

## 英語版『大阪市における市営社会 厚生事業』(1920年)について

玉 井 金 五

### I

近年における19世紀イギリス資本主義の研究動向をみると、世界で先駆的な産業革命を完了し自立的な国民経済をいち早く形成する過程を国内的要素に重点を置いて分析するよりも、むしろイギリス資本主義の生成、発展自体が、イギリスを中心とする世界資本主義体制を構築する重要な契機ともなったことに多大な関心が寄せられ、その研究があらゆる領域において急速に進んでいるように思われる。そのさい特徴的なことは、イギリス資本主義の「世界の工場」「世界の銀行」としての地位確立が、当時イギリスの支配下にあった植民地、半植民地との有機的な関連なしには語られないことであろう。イギリス経済が特定の後進国に従属的な立場を強制した19世紀の対外的関係は、政治的にも社会的にも非常に大きな緊張を孕んだ状況を呈したのであった。その意味でイギリス資本主義の再生産構造は、さまざまな国内的条件のみならず、国際的なそれにも極めて強力に規定されたのである。<sup>1)</sup>

ところで、わが国の場合、19世紀の中葉に上述した世界資本主義体制のなかに本格的に組み込まれ資本主義化を急速に押し進めていくことになるが、そのさい強力な国家主導のもとで対内的にも対外的にも対処していかなければならなかったことは周知のとおりである。とくに階級間の軋轢が生みだす社会問題に対しては、極めて厳格な立法の制定をみたが、とりわけ社会変革に連なる労働者階級の運動を抑圧しようとする動向は、わが国のみならず、資本主義化が遅れた諸国では顕著にみられた現象であった。戦前日本の社会政策の多くが弾圧立法との関係を抜きにして語れないことは、こうした事情を明確に反映するものであり、まさに後進資本主義国における社会政策は、程度の差はあれ概して国家の強力な直接的間接的介入によって実現されたのであった。そして、その制度内容に関していえば、対象範囲や給付水準の例などを採

1) 近年におけるわが国での19世紀イギリス資本主義研究の成果も数多いが、さしあたり毛利健三『自由貿易帝国主義』、東大出版会、1978年、加藤祐三『イギリスとアジア』、岩波新書、1980年、藤瀬浩司『資本主義世界の成立』、ミネルヴァ書房、1980年、角山栄『茶の世界史』、中公新書、1980年、吉岡昭彦『近代イギリス経済史』、岩波書店、1981年、などを参照されたい。こうしたイギリス資本主義の性格からすれば、イギリスと関係する国際的労働移動問題、あるいは植民地、半植民地での社会政策、社会・労働問題など、さらに追究されるべき領域だろう。日本資本主義に関しても、とくに20世紀に入れば同様の問題が表面化してくる。

り上げるまでもなく、非常に狭小、劣悪なことが多かった。戦前日本の社会政策に低い評価が下されるのも、一面ではこうした制度自体の根本的欠陥に基づいている。総じて、国家レベルでの施策は質的に大きな問題があり、各方面から数多くの批判が寄せられたのである。<sup>2)</sup>

しかし、戦前日本を眺める場合、眼を国家レベルから地方自治体レベルに移してみると、地域の社会問題を対象として極めて興味深い事業が独自になされていた事実突き当たる。社会改良施策は推進主体が国家に限定されないことはいまでもないが、戦前日本、とりわけ第一次大戦後の混乱期にみられた地方自治体の社会事業は、国家的施策との対比でみると、むしろ先駆的な意義を有し、社会的貢献度も非常に高いものであった。以下でみる大阪市の社会事業はその代表的事例といっても過言ではないだろう。本稿では、戦前日本社会政策史の国内面における再検討という視角から、1920年に刊行された英語版『大阪市における市営社会厚生事業』(Municipal Social Welfare Work in the City of Osaka)<sup>3)</sup>を素材として、いわば〈都市〉社会政策の原型ともいえる各種社会事業に検討を加え、その社会的意義を問い直そうと思う。英語版『事業』を採り上げるのは、事業内容が非常に要領よく紹介されていること以上に、当時こうした小冊子が敢えて作成されたことの資料的価値を再評価せんがためである。<sup>4)</sup>

## II

周知のように、1918年に起った米騒動による各地での頻発する諸事件は、全国的に社会不安の度合を一層高めることになった。大阪市においても生活問題は激化の一途を辿り、早急に抜本的対策が樹立されねばならぬ事態に直面していた。かかる時期に相次いで実施されたのが各種の社会事業であり、英語版『事業』はその制度内容について特定の施設の写真とともに簡潔

2) 前稿で検討したように、戦前日本において国民健康保険は保険者が地方自治体に委ねられた点で極めて特殊なケースであり、必ずしも国家レベルで処理できるとは限らない問題を生み出していた。この論点については、拙稿「日本型社会保障の原型に関する覚え書——忘れ去られた論争史——」、『経済学雑誌』82巻1号、1981年、を参照されたい。国家レベルの新たな問題として、戦前日本の植民地における社会事業政策があるが、こうした対外的介入については改めて論じることにしたい。

3) 英文は全部で13ページという小冊子である。以下では英語版『事業』と略記する。

4) 右田、高澤、古川の三氏は、社会事業政策を次のように定義されている。「社会事業政策は、金融資本が、それ自身に特有な資本蓄積の方式によって不断にうみだし、しかも自らの手によっては処理しきれない慢性的過剰人口を処理するために、国家機構を通じて行なった政策であった。重商主義による貧民政策が無産労働者の創出と陶冶をもたらし、自由主義の救貧政策が労働者に賃金労働以外の手段による生活維持の方式を否定したのにたいし、帝国主義の社会事業政策は、商品経済的に処理しえない過剰人口を国家の機構を通じて、すなわち市場機構の外部において処理し、それを通じて金融資本による資本蓄積を安定的に実現しようとしたものといつてよい。したがって、社会事業政策は、自由主義期の救貧政策とは違って、むしろある意味では救済を積極的な課題として位置づけ、これを組織的・科学的・予防的に処理しようとしたところに成立したのであった」(右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』、有斐閣、1977年、10ページ)。社会事業の歴史的立場づけは是認できるとしても、政策主体が国家という把握からすると、地方自治体の事業は注目されなくなる。そのせいか、本書には大阪市社会事業の史的分析が欠けている。

な解説を付している。したがって、以下では英語版『事業』の紹介も兼ねて、事業を個別的に考察していきたい。<sup>5)</sup>

第一は、職業紹介所(The Employment Office)であり、次のように記されている。「この種の紹介所は12あるが、そのうちのひとつが中央紹介所であり、11の支所と接触し、そしてその業務の全体的統計を引受ける。紹介所は1919年の2～10月の間に設立された。紹介所は日決めの労働以外の、あらゆる種類の職業に関する情報を提供する。各求職者は5銭だけ課せられるが、しかしこの手数料は近い将来廃止されるはずである。受付られた毎日の求職者数は、(当初の)120から、(1920年3月の)750～800にまで増加した。とはいえ、その平均は、金融恐慌によって1920年の8月中少し減少した」。<sup>6)</sup>ここで12となっているのは、後述する二つの労働紹介所も含めているからである。したがって、正確に言えば、職業紹介所は(甲)職業紹介所、(乙)労働紹介所に区分される。紹介時間は午前8時より午後6時までで、年中無休となっていた。ちなみに、国家によって職業紹介所法が制定されるのは、1921年である。

第二は、労働紹介所(The Labor-Exchange)であり、次の説明がなされている。「日雇労働者を世話するために二つの労働紹介所がある。紹介所は朝早く開かれ、市の全域や郊外からやってくる約600人を毎日世話する。使用者は1人につき5銭課せられるが、これはまもなく廃止されるだろう。このように、人手を得にやってくる使用者や彼らの代理人に労働者が引き渡されるのは、これらの紹介所を通してである」。<sup>7)</sup>みられるように、労働紹介所は日雇労働者を対象とした。そして、使用者と求職者の間に立ち、紹介がスムーズに運ぶことを主目的とした。これらの日雇労働者は、従来「日々空地に集まって其の日の被雇を待つを例とせるが其の数は頗る多数に上れり而して雨雪の際の如きは茫然佇立し空しく時間を費しつつあり此の如き状態なるを以て知らず識らず彼等をして自棄的休業をなさしむこと往々あり」<sup>8)</sup>という状態であった。労働紹介所が職業紹介所とは別に設けられる所以である。

第三は、市営住宅(The Municipal Dwelling Houses)である。これには以下の説明がある。「最近の家賃の急激な上昇や住宅不足は、市民の間に全体的な不安を引き起こした。こうした状態、とくに中位の収入を得る労働者や俸給者のそれを和げるために、市は1919年の7月に低家賃の住宅を390建設し、今さらに652を建てつつある。各住宅群には、人事相談所(personal consultation office)、浴場、理髪所、託児所、実費診療所(dispensary with materials)が付設される」。<sup>9)</sup>このように、住宅のみならず生活の便を考えたいくつかの関連施設が整備される

5) 1920年は1月に『大阪市社会事業概要』(以下、『概要』と略記する)が刊行されており、英語版『事業』はいわば『概要』のエッセンスだけをまとめ出版されたようである。したがって、以下翻訳するさい、できるだけ『概要』で使用された用語と比較検討し、それに沿うように注意した。

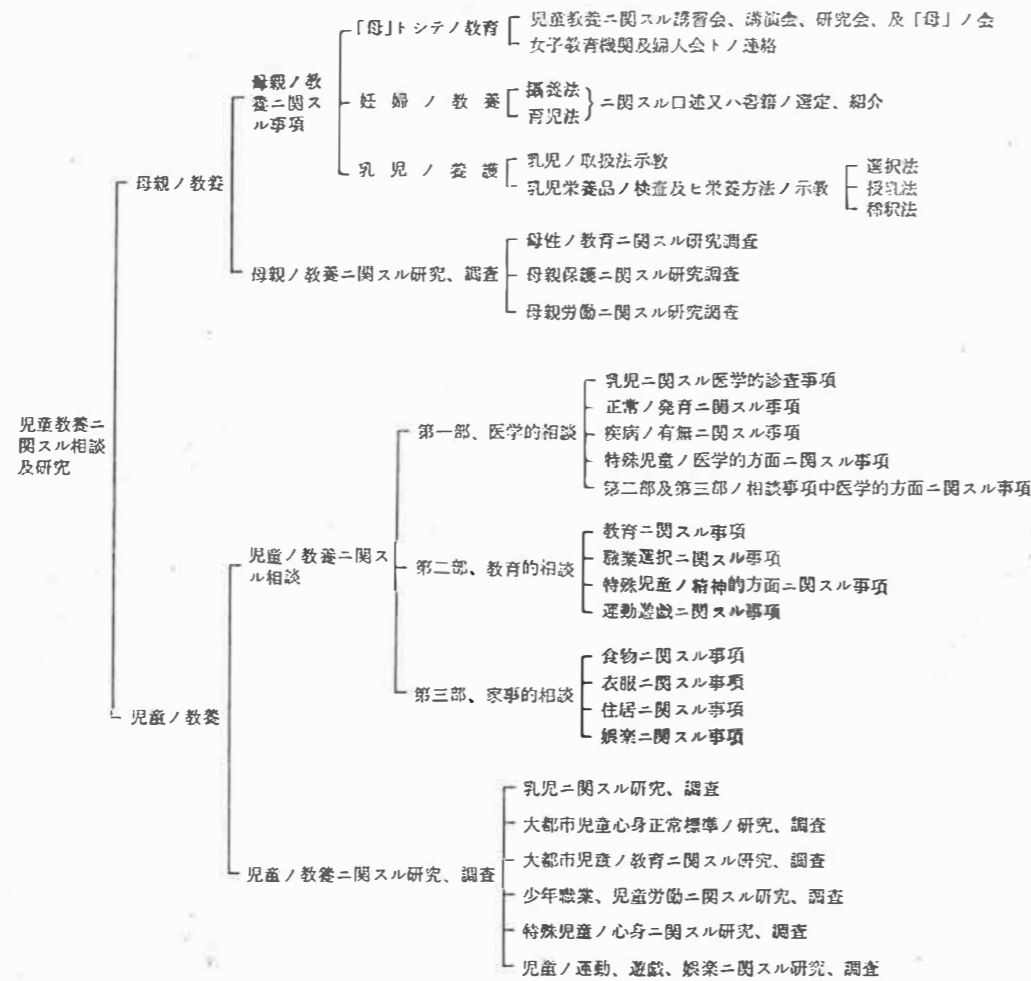
6) *Municipal Social Welfare Work in the City of Osaka*, 1920, p. 3.

7) *Ibid.*, pp. 3-4.

8) 『大阪市社会事業概要』、1920年、16ページ。

9) *Ibid.*, pp. 4-5.

第1表 大阪市立児童相談所事業概要



註 { 当所ニテ児童ト称スルハ満二十歳以下ノ男女ヲ云フ  
 当所ニテ特殊ト称スルハ左ノ三種トス  
 甲……………身体薄弱児童  
 乙……………精神薄弱児童  
 丙……………精神低格児童

(出所) 『大阪市社会事業概要』, 1920年。

ように計画されたことは興味深い点である。しかも、住宅群では自治組織が作られ、住民相互の親睦が図られたことにも注目すべきであろう。

第四は、共同宿泊所 (The Municipal Boarding House) であり、以下のように記されている。「この制度の主要な目的は、労働者のために彼らが清潔で健康的な環境に住むことができる場を準備することである。これら三つの宿泊所は、1919年の7月1日に同時に開設された。

各宿泊所は、それに付設された市営食堂、職業紹介所、人事相談所、理髪所のような施設を有する」 「宿泊料は、入浴も含めて10銭であるし、食事や理髪もまた非常に理にかなったものである。三つの宿泊所全部で238室あり、823人収容できる。定期的な講演や娯楽が催され、そして貯蓄の習慣が宿泊者の間で奨励される」<sup>10)</sup> これら宿泊所にも関連施設が付設されており、しかも定期的な催しが開かれて道徳的な教育までが施されていることにとりわけ注意されたい。

第五は、児童相談所 (The Children's Consulting Office) であり、次のように説明されている。「この制度の組織は次のとおりである。A. 相談, B. 教育, C. 研究と調査, D. 一般」 「この制度は、1919年7月1日に開始された。最初の9カ月間にそれを利用した人数は、5,257人に達した。児童保護に関する公的な講演は、講義室で定期的に催される」<sup>11)</sup> この事業内容に関しては、第1表が詳細に示しているの、それを参考にされたい。事務分掌は、訪問係、相談係、事務係の三つから成り立っていた。

第六は、少年職業紹介所 (The Children's Employment Office) である。これは前述した職業紹介所や労働紹介所とは少し性格が異なり、それが以下のように記されている。「この相談所は、20歳以下の若い人に就職と職業教育についての適切な助言を与える目的で、1920年1月15日に開設された。主な業務は次のとおりである。A. 職業学校の選択と就職に関する助言, B. 就職の直接的間接的紹介, C. 就職者の保護, D. 必要な調査」<sup>12)</sup> このなかで A~Dの項目をさらに詳しく紹介すると次のとおりである。1~4は、A~Dに対応する。「1. 少年職業相談に関しては将来の職業に就ての学校の選定又は直に就職せんとする者の相談, 2. 少年職業紹介に関しては本所より直接紹介及び他の公私職業紹介所に紹介, 3. 就職少年保護に関しては就職状態の巡視補習教育の相談徒弟会の開催其他就職少年の保護及び教育に関する相談, 4. 少年職業の研究調査に関しては小学校児童卒業後の目的調査, 実業教育機関の調査, 地方より移入する少年少女の調査, 産業調査, 職業衛生調査, 職業に必要な特種性能調査, 徒弟制度に関する調査, 職業教育上参考とすべき社会的施設の研究, 職業に関する法規の調査」<sup>13)</sup> 以上である。ただし、この時点で当紹介所はただ一つだけ設立されただけすぎなかった。

第七は、託児所 (The Day Nursery) であり、その内容は次のとおりである。「これは、両親が彼ら自身の生活のために毎日働かなければならないため、面倒をみれない子供達を世話し、適切な教育を施すことを目的とする。これら両親の大半は、市営住宅か、その近隣地区に住んでいる」 「二つの託児所があり、そのうちのひとつは1919年の7月11日に、もうひとつは同年8月11日に開設された。それらは、現在 (1920年7月), 120人の子供を世話している」<sup>14)</sup> 託児所

10) Ibid., p. 5.

11) Ibid., pp. 5-6.

12) Ibid., p. 6.

13) 『概要』, 17-8ページ。

14) Ibid., pp. 6-7.

は、当時桜宮と築港に開設され、満2歳以上6歳未満の児童を対象とした。すでに市営住宅の箇所であつたように、託児所は市営住宅の関連施設として建設されたものである。

第八は、産院 (The Maternity Hospital) であり、以下の紹介がなされている。「これは困窮している母親を收容し、さもなくば自宅でうけることのできない適切な医療救済を施すものである。この制度はまた、入院しない者に対して無料の診断や適切な治療を行なう」「以下の統計は、1920年4月1日からの4カ月間この病院で世話された患者の数とその種別である。入院した母親数—119、分娩件数—82、退院した母親数—97、相談、医学的助言の件数—200、手術回数—60」。<sup>15)</sup> このように当事業の対象となつた者は資力に乏しく、健康上の理由で出産が極めて困難な状態にある母親であつた。産院は診療、医学的相談はもとより、治療に関する研究を行なう機関でもあり、母子の健康対策として重要な役割を果たすものであつた。

第九は、簡易食堂 (The Municipal Dining Room) であり、次のように説明されている。「市民、とりわけ労働者を高い生活費から救済するために、三つの簡易食堂が1919年に開設されていた。そして、この年、別の三つがこれらに加えられた。食事の料金は例外的に安い(一食12銭)。毎日800人ぐらいがそこで食事する」。<sup>16)</sup> 経営方法は、経験、資力、信用を兼ね備えた市内の業者に請負わせる形を採つたが、諸設備は無料で使用でき、しかも電気、水道代は市が負担するという、相当な便宜が図られた制度であつた。食費は「1回1人分金拾銭とし飯は金6銭菜は金4銭なりしが大正9年1月15日より飯を金7銭菜を金5銭とせり」<sup>17)</sup> ということ、上述した12銭となつた。ちなみに、食事時間は、朝食が午前5時半から7時まで、昼食が午前11時半から午後1時まで、夕食が午後5時半から7時まで、と決められていた。

第十は、市民館 (The Citizens' Hall) であり、以下のように記されている。「この制度は、市民に彼らにとって必要なさまざまな種類の備品や設備を供給するものである。ここでの音楽、講演、そして新鮮なクラブ生活はすべて、庶民の間のより高度な生活水準にむけて寄与するだろう。それは、庶民における趣味の水準を高めることを目指している。これはまた、市民のために活用されるだろう。この建物は、現在北区に建設中である」。<sup>18)</sup> 当時建設中であつた北区の市民館は三階建てで地下室もあり、集会室、教室、図書室、娯楽室、紹介室、相談室、医務室、食堂などを備えるべく企図されていた。上の引用で、「市民のために活用される」とは、おそらく彼らが図書室や娯楽室を自主的に利用し、自らの教養を高めるとともに相互交流を図ることだと思われる。

第十一は、労働調査 (The Labor Research) であり、これは大戦後の労働問題激化を背景として1919年5月から実施されたが、その成果が多大な貢献をなしたことで有名な事業であ

15) *Ibid.*, pp. 7-8.

16) *Ibid.*, p. 8.

17) 『概要』, 11ページ。

18) *Ibid.*, pp. 8-9.

る。<sup>19)</sup> これには次の解説が付されている。「この仕事は、13人の職員によって営まれている。彼らは労働の全分野を注意深く調査し、人口、諸契約、労働者のための福利事業、労働組織、そして労働者間の生活状態に関する統計を作成する」。<sup>20)</sup> 労働調査項目をさらに詳しくみると、予備調査と第一次調査に分かれ、前者では、労働人口の静態、労働人口の動態が対象となり、後者では、労働雇用関係の成立(雇用関係前の事情、雇用契約の条件、雇用関係の解消)、労働執行の状態(労働条件に関する事項、労務執行上の組織に関する事項、職工の福利増進施設)、労働者の生活状態(物質的生活に関する事項、精神的生活に関する事項)が対象となつた。<sup>21)</sup> すでに完了したか、あるいは継続中の調査をみると、本市各種工業職工移動率、職工並に小学校教員住宅調査、小学校児童保護者職業別調査、質屋業者調査、鉄道及び電車従業員給料並に教育程度調査、中等階級者被服費調査、少年労働者調査、職工教育程度及原籍地調査、通信用員教育原籍地月収年齢調査、が指摘できた。<sup>22)</sup>

第十二は、公設市場 (The Municipal Market) であり、次の説明がある。「先の戦争以来の商品価格における急激な上昇によって引き起こされた生活の困難を減じるために、公衆が正当な価格で商品を買える四つの公設市場が昨年開設された」「今年の1月、さらに六つの常設市場が開設された」「これら市場の売上げは、年間1,200万円になることが期待されている」。<sup>23)</sup> このなかでふれた10カ所の公設市場は、第2表のとおりである。

以上述べてきた12の事業が英語版で紹介されているすべてであるが、これ以外にも実費診療所、浴場、人事相談所、理髪所、救恤、社会事業講習会などが事業の一環として含まれていることに注意されたい。<sup>24)</sup> このなかで市営住宅や共同宿泊所に付設されたのもいくつか見出せること、上述したとおりである。ともあれ、かかる事業が一面で「救貧」的な性格をもつとしても、むしろ、低所得者を対象にした「防貧」的な性格を積極的に有すること、この点とくに注目すべきである。しかも、都市特有の新たな社会問題対策としての性格を多分に備えていること、繰り返すまでもないだろう。事業内容に多かれ少なかれ問題が残るとしても、地方自治

19) 氏原正治郎氏もこの調査には高い評価を与えている。氏原正治郎「大阪役所労働調査の意味」(生活古典叢書第8巻『余暇生活の研究』, 光生館, 1970年, 所収)をぜひ一読されたい。

20) *Ibid.*, p. 9.

21) 『概要』, 104-5ページ。

22) 『概要』, 107-8ページ。

23) *Ibid.*, p. 9.

24) 『概要』によると、実費診療所とは「市設住宅居住者及び其の付近に居住の労働者に限り実費を以て治療」(58ページ)するものであるが、「其の実施方法は其の付近に居住する医師に囑託し診療室と治療用器具及び器械は総て市に於て之を設備し薬品のみ囑託医師の負担とし以て薬劑を最安価に患者に供給せしむること」(59ページ)が狙いであり、人事相談所とは「本所は依頼者の便利を図り人事に関する各種の事項を無料で取扱ひ依頼者の権利と利益とを保護するを以て目的とする……其の取扱事件は主として手紙の代書及び戸籍に関すること児童就学に関すること就職に関すること等なり」(64ページ)とその内容が説明されている。

第2表 市営社会事業一覧

事業名	冠称	所在地	開始年月日
簡易食堂	幸天九今西	西区幸町通1丁目 北区天神橋筋3丁目 西区九条南通1丁目 南区宮津町 北区西野田江成町 西区鶴町1丁目	大正7年9月1日 同 9月5日 同 12月29日 大正8年6月29日 同 7月1日 同
	九条西今京堀中	西区九条南通1丁目市営築港所前 西区鶴町1丁目(宿泊所内) 北区西野田江成町(同) 南区宮津町(同) 西区京町堀上通4丁目順正寺前 西区北堀江通4丁目阪米橋北詰東へ入 西区阿波堀1丁目信濃橋西詰南へ入 北区天神橋筋6丁目市電鉄終点東へ入 北区老松町2丁目老松座東1丁南角2軒目 東区京橋前ノ町京橋南詰角	同 2月7日 同 7月1日 同 同 7月5日 同 7月21日 同 7月22日 同 8月1日 同 9月1日 同 同 12月1日
	今京	南区宮津町今宮共同宿泊所南裏手 東区京橋前ノ町京橋南詰角	同 9月11日 同 10月5日
	築港	西区鶴町1丁目 北区中野町字北中野町	同 6月1日 同
	築港	西区鶴町1丁目(住宅地内) 北区中野町字北中野町(同)	同 7月11日 同 8月11日
実費診療所	築港	同(同) 西区鶴町1丁目(同)	同 6月21日 同 7月1日
	築港	北区中野町字北中野町(同) 西区鶴町1丁目(同)	同 6月18日 同 7月13日
人事相談所	築港今西	同(共同宿泊所内) 北区中野町字北中野町(住宅事務所内) 南区宮津町(宿泊所内) 北区西野田江成町(同)	同 7月1日 同 6月1日 同 7月1日 同 7月1日
	今西	南区宮津町(同) 西区鶴町1丁目(住宅地内) 北区西野田江成町(共同宿泊所内) 北区中野町字北中野町(住宅地内)	同 7月1日 同 7月6日 同 7月9日 同 10月28日
	今西	南区宮津町 北区西野田江成町 西区鶴町1丁目	同 6月29日 同 7月1日 同
	今西	南区宮津町今宮共同宿泊所南裏手	同 同
少年職業相談所	今宮	同	大正9年1月15日
産院		北区本庄中野町	同 3月中旬開始見込
公設市場	福谷	北區上福島3丁目 東区谷町3丁目	大正7年4月15日 同
	天王寺	南区天王寺六萬体町	同
	境本	西区九条南通1丁目 北区本庄中野町	同 大正8年9月5日
	空堀	東区空堀通2丁目	同
	築港	西区築港二条通2丁目	同
	西野田	北区西野田大野町2丁目	同
	水津	南区水津敷津町	同 12月5日
	北島	南区本津北島町2丁目	大正9年2月1日開始見込

(注) 開始年月日が本文と本表で異なっている箇所がある。たとえば、公設市場についていえば、それが臨時のときか、あるいは常設になったときかによってズレが生じている。

(出所) 『大阪市社会事業概要』, 1920年。

体が実施主体になり運営の中心的役割を果たしたことは決して無視できぬ出来事であったといえるだろう。<sup>25)</sup>ここで当時の国家レベルでの社会政策の実態を想起すべきである。

### III

以上、主に英語版『事業』を手掛りとして、第一次大戦直後における大阪市社会事業の実態を垣間見てきたが、確認の意味で以下の点を整理しておきたい。

第一は、英語版『事業』が刊行された意義である。当時敢えてこのような小冊子が出版されたことはおそらくあまり知られていないだろう。もっとも、それが一都市の社会事業を端的に要約したものであり、しかも英語版であればなおさら人目にふれることはなく、大量に用意することも不要であったと思われる。とすれば、何のために作成されたのであろうか。この点、次のように推測することは不可能だろうか。当局者としては、かかる市営事業が大阪市としても、あるいはまた全国的にみても、かなり注目すべき施策だという考えがあり、それゆえ、事業内容を紹介するにさいして、たんに国内的のみならず外国からの来訪者、とくにこのような事業に関心を抱く人々に対しての配慮があったのではないか、ということである。もしそうだとすれば、極めてキメの細かい作業が伴われたといわなければならないだろう。こうした問題も含めて、英語版『事業』の資料的価値はさらに追究してみる必要があると思われる。<sup>26)</sup>

第二は、英語版で社会事業(social work)が“social welfare work”と英訳されている点である。これなら現地からみると「社会福祉事業」であり、わが国では第二次大戦後本格的に普及する概念である。1920年刊行の『大阪市社会事業概要』との対比でいえば、「社会福祉事業」は「社会事業」を意味しているのかもしれない。しかし、それなら“social work”が何のためらいもなく使用されるはずである。もし、担当者が社会事業の有する意味内容を踏まえたうえで、大阪市のはそれとは少し異なる事業であるとの認識に到達していたとすれば、その意味をこめて英語版に“social welfare work”を使用したと思われる。そうだとすれば、市営社会事業は救貧対策としてよりも、むしろ積極的な防貧対策に重点が置かれていたことになる。<sup>27)</sup>

25) 津田真澄氏は、当時の自治体事業を私的慈善事業に対して「公営慈善事業」と呼び、その関連性を次のように主張される。「私的慈善事業は本来その慈善対象を選択するのは施設自身の自由によっており、給与対象はその選択および給与内容に対してまったく無権利であることを特質としている。それゆえにこのような慈善事業の収支の不規則性と救済の恣意性に対処するために、公営慈善事業が設けられることになる。養老院・市設食堂・浴場・住宅・市立施設院・産院などがこれに当る。これらは設立方法や運営が宜しければ非常に効果的である半面、利用対象に発言権をいっさい与えぬがゆえに、その慈善的性格の上にさらに官僚的性格をつけ加え、慈善施与の性格を一層露骨に示すことになる」(津田真澄『日本の都市下層社会』, ミネルヴァ書房, 1972年, 197-8ページ)。大阪市の場合、一部有志に事業資金の必要性を訴えそれらの協力を得ているが、「公営慈善事業」と規定するにはふさわしくないケースだと思う。

26) たとえば、この英語版『事業』が在阪の外国人労働者に配布されたのかどうかについてはさらに検討を重ねるつもりである。

27) かかる性格を論じる場合、当時大阪市助役でのちに市長となった関一、また関のブレーンとして活躍した

事業紹介のなかに低所得者を対象にすることが一部唱えられ、彼らの貧困への転落を未然に防ごうとしているのは何よりもその証左であろう。したがって、“social work”よりも“social welfare work”がより適切な概念であったのだが、わが国では「社会福祉事業」の概念が未だ市民権を得るに到っていなかった。こうした事情を考えると、市営社会事業はむしろ本稿の表題に訳出したように市営社会「厚生」事業としてみるのが適切なようである。ちなみに、わが国で社会福祉事業が明確に位置づけられるのは、第二次大戦後の社会保障制度構築の時期である。

第三は、かかる市営社会事業がいわば〈都市〉社会政策の原型を意味するのではないか、ということである。従来、社会政策はつねに国家との関連で考えられ、しかも労働者を主対象として取扱ってきた。しかし、社会政策が社会問題に対処するものであれば、地方的、地域的社会問題が重大化した場合、必ずしも国家レベルの対策ばかりではなく、代わりに自治体が進んで対処することがありうるだろう。しかも、社会問題とはさまざまな階層に起こりうるものであり、児童、婦人、老人といった、必ずしも被用者とは限らない人々に対して強い衝撃を及ぼすことはしばしば見受けられるとおりである。本稿で採り上げた大阪市における市営社会事業が託児所、産院、公設市場など、いわば生活＝消費過程をも対象に入れていることは、その意味で大いに注目すべきだろう。〈都市〉社会政策の原型ともいえる事業が早くも第一次大戦直後に地域的体系的な形で芽生えていることは、戦前日本社会政策史を改めて問い直す貴重な素材を提供しているように思われる。<sup>28)</sup>

---

戸田海市らの進歩的な思想的影響を無視することはできない。この点、さらに深められるべき課題である。

28) 大阪市社会事業と他の諸都市のそれとを比較検討したものとして、さしあたり吉田久一『現代社会事業史研究』、勁草書房、1979年、第1部2章2、を参照されたい。