

## 東京市方面委員の来歴からみるその「社会性」の構造

—どのような人々であったのか—

山田知子<sup>1)</sup>

### The Occupations and Social Backgrounds of the Members of the Tokyo City District Social Worker System

Tomoko YAMADA

#### 要旨

本研究の目的は戦前の東京市方面委員制度の「社会性」の構造を明らかにすることである。それは当時の社会事業を読み解くことにつながる。我が国の方面委員制度はドイツのエルバフェルト制度をモデルに大正中期からスタートした。岡山の済世顧問制度、大阪の方面委員制度と並び早くから制度をスタートさせた東京市の方面委員制度は、とりわけ関東大震災後活躍し、大都市部の低所得層の生活改善のためにつくしたことで知られる。しかし、戦時体制に我が国が旋回するにしたがって大きく変質していった。方面委員たちはどのような人々であったのか、彼らは「社会性」をどのように捉え意識していたのか。昭和10年の資料をもとに東京市の方面委員の来歴を詳しく調査することで方面委員のキャラクターを明らかにした。その結果、地主や家主層とならんで、多くが自営業主層であったことが明らかになった。さらに、町会の役員を歴任し、また地域の青年団や防護団や在郷軍人会などに所属し、区議も兼任している者も多数いたことがわかった。行政の末端組織として自他ともにみとめる存在であったのである。大正デモクラシーによりきわめて強い「社会性」を期待されスタートした方面委員制度だが政治的保守構造を内包する制度であったのである。東京市の方面委員たちの来歴調査からみえてくる実像は、その「社会性」がきわめて脆弱で独自性に欠く存在であったことである。町会を基盤にしていたために政府が戦時体制へ転換するとその下部組織として一翼を担う存在にかわっていったのである。

キーワード：東京市方面委員、名誉職、方面委員令、救護法、下谷区、町内会

#### ABSTRACT

This study aims to clarify the sociality of the Tokyo City District Social Worker System (Homen-iin seido) in pre-war Japan. Japanese District Social Worker System started in the mid-Taisho era based on the Elberfeld system in Germany. In particular, the members of this system were influenced by the Taisho Democracy and recognized the social role that they had to work. For example, they helped improve the lives of many people on low incomes after the Great Kanto Earthquake. However, the nature of the system changed a great deal, and it became conservative as Japan moved to the wartime regime. This study would like to clarify the kind of people the members of the District Social Worker System were when it became a subordinate organization of the wartime government.

This study researched the occupations and social backgrounds of the members of this system. The results indicate that (1) they were not exclusively from the land-owning or house-owning classes - some of them were also part of self-employed classes and (2) many of them had served as officers of neighborhood associations and belonged to various local organizations, such as youth groups, veterans' associations, and were also serving as members of ward councils. This indicates that they were recognized both by the public and themselves as members of a subordinate organization of the administration. Although the District Social Worker System was initially expected to be significantly committed to social problem, it was a system that contained a politically conservative structure. The actual picture that emerges from the occupations and social backgrounds of the members of the Tokyo City District Social Worker shows that the organization was not robust in terms of its social engagement and lacked autonomy,

<sup>1)</sup> 放送大学教授（「生活と福祉」コース）

and as it was based on city councils, it turned into a system that played a part as a marginal organization when the government switched to a wartime regime.

**Key words** : Tokyo City District Social Worker System, Homen-iin seido

## 1. 研究の視点—目的と方法

筆者は前号「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」で、救護法施行前後における東京市の方面委員がどのような活動を展開したのか、「取扱事例」を手がかりに検討した。方面委員の戸口調査とは警察の戸口査察とは異なる調査であり、調査のための調査とは異なる個々の生活に深く立ち入る生活調査であったこと、方面委員は、生活困難に直面する人々の日常にかかわりながら方面カードを記入し、限られた社会資源を駆使しつつ、長期のスパンで生活支援を展開していたことなどを明らかにした。その中で、方面委員制度による社会的救済の重要性を自覚していた委員がいた一方で必ずしも理解していたとはいえない委員も少なからずいたことがわかった。個々の方面委員の属性をほりさげる必要があると痛感した。東京市の方面委員のひとりひとりとはどのような属性を持つ人々だったのか。本稿では、東京市方面委員の職業と来歴、所属団体を検討する。これらに着目する理由は3つある。第1に、これまでの研究では、方面委員とひとことで片付けられてきて個々の属性は注目されてこなかった。とりわけ多くの生活困窮者が集住する地域で働く東京市方面委員の職業、来歴に着目することは、生活困窮者と委員の関係性を読み解くために必要で、大都市東京におけるこの制度の特質を解き明かす助けとなる。第2に、東京市の場合、方面委員が担当する区域はいくつかの町会をまたがって統括しており、町会のかかわりが深かった。町内会と深くつながった方面委員は救貧機能という表向きの話だけでない、もう一つの側面をもっていたと考えられる。第一次大戦後の社会問題の激化に対し、対外的には帝国主義的大陸政策の推進、国内的には国民精神総動員、国家総動員という戦時体制に向かっていく<sup>1</sup>、町会を通じて東京市方面委員がどうコミットしたか、

すなわち町会と東京市方面委員の関係を解き明かす必要がある。第3として、どのような団体（同業者組合など）に属していたか、町会だけでなく職業的な団体にも深くかかわっていたともいわれるところから委員の特性を知るうえで所属団体についても検討する必要がある。

これまで東京市の方面委員の来歴を対象とした研究はそれほど多くはない。優れた研究の一つとして谷沢弘毅の「方面委員から民生委員へ—生活保護政策における歴史の分断と継続<sup>2</sup>」がある。谷沢は戦前期、地域内の社会福祉にとって方面委員が重要な役割を担っていたが、その方面委員制度がなぜ混乱なく、速やかに導入されたのかに着目し、導入基盤として町内会と深い関係があったことを指摘している<sup>3</sup>。また谷沢は磯村英一の言説を引用し、1928年当時、東京市内の方面委員数の45%が現役の町内会関係者（すなわち町会長、同副会長、町会役員）であった」とも指摘している。方面委員と町内会の関係を掘り下げる意味は大きい。

東京市の方面委員の来歴を知る手立ては限られている。『東京市方面委員名鑑—東京市方面制度実施15周年記念』（以下「名鑑」）（昭和11年8月刊行）はそのわずかな資料の一つである。本稿ではこれを手掛かりとする。「名鑑」を素材にしたものとして北場の研究がある<sup>4</sup>。北場は東京市の方面委員の出身地および職業について伊賀の研究をベースに①方面委員の大半（85%強）が方面区域からみれば来住者であり、親の代からの地付き層は15%に満たない。②出生地は、大半が東京又は近県である。東京市、東京府、関東6県で54.4%に達し、これに静岡・山梨・長野・新潟を加えると65%強となる。③東京の旧市域と新市域とを比較すると、旧市域では、現住所で出生したものが著しく少なく、95%が来住者でしかも職業別にみると都市自営業層が多い、ことを明らかにしている<sup>5</sup>。ただ、そのもとになった伊賀の研究には、いくつかの疑問が

<sup>1</sup> 中川剛『町内会』中央公論社、p. 151、1980、中川は大正から昭和初期の日本は資本主義の急成長のために行政の枠を広げなければならなかったことを指摘し、納税や保健衛生、防犯、救貧、選挙など、事務が激増して地方行政の財政負担が増したために、市区町村の下に浸透力があり、資金を要しない行政補助団体が必要とされ、町内会・部落会が期待されたことを指摘している（p.152）。中川によれば、このころはすでに五人組制度は衰退し、隣保共助の風習が残るばかりとなっていた（p.149）。これに沿っていえば、町内会と緊密な方面委員制度の起源を五人組とする言説は否定されることになる。また、全国的な町内会の普及発達に昭和10年以降の選挙粛正運動が重要な意義を持っていたともいわれ、この実行組織として町内会が実績を示したことが国民に対する思想統一のための検察組織としての有用性を認識させるに至った（p.152）のであり、方面委員もその一翼を担っていたということになる。

<sup>2</sup> 札幌学院商経論集、23-1、2006、pp. 47-124

<sup>3</sup> 同上、pp. 69-70

<sup>4</sup> 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』Vol. 55、pp. 3-37

<sup>5</sup> 伊賀光屋（1983）「方面委員による定住化活動—都市先住者と来住者」『新潟大学教育学部紀要、人文・社会科学編』第25巻1号、p. 140

ある。岡山と大阪、東京の職業について比較検討している。東京については「名鑑」をもとに集計しているが、根拠が不明である部分が多々ある。たとえば、伊賀論文では、東京の方面委員において、会社員・銀行員はゼロ%となっているが、筆者が検討したところ、下谷、浅草、本所、深川に限ってみれば3%は存在する。また、職業について伊賀は国勢調査の枠組みで分類しているが、事実上極めて多種多様なので、困難である。また旧市域と新市域に分けて集計されているが、区はそれぞれ職業階層からなり独自の社会構造をもっているため旧市域とひとくくりにするのはおおよぼばすぎる。せめて区ごとに詳細に検討する必要がある。

「名鑑」を素材にする理由はさしあたって次の3点である。まず、昭和11年8月（昭和10年11月25日現在のデータを基）という出版年の重要性である。この時期の東京市の方面委員の資質を詳細に分析することに意義があると思うからである。なぜなら、昭和7年に救護法が施行され方面委員は救護法にもとづく救護委員として位置づけられた。救護法制下、制度として定着しつつあった時期であると考えられる。また、昭和11年2月の2.26事件を経て軍事扶助法、母子保護法、方面委員制度法制化が採り上げられるようになる時期でもある。さらに、昭和11年11月に方面委員令が公布されている。戦時体制に移行する激動のこの時期に全国統一の制度として位置づけられる東京市方面委員制度をどのような人々が担っていたのか、を知ることは大きな意義があるだろう。第2に「名鑑」は、東京市方面制度実施15周年の記念として、東京市方面委員連盟理事長向山庄太郎後援<sup>6</sup>のもとに刊行されているが、きわめて公共性のたかい出版物であり歴史的価値のあるものであるということである。全日本方面委員連盟会長清浦奎吾を筆頭に東京市長（牛塚寅太郎）、助役（落合慶四郎）、社会局長（澤逸興）、保護課長、方面掛長、事業掛長、顧問、副理事長の顔写真が掲載されている。東京市が総力をあげて編纂しているということがわかる。また、付表としてこの10年の取扱件数や方面救助金給与額、予算額の推移なども掲載されている。当時の東京市の方面委員の実態をこれほど明確に把握できる資料はない。第3に方面委員の来歴について濃淡あるものの詳細に記載されていることである。方面委員の出身地、職歴、地域の各種団体役員など、写真入りで明記されている一次資料として貴重なものであると判断できる。

紙面の関係で、すべての方面委員の来歴を掲載することはできない。本稿では、下谷区のみをその対象と

する。下谷区は東京市において最初に方面委員が設置された区であり、いわばサテライト事業の区である。人口密集地帯であり、当時は生活困窮者も多く居住していた地域である。方面委員吏員の手記などによれば、後藤新平より檄を飛ばされたこともあり、スタート時、方面事務所吏員も強い使命感をもっていた。また、方面委員たちもこの制度の意義と役割を理解し相当使命感をもって働いていた<sup>7</sup>。下谷区を対象とすることは東京市の方面委員制度を知るうえで大きな意味をもっている。

昭和10年は、大正デモクラシー、米騒動を経て、我が国の戦前の社会事業が、「社会性」を宿しながら、慈善事業から社会事業に転換し成熟していくわずかの時期であり、その後戦時体制に突っ込んでいく重要な時期でもある。東京市の方面委員の来歴研究をとおして、生活困窮者に最も近い存在であった東京市の方面委員の実像にせまり、我が国の社会事業の「社会性」の一断面を明確にできればと考える。

## 2. 方面委員の来歴に関する研究

方面委員の特性をその職業階層や納税等から明らかにしようとする研究はこれまでいくつか存在する。前述の谷沢弘毅の論文の他、たとえば、永田勝彦、忍博次らによる「民生委員の意識構造に関する研究（1）」がある。戦前の方面委員について「庄屋的旦那衆で『志士仁人』的思想と『隣保相扶』の精神が彼らの精神的価値基準であり、行政と官僚組織の中に組み込まれていたから本来の奉仕性、自主性は減少し、権威主義的パーソナリティ」を内包する精神性を持っていたと指摘している<sup>8</sup>。また、方面委員の職業階層に直接言及してはいないが、永岡正己は「大阪府方面委員活動の展開と事例」において1929年の救護法実施促進運動について言及し、「この取り組みは、戦前における大阪のリーダーシップを維持するとともに、政治的性情と天皇制慈恵の色彩をもつ家父長的な組織構造をつよめることにもなった。……救護法実施促進運動は日本のソーシャルアクションの事例として取り上げられるが、それは『天皇の赤子』として国民の貧困を訴える上奏文に示されるように、貧困世帯への支援の情熱は、日本の保守的政治と天皇制の構造に組み込まれる内容を持ち、政友会、民政党、実業同志会との政治的力関係の中にあつた」と、大阪府の方面委員は深く保守的政治と天皇制の構造に組み込まれていたことを指摘している。そして戦時体制に移行していくなかで方面委員も戦争政策に組み込まれていった過程を丁寧に

<sup>6</sup> 「名鑑」によれば、京橋区明石町方面委員長、明治8年東京市に生まれる。医道修行するも明治32年興行界にはいり、松竹興行株式会社取締役、元東京府会議員、警務委員長、水難救済会一等有功章及び日本赤十字社有功章特別社員章を受ける。大正12年紺綬褒章下賜、東京市社会事業常設委員、東京市方面委員先行委員会委員、東京市方面委員連盟理事長、東京市方面事業後援会副会長、財団法人済生会評議員、東京市方面委員、救護委員、明石町方面委員長

<sup>7</sup> 河村舜應『晴れゆく社会』昭和9年、牛山堂

<sup>8</sup> 永田、忍、石川、沢井『民生委員の意識構造に関する研究（1）—伝統的価値志向・法意識・貧困原因・役割規定を中心として』日本社会福祉学会、vol. 10、p. 22、1970

描き、大阪の方面委員からみる戦前期の方面委員の特性の一端を見ることが可能である。遠藤興一は「戦時下方面委員活動の性格と特徴<sup>9</sup>」、「方面委員活動の史的展開<sup>10</sup>」などにおいて、その性格について言及している。遠藤の研究は、全国的な傾向を、たとえば自治体をいくつか、雑誌『社会事業』等に掲載された情報をとりあげ紹介するにとどまっておらず、東京市方面委員について特定して分析しているわけではない。最近では松原浩一郎の「岡山県濟世制度の研究—濟世顧問・濟世委員の属性分析<sup>11</sup>」がある。岡山県吉備郡の町村ごとの濟世顧問と濟世委員の職業を分析し、その多くは農業従事者（地主や自作農）であり、名誉職自治を担っていたと結論付けている。が、農業従事者を地主層と自作農とを混同しているところ、また、どの程度の地主か自作農の規模などについては一切言及されていないところが問題である。納税について検討していることは参考になる。

このように東京市の方面委員そのものに焦点をあてた研究はほとんどなく、本研究は東京市のなかでも制度のスタートから中心的な役割をはたしてきた下谷区を対象とするがその社会的意義は大きい。

本稿は、まず、当時の方面委員の性格を位置付けていた名誉職について検討する。次に、東京市下谷区の方面委員の職業と来歴、所属団体について検討する。

救護法第4章によれば、「委員ハ名誉職トシ救護事務ニ関シ市町村長ヲ補佐ス」と規定されている。また、社会事業調査会作成の「方面委員制度要綱」でも方面委員は名誉職とすることが明記されている。要綱を受けて制定された方面委員令、7条でも「方面委員ハ名誉職トス」と規定されている。確かに名目上は名誉職と位置付けられていたことは確かであろう。当時名誉職とはいかなる社会的ポジションにある人々であったのか。次に方面委員と名誉職の関係について岡山濟世顧問制度、東京府慈善協会、大阪府方面委員制度そして東京市方面委員制度について比較検討する。

### 3. 名誉職と方面委員

#### (1) 岡山濟世顧問制度と濟世委員

1917（大正6）年5月、戦前期方面委員制度の嚆矢である岡山濟世顧問制度がスタートしたが、「濟世顧問設置規定」によれば、「濟世顧問は県下市町村内の防貧を遂行し個人並びに社会を向上せしむることをもって目的とす（第1条）」とあり、救貧ではなく防貧をその目的としている。続いて第4条において、「濟世顧問は郡市長の推薦により知事これを囑託す、郡市長前項の推薦をなさんとするときは、第5条の資格を有する者のうちより、関係警察署長及び町村長と協議選考するものとす」とある。人選について警察と首長

が深く介入することが求められている。第5条では、濟世顧問に推薦せらるべきものは左の資格を具備するものなることを要す、とあり、次の6点があげられている。

1. 人格正しきもの
2. 身体健全なるもの
3. 常識に富めるもの
4. 慈善同情心に富めるもの
5. 市町村内、中等以上の生活を営み少なくとも俸給をもって衣食の資に供せざるもの
6. 忠実勤勉その職に尽くすべきもの

第7条 濟世顧問は名誉職としてこれを優遇す、とある。名誉職として優遇されることが明記されている。

濟世顧問制度が誕生したものの、社会的不安と混乱は増大しところどころに点在する程度の濟世顧問制度では万全を期すことが到底できなくなっていく。理想的な濟世顧問を多数求めることも困難で、補完的な作用を営む普遍的な組織が必要となり、ついに1921（大正10）年、顧問制度を支える制度として濟世委員制度が加わることになる<sup>12</sup>。

設置規定は次の通りである。

第1条 市町村にその社会状態を調査し、適切なる事業を遂行するため濟世委員を置く。

第2条 濟世委員の員数は市に在りては方面ごとに10名ないし20名、町村に在りては大字ごとに1名とす。ただし、区域の広狭と事情に因りその員数を増減することあるべし。

第3条 濟世委員はその職務を執行するにあたり、その市町村における濟世顧問と協議し、かつ相互間の連絡を保ち、必要あるときは関係官公署の助力を要求することを得。

第4条 濟世委員の囑託及びその資格に関しては、濟世顧問設置規定のさだむるところに準拠す。

第5条 濟世委員は名誉の職としてこれを優遇す。

第6条 濟世顧問未設置の方面並びに町村に在りては、その委員の互選により、常務委員を置き、本規定の施行にかんしては濟世顧問とみなす。

岡山濟世顧問制度、濟世委員は双方とも名誉職として位置づけられ優遇されるポストであったことがわかる。

#### (2) 東京府慈善協会救済委員

1917（大正6）年2月、東京府は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目的で「東京府慈善協会」を設立する。東京府は生活困窮者が多く暮らす地域を中心に救済委員

<sup>9</sup> 社会事業史研究会『社会事業史研究』vol.4、1976、pp.15-41

<sup>10</sup> 『明治学院論叢』（通号231）1975、09、pp.85-128

<sup>11</sup> 松原浩一郎（2021）北星学園大学社会福祉学部北星論集（58）、pp.133-153

<sup>12</sup> 岸田到（1951）『民生委員読本』日本民生文化協会、pp.15-17

制度をもうけ、救護体制を構築しようとしたのである。1918（大正7）年6月、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次のような目的が決議された。

「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」

興味深いのは救済委員の組織で、統括警察署長、主任警部、区町村長や土地の有志が名誉委員として位置づけられていることである。

#### □救済委員の組織<sup>13</sup>

1. 名誉委員—所轄警察署長、主任警部、区町村長、恤救主任書記、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

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。

ちなみに下谷方面は次の通りである。

方面委員 万年尋常小学校校長 坂本龍之輔  
専任委員 救世軍愛隣館主任 加藤辰五郎  
同善小学校長 窪田量寿

警察署や区役所、町村役場、学校、救済団体、在郷軍人分会、差配所などと緊密な情報を交換することを求められている。

すでに岡山の濟世顧問制度はスタートしており、濟世顧問が名誉職として優遇される存在であったことは周知の事実であり、東京府慈善協会の救済委員制度もそれにならって、名誉委員を設けたと考えられる。また、東京府慈善協会の会報等ではエルバフェルト市の制度の紹介がしきりに行われている。エルバフェルト制度では救済委員は「Ehrenamt」（名誉職）とよばれているところから東京府においても名誉職であること

が求められるようになったのではないかと考えられる<sup>14</sup>。

岡山同様、広い地域をわずかの方面委員や専任委員で対応することは不可能であり、結局、東京府慈善協会救済委員制度は大正9年に東京市が開始した方面委員制度と重複するところもあり、とってかわられた。それは岡山濟世顧問制度も同様に受け持ち地域が広域すぎて機能できず、結局、濟世委員を設けざるを得なかったことと共通する。岸田到は「救済委員に名誉委員、方面委員、専任委員の三種類が考えられたことで、おそらく同じ救済のことに関係する委員であっても、名誉委員は救済についての学識経験者、方面委員は民間の篤志協力者、専任委員は有給の事務職員を意味したものと思われる<sup>15</sup>」と救済委員の構成とその役割分担について分析しているが、ただ、スタート時の下谷方面のメンバーをみるとやや事情は異なる。前述のように名誉委員は警察署長等であり、方面委員は小学校長、専任委員は吏員ではなく、小学校長と救世軍という社会事業施設の主任職員である。岸田の指摘には疑問が残る。東京府慈善協会は東京府ならではの救済施設をもちまた多くの生活困窮者の子どもたちを対象とする小学校長の役割も大きく名誉委員の在り方も独特の存在であったことがうかがわれる。

### (3) 大阪府方面委員制度における名誉職

東京の救済委員制度が誕生するのとほぼ同時に大阪府でも1918（大正7）年10月同種の方面委員制度が誕生する。

大阪府方面委員規定によれば、

第1条 方面委員の区域は、市町村小学校通学区域による。ただし、状況により、数区域分を合するを妨げず。

第2条 方面委員は関係市町村吏員、警察管理、学校関係者、有志者及び社会事業関係者中より知事これを囑託す。方面委員は名誉職とす。以下略

と、岡山同様、名誉職であることを規定している。また、方面委員に関する参考項目でその資質等について次のように説明している。

方面委員はなるべくその職務についての知識と熱心と理解と時間とを有するもので、相当の素養があり、人格あるものをして、この職務に訓練するに至らしむるの趣旨により、広く関係区域内に物色して隠れたる一般有志者の中より、選抜する方針であること。

方面区内に居住していないものでも、土地、家作、工場その他職務上の関係を有する者は選任することが可能である、とし、方面委員は常に警察、神社、寺院、教会、衛生組合、在郷軍人会、青年団その他各種

<sup>13</sup> 東京府慈善協会『会報』第5号、大正7年8月

<sup>14</sup> この点について、海野幸徳も『方面委員制度指針』（1927）で、無給であることの意義、ドイツでは無給はEhrenamt、名誉職として位置づけられており、そこにこの制度の意義があると書いている。

<sup>15</sup> 前掲、p.35

の公共機関と密接に連絡を保ち一般生活状態の真相を詳明するに努める、とある。警察や宗教施設、衛生組合や在郷軍人会、青年団と連携することが求められており、地域にある諸団体から情報を得ることが求められている。

#### (4) 東京市方面委員制度—篤志者として

東京市の方面委員制度は、大正9年12月に方面委員制度を創設、下谷区内4方面、翌年、1月に深川区6方面、11年1月本所、浅草区に各6方面、6月京橋区、芝区に各2方面、7月小石川区に2方面、12月四谷区1方面を設置した<sup>16</sup>。委員は地区内に長く居住する人格者で、社会救護に従事できる余裕のある方々、としている。

大正11年1月の「東京市方面委員規定」では、次のように方面委員制度の目的等が規定されている。

- 第1条 本市居住者の生活状態を調査しその改善を図るため、方面委員をおく。
- 第2条 方面委員は別に定める方面を担当し左の事項を処理する。
1. 関係区域内居住者の生活状態を調査し之が改善向上を図ること
  2. 保護又は指導を要するものに対し、その事情を精査し適当なる方法を講ずること
  3. 風紀並びに生活方法を改善、指導を図ること
  4. 社会的施設の適否過不及を調査し之が完備改善を期すること
  5. その他随時調査実行委嘱する事項

第3条 方面委員はその設置区域内の篤志者に市長これより嘱託す、……特に必要ありと認める場合は市吏員、警察官吏、学校職員、社会事業従事者中より市長これを命じ、または嘱託することがある。

徹底した調査と生活方法について改善を図るとされ、調査を実施し具体的な生活支援を図るとも読み取れ、精緻で具体的な生活支援が東京市方面委員には課せられていたことがわかる。また、東京市では篤志者であるとされ、岡山の濟世顧問制度・濟世委員や東京府救済委員制度、大阪府方面委員で明記されていた名誉職条項はないことが特徴である。

同年2月「方面委員長会議規定」では、

第1条 委員長会議は方面委員長をもって組織し、社会局長は議長となる、議長事故あるときは社会局課長が代理。社会局各課長は会議に列席

「方面委員事務職服務心得」

第1条 事務職員は上司の指揮に従い所属方面の事務に従事する。

このように方面に属する方面委員を統括するのは方面委員長である。が、その方面委員長たちを統括する

のは社会局長である。それぞれの方面に事務職員が配置されているが、それらは上司である社会局の指示のもとで仕事をする、社会局を中心にしたきわめて強固なヒエラルキーのもとにあったことがわかる。方面委員と名誉職の関係はどうかというと、東京市では必ずしも名誉職とは位置付けられておらず篤志者となっている。制度のスタート時から方面事務所吏員として従事しこの制度を知り尽くしている河村舜應は「方面委員は世のいわゆる家門の誉れを飾る『名誉職』と称せられるものではない。あるいは自家の利害得失の道具に利用する『肩書』とか、もしくは常に静止の状態にある単なるタイトルとか、肩書といわれるものではない。それらとは全然（ママ）本質を異にするもの」と書いている<sup>17</sup>。岡山や大阪が当初から名誉職と位置付けているのに比べ東京市はあくまで篤志者とするこだわりが見られる。「家門の誉れ」などではないあくまで篤志者であるべきという東京市の独自のスタンスがみえる。

このように岡山、大阪は名誉職として位置づけられていた方面委員であるが、東京市においては必ずしもそうではなかったと考えられるのである。

#### 4. 救護法と方面委員令—国家の下部組織としての名誉職方面委員

1874年に明治政府は恤救規則を府県に通達（太政官達162号）した。以来、我が国は明治大正昭和のはじめまで長く独自の救貧法を持つことなく言ってみればやり過ごしてきた。貧困者の救護は原則として国家が関与すべきではなく、あくまでも隣保郷党の相扶とし、これができない場合にはじめてこの「規則」で救済するというようになっていた。実施した場合は必ず内務省に届ける必要があった。対象者は制限的で限定的であったことは周知の事実である。明治23年第一回帝国議会において、窮民救助法案が提案されたこともあった。が、この種の法律は国費の膨張と惰民養成の弊を生む危険がある、むしろ隣保相扶の情誼にすべてを委託するにしかず、と否決され、近代的救貧制度は確立することはなかった。しかし国民の生活困窮は深刻であり、岡山濟世顧問制度、大阪府方面委員制度、東京市方面委員制度などを皮切りに、全国に同種の制度が次々と設置されていった。方面委員がその活動を通してみえてきたのは深刻な社会経済事情で放置することができないほど多くの生活困窮者が波のように押し寄せ、抜き差しならない状況になっているということであった。

こういった社会的状況下、昭和3年10月、第1回全国救護事業会議が東京で開催され、救貧法の制定が強く要望された。同年、社会事業調査会が内務大臣の諮問にこたえて早急に救貧法制樹立の必要を具陳、要項

<sup>16</sup> 大正12年度『東京市方面委員制度』（大正13年）、p. 3

<sup>17</sup> 『社会苦の研究』p. 372

を政府に提示、救護法が昭和4年4月2日（法律第39号）公布された。

1. 被救護者の範囲（①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者、③妊産婦、④不具廢疾、疾病、傷痍、その他精神耗弱、または身体虚弱のため労務を行うに故障ある者）
2. 救護種類と方法（①種類—生活扶助、医療、助産、生業扶助、②方法—居宅、収容（居宅が原則））
3. 救護機関—市町村長を実施期間にし、補助機関として委員を設置する。
4. 救護費—市町村がこれを負担し、国より2分の1以内、府県より4分の1以内を補助する。
5. 救護施設を認める。

救護法は当時としては画期的な統一的救貧法制であると評価されるものであった。ここで3.に挙げたように救護機関の補助機関としての委員が設置され、実質上、方面委員がその役割を担うことになった。救護法は成立したが、当時の田中内閣は昭和4年7月の張作霖爆死事件によって瓦解、民政党の浜口内閣に代わった。浜口内閣は緊縮、非募債方針を執ったため、新規事業は抑制され、救護法施行も頓挫し、全国的な方面委員の救護法促進運動を経て施行されたのは昭和7年1月になってからであった。

前後するが昭和2年第1回全国方面委員大会において、千葉、滋賀、群馬、新潟、長野、茨城の各県より、「方面委員の制度は任意に発達してきたためその組織運営がバラバラで、統制ある機能を発揮できないので、法的な根拠を与え、全国的な連携を密にし、組織的な運営を図り、国はこれに対して適切な指導と援助をなすべき、と強い主張があった<sup>18)</sup>」という。その結果、昭和11年11月、方面委員令が公布（昭和12年より実施）される。これまでは救護法による委員を兼ねるという法的なつながりが持たされたに過ぎなかったが、以降、国がこの方面委員制度を指導助長し国家的諸施策の遂行に積極的協力を求める、そういう態勢が整備されたことになったのである。

方面委員令（抜粋）は次の通りである。

- 第1条 方面委員は隣保相扶の醇風にのっとり、互助共済の精神をもって保護指導の事に従うものとする。
- 第5条 方面委員は北海道長官又は府県知事、方面委員詮衡委員会を徴し之を選任す。方面委員詮衡委員会は道府県これを設置すべし。方面委員詮衡委員会の組織は厚生大臣これを定む。
- 第7条 方面委員は名誉職とす。
- 第10条 道府県は方面事業委員会を設置すべし。
- 第11条 方面委員、方面委員詮衡委員会、方面事業

委員会に関する費用は道府県の負担とす。

隣保相扶の醇風にのっとり、互助共済の精神をもって保護指導するとあるように方面委員令は救護法とは別に恤救規則に逆行するようなトーンになっていることがわかる。方面委員が「飛躍進展の足場を得て、次に来る戦争時代の統制ある活動に入っていった<sup>19)</sup>」のである。昭和11年、国、道府県が主導、救護の名のもとにある種の強固な統制のツールとして方面委員は位置付けられたのであり、それは、同時にそれまでの救貧政策を地域でなう住民サイド寄りの存在から変質し、上意下達の末端を担う別の価値をもつものとして社会の中で立ち上がってくる瞬間であったといえる。それは無給の名誉職として位置づけられることとパートナーによってもたらされた。東京市の場合も篤志者から名誉職にかわる過程で変質していったと考えられる。前述の大正11年の「東京市方面委員規定」と昭和11年の方面委員令を比較すると大きな違いを見出すことができる。

大正11年の東京市の場合、大正デモクラシーを背景とし東京市社会局の関与があったことは確かでありそれはきわめて社会性を内包するものであった。

大正11年の規定、第1条にあげられているのは「居住者の生活状態を調査しその改善を図るために方面委員を置く」という目的であり、名誉職ではなく、あくまでも篤志者を市長が委嘱するというスタイルをとっていた。生活調査を実施し改善を図るためというのが東京市の方面委員の目的であり、隣保相扶の醇風や互助共済の精神、保護指導という文言はそもそもはいていなかった。東京市の方面委員制度は大都市における社会政策の一つとして第7代市長の後藤新平が情熱をかけていたこともあり、大正9年に東京市の方面委員制度がスタートするとき、事務所吏員を集め檄を飛ばしたといわれている。また、その後藤を支えた助役たちは永田秀次郎、池田宏、前田多門で東京の社会事業の黄金期を支えた人々であった。しかし、時局に呼応して社会局そのものが変貌するなかで方面委員もまた大正期の役割とはことなり変質していったことが推察される。昭和期にはいり、救護法下、方面委員令により救護委員と方面委員が同一課されるにしたがい方面委員制度が国家的な全国統一の組織となるにともない、国家組織の末端を強固に担うものと変質していったとみることができる。

#### 4. 東京における名誉職

##### (1) 明治44年度『東京名誉職名鑑（改訂）』

そもそも東京において名誉職とはどのような人々であったのか。遡るが明治44年度『東京名誉職名鑑（改訂）<sup>20)</sup>』で下谷区の場合をみてみよう。

<sup>18)</sup> 岸田、前掲書、pp. 51-52

<sup>19)</sup> 岸田、前掲書、p. 56

<sup>20)</sup> 太田友次編纂兼発行

名誉職として挙げられているのは次の役職にある人々である。

区会議員、区学務委員、所得調査委員、市会議員、市参事会員、市学務委員、府会議員、府会の役員、警視庁委員、衆議院議員、71名が掲載されている。

興味深いのはそれぞれの職業である。たとえば、

◇大木宗保(54)(納税額913円)：区会議員、下谷区長、兼議長、府会議員、兵事会副会長、同会計主任、長日銀行取締役、宮内庁御用勲章師。

◇安藤兼吉(45)(86円)：区会議員、市会議員、市参事会員、常設委員長、警視庁防疫評議員、東京白米商組合顧問弁護士。

◇坂入宗兵衛(66)(183円)：区会議員、区会議員代理者、市会議員、下水施設調査委員、養育院常設委員

◇山崎金五郎(46)(221円)：漬物問屋

◇高梨八十吉(46)(167円)：公業貯金銀行取締役呉服商(出羽屋)、

というように区議会や市議会議員といった政治家、自営業主たち、それも相当な納税額の人々であることがわかる。東京で事業を興し成功した者たちであった。大正11年の段階であくまで篤志者とこだわったのは、こういった高額納税者とは一線を画す存在と位置付けなかったのだろうと思われる。

## (2) 昭和10年杉並区における名誉職と方面委員

昭和12年の方面委員令以降、方面委員は名誉職として位置づけられたが、それ以前にすでに方面委員を名誉職として位置づける自治体もあった。たとえば、昭和10年に刊行された『杉並名鑑<sup>21</sup>』(杉並公論社)、これは区政要覧ともいべきものであるが、このなかで、方面委員は名誉職として位置づけられている。

区内数百名の名士の「肖像と略伝」が掲載されている。名誉職並びに各種団体役員一覧には、区会議員、区学務委員、区名誉職待遇者、市会議員、方面委員、方面参事員、府会議員、衆議院議員、所得調査委員、帝国在郷軍人分会、杉並防護団、杉並青年団、杉並女子青年団、杉並区社会事業協会、町内会長の名前と住所が掲載されている。方面委員はほとんどが他の委員と兼務している。すでに区の役職を担っている人のなかから、それに加え適任者を選んだとも考えられる。次に一部を紹介する。

◇市川幾三郎：杉並区出身。氏は公共心に富み、ことに自治体の開発に力を尽くすところ少なからず。昭和4年土地有志の推薦を受け井荻町会議員に当選、衛生委員、水道常設委員、国勢調査員等を歴任す。昭和6年推されて家屋税調査委員、同じく第二次家屋税調査委員となり、併合後区家屋税調査員となる。市郡併合に際しては交渉委員に挙げられ、この功労顕著なるものあり。東京市井荻方面委員、西荻

窪町会長、防護団第12分団庶務理事、区割り整理第8工区組合評議委員、信用組合評定委員兼総代、桃井第三小学校後援会奨学会会計、上荻窪八幡神社建築委員会計等の公職にあって努力す。

◇小侯千代松：杉並区出身、氏は幼きより人に勝れ覇気あり、模範青年として郷に鳴る。青年団に尽瘁せる功労顕著にして、町時代大宮善青年団副支部長たり。現東京市杉並区高井戸方面委員、区青年団評議員、同第四分団大宮支部長、西高井戸松庵町会役員その他の公職にあり。

◇佐竹健輔：山口県出身、幼にして學術技芸に長じ出藍の誉あり。上京するや医学を研究、明治34年に杉並区久我山に医院を開業。東京市高井戸方面委員、警察後援会評議委員、防護団第15分団救護班副班長として成績大いにあがる。長男幸氏は東京医学専門学校出身にして患いの信頼すこぶる厚く防護団第15分団防毒班長たり。

◇松山大器：松林寺住職、氏は資性敦厚、人情に篤く、善く檀徒を強化し、慈父の如く慕わる。高井戸方面事務所独立されるや市方面委員の辞令をうく、氏は貧困者救済の徹底を図るべく、よく、担当区域の調査を行い、職務の重責を果たす、松林寺は曹洞宗の名刹。

◇青木源右衛門：氏は、近衛騎兵第一連帯の明治40年兵で、除隊後井荻在郷軍人分会原寺部班長として活躍、昭和4年土地有志に推されて井荻町会議員に当選す。なお、統計調査員、井荻水道常設委員、教育会桃井第三支部長、奨兵議会評議員、国勢調査員、農業調査員等に任ず。井荻区割整理の根源たる治一耕地整理の完成には興って力ありき。移住者激増するや、借地人とお親睦を図るため村の回を組織、今なお会長として地主借地人融和の範を垂るるほか、井荻方面委員。井荻町会衛生主査、防護団第13分団警護副班長、桃井第三奨学会理事長、前副事風致協会理事、井草八幡宮世話人、等の公職にあり。

◇横川欽太郎：地主、氏は阿佐ヶ谷地主中代表的人物なり。消防小頭たること6か年尽瘁多大なり。杉並町たるに及んで、土木委員、道路調査員として成績大いにあがり、信望日に高し。昭和4年、推されて杉並町会議員となり、警備委員を兼ね奔走おおいに力む。のち、家屋税調査委員にあげらる。氏の土木並びに警棒に尽くせる功績は甚大にして、特筆大書後世に残すべきものあり。阿佐ヶ谷方面委員副委員長、阿佐ヶ谷1、2丁目回第7区長、世尊院檀家総代、杉並信用組合監事、防護団第8分団評議員。次は方面事務所長である。どのような来歴をもつものが所長になったのか。

◇登 傳治：氏は人格高潔にして慈愛に富み、名所長として令名高し。大正11年早稲田大学文学部を卒業、昭和5年東京市社会局に奉職、牛込区方面事務所主任、深川区第三方面事務所主任を経て、昭和10年現

<sup>21</sup> 杉並区は東京市においていわゆる新地域であり、後述する下谷区は最初の15区の東京市旧域で、産業構造が基本的に異なる。



所長に就任。カード階級多き繁忙な事務をよく整理す。

このように杉並区では、昭和10年ごろになると方面委員も名誉職として位置づけられていることがわかる。医師や住職だけでなく、在郷軍人会、町会議員、統計調査員、水道常設委員、教育会、奨兵議会評議員、国勢調査員、農業調査員等のいくつもの地域団体の委員を兼務し、地域を知り尽くした「名誉職」であったことがうかがわれる。また、方面事務所長というのは、東京市社会局の職員であり、いくつかの方面事務主任を経て、所長に昇格するポストであることがわかる。

## 5. 東京市方面委員の来歴—下谷区の場合

### (1) 下谷区の方面委員数及び方面カード数<sup>22</sup>

表1は、昭和10年9月現在における下谷区の方面委員数といわゆる救護法の対象とされる受給者数<sup>23</sup>である。竹町18名、入谷17名、谷中11名、金杉19名、龍泉13名で、総勢78名となっている。救護法下、その対象となり救護の対象となった人々は第一種第二種あわせて5772名で、1人当たりの担当数は74名であるが入谷は102人に対して竹町では59名と方面によって若干のバラツキがあることがわかる。

表1 下谷区における方面委員数及びカード数  
(方面事務所別)

| 下谷区    | 方面委員数 | カード数  |       |       | 計   | 担当数 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-----|-----|
|        |       | 第一種   | 第二種   | 計     |     |     |
| 竹町方面   | 18    | 406   | 648   | 1,054 | 59  |     |
| 入谷方面   | 17    | 375   | 1,357 | 1,732 | 102 |     |
| 谷中方面   | 11    | 754   | 84    | 838   | 76  |     |
| 金杉方面   | 19    | 820   | 414   | 1,234 | 65  |     |
| 龍泉寺市民館 | 13    | 536   | 378   | 914   | 70  |     |
| 計      | 78    | 2,891 | 2,881 | 5,772 | 74  |     |

昭和10年9月現在の数

### (2) 方面委員の来歴

表2(文末)は「名鑑」より抜粋した昭和10年11月現在の下谷区方面委員の一覧である。総勢79名の方面委員の来歴である。表1では78名であったが79名となっている。

下谷区竹町方面は、方面委員は18名、方面委員長は医師で副委員長はラジオ商とある。出身はほとんどが下谷区で生まれ育ったものであるが、地方出身も若干いる。例えば、No.12は明治期に上京、海産物商を開業し成功し町会役員や魚商の組合長などを歴任し今や

地元の顔となっている。竹町方面においては7割の方面委員は町会関係者である。4名は区会議員でもあり、きわめて政治と深いつながりがある人々が含まれている。そのほか、国勢調査員、青年団、在郷軍人会、家屋税調査委員、学務委員、防護団というような公的役職や地元団体に属す人々でも多くいることが竹町方面の方面委員の特徴である。

下谷区入谷方面の方面委員長(No.19)は会社員である。明治元年9月、栃木県に生まれる。方面委員勤続15年以上勤めており、市会議員、区会議員経験がある。在郷軍人会副会長でもある。東京市の方面委員の中でも発言力がある存在であったことが推察される。副委員長No.20は家主である。元国勢調査員、家屋税調査員、南部入谷町会顧問、山伏小学校奨励会副会長、下谷区教育会理事を歴任している。

下谷区谷中方面の特徴は、僧侶、防護団、国勢調査員などであり、谷中は寺神社が多いこともあり、僧侶、神職が方面委員としてその役割を担っている。No.47は額縁商である。上野の美術学校が近くにあるからなのだろうか。ただ、谷中方面は情報がすくなく、確かなことはいえない。

下谷区金杉方面の方面委員の特徴は、地方出身者がほとんどを占めているということである。滋賀、埼玉、長野2、徳島、山形、栃木2、新潟2、富山、神奈川、愛知2、岐阜、埼玉2名であり、東京市出身はたった2名である。上京し事業を興しある程度の成功をおさめ町会等の活動を通して地域に貢献しその流れで方面委員の仕事を担当している人々である。酒商、下水工事請負業、洋酒醸造業、材木商、家具商、質商、薪炭商、食料品商、製毛業、鐵製造業、紙商、菓子商、浴場業など、様々な職業がみられる。

下谷区龍泉方面(東京市龍泉市民館)は地元出身と地方出身者半々である。委員長、副委員長ともに地主である。そのほか、家主や自営業が中心である。委員長は、明治25年2月、東京市に生まれ、下谷区会議員、下谷区会議長とあるように、区を代表する政治家である。下谷区青年団副団長、下谷区兵事会副会長、龍泉寺防護団長、龍泉寺青年団長とあるように地域諸団体の長をつとめこういった地域団体の支援を受けた政治家である。

以上が下谷区の方面ごとの特徴であるが、全体的な傾向をみると、次の点が読み取れる。

1. 方面委員は地域に根差した地元の素封家というイメージで語られることもあるが、少なくとも下谷区の方面委員は地方出身者が6割程度占めており、必ずしも地元出身ばかりではない。
2. 東京で一旗あげようと上京し、事業を興し大小あるものの高額納税者となり、町会の役員や学務

<sup>22</sup> 河村p.209によれば、「方面委員は、その救済及び指導を要する細民及び準細民の生活程度について、大体次のような標準を定めている。第一種：講師の救助を享にあらざれば生活し能わざる者。第二種：辛うじて生活しつつある者、第三種：余裕なきもの、第四種：生活に余裕のあるもの、第五種：生活に余裕のあるもの、第一種と第二種の生活標準に属するものをカード級として、第三種を準カード級として取り扱う」

<sup>23</sup> 名鑑、付表p.13より筆者作成

- 委員などで地域貢献を積み上げ、信頼を得、方面委員を任命されたものも多い。
3. 国勢調査員や家屋税調査員の東京市の仕事の経験者が多く、税や生活調査の調査員としての経験を買われたものと思われる。
  4. ほとんどが町会関係者であり、方面委員を兼任している。町会関係者のなかから方面委員が選定されている。
  5. 町会の役員や学校関係の役職、業界組合などを通し、地元から推されて区会議員となったものも方面委員の任にあたっている。政治とは無縁というわけではなくきわめて深いつながりがみられる。
  6. 町会関係者と同時に、在郷軍人会、青年団、防護団という地域の団体に属しているものが非常に多い。方面委員はこれらの団体と深い関係がある。これらの団体を通して地域貢献していることが方面委員への近道であることがわかる。
  7. 町会の集合体から一つの方面が形成され、同時にそれは区会、市議会等の選挙区ともオーバーラップするものであった。
  8. 東京市社会局の出先機関として方面事務所があり、下部組織として方面委員は位置づけられていた。方面事務を担当する社会局吏員の指導のもとに法的な位置づけはないが救護行政の実働部隊として働くのが方面委員であったことが確認できる。
  9. 方面委員令では名誉職として位置づけられていたものの東京市下谷区においては、必ずしも名誉職とは社会的に認識されていなかった。むしろ名誉職ではないということのほうに価値がおかれていた。
  10. 東京市の方面委員制度の基礎には町内会があり、また、各種の地域団体も深くかかわっていた。東京の町内会は下谷区の場合、他区に率先して大正11年12月町会連合会が設立されている。町内会は、「単なる物好きの自己満足の場所、娯乐的集団、世間の義理で加入するもの、一種の選挙運動の予備団体、野心家の傀儡的存在で入会はまっぴらといわれていた<sup>24)</sup>」が、翌年の関東大震災において、活躍し、非常時に信頼される団体となったといわれる。平時においては、「市区政の助成機関として偉大な貢献があり、市民生活の中心機関として真価が把握され、震災後の町会の増加は目覚ましく、下谷区で70をこえ、東京市1400にのぼった<sup>25)</sup>」

下谷区では昭和6年11月、町会連合会で町会に関する規約が制定されている。次の8つの事業があげられている。①祝祭、慶弔、②敬老、矯風その他勸善、③学事、兵事、納税、④交通、衛生、救恤、⑤火防、夜警その他警防、⑥修養団、教化団、防護団の事業援助、⑦官公庁との連絡事項、⑧その他町内自治

④に救恤がはいっている、また⑦官公庁との連絡事項があり、当時の町内会が方面委員制度および救護法による救護委員の仕事と深くかかわっていたことを示している。

下谷区に焦点をあててみると明治大正昭和初期にかけて多くの労働者が流入し、事業を興し成功しなかには相当の資産を形成したものが登場した。町会の様々な団体に属し、組織のなかで信頼を得、行政の仕事を任される層が登場する。そういうなかから救恤や衛生、敬老、矯風などの分野に適任と言われる人々が頭角を現し、方面委員に選考されていったと考えられる。それらの人々は地域の生活困窮者と大きな隔たりがある人々ではない。医師や高所得の会社員などでも、大邸宅に住んでいるような人は方面委員にはなれない<sup>26)</sup>。救貧制度にある程度理解ある人々、地方から上京し自営業主として事業を興し苦勞の末に今の地位を獲得し、人生の浮沈を知り尽くしている人々が下谷区の方面委員の来歴からみえてくる実像である。No. 4、14、15などの来歴はその典型例である。

実際、『復興の下谷』では大震災後、下谷の復興のために尽力した区議たちを紹介しているが、そのなかに方面委員も名を連ねている。「名鑑」時点ではすでに引退していた何人かの来歴をみると艱難辛苦の末、幸運も手伝って家業繁栄した例もみられる。

「明治13年愛知県知多郡に生まれ、明治35年上京し爾來商業をもって身を立てんと志し、大正4年、入谷町に陶器商を営むに至る。大正7年改正道路が貫通するにあたって陶器商店も大通りに面するようになり家業大いに発展した。大震災に見舞われて烏有に帰した。バラック生活に入り営業を続ける一方で町会率先して復興事業に奔走、町民の世話に寧日なき活動をつづけた。入谷商工会の組織に尽力し会長に推薦された。地区の区画整理委員に選出され最も多難な復興事業のために一身を忘れて奮闘し、東京市方面委員に囑され社会事業に尽くしてきた。ついに下谷区議員に当選、区画整理後陶器商は閉め、タクシー会社を経営<sup>27)</sup>」

「元区会副議長で方面委員である山崎氏は、明治元年に日本橋に生まれ生粋の江戸商人である。16歳の時

<sup>24)</sup> 下谷区史、p. 1090

<sup>25)</sup> 同上

<sup>26)</sup> 山田節男は方面委員の経歴や居住環境について、退役陸海軍将校とか弁護士、医師、僧侶、官公吏という中等以上の学問をしたものもあるが、ほとんどは小学校低度の教育のものであること、貧しい人々が住む地域に定住し、弁護士や医師といってもビルに事務所があるとか病院風の大建築の大家の医師では困ること、豪勢な門構えではなく相談に来る人が入りやすい家でないと困る、と書いている。『貧苦の人々を護りて』p.9

<sup>27)</sup> 古川休編（1930）『復興の下谷』下谷自治新報社

に日本橋の〇〇商店に実地見学のため働きにでる。2年後18歳の時に下谷区に独立、漬物屋を開業、以来、固い意志で拡大させ艱難辛苦の末今や氏の店は大商店となった。学務委員、方面委員、家屋税調査委員9年、町会長をつとめる。」

下谷区の方面委員の来歴からみえてくる東京市の方面委員は地元出身者ばかりというわけでもなく星雲の志をもって上京し成功をおさめた人々もいる。区議などの名誉職にあるものであってもいわゆる苦労人であり、今は成功しているものの生活困窮者の心情を理解できるポジションにいた人々であったということが見えてくる。

## 6. まとめにかえて

以上、大正後期から昭和初期における東京市方面委員について、名誉職としての方面委員と下谷区の方面委員の来歴について検討し実像を描いてみた。岡山や大阪の方面委員はスタート当初から名誉職という位置づけであったが、東京市においては、篤志者であり、必ずしも名誉職という位置づけではなかった。その後、方面委員令において名誉職と位置付けられた。杉並区などの制度の後発地域においては名誉職と位置付けられたもの下谷区など早期に制度が開始された地域においては、必ずしも名誉職とは考えられてはいなかった。名誉職という名ばかりの職位より、篤志者としてより実態をとまなう制度を目指したのではないかと考えられる。名誉職と篤志者についてはさらに検討する必要がある。

方面委員より昭和10年「名鑑」によって東京市方面委員制度について、下谷区の方面委員の人々の職業、来歴、所属団体等を検討した結果、東京市の方面委員の実像がみえてきた。彼らは東京市社会局の末端をささえる地域の貧困層を把握する実働隊としての役割を担っていたが、職業と所属団体からみると、町会をベースにした自営業主層が中心であったことがわかった。また、出身地については、地方出身あるいは地元出身者とバリエーションがあるが、事業主としてとりわけ、関東大震災を経て、灰塵と化したなかから立ち上がってきた苦労人であったことがわかった。震災の復興などに尽力し地域社会への貢献度がとりわけ高い人々でもあった。町会の繁栄、同業者組合のために尽力し、地域の信頼を得、区議など、政治家の途を歩む人々、そういう姿が見えてくる。さらに、青年団や在郷軍人会、防護団などのいくつもの地域団体に名を連ねているものも多く、方面委員は地域団体と強い関係性をもっており、それは同時に政治的足掛かりとなっていたことも特徴としてあげられる。

東京市との関係についてみると、方面委員は救護法、方面委員令を経て、はっきりと東京市の救済政策の実働下部組織として位置づけられていたが、方面事務所吏員の強い指導の下に活動することが求められていたから、その仕事ぶりは吏員の救済にたいするスタ

ンスによっても左右された。大正期、方面委員制度がスタートしたころ、東京市社会局は東京市の生活困窮者の増大に深い関心をもっていたのでそういう時期は方面委員には相当社会性を持つ活動が期待されていたが、昭和にはいって東京市社会局そのものの性格が変化するにしたがって委員の仕事ぶりも次第に変質していったことがうかがわれる。

下谷区の方面委員の職業や来歴から見えてくることは、事業に失敗して路頭に迷った経験や地方から星雲の志をもって上京し事業を立ち上げたものなど実業家や自営業主の苦労を知っている人々、思うように利益を上げることができず行き詰まった経験など、人生の浮沈については深く理解できる存在であった人々であったことである。下谷区だけでなく浅草区や深川区など他区の委員の特性についてもさらに検討する必要がある。

東京市では昭和13年社会局（庶務課、保護課、福利課、職業課）、保健局（庶務課、衛生課、公園課）が昭和14年には「社会局」から「厚生局」（庶務課、軍事援護課、児童課、保護課、福利課、衛生課、防疫課）と再編され、「社会」が消え、「厚生」となっている。昭和17年には厚生局も再編され人口局（庶務課、母子課、体力課、衛生課、防疫課）、生活局（庶務課、厚生課、補導課、軍事援護課）とかつての「社会局」はさらに縮小されるに至る。こういった東京市の行政の再編のなかでその末端組織としての東京市方面委員制度は地域における役割を変化させていった。方面委員は本来業務からはなれ町会の役割と同一化していったのではないかと推察される。つまり生活困窮者層の生活調査と相談業務という本来業務が行政の救済行政の末端組織化が強化され、吏員や方面委員の独自性は失われることになった。それは戦時体制に傾倒していくという社会の趨勢に同調することでもあった。国政レベルでも、昭和12年、国民精神総動員運動が開始、昭和13年、内務省の衛生局と社会局が厚生省として分離独立している。国家総動員法も制定される。昭和15年、大政翼賛会が発足。地方長官は翼賛会の地方支部長を兼ね、地方自治体の末端組織・翼賛体制の下部組織として部落会・町内会の組織化が進む。東京市の方面委員制度は町会をベースにした組織であったところからまさに大政翼賛体制の末端組織として組み込まれ、その役割を期待されていくのである。大政翼賛体制を町ぐるみで下支えし、温情主義的な救済行政を実施することが方面委員に課せられた仕事となった。こうした無償の奉仕者（あるいは名誉職）から事実上、行政の末端組織に移行するなかで、東京市方面委員制度は変質していったのである。無償の奉仕者か名誉職か「公職」か、方面委員の引き裂かれる存在としての社会的位置は戦後も引き継がれていったのである。

## 参考文献

- 山本唯人（1999）「防空消防の展開と民間消防組織の統合過程」『日本都市社会学会年報』17
- 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
- 磯村英一（1985）『私の昭和史』中央法規
- 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
- 玉井金吾（1992）『防貧の創造—近代社会政策論研究』
- 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
- 田中重好（1990）「町内会の歴史と分析視角」倉沢進、秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、27-60
- 東京市政調査会（1927）『東京市町内会に関する調査』
- 石田雄（1982）『近代日本政治構造の研究』新日本出版社、下谷区役所（昭和10）『下谷区史』
- 小浜ふみ子（2010）『都市コミュニティの歴史社会学』お茶の水書房
- 藤井忠俊（2009）『在郷軍人会』岩波書店
- 中川剛（1980）『町内会』中央公論社
- 伊賀光屋（1983）「方面委員による定住化活動—都市先住者と来住者」『新潟大学教育学部紀要』新潟大学教育学部、25-1、pp.133-155
- 谷沢弘毅（2006）「方面委員から民生委員へ—生活保護政策における歴史の分断と継続」『札幌学院商経論集』23-1

(2021年11月4日受理)

表2 東京市方面委員名鑑—東京市方面制度実施15周年記念（昭和10年11月現在）◎は委員長、○は副委員長

| 下谷区  | 職業        | 来歴等   | 地出身者 | 在郷軍人青年団・防衛団 | 町関係者 | 医師、歯科医師、薬剤師等関係者 | 寺、神社 | 地主、家主 | 国勢調査員、家族査査員等 | 同業者組合 | 学校関係者、学務委員等 | 区議員 | 職業、来歴等                  |
|------|-----------|---|------|-------------|------|-----------------|------|-------|--------------|-------|-------------|-----|-------------------------|
|      | 参事        | 区長、区医師会長、上野警察署長、坂本警察署長、谷中警察署長   |      |             |      |                 |      |       |              |       |             |     |                         |
| 竹町方面 | 竹町方面事務所所長 | 栗原唯三郎   |      |             |      |                 |      |       |              |       |             |     |                         |
| 1    | 医師◎       | 明治9年3月、大分県に生まれる。国勢調査員、町会長、下谷区○合町会常務理事、下谷区医師会理事、紺綬褒章および赤字特別有功賞を受ける   | *    |             | *    | *               |      |       |              |       |             |     | 地方から上京、専門職（医師）          |
| 2    | ラジオ商○     | 明治7年2月生、大正7年以來、下谷区区議員、昭和4年以來下谷学務委員長   |      |             |      |                 |      |       |              |       |             | *   | 地元出身、自営業主層（物品販売小売店主）    |
| 3    | 呉服商       | 明治17年7月東京市に生まれる。竹町公園町会理事、竹町青年団名譽理事  |      | *           | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地元出身、自営業主層（物品販売小売店主）    |
| *4   | 紙器製造業     | 明治9年8月、富山県（山口県という説あり）に生まれる。少年時代に上京、日本橋区で刻苦精励、紙函製造業を開拓、勤勉努力し、多数の職工と朝夕相互して事業は次第に盛大になり業界有数の店として屈指に至る。現在の竹町に居住し、町内の繁栄、住民の協同利益のために奉仕、買われて区議となる。東京紙函製造同僚組合副会長に推される。多大の困難とする東京市方面委員の囑託を受けてよく、失業者の救済貧困者の救助、困窮者の信条を察して慈父の如く犠牲的努力を惜しまず、任期満ちてさらには改選にあたり、再び囑託を受けて困難とする事業も氏においては不言の中に着々と実行し社会事業の翼賛者として多大の成績を上げた。下谷区竹町青年団名譽理事、下谷区教育会評議員、下谷区竹町青年団名譽理事、竹友会会長、下谷区名譽職待遇者、竹町南町会相談役 | *    |             | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地方から上京、中小工業主から工業経営者となる。 |
| 5    | 建築請負業     | 明治22年1月下谷区竹町に生まれる。在郷軍人会下谷連合分会理事、竹町町会顧問  |      | *           | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地元出身、自営業主層（建設業関係）       |
| 6    | 地主        | 明治21年5月生、二長町町会顧問、家屋税調査委員  |      |             | *    |                 |      | *     | *            |       |             |     | 地主層                     |
| 7    | 地銅商       | 明治14年11月生、二長町町会副会長  |      |             | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地元出身、自営業主層（商業経営者）       |
| 8    | 電気器具商     | 明治18年1月生、御徒町一丁目町会理事   |      |             | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地元出身、自営業主層（物品販売小売店主）    |
| 9    | 薬剤師       | 明治22年8月生、在郷軍人会下谷二線分会理事、練堀小学校常任理事  |      | *           |      |                 | *    |       |              |       | *           |     | 地元出身、専門職（薬剤師）           |

| 下谷区  | 職業             | 来歴等   | 出身地          | 在郷軍人<br>会・青年<br>団・防衛団 | 町関係者 | 医師、歯<br>科医師等<br>関係者 | 寺、神社 | 地主、家主 | 国勢調査<br>員、族税調査員等 | 同業者<br>組合 | 学校関係者<br>、学務委員等 | 区議員 | 職業、来歴等                 |
|------|----------------|---|--------------|-----------------------|------|---------------------|------|-------|------------------|-----------|-----------------|-----|------------------------|
| 10   | 建築金具商          | 明治22年8月生、下谷区区議員、下谷区学務委員   | 同上           |                       |      |                     |      |       |                  |           | *               | *   | 地元出身、自営業主層(物品販売小売商)    |
| 11   | 薪炭商            | 明治23年11月生、御徒町二丁目町会理事  | 同上           |                       | *    |                     |      |       |                  |           |                 |     | 地元出身、自営業主層(小商業主)       |
| 12   | 海産物商           | 明治11年12月京都市に生まれる。明治34年上京同36年現住所に開業、下谷区魚商組合長、東京市中央市場建設研究会委員長、東京市魚商組合常務理事、上野警察署管内飲食物営業組合副組合長、仲二町会役員等の経歴あり   | 同上           |                       | *    | *                   |      |       |                  | *         |                 |     | 地方から上京、商業経営者           |
| *13  | 電気機械商          | 明治21年2月、富山県奥津町に生まれる。上京し電気機械商を開き、家業発展、?栄、大正15年方面委員に嘱託され、下谷区第一方面副委員長、資性温厚正義感あふれる。昭和3年以来下谷区区議員   | 同上           |                       | *    |                     |      |       |                  |           |                 | *   | 地方から上京、工業経営者           |
| 14   | 歯科医師           | 明治20年12月生、下谷区防護団御徒町分団副団長、下谷区歯科医師会理事   | 同上           |                       | *    | *                   |      |       |                  |           |                 |     | 地元出身、専門職(歯科医)          |
| *15  | 蚊帳商            | 明治9年7月大阪生、実業学校を出て各地で活躍するも多年志ついにならず、青春時代は全く失敗禿頭の歴史だった。上京し、入谷に居を構え、蚊帳、蒲団、毛織物の卸商を始めたところ、家業繁盛し、下谷浅草同業組合の副組合長に推薦された。多数の店員を使って一躍大卸商店となる。しかし震災に会い、すべては灰と化した。区画整理とともに現在の店舗に移る。今や東京屈指の蚊帳毛織物などの卸商として名声を信用は全国に轟いている。町会長、下谷区区民政顧問。下谷区御徒町三丁目町会理事 | 同上           |                       |      | *                   |      |       |                  | *         |                 |     | 地方から上京、商業経営者           |
| 16   | 紹介業            | 明治18年5月生、下谷区区議員、下谷区学務委員   | 同上           |                       |      |                     |      |       |                  |           | *               | *   | 地元出身、自営業主層             |
| 17   | 料理業            | 明治27年8月生、下谷町会副会長  | 同上           |                       |      | *                   |      |       |                  |           |                 |     | 地元出身、自営業主層(飲食店店主)      |
| 18   | 漬物業            | 明治18年7月生、数寄屋町会長   | 同上           |                       |      | *                   |      |       |                  |           |                 |     | 地元出身、自営業主層(小商業主、食料品販売) |
| 入谷方面 | 入谷方面事務所長：豊田幸太郎 |   |              |                       |      |                     |      |       |                  |           |                 |     |                        |
| *19  | 会社員◎           | 明治元年9月、栃木県安蘇郡に生まれる。21歳の時、上京し警視庁に入る。退職し皮革会社の監査役となる。その後千住の食肉株式会社取締役となる。大正6年区区議員となり、3期12年間議員として活躍。在郷軍人会副会長、市会議員  | 東京市方面委員、救護委員 | *                     |      |                     |      |       | *                |           | *               | *   | 地方から上京、役付俸給被用者         |



| 下谷区  | 職業                | 来歴等   | 地出身者 | 在郷軍人<br>青年団・防<br>護団 | 町関係者 | 医師、歯<br>科医師等<br>医療等関<br>係者 | 寺、社 | 地主 | 国勢調<br>査員、税<br>務調査員 | 同業者<br>組合 | 学校関<br>係者、学<br>務委員等 | 区議<br>会 | 職業、来歴等           |
|------|-------------------|---|------|---------------------|------|----------------------------|-----|----|---------------------|-----------|---------------------|---------|------------------|
| 38   | 僧侶○               | 明治12年6月、埼玉県に生まれる。妙清寺住職、日蓮宗専任布教師、前谷中坂町町会長、書道研究会を起し目下門下生370-380名  | *    |                     | *    |                            | *   |    |                     |           |                     |         | 地方から上京、<br>住職    |
| 39   | 特許防水液販売業、白毛染製造販売業 | 明治8年4月、岐阜県に生まれる。小学校卒業後郷里漢学塾に二ヶ年修学、明治27、8年戦役に御用船山口丸事務見習いとして五ヶ月乗船、明治43年上京営業開始、下谷区忍岡小学校後援会常務理事、下谷区忍岡防護団顧問、下谷区池ノ端七軒町町の会計理事評議員たること9年 | *    | *                   | *    |                            |     |    |                     |           | *                   |         | 地方から上京、<br>中小工業主 |
| 40   | 万年筆製造業            | 明治19年6月、滋賀県に生まれる。   | *    |                     |      |                            |     |    |                     |           |                     |         | 地方から上京、<br>中小工業主 |
| 41   | 木炭商               | 明治11年10月、埼玉県に生まれる。前町会長、町会相談役  | *    |                     | *    |                            |     |    |                     |           |                     |         | 地方から上京、<br>自営業主  |
| 42   | 神職                | 明治26年5月、東京市に生まれる。   |      |                     |      |                            | *   |    |                     |           |                     |         | 神職               |
| 43   | 質商                | 慶応元年10月生  | —    |                     |      |                            |     |    |                     |           |                     |         | 自営業主             |
| 44   | 電気工業              | 明治14年4月、鳥取県に生まれる。町会役員   | *    |                     | *    |                            | *   |    |                     |           |                     |         | 地方から上京、<br>中小工業主 |
| 45   |                   | 不明  | —    |                     |      |                            |     |    |                     |           |                     |         |                  |
| 46   | 僧侶                | 明治27年4月、東京市に生まれる。   |      |                     |      |                            | *   |    |                     |           |                     |         | 住職               |
| 47   | 額縁商               | 明治9年12月、岐阜県に生まれる。町会長  | *    |                     | *    |                            |     |    |                     |           |                     |         | 地方から上京、<br>商業経営者 |
| 金杉方面 | 金杉方面事務所長：菊地政吉     |   |      |                     |      |                            |     |    |                     |           |                     |         |                  |
| 48   | 勲八等 僧侶◎           | 明治16年5月、滋賀県に生まれる。元国勢調査員（二回）、元志正町会長、元志正青年団長、志正町会顧問、東盛防護団顧問   | *    | *                   | *    |                            | *   |    | *                   |           |                     |         | 地方から上京、<br>僧侶    |
| 49   | ○                 | 明治24年8月、東京市に生まれる。下谷区学務委員、国勢調査員（二回）、下谷区防護団龍泉分団長、下谷区青年団副団長、龍泉小学校後援会会長、龍泉寺町中部町会長等の経歴あり現に龍泉寺中部町会顧問、下谷区教育会副会長、東盛小学校後援会長              |      | *                   | *    |                            |     |    | *                   |           | *                   |         | 地元出身             |
| 50   | 酒商                | 明治13年10月、埼玉県に生まれる。元龍泉寺町中部町会長、元国勢調査員（三回）、龍泉寺町中部町会顧問、下谷区防護団龍泉分団顧問、龍泉茶屋町商工会長、東京酒類商同業組合下谷支部副部長                                      | *    | *                   | *    |                            |     |    | *                   |           |                     |         | 地方から上京、<br>商業経営者 |





| 下谷区   | 職業           | 来歴等  | 地出身者         | 在郷軍人<br>青年団・防衛団 | 町関係者 | 医師、歯科医師、薬剤師等関係者 | 寺、神社 | 地主、家主 | 国勢調査員、家族調査員等 | 同業者組合 | 学校関係者、学務委員等 | 区議員 | 職業、来歴等       |
|-------|--------------|--|--------------|-----------------|------|-----------------|------|-------|--------------|-------|-------------|-----|--------------|
| 龍泉寺方面 | 龍泉寺市民館長      | 小野磐彦   |              |                 |      |                 |      |       |              |       |             |     |              |
| 67    | 地主◎          | 明治25年2月、東京市に生まれる。下谷区会議員、下谷区会議長、下谷区青年団副団長、下谷区兵事会副会長、龍泉寺防衛団長、龍泉寺青年団長、国勢調査員(二回)                 | 東京市方面委員、救護委員 | *               | *    |                 |      | *     | *            |       |             | *   | 地主           |
| 68    | 地主○          | 明治2年1月、東京市に生まれる。元国勢調査員、元耕地整理委員、下根岸町会長監事、下谷区連合町会委員、下根岸青年団顧問、金杉防衛団顧問、金杉小学校保護者会長、第六十三地区区制整理委員次長 | 同上           | *               | *    |                 |      | *     |              |       | *           |     | 地主           |
| 69    | 家主地主         | 明治22年6月、東京市に生まれる。東盛小学校卒業、龍泉寺西部町会役員   | 同上           |                 | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地主           |
| 70    | 郵便切手煙草商      | 明治22年10月、東京市に生まれる。龍泉寺西部町会会計  | 同上           |                 | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地元出身、小商業主    |
| 71    | 敷八等<br>雑貨商   | 明治15年9月、東京市に生まれる。明治37、8年戦役に出征、元在郷軍人会役員、煙草小売組合役員  | 同上           | *               |      |                 |      |       |              | *     |             |     | 地元出身、商業経営者   |
| 72    | 不動産管理業       | 明治19年5月、新潟県に生まれる。国勢調査員、市勢調査員、区制整理委員、龍泉分会顧問、龍泉寺西部町会副会長  | 同上           |                 | *    |                 |      |       | *            |       |             |     | 地方から上京、商業経営者 |
| 73    | 輸出玩具製造業      | 明治16年8月、東京市に生まれる。元通信省通信書記補、龍泉寺北部青年団長、同納税組合長、同町会長、下谷区会議員                                      | 同上           | *               | *    |                 |      |       |              | *     |             | *   | 地元出身、中小工業主   |
| 74    | 皮革袋物製造業      | 明治17年12月、埼玉県に生まれる。大正五年独立営業、元国勢調査員、煙草具袋物同業組合役員、町会副会長  | 同上           |                 | *    |                 |      |       | *            | *     |             |     | 地方から上京、自営業主  |
| 75    | 牛肉商          | 明治20年10月、千葉県に生まれる。明治38年上京、大正四年現住所に創業、肉商組合評議員、国勢調査員(四回)、三島神社○代、下谷区防衛団顧問、金杉町会長                 | 同上           | *               | *    |                 |      |       | *            | *     |             |     | 地方から上京、自営業主  |
| 76    | 敷八等<br>機織業   | 明治6年12月、茨城県に生まれる。明治25年上京機織業開業、明治27、8年及び明治37、8年戦役に従軍、水谷町会相談役                                  | 同上           |                 | *    |                 |      |       |              |       |             |     | 地方から上京、工業経営者 |
| 77    |              | 明治29年1月、福島県に生まれる。中央大学卒業、下谷区会議員、下谷区教育会理事、下谷区兵事会評議員  | 同上           | *               |      |                 |      |       |              |       | *           | *   | 地方から上京、      |
| 78    | 敷八等<br>看板製作業 | 明治15年11月、仙台市に生まれる。元橋本組建築事務所員、明治35年第二師團入管同37、8年戦役に従軍負傷廃兵として除隊翌年上京看板製作業を創り、前下谷区区会議員、町会顧問       | 同上           |                 | *    |                 |      |       |              |       |             | *   | 地方から上京、      |
| 79    | 電気器具商        | 明治26年2月生、京華商業学校出身、国勢調査員、坂本町会庶務会計主任   | 同上           |                 | *    |                 |      |       | *            |       |             |     | 地元出身、自営業主    |