

1920年代における東京市長・後藤新平の 児童保護施策と教育改善事業

石井 智也*・石川 衣紀**・高橋 智***

特別ニーズ教育分野

(2014年9月30日受理)

1. はじめに

第一次世界大戦後、東京市はヨーロッパからの軍需注文、諸外国に対する輸出が大幅に増加し、国内の各産業が発展した。これに応じて労働者が大幅に増加し、労働者の賃金も上がったが、物価はそれを上回って上昇し、実質賃金はむしろ低下した¹。そのため貧民層は一層拡大し、彼等の住むスラムは過密で上下水道を欠くために伝染病が蔓延し、また産業化・工業化による工場煤煙・廃棄物垂れ流しなどが深刻化し、都市問題が大きく顕在化していた²。これに伴い、家庭貧困による児童労働や浮浪児の増加、子どもの栄養失調・疾病等が深刻化する。学校教育については、小学校児童数の増加による小学校数の不足のために、多くの小学校で二部教授・過大学級が強いられ、子どもの心身や学業の状態も劣悪であった³。

東京市は、1920（大正9）年に内務省衛生局長・台湾民政長官・満州鉄道総裁などの要職を歴任した後藤新平（1857-1929）を市長に迎え入れると、こうした都市問題の改善のため、公衆衛生、社会政策・社会事業、教育などの分野で近代化推進計画を立案し、児童保護政策や教育事業を積極的に推進した。そうしたなかで、教育行政を担当する東京市教育課は、適切な教育環境・条件（小学校数、学級規模、授業形態、衛生・健康面）を提供することで、子どもの健康や生活の改善をねらう教育救済事業を実施し、その一環として、多様な学習困難をもつ子どもの特別学級を設置する。

1923（大正12）年の関東大震災によって、東京市

では死者65,339名、行方不明者34,511名という多数の犠牲者が生じ、社会不安も一挙に噴出したが、震災後に東京市長から内務大臣兼帝都復興院総裁に就任した後藤新平は、震災直後から公衆衛生・社会事業・教育等の整備を含め近代的都市の実現をめざして、復興事業を開始した。こうした進展に伴い、東京市は家庭貧困や児童労働のために学校に通えない子どものための教育改善事業を継続し、なかでも多様な学習困難をもつ子どものための特別学級の設置を促進したのである。

このように、多大な被害を受けた関東大震災後であっても東京市が即座に震災復興事業に着手し、学校教育の近代化をその中核に据えることができた背景として、後藤が東京市長時代に都市政策の一環として児童保護・教育救済事業を実施していたことが注目できる。なかでも関東大震災前後を通じて、学業不振・非行・疾病・栄養不足など多様な困難をもつ子どもの特別学級編制を含めた教育救済事業を促進させた後藤の都市施策と児童保護事業の内実を詳しく明らかにする必要がある。

後藤は内務省衛生局長時代に、衛生行政の範囲を疾病の予防、健康保険の域に止まらせるのではなく、住居、公園など都市行政、あるいは工場法、貧民救済などの社会施策の側面へと広げ⁴、救貧制度、労働者の健康や生活の保護などの確立をめざし、児童保護でも「国立孤児棄児教育院」「貧民教育法」の設立などを提起する。こうした社会施策案は実現には至らなかったものの、1898（明治31）年に台湾総督府民政長官、1906（明治39）年に南満州鉄道初代総裁に就任した

* JICA青年海外協力隊（ケニア障害児者支援）

** 長崎大学教育学部

*** 東京学芸大学（184-8501 小金井市貫井北町4-1-1）

後藤は、近代的都市計画のなかで住環境の整備や労働者保護などを充実させていくのである。例えば満鉄総裁在任時には、都市計画を作成するに当って労働者に適切な住宅を提供し、「都市の経営に於て衛生経済と云ふやうなことの注意しなければならず」、「労働して居る者をして石炭を不規則に使はせると云ふことは、其人の自治的観念を墮落せしむる」として、「其人の将来も考へ、生活慣習をも注意をしてやると云ふことは必要なる要件」であると強調している⁵。

1917(大正6)年に内務大臣に就任した後藤は行政制度の近代化に取り組むが、都市の人口増大・不衛生・スラムなどの都市問題に関心を抱き、同年に都市研究会を設立する。都市研究会は池田宏や佐野利器、関一、片岡安、渡邊鉄蔵などの後藤に近い名士、官僚、都市研究家によって組織されたが、この研究会における議論で後藤は全国的な都市計画法の制定に熱意を傾けるにとどまらず、東京市が抱える都市問題や都市施策のあり方についての理解を深めていった⁶。後藤は衛生局時代より重要視してきた「防貧施策」を児童問題の解決策としても応用し、「貧しき子供を未だ貧しき子供たらしめざる時に於て之を救ひ、又不良なる子供を未だ不良ならざる前に於て之を教化」する必要があり、「防貧は救貧に先立ち、教化は感化に先立つ」と述べている⁷。このような経緯を経て、東京市長に就任した後藤は、都市施策の中核に児童保護・教育救済事業を据えていくのである。

以上をふまえ本稿では、東京市長・後藤新平の児童保護・教育改善事業の特徴を明らかにすることを目的とする。1920年前後の東京市における子どもの貧困・健康・生活問題に対して後藤の児童保護事業が重要な意義を有していたと考えられるが、こうした児童保護事業が1920年代に促進される教育救済事業の基盤をどのように形成したのかが主たる分析視角となる。

筆者らはこれまでに、大正期の東京市における特別学級編製の成立過程について、特別学級が多様な困難をもつ子どものための教育救済事業として組織的に実施されたこと、関東大震災以後に計画された教育復興事業の中核に特別学級編制が位置づけられていたこと、そして特別学級の児童と実践の実態について分析を行ってきた⁸。本研究はその一環として位置づけるものであり、東京市が特別学級編制にもつながっていく教育改善事業をどのように形成していったのかについて、その中心人物である市長・後藤新平の果たした役割から明らかにしていくものである。

2. 後藤新平の東京市長就任と都市施策の着手

2. 1 東京市における産業化・重化学工業化と都市問題の激化

大正期に入って以降、東京市の人口は爆発的に増加した。日露戦争後にすでに200万都市になっていた東京は、1920(大正9)年の国勢調査時点で約370万人を超えて400万都市に近づきつつあったが、都市インフラの設備は大幅に遅れていた。1888(明治21)年の段階で東京市は「東京市区改正条例」を実施していたが、1918(大正7年)の時点においても、道路・橋梁については「設計路線百廿三条延長四十四里廿余町ノ拡張開設ヲ完了シ」ているのみで、公園は設計中が32園、公設市場は実現に至らず、上下水道は着手されていたがこちらも未完成であった⁹。また当時東京府知事であった芳川顕正が「道路、橋梁、河川ハ本ナリ、水道、家屋、下水ハ末ナリ」として軍事力強化のための制度基盤拡充に重きをおいたために、住民の生活問題についてはほとんど等閑視された¹⁰。上下水道・尿処理の整備は依然として不十分なままであり、腸チフスなどの伝染病が大正期に入っても5,000人以上の罹患者を出すほどであった。

第一次世界大戦を境に産業化・重化学工業化が急速に進展し、産業公害が住民の生活環境をさらに悪化させた。この時期になると石炭消費の激増による煙害が多数発生し、例えば江東の工業地帯の煤煙・排ガスによる環境汚染は深川区一帯の肺結核死亡率の高さに大きく関与していた。後に東京市助役に任命される池田宏も、「大都市に於ける緊急問題の一として識者の注意を惹くに至れる空气中に於ける細菌数を検するに」「工場の発達と之に伴ふ人口の集中運動とが如何に市民の健康を奪はんとしつあるかに想到するとき、どうしても此の儘には推移するに委されぬ」として東京市内の空气中の炭酸ガス、浮遊有機物、細菌数の多さを指摘した¹¹。

こうした不衛生・産業公害等の都市問題は貧困層にもっとも深刻な影響を及ぼしていた。都市研究会の片岡安は貧民の「衛生状態の問題に非ずして、其都市全体の衛生状態に種々の悪い結果を発生させる」「都市の有らゆる罪惡と云ふものが多くは不健全な細民部落から起る」と言及している¹²。さらに片岡は、東京深川区の細民地域は四畳に四人が住み「一人の人間が畳一枚に住つて居る」状況で、「子供の眼病が全体の子供の五割を占め」「私生児が斯く多数に生れその死亡率が如何にも大きい」ことは「都市の風紀と衛生を如何に紊して居るかを想像せしめて余りある」とし¹³、

貧民層が抱える不衛生な環境こそが都市問題の中核であることを強調した。

2. 2 後藤新平の東京市長就任と市政刷新

このように都市問題が深刻化する一方、度重なる市長交代や市会の汚職事件など、東京市政の執行機能は極めて不安定な状態であった。後藤もこの当時の東京市政の状況を「互に連絡を欠き不規律を極め浪費政策の弊に陥つて居」り、「将来の為に連絡を立つべき調査を欠いて唯一時を糊塗するに過ぎざる状態」であったと述べている¹⁴。すなわち「区役所相互間、並に市役所内の各機関の連絡交渉の如きも頗る不完全」であり、「市吏員と市議員との疎隔、甚たしきは市長と市議員若くは市吏員が互に相對峙し」ており¹⁵、都市問題に対応できる市政の機能を有していなかった。加えて「市政改正後市参事会は単なる議決機関に止まり、市長が唯一の執行機関となつたにも拘らず、東京市では矢張り以前の習慣のままに、事実上市参事会は執行機関同様の権力を振ふて居」たなど¹⁶、市長の権限が依然として低い位置に貶められていたことも市政の機能鈍化に関与していた。

後藤は1920（大正9）年11月27日、東京市政疑獄の責任を負って市長を辞任した田尻稻次郎の後任として、第7代東京市長に就任する。後藤は市長の権限を高め、市役所組織を機能的にするために、最初に人事刷新に着手した。助役として後藤の腹心であった永田秀次郎（元警保局長、のち東京市長）、池田宏（内務省社会局長）、前田多門（第二代都市計画課長、戦後文部大臣）の三人を推薦したが¹⁷、この三助役はいずれも内務省官僚経験者であり、行政主導の基礎を作り上げた。

さらに1921（大正10）年6月、市長直属機関として新設された臨時市務刷新委員会において立案された職制改正案を実施した。この職制改正は「課ニ依リテハ余リニ荷ノ重キニ過クルノ感アルモノアリ為メニ日常ノ雑務ニ駆使セラレテ静カニ事務ヲ達観シ新時代ニ適応スル清新ナル執務ヲ試ムル余力ニ欠ケ」ている点に注目し¹⁸、複雑多岐であった各課の事務分担を軽くするために、課の増設を行うこととしている。このように市政刷新の一環として、各部局間の連絡統一のために組織を整備し、市長の管理機能を高めることを企図した。

例えば、社会局においても「道路局の砂利事件の如きことは起らないけれども、其行政上の執勢の乱脈なる」もので「大体其出发点から、其の径路から」「其事務進行に必要な機関運用の上に於て非文明的の

点」が見られたために¹⁹、社会局に保護・公営・衛生・水道・水道拡張・下水・公園の七課を増設し、業務の整理を実施した。教育課も「現在ノ教育課ハ事務余リニ広汎ニ失ス」ために「別ニ社会教育課ヲ分立セシメ本課ハ主トシテ学校教育ノ任ニ当ラシム」として²⁰、別に自治訓練・社会教育を担当する社会教育課を設けている。このように、市政刷新や行政機構の整理を行うことで、都市行政機能を高め、都市政策を行う上で土台を作り上げていった。

2. 3 市長・後藤新平の都市施策

東京市長時代の後藤による都市施策におけるもっとも重要な取り組みは、東京市の都市計画案である「東京市政要綱」（いわゆる八億円計画）の発表と東京市政調査会の設立である。後藤の「八億円計画」と呼ばれる都市計画案は、震災後の帝都復興のヴィジョンの下敷きとなるものであり、市議員には「東京市政要綱」、市参事会には「新事業及財政計画の大綱」として提出している²¹。東京市政要綱では、東京市の現状に鑑み、急速に整備すべき事業として16項目が挙げられ、都市インフラと公共サービスの整備が強調されている（表1）。

後藤は「八億円計画」の主要目的を、人口増大、貧困層の拡大、産業公害等にみられる「急速に進む都市化—それに対応する都市基盤の整備—に制度が追いつかない状態」²²を解消するために必要な都市装置の整備においていた。後藤は「道路も、下水も、学校のことも、欧羅巴のことと対照すると東京で殆んど何一つ満足に出来たものの無いことを遺憾とする、水道と下水とは先づ文明的に施行せられんとして居るが夫れ進十分ではな」く、「依て私は新に諸般の項目に亘りて十分調査研究を遂げた上でなくば市民の幸福を増進することは出来ぬと考へたから、昔から人の必要を説き来れるものなるも、尚其の實行を新にせずばならぬと考へたので、敢て新計画と名付けた次第である」と言及している²³。そのためこの事業は「互に相関連して、殆んど一体不分の關係を有し、相俟ちて始めて克く市民の福利を増進」できるとし²⁴、すべての事業が成立してこそ市民の生活保障につながることを強調したのである。

前述のとおり種々の都市問題は貧困層に大きな打撃を与えていたこともあり、「八億円計画」の重要な柱のひとつが社会事業であった。1919（大正8）年の田尻市政時にすでに、米騒動を契機とする社会不安への対応策として公設市場、公設食堂、セツルメント等の社会事業が立案されていたものの²⁵、市会の疑獄事件

表1 東京市政要綱の主要事業

| | |
|----------------------|----------------|
| 都市計画の設計に基く重要街路の新設及拡築 | 電気及瓦斯事業の改善 |
| 重要街路の舗装 | 港湾の修築及水運の改良 |
| 重要街路を占用する工作物の整理 | 河川の改修 |
| 糞尿及塵芥類の処分 | 大小公園及広場類の新設及改設 |
| 社会事業に関する各種の施設 | 葬場等の新設 |
| 教育機関の拡充 | 市場及屠場類の新設 |
| 下水改良事業の完成 | 上水拡張事業の完成 |
| 住宅地の経営 | 市庁舎公会堂等の新営 |

(都市研究会 (1921) 東京市政要綱, 『都市公論』 第4巻6号, pp.66-67より作成)

等によって実現にはいたらなかった。そこで後藤新平が市長に就任すると、多数の社会事業施設の建設計画が提出され、例えば職業紹介所8ヶ所、簡易食堂6ヶ所、市営住宅4ヶ所、細民地帯への施療病院4ヶ所、労働合宿所2ヶ所、託児所2ヶ所の設置計画が立てられている²⁶。

1921(大正10)年に職業紹介所が本所区および下谷区に新設され、同年9月には「発育期中にある青少年の個性を、医学と心理学との立場より科学的に診査し、各個人の身体と性能に適する職業の選定及び各種の職業相談、教養相談に応じ、以て之れが指導をなし、兼て少年紹介部と連絡して適当なる職業を紹介」する少年相談部を、中央職業紹介所内に新設している²⁷。1921(大正10)年8月から1922(大正11)年7月までにいたる相談種別件数として、「職業相談」が228件と多いものの、学校選択・教養相談など多様な子どもの相談を扱っていた²⁸。

公設浴場についても細民地帯を中心に3ヶ所設置することが予定されていたが、「小規模な児童用の浴場だけでも設置したい」との意向から、「特殊学校内に就学児童専用の浴場設置」も計画されていた²⁹。この点からも、後藤の社会事業施策は子どもをその対象に含みこむものであったことがわかる。実際に実施された事業は東京市路面改良事業(1921-1929年度、事業費総額実績1879万円)³⁰とともに社会事業及び教育事業であったことから、後藤の東京市政では児童の生活保障が中核に据えられていたことがうかがえる。

こうした都市計画事業を実施するために必要な手段として、市は「出来得る限り行政及財政の整理を断行」「衆智を網羅せる市政調査機関を特設」「優良有能なる吏員を養成して大に事務の刷新を図り能率の増進に努むる為吏員養成所、師範練習所を置く」ことを挙

げている³¹。後藤は都市計画を実現していく上で「浪費を省くは調査研究にある、もう一つは勤能の人を使ふにある。即ち使つて居る人に無駄骨を折らせないやうに無駄なことの無いやうに効果を挙げて行くのが必要」と述べ³²、調査研究機関設置と人材確保が都市施策遂行の必要条件であると強調していたのである。

1922(大正11)年、安田財閥の安田善次郎の支援によって東京市政調査会を設立した。この市政調査会は都市施策に関する諸般の調査研究をなし、市当局と協力してその施策実現を果たすことを目的として、「科学的調査研究及其結果の公表」「都市政策に関する智識の啓発及普及」「都市施設に関する計画の樹立」等を行うこととしている³³。市政調査会は法制、交通及都市計画、公営事業、文化及社会事業、衛生、財政経済の六部門からなり、各部門には各界の専門家を配置し、1922(大正11)年9月にはその嘱託専門家は75名に達していた。東京市政調査会は、各専門家の意見を取り入れながら調査を実施し、都市施策立案の基盤をつくる役目を果たした。

3. 東京市長・後藤新平の児童保護施策

後藤が東京市長に就く直前の1920(大正9)年、東京市社会局が内務省の要請で細民実態調査を実施している。「普く全市に亘りて細民生活の概要を調査」し、借家に住む定居細民と木賃宿宿泊者、浮浪者、水上生活者からなる不定居細民の実態を明らかにしたこの調査³⁴では「汚穢狭隘なる一室に混棲雑居の過集生活を営」む非衛生的な環境や「過激の労働をなす」生活環境のために「死亡率の高き反面に不健康」であり、「神経疾患、消化器系統病、泌尿生殖器疾患、腸、肺結核、トラホーム、疥癬類の皮膚病、骨及関節疾患、白痴及老耄性痴呆、脚気及循環器疾患を重なるものと

し、チブス、赤痢等の伝染疾患」が多いことが示された³⁵。

こうした貧困層の不衛生な環境は子どもの健康にも悪影響を与えていたが、特殊小学校である霊岸小学校³⁶の椎名龍徳は「細民住宅の大部分は、一年中太陽の恩恵さへ受けられぬ」「冬は積雪旬日を越えても消えず、夏は群蚊の襲撃があり、厳寒に蒲團の不足で半残の夢を破られ、酷暑蚤と南京虫に生血を吸はれる。不良の住宅は病気より甚だしい苦痛を与へて居る」と述べ、住居が狭く、家族構成員数が多いほど「眼疾児」や「皮膚病児」が多いことを指摘している³⁷。

水上生活者家庭の子どもの生活実態についても前述の報告書は言及している。水上生活者は「回漕問屋又は舢艫業者に雇はるる舢艫乗組員俗に舢艫頭にして、傭主の指図に従ひ貨物の水上輸送に従事するもの」が大部分を占め³⁸、吾孺尋常小学校にて調査した舢艫971隻中に児童のいる船数が592隻(1683人)で全体の61%にのぼり、そのうち約4割の700人が学齡児童であった³⁹。水上生活者家庭の子どもは、「狭い船内で生育されるので秩序あり規矩ある教養は享けられない」「混然雑多の其内で人間らしい生育は出来ないの、行儀の悪い気風の粗野」であったと報告され⁴⁰、水上生活の環境が子どもの心身発育に大きな影響を与えていた点が指摘される。また「漂浪流転の水上生活者は何日も西に東に移動生活をするために」「就学の機会を失ふ」というように⁴¹、多くの児童が不就学の状況であった。

東京市は1910年代前半から「浮浪・不良」児童の保護事業に着手しているが、「浅草公園附近に永く浮浪せるものは最も悪化し、或は掏摸、香具師等の子分となり新聞売りとなり、搔浚となり、紙屑拾を装ひて、空巢狙となり又は諸處の金属類を窃取し又は小僧を誘拐して金品を奪ふ等」し⁴²、「年齢は十五歳最も多くして」「全数の約七割は貧困其他の理由によりて義務教育を完了せず」という状態であった⁴³。こうした児童は「全数の約三割七分は両親あれども、六割三分は片親若しくは両親の無き不幸なものであつて、或は親戚の手に養はれ、又は雇主の手に引き取られたもので」「家庭に欠陥あるもの又は扶養義務者無きものは浮浪し易く且つ不良行為をなすに至るものが多い」とされた⁴⁴。このように深刻な家庭貧困の結果として、多数の「浮浪・不良」児が増加したのである。

東京市職業紹介所の附帯事業として1913(大正2)年に幼少年保護所が設立された。これは「市内を浮浪徘徊する、又は不良の行為を為す八歳以上十八歳未満の幼少年」に対して「父兄其他の保護者に引渡し又は

適宜職業を紹介し、若くは篤志者の家庭、場合によりては感化院其他救護所に委託」するもので、子どもの不良化を未然に防ぐために設置されたものであった⁴⁵。幼少年保護所の入所人員は、1913(大正2)年には約200名であったが、5年後の1918(大正7)年には約500名まで増加している⁴⁶。

後藤は、貧困家庭の過激な労働や劣悪な健康・衛生状態は母体の健康状態をも悪化させ、乳幼児の生命・発育を脅かしていることに注目し、「女工」の生活調査の実施を通じて「女性として其労働が女子の体力に堪え得らるるや否をや、母性として大切なる能力を向上発展し得るや、又阻害せらるる」かを明らかにしたうえで⁴⁷、1921(大正10)年6月に託児所を江東橋区に設置した。この託児所は「少額収入者をして就業に際しての繁累を脱し、生産能力の増進を計らしむると共に児童を教育的に取扱ひ、且児童を通じて家庭の改善を計らむとする目的」で設立され⁴⁸、子どもをもつ労働者の就業対策であると同時に、子どもの保護・教育を通じて貧困家庭の改善を図るものであった。1923(大正12)年2月には深川区富川町に託児所が設置され⁴⁹、富川町託児所は「特に同所は有名な貧民窟であれば、貧児を喜ばせるため、回転シーソー、スベリ台、揺籠其他種々の玩具を備へ付けると共に、四名の保姆も住み込んで、種々世話」をした⁵⁰。

産院と児童健康相談所も、家庭貧困と乳児の死亡率の増加に応じて設置された社会事業施設である。産院は、乳児死亡率の増加が「母体の健康状態が、年々低下」し「妊婦の衛生思想の欠乏」によるものとして、1923(大正12)年10月に開設された⁵¹。児童健康相談所は「満六歳以下の乳児、幼児の哺育、養育等総ての健康相談に応じ」ることを目的として、1923(大正12)年に開設されている⁵²。

また後藤は、子どもの健康・衛生改善の一環として「各区に命じて夏期休暇中に於ける小学児童の保健衛生設備を出来るだけ完全ならしむることとし」「区費の許す範囲内に於て最善の設備をすることに決し」、これに応じて各区は海浜学校や林間学校、水泳などの事業を実施している⁵³。

「浮浪・不良」児の保護事業もいっそう盛んに実施され、東京市社会局は幼年保護デーを開催して「市内約一萬の不良少年及び浮浪児の保護を引き受けて呉れる篤志家の申出を広く一般に希望し」「成る可く不良及び浮浪児の個性に適合した家庭を選定して之を託するやうにしたい」としたうえで、収容人数30名の既存の不良少年保護所以外に、「約百名位を収容することの出来る不良少年保護所を市外池袋に建つる計画」

を立てた⁵⁴。さらに、1922（大正11）年11月には「各家庭の少年児童の性行、即ち他人の物を無暗に欲しがりにはせぬか、学校や仕事に怠けはせぬか興業、買喰、無駄使ひ等はしはせぬか、脳障がありはせぬか等の相談を開始し」「不良児の育てられた環境を考慮して、よりよい環境を与へ、生理的の障害によるものは之を治療し、徹底的に不良少年の救済に努める」ため⁵⁵、幼少年保護所に幼少年性行相談部を設置した。

1922（大正11）年5月、浅草に開園した児童遊園地は「人家稠密にして、街路雑沓せる都会地にありては、生氣澁刺たる児童の行動を拘束し、之れが発育を阻害するのみならず、児童をして有害なる遊戯に耽らしむるの虞れ」があるために、「児童をして自由に嬉戯せしむる」ことを目的とするものであった⁵⁶。とくに「自分の庭園を有しない下層階級の生活者」にとって「狭隘なる地域に於ては児童の遊戯上に於てもその場所に適した、姑息なる投機的遊戯に終日を送らねばならぬ」ために「怠惰性と不秩序性との習慣を覚え、遂に不良な行為をなす様に」なるおそれがあり⁵⁷、児童遊園が児童の不良化を防止する役割を担っていた。

こうした児童保護事業の実施にあたって、助役の前田多門は「工場に於ける所の少年労働といふやうな問題に付て非常に我国の規定が不取締りであつて、さうして事実上恐るべき所の少年労働が行はれて居る」等の児童問題を取り上げ⁵⁸、「更に積極的に子供の将来をどういふやうに育てるか嬰兒をどういふやうに完全に育てるか」を「学校の先生のみならず総てのものが之を育てて行つて、之を大人にしなければならぬ」と述べ⁵⁹、児童問題を学校教育だけでなく都市施策・社会施策の枠組みのなかで対処していく必要性を強調している。

以上のように、後藤新平市政下の児童保護事業は、

乳幼児の健康状態の改善と子どもの不良化の防止を通じて、住民の生活改善や社会治安の維持を実施するものであった。産院・児童相談所は乳児死亡率増加という都市問題に対応する形で開設され、児童遊園地は人家稠密や子どもの健康悪化や不良化等を防ぐために設置された。託児所についても、労働者の就業対策だけでなく、保育を通じた貧困家庭の救済と貧困の再生産の防止をねらったものであった。

4. 東京市長・後藤新平の教育改善事業

後藤の児童保護や教育への関心は、東京市の教育救済事業にも反映されている。助役の前田多門が「八億円計画は要するに計画であつて、後藤伯が市長として実行に移されたものではない。実際市長として施設された事業の内、大きなものは何といふても東京市多年の懸念たる教育費統一問題の解決」⁶⁰と述べているように、八億円計画のなかでも教育事業は重視され、実際に実施されたのであった。

1910年代後半は小学校就学率は向上するものの、地域財政が脆弱なために小学校数が不足した時期であり、例えば本所区では学齢児童数の増加に学校増設が間に合わず、牛島尋常小学校では36学級、柳島尋常小学校では46学級の大規模校となり、児童数は3,000名を超えていた。こうした状況について助役の永田秀次郎も「毎年学齢児童の増加に伴ひ学校の設備不十分なる為二部教授を施して居る学級数は三百三十八学級の多きに及んで居」り、「二部教授なるものが已むを得ざる教育上の手段であつて之を教育者から観察すれば種々教育上の欠点を含み甚だしく教育の効果を減ぜしめる」と指摘している⁶¹。

表2 後藤東京市政下において開設された児童保護施設

| 施設 | 開設時期 | 目的 |
|---------------------|------------|--|
| 産院附属乳児院 | 1923年10月開設 | 「経済的に不遇の地位にある妊産婦を保護せんが為」に設置 |
| 児童相談所 | 1923年6月開設 | 「満六歳以下の乳児、幼児の哺育、養育等総ての健康相談に応じ、以て其の疾病の予防、健康の増進を図る」 |
| 児童遊園地 | 1922年5月開設 | 「人家稠密街路雑踏の市内にありて児童をして自由に嬉戯せしめ、其の発育を助長せんが為め」に設置 |
| 幼少年保護所内 幼少年性行相談部 | 1922年11月開設 | 「特に一般家庭又は本人の依頼に応じ、年少子弟の不良若くは不良に傾かんとする性質、行為其他に関し、医師の診査の下に相談指導の任に当」る |
| 託児場 | 1921年6月開設 | 「少額収入者をして就業に際しての繁累を脱し、以て生産能力の増進を計らしむると共に一方児童を教育上適当に取扱い、且つ児童を通じて家庭の改善を計らんとする」 |

（東京市社会局（1924）『第四回（大正拾貳年度）東京市社会局年報』より作成）

また、東京市教育課長であった渋谷徳三郎が二部教授の「教育上の欠点」に関して、①教授上の弊害、②訓練上の弊害、③養護上の弊害、④管理上の弊害、⑤教員に及ぼす弊害、⑥家庭に及ぼす弊害の6点から詳述し、児童の疲労、規律的習慣の破壊、極暑極寒中の弊害、伝染性疾患予防の困難など多様な児童に対する弊害を指摘している⁶²。後藤自身も「小学校の増設が二部教授撤廃の解決の鍵で」あり、「同時に「バラック」と不燃質建築物との経済関係」と「児童の衛生的関係に就き調査研究の徹すべきものがないのみならず、之に関する委員等も出来ていない」とし⁶³、二部教授撤廃と児童の衛生・安全面の改善を含めた教育改善の必要性を強調している。

各区の財力の優劣によって住民の負担や児童一人にかけられる費用が異なっていたため、二部教授の深刻さや教育条件に格差が生まれていた。日本橋区ではほとんど二部教授が実施されてないのに対して、本所区では児童が9,650名、浅草区では8,871名、下谷区では6,163名の児童が小学校不足のために二部教授を受けざるをえない状況であった⁶⁴。前田多門は、本所・深川などの貧困区では「負担力極めて低い上に年々児童数は夥しい割合で増すから、一年に二校位新設するのなければ到底追ひ付かない」「これ等の区では教育費負担の割合がその富力に比して極めて重く、収容力不足のため二部教授をいつ迄も続けねばならず、また富有区のように充分な教員給を計上することが出来なかつた」「故に教育費を市に統一し、全部の必要を全部の経費から支弁することは、負担の公平、教育の機会均等、都市社会政策の上から極めて望ましき改革策」と述べている⁶⁵。

以上の実態をふまえて後藤は、1922（大正11）年2月の市議会において「八億円計画」に基づく1922年度の予算増額案を提示し、「従来各区ニテ負担シ居タル小学校教員諸費ヲ普通市費負担ニ移シ、且ツ教育拡充促進ノ為メ小学校建築費補給費ヲ増加」すると述べ、「八億円計画」の一環として学政統一・小学校増築案を位置づけている⁶⁶。また後藤はこの市議会答弁のなかで、教育改善事業の必要性について「吾ガ東京市民ノ子弟ノ将来ヲ考フル時、教育上欠陥アル二部教授ノ如キハ、東京市民ノ面目ヨリスルモ、一日モ速ニ撤廃セザルベカラズ。貧民ノ子弟ハ富者ノ子弟ノ如ク、縦ヒ義務教育ト雖モ教育ノ均霑ヲ受クル能ハザルハ当然ナリト為スガ如キ極端ナル議論ニハ、諸君モ同意セラレザルベシ」と説明する⁶⁷。助役の永田秀次郎もこれに応じ、とりわけ貧困区においては、区の財源だけでは「教育ヲ完全ニ致スコトガ出来難」く、「教

員給ヲ統一シテ市カラソレヲ支弁スルト云フコトニシナケレバ市ノ学齡児童ノ教育ヲ完全ニスルト云フコトガ出来ナイ」とし、学政統一の目的を区の権限を縮小することにあるのではなく、「唯義務教育ノ完全普及改善」にあるものとしている⁶⁸。

このように後藤と永田は、貧困児童ほど劣悪な教育環境にある点を指摘したうえで、小学校増設と学政統一実施の必要性を強調するのである。市会の承認を得て、学政統一は達成され、学校建築費は大きく確保された。学校建築費については、1921（大正10）年度の「学校建設補給額百六十余萬円なりしものを、十一年度には三百六十九萬五千円に増額して、年々激増する就学児童を収容すると同時に、現在実施しつつある七百七十二学級の二部教授を全廃すべく、十二年度に於て建設費六百十八萬五千円を計上し大正十六年度迄には右二部教授の全廃を策しつつあるものであった⁶⁹。さらに「市立小学校薄弱児童特別教育費」が3,500円追加され、東京市の多様な困難をもつ児童の特別学級設置が促進されている。

1922（大正11）年には「学校衛生調査機関」が設置され、「校地建築物設備機具等の衛生」「運動体育衛生」「病者、虚弱者、精神薄弱者衛生」「飲料食物に関する衛生」等の部門から、市衛生試験所と連絡を保ちながら、学校の保健衛生に努めることとなった⁷⁰。東京市教育課の予算も前年度に比べて約600万円の増加が決定し、東京市教育課は「学校衛生技師増員十二名」「夏期林間学校新設」「小学教員海外視察派遣」「甲種工業一校新設」「直営小学校新設」等に取り組んだ⁷¹。

以上のように、後藤の教育改善事業は、貧しい地域においてこそ二部教授・過大学級が深刻であるという事実を踏まえ、教育の機会均等と子どもの生活向上を企図していた。こうした目的が教育施策の根底にあるがゆえに、夏期林間学校の増設、貧民児童のための特殊学校の設置、工場内学校の設置、さまざまな学習困難をもつ特別学級の設置など多様な教育救済事業もまた計画・実施されたのである。このような点からも、後藤新平が行った教育改善事業は、のちの東京市の教育救済事業を促進する基盤をつくったと評価することができる。

5. おわりに

本稿では、1920年代の東京市における教育救済事業の促進を支えた後藤新平の東京市政下の児童保護事業と教育改善事業の特徴について検討した。

後藤は、1920（大正9）年に東京市長就任後ただちに市政刷新とともに、総合的な都市計画の樹立に取り組んだ。この都市計画は、道路・街路の改良、上下水道の整備などのインフラ整備や社会事業、教育事業を通じて、住民の生活改善をめざすものであり、なかでも児童保護事業や教育改善事業が中核に据えられている。

産院や児童相談所は乳児死亡率増加という都市問題に対応する形で開設され、児童遊園地は人家稠密や子どもの健康悪化や不良化等を防ぐために設置された。託児所についても、労働者の就業対策だけでなく、保育を通じた貧困家庭の救済と貧困の再生産の防止をねらったものであった。「浮浪・不良」児問題については1910年代中葉から大きな社会問題になっていたが、後藤が市長に就任すると幼少年保護所の規模や相談機能を拡大することで、彼等の保護を積極的に実施して、治安の維持をはかった。

教育改善事業については、後藤は小学校増設・学政統一の実施の必要性を強調し、地域間の教育格差を是正し、貧困層ほど二部教授・過大学級などの不十分な教育環境にさらされている現状を改善することを目的とした。

このように後藤の児童保護事業と教育改善事業は、家庭貧困や都市問題にさらされる子どもの健康や生活の改善をはかり、不十分な小学校の教育環境をも改善することで、貧困層の子どもの生活改善をめざすものであった。

児童保護事業と教育改善事業の双方が実施されたことを契機として、家庭貧困や児童労働などによる子どもの不就学問題、二部・三部教授や過大学級などの教育問題がいっそう焦点化され、多様な困難をもつ子どもの特別学級設置などの教育救済事業の推進がなされたのである。

註・引用

- 1 源川真希（2007）『東京市政―首都の近現代史―』日本経済評論社，p.41。
- 2 石塚裕道（1991）『日本近代都市論』東京大学出版，石塚裕道（1977）『東京の社会経済史』紀伊国屋書店。
- 3 志村廣明（1998）『日本の近代学校における学級定員・編制問題―過大学級，二部教授問題を中心として―』大空社。
- 4 姜克實（2011）『近代日本の社会事業思想』ミネルヴァ書房，p.180。
- 5 後藤新平（1922）都市計画と自治の精神，『都市計画講習

- 録全集』第1巻，pp.24-25。
- 6 川西崇行（2010）「都市研究会」から近代都市法制の誕生，『都市問題』第98巻9号，pp.16-17。
- 7 後藤新平（1917）救済事業の理想，『社会と救済』第1巻2号，p.82。
- 8 ①石井智也・石川衣紀・高橋智（2013）大正期の東京市における教育救済事業と多様な困難をもつ子どもの特別学級編制，『SNEジャーナル』第19巻1号，pp.144-160，日本特別ニーズ教育学会，②石井智也・石川衣紀・高橋智（2014）大正期の東京市における小学校特別学級編制―特別学級の児童実態と教育実践を中心に―，『東京学芸大学紀要（総合教育科学系Ⅱ）』第65集，pp.113-124，③石井智也・石川衣紀・高橋智（2014）関東大震災後の東京市の教育復興計画と多様な教育困難を有する子どもの特別学級編制，『日本教育史学会紀要』第4号，pp.68-87。
- 9 東京都（1981）『東京百年史』第4巻，p.96。
- 10 石塚裕道（1977）『東京の社会経済史』紀伊国屋書店，p.178。
- 11 池田宏（1922）『改訂都市経営論』都市研究会，pp.181-183。
- 12 片岡安（1919）細民住宅に就て，『建築雑誌』第390号，p.36。
- 13 片岡安（1919）同上，pp.36-37。
- 14 後藤新平（1921）『市政に就て（未定稿）』，pp.1-2。
- 15 後藤新平（1921）同上書，pp.2-6。
- 16 前田多門（1929）東京市長としての後藤伯爵，『都市問題』第8巻6号，pp.52-53。
- 17 このように助役職市長の腹心をあてることは、市会が助役職を選出してきた従来の慣行からはずれるもので、市政における市長裁量権とその権限を強化するものであった。
- 18 池田宏（1921）『東京市職制分課規定改正要領』，pp.6-7。
- 19 後藤新平（1921）前掲14)，pp.54-55。
- 20 池田宏（1921）前掲18)，p.33。
- 21 池田宏（1929）世に所謂八億計画の真相を討ねて後藤伯爵を憶ふ，『都市問題』第8巻4号，p.33。
- 22 川西崇行（2010）前掲6)，pp.16-17。
- 23 後藤新平（1921）東京市の新計画に就て，『都市公論』第4巻9号，p.3。
- 24 都市研究会（1921）東京市政要綱，『都市公論』第4巻6号，p.67。
- 25 東京市会事務局（1936）『東京市会史』第5巻，pp.103-109。
- 26 無署名（1921）東京市社会局の新事業，『社会事業』第5巻3号，pp.76-77。
- 27 東京市社会局（1922）『職業指導資料』第1輯，p.72。

- 28 東京市社会局 (1922) 同上書, p.76
- 29 東京市社会局 (1922) 東京市の公設浴場, 『社会事業』第6巻10号, p.75。
- 30 越沢明 (2011) 『東京の都市計画』岩波書店, p.33。
- 31 都市研究会 (1921) 前掲24), p.69。
- 32 後藤新平 (1921) 前掲23), p.8。
- 33 松木幹一郎 (1929) 後藤伯と東京市政調査会, 『都市問題』第8巻6号, p.66。
- 34 東京市社会局 (1921) 『東京市内の細民に関する調査』, pp.1-2。
- 35 東京市社会局 (1921) 同上書, pp.101-103。
- 36 霊岸小学校は貧困児童の就学督励を実施する特殊小学校であるが, 貧困児童の児童実態について東京市社会局に報告をしている。
- 37 椎名龍徳 (1920) 細民児童の衛生問題, 『学校衛生』第3巻11号, pp.39-41。
- 38 東京市社会局 (1921) 前掲34), p.127。
- 39 東京市社会局 (1921) 同上書, p.130。
- 40 草間八十雄 (1921) 水上労働者の生活, 『社会事業』第5巻3号, p.45。
- 41 草間八十雄 (1921) 同上, p.42。
- 42 無署名 (1917) 東京市職業紹介所の児童保護近況, 『児童研究』第20巻10号, p.319。
- 43 無署名 (1917) 同上, pp.319-320。
- 44 無署名 (1919) 浮浪児童と扶養義務者の関係と浮浪の原因, 『児童研究』第22巻9号, p.237。
- 45 東京市社会局 (1924) 『第四回 (大正拾貳年度) 東京市社会局年報』, p.46。
- 46 東京市社会局 (1924) 同上書, p.49。
- 47 無署名 (1921) 女工の生活調査, 『社会事業』第5巻1号, p.76。
- 48 東京市社会局 (1923) 『第参回 (大正拾叁年) 東京市社会局年報』, p.143。
- 49 東京市社会局 (1923) 同上書, p.143。
- 50 無署名 (1922) 東京市の新設託児所, 『社会事業』第6巻8号, p.67。
- 51 東京市社会局 (1923) 前掲48), p.149。
- 52 東京市社会局 (1924) 前掲45), pp.12-13。
- 53 無署名 (1921) 夏期休暇中の児童衛生施設, 『社会事業』第5巻5号, p.75。
- 54 無署名 (1922) 東京市の不良少年委託成績, 『社会事業』第6巻2号, p.78。
- 55 無署名 (1922) 東京池袋の不良少年保護所, 『社会事業』第6巻9号, p.54。
- 56 東京市社会局 (1923) 前掲48), p.146。
- 57 朝原梅一 (1921) 東京府下に於ける公園並児童遊園の現
状調査 (一), 『児童研究』第24巻7号, p.180。
- 58 東京市社会局 (1922) 前掲27), p.9。
- 59 東京市社会局 (1922) 同上書, p.10。
- 60 前田多門 (1929) 東京市長としての後藤伯爵, 『都市問題』第8巻6号, p.54。
- 61 永田秀次郎 (1922) 東京市の義務教育問題, 『都市公論』第5巻2号, p.39。
- 62 東京市教育会研究部 (1920) 二部教授速に撤廃せざるべからず, 『都市教育』第184号, pp.3-22。
- 63 鶴見祐輔 (2006) 『正伝・後藤新平 7 東京市長時代』藤原書店, p.449。
- 64 東京市役所 (1921) 『第十八回東京市学事年報』, p.17。
- 65 前田多門 (1929) 前掲60), pp.54-55。
- 66 東京市会事務局 (1936) 前掲25), p.496。
- 67 東京市会事務局 (1936) 同上書, p.499。
- 68 東京市会 (1922) 『大正十一年東京市会議事速記録』第2号, p.185。
- 69 無署名 (1922) 市の教育施設, 『都市教育』第217号, p.55。
- 70 無署名 (1922) 学校衛生調査機関の設置, 『都市教育』第214号, pp.22-23。
- 71 無署名 (1922) 前掲69), p.55。

1920年代における東京市長・後藤新平の
児童保護施策と教育改善事業

Children Protection Policy and Educational Improvement Works
by Tokyo City Mayor Shinpei Goto in 1920s

石井 智也*・石川 衣紀**・高橋 智***

Tomoya ISHII, Izumi ISHIKAWA and Satoru TAKAHASHI

特別ニーズ教育分野

Abstract

This study clarified the children protection policy and educational improvement works by Tokyo City mayor Shinpei Goto in 1920s.

After the World War I, the population increased explosively, and urbanization and industrialization were advanced in Tokyo City. While the development as the modern city is remarkable, the promotion of an infrastructure policy and the housing policy was so late. So the urban problems were intensified. Such urban problems had most serious influence on the poor people. Children in particular were tormented by the expansion of the slum and high infant mortality and inferior education environment.

Shinpei Goto took office as the Mayor of Tokyo in 1920, and he prepared a base of the city policy enforcement by municipal administration complete reform and maintenance of the administrative structure. Furthermore, Goto established The Tokyo Institute for Municipal Research, and made an effort for the drafting of the city policy based on the scientific investigations. He emphasized importance of the children protection policy and works while he carried out city policies. The core of this children protection policy and works was establishment such as nursery or the child consultation center. He improved the health condition of the child by educational correspondence and aimed at improving inhabitants and domestic quality of life. In the issue of juvenile vagrant or defectiveness children, Goto planned the maintenance of the peace and order by extending the consultation function of the child protection place.

About educational improvement works, Goto emphasized the need of elementary school enlargement and the unification of educational administration. And he made efforts for the modification of the educational inequality and improvement of the insufficient education environment in the poor.

In this way, the children protection policy and educational improvement works by Goto improved health and the education of the children from the perspective of the city policy. With the both children protection policy and educational improvement works having been carried out, educational problems due to poverty and juvenile labor were focused still more. And then, special class organization for children having multiple difficult was promoted by the policies.

Keywords: Shinpei Goto, Tokyo City, Children Protection Policy, Educational Improvement Works,

Department of Special Needs Education, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan

* Japan Overseas Cooperation Volunteers, Japan International Cooperation Agency

** Ph.D., Associate Professor, School of Education, National University Corporation Nagasaki University

*** Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)

要旨: 本稿では、1920年代の東京市における教育救済事業の促進を支えた後藤新平の東京市政下の児童保護事業と教育改善事業の特徴について検討した。

後藤は、1920（大正9）年に東京市長就任後ただちに市政刷新とともに、総合的な都市計画の樹立に取り組んだ。この都市計画は、道路・街路の改良、上下水道の整備などのインフラ整備や社会事業、教育事業を通じて、住民の生活改善をめざすものであり、なかでも児童保護事業や教育改善事業が中核に据えられていた。

産院や児童相談所は乳児死亡率増加という都市問題に対応する形で開設され、児童遊園地は人家稠密や子どもの健康悪化や不良化等を防ぐために設置された。託児所についても、労働者の就業対策だけでなく、保育を通じた貧困家庭の救済と貧困の再生産の防止をねらったものであった。「浮浪・不良」児問題については1910年代中葉から大きな社会問題になっていたが、後藤が市長に就任すると幼少年保護所の規模や相談機能を拡大することで、彼等の保護を積極的に実施して、治安の維持をはかった。

教育改善事業については、後藤は小学校増設・学政統一の実施の必要性を強調し、地域間の教育格差を是正し、貧困層ほど二部教授・過大学級などの不十分な教育環境にさらされている現状を改善することを目的とした。

このように後藤の児童保護事業と教育改善事業は、家庭貧困や都市問題にさらされる子どもの健康や生活の改善をはかり、不十分な小学校の教育環境をも改善することで、貧困層の子どもの生活改善をめざすものであった。

児童保護事業と教育改善事業の双方が実施されたことを契機として、家庭貧困や児童労働などによる子どもの不就学問題、二部・三部教授や過大学級などの教育問題がいつそう焦点化され、多様な困難をもつ子どもの特別学級設置などの教育救済事業の推進がなされたのである。

キーワード: 後藤新平、東京市、児童保護事業、教育改善事業