

革新主義時代の母子保護運動 — シェパード＝タウンナー法を中心に —

藤原 哲也

はじめに

アメリカ女性史上、革新主義時代（19世紀末から20世紀初頭）は画期をなす時代であった。この時代に禁酒運動や女性参政権運動などの女性が主体となった社会改革運動が展開され、禁酒法の成立や女性参政権の付与など一定の成果を収めた。この頃まで女性による組織的な社会参加は活発ではなかった。むしろ建国以来、よりよい社会を築くために女性は家庭内での役割を期待され、それを果たしてきた。しかし、産業化、都市化、新移民の流入などを背景として発生した当時の社会問題は女性の役割を変化させた。社会改革運動に参加した女性たちは、女性や子供に関係する社会問題も家庭にかかわる問題として解決に取り組んだのである。この時代における女性による社会改革運動への参加は、いわゆるビクトリア的価値観と呼ばれる伝統的な性役割から新しい性役割への変化を示すものとして論じられている。¹⁾

本稿で取り上げる20世紀初頭の母子保護運動も、女性を中心とした社会改革運動の一つであった。母子保護運動のおこりは、安全な牛乳の供給を目的として始められた19世紀末のミルクステーション設立運動に求められる。同じ時期、劣悪化し始めた都市における生活環境の改善を目標としてセツルメント運動が、女性たちが中心となり開始された。彼女たちは厳しい条件下での児童労働や続発する乳児の死亡など子供たちがおかれた悲惨な状況を目の当たりにし、運動の課題の一つとして児童福祉に取り組んだ。しかし、彼女たちの一部は、セツルメント運動だけでは児童問題の解決を図れないと考えた。そこで、連邦政府に協力を求め、この問題の調査と報告を主務とする連邦児童局（The Federal Children's Bureau、以下児童局と略称）の設立を目指した。1912年に創設された児童局は、母親と乳児の生命保護を最優先課題に掲げ、母親と乳児の死亡原因調査や出生登録などの資料の整備、さらにそれらの分析結果に基づく母親たちへの教育的活動をおこない、連邦法による母子保護プログラムの実施を提案した。このプログラム構想は、1921年にシェパード＝タウンナー法（The Sheppard-Towner Maternity and Infancy Protection Act of 1921）として実現したのである。

母子保護運動はシェパード＝タウンナー法の成立という目標に向かって、次第に政治色を強めた。元来、児童福祉をはじめとする社会福祉事業は私的な慈善活動としておこなわれべきものであり、政府（とりわけ連邦政府）が関わるべきものではないという認識が一般的であった。にもかかわらず、なぜ女性たちは、母子保護立法という政治的目標を掲げ、一定の成果をあげ

ることができたのであろうか。これを明らかにするために、この運動の核となった女性活動家たちの問題認識や児童局・女性団体の動向をおさえたうえで、この運動が政治化していく様子を振り返る必要がある。本稿では、上述の点に留意しながら母子保護運動の歴史を概観してみたい。また、同法は合衆国における初めての社会福祉立法という側面もあわせもっていた。同法が、いかに連邦政府の権限の一部に組み込まれたのかを連邦議会の公聴会における関係者の証言等から検証したうえで、この立法がもつ歴史的意義についても明らかにしたい。

I ミルクステーション設立運動の始まりから連邦児童局の創設まで

世紀転換期は、大人だけでなく乳児にとっても、生活習慣に変化の起きた時代であった。この時期、乳児に重要だったのは、主要な栄養源が母乳から牛乳へ移行したことである。この背景には、母乳と同等の栄養分が牛乳に含まれていることが科学的に証明されたことと、牛乳の価格が安くなり入手しやすくなったことがあげられる。また、全国的な鉄道網の整備と拡張は、工業製品や農作物の流通を容易にし、都市部に住む母親に牛乳をより一層入手しやすくさせた。

ところが一方で、牛乳の普及は乳児の健康に思わぬ弊害を招いた。長時間におよぶ輸送や気候的条件から牛乳が都市部の市場に届く前に腐敗し、それが腸チフス、ジフテリア、猩紅熱などの乳児の死亡原因に結びつくとも報告されたのである。²⁾乳児死亡率は、地域社会の公衆衛生を測るうえで格好の指標といわれている。19世紀末に都市では乳児死亡率に関する調査が始められた。1880年にはニューヨーク市において乳児1,000人あたり288人が死亡し、同年ウィスコンシン州ミルウォーキー市において同市死亡者の10%が乳児であると報告された。³⁾以後各地で乳児死亡率の調査が続けられ、小児科の医師や公衆衛生運動家の間で乳児の死亡率とその原因についての議論が交わされた。しかし、この問題の対策は進まなかった。

1890年代になり、牛乳の品質と乳児死亡率の関係に着目した一部の小児科の医師たちや地方自治体の保健衛生局が中心となり、ミルクステーション設立運動が開始された。ミルクステーションとは、低温殺菌した衛生的な牛乳を乳児に供給し、小児科医が乳児の栄養についての助言を母親に与えるという施設であった。また、この問題の根本的な解決のために彼らは安全な牛乳のガイドラインを作り、牛乳の検査を義務付けるよう地方自治体に要請した。1889年にニューヨーク市のグッド・サマリタン病院 (Good Samaritan Hospital) のヘンリー・コプリック (Henry Koplik) 医師は初めて私設ミルクステーションを開設し、1897年にニューヨーク州ロチェスター市は初めて市営ミルクステーションを設置した。⁴⁾以後1913年までにニューヨーク市において同種の施設が77ヶ所設置された。幾つか東部の都市でもこれにならった施設が運営されたが、この運動は地域的なものにとどまった。⁵⁾

ミルクステーション設立運動と同じ頃、都市における生活環境の改善を掲げたセツルメント

運動が始められた。ジェーン・アダムズ (Jane Addams) は1889年シカゴにおいてハル・ハウス (Hull House) を創設し、この運動の指導的役割を果たした女性である。彼女は、この運動を「大都市における近代の生活環境によって引き起こされた社会問題や産業に起因する問題の解決を図るための実験的努力」と位置づけた。⁶⁾彼女が指摘したこれらの問題の背景には、世紀転換期における都市問題の深刻さがあった。新移民と呼ばれた東・南欧系の移民たちの多くは、非熟練工として低賃金労働に従事し、安アパート (テネメント) に住んだ。彼らの大量流入は、彼らよりも以前に住んでいた市民を郊外へ移住させた。その結果、都市に占める移民の割合が高まり、彼らの居住地域は不衛生な状態に陥り、スラムになった。この運動では、都市部の移民の生活環境の改善を図るために慈善活動がおこなわれた。

セツルメント運動に参加した人々はレジデント (residents) と呼ばれ、その大部分は大学を卒業した中産階級出身の女性たちであった。⁷⁾当時、女性に家事など従来の母親の役割だけでなく、子供への教育や躾も含めた教養のある将来の母親としての役割が期待され、高等教育の必要性がいわれはじめた。このため、女性の大学進学率は上昇した。⁸⁾しかし、大学を卒業した男性たちが実業界での職業や専門職に就く一方で、大学を卒業した女性たちには大学で培った幅広い教養や高度な専門知識を活用できるような職業がほとんどなく、主に教師あるいは母親になるという限られた選択しかできなかった。こうした状況の中で登場したセツルメント運動は、彼女たちに女性としての道徳的な美德を保ちながら、大学において修得した社会科学の理論や家政学などの知識や技術を実践できる機会を提供し、実際多くの女性たちを引きつけたのである。⁹⁾

レジデントは、都市部の貧民街に住み込み、合衆国での生活に適應できるよう移民たちを支援した。彼女たちは、料理や縫い物などのアメリカの家庭において一般におこなわれていた生活様式・習慣を移民の母親に教え、その一方で読書会や演劇にみられる文化的な活動もおこなった。また、児童福祉はこの運動の中でも力を注いだ分野の一つであった。多くの母親は仕事を持ち、子供に十分な世話ができなかった。このため、彼女たちは働く母親たちのために託児所を設置した。さらに、母親たちに子供たちの病気を防止するために育児や栄養に関する情報を伝える訪問指導、定期的な歯科検診や健康診断の機会を設けた。¹⁰⁾

レジデントによる児童福祉の取り組みは、都市部における慈善活動だけにとどまらなかった。レジデントの一部は、その問題意識を広く社会に向けて活動したのである。児童福祉に尽力したレジデントとしてフローレンス・ケリー (Florence Kelly) とリリアン・ウォルド (Lillian Wald) の名前を挙げるができる。ケリーは、アダムズとともにレジデントとしてハル・ハウスに参加したのち、イリノイ州工場査察官、全国消費者連盟 (National Consumers' League, 以下 NCL と略称) の代表を務め、特に児童労働問題に関心を持ち、工場査察官時

代に同州児童労働法の成立に貢献した。¹¹⁾一方、ウォルドは看護婦としてセツルメント運動に参加し、1895年にニューヨーク市でヘンリー・ストリート・セツルメント (The Henry Street Settlement) を創設し、テネメントに住む移民の母親たちに育児方法や栄養についての知識を広める訪問指導を精力的におこなった。¹²⁾

彼女たちが協力して児童福祉問題に取り組んだきっかけは、ヘンリー・ストリート・セツルメントに宛てられたある母親からの投書であった。

この夏の暑い時期、子供の死亡率が高くなっているのになぜ政府は何ら策を講じないのでしょうか。南部の害虫の被害調査をおこなっている一方で、なぜ政府は子供の死亡率についての調査活動をおこなわないのでしょうか。¹³⁾

この投書に指摘されるように、連邦政府による乳児の死亡者数やその原因についての調査活動はおこなわれていなかった。ケリーとウォルドもこの投書に共感を示した。というのも、ケリーは、1905年に出版した自らの著書 *Some Ethical Gains through Legislation* のなかで、世紀転換期における児童労働、義務教育、少年非行などの児童問題に注目し、この問題に関する調査機関の設立を提唱していたからである。¹⁴⁾また、ウォルドは訪問指導の経験を通じて、単に母親たちに保健についての指導を与えるだけでは不十分であり、子供が病気にかかる原因を調査する必要性を感じていた。¹⁵⁾このように社会調査の必要性を唱えていた二人は、児童に関する連邦政府の調査機関の創設を目指して活動を始めた。

ケリーとウォルドは、1904年結成された全国児童労働委員会 (National Children Labor Committee, 以下 NCLC と略称) へ理事として参加した。当時 NCLC は児童労働の禁止という連邦法の成立を目標に掲げていたが、これに対し、実業界は低廉な労働力の確保の点から反対した。また、アメリカ労働総同盟 (American Federation of Labor) をはじめとする労働界は、児童労働法の制定を労使関係に対する連邦政府の干渉とみなして否定的であった。さらに、当時のセオドア・ローズヴェルト (Theodore Roosevelt) 大統領も、この立法が合衆国憲法に適うのか疑わしかったために支持しなかった。このため、1906年に提出された児童労働法案は成立しなかった。NCLC が新たな目標を模索しているときに、ケリーとウォルドは児童福祉機関の創設を提案したのである。NCLC も、間接的に児童労働問題に関与できることを期待し、彼女たちの構想を支持した。¹⁶⁾

NCLC によって作成された児童局法案は1906年から1911年にかけて連邦議会に通算4回提出された。この児童局法案が成立に向けて動き出すきっかけとなったのが、児童福祉についての全国会議の開催であった。ローズヴェルト大統領は、かねてから児童福祉の大切さを唱え、

児童局構想にも非公式に賛同していた。1909年1月25日および26日に全国から215名の児童福祉の専門家や運動家を招待して、児童に関するホワイトハウス会議 (The White House Conference on Dependent Children) を開催した。¹⁷⁾彼は、児童局の創設について次のように述べた。

児童福祉についての情報を収集し、それを広報する連邦児童局の設立が議会に法案として提出されています。私たちは、このような機関の設立を望ましいと考え、この法案の成立を強く勧告します。¹⁸⁾

会議に招かれたウォルドは、児童局の職務内容とその必要性を以下のように説明した。

児童局は、児童福祉に関わる全般的な広報機関、教育機関であります。特に、まとまった形でおこなわれていない児童福祉に関する調査や報告が児童局の主な任務であります。……現在、連邦政府機関においてそれらの活動がおこなわれていません。しかし、児童局の創設は、児童福祉事業の強化をもたらす、政府機関や私的な団体の協力によって集められる統計上の事実を直ちに国民に役立つよう提供できるでしょう。¹⁹⁾

この会議の閉会時に、児童局法案の早期成立の要求が14の決議の一つとして盛り込まれた。さらに、ケリーやラスロップとも交流があった女性クラブ総連合 (General Federation of Women's Club, 以下GFWCと略称) もこの決議を支持した。GFWCは、総会において児童労働問題を早期に解決すべき問題であると決議し、同連合に属する女性たちに、児童局設立を支持するよう求めた手紙を一斉に選挙区の上院・下院議員へ送るよう呼び掛けた。²⁰⁾

ホワイトハウス会議の直後(1909年1月27日)に開かれた下院内務省歳出委員会の公聴会では、児童局の創設に概ね肯定的な意見が述べられた。ケリーは児童労働を例に挙げ、児童局創設の必要性を以下のように述べた。

私たちは児童労働についての情報を入手することができません。……私が属する団体 (NC LC) は、毎年児童労働に関する立法のために小冊子を作成しています。しかしその一方で、なぜワシントンには児童労働問題に対処するような連邦機関がないのでしょうか。私たちは、この事態を改善するためにこの法案を可決させなければなりません。²¹⁾

藤原哲也

公聴会では児童局法案の意義を認める証言が大勢を占めたが、同法案に異議を唱える二つの意見があった。その一つは、連邦政府による児童局の設立が州権の侵害に当たらないのかという議論であった。児童虐待防止ニューヨーク協会 (New York Society for the Prevention of Cruelty to Children) の代表であるジョン・リンゼイ (John W. Lindsay) は、この件について以下のように証言した。

法案で列挙されているような児童福祉に関する調査活動は州の事業であり、国勢調査局 (The Census Bureau) がおこなう統計の収集以外は連邦政府の任務ではありません。²²⁾

もう一つの反対意見は、既存の連邦政府機関の職務と法案に列挙されている児童局の職務が重複しているのではないかというものであった。²³⁾ これに対し、NCLC の会員でありコロンビア大学教授であったサミュエル・リンゼイ (Samuel M. Lindsay) は、児童局と他の機関とは協力関係におかれるべきことを説明した。

職務が重複していると指摘されている国勢調査局、労働委員会 (The Commission of Labor)、教育委員会 (The Commission of Education) とともに本法案の作成に際して貴重な助言をいただいています。これからもこれらの機関と連携を図り、今までに関心が払われることのなかった児童福祉に関する調査活動をおこなう必要があると考えます。²⁴⁾

リンゼイの発言に続いて、国勢調査局 S. ノース (S.N.D. North) 局長、労働委員会チャールズ・ニール (Charles P. Neill) 委員長、教育委員会エルマー・ブラウン (Elmer E. Brown) 委員長も児童局の設立にそれぞれの立場から協力するという意見を述べた。²⁵⁾

この法案は議会の会期切れのために不成立に終わったが、最終的に1911年4月に提出された第四回目の児童局法案は公聴会において支持され、さしたる反対もなく、議会において可決された。1912年4月19日に児童局はウィリアム・タフト (William Howard Taft) 大統領の署名により労働省内に創設されたのである。

II 連邦児童局による1910年代の母子保護運動の推進

1912年に設立された児童局の職務は、「合衆国とその領土における幼児の死亡原因、出生率、孤児、少年裁判、児童遺棄、危険な職業、子供の病気や事故などの全般的な児童福祉に関する

調査と報告」²⁶⁾と規定された。しかし、初年度の児童局は、局員15人、予算25,640ドルとその規模が限られていたため、列挙された職務をすべて遂行することは不可能であった。²⁷⁾そのような悪条件の中で、活動の牽引的な役割を果たしたのが初代局長ジュリア・ラスロップ (Julia Lathrop) であった。彼女も、アダムズやケリーらとともにレジデントとしてハル・ハウスで活動し、セツルメント運動出身の女性団体の指導者たちとも交流があった。児童局の命運は、ラスロップの手腕に委ねられたのである。

ラスロップは、母子保護を児童局の職務の重点においた。彼女は、深刻化していた児童労働問題を優先すべき懸案と捉えていた。だが、実業界などからの圧力や児童局の存続を考慮すれば、これに正面から取り組むことは必ずしも賢明な選択ではないと考えた。むしろ母親と乳児の生命保護を優先課題とした方が、女性団体などの協力を得やすく、児童局の存在意義を示すことができると判断したのである。²⁸⁾

児童局は母子保護に関する活動として出生登録の普及と地域を特定した母子死亡原因調査を開始した。この頃までに出生登録は、ニューイングランドの一部の州やペンシルヴェニア、ミシガンなど8州、およびニューヨーク、ワシントンD.C.の2都市だけでしか実施されていなかった。さらに、調査項目や方法が統一されていなかったために、収集された資料の分析が困難であった。このため、母親と乳児の死亡状況とその原因は不明であった。²⁹⁾そこで、児童局は、この原因の解明のために出産時の母親と乳児の状況や各家庭の生活環境や経済状態などの項目から成る登録用紙を作成し、出産したばかりの母親たちを対象に登録の要請をおこなった。³⁰⁾ラスロップはセツルメント運動とも関係の深かった女性団体を通じて母親たちに登録を呼びかけ、これにGFWC、全国母親会議 (National Congress of Mothers, 以下 NCM と略称)、大学卒業生協会 (The Association of Collegiate Alumnae) などの女性団体に属していた母親たちが進んで協力した。³¹⁾

一方、地域を特定した母親と乳児の死亡率やその原因に関する調査は、1913年にペンシルヴェニア州ジョンズタウンにおいて始められた。この調査では、児童局員が1,500軒の家庭を訪問し、子供を持つ母親に対し、人種、家族規模、育児方法、出産方法、母親の健康状態、母親の家庭における役割や労働、家庭の収入など詳細な項目について尋ねた。³²⁾この地域の母親たちもこの調査に応じた。その後、児童局は比較分析のために幾つかの都市においても同様な調査を進めた。³³⁾

児童局は、各地でおこなった調査活動をまとめ、乳児・母親の死亡率、死亡原因についての調査結果を公表した。乳児の死亡者数は1,000人あたり111.2人であった。この調査結果によれば、一歳未満で死亡した乳児の75%近くが、母親の早産あるいは妊娠中にかかった病氣、消化器系の疾病、呼吸器系の疾病という3つの原因によるものであった。³⁴⁾出産に関係する母親の

死亡者数は1913年に約15,000人であった。そのうち約7,000人が出産時の不衛生な環境が原因でかかると考えられた産褥熱 (child bed fever) で亡くなった。また、死亡原因を詳しく検討するためにヨーロッパ諸国と合衆国の母親の死亡率の比較・分析がおこなわれた。³⁵⁾

児童局は、母親と乳児の死亡についての調査だけでなく、医療、生活環境、社会・経済状態、行動パターンなどの病気に結び付くと考えられていた要因についても分析もおこなった。特に、家族の経済状態と乳児死亡率の関係に関心が払われた。父親の収入が低くなるにしたがって、母親の就業率が高くなった。その結果、働いている母親は、その間、乳児の世話をできなくなり、それが乳児の死亡率の高さに影響していることが判明した。ある都市の調査によれば、父親の年収が450ドル以下の家庭では、73%を越える母親が働きに出ており、就業している母親の乳児の死亡率は、専業主婦の乳児の死亡率より80%も高かった。³⁶⁾

資料を分析したうえで、合衆国の高い母親の死亡率の原因が次の二点にあると指摘した。

- 1) 出産に関連した事故とこれに関係した病気を防ぐための適切な衛生環境や保護の必要性についての知識が母親に足りない。
- 2) 合衆国の地理的問題により母親が適切な衛生や乳児の世話についての指導を受けることの難しさ。この問題は、都市やその周辺部というような居住地域によって条件が大きく変化する。特に農村部において母親が専門的な指導を受けにくいことが、この問題の主な原因となっている。³⁷⁾

児童局は、調査結果から乳児や母親の死亡原因について、育児方法や衛生の基礎的な知識の普及によってかなりの部分が予防可能であると分析した。そして、情報提供の一環として育児方法に関する *Prenatal Care, Infant Care, Milk: The Indispensable Food for Children* などの冊子を無料で配布した。特に、これらの出版物は育児に関する情報を入手しにくい農村地域や都市周辺部に住む母親たちに受け入れられた。また、*Ladies' Home Journal*, *Women's World* といった女性雑誌や *Atlantic Tri-Weekly Journal*, *East Tennessee News* などの新聞が、児童局の監修した衛生や育児方法についての記事を掲載した。³⁸⁾ こうした児童局の活動は、母親たちに知識を提供しただけでなく、自ら専門機関としての地位を確固たるものにする契機になった。

児童局は、出版活動と並行して、女性団体と共同して母子保護に関するキャンペーンを積極的に展開した。その一つはベビーウィーク (Baby Week) であった。それは、主として保健婦による乳児の育児法についての講義、育児法や家庭における衛生に関する出版物の配布など、各地域単位で開かれた教育的プログラムであった。1911年から1914年にかけてニューヨークやシカゴなどの都市でおこなわれたのが始まりで、その後全国各地で開かれるようになった。

1916年には、GFWCに属する約200万人の母親たちがベビーウィークに参加した。³⁹⁾ さらに、1918年4月に児童局と国防会議女性委員会 (The Women's Committee of the Council of National Defense) はチルドレンイヤー(Children Year)を開催した。「子供の保護が戦時の国家にとっての必要不可欠」というスローガンのもと、⁴⁰⁾ 決議の一つに母親と乳児の保護という目標が掲げられ、乳児の身体測定と検診がおこなわれた。この背景には、徴兵身体検査を受けた全受検者の29.1%、約730,000人の若者が幼児期に適切な世話を受けられなかったために失格になったという報告があった。また、児童局は同時に出生登録を義務付ける州法の制定を各州に要請した。⁴¹⁾

ラスロップは、児童局の調査の分析結果や母子保護キャンペーンの成果を踏まえ、1917年児童局年次報告 (The 1917 Annual Report of the Children's Bureau) において、連邦法による包括的母子保護プログラムの必要性を訴えた。彼女の提唱したプログラムには、公衆衛生のための看護婦や病院から母親への指導、保健婦による出産、育児方法および家政に関心をもつ母親への指導、さらに産後の子供の健やかな発育のための相談センターの開設が含まれていた。⁴²⁾ 彼女の提言したこの構想は、母子保護法案として連邦議会で議論されたのである。

III シェパード＝タウンナー法案をめぐる審議過程

ラスロップのプログラム構想を機に、母子保護法案が連邦議会に提出された。このプログラムに関する法案は、1918年から1921年にかけて連邦議会に通算4回提出された。立法名の由来となったモリス・シェパード上院議員 (Morris Sheppard, 民主党, テキサス州選出)、ホラス・タウンナー下院議員 (Horace Towner, 共和党, アイオワ州選出) が後半2回の法案を提出した。ここでは、1921年7月12日から23日にかけて開かれた下院州際通商委員会の公聴会における法案支持派とその反対派の証言を中心に、母子保護法案の意義を明らかにしたい。また、適宜論点に即して、これ以外の公聴会の証言も補足的に取り上げる。

児童局の作成した母子保護法案の主な骨子は次のとおりであった。この法案の特色は、児童局の指導のもとでの各州の地理的条件や母子保護に関する取り組みなどの実状に応じた多様なプログラムの実施にある。まず、法案では、連邦政府の執行機関を児童局と定めたが、各州のプログラムへの参加は任意であることを前提とし、参加を望む州に対して州児童福祉機関を設立し、自州のプログラム案を児童局に提出し、その承認を得ることが要件とされた。そのプログラムの内容は、児童局の活動を継続させるものであり、衛生、出産、育児方法に関する教育的活動や情報提供に限られた。さらに、州プログラムが児童局によって承認された州に対して、連邦政府と参加州政府が半分ずつ予算を分担するグラント＝イン＝エイド (Grant -in -Aid) 方式が採用され、連邦・州政府の関係強化が図られた。児童局はこの法の施行を通じて、これ

までの児童局と女性団体による草の根運動から、児童局と州児童福祉機関による児童福祉事業へと活動基盤の転換を目指したのであった。⁴³⁾

同法案の支持基盤は、児童局の活動に協力的な女性団体であった。特に、女性共同議会委員会 (Women's Joint Congressional Committee, 以下 WJCC と略称) は強力に同法案の立法化を進めた。1920年8月女性参政権 (憲法修正第19条) 発効後、14の全国的な女性団体が集まり結成された WJCC は、結成後ただちに女性の基本的権利の保護に関する決議をおこない、最優先課題として母子保護法案の早期成立を掲げ、公聴会でも同委員会に属する女性運動家が法案を支持する証言をおこなった。

一方、法案の主要な反対勢力はアメリカ医療協会 (American Medical Association 以下 AMA と略称) を中心とする医師たちであった。AMA は政府が医療という高い専門性を持つ分野を侵害しているという理由から、1910年代から議論されてきた健康保険制度の導入に反対し、同法案もその一連の政策とみなして反対した。

第一回目の母子保護法案の下院労働委員会の公聴会において、児童局局員であるキャロライン・フレミング (Caroline Fleming) が自局の調査から母子の死亡率の高さとその背景を指摘した。

合衆国では少なくとも出産が原因となり毎年16,000人の母親が死亡し、多数の母親が健康を害しています。しかし、その原因の多くは予防可能なものであります。……一方、乳児は一歳を迎える前に約25万人、つまり乳児人口全体で10人に1人の割合で死亡しています。……乳児の半分以上が農業地域で生まれ、そこで生まれる乳児の死亡率は全国平均よりも高く、その原因として、この地域に住む母親の大多数が妊娠中に助言や世話を受けていないことが指摘されます。また、この地域に住む母親は病院、医師、看護婦にかかることができず、機会があってもその数は少ないのです。⁴⁴⁾

ラスロップは、母子保護プログラムを連邦がおこなう必要性について、第三回目の法案において次のように述べた。

母親と乳児の保護は、連邦政府の責任と広く認められているにもかかわらず、……私たちは母親と乳児の保護を怠ってきました。……だから、私たちはこの法案の成立に責任をとらなければならないのです。もし法案が教育的、社会的、経済的、衛生的な側面を強調し、執行されるのであれば、私たちは立法を成功に導かせる自信があります。⁴⁵⁾

法案の提出者であるタウンー下院議員は、連邦政府がプログラムの運営主体であることについて以下のように述べた。

法案の条項の一つには、連邦政府によって法案の定めている用途に予算を提供することがあります。つまり、これは連邦政府が州政府の母子保護プログラムを助けるための法律の運用や予算を援助する主体であることを意味します。⁴⁶⁾

このタウンー下院議員の発言に対し、サム・レイバーン下院議員(Sam Rayburn, 共和党, テキサス州選出)は、プログラムの運営主体が連邦政府にあると規定されていることに疑問を表明した。

誰もが法案が望ましいものとして同意しています。……しかし、この法案の執行に関して、連邦政府がプログラムの主体となるのであれば、それは医師たちから非難を受ける対象となるでしょう。⁴⁷⁾

レイバーンの指摘は、1921年2月5日付けのAMAの機関誌 *Journal of the American Medical Association* において明らかにされた。この中で、母子保護プログラムの執行の主体には州政府が適切であるという内容が掲載された。

母親と子供の保護は連邦政府の職務でなく、州・地方政府の職務である。全ての母親と子供は適切な保護を受けるべきであると誰もが同意しています。しかし、食べ物と保護を提供するのは連邦政府の権限ではありません。適切なプログラムを提供する方法は、それぞれの州の必要な地方の関係機関に委ねることです。⁴⁸⁾

AMA側は大勢が法案支持になりつつある状況を踏まえて、何としても法案成立を阻もうというそれまでの戦術を変更し、法案の中に自分たちの影響力を少しでも盛り込もうとした動きに出た。その一番の対象としたのは、執行機関をめぐるものであった。AMAは、連邦政府内で医療に従事している公衆衛生局(Public Health Service)を児童局の代わりに法案の執行機関に推そうとした。同法の執行機関について、公衆衛生局の代表であるヒュー・カミング(Hugh S. Cumming)医師は、法案の意義を認めながらも、このプログラムの執行機関としての妥当性は公衆衛生局にあるとして次のように述べた。

法案の運用を考慮すれば、既存の保健機関の任務との重複は避けなければならず、現在ある保健機関（公衆衛生局）の利点を最大限に活用することが重要であると思います。⁴⁹⁾

ラスロップはプログラムの執行機関に児童局が適任である理由について、次のように述べた。

児童福祉には、様々な分野の科学が関係しています。……児童福祉事業をおこなううえで教育や医学のような他の分野の科学との協力関係は重要であります。……私は、死亡率調査の時に公衆衛生局に助言を求めたことがあります。このように他の機関（公衆衛生局）と協力して母親と乳児の死亡率の低下を目指すことがこの法案の本質であると考えます。⁵⁰⁾

法案の中に、州の参加には州児童保健機関の設置を要件に課していたが、AMA はこれについても反対意見を述べた。ヴァージニア州衛生局長の E.G. ウィリアム (E.G. William) は以下のように述べた。

このプログラムに参加するために、州保健機関の創設が要件として課されていますが、これはわが州のように既に保健事業をおこなっている場合、この機関の創設は任務が重複する恐れがあり、州民に過重な財政負担となる恐れがあります。⁵¹⁾

これに対し、ラスロップは、州保健機関と児童局の関係を説明し、州保健機関の創設の必要性を説いた。

法案では児童局が執行機関ですが、事実上このプログラムを施行する主体は州保健機関であります。児童局の職務は州の計画したプログラムに助言を与えることです。現在、多くの州で保健機関が存在しているため、プログラムの実行は難しくないと考えます。⁵²⁾

以上の議論を踏まえて、一定の譲歩を余儀なくされた同法案の下院における主な修正点を指摘しておきたい。第一点に、プログラムの執行機関として児童局を中心として公衆衛生局と教育委員会の指導を受けるという形で構成された連邦母子衛生委員会 (Federal Board of Maternity and Infant Hygiene) が新設され、法案で予定された児童局の権限は弱められた。第二

点に、AMAの強硬な反対から、プログラムの期限が恒久的なものから5年に短縮された。なお、プログラムの実施はあくまで任意なものであることが確認され、各家庭のプライバシーの尊重が加えられた。⁵³⁾

1921年11月19日に下院でシェパード＝タウンナー法案の修正案が可決され、21日にそれが上院でも可決され、23日にウォレン・ハーディング (Warren G. Harding) 大統領の署名によりシェパード＝タウンナー法が成立した。

IV シェパード＝タウンナー法による母子保護プログラムの実施

シェパード＝タウンナー法の執行機関は母子衛生連邦委員会であったが、その運用については、事実上、児童局が指導的な立場にあった。ラスロップの退任後、1922年児童局長に就任したグレース・アボット (Grace Abbott) は、同法の施行のための専門部署を自局内に設置し、母子保護プログラムの基本的指針を示した。第一点は、各州のプログラムの基礎的資料となる出生登録の推進であった。第二点は、乳児の健康診断と身体測定、また妊娠時や出産後の乳児のケアについて母親への助言を目的とした福祉センターの設立であった。第三点は、農村地域の母親を対象とする衛生、出産、育児法についての知識の普及を目指した公衆衛生婦 (public-health nurse) による相談会や家庭訪問指導であった。⁵⁴⁾

参加州はこの基本的な指針に従ってそれぞれの地域の実状に応じたプログラムの作成に取りかかるとともに、州児童福祉機関の整備が図られ、そのプログラムのために予算が計上された。1922年に41州が同法参加のために州法を成立させた。その一例として、ケンタッキー州で実施されたプログラムを取り上げてみる。同州では州から派遣された公衆衛生婦が郡から郡へと移動しながら健康相談会を開いた。その手順は次の通りであった。まず、公衆衛生婦はその地域の医師たちに母子保護のための協力を要請した。また、その地域の女性団体や地方自治体にも活動を知らせる広報活動をおこなった。その後、彼女たちがその地域の医師や女性たちとともに綿密な健康相談会についての計画を立てた。この相談会では、地域の乳児の身体測定を一齐におこない、異常が認められる乳児に対して医師から母親に助言が与えられた。このように公衆衛生婦は、母親と医師と行政の仲介者としての役割を果たしたのである。⁵⁵⁾

各州のプログラムの運営に際して、人種についても配慮がなされた。例えば、ミネソタ州やネブラスカ州では、ネイティブ・アメリカンの母親たちをプログラムの重要な対象に置いた。また、ニューメキシコ、アリゾナ、テキサスといったメキシコ系住民の居住する割合が高い州では、それらの母親に対してもスペイン語が話せる看護婦が雇用され、訪問指導がおこなわれた。同様に南部の黒人の居住する割合が高い州では、黒人の看護婦が配属され、母親たちがプログラムを受けやすいよう配慮がなされた。⁵⁶⁾しかし、一部の母親たちはプログラムに反発し

た。黒人や新移民の母親たちは、母子保護プログラムをアメリカ化を進めようとする白人中産階級の価値観の押し付けと受け取り、自分たちの育児方法や出産方法に固執し、プログラムを拒んだのである。⁵⁷⁾

同法に基づくプログラムへの各州の参加は、母子保護に貢献した。この立法は当初5年間という時限立法であったが、1927年に期限が2年延長されたため、最終的には1929年6月30日に廃止された。イリノイ、マサチューセッツ、コネチカットを除く全州がこのプログラムに参加した。⁵⁸⁾アボットがプログラムのために掲げた指針は次のように反映された。第一点として、出生登録への参加率は1922年には合衆国の乳児全体が72%であったが、1929年には、これが95%へと増加した。第二点は、母子保護を目標とする福祉センターの増設である。1924年から1929年にかけて全国で1,594箇所にか設福祉センターが設けられた。第三点は、プログラムがおこなわれた間、全国で183,252回の母子保護についての相談会、1923年から29年にかけて全国で3,131,996件の家庭訪問指導がおこなわれた。

アボットの掲げた目標以外にも母子保護プログラムの成果は現れた。まず、同法の参加の要件であった州児童福祉機関が増設されたことである。同プログラムが施行される1921年までに、この機関が28州で存在したが、最終的に47州でこの機関が創設された。また、プログラムにより、州の予算が増額された。立法に明記された連邦・州政府の予算だけでは、プログラムが円滑に運営できない幾つかの州では追加予算が組まれた。そして、シェパード＝タウンナー法の廃止後も、19州とハワイ準州では母子保護プログラムを継続できるように予算が組まれたのである。⁵⁹⁾

このプログラムの成果は、母親と乳児の死亡率の低下に反映された。1,000人あたりの母親の出産時の死亡者数は1921年の67.3人から1929年の62.3人へと、また乳児の死亡者数も1921年の75人から1929年の64人へと減少したのである。⁶⁰⁾1920年代の合衆国の経済的繁栄は、国民の生活水準の向上をもたらし、それが公衆衛生、乳児の栄養状態の改善、医療の拡充などに結びついたとみられる。そのために、どの程度シェパード＝タウンナー法による母子保護プログラムが、死亡率低下に結び付いたのかを明言することは難しい。しかしながら、このプログラムの実施が、その一つの重要な要因であったことは否定できないと考えられる。

おわりに

シェパード＝タウンナー法の成立に至った背景には、児童局の指導のもと、女性団体と多くの母親たちの母子保護運動への参加があった。特に児童局の創設、同法の成立に際して、セツルメント運動に参加したレジデントの重要性が指摘できよう。彼女たちは、同運動の活動を通じて当時の子供たちが置かれた状況を理解し、児童に関する連邦政府の調査機関の創設を目指し

た。児童局は、二つの点に重点を置き、女性団体や母親たちを引きつけた。一つは、調査活動であり、母親たちに自局の存在を示し、母親と乳児の死亡率の実態とその原因を明らかにしたことである。もう一点は、この調査活動から出版や母子保護キャンペーンなどの多様な啓蒙的活動をおこなったことである。これらの児童局が中心となった母子保護についての活動は、社会運動として女性たちの結束を高めると同時に、彼女たちに連邦法による母子保護が必要であるという認識を促す働きをした。強固な関係を構築した児童局と母親たちは、母子保護法案推進の原動力となった。法案の成立を図るために反対派との若干の妥協を余儀なくされたとはいえ、法案成立後も、母子死亡率の低下のために彼女たちの協力関係は継続された。

シェパード＝タウナー法の歴史的意義は、社会福祉における連邦政府の政策転換にあったと考えられる。植民地時代以来、社会福祉事業は、宗教的組織、地方自治体、州政府によっておこなわれてきた。だが、同法による母子保護プログラムは、連邦政府が児童福祉分野へ関わり始める最初の社会政策となった。これは、同時に連邦政府と州政府の協力関係の出発点でもあった。

シェパード＝タウナー法は歴史的な足跡を残しただけでなく、今日の合衆国の社会福祉政策に影響を及ぼしたことも銘記されてよいだろう。同法を執行するときに採られた予算の捻出方法であるグラント＝イン＝エイド方式は、連邦法を施行させる財源のあり方の一つとして定着し、連邦政府と州政府の関係を親密なものへと変化させた。さらに、1929年に同法は終焉を迎えたが、1935年社会保障法（The Social Security Act of 1935）は、グラント＝イン＝エイド方式に基づく母子保護の条項が含まれるとともに、他の主要な条項についても連邦政府と州政府の協力関係のもとで実施された。社会保障法は、大恐慌期における社会改良政策の一部として立案された合衆国最初の包括的社会福祉立法である。同法が現在の合衆国の社会福祉政策の根幹を形成しているとするならば、シェパード＝タウナー法にみられる社会福祉政策の実施のあり方は今日まで受け継がれているといえよう。

注

- 1) Paul Baker, "The Domesticyion of Politics: Women and American Political Society, 1780-1920," *American Historical Review* 85.3(1984), p. 631
- 2) Charles R.King, *Children's Health in America* (New York: Twayne Publishers, 1993), p. 111
- 3) *Ibid*, p. 106
- 4) Richard A. Meckel, *Save the Babies: American Public Health Reform and the Prevention of Infant Mortality, 1850-1929* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990), pp. 78-79.

- 5) *Ibid*, p. 80
- 6) Robyn Muncy, *Creating a Female Dominion in American Reform 1890-1935* (New York: Oxford University Press, 1991), p. 11.
- 7) 1919年にセツルメント運動の参加者に関する調査が初めて行われた。それによれば、215のセツルメントのうち53%が女性のみ、2%が男性のみ、45%が男性女性の参加を認めている。*Ibid*, pp. 9-10
- 8) 大学に進学した女性は1900年の85,000人から1920年の250,000人へと増加し、大学における女性の占める率も1900年の17%から1920年の20%へと上昇した。Sheila M. Rothman, *Women's Proper Place: A History of Changing Ideas and Practices, 1870 to the Present* (New York: Basic Books, 1978), p. 106
- 9) Rothman, p. 113; Muncy, p. 5.
- 10) Rothman, p. 115
- 11) Louis J. Covotsos "Child Welfare and Social Progress: A History of the United States Children's Bureau, 1912-1935," diss., The University of Chicago, 1976, pp. 6-11
- 12) Ellen Condliffe Lafemann, *A Generation of Women: Education in the Lives of Progressive Reformers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979), pp. 70-71.
- 13) Muncy, p. 39
- 14) *Ibid*, p. 30. Covotsos, p. 11
- 15) *Ibid*, p. 3.
- 16) Walter I. Trattner, *Crusade for the Children: A History of the National Child Labor Committee and Child Labor Reform in America* (Chicago: Quadrangle Books, 1970), pp. 89-90
- 17) U.S. Senate. *Committee on Education and Labor. Proceedings of the Conference on the Care of Dependent Children*, 60th Congress, 2nd session, 1909, Senate Document No. 721, pp. 5-6
- 18) U.S. Senate. Document No. 721, p. 14
- 19) U.S. Senate. Document No. 721, p. 203.
- 20) Covotsos, p. 23; Trattner, pp. 33-35
- 21) U.S. House, *Hearings on H.R. 24148*, pp. 13-15
- 22) U.S. House, *Committee on Expenditures on the Interior Department. Establishment of Children's Bureau: Report to Accompany H.R. 24148* 60th Congress, 2nd session, 1909, House Report No. 2144, p. 3

- 23) U.S.House, Report No. 2144, p.3
- 24) U.S.House, *Hearings on H.R.24148*, p.19
- 25) U.S.House, *Hearings on H.R.24148*, pp.37-50.
- 26) Muncy, p. 47
- 27) Theda, Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992), p. 481
- 28) Jacqueline K. Parker and Edward M. Carpenter, "Julia Lathrop and the Children's Bureau: The Emergence of an Institution," *Social Service Review* 55.1 (March 1981), pp.63-64
- 29) Ed. Robert H. Bremner, *Children and Youth in America: A Documentary History*, Vol. 2 (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), p.936
- 30) Skocpol, p.488.
- 31) Parker and Carpenter, p.68.
- 32) Bremner, pp.967-970.
- 33) 死亡原因に関する調査は、ジョンズタウンの他にマンチェスター（ニューハンプシャー州）、ウォーターベリー（コネチカット州）、ブロックトン、ニューベッドフォード（マサチューセッツ州）、アクロン（オハイオ州）、ゲイリー（インディアナ州）という当時移民の比較的多い中規模の産業都市でおこなわれた。Meckel, p.178
- 34) *Ibid*, p.179.
- 35) 1917年の児童局の国際比較によれば、合衆国は、1,000人あたりの出産に関係する母親の死亡者数は66人であった。一方、イギリスでは39人、スペインでは52人、フランスでは46人、イタリアでは22人の母親が亡くなった。U.S.House, *Committee on Interstate and Foreign Commerce, A Bill for the Public Protection of Maternity and Infancy, Hearings on H.R. 2366*, 67th Congress 1st session, 1921, p. 16
- 36) Meckel, p. 182-183.
- 37) Bremner, pp. 994-995.
- 38) Muncy, p. 55-57.
- 39) Meckel, p. 147.
- 40) The Women's Committee of the Council of National Defense は、全国の女性団体約17,000団体、1,100万人の女性から構成されていた。Covotsos, p. 121; Meckel, p.200.
- 41) Meckel, p. 201.
- 42) Joseph Benedict Chepaitis, "The First Federal Social Welfare Measure: The Sheppard-

- Towner Maternity and Infancy Act, 1918-1932," diss., Georgetown University, 1968, p. 17.
- 43) U.S. House, *Committee on the Interstate and Foreign Commerce. Protection of Maternity and Infancy: Report Accompany H.R. 2366*, 67th Congress 1st session, 1921, House Report No. 467. pp. 1-3
 - 44) U.S. House, *Committee on Labor. Hygiene of Maternity and Infancy, Hearings on H.R. 12634*, 65th Congress 3rd session, 1919, pp. 7-8.
 - 45) U.S. House, *Committee on Interstate and Foreign Commerce, Public Protection of Maternity and Infancy, Hearings on H.R. 10925*, 66th Congress 3rd session, 1921, p. 17.
 - 46) U.S. House, *Hearings on H.R. 10925*, p. 10
 - 47) U.S. House, *Hearings on H.R. 10925*, p. 10
 - 48) Covotsos, p. 135.
 - 49) U.S. House, *Hearings on H.R. 2366*, p. 138
 - 50) U.S. House, *Hearings on H.R. 2366*, pp. 237-238
 - 51) U.S. House, *Hearings on H.R. 2366*, p. 202
 - 52) U.S. House, *Hearings on H.R. 2366*, p. 244
 - 53) Meckel, p. 211.
 - 54) Bremner, p. 1007.
 - 55) Muncy, p. 111.
 - 56) Bruce Bellingham and Mary Pugh Mathis, "Race, Citizenship, and the Bio-politics of the Maternalist Welfare State: traditional' Midwifery in the American South under the Sheppard-Towner Act, 1921-29" *Social Politics* 4. 2 (1994), pp. 1-3; Meckel, p. 212.
 - 57) *Ibid.*, pp. 114-115.
 - 58) イリノイ、コネチカット州は州独自の母子保護プログラムを作り、シェパード＝タウンナー法に加わらなかった。またマサチューセッツ州は同法により州権が侵害されることを理由に参加しなかった。Meckel, p.212.
 - 59) Bremner, p. 1008-1009.
 - 60) J. Stanley Lemons, "The Sheppard-Towner Act: Progressivism in the 1920s, *Journal of American History* 55(1969), pp. 785-786.

Child-Welfare Movement in the Progressive Era

Tetsuya FUJIWARA

The purpose of this study is to examine how the political cohesion of American women led to the passing the Sheppard-Towner Maternity and Infancy Protection Act (STA) of 1921, which was enacted as the first federal social-welfare measure in the United States. There were several results of STA: a social reform movement, a women's movement, and a transition in the role of state and federal governments in the area of child welfare.

Around the early 20th century, drastic social changes including urbanization, industrialization and the influx of immigrants had greatly affected the American family. When women, especially highly-educated, middle-class women, felt the social injustice and inequality prevailing in the city, they started the settlement movement, which extended later child-welfare movement later.

In 1912, the Children's Bureau was created for the purpose of investigating and reporting all matters pertaining to the welfare of children. After 1912, the Bureau took the lead in the child-welfare movement. Julia Lathrop played a key role as first chief of the Bureau. Lathrop chose to stress infant and maternity-related mortality as the Bureau's top priority. The Bureau mobilized women's groups to research the accuracy of birth registration statistics in 1913. At the same time, the Bureau pursued investigations of mother and infant mortality in selected communities. Based on these activities, Lathrop proposed a nationwide program for "the public protection of maternity and infancy with federal aid".

STA was the first major dividend of the full enfranchisement of American woman. With the passing of the 19th Amendment in August, 1920, women's political potential was turned into lucrative voting power. As a result, fifteen women's groups formed the Women's Joint Congressional Committee (WJCC) in November 1920.

While the supporters of the Sheppard-Towner bill, consisting of social reform groups, particularly the WJCC, continued to be politically potent, patriotic groups and the American Medical Association (AMA) were fiercely opposed to the bill. Furthermore, because of Sheppard-Towner's emphasis on preventive medicine, the AMA viewed the bill as a threat to doctors' rights and feared state control of the medical field. The Sheppard-

藤原哲也

Towner bill was finally passed on November 23, 1921.

After STA was enacted many women's groups joined the program initiated by the Children's Bureau. STA expired in 1929. Later, The Social Security Act of 1935 provided the same kind of public-health care for mothers and infants. STA functioned as one link between two periods of American history-fading Progressive Era and the coming era of New Deal social-welfare reform.