

●論文

## イギリスの児童福祉領域における国家責任主義への移行過程 — 福祉サービスの多元化の理論的背景 —

東洋大学社会学部教授

金子 光一

### 【論文要旨】

本稿は、イギリスの児童福祉領域に焦点を当て、どのように「公」が主たる責任の担い手となっていったかについて歴史的に検証することを目的とする。まず、第一次世界大戦後に設立された民間団体のSave the Childrenの創設の背景と、1924年の児童の権利に関するジュネーブ宣言の国際連盟採択へ向けた同団体の動きを分析した。次に、児童に対して国が積極的に責任を担うことの意義が、イギリス社会でどのように捉えられ、その後伝承されたかを、Save the Childrenとアレン夫妻〔クリフォード・アレン (Clifford Allen) とマジョリー・アレン (Marjory Allen)〕の関係を通して明らかにした。最後に、第二次世界大戦後、M.アレンの投書が契機となり設立された児童のケアに関する委員会、さらにそれを起点として展開された児童福祉政策に、民間団体が果たした役割を検証した。

考察の結果、Save the Childrenなどの民間団体の社会的良心に基づく主張や活動が、イギリス国内および国外の経路を通じて、M.アレンの投書などの民間団体の調査活動に繋がり、正常な家庭生活を剥奪された児童に対する公的施策の発展に寄与したことが明らかになった。

キーワード：イギリス、児童福祉史、公私関係論、福祉多元主義、社会的良心

### 1. 問題の所在

筆者は、2006年10月、日本社会福祉学会第54回大会において、「公私関係論に関する史的研究—「福祉多元主義」に関する理論の出発点を求めて—」として、19世紀後半から20世紀初頭にかけて伝統的な公私関係論に関する報告をした。その際、

筆者は、1869年11月の「首都における貧民救済に関する覚書」(「The Minute for the Relief to the Poor in the Metropolis」通称「ゴウシェンの覚書」)の検証を通して、同覚書が救貧法と慈善の範囲を相互に排他的な領域として位置づけることに与えた影響を明らかにし、それが伝統的な公私関係論(「平行棒」理論・「繰り出し梯子」理論)に発展する過程を検証した。その内容は、「公私関係論に関する史的研究(I)」『東洋大学社会学部紀要』(2007年)第44巻第2号に掲載されている。その時の研究の対象は、社会福祉の発展段階においては、発展期から成熟期に至る大きな分岐点であり、援助原理もこれまでの自己責任主義から社会責任主義へ移行する段階であった。

本稿はその継続研究の一部として位置づけられ、援助原理の系譜から考えれば、社会責任主義から国家責任主義へ転換する時代(20世紀前半)に焦点を当てる<sup>1</sup>。換言すれば、「私」のみがその領域に存在していた時代からどのような経緯で「公」が参入したかという議論から、どのように「公」が主たる責任の担い手となっていったかについて検証することを目的とする。当然、そこには政治的あるいは経済的な外部要因が作用しているのであるが、筆者が明らかにしたいのは、ニードに則した福祉の価値の問題であり、国が積極的に責任を担う過程において、どのような要因が働いたかということである。

### 2. 分析の視点

この研究目的に対して、本稿ではイギリスの児童福祉領域に焦点を当て、以下の3点を分析の視点として設定する。

(1) 第一次世界大戦後に設立された民間団体

のSave the Children<sup>2</sup>の創設の背景と、1924年の「児童の権利に関するジュネーブ宣言」(Geneva Declaration of the Rights of the Child)の国際連盟(League of Nations)採択へ向けた同団体の動きを分析する。(2) 児童に対して国が積極的に責任を担うことの意義が、イギリス社会でどのように捉えられ、その後伝承されたかを、Save the Childrenとアレン夫妻[クリフォード・アレン(Clifford Allen)とマジョリー・アレン(Marjory Allen)]の関係を通して明らかにする。(3) 第二次世界大戦後、M.アレンの投書が契機となり設立された「児童のケアに関する委員会(Care of Children Committee)、さらにそれを起点として展開された児童福祉政策に、民間団体が果たした役割を検証する。

### 3. (1) Save the Childrenの活動の意義

#### ① Save the Childrenの創設者たち：ジェブ姉妹

第一次世界大戦(1914-1918)は、児童を最大の犠牲者として捉える認識を生み出し、社会意識を変革する役割を果たした。そしてそれ以降、徐々にではあるが児童を単なる保護の対象ではなく権利の主体として捉える思想が形成され始めた。その一つの契機となったのがSave the Childrenの活動であった。同団体は、1919年5月にエグランタイン・ジェブ<sup>3</sup>(Eglantyne Jebb, 1876-1928)が5歳年下の妹ドロシー・バックストン(Dorothy Buxton 旧姓: Jebb, 1881-1963)の協力を得て創設した民間団体である。

ジェブ姉妹は、イングランド中西部のシュロプシャー州(Shropshire)ジェブ家のアーサー・トレヴァー(Arthur Trevor, 1839-1894)とアングロ・アイリッシュ(Anglo-Irish)ジェブ家のギリシャ文学者として名高いケンブリッジ大学教授リチャード・ジェブ卿(Sir Richard Jebb, 1841-1905)の妹エグランタイン・ルイーザ・ジェブ(Eglantyne Louisa Jebb, 1845-1925)の娘として、家柄よく裕福な家庭に生まれ育った。

姉のエグランタインは、幼少期より自分とは異なる環境で育っている貧困児を心かけ、教師になってそのような境遇の子どもたちを救いたいと考えていた。そして、彼女は強い社会的良心(strong

social conscience)と公的支援に向けた責任観(commitment to public service)から、裕福な家庭を捨て、慈善組織協会(Charity Organisation Society, COS)の仕事に没頭し、貧困地区の教師になる<sup>4</sup>。その後すぐに彼女は「人類の本当の敵は、洋の東西を問わず、貧困(want)・不衛生(squalor)・病気(disease)・救いようのない無知(ignorance)である」ことを学んだと書き残している<sup>5</sup>。また彼女は1913年2月<sup>6</sup>、バルカン半島中部のマケドニアを訪問しており、そこで数千人の児童が戦禍に痛めつけられ逃げ惑う姿を目の当たりにした。その頃からエグランタインは「すべての戦争は、子どもたちを脅かすものである」という反戦の姿勢を明確にしていた。(Wilson 1967: 127-144)

一方、妹のドロシーは、第一次世界大戦が始まる10年前の1904年にチャールズ・ローデン・バックストン(Charles Roden Buxton)と出会い結婚している<sup>7</sup>。第一次世界大戦中、ドロシーは、新聞紙上を通じて行われるプロパガンダに対し、世論が適切な判断をするために、ヨーロッパで出版された書物を紹介するケンブリッジ雑誌(Cambridge Magazine)「外国出版物通信」('Notes from the Foreign Press')を発行するグループを主導していた。

#### ② Save the Childrenの活動：「世界児童憲章」の提唱

第一次世界大戦後、敗戦国の児童はもちろんそうでない国の子どもたちの生命や生活までおびやかした実態を認識した彼女らは、1919年にSave the Children(最初は「飢饉撲滅協会」(Fight the Famine Council)と呼んでいた)を設立し、戦争で荒廃し、飢えに苦しんでいるヨーロッパの子どもたちに食糧を送ることに成功した。(Wilson 1967: 173-204)

二人は活動を推進するために日々寄付を募ったが、これまで敵国だった国に資金や物資を支援することに対して、周囲から必ずしも理解を得ることができず、時には厳しい批判も受けた。妹ドロシーは、母親に次のような手紙を送っている。「エグランタインは、とにかく死に物狂いで寄付を募っています。飢餓に苦しむ子どもの写真を配って逮捕された時は、罰金5ポンドを言い渡した判事に対して、『寄付をください』と言ったほどです。<sup>8</sup>」

大戦後の平和条約による世界全体の社会正義に強い関心をもっていたドロシーは、姉エグランタインの「優れた運動は、なかなか受け入れられないものです。批判は、私たちに対する讃辞だと受け取りましょう。…地球上のすべての子どもたちを救えるような強力な国際組織を作りましょう」という言葉に励まされた。そしてついに1920年児童福祉諸団体をまとめる国際組織(International Organisation of Children's Welfare Organisations)を立ち上げた。

さらにSave the Childrenは、1922年に総則4条・憲章条文28条からなる「世界児童憲章」(Children's Charters of the World)をマニフェストとして提唱している<sup>9</sup>。

この世界児童憲章には「すべての児童に、その身体的、心理的および精神的に必要な要素が与えられるべきである」という団体の信念がはっきりと貫かれている。それは4条からなる「総則」から読み取ることができる。

まず冒頭に「児童救済基金団体(Save the Children)は、人種、階級、主義または信条のいかんを問わず、次の各号のことは、個々の児童のためのみならず社会のためにも、必要であることを信じる」と述べ、「(1)あらゆる児童は、健康と栄養とをもって生れ、健康な環境のもとに養育されるべきである。(2)あらゆる児童は、健康を維持され、疾病と困難には救護され、また過失を犯したときには助けられなければならない。(3)あらゆる児童は、身体的、道徳的および精神的発達に必要な機会をもたなければならない。(4)あらゆる児童は、人類家族の一員として、すべての他の児童たちと同朋意識をもって育ち、人類奉仕に参加するように教育されなければならない。これらの総則適用にあたって、次の28カ条をもってする」とある。

そして、28カ条の憲章条文において国の役割が明確に示されている点は注目すべきである。第2条では、「児童の福祉を見張り、児童を扱う施設を監督する者は、すべての国に設置されるべきこと」という国の監督義務が示され、さらに、第14条では、「貧困な乳児や棄児は、できる限り正常な家庭において、国の費用で育てられなければならない」

とある。

### ③「ジュネーブ宣言」

1923年2月23日には、ジュネーブにおいてエグランタインが中心となり草案した「児童の権利に関する宣言」(Declaration of the Rights of the Child)が国際Save the Children連盟(International Save the Children Union)で承認され、これを国際連盟が1924年9月26日の第5回総会で採択した。その内容はSave the Childrenの草稿と同一であるが、連盟が採択した宣言には、「広くジュネーブ宣言として知られているこの児童の権利宣言によって、すべての国の男女は、人類が児童に対して最善のものを与える義務を負うことを認め、人種、国籍、信条のいかんをいっさい問わず、つぎのことを、その義務として宣言し承諾する」という前文が付いている<sup>10</sup>。このようにして「人類が子どもに対して最善のものを与えるべき義務を負う」ということが、初めて国際機関で取り上げられた意義は大きいと考える。

イギリスの民間団体が作成した文書を国際連盟に採択させた背景には、1924年1月に誕生したイギリス史上初の労働党政権、特に党首であるラムゼイ・マクドナルド(Ramsay MacDonald)の力が大きいといえる。第一次世界大戦時に反戦の立場に立っていた彼は、一時党首を辞任していたが、その後党首に返り咲き、大戦後、自由党の支持得て第一次マクドナルド内閣<sup>11</sup>を組閣していた。またマクドナルドが外相を兼務していたことは、自国の民間団体が草案した宣言を国際連盟で採択させるために有益であったと考えられる。

さらに、エグランタインの妹ドロシーの夫バックストンの貢献も見逃すことができない。彼は独立労働党の執行部におり、この時期『ジュネーブにおける平和のための労働者の任務』(Labour's Work for Peace at Geneva: with full text of draft protocol for the Pacific settlement of international disputes)という小冊子を労働党出版会から発行している。これはジュネーブ宣言の意義と草稿に関する詳細な解説書である。このことは、エグランタインが「児童の権利に関する宣言」の草稿を作成する際、義弟のバックストンが深く関与していたことを意味している。(Buxton, C. 1924: 1-15)

### 3. (2) ジェブ姉妹からM.アレンへ

#### ① バックストンとC.アレンの関係

バックストンは、1917年から独立労働党<sup>12</sup>の党员であった。独立労働党は、1900年376名しかいなかったが、第一次世界大戦が始まる1914年には1,612名に増え、終戦時の1918年には3,000名を超えていた。(Cole, G.D.H. 1947: 484) 1920年代に入ると、バックストンは独立労働党の幹部の一人になっていた。1920年当時の独立労働党の中核となる執行委員には、マクドナルドやバックストンの他、クリフォード・アレン、アーサー・ヘンダーソン (Arthur Henderson)、ウィリアム・ジョウエット (William Jowett)、ヘンリー・エレス (Henry Ayles)、フェンナー・ブロックウェー (Fenner Brockway)、ジョージ・ランズベリ (George Lansbury) などがいた。

そしてバックストンは、第一次マクドナルド内閣が成立した1924年から1927年、独立労働党の会計係 (Treasurer) を務めており、1926年には労働党の議員アドバイザーになっていた。ちょうどその時期1922-1926年党の執行委員長 (Chairman) であったのが、クリフォード・アレン (以下、C.アレンと表記する) である。

C.アレンは、反物の小売商人であったウォルター・アレン (Walter Allen) の子として南ウェールズのニューポートで1889年5月9日に生まれた。バークハムステッド (Berkhamstead) 校とブリストル大学で学び、1907年ケンブリッジのピーターハウス (Peterhouse) カレッジの奨学金を取得した。保守党の強い支持者であった父ウォルターは、自分の息子が左派の政治的見解を持ったことに失望したが、彼はケンブリッジ大学内のフェビアン協会の代表に選出さえ、ケンブリッジ・ユニオンにおいて見事な演説をした<sup>13</sup>。

大学を卒業したC.アレンは、独立労働党の最初の日刊新聞、デイリー・シチズン (Daily Citizen) 紙の担当部長の職に就いた。その仕事を与えたのがマクドナルドである<sup>14</sup>。二人は社会主義と平和主義の信条を共有していた。1914年C.アレンは、ヨーロッパ戦争を引き起こそうとしているイギリスに対して「ドイツが正しくて、イギリスが間違っているのではないか?」 (*Is Germany Right and*

*England Wrong?*) という小冊子を執筆した<sup>15</sup>。

独立労働党は、多くの国民が危険にさらされる第一次世界大戦に反対の立場であった。1915年春に行われた同党大会で大戦の賛否に関する決議が行われたが、118対3票の圧倒的多数で戦争反対を採択している。

ただ、独立労働党の戦争非協力者たちは、すべて同一の考え方をもつ者によって構成されているわけではなかった。ケア・ハーディ (Keir Hardie)、マクドナルド、ジョウエットらの多数派と、ランズベリ、ブロックウェー、C.アレンらの少数派では、戦争に対する見解が相違していた。

多数派は、程度の差こそあれ、いずれも外敵の侵入から国家を防衛することに反対ではなかった。むしろ戦争の原因であるエドワード・グレイ (Edward Grey) 外相の秘密外交を攻撃し、その結果起こった第一次世界大戦に反対していた。

少数派のランズベリは、宗教的立場からの絶対的無抵抗主義であり、ブロックウェーは倫理的見地からすべての戦争を非難し、C.アレンも良心的非戦論者 (Conscientious Objectors, CO's) として戦争反対の姿勢を取っていた<sup>16</sup>。そしてその少数派が中心となり、徴兵制反対同盟 (No-Conscription Fellowship) が組織され、1915年11月27日最初の会合がロンドンのメモリアルホールで開催された。この同盟には、バートランド・ラッセル (Bertrand Russell)、フィリップ・スノーデン (Philip Snowden)、ロバート・スマイル (Robert Smillie) なども参画した。

徴兵制反対同盟の委員長となったC.アレンはこのためにケンブリッジ大学の講師の職を追われたが、彼は軍事支援を拒否し続けた。1915年および1916年に強制徴兵法 (Conscription Act) が、良心的非戦論者に後方勤務に従事することを条件に戦闘行為に加わることを免除した時も、彼はこの後方勤務につくことすら拒否した (関 1969: 87)。その結果、16か月投獄された。司法当局との話し合いに応じず、彼は独房に監禁され、その間食事や水も口にできなかった。身体は日を追うごとに衰弱し、最後は結核を患い、瀕死の状態ですら1917年12月釈放された。

左派とはいえ自由党员であったバックストン

が、1917年に独立労働党に入党するきっかけとなったのは、C.アレンやマクドナルドの戦争に対する信念を貫く姿勢であった。彼はその後、労働党の自由主義的平和主義を強めることに貢献した(関1969: 88)。

C.アレンの釈放後、すぐに彼らの交流は深まった。その契機となったのが、1920年に行われた労働党代表団(Labour Deputation)のロシア訪問である。その時の代表団は、バートランド・ラッセル、フィリップ・スノーデン、C.アレン、ロバート・ウィリアムズ(Robert Williams)、トム・ショー(Tom Shaw)、ベン・ターナー(Ben Turner)、随行医のハーデン・ゲスト(Haden Guest)、そしてその中にバックストンがいた(Russell 1968: 102)。

C.アレンは旅行中ヴォルガ河(Volga)の汽船上で肺炎の発作に見舞われ、死の淵をさまよい、その後、彼は英語の通じないエストニアの施設でひどい扱いを受けた。その悲惨な状況を救ったのがバックストンであった。彼はアレンを、スイスの療養所に移し、3ヵ月間適切な治療を受けさせた(Allen, M. and Nicholson, M. 1975: 62)。

その頃からバックストンは妻のドロシーと共に、ドイツに対する公平な見方の重要性や平和主義に基づく国際組織(国際連盟)の意義に関して、C.アレンと意見の一致をみることができ、行動を共にすることが多くなった。当時のバックストンの関心は、第一次世界大戦後の平和な社会であり、労働や生活環境の問題や人権問題であった。そして1924年、「児童の権利に関するジュネーブ宣言」が国際連盟で採択される。

## ② C.アレンとM.アレンの関係

これまで述べてきた通り、この国際連盟採択以前から独立労働党の執行部で行動を共にしていたバックストンとC.アレンは、貧困や疾病で苦しんでいる児童のことを常に議論していた。そのC.アレンが結婚した相手こそ、後に児童の人権擁護者として世界から注目を浴びるマジョリー・アレン(Marjory Allen、旧姓、マジョリー・ギル<Marjory Gill>、通称、ジョアン<Joan>以下、M.アレンと表記する)であった。

C.アレンとM.アレンは国際連盟採択3年前の1921年12月に結婚している。(Allen, M. and Nicholson,

M. 1975: 72-73)

M.アレンは、ケント市のベックスレイヒース(Bexleyheath)で1897年5月10日に生まれた。実家は大きな農場を経営しており、多くの愛情に育まれて成長した。彼女は、ベデールズ学校(Bedales School)で自分の関心に従い、将来、園芸家になるための勉強をし、リーディングカレッジ(University College, Reading)で1920年の夏に園芸のディプロマを取得した。1920年代から主に地域を美化する設計の仕事をしていた。(Allen, M. and M. Nicholson 1975: 14, 38-60)

M.アレンの大きな関心は、園芸やガーデニングと共に、幼児教育や子どもたちが置かれている環境に対するものであったが、後者の関心は、C.アレンと結婚してから始まったと自叙伝で述べている(Allen, M. and Nicholson, M. 1975: 118)。

結婚してから10年後、C.アレンが1931年組閣された第三次マクドナルド内閣を支援することを決めた時、彼の左派の仲間は驚いたが、それによりC.アレンは、1932年1月マクドナルドからハートウッド(Hurtwood)男爵という貴族の称号を受け、下院議員となっている。ただ、彼は徐々にマクドナルドの行政手腕と政府運営に幻滅し、その頃からM.アレンと共に国際連盟における仕事に集中し始める。C.アレンのその行動は労働党のメンバーから排除され、「社会主義者の裏切り者」として評された。そしてその後、ドイツをはじめヨーロッパ諸国において戦争反対を訴え続けた。

1919年の出所後から結核に苦しめられてきたC.アレンは、1938年12月病状が悪化し、スイスの療養所モンタナ・ホール(Montana Hall)に移され、1939年3月3日に49歳で亡くなった。(Allen, M. and M. Nicholson, M. 1975: 142)

## ③ M.アレンの投書

それから半年後の1939年9月3日、イギリスは世界大戦に参戦することを宣言する。そして若い夫を失ったM.アレンは、戦時中の子どもたちが置かれている状況を観察し、子どもの健やかな育成のために必要なものが何であるかを社会に提起する活動を始める。

例えば、1940年11月に掲載されたタイムズ紙(*The Times*)宛の投書では、次のように述べてい



る。

「児童も母親も待っています。利用できるお金はあります。訓練された専門家は熱意をもって仕事に取り組んでいます。民間の援助も活動の準備ができています。政府が行う活動に刺激を与える地方当局の施策を、不幸な人々はどれほど待たなければならないのでしょうか。」(To *The Times*, 26 November 1940)

そして彼女の関心は、戦争の犠牲になり家を失った子どもたちに向けられるようになる。そしてその4年後の1944年7月15日、M.アレンは、家庭から十分な保護を受けられない児童の環境の安全と変化を求めた『『ホーム』の子どもたち 国の子どもたちあるいは慈善団体の子どもたち 調査と改革』(CHILDREN IN 'HOMES' WARDS OF STATE OR CHARITY INQUIRY AND REFORM) と題す投書をタイムズ紙に送る。そこで彼女は次のように述べている。

「多くの孤児、貧困児童、ネグレクトされている児童は、依然として「慈善」('charity') という冷酷なスティグマの下で生活しています。…保健省、内務省あるいは教育省が名目上責任を負う指導監督業務は全く不十分であり、児童ケアに要請される諸基準は殆ど確立されておらず、また期待されてもいません。単一の中央省庁として全責任を負うものはないので、問題の解決はより困難な状況となっています。

政府が全責任を負う公式調査を行って、この殆ど取り残された領域の解明を行うことが緊急に必要だと考えます。この公式調査委員の任務は、実際に公私の社会福祉団体が提供するもので、児童が十分かつ幸福な生活を営んでいるか否かを確認し、コミュニティが彼らの失った家庭生活を補完するためになすべきことを勧告する、というものであるべきです。…戦争によって引き起こされた社会的混迷は、不幸な児童を増加させただけでなく、彼らの状況を改善させるための機会を提供しています。しかしながら、教育に関する法案も、保健サービスに関する白書も、この問題および機会を無視してしまっています。」(Allen 1945 : 4, Allen, M. and M. Nicholson, M. 1975 : 178-9)

彼女がこのことを主張した背後には、当時の

イギリスの公的な児童ケアの複雑な状況が反映している。当時のイギリスは、中央省庁の保健省 (Ministry of Health)、教育省 (Ministry of Education)、内務省 (Home Office)、統制委員会 (Board of Control) を中心に、それぞれ所管の手続きで児童に対するケアを行っていた。また地方当局においても、主として公的扶助委員会 (public assistance department)、教育委員会 (education department)、公衆保健委員会 (public health department) が公的な児童ケアを実施していた。そして中央省庁・地方当局の責任の不調整から混乱は深刻化していた。(HMSO 1946 : 8-26, par. 12-99)

その後、ヒューグ・グリーン卿 (Sir Hugh Greene) が同じタイムズ紙で、彼女の投書の意味を次のように評している。「(M.アレンの) タイムズ紙への投書は、池に落とされた大きな石のようなものである。その波は長い期間大きく拡がり、大きな鳥はそれに驚かされ、急いで飛び立つほどであった。そしてやがてそれはすべての地域を息づかせた。」(*The Times*, 23 October 1971)

投書が掲載された後、M.アレンのもとに、児童施設職員や関係者から多くの証言が寄せられ、それらの証言を彼女は1945年2月2日に小冊子にまとめている。それが『誰の児童?』(*Whose Children?*) である。そこには当時、正常な家庭生活を剥奪された (deprived of normal life) 児童や保護を必要としている児童の多くが、民間団体の支援の下で生活している実態が示されている (Allen 1945 : 26-29)。

ピンチベック (Pinchbeck, I.) とヒューウィット (Hewitt, M.) は、『イギリス社会の子どもたち』(*Children in English Society*) の中で、「アレン夫人は、家庭生活を剥奪されている児童の現状を公共に知らせることに、その活動によって政府と一般の人々を奮起させることを意図して、投書に続いて小冊子『誰の児童?』を発刊した。それは絶大な意義をもつ小冊子だった。それは、児童ホームで養育されているあるいは営まれている恐ろしい実態と、そこにいる子どもたちを無視するべきではないという考えを一体化させることに貢献した」(Pinchbeck, I. and Hewitt, M. 1973 : 544) と

評している。

### 3. (3)「社会的良心」が公的介入に与えた効果

イギリスの社会福祉の歴史において、公的な介入が先駆的に行われたのは、児童福祉の領域であった。旧救貧法(1597年法)では、貧困児童も労働能力をもたない貧民と同等に扱われていたとはいえ、重商主義的労働政策の下で「親による扶養が困難とみなされる家庭のすべての児童を徒弟に出すこと」(第1条)「治安判事2名の承諾を受けて、貧困家庭の男子は24歳、女子は21歳まで徒弟奉公に就けることができる」(第4条)ことなどが規定されていた<sup>17</sup>。しかしその後19世紀初頭まで、家庭の尊重、特に父権の重視が行われ、児童は父親の裁量で自由に酷使された。そして、1833年の工場法で、18歳未満の夜間就労の禁止、13歳未満の9時間労働、18歳以下の12時間労働が義務づけられ、1868年の改正救貧法で、親の児童に対する義務が強調され、違反した親に対して罰則が科せられた<sup>18</sup>。

これらの公的介入は、公権力による指導や監督を通して一定の「公的規制」を行うもので、規制に従わせるための教育、規則に違反した者への刑罰といった手段が中心であった。

児童の権利を尊重し、公正化を図るために富の再分配を行い、民間部門を支援するといった公的な介入は、イギリスにおいても第2次世界大戦後であり、特に児童福祉の領域では、1948年に制定された児童法(Children Act)において、地方自治体に18歳に達するまでの児童を保護する権限が認められたことや、民間団体の建物の改修や優秀な職員の配置のために、国庫補助を行うことができるようになってからのことである<sup>19</sup>。

この1948年に制定される児童法が、それより2年前の1946年9月に出された『児童のケアに関する委員会報告』(Report of Care of Children Committee, (Cmd. 6922), 通称、『カーティス委員会報告』<sup>20</sup>)での勧告に基づくものであることはよく知られている。そして、同委員会の設立に前述のM.アレンの投書が大きな影響を与えた。1944年12月、M.アレンの投書から5ヶ月余り後に、労働党選出の内務大臣ハーバート・モリソン(Herbert

Morrison)を通じて政府は公式調査実施声明を発表した。(津崎2003:64)

カーティス委員会に求められたのは、「親を失うか、または何らかの原因で、両親、親族と共に居住する通常の家生活を奪われている(deprived of normal home life)児童に対する現在の施策を検討し、父母の監護に代わる最善の手段でこれらの児童を養育するには、いかなる措置を必要とするかを調査する」ことであった(HMSO 1946:5, par. 1)。

そして、『カーティス委員会報告』(HMSO 1946:6, par. 7)では、冒頭次のように述べられている。「私たちは両親の下で自分の家の中でネグレクトや栄養不足やその他の被害を受けている児童に対して焦点を当てて考察していない。彼らをその家から移動させるまでの間、実は彼らは正常な家庭生活を剥奪された児童と呼ばれるであろう。私たちはその実状を把握しており、それを正常であったと考えることを遺憾に思うが、家の中にいる子どもたちの間に明確な境界線を引くことは困難である。家庭生活を剥奪された児童の福祉を考えることは、私たちの心にまず必然的に浮かぶことで、この剥奪を見逃すことができない多くの証拠が用意されている。」

すなわち、その焦点は正常の家庭生活を奪われている児童であり、家庭内でネグレクト(不適切な養育)が行われていることが判明しているにもかかわらず、その問題への言及は避けられている。杉野(杉野1991:68)も指摘しているように「(『カーティス委員会報告』は、)相対的ニーズの領域に踏み込むことを控えた」のである。

このように『カーティス委員会報告』は、家庭内の児童であっても剥奪状態にある子どもがいることを理解しながら、境界線を引くことができなかったため、正常な家庭生活を剥奪された児童(家庭外の児童)に限定して調査を行っている。ただその後のイギリスの児童福祉政策のあゆみによれば、ネグレクトや栄養不足の家庭内の児童を救うためには、それを予防するための家庭内の児童に対する公的な施策が必要であるという認識となり、一連の予防施策が展開される。その意味で同報告書はその流れの分水嶺の役割を担ったと捉えることもできる。

また『カーティス委員会報告』は、児童保護についての責任の所在が重複し、混乱のもとになっている(HMSO 1946: 139, par. 429)ので、家庭を奪われた児童を、一つの中央省庁の下に置き、地方当局の特別の児童委員会を通じて、実際の保護に当たらせることを勧告している。(HMSO 1946: 140, par. 430, 431)そしてその委員会の公権力による指導や監督を通して一定の「公的規制」を行うことが含まれ、里親などへの家庭訪問や査察に関する問題の改善(HMSO 1946: 121, par. 371)やそれを担う訓練された児童官(The children's officer)の必要性も強調している(HMSO 1946: 145-6, par. 441)。

ただ、公的部門が責任の所在を明確にすべきであるという指摘は、イギリスにおいて『カーティス委員会報告』が初めてではない。1909年の「救貧法および貧困救済に関する王立委員会」(Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress)の『少数派報告』(*Minority Report*)でも、1913年のドナルド・マクレイン(Donald Maclean)を委員長とするマクレイン委員会でも提起されていた。

1909年の『少数派報告』第1部では、まず「救貧法の撤廃」が明記されたが、その理由としてまず「(民間団体が提供している援助もそうであるが)地方自治庁において、多くの当局が一つの地域の別々の階層に対して保障しており、その結果生じる重複、混乱、浪費の問題」をあげている(Webb 1909: 516-7)。

『マクレイン報告』は、1913年にドナルド・マクレイン(Donald Maclean)を委員長として発足した委員会で、その目的は「イングランドとウェールズの間の公的な援助業務を如何にして同格にしていくか、およびその他の地方政府の組織で問題になっている2、3の問題について考察すること」(HMSO 1918: par. 1)であった。本質的な問題は中央と地方とで責任が分岐していることであったが、同委員会の報告書では11の公共団体がそれぞれで相互の連絡もなく、国税と地方税を公共事業のために費やしていることの問題点を指摘している。そして、現行の公的な援助業務を1か所に統合すべきであると勧告している(Heywood 1959: 120)。

しかし上記の勧告は、『カーティス委員会報告』のようにすぐに実施に移されなかった。民間部門を支援する公的な介入を規定する児童法が短期間に成立した要因として、まず当時の社会状況、とりわけ第二次世界大戦後1945年7月から政権を担ったクレメント・アトリー(Clement Attlee)党首とする労働党の方針と一連の政策をあげることができる。しかしながら筆者は、それまで援助の中核を担っていた民間団体が有していた「社会的良心」(social conscience)が、この時期特に強く公的部門に影響を与え、公的機関が積極的に責任を担わざるを得ない状況を、イギリス社会に形成したのではないかという仮説を提起したい。

Beveridge (1948: 8-9) は、『ボランティア・アクション：社会的進歩の方法に関する報告』(*Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*)で民間福祉活動の動機を主に二つ分け、一つは相互扶助と博愛事業とし、もう一つを社会的良心とした。社会的良心とは「物質的に快適な生活をしている人でも、隣人が快適な生活をしていなければ、精神的に快適でないという感情である。社会的良心をもつということは、仲間が、窮乏(want)、疾病(disease)、無知(ignorance)、隘陋(squalor)、無為(idleness)の5つの巨人悪という社会的諸悪にはまって苦しんでいるのに、それを見過ごし個人的な繁栄に自分自身逃げ込んで平静ではいられない、ということである」と述べている。

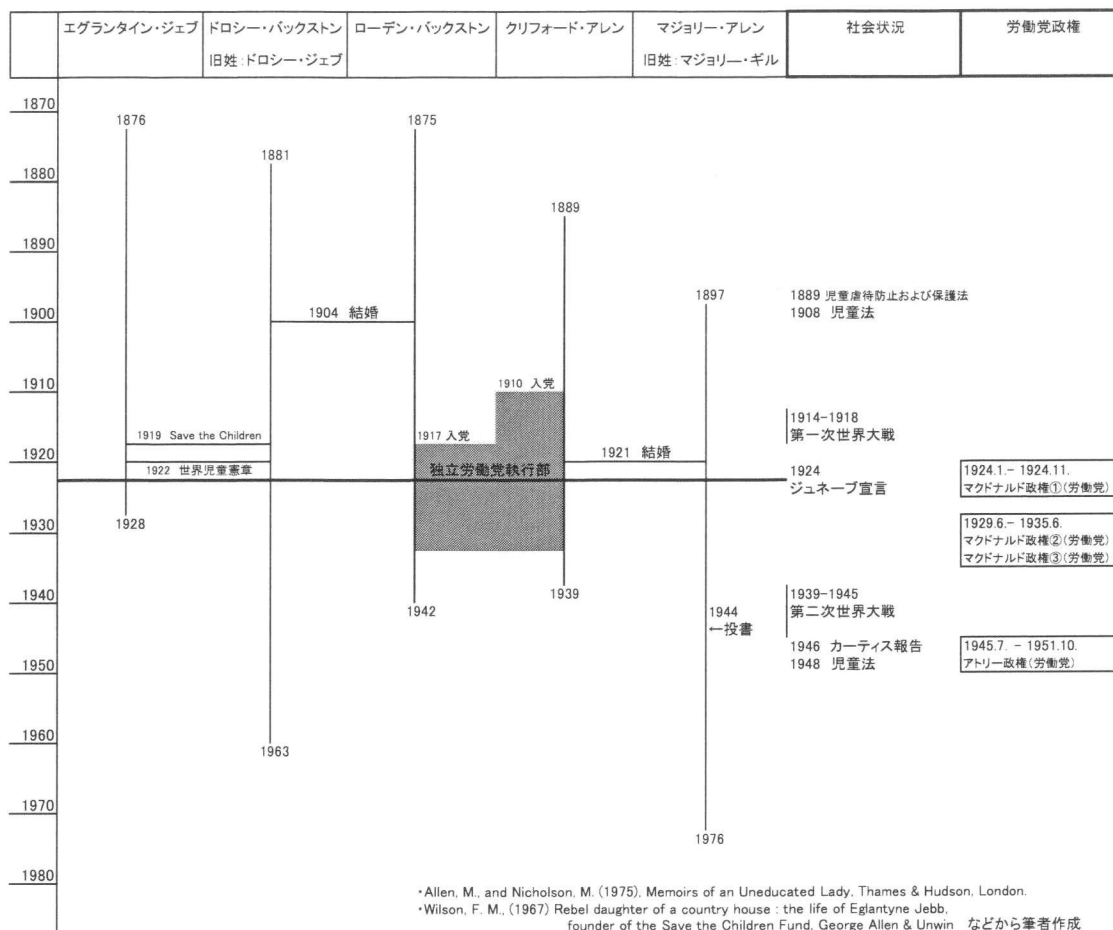
第一次世界大戦後のエグランタインやドロシーが行った行動は、まさに社会的良心に基づく運動であった。それが1920年代、独立労働党の執行部における(ドロシーの夫)バックストンとC.アレンの関係を通じて、M.アレンに伝承され、それが第二次世界大戦後の『カーティス委員会報告』や1948年の児童法に引き継がれたと筆者は考える。(表参照)

#### 4. 小結

多様なニーズに対して国家が義務として行うサービスは、世論の賛同や社会的コンセンサスが不可欠である。そしてそれは、人々が理念の一つにして目的の達成のために協力しなければなし得



表



ないことである。1948年の児童法により、民間団体が児童保護の分野で整理統合され、内務省による厳しい統制が加えられ<sup>21</sup>、民間施設の建物を改善し、優れた職員を配置することを支援するため、国庫補助を行うことができるようになった<sup>22</sup>のは、子どもの環境を良くすることを求める人々の心が公的部門を動かしたことによって達成されたと考えられる。

これまで先行研究で明らかにされているように、生命を脅かされる児童を救おうとする気運がイギリスで高まった要因に、デニス・オニール (Dennis O'Neill) 事件<sup>23</sup>があったことは否定しない。『カーティス委員会報告』の中でもしばしば登場するデニス・オニールが、公的責任において養育されている要保護児童の代表として捉えられていたことも確かであろう。しかし、前述の通り、政府が公式調査

実施声明を発表したのは、M.アレンの投書の5ヶ月後の1944年12月であり、デニス・オニール事件が起こった1945年1月 (デニスが虐待死された時) より2ヶ月前である。そしてその後のイギリスの社会福祉史、とりわけ児童に対する施策のあゆみを考えると、絶対的剥奪だけではなく、相対化された子どものニーズに対する福祉サービスが展開されてきた。

R. H. Tawney (=1963: 342) は、「社会は権利の維持のためではなく義務の遂行のために第一義的に組織されなければならない。…しかし義務は権利と違って、それが課せられる目的に対して相対的なものである。権利は分裂の原理であって、人々が反抗することを可能にするが、義務は結合の原理であって人々を強力に導く。したがって根本的なことは、人々がその心を目的の理念に集中

して、その理念にすべての付随的な問題に対する優越性を与えることである」と述べている。

ここでいう「人々がその心を目的の理念に集中して、その理念にすべての付随的な問題に対する優越性を与える」のが、要保護児童に対する国家責任だと考える。なぜなら古川（1982：176-177）も指摘しているように「児童福祉政策の形成には、政策主体－国家（政府）－の判断が重要な意味をもってくる」からである。

すなわち、児童に対する悲惨な虐待の事件だけで相対化された子どものニーズに対する福祉サービスの展開がなされた訳ではなく、貧困対策が必要な児童や保健医療サービスを求める児童の問題、さらに教育を受けられない児童や不衛生な環境にいる児童の問題に対して見過ごすことができない市民によって構成される社会が存在しなければならない。そのような市民を象徴する人物が、第一次世界大戦以前に、マケドニアで戦争の犠牲になった子どもたちを目の当たりにし、児童の権利を主張したエグランタインや、第二次世界大戦中に要保護児童に対する国の役割を主張し続けたM.アレンではないだろうか。

今後は、児童のニーズに対して社会的良心によって行われた民間部門による援助活動と、国が義務として提供する福祉サービスとの関係を解明することがより一層求められるであろう。またそのことを明らかにしない限り、なぜ国が積極的な責任の主体にならなければならなかったかが判明しないし、その後の歴史から考えると、何故それを民間に委ねることができないのかを明らかにすることができないと考える。

## 【付記】

本稿は、平成20年度科学研究費補助金〔基盤研究（C）〕（研究代表：金子光一）「福祉サービスの多元化の理論的背景が児童福祉サービスの現状に与える影響に関する研究」（課題番号：19530518）の交付を受けた成果である。

## 【注】

<sup>1</sup> 筆者は、馴致主義→家父長主義→自己責任主義→社会責任主義→国家責任主義→社会協同主義と

援助原理の系譜を捉えている。（古川2004：231-236参照）

<sup>2</sup> Save the Childrenは、「セーブ・ザ・チルドレン」というカタカナ表記、あるいは「児童救済基金団体」と訳される場合もあるが、本論では英文表記を用いる。

<sup>3</sup> Jebbの日本語表記は、発音通り正確に表記すると「ジェップ」が正しいが、Save the Childrenの日本の関連文献および公式HPなどは、「ジェブ」と表記しているため、本稿でもこれまでの慣例に従い、「ジェブ」と表記する。

<sup>4</sup> <http://www.biographicon.com/> 2009.03.30.

<sup>5</sup> [http://www.savechildren.or.jp/about\\_sc/history/eglantyne\\_jebb.html](http://www.savechildren.or.jp/about_sc/history/eglantyne_jebb.html) 2009.03.30. 1942年の『ベヴァリッジ報告』にある5つの巨人悪のうち、4つが示されていることは興味深い。

<sup>6</sup> エグランタインがマケドニアを訪問したのは、第一次バチカン戦争（1912年10月－1913年5月）の最中であった。彼女にマケドニアに対する関心を喚起したのは、義弟のバックストンであった。バックストンと彼の兄ノエル（Noel）は、1903年にマケドニア救済基金を設立していた（Wilson 1967：127）。

<sup>7</sup> バックストンの妹ヴィクトリア（Victoria）がドロシーと同じケンブリッジのカレッジだった。オーストラリア総督を父にもつバックストンは、ハロー校とケンブリッジのトリニティ・カレッジ（Trinity College）で学び、1897年から1898年までは父の私設秘書をしていたが、ドロシーと結婚する2年前から労働者の男女が学ぶためのモーレー・カレッジ（Morley College）で学寮長をしていた。

<sup>8</sup> [http://www.savechildren.or.jp/about\\_sc/history/eglantyne\\_jebb.html](http://www.savechildren.or.jp/about_sc/history/eglantyne_jebb.html) 2009.03.30.

<sup>9</sup> 1922年の世界児童憲章の訳文は、ここでは人権思想研究会のものを使う。「世界児童憲章：1922年・イギリス児童救済基金団体」人権思想研究会編（1954）『世界各国人権宣言集』巖松堂書店

<sup>10</sup> 1924年の国際連盟「児童の権利に関するジュネーブ宣言」の訳文は、ここでは教育法研究会のものを使う。田代不二男・神田修編著（1980）『児童憲章』北樹出版

<sup>11</sup> 第一次マクドナルド内閣は、内務大臣（Home

Secretary) がアーサー・ヘンダーソン (Arthur Henderson)、商務大臣 (President of the Board of Trade) がシドニー・ウェッブ (Sidney Webb)、農業水産大臣 (Minister of Agriculture and Fisheries) がバーストンの兄ノエル・バックストン (Noel Buxton) らによって構成されていた。

<sup>12</sup> 1896年に結成され、1900年に社会民主同盟やフェビアン協会と労働党の前身である労働代表委員会を結成した。

<sup>13</sup> これによりC.アレンは、シドニー・ウェッブ (Sidney Webb) に注目され、同時代オックスフォード大学でフェビアン協会の執行部に属していたG.D.H.コール (George Douglas Cole) との交流を得ることができた。

<sup>14</sup> 1909年まで独立労働党の執行委員長で、当時党首 (Secretary) であった彼は、週2ポンドで彼を雇用した。

<sup>15</sup> <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/TUallen.htm> 2009.03.30.

<sup>16</sup> C.アレンは、キリスト教などの宗教的信条に基づいて行動していた訳ではなく、社会的良心に基づく平和主義の哲学的信条で活動を行っていた。ラッセルはその点を高く評価している。「キリスト教徒と社会主義者の平和主義者との間で調和のとれた関係を保つには、常に避けられない困難があった。しかしながらこの点で、彼は賞賛すべき公平さを示していた。」(Russell 1968: 25)

<sup>17</sup> 39 Eliz.c.3. An acte for the reliefe of the poore.

<sup>18</sup> Poor Law Amendment Act, 1868, 31 and 32 Vict. c.122, Section 27

<sup>19</sup> 1948年児童法第29条において、民間ホームは内務省の登録簿に登録することが義務づけられている。登録申請は同法施行時に開設されていれば許可される。なお、民間ホームの経営自体は従来通りそれぞれの独自の方針でなされるとされている。児童法第31条、33条、46条参照。

<sup>20</sup> 中間報告 (*Training in Child Care: Interim Report of the Care of Children Committee*, Cmd.6760) は、1946年3月に公にされている。

<sup>21</sup> 内務大臣は民間施設の活動およびその施設内で児童に与えられる保護を規制する立法権をもった。具体的には、施設が適当であるか、児童が望まし

くない服装をしていないか、児童の健康を管理し、定員過剰を防止する基準を設けているか、両親や後見人が児童に面会を求めたり、手紙を出したりすることを認めているか、などである。

<sup>22</sup> Children Act, 1948, Sections 29, 31, 33, 46

<sup>23</sup> 1939年3月、当時7歳のデニスと弟二人、妹一人が全国児童虐待防止協会 (NSPCC) によって保護された。その両親は児童虐待罪に問われた。女兒は母方の祖母に預けられ、三人の男児は監督・保護が必要であるとして地方当局にゆだねられ、里子に出された。1944年6月末、デニスと弟二人は農家に預けられたが、この里親が虐待・放任し、1945年1月に彼を死に至らしめた。このことは世論に強い衝撃を与え、地方当局の監督義務の怠慢が指摘された。政府はこの事件に関連してウォルター・モンクトン卿 (Sir Walter Monckton) に、この里親家庭が当該児童に与えた生活環境ならびに地方当局が当該児童の福祉のために行った監督の実情についての調査を依頼した。その結果、訓練を受けたソーシャル・ワーカーの不足、要保護児童をその家庭から地方当局の監督に委託する行政機構が整備されていないことが明らかにされた。

## [参考文献]

秋元美世(2004)『児童青少年保護をめぐる法と政策～イギリスの史的展開を踏まえて～』中央法規出版。

古川孝順(1982)『子どもの権利—イギリス・アメリカ・日本の福祉政策史から』有斐閣。

古川孝順(2004)『社会福祉学の方法アイデンティティの探求』有斐閣。

人権思想研究会編(1954)「世界児童憲章：1922年・イギリス児童救済基金団体」『世界各国人権宣言集』巖松堂書店。

金子光一(2008)「児童福祉政策の歴史的特質」古川孝順・田澤あけみ編著『現代の児童福祉』有斐閣。

木村利人(1963)「イギリスにおける児童の福祉と司法の機能についての一考察—1948年児童法をめぐって—」『早稲田法学会誌』13、早稲田大学法学会。

関嘉彦(1969)『イギリス労働党史』社会思想社。

杉野昭博(1991)「イギリス社会福祉学における制度的再分配論のゆくえ——『相対的貧困』『剥奪』『社

会的公正』、『社会福祉学』32-2、日本社会福祉学会。  
田代不二男・神田修編著(1980)『児童憲章』北樹出版。  
津崎哲雄(2003)『ソーシャルワークと社会福祉 イギリス地方自治体ソーシャルワークの成立と展開』明石書店。

Allen, M., (1945) *Whose Children?* The Favil Press Ltd.

Allen, M., and Nicholson, M. (1975), *Memoirs of an Uneducated Lady*, Thames & Hudson, London.

Beveridge, W.H., (1948) *Voluntary Action : A Report on Methods of Social Advance*-, George Allen & Unwin Ltd.

Buxton, C. (1924) *Labour's Work for Peace at Geneva*: with full text of draft protocol for the Pacific settlement of international disputes, Can Labour rule? No.11, Labour Publications Dept. London.

Chambers, R. and Cockburn, C. (1946) *The Nation's Children*, British Association for Labour Legislation.

Cole, G.D.H., (1947) *A Short History of the British Working-Class Movement, 1789-1947*, George Allen & Unwin Ltd.

Donington, H., (1945) *The Care of Homeless Children*, Fabian Research Series, No.107

Hall, W.C., (1897) *The Queen's Begin for Children*, T. Fisher Unwin.

Heywood, J. S. (1959) *Children in Care The development of the service for the deprived child*, Routledge & Kegan Paul.

HMSO(1918) *Report on Transfer of Function of Poor Law Authorities in England and Wales*, 'Maclean Report' (Cd.8917).

HMSO(1939) *Social Abstract for the United Kingdom* for each of the fifteen years.

HMSO(1914-1916) *Forty-Third Annual Report of the Local Government Board*, 1913-1914.

HMSO(1942) *Social Insurance and Allied Services*, 'Beveridge Report' (Cmd.6404).

HMSO(1944) *Parliamentary debates (Hansard)* : House of Commons official report.

HMSO(1952) *Annual Abstract of Statistics*, No.88

1938-1950, Central Statistical Office.

HMSO(1946) *Report of Care of the Children Committee*, 'Curtis Report' (Cmd.6922).

Lyman, R.W.(1957) *The First Labour Government, 1924*, Chapman & Hall.

Pinchbeck, I. and Hewitt, M.(1973) *Children in English Society Volume II From the Eighteenth Century to the Children Act 1948*, Routledge & Kegan Paul.

Russell, B. (1968) *The Autobiography of Bertrand Russell 1914-1944 (Volume II)*, George Allen & Unwin Ltd.

Slim, H. and Sellick, P.ed., (2002) *Western Aid and Global Economy: Archives of Major Aid Agencies, Series One: The Save the Children Fund Archives*, Reading, Thomson Gale, London.

Tawney, R.H., (1921) *The Acquisitive Society*, Bell. (=1963, 山下重一訳「獲得社会」『世界思想教養全集17』河出書房新社。

Webb, S.&B., (1909) *The Break-up of the Poor Law : Minority Report of Poor Law Commission*, Part I, Longmans Green & Co.

Wilson, F. M., (1967) *Rebel daughter of a country house : the life of Eglantyne Jebb, founder of the Save the Children Fund*, George Allen & Unwin.

Women's Group on Public Welfare., (1943) *Our Towns: A Close-up*, Oxford University Press.

[http://www.savethechildren.net/alliance/about\\_us/history.html](http://www.savethechildren.net/alliance/about_us/history.html) 2009.03.30.参照。