

| | |
|---------|--|
| 氏名 | 駒崎道 |
| 学位の種類 | 博士(社会福祉学) |
| 学位記の番号 | 甲第179号 |
| 学位授与年月日 | 2014(平成26)年9月19日 |
| 学位授与の条件 | 学位規則第4条第1項該当 |
| 学位論文題目 | 被占領期GHQ「児童福祉総合政策構想」と児童福祉法 ～厚生省の「一元的統合」及び「連携的統合」の議論～ |
| 論文審査委員 | 主査 岩田正美 (社会福祉学専攻 教授) 副査 沈 潔 (社会福祉学専攻 教授) 副査 増田幸弘 (社会福祉学専攻 准教授) 副査 宇津榮子 (専修大学教授) 副査 横田光平 (同志社大学大学院教授) |

論文の内容の要旨

1. 研究目的

児童福祉法は、1947年12月に公布され、翌年1月より施行された。児童福祉分野の定説として、この法律が、その総則第1条の2で「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、要保護児童政策から全ての児童の福祉政策へ大きく転換したことが高く評価されてきた。だがこの総則と、児童保護中心の法内容の齟齬が先行研究で指摘されてもいる。当時GHQは「児童福祉の全般的問題」を関連省庁の「連携的統合」で対応する方針をもっていた。厚生省は、児童福祉法制定過程で、一方ではGHQの方針に沿いながら、他方で司法省所管の犯罪少年・非行少年(不良児)の保護を「一元的統合」する主張を繰り返し強調していく。児童福祉法は、このような厚生省の「連携的統合」と「一元的統合」の矛盾に満ちた議論の果てに成立し、またその改正が促されていった。本研究は、GHQの方針を「児童福祉総合政策構想」と名付け、厚生省提案の児童福祉法制定過程及び改正過程(1946～1949年)の中で、この構想が変容していく経緯と理由を、特に司法省との行政統合議論に焦点を絞り、再検討するものである。

2. 研究の視角と方法

近年の被占領期研究において、五百旗頭真は「占領改革の三類型」を論じ、「混合型」改革がその典型であると指摘した。「混合型」とは、民主化改革におけるGHQの強制的介入と、戦前からの「連続」した存在である日本の官僚制による歴史的課題実現の混合という意味である。このためGHQの「基本構想・理念」と「現実に成立したもの」の「乖離」及び「変容」が生じる。行政学及び教育行政学の被占領期・行政構

造研究においては、その「乖離」や「変容」は、第一に GHQ による占領が間接統治であったため、戦後改革は GHQ と生き残った官僚制度の二重構造の中で行われたこと。第二に、この二重構造の中で、官僚らは一方で GHQ の民主化改革を先取りしつつ、他方で、戦前から持ち越した歴史的課題をその改革の中で実現させようとしたことから生じたと説明されている。

本研究も以上の研究に学び、以下、三つの視角から児童福祉法の制定・改正過程を考察することとした。第一に起点としての GHQ 構想を再検討する。第二に、GHQ 構想を変容させたアクターとして、戦前からの歴史的課題を担っていた厚生官僚を位置付け、また当時の厚生省と関係省庁の所管をめぐる議論に焦点をあてる。第三に、この GHQ 構想が、司法省と重複する児童保護及び青少年不良化防止対策をめぐる議論の中で変容していく過程を「変容過程 ABCD」の四つに区分・整理し、検討する。

本研究で用いた主な資料は、GHQ 構想については、社会福祉研究所（1979）『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』（日本における資料公開前に蒐集された GHQ 資料の一部とその日本語翻訳）と国立国会図書館憲政資料室・GHQ 資料である。児童福祉法制定及び改正過程の厚生省内の議論については、寺脇隆夫編（2011）『マイクロフィルム版 木村忠二郎文書資料戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第二期』の一次資料である。また児童福祉法研究会編（1978）『児童福祉法成立資料集成 上巻』、（1979）『児童福祉法成立資料集成 下巻』、寺脇隆夫編（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』に収められた二次資料も併用する。また児童福祉法制定及び改正過程における議論は、第一回～第六回国国会議録（国立国会図書館のデータベース）の一次資料を使用する。青少年問題対策協議会設置過程の変容を検討する資料は、国立公文書館データベース「第三次吉田内閣次官会議書類綴」に加え、文部省公文書の二次資料、日本近代教育史料研究会編（1997）『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第九巻』である。

3. 論文構成

本論文は全七章で構成される。

序章では、本研究の目的、研究の視角、研究方法、論文の構成について述べた。

第一章は、1970年代の「児童福祉法研究会」および寺脇隆夫の児童福祉法制定過程に関する研究を検討し、本研究の課題について明らかにした。これらの先行研究は、児童の権利という視角から、児童保護法案から児童福祉法案までの法制変容過程を詳細に検討しているが、厚生官僚の歴史的課題の認識、行政機構改革、GHQの児童福祉政策との関係等の視点が欠けていた点に課題が残されていた。

第二章では、被占領期の児童福祉政策に関する先行研究として、厚生省公文書を中心に検討した村上貴美子の1987年の研究、また2002年にGHQの一次資料を中心に検討した岩永公成の研究を取り上げた。この二つの研究の成果は、戦後の児童福祉政策の基底に、GHQの全児童福祉計画があると指摘した点である。村上は、「児童という特殊ニード」に対応するという方針がGHQと厚生省において一致したことによって、児童局が生まれ、この児童局の任務を法律において明確化するため、児童福祉法が制定されたと位置づけた。岩永はGHQの基本方針が、「対象児童の一般化」及び「関係機関との連携」であったことを明らかにした。だが両者はGHQ方針と厚生省の対応関係を検討する視点が欠けていた。

第三章では、GHQ構想の対象範囲、行政統合方針を、あらためて検討した。その結果、GHQ構想では、特に司法省および文部省との「連携的統合」が厚生省に指示され、青少年不良化防止対策は関係行政の「連

携的統合」によって実施されるべきこととされていた。また、GHQ 構想の対象範囲は、岩永のいうように一貫して「一般化」だったわけではなく、「児童福祉の全般的問題」と表現されており、またその関心の中心は非行問題にあったことを確認した。

第四章は、GHQ 構想に示された「児童福祉の全般的問題」を「連携的統合」で対応するという方針が、1946～1949 年における児童福祉法制定及び改正過程の中で、対象範囲と行政統合方針が変容させられていく過程 A B C を検討した。まず厚生省の歴史的課題を整理するために、戦前における感化法と少年法、その対象範囲をめぐる内務省（厚生省）と文部省および司法省との議論、また戦時下の厚生省社会局に日本初の「児童課」が設置され、初代課長伊藤清が全児童の福祉を増進する「児童福祉」構想を打ち出したことを確認した。

その上で、1946 年 10 月 15 日「児童保護法案(大綱案)」～11 月 30 日「児童保護法要綱案」の保護法案検討期と、1947 年 1 月 2 日「児童福祉法要綱案」～2 月 3 日の「児童福祉法案」までを変容過程 A とした。この時期は、GHQ がその「構想」を日本政府に口頭によって指令し、児童局の所管をめぐる厚生省及び関係行政との合意形成も行われた。だが 11 月 30 日「児童保護法要綱案」には、司法省の非行少年及び犯罪少年の保護までを厚生省に「一元的統合」する方針が打ち出された。しかし少年司法関係者の反対だけでなく、中央社会事業協会が、一般児童の福祉は立法精神に留め、立法技術上も困難な司法行政との「一元的統合」は法案から外し、法制定後に行政機構整備で「一元的統合」を謀るべきとの意見書を提出した。その結果、「明朗且積極的なるものであることを標榜する意味」で「児童福祉法」へ名称変更し、「すべて児童」を対象とするが、法案内容は厚生省管轄の範囲に留め、司法省の一部を「一元的統合」する方針は、いったん断念された。

だが、司法省少年保護行政を厚生省に「一元的統合」する厚生省の意図は維持されていた。変容過程 B は、1947 年 5 月全国児童福祉大会から 8 月～11 月の第一回国会終了までの児童福祉法案審議期間である。同年 9 月の司法省解体指令を好機とし、上記の司法省少年保護処分対象である犯罪少年、虞犯少年を児童福祉法に「一元的統合」するだけでなく、「児童院」構想による児童保護行政の「一元的統合」が議論された。しかし、大臣間の折衝で「近き将来の一元化」を条件に児童福祉法案が可決され、その「一元的統合」作業は、児童福祉法制定後に行われることとなった。

変容過程 C は、1947 年 12 月児童福祉法制定後から 1949 年 6 月 15 日児童福祉法第三次改正に至るまでの時期に行われた、この「近き将来の一元化」の具体化の過程である。行政機構の「一元的統合」は断念され、児童福祉法に少年法の一部を吸収するという手段により、14 歳以上の犯罪少年を除く司法省と厚生省の非行少年保護（不良児保護）の法体系の「一元的統合」が行われ、歴史的課題の一つが解決した。

第五章は、児童福祉法及び少年法第三次改正、犯罪者予防更生法制定過程、青少年問題対策協議会設置過程（1948 年 1 月～1949 年 6 月）における厚生省と法務府（元司法省・法務庁）の青少年不良化防止対策の所管をめぐる議論である。ここでは、厚生省は関係省庁の「連携的統合」へ方針転換するが、この変容過程を D として検討した。ここでは厚生省及び文部省が不良化の予防、法務府は犯罪防止、という二つの役割分担が明確になり、関係省庁の「連携的統合」による青少年問題対策協議会が 1949 年 6 月内閣に設置された。

終章では、結論として以下の三点を挙げた。第一に、被占領期の児童福祉政策は、GHQ の民主化政策の

先取りと厚生省の歴史的課題解決のための抵抗という要素で構成された混合型改革であった。ここから、児童福祉法における総則と内容の「乖離」が生み出された。

第二に、児童福祉法研究会等が指摘してきた「一般児童」と「要保護児童」という二分法的対象理解とは異なって、児童福祉の「対象」把握やそのカテゴリ一名には、GHQにおいても、厚生省児童局においても、かなりの変遷がある。また GHQ の関心も、厚生省の抵抗も、司法省所管の非行少年（不良児）保護が中心にあり、法務省解体を契機として 14 歳未満の犯罪少年及び 18 歳未満の真犯少年を児童福祉法に吸収する形で決着したことになる。第三に、残された歴史的課題である青少年不良化防止対策の所管問題は、結果的に GHQ 構想の「連携的統合」方針に沿った形となった。これは基本的に各省の財政難が主な理由である。

なお本研究における限界として二点指摘した。第一に、アクターとなった厚生官僚の歴史的課題認識についての、より掘り下げた検討である。第二に、文部省と重複した厚生省の「健康及び文化」政策についての議論の検討も残されている。

論文審査結果の要旨

論文の内容の要旨

本論文は、全 7 章で構成されている。

1. 序章では、研究目的・視角と方法を述べた。

1947 年 12 月に公布された児童福祉法は、その総則第 1 条の 2 で「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、要保護児童政策から児童福祉政策へ大きく転換したことが高く評価されてきた。だがこの総則と児童保護中心の法内容の齟齬が先行研究で指摘されてもいる。当時 GHQ は「児童福祉の全般的問題」を関連省庁の「連携的統合」で対応する方針をもっていた。厚生省は、児童福祉法制定過程で、一方では GHQ の方針に沿いながら、他方で司法省所管の犯罪少年・非行少年（不良児）の保護を「一元的統合」する主張を繰り返し強調していく。本研究は、GHQ の方針を「児童福祉総合政策構想」と名付け、厚生省提案の児童福祉法制定過程及び改正過程（1946～1949 年）の中で、この構想が変容していく経緯と理由を、特に司法省との行政統合議論に焦点を絞り、再検討することを目的とする。

近年の被占領期研究において、GHQ と生き残った官僚制度の二重構造の中で形成された戦後改革は、その担い手となった官僚たちが、一方で GHQ の民主化改革を先取りし、他方で、戦前から持ち越した歴史的課題を改革の中に持ち込んだことから、結果として政策理念と現実の内容に乖離が生れたり、混合型政策となる場合があるといわれている。本論文も、基本的にはこれらの被占領期研究に学び、次の三つの視角から児童福祉法の制定・改正過程を考察する。第一に起点としての GHQ 構想を再検討する。第二に、GHQ 構想を変容させたアクターとして、戦前からの歴史的課題を担っていた厚生官僚を位置付け、また当時の厚生省と関係省庁の所管をめぐる議論に焦点をあてる。第三に、特に司法省と重複する児童保護及び青少年不良化防止対策をめぐる議論の中で、GHQ 構想が変容していく過程を「変

容過程A B C D」の四つに区分し、検討する。

本研究で用いた主な資料は、国立国会図書館憲政資料室・GHQ資料、寺脇隆夫編（2011）『マイクロフィルム版 木村忠二郎文書資料戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成 第二期』、第一回～第六回国国会議録（児童福祉法制定及び改正過程における議論）、「第三次吉田内閣次官会議書類綴」である。また社会福祉研究所（1979）『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』、児童福祉法研究会編（1978）『児童福祉法成立資料集成 上巻』、（1979）『児童福祉法成立資料集成 下巻』、寺脇隆夫編（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』、日本近代教育史料研究会編（1997）『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録 第九巻』に収められた資料も併用した。

2. 第一章は、基本的な先行研究として、1970年代の「児童福祉法研究会」およびその後も継続的になされた寺脇隆夫の児童福祉法制定過程に関する研究を取り上げた。これらは、児童の権利という視角から、児童保護法案から児童福祉法案までの法制変容過程を詳細に検討しているが、厚生官僚の歴史的課題の認識、行政機構改革、GHQの基本方針との関係の視点が欠けていた点に課題が残されていることを指摘した。

第二章では、被占領期の児童福祉政策に関する先行研究として、厚生省公文書を中心に検討した村上貴美子の研究（1987）、またGHQの一次資料を中心に検討した岩永公成の研究（2002）を取り上げた。この二つの研究の成果は、戦後の児童福祉政策の基底に、GHQの全児童福祉計画があると指摘した点である。村上は、「児童という特殊ニード」への対応についてGHQと厚生省が一致したことから児童局が生まれ、この児童局の任務を法律において明確化するため児童福祉法が制定されたと位置づけた。岩永はGHQの基本方針が、「対象児童の一般化」及び「関係機関との連携」であったことを明らかにした。だが両者にはGHQ方針への厚生省の対応を検討する視点が欠けていた。

第三章では、GHQ構想の対象範囲、行政統合方針をあらためて検討した。その結果、GHQ構想では、特に司法省および文部省との「連携的統合」が厚生省に指示され、青少年不良化防止対策は関係行政の「連携的統合」によって実施されるべきこととされていた。また、GHQ構想の対象範囲は、「児童福祉の全般的問題」と表現されており、またその関心の中心は非行問題にあったことを確認した。

第四章は、GHQ構想に示された「児童福祉の全般的問題」を「連携的統合」で対応するという方針が、1946～1949年における児童福祉法制定及び改正過程の中で変容させられていく過程A B Cを検討した。まず厚生省の歴史的課題を整理するために、戦前における感化法と少年法、その対象範囲をめぐる内務省（厚生省）と文部省および司法省との議論、また戦時下の厚生省社会局に日本初の「児童課」が設置され、全児童の福祉を増進する「児童福祉」構想が打ち出されていたことを確認した。

その上で、1946年10月15日「児童保護法案(大綱案)」～11月30日「児童保護法要綱案」の保護法案検討期と、1947年1月2日「児童福祉法要綱案」～2月3日の「児童福祉法案」までを変容過程Aとした。この時期は、GHQがその「構想」を日本政府に口頭によって指令し、児童局の所管をめぐる厚生省及び関係行政との合意形成も行われた。だが11月30日「児童保護法要綱案」には、司法省の非行少年及び犯罪少年の保護までを厚生省に「一元的統合」する方針が打ち出された。これに対して少年司法関係者の反対だけでなく、中央社会事業協会が、一般児童の福祉は立法精神に留め、立法

技術上も困難な司法行政との「一元的統合」は法案から外し、法制定後に行政機構整備で「一元的統合」を謀るべきとの意見書を提出した。その結果、「明朗且つ積極的なもの」という意味で「児童福祉法」へ名称変更し、「すべて児童」を対象とするが、法案内容は厚生省管轄の範囲に留めた。

変容過程Bは、1947年3月に設置された児童局が開催し、児童の総合立法の必要を訴えた同年5月全国児童福祉大会から8月～11月の児童福祉法案審議期間である。同年9月の司法省解体指令を好機とし、少年保護処分対象である犯罪少年、虞犯少年を児童福祉法に吸収するだけでなく、「児童院」構想による児童保護行政の「一元的統合」が再提案された。だが、大臣間の折衝で「近き将来の一元化」を条件に児童福祉法案が可決された。

変容過程Cは、1947年12月児童福祉法制定後から1949年6月15日児童福祉法第三次改正に至るまでの、「近き将来の一元化」の具体化の過程である。結果として行政機構の「一元的統合」は断念されたが、14歳未満の犯罪少年及び18歳未満の虞犯少年を児童福祉法に吸収するという手段により、厚生省の歴史的課題の一つが解決した。

第五章は、児童福祉法及び少年法第三次改正、犯罪者予防更生法制定過程、青少年問題対策協議会設置過程（1948年1月～1949年6月）における厚生省と法務府（元司法省・法務庁）の青少年不良化防止対策の所管をめぐる議論である。ここでは、厚生省は関係省庁の「連携的統合」へ方針転換する。この変容過程をDとして検討した。結果として、厚生省及び文部省が不良化の予防、法務府は犯罪防止、という二つの役割分担が明確になり、関係省庁の「連携的統合」による青少年問題対策協議会が1949年6月内閣に設置された。

終章では、結論として以下の三点を挙げた。第一に、被占領期の児童福祉政策は、GHQの「児童福祉の全般的問題」への連携的統合方針と、厚生省の歴史的課題解決のための抵抗という要素で構成された混合型改革であった。ここから、児童福祉法における総則と内容の「乖離」が生み出された。第二に、児童福祉法研究会等が指摘してきた「一般児童」と「要保護児童」という二分法的対象理解とは異なって、児童福祉の「対象」把握やそのカテゴリー名には、GHQにおいても、厚生省児童局においても、かなりの変遷がある。またGHQの関心も、厚生省の抵抗も、司法省所管の非行少年保護が中心にあった。第三に、残された歴史的課題である青少年不良化防止対策の所管問題は、結果的にGHQ構想の「連携的統合」方針に沿った形となった。だがこの「連携」は各省の予算、人員体制、施設等の制約が生み出したものにすぎなかった。

論文審査の結果の要旨

審査委員会は、研究課題の重要性、先行研究の十分な咀嚼、概念や資料の妥当性、説得力ある記述や構成、発展性などの観点から検討し以下の結論を得た。

本論文の評価点として主に以下の三つが指摘された。

第一に、第一章、第二章でなされた児童福祉法制定過程に関する先行研究レビューが秀逸である。

1970年代の「児童福祉法研究会」の詳細な再検討だけでなく、その後の寺脇の研究、さらには被占領期を扱った村上・岩永論文までを含んで、長期的・包括的に検討しており、このようなレビューはこれまでにはない。このレビュー部分だけでも、本研究は児童福祉政策研究に大きな貢献をなしたと高く評価された。

第二に、児童福祉法の総則と内容の乖離は長い間指摘されてきたが、その原因を、被占領期の間接統治におけるGHQ構想と厚生省の歴史的課題解決という枠組みで、新たに解釈しようと試みたことも評価された。特に厚生省の「一元的統合」への執念と、これを制約する状況の議論は、短期に変化する錯綜したプロセスをもつが、これらを四つの時期に区分し、司法省との関係に焦点化したことによって、説得的な議論を展開することに成功している。また児童福祉法が、これらの錯綜したプロセスの中で妥協的に制定され、それゆえ、第三次改正、青少年対策問題協議会へつながっていった経過までを射程においた議論としたことは、今後の戦後児童福祉政策研究にとって大きな意義を持つ。

第三に、利用した資料の扱いも丁寧であり、できるかぎり一次資料へ戻って確認したことは好感が持てる。この結果、GHQ構想が必ずしも対象の「一般児童」化ではなく、「児童福祉の全般的問題」、なかでも非行の予防に関心をもっていたことを指摘したことは重要である。

本論文の審査の中で、なお今後検討を要する点として次が指摘された。

第一に、本研究は児童福祉法の総則と内容の乖離からスタートしているが、その焦点は現代においてなお解決の困難な児童関連行政の連携問題にあることが、副題からも、本文の内容からも読み取れる。歴史課題でありながら、現代的課題でもあるこの行政連携問題からスタートする手法もあり得たのではないか。また児童福祉法制定過程の錯綜が、結局のところ省庁の所管問題と関わらざるをえないことは随所で指摘されているが、法と行政との位置関係、さらには地方政府との関係なども視野に入れた展開が今後期待される。

第二に、被占領期に制定された児童福祉法の混合型政策としての特徴は、他の社会福祉政策、医療政策などにも一般化しうるものなのか、児童福祉法に特有のものがあるのか。児童福祉法だけを扱った本論文ではこの点は明らかではない。被占領期の生活保護法や医療政策などの研究成果が出現している今日、比較検討する視点も求められよう。

第三に、児童福祉法の制定過程に焦点が置かれたため、当時の社会情勢は、行政改革以外はほとんど触れられていない。また児童問題それ自体が、これらの関係に及ぼした影響はなかったのだろうか。これらがあれば、議論はさらに鮮明になったと思われる。

以上のように、本論文はなお検討すべき課題を少なからず持っているが、本論文の取り上げたテーマは、現代の課題でもある児童関連行政の連携問題に大きな示唆を与えるものである。とりわけ十分な先行研究の咀嚼とその包括的な検討がなされたこと、児童福祉法の原点にあったGHQの方針と厚生省の対応を、独自の時期区分と明快な議論で整理した点で、今後の児童福祉政策研究に大きな貢献をなしうるものと評価できる。

結 論

本審査委員会は、本論文が課程博士（社会福祉学）の学位を授与するにふさわしいものと、委員全員が判断したことを報告する。