

投稿論文

日本における児童虐待に関する社会的対応の変遷

～明治時代・大正時代～

田 中 真 衣

Transition of Social correspondence concerning child abuse in Japan

—the Meiji Era and the Taisho Era—

Mai Tanaka

本研究は、現在の日本の児童虐待防止対策のあり方を再検討するために、明治・大正時代の児童虐待に関する社会的対応の変遷を分析することを目的としている。明治時代日本政府は、列強諸国に並ぶ近代国家建設を目指していたため、人口増殖策に重きを置き、サポート体制を整えることなしに、厳格な堕胎禁止を強いていた。政策上では“児童保護”の概念は現れておらず、児童虐待に関する事柄の対応は、恤救規則等の救貧行政における取り組みの中に見出されるのみであった。その一方で、訪問看護や児童救済施設が民間団体によって始められ、慈善事業活動が大いに活躍していた。大正時代では、日本社会で社会運動が高まり、産児制限や婦人運動など展開されていた。政府も乳幼児死亡率の高さを問題視し始め、保健衛生調査会を設置し、英国式の巡回産婆制度を導入した。こうして始められた児童虐待に関する対策は、西欧の影響が色濃く反映されていることがわかった。

キーワード 児童虐待防止、歴史研究、明治・大正時代、児童救済

はじめに

児童虐待が近年クローズアップされ始めてから久しく経つ。2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」が制定され、その後関係機関の対応システムも徐々に整えられてきたが、関係従事者の懸命な想いや働きも虚しく、児童虐待はなくなっていない。ましてや、関係機関が関わっていても、命を落とす児童が依然として存在している。2004

年の「児童福祉法」改正によって、要保護児童対策地域協議会の設置が定められ、従来の児童相談所一局集中型から、市町村の機能が強化された関係機関ネットワーク型へと、体制が少しずつ変わってきている。しかし、複数の関係機関と並列性を保ちながら連携していくことには、未だ課題が山積みの状態である。また、発生予防・早期発見・保護・支援と切れ目のない総合的なサポートが目指されているが、長期を要する在宅支援や、摩擦が大きい親支援の領域は、一向に手が付けられておらず棚上げのままである。この2点を早急に解決しなければならない課題と捉え、果たして現在の児童虐待防止システムは、適切な役割分担

日本学術振興会特別研究員DC（上智大学総合人間科学研究科）博士後期課程3年

2008年10月31日 受付

2008年12月15日 受理

や資源配分が成されているのだろうかとの疑念から、現在のシステムを改めて見つめなおしていくことを研究の大目的とする。

そこでまず初めの作業として、本稿では、我国の児童虐待対応の変遷を明らかにしていく。

本稿で扱う“児童虐待対応”とは何かという定義づけが必要とも思われるが、直接的な児童虐待対応というものだけではなく、婦人保護、児童保護、人口政策などの中に見出し得る児童虐待対応の個別性を見ていく。また、狭義の国家社会政策ではなく民間団体の活動も重視した包括的な視点で、日本の社会として現在の児童虐待対応策にたどり着くまでの経路、主要な関係機関の設立当初の理念や趣旨を再確認していく。なお、本稿ではボリュームの関係上、明治時代と大正時代のみ焦点を当てる。

研究方法として、文献研究を行い、明治・大正時代の社会事業体系について研究している吉田(1979)、「児童扶助法案」策定の状況や社会局内部の動きを詳細に調べている寺脇(1980, 1996)、児童保護調査について示している加登田(1983)等の文献や、東京市政調査会の調査(1928)や日本科学史学会(1967)を当時の状況理解の土台とし、その他適時原典資料に当たっていった。また、当時の社会を理解するために、簡略な社会的状況も含めている。

1. 明治時代 [1868年(明治1年)～1911年(明治44年)]

日本は新たな市場や植民地獲得を狙う列強諸国に対抗していくため、独立した近代国家形成を目指していた。西欧諸国に倣った資本主義経済を発展させていくために、殖産興業政策をとり、地租改正で集まった税金により、政府は西欧近代技術を導入した官営工場を各地に次々と建設していった。中でも群馬県に設立された富岡製糸工場は、

外貨獲得のための生糸を海外市場に出回らせることを目的に、日本の繊維産業を支えていた。1884年より軍事工場と鉄道関係以外の官営事業は民間に払い下げられ、1886年から1889年には次々と会社が設立され、産業が勢いをつけて発展していた時期であった。1887年頃より、主たる産業も手工業から機械工業へ移行し、日本全国に多くの企業と事業資本家が育っていった。

また、労働力や軍備力を向上させるために政府は、独逸の人口政策を参照にし、“富国強兵”をスローガンに「徴兵令」を發布し、「国運を伸張し国力を充実する人的資源の確保」と掲げ、出生率向上に力を入れていった。そして、1894年に日清戦争が、1904年には日露戦争が勃発し、まさに軍事国家へと突入していった時代の中で、それらの人口増強政策はより積極的になっていく。女性は“軍国の母”と称され、軍国のための子産みの手段として、母体や母性の保護が唱えられるようになっていく。

(1) 人口政策

1872年大政奉還によって新たに誕生した明治政府は、強力な国家を築き上げるために、労働力や兵力となる人口の増殖に取り組んだ。日本では従来、出産や母子保健に関することは、奈良時代に誕生した産婆によって、行われてきた。男児誕生を期待していた当時では、望んでいない女児が生まれたり、生活難によって養育できないと判断されると、間引きや堕胎が、全国各地で一般的に行われていた。そしてその処置を施していたのが、産婆であった。そこで明治政府は、人口増殖のために、この子殺しの風習を阻止しなければならないと考え、1868年に産婆取締規則『産婆ニシテ売薬又ハ堕胎ノ取扱ヲ為スヲ厳禁ス』¹⁾を發布し、産婆の取り締まりを強化し、堕胎の禁止を図った。

1872年には、文部省の中に医務課が設置され、

1874年に医制²⁾や産婆の免許およびそれらの教育制度を導入して、医療や産婆に関することも、政府がコントロールすることができる仕組みにした。その3年後に内務省衛生局が設置され、医務課で行われていた衛生行政事務が移管される。1880年には、子殺しを罪とする堕胎罪を盛り込んだ「刑法」が公布され³⁾、全面的に堕胎禁止が履行されることとなる。

また、人口統計が始まったのもこの時代である。1871年に「戸籍法」が布告されると、翌年には日本に住む者の出生、死亡、出入の届出を提出することが義務化され、公表されるようになった。1877年には、出生、死亡、伝染病、種痘、病院等の統計がとられ、日本初の衛生統計が作成され、1899年には出生、死亡、死産、婚姻等を調査する日本帝國人口動態統計が開始された⁴⁾。こうして、政府は日本全体の人口動態を把握できるようになり、国策として人口調整に関与していくようになる。

道府県レベルでは、滋賀県、京都府、大阪府、愛媛県、宮崎県などで出産や育児について取り組み始められ、例えば1872年に制定された「木更津県育児規則」と1873年に制定された「千葉県育児規則」では、育児金や産婆についての教育規定など38条が定められている（日本社会事業大学、1990）。

(2) 児童対策

1872年に「棄児養育米給与方」⁵⁾が出され、捨子には15歳になるまで、毎年米7斗づつ給与されることとなった。1874年には13歳までの捨子と変更され、同年「三子出産の貧困者へ養育料給与方」が制定され、一時金の五円が供給されていた。1875年には「恤救規則」⁶⁾がだされ、13歳以下の極貧の幼弱者に、一年に米7斗支給されることとなった。これら一連の方策は、国が行き場のない貧しい児童に、救済の一環として米を支給すると

いう形をとっている。

さらに、また、明治期になって氾濫していた不良児童問題に対処するために、不良行為をなしたはなすおそれがある8歳以上16歳未満の少年を、地方長官の責任の下、感化院に入所させ、再教育させるための法律「感化法」が1901年に制定された。感化院は全道府県に設置が義務付けられ、1909年には感化事業講習会が全国で開催された。

(3) 婦人保護

民間会社は外国より安い製品を輸出しようと、過度に効率性を重視し運営していたため、劣悪な労働環境を生み出していた。改革によって小作農などの下層農民が発生し、一家の苦しい家計を助けるために、娘たちはそのような工場へと出稼ぎに行くようになった。低い賃金で過酷な労働を行う賃金労働者という層の発生である。1894年には、大日本紡績会社工場内に保育所が併設され、これが日本で初めての工場付設保育所となる。そして明治終年の1911年に、「工場法」が公布され、女子や年少労働者の保護が定められる。

(4) 民間活動

死者数の増加に伴い、出産に関する学会が設立され始め、1888年産科婦人科研究会、1892年処和会（小児科学会の前身）、1900年日本産婆学協会、1901年日本婦人科学会、小児科学会が設立され、学問的にも、死産の多さを問題として取り上げる研究が増えていった。

また、慈善家とよばれる者たちが、各地で救済活動を開始していた。特に明治後半は民間救済施設が急激に増加していき、慈善事業活動が活発になっていた。そんな中、1910年に渋沢栄一が会長となり、内務省官僚や個別に意欲的な活動を行っていた慈善事業家たちを集めて、中央慈善協会を結成する。協会は、民間慈善団体の中央組織連合

会として機能し、会員同士の連絡や機関誌『慈善』を発刊するなどの著しい活動を行っていき、慈善活動の発展に寄与していった。

1) 児童救済

この時代に作られた育児施設は、カトリックや仏教系の宗教団体によって設置されている。1868年に三田の教育所と東京養育院が設立された。1872年には、函館育児会社⁷⁾、横浜慈仁堂、大浦天主堂のフランス人神父達による棄児養育事業が開始された（1874年に岩永マキ等により浦上養育院に発展）。松方正義が設立した日田養育館は、墮胎の風習を根絶するために設けられた捨子・孤児・貧窮児の収容施設で、日本近代史上初の社会事業として注目されていた⁸⁾。1879年に福田会育児院、1883年に長野大勸進養育院、1887年に岡山孤児院、1899年に家庭学校が設立された。さらに、1909年、原胤昭が児童虐待防止協会を発足させ活動を開始している⁹⁾。1911年の『豊橋育児院救済綱要』では、1900年から1910年までの救済児童の数が調べられ、総数は154人で、内、貧児91人、孤児41人、迷児12人、棄児10人とあり、一番数が多い貧児は惰民の子弟が多いと記されている（加登田、1983、p.173）。

2) 訪問看護

訪問看護の始まりは、ヨーロッパで発祥したキリスト教に基づく病者訪問にあるが、日本での訪問看護の始まりは、1884年の有志共立東京病院（現東京慈恵医科大学）が上流階級者に向けた訪問看護を実施したことに始まったとされる（小栗他、1985）。その後、1891年に、鈴木雅による慈善看護婦会（現東京看護婦会）が設立され、困窮者に無料で派出看護を行っていた。京都の京都看護婦学校（後の同志社病院）は、1887年に創設され、1892年から地域の家々を訪ね廻る巡回看病婦制度

を始めている。これは教会を中心として、貧しい人びとに対して行われていた訪問看護であり、指導者として婦人伝道師リンダ・リチャーズが米国から派遣されている。こうして看護婦が個人の家に訪れることが、社会的に受け入れられていく。

(5) 小括

この時代の資料から、明治末期の女工や児童に対する過度な労働の防止策の他に、母親を援助・保護するという趣旨の文や単語は見受けられなかった。このことより、この時代に母子を保護する母子保健という概念はなかったことがわかる。その代わりに、日本国民を増やす目的のために、女性を軍国の母と称し、墮胎を徹底的に禁止した産婆規則と、伝染病予防のための衛生環境整備で対応していた。

政府による児童救済対策は、一定の基準以下に該当する児童のみに対しての米の支給と不良少年への感化教育であった。実際に困窮していたり、行き場のない児童を救済していたのは、私的な感化救済事業やカトリック・仏教系列の孤児院など、民間慈善事業家の精力的な活動であった。また、児童虐待を問題視していたのは、明治時代末期に先の児童虐待防止協会を発足させた原胤昭が、「被虐待児童を救護し」と著書で記したもののみであった。

2. 大正時代 [1912 (大正1年) ~ 1926 (大正15年)]

産業化や軍事化への道を一直線に歩み、近代国家の体制を整えてきた明治時代であったが、足尾銅山鉍毒事件をはじめとする公害問題が全国各地で発生するようになっていた。さらに、1914年から1918年に勃発していた第一次世界大戦の影響により、大戦景気が起こり、都市部へ人口が集中し、賃金労働者が急激に増加していた。第一次世界大

戦が終わってしまうと、米価の上昇によって米騒動が起こり、それを発端に社会不安が一気に広がり、戦後恐慌が広まってしまう。また、1923年に関東大震災が起こり、その後の震災恐慌と失業問題、都市と農村の生活格差問題が深刻になっていく。このような経済不安の中、産業革命によって生み出された多くの労働者の間に、日本社会のあり方に対する不安や疑問の意識が高まりはじめ、各地で、労働運動、部落開放運動、普選運動、婦人運動等が繰り広げられていくようになっていく。国際的にも、世界大戦の惨劇を受け、児童を護っていくための「世界児童憲章¹⁰⁾」が1922年に提唱され、1924年9月に国際連盟総会第5会期にてジュネーブ宣言とよばれる「児童の権利宣言¹¹⁾」がなされ、児童の権利が世界的に注目されるようになっていた。

(1) 人口政策

1) 保健衛生調査会

乳幼児死亡は1904年以降高くなり始め、1918年にそのピークを迎え、多産多死が問題視されていた。欧米の資本主義国家も産業革命後、乳幼児死亡数は同様に増えていたが、しばらくした後減少していた。しかし日本は幼児や高齢者の死亡率は他国と比較しても低かったが、生産の原動力である青年者層の死亡率が高いことが問題で、国力を充実させるには、なぜその世代において死ぬ者が多いのかという原因を調査しなければならないと、保健調査の必要性を説いた¹²⁾。それを受け、内務省は、1916年、第36回帝国議会に保健衛生調査費を要求するために、「保健衛生調査の必要」(東京医事新誌, 1916. in 日本科学史学会, 1967) という資料を提出し、当時の英国、仏蘭西、独逸の人口問題の研究を掲載した。その後、1916年6月に勅令第172号「保健衛生調査会官制」が出され、保健衛生調査会が設置された。内務大臣の下に、

会長1名、委員40人ほどで構成され、その主とする業務は、人口対策の基礎となる諸データを集めること、全国の主要な病院に於ける乳幼児死亡の原因を調査すること、衛生知識の普及を目的とした児童衛生展覧会の開催、東京他3個所で、官公吏・医師・産婆・教員等を対象とした、妊産婦及び乳児に関する衛生講習会の開催、パンフレットや映画の作成などの国民への衛生啓蒙活動であった(日本科学史学会, 1967)。また、乳児死亡の低減を図るため、1920年「児童及び妊婦保健増進に関する件」につき建議を行い、①都市の貧困な産婦のための産院の設置、そこに巡回産婆及び巡回看護婦を置くこと、②都市に育児相談所を設置、巡回員を置くこと、③育児用牛乳供給所の設置、④公設産婆の設置等を提案している(小栗等, 1985)。その後保健衛生調査会は、昭和14年に「国民体力審議会官制」に統合される。

2) 巡回産婆

保健衛生調査会が乳児死亡に対処するために、「小児保健所設置の趣旨」を作成し、都市の貧困産婦のための産院、妊産婦健康育児相談所、農村における公設産婆、牛乳供給所、乳児保育所の設置や育児知識の普及の必要性を建議した。この小児保健所は、英国で乳児死亡率を低下させるために設置され、妊産婦保護の実効的効果を挙げているChild Welfare CenterとMaternity Welfare Centreをモデルとしたものである。また、挙げられている妊産婦健康育児相談所も、英国のInfant Welfare Centreを真似たもので、妊産婦の諸相談に応じながら指導を積極的に行っていくという教育的要素が強い機関で、病院の一室に置かれ、診察処置機能を有しているものであった。この建議を受け、内務省衛生局は1926年12月に小児保健所計画を地方に推奨する通牒を發布し、東京や大阪の小児が多い地区に小児保健所が設置さ

れることとなった。スタッフは、各小児保健所ごとに、地域の妊産婦の健康相談と定期健康診断を行い、日常生活の衛生的監視指導を行うことを業とするものであった。小児保健所には、医師1名（女医が好ましい）、保健婦1名、看護婦1名を置くものとし、保健婦の仕事は、小児保健所と妊婦・乳児と連絡を取り合うこと、決められた件数の家庭訪問、医師との連絡、関係機関や方面委員や産婆との連絡、妊娠・出産に関する相談・指導を行うことであった（東京市政調査会、1928）。

しかしながら、当時の文書（東京市政調査会、1928）によると、「相談所が開かれる日を記憶して之に出席すると云ふ事は、曜日觀念の少い我国ではなかなか望めない、又我国一般の住居の構造は、婦人が家を留守にして他出するをゆるさないから、妊産婦健康相談所が英国ほどに繁昌する事は、些か望み難いのである。」と、婦人が外出することに対して世間の目が厳しく、ヨーロッパで行われていた小児保健所方式は、当時の日本の実情では難しいと判断され、小児保健所構想は収束してしまったという。しかし、保健所に通うことができない多くの子どもを持って家事等に勤んでいる婦人や、親類等が身近におらず子どもを預けることのできない家庭こそが、保護指導をより必要としている人たちであるという見解から、産院にこの機能を付随させるか、妊産婦の家に出かけていく訪問形式が日本の実情にあっているという決断がされ、巡回産婆が始まった。

また、名称も当時悩んだことが記録として残されており、巡回産婆では、対象が限定的すぎたしまい、保健訪問婦、巡回衛生婦、巡回看護婦の名称が適当だとされ、国民に親近感を持ってもらうために、初めは“産婆”という名称を用いることを決めたという。（東京市政調査会、1928）¹³⁾。そしてこの“産婆”の役割を担う者の資格創設も英国の資格制度が参考にされており、助産看病の技

術や家事処理技術の他に、一般衛生学や社会事業の知識も必要とされていた¹⁴⁾。英国の文教院では、健康訪問婦たる夫人の資格養成教育をしているとして、その詳細が調べられている。また、妊産婦保護事業従事婦人の報酬は、当時の職業別報酬の比較表（東京市社会局、1925）から見ても、月約60円と、中の下であった。しかしその任務上の負担を勘案するならば、待遇手当てを中小学校教員程度（月平均70円）まで上げる必要がある（東京市政調査会、1928）と、社会的ステイタスの向上を図ろうとしていたことが伺える。

（2）母性保護

明治期に堕胎が禁止されたことにより、表ざたには堕胎数は減少していたが、産児調整の知識は普及されていなかったのも、休みなく子を生み続け、母体が疲労困憊していたり、多産によって窮乏状態に陥り苦しんでいる人々が、次々と闇の中絶に走っていた。人々は、産児調整を切望しており、女性自らが立ち上がり、産児制限を求める母性保護の運動や議論が膨らんでいった。また、都市では社会恐慌から、零細企業で働く主婦層が増加していたが、低賃金や労働環境の悪さより、健康状態が悪化していた。このような背景の中、雑誌『婦人公論』や『太陽』にて、母性保護論争が繰り広げられる¹⁵⁾。母性保護論争が落ち着いてくると、平塚明子は山田わか等と共に、自身の考えを繁榮させた新婦人協会を設立する。山川菊枝は、1921年に赤瀾会という社会主義団体を結成し、婦人の選挙権、公費託児所の設置、助産院の設立、産児休暇の創設等の要求を掲げた社会主義的女性解放運動を開始した。また、1922年に来日したサンガー夫人や社会主義者で無産者運動家である山本宣治等は、人口増加のためでなく、女性の身を真に案じた母体保護の視点から、産児調節の普及を目指し、活動していた。そして、避妊は生命の

発生を防止するのみで破壊ではないため決して不道徳ではないとし、青年男女に対する正しい性教育を与えることを求めた。そして1923年に大阪産児制限研究会が結成され、1925年に雑誌「産児調整評論」を発刊する。この母性保護運動は、次第に無産運動と結びつき、全国展開されていったが、無産運動に対する政府の厳しい弾圧にあい、止む無く沈下していった。

(3) 児童保護

1) 児童保護政策

母子心中や児童虐待といった問題が、世間の明るみに出てくると供に、人々は児童虐待を問題視し始めるようになり、児童保護の要求が高まっていった¹⁶⁾。そのような世論の流れを受けて、1918年に、内務大臣の諮問機関として救済事業調査会が設立され（1921年に救済事業調査会は、社会事業調査会へと改名）、児童保護のための具体的政策立案に向けた調査が開始された。そして1919年に内務大臣は、「児童保護に関する件」として具体的な対策について諮問し、その中で、1) 児童保護に関する機関を設けること、2) 就労保護の方法を講ずること、3) 幼児保護の方法を講ずること、が挙げられた。その後救済事業調査会は、これらの項目を踏まえた「児童保護ニ関スル施設要綱」を決議し、“希望条項”として児童虐待防止制度の設置、就学保護法制定実施に伴う小学校令第33条の改正、一般貧児の救済制度の設置の3項を加えて、内務大臣に答申している。

内務省の中でも社会事業対策への必要性が考慮され、地方局救護課が社会課と名称を変更し、1920年にその地方局社会課も社会局へと編成が行われた。社会局は1922年に「被虐待児保護」と題して、継子、貰子の虐待、放棄児童、獅子舞・軽業等の児童の虐待を予防し、被虐待児の保護を講ずることの重要性を述べている。しかし、児童を保

護するための法制度がなく¹⁷⁾、当時の内務省官僚の、田子一民、生江孝之、守屋榮夫が、児童保護の法制度の必要性を訴えていた。彼らは欧米の事情を学んでおり、1925年には社会局から、『欧米各国児童保護ニ関スル法規』という、アメリカ、イギリス、イタリア、オランダ、スイス、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、フランス、ベルギーの1890～1920年代の児童保護状況を調査した報告書をだしている。1925年の第7回社会事業大会の「児童保護法制定に関する建」では、児童保護施設の中で、最も緊急を要する貧困児童救済のための児童扶助に関する法制を定める、と強い意向が述べられている。翌年社会事業調査会の第一回特別委員会で、社会局から「児童扶法案要綱¹⁸⁾」が提出され、児童扶助制度の確立について討議され、制度確立の必要性が決定される。しかし、社会事業調査会で審議され、法案要綱まで答申しているものの、他の社会事業立法との不均衡や、大幅な経費削減、先陣を切っていた局長の守屋の退官、閣議決定に持ち込めないまま衆議院解散となったこと、社会政策に積極的予算を取った原内閣から緊縮予算をとった高橋内閣へ交代してしまったこと等の事由より、この児童保護立法は、結局完全な形で紹介されることも議会への法案提出もなく終わってしまう（寺脇、1996）。そしてこれらの法案要綱は、対象を乳児のみと限定し、惰民養成を警戒した厳格な救護法案に吸収されるとい形に納められてしまった。こうして、母子を真に援助するための法律はこの時代に萌芽はあったものの日の目を見ることはなかったのである。

2) 府県の取り組み

中央政府レベルでの児童保護政策策定が滞っている中、地方では次々と起こっていた母子心中や児童虐待の事件に対し、緊急の課題として対応を始めていた。1919年7月に児童と母性の健康と教

育の相談及び児童保護に関する調査研究活動を行う大阪市立児童相談所が設立された。日本で初めての児童相談所であり、その後同様な児童相談所が、横浜、神戸、東京に設置された。さらに、京都府、神奈川県、新潟県、奈良県、三重県、愛知県、岐阜県、宮城県、福井県、石川県、広島県、富山県、徳島県、和歌山県、高知県には「養育児童監護規則」又は「育児取締規則」が設けられていた。

その中でも特に東京府は、児童保護活動に積極的に取り組んでいき、1920年にいわゆるケースワーカーの役割を担う児童保護員が置かれた。児童保護員は社会課の管轄のもと、不良児、浮浪児、放棄児、不就学児、欠席学童、貧困児、低能児の保護を要する児童を詮索して、適当なる保護方法を講じ、併せて児童に関する諸般の調査を行い、主に下谷、本所、深川、浅草と、細民の多く居住する地区に配置されていた。設置当初は、男性保護員が20名、女性保護員が9名が有給専任として配置された。日本女子大学と武蔵野学院には児童保護員になるための養成コースが設置されていた。児童保護員活動開始当初の状況は、創設年度の取扱児童数は664人、内訳は不良児童343人、長期欠席児童153人、浮浪児62人、雑児童（異常児、不就学児、被虐児、低能児、貧困児等）106人となっており（内務省：1922. in. 社会保障研究所. 1982）、児童保護員は、それぞれ担当地域の学校や施設などを巡回訪問し、要保護児童の発見や相談を受け、所定の調査カード（性別、年齢、住居及び環境、家族状況、学校状況、職業状況、心身状況、要保護事由、保護経過）に沿って調査・保護していた（社会福祉調査研究会. 1990）。1927年の「地方社会事業職員令」によって社会事業主事制が導入され、児童保護員は児童係として統合される¹⁹⁾。

また、東京府では、1923年に起きた関東大震災

により、臨時の緊急対応策が求められていた。そこで東京府は、牛乳配給事業、児童健康相談所、栄養食供給事業、迷児保護を行った。また、児童健康相談所は、1923年6月以降、本所臣富川町託児場、築地聖路加国際病院、浅草職業紹介所の3箇所で開催され、児童健康診断を牛乳配給事業と付随させて行い、九段、日比谷、芝公園、明治神宮外苑、浅草玉姫、上野公園、江東橋、富川町、業平、聖路加病院の10箇所で実施されていた（東京市社会局. 1924）。

(3) 民間活動

次第に児童問題の種類や性質も多様化しだし、感化院と育児院のみでは対処することができなくなっていた。そこで、児童保護施設が設立され始め、棄児、孤児、窮児、遺児、私生児、病児、盲啞児、低能児、白痴児、不良児、被虐児に対して治療的な活動を行っていた（生江. 1923）。1914年日赤京都支部が乳幼児健康相談を、1920年には大阪の本庄産院が妊産婦の相談活動を開始し、1918年賛育会産院で妊婦乳児相談所、母性保護事業、託児事業が始められる。また、1922年には、救世軍に児童虐待防止部が開設される。1923年聖路加国際病院が深川・浅草の院内に児童相談所を発足するが、関東大震災により焼失してしまう。そこで翌年に東京市と合同で、東京市築地産院を設立し、妊産婦の家庭訪問を開始し、1926年に乳幼児健康相談所を設置する。また、賀川豊彦の後ろ盾により、恩賜財団済生会臨時巡回看護班が設置される。班は、2名の産婆、3名の看護婦、1名の医師から構成され、19班設けられ、主な業務は、細民の衛生的生活法指導、患者の処置、妊産婦の保護を産院や妊産婦保護所と連絡を取りながら行っていた。1924年の1月から5月までの訪問戸数は、247,725件であった。生江孝之が欧米で行われている巡回看護事業を日本でも経営していくべきで

あり、巡回看護婦には婦人が適していると発言している（東京市政調査会、1927）。

1920年の内務省衛生局の「妊産婦・母親並乳児・幼児・児童ノ福祉増進ニ関スル施設概況」調査によると、全国における諸施設の設置状況は、母親又は妊産婦保護相談所－4箇所、営利を目的とする産院－15箇所、営利を目的とする派遣産婆－17箇所、乳児哺育所－6箇所、牛乳供給所－予定1箇所、託児所－104箇所、妊産婦又は乳児ある家庭訪問員－1箇所、児童の為特設する公園及遊歩場－24箇所、育児相談所－3箇所、病弱児童保護施設－4箇所、妊産婦－4箇所であった。

また、1926年には第1回全国児童保護事業大会が開催され、5月5日を乳幼児愛護デーとすることが決定される。

(4) 研究

当時、乳幼児死亡が社会問題として顕著になると共に、その原因や実態を測る乳児死亡研究が盛んに行われ始めた。1921年大原社会問題研究所暉峻義が八王子乳児死亡調査をまとめた「乳児死亡の社会的原因に関する考察」では、「ある特定の社会的条件の下に支配されることを余儀なく差する人びとの当面しなければならない不幸或は苦痛の尺度」として乳児死亡率を取り上げ、「乳児死亡率の低下の問題は、現在の社会的苦痛、不幸、不安の除去、救済の徹底によって達せられる」との意識があった。乳児死亡問題を社会的な要因によるものという見解を示している。窪田（1992）の分析によると、その死亡要因として、生後1週間の死亡率が最も高いこと、不納税者家庭の方が死亡率が高くなっていること、梅毒等の死亡要因が多いことがあげられている²⁰⁾。

また、三田谷（1923）が当時の児童虐待の原因を調査し分析している。原因は、生活難21%、貰児殺15.1%、家庭不和8.4%、私通妊娠8.4%等で、

原因の中でも、個人的原因と社会的原因の2種類に類別されとしている。1924年海野が英国、独逸の児童保護政策を研究し、日本と比較した上で、今後日本に児童中央相談局、児童保育相談所、育児院を設置する必要があると説いた。1923年生江は、児童虐待防止上の現状として、幼少期に痛手を受けると、不良少年や犯罪者となり、社会の安定秩序を乱す害になりかねないとして、英国の児童虐待防止の取り組み方をシステムティックに学んでいる。そして警察、裁判所等と密接につながることができる児童虐待防止会を日本に設置する必要性を述べている。

(5) 小括

明治から続く、産児制限を認めず、一方的な墮胎禁止令試行によるのみの施策は、母体の健康を損ねさせ、闇の墮胎を横行させる一方であった。そこで社会運動が活発に繰り広げられていた当時の社会的機運も助長して、女性の権利意識が高まり、母体の保護、女性の健康問題、産児調整の必要性を訴えた母性保護運動が広まっていく。また、乳児の死亡が問題視され始め、他国との比較や今後の対応策のための調査が活発に行われるようになっていた。

児童救済も、“児童保護”という新しい呼び方が定着されつつある中、児童保護問題が社会の耳目を集め、早急に解決しなければならない問題として注目されてきた。社会局囑託の研究者をはじめ幾多の研究者は、児童保護という難題に取り組む術を求め、欧州各国の実態を調査し、その対応策を学んだ。こうして乳児死亡や児童保護といった問題に対応するために、英国の思想や体系が輸入され、政策遂行の為の前門の支柱は整えられつつあった。しかし社会局の官僚たちの想いは届かず、この時代に児童保護立法制定には到らなかったのである。

現在も日本に残っている保健婦制度の始まりは、巡回産婆であったことに見られるように、その後の保健施策の原点が築かれていった。また、東京府独自の対応策が取られたこと自体、地方政府の試みとして興味深い。

註

- 1) 『産婆ニシテ売薬又ハ墮胎ノ取扱ヲ為スヲ嚴禁ス（行政官布告第1138号/十二月二十四日）第千百三十八 十二月二十四日（布）（行政官）』では、「近來産婆乃者共賣薬之世話又ハ墮胎之取扱等致シ候者有之由相聞へ以之外之事ニ候元來産婆ハ人ノ性命ニモ相拘不容易職業ニ付暇令衆人之頼ヲ受無余儀次第有之候共決メ右之取扱致間敷筈ニ候以來萬一右様之所業於有之ハ御取糺之上屹度御咎可有之候間為心得兼テ相違候事」と定められた。
- 2) 「医制」は76条から成る。第1条－第11条：全国衛生事務の施政、地方衛生局およびその吏員等設置のこと、第12条－26条：医学教則のこと、第27条－53条；医師開業免許試験のこと、第54条－76条；薬舗開業免許試験、毒劇薬取扱規則のこと（内務省、1992）。
- 3) 「明治十三年太政官布告第三十六号（旧刑法）（明治十三年七月十七日太政官布告第三十六号）」の第八節；墮胎の罪では、
「第三三〇條 懷胎ノ婦女薬物其他ノ方法ヲ以テ墮胎シタル者ハ一月以上六月以下ノ重禁錮ニ処ス
第三三一條 薬物其他ノ方法ヲ以テ墮胎セシメタル者ハ亦前條ニ同シ因テ婦女ヲ死ニ致シタル者ハ一年以上三年以下ノ重禁錮ニ処スル
第三三二條 医師穩婆又ハ薬商前條ノ罪ヲ

犯シタル者ハ各一等ヲ加フ

- 第三三三條 懷胎ノ婦女ヲ威遇シ又ハ一年以上四年以下ノ重禁錮ニ処ス
- 第三三四條 懷胎ノ婦女ナルコトヲ知テ殴打其他暴行ヲ加エ因テ墮胎ニ至ラシメタル者ハ二年以上五年以下ノ重禁錮ニ処ス其墮胎セシムルノ意ニ出タル者ハ輕懲役ニ処ス
- 第三三五條 前二條ノ罪ヲ犯シ因テ婦女ヲ撥篤病又ハ死ニ致シタル者ハ殴打創傷ノ各本條ニ照シ重キニ從テ処断ス」と定められた。
- 4) 日本帝國人口動態統計では、出生より満五年までの児童について、47の道府県ごと、男女比、身分を含めて記載されている。1899年の時点での死産数は、135,727である。
- 5) 「棄児養育米給与方」では、「從來棄児教育之儀、所預リ之分ハ、養育米被下、貰受人有之分ハ不被下候処、自分預リ、貰受ニ不拘、棄児当歳ヨリ十五歳迄、年々米七升ツツ被下候間、実意養育可致事」と定められた。
- 6) 「恤救規則」では、「一 同独身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ」と定められた。
- 7) 育児会社というのは、幕末に函館に來た町医榎山淳道が墮胎防止のために、市中の有力者や寺院などに呼び掛け、育児講を發展させたものである。この講は、墮胎希望者に、墮胎しないよう極力論じて出産させ、出産後は講の資金でその子を養育するというものであった。
- 8) 日田養育館は、明治2年（1869）から大分県移管後の6年まで存続した。
- 9) 原胤昭（1853～1942）は、免囚保護事業を

20年以上行い、その経験から、非行少年の過去には児童虐待の経験が多く、少年犯罪へ走ってしまう原因となっているという気づきより、1909年に児童虐待防止事業を開始する。「出獄人保護事業は、犯罪人を減少、否な犯罪を撲滅したいのが主眼であるから、私が年来之を主管した経験は、犯罪人の卵子、犯罪の子種である被虐待児童を救護し加害を防止する事業を必要と認め、所謂慈善の事業は、慈に在ると思つて居りました。(原、1909)」。しかし相談数の少なさ及び財政難により約1年間の活動を持って断念してしまう。

- 10) 世界児童憲章前文では、「子どもを困難から護ることは、社会の一大関心でなくてはならないこと、および苦境期における児童の最も確実な保護は、高い水準の児童教育と正当なる状態における保護を与えるにあることを信ずるものである」とされている。
- 11) 児童の権利宣言前文には、「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べき義務を負うことを認め、人種、国籍または信条に関する一切の事由に関わりなくすべての児童に、以下の諸事項を保障すべきことを宣言し、かつ自己の義務として受諾する。」と明記されている。
- 12) 「保健衛生調査の必要」では、当時の日本の現状と今後について次のように報告している。「本邦の婚姻率生産率の推移は恰も半世紀前の英国に酷似し、晩婚の増加は既に歴々として之を証すべきものあり、若し文化の進歩に随伴する悪影響の襲来すること・・・生産率の減耗を来すこと亦た決して遠からざるを思はざるべからず」、「英国及び独逸に於ては、幼者青年者、並に壮年者の死亡著しく減少したること其の原因を

為せり」、「其の死亡率の高きこと断くの如し、国家の不詳蓋し之より大なるはなかるべし、惟ふに国運を伸張し国力を充実するには、進んで国民の健康状態を調査して、之を保護するに必要な事項を明にし更に国民の健康を殷傷すべき原因を探索して、予め其の逼迫に備へ若くは之を除するの策なかるべからず保健調査の至要なる所以実に此に存す。欧州に於ける乳児及び小児死亡の減少は主として乳児及び小児保護の結果なりと認めらる」

- 13) 「此の事業は、一に細民家庭内を事業場とするものであるから、巡回してきた婦人が細民の住居に入り込むのを、何等対者に不愉快におもひはしめない様な名称を与える事を要する。産婆は医師と共に、他人にして家庭内に立入るを許される僅少な職業の一つである。看護婦も同様であるが、細民家庭に於ては比較的親しみが少ない。断る点から云へば、まづ巡回産婆の名を与へ置き、漸次当該担当者と地区の人々との親近を増さしめ、其の実績の累加に依て『産婆』とは云ふも普通のものとの觀念が異なる事を明らかにして行き、差支へ無き時期に至って、より適当なる名称を与ふるは適当なる方法と思はれる。」
- 14) 産婆には必要な技術や知識として、「複雑なる任務を、衛生思想低く、理解力も少き細民の間に伍して実行するのであるから、之を担当する婦人は、単純に技能ばかりを備へた看護婦や産婆であつては、到底不可能である。助産看病の技術は固より熟練してゐなければならないが、なほ其の他に一般衛生学、家事の処理、及び社会事業に関する知識が要求せらるる。此の外になほ純潔な動機と細民の友たるを厭はない精神を備

へた人達でなければならぬのは云ふ迄もない。最後の点は、元来当人の性質人格によるもの、之を養成しようとしても容易にできる事ではないが、技術の熟練と知的素質とは、教育によつて助長出来よう。」

- 15) 平塚明子（らいてふ）は、保守的な考え方で、エレン・ケイを崇拜し、「婦人は母たることによって、個人的存在の域を脱して、社会的な、国家的な存在者となるのであるから、さういふ母を保護することは婦人一個人の幸福のためばかりでなく、全社会の幸福のため、全人類の将来のため必要なこと。（1918）」と、母権論を展開した。一方、与謝野晶子は、進歩的な考え方で、「旧式な賢母良妻主義に人間の活動を束縛する不自然な母性中心説を加味して此以上人口の増殖を奨励するやうな輕佻流行を見ないやうにしたいものである（1916）」と、絶対的母性を説いて母性保護を唱える説を批判し、女子も精神的にも経済的にも独立することは可能だとし、婦人の経済的独立論からの母性尊重論を展開する。こうして二人を中心にした激論が雑誌を通して交わされた。その後、山川菊枝が二人の意見を端的にまとめあげ、両者の至らぬ点を批判しつつ、2つの考え方共に相反するものではなく、共存すべきものと意見を述べている。香内信子編（1984）『資料母性保護論争』に母性保護論争となった掲載文が収録されているため参考にされたい。
- 16) 当時、児童虐待のニュースが多くあったことを示唆する生江（1923）の記述：「新聞紙上散見する処に依れば、児童の事故決して少なからざるを認めるのである。」「況や里子若しくは貰子の中には残虐なる取扱を受け遂に死亡するもの少なからざるを見るに

於てをやである」、「1922年7月に東京の浅草にて少女が惨殺された」。

- 17) 児童を保護するための法制度がなかったため、刑法で対応していた。「第二百四條 人ノ身体ヲ傷害シタル者ハ十年以下ノ懲役又ハ五百円以下ノ罰金若ハ科料ニ処ス 第二百九條 過失ニ因リ人ヲ傷害シタル者ハ五百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス 第二百十條 過失ニ因リ人ヲ死ニ致シタル者ハ千円以下ノ罰金ニ処ス 第二百十七條 老幼不具又ハ疾病ノ為メ扶助ヲ要スヘキ者遺棄シタル者ハ一年以下ノ懲役ニ処ス 第二百十八條 老幼者不具者又ハ病者ヲ保護スヘキ責任アル者之ヲ遺棄シ又ハ生存ニ必要ナル保護を為ザル時ハ三月以上五年以下ノ懲役ニ処ス 第二百二十條 不法ニ人ヲ逮捕又ハ監禁シタル者ハ三月以上五年以下ノ懲役ニ処ス 第二百二十一條 前條ノ罪ヲ犯シ因テ人ヲ死傷ニ致シタルトキハ六月以上七年以下ノ懲役ニ処ス」。
- 18) 社会局内でも、総合的な一般救護法を支持する単一立法主義派と、その他の分野との均衡性で救済することを支持する分化立法主義派とに分裂していた模様が、寺脇（1996）の論文に丹念に記されている。
- 19) 児童係は、社会事業主事1名と主事補18名によって構成されていた。
- 20) 乳児死亡の社会要因として窪田（1992）は以下の5点にまとめている。
 - ①乳児死亡の約半数が1ヶ月未満の死亡であること、なかでも生後1週間の死亡率が最も高いこと。その原因は出産前の母親の生活状態が影響していること。
 - ②納税者と不納税者を比較すると、後者の乳児死亡率ははるかに高いこと
 - ③梅毒、結核等疾病ある妊婦に妊娠死亡が

多いこと

- ④低所得者の多い地域の乳幼児死亡率は、その他の地域の2～5倍に達すること。死亡原因としては脚気その他の栄養障害がおそらく60%に上ること。梅毒も多いこと。
- ⑤全死亡乳児の33%が1ヶ月未満であること。母の教育程度が小学卒または不就学などが80%であること。低所得で、2室以下の居住者に死亡率が高いこと、母の休養日数は3週間以内が大半であること

参考文献

- 青木康子他編（1989）『母子保健ノート. 3』日本介護協会出版。
- 青木康子他編（1989）『母子保健ノート. 4』日本介護協会出版。
- 今井小の実（2005）『社会福祉思想としての母性保護論争—“差異”をめぐる運動史』ドメス出版。
- 海野幸徳（1924）「児童保護問題」内外社会業書第二巻。上笙一郎編（1995）『日本<子ども>の権利>業書6』久山社。
- 大原社会問題研究所編＜復刻＞（1997）『日本社会衛生年鑑 [大正八年版]』皓星社。
- 小栗史郎、木下安子、内堀千代子（1985）『保健婦の歩みと公衆衛生の歴史』医学書院。
- 加登田恵子（1983）「児童保護事業調査」社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査。貧困・生活問題調査史研究』第2章。pp.169-185。勁草書房。
- 窪田暁子（1992）「解説母子保健・母子保護・婦人救済について」社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成。第6巻。母子保健・母子保護・婦人救済』pp.2-42。勁草書房。
- 桑原洋子、宮城洋一郎編（1999）『近代福祉法制大全1. 明治元年－12年』港の人。
- 香内信子編（1984）『資料母性保護論争』ドメス出版。
- 三田谷啓（1923）『乳幼児保護』同文館。
- 社会局（1925）「欧米各国児童保護ニ関スル法規」児童問題史研究会監（1986）『現代日本児童問題文献選集9』日本図書センター。
- 社会福祉調査会編（1990）『児童保護』戦前日本社会事業調査資料集成第5巻。勁草書房。
- 寺脇隆夫（1980）『大正8～9年段階の児童保護立法構想に関する資料』社会事業史研究第8号。社会事業史研究会。pp.131-169。
- 寺脇隆夫（1996）『昭和初頭における救済立法制定方針の確定と児童扶助法案の帰趨—救護法の成立過程での「空白」に何があったのか—（上）、（下）』長野大学紀要第17巻第4号 pp.33-53、第18巻第2号 pp.30-50。
- 東京市社会局（1924）『震災後に於ける児童保護事業概況』東京市社会局調査報告書9。日本近代都市社会調査資料集成1。SBB出版会。
- 東京市政調査会（1928）「都市に於ける妊産婦保護事業に関する調査（抄）」社会福祉調査研究会編（1992）『母子保健・母子保護・婦人救済』戦前日本社会事業調査資料集成第6巻。勁草書房。
- 内務省、内閣統計局編（1992）『日本帝国人口動態統計；明治32年－33年、明治34年－35年』復刻版。国勢調査以前日本人口統計集成。東洋書林。
- 生江孝之（1923）『社会事業綱要』戦前期社会事業基本文献集28。日本図書センター。
- 日本科学史学会（1967）『日本科学技術史体系。25。医学2』第一法規。
- 日本社会事業大学救済制度研究会編（1990）『日本の救済制度』勁草書房。

- 原胤昭（1909）「児童虐待防止事業」中央慈善協会編『慈善』第1編. 第2号. pp.69-76.
- 福島正夫（1959）『「家」制度の研究. 資料篇1』明治前期戸籍法令集. 東京大学出版社.
- 室田保夫編（2006）『人物でよむ近代日本社会福祉のあゆみ』ミネルヴァ書房.
- 吉田久一（1979）『現代社会事業史研究』勁草書房.