

Title	わが国における社会事業の時代と児童保護
Sub Title	The age of social works and protection for children in Japan
Author	小松, 隆二
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1981
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.74, No.2 (1981. 4) ,p.178(64)- 198(84)
JaLC DOI	10.14991/001.19810401-0064
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19810401-0064

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.

わが国における社会事業の時代と児童保護

小松隆二

序

これまで、筆者は「わが国における児童救護事業の成立」（『三田学会雑誌』1976年10月号）、「わが国における産業革命下の児童保護」（同上1978年2月号）、そして「わが国における感化救済事業下の児童保護」（同上1978年12月号）という三つの小稿を発表してきた。本稿は、それらにつづく一篇として、第一次世界大戦後から日中戦争直後にかけての「社会事業の時代」とよばれる時期、とくにその前半にあたる昭和恐慌以前の時期の児童保護（事業）を取りあげている。慈善事業を克服し、社会福祉の時代へすすむ過渡期として、近代的な福祉を支える要素、側面、性格が芽生え、成育にむかう、きわめて重要な時期である。ことに社会連帯思想の生成は、この時代をもっとも特徴づけるものであり、やがて社会福祉に発展する出発点をそこにみることができるだろう。

なお旧稿でもくり返しふれたように、第二次世界大戦前の児童保護（事業）にかんする研究は、未だ基礎的な調査・研究をつみ重ねる段階にある。従って本稿でも、最終的な評価・位置づけを行うことに重点をおくよりも、その時代の実態や特徴を解明し整理することに主たる狙いをおくことになるだろう。

I 社会事業の成立と児童中心主義

「一大転機」の年・1919年

社会福祉の歴史においては、1919年以降の時期は、社会事業の時代としてそれ以前の慈善事業や感化救済事業の時代と区別される。日露戦争後から第一次世界大戦前後にかけての地ならしの活動がみのもって、社会福祉につらなる戦前の流れの中では、この時期が、労働運動史と同じようにもっとも昂揚した時期を現出する。

この時代は、第一次世界大戦の勃発を契機に展開された資本主義の飛躍的な発展と労働者数の急増を基底において、ロシア革命の成功や米騒動の統発、さらには民本主義の浸透や労働運動・社会

主義運動の再開をプロローグとしてはじまった。これらの出来事が巨大なうねりになって、1919年以降、社会運動全域に新しい動きを生みだしていく。その時には、あたかもそれら多方面の動きが同じ一つの流れに合流するかのようになり、全体の活動も個々の活動もかつて考えられなかったほどの高まりと内容の充実ぶりをみせる。

その点では労働問題・社会問題の領域も例外ではなかった。そのような影響やそれにとまなり変動が集中的に突出するのが、労働・社会問題の領域では1919(大正8)年であった。この時期を労働問題にとって「空前の一大転機⁽¹⁾」⁽¹⁾と受けとめる論者がすでに当時から存したのも理由のないことではなかったのである。

このような状況は、国の内外を問わずうかがえた。国際的には、ロシア革命の成功や第一次世界大戦の終了を契機に取りくまれたILO(国際労働機構)の創設、第二インターナショナルの復活、第三インターナショナル(コミンテルン)の創設、国際労働組合連盟(IFTU)の再編などの動きを想起するだけでも、この年が一つの画期となる年であったことがうかがえる。とくに社会福祉関係では、今日まで労働者生活、ひいては国民生活全般の維持・安定のための国際的な指標づくりの役割を果たしてきたILOの創設が忘れられないだろう。

国内的にも、この年は一大飛躍の年であった。資本主義化の進展と労働問題の拡大、あるいは民主主義思潮の流入を足場に、労働運動、社会主義運動、普通選挙運動、女性解放運動、学生運動などあらゆる分野にわたって大きな火の手があがった。その火の手はすぐに農民運動、部落解放運動にまでひろがっていく。それに対応して、政府・資本金家の労働問題・社会問題への対応においても、また右翼の国家主義運動においても、活発な動きがみられるのが、この年であった。

たとえば、労働運動ではストライキ件数の増大(それまでの最高である947件)、友愛会の共済的・友愛組合的団体から労働組合への成長(日本労働総同盟への踏みだし)、全国坑夫組合、新人セルロイド工組合、大日本機械技工組合などの結成、都下16新聞社印刷工による産業的規模での8時間制要求のストライキと正進会の結成、石川島造船所など造船工場や機械工場でのストライキ、社会主義運動では社会主義同盟の活動開始(正式発足は翌1920年)、婦人運動では新婦人協会の結成、学生運動では東大新人会の本格的活動の開始、早稲田大学建設者同盟の結成、そうかと思うと、研究・調査、資本金家、政府、あるいは右翼サイドの動きでも、大原社会問題研究所や協働会の結成、床次竹二郎内相らの唱導による企業一家主義に立つ縦断組合の志向と、それに応じて実際に結成された大進会(博文館)、芝浦技友会(芝浦製作所)などの動き、さらには猶存在や大日本国粋会の結成なども、いずれも1919年に活発に展開されたものであった。

「民衆本位」の時代

注(1) 吉岡淡水編『労働問題』学芸書院、1919年。

以上のような動向は、社会事業の領域、たとえばその対象にも、また主体にも影響を与えずにはいなかった。実際に、社会事業領域においても、すでに日露戦争後うごめきだしていた新しい芽、たとえば社会性、科学性、組織性、公平性、それに権利性といったやがて社会福祉の基本的特徴となる性格が、この時代に入ると部分的ながら一層大きく生育・展開していく。福祉の問題の対象においても、実践主体においても、またのちに責任主体の地位につく国家の対応においても、大きな変化がみられる。

生江孝之は、米騒動やロシア革命を契機とする社会事業の変化を「民衆本位、社会本位へ⁽²⁾と移動」する動きとして、また「特志家の時代」から、「社会連帯責任の時代」への移行としてとらえた。この理解こそ、社会事業領域にも、第一次世界大戦を機に大きな変化がすすめられているという状況を的確にうけとめた認識といってよいであろう。その意味では、生江のいう「民衆本位」「社会本位」という表現から当時の実際の動向をうかがうことが、この時代を正しく知る鍵ともなるといえるだろう。

何故ならば、この表現こそ、感化救済事業の時代から社会事業の時代に移る変動を象徴的にとらえたものだからである。つまり「社会」事業という名称がこの時代を通じて用法として定着するだけでなく、まだすべてのものに識別できるほど鮮明に境界線がひかれたものではなかったにしろ、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のである。もちろん、このことは、この時代が「民衆本位」「社会本位」に徹しえたということの意味するのではない。結果的にも「民衆本位」「社会本位」は不徹底にしか実現されなかったというしかないが、ただ少なくともその方向にむかわざるをえなかったこと、また少なからずその方向にすすんだことは否定できないことであった。その意味でも、「民衆本位」「社会本位」という表現がこの時代をみる有力な尺度になることはいえるであろう。

社会事業の確立と児童保護の大衆化

第一次世界大戦とそれにつづく時代には、飛躍的な工業化の進展ともなう労働者の急増と労働問題・社会問題の拡大に対応して、工場法の実施や改正、社会保険の導入をはじめ、主に賃金労働者を対象とする社会政策の具体化がまずすすめられた。その内容・実質という点ではもちろん問題はあがあるが、ともかくこの時代にわが国の社会政策は実践レベルでも本格的に動きだしたのである。それに対応して、労働問題とそれ以外の社会問題の政策的処遇の落差の大きさがこれまで以上に明白になるので、労働問題に対応する社会政策への補完・補充として、労働問題以外の社会問題の解決、たとえば社会事業にも、国家は少なからぬ配慮を払わざるをえなくなっていく。生産的意味を

注(2) 生江孝之『社会事業綱要』巖松堂書店、1923年。

もたぬ社会問題といえども、社会悪として片隅に押しやり、一部の先覚者の対応にまかせておくだけでは、もはやその病弊を糊塗しえなくなったのである。いわば資本主義が構造的に生み出す矛盾として、避けては通れない問題という認識が形成されたのであった。それにあわせるように民衆ないしは社会的ひろがりに対応する視野が必要になり、同時に社会事業領域の一分野としての確立がみられることになるのであった。

ただそのような認識の形成を確認する場合、二つの点に注意を払うことが必要であろう。

その一つは、社会事業が一分野として市民権をえるということがただちには国家責任の明確化と国民の権利の容認という位置づけにつながるのではなかったという点である。この時代には、社会政策といえども、肝心の団結権の承認をうらづけるはずの労働組合法が欠落するという重大な限界をもった初期的段階のままで対応されたように、社会事業も権利・義務関係の基礎づけのない重大な限界をもったままで対応されるにとどまっていた。それに通じるように、社会事業家にしても、その多くは権利意識や社会的視野に目ざめたり、さらにはソーシャル・アクションに立ち上ったりする段階にはほど遠い状態にあったのである。もちろん、この時代の社会事業家の積極性や役割の大きさを否定するものではないが、国家のみか、事業家にもなお社会性や権利性の意識に欠けていた状況をみのがすことはできないのである。

それに関連してもう一つの留意点として、社会事業（活動）と労働運動・社会主義運動が有機的に結びつくものとはならなかったことも指摘されねばならないだろう。もともと社会事業の現場にある活動家には、一部を除いて労働運動や社会主義運動への関心が稀薄であっただけでなく、自らの活動を社会的責任と社会的視野でうけとめる視点もきわめて稀薄であった。逆に労働運動・社会主義運動の活動家の側にも、当時、労働者と不可分に結びついていた貧困や差別をうける諸階層・諸問題には関心を示しながらも、それらを社会事業という方法や視点を通して受けとめることも、また社会事業を視野に入れて自らの活動に取りくむことも、ほとんどみられなかった。この対応はその後も長くつづき、第二次世界大戦前を通じて、さらには第二次世界大戦後しばらくの間も、社会事業—社会福祉活動と労働運動・社会主義運動が一体において理解されることはきわめて稀であったのである。

このような問題をはらみながらも、この時期の社会事業が第二次大戦前ではもっとも昂揚した時期を現出することも認めざるをえないだろう。その中で、児童保護にかんしても、かつての石井十次、留岡幸助、野口幽香らのような傑出した偉大な先覚者の事業が殊更目につく時代から、より裾野の広い活動の時代に入っていくのが注目される。

もちろん、従来かえりみられなかった対象、たとえば身体障害児・肢体不自由児問題とそれに取りくんだ高木憲次らのように傑出した先覚者の活動がなお注意をひく面も、この時代にも残りつづけることは否定できないが、全般的には児童保護の領域でも、「民衆本位」「社会本位」、そして担

い手の大衆化の方向へと移行がみられる時期と考えるとよいであろう。

生江が第一次世界大戦後の状況を「今や我国上下挙って児童保護の必要を宣伝し実行せんと努力しつつある⁽³⁾」と認識したり、1920(大正9)年に保健衛生調査会が内務省の諮問に答えて「児童および妊産婦保健増進に関する件」を答申して、児童一般にかかわる保健問題で具体的な提案を行った⁽³⁾り、中央社会事業協会主催の全国社会事業大会でも、児童問題が重視され、児童にかかわる各種の建議・決議がなされたりしたのは、この時代の動向を敏感にうけとめたものといってさしつかえないであろう。つづいて1926(大正15)年12月に第1回全国児童保護事業会議が開かれ、かつその際の決議にそって、翌1927年より5月5日が児童(乳幼児)愛護デーとされたり、1926年4月、すでに1,000を超える幼稚園が設立されていたが、主に上流ないしは中流以上の階級に開かれていた幼稚園の一般市民への開放をすすめる大きな契機となる「幼稚園令」が制定されたり、また同年、石井十次の事業をひきついだ大原孫三郎らが、石井の残した事業をすでに社会的使命を果たし終えたものとして、石井記念愛染園の組織を解散し、一般的な養護施設活動のみを残すことにしたりしたのも、その時代の動向を端的に反映するものであったといえよう。

政策や理論における児童本位の視点

ここで、児童福祉領域での「民衆本位、社会本位」への移行や「社会連帯責任の時代」の到来を一層明白にうかがわせる動きが、この時代を通じてほかにもいくつかがみられたことに注意をむけてみたい。

その一つは行政当局の対応の変化や各施設の拡大などの動向であり、もう一つは児童の人間的処遇視点の抬頭など理念面とそれにもとづく運動面での新しい動向であった。

前者については、児童保護にかかわる立法上の対応はのちにふれるので、制度・機構上の動向のみに限定して取りあげてみても、この時期を通じて対応が変化したことがよくうかがえる。たとえば中央・地方を問わず、行政機関が児童全般に目をやり、児童そのものを専ら処遇し担当する部課の設置にまですすんだことがまず忘れられない。中央行政機関に児童を専ら担当する課(児童課)が設けられるのは、1938(昭和13)年、厚生省が新設されてからであるが、それ以前にも、専管の課はなくとも、社会局が内務省の外局となった頃にはすでに児童問題が重要視されるようになっていた。とくに児童保護にかかわる立法の検討や制定がすすむと、その運用・統轄の必要から、児童問題への対処は行政機関において大きな比重を占めるようになった。当時それを担当したのは社会局の保護課であった。この点は地方行政機関においても同様で、この時代を通じて児童問題の扱いが重要性を増しつつあったといつてさしつかえないだろう。また個別問題でも、産業革命期以降重要

注(3) 生江孝之『社会事業綱要』巖松堂書店、1923年。

わが国における社会事業の時代と児童保護

性を増し、この時期に入ると、工業化の進展によって一層大きな問題になる児童労働の領域で、工場法の実施にあわせて年少労働の保護や職業紹介・職業指導に文部省や農商務省（のちには厚生省も）が力を入れたことが注意をひいた。

さらに施設の面では、かつて伊藤清が「一般に乳幼児の社会的保護の必要が認められ施設が設置されるに至ったのは大正7、8年頃⁽⁴⁾から」であると確認したように、1918、19年頃から産院、乳児院、巡回看護施設、託児所、児童相談所、児童公園、学校衛生そのほかの母子・児童にかかわる施設や制度の設置・導入が目立っている。実際に東京市なら東京市⁽⁵⁾においても、また全国的にも⁽⁶⁾、第一次世界大戦後、さらには昭和に入ってから、児童にかんする諸問題の調査・研究の進展を基礎に、児童関係施設が急増したことがよくうかがえる。

後者の理念上・運動上の対応ということでは、大正期から昭和初期にかけて、一つには児童の「自主・自立・自練自習」を重んじ、児童中心を唱える育児論・児童論、二つには倉橋惣三らの日本の土壌を重視し、児童本位の「新教育論」に立つ幼稚園運動、三つには樋口長市、河野清丸、手塚岸衛、千葉命吉、稲毛金七（詛風）、及川平治、小原国芳、片山伸、野口援太郎、沢柳政太郎、下中弥三郎、土田杏村らが多様な立場からかかわった児童の人間としての処遇に通じる「新教育」「自由教育」「新しい学校」運動、四つには海野幸徳、高田慎吾、高田邦彦、帆足理一郎、沖野岩三郎、有島武郎らのように、新教育運動にも関心を示しながら、教育のみでなく福祉をふくめ、広く児童問題全般に、児童の人間としての処遇にかかわる新しい方向を提起した児童論・教育論、さらに五つには社会運動の一環として積極的に教育、そして児童をうけとめ、いわば運動の中で児童（論）を位置づける動きなどが注目される。これらの動きには、一層具体的な生活綴り方運動などにおけるように、上からの押しつけや一方通行的な児童処遇の否定の上に、教育の本来性や児童の人間性・自主性・主体性を尊重し追求する精神が大きく脈打っており、現代にもなお生きる進取的視点が明白に看取できる。その点では、これらの動きは、限定された拮がりでの取りくみではあったが、児童としての、また人間としての児童の処遇にむけて大きく前進する対応であった。それだけに、この時代、それも主に前半に展開された児童論・教育論は、ほどなく訪れる軍国主義と忠君愛国の皇国教育の全面化の時代を前にして、短期的みれば一時的なあだ花に終るにしろ、児童福祉の歴史にとってはきわめて重要な意味をもっていた。この推移と特徴を、時期的にも他に先がけて登場した新教育運動、それにこの時代に入って始めて登場した社会運動の中で児童保護をうけとめた動きに主にしぼってもう少し詳しく紹介してみよう。

注(4) 伊藤清『児童保護事業』常盤書房、1939年。

(5) 『東京市社会事業施設年表』東京市役所、1939年。ほかに東京市役所が刊行した『東京市施設社会事業一覧』、『東京市内外社会事業施設概要』等を参照。

(6) 『本邦保育施設に関する調査』社会事業研究所・愛育研究所、1942年。

II 自由教育と児童

新教育運動の背景

いうまでもなく新教育運動は大正デモクラシーの時代に何の前ぶれもなく忽然と登場したのではない。すでに明治末から大正にかけて、欧米、とくにアメリカやドイツから、自由・自覚・創造といった理念にもとづき、生活、労作、芸術、感覚を重視する児童観・教育観が紹介されだしていた。ジョン・デューイ(John Dewey)、エレン・ケイ(Ellen Key)、カールトン・ウォッシュバーン(Carlton Washburne)、ウィリアム・キルパトリック(William H. Kilpatrick)、「新しい学校」のアドルフ・フェリエール(Adolphe Ferrière)などの児童観・教育観がそれであった。とくにジョン・デューイやエレン・ケイらは、社会思想や哲学領域におけるアンリ・ベルグソン(Henri Bergson)やジャン・ジャック・ルソー(Jean Jacques Rousseau)らの受容とあいまって、教育界に強い影響力をもった。

同時に、国内でも樋口勘次郎、谷本富、及川平治らの新教育の系譜に属する主張、あるいは新教育の流れと必ずしも一本の線で結びつくものではないが、早くから児童本位の対応や児童問題の科学的研究の必要を訴えていた高島平三郎らの主張がすでに明治末から大正初めには公けにされて⁽⁷⁾いた。

これらが教育界である程度うけいれられた背景には、日露戦争後の飛躍を試みようとする新しい時代、とくに大正デモクラシーにみられる新思潮にふさわしい教育の登場が待望されていた状況があった。

このような民主主義・個人主義、さらに社会運動・労働運動の高まる中で、新しい教育をめざす内外の主張や期待をうけとめて、各地、とりわけ新設の私立小学校や師範学校付属小学校で実践的な新教育運動が展開された。

この運動が、大正期を特徴づける民主主義、自我の拡充や反権力を訴えていたアナキズム、あるいは文化主義などの影響を少なからずうけていたこと、少なくともそれらと共通する点をもっていたことは、土田杏村のような関係者も認める⁽⁸⁾ところである。その点では、新教育運動の基本理念は、けっして教育にのみ固有のものではなかった。むしろ大正期の社会思想・政治思想、社会運動・労働運動、あるいは社会事業の積極的な展開に対応するものでもあった。教員も教室や学校に閉じこもるばかりでなく、教育運動や労働運動にも取りくまざるをえない時代を迎えていたのである。

同じ頃(1919年)、理想に燃え、教育の本質をきわめようとした教員たちが啓明会などの教育労働

注(7) たとえば高島平三郎『児童心理講和』(広文堂書店、1910年)、『教育に応用したる児童研究』(洛陽堂、1911年)などを参照。

(8) 土田杏村「自由教育の根本原理」『批評』第4号、1922年7月号。

者の組織を結成した。第一次世界大戦後の比較的自由にふるまえる時代とはいえ、教員が労働者として運動を展開するには、なおきわめて困難の多い時代であった。にもかかわらず、教育の実践の場では、新教育や啓明会の視点に抛る革新的な教育運動が昂揚をみせつつあった。そこに、児童を取りまく状況にも、第一次世界大戦後の時代の新しい息吹きが強く感じられるのである。

新教育運動の担い手たち

新教育運動は、一方で新しい理念にのっとり全く新しい私立学校の創設から取りくむ動き、他方で既存の小学校を舞台に取りくむ動きがみられた。いずれにしろ、たんなる論壇での観念や空論のやりとりとしてではなく、実践運動がともなったところに積極的な意味があった。

新教育運動＝自由教育運動の代表的な担い手としては、まず 1921 年 8 月、東京で開催された八大教育主張講演会に参加した 8 人の主唱者たちをあげることができる。樋口長市（自学主義教育）、河野清丸（自動主義の教育）、手塚岸衛（自由教育）、千葉命吉（衝動満足と創造教育）、稲毛詛風（創造教育）、及川平治（動的教育）、小原国芳（全人教育）、片山伸（文芸教育）⁽⁹⁾がその人たちである。

それと並んで、個性尊重や剛健不撓などを教育理念とした沢柳政太郎の成城小学校（1917年）、羽仁もと子の自由学園（1921年）、西村伊作の文化学院（1922年）、赤井米吉の明星学園（1924年）、小原国芳の玉川学園（1929年）などの創設も重要な動きであった。また姫路師範学校校長で実績をおさめた野口援太郎の発案に、下中弥三郎、原田実、為藤五郎、志垣寛らが協力した実験も忘れられない。彼らは、「教育の世紀社」を結成し、児童の村小学校を東京・池袋の野口の自宅に興して（1924年）、自由教育を可能と思われる限界まで追求しようとした。そこでは、児童の人格・能力、つまり自学・自立・創造性を信頼し、児童中心の「徹底的な自由学校システム」⁽¹⁰⁾が試行されたことで、「八大教育主張」論者よりも先を行ったと評価できる実践さえみられた。

その他、当時、新教育運動の系譜に属しながら、実践に直接関与しなかったものや、思想的に新教育運動とはやや異なる基盤の上に立ったもの、つまりその論争に関与したり、その周辺で児童や教育の新しい主張をなしたものは、相当数にのぼった。土田杏村、高田邦彦、海野幸徳、沖野岩三郎、帆足理一郎などもその人たちであった。

さらに、以上の動きの中で、新教育運動のほか、ペスタロッチ、フレーベル、ルソーらに共鳴して教室で自由教育を実践する教師たちが全国各地で輩出したことも忘れられない⁽¹¹⁾。それに、鈴木三重吉らによる文芸・芸術面からの芸術自由教育運動も、この一連の動きとして忘れられない。鈴木が『赤い鳥』を創刊したのは 1918 年であり、ついで北原白秋、弘田竜太郎らが日本自由教育協会を創設し、『芸術自由教育』を創刊したのは 1920 年であった。この動きには小川未明、芥川龍之介、

注(9)(10) 唐沢富太郎『近代日本教育史』誠文堂新光社、1968年。

(11) たとえば阪本浅之助『真実の教育を求めて』（自家版、1969年）参照。

西条八十ら多くの文学者・作家がかかわるが、いずれも既存の学校教材・読物を批判し、児童のありのままの感情、自発性、創造性を尊重する児童本位の芸術のあり方を追求しようとしたものであった。⁽¹²⁾

新教育運動の意義と限界

以上にみた新教育運動は、まだまだ国益中心・国家優先がまかり通る時代にあつて、その古い思潮に抗し、教育や児童の国益や国家への従属の排除、つまりは教育の平等性と自立性、そしてそこにくみこまれる児童の自発性・創造性に着目した点では、児童福祉の歴史にとつても看過できない活動であつた。このような理念こそ、当時の社会事業・児童保護とその活動にも必要なものであり、実際に芽生えはじめていたものであるからである。

それに、この運動の担い手に共通する点は、現場と密接につながつた地点からの発言であり、それだけに実践・試行をおしまなかつたこと、また個性・創造性の尊重、芸術の重視、児童の能力の信頼を強く押しだすことで児童中心の視点に立っていたことである。この特徴が、きわめて観念性が強く、かつ革新的な性格をもつていた新教育・自由教育論を広範に、しかも相当の期間にわたつて受容させた理由ともなるものであつた。

もちろん、この主張や運動に全く問題や限界がなかつたというのではない。たとえば(1)自由教育論のような児童観・教育観は全体からみれば一部の先駆的・開明的教育者・インテリゲンチアに限られた運動の一面をぬぐいざりえなかつたこと、(2)それに符合するように特定の私立学校や師範学校付属校に舞台が限定されたこと、(3)教科書、教育行政・教育統制、教育労働者の労働・生活条件といった自らにかかわつたり、教育界に内在する問題への取りくみや批判が弱かつたこと、(4)同時に教育の背景にある体制や社会秩序の問題、あるいは教育の基礎にある経済生活（貧困など）の問題への取りくみも不十分であつたこと、(5)ドルトン・プラン、プロジェクト・メソッド、分団式教授など方法や技術の尊重は有益としても、ややもするとそれにかたよるものも少なくなかつたこと、⁽¹³⁾などが問題であつた。

それに、この運動に対して教育界の中からも強い批判がだされたことも忘れてはならない。文部省や臨時教育会議がその運動と対極的位置に立つたことは想像に難くないが、現場の教員や研究者からも少なからぬ批判が寄せられた。観念的・理想論的にすぎるとか、児童の自立心・独立心を評価しすぎるといった批判がその主たる内容であつた。⁽¹⁴⁾中には、児童の精神発達線などのデータにもとづいて、自由教育論が「児童の誰もが優秀な素質を持つてゐるか、もしそれでないとしても少くとも素質がごく低格でない」という前提に立つとするならば、「単に空想的にのみ素質を考察し実

注(12) 唐沢富太郎前掲『近代日本教育史』。

(13) 国民教育研究所編『近代日本教育小史』草土文化、1973年。

(14)(15) 多田不二『心理学と児童心理』事業之日本社、1924年。

状を度外視して猥りに新しい施設をするのは、甚だ危険なことといはねばならぬ」として、むしろ能力や性格の多様性を尊重する認識の欠如の観点から批判するものもいた。

以上のような問題や批判があったにもかかわらず、大正後半期を通じていたる所にその影響が及び、児童中心主義や新しい教育のあり方が広く模索されたことも事実であった。当然現場の教師たちにも少なからぬ活力や目標を提供した。たとえば、広く静かに普及していく学校教育における生活綴り方運動にさえも、新教育運動の影響なり、それと共通する性格がうかがえる。とくに、新教育運動や高田邦彦らの視点が多分に西欧のユートピア思想や教育思想の影響をうけて、輸入の色合いの部分、つまり十分に日本の土壌に移植し根づかせえないでいる観念の部分の残存を少なからず感じさせたのに対して、生活綴り方運動はむしろ足を地につけた堅実さをうかがわせた点で忘れられない。教育勅語を支えとする一方通行的な教育に対して、単なる理念や理想の追求としてのみでなく、学習する側のあるがままの事実と実感と個性に依拠し、さらにそれらについても児童の多様性を前提にしたところに、綴り方運動は新教育運動に通じるものをもちながら、明らかにそれと異質な部分ももっていたのである。そのように生活と日常に根ざし、地道なつみ重ねを重視し、かつ多様で土着的性格を強くただよわせたものであっただけに、線香花火のような一時の開花で終わらずに、芦田恵之助を先駆に多くの教師・教育者をまきこんで細々とながら各地でひきつがれて、大正初年から戦時下までその生命を維持しつづけるのである。この活動も、社会事業の時代の児童保護の問題を広く考える場合、新教育運動とともに視界から除くことはできないであろう。

啓明会の視点

新教育運動が生成し、昂揚していく時期に、児童にかんする理念ではほぼ共通の基盤に立ちながら、新教育運動よりも一步すすんで労働者階級の視点から児童や教育の問題に取りくむ動きがみられた。それは、まさに運動の中で児童や教育の問題をうけとめる対応であった。そこでは、新教育運動に欠如していた階級や体制、それに経済（貧困）の問題への取りくみが回避されることなく、児童論・教育論が展開されることになった。

このように児童や教育の問題を社会運動の一環として積極的にうけとめる動きは、当然のことながら第一次世界大戦後の労働運動や農民運動などの社会運動の昂揚を背景としていた。その動きとしてはまず啓明会の活動に目をむけなくてはならない。

小学校教員が俸給 8 割増の要求運動を行なった1919（大正 8）年、下中弥三郎らは埼玉県師範学校出身者を中心に啓明会を結成した。各地で教員の組織や活動が芽生えつつあった時でもあり、いくつかの地方の団体とはすぐに連絡もとれるようになった。創立時の宣言には、「吾等は真人間の生活を基調とする社会生活の実現を理想とす。故に公正なる人間一切の要求を肯定し、公正なる凡ての社会的存在を尊重す」「吾等は教育者なり。教育者としての天職を自覚し自由を獲得し、万民

の味方として之が救済と指導とに専念し、人類に対する熱愛に眼覚めんとす⁽¹⁶⁾などとうたわれていた。

翌1920年、啓明会は、教化運動から教育革新に、また一地域組織から全国組織にすすむべく、会規の変更と日本教員組合啓明会への名称の変更を行なった⁽¹⁷⁾。この年、(1)教育理念の民衆化、(2)教育の機会均等、(3)教育自治の実現、(4)教育の動的組織の主張からなる綱領も発表するが、社会事業の視点からはとくに「教育の機会均等」の主張が重要であろう。そこでは、次のように教育費の国庫負担のような権利としての側面と、大学の公開性や学士号の廃止のような本来性の側面から教育を位置づけていることが注目される。

「教育を受くる権利—学習権—は人間権利の一部なり。従って教育は個人義務にあらずして社会義務なりとの精神に基づき、教育の機会均等を徹底せしむべし。小学より大学に至るまでの公費教育——(1)無月謝、(2)学用品、(3)最低生活費の保障——⁽¹⁸⁾の実施を期す」。

ともあれ、ホワイト・カラー全体にとって社会的活動がきわめてむずかしい時代に、教員が他のホワイト・カラーに先がけて組織を結成し、労働運動・文化運動にうちこんだことで、啓明会は、大正末から昭和にかけて展開される各種の教育運動やホワイト・カラー組合に対して輝しい第一歩をしるすものとなった。

社会運動の中の児童

1919年を契機に、あらゆる社会運動が大きく発展する。その中で、わずかずつであれ、児童やそれにかかわる教育の問題も取りあげられるようになる。この種の対応は従来まったくみられなかったもので、この時代の大きな特徴の一つといえよう。労働運動領域では、総同盟は教育の民主化をくり返し訴えていた。また労働学校運動も1921年以降本格化していく。

1922年、日本農民組合が結成されるが、1925年の日本農民学校協会の創設にみられるように、大正末以降農民運動でも教育問題への取りくみがなされるようになった。この領域では、1926年の著名な新潟県北蒲原郡木崎村の小作争議において、小作人の立場から教育改革が論議されたし、また運動の過程で児童の同盟休校、さらには無産農民学校協会の設立とその下での無産小学校の開設がみられた。

また部落解放運動領域では、教育や児童にかかわる社会的な差別の問題は一貫してもっとも重要な課題であったが、1922年の全国水平社の創設後はとくに差別の撤廃が人間の解放にとって基本的なものであることから、児童問題の解決がさらに強く掲げられた。

このように社会事業の時代に入って、児童や教育の問題が運動の中でもうけとめられるようになった。しかし、たしかに児童や教育の問題が運動の中で大きな位置を占めるようになったとはいえ、

注(16)(17)(18) 『下中弥三郎事典』平凡社、1971年。

主として理念レベルにおいてであって、現場・実践における改革・前進に直接つながる形ではなお遅々たる歩みの段階をでなかつた。啓明会にしても、労働運動全体の中ではけっして中心でも主流でもなかつたし、全国の教員全体の中でもごく限られたものたちに担われた運動にすぎなかつた。ましてや労働運動など社会運動の中では児童や教育の問題はなお片隅に位置するにすぎない段階であつた。

大正末から昭和初期にすすむにつれ、労働運動など社会主義運動に対する抑圧がますます強化されるようになるが、それとともに変革志向型の教育や児童保護の主張やそれへの取りくみも抑圧されていく。その点では、運動の中での権利としての、さらには社会変革の一翼としての教育や児童問題のうけとめ方は後退せざるをえず、いくつかの散発的な出来事の中でわずかに注目をあびる程度になっていく。それだけに、運動の中で児童や教育の問題が取りくまれる時には、きわだった印象を与えるほどの強烈な動きを示す場合も少なくなつた。

たとえば1927年から28年にかけて200日を超えて闘われた総同盟による野田醬油争議でも、児童がまきこまれて同盟休校と自主学习が戦術として利用され、社会的にも大きな関心をあつめた。さらにはもっともきびしい弾圧にさらされた評議会一全協系の運動では、むしろ弾圧と恐慌の中で、児童の問題が、救貧、保育、医療、あるいは夫や父の入獄や失業によって生活をおびやかされる母子の問題として積極的にとりあげられさえた。とくに1931年以降、全協系労働者が、日本労農救済会や無産者医療同盟などを通して、きびしい弾圧の中で理念としてのみでなく、現場とのつながりで展開した託児所運動、貧窮児童の救援運動、入獄・失業にみまわれた犠牲者家族の救援活動は、歴史的にも今日の社会福祉闘争・児童福祉活動につながるものとして特筆されてよいだろう。とくに託児所運動では、乳幼児・児童の保育・教育の改善を一般的に訴えるだけでなく、たとえば労農救済会の場合、勝目テルや川崎大治をリーダー⁽¹⁹⁾に、児童部の下に無産者託児所を自らの手で設立もした。1931年秋に品川区西大崎に荏原無産者託児所を設立したのを第一号に4カ所の託児所を経営した。託児所の維持は、維持会員をつのったり、季節（暖房費など）や問題（食費など）ごとにカンパをつのったりしてすすめられた。東大セツルメントがこの前後に託児部（1929年）や児童問題研究会（1933年）を組織したのも、このような動きと無関係ではなかつた。

しかしながら、いずれも片隅で、しかも散発的に闘われた活動だけに、軍国化への傾斜につれて弾圧がきびしくなると、社会運動における児童問題の受容や児童保護活動は、急速に消滅してしまう。その後、川崎大治の農繁保育所への関与、平田のぶの子供の村保育園の経営など個別的には革新的な実験は続けられるが、そのあり方をみる限り、どちらも戦時下の嵐に抗すことはできなかつたことを示していた。むしろ児童への取りくみが表面的には広く開花するかにみえながら、その実、全般的には児童を手段化する悲しむべき時代にとってかえられることになるのである。

注(19) 下笠一郎・山崎朋子『日本の幼稚園』理論社、1965年。

Ⅲ 児童保護の組織化と立法化

児童保護における組織化運動

この社会事業の時代には、以上のような教育思潮・運動などの児童保護の基底や背景となる動きに支えられて、児童そのものが保護対象となる活動や政策が積極的な姿勢で展開された。とくに従来のように困窮者に対する救済の性格や感化事業にみられる消極的性格の活動や政策をこえて、積極的に前向きで児童に対する保護を考え、処遇する余裕がでてきたことが注目される。ただ、それも、この時代の前半、とくに世界恐慌期までに集中してみられた特徴であった。世界恐慌期以降は、むしろ児童虐待防止法にみられる消極的性格、あるいは母子保護法や軍事扶助法にみられる労働力・生産力視点を基底にもつ性格の活動や政策が目立つようになる。ここでは、まずこの時代の前半を特徴づけた動きを追ってみよう。

この時代における社会事業領域の特徴の一つは、労働運動・社会主義運動のそれと同様に、国際的潮流と密接なかかわりをもつようになったことである。一方でロシア革命の成功とコミンテルンの創設、他方で第一次大戦を契機とする民主主義思潮の高まりとILOの創設が、わが国の労働運動・社会主義運動に大きな影響を与えたように、欧米の社会事業の発展がわが国のそれに大きな影響を与えずにはいなかった。その点では児童保護領域も、例外ではなく、国際化の波をさけることはできなかった。たとえばこの時代に注目される独立の児童保護法はじめ、直接児童にかかわる政策の推進とその立法化への取りくみにしても、国際化の潮流と切りはなしては考えられないことであった。

第一次大戦前後、欧米諸国では、戦災孤児や私生児の増大という時代の特質やそれに対する福祉的視点によるだけではなく、人口政策・労働力政策の視点もからんで、児童保護が焦眉の課題となっていた。そのため、児童保護活動の組織化、あるいは児童保護にかんする単一立法や統一立法の制定の試みが活発化していた。イギリスでは、1908年に児童法、社会事業の時代にはわが国でも「世界の理想郷」⁽²⁰⁾とよぶものもいたニュージーランドでは、1911年に母子扶助法が制定された。アメリカでは、1906年4月のサンフランシスコ大地震による多数の震災孤児の発生を機に、ホワイトハウス会議（第1回は1909年）などで、児童問題が討議されたり、1910年代に入ると、労働省に児童局の設置（1912年）やニューヨーク児童福祉協会の設置がみられた。さらにカリフォルニア州やオハイオ州の母子扶助法なり児童法を先頭に、各州・各郡レベルでも児童保護にかんする立法・条例の制定がすすんだ。ついでそれらを集大成するように、連邦政府の児童保護課と国防協会婦人部は、アメリカが大戦に参加してから丁度1年目の1918年4月6日から1カ年を「児童（保護）年」

注(20) 生江孝之前掲『社会事業綱要』。

わが国における社会事業の時代と児童保護

(Children Year)として、児童保護の強化に取りくんだ。さらに翌19年には5月5日より5日間、第2回ホワイトハウス会議が開催されて、児童福祉のミニマム (Minimum Standard for Child Welfare) が作成されたりした。またドイツでも1922年に児童保護法が制定された。さらに第1回国際児童保護会議がベルギーのブリュッセルで(1913年)、ついでわが国も参加した第2回会議も同じくブリュッセルで(1921年)開かれ、児童衛生、とくに戦後になる第2回会議で孤児や非行問題が討議されたのも丁度その前後であった。⁽²¹⁾

このような外国の動向をみやりながら、わが国でもその頃組織化運動の一環としていろいろの活動が行なわれた。たとえば中央社会事業協会の主催によって全国児童保護事業会議が第1回(1926年)、第2回(1930年)、第3回(1934年)と、いずれも日本青年館で開催され、幼稚園令や託児所令の修正なり制定の要望などを決議するとともに、関係者の連絡機関の役割を果たした。ちなみに第1回会議は1926年12月2日より4日まで開催されたが、約350名の参加者のみた。会議は三つの部会(第一部・乳児保護、育児事業、第二部・不良児保護の普及徹底、精神薄弱児保護救養、第三部・幼児保護、学齢児童就学徹底)と特別委員会にわけて3日間審議をつづけた。特別委員会で審議された児童扶助法の制定と児童保護事業の整齊の問題は、会議後も児童保護領域での大きな問題になっていく。⁽²²⁾

ほかにも大谷派保育大会、全国幼稚園関係者大会、全国育児事業協議会、全国乳幼児教育者研究大会、全国少年救護事業協議会、全日本保育大会などもこの時期を通じて開催された。また横断的な団体としても大阪児童愛護連盟、⁽²³⁾ 神奈川県乳児保護協会、日本児童愛護連盟、児童愛護会、日本精神薄弱者愛護協会をはじめ、東京保育協会、関東保育連合会、日本仏教保育協会、中国四国九州保育連盟、キリスト教保育連盟、全日本保育連盟、全国育児事業協会などの関係者団体が結成された。児童自身の活動体としても、欧米におけるボーイスカウト活動に影響されて、明治以来の各地の少年団を連合して「少年団日本連盟」が結成されたのも(1922年、のち1935年12月に大日本少年団連盟に改称)、主に学校における少年団の連絡機関として「帝国少年団協会」が結成されたのも(1921年)、あるいは「少年赤十字団」が結成されたのも(1922年)、丁度この頃であった。

また1920年9月、内務省の諮問をうけた保健衛生調査会は「児童及妊産婦保健増進に関する件」を答申した。その答申には、貧困な妊産婦のための産院、巡回産婆、産婦相談所、育児用牛乳供給所などの問題がふくまれていた。

この答申は、内務省によっても積極的にうけとめられるところとなり、わが国の児童保護にかんする行政や活動に対して発展への踏台を用意することになった。実際に答申にふくまれた問題のいくつかは、中央行政機関、あるいは地方行政機関レベルでもすぐに実施に移されたほどであった。

注(21) 生江孝之前掲『社会事業綱要』、伊藤清前掲『児童保護事業』。

(22) 『財団法人中央社会事業協会三十年史』同協会、1935年

(23) 『乳幼児の福祉を求めて四十年』乳児保護協会、1961年。

乳幼児・児童デーの開催

保健衛生調査会の決議・答申のうち、すぐに実施にむけて着手されたものには、次のような問題がふくまれていた。

たとえば児童衛生展覧会がその一つである。それは1920年10月23日から1カ月間、内務省衛生局の主催で東京教育博物館において開催された。そこには20万人をこえる入場者があつまり、児童衛生が大いに啓蒙されることになった。

また児童にかんする各種の相談所の設置もその一つであった。すでに保健衛生調査会の答申以前にも、大阪市立児童相談所の設立（1919年）をみていたものの、答申以後は1921年神戸市立児童相談所を皮切りに各地に相談所が設立される動きがつづいた。東京では大震災直前からとくに児童相談所の設立が活発化し、1922年末の33カ所に対して、1925年末には、東京府下のみでも愛国婦人会や社会事業団体の相談所をふくめると、約70カ所の児童相談所が設置されるほどになっていた。そこで主にとりあげられた相談事項は、健康・教育・進学・職業指導などであった。⁽²⁴⁾

また同調査会の答申案の一つとして児童週間の設定の問題があった。乳幼児週間運動は、アメリカのシカゴ市が1914年に行なったのが最初といわれるが、⁽²⁵⁾「我が国に於ける児童保護宣伝運動の初め⁽²⁶⁾」といわれる「乳児保護宣伝デー」は、1921年日本幼稚園協会の主催で乳児保護宣伝会として行なわれた。ただこの年の行事はごく一部で、しかも講演会程度の内容で終ったにすぎないものであった。翌1922年にいたって、5月上旬の3日間、全国的規模で「児童保護宣伝デー⁽²⁷⁾」がとり行なわれた。さらに1927年5月5日には、前年12月の第1回全国児童保護事業会議の決議をうけて、第1回「全国乳幼児愛護デー」が開催された。以後毎年この5月5日の端午の節句にあわせて愛護デーが開催されるわけであるが、これが今日の5月5日の子供の日設定の淵源ともなるものであった。これはやがて1931年には「全国乳幼児愛護週間」、ついで1934年には児童栄養週間と一本化されて「児童愛護週間」とよばれるにいたるものである。

なお同保健衛生調査会は1922年に、世界でも最上位を占めるほど対策の遅れていた乳幼児死亡率の抑制にかんする問題について内務大臣より諮問をうけた。それに対して1926年10月にいたって、⁽²⁸⁾「小児保健所設立」案を答申した。母子の保健衛生の徹底、牛乳の安定供給などを内容とするものであった。これをもとに、1929（昭和4年）年、同調査会は、さらに「小児保健所指針」を決議した。しかし、戦前には、一般の保健所さえ不十分な段階にあって、小児専門の保健所計画はついに結実をみないで終るのである。

注(24) 伊藤清前掲『児童保護事業』、生江孝之前掲『社会事業綱要』。

(25)(26) 伊藤清前掲『児童保護事業』。

(27)(28) 生江孝之前掲『社会事業綱要』。

児童扶助法案の流産

以上のような第一次世界大戦後の児童保護をめぐる新たな動きと併行して、児童保護法なり児童扶助法の制定の動きも展開されていた。明らかに欧米諸国の影響をうけたものであった。しかし、わが国の場合、原則としてすべての児童が対象にふくまれるという意味で、それまでの児童保護政策の集大成ともいえる統一法の要請はすぐに姿を消し、寡婦等の理由で家庭が生活上の脅威にさらされているような消極的な場合に限定される扶助的法案に次第に狙いが移っていった。

まず1919年、救済事業調査会の内務大臣に対する答申として母子扶助にかんする立法制定の急務が訴えられて、内務省中心に母子扶助法案が検討された。しかし財政等の事情により、具体的な進展はみられなかった。そのあと1921年11月、第6回全国社会事業大会において「児童保護法」制定の必要が訴えられた。その背後には、高率の乳幼児死亡率、児童労働の増大傾向、教育機会の不平等という児童における差別の存在に対する認識の拡大などが存していた。それにこの頃には、たんに児童の人間としての扱いを主張する一般的な理念レベルでの対応のみでなく、家庭の役割の重視とそれに欠ける母子への扶助の社会的責任の主張のような現実的要請に応える訴えが生江孝⁽²⁹⁾らの手でなされていたことも忘れてはならない。しかしその際にも、すでに第一次大戦を契機とする活況も終って、不況が滞留しはじめ、過剰人口＝失業が顕在化する状況の下では、政府は現に労働力化し生活を支えなくてはならない現役労働者の対応に追われることになった。いずれ労働力になるにしろ、当分は労働力とはなりえない児童に対する保護は伝統的な家族内扶助にまかされたままであった。従って児童保護にかんする立法は容易には制定されえなかった。

ついで1925年5月、第7回全国社会事業大会でも、「児童保護法制定に関する建議」が行なわれた。その直後の1926年12月、中央社会事業協会の主催で第1回全国児童保護事業会議が、350名の参加者を集めて東京で開催された。そこで特別委員会への付託事項として「児童扶助法制定に関する件」が採択された。そして新設の社会事業調査会での審議・答申をもとに、1926年から翌27年にかけて児童扶助法の立案にむけて準備がすすめられた。そして第52帝国議会に提出すべく、法案が作成されるところまですすんだ。

その法案は、たとえ対象を狭く限定したとはいえ、「是れ正に我邦児童保護発達史上一時を画すべきもの⁽³⁰⁾」といわれたほど、当時関係者には画期的な立法とうけとめられたものであった。主要な項目のみを紹介すると、次のような内容であった⁽³¹⁾。

児童扶助法案要綱

1. 14歳未満ノ子ヲ自己ノ家庭ニ於テ養育スル寡婦及其ノ14歳未満ノ子又ハ14歳未満ノ孤

注(29)(30) 生江孝之前掲『社会事業綱要』。

(31) 津守真・久保いと・本田和子『幼稚園の歴史』厚生閣、1958年。

児ニシテ貧困ノ為生活スルコト能ハサル者ハ本法ニ依リ之ヲ扶助スルコト

2. 省略
3. 省略
4. 寡婦、虐待、不行跡其ノ他ノ事由ニ依リ子ノ養育ヲ為スニ適セサルトキハ之ヲ扶助セサルコト
5. 省略
6. 本法ニ依ル扶助ニ関スル費用ハ当該市町村ノ負担トスルコト
7. 省略
8. 扶助ノ種類ハ現金給付、現品給付及医療トスルコト
9. 省略
10. 省略
11. 市町村ハ児童保護委員ヲ設置スルコトヲ得ルコト
12. 児童保護委員ハ名誉職トスルコト

以下省略

以上のように法案の対象はすべての児童ではなく、「14歳未満の子」をもつ寡婦、孤児、それにそれらに準ずるもの（棄児・遺児・迷児など）であった。そしてその狙いは「貧困ノ為生活スルコト能ハサル者」を経済的に扶助することであった。

その点で、たしかに保護が経済的扶助に限定されたり、恤救規則および軍事救護法との併給が禁じられたり、欠格事由条項が設けられたりして、さほど新鮮味を感じさせない面ももっていた。しかし費用が市町村の負担をたてまえとし（国が2/4、道府県が1/4扶助）、かつ最終責任も市町村長に負わせていることで、のちの救護法と同様に部分的ながら社会的責任を確認していること、また万一成立すれば、対象は約13万3千人に及ぶとされたことをみても、従来にない性格のものであったことがうかがえよう。

それにしても、折角の画期的立法も、議会上程されることなく、ついに日の目をみずに葬りさられてしまった。

未成立の理由は、いろいろ取沙汰されたが、結局時期尚早で、かつそれ以前に取りくむべき問題が多いという判断によるものであった。具体的には、第一に、いざとなると児童扶助法よりも全般的な救貧法の整備の方が急務と判断されたことがその理由の一つであった。大正末から昭和に入るとつれ、大恐慌の前夜にあって、不況は一層深刻化していった。そういった状況下に、1874年以來の恤救規則が時代にそぐわない点や限界を指摘されていたのに加えて、もともと児童扶助法であれ、その対象となるのはすべての児童であるよりも、主に低所得者層や窮乏層と考えられるので、それなら特定の狭い対象に限定された児童中心の扶助法よりも、全般的な救貧法の充実を優先すべきで

あるという考えが支持されることになったのであった。

第二には、同じ児童扶助でも、より広く母子扶助の視点から対応すべきだという主張がでてきたことがもう一つの理由として指摘される。児童扶助法案自体、一応児童のみではなく、母子の扶助を内容とするものではあったが、全般的に母子に光をあてることの方がより広範な効果をもつと考えられた。「児童保護から母性保護へ」という視点の転換がより積極的・予防的意味をもつとされた風潮にも合致するものであった。

第三には、用意されていた児童扶助法案では、欠格事由条項もあって、もっとも悲惨で、まっさきに扶助の対象とされるべき被虐待児や遺棄児などが場合によっては排除されることにもなりかねなく、むしろ同法案で排除されかねない層こそ主たる保護対象となる必要があるという主張が説得力をもつてうけとめられたことがもう一つの理由であった。

ともかく、単独立法としての児童扶助法は時期尚早で、それに先行して解決すべき問題がある限り、そちらから取りくむべきであるという判断が下されたわけで、結局上の第一の点に対しては救護法（1929年）、第二の点に対しては母子保護法（1937年）、第三の点に対しては児童虐待防止法（1933年）がいずれもこの時期に成立することになるのである。

ここに、第一次大戦前後から、欧米諸国ですすめられていた児童（保護）法制定の動向に対して、わが国もその影響はうけながら、その立法化の実現をはたすことはできなかった。しかもこの時期をのがしたことによって、第二次大戦前をつうじて、ついに単独立法としての総合的な児童（保護）法成立の機会は訪れることなく終ってしまう。社会福祉・社会事業関係の政策のみか、社会政策さえきわめて貧弱な段階にあった第二次大戦前の時期に、直ちには労働力となりえない乳幼児・児童に対する積極的な政策が遅れるのは、ある意味では当然であったというべきであろう。

ただこの時期の末期から次の厚生事業の時代にかけての戦時体制という異常な事態の到来は、体制自体が児童を将来の兵力・労働力として有用視する必要に迫られる状況を現出した。そのため、けっして児童が児童として、さらには人間として、その権利を承認された上でのものではなかったにしろ、思われざる結果として児童保護が大きな扱いをうける時代が訪れる。その一つの先行事例として、社会事業の時代が戦時下の厚生事業の時代にすむ転換期に、母子保護法が制定されたのであった。

幼稚園令の制定

大正から昭和に時代が変わる前後の時期に、児童にかんして忘れることのできないもう一つの問題と対応は、幼稚園令の制定であろう。それは1926（大正15）年4月21日の制定であるが、わが国ではじめて独立した幼稚園にかんする体系的な立法となるものであった。

すでに1890（明治23）年の改正小学校令施行規則の中に幼稚園の定めがふくまれていたし、さら

に 1899（明治32）年には保育及設備規程が独立した規定として制定されていた。しかしいずれも理念までもりこまれた体系的なものというより、運用規定に属するものであった。むしろ理念的なものは、幼稚園としてわが国でもっとも古い歴史をもつ女子師範学校付属幼稚園規則の「学令未滿ノ小兒ヲシテ天賦ノ知覺ヲ開達シ固有ノ心思ヲ啓発シ身体ノ健全ヲ滋補シ交際ノ情誼ヲ曉知シ善良ノ云行ヲ慣熟セシムルニアリ⁽³²⁾」といった一般的なとらえ方に依拠する程度のものであった。それでも、それらの規則や規程が幼稚園の発展に寄与したことは否定できない。とくに明治末以降、依然として上流ないしは中流階級を主に対象としたものではあったが、幼稚園数・園児数とともに急増していく。

大正期に入ると、社会福祉全般が感化救済事業から社会事業の時代へ発展する過渡期にあって、幼稚園も少しずつ変貌の様相を呈しはじめた。たんに施設や園児が増加するだけではなく、過去の中流以上の家庭の児童を中心とした教育・保育から次第に下層にも目をむける教育・保育へと新しい理念の形成や運動を推進する動きがみられた。社会事業関係の会議・大会・講習会の活発な開催に刺激されるように、1915年、第1回幼稚園関係者大会（1919年に第2回大会）、1916年、文部省主催の第1回保育講習会、1918年、東京市内の保母によってすでに1896年4月に結成されていたフレーベル会の日本幼稚園協会への発展、さらに1921年前後には幼稚園関係の各種の催しも行なわれた。その間、社会事業や児童保護全般における理念面での前進、あるいは新教育運動の出現にあわせるように、幼児教育においても、幼児の人間としての処遇や自主性を重んずる教育が主張されだした。上流子女を主として対象にした女子師範学校付属幼稚園においてさえも、倉橋惣三によつて自由教育論に通ずる処遇が展開された。⁽³³⁾

そのような幼児教育界全体の状況を反映して、独立の幼稚園令制定の要求が高まり、帝国議会にもその陳情がなされた。そして帝国議会での「幼稚園令制定の請願」の決議や文政審議会の答申をへて制定されたのが幼稚園令であった。

ここでは、「幼児ヲ保育シテ其心身ヲ健全ニ発達セシメ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フヲ以テ目的トス」と幼稚園の目的が明らかにされた上で、設置主体、入園年齢、保母などのあり方が示された。実際の設置や運用の基準は、幼稚園令施行規則に定められたが、そこで保育項目が「遊戯、唱歌、観察、談話、手技等トス」（第2条）とされたのが注目される。それは、明治以来の伝統的な項目（たとえば1899年の幼稚園保育及設備規程では、遊嬉、唱歌、談話、手技であった）に加えて、「観察」という項目が入っているからである。いうまでもなく「観察」とは自主性の尊重によってはじめて意味をもつものであり、上から一方的に枠をはめられた保育体系からの脱皮に手がかりを与えるものであった。

児童福祉の視点からは、この幼稚園令が児童中心主義をうちだした新教育運動、あるいは医療に

注(32)(33) 上笙一郎・山崎朋子前掲『日本の幼稚園』。

わが国における社会事業の時代と児童保護

における社会化や医業国営論の主張にみられる民衆のための医療運動を生みだした背景とかかわりある部分があることに注意をむける必要がある。すでにみたように、従来、幼稚園は上流ないしは中流以上の階層の子女を主たる対象とし、労働者など一般国民とは距離をおいたところに位置していた。ところが、幼稚園令は従来の組織化されていない託児所や幼稚園の統合、保母養成制度や待遇の改善を通して、一方で幼稚園の質の向上をはかり、他方で従来の対象をこえて幼稚園を全国的に広く普及させることも狙いとしていた。それは、一般国民のための幼稚園の必要が訴えられる時代にわずかであれ、応えようとするものでもあった。

もちろん、幼稚園令によってただちには労働者家庭をふくむ下層社会にまで恩恵が及んだとはいえないし、現実にも労働者家庭などは容易には幼稚園に目をむけることをしなかった。それにしても、幼稚園が全国的に増設される気運にむかったことも事実であった。このような動きをみて、社会事業一般における前田寛衆の「⁽³⁴⁾医術国業論」や「⁽³⁴⁾国立民衆病院」構想、鈴木梅四郎の「⁽³⁵⁾医業国営論」あるいは海野幸徳の「⁽³⁶⁾牛乳公営論」の主張の登場に対応して、生江孝之のように「⁽³⁷⁾幼稚園の民衆化・社会化」「⁽³⁷⁾民衆幼稚園」の可能性を期待するものがでてくるのも、理由がなかったわけではないのである。

その後も幼稚園の発展はつづく。次の厚生事業の時代に属するが、準戦時、さらに戦時体制の進行とともに、応召・徴用・動員の強化が、幼稚園や託児所の需要を以前にもまして増大させるが、とりわけ後者の託児所の増設が目立っていく。質的にも、この間、幼児の保育や教育のための研鑽もすすめられた。ただ戦時体制の強化とともに、軍国勢力の上からの圧力がおおいかぶさざるをえなくなった。それでも、圧力は小学校以上の学校機関ほど直接的で強行的なものではなかった。この点は、中学以上の中・高等学校どころか、小学校レベルにまで中央の統制を及ぼし、戦時体制への協力を強いた政府の姿勢を考えると、一種の緩みをうかがわせた。

しかし、終戦末期には、疎開、生産や生活システムの崩壊などもあって、幼稚園数も園児数も急減していく。存続した幼稚園にしても、とりわけ大都会や工場地帯では継続的に、教育や保育を施すには、あまりに状況が悪化しすぎていくのである。

おわりに

本稿では、紙数の都合により、社会事業の時代における児童保護の一般的動向、そして具体的な問題についてはこの時代の前半に時期と対象をしぼらざるをえなかった。世界恐慌以降の具体的な

注(34) 前田寛衆『医術国業論』自家版、1922年。

(35) 鈴木梅四郎『医業国営論』実生活社出版部、1928年。

(36) 海野幸徳『児童保護問題』内外出版株式会社、1924年。

(37) 生江孝之前掲『社会事業綱要』。

動き、たとえば救護法と児童、児童虐待防止法、少年院法・矯正院法・少年教護法、母子保護法などについては、次の機会に譲らざるをえない。ただ、本稿でふれた全体的動向、自由教育運動の高まり、社会運動による児童保護視点、単独の児童立法の試みをみるだけで、この時代に入って従来になく児童問題の比重が大きくなったこと、かつ新しい理念や方向が生育しつつあったことがうかがえよう。しかし本稿でふれえなかった世界恐慌以降、とくに日中戦争を契機に、社会事業も、その一環である児童保護も大きく右に旋回していく。いったん生育するかにみえた社会連帯思想は圧殺され、児童保護も戦時体制にくみこまれた後向きのものに変質していく。厚生事業下の児童愛護事業がそれであり、この問題についても次の機会にゆずらざるをえない。

（経済学部教授）