
〈原著論文〉

社会事業主事と社会事業主事補に対する認識 —戦前の文献レビューに基づく検討—

立教大学社会福祉研究所 研究員
青 木 尚 人

〈要旨〉

本稿は、戦前期の文献を用いて社会事業主事や社会事業主事補がどのような認識を受けていたかを分析し、なぜ現在まで社会事業主事や社会事業主事補が社会福祉研究で着目されてこなかったのかを解明するものである。1925年—1936年、1937年—1942年を大きな時期区分として分析を行った。分析の結果、社会事業主事や社会事業主事補は管理・運営や連絡・調整を行う、地方庁における指導的な社会事業の事務職員として認識される傾向にあった。したがって、一部の識者からは技術を養成することが求められた。方面委員が民衆への対応を担っていたこともあり、戦前期における社会事業の担い手の中心として捉えられてきた。その一方で社会事業主事や社会事業主事補は連絡・調整という可視化されにくい部分を担ってきたため、社会福祉研究では十分にに取り上げられることはなかった。また、社会福祉主事との共通性を論じる先行研究もあったが、この点は必ずしも当てはまらない。

キーワード

社会事業主事・社会事業主事補、技術、事務職員、連絡・調整、指導的役割

I. 問題の所在

戦前期の主な社会事業の担い手は方面委員であり、彼らは救護法の担い手として民衆に直接関与してきた。また、児童虐待防止の重要な役割を担ってきたことは人口に膾炙するところである。しかし、方面委員と協力しつつも、指導的な関係を結び、社会事業の事務を担っていた社会事業主事や社会事業主事補についてどの程度理解が及んでいたのか。彼らは、1925年の地方社会事業職員制¹の施行により、統一された社会事業に関する吏員として各道府県に設置された。戦後の社会福祉研究においては、これまで府県の吏員である社会事業主事や社会事業主事補に関して着目されることはあったとしても、方面委員の実践を際

立たせるものとして断片的な言及にとどまってきた。もしくは、資料の不足もありその存在は十分に認識されないままだった。

戦後の現業員である社会福祉主事との関係性を検討する際にも、無批判に社会事業主事と社会事業主事補が言及される。しかし、根拠が乏しいにも関わらず、それぞれの関係性が語られることがあった。このようなことは、社会事業主事や社会事業主事補の理解を妨げることになっている。まずは、両職の理解が重要である。戦前の文献では彼らをどのように認識していたのかを検討することが求められる。戦前の研究者や官僚などのアクターから、社会事業主事と社会事業主事補が戦前期にどのような認識をされていたかを明示する

1 地方社会事業職員制の詳細は小笠原（2020）を参照の事。1920年代には、社会事業の整備が急務であった。地方社会事業職員制により社会事業主事や社会事業主事補は、地方における社会事業を担う存在として規定された（内閣1925）。

ことによって、戦前期に求められていた彼らの役割が明らかになり、社会福祉主事とのつながりを検討する一助にもなる。そしてなぜ社会事業主事や社会事業主事補が社会福祉研究において、中心のテーマにならなかったのかという問いにも応答できる。

以上の点より、本稿では、戦前における社会事業主事、社会事業主事補の役割の理解に迫る基礎的な作業として、「戦前期に社会事業主事と社会事業主事補がどのように認識されていたのか」という問いを立てた文献研究を行う。

Ⅱ. 研究の目的

本稿では、社会事業主事や社会事業主事補が戦前にどのように認識されていたのかを明示することで、戦前期に社会事業主事や社会事業主事補は、社会事業の担い手として、識者から何を求められていたのかを解明する。この作業を通じてなぜ今までの社会福祉研究で社会事業主事や社会事業主事補が取り上げられてこなかったのかを明らかにする。

本研究の意義は、社会福祉研究において吏員の存在がどのように論じられていたのかに関して視座を提供することができる点である。その結果、方面委員だけではない社会事業の担い手の姿を映し出すことができる。

Ⅲ. 研究方法

本稿は、戦前期における文献レビューを通じた「社会事業主事と社会事業主事補に対する認識への理解」が目的となっているため、主に戦前期の官僚、研究者、社会事業家などが記した文献を用いている。彼らが社会事業主事や社会事業主事補に対して述べている主張を整理することで、戦前期のアクターが社会事業主事や社会事業主事補に対して抱いた認識を描く。

文献の抽出方法は「国立国会図書館デジタル

コレクション」において「社会事業主事」と入力して検索をかけた。抽出された戦前期の文献の対象とし、図書と雑誌計 2,172 件の内、例規集に見られるような制度の説明のみを行っている文献や、著者の身分が特定できない文献は分析対象から省いている。また本稿での抽出では、cinii による検索は採用していない。なぜならば、社会事業主事と検索して該当した論文が 4 件、著作が 2 件であり、戦前の文献は 1 件しか該当しなかったからである²。

また、本稿では、方面委員が書いている文献は分析から捨象している。これは検索に該当しなかったためである。方面委員がどのように社会事業主事や社会事業主事補を認識していたのかについては別稿で検討したい。

文献の整理に当たっては、時代を大きく 2 つに分けた。1925 年—1936 年と 1937 年—1942 年である。便宜上前者は 1925 年—1930 年、1931 年—1936 年と細分化し、後者は 1937 年—1939 年、1940 年—1942 年と時期を設定した。時期を大きく 2 つに分けた理由は、戦時体制に入ると社会事業主事と社会事業主事補に求められるものも変化していくと考えられるためである。事実、1938 年以降社会事業主事³は全国に配置されることになった（日本社会事業大学社会事業研究所 1986）。この点から考えると救護法を基にして境目を作るよりも戦時体制に入るか否かで境目を作った方が研究上の目的にかなうものと考えている。

Ⅳ. 倫理的配慮

本稿は、「日本社会福祉学会倫理規程」に基づいて書かれている。文献からの引用と本文は現代仮名遣いを使用した。また、引用には差別的な用語が散見されるが当時の時代を反映するものとしてそのまま引用している。

2 cinii 検索で抽出された文献は社会事業主事により書かれた文献であるため、対象から外した。

3 社会事業主事補の場合は、早ければ 1926 年から設置される府県もあれば 1931 年まで遅れたり、1933 年から配置されるようになる府県があるなど、社会事業主事同様にばらつきがある（日本社会事業大学社会事業研究所 1986）

V. 先行研究の吟味

最初に取り上げるのは、方面委員に関する研究である。戦前期において社会事業の担い手は主に方面委員を中心に扱ってきた。例えば、遠藤（1997；1998；1999）は、大阪府方面委員事業年報を利用し、方面委員の役割を描いた。遠藤は方面委員の役割として、教化を中心とした業務体系を取り上げている。また、会議の中での小菅秀直大阪府社会事業主事の発言を取り上げた。また、遠藤（1973）は、各府県の方面委員に着目している。その中でも京都府では社会事業主事補が方面委員を指導していたという当時の状況について言及した。また、永岡（2018）も大阪府方面委員事業年報を用いて大阪府の方面委員制度を描いている。その中で方面委員と社会事業主事がらい病患者への対応をめぐる議論を交わしている様子を描いた。

しかし、遠藤も永岡も議論の中心は方面委員であり、社会事業主事は断片的にしか描かれていない。また、社会事業主事や社会事業主事に関して識者がどのような認識を描いていたかは論じられていない。

方面委員研究は社会事業に関する担い手として方面委員に焦点を当てたが、社会事業主事に焦点を当てた研究もあった。それが人物史研究である。厚生省社会局保護課（1981）は二人の社会事業主事にインタビューしており、それぞれ戦前にどのような業務をしていたかを整理した。また、永岡（2006）は三上孝基愛知県社会事業主事にインタビューを行った。三上は内務省から愛知県社会事業主事に任命を受けた人物であり、愛知県の社会事業の進展に尽力したことが描かれている。また、元村（2006）は中田邦造石川県社会事業主事に着目し、文献調査から彼がどのように石川県の社会事業に関与したかを描いた。しかし、3つの先行研究はあくまでも人物史研究であり、一人物に着目しどのように地域の社会事業に貢献してきたかを描いているが、社会事業主事や社会事業主事補に対して抱いた認識については問題にしていない。

それでは、地方社会事業職員制に焦点を当てた研究はどうだったのか。小笠原（2020）は、地方社会事業職員制がどのような制度であったのか、また、社会事業主事や社会事業主事補がどのような人物だったのかを伝記を用いて明らかにしている。小笠原の研究は、現段階で最も水準の高い研究であり、社会事業主事の伝記などを用いて、社会事業主事や社会事業主事補とはどのような機能を有した吏員だったのかを緻密に整理した。しかし、小笠原は社会事業主事や社会事業主事補が、どのような認識を識者からされていたかは明らかにしていない。確かに、小笠原は本稿でも取り上げる海野幸徳の文献から社会事業主事や社会事業主事補を整理している。しかし、他の論者の事は取り上げていないため、両職が当時どのような存在だったのかを示すには不十分である。

社会事業主事や社会事業主事補はこれまで断片的に取り上げられることが多く、特に戦前期にどのような認識を受けた吏員たちだったのかは戦後の社会福祉研究ではあまり着目されることはなかった。その結果、厚生省五十年史編集委員会編（1988）のように、社会事業主事や社会事業主事補は、社会福祉主事の源流であるという言説が無批判に用いられることになった。蟻塚（2009；2019）も社会事業主事や社会事業主事補は「専門職制度の前身」であるという主張をしているが、資料を分析して叙述した形跡はない。また、杉山（2013）も、社会事業主事や社会事業主事補は民衆の生活問題に関わってこなかったことを理由に専門職ではないという結論を導き出している。しかし、杉山も資料分析をしておらず、根拠の明示がないままに専門職ではないと述べている。

先行研究の整理を踏まえて、研究の目的を再度述べる。本稿では、戦前期にどのように識者たちから社会事業主事や社会事業主事補が認識されていたのかを明示することによって、社会福祉研究において両職がなぜ着目されてこなかったのかを示す。

Ⅵ. 制度黎明期—発展期にかけてのレビュー (1925 - 1936)

本章では、地方社会事業職員制が成立する1925年から戦時体制に入る手前に当たる1936年までの文献を取り上げる。以下で見えていくように、様々な論者が社会事業主事や社会事業主事補に期待を寄せていた。その中でも、後に優生思想に傾いていく海野幸徳が多く論考を記している。社会事業主事と社会事業主事補は社会事業の運営を行っていく存在として見られていた。しかし、黎明期から両職の規定の曖昧さが指摘されることもあった。

1. 制度黎明期 (1925 - 1930)

大正時代の後半になるまで、社会事業は篤志家によって展開されていた(協調会1930)。府県社会事業行政の始まりは1918年7月の大阪府救済課の設置である。翌年には兵庫、神奈川、東京の各都市に同課が設置されることになった。そして1925年に全国で統一された社会事業主事を規定した地方社会事業職員制が施行した(協調会1930)。地方の行政機構の改革と社会事業主事の設置は軌を一にしていた。

内務官僚の守屋栄夫は、地方庁における社会事業職員の配置⁴に関して、一定の職制を作るべきであるという主張はどの方面からもなされていたとしている(守屋1926)。1925年12月に地方社会事業職員制の施行でこの目的は達成されたのであるが、守屋は「之を単なる職制の問題として終らしむべきではなく、須らく職制発布の趣旨に鑑みて、一層斯業の発達向上を期さねばならぬ」(守屋1926: 57)と主張し、地方社会事業職員制の発達を重要視した。この時に制定された地方社

会事業職員制に関しては大原社会問題研究所 編(1926)が紹介している。この制度ができるまでは社会事業主事や社会事業主事補は単なる府県の嘱託員⁵に過ぎなかった。したがって、身分は不均衡であったため、制度の統一⁶を図ることで身分の向上を意図していたのである(大原社会問題研究所 編1926)。

済生会の紀本参次郎は、北海道社会事業主事だった門崎文一の追悼文を記した。紀本は門崎が救療事業のスペシャリストであるとし、事務者として北海道の救療事業に関与していたことを述べている(紀本1928)。門崎は、公爵である二条基弘の視察を歓待し、二条が亡くなった時は追悼文を出している。社会事業主事は皇族への対応を行い、事務員として社会事業の運営を行う存在として認識されていた。

協調会の教務課長である惣田太郎吉は、東京府社会事業協会に社会事業相談係を設置すると共に、東京府の社会事業主事と連絡し、課題の問題解決を行うように主張した。社会事業主事は東京社会事業協会と協力し、「解決の方策を協議指導」(惣田1928: 42)する存在として認識された。

最も社会事業主事や社会事業主事補に関して論じたのは海野幸徳である。海野は元京都府の嘱託を務め、1920年代末から1930年代前半まで吏員に関して論じていた⁷。海野は社会事業主事に要望を述べた。

「私は社会事業主事制なるものをモウ少し活かして使つてはどうかと思う。社会事業に全くの素人を社会事業主事に任用するような現状はモウ少し緩和し改善したい。もともと、社会事業教育をなす機関も学校もないのだから、

4 1937年までは社会事業主事が設置されていない府県も存在した(日本社会事業大学社会事業研究所1986)。

5 青森県、広島県などで1920年代前半から配置されたことが確認されている。これは府県独自で設置されていた(自治調査会1930; 帝国地方行政学会 編1932)。

6 待遇官吏として官吏としての待遇を認めた。待遇官吏とは、「戦前期の日本の行政機関において官吏に準じる地位を持ち、官吏と雇員・傭人の各制度の狭間に置かれた」(石井2021: 6)職員を指す。社会事業主事は奏任官待遇、社会事業主事補は判任官待遇として指定された。

7 1930年代中ごろになると海野は優生思想を扱うようになり、社会事業主事や社会事業主事補に関しては取り上げなくなった。

社会事業に素養を有つものは極めて少ない。よって、この少ないものを利用し、多少でも技術⁸の心得のあるものを社会事業主事に任用して貰いたい」(海野 1928a : 29)

海野は、地方社会事業職員制が施行されてから素人が任用される傾向があることに嘆いており、社会事業主事には技術の心得を求めた。また、内務省が社会事業主事に関して抱いていた認識を示した。「内務省で社会主事制(ママ)をつくった方針は専門的素養をもつ技術員を任用するにあり、かくて、府県社会事業を技術化することを目的とするものであることは疑のないことであろうと思う。」(海野 1928b : 4) と述べ、社会事業主事は技術を身に着けた存在として期待されていたのである。しかし、社会事業主事が技術的な業務に就けていないことを批判した。海野は社会事業主事が担う業務は専門的であり、素人が担う業務ではないと主張した。

「東京と大阪とは言うまでもなく東邦社会事業の中心地帯として名実相伴うが、本州中央部某県亦近時ようやくその向うを張る貫録を生じて来た(但し今や諸社会主事(ママ)は去つた)。近畿某々府県九州某県、山陽某県にも優秀な秀抜な社会主事(ママ)があるか、いづれも、当該府県の社会事業に貢献して居り、異彩を放っている。これによって見れば、府県及都市社会事業の発達には優良なる技術員をうるか否かによって定るものの如くである。」(海野 1928b : 4)

海野は社会事業の発達に関しては、社会事業主事が技術員として配置されることが重要であり、各府県社会事業主事が存在する意義を見出していた。「有能な社会主事(ママ)」(海野 1928b : 5) がいる府県社会事業は、いない府県に比較すると、発達の度合いが異なっているとしている。社

会課の課長の場合はすぐに転属してしまうので、府県社会事業の場合には、長く社会事業に関与することができる事務官が必要であると海野は主張する。

社会事業主事や社会事業主事補は期待されて誕生したが、必ずしも識者の納得のいくような職制にはなっていない。同じ時期に海野は次のように述べている。

「府県における社会事業主事及主事補に対しても社会事業の素養をもち、若くは、教育を受けし者を採用する域にいたっていない。これ等のことは急速に改められ、技術家にあらざれば任用せぬ習慣を作らなければならぬ。社会主事制(ママ)に関しては、待遇官吏捨て場所の観あるは顰蹙を禁じえざることである。」(海野 1928c : 380)

この頃、高等教育で社会事業を学ぶことのできる機関が創設されるようになったが、必ずしも専門的教育を受けて社会事業主事や社会事業主事補に任命されているわけではなかった。社会事業主事は「技術員ではあるが、事務員と技術員の混血児で技術員としての面影を備える主事と言うものは例外としてでなければ存しない惨状である」(海野 1930a : 634) と評価されている。技術を有しない事務員であることを海野は嘆いている。海野は社会事業主事や社会事業主事補に関しては専門教育を受けたものが任命されるべきであり、府県の任用の形態もこのような形に変更していくことが望ましいと考えている。

海野は 1928 年現在の社会事業主事の任用形態は主に 2 種類に分類されると整理した。それは、「社会行政を事務的に扱う風潮」(海野 1928d : 5) であることと、「方角違いの免状所有者が直に社会主事(ママ)たり実務家たることをうとする有り合せの思想」(海野 1928d : 5) である。前者は地方に多く、後者は都市部の府県に多いとする。

8 海野は技術については、「社会事業に関する技術、知識」を意味していたものと思われる。社会事業教育を受けることを海野は重視しており、専門教育を受けて知識や技術のある人材が社会事業主事として業務すべきと主張していた。

海野は、専門教育を受けていない人物が社会事業主事になろうとするならば、最初に社会事業主事補に数年従事させ、その上で社会事業主事として業務を行えるようにすべきであると主張した（海野 1928d）。海野は教育や経歴を重視し、社会事業に関係のない吏員は社会事業主事補として実務を経験することが重要であると認識していたのである。社会事業主事は「社会的不安や社会的経験に対応するものとして出現したしたのであるからこの社会的病患に対しては、少なくとも治療を加えうる如き手腕ある人物を予想しなくてはならぬ。」（海野 1928d：6）として、社会不安に対応する吏員として認識されていた。

また、海野は社会事業に関与する吏員を2種類に分類している。それが現業吏員と経営吏員の2種類である（海野 1930b）。現業吏員とは方面事業、児童事業、融和事業、生活改善の事業を担当する吏員であり、第一線で民衆に対応する吏員を指す。一方で経営吏員とは調査、指導、監督などの業務を行う吏員である。海野によると、社会事業主事は経営吏員に当たるとのことである（海野 1930b：28）。経営吏員には組織を統制する能力や、下級職員を指導する能力が問われるため、社会事業の担い手を指導するために、社会事業主事には専門的に社会事業教育を受けた人材から選抜されるべきであることを主張する。

府県社会課の実際の業務においては事務員と現業員と分かれている。社会事業主事や社会事業主事補は海野によると、制度上では、現業員として位置付けられるが、実態は事務員と現業員を足して2で割った存在であるとのことである。海野は社会事業主事や社会事業主事補は単なる事務員ではなく、技術員であることを求めている。したがって、社会事業主事を社会技師と改名することで社会事業主事や社会事業主事補にも技術を重視する考え方を普及させようとしていた（海野 1930b）。つまり、海野は組織を統制する吏員に

も社会事業の技術を求めていると考えられる。

制度黎明期においては、篤志家により担われていた社会事業に関して府県で管理しながら行う形式が重視され、社会事業主事や社会事業主事補が地方庁に誕生することになった。そこでは、自分の向上や、連絡や調整を担う社会事業の専門家としての像や、素人ではなく、現業に携わる人材として、技術を身に着けるべき存在のように社会事業主事や社会事業主事補が認識されていたのである。

2. 制度発展期（1931 - 1936）

次に、制度発展期を取り上げる。この時期は昭和恐慌や満州事変の影響で日本が社会、経済的にも揺れていく時期である。

武蔵野学園初代院長だった菊池俊諦は、東京府社会事業主事補に言及した。東京府社会事業主事補の原型に当たる児童保護員は、児童に対するケースワークを行う存在であったが、1928年に社会事業主事補に名称変更された。菊池は、学校と感化院の関係を結ぶ存在として社会事業主事補を評価している（菊池 1931）。

戦前期優良町村の調査を行っていた菅原亀五郎は、小学校や中学校に公民館を建設するように述べている（菅原 1932）。公民館には、当時設置が進められていた社会教育主事もしくは社会事業主事が兼任できるようにすることが望ましいとしている。また、市町村レベルで社会事業主事を配置するようにも述べていた。つまり、社会事業主事は社会教育を担うべき存在であり、その役割を拡大するように主張していたのである⁹。

内務省社会局社会部（1933）は、社会事業主事と社会事業主事補は、慈善事業からの脱却を意図して設置された職制であるとしている。役割の一つに融和事業が取り上げられており、「部落に対する一般人の偏見を除き相互の融和を図ることに意を注ぎ之が指導の任に」（内務省社会局社会

9 大橋（2022）は、地方社会事業職員制ができるまでは社会事業と社会教育は混同されていたことを指摘している。しかし、職員制ができたのちも社会事業主事と社会教育主事と兼ねる人物が確認されている（青木 2022）。どの程度社会事業主事と社会教育主事の役割が似ていたかどうかは今後の検討課題である。

部 1933：290 - 291) あたる目的が社会事業主事と社会事業主事補にあったとしている。次に、中央社会事業協会 編 (1934) では、1925 年から配置された社会事業主事は技術官として各道府県に配置されたとしている。「事業の背後には常に人が在る」(中央社会事業協会 編 1934：3) とし、地方の社会事業は社会事業主事の配置によって発展したと認識されている。また、中央社会事業協会は社会事業主事を技術官として認識していた。

磯村英一は、東京市の運営について述べている。区社会課を統括する役職を作ることを構想していた(磯村 1933)。市社会局庶務課もしくは、局長室に無任所の社会事業主事を設置し、「三十五区の社会課は勿論、市社会局自身の事業施設の監督に任ずると共に、東京府社会事業協会の幹部と公私団体の連絡に任じ、あらゆる会合を通じて公私団体の融和協調に任ぜしめるを適当とするのである」(磯村 1933：7) と主張した。磯村も海野と同様に、社会事業主事には監督や指導を行う立場として期待していた。

磯村は、隣保事業を発展させるための方策について述べている。隣保事業が未発達の原因として、関係する職員が確固とした職責を担うことができてないからであるとしている。この部分を打破するために磯村は、府県が採用している社会事業関係職員の「技術化」(磯村 1932：36) を主張する。つまり、磯村は隣保事業を中心に推進すべき存在として市民館長に社会事業主事を配置し、一般職員とは異なる業務に当たらせるように主張したのである(磯村 1932)。また、東京市と区役所の関係性を強化するために区役所にも連絡調整を業務とする社会事業主事を設置すべきであるとしたのである(磯村 1932)。やはり磯村は連絡、調整といった機能を社会事業主事に求め、指導的、監督的な役割も必要としていた。

この時期に先に取り上げた海野幸徳も社会事業主事について、いくつかの論考を発表している。しかし、海野は社会事業主事や社会事業主事補に対して辛辣である。海野(1931a)は社会事業主事について創設された当初と変わらず、事務員と

技術員の両方の要素を含むとした。海野は次のように社会事業主事に関して批判している。「真面目に社会事業の真理と実際とを研究して居るようなものもあるが、概して形式的な知識を以て満足し、恰も社会事業を十分知りをるが如く妄想し、地方社会課を代表して得々たる体」(海野 1931a：366—367) であると批判した。

1930 年代に入っても社会事業主事と社会事業主事補の中で、専門教育を受けた人物は少ないと言われていた。海野は、一定程度研鑽を積んだ吏員が社会事業主事に任命されるべきであるとしている。具体的には、「大学で社会学や経済学を専攻せしものは卒業後二年間専門的な社会事業の学理と實際を復修(ママ)せしめ、一定の検定を経て社会事業主事に任用するか、二年以上主事補に任用し、その中より検定を経て主事に昇任するかの何れかにか改めなければならぬ。」(海野 1931a：367) と主張した。社会事業主事や社会事業主事補は専門的になりきれていないと海野は指摘した。やはり海野は、社会事業主事は技術員であるべきとし、「技術員と事務員との合の子」(海野 1931a：369) では、地方の社会事業は発展できないと考えているのである。

1930 年代の社会事業主事で技術員と呼べる人材はわずかであったとし、社会事業の事務に携わる吏員のほとんどは法科出身の人物であった(海野 1931b)。海野は、社会事業主事については社会学を修めた人物が就任する例があるが、その働きぶりはあまりよくないものに映っている。具体的には「生半可な形式的知識を振りまわすが、社会事業には全然素人であり、経験は毫もな」(海野 1931b：445) だった。海野は、運用の見直しを主張しており、社会事業教育を受けた人物の中から社会事業主事に登用するように述べた。他にも海野は、府県の社会事業主事は実務に当たっていないと指摘している。元々、技術員として制度設計された社会事業主事ではあったが、実際には府庁の席で事務を行う存在になってしまっているとしている(海野 1931c)。

しかし、海野はわずかな可能性にかけている。

1933年に雑誌『社会事業』にて海野は「社会事業教育の方針」という論文を発表している。ここでは、社会事業主事の中で、優れた人物はどの程度いるか分からないと前置きをしたうえで、若い人物が社会事業を論評する機会が増えていることを評価している（海野 1933）。海野がこの論文を発表した同じ号で様々な府県の社会事業主事が論文を発表しており、海野は彼らを念頭にに入れて述べたと考えられる。

次に述べるのは、官僚や社会事業家から見た社会事業主事や社会事業主事補の認識である。例えば内務省の官僚だった木田徹郎は、東北地方の職業紹介行政について述べている。木田は宮城県と秋田県社会事業主事を取り上げている。宮城県では「社会事業主事進（ママ）（補か—筆者追記）さん」（木田 1936：213）が、職業紹介所の指導を自ら行っていると評価した。次に、秋田県では社会事業主事の「斎藤さん¹⁰」（木田 1936：213）が「（日本職業指導協会—筆者追記）事務局出の人」（木田 1936：213）なので、日本職業指導協会の支部を作ろうと積極的に活動していたとした。木田は文章の中で社会事業主事や社会事業主事補の熱心さを認識していたのである。

日本少年救護協会幹事である相田良雄は、全国少年救護事業協議会に参加したときのことを記している（相田 1936）。協議会が少年教護院の院長の意見に独占されないかどうかを不安に思っていたが、少年救護委員や社会事業主事補の意見を聞くことができたことを評価し、活発に議論できたことに感謝をしている。しかし相田は、社会事業主事補は地域で人材が選抜されてきているので、どこまで協議会に参加した社会事業主事補の認識が他にも共有されているか疑問に思っていた。相田は、社会事業主事補に関して属人的な制度であることを感じていたのである。

社会事業家の牧賢一は、「警察社会事業」に関する論考を『社会福利』に発表した。牧は1930年代の社会事業対象者の把握に関しては警察の協

力が必要であると考えていた。戸口調査を行うためにも社会事業と警察機関が協力し合うことが肝要であると主張した。協力しながら業務を行っている一例として神戸市の事例を取り上げている。神戸市では社会事業主事補が警察署内に存在する方面事務所に駐在し、警察と連携を取りながら業務を行っていることを牧は紹介した（牧 1936）。警察と必要な連携を取ることで課題の解決を行うことを牧は主張し、社会事業主事補はそれを担う存在であったと認識していた。

3. 小括

ここまで、1925年—1936年までの文献を取り上げて社会事業主事や社会事業主事補がどのような認識を受けてきたかを整理してきた。制度創設当初は地方の社会事業に関する指導的な役割を持つ存在であり、技術官と認識をされていたこともあった。しかし、海野のように技術員ではない社会事業主事や社会事業主事補の職制の曖昧さに関して指摘する論者もいた。指導的な役割を期待され、能力を発揮している者もいれば能力不足を指摘され、属人的な制度と批判されることもあった。識者で一致しているのは、社会事業主事に関しては、民衆への対応を行う上で、第一線で対応していく吏員であるとは認識されていなかったことである。一方で、社会事業主事補は調整を行う存在として認識されていたが、児童に関するケースワークを行う職員であると述べる論者が存在した。

VII. 戦中期におけるレビュー（1937—1942）

次に盧溝橋事件の勃発により、戦時体制に組み込まれていく日本において社会事業主事や社会事業主事補がどのように認識されていたのかを整理する。

1. 日中戦争の始まりと国家総動員期（1937—1939）

中央社会事業協会社会事業研究所 編（1937）

10 「斎藤さん」とは秋田県社会事業主事だった斎藤紫郎であると推測される（日本社会事業大学 1986）。

では、救療事業の運営に関して述べている。救療事業は、府県の社会課で担っている府県が多く、社会課で管轄すべきとした。論文の中で、地方の社会・衛生課の機構の違いについて言及した。文献によると府県社会課は「社会課（学務部）—社会事業主事—方面委員」（中央社会事業協会社会事業研究所 編 1937：148）という機構となる。ここでは、方面委員の指導を行う立場として社会事業主事が認識されていたのである。

次に、厚生官僚の藤野恵と持永義夫（1937）は、著書の中で社会事業主事と社会事業主事の業務を論じた。ここでは、両職とも「事務職員」として論じられている。一方で、カード世帯¹¹への調査を始めとした民衆への直接のかかわりは方面委員の業務と認識されていた。

石川県育成院教諭である塚本伴治は、雑誌に児童映画シナリオの試作を披露した。登場人物の一人戸山幸助は、方面委員と少年教護員を兼ねていた。小学校内に設置されていた方面事務所では社会課員や方面委員、警察署員などを集めた会議を行うことになった。社会事業主事もこの物語の中に登場し、会議の司会進行を担当している。物語の中で、児童少年保護の運動を行うために街頭調査を行うことと、一斉検挙の計画を発表した（塚本 1937）。社会事業主事は会議での運営を担う存在として認識されていた。

元社会事業主事だった三好豊太郎は、社会事業主事と社会事業主事補に専門性を求め、社会事業の理論や技術を標準化することを求めた。そのために社会事業の従事者には資格制度が必要であると主張した。特に社会事業主事や社会事業主事補に対しては、社会事業職員選考委員会による国家試験の実施を求めた（三好 1939）。専門性を測るために、客観的な試験という方法で社会事業主事や社会事業主事補が選考するように三好は主張したのである。

2. 制度の廃止に向かって（1940 - 1942）

厚生官僚の灘尾弘吉は社会事業主事と社会事業主事補の役割は制度が創設されてから拡大してきたと主張する（灘尾 1940）。これは社会事業の役割が拡大し、それに対応するためである。灘尾は方面委員令を例に挙げており、方面事業専任職員として特に社会事業主事が国庫補助で増員されたことを指摘した。同じく、厚生官僚の富田愛次郎は、著書で社会事業主事は地方社会事業の発達と軌を一にしており、地方社会事業の発達に伴い、地方社会事業職員制の制定の必要が出てきたと述べ、専任職員を設置することが求められたと指摘した（富田 1942）。2人の厚生官僚は社会事業主事や社会事業主事補は地方における社会事業の発展を担う存在として認識していた。

地方事務官であった杉田三朗は国民健康保険制度が始まり、2年後の動向に関して府県側と厚生省側の懇談会のやり取りをまとめている。そして、府県側からの意見で次のように社会事業主事の利用が主張された。

「社会事業主事は厚生行政のエキスパートである筈だ然るに厚生施設の基礎であり、少なくとも農村厚生施設の枢軸たるべき国保事業に深入りの出来ない今日の地方機構は妥当でない。・・・社会事業主事にこの事務を担当させて、他の社会施設との調整連絡を図りつつ押進めて行くことが刻下の急務であると思う。」（杉田 1940：59）

府県は、社会事業主事が厚生行政のエキスパートであり、保険業務に関しても担当すべきと認識をしている。

次に中央社会事業協会社会事業研究所は、福本政一が座長を担当した座談会を取り上げている。府県に勤めるGという人物が、次のように述べた。

11 救済の対象者は第一種と第二種に分類され、それぞれカードに生活の実態を記入していった。前者は独身かどうかに関わらず、自活が不能な者、疾病やその他事故により自活ができない者が対象であり、後者は家計に余裕がなく、事故が発生するとたちまちに困窮してしまう者が対象であった（吉田 2001）。

「教育課には社会教育課があり、視学官がある。一人社会事業主事のみは、ずっと前からできているのですが、依然として社会事業主事です。しかも待遇官ですから、まずこの人の問題を解決して行かなければだめだと思うのです。・・・やはり地方の社会課長というものは社会事業主事—将来は厚生官か何かなるのでしょうか、（笑顔）—がならなければだめだと思うのです」（中央社会事業協会社会事業研究所 1940：24）

社会事業主事は制度ができた当初から待遇官吏であるという状況は変化がなく、彼らの待遇をよりよくしていくこと、そして社会課長を担う存在として社会事業主事は認識されていた。

上宮協会専務理事の高木武三郎は雑誌で社会事業主事について述べた。高木は、社会事業の指導を行う存在が必要であると主張した。それには、社会事業主事が該当するが、高木は専門的に指導を行っているとはいいたいと指摘する（高木 1940）。そして、役人で指導ができないならば民間の人材を活用して行うべきであるとする（高木 1940）。高木は社会事業主事が専門的な指導ができていないことに對し不満を表明している。

教育学者の城戸幡太郎は、児童保護における補導員の役割について述べている。補導員は（少年—筆者追記）教護法を適用する場合に補導員は社会事業主事と相談をして、教護院の利用を行うことを述べている（城戸 1941）。保護の実務は補導員が行い、社会事業主事は調整、連絡を行うという認識だった。

また、1940年に全国社会事業大会が開催され、様々な課題について議論がなされた。社会事業従事者の養成の必要性について議論している際に、東京府甘露園の園長である一條英美が「社会事業従事者とは誰のことを指すのか」に関して質問をした。大会の中で福山政一が、保母や保健婦のように民衆への対応に第一線で接する職員のほか、社会事業主事や社会事業主事補のように府県庁で働く職員まで養成の対象になっていると考えてい

た（紀元二千六百年記念全国社会事業大会事務局 編 1941）。また、社会事業主事は全国社会事業大会の答申で、「地方に「社会事業指揮官」並に「社会事業指導員」の制を設け有能なる地方社会事業主事並に民間社会事業家より之を簡拔任用し実務並びに精神的指導を行わしむること」（紀元二千六百年記念全国社会事業大会事務局 編 1941：670）と記された。社会事業主事は民衆に対して「精神的指導」を担う存在として認識された。

東京府南多摩保健所長の渡邊義雄は、農繁期における託児所設置に関して東京府の事例を取り上げている。渡邊は、社会事業主事と社会事業主事補の熱心な連絡調整が要因となり、上手く託児所が運営できていると述べている（渡邊 1942）。渡邊も社会事業主事や社会事業主事補に関しては、連絡調整を行う存在として認識していたのである。

3. 小括

本章では 1936 年から 1942 年までの議論を整理した。日本が戦時体制に向かう際に、社会事業主事や社会事業主事補には社会事業の事務職員として指導の役割がより求められた。それは社会事業大会でも答申されるほどである。しかし、高木のように専門的に指導する能力が欠けているというような批判もなされているほか、三好のように国家試験を行うことで専門性を担保すべきという主張も存在し、技術を持ち合わせている職員であると認識されていなかった。

VIII. まとめ

1. 考察

本稿は、社会事業主事と社会事業主事補に関する戦前の文献レビューを行うことで、社会事業主事や社会事業主事補に関する認識を確認し、なぜ今まで両職とも社会福祉研究において着目されてこなかったのかということを明示することを研究上の問いとしてきた。

まず、官僚や社会事業の研究機関は概ね社会

事業主事や社会事業主事補に関して好意的に捉えることが多かった。地方社会事業の発展と共に社会事業主事や社会事業主事補が設置され、彼らは指導的な役割を要求されることになった。しかし、あくまでも彼らは事務職員であり、技術職員とみなされることはほとんどなかった。このような部分から、社会事業の専門教育を重視する論者からは批判の対象になった。学識者や社会事業家、特に海野や高木からは社会事業主事が専門性に欠けた存在であるとして指摘されることになった。また、三好も国家試験の採用を提案し、社会事業主事や社会事業主事補に専門性を身に着けることを重視していた。戦前期の社会事業主事と社会事業主事補は技術職員なのか事務職員であるべきなのかという役割に関し、官僚と学識者や社会事業家の間で意見の相違があった。

また、文献レビューを通じて、社会事業主事と社会事業主事補の役割は、直接的な対応を民衆に行うことが中心とされていなかったことが分かった。つまり、各機関との連絡・調整や各機関に対する指導的な業務、すなわち管理・監督的な業務が中心であった。こうした業務が中心となる場合、社会事業の技術を身に着けるよりも、事務的な能力が重視される傾向にあると考えられる。したがって、彼らは高等教育で社会事業を学んでなくても社会事業主事や社会事業主事補に任命されることは可能だった。

時期を見ると、1920年代後半から社会事業主事や社会事業主事補は技術が欠けているという指摘があり、技術や専門性を身に着けるべき存在であると識者から認識されていた。両職は事務職員として見なされ、先行研究で見られたような方面事業だけではなく、救療事業や児童保護などの分野で調整や連絡を行うことを期待された。戦時体制になると連絡や調整業務がより重視され、「精

神的指導」をも期待されるようになった¹²。組織的な指導だけではなく、民衆に対する指導を担う存在として認識されていくのであった。

先行研究では社会福祉主事の先駆的形態として社会事業主事や社会事業主事補が取り上げられていたが、この点に関しては必ずしも当てはまらないと思われる。海野や磯村らが述べていたように社会事業主事や社会事業主事補は、技術を有する吏員であるべきという認識はあったほか、文献によっては技術官と認識されていたが、実態は様々な事業における事務職員として管理・監督を行うのが社会事業主事と社会事業主事補だった。したがって事務職員として管理や運営に関する知識を持ち合わせていたことは言えるかもしれないが、彼らが社会事業に関する専門性を有していたかどうかは不明である。したがって、先行研究の議論そのままに戦前と戦後が連続しているという主張は成立しない。

そして、本稿の問いである、なぜ先行研究が社会事業主事や社会事業主事補を断片的に扱ってきたかという問いに対しては、彼らが連絡・調整を行い、かつ管理・監督的だった立場が見えにくかったからと筆者は考えている。これまでの社会福祉研究は方面委員制度に着目する研究が多かった。これは方面委員が救護法の補助機関にして、民衆に直接接する担い手であり、資料からも民衆への関与が見えやすかったことが要因であると思われる¹³。社会事業主事や社会事業主事補は連絡・調整的な役割を担っていたとすると、彼らの役割は目立たない部分として着目されにくい存在だったことも首肯できる。戦前の文献のレビューを通じて、社会事業主事や社会事業主事補には社会事業の供給を円滑にできるような役割があったことが分かった。この点を踏まえるならば、戦前の社会事業は、方面委員だけで完結していたわけでは

12 戦時期に社会事業主事は民衆に対して戦意向上、聖戦完結を目的に講演会を行っていた（厚生省 1939；一ノ瀬 2012）。これも精神的な指導の一環であると思われる。

13 方面委員は救護法の制定に関しても運動の主体となっていたが、社会事業主事も救護法実施促進建議文起草委員として数名が関与していた。したがって社会事業主事も救護法の制定には一定の関与があることが分かる（柴田 1940：234）。この点からしても特に社会事業主事の働きに関しては再評価が必要である。

なく、社会事業主事や社会事業主事補が担っていた連絡・調整的な役割や管理・監督的な役割にも着目しなければ全容は掴めないだろう。

2. 終わりに

改めて、本稿の問いに対する答えを以下で述べる。社会事業主事と社会事業主事補は社会事業の技術を養成するように求められていたが、その実態は社会事業の事務職員として連絡・調整と管理・監督を担う府県の幹部職員として認識されていた。方面委員に比較すると、民衆から距離が遠い存在である。方面委員が民衆への対応を第一線で行っていたとすると、社会福祉研究では社会事業主事や社会事業主事補が担っていた役目が見えにくいゆえに、取り上げられにくかったのだろう。

また、本稿の結果により、先行研究で指摘のあったような社会事業主事と社会福祉主事が連続した存在であると結論付けることはできない。しかし、菊池が述べたように社会事業主事補の役割の中に、ケースワーク的な側面があるようにも思える。この部分については、資料の発掘により業務の実態を詳細に分析することで明らかにしたい。

戦前の文献レビューから、社会事業主事に対するアクターの認識が理解でき、なぜ社会福祉研究が断片的に扱うことになったのかが理解できた。今後は資料を把握し彼らが実際にどのように業務を行っていたのかを分析することが課題である。

<参考文献>

- 相田良雄 (1936) 「全国少年教護事業協議会に関する諸家の意見」『児童保護』6 (12) 13
青木尚人 (2022) 『社会福祉主事の起源と制度化－人格志向と知識・技術志向の継承と断絶－』立教大学大学院経済学研究科修士課程論文
蟻塚昌克 (2009) 『証言日本の社会福祉－1920～2008』ミネルヴァ書房
—— (2019) 『日本の社会福祉：礎を築いた人びと』全国社会福祉協議会
石井滋 (2021) 『続・非官吏制度の研究－戦中期以後の日本における雇員・傭人・待遇官吏・嘱託制度の変革－』ブイツーソリューション
磯村英一 (1932) 「帝都に於ける隣保事業の行詰とその将来」『社会福利』16 (4) 32-37
—— (1933) 「帝都社会事業の地方分権確立に就て」『社会福利』17 (11) 2-7
海野幸徳 (1928a) 「公私社会事業の提携」『社会事業』11 (10) 1月特別号 28-32
—— (1928b) 「社会事業主事任用の方針」『人道』275 4-5
—— (1928c) 『貧民政策の研究』内外出版印刷
—— (1928d) 「社会行政運用の刷新」『人道』278 5-7
—— (1930a) 『社会事業学原理』内外出版印刷
—— (1930b) 『社会事業経営指針：社会事業現業家・社会事業吏員・社会事業家・社会事業委員実務手引』内外出版社
—— (1931a) 『日本社会政策史論』赤炉閣
—— (1931b) 『社会政策概論』赤炉閣書房
—— (1931c) 『病院社会事業』「済生」発行所
—— (1933) 「社会事業教育の方針」『社会事業』16 (10) 1月号 34-40
遠藤興一 (1973) 「初期方面委員活動における制度と人の問題」『社会福祉研究』(13) 35-39
—— (1997) 「戦時体制下の方面委員活動 (1) 大阪府方面委員事業年報の検討を中心に」『研究所年報』(27) 71-90
—— (1998) 「戦時体制下の方面委員活動 (2) 大阪府方面委員事業年報の検討を中心に」『研究所年報』(28) 31-44
—— (1999) 「戦時体制下の方面委員活動 (3) 大阪府方面委員事業年報の検討を中心に」『研究所年報』(29) 3-16
大橋謙策 (2022) 『地域福祉とは何か：哲学・理念・システムとコミュニティソーシャルワーク』中央法規出版
大原社会問題研究所 編 (1926) 『日本社会事業年鑑 大正 15 年』
小笠原慶彰 (2020) 「「地方社会事業職員制」の検討－昭和戦前期社会事業行政職員の実状－」『社会福祉学』60 (4) 1-13
菊池俊諦 (1931) 『児童保護論』玉川学園出版部
紀元二千六百年記念全国社会事業大会事務局 編 (1941) 『全国社会事業大会報告書：紀元二千六百年記念』紀元二千六百年記念全国社会事業大会事務局
木田徹郎 (1936) 「職業指導風土記東北北海道（青森地方）の巻」『職業指導』9 (3) 42-45
城戸幡太郎 (1941) 「児童相談施設の使命」『児童保護』11 (7) 2-5
紀本参次郎 (1928) 「北海道社会事業主事門崎君を弔す」『済生』5 (9) 42
協調会 編 (1930) 『最近の社会運動』協調会
厚生省 (1939) 『銃後援強化週間記録』一ノ瀬俊也 (2012) 『昭和期「銃後」関係資料集成 第一巻』六花出版 所収

厚生省五十年史編集委員会 編 (1988)『厚生省五十年史 記述編』厚生問題研究会
 厚生省社会局保護課 (1981)『生活保護三十年史』社会福祉調査会
 自治調査会 (1930)『広島県誌』
 柴田敬二郎 (1940)『救護法実施促進運動史』巖松堂書店
 菅原亀五郎 (1932)『理想郷建設の五型』南光社
 杉田三朗 (1940)『國民健康保衛制度に關する懇談会を誌す』『社会事業』24 (9) 58-65
 杉山博昭 (2013)「社会福祉実践の歴史的系譜と専門職性の展開」大友信勝・永岡正己編『社会福祉原論の課題と展望』高
 菅出版
 惣田太郎吉 (1928)「東京府管内社会事業の統制に關する具体的方策案」『東京府社会事業協會報』40 42-43
 高木武三郎 (1940)「社会事業進展に關する二三の問題」『社会事業研究』28 (8) 11-16
 中央社会事業協會 編 (1934)『日本社会事業年鑑 昭和9年版』中央社会事業協會
 中央社会事業協會社会事業研究所 編 (1937)『現代保健・医療並救療問題検討』中央社会事業協會社会事業研究所
 中央社会事業協會社会事業研究所 (1940)「地方に聽く現下社會事業の諸問題」『社会事業』24 (12) 1-32
 塚本伴治 (1937)「木賊草」『児童保護』7 (7) 48-58
 帝国地方行政学会 編 (1932)「青森縣社会事業主事並社会事業主事補職務規程」『現行青森県令規全集：加除自在 第2級』
 帝国地方行政学会
 富田愛次郎 (1942)『日本社会事業の発達』巖松堂書店
 内閣 (1925)「地方社会事業職員制制定」国立公文書館所蔵 請求番号：類 01524100
 内務省社会局社会部 (1933)『本邦社会事業概要』
 永岡正己 (2006)「愛知県における社会事業の成立－故・三上孝基氏インタビュー記録」日本福祉大学社会福祉研究論集 (114)
 101-125
 ——— (2018)「大阪府方面委員活動の展開と事例－昭和恐慌期から戦時体制下へ－」『日本福祉大学論集』139 1-30
 瀧尾弘吉 (1940)『社会事業行政』常盤書房
 日本社会事業大学社会事業研究所 (1986)『戦前期社会事業主事 (補) 名簿』
 藤野恵・持永義夫 (1937)『社会行政』常盤書房
 牧賢一 (1936)「警察社会事業論」『社会福利』20 (11) 45-50
 三好豊太郎 (1939)『社会事業精義』三省堂
 元村智明 (2006)「大正末期における「社会」と「個人」の捉え方に関する一考察 - 石川県社会事業主事「中田邦造」論文
 を通して -」『北信越社会福祉史研究』第5号 69-82
 守屋栄夫 (1926)『大正14年の社会事業を顧みて』教化団体連合会
 吉田恭爾 (2001)「階級対立の激化と「社会連帯」の疑制」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順 編 (2001)『社会福祉の歴史
 政策と運動の展開 (新版)』有斐閣
 渡邊義雄「保健所運営の実際」日本衛生会 編 (1942)『公衆衛生』60 (2) 7-18