

## 『東京府慈善協会』 救済委員の「細民標準」への貢献 —『東京府慈善協会会報』を手がかりに—

山田 知子<sup>1)</sup>

### Study on Living Survey of Visiting Worker of Tokyo Charity Organization Society (TCOS) and Contribution for Investigation of Poverty Line

Tomoko YAMADA

#### 要 旨

東京府慈善協会に救済委員が設置されたのは、大正7（1918）年6月であった。救済委員は方面委員に継承され、戦後、民生委員となる。救済委員はどのように設置され、どのような活動を行ったのか、それを明らかにすることが本稿の目的である。戦前期の方面委員制度に関する研究蓄積はあるが、東京府慈善協会の救済委員に関する研究は、ほとんどない。関東大震災や東京大空襲で歴史的資料が焼失してしまっているからである。地域をベースにし人々の生活問題の解決のために尽力した救済委員の社会事業史における役割を問い直すことは社会的に意義がある。本稿では、残されたわずかな資料である東京府慈善協会発行「東京府慈善協会会報」を手掛かりに分析した。結果として次の5点が明らかになった。第1に『東京府慈善協会』という組織の先進性。官民学という三位一体の組織で、先進的にかつ実践力と政策遂行力をもっていたこと。第2に救済委員の生活調査の調査力はきわめて高く、当時の拡大する生活困窮者層の生活実態をリアルにとらえていたということ。第3に東京府慈善協会の救済委員は隣保事業の推進力でありその果たした役割は大きかったこと。第4に救済委員の公的な細民調査などへの大きな貢献。特に大正10年の内務省の細民調査の設計に対して情報を提供し、調査の際は調査員としても大きな貢献をした。我が国の戦前期における最低生活費の算出に深く救済委員の調査活動がかかわっていたこと。第5に「東京府慈善協会」の救済委員事業にかかわった人々は救済事業に対して、リベラルな思想を持った人々が多数含まれていたこと。

**キーワード：**東京府慈善協会、救済委員、生活調査、細民標準

\*「細民」はきわめて排除的、差別的な意味が込められており、今日では使用されませんが、本稿においては、歴史的用語として使用しています。ご了承ください。

#### ABSTRACT

The purpose of this research is to clarify the actual situation of activities of the Tokyo Charity Organization Society (TCOS) and its community based visiting workers (Kiyusai- iin) in 1910s. There is social significance of this research. Because there have been historical research on national level, but since there are few studies of TCOS and visiting workers. The method of research analyzed the published TCOS's newsletter.

In conclusion, first of all, TCOS's character was very sophisticated and its member who had a high level skills and expert knowledge. Secondly, the calculation of the minimum life living cost contributed to the National-level public poverty survey in 1921. Third, TCOS's visiting workers had an important role in community based welfare action, which was a kind of settlement. Fourth, TCOS was an organization that gathered the power of administration, NPO and scholars together. Fifth, the visiting workers who committed deeply to the low income family's real life could reveal the social problems.

<sup>1)</sup> 放送大学教授（「生活と福祉」コース）

**Key words** : Tokyo Charity Organization Society (TCOS), visiting workers (Kiyusai iin), living survey, poverty line

## 1. 視点

### 1) 社会事業史における「東京府慈善協会」救済委員の位置

日本の社会事業は大正中期から後期にかけて成立した<sup>1</sup>。明治41年10月に中央慈善協会<sup>2</sup>が結成されて以来、慈善事業の関係団体、施設は少しずつ増えていたが、大正中期以降、急激にその数は増えた。大正デモクラシーに基づく社会連帯観や資本主義の発達による新しい貧困層の創出などを背景に慈善事業から社会事業への転換が行われたのである。大正5年末の社会事業関連施設数は693、6年末729、7年末753、8年末1035、9年末には1183ヶ所と増えている。

民生委員制度の前身である方面委員制度は大正6(1917)年5月、岡山県に誕生した「済世顧問」制度を嚆矢とする。その翌年10月、大阪では、林市蔵府知事が小河滋次郎の協力を得て、ドイツのエルバーフェルト制度をモデルに方面委員制度を創設している。方面委員は、市町村の小学校通学区域に配置され、区域内の生活困窮者の人々の生活状態を調査し、生活改善や向上、救済方法などを探究する委員である。物価の高騰、米騒動の勃発など社会不安が広がる社会経済状況を背景にその後全国に拡大していった。昭和3(1928)年までに方面委員制度は全国すべての道府県に設置されるようになった。しかしながら必ずしも制度内容は全国统一のものではなく、資格や選び方、職務についても違いがあった<sup>3</sup>。救護法は昭和4(1929)年に制定、昭和7(1932)年に実施され、救護委員に方面委員があたることとされた。昭和11(1936)年には、「方面委員令」が全国统一の組織と運営を行うために制定されている。

大阪に方面委員が創設される4ヶ月前、大正7(1918)年6月、東京府では「東京府慈善協会」に救済委員が設置されている。この救済委員は方面委員、専任委員、名誉委員という三種類の委員からなり、東京府下14方面<sup>4</sup>に設置された。その後、大正9(1920)年12月に東京市に東京市方面委員が設置されている。「東京府慈善協会」の救済委員を方面委員として位置づけるならば、東京府では大阪府より4ヶ月前、方面委員制度を設置したことになる。大阪に先立って設

置されたこの「東京府慈善協会」の救済委員の活動についてはこれまで充分研究されてこなかった。方面委員やそれに近い制度にかんする全国的な動向を概観する研究はあるが東京府および東京市に限った救済委員や方面委員に関する研究が必ずしもつくされているとはいえない。その背景には、①関東大震災と東京大空襲により貴重な資料のほとんどが焼失してしまっていること。②東京は全国社会行政の中心であるために全国の動向は把握できるものの東京市に限定した一地方としての社会行政については全国の動向との違いを明確にしにくい、ということがあげられる。東京の救済委員や方面委員の活動を消失から免れた断片的な資料をつなぎ合わせつつ、検討することの重要性は高い。当時、帝都東京といわれたその中心、東京市に住む生活困窮者の人々の暮らしがどのようなものであったのか、人々の暮らしに深くかかわる救済委員や方面委員の活動を通して、今までにないやり方で、いわば小額な収入でやりくりしている人々の暮らしの諸相を明らかにすることができると考えられるからである。

本稿は、「東京府慈善協会」の救済委員に焦点をあて、設置の経緯、活動の実態を明らかにし、その後の東京市方面委員に移行していくプロセスを明らかにする。大正6年以降に刊行された東京府、東京市の関連資料をもとに探りたいと思う。当時、東京市内には地方から流入してきた生活困窮者や産業化の過程で生み出された低所得労働者とその家族がすでに相当数いた。これらの人々への生活支援や生活再建のためどのような相談や支援がおこなわれたのか。大正6(1917)年ごろから昭和7(1932)年ごろは、いわゆる大正デモクラシー期を経て社会事業が慈善事業から移行し、開花した時期であり、わが国の社会事業史においてきわめて重要な時期である。救護法が成立し、施行される前のこの時期はとくにわが国の資本主義の諸問題が露呈し、国民生活は動揺し、社会事業の役割がますます強く認識された時期として位置づけられる。暗黒の戦時体制に入っていく前、わが国の社会事業が一瞬であるが閃光を放った時期でもある。

### 2) 生活調査の前線

研究の方法として、救済委員、方面委員がどのような調査を実施したのか、とくに生活調査という視点か

<sup>1</sup> 吉田久一『日本社会事業の歴史』勁草書房、1960、p.241

<sup>2</sup> 明治41(1908)年10月7日結成(会長 渋沢栄一、1909年機関誌『慈善』発刊、大正10(1921)年3月「中央社会事業協会」と改称。

<sup>3</sup> 方面委員に関する研究は、遠藤興一の精力的な研究がある。しかし、これらは全国的な動向をたどるものであり、必ずしも東京に限定した研究ではない。遠藤興一「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』第13号、pp.35-39、鉄道弘済会、1973、同「戦時下方面委員活動の性格と特徴」『社会事業史研究』第4号、pp.15-41、1976、同「方面委員制度史論序説」『明治学院論叢』(219号) pp.35-70、1974年7月、同「方面委員活動の史論的展開について(上)」『明治学院論叢』(231号) pp.85-128、1975年9月、同「方面委員活動の史論的展開について(下)」『明治学院論叢』(235号) pp.71-108、1976年1月

<sup>4</sup> 貧困層の膨張に対応してのちに20方面に拡大される。

ら接近する。資料は主に『東京府慈善協会会報』を手がかりにする。なぜ、生活調査なのか、という点、当時の救済委員、方面委員の仕事は生活困窮している家庭を戸別訪問し、生活の実態を直接ヒヤリングし詳細に調査し、生活の再建を図るための相談、支援を行うというものであったが、そこで行われたヒヤリングを社会福祉調査の源流である生活調査と位置づけたいからである。政府や自治体はその政策構築のために実施する調査が社会調査であるなら、生活困窮者や低所得労働者の生活に深くかかわり、生活問題解決をめざしその実態を明らかにするのが生活調査である。それは社会福祉調査の源流をたどることにつながる。そういう意味において、救済委員、方面委員の日々の活動を生活調査と位置づけ探究してみたいと思う<sup>5</sup>。

まず、明治後期から大正期における生活調査の流れを概観する。次に「東京府慈善協会」の救済委員がおこなった調査について検討する。

## 2. 明治後期から大正期における生活調査の潮流

### 1) 横山源之助「日本の下層社会」と農商務省「職工事情」

明治期にすでに民間レベルでも官製レベルでもいくつもの調査が実施されている。この時期の「生活調査」としてあげておくべきものは、民間レベルの代表的なものとしては、横山源之助『日本の下層社会』（1899年、明治32年刊）であり、官製の調査としては農商務省『職工事情』（1903年、明治36年）であろう。横山は『日本の下層社会』の中で、東京という大都市の「下層」に暮らす人々の生活に光を当てている。賃金や生計費、家賃、借金、子供の教育状況など多面的にその生活を調査し、「東京の貧民状態」としてまとめた。とくに1日の生計費用を調査し、収入と支出を調査しているが、その手法は生活を多面的にとらえていて、「生活調査」と位置付けてよいものである。日野資秀<sup>6</sup>は横山の著書の「序」で、わが国において「下層社会に着目した調査研究が少ない」と指摘し、次のように書いている。「社会問題とは何ぞや、すなわち下層人民問題なり、この下層人民は国民の最大多数にしてしかも一国生産の主動力たり、この一国生産の主動力たる下層社会の状態を改良進捗せしめざれば、国民の幸福を得て望むべからず。また国家の富強期し侍つべからざるなり。欧米諸国において社会問題の盛ん

に唱導せらる、ゆえんなり。しかして欧米においてこの下層社会の状態を精査詳論セル書籍、また少なからず。彼のゼネラル・ブースの最暗黒の英国<sup>7</sup>のごとき、また、チャールズブースのロンドン人民の生活および労働のごとき最も精密にこの問題を論及せるものなり。これに反して我が国において、従来下層社会の状態を詳記せるものは甚だ乏しかりし…」。

明治30年代において、すでに欧米の社会問題が日本にも紹介されており、わが国においても都市下層の人々の生活を改良することが必要であるという言説が流布していたことがわかる。とくに大都市ロンドン、その貧困地域に住む人々の労働と生活の実態を明らかにしたC.ブースのいわゆるロンドン調査は当時、社会問題に関心を寄せる学者、官僚や議員たちから強い関心をもって受け止められていたことがうかがえる。横山は、第一編「東京貧民の状態」において、東京15区、戸数29万8000、現住人口136万余、その10分の幾分かは中流以上だが、多数は生活に如意ならざる下層の階級に属しているとし、細民はいずれの区にも住んでいるが、その多くは本所深川の両区に住んでいる、と書いている。明治30年代、資本主義が発達しつつあり富と繁栄の首都東京、その負の面である「下層社会」に生きる人々の暮らしをよりリアルに横山は描こうとしたのである。横山の調査は、「職工事情」<sup>8</sup>など、日本の労働者の生活状態を明らかにする調査に引き継がれていくという意味においても、また、後年、救済委員および方面委員が行う生活に深くかかわりながらその実態を明らかにしていくその調査手法に少なからず影響を与えたことは確かである。

1903（明治36）年3月に刊行された全5巻の「職工事情」は戦前期の生活調査を代表するものである。日本の資本主義確立期である明治30年代の工場労働者の状態についての詳細な調査報告書である。農商務省は、工場法案作成の基礎作業として1900年に臨時工場調査掛を設け、内務省参事官窪田静太郎を同掛主任に任命し調査にあたらせた。桑田熊蔵、広部周助、久保無二雄、横山源之助らが協力したといわれている。調査は紡績、製糸、織物の3業種を主とし、さらに鉄工など13業種に及んでいる。報告は業種ごとにまとめられ、さらに聞きとりや資料が付録として加えられている。調査の中心的役割をになった窪田静太郎は貧民研究会（1900）を設立<sup>9</sup>、中央慈善協会（1908）創設にも尽力した人物であり、また桑田熊蔵は中央大学教

<sup>5</sup> 生活調査とは、市井の人々の暮らしを心身の状況、職業、賃金、家計収支、衣食、住居、家族の状況、生活時間や娯楽などの側面から多面的にとらえ、それを通して生活上の問題を析出するための調査であり、具体的な生活問題解決のための政策と実践構築につなげていくための基礎資料を提供するものと既定する。個人の生活の内側から出発し、個々の生活問題の解決がゴールであるという意味において、マクロな社会経済政策等の基礎資料をえるための「社会調査」とは一線を画す。

<sup>6</sup> 日野資秀（1863-1903）伯爵、イギリス留学をへて東宮侍従をつとめる。明治33年貴族院議員

<sup>7</sup> In Darkest England and the Way Out : 1890

<sup>8</sup> 1903（明治36）年、農商務省から刊行された工場労働状態に関する報告書。この報告は日本の産業革命下における工場を实地調査し、業種別に職工類別労働時間、休日、雇用関係、賃金などを記録しているが、経営者をはじめ技師、職工などからの談話も収録していることが特徴である。また住居事情や疾病、負傷に対する救済状況や慈善施設に関する調査も行なっている。1911年の工場法の成立につながる。

<sup>9</sup> このほかのメンバーは、内務省有松秀吉、井坂一、松井茂らである。

授、貴族院議員でもあった。1896年、金井延らと社会政策学会を創設した人物である。金井は東京帝国大学教授であり、ドイツ、イギリスへの留学経験がある。トインビーホールのセツルメント運動にも造詣が深く、都市下層の貧困問題を労働問題だけでなく、暮らしの側面から接近しようとした。こういった人々によって手掛けられた職事情であるが、とくに最後にある「附録二」は、非常にリアリティのある戸口訪問調査をベースにまとめられている。生活を多面的にとらえていて生活調査ともいべき調査の結果である。調査項目はのちの救済委員および方面委員が手掛ける生活調査に近く、そのモデルになったのではないかと考えられる。

## 2) 家計調査—高野岩三郎の「二十職工家計調査」

戦前期の生活調査を考えると、家計調査について触れておかざるを得ない。高野岩三郎が1916（大正5）年に実施した「東京ニ於ケル二十職工家計調査」は最初の近代的家計調査といわれている。調査に応じた東京市内（芝、麻布、京橋、下谷、本所、深川、日暮里など）に居住する20の職工の世帯を対象とし、支出の詳細について調査していることが特徴である。調査項目は、飲食物費、住宅費、炭薪・燈火費、被服費、保健費、育児費、交通費、通信費、会費・寄付金・衛生費の類、交際費、享樂費、雑費、負債、貯蓄といった費目である。高野は、東京帝国大学法科大学卒業後、大学院で労働問題と統計学を専攻し、在学中に桑田熊蔵、小野塚喜平次らと社会政策学会を創立、その中心的世話役であった。その後、1899年より4年間ドイツに留学、社会統計学および経済学を学んで帰国し、東大の教授となって同大学で初めて設けられた統計学の講座を担当、社会統計学の研究と普及に努めた<sup>10</sup>。高野は1910年（明治43）国勢調査準備委員となり、日本最初のセンサス実施を指導している。後述する大正7年にスタートした救済事業調査会のメンバーでもあった。高野は社会統計学や経済学といった学問をベースにて、社会政策という視点から「都市下層」の人々の暮らしの実態を家計という手法で接近しようとした。大都市東京の「下層」に暮らす人々の暮らし方、家計のやりくりなどを生活の内側から明らかにしようとしたのである。こういった手法は「東京府慈善協会」の救済委員および方面委員の事例の紹介などに深く通じるものであり、また、家計という視点は、社会政策のみならず、救済事業、とりわけ、その根底をなす貧困線「細民標準」を考えるうえでも極めて重要

な視点を提示するものであった。

## 3. 東京府慈善協会の救済委員による生活調査—生活へどう接近したか

### 1) 大正6年2月11日、東京府慈善協会の発会

そもそも「東京府慈善協会」はどのような経緯で設立されたのか。「東京府慈善協会会報」（以下、会報）第1号にその設立趣意書（大正6年2月）が掲載されている（図1）。会則によると、府下の慈善救済団体と有志によって組織されたことがわかる。そして、その目的は、東京府管内慈善救済事業の連絡普及、改良発達、従事者の慰藉を図ることである。事務所は東京府内内務部庶務課内に置くとある。趣意書に発起人の名前が連ねてある。内務部長（東園基光<sup>11</sup>）、東京市養育院幹事（安達憲忠）、仏教連合会常務幹事（宮本隆範）、私立家庭学校長（留岡幸助）、東京出獄人保護所主管（原篤胤）東京仏教救済会理事（秋庭正道）、東京府理事官（丹羽七郎）、救世軍大佐補（山室軍平）、福田会理事（景山佳雄）自立会理事（武田慧宏）、浄土宗労働共済会理事（渡辺海旭）という当時の慈善事業の中心的指導的立場にある人たちがであったことがわかる。そして東京府内にある慈善救済事業組織等の連絡組織として救済事業団体をいわば官が束ねることで組織された団体であることがわかる。

発会式は、大正6年2月11日、東京府会議事堂にて二百有余名の救済事業経営者および有志が集会したとある。このとき会長は当時府知事であった井上友一が指名されている。井上会長は「全国に1000もの公私団体があるが、東京府にはそのなかの130の救済事業の施設がある。然るに遺憾にたえざるは我が東京府下においては各団体がなんらの統一も連絡もないことである…統一をはからねばならぬ。」（会報、第1号、P.2）と施設間の横の連絡をとることでそれぞれの事業を発達させよと強調した。3月25日、初期評議員が決定された。発起人に名を連ねた団体に加え、三井、東京育成園、二葉保育園などが加わっている。4月2日、役員が決定される。常務理事丹羽七郎、理事長原篤胤、理事は三井慈善病院の船尾栄太郎、東京市の田中太郎<sup>12</sup>、二葉保育園の徳永恕他、幹事は東京府の岡弘毅<sup>13</sup>、顧問には洪沢栄一という布陣である。まさに官民一体となって東京府の慈善事業を強化しようとする試みであるといえよう。事業項目として、①従業者奨励 ②実務打ち合わせ（連絡方法および事業相互の視察）③調査研究（資料の調査、学術研究）の3点があ

<sup>10</sup> その後大原社会問題研究所の所長となる。高野の業績については、大島清『高野岩三郎伝』岩波書店、1968に詳しい。

<sup>11</sup> 内務省に入り、茨城県、東京府の内務部長などを経て、大正8年富山県知事に就任。14年貴族院議員、東京府信用購買組合連合会理事長

<sup>12</sup> 内閣統計局にはいり、感化救済事業研究のため欧米に留学。帰国後洪沢栄一の世話で東京市養育院につとめ、院長。のち東京市社会局で社会事業行政の基礎をつくった。

<sup>13</sup> 岡は内務省時代、日英博覧展出陳準備として「感化救済事業及賑恤救済小史」等を翻訳。その後東京府内務部へ出向。井上友一知事の意を受け、大正6年東京府慈善協会の趣意書・財政・人事・組織・規則などの原案をつくる。『岡弘毅と社会事業—その足跡と遺稿』都政人舎、1980

げられている。4月6日に第一回の理事会が開催され、会員の募集や集金方法が決定された。4月15日までの入会者は東京慈善会や救世軍、三井慈善病院、家庭学校などであり、個人会員は井上友一（府知事）、呉秀三、小澤一、田中太郎（東京市）岡弘毅（東京府）らが名を連ねた。

第1回の大会が大正6（1917）年、5月22日、東京帝国大学付属小石川植物園にて開催され、新渡戸稲造が「慈善事業の真髓」という講演を行っている。そのなかでアメリカのCharity Organizationについて言及し、慈善団体の連絡調整のメリットと難しさについて触れている。また、英国におけるPoor rateについても言及し、貧困観や貧困基準に関する議論、関心がこの時期にすでにあったことが理解され興味深い。また、続いて、内閣統計官二階堂保則<sup>14</sup>が、出生率と死亡率にかんする講演を行っている。二階堂は講演中、日英の性別年齢別肺結核の死亡数の比較データを示し、東京はロンドンに比べきわめて結核死亡率が高く、とりわけ高齢男性と女兒が高いことが指摘されている。注目すべきは、英国の全国、ロンドン市（男女別年齢別）、日本の全国、東京市、大阪市のデータが示され比較されていることである。この時期すでに、肺結核の死亡数が正確に把握され、英国との比較が可能であったことは特筆すべきことである<sup>15</sup>。

生活調査視点でみると、「東京府慈善協会」が設立された同じ年の大正6年7月、軍事救護法<sup>16</sup>が公布され、会報4号（大正7年1月号）には、大正6年12月にだされた東京府令第61号軍事救護法施行細則、および軍事救護願および、軍事救護調書の様式と記載例が掲載されている（図2）。とくに調書の項目をみると「一家の収入支出その他の生計の状況」として、負債償還費、職業費、一家の生計費用（食費、家賃、被服費、薪炭点燈費、家具費その他の雑費）などの項目がある。家計費収支をみることで、その世帯の多面的で詳細な生活状態に関する情報を入手することが可能である。家計費からの生活実態への接近は「生活調査」という視点からみて極めて興味深いのである。

## 2) 大正7年6月、『東京府慈善協会』救済委員設置

救貧行政に関する事項は、東京府内務部庶務課で対応していたが、大正6年11月15日、新たに保護課が設けられ、次の10の事項について取り扱うこととなる。これを機に「東京府慈善協会」も庶務課から保護課の管轄となる。

- (1) 一般慈恵救済行政に関する事項
- (2) 罹災救助に関する事項
- (3) 感化院並びに感化保護事業に関する事項
- (4) 精神病者、行旅病人の救護に関する事項
- (5) 窮民棄児迷児その他恤救に関する事項
- (6) 軍事救護に関する事項附帝国軍人後援会東京支会
- (7) 水難救護に関する事項附帝国水難救済会東京委員会
- (8) 各種慈恵救済資金に関する事項
- (9) 恩賜財団済生会東京府救療事業に関する事項
- (10) 東京府慈善協会に関する事項

「東京府慈善協会」は、大会の開催のほか、連合部会（5つの部会①教化養育（81）<sup>17</sup>、②改善保護（59）、③衛生治療（47）、④共済保全（12）、⑤指導後援（4））をもっていたが、その下にそれぞれ関連団体が属していた。「協会」の目的の一つに、「救済連絡機関の実施」がある。救済連絡機関の実施とはどういうものか。「東京府下の細民地域を選定し救済委員または、常設の相談所を置き、細民の状態を調査してこれに対する防貧救貧の方針を考究すると同時に一面彼らの懇切なる相談相手となり、身の上相談、生業扶助救療等の紹介の労を執りその向上を援助誘導し以て要救護者と救済者との了解連絡を図らんとするもの」（会報、第5号、P.2）である。ここにきわめてシンプルであるが、救済委員の仕事の内容が明記されている。細民地域の選定、救済委員または常設の相談所の設置、細民の状態の調査、防貧救貧の方針を考究、仕事や救療の相談にのって生活の向上をはかるというものであった。防貧や救済の方針を考える、と同時に親切的な相談相手となり、支援を必要とする人と救済をする人との連絡調整の際の前提として「細民状態の調査」は極めて重要であったのである。大正7年5月11日の第9回理事会（三井慈善病院）で、連絡機関設置に関する件が議論されている。救済委員についてこの時は次のように説明されている。

2. 救済委員は団体に依嘱し、篤志者の救済委員もおくこと、4. 救済委員には土地の有力者を挙げ、加えること、11. 救済委員は、調査及び居宅救助に重きを置き萬止むを得ざるもののみを救済団体に収容、紹介の途を講ずる、14. 救済委員の最初の調査事項は細民の生活状態である、15. 救済委員の巡回は一週間に一回を標準とする…。

<sup>14</sup> 二階堂保則（1865年～1925年）、統計学を修め、内務省、内閣統計局、国勢院などに任官。大正9年国勢調査の際には臨時国勢調査局調査課長として指導した。10年退官後は東京帝大、日本女子大学などで講師を務めた。著「統計学綱要」「衛生統計論」など。

<sup>15</sup> 以降「会報」では毎回、海外の救済事業の視察談などが掲載されていて、先進的な欧米の救済事業について詳細かつ直に関係者は学ぶ機会が得られていたことがわかる。

<sup>16</sup> 傷病兵および戦死者遺族のうちの困窮者を救済するための法律。大正初め、傷病兵（廢兵と称された）3万、戦死者遺族9万余の多くが困窮状態にあり、これを救済するため鐘紡社長 武藤山治らの努力で、1917年公布。37年改正され、軍事扶助法となる。

<sup>17</sup> カッコ内は所属団体数

このように、救済委員は細民の生活状態を調査し把握することが重要な仕事であったのである。しかも、巡回は一週間に一回が標準とされていたということがわかる。

大正7年6月13日第一回救済委員協議会が東京府庁にて開催され、救済委員の心得事項が決定されている。これをもって、「東京府慈善協会」の救済制度の始まりとしてよい。心得事項1から7は次のとおりである。本所方面の選任委員として賛育会<sup>18</sup>の藤田逸男（専務理事であり東京帝大YMCA主事）の名前がある。

専任委員の職務、とくに調査に関する事項については次のとおりである。

#### □救済委員の組織

1. 名誉委員—所轄警察署長、主任警部、区町村長や土地の有志
2. 方面委員—協会から選嘱
3. 専任委員—協会から選嘱

つまり3種類の委員がいて、とくに方面委員は、当該方面の連絡統一を図ることを職務とし、専任委員と言われる人が

イ. 調査、ロ. 相談、ハ. 救済（相談および救済を救護と総称する）を行うこととされている。つまり、専任委員が調査にあたり、相談を受け救済するということである。

さらに、救護の方法として、受け持ち区域に精通していることとし、

イ. 戸口、経済、職業、風紀、衛生、教育状態を調査して知っていること

ロ. 受け持ち地域の巡視、および所管の警察署や区役所、町村役場、学校、救済団体、在郷軍人分会、差配所などを訪問すること、救助の実施にあたる場合は要救護者の情態を精査し決定すること、とある。

#### □調査事項

1. 受け持ち地域の地図を作製、2. 現在救済機関の不備並びに新設を要すべき救済機関について調査するということが明記されている。

地図の作製は、チャールズブース<sup>19</sup>の調査に通ずる調査手法であり、横山源之助以来、成熟しつつあった調査の手法である。また、高野岩三郎ら社会政策学会に属する研究者も関心をもっていた調査手法である。東京の救済委員、とくに専任委員といわれた人々の「細民地域」での調査は当時の先進的な調査手法にもとづく専門性の高い技術のもとで設計実施されていたと考えられる。

また、救済委員の受持方面、すなわちどの地域に救

済委員がおかれたかをみるとますます興味深い。そもその旧来、貧困地域と呼ばれた地域は三大貧民窟とよばれ存在していたが、それだけでなく、大正期には、多くの労働者たちが密集して居住する地域が東京には形成されていた。そういった地域にも広く救済委員が配置されているのである。つまり三大貧民窟だけでなくそれ以外に貧困層が広がっていたこと、それに対応すべく地域ごとに救済委員が置かれていたと考えられるのである。

救済委員および受け持ち方面は「東京府慈善協会報」第5号に詳しい。最初に設定された14方面は次のとおりである。

- |          |           |
|----------|-----------|
| 1. 四谷方面  | 8. 品川方面   |
| 2. 小石川方面 | 9. 渋谷方面   |
| 3. 下谷方面  | 10. 日暮里方面 |
| 4. 浅草方面  | 11. 王子方面  |
| 5. 本所方面  | 12. 千住方面  |
| 6. 深川方面  | 13. 吾妻方面  |
| 7. 芝方面   | 14. 亀戸方面  |

たとえば、四谷方面の受け持ち区域および方面委員、専任委員とその受け持ちは図3に示すとおりである。これによれば、方面委員という職務を担ったのは、四谷方面では、方面委員は鮫ヶ橋尋常小学校校長、専任委員は二葉保育園主任の徳永恕（子）であることがわかる。そのほか、小石川方面では、方面委員は家庭学校教頭、専任委員は養育院の職員などが充てられているが、こうみると、この時期の方面委員は、地元の尋常小学校校長など、地域の事情をよく知る人物たちが担っていて、専任委員は、救済機関などの職員が充てられていたと考えられる。

### 3) 救済事業調査会と「東京府慈善協会」

「細民地区」の生活調査という視点でみると、同時期に特筆すべき事項として、大正7年6月25日に救済事業調査会官制が公布されたことをあげなければならない（救済事業調査会〔政〕大正7年1918.6.25）。救済事業調査会とは、第一次世界大戦勃発後の内外の社会情勢の変化に対応するために内務大臣が設けた社会事業に関する諮問機関である。各種貧民救済策の検討を強調する内務省官僚と高野岩三郎らの社会政策学会関係委員等で構成されていた。高野たち社会政策学会のメンバーは、貧民救済より労働組合など労働問題を優先することを主張した。失業保護施設、小売市場設置、細民住宅改良などについて答申している。1921年1月に改組されて、社会事業調査会となっている。調査会の委員および幹事は次のとおりである。

<sup>18</sup> 賛育会は大正7年3月16日東京帝国大学学生基督教青年会（東大YMCA）特別会員有志である木下正中、吉野作造、藤田逸男、河田茂、片山哲、星島二郎氏らにより、キリスト教の趣旨にもとづき、婦人と小児の保護、保健、救療の目的を持って創立された。同年、4月1日東京市本所区太平町に古工場を借り、「妊婦乳児相談所」を開設。防貧事業としての母性保護事業と、託児事業を開始。大正8年8月1日、本所区柳島梅森町にわが国最初の一般民を対象とした産院「本所産院」を開設。大正10年10月1日、本所産院内に「乳児院」を開設、母親を失った1歳未満の貧困の乳児の昼夜保育を行う。

<sup>19</sup> 大正元年（1912）、チャールズブースのロンドン調査にも参加したウエップ夫妻が来日、日本の救貧制度に提言を行っている。

内務省地方局長添田敬一郎<sup>20</sup>、警保局長、衛生局長、司法省監獄局長、文部省普通学務局長、農商務省農務局長、商工局長、為替貯金局長に続き、行政裁判所評定官窪田静太郎、東京府知事井上友一、貴族院議員桑田熊蔵、東京帝国大学法科大学教授高野岩三郎に加え、内務省嘱託小河滋次郎、家庭学校長留岡幸助、日本救世軍書記長官大佐補山室軍平などの名がある。窪田静太郎<sup>21</sup>や桑田熊蔵、高野岩三郎<sup>22</sup>、山室軍平は社会政策学会のメンバーでもある。井上友一や小河滋次郎、留岡幸助は「協会」の中心人物であり、山室軍平は両方のグループに深くかかわっていた。「協会」の事業運営には、救済事業調査会の影響を強く受けているといえ、学術的、実践的な視点という両面から救済事業が検討されるようになったということが言える。

調査という面においては、すでに述べたが、高野岩三郎の役割は大きい。「東京府慈善協会」が「細民地区」を選定し、地図を作製し、救済委員を配置して「細民」と呼ばれた人々の生活をつぶさに調査し救済を展開しようとしたその取り組みは、救済事業（貧困層）だけでなく、労働政策（労働者層）の土台づくりとしても強く求められていたということはいえないだろうか。それは、限定的な地域に集住する貧困層のみを対象とする慈善事業の範疇を超えて、広く成長しつつあった労働者層に目を向けていくことを時代が求め、それに対応するものであったともいえる。「協会」の関係機関である東京養育院などの救済機関に「収容」される生活困窮者の生活実態をみるにつけ、資本主義の発達にともなって、社会の矛盾が露呈し、勤勉な労働者といえども失業や低賃金にあえぎ、その家族を含め生活が破綻していくさま、また、疾病や障がいや契機に家族が離散、崩壊していくさまを「協会」関係者は敏感に感知していたはずである。

さらに、社会政策学会のメンバーはドイツ留学やイギリス留学中にエルバーフェルト制度やトインビーホールにおけるセツルメント運動、C.ブースのロンドン調査やラウンリーのヨーク調査に関する情報をリアルタイムに入手できる人たちであり、「東京府慈善協会」の救済委員制度の在り方、とくに調査の方法について強く影響を与えたといえる。ロンドン調査やヨーク調査などをモデルにして、我が国の大都市東京で同様の手法で貧困層の生活実態を明らかにしてみたい、実証研究をしてみたいという強い衝動が根底にあったとも考えられる。こういった人々が『東京府慈善協会』の中核および周辺にいて、相互に情報交換し刺激

しあっていた。いわば『東京府慈善協会』は、各種の救済機関の連合体であり、大都市東京の「細民地区」に住む生活困窮者や多くの工場労働者たちの暮らしの実際を現場から発信、提供するための実験装置であったともいえるのではないだろうか。救済機関や救済委員の在り方、「細民標準」、細民とはなにか、次に述べる「細民地区改善事業」などの取り組みなど、いくつかの議論を通して、大都市東京、まさに「帝都東京」ならではの救済事業のありかたが模索され次第に形成されていったのである。

#### 4. 米騒動の衝撃と細民地区改善事業

##### 1) 国民生活の動揺と騒乱

日本の資本主義経済は第1次世界大戦の影響で急速に発展したが、反面物価高騰で、大戦末期には、一般の労働者の実質賃金は戦前の70%以下に低下した。とくに米価は、政府の米価調節失敗、そしてシベリア出兵を見越した地主と米商人の投機買占めによって急激に上昇し、大正7（1918）年春、1升（約1.8l）24銭だった内地米が、同年の8月には50銭に達し、民衆は深刻な食糧危機と生活難に陥っていた。こうした状況下、7月23日、富山県魚津市で漁民の女性たちが同県産米の県外移出阻止運動を起したのを皮切りに、同県各地で大衆行動が続発し、米騒動は急速な勢いで全国各地に波及していった。9月、寺内正毅内閣は崩壊し、原敬政友会内閣が誕生する。東京の米騒動は大正7年（1918年）の8月12日に日比谷公園ではじまり、それから17日まで6日間にわたった。

東京に騒動が起きる不穏な空気がただよう大正7年の5月20日、東京府慈善協会理事会が開催される。府下の細民地区14方面に連絡機関を設置することが協議されている。また、魚津で米騒動が起き、東京にもまさに波及するころ、8月10日には、白米廉売について、慈善協会が協議され、白米廉売供給所を10方面（四谷、小石川、下谷、浅草、本所、深川、内藤新宿町、日暮里町、西巢鴨町）に開設することが決定されている。最初、供給所は万年、玉姫、三笠小学校に設置されたが、そのあと、太平、芝浦、日暮里、霊岩、猿江、同善、鮫が橋、救世軍労働寄宿舎、救世軍病院などの救世軍関連施設にも拡大された。騒動の終息にともなって、9月12日、白米廉売供給所は閉鎖されたが、「細民地区改善事業」として日用品廉売供給所、調理品供給所、購買組合、浴場、理髪所、娯楽場、夜

<sup>20</sup> 1871年（明治4年）-1953年（昭和28年）東京帝国大学法科大学法律学科（英法）を卒業。内務省に入省し内務属・庶務局地理課勤務、兵庫県属・内務部第一課勤務に異動。同年12月、文官高等試験行政科試験に合格。1917年12月、内務省地方局長に転じ、1920年10月、退官し協定会常務理事に就任。

<sup>21</sup> 1865年（慶応元年）-1946年（昭和21）は、東京帝国大学法科大学法律学科（英法）卒業。内務省に入省し、後藤新平のもとで日本の保健衛生制度の確立に尽力。伝染病予防法、癩予防法などの制定を推進。また社会問題・社会政策全般に関心を抱き、社会政策学会が発足するとその会員となった。農商務官僚も兼任、1900年農商務省商工局に臨時工場調査掛が設置され工場法制定のための各地の工場労働者の実態調査が開始されると、窪田はその主任となりスタッフに桑田熊蔵・横山源之助を起用、報告結果は1903年『職工事情』として刊行された。また同省における後継者としては岡實らの部下を育てた。1908年、中央慈善協会を設立。行政裁判所長官を約10年務め、枢密顧問官に就任。

<sup>22</sup> 1919年、高野は東京帝大を辞し、大原社会問題研究所長となる。

学校などを経営することが決定されている。米味噌新炭その他を販売する場所として第一から第五の「武蔵屋」がおかれた。

米騒動前後の「東京府慈善協会」の動向をまとめると次のとおりである(表1)。

表1 米騒動前後の東京府慈善協会の動き

・大正7年
5月20日：東京府慈善協会理事会にて、府下の細民地区14方面に連絡機関を設置することを協議。
8月9日：知事官邸において、米価暴騰のため、細民および中産生活者の逼迫せる現況に鑑み、緩和策として白米供給所開設の方法について協議
8月10日：白米販売供給所を十方面(四谷、小石川、下谷、浅草、本所、深川、内藤新宿町、日暮里町、西巢鴨町)に開設することを決定、最初、万年、玉姫、三笠の三カ所だったが、その後、太平、芝浦、日暮里、霊岩、猿江、同善、鮫が橋、救世軍労働寄宿舍、救世軍病院などの救世軍関連施設に増設される。
8月12日：東京の米騒動、日比谷公園で始まる。17日鎮圧される。
9月12日：白米販売供給所閉鎖、その後細民地区改善事業として日用品販売供給所などを経営することが決定される。武蔵屋がおかれる。

## 2) 東京府の社会政策行政の一翼を担う救済委員

大正8年8月刊行の東京府編『東京府治概要』には、この期に東京府がおこなった調査研究について紹介されている。大正6年末における府下細民数に関する調査結果によれば、府全人口の3歩7厘、13万人が「細民」であることが明らかにされている<sup>23</sup>。

「……細民地区を改善して社会的疾患を治療することは各個人の生存権の人道上的要求に合致し、他面、社会自衛、向上に欠くべからざるところであり、都市改良の根本である<sup>24</sup>」と述べている。「細民地区」を改善して社会的疾患を治療することは個人の「生存権」という人道上の要求に合致する、改善することは「都市改良の根本」ときわめてリベラルな発想が根底に流れている。大正6年末ということは、いわゆる米騒動前であるが、東京府下において、大量の生活困窮者がすでに存在し、生存権<sup>25</sup>、人道上の視点からまた、都市問題としても政策課題となっていたことがうかがわれる。そしてなんとか「細民」と呼ばれる人々の数などを明らかにしようとしていたのである。それには「細民」の「基準」が必要になってくる。

さらに、同概要では、「東京府慈善協会」について次のように言及されている。東京府と社会事業関係者によって組織された協会であり、5つの部会に分かれて調査研究を行っている。細民地区改善事業と救済委

員がとくに重要な事業として位置付けられている。細民地区改善事業は、「小住宅改良、郡部特殊小学校、保育所、日常生活必需品販売供給所、購買組合、共同浴場、理髪所、簡易食堂、倶楽部などの経営実施、ただし、何れも人事相談その他の風化教護を兼ねるものとす」とあり、また、救済委員は、「細民地区を大体14方面に区割し、各受持ち区域を定め細民の相談相手となり、また救済団体と連絡してその救護に努む」と説明されている。

この概要は、米騒動後の刊行であるので、東京府は騒動を経て、より一層、生活困窮者が多く住む「細民地区」の改善が重要課題とされていること、相談相手として、救済団体と連絡しながら救護を実施する人材として「救済委員」を位置付けその重要性を強く認識していたことが分かる。

「東京府慈善協会会報」第9号(大正9年4月)に掲載された「東京府社会政策に関する行政一覧」(図4)および「東京府慈善協会救済委員図解」(図5)によれば、「東京府慈善協会」は東京府社会課の一組織として社会政策行政の一端を担うものとして位置付けられている。当時、東京府の社会課が救済委員に対してどのような役割を期待していたか、また、社会のニーズがあったのか鮮明に理解できる。「調査」は、細民地区の実状を調査し救済行政施設等の参考に給す、とある。また、「相談」内容としては、身の上、法律、家事育児、経済、教育が挙げられている。「救護方針」には濫給に陥らざること、救護の重複を避けること、が挙げられている。これまでは必ずしもこの点は明確にされていなかったが、この時期にすでに漏給ではなく濫給や救護の重複が挙げられていることは注目されることである。濫給の実態があり、それへの対応が必要とされていたことがうかがわれる。

## 3) 「細民地区改良事業」における救済委員制度—隣保事業の担い手としての救済委員

大正9年6月「東京府慈善協会報」に掲載された「細民地区改良事業の概況」(図6)によれば(大正9年6月「会報」第10号p13)、当時の慈善協会は直営と委託の2つの事業を運営していた。「救済委員制度」は直営部分に属していて、しかも「隣保事業」(専任救済委員人事相談所)として位置付けられていたことがわかる。この時期、救済委員は専任委員19名と嘱託委員48名がいた。5か所(四谷区、浅草区、南千住町、深川区、下谷区)の専任救済委員人事相談所があり、それぞれの相談所には主任が配置されていた。この主任たちのプロフィールは不明であるが、その地域に住み救済委員制度という「隣保事業」に共感する人であったと推測される。この人事相談所については、

<sup>23</sup> 一家一人一か月9円以下7または8円の収入のもの、一家二人の場合14円以下、一家3人16円以下をもって細民として調査

<sup>24</sup> 東京府編『東京府治概要』p.238、大正8年8月刊行

<sup>25</sup> 生存権を定めた憲法の著名な例はワイマール憲法(1919)であり、そこでは「経済生活の秩序は、すべての者に人間たるに値する生存を保障する目的をもつ正義の原則に適合しなければならない」(151条)どのような意味で生存権が使用されているかさらに検討が必要であるが、当然ながら、同時期の福田徳三の福祉国家論および生存権の影響があると思われる。



原胤昭が提案したことが記されている<sup>26</sup>。武蔵屋などに配置し、相談所の掲札は、地域内の各救済団体や学校、寺院教会堂、有志家の門戸に掲げること、各種の身の上相談などで、たとえば、次のものが挙げられている。

生計困難に処する方法、疾病の治療を乞うもの、失業者の求職紹介、被虐待児童や被虐待徒弟の視察密告、漏籍者の就籍、入籍未済者の整理、書簡代筆、簡易保険の手続き、家計経済、育児法等、貯金の轉住届出、区役所の願届、納税の代納者、徴兵の届け出準備、死亡届、種痘の済否などである。

そのほか、日暮里小住宅、公益質屋、麻布保育所、中央工業労働紹介所の事業が直営事業として手掛けられていた。少額収入者である工場等で働く労働者を対象にした住宅の供給や安全な質屋、保育所、職安は生活の安定のために欠かせないものである。「出世組合」が未着手ながら構想されている。「出世組合」とは、資金4万円の利子のみ配当するもので、選抜した細民約50家族を収容して主管者指導のもとに共同購入などにより向上的生活を送らせることを主眼とする取り組みである<sup>27</sup>。主管は下谷万年小学校校長坂本龍之輔<sup>28</sup>である。このように地域に根差した、少額収入の工場などで働く労働者向けの「隣保事業」を中心として細民地区改良事業が構想され、実際に取り組みまれていたと考えられる。

また、委託事業としては日用品廉売供給として第一武蔵屋（主管 原篤胤<sup>29</sup>）、第二武蔵屋（主管 渡辺海旭）、救世軍社会植民部（主管 山室軍平）が配置されているが、それぞれ主管として原や渡辺、山室という当時の慈善事業、社会事業のリーダーを据えているところが非常に興味深い。東京府直営部分と外部の団体に委託しながら車の両輪のように改善事業を推し進めていくとする斬新な取り組みである。救済委員制度は、単独で行動する人々ではなく、こういった細民地区改善事業の一翼を担う、そして隣保事業の中核的な人材として重要な役割を担っていた、と評価できる。隣保事業、救世軍「社会植民部」という言葉が示すようにそれはある種のセトルメント運動とでもいうようなものであり、救済委員、主任はいわばセツラーのような役割を担っていたとも考えられる。実際、精神修養や児童教化、商工青年補習夜学校、倶楽部や簡易図書館、娯楽室などは、イギリスのトインビーホールのセトルメント運動を彷彿させる。

## 5. 貧困線「細民標準」の検討と生活調査—大正8年夏の新たな動き

### 1) 何をもって「細民」とするか—細民カードの模索

米騒動を経て、大正8年は「東京府慈善協会」の事業および救済委員制度にとって新たな動き、「細民標準」に関する議論がさかんにおこなわれるようになる。「会報」から、重要なトピックを拾ってみよう。

- ・大正8年6月6日の府庁内で救済委員会が開催され、14方面から20方面に拡大することが確認される。
- ・大正8年7月26日、深川方面救済委員会の会合があり、救済の方針が提議される。出席者は上田扇橋署長、竹内西平野署長、出石洲崎署長、区役所の救恤主任、同方面委員、専任委員である。席上、竹内署長より「細民の実生活を調査してその標準を定める」の動議があり、これをうけて専任委員から「救済の方針」として8つの方針が提議されている。救済委員の仕事および調査の視点として八つの方針のうちとくに重要と思える第五～第八について次に列挙する。

#### 第五 精神的向上を図り文明の恩恵を感得せしむ

- (イ) 宗教的意識の萌芽を助長せしむ
- (ロ) 就学の奨励
- (ハ) 青年指定の必要に応じて、常識的学科を授く
- (ニ) できる限り戸別訪問して向上の途を図ること

#### 第六 社会調査

- (イ) 労働賃金調査
- (ロ) 細民の生活状態
- (ハ) 産婦並びに嬰兒に関する調査
- (ニ) 細民と職業の関係
- (ホ) 未丁年男女の労働関係（健康保育の良否、修養時間の多寡）

#### 第七 細民日常生活の一切にわたりて応援すること

- (イ) 家主に交渉をもつ
- (ロ) 不慮の難惹起（個人、天災、地変）
- (ハ) 結婚問題の相談
- (ニ) 葬式の相談
- (ホ) 戸籍の手続き
- (ヘ) 手紙の書式並びにその代筆

#### 第八 調査統計完成後において、その生活過程の不備を発見したときは改善の実施に着手すること

<sup>26</sup> 大正8年9月「東京府慈善協会報」第8号

<sup>27</sup> 「東京府慈善協会報」第6号大正8年5月p.1

<sup>28</sup> 明治36年東京市直営特殊尋常小学校（「貧民学校」）として建てられた万年小学校校長となる。労働教育、生活改善に力を注ぎ、貧民学校を必要としない状態をめざした。添田知道『小説教育者』のモデルといわれている。

<sup>29</sup> 牧師、1897年に東京・神田神保町に出獄人保護所「原寄宿舎」を創設。以後出獄者約1万人を保護、救済した。1908年（明治41）には中央慈善協会の設立に尽力した。1913年（大正2）には、著書『出獄人保護』を発表した。

戸別訪問をし、生活調査を実施し、日常生活の一切にわたって応援するとあり、今日のソーシャルワーカーの相談援助に通じる手法である。

- ・大正8年7月31日、小石川方面委員会は、第一武蔵屋で会合をもち、カードの在り方について議論をしている。出席者は、黒田小石川救恤主任、古賀富坂警察署主任警部、同方面委員らである。岡幹事が救済制度に関して説明をし、原胤昭委員は相談事項について諮議、内田委員は最近取り扱った事例を紹介し、席上、処理事項記入用カード編製の件を協議している。どのような議論があったか不明であるが、いわゆる「カード」について慈善協会においてその必要性やカードの様式などについてかなりつっこんだ議論がされている事は確かである。
- ・大正8年8月23日の臨時救済委員会において、安井理事から、「細民標準」すなわち何をもって細民とするかという基準、について、救済委員の意見が求められ議論されている。ここで、標準のレベルがどのような資料をもとに議論されたのか、生活調査および調査の手法という視点から少し述べておく。

特筆すべき事項は、席上、小島委員（東京府嘱託）が「ローンツリー」の細民調査方法に関して説明をしていること、そして、岡弘毅<sup>30</sup>幹事から「細民標準」について独自の提案がなされているが、それらがきわめて示唆に富む具体案であるということである<sup>31</sup>。参考として、東京市内および郡部50家族調査平均生計費（大正8年3月～5月）、22家族調査（8年6月）などが挙げられている。とくに、官吏、文士、教員別、収入別、細民（二つのグループにわけられ）家族員の生計費、ニューヨーク、シアトル、ワシントンの一般生活費、アメリカの精神労働者の事例、警視庁標準（内務省大正2年調査細民一人当たり13銭8厘）、府の廉売時の標準（生計困難者）、府済生会標準、大阪府標準が紹介されている。当時知りうるあらゆる生計費の関連資料を集め、それにもとづいて細民標準についてきわめて濃い議論がされたことがうかがえる。

この8月23日における細民標準について「会報」第10号に詳録されている。それを手掛かりに次に紹介しておく。

#### ◇岡委員の標準私案

- ・65歳以上10歳以下のもの2人を大人一人に換算し一家一世帯の収入家族一人当たり平均月拾圓に満たざるもの
- ・以上は単に今日の物価状態並びに所謂細民生活状況に際し、府管内（東京市及びその近郊）に於いて大凡何程の細民ありやをしらんがためにする概括的大体標準に過ぎず

・したがって、一層根本的にしてかつ普遍的なる標準をもとめんがためにさらに次の方法によることの必要がある

- イ. 前述の標準に依り、大数を求める
  - ロ. 多数委員をあげ、該当者のうちから各職業別に若干の代表的家族を選び委員において稍長期にわたり精密なる生活調査を行ふ、但し、右被調査家族は従来委員と友誼的關係を有する者に限るは前項により得たる材料を帰納して平均標準を求む。ただし、収支のほか、物資をもその標準項目中にくわえることを要す。
  - ハ. 別に描く方面の専門家を挙げて文化的社会生活に要する一般人の最低生活限度を科学的抽象的に調査決定す。
  - ニ. これらによって得た標準を綜合させる
- こうして得たる標準は物資単位をもって、表示し置きこれに適用時の平均物価を乗する。
- ・救済委員職務上の対象としての細民標準に関しては特にこれを定めおくの必要なしと信ず。

(参考)

この標準は、東京府において現に救護しつつある傷病兵及びその家族、軍人遺族、現役兵家族72戸（市及びその近郊各方面より抽出せる）の出願当時（3月から7月）における生活費を調査帰納しその平均額に約1円を加えたるものなり。（大人一人一日食費1、7銭、家賃3、6円、被服1、4円薪炭灯火2、9円、雑費4、6円計30、1円）、なお参考として内外国細民労働者俸給生活者の生計費核費目100分率及び我が国において嘗て行われたる細民標準の数例を添付せり。

これに対して、井上、椎名委員の標準私案は次のとおりである。

5人の家族においては、家族月収60円以下を細民と認む、大人一人を減ずるごとに12円減じ小人一人を減ずる場合は8円を減じて計算すべし、そして、次のような算出基礎が示されている。

家族大人3人子供2人

米一日平均68銭（朝鮮米2/3、外米1/3）

薪炭及び副食物1日50銭

家賃一日12銭

雑費一日5銭

入湯月5回75銭

水道料月15銭

電燈料月45銭

理髪料月60銭

合計 月60円、一人当たり12円

このほか、工務課調査（市内外各方面）では、印刷

<sup>30</sup> 岡弘毅は東京府慈善協会の中心的存在であった。明治42年日英博覧展出陳準備として「感化救済事業及賑恤救済小史」等を翻訳。明治44年東京府内務部へ転出。井上友一知事の意を受け、東京府慈善協会を設置。その趣意書・財政・人事・組織・規則は岡の原案とされる。大正13年東京府社会事業協会常務幹事の職に専念するため東京府を退官している。

<sup>31</sup> 岡弘毅幹事提案（東京府慈善事業協会会報第9号、大正9年4月、pp.100-101）

職工1,120家族平均支出月60円62銭7厘であることが紹介されている。

なかでも高島委員（浅草方面）による次の標準は精度の高い最低生活費の提案である。

#### ◇高島委員（浅草方面）の標準私案

食費平均大人一人43銭3厘余月13円

被服費一人一日11銭6厘、月3円50銭

住宅費一人9銭1厘、月2円71銭5厘

（貸し間長屋等一日一畳3銭3厘、木賃旅館1日15銭1厘）

以上により、一人（10歳以上65歳以下）の最低生活費1円64銭19円20銭（9歳以下、65歳以上は4分とみ一人26銭1か月7円68銭）

この高島委員の提案には算出基礎としてそれぞれの費目に根拠が示されている。

食費は職業別男女別に算出されていて、必要カロリーに基づいているがそれは、ラウントリーのヨーク調査の影響を強く受けていると考えられる。また、被服費も股引、シャツ、腹掛け、草履、足袋、蚊帳、蒲団、など43種男女夏物、新しいものか古いものかなど詳細に調査し算出根拠としている。住宅費の算出基礎は、公益貸家普通貸家木賃宿8種を平均して出したとある。

親しい間柄だからこそ聞き取れる生活の細部にわたる収支、非常にきめの細かい家計調査を実施し、それを前提にして費用をはじき出していることがわかる。これは救済委員でなければできない仕事である。出席委員40余名が議論したが、結局成案には至らなかったようであるが、「細民標準」を算出するうえで救済委員が果たした役割はきわめて大きいのである。最低生活費を家族数や日々の暮らしを運営するための必要経費を積み上げていくやり方はきわめて実証的で科学的手法をめざすものであった。

## 2) 細民標準審議委員による検討

翌大正8年9月の救済委員会でもこの細民標準が話題に上っている。安井理事が「各方面より有力なる材料万集しているが、確定するのはすこぶる重大なことなので、委員をあげて一層審議したい。……」とのべ、細民標準について特別に審議する委員として、長谷川良信（巢鴨）、青木賢太郎、中西正朔（日暮里、三河島）、加藤辰五郎（下谷）、椎名龍徳（本所）、高崎義勝（浅草）、丸山千代、岡弘毅が指名されている。

9月22日第一回、細民調査標準設定委員の会合が開催され、岡の原案をたたき台として議論された。その内容は次のとおりである。

「…高崎委員から、労働賃金、物価、最低生活に要

する需用品等の関係より科学的立案をもって標準をもうけざる可らざるとの主張に対し、青木委員、これに賛成、今回の標準を定むるは単に概括的数量を知るにとどまり、精密なる標準はさらに多数の実例を帰納せしめなお学者の研究になれる抽象的最低生活費とを按配して設定すべき……」などが協議されている。

その結果、本部より家計調査用カードを作製して各委員に配布し委員は各自親近関係のある細民の数家族に就き実地調査を行いその標準を改定する、ということとで一致している。

労働賃金、物価、最低生活のための必需品などを勘案してある程度科学性をもった標準が追及されていることがわかる。さらに精度をあげるために多数の実例を集めて帰納的に検討することの必要が説かれ、それらと学術的（抽象的）な最低生活費と突き合わせてみたらどうかということが議論されている。実例をあつめそれを積み重ねていくことによって一定の標準を編み出そうとしている。あくまでも実証的にとらえようとしているところに大きな意義があるといえる。この議論をふまえ、家計調査用カードが各委員に配布され、親しい関係の「細民」家族宅に出向き実地調査がおこなわれることになった。

10月22日、調査委員会が3回にわたって行った研究調査の結果が発表されている。

まず、岡幹事から細民標準が示された。

この根拠となったのは、委員が各自行った実地調査の結果であった。

11月7日、東京府庁において第11回（救済）委員会が開催され、細民標準について原案どおり認められている。12月8日の（救済）委員会では、各方面委員が執務する事項の報告用紙の様式（第一号～第四号）が制定されている。

12月の（救済）委員会では、「細民標準」について、収入の改訂は統計学に造詣の深い田中太郎<sup>32</sup>理事の意見を参照すること、「少額収入者」という言い方を初めて使用したのは本協会であること、「細民標準」についても本協会が最初に着手したことという発言が記されている。「細民」ということばが多用されるなか「少額収入者」という別の表現を検討し、また、統計学を根拠にした「細民」の基準へのこだわり、きわめて興味深い。それは、「東京府慈善協会」の執行部をふくむ関係者、すなわち救済委員、方面委員、専任委員みなが、実証主義にもとづく科学性へのこだわりがあったともいえるのではないだろうか。そこから標準を導こうとする強い思いと欧米の最先端の社会事業行政や思想、また貧困調査の方法をいち早くとり入れ、その一方で、「少額収入者」の生活実態をよりリアルに描こうとした「生活調査」への情熱が読み取れるのである。

<sup>32</sup> 田中太郎（1870-1932）は、最初、内閣統計局に入局、その後、感化救済事業研究のため欧米に留学。帰国後、渋沢栄一の世界で東京市養育院に勤務、のち院長を勤めた。東京市社会局では社会事業行政の基礎をつくるために尽力。ファオル著、田中太郎訳「窮民救助法論」、明治36年「泰西社会事業視察記」明治44年などの著書がある。当時の欧州の社会事業制度について造詣が深かった。

### 3) 「細民調査」の方法—調査カードの決定

大正9年5月7日の救済委員の例会において、細民調査の方法について再び議論が行われている。

- ・高崎委員：細民調査就中不良住宅調査に就いて浅草方面において約1千戸を試みんとし、3月より4月まで約三百戸の原籍、戸主との関係、正妻および内縁の区別、公私生児、庶子の区別、豊数、屋根の種類、浸水地なるや否や、職業、収入、身体の健否等を調査せしに従来は密集せる地域にのみ細民を求めたりしが、今回の住宅観察の方法によりて散在せる細民には一層はなはだしきものがあるを見たり。予が経験によりていうと到底全部の細民戸口を調査せんは困難なるを以て、その一部約百戸位を為せば可なるべし
- ・岡委員：今般実施しようとする細民調査は従来と異なり、したがって、高崎委員の顧慮するがごとき弊害はなかるべく、まず最初において、現在専任委員19名をもって深川方面の調査を試みんとせり、深川警察署においてはこのことを賛成し、巡査15名をして参加援助せしむべければ、およそ34、5名の人員にて大挙調査することを得べし。
- ・篠崎委員<sup>33</sup>：細民調査項目に就いて道徳的方面の事項を加える必要はないか。グラスゴー市の調査項目にはこの方面の記載がある。道徳欄の設置を希望する。
- ・椎名委員：道徳方面に立ち入るはその後の訪問を不安にさせるのではないか。
- ・岡委員：今回の調査事項はもっぱら経済方面を基礎として作成するもので、警見によって各人の道徳生活を律するは甚だ危険で、こういうことは訓練をしたのち、試みることとし、まず、経済的方面の観察を主として神仏壇の有無、家屋内の品物の整理等について観察し徐々に道徳的方面に在るべきが可能ではないか、この調査方法に関するカードの記載事項の委員を挙げる必要がある。ということになり、細民調査カード事項調査委員7名を決定している。

これをうけて5月13日に調査委員会が開催され、細民調査カードについて協議されている。6月3日から深川区扇橋警察署管内に属する1万5千戸の細民調査に着手し、専任委員19名は扇橋警察署の応援のもとに、午前午後にわたり半数宛交替で調査した。このとき使用された調査票は図7に示す通りである。

家族数、平均収入の合計（世帯主、家族）、世帯主の職業、貯金、資産の有無、家賃、豊数、備考として、宗教心、流元、障子家具等整頓清潔良または否、軸額面、植木挿花趣味性、要救護者ある時はその事由（なしまたは長病不具など）が項目となっている。家賃や豊数といった住宅状況のみならず、備考欄にある、家具などの整理整頓、清潔さ、植木や挿し花などにも目をむけて細部にわたるまさに「生活調査」とし

ての項目が決定されていることはきわめて興味深い。調査から得られた多くの生活情報は生き生きとした当時の「細民」といわれた少額収入者とその家族の生活を浮かび上がらせたに違いないのである。

## 6. 大正10年、内務省『細民調査』への貢献

### 1) 少額収入者への生活調査の試み—深川区少額収入者調査<sup>34</sup>

深川区における少額収入者調査と題するこの調査が、前述の深川の1万5千戸を対象とした調査と同じであるかは不明であるが、実施時期からみて、ほぼ同じとみてよいのではないだろうか。調査票は備考欄で若干の変更があるものの、基本的に同じものである。

本調査報告の冒頭では調査の趣旨が次のように述べられている。

「これまで細民とはいかなるものであるか、が救済委員の間で問題となって研究を重ねてきた、少額収入者というものは大体、精神的方面と物質的方面と両面があるが、この調査では、経済的方面から少額収入者であるかないかを観察して、いかなる職業、その収入はいかほどであるかなどをはじめとして少額収入者を構成する要素の概要を補策しようとするのがその趣旨である」としている。深川調査を実施する前に、府下全体の少額収入者の居住地の実地踏査を行ったとある。次に実地踏査の地区が列挙されているが、これは、すでに定められていた20方面のなかの地区であり、救済委員はこれらの方面を観察し、調査員の観察点を共有化したことが記されている。警察署の非番の巡査の後援をえて、救済委員と巡査と二人組になって調査が実施された。カードに記入された収入を精査し、一家一人一か月25円以下なるもの一家一人半なるときは30円以下のもの…というように少額収入者の基準を定め、それにしたがって調査を実施した、という。

調査戸数2,675戸のうち、少額収入者639戸、非少額収入者2,036戸であり、たとえば、一家一人25円以下の家庭は28戸（28.28%）、非少額収入者71戸（71.72%）等、詳細なる調査結果が明らかになっている。

生活の最低標準によって少額収入家庭と非少額収入家庭との間に少額収入線をひき、調査の関係を100分率の上から観察をしたとあるが、この少額収入線とは、プースやラウントリーの貧困線や最低生活費を意識したものであり、この調査が少額収入線をまさに決定するがために実施されたということは明白である。救済委員によるこの調査は、大正期の貧困調査において、きわめて重要なものであったといえよう。さらに、「細民調査」と対象を固定化するのではなく「少額収入者調査」と表現し、収入の多寡のみで対象を設定しようとしていることは、特筆に値する。調査対象

<sup>33</sup> 家庭学校教頭、5月29日の臨時委員会でチャルマーズの救済委員制度について講演を行っている。

<sup>34</sup> 社会事業協会会報 大正10年5月14日

にむけるまなごしの温かさを感じるのは筆者だけだろうか。きわめてリベラルなスタンスが読み取れるのである。

## 2) 大正10年「細民調査」—巡調員としての救済委員

内務省社会局が実施した大正10年施行の「細民調査」の「細民調査統計表」は救済委員との関連性が強いものである。内務省は東京、大阪、京都、神戸、横浜、名古屋の6大都市について、いわゆる「細民部落」を選んで集団調査をすることにしたが、東京市については、深川区内のいくつかの町、浅草区内の町、四谷区内の町に住む世帯合計497世帯について調査が実施されている。この調査では、二種類の調査が実施され、第一調査は、第一回および第二回と同様の該当地区を選定して地域内における諸般の状態を調査するものであるが、第二調査は、生計調査を主としたものであり、きわめて精緻な調査が実施されている。調査時期は、大正10年の11月中である。

この生計調査において救済委員および方面委員はどうかかわったのか。「凡例」のところに次のような記述がある。

「あらかじめ本局所定の家計簿を被調査者に交付し、世帯構成以下の各事項は戸別調査票を作って巡調員に記入させることとし、直接の事務は東京府および東京市に委嘱している。巡調員は府においては、社会課所属の職員および東京府社会事業協会救済委員、並びに篤志家、市においては、社会局員および調査区内の方面委員並びに篤志家より選定し、本局監督のもとにこれが調査に従えり、巡調員は一人平均15世帯を分担し、毎日または隔日親しく記帳者（被調査者）を訪問して違算なきを期せり。而して該家計簿および個別調査票の記入を完了したものは、本局に回収して検閲取捨を行い、これが集計製表の事務は国勢院に委嘱した」<sup>35</sup>

大正10年の11月の段階であるが、「東京府社会事業協会」の救済委員および東京市の方面委員が巡調員、いわゆる巡回して調査を行う調査員として選ばれていて、詳細な生計調査、戸別調査の実働部隊として深くかかわったことがうかがえる。東京の救済委員および方面委員と当時実施された内務省社会局の調査との関係の深さを物語る。また、毎日、または隔日に親しく被調査者宅を訪問して、記入ミスがないようにサポートするとあり、救済委員および方面委員が細民地区の人々の暮らしに深くコミットしながら、データを収集していた実態が浮かび上がってくる。

「本統計表の編整に就いて」では、調査の際の観察の順序が示されている。

「先ず、世帯及び人口に始まり、世帯の構成状況及

びその構成者の世帯における地位、體性、年齢、配偶、有業、無業、出生地を見、次に居住の状況、職業関係を観察し、しかして、生計状態の主要なる収入支出の状況を覆査し、次いで幼少年者の状態を一瞥し教育、読物、嗜好、娯楽、信仰、衛生状態の観察をもって終われり」という手順にのっとって、救済委員および方面委員は調査を実施したと考えられる。この調査にかかわることを通して、救済委員や方面委員たちは「細民」と言われた人々と親しい関係をつくりながら生活の細部にわたる調査を実施し、調査の手法を身につけていったと考えられる。

また、収入支出科目の分類については、「泰西の著名な家計調査の分類、殊に高野岩三郎博士の分類を参照し家計調査各般の目的に利用するために大分分類のほか、百余の小分類を加えた原案を作製し、国勢院、東京府や東京市の関係部署と検討したもの」であると記されている。「収入支出費目内容表」がしめすように、戸別調査のみならず、家計調査にかかわることによって、より専門的な見地から細民地区に暮らす人々の生活の細部まで立ち入ることになり、困窮する生活の実態をよりリアルに感じることはできたのではないだろうか。

大正8年の夏ごろから、「東京府慈善協会」でしきりに「細民標準」に関する議論が展開されていたが、この内務省調査への影響は少なくないと思われる。これ以降、矢継ぎ早に実施される東京市社会局の各種の調査を含め、救済委員が果たした役割は極めて大きかったといえよう。当時、隣保事業に位置づけられていた救済委員制度であるが、だからこそ、実現できる仕事だったと考えられる。

この時期、協会の救済事業機関として賛育会（初代理事長：木下正中、二代理事長吉野作造<sup>36</sup>）が加わっている。救済事業にかかわる団体もまた、大正デモクラシーの影響を強く受けていたということがいえる。少額収入者へのまなごしは排除というより包摂的である。

その一方で、米騒動を経て、多くの失業者を巻き込む労働運動などを監視する動きも出てくる時期であり、すでに大正8年の「東京府慈善協会報」（第9号）（p37）では、改定救済委員心得事項が掲載されていて、専任委員処務の一つとして、口、各種の機会を利用して、受け持ち区域内住民と交友関係を結ぶこと、の次にハ、失業者の状態およびその思想に注意すること、が挙げられている。少額収入者へのまなごしは、前述のように包摂的でありながらも同時に、その向こうに受け持ち区域の所管警察署との強いパイプがあるところから、監視的でもあるというアンビバレントな立ち位置であったことも推察されるのである。親しい

<sup>35</sup> 内務省社会局、大正10年施行「細民調査統計表」の凡例より

<sup>36</sup> 大正7年3月賛育会が発足する。初代理事長の木下正中（1869-1952）は、東京帝国大学医科大学産科学婦人科学講座教授であった。吉野作造は、賛育会の活動の推進役で、大正6年3月、東大学生基督教青年会の理事長に就任、夏に大学青年会医院（賛育会）の活動を開始した。賛育会の発起人となる。大正15年9月二代理事長となる。1933年（昭和8年）3月に亡くなるまで理事長を務めている。

友人か監視か、というこの二面性ともいうべき救済委員、方面委員の性格はその後、払拭されることなく、治安維持法の強化、戦時体制においては、監視面が強化<sup>37</sup>されていくことになるのである。

### 3) 救済委員制度の縮小と東京市方面委員制度への移行

大正9年4月には児童保護員が配置される。随時分担区域を巡視し、関係官公諸団体を訪問し、一般児童の善友となり、その教育的保護の任にあたる、というのが目的(第1条)で、当該地区における小学校を訪問し中途退学者に関する調査を実施、家庭を訪問してその後の経過を調査し保護必要と認めるものについては保護方法を講じて、実行につとめる(第6条)。児童に関する諸般の調査をする(第7条)などを職務とするとある。救済委員、方面委員との関係は明記されていない。児童保護員の活動実態については、「東京府社会事業協会報」第15号P50で、調査報告として掲載されている「東京府児童保護員の関係せる児童状況」(東京府社会課)に詳しい。大正9年4月に任命された児童保護員は30名、扱った被保護児童数は664人(大正10年4月まで)であった。

またこの年、救済委員は、東京府内務部社会課附の財団法人東京府社会事業協会に位置付けられた。「東京府慈善協会会報」は「東京府社会事業協会報」に改称された。会報第15号「彙報」救済委員会「5月の例会」では、佐々木委員「木賃宿の調査」、山崎委員から「水上児童就学の経過」、岡幹事からは「南千住方面調査」の状況について報告があったことが記されており、救済委員が木賃宿や少額収入者が多く住む地域の調査を手掛けていることがわかる。

「6月の例会」では、「……救済委員制度は…思ったほどの効果なかりしは、制度そのものが悪しかりしか、従事するものが不適当なりしか、あるいは財力、施設がともなわざりしたためか、原因多々あらんも今日のまま継続するのは効果なからん、よって、この際居住専任委員を引き上げ、主として調査の方面に全力を傾注したし、一斉に廃止すべしというにはあらず、囑託員諸君には一層の努力をお願いする。東京市の方面委員制度の布かれし方面よりこの際居住専任委員を引き上げたし」とあり、東京市の方面委員制度に転換し、救済委員制度は調査の方面に力を注ぐ、ということになったのである。

同「会報」P.118で、6月26日、深川人事相談所閉所式が行われたことが報告されている。式場は東川小学校(深川猿江裏町)で、主任専任救済委員三谷此山氏や相談所に所属する互業組合、恒心舎(細民をもって会員とする)などの組長以下各役員への応援によって準備されたとある。来会者は300名のほか児童100名以上と盛況であったという。深川人事相談所がこの地区において隣保事業的な役割を担いある程度、根付いていたことが読み取れる。「東京府慈善協会」が救済委

員制度に期待し描いた理想を具現化するものだったのかもしれない。しかし、閉鎖の憂き目にあうということは時代がそれを許さなかったのであろう。大正9年がひとつの分岐点となった。

## 7. 小括 『東京府慈善協会』 救済委員 —その現代的意義

以上、「東京府慈善協会」がどのような経緯で設立され、救済委員と呼ばれる人々がどのような活動をおこなったのか、その活動を生活調査に焦点をあて検討してきた。紙面も尽きたので、ここでまとめとして五点あげておきたい。

第一に大正7年2月に発会した「東京府慈善協会」という組織の先進性である。中央慈善協会の発会を受けるかたちで出来上がったとはいえ「東京府慈善協会」は、日本の中心である帝都東京で従来から存在する生活困窮者にくわえ大量に発生した少額収入者や失業者、すなわち拡大し膨張する新しい生活困窮者の群れ、そういった人々への対応する組織であったということである。すでに明治期以降救済事業の経験をつんだ施設や団体、人材を官が束ね、そこに、欧米の先進的な情報を持つ労働問題や貧民問題に強い関心をもつ社会政策系の学者たちがくわり、帝都東京にふさわしい救済事業組織を形成しようとしたのである。官民学という三位一体が先進的かつ実践力と政策遂行力をもつ組織をつくりあげた。

第二に、救済委員の生活調査の調査力は拡大する生活困窮者の生活実態をリアルにとらえていたということである。小学校区に設けられた方面地区を基礎に活動する救済委員は人々の日々の暮らしに深くコミットし、生活調査を実施し、問題の解決をめざし既存の救済施設や団体と連携をとっていた。地域の最前線で生活困窮者の生活をリアルに把握することができたということは画期的なことである。最初に配置された14方面はさらに細分化され地域をくまなく調査することを可能にした。救済施設や団体だけでは、生活の細部に入り込むことは不可能であり、救済委員制度は施設や団体の活動の間隙を埋める役割を果たしていたということである。のちに14方面から20方面に拡大するが、それは、当時の東京において、貧困地域がさらに拡大していたことを示している。救済委員の生活調査なくしてそのような動きは生み出せなかっただろう。

第三に、「東京府慈善協会」の救済委員の隣保事業に果たした役割の大きさである。その後の方面委員と必ずしも同質ではなく、調査研究と隣保事業という二つの仕事をしていた、あるいはそう期待されていた、ということである。細民地区改善事業の概況を提示したが、それによると、直営として住宅、質屋、保育所、組合、労働紹介に並んで、救済委員制度が配置され、しかも隣保事業の中核をなす制度として位置づけ

<sup>37</sup> 遠藤興一「戦時下の方面委員活動の性格と特徴」『社会事業史研究』第4号、pp.15-41、1976年10月

られている。コミュニティベースの仕事、いわゆるコミュニティワーカーとしての役割を担っていたと考えられる。そして、それと並んで日用品廉価供給、児童遊園や婦人会、特殊小学校（「貧児」教育）支援などの委託事業が展開されていて、生活がきわめて多面的にとらえられ有機的で豊かな生活支援がイメージされていたということである。それは、「東京府慈善協会」の救済委員制度がドイツのエルバーフェルド制度をモデルにただけでなく、イギリスの慈善組織協会や大学セツルメントなどの影響も強く受けているからであると思われる。少額収入者や失業者、生活困窮者の人々の生活に深くかかわり、理解し、その生活の改善のために具体的な支援を考えることをイメージしているところは、きわめて斬新であり、救済委員の実践のコアに社会改良のアクションを目指す情熱を感じる。

第四に、前述したが、あらためて救済委員の公的な細民調査などへの大きな貢献である。当時すでにチャールズブースのロンドン調査やラウンリーのヨーク調査をモデルにした生活調査が横山や職工事情などをベースに成熟しつつあったが、そういうなかで救済委員たちの生活調査をベースに「細民標準」が構想されたことはきわめて重要である。ロンドンの慈善組織化協会（COS）の友愛訪問に似たカード型の調査表が作成されたことも注目に値する。大正10年の内務省の細民調査の設計に情報を提供し、調査の際は調査員としても大きな貢献をしている。我が国の戦前期における最低生活費の算出に深く救済委員の調査活動がかかわっていたことを示している。当初の救済委員設置の目的は、貧困地域に暮らす人々の数を把握し、生活困難の原因を明らかにし、言い諭し、それが無理な場合は、適切な救済施設や病院などに入院させるというものでパターンリズムに満ちたものだったかもしれない。しかし、救済委員たちは、生活困難な人々の暮らしに深くコミットすることを通して、細民とは何か、それはどのような基準で数量化されるべきか、という疑問につきあたった。数量化の難しさ、多様な生活スタイル、生活文化をふまえれば、表面的な数量化などはむしろ無意味であることを敏感に感じ取っていた救済委員もいたはずである。そして、生活再建の途は、雇用の創出や最低賃金制や労働時間の制限、病気の治療や教育の機会が提供されることが必要であることなどを体感していたのではないか。

第五に、「東京府慈善協会」にかかわった人々は救

済事業に対して、きわめてリベラルな思想を持った人々が含まれていたということである。それは「会報」のなかの細民基準の算出の議事録等における関係者の発言から読みとれる。「生存権」という言葉を使用し、また、「細民」ではなく「少額収入者」とよぶというようなそれまでの高圧的な救済事業がしだいにリベラルに移行していく芽も見られ注目に値する。救済委員は救済事業に対し、多様な見解をもちながら仕事をしていたのである。救済委員たちが東京市方面委員制度に移行し、救護法下、どのような人々がそのようなスタンスで救済事業の前線で仕事をしたのか、また、戦時体制に組み込まれ末端の監視機関としての機能を持つにいたる負の側面についてもさらに検討する必要があるだろう。そのためには、その後の東京市方面委員の活動実態に迫る必要がある。この点については、紙面も尽きたので、次の機会に譲る。

### 参考文献

- 社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成』第1巻、勁草書房、1986
- 社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成』第2巻、勁草書房、1988
- 近現代資料刊行会「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会局調査報告書」SBB出版会、1995
- 賛育会『賛育会五十年史』賛育会、1972
- 生活古典叢書4『職工事情』光生館、1971
- 生活古典叢書6『月島調査』光生館、1970
- 生活古典叢書7『家計調査と生活研究』光生館、1971
- 横山源之助全集 別巻1『日本の下層社会』社会思想社、2000
- 立花雄一『横山源之助伝—下層社会からの叫び声』日本経済評論社、2015
- 高野岩三郎『社会統計学史研究』栗田書店、昭和17年
- 江口英一編『日本社会調査の水脈—そのパイオニアたちを求めて』法律文化社、1990
- 津田真澄『日本の都市下層社会』ミネルヴァ書房、1972
- 大島清『高野岩三郎伝』岩波書店、1968
- 多田吉三『日本家計研究史』晃洋書房、1989
- 磯村英一『スラム』講談社、昭和33年
- 磯村英一『私の昭和史』中央法規、昭和60年
- 川合隆男『近代日本における社会調査の軌跡』恒星社厚生閣、2004
- 『東京府慈善事業協会報』及び『東京府社会事業協会報』第1号大正6年4月～各号
- 全国民生委員児童委員協議会『民生委員七十年史』全国社会福祉協議会、1988

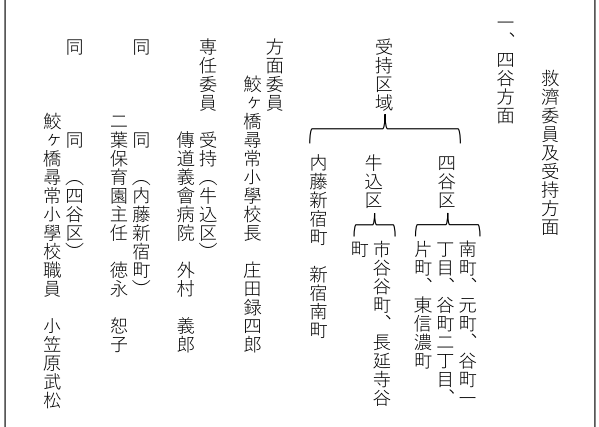
(2018年11月12日受理)



東京府慈善協会設立趣意書『東京府慈善協会会報』第1号、p.1

姓名	年齢	心身 狀況	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	程度 ノ程	軍事救護調査 (川紙美濃)		
																											氏名	年齢	
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

軍事救護調査『東京府慈善協会会報』第4号 p.25



救済委員および受け持ち方面 (四谷方面) 『東京府慈善協会会報』第5号、大正7年8月、p.22



# 東京府慈善協会一覽

## 目的

東京府管内ニ於ケル社會救済事業ノ聯絡普及並其改良發達ヲ資ケ兼ネテ斯業従事者ノ奨励ヲ圖ル

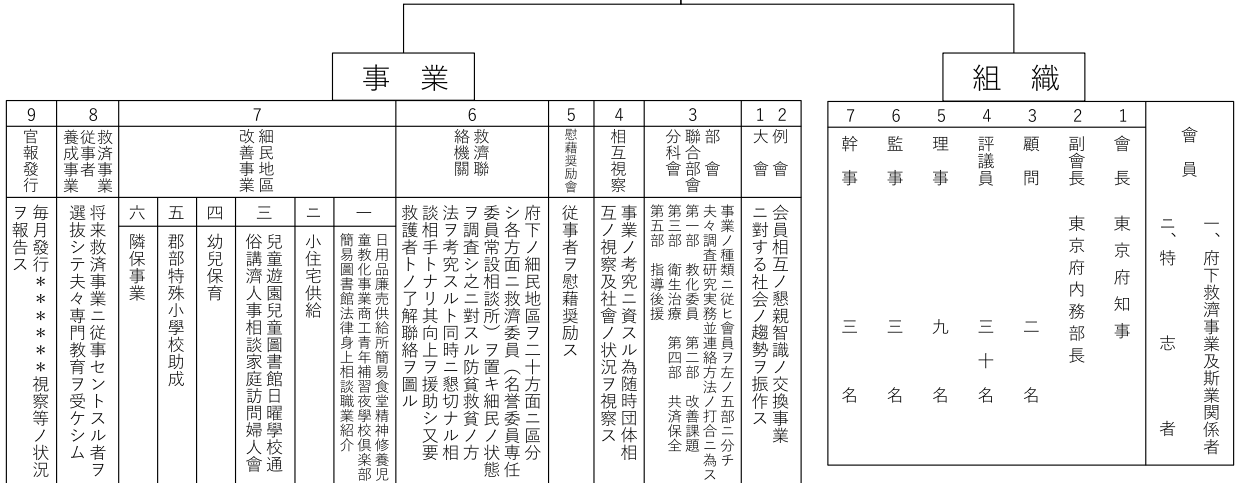
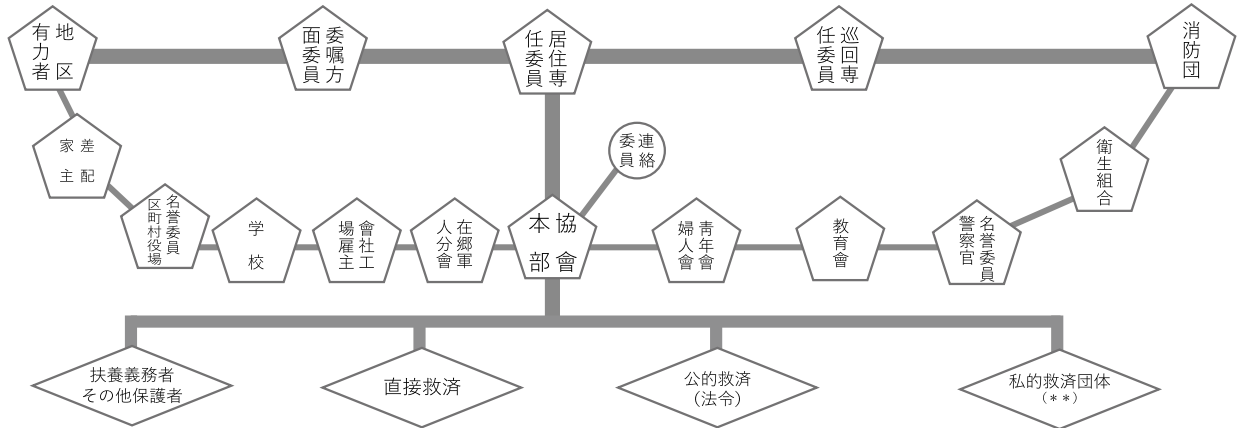


図4 東京府慈善協会一覽 (生活改善展覽會への出品セシモノノ内その1) 『東京府慈善協会会報』第9号、大正9年4月



居住専任委員の經營する隣保事業の今後事業

- 社会調査施設
- 修養教化施設
- 生活改善施設
- 図書館
- 保護施設
- 集會
- 救済設備
- 諸種ノ運動
- 俱樂部
- 娛樂設備

組織

- 名譽委員
- 専任委員
- 救済施設従事者
- 協會事務員
- 方面委員
- 連絡委員
- 府社會課員
- 協會幹事
- 一般教育
- 特殊教育

救護方針

- (イ) 瀝給ニ臨マサルコト
- (ロ) 救助ノ重複ヲ避クルコト
- (ハ) 生業扶助居宅救助ヲ先トスルコト
- (ニ) 金品ノ施与ハ可成之ヲ避クルコト
- (ホ) 自営復業ヲ主眼トシテ相談相手スルニ勤ムルコト
- (ヘ) 救助ノ予約ヲ慎ムコト
- (ト) 自重心ヲ發揮セシムベキコト
- (チ) 社會各方面ト連絡シテ極力善導ニ勤ムルコト

職務

- (イ) 調査
- (ロ) 相談
- (ハ) 救済
- (ニ) 瀝給ニ臨マサルコト
- (ホ) 救助ノ重複ヲ避クルコト
- (ヘ) 生業扶助居宅救助ヲ先トスルコト
- (ト) 金品ノ施与ハ可成之ヲ避クルコト
- (チ) 自営復業ヲ主眼トシテ相談相手スルニ勤ムルコト
- (テ) 救助ノ予約ヲ慎ムコト
- (ト) 自重心ヲ發揮セシムベキコト
- (チ) 社會各方面ト連絡シテ極力善導ニ勤ムルコト

目的

- 都市ニ於テ急速ニ起リツツアル階級ノ分離ヲ防止セシムルニ在リテ教育アル女子ノ細民地區内ニ在リテ是等部落ノ労働者及其子女ト個人ノ交友關係ヲ保テツツ談事保護セントス
- 細民地區ノ美状ヲ調査シ救済ニ資スルニ在リテ是等部落ノ労働者及其子女ト個人ノ交友關係ヲ保テツツ談事保護セントス

救済委員制度

\*は判読不明

図5 東京府慈善協会救済委員図解 (生活改善展覽會への出品セシモノノ内その4) 『東京府慈善協会会報』第9号、大正9年4月

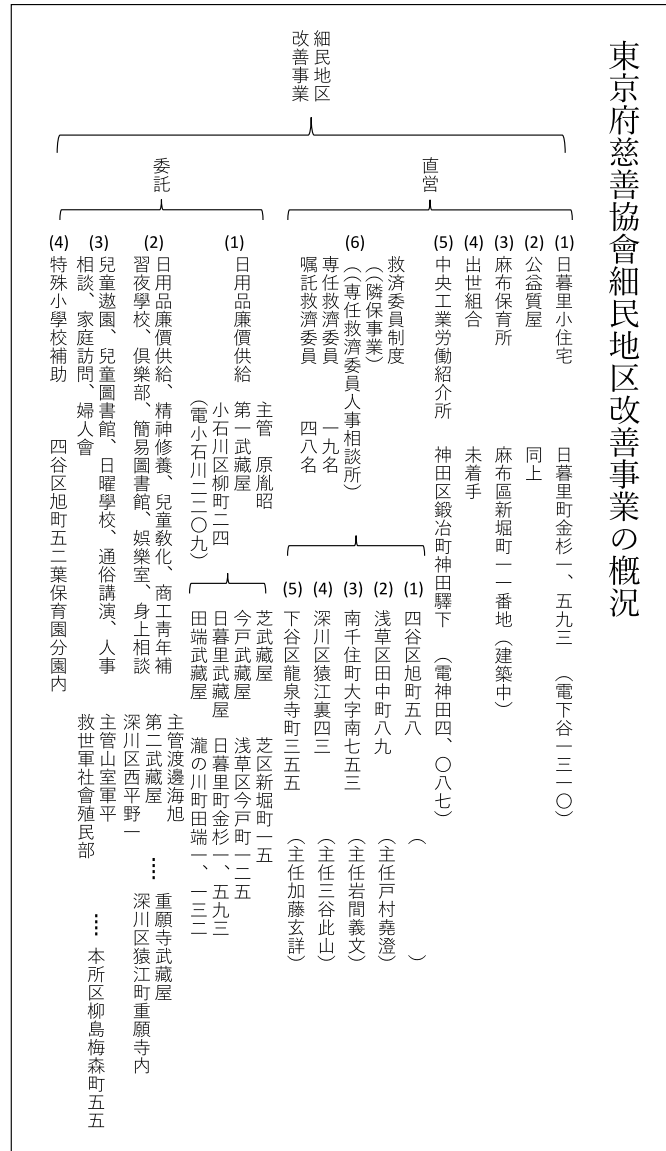


図6 細民地区改良事業の概況  
『東京府慈善協會会報』第10号、p.13

何々區姓名何誰 (調査員印)

町名	丁目	番地	號	職業	主ノ世帯	職業	世帯ノ主		
家族世帯主ヲ含ム	七十歳以上ノ者	男	八歳未満ノ者	男	女	未滿ノ者	女	換算人員	記入ニ及ハス
一平均月ノ収入額	世帯主ノ家族	合計	職業ニ従事スル家族ノ人員	毎月貯金スルヤ	資産ノ有無	家賃	畳敷		
備考	(1) 神棚佛壇等宗教心を向うべき物の有無 (有又は記載例) (2) 流元、障子家具等清潔整頓の良否 (良、否、又は**) (3) 軸額函植木鉢挿花等趣味性を向うべき物の有無 (有又は無) (4) 要救護者の有無及有らば其の自由 (無又は長病不具者)								

○●●● の有無欄には家計の不足を如何にして補填しつつあるやを(例へば親戚の補助五圓等の如し)簡単に記入すべし

図7 細民標準審議委員が実施した実施調査票  
『東京府慈善協會会報』第10号、p.99