



Title	日本近代都市社会事業行政の成立 : 京都市社会課を中心として
Author(s)	杉本, 弘幸
Citation	待兼山論叢. 史学篇. 2003, 37, p. 25-50
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/48092">https://hdl.handle.net/11094/48092</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 日本近代都市社会事業行政の成立

——京都市社会課を中心として——

杉 本 弘 幸

## I はじめに

本稿は京都市における都市社会事業行政の成立過程を検討し、一九一〇年代後半から一九二〇年代前半の都市社会事業行政の具体的な成立過程と京都市社会事業行政の歴史的位位置を明らかにするものである。まず先行研究を検討すると、池田敬正を代表とするこれまでの研究では国レベルの社会政策の分析からそれらの政策が「慈善的・恩惠的」として把握されているように、日本社会政策の劣悪さが指摘されてきた。<sup>(1)</sup>このような研究状況の中で玉井金五は大阪市社会事業行政を事例として米騒動以後深刻化する都市問題に対して社会政策を推進した主体が国よりも都市社会行政であったとして、その政策の先進性や事業展開を高く評価した。<sup>(2)</sup>

25 玉井の研究はほぼ近年では承認されているといつてよいが、大阪市以外の都市に関して都市社会事業行政の成立過程をめぐつては管見の限り、各地の自治体史や社会調査報告書の資料解題及び沼尻晃伸が検討した神奈川県川崎

市の事例など以外ほとんど研究がない状況である。玉井が明らかにしたように関一、山口正、志賀志那人などの都市社会政策に関する専門家を擁し、既に一九二〇年代前半に全国的にも非常に高い水準の都市社会政策を推進した大阪市の事例を一般化することは当然できないだろう。いまだ他都市の都市社会事業行政の実証的な検討が必要とされる研究段階にある。

そこで本稿では同時代の大阪市よりもその草創期において極めて貧弱な都市社会事業行政でありながら、後年優れた社会政策や調査活動を行ったと評価される京都市社会課を事例として検討することとしたい。「六大都市」の一つであり、比較的これまで評価の高い京都市社会事業行政を事例とすることで、前述の課題の克服をはかりたい。京都市社会事業行政については、被差別部落改善事業や融和事業をめぐって本稿の対象とする一九一〇年代後半から一九二〇年代前半に限っても幾つかの研究がある。最初に秋定嘉和、中村福治、横井敏郎の研究をみてみよう。<sup>(5)</sup>

まず秋定は社会調査や統計資料を駆使し、京都市の被差別部落改善事業全般と被差別部落に設置された施設であるトラホーム診療所、託児所、隣保館、家事見習所、授産場、公設浴場などについて予算や施設の概略や利用実態などを中心に分析した。中村は、京都市社会課の社会事業行政や被差別部落改善事業に、社会課職員漆葉見龍の役割が大きいことを、先駆的に指摘した。また横井も一九一〇～二〇年代にかけて京都市域に被差別部落が町村合併によって編入される過程で社会事業行政において大きな一つの問題として部落問題が扱われてくることを論じた。次に伊藤悦子は、<sup>(6)</sup>京都市の託児所事業を検討し京都市においては託児所事業が米騒動以後の防犯・治安対策としての被差別部落改善事業の中心事業であったことを明らかにした。特にこれらの託児所の運営が被差別部落の地域有力者に委託され、運営の省力化や円滑化を図り、地域住民を組み込んだ形で行われていたことを明らかにしたことが

注目される。このように京都市社会事業行政については、被差別部落に対する隣保事業、託児所事業の性格的位置づけや、被差別部落改善事業の施設配置、事業運営や成果については非常に実証的かつ詳細に明らかにされていることが確認できる。

しかし、京都市の都市社会事業行政自体の検討となると、京都市社会課調査の実行主体の背景などを明らかにした浜岡正好<sup>(7)</sup>と京都市社会課の児童調査を分析して社会調査の権力的性格を明らかにしようとした白木正俊<sup>(8)</sup>の研究があるが、その他事業展開やその性格やその概略については自治体史である『京都の歴史』及び『京都市政史』の概説的なものしか存在しない。浜岡と白木の研究は京都市社会課の社会調査に分析を限定したものである。特に浜岡の研究は『京都市社会課調査報告』の調査主体である京都市社会課のスタッフやその調査自体の検討を行った包括的なものであるが、社会事業行政自体の性格や位置づけには言及していない。『京都の歴史』、『京都市政史』も自治体史という性格上、社会事業行政担当部署の変遷と社会事業施設の設置過程を叙述するに留まっている。このようにいまだ京都市の都市社会事業行政自体の性格や位置づけに関する研究は行われておらず、被差別部落改善事業や融和事業及び社会調査に関する研究が突出して行われている。

しかし、これらの研究は被差別部落に関わる政策や都市社会調査の分析に当然ながら分析が限定されており、京都市の都市社会事業行政の中でそれらの事業がどのような位置にあったのか明らかでない。全体的な都市社会事業行政の相互関係を明らかにすることが必要である。また、このような観点から見ると、従来の研究では監督官庁である府県と市行政の相互関係に触れたものが管見の限り存在しない。同時並列的に府県と市の施策や施設の設置を叙述するレベルに留まっている。できるだけ京都市・京都市の社会事業行政の相互関係にも留意しながら叙述を進

めていきたい。

近年では近代都市史研究の多くの議論が東京・大阪市などの巨大都市の事例から演繹されることへの批判も起きている。<sup>(10)</sup> 本稿もこのような研究動向の中に位置づけられるだろう。

本稿では紙数や筆者の力量の関係で京都市・京都府の都市社会事業行政の行政組織及び性格や相互関係に分析が限定されることをお断りしておく。まず第一に京都市社会課が成立した一九一八年からはば主要な社会事業施設が完成した一九二六年までの展開を明らかにする。第二に京都府社会事業行政との関わり方や京都府と京都市の社会事業行政の手法をめぐる相克を明らかにし、京都市社会事業行政をめぐる新たな位置づけを行いたい。なお本稿の検討対象とする「都市社会事業行政」とは京都市としてはじめての都市社会事業専管機構として設立された京都市社会課のことである。また京都府の「都市社会事業行政」は京都府社会課を指している。

## II 京都市社会事業行政機構の成立

まず京都市が都市社会事業行政の専管機構である社会課を作り上げなければならなかった背景をみてみよう。一九一〇～二〇年代の京都市は第一に積極的な機械工業振興策が取られ、徐々に重工業のウエートも全国平均に近づいていくが、基本的には西陣織や京友禅などを中心とする染織業や生活用品などを製造する軽工業がその中心産業であった。第二にこれらの製造業の大部分は零細企業や自営業の形態で経営され、経済不況の波をもろにうけるような脆弱な経営基盤しか持っていなかった。また経営の破綻によって生まれた失業者群を吸収する重工業や大工場などの割合が低いことで京都市域やその周辺に恒常的な失業者群が堆積するという状況であった。第三にやはり米

騒動のインパクトが京都の場合非常に大きい。一九一八年八月一〇日、京都市南部の崇仁地区からはじまった米騒動は全市に拡大し、参加者の総人数は約二万人に達していた。米騒動関係の被起訴者は三二六人にも及び、皇室からは八万円の下賜金が与えられ、京都府・市では外米の輸入や米の安売りなどを行った。また京都市内の有力者は臨時救済団を組織し、寄付金を約六万五千円集め、米の割引や施米などの施策を行った。これらの事態はこれまでの応急的で慈恵的な社会問題対策でなく、本格的な社会問題への対策機構とその必要を喚起するものであったのである。<sup>(11)</sup>

このように米騒動後、様々な都市問題や都市下層社会への対応を迫られた京都市は、一九一八年一二月に勸業課に初めての社会事業専門機構である救済係を設置した。<sup>(12)</sup>その後最初の係長に任命された銅直勇(どうちよくいさむ)京都市救済係長は京都帝国大学で米田庄太郎に社会学・社会事業などを学んだ新進の人材であった。銅直はまず共同宿泊所・市営住宅・児童相談所・職業紹介所・方面委員制度設置検討のため先に社会事業行政専門機構を設置した大阪市・神戸市に視察を行った。<sup>(14)</sup>後述の通り、京都府が「京都府共同委員制度」を創設するが、当初京都市も方面委員制度設立の構想をもっていたことは興味深い。

その後、他都市の社会事業行政の視察をもとに市内の貧民部落を視察して、一九一九年度の社会事業関係予算を編成しようとした。<sup>(15)</sup>この時既に全国的に社会事業行政組織が整備されてくるが、都市社会事業行政に関して言えば一九一七年七月の大阪市救済課の設置を最初に都市社会事業行政専門機構としての救済課や社会課が順次設置され、独自の社会事業行政が推進されていくようになる。京都市を含む六大都市では全て一九二〇年までに設置が終了する。しかし、他の都市においてはその設置は順調には進まず、一九二七年の段階においても都市社会事業行政の専

管機構を設置しているのは、市制を施行している一〇二市中二七市に過ぎなかった。<sup>(16)</sup> 京都市の事例は全国的にみても早い設置といえる。以上のような大阪市、神戸市の状況や京都市内の視察を踏まえて銅直は京都市の社会事業予算は大阪市と比較して惨めであると語った上で

京都市は大阪市のような商工業地帯と大分相違して居るから職業紹介を求むる労働者の数も少ないので勢ひ規模が小さい、京都市に於ても簡易食堂などを設置しやうとの計画をたててみたが、大阪市とは大分趣きが異な<sup>(17)</sup>って居るから(中略)この計画は中止した、それから小児託児所は京都市に是非なくてはならぬものだと思ふと京都市の地域的特徴を踏まえた上で、託児所の設置の重視を強調するにいたる。次に行つたのは市内貧困者の調査の生活実態調査である。その結果極貧困者三二九戸、九六七名・貧困者二七九戸、一七二八名という結果を得て、<sup>(18)</sup> 具体的な方策の立案にかかったのである。

結局、京都市救済課は一九二〇年の社会事業施設として、簡易食堂、託児所、無料浴場の設置計画を立て、一〇万円の予算計上との報道されるにいたり、<sup>(19)</sup> 翌年一九二〇年七月七日には、これまでの救済部を格上げして教育部内に社会課を新設した。<sup>(20)</sup> 京都市も社会事業施設の設置を中心とした本格的な「防貧的」な都市社会事業行政を開始するのである。

### III 京都市社会事業行政機構の成立

では、京都市と同様に社会事業行政専管機構を作り上げた京都府はどのような動きを見せたのかをみてみよう。京都府社会課は京都市社会課に遅れること約二ヶ月の一九二〇年九月一四日に創設される。<sup>(21)</sup> しかし、京都府として

は社会課創設以前にも様々な社会問題対策を打ち出していた。最初に一九二〇年五月、京都府は西陣方面に救済事業が必要であるという認識を示し、恩賜財団済世会の経営する診療所を西陣釈迦堂内に設置し、貧民患者に対する救済事業を推進した。また貧窮で出産費用のない妊産婦に対しては産婆組合にその治療を委託した。<sup>(22)</sup>次に一九二〇年九月九日、再び西陣地域に京都府慈善協会に委託し、西陣釈迦堂内に西陣託児所を開設した。京都府の調査では西陣地域の託児所需要は約三〇〇名を超えるという結果が出ており、十分な調査に基づいての施策であることを伺わせる。<sup>(24)</sup>

そして、最も大きな施策は京都府公同委員制度の創設である。第一回の公同委員総会は一九二〇年八月一七日京都府岡崎公会堂で開催された。既に京都府参事会は一九二〇年五月一七日に隣保相扶の精神に基づいて京都府公同委員制度実施に伴う予算を可決していたが、この場で改めて馬淵鋭太郎京都府知事は社会事業施設や調査の必要を論じた。この制度は後に作られた京都府社会課が担当課になり、公同委員は京都市独自の町組織である公同組合の役員や地域の小学校長、在郷軍人会分会長及び篤志家に委嘱し、一二名の公同主事が事務連絡にあたり、社会事業の推進を目的としたのである。<sup>(25)</sup>京都府社会課設立後の一九二〇年九月一八日には京都府庁を会場に第一回公同常務委員会を開催、貧民調査結果のカード化や人員の配置、軍事救護における該当者の調査や論議を行った。この時京都市内を全一二大区に分割し、担当地域を区画したのである。<sup>(26)</sup>

このように初期の京都府の社会事業行政の役割は西陣地域に既存の社会事業団体に委託する形での社会事業施設の設置と京都府公同委員制度の運用による貧民の直接的救済事業の二つが主軸であった。特にきめ細かに地域社会に密着した公同委員制度を利用して京都府社会課はその後もさまざまな施策を行っていく。第一に社会事業奨励の



ための機関紙『社会』を發刊したことである。この雑誌は後に『社会時報』と改題するが、京都府社会事業囑託の海野幸徳などが執筆し、各公同委員・京都府會議員・各社会事業団体などに無料に頒布した。<sup>(27)</sup>次に貧窮者一人一人の家族構成や職業、収入などをきめ細かく把握するために作られた方面カードを利用して貧民調査の実施である。

京都府社会課は京都市内の貧細民の生活実態調査を公同委員の作った方面カードによって実施し、貧民は京都市内で約四万人から五万人に及ぶと指摘した。<sup>(28)</sup>さらに、京都府下全体の貧民率は約一五%であるが、市内の密集部落では二七%から三〇%に及ぶと報道されたのである。<sup>(29)</sup>その後も調査を続け一九二二年三月には二年余りを費やし、貧民分布図を完成させ、最終的に京都市内の貧民数を全市民の三〇%と報告するにいたった。<sup>(30)</sup>以上のような活動を行うと同時に公同委員は各学区で着々と貧民の現状についてや衛生・風紀の改善、貧窮児童救済、物価状態、貧民救助などの問題について討議を行っていた。<sup>(31)</sup>あくまで京都府社会課の管轄下にありながらもそれぞれの運用では自主的に活発な活動を行っていることが見て取れる。

その後の京都府社会課の事業展開をみていくと、公同委員制度をできるだけ利用する意図がはっきりと見て取れる。一九二三年五月一日には、貧困な妊婦を無料助産することについて京都市産婆組合へ委託した。方法は府の費用負担で助産婦紹介券を發行して各公同主事に交付するというものであった。<sup>(32)</sup>さらに六月には、京都市医師会が京都府の補助金や篤志家の寄付を基金として救療事業を開始し、府社会課は、無料救療券と実費の半額を患者が負担する診療券を公同主事を通じて頒布した。<sup>(33)</sup>このように委託事業も公同主事を通じて依頼するという形になったのである。

そして、一九二四年三月二二日京都府は京都府方面委員規定・方面常務委員会規定・方面委員会規定を定めた。

さらに公同委員を公同組合と区別するために方面委員とこの時に改称した。<sup>(34)</sup>

方面委員制度をできるだけ活用しようとした政策は続き、濟世会診療所や日赤京都支部診療所への貧困患者救済紹介を方面委員に委嘱したり、一〇〇円が限度で一〇ヶ月の月賦返済を基本とする細民生業資金貸付制度の実施を行って行く。<sup>(35)</sup>

こうして京都府社会課の直接的救済事業を重視していく路線が後に京都市社会課との路線の相克となって現れてくるのである。

#### IV 府・市社会事業行政の相克

このように軌道に乗ってきた京都市社会事業行政はその体制や運用をめぐって様々な批判を受けるようになる。

まず京都市社会課となつてすぐにこのような批判をうけた

府の社会課が全市の公同幹事に委員を嘱託すると市も負ぬ気になつて市内公私立慈善団体代表者を公会堂に集めて救済事業協議会を開くそうだ▲一タイ市の社会事業は其の施設比較的早かりしに拘らず一向これといふ成績があがらぬので▲監督官庁たる府も座視するに忍びず府市社会事業の競争といふ変挺なことになつたのだが▲其の原因は市が社会施設に要する財源を悉く内務省の低利資金に仰ぐ如き消極的な態度を採れるところにある<sup>(37)</sup>(後略)

これは、前述の通り京都市社会課が設置されたほぼ同時期の一九二〇年八月に京都府が貧困者の直接的な保護救済を地域の有力者に委嘱する方面委員制度にあたる「京都府公同委員制度」直後の史料である。

表1 京都市社会課関係年表

年月日	社会課関係事項	備考
1918. 9. 25	北野、川端、七条の三ヵ所に公設市場を設ける	
1918. 12. 28	勸業課に救済係設置	
1919. 6. 1	京都市職業紹介所開設	
1919. 12. 1	三條託児所設立	
1920. 4	職業紹介所に副業紹介、無料法律相談の取扱、無料宿泊所を併置	
1920. 7. 7	社会課を教育部内に新設	
1920. 8		京都府方面委員制度新設
1920. 10	大蔵省からの第一回低利資金で新町頭住宅建設（市営住宅一号）	
1920. 11	養正託児所設立	
1920. 11	崇仁託児所設立	
1921. 1	田中市営住宅建設・御前通市営住宅建設	
1921. 6	壬生職業紹介所開設	
1921. 10	養正及崇仁家事見習所設立（託児所に併設）	
1921. 11	三條及崇仁家事見習所設立（託児所に併設）	
1922. 1	住宅組合法による低利資金の貸付開始	
1922. 4	七條職業紹介所設立（京都市職業紹介所を移転）	
1922. 5	東福寺市営住宅建設	
1922. 7	崇仁託児所新築・七條簡易食堂設立	
1923. 8	崇仁公設浴場設立・養正公設浴場設立	
1924. 3	簡易宿泊所設立・養正託児所新築移転	
1924. 5	壬生託児所設立・錦林託児所設立	
1924. 8	錦林家事見習所設立	
1924. 12	三條託児所新設移転	
1925	この時初めて直接的な貧民救助事業開始・京都市市民共済会社会課内に設立	
1925. 5	中央職業紹介所及び中央簡易食堂設立（壬生職業紹介所を移転新築）	
1925. 5	楽只託児所移転	
1926. 4	中央授産場設立（京都職業紹介所併設）	

（出典）各年度「京都市社会事業要覧」から抜粋

既に一九二〇年八月には表一をみての通り、京都市営の社会事業施設は職業紹介所、三條託児所が設置され、教育部に社会課を新設した直後であったが、いまだ十分でないという批判を浴びていたことが分かる。さらに、このような状況を背景として京都府の社会事業嘱託である海野幸徳は、

この頃府市社会事業の關係が、しばしば世評にのほり、府と市が反目しあっているやうす取沙汰（中略）市の仕事は凡て市だと云ふような單純な構想から来る地域別の思想は却って府市の相互扶助作用を防げる（中略）江湖においても府市間の協調進めるやうに希望する<sup>(38)</sup>

という市の社会事業行政に対する意見を述べ府・市間の社会事業行政の連携のまずさを指摘したのである。この問題は後に貧困者の直接的な救護・救済をめぐる京都府・京都市の姿勢の違いとして現れてくることになる。

さらに、一九二〇年一〇月にも京都市の社会事業行政に関わる批判は続き、その行政機構自体も批判の対象となっていく。

本市社会課には未だ専任課長なく調査、経営の両係を置くと雖も予算僅少にして殆んど仕事をなすを得ず他の大都市に追従して僅かに形式的に之を模倣し申訳的に設置するに過ぎざるの觀あり（中略）之れ安藤市長が社会政策的施設の如き新思想的事業には理解と同情とを欠き之れが遂行に熱意なき結果に依るものなりとの批難少からざるが（中略）特に施設及ばざるは社会教化の方面にして、現に施設され居るは小売市場の如き市営住宅の如き職業紹介所の如き単に差し迫れる一部市民の窮迫を緩和するに止まり何等根本的救済策改善策の一端に指を染められ居らず市民の世論は更に徹底的なる社会政策的施設の遂行を要求し居る<sup>(39)</sup>

というように他の大都市に比べその体制や社会事業施設の設置に関しても明らかに劣っているという把握がされ、

公設市場や市営住宅、職業紹介所などの経済保護事業に偏っているという指摘がされている。この段階で京都市社会事業行政はその内実が問われ始めていたのである。

京都市社会事業行政が重点的に整備を行っている社会事業施設についても、一九二二年九月に浄土真宗本願寺派管長代理の大谷尊由が京都市の救済事業や社会事業施設を視察した感想としてこう述べた。

(前略) 私の感じた点は京都市内の救済事業や社会事業なるものが徒ら形式に流れて一種のミエに終わり内容の充実といふことに多大の遺憾があることである。当事者は外観を整へるために創設費に可なり経費をかける。それゆえ看板や建物だけは堂々たるものが出来上がるが、サテ肝心の事業を営む段になると、経常費を出し惜しむために本当の仕事が出来ない何々院だとか何々会だとか名だけ聞けば立派であるが、視察にかけても空家同然でなかにはヨボヨボした老人や活気のない事務員が差控へているといふばかりである(後略)<sup>(40)</sup>

として施設を設置した後の運営についても極めて厳しい批判が行われていたのである。

その後もこのような批判を受けながらも京都市の社会事業施設は表一をみての通り、次々と設置される。一九二五年九月には京都市社会課自身が

現在本市は職業紹介所二ヶ所、副業ミシン裁縫講習所一ヶ所、託児所六ヶ所、児童遊園六ヶ所、児童水泳場一ヶ所、市営住宅二百六十ヶ所、現業員寄宿舎二ヶ所、無料宿泊所各一ヶ所、公設市場六ヶ所、簡易食堂二ヶ所、浴場二ヶ所、トラホーム診療所三ヶ所、肺結核療養所一ヶ所、家事見習所五ヶ所、洋裁編物講習、無料法律相談各一ヶ所経営している外、中央卸売市場の建設中であり、大いに都市社会政策の具現完成に努力している<sup>(41)</sup>のである。

といった多数の社会事業施設の配置を行う。ではその施設の分布はどのような状況なのだろうか。図一を見ての通り、地域の各地域に均等にまんべんなく配置するといったものではなく、まず京都駅周辺の崇仁地区の周辺に集中していることが、明らかだろう。次に集中している地区をあげると東山三条、壬生、錦林、養正、樂只、田中などの被差別部落と西陣地域の周辺などの特定地域に集中していることが分かる。表二の京都市社会事業費決算の年度別を見ても、被差別部落に設置される託児所費やトラホーム診療所に関わるトラホーム予防救治費の割合が高いことが分かるだろう。また、職業紹介所、公設市場、市設住宅などの経済保護事業の割合も高く、前述の京都市社会事業行政に対する批判を裏付けている。

さらに行政機構自体に関しても表三をみての通り京都市社会課に所属する職員数も、一九二三年以降増え続け、人員配置人材の面でも前掲の小倉讓二や浜岡正好が高く評価する米田庄太郎門下の漆葉見龍が一九二四年七月より大阪社会部より京都市社会課に転任したこともあげられよう。漆葉は表四をみての通り、京都市を退職するまで京都市の社会事業行政の中枢で働き続けた人物であった。つまり行政機構自体の拡大と社会事業に関する専門職員の設置が行われたのである。

しかし、社会事業施設設置にのみ力を入れているという京都府側の批判はまだまだ続いていた。一九二五年四月には

島田京都府社会課長は十二日付をもって各京都府方面主事に対して、従来京都市内における窮民にして救助を要すべきものは方面主事の上申により直接本府において取扱ひ来つたが右は隣保相扶の情誼により先づ京都市にしてその負担を当らしむるを以て相当なる手続なりと認め今般斯種出願ありたる時は京都市において受理す

図一 京都市内社会事業施設分布図

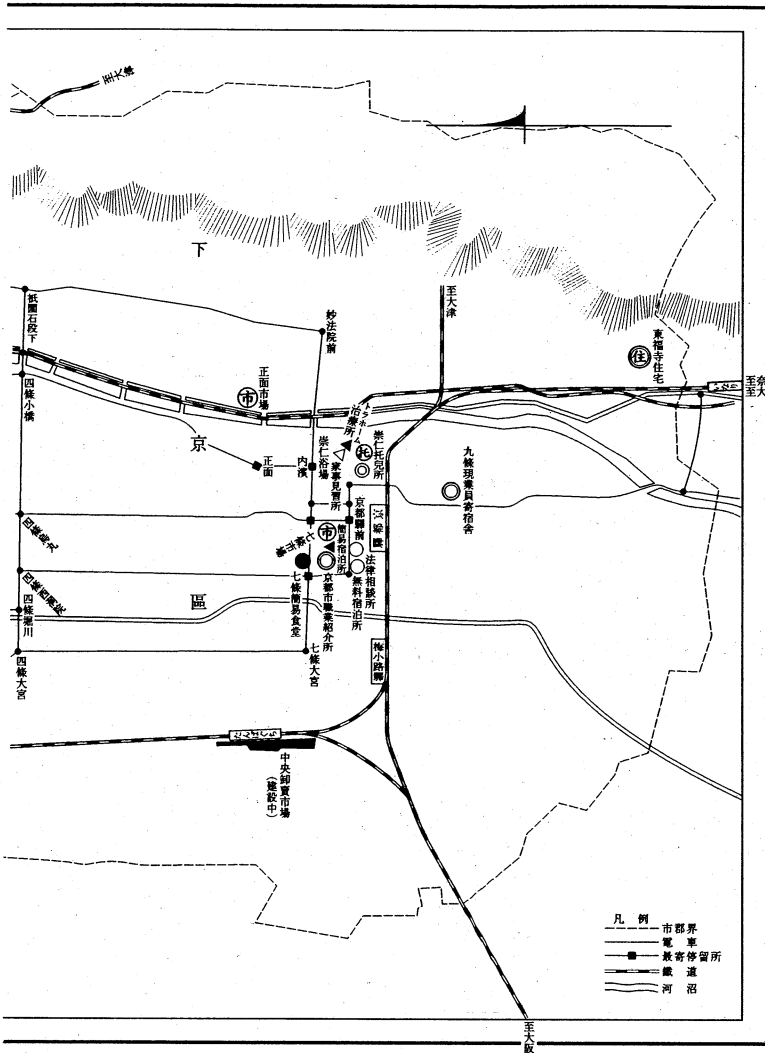






表2 京都市社会事業関係費決算(1919~1926)

普通経済(経常部)	1919年	1920年	1921年	1922年	1923年	1924年	1925年	1926年
救 済 費	1629.44	3803.68						
市 営 住 宅 維 持 費		1686.57	2230.60	4872.89	4138.30	5373.52	5214.42	4955.45
簡 易 宿 泊 所 費					343.23	3363.62	4328.15	4043.54
公 設 浴 場 費					836.19	1207.70	1170.54	913.55
簡 易 食 堂 費		523.64	105.03	1272.97	1071.67	1226.03	1175.89	945.67
職 業 紹 介 所 費	4007.66	10628.53	11192.84	14125.66	14920.74	15924.51	15949.80	17160.09
勞 働 紹 介 所 費								
授 産 場 費								2802.31
託 児 所 費		8213.84	16401.26	18873.17	18441.23	23773.20	26623.16	28136.42
公 設 市 場 費	10984.78	25537.79	20574.51	20296.30	26780.67	26835.59	16975.38	15492.84
社 会 事 業 諸 費			18540.14	16907.33	14243.08	12254.03	14441.84	10798.86
ト ラ ホ ー ム 予 防 救 治 費		2399.42	6719.85	10612.53	11852.92	11921.63	12395.53	11625.56
水 泳 場 維 持 費						1020.06	944.06	941.60
児 童 遊 園 費					1915.40	1629.90	1414.20	1406.76
普通経済(臨時部)								
市 営 住 宅 費	190414.00	446674.42	225.00/703 30.59	19347.90				
簡 易 宿 泊 所 費					49998.15			
無 料 宿 泊 所 費								
公 設 浴 場 費				5102.89	58897.86		1487.13	
簡 易 食 堂 費			18830.82	2848.10	443.00	8427.90	676.10	
職 業 紹 介 所 費			18468.44	1324.70	136.00	41843.42		
勞 働 紹 介 所 費								
託 児 所 費			35992.33	592.38	125772.79	51952.80	26249.19	38.50
公 設 市 場 費	63666.68	268.00	20556.13	3130.25	175.00	19503.45	15571.24	38323.11
隣 保 館 費								11903.21
地 方 改 善 地 区 整 理 費					985.00			28179.59
社 会 事 業 諸 費				96.54				
社 会 事 業 調 査 費					1663.25			
失 業 救 済 事 業 費					69541.84		50413.27	60550.74
水 泳 場 費							2359.14	
特 別 会 計								
慈 恵 基 金	3	3687.67	5539.09	7548.12	5397.24	7145.48	36431.59	5824.33
市 設 住 宅 費								

京都市社会課『京都市社会事業要覧』(1933年)から京都市社会課の管轄で1926年度まで決算として計上されているものを抜粋した・単位は円

表3 京都市社会課職員数

	人数 (1923)	人数 (1937)	人数 (1939)
合計人数	88人	317人	310人
備考	嘱託16人	嘱託36人・嘱託医3・嘱託 弁護士18・臨時調査員30	嘱託30人・嘱託医3・嘱 託弁護士17

(出典) 京都市各年度社会事業要覧から作成

べき様別途内務部長から通牒したるものについては右旨を含むで遺憾なく取扱ふやう通牒するところがあつた。京都市内において京都府社会課が「カード階級」と称し生活上有る種の補助若しくは救助を要すのみとみとめているもの(中略)あるにかかわらず京都市にあつては右細民救助に使用しうべき資金相当ありながら捨ててかへりみず主として京都府方面委員により京都府が賑恤しているものであるが、(中略)右恤救は隣保相扶の主義によりまづ市町村において救恤し、しかるのち条件によつて府県費もしくははじめて国費にまつべき性質のものであるから、ここにその救恤について何等の処置をなさざる京都市長にあて内務部長より注意を促したる次第であり、取扱ひ事務繁忙をさくるため直に京都府にもちこんできつあつた方面主事にも右の旨同様通牒するにいったものである<sup>(44)</sup>

というもので、京都市が表一にあるように一九二五年四月に特別会計の中の慈善基金利子の一部を割いて京都市域の貧民に対して直接的救助事業を開始したものの、ほとんどその制度が機能せず、いまだ京都府の方面委員制度によつて救済していることに対して京都府社会課長が各京都市域の方面委員に直接京都府に回さず最初に管轄の京都市の方に救済するように求めるようにと通牒を出したのである。さらに、内務省社会局の調査で京都市の最大の被差別部落である崇仁地区の地区整理事業を内務省の補助で進めようとしていたが、その事業の進捗も京都府・京都市間の意見対立でほとんど実施されていないことが明

表4 漆葉見龍履歷書

氏名	漆葉見龍	
生年月日	明治32年2月22日	
学歴	京都帝国大学文学部哲学科選科卒業（社会学専攻）	
前職	大阪市書記	
在職中の履歴		
年月日・ 任免其他事項	大正12年7月15日	大阪市社会事業事務員拝命、社会部調査課勤務
	同年 12月12日	大阪市書記拝命、同上勤務
	大正13年5月31日	右退職（家事ノ都合ニ依リ）
	大正13年7月15日	京都市書記拝命、社会課勤務
	大正14年12月20日	休職ヲ命ス
	同 上	社会事務調査ヲ囑託ス
	昭和2年1月2日	処務規定改正ニ依リ教育部社会課勤務ヲ命セラル
	昭和3年	庶務部庶務係勤務
	昭和5年5月22日	教育部社会課勤務ヲ命ス
	昭和7年6月15日	社会課長を命ス
	同 上	七條職業紹介所所長事務取扱ヲ命ス
	同 上	伏見職業紹介所所長事務取扱ヲ命ス
	昭和8年4月1日	七條職業紹介所所長事務取扱ヲ免ス
	同 上	伏見職業紹介所所長事務取扱ヲ免ス
	昭和8年5月1日	庶務部社会課長ヲ命ス
	昭和9年9月27日	京都市風害復興審議会幹事ヲ命ス
	昭和10年6月25日	社会課長ヲ命ス
	昭和12年9月29日	京都市時局事務委員会委員ヲ命ス
	昭和13年11月1日	参事援護課長兼務ヲ命ス
	昭和15年8月1日	社会部長心得ヲ命ス
	昭和15年8月1日	社会部長福利課長事務取扱ヲ命ス
	昭和16年3月12日	任京都市理事
	昭和16年3月12日	社会部長ヲ命ス
	昭和16年3月12日	社会部長保護課長事務取扱ヲ命ス
	昭和16年4月22日	社会部長保護課長事務取扱ヲ免ス
	昭和16年12月26日	厚生部長ヲ命ス
	昭和17年8月22日	依頼本免職

（出典）京都市履歷書（京都部落問題研究資料センター蔵）から作成

らかになった。<sup>(45)</sup> 結局当初高瀬川の下水改良工事を行う計画であったのをやめ、道路整備事業を実施する京都市案が通り、京都府及び内務省社会課も了承した。<sup>(46)</sup> これらの事例は、府市社会事業行政の関係の相克でもあるが、直接的救護事業である方面委員制度を持つ府と社会事業施設特に経済保護事業偏重の市の社会事業行政に対するアプローチの違いといえるだろう。このように京都市の社会事業行政は、一九二〇年代後半になってくると、社会事業施設や行政機構自体の基盤は整ったものの社会事業行政自体のあり方が問われてくるのである。

結局これらの批判の後、一九二六年五月に京都市社会課は、慈恵救済給与に関する内規を示し、市の救貧方策を明らかにした。<sup>(47)</sup> この時点で初めて京都市の社会事業行政は直接的救護の具体的規定ができる。この後ようやく京都市社会事業行政は本格的に貧困者に対する直接的な救護と社会事業施設の設置、運営という二本柱による施策を行うという新たな段階を迎えたのである。

## V むすびにかえて

以上これまで明らかにしたことをまとめると、京都市社会事業行政はこれまでの先行研究では、大阪市社会事業行政同様比較的高い評価が与えられてきたが、一九二〇年代前半までは単に経済保護施設を中心とした社会事業施設の建設に終始し、被差別部落改善事業に予算及び施設配置にかなり重心を置いていたことが分かる。また、社会事業施設の運営をめぐるても形式的で実質化されていないなどの問題点が指摘されていた。

43 一方、京都府社会事業行政は、ほぼ京都市と同時期に立ち上げられたが、京都市とは異なり、西陣地域への施設配備を優先し、京都府独自の方面委員制度である「京都府公同委員制度」を立ち上げた。この制度を運用して、医

44、療救護事業・直接的救護事業への対策や各学区内での方面カードを利用した詳細な貧民調査などが行われた。また  
共同委員の側も自主的に自らの地域の社会問題改善に動いていたことが伺われる。また京都市社会事業行政は特定  
地域に集中して社会事業施設を設置するという手法と直接的な貧困者救護事業の軽視を京都府側からも指摘されて  
いた。京都府・京都市の間でも相互連絡がうまくいかず事業自体の調整にも極めて時間がかかったのが現実であっ  
た。このように京都市社会事業行政に対する従来のような高い評価はすくなくとも一九二〇年代後半以降の活動で、  
漆葉見龍などの人材が指導力を發揮してからであろう。小倉譲二や浜岡正好が高く評価する『京都市社会課調査報  
告』の発刊も一九二五年一月であった。<sup>(48)</sup> 少なくとも大阪市社会部のように一九二〇年代前半にその施策がほぼ完  
成していたものではない。このような批判を浴びながら、京都市がようやく独自の直接的救護の規定を明文化する  
のは、一九二六年五月であった。

このような事實は今までの研究では指摘されておらず新たな像を得たといえよう。今後の課題は、第一にこれま  
で筆者が行ってきた京都市の不良住宅地区改良事業計画や一九二〇年代後半から本格化する京都市域への在日朝鮮  
人の流入に関する問題<sup>(50)</sup>などの関わりを本稿の分析対象以降の京都市社会事業行政に即して位置づける必要がある。  
第二にそれに関係して融和事業や内鮮融和事業との関係を今後も追究して行く必要がある。第三に本稿でも京都  
市社会事業行政との関係に限定して触れたが、京都府社会事業行政自体の検討、特に京都府の方面委員制度や京都  
府・京都市社会事業行政との関係を本格的に分析することは必要不可欠である。今後の検討課題としたい。

註

(1) 池田敬正『日本社会福祉史』(法律文化社、一九八六年)。

- (2) 玉井金五「日本資本主義と〈都市社会政策〉——大阪市社会事業を中心に——」(杉原薫・玉井金五編『大正／大阪／スラム』、新評論、一九八六年、玉井「防貧の創造」、啓文社、一九九二年に所収)。
- (3) 近年、近現代資料刊行会から復刻されている東京市・東京府・大阪市などの社会調査報告書復刻シリーズの解題などが要領よく概説をまとめている。それ以外はいまだ各自治体史によるものしかほとんどない状況であるが、僅かに大石嘉一郎・金澤史男編『近代日本都市史研究——地方都市からの再構成——』(日本経済評論社、二〇〇三年) 第四章川崎市—新興都市の事例研究 I—第三節第一次大戦期から一九三〇年代の川崎市行財政(沼尻晃伸執筆) 五三二—五七四頁が一九二〇年代から一九三〇年代の神奈川川崎市の都市社会事業行政や神奈川県の都市社会事業行政との関係に留意して分析した貴重な研究として注目される。
- (4) 小倉襄二『京都市社会課調査報告』について(『京都市社会課調査報告(復刻版) 一』文京出版、一九七八年)。
- (5) 秋定嘉和「一九三〇年前後の都市部落の状態と同和事業について」(『部落解放研究』創刊号、一九七二年)、中村福治「大正・昭和期(戦前期)における京都の部落」(『近代京都の部落』部落問題研究所、一九八六年)、横井敏郎「明治・大正期における都市の拡大と部落行政の転換」(『部落問題研究』一〇八輯、一九九〇年)。
- (6) 伊藤悦子「市立託児所の設置とその役割——京都市の地方改善事業の開始——」(『京都部落史研究所紀要』六号、一九八六年)。
- (7) 浜岡正好「大都市零細自営業と下層労働者の科学的把握へ——京都市社会課調査から——」(江口英一編『日本社会調査の水脈』法律文化社、一九九〇年)。
- (8) 白木正俊「日本近代都市行政における社会調査の一特質について——京都市社会課の児童調査の比較を中心に——」(『立命館史学』一一号、一九九一年)。
- (9) 京都市史編纂委員会編『京都の歴史九世界の京都』(学芸書林、一九七六年)。京都市政史編纂委員会編『京都市政史 四 資料 市政の形成』(京都市、二〇〇三年)、その他戦前の出版であるが、『京都市政史』(京都市、一九四〇年)も都市社会事業行政の変遷を要領よく叙述している。京都の近現代被差別部落史全体については『京都の部落史 一』(阿吽社、一九九二年) なおこの時期以前については小林丈広『近代日本と公衆衛生』(雄山閣、二〇〇二) 筆者の本書に対する見解は、拙稿 書評「小林丈広著『近代日本と公衆衛生』」(『日本史研究』四七八、二〇〇二)。

〇〇二) 参照。

- (10) 大石嘉一郎・金澤史男『近代日本都市史研究―地方都市からの再構成―』(日本経済評論社、二〇〇三年) 序章三―五三頁。

- (11) 以上の記述は、註(7)、(9)の先行研究によって既に明らかにされている。行論の必要上叙述した。
- (12) 京都市告示第五四五号(一九一八年二月二八日)。
- (13) 中久郎『米田正太郎―新総合社会学の先駆者―』(東信堂、二〇〇二年) 一四六―一四七頁。
- (14) 『京都日出新聞』一九一九年一月一九日(以下『京都日出』と省略)。
- (15) 『大阪朝日新聞京都附録』一九一九年二月二四日(以下『朝日京都』と省略)。
- (16) 内務省社会局社会部『社会事業機関及び経費の状況』(一九二七年) 三頁。
- (17) 『朝日京都』一九一九年三月二日。
- (18) 『京都日出』一九一九年四月一三―一四日。
- (19) 『京都日出』一九一九年一〇月五日。
- (20) 『京都市告示』三三七号(一九二〇年七月七日)。
- (21) 『京都府令』一六号、一九二〇年九月四日。
- (22) 『京都医事衛生誌』三一五号、一九二〇年五月。
- (23) 後に京都市社会事業協会に改組する。現在の社会福祉協議会の前身となる組織。
- (24) 『京都日出』一九二〇年八月二三日、『毎日京都』一九二〇年八月二三日。
- (25) 『京都府公同委員制度』一九二四年、六四―六八頁、『京都日出』一九二〇年八月一七日。
- (26) 『京都府公同委員制度』一九二四年、六九―七八頁。
- (27) 『京都日出』一九二一年二月二日。
- (28) 『京都日出』一九二一年二月二四日。
- (29) 『中外日報』一九二一年二月二五日。
- (30) 『京都医事衛生誌』三三六号、一九二二年三月。

- (31) 『京都府共同委員制度』一九二四年、七八〜二〇四頁。京都府共同委員制度については本格的な検討が必要だが、紙数の関係からその分析は別稿に期したい。
- (32) 『京都医事衛生誌』三五〇号、一九二三年五月。
- (33) 『京都日出』一九二三年六月二日。
- (34) 『京都府告示』二〇一〜二〇三号、『京都日出』一九二四年三月二五日。
- (35) 『京都医事衛生誌』三六四号、一九二四年七月。
- (36) 『京都日出』一九二四年七月二五日。
- (37) 『京都日出』一九二〇年八月二五日。
- (38) 『京都日出』一九二〇年八月二五日。
- (39) 『京都日出』一九二〇年一月八日。
- (40) 『大阪毎日京都附録』一九二二年九月四日、以下『毎日京都』と省略。
- (41) 京都市社会課『京都市施設社会事業概要』(一九二五年九月)。なお一九二四年四月一五日、京都市告示二二四号により、公設市場の管轄が新設された市場課になり、トラホーム診療所などの管轄が同じく新設された衛生課になった。煩雑さを防ぐため行論の必要上公設市場、トラホーム診療所に関しても京都市社会課の管轄からこれ以降外れるが叙述していく。
- (42) 前掲註(4)小倉論文などは「いまに至るまで、『社会課気質(カタギ)』として京都市政の中で、語り継がれている、社会課スタッフのあざやかで、意欲的な主体性、その実践―調査能力の卓抜き」(四頁)を支えた「これらのスタッフを日常的に強い個性と峻烈な問題意識で鍛えた漆葉見龍氏その協力者のリーダーシップやコミュニケーションをヌキにして」(七頁)は語りえないと高く評価し、註(7)浜岡論文もそれを継承している。漆葉や彼を中心とする社会事業行政を担った専門職員の役割は、後日検討したい。
- (43) 前掲、註(13)一四四〜一四六頁。
- (44) 『朝日京都』一九二五年四月一三日。
- (45) 『京都日出』一九二五年八月一五日。



- (46) 『京都日出』一九二五年一月二日、『毎日京都』一九二五年一月三日。
- (47) 『京都日出』一九二六年五月二十七日。
- (48) 註(7) 浜岡論文参照。
- (49) 拙稿「戦前期都市社会政策の形成過程—京都市不良住宅地区改良事業計画を中心に—」(『部落問題研究』一四五輯、一九九八年)。
- (50) 拙稿「戦前期『不良住宅地区』の変容過程—不良住宅地区・被差別部落・在日朝鮮人—」(上)(下)(『部落解放研究』一三六・一三七号、二〇〇〇年)。

(大学院後期課程学生)

(付記) 本稿校正中、水内俊雄他「地図で復元する近代京都市の歴史社会地理」(『空間・社会・地理思想』八号、二〇〇三年)を得た。本稿で触れた社会事業施設の分布についても、叙述がある。併せて参照されたい。

## SUMMARY

**Establishment of Urban Social Projects Administration in Modern Japan: Focusing the Social Section of Kyoto City**

Hiroyuki SUGIMOTO

Japanese social policies had been recognized as of favorable character at the national level and referred to their inferiority. For Kingo Tamai pointed out that voluntary social policies had been propelled through urban social administration, studies about establishing processes of urban social administration have been progressing recently. But no clarifications have been sufficiently made about cities other than Tokyo and Osaka. Whether these two cities' cases can be generalized or not is yet unclear. Using the social administration of Kyoto City as a case study, this study aims at clarifying a concrete establishing process of the urban social administration between the late 1910s and the early 1920s and analyzing the difference in Kyoto City's and prefecture's policies about social projects administration. Even though studies about social administration of Kyoto City have been accumulated since 1970s concerning projects for improvement and integration of Burakus, there is much to be done in studies of social administration organization.

We first look at the establishment of the social administration organization in Kyoto City and also its problems. In 1918 Kyoto City established a relief subsection as the first social projects section in a section for encouragement of industry. Upon inspecting poor Burakus in the city, Isamu Doutyoku, the first subsection chief, appropriated a budget relating to social projects in line with regional peculiarity of Kyoto and planed to set up cafeterias, day-care centers and free public bathes. In July of 1920 the city founded a social section, in which an inspecting subsection and a relief subsection were established, and started full-scale urban social administration against poverty.

Nevertheless, direct measures for relieving the poor were yet to be made. On this point, it is pointed out that during the said period there were opposing opinions between the city and the prefecture, their

poor cooperation, overemphasis on establishing social projects institution, and contempt!

for fundamental remedies. In addition, its regional maldistribution was clear since the institutions were distributed centrally to discriminated Burakus and Nishijin area. Therefore, although a basis for social projects institution was prepared, there appeared awareness and criticism about poor accomplishment of urban social projects in comparison with the other metropolises. Reality of the projects began to be questioned consequently.

Social administration of Kyoto City has gained relatively high evaluation in the preceding studies. As we have seen in the above, many problems had been pointed out until the early 1920s concerning the management of the projects and the establishment of institutions. Accordingly, the former high evaluation should be limited after 1926 since when talented persons like Kenryuu Uruha, who was transferred from the social department of Osaka City, had began to show leadership.

キーワード：都市社会政策 社会事業行政 方面委員制度 被差別部落  
京都市