

## 日本における「学校の安全・危機」言説の展開（3） —学校衛生における「3機能を備えた養護教員」の成立過程—

池田隆英\*

**要旨：**概念検討は政策過程の分析には欠かせないが、学校安全の分野での概念検討は皆無といってよい。そこで、本稿では、学校安全の前史である戦前の学校衛生について「養護教員」の成立過程を後づけた。学校衛生は、医学的学校衛生（明治）、社会的学校衛生（大正）、教育的学校衛生（昭和）へと展開した。公衆衛生の一環として、大正・昭和初期、学校衛生は習慣形成や衛生道徳の涵養という教育活動と見なされた。この展開過程で、厚生省と文部省の管轄のあり方をめぐる「綱引き」が働きつつ、戦前の学校看護婦（衛生婦・養護婦・養護訓導）が制度化された。的確な職務の遂行によって社会的評価を高めた学校看護婦は、「教育的任務（保健指導）と社会事業的任務（保健管理）を担う役割」へと発展し、「医務の助手」から「保健の専務」へと転換した。そこには、「治療」と「養護」の結合、「一般養護」と「特別養護」の峻別、教育と医学の複合的な役割、学校職員としての位置づけ、といったロジックが働いていた。本稿の知見は、行政機構と事業内容、学校医・養護教員・学校長・一般教諭の関係、実践・運動・行政による制度化の総合的な理解にすぎない。

**キーワード：**言説、学校安全、学校衛生、養護教員、3機能

### 1. 問題設定

学校安全は、学校給食や学校保健とともに学校健康教育を構成し、安全教育と安全管理という側面が組織活動によって支えられており、かつ、生活安全、交通安全、災害安全という3つの領域から成る。施策の動向でいえば、中央教育審議会答申「学校安全の推進に関する計画の策定について」（平成24年3月21日）において、学校安全そのものが重点化され、平成29年には第2次答申が出された。児童生徒が関係する事故や災害が社会的な問題となる過程で、時代の変化とともに範囲が拡大され続けている（江澤、2015など）。こうした社会的な状況に対して、学校研究においては、学校健康教育に共通する枠組みに沿って、「教育」もしくは「管理」に軸足を置いた研究が産出されてきた。

概念にはその前提や内実となる考え方が含まれており、人々によって共有・流布されることによって言説となる。法令や答申は、制定・成立あるいは改正・改訂されていく過程で、様々な言説を根拠としながら全体を成していく。しかしながら、ある程度

の時代を経ると、その言説の前提や内実は忘れ去られ、特定の部分だけが修正ないしは維持されていく。だからこそ、通時的な分析を通して、概念を検討することが、前提や内実を問うだけでなく、新たな可能性を示すことにもなる。ところが、学校安全に関する研究において、法令や施策を所与と考え、学校安全の問題領域の拡大を跡づけるのみで、通時的な分析は極端に少ない。

学校保健の分野では、通時的な分析による知見が蓄積されつつある。たとえば、数見・高橋（2000）は、日本教育保健学会（2004年設立）の前身である日本学校保健研究会（1994年発足）のプロジェクトの一環として、戦前の学校衛生学や戦後の学校保健学の中に、広義の「教育」を軸に展開されてきた「教育保健学」の系譜を跡づけている。また、瀧澤（2016）は、医学と教育学の交差領域である「教育保健論」が、古代から中世を経て近代に至る広義の「健康」概念の系譜を跡づけ、そこに種々の身体論や習慣論の影響を見出している。

こうした概念検討は政策過程の分析には欠かせない

\*岡山県立大学 保健福祉学部

いが、学校安全の概念検討は皆無といってよい。そこで、本稿では、学校安全の前史である戦前の学校衛生について、法令や政策の展開の過程で「養護教員」の成立過程を後づけ、学校健康教育の基本的な枠組みのあり方の検討の一助としたい。

## 2. 学校衛生・学校保健の医学・政策

### (1) 明治から昭和戦前にかけての医学と政策

学校衛生について、明治から戦前までの質的変遷を跡づけた論考では、概ね、戦前に文部省の学校衛生課で行政指導に当たった大西永次郎氏のとらえ方が一般的である（小栗、1960；小倉、1974；佐守、1981；数見、2015）。明治期にはドイツをモデルとする医学的学校衛生、大正期にはイギリスをモデルとする社会的学校衛生、そして昭和期にはアメリカをモデルとする教育的学校衛生へと展開した<sup>1)</sup>。

医学的学校衛生とは、「自然科学としての医学、就中理論衛生学に基調を置いたもので、医学者ないし学校医を中心として教育の医学的批判と学校児童の衛生的保護を其の使命とせる」(大西、1940) とある。学校衛生の要求は、学校教育の内部から発生した必然的要求というより、外部からの医学的チェックまたは衛生学的関与であった。このような学校衛生には、「教育が子どもの健康を阻害する」という考え方が一貫して流れており、教育の内部事業として「教育者によって進められるべき」という考え方は乏しく、「教育に対して外部から協力する」というアプローチもあまり見られなかった<sup>2)</sup>。

1917（大正5）年、学校衛生官の新設に伴い学校衛生が制度的に復活した際、「独逸に学んだ医学的学校衛生の礎石の上に、流れを英国に求むる社会的学校衛生」が奨励された。予防に固執するドイツ型の学校衛生から治療を含めた学校の責任で行われるイギリス型の学校衛生への移行である。社会的学校衛生とは、「発育期における青少年の健康保護、なかなづく栄養の充実と医療の給付がすべての国民保健の最も根本であるという見地から実施」(大西、1940) されたものである。イギリス型の特徴は、①専任学校医、②学校看護婦、③学校給食の施設、④学校診療の事業である。日本では、①を除いた3つが導入され、相当に普及したが、これを法制化して全国的に実施する機運には至らなかった<sup>3)</sup>。

教育的学校衛生とは、行政機関としては、公衆衛生の部局ではなく学校教育の部局を通じて指導され

る教育としての学校衛生に位置づけられることを意味しており、運営の主体は「教育者を中心とするもので、教育者を第一線に立て、…学校衛生を教育的に指導して行こうとする1つの流れである」ととらえられていた。こうした教育的学校衛生は、アメリカにおいて既に行われていた、新教育運動に影響を受けた健康教育運動が、昭和初期から日本に導入されたものである。持田栄一によれば、「生活学校の体制は、子どもの成長と発達を中心に教育を理解し、子どもをとりまく学校環境と生活環境のすべてを教育的にとらえることをその建前とするものであるから、その学校観は拡大され、教育のしごとはたんにせまい意味での教授－教室内における知識の伝達－にかぎられないで、子どもの生活にかかわるすべてのしごとが、教育のしごとの対象として位置づけられるようになった」のである。それまで、学校看護婦の仕事として考えられていたものが、教育者の仕事として考えられるようになった。

### (2) 公衆衛生における行政機構と事業内容

学校衛生は、公衆衛生の一環として、「地域と職場と学校という集団の場に感染防止の網をかけ、国民の健康を感染症の流行から守ろうとするもの」、つまり、「学校という集団の「場と環境」に対する衛生的配慮や整備」であったが、大正・昭和初期には、「学校衛生を教育の「機能」(習慣形成や衛生道徳の涵養)に注目した教育活動の一環と考える思考が出てきた。」という(数見、2015)<sup>4)</sup>。ただし、こうした学校の「機能」への着目は、当時の公衆衛生の事業の経済的不備を代替する側面もあった。

公衆衛生には、対象の地域と集団、衛生学的区分、行政の系統がある(図1)。公衆衛生は、一定の対象集団を措定し、健康管理上のアプローチを考慮し、人々の居住する地域や地区を基本とする。一方、対象集団や地域・地区において、その特性に応じた健康管理を進めることが効果的で望ましい。地域保健は、地区住民を対象に、都市や農村の衛生を行い、厚生省によって管轄されていた。また、産業

	対象地域	対象集団	衛生学的区分	行政の系統
公衆衛生	地域保健	地区住民	都市・農村衛生	厚生省
	学校保健	児童・生徒・学生 (教職員)	学校衛生 (教育衛生)	文部省
	産業保健	労働者	労働衛生	労働省

図1 公衆衛生の対象・区分・管轄(小倉、1974)

保健は、事業所の労働者を対象に、労働衛生を行い、労働省によって管轄されていた。そして、学校保健は、学校の児童・生徒・学生や教職員を対象に、学校衛生を行い、文部省が管轄していた。

行政機構は、学校の指導監督などに当たる重要な機関である。小栗（1960）によれば、明治31年の勅令によって設置された学校医だが、同33年には文部省に学校衛生課が置かれたものの、明治36年には学校衛生に関する機関が廃止され、大正初期までは「学校保健の暗黒時代」であり、大正9年になり学校医の資格および職務に関する規程が改正され、文部省に再び学校保健課が設けられた。また、荷見（1953）は、戦前の学校衛生から戦後の学校保健に変わるまでの行政機構の変遷を跡づけている。大正14年、学校衛生課が体育課に改称され、昭和13年、一部が新設の厚生省に移管される際、「教育と密接不可分の関係にある学校における衛生については、依然教育行政として取り扱われなければならないとの見地から、学校衛生の指導監督機関として文部大臣官房に体育課を存続する」こととなった。昭和16年、体育訓練と学校衛生に関する事務に当たる体育局が新設され、同局に学校衛生に関する事務に当たる衛生課が設けられた。戦後は、昭和24年、行政機構の改革によって体育局が廃止され、学校衛生をつかさどる課は、新たに設けられた初等中等教育局の一課として存続することとなった。

### （3）学制から戦前までの学校衛生の行政機構

学校教育を論じる際、学校教育の内部だけでなく、その根拠や背景となる行政機構は見逃せない。ここでは、小倉（1974）の論述に、適宜、主な制度的な経緯を加え、行政機構の変遷を跡づけておく。

学制発布の翌年、「学区巡視事務章程」が設けられ、学校の設置位置が健康上に害ある場合は他に移転させるよう定められた。1881（明治14）年、「小学校教員心得」には、「校舎の清潔・光線温度の適宜・大気の流通」などに留意し、「生徒の健康を害すべき癖習に汚染する」ことを予防すべきことが明記された。詳細は明らかでないが、1883（明治16）年、大日本私立衛生会が発足し、機関紙が発刊された。1888（明治21）年、帝国大学その他の直轄学校の「学生生徒の活力検査に関する訓令」が出され、毎年4月に身体・体力検査を行い、結果を報告することとされた。

1891（明治24）年、三島通良が学校衛生事項取調嘱託となり、1895（明治28）年、文部省内に学校衛生顧問および学校衛生主事が設置された。1898（明治31）年、学校医令によって、全国の公立学校に学校医を置くことになり、学校衛生関係職員が制度化された。1900（明治33）年、学校衛生課が設置され、三島通良が初代課長となり、日露戦争に向けた行政整理が行われた。1903（明治36）年3月には学校衛生顧問を、12月には学校衛生主事を廃し、設置から3年後の学校衛生課は廃止され、学校衛生取調嘱託を存置しながら、事務は文書課に合併された。明治30年前後の学校衛生の制度化は、「軍勢力・労働力の供給」がねらいであった（宮坂、1962）。

1913（大正3）年、大日本学校衛生協会が結成され、学校衛生に関する事項は大臣官房文書課の所管となった。1915（大正5）年、6月には文部省に学校衛生官を置き、11月には学校衛生会を設置した。これは、大臣の諮問に応じて学校衛生に関する事項を調査するもので、1918（大正8）年、学校衛生に関する事項は普通学務局第5課の専管となった。1919（大正9）年、学校衛生課が復活し、帝国学校衛生会が結成された。翌1920（大正10）年には、雑誌「学校衛生」が創刊され、文部省大臣官房に学校衛生課が設置された。1921（大正11）年、文部大臣の諮問機関である学校衛生調査会の官制が公布された。1923（大正13）年、「地方学校衛生職員制」が公布され、国費により都道府県に学校衛生技師が置かれた。

大正末期から昭和初期の労働運動に対し、国は治安維持法（大正14年）の制定で対抗した。1928（昭和3）年、従来、内務省の主管であった体育運動を文部省に一元化し、大臣官房学校衛生課は体育課に改められた。翌1929（昭和4）年、「学校医、幼稚園医及青年訓練所医令」が公布された。1937（昭和12）年、学校衛生官並びに学校衛生官補の名称を体育官並びに体育官補と改められた。翌1938（昭和13）年、厚生省が新設され、学校衛生の一部は厚生省に移管されたが、文部省固有の教育行政として存続し、学校衛生は体育課にとどめられた。1941（昭和16）年、体育課が体育局に昇格し、再び学校衛生課が独立し、1945（昭和20）年、体育局は学徒動員局に変わった。



### 3. 治療担当から養護担当への移行過程

#### (1) 前期・学校における治療担当

学校における看護婦の必要性を理解するには、1898（明治31）年、勅令によって定められた公立学校に置かれた学校医の実情を踏まえる必要がある。

1900（明治33）年、学生生徒身体検査規程（文部省令）が公布され、毎年の身体検査が義務づけられた<sup>5)</sup>。しかし、学校医の職務は、学校衛生環境の視察のため、近視や脊椎彎曲の発生防止のための監視にあった<sup>6)</sup>。杉浦（1974）は、「学校医に求めたのは外部からの監視であって、児童生徒の身体をしらべ異常を発見し、環境の不良条件に関してその改善を勧告することであった。そのため明治期の学校衛生は医学的学校衛生といわれ、また超然的学校衛生、勧告的学校衛生と評される」(p. 7) と述べている<sup>7)</sup>。

疾病対策の中で取り上げられたのは、開国と同時にもたらされたコレラ・痘瘡などの伝染病の予防であった<sup>8)</sup>。ところが、必ずしも適任者がいたわけではなく、大した普及をみることなく、実効があがらないままであった。しかも、地方の市町村の多くには、こうした専門学校医を置くだけの資力はなく、全く対策が打てないままであった。トラホーム対策が重要課題となり、郡部の小学校でむしろ専任の学校看護婦を置く行政が多かったのは、「専任学校医の代理」との考えもあったであろう (pp. 9-10)。

明治時代、学校内で児童に急病や外傷が発生した際、処置に当たっていたのは教員であった。学制の発布以来、救急処置の任務は教員にあるとされ、師範学校での基礎科目の内容に救急処置の方法（救急療法）が設けられていた。しかし、特別な訓練を受けているわけではない教員が行う救急処置では、特に骨折・出血・失神等の重症な傷病に対する処置は不徹底に陥りやすく、過誤を犯す危険もあった。そこで、学校医に対して救急処置の任務を付託する向きもあったが、現実には、月1～2回の出向または巡回にすぎない医師に救急処置のすべてを期待することは困難であった (pp. 10-11)。

ところが、看護婦にそれが期待されたわけではない。学校看護婦を救急処置に初めて当たらせたのは、横浜市元街小学校（明治42）であった。また、市町村の設置した学校看護婦に救急処置を初めて担当させたのは堺市（明治45年）であった。さらに、一部の郡部で1校1名の専属制をとった小学校

に看護婦が従事し、適格な救急処置に高い評価を得ていく。大正後期、救急処置の任務が学校看護婦の設置目的に上げられ、その処置の範囲が明確にされた。

これと前後して、明治24年以来、ある程度まで整備された学校衛生の制度は、突如、トラホームの襲来を受け、疾病対策の軽視という弱点をつかれた<sup>9)</sup>。しかし、その一方で、学校衛生を「環境衛生中心から校内治療重視へ」と転換させる契機となっただけでなく、「監視的学校衛生から福祉的学校衛生」へと変貌させる契機となった。また、世界で類を見ない“一校専属式の学校看護婦”の制度を産む母体となり、“治療室的保健室の常設”という設置形式へと向かった。この過程で、職務の範囲を拡大し救急処置を手がけ、役割の有効性・合理性が承認され、一般教諭の任務から学校看護婦の担当に移された。

学校におけるトラホームの蔓延は、専門技術者としての看護婦の学校への進出を促したが、明治30年代後半には、これを満たすだけの看護婦の養成が軌道に乗っていた<sup>10)</sup>。1904（明治37）年、福岡県女子師範学校寄宿舎に置かれた看護婦があり、学校看護婦であるとの見方もできるが、実態からするとそのように判断できない<sup>11)</sup>。学校に始めて看護婦を雇い入れて、トラホームの洗顔・点眼に従事させたのは、1905（明治38）年、児童のトラホーム被患率の高かった岐阜県においてであった<sup>12)</sup>。岐阜市の高等小学校においても、児童のトラホームの被患率が高かったことから、1906（明治39）年から、当時、看護婦派出制度を設けていた岐阜県立病院に派遣を依頼し、洗顔・点眼を開始した<sup>13)</sup>。1912（明治45）年、大阪府堺市は、公費である市費によって学校看護婦5名を採用し、学校衛生の業務に従事させ、学校看護婦の画期となった<sup>14)</sup>。なお、明治期における設置状況は岐阜県と大阪府堺市の他には2事例があり<sup>15)</sup>、大正初期における設置状況は一定数進んだものの規定は秋田市（大正6年）に留まった。

#### (2) 後期・学校における養護担当

##### 1) 「医務の助手」から「保健の専務」への転換

大正に入り、海外の学校看護婦の制度や実態が紹介されると、日本との相違点に注目が集まった<sup>16)</sup>。日本の学校看護婦が医療面の単なる助手的な役割を担うに過ぎなかったのに対して、欧米の学校看護婦

は教育的任務（保健指導）と社会事業的任務（保健管理）とを併せて果たしていた。資本主義の急速な発展にある都市部を中心に、社会事業の広範な実施が必要とされ、特に児童の保健事業の徹底を図る必要があった。そのため、日本でも、欧米流の学校看護婦事業の導入が真剣に検討された。大正5年、東京の市会議事堂で大都市連合教育会の総会が開催され、学校医による「医務」の助手としての学校看護婦の位置づけから、学校医と同格の職務である「保健」を担う学校看護婦の位置づけへと転換することが提案・協議され、この方針が決議された。

## 2)「治療」と「養護」の結合

1910（明治43）年、師範学校の教授要目でも、ヘルバルト教育学の「教授・訓練・養護」が3方法として教えられるようになった<sup>17)</sup>。当時、「養護」という語には、日常生活において、栄養、空気、光線、衣服、保温、清潔、運動、休養などの衛生的原則を遵守させ、不良な習慣を矯正して、健康を保持増進させる作用、という意味があった。その後、身体検査が徹底されるにつれて、教育者側だけでなく医師側からも、養護も身体検査の結果を熟知したうえで実施するものと理解されるようになった。ここにおいて、従来の「環境衛生の管理＝治療」と新たな「習慣形成の指導＝養護」とが、身体検査を接点として事後措置の分野で結合するようになり、一般養護と特別養護という独特の概念を生むに至った。

## 3) 学校衛生の「一般養護」と「特別養護」

一般養護は、一般的な健康法の指導から不良な習慣の矯正・良好な習慣の訓練などを指し、一般教諭の任務とされた。一方、特別養護は、身体検査で発見された病弱児・虚弱児などに対する個々の欠陥や体質に応じた医学的な特別の処置や指導を指し、校医の任務とされた。これらの動向の背景には2つの事情があった。1つは、従来の検査中心の身体検査から事後措置中心の身体検査へと転換を図り、1921（大正9）年、身体検査規程が改正されたこと。もう1つは、大正デモクラシーに根差した児童愛護・個性尊重の機運による病弱児・虚弱児などの保護を学校衛生の分野が担うようになったことである。

## 4)「教育を担う医学の担当者」の必要性

ところが、学校医は、月2回程度の出勤で、こう

した要望に十分には応じられない。そのため、学校内に常勤して、事後措置としての身体検査に当たり、発見された病弱児・虚弱児などの医学的な処置や指導に当たる職員の設置が必要となった。そのため、医学的な知識と技術を習得し、当時、教養と経験の豊富な看護婦を学校に配置することが求められ、1923（大正11）年、文部大臣から学校への看護婦の配置に関して諮問され、「学校看護婦ヲ設置スルコト」と答申された。学校医の助手的な役割であった学校看護婦が、教育内容の一部である養護から分化発展した特別養護という分野の担当者となり、欧米と異なる独自の制度に発展する契機である。

## 5)「学校職員としての学校看護婦」の萌芽

1923（大正11）年、大阪市北区済美学区第1から第6までの小学校に1校1名の学校衛生婦が配置された。大阪市済美第2尋常高等小学校の「看護婦事務取規程」は12条から成り、第1条には「看護婦は学校長の監督を受け学校長及学校医の命に従ひ誠実に其職務に服すべし」とある。従来、学校看護婦の多くは、市町村の役所に勤務し、衛生課長あるいは学務課長の監督下にあり、そこから学校へ派遣されて巡回していた。しかし、大阪市では、学校看護婦を学校長の監督下にある学校職員として位置づけ、1校1名の配置とした。ここに、世界に例を見ない養護教員という教育職の萌芽をみるができる。

## 6) 日本赤十字社派遣による文部省の学校看護婦

第一次大戦後、世界的に、社会衛生の分野が重視され、公衆衛生施策の充実を図り、病床看護から公衆衛生看護へ、治療から予防へ、救護から衛生へ、という潮流が起こった。1921（大正10）年、国際連盟は、イギリスのベッドフォード大学に社会看護養成課程を設け、各国の赤十字から留学生の派遣を求め、国際赤十字連盟総会の決議による少年赤十字（JRC）結成を受け、日本赤十字社は、国際的には最新の知識や技術を学ばせるために留学生（田淵まさよ）を派遣し、国内的には文部省に学校看護婦を派遣した。これを受けて、文部省は、後の学校看護婦の設置に向けた、3つの「実験」を行った<sup>18)</sup>。



#### 4. 学校医・学校長と「養護教員」の関係

##### (1) 学校看護婦の職務の統一

###### 1) 学校看護婦の「心得」から「草案」への展開

当初、学校衛生課長の北豊吉は、東京女子師範学校附属小学校と同幼稚園に、日赤派遣の看護婦2名を勤務させ、「本邦ノ実状ニ適スル学校看護婦ノ執務方法ニツキ研究」させた。この際、学校当局と文部省との間で、「学校看護婦執務の一般的心得」として、申し合わせがなされた<sup>19)</sup>。先述の大阪市の勤務規程では、公衆衛生としての職務内容が明記されていたが、この申し合わせでは、学校職員の色彩が濃い職務内容が明記されている。学校看護婦は、医療的任務だけでなく社会的任務と教育的任務を与えられ、教育職員として処遇する態度がうかがえるが、学校看護婦側の「心得」にすぎず、学校内の位置づけが明記されていない。

1923(大正12)年、全国学校衛生主事会議が開催され、文部大臣は「学校看護婦の適当なる普及方法及職務規程如何」の諮問を行った。そこで、起草委員5名が選ばれ、委員長・皆吉質(大阪府主事)の下で案文が作成され、全体の審議を経て答申した。この規程案は、府県段階で職務規程を定める際のモデルとして示され、その後の学校看護職員の方向性に大きな影響を与えた。第1条では学校長の監督下にある職員であること、第2条では執務が校規に従った教員に準ずることが明記され、学校看護婦が教員の系列に属する職員として位置づけられた。

1905(明治38)年に採用された学校看護婦の身分には2つの位置づけがあった。1つは、市町村役場の衛生課や学務課に所属する職員とみなし、学校へ派遣して巡回させる役所の吏員としての位置づけ。もう1つは、学校長の監督下で、教員と同じく児童生徒の指導にあたる学校の職員としての位置づけである。東京市などの学校衛生婦は前者であり、大阪市の学校衛生婦は後者であったが、主事会議は後者の位置づけを採用し、これがその後の学校看護婦、養護訓導、養護教諭への発展の出発点となった。

###### 2)「3機能」を備えた学校看護婦の法制化の準備

学校医は、まず国家の制度が定められた後に統一された規程の下で設置されていたが、学校看護婦は、いわば自然発生的に、地方の必要に応じて設置され発展したものであった。そのため、一方ではトラホーム洗眼のみに従事する医療助手的看護婦もい

れば、もう一方では救急処置や傷病者看護のみを主とする救護看護婦もいた。さらに、大正中期以降、国際的な動向を受け、公衆衛生の観点から学校に派遣・配置されるスクールナースもあった。医療的任務だけでなく、社会的任務と教育的任務を担う、学校における特別養護の教育職員としての看護婦、という日本独特の役割が与えられていた。

当時、全国での設置数は1,500名、設置規程を設ける府県は14、と学校衛生上の有力な機関として教育界で承認されていた。しかし、職務内容については、1923(大正12)年の全国学校衛生主事会議による答申が参考資料として配布されていたものの、学校衛生課案による統一への試みがなされていたにすぎない。職務内容はもちろん、名称、資格、待遇、身分など、千差万別の実態があったため、各地から規程の制定を要求する声が上がった。文部省は、1929(昭和4)年、文部省訓令「学校看護婦ニ関スル件」が公布され、日本で初めて、学校看護婦ないし養護関係の職員が、法令上の位置づけを与えられた。

##### (2) 学校看護婦の「多様性」と職制運動

###### 1) 学校看護婦令(勅令)の制定にむけた助走

1929(昭和4)年の文部省訓令「学校看護婦ニ関スル件」では職務内容に関する全国的な統一がある程度なされたが、資格、身分、待遇などの規程は統一されなかった。杉浦(1974)によれば、こうした学校教員に準ずる学校看護婦の身分に関する規程は、文部大臣の訓令等をもって公布できるものではない。勅令またはこれに類する法律等をもって制定すべき事項であり、事前に各省庁の同意を得て、場合によっては枢密院の審議さえ必要となる<sup>20)</sup>。しかし、当時、発議できる体制にはほど遠かったため、職務内容の統一をはかり、その普及を推し進め、必要性を一般に啓蒙する段階にとどまっていた。

県単位の学校看護婦に関する訓令は、1930(昭和5)年には、文部省の督励もあり、岩手、千葉、長野、岐阜、三重、奈良、島根、高知、鹿児島島の9県が制定し、その後、増加の傾向なく、1934(昭和9)年になって、文部省の指導もあり、北海道、群馬、愛知、山口、長崎の5県が制定した。ここで初めて28道県に達し、学校看護婦数も3,000名を超え、学校看護婦令(勅令)の制定が提案できる素地が築かれた。しかし、東京市では学校の職員ではなく役所の

吏員として学校へ派遣する方式があり、地方都市にはトラホーム洗眼を主任務とした学校を巡回させる方式があり、勅令の制定にブレーキをかけていた。

## 2) 学校看護婦の職制制定への要望とその対立

第1回の全国学校看護婦大会から職制制定の要望があったが、当時の世界的な不況は学校看護婦のあり方に深刻な打撃を受けた。制度的に無防備だったため、学校看護婦の減員や減俸を行うところが現れ、大阪市では一挙に半減させる案が提出された。これは、学校看護婦層全体に衝撃を与え、全国の学校看護婦が団結し、捨身の運動が展開され、減給に落ち着くことになった。こうした状況は、職制のない不安定な身分であることを明らかにし、職務に精励できるように、職制制定に向けた熱烈な運動を展開させた。第4回の全国学校看護婦大会では、岐阜市（広瀬ます）からは身分保障が、東京市（森川初枝）からは職務遂行上の不合理・精神的冷遇の是正が、それぞれ要望されている。

これは、翌年の1933（昭和8）年、福岡県の聯合学校看護婦会において、八幡市花尾小学校看護婦・河原マスの提案した、教員と同等の待遇を求める意見に代表される。1929（昭和4）年から1934（昭和9）年までの5年間、学校看護婦の間では、教員と同等の待遇での学校職員を志向するグループと、役所の吏員として訪問看護婦を志向するグループと、両派が自説を主張し対立する論争を繰り返した。しかし、学校看護婦の大半は、学校内における執務上の困難を克服する立場から、また教員の身分の優越性を日常で実感する立場から、教員と同等の待遇の実現を熱望したのである。

### （3）衛生婦・養護婦から養護訓導への「飛躍」

#### 1) 学校衛生婦・学校養護婦の議論（pp.115-118）

1933（昭和8）年、文部省は、学校看護婦の職制を定める方針を立て、勅令案作成の準備を始めた。1931（昭和6年）の満州事変後、青少年の体位向上と結核予防が国家的な課題となり、学校看護婦の役割が注目された。また、肝油の服用、太陽灯の照射、扁平足の矯正、救急訓練等の任務も加わり、学校看護婦の学校内の位置も急激に上昇した。そこで、勅令案作成にあたり、名称を学校衛生婦とすること、学校長の監督下の教育職員とすること、免許制度を発足させて検定を受けさせること、小学校教

員と同等の待遇とすること、などを盛り込んだ。なお、こうした職制を制定することを決めたのは、当時の文部大臣・鳩山一郎と体育科長・山川建の2人だとされている。この要項を学校衛生調査会に提案したとき、山川は、「業務の実施の技術的方面に関しましては当然学校医、学校歯科医の指揮を受けねばならない」と補足しているが、学校医や学校歯科医に指揮権はなく、あくまでも学校長の監督下にある教育職員の位置づけである。

#### 2) 職制促進聯盟と配属や制定（pp. 118-121）

学校衛生調査会では、審議の結果、名称については「学校衛生婦令」とし、要項の内容をいずれも妥当と認め、答申した。この答申を得て、文部省では、省議決定の段取りまで進んだが、鳩山文部大臣の辞任で棚上げとなった。そこには、2つの障壁があった。1つは、文部省内において、「学校衛生」が教育内容の一部であることへの疑義があった。もう1つは、内務省内において、地方財政の圧迫への懸念と看護婦規則との調整への疑義があった。このような事態を憂慮し、学校看護婦層の中に、全国の同志を結集して、自分たちの手で法制定を獲ち取るべく、運動を展開しようとする機運が盛り上がった。

1936（昭和11）年、岐阜県学校看護婦会が主唱して、岐阜市で全国学校看護婦協議会を開催した際、東京市学校衛生婦会では多くの代表を送り、全国学校衛生婦職制促進聯盟の結成を呼び、配布された趣意書には「荊の道の共同開拓へ！」と書かれていた。聯盟には、全国の学校看護婦から資金の醸出を得て、帝国議会の貴衆両院の議員に働きかけ、議会での職制制定の決議を受け、政府を鞭撻するねらいがあった。1937（昭和12）年、第71回帝国議会において、衆議院議員の野中徹也（埼玉県選出）ほか30名から「小学校ニ看護婦配属ニ関スル建議案」が提出され、採決の結果、可決を見た。また、翌1938（昭和13）年、第12回帝国議会においても、同じく衆議院議員の世耕弘一（和歌山）と中村梅吉（東京）の両名から、それぞれ個別に「学校看護婦職制制定ニ関スル建議案」が提出され、可決された。その後も、建議や陳情が繰り返された。

#### 3) 学校養護婦令案の起草

文部省は、学校看護婦職制の制定を求める機運が熟したとみて、1938（昭和13）年、学校養護婦令案



の成文化に入った。それまで学校衛生婦とされてきた呼称を学校養護婦と改めた理由は、2つあると考えられる(杉浦、1974)。

第1に、前年に改正された「学校身体検査規程」の第1条(目的)の項において、「要養護者」の選別にあたって、学校内で養護を担当する職員として学校看護婦が考えられていたからである。第2に、1938(昭和13)年に厚生省が発足した際、医療的色彩の濃い齲歯やトラホーム、寄生虫対策などが移管され、文部省には、学校医・学校歯科医・学校看護婦及びその他の団体の指導助成に関する事項と、学校給食その他の学校教育における養護に関する事項が残された。養護は、児童の健康の改善向上をめざす教育的活動とみなされ、この語を冠することは直ちに教育関係職員たることを指すものとされたのである。このことは、先述のように、養護が教育学上の用語であったことに影響を受けている<sup>21)</sup>。

教育審議会は国民学校制度に関する答申(18カ条)を出し、文部省はこれに基づき委員を委嘱し国民学校令の草案作成の作業に入った。1940(昭和15)年、国民学校の教育方針10カ条が発表され、「教授、訓練、養護ノ分離ヲ避クルコト」との方針が打ち出された。これは、養護が、教科そのものではないが教科の延長として取り扱われるということの意味する。訓導が教科を扱う職員であるからには、教科の延長である養護を担当する職員も訓導としての身分をもつ。そのため、それまでの養護婦という名称ではなく養護訓導に改められることになったのである。

## 5. 学校衛生における「養護教員」の位置

学校衛生は、ドイツ型の医学的学校衛生(明治期)、イギリス型の社会的学校衛生(大正期)、アメリカ型の教育的学校衛生(昭和期)へと展開した。公衆衛生の一環として位置付けられ、大正・昭和初期には、学校衛生を習慣形成や衛生道徳の涵養に注目した教育活動と考えられた。この展開の過程で、厚生省と文部省の管轄をめぐる「行政機構での綱引き」が働きながら、軍国主義・国家主義の教育政策(体育振興策)に振り回され、子どもの健康は国力の資源として扱われ続けたのである(小倉、1974)。こうした全体の流れに、戦後の養護教諭につながる戦前の学校看護婦(衛生婦・養護婦・養護訓導)の制度化の過程がある。当初、学校看護婦の役割は、

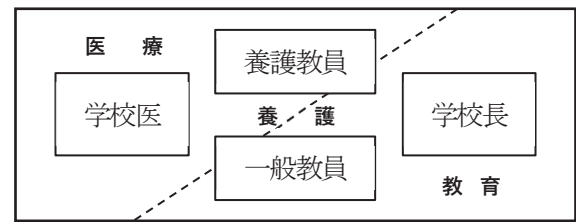


図2 「養護教員」の相対的位置

「外部からの監視」のみに限定された学校医や「不十分な応急処置」に陥っていた教員に代わるものであった。その後、的確な職務の遂行によって社会的評価を高めた学校看護婦は、「教育的任務(保健指導)と社会事業的任務(保健管理)を担う役割」へと発展していった。学校看護婦は、やがて、「医療の助手」から「保健の専務」へと転換していった。そこには、いくつかの「ロジック」が働いていた。医学(治療)と教育(養護)の結合、「一般養護」と「特別養護」の峻別、教育・医学の複合的な役割、学校職員としての位置づけである。この「ロジック」の背景には、自治体での配置・整備、欧米流の事業の紹介や摂取、関連の団体や機関での検討や協議、薄給の中で勤務した医師、職制もなく勤務した看護婦、制度化の機運を高めた人々があった。多様化した職務の統一を図り、「心得」から「草案」へと展開させ、「3機能」の役割を明確化し、職制の制定に向けて運動が起こり、勅令の制定までたどり着いた。

戦前の学校衛生における看護婦、衛生婦、養護婦、養護訓導までの制度化過程を跡づけたが、本稿は、先行研究の要点の「寄せ集め」であり、その多くは杉浦(1974)に依拠している。そのため、行政機構と事業内容、学校医・養護教員・学校長・一般教諭の関係、実践・運動・行政による制度化の断片的な理解にすぎない。近年、学校健康教育は「安全・危機」の教育から管理へとシフトし、求められる内容は多様化・複雑化している(池田、2020)。こうした近年の動向を検討する際、個別の問題や役割を議論するだけでなく、医療・養護・教育という機能や学校医・養護教員・学校長・一般教諭という役割とを加味した、「全体的な議論」(図2)が必要であろう。

注)

- 1 明治、大正、昭和という時代区分により学校衛生が完全に移行したわけではなく、便宜的な区



分に過ぎない。実際には、医学的学校衛生を底流に、社会的学校衛生が加わり、その後、教育的学校衛生が行われるようになった、ととらえるべきである。

- 2 小倉によれば、「教育とは対立的に、あるいは教育とは分離して子どもの健康を医学的・衛生学的な立場から保護していく、というニュアンスが強かったように思われる。」というのである。また、学校教育の機能は、教師と学童の関係においては教授・学習の過程であり、国家と学校の関係においては管理・経営の過程であった。つまり、子どもを医学・衛生学からの保護対象として、それを管理するために学校の経営がなされていたことになる。
- 3 ドイツでは、疾病金庫＝健康保険があり、保護者への勧告を行っていたが、イギリスでは、中産以下の階級を対象に、公衆衛生として、学校診療を行っていた。医学的学校衛生から社会的学校衛生に移行するにしても、前者は保険制度を前提にした保護者への勧告であり、後者は学校医を置く学校診療であった。ところが、戦後の日本の学校保健は、保健制度が十分に整っていたわけではなく、しかも学校医が常駐していたわけでもない。
- 4 数見が言及している論者は、文部省学校衛生課長・大西永次郎による「教育的学校衛生」や神戸大学教授・竹村一による「教育としての学校衛生」であり、学校が、子どもの健康を管理・保護したり環境整備をしたりするだけでなく、子ども自らが自分の健康を守る素養を育むことを重視したものである。
- 5 学制以来、近代学校教育が開始されたとき、学徒の近視と脊椎彎曲の増加が問題とされ、新たな学校制度に反対する就学忌避運動の口実にされた。そのため、これへの対処として学校衛生の必要性が強調され、学校衛生の任務は、近視と脊椎彎曲の発生予防対策に重点が置かれていた。しかし、その対策は、机や腰掛の改良と校舎建築の改善などが中心となり、近視と脊椎彎曲の早期発見を主眼として、身体検査が位置づけられた。
- 6 具体的な内容としては、月1回出校して、換気・採光・机腰掛の適否・黒板との距離・暖房・清潔・飲料水などの状況調査にあった。学

校視察や身体検査において疾病児童を発見したときは、その保護者に欠課・休学または治療の勧告を行うように学校長に申告するだけで十分とされた。

- 7 明治30年代初期、学校衛生制度の発足当時、近視や脊椎彎曲の発生を予防する手段はとられたが、現に疾病異常を有する児童生徒に対しては、就学免除や休学など、学校外へ排除する方針がとられるだけで、学校内で対処する措置を講ずる姿勢は全く考慮されなかった。そのため、身体検査で発見された疾病異常者に対する処置を担当する専門的技術者の必要性など、全く思いも及ばなかった。
- 8 伝染病が発生したときは、学校医は、学校医職務規程にしたがい、学校に到り必要な予防消毒方法を施行し、状況によっては学校の閉鎖を学校長に申告するだけであった。こうした疾病対策にとっては機能しない学校医制度にあきたらず、専任の学校医を置いて疾病治療に当たらせる行政が現れた。
- 9 トラホームは、多数の患者を排出させ、苦痛が軽いため登校に支障が少なく、長期にわたっての治療を必要とし、その治療は比較的簡易なものである。こうしたトラホームの患者の多発は、以後の学校衛生の性格に大きな影響を与えただけでなく、その進路さえ左右する大きな要素となった。
- 10 杉浦によれば、明治期の看護婦養成は、第1期と第2期にわけることができる。第1期は、外国人指導者を招いて養成が行われた時期を指しているが、この時期は、外国人教師が帰国すると同時に廃止もしくは簡易化された。第2期は、看護婦の必要性が痛感され、各地方においても熱心に養成が開始された、明治30年以降のことである。明治26年から30年にかけて、全国的に赤痢とコレラが大流行し、完全隔離のための隔離所（避病院）の建設が急速に進み、ここに勤務する看護婦が必要となり、看護婦養成が緊急の課題となった。県や郡の単位で、公立または私立の病院に委託する等の方法を取り、大量の養成が開始された。こうして養成された看護婦は、病院に残留する一部を除いて、開業して、一般患者の需要に応じた派出看護に従事した。しかし、伝染病の流行があれば、市

町村や警察の召集をうけて隔離所に勤務し、こうした状況の中から、学校のトラホーム事業に進出した看護婦があった。また、当時大きな病院においても、自院養成の看護婦を節句欲的に外部へ派出するところがあった。この方法は、慈恵病院が初めてであったが、その後、日赤でも明治30年に看護婦外勤部を設けている。なお、慈恵会病院の高木院長の勧めにより岐阜県病院でも看護婦の養成事業と派遣事業を開始し、この派遣看護婦の中から、「最初」の学校看護婦である荒垣敏子や広瀬ますが排出された。

- 11 この看護婦は、この寄宿舎に採用された附添の看護婦であって、その経費の出所は寄宿舎費であり、大正10年度の報告においても無資格者である。その業務は、寄宿生に発病者があった場合、その病床の監護に当たるものであって、学校衛生に相当する健康診断や事後措置、救急処置、環境衛生などの事業には関係が全くなかった。この場合の看護婦は、学校衛生の系列につながるものではないため、「学校看護婦」と称することはできない。
- 12 この対応によって、設置された羽島郡の小学校では、竹ヶ鼻小学校(66.4%→42.6%)と笠松小学校(34.7%→24.6%)いずれにおいても被患率が低下したため、看護婦設置を廃止し、以後の治療は学校医に委嘱された。なお、このときに従事した看護婦の氏名その他の詳細は不明である。
- 13 このとき、岐阜県立病院から派遣された看護婦は荒垣敏子で、2年7ヶ月勤務し、1908(明治41)年9月から広瀬ますに代わった。広瀬は、翌1909(明治42)年11月から、市の食卓の身分となり、京町小学校専任の学校看護婦として、市から給与を支給されることとなった。以来、昭和10年まで、実に28年の長きにわたって勤務した。
- 14 このときに設けられた服務規程はわずか3条であったが、業務の責任、範囲、内容、服装、地位など、重要なものである。①市の職員として5名を同時に採用し、学校課に属せしめた。②特定の学校に設置せずに、市内の全校を分担巡回させた。③トラホーム治療のほか、身体検査、救急処置、郊外行事の付添などに従事させた。④当初から服務規程を定め、権利義務を明

確にした。⑤服務に関して学校職員に準ずる取り扱いとした。⑥俸給の面で相応の待遇を行い、他と懸隔をつけなかった。

- 15 1909(明治42)年、横浜市横浜小学校と元街小学校において、後援団体である教育奨励会の経費によって学校看護婦が1名ずつ設置された。横浜小学校の場合には、救急手当、身体検査・種痘の助手、児童休憩時の監護、校舎内外の清潔整頓衛生に関する監督、湯茶配給の監督等に当たらせた。また、元街小学校の場合には、これとほぼ同様で、急病者負傷者の応急手当、伝染病予防(トラホーム洗眼)、その他の所要の薬品や器械などの整理にあたらせている。いずれにしても、教育奨励会という後援団体の経費による設置であって、公費による職員でなかったため周囲にほとんど影響はなかった。
- 16 欧米の学校看護婦は、1893年、ロンドンの看護婦エミー・ヒューズによる貧民学校の訪問によって、主に皮膚病・頭風等の処置に奉仕したことが始まった。その後、彼女とその有志によってロンドン学校看護婦会が組織され、その事業は拡大していった。一方、1902年、ニューヨーク市は、市町村などの公共団体として初めて、公共の事業として学校看護婦を設置した。アメリカの保健婦事業の開拓者であるリリアン・ワールドが、ロンドンの学校看護婦の活動に刺激され、当局者を説いて設置させたものである。この事業では、市に採用された学校看護婦が、小学校を巡回して、従来は登校停止になっていた頭風や輪癬などの伝染性の皮膚病の治療に従事し、めざましい成果を上げて大增員された。ロンドンでは、逆にこれに刺激されて、1904年までのエミー・ヒューズの慈善的事業を市で引き受け、学務課に看護婦を採用して学校の巡回に当たらせ、その後、イギリス全土に広まった。
- 17 明治初期には、ペスタロッチ教育学の「知育・徳育・体育」の考え方が定着していたが、明治20年代には、ヘルバルト教育学の「教授・訓練・養護」の考え方が紹介された。養護という語は、ヘルバルト学派のリンデルの著書Allgemeine Pädagogieを湯原元一が翻訳して「倫氏教育学」として出版したとき、Pflegeの訳語として提案された。



- 18 第一に、学校衛生の大阪支部から1名（三木とよ）、東京支部から2名（依田春子・矢尾坂ヨキ）、文部省に看護婦を派遣した。第二に、英米の学校看護婦による家庭訪問という職務のモデルについての日本での適用可能性を研究によって検討した。第三に、養護学級設置校における特別養護の担当者としての学校看護婦の勤務のあり方および設置の意義を研究によって検討した。
- 19 この「心得」では、以下の項が設けられていた。
1. 学校看護婦は、常に自ら教育者の一人となることを忘れざること
  1. 学校看護婦は、常に学校教育の実際に臨み、児童を理解し教育を理解する様努むること
  1. 児童は学校に於て教育を受けつつあるものなれば、学校看護婦の執務も教育的なるべきこと
  1. 学校看護婦は、傷病児の看護、身体検査委の補助を為すのみならず、学校設備の衛生、教授衛生、体育運動衛生、身体虚弱者の養護、精神薄弱者の養護、学校及び家庭の衛生教育等学校衛生の全般に亘り執務するのみならず、進んで家庭を訪問し家庭医或は社会的衛生施設と連絡を取る様努むること、又社会の学校に及ぼす衛生上の影響特に学校附近及児童の通学区域中伝染病発生に留意すること
- 20 市町村や府県の段階で必要性が否定されたり、関係省庁で制度上の疑義がもたれたり、ということがあれば法制化は推進できない。少なくとも、事前に、つぎのような要件が満たされていなければならない。1. すでに地方長官において、府県規則または訓令の形式で、その設置を規定した府県が、全国の3分の2以上に及んでいること。2. すでに設置数が、全国の学校数の少なくとも1割以上に達していること。
- 21 学校養護婦令における以下の事項は重要である。
1. 学校衛生婦令要項（昭和9年）との相違点
    - ①幼小以外の全学校に設置拡大、②任意規定から必置規定に、③曖昧な職務内容の継承
  2. 学校養護婦令施行規則（案）
    - ①看護婦資格の要件、②試験と無試験、③4種7科検定、④無試験課程、⑤代用の規定

3. 学校養護婦令（案）をめぐる停頓（疑義）
  - ①厚生省：予防・衛生・体力の範囲か、②法制局：教育=教科か、単行勅令か
 なお、厚生省では、公衆衛生看護婦と呼ばれてきた技術職員を保健婦と呼ぶ方針を定め、すでに保健婦に関する規則案を起草する作業に入っていたため、この用語は避けられた。

### 引用文献

- 江澤和雄（2015），学校安全の現状と展望，レファレンス，65(1)：9-37.
- 藤田和也（1977），戦後保健教育論の系譜，一橋論叢，77(1)：100-107.
- 荷見秋次郎（1953），学校衛生概論，第一出版.
- 池田隆英（2020），日本における「学校の安全・危機」言説の展開（2），岡山県立大学教育研究紀要，4(1)：26-36.
- 数見隆生・高橋裕子（2000），「教育保健(学)」概念検討プロジェクト（中間報告），日本教育保健研究会年報，7：25-33.
- 文部省監修・日本学校保健会編集（1973），学校保健百年史，第一法規.
- 野村和雄（1978），学校保健の理論的整理のための基礎，愛知教育大学研究報告，27：151-164.
- 小倉 学（1971），養護教諭，東山書房.
- 小倉 学（1974），学校保健活動，東山書房.
- 小栗一好（1960），学校保健概説，光生館.
- 大西永次郎（1940），学校体育と学校衛生，龍吟社.
- 佐守信男（1981），第1章 学校保健のしくみとその移りかわり，吉田瑩一郎・武田真太郎編，保健教育と保健管理，pp. 1-54，ぎょうせい.
- 杉浦守邦（1974），養護教員の歴史，東山書房.
- 瀧澤利行（2015），教育学における教育保健論の系譜，日本教育保健学会年報，23：pp. 3-14.