東京学芸大学リポジトリ
Tokyo Gakugei University Repository

戦前における関一大阪市政の都市教育施策と視学・鈴木治太郎の教育改善事業の実践

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2011-08-09
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 石川,衣紀, 高橋,智
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/2309/108110

東京学芸大学紀要　総合教育科学系Ⅱ　62: 109－124，2011.

戦前における関一大阪市政の都市教育施策と視学・鈴木治太郎の教育改善事業の実践

石　川　衣　紀*・髙　橋　　智**

特別支援科学講座

（2010年9月27日受理）

1．はじめに

近年の日本では，学習困難，不登校・不適応，いじめ・被虐待，非行，養護問題，各種のアレルギー症状，慢性疾患・病気療養などの子どもの心身の発達における様々な「ライフハザード」が示すように，子どもの生活と学習・発達をめぐる「格差・貧困」の諸問題が激化，深刻化している。そうしたなか2007年度からは特別支援教育制度が本格的に開始されているが，現行の特別支援教育の狭く限定された支援対象や教育の場，また通常の学校・学級における特別な教育的配慮の不十分さなどの問題が指摘されており，子どもの学ぶ場所の如何を問わず，子どもの多様な困難・ニーズへの十全な対応と発達保障に向けた新たな教育＝特別ニーズ教育の創出がめざされている。

日本の教育法制では特別ニーズ教育というシステムは確立されていないが，その対象にはいわゆる狭義の障害児のほか，学習困難，LD，ADHD，アスペルガー症候群・高機能自閉症，不登校・不適応，心身症・神経症等の精神神経疾患，各種のアレルギー症状，慢性疾患・病気療養，非行，いじめ・被虐待，養護問題，移民・外国人の子どもや帰国子女などのうち，特別な教育的配慮の保証を要するすべての子どもが該当する。現代の市場化・規制緩和，構造的不況や失業・不安定雇用等のなかで子どもの生活と学習・発達をめぐる「格差・貧困」が深刻化し，多様な困難・ニーズを有する子どもの急増に対して特別支援教育の枠では収まらないことが明らかである。現行の特別支援教育制度から，さらに特別な教育的配慮を要するすべての子どもの学習と発達の権利保障を進める特別ニーズ教育への移行とその制度化を早急に実現すべき時期にきているといえる。

松本伊智朗（2008）は，「1960年代からの高度経済成長期以後，現実の貧困の存在にもかかわらず貧困への社会的関心は低下し，貧困の実証的研究は少なくなり」，さらに「現在の日本における貧困の議論には，まだ子どもの問題の研究が手薄である」ことを指摘したうえで，昨今の貧困に関する議論の高まりを「貧困の再発見」および「子どもの貧困の再発見」であると位置づけている[1]。松本が「子どもの貧困」をとくに重要視する根拠は，とりわけ「子どもをめぐる不利の固定化」が「成長と発達の機会を阻害するという意味で，深刻」だからである。すなわち「子どもの貧困」とは「発達の貧困」であり，「子どもを人生の主体としてとらえると同時に，発達の主体として理解することが，子ども理解のうえで重要」とされるのである[2]。

こうした「子どもと発達の貧困」という視点をもち，戦前期の大阪市の小学校において特別な教育的配慮の先駆的活動を行なっていた人物として鈴木治太郎（すずき・はるたろう，1875～1966）を挙げることができる。鈴木は「鈴木・ビネ式知能検査法」の開発者として著名であるが，彼が生涯になした活動は多岐にわたり，大阪府師範学校附属小学校「特別教室」での学業不振児教育の実践，知能検査法の開発と標準化，大阪市特別学級編制の計画と施策の実施，大阪市立児童教育相談所および大阪市立思斉学校（日本で最初の公

＊　白梅学園大学・東京学芸大学大学院博士課程発達支援講座
＊＊　東京学芸大学（184-8501　小金井市貫井北町 4-1-1）

立知的障害学校）の設置と運営という一連の活動を通して，子どもの生活と発達における多様な「貧困」に対応した特別な教育的配慮の開発に努めた人物であった。

鈴木は1917（大正６）年から1929（昭和４）年までの12年間を大阪市視学として活動し，特に在任期の前半は大阪市児童の不就学問題の解明と対策の立案に尽力している。当時の大阪市は，急激な産業化・都市化にともなう人口爆発を背景に貧困・児童労働・スラム拡大・不衛生などさまざまな都市問題が噴出し，教育現場においても不就学・二部教授・過大学級といった問題が顕在化していた。鈴木はそのような厳しい貧困状況におかれている子どもの生活と発達の問題に早くから目をむけ，子どもの各種の困難の把握と支援の実現に努めたのである。今日の貧困問題と当時の貧困状況では同列に論じることはできないが，後述するように鈴木の一連の特別な教育的配慮の理論と実践は，子どもの多様な「貧困・困難」を子どもの観点に立って捉え，解決しようとした活動であるといえる。

筆者らの問題意識は，鈴木が行ってきた一連の特別な教育的配慮を「生活の貧困」「教育の貧困」という二つの視点から捉え直し，彼の活動が当時の子どもの抱える「生活の貧困」や「教育の貧困」に対する教育的配慮であったことを実証的に明らかにしようとするものである。鈴木が行ってきた特別な教育的配慮を「二つの貧困」から捉えようとした場合，その分析視点は次のようである。

【「生活の貧困」と鈴木の特別な教育的配慮】

①鈴木が大阪府師範学校附属小「特別教室」で行った学業不振児への個別実践の内容を検討し，「生活の貧困」とりわけ「家庭環境の貧困」から生じていた児童の学習困難をどのように把握し，いかなる対応を行ったのかを明らかにする。

②1917（大正６）年に関一大阪市助役（のち大阪市長）に抜擢されて大阪市視学となった鈴木が，当時の大阪市における不就学・二部教授・過大学級をはじめとした劣悪な教育条件の問題をどのように把握し，児童保護事業・教育救済事業を通して，都市下層における子どもの貧困とどのように向き合ったのかを明らかにする。

【「教育の貧困」と鈴木の特別な教育的配慮】

③鈴木による知能測定法標準化実験の具体的過程と意義について，同時期の他の知能検査研究の動向を踏まえながら検討し，子どもの発達と教育における「貧困・困難」の理解をどのように深化させたのかを明らかにする。

④鈴木とともに知能測定法の開発と特別学級編制の構築に尽力し，東京市・大阪市の両市において特別学級成立の役目を担った喜田正春を対象とし，鈴木と喜田がどのような協働関係のもとに特別な教育的配慮のシステムを実現していったのかを明らかにする。

⑤1923（大正12）年以後大阪市教育部によって計画設置された特別学級編制について，その取り組みが通常教育の枠組みにおける「教育の貧困」への特別な配慮のひとつであったという視点から検討し，実践内容の特徴と意義を明らかにする。

⑥大阪市における「学業不進児」調査，および当時の「精神薄弱」児保護運動の流れや学校現場・相談現場での実践から明確化されていく「障害の重い子ども」への対応において，鈴木がどのように認識・構想したのかを検討し，「教育の貧困」へのより制度的な対応と鈴木との関わりを明確化する。

本稿は主として②に相当するものであるが，視点②を設定する理由を以下に示す。大阪市は第一次世界大戦による景気上昇を背景とした急速な近代化のなかで，同時に様々な都市問題を噴出させていた。当時の市長・池上四郎（1857 ～ 1929）および助役（のち市長）関一（1873 ～ 1935）の手腕によって様々な都市政策，社会事業等の整備がなされていくが，この時期になされた多様な事業は以後の大阪市の発展を方向づける重要な意義を有していたといえる。

そこで，とりわけ都市政策学の出身であった関のもとでどのような政策・事業が実現され，過酷な都市問題にさらされる子どものために鈴木がどのような教育救済策を打ち出したのかを明らかにすることは，大阪において「生活の貧困」を見据えた特別な教育的配慮がどのように形成されたのかを検討するための不可欠な作業である。

第一次大戦以降の「天佑」と呼ばれる景気上昇をうけ，大阪市は急速な都市化へ進んでいく。しかし都市化に伴う急激な人口増加等に対して基本的な都市整備が追いつかず，大阪市では住宅問題，環境・衛生問題といった都市問題が一挙に噴出していった。大阪市長の池上四郎はこうした状況に対応するために都市政策学者の存在が不可欠であると考え，東京高等商業学校教授であった関一を助役として招聘し，以後の都市政策の基礎を彼が中心となって担っていった。同時期，鈴木は大阪府師範学校附属小学校主事を勤めながら，

大阪の都市教育問題とそれが子どもに及ぼす影響について論究していたが，そうした論稿が助役就任後の関の目にとまり，1917（大正６）年に鈴木を大阪市視学の要職に抜擢したのである。

関は第一次大戦に伴う「経済上社会上の変動」によって「土木・交通・衛生・教育・社会事業に関する難問題は続々として顕はれ来り，市民の共同の利益を増進し，共同の危害を防止する為に自治的に行ふべき事務の著しく増加した」[3]（傍点：引用者）ことを挙げ，国家に依存した旧来の「画一的な市制」から脱却を図るべき時期であることを提起していた。鈴木も大都市の教育はその特異的な環境・境遇に沿って導き出されるべきであることを強く主張しており，鈴木の都市教育論は関の構想する都市政策・都市自治論と重なるところが多いものであった。

さて本稿では，第一次大戦を契機とする大阪市の急激な都市化に対応すべく池上および関を主軸に展開された大阪の都市政策のなかで，視学として赴任した鈴木が，大阪の子どもの「生活の貧困」「教育の貧困」をどのようにとらえ，大阪市政の枠組みの中でそうした子どもの「生活の貧困」「教育の貧困」に対する教育救済策・教育改善事業をどのような形で展開したのかを明らかにすることを目的とする。

２．大阪市の産業化・都市問題と池上四郎の大阪市政

(1) 大阪市の産業化と都市問題

大阪市は第一次大戦後の「天佑」と呼ばれる景気上昇のもとで，以後二〇年にわたる「第一の都市化の波」をうけて飛躍的な転換を遂げていった[4]。これまでヨーロッパの市場であったアジア・アフリカ・南アメリカ・オーストラリアなどへの輸出，ロシアをはじめとする軍需輸出，好況のアメリカへの輸出拡大などが，日本の未曾有の経済発展を支えた要因であった[5]。1915（大正４）年から1919（大正8）年に大阪市の工業生産額は3倍に増え，会社資本額は４倍以上となった。1920（大正９）年に第一次大戦後の反動恐慌がおきて大阪経済も打撃を受けたが，関東大震災で東京・横浜が大打撃を被ったこともあり，大阪経済の全国的地位が上昇した。

こうした経済発展を背景として，市内の過密化と周辺地域のスプロール化が進んだ[6]。とくに周辺地域の拡大は著しく，1914（大正３）年から1919（大正８）年の五年間をみると，旧大阪市の人口増加率11.2％に対し，隣接の生野村（82.2％），鶴橋村（80.7％），鷺洲町（78.0％），津守村（73.3％），今宮町（71.6％），豊崎町（63.9％），天王寺村（49.9％）という急増ぶりであった[7]。

1927（昭和２）年の大阪の工業の全国的地位を見ると，工業の13.7％，職工数の12.6％，工業生産額の17.0％を集積しており，全国一位として存在していた。同じ時期の東京の集積度は，各々12.0％，9.3％，13.7％であり，大阪の工業は東京を引き離すまでに拡大した[8]。工業生産額は1914年から1926年の推移において4.1倍の13億400万円弱となり，また1915年から1919年の推移において工場数は2046から2962，職工数は13万余から21万余へと急増している。

大阪市では工業化や人口の急激な膨張にともない都市問題が一挙に噴出した。例えば最も深刻とされた住宅不足の問題では，1912（大正元）年から1924（大正13）年までの12年間で市内外の人口は年平均４万４千人増加しているのに対し，住宅数は４～５千戸しか増加していない。表１の空家率の推移をみても1918（大正７）年から1919（大正８）年にかけて不足率がピークを迎えていたことがわかる[9]。

次に工場の林立の結果発生した煙害・有害物質発散の問題についてみていく。大阪は産業化が進む中で工場の煙突が林立し，「煙の都」とよばれるほどに煤煙がたちこめる街へと姿をかえていった。1902（明治35）年には「煤煙防止ニ関スル意見書」が大阪府会から府知事にあてて提出されているが，この時期の煤煙問題は「紡績をはじめとする軽工業の動力源としての石炭燃焼がその主原因」であった。明治末期から大正初期の公害問題は「一方ではあいかわらず動力源としての石炭消費の増加とともに，他方では，日露戦後ようやく発展の緒につきはじめた重・化学工業が，その生産過程から複雑な有害物質を廃棄するという形で，新たに加わったところに特徴があ」るとされ，それは「全般的な煤煙被害の慢性化の中で，特定被害の激化がみられはじめた」ことを意味した[10]。大阪の有害物質問題はその典型的事例とされ，国家や企業を含めたより抜本的な対応を余儀なく迫られる段階に移行していたことを示すものであった。化学工場などが出す有害物質による被害事例など，生命に危険を及ぼすものも多くなり，被害の質をこれまでの煤煙中心のものから大きく変化させる意味をもっていた。また被害の広域化も著しく，「企業の生産活動がはじまれば，どこにでも，また，いつでも発生しうる現実的な可能性をもったものとして工場公害問題が増加し，深刻化」する状況であった[11]。

表１　大阪市内の住宅総数と空家率の推移

年	住宅総数（戸）	空家率（%）
1914（大正３）年	214,154	8.36
1915（大正４）年	214,671	5.47
1916（大正５）年	217,710	0.84
1917（大正６）年	219,665	0.26
1918（大正７）年	222,061	0.26
1919（大正８）年	223,417	0.15
1920（大正９）年	225,048	0.35
1921（大正10）年	231,654	0.79
1922（大正11）年	239,004	0.86
1923（大正12）年	244,065	0.84
1924（大正13）年	253,254	1.98
1925（大正14）年	441,811	3.88
1926（大正15）年	459,938	4.16

大阪市会（1970）『都市と都市問題』大阪市会事務局調査課，p.33より作成。

(2) 池上四郎と大阪市政刷新

当時の大阪市政を担っていたのは第６代市長・池上四郎（1857～1929）である。福島県士族出身であった池上は1878（明治11）年に警察官として採用され，まもなく石川県に警部として赴任した。その後富山県警察署長や京都府警部を歴任し，1898（明治31）年に千葉県警部長として地方警察を主管し，翌年に兵庫県警部長を経て，1900（明治33）年に大阪府警部長に就任した。大阪府警部長を13年間勤めたのち1913（大正2）年に大阪市長に就任した。

池上の前任者の第３代市長・山下重威（在任期間：1905年～1909年），第４代市長・植村俊平（在任期間：1910年～1912年），第５代市長・肝付兼行（在任期間：1913年１月～1913年８月）と市政担当者がめまぐるしく変わり，安定した成果が蓄積される状況にはなかった。とくに山下市長時代には吏員の汚職事件によって市長・助役が引責辞任をするなど，市政が混迷をむかえた時期であった。このような状況を踏まえ，大阪の土地事情に精通し，かつ「睨みの利く者」として池上が大阪市長に選出された[12]。池上が市長に就任してからの数年は，不況の影響を受けて行財政整理と財政緊縮に終始した。この緊縮財政が転換されるのは1919（大正８）年度であり，その年の予算市会において池上は財政整理にめどがついたので継続事業を進捗させ，さらに新規事業にも取り組むという積極方針を明らかにした。大戦景気がピークを迎えた1919（大正８）年度から行財政は大きく転換し，大阪市の歳出も急速な拡大がもたらされた[13]（表２）。

さらに行政機構の改革も相次いでなされ，1919（大正８）年に水道課を部に昇格，1920（大正９）年に土木課が部に，学務課が教育部に，救済課が社会部に，市区改正部（1918年設置）が都市計画部に変更され，部ごとに事務章程が制定されるに至った。職員数も1915（大正４）年の1,282人が1920（大正9）年には2,154人に増員[14]，1920（大正９）年には助役定員が２名から３名にされた[15]。こうした行政機構改革の実現には，池上の市長就任の翌年1914（大正３）年に高級助役として迎えられた都市政策学者・関一による統一的整備の開始が大きく位置づいていた。教育部および社会部の設置経緯は以下のとおりである。

学校教育行政を担当してきたのは学務課であったが，学務課はその下に係を有していなかった。しかし国からの要請等により1914（大正３）年に学務課のなかに学務係と視学係を設置し，視学係は学事視察だけではなく，社会教育行政も担当することになった。1919（大正８）年には学務課事務分掌中「学事視察ニ関スル事項」が「教育上ノ計画調査指導並学事視察ニ関スル事項」に改められ，学務係が教務係，視学係が学事係に改称された。そして1920（大正９）年に学務課は教育部に改組され，庶務課，教務課，校園教育課，社会教育課，青年教育課の体制で発足した[16]。

社会部の前身の救済課は1918（大正７）年11月に救済係からの昇格で発足し，新たに救済係・調査係・事業係の三係で構成された。救済係は棄児・迷児・遺児・窮民と貧民の救助，軍事救護，慈恵救済の寄付等を担当した。調査係は救済と社会的施設の調査・報告や市民の福利増進に関する事項を担当し，事業係は簡

表２　大阪市の歳出推移（単位：千円）

年　度	1915年	1916年	1917年	1918年	1919年	1920年
総　額	11,003	12,961	13,276	20,085	33,109	45,235
普通経費	2,046	2,435	3,204	5,910	9,383	14,615
役所費	674	662	725	1,326	2,182	3,666
土木費	380	393	681	1,153	1,705	2,478
教育費	196	170	307	749	1,705	2,023
衛生費	479	797	931	1,130	1,637	1,973
勧業及社会事業費	78	87	74	956	1,042	2,144
雑費	237	323	484	592	1,109	2,329
特別経費	8,957	10,525	10,072	14,174	23,726	30,620
上水道費	486	637	850	1,512	3,089	7,077
下水道費	434	336	588	476	495	476
港湾費	899	353	382	874	1,486	2,219
電気軌道費	3,127	2,862	3,705	7,065	9,668	14,976
都市計画費	–	–	–	30	67	116
電気事業費	–	–	–	–	–	–
公債費	4,008	6,336	4,544	4,215	8,919	5,753

大阪市役所編纂（1980）『明治大正大阪市史』第４巻，pp.493-494より作成。

易食堂や職業紹介所，共同宿泊所，住宅，その他救済事業の施設設営に関する各事務を担っていた。1920（大正９）年に救済課は社会部として改組され，庶務課・事業課・職業課・児童課の四課から構成された。児童課はこのときに新設され，児童課は児童相談所・託児所・産院など，児童の保護と衛生に関する事務を担当した[17]。

このようにして大阪市政の建て直しを図った池上四郎であるが，彼の市政に常に重要な助言を提示した人物が池上に高級助役として招聘された関一であった。大阪市政の近代化には学識者の助言が必要と考えていた池上は，東京高等商業学校教授で交通政策・都市政策のプロパーであった関一に助役就任を打診した。関も研究を現実の施策へ具体化したいという希望や高商の商科大学昇格問題なども重なって，池上の打診を受け入れ，1914（大正３）年７月に大阪市高級助役へ就任した。

３．関一の大阪市助役就任と都市政策

(1) 関一の社会改良主義と社会政策論

1873（明治６）年９月26日，関は幕臣であった関近義の長男として静岡県伊豆に生まれた。1893（明治26）年に東京高等商業学校を卒業したのち大蔵省に勤務する。関はここを１年で退職し，県立神戸商業学校・新潟市立商業学校をへて，1897（明治30）年に母校の東京高商に教授として招かれた。関を招いたのは校長・小山健三であり，彼は関の大阪市転出の際にも仲介人として大きな支援を行った人物でもある。関は着任してまもなく商業学研究のためベルギーへ留学し，その後さらにドイツへと渡った。1901（明治34）年に帰国後から本格的に活動を開始，東京高商本科では鉄道論や交通政策を，専攻部では工業政策や社会政策を講じた[18]。

著書には『商業経済政策』（1903），『鉄道講義要領』（1905）などがあり，なかでも『鉄道講義要領』は類書も少なく版を重ねた。日露戦争後の社会問題の激化の中で社会政策研究に取り組むようになり，1910（明治43）年に『労働者保護論』を刊行して法学博士の学位授与を受け，翌1911（明治44）年に『工業政策・上巻』，1913（大正２）年に『工業政策・下巻』を刊行している。また1897（明治30）年に発足した社会政策学会においても重要な役割を担っていた[19]。

芝村篤樹（1976）によれば，関の都市政策は「現時の社会問題の中枢」である労働者問題を解決することがその出発点であった。関が『労働者保護法論』を著した当時，労働者は低賃金と長時間労働の中に放置され，彼らが集住する都市の生活環境はきわめて劣悪であった。関は労働者問題への態度として自由放任主義や社会主義を批判し，自らの立場は資本主義体制を是認しつつ，それによってもたらされる弊害を新しい法律や制度によって矯正しようとする社会改良主義であるとした[20]。

関は社会改良を実現するための重要な方法を以下の

ように4点あげた。①労働条件の改善：職工組合の承認，労働者保護法の制定，企業による労働者福祉施設の充実，②労働者の消費生活の改善：消費組合の奨励，住宅改良の推進，③失業および労働能力喪失者対策：労働紹介制度，失業対策事業，公共団体の救助，失業保険制度，④その他：労働者の状態に関する調査・研究，官公営企業での模範的経営，実業教育の奨励。すなわち関は工場内の労働条件を改善するのみならず，工場外における労働者の生活条件を向上させる広範な施策を主張したのである。これらは単なる貧民対策としてではなく，積極的に労働者の生活を向上させ，貧民に陥るのを防止する立場から論じられていた[21]。このように関は，社会政策の目的を労資の対立の緩和と労働者保護，および労働力の質的向上においていたのであり，池上市政に参画するなかで様々な形で社会事業として実現させていった。

(2) 大阪市助役就任と都市政策の展開

関が東京高商時代に最も力を入れていたのが，同校の商科大学への昇格問題であった。前述のように関は東京高商教授就任の翌1898（明治31）年に商業学教育と交通経済の研究のための文部省の研究奨学金により，3年間ベルギーに留学している。ヨーロッパの商学教育の詳細な研究を行った彼は，パリでの高等商業学校万国会議にも学校代表として参加し，日本における商業大学の設立を要求した[22]。関は留学中に「雄邦富強の基因するところ，その商業教育の奨励向上に負うことあずかって大なるを認め，顧みてわが国の現状の遠くこれに及ばざるを思うて深く慨」し，帰国後本格的に商科大学昇格のための活動を行った[23]。しかし1913（大正2）年，文部省が東京高商を東京帝国大学の経済学部に吸収しようと提案したところから文部省との対立が始まり，関は「此際ハ犠牲者ヲ要スベキコト必然ノ勢ナリ」と全面的対決を覚悟していた。文部省が東京高商の吸収を考えていたのに対し，関らは東京高商への東京帝国大学経済学科の吸収による東京帝国大学商科大学設立の構想をもっていた[24]。

そうした折に，関は池上四郎から大阪市助役への指名を受ける。池上は大阪の「発達を企図し，市民の安寧幸福を増進せんには，是非ともその方面に関する学識を具備する補助者の必要なることを痛感」した[25]。その時に池上に関を紹介したのは京都帝国大学の戸田海市である。池上は元東京高商校長で当事三十四銀行頭取であった小山健三を通じて，関に意向打診を行った。関は「助役ノ地位モ余リ望マシキ所ニアラズ」と迷う旨を小山に返信し，小山の勧めによって京都にて池上と顔を合わせた。池上は「市ノ将来ノ施政ニ付根本的ニ研究ヲ要ス」と関に伝え，関は「予ハ其適不適ニ関シテ尚多少ノ疑ナキ能ハザルモ略応諾ノ意思ヲ洩シタリ」と助役就任を決意した[26]。すでにみたように，関は都市政策が社会政策の実施において果たすべき役割や労働者住宅の改良のために都市計画が必要なことなどについて言及し，社会政策・都市行政に強い関心をもっていた。そして関の「俺の学問は政策の学問である……政策は畢竟実行だ，研究したことを自分で実行してみたい。又実行しつつ研究を進めてみたいのだ」という姿勢が，大阪市助役就任への大きな要因であったと考えられる[27]。

関は日本経済の発展は工業の近代化によってもたらされるとした。それは繊維中心の産業構造をあらためて重工業化をはかることであり，経営組織の合理化と機械化によって生産能率の向上をすすめることを意味した。また工業を支える労働力の質の確保のために，労働者に一定の社会的権利（団結権・争議権など）を付与し，労働者の生活水準を向上させるべきとした。すなわち関において社会政策とは労働者問題であり，「社会各階級間の利害を調和する政策」に他ならなかった。同時に「社会政策，即此の社会問題の解決の方法と云ふものは，慈善中心は不可ない，個人の完成，或は自助と云ふことが根本の問題である」ことを強調し，「国家又は公共団体の施設にのみ一任」するのではなく「労働者自身の発動」の必要性を述べた[28]。こうした認識が労働者の社会的権利の確立とも大きく結びついていた。

当初，関が最も力を注いだのは都市計画である。都心部を高層建築が並ぶビジネスセンターに改造し，交通の円滑化を進めて都市の経済機能を高めるとともに，郊外住宅地を開発して高速鉄道によって都心と結んで都市の分散を図り，緑地を保存して「中下層階級」の住宅と居住環境の悪化を防止すること，そして「住み心地よき都市」の建設が都市計画の目的であるとした[29]。そのため土地の公的規制や交通機関など独占性の強い事業の公営を主張したのである。また大阪毎日新聞記者の村島帰之が刊行したスラムのルポルタージュ『ドン底生活』に寄せた序文において，関は「吾々は上を向いて煙突の数を数へると同時に下を見て，下層労働者の生活状態を観察せねばならない。生産問題の根底には分配消費の問題が横たはつて居る」と述べている[30]。

関は池上に献策して1919（大正8）年に市長直属の労働調査係を設置し，ついで労働調査課としたが（のち社会部調査課），ここでは主として労働・生活・社

会施設あるいは産業に関する調査を行い，労働調査報告（のち社会部調査報告）として内外に広く発表した。

４．初代児童課長・三田谷啓による児童保護事業

こうした市営社会事業のなかでもとくに児童保護分野において尽力し，市立児童相談所の設立に重要な影響を与えた人物が三田谷啓である。三田谷は大阪医学校を卒業後，上京して富士川游のもとで助手をつとめ，治療教育学を学んだ。1901（明治34）年にドイツへ留学し，ドクトルの称号を受けて1914（大正３）年に帰国，その後再び富士川のもとで日本児童学会の仕事をしながら，1916（大正５）年には日本で最初の私設児童相談所とされる児童教養相談所の運営と実践に携わった。また一方では，ビネ式知能検査法の国内での普及にもつとめ，1915（大正４）年に『学齢児童智力検査法』を発行している。まだ外国製の検査法をそのまま和訳するにとどまるものが多かった当時，三田谷の検査法は図案等が日本の風土に合わせてさらに変更されている点に大きな特徴があった。

1918（大正７）年，三田谷は大阪医科大学学長・佐多愛彦を通じて，大阪市に医員として招聘される。彼を大阪市に迎えたのは，前述の米騒動を経て本格的な都市政策・社会事業に取り組もうとしていた関であった。着任当初の任務は種痘医の監督であったが，やがて学務課兼務となって幼稚園児や学童の調査に加わった。そして1920（大正９）年，社会部に新設された児童課の初代課長に任命され，大阪市の児童保護事業の推進に重要な役割を果たした。

池上や関の手腕によって社会事業が急速に展開するなかで，児童保護や母性保護に関する諸機関や施策も進み，「従来の所謂消極的な施設の他に，積極的な社会政策的施設としての児童保護並に母性保護の機関」が開設されていった[31]。こうした流れに位置付きながら，三田谷もかねてより主唱していた児童保護施設を大阪市にて実現させていくのである。

そこで以下では，1923（大正12）年版『大阪市社会事業概要』を主に参考にしながら三田谷の主導した児童保護・母性保護施設についてみていく。『大阪市社会事業概要』によると，児童保護は「貧児の養育，不良児の感化，異常児の保護等消極的救済的の保護」と「胎児，乳児及幼児の保護を初め一般児童に対する教化養護等各般の事項に亙る積極的徹底的の保護」の２種に分類され，特に後者に属する産院，乳児院，託児所，児童相談所及び少年職業相談所等は「防貧的根本的方策」として位置づけられていた[32]。

①産院：産院は1920（大正９）年に設置され，「中産以下の妊産婦，褥婦の診療や分娩の取扱」や「嬰児の哺育に関する相談，乳汁検査等」を行い，「診察，投薬，手術，入院及び洗濯等は全部無料」とされていた（投薬は場合により「一個金三銭の瓶代のみを徴」していた）。入院する場合は食費のみ１食15銭が必要であったが，自費での支払いが困難な場合はこれも市費でまかなうことができた。「産院の成績は極めて良好」とされ，「入院患者は殆ど常に定員を超過」し「開院以来の院内診療一日平均四十九人，外来診療三十二人の割合」であった。また産院には「内務大臣指定の産婆養成所を附設」し，産婆の養成も行っていた[33]。

②乳児院：乳児院は1921（大正10）年に設置され，「中産以下の家庭に於ける生後百日以上満二歳以下の乳児を昼間受託して保育」，①「乳児の診療及び養護に関する各般の相談」，②「諸種の調査研究」，③「乳児保護に関する事務」を担当していた。保育時間は朝５～６時から夕方６時までとされ，「其の設備，器具の使用，入浴及び保育等に対しては全く料金を徴せず」牛乳およびおかゆを使用する場合にのみ実費徴収がなされた。１日平均39人の子どもを預かり，その多くは附近の労働者の子女であった。乳児の診療及び養護に関する相談では，乳母の選択，疾病治療，栄養法等多岐にわたり，１日平均66人が訪れ，100人を超す場合もあったという。こうした外来に関しても一切料金はかからず，「投薬に限り一個三銭の瓶代」がかかるのみであった[34]。

③託児所：託児所は1919（大正８）年に設置され，受託保育の目的は乳児院と変わらないが，対象とする年齢が乳児院とは異なり「市営住宅及び其の附近に於ける居住者の児童にして，満二歳より学齢に達するまでの者を受託保育し，母親をして安んじて業務に就くの便宜を与へんとするもの」であった。保育時間は，季節ごとに差はあるが朝７～８時から夕方４～５時まで，「適当に間食を与へること」とされており，その実費として鶴町第二託児所では１人１ヶ月で80銭，その他は50銭を徴収していた[35]。

④少年職業相談所：1920（大正９）年に設置された少年職業相談所は「二十歳未満の少年男女に対し，其の身体的並に精神的方面の稟質を考査して適当なる学校の選定や，職業の選択を指導」，希望があれば職業紹介を行い，就職後の勤務状態の監督なども行っていた。また「各種の職業及び雇傭制度につき広く深く調査」や職業相談に特化した事業を行っていた[36]。

⑤児童相談所：三田谷の児童保護事業の中核を担っていたのが，日本で最初の公立児童相談所の大阪市

立児童相談所である。1919（大正８）年７月に設置され，「満二十歳未満の児童や，母親の身体上の健康及び精神上の教育等に関して各種の相談を受け，之れに適当の指導を与へ，且つ児童保護に関する調査研究を為す」ことを目的とした[37]。児童相談所の具体的な構想について三田谷がまとめたものが『児童相談所に関する報告要領』である。三田谷は大阪市の高い乳児死亡率と低い出生率を指摘し，その原因を分析して「児童教養」の必要性を訴え，なかでも母親への育児教育を「当面の緊急課題」と位置づけた。相談事業も哺乳児，乳児，幼児，学校期児童，学校卒業後の児童，職業選択と段階に応じて設定されていた[38]。1920（大正９）年五月には身体虚弱児および知的障害児のための学園を附設して，研究部，相談部，学園部，庶務部となった。1921（大正10）年５月に「大阪市立児童相談所規則」が公布され，児童相談所の機構は健康相談部，教育相談部，研究部，庶務部の４部制となり，事業体制も一応の整備にいたった。

児童相談所の相談は大きく健康相談と教育相談の二種類に分かれ，健康相談部では「妊婦ノ摂生及産後衛生ノ相談」「授乳方法及栄養品用法ノ相談」「児童健康状態ノ相談」「児童疾患ノ応急処置」等，教育相談部では「児童教育ノ相談」「特殊児童教養ノ相談」「児童職業ノ選択紹介及指揮」「児童運動遊戯」「児童余暇利用」に関する事項を担当していた。附設学園は「精神薄弱ニシテ国民教育ヲ受ケ難キ児童ニ生活上有効ナル教育ヲ施シ以テ学術ノ研究ニ資スル」ことを目的に設置され，定員40名で普通科（４年）と高等科（２年）から構成され，対象児童は満６歳以上満14歳以下とされた。教科目は修身・国語・算術・直観・唱歌・遊戯・体操・図書・手工・園芸・教練とされ，女児の場合はこれに裁縫が加わった。知能発達の程度に応じた学年編制をなし，普通科または高等科の教科を修了した場合には「卒業証書」を，各学年の課程を修了した場合は「修業証書」を授与していた[39]。

次に三田谷が来阪する前後の大阪市の社会政策について触れながら，大阪市政における三田谷の活動の位置づけについて検討する。大阪市では米騒動勃発とほぼ同時期の1918（大正７）年７月，事務章程のうち庶務課庶務係の慈恵・救恤・窮民救済に関する事項が削除され，新たに救済係が設置された。救済係の担当事項は慈恵・救済・救護に関する事項にとどまらず，積極的に市民の福祉増進を図る部署として当時の不安定な社会情勢にこたえる役目を担っていた[40]。三田谷が大阪市へ赴任したのもこの年であり，大阪市の社会事業はここから徐々に救貧的対応から防貧的対応へと拡大していくのである。すなわち彼が主唱した児童保護事業のほか簡易食堂・住宅・浴場など，市民の生活に密着する形で多角的に展開していった。

1920（大正９）年には救済課が社会部に昇格し，三田谷は初代児童課長となって児童保護事業を統括する役目を担う。当初，児童相談所の設立は計画されていなかったが，三田谷が社会部長に建策したことによって実現したとされており[41]，大阪市の児童保護事業の方向が三田谷によって大きく規定されていったことが伺える。三田谷は1921（大正10）年に児童課長を辞して母校の大阪医科大学へ移り，児童相談所は1924（大正13）年に乳児院に改組されて実質的な閉鎖となっている[42]。三田谷が大阪市から離れたことの背景には，相談件数の伸び悩みに対する市当局からの指導や件数増加のための宣伝活動と本来の相談事業との兼合いの難しさ等について三田谷が苦慮していたことが先行研究にて指摘されており[43]，三田谷という後ろ盾の去った児童相談所はその後の緊縮財政のあおりをうけて余儀なく閉鎖となったとみられる。

５．視学・鈴木治太郎の大阪市教育救済事業

鈴木治太郎は1905（明治38）年に大阪府師範学校教諭兼訓導となり，翌1906（明治39）年には同校附属小学校に「特別教室」を開設して学業不振児教育を試みた。1907（明治40）年に附属小主事に就任，1912（明治45）年からは師範学校の刊行する教育研究誌『教材研究』の編集主任もつとめた。そして1917（大正６）年11月，関の要請によって市長直属の職務として教育行政や学校指導を担う大阪市視学に就任する。

鈴木は『教材研究』誌に多くの論稿を投稿しているが，なかでも彼が熱心に研究対象としたのが「都市教育の問題」であった。鈴木は，都会の学校がおかれている環境は健康面や道徳面において好ましくない状況を示しているが，一方で知育面においては学習に利用できる資源・機関も充実しており，日本を代表する商工大都市としての高い意識を保ちながら，知徳体をバランスよく教育していくことが重要であると説いた[44]。この都市教育の論文は，その後鈴木が1910（明治43）年に著した『初等教育最近実際問題の研究』に所収されており，関がこの著作に目を通して鈴木の都市教育論に触れたことにより，鈴木を大阪市視学に招聘することを決意したといわれている。

鈴木は関から視学就任への打診をうけた際，「大都，大阪市の教育を改善するためには，その対象である児童の就学状態を調査することの必要であることを提

唱」し，この任務について関から了承を得た上で就任した[45]。大阪市政に参画した鈴木は，関に伝えたとおり就任後２，３年間は児童の就学実態の調査に専念した。

(1) 二つの就学実態調査の実施

①「細民密集地帯」における「廃学（不就学）児童」実態調査

鈴木が最初に着手したのは，市外今宮町方面および市外豊崎町方面の「貧窮者密集地帯」における「廃学児童」（不就学児）の実態調査であり，1921（大正10）年にその調査結果を「大阪市ニ於ケル細民密集地帯ノ廃学児童調査ト特殊学校ノ建設ニツキテ」として大阪市に報告している。

大阪市の細民地帯は北部の豊崎町近辺から南部は今宮町近辺にまでまたがっており，鈴木はこの細民現象について「此等両地帯ニ住スル所謂都市貧窮者ハ生存競争ノ激甚ナル大都市生活ノ劣敗者即チ大都市ノ社会的環境カ必然的ニ生ミ出シタル都市ノ頽廃的方面ノ最左翼ニシテ何レノ大都市ニモ発生セザルヲ得サルノ現象」であると概観している[46]。鈴木はこれらの地域における「未就学及中途廃学ノ者」の数を警察と協力しながら調査し，その数を以下のようにまとめている。表３からこの細民地帯に少なくとも約2,000名の不就学児がいたことがわかる。

表３　「廃学（不就学）」児童数の概要

南部	市外今宮町方面	約600名
	広田町方面　他	約184名
	北島町方面	約400名
北部	市外豊崎町方面	約500名
	天満橋方面　他	約500名

大阪市役所教育部（1921）「大阪市ニ於ケル細民密集地帯ノ廃学児童調査ト特殊学校ノ建設ニツキテ」，pp. 1－2より作成。

さて細民地帯を構成しているものに数十軒におよぶ木賃宿（簡易宿泊所）があるが，鈴木はとくにこの木賃宿における特殊な生活状況と児童の不就学実態を密接に関連させながら分析を行っている。例えば木賃宿の場合，多くの客が宿泊ではなくそこを生活拠点として長く滞在しているが，彼らは「寄留者」ではなく「宿泊人」として扱われているために，町役場の方に正式な登録がなされない。そのために一緒に生活している児童も「役場ノ学齢簿トハ無関係ニシテ入学ノ督促モ受ケス」という事態が生じ，また「進ンテ就学セントスル者アルモ公立学校ニ入学スルコトハ頗ル困難」という状況も重なり，不就学児童が多数にのぼっていたのであった。そのために「幼キモノハ木賃小屋周囲ノ地ニ悪戯ニ耽リ」，少し年齢が上になると「各種ノ少年労働ニ従事シ親ノ手助ケト云フヨリハ寧ロ親ノ犠牲」となっている実態が明らかになったのである[47]。

このような状況は他の地域でも同様にみられ，生活環境が就学に直結している実態が浮き彫りとなっている。さらに「木賃的日家賃制ノ長家」および数十戸から百戸単位の「細民密集地域」が大阪市内外の各地に点在し，同様に多くの子どもが未就学や中途退学となっていた。細民地帯の人々は定職につくこともままならず，「仲仕」「手伝」「土方」「屑物行商」などといった日雇いの職を転々とし，「今日ノ土方ハ明日ノ仲仕」といったように日々の収入もきわめて不安定であった。そして多くの場合「彼等収入ノ大部分ハ外部（主トシテ大阪市内）ノ飲食店ニテ費サレ」「家庭ニ持チ帰ルモノ極メテ小額」となってしまい，その結果「子供ノ教育等ニ考慮ヲ向ケ費用ヲ用フル如キハ殆ント無シ」という状況であった[48]。

鈴木は彼等を「精神的方面ノ極貧者」とも位置づけ，単に物質的救助を行うのではなく，教育による意識改善に焦点をあてることの必要性を主張する。その第一歩として「彼等ノ子供ニ着眼シ之ニ適当ナル教育ヲ施」すことで「子供ヲ通シテ親ノ精神ノ救済」を主張した。すなわち「細民ノ第二世ノ魂ヲ救フ」ことを提唱し，細民児童のための教育事業を確立することで貧困の連鎖・再生産を断つことをめざしたのであった。

その救済の具体策として鈴木は「特殊学校建設」を挙げているが，その際に南部・北部の地域的差異を考慮している。例えば南部は細民地帯としての歴史が長く，有志による貧民学校として「徳風」「有隣」「愛染」「四恩学園」の４校が設立され，支援体制がある程度進んでいるという背景があった。そのために南部では「従来ヨリ尽力サレタル特志家経営ノ事業ヲ尊重シ之レノ了解ヲ得テ其ノ事業ヲ継承シ発達セシムル」として，これまでの資源を活かすことを提唱している。一方，北部の場合は「都市ノ膨張ニ伴ヒ生シタル新開地ニ集合シタル細民地帯ナルヲ以テ歴史モ極メテ浅」く「南部ニ比シ量ニ於テハ甚シカラサル貧民地帯タルニ拘ラス児童廃学ノ状況ハ却ツテ甚シキ状態」であるために，北部には「市立直営ニシテ稍大ナル学校ノ設置」が必要であると提言した[49]。

この鈴木の報告により，南部の有隣尋常小学校および徳風尋常小学校が1922（大正11）年に大阪市に移管

され，また北部には1924（大正13）年に新規に大阪市立豊崎勤労学校が開設された。

②「水上生活者地帯」における「廃学（不就学）児童」実態調査

細民密集地帯における就学実態調査ののち，鈴木は大阪市内及びその付近の水上生活者における就学実態調査を実施し，1922（大正11）年にその調査結果を「大阪市水上生活者ノ学齢児童就学状況調査ト其ノ教育上ノ対策」として大阪市に報告している。

大阪市には河川を利用した資材運搬を生業とする者がとても多く，ほとんどが陸地に家を持たずに船内生活を送っていたが，その生活とはどのようなものであったのか。大阪水上隣保館の中村遥は次のように記している。すなわち「糞尿の類は勿論河中に葬つて仕舞ふ」にもかかわらず「河水を汲んで米を洗つて炊いて食ふのである」。「住居であつても船底の三畳の間でお産もすれば育児もする」。「水上生活者に一番多い病気はトラホームと黴毒であ」り，「不品行者が多い結果黴毒或は淋病の者は可なり多い様である」とその劣悪な生活環境が容易にうかがえ[50]，こうした水上生活者問題は当時でも「取残された社会問題」と称されていた[51]。

さて鈴木の調査報告に戻るが，国勢調査によれば水上生活者の世帯数は3,666，人口は12,154人にのぼり，そこで生活する児童数も多数にのぼることが予想された。しかし「水上生活者ノ人口調査ハ国勢調査ノ時ニ於テモ困難中ノ困難トセラレシ部分ニシテ是等人口中ニ於ケル学齢児童ノ就学状況ヲ調査スルコトハ尚一層ノ難事」でもあった[52]。水上生活の就学問題としては，その仕事の性格上１ヶ所に留まることが少ないことや，陸地に拠点を持たない限りその通学がとても困難であることが挙げられ，生育環境の影響により児童の就学が妨げられてしまっている実態がこの水上生活者調査でも明らかになっている。

水上生活者の学齢児童数は表４のとおりである。①は「大阪市内ノ河川港内ノミヲ航行スル船舶」，②は「大阪港ヲ含ム平水航路域内（西ハ神戸ノ和田岬，淡路北海岸，和歌山近海ノ範囲ヲ含ム）ヲ航行スル船舶」，③は「四国九州其ノ他ノ地方ヨリ貨物ヲ運搬シ来リ十日乃至一ヶ月位大阪市ニ滞在スル船舶」である。

鈴木はこの調査結果をもとに次のような仮説を立てる。通常の統計によった場合，「学齢児童ノ数ハ人口ノ一割二分ヲ下ラズ」，その場合は大阪市の水上生活者人口に比して児童数は「正ニ一千三百六十余人ヲ有スベキ筈」であるが，水上警察署の出した結果は737人であった。よって「此ノ数以外ニ約六百ノ学齢児」が存在すると鈴木は考え，通学していない者もそのうち「約三百六十人アリト考フルコトヲ得ルヲ以テ」通学していない学齢児は表中の285人と合わせて約600人にのぼるであろうと指摘している[53]。

表４　水上生活者における学齢児童数の概況

	学齢児童	通学セル者	通学セザル者
①	394	252	142
②	198	108	90
③	145	92	53
合計	737	452	285

大阪市役所教育部（1922）「大阪市水上生活者ノ学齢児童就学状況調査ト其ノ教育上ノ対策」，p.4より作成。

鈴木は市内11箇所の水上生活者地域に足を運び，地域ごとに「学齢児童」「通学セル者」「通学セザル者」の人数を把握している。なかでも「特ニ注意ヲ払フ要アリ」としたのが，「安治川三丁目ヨリ下流」「土佐堀，江戸堀，京町堀，阿波堀，百間堀」「安治川筋税関ヨリ上流端建蔵橋及ビ新船津橋ヨリ下流」「安治川筋，水上本署ヨリ上流税関マデ」「安治川筋，本署ヨリ下流」の安治川周辺を中心とする５ヶ所である。これらの地域は水上警察本署にも近く，調査も行いやすいはずであったが，実際は「学齢児童中不就学又ハ半途退学ト見做スベキ児童ノ歩合ハ他ノ地域ニ比シ最モ多」いことが明らかとなった。鈴木は「此ノ地域ニ於テ発見セラレタル現象ガ大阪市水上生活者ノ学齢児童ノ就学状況ノ真相ヲ語ルモノト推断」し，別途調査によるさらなる解明を求めた[54]。

鈴木は水上警察署の協力を得て，船舶業組合関係者および船夫等への聞き取り調査などを丹念に行いながら水上生活家庭の不就学実態を明らかにしたが，水上生活者の不就学要因をどこに見出したのか。鈴木は，就学の際に子どもを船から離して陸地の家庭に預けながら通学させるという水上生活者特有の困難に目を向け，「彼等ノ職業生活ガ水上ナルヲ以テ常ニ定マレル居所ヲ有セズ，従ツテ其ノ子供ヲ就学セシムルニ安全ニシテ経済的ナル一定ノ根拠地ナキニ依ル」としている[55]。これに加え「船夫ノ多クハ教育ノ必要ヲ感ズル念比較的ニ浅」く，かつ「自ラ定住ノ居所ヲ工夫シ努力シテ教育ノ完成ヲ図ラントスル」者が少ないというように，細民地域での調査結果と同様に保護者の意識の低さが就学率の低さにつながっていることを指摘している。

前述した中村の指摘でも「昭和五年度の調査によるも艀労働者の四十二％，砂採労働者の四十％，水上行

商人の四十三％は未だ文盲者或は其の類似の状態」であり，その理由としてそもそも「文字を要する様な場合が少い」ことが挙げられている[56]。また児童の教育費用をまかなえるほどの収入があっても，陸地に子どもを預けるまでの費用は捻出できないという水上生活家庭の厳しい現実も挙げ，鈴木は「コレ等ノ事情ト相待チテ就学状況ヲ不良ナラシムルハ洵ニ止ムヲ得ザルモノアリ」とした。

鈴木はこうした実態を踏まえ，「是等学童ノ就学ヲ便ニスル為メニ，児童ガ寝食ヲナシ得ベキ寄宿舎的ノ簡易学童預リ所ヲ設クル」ことを大阪市に提唱した。またそのような預かり所を「学校教育ノ徹底ト父母ノ労働保護ヲ目的トスル」として児童のみではなく家庭全体の支援も位置づけ，不就学問題を環境全体から捉えてその改善を図ったのである[57]。こちらは市の事業としての具体化は遅れたが，報告の趣旨に基づいて1923（大正12）年に私立樋口尋常小学校が設立された。

鈴木はこれら二つの就学実態調査を経て，「商工大都市」としての大阪における労働者およびその児童への対応の必要性を痛感し，大阪市全体で取り組むべき重要課題であるとして早急なる対処を強く要請したのである。急速な近代化の過程で生じた都市の教育問題という鈴木の視点は，「都市に特有なる種々の難問題が続々として新に発生し，此の一大有機組織内に活動し居住する幾百万の住民の生理的，精神的，経済的生活に脅威を加へる」ことになる[58]，と常に都市問題を念頭に置いた関にとっても非常に重要な位置を占めていたといえる。

(2) 知能測定法の標準化および特別学級の編制

就学実態調査を終えた鈴木は，1920（大正９）年から知能測定法の本格的な研究を開始させた。鈴木は大阪府師範学校附属小「特別教室」での学業不振児教育をきっかけに，科学的に児童を把握する方法を模索し続けており，1908（明治41）年頃から日本でも紹介され始めたビネ式知能測定法に高い関心を寄せていた。鈴木は内外の先行研究をもとに全66問の仮尺度を作成し，1922（大正11）年に『大阪市児童智能測定草案』として発表した。そして翌年から，「草案ヲ利用シテ児童教育ノ資料ヲ得ヨウト希望」した市内幼稚園・小学校との共同による大規模な標準化実験が開始された。この標準化に使用された測定結果の数は約４千名分に達し，実験に協力したのは小学校16，幼稚園６，測定者として協力したのは校長，訓導，保母ら約200名にも及んだ[59]。こうした動員数から，鈴木の標準化実験は大阪市全体にわたる教育改善事業として遂行されたことがうかがえる。

さらにこの大規模標準化実験が開始された1923（大正12）年には，市内七つの小学校にて特別学級が試験的に設置されている。この特別学級は，鈴木が1920（大正９）年に東京市林町小学校で行われていた学業不振児教育である「促進学級」を視察したことに端を発している。促進学級では久保良英の作成した知能測定法が子どもの能力の科学的把握に利用されており，これに影響を受けた鈴木はより精度の高い知能測定法を使用した学業不振児教育を大阪で実現させるため，促進学級担任であった喜田正春を招聘して大阪市特別学級編制の展開にも着手したのである。

特別学級開始翌年の1924（大正13）年には知能測定法の意義と測定手順を解説した『智能発達検査法略説』を大阪市教育部から刊行し，検査用具一式とともに大阪市内の全小学校に一斉に配布して知能検査の現場への普及にさらに力を注いだ。すなわち知能測定法の標準化と特別学級の編制は密接に関連しており，鈴木は両方の事業を主導しながら大阪市における教育救済事業を実現していったのである。

このようにして大阪市の教育問題に多様な側面から取り組んでいった鈴木であるが，なかでも知能測定法の開発・標準化にかかる労力は非常に大きく，視学の職務との兼ね合いを図ることが徐々に困難になっていった。この点について熟慮した鈴木は，知能測定法の研究に本格的に専念することを決意し，1929（昭和４）年に教育部から『智能測定と児童の適能教育』を刊行したのを最後に，視学を依願退職する。「本市小学校教育者諸君に告ぐ」との書き出しで始まるこの冊子は，「現今普通に行はれて居る学級組織のまゝで，直ちに適用出来る程度」の教育的配慮を具体的に示したものである。鈴木は知能測定に基づく児童一人ひとりへの個別的な教育の重要性を説き，「一般智能を詳細に調査し，その能力に適した教育」を「適能教育」と位置づけ，当時の教育制度に沿いながら画一的教育を改善させていく方法を教員たちに示した[60]。

退任した翌年の1930（昭和５）年，鈴木はこれまでの研究のひとまとめとして『実際的個別的智能測定法』を刊行し，これが鈴木ビネ式知能検査法の最初のものとなった。その後も昭和11年修正増補，昭和16年修正増補と改訂を重ねていくが，初めて精神年齢20歳まで測定できるようになった昭和11年修正増補は鈴木ビネ尺度の完成形として鈴木自身も納得のいくものであり，その後1938（昭和13）年から大阪市が行った「学業不進児」調査及び「優秀智能児」調査にも採用され

ている。この２大教育調査は，当時の市長・坂間棟治および教育部長・菅野和太郎の号令のもとに，教育改善の資料を得るために実施された大規模調査であった。鈴木は教育部嘱託として知能検査の実施と結果分析の統括を担い，視学退任後も大阪市の教育改善事業に重要な役割を果たしていた。

６．大阪市の都市教育問題と鈴木治太郎の教育救済事業

ここでは鈴木の教育救済事業の取り組みが，大阪市の都市教育問題の対応・施策においてどのような意義を有するのかについて検討する。

まず貧民児童の不就学問題であるが，大阪市における貧民児童の学習は有隣学校や徳風学校といった私立学校が担っており，同じ時期に萬年，三笠，鮫橋の３校（1903（明治36）年設置）を皮切りに次々と公的対策を打ち出していった東京市に比して，大阪市は行政施策が遅れていた[61]。こうした大阪市の姿勢に対して「貧児教育を私設学校に一任して僅少な補助を支給するほか傍観視している」との批判がジャーナリズムからも出され，「慈善」を基本とする貧民学校のあり方に疑問が投げかけられていたのである。

その矢先に米騒動が勃発し，大阪市はこれ以上看過できない社会問題としていよいよ貧民児童の学習問題を認識するようになり，鈴木による「細民密集地帯調査」が教育行政としては初めて実行された。鈴木は大阪市の北部・南部それぞれの実情に合わせて大阪市が教育事業を展開させる必要がある旨をこの調査において報告し，これに基づき1922（大正11）年に有隣および徳風学校は大阪市直営とされることが決定され，1925（大正14）年には市立豊崎勤労学校が新たに設置された。

このように貧民児童に対する公的な教育救済策が大阪市でも開始されることとなったのであるが，鈴木の行った不就学実態調査は大阪市における貧民学校直営化の決定打のひとつとなったのであり，そのような教育救済策の必要性を市当局に強く認識させる役割を果たしたといえよう。

鈴木が報告書にて強調したのは「子供ノ教育等ニ考慮ヲ向ケ」させて「細民ノ第二世ノ魂ヲ救フ」というように，子どもを労働力ではなく教育対象と捉え，教育救済する必要性であった。直営となったことで経営面での安定化もはかられ，「教師は市からの借り物ではなく，有隣，徳風専属の教師であり，我が校の子ども，我が校の教師という関係が成立」するなど[62]，鈴木の発意にもとづく大阪市の決断は重要なものであった。

就学実態調査を終えた鈴木は知能測定法標準化実験および特別学級編制の展開に事業を移していくが，こちらは通常学級で様々な困難を抱える学業不振児の把握と救出のための事業として展開され，客観的な児童把握にもとづく教育救済事業として位置づけることができる。

鈴木は1923（大正12）年から，知能測定法の大規模標準化実験を開始すると同時に大阪市特別学級編制にも着手し，知能測定によって子どもの発達状態を把握しながら特別学級にて個別指導を行う体制を市内小学校に拡大させていった。大阪市教育部からも1922（大正11）年に『成績不良児取扱ニ関スル実験報告』を刊行させ，通常教育の枠組みで実施できる特別な教育的配慮の理解・促進を図った。知能測定法の普及に関しても，前述のように『智能発達検査法略説』を刊行して検査用具一式とともに市内小学校に配布するなど，鈴木がかねてより主唱していた画一的教育の打破が市の教育行政のもとで具体化されていった。鈴木は1929（昭和４）年に知能測定法研究に専念するために大阪市視学を退職するが，彼の開発・改訂した知能検査法は特別学級を主とした教育現場にてその後も活用された。

７．おわりに

本稿では，第一次大戦を契機とする大阪市の急激な産業化・都市化に対応すべく池上および関を主軸に展開された大阪の都市政策のなかで，視学として赴任した鈴木が，大阪の子どもの「生活の貧困」「教育の貧困」をどのようにとらえ，大阪市政の枠組みの中でそうした子どもの「生活の貧困」「教育の貧困」に対する教育救済策・教育改善事業をどのような形で展開したのかを考察した。

残した研究課題としては，当時の大阪市の貧民・スラムと不可分の関係にあった被差別部落問題や在阪外国人（主として朝鮮人）問題に対して，鈴木がどのような認識を有していたのかを明らかにできていない点である。現時点ではそのような問題に対する鈴木の言及は見いだすことができず，彼の打ち出した教育救済策・教育改善事業の限界としても，今後引き続き検討していく必要があるといえる

註・引用

1　松本伊智朗（2008）貧困の再発見と子ども，『子どもの貧

困 ― 子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店，p.16およびp.23。

2 同上，p.41およびp.49。

3 関一，「都市制度論」（大学での講義録），関一遺稿集『都市政策の理論と実際』（三省堂刊，1936）所収，pp.5-6。

4 芝村篤樹（1998）『日本近代都市の成立 ― 1920・30年代の大阪 ―』松籟社，p.57。

5 同上，p.57。

6 新修大阪市史編纂委員会編（1994）『新修大阪市史』第6巻，p.120。

7 芝村篤樹（1976）関一における都市政策の歴史的意義，『近代大阪の歴史的展開』吉川弘文館，p.405。

8 天川康（1976）戦時経済移行期の大阪工業 ― いわゆる「経済的地盤沈下」問題を中心に ―，『近代大阪の歴史的展開』吉川弘文館，p.461。

9 大阪市会（1970）『都市と都市問題』大阪市会事務局調査課，pp.32-33。

10 小田康徳（1976）大正期大阪の公害問題と工業地域の形成，『近代大阪の歴史的展開』吉川弘文館，p.364。

11 小田康徳（1973）戦前昭和期，大阪における工場公害問題の深刻化，『ヒストリア』第63号，p.64。

12 前大阪市長池上四郎君彰徳会編（1941）『元大阪市長池上四郎君照影』，pp.94-102。

13 前掲，新修大阪市史編纂委員会編（1994），pp.126-127。

14 前掲，芝村篤樹（1998），p.91。

15 前掲，新修大阪市史編纂委員会編（1994），p.181。

16 同上，pp.188-189。

17 同上，pp.197-202。

18 関の来歴については，児秀雄（1966）関一小伝，『都市政策の理論と実際（復刊）』関博士論文集編集委員会，pp.475-477を参考にした。

19 社会政策学会編纂（1909）『関税問題と社会政策』，p.4。

20 前掲，芝村篤樹（1976），pp.423-424。

21 同上，pp.424-425。

22 ジェフリー・E・ヘインズ（2007）『主体としての都市 関一と近代大阪の再構築』勁草書房，p.49。

23 前掲，児秀雄（1966），pp.479-480。

24 宮本憲一（1986）関一と大阪商科大学の創設，『大阪の歴史』第18号，p.96。

25 前掲，児秀雄（1966），pp.480-481。

26 芝村篤樹（1982）関一とその時代（二）― 助役就任問題と米騒動 ―，『市政研究』第57号，p.111。

27 芝村篤樹（1982）都市政策の回顧とその現代的意義 ― 関一の都市論とその現代的意義 ―，『都市問題研究』第382号，p.102。

28 関一（1918）都市社会政策（一），『救済研究』第6巻5号，pp.520-525。

29 芝村篤樹（2001）関一の都市社会政策，『地域福祉研究』第29号，p.98。

30 村島帰之（1918）『ドン底生活』文雅堂，「序」p.4。

31 大阪市社会部庶務課編（1924）『社会事業史』，p.207。

32 大阪市役所社会部（1923）『大阪市社会事業概要』，p.8。

33 同上，p.9およびp.13。

34 同上，pp.14-15。

35 同上，p.17。

36 同上，pp.25-26。

37 同上，p.20。

38 大阪市役所（1919）『児童相談所に関する報告要領』，pp.1-10。

39 大阪市立児童相談所（1921）『大阪市立児童相談所要覧』，pp.2-9。

40 前掲，新修大阪市史編纂委員会編（1994），p.197。

41 村田恵子（1997）三田谷啓における母親教育の構想，『日本の教育史学』第40集，p.204。

42 岩間麻子（1998）大正期の大阪市立児童相談所の活動とその意義，『社会問題研究』第48巻1号，p.72。

43 主なものとして以下がある。①西野孝（1988）大正期における大阪市立児童相談所，『紀要』大阪市中央児童相談所，pp.77-90。②戸崎敬子（1992）大阪市立児童相談所と付設「学園」の成立と展開，『特殊教育学研究』第30巻1号，pp.37-46。③岩間麻子（1998）大正期の大阪市立児童相談所の活動とその意義，『社会問題研究』第48巻1号，pp.61-76。

44 鈴木治太郎（1909）都市の教育，『初等教育教材研究』第7巻11号，pp.131-159。

45 文学博士鈴木治太郎先生米寿祝賀記念行事実行委員会編（1978）『遍歴』大空社，p.85。

46 大阪市役所教育部（1921）「大阪市ニ於ケル細民密集地帯ノ廃学児童調査ト特殊学校ノ建設ニツキテ」，p.1。

47 同上，p.3。

48 同上，pp.3-6。

49 同上，pp.17-19。

50 中村遥（1932）水上労働者の生活状態，『社会事業研究』第20巻3号，pp.74-75。

51 鈴木英男（1935）取残された社会問題を語る，『社会事業研究』第23巻8号，p.42。

52 大阪市役所教育部（1922）「大阪市水上生活者ノ学齢児童就学状況調査ト其ノ教育上ノ対策」，p.1。

53 同上，p.5。

54 同上，p.16。

55 同上，p.26。

56 前掲，中村遥（1932），p.73。

57　前掲，大阪市役所教育部（1922）pp.26-27。

58　前掲，関一「都市制度論」，p.7。

59　大阪市役所教育部（1925）『智能測定尺度ノ実験的統計的基礎』，pp.9-10。

60　大阪市役所教育部（1929）『智能測定と児童の適能教育』，「はしがき」，及び本文p.4。

61　赤塚康雄（1986），大阪市直営「貧民」学校の設置・廃校過程とその背景，『部落解放研究』第50号，p.108。

62　同上，p.113。