

# 長野県における〈社会的なもの〉としての 社会課設置をめぐって

矢野 亮\*

## **Establishment of the Social Department as “The Social” in Nagano Prefecture**

YANO RYO

This study examines the Social Department of Nagano Prefecture and the history of its establishment through material analysis based on an understanding of how society has worked in rural areas. Thus, the following points were clarified. First, in Nagano Prefecture’s administrative organization, the Social Department established in the administrative reorganization in 2010, traces its roots to the establishment of the Social Department in 1921. Second, after the abolition of the Social Department in 1938, there was no organization for society-related projects in the prefectural offices for about eight years before the establishment of the Ministry of Education and Civil Affairs in 1946 after World War II. Consequently, the Ministry of Education took over projects that were previously under the supervision of the Social Department. Third, after the Social Department was abolished in 1924, it was revived in 1926 to manage funds for the activities of Social Welfare Commissioners. Therefore, as a mechanism that underpins local social projects, the Nagano Prefectural Social Department has been one of the social security systems through repeated cycles of abolition, survival, and transformation before World War II. Hence, by referencing the Social Department, hints were obtained to elucidate how society was conceived.

キーワード：社会的なもの，社会課，長野県，福祉政策，社会福祉行政，方面委員制度，歴史社会学

---

\*長野大学社会福祉学部教授

## 【目次】

- 1 〈社会的なもの〉に関する諸研究
- 2 長野県における社会課設置とその経緯
- 3 おわりに

## 1 〈社会的なもの〉に関する諸研究

## 1.1 social から civil への置換

厚東 (2020) は、1848 年から 2000 年に至る 150 年の期間において、現代人 (contemporary) の思考の習慣の中に存在し続けてきた「社会」の興亡を描いている。そして、「19 世紀中葉に発見されたのは、「社会的」という形容詞を冠することにより、出来事・制度・文化を規定するような新しい表現形式というべきであろう。19 世紀の時代特性を端的に示すのは、社会では「社会的なもの」(the social) である」(厚東 2020 : 9) と述べている<sup>1)</sup>。

social は、17 世紀のイギリス道徳哲学の影響が 18 世紀にフランスに及び、18 世紀末から 19 世紀初頭の時機にはドイツ語 sozial に翻訳され膾炙してきた (市野川 2006 : 89, 106 ; 厚東 2020 : 9)。同時に、1830 年代初頭には社会問題<sup>2)</sup> という用語がフランスに導入され、「1848 年革命」を経由し、social は日常用語へと定着した (田中 2006 : 48 ; 厚東 2020 : 10)。〈社会的なもの〉(the social) は、社会の所在とその認識をもたらす装置であり、civil との対比で 19 世紀に興隆したのちに、1980 年代初頭に再び civil へと置換されてきた<sup>3)</sup>。

## 1.2 せめぎあう場としての the social

何故、このような置換が生じるのか。〈社会的なもの〉(the social) という概念について、宇城は「さまざまな政治 (実践) がせめぎあう場」と定義する。その概念ないし現実には理念・価値観の水準と実践の水準があり、それらを区別しなくてはならないと指摘する。

「社会的なものは、平等や連帯や公平といった掲げるべき理念ではあるけれども、それと同

---

1) 〈社会的なもの〉(the social) という概念について述べられていないが、遍く知られているとおり、アレント、ハンナが『人間の条件』(=志水速雄訳) [1994, 筑摩書房] のなかで論じてきた主要概念である。本稿でも日本の学術状況に膾炙されたものとして考察するため、ここでの詳述は避けておく。

2) 19 世紀において「社会」に関連した用語としての「社会問題」は、革命を目指す社会主義者も、それを阻止しようとするリベラルあるいは保守派も、その双方の陣営によって頻繁に用いられていた。「社会問題の自己増殖のプロセス」は厚東 (2020 : 8) を参照されたい。

3) 17 世紀から 18 世紀にかけて西欧の古代・中世・近世を貫通して社会認識のキーワードであり続けた。従来の civil の没落との対比で興隆したのが 19 世紀の social であった。その後、social は、1980 年代初頭のポーランドでの「社会主義」改革運動を契機として再び civil に置換 (厚東 2020 : 11) されていく。

時にある日付をもって発見された対象、権力がはたらきかける対象でもある。じっさい社会的なものが発見されたのは十九世紀リベラルの知と行政のなかで、都市の貧困や衛生や犯罪、ワーキングプア（働いて得た賃金で生活を維持できない底辺労働者の階層）を含むポピュレーション（人口）の問題、ひっくるめて「社会問題」が発見された。対象としての社会的なものは、さまざまな政治（実践）がせめぎあう場とあってよい」（市野川・宇城編 2013：17）と述べている。そして、「社会的なもの」には、主として「（ネオ）リベラルな社会的なもの」、「コンサヴァティヴな社会的なもの」、「ソーシャルな社会的なもの」があり、理念と対象の結びつき、実践の方法や介入の様式によってさまざまなヴァリエーション（複雑さ）をもつとされる（同上）。

こうした定義づけをおこなったうえで、宇城はそれぞれの関係（性）について次のように言及している。「リベラルを批判的に乗り越えようとするという意味で、ネオリベラルとソーシャルは共通する部分が多い。だからこそ、ネオリベラルと差異化されたものとしてのソーシャルを取り出さないと、ソーシャルを掲げながらも実際にはネオリベラルに回収されるという事態に陥りかねない（別の方向でいえば、たとえばコンサヴァティヴなまえでソーシャルな実践がおこなわれることもある。ネオリベを批判しようと焦るあまり「保守」に反転するという滑稽事もみられる）」（同上）という。たしかに、社会と社会問題とのあいだで「社会的なもの」は絶えず揺れ動いてきた。それは介入の方法や様式によって異なりをもち、ときに回収されたり、批判されたり、反転したりする「政治（実践）がせめぎあう場」であるといえる。「産業的なもの」に比べると、想像力の産物である度合いが強いものである<sup>4)</sup>がゆえに、現代にあってもさまざまな問題解決をする場として人びとの期待を集めている<sup>5)</sup>。こうした social の再興への期待の背景には、国家共同体（civil society, die bürgerliche Gesellschaft）における civil への回収（反転）があり、その帰結としての、福祉国家を支えてきた連帯（Solidarität）や補完性（Subsidiarität）などの価値理念の後退と同時に〈社会的なもの〉（the social）の忘却がある（坂井 2021：2）。

### 1.3 生-権力の新たな形式のなかに在る the social の取り出し

市野川（2013）は、「社会的なもの」の理念を問い直す理由について、1990年代後半以降の日本社会の現状にあっては変革に向けた政治的理念がないこと、世界的にみれば「社会的なも

---

4) 客観的条件が深層に存在しなくても、否、存在しないがゆえに、社会問題が先鋭化することもありえた。社会と社会問題との間のこうした一見不可思議な関係性は、多分、〈社会的なもの〉が、たとえば「産業的なもの」に比べると、想像力の産物である度合いが強いことに由来するだろう。〈社会的なもの〉に関する思想史が構想されてしかるべきなのは、こうした理由からである（厚東 2020：14）と述べている。

5) 日本学術会議（2010）「社会的なるものに対する期待—社会的なるものの再構築（2010年日本学術会議）」の項を参照されたい。

の」の理念が人びとのあいだで共有されておりそこに連帯の可能性を見出せること、という二点を指摘する。ただし、その問い直し作業の前提には、(共有しておくべき)いったんの留意が必要であるという。それは、「ネオリベラリズム(新自由主義)を、マルクスとエンゲルスが1848年のヨーロッパで告発の対象とした素朴な資本制と同一視するならば、事態を大きく見誤ることになるだろう。「新」自由主義は、十九世紀の「旧」自由主義ではない。現状に対して『共産党宣言』の論理をそのまま反復するだけでは、多くのことを見落とすことになる」(市野川2013:4)ということである。

要するに、現象している「新・自由主義」を(『共産党宣言』等がおこなった告発をその内部に取り込みながら)自己を修正していく「生-権力」の新たな形式として理解し、その歴史的形成プロセスを解明する必要がある——そうしないかぎり、単純な批判でおわってしまう——ということである。

「社会的なもの」を再構築するためには、その前提として、それがどのような歴史的経緯をたどってきたのか、いかに「生-権力」の圏域の内部に回収され、とどめられてきたのか／とどまり続けてきたのかを明らかにしなければならない。そのうえで、「新」自由主義とよばれるもとの「生-権力」の形式から「社会的なもの」を峻別して取り出し、いかに再構築しようのかという問いへと向かうことができるだろう<sup>6)</sup>。

#### 1.4 日本における the social の上昇

我が国における「社会的なもの」(the social)は、どのようなせめぎあいを経験しつつその輪郭が浮彫にされてきたのだろうか。酒井(2013)は、日本における「社会的なものの上昇」のメルクマールとしてつぎの三点をあげている。第一に、1920(大正9)年前後、内務省は「社会」という名詞そのものを「社会主義」との連想で危険であると忌避していたが、これに変化が生じたこと。第一次世界大戦後の1917(大正6)年に内務省地方局に救護課がおかれる。さらに、1919(大正8)年には社会課に改称される。ここにはじめて「社会」の文字が、内務省として公式に用いられるに至った。第二に、賑恤救済から社会行政へ、という内務省レベルでの政策転換には、理念における慈恵から社会連帯への転換があったこと。この背景に、階級間の紛争(敵対性)をその実在の水準では肯定した——協調の余地はないとする観念を前提とした——うえで、階級闘争主義は退けられねばならない、という事態の承認がおこなわれたと指摘する。ここに〈社会的なもの〉の一つの指標があるという。第三に、救済から社会へ、という動きの指標となるもう一つの軸として、実践における主権的な論理からの離脱をあげている。それを示唆するのが、方面委員制度であるという。

---

6) こうした問題視角は市野川(2013)と矢野(2017)を参照されたい。

酒井は、〈社会的なもの〉を考えるにあたり、フランス社会主義の発想の延長線で漠然と考えるのではなく、日本における文脈を考えるに際してそれは新たな知と権力の編成をともなった統治機構としてあらわれてきたのではないかと指摘する。

日本では社会連帯主義がなければ、おそらく「社会」という言葉を行政、内務省はなかなか使えなかった。社会連帯主義が日本に入ってきて、日本の場合にはそれがある種の有機体主義になって、曲解もされ、ある意味では正解もされながら導入された。ようするに個人主義の否定です。内務省の官僚たちは社会連帯主義によって個人主義と社会主義を同時に否定できた。内務省も救護課から社会課に名前を変えることができた。これは明らかに統治技法ですね。社会連帯主義の発想は社会主義でもないし、個人主義でもない。しかも官僚的な統治に非常に親和的である。（市野川・宇城編 2013：22-3）

〈社会的なもの〉をめぐるといった動きと並行して、酒井が着眼したのは、大阪における借家人運動と方面委員の動向であった。当時、借家人運動を展開した逸見直造と方面委員とが対峙していた——このことは、借家人運動が都市空間を「部落」と捉えていたのに対し、方面委員がそれを「方面」と捉えていた点にこそ如実にあらわされているという。そして、彼らの係争点は地域における調停機能をめぐる摩擦であり、ありとあらゆる紛争に俠客が「顔」を覗かせてきた（酒井 2011：491-531）ことを明らかにしている。

もうひとつ注意すべき点を指摘しておかねばならない。この言葉遣いに影響をあたえているのは、マルクス主義よりは、より多くサンディカリズムである。とくにその指向性は「而して、全借家人は来るべき新社会に於ける労働者の工場自治と同じく部落自治を養って置かねばならない」という一句に集中的に表現されている。生産と流通をサンディカ（労働組合）が直接に管理するという産業自治の理念が、地域の生活過程にも並行的に適用されているのだ。都市空間をこのような「部落」と捉える借家人運動は、それをもって方面委員の「方面」と対峙していたともいえよう。（市野川・宇城編 2013：228-30）

すなわち、日本とりわけ大阪における「社会的なもの」には、内務省の統治技法としての「社会課」、借家人運動がしめす「部落」、方面委員制度がしめす「方面（＝地域）」、そしていずれの紛争においても調停機能として登場する「俠客」という各アクターが関与し、それぞれ摩擦と抗争そして調停をくりかえしながら、その輪郭が浮彫られてきたということである。「社会的なものの上昇」のメルクマールは、おそくとも、1920（大正9）年前後の、こうした行政と人びとの動向に見出できるのである。

### 1.5 the social と civil との結合プロセス

酒井 (2013) は、当時のさまざまな諸構想を一つの回路に統合して新しいパラダイムをつくったのが〈社会的なもの〉(the social) という統治術だったとすれば、それが保険という制度や国家に結びつくということは——社会主義の流れの延長上にあるというよりも——、そこには何かまなざしの変容が必要だったのではないかと考える。すなわち、〈社会的なもの〉とナショナルなものがどのように結合してきたのかというプロセスを問う視角である。

先述したように、〈社会的なもの〉にはバリエーションがあり、そのうちの 하나가サンディカの理念を地域に適用した借家人運動であった。借家人運動は方面委員制度と対峙しつつ、地域 (= 方面) を「部落」と捉えていた。

こうした捉え方(「社会的なもの」をめぐる方面委員との抗争)を可能にした背景には、都市における過剰労働人口に対する保障(セキュリティ)の問題が存在した。「社会的なもの」が保障としての再分配機能と結びついていくためには、一定のボリュームをもった人口が必要となる。それに即応したのが、都市社会政策だった——住宅問題においては関一であり、借家人同盟を主導した逸見直造であり、方面委員制度を創設した小河滋次郎であった(酒井 2013: 225-30)。つまり、過剰労働人口を定着させていくためには、まず、資源としての住宅と地域が供給される必要があった。そのうえで、「社会的なもの」に対する保障(セキュリティ)については、保険をつうじた資源の再分配が過剰人口の居住地としての都市では有益な経営方策だったのである(同上: 231, 矢野 2017)。

### 1.6 地方において the social はいかに出来してきたのか

前節では、〈社会的なもの〉(the social) に関する諸研究について概観した。理論研究においては、主として、social から civil への置換のように国家共同体との関係性を問う視角、せめぎあいの場として the social を定義しそのバリエーションを動的なまま捕捉しようとする視角、生 - 権力の新たな形式のなかに在るものとしての、理念としての the social を問い直し、峻別してそれを取り出そうとするパースペクティブ、フランス社会主義思想の延長上にとどまらず、日本における the social の上昇の契機としての都市社会政策(史)における統治技術としてそれを捉えなおすことをつうじて、国家共同体 civil との結合(と乖離)過程を都市経営に見出す視角があった。では、地方において the social はいかに出来してきたのだろうか。本論文では、酒井隆史の大著『通天閣——新・日本資本主義発達史』(青土社、2011年)で描かれた都市大阪と関係深いエリアである、長野県の the social の上昇の契機を遡行的に概観することで、地方における the social の出来にかんする手がかりを得ていく。そうすることで、近年の坂井(2021)の問題提起——「社会的なもの」が実際には歴史的にどう働いていたのか——に応じるリソースを与えることに繋がるだろう。なお、紙幅の関係上、いささかラフ

なスケッチとなるが、各史料の詳細は別稿で述べていくため、ご容赦いただきたい。

## 2 長野県における社会課設置とその経緯

長野県における〈社会的なもの〉(the social)の上昇の契機としての社会課にかんする研究には一定の蓄積がある。それは、主に、つぎのように大別される。第一に、行政史の立場からなされたもの、第二に、社会事業(史)の視角からなされたもの、第三に、実践(家)に着眼してなされたものである。例えば、渋谷(2014)はホームヘルプ制度の成立について、長野県上田市の家庭養護婦派遣事業にその原型を見出すことができることを明らかにした。また、中畠(2014)は、主として、原崎秀司らのソーシャルな実践(家)に着眼することをつうじて、在宅介護福祉職の成立過程の実際を解明している。これら諸研究は、ケア従事者がいかなる制度を背景として、どのような考え方のもとで社会的な行為を遂行していたのかを明らかにした点で秀逸なものであるといえる。ただし、「新たな知と権力の編成をともなった統治機構」(酒井2013)との関連において、いかなる契機によって主体が生成され、いかに変容し、現代ではどこに位置づけられているのか、という点が、——在宅介護や福祉職という側面に傾注するがゆえに——、統治機構それ自体の社会構想と政策変容の過程への言及が十分ではない。

本稿では、前章で述べた問題意識のもと、長野県における〈社会的なもの〉(the social)としての社会課設置とその経緯について、主要なモメントにかかわる書誌と史料を再検討し週及的に考察する。そうすることで、現代の地方におけるthe socialへと通ずる統治機構の生成と変容の要点が浮彫られよう。

### 2.1 現在の長野県組織体制と社会部

長野県本庁組織の部局数は、現在11部4局となっており、福祉行政に直接にかかわる部としては、「県民文化部」と「健康福祉部」の2部である。この2部の前身が2010(平成22)年の組織改正まで設置されていた「社会部」であり、社会部の起源は1921(大正10)年の社会課設置まで遡る<sup>7)</sup>。「社会(social)」を標榜した部局である「社会部」は、2010(平成22)年

---

7) 社会課が設置される1920年代の長野県行政にかんする研究は僅少である。現在の長野県組織機構図は長野県ホームページ「長野県行政組織(部・局・委員会)の変遷」に表示されている。組織の知事部局は4局11部(75課19室)で構成され、その他、企業局と行政委員会に大別される。社会部の後身である県民文化部には、「文化政策課」、「県民協働課」、「くらし安全・消費生活課」、「人権・男女共同参画課」、「次世代サポート課」、「こども・家庭課」、「私学振興課」、「高等教育振興課」の8課がある。また、同様の健康福祉部には、「健康福祉政策課」、「医療政策課」、「医師・看護人材確保対策課」、「地域福祉課」、「健康増進課」、「保健・疫病対策課」、「感染症対策課」、「介護支援課」、「障がい者支援課」、「食品・生活衛生課」、「薬事管理課」の11課がある。健康福祉部は2010(平成22)年4月の組織改正において設置された部局である。

に衛生部とともに統廃合され、新設された健康福祉部にその機能が位置づけられた。以降、「社会部」という名称は使用されなくなった<sup>8)</sup>。現在の長野県行政の特色として、しばしば指摘されてきたのが、NPO 法人数の多さである。2012（平成 24）年度以降、「長野県行政・財政改革方針」の支柱をなす政策として、いわゆる「新しい公共」に標榜される行政と多様な主体との連携・協働などが強く打ち出され、それに呼応するように県民らも行動してきた。県内の NPO 法人数は、1999（平成 11）年の 25 から年々増加し、2010（平成 22）年には 845 と 30 倍以上にもなっている。2010（平成 22）年時点での NPO 法人数の全国状況と対比してみると、長野県は東京都、京都府に次いで全国 3 位となっている。人口 10 万人あたりの法人数では、東京都 54.58、京都府 39.77、長野県 38.48 と、2 位の京都とは 1.29 の差であり、全国的にも長野県は NPO 法人数が多いことがわかる。また、長野県の市町村数 77 のうち、人口 1 万人未満の団体が 40 であり、5 千人未満の団体が 22 と小規模町村が多くを占めている状況をふまえ、地域振興局を中心に地方分権改革への取組<sup>9)</sup>が進められている。こうした 2017（平成 29）年以降の地域振興局の設置に始まる「行革」路線は、地方分権・地域振興という標語とは裏腹に、地方事務所を廃止し県税事務所を設置するなど、実質は、住民の社会サービスの低下などの諸問題を引き起こしている。結果として、課題解決へ地縁組織を含む NPO 法人が多数存在しなければならぬ仕組みを保持する体制となる。

## 2.2 戦後社会部の創設

1947（昭和 22）年から 2020（令和 2）年までの長野県行政組織の変遷を、県の公式記録により確認すると、県民文化部と健康福祉部の前身として社会部が存在したことがわかる。戦後、長野県における社会部は 1952（昭和 27）年の組織改正で、民生部と労働部の業務が統合されて新設されたものである。

民生部と労働部という、これら 2 部をさかのぼると、労働部は 1948（昭和 23）年の組織改正で設置されたものであり、民生部については、1946（昭和 21）年 11 月 18 日に教育民生部が教育部（学務・社会教育・体育 3 課）と民生部（衛生・厚生・労政・勤労・保険 5 課）の 2 部に分かれ設置されていた一部局であった（長野県 1972：330）。同年 2 月 1 日に新設された教育民生部は、内政部に属した学務・厚生・労政・勤労・保険の 6 課を管轄した（長野県 1973：19）。この日の信濃毎日新聞の朝刊には県庁の組織改正についての記事がある。教育民生部の設置にかんする部分の記述としては「三、京都、大阪、神奈川、兵庫、新潟、埼玉、千

8) 2014（平成 26）年 4 月の組織改正により再編され県民生活に関連する業務を集約し、その施策を一体的に推進する体制を整備するため「県民文化部」が新設された。

9) 詳細は、長野県ホームページ（閲覧日 2022 年 2 月 21 日）『長野県行政機構審議会（平成 27 年 6 月諮問）』<https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/shingikai/h27shingikai.html> を参照されたい。

葉、愛知、静岡、長野、宮城、岡山、広島、山口、福岡の十五府県には別に教育民生部を新設する、教育民生部は教育、学芸、宗教、史蹟名勝、天然記念物、保健衛生、社会事業その他国民生活の保護指導、勤労、社会保険などを主管する」とあり、教育民生部が国の方針によって全国的に設置されたことや衛生、社会事業、勤労、保険などのあらゆる事業を所管していたことがわかる。つまり、敗戦直後の長野県などの地方行政においても、教育民生部が県民の生活全般にわたる社会資源を供給する組織として県庁内に設置され、戦後復興に向けた社会的な資源供給体制がここに整備されたのである。

1938（昭和13）年9月2日に長野県社会課が廃止されて以降、1946（昭和21）年の教育民生部設置までの約8年のあいだは、社会事業にかんする組織は県庁に存在しなかった（長野県1972：326）が、社会課の所管する事業が教育民生部に引き継がれ（機能として復活し）ていることから、現在の県民文化部と健康福祉部は戦前の社会課にまで遡ることができるといえるだろう。また、社会課の廃止にともない、同課の係のうち、社会事業係は地方課へ、社会教化係は学務課へ移管されている（長野県1972：294）。この2係が地方における戦時を支持した国家体制であり、social から civil への転換の契機であった。

前節では、長野県の行政機構の特色として、第一に全国的にみてNPO法人数が多いという県内の状況をふまえたNPOなどの多様な主体との役割分担を図っていること、第二に小規模町村が多くを占めている状況をうけた分権改革への取組を指摘した。以上の点——行政の補助や協力機関としてのNPO法人に代表されるような公共（性）の担い手の相対的な数の多さ、加えて、「現地機関」設置に代表されるような、既存の地域形成に配慮した行政運営とその改革——をふまえ、次節以降では、県政を中心とした長野県社会事業の始まりをみていく。

長野県行政それ自体にかんする研究は膨大にあるが、同県の行政機構を補助・協力することで「地域」を形成し、そこにおける公共性を支持してきた各種の諸事業や団体・組織（担い手）すなわちsocialなものまでを対象とした研究は僅少である<sup>10)</sup>。この点を意識してみていくことで、〈社会的なもの〉(the social) が、なにを対象としてとらえ、県レベルでどのように社会が構想されてきたのかを紐解くリソースを得ていきたい。

### 2.3 1920年代における長野県社会課をめぐる興亡

地方に社会課がおかれる以前、明治期には社会事業行政の中央事務を内務省地方局が所管していた。1900（明治33）年、地方局府県課に救済事業の嘱託が2、3名おかれ、感化救済の事務を取扱うにとどまっていたが、1917（大正6）年8月25日内務省分課規定改正により、地

---

10) 社会事業史においては、矢上（1988）らの重厚な研究が幾つかある。本稿では、矢上らの知見に倣いつつ原資料を検討する。

方局に救護課が新設された。1918（大正 7）年の米騒動や、第一次大戦後の労働争議、小作争議の激化により、このころから内務省は救済施策の変換を求められていく（矢上 1988：38-39）。1919（大正 8）年 12 月 4 日には救護課を社会課と改称し、翌年 8 月 23 日の内務省官製の改正により社会課は社会局に昇格した。さらに 1922（大正 11）年 10 月 30 日に社会局官製が公布され、社会局は内務省外局に拡充された（日本社会事業大学救貧制度研究会編 1960：181-183）。このころには地方でも社会事業行政機構が整備され始め、1918（大正 7）年 6 月大阪府に救護課が新設されると、翌年には神奈川、兵庫、東京と、巨大産業都市を有する府県に同種の組織が設置されていった。1926（大正 15）年にはすべての都道府県に設置された（同上：185）。

長野県においては、1921（大正 10）年 11 月の県庁処務細則改正により社会課が設置された。地方課議事係における「罹災救助に関する事項」、「慈恵救済資金、大札賑恤資金、勸業蓄積金に関する事項」、地方課庶務係における「行旅病人、死亡人に関する事項」、「賑恤救済に関する事項」、「感化院に関する事項」、学務課社寺兵務係における「社会教育」、「廃兵及軍人遺家族救護に関する事項」、農商課における「職業紹介事業」といった事務を社会課が担当することとなった（長野県教育史刊行会編 1979：59-60）。1922（大正 11）年度の社会課の職員構成は、社会課長である社会事業専任理事官 1 名、属 4 名、産業主事補 1 名、嘱託 1 名、雇 2 名の計 9 名であった（長野県社会課 1923：1）。また、1923（大正 12）年度からは社会主事 1 名が新たに配置された（長野県社会課 1923：11）。

長野県社会課は、1923（大正 12）年度より、予算經常部および臨時部に社会事業費が設置され（矢上 1988：39）、事業を本格的に開始する。しかし、設置されてからわずか 3 年後の 1924（大正 13）年 9 月 2 日に社会課は廃止され、社会事業係は地方課監察係へ、社会教化係は学務課視学係へ移管された（長野県教育史刊行会編 1979：60-61）。同年の通常県会では「社会問題の増大するとき、社会課を廃止したのは矛盾である」という質問に対し、梅谷知事は「社会課をやめるのは社会事業をやめる意味ではなく、予算では新設費目もあり増額しており、社会事業に便利な地方課・学務課のような首脳者・機関の備わっているところで仕事をやらせる」と答弁した（長野県 1972：251）。その後、1925（大正 14）年 9 月におこなわれた長野県方面委員総会の研究協議事項には、「二、方面委員の活動上其の資金として必要なる経費を求むる必要なきや、若しありとせば如何なる方法を適當とするか」とあり、協議の結果「第二の問題を於ては何より根本的の問題は社会課復活にありとし<sup>11)</sup>都市の方面委員理事を以て実行委員とし県へ復活を建議する事を可決す<sup>12)</sup>」とされた（長野県社会課 1930：48-51）。つまり、方面

11) 矢上（1988：39）ではここに句点を打っているが原文にはない。

12) 矢上（1988：39）では「可決する」としているが原文にはない。

委員活動の「資金の受け皿」問題の根本的解決策として社会課復活が強く求められたのである。こうした動きをつうじて1926（大正15）年4月に社会課が再び設置された。これに際し、地方課社会事業系の事業と学務課社会教化係の「一、児童保護ニ関スル事項」が社会課の所管となった。同年6月には県庁中処務細則改正についての庁達があり、7月より社会課のなかに社会教化係が配置され、同時に社会課は内務部から学務部へ属することとなった（長野県教育史刊行会編1979:61-63）。このように1921（大正10）年に新設された長野県社会課は1924（大正13）年に廃止され、1926（大正15）年に再設置されたものである。このあと1938（昭和13）年に再び廃止されるまで、社会課は地方社会事業を所管する本庁内の行政機関としてあり続けることとなる。

#### （1）社会課設置当初の組織体制と主要事業

設置当初の社会課（1921（大正10）年11月庁達10号）の分掌事務は以下（図-1）のとおりであった。

長野県社会課は1922（大正11）年度において、法令による恤救規則に関する事務、軍事救護法、感化法に関する等の事務、社会事業団体補助、地方改善事業および社会事業にかかわる各種講習会、協議会などをおこなった（矢上1988:42）。1923（大正12）年度から、県予算歳出経常部に社会事業費11,266円および歳出臨時部に社会事業費6,000円が計上された（長野県社会課1923:11-12）。本格的に事業を展開し始めたこの年の新規事業としては、「1 方面委

図-1 長野県社会課事務分掌（大正10年11月庁達第10号）

- |    |                        |
|----|------------------------|
| 1  | 賑恤救済ニ関スル事項             |
| 2  | 罹災救助ニ関スル事項             |
| 3  | 軍事救護ニ関スル事項             |
| 4  | 免囚保護ニ関スル事項             |
| 5  | 感化教育ニ関スル事項             |
| 6  | 行旅病人、死亡人ニ関スル事項         |
| 7  | 部落改善ニ関スル事項             |
| 8  | 済正会ニ関スル事項              |
| 9  | 各種社会事業団体ニ関スル事項         |
| 10 | 救済事業ノ監督ニ関スル事項          |
| 11 | 労働問題ニ関スル事項             |
| 12 | 職業紹介ニ関スル事項             |
| 13 | 住宅公設市場其ノ他生活改善並防貧ニ関スル事項 |
| 14 | 各種社会事業ノ調査研究ニ関スル事項      |
| 15 | 民力涵養ニ関スル事項             |
| 16 | 其ノ他社会施設ニシテ他課ノ主管ニ属セサル事項 |

出所：長野県教育史刊行会編（1979）59-60頁より転記。

員制度の組織」, 「2 一般社会事業の奨励」, 「3 公設市場の設置奨励」, 「4 窮民救助および救療費補助」, 「5 地方改善の補助」がある。そして、長野県社会課は 1926 (大正 15) 年の再設置後、社会の要請にともない事業内容について拡張し (図-2)、それにともなって、予算の増額 (表-1)、社会課職員の増員 (表-2) がおこなわれた。しかし、1937 (昭和 12) 年の日中戦争勃発を契機に、戦時体制が強化されるなかで、社会事業対象を救済・保護する社会事業行政から、戦争遂行のための厚生事業行政に変換していく (矢上 1988 : 43)。ここに、〈社会的なもの〉 (social) の対象範囲の拡大と具体的な事業内容の変質、すなわち県における社会構想の転換 (social から civil へ) が浮彫となる。とくに、「移民及移住ニ関スル事項」は後に長野県の人びとの生存にかかわる重要な事項となった。

1922 (大正 11) 年度の長野県社会課においては、社会事業の助成と奨励にその主眼がおかれていた。県独自の慈恵救済資金から、毎年、各救済団体に補助金を交付し、1922 (大正 11) 年度には、大勸進養育院 (500 円)、長野盲啞学校 (1,294 円)、松本女子求道会 (260 円)、信濃福寿園 (100 円)、松本助成協会 (50 円)、上田市医師会夜間無料診療所<sup>13)</sup> (250 円)、信濃同仁会 (250 円) という内容で計 2,704 円を補助した。翌 1923 (大正 12) 年度からは大札賑恤資

図-2 長野県社会課事務分掌 (昭和 10 年)

- |    |                        |
|----|------------------------|
| 1  | 罹災救助, 救護法其ノ他賑恤救済ニ関スル事項 |
| 2  | 軍事救護ニ関スル事項             |
| 3  | 行旅病人死亡人ニ関スル事項          |
| 4  | 方面委員ニ関スル事項             |
| 5  | 職業紹介, 失業防止, 失業救済ニ関スル事項 |
| 6  | 移民及移住ニ関スル事項            |
| 7  | 入営者職業保障法ニ関スル事項         |
| 8  | 公設市場, 公設浴場, 公設質屋ニ関スル事項 |
| 9  | 住宅組合及住宅改善ニ関スル事項        |
| 10 | 少年救護事業ニ関スル事項           |
| 11 | 恩賜財団済世会ニ関スル事項          |
| 12 | 司法保護ニ関スル事項             |
| 13 | 地方改善, 融和事業ニ関スル事項       |
| 14 | 精神作興並勤儉奨励其ノ他生活改善ニ関スル事項 |
| 15 | 児童保護ニ関スル事項             |
| 16 | 救療事業ニ関スル事項             |
| 17 | 社会事業関係法人ニ関スル事項         |
| 18 | 其ノ他社会事業ノ助成監督ニ関スル事項     |

出所：長野県 (1936) 1 頁より転記。

13) 矢上 (1988 : 40-41) では「診療所」と略されているが、正確には夜間無料診療所である。

表-1 県歳出経常部および臨時部の社会事業費の推移

年度	項目	歳出経常部 社会事業費	歳出臨時部 社会事業費
大正 12 年度		11,266 (円)	6,000 (円)
14 年度		8,955	10,700
15 年度		12,262	16,200
昭和 4 年度		42,313	16,460
5 年度		39,540	11,440
6 年度		40,941	10,150
7 年度		37,947	38,430
8 年度		36,680	127,067
9 年度		44,107	135,358
10 年度		40,880	34,622
11 年度		44,532	32,475
12 年度		53,211	84,087

出所：矢上（1988）43 頁より作成。

表-2 長野県社会課職員一覧（昭和 10 年）

地方事務官（兼務）	1 人	県書記	6 人
社会事業主事	1 人	雇	7 人
社会衛生技師	3 人	社会事業協会書記（兼務）	1 人
雇	3 人	济世会雇（兼務）	1 人
社会事業主事補	1 人		

出所：長野県（1936）11 頁より転記。

金より社会事業団体へ補助することとなり、予算 2,400 円を計上している（長野県社会課 1923：3）。とくに、同年度からは、児童保護施設、労働者福利増進施設、その他として「地方の適切な社会事業」に、長野県社会事業奨励規程によって奨励金を交付し、予算 1,000 円を計上した（長野県社会課 1923：3；矢上 1988：42）。公設市場の設置に対しても、設備費や地債利子等に補助金（2,000 円）を予算計上した（同上：3）。こうした県独自の補助と奨励<sup>14)</sup>をつうじて social な社会事業の取組が県内でも本格的に展開する。そして、各種の社会事業をバックアップする主要組織が社会課であった。矢上（1988）によると、社会事業講習会における岡

14) これら以外にも、「窮民救助および救療費補助」として、市町村の無告の窮民、または疾病に罹るも医療を受けられない窮民を救助したときは、その支出額に対し慈恵救済資金から、二分の一以内の補助がおりるとし、1923（大正 12）年度には予算 3,000 円を計上した（長野県社会課 1923：4）。地方改善事業や生活改善消費節約展覧会、栄養講習会を長野市と松本市で開催し、社会事業達成を目的とした社会事業講習会に森本厚吉、富士川游、山本茂吉、乗杉嘉寿、生江孝之、藤井静一、山本徳一を講師として招聘するなど、同年は長野県社会事業の画期をなす時期であった。

山県済世顧問制度実験談は、長野県で1923（大正12）年度から実施される方面委員制度<sup>15)</sup>導入の布石としておこなわれたものであった（矢上1988：41）と考察されている。つまり、長野県は、一般社会事業の普及を徹底するため、1923（大正12）年度に方面委員制度を組織することを計画していた（長野県社会課1923：7）。そして、1923（大正12）年4月より方面委員制度が実施され、方面委員費1,500円（長野県慈恵救済資金より）が計上された（同上：13）のである。

しかしながら、先にもふれたとおり、社会課は一旦の廃止と復活を経験することとなる。この背景には、いかなる「せめぎあい」があったのだろうか。本稿では、紙幅の制約上、社会課を復活へと導いた、長野県方面委員制度についてのみ、差し当たり確認しておく。

## (2) 長野県方面委員制度の設置

先にみたように、社会課復活の根拠とされた「県方面委員制度」とはいかなる制度であったのか。長野県方面委員制度の設置の経緯について県制度設置の各種規程等にもとづき確認しておく。

1918（大正7）年に起きた米騒動を背景に、岡山県済世顧問制度よりヒントを得て設置された大阪方面委員制度を初めとし、それ以降、各府県、市においても方面委員が設置されていた（矢上1988：44）。長野県では1923（大正12）年4月30日に、長野県方面委員制度が設置された。以下（図-3）は、設置当初の長野県方面委員規程である。

長野県方面委員制度設置の要旨は、社会状態及生活状態の調査は、単に一官庁、一個人では到底できず、これを地方の事情に詳しい、地方篤志家に依頼し、その活動と斡旋により各地方における一般社会状態および生活状態を調査し、その欠陥を闡明するとともに、現に社会的に救済を要する点を明らかにし、あるいは既存の社会事業の適否を精査してその活用を全からしめ、あるいは新設すべき社会的施設を攻究してその実行を計り、よって真に地方において緊急

図-3 長野県方面委員規程（1923（大正12）年4月30日長野県告示第257号）

- |     |  |
|-----|--|
| 第1条 | 社会状態及生活状態ヲ調査シ其ノ改善ヲ図リ生活ノ安定ヲ期スル為メ方面委員ヲ設置ス            |
| 第2条 | 方面ノ区域ハ市ニ在リテハ小学校通学区域町村ニ在リテハ其ノ行政区域ニ依ル                |
| 第3条 | 方面委員ノ数ハ市ニ在リテハ十名以内町村ニ在リテハ一名トス<br>但シ地方ノ事情ニ依リ増員スルコトヲ得 |
| 第4条 | 方面委員ハ左ノ各号ノ一ニ該当スル者ノ中ニ就キ郡市長ノ推薦ニ依リ知事之ヲ囑託ス             |
| 1   | 地方篤志家  |
| 2   | 官公吏  |
| 3   | 教育関係者  |
| 4   | 神職僧侶及諸宗教師  |
| 5   | 医師及産婆  |
| 6   | 其ノ他適当ト認ムル者   |

15) 全国各地で始動していった社会事業と恤救規則体制の改革、方面委員制度創設の詳細については菊池・室田ほか編（2014）86-87頁を参照されたい。

第5条 方面委員ノ職務ハ大凡左ノ如シ

- 1 関係方面内ノ一般社会状態ヲ調査スルコト
- 2 救済又ハ保護ヲ要スル者ニ就テハ其ノ生活状態ヲ精査シ之ニ対スル適切ナル救済及保護方法ヲ講シ其ノ徹底ヲ期スルコト
- 3 既ニ存在スル社会的施設ノ適否ヲ調査シ其ノ活用ヲ斡旋スルコト
- 4 新設ヲ要スル社会的施設ヲ政究シ其ノ実行ヲ期スルコト
- 5 社会公共的精神ノ鼓吹振作ニ努ムルコト
- 6 其ノ他特ニ委嘱シタル事項ノ調査及実行ニ当ルコト

第6条 方面ニハ必要ニ応シ事務所ヲ設ケ書記ヲ置クコトヲ得

第7条 事務ノ連絡統一ヲ図ル為郡市ニ方面委員会及県ニ理事会ヲ設ク

第8条 方面委員会ハ方面委員ヲ以テ組織シ郡市長ヲ以テ会長トス

方面委員会ハ毎年二回之ヲ開ク但シ必要アルトキハ随時之ヲ開クコトヲ得

第9条 方面委員会ニ於テハ理事一名ヲ互選スベシ

第10条 理事会ハ県社会事業関係課長方面委員会長及同理事ヲ以テ之ヲ組織シ内務部長ヲ以テ会長トス

理事会毎年一回之ヲ開ク但シ必要アルトキハ随時之ヲ開クコトヲ得

第11条 方面委員会及理事会ニ幹事ヲ置キ庶務ヲ処理セシム幹事ハ各会長之ヲ免命ス

出所：長野県（1926）より転記。

適切な社会的施設の完成を期さねばならない、というものであった（長野県社会課 1930：7）。

長野県方面委員規程によれば、方面の区域は市では小学校通学区域、町村ではその行政区域による（同規定第2条）。方面委員の数は市では10名以内、町村では1名として、地方の事情により増員できるとした（第3条）。その後、1926（大正15）年6月の方面委員制度改正により、町村では2名以内と改正された（同上：30）。

また、方面委員制度の設置当初から県内のすべての市町村に方面委員が配置されたわけではなかった。1926（大正15）年3月20日時点の統計によると、県内全市町村数387に対して、方面委員設置市町村数は273で未設置または欠員町村数は114であった（長野県1926：33-34）。その後、年々、未設置町村は減少し、1928（昭和3）年4月10日時点では設置334で未設置は53となり（長野県1928：54）、同年7月には未設置は40（長野県1929：81）、1932（昭和7）年10月時点では17（長野県1933：5）、1936（昭和11）年4月時点では9町村の未設置を残すのみとなった（図-4）（長野県1936：8）。方面委員の数は、1923（大正12）年に165名であったものが、1938（昭和13）年には830名に達していた（表-3）。こうして、方面委員の設置は年を追うごとに進み、県全域に制度が行きわたっていたようにもみえる。しかし、方面委員の担当世帯数は、1929（昭和4）年12月時点で委員一人当たり、約570世帯にもおよび（長野県社会課1930：13-14）、方面委員の業務を十分に全うできない状況にあったのではないかと推察する。

委員の選任について長野県方面委員規程では、「1 地方篤志家、2 官公吏、3 教育関係者」、  
「4 神職僧侶及諸宗教師」、「5 医師及産婆」、「6 その他適当と認むる者」の中から選任され

図-4 長野県方面委員設置状況（昭和 11 年 4 月）

長野県方面委員（昭和 11 年 4 月現在）						
方面委員制度	経営主體	長野縣	創立		大正 12 年 4 月 20 日	
	郡市別	方面委員會事務所	市町村數	未設置町村數	委員數	昭和 10 年取扱件數
	南佐久郡	南佐久郡 聯合事務所	23		27	1,368
	北佐久郡	北佐久郡 聯合事務所	28		40	2,696
	小縣郡	小縣郡 聯合事務所	33		41	2,800
	諏訪郡	諏訪郡上諏訪町 丸山榮臨方	23		44	10,235
	上伊那郡	上伊那郡 赤穂村役場	31		40	1,613
	下伊那郡	下伊那郡 聯合事務所	43	8	54	2,179
	西筑摩郡	西筑摩郡福島町 木曾會館内	16		22	578
	東筑摩郡	東筑摩郡坂北村役場内	36		36	1,767
	南安曇郡	南安曇郡 聯合事務所	15		16	688
	北安曇郡	北安曇郡 大町役場	17		23	260
	更級郡	更級郡 聯合事務所	27		29	1,497
	埴科郡	埴科郡 聯合事務所	17		22	1,531
	上高井郡	上高井郡 須坂町役場	15		22	815
	下高井郡	下高井郡 聯合事務所	20	1	24	733
	上水内郡	縣應文室教化團體事務所	29		39	5,410
	下水内郡	下水内郡 農舎事務所	10		16	1,298
	長野市	長野市 役所	1		22	10,268
	松本市	松本市 役所	1		11	5,957
	上田市	上田市 役所	1		16	3,293
	岡谷市	岡谷市 役所	1		10	昭和十一年四月一日市制實施
		計	387	9	554	54,986

出所：長野県（1936）8 頁より転記。

る（第 4 条）となっていた。実際には、1926（大正 15）年 3 月時点の方面委員の職業別人員をみると、農業が 130 名と最も多く、次いで僧侶の 95 人となっており、次に多い公吏の 29 人とは大きく差がある（表-4）。また、方面委員には、事業のなかに児童保護、妊産婦保護等の事業が含まれているため、これらの事業を徹底するには、女医、産婆、もしくは看護婦が必要であり、県では女性を採用しようとする意向があった（1923 年 5 月 3 日付、「社会事業委員女子採用方針」、『信濃毎日』。）が、1925（大正 14）年度末の方面委員名には女性方面委員は見当たらなかった（矢上 1988：45-46）という指摘もある。

方面委員の職務については、長野県方面委員規程において、「1 関係方面内の一般社会状態

表-3 年度別方面委員数

年 度	人 数
大正 12 年度	165
13 年度	209
14 年度	378
15 年度	404
昭和 2 年度	470
3 年度	499
4 年度	509
5 年度	530
6 年度	527
7 年度	527
8 年度	527
9 年度	536
10 年度	554
11 年度	560
12 年度	710
13 年度	830

出所：長野県（1938）10 頁より転記。

表-4 方面委員職業別人員

職 業	人 員
農 業	130
商 業	12
蚕 稽 製 造 業	7
酒 醬 油 釀 造 業	14
会 社 銀 行 員	15
公 吏	29
教 育 者	5
医 師	18
僧 侶	95
神 職	12
郵 便 局 長（三 等）	10
そ の 他	28
計	375

出所：長野県（1926）34 頁より転記。

を精査すること」, 「2 救済又は保護を要する者に就ては其の生活状態を精査し之に対する適切なる救済および保護の方法を講じ其の徹底を期すること」, 「3 既に存在する社会的施設の適否を調査し其の活用を斡旋すること」, 「4 新設を要する社会的施設を攻究し其の実行を期すること」, 「5 社会公共的精神の鼓吹振作に努むること」, 「6 其の他特に委嘱したる事項の調査および実行に当ること」となっているが、とくに各種調査により、社会事業行政の合理化、能率化を企図し、また社会公共的精神の鼓吹振作に努めるといふのは、社会教化を指しており、労働争議、小作争議が激化する社会状況のなかで、飢えたる県民の反体制的心情の緩和を企図したのである（同上：46）。

方面委員の取扱う具体的活動は、大別して、「1 相談指導」, 「2 救療」, 「3 救護」, 「4 児童保護」, 「5 戸籍整理」, 「6 その他」の6項目であった（長野県社会課 1930：36-7）。住民の生活状態調査では、調査する貧困者の種類を「第一種貧困階級」と「第二種貧困階級」に区別した。公私の救助を受けなければ家計を維持できないほどの極貧者を第一種貧困階級、極貧者より多少の余裕があるものの、すぐにも極貧者となる要素がある貧窮者を第二種貧困階級とし、「カード」によって生活状態の細密な調査がおこなわれた（長野県社会課 1930：35）。要救済者に対しては、窮民救助、軍事救護、軍人遺族廃兵及家族救護<sup>16)</sup>、罹災救助、愛国婦人

16) 矢上（1988:46）では「軍人遺家族」となっているが原文では「軍人遺族廃兵及家族救護」である。

会救護，その他各種社会事業機関にたいする手続きの斡旋，あるいは別に救済の方法を講じ，受救後もその境遇の改善指導にあたった。要救療者に対しては，済生会，医師会，赤十字社病院その他実費もしくは無料診療機関に対する手続きを斡旋しあるいは別に加療を講じた。戸籍の整理については，内縁・私生等の整理および無籍者の就籍。児童保護については妊産婦・幼児の健康保持のための健康相談所，巡回産婆等の設置および利用，貫子・里子・継父母その他，他人等の手で虐待された児童の保護，学齢児童の就学出席の督励と貧困家庭児童の保護，託児所の設置および利用，少年少女の職業・労働状態の改善およびその健康風紀の保全，保護少年少女に対する感化善導，心身薄弱ならびに虚弱児童に対する保護，保養所および遊園地の開設および利用の説明。その他として，一般住民の生活安定のため，市場・購買組合・信用組合その他の金融機関等の設置および利用の説明，懶惰・放免などの者に説諭善導，簡易生命保険・規約貯金・産業組合等への加入，副業奨励，生業資金の貸付などに留意することとなっていた（長野県社会課 1930：32-4）。

また，方面委員の取扱件数の動向については（表-5），1923（大正 12）年度 1,099 件であったものが，方面委員設置町村の増加および慢性経済恐慌のなかで，取扱件数が増加し，なかでも 1930（昭和 5）年度においては前年度より 5,000 件弱の著しい増加を示し，その後も増加を続け 1935（昭和 10）年度に 54,986 件とピークに達している。取扱種類別件数では（表-6），救護と相談が他を圧倒して多い。カード階級者数の動向では（表-7），1927（昭和 2）年度の 2,014 人から，1928（昭和 3）年度をのぞき，漸次増加しており，1927（昭和 2）年度の 2,014 人の

表-5 方面委員の取扱件数

年 度	取扱件数
大正 12 年度	1,099
13 年度	3,032
14 年度	4,682
15 年度	4,249
昭和 2 年度	5,213
3 年度	7,594
4 年度	7,843
5 年度	12,728
6 年度	17,180
7 年度	23,807
8 年度	31,880
9 年度	41,305
10 年度	54,986
11 年度	54,072
12 年度	46,428

出所：長野県（1938）12 頁より転記。

内訳は、第一種貧困階級 1,017 人、第二種貧困階級 997 人であった（矢上 1988：50）。方面委員の費用は、方面委員制度設置年度の 1923（大正 12）年度は、特別会計の長野県慈恵救済資金より予算 1,500 円が計上されたのを初めとして、ほぼ年次を追って増加の傾向にあり、後には経常部社会事業費のなかに予算が計上されるようになった（同上：51）。

長野県では 1923（大正 12）年 10 月「方面委員に就て」という印刷物 149,000 枚を作製し、県民に配布した（長野県社会課 1930：239-40）。郡市町においても、ビラが用意され、住民に配布した。長野市においても 1924（大正 13）年「方面委員の設置に就て」の印刷物を市民に配布し、市内要所に「方面委員の相談に預る事」という看板を設けた（長野県社会課 1930：245-48）。また、市町村における方面活動を助成するため、1923（大正 12）年より、県下各市町村で方面事業助成会が設置され（長野県 1926：44-7）、1924（大正 13）年長野市社会事業

表-6 方面委員取扱種類別件数

区 分	大正 12 (8 カ月)	大正 13	大正 14	大正 15	昭和 2	昭和 3	昭和 4 (6 カ月)	計
相談指導	279	1,207	1,530	1,089	1,041	1,902	764	7,812
救 療	125	389	442	473	533	669	301	2,932
戸籍整理	52	351	319	259	378	358	176	1,893
救 護	331	453	1,091	1,469	2,727	3,035	1,160	10,266
児童保護	175	252	419	718	124	764	476	2,928
そ の 他	137	371	881	241	410	866	256	3,162
計	1,099	3,023	4,682	4,249	5,213	7,594	3,133	28,993

出所：長野県社会課（1930）292-294 頁より転記。

表-7 カード階級者数

年 度	人 数
昭和 2 年度	2,014
3 年度	2,008
4 年度	2,038
5 年度	2,180
6 年度	2,195
7 年度	2,566
8 年度	4,041
9 年度	4,065
10 年度	5,929
11 年度	6,072
12 年度	6,219

出所：長野県（1938）11-12 頁より転記。

助成会（長野市方面事業助成会 1927：1）が組織されて以来，方面事業助成会は急速に県内に普及し，1929（昭和 4）年 12 月時点では 43 団体（長野県社会課 1930：24）であったものが，1935（昭和 10）年には 152 団体（図-5）（長野県 1936：9），1937（昭和 12）年には 197 団体となった（長野県 1938：12）。

方面委員制度は 1928（昭和 3）年には，全国各道府県に設置され，方面委員制度を法制化すべきとの議論が起こり，1936（昭和 11）年 11 月勅令により方面委員令が公布され，1937（昭和 12）年 1 月より施行され，方面委員は国の法制上の機関となり明確な地位を得た（厚生省 1964：54）。つまり，長野県は全国に先駆けて，方面委員制度が早期に定着した県の代表例であった。

図-5 昭和 10 年 長野県社会事業助成機関数

昭和 9 年度事業状況	
事業種別	事業総経費ニ対スル割合
窮民救助	45%
年末救済	19%
児童保護	15%
医療救護	5%
ルンペン救護	2%
其ノ他	14%

社会事業  
助成機関

出所：長野県（1936）9 頁より転記。

### 3 おわりに

本稿では、長野県社会課の設置と事業内容、長野県方面委員制度の設置について述べてきた。長野県社会課は、1921（大正10）年の設置から3年後の1924（大正13）年に廃止、1925（大正14）年の長野県方面委員総会をつうじ、1926（大正15）年に方面委員の活動上の資金として経費が必要とされていたことを理由に、再び設置されるといった興亡を経て、長野県の社会事業行政機関として成り立っていった。また、再設置にともない、事業内容の拡張、予算の増額、社会課職員の増員がおこなわれるなど、年々、発展をみせていった。

ここで、長野県社会課による事業の性格の特徴についてみておく。社会事業専務理事官（社会課長）である三樹樹三の1922（大正11）年第45回通常県会でおこなった答弁では、「社会課による事業は処務細則による事業、法令による事業、県が直接施行するのが適切と考えられる事業にとどまって、その他の事業については市町村の社会事業行政あるいは民間社会事業の経営に委し、県はその指導監督と奨励をする」と述べていた。社会課が設置されてもお県の社会事業における地方の役割は大きく、社会課もまた、このような認識のもとで事業を続けていたのだろう。長野県方面委員制度にかんしては、設置町村数や委員の人数、予算などが年々増加し県全体に制度が浸透していく一方、慢性経済恐慌中の取扱件数の急増によって委員一人当たりの仕事量も膨大になり、救済が県民に行きわたっていたと言い難い実情が明らかとなった。しかし、その後は方面事業助成会の急速な普及や、1936（昭和11）年の勅令による方面委員令の公布、1937（昭和12）年の施行といった動きにともない、方面委員は国の法制上の機関となり明確な地位を得ていった。

酒井が「救済から社会へ」という動きの指標となる軸として指摘した方面委員制度について、長野県社会課の動向との関連で考察してきた。長野県における「実践における主権的な論理からの離脱」とは、1924（大正13）年の梅谷知事の答弁に表明されていた、旧来の「地方課・学務課」主導體制からの離脱であり、方面委員活動のバックアップ組織としての社会課復活を意味していた。〈社会的なもの〉（the social）を上昇させた主権こそが方面委員であり、大阪という都市空間の社会構想を可能にした、長野県上田出身の小河博士の発明物であった<sup>17)</sup>。

#### 参考文献

- アレント、ハンナ『人間の条件』（＝志水速雄訳）1994、筑摩書房。  
ドンズロ、ジャック（＝宇城輝人訳）、2012、『都市が壊れるときー郊外の危機に対応できるのはどのような政治か』人文書院。  
菊池・室田ほか編、2014、『日本社会福祉の歴史 付・史料〔改訂版〕』、ミネルヴァ書房。

17) 全国各地の civil から social への転換点とその思想史等は別稿で論じることとする。

- 厚生省, 1964, 『厚生省 20 年史』 厚生省.
- 厚東洋輔, 2020, 『(社会的なもの) の歴史—社会学の興亡 1848-2000』 東京大学出版会.
- 市野川容孝, 2006, 『社会—the social』 岩波書店.
- 市野川容孝, 2013, 「ネオリベラリズムと社会的な国家 (基調報告)」『社会的なもののために』 ナカニシヤ出版, 3-12 頁.
- 市野川容孝・宇城輝人編, 2013, 『社会的なもののために』 ナカニシヤ出版.
- 中寫洋, 2014, 『シリーズ福祉に生きる 67 原崎秀司』 大空社.
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『長野県機構図 (R2.8.1)』 <https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/kensei/soshiki/soshiki/soshiki/documents/soshikizu020801.pdf>
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『長野県行政・財政改革方針について』 [https://www.pref.nagano.lg.jp/zaisei/kensei/soshiki/gyozaise/houshin/documents/houshin\\_2.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/zaisei/kensei/soshiki/gyozaise/houshin/documents/houshin_2.pdf)
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『長野県行政機構審議会 (平成 27 年 6 月諮問)』 <https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/shingikai/h27shingikai.html>
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『長野県行政組織 (部・局・委員会) の変遷』 <https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/kensei/soshiki/soshiki/soshiki/documents/0204hensen.pdf>
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『平成 22 年 4 月組織改正について』 <https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/kensei/soshiki/soshiki/soshiki/h2204.html>
- 長野県 ホームページ (閲覧日 2022 年 2 月 21 日) 『平成 26 年 4 月組織改正について』 <https://www.pref.nagano.lg.jp/jinji/h26-4kaisei.html>
- 長野県, 1922, 『第 45 回長野県通常県会議事日誌』 長野県.
- 長野県, 1926, 『長野県社会事業概要』 長野県社会課.
- 長野県, 1928, 『社会事業の概況』 長野県社会課.
- 長野県, 1929, 『長野県社会事業便覧』 長野県社会課.
- 長野県, 1933, 『長野県社会事業便覧』 長野県社会課.
- 長野県, 1936, 『長野県社会事業便覧』 長野県社会課.
- 長野県, 1938, 『県下社会事業概況』.
- 長野県, 1972, 『長野県政史 (別巻)』 長野県.
- 長野県, 1972, 『長野県政史 (第 2 巻)』 長野県.
- 長野県, 1973, 『長野県政史 (第 3 巻)』 長野県.
- 長野県教育史刊行会編, 1979, 『長野県教育史 第 14 巻』 長野県教育史刊行会.
- 長野県社会課, 1923, 『長野県社会事業要覧』 長野県社会課.
- 長野県社会課, 1930, 『長野県方面委員制度並事業概要 第一』.
- 長野市方面事業助成会, 1927, 『事業報告』.
- 日本社会事業大学救貧制度研究会編, 1960, 『日本の救貧制度』, 勁草書房.
- 日本学術会議, 2010, 『日本の展望—学術からの提言 2010』 日本学術会議.
- 坂井晃介, 2021, 『福祉国家の歴史社会学—19 世紀ドイツにおける社会・連帯・補完性』 勁草書房.
- 田中拓道, 2006, 『貧困と共和国—社会的連帯の誕生』 人文書院.
- 矢上克巳, 1988, 「長野県における社会事業の展開—長野県社会課の設置と長野県方面委員制度の設置を中心に—」, 『清泉女学院短期大学研究紀要』, 清泉女学院短期大学, 38-52 頁.
- 酒井隆史, 2011, 『通天閣—新・日本資本主義発達史』 青土社.
- 酒井隆史, 2013, 「日本における社会的なものをめぐる抗争 (基調報告)」『社会的なもののために』 ナカニシヤ出版, 221-234 頁.
- 酒井隆史・宇城輝人・前川真行・天田城介, 2013, 「〈鼎談〉都市論—生存の都市へ」, 立命館大学生存

学研究センター編、『生存学』Vol.6, 220-277頁.

渋谷光美, 2014, 『家庭奉仕員・ホームヘルパーの現代史—社会福祉サービスとしての在宅介護労働の変遷』生活書院.

矢野亮, 2017, 「『社会的なもの』をめぐる試論」公益財団法人世界人権問題研究センター『世界人権問題研究センター研究紀要(22)』37-62頁.

1923年5月3日付, 「社会事業委員女子採用方針」, 『信濃毎日』.

1946年2月1日付, 「経済一, 二部統合 教育民生部を新設 人員整理二萬七千五百」, 『信濃毎日』.

