

# 書評と紹介

杉本弘幸著

## 『近代日本の都市社会政策と マイノリティ ——歴史都市の社会史』

評者：中嶋 久人

### I

本書は、1910年代から1960年代にかけての京都市を対象として、この時期の都市社会政策について、受益者たる在日朝鮮人・被差別部落などのマイノリティの側との相互関係のもとに展開されてきたことに力点を置いて分析した実証研究である。著者は「現在の日本社会は貧困と格差が蔓延している。それについて、日本の社会政策・社会福祉・社会保障は新たな対応を模索しつづけている」とし、「本書は、近代日本の社会政策／社会福祉の受益者たる社会的マイノリティがどのように政策形成に関与しようとしたのか、あるいは政策に包摂されていったのかを実証研究によって明らかにし、政策の受益者の動向から再構成した社会政策史／社会福祉史研究を提示することで、現在の社会政策／社会福祉にインパクトを与えることを企図している」（本書 p.3）と述べている。本書の主題は人文科学・社会科学の各学会が、東日本大震災以降の状況にどのように向き合うかということのみずから問うている状況と強く共鳴するものであり、「歴史的アプローチによる実証研究を

提示すること」がそれへの「一つの貢献」になると著者は主張している（本書 p.3）。このようなことが、著者が本書出版にこめた思いといえよう。

### II

続いて、本書の内容を概観してみよう。本書は次のように構成されている。

#### 序章 課題と方法

#### 第一部 都市社会行政の形成と展開

##### 第一章 都市社会行政機構の形成

##### 第二章 府県社会行政と都市社会行政の関係構造——財団法人京都共済会を事例に——

##### 第三章 都市社会事業施設の運営と市政・地域社会——京都市児童院を事例に——

##### 第四章 都市社会行政職員の役割・特質・機能

##### 第五章 失業救済事業と市政・地域社会

#### 第二部 都市社会政策と社会的マイノリティ

##### 第六章 「不良住宅地区」と地域社会の変容

##### 第七章 在日朝鮮人女性の自主的救済事業と「内鮮融和」——「親日派新女性」金朴春の思想と行動——

##### 第八章 都市社会政策と「内鮮融和団体」の形成と変容

##### 第九章 都市社会政策の再編成と市政・地域社会

##### 第一〇章 不良住宅地区改良事業の形成と変質

##### 第一一章 1940～60年代の都市社会政策と地域住民組織

#### 終章 総括と課題

本書の序章では、近代都市の支配体制が「予選体制」から「都市専門官僚制」へ移行していくとする小路田泰直・原田敬一・芝村篤樹・松下孝昭らの都市政治構造・地域支配構造研究と、個別の都市スラム・在日朝鮮人・被差別部落などにのみ注目していくマイノリティ研究の双方を批判し、「第一に都市社会政策の構造分析、第二に都市社会政策・融和政策・内鮮融和政策の統一的な把握、第三に都市政治や都市社会行政が関与することによっておこる『権力』の変質への着目」の必要性を提起した（本書 pp.15-16）。都市社会政策とマイノリティが相互に関連していく過程をとらえていくこと、このことが本書でめざされたことといえよう。

そして、第一部では京都における都市社会行政の展開過程を検討している。第一章では、1910年代から1920年代にかけての京都市社会行政と京都府社会行政について、それぞれの違いをふまえつつ分析している。第二章では、1920年に創立された財団法人京都共済会に焦点をしばりつつ、それを所管することになった京都府社会行政の特質を検討している。第三章では、京都市が1931年に設立した京都市児童院を主な対象としながら、京都市社会行政の特質を分析している。第四章においては、1920-1930年代に行われた京都市の社会調査に着目しながら、それを執行した京都市社会課の職員たちのありかたを叙述している。第五章では、1920-1930年代にかけて京都市が行った社会事業の一つである失業救済事業について、その対象の一部であった在日朝鮮人や被差別部落民の運動にもふれながら検討している。

第二部では、在日朝鮮人・被差別部落というマイノリティの側に視点をおきながら、京都の都市社会行政の特質をみていこうとしている。第六章では、1920-1930年代にかけて被差別部落への在日朝鮮人の流入が地域社会にどのよう

な影響を与えたのかを論じている。第七章では、1920年代初頭において、京都市内に流入した在日朝鮮人たちが「内鮮融和」をかかげつつ自主的な朝鮮人救済団体を運営しようとした過程を、植民地支配における葛藤などについても指摘しながら検討している。第八章では、「内鮮融和」をかかげつつ自主的な運営を志向していた朝鮮人救済事業が、しだいに京都府・京都市の社会行政や京都府警の治安対策の対象となり、1936年の京都府協和会に包摂されていく過程を分析している。第九章では、被差別部落であり京都市最大の不良住宅地区であった崇仁学区を対象として、1920-1940年における社会事業運営と地域社会との関係を考察している。第一〇章においては、本来は一般的な都市社会政策として構想された戦前期の不良住宅地区改良事業計画が、京都市では被差別部落への融和事業になっていく過程を検討している。そして、第十一章では、1940-1960年代にかけての京都市社会事業においても不良住宅地区＝被差別部落での地域住民組織が必要とされており、このことをめぐって地域自治会と部落解放運動団体が主導権争いを展開していく過程を分析しているのである。

### III

繰り返しになるが、本書のコンセプトは、1910年代から1960年代の京都市における都市社会政策をその受益者である在日朝鮮人や被差別部落などのマイノリティとの相互関係において実証的に把握するということである。著者は、そのことによって、現在の社会政策／社会福祉にインパクトを与えることを意図していると述べている。確かに、現在の社会政策／社会福祉は、マイノリティなどの受益者の視点ではなく、中央・地方の官僚機構や資本の側の論理から運用されているといってもよいだろう。それ

は、社会政策に限られない。岡田知弘は、東日本大震災における政府がとらえた「創造的復興」とは、「経済成長戦略に沿った復興を強く求めている」ものであり、「逆に、被災者の生活再建や個別被災地の復興の客観的道筋が明示されていない」としている（岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体——「人間の復興」へのみち』、自治体研究社、2013年、p.21）。その上で、「被災者の生存権を優先する『人間の復興』」を提起している（岡田他編前掲書 p.36）。そのような意味で、本書の意図は正鵠を得ているといえる。

本書の意図が十二分に表現されているのは、ほぼ戦後をあつかっている第一章の叙述であるといえる。この章では、第一〇章などの戦前期の不良住宅改良事業計画に対する叙述をふまえつつ、戦時期に朝田善之助らの水平運動の活動家なども包摂しながら、大政翼賛会のもとに融和行政を補完する団体としての京都市厚生報国会が1940年に結成されたことを第一に指摘している。1947年に厚生報国会は解散されたが、京都市は1948年に不良住宅地区に都市社会事業の受け皿として地元自主団体結成をよびかけ、よびかけにしたがって各不良住宅地区において地域自治会が結成され、その連合体として京都市自治会連合会が創設された。この地域自治会の役員には京都市厚生報国会の主要メンバーは選ばれなかった。朝田善之助らは1947年に部落解放同盟京都府連の活動を開始していたが、戦時期の京都市厚生報国会での活動が忌避され、不良住宅地区＝被差別部落での主導権を掌握できなかったのである。京都府連が影響力をもつ契機は1951年の「オールロマンズ行政闘争」において京都市行政との関係が形成されたことであったが、その後も地域自治会との間で主導権争いは続き、自治会民主化闘争をへて、1960年代初頭に京都府連が主導権を掌握

していく。この叙述は、まさに、都市社会行政と受益者としてのマイノリティが相互に関連しあっていたことを強く印象づけている。

都市社会行政とマイノリティとの関係は、前者が一方的に後者を包摂するというものではない。第八章で著者は「植民地支配の矛盾にさらされてもなお、朝鮮人は単なる救済事業の受益者や協力者という存在ではなかった。さまざまな都市社会行政や団体と交渉をおこないながら、主体的にみずからの生活改善や、朝鮮人自身の救済活動をおこなおうとした活動のありようが明らかになった」（本書 pp.258-259）と述べている。これは、被差別部落に対する叙述にもあてはまることだろう。本書は、都市社会行政との関連でマイノリティを「主体」として描こうとしているのである。

とはいえ、本書を読んでよくわからなかったこともある。まず、第一に、本書によれば京都市の都市社会行政は1910年代より開始されるとしているが、それでは、なぜ、この時期に都市社会行政が必要になったのかについては、本書を読むだけでは十分了解されないのである。評者の都市史としての専門領域は19世紀後半の近代都市東京であるが、この時期の東京では、町会所に代表される幕藩制的・共同体的な救済事業を否定し、その遺産を都市近代化のために使おうとしていた。東京府会でも「小さな政府」を志向し貧民を公的に救済することは否定した。スラムクリアランスも行われるが、文字通り貧民の「排除」でしかない。19世紀末には片山潜などが都市社会主義を提唱したが、この段階では一部の知識人の運動にすぎないといえよう。それは、資本主義の発展における低賃金労働力の創出という課題にも結びついていた。さらにいえば、こういう考え方は、現代の新自由主義にも通底している。「小さな政府」と「低賃金労働力の創出」は、資本主義の発展

の基礎に位置づいているのである。しかしながら、1910年代から少なくとも1980年代くらいまでは、社会行政の必要性は、社会主義者やマイノリティではない、官僚・資本家・一般市民も強く意識していた。本書で扱われている京都市の都市社会行政もその認識枠組みのなかで運営されているといえよう。「都市専門官僚」にせよ、市会議員にせよ、一般市民にせよ、マイノリティにせよ、それぞれ立場は異なるにせよ、なんらかのかたちの都市社会行政が必要であるという意識は共有していたはずである。もちろん、主体ごとにそれぞれの意識は違うのだと思うが、20世紀前半において一般的に都市行政の必要性が意識され、着手されていく契機はなんだっただろうか。このことを考えることは、新自由主義のなかで社会行政自体の必要性が疑問符をつけられていく状況への対抗にかなると思うのである。

もう一つ、よくわからなかったこととしては、それぞれのマイノリティ内部のなかの「一般民衆」と「代表者」とのズレをどのように意識するかということである。例えば、在日朝鮮人の融和運動団体の場合、朝鮮から渡来した労

働者たちを救済することを目的にしているのだが、代表者は留学生などのより上層の階層に属している場合が見受けられる。こういう場合、一概に「在日朝鮮人」として両者をくくってよいのだろうか。また、被差別部落においても、一般の被差別部落民と、水平社などの運動団体や融和団体の役員、さらに議員など、部落民を代表していると主張する人々との間にズレはないのだろうか。別に「真のマイノリティ」の声というような実証困難なことを摘出してほしいというのではない。しかし、在日朝鮮人にせよ被差別部落にせよ、「一般民衆」と「代表」とのズレというものが、マイノリティ自体をかえていく一つの要因になっているのではなかろうか。そのように感じた。これらの問題は、著者の都市行政をめぐる実証研究の場だけではなく、より一般的・実践的な場においても考えなくてはならない課題になっていると思うのである。

(杉本弘幸著『近代日本の都市社会政策とマイノリティ——歴史都市の社会史』思文閣出版、2015年2月、vi+392+xii頁、定価7,200円+税)

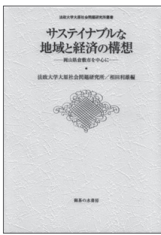
(なかじま・ひさと 小金井市史編さん委員他)

## 大原社会問題研究所叢書

最新刊

### サステイナブルな地域と経済の構想

——岡山県倉敷市を中心に



法政大学大原社会問題研究所・相田利雄編  
2016年3月 本体5,800円+税 御茶の水書房

**現代社会と子どもの貧困——福祉・労働の視点から**  
2015年 原伸子・岩田美香・宮島喬編 大月書店

**労務管理の生成と終焉**  
2014年 榎一江・小野塚知二編著 日本経済評論社

**成年後見制度の新たなグランド・デザイン**  
2013年 法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著 法政大学出版局

**福祉国家と家族**  
2012年 法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著 法政大学出版局

**農民運動指導者の戦中・戦後——杉山元治郎・平野力三と労農派**  
2011年 横関至著 御茶の水書房