

フラナガンの来日と占領期児童福祉政策 —政策立案過程と地方自治体の対応を中心に—

岩永 公成*

要約

本研究では、これまで先行研究において不明なままであったフラナガンの来日の意義について、主にGHQ/SCAP Recordsに依拠して検討を試みた。その際、「政策立案」と「地方レベルの対応」という2つの側面に焦点を当てた。検討の結果、以下の2点が明らかになった。

第1に、政策立案については、「里親養育の強調」、「児童保護施設の改善（最低基準の設定・プログラムの充実等）」、「地域社会の組織化」、「GHQ職員の補充」といったフラナガンの勧告が、その後の政策へと継承されたことが確認された。したがって、フラナガンの来日は政策立案において一定程度の意義を有していたと評価できる。

第2に、地方レベルにおける児童問題への対応については、都道府県によってかなりの格差があり、不十分なし不適切な取組みの事例が散見された。したがって、地方レベルではフラナガンの来日の意義は小さかった可能性が示唆された。

キーワード：フラナガン、占領期、児童福祉政策

1. はじめに

周知のとおり、占領期は戦後児童福祉を規定する政策が打ち立てられた時期である。占領期に確立した政策は多岐にわたるが、特に重要なものとして児童福祉施設最低基準令の成立が指摘できる。この省令は、施設における最低限度の生活を保障し、かつ施設間格差の縮小を目的としている点で非常に重要な政策とみなせるが、その提唱者は1947年4月に来日したフラナガン (Edward J. Flanagan) であったといわれている¹⁾。

このような事実を鑑みれば、フラナガンが占領期児童福祉政策における重要なアクターであったことは疑いえないが、これまで来日の意義については十分に解明されていなかったように思われる。そこで本研究では、主にGHQ/SCAP Recordsに依拠しながら²⁾、フラナガンの来日の意義について具体的に解明することを目的とする。

(1). 先行研究の吟味

フラナガンの来日に対する先行研究の評価は、次の2点に集約される。第1に、児童福祉政策に影響を与えたという評価である。例えば、先に挙げた「施設最低基準の提唱者」という指摘は、多くの先行研究にみられる³⁾。しかし、「最低基準」以外に、フラナガンがいかなる政策を提示したのかは不明なままである。第2に、来日が児童福祉法制定の機運を醸成したという評価である⁴⁾。「機運の醸成」がどのような状態を指すのかは理解し難い面もあるが、いずれにせよ、この点は具体的に実証されていない。したがって、先行研究ではフラナガンの来日の意義を十分に解明できていないといえ

よう。

(2). 本研究の視点と構成

本研究では次の2つの視点から来日の意義を検証する。第1に、「政策立案」という側面である。すなわち、「フラナガンがどのような政策を提示し、それがその後の政策にどの程度反映されたのか」という点から、来日の意義を明らかにする。第2に、「地方レベルの対応」という側面である。つまり、来日前後の各都道府県の取組みを具体的に解明することを通じて、フラナガンの来日が地方レベルではいかなる意味を持ったのかを検討する。

なお、このような2つの視点から来日の意義を分析するのは、フラナガンの招聘理由と関係がある。後述するように、フラナガンは「日本政府・PHWに児童問題について助言する役割」、「児童問題に対する日本国民の関心を喚起する役割」という2つの任務から来日を打診されていた。日本滞在が40日程度の短い期間であり、フラナガンがこれらの役割を忠実に果たしていたことを考えれば、この2つの側面から来日の意義を検証することが妥当と思われる⁵⁾。

次に、本研究の構成は以下のとおりである。まず第2章では、来日の目的と滞在中の足跡を簡単に確認する。次に第3章では、政策立案における来日の意義を検討する。最後に第4章では、地方自治体の動向を分析し、地方レベルにおける来日の意義を検討する。

なお本稿では、筆者が原資料や引用文献に注を入れる場合は〔 〕を用いている。

2. フラナガンの来日

(1). 来日の経緯と目的

本節では、来日の経緯と目的を簡単に確認する。筆者が調べた限りでは、PHWが来日を初めて打診したのは1947年2月17日である⁶⁾。PHWは「世界的に著名で、児童プログラムの指導者と認められる人物が、日本の浮浪児問題のために来日することは不可欠である」とし、その人物としてフラナガンに白羽の矢を立てた。PHWからの要請に対し、フラナガンは「秘書を同行させたい」と3月12日に申し出た⁷⁾。PHWはこれを承認し、フラナガンの来日が決定した。

また、来日後の任務として、フラナガンには以下の4項目が通知された⁸⁾。

「①児童福祉・施設保護・訓練の顧問として活動すること。②棄児や孤児の保護に重点を置きながら、施設の組織化と運営について日本政府に助言すること。③浮浪児の保護に取り組む公私団体に対して、一般の関心及び支援を発展させるように援助すること。④地方の児童保護問題に対する地域社会の関心を組織化するように援助すること。」

敷衍するまでもなく、「顧問・助言者としての役割 (①・②)」、「日本国民の関心を喚起する役割 (③・④)」をフラナガンに求めていたことが看取できる。

表1. フラナガンの日本滞在中の活動

日付	内容
4/23	到着
4/24-27	記者会見・オリエンテーション・歓迎会など
4/28-5/4	近畿訪問：京都（4/28-29）・大阪（4/30-5/2-5/4）・奈良（5/1）・高槻（5/2）・神戸（5/3）
5/5-9	九州訪問：福岡（5/5-7）・長崎（5/7-9）
5/9-11	中国訪問：呉（5/9-10）・広島（5/10-11）
5/15-23	会議：孤児援護対策懇談会（5/15・箱根）・全国児童保護施設代表者懇談会（5/16・東京）・母の日大会（5/17・東京）・児童福祉法制に関する会議（5/18・東京）・少年赤十字集会（5/21・東京） 施設訪問：東京（5/22）・横浜（5/23）
5/25-27	仙台訪問
5/29-6/5	朝鮮訪問
6/9-11	訪問：横須賀海軍（6/9-10） 会議：関係各省懇談会（6/11・東京）
6/13	出発

(2). 日本滞在中の活動

では、このような任務を担って来日したフラナガンは、どのような活動を行ったのだろうか。以下の表1は、滞在中の大まかな日程である⁹⁾。

このように、フラナガンは全国各地を訪問し、①孤児院・少年院等の施設の視察、②自治体の福祉担当者・施設長などとの会議、③市民集会での講演などを精力的に行った¹⁰⁾。また、6月11日に開催された関係各省懇談会では、日本政府代表に今後の児童福祉政策に関わるさまざまな提案を行った¹¹⁾。したがって、フラナガンが来日にあたり要請されていた役割を忠実に遂行していたことが確認できる。

3. 政策立案における来日の意義

(1). フラナガンの勧告

本章では、フラナガンの来日が政策立案に対していかなる意義を有していたのかを検討する。そのためにはまず、フラナガンの提案を確認する必要があるが、これはフラナガンがサムス（Sams, PHW局長）に提出した「児童福祉報告（日本）」に端的に示されている¹²⁾。この報告は来日の感想・勧告・日程から構成されているが、ここでは勧告を中心に分析する。フラナガンの勧告は次の6点に要約できる。

① 浮浪児の全国調査の実施

フラナガンは必要な施設数を確定するためには浮浪児の概数の把握が不可欠であり、そのための全国調査の実施を主張した¹³⁾。

② 里親養育制度の確立

里親養育については、里親の認定手続きの確立と法的基盤の必要性を指摘した。また、児童が里親家庭で苛酷な労働を強いられないように警告した¹⁴⁾。

③ 児童保護施設の改善

フラナガンは施設の目的を「懲罰ではなく社会復帰とすべき」と定め、自身の経験を踏まえながら、さまざまな勧告を行った。

i. プログラムの充実

施設内の児童に対して、「精神・身体・心の均整のとれた発達を保障できるように、プログラムが計画され組織されるべきである」とした¹⁵⁾。また、職業訓練が「児童の搾取」をもたらさないように警告している¹⁶⁾。さらに、民主主義の精神を学ぶために、可能ならば自治プログラムを導入することも提案した¹⁷⁾。

ii. 施設最低基準の設定

フラナガンは「厚生省児童局が児童保護施設の基準を設定すべき」と指摘し、設定した基準にもとづく施設の認可手続きを提案した¹⁸⁾。

iii. 職員体制の充実・専門性の向上

従事者については、「児童数にもとづき適切に職員を配置すること」と「現任訓練プログラムを実施すること」の2点を要求した¹⁹⁾。

以上の提案のほか、児童保護施設の改善については、適切な医療の提供・男女別の矯正施設の設置・模範的施設の奨励・矯正施設の処遇改善が提案された²⁰⁾。

④ 宗教プログラムの奨励

上述の施設内のプログラムにとどまらず、フラナガンは全児童に宗教的な訓練の機会を与えることを希望した。その背景には、「日本が他の民主主義国と肩を並べるための能力は、日本人によるキリスト教の教義の受容にかかっている」という考えがあった²¹⁾。

⑤ 地域社会の組織化

フラナガンは、「各都道府県で著名な市民が青少年福祉委員会に任命され、この人々が児童問題に自覚的な地域社会を発展させること」を期待した²²⁾。さらに、この委員会が、「地域社会のニーズを充たしうる資金集めを組織化する程度まで、青少年福祉に対する地方の責任を発展させること」も望んでいた。

⑥ GHQ職員の補充

その他、GHQの職員体制についても勧告を行った。すなわち、i. 児童福祉及びコミュニティ・オーガニゼーション（以下COと略す）の顧問をPHWに加えること、ii. 地方軍政部により適切な人材を配置すること、という2点である²³⁾。

以上のように、フラナガンは児童保護施設の改善を中心に、多岐にわたる勧告を行った。では、これらの勧告はその後の政策にどの程度反映されたのだろうか。

(2). GHQ内部の会議

前節で確認したフラナガンの勧告は、まずGHQ内部で吟味された。7/3の10:00より、ルイス (Lewis, CIS公安課)、モス (Moss, CIE教育課)、ネフ (Neff, PHW福祉課) が、今後の活動方針

を話し合った²⁴⁾。その結果、以下の13項目が方針として決定した。

- a. 統計課を通じて、浮浪児の人数を入手すること。可能ならば数値を修正すること。
- b. 里親養育プログラムの発展を奨励し続けること。
- c. 児童や若者の訓練に関する魅力的・建設的・積極的プログラムの開発を奨励すること。
- d. 職業訓練を装った児童の搾取を明らかにすること。
- e. 職員の現任訓練プログラムの発展を奨励し続けること。
- f. 医療や歯科のサービス提供を保証すること。
- g. 施設基準に到達している民間機関を奨励すること。
- h. 目的の疑わしい施設が最低基準を満たせない場合、認可が取り消されること。
- i. 公私児童保護施設に対する最低基準を設定すること。
- j. 青少年福祉委員会については現在進行中であり、国家規模の資金調達プログラムに関する組織を設置することが期待される。COの顧問をPHWに任用すること。
- k. PHWに児童福祉の顧問を任用すること。
- l. 少年院において、独房に監禁することを原則禁止すること。
- m. 施設において自治プログラムを実施すること。

さて、これら13項目の活動方針とフラナガンの勧告（以下、丸数字は前節に対応）を比較すると、

④「宗教プログラムの奨励」と⑥「地方軍政部の職員補充」が採用されていない²⁵⁾。なぜこれらの勧告が却下されたのだろうか。

まず④については、憲法20条（信教の自由）に違反することと合わせて、仏教徒などから反発が生じていたのが理由であった²⁶⁾。仏教徒らは、「民主主義政府とは見せかけで、アメリカ人は日本人にキリスト教を押しつけようとしているのではないか」という疑念すら抱いていた。したがって、宗教を標榜する政策が外されたのは当然であった。

次に⑥については、フラナガンがPHWの政策を十分に把握していなかったことによる。フラナガンは「軍政部に訓練された福祉職員を配置すること」を求めていたが、既にPHWは軍政部に民間人を採用する方針を固めていた²⁷⁾。つまり、⑥は既定路線であった。

以上、フラナガンの勧告がGHQ内部の政策にどの程度反映されていたのかを確認してきた。実施に難点があるものは却下されたが、概ね継承されていたことが看取できる。

(3). PHW・厚生省の会議

本節では、GHQ内部で確立した方針が厚生省へと提示される段階を検討する。GHQ内部の会議が行われた日（7/3）の15:00から、PHWと厚生省の代表が今後の方針と進捗状況を話し合った²⁸⁾。会議では主に以下の5点が確認された。

- ① 浮浪児問題への対応を完全にすること。このためには、厚生省・警察官・裁判所の調整された取組みが要求される。
- ② 里親養育プログラムは、1947年の夏の終わりまでに明確に進展すること。
- ③ 最低基準の作成は、児童福祉法成立後になる。最低基準には、医療及び歯科の治療・教育・レクリエーション・職業訓練を含む。また、将来の市民〔児童〕が施設運営に参加するという側

面も含むこと。

- ④ 民生委員や他の福祉従事者の訓練プログラムが進行中である。現在の従事者全員に、容認しうる職員訓練の最低基準を達成させるには数年を要するだろう。
- ⑤ 施設や里親だけでなく、ボーイスカウト等の組織や活動を含む計画が、福祉に関する委員会等を用いて各地で展開しつつある。

さて、これら5項目と前節のGHQ内部の活動方針(a~m)を比べると、a・g・h・j・k・lの6項目が言及されていない。なぜだろうか。

まずaについては、当面は統計課からの数値で事足りるとみなしていたので提案されなかったと推測できる。g・hについては、最低基準が設定されてからの対応であり、この段階で提案する項目ではない。jの資金調達に関わる組織は社会局の管轄だったため、この会議では言及されなかったと思われる。j・kのPHWの職員補充が提案されなかったのは当然である。また、lが提案されなかったのは、少年院が司法省管轄であったためと思われる。したがって、この会議における確認事項は、現段階で言及しうる内容をほぼすべて含んでいたとみなせる。PHW・厚生省の会議における確認事項はやや曖昧な表現がとられているため、比較しづらい面もあるが、概ねGHQ内部の活動方針を踏襲しているとみなしてよいだろう。

このようにフラナガンの勤告は、そのすべてが受け入れられたわけではないが、大部分がその後の政策へと継承されていたことがわかる。したがって、フラナガンの来日が政策立案という面で一定程度意義を有していたと評価できる²⁹⁾。

4. 地方レベルにおける来日の意義

本章では、地方レベルにおける来日の意義を検証する。ただし、占領期に限らず、各都道府県の取組みを具体的に解明することは容易ではない。また、仮に取組みが明らかになったとしても、それをフラナガンの来日の影響と断定するのは困難な面を有する。したがって、本研究では「軍政活動月例報告」を用いることで³⁰⁾、不十分ではあるが地方の活動の具体的実相に迫り、その作業を通じて「来日が地方レベルではどのような意味を有したのか」という点について仮説を提示したい。

(1). 浮浪児の狩込み

まず、当時の主要課題とみなされていた浮浪児問題について確認する。例えば、茨城県からは「今月は4名の児童が狩込まれ、各々のニードを適切に満たすと思われる施設に措置された」と報告されている³¹⁾。このように、浮浪児問題は大都市中心の問題であったため、その他の県では「発見された数名の浮浪児を狩込み→施設へ措置または家族に引渡し」という形で適切に処理されていることが多かった。

では、大都市ではどうだったのだろうか。例えば、神奈川県からは、

「横浜の浮浪児は第1保護所ではなく、拘置所に連れて行かれていることが判明した。……〔軍政官は〕県担当者に、『1946年4月15日の児童保護の緊急方策の下では、拘置所ではなく保護所が児童の拘留に用いられることになっている』『横浜にはほとんど利用されていない保護所が2ヶ所

ある」と指摘した]

と報告されている³²⁾。また、大阪からは「福祉施設の不足のために、多くの浮浪児は精神病院や療養所に送致されている」と報告されている³³⁾。このように、浮浪児を適切に取扱っていない例は、珍しいものではなかった。

(2). 児童保護施設の状況

施設の状況については、膨大な量の報告が提出されている。主に、衛生・食料・衣料・医療・分類処遇等について報告されていたが、多くの施設に対して「申し分のない (satisfactory)」「良い (good)」といった評価が下されていた³⁴⁾。もちろん、すべての施設の状況が良かったわけではなく、その場合は軍政官から改善勧告が出されていた。例えば、岐阜県からは、

「孤児院3ヶ所と少年院1ヶ所の調査は、以下の問題点を明らかにした。……これらの欠陥を改善するように、勧告を伴った書簡が〔軍政部より〕各施設に送付された。改善のための方策について、施設より軍政部に申し分のない報告書が提出された。報告書に示されたとおりの改善がなされているかどうかを確認するために再調査が行われたが、……状況は非常に満足のゆくものであった」といった報告が提出されている³⁵⁾。このケースは直接施設に勧告が出されているが、県の福祉担当者に指示が出され、状況が改善されることも多かった。

その一方で、軍政官の勧告が無視されるケースも少なからず存在した。奈良県からは、

「11ヶ所の恒久型の福祉施設・矯正施設が視察された。……これらの視察の結果は相対的に不満足な状態であり、前回の視察時に示された提案を日本人の施設担当者がほとんどないし全く行っていないことを示していた」

と報告されている³⁶⁾。さらに、愛媛県からは、

「5月26日に母子寮を視察した。……母子寮の長は軍政部に、「児童のいる未亡人が施設の利用を待っているが、家賃が安いので入居している家族〔県職員の家族〕が立ち去らない」と助言した。」「〔7月に〕母子寮が再調査された。……元々不法にこの施設を占拠していた10家族のうち、8家族が現在も住んでいる。このうち2家族だけがまもなく退去することを計画している。……9月1日が撤去する期限として設定された」

という事例が報告されていた³⁷⁾。このように県の担当者が問題を認識していたにもかかわらず、改善策を十分にとらないことも度々のことであった。

(3). 児童保護委員会の設置

さらに、1946年4月に設置が指示された児童保護委員会についても確認しておきたい。児童問題が多領域にわたることを考えれば、関係機関を連絡調整する委員会の存在は非常に重要であるはずだが、はたしてどの程度設置されていたのだろうか。

全国的な統計は入手できていないため、設置状況を確定することはできないが、1947年12月の段階でも設置していない県が確認できる³⁸⁾。また、仮に設置されていたとしても、「名目だけで、いかなる福祉プログラムにも積極的に参加していない県」(島根県)や「実質的な成果はほとんど挙げてい

ない県」(愛媛県)もあった³⁹⁾。その一方で、香川県のように「児童保護委員会は各市町村に組織され……委員会は少なくとも月に2回集まり、すべての議事が知事に報告される」といった、非常に積極的に活動している県もあった⁴⁰⁾。

(4). 地域社会の組織化

最後に、フラナガンが関心を寄せていた「地域社会の組織化」についても確認しておく。数は多くないが「少年クラブのための募金を女性組織が支援」(島根県)したり、「著名な人々のグループが孤児支援協会を組織」(岡山県)したりという事例が報告されている⁴¹⁾。また、やや異なるが、京都府からは、

「シュタインバック神父 (Steinbach, Mary Kneel 宣教団) の指導の下、京都『少年の町』の運動が開始された。宣教団のみならず、少年審判所・財政局 (Economic Section) ・福祉局の日本人担当者がこの計画を推進している」と報告されており⁴²⁾、官民一体で児童問題に取り組んでいた例も確認できる。

以上、4つの点から都道府県の児童問題への取り組みを確認してきた。フラナガンが寸暇を惜しんで、「日本国民の児童問題への意識を高めよう」と各地を訪問したにもかかわらず、児童問題への取り組みが低調である、あるいは関心が高いとは捉えにくい県が多かったのも事実であった。したがって、日本人の関心を高めていくという側面では、フラナガンの来日の意義はあまり大きくなかったように思われる。

5. おわりに

本研究では、「政策立案」と「地方レベルの対応」という2つの側面から、フラナガンの来日の意義を検討してきた。最後に、得られた知見と今後の課題を確認しよう。

まず、政策立案については、「里親養育の強調」、「児童保護施設の改善 (最低基準の設定・プログラムの充実等)」、「地域社会の組織化」、「GHQ職員の補充」といったフラナガンの勧告が、その後の政策へと継承されたことが確認された。したがって、フラナガンの来日は政策立案において一定程度の意義を有していたと評価できる。次に、地方レベルにおける児童問題への対応という側面では、都道府県によってかなりの格差があり、不十分なし不適切な取組みの事例が散見された。したがって、地方レベルではフラナガンの来日の意義は小さかった可能性が示唆された。

最後に、残された課題を提示しよう。第1に、フラナガンの勧告の展開を辿る作業である。広範にわたる勧告は、その後十分に実現しえたのだろうか。あるいは何が実現を阻んだのだろうか。第2に、地方自治体の取組みは、児童福祉法制定に伴い改善されたのだろうかという点である。フラナガンの啓蒙活動は十分な成果をあげなかった可能性が示唆されたが、法制定という強力な「力」は地方レベルの取組みにいかなる変化をもたらしたのだろうか。これらの点の検討は他日を期したい。

(注)

1) フラナガンの経歴について、簡単に確認しておく。フラナガンは、1886年にアイルランドに生ま

れ、18歳で渡米した。その後、インスブルック（オーストリア）の神学校を卒業し、ネブラスカ州オハマに移り、神父として働きながら「少年の町」を設立。「町」の特徴としては、少年全員の直接選挙により町長等の役員を選ぶという「自治プログラム」が挙げられる。詳しくは、神林宏和（1975）「E. J. フラナガン」四竈揚・関田寛雄編『キリストの証人たち 地の塩として3』日本基督教団出版局、田代不二男（1949）『フラナガン神父の「少年の町」を見る』日本社会事業協会を参照されたい。

- 2) 本研究で用いた資料は主に以下の3つである。第1に、公衆衛生福祉局（PHW：Public Health and Welfare Section）の日々の活動を記したDaily Journal（以下、DJ-PH.+日付と略記）。第2に、“Father Flanagan—Visit to Japan”というフォルダに綴られている記録。第3に、各都道府県の軍政部が提出した報告書。これらは、国立国会図書館憲政資料室所蔵の資料であり、マイクロフィッシュ請求記号PHW-xxxxで所在を示す。なお、軍政部とは、中央からの指令の履行状況を監視していたGHQの機関である。
- 3) 例えば、「最低基準はフラナガン神父の構想で……」（吉田久一（1990）『現代社会事業史研究』川島書店、p.317.）や「最低基準の制度を児童福祉法に取り入れることになったきっかけは、フラナガン神父の『ことば』からだったようであり……」（寺脇隆夫編（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス出版、p.29.）など。
- 4) 例えば、「フラナガン神父による全国各地での施設訪問や講演活動などで、児童福祉問題は一層脚光を浴び、児童福祉法制定への機運を広く盛り上げた」（児童福祉法研究会編（1978）『児童福祉法成立資料集成 上』ドメス出版、pp.88-89.）や「〔フラナガン神父の来日は〕児童福祉法制定を自明の理として、国民が受け入れる素地を作って行った」（村上貴美子（1987）『占領期の福祉政策』勁草書房、p.144.）など。
- 5) このような視点を設定する理由としては、やや角度がずれるが、①占領期児童福祉政策のアクターを確定することは、戦後児童福祉の原点を辿る作業であるから、②異なる理念との遭遇を、日本人がどのように消化するのかという点を考察する上で、示唆が得られると予想されるから、という2点である。
- 6) M/R “Invitational Orders for Monsignor Edward J. Flanagan, Boys Town, Nebraska to Japan as SCAP Advisor on Youths' Welfare Programs.” DJ-PH. 17. Feb. 1947. PHW-00922. なお、この覚書の作成日は1月27日となっているが、他の記録と照合した結果、2月17日の誤記と判断し、本研究では来日の打診を2月17日とした。
- 7) “Memorandum to Chief of Staff.” DJ-PH. 12. Mar. 1947. PHW-00923.
- 8) “Child Welfare Report (Japan).” p.1. 12. Jun. 1947. PHW-02245.
- 9) 表1は、“Child Welfare ……” op. cit. 及び日本社会事業協会社会事業研究所（1947）『フラナガン神父講演集』などをもとに作成した。なお当初は、5/28-31：函館、6/1-3：青森、6/4-6：宇都宮と訪問する予定だったが、朝鮮の視察に変更された。
- 10) 一例として、仙台訪問の内容を紹介しよう。5/24：東京出発（22:45、翌朝7:08に仙台着）5/25・26：施設8ヶ所を視察 5/27：午前は福祉施設代表者等との円卓会議。午後は市民集会で「少年の町」について講演。仙台を出发（22:15、翌朝6:15に東京着）
- 11) 懇談会には、厚生省・司法省・文部省・運輸省・農林省の代表が出席した。この会合でフラナガ

- ンが提案した内容は、第3章で分析する「勧告」とほぼ同じである。
- 12) “Child Welfare Report (Japan).” 12. Jun. 1947. PHW-02245. 以下の6点は、すべてこの報告にもとづく。なお、紙数の関係から全文の紹介は難しいので、必要に応じて原文を示すこととする。
 - 13) 「どの児童にも施設を提供するために、家なき児童の概数を確定する全国調査を行うべきである。これは不可欠であり、基本である。調査は、各県の家なき児童や棄児の数を確定し、問題の明確なイメージを提供するだろう。」 *ibid.* p.4.
 - 14) 「里親養育は、家が無い、放置された多数の児童に対して真剣に勧告される。……児童は、『適切な保護・教育を受け、家族の一員として受け入れられること』を保障する法規によって守られるべきである。『伝統的な日本の家族制度は家内工業に児童が従事することを許容しているが、里子はこのような制度の犠牲者となるべきではない』という点が、確実に警告され理解されるべきである。福祉担当者は、措置以前に十分な調査を行ってから、里親を承認すべきである。福祉担当者は各里親を定期的にチェックすべきである。里親家庭における児童保護の水準は、国家レベルで設定すべきである。」 *ibid.* p.4.
 - 15) *ibid.* p.4. なお、「勧告」ではプログラムの具体的領域には言及していないが、「来日の感想」から、教育・保健衛生・レク・宗教に関わるプログラムと推察できる (*ibid.* p.3.)。
 - 16) 「職業訓練という名目で、低廉な労働力として児童を利用するという実践は除去され、適切な職業訓練プログラムを開発すべきである。」 *ibid.* p.4.
 - 17) 「今日の日本は民主主義の教訓 (lesson) を学んでいるところである。少年少女の施設や学校で、もし自治プログラムが行えるならば、民主主義における実践的な教訓を教えられる。」 *ibid.* p.6.
 - 18) 「全施設は基準が正式に公表されてから従うまで180日間の猶予を与えられ、基準を満たした時点で児童局によって認可される。この期間内に従わなかった施設はすべて解散させられるべきであり、当該施設の利用者は認可された類似または同種の施設に措置されるべきである。新設の場合、児童局が設定した基準を満たして認可されない限り、児童保護に従事することは許可されるべきではない。」 *ibid.* p.5.
 - 19) *ibid.* pp.4-5.
 - 20) 「児童が措置されたどの施設でも、適切な医療が入手可能であり、要求されるべきである。」 *ibid.* p.5. 「10代の少年少女は別の矯正施設に措置することを奨める。」 *ibid.* p.5. 「良い事業を達成している施設は、地方自治体または政府がこれらの施設と協力し、より良い業績をあげられるように奨励すべきである。」 *ibid.* p.5. 「私は、矯正施設に入所直後の児童を5日間ないしそれ以上独房に監禁するという実践を非難する。……入所後直ちに、施設や学校のプログラムに参加させるべきである。」 *ibid.* pp.5-6.
 - 21) *ibid.* p.4, 6.
 - 22) *ibid.* p.5. なお、「来日の感想」では、「最も重要な問題は、政府の行動を待つよりも、地域社会が〔児童保護の〕責任を引き受けることである」という指摘もみられる (*ibid.* p.3.)。したがって、フラナガンが地域福祉を重視していたことは明らかである。
 - 23) *ibid.* p.5.
 - 24) M/R “Action on Recommendations Contained in Father Flanagan's *Child Welfare*

- Report, Japan.” 3. Jul. 1947. PHW-02245. 以下の活動方針は重要だが、紙幅の都合上要約している。なお、CISは民間諜報局、CIEは民間情報教育局のことである。
- 25) 両者を比較すると、①とa、②とb、③とc~i・l・m、⑤とj、⑥とj・kが対応している。なお、本文中で指摘した以外の相違点は4つある。第1に、③では調査の実施を指示しているが、aでは「可能ならば修正する」と実施を明言していない。第2に、③の「児童数に基づいた職員配置」が指示されていない。ただしこれは最低基準に含めて考えていた可能性がある。第3に、③の「男女別の矯正施設の設置」が指示されていない。第4に、⑤では「資金調達に関する組織」は明示されていなかったが、jでは指示されている。これは、この組織の設置が既に3月頃から検討されていたためと思われる。
- 26) “Memorandum to Chief of Staff.” DJ-PH. 22. May 1947. PHW-00950.
- 27) M/R “Recruitment of Public Welfare Personnel for Military Government.” DJ-PH. 13. Jan. 1947. PHW-00905.
- 28) M/R “Child Care Programs—Progress Report.” 5. Jul. 1947. PHW-01397. 公式訳は、社会福祉研究所編（1978）『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』pp.168-169.を参照。
- 29) 政策立案という観点から来日の意義を検証する上で、もう1つの重要な論点は「フラナガンが児童福祉法成立にどのように関与したのか」という点だろう。しかし、筆者が調べた限りでは、フラナガンが法案を検討した事実は確認できない。「最低基準」のように結果的に法に反映されたものもあるが、総じて法制定への関与は少なかったように思われる。例えば、5月18日の児童福祉法制に関する会議では、フラナガンは「少年の町」の役員選挙について話しており、法案に関わるような発言は確認できない（M/R “Child Welfare Legislation Meeting, 18 May.” 22. May. 1947. PHW-01398.）。ただし、フラナガンが法制定を支持し、その必要性を指摘していたことは確認されている。
- 30) 「軍政活動月例報告（“Monthly Military Government Activities Report”）」とは、各都道府県の軍政部がGHQ/SCAPに提出した報告書である。期間は、1947年3月頃から1949年8月頃までで、内容には公的扶助の実施状況・各種施設の視察・復員者対策等が含まれている。なお、本研究では分析対象を1947年12月までに限定している。これは、1948年以降は児童福祉法が地方行政に影響を及ぼしており、来日の意義を問うことを困難にさせるからである。
- 31) 「茨城県軍政活動月例報告」1947年6月, PHW-01897.
- 32) 「神奈川県軍政活動月例報告」1947年10月, PHW-01464.
- 33) 「大阪府軍政活動月例報告」1947年9月, PHW-01439.
- 34) このような評価は枚挙に暇がない。一例として、「今月は6ヶ所の施設が訪問され、すべての施設が良い状態であることが判明した」などが挙げられる。「岡山県軍政活動月例報告」1947年11月, PHW-01436.
- 35) 「岐阜県軍政活動月例報告」1947年12月, PHW-01879.
- 36) 「奈良県軍政活動月例報告」1947年12月, PHW-01427.
- 37) 「愛媛県軍政活動月例報告」1947年5・7月, PHW-01867. なお、9月の再々調査では全家族の退去が確認された。

- 38) 「大分県軍政活動月例報告」1947年12月, PHW-01433., 「富山県軍政活動月例報告」1947年12月, PHW-01469.
- 39) 「島根県軍政活動月例報告」1947年11月, PHW-01450., 「愛媛県軍政活動月例報告」1947年12月, PHW-01866.
- 40) 「香川県軍政活動月例報告」1947年5月, PHW-01906.
- 41) 「島根県軍政活動月例報告」1947年10月, PHW-01451., 「岡山県軍政活動月例報告」1947年6月, PHW-01437.
- 42) 「京都府軍政活動月例報告」1947年5月, PHW-01921. このように「少年の町」を設置しようという試みは、京都府のみにとどまらず他の都道府県でも見られた。例えば、「北海道軍政活動月例報告」(1947年6月, PHW-01890.)や「栃木県軍政活動月例報告」(1947年6月, PHW-01456.)にもその旨の記述がある。

Flanagan's Visit to Japan and Child Welfare Policy during the Occupation
—The Process of Policy-Making and the Response of the Local Government—

Kiminari Iwanaga

Summary

This research has investigated the significance of Flanagan's visit to Japan on two sides of "the policy-making", and "the response at the local level". As a result, the following two points have come to light.

First, as for the policy-making, subsequent policies followed the recommendation of Flanagan, such as "emphasis on the foster care program", "improvement of child protection institutions (the establishment of the minimum standard and the enrichment of the program et al.)", "the organization of the community" and "an addition to the staff of GHQ". Therefore it turns out that his visit to Japan had significance on policy-making to a certain extent.

Secondly, as for the response at the local level, there was a big gap between the prefectures, and insufficient or inadequate works were found here and there. Therefore it is suggested that Flanagan's visit to Japan had hardly possible significance at the local level.

Key Words : Edward J. Flanagan, Occupation, Child Welfare Policy