

論文

＜都市＞社会政策と社会事業

—名古屋市を中心として—

Municipal Social Policy and Social Work:

Focusing on the Case of Nagoya

玉井金五*

TAMAI Kingo*

要旨

戦前期日本において、＜都市＞社会政策はいくつかの大都市で社会事業として出現した。我が国では大阪の事例が有名である。名古屋市でも大正期に類似の事業が開始され、地域住民の労働と生活に関わる分野で重要な機能と役割を果たした。名古屋市の場合、人材が当時植民地であった台湾から戻ったスタッフに依っている部分がある。＜都市＞社会政策の比較を国内だけでなく、当時の植民地も視野に入れて考察し、名古屋市の特質を浮き彫りにしようとするものである。

Abstract

In prewar Japan, municipal social policy was enforced as social work in several major cities. Osaka is the most well-known example. In Nagoya, similar work began in the Taisho era and played an important role in improving the working and living conditions of the citizenry. In the case of Nagoya, some parts relied on personnel who had returned from Taiwan, which was a colony of Japan at the time. This paper focuses on the characteristics of Nagoya by highlighting the municipal social policies of Japan and its colony.

キーワード

＜都市＞社会政策、社会事業、大阪市、名古屋市、台湾

Keywords

municipal social policy, social work, Osaka, Nagoya, Taiwan

* 愛知学院大学経済研究所特任研究員（内部）、Email: k.tamai0205@gmail.com

1. 課題提起

本稿は前稿（「社会政策と社会事業の関係性再考」『愛知学院大学経済研究所所報』第3号、2023年1月）の続編である。まずは前稿のエッセンスを要約しておこう。我が国の学界では「社会政策」と「社会事業」の各分野の研究が十分な学术交流を行うことなく進んできたという歴史がある。その主な理由であるが、社会政策とは主に労働政策であり、それに対して社会事業は福祉政策に関連するといった見方・考え方が支配してきたところにある。もちろん、それぞれの領域は峻別されるものでは必ずしもないが、総じて上記の区分がなされ、研究自体も無意識のなかで行われてきた節がある。

しかしながら、1990年代以降福祉国家の国際比較が拓がりを見せるにつれて、社会政策の守備範囲が労働政策から乖離していく。言い換えれば、労働政策だけでなく、生活政策も含むものとして捉えられることが多くなった。しかし、ここで注意が必要である。こうした研究潮流を我が国での研究史に引き付けてみると、1980年代までの社会政策や社会事業の研究の系譜を十全に踏まえた上で議論を展開しているのではなく、福祉国家論そのものに直接入り込み、社会政策の世界を論じている点である。ここには、研究史的にみて明らかな学問的断絶があるのではないか。

前稿では我が国における社会政策と社会事業の史的系譜に立ち返り、なぜ2つの間に対象の溝ができてしまったのかを追究した。そこからいくつかの論点を引き出したが、その一つは社会政策学説史上における大河内一男の影響である。大河内は1930年代の後半期に社会政策と社会事業の比較論を開陳し、それぞれの施策対象の違いを強調した。それは社会政策が労働政策に一層シフトしていく契機ともなり、戦後期までその影響は持ち込まれることになる。しかし、それでは社会事業は大河内が把握した福祉政策に収斂していたのかというと、ここに決定的な問題が潜んでいた。

「社会事業」という用語が登場するのは両大戦間期、とくに大正期である。それまでは慈善事業といわれていたが、政府や関連団体等の新たな取組みの開始もあって、それらは以前とは異なるものとして捉えられることになった。それがまさに「社会事業」概念の登場である。以下、本稿でテーマとする〈都市〉社会政策であるが、主に大正期から実践に移された。それは、大都市の社会問題激化と住民の生活保障をめぐる施策が求められた結果である。その〈都市〉社会政策は都市社会事業として実践が行われた。その中身であるが、後述するように生活政策だけでなく、労働政策も含まれていた。

こうした史実は次のように読み取れる。〈都市〉社会政策は当時の地方公共団体の施策であり、それが実際には都市社会事業として行われたと。つまり、ここでは社会政策と社会事業が概念的に分離するのではなく、むしろ融合して機能していた。そして、労働も生活も政策対象となっている。つまり、社会政策と社会事業はもともとそうした関係性を有する部分が存在したのである。大河内の所説にはこうした〈都市〉社会政策論への眼差しがない。それは、社会政策の実施主体は国家であるとの認識によるものであり、地方・地域レベルにまで視野が行き届いていなかったことを意味するのではないか。

一方、最近の学界をみると、一部の社会事業研究者の間で日本の福祉国家の起源を戦前期に求

めようとする動きが出てきた。福祉国家をどのように捉えるかのイメージにもよるが、こうした分野の研究者がとすればネガティブに評価されがちな戦前期の社会事業に新しい視角から接近するようになったことは、極めて大きな出来事である。前稿で採り上げた今井小の実編集代表の文献はその一つである。その概要は割愛するが、本書において戦前期の社会事業を多角的に取り扱い、それがさまざまな性格を有していたこと、また地方・地域にまで目配りしてその動向を丹念に追う姿勢は大いに評価されてよい¹。

先に述べたように、筆者は以前から社会政策と社会事業の関係性を意識し、分離ではなく、融合といった視点の必要性に注意を喚起してきた。今井代表の文献はそうした問題意識といくつかの接点を有していることがわかり、そのことについて前稿で少し立ち入って論じたつもりである。その結果、筆者は戦前期の＜都市＞社会政策をどのように捉えるかが一層重要性を帯びる課題であると考えようになった。筆者はかなり以前に大阪の＜都市＞社会政策を採り上げ、その先駆性や独自性を解明したが、それは社会政策とは国家レベルだけでなく、地方・地域レベルでも把握することの重要性、またそこでは労働だけでなく生活の施策も併せて実施されていたこと等を確認している²。

今回、社会事業研究に従事する関係者が戦前期の社会事業の見直しに入った動きを睨みながら、名古屋市の＜都市＞社会政策を検討の俎上に載せたいと考える。＜都市＞社会政策とは一体どういった性格のものであったのか、それはすでにみた大阪が特殊なケースであり、他の大都市はそうではなかったのか等について、名古屋市の事例から教訓を引き出すことができればと思う。もっとも、研究史的にみれば、名古屋市の社会事業に関する成果は随分以前から刊行されている。したがって、そうした先行研究を視野に入れつつも、方法論的にはこれまで述べてきたような筆者自身の視角から再接近していることをお断りしておきたい³。

まず、順序として名古屋市の＜都市＞社会政策の実情を概観する。そして、それが他の＜都市＞社会政策との比較を通じて異同ということを考えてとき何が見えてくるのかを検討する。それに加えて、戦前期の＜都市＞社会政策は日本国内に留まらないこと、本来当時の植民地まで視野を広げて考えなければならない事情にも論及する。それは史実をトータルに見るということだけでなく、国内外の制度連携や関係者の人的交流等、これまで十分明らかにされてきたとはいえない問題性を秘めているからである。この点の詳細は後述する。まずは、名古屋市の＜都市＞社会政策から入ろう。

2. 名古屋市の＜都市＞社会政策

第1次大戦あたりから国内の社会不安は非常に高まり、とくに下層民と呼ばれる人々を直撃した。それは名古屋市においても然りである。そこで生活困難に陥っていた人々がどれくらいいたのか、そ

¹ この点に関しては、今井（2022）を参照されたい。筆者は本稿の冒頭で触れた論考で、本書のなかのいくつかの重要な論点についてコメントを加えている。

² 拙書（1992）の第2章ではかなり詳しく論じているので、参考にしてほしい。

³ これまで金澤誠一氏（1990）や永岡正己氏（2004）らの論考等をはじめ、かなり以前から研究成果が出されている。

の一例をまずはみておくことにしよう。以下で使用するのは名古屋市社会課発行の調査報告「貧困者生活状態」(大正13年12月)である⁴。そのなかから主要な箇所のみを採り上げておく。

まずは「調査の目的」である。「本調査は社会事業調査事業の調査項目の一として市民生活状態調査中貧困者に関する生活状態を調査し直接救恤上の資料たらしめると同時に其の實情を闡明し以て本市の救貧、防貧事業の経営並びに将来の施設計畫上の参考に資し兼ねて廣く識者の研究に資せんとして施行せられたものである」⁵。調査時点は大正13年6月末日現在であり、また調査の方法としては「既存貧困者台帳を基礎資料とし、これに町總代の申告を加えて實地調査の資料とした」ようである。その資料であるが、警察署の貧困者台帳、区役所調べの本市貧困者台帳、方面委員のカード、町總代に対する照会、である。そして、後述する本市の社会事業嘱託調査員が家庭訪問することで、調査を実施に移したのであった。

次に貧困者の分類である。「殊に窮迫の状態にあつて緊急何等かの救済を要することを切に感ぜらるるもの」を「窮民」と規定する。いわば貧困者のなかで最も低位に位置するケースである。次に「窮迫の状況ではないが貧困の極度にあるもの」を「極貧者」とする。三つ目が「以上に比して軽度の貧困者生活状況を持続しつつあるもの」で、これを「次貧者」とする。まずは、以上ように三区区分された⁶。この場合、分類の基準として1ヶ月の生計費がいくらかといった指標が必ずしも設定されているわけではない。調査員が直接家庭訪問しているので、そこでの聴き取り等から総合的に判断したようでもあり、その意味で分類は客観的なものとはいえないところがある。つまり、調査員の主観が部分的に混じったということがいえるであろう。

その調査結果であるが、世帯数でみると「窮民」122、「極貧者」262、「次貧者」308、計692世帯となった。それぞれを比率で示せば、17.6%、37.9%、44.5%、となる。また区別では、東区108、西区148、中区264、南区172の世帯数となった。それぞれを比率で示せば、15.6%、21.4%、38.2%、24.9%、となる⁷。調査報告ではこのあと世帯人員、家族構成、職業、住宅状況、生計状況等の項目別の考察がなされているが、本稿ではこれ以上立ち入らない。それよりも、本調査報告に記載されている調査員の感想が興味深いので、それらをいくつか紹介しておきたい。

とりわけ注目したいのは、必要な社会施設とは何かという点である。調査員によると、「市民病院を設けて診察、薬代等特別の扱をなすこと」、「職業相談所の設置」、「無料診療所の設置」、「公設市場の増設」、「晝間託児所増設」、「理想的養老院の設置」、「娯楽機関の設置」、「貧困者相談所の設置」、「貧民家屋の改良設備」等が上がった。こうした内容について、調査報告は「消極的救貧」よりも「防貧施設」の必要性の声が多く見受けられたと記している⁸。住民のニーズが奈辺にあるかが把握できれば、当然のことながら施策のターゲットが定まることになる。それは、名古屋市における<都市>社会政策の生誕に繋がった。

それでは、一体どういった形でそれは展開したのであろうか。施策を実行するためには、行政面

⁴ 本稿で使用するのはすべて近現代資料刊行会から出版された復刻版である。以下の引用にさいしては、一部現代仮名遣いに改めている箇所があることをお断りしておきたい。

⁵ 「貧困者生活状態」、9頁。

⁶ 同上書、15頁。細民との関連性等については金澤(1990)も併せて参照のこと。

⁷ 同上書、16頁。

⁸ 同上書、51-56頁。

での体制作りが求められる。名古屋市におけるその状況をみておくと、まず 1919（大正 8）年 4 月に救護課が設置され、翌年 4 月それが社会課となった。この社会課を中心として名古屋市の社会事業が行われることになる。名古屋市でも他の大都市と同じように大戦後の社会不安は非常に高まり、労働や生活をめぐる領域での施策の緊急度は著しく増していた。名古屋市においても 1922 年頃から各種の社会調査が実施され、本当のニーズが奈辺にあるかの追究が進むことになる。その結果に基づいて具体的な実践が行われていった。以下、社会事業のうち、主なものを順次採り上げてみよう。それぞれの概要（含写真）については社会課の『名古屋市社会事業概要』（1926 年、以下概要と略記）に依る。

第 1 は、市営住宅である。概要によると、「茲に於て本市は各會社工場に對し従業員住宅の建設を勸奨し或は有力者を懲憑して住宅會社を設立せしむる等の方途を講ずると同時に本市自らも大蔵省及簡易保険局より低利資金六拾萬圓の供給を仰ぎ百六十六戸の市営住宅を建設したのであつたが、尚不足を感じたので大正十二年再び大蔵省より低資五拾萬圓の供給を受けて百七戸を増設して貸与しつつあるのである」⁹。このとき建設された市営住宅は新出来町、舎人町、菊井町、新尾頭町、古出来町、北押切町、千種町、西日置町においてである。このうち、新出来町住宅から古出来町住宅までが 166 戸、北押切町住宅から西日置町住宅までが 107 戸となった。貸付の状況であるが、1925 年時点で見ると概要は「借受希望者に對し貸付の割合は申込人員の四割五分に當つたのである」と報じている。

第 2 は、職業紹介所である。概要によると、名古屋市中央職業紹介所と名古屋市熱田職業紹介所が開設された。前者は 1920 年に中区西洲崎町に設立されたが、のちの 1924 年に移転改築し、中区西日置町に移った。そのさい名称も中央職業紹介所となった。後者は、1924 年に増設の形で出来たものである。取り扱い状況について、概要は「——求人、求職共に大部分は男であり、女の取扱数は僅かな比率を示すのみであつて、女子需要の多くは僕婢、乳母、子守等が比較的多数を占め、求職者希望の多数を占むる事務員、店員等は却つて需要多からずして需給円滑ならぬ状況を呈してゐるのであるが、此の傾向は必ずしも本市のみのものでなく一般大都市の通有性であらう」と述べている¹⁰。

第 3 は、労働紹介所である。これについて、概要は次のように述べている。「日傭労働者即ち、土方、人夫、仲仕、雑役等日々の契約に依つて雇傭さるる労働者の需給調節に関しては一般職業紹介所と其性質を異にするものあり且雇傭関係の不安定なる関係上其紹介方法の適否は是等労働者の生活をして不安定墮弱に流れしむるの虞れがあり自ら市民生活の安定と産業の発達とを阻害するもの尠しとせざるところである。本市は此点に鑑みて大正十三年度に於て予算を計上し中区西日置町中央職業紹介所隣接地に労働紹介所を創設し大正十三年十一月一日事業を開始するに至つた」¹¹。このように、労働紹介所は主に日雇い労働者を対象にして、職業紹介所とは別に設立されたのである。

第 4 は、共同宿泊所である。これも概要の述べるところをみておこう。「本市在住の労働者及廉價

⁹ 『名古屋市社会事業概要』、135 頁。以下の掲載写真も同書からのものである。

¹⁰ 同上書、149 頁。

¹¹ 同上書、167 頁。

宿泊の必要なる困窮者を宿泊せしめ且つ労働に従事するに便宜を與ふるの趣旨に依つて宿泊所建設を計畫し政府低利資金の供給を得て大正十四年三月工を起し全年八月竣工、全年八月十五日より宿泊事務を開始したのである」。事業の概況は、次のようであった。「本宿泊所は定員二百十三名、書記二名、雇一名外傭人若干名を以て經營されつつあるのであつて、木造二階建。宿泊室、娯樂室、応接室、事務室、足洗所、理髮所、売店等の設備をなし、宿泊料は一泊金二十錢であつて、隣接公衆食堂と連絡しつつあるのである」¹²。これは、職業紹介所とともに重要な役割を果たした。

第5は、公衆食堂である。概要によると、「本市公衆食堂は西日置町共同宿泊所の設立に伴ひ、宿泊者の食事供給の便宜上より食堂を附設し同時に一般市民に對して比較的榮養味に富み且つ廉価なる食事を供する趣旨によつて建設されたもので、起工竣成開所共に共同宿泊所のそれと同時になされたものである」¹³。ちなみに、営業時間をみると、朝食は午前5時から8時まで、昼食は11時から午後1時まで、夕食は午後4時から午後8時までとなっていた。また定食の料金であるが、朝食10錢、昼食15錢、夕食15錢というように、利用者に配慮したものであつた。

第6は、託児所である。これも概要によると、次の説明がある。「保育事業は少額収入者をして其の家庭に幼児を有することによる就業上の係累を脱せしめ、即ち朝に託された幼児を晝間其の母親若くは家庭に代つて一定の素養のある保姆をして教育的養育をなさしめ、夕に各々其の家庭に歸し以て晝間彼等をして充分なる活動と生活能率の増進とを促さしめ同時に家庭の保育者に對し自覺と智識とを得さしめ又は託児を通じて家庭との連絡を得ることによつて家庭の風紀と衛生状態の改善とに資せしめんとする社會施設であつて、本市に於ても夙に其の建設の必要を感じて居た矢先、市内中区鐵砲町松岡嘉右衛門氏より金壹萬圓を本市に寄附せられ此の事業設置の願出あり、これを好機とし直に受納し、地を南区熱田新尾頭町にトして、大正十年三月建築を了し全月二十日より開園し、現在に及んだのである」¹⁴。事業そのものとしては、収容定員を50名とし、保姆3名を置いている。また対象は2歳以上就学迄とし、午前8時より夕刻まで預かつた。

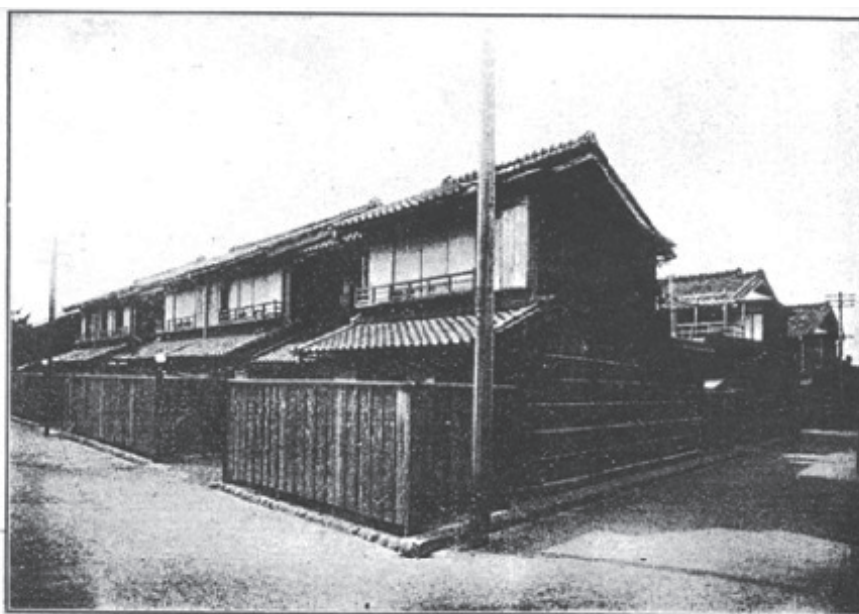
第7は、無料診療所である。概要では以下の説明が付されている。「窮民にして病魔の犯すところとなり、しかも醫藥の資に乏しき者に對し無料且簡易に診療をなし其の勞働力を恢復せしめることは、防貧、救貧の見地よりして極めて緊切事に屬し都市社會施設として不可缺ものであつて、本市は此點に鑑み大正十年度に於て豫算金七千二百三十圓を計上し、市會の協賛を経諸般の設備を整へ同年六月二十日より中区矢場町愛知育兒院事務所の一部を借入れ矢場診療所を開始したのであるが來診患者逐年増加をなし盛況を呈するに至り、爲めに大正十二年十二月五日南区熱田澤上に1ヶ所を、更に大正十三年八月十一日西区菊井町に1ヶ所を開設するに至つたのである」¹⁵。事業の概況をみると、各診療所に医師は2名、薬剤師1名、看護婦1名を置いた。診療時間は日曜祝日等を除き、毎日午後1時から4時まで行われた。また「——受診者に對しては嚴格なる制限と煩瑣なる手數とを設けずして只來所せる受診希望者供述と係員の鑑定に依つて診療を行ふの方針を執り、

¹² 同上書、175頁。

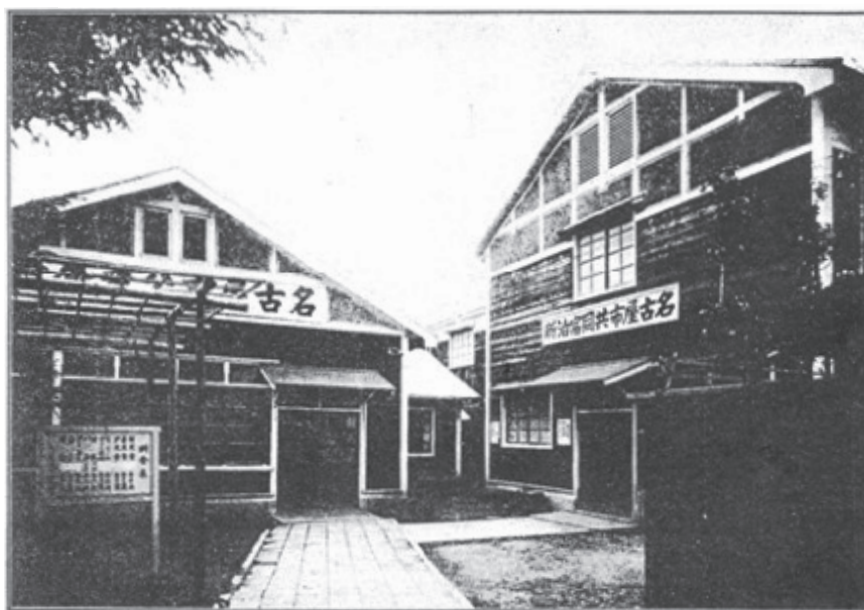
¹³ 同上書、190頁。

¹⁴ 同上書、193頁。

¹⁵ 同上書、202頁。



舎人町住宅



共同宿泊所及公衆食堂正面

無料且簡易を特徴として診療を行いつつあるのである」¹⁶との指摘があり、診療を無料としてできる限りの受け入れを実施していたことがわかる。

第8は、社会事業調査である。概要によると、次の説明がなされている。「都市の膨脹発展に伴ひ其の住民の生活状態を調査し或は一般的並に特種的社會事情を調査闡明し施政上の参考に資し或は一般の参考に供することは現下の社會状態に鑑みて極めて緊要事に屬するとし、大正十一年度

¹⁶ 同上書、203頁。



保育園（遊戯場）

より本市は社会事業調査費を計上し、係員として書記三名、雇二名を當てこれが調査を施行しつつあるのである¹⁷と述べて、すでに刊行された調査報告書の紹介を行っている。それらを示しておく、以下のとおりである。

「俸給生活者 商工業者住家状態調査報告」（大正12年3月印刷）

「蘇鐵町 下奥田町方面住家状態調査報告」（大正12年3月印刷）

「青少年勞務者生活状態調査報告」（大正12年6月印刷）

「常傭労働者生活状態調査報告」（大正12年6月印刷）

「常傭労働者の生活費調査報告」（大正12年6月印刷）

「貧困者生活状態調査報告」（大正13年12月印刷）

「乳児死亡の社会的な原因調査」（大正14年1月印刷）

「細民状態調査報告」（大正14年3月印刷）

「職業婦人生活状態調査報告」（大正14年4月印刷）

「労働統計實地調査報告名古屋市結果概要」（上編 大正14年12月印刷 下編 大正15年3月印刷）

「市内空家状況調査報告」（目下印刷中）

名古屋市の調査で特徴的な点は、「社会事業調査囑託員制度」を設けており、彼等が調査に従事していることである。これについて概要は次のように記している。「社会事業調査の事業たるや社会的都市測量即ち一般的並に特殊的社会事情の闡明にあつて本市の如き廣汎なる地域及び八十萬に達せんとする人口を包有する大都市に於ては此が所期の目的を達せんには僅少の経費と少數の係員とのみによることは極めて至難事に屬すと云ふべきである、爲めに本市は市民中篤志家の奉仕的

¹⁷ 同上書、229頁。

助力に俟つて主として實地調査に屬する事務を委嘱し以て調査の正確と迅速とを期せんとして大正十三年三月十七日告示第四四號を以て、名古屋市社会事業調査囑託員規程を公布し、廣く篤志家を募集し百十七名に對し此を委嘱し、爾來貧困者生活状態調査、乳兒死亡の社会的原因調査、細民状態調査、市内空家状況調査等に關する調査等に關する調査に關し實地調査を委嘱したところ成績極めて良好にして所期の目的を達成しつつあるのである」¹⁸。

このように、調査に従事する篤志家を募り、彼等が現場に赴いて必要な実地調査を行うというシステムは、極めてユニークな試みである。しかも、実績をみると、先に記したように短期間に精力的な仕事を果たしている。また、それぞれの調査内容に立ち入って紹介する余裕はないが、問題の本質が奈辺にあるかについての的を射た究明を行っていることは、大いに注目されてよい。それではなぜこうした篤志家にターゲットが当てられたのかについては、従来からの研究史において納得のいく説明がなされてきたようには思われない。この点については節を改めて論及することにする。いずれにしても、ここでは名古屋市独自の調査システムが導入され、それが効果的に機能していた事実を確認しておけば足りるであろう。

さて、これまで名古屋市で実施された主な社会事業を採り上げてきた。これら以外にも救護及救助事業他が存在したが、割愛する。すでにふれた事業で名古屋市の実施概況はおおよそ把握できるであろう。それでは、名古屋市の社会事業の特性は一体何かということになる。この点については、当時我が国を代表したといえる大阪市の社会事業と比較しながら、検討することにした。

3. 社会事業の都市間比較

これまで名古屋市で行われた社会事業の実態を垣間見てきたが、これらは全国的な動向のなかで考えてみると、いかなる特徴を有しているといえるのであろうか。当時、都市レベルの社会事業で最も先駆的、体系的と評されたのが大阪市のケースである。例えば、第1表を参照されたい。これは名古屋市の社会事業が開始された時期における実施状況を示したものである。明らかに、事業規模における大阪市の優位性が見て取れるであろう。大阪市ではこの後も事業は拡大し、さらに整備されていった。またメニューをみても名古屋市では実施に移されていないものも結構見出せたといつてよい。

では、大阪市でなぜこれだけの社会事業が実行されたのかについてはすでにその要因が究明されている¹⁹。行政面ということであれば、調査機関として1920年に大阪市社会部が発足したことが重要である。社会部による労働者や地域住民に関わる広範囲の調査は社会問題の根源がどこにあるか、それに対処するためにどのような施策を実施すればいいのかといった課題に対する答えを用意していった。一方、そうした体制を司るスタッフも欠かせない。周知のように、1923年から第7代大阪市長を務めた関一（せき・はじめ）は余りにも有名である。関はもともと＜都市＞社会政策論に深い理解を示し、その必要性和実行を訴えていたことが重要である。

¹⁸ 同上書、236頁。

¹⁹ 先の拙書（注2）に加えて、杉原・玉井編（2008）もぜひ参照して欲しい。当時の大阪の経済と社会の状況についても知ることができる。

第1表 市営社会事業一覧（1923年5月末調）

事業名	名称	所在地	開始年月	事業名	名称	所在地	開始年月	
簡易食堂	幸町	西区幸町通1丁目	大正七年九月	産院	本院	北区本庄中野町	大正九年四月	
	天満	北区天神橋筋3丁目	同 九月		天王寺分院	市外東成郡天王寺村	同 十年六月	
	九條	西区九條南通1丁目	同 十二月	少年職業相談所		西区阿波堀通1丁目	大正九年一月	
	今宮	南区宮津町	同 八年六月		今宮	今宮共同宿泊所内	大正八年七月	
	西野田	北区西野田江成町	同 七月		鶴町	鶴町第一期住宅地内	同 同	
鶴町	西区鶴町1丁目	同 同	西野田	西野田共同宿泊所内	同 同	桜宮	桜宮住宅地内	同 十月
職業紹介所	中央	西区阿波堀通1丁目	大正八年八月	人事相談所	桜宮	桜宮住宅事務所内	大正八年六月	
	九條	同 九條南通1丁目	同 二月		今宮	今宮共同宿泊所内	同 七月	
	西野田	北区西野田江成町	同 七月		西野田	西野田同	同 同	
	今宮	南区宮津町	同 同		鶴町第一	鶴町同	同 同	
	京町堀	西区京町堀上通4丁目	同 同	鶴町第二	鶴町住宅事務所内	大正十年一月		
	堀江	同 北堀江通4丁目	同 同	桜宮実費診療所	桜宮住宅地内	大正八年六月		
	天神橋六丁目	北区天神橋筋6丁目	同 九月	児童相談所	南区宮津町	大正八年七月		
	老松町	同 老松町2丁目	同 同	市民館	北区天神橋筋6丁目	大正十年六月		
	京橋	東区京橋前ノ町	同 十二月	市民病院	市外東成郡天王寺村	目下建設中		
	築港	西区築港南海岸通1丁目	同 九年九月	公設市場	福島	北区上福島3丁目	大正七年四月	
	梅田	北区西梅田町	同 十月		谷町	東区谷町3丁目	同 同	
玉造	東区中道黒門町	同 十一年四月	天王寺		南区天王寺六万休町	同 同		
今宮	南区宮津町	大正八年六月	境川		西区九條南通1丁目	同 同		
西野田	北区西野田江成町	同 七月	本庄		北区本庄中野町	同 九月		
鶴町	西区鶴町1丁目	同 同	空堀		東区空堀通2丁目	同 同		
桜宮	北区中野町	大正八年六月	築港		西区築港二條通2丁目	同 同		
鶴町第一期	西区鶴町1丁目	同 同	北島		同 北島町2丁目	同 九年二月		
鶴町第二期	同 3, 4丁目	同 九年十二月	堀江		西区北堀江通4丁目	同 十年三月		
堀川	北区本庄黒崎町	同 十一年四月	船場		東区北久太郎町4丁目	同 同		
共同宿舎	北区本庄黒崎町	大正十一年十一月	網島		北区東野田町4丁目, 9丁目	同 四月		
浴場	桜宮	北区中野町	大正八年六月		鶴町	西区鶴町1丁目	同 七月	
	鶴町第一	西区鶴町1丁目	同 七月		四貫島	同 四貫島町	同 九月	
	鶴町第二	同 3丁目	同 十年 六月		天満	北区与力町2丁目	同 十月	
託児所	鶴町第一	西区鶴町1丁目	大正八年七月	天王寺南門	南区天王寺大道2丁目	同 同		
	桜宮	北区中野町	同 八月	九條	西区九條南通3丁目	同 十一年六月		
	鶴町第二	西区鶴町3丁目	同 十年四月	桜川	南区難波桜川3丁目	同 同		
乳児院		北区本庄黒崎町	大正十年十一月	四ツ橋	西区西長堀通1丁目	同 十一月		
				泉尾	同 泉尾町	同 十二月		
				市岡	同 市岡町	同 十二年三月		
				刀根山療養所	市外豊能郡麻田村	大正六年九月		

(出所)『大阪市社会事業概要』(1923年)。

しかし、それだけではない。関体制を支える有力なスタッフの存在にも目を向けなければならない。そのなかでも特筆に値するのが第2代社会部長を務めた山口正である。山口は先の社会部による調査を精力的にリードし、社会病の発見、診断、処方といった事項に注力していった。山口にはいくつかの専門的著書がある。そのなかには日本社会事業史への造詣の深さを示すものもある。また市民生活のレベルアップを目指す生活保障論に関わる原理的考察も行っている。関もそうであるが、山口もたんなる行政担当者ではなかった。自身による学究をベースとした理論構築、そしてその上に立った政策論の展開は、大阪市の社会事業を支えるうえで実に大きな思想基盤としての役割を果たすことに帰結したのである。

なお、人材ということであれば、志賀志那人（しが・しなと）にも一言触れておく必要がある。志

賀は山口のあとを継いで第3代社会部長を務めた人物である。大阪市の社会事業で目を見張るのは数多くの市民館の設置である。その最初の市民館（のちの北市民館）の初代館長を務めたのが志賀であった。市民館はセツルメントの拠点である。市民館を中心として地域住民の労働と生活の実態を少しでも改善していこうとする狙いは、ユニークな試みとなった。市民館における志賀の講演はもちろんのこと、地域住民と一緒に共同浴場に浸かり、住民との対話から地域のニーズを探り出すといったことは、志賀ならではの行動として現れ出たのである。このように、大阪市には社会事業に対する取組み姿勢において独自のものが存在し、それが社会事業を大きく開花させることに繋がった。

一方、こうした点において名古屋市はどうであったのか。大阪市に比肩できるような人材、体制が取られたのであろうか。先行研究を見る限り、愛知県レベルにおけるスタッフ、行政機構への評価は見て取れるものの、名古屋市で見出すことはいささか困難である。ただし、「名古屋市社会課調査報告書」の復刊に関わった永岡正己氏がその解説で次のように述べていることは注目に値する。「——市の社会調査の体制が準備されるのは1922年に川崎卓吉が市長に就任し、専属秘書として富永高義を台湾から呼び、翌年の関東大震災による失業者の流入に対して職業紹介行政を本格化させた頃からであったと考えられる。社会課長には大澤鷲雄がいた。川崎は前任地の台湾総督府で内務部長等をしており、富永は教職に携わったのち総督府に移り、市街庄課設置とともに社会事業係主任として社会事業行政の整備にあたっていた人物であり、職業紹介事業の調査経験が豊かで翌年秋に中央職業紹介所長となった」²⁰。

ここで注目すべきは、台湾で任務に就いていた川崎が市長になっていること、またその川崎が富永を呼び戻して社会事業部門に配属したことである。この川崎と富永の台湾時代に関する文献・資料は管見の限り確認できていない。しかし、とくに川崎は内務部長まで歴任していたことを考えると、社会事業行政にも通暁していたように思われる。その台湾であるが、日本の属領になるのが1895年である。その後、第2次大戦が終了するまで日本の植民地として存在した。その期間中日本から受けた影響は強く、さまざまな領域で痕跡が認められる。本稿がテーマとする社会事業もその一つである。

従来の研究史を振り返ると、植民地社会事業研究は決して多くはなかったが、その成果はこれまでもいくつか刊行されてきた。まとまった文献としては、慎英弘『近代朝鮮社会事業史研究』（緑陰書房、1984年）、沈潔『「満州国」社会事業史』（ミネルヴァ書房、1996年）、大友昌子『帝国日本の植民地社会事業政策研究』（ミネルヴァ書房、2007年）等がある。このうち台湾の社会事業について最も網羅的、かつ体系的な叙述になっているのは大友昌子氏の作品である。本書では約50年にわたる植民地期を3つの時代に区分して、それぞれの時期の事業展開やその特徴を明快に描き出している。

とりわけ、本稿が対象とする＜都市＞社会政策が台湾の主要都市等で実施に移されたこと、しかもその内容を見ると日本で行われていたものといくつかが酷似することがわかる。それは当時の内務省の施策方針の影響を受けてのことであるから当然な面もあるが、そうかといって全く新たな試みがなされなかったのかというと、そうとも言い切れない部分もあった。大友氏の分析は台湾で行われていた社会事業は朝鮮のそれと比べて優れていたこと、その理由としてそれまでに培ってきた福祉の文化的

²⁰ 永岡正己（2004）、157－58頁。

基盤といったものの存在に注意を喚起している。もちろん、そうはいつでも日本の水準を超えることはなかったが、施策における台湾ならではの事例が見受けられたことは、たんに量的な面での比較では欠落してしまう点があることを大友氏は訴えている。

周知のように、台湾には内務省関係者が多く移り、社会事業行政を担当した。先の川崎、富永もそうしたメンバーである。彼らの台湾での活動記録に対峙しえない限り推測の域を出ないが、植民地で社会事業を実施することの困難さに直面したはずである。また日本とは異なった文化、風習、慣行等、伝統的、歴史的ともいえる要素も肌で感じる経験をも体得したであろう。これは大友氏がその著書で述べるように、福祉の領域では決して無視できない内実を形成する。同じ制度を導入したとしても、国や地域によってうまくいくケースとそうでない事態を生み出すことはこれまで度々指摘されていることである。その意味で、異国での行政体験は貴重なものがあつた。それでは、川崎や富永は名古屋市社会事業に従事するうえで台湾での経験や教訓をどこまで生かすことができたのであろうか。

名古屋市の社会事業の概要はすでにみたように、当時の主要都市で行われ始めていたものと類似点が多いだけでなく、それは台湾でも取り入れられていたものともいくつかの共通点がある。市長を務めた川崎からすれば、事業内容に違和感はなかったと思われる。それでは、大阪のケースのように〈都市〉社会政策思想といったものが行政スタッフに見出せるのかということ、それは留保せざるを得ない。おそらく、内務省的な考え方をもとに事業運営に取り組んだのではないか。このあたりについては、川崎や富永に著書・論文等があつたのかを引き続き検証するしかないであろう。ちなみに、先の大友氏の著書にもこの二名は出てこない。

ただし、名古屋市の社会事業のなかで嘱託調査員制度は注目したい一つである。地域の篤志家に調査を委ねるという発想は決して目新しいものではないが、台湾においては地域の有力者が社会事業に結構関与した。もし、川崎、富永らが台湾での経験からそれが有効であることを知悉していた可能性が強いとすると、調査を篤志家に委ねたことと整合性が見て取れる。しかし、この点についても先行研究では明らかにされていないように思われる。また、名古屋市の社会事業は大規模なものに発展していくといいがたいが、そこには公的なものとともに、私的な社会事業への期待が存在したということも考慮しなければならない。本稿では紙幅の関係上取り上げることはできないが、名古屋市においては私的な社会事業の比重が高かつたともいうことができ、それが逆に公的な社会事業の浸透を抑制した面があつたようにも思われる。

なお、公的な面ということであれば、愛知県レベルを視野に入れることが欠かせない。実は、社会事業に関していえば名古屋市よりも愛知県の方が積極的であつた。例えば、中央から優秀な人材も投入された。よく知られているように、川村秀文はその一人である²¹。川村の在任期間は長くはなかつたが、愛知県の社会事業行政の体制整備という点においては特筆すべき実績を残したといつても過言ではない。また愛知県社会事業協会を組織して機関誌『共存』を刊行し、そこで自説を開陳している。自身の社会事業論をもとに行政を推し進めていく有様は大阪のケースを想起させる。名古屋市と愛知県を比較すると、名古屋市の方が動きは早かつたが、その勢いは続かず、むしろ後発の愛知県の方が精力的な活動を行つていったといつことができよう。

²¹ 川村については、中尾友紀（2015）を参照されたい。

4. 小括

これまで名古屋市の社会事業を中心にそれがどういった特徴を有したのか、そしてそれは他都市や植民地での動向までを視野に入れるとどのようなことが浮き彫りになるのか、をみてきた。それらの検討から引き出せる要点を整理しておけば、以下のとおりである。

第1は、名古屋市においても<都市>社会政策の一環として都市社会事業が行われたということである。その内容を見ると、「防貧」ということが強く意識され出していたことが伺われる。慈善事業（救済事業）から社会事業へと移行する節目の時期であり、その社会事業を推進する基本思想に「防貧」が浸透し始めていた事実注意到喚起しておきたい。社会事業はともすれば「救貧」に結びつけられて考えられるところがある。しかし、<都市>社会政策として発足をみた都市社会事業にはむしろ「防貧」機能が重視されていたことを銘記すべきであろう。

第2は、<都市>社会政策の展開はそれぞれの都市で成果を異にするところがあったということである。事業のメニューを見ると、規模はともかくとして、それほど大きな差異は見当たらない。しかし、なかにはユニークな取組みも存在した。名古屋市でいえば、社会調査に従事する嘱託調査員制度である。また大阪市では市民館活動が大きな役割を果たしたことが注目されるべきであろう。さらに、行政スタッフの<都市>社会政策思想の有無も見逃すことができない点である。確固たる学識に裏付けられた事業の実践こそが、本当の成果を生むことに繋がった事実が持つ意味は大きい。

第3は、<都市>社会政策の比較方法であり、それは国内だけでなく、当時の植民地も視野に入れる必要があるということである。名古屋市の事例で見たように、台湾で経験を積んだ人材が関係業務に従事している。おそらく、文化を初めさまざまな点における異同を強く感じざると得なかったであろう。植民地行政を体験した者がどのようにそれを国内で生かしたのかは、社会事業の面においてまだまだ未解明なことが多いといえよう。国内だけの比較に留まらず、地域—全国—植民地といった三つの比較軸を設定することによって、戦前期社会事業の深層が浮き彫りにされるのではないだろうか。

現在、福祉の領域は実に多様化している。それとともに、問題の複雑化も著しく進行しつつある。その意味で、ともすれば目の前のことに傾斜しがちな分野だけに、施策もとかく十分吟味が行われず実施されがちである。本来、制度の原理的考察や歴史的経緯を踏まえて改革が俎上に載せられるべきであるのに、今日そうしたことは忘却されつつあるように思われてならない。そのため、たんなる技術論で処理されることが多い。その結果、いつまでたっても抜本的改革が行われることはない。

本稿は時期的にみて遙か以前の出来事を取り上げているかのように思われるが、現代の問題を考える上で教訓となることがいくつか見出せる。現場、現地に直接立ち入った実態調査、それをもとにした住民の真のニーズや地域の特性の把握、そのうえでの施策の実施、一方、それらを支える基本思想の存在とそれを消化・吸収した力量のあるスタッフの配置等、現在では実践されているとはいいがたい事項がそれに当たる。原理的考察や歴史的経緯の重要性を認識し、それを土台にした政治、行政の行使はとくに現在の「福祉」の世界で最も求められているといえよう。

(付記) 本稿は、2020、2021 年度における経済研究所共同研究プロジェクト「戦前期における中京圏の経済と労働・生活—名古屋市を中心に—」(代表・玉井金五) の研究成果の一部である。

参考文献

- 愛知県史編さん委員会 (2017) 『愛知県史 通史編 7 近代 2』 愛知県
- 今井小の実編集代表 (2022) 『戦前社会事業の到達点と現在への視座』 関西学院大学出版会 (非売品)
- 大友昌子 (2007) 『帝国日本の植民地社会事業政策研究』 ミネルヴァ書房
- 金澤誠一 (1990) 「大都市『新開地』などにおける“新しい貧困” および市民諸『階層』の発見—名古屋市社会課および愛知県社会課の社会調査を通して—」 江口英一編 『日本社会調査の水脈』 法律文化社
- 杉原薫・玉井金五編 (2008) 『大正・大阪・スラム [オンデマンド版]』 新評論
- 愼英弘 (1984) 『近代朝鮮社会事業史研究』 緑陰書房
- 沈潔 (1996) 『「満州国」社会事業史』 ミネルヴァ書房
- 玉井金五 (1992) 『防貧の創造』 啓文社
- 玉井金五 (2022) 『共助の稜線 [増補版]』 法律文化社
- 玉井金五 (2023) 「社会政策と社会事業の関係性再考」 『愛知学院大学経済研究所所報』 第3号
- 中尾友紀 (2015) 「行政官川村秀文の社会保険構想までの道程」 『愛知県立大学教育福祉学部論集』 第63号
- 永岡正己 (2004) 「戦前愛知県における社会事業調査の展開—社会事業行政と調査活動をめぐって—」 日本近代都市社会調査資料集成 7 『名古屋市社会課調査報告書 (含・愛知県)』 別冊・解説、近現代資料刊行会
- 名古屋市社会課調査報告書 (2004) 『復刻版 [大正期]』 近現代資料刊行会