

## 〔論文〕

# 児童労働とアメリカ社会変革

—連邦児童局の創設をめぐつて—

井

垣

章

二

- はじめ  
児童労働規制の始まり  
全国児童労働委員会の創設（一九〇四年）  
フローレンス・ケリーとリリアン・ワルド  
ハル・ハウスと児童労働問題  
消費者連盟のたたかい  
最初の連邦児童局法案（一九〇六年）  
第一回児童に関するホワイト・ハウス会議  
連邦児童局法案再度の提出（一九〇九年）  
「法」制定のプロセス（一九一一二年）  
連邦児童局の成立と展開  
結びにかえて——フローレンス・ケリーに栄光あれ

## はじめに

二十世紀を迎えたアメリカにおいて、その児童福祉発達史における画期的な出来事は、一九〇九年、第一回△児童に関するホワイト・ハウス会議の開催△と、それに続く一九一二年の△連邦児童局の創設△である。それは児童福祉という限定においてでなく、広く社会福祉とした方がよいかかもしれない。ストレッチ (John J. Stretch) は、この出来事を国家（連邦政府）がアメリカの子どもを国家の子どもとして、その福祉を保障する責任を正式に認め、国家が社会福祉の領域に初めて進出した」とを意味し、これをソーシャルワーク専門職の勝利 (the victory of the profession) と評する。本来、社会福祉は、慈善組織協会であれセツルメントであれ、おまかせな慈善・博愛団体による私的活動を中心として、本質的にローカルであった。すなわちこれによって社会福祉は、「私的」ではなく「公的」「国家的」「地方的」でなく「全国的」に向かうことになったといえる。すなわちそれは、諸州、諸地方の独自性にもとづく巨大な集合体としてのアメリカが、より結集・統合され、一つの国になることでもあった。かくしてホワイト・ハウス会議と連邦児童局の創設は、単に社会福祉の歴史におけるというだけでなく、アメリカそのものの歴史における、まさに重大なイベントであったのである。

この一大ストリームは、時代は世紀転換期、そしてそれに重複し展開される革新時代 (Progressive Era) であり、その主人公は児童であった。児童についての新しい認識が生成発展し、児童の育成を社会の最大の課題とするとき、よりよきアメリカの未来のために社会の変革が不可欠とされたのである。かくして連邦児童局創設に到るプロセスは、児童福祉とソーシャルワークの革新であるとともに、アメリカの新時代の到来を告げるものでもあったのである。そしてその果ては社会福祉政策における国家の統合、一九三五年社会保障法すなわちアメリカ福祉国家の成立が輝く。

資本制経済の急速な発展の中で、民衆は子どもも含めて働く貧民であった。子どもは大人と同じように過酷な労働に危殆に瀕していた。次代の国民であるべき子どもが、現在の生産のために犠牲になっているこの現実を変革しなければアメリカの未来はない。児童労働の規制こそ、この時代の緊急・最大の国家的課題であった。これは、ありがえっての歴史においてだけではなく、百年近く前のその時期、すでにこの認識はあった。一八九八年、ブリス (W. D. P. Bliss) は「すべての社会変革の中で、児童労働以上の一つの課題は他に見い出せない」といつているからである。また『アメリカ児童・青少年歴史資料集成』(Children and Youth in America; A Documentary History, 1971.)においてブレンナー (Robert H. Brenner) は「アメリカン・リバーブルムとは、児童労働を規制するたかいであり」、そしてその期間は「一八八〇年代から一九三〇年代恐慌に及び」としている。かくして本稿は、アメリカ史における「世紀転換期」「革新時代」「児童に関するホワイト・ハウス会議」「連邦児童局創設」を児童労働をフレームに歴史的資料に基づいて展開するものである。

## 1 児童労働規制の始まり

移民を含むゆとりのない家族は、暮らしをたてるために小さな子どもも含めて一家総出で働くかなければならなかつた。一八八〇年代が来るまでは、児童労働は経済的そして倫理的に価値あるものとされ、子どもの労働は当然とされ、子どもは働くかなければならなかつた。子どもの労働は大人と同じく長時間に及び、夜業も含み、危険・有害な作業環境においても何ら配慮されることなく強行された。子どもは、ただ働き、疲れ果てて寝るだけで、他の何事もできない状況におかれていた。これを何とかしなければならないと受けとめて立ちあがつたのは、児童には教育を不可欠と考える人たち、教育改良家 (educational reformer) といわれる人たちであった。それは、子どもを過酷な労働から守らなければ

ればならないことより、子どもは人として、何としても教育を受けるべきとする立場からのものであった。すなわち、教育の時間を生みだすために労働は制限されなければならなかつたのである。ここに世界最初の工場法、一八〇二年のイギリス工場法「徒弟の健康と道徳の保持に関する法律」について、その主役を演じてロバート・ピール(Robert Peel)が「この法律の第一かつ最大の目的は子どもに宗教的および道徳的教育をあたえる」と明言して、いたことが想起される。かくして米英とも、その軌を一にし、児童労働保護の運動は、労働児童教育への闘いとして始まるのである。

アメリカにおいて、ピューリタンたちは、勤労の精神と神との清らかな関係をもつ人間となることを人生における至上のものとし、それは聖書を読むことによって達成されると信じていた。そしてまた、人間は読み書きができる文明社会もデモクラシーも存在し得る。人として生まれた人間は何としても教育を不可欠とするときれていた。労働児童に対する教育授与のアメリカにおける最も早いこの試みは、一八一三年、コネクティカット州が、学ぶ時間のない工場児童に基礎的な読み書き算数を学習する時間をあたえるための州法を制定したことであつた。これにロードアイランド、マサチューセッツ、ペンシルバニアの諸州が続いた。

ロードアイランドはイギリスに似た制度をもつ州で、イギリスから学んで労働児童のためのサンデー・スクールなど早く設置していた。しかし一八一八年、その知事は、それが全然うまくいっていないと注意を喚起している。一八三六年、マサチューセッツ州は就労の条件として十五歳以下の子は三ヶ月間学校に行くことを規定する法律を制定した。しかし殆んど実効を生まず無きに等しかつた。一八七〇年にもなお、効果なきとしてその教育長を慨嘆させているからである。翌七年、その労働統計局長は、イギリス式パートタイム・システム(働きつつ一日のある時間を学習にてる)によるしかないといし、その試みもなされている。労働児童に教育をという闘いは、学校の不足不備により、また児童労働を必要とする事業主や子の稼ぎに頼る貧困家庭自身によつて受け入れられるところとならず、一向はかどらな

かつた。またウイスコンシン州など、家庭が貧困であれば学校に行かず働くことを認めるところも多かつた。

法の徹底化をはかるための工場監督官を設置したのもマサチューセッツ州が最初で一八七七年であったが、一八八三年ニュージャージーとウイスコンシン、一八八六年ニューヨーク、一八八七年コネクティカット、ミネソタ、メイン、一八八九年ペンシルベニア、一八九一年ミズーリ、テネシー、一八九三年イリノイ、ミシガン、一八九四年ロードアイランドとこれに続く。こうした監督官のリポートは、どの州においても工場児童は多くの場合、読み書きができないことを明らかにした。しかしのことは、学校の整備や義務教育法 (compulsory attendance law) 及び児童労働を規制する法律の制定の必要性を世に知らしめる」となつた。マサチューセッツ州は労働統計局 (Bureau of Labor Statistic) を設置した最初の州で以後多くがこれに続くが、一八八四年連邦政府は議会による法律によつて内務省に労働局 (Bureau of Labor) を設置した。一八八八年、労働省 (Department of Labor) へより独立機関になつたが、その長は大臣ではなく、まだ一九〇三年、もとの労働局にもどり新設の商務・労働省 (Department of Commerce and Labor) に置かれ、一九一三年には労働省創設によつて労働統計局 (Bureau of Labor Statistic) へなつた。

## 2 全国児童労働委員会の創設

要するに多くの州で、教育授与のために児童労働を規制する何かの法律があり、その施行のための手立てとして工場監督官を派遣し、実状の把握を行なう州機関を設けていたが、先進的な州においても一九世紀中は多くの不備があつた。グレース・アボット (Grace Abbott) がふうように、企業者寄りの立場にある知事に任命された監督官は、違反の摘発に甘く、また法の施行一筋の熱心な監督官であつても、たとえば児童の年齢を確認するデータもなく、その他さまざま現実の事情で法施行は極めて困難であることを知らされていた。前述の一八八四年の連邦労働統計局の設置

は、先進諸州の労働政策促進に何らかの効果をえたえたのであるが、到底全国に及ぶものではなかった。

児童は大人と区分すべき児童期への権利をもつて、保護され教育をうけることによって成長すべきものであり、ゆえに児童労働は悪であるという社会の意識は、余りにも過酷な労働やスラムの悪環境にあえぐ児童の実状が明らかにされるにつけ強固なものになつていった。一九世紀後半から二〇世紀の初めにかけてである。リリフォーマーたちは、過酷な労働にうちひしがれた子ども——午前二時半から働く少年もあつた——も含む家族の生活の惨状を、すべてこの人びとは幸福な生活を求めてこそ、このアメリカにやつてきたのだと訴えた。一八八〇年——一九一四年を「児童救済時代」(child saving era) とする見解がある。

この意識が高く、その対応策を早く発展させたのは北部の諸州であつたが、南部において特筆すべき活動があつた。のち全国に普及し児童労働規制に大きな役割を果たした「児童労働委員会」(Child Labor Committee) の初めての設置はアラバマ州において、エドガー・マーフィー (Edgar Murphy) が成し遂げたものだねつた。続いて翌一九〇一年には、本稿の主人公リリアン・ワルドとフローレンス・ケリーの要請により三三〇のヤングメントの代表がニューヨーク市に集まり、ニューヨーク児童労働委員会が結成され活動を始めた。

一九〇二年から三年にかけて一五州が児童労働を規制する何らかの法律を制定し、この運動の高まりの中で、先のマーフィーの強力なアピールによつて一九〇四年、全国児童労働委員会が創設された。それは、フリックス・アドラー (Felix Adler) を長とし、フローレンス・ケリー (Florence Kelley)、ジーン・アダムス (Jane Addams)、リリアン・ワルド (Rillian Wald)、エドワード・デヴァイン (Edward Devine)、ロバート・フォリスト (Robert Forest)、ホーマー・フォークス (Homer Folks) そしてこのマーフィーの面々であった。また牧師から転身した熱烈な児童労働リリフォーマーであり委員会の北部の代表となつた、オウエン・ラヴジョイ (Owen Lovejoy) やよびこれも牧師でありまた新聞記者であつたが、これを辞めてこの運動に加わり、極めて厳しい状況の南部の代表となり死力をつくして闘つたアレキ

サンダー・マッケルウェイ (Alexander McKelway) が加わり、全国キャンペーンを開いた。全州に地方児童労働委員会の設立を促進し、その活動をより徹底化させた。この全国委員会自身の直接の活動としては、ペンシルベニアの炭鉱に働く一〇、〇〇〇人の児童を問題としてとりあげ、その実態の究明に基づいて改革運動を続行し、一九〇九年にその保護のための州法を制定させる成功をおさめた。ところで、この委員会の一メンバー、リリアン・ワルドに、連邦児童局創設のアイディアを思いつかせたのは、委員会創設の翌年、一九〇五年のことであった。

### 3 フローレンス・ケリーとリリアン・ワルド

「連邦児童局」のアイディアは、一九〇五年のある日、朝食をとりながらリリアン・ワルドが思いつきフローレンス・ケリーと話し合つたといふ伝説 (legend) が残つてゐる。そして、ワルドのそのアイディアはケリーによって草案が作成されることになる。児童局の生みの親はワルドとされ、ケリーはその影にかくれているが、ケリーはワルドに優るとも劣らぬ役割を果たした。むしろケリーではないかという思いすらあるが、二人の合作としておこう。かくして、この二人の主人公をここに説明しておくのが適當であろう。

フローレンス・ケリー (一八五九—一九三二年) はリリアン・ワルド (一八六七—一九四〇年) より八つお姉さんで、またその社会的活動もワルドよりずっと早く始める先輩であるので、ケリーから述べることにしよう。

ケリーは、クエーカー教徒であり、法律家でのち政治家として活躍した父、ウイリアム・D・ケリーの子として生まれた。八人兄弟の一人であるが、五人は幼児期に死んでしまい、このことが乳幼児死亡問題について深く考えるところとなり、また社会問題にかかる進歩的な政治家である父の影響により不幸な子どもたちの問題に关心をもつようになつた。コーネル大学に入学し法律を学ぶが、学位論文は「法律と児童」がテーマで、児童に関する法律、制度の実地資

料に基づく児童労働問題の究明であった。のち、それは筆が加えられてある専門誌に掲載もされるという力作であった。一八八二年、大学を卒業してペンシルベニア大学の大学院にアプライしたが、女性であるという理由で拒否されてしまふ。しかしこの間、労働少女のための夜学クラスにかかわり、児童労働問題にじかにかかわる貴重な体験ができた。

翌八三年父と共にヨーロッパに渡り、チャーリッヒ大学に入学する。当時お隣りのドイツをはじめヨーロッパ諸国では社会主義運動が大きく高まっていた。ビスマルクは社会主義を鎮圧する強硬手段をとり、これを逃れたドイツの社会主義者や、同じように各国から逃れた社会主義者が続々とチャーリッヒに集まっていた。スイスでは何の拘束もなく自由があった。彼等は集会を開き気焰をあげた。ケリーも集会に参加し、身のあるえる興奮の中に「これこそ未来の世界、私はその中にいる」(here was I in the World of the Future!) とを実感する。社会主義活動家であるロシャ人医学生を同志として得、不可能と思っていたその彼との結婚も成立する。彼女もマルクス・エンゲルスを読み、エンゲルスの『イギリスにおける労働者階級の状態』の翻訳を行なう。

一八八六年、夫と生まれた子をつれてニューヨークに帰る。翻訳は出版社探しの苦労の末、同年エンゲルスのアメリカ版序文を含めて出版された。なお、エンゲルスは一八九四年に亡くなるが、二人の間の往復書簡は残されており、ケリーにとってエンゲルスは、彼女のアメリカにおける社会主義の闘いにおける最大の支えであったことがわかる。また帰国して社会主義労働党 (Socialist Labor Party) にも加わったが、グループとはうまくやかない」とがって翌一八八七年には除名されている。以後はかねてからの関心事、児童労働問題にもどる。一八八八年から児童労働に関するデータの収集にあたり、翌八九年その規制を進言するなど、どこまでも行動的であった。

一方結婚生活の方は、夫は仕事がうまくゆかず彼女を虐待するようになり、それを逃れて小さな三人の子どもをつれて一八九一年末ニューヨークを去りシカゴに移る。一八九二年正月の雪の日ハル・ハウスに来て、「まるで招待されていたかのように」温かい歓迎をうけ、そのレジデントとしての生活に家庭生活にかわる喜びを見い出す。彼女自身が

いう「ハッピーでアクティブな」ハル・ハウス時代が始まるのである。ショーン・アダムスのあと押しもあって、イリノイ州労働統計局のスペシャル・エージェントとして職を得、シカゴの苦汗工場の調査を行なう。出来高払いで、いくわざかな収入にしかならなかつたが生活の助けとなつた。翌九三年、彼女のこの調査の成果とされる一四歳以下の児童の就労を禁止し、女性の労働を一日八時間に定めた労働保護法が制定され、その施行のために新設された工場監督部の長に任命される。全国初の女性工場監督官長の誕生である。その知らせは「一度彼女の息子の誕生日に」といひたので、「マイ・ボーイへのグッド・ベースデイ・プレゼント」と喜んでいる。

女性であることは何の問題ではなかつた。彼女以上に、児童労働問題に知識と経験および能力をもつ者は男女を問はず誰一人いなかつたからである。副監督官もまた女性であつた。ステイヴィンス夫人 (A. P. Stevens) というその人は、自身が児童労働の体験者であり、かつて急進的な労働組合、労働騎士団のメンバーでもあつた労働運動のチャンピオンであった。フローレンスといずれをゆづらぬ大物同士、知る人は二人はうまくやつてゆけるはずがないといふ危惧をいだいたといふ。しかしこの人選を行なつた革新的な州知事は「大丈夫」といい、知事が間違ひなかつたことがわかつた。十二人のスタッフとともにわずかな予算をあたえられ、ケリーはただちに行動に移つた。なお、四年間にわたるこのケリーの活動の記録と報告は、他の追従を許さない価値あるものと高く評価されている。

一八九九年、ニューヨーク慈善組織協会の創設者の一人であつたジョセフィーン・ロウ威尔 (J. S. Lowell) などが、零細企業で長時間酷使されている少女を守るために一八九一年設立した消費者連盟はその全国組織を確立し、ケリーを会長に迎えた。その創生期からケリー自身もこの問題に深くかかわっていたからであり、この時期、誰も及ぶ者のない児童労働問題のチャンピオンとして認められていたことによる。シカゴからニューヨークに移り、ワールドのヘンリー・ストリート・セツルメントに住み、全国消費者連盟 (National Consumers League) 会長として児童労働問題への闘いは終生（一九三二年）続くのである。

一方のリリアン・ワルドは、私立学校を出た後、一八八九年一二歳のとき、家族の猛反対を押し切ってニューヨーク病院の看護婦養成部に入り、一八九一年にそりを出し、ニューヨーク養護施設 (Juvenile Asylum) で一年間働き、医者になるために女子医大 (Women's Medical College) に入ったが、イーストサイドの貧困地帯に病める女性を訪ねたりする体験によって、医者にならじよりか、そりに住んで貧しい人びとのための保健・医療につくすことを決意した。

一八九三年、友人と共にナース・セツルメント (Nurse Settlement のくンリー・ストリート・セツルメントと改称) を創設した。活動を続行しつゝ、しかしそれに個別の直接待遇の限界を知り、結核の予防、乳幼児死亡の削減、児童・婦人の労働条件の改善にかかわることになり、社会改良運動に力をつくした。ニューヨーク児童労働委員会の創設者の一人でもあり、生涯を通じて社会改良の啓蒙と運動に挺身し、若い人たちをそれに引きつけ、セオドア・ルーズベルト、フランクリン・ルーズベルト両大統領をはじめ多くの政治の大リーダーに大きな影響をあたえた。

#### 4 ハル・ハウスと児童労働問題

ワルドがナース・セツルメントを建てたのが一八九三年、ケリーがハル・ハウスに来たのが一八九二年、ジョーン・アダムがハル・ハウスを開設したのが一八八九年九月であった。アダムスは児童労働問題にどうかかわっていたのだろうか。ハル・ハウスがケリーをはじめ、遂に創設された連邦児童局の初代局長になるジヨリア・ラスロップ (Julia C. Lathrop)、エディスとそしてラスロップを継いで二代目局長となるグレースのアボット姉妹 (Edith & Grace Abbott) 等児童労働問題のチャンピオンを生みだしたことを思えば、あえていう必要はないかも知れない。彼女自身はハル・ハウスと児童労働問題のかかわりを『ハル・ハウスの一〇〇年』 (Twenty Years At Hull-House) の中で、一章をもじり詳

しく述べている。「ハル・ハウス開館最初のクリスマスのとき、クリスマスの贈り物のひとつであるキャンディを何人かの少女たちはいらないと拒否したので、当時、児童労働について何も知らなかつた私たちは驚いた。彼女たちは近所のキャンディ工場で働いているので「見るのもいやです」といったのである。彼女たちはすでに六週間も朝は七時から夜は九時まで働き、くたくたにつかれて、キャンディにはあきてしまつてゐたのである。このクリスマスという善意の時期の中で、きびしい経済生活の意識がするどく感じられた。」そして「ハル・ハウスの児童のクラブに來ていた三人の少年が工場の機械で怪我し……その一人が死亡する」事件や、近くの苦汗工場で「信じられないほど小さな子どもたち」が働いていることを知つたりする。親たちは、どんなに低賃金でも仕事にありつけば幸せであり、そして子どもたちの働きでやつと食べてゆけるという現実があつた。中にはそれに甘んじて三〇歳代の若さにして働くかない親もあつたりする。「イリノイ州の労働部にでかけて、シカゴ市における苦汗制度とともに児童労働について調査するようすすめた。労働部長はこのすすめを採用し、ケリー夫人をこの調査担当にした。」そしてこの調査結果に基づいて工場内の衛生状態に関してと、最低就労年齢を一四歳以上とする規制を州議会に勧告し、のちイリノイ州最初の児童労働保護法が制定された等、記述している。

「労働組合」「ストライキ」についても詳細な記述があり、労働組合、労働運動についてのアダムスの見解、ハル・ハウスの立場が明確に描きだされている。「セツルメントは都市の労働問題にまきこまれて、本来の目的から逸脱していく」という批判は、現在の産業組織が社会正義や社会秩序への倫理的要請を抑圧しているがぎり、セツルメントはこれを理解する義務があるということを知らない人による批判である。このような努力から、当然、セツルメントが組合運動に好意的な関係をもつことは明らかである。また、セツルメントはこのような目的の自覚から労働組合の信念や活動を信頼するのである。たとえ、セツルメントが組合の目標と異なり、その差異を明確に表現しても、両者の長い友好関係によつて、両者が類似したものだという考え方を一般大衆は変えないのである。……セツルメントと労働組合との友好関

係は、労働立法などの運動でさわめてよくむすばれているのである。」イリノイの児童労働規制の法律成定への運動をやめれば、ハル・ハウスに五万ドルを寄付するという資本家の申し出があったという。もちろんアダムスはこれを受けいれなかつたことはいうまでもない。ハル・ハウスは労働運動の拠点でありレジデントたちは労働運動をリードしたのである。

『110年』には、当時の劣悪な労働条件改善のために団結してたたかう労働者と、それを支援するハル・ハウスの模様が数々描かれている。またハル・ハウスのレジデントたちによる社会調査の名作『ハル・ハウスの地図と報告』(Hull-House Maps and Papers)では、アダムスは最終章「労働運動における一因子」(A Factor in the Labor Movement)をうけもち、スマム＝貧困問題の基本的な解決が労働問題にあることを明確に示している。

ところで全国的な組織としての労働組合は児童労働について、どう対処していたのであるらうが。一八五二年、活版工の全国的労働組合の結成以来、職種別に次々と全国組合が結成され、一八六六年「全国労働同盟」(ILU)→一八六九年「労働騎士団」(Noble Order of Knight of Labor)→一八八一年「労働組合組織連合」(FOTLU)→一八六年「アメリカ労働総同盟」(AFL)、一八九六年「社会主義職業労働同盟」(STLA)と続く。労働騎士団は社会主義運動を旗印として、AFLは反社会主義で階級協調主義をとり組合員自身の賃金と労働条件改善を中心関心とした。AFLは、のちアメリカを代表する労働組合として発展するが、一八八一年第一回会議で、児童労働に関しては州による法規制がよき解決策とする見解を示していた。一八八八年、議長のガンペース(Samuel Gompers)は成年男子の労働と賃金をおびやかすものとしてとどめに、ヒューマンな立場から婦人・児童労働に反対を表明している。一八九四年、組合として児童労働規制に強い関心を示し、児童および婦人の労働時間は八時間とし、またいくつかの関係する調査を支援することもしている。

## 5 消費者連盟のたたかい

全国組織として、児童労働問題に大きなかかわりをもつものとしては、労働組合以上に全国消費者連盟がより重要である。前述したように、この組織は児童労働保護を課題として始まったものであり、一八九一年ニューヨークを皮切りに各地に創設された消費者連盟は、一八八九年全国的組織を確立し、その会長にフローレンス・ケリーを迎えた。かくして彼女は、生涯その任にあって児童労働保護の闘いを続行するのである。この連盟の意義と役割についてはケリー自身の手による詳しいアーティクルが「アメリカ社会学誌」(American Journal of Sociology, 1899) に掲載されている。この主要点を述べておく。

△消費の問題は、何を購入するか金銭支出の問題であり、人びとの生涯を通じて続く、普遍的な課題である。生産されるものは、消費者の必要とするものであり、かくして全生産は消費者がその鍵を握っていることになる。個人としての消費者の運動は限界があるが、集団として組織されれば、その力は大きい。物が安く買えることは消費者の願うところで、それが機械の導入による低コストによって生じるものであれば歓迎だが、児童の労働酷使による場合については連盟は断じて反対である。これは世論であり、生産者はそれに応えるのでなければならない。工場法は、このためにあるのであり、生産者は必ずそれに従って生産すべきである。

正當に生産された物を購入するとしても、州ごとに規制はまちまちであり、不当な生産品を消費者が買ははめになつてもいる。今日の労働保護の法規制とその施行における全国不統一は、連盟として何とかしなければならない今後の課題である。現在、最も人気のあるチヨコレートは、健康、衛生上大いに問題がある貧しいイタリア人の子どもによって造られていることを知らなければならぬ。すべて工場は小さな子どもの労働を禁止し、正當な時間を超えて働かせず、適切な賃金をあたえるべく、すべての州は法規制を行なうべきである。われわれの知る最上の工場ではすでにその条件をみだしている。

買物をするのは主に女性であり、ゆえに消費について女性は有力な存在である。この消費者連盟は、ロウエル夫人とネイサン夫人の二人の女性によって一八九〇年に始まった。二人は従業員がよくヒューマンに扱われている二つのストアーや選び、これを基準

とすることを一四〇〇のストアーレの経営者に呼びかけた。初めはこれに応じたのは二つだけだったが、のちそれは四〇店に増加した。よい店について人びとに知らせ、ストアーレの労働条件を消費者が決定しうる力をもつて世論を喚起した。現在の連盟の原則、目的、基準を示せば次の通りである。

- 1　すべての労働者は最低ではなく、公正生活労働賃金 (fair living wages) をあだえられること。
- 2　労働者の苦難は、ただ安いだけで物を買おうとする消費者にも責任がある。
- 3　消費者は購入するその物がどういう条件で造られているか知らなければならない。女性はとくに女性のものについて、それが他の女性 (労働者) によって、どのようにして造られているか心しなければならない。すべて生産は労働者の側における人として尊重して (a respectable existence) 扱われることを条件としなければならない。

連盟の目的は女性・児童労働者の条件の改善があり、それは消費者の義務である。賃金、労働時間、作業環境条件、従業員に対するヒューマンな対応、一四歳以下の児童の就労禁止——これら条件をみたす事業所のリストをつくり、よきものの統行を奨励し、他をこれにならわせる。従業員にとってよいことは生産者にとっても、ひいては全社会にとってよいことである。従業員にとってよいことは消費者にとってよいこととなる。たとえば清潔で安心な物を買えるからである。条件をみたしている商品については連盟のラベルをはることによって示す。条件を問わず、ただ安ければよいとする消費者を変革しなければならない。大学もこれに協力・支援を表明している。)

この論文は最後に消費者のパワーと義務として、「生産条件を調査し公表する」「満足な条件のものは連盟のラベルをはる」「購買者の良心にアピールする」「よき生産者を応援・協力し奨励する」「購買者と従業員の保護のための立法を促進する」「消費者を組織化する」等をあげ結びとしている。

## 6 最初の連邦児童局法案（一九〇六年）

児童局創設のアイディアは、一九〇五年ワルドが生み、ケリーが草案を作成したことを述べたが、同じく前述したように二人は一九〇四年結成の全国児童労働委員会の中心メンバーでもあった。かくしてケリーとワルドによる連邦児童

局設置にかんする法律の草案は、全国児童労働委員会による法案として一九〇六年一月一〇日上院に、五月九日下院に上程された。

この法案について、同年の『アメリカ政治・社会科学学会年報 (Annals of the American Academy of Political and Social Science, xxvii)』にケリー自身が「連邦政府と労働児童」と題して書いた。その要旨を示す。

「やつて以前から教育省はあつたし、また労働省も置かれている。しかしながらそれらの省によって現実の児童の状況、労働児童の実態は何一つ明らかにされていない。アメリカはこの点でイギリス、フランス、ドイツ、オランダ、イスそしてスカンジナビア諸國のよくなヒューマンな諸國 (humane nations) に全く遅れをとっている。われわれ国民は今日の産業の下で小さな子どもたちにどんなことが起つてゐるか本当のことを知らなければならぬ。したば私の提案するものは、子どもたちの生活に関する最新の、信頼できる情報を日々国民にあたえるために児童専門の一局を政府の中に創設することである。」

『プロビデンス・ジャーナル』(Providence Journal) は、同年三月一八日号に「児童局と州の権限」(Children's Bureau and State Control) という見出しで児童局法案の議会上程について次のよんだコメントを載せてゐる。

「児童の福祉が国家にとって極めて重要であることは自明の理として誰しも認めるところであるが、児童の状況についてその改善の諸方策を見出すことは決して容易なことではない。議会は児童労働およびその他児童諸問題に対して法律を制定する権限をもつてない。それらは各州がすべきものであるからである。かくして問題は大いに複雑でデリケートである。心あるアメリカ人が今、重要なと考えている諸問題と同じく、その解決は州に属するが、それは州とともに同時に国家に関する事でもある。うまくゆけば州が何らその権限を失うことなく、権威をもつ国家機関がつくれるかもしない。児童のための全国的立法の制定につとめる全国児童労働委員会は、ただ内務省内に児童に関する調査と広報を行なう児童局を創設するという法案を上院に上程し、現在審議中である。その権限の問題がうまく解決し、それが機能すれば、データに基づく知識によつて開明的な諸州はそれへの対応として法律を制定し前進することができるであろう。問題はそれが如何なる州のオートノミーや自由に抵触せずに児童問題の解決ができるかにある。」

この法案は結局、うけいれられるところとならなかつたが、この時期、関連する重要な出来事があつたことを述べておかなければならぬ。国家による児童労働全国調査と連邦児童労働法案の議会上程の試みの二つである。

マサセッチャースト州は児童労働規制に取組む最も先進的な州であったが、その副知事ギュイルドがセオドア・ルーズベルト大統領に、連邦政府によって児童労働の調査をすべきことを進言したのである。大統領がそれを命ずることによつて、自分たち共和党が民主党を超えてこの問題に取組んでいることを天下に示し、政治的宣伝的価値があるとしてあつた。ルーズベルト大統領は、ニューヨーク州の革新知事として名をあげ、マッキンレー大統領の副大統領となり、一九〇一年、大統領暗殺によつて大統領になつた人であるが、彼もまた児童局創設のもう一人の主人公である。ルーズベルト大統領は革新時代を支え、進展させた大統領であり、かねがね児童のための社会変革に大きな関心をいだいていた。前述の進言をまつまでもなく、一九〇四年の年頭メッセージで早くも児童労働の全国的調査の必要を訴えているのである。彼は「わが国の運命にかかる、産業および社会における他の何よりも重大な問題は、児童労働の恐るべき実態である。それこそわれわれ文明の汚点というべきものであり、その対応は各州がそれぞれの方法であらるべきである。世論を喚起し問題に対処するために、事実を明らかにする調査が必要である。」と訴えたのである。大統領は翌五年六年と訴え続け、七年には商務労働省セクレタリーに児童・婦人労働者の状況について全国調査する権限をあたえる法律を制定（二月二九日）、その調査報告は「婦人および児童賃金労働者の状態に関する報告として」一九一〇一一三年にかけて一九巻で刊行されている。

一九〇六年にもどるとして、この時期インデアナ州の共和党議員アルバート・ベヴィアリジ（Albert Bevelidge）が、児童労働規制に関する初めての連邦立法法案を上院に、ニューヨーク州のパーソンス（Hervert Parsons）が下院に上程し、それぞれ別の委員会に付託されたが握りつぶされてしまつた。同様の法案は、翌七年一月、児童労働の惨状を訴え、州ごとにまちまちの状況では全国的発展も、また先進的諸州のより以上の発展は望めず、たとえばニューヨーク州の子どもはニューヨーク州の市民となるとともに国家の子どもとならねばならないのであり、州は州だけのことをではなく、国家の将来を考えるべきであるとして、上院に提出されたが、これもならずして終つた。

全国児童労働委員会はこれら連邦児童労働規制法案に對して一致して賛成ではなかつた。この委員会の設立の趣意は、一九〇五年二月四日の第一回会議で議長サムエル・リンゼイ (S. M. Lindsay) が、全国各地の児童労働の状況について情報をあつめるが、地方の諸活動にとつて代るものではなく、児童保護について全国的組織を發展させ、その意識を高揚させ、地域を超えて徐々にその水準を高めることとしていたことに示されている。ベヴァリッジ法案にケリー、アダムス、ワルド、フォーカスは賛成であったが、反対論がむしろ主流をしめていた。フォーリストに代表される反対論は、委員会として法案に賛成を打ちだせば、その連邦児童労働法案に全く反対する立場の人びとを敵にまわし、委員会の力の及ぼざるものにしてしまい、全国的な活動を意図する委員会の活動にかえつて支障をきたす。地方のそれぞれの状況に応じて委員会はそれを援助し、各州協力して全体的な向上・改善に向うことこそ委員会の役目とする、といふのであった。また、児童・婦人労働の規制は必要としていた労働組合AFLも賛成への一致は得られなかつた。結局、連邦児童労働保護立法の制定は時期早尚であり、前述の一九〇七年からの連邦による全国調査の結果まぢということなり、委員会としては、州のよりよい改善を助け、そして連邦児童局創設に主力を注ぐことになったのである。

## 7 第一回児童に関するホワイト・ハウス会議

一九〇六年、初めて提出され、なげずに終つた児童局創設法案は、一九〇九年一月に再提出されるが、この同じ時期に、児童福祉の発達史あるいはアメリカ社会史のうえで画期的な、児童問題に関する全国会議、第一回の「児童に関するホワイト・ハウス会議」が開催されている。児童局創設とホワイト・ハウス会議は密接な関係をもつが、ごく簡明にいえば、児童局創設のためにホワイト・ハウス会議は開かれ、会議の成果として児童局は創設されたということができる。

ホワイト・ハウス会議は、セオドア・ルーズベルト大統領と親交のあった全国児童救済連盟のセクレタリー、ジョーモズ・ウェスト (James West) の要請によるものとそれでいる場合もあるが、会議開催の大統領への要請文はニューヨーク州慈善援助協会 (NY Charities Aid Association) のセクレタリーであり、フローレンス・ケリー、ジョーン・アダムス、リリアン・ワルドとその立場を同じくする、全国児童労働委員会の有力メンバーでもあったホーマー・フォーカスを筆頭に、前記ウェストやエドワード・デヴァインを含む八名の連名からなっている。クリスマス直近の一九〇八年一二月二二日のこの手紙の内容は次のようなものであった。

△大統領は一九〇四年一二月二六日、国会において、非行少年のための少年裁判所設置促進を訴えられ、各州におけるその前進に大きな効果をもたらされた。児童問題は非行に限らず実に多くがあり、われわれとして鋭意努力しているものの、まだまだ活動は不十分にとどまっている。問題は深くそして広く、全国に及ぶものである。ゆえに国をあげて深慮 (national consideration) する価値がある。全国一致して問題解決に向かうために全国会議を開く必要があると考える。ワシントンで大会を開き、われわれを招集願いたい。その結果を大統領は議会に訴えてほしい。来年一月中に、いいでもよいから聞いていただきたい。』

この要請文を受けとるやいなや、大統領は早くも一二月二十五日、△保護を要する児童の問題は極めて重大な問題であることに賛同し、会議を開くことにする。一月二六日午後二時三〇分に参考願いたい」とし、連邦児童局創設を筆頭に九つの議題項目と約二〇〇名の参加予定者リストを含めて発送した。

翌年一月一〇日、大統領は八名の呼びかけ人の中から、ホークス、マルリー、ウェストの三名を選び会議の準備を命じた。会議は予定通り一月二六日午後二時三〇分、ルーズベルト大統領の挨拶で始まった。大統領は「あなた方がなさいている仕事以上に重要なものは何もない」とし「子どもたちを育成することは明日の国民を育成することにほかならない」と、児童問題の重要性を強調し、政府としてなすべきことは多々あるが、何をするかを明らかにすることが、この集いの理由であり、各自それぞれの地域を超えて、一体としての国家のために全国一致して進むべき」とを力強く訴えた。

議題はもともとの九項目に加えて五項目が新たに追加され計一四項目となり、第四項目「児童にとっての家庭の意義」から始められた。参加者予定リストには、アダムス、ラスロップ、ワルドはあるが、ケリーの名はない。ジョン・アダムスは第一日目の発題者の一人として、主たる稼ぎ手である夫を失い子供をかかえて生める寡婦の苦境を訴え、貧困問題を労働問題として捉え、「子どもの瞳は未来を映す」(see in his eyes a mirror of future)とし児童の育成こそアメリカの未来を拓くとし、そのための国家的援助を訴えている。

当初第一にあげられていた児童局創設問題は、第二日目しかも最後の最後、二六日午後七時三〇分からのセッションであった。司会者フォーラスは政府がまだまことに部局を設置しその政策を行なっているが、児童問題に対処する部局はない。現在、連邦児童局法案が議会に上程されているが、このわれわれの会議において全会一致してその成立を強力に押し進めたいと願っている。「銃の背後に男ありますか(the man behind the gun, the woman behind the bureau)」コリアン・ワルド嬢であります」と紹介する。児童局問題はそれまで会議に全く登場していないわけではない。当日午後二時からの第九項目「児童福祉のための全国委員会組織をつくねじん」の論議に関連して話題になつており、「今晚それについてのスピーカーになつてゐるが……」ハーラウワルドの発言もある。次にワルドの本番のスピーチを要約する。

△現在議会に上程されている連邦児童局法案は全国児童労働委員会の推進によるものではあるが、決してこの委員会だけがやろうとしているものではない。多くの国民、そして婦人団体や消費者連盟その他諸々の団体・組織、さらにこれに関係の深い政府部局の教育局も労働局も賛意を表明している。新聞も世論も好意的な反応を示している。児童局は何をするかというと、それは子どものためのものであるが、子どもは未来の市民であるがゆえに、国家の利益のためのものである。政府機能にどういう変革をもたらすのかという質問をよく受けけるが、この局は児童の福祉と生活に関するすべての事柄についての正確な情報を集中しそれを提供する源泉、すなわち中央情報機関(a clearing house, a source of information and reliable education)である。極めて重大であります、現在どこのどの解説が求められない問題について調査し報告する所である。

これは、現在連邦や州によつて行なわれているものと決して重複するものでない。それどころか既存の眠つている資料もこれによって活用されることになる。教育局長もセンサス局長も、この新しい部局を設置することによつて、各部局が協力して事にあたる必要を認めている。新局は情報の収集と整理を行ない、必要な情報を全地域に提供するだけのことである。多くの地域は情報・知識の不足で前進を阻まれている。主だった国で児童の出生死亡の統計すらないのはわが國くらいであり、子どもの状況については殆んど明らかにされていない。それらは私的機関でなし得るところではなく連邦政府のみ可能である。樹や魚や綿など資源に関する部局はありながら子どもについての部局はない。三年前大統領に子どものための部局をつくるべきだと進言したとき、大統領は「それは素晴らしい」と言ってくれたことを今もよく憶えている。この局の新設は何ら政府機能における変革ではない。国家のために他にいろいろ行なわれていることと同じものを、児童についてつくるだけのことである。

イギリスでは国家統一的にこれが行なわれているが、アメリカはイギリスと違うのだから、同じやり方をとらない。その詳細や実施は州にまかせればよい。子どもを保護する全責任は私たちにある。子どもの利益は国家の利益ではないのか。今こそ、ヒューマニティのため、社会の安定と国家の未来の安寧のために、国をあげての児童育成に向うべきである。▽

次にニューヨーク州の「子どもの村」のウイリアムズ (M. Williams) が弱きもの、子どもを乱用するの」の社会に今こそ連邦政府が乗り出すべきだと賛成意見を述べ、続いてインディアナ州の州慈善委員会のガビスク (F. H. Gavisk) が、子どもこそ一国の唯一の資産 (the only real asset of a nation) であり、教育にかかる教育局、労働にかかる労働局を超えて、すべての児童問題を網羅する、子どもの権利を擁護するための児童局の必要を述べ、ついでニューヨーク市のメツ (H. Metz) は、児童にかんする全国的な状況の改善は、まちまちの状況にある州によつてなしうるゝことなく、連邦政府のみその力あるものであると訴える。

これによつて全議題の討議は終る。大統領が入場し、全議題について会議の結論が大統領にわたされ、その要約がウエストによつて読みあげられる。大統領が挨拶し、なお二つの最終スピーチが行なわれる。最後のスピーチは前シカゴ少年裁判所長マック (J. Mack) であった。彼は△議会がこれを不成立に終らせるとは、議会が国家の子どもに対する義務を履行しないことになり△国家全機関の児童への結集△を訴え、△全国のあらゆる児童問題関係者の、このよ

うに有意義な集いをもてたことは實に偉大な出来事であった。この国が今後どうなつてゆくかは大いに大統領によるであろうし、すべて国民は男も女も、大統領にならつて、大統領の下に、心をひろく、調和し、一丸となつて共同の利益のために進むことを、ここに学ぶことができた。△としめぐくつた。

## 8 連邦児童局法案再度の提出（一九〇九年）

ホワイト・ハウス会議開催の一九〇九年一月、すでに述べられた通り児童局創設法案が再度議会に上程されていた。大統領がその制定促進を訴えることは、会議の大統領への提言の一つであった。これを受けて大統領は、二月十五日、議会で次のようにアピールしている。△ホワイト・ハウス会議で何よりも必要と考えられたことの一つは、わが国において児童の状況が全く明らかにされておらず、その情報が不可欠だということであった。国民全体の福祉のために必須のこの情報を収集しうるものは、国家政府 (national government) をおいて他にはない。ホワイト・ハウス会議全会一致の要請として、こゝに私は議員の皆さんに前向きにこれに取組んでいただくよう心からお願ひしたい。△この法案には大多数の人びとが賛成していたが、少数派であったが強い反対があった。賛成派は、センサス局、労働局、教育局が現にやつていなし、これからもできないことを新局が創設されることによつて可能になるとして各局長自身も賛意を表明していること、新しい情報の収集のほか既存の関係資料の結集・活用が可能になり、こうした科学的データと知識の提供によつて州をはじめ各種関係団体・組織、また子を育てる母親を援助し、関係諸機関の協力を促進し、より適切に問題に対処し、予防的施策をも発展させうるした。

それに対して反対派は、それらはセンサス局や教育局でやつてゆけることで、新たな局の設置は重複と混乱を生じるのみであるし、何よりもそれは、連邦政府が児童福祉に関する州および地方の諸機関に権限を行使することになるゆえ

に、違憲となる」ととした。しかし大びらにそれない反対の根源は、それが児童労働規制に鬪う全国児童労働委員会による法案である」とあり、とりわけ南部の人びとによるものであった。結局、九年法案は成らず、翌十年も下院で否決された。この間の『資料集成』以外の資料として二つが手元にある。

一つは一九〇九年の全国慈善・感化会議 (National Conference of Charities and Correction) も一九〇七年来全国児童労働委員会のセクレタリーであったオウエン・ラヴェンジヨイが「全国児童局」(The National Children's Bureau)と題して発表しているものである。その要旨は、△ホワイト・ハウス会議の結果として大統領がメッセージを送った法案は、四年前に全国児童労働委員会によって作成されたものであるが、われわれのなすべき特別な責務の一つは、この法案の通過を支援し闘い続けることである。現在委員会に付託されているそれが、早く議会のレギュラー・セッションにかかり、やがて制定のはこびとなるものと信じたい。反対理由の一つは、重複ということであるが、既存の機関では不可能な新しい仕事のために新局が必要である。また第二の反対理由は、現存する児童労働の悪に人びとの「そうちの注意を喚起することに対する抵抗であるが、しかし児童の福祉に関心ある人であれば、この局の新設に反対できるものではないはずである。」

もう一つは、翌一〇年、『サーキュレー』(Survey) の「月号の巻頭に「一九〇〇年になすぐれの事」と題して載せられた編集者 (Hドワード・ディヴァイン) の言葉である。いかに固い決意をもって当たとしても、この年中に貧困、伝染病、犯罪を撲滅し社会の根本的改革を成し遂げることはできないが、今すぐなすべき二つのことがある。第一にすべきは、児童の諸問題に対処し、児童の健やかな育成のために必要な連邦児童局の創設である。もちろん国家政府は、州政府、家族、教会、学校の領域を犯さうとするのでは決してない。児童の全国における問題や状況の調査は国家のみがなしうるものである。国土の諸資源については、政府は各専門部局を設置し、その成果をあげているのと同じように、児童に関する局をつくるだけの当然のことであり、是非ともこれが実現されるのでなければならぬ。」

## 9 「法」制定のプロセス（一九一一一一年）

一九〇九年、そして一〇年も成らずに終った法案は一九一一年四月に上程され、翌一九一二年一月三一日上院を、四月二一日下院をパスし同月九日に大統領の署名によつて法律として制定される。それが上程された一年四月以後の上院における論議を『資料集成』によつてみてみる。反対論は、当初からの二点、州の権限への侵害であり違憲であること、既存の局の事業と重複し不要であることを中心とするものである。以下は原文のままでなく、ごく主要点を要約したものである。

アイダホ議員 H

△親が子を育てることは人間本能であつて父も母も子育てについて何ら介入・警告を要するものではない。子育てについて政府機関がコントロールするというのはどういうものか。また、たとえば一六歳以下の子の就労を禁止する法案があつたりするが、年齢や障害のために親自身が働けず、家に一四、五歳にもなつた頑丈な子がいて、それが働けないとすると、親は教貧院に行くしかない。まさにそんな法案は教貧院法というべきではないか。同情というものはヒューマンでよいものだが、しかし政府の責任とという装いでは元も子もない。こういう問題については立法化すべきものではない。子どもがヒューマニティのルールで育てられていないときは、警察がこれを処理すればよい。古代ギリシャは子育てに國家が介入することによつて家族を、そして社会を破壊した。子どもといふものは、それぞれの国、それぞれのクラスの間に存在するルールで育てるのが自然である。この国の子どもの福祉を希求する点では、私は決して人後におちるものでないが、親のそれ代ものは一切不要と信じている。もし親がその常識を破るようなことが起これば、その親にコントロールが必要だが、それはその土地の法律で処理できるわけで、政府が介入する問題では全くない。国が親の代りをすることなど全く反対である。△

州への介入・侵害ということについては、次のような反対意見もあつた。

△モンタナからおいでのお上院議員さんは、政府のお役人が、調査ということで自分のお父さんあるいはおじいさんの汚い家にまで

## 児童労働とアメリカ社会変革

踏み込んでくることを歓迎なさるでしょうか。それこそ私の反対する理由です。▽

次は、法案提出者ボラーとのある議員とのヤリトリである。

○ どの地域はいけないと非難するために、この法律を制定しようとしているのではありません。しかしその事実を知れば、ショックを受けるような子どもの問題がまだまだこの国にあり、これを改善するために、この法律が必要だということです。

× 誰によって改善するというのですか。

○ 州によってです。

× では州に委せるのですね。

○ そうです。事実を知りたくない人はいないはずです。事実を知れば改善が必要だと思わない人はいないでしょう。

違憲であるということをめぐって。

× 連邦がその役目を果たすために必要な情報を集めなければならないのはわかる。しかし、その権限をもつて州政府に情報獲得を義務づけ、それを履行させるというのは危険な考え方です。たとえばアイダホ州は、その州の人びとの状態について必要なすべての情報をもっています。そのうち他の州の人びとに知られたくないような事柄について、私のようなテキサスの人間が、この議会を通じて知る権利はないのです。それがアカデミックなものであれ、博愛主義的なものであれ、いずれについてもです。この法律の目的は情報を集めて州のある方向に法制化させることを強いることを目指すもので認めるわけにはきません。

○ 決して強制しようとするものではありません。人びとがそれについて改善が必要だと思われる情報を提供するだけのことです。議長に申し上げます。連邦政府がこのように多くの権限を州から取りあげようとするのは、今日のアメリカの最大の不幸です。

……もしネブラスカの人たちがその情報を欲しがり、テキサスの人たちはあえてそれを求めなくても十分知っているとすると、テキサスの人間がネブラスカの人たちを教育しなければならないことありません。それを必要とする州は、その州の費用でそれをやればよいのです。……それよりも、これは違憲になるのではありませんか。

○ 違憲ではありません。

× 憲法のどの条項において提案なさいしているのですか。

○ 「一般福祉条項」(General-Welfare Clause)です。

× 児童の福祉のための統計収集に関する法案となっていましたが……

○ その通りです。

× 憲法は「一般福祉」ですか。

○ 子どもはこの国の一般福祉の最大の部分 (the biggest part) で、私共のあとを繼ぐ将来の市民なのですから。  
……一部議員に違憲とする考えのあることはわかつたが、しかし違憲にはならない。反対は工場や炭鉱、その他商店で小さな子どもを雇っている人びとからきてるわけです。

その他、有力なポストにある反対論者は、教育局長とニューヨーク児童虐待防止協会のジョン・リンゼイ (J. Lindsay) とエルブリッジ・ゲリー (E. Gerry) などであった。前教育局長は一貫して賛意を表明していたが、後継者クラクストン (Claxton) は反対であった。彼は法案を入念に検討したが、どうしても反対意見は変えることができない。児童局を新設しなくては、この教育局ですることができ、しかめやらうとよくやきのことで、教育局の中にそれを設け、さらに活動を充実拡張すればよいというのであった。

リンゼイはその協会の代表者であり、また法律家でもあった。反対は一九〇九年法案以来のものである。△現在、われわれのような福祉機関は州法に基づいて訪問・査察を受けることになっている。それに連邦政府によるものが加えられれば、それが二つになって混乱は必至であり、事業を妨げることになる。情報の獲得について連邦は州以上に効率的というが、憲法は児童の福祉に関する事柄に國家統制 (national control) を行なうための条項を含んでいない。連邦政府が最もよくやれることが本当としても、それによつての違憲性 (unconstitutionality) を正当化する理由にならない。△同じくこの協会のゲリーは、各州の権利を侵害し違憲とし反対する。それは一九一二年一月二八日のニューヨーク・タイムズに詳しく掲載された。その見出しどと、主たる内容は次の通りである。

△提案中の

政府新局は不要

児童福祉ワーカーたちはいり／＼

児童労働とアメリカ社会変革

## 児童労働とアメリカ社会変革

△アイダホの上院議員ボラーにより上程された法案は、本市およびその他の児童保護の諸団体に大きな反対をよんだ。ただ統計を集めただけで、それに基づいて実行する権限がないとしたら連邦政府はただ無益な人間を養う無駄費いをしてことになる。ゲリーは次のように反対する。

これは、州の児童の問題に関して、州に法律を制定させるために政府に新しい部局を設置しようとするもので、危険なことである。州のことは州によって適切な法律を制定し実行に当たるという州の権限を無視し、これを強制することは問題である。その権限を政府の部署がもてば、各州各地域の事情を知らないものが、建国以来存在してきた権利を侵害することになる。その権力の中央集中化は明らかに危険なもので、それは正義の政治に不和と混乱を招くだけである。児童福祉を政治に悪用することは国民の全体的志氣を低下させることになる。……また法案の曖昧さも基本的な欠陥でもある。△

これに対してもリリアン・ワルドはだたちにニューヨーク・タイムズ編集者に手紙を出す。△タイムズ日曜版はゲリーとリンゼイの児童局反対の長い文を載せ、その見出しへ「新局不要、児童福祉ワーカーたちはいう」となっているが、反対はゲリーを取りまく一部の人びとに限るもので、協会の指導的立場の中には児童局創設に運動している人もある。二人は心を開いて法の目的を理解しようとしている。長年やつてきた協会の事業がそれによって被害を受けると思いつんでいる。決してそんなことはない。とにかくメインからカリフォルニアにいたる進歩的な児童福祉ワーカーの固く信じているものに彼は反対しているのである。△

一九一二年一月三一日、法案は遂に上院を通過する。賛成五四反対二〇票であった。これをみれば大差であり大きな困難はなかつたかにみえるが、それにはその日だけで八時間要し、成否予断を許さない状況にあつた。その日、ラヴジョイがワルドに伝えたところによると、△ニューヨークのルート(Elihu Root)が前面にてて、そのため闘い、これによつて流れが変わり、われわれは遂に勝つた△とのことであつた。まさに「薄氷を踏む」あるいは「逆転」の勝利であつたのである。四月二日、一七八対一七という圧倒的勝利において下院を通過、九日大統領が署名し六年間の闘いは終つた。これは、全国児童労働委員会のたゆみなき運動の成果であつた。とりわけ反対の厳しい南部諸州において長年

闘い続けた全国児童労働委員会の南部の代表マッケルウェイの働きが高く評価されている。

## 10 連邦児童局の成立と展開

児童局の職務は、児童に関する重要なすべての事項について、実地調査を含め情報・資料の収集を行ない、これを報告するとして、商務・労働省(Department of Commerce & Labor)に置かれた。その人員構成は、局長、次長(assistant chief)、統計官・秘書各一、書記四、その他四名からなっていた。局長は大統領が上院のアドバイスと同意を得て任命することになっていた。商務・労働省のセクレタリーは全国児童労働委員会に人選を依頼し、委員会はジュリア・ラスロップを強力に推した。ジョン・アダムスはローゼンワルドとの連名によるワルドへの手紙で、ラスロップはあえて任命を求めてはいないが、大統領がそれを望むなら受けたること、その人柄、能力、経歴からいって、ラスロップ以上の適任者はないと伝えている。

タフト大統領の任命によって、六月四日ラスロップはその任についた。一九一二年十一月号の『サーヴェイ』は局の長は常にチーフという習慣だからここに「ティア・ミス・チーフ」と呼ばなければならないと、史上初めての女性局長の登場を歓迎している。この新局のための予算(二五、六四〇ドル)は八月二三日に決定・承認され、活動は開始された。行政的な権限は何らなく、調査・研究・情報・広報機関であるが、限られた人員と予算では活動はごく限定せざるを得ない。かくして「児童の福祉に関する諸条件を調査し報告する」児童局の活動は内外の児童問題に関する資料・文献を収集し、とくに国内に散逸する資料を一手に集中し、児童福祉の立場から改めて検討することと、オリジナルな直接調査としては乳幼児死亡を課題とし行なうことが決まった。その調査は単なる統計の作成を目指すものではなく、乳幼児死亡と家族・社会・産業・経済等の諸条件との相関、すなわちその社会的諸要因を明らかにし、適切な手だて方

法を講じるために行なわれたものであった。

一九一二年の全国慈善感化会議でラスロップは、乳幼児死亡問題を緊急最重要の問題、「国家的災害」(a national disaster)として訴え、翌一三年の同じ会議では局次長のルイーズ・メリアム(L. Merriam)は同じく「ソーシャルワークに關係していられるあなた方は、乳幼児死亡を第一にとりあげることに全く異論がないものと思ふ」と重要性を強調し、一年間の活動を報告している。初回調査は二人の女性フィールド・ワーカーによって、一九一五〇〇ドルの調査費でペンシルベニア州の小都市ジョウンズタウンで始められた。また最初のモノグラフ『出生登録(Birth Registration)——子どもの生命と権利を守るために、登録制度の普及の必要性』が発刊された。当時の制度をもつ州は七つ八つしかなかった。『サーヴェイ』一九一二年一月号は、乳幼児死亡小都市調査と、そして出生登録制度については、それなしでは助かるのも助け得ず手の下しようがないと重要性を強調し、児童局のその健闘を期待する文を載せている。小都市調査はニュージャージー州のモントクレア、マサチューセッツ州のブラッタントなど次々と約十ヶ所に行なわれていく。調査員はのむ二名追加され、四人が三四九日かけて調査を終えたと一九一四年一月号の『サーヴェイ』は報じている。

初期活動は、この出生登録制度促進キャンペーンのほか、親の子育てについてパンフレット発行、児童労働保護法についてのレビュー、(児童の)就業資格証明(employment certification)システムの調査・研究等であった。最初の『年報』は一九一四年に出され、一九一五年、スタッフは七六名に増加、予算は三六万四六四〇ドルになっている。部門など統計、(1)文献資料、(2)産業、(4)衛生、(5)ソーシャル・サービスと分れ、体制が整つていく。一九一六年、「ソーシャル・ウィーク」という全国運動をリードし、二〇八三地域がこれに参加する成功を修めた。

一九一三年、次長メリアムがそれでは本も買えず、国や州の統計資料などただ貰いするだけの「いつまでも乞食生活」(chronic beggars)と嘆いていた予算の少なさは何時までも続いた。一九一六年一月号の『サーヴェイ』にケリーは、

これまで出た児童局の『年報』は、他国にその類をみないユニークな活動とその成果を示すものでありながら、今回の一八万ドルの増額要求を一〇万ドルにカットするとは、この子どもの生と死という国家の根本的重大問題をどうするつもりかと厳しく批判している。その題名も「児童局を餓死させるのか」(Starving the Children's Bureau)であった。

ところで児童労働を規制する連邦立法の最初の試みは、ずっと前にふれていたが、一九〇六年インディアナ州の上院議員ベヴァリジの提出したその法案であつたが、ならずにつなぎて、しかしそれから約十年して一九一六年、最初の連邦児童労働法が制定され、翌一七年九月一日から施行となり、児童局がその任にあたるという画期的な新時代を迎えることになった。もちろんこれは突如としてではなく、一九〇六年来絶え間なく続けられていた闘いの成果であった。六年のベヴァリジ法案は翌七年、ニューヨーク州のパーソンズが下院に提出したがいたらずに終り、翌八年、全国児童労働委員会は連邦児童労働法案の草案を作成した。一九一四年のペルマード・オウエン法案を経て遂に制定される成功をおさめたキーティング・オウエン法案は全国児童労働委員会を中心に、児童局の職員、議員等によつて作成されたものであった。

六年のベヴァリジ法案については全国児童労働委員会は、前述したように賛成一致にいたらず、各州とくに遅れた州への啓蒙やその州法の制定促進への働きかけを中心として活動していた。しかし児童局の成立後、ここに到つて、全国共通のスタンダードは連邦児童労働法の制定によるしかないという一致点に達し、児童局と力を合せて制定促進の全国運動を展開し、遂にこれを成し遂げたのであった。『資料集成』ではこれを「児童労働反対の革新的キャンペーンにおける偉大な勝利」としている。フローレンス・ケリーは、法施行の月と同じくする一九一七年九月号の『サーキュラー』に「連邦児童労働法」と題する一文を載せている。「一九一七年九月初日、アメリカン・リパブリックの子どもたちのために新时代(a new epoch)が到来した。連邦政府が初めて、北も西も南も東もすべての子どもたちを……雇用に関して守ることに踏み出したからである……」と始まり、その施行の実をあげるための諸問題を論じたうえ、男も女も全国民

は「総力をあげてこの新しい連邦児童労働法を、われわれアメリカの少年少女のためのマグナ・カルタたらしめなければならない」と訴えている。ここに一八〇二年に始まるイギリス工場法の実質上の確立を意味する一八三三年法について、トレベリアンが名著『イギリス社会史』において、それを「児童憲章（Children's Charter）」と評したことが想起される。

労働省はこの法施行の業務を児童局に命じ、ここに児童局は「調査と報告」という本来の役割を超えて行政的権限を有する機関となつた。四月にはその予算もつき、局では五月に労働部を設け、移民問題に關して長年児童労働問題に取り組んできたグレース・アボットを責任者に招いた。このグレースはその姉のエディスと共に、アボット姉妹として、ハル・ハウスのレジデントであり、社会福祉の実践・研究・教育に相互に優るとも劣らず有名である。グレースは一九〇八年、ハル・ハウスに来て、ラスロップによって児童労働問題に關して目を開かされ、移民問題を重点にこれにかかわつていいくが、またラスロップの後を繼いで二代目児童局長にもなつた人物である。児童労働の実状と問題把握のための調査を始め、六八九の工場調査を行なうが、この連邦法は翌一九一八年六月違憲という判決が下され無に帰してしまふ。児童局は得たばかりの行政的権限をなくしてしまふが、そのためによばれたグレースはそのまま児童局に残り、また法は消滅しはしたが、先進諸州ではそれに準拠して自州における児童労働問題の改善に努力し、一ヶ年にも及ばないこの法律は決してそれだけのものに終つたわけではなかつた。

一方、局発足以来、主力を注いできた乳幼児死亡に対する鬪いは、着実に全国的な成果をあげてきたが、ここでも連邦法の制定という大成果をおさめることになつた。ラスロップは、すべての州において、母子保健の施策の充実発展をはかるためには、連邦は資金援助も含めて州を援助し、連邦と州との協力においてこそ、それが成し遂げられると訴え続けてきた。これも三回の議会を経て難産の末、一九二一年一月に制定され、その業務は児童局の所管するところとなつたのである。ここに十年近くに及ぶ悲願は遂に達成されたのである。

」の児童局長年の悲願が達せられようとしているとき、ラスロップは局長の職を勇退する」とを考えていた。自分は続けてもよいが、しかし、グレース・アボットこそ自分以上にできるところ固い思いがあつたからである。ラスロップを繞る婦人諸団体の有力者たちは、他の誰であつても困るが、グレースが後を継ぐならラスロップが辞めるのもよしとするといふことであった。思い通りグレースが二代目局長に任命され、ラスロップはみちたりた思いで九年間のポストを去るのである。

前述したようにラスロップの局長就任を、ジョン・アダムスは女性の力あることを示すこのうえない好機であると、信頼と期待をこめて公言したが、その期待にこだわる、あるいは期待以上の九年間であったといえる。この時期、チーナリー (W. L. Cheneery) は、その間のラスロップの「偉大にして高貴なサービス」(the great and noble service) その「輝かしい行政」(a brilliant administration) はよつてアメリカの公的サービスは、より豊かで精巧かつ先取的 (adventurous) な実績をあげ得たと絶賛している。やがて続けて彼は、「熱意あふれる行動的な」ソーシャル・リフォーマーであった彼女は、局長就任後は調査による事実究明に徹し、乳幼児死亡の社会的諸要因を明らかにし、冷静で客観的な科学者の立場で、たんたんと事実によつて語るのみであった。この変身は、しかし決して社会改革への情熱を失つてしまつたということではない。それは現実の諸条件諸制約についての冷静、賢明な判断に基づく、着実な勝利の道への闘いを意味したのである。彼女の信じるところは、いかなる反対、いかなる圧力があつても屈せずに戦い続けた。そしてそれは、遂に一九二一年の母子保健法を生みだすことになったのである。単なる情熱でなく、事実によつて固く武装された情熱であり信念であるがゆえに、遂には社会における勝利をおさめ得たといえる。また後継者も女性であることは、政治における女性の有能性をラスロップが天下に実証したこと意味するであろう。グレースは就任した一九二一年からシカゴ大学に移る一九三四年まで、ラスロップと優るとも劣らぬその手腕をふるうのである。このラスロップ＝グレース・アボットの二十数年を人よんで「児童局のゴールデン・エイジ」という。

一九二〇年代、革新の大波は過ぎ去り、社会は安定し、ソーシャルワークはその対象を社会でなく個人に向けていき、保守化の道を歩んでいった。しかしそれもそう長くは続かなかった。やがてあの大恐慌が襲うからである。それは州の力をもつては到底対処できないアメリカ全体の大問題であった。フランクリン・ルーズベルトはニューディール政策をうちだし、州を超えての連邦政策の推進の結果として、一九三五年アメリカ社会保障法が成立する。ここでも往年のソーシャル・リフォーマーたちは活躍する。ワルドは、セオドアとともにフランクリンの二人ルーズベルト大統領のソーシャルワーク誌『サーキュエイ』の編集者として、社会変革のために闘い続けたポール・ケロッグ（Paul Kellogg）、ハル・ハウスからシカゴ大学に移ったグレースの姉、エディス・アボット、そして何よりもグレース・アボットは社会保障法の形成、成立に貢献したのである。

### 結びにかえて——フローレンス・ケリーに栄光あれ

児童局というとき、誰よりもラスロップであり、グレース・アボットである。またその発案者ワルドである。ケリーは、ここに表面だって出てこない。しかしこれを書き続けているとき、児童労働と連邦児童局の創設の主役はフローレンス・ケリーでないかと思い、その確信はゆるがない。エンゲルスとの交流と『イギリスにおける労働者階級の状態』の翻訳出版。私としてはアメリカで英語版ができるということは久しく知っていたが、記者にまでは気がいかず、これが他ならぬケリーだったとは恥ずかしながら初めて知った次第である。スケラー（Kathryn K. Skeler）は近著『歴史的ベースペクトライブにおけるソーシャル・サーキュエイ』（一九九一年）において、『ハル・ハウスの地図と報告』を、これをベースのロンドン調査の最初のアメリカ的再現と高く評価しているが、この調査はジェーン・アダムスの名で知ら

れている。しかしこれはケリーの労作という方が正しい。スケラーのその論文も、ほとんどケリーについての記述で埋まっているし、またケリーについての評伝『フローレンス・ケリー——ソーシャル・パイオニアの誕生』（一九六六年）を書いたドロシー・R・ブランバーグ（Dorothy R. Blumberg）も、ケリーは『地図と報告』の最初の二章を受けもつただけという理解は大きな誤りで、彼女こそその調査全体の主役であったとしている。

児童労働問題とのかかわりも彼女はアダムスよりも遙かに早い。アダムスはハル・ハウスに来て児童労働問題を初めて知ったといつてはいるが、ケリーのそのかかわりは、二十歳前後（一八八〇年代の初め）のコネル大学でのその研究で始まっているといえるからである。その後、労働少女のための夜学教師、チユーリッヒにおけるエンゲルス研究、そしてハル・ハウスのレジデントとして、イリノイ工場監督官長として、のち三十数年間の全国消費者連盟会長として、「寝る暇もなく人生は面白く」全生涯、児童労働を中心とする社会問題に闘い続けた。ブルンバーグは、ニューディールの母子の保健、児童の労働と福祉に関する政策は「彼女のバイオニア的諸努力に深く根をおいている」と評している。

一九三五年の社会保障法こそ、すでに半世紀近くも前に、ケリーやアダムスをはじめハル・ハウスのソーシャル・リフォーマーたちが考え、求めていたものであった。すなわち児童労働問題の解決には、貧困・労働問題に関する国家による全般的な福祉政策が必要であるという認識をもつていた。児童労働問題そのものの解決は、皮肉にも三年遅れて一九三八年、公正労働基準法（Fair Labor Standard Act）をまたなければならなかつたが、まずは基本的対策の確立をということであれば、すでに亡きケリーもラスロップ（ともに一九三二年死亡、アダムスは三五年死亡）も、もつて瞑すべしであろう。

本稿をほとんど書き終える段階で前述のブランバーグの『フローレンス・ケリー』を読んだ。これが書かれたのは一九六六年であるが、ケリーの名はアメリカでもほとんど忘れられているといい、この偉大な女性を今に残こし、あとに

伝えるためにこの評伝を書いたという。ラスロップやグレース・アボットは連邦児童局長として名を残した。ジョン・アダムスはハル・ハウスを超えて、アメリカで、さらに世界において不滅である。フローレンス・ケリーはジョン・アダムスに優るとも劣らず偉大である。いずれにしても今の私にとって、すなわち本稿にとって、その主人公はフローレンス・ケリーであった。

気ままな思いを書かせてもらうなら、彼女がペンシルベニア大学院入学を拒否され、チューリッヒに行き、結婚もしたが離婚したことによかつたのではと思つたりする。それによつて一つにはエンゲルスと社会主義を知り、もう一つにはハル・ハウスのレジデントとなることが出来たからである。そして彼女の生涯をかけての闘いがアメリカ福祉国家の形成に役立つたとしたら、それは同時にアメリカ自身にとってもよかつたのではなかろうか。

これはある一つのアメリカ物語であり、フローレンス・ケリー物語であつた。最後にもつとも楽しい物語が一つ残つている。講演旅行のこと、ある会場に聴衆はなんと男性がたつた一人であつた。ケリーは全く意に介せず、そこに満員の聴衆があるかのように熱弁をふるつた。旅行から帰つたとき一万ドルの小切手がとどいていた。あのたつた一人の聴衆からのものであつた。何という人間のドラマであろうか。フローレンス・ケリーに栄光あれ。

\*

\*

\*

連邦児童局のチーフはグレースのあとはキャサリン・レンルート（一九三四年）次はマーサ・エリオット（一九五一年）そしてキャサリン・オッティンガー（一九五七年）と歴代女性である。現在ようやく我が国でも問題になつてゐる児童虐待問題は、アメリカでは一九六〇年代初めで、オッティンガーハーの時代であつたが、彼女はこの問題への国家的対応に大きな役割を果たした。一九八七年六月、児童局創設七五周年記念集会が開かれ、全国の児童関係諸団体代表三〇〇人が集い、レーガン大統領夫人もファースト・レディとして出席、児童局七五歳のバースデイ・ケーキがカットされ祝われた。局長ダディ・リビングストンは、「児童局は、全アメリカにおいて、チャイルド・アドボカシーの王

『輝き乍ら輝く輝く』(a bright, shimmering jewel)】 ふたたび。今年は児童問題八十周年である。

#### 参考書目録

- (1) Robert H. Bremer (ed) *Children and Youth in America: A Documentary History, Volume II: 1866-1932.* 1971. (著)  
す『海森叢書』上巻(ア)
- (2) Residents of Hull-House, *Hull-House Maps and Papers: A Presentation of Nationalities and Wages in a Congested District of Chicago.* 1895.
- (3) Jane Addams, *Twenty Years at Hull-House.* 1910. 著者不明 〔著者不明〕印鑑付海田謹社 一九七七年。
- (4) *Proceedings of the Conference on the Care of Dependent Children Held at Washington, D. C. January 25, 26, 1909.* 1909 (1971).
- (5) James A. Tobey *The Children's Bureau: Its History, Activities and Organization,* 1925 (1974).
- (6) Grace Abbott, *The Child and the State,* 1938.
- (7) Dorothy Rose Blumberg *Florence Kelley: The Making of A Social Pioneer,* 1966.
- (8) Bulmer, Bales & Sklar (eds) *The Social Survey in Historical Perspective 1880-1940,* 1991.
- (9) 売本『社会政策立派史研究』(著者不明) 一九八一年。
- Survey* 編
- (10) The Editor, *Three Things To Do in 1910,* 1910 Jan., pp. 433-434.
- (11) The Editor, *Children's Bureau Bill,* 1912 April, pp. 83-84.
- (12) The Editor, *Immediate Work of Children's Bureau,* 1912 Nov., pp. 189-190.
- (13) The Editor, Gov. Wilson and the Social Workers, 1913 Feb., pp. 639-640.
- (14) The Editor, *New Handbook on Infant Mortality,* 1913 June, pp. 429-430.
- (15) The Editor, On the Work of Federal Children's Bureau, 1914 Feb., p. 610.
- (16) Florence Kelley, *Starving the Children's Bureau,* 1916 Dec., p. 332.
- (17) Florence Kelley, *The Federal Child Labor Law,* 1917 Sept., pp. 484-486.

- (18) Florence Kelley, The Children's Bureau in Its Niche, 1920 Jan., pp. 455-456.
- (19) Wenthrop D. Lane, Standards of Physical Fitness 1920 Feb., p. 589.
- (20) William L. Chenery, A Great Public Servant, 1921 Sept., pp. 637-638.
- (21) Florence Kelley, My Philadelphia, 1926 Oct., pp. 8-13.
- (22) Florence Kelley, My Novitiate, 1927 April, pp. 31-35.
- (23) Florence Kelley, I Go to Work, 1927 June, pp. 271-274.
- Proceedings of the National Conference of Charities and Correction*
- (24) Owen R. Lovejoy, The National Children's Bureau, 1909, pp. 61-63.
- (25) Julia C. Lathrop, The Children's Bureau, 1912, pp. 30-33.
- (26) Lewis Meriam, The Aims and Objects of the Federal Children's Bureau, 1913, pp. 317-324.
- (27) Anna E. Rude, The Federal Children's Bureau, 1921, pp. 188-191.
- American Journal of Sociology*
- (28) Florence Kelley, Aims and Principles of the Consumers League, 1899 Nov. pp. 286-304.
- (29) Florence Kelley, The Working Boy, 1896 March, pp. 358-368.
- (30) Florence Kelley, The Illinois Child-Labor Law, 1898 Jan., pp. 490-501.
- 参考書
- (31) John J. Stretch, The Rights of Children Emerge: Historical Notes on the First White House Conference on Children, *Child Welfare*, 1970 July, pp. 365-372.
- (32) Katherine B. Oettinger, A Half Century of Progress for all Children, *Children*, 1962 March-April, pp. 43-51.
- (33) Carolyn Reece, The Children's Bureau 75th Anniversary, *Children Today*, 1987 Sept.-Oct., pp. 4-7.
- (34) Harry Lurie (ed) *Encyclopedias of Social Work*, 1965.