を抑えきれないと判断したことによっている。もう一つには，地方分権から中央集権体制に移行する上で，救貧対策を通してであれ，末端での中央権力による掌握が少なからず意味をもつと考えられたこと」（小松・佐藤編『社会福祉論』相川書房）によっていたわけである。

Ⅵ

以上で取りあげた国家による諸対応は，児童一般に対してではなく，一部の要保護児童に対するものでしかなかった。もともとこの時代には，社会福祉的対応につらなる政策・事業全体が国民全体に対してではなく，ごく一部の要保護者を対象とする段階であった。その際の視点は，原則として個人に責任を転嫁する形で，人民相互の情誼，家族・共同体の互助を前提にすすめられるというものであった。その種の出費は，むしろ富国強兵・殖産興業に対してマイナスと理解され，「懲罰的」「監視的」視点さえうちだして対応するものであった。国家からみてのプラスといえば，せいぜい社会的矛盾の糊塗と中央集権体制確立の手段に利用しうるという程度のものであった。それだけに生きるぎりぎりの最低限のかつ一律的な対応を形式的に用意するだけで，いわば限界的保護の性格にとどまるものであった。

そのような視点と性格は，児童に対する保護事業の場合にも否定しがたく刻印されていた。ただ児童の場合，将来における「強兵」の，また「労働力」の一員となる可能性をもつ存在であることを思えば，児童への対応は明治国家のスローガンである富国強兵・殖産興業と対立する面ばかりとはいえなかった。とりわけ明治初年の人口問題を考えると，そのことがいえた。そこに，児童に対

する対応は，たんなる対外的体面による対処をこえ，かつ慈善事業一般にみられる対応とも異なる面をもっていた。

しかし，この段階では，児童に対する保護も基本的には要保護児童に対する限界的保護，したがって一律で制限主義的な生きるぎりぎりの対応にとどまるものであったことには変わりはなかった。堕胎・間引き・圧殺の禁止措置はもちろん，棄児養育の奨励・保護も，また恤救規則における幼弱者への扶助も，限界的保護と制限主義的な一律的性格を色濃くもっていた。むしろこの頃には，よりすすんだ対応や姿勢をさぐるとすれば，地方ないしは民間レベルのそれに求めなくてはならないであろう。実際にも，特定の地域に限られたものであれ，比較的すぐれた対応が民間の先覚者や宗教家によって少しずつであれすすめられていた。

もっとも，新しい時代を迎えたばかりの1868年には，1864（元治元）年，金沢市に小野太三郎によって創設された「小野慈善院」，1865（慶応2）年創設の滋賀県の賑給社，1829（文政12）年，那波三郎右衛門によって創設された秋田感恩講，1830（文政13）年創設の土崎感恩講，1804（文化元）年創設の広島県福山市の養倉，愛知県の森周三によって創設された施療病院など12の慈善的施設が存するのみであった（山口正『社会事業史』常磐書房）。それらを補強するように，1869年以降創設され，弱者を支えることになるのが，以下の施設であった。

たとえば1869（明治2）年2月，松方正義によって設立された大分県日田町日田養育館，1872年10月，フランス人メール・M・ラクロットによって設立された仁慈堂，1874年8月，岩永マキによって設立された浦上養育院などがそれで，いずれも主に堕胎・間引き・圧殺の防止，あるいは棄児の保護を目的として設立されたものであった。そのうち，日田養育館についてのみ若干ふれると，1868年に松方正義は豊後の日田県令として日田に赴任した。その地では「従来一種の悪風行われ，生児は僅に一人のみ之を育て，二人目よりは俗に『ヘシゴ』と称し，嬰児を圧殺するが，一般の習俗なれり」（内務省地方局編『感化救済小鑑』同省）という状態であった。このような多子を嫌う弊習と堕胎や棄児のさかんな状態を改める必要を感じて，松方が設立したのが日田養育館であった。その対応は，彼の県令在任中は大いに成果をあげるが，彼が1870年に日田を去ったあと，ほどなく閉鎖されることになった。

ほかに，東京，神戸などでも，児童のみを救護対象にしたものではないが，救育所，育児院，養育院がこの時期に設立されている。また貧児や何らかの事情で恵まれぬ状況におかれた子弟のための教育施設としても，ラクロットの堇女学院や瓜主岩の幼学校をはじめ，公恵学校，貧人学校なども設立された。いずれも，先覚者や宗教家として当時にあっては抜きんでた先駆性をもつ社会理念や宗教的なつよい信念に支えられた人たちによるものであった。

Ⅶ

この時期には，民間でも以上のような個人レベルでの先駆的な対応・施策のほかに，組織的な対応・施策もみられはじめた。とくに楽善会と福田会の二つの団体の創設は，忘れることのできないものであろう。

楽善会は，1875（明治8）年，主に盲唖者に対する慈善組織として創設された。岸田吟香，古川正雄，津田仙，中村正直，大内青巒らによって設立されたもので，個別的対応や施設と異なり，キリスト教徒も仏教徒も参加するものであった。この楽善会から 1880（明治13）年，訓盲唖院が生みおとされ，のちには文部省にひきつがれて盲唖学校になるにいたるわけである。その点では，肢体不自由児・身体障害児に対する積極的な対応の第一歩をそこにみることができるであろう。

福田会は，1876（明治9）年頃から，仏教界で慈善活動の議がもちあがったのを機に，1879（明治12）年1月，創設された。楽善会にもかかわった大内青巒らの手になる仏教主義にたつもので，事務所は当初東京市日本橋区南茅場智泉院におかれた。会名は仏教の8福田中の第7福田に由来するもので，堕胎の防止や棄児・身よりのない貧窮児童の救育を目的とし，当面は満6歳以下の児童の救育にあたることになった。実際の活動としては，1879年4月，今川貞一らの努力で育児院が設立され，「育児院規則」も定められた。当初は家庭への委託救育であったが，1880年，本郷区湯島麟祥院に収容施設としての救済所を設置し，児童40名を収容・保護することになった。なおその後，1898年に社団法人，ついで1921年に財団法人となり，分院の設立，収容年齢の拡大，対応・保護内容の改善もすすめることになる。とくに里親制度を取り入れたり，附属幼稚園・尋常小学校を設置したり，義務教育終了後も，優秀なものには中等教育の機会を与えたり，また社会にでるものにも就職・独立自治の配慮をつづけたりするなど，アフター・ケアの対応もすでに行なっていた。明治10年代以降，仏教関係で育児施設がいくつか設立されるが，その先鞭をつけるものであったといえよう。

このように，国家の政策による保護対象になった棄児や身寄りのない児童のほとんどは，公的施設よりも，当時勃興しつつあった民間の救養・養育施設，または個人に委託されることになった。ただ施設の場合，ほとんどすべてがもっぱら児童のみを保護対象としたものではなく，老人などと混合一括収容をなすものであった。

もちろん，明治初年にも公的施設がまったくなかったわけではない。たとえば，明治以降の公的社会事業の嚆矢といわれる（山口正『社会事業史』〔前出〕）大阪における救恤場（1868年11月，府下清水谷に創設，69年11月，いったん閉鎖されたのち，70年5月再開）と大貧院（1871年，救恤場と同所に創設，72年1月，授産所に改称，さらに73年8月，勧業場にひきつがれた）の施設がまずあった。労働力を所有せぬものを保護対象とする救恤場と労働力をもつものに対して授産を通して扶助する大貧院の二つ

の系譜は，「従来相交錯して居たところの単純なる老幼廃疾者に対する救貧施設と，労働能力を有する貧窮者に対する防貧施設」とを独立させる端緒となるものであった（近藤文二「明治初年大阪の救貧授産事業」『明治大正大阪市史・第五巻』大阪市）。さらに和歌山・田辺藩知事安藤祐が1870年に設置した田辺朝来および南部の貧院（山口正『社会事業史』〔前出〕）や，1872年に松平定信の七分金をもとに設置された東京府養育院もあった。ただ公的施設はごく一部の府県に限られ，しかも恒常的・継続的対応をなしうるほど，理念や財政的裏づけが確固たるものはなく，この段階ではいずれも不安定な存在にとどまるものでしかなかった。

Ⅷ

限界的保護にとどまっていた明治維新期にも，たんに要保護児童に対する公私の対応だけでなく，児童一般に対する広い意味で福祉的な対応につながっていく施策もなかったわけではない。というより，国家によって取りくまれだした児童一般に対する施策は，児童保護の歩みを考える場合，忘れてはならないものである。その点ですぐに想起されるのは「学制」の発布と小学教育の一般化である。棄児や身寄りのない児童に対するものを児童に対する政策の消極的性格の陰の部分とすると，学制などは積極的性格の陽の部分ということができるだろう。

とはいえ，学制にしろ，その後の学校令，小学校令にしろ，原則としてすべての児童を対象にしながら，しばらくはそれがきわめて不徹底にしか遂行されなかったところに一つの特徴をみてとることができる。というのは，学制発布の基底には「細民」や労働者家庭のような下層階級に属して教育・学習の機会を欠きがちな子弟をふくめて，国民教育の基を拡大しなくてはならないという意図があったにもかかわらず，貧児や身障児に対して不就学や猶予をみとめる条項が存在し，義務教育からもれる層の存在を当然視しかねない対応がなされつづくからである。そこに，要保護者に対する狭い対応が限界的保護にとどまっていた時代の反映として，一般児童への対応の限界もみてとることができるであろう。もっとも不就学や猶予規定は第二次大戦前をつうじて，さらには部分的には大戦後も生きつづけるものではあるが，それに対する補完的対応がほとんどなかったことが明治前半期の実態であり，欠陥であった。

Ⅸ

「学制」の発布は1872（明治5）年である。すでに徳川時代にも藩学校と寺子屋のような教育施設は比較的広範に存在したわけであるが，徳川時代の教育施設を生かしつつ，そこへフランスおよびアメリカの教育思想・方法を導入することによって近代的教育制度を創始したのであった。この

学制の発布と新しい教育の開始は，日本資本主義の発展に必要な新しい知識なり「近代精神」なりを下部から育成していこうとする意図に支えられていた。それだけに学制の発布は，まさに「封建的教育から近代的個人主義教育への革命的転換」（唐沢富太郎『近代日本教育史』誠文堂新光社）を告げるほどのものであった。

学制には，新時代の指導者たちが資本主義化のための枢要な手段として教育をきわめて重要視したことがうかがえる。教育を末端の国民まで及ぼそうとする姿勢が表出され，未だ階層的に明確に固定化したとはいえなかったが，下層階級・下層社会の子弟・子女をも対象としたところに特徴があった。そのようにすべての児童を対象とする方策はきわめて進取的なものであり，福祉的・救護的施策といえば，明治期をつうじてほとんどが要保護児童のみに限定された中で，最初の児童全般に対する施策といえるものであった。その点で，要保護児童に対するものがすべて消極的で限界的対応にとどまるものであったのに対し，これは積極的意義をもつものであった。

ただそのような機会均等主義も，天皇に対する忠実な臣民や良質な生産力としての国民の養成を意図する手段的な意味もふくまれていた。そのため，しばらくは学制にともなう教育制度はきわめて不徹底な結果に終ることにもなった。その点は，立身出世主義や実利主義が前面におしだされ，それに応じて教育費が個人負担にされたことにもよくあらわれていた。本来的なものを手段化すれば，そこから矛盾や不合理が生じてくるのは当然のなりゆきであった。

たとえば，国民教育の礎を築くとされながら，就学の猶予や免除がみとめられたため，貧困家庭や身障者等を中心に不就学児童が相当数発生しつづけたことがそれである。男女平均で就学率が50％をこえるのは，日清戦争直前の時期であることから考えても，明治初期の実態が想像できようというものである。しかも，それに対する具体的な克服策や将来の見通しもなく，猶予や免除が行なわれたところに，前向きの施策そのものから，福祉的対応の対象となるような問題も生みだされるという重大な欠陥が生みだされることにもなった。

そのような点は，1879（明治12）年制定の「教育令」にもうかがうことができる。もっとも，結局は人間性と児童の主体性を尊重する自由教育は不徹底に終るものの，第二次大戦前にも，稀に自由発意や人間性を尊重する教育の支持が訴えられたことも忘れてはならない。ことに大正期に入ると，それが勢いをまし，帆足理一郎，沖野岩三郎，高田邦彦，高田慎吾，大杉栄，望月桂らによって，児童をめぐる教育や芸術における自由や人間性の尊重，あるいはその本来性が追求された。それに遡って明治期にも，10年代に入ると，J. H. ペスタロッチやアメリカの教育思想が紹介されるが，それをうけとめたかのように制定されたのが，通常，自由教育令といわれる1879年の教育令であった。

ただこの教育令にも二つの側面が性格としてふくまれていた。すなわち一方で上からの干渉や抑圧的な教育観を排除し，国民の自由を広く認める方向を示しながら，他方で義務教育年限の16ヵ月までの短縮可能性を認めたり，常設的な施設を欠いたままの巡回方式による教育方式を認めたりす

るものであった。後者は，貧困家庭などに就学可能な奨学制度を保障するよりも，短期間の義務教育修了を認めることで差別・不平等を固定化しかねないこと，および遅れた地方の教育体制の不備を放置したまま，便宜的に対応することで，逆に地域的差別を固定化しかねないことになり，大きな問題をふくむものであった。

この自由教育令は，結果的に学費滞納や不就学を多く発生させるなど，教育体制に安直な弛緩をもたらし，早くも翌1880年には改正されざるをえなくなった。その結果，ふたたび政府による上からの統合的・統制的教育体制がしかれ，教育の義務制の強化がはかられることになった。そして1881（明治14）年の「小学校教員心得」，ついで82年，83年小学校における皇室中心主義にたつ修身科の導入をとおして，国家による児童教育の方向が明確化されていくのである。

その後1886（明治19）年に学校令の制定の際に，「小学校令」では不就学をできるだけ克服することも一つの狙いとして，児童の教育がことさら強制・義務であるという位置づけが強くうちだされた。実はそこにも，明治10年代後半に入っても不就学児童が大量に発生しつづけたことがうかがえる。もっとも，1886年の小学校令では，教育の強制・義務が強くおしだされる一方で，不就学・猶予条項も明白にもりこまれることになる。またひきつづき1900（明治33）年の改正小学校令でも，この点は再確認されることになるので，戦前を通して，多くの批判にもかかわらず，この不就学・猶予条項は生きつづけることになる。しかも，その際，そのような差別固定化施策が，当局によって権利の剝奪という意識よりも，恵まれないものへの上からの好意という意識でなされていることが特徴であった。貧困や何らかの欠乏状態に陥ることは，社会的責任であるよりも，個人的責任であると考えられた当時，就学困難に陥るのは，当然個人の責任であり，それを放置しないで，手抜きの稀釈化された教育でも，就学可能な範囲で提供し，便宜をはかることは，結果としては権利の剝奪になるにしても，あくまで国家の好意であり，慈恵なのであった。それだけに，のちのことになるが，昭和に入ってからも，生江孝之のように「不具児・貧困児に対して今猶依然として猶予若くは免除の除外例を設くること」（『社会事業綱要』，厳松堂書店）を憂い，その種の児童に対しては「国家が特別の保護を加ふべき殆んど何等の施設を加へずして漠然之を教育の恩沢，寧ろ権利より除外するの制度を維持しつつあるは，実に一大痛恨事たるを失はぬのである」と是正を訴えるものもでてくることになるのである。

このような不就学児童への対応あるいは就学中とはいえ，困難な境遇をかかえた児童に対する対応，たとえば「学令児童就学奨励規程」（1924年3月）や「学校給食施設方法」（1932年9月）が発令されるのは，さらにのちの時期に属することになるのである。

なお，教育的対応は，一般的には脱落層や要保護児童の枠をこえる性格のものとなるが，「学制」のような一律的な対応以外の具体的レベルでも，児童に対する一般性をもつ教育的対応は，この時期にも少しずつ前進していた。

たとえば，学制の発布とともに，各地の寺子屋が公立および私立の小学校に改められる中で，ミッション・スクールとしてキリスト教主義にたつ女子教育機関がつぎつぎと設立された。築地A六番女学校，横浜フェリス女学校，築地B六番女学校，新栄女子小学校，神戸女学院，長崎・活水女学校，青山学院の前身である女子小学校などである。また 1876（明治9）年には，わが国最初の幼稚園として東京女子師範学校に付属幼稚園が設立された。入園料も高く，一般児童むけというよりも，中流以上の家庭の子女を対象としたものであった。一般むけ，さらには下層階級むけの幼稚園や保育所が設置されるのはもう少し時代が遅れてからであった。

X

その後明治10年代に入ると，維新期に比べて福祉的問題は少しずつ様相を変えていく。資本主義化の進行は，下層社会に沈澱する層を次第に固定化させ，労働者家庭やスラムの形成もすすめていく。零落する士族のための授産事業，伝染病・行旅人に対する施策，感化事業，自立の遅れた女性の教育・啓蒙なども新しく取りくまれたり拡大されたりしていく。その意味では，この時期以降，福祉・救護の対象もそれに対する施策も徐々に拡大し，多様化していくといってよいだろう。それにあわせて，理念や理論レベルでも，児童救護・福祉の視点は，社会福祉につらなる慈善事業や社会事業の時代を通じて拡大・発展していく。その飛躍の大きな踏台になるのは，第二次大戦前に限れば，日露戦争であり，また第一次大戦ということになるであろう。その二つの戦争とそれを取りまく社会・経済情勢から醸成された救済事業・社会事業の発展の中で，児童に対する取りくみも大いに前進する。それが日露戦争後の組織化運動の一翼としての児童保護であり，また第一次大戦後に徐々に拡大する対象としての児童の人間性を尊重する視点での児童保護であった。いずれも第二次大戦前には一般化・全面化するものではなかったが，今日の児童福祉を考える場合，忘れることのできない対応であり，また視点であった。本稿では，その時代への出発点としての明治初期の児童救護の動向をふれるのみで，ひとまず筆をおくことにしたい。

（経済学部教授）