

救護法施行前後における東京市方面委員制度の実際とその限界

—取扱事例を手がかりに—

山 田 知 子¹⁾

Social Significance and Limitations of Tokyo City District Social Worker System in 1920s —Through Analysis of Homen-iin Notes—

Tomoko YAMADA

要 旨

東京市は救護法施行前から生活困難層への社会的方策の一つとして中心部の15区をいくつかの方面に分け、それぞれに方面委員を任命し、生活困窮者の相談と救済金や無料診療券などを支給した。その事務を担い統括したのは方面事務所であった。方面委員は東京市社会局でおこなわれた生計調査の調査員としての役割も担っていた。当時の方面委員は活動記録を残している。生活困難の人びとの生活歴、家族の状況、病気や障害、職業と賃金などに関する詳細なノートである。数量化された統計調査の向こう側にある生活困難層の貧困理由と過程を読み取ることができる。それらは慈善事業の限界、社会事業への移行を促すものであった。東京市の方面委員制度は官僚制と事務所職員、ボランティアである方面委員という多重構造のもとにあり、しかも方面委員たちは自営業者が多くを占め、岩盤のような保守的な地域権力構造を下支えする機能も持っていた。それは方面委員制度の限界を内包するものであった。

キーワード：方面委員、救護法、東京市社会局、大正期の東京の貧困、方面委員取扱事例、方面事務所

本文中、「細民」「廢疾」など今日では使用されない用語が出てきます。あくまでも歴史的用語として使用しています。ご了承ください。

ABSTRACT

From before enforcement of the Poor Relief Law, Tokyo City had divided the 15 wards in the central area into multiple smaller districts to provide more comprehensive relief and support for people living in poverty. A district social worker (Homen-iin) was assigned to each district, and they engaged in social work with people living in poverty, as well as providing living expenses benefits and free medical treatment cards. District offices were responsible for and supervised all administrative duties. District social workers also undertook the role of researchers for household surveys conducted by the Tokyo Municipal Bureau of Social Relief. The district social workers of this period kept a record of their activities. This takes the form of detailed notes describing the life history, family circumstances, illnesses or disabilities, and occupations and wages of people living in poverty. Through the details of this quantified statistical survey, it is possible to gain an understanding of the reasons and processes behind the poverty experienced by people living under harsh conditions. It revealed the actual situation regarding poverty caused by factors such as unemployment, disease, and death of primary wage earners in families. The survey results indicated the limitations of charity projects and encouraged a transition toward social projects.

However, the district social worker system had a kind of multi-layer structure which was bureaucratic because of city government, and the district offices' staff were liberal and highly educated, but district social workers were basically volunteers and not necessarily liberal but more traditionalist. This system was an extremely ambiguous entity, consisting of double-sided elements both public and private. Unfortunately, it continued to underpin the bedrock conservative regional power structure.

¹⁾ 放送大学教授（「生活と福祉」コース）

1. 研究の視点

筆者は、『放送大学研究年報』第36号において、東京府慈善協会救済委員による「細民標準」算定への貢献、37号では「大正期の東京府および東京市における方面委員形成過程」について述べた。本稿はその続編である。大正中期から昭和初期の東京市方面委員に焦点を当てる。昭和4年救護法が成立、7年施行され、わが国最初の救貧法がスタートしたが、さかのぼること5年、大正9年、東京市は方面委員を各区に配置し、生活困窮にあえぐ人びとの救済事業に取り組んだ。本稿はこの事業にフォーカスをあてる。それはどのような生活困窮状態にある人びとを対象とし、方面委員たちはどのようにかかわったのか。東京市方面事務所職員による方面委員取扱事例を中心に検討する。東京市方面委員という生活困窮者にもっとも近い存在であった彼らの目を通して、当時の貧困の諸相、救済、救護の実際を読み解きたい。

社会事業史研究における時代区分は、吉田久一の規定がほぼ定説となっている。吉田は、大正中期から昭和初期にかけての窮民救済は、大正デモクラシーの風潮盛んな時期であり「社会性」を基盤とするものであるとし、戦時体制前までを「社会事業」と名辞している²。米騒動などを経て大正デモクラシーが登場し、その影響を受け、「社会性」なるものが時代の中心になっていた。わが国の戦前の「社会事業」が開花するもっとも重要な時期である。すでに津田真澄³が指摘し、中鉢正美も同様にこの期の特徴を書いている。明治初期に形成された都市下層社会が明治30年台ごろより次第に成長しはじめた工場労働者が社会的分離をとり、社会的層となっていくこと、第一次大戦中の物価騰貴と戦後の不況によって、工場労働者の生活は再び「スラム」の水準に圧下げたものとなったという背景から大量の失業者とその家族は生活困難層となって社会の底に堆積していた。それまでの慈善事業では限界がみえてきたのであり、まさに社会問題への対応の一つとして社会事業が求められていたのである。

このような社会的背景をふまえ、当時の社会事業の実相を東京市の方面委員の活動に光をあてることによってその新しい顔を明らかにすることができるのでは

ないか、ということが本稿のやろうとしていることである。これまで多くの方面委員に関する研究の蓄積があるが、それらは制度的な研究や全国の方面委員制度の概要、通史などが中心であり、必ずしも東京市の方面委員活動を取り上げ、委員自身の視線から生活困難層の生活現実と人生を分析するものではなかった。方面委員が描く生活困難層の「ものがたり」からみえてくる貧困の諸相を明らかにすることに大きな意義を見出すのである。

2. 救貧行政の動向—内務官僚の熱意

明治維新以降、社会変動によって多くの生活困難層が生まれていたが、明治政府は救貧行政に取り組む気はほとんどなかった。明治4年の棄児養育米給与⁴、明治7年恤救規則、明治13年備荒貯蓄法⁵、明治15年行旅死亡人取扱規則がある程度であった。イギリスなどの先進国の救貧法をモデルとする救護法が成立するのは昭和4年を待たなければならなかったのである。もちろんそれまで窮民救助法案が提案されたことはあったが成就することはなかった。明治23年、第1回帝国議会で政府は窮民救助法案を、明治30年第10回帝国議会において恤救法案、救貧税法案を提出しているが否決されている。その後も明治32年内務省により窮民救助法案や明治45年養老法案も企図されたが実を結ぶことはなかった。なぜ実を結ぶことがなかったのだろうか。当時、行政当局の一部や有識者の間では救貧法の必要はいわれていたものの広く世論を反映したものではなかったからである。

当時、一般的に救貧制度についての意識はきわめて低く、特に上層階層においては、わが国の醇風美俗と称えられた隣保相扶の観念を強調する風潮が強かったこと、また、家族制度に基づく救済が支配的で、今日も同様の議論があるが、救貧制度によって惰民を養成する結果となり国民道徳を退廃させるおそれがあると危惧されていたこと、また、経費の増大で国家や地方財政を危機に導くという懸念があったことが背景にある。

内務官僚であった福山政一は「昭和初期救貧行政の回顧」のなかでこういった救貧制度にたいする未熟さを反省するために内務省内では、「英国の救貧法な

¹ 明治、大正期に内務省社会局等で「細民調査」が実施されている。津田によれば、「細民」とは、社会の上層ではなく、どちらかという下方の層に属する人びとをさす。調査統計のなかで貧民、窮民などと同様に使用されている。他から救助を受ける必要のある貧民を窮民とし、貧民の一部に窮民がある。貧民とは「個人の属する社会的関係においてその肉体的、精神的維持発達に必要な物資をえられないもの」とされる。が、「細民」は定まった定義はなく「下層社会の成員」などと規定されることもある。津田真澄(1971)『細民調査統計表(合冊)・解説』慶應書房、p.6-7

² 吉田久一(2004)『新・社会事業の歴史』勁草書房、p.6

³ 津田真澄(1972)『日本の都市下層社会』ミネルヴァ書房、および中鉢正美(1981)「解説 家計調査と生活研究」『家計調査と生活研究』光生館、p3-4

⁴ 明治政府は幕藩体制下での捨子救済の慣行を引き継ぎ、1871年(明治4)棄児養育米給与方を定め町村が捨子を第三者に委託養育する場合や個人に養い子として保護を託するときに子が15歳(のちには13歳)になるまで養育米を支給する。

⁵ 明治初年以來、わが国の救貧立法はことごとく「親戚隣保ノ救助」を強制し、その枠から出た極貧で廢疾、重病、老衰、疾病のため就業できないものであり、かつ家族労働を有しないものに限ってのみ救貧の対象としてきた。

⁶ 福山政一(1962)「昭和初期救貧行政の回顧」『社会福祉』日本女子大学社会福祉学科、p.128

ど先例や議論をもっとすべきで、一般社会では救貧法の存在すらも知らない。経国済世の志や国家による労働不能者の生活状態に対する綿密なる研究に基づく改革論が必要で、広く輿論をおこす必要がある」といった議論があったことを記している。こうした内務省内の議論を反映してか、多くの先進諸外国の救貧法に関する翻訳がしきりにおこなわれている。たとえば「1911年の英国救貧法取締り令」「1925年の英国寡婦孤児養老保険法案」「英国救貧法における救助籍について」「現行英独仏救貧法要旨」「現行独逸救助籍法大意」「独逸における労働能力あるものの救助及び強制労役」「独逸仏養老及び廢疾保険」「丁抹国救貧制度」などである。救護法に合わせるように昭和4年には内務省社会局社会部から「英国救貧法（1911年）」の全訳が出版されている。これら一連の内務省社会局の仕事ぶりをみると内務官僚のなかで救貧法制定への熱い思いがあったことが読み取れる。それは先進国の仲間入りの第一歩でもあったからでもあろう。このような足場を固め世論づくりをめざす調査研究が功を奏し、次第に救貧制度に真剣に取り組む機運が生まれてきたのである。それは大正9年以後のことであった。

3. 東京府慈善協会救済委員制度と東京市方面委員制度

1) 前史としての救済委員—大正7年の東京府慈善協会救済委員制度

東京における方面委員制度は、大正7年6月東京府慈善協会が救済委員を開始したのが始まりである。資本主義の発達と農村の疲弊によって大量に地方から流入してきた労働者とその家族が東京には存在した。凡ての人々が安定した職にありつけるわけではなかった。また、相次ぐ災害によって不運にも生活困難に陥るものがいた。景気の変動により労働者層の多くが低賃金や首切りによって不安定な生活を強いられていた。救済委員制度はそういった生活困難層への社会的方策のひとつとして、ドイツのエルバーフェルト制度をモデルに東京府の中心15区に設置されたのであった。当時は、ドイツのみならず欧米先進国の情報が流入していた。たとえば、COSやセツルメント、C.ブースのロンドン調査、S.B.ラウントリーのヨーク市における貧困調査、英国の改正救貧法などの情報である。貧困層の科学的な実態把握と社会的対応が研究者のみならず官僚や社会事業関係者の興味を中心であった。当時発行されていた東京府慈善協会の会報は毎回先進諸国の制度の紹介や調査統計に関する講演記録などを掲載している。また、貧困標準算定に関する取り組みも救済委員によっておこなわれていた。

この救済委員制度についてはすでに検討したのでここでは簡単に言及するにとどめる⁷。救済委員は名誉委員、方面委員、専任委員という三種類の委員から成り立っていた。まず府下の中心15区に配置された。そのしくみは極めて斬新なものであり、救貧施設の事業家との連携をはかり、学校や警察、医師などを組織化し地域の生活困難者をくまなくフォローしようとするシステムティックなものであったが、まだ救貧法はなく恤救規則程度のものでしかない時代、救済施設などの数も極端に少なかったため、大量に発生する失業者や低所得労働者とその家族に対し実質的な救済措置ができなかった。理念としては斬新であったが救済委員制度が効果を発揮することは困難であった。

救済委員制度は結局頓挫する。その理由は次の5点にまとめることができよう。

(1) バックに生活困難者を受け入れる救済施設が少なかった事。(2) 救済委員の任にあずかった人々がその役割について必ずしも十分理解していなかった。(3) 救済委員の属性から推察すると生活困難者との隔たりがあったこと、つまり救済委員という人たちのなかには医師や小学校校長、警察署長など権威的存在があり、社会事業家や救済機関の職員などがふくまれてはいたものの受け手との距離感がかなりあったこと。(4) 受け手にとって東京府慈善協会という公であり民でもあるような団体による救済委員制度という未知のものであり気軽に相談するという存在にはなりえなかったこと。(5) この制度の立役者であった府知事井上友一が制度の成熟を待たず急逝したこと、があげられる。

東京府が救済委員制度を設けた同じ年の10月に大阪府は方面委員設置規定を公布、各方面に常務委員として方面委員を設置している。大阪府下の生活困難な人びとの支援にそれなりの効果を発揮していたといわれる。生前、井上知事自身が語っていたことだが、東京府の救済委員は大阪府の方面委員に比べるとその活動は評価されるほどではなかった⁸。ライバル大阪府の方面委員の活躍のほうが目覚しく、井上府知事は生前悔しさをにじませていたという。

2) 東京市方面委員制度の社会的位置—公的救済と単独事業

東京府慈善協会救済委員制度は次第にフェイドアウトするがそれと並行するように東京市方面委員制度は大正9年にスタートした。東京市方面委員規程⁹は「本市居住者の生活状態を調査しその改善を図るため方面委員を置く（第1条）、方面委員はその設置区域内の篤志家に市長これを囑託す（第3条）」、さらに、方面委員救助規程¹⁰は「救助範囲左の如し、1、衣食に窮

⁷ 山田知子（2018）『「東京府慈善協会」救済委員の『細民標準』への貢献』

⁸ 東京府慈善協会救済委員については、山田知子『「東京府慈善協会」救済委員の『細民標準』への貢献（2018）』『放送大学研究年報』第36号、p. 7-24、および山田知子『大正期における東京の方面委員—形成過程と生活支援の実際』『放送大学研究年報』第37号、p. 9-20を参照のこと。

⁹ 大正11年1月24日改正版

するもの、当人辺り日金三十銭以内、ただし、12歳未満は金20銭以内、2、施療の便を得ざるもの、当人辺り日金三十銭以内（第6条）」、と一日辺りの支給金額や施療についての金額を定めている。

この時期に恤救規則による公的救済の対象は極めて限定的であった。大量の「少額収入者」として社会の底に滞留する労働者層やその家族、病気や疾病によって収入の道を閉ざされた極貧の人びとの群れに現実に対応することが急務であった。東京市の方面委員の活動記録によれば衣食を購入する資金や家賃、医療を受けるために交付される施療券、方面によっては入浴券発行などを独自事業として実施、極度の貧困からの脱却を支援していることがわかる¹¹。

東京市はこの方面委員制度を軌道にのせ成熟させようと方面委員関係者向けの講習会を開催している。たとえば大正12年に開催された第三回社会事業講習会の概要は次の通りである。

○日時 大正12年7月19日から28日までの9日間

○場所 東京帝国大学法学部教室

○出席聴講者数 423名（内、方面委員55名、社会事業関係者10名、市吏員39名、警察官吏44名、学校教職員35名、一般有志者40名）223名に講習証書が付与されている。

○講習科目

- ・工場法に就いて（河原田社会局長）
- ・〇〇国有論（牧野帝大教授）
- ・青少年の心理（高島東洋大学教授）
- ・児童保護問題（倉橋女子高師範教授）
- ・所感（山室軍平）
- ・乳幼児保護（唐沢慶応大学教授）
- ・近代思想概観（大皇帝大助教授）
- ・失業問題（田子社会局二部長）
- ・日米関係（富井外務省事務官）
- ・所感（井上孝哉内務次官）
- ・健康保険法（次田社会局三部長）

講習会の受講者は方面委員、市区吏員、学校教職員、社会事業関係者に加え一般有志者が加わっている。この中には学生などが多数含まれていたと考えられ、大規模な講習会となっている。講習科目をみると工場法に始まり、9日間にわたって思想、刑法、外交、児童保護や青年心理、社会保険にいたるまで当時の最先端の学術的知見を得る機会が与えられていた。工場法は大正12年3月に改正されているところから法改正について解説したものと考えられる。生活困窮者のみの狭い範囲の支援だけでなく各機関の連携、貧困

が生み出される社会的背景、失業問題や労働者保護、民法刑法、外交問題まで多岐にわたり、方面委員や社会事業関係者には高い見識が要求され期待されていたことがわかる。同時に主催者の東京市社会局の意気込みが伝わってくる。

方面委員の人びとは東京市長から任命されていたところから市の吏員に準ずる地位であり、警察や学校と連携をしながら任にあたることが期待されていた。民間の篤志家でありながら官と連携し、あるときは官として生活調査を実施しそれにもとづいて救済を実質的に決定するということがおこなわれていたのである。官か民かといえばその両方であり、きわめてグレーな位置にあったといえる。それが意味で生活調査をやりやすくしたと考えられる。生計費の詳細な調査がなければ現金給付はできない。また、疾病や障害の状況が不明では施療券の交付はできない。方面委員は地元の顔見知りという立場でもあった。きわめて絶妙な地域における情報収集可能な位置にあったということができよう。

4. 東京市方面委員制度の特質

1) その多重構造

東京市の方面委員制度はどのような組織と人材によって構成されていたか。スタート時における東京市方面委員制度はそれほど単純で画一的なものではなく、救済委員制度も残存しており、いくつかの層によって構成されていた。100%民間人である篤志家によって構成されていたがそれを統括する方面事務所があり、そこには東京市の嘱託吏員が配置され事務手続きと方面委員会の開催などにかかわり方面委員たちを統括していた。生活困難者宅の訪問にも同行することもあった。このようにそもそも方面委員制度は多様な人びとによって構成された組織であった。

図1は、大正末期から昭和初期の東京市の方面委員制度のしくみである。Cが東京市長によって任命された東京市方面委員440名で、方面毎に方面委員長と副委員長が置かれる。本所区、下谷区といった区ごとに方面委員を総括しさまざまな書類の作成事務をあつかう方面事務所があり、市内全体で方面事務所員30名が配置されていた。この事務所員の多くは東京市の嘱託吏員であった。この方面事務所を統括するのが東京市方面掛長で、保護課長、社会局長、そして東京市長という命令系統になっていることがわかる。市の方面委員制度を側面的に支えるのが方面参事員（43名）で警察署長や区長、区医師会長などがその任にあたってい

¹⁰ 大正11年1月24日市長決済

¹¹ 東京市社会局『方面委員制度』（大正13年）ではこれらの単独事業を「方面施設」として紹介している（p. 25-27）。たとえば、疾病者を病院へ送るための寝台車（下谷第四、京橋第二方面）、細民世帯移動調査「カード」（浅草第五方面）、無料入浴券、無料歯科治療施療所（下谷第二方面）、無料葬禮会（助葬会）設置（京橋第一方面）、牛乳無料給与（浅草第五方面）、五十長屋の一間に「光の家」と称する細民のための倶楽部を設け図書絵画を備え文庫を作る、四恩瓜生会と連携して施療施業、講演会や学芸会開催（小石川第二方面）、篤志弁護士による法律相談部、学童眼病施療（四谷方面委員事務所）等で、これらは方面委員の発案や関係者の尽力により実現した。

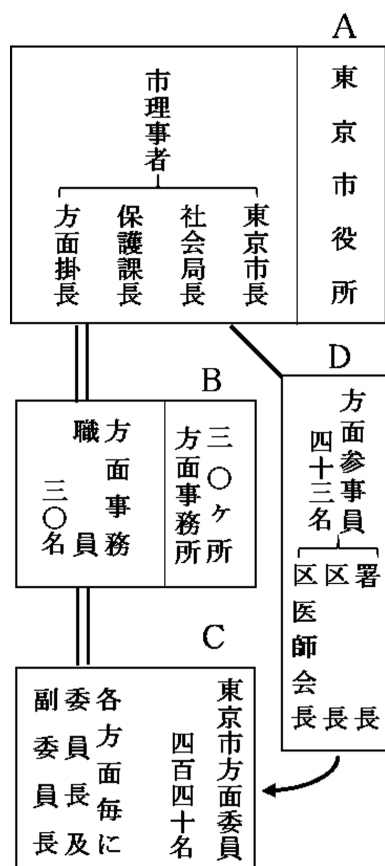


図1 村松義郎（昭和3年）「東京市の方面委員事業を論ず」『東京市社会事業批判』東京市政調査会、p. 122

た。

方面委員には前述のように講習会に出席する事が求められていたのであり、440名のいわば民間篤志家である彼らには高い見識が求められていたわけである。とはいえ、全員が高いレベルを維持できたかという委員の実力と社会認識などは相当ばらつきがあったことは想像に難くない。

440名の篤志家の方面委員人の職業は実にさまざまであった。その多くは地域に長く住んでいて、居住者の生活の内実を知るものであった。米屋や酒屋、お茶屋、炭屋など生活必需品を扱う自営業主や地主、家主といった住宅事情や経済的実情に詳しいもの、また、医師、薬剤師などの医療関係者、弁護士、会社員も含まれていた¹²。地域的には町会組織の役員とダブル場合もあった。いずれにしても地域の事情に精通していた人々であることは確かで、行政の手足となって働く

事を期待されていた。だからといって必ずしも行政の権威を傘にきて抑圧的にふるまう人たちとはいきれなかったともいえる。さらに複雑なのは、前述のように方面事業の事務を統括する方面事務所の職員は東京市の職員ではあるものの嘱託であり、「吏員」とはいえその中には貧困や労働問題、社会事業の促進に情熱をもったものも含まれていたということである。

2) 東京市社会局の調査と義捐金支給の推進力としての方面委員

この期の東京市社会局で多くの社会調査がおこなわれていて、その調査員として方面委員が果たした役割はきわめて大きい。方面委員なくして東京市社会局の調査は成り立たなかったといっても良い。

大正期の社会調査の代表的なものとしてまずあげられるのは高野岩三郎『東京ニ於ケル職工家計調査』（大正5年）と内務省衛生局『東京市京橋区月島実施調査報告』（大正10年）の二つであろう。特に高野のいわゆる「職工調査」は最初の近代的家計調査といわれているが、家計簿に世帯主自身が記入する自計申告方式が採用されたことは当事者自ら調査に参加するという意味において画期的であった。そのほか大正9年10月1日、第一回の国勢調査が実施され、調査に対する国民的関心は高まっていた。生計費への関心も高く、家計調査がおびただしい数おこなわれていて「家計調査狂時代」とも言われる時代でもあった¹³。

東京市には社会局が大正8年12月に設置された。「社会局を新設し遺憾なく都市社会政策を執行せしむることを希望す、との社会局設置に関する市議会の建議」¹⁴にもとづくものである。都市社会政策の充実が市をあげて目指されていた。社会局長は窪田文三、前田多門、吉田茂、矢吹慶輝、廣瀬直幹、安井誠一郎と2年ごとに変わっているものの救貧行政や都市計画に造詣の深い行政官が局長ポストにいたことは興味深い。たとえば安井誠一郎は戦後都知事になるが、社会局長時代の仕事をまとめ、昭和8年『社会問題と社会事業』（三省堂）として刊行している。本書は救貧制度と方面委員制度、児童問題や労働問題にいたるまで社会事業について幅広いトピックを扱い概観している。この刊行の陰には内務省社会局嘱託の福山政一、東京市都市計画部庶務掛長の磯村英一、同社会局調査掛長大野木克彦の三氏の尽力があったと序に記されている。社会事業を社会問題と関連付け労働行政にまで言及していることが特徴である。また、矢吹慶輝は東京大学宗教学の助教授であり、社会事業研究者としてもすでに多くの業績のある人物であった。救貧行政が東京市の行政において大きな比重を占めつつあったこ

¹² たとえば、昭和8年3月に開催された『全国方面委員大会出席者名簿』（全日本方面委員連盟）によれば、下谷第一方面の出席者は17名でその内訳は次のとおりである。主任、医師（長）ラジオ商（副）、その他、呉服商、紙器製造業、建築請負業、無職、無職、薬剤師、建築金物商、電気器具商、蚊帳商、電気機械商、魚商、料理業、紹介業、漬物業。第二方面は、22名、主任、会社員（長）、茶商（副）、織物業、精米業、呉服商、僧侶、精米業、額縁業、酒類商、電気商、無職、会社員、金属商、足袋商、文具商、印刷業、地主、地主、サック製造、とある。

¹³ 吉田久一（1984）『日本貧困史』川島書店、p. 330

¹⁴ 東京市社会局（大正11年）『東京市社会局年報（第3回）』、p. 3

と、これらの特色ある行政官が配置されていたことによって多くの調査研究が可能であったのである。

加えて東京市政にとって大正9年はメルクマールとなる年であった。11月に汚職問題に端を發して市長田尻稲次郎と市議会議長加藤正義、さらに助役の三人が辞任した。後任の市長となったのは後藤新平であった。それは当時、養育院長であった渋沢栄一の尽力でなしえた事であった。12月に後藤新平市長が誕生（～大正12年4月）、三役として永田秀次郎、池田宏、前田多門が決定された。渋沢は市の養育院長として「憐れな人たちに代わって御願いすると言われ、後藤新平の心を動かしたのはこの一語であった。不遇者に対する後藤の同情は真剣であった」という¹⁵。前田多門は大阪市出身の内務官僚で後藤内相の秘書官で後藤のブレーンである。後藤は自主独立の市政の調査機関の必要性をかねてからうたっていたが、大正11年6月東京市政調査会を設立し会長となる。私財を投じ安田善次郎から資金提供を受け調査会設立が実現した。多くの調査研究を手がけたが、後藤新平の存在が東京市の社会局の調査研究に与えた影響は極めて大きい¹⁶。これら社会局の多くの調査の実動部隊としてデータ収集をしたのが方面委員であった¹⁷。方面委員は生活困難層の生活実態調査をとおして詳細なデータをもとに生活支援をおこない同時にそれは東京市社会局の社会調査にデータを提供するツールでもあったということである。

さらに東京朝日新聞は関東大震災の被災者に対する義捐金「同情義金」事業を始めるがその罹災家庭の選定を担い協力したのが方面委員であった。

「大正13年歳末、関東大震災直後の東京の酸鼻なる情態を座視することができず、普く一般の同情義金を募るとともに社の報道陣を総動員して、のし餅、文房具、玩具等を絶望の淵にある罹災家庭に配給したことに端を發するもので、この歳末同情週間の催しは、同時にわが国における新聞社会事業の濫觴であった、…爾來、この歳末同情週間は年々続行され社会事業団の設立とともにその方法も組織化し、朝日無料診療券、常備米券の配布、出世資金の貸し出しとなり、昭和11年財団法人東京朝日新聞社会事業団の新設によりその所志に万進すべく、いっそう陣容を整え得た次第」

「昭和2年、朝日新聞社社会事業団は創立50周年記念として100万円を投じたことに始まる。…方面委員各位の協力に対し誠意を表す、歳末見舞金を配布する最不遇5000世帯の調査、無料診察券、常備米券の配布

といい、出世資金の貸し出しに関する生計調査といい、またその資金による職業指導といい、一つとして方面委員各位の協力無しにおこないえるものはない…¹⁸」

このように東京市方面委員が救護法施行以前においても生活困窮者への支援のための事業を末端で支えていたことがうかがえる。

5. 大正9年12月東京市方面委員制度の誕生と期待

1) 大正9年12月17日、東京市方面委員誕生の日

大阪府の方面委員にならい、大正9年11月25日東京市は「東京市方面委員規程」を公布、12月17日に東京市初の方面委員が下谷区に配置、事務が開始された。この時、四方面、合計54名が方面委員として市から任命された。東京市嘱託職員としてこの制度開始から下谷区第二方面事務所吏員として従事した河村舜應は、方面事務所が設置された日のことを次のように記している。

「大正9年の12月17日は、東京市の方面委員の誕生日であった。前途多幸なれと祈られ、又期待せられて、呱呱の声をあげ、悦び勇んだ最初の出帆日であった¹⁹。」

当時の方面事務所職員の一人の声であるが制度への期待がいかに高かったが読み取れる。河村舜應（資料1）は大学卒業後アメリカにわたり帰国後、縁有って東京市に嘱託職員として入庁、最初に設置された下谷区の方面事務所を皮切りに長く方面委員にかかわった経歴をもつ。現場のいわば「たたき上げ²⁰」であり、



資料1 『東京市職員写真銘鑑』市政人社、昭和11年発行

¹⁵ 後藤新平研究会編（2019）『後藤新平と五人の実業家』藤原書店、p.137

¹⁶ 後藤新平は方面委員制度にも強い関心と期待をもっており、東京市の方面委員事務所職員募集しに応じて採用された30名に対し直接激励したという。村松義郎「東京市の方面委員事業を論ず」p.131

¹⁷ 河村は「社会苦の研究」のなかで、大正12年3月東京市社会局「浮浪者に関する調査」が実施され、調査員として方面委員設置地区は方面委員がなり、設置されていない地区は在郷軍人や青年団員、会篤志家、市吏員と大学生などが調査員となったことが記されている。p.282-285

¹⁸ 東京朝日新聞社会事業団（昭和12）『東京朝日新聞の社会事業』p.1-2

¹⁹ 河村舜應（昭和4年）『社会苦の研究』明和学園、p.188

²⁰ 大学卒が少ない時代にあつて河村は高学歴の職員であったが、内務省からの出向組や東京市社会局の帝大系の官僚とは異なる吏員であり、現場からものを考え形にしていくという意味においてまさに「たたき上げ」であった。

この制度に精通した職員のひとりである。労働問題に興味をもっていたようで、アメリカでは日系移民の労働事情や労働問題を調査している。東京の貧困問題をなんとか解決しようとする若者にとって方面委員制度の誕生がいかに待ち望まれていたかをうかがい知ることができる。

河村舜應は大正9年以來かかわってきた方面委員の仕事を通して得た経験を『社会苦の研究』（昭和4年）にまとめ刊行している。方面委員制度開始時の様子が当事者の目で詳しく綴られていて興味深い。河村によれば、下谷区は四つの区域＝方面にわけられ、それぞれに方面委員が配置され、正副委員長が互選によって決定された。方面委員は、「その区域に永住しその方面の事情に精通し、町内のために尽力してきた篤志家で信望厚い人格者」であったという²¹。

その後、大正10年1月に深川区（六方面）94名、大正11年1月、浅草区（六方面）、本所区（六方面）、6月、京橋区（二方面）、芝区（二方面）、7月小石川区（二方面）大正12年2月、四谷区（一方面）、大正14年3月本郷区（一方面）、昭和3年8月麻布区（一方面）、昭和3年8月牛込区（一方面）と相次いで設置されていった。方面委員は東京市で貧困層の拡大深化に呼応するように設置され、その後も市内の中心から全市に広がっていったのである。

この時期の東京は、第一次大戦後の経済的混乱によって国民生活への経済的打撃は大きく、貧富の差が拡大、中産階級をふくめ生活脅威はいっそう深刻になっていた²²。産業革命を経て、多くの人口が東京に流入し家族を形成したが、さまざまな産業が勃興するが工場労働者や都市自営業を営むものなかで経済的変

動、災害、疾病等により社会の底辺層に転落し、そこから抜け出られない人びとが層になって堆積していたのである。方面委員は下谷、深川、浅草、本所といういわゆる工場労働者層や自営業が多い下町地域からはじまったのはこれらの地域が最も深刻に経済的変動の打撃を受けたところであったからである。表1は下谷区の「救恤」の年次推移である。表2は同区各方面の取り扱い件数およびその内訳である²³。取り扱い件数だけみても、昭和4年はおよそ1万件であったが、5年には1万9千件、6年には3万3千件と激増していることがわかる。特に保健救療、金品給与の増加が著しい。

その後、方面委員は山の手地域にも配置されていった。このことは、東京市において貧困層は限定的な地域ではなく、広く東京市内に拡大していったことを意味している。現に、小石川区史（昭和10年）は次のように方面委員の取り扱い件数が増加していることを伝えている。

「華やかな都会生活の反面には陰惨な経済苦の呻きがある。（東京）市内においても日々の生活に窮し、あるいは救療の望みなき病に呻吟する哀れな民衆、即ち所謂『細民』が約30万人もあり、内、極貧者といわれる者のみでも約4万世帯、16万人を数える。…（小石川区において）一方面委員の受け持ち世帯数は400世帯で、細民即ち要保護世帯と認めらるる方面カード級のものは、一割乃至一割五分の四、五十世帯である。小石川第一方面事務所は大正十一年七月二十七日、氷川神社社殿の一角に開かれたが、同年十二月丸山町三十八番地へ移動した。…取り扱い件数は年々増

表1 救恤累年表

年次	種別	性別	行旅病人	行旅死亡人	精神病人	精神病死亡人	棄児・迷児・遺児	窮民救助		計
								市	区	
昭和3年		男	80	30	—	—	8	2	10	130
		女	10	3	—	—	—	5	6	24
昭和4年		男	115	20	—	—	5	7	76	223
		女	9	3	—	—	2	2	68	84
昭和5年		男	116	28	3	—	3	5	63	218
		女	27	4	1	3	4	5	79	123
昭和6年		男	88	26	2	1	1	5	66	189
		女	12	4	1	—	1	3	84	105
昭和7年		男	53	29	2	6	2	—	56	148
		女	15	3	2	2	1	—	73	96

『下谷区史』（昭和10年）p. 1118-1119

原票より筆者作成、合計が必ずしも正確ではない部分があるが原票に従った。

²¹ 河村『社会苦の研究』p. 189

²² 『下谷区史』（昭和10年）によれば「欧州大戦以後漸く醸成された社会組織欠陥の暴露と思想界における混乱暗闘のため人心の動揺顕著となり、経済的打撃はますます貧富のけじめを明瞭にし中産階級以下の脅威はまたいっそう深刻味を加えてきた。思想的善導と経済的保護救済とを適当にしなければ前途甚だ憂慮にたえない」と貧富の格差が中産階級にもおよんでいること保護救済の重要性を指摘している。p. 1120

²³ 数値の合計が必ずしも正確でないところがあるが原票に基づいて作表した。社会調査の内訳は相談指導、保護救済、保健救療…と続く。

表2 各方面要項別取扱件数表

年次	方面別	委員定数	社会調査	相談指導	保護救済	保健救療	戸籍整理	福利教化	育児奨学	周旋紹介	金品給与	その他	合計
昭和4年	第一方面	10	602	39	2	442	—	—	5	10	952	122	1,572
	第二方面	16	874	55	14	1,431	17	2	4	24	1,625	45	3,217
	第三方面	9	881	135	27	439	43	2	7	25	675	144	1,497
	第四方面	19	1,343	220	29	1,281	14	11	52	76	1,914	619	4,216
	計	54	3,700	449	72	3,593	74	15	68	135	5,166	930	10,502
昭和5年	第一方面	18	575	169	5	948	—	4	22	10	2,153	182	3,493
	第二方面	21	1,182	158	56	2,160	18	9	26	56	2,246	364	5,093
	第三方面	12	397	243	14	1,266	21	7	4	40	1,692	235	3,522
	第四方面	30	1,918	180	132	2,300	4	14	48	178	3,405	986	7,247
	計	81	4,072	750	207	6,674	43	34	100	284	9,496	1,767	19,355
昭和6年	第一方面	18	834	52	43	1,573	7	2	470	13	1,966	466	4,592
	第二方面	21	4,934	117	64	2,496	23	6	406	41	4,948	1,770	9,871
	第三方面	12	1,078	190	37	1,469	24	18	214	29	1,108	165	3,254
	第四方面	30	6,079	1,720	293	4,016	49	133	59	44	8,552	1,310	16,176
	計	81	12,925	2,079	437	9,554	103	159	1,149	127	16,574	3,711	33,893

下谷区史（昭和10年）p. 1123

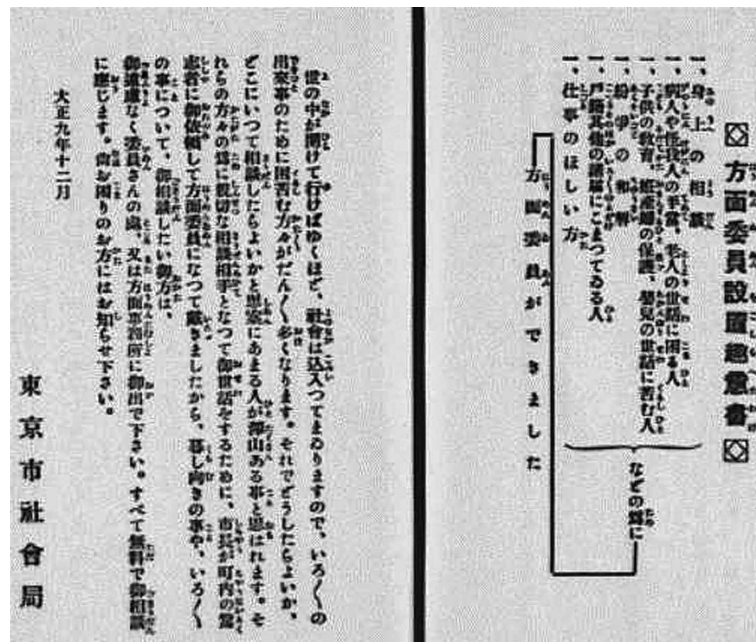
原票より筆者作成、合計が必ずしも正確ではない部分があるが原票に従った。

加し、初年度には百二十五件にすぎなかったが、昭和五年度には二万二千六百六十一件の多数となった²⁴。」

小石川区という山の地域においても、没落氏族や疲弊する農村から押し出されるようにして地方から職を求めて上京してきたもの、職にありつけず路頭に迷うもの、あるいは病気や事故で一家の働き手を失ってしまっても不運にも生活の糧を得られず生活に窮する人びとが堆積していたことが推察される。

方面委員制度スタート時の最初の仕事はどのようなものであったか。河村は次のように書いている。

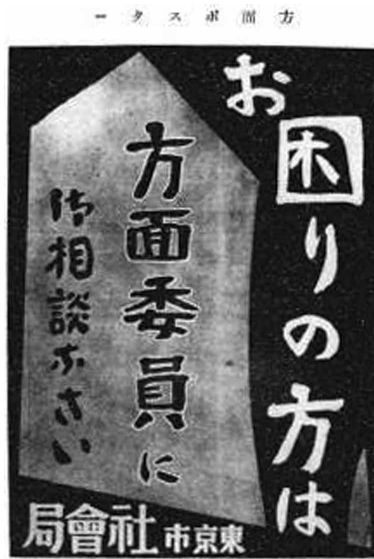
「そもそも方面委員とはなにか、設置されたいきさつを住民にどのように周知するかであった。社会事業講演会の開催、方面委員設置趣意書（資料2）に方面委員の住所氏名を添付して配布、あるいは町会の掲示板にビラ（資料3）を掲示した。乳児のいる家庭には「育児の心得」も配布した²⁵」という。制度そのものをいかに困窮する人々に知ってもらうか、利用につなげるかに腐心していたことがうかがえる。



資料2 方面委員設置趣意書（大正9年12月）東京市社会局

²⁴ 『小石川区史』（昭和10年）、小石川区役所、p. 662

²⁵ 河村舜應『社会苦の研究』（昭和4年）p. 202-203



資料3 東京市社会局『愛の雫』大正14年

2) 救護法と方面委員

昭和4年に救護法が成立するが緊縮財政のおり救護法の施行は頓挫する危機に瀕した。昭和4年11月第2回方面委員会議は昭和5年の施行を建議し、六大都市の府県方面委員で組織される救護法実施促進運動継続委員会が結成された。昭和5年2月1日全国の社会事業関係者、方面委員が救護法実施規制同盟会を結成、議会へ運動にあたった²⁶。方面委員の運動もあり、ようやく昭和7年1月1日施行をみたのであった。

救護法(昭和4年4月2日公布)第1条は被救護者として、「65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、不具廃疾、疾病、傷病その他精神または身体の障碍により労務をおこなうに故障あるもの…」とその対象を定めている。第2条では扶養義務者がいる場合は救護の対象とはしないこと、としているが、救護事務を担当する委員を次のように定めている。第4条「市町村に救護事務のため委員を設置する事を得、委員は名誉職とし、救護事務に関し市町村長を補助」する。委員は名誉職となつてはいるが「方面委員」とも「救済委員」とも「救護委員」とも規定されているわけではない。さらに、施行令(昭和6年8月11日公布)第5条、委員について次のように規定している。「救護法第5条の委員は救護に関し必要なる調査をなすべし、委員は救護を受けまたは受くべき者に付き市町村長にその状況を通知し、かつ必要なる救護の種類程度もしくは方法または救護の廃止停止もしくは変更に関し意見を具申すべし」

方面委員にはきわめて多様な人びとが従事していたこと、さらに自治体によっても名称が異なることもあり法的に委員の名称を規定することは避けていた。また、その法的位置もきわめてあいまいなものであった

のである。

6. 東京における貧困の諸相—方面委員活動記録の意味

1) 当事者への接近—取扱事例、活動記録の登場

東京市社会局が多くの社会調査を手がけた同じ時期に社会事業関係者等からの記録、報告書が多数登場する。東京市社会局も日雇労働者調査を実施、彼らの日記「日雇労働者の日記」としてまとめている。大正中期から昭和初期にかけて刊行された主なものは次のとおりである。

- ・八浜徳三郎『下層社会研究』大正9年
- ・賀川豊彦『死線を越えて』大正9年
- ・安達憲忠『貧か富か』大正11年
- ・東京市社会局「方面委員の取扱事例」『方面委員制度』大正13年、p.28-32
- ・東京市社会局『愛の雫』大正14年
- ・椎名龍徳『生きる悲哀』大正14年
- ・同『続編』大正15・昭和元年
- ・同『病める社会』昭和4年
- ・同『輝く人生』昭和5年
- ・愛知県社会課『方面委員取扱—愛の泉』昭和2年
- ・東京市社会局『日雇労働者の日記』昭和3年
- ・同『日雇労働者の日記2』昭和4年
- ・河村舜應『社会苦の研究』昭和4年(再版『光明の人生』昭和7年)
- ・同『晴れゆく社会』昭和9年
- ・村島帰之『善き隣人—方面委員の足跡』大阪府方面委員後援会、昭和4年
- ・同、第二編、昭和7年
- ・関島久雄『朝日新聞・最不遇百家族の調査』昭和6年、7年調査²⁷
- ・山田節男『貧苦の人を護りて—方面委員は語る』昭和14年

安達憲忠は明治24(1891)年から大正8(1919)年までの30年間、東京市養育院の幹事として渋谷栄一院長を助けた社会事業家である。安達は本書でいくつもの事例を紹介し解説している。特筆すべきは、東京市養育院に在院する窮民3,493人について貧困に陥る原因を2つに分類していることである。(1)自招的原因(飲酒、放蕩浪費、浮浪、怠惰、博徒、投機、事業失敗、不良性、意志薄弱、虚栄、自暴自棄、習慣犯罪)、(2)不可抗力による原因(病氣、扶養者逃亡死亡、虚弱、扶養者貧困、失業及び職業需要を失う、夫の失踪死亡、負傷、厄災、心身の障害、老衰、子の死亡、父または母の死亡、婦の死亡等)である。それぞれ入院者を数量化し、そのデータを大正元年内務省による3,047戸の極貧戸主についての調査結果と比較検討し

²⁶ 柴田敬次郎(1997)『救護法実施促進運動史』復刻版(戦前期社会事業基本文獻集;49)。日本図書センター

²⁷ 関島久雄「極貧世帯の日米比較研究」『社会事業』昭和8年8月～9年12月に連載

ている。「貧窮に陥るものは利己的である²⁸」とするなどその内容は必ずしも「社会性」を内包するものではないが、数量化し、ある程度科学化をはかったことは評価される。失業や低賃金などの労働問題による貧困原因の比率の高さが読み取れ、社会的な原因による貧困が放蕩浪費などといった個人的理由を超え、次第に顕在化し社会的に認識されてきた事をうかがわせる。

大正14年の椎名龍徳の『生きる悲哀』は対象者への憐憫の情が書き綴られている。椎名は特殊小学校の校長であった。相談窓口を設置するなど、きわめて「社会性」に富む取り組みを展開している。椎名は東京府慈善協会の救済委員でもあった²⁹。本書の序で後藤新平は椎名を次のように紹介している。明治42年以来、貧児教育施設の一つである小学校の校長として「細民子弟」の教育に従事してきたこと、東京市政調査会第1回市民懸賞論文に入賞したこと、そしてこの書は「弱者の保護」が必要な事を世に伝えている。

「生きる悲哀」は14の事例が掲載されている。一つ一つは椎名が東京市の貧児教育のための施設特殊小学校霊岩小学校校長の経験から得た体験を基にしている。貧児教育に深くかかわらなければ見えてこない子どもたちの生活現実、親の生活を含めた当時の「少額収入者」の極貧生活の実情がよみとれる。「病める社会」は、社会のあり方そのものあり方に言及しているが、体験からひきだされた社会政策的な具体策を提示していて説得力のあるものである。次に紹介する。

「親が貧乏で保護ができないならば、国家なり自治体なりが十分に保護教養せねばならない。…今もし善良な貧児をかかると生活かかると環境に放任しておくならば自然その体格、その品性が悪化し、ついに病弱児を出し…政治は貧乏を現する方策、教育は生活の向上を求める手段である。貧児教育、貧児の保護は国家の負担によってその完成を期せねばならぬ。…教育には救済がともなわねばならぬ。ゆえに（霊岩）小学校の中に「社会部」を特設した。①人事相談係、職員が救済事務の分担をしている。代書、施療病院の紹介、葬式の相談、細民人事一切の相談をやっている。費用は年額800万円内外で園対部分は篤志家の寄付金。②卒業生指導係、③職業斡旋係、④母の保護係、⑤恤救係、という5つの係りを擁している。」

卒後の職業斡旋はもとより、子どもとその母の支援、産婦の保護、母の慰安会などの開催など、飲んだ暮れの夫に苦しむ母への相談支援を含む取り組みを展開しており今日的な意味においても特筆すべきものがある。貧しい子どもたちとその親の生活に日々接するなかで編み出す社会的取り組みはオリジナルでセンスがひかる。社会部設置などは、小学校が貧困家庭の生活支援を実質的に担う地域の拠点になっていることを示している小学校がセトルメントの拠点にもなっていた

ことを示すものである。

大正14年東京市社会局による『愛の雫』は異色の方面委員の活動報告書というものである。もっとも官庁報告書らしくない表紙³⁰をつけたもので青とオレンジ色を使ったカラー印刷でモダンな女性が表紙を飾っている。方面委員それぞれが扱った110の事例が掲載されている。発行当時の社会局長は矢吹慶輝で、矢吹は序文で「東京市の方面委員制度は開始よりわずか5年間のうちに目覚しい発達を遂げた」と称え、「本書は臨床家として人間苦の記録、市民に愛の科学をいかに教しへしかを物語るもの」と市民に愛の科学を説くと書いているところは宗教学者であった矢吹らしい表現ともいえよう。教化善導、身の上相談、薄幸なる人、病める人、戸籍の整理、職業斡旋、不就学児童や子育て、濫給防止などの項目をたて、方面委員と方面事務所から事例が提供されている。和歌をまじえるなど、数奇な人生を各方面委員が小説風に描く、異色の事例集である。事例をどう描くか、まさに手探りだったことがうかがえる。さらに矢吹は「方面事業とは唯仁恵的に一個人を救い、または、恤むという目的にとどまるものではなくて、これらの人を能く教え、能く導きまして人の人たる道を踏ましめ善良なる市民たらしめんとする事業であります」と書いている。「社会性」を特に意識していたとはいえない。矢吹にとって方面委員は教化善導を主眼としていたのであり、「社会局」でありながら「社会性」とはほど遠いスタンスであったことがうかがえる³¹。

昭和3年から4年にかけて、東京市社会局は『日雇労働者の日記』を出す。これは、昭和2年10月24日から30日までの1週間東京市社会局が実施した日雇労働者の生活状態調査の一部をまとめたものである。市内5ヶ所の公私労働宿泊所に宿泊中の単身労働者254名によって毎日記された日記「今日の感想」が集録されている。回答者の平均年齢は32歳強である。なお、調査対象の宿泊所は東京市富川町簡易宿泊所、東京市浜園臨時簡易宿泊所、黒龍会自由宿泊所、日蓮宗報効園宿泊所、相愛会宿泊所の5ヶ所である。

「…日雇労働者問題において、もっとも重大なるものはその対象がいかなるものか（判読不明）理解することである、まず、日雇労働者自身を良く知る事である。そのためには、日雇労働者の体験を持つに若くはないのであるけれどもそれは第三者にとってはほとんど不可能である。間接にこれを知るより外はないのであって、その最も簡明なる方法は労働者自身よりその虚はざる声を聞くことである。日記の感想の部分はこの目的のため、記入者に全く自由に日々その感じるところ、欲したるところをありのまま書き記さん事をもとめたのであって、本書はその結果である³²。」

調査の方法と取りまとめに際しての基本的方針は次

²⁸ 安達憲忠（大正11年）『貧か富か』、p. 339

²⁹ 吉田久一（1984）『日本貧困史』p. 331、また、戦後、台東区長1947年4月当選している。

³⁰ 佐藤健二（1991）「東京市社会局調査の研究（梗概）」住宅総合研究財団研究年報No.18

³¹ 矢吹が社会局長の座にあったのはわずかな期間であった。

のとおりである。

254名のうち一日でも記入したものは144名（57%）。このような問題に対して当事者が「筆を執るには興味と能力とを有する人たち³³」であるので、すべての日雇労働者の気持ちを代表されているわけではないが、具体的に「生活の諸相、社会観、希望、不平、情緒等が表されているもので、不真面目なものはほとんどなく、世間的な見栄を超越したもので、一種特有な気分もなくはないが、ある意味において今日の日雇労働者気質をなすもの…全体を通じて最も多いのは生活の不安定をうったえるもの。娯楽は活動写真が多い。適当な娯楽施設が望まれている。体系づけられてはいないが、社会や人生に対する切実な気持ちがにじみ出ているものを見逃す事はできない³⁴。」当事者の声を拾うためになるべく原文をそのまま掲載したとある。

一週間の日記であるが、それぞれが自らの運命を悲しみ、故郷にいる親や兄弟姉妹を思い出し、大震災がなければと不運を恨んでいるもの、人力車夫の苦役を大臣も体験してみてほしいと注文をつけるもの、農村から若者がたくさん出稼ぎにやってきて生粋の東京労働者にとっては脅威であることなどが綴られている。日記から当時の世相が読み取れ興味深い。日記部分以外にはそれぞれ仕事の種類や時間と場所、家計調査も同時に調査しているが、調査票を記入し毎日の感想を記入することで労働者自身が自らの生活費のあり方を振り返る機会になったという次のような記述もある。日記を書くことで生活改善にむかったという好例であろう。

「10月30日、日記も今日で終わり毎日楽しみにし、また、苦にしていた日記も終わりだ。今日仕事より帰ると靴下も取らずに日記に向かった。これで小生の日々の生活費が明かになった。金の尊さも良く知れた。今後はこの一週間の統計を参考にし大いに生活改善をはかろうと思う。社会局に多謝す。」

これはほんの一部であるがこの時期に当事者の視点から実態を調査するということが、それも語りを通していかに生の声をすいあげていけるかが東京市社会局の関心事であったかがうかがい知れる。単に数量的な調査だけでなく、当事者の不満や不平を日記として綴ることによってより対象に接近しようとしていたのであろう。数量化され抽象化される数としての労働者ではなく、生身の人間として日雇労働者をとらえようとして

いたのである。『日雇労働者の日記2』は木賃宿宿泊者を対象としたものである。前年度との比較で、「宿泊所の労働者のほうが年齢も若く、近代的労働者の意識をもっているようである³⁵」と、しかし根拠が示されているわけではない。平均年齢36歳弱であるとのこと。年齢が高いことが背景にあると推察される。

当事者の生の声をすいあげ、生活実態にどう接近して実像を描くか、が、この期の東京市社会局をはじめとして社会問題に関心のある人びとの中心的課題の一つであった。さらに、個人的な運命や不運があるにしても社会そのもののあり方に目を向けることの重要性に気づきつつあった、そのことはきわめて重要である。東京市、学校現場、社会事業の最前線にある人びとが日々の実践をもとに事例を綴り、それに基づいて貧困原因を究明する、というスタイルは、安達や椎名以降、いくつかの方面委員によるルポルタージュを生み出す契機となっていく。

次の河村舜應の「社会苦の研究」（昭和4年）、「晴れ行く社会」（昭和9年）、また山田節男³⁶「貧苦の人を護りて」（昭和14年）などはきわめて「社会性」の高いものであり、方面委員（正確には方面事務所吏員）自身によるルポの代表的なものといえよう。

7. 河村舜應（昭和4年）『社会苦の研究』

1) 河村舜應について

昭和4年、河村舜應は『社会苦の研究』を出版する。河村は明治19年3月石川県に生まれた。東洋大学倫理学科を卒業後、自序及び東京市の記録によると、大正3年に渡米、ホノルルに一年ほど滞在し日系移民の労働状態などを調査したとある。米国ローアル高等学院に進学するが中退、大正9年に帰国、その後大正9年12月に東京市が方面委員を設置すると同時に方面事務嘱託職員として本所区第二方面事務所に勤務した。以来、方面事業に従事し、その実績が評価され昭和9年10月に東京市社会局職員となっている³⁷。

『社会苦の研究』は大正9年以来方面事業に従事してきた河村のいわば体験記録である。序には、東京市長堀切善次郎、東京市社会局長安井誠一郎³⁸、そして賀川豊彦の名が連なる。安井は序のなかで河村を畏友と表し、多年方面事業にかかわってきた体験と研究をまとめた事を称えている。安井は昭和3年、社会局長

³² 東京市社会局『日雇労働者の日記』昭和3年、p.1

³³ 同上、p.2

³⁴ 同上、p.2

³⁵ 東京市社会局『日雇労働者の日記2』p.2

³⁶ 山田節男は大正12（1923）年東京帝国大学経済学部卒業、昭和5（1930）年オックスフォード大学政経学部及び修士課程修了Master of Arts、労働問題を研究、フェビヤン協会に出入り。バーナードショウ、B.ラッセルと交流、昭和6（1931）年7月ILO調査員、昭和8（1933）年3月東京市社会局本所第一方面事務所長、戦後は参議院議員、広島市長を歴任した。

³⁷ 『昭和12年度東京市側隠写真銘鑑』市政人社、昭和11年によると主事、質屋掛長となっている。河村は下谷区から始まり本所区、麻布区の方面事務所にも勤務したと記録されている。労働問題に興味があつて渡米したようであるが、帰国後、東京市長、後藤新平の方面委員嘱託職員の求人に応募し嘱託職員となったという。

³⁸ 東京帝国大学独法科を卒業。その後、内務省に入省し東京市社会局長として震災復興にあたる。一旦退職したが、再度、東京市保健局長兼社会局長に就任、戦後、初代東京都知事となる。

から朝鮮総督秘書官に異動するが社会局長時代（昭和4年7月～昭和6年6月）の経験を『社会問題と社会事業』³⁹としてまとめ刊行している。局長という地位からみえてくる東京市の社会事業、それだけでなく日本の社会事業について概観している。また、賀川豊彦は河村について「尊敬すべき生活記録の把持者である。この書に描き出された凡ての事実は一社会病理学者としての完全な病理解剖…自己の幸福を捨てて、半生を縁の下で力持ちで送り得ることはなんと頼もしい光明」と称えている。昭和5年7月1日の『東京市職員録』によると社会局長安井誠一郎、保護課に草間八十雄、調査係長大野木克彦、事務員として河村舜應、磯村英一、社会局事務嘱託に賀川豊彦の名がある。河村がいわばこの東京市社会局の黄金時代に方面委員として貧困に深くかかわったことは特筆すべきことである。

2) 大正中後期における東京市の生活困窮にいたる「貧困プロセス」の可視化

第一編「境遇の研究」では、売春婦や死境を彷徨ふ者、絶望の人生に曙光の喜悦を感じず、警察署長の人間愛に甦る老人の話、病ひと闘ふなど、14の事例があげられている。事例研究としては成熟しているとはいえないが、どれも方面事務所の職員を通して目の当たりにした人びとの人生遍歴が物語の一場面のように臨場感あふれるタッチで描かれている。病気や災害などに遭遇し数奇な運命によって人生が暗転していく様を描きながら、当時の貧困の諸相、方面事務所の職員および方面委員の「支援」の実際をきわめて明快に伝えている。

次に第6および第13事例を挙げて検討してみよう⁴⁰。

第6事例 タイトル「病と闘う運命」

両親との生別、年季奉公、病いと解雇、放浪

文衛門は3歳の時に母と生別、その後、本人5歳の時、父が行方不明となる。祖母の手で育てられた。8歳の時、野田の桶屋に年季奉公に出て今年の5月まで働いていた。昨年の4月ごろ仕事が忙しく夜業を続けていたとき、風邪をひいた。風邪薬を飲んですぐ治ると思っていたが、横腹が痛むので医者にかかったところ肋膜炎といわれた。ノコギリを押すにも、かんなを引くにも苦しくて今までのように働くのは容易な事ではなくなった。奉公に出て13年、多少の貯蓄もあったが、薬の費用に使い果たしてしまった。所持品もことごとく売り払ってしまった。痛い胸を抱えて思案に暮れていた。親方から「これ以上面倒は見られない。うちの子供にうつったらこまる」といわれ3円50銭を与えられて解雇されてしまった。帰るにも家はなく、頼

る親戚もない。あまりに不意な出来事で悲嘆の涙に暮れていた。東京へ行けば、無料で見てくれる病院がある、と親切な友人がいてくれたので、親方からもらったお金を旅費にして東京行きの汽車に乗った。いまさら解雇した主人を恨むものではない。自分が悪かったのだ。我慢して一生懸命に働けば良かった…がしかしいかに鞭打っても体がどうしても自由にならなかった。

千住の停車場について、何処というあてもなく、ただぼんやりと牛のように足にまかせて歩み続けた。やがて日が暮れたので宿に止まるにもお金はない。公園のベンチの下に入って眠った。夜が明けると腹が減って仕様がな。翌日も水を飲んで歩いた。疲れたので電信柱のかげに休んで行き来する人たちを見つめていた。誰を見ても元気のよい人たちばかり、どこを探してもこの病に救いをもとめるところが見つからない。今更、郷里に帰ろうにも旅費もない。日々病苦は重くなる飢餓は迫る。往くにも退くにも思いは尽きてしまった。もはや仕方のない運命とあきらめて、自殺しようと決心した。死に場所を探すつもりで、再びあちこちをさまよった。そうこうしているうちにふと目にふれたものがある。赤い地に白い文字を浮かした「方面委員」のビラであった。

方面委員は入院させようと奔走する。手続き上、資格条件がそろっていないので法規に適さない。とりあえず警察署長に以来し、特別の配慮をお願いし、即刻、養育院へ収容する手続きをとってもらった。その夜は警察署の保護室で、署員の看護を受けて翌日早朝、寝台車で養育院へ送られた。その後、病気は一進一退であったが快方に向かい、この青年の人生に光明が見えてきた。

*幼い頃、両親と生き別れ、祖母に育てられたが、8歳の時、桶屋に奉公に出る。以後、懸命に働くも13年目に無理がたたって、肋膜炎になる働けなくなる。親方からわずかの退職金のようなものをもらい、解雇されてしまう。東京にいけば無料で治療できるときき上京、行き倒れ寸前で方面委員によって救護され、一命を取り留めるという事例である。病気、解雇、家族親族と疎遠で頼る事もできず、病気悪化、路頭に迷っていたという行旅病人、浮浪していたという事例である。養育院⁴¹は東京市の救済機関の代表的なものである。方面委員が警察署長に依頼しその日のうちに養育院への入院を決定している。法規を除外し迅速な対応が行われていたことがわかる。

第13事例 タイトル「そば屋の開業より一職工になるまで」

³⁹ 安井誠一郎（昭和8年）『社会問題と社会事業』三省堂、この書は内務省社会局嘱託福山政一、東京市都市計画部庶務掛長磯村英一、東京市社会局調査掛長大野木克彦の協力で執筆したことが記されている。

⁴⁰ 事例6および13は河村舜應（昭和4年）『社会苦の研究』、明和学園、p.75-80、155-166の事例を筆者が整理した。

⁴¹ 1872年に東京府が浮浪者を東大赤門近くの旧加賀藩の長屋に収容するのが始まりである。1890年、東京市に移管。1932年、救護法施行にともない救護施設となる。明治22年～昭和6年渋沢栄一が院長を勤めた。

火災、震災、妻の結核死、自営業の廃業

貞一郎は浅草の馬道町でそば屋を営んでいた。奉公人も4～5人雇って繁盛していたが、大正10年の浅草の馬道町の大火にあって凡てを失ってしまった。下谷区三ノ輪で親戚の援助を得て細々貧しい店ながら開業まで漕ぎ着けた。しかし近くに環状線の道路ができるということで立ち退かなければならなくなった。深川区の森下町へ引っ越した。夫婦と母と三人で二人の子どもの子守もそこそこに夜の一時ごろまで働き続けた。大正12年の大震災にみまわれ、家財道具すべて失った。がとにかく家族全員生き延びた。茅場町へ移り同じ店を開業した。過激な労働と負債で気苦勞が堪えなかった。そんな時、頼りにしていた妻が肺結核にかかってしまった。無理をおして働いていたが2ヵ月後重症になってしまった。妻が結核であることがうわさになり、付近の人は寄り付かなくなり出前はぼたたりなくなってしまった。赤字になり、家財道具を売り払ってみたが、結局、店をたたむ事になってしまった。店の権利や調理道具なども売ろうと思ったが、不景気で誰も買ってくれなかった。その後、本所区横川町の裏長屋に引っ越してきた。ぎっしり建て詰まった隣家の塀の影になって日中もなお薄暗い四畳半の一室、片隅の壁に頭をくっつけて寝ている肺結核の妻と二人の子ども。貞一郎と母とが起きて座っている。方面事務所を訪れて妻を東京市の療養所へ入院させてほしいと願い出た。が、順番を待っているうちに亡くなってしまった。二人の子どもは福田会乳児院に預け、里親をさがすことになった。方面事務所職員の河村舜應と田口方面委員は貞一郎に付き添って福田会を訪れる。その後、里親が見つかる。貞一郎は職工になり生計を立てる。日給は1円35銭である。

* 貞一郎の事例は、火事、大震災、妻の結核と死亡、転居を繰り返しながら最後には家業廃業になる。生活が傾いていく過程が読み取れる。労働力として頼りにしていた妻の病い、しかも結核という伝染病で飲食店としては「致命的」な病いによって、店の経営は悪化していく、地域からも排除され廃業の憂き目にあう。安い家賃を求め転居を繰り返すが、重ねれば環境は悪化していくのが常である。繁盛していた店も火事や震災という本人にとっては不可抗力でしかない事件、さらに不景気と妻の疾病が絡みあいながら「ドン底の生活」に陥っていく過程が読み取れる。生活困窮の最終段階に深く方面事務所や方面委員がかかわっていたこと、その仕事ぶりが読み取れる。

震災後、被災し自力復活が困難な層が創出され、さらに経済不況が折り重なり堆積していった大正中後期における東京市の貧困の諸相の一段面が読み取れる。四畳半の長屋に家族5人、妻と子どもを寝かせたら、

本人とその母は寝るところがない。やむなく座っている、というシーンは狭隘な住宅事情をリアルにわれわれに伝えている。

3) 『晴れゆく社会』(昭和9年) —東京市方面委員の救護の実際

河村は「社会苦の研究」の後、昭和9年に「晴れゆく社会：救護の実際⁴²⁾」を刊行する。その題字は救護法成立に尽力した前内務大臣安達謙蔵⁴³⁾によるものである。内務省社会部長富田愛次郎⁴⁴⁾、東京市社会局長澤逸興が序を寄せている。自序では、中央社会事業協会総務部長原泰一、東京市社会局方面掛長安藤越郎への謝辞が記されている。東京市社会局の「吏員」として河村は足掛け14年にわたり下谷区の方面委員として第一線で活躍し、その功績が認められ、昭和8年10月1日の自治記念日に市吏員としての最高名誉といわれる職員行賞審査会から特別賞を授与されたことが記されている。その後、麻布区社会課長に栄転したという。河村は、「ケース・ワークとしての救護法要救護者の取扱」『社会事業』16(8);十一月号(中央社会事業協会社会事業研究所, 1932-11)、「一方面的プロセス」を『方面時報』に2回にわたって方面制度について解説を書いている(東京市社会局, 1927-10、1927-12)。精力的に貧困原因と救護のプロセスについて現場の経験に基づき極めて実証的な報告をしている。

河村は方面委員による調査の方法について次のように書いている。「…調査のための調査ではなく同情本位の調査である。巡査の戸口査察と方面委員の調査とはわかる。…従来町を同じうし、近所に住んで時々邂逅して相互に顔を見合った程度にすぎなかったのだが、方面委員として調査に訪問すると旧知のように情誼交々至って、世間話が身の上話に変わり…亭主の酒癖の話にいたり、…親兄弟にも知らせなかった秘密に属することまでも告白して哀訴することもある。斯くして出来上がったのが方面カードである。よどみなくながるようにできたこの調査はほかの調査書とは自ずから類を異にするのである。換言すれば方面カードは方面委員の親切努力の結晶とも職務履行のメートル器とも見ることができる。」⁴⁵⁾

警察と連携して方面委員の活動は行われていたが、しかし、警察の戸口査察とは異なること、世間話から入り、深刻な身の上話にまで立ち入ることがあること、そういう調査によって得られた情報によって方面カードは作られていることなどが述べられている。調査のための調査とは異なり、「同情本位」の調査であること、当時の方面委員が、生活困難に直面する人々の日常にそれとなくかわりながら、調査をし、方面カードを作っていくプロセスが読み取れる。こういっ

⁴²⁾ 牛山堂書店、昭和9年12月

⁴³⁾ 1929年(昭和4年)に民政党単独政権として成立した浜口内閣では内務大臣に就任、続く第2次若槻内閣でも留任した

⁴⁴⁾ 富田愛次郎は内務省を退官後『日本社会事業の発達』(昭和17年)(財)啓明会をまとめている。

⁴⁵⁾ 「方面時報」1927(昭和二)年12月13日号

た一連のプロセスから生活問題が明らかにされ、河村の目をとおしてであるが、具体的な生活支援を試行錯誤しながら編み出していく当時の方面委員の仕事の一面が読み取れる。

4) 救護の実例15世帯

河村は「晴れゆく社会—救護の実例」で、救護世帯の実例（一五世帯例）を紹介している。表3は、河村が取り上げた15の世帯の実例の概況をあらわしたものである。河村が15世帯をどのように抽出したかについては不明であるが、次のような注が附されている。方面については山の手方面（麻布、四谷、小石川第一、本郷）、下町中、南部方面（神田、京橋、芝第一）、下

町北部方面（下谷第二、下谷第四、浅草第五、浅草第六）、江東方面（本所第一、本所第四、深川第二、深川第五）の四方面に分けて掲載し、氏名はすべて仮名とした。また、詳細な生計状況の実額が掲載されているが、6か月を平均した1か月分であること、また、救護月額額は1か月を30日として計算した額である。

事例の項目は次のとおりである。

- ・所属方面
- ・世帯主出生地および状況年月日
- ・住居状況（住居種別、室数、畳数、家賃）
- ・世帯主並びに家族状況
- ・生計状況（収入：勤労収入、勤労外収入）
（支出：飲食物資、住居費、光熱費、被

表3 救護の実例 — 一五世帯

No.	方面	救護開始時期と救護費等	世帯主と家族の状況	世帯主の職業等	世帯主出生地、上京年	住居状況（室数畳数）	生計状況（円銭）	貧困に至った原因、救護の状況、家族の将来と問題
1	江東	昭和7年5月16日開始、世帯主、妻、長女、長男、次男の四名に1日40銭、それ以前は方面救助により配給米、診察券を交付されていた。	夫(41)妻(33)+子ども3人(13歳、10歳、7歳)	世帯主無職、妻駄菓子行商	群馬県、大正2年	平家一戸建て、1室4畳、家賃2.50	収入2.70 支出15.03 不足12.33 救護金月額12.00	震災前は下谷区に居住、指物師で、職人人数おき、月収200円余あったが、震災と不況で経済的打撃を受け、三河島に転居、その後夫が中風となり心身の自由を失う。一家の収入途絶し深川に転居、生活困難となる。妻、駄菓子行商で生計をたてているが、妻も中風となり、思うように働けず生活行き詰まる。夫は医療救護を受けるが回復困難、妻も医療救護を受けているが回復の道見えない。徹底的に治療が必要でさもないと夫同様「廃疾者」となる。
2	江東	昭和7年2月15日、長男、次男、長女三名に対し1日40銭	母33歳と子ども3人(10歳、7歳、5歳)の母子世帯	世帯主軍陣手袋の内職7.55	山形県大正10年	二階建三戸建の二階を間借、1室4.5畳、家賃4円	収入7.55 支出20.46 不足12.91 救護金月額12.00	震災で家財を焼失、夫は精神病を発症、収入の道途絶える。夫の治療費捻出により経済的打撃を受ける。看護のかいなく夫死亡。軍人手袋の内職で（1日平均25銭程度）生計を立てるが、子ども3人かかえ経済的に困難となる。
3	下町北部	昭和7年3月23日開始、1日50銭、救護法以前は方面救助によって配給米と診察券を交付されていた。	夫78、妻73高齢者夫婦世帯	夫婦ともに無職	岐阜県明治16年	平家二戸建、二室10畳、家賃11円	収入0.59 支出16.67 不足16.08 救護金月額15.00	岐阜から上京し本郷区で洋傘商を営み、使用人数人をおき、相当の生活をしてきたが、不況と震災で経済的打撃をうけ、成人した子どもがいたが、死亡してしまったため扶養者がいない。夫婦ともに老衰、家運傾き生活に窮する。このまま救護し続けるか、養老院に入院させるか。
4	山手	昭和7年3月17日開始、母と養女、長女、1日50銭、	母47+子ども2人(16歳、5歳)の母子世帯	世帯主無職、16歳の養女は接客係	富山県、明治38年	平家三戸建間借り、一室3畳、家賃(5.5)	収入14.67 支出23.79 不足9.12 救護金月額15.00	夫は砲兵工廠に勤務する職工だった。斬首されたため、亀戸の個人工場に働いていたが、腎臓病を患い長く病床に伏したのち死亡した。母は虚弱で仕事ができない。上の子どもは養女で16歳、接客係をしているが、職業上早熟で「道徳的風評芳しからず、精神的調育を要す」。
5	下町北部	昭和7年4月1日開始、母と長男、長女、次女の三名、1日54銭、それ以前は方面救助により配給米を交付	祖母57、母34+子ども3人(12歳、9歳、7歳)、高齢者を抱えた母子世帯	世帯主活字沈女工(11.70)	東京市本所区	二階建三戸建、3室、10.5畳、家賃10円	収入11.70 支出30.56 不足18.86 救護金月額6.20	夫は印刷職工をしていたが、肺結核で長らく病床にあったが、昭和3年に死亡。母は活字沈女工をして生計を立てているが、祖母(57歳)は老衰ではないので職を得られればよいが今は無職、母ひとりで祖母と子ども3人を養うことは困難。

6	山手	昭和7年4月1日開始、妻、次男三男次女に1日42銭	夫50、妻40、子ども5人(20歳、17歳、13歳、9歳、6歳)世帯	世帯主と長男、洋服仕立て28.75	福井県、明治30年	二階建二戸建、3室13畳家賃21円	収入28.75 支出48.63 不足19.88 救護金月額12.60	震災前は洋服仕立てにて相当よい生活をしてきたが、震災にあい、家財を焼失し、掛売の代金回収不能となり、経済的に打撃を受ける。山の手に移居、世帯主、長女、三男、二女は眼病、二男は脊髄の病などで病弱で方面救助を受けていた。医療を受けたが回復せず。医療救護を必要とする代表的な世帯。
7	江東	昭和7年2月15日開始、世帯主、妻、孫名に対し1日50銭、それ以前は方面救助による配給米、診察券交付される。	夫71、妻67、長男44、長男の妻34、子ども5人(13歳、12歳、10歳、8歳、3歳)高齢者夫婦と子ども家族世帯	世帯主無職、長男は登録人夫	埼玉県、明治25年	平家一戸建、二室8畳	収入19.23 支出38.78 不足19.55 救護金月額15.90	71歳の夫は元荷揚げ人夫だった。貯蓄少しあったが、震災にあい経済的打撃をうけ、また、身体を打ったため働けず失業した。家族多いにもかかわらず長男(44歳)は確実なる生業がなく、登録人夫として働いている。長男の妻(34歳)は駄菓子売りの内職をしているが、実数少なく困窮に陥る。
8	下町南部	昭和8年5月16日開始、幼児二人に対し1日40銭	母30、子ども2人(5歳、2歳)の母子世帯	飲食物菓子行商(8.15)	長野県、昭和3年	二階建三戸建間借階下、一室6畳、家賃9円	収入25.40 支出33.69 不足8.29 救護金月額12.00	亡夫は沖人夫をしていたが、作業中機械の倒壊によって死亡。元来貯蓄なく、駄菓子行商によりわずかに生活していたがたちまち困窮。現在、貨物船、人夫部屋に出入りして飲食物行商をしている。境遇上の結果なのか風評芳しくない。警察からたびたび注意を受けている。風采年齢に比して10歳以上若づくりをしている。生計費は被服費の比率が高い。転居、職業斡旋、適当な伴侶を得ることが解決の道。
9	江東	昭和7年6月16日開始、世帯主、長女、次女に対し1日33銭	夫57、妻47、子ども3人(19歳、13歳、8歳)世帯	世帯主無職、妻仕立ての内職(5.38)、長男(19歳)は織物整理業奉公(8.67)	新潟県、明治45年	平家四戸建、二室6.5畳、家賃10円	収入14.05 支出30.49 不足16.44 救護金月額9.90	夫、中風で数年前より病床にある。治療のため経済的に逼迫し、また、失業し生活困難となる。医療救護を受け治療中。妻は内職仕立て、長男(19歳)は織物整理業で奉公中で毎月15円程度仕送りがあれば生活回復可能であるが実際は8.67円程度。
10	山手	昭和8年1月16日、子ども4名に対し1日48銭、(~10月16日)	夫45、妻30子ども4人(8歳、6歳、4歳、2歳)世帯	登録人夫(24.69)	愛媛県、昭和6年	平家10戸建、一室6畳、家賃5円	収入24.69 支出25.78 不足1.09 救護金月額14.40	夫は元市電の車掌であったが、失業した。不況のため就職することができず、失業状態長く続き、生活困難となる。昭和8年1月16日救護を開始したが、その後、夫は登録人夫となり、1か月20円前後の収入をえるようになったため、昭和8年10月16日廃止。
11	江東	昭和7年12月25日開始、幼児5名に対し1日90銭救護開始されたが生命保険500円で昭和8年11月16日廃止、その後、借金のため昭和8年12月1日再開始。	母35、子ども7人(17歳、15歳、12歳、10歳、8歳、4歳、2歳)母子世帯	世帯主は無業、長男(15歳)ガラス職人で(8.69)、長女17歳はデパート勤務していたが結核性肋膜炎のため失業	福島県、大正元年	二階建一戸建、4室、18畳(家賃19円長期滞納)	収入9.53 支出36.36 不足26.83 救護金月額27.00	夫は軽子頭をしていたが、肺結核で昭和7年8月に死亡した。長らくの失業中後の死亡であったため、貯蓄を取り崩していたがそれも底をつき、家族多く、収入の道なく、貧窮救護を受ける。その後生命保険500円があることが分かり、一旦廃止。しかし、借金が多く生命保険もその返済に費やされ生活困難となり、救護を再開した。長男(15歳)はガラス職人として働いていて一ヶ月15円の収入を得て家計を助けているが不況のため収入が確実に得られるわけではなく不安定。長女(17歳)はデパート勤務していたが結核性肋膜炎になり失業、現在、在宅で医療救護を受けている。五女(2歳)は栄養不良のため身体虚弱。世帯主の母は子どもが多いのでなかなか適当な内職を得られることができない。長女が回復し就労できるようにすれば家計をたすけることができる。

12	江東	昭和7年6月20日開始。幼児4名に対し1日48銭	夫42、妻36、子ども4人(9歳、8歳、5歳。3歳)世帯	ラスバリ(金網張り)30.31	埼玉県、大正3年	二階建一戸建間借り階下、一室4畳	収入30.31 支出34.97 不足4.66 救護金月額14.40	夫はラスバリ(金網張り)をしていて月平均30円の収入があるが、以前は職業を転々と変えていてそんなとき震災にあつて、経済的に打撃を受け、収入少なく、家族も増え生活困窮す。救護を受けた。現在は収入も安定しているので停止することもあるだろう。ただし、妻、生活に緊張を欠き、調査によれば知的に障がいがあるようである。
13	山手	昭和8年1月1日開始、世帯主と幼児3名に対し1日66銭、	夫50、妻41、子供4人(14歳、12歳、10歳、7歳)世帯	製菓職人4.85	福井県南条郡、明治43年	平家二戸建、二室10.5畳家賃12円	収入4.85 支出36.47 不足31.62 救護金月額19.80	夫は元菓子製造所を営んでいて、相当収入があったが、震災により、決定的打撃を受け、疲労により病弱となり、不況と病気により生活困窮する。長女(14歳)デパートに勤務したが不況により失業中。
14	江東	昭和7年10月12日開始、幼児3名に対し1日46銭	母35、子ども3人(10歳、4歳、2歳)の母子世帯	裁縫内職(4.66)	千葉県、大正4年上京	二階建三戸建間借り二階、家賃4.53	収入8.33 支出23.29 不足14.96 救護金月額13.80	夫はメリヤス外交をしていたが、不況のため、事業に失敗、長らく失業中であつたが、病死した。残された妻は3人の子どもを抱え、裁縫の内職で生計を立てるが困窮。親戚知人よりわずかの援助(3.67)があるものの継続性は不明。
15	下町南部	昭和7年10月24日開始幼児3名に対し1日60銭	母32、子ども3人(9歳、8歳、5歳)の母子世帯	鮎の行商(3.21)	神奈川県、大正11年上京	アパート二階一室6畳、家賃11円	収入3.21 支出21.16 不足17.95 救護金月額18.00	夫は昭和7年10月、妻子を残し情婦と失踪してしまつた。残された妻は鮎の行商をして生計を立てるが、収入がわずかで生活困窮となる。

河村舜應(昭和9年)「救護世帯の実例(15世帯例)」『晴れゆく社会』牛山堂書店、p.293-323、より筆者作成

服費、その他)

差し引き不足状況、救護金月額

- ・ 貧困原因一救護事由一救護状況(救護開始年月日、救護前の配給米、診察券の交付状況等)
- ・ 家族の将来と問題

5) 救護法施行前後の困窮世帯の実像

救護法が施行されたのは昭和7年1月1日である。15事例を見ると、No.2、7は2月、No.3、4は3月開始で救護法施行後、すぐに救護法の対象となっていることがわかる。また、No.1,3,5,7は救護法施行以前から存在した東京市方面委員制度による「方面救助」により配給米や医療診察券を交付されている。救護法以前において実施されていた配給や医療診察券の交付の実情を知ることができてきわめて興味深い。これらの世帯は救護法によって救護がおこなわれる以前からすでに救済すべき対象であり、救護法施行により救護の対象に移行したのである。

世帯の状況をみると、

- ・ 夫婦と子ども世帯 1.6.9.10.12.13
- ・ 母子世帯 2.4.8.11.14.15
- ・ 高齢者夫婦世帯 3
- ・ 高齢者を抱えた母子世帯 5
- ・ 高齢者夫婦と子ども世帯 7

河村がどのような基準でこれらの事例を抽出したかは不明であり、代表性があるとはいえない。が、多子世帯、また高齢者をかかえた母子世帯など、今日でも

生活困難が予想される世帯であることは確かである。選定地域は市内の方面を比較的満遍なく選んでいるともいえる。また、生活が安定し救護停止になった事例なども採用しているところから、方面委員の仕事について事例を通して紹介する意味も持たせていると考えられる。

救護が貧困に陥った原因をみると、それぞれ個々の世帯の状況は異なるものの生活困難世帯に共通する生活歴上の出来事と貧困化のプロセスが見えてくる。その多くが関東大震災で被災しそれを契機に生活が一挙に傾いたこと、そして生活が完全に元に戻らぬうちに追い討ちをかけるように不況によって家業が不振に陥る、あるいは工場の首切り、失業の憂き目にあい、その後再就職のめどがたらず経済的に行き詰っていったという生活背景がみえる。一家の働き手の病死や疾病、障害などが加わり、きわめて深刻な状況に陥っているのである。多くの東京市社会局の社会調査がおこなわれているその向こう側で方面委員による生活困難層との日々の格闘ともいべきかかわりが繰り返られていた。統計的調査では見えない当時の大都市東京という社会の底でおきていた生活苦の諸相をわれわれに伝えている。

昭和9年12月に発行された本書は、東京市において関東大震災で大きな打撃を受けた人々が生活再建を果たせずにいるうちに、さらに追い打ちをかけるように昭和初期の恐慌の荒波にさらされ生活が行き詰まっていくさまが見えてくる。不運にも失業の憂き目にあう労働者、肺結核で長く病床に臥す、回復することなく

夫に先立たれ、貯金もなく、路頭に迷う妻たちの苦悩が見える。夫亡き後幼い子どもをかかえ、働く場もなく、内職や行商で生計を立てようとするが、生活困難となり、貯金もなく、一挙に生活が傾いていく過程が鮮明に描かれている。戦前期、救護法が曲がりなりに生活困窮した人々の生活を維持するために機能していて、その橋渡しを方面委員が担っていたことを物語っている。世帯主の出生地、上京の年月日、住宅の状況と生計状況など生活全般にわたる調査にもとづき救護の開始と廃止、そして家族の将来について考察しているが、震災、不況といった社会的状況を含めて貧困原因について言及していることは注目すべきことである。すべての方面委員がこのような視点を持っていたか不明であるが、家族の状況や就労、失業の状況、住宅状況、生計費などを調べることを通して、貧困に至る原因が決して個人的な事情だけでなく、震災による経済的打撃や不況による失業によるもの、そして最低賃金や雇用政策、労災などの労働政策、具体的な給付をとともう福祉政策が必要であることが明らかになっている。方面委員は救護費用の開始のために生活調査を実施するが、同時に生活支援を展開していた。方面委員の生活調査は生活支援の一環であったのである。警察の応援を得ながらも、警察が実施する戸口調査とは明らかにゴールが異なる調査であり具体的な支援をとともうものであった。

6) 制度の動揺と劣化

しかし方面委員制度について諸手を挙げて称えるのは危険である。現に河村は方面委員制度の問題点を『晴れ行く社会』で次のように指摘している。

「…方面委員といえば、神様のように考えられ、崇められていた時代があった。創立当時は（委員たちは）互いに緊張していた。…時代を見る識見と将来を卜する達見があって、時期に適合する敏感と迅速な処置こそが貴重なる資格の一つであった。しかし、大震災があり、焼け跡は区画整理で街の形がかわってしまい、また、普通選挙が実施されるようになると方面委員制度が政争の具となっている。エルパーフェルト制度が立身出世の踏み台になり退廃してしまったというが、方面委員制度も同じになってはいけない。いろいろ雑多な公職に新任されることを悦ぶものがではない⁴⁶⁾

行政組織の末端で社会事業の最前線として生活困窮者を支える役割を果たしていた東京の方面委員制度は、大震災を経て激動する社会に翻弄される生活困窮者の群れに対応すべく当然柔軟に変容せざるをえなかった。名誉職がゆえ得られる甘い汁があり、それは腐

敗への道につながるものでもあったのである。委員そのものがそもそも多様であったこと、講習会などによって質の向上が図られたとはいえ、必ずしもすべての委員が高い専門性をもっていただけでなかったことから、腐敗していったことは想像できる。あくまでも地元の篤志家であり、「社会事業家」ではなく「家業の片手間の仕事」であった。それは制度開始時から指摘されていた矛盾であったのである。家業の片手間の仕事、無給の方面委員については、丸岡ヒデも「…無給で働いても何等の苦痛を感じない金持ちや有力者が日夜生活苦に呻吟しつつある無産民衆の環境をどの程度まで幸福に決定することができるか、そうした人びとの片手間仕事で果たして仕事はかどるか」と痛烈に批判し女性を専門家として教育し有給の社会事業家として社会的意義のある仕事とすることを提案している⁴⁷⁾。反対に現場を良く知っている方面事務所の職員を中核に方面委員を指導し精度を上げ、方面委員はむしろ無償化によって制度を徹底すべきという改善案もあった。

東京市社会局村松義郎は、現場を知らない局長課長が権力もつ官僚機構を次のように批判する。

「方面事業の専任の掛長でも全市9ヶ区30方面の事情につうずるには2年や3年にかかる。まして局長課長に1年2年で方面制度の実状に精通できるはずはない。方面事業は400人超の方面委員の真の活動を始めて実を挙げる事業だ。方面委員は市理事者の部下ではない。方面委員の実状に精通しない理事者が机上の理屈を押し通そうとする事は誤りだ。これが制度の沈滞の原因だ。30名の方面事務所職員受け持ち区域の実状に通じているのだから、これらの事務職員を重んずるべきだ。委員の訓練は方面事務所職員の具体的な事件の解決を通して訓練されるのだ。肩書きだけで使命を忘れ怠慢の方面委員が多い。年50円の報酬を辞退して無報酬委員にすべきだ⁴⁸⁾。」

こういった方面委員制度へのさまざまな組織内外からの批判はこの制度自身が矛盾を内包し、社会変動のなかでいっそう混迷していったことを示している。選挙制度の開始とともに政争の具となり、それは方面委員制度を腐敗させる要因にもなった。篤志家、地域の有力者、民の顔をしながら公の手として行政の末端組織の役割も担うという位置は、まさに自己矛盾そのものであった。救済委員制度時代から長くかかわっている方面委員も存在し、「明日の救助を待てない人々を今日救う」、たとえば二葉保育園の徳永恕⁴⁹⁾といったいわばごく一部の筋金入り社会事業関係者は確かに存在した。前述のようにそこに住む人々の生活改善のために工夫を凝らし、豊かな余暇生活の創造や医療や衛生

⁴⁶⁾ 河村舜應『晴れゆく社会』p. 233-248

⁴⁷⁾ 丸岡ヒデ（昭和3年）「婦人の立場よりみたる東京市の社会事業」『東京市社会事業批判』東京市政調査会、p. 149-151、丸岡は昭和12年『日本農村婦人問題』刊行する。

⁴⁸⁾ 村松義郎（昭和3年）「東京市の方面委員事業を論ず」『東京市社会事業批判』東京市政調査会、p. 127-136

⁴⁹⁾ 徳永恕は「明日の救助を待てない人々を今日救う」精神で東京府慈善協会救済委員時代から救済委員、方面委員として二葉保育園の運営の傍ら貧民窟の子どもたちとその母への支援に奔走している。

的な生活の実現のために尽力した方面事務所や方面委員がいた事は確かである。が、そういった人びとを除いて、市井の方面委員にとっては社会事業とはなにか認識しているわけではなく、その支え手であるという成熟したプロ意識があるわけではなく、東京市の官僚制の中に埋没し独自性を喪失、末端組織化していったのではない。同時に官であり民であり、官僚制の下に曖昧に位置付けられるというその特質は善意をもって人々の生活に浸透することを確かに可能にした。戦時体制下、思想統制などの監視にもっとも強く巻き込まれていく装置にもなりえたといえないだろうか⁵⁰。

8. 小活—「ものがたり」による「貧困過程」の可視化

大正中期から昭和初期にかけて東京市の方面委員の取扱事例を中心に焦点をあててきた。小活として次の三点を指摘したい。

第一に方面委員によって綴られた「ものがたり」は、まさに生活の場で語られた「ものがたり」をもととし、我々に生活の内側からの生活過程から見えてくる貧困の諸相を鋭く突きつけるものであったということである。「社会事業」が開花したこの時期に生活困窮者の生活に接近し、その生活現実を知りえた方面委員の活動にもとづく「記録」である「ものがたり」は我々に強い衝撃を与える。東京市社会局のおびただしい社会調査の実動調査員として方面委員が果たした役割は大きい、同時に数量化（写真や図版化）による「下層の可視化⁵¹」とは異なる「貧困過程を可視化」したことの社会的意義はきわめて大きい。方面委員によって綴られた人びとの人生と暮らしはまさに「悲哀」そのものであった。多くの社会調査報告書の向こう側にこれほど過酷な生活困難層の生活現実があったことは方面委員の記録以外からは伝わらない。一つ一つの事例が説得力をもってわれわれに貧困とはなにかを迫ってくる。社会保障、社会福祉制度が未整備の時代、社会経済的変動はダイレクトに低賃金（特に内職）、長期化する失業といった労働問題を引き起こす。多子、疾病障碍、教育機会からの疎外、飲酒や暴力、死別生別といった生活困窮を生み出す要因が絡み合いながら、一人ひとりの人生と生活意識の細部に根をはやし、抜け出られないどん底の生活に彼ら彼女らを追い詰めていく。まさに貧困を生み出す構造が見えてくる。最前線でそれらのどん底の貧困と対峙する方面委員の苦悩は強烈であったことがうかがえる。事例の描き方をみれば、方面委員の対象への向かい方が「教化善導」の域を脱していないという批判は容易であるし、確かに当たっている。それでも担当方面に住まう人々の生活改善のために無料治療券、入浴券、牛乳の

給与、余暇施設の創設など、独自の取り組みを次々と編み出す熱量はトインビーホールやハルハウスを彷彿させ特筆に値する。

この時期に今で言ういくつもの事例研究にちかひものが特殊学校の校長や方面事務所吏員といった当事者に近い専門家といわれる人たちから刊行されていることは注目に値する。

貧困の実態に接近しようとすれば当然の方法であったのであろう。日々の事例を綴るうちに事例紹介となり、事例集となり、それは説明抜きで解決すべき社会問題の束ともいべきものに出来上がった。官によって多くの「貧困調査」が実施され、貧困が数量的に把握されるその一方で、個々の数奇な人生や失業の不運、医療を受けることができないがために夫や妻、子を失う悲哀を「ものがたり」として綴るという試みがあり、こういなかで統計調査では描ききれない生活現実を世に問う役割を方面委員の取扱事例は果たしていたのではない。最底辺の目線から時代そのものの貧困の実相を克明に記すものであった。さらに掘り下げる必要を感じる。

第二に、東京市の方面委員制度の多層性と保守的地域権力構造についてである。東京市の方面委員制度は、内務省地方官、東京市（局長、課長、掛長）、参事、方面事務所職員、方面委員、社会事業関係者、医師や弁護士、地元の有力者、政治家をめざすもの、町会の顔、自営業者など、中央、地方の官僚たち、いくつもの重なり合うソーシャルクラス、ソーシャルグループによって構成されていた。時代の急激な変化は方面委員制度の成熟を待たずに変容を迫っていく。普通選挙の実施と方面委員の政治化、救護法施行のなかで方面委員の社会的位置の変化、町会という隣接の組織との関係や方面委員制度の腐敗、形骸化については河村や村松らが警告しているところである。その延長線上に戦時体制への移行と大政翼賛へ飲み込まれていく道が待ちかまえていたのである。慈善事業から社会事業へ移行したのもつかのま、昭和13年厚生省が設置され、社会事業が戦時厚生事業に移行、「社会性」を宿しながらも戦時体制の末端組織に変容していく。

「社会性」を宿したと書いた。しかし、そもそもこの期における「社会事業」の先端を支えていた方面委員の取扱事例からみえてくる社会意識をみると、きわめて保守的で必ずしも「社会性」を宿すものばかりでなかった。戦前期の東京の自営業主たちの市民として合意されたある種の保守的なモラルを読み取れる。生活困窮の原因を個人の責任と不運、解決は気の持ちようといった「心理の問題」としてとらえ、教化善導といった価値を強制する記述も多々見られ、時代的限界と解釈すべきではなく、この点について更に掘り下げる必要がある。

⁵⁰ 菅沼隆「1937年7月に勃発した日中戦争により方面委員の歴史は大きな転換を迫られた。盧溝橋事件直後、全日本方面委員連盟は国民精神総動員中央連盟に加盟することを決定、国家意思に服するものとして方面委員が位置づけられた」「方面委員制度の存立根拠」『福祉の歴史』p. 77

⁵¹ 佐藤健二「調査の視覚—下層の可視化」『社会調査史のリテラシー方法を読む社会学的想像力』新曜社、pp. 99-105

戦前期のわが国の東京市の方面委員制度は内務省の西欧の救貧システムをモデルにする官僚たちとそのシステムを理解し実体化させようとした東京市社会局の方面事務所の現場にいる「吏員」、彼らは生活困窮層の生活現実に日々接しており、社会的方策の構築を痛感していたとも考えられるが、実動の方面委員は多様で、一部を除き、全体としては極めて保守的（反欧米的）な価値をもっていたことが推測される。こう考えると東京市の方面委員制度は強固な保守的な地域権力構造の上に成り立ちながらも公的救済と社会性を強く求める制度の交差、まさに戦前期社会事業の複雑性を体現していた存在であった、と言えるのではないか。

第三に、東京市方面委員は限界もあったが、それでもスタート時の彼らのこの制度にかける思いは高く評価されるものではないかということである。生活困窮の人々の生活に深くかかわり自立の道を模索し、誰一人もらさずの精神と公的救済が不十分な時代にあって、入浴券や施療券、文庫などの文化事業、余暇活動も独自事業として手掛けているところは今日の地域の貧困問題への解決策としても大いに学ぶべきところがあるといえないだろうか。

東京の方面委員たちがどのような貧困観を持ちこの方面事業にかかわったのか、職業階層や社会的地位等を含めさらに探求する必要がある。官僚組織と方面委員の間で揺れ動いていた方面事務所職員の役割についてもさらに検討する必要がある。方面事務所職員には河村舜應や山田節男、そして磯村英一の名もある。紙面もつきたのでこれについては別の機会にゆずる。

参考文献

- 中鉢正美（1971）「家計調査と生活研究」『生活古典叢書 7』光生館
- 津田真澄（1972）『日本の都市下層社会』ミネルヴァ書房、
- 遠藤興一（1974）「方面委員制度史論序説」『明治学院論叢』(219号) pp. 35-70
- 同（1975）「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
- 同（1976）「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
- 同（1976）「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
- 上笙一郎、山崎朋子（1980）『光ほのかなれども一二葉保育園と徳永恕』朝日新聞社
- 磯村英一（1985）『私の昭和史』中央法規
- 藤本武（1988）「昭和恐慌と貧困問題」『戦前期社会事業調査資料集成』第2巻、勁草書房
- 吉田久一（1984）『日本貧困史—生活者の視点による貧しさの系譜とその実態』川島書店
- 吉田久一（1990）『現代社会事業史研究』改訂増補版、川島書店
- 中川清（1985）『日本の都市下層』勁草書房
- 中川清（2000）『日本都市の生活変動』勁草書房
- 川合隆男（2004）『近代日本における社会調査の軌跡』恒星社厚生閣
- 菅沼隆（2005）「方面委員制度の存立根拠」『福祉の歴史』、ミネルヴァ書房
- 北場勉（2009）「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』55、3-37
- 佐藤健二（2011）『社会調査史のリテラシー方法を読む社会学的想像力』新曜社
- 全民協（1988）『民生委員制度七十年史』、全社協

（2020年11月3日受理）