

Title	日本における児童福祉の成立
Sub Title	Establishment of child welfare in Japan
Author	小松, 隆二
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1983
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.76, No.2 (1983. 6) ,p.187(1)- 206(20)
JaLC DOI	10.14991/001.19830601-0001
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19830601-0001

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.

日本における児童福祉の成立

小 松 隆 二

序 厚生事業から社会福祉へ

1. 社会福祉の時代の到来

1931（昭和6）年に満州事変に突入して以来、14年もの長きにわたって戦争を継続した後、物的にも人的にも甚大な損害を被ることによって、ようやくわが国は戦争から解放され、新しい時代を迎えた。その時には、経済も、国民生活も、荒廃と虚脱と不安の中に投げ込まれていた。それだけに、あらゆる領域で戦争前の前近代的な制度や政策や立法からの離脱と再生も焦眉の課題となっていた。

国民の生活や労働や福祉の領域でも、戦前猛威をふるった治安維持法、国防保安法、国家総動員法などが廃止され、民主化や近代化のうねりが高まる中で、旧時代の厚生事業にかわって、新しい時代にむけての政策や立法や事業を追求する動きもみられた。

その結果、国民生活をめぐる状況、とりわけ社会福祉や社会保障にかかわる公的保障のあり方は、第2次世界大戦を境に大きく変化していく。経済的にも、政治的にも、また社会的にも、深刻な混乱と破綻の危機にひんして、はじめて従来の原理・原則を超える新しい対応への可能性が生成し、それがはぐくまれる条件も拡大していくのである。

その中でみられたもっとも重大な変化の1つは、新憲法の生存権条項（第25条）や生活保護法など福祉立法にうかがえるように、すべての国民に対してその生活の最低限を保障する義務を国が負い、国民はそれを権利として享受できるにいたった点であろう。福祉行政もその原則にそって、厚生事業から社会福祉に発展することになるのである。

この点にかんしては、児童をめぐる福祉状況も例外ではなかった。たしかに児童保護は、福祉の遅れていた戦前から比較的良好な足跡をしるしてきた領域ではある。しかし児童保護といえども、理念や実践において十分な展開をとげ、近代的な水準にまで到達していたわけではなかった。戦後の混乱の中で、浮浪児等の問題に戦前の施策や理念では対応できないことが明らかになったのも、その現れにほかならなかった。また児童保護が、児童福祉としてすべての児童を対象にし、かつ国

家の責務、国民の権利の位置を得るのも、他の領域と同様に戦後にたってからである。これらの点をもても、児童福祉も第2次世界大戦をはさんで大きく変化したことが明らかであろう。それを象徴する対応が、組織上では厚生省における児童局の設置であり、また理念・立法上では児童福祉法と同法を理念的に再確認する児童憲章の制定であった。このような新しい状況の下で、児童福祉は全面化し、あらゆる領域で公私の事業・活動が推進されていく。

本稿では、紙幅が限られているので、戦後の児童福祉全般にふれることはしないで、その基礎となった理念的確立に焦点をあてて、戦後まったく装いを新たにした児童福祉の生成と展開を明らかにすることにしよう。

2. 最初の社会福祉立法

第2次世界大戦終結後、政府が国民生活にかかわる社会的施策として最初に手がけたのは、社会福祉的対応であるよりも、主に賃金労働者を対象にする社会政策的対応であった。1945年の労働組合法にはじまる一連の社会政策立法がそれであった。しかも、いずれも戦前のように上からきびしく抑制された枠組や劣悪な内容からなるものではなく、近代的な視点に立ち、西欧諸国の政策に近接した内容をもつ対応として出発したのであった。

もともと社会的施策の中では、国家の政策としては労働者を主対象とする社会政策が先行する。この点は、社会政策が経済的・生産的意味をもつので、当然ともいえるが、同時にそれにむけて通常下からの要求運動が前提となることも周知のことである。この社会政策が体系化されたのちに、はじめて社会福祉も社会事業段階を脱皮して国家の責任において体系的に実施されるにいたる。第2次世界大戦前のわが国の足跡もまさにそれを裏づけるものであったが、戦後も厳密にいえばまず労働組合法など労働者に対する社会政策が社会福祉に先行したことは、国家のかかわり方として無視されてはならない点である。

この社会政策に遅れて、ないしは部分的にはそれと併行しつつ社会福祉の施策が取りくまれた。終戦直後に、社会福祉政策の中ではもっとも先行した生活保護法や児童福祉法が導入されたのは、社会政策諸立法があいついで導入される時期であったし、それ以外の諸立法は社会政策の体系化の後に取りくまれるのである。

そのさいにも、国民全体にかかわるが、政策対象の基軸が労働者大衆である生活保護制度がまず具体化されるという歴史的序列を確認することが重要であろう。わずかの差ではあるが、その後児童に対する児童福祉法が導入されたのである。それにしても、国の対応の中では、児童にかんする対応が比較的早く取りくまれたことも、孤児や浮浪児の多発という終戦直後の切迫した特殊事情があったとはいえ、留意されてよい。

社会福祉立法としては他よりも先行した生活保護法は、1945年12月の「生活困窮者緊急生活援護

日本における児童福祉の成立

要綱」をへて、翌46年9月に公布、10月1日からは実施に移された。それにつづく児童福祉における対応は、浮浪児等に対する施策、たとえば1946年の「浮浪児その他児童保護等の応急措置に関する件」という社会局長通牒や保護にみられる一連の施策をへて、47年に児童福祉法として結実した。生活保護や児童保護という広いとらえ方でみれば、どちらも戦前すでに、保護制度が導入されていたり、対応が比較的すすんでいた領域であった。その点では、この2つの領域に対する対応が戦後すぐになされたことには、戦前の実績が少なからず寄与していたことを忘れてはならないであろう。しかし、その視点や内容に目をむけると、どちらも戦前のたんなる延長ではとらえられないこと、同時に戦前の施策や理念では、戦後の事態に対応できなかったことも教えられる。生活保護制度にかんしては、先の「生活困窮者緊急生活援護要綱」からして、戦前の制限主義・限界主義をこえる内容のものであった。また浮浪児対策にしても、児童虐待防止法、母子保護法、少年教護法など既存の立法の枠には入らないものであった。

実際に、ごく限られた階層に対するものではなく、すべての国民に対する全般的な生活保護法の導入は、工業生産の極端な低落にみられるように、経済活動も、国民全体の生活も、破綻の危機にひんした第2次世界大戦終結直後の状況を反映するものであった。一方で混乱と窮迫の中に、底辺層や労働者のみでなく、老人も、障害者も、児童も、不安と不安定の中に投げこまれる状況、他方で民主化の潮流が押しよせ、従来の政治的・社会的規範が動揺ないしは崩壊する状況は、それ以前とは全く異なる原則と内容をもつ対応を必要としたし、その実現を可能にしたのであった。それに応えたものが、国家の責任・国民の権利にうらづけられた全般的な生活保護制度を導入することになった生活保護法であった。これこそ、戦後の新しい時代にはじめて実施された福祉立法であり、その後あいつぐ福祉立法の基礎ともなるものであった。児童福祉法にしても、これを基礎にしており、この延長上にはじめて実現することができたのであった。

I 児童保護の再開

1. 最初の児童保護政策——戦災孤児・浮浪児対策——

甚大な被害と犠牲を生み落した戦争は、当然家族・家庭の上にもはかりしれない混乱や悲惨な状況をもたらした。父親・夫の死亡や行方不明による母子家庭への転落、さらには両親の死亡や家族の離散・崩壊による孤児の発生がいたるところでみられた。1947年2月1日現在の厚生省児童局の調査では、「両親を失なった18歳未満の児童が全国に12万3,504人⁽¹⁾」にのぼった。そのうち「保護者なく

注(1)『日本における児童福祉事業の概況』厚生省児童局、1950年。この「全国孤児一斉調査結果」(1947年2月)にかんしては、『児童福祉法成立、資料集成・下巻』(ドメス出版、1979年)にも収録されている。なお第2次世界大戦直後の孤児・浮浪児については、『浮浪児調査報告』(大阪市社会部、1946年)、辻村泰男『戦災孤児と浮浪児』(『児童福祉』厚生省児童局、1948年)、宮出秀雄『ルンペン社会の研究』(改造社、1949年)を参照のこと。

独立して生活している者が4,201人」おり、多くは東京、大阪、京都など大都会に集中的に浮浪化し、徘徊することになった。眠るための家屋はもちろん、しばしば食料もなく、栄養失調が蔓延した。そのため餓死する児童さえ少なくな⁽²⁾なかった。そうでなくとも、浮浪児の問題は、非行や治安問題、さらには生命の危機といった問題も惹起するので、政府・当局としても看過できない対象であった。

それに対して、当初は篤志家が個人的に対応したり、養護施設が収容保護にのりだしたりすることからはじめられた。当局が関与するものでは、まず取締りの対応が目立っていた。その過程で、「1946年度に一斉発見または常時発見等により保護した浮浪児の数は1万1,153人、1947年度は1万4,000人⁽³⁾」にのぼった。施設保護にかんしては、既存の施設のみでなく、収容可能な余地をもつ寺院・教会などが眼前の窮状をみかねて児童を収容・保護する対応にのりだしたのも、戦後の新しい特徴であった。

このような深刻な状況の下で、政府・自治体は、「狩り込み」や「強制収容」といった取り締まり的、ないしはその場しのぎの対応の限界を否応なく知らされることになった。独力では生活能力をもたない児童に対して、もっと積極的に保護策にのりださざるをえなくなったのである。

一方で孤児に対しては、1945年9月、次官会議決定として「戦災孤児等保護対策要綱」、文部省国民教育局長による地方長官宛の通牒として「戦災孤児等集団合宿教育=関スル件」を発表した。1946年4月、社会局は「浮浪児その他児童保護等の応急措置に関する件」という通牒をだして、浮浪児に対する政策方針を発表した。ついで同年9月には、厚生次官が「主要地方浮浪児等保護要綱」、内務省警保局長が「少年に対する防犯機構の整備について」を作成し、都道府県長官に浮浪児や少年非行対策の指針を示した。まだ児童にかんする戦前の諸立法が形式的には存在しているときであったが、前述のとおり、それらでは終戦直後の事態に対応することができなかった。そのため応急的にであれ、このような新しい政策が必要とされたのであった。

2. 戦災孤児・浮浪児対策の性格

以上のように、終戦直後には戦災孤児・引揚孤児や浮浪児の問題をはじめ、乳幼児の栄養不足・死亡率の高さ、労働、教育などいろいろの児童問題が深刻な様相を呈していたが、政府レベルの具体的な施策は、まずもっとも切実な問題であった戦災孤児や浮浪児の問題に集中した。そこに、戦争という異常な事態が生み落した特殊な状況が存していたことがうかがえる。それだけに戦災孤児や浮浪児の問題は、明らかに戦争の生み落した一時的なものであり、それ自体はけっして継続性を

注(2) 『積慶園座談会』(京都・積慶園、1951年)では、「(終戦)当時は、夏だったのでまだよかったものの駅の冷えこんだコンクリートの上に、はだかの浮浪者が、いっぱい、歩道を歩くことができないほどで、待合室では、旅客の弁当を乞食して歩いている、……そこでまず、平安徳義会だとか、平安養育院だとかへ無理やりにおし込んだ。所がその当時浮浪者の栄養状態は全く悪かったんで、20日ばかりの間に、ばたばたと死んでゆくという始末でした」といった状態が回想されている。

(3) 前掲『日本に於ける児童福祉事業の概況』。

日本における児童福祉の成立

もつ問題ではなかった。それに応じて、その対応も応急的な性格をでるものとはならなかった。そこに、終戦直後から1947年12月の児童福祉法公布にいたる時期の特徴もあった。つまり新しい時代にあった新しい理念をうちたてる基本的で、かつ永続性をもつ作業や成果よりも、一時的・応急的措置にみるべきものがあったのである。

従ってこの限定的な問題に対する対応をみるだけでは、それに対していかに政府が従前とちがった責任ある視点から取り組んだとしても、この段階では戦後の児童保護の新しい胎動を全般にまで敷衍して、児童福祉としてうけとめることはできない。そこには、まだ児童福祉視点の部分的表現しかうかがうことができないであろう。そのような部分的・一時的対応を超えて、恒常的に全国に等しく行きわたる児童保護が国の責任において取り組まれ、それが定着するときこそ、はじめて児童保護における新しい時代、つまり児童福祉の時代の到来をみるのである。それ故に、この時期を戦後における児童福祉史の第一期、それもその前半期として、すでにその時期にも少しずつ手がけられてはいたが、1947年以降に本格的に開花し、蓄積される理念的成果を時期的特徴とする後半期と区別することが適当であろう。

ともあれ、戦災孤児・引揚孤児や浮浪児への対応を通して児童保護に対する理念や取りくみが前進し、その潮流がほどなく児童福祉法に集約されていくが、その立法こそ、恒常的に新しい視点で取りくまれる時代の基礎となるものであった。そしてその立法の出発とともに、戦後児童福祉の第1期における主峰を形成する後半期が始まるのである。

なお浮浪児対策は、児童福祉法が導入された後もしばらくは解決されないで残りつづけた。1948年にいたっても、「浮浪児根絶緊急対策要綱の実施について」などが必要とされたのは、それをよく示している。1949年11月の「青少年不良化防止対策基本要綱」などの非行対策も、浮浪児対策から派生した対応であったといえるだろう。しかし、ほどなく非行対策も終戦直後の応急的諸対応との関連を抜けだして、独自の、しかも恒常的な対応に全面的に転化していく。その時は、戦災孤児や浮浪児が児童養護施設等にはほぼ收容保護されるまで落ちつくときである。一方で新しい少年法(1948年)、少年院法(1948年)の制定、中央青少年問題協議会の設置(1949年)などの国家レベルの動向、他方で1949年頃から導入される青少年保護条例⁽⁴⁾の制定や青少年問題協議会各都道府県支部の設置など地域レベルの動向が、非行対策に1つの独立した領域を形成させるまでになるのである。

II 児童福祉理念の確立

1. 児童福祉法の制定

第2次世界大戦終結直後、社会的にも、経済的にも、また政治的にも、混沌とした状況の中で、

注(4) 佐伯千仞・戒能通孝『青少年保護条例の法的性格』マスコミ倫理想談会全国協議会、1961年(?)。

児童保護領域では、一方で応急的・緊急的対応として対症療法的に孤児・浮浪児対策がすすめられていたが、同じ時期に永続性をもつ福祉政策につながる活動として、厚生省児童局の設置、さらには理想的・理論的対応の基礎づくりもすすめられていた。

当時、生活不安・社会不安が圍繞する中で、労働運動が戦前には考え及ばなかった規模で展開されていた。工員層・現場労働者のみか、職員層もまぎこんで、いたるところで労働組合が結成され、それらを結集した全国組織も創設された。戦後ほどなく法認された団結権、団体交渉権、争議権の労働3権がそれらを支える役割を演じていたのである。

このようにして、労働者に労働基本権を承認した政府は、社会事業領域でも、国民の権利の承認など、戦前とはまったく異なる視点や政策で対処せざるをえなくなっていた。その一環であり、かつ緊急性を有する問題をかかえていた児童福祉に対しても同じ視点や政策を具体化することが焦眉の課題となっていた。民主化の潮流を象徴する新憲法に対応するように立法化された児童福祉法が、その動向の最初の大きな到達点を示すものといつてよいであろう。同法自体は、「終戦後の戦災孤児、引揚孤児、浮浪児、不良児の激増という特別な社会現象を直接の機縁としてつくられた法律である⁽⁵⁾」が、その成立は、同じ第1期においても応急的対応に追われた前半期と区別される後半期の到来を意味するだけでなく、戦後40年近い年月の経過の中でみても最高峰に位置するほど大きな意味をもっていたといつても過言ではないだろう。

児童福祉法成立にいたる動向・過程についてはすでに寺脇隆夫氏などの詳細な研究があるので⁽⁶⁾、ここでは深く立ち入るつもりはない。同法は、短期間のうちに集中的に審議・検討されて、1947年11月に国会を通過、12月公布、翌48年1月に一部実施、4月に全面実施に移されたものである。

はじめてこの問題が公的に検討された段階、すなわち厚生省が試案として作成した段階（1946年10月）では、法律の名称は「児童保護法」であり、その内容も数次の試案ごとに多少の変動はみられるが、当初は児童生活の保障に目をむけつつも、感化法の流れをくむ少年教護法の改正を軸に児童保護を強化しようとするものであった。この点は、世界でももっとも早い時期の児童福祉法の1つであるニュージーランドの1925年法と同様の性格をもつものであった⁽⁷⁾。戦前には児童保護政策の中にあつては感化行政がもっともすすんでいた事情、1946年の18歳未満の青少年犯罪は、45年の2万8,285人に比し、2倍以上の6万1,941人に達したように終戦直後には「不良児」や青少年犯罪も大きな社会問題であった状況、また浮浪児も非行対策的視点からうけとめられる一面をもっていた当時の状況を考えれば、当然の取りくみであったともいえよう。この点では、大正末に検討されたもの

注（5） 竹中勝男『社会保障』朝日新聞社、1954年。

（6） 寺脇隆夫「児童福祉法の成立と児童の権利」『社会福祉研究』19号、1976年10月、前掲『児童福祉法成立資料集成・下巻』。ほかに松崎芳伸『児童福祉法』（日本社会事業協会、1948年）を参照のこと。

（7） ニュージーランドの児童福祉法については拙著『理想郷の子供たち——ニュージーランドの児童福祉——』（論創社、1983年）を参照のこと。

日本における児童福祉の成立

の、結局日の目をみなかった児童扶助法よりも狭い内容のものであったといわねばならないだろう。

しかし中央社会事業委員会児童対策小委員会の討議(1947年1月)以降は、名称も内容も当初のものから新しいものに移行していった。とくに1947年6月2日案(「児童福祉法要綱案」)では、内容が一層広く総合的なものになっていった。つまり特定の階層に対する保護を目的にしたものから、すべての児童の福祉を目的にする方向が明確なものとなり、「法の趣旨目的が真に児童の一般福祉の増進を図る明朗且つ積極的なものであることを標榜する意味から、法の名称も」⁽⁸⁾児童保護法から「児童福祉法」に変わったのであった。最終的に児童福祉法案としてまとめあげられ、国会に提出されたときにも(1947年8月)、少年教護法の枠を大きく超え、すべての児童とすべての児童問題にも目をむけうるものとなっていた。

その構成は現在にも続くように、次の5章からなっていた。

第1章 総則

第2章 福祉の措置および保障

第3章 児童福祉施設

第4章 費用

第5章 雑則

この5つの章はさらに72条(政府原案では69条)にわけられ、詳細な保護の原則と内容を規定していたのである。

2. 児童福祉法の理念と意義

以上のようにして成立した児童福祉法は、一方で既存の児童関係立法、つまり児童虐待防止法(1933年)、少年教護法(1933年)、母子保護法(1937年)などを整理・統合するとともに、他方で新しい時代の要請に応えるかのように既存の立法や経験を超越して、要保護児童のみか、戦前にあっては片隅に押しやられつづけた障害児をふくめ、すべての児童を対象にしていた。しかもその基礎には、児童が国や自治体から福祉的保護を受けることが児童、ひいては国民の権利であり、国・自治体はそれに責任を負うことを確認する原則がすえられた。同法第1条は「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生れ、且つ、育成されるよう努めなければならない。すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」といい、さらに第2条は「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」として、公的責任を明らかにしている。この2つの条文は「児童福祉の基本理念」⁽⁹⁾を明らかにしたもので、憲法第25条に確認された生存権が「福祉権」⁽¹⁰⁾として生かされているものであった。

しかしながら、里子・里親問題などにみられるように、重要な方策でも、同法の条文にはきちんと

注(8)(9)(10) 川嶋三郎編『児童福祉の諸問題』港出版合作社、1950年。

と取りあげられなかったものもあった。たしかに里子問題にかんしては、終戦後、厚生省も児童問題関係者も重視していた。たとえば児童福祉法が議会で提案される直前の1947年6月2日の法案では、里親についても1節がもうけられていた。また児童福祉法制定後の厚生省や関係者の対応をみても、文書でみる限り、依然とし里子問題の重要性は認識されつづけた。しかるに、国会に提案された1947年8月11日案では、里親制度にかんする1節は削除されてしまった。わずかに第27条で間接的にふれられ、児童福祉施行規則で手続きなどが規定されたにすぎなかった。それだけに1948年に、厚生省は「里親等家庭養育運営に関して」という通達を都道府県知事に出し、里親制度にかんする政策的基礎を示す必要があったのである。ただそれにしても、児童福祉法という基本法に里親制度にかんするきちんとした定めがなかったこと、里親制度に対する当局の認識は不十分・不徹底なものであったこと、しかもその後も長くその消極性がひきつがれることは否定できないのである。

そのような様々の問題はあったにしろ、ともかく児童福祉法は、すべての児童を対象にする総合性をもつ政策であると同時に、あらゆる児童保護・福祉事業・活動の基本法となるものであった。このような法律の成立は、新憲法下の民主化の潮流が他の多くの福祉対象・領域に先んじて児童福祉の領域に浸透し、そこに安定した足場を得たことを示すものであろう。

ともあれ、児童福祉法という果実が得られるには、一つには戦後の児童をめぐる状況が戦前と異なるまったく新しい視点・政策を必要としていたこと、またそういった視点・政策の成立を可能にするほど状況が混乱していたことが指摘される。もう一つには、その状況をうけとめたアメリカ占領軍の指導があったことも与っていた。さらにもう一つには、孤児・浮浪児対策といった個別問題レベルでみれば、戦前の視点・政策では解決できなかったことは歴然としていたが、もっと一般的にみれば、戦前にも児童保護は比較的重視されており、その政策的遺産が児童福祉法の結実を容易にしたことにも留意の目をむけてよいであろう。

このようにして成立するにいたった児童福祉法の意義を改めて整理すると、(1)児童のみを対象にした最初の自立的な福祉立法で、しかも全児童を対象にする総合性をもつものであったこと、(2)国の責任・国民の権利という原則を児童保護の領域でもはじめて確立したこと、(3)同法は生活保護法の原則に重要な基礎を与えられているが、逆に他の福祉諸立法に対しては先導的役割を果たしたこと、(4)その後の現場における児童福祉事業・活動に支えや客観的な基準を提供したこと、最後に以上を総合してみると、(5)戦後40年の児童福祉の歴史、さらには明治以来110数年の児童保護の歴史にあっても、同法は最高峰として屹立していること、それだけに国民全体に大きな期待を与えたことが指摘できるであろう。⁽¹¹⁾

注(11) 厚生省児童局企画課長であった川嶋三郎は、同上書において「児童福祉法が実施せられた当時、新しい福祉国家の理念に基づき、画期的な、歴史的意義をもった法律として登場したこの法律に対して、国民は非常に多くのものを期待した。児童福祉の事業に従事するものも亦、例外なく、多くの夢をえがいて、この法律によって開拓される明るい将来を想いみたのであった」と評価した。

3. 児童憲章の制定——児童福祉理念の再確認——

1947年に成立をみた児童福祉法は、その意義として以上の諸点を有していた。そのうち、ここでは権利・義務関係の原則を全児童に保障したこと、その上でよりよい福祉を追求する近代的な社会福祉目標を児童保護の領域でも確認したことにみられる理念的到達の意味の大きさをとくに強調しておきたい。たしかに同法は、児童福祉施設など現場における事業や活動に指針や基準を用意し、その活動を容易にする実践的役割も果たしていたが、それ以上に児童福祉が戦前の児童保護を超える新しい理念を確立する時期を現出した意義の方が歴史的には重要であろう。

同法の成立と並行するように、社会保険制度調査会でも、児童手当など児童問題を含め、社会保障全体の理念や内容を検討していたが、児童福祉にかんしては、この児童福祉法が近代的理念を公的に確認した最初の結実であった。その後も、同法以外のところでも、同じ理念的展開の役割を演ずる延長上に、数々の活動が行なわれる。たとえば1948年7月に国民の祝日として5月5日を「子供の日」とすることが決まった。わが国では、5月5日はすでに1921年から乳幼児保護宣伝デーや乳幼児愛護デーとして祝われてきたが、戦後のこの段階で改めて「こどもの人格を重んじ、こどもの幸福をはかるとともに母に感謝する日」と規定したことも、児童福祉法展開の延長において理解することができ、いわば出発したばかりの児童福祉理念の定着化をはかる役割をもっていたといえるのであった。

このようないろいろの動きにもかかわらず、児童福祉法の理念を明確に再確認する役割をもつことになるもの、すなわち児童福祉法と理念的に直接つながるものは、児童憲章であった。

児童憲章の採択は1951年のことであった。しかし、それを推進しようとする動きは、すでに1949年からはじまっていた。⁽¹²⁾周知のように、児童憲章は法律のように強制力をもつ国家が決定した定めではない。あくまでも国民(大人)が自らの意思として守るべき規範・原則を確認する意味で採択したものである。しかしわが国の場合は、取りくみの契機からいっても、採択までの内閣、厚生省、中央児童福祉審議会などのかかわりでも、公的要素が強く入りこんでいた。すなわち1949年、厚生省児童局はGHQ公衆衛生福祉局より諸外国における児童権利宣言にかんする資料を提供された。同局は、ただちにそれらを中央児童福祉審議会と全国児童課長会議に配布した。それを機に、わが国でも児童憲章の制定を支持する声が高まった。たとえば同年6月には第10回中央児童福祉審議会がこの問題を正式に議題として取りあげ、児童憲章制定準備委員会の設置もきめた。さらに全国児童福祉大会でも、この問題にかんする特別部会が設置された。

1951年3月にいたり、中央児童福祉審議会は児童憲章試案を決定した。以後、児童憲章草案づくりはこの試案をもとに総理府の手ですすめられることになった。総理府は児童憲章制定会議事務局

注(12) 児童憲章の制定経過については、川嶋三郎編、前掲『児童福祉の諸問題』および中央青少年問題協議会編『児童憲章——別冊青少年問題——』(日本少年教護協会、1952年5月)を参照のこと。

を設置し、あわせて児童憲章草案準備会も発足させた。その活動の結果、1951年4月25日、最終的に児童憲章案が作成された。

1951年5月4、5日、吉田首相の招集で236名からなる児童憲章制定会議(金森徳次郎議長)が開催された。そこで、原案が若干の字句の訂正をうけたのち、児童憲章として5月5日の子供の日に制定されるにいたったのである。

児童憲章は、まず前文で一般的な3原則(個人的地位、社会的地位、大人の責任)⁽¹³⁾を示し、それをうけて各論として12の原則をうちだす構成をとっている。問題解決のための具体的な方策を示した性格のものというよりも、児童の権利と大人たち(政府もふくめ)の責任にかかわる原則を示したものである。その点で同憲章は、国が責任をもって定め、強制力をもって実施に移したものではないにしても、大人のみか、国や自治体に対しても、児童福祉の規範として作用する性格をもっている。それ故に、児童福祉法と同じ流れにおいてとらえることができるのである。

児童憲章の制定された1951年という、労働運動・社会主義運動も、前年の総評の成立にみられるように、戦後初期の混乱を抜けだしてようやく安定の方向にむかう時期であった。いわば戦後労働運動は確立期を迎えていたのであった。社会福祉についてみれば、同年は全体的には戦前の社会事業法にかわって、社会福祉事業法が成立した年として忘れられない。同法は児童憲章が検討されたと同じ頃、同じような契機で取りくまれた。すなわち、1949年11月、GHQは1950年度厚生行政の目標として、①厚生行政地区制度、②市厚生行政の再組織、③厚生省による助言と実施指導、④公私社会事業の責任と分野の明確化、⑤社会福祉協議会の設置、⑥有給専任吏員現任訓練の実施の6項目を提示した⁽¹⁴⁾。これらが検討され、ほどなく社会福祉事業を遂行するにあたってのあり方や原則をうちたてる社会福祉事業法に結実する。同法も戦後出発したばかりの社会福祉の理念を再確認し、実践にさいしての原則を示したものであった。

同じ頃の児童福祉についてみれば、児童福祉法による理念上の確立から、いよいよ実践上の対応に重点を移していくときであった。しかるに児童をとりまく状況はなおきびしいものであった。たとえば死産が1951年には児童福祉法の成立した47年に比べて2倍に増えるなど、「おそらく文明国中世界で一番高い乳児死亡率⁽¹⁵⁾」を示したほどであった。少年非行にしても、1948年以降は極端な増加を抑えられたが、いっこうに減少する方向にはむかわなかった。また児童労働も決して改善されたわけではなかった。このように、新しい福祉理念に現実がついていない状況に、児童福祉領域において改めて近代的な福祉理念を確認する必要からも、児童憲章の導入は意味をもっていたのであった。

以上のごとく、新憲法を踏台に、児童福祉法の公布、そして児童憲章の制定にいたる流れが、戦

注(13) 中央青少年問題協議会編、前掲『児童憲章』。

(14) 小川政亮『社会事業法制概説』誠信書房、1964年。

(15) 竹中勝男、前掲『社会保障』。

日本における児童福祉の成立

後すぐの時期にあたる児童福祉の第1期であった。この時期が、たんなる理念的前進にとどまらず、現場における実践活動にもその後の基礎として大きく寄与していく面をもっていたことは何人も否定できないであろう。たしかに児童のおかれた現実はまだきびしかったし、児童福祉の実践にとって支えとなる厚生省児童局の創設、児童相談所の整備・拡充、福祉事務所の設置、それらを母胎に活動する児童福祉司や社会福祉主事の増員や強化も、この理念的確立期といえる第1期にすすめられた。しかし、このような現実があったにしろ、この戦後すぐの第1期にあっては近代的児童福祉の理念的成果にこそ、もっとも大きな意味があったと考えるべきであろう。

III 児童福祉の発展

1. 児童福祉の展開と現場重視への傾斜

第2次世界大戦後の児童福祉は、戦争の遺した混乱や犠牲の処理からはじまった。つづいてその混乱期から抜けだすように、新憲法の成立を背景にして児童福祉法が成立した。さらにそれからしばらくして児童憲章が採択された。この戦後の混乱期から1951年にいたる時期こそ、戦後における児童福祉の第1段階の時期であり、戦災孤児・浮浪児に対する緊急保護政策に追われながらも、旧時代の理念を克服して新しい理念の確立をすすめた時期であった。

この時期を通じて、たしかに浮浪児対策など深刻化する目先の問題に対応した応急措置が重視され、先行した。この問題が緊急性を要した、きわめて重要な意味をもったことは何人も否定しえないであろう。しかし、それは、あくまでアド・ホクな性格の対応で、永続性をもつものではなかった。その後の児童福祉の歩みを含めて長期的にみれば、1940年代後半（昭和20年代前半）にあっては緊急性をもった応急的対応よりも、むしろその後長く生きつづける理念上の役割こそ、忘れてはならない成果なのであった。

この理念上の到達を現場において機能させるべく努める、いわば実践重視の段階に入るのが、その後の第2期以降の推移である。

児童福祉が第1期から、1950年前後にはじまる第2期、ついで1960年前後にはじまる第3期にまで比較的早くすすみえたことには、欧米に比して日本の児童福祉が遅れていたことを関係当局も認識して、民主化の潮流の中でその遅れを回復しようと努めた姿勢も否定できないが、それ以上に児童が他の福祉対象、たとえば高齢者や障害者に比べると、一面で同じく労働力としては不十分なしはまったく欠如しているのに、他面で児童のみは将来の労働力・生産力という位置にいるといった児童の特性が大きく与っているであろう。

注(16) 前掲『日本における児童福祉事業の概況』。なお同書は、このような動向をみて当時を「社会福祉事業の革新期」とよんだ。

一般に社会福祉は生産的意味をもつ社会政策とちがって、労働力・生産力としてはまったく、ないしは不十分にしか利用できない階層・集団を対象にしているが、児童福祉のみは児童という将来の労働力・生産力を対象にしている。そのため、社会福祉の一環でありながら、児童福祉は資本主義的価値観とも必ずしも対立しない面をもっている。そこに児童福祉政策が他の福祉政策に比して積極的にすすめられる面をよみとることができるだろう。

■わが国の場合もその点では例外ではなかった。とりわけ高度成長を邁進する中で、その成果の一部を児童のためにふりむけることができたので、少しずつながら児童福祉も整備されることになった。児童が国家によって意図的に愛護されるのは、将来の兵力・労働力として強烈に意識される戦時中のみではない。平時でも資本主義生産を順当に維持する責任をもつ国家は、児童への配慮を欠かすことはできないのである。ただその配慮を形式的なものに終らせるか、それとも内容の豊かなものにするかは、国民の意識と要求の程度如何にかかわっているといてさしつかえない。児童福祉にかかわる問題を一つ一つ点検していくと、なお多くの問題が存しているのは、そのような国民の側における意識と要求運動の遅れが大きくかかわっていたことと無関係ではないであろう。

その後の児童福祉の推移を概観すると、1950年前後以降、第2期を迎える。日本経済が戦後復興をとげ、ほどなく成長路線にのる流れの中で中央児童福祉審議会の積極化、未熟児対策、くる病対策などが目立ったほか、身体障害児、精神薄弱児、ついで心身障害児にも保護策が拡大された。とくにこの段階では、戦前には公的施策としてはほとんど取りくまれない障害児が第1期の理念的成果に支えられるように、継続的に公的政策の対象になるのが注目される。

具体的には1949年の身体障害者福祉法、1961年の精神薄弱者福祉法によって、児童福祉法で保護される障害児が身障者あるいは精薄者全体の中で、それとの結びつきで位置づけられるようになったほか、1952年、精薄児の通園施設の開設、53年、精薄児対策基本要綱の作成、1950年代後半以降各種手当の整備などもあいついですすめられた。

2. 児童福祉の全般化

以上のような第1期の応急策と理念的確立、第2期の個別的对応の進展をうけて、その第2期とは部分的に重なりあいながら、1960年前後になると第3期に入っていく。そこでは、特別児童扶養手当法にみられるように、従前からの個々の問題や対応に加えて、すべての児童を対象とした施策が重要な課題となってくる。1961年に整備をおえる年金制度、1965年の母子保健法、1971年の児童手当法に代表される保健・医療的サービスや年金・手当制度などの導入や拡充がそれである。

ここに第1期の理念の確立からはじまり、第2期の個別的問題ごとの対応をへて、第3期のすべての児童にかかわる福祉的対応の時代に到達するが、この段階以降、児童福祉の全面化・総合化がはじめて現実の課題として視界に入ってくる。すなわちここにいたる流れの中で、たんに理念や目

日本における児童福祉の成立

標としてすべての児童を対象とするだけでなく、具体的施策としても、限られた要保護児童、とくに感化・教護行政に比重のおく対応から、次第に多様な対象に施策を拡大する方向、さらに最終的にはすべての児童を総合的に対象とする方向、いうなれば児童福祉の全面化の方向にすすんできたことがうかがえるのである。

もちろん児童福祉が総合的・体系的にうけとめられるようになったといっても、個別的にも、総合的にも国の政策が十分に行きわたり、問題がなくなったことを意味するのではない。現状では、あくまで一般的な枠組が出来上り、個別的問題や階層のみでなく、総合的視野で福祉全般がうけとめられうるようになったというだけの段階である。その中味まで実質のある充実したものにすることは、なお今後に残された課題である。

以上のような経過を経て、現代の児童福祉は、権利・義務関係を基底にもって、すべての児童の多様な側面・問題に対して、多様な方法・理論を動員して対応する性格のものとなっている。しかも多様な側面・問題や多様な方法・理論が総合的・統合的に理解され、対応される方向で取りくまれようともしている。とりわけ現場・実践と理論・理念の統合が必要とされ、それにむけての努力が欠かせなくなっているのである。

IV 現代の児童福祉

1. 生活・生命上の対応——経済的・養護的対応——

現代において児童福祉を総合的にみる場合、どのような側面や問題、あるいはどのような対応や保護が存しているのであろうか。ここでは、次の諸側面から問題の所在と対応を検討することにした。それは、①経済的対応、②養護的対応、③保育的対応、④教育的対応、⑤心身的対応、⑥教護的対応、⑦環境的対応、⑧権利的対応の8分類によるものである。

児童にかんする問題の多様化・複雑化とともに、それへの対応も多様化しているが、一方で個々の問題に対する対応を充実させるとともに、他方でそれらの問題・対応を総合的・統合的にうけとめることも不可欠になっている。そのような相互に有機性をもつ結びつきと総合的な視点が、現代における児童福祉発展の鍵になっているといつてよいであろう。

(1) 経済的対応 いうまでもなく経済的問題、それに対する経済的対応・保障は、すべての児童に対する福祉的対応の中で、基底の意味をもっている。この点は、生活保護・生活福祉が社会福祉全体の中で占める位置と同様である。経済的不公平・不平等が児童の成育過程に不可欠の学習・進学、就職、社会的活動などに際して不公平・不平等を招来しかねないので、経済的対応はきわめて重要な位置を占めるわけである。児童福祉法が第1条第2項において「すべて児童はひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と規定し、また児童憲章もその第1項において

「すべての児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される」と謳いあげたのも、そのような理由と無関係ではないであろう。

具体的には、わが国の場合、生活保護制度を通しての生活や教育の扶助、母子手当、身障児手当、精薄児手当、児童手当などが用意されているが、この問題でも、まず生活困窮家庭や母子家庭の児童、障害をもつ児童といった何らかのハンディキャップを負った特定の階層や要保護家庭の児童に扶助・手当を支給することから始まり、やがてすべての児童にかかわる児童手当制度の導入にすすむ道筋をたどる。

ほかに福祉プロパーの制度ではないが、教科書の無償制度などのように、部分的に福祉的效果をもつ政策も経済的対応の一環に位置するものと考えられることができるだろう。

(2) 養護的対応 養護的対応とは養育保護に欠ける児童、たとえば両親や一方の親がいないとか、病弱などの理由で両親や保護者が養護能力に欠けるとかして、家庭に恵まれない児童に対する福祉的対応である。石井十次や留岡幸助ら先駆的社會事業家の経験と教訓にまつまでもなく、児童にとって家庭の存在は生存権にもかかわり、その重要性は論をまたない。従ってこの対応で目的とされることは、家庭的養護に恵まれない児童に家庭ないしはそれにかわる環境を保障することである。児童憲章の第2項が「すべての児童は家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれない児童には、これにかわる環境が付与される」と謳ったのは、その理念を表現したものにほかならない。

具体的には、㊶集団的養護、つまり施設養護と㊷個別的養護、つまり家庭的養護の方法がとられる。前者㊶には1歳未満を対象とする乳児院や乳児以外を対象とする児童養護施設、後者㊷には里親制度や養子縁組制度などが関係する。歴史的には、㊶㊷の両者が併用され、組みあわされて対応されてきたが、そのうち前者の養護施設については、国際的にも時とともに孤児院的性格をもつものが不要化し、新しく短期の家族福祉的機能をもつ施設が一般化してきた。

しかしわが国では孤児の存在と収容は減少しても、収容の長期化にみられるように養護施設は依然として孤児院的施設の性格を脱却しえていないのが現状である。そのかわり、欧米の保護対象でみると、収容保護されてよい児童が放置されている例も多く、養護施設の収容人員がこのところ長期にわたって頭打ちになっているといっても(約3万人強)、その重要性なり必要性まで減じたとはいえない。むしろ離婚や蒸発などによる家庭崩壊の増加とともに、新しい養護需要が増えているのに、それには十分に応えていないのが現状である。

このような直面する状況に十分応えていないのは、個別的対応である里親制度や養子制度にもいえることである。この点については他でもふれているので、ここでは詳しくはふれないが、⁽¹⁷⁾里親制度も養子制度も、わが国の家庭・家族制度の状況ともならみあわせつつ、児童本位のものとして再

注(17) 小松隆二、前掲『理想郷の子供たち——ニュージーランドの児童福祉——』

検討の要があるだろう。

いずれにしろ、家庭と結びついた養護的対応は、児童福祉の重要な一面であり、その重要性は依然として減じてはいないのである。

2. 保育・教育・心身上の対応

次に児童にとっては、その成育・成長に欠かせない保育的対応、教育的対応、それに心身的対応についてふれることにしよう。

(3) 保育的対応 保育を必要とする児童に保育サービスを保障することは、児童の成育にきわめて重要な意味をもつ対応である。もちろん現在の保育活動のすべてが福祉の視点でとらえるのではない。戦前にあっては、託児所・保育所は野口幽香らの二葉保育園の例にもみられるように農家や労働者家庭など「下層社会」の保育に欠ける児童が主たる保護対象であった。それだけに、戦前の保育的対応は全般的にみても福祉的性格の強いものであった。

しかるに、現在は保育に欠ける児童や保育を必要とする児童は、農家や労働者家庭のみでなく、すべての階層にわたっている。貧民託児所や季節託児所など福祉的性格の濃い対応が保育サービスの中心という状況は過去のものとなっている。核家族化の進行、既婚女性の就業や社会参加の増加は家庭外保育の要求を拡大したのであった。それにあわせるように、児童福祉法(第39条第2項)でも保育に欠ける児童への保育サービスが市町村長に義務づけられるようになったし、また中央児童福祉審議会でも保育需要への対応を重視する答申がなされてきたのである。

このようにして、保育サービスが母親に労働、学習、あるいは社会参加の機会を保障するとともに、児童の成育にとって不可欠の対応として保育権といえるほど一般的な意味をもつものになっている。もちろん、現状は保育権にふさわしい保育供給を内容的にも十分なしているとはいまだにいけない段階である。保育施設の整備や保育労働の保護などのほか、福祉的性格をもつ僻地保育所(1961年度に制度化)や季節保育所(1953年度に制度化)、障害児や低所得階層への保育保障、さらには保育需要の多様化にあわせた対応などは、なお今後も改善・充実をはからねばならない点であろう。

(4) 教育的対応 成育期の児童に対して教育・学習機会を等しく保障することは、部分的には福祉政策にも関係してくる重要な課題である。福祉の役割をはたす教育的対応には、たとえば貧困やハンデキャップを理由に公平な教育機会に恵まれない児童、教育の本来性の欠如や対応の不適正から発生する、いわゆる落ちこぼれ、登校拒否、暴力をふるう児童などが対象に入ってくる。

新憲法、児童憲章、学校教育法でも、すべての児童に対する教育機会の保障が謳われているように、理念的には教育権・学習権は確立しているといってよい。それだけに、教育領域での福祉的対応はもはや不必要という認識も存在しうる。しかし現実はずしもそうではない。たとえば養護教育をみても、障害児への猶予や免除条項が戦前のみでなく、戦後にいたっても、残存しつつけたし、

養護教育が義務化された後も、問題がすべて解決したわけではない。現実をみても、上記の登校拒否児の発生や養護教育の問題のほか、夜間中学、勤労学生存在などは、いまだに教育領域でも福祉的対応が必要であることを教えているであろう。

現在、新憲法で確認された教育をうける権利や無償の義務教育を保障するために、生活保護法、教育基本法、就学援助法等で経済的教育扶助、奨学金、学用品・通学費・修学旅行費の援助などを行なっている。また夜間中学、高校・大学通信教育も十分ではないが、細々と維持されている。そのほか、地域・地方の重視を反映して、各地で教育的・文化的意味をもつ諸施設が建設されていることも、福祉的対応と結びつけて理解することができるだろう。

このように教育を通しての、あるいは教育にかかわる児童福祉も、児童にとっては不可欠の側面なのである。

(5) 心身的対応 成育過程にある児童に対し、肉体的・精神的に成育を保障し、それを阻害するものは除去するように努力することは、国、自治体、さらには大人たちの責務である。医療や保健衛生はすべての人間にかかわる問題であるが、とりわけ児童にとっては重要な意味をもっている。その意味で、心身的対応は児童福祉の根幹の1つとなる対応である。児童憲章でも「すべての児童は、適当な栄養と住居と被服が与えられ、また、疾病と災害からまもられる」(第3項)、さらに「すべての児童は、その労働において、心身の発育が阻害されず、教育を受ける機会が失われず、また、児童としての生活がさまたげられないように、十分に保護される」(第8項)と謳われているほどである。

当初、この問題は衛生・健康・発育の不良、劣悪な児童労働、虐待などにみられるように、貧困・不衛生・過酷な労働に象徴される下層社会に集中していた。その後、資本主義の発展とともに、一方で医学の進歩がみられた反面、他方で階層や階級、さらには特定地域をも超えて環境悪化や難病・医原病といった新たな困難が発生した。その結果、すべての児童に対して、個々の家庭による対応を超えて、国家・自治体による心身的対応が不可欠になった。工場法による児童労働の保護をはじめ、児童福祉法、母子保護法、さらにとくに何らかのハンデキャップを負った児童に対する個別的政策・立法による対応を基礎に、啓蒙・予防・治療等にわたって医療や保健にかかわる心身的対応が全般化してきた。

その結果、わが国でもヨーロッパやオセアニア諸国に遅れながらも、医療や衛生にかんする教育・啓蒙・相談、予防や治療、あるいは児童医療の無料化にむけて大きな前進がみられつつある。そのような段階にすすむと、心身的対応が、母性保護や母子保健などと一体のものとして取りくまれるようになることもいうまでもないであろう。

3. 教護・環境・権利上の対応

以上のほかに、教護的対応、環境的対応、権利的対応の側面があり、やはり重要な役割を演じている。

(6) 教護的対応 このところ少年犯罪の増大、しかもその低年齢化・粗暴化・凶暴化・薬物使用などにみられる多様化といった憂うべき状況が、年々進行している。このような少年非行・犯罪の増大に対しては、その当事者である児童が成育過程にあるということで、取締りや刑罰よりも、教育的対応や環境の整備が優先される。

児童福祉の中でも、感化行政・教護行政がもっとも早くから対応されてきたことは、周知のとおりであるが、そこにおいて教育や善導による対応を重視する原則が確立するのは、わが国でも比較的古いことであった。明治10年代にはじまる感化院による対応、1899(明治32)年の家庭学校の設立、1900年の感化法の制定がその動向を端的に示しているだろう。現在でも、少年非行・犯罪に対する対応は、機構や制度にかんしては、児童相談所から家庭裁判所、保護司制度、教護院、少年院、少年刑務所にいたるまで、もっとも整備されている領域といってよいであろう。

にもかかわらず、少年非行・犯罪はわが国のみでなく、国際的にも増加傾向にある。その背後には、工業化・都市化がすすみ、商業主義・営利主義・奢侈主義が跋扈している状況があり、むしろ現代は児童の周囲には窃盗など種々の誘惑にかりたてる機会・可能性が強まっているということであろう。

このような少年非行・犯罪の増大は、それに対する対応のあり方にも新しい考えを生みだしてきた。教育的対応の原則は変わらないものの、児童に絶対的な信頼をおくたんなる理想論に依拠するだけでなく、きびしく対処する必要のあるところにはきびしく対処するといった考えの抬頭も、その1つである。保護主義の原則の下で、家庭裁判所での非公開の審理、警察や検察から自立した手続きなど児童本位の方法で対応する現行の少年法を、改正しようとする法務省中心の動きも、その流れに属する対応とみてよいであろう。

以上のように、少年非行は発展途上国におけるよりも、とりわけ高度に成熟した社会にあって深刻な問題となっている。それらの国の1つである日本も、正確なデータと冷静な理念・理論にもとづいた対応を迫られているのである。

(7) 環境的対応 環境や地域の問題がすべての国民にかかわる福祉の対象・課題として総合的にうけとめられるようになったのは、わが国ではそれほど古いことではない。生活の核となる住宅さえ、十分に整備されてこなかったのであれば、長い間、環境や地域に対する関心はスラムや工場地帯など特定地域にむけられるだけであったのは、当然のことであった。この点は、児童福祉の領域においても同様であった。児童憲章で「すべての児童は、よい遊び場と文化財を用意され、わるい環境からまもられる」(第9項)と謳われた理念がバラバラな取りくみを超えて、日々避けえな

い永続的な政策課題として、現場で本格的に取りくまれるのは、わが国では1970年代以降といっ
てよいであろう。

もともと人間形成にとって、環境問題はきわめて重要ではあるが、児童の生活や福祉に地域社会
・環境が密接に結びつけて理解されるようになるのは、高度成長過程で環境問題がおき忘れられ、
その全般的悪化が進行してからである。具体的には公害問題の顕在化と反公害運動の進展、交通事
故とそれの生みだす交通遺児の増大、水難事故の多発などを契機にしてのことであった。つまり環
境悪化が全般化し、すべての児童がその影響をうけるか、うける可能性をもつようになってからで
ある。

高度成長は、たしかに国民生活を向上させた面も否定しえないが、反面でこのような環境問題を
生みおとし、国民にも生活周辺・地域の問題に関心をつのらせることもした。そういった中で、児
童を取りまく環境の整備や改善も政策目標として認識され、具体的な取りくみもなされるようにな
った。道路、児童遊園、遊び場、児童公園、児童館、児童も利用できる公民館・博物館などの建設
や整備がそれである。

このように児童に健全・健康な地域・環境を用意することがよりよい児童生活に不可欠である
という認識が定着するにいたっているのが、現代の児童福祉の状況である。

(8) 権利的対応 現在、児童に対する福祉は社会福祉一般と同様に児童の権利の位置を得て
いる。抽象的・理念的に児童の権利が認められているだけでなく、一つ一つの具体的な問題におい
ても、国や自治体の政策が国民・児童の権利として定着するように努力もつづけられている。

国際的に児童の権利が確認されるのは、1924年に国際連盟がジュネーブにおいて採択した「児童
権利宣言」を機にしてのことであった。それとともにスウェーデンやニュージーランドが児童福祉
法を世界に先がけて実施し、ほどなくアメリカも児童憲章を採択した(1930年)。これらを基礎に、
戦後にいたって、国際連合が児童権利宣言を採択するにいたる(1959年)。国連が1979年を国際児童
年としたのも、児童権利宣言20周年を記念するとともに、第1次世界大戦後課題になってきた児童
の権利を理念的に再確認し、かつ世界の児童のおかれた状況を検証する意味もあったのである。

このようにして、わが国をふくめ、先進工業国では児童の権利は動かしがたい原則として定着し
ている。それに沿う実際の福祉的対応も、恩恵や思いつきとしてではなく、権利として推進される
方向にある。しかし現場をみれば、たとえば障害児や児童養護施設の児童にもみられるように、問
題によっては権利はたんなる理念の段階にとどまったままで、権利的処置とはほど遠い対応がなさ
れつづけていることもめずらしくはない。この点は、わが国に限ったことではないが、とくにわが
国に顕著で、福祉に対する理解の遅れ、福祉の日常化の不徹底さを反映するものであろう。本来、
権利とは、たんなる理念や目標であるにとどまらず、政策や事業に具体化され実態化するときにこ
そ、意味をもつものである。その点で、わが国の児童福祉における権利の位置は、未だに目標や理

日本における児童福祉の成立

念色の強い不徹底のものといわざるをえないだろう。

V 結 び

戦後、児童福祉は戦前とは大きく異なるものになった。その後の試行錯誤の後、現代の児童福祉は、すべての児童に対して、多様な側面から多様な方法で対応する性格のものになっている。特定の階層や側面や問題のみでなく、すべての児童、すべての児童問題がひとしく福祉の対象になりうる段階に到達している。それだけに、それに対する取りくみも、国・自治体のみでなく、民間の団体や個人・家庭をふくめた総合的なそれではなくてはならなくなっている。

以上にみた8つの問題も、バラバラに発生し、展開しているのではない。たしかに各々は独立した問題でもあるが、同時に相互に密接な結びつきを有する関係にも立っている。当然それに対する対応も、担い手からみても、その対応の方法や内容からみても、一部のものによって、しかもバラバラにすすめられるのではなく、国・自治体や民間の総力による体系的・総合的なものでなければならなくなっている。それを可能にする基礎になるものこそ、権利・義務関係の確立や対象の全般化といった理念を含む近代的な福祉理念であり、その理念と現実・実践を統合してうけとめる方法である。この点では、児童福祉は、戦前とはもちろん、終戦直後の時期からも大きく隔った距離にきているといえるであろう。

しかし現実には必ずしもそのような近代的な福祉理念が一般にも広く浸透し、受容されているといえるのではない。それに応じて実践でも申し分なく対応がなされているのではない。たしかに戦後まもなく、児童福祉をふくめ、社会福祉は理念的には近代的よそおいをもつにいたったが、その後は政府の対応の遅れを反映して、理念レベルでも実践レベルでも、満足すべき成果をつみ重ねてきたのではない。しばらくはきわめて緩慢な歩みであったといつてよい。1970年代に入って、かつてない前進がみられたことも否定できないが、なおも十分なものとはいえない。むしろ急速な工業化・都市化のひずみがすべての児童におおいかかる新たな問題状況に直面して、必要最低限の対応をなしたにすぎないともいえる。実際に、近年の対応の前進にもかかわらず、現在でも理論の一般への浸透と実践の成果による社会福祉・児童福祉の前進が十分になされているとはいえないのである。理論と実践、目標・理念と手段・技術の統合の遅れ、とりわけ現場・実践の経験をつみ重ねて、一般化する努力、それを理念・理論に生かす努力の遅れが目立つであろう。

それだけに、今後はそのような近代的な福祉理念を再確認し、その理念と現場における実践を有機的に結びつける努力を通して成果をつみ重ねること、その際実践の経験に謙虚に耳を傾け、その積み重ねによる理念・理論の整備を怠らぬこと、とりわけ1人1人個性・個別性をもつ児童を対象にしている以上、理念化にあたっては実践の経験を生かす姿勢が不可欠であることを確認する必要

があるだろう。まさに理念と実践，理論と技術の総合による福祉の効果的な推進こそ，児童福祉にとってのみならず，広く社会福祉にとっても今後の重大な課題となるのである。

（経済学部教授）