

愛知県における方面委員制度の設置と展開

山田 瑠 菜

はじめに

第一次世界大戦が始まって以降、物価の高騰と増税に人々は苦しんだ。その結果、農家の米の売り惜しみや、商社による米の買い占めが行われるようになり、米価が上がり始めた。その後、一九一八年七月には、富山県の漁村を皮切りに、全国的に米騒動が発生した。¹⁾

この騒動をきっかけに、同年十月に大阪府知事の林市蔵と大阪府嘱託の小河滋次郎を中心にして、方面委員制度が創設された。この制度は、民間の篤志家に委託し、貧困者の救済にあたらせる相互扶助機関である。²⁾

従来の先行研究では、大阪府方面委員制度の創設期を中心

に、大阪府制度の特徴を明らかにしている。飯田直樹氏³⁾と北場勉氏⁴⁾は、大阪府方面委員制度創設以前の社会情勢を分析し、制度創設の社会的背景を明らかにした。

特に、飯田氏は大阪府における社会事業について、方面委員事業と対極にある警察事業に注目し、検討した。大阪府における社会事業の特徴は、警察主導で下層民衆を対象とし、各種事業が実施された点にあることを明らかにした。

そして、大阪府方面委員制度の歴史的意義の一つは、貧困事業を個別的に対応できない警察とは対照的に、「不定形・情緒的・個別的な働きかけ」と特徴づけられる、全く新しい社会事業として誕生した点にあると考察した。

また、岩本華子氏⁵⁾、小笠原慶彰氏⁶⁾は、大阪府方面委員創設時からの出来事を中心にあげ、方面委員の活動分析を行った。

その中でも若本氏は、今までの方面委員制度の先行研究を分野別に七つに整理し、制度と実践の関わりに着目した。その制度と実践の視点から、方面委員制度とその制度の元でなされる実践活動の方向性の異同及び、制度の機能に対して実践が果たす役割について考察した。

一方、富江直子氏は、方面委員が一九二九年から救護法促進運動に積極的に尽力したことを挙げた。方面委員はあくまでも篤志家による名誉職であり、救護の執行を担う者として、無給で活動を行っていた。しかし、国家が国民の救済を行うことを明示した救護法を施行させたことで、救護法制定以前の方面委員のあり方を維持しつつ、事実上の国家機関として活動したことを明らかにした。

このように前掲の先行研究では、米騒動直後の社会情勢を挙げ、方面委員制度創設期の社会背景を説明しているものが多い。制度創設後は、日本の都市部を中心に、方面委員または類似の委員が次々に創設された。一九二八年には全ての都道府県に設置された。⁸⁾

しかし、これらの先行研究には問題点が残る。

北場氏は、方面委員が大阪府のみでなく、他の都市部にも

広がった背景を、当時の大都市への人口流入の結果であると考察している。実際に、当時の六大都市である東京市は一九一八年、神戸市は一九一九年に救済委員を設け、一九二〇年には、京都市と横浜市が方面委員を設置した。¹⁰⁾

一方、名古屋市は一九二三年に制度を設置し、大阪市から約五年遅れていることになる。それに加え、米騒動が激しかった東京・京都などは先行研究が存在し、比較検討されているなかで、同様に騒動が激しかったとされる名古屋市の記載がほとんどない点も課題であろう。

本稿では、『新修名古屋市史』本文編第六巻に記述された、当時の愛知県の社会的背景に注目する。その上で、『愛知県方面委員制度十年史』と『名古屋市の民生委員四十年のあゆみ』を中心に、米騒動後からの社会情勢を整理し、愛知県方面委員設置の過程を明らかにしていく。また、制度設置の先駆者である大阪府と比較することにより、愛知県方面委員事業の特徴を考察していきたい。

第一章 愛知県と大阪府の米騒動後の対応と

特徴

第一節 愛知県

米騒動以前の愛知県の社会事業は、「大正初年に至る迄は概して低調を示し、事業の種類も甚だ限定されてゐた^⑪」とあるように、愛知県における社会問題の対応に不備があることは明らかであった。救護事業も一時的・慈善的な内容がほとんどであり、基本的には篤志家個人や慈善事業団体に委ねられていた。その後、一九一八年八月九日から十日間にわたって暴動化した米騒動を契機に、愛知県の社会事業は急速に発展を遂げた。

一九一七年には、社会事業に携わっていた団体・個人が集まって、愛知県救済教会を設立した。以後、愛知県救済教会は、社会事業の中心機関となった。また、民間団体などとは別に、名古屋市は一九一九年に名古屋市役所救護課を新設し、翌年四月には社会課に改称した^⑫。

一九二〇年には、戦後恐慌で相次ぐ会社・工場の閉鎖から

失業者が続出した。雇用対策問題の必要を感じた名古屋市は、職業案内所による労働紹介を始めた。この施策は、当時の民衆の要請に合致し、求人・求職ともに大きく膨れ上がった。一九二三年の実績を例に挙げると、求人一万四二七七名、求職者一万二八五〇名、紹介者による就職者は七一〇二名に及んだ。

また、職業紹介と同時に日雇労働者への就労斡旋も行われていた。こうした労働者が急増している中で、失業対策の意味合いも込めて仕事を斡旋することは、社会的な要求であった^⑬。

同年一〇月頃には、第一次世界大戦後に、経済の拡大と都市への人口の集中による家賃の高騰が深刻となっていたため、名古屋市新出来町住宅を皮切りに、大蔵省から六〇万円の低利融資を得て、市営住宅を建設した。一九二二年までに舎人町・菊井町・新尾頭町・古出来町の五町に第一期計画分として、一六六戸の住宅を完成させた。その後、一九二五年から一九二七年までの間に、北押切・千種・西日置・南山・東山の五町に一一五戸が建設され、名古屋市民に賃与された。

しかし、これらは窮民向けの政策ではなく、住宅に手の届

かない者が多かった。このような困窮者に対して、名古屋市は共同宿泊所を建設し、一九二五年八月から開業した。一日の平均の宿泊者数は、一六〇から一七〇名で、日雇層がほとんどを占めていた。¹⁴⁾

一九二一年六月には、名古屋市中区に矢場診療所、翌年十二月に沢上診療所、一九二四年八月には菊井診療所が開設された。これらの診療所は全てが無料の市営診療所であり、治療を受けることが困難な貧民層に重宝された。¹⁵⁾

こうした米騒動後の社会事業の特徴として、「防貧対策」が積極的に行われていたことがあげられる。防貧対策とは、少額所得者対策であり、これ以上の貧富の差をなくす為に行われていた、経済保護事業を中心とした対策である。防貧は、関係行政が救済対策者をこれまでの救済では捉えきれなくなつたことを理由に、対象者の拡大を図るために用いた新たな概念である。あらかじめ税金や保険料を徴収し、貧しい人だけでなく、全ての人に普遍的に適用された。¹⁶⁾

当時の日本では、事後的な救済である「救貧対策」よりも、事前の予防介入ができる「防貧対策」を積極的に推奨していた。理由は、イギリスの救貧対策が失敗に終わったことがきつ

かけである。その結果、救貧制度無用論が社会官僚の中で主張された。そのため日本では、行政機関が積極的に関与することができず防貧対策が、社会事業を行っていくうえで形成された。¹⁷⁾これは、愛知県でも同様で、県や市が関与しやすい防貧対策が行われたと考えられる。

第二節 大阪府

大阪府は、米騒動以前から、第一次世界大戦後に深刻化されると予想されていた労働問題に対処するために、一九一八年六月に全国に先駆けて救護課を新設した。また、大阪府知事林市蔵は、『救済研究』大正七年五月号の中で、

大阪に於ける労働者及びこれが関係者は、その数において既に三十七万人を算す。これ実に大阪市の現人口百五十万の約四分の一強に当るの較合なるのみならず、この優劣良否は直にかかりて工業都市たる大阪の隆替消長に、至大の影響を及ぼすべき所よりこれを見れば、我大阪の行政是は、須らく此の労働問題を中心とする見地より之立案しまた斟酌庵配する所なかるべからずと極言するも敢て不可なきを信ずる所なり。由来工業界における労働

者は、一面に最も有力なる利源たると共に、他面また労働階級の力にまつこと頗る大なるのありしは敢て疑ふべからずと雖も、またその反面のこれら労働者が一転して失業者となり、浮浪者となり、犯罪者若しくは各種非行社会的群衆なりて、間接または直接に地方の安寧福祉を阻害せしこと幾何なりしやも未だ識るべからず。

と、府政が抱える労働問題の重要性を指摘した。¹⁸⁾

林市蔵は、一九一六年十二月十七日に第十五代大阪府知事に就任した。¹⁹⁾ 林は着任当初より、商工業の中心都市であった大阪府の行政責任者としての立場から、時代の推移、特に米騒動の激動に伴う民衆の実相に着目していた。床屋に訪れた林が、夕刊売りの貧しい母子の姿に胸を打たれことをきっかけに、貧困対策の創設を決意したというエピソードは著名である。²⁰⁾

しかし、林は社会事業の基礎がなかったため、自ら救済事業を創設することが難しかった。そこで、大阪府救済課の嘱託職員であった小河滋次郎に、救済事業制度の創設を依頼した。²¹⁾ 小河は、一九一三年四月に当時の大阪府知事であった大久保利武の招きに応じ、大阪府嘱託となり、社会事業の指導

に尽力した。²²⁾ 方面委員創設以前から、個別に対応することができない職員の必要性を説いており、第四回全国救済事業大会（一九一六年十一月三日）において、「各市町村の名望家を救済委員に嘱託し、恤救に関する任務に当たらしむるの可否」を協議題目として提出していた。²³⁾

小河は、林の命を受けて、ドイツ・イギリス・アメリカにおける救済委員や、岡山県が独自に実施していた濟世顧問制度（一九一六年五月実施）を研究考慮し、大阪府方面委員制度を立案した。²⁴⁾

こうした、大阪独自の方面制度は、「救貧対策」に当てはまり、当時の救貧対策無用論とは真逆の政策であった。²⁵⁾ 方面委員制度は、一九一七年十月七日に、大阪府告示第二五五号として公布された。²⁶⁾

この制度は、日本で最初の計画的な社会測量機関にあたる。各市町村の名望家・篤志家を委員に任命し、大阪府の行う社会事業の補助機関として、各地域の社会調査、医療保護、職業紹介、乳児の保護などを行った。²⁷⁾

第二章 愛知県における方面委員制度の成立過程

第一節 方面委員の設置

米騒動以後、公的な社会事業制度が各種整備されたが、大正末期からの不況・災害等により、施策対象者が増加した。このことから、社会事業の有効な実施を図ることが必要になった。そして、要救護者の状況を個別に正確に把握し、その実情に指導を行う人材の配置が急務とされた。⁽²⁸⁾

実際に、愛知県内で方面委員設置の案が出されたのは、一九二一年である。当時の名古屋市長が、愛知県内の情勢を鑑みて、他府県では既に設置されていた、方面委員の設置を提案した。しかし、愛知県庁内では認められず、その年は実現することはなかった。

翌年の一九二二年に、川久保常次郎が愛知県庁課長に赴任した際、愛知県では仕事に従事できないことに気がついた。そこで、川久保は前年に潰されていた方面委員制度の設置を自分の職務にしたことが、制度設置のきっかけである。⁽²⁹⁾

そして同年四月には、方面委員設置を実現するために、埼玉県社会事業主事であり、福利委員の創設や共済会の組織化などに尽力していた、三上孝基を愛知県社会主事に招き入れた。⁽³⁰⁾

その後、愛知県方面委員制度が正式に設置されたのは、一九二三年八月二十一日である。しかし前年の一九二二年には、三上により試験的に制度の運用が始まっていた。⁽³¹⁾ 試験的に設置された理由は、方面委員制度の予算案を作成していた時に、内務省が反対していたことが原因であると考えられる。

愛知県というのは非常に保守的なところでしてね。保守的で、現実的で、実際を見ないとなかなか信用しないところなんです。非常に意固地なところがありまして、(中略)名古屋というところはケチなところだから、ただで世話をする人間はいないと、故・三上孝基インタビュー記録で語られている。⁽³²⁾

内務省では、愛知県での方面委員事業は反対されていたものの、川久保が粘り強く話をつけて、三八九五円の予算を獲得した。⁽³³⁾ もとは、大正二年度市部予算(第一号議案)に社会課案として、三上が先駆的な都府県の同制度を参考に、約

六千円の予算案を提出していたとされる³⁴。

最初に委員設置が計画されたのは、比較的貧困者が多い四区（東区、西区、中区、南区）で各区に二カ所ずつ八方面で、委員は計四〇名であった³⁵。

第二節 方面委員の運用

初年度である一九三三年八月に、舎人・清水・新道・押切・笹島・下奥・熱田伝馬・旗屋の八方面で、三十五名の篤志家が委員に任命され、正式に方面委員制度が設置された。しかし、委員のなかで、その職能についての認識がはつきりしておらず、方面事業は未知の世界であった³⁶。また、各方面の家族状況や生活状態を聞いて回った際には、

人の暮し向きを吟味したり、病人の有無を調べたり、日傭賃を聞いたりなどして、一體お前さんは何の権利があつてそんなに人のことを吟味するのだ。金でも呉れるのか、人を馬鹿にしているのか

と、ほとんどの家庭で罵声を浴びせられたという³⁷。当時の愛知県では、社会事業の評判が悪かったと言われている。

三上は、

私が愛知県に行つたとき、社会事業家というのはこまかが多いという風に世間で言っていて、最も信用のなくなった時だった

と語っている。ある社会事業団体が寄付を称して集金し、自分の家族の生活費を出していた。といったことが、たびたび報告されており、民衆からの信用はなくなっていた³⁸。

方面委員が取り扱う事項は、方面委員規程に記載されており、四つに分かれていた。

第四條 方面委員ノ取扱フ事項ノ概目左ノ如シ

- 一 担任方面ニ於ケル住民ノ生活状態ヲ調査スルコト
- 二 要救護者救護ノ状況ヲ調査シ之力救済徹底ニ努ムルコト
- 三 既存社会的施設ノ活動ヲ助成シ及新ニ施設ヲ要スヘキ事業ヲ攻究スルコト
- 四 其ノ他特ニ委託シタル事項ノ調査及実行ニ当ルコト必要コト³⁹

生活状態とは、生活調査 戸籍管理 病者の救療 幼児

保育の四つを中心に分類される。重点の調査は生活調査であり、貧困状態にある住民を生活困窮の度合いによって第一種、第二種に区別し、定型のカード式の台帳に記入する方法が採られていた。⁴⁰⁾

方面委員は「生活調査票綴」を一冊持ち、担当区域内の細民と認めるべき者を記録していった。この票は、A5版の大きさで、当時の書類としては珍しいカード式体裁であったことから、この生活調査票に収録されたものは「カード者」と呼ばれ、疾病などにより自活困難な者を「第一種カード階層」、一朝事故に遭遇したとき自活困難に陥る恐れのあるものを「第二種カード階層」と区別し整理した。⁴¹⁾

同年九月一日には、関東大震災が起こった。委員達は、東海道本線不通のため、中央線経由で名古屋駅に流れ入る被災者の対応に追われた。設置当初の委員達には、関東大震災は最適な実物教育であったといえる。⁴²⁾

第二年度の一九二四年には、愛知県内において方面事業が認知されるようになった。⁴³⁾ また、大正十二年度通常県会（一九二四年十一月）での、大正十三年度予算議案説明にて太田知事は、

（前略）第十三と致しまして社会事業の拡充費三一九四円、名古屋市に目下試みつつありますところの方面委員制度なるものは、その成績甚だ良好なりと認めました次第であります。つきましてはこの費字を計上致した次第であります。（後略）

と述べ、大正一三年度には、昨年の約二倍にあたる、七〇九五円の予算が計上されることが決定した。⁴⁴⁾

また、方面事業後援活動として、各所から寄付が行われるようになった。

- ・ 大正一三年二月、浄財金二百円の寄贈を浄土宗西山派青年団からの申し出、また深溝只丸氏からの十円の寄贈がされる。
- ・ 同月、帝室林野管理局名古屋支局長から、特別詮議の結果静岡県掛川支局管内産木炭二十四俵の拂下を受ける。
- ・ 三月、岩田大法氏から事業後援の意味で二十円寄贈される。
- ・ 四月、再び深溝只丸氏から八円六十銭の寄付を受ける。
- ・ 五月、鶴飼明爾氏から母堂追福のため二百円の寄付を受ける。
- ・ 七月、長谷川進次郎氏から、施米券四百枚が寄付される。

・八月、開山光次郎氏から九円の寄付を受ける。

このほかにも、助産師佐々木実氏から、細民に対して、薬価、診察料、手術料、助産料などの免除が行われた。これらの事業後援は、篤志家や慈善団体などにより自発的に行われたものである。⁽⁴⁵⁾

第三年度の一九二五年には、市内各警察署長宛に、社会第五十二号通帳「方面委員非常時立入ノ件通牒」(一九二五年一月一二日付)が通知された。

方面委員非常線立入ノ件通牒

方面委員八常時細民八勿論一般住民ノ生活安定向上ノ爲ニ努力スルト共ニ非常時ニ於テハ特ニ其ノ地區ニ急行シテ秩序ヲ保チ可及的迅速ニ救済處置スル等ノ公務ニ立入ル必要有之尚明治三十年九月十三日縣令第五十號出火心得第二條第三號後段ニ該當スルモノト被認候ニ付今回縣ニ於テ左記方面委員章子定メ携帯セシムルコトト相成候條御了知相成度

これは、生活安定向上のために、非常時に警察の許可なく、方面委員達はその場に急行し立ち入ることができる許可書である。このことから、方面委員の地位が社会的に重要な位置

を占めていたことがわかる。⁽⁴⁶⁾

また、名古屋市のみで実施されていた方面委員事業であるが、制度拡大のために、以前から要望があった、一宮市・岡崎市・豊橋市の三方面に新たに設置された。⁽⁴⁷⁾

第四年度の一九二六年には方面委員助成会が結成された。⁽⁴⁸⁾ 名古屋市南区には一九二五年九月に、中区は同年一月、西区には、一九二六年四月、東区には昭和二年五月に各連合区(名古屋市は行政区単位)に創設されている。

さらに、各方面事業助成会の連絡統制を図り、助成機関設置促進の目的のために、一九二六年四月に愛知県方面委員助成連合会が創設された。これらの会は、方面委員の実践活動の擁護体制を確立し、長期構想上にある救貧・救療対策を推進していくために組織されたものである。創設当初の連合会の主たる行事は、方面委員のPRであり、会報『方面』の発刊、「愛の新生」と題する映画の制作が挙げられる。⁽⁴⁹⁾

第五年度の一九二七年には、愛知県主催の下で、東海五県方面委員大会が開催された。(一九二七年三月一日)二日間にわたって、長野県・静岡県・三重県・岐阜県の委員で方面委員事業の研究と討議を行った。⁽⁵⁰⁾

また、同年十二月には第一回全国方面委員大会（一九二七年十二月二十一日）が、中央社会事業協会主催の下、五日間にわたって行われた。この際に、大会に参加した愛知県の委員達は、

本縣制度が先輩諸府縣のそれに比較して、もはや毫も劣つて居らぬどころか或點では、むしろ優つてゐるの感じすら抱いて名古屋驛頭へ歸つてきたことである。⁽³¹⁾と回顧している。

第三節 救護法促進運動の展開

第七年度の一九二九年には、東京市で三日間にわたり第二回全国方面委員大会（一九二九年十一月十四日）が行われた。その協議の中での過半数は、救護法の実施についてであつた。⁽³²⁾救護法（一九二九年四月二日公布）とは、貧困のために生活することが出来ない救護者を、生活扶助・医療扶助・助産扶助・生業扶助の四つの観点から救護を可能にした救貧法である。⁽³³⁾

救護法（昭和四年四月二日法令第三十九号）⁽³⁴⁾

第一章 被救護者

第一條 左に掲ぐる者貧困ノ爲生活スルコト能ハサルト

キハ本法ニ依リ之ヲ救護ス

一 六十五歳以上ノ老衰者

二 二十三歳以下ノ幼者

三 妊産婦

四 不具廢疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ八身體ノ

障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者

前項ノ第三號ノ妊産婦ヲ救護スベキ期間竝ニ

同項第四號ニ掲グル事由ノ範圍及程度ハ勅令

ヲ以テ之ヲ定ム

第二條 前條ノ規定ニ依リ救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務

者扶養ヲ爲スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ但

シ念迫ノ事情アル場合ニ於イテハ此ノ限ニ在ラ

ズ

（中略）

第四章 救護ノ種類及方法

第十條 救護ノ種類左ノ如シ

一 生活扶助

- 二 医療
- 三 助産
- 四 生業扶助

前項各號ノ救護ノ範圍程度及方法ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

(後略)

救護法による救護対象は、生活に困窮している 労働力がない 扶養義務者から扶養を受けられないという三つの条件を備えていている者に限定された。⁵⁵⁾ 救護法施行前に規定されていた「恤救規則」(一八九四年月日施行)に比べ、救護対象者が拡大されており、国主体で行う公的扶助制度が初めて定められた。

救護法自体は、一九二九年四月二日に公布されたものの、財政難を理由に実施されることはなかった。方面委員は、この救護法実施のための促進運動に尽力し、愛知県委員も全国的組織結成の重要性から方面委員連盟問題を取り上げ主張し、積極的に促進運動を行った。⁵⁶⁾

しかし、この大会では、救護法促進の決議がなされなかつ

た。そのため、愛知県方面委員は、大会からの帰県後、十一月に行われた第二回名古屋市方面委員総会で、独自に救護法促進の決議をした。

陳述書

昭和四年四月法律第三十九號救護法ハ昭和五年度ヨリ實施セラル、様聞知シ我方國救貧社會施設上一轉機ヲ爲スモノト喜居候處財政上ノ御都合ニヨリ御延期ノ由仄聞シ誠ニ痛心ニ不堪次第二御座候何卒現下ノ社會情勢ニ鑑ミ此際萬時難チ排シ速ニ御實施相成様特別ノ御配慮相願度昭和四年十一月二十七日

名古屋市方面委員助成聯合會長 大岩勇夫

内閣総理大臣 濱口雄幸殿

内務大臣 安達謙蔵殿

大蔵大臣 井上準之助殿

陳述書は、名古屋市方面委員助成連合会長の名で作成され、政府に提出した。⁵⁷⁾

第八年度の一九三〇年は、救護法促進運動に向けて、名古屋

屋市方面委員連盟を設立した。三月には、第五十七回会議解散による総選挙対策として、連盟は緊急協議会を開催し、

一、愛知県選出五代議士に東京私邸あて電報で尽力要請すること。

二、帰名の各議士に対し訪問の上、心情披瀝し尽力を依頼懇請すること。

三、三月十五日には、総会に出席のため来名する中央社会事業部長を迎えて常任委員会を開催し今後の対策を打ち合わせる事。

と、協議決定をした。⁽³⁸⁾そして、首相、内相、蔵相及び本県代議士あてに打電、書状発送により促進の依頼をしている。

さらにこの運動は、大都市の結束を固め、五月二日には名古屋市長主催で六大都市社会事業協議会、同月十五日には、名古屋市長主催で六大都市方面委員協議会が相次いで開催され、名古屋市は主導的な立場に立つて救護法実施対策を推進した。⁽³⁹⁾

また、同年十一月には第三回全国方面委員代表者が、中央社会事業協会主催の下で開催された。この大会に派遣された愛知県委員三名が、「もはや陳述書運動のような方法では

到底当局を動かすことはできない。この機に及んでは新聞紙上を通じてひろく世論の支持をつる以外に手はない」と説き、檄文案を提示した。⁽⁴⁰⁾

帝都市民各位に訴ふ!!

共存共栄は人類最高の道徳であります、然るに今日程不景気の深刻なる時はなく、喰ふに食ふなく着るに衣なき同胞は日々決河の勢を以て増加しつつあります。斯る不幸な同胞を打捨てて顧みざるは吾人の大いに恥辱とする処であります。

吾々方面委員は昨年来救護法の実施を熱望陳情して止みませんでした。然るに無誠意なる政府は財政難を唯一の楯として実施の意図甚だ少なきを示せし為、吾々全国方面委員代表者は本日比谷公会堂市政館に会合し全国二十万の救護法該当者のために必死の陳情運動を試み様とするものであります。乍然、吾等の力弱きため政府当局を動かすに足らざるを恐るる次第であります。

冀ば帝都市民各位に窮状を訴へ、市民各位の偉大なる熱と力とにより速に政府をして救護法を実施せしむる様御

援助下さらんことを懇願致します。

十一月二十七日

全国方面委員代表者一同⁶¹

檄!!

全国二十万救護法該当者諸君よ、

吾等は昨年以來数度政府竝に与党に救護法実施を陳述懇願し來つた。將に本日最後陳情猛運動を試み様としていゝる。然るに政府は財政難を唯一の楯として実施の誠意甚だ少し、吾等の力と策とは最早尽んとす、実に残念至極だ!!

この上は諸君は自らの生を保存する為に奮然と起ち、遺憾ながら斗争的、決死的態度を以て政府に救護法実施を迫れ!!

吾等の親愛なる全国二十万人の窮民諸君に涙を以て檄す。

昭和五年十一月二十七日

救護法期成同盟会⁶²

この二つの檄文案は全出席者の賛同を得て、新聞に掲載され、東京市民の世論に訴えた。

第九年度の一九三二年の全国方面委員代表者会議（一九三

二年二月一三日）において、最後の手段として天皇上册を満場一致で可決した。そして、これまでの激しい促進運動を打ち切ると共に、救護法期成同盟会の解散を宣言した。それと同時に、前年に発表した新聞記事について政府に謝罪し、その代わりに悲痛な声明文を発表した。⁶³

聲明書

輓近ノ世情ニ鑑ミ我等全國方面委員ガ具ニ實狀ヲ訴ヘ其ノ實施ヲ要望シテ己マナカツタ救護法ハ愈々昭和七年一月ヨリ施行ノ運ビトナツタ。

邦家社會ノタメ誠ニ慶祝ニ堪ヘナイト共ニ過去三ヶ年ニ亘ル苦闘ノ跡ヲ顧ミテ轉々感慨措ク能ハザルモノガアル。殊ニ同胞實施ノ効果ハ懸ツテ今後ソノ運用ノ適否如何ニアルコトニ想到スレバ我等方面委員ノ職責ハ彌々且ツ大ヲ加ヘタコトヲ痛感スル。

乃チ此機會ニ於テ我等全國方面委員八更ニ結成ヲ固メ相互ノ連絡ヲ滑力ニシ互ニ相シテ社會奉仕ヲ基調トセル方面委員精神ヲ高揚シ且ツ互ニ相警メテ政黨政派ヲ超工同胞相扶ヲ根幹トセル方面委員制度ノ健全ナル發達ヲ圖

リ以テ廣大ナル聖恩ニ報ヒ奉リ同胞ノ期待ニ副ハムコトヲ誓フ。

右聲明ス。

昭和六年四月一七日⁽⁶⁴⁾

声明書が上奏され、救護法促進運動は打ち切られたものの、前年に掲げた抗議文が、東京市民の大衆的支持を得て、一九三三年一月一日より救護法の実施が決定した⁽⁶⁵⁾。

その後、愛知県及び名古屋市方面委員は、委員設置十年後には、どこの都道府県にも劣る部分がない一人前の制度に成長したと語っている⁽⁶⁶⁾。

第三章 愛知県と大阪府における方面委員

制度の比較

第一節 委員の選任方法

大阪府方面委員が発足された際、方面委員規程第一条には、「方面委員は関係市町村吏員、警察官吏、学校関係者、有志者及び救済事業関係者の中より知事之を囑託す。」と明記さ

れた⁽⁶⁷⁾。この方面委員規程と同時に示された「方面委員に関する参考項目」には、

方面委員八成ルヘク其ノ職務ニ就テノ趣味ト理解ト時間トヲ有スル者ナルヲ要望スルハ勿論ナルモ、一面ニハマタ相當ノ素養アル人格アル者ヲシテ此ノ職務ニ訓練スルニ至ラシムルノ趣旨ニ依リ廣ク關係区域内ニ物色シテ隠レタル一般有志者ノ中ヨリ之ヲ選抜スルノ方針ナリ

と明確に表現されている⁽⁶⁸⁾。このように、大阪府方面事業では、職務について関心と理解と時間的余裕のある民間有志者を委員に任命することが重視されていた⁽⁶⁹⁾。

こうした委員の選任方法について、小河は、「無産階級に接触の多い医師・宗教家・家主・差配人・家内工業の経営者、さらに米穀・魚菜・薪炭・その他日用品の小売商」のような人達が、委員に最もふさわしい職業人とあると考えていた。小河が無産階級者に接触の多い人々にこだわった理由としては、米騒動後、都市貧民層に施米や廉価米の配給を必要から、生活状態調査を行うことになった。その際に、「隠れたる篤志家の、殊に中産階級者から出でて、そのことに献身的な活動をなした者の多かつた」という事情があつたからだ

とされている。⁷⁰⁾

また、方面委員制度の前年に創設された岡山県済世顧問制度では、市町村の第一流の声望家や資産家が選任されており、林は、

(上略) さういふ自ら名譽を求め、さうしてその方面に趨ると云ふやうな人は、これは既に各々それだけの仕事をやりになるのでありますけれども、さう云う方面には余り関係のない人を大体選定し、御依頼をしたわけにあります。(後略)

と述べ、済世顧問制度が資産家や名士を選定していることを指摘した。⁷¹⁾

大阪府方面委員は、名士や富豪をできるだけ排除して、中流階級や無産階級に接触の多い人の中から重点的に選出したところが、大きな特色であるといえる。それに加え、一九一九年八月末の段階で設置されていた三十五方面全てで、警官が方面委員として名を連ねていたことも、大阪府制度の特徴である。⁷²⁾

一方、愛知県では、方面委員選定の際、まず専任職員として元小学校教員の後藤吉三郎と大阪の社会事業家であつた中

野実行の二人を任命した。その後、三上を含めた三人で人選を進めていき、学校の校長、区役所、警察署の三力所に職業・資産・社会的な地位など関係なしに五名ほど候補者の推薦するように依頼をした。⁷³⁾

三上がこのような選任方法をとつた理由は、愛知県の土地勘がなかつたことと、より市民と近い人物を見つげるためだと考えられる。

しかし、推薦された候補者達のほとんどが事業の性質を理解していなかつたため、責任者の選定を期待することは出来なかつた。三上らは、推薦された人の評判などを市内で聞いて回り、候補者については個々に面談をし、慎重に委員を選考した。⁷⁴⁾

また、愛知県顧問も担つていた小河は、僧侶、学校の教育者出身、警察官出身はあまり委員にしないほうがいいと、三上に忠告をしていた。大阪での経験や、愛知県での僧侶の社会事業への無関心さが原因だと考えられる。⁷⁵⁾

第二節 方面委員規程の差異

大阪府方面委員は、「大阪府方面委員規程」(大阪府告示第

二五五号) 全十条とその規程に付属する「方面委員に関する参考項目」全十二条からなる規則のもと、運営されていた。

方面委員二關スル参考項目⁷⁶⁾

一 方面區域ノ設定八府下一般二普及セシムルノ趣旨ナルモ最初八先ツ市内及市ノ隣接町村、特二他地方ヨリ移住セル者多キヲ占ムル工場地區労働方面等二就テ之ヲ設定スルノ方針ナリ

この項目にあるように、大阪市内及び市の接続町村、他地方から移住した者が多く住む工場地区、労働地区を基本として、三十五方面に方面委員を設置をした。大阪市は工業都市のため、生活の安定しない下層階級の人々が多く移住していた。最も警戒する区域の治安維持的な目的もあつたとされている。

また、方面委員参考項目六条には、「方面委員ノ數八一方面二ツキ約十人ヲ以テ定員トス」と、一方面で約十人程度と規定されている⁷⁷⁾。しかし、実際は定員以上の五二七名が任命された⁷⁸⁾。

一方、愛知県では、委員設置当初は試験的の意味合いが強かつたため、大阪府とは異なり、簡素な設置規程が制定さ

れた。方面委員の予算などを考慮して、初年度は特に貧困者の多かつた名古屋市四区に二方面ずつ、計八方面で開始した。三上は、あまり委員の人数が多いと教育が行き届かないと判断し、八方面に五名ずつ計四〇名での実施を考えていた。しかし、実際は委員候補者には断られることが多く、予定よりも少ない三十五名での設置に至つた。

三上の前任であつた埼玉県福利委員は数が多く、職務のない人が多数いたため、少人数での設置を提案した。また、三上は愛知県委員を、自分の担当地域内でしっかりと働くケースワーカーのような存在に育てたかつたと語っている。

それに加えて愛知県では、大阪府のような具体的な参考項目等は定めることはなかつた。これは、具体的な委員の参考項目を設定してしまつと、愛知県内では、委員が集まらなかつたからだと考えられる⁷⁹⁾。

第三節 方面委員の創設ないし設置の経緯

大阪府方面委員は、米騒動直後の一九一七年十月に林市蔵の命を受けて小河滋次郎が救済事業として立案したことが創設のきっかけであることは、本稿の第一章第二節で述べてい

る。

しかし、大阪府における社会事業の発達が始まったのは、米騒動よりも前の一八八七年頃とされている。一八八六年井上三登治創設の愛育社、一八八九年梅田文子創設の大阪救児院（後に聖約翰学園）、一八九〇年小橋勝之助創設の大阪博愛社、一八九六年加島俊郎創設の汎愛扶植会、一九〇一年には全国に先駆けて、複数の慈善団体の相互連絡機関である大阪慈善協会が創設された。その後、大阪のそれぞれの団体が慈善事業を進めている際に、大久保利武が大阪府知事に着任した。⁽⁸⁾

大久保は、大久保利通の三男であり、大正元年十二月三十日付で大阪府知事に転任した。以前は社会事業と密接な関わりを持つ、監獄改良の職務に当たった経歴があり、社会事業に対する理解が深く、「未だ皆て手の着けられなかつた社会事業の奨励」を目標に府知事に赴任した。当時、大阪の慈善事業は全都道府県と比べて、相当に進歩しており、「連絡統制を図り、科学的研究調査を進めることは、我邦全体の上から考へても今日が格好の機会であり、また最も格好の土地」であると大久保は考え、法学博士であつた小河滋次郎を社会

事業の指導者として招聘した。⁽⁹⁾

その後、救済事業研究会の開催、機関雑誌『救済研究』の発行など、小河を監修者として積極的に行い、「近來中央に於ける慈善協会の活動頗る著しきものあるを視る所なるが、此は畢竟各地方に於ける斯業当事者の奮勵活躍が、与つて其形勢を促進せしむるに至りし有力の原因たるべきを信ず」と当時の実状を率直に述べた。⁽¹⁰⁾

大阪府の社会事業は、慈善事業に関わりのあつた大久保と小河の二人を中心に、全国における社会事業の発展を促進した。大久保退官後は、第一章二節で述べた通り、林市蔵が大阪府知事となる。林も、大久保と同様に社会事業に関心を持ち、積極的に救済事業進展の指揮を執つた。

一方、愛知県では当時の愛知県知事の川口彦治と川久保常次郎を中心に、一九二二年に方面委員設置の立案がなされた。しかし、方面委員設置の提案は、第二章でも述べた通り、愛知県庁の社会課長になつた川久保が、仕事に従事することが難しいと考え、前年に名古屋市中潰された方面事業案を自分の仕事にしたことがきっかけである。

方面委員制度は実は私が来ましたが一九二二年ですから、その前の年にですね、名古屋市で方面委員制度をつくるという案を市の課長が考えて、予算を出したんですが、庁内で認められなかったらしいです。それが県の当時、課長の川久保常次郎、この人は鹿児島出身の人でした。この人が一九二〇年頃、一九二二年か、初めて知事が鹿児島出身の川口彦治が県知事になって来たんです。川久保常次郎氏は、自分と同じ藩の知事が来たのでこの時こそ早く一つ良い位置へ栄転したいというつもりでね。その川久保氏は中島郡の郡長だったんですが、それで川口知事へもう少しいいところへやつてもらいたいといったんです。少し待ってる、俺が少し考えてやろうと川口さんが言ったそうです。そしてしばらくしてから社会課を作りそして社会課長に川久保氏を据えたんですね。で中島郡から県に入れた訳です。しかし愛知県に行っても予算はないし、仕事のしようがない、何かしようと考えたときに、前年市が方面委員制度を庁内で潰された……それで県の方で方面制度を作るというのを自分の仕事にしようと考えたらいいですな。

と、三上も愛知県方面事業の設置について語っている。⁸³

その後、社会事業に疎かった川久保が内務省に相談をしたところ、埼玉県の三上孝基を推薦され、愛知県社会事に任命した。

また、川久保は新愛知新聞に、当時の愛知県における社会事業の把握のされ方や方面制度を設置する動機などを、「現在の社会事業と方面委員制度」と題し、記事にしている。

(前略) 斯くの如き重要な社会的施設も不幸にして未だ本県には実施されていないのであるが最近各方面より其の必要を認められ之が実施の進促を要するの声を聞くに至つたので一九二三年度には県に於て先づ試験的に名古屋市の一部に之を行ひ其結果最も本県の事情に適したる形式の下に漸次県下全般に普及せしめんとの計画を樹て目下開会せられつつある通常県会に提出の予算案中には来年度に於る本制度実施の爲め必要な費用が計上してある次第である若し幸にして県会の協賛を得て、仮令名古屋市の一部分にたりとも委員の委託を見て是が実行の端緒を開くに至るならば本県の社会事業界に一段の光彩を添へることとなり市民はもとより県民全般の福利に

関する一進歩と謂ふべきである。⁽⁸⁴⁾

社会事業に特に関心の薄かった愛知県民、名古屋市民に対し、方面委員設置の理解を求めするために、新聞紙上では一九二二年十二月二日から五日間にわたって、大々的にPRがなされていた。

愛知県において方面委員は、川久保や埼玉から招請された三上が中心となって企画設置された。大阪とは異なり、社会事業の拡充や方面委員の計画には知事は関わっていない。愛知県の方面委員制度は、下からのボトムアップという形で、設置が決定した。

おわりに

愛知県の社会事業は、米騒動を契機に急速に発展を遂げた。世界恐慌による失業対策のための職業案内所、家賃高騰による市営住宅建設、窮民向けの共同宿泊所、無料診療所など様々な社会事業が展開された。これらは、行政機関が積極的に関与できる防貧対策であり、経済困窮者に対し普遍的に対応す

ることが可能であった。

しかし、時代が進むにつれ経済困窮者が増加した。そのため、要介護者を個別に正確に把握し、その実状に指導を行う人材の配布が急務とされ、先に他府県で設置されていた方面委員の設置に至った。

一九二三年に設置が決定された方面委員は、当初試験的な実施から始まった。しかし、愛知県での社会事業の信頼度の低さ、愛知県民の性格などを鑑み、内務省内では反対されていた。当時の愛知県庁課長の川久保常次郎と社会主事であった三上孝基の粘り強い説得の結果、予算を獲得し、愛知県に方面委員が設置された。

設置後は、関東大震災被災者での対応、助成連合会の設置、方面委員大会等での研究発表などを積極的に行った。

その中でも、最も特徴的なのは救護法促進運動である。他の府県とは異なり、名古屋市では個別に陳述書を政府に提出をし、愛知県を主導に協議会などを数回開いた。この実施運動を振り返った際、愛知県委員は名古屋市が先導的に救護法実施運動を展開していたとしている。

また、方面委員制度設置十年を迎える頃には、どこの都道

府県にも劣ることはない、一人前の制度を作りあげたと回顧している。

愛知県方面委員の特徴は、委員の選定方法と社会主事の三上孝基の尽力が挙げられる。

委員の選定方法の特徴は、大阪府とは異なり、委員の参考基準を明確に定めることなく、地元の有力者に候補者の選定を協力を仰いだことである。三上が愛知県の実状に疎かったことも一つの理由であるが、委員選定基準を定めてしまうと、委員が集まらないと考えたためであろう。

三上の尽力は、社会主事として、予算の確保、委員の選定、教育が挙げられる。埼玉県社会事業主事の経験を生かし、愛知県委員をケースワーカーのような存在に教育をしようとした。他の府県から遅れて設置された愛知県方面事業は、他府県の問題点や意見などを明確に把握し、改善したといえよう。また、大阪府では大久保利通と小河滋次郎を中心にして社会事業の拡充を図り、その後日本の工業都市としての性格を鑑みて、林市蔵が方面委員の創設に乗り出した。大阪府の特徴は、上からの指示で主導的に方面委員事業を進める、トップダウンの形式をとっていたことである。

反対に、愛知県は当時の六大都市であり、大阪府と似た工業都市の性格を有していたにも関わらず、社会事業の拡充は遅れていた。方面委員の設置の検討も、社会課長の川久保から提案されており、ボトムアップの形式を取っている。

また、愛知県民の社会事業への関心の低さから、方面事業設置前には新聞上で社会事業の必要性を市民に向け書き、設置後も機関雑誌の発刊やPR映画などの作成をし、積極的に市民へのアピールをしていた。

愛知県民の社会事業を信頼しない性格と、愛知県内のトップの社会事業への関心の低さが、愛知県の方面委員設置を遅らせた理由だと考えられる。

注

- (1) 『大阪百年史』(一九六八年、大阪府)
- (2) 『国史大事典』第十二巻(一九八〇年、吉川弘文館) 六五二頁
- (3) 飯田直樹「近代大阪における警察社会事業と方面委員制度」『社会政策』第四巻一号、二〇一一年。
- (4) 北場勉「大正期における方面委員制度誕生の社会的背景と意味に関する一考察」(『日本社会事業大学研究紀要』第五十

- 五号、二〇〇九年)。
- (5) 岩本華子「創設期大阪府方面委員の活動分析」「制度」と「実践」の関係に着目して」(『社会問題研究』五十七号、二〇〇七年)
- (6) 小笠原慶彰「大阪府方面委員制度創設期における林市蔵の位置 方面理事・沼田嘉一郎との関係を中心として」(『社会福祉学』第五十二卷一号、二〇一〇年)
- (7) 富江直子「救貧の中の日本 生存の義務」(二〇〇七年、ミネルヴァ書房)
- (8) 同右 二二〇～二二二頁
- (9) 前掲注(4)
- (10) 名古屋市民生委員総務課「名古屋市の民生委員四十年のあゆみ」二〇～二十三頁(一九六三年、名古屋市)
- (11) 新修名古屋歴史編集委員会『新修名古屋歴史』本文編 第六卷(二〇〇〇年、名古屋市)二七八頁
- (12) 同右 二七八～二七九頁
- (13) 同右 二八〇～二八三頁
- (14) 同右 二八三～二八五頁
- (15) 同右 二八六～二八八頁
- (16) 野口友紀子「防貧の概念 社会事業形成期の対象把握の視点」(二〇〇三年)一五頁
- (17) 前掲注(7)七十六～七十八頁
- (18) 大阪府史料編纂所『大阪府市史』本文編 第六卷(一九九四年、大阪府)八五二頁
- (19) 大阪府民生部社会課『大阪府民生委員制度四十年史』(年大阪府)二十四頁
- (20) 前掲注(7)一一〇～一一二頁
- (21) 『戦前期社会事業基本文献集五十四 方面委員二十年史』十二頁(一九九七年、全日本方面委員聯盟)
- (22) 『国史大事典』第二卷(一九九一年、吉川弘文館)七六六頁
- (23) 前掲注(18)八五五頁
- (24) 前掲注(21)十二頁
- (25) 前掲注(7)一二七～二二八頁
- (26) 前掲注(19)四十頁
- (27) 前掲注(21)十二頁
- (28) 前掲注(12)二八九～二九〇頁
- (29) 永岡正己「愛知県における社会事業行政の成立 故・三上孝基氏インタビュー記録」(『日本福祉大学社会福祉論集』第一四号、二〇〇六年)一一五頁
- (30) 同右 一〇一～一〇二頁
- (31) 『愛知県方面委員制度十年史』(愛知県社会課、一九三三年)一頁
- (32) 前掲注(29)一一七頁
- (33) 同右 一一八頁
- (34) 前掲注(10)二十四～二十六頁
- (35) 前掲注(31)一～二頁
- (36) 同右 一～四頁

- (37) 同右 六十頁
- (38) 前掲注(29) 一一〇頁
- (39) 前掲注(10) 二十六頁
- (40) 岩本華子「大正期における大阪府方面委員による家族支援
子どもの養育困難家族支援に焦点づけて」(奈良教育大学
子ども養育困難家族支援に焦点づけて) (奈良教育大学
紀要) 第六十卷第一号、二〇二一年) 十一、十二頁
- (41) 前掲注(10) 二十九、三十頁
- (42) 前掲注(10) 二、三頁
- (43) 同右 十二頁
- (44) 前掲注(10) 三十五頁
- (45) 前掲注(31) 十二、十三頁
- (46) 同右 一六、一七頁
- (47) 同右 一七、一八頁
- (48) 同右 一八、二〇頁
- (49) 前掲注(10) 三十九、四十一頁
- (50) 前掲注(31) 二十二、二十三頁
- (51) 同右 二十四、二十五頁
- (52) 同右 二十九、三十頁
- (53) 前掲注(7) 一、二頁
- (54) 国立国会図書館デジタルコレクションより「参考条例挿入
国民法規第十二輯 者会関係法」二二九、二三、三四頁 抜粋
- (55) 前掲注(7) 一、二頁
- (56) 前掲注(10) 四十七、四十八頁
- (57) 前掲注(31) 三十一、三十二頁
- (58) 前掲注(10) 五十頁
- (59) 同右 五十、五十一頁
- (60) 前掲注(31) 三十五頁
- (61) 同右 三十五頁
- (62) 同右 三十五頁
- (63) 同右 三十八頁
- (64) 同右 三十八、三十九頁
- (65) 同右 三十八頁
- (66) 前掲注(31) 四十四、四十五頁
- (67) 前掲注(21) 二十、二十一頁
- (68) 同右 二十二頁
- (69) 前掲注(19) 五十八頁
- (70) 前掲注(18) 八五六頁
- (71) 前掲注(19) 五十九、六十頁
- (72) 前掲注(3) 三頁
- (73) 前掲注(29) 一、二頁
- (74) 前掲注(31) 五十一、五十二頁
- (75) 前掲注(29) 一、二頁
- (76) 前掲注(21) 二十二頁
- (77) 同右 二十二頁
- (78) 前掲注(5) 九十五頁
- (79) 前掲注(29) 二十七、二十八頁
- (80) 前掲注(19) 一、二頁
- (81) 同右 四頁

- (82) 同右 五、六頁
- (83) 前掲注(29) 一一五頁
- (84) 前掲注(10) 二十四、二十六頁