

平成 26 年 6 月 25 日現在

機関番号：32519

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2009～2013

課題番号：21510289

研究課題名(和文) 戦間期日本における内務省の女性政策

研究課題名(英文) Women's Policy of the Ministry of Home Affairs in the Inter-war Period

研究代表者

遠藤 恵子 (ENDO, KEIKO)

城西国際大学・ジェンダー・女性学研究所・助教

研究者番号：40327250

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円、(間接経費) 450,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、内務省が所管していた行政の諸分野における、戦間期の女性政策の見取り図を作成することを目的とする。おもに、次の2点について、文献研究を行った。第一に、様々な政策についての政策形成過程や女性像を明らかにすることである。第二に、各政策における女性の状況を明らかにすることである。そして、多様な女性政策が形成されており、これらの政策の多くが、第一次世界大戦以降の欧米における女性政策の動向を反映していたことを理解した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to make the outline of women's policy in the inter-war period, in various fields of administration managed by the Ministry of Home Affairs. I studied two points by adopting documents survey. First, it is to clarify the policy-making process and the image of women on various policies. Second, it is to clarify the situation of women in each policy. As a result, I found that various women's policies were made, and that most of these policies reflected the trend of women's policy in Europe and America after World War I.

研究分野：社会学、ジェンダー研究

科研費の分科・細目：ジェンダー・ジェンダー

キーワード：内務省 女性政策 歴史社会学

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、本研究課題に取り組む以前、戦前日本における婦人参政権制度の形成過程を、内務官僚の面から研究していた。とくに、1931(昭和6)年、第59回帝国議会への婦人公民権政府法案提出に際しては、内務官僚が積極的に推進する論理を有していたことを確認するとともに、そのような経緯が、その後の婦人運動家の国民運動への協力や、1945(昭和20)年の婦人参政権成立に関連がみられることも確認していた。また、内務省の歴史社会学的研究に基づいて、戦後に展開された様々な政策の構想などが、内務省各局において蓄積されていることも確認していた。そこで、内務省各局の広範な所管行政における女性政策の歴史を明らかにし、本研究を開始した。ジェンダー研究分野では、戦後日本の女性政策研究の蓄積があるため、戦間期研究を行うことにより、政策の系譜を確認することを意図した。

2. 研究の目的

本研究は、戦間期日本において、内務省がどのような女性政策を形成していたかについて明らかにすることを目的とする。戦間期の範囲としては、第一次世界大戦後の1918(大正7)年頃から第二次世界大戦開始前の1941(昭和16)年頃までとする。内務省は、戦前日本の内政の中核であり、神社行政、地方行政、警察行政、土木行政、都市計画行政、防空行政のほか、厚生省創設までは、衛生行政、社会行政、労働行政、社会保険行政を所管していた。内務省は、一方で母子福祉や母子衛生行政を展開し、選挙制度や地方自治制度、労働行政における女性の権利や保護の制度化に取り組み、国民運動において女性を動員していたが、他方で、公娼制度や性病対策、社会運動対策においては、女性を管理・処罰の対象としていた。本研究では、内務省のこれらの政策の形成過程や実施過程を整理しなおすことで、戦間期日本の女性政策の様相、また前提としていた女性像を整理することを目的とする。

3. 研究の方法

研究対象は、内務省の地方局、社会局、衛生局、警保局、土木局が所管する行政、また都市計画行政とした。戦間期に策定・実施に至った政策のみならず、構想等も対象とした。主要トピックスとしては、地方局は地方行政に関する制度論を、社会局は母子保護法や工場法関連、職業紹介事業や失業対策事業などを、衛生局は母子衛生や看護婦等の養成、花柳病予防法関連などを、警保局は社会運動対策や風俗警察などがある。なお、土木局関連のトピックスとしては、上下水道行政、都市計画行政や失業対策事業などについて研究を進めた。

研究方法は、文献研究を主とした。各局の通史の研究を行うとともに、各トピックスの

一次資料や二次資料の研究を進めた。とくに、各局が作成した資料(事業報告や調査他)や、官僚が当時著した雑誌記事や著作、手記などの研究を進めた。

4. 研究成果

以下では、成果の得られた、地方局、社会局、衛生局、警保局が所管する女性政策についての研究成果を記しておく。

(1) 地方局

地方局は、選挙制度および地方制度を扱う組織である。選挙制度においては衆議院議員選挙法を所管した。地方制度においては府県制、市制町村制などを所管し、地方行政及び地方財政の制度整備や地方自治の振興が図られた。女性政策のトピックスとしては、選挙制度では婦人参政権がある。地方制度では、公民権(府県や市町村の地方議会の選挙権等)の女性への付与や女性の地方自治参加について、いかなる構想があり、制度化が図られたか等がある。

本部門では、大正末期から昭和初期にかけての地方制度改正の研究や立案を担当し、1931(昭和6)年の婦人公民権成立の提案を内務大臣等に働きかけた、内務官僚・挟間茂の地方制度改正論の整理を進めた。その整理によって、挟間が、地方制度改正・研究を担当していた期間において、地方自治体の新たな使命として、「善良なる主婦」としての公営事業体の運営があると認識していたことを確認した。また、挟間の「善良なる主婦」という表現は、イギリスのウェップ夫妻の著作の記述に基づいたものであること、しかし、ウェップ夫妻が様々な著作で提示する女性像とは相違がみられることを確認した。ほか、挟間が地方自治体の新たな使命を認識した背景として、大正期の都市化に伴う都市計画行政の展開や、大都市制度論の隆盛があることも確認した。

(2) 社会局

社会局は、戦間期に発展した組織である。軍事救護法施行に際し、1917(大正6)年、地方局に救護課が新設されて後、1919(大正8)年、社会課に改称、1920(大正9)年、社会局設置に至った。1922(大正11)年、各省の労働行政を統合し、外局の社会局が設けられた。外局社会局では、労働行政、社会行政、社会保険行政(1923年、農商務省より健康保険行政移管)が所管され、1938(昭和13)年の厚生省創設に伴い、それらの行政は厚生省に移管された。社会行政としては、救貧行政(救護法、または罹災扶助や軍事扶助、救療事業等の関連事業)、児童保護事業、住宅供給改善事業、職業紹介・失業救済事業、人口問題対策等の実施がなされた。労働行政としては、労働組合法案の準備や労働争議調停法の制定および国際労働機関(ILO)への対応のほか、工場法改正と関係法令の整備、

その他労働保護法規の整備、調査事業等の実施がなされた。社会保険行政としては、健康保険行政が展開された。以下、女性政策のトピックスとして、社会行政における母子保護法の制定、および職業紹介事業での女性の対象化、労働行政における女性労働者の深夜業等の禁止に伴う対応について述べる。

第一に、救護法の補完であり、児童保護事業に位置付けられる母子保護法の1937(昭和12)年制定がある。同法では、婦人運動家による制定運動の展開や、制定に際しての母親役割の強調がみられたことを確認した。

第二に、職業紹介事業における女性への関心の増大がある。公設職業紹介所の設置は第一次世界大戦後に重視され、1921(大正10)年に職業紹介法が制定・実施された。それに伴って、東京・大阪のほか、全国的に公益職業紹介所が設けられた。職業紹介事業の展開を回顧する資料によれば、職業紹介事業での求職者総数が増加するなかで、求職者総数に占める女性の割合がしだいに大きくなっていった。また、内務省の中央職業紹介事務局のみならず、東京や大阪などを中心に地方職業紹介事務局が設けられ、それらの事務局による調査や、大都市の社会局による女性労働者の調査が数多く実施されていた。それらの調査によれば、職業婦人として中流階級の女性が一定程度みられることが主張されていたり、私娼問題の観点から女給についての職業婦人調査や、職業紹介所調査等の実施がなされたりしていることを確認した。また、東京市の職業紹介事業を推進した豊原又男の様々な著作において、大正末期から昭和十年ごろにかけて、女性の職業進出が重要な関心事であったことを確認した。

第三に、労働行政における女性の取り扱いがある。女性の深夜業禁止等を含んだ改正工場法は1923(大正12)年に公布され、1926(大正15)年に施行された。また、工場法改正に関連して、1927(昭和2)年の工場付属寄宿規則の制定による女工の寄宿舎の設備や管理の基準設置や、鉱夫労務扶助規則の1928(昭和3)年改正による女子の坑内労働の禁止が実現した。この改正法実施の時期と恐慌の時期が重なり、1929(昭和4)年から翌年にかけて、女性工場労働者の数は大幅に減少した。その後、男性工場労働者の数が急増し、その数は女性の数を上回っていた。なお、イギリスなどでみられた工場監督制度が日本でも設けられたが、工場数や労働者数の増加に監督官の整備が追い付かず、警察官が担うことも多かった。そのようななか、イギリスの女性監督官にならって、戦前日本でも女性が3名任命されていたという。そのうちの1人、東京の工場監督官補として任命された谷野せつが、社会局嘱託の職員であったこと、戦後、労働省婦人少年局長に就いたことなどを確認するとともに、戦前、女性の工場労働の調査を進めていたことを確認した。

(3) 衛生局

衛生局は、医療行政、予防衛生行政、保健衛生・環境衛生行政を所管する組織である。医療行政においては、医制制定に始まり、医師および歯科医師、薬剤師、産婆・看護婦・保健婦などの資格取得体制の整備のほか、医師会等関係団体の設立、医療施設に関する法整備、医薬品取り扱いに関する法整備等が進められた。予防衛生行政においては、痘瘡やコレラ、赤痢やペスト、インフルエンザ等の伝染病予防体制の整備のほか、結核対策などがある。保健衛生・環境衛生行政としては、栄養改善の対策、妊産婦保護事業等の母子衛生、市街等の清掃や上下水道整備などの環境衛生、農村衛生、国立公園制度等の整備が実施された。以下、女性政策のトピックスとして、看護婦等の女性医療職の資格取得体制の整備、伝染病対策としての性病対策、母子衛生事業の展開について述べる。

第一。大正期から昭和期にかけて、看護婦数の大幅な増加がみられた。そこで、1915(大正4)年制定の「看護婦規則」、および1941(昭和16)年制定の「保健婦規則」の、制定に至る過程の整理を進めた。これらの規則は、業務内容、資格取得の方法、試験内容、資格取得者の登録や停止、罰則などを定めている。「看護婦規則」の制定経緯は、明治期以降、各地での看護婦の活動と各府県での規則制定の動きを踏まえ、全国的な規制を目的とした内務省令の制定に至ったと整理できる。「保健婦規則」の制定経緯は、大正期における都市での巡回看護事業の展開、その社会事業的系譜と公衆衛生的系譜、他方、昭和期以降の農村での事業展開、厚生省創設や保健所法制定を経ての戦時下での規則制定と整理できる。なお、保健婦規則には、保健婦の業務として「疾病予防の指導」について、「母乳又は乳幼児の保健衛生指導」が定められ、母子衛生の担い手として期待されていた。

第二。性病対策は、明治初期より対応に迫られ、衛生局官僚の地方視察や国際会議対応が行われるなか、娼妓取締規則が制定され、主に娼妓検診や密売淫者の取締りが実施された。そのようななかで、酌婦や芸妓等の私娼による性病伝播が問題視され、花柳病予防法の制定が大正期半ばより取り組まれた。1927(昭和2)年、業態上性病伝播のおそれある者の診療機関設置を主眼とした花柳病予防法は制定され、警察が私娼に検診を強制すること等が可能になった。なお、保健衛生調査会特別委員会の草案では、性病患者の結婚禁止の項目も含まれており、性病予防の対象はすべての男女を対象としていたが、最終的に制定された法は、私娼を対象としたものであった。衛生局官僚の高野六郎は、同法の限界を認識しており、その後の著作等において、性病予防は「娼婦中心主義から、病毒中心主義の予防」に移行するとして、「国民一般の施設」の必要を述べたり、また、必要とされる地域で市等の公共団体による診療所

設置を主務大臣が命じることのできる条文の施行がなされていないため、公的な診療所が大幅に増加していないことを問題として指摘したりしていた。

第三に、母子衛生の展開がある。日清・日露戦争の頃より、乳幼児健康相談事業が地域で行われ、第一次世界大戦後には、妊産婦に対する巡回産婆や妊産婦相談所等の事業、乳幼児に対する乳児院や乳幼児健康相談所等の事業の普及がみられた。そのようななか、内務省は大正期、保健衛生調査会や社会事業調査会を設置し、児童保護事業の一環で母子衛生に関する事業推進を提起した。その後、1934(昭和9)年設立の恩賜財団愛育会による農村での母子保護事業の普及が図られ、1937(昭和12)年に制定された保健所法では、保健所の指導業務の1つに「妊産婦及乳幼児の衛生に関する事項」が挙げられた。

(4) 警保局

警保局は、行政警察、高等警察を所管する組織である。東京府には警視庁が、府県には警察部が設置され、府県警察部内では、高等課、刑事課、工場課、特別高等課、衛生課、外事課、建築課、健康保険課等が適宜置かれた。主な警察部門は、警衛警察(護衛)、警備警察(騒擾や災害等への対応)、刑事警察、風俗警察、高等警察(言論・集会等の取締り)、特別高等警察(社会運動取締り)、外事警察、出版警察、交通警察等がある。以下、女性政策のトピックスとして、社会運動取締り、風俗警察、婦人警察官論について述べる。

第一。社会運動取締りにおいて、女性はこの程度認識されていたか。警保局が大正中期以降、毎年作成した「社会運動の状況」を概観したところ、大正末期から昭和初期にかけて、農民運動における婦人部の活動や、無産政党運動でのわずかな事例が散見される程度であった。

第二。風俗警察において、警保局は公娼制度の維持・管理を行っていたが、国内の各地方の動きや国際的動向を踏まえて、1930年代半ば、公娼制度の廃止を検討する動きがみられた。明治期より、警察犯処罰令や娼妓取締規則、庁府県における貸座敷等の取締規則によって、芸娼妓稼業や貸座敷、芸娼妓酌婦周旋業を公認する制度が設けられ、娼妓等は性病検査を強制された。これに対し、1920年代から30年代にかけて、国内の各地方では、諸団体の様々な主張を踏まえ、幾つかの県議会において公娼廃止決議がなされていた。また、1900年代から10年代にかけて国際的に婦女売買禁止問題が重視され、国際条約が制定されていた。この条約への調印・批准に際し、日本の公娼制度は問題になり、1920年代以降、外務省と内務省は対立し、1931(昭和6)年に国際連盟東洋婦女売買調査団の調査を受けるに至った。来日した調査団から、警保局官僚も、前借金や周旋業などの問題について、回答を求められた。調査団

の調査報告書は、日本政府に公娼制度廃止を提言していた。このようななかで、内務省警保局は、1935(昭和10)年、「公娼制度対策」を作成し、公娼制度廃止を提案したが、貸座敷業者の反対運動があり、廃止は実現しなかった。なお、警保局による、欧州売淫制度研究の翻訳がなされたりしていたが、これは上述の国際動向への対応に迫られていたことが考えられる。また、大正末期から昭和十年頃にかけて、職業紹介事業や職業婦人の調査等において、芸娼妓酌婦、女給等の調査が多数みられたが、これは、私娼が売買春の中心問題となっていたことを示すものであろう。

第三。日本において婦人警官が誕生したのは戦後であるが、警保局官僚は、大正末期や昭和初期にかけて、第一次世界大戦期におけるイギリスや、ナチス・ドイツの婦人警官の活動事例の紹介記事等を著し、婦人警官論を展開していた。婦人参政権論の展開と同様、第一次世界大戦期の女性の活動が、ほぼ同時期に日本でも認識され、意識されていた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

遠藤恵子、昭和初期・内務官僚の地方制度構想とその女性像、[RIM] アジア・太平洋女性学研究会会誌、査読無、第12巻第3号(通巻35号)、2011年、13-21頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

遠藤 恵子 (ENDO KEIKO)

城西国際大学・ジェンダー・女性学研究所・助教

研究者番号：40327250