

# 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——

谷 沢 弘 毅

## 目 次

第1節 問題の所在	第4節 戦後の生活保護政策の変容
第2節 戦前期の生活保護動向	4.1. 民生委員の登場
2.1. 保護実績とその評価	4.2. 福祉事務所への業務移管
2.2. 家庭での児童の扱い方	第5節 結びにかえて
第3節 方面委員制度の特徴	
3.1. 社会局と方面委員の関係	
3.2. 導入基盤としての町内会	
3.3. 方面委員の個人属性	

## 第1節 問題の所在

我が国は、かつて世界的にも稀な所得格差の大幅な縮小を達成した国であったが、残念ながら1990年代に入って急速に格差が拡大しつつある。とはいえ話を70年代までに限定すると、その格差縮小が達成された背景として、様々な要因が提示されてきた。そしてもっとも多くの見方は、歴史的にみても戦前のきわめて高い不平等が、いわゆる戦後改革の実施によって短期間のうちに解消されたという考え方である。ここでの戦後改革とは、例えば財閥解体、農地改革、労働組合の組織化、家族法制の見直しなどである<sup>(1)</sup>。

我々は、これらの各種制度改革のなかに平等化を進めた要因が存在していたことを否定するつもりはないが、これらの要因ですべての所得格差の変動を説明できるとは考えていない。一例として、低所得階層の所得水準を保障する生活保護法制があげられる。同法制は救護法として1932年より施行したが、それ以前にも恤救規則といった法制や方面委員制度といった形で実施されていた。それゆえ低所得階層の生活を部分的に支援する手段としてすでに導入されていた政策が戦後に強められて、(特に再分配後の)格差縮小に影響したと解釈することもできる。つまり格差縮小の理由を正確に把握するためには、所得格差を構成する低所得階層に絞って、その所得変動メカニズムを既存制度の影響を加味しつつきめ細かく検証していく必要がある。

そもそも生活保護政策が本格的に実施されるようになった背景には、1920年代初頭に自治体単位で方面委員制度が導入されたことがあげられるが、それが戦後に民生委員制度へと繋がっていった。この点で本稿は、あくまで戦前と戦後の制度が継続されていたとみているのであり、現在の専門家に代表される戦前と戦後を分断しておこなう議論とは一線を画するものである。しかも生活保護政策は本来、厚生労働省、自治体、福祉事務所、民生委員、地域住民、被保護者といった多様な利害関係者のなかで決定・施行されるから、これら関係者を多面的に検討すべきであるが、現状ではかならずしもそのような方向で研究が進んでいるようには思われない。そこで本稿では、政策の中心的立場にいた方面委員あるいは民生委員に焦点を当てつつ、各利害関係者が政策にいかに関与してきたのかを歴史的・長期的な視点から検討することによって、生活保護政策の問題点とその解決に向けた若干の方向性を示すこととしたい。

このような作業をおこなうことは、たんに格差の縮小メカニズムに関連した個別事情を明らかにするのみならず、今後継続するかもしれない格差拡大に向けて低所得階層に対する処方箋を策定する際にも、なんらの有意義な情報を提示してくれるはずである。すなわち高格差社会から低格差社会への道筋を検討する（あるいは遡る）ことによって、格差拡大を阻止するアイデアを発見することができるかもしれない。それゆえ検討にあたっては、従来の生活保護政策の研究者がしばしば戦前の政策を不十分で効果の薄いものと評価していた視点と、大きく異なる視点を導入してみたい。

以下では、まず第2節において戦前期の生活保護政策の特徴を探るために主要データの動きを振り返るとともに、その中心的な政策対象であった児童に絞ってその家庭内・地域内での扱い方に関する特徴を整理する。そしてこのような我が国の特徴を背景として方面委員制度がいかに定着していったかを、第3節で自治体組織の変遷や町内会・方面委員の個人属性の側面から追跡する。これに対して第4節では、戦後に入って生活保護行政がいかに変化していったか、そしていかなる問題点が発生してきたのかを整理することにより、第5節で今後の生活保護政策においてソーシャル・キャピタル醸成による地域福祉システムの再構築が必要となること等を示すこととしたい。

## 第2節 戦前期の生活保護動向

### 2.1. 保護実績とその評価

戦前の生活保護政策は、一般的には1874年に施行された恤救規則まで遡ることができるが、同規則は対象者をきわめて少数に制限していたことが知られている。周知のとおり恤救規則では、その対象者を「極貧ノ者独身ニテ廃疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者」とするなど、基本的には親族・地域住民にもとづく相互扶助を基礎としていた。このような考え方は、その

後1932年に施行(ただし公布は1929年)された救護法にも引き継がれ、「独身」といった要件を無くすなど若干緩和されたものの、失業者をはじめとする「労働能力者ハ凡ソ本法ヨリ除外」すると規定するなど継続されており、依然として制限救助主義が採られていた。

このような制限を理由として、研究者は従来より恤救規則および救護法は不十分な社会事業政策であるとみなし、その政策効果をほとんど評価していなかった。もちろんこのような見方は、かならずしも間違ったものではないが、寺脇隆夫が指摘しているように両者の間に決定的に異なるものがあったことも指摘しておかなければならない<sup>(2)</sup>。すなわち救護人員を比較すると、恤救規則がせいぜい1～2万人(全人口比では0.03%前後)であったのに対して、救護法では初年度1932年は5万人に達しなかったが、その後は10万人以上(同0.2%程度)となっており、受給者数のみで比較すると格段に増加した。また実施予算(救助費あるいは救護費)も、恤救規則の最終年度である1931年度には72.7万円、救護法実施の1932年には360.8万円となり、救護法は恤救規則よりも5倍弱になった。このような事業費拡大の背景には、国庫費の増額による政策的な支援がおこなわれていたことがあげられる。すなわち総事業費に占める国庫費の割合(国庫補助率)をみると、恤救規則はほぼ13%前後であったのに対して、救護法では50%と大きく増加した(ちなみに戦後は70%～80%である)。

ここで救護法に絞って、東京市内の状況を確認しておこう。表1によって制度の定着した1936年度の事業状況を見ると<sup>(3)</sup>、同年度末に1.6万人の被救護者がいた。いま、この救護法の救護人員を、戦後の生活保護者数と比較しておく。ここでは全人口に対する比率(救護法では救護率、生活保護法で生活保護率)でみると、救護率をもっとも高い水準であった1937年で約0.19%<sup>(4)</sup>、同じく生活保護率は1950年代前半の3.9%であったから、約20倍の開きが

表1 東京市の救護事業における年間移動内訳(1936年度)(単位:人,%)

救護の種類		前期末人数	当期中 開始人数	当期中 廃止人数	当期中 死亡人数	当期末人数	構成比
総数	総数	14,753	12,990	9,578	2,077	16,088	100.0
	居宅	11,739	8,961	7,875	449	12,376	76.9
	収容	3,014	4,029	1,703	1,628	3,712	23.1
生活扶助	総数	13,038	10,439	7,720	1,263	14,494	90.1
	居宅	11,037	8,077	6,879	375	11,860	73.7
	収容	2,001	2,362	841	888	2,634	16.4
医療	総数	1,649	2,220	1,479	814	1,576	9.8
	居宅	639	618	683	74	500	3.1
	収容	1,010	1,602	796	740	1,076	6.7
助産	総数	66	331	379	0	18	0.1
	居宅	63	266	313	0	16	0.1
	収容	3	65	66	0	2	0.0

(注) 人数はいずれも実人数であるが、救護の併施によって他の救護と重複する人数を含む。  
(資料) 東京市役所編『第三十四回東京市統計年表』1938年の492～493頁より作成。

でている。もちろん救護法では基本的には1日当りで算出、生活保護率は1年当りで算出とベースが違うため、直接比較することは難しいが、その差を考慮しても救護法から生活保護法へはさらに対象者の大幅な拡大が進んだことがわかる。

さらにこのような被救護者数は当時の経済状況のなかでどの程度の割合であったのかを、ここで確認しておく。いま1931年における東京市内15区の世帯数でみると、被救護世帯数5,961戸、要救護世帯数(いわば貧困世帯数)21,666戸、全世帯数(ただし普通世帯数)414,138戸であったから、貧困率(全世帯数に占める要救護世帯数の割合)は5.2%、捕捉率(要救護世帯数に占める被救護世帯数の割合)は27.5%であった<sup>(5)</sup>。これに対して戦後の東京都区部に関する同様の数字は、残念ながら入手することはできない。ただし全国の数字は、後掲の表16のように1990年で貧困率20.6%、捕捉率7.5%であるから、救護法(ただし東京市内)は戦後の生活保護法と比較して貧困率が抑制されている分、捕捉率が高めにあらわれていた。

このように制度の不十分であった戦前のほうが、戦後よりも捕捉率が高いことは、予想外の事実である。この事実を理解するために、いま1世帯当りの最低生活水準といった質的な側面について検討してみる。これに関連した情報はかならずしも多くないが、筆者は1934年における被救護世帯の収入に関する資料を入手することができた<sup>(6)</sup>。この資料には救護金データも明示されているため、その給付後所得額(月収、以下では生活標準額と呼ぶ)を計測することによって、当時の行政サイドが実際にどの程度の所得水準を最低生活水準とみなしていたのかを把握することができる。この生活標準額は4人世帯の場合に21.6円となり、同年の「本来獲得すべき」生存水準(35.4円)の約6割にすぎなかった。それにもかかわらず被救護世帯では、その実収入の44%がなんらかの救護金(ほとんどが救護法上の救護金)で賄われていたから、救護法が生存を維持するまさに最後のセーフティネットであったことは事実である。とはいえ当時の自治体財政逼迫のなかで、実態より大幅に低く生活標準額を設定することにより貧困世帯数を過小に算出したため、結果的に高い捕捉率が達成できたことがわかる。つまり最低生活水準は、戦前は絶対的貧困、戦後は相対的貧困(詳しくは第4節4.2項を参照)を前提として設定されているが、このほかに戦前期に絶対的貧困自体をかなり厳しく想定していたことも、捕捉率の戦前・戦後差に反映されていた。

次に、救護内容についてみておこう。まず救護者を居宅と施設への収容に分けると、居宅が1.2万人と全体の77%であったほか、救護の種類別では生活扶助が全体の9割を占めており、医療・助産はほとんどなかった。なお被救護者27,743人(前期末人数と当期中開始人数の合計)のうち、11,655人(全体の42%)が救護の廃止か死亡によって次年度には非救護者となっており、毎年かなりの割合で救護者の入替がおこなわれていたことがわかる。この背景には、居宅の4割弱が救護を廃止されているほか、収容の2割強が死亡していることによるためであり、特に収容における死亡者数の割合はかなり高いものとなっている。当時の生

活扶助額がきわめて不十分であったことを併せて考えると、少ない救護機会を低所得者のあいだで配分していたといえよう。

さらに表2で救護者の属性別特徴をみると、全体の6割弱が13歳以下の子供となっており、この子供達の大半が居宅で生活扶助を受けていた。反対に65歳以上の老衰者は、全体の12%程度しかいなかったが、どちらかという居宅の割合が多かった。疾病傷病者は、2割弱を占めており65歳以上老衰者よりも多くなっており、居宅と収容がほぼ半々となっていた。このように救護法にもとづく生活保護政策の特徴は、子供中心、居宅中心主義にもとづく生活扶助であったことがわかる。

ところで救護法の実質的な担い手であった、方面委員の事業内容についてもみておく。まず東京市内の方面事業は、短期間のうちにきわめて急速に拡大していった。東京市では方面委員制度が1920年に採用されたが、『東京市統計年表』に関連データが掲載されるようになったのは1923年度分からである。そこで表3でわかるように、24年度に432人しかいなかった方面委員数は、32年における市域の拡大と救護法の施行を境として爆発的に増加し、36年度には2,020人となった。そこで市域拡大にともなう水増し分を除外するために、旧市域ベース(15区計)の数字で比較すると、27~36年度の期間で委員数では1.9倍、事業総数では17.6倍となり、やはり大幅な伸びとなっている。短期間にこれほどまでに急激に増加した事実、たとえ法制定といった国主導の政策であったことを考慮しても、その背後になんらかの注目

表2 東京市の救護事業における属性別内訳(1936年度)

(単位:人,%)

救護の種類		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	精神耕弱又は身体虚弱	幼者哺育の母	合計
総数	総数	3,432	16,102	469	853	5,243	1,608	36	27,743
		12.4	58.0	1.7	3.1	18.9	5.8	0.1	100.0
	居宅収容	2,158	15,096	331	288	2,699	92	36	20,700
		1,274	1,006	138	565	2,544	1,516	0	7,043
生活扶助	総数	2,957	15,796	71	715	2,977	925	36	23,477
		12.6	67.3	0.3	3.0	12.7	3.9	0.2	100.0
	居宅収容	2,074	15,017	2	284	1,609	92	36	19,114
		883	779	69	431	1,368	833	0	4,363
医療	総数	475	306	1	138	2,266	683	0	3,869
		12.3	7.9	0.0	3.6	58.6	17.7	0.0	100.0
	居宅収容	84	79	0	4	1,090	0	0	1,257
		391	227	1	134	1,176	683	0	2,612
助産	総数	0	0	397	0	0	0	0	397
		0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	居宅収容	0	0	329	0	0	0	0	329
		0	0	68	0	0	0	0	68

(注) 1. 合計は、表1における前期末人数と当期中開始人数の合計と一致する。

2. 各救護とも、総数の下の数字は合計を100とした構成比である。

(資料) 東京市役所編『第三十四回東京市統計年表』1938年の492~493頁より作成。

表3 東京市と深川区の方面事業の推移

(1) 東京市

	方面数 (ヶ所)	方面委員数 (人)	社会調査 (件)	事業総数 (件)	相談指導	保健救療	金品給与
1923年度	29	?	?	8,848	1,859	4,350	233
1924	29	409	?	32,902	7,121	8,805	2,806
1925	30	415	?	46,529	3,326	21,266	7,560
1926	30	417	?	65,272	2,750	30,885	17,316
1927	30	432	15,197	76,593	3,207	41,488	18,828
1928	32	480	57,655	109,480	5,579	35,041	50,813
1929	32	494	54,436	146,053	6,513	56,378	67,397
1930	32	675	52,853	268,771	7,293	104,564	107,565
1931	32	673	105,177	404,393	8,725	150,270	192,345
〈新市ベース〉							
1932	100	1,730	241,372	1,933,053	34,422	276,494	1,419,461
1933	100	1,874	474,521	3,056,330	105,973	501,852	2,047,451
1934	100	1,902	441,356	2,167,299	119,792	506,285	1,189,148
1935	100	2,010	416,398	2,221,004	157,450	546,637	793,821
1936	120	2,020	406,732	2,843,745	186,518	712,516	312,819
1927～36年度の 伸び率(倍)	4.0	4.7	26.8	37.1	58.2	17.2	16.6
1932～36年度の 伸び率(倍)	1.2	1.2	1.7	1.5	5.4	2.6	0.2
1936年度の構成 比(%)	—	—	—	100.0	6.6	25.1	11.0
〈旧市ベース〉							
1932年度	36	714	125,230	1,311,165	14,787	196,420	990,651
1936	40	810	159,602	1,347,932	82,528	295,661	96,188
1927～36年度の 伸び率(倍)	1.3	1.9	10.5	17.6	25.7	7.1	5.1
1932～36年度の 伸び率(倍)	1.1	1.1	1.3	1.0	5.6	1.5	0.1
1936年度の構成 比(%)	—	—	—	100.0	6.1	21.9	7.1

(2) 深川区

	方面数 (ヶ所)	方面委員数 (人)	社会調査 (件)	事業総数 (件)	相談指導	保健救療	金品給与
1932年度	6	125	26,072	344,671	1,308	56,861	268,934
1936	6	141	34,694	498,802	14,308	75,029	24,671
1932～36年度の 伸び率(倍)	1.0	1.1	1.3	1.4	10.9	1.3	0.1
1936年度の構成 比(%)	—	—	—	100.0	2.9	15.0	4.9

(注) 1. (1)の新市ベースとは1932年度に市域を拡大したままの数値、旧市ベースとは市域を拡大する以前の旧15区の合計数字である。

2. 事業総数は、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、その他に分類されていたが、そのうち主要3項目のみ掲載している。

3. 1926年以前の社会調査件数および1923年の方面委員数は不明である。

(資料) 東京市役所編『東京市統計年表』(各年版)より作成。

すべき考え方があったとみるべきであろう。

事業内容についてみると、まず社会調査は36年度に40.6万件に達しており、委員1人当りで換算すると201件となる。ただし統計上で社会調査の数字が実施回数を示しているのか、それとも調査世帯数を示しているのか判別がつかないが、もし調査世帯数であったとしても、きわめて広範囲の世帯を周到に調査していたことが伺われる。一方、事業総数の内訳を見ても注目すべき傾向がある。27年から36年度にかけて37倍(旧市ベースでは17.6倍)に増加したが、その内訳では相談指導の伸びが最も大きく、次に保健救療となっていた反面、金品給与は押さえられていた。もっとも救護法の施行前には金品給与(つまり金品供与)が件数で最も多かったから、救護法の施行後には財政逼迫のなかで金品給与を抑制させたことがわかる。

なお、ここで深川区の動向についても若干触れておく。なぜなら深川区は、戦前期における代表的な低所得地域であったため、市内でもっとも早くに方面委員制度が導入された地域であるからである。いま1936年度における東京市全体の事業総数に占める各区の割合をみても、深川区17.5%、荒川区8.3%、豊島区6.8%、向島区5.4%、本所区5.3%となり、深川区では圧倒的に方面事業が活発であった。同区においても金品給与の抑制はあらわれており、32~36年度にかけて金品給与が10分の1になっている反面、相談指導が10.9倍に増加した。おおむね市全体の動向と同じ傾向であったことが確認できる。

以上のような政策の流れのなかで、特に戦前期の生活保護政策に関する評価はきわめて低いものである。いま救護法に限ってみると、例えば小川政亮は、公的扶助義務主義をとっていたものの、要救護者の救済権を認めず、被救護者から選挙権を剥奪し、救護対象から労働能力のある貧民を除くなど、前近代的性格を強く残していた。それゆえ救護法の底流には、依然として恤救規則の基本理念である「隣保相扶の情誼」を継承した形式的改正でしかなかったと指摘している<sup>(7)</sup>。さらに小川は、このように公的扶助の義務化が救護法によってまがりなりにも達成されたにもかかわらず、「本質的には、恤救規則の延長乃至『拡張』であり、決してその『根本的』改善ではなかった」とみなした<sup>(8)</sup>。いわば制度の不備が依然として大きかったことを問題視している。同様の主張は、池田敬正によってもおこなわれている<sup>(9)</sup>。すなわち池田は、救護法の問題点として、①治安対策として立法化されたこと、②依然として制限主義的傾向が温存されていること、③要救護者に保護請求権を決して認めようとしないこと、④劣等処遇の性格があること、⑤「隣保相扶」の思想を依然として強調していること、の5点を指摘している。

一方、田多英範は、「救護法にもとづく救護は、量的側面からみても恤救規則のそれとは格段の違いがあるし、これまでみてきたように質的側面を公的扶助義務に限定したとしても、決定的・本質的に両者は異なるもの」と評価した上で、「救護法において公的扶助義務が確立

され、救貧の責任は国にあることを明確にした。これは、日本の救貧史上まさに画期的な出来事であった」と主張している<sup>(10)</sup>。また「広汎に存在していた貧困者は、救護法による救護によってこの政策の受益者となり、貧困者の反体制化が阻止された」とも指摘している。このような主張も一部で見受けられるものの、全体としては戦前期の保護政策はいまだ制度的に未成熟であったがゆえに、低い評価しか与えられていない。

さらに本稿の分析対象である方面委員制度についても、消極的な意見が多い。すなわち池田敬正は、「方面委員が、(中略) 国家の救貧行政の一端をそのままになわされたということは、民間の特定イデオロギーによる行政壟断であり、あるいは民間奉仕者に行政上の公的責任をもたせることを意味した。こうしたことは行政の近代的運営の原則を歪曲するものであろう」と、強く指摘している<sup>(11)</sup>。同様に菊池正治は、導入当初の方面委員には十分な法的な根拠が備わっていなかったが、方面委員令が制定されたことによって飛躍的段階に入ることとなった反面、方面委員の民間性が喪失していったと指摘しているなど、方面委員制度の変質に注目した研究者もいる<sup>(12)</sup>。

また菅沼隆のように、「地域の情緒的な人間関係を基礎とし、受給者の生活態度を観察し、補導誘掖という生活指導をするというあり方は日本人に受け入れられていた」ため、方面委員／民生委員制度は日本に根付いていた、といった我が国社会福祉の独自性を強調する評価もある<sup>(13)</sup>。ちなみにこのような戦前・戦後を継続して把握する見方は、全国社会福祉協議会による民生委員の事業史（例えば、全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』1964年、同編『民生委員制度七十年史』1988年など）でも、一貫して方面委員制度を民生委員制度の前史として位置付けているなど、いわば現場からみても納得できるものであろう。このほか鈴木智道のように、家族史の視点から方面委員制度が下層家族を「家庭」規範に順応させていく上で、重要な戦略的意義を有していたという主張もある<sup>(14)</sup>。

以上のように、救護法や方面委員制度に対する評価は、制度の不備を中心に論じられているがゆえに、マイナス面が多く指摘されている。このような評価を間違いと否定することはできないが、いかなる制度もその導入期には当然ながら各種の不備をもっているものであり、それゆえ不備のみを強調してもかならずしも制度の特質を評価したことにはならないだろう。むしろかかる制度が導入された経済社会的背景、不完全な制度にもかかわらず方面委員制度が急速に普及した理由、他の低開発国と比較した場合の我が国の特徴等について注目すべきである。

もちろん戦前期の政策を経済史の視点から判断する際には、いきおい政策立案・担当側の資料が中心となり、政策対象（特に低所得階層）側から発信された情報はほとんど残っていない、といった問題に直面する。このため方面委員に限っても、「いわば土足で家庭内に踏み込まれた上、個別事情を考慮せずに個人のプライバシーを第三者に公表された」、「不必要な

面倒をみられるなど、御仕着せの親切心に迷惑した」といった、当然予想される心性に関連した批判がどの程度正しいのかを、正確に検証することは難しい。つまりどうしても政策立案側に有利な歴史解釈になりがちであるといった批判がおころう。このような批判は当然受け入れなければならないが、繰り返し主張するように、従来の研究ではかならずしもこれらの既存資料でさえ十分に検討していなかったように思われる。それゆえこの際、あえてこのような資料の偏りを認めた上で、残された資料を詳細に検討することにより、戦前期の公的扶助状況に関する若干の解釈を提示していくこととしたい。

## 2.2. 家庭での児童の扱い方

前節のような、被救護者数の全人口に占める割合に関する議論から、戦前期の救護法は戦後の生活保護法と比較してかなり見劣りすると判断されているが、このような評価は果たして正しいのであろうか。たしかに人口比で見ると戦前は戦後より1桁小さくなっているが、当時の予算制約といった時代状況のなかで、なんらかの注目すべき現象はないのであろうか。ここでは“家庭内での児童(主に13歳以下の子供、以下同様)の扱い方”を検討することによって、戦前期に実施されていた低所得階層を取り巻く政策を、地域内での相互援助のあり方から評価することとしたい。

ここであえて児童の扱い方に焦点を絞る理由は、戦前日本のような低開発経済では社会的に弱い立場にある子供を観察することによって、その社会における生活保護の特徴を把握できると思われるからである。これは、救護法において子供の在宅救護に力を入れていたことから明らかであるし、チャールズ・ディケンズの『オリバーツイスト』(1837～39年)に代表されるように、イギリス産業革命期に孤児や棄児が大量に発生したことを想起しても容易に理解できよう。もちろん子供以外にも、路上生活者・疾病者や老人も同様の状況に措かれたはずだが、抵抗できない弱者としての子供がもっとも明確に当時の生活保護状況を反映していたと考えられる。つまり当時の低所得階層における生活保護状況のバロメーターとして、子供の扱いを検討することはきわめて有効であろう。

低所得階層にとって日々の生活を維持することが困難になった場合には、その子供達をいかに扱うかが家族経済上で大きな戦略対象となる。すなわちリスクを犯しても子供を自ら育てた後に収入を稼得させる戦略をとるのか、それとも現状の負担軽減を最優先として子供の養育を放棄する戦略をとるのかは、家族にとって究極の選択といってもよかろう。もちろん子供の扶養という問題には、教育問題、栄養摂取問題、就業問題等の複雑な問題が付きまとうが、これらはいずれも子供を家庭内で育てると決めた後に発生する問題であるから、やはり子供の扶養問題がもっとも切実な問題といえよう。それゆえこの問題がどの程度解決されていたかによって、生活保護政策の実効性に関わる周辺事実を把握することができる。

児童を家庭内で扶養できない場合に家庭の採る養育放棄策は、おもに3つが考えられる。棄児（つまり捨て子）、養育院等の施設への入所、親子心中等の子殺しである<sup>(15)</sup>。このうち子殺しは、親子心中に限定すると1930年代半ばに全国計で300人程度であったから、東京市内に限定すれば約10人にすぎなかった<sup>(16)</sup>。しかも親子心中を選んだ世帯は、後述のようにおもに性別役割分担家族としての「家庭」を形成する中産階級であったから<sup>(17)</sup>、東京市内の低所得階層ではこの人数よりさらに少なかったと推測される。それゆえ以下では、低所得階層との関連において棄児と施設入所に限定して分析していく。つまり以下の分析は、あくまで条件つきの議論であることを初めにお断りしておく。

まず棄児について、『東京市統計年表』より年間の人数をみると、2種類の数字が現れている。一つは警視庁の公表している救護件数であり、いわゆる警察の保護した人数である。この統計では、おそらく救護法の対象となる13歳以下の児童に限定されていると推測されるが<sup>(18)</sup>、1936年の棄児は51人（1932～36年の5年平均では45人）であった<sup>(19)</sup>。ただし同じ表中に、「迷子・迷人」「不良少年少女」という分類項目がある。ちなみに1936年には、迷子・迷人2,920人、不良少年少女5,345人がいたため、このなか（特に迷子）に棄児が含まれていた可能性を否定できない。なぜなら救護件数の総数55,510人を救護者別にみると、警吏32,067人、人民13,431人、人民協力12,604人となっているため、民間人が保護して警察に引き渡した時点で、警察側が「いずれ親族が引き取りにくるであろう」との判断のもとで、棄児ではなく迷子に分類していた可能性があるからである。

他方、同じ統計書中には東京市が児童保護事業の一環として実施した、育児事業に関する統計も掲載されている。育児事業とは、家庭内で子供を養うことができない場合に、家庭外の施設で扶養する事業であるが、施設は市設と私設の2種類があった。これら施設への入所は、孤児・貧児のように貧困家庭から直接入所する場合、棄児のようにいったん家族から分離された後に警察によって入所させられる場合、遺児・迷子等のその他の場合がある。我々は、これらのうち棄児の人数に注目すればよいが、問題としている貧困家庭における子供を家庭から分離する方法は、おおむね施設へ入所した児童数を棄児の人数と棄児以外（家庭外養育の場合）の人数に分解して統一的に把握することができる。

いずれにしても1936年度には、表4のように同事業関連の施設として市設養育院3ヶ所（東京市養育院、同巢鴨分院、同安房分院）、私設養育院7ヶ所（同情園育児部ほか）の合計10箇所があったが<sup>(20)</sup>、これらの施設に入所した児童数は、表5から明らかなように年間785人（男子452人、女子333人）であった。またこれら収容児童の発生理由をみると、表4のように棄児は14.9%であるから、収容児童数にこの比率を掛けることによって117人の棄児が収容されたと推計される。また785人から棄児117人を引いた668人が、概ね施設入所といった家庭外養育であろう。これらの数字より養育を放棄した親が採った戦略は、圧倒的に家庭外

表4 保護児童数の入所理由の構成比(1936年度)

(単位:%)

	所在地	実数 (人)	孤児	貧児	棄児	遺児迷児	その他
総数	—	1,023	7.4	66.2	14.9	10.6	1.0
市設	—	510	2.7	55.7	27.1	14.3	0.2
東京市養育院	板橋区	176	0.0	63.6	34.1	2.3	0.0
同 巣鴨分院	豊島区	252	1.6	45.6	25.0	27.4	0.4
同 安房分院	千葉県	82	12.2	69.5	18.3	0.0	0.0
私設	—	513	12.1	76.6	2.7	6.8	1.8
同情園育児部	浅草区	119	20.2	65.5	5.9	8.4	0.0
東京育成園	世田谷区	64	46.9	46.9	0.0	6.3	0.0
董女学院	世田谷区	54	1.9	98.1	0.0	0.0	0.0
福田会育児部	渋谷区	162	3.7	88.3	3.1	4.9	0.0
明德園	杉並区	10	10.0	0.0	0.0	0.0	90.0
松葉保育園保育部	板橋区	57	0.0	82.5	1.8	15.8	0.0
白道園	足立区	47	0.0	89.4	2.1	8.5	0.0

(注) 上記の実数は、統計表では「収容当時状態」と命名されているが、総数をみると表5の収容数785人を大きく上回っている点に注意のこと。

(資料) 東京市役所編『第三十四回東京市統計年表』1938年の436～437頁。

表5 保護児童数の移動内訳(1936年度)

(単位:人)

	前年より 繰越人数	収容数	退所数	死亡数	年度末人数
総数	1,045	785	583	114	1,133
市設	573	574	423	104	620
東京市養育院	131	317	168	104	176
同 巣鴨分院	361	184	183	0	362
同 安房分院	81	73	72	0	82
私設	472	211	160	10	513
同情園育児部	104	58	38	5	119
東京育成園	62	13	10	1	64
董女学院	50	13	9	0	54
福田会育児部	163	43	40	4	162
明德園	7	4	1	0	10
松葉保育園保育部	40	51	34	0	57
白道園	46	29	28	0	47

(資料) 東京市役所編『第三十四回東京市統計年表』1938年の436～437頁。

養育であったことがわかる。

以上2つのデータを比較すると、施設に収容された棄児数が保護された棄児数よりも多くなっており、普通ではありえない状況となっている。この理由としては、既述のとおり警視庁データの「迷子・迷い人」のなかにある程度、棄児が含まれていたという上記の推論は捨てきれない。もっともこれを単なる集計ミスと考えることも問題がある。なぜなら棄児は、警察で保護した後に各施設に収容されるため、収容されて事情を詳細に分析することによ

て棄児と判断しているからである。つまり棄児と迷子は、微妙な関係にあるとみなすことができるが、これらの事情を考慮しても基本的には棄児が発見されるそばから施設に収容されていたため、棄児は市内の路上に（たとえ一時的にいたとしても）ほとんど常駐してはいなかったと考えられる。当然のことながら、このような政策が可能であった背景には、棄児の数自体がかなり少なかったことを強調しておく必要がある。

ただし、棄児のほぼ全員が東京市養育院を中心とした施設に収容されたのは1886年以降であり、それ以前はいわゆる「区内預り」といった地域ごとに棄児を引き取る自治政策が実施されていた<sup>(21)</sup>。さらにこのような政策は、近世において町（あるいは村）単位で運営されていた「棄児所預かり」、つまり正規の養子縁組でない里親へ預ける政策を近代（1871年）以降も引き継いでいたことを示している<sup>(22)</sup>。また1871年の太政官達「棄児養育米給与方」、1873年の太政官布告「三子出産ノ貧困者へ養育料給与方」など、棄児またはその防止に向けた施策が相次いで制定されたことも注目される。このように近世以来、長い期間にわたって、我が国の都市部では棄児（捨子）を保護することが為政者や地域社会にとって、極めて重要な政策と認識されていたことも無視できない。

かつて筆者は、1930年代半ばにおける全国の所得分布を地域別（都市圏と地方圏）、所得階層別（高額所得層と非高額所得層）の2つの基準で分類した、4つのグループについて、それぞれジニ係数を推計したことがある。その結果を表6でみると、都市圏の非高額所得者（0.870）、地方圏の非高額所得者（0.533）、都市圏の高額所得者（0.499）、地方圏の高額所得者（0.391）の順に大きくなっており、東京の下町地域（浅草・深川・本所・下谷の各区）に代表される都市圏の非高額所得階層地域が現代の低開発国以上に高い不平等度であった。これらは、あくまで大胆な仮定のもとで推計した数値であり、かならずしも対象区域内の所得データにもとづき算出したものではない。とはいえこれらの数字がある程度の実態を反映しているとすれば、棄児に対する政策上のプライオリティが高かった背景には、同集団が非常に不平等で

表6 1937年の所得分布（ジニ係数の暫定推計）

	高額所得者	非高額所得者	全階層
都市圏	0.499	0.870	0.666
地方圏	0.391	0.533	0.493
全 国	0.459	0.651	0.573

(注) 1. 高額所得者とは、所得金額1,500円以上の納税者、非高額所得者とは同1,500円未満の世帯である。

2. 都市圏とは、東京・神奈川・愛知・大阪・京都・兵庫・福岡の7府県、地方圏は都市圏以外の地域。

(資料) 谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』日本図書センターの26頁、序表2及び同書36頁の注(36)をもとに作成。

あった事実に注目すべきであろう。

このように都市圏内で高水準の所得格差が発生していたにもかかわらず、戦前期に大量の棄児が発生しなかったことは愕きである。もちろん棄児の人数は経済の発展段階によって変化すると予想されるから、当時の経済状況に合った現代の低開発国と、棄児の水準を比較しなければならない。現代の低開発国では、棄児に近い概念としてストリートチルドレンがあげられる。ストリートチルドレンには、かならずしも正式な定義があるわけではないが、たとえばユニセフでは「路上にいる子供で、路上で生活しているが、適切に保護されない者(18歳未満)」と定義していた<sup>(23)</sup>。この定義に従うと、棄児も「適切に保護されていない」、「路上で生活している」状況であるため、たんなる路上で活動しているだけの児童労働者は除外されているはずであり、典型的なストリートチルドレンであるとみなすことができよう。

かつてユニセフとフィリピン社会開発財団国家委員会およびフィリピン社会福祉・開発局は、合同でフィリピンの10都市におけるストリートチルドレンの調査を実施した。その結果によると、1984～87年において人口990万人のマニラ首都圏では、ストリートチルドレンが5～7.5万人いたと推計していた<sup>(24)</sup>。ちなみに、このストリートチルドレンの数字は、特定時点に路上で確認できた実数(つまりストック量)であり、推計値に幅をもたせているものの、当時の人口に占める割合はほぼ0.5%となる。これに対して同一の経済水準にあった1936年度の東京市は、人口が590万人であったにもかかわらず、ほとんど棄児が路上に放置されていなかったから、東京市はストリートチルドレンを発生させない都市であったといえよう<sup>(25)</sup>。もちろん厳密に比較するには、このほかに施設に収容されている棄児数、施設の収容規模、対象年齢の相違も考慮する必要があるが、これらの要素を加味しても上記の結論を変更する必要はなかろう。

それゆえ我々は、このような棄児の少なさがいかなる理由によるのかを考える必要がある。いくつかの要因が考えられるが、ひとまず世帯構成員別の就業分担に関する考え方と、家庭内における棄児に対する考え方について、関連情報を提示しておく。まず世帯構成員別の就業分担に関しては、筆者の研究によると、戦前の都市圏低所得層では構成員各自がその続柄・年齢等に応じた就業ルールを共有しており、これが結果として棄児を抑制していた<sup>(26)</sup>。具体的には、①子供は年長者ほど、総世帯人員が多いほど、児童数が少ないほど、就業する確率が高くなる傾向がある、②子供は10歳代前半には奉公人・女中として分居することによって世帯の消費支出を押さえている、③妻は世帯主収入が少ないほど就業する確率が高くなる、さらに④妻は子供が労働市場に参入するほどかえって同市場から退出する等、構成員別の役割分担にしたがって家族経済を戦略的に切り回していた。このような家族経済の運営方法が、棄児をできるだけ増やさないように作用していたわけである。またこのような戦略が可能であった背景として、労働市場において(住み込みの)奉公人・女中や(自宅での)内職といっ

た形態で、幼年者を雇用する形態が比較的豊富に存在していた点も加えておく必要がある。

次に、家庭内での棄児の考え方については、沢山美果子による興味深い研究がある<sup>(27)</sup>。それによると、1930年代には所得階層間で家庭内における子供の扶養に関する対応が異なっており、性別役割分業にもとづく家族を形成していた中産階級では母子心中が多く、反対に世帯を形成したものの、それを維持できなかった都市下層階級では捨子（棄児）を選んでいったという。つまり高格差の存在していた1930年代社会では、「子供は保護されるべき」という規範化が進むなかで、母子心中と棄児が併存していたと指摘している。低所得世帯で性別役割分業が形成されていたかどうかは議論の余地があるが、たとえそれを認めなかったとしても、（わずかにフィリピンのみであるが）国際比較した結果から判断すると、そもそも我が国の都市圏低所得世帯では子供を捨てる慣習が希薄であったことを強調すべきである。むしろ当時の人々は、「子供はたんに生活の悪化をもたらすのではなく、むしろ将来的には生活を好転させるもの」と考えていたことも追加しておこう<sup>(28)</sup>。

そのほかに、以下の2点も追加しておく。第一に養育院に代表される収容施設や方面委員など棄児を発生させない仕掛けの存在、第二に貧困世帯数の大きさである。第一の要因のうち収容施設に関しては、予防措置としての積極的な入所をあげることができる。表4によると、入所理由のうち貧児が66%に達するなど、棄児になる前の段階で予防的な措置が迅速に実施されていたとみなすことができる。しかもその収容者数を施設別にみると、東京市養育院等の市設が620人で全体の55%であり、残りを私設が引き受けていた。この数字をみただけで、1930年代半ばの東京では市の施設ほか民間施設が積極的に貧児・孤児等の保護をおこない、棄児を発生させないようにしていた。ただしこれらの事実は、既述のような世帯構成員別の就業分担の考え方と矛盾するが、たしかに施設に収容される貧児数が棄児数よりも多いことは事実であるが、絶対数で見ると圧倒的に家庭内で扶養する場合が多かったことを、繰り返し述べておこう。

また表5からわかるように、1936年度末の入所者数は1,133人、うち同年中に入所した者の割合が約7割に達するなど、毎年大量の児童が施設に入所していた。このように大量の児童を収容することができた理由として、方面委員の重要性を指摘しておかなければならない。例えば、地域内で棄児が発見されたときの処置法を、時間の流れに沿って説明すると以下のとおりである<sup>(29)</sup>。まず発見者から警察官に届けられ、警察官はただちに遺棄者を捜査する一方、棄児を方面委員に手渡す。方面委員は、適当な社会施設に収容して救護するが、その間に本籍、生年月日、氏名等を確認し、もし不明の場合には区役所に届け出るほか、区長が定籍命名（戸籍の確定と新たな氏名の付与）をする。このように棄児に関しては、一貫して方面委員が責任を持って処置しており、木目の細かな対処法ゆえに、低所得世帯の親が子供をむやみに遺棄することを抑止していた。また貧児の施設収容にあたっては、地域住民からの

通報といった協力を得ながら、方面委員が貧困家庭との間で密接な打ち合わせをおこなっていたと推測される。

他方、児童保護に熱心な体制が確立されていたこと以外に、そもそも棄児を発生させる貧困世帯数が少なかったことにも留意しなければならない。第二の点である。玉井金五によると、アジアの代表的な都市における1960～70年代におけるスラム人口比率(スラム人口÷総人口)をみると、コロンボ44%、デリー36%、ソウル29%、マニラ28%、バンコク21%であった<sup>(30)</sup>。これに対して1920年の東京では、高くても5%を超えない水準であったと推測される<sup>(31)</sup>。もちろんスラム以外にも貧困世帯が居住していた地区はあったと推測されるが、このような事例はさほど多くなかったはずであるから、マニラのストリートチルドレンが多かった背景には、東京と比較してもともと全世帯数に占める貧困世帯の割合が高かったことも影響していたと推測される。

これらの事情を考慮すると、東京市内で棄児が極端に少なかった背景には、家庭内でも子供をできるだけ捨てない方向での強い抑制力が機能していたことに加えて、近世以降に棄児をできるだけ収容する政策が地域社会内で徹底して実施されていたこと、貧困世帯数自体も少なかったことが考えられる。特に自治組織が棄児の救済システムを形成していた事実は、家族を中心とした自助努力に依存する、いわゆる「日本型社会福祉」のイメージとは異なるものであり、家庭・国家とともに地域社会(より厳密に言えば、東京市や町内)という第三の社会主体が一貫して強い影響力を及ぼしていたことを印象付けている。つまり戦前期の生活保護政策は、不十分であったにもかかわらず、国際比較上では政策目標のパフォーマンスが良かった。だからといって政策を評価できるわけではなく、我が国における家族戦略、地域戦略が子供を捨てない方向に機能していたということである。

### 第3節 方面委員制度の特徴

#### 3.1. 社会局と方面委員の関係

戦前期には、恤救規則・救護法のほかにも各種の社会事業政策が低所得階層の生活支援のために実施されていたため、それを生活保護事業に限定した形で適切に記述することは容易なことではない。とはいえ実務上からみると、これらの各政策に方面委員制度がかなり大きく影響を与えていたから、本節では、①方面委員の社会政策上での位置付け、②方面委員の受入を容易にした町内会の特徴、③方面委員自体の特性、の3つの視点から方面委員制度を分析する。

まず①の社会事業政策における方面委員の位置付けについては、一般的には法制上あるいは立法過程上から検討するアプローチが使用されているが、ここでは実務上の変化を明らかにするために、東京市の社会事業部局(社会局など)の組織変更を振り返ってみる<sup>(32)</sup>。この

場合、当然のことながら社会事業政策の所管官庁であった内務省の組織変更も考慮する必要があるが、あえて現場において方面委員がいかに活用されていたかに注目するために、検討対象を東京市の社会事業関連部局に限定する。

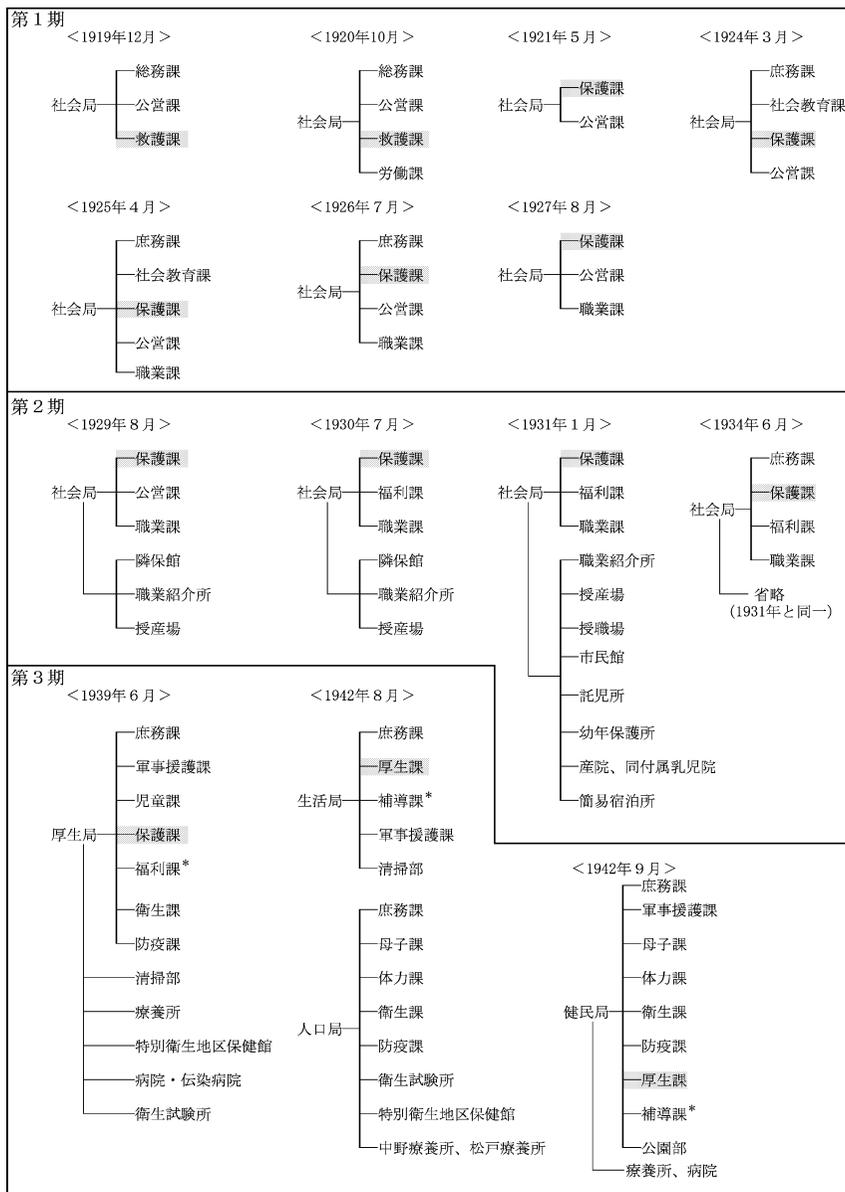
図1でわかるように、東京市では1919年8月に社会局が創設されて以降、ほぼ数年おきに課の新設がおこなわれたほか、課内の掛（あるいは係）まで考慮すると毎年のように部局の改編が実施された。ちなみに内務省で社会局が設置されたのが翌20年8月、東京府は内務部のなかに救済課を設置したのが1917年11月であるから<sup>(33)</sup>、国よりも自治体のほうが現場として切迫した問題意識を持っていたことがわかる。しかも東京府の場合には、あくまで内務部のなかに担当部局である社会課が設置され、同課が戦前を通じて社会事業政策を統括していた。これに対して東京市では、一貫して社会局が政策を担当していたため、統括部局の名称だけで判断しても市が現場として府よりもかなり積極的に政策を実施していたことが理解できよう。

東京市における社会事業担当部局の流れを社会局設置以降に限ってみると、第1期（1919年8月から1929年7月まで）としての職業課併設期、第2期（1929年8月から1938年5月まで）としての外局併設期、そして第3期（1939年6月以降）の戦時体制期の3つの期間に分けることができる。

まず第1期には、社会事業の政策対象として救護に加えて就業斡旋が重要な位置付けにあり、2つの担当部署が社会局のなかに設置されていた。すなわち生活保護行政は、社会局が設置された1920年時点より救護課が所管しており、同課内の方面掛が方面委員の担当部署として様々な業務計画を策定していた。一方、就業関係も、1920年という早い段階で労働課（紹介掛、労働調査掛）が設置され、1925年にはそれが職業課（授産掛、職業掛）へ改編されたが、一貫して職業紹介政策を統括していた。なお公営課とは聞きなれない名称であるが、これは公設宿泊所、公設食堂、公設質屋等の公営施設を運営・管理するための部署である。また23年9月に発生した関東大震災の影響から、24年3月には社会教育課が設置されている。同課は、市民の意識の教化に関する業務を担当するものであり、26年6月まで社会局内に設置された（その後は、教育局に移設）。

第2期には、従来は職業課の監督下に置かれていた職業紹介所・授産場等が、社会局の直轄下に置かれた。このような組織改編は、当時の恐慌のもとで失業対策が重要性を増したことを反映したものであろうが、他方では増大する社会事業政策をもはや各課内で個別に統括することが困難になりつつあったこと、救護法が29年4月に成立したことも大きく影響していたと思われる。特に1931年の組織改編によって、職業紹介所、授産場のほか授産場、市民館、託児所、幼年保護所、産院、簡易宿泊所も社会局に追加されたため、従来よりも機動的に社会事業が運営できるようになった。もちろんこのような現場部署に実質的な権限を委譲

図1 戦前東京市の社会事業部局の変遷(社会局設置以降)



(注) 1. 本図は、あくまで社会局と直接関係する部署に限定して、その主要な組織変更のみを示している。  
 2. シャドウ部分は、方面委員制度の所管部署を示す。  
 3. 養育院は、一貫して市長に直結(つまり局待遇)しており、社会局内の部署とは別組織となっていた。  
 4. 第3期のうち\*印は、職業関連の部署を示す。  
 (資料) 東京都編『東京都職制沿革』1967年より作成。

することは、必然的に社会局内における業務を生活保護等に集中させることになったと推測される。またこのような組織改編が、救護法施行令（1931年8月）の影響を受けて実施されたことも予想されよう。

さらに1937年3月になると方面委員令の実施によって方面委員が救護の補助機関として明確に位置付けられるようになったほか、1937年には母子保護法の制定や従来の軍事救護法が軍事扶助法へと改正された。このため社会局の業務に従来の社会事業関連に加えて衛生・防疫といった厚生面や軍事援護までも追加されるなど、戦時色が強くなっていった。これらへの動きに対応して39年6月には、社会局が従来の4課14掛から3部21課62掛へと大きく編成され、名称も厚生局と変更された。ここで軍事援護とは、招集令状で戦場に駆り出された兵士の留守家族に対する生活保護のことである。また従来、社会事業的な色彩の強かった職業課が職業掛と名称を変えて、生活改善掛、住宅掛等とともに福祉課となったことも、戦時下で生産体制が効率的に改善するための組織編成であったといえよう。このほか従来は就業関連の組織が多かった外局で、清掃・病院といった保険衛生面が注目されてきた傾向も、明らかに軍事的色彩といえる。

このように戦時下で組織改編が頻繁におこなわれたことは、第3期の特徴である。すなわち42年8月31日に、生活保護が保護課から厚生課に変更されたほか、職業関連が再び補導課（具体的には転職掛）に移された。その上で厚生局が生活局と改編されたほか、衛生・防疫業務等を目的とした人口局が新たに設置された。しかし3日後の同年9月3日には、再び生活局と人口局が合併されて健民局が設立された。この合併は、生活保護行政の効率的実施を目的としたというよりも、むしろ戦時経済下における戦時動員、貯蓄奨励、配給等を効率良く実施するために、新たに戦時生活局を設立したことともなう組織改編であった。そして43年7月には東京市役所と旧郡部を合わせた東京都が設立され、その社会事業関連部局であった健民局が再度、民生局へと変更されていった。このように生活保護行政は、戦争によって大きく影響を受けてきた。

以上のように、方面委員は社会局の設置当初から保護課または救護課の主要係として位置付けられていた。というよりも方面委員を利用して、低所得世帯に関わる社会調査（つまり世帯調査）のほか、保護救済、保健救療、戸籍整理、妊産婦・児童保護、周旋紹介、金品供与など、多様な社会事業政策を実行していた点に注目しなければならない。このような社会事業政策と方面委員制度の関係は、後で詳細に分析するが、社会事業関連の予算や人材が不足していたといった切実な事情を反映していた。それゆえ行政と委員との業務関係を円滑にする試みとして、委員の全国レベルでの相互連絡組織として、1932年に全日本方面委員聯盟が結成されたほか、東京府内にはその下部組織として東京府方面事業聯合会が設立されるなど、公と民の中間組織が積極的に設立されたことも注目される。

次に方面委員関連の組織をみておこう。まず東京市役所と方面委員との関係をみると<sup>(34)</sup>、市役所内では社会局保護課がその任に当り、その一担当として方面掛長および方面掛員が置かれていたほか、市当事者以外にも方面顧問、方面参事員といった役職の人間がいた。このうち方面顧問は市内の功労者が就任しており、方面参事員は市内の各警察署長、区長、区医師会会長が囑託として任命し、方面事業の援助をおこなっていた。このほか全市委員長会、常務委員会、各区委員長会等も随時開催され、政策上で連絡を密にしていた。以上のように方面委員に関する組織は、地域内の自治組織としてかなり意識的に多様な集団を参加させていたことがわかる。

各方面は複数の班に分割され、それぞれの班には数人の方面委員が配属されていた。平均すると方面内には15人強の方面委員(方面委員長1人、方面副委員長1人、方面委員10人以上)がおり<sup>(35)</sup>、社会調査等をおこなっていた。これらの方面委員は、地域内に永住して土地の状況に精通する篤志家が選ばれたほか、委員長と副委員長は方面委員間で互選された。委員の任期は4年であったが、再任が認められていたため、特段のことがないかぎり長期間就任していたと考えられる。1委員の分担地域内には300~500戸の世帯があったが、そのなかには約10~15%の低所得世帯が含まれていたため、結果的には50戸程度の貧困世帯の面倒をみていたこととなる。これらの方面委員を統括するために、方面ごとに1ヶ所の方面事務所が設置されたが、そこにはほぼ3人の方面事務職員(方面事務主任1人、雇員1人、訪問婦1人)が配属された<sup>(36)</sup>。

ところで36年11月に方面委員令が公布(なお実施は37年1月)されると、その第2条において将来の統制的発達を期する必要と国家的指導監督を徹底する趣旨から、方面委員の設置主体を都道府県としたほか、第5条では委員の選任について地方長官が方面委員銓衡委員会の意見を徴して行なうこととした。これらの法律の制定は、行政と方面委員の結びつきを強めたことは事実であるが、むしろその後統制色が強くなっていくなかで、かならずしも行政サイドと委員サイドが意見の一致をみない場合があったことを先取りして公布された面もあったと示唆される(なおこの点は、後述の町内会のところで再度、検討する)。

なお、方面委員制度については、かつてその理想像を近世における五人組にもとめる議論が、東京市主事の財部叶によって主張されたことがある。彼は、近世における五人組制度が「俗に向ふ三軒両隣と称して頗る親密で丁度一家族の其れの如くであったと言はれ、常に互ひに相戒め、婚姻、相談、縁組と言ふが如き一家の私事にまでも立会ひ、或は組合員中の幼者の後見や財産の管理等をもなし、極めて義理人情を重んじて、仮令親族とは義絶いようと五人組相互の関係のみは分れることはないと言はれ」ており<sup>(37)</sup>、「一面此の五人組制度の精髓を取り入れ、而して現在の社会事情に適應さすべく其の形式を改めたものであった」と指摘した<sup>(38)</sup>。しかし現実には、五人組を当初から想定して方面委員制度を設立したというよ

りも、予算の制約下で社会事業を実施しなければならない逼迫した状況が、上記のような住民主体の方面委員制度を作り出したというべきであろう。

このように方面委員制度の整備が喫緊の課題であったとすると、方面委員が収集を求められた情報とは何であったのだろうか。まず思いつくのは、対象世帯に対する所得・就業・疾病・家族関係など、きわめてプライベートで濃密な情報であったはずである。このような情報を収集するにあたって、第一に重視したのは「方面カード」あるいは「被救護カード」の作成であった。この点に関して、方面委員の心構えを説いた東京方面委員十則は、「一．調査ハ常時不断ニシテ正確且密接ナルコト、……」で始まり、やっと八番目に「一．要救護者ニ対シテハ常ニ友情ヲ以テ接シ……」と相手の立場を労わる言葉が出てくる<sup>(39)</sup>。この事実からも、いかにプライベートな情報収集に力を入れていたかがわかる。

それにもかかわらず、方面カードを収支調査の点より検討すると、かならずしも進歩的な調査でなかったことがわかる。カードは年を経るにしたがって精緻になっていったため、各年次のカードを同一に評価することはできない。まず初期のカードでは、構成員別の情報として氏名、出生年月日、健康状態、収入、教育程度の項目があったが、肝腎の世帯収支についてはきわめて粗雑なものであった。すなわち深川区の第6方面が1921年に使用していた方面カードでは、世帯全体の収支項目はなく、それに代わって「生活状態」という自由記述様式のスペースが確保されていた<sup>(40)</sup>。つまり初期の方面委員に求められていた情報とは、所得関係では金銭収入（あるいは勤労収入）までであり、それゆえ当時の救護判断は主に身なり・食事内容・疾病状況等の「生活状態」に代表される状況証拠に依存していたと推測される。

これに対して1936年時点では、収入に関して世帯主、家族、間代、公私扶助の4項目、支出に関して家賃、食費、光熱費、被服費、水道・井戸（共・専の別）、雑費の6項目に分類された<sup>(41)</sup>。しかもこのカードでは、親族といえども徒弟、女中等によって非居住のものはカードに登録（つまり記載）しないことが、1935年の通牒によって決められた。これは、非居住者の氏名をカッコをつけて登録した事例があり、疑義を生じやすかったことを考慮した修正点である。ただし病院への入院者や救護のために諸施設に入っている者は、カッコをつけて記載することとした<sup>(42)</sup>。1921年のカードでは、これらの人々も通常の世帯員と区別することなく掲載されていたため、大きな変更点である。またここでの収入とは、米麦・醤油等の現物所得も収入と換算することが明示され<sup>(43)</sup>、従来の金銭収入よりも所得概念が拡大した。

以上のように年とともに精緻になった収支調査は、方面委員の負担を増大させていったが、それでも当時一般に行なわれていた収支調査（例えば内閣統計局の家計調査など）と比較すると、依然としてきわめて不十分であった<sup>(44)</sup>。すなわち給付額の算定にとって不可欠の赤字額を算出するためには、個別購入品目ごとに家計簿に記載することが必要であるが、このような作業はおこなわれていなかった。このため救護額の算定にあたって必要となる情報は決

定的に不足しており、最終的には初期の場合と同様の状況証拠が大きな判断材料になっていたはずである。

情報蒐集を任せられた方面委員は、当然のことながら家計調査の素人であったにもかかわらず、収支調査の方法に関する講習が積極的におこなわれた形跡はない。初めから方面委員に、この種の作業で正確性を求めることを放棄していたようにも推測される。とはいっても、収支調査は生活扶助額を確定するための貴重な資料であったことにはかわりがないから、方面委員に対して上記のような正確な所得情報の収集を要求する姿勢は一貫して崩してはいなかった。

このような事情ゆえに、作成パンフレットでは、「方面世帯票は原則として担当方面委員に於て之を作成すべきものなることは方面委員制度の趣意に鑑み自明の理なりとす。従つて方面館又は方面事務所職員が之を作成するは特別の必要に基く例外の取扱に属す」(ルビは筆者)と注意を喚起していた<sup>(45)</sup>。この文章であえて「例外の取扱」と断っていることに注目すると、当時は方面館や方面事務所の職員に収支調査を任せていた事例が多々、確認されていたのではないかと思われる。いずれにしても統計調査の実施にあたって、素人であった方面委員が収支情報を正確に収集できたとは思えないが、彼等には相当の負担が強要された。しかも方面委員が適切な情報を収集できない場合には適宜、方面事務所職員等が漏れた情報の捕捉や不正確なデータの修正等をおこなっていたと推測される。

このような状況のなかで、現場ではいかなる作業にもとづいて給付額を決めていたのだろうか。これに関する資料は見当たらないが、少なくとも定期的実施されてきた各種の家計調査、特に被救護者調査や中産階級の家計調査のデータから、東京市社会局が世帯人数別に5段階に分けた生活標準額の日額(いわばモデル生計費)を作成していた<sup>(46)</sup>。この標準額は、基本的には最低生存水準を総消費カロリーで把握していたと推測される。現場では、その標準額に準拠して給付額を決定していたが、既述のとおり支出額は調査対象世帯の自己申告にもとづいていたから、つねに適切な給付額が算出できたとは限らない。むしろ日常的に方面委員自身による推測がおこなわれていたほか、支出の過少申告にもなう濫給が発生していた可能性もある。もっとも戦前期の低所得階層は特定地区に集中して居住していたから、同一地域の住民をある程度のイメージで捕らえることは可能であったし、濫給に対する世論も戦後と異なるものであったにちがいない。

### 3.2. 導入基盤としての町内会

以上のように戦前期には、地域内の社会福祉にとって方面委員がかなり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、きわめて速やかに導入されたのかに注目すべきであろう。この背景にはまず、なんらかの社会事業が必要であるといった、地域住民の共

通認識が確立されていたことが考えられる。例えば、『民生委員制度四十年史』では、「第一次大戦，米騒動以降は（中略）各種社会問題が頻発するに及」んで方面委員制度が普及されてきたと指摘するなど<sup>(47)</sup>，当時の経済社会状況のなかで導入に向けた意識が高まっていたことは，とりわけ理解しがたい話ではない。しかし導入意欲が高まったことが，導入に直接結びついたと言いきることはできない。

なぜなら東京府慈善協会による救済委員制度が，すでに1918年6月に導入されていたにもかかわらず，うまく機能していなかったからである<sup>(48)</sup>。すなわち救済委員として，社会事業団関係者や小学校職員など地域内の福祉に関連した専門的な職業の人たちが就いていたほか，後に方面の設置区域の基礎となった通学区域や警察管区がすでに導入されていたため<sup>(49)</sup>，これらを基盤として救済委員制度が定着できたはずであるが，わずか数年で方面委員制度に変更された。このうち通学区域については，大阪（1918年10月に大阪府方面委員制度を創設）で，関係市町村の吏員，警察官吏，小学校関係者，社会事業関係者のなかから選ばれた方面委員が，小学校通学区を利用して低所得階層の生活調査を実施したといわれている<sup>(50)</sup>。このように小学校通学区を利用した仕掛け作りは全国的に普及していったと推測されるが，この線引きは小学校児童のいる世帯にとっては効果的でも，児童のいない世帯では有効とはいえない。また警察管区内でも，米騒動後に自警団の設立が活発化するなど，住民同士が結束力を強める動きがあったが，この傾向はあくまで住民と警察が協力関係を強めるための仕掛けにすぎず，住民が住民を扶助することまでを可能とさせたとはいえない<sup>(51)</sup>。関東大震災の際に活躍した在郷軍人会や青年団でも，同様のことが言えよう。

以上のように，当時は地域の結束力を強める制度がすでにいくつか導入されていたが，かならずしも方面委員制度の導入にとって強力に機能したわけではない。もちろんそれらは，やや誇張した表現でいえばハーバーマス流の公共空間（public sphere：普遍主義的な立場に従って共通の問題についての議論がおこなわれ，解決策に向けての合意が追求される開かれたコミュニケーション空間）を形成するために寄与したことは否定できないが，それにしてもこの空間はきわめて脆弱なものであった。それゆえ方面委員制度が急速に拡大した背景には，それを可能とした特別の仕掛けがあったとみるべきである。このように考える理由として，方面委員制度では，方面委員のみが問題解決のために活動していたのではなく，実際は地域住民の協力がなければ成立しないと推測されるからである。例えば，救護すべき世帯を発見したり同世帯内の生活状況に関連した情報を効率良く収集したりするには，少数の友人のみでは不可能であり，周辺住民からの通報が重要となる。例えば，貧児・棄児の確保などの事例がこれに該当しよう。また委員自身がやむをえない事情で救護活動ができない場合には，一時的に代役となる住民が必要となったはずである。方面委員と住民とは，業務上で密接なコンタクトが求められたと考えることが自然であろう。

表7 東京市における町内会と方面の設置数の推移

期 間	15区計		深川区
	町内会	方 面	町内会
～1886年	8		
1887～92年	12		2
1893～97年	19		
1898～02年	38		2
1903～07年	60		3
1908～12年	26		1
1913～17年	77		12
1918～22年	212	29	10
1923～27年	351	1	14
1928～33年	183	67	20
1934～36年	不明	18	不明

(資料) 東京市役所編『東京市町内会の調査』1934年の24頁、東京市社会局編『東京市方面事業要覧』1936年の6～9頁。

これらの理由から、方面委員制度が導入できた背景として地域社会において各所得階層の世帯が関与し、共通の利害調整機能を有した仕組みが形成されていたと推測すべきである。そしてこのような仕組みとして、ここでは町内会に注目してみたい。いま表7によって、東京市内(旧15区)における町内会と方面の設置数の推移をみると、町内会は1880年代より徐々に設置されていき、1910年代末より急増した。この動きは、1923年に発生した関東大震災において、町内会が被災者に対する食糧の分配を効果的におこなったことから注目されたことによって、20年代半ばにピークを迎えた。これに対して方面も、1920年の下谷、深川両区を初めとして徐々に増加し、30年代初め(特に救護法の施行された32年には64ヶ所)に急増した。このような両者の動きを比較すると、町内会の設立が方面委員制度導入の引き金になっていたと推測される。

このような推論を裏付ける事実として、衛生組合と町内会の関係を上げることができる<sup>(52)</sup>。衛生組合は、伝染病予防法(1897年公布)にもとづき1900年7月に東京府内で設立された公的色彩の強い団体であったが、町単位で設立されたにもかかわらず、1920年代初頭にはすでに衰退しつつあった。それゆえ1925年当時、東京市政調査会が東京市内より無作為に抽出した143の町内会のうち、「町内に町内会のみあり、衛生組合のないもの」が92.3%であったのに対して、衛生組合をそのまま町内会の一部として組織したもの」4.9%、「町内会に衛生組合を別個に併立するもの」2.8%にすぎなかった。同会は、その原因として、①人口流入の激しい市内では「隣保団結」の考えが希薄であること、②経費の徴収が困難であったこと、③当時出来初めていた町内会が、衛生関連の事業を肩代わりし始めたこと、④衛生組合は、伝染病予防法等によって国等から補助金を受けつつその行動に規制が加わっていたこと、などを提示していた。ただし同会は、これらの理由よりも、すでに予防注射等の実施によって伝

染病患者数が毎年減少していた一方で、多目的かつ住民による自発的組織としての町内会のほうが「使い勝手が良かった」ことが、実はもっとも大きな理由であったと指摘している。必要性の低下した単一の目的しか持たない衛生組合では、公共空間の構築に限界があったから、救済委員制度がかならずしも定着しなかったと考えることができよう。

町内会と方面委員との密接な関係は、磯村英一によっても指摘されていた。すなわち同人による東京市内の社会事業に関する論文では、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）であったと記述されている。過去に町内会関連の業務をおこなったものまで含めると、おそらく半分以上の割合で町内会関係者がいると考えられるため、これらの事実は町内会と方面委員の親密な関係を明確に示している<sup>(53)</sup>。そして磯村は、「遺憾ながら現実の東京市方面委員制度の内容に対してその万全を望む事ができない」なかで、「現実の方面委員の大多数が既に町会関係の役員から出て居るのであるから当然その選任を町会に委任し、区役所を中心とする方面事業網を構成すると共に、市直属の方面委員囑託を厳選して事業の統制協同機関たらしむべきである」と主張した。この主張から明らかなように、方面委員の導入は町内会設立を引き金としてはいるが、当初から町内会を意識的に利用していたわけではない点にも注目すべきであろう。

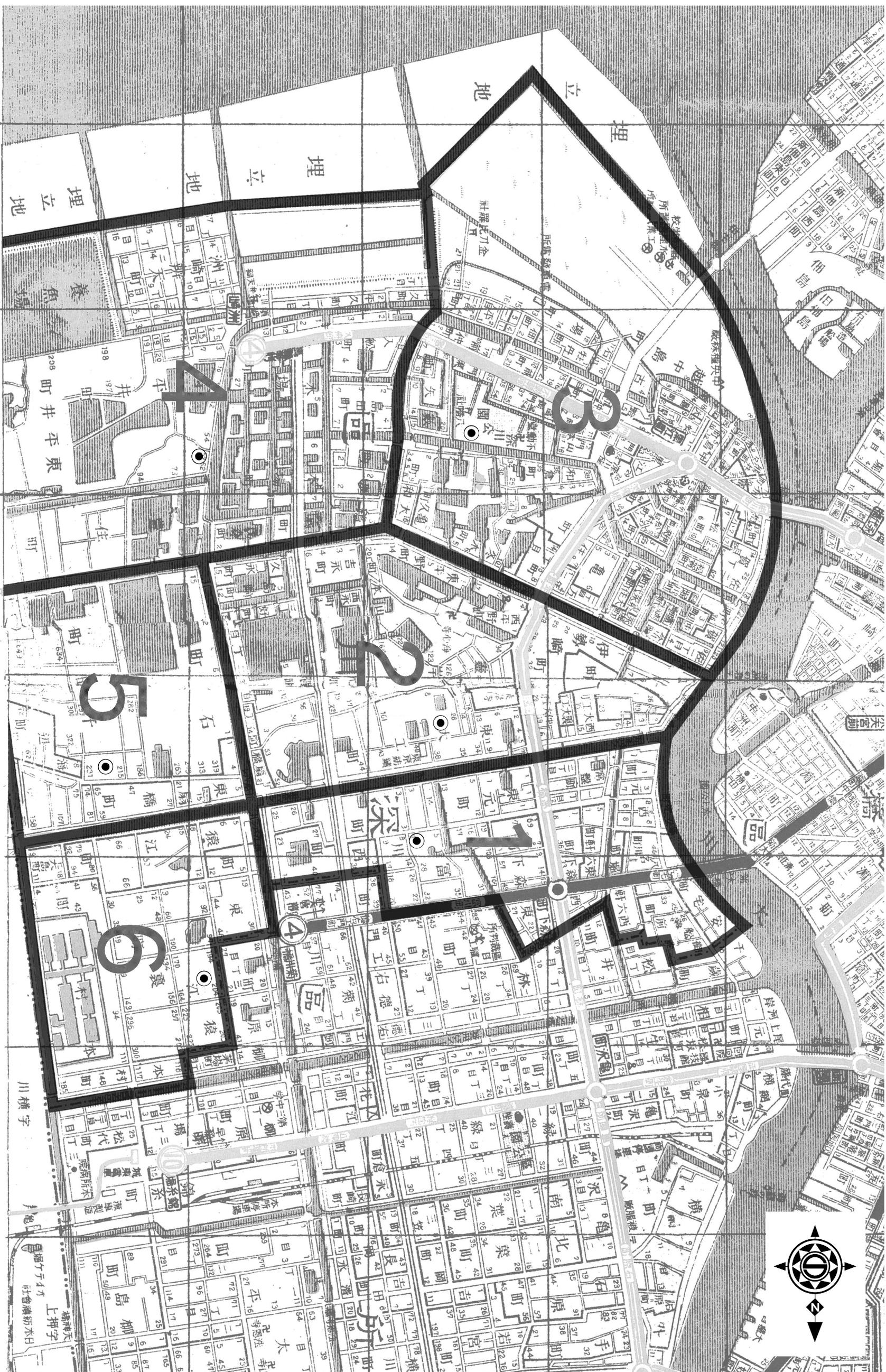
そこで町内会の活動がどの程度方面委員の活動とリンクしていたのかを把握するために、深川区を事例として町内会と方面地区との関係を具体的に検討してみよう。まず1933年当時、深川区には表8（右端）のように150の町（正確には「町」及び「丁目」）があったが、このうち町内会が設立されていた町が95あった。これは全体の63%に達している<sup>(54)</sup>。95の町内会のうち、創立年次の分かっている町内会が64ヶ所（表7の右端）あったが、このうち方面の設置された1920年時点ですでに設立していた町内会は30ヶ所近くあった。このように多数の町内会が1920年以前の、かなり早い時期に設立されていた事実は、方面委員制度の導入以前に町内会の活動がおこなわれており、方面委員の導入にあたって町内会が大きな発言力を持っていたことを推測させる。

次に表8（左端）によって、95の町内会の特徴をみておく。ここではあくまで名称にもとづいて、所在地域と運営主体の視点から若干の分析をおこなうにすぎない。まずその名称は大半が〇〇町会であり、町内会という名称はまったく使用されていない。また所在地域別にみると、木場1丁目入舟会と木場1丁目島田会、平野町1丁目町会と平野町1丁目川岸町会、平野町4丁目時和会と平野町4丁目南部町会、白河町4丁目町会と白河町4丁目東部町会、東扇町会（87番地）と東扇町会（32番地）など、かならずしも丁目ごとに整然と町内会が組織されていたわけではなかった。むしろ同一の丁目内に複数の町内会が存在したり、反対に町内会の設立されていない丁目もあるなど、町内会の分布が不均一であった。ちなみに1924年当時、深川区内の町内会96のうち、1町内に1町内会であったのが58、1町内に数町内会

表8 深川区における町内会と方面地域の対応関係 (1933年)

方面の名称 町内会の名称	第1方面 (富川町方面)	第2方面 (白河町方面)	第3方面 (古石場方面)	第4方面 (平井町方面)	第5方面 (千田町方面)	第6方面 (本村町方面)	合計
	富川町7	東大工町16 善徳寺境内	富岡門前町64	西平井町30	千田町244	猿江裏町182	
佐賀町会			1				1
福住町一丁目町会			1				1
福住町二丁目町会			1				1
永代一丁目町会			1				1
永代二丁目町会			1				1
門前仲町一丁目町会			1				1
門前仲町二丁目町会			1				1
富岡町会 (富岡門前町)			1				1
富岡町二丁目町会 (富岡門前町)			1				1
牡丹町一丁目町会			1				1
牡丹町二丁目町会			1				1
牡丹町三・四丁目町会			1				1
古石場一丁目町会			1				1
古石場二丁目町会			1				1
古石場三丁目町会			1				1
古石場琴平町会			1				1
古石場市営住宅連合会			1				1
越中島町東部町会			1				1
平久町会 (一丁目)				1			1
平久町二丁目町会				1			1
塩崎町会				1			1
洲崎弁天町三業組合				1			1
木場一丁目入舟会				1			1
木場一丁目島田会				1			1
木場二丁目町会				1			1
木場三丁目町会				1			1
木場四丁目町会				1			1
東陽町会				1			1
平井町会				1			1
平井町東部町会				1			1
平井町・東陽町東部連合町会				1			1
豊住町会				1			1
亀住町会			1				1
萬年町会			1				1
和倉町会			1				1
冬木町会			1				1
大和町会			1				1
亀久町会			1				1
清澄町清洲町会		1					1
清澄町三丁目高橋町会		1					1
三穂町会 (清澄町三丁目)		1					1
清澄中央町会		1					1
清澄町表通り町会		1					1
清澄南部町会		1					1
平野町一丁目町会		1					1
平野町一丁目川岸町会		1					1
平野町二丁目町会		1					1
平野町三丁目町会		1					1
平野町四丁目時和会		1					1
平野町四丁目南部町会		1					1
三好町一丁目町会		1					1
三好町二丁目町会		1					1
東部霊岸三部会 (三好町三丁目)		1					1
三好町三・四丁目町会		1					1
平野町・三好町四丁目東部甲辰会		1					1
白河町一丁目町会		1					1
白河町一丁目北部町会		1					1
白河町二丁目西町会		1					1
白河町二丁目町会		1					1
白河町三丁目町会		1					1
白河町四丁目町会		1					1
白河町四丁目東部町会		1					1
アパート自治会 (白河町)		1					1
東扇橋町会 (東扇橋87番地)					1		1
東扇橋町会 (東扇橋32番地)					1		1
石島町会					1		1
西部石島町会					1		1
千田町会					1		1
海辺町会					1		1
西元町共睦会	1						1
西元町睦会	1						1

図2 東京市深川区の方面所在地 (1933年)



(注) 地図上の数字は方面番号, ◎は方面事務所所在地を示す。

(資料) 下地の地図は, 安達豊吉『早わかり, 番地入東京市全図』(便覧社, 1920年(本稿では, 古地図史料出版後の複製版を使用))。方面の地域区分と方面事務所所在地は, 東京市社会局編『東京市社会局年報(第六回)』(同市役所, 1926年(本稿では, 『東京市社会局年報, 3』(柏書房, 1992年を使用))の373頁。

1 : 18,000

0 500 1000m

表8（つづき）

町内会の名称	第1方面 (富川町方面)	第2方面 (白河町方面)	第3方面 (古石場方面)	第4方面 (平井町方面)	第5方面 (千田町方面)	第6方面 (本村町方面)	合計
	富川町7	東大工町16 善徳寺境内	富岡門前町64	西平井町30	千田町244	猿江裏町182	
西元町和合会	1						1
八名川町会	1						1
安宅町会	1						1
新安宅町会	1						1
御船蔵前町会	1						1
東六間堀町会	1						1
西六間堀町会	1						1
常磐町会	1						1
西森下親公会	1						1
西森下中盛会	1						1
西森下三之部会	1						1
東元町会	1						1
東森下町会	1						1
富川町第一部町会	1						1
富川町第二部町会	1						1
富川町第三部町会	1						1
西町町会	1						1
東町町会						1	1
猿江町会						1	1
猿江裏町南部町会						1	1
猿江裏町北部町会						1	1
本村町会						1	1
本村町東部町会						1	1
猿江アパートメント互助会						1	1
①小計 (95町内会)	19	25	24	14	6	7	95
不明町名 (=町内会未設置の町)		西大工町 裏大工町 仲大工町 東大工町 伊勢崎町 山本町 吉永町 西永町 元加賀町 西亥之堀町 島崎町 久永町 扇橋町一丁目 扇橋町二丁目	中川町 今川町 富田町 堀川町 小松町 松智町 永堀町 大住町 材木町 一色町 伊沢町 松村町 相住町 富吉町 相川町 熊井町 諸町 中島町 大島町 蛤町 平富町一丁目 平富町二丁目 佃町 黒江町 門前山本町 深川公園地 門前東仲町 数矢町 数矢河岸 南仙台堀河岸	洲崎町 平久野埋立地 扇町 扇町仲木場河岸 鶴歩町 茂森町 塩浜町	東亥之堀河岸	上大島町 南五間堀河岸 浜辺河岸	
②小計	0	14	30	7	1	3	55
③総計	19	39	54	21	7	10	150
町内会設置比率 (①÷③)	100.0	64.1	44.4	66.7	85.7	70.0	63.3
(参考) 1921年の世帯数 (戸)	8,950	7,977	8,536	4,058	4,570	5,237	39,328
同年の方面委員数 (人)	20	25	25	10	10	12	102

(注) 1. 方面の名称の上段カッコ内は、『東京市方面事業要覧』1936年における方面名を採用した。  
 2. 方面の名称の下段は、方面事務所の所在地を示す。  
 3. 町内会の名称のカッコ内は、町内会名から所在地が推測できないため、その所在地を示す。

(資料) 町内会は東京市役所編『東京市町内会の調査』1934年(本稿では、『東京市・府社会局調査報告書53, 昭和九年(1) 近現代資料刊行会, 1995年を使用)の175~177頁。方面は東京市社会局編『東京市方面委員制度要覧』1933年(本稿では、『東京市・府社会局調査報告書51, 昭和八年(5) 近現代資料刊行会, 1995年を使用)の(内)方面制度設置区内町名一覧, 43頁。東京市役所編『東京市方面事業要覧』1936年(本稿では、『東京市社会局調査報告書54, 昭和十一年(6) 近現代資料刊行会, 1995年を使用)の第5章一、方面制度設置区町名一覧の170~171頁。(参考)の1921年における世帯数と方面委員数は、東京市社会局編『東京市社会局年報(大正十年)』同局, 1922年(本稿では、『東京市社会局年報, 1』柏書房, 1992年を使用)の326頁。

あったのが31, 数町で1町内会であったのが7となっており, かならずしも町と町内会が地域的に一致しない場合が見受けられた<sup>(55)</sup>。

ところで表7からわかるように, 深川区では1923~33年に町内会が34こ新たに設置されたにもかかわらず, 町内会の数が24年96, 33年95でほとんど変化しなかったことは一見矛盾するように思われる。これらの数字を整合的に関連させるなら, 同期間に町内会が35こ廃止されていた計算になる。もしこのような大規模な動きが真実であるとするなら, いかなる原因で発生したのであろうか。正確な理由は不明であるが, おそらく関東大震災によって深川区のほぼ全域が焼失したため住民の大幅な入替がおこったほか, 東京市や同潤会による震災復興土地地区画整理事業(例えば, 猿江裏町等)が活発化したことによって, 大規模な町内会の再編がおこったのかもしれない。表7で示したように, 東京市内では大震災直後に町内会設置の動きが活発化していただけに, 1920~30年代の深川区で町内会のスクラップアンドビルドが激しかった点は, 他の地域でも同様の傾向があった可能性を示唆するものであり, 注目すべき事実である。

運営主体の面では, 洲崎弁天町三業組合, 清澄町表通り町会, といった同業組合・商店組合の色彩が強い組織も見受けられる。平井町・東陽町東部連合町会といった名称からは, 通りに沿った商店街の結合体としての色彩が感じられる。このような事例として, 東京圏内のとある町に関するローカル・コミュニティを長期間(1900~80年)追跡した玉野和志は, 「(大正デモクラシー期には, とある町の)商店街には, 三業組合に, 通りごとの商店会, さらにそれらには含まれない裏店の商店や住人たちという3つの区分が生まれた」と指摘しているように<sup>(56)</sup>, 商店街にも地域内の社会階層が反映されていた。他方, 古石場市営住宅連合会, 猿江アパートメント互助会といった住宅管理組合と推測される組織もあるなど, 実に雑多な組織で構成されていた。これらの点では, 町内会はかならずしも地域住民全員の利害をまんべんなく組み入れる組織でない場合もあった。

ところで深川区では, 低所得階層が集中して居住していたことから, 東京市内で最も早い1920年に区内全域を対象として, 図2のような6地区の方面が線引きされた。そこでこの各方面に分類された町名と町内会の町名を比較することによって, その線引きがどの町内会を含めた形で実施されたかを確認してみた。表8(下部)で方面別の町数に占める町内会の割合(町内会設置比率)をみると, 第1方面(富川町周辺)100%, 5方面(千田町周辺)86%と高いのに対して, 第3方面(古石場周辺)44%, 第2方面(白河町周辺)64%と低いなど, 地域によって大きく異なっていた。特に第3方面は, 図2でわかるように臨海部で運河が縦横に走って町が細分化されていたほか, 町内会の設立されていない町数が30町に達していたため, 他地域から突出して多かった。運河の影響は, 第2, 4方面でも同様に現れている。

これらの事実は, 方面地区の線引きがかならずしも町内会単位でおこなわれなかった地域

があることを示している。つまり地域によっては町内会が先行して設置されていなかったため、たんなる複数の町を集約して方面地区を設定した場合もあった。そして地域的に町内会のない町が多数存在していた背景には、おそらく後述のように町内会活動が費用のかかるものであるため、ある程度の所得水準の世帯がまとまって存在しないかぎり事実上機能できないといった、町内会としての特性が影響していたのではないかと考えられる。あるいは商店の集積の有無も、当然ながら町内会設置に影響を与えたはずである。例えば、第3方面で町内会の設立が遅れた理由として、早くから拓けたにもかかわらず、商業施設の集積が遅れて低所得世帯が密集していたことが影響していたと予想される。反対に、資力のある町の場合は、町を分割してより小規模の地区で一つの町内会が組織された。表8（左端）において同一の町内に複数の町内会があった理由は、このような事情を反映していたと考えられる。

もっとも相応の資力をもった町以外にも、猿江裏町のような典型的な低所得地区において、町内会をまがりなりにも形成していたケースがあったことを指摘しておかなければならない。この点については、いまだ仮定の上での話であるが、低所得地区であるがゆえに区あるいは市当局が有形・無形の援助をおこない、町内会の形成を促したのかもしれない。あるいは低所得世帯同士が、お互いに生活防衛上から強い団結力を醸成させていた、いわば「貧者の団結」の結果とも考えられる。さらに同潤会によって実施された再開発事業が大きく影響していたことも推測される。いずれにしても猿江裏町を中心とした第6方面における町内会設置比率が70%という高水準にある理由は、これらの要因が複合的に作用していたと考えるべきである。このように深川区全体としてみると、町内会の設置が方面委員制度の導入（あるいはその必要性に対する共通認識）に大きな影響を与えたことは事実であろうが、地域別にみると導入にあたり多様な議論が発生していたと推測される。特に町内会設置比率の低い地区では、休眠状態にある衛生組合等にもとづく旧来型の公共空間が多く残っていたと考えられよう。

次にこの町内会に関して、基本的な属性を確認して置く必要がある。この点については、1933年に東京市役所が実施した調査の報告書（『東京市町内会の調査』）があるので、それによって主要な特性を示しておく。まず町内会の活動内容を旧15区内についてみると、設立当初は氏神祭礼、慶弔、兵事など近隣との交睦を事務の中心としていたが、33年当時になると慶弔（町内会総数に占める利用町内会数の割合では95%、以下同様）、兵事（92%）、祭事（91%）が依然として高いものの、それ以上に衛生（96%）が高水準となっていた<sup>67)</sup>。つまり当時は、都市に特有の衛生問題（主として塵芥処理、糞尿汲み取り、予防注射、衛生講演会、蚊蝇の駆除、下水溝渠の浚渫など）が極めて深刻となっており、その有力な解決手段として町内会が利用されていたことがわかる。町内会はもはや、単なる親睦団体を越えた切実な問題解決機関となっていたわけである。

町内会の活動を収支面からもみてみよう。まず支出面では、全支出に占める割合は事務費(16.1%)、夜警費(15.0%)、衛生(14.1%)が多く、反対に慶弔費(4.5%)はかなり小さくなっていた<sup>(58)</sup>。衛生費の深刻度が確認できたとともに事務費が大きな割合を占めていることは、たんなる片手間では処理しきれない事務量が発生しており、常駐か否かを問わず専用の事務員を活用していたことを窺わせる。他方、収入面では、町会費(76.1%)と高く、会費制を採用していることがわかるが、そのほかに前年度からの繰越金や寄付金にも依存していた<sup>(59)</sup>。

ちなみに当時の市内における衛生問題として大きな位置付けにあった、尿尿処分問題についてみておく。1929年3月に東京市が実施した市内の尿尿処理調査によると<sup>(60)</sup>、市内の総世帯数は当時、32.7万世帯であったが、構造上からみると汲取り式の便所が全体の98%を占めており、常に大量の尿尿処理問題に直面していた。それにもかかわらず汲取り人の種類別では、近郷農家17.7%、汲取業者68.9%、市役所ほか11.3%となり、意外にも近郷農家が貴重な役割を負っていた。これは尿尿が野菜向け肥料として使用されていたためであり、おそらく汲取り業者分の大半もこの目的で使用されていたと推測される。とはいえ都市化にともなう尿尿排出量の増大・耕作地の遠距離化のほか、農家需要量の季節変動が大きかったため、結果的には総世帯の3.1%で汲取りの停滞に苦しんで、河川や溝渠等に不法放流したという。これを解決するためには下水道の設置や下水直結便所の普及が不可欠であったが、市財政の逼迫からこれには限界があった。このような状況のなかでは、やはり町内会単位で汲取業者約8,000人に尿尿を処分させることが、きわめて有効な問題解決方法であった。

町内会の会費徴収方法は、全体の90%で世帯ごとに徴収金額が不均一であるなど、地域内の貧富の差を考慮した応能方式が広く採用されていたことが注目される。しかも不均一な町会費の算定方法はきわめてバラエティに富んでおり、「一口の額を定め幾口かを負担する」が23%、「賦課額に等級を作る」が19%となり、この2つが全体の42%を占めている<sup>(61)</sup>。もっとも第3位に「内容明記なきもの」の16%、第4位に「家屋坪数によるもの」の14%が入っているなど、その徴収方法は地域別にじつに多様であった。ちなみに深川区では、「賦課額に等級をつくる」、「一口の額を定め幾口かを負担する」、「家屋坪数によるもの」が多くなっており、下町地区でも応能主義が貫かれていた。

このような応能主義が採用されている組織では、いかなる方法によって代表者が選出されているのであろうか。まず人数をみると、代表者が一人の場合が全体の98%を占めており、いったん代表者が決まると多様な判断業務を同人に一任することが多かった<sup>(62)</sup>。またその選出方法は、「会員の直接選挙」が64%、「役員相互選」が26%、「前任者の指名」が10%となっており、きわめて民主的に決定されていたことが確認できる。このような民主的な選出方法を採用していた背景には、上記のような解決のやっかいな衛生問題等を処理するためには、

単なる年齢別に選出される持ち回りの代表者では、もはや解決できないことが影響していたのではないかと考えられる。そして一度町内会の代表者になると、数年間は継続してその任務にあたるのが一般的であり、10年以上の就任者も全体の34%にのぼっていた<sup>(63)</sup>。

以上のように方面委員制度が急速に導入された背景には、おそらく町内会活動の普及過程で住民自治のほか、商業振興、住宅管理など種々の目的が強化されていく下地があった。そして衛生問題のような解決の難しい日常問題を抱えていたとはいえ、代表者の就任年数の長さに示されるように、町内会は戦前期の地域コミュニティにおいて比較的良好な問題解決手段として機能していた。つまり当時の町内会には、共通の目的を再認識する機能及びその利害調整の機能が備わっていた。もっとも町内会の範囲と方面地区を比較すると、はるかに方面地区のほうが広いが、そのような地理的な地域性よりも町内会の設立によって形成された結束力や情報伝達に向けたネットワークの形成が、方面委員制度を浸透させる下地となっていた。町内会の設立によって、都市における「公共空間の再統合化」が達成されたと言い換えることもできよう。

それゆえ自治体側でも、町内会を積極的に活用する考えをもっていた。例えば、深川区では「町内会を助成し其の機能を充実發揮せしむるは都市行政上最も重要なる事項」と認識した上で、区を単位とした町内会連合会を組織すべきと主張していた<sup>(64)</sup>。また「各町会内に於ける職業別組合（信用、購買、消費、納税組合の如きもの）を組織せしめ其の職業的団結に依り各自経済の更正に資せしむることにより始めて強固なる団結、隣保親善、共存共栄自治の振興を期せらるる」と考えていた。このような考えにしたがって、1934年12月には、「低所得階層の社会教化と防貧工作」を目的として実施されていた隣保事業を、方面事業に合体させることもおこなわれた<sup>(65)</sup>。

さらに1930年代後半以降は、町内会が急速に地域住民の団結心の高揚に利用されていったことも指摘しなければならない。すなわち東京市についてみると、国家総動員法（法律第55号：1938年4月1日公布、同5月5日施行）とそれに続く東京市町会規約準則（東京市告示第240号：1938年4月1日公布、同5月5日施行）を経て、部落会・町内会・隣保班・市町村常会整備要綱（内務省訓令第17号：1940年9月公布）に従って、町内会・部落会が大幅に整理（市内の町内会数：1938年3月3,061→1939年6月2,461）されたほか、町内会をもとにして新たに隣組が結成された。いわば町内会・方面委員の導入等が逆にソーシャル・キャピタルを強めた点も事実であり、それが後の戦時体制を補強させていった。これは、ソーシャル・キャピタルが悪用されて社会的に負の効果をもたらした事例であったというべきかもしれない。

このように町内会の性格が戦時下で大きく変質していったなか、町内会に支えられていた方面委員制度も変質を迫られることとなった。すなわち町内会・隣組（以下、隣保組織）側

が、方面委員制度を廃止して隣保組織に統合すべきであると主張したが、これに対して方面委員側は一貫して反対したことは特筆すべき点である。この問題に関しては、1940年11月に厚生省社会局長・内務省地方局長の連名で、「方面委員制度と町内会等の関係に関する依命通牒」が府県知事に発せられたほか、1941年5月に開催された全国方面委員大会でも、引き続きその独自性を保つ必要性を強調した決議が採択されるなど、あくまで統合しないこととした<sup>(66)</sup>。このような経緯があったなかで、戦後になると隣保組織は「地域の隅々まで、無数の細胞のように伝播し、上から命令を下さなくても、「自発的」に互いを牽制・監視しあう仕組み」<sup>(67)</sup>であると評価されたほか、方面委員制度もこのような評価の延長線上で論じられている。

### 3.3. 方面委員の個人属性

ところで町内会という導入基盤が整備されていたことを提示するだけでは、かならずしも方面委員制度が急速に浸透していったことを説明したことにはならない。なぜなら方面委員という厄介な役職に率先して就くには、それなりの心構えが必要となるから、方面委員になる人々の動機付けを解明しなければならないからである。このためには、方面委員がいかなる個人属性の人々によって構成されていたのか、すなわち本節の冒頭で提示した③の疑問点を検討することが有効である。

これに関連した情報として、救護法第4条では「委員ハ名誉職トシ救護事務ニ関シ市町村長ヲ補助ス」と規定されていた。さらにその後の方面委員に関する法的身分問題に関連して、社会事業調査会が作成した方面委員制度要綱のなかでも、方面委員は名誉職とすることが明記されたほか、この要綱を受けて制定された方面委員令の第7条でも、「方面委員ハ名誉職トス」と規定された。このように名誉職が強調された背景には、当時の逼迫した自治体財政のなかで、その必要性にもかかわらず十分な手当てが望めないことから、あえて名誉職であるとみなされたと推測される。

このような状況のもとで、先述のように大阪府では、方面委員の対象者を「関係市町村の吏員、警察官吏、小学校教師、学校関係者、社会事業関係者のなかから選ん」でいた。それ以外の職業としては、製造業、商業、医師などの自営業者が過半を占めていた。このため菅沼隆は、「大阪府方面委員は社会階層論的にみれば、官公吏と自営業層を糾合した旧中間層を行政が再統合したものとってよく、大正期以前にすでに経済的・政治的地盤を確保していた旧中間層を行政が再統合したものという性格が強い」と指摘している<sup>(68)</sup>。製造業者が旧中間層といえるかどうかは検討の余地があるが、すくなくとも東京市の方面委員も中間層から選ばれたのであろうか。また中間層という漠然とした階層分類ではなく、所得水準からみた場合にはどの程度に位置していたのであろうか。さらに東京でも、行政が意図的に中間層を再

統合したことによって方面委員が選出されたのであろうか。

これらの疑問に答えるべく、以下では『方面愛の雫』という方面委員による自筆の活動記録にもとづいて、方面委員の具体的な個人属性を分析してみよう<sup>(69)</sup>。同資料は、東京府で同制度が導入された5年後の1925年に、市内の方面委員達によって編集された記録集であり、そこには83人の方面委員の具体的な救済事例が記述されている。それゆえこの資料に掲載されている方面委員は、東京府における方面委員のほぼ導入初期の属性を反映していると考えられることができる。いま、交詢社編『第二十九版日本紳士録』1925年を利用して、これらの委員の住所、役職、第三種所得を確認することによって、彼等の所属階層を特定することができる。なおこの『日本紳士録』では、「東京、大阪、京都、横浜、神戸（西ノ宮市を含む）、名古屋、福岡の七大都市及其接続郡部に居住する内外名士及び所得税四拾壹円以上もしくは営業税六拾壹円以上を納むる資産家」<sup>(70)</sup>を抽出対象としていた。同書の東京府に掲載されていた人数は約4.6万人であるから、かなりの割合でこれらの委員の個人属性を把握できるはずである。

まず83人のうち『日本紳士録』で身元が判明した委員は、表9のように29人であったから、判明した割合（抽出率）は35%に過ぎなかった。さらに83人のうち、地区の代表者である方面委員長の就任者が11人（抽出率13%）、表9の委員長は5人（抽出率17%）であった。1925年当時の市内における方面委員数は総計359人、方面地区数30ヶ所（つまり方面委員長数30人）であったから<sup>(71)</sup>、委員長の抽出率は83%であった。この水準と比較すると、『方面愛の雫』が実際よりもかなり高い割合で委員長を掲載していたことがわかる。

なお委員の抽出率水準に関しては、2つの解釈が考えられる。第一は身元の判明しなかった委員は、おもに所得水準等からみて判明した委員よりも低水準の世帯であったという解釈、第二は高所得水準にもかかわらず、なんらかの理由によって掲載されなかったという解釈、の2つである。そもそも、『日本紳士録』における「名士及び（第三種）所得税四拾壹円以上もしくは営業税六拾壹円以上を納むる資産家」（ただしカッコ内は筆者）という基準のうち、まず『日本紳士録』の職業欄に方面委員はまったく掲載されていなかったから、世間一般としては方面委員をとりたてて「名士」とは見なしていなかったと考えることができる。この事実は、方面委員を名誉職とみなしていた当時の政策当局の考えが、かならずしも一般的でなかったことを示唆している。

それゆえ第一の解釈の関連では、『日本紳士録』における「（第三種）所得税41円以上」か「営業税61円以上」という基準が問題になろう。特に「（第三種）所得税41円以上」を第三種所得に逆算すると、2,125円以上となる。ちなみに全国では当時、第三種所得2,000円以上の納税世帯数は33.3万戸であったから、総世帯数に占める割合は3%弱となり、『日本紳士録』がきわめて少数の資産家のみを掲載していたことがわかる。また当時の全国全世帯平均

表9 東京市方面委員(身元判明者)の個人属性(1924年)

識別番号	氏名	区名	方面番号	方面委員長	住所	職	業	第三種所得税(円)	第三種所得(円)	全世帯比(倍)	営業税(円)			
1	新田朝太郎	四谷	—		四谷区起町	菓子雑貨商		42	2,150	2.8	—			
2	山谷和吉	深川	5	●	深川区東扇橋町	鉄工業, 山谷工場(代表)		101	3,500	4.6	—			
3	今井初五郎	小石川	1		小石川区戸崎町	米穀商		303	6,954	9.1	—			
4	笠原慶蔵	芝	2		芝区君塚町	府会議員		138	4,240	5.6	—			
5	筒井忠次郎	深川	3		深川区数矢町	材木商		527	9,763	12.8	397			
6	杉山喜次郎	小石川	2		小石川区雑司が谷町	無職		60	2,600	3.4	—			
7	鈴木金作	本所	1	●	北豊島郡下板橋	魚商		133	4,140	5.4	62			
8	蛭川昌	芝	3		芝区三光町	無職		81	3,100	4.1	—			
9	関朝次郎	四谷	—		四谷区片町	白米商		41	2,125	2.8	—			
10	永井亀之助	下谷	1		下谷区御徒町	篠崎インキ製造(株)監査		41	2,125	2.8	—			
11	鈴木慶四郎	浅草	4	●	浅草区千束町	無職		61	2,625	3.4	—			
12	小林卯之助	深川	6		深川区猿江町	無職		74	2,950	3.9	—			
13	榎本亀太郎	下谷	1		下谷区西黒門町	茶商		43	2,175	2.9	—			
14	大塚祐次郎	下谷	2		北豊島郡西巢鴨	雑貨商		54	2,450	3.2	—			
15	渡辺武	小石川	1		小石川区佃差町	会社員		64	2,700	3.5	—			
16	宮田徳次郎	本所	3		本所区柳原町	会社員		51	2,375	3.1	—			
17	津谷一治郎	深川	3	●	深川区熊井町	府会議員, 酒類商		41	2,125	2.8	—			
18	鈴木鉄之助	深川	5		深川区東扇橋町	無職		107	3,620	4.8	—			
19	榎正元	浅草	4		浅草区田町	皮革商		不明	不明	不明	83			
20	川喜多龍太郎	浅草	4		浅草区千束町	教育掛(図)出版業, 浅草区会議員		498	9,400	12.4	—			
21	小川原亮	浅草	4		浅草区千束町	医師		69	2,825	3.7	—			
22	安見福之助	本所	1		浅草区象潟町	鉄工業		55	2,475	3.3	61			
23	中村兵之助	芝	2		本所区菊川町	弁護士, 東京地区裁破産管財人		77	3,020	4.0	—			
24	川端京五郎	深川	4		芝区二本榎西町	材木商		95	3,380	4.4	173			
25	喜多武秀	本所	3		深川区鶴步町	機械製造業		97	3,420	4.5	—			
26	橋爪長次郎	小石川	1		本所区西ヶ原町	植木職		53	2,425	3.2	—			
27	阪田新太郎	浅草	5		浅草区田中町	建築業		139	4,260	5.6	—			
28	小林半三郎	下谷	2	●	下谷区入谷町	秋衣皮革(株)監査		73	2,925	3.8	—			
29	古谷豊三郎	浅草	2		浅草区栄久町	会社員		47	2,275	3.0	—			
合計または平均											113	3,504	4.6	155

(注) 1. 氏名のうち, 川端京五郎は川端京太郎, 阪田新太郎は坂田新太郎と、『日本紳士録』に記載されているが, 同一人物とみなした。  
 2. 職業より右側の情報はいずれも『日本紳士録』より入手した。なお職業における無職とは, 職名が一切掲載されていない場合であり, 無職と記述されているわけではない。  
 3. 全世帯平均所得(761円)に対する個別世帯における第三種所得の比率を示す。761円の推計方法は, 本稿末尾の補論を参照のこと。  
 4. 最下段の平均値は, 数値のあるもののみの平均値である。

(資料) 東京市社会局編『方面愛の雫』1925年, 交詢社編『第29版, 日本紳士録』1925年

所得（第三種所得ベース）は760.9円であったから、『日本紳士録』では全世帯平均所得を基準とした倍率（全世帯比）で2.8倍以上の資産家を掲載していたことになる（なお1924年の全国全世帯平均所得の推計方法は、本稿末尾の補論を参照）。つまり第一の解釈は、全世帯比2.8倍以下（総世帯数の数%以内）の世帯であったと言い換えることができるから、もしこれが適用できたとしても、やはり相応の資産を持っていた階層（全世帯比で2倍前後の集団）であった可能性を否定することはできない。

むしろ第二の解釈にもとづいて、高額所得層にもかかわらず掲載されていなかった集団があった可能性が高い。ちなみに筆者が1936年時点における全国の高額所得者上位5,000人を抽出した際にも、ほぼ同様の抽出率で掲載されており、掲載されていなかった資産家が多数いたことを確認している<sup>(72)</sup>。もちろん掲載されていなかった集団の情報を、今後とも他の統計類より入手することは不可能であろうが、この事実をもとに判断すると、「あまりに平均的な資産家にすぎず、『日本紳士録』に掲載されたいという意識がさほど強くなかったために、たまたま掲載されていなかった」という解釈がおこなえる。つまり『日本紳士録』に掲載されている人々（以下、身元判明者という）によって、方面委員の所得面からみた平均像をある程度推測しても、さほど大きな間違いではなかろう。

身元判明者29人のデータは、表9に一括して掲載されている。この表の職業欄をみると、商業10人、工業8人、無職6人、サービス業3人、議員1人（その他に商業との兼任は2人）、建設業1人となり、商工業の自営業主が多くなっている。無職が6人（全体の21%）いたことも、注目すべき点である。おそらく方面委員の仕事内容から考えると、本業の片手間におこなうような業務ではないから、第一線から身を引いた富裕層が就いていたことをうかがわせる。このほか政治家が3人（府会議員2人、区会議員1人）いたが、これは当時の社会階層のなかで方面委員が相応の階層に属すると認識されていたというよりも、むしろ公的色彩の強い職種であるがゆえに率先して就任した結果と考えるべきかもしれない（この点は後に、名誉職に関する議論のところで再述する）。そして第三種所得税から推計した第三種所得の平均額は3,504円であったから、全世帯比は4.6倍となる。当時の所得分布上からみると、極端に高い所得とはいえないものの、やはり比較的裕福な中間層であったことがわかる。

方面委員が比較的富裕層であったものの、極端に高い所得階層でなかった理由については、以下のような興味深い指摘がある。すなわち東京市社会局に赴任していた山田節男は、その著書『貧苦の人々を護りて』のなかで、「方面委員となるべきものは、（中略）その界限の事情に精通し、恒産も多少あって経済的にも時間的にも余裕のある人といふことになり、所謂町会の役員にも選挙される程度の中小商工業者乃至医師、弁護士等の自由職業家」となる場合が多く、「余りに大きな店舗を張って多くの店員がガヤガヤしていたり或は門構が厳めしい大邸宅に住む人であつては、身なりが賤しい貧困階級者には敷居が高くなり心易く出入

出来ないので、なるべく主人も丁稚と共に働くといふ小売商業者程度のもので人格徳望のある方々が詮衡の候補に立てられる」と記述している<sup>(73)</sup>。表9でその住所をみても、29人のうち方面と同一区内に住んでいる者が27人に及んでおり、できるだけ地域の実情を知った地元資産家が就任していたことがわかる。

次に彼等の具体的な業務を検討するために、以下では『方面愛の雫』に掲載されていた3人の個別事例を紹介しよう。まず深川区第3方面委員であった筒井忠次郎(表9の5番)の事例である<sup>(74)</sup>。同人は、深川区数矢町の低所得地区内で材木商を営む、全世帯比12.8倍のもっとも高所得階層に位置する委員である。紹介されている事例は、同地域内に住む自動車運搬業白井三之助が材木を車に積んでいる最中に、脇田春吉(幼児)に誤って全治7週間の重傷をおわってしまった。両人の中で仲介者を入れて示談交渉がおこなわれたが、不調に終わったために警察署の人事相談所による調停まで進んだが、それも決裂した。その後、もつれた交渉を引き受けた筒井は、まず春吉の入院していた病院にいて、入院施療代一切の経費を調査した。その上で双方に提示して示談を成立させたほか、当初入院していた民間病院から市立病院への転院の面倒もみたという。つまり現在の用語でいうと、筒井は民事紛争の調停役として、材木業を営む傍ら面倒な採め事を解決していた。

第二の事例は、本所区の方面委員であった宮田徳次郎(表9の16番)である<sup>(75)</sup>。同人は、全世帯比3.1倍のいわゆる「会社員」であるから、方面委員としてはやや低所得層に位置付けられる。自営業が多い方面委員のなかで、会社員はかなり少ないから、同様の職種としていかなる面倒をみていたのか、注目すべき事例であろう。この事例は、本所区柳原町に居住していた岩本政夫とその一家(世帯構成は、戸主とその妻、子供は15歳を頭に5人、極度の精神薄弱の兄1人、同居人1人、のちに妻の妹1人が同世帯の看護のために同居)のできごとである。同家では、鍍金職であった戸主政夫が関東大震災直後に重病にかかり、一家が路頭に迷うようになった。政夫はその後、運良く三井施療病院(神田区和泉町)に入院することができたが、代わりに働いていた妻や子供達が立て続けに罹患していったため、一家の家計はどん底へ転落していった。すなわち震災後のため配給米のみで生活することは到底不可能であったほか、四畳半1間に家族7人が数枚の蓆の上に枕を並べていたという。このような状況のなかで会社員であった宮田は、配給の食糧は当然として、蒲団などの日用品の支給や医薬品の提供などをおこなったため、翌年の1月末に戸主が退院するころには家族も全快して生業につくまでになったほか、それを機に転居していったという。

第三の事例は、深川区で方面委員をしていた小林卯之助(表9の12番)である<sup>(76)</sup>。同人は、無職であったものの全世帯比3.9倍であるから、所得水準からみるとほぼ平均的な方面委員であった。同人は、深川区東扇橋町内に居住していた樽見カネ(64歳)が、前年に夫と死別して身寄りが無いことから、日常の面倒をみていた。この老女は、同居していた世帯の洗濯

やその他の手伝いをおこなうことによって、若干の賃金をかせいで生活していた。このような状況に対して、小林は将来的な不安を気遣って、しばしば養老院へ入ることを薦めたが、「生き甲斐もない自分が世間の迷惑を掛けてまで存生せねばならぬことは誠に申訳ない次第であるから、養老院入りは致さぬ」と頑張っていた。このため引き続き保護をおこなっていたが、その努力もむなしく数日後には、老女は中川に投身自殺してしまったという。鈴木自身は、「出来得る丈の手数を尽くし」たとしているが、「殊に被救護者の自尊心を阻止せられない様に努めることが何より緊要な事ではないだろうか」とも述懐している。無職であったとはいえ、なかなか難しい業務をおこなっていたといえよう。

以上のように方面委員制度の開始直後には、すくなくとも業務のかかなりの割合を委員個人の裁量に任せており、東京市社会局あるいは警視庁の役割は現在からみるときわめて限定的なものであった。むしろ市役所との打ち合わせ等、市役所という用語がまったく記述されていないところから判断すると、ノウハウの蓄積がなかったがゆえに驚くほど自由に救護活動をおこなっていたといえよう。ちなみに東京市方面委員職務規程（1920年11月25日）第4条によると、方面委員に求められた職務として、①一般生活状況の調査、②戸籍学事その他諸届の整理、③妊産婦嬰兒の健康保全注意、④家政育児その他人事の相談、⑤病傷者に対する施療その他の注意、⑥老幼者被虐待者の保護、⑦紛争の和解、⑧無業者失業者に対する注意、⑨副業の奨励、⑩窮困者の保護又は救済、⑪風紀の指導改善、⑫生活改善の奨励、⑬調査報告その他があげられており、きわめて広範囲の業務が要求されていた<sup>(77)</sup>。そして上記の3事例は、方面事業が不完全な制度であったにもかかわらず、地域内の資産家たちにこの制度が積極的に受け入れられたことを示す傍証であった。

もっともこのような方面委員の勤務状況に対して、批判がなかったわけではない。例えば、方面カードの作成に関して、以下のような批判が当時おこっていた<sup>(78)</sup>。方面委員の受持区域が広すぎるため、調査カードの完成は予想以上に困難な仕事であるにもかかわらず、「調査カードを作成する必要はない、俺はこの辺の事なら何でも頭に入っているから」と方面委員の多数が口にしており、それは調査なしに方面委員が方面事務を取扱うのは沼地に家を建てるようなものであると批判した。そして「東京市の方面委員は方面委員の肩書だけを尊敬して、自己の重大な使命を忘れている。東京市方面委員が第一の使命たる方面調査を等閑に付している事は委員自身の罪と言ふより、委員を指導啓発すべき地位にある者に責任を問ひたい」（104頁）と、運用上の問題点を手厳しく指摘した。

さらにもう一つの資料を分析しておく。その資料とは、1937年に内務省社会局が編集した『方面事業功労者事蹟』である。同資料は、1936年12月25日付けで、大正天皇の皇太后が方面委員の功績を称え表彰した際に作成された、個人別の経歴簿であった。ここには全国より選ばれた総計92人の経歴が詳細に記述されているため、これを分析することによって方面

委員の属性を把握することができる。もっともこの資料は、あくまで内務省社会局が編集しているため、内務省にとっての望ましい人物が選ばれているはずであり、それを示唆するようにいずれの委員も地方政治家を経験している。また編集時期が1936年であったから、方面委員制度が東京市内に導入され10年以上経た時点であり、同事業がある程度定着した段階での個人属性を示していると考えられる。

以上のような背景のもとで、ここでは東京府の方面委員として掲載されていた7人について、簡単にそのライフ・ヒストリーを検討しておく。まず表10からわかるように、全世帯比は12.6倍となり<sup>(79)</sup>、われわれが先に検討した表9の1925年時点よりもかなり大きくなっていった。これは、表一番下の大熊仁三郎が29.5倍と極端に大きいためであり、同人を除いた平均は7倍程度となるため、その差はかなり縮まる。

また職業欄に掲載されている企業を東京興信所編『銀行会社要録』で確認してみると<sup>(80)</sup>、日本畜産工業(株)は荒川区南千住町に本社があった、払込資本金31.8万円の企業(設立:1927年10月)、秋元皮革(株)は向島区吾嬬町に本社所在の払込資本金100万円の企業(同:1921年1月)、日出土地(株)は浅草区所在の払込資本金10万円の企業(同:不明)であった。また松竹興行(株)は、掲載されていなかったが、松竹映画で有名な松竹キネマ(株)(現、松竹(株))に1937年に吸収合併された娯楽関連企業であると推測される<sup>(81)</sup>。これらの情報から判断すると、方面委員のなかになかなか長期にわたって委員に就任していた中堅企業の経営者が、ある程度の割合で含まれていたが、これは当時の企業経営者が比較的時間のゆとりがあったことを示唆していると考えられるべきであろうか。

次に学歴をみると、かならずしも学歴が高いわけではなく、どちらかというとい貧しいなか苦労して専門学校等を出た者(向山、小林、鈴木、田中、佐藤)が多かった。さらに寺小屋や小学校高等科卒業といった平均的な学歴の者(杉山、大熊)も、少数ではあるがいた。ただし彼等は、低学歴にもかかわらず事業家としてある程度の地位にまで達して、その後には区会議員や府会議員となり、さらにその上で方面委員あるいは委員長に就任していたことがわかる。それゆえ掲載も、このような政治家や方面委員としてのキャリアの厚い順番におこなわれていた。この場合に、これらの政治活動は蓄財の結果であって、政治活動が蓄財を促進させたとは考えづらい。これを前提とするなら、行政が方面委員を選出するにあたって中間層を意図的に再統合したという指摘は、かならずしも説得的ではないように思われる。

さらに各人とも、方面委員あるいは方面委員長に就任した後に東京市方面委員聯盟や(株)東京市方面事業後援会といった関連団体を組織したり、東京市方面常務委員等にも就任したりするなど、方面委員になることが最終目的ではなく、同事業の活性化に積極的に関与していたことも共通している。もちろんこのような結果は、既述のように内務省社会局が方面事業の貢献者を選定するにあたって、理想的な経歴パターンの一つとして推薦していたためでも

表 10 東京府方面委員の個人属性（1936年）

氏名	出生年 (年齢)	出身地 (出身階層)	現住所	最終学歴	政治家の経歴	方面委員の経歴		第三種所得(円)	全世帯 比(倍)	職業	性 格
						嘱託開始年 次(同年齢)	担当地区や 他の関連役職				
向山庄太郎	1875年 (61歳)	牛込区笹笥町 (不明)	京橋区新富 3-1	不明(天皇侍医の下 で医学を学ぶ)	東京府会議員 (1923~28年)	1929年8月 (54歳)	京橋区第一方面委員 長、後に市方面委員 副理事長、同区委員 会委員長、同東京市方面 事業後援会副会長等	不明	不明	松竹興行脚取 締役	生来快気、公共の 為に資材を投げ打ち つ(東京府特殊小 学校への寄付等)
小林半三郎	1868年 (68歳)	栃木県安蔵郡 榎野村(農家)	下谷区入谷 293	小学校卒業後家事を手 伝っていたが、後に 東京法学院卒	下谷区会議員 (1917年より3期) 東京市会議員 (1929~現在)	1920年12月 (52歳)	下谷区第二方面委員 長、後に同東京市方面 市方面委員聯盟副理事 長下役入谷方面委員長 等	6,760	7.5	日本畜産工業 機常務、秋元 皮革脚監査*	清廉潔白
鈴木慶四郎	1874年 (62歳)	南足立郡倉人 村(不明)	浅草区千束 2-482	師範学校を経て東京 法学院卒	浅草区会議員 (1914年か~5期) 東京市会議員 (1929年から現在)	1922年1月 (48歳)	浅草区第四方面委員 長、後に東京市方面委 員聯盟副会長等	8,025	8.9	市会議員	専任感強く執えざ る研究心、常に誠 意事に当る、不撓 不屈の精神
田中 武助	1871年 (65歳)	府小 金井村 (農家)	芝区金杉4- 32	小学初等科卒業後に苦 学して東京医学済生 学舎卒	区会議員(1908~33年) 東京市会議員 (1915~19年)	1922年6月 (51歳)	芝区方面委員長、後に 市立芝浦小学校の校医 を30年勤続	不明	不明	内科医師	生来節操高く、公 愛の念深い人格者
佐藤 愛蔵	1864年 (72歳)	島根県大原郡 (不明)	不明	郡役所に勤務後、早 稲田法律専門学校卒	本所区会議員(期間は 不明)	1922年 (58歳)	本所区方面委員、翌年 には方面委員長となり 現在に至る。	不明	不明	不明	温厚円満な人格、 徳望家
杉山喜代太郎	1861年 (75歳)	小石川区雑 司ヶ谷町 (不明)	小石川区雑 司ヶ谷	寺小屋卒後は、家業 の傍ら独学	小石川区会議員 (1917~21年)	1922年7月 (61歳)	小石川区第二方面委 員、後に委員長、東京 市方面常務委員会委員 長、同東京市方面事業 後援会副議長、同市方 面委員聯盟相談役等	4,008	4.5	地主*	—
大熊仁三郎	1879年 (57歳)	浅草区橋場 (不明)	浅草区橋場 2-5	小学校高等科4年卒	浅草区会議員 (1914年より3期)	1922年1月 (43歳)	浅草区第二方面委員、 後に玉姫方面委員長、 同東京市方面事業後援 会監事、市方面委員聯 盟理事、市方面常務委 員等	26,518	29.5	日出土地脚社 長*	資性温厚篤実よく 他人の為に奔走し て労苦を惜しまず
平均	65.7	—	—	—	—	52.4	—	11,328	12.6	—	—

(注) 1. 年齢は、1936年現在で計算した。  
 2. 佐藤愛蔵以外は「日本紳士録」に掲載されたため、同書より第三種所得と職業を記載している。  
 3. 全世帯比は、全世帯平均所得を900円とみなして計算した。900円の算出根拠は、谷沢弘毅「近代日本の所得分布と家族経済」日本図書センター、2004年の51頁、表1-2の注2を参照。  
 4. 職業は、「日本紳士録」に掲載されたものすべてである。なお\*印は、「方面事業功労者事蹟」には掲載されていないが、「日本紳士録」に掲載されていた職業である。  
 5. 性格の記述にあたっては、「方面事業功労者事蹟」に掲載されている表現をそのまま採用した。  
 (資料) 現住所、職業は交詢社編「第41版、日本紳士録」1937年、その他は内務省社会局編「方面事業功労者事蹟」1937年による。

あろうが、少なくとも当時の方面委員の指導者層には、このようなキャリアを経た者が少なからずいたことは事実であろう。さらに当時の社会状況のなかで、このような都市資産家層が自治体政治や行政に大きな発言力を持つ機会があったことを暗示しているが、それらは自ら進んでおこなったことであり、大阪のように行政側が意図的に中間層を再統合化した結果ではなかったように思われる。

なおこれらの方面委員のキャリアから判断すると、戦前期の東京市内には天皇制のもとで序列化された社会階層(つまり垂直的な社会観)が存在していたとイメージすることは容易であろう。この点に関して菅沼隆は、方面委員を中心とした戦前期の「福祉社会」像について、「垂直的な社会観を前提」とした「二つの認知」によって成立していたと主張する<sup>(82)</sup>。ここでの「二つの認知」とは、天皇制による上からの認知と地域社会からの認知を指している。たしかに『方面事業功労者事蹟』に掲載された方面委員の各人は、大正天皇の皇太后によって方面委員としての功績を称え表彰されたほか、その経歴において府会議員や区会議員の経験者であったから、菅沼の主張は一見正しいように思われる。

しかし功績を称えただけで天皇制による認知が達成されたと考えることは、注意しなければならない。なぜなら戦前期にはこの種の表彰行為は日常적으로おこなわれていたし、これがその後のキャリアにどれだけ役立ったかという視点でみるなら、その影響は非常に限られたものであった。この事実は、表9と表10のいずれの職業欄においても「方面委員」が記載されていなかったことから明らかのように、『日本紳士録』では方面委員をさほど重要な職業とは認識していなかった。つまり当時の一般的な認識にもとづくと、名誉職としての方面委員をその名前どおりに名誉な職(換言すると、威信スコアが高い職業)であったと考えること自体に問題がある。

そもそも戦前期の都市部では、行政部門の資金・専門職不足から各種の業務が素人たる公民の名誉職という形態で執行されていたこと(いわゆる「名誉職自治制度」の浸透)を指摘しなければならない<sup>(83)</sup>。例えば、法律や区市町村の条例で設置が決められた役職に限っても、名誉職として府会議員、市会議員、商業会議所議員、学務委員、所得税調査委員、徴兵参事員、衛生委員などがあげられる。そのほか行政と深い関わりがある、教育会、教育後援会、町内会、青年団などの役職も大半が名誉職であった。つまり戦前期(特に1880年代後半以降)における都市内の行政の多様な部分が、多数の名誉職によって運営されており、各町内には名誉職に分類される世話役程度の人々(いわば篤志家)が多数いたはずである。

ここで名誉職といっても、その業務が日常的に発生するものから一時的なものまで、報酬面でも全くの無給から一部の交通費等の一部が支給されるものまで、実に多様な形態があったことも指摘しなければならない。ちなみに意外と知られていない事実であるが、方面委員に対しても1928年当時は、1人当たり50円の年間報酬が支給されていた<sup>(84)</sup>。表9において、

1924年当時の方面委員における第三種所得の平均額が3,504円であるから、この支給額は課税所得の1.4%にすぎない。もちろん第三種所得税の平均額113円と比較すると、その44%になると主張することもできる。ただし表9の方面委員における所得税の実効税率が、わずか3.2%と戦後より大幅に低かったことを考慮すれば、たとえ報酬が支払われていたとはいえ、「手弁当による奉仕者」という名誉職のイメージに見合った、わずかな額であったことにはかわりがない。

しかしその反面、「キャリアに箔を付けることができる」といった別のイメージで、方面委員が名誉職であったと単純に評価すべきでない点にも留意すべきである。むしろ『方面愛の雫』に描かれている方面委員のように、名誉職というイメージに反して苦労が多かったことを考慮すれば、戦前期東京市内には「信頼感・義務感・連帯感・社会奉仕（あるいは公益）」といった一連の意識に支えられた、いわゆるソーシャル・キャピタル（特にパットナム流の分類で表現すると、接合型かつ内部志向型のソーシャル・キャピタル）が比較的強固に醸成されていたと考えるべきであろう<sup>(85)</sup>。つまり名誉職と認知されていたから方面委員制度が円滑に機能したのではなく、都市内に蓄積する各種問題を解決するための自発的な意識風土が確立しており、そこに町内会といった利害調整組織が設置されたことにより、短期間に方面委員制度が浸透していった。

## 第4節 戦後の生活保護政策の変容

### 4.1. 民生委員の登場

戦後になると、周知のとおり1946年9月に生活保護法（以下、旧生活保護法という）が施行されたが、同法は1950年5月に再度、生活保護法（同、新生活保護法）として改正された。このような状況のなか東京都庁では、46年9月に保護行政の所管課を厚生課から保護課に変更した（ただし厚生課自体は存続しており、生活係、福利係の2つの係を持つ）。しかも戦前には主して社会局内で生活保護政策と同時に所管していた職業紹介（失業）行政が、労働局として新たに分離・独立されたことも注目すべき点である。労働局は、総務課、労政課（労政係、情報係、賃金係）、監督課（監督係、技術係、厚生係）、職業課（紹介係、補導係、労務係）で構成された。ちなみにこのような組織変更は、厚生省の社会事業政策のうち労働政策が1947年9月に労働省に移管されたことに対応していることはいうまでもない<sup>(86)</sup>。このような就業と保護が分離した形態は今日まで続いており、2005年現在、都庁では生活保護が福祉保険局（前福祉局）、就業関連は産業労働局で所管されている。

また戦前期に方面委員または方面事務所がおこなっていた低所得者への個別対応は、戦後は福祉事務所が引き継ぐこととなった。特に新法のもとの政策体系をみておくと、以下のように各機関や担当者が分担しつつ実施している。ここでの登場人物・組織は、民生委員（生

活保護・高齢者介護等)とその後の主任児童委員(児童虐待等),民生委員事務所その後の福祉事務所,児童福祉施設,ケースワーカーとなる。それぞれの役職と組織が,役割を分担しながら低所得階層の生活改善にあたるようになった。このため戦前期には方面委員が所得調査から金銭供与まで生活保護政策に深く関与していたのに対して,戦後の民生委員は同政策のなかで自治体の協力機関と位置付けられ,保護世帯に対する相談役としての立場に変質していった。そして戦後の生活保護政策は,福祉事務所とそこに所属するケースワーカーが中心となって実施されるようになった。このような役職の性格変化は,委員の英語名(方面委員:district committees,民生委員:community welfare volunteers)にも明確に現れている。また委員の法的な立場も,方面委員はたんなる名誉職であったのに対して,民生委員は地方公務員法第3条第3項第2号で規定する非常勤特別職の地方公務員となった。

さらに1936年当時,東京市内に設置されていた方面事務所は120ヶ所であるが,2005年現在の東京都区部の福祉事務所は45ヶ所であるから,設置数でみるかぎり戦前のほうが多かった。ただし方面委員数は2,020人,民生・児童委員数は7,015人であるから,担当者1人当たりの保持人口は1936年2,919人,2005年1,160人となり,戦後のほうが大幅に減少した。しかも各事務所内では,常駐するケースワーカーによって継続的な生活保護行政が実施されるようになったから,戦後の生活保護政策は制度上では戦前より格段に充実したことは明らかである。

もっとも東京については,1945年3月の大空襲によって大半の戦前期資料が焼失されたほか住民も多数死亡したため,戦前・戦後を通して分析することはできない。そのかわり筆者は,古書店より1948年8月1日現在における札幌市の民生委員名簿等を入手することができた<sup>(87)</sup>。もちろん本稿は,東京下町地区を議論の対象としてきたから,札幌市を同一線上で論じることはできないが,少なくとも同市は地方圏でも都市化が進んだ地域であるから,GHQの政策が現場でいかに解釈され,受容されていったのかを確認するための関連情報を入手できるはずである<sup>(88)</sup>。ちなみにこの時期は,旧民生委員法の施行(1948年7月29日)直後であるほか,児童福祉法も施行されていた時期であり,まがりなりにも今日の民生委員・児童委員体制が形成された,生活保護政策史上における転換点の時期であった。それゆえ同時期は,戦後再編成された生活保護行政を戦前と比較しつつ把握できる貴重な時期でもあるといえよう。

資料の分析に入る前に,戦前の札幌市における生活保護制度の特徴を簡単に記述しておく<sup>(89)</sup>。北海道では,1922年に道内主要都市(札幌,函館,小樽,旭川,室蘭,釧路)で市制が実施されたが,それと同時に道庁によって保導委員制度が導入され,民間人が保護委員に委嘱された。特に札幌では,市内を18区に分けて34名の保導委員が選ばれた。1925年には,保導委員は道庁から札幌市へと所管が変わり,さらに1932年には救護法にもとづく方面委員制度

が導入され、これが1946年の旧生活保護法の公布日まで続けられた。ここで札幌市における方面委員制度の導入時期が、全国的にみても東京・大阪両市に次ぐ早い時期であったことに注目したい<sup>(90)</sup>。また1936年の方面委員数（定員）は、130人と保導委員数の4倍弱に増えており、東京市と同様に制度が短期間に拡大したことがわかる。

さらに注目すべき点は、保導委員・方面委員制度の地域区分がほぼ完全に札幌神社（現北海道神宮）の祭典区（総数18区）に一致していた事実である。札幌市民にとって、札幌神社は精神的な支柱としてその祭礼はきわめて盛大であり、1893年より地域内の住民全員を氏子とする祭典区が導入された。そのため各戸が応分に寄付をおこなっていたため、区内の結束を強めることとなった。またこの祭典区は、上記委員の受持区域となったほか、それ以前より衛生組合（設立年次は1899年）、火災予防組合（同、1910年）等にも利用されるなど、各種制度の地域区分として活用された。そして1940年には行政事務の下請機関として公区制が導入され、市内には311の公区とそれらを統合した20の聯合公区が設定された。このうち聯合公区はほぼ祭典区にもとづいて設定されたほか、これら公区の健民部として衛生組合を吸収していった。このように札幌神社の祭礼は、単なる地域住民の親睦の範囲を超え、地域行政の中核的機能の形成に強く影響していたため、札幌市へ方面委員制度が早く導入できる素地を作っていたといえよう。

それでは札幌市では、第3節3.2項で言及したように、町内会が方面委員制度の導入基盤とならなかったのであろうか。この点についての情報は、かならずしも多くない。ただし札幌市における町内会（厳密にいうと、「町内会」に相当すると推測される組織）は、すでに1900年代後半より相次いで設置されていたから、他都市と比較してもけっして遅くはなかった<sup>(91)</sup>。ただしこれら町内会の対象地域は、どちらかという後の方面地区（つまり祭典区）より限定されていたほか、その設立目的も町内の親睦・交流のほか、施設の建設・誘致、商店街の振興・融資など地域内の有志を集めたにすぎない場合も多かった。つまり地域住民の意思統一にとっては、やはり祭典区とそれにもとづき導入された衛生組合の重要性を認識する必要があり、かならずしも町内会は重要ではなかった。そしてこの点が、本州の都市部における町内会の重要性と異なる点であった<sup>(92)</sup>。特に衛生組合は、独立した事務所と専任職員（書記）を持ち、日露戦争後は出征兵士への慰問品の募集、生活困窮留守家族の援護、戦没者の葬祭等をおこなうなど、じつに様々な事務をこなしていたことが特筆される。先述のとおり、東京市内の衛生組合が主に衛生面に限定してその重要性を低下させていった事実と対照的である。

以上の事実を踏まえた上で、1948年資料の分析に入ろう。まず民生委員総数は、表11のように286人となり、1942年における方面委員数の倍以上となった。これらの人々は合計19地区を分担していたため、1地区平均では15人となっていた。いま1948年における札幌市の

表11 方面委員と民生委員の連続性(1942年と1948年の比較) (単位:人)

地区名	42年の 人数	48年の 人数	48年の再任者数		48年の 市議会 議員人 数	48年の 平均年 齢 (歳)	42年の再任者の特性 (48年時点)		
			42年の 再任者数	新規 採用者数			平均年齢 (歳)	常務 委員	副常務 委員
豊平	10	19	3	16		52.6	59.3		
白石	7	15	2	13	1	51.8	50.0		
東	7	16	0	16		46.2	—		
東北	9	12	4	8		57.8	59.8	1	1
苗穂	11	16	4	12	1	51.9	52.0		
鉄北東	12	23	4	19	2	53.4	62.7		
鉄北西	12	24	1	23	1	47.6	47.0		
本府	5	7	1	6		57.0	66.0		1
桑園	8	18	0	18	2	55.6	—		
中央	4	8	1	7		53.0	58.0	1	
中部西	5	15	2	13	1	51.7	56.5		
西部	7	18	2	16	1	49.5	50.0		1
西創成	5	15	2	13		50.7	54.0	1	
豊水	6	15	3	12		51.1	61.0	1	1
山鼻北	7	23	4	19		57.1	62.7	1	
山鼻南	7	19	3	16		57.5	62.0	1	
藻岩・円山	10	23	2	21	3	54.5	53.0		1
合計又は平均	132	286	38	248	12	52.7	57.6	6	5

(注) 1. 地区名は1942年の分類で統一した。このため1942年の鉄北東は1948年の鉄北東部+北光、鉄北西は同年の鉄西+幌北である。  
2. 1942年の年齢は不詳である。

(資料) 1942年は札幌市民生委員制度四十周年記念誌編集委員会編『札幌市社会福祉の歩み』札幌市, 1959年の176~182頁。1948年は札幌市役所編『昭和23年8月1日現在, 民生委員名簿』1948年。

人口は26.9万人(世帯数5.9万戸)であるから、これを285人で割ると944人(207戸)となる。2004年現在、札幌市における民生委員1人当り担当人口は698人であるから、終戦直後はだいぶ担当人数が多かったことがわかる。また19地区が戦前の聯合公区をそのまま引き継いでいる点で、大枠としては方面委員制度を踏襲していたことも付記しておく(余談ながら、1972年の政令指定都市にもなって設置された7つ(現在は10)の区も、基本的には複数の聯合公区を合併したものである)。

なお、このような戦争直後の民生委員がいかにより選出されたのか、その選出ルールが方面委員の場合といかに変更されたかは、全国的に明らかとなっていない。この点で、札幌市は戦争末期に米軍の空襲を実質的に受けなかったため<sup>(93)</sup>、方面委員と民生委員の人選における継続・断絶性を確認することができる。さらに戦争末期に市域も変更されていなかったほか<sup>(94)</sup>、公職追放の該当者もほぼいなかったから<sup>(95)</sup>、札幌市では民生委員の選出方法を正確に検証することが可能である。

いま1942年と1948年における民生委員名を比較してみると<sup>(96)</sup>、42年に掲載されていた38

人が48年にも掲載されていた。つまり42年の総数のうち約3人に1人が、戦後も継続して民生委員に就任していた。しかもこれら再任者の平均年齢（57.6歳）が新規採用者（52.7歳）よりも高かったほか、中央・豊水・山鼻といった中心部では再任者の多くが常務委員・副常務委員（詳細は後述）の主要役職に就いていた。特に3分の1が方面委員の経験者であった事実は、札幌市では方面委員制度を全面的に否定せず、戦前からの連続性を保っていた証拠として注目される。また再任者の一定割合が地域の代表者に再任されたことも、たんなる再任でない点で興味深い。

札幌市では、1947年5月の政令第15号（隣組ならびに町内会・部落会等の廃止）にもとづき<sup>(97)</sup>、町内会や公区制が廃止された。このような町内会等の廃止は、民生委員の存立基盤を危うくさせたはずであるが、それにもかかわらず民生委員の一部で方面委員経験者が再選されたことは、すでに町内会の運営によって醸成されたソーシャル・キャピタルがきわめて堅固になっていたことを示唆するからである。さらに1952年にこの政令が失効すると、かつての衛生組合に代わる衛生協力会のほか、振興会、親睦会、街灯組合といった名称の住民組織が市内に簇生し、それらはその後町内会へと改組されていった<sup>(98)</sup>。この事実は、祭典区・公区の流れを受け継いだ戦後の町内会が地域社会の維持に必要な不可欠な機能を有しているがゆえに、法的根拠がなくなっても存続できることを示しており、やはり上記の推測を補強するものといえよう。

話を48年における方面委員の属性に移そう。表12のように、性別にみると男性が274人（全体の96%）と、圧倒的に男性が民生委員を支えていたが、女性がわずかにばかりだが含まれていた。札幌市ではすでに1932年に3人の女性方面委員が誕生していたが、女性の特質を生かした分野（女世帯・寡婦の取扱い、児童の養育、妊産婦の面倒、婦人の身の上相談など）での活動が期待されていたものの、仕事を対象とした団体を作ることが問題視されていたため、北海道内では女性の割合はほとんど増加しなかった<sup>(99)</sup>。また1938年時点の全国では女性の比率が2.9%であったといわれているため<sup>(100)</sup>、48年の札幌市はほぼ38年の全国平均並みであった。平均年齢は52.7歳であるが、産業別の平均年齢をみてもほとんど51～52歳となっており、年齢的にはバランスが取れている。そして年齢階層別人数でみると年齢不詳5人、30歳代13人、40歳代88人、50歳代124人、60歳代49人、70歳以上7人となるなど、戦前と同様に高齢者の割合が高くなっている。

次に職業別にみると、無職が39人もいるほか、会社員57人、公務23人、医療10人となっている。このように無職が多い理由は、終戦直後という特殊事情なのか、それとも戦前から引き継いだ特徴であるのか、決めることは難しい。ただしある程度の名誉職的色彩が強いことを考慮すると、おそらく戦前より第一線を退いた立場の人達を積極的に採用していたことが影響していたのではないかと考えられる。また会社員については、今日の感覚からすると

表12 札幌市における民生委員の個人属性(1948年)

職業別	人数		女性 (人)	平均年齢 (歳)	就業形態別(人)		役職別(人)	
	(人)	構成比(%)			自営業主	管理職	常務委員	副常務委員
農業	16	5.6		51.5	16		1	1
鉱業	2	0.7		52.3	2			
建設業	8	2.8		51.2	8			1
製造業	35	12.2		51.2	35		2	4
運輸業	5	1.7		50.6	4			
商業	49	17.1		52.1	48		4	2
金融・保険業	4	1.4		51.9	4			1
不動産業	3	1.0		51.1	3		1	1
飲食店	2	0.7		51.3	2			1
医療 (うち医師)	10	3.5		51.8	6		2	
教育	5	1.7		51.9	5		1	
郵便局	7	2.4		51.4	0	2	1	
サービス業	3	1.0		52.3	0	3		
公務	21	7.3		52.0	17		2	2
会社員	23	8.0		51.9	0			1
無職	59	20.6		52.7	0		3	2
無職	39	13.6	11	52.7	0		3	3
合計又は平均	286	100.0	11	52.7	145	5	19	19

(注) 1. 商業2人, 会社員3人はいずれも年齢不詳のため, 平均年齢の計算にあたっては除外した。

2. 医師には歯科医師4人を含む。

(資料) 札幌市役所編『昭和23年8月1日現在, 民生委員名簿』1948年

多忙であるため民生委員になる人は少ないと考えられるが, 当時はむしろ公務以上に多かった点は注目すべき事実である。これらの職業別委員数を年齢別にみると, 無職では39人中33人が50歳以上となっており, いわゆる定年後(あるいは隠居後)の仕事として民生委員を引き受けていた。また会社員でも, 57人中50歳以上が35人もおり, 現役世代でも高齢層が中心となっていた。

その他の注目すべき職業として, 公務と医療があげられる。公務では, 実に多様な集団, すなわち官吏10人, 公吏4人, 北海道・札幌市等の嘱託5人, 食糧配給公団(いわゆる食糧公団)職員3人などで構成されていた。このように多様な公務関係者を選んだ背景には, やはり生活保護の政策決定をおこなう自治体との関連で, 公務関係者をできるだけ加えるべきであるという政策上の配慮があったためと推測される。このため嘱託や食糧公団といった, 周辺部の人々も動員していたのであろう。このうち食糧公団とは, 終戦直後の食糧不足状況のなか1948年に主要食糧の配給を目的として設立された特殊法人であるが, 1951年に民間業者に主要食糧の配給が委ねられることにより廃止された<sup>(101)</sup>。このような食糧配給業務は, 日常生活にとってきわめて切実なものであったがゆえに, 同組織以外にも戦前の町内会事務所が戦後は一時, 物資の配給業務をつかさどり, それがその後は役所の出張所として整備され, さらに復活した町内会を束ねる連合町内会に変貌するなど, 極めて重要な役割を負っていた<sup>(102)</sup>。このような流れに沿って考えると, 食糧公団職員の担った役割の大きさが理解できよう。

一方、医療は、戦前の方面委員制度のなかでも方面参事員として区医師会会長が就任しているなど、きわめて重要な役割を負っていた。ただしそれにもかかわらず、医療 10 人中で医師は 1 人しかおらず、残りは薬剤師 5 人、歯科医師 4 人となっていた。このように医師の参加が極端に少ない理由は不明であるが、意外な事実である。

さらに市議会議員が 12 人おり、全体の 4% となっていることも注目される。人数はわずかであるが、後述(表 14)のとおりどちらかという議員経験年数の長い人物が民生委員となっており、この点では表 11 で示されているように、地域別の分布を考慮して選出されているわけではない。また戦前東京市(表 10)のように議員を経験した後に委員に就任していたのかどうかは、情報が不足しており確認することができないが、おそらく戦後になって委員数が急増したことを考慮すると、もはやそのような経路にはなっていないかと思われる。

就業形態別にみると、自営業主が 145 人となり、全体の 51% を占めていたほか、(雇用者としての)管理職数は 5 人程度にすぎなかった。このように自営業主が多い点は、戦前の方面委員と似ている点であり、終戦直後は依然として地域コミュニティが自営業者で支えられていたことを示唆している。また管理職のなかに、郵便局長 3 人が含まれていることも興味深い事実である。おそらくこの 3 人は、特定郵便局長であったと推測されるが、彼等が地域内で「名士」と位置付けられていたことから、積極的に民生委員に就任したのではないだろうか。また少数しかいない女性の職業・年齢別特徴をみておくと、産業別では全員が無職、年齢別では 50 歳以上 7 人、40 歳代 4 人であるから、年齢別には全集団と変わらないが、無職が多いことが注目される。

これらの特徴が、戦後になって形成されたのかどうかを確定することは、関連資料がないため困難である。ただし 1946 年 12 月末日に厚生省社会局が実施した全国の民生委員に関する調査(以下、社会局調査という)があるため、全国と札幌を比較することはできる<sup>(103)</sup>。社会局調査によると、方面委員の経験者が 34% (非経験者が 66%) であったほか、女性の割合が 9% 強となっていた。全国平均で女性の割合が 1938 年の 3% から 46 年の 9% へ増加した背景には、戦後、民生委員が児童委員を兼ねることとなるなど、民生委員として女性の活躍が期待されたことによる<sup>(104)</sup>。このような全国的な変化と比べると、札幌市では依然として戦前並みに高齢男性が活動の中心となっていた。

さらに年齢別にみると、社会局調査では 60 歳以上が 3.5% を占めていたが、札幌市の場合には 20% にもなっていた。札幌市の委員は、全国よりも高齢化が進んでいたことがわかる。また職業別にみると、社会局調査では農業 49%、医師 25%、会社員(役員を含む) 11.6%、商業 10%、無職 7.3% の順であるが、札幌市では表 11 のように会社員、商業、無職、製造業、農業、医師であった。つまり札幌市は、全国と比較して会社員、商業、製造業が高い反面、

農業、医師が低くなっており、都市部としての特徴が現れていたように思われる。

なお同名簿では、常務委員・副常務委員・専門委員といった役職も掲載されていたので、これらの集団についても若干のコメントを付けておく。まず常務委員は、旧民生委員法第21条によって、各地区ごとに民生委員の意見を集約する民生委員協議会の代表者と規定されていた。それゆえ各地区で常務委員と副常務委員を1人ずつ(市全体では各19人)決めており、民生委員のなかでもとりわけ中心的な人物となっていた。常務委員の職業をみると、表11のように製造業4人、会社員・無職が3人、商業・サービス業が2人と、ほぼ民生委員の職業別人数に応じて選出されている。

他方、専門委員は、専門知識にもとづいて民生委員各人が抱える問題にアドバイスをする集団と推測される。しかし旧民生委員法では、この専門委員が規定されておらず、それに代わって第20条で民生委員協議会の設置が義務付けられ、現在に至っている。ちなみにこの組織は、民生委員によって組織された非法人組織であり、日常的に発生する問題を専門家の助言等にもとづいて解決することを目的としている。それゆえ専門委員は、終戦直後の混乱のなかで短期間、札幌市独自の制度として民生委員協議会に代わって存続していたのかもしれない。いずれにしても表13のように、全部で14人いた。その役務分担は、保健衛生3人、法律相談2人、生業指導2人、児童福祉2人、母子保護2人、社会事業(同和地区一円)1人、引揚者1人、軍人遺家族1人であった。またこれら専門委員のうち、民生委員を兼務している者が4人、市議を兼務する者が1人、推薦会委員(後述)を兼務している者が4人いた。さらに保健衛生3人のうち医師が2人、母子保護2人とも助産婦であったことも考慮す

表13 札幌市における民生委員・専門委員の個人属性(1948年) (単位:人)

識別番号	氏名	職業	年齢(歳)	担当	市議会議員	推薦委員	民生委員
1	福永 重治	報恩学院主催	39	児童福祉	●	●	
2	天野 銀市	育児園理事	63	児童福祉			●
3	石崎 作市	明啓院理事	64	社会事業(同和地区一円)			
4	松本剛太郎	医師	59	保健衛生			●
5	角掛 只政	医師	39	保健衛生			
6	水島 久子	無職	49	保健衛生		●	
7	和田 禎純	無職	63	法律相談			
8	藤井 ふじ	無職	67	法律相談			
9	半沢 洵	無職	70	生業指導		●	●
10	栗賀 信衛	薬種商	63	生業指導			
11	松田 武雄	無職	40	引揚者			
12	佐山慶五郎	無職	59	軍人遺家族		●	
13	山場 ひで	助産婦	51	母子保護			●
14	竹村 まや	助産婦	49	母子保護			
合計又は平均			55.4	—	1	4	4

(資料)『昭和23年8月1日現在、民生委員名簿』1948年の1～2頁。

ると、当時の専門委員は民生委員制度を現場にしながら支える人々で構成されていたことがわかる。

ところで古書店から入手した名簿のなかには、民生委員名簿のほかには推薦会委員、審査会委員という役職に関する手書きの名簿（メモ）が、偶然にもページに挟まれていた<sup>(105)</sup>。このうち推薦会とは、民生委員の人選を任された委員会であり、市町村ごとに設置されていた。表 14 のように、札幌市の推薦会委員は総数 32 人であり、このうち市議会議員が 17 人、非議員が 15 人となっていた。48 年当時は、市議会議員の定数が 44 人であったから、議員総数の 4 割弱が推薦会委員となっていた。しかもこれら議員のうち、8 人が計 10 委員会の委員長に就任していたから、いかに熟練議員が民生委員に興味を示していたかがわかる。そのほか推薦会委員総数のうち民生委員が 20 人（うち常務委員が 9 人）を占めるなど、人選する側であるにもかかわらず人選される側に所属していた者の割合が 6 割を超えていた点も実に不思議である。

もっとも議員が推薦会委員を兼務することに関しては、旧民生委員法（第 8 条の第 2 項）において「議員は推薦会委員総数の 4 分の 1 以内」と規定されていたから、札幌市の場合にはこれが守られていなかったこととなる（より正確にいうと、旧民生委員法の前に運用されていた民生委員令では推薦会委員の具体的な人選が規定されていなかったから、この法令の考え方が継続されていた）。さらに議員が民生委員を兼務することに関しても、1948 年 7 月・8 月の厚生次官・厚生省からの通達によって、繰り返し禁止すべきであると指摘されていた<sup>(106)</sup>。なぜなら、①民生委員には公務員的色彩があるのに対して、議員は立法機関であるほか行政査察的機能を持っていること、②無差別平等を原則とする民生委員の業務に政治的色彩を持ち込むことは好ましくないこと等とみなされたからである。この点でも表 14 において、推薦会委員の議員が民生委員を兼務していた事実は、異質な事例であったといえよう。いずれにしても札幌市における、議員による民生委員・推薦会委員の兼務は、一時的な現象であったにちがいない。なお 1953 年に改正された民生委員法（新民生委員法）の第 8 条では、推薦会委員は①市町村議会の議員、②民生委員、③社会福祉事業の関係者、④市町村を単位とする社会福祉事業関係者、⑤教育関係者、⑥行政機関関係者、⑦学識経験者、の 7 グループから各 2 人以内で選出することとされた。札幌市でも現在、14 人の推薦会委員がこのような方法に従って選出されている。

次に審査会は、北海道内の各市町村における推薦会委員から提出された委員候補を審査する委員会であり、全部で 10 人以内、うち 1 人が委員長で構成されていた。都道府県ごとに 1 つ設置されていたため、表 15 のように各委員とも北海道内の主要団体の役職者が兼務していたことがわかる（なお都道府県単位で決められた民生委員は、都道府県知事の推薦によって厚生大臣がこれを委嘱した）。現在は、札幌市社会福祉審議会（民生委員審査専門分科会）が、

表14 札幌市における民生委員推薦会委員の個人属性(1948年)

識別番号	氏名	職業	年齢(歳)	市議会議員	市議会での役職	民生委員	常務委員
1	福島 利雄	会社役員 <sup>(注5)</sup>	53	●	議長, ◎電, 民, 庶, 厚, 予特, 決		
2	谷口 甚作	農業	57	●	交, 工, 予一, 予特, 決	●	●
3	錦戸善一郎	団体役員 <sup>(注6)</sup>	44	●	◎予一, 教, 交, 予特, 決, 電		
4	佐々木利雄	製氷業	42	●	交, 衛, 予一, 予特, 決	●	●
5	中山信一郎	弁護士	38	●	○衛, 民, 予一, 予特, 決	●	
6	中山 豊士	農業 <sup>(注7)</sup>	36	●	民, ○電, 厚, 交, 予一, 予特, 決		
7	斉藤 忠雄	弁護士	46	●	副議長, 庶, 教, 決		
8	長沢 信廣	団体役員 <sup>(注8)</sup>	38	●	◎工, 経, 予一, 決		
9	武田 忠幸	旅行具製造業	49	●	◎民, ◎厚, 予一, 予特, 決	●	●
10	鈴木勘太郎	酒販売業	54	●	予一, ◎予特, 経	●	●
11	福永 重治	報恩学院理事	39	●	民, 厚, 教, 予一, 予特, 決	●	
12	佐山 慶頭	?	?	●	経, 交, 予一, 決		
13	竹中 三郎	木材業	48	●	◎予一, ◎治, 交, 予特, 決, 電	●	
14	佐藤千代吉	会社員	36	●	民, 厚, 治, 予一, 予特, 決	●	●
15	高田信太郎	撞球業	51	●	◎庶, ○民, ○厚, 予特, 決	●	●
16	三関 武治	農業	53	●	工, 衛, 治, 予一, 決	●	
17	安斉 幸作	農業	49	●	◎衛, ○電, 教, 予一, 決	●	●
18	熊谷 直吉	貸家業	56	—	—	●	
19	佐藤 一二	貸家業	63	—	—	●	●
20	栗賀 信衛	薬種商	63	—	—	●	
21	猪飼五十一	体育具製造業	62	—	—	●	●
22	水島 久子	無職	49	—	—	●	
23	伊坂 タマ	無職	64	—	—	●	
24	半沢 洵	無職	70	—	—	●	
25	佐山慶五郎	無職	59	—	—	●	
26	若木 賢祐	?	?	—	—	●	
27	小野村林蔵	教会牧師 <sup>(注9)</sup>	64	—	—		
28	計良 歳雄	質業	35	—	—	●	
29	阿部初太郎	薬種商	?	—	—		
30	高田 富與	市長 <sup>(注10)</sup>	56	—	—		
31	原田 與作	助役 <sup>(注11)</sup>	48	—	—		
32	瀬田 一雄	第二助役	52	—	—		
合計又は平均		—	50.8	17	—	20	9

(注) 1. 本表のタイトルを原資料にもとづき「民生委員推薦委員会委員」としなかった理由は、本稿末尾の註(105)を参照のこと。

2. 議員の場合の職業とは、議員以外の主要な収入源を示している。

3. 市議会での役職は、以下のとおり。なお名称の前の◎は委員長, ○は副委員長を示す。

予一(予算委員会・一般会計分), 予特(予算委員会・特別会計分), 衛(衛生委員会), 経(経済委員会), 工(工営委員会), 交(交通委員会), 庶(庶務財政委員会), 民(民生委員会), 教(教育委員会), 厚(厚生委員会), 治(治安委員会), 電(電力対策委員会), 決(決算委員会)

4. 民生委員以外の推薦委員の職業・年齢等は、名簿以外の各種史料を利用して補足した。

5. 札幌大映, 札幌魚菜卸売市場, 小林商店の各取締役。

6. 全日本スキー連盟, 北海道体育協会の各理事。

7. 情報源は, 札幌市教育委員会編『新札幌市史』第四巻通史四, 札幌市, 1997年の87~92頁の表-6。

8. 北海道商工組合中央会副会長。

9. 札幌北一条教会牧師。

10. 情報源は, 札幌市教育委員会編『新札幌市史』第5巻通史五(上)札幌市, 2002年の46~94頁。

なお同人は, 戦前より弁護士のかたわら市議に就任。

11. 情報源は10と同一。なお本人は, 1959年より市長に就任。

(資料) 著者不詳「札幌市民生委員推薦委員会委員名簿」1948年, 氏家民雄編『1952年版, 北海道年鑑』北海道新聞社, 1951年, 浅野松次良編『第47版, 日本紳士録』交詢社, 1944年。

新民生委員法第5条にしたがって委員7人によって同市民生委員推薦会から推薦された候補者を審査しているが、表15のように審査会委員は推薦会委員や民生委員を兼務していない。これもやはり、終戦直後の特殊事情であったと考えられる。

なお旧生活保護法は、成立後わずか5年で新法に変えられたが、その背景には民生委員の有り方に関する問題が提起されていたことがあげられる。当時の事情を、占領下の厚生省社会局長として社会福祉の基本路線を築いた木村忠二郎の日記（『木村忠二郎日記』）によってみると、1949年に入って民生委員が戦前の隣組制度の衣替えにすぎないこと、圧制的に地域の被対象者に接していることなどが問題とされるようになり、GHQと厚生省との間の会談でこれらがとりあげられるようになったという<sup>(107)</sup>。このような問題を解決するために、民生委員を第一線の補助機関から協力機関へとその機能を変更させるように、新法が制定されたといわれている。このためもう1回、民生委員の特性を大きく変化させる動きが新法の施行直後に発生したと推測されるが、この点は資料が見つからないため今後の検討課題としたい。

ところで札幌市における民生委員の集団特性は、その後いかに変化したのであろうか。同市では1951年10月に開設された福祉事務所が生活保護政策を直接担当するようになったが、ちなみに同年末の民生委員数は311人（定員は318人）であり、委員1人当りの受持世帯数は215戸であった<sup>(108)</sup>。性別では男性270人、女性41人であったから、女性の割合は13.1%となり、48年時点より急速に女性の割合が上昇した。その後、55年末には382人（同、397人）となったほか、性別では男性314人、女性68人であり、女性の割合は18%と引き続き上

表15 北海道における民生委員審査会委員の個人属性（1948年）

（単位：人）

識別番号	役職	氏名	性別	年齢(歳)	職業	代表的な公職	市議会議員	推薦会委員	専門委員	民生委員
1	委員長	蜂須賀芳太郎	男	45	?	(北海道地方少年保護委員会委員長)				
2	委員	池浦俊彦 <sup>(注2)</sup>	男	44	?	?				
3	委員	半沢 洵	男	70	無職	北海道社会事業連盟会長		●	●	
4	委員	横湯 通也	男	52	安楽寺住職	引揚者団体北海道地方連合会				
5	委員	上田 歿子	女	45	(労働省職員) <sup>(注4)</sup>	社会教育委員				
6	委員	水島 久子	女	49	無職	大学婦人協会副会長、北海道□□□□婦人会長			●	
7	委員	武田 忠幸	男	49	会社員	北海道民生委員連盟会長	●			●
8	委員	天野 銀市	男	63	育児園理事	札幌育児園理事			●	
9	委員	松本剛太郎	男	59	医師	北海道医師会長			●	
10	委員	山下 愛子	女	51	?	北海道共立婦人愛子会理事長				
合計又は平均	—	—	—	52.7	—	—	1	1	4	1

- (注) 1. 本表のタイトルを原資料にもとづき「民生委員銓衡委員」としなかった理由は、本稿末尾の註(105)を参照のこと。  
 2. 池浦俊彦は、資料上で苗字しか記載されていなかったため、『北海道年鑑』の人名録より該当する人物を選んだ。  
 3. 職業と代表的な公職のカッコ内は、1951年時点で把握されたものである。  
 4. 労働省婦人少年局北海道職員室主任。

(資料) 著者不詳「民生委員銓衡委員名簿」1948年。氏家民雄編『1952年版、北海道年鑑』北海道新聞社、1951年。

昇した<sup>(109)</sup>。定員が増加した背景には、3町村(琴似町, 札幌村, 篠路村)の合併により従来の350人から47人増加したことがあるが, そのような特殊要因を除外しても, 人口増加のなかで短期間に委員数が増加したことがわかる。

さらに高度成長期から現在に至るなかで, 引き続き民生委員の属性は急激に変化していった。この点を確認できる詳細な名簿は収集できていないが, おそらく人数の増加, 女性・無職比率の増大, 自営業主・会社員比率の低下, 市議会議員の消滅, 平均年齢の上昇がおこったと推測される。ちなみに2005年3月末には, 民生委員数は2,665人(定員は2,741人), うち男性1,073人, 女性1,592人となり, 総数が急増したほか女性が過半数を占めた<sup>(110)</sup>。特に女性が急増した背景には, 育児問題など家庭内の問題解決には女性のほうがきめ細かく対応できるとの考えがあったほか, 女性の社会進出が活発化したこと, 女性が多忙な男性に代わる貴重な担い手となったこと等の理由が考えられる。またその他の特徴として, 就業構造上で雇用者の比率が増大したこと, 雇用者等が時間的な余裕が確保できなくなったために定年後に民生委員をおこなうケースが増えたことなどが考えられる。このため平均年齢は, 2004年12月に62.3歳となり, 1948年時点より10歳近く上昇した。

そのほか最近の生活保護行政を, 民生委員数, ケースワーカー数, 生活保護世帯数などの主要数値で位置付けておこう。すなわち2004年現在, 人口187.3万人, 総世帯数82.8万戸の札幌市において, 民生委員2,665人, ケースワーカー518人, 生活保護世帯(実数)3.2万戸であった。このためケースワーカー1人につき約79人の民生委員を担当しているほか, 民生委員1人当り生活保護世帯数12戸, ケースワーカー1人当り生活保護世帯数62戸となっている。厚生労働省では, ケースワーカー1人当り民生委員数のガイドラインを80人としているように, これらの数値に関して札幌市がとりたてて全国平均を大きく上回っているというわけではないが, 特にケースワーカーは業務内容の専門性・重要性を勘案すると, 少人数できわめてハードな仕事をおこなっているといえよう。また札幌市内の町内会(自治会を含む)は総数2,163であるため, これら自治組織の(高年齢の)役員が民生委員を兼務している場合がきわめて多いことがわかる。このように町内会が地域福祉にとって非常に重要な役割を負っている点は, 戦前の事例とまったく変わらない。

以上の特徴は, あくまで札幌市という一地方都市を対象として浮かび上がった事実にすぎない。とはいえ札幌市は, 政令指定都市クラスで大阪市に次ぐトップクラスの保護率となっているから, 生活保護制度の問題点が象徴的に発生していたと考えてもおかしくなからう。それゆえ我が国の就業構造が自営業から雇用者へシフトしていった傾向(いわばサラリーマン化傾向)が, 民生委員制度やそれを取り巻く生活保護政策全般に大きな影響を与えていたことは, 全国(あるいは東京圏)でも同様に発生していた可能性がある。そして戦前の自営業主では, 既述のとおり生活の基盤である地域(居住地)が所得稼得といった経済的な基盤

とも重なり、地域コミュニティの強化に積極的であったが、戦後はこのような傾向はかなり弱まったと思われる。

最後に、これら民生委員の意識についても、その変化を追っておこう。これに関して継続的な調査は実施されていないが、幸いなことに1966年時点において札幌市内の民生委員150人を対象として実施された意識調査が残っている<sup>(111)</sup>。この調査結果は我々に高度成長期における民生委員の様々な考え方を提示してくれる。このうち最も象徴的な点は、生活保護の給付額の決定に際して、民生委員側では民生委員の意見を尊重すべきと考えている割合が85.4%、福祉事務所のみで決定すべきとする割合が10.4%であるのに、ケースワーカー側ではそれぞれ52.6%、46.3%であった<sup>(112)</sup>。

このような意識の差の根底には、もちろん民生委員の役割が方面委員の場合と異なり、所得調査から給付額の決定に至る一連の業務がケースワーカーに移ったにもかかわらず、自らの幼少期に方面委員が所得調査を実施していたという記憶が鮮明に残っていたことが影響していることがあったであろう。さらに協力機関と位置付けられたにもかかわらず、給付額の決定に極めて重要な情報を収集しているといった実務上の事情も、双方が大きく異なる意識をもつ理由であろう。それゆえ調査を実施した永田勝彦らも、報告文のなかで「民生委員と福祉事務所との心理的対立ないし離反は行政面のみならず地域福祉展開に当たって等閑視することのできない点」と指摘していた<sup>(113)</sup>。

それでは今日、このような意識のギャップは埋められたのであろうか。これに関する札幌市を対象とした再調査は実施されていない。ただし筆者が民生委員と面談した限りでは、すでに制度が導入されて60年近く経ったこともあり、給付額の決定事項はあくまで福祉事務所の先決事項として、民生委員に上記調査で現れたような意識はほとんどなくなったように思われる。さらに民生委員が高齢者中心であることも、地域内のあらゆる階層と接する職務の遂行にあたって消極的にさせている面もあるかもしれない。

ちなみに全国の民生委員による相談・指導の内容（総件数に占める個別件数の割合）をみると<sup>(114)</sup>、1965年当時は生計費の問題41.8%、家族関係の問題21.3%となっていたが、84年になると生計費の問題9.7%、家族関係の問題6.1%といずれも大幅に低下しており、民生委員の業務内容が大きく変化していることがわかる。さらに相談・指導件数を関連法規別に分類すると<sup>(115)</sup>、65年には生活保護法48.3%、児童福祉法24.6%であったが、84年には生活保護法13.9%、児童福祉法5.3%とも低下し、かわりに老人福祉法41.1%が増加した。民生委員の仕事が生活保護から他の業務へと軸足を移しつつあるが、地域福祉にとっては極めて重要な役割を担っていることに変わりはない。

なお戦後の民生委員は、町内の顔役である町内会の役員やその経験者等が就任していることが多いなど、戦前期と同様に町内会との結びつきが強い側面を示している。ただし、とも

すると都市部で町内会活動が沈滞しやすい状況のもとでは、このような町内会運営と結びついた選出方法は磐石な方法とはいいがたい。事実、札幌市では民生委員の候補者が不足ぎみであるため、その定年を2002年に73歳から75歳へと引き上げている。現在、戦前から連続と続く町内会と生活保護政策の関係を見直し、域外の有用な人材を機動的に活用できる体制の整備などが求められている。このような民生委員の性格変化を後押しするように、2000年には50年ぶりに新民生委員法が改正され、第1条で従来の「保護指導のことにあたる」から「相談に応じ、必要な援助をおこなう」と変わったほか、第10条の「名誉職」規定が削除されるなど、その基本的性格を大きく変えたことも、あわせて指摘しておこう。

#### 4.2. 福祉事務所への業務移管

前節で検討したように、戦後の生活保護政策は福祉事務所が中心となって実施されるようになったため、生活保護政策の問題点を福祉事務所の業務との係わり合いのなかで把握する必要がある。周知のとおり福祉事務所の抱える問題点は多様であるが、ここではいくつかの論点に絞って検討していくこととする。

その前に、戦後の生活保護政策を象徴する生活保護率やそれと関連した指標の動きを把握することによって、政策の変化をフォローしておこう。表16には、全国における世帯保護率、貧困率、捕捉率を時系列で示してある。ここで世帯保護率とは総世帯数に占める被保護世帯数の比率、貧困率とは総世帯数に占める貧困世帯数の比率、捕捉率は貧困世帯数に占める被保護世帯数の比率のことである<sup>(116)</sup>。政策サイドでは、90年代半ばまでの保護率の長期的な低下傾向は経済成長にともなう貧困者の減少の結果であり、それ以降の急速な上昇は景気後退や高齢化の影響であるなど、総じて保護率の動きは貧困状況を反映したものと考えている。しかしこのように世帯保護率を貧困の程度の代理指標とみなすためには、少なくとも捕捉率が期間を通じて一定となっていなければならないが、はたしてこのような仮定が成立しているのだろうか。

まず表16によって、貧困率の推計データをみてみよう。貧困率の推計値は多数あるが、ここではできるだけ長期間のデータがある場合を中心に掲げている<sup>(117)</sup>。このため推計値はかならずしも多くないが、データ間でかなりの開きが発生している。和田・木村推計は、年ごとに大きく変動しているが、平均してみると概ね會原、厚生省推計のほぼ倍の水準にある。しかもそのトレンドは、和田・木村推計が概ね1970年代初頭にボトムとなったあと、大きな変動をともしつつも上昇傾向にあることがわかる。1950年代後半から60年代前半に限定すると、このような低下傾向は厚生省でも確認できる。これに対して會原推計は、ほぼ70年代前半から80年代前半にかけて同水準で推移している。また90年代の動きについては、和田・木村が概ね上昇傾向であるが、山田や駒村のデータでは低下傾向のようにも見られるなど、

表 16 世帯保護率・貧困率・捕捉率の推移

(単位：%)

	世帯保護率	貧 困 率			捕 捉 率		
		和田・木村	會原/山田	厚生省/駒村	和田・木村	會原/山田	厚生省/駒村
1953	3.96						
1954	3.80	21.60		(厚生省)	17.6		(厚生省)
1955	3.49	20.09		21.54	17.4		16.2
1956	3.12	18.70		20.26	16.7		15.4
1957	2.80	17.24		17.50	16.2		16.0
1958	2.78	16.67		15.44	16.7		18.0
1959	2.82	16.31		14.39	17.3		19.6
1960	2.72	17.44		13.88	15.6		19.6
1961	2.61	18.05		10.52	14.5		24.8
1962	2.62	17.03		10.52	15.4		24.9
1963	2.60	14.00		10.20	18.6		25.5
1964	2.56	11.44		9.55	22.4		26.8
1965	2.48	9.45		9.88	26.2		25.1
1966	2.46						
1967	2.35	10.92			21.5		
1968	2.30	9.54			24.1		
1969	2.28	9.14			24.9		
1970	2.20	11.74			18.7		
1971	2.17	8.94	(會原)		24.3	(會原)	
1972	2.17		6.36			34.1	
1973	2.16	14.44	5.98		15.0	36.1	
1974	2.10	11.42	4.82		18.4	43.6	
1975	2.15		6.78			31.7	
1976	2.07	10.51	6.66		19.7	31.1	
1977	2.10	9.93	6.13		21.1	34.3	
1978	2.14	18.82	6.22		11.4	34.4	
1979	2.14	16.83	6.58		12.7	32.5	
1980	2.11	12.83	6.20		16.4	34.0	
1981	2.10	10.88	6.00		19.3	35.0	
1982	2.13	13.58	7.14		15.7	29.8	
1983	2.14	12.72		(駒村)	16.8		(駒村)
1984	2.11	16.15		10.43	13.1		16.51
1985	2.10	18.86			11.1		
1986	1.99	18.25			10.9		
1987	1.88	20.90			9.0		
1988	1.75	16.31	(山田)		10.7	(山田)	
1989	1.66	16.57	15.57	4.02	10.0	10.7	25.22
1990	1.55	20.59			7.5		
1991	1.48	14.41			10.3		
1992	1.42	21.23	13.66		6.7	10.4	
1993	1.40	15.05			9.3		
1994	1.42			9.44			12.02
1995	1.48		12.80			11.6	
1996	1.40						
1997	1.41						
1998	1.49						
1999	1.57			9.32			18.47
2000	1.65						
2001	1.76						
2002	1.89						
2003	2.06						

(注) 1. 貧困率・捕捉率のデータのうち、會原/山田、厚生省/駒村は、それぞれ調査時期が異なるために便宜上、同列に記入しているにすぎない。数値に関連性がない点に注意のこと。

2. 世帯保護率＝生活保護の被保護世帯数÷総世帯数。

3. 厚生省の貧困率は、世帯保護率÷捕捉率で谷沢が計算した。ここでの捕捉率は、『厚生省報告例』1965年に掲載されていた低消費水準世帯員数をもとに、高山憲之が計測した捕捉率である。このため厳密にみると、被保護者ベースの数値であるが、ほぼ実態を反映しているとみなした。

4. 山田の貧困率は、貯蓄負債を考慮しない場合の数値である（ただし上表の数値は、中川の論文中の表2より入手した）。

5. 厚生省と駒村の捕捉率は資料より入手。それ以外は、捕捉率＝世帯保護率÷貧困率。

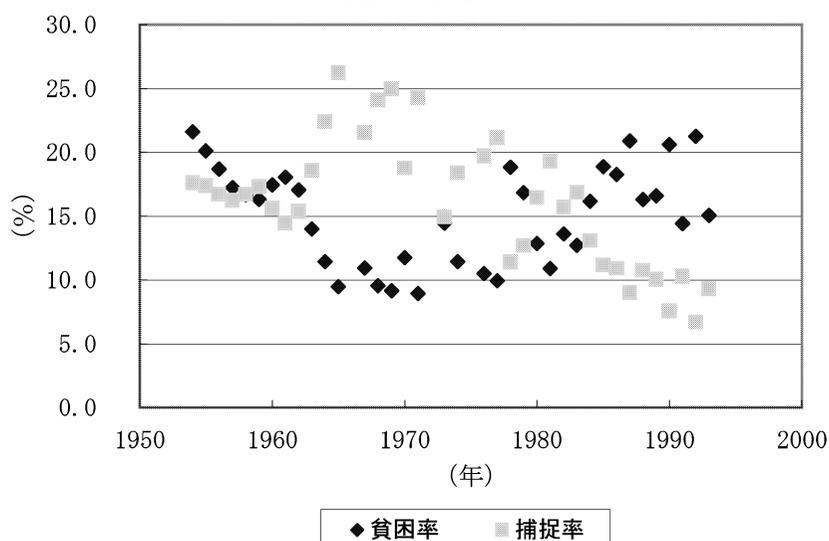
(資料) 世帯保護率は生活保護の動向編集委員会編『平成17年版生活保護の動向』中央法規、2004年の13頁。和田有美子・木村光彦『戦後日本の貧困、低消費世帯の推計』『季刊、社会保障研究』第34巻第1号、1998年の93頁、表2。會原利満『低所得世帯と生活保護』社会保障研究所編『福祉政策の基本問題』東京大学出版会、1985年の184頁、表8・1。高山憲之『貧困計測の現段階』一橋大学経済研究所編『経済研究』第32巻第4号、1981年の327頁、第4表。山田篤裕『社会保障制度の安全網と高齢者の経済的地位』社会保障・人口問題研究所編『家族・世帯の変容と生活保障機能』東京大学出版会、2000年、同『国民生活基礎調査を用いた社会保障の機能評価に関する研究』報告書、1999年。中川清『生活保護の対象と貧困問題の変化』『社会福祉研究』第83号、2002年の35頁、表2。駒村康平『低所得世帯の推計と生活保障制度』城戸喜子教授退官記念論文編集委員会編『社会保障研究の過去と現在から未来へ』2003年。

かならずしも確定することができない。

貧困率の動きに対応して、捕捉率の動きもきわめて特徴的である。すなわち厚生省と會原のデータでは和田・木村推計のほぼ倍の高さにある。また和田・木村推計では、図3のように60年代前半に大きく上昇しているものの、それ以外の期間では(70年代前半にやや上昇したのを除くと)ほぼ低下傾向を示している。厚生省推計では、50年代半ばから60年代半ばまで急激に高くなっているし、會原推計では他の2データと比較するとかなり高くなっている。特に會原推計は、同じ時期で和田・木村推計の倍近い水準にあるほか、そのトレンドもほぼ一定となっている。なお90年代の捕捉率を山田篤裕の推計した貧困率より計算すると、89年より95年の水準が高くなっており、世帯保護率の上昇開始時点よりも早い段階で捕捉率が上昇し始めていたことが示唆される。

以上のように、推計者によって捕捉率に大きな開きが生じているが、すくなくともいずれの推計によっても世帯保護率を貧困率の代理指標として使用することが困難であることは明らかである。この事実は、生活保護法でうたっている最低限の生活が保証されていないという点で、きわめて重大な政策の欠陥といわざるをえない。同様の主張は、星野信也、小川浩などによっても指摘されるなど<sup>(118)</sup>、2000年代に入って徐々に増えている。もちろんこのような結論を導くには、貧困世帯数を正確に測定する必要があることはいうまでもない。この点に関していずれの推計も、基本的には生活保護基準を貧困線とみなしているため、推計のベースは一致している。しかしこれらの主張に対して、いまのところ厚生労働省または現場の福

図3 貧困率・捕捉率の推移



(資料), (注) は表 16 を参照 (貧困率・捕捉率とも和田・木村の推計値を採用した)。

社事務所サイドからは、まったくといってよいほど、反論はおこっていない。むしろ貧困率・捕捉率といった概念が、どこまで実態を正確に反映した指標であるか疑義がつきまとうため、使用することを控えているといった主張もある<sup>(119)</sup>。

それではなぜこのような低い捕捉率が発生していたのであろうか。またなぜ捕捉率が時期によって大きく変動したのであろうか。ここでは図3における捕捉率の傾向を、過去3回にわたって実施された「適正化」措置にもとづいて説明する<sup>(120)</sup>。3回の適正化とは、1950年の新生活保護法の制定直後における第1次適正化、1960年代半ばからの第2次適正化、1980年代初頭からの第3次適正化である。第1次適正化は、大量の失業者で構成されていた生活困窮者に対して、失業保険法がほとんど効果をもたらさなかったために、その代替措置として生活保護が求められた。このような状況に対して、54～56年にかけて主に医療扶助と在日外国人を対象として支給制限が強く実施された。たしかにこれらの動きを反映したように、捕捉率は54年から62年まで低下傾向を示したが、この時期はそれ以降と比較するときほど大きな低下ではなかった。

60年代に入ると、60年の高齢加算・新規就業控除・期末一時扶助の新設、61年のエンゲル方式の導入や住宅扶助・教育扶助の大幅引き上げなど、新たな制度が相次いで導入された。これらの一連の措置によって捕捉率は大きく上昇したが、64・65年の両年になると再び適正化（いわゆる第2次適正化）措置が実施された。ここでは、稼働能力者世帯を保護から排除することを目的として収入の推定認定が実施されるなど、今日まで続く要否判定の考え方が強化されていった。このような行政側の動きに対応して、表16のように捕捉率は65年をピークとなったが、それ以後は70年代末まで上昇・下降を繰り返しながらも概ね低下していった。

さらに80年代初頭になると、①1981年11月に厚生省保護課長・監査指導課長連盟による適正化の指導として「社保123号」通知（正式名称は「生活保護の適正実施の推進について」）が出されたほか、②総務庁の行政監察（84年）や会計検査院の検査（86～88年）がしばしばおこなわれたことも、保護申請を抑制する方向に作用した<sup>(121)</sup>。これら適正化の名のもとで、補足性（つまり稼働能力活用、資産活用、親族扶養の優先）の適用が80年代以降に強化されていったことが、表16において捕捉率が81年以降急激に低下した理由と推測される。そしてこの第3次適正化は、第1次・第2次適正化と比べて長期化しており、保護の抑制が常態化していったという指摘もなされている<sup>(122)</sup>。

以上のように貧困率や捕捉率は、その時々生活保護政策の考え方と密接に結び付けて考えることができる。特に捕捉率は、1から引いた数字が漏給の程度を示しており、政策スタンスの代理指標とみなされるが、現状では貧困率ほど注目されてはいない。さらに福祉事務所といった現場の職員自身は、財政状況や国の方針等をことさら意識しておらず、「適正化」を実施していたという実感はないという<sup>(123)</sup>。仮にそのような特徴があるとなれば、それは担

当職員の「適正」に対する感性、具体的にはマスコミ報道(例えば「受給者への厳しい目」など)や不正等に対する住民監視、納税者感覚の浸透等に対する感性に基づいていたのではないかといった指摘もある。このような「適正化」は、国政レベルで実施されてきたのか、それとも地域別・事務所別の裁量に拠るものなのかを判断することは難しいが、少なくとも長期間を経て現場に染み付いた業務手法であったことは事実であろう。

いずれにしてもこのような政策スタンスの長期動向にもなまって、被保護世帯の特徴も変質していった。すなわち世帯形態別にみると、高齢者・母子世帯は小規模世帯として保護されやすいのに対して、就業者のいる世帯や大規模世帯は保護されにくくなった。もちろんこのような小規模化をもたらす背景として、福祉事務所側がいわゆる「世帯分離」措置によって個人に対する保護を実施してきたこともあげられるが<sup>(124)</sup>、少なくとも戦後を通じて政策の対象となりやすい世帯となりづらい世帯に選別される傾向が強まった。そして非稼働世帯の割合が増加して受給期間の長期化が進むなど、いわゆる「非稼働単身世帯化」が発生している一方で<sup>(125)</sup>、生活保護を受けずに最低賃金で就業している非正労働者で「ワーキング・プア」化が進むなど、貧困の内容を複雑にさせている。

このように戦後の生活保護政策は、制度が定着するなかで様々な問題を持つようになった。これらの問題を大別すると、社会福祉政策上の歪みを反映した問題と、生活保護法制自体の不備である。すなわち前者として老齢年金・生涯年金で最低生活が保障されない高齢者や障害者、最低賃金制で最低生活が保障されない非正労働者などの発生であり、いわば社会保障政策全体のなかで検討する問題である。これに対して後者は、自治体の少ない生活保護予算ゆえに運用上で保護世帯数を抑制していること等があげられる。前者の問題は、生活保護政策のみで解決できる話ではないので、以下では後者に限って議論を進めていく。

まず戦後の生活保護行政は、福祉事務所等に所属した多数の専門職層によって制度の運用がなされているが、そこでは「適正化」に代表される多様な裁量行政が、法の理念とかけ離れて日常的に実施されてきた点に注目すべきである。また「世帯分離」も、裁量行政の一種とみなして差し支えなからう<sup>(126)</sup>。これらの広汎な裁量行政の実施によって、生活保護行政に対する信頼感が低下しており、行政側と低所得者側とのあいだで相互不信が強まっている。特に生活保護申請受理前(すなわち申請書類の作成指導段階)に、申請書類の作成を抑制するような窓口指導がおこなわれており、もし作成を中止するならば本人が納得した上でおこなわれたという解釈が、行政サイドでなされている。このような「申請保護原則」にもとづく解釈に従うと、申請書の作成中止行為は法的根拠にもとづき実施される裁量行政以前の話となり、そこでは本人の意思にもとづき申請書を提出しなかったがゆえに問題が存在しないことになる。

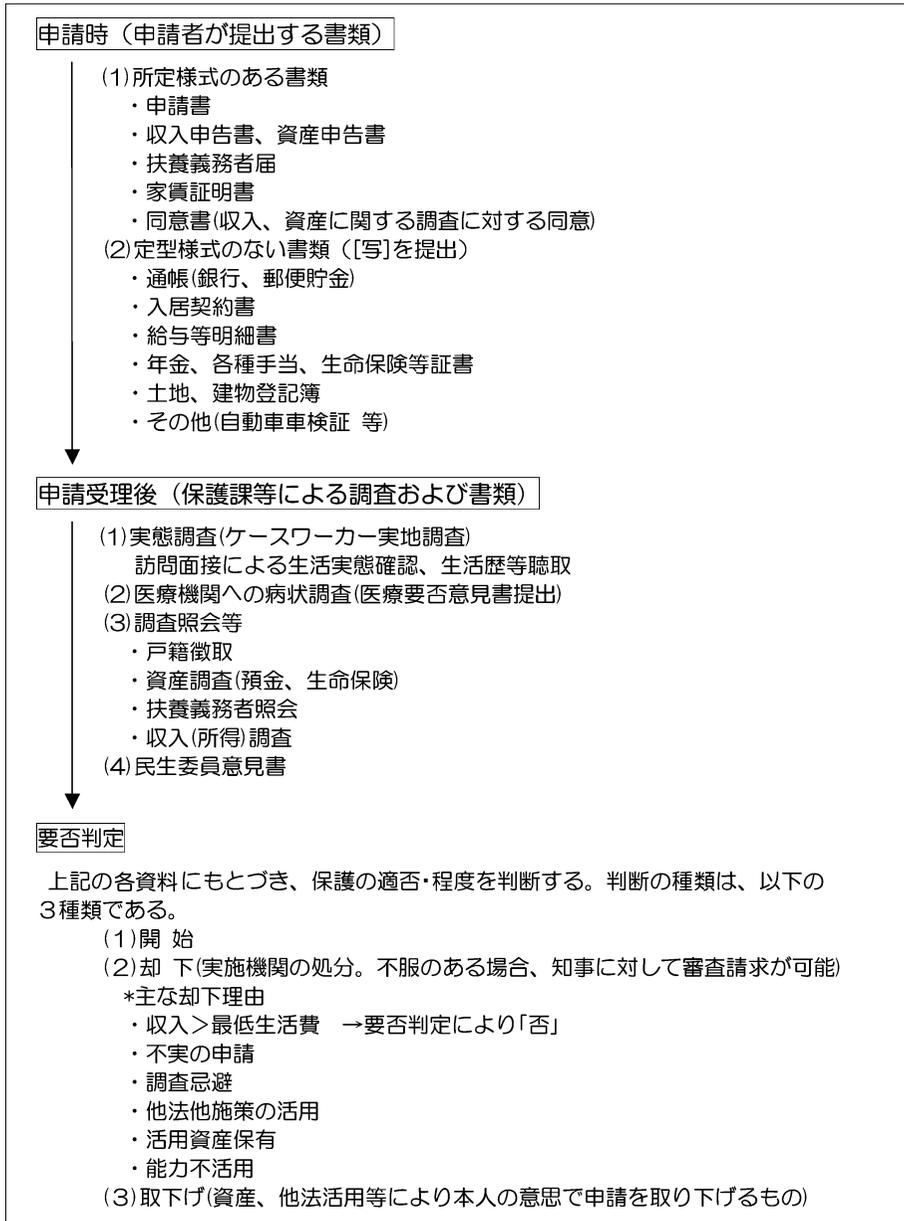
しかし実態に即していえば、このような場合にもなんらかの裁量行政が存在していたとみ

なすべきである。それゆえ裁量行政を是正するためには、経済学・社会福祉学等からのアプローチだけではなく、行政裁量権の恣意的な運用に対する監視といった、行政法学からのアプローチも必要となろう<sup>(127)</sup>。具体的には、生活保護の開始には迅速性が求められているにもかかわらず、申請前に数回の面接や各種資料の提出が求められているなど、申請を遅延させるような手続きがあるため、行政手続法第7条の趣旨を徹底させるほか、給付決定を優先して事後の費用返還を通じて担保する（生活保護法第63条、80条）などの方式を積極的に活用すべきである。また保護措置の廃止は、理由を明示した文書でおこなわれるものの、運用上からみるとインフォーマルな処理に陥りやすいこと、廃止に対して独自の弁明の機会を付与（生活保護法第62条4項）しているが、その手続きの詳細を決める法令や通達がないため、実務上から弁明が認められない場合がある点も改善しなければならない。さらに不服申し立てをおこなって50日以内に裁決がなかった場合には、棄却されたものとみなして取消訴訟を提起できる（生活保護法第65条）としているが、大半の場合には同期間を経過してもなお係属している。このため審査手続きの迅速化を進める必要性がある。

このように生活保護体系を抜本的に変更することは容易ではないが、とりあえず現行の体制を基礎としつつ長期的な視点から制度の修正をおこなっていくには、以下のような改善策が必要になろう。第一に、フロー（あるいは消費）重視の貧困観を是正しなければならない。すなわち経済水準が上昇して、戦前のような生活水準ぎりぎりの所得水準で貧困を計測すること（つまり絶対的貧困）が無意味となった。それに代わってその時点における特定社会のなかである一定の所得以下の集団を貧困にあるとみなした、いわゆる相対的貧困の概念が提出されてきた。ちなみに我が国の保護基準は、標準生計費方式→マーケット・バスケット方式→エンゲル方式→格差縮小方式→水準均衡方式の順で変わってきたが、このうち水準均衡方式は基本的には一般勤労者世帯の消費支出の約70%になるように設定されているという点では、相対的貧困の概念を取り入れている。

これらの発想に共通している点は、常に「最低限の生活水準」を考えるにあたってフローの所得水準のみを基準としていることである。この考えにもとづいて、保有資産はあくまで処分して所得に換金されることを前提として評価されているが、このような状況に追い込んで初めて保護手続きが開始されることは、むしろ生活保護からの帰還を遅延させる原因ともなっている<sup>(128)</sup>。もちろん保護の補足性の原理における「資産の活用」といった規定があるものの、現場では資産自体が生活を営む上でのツールであると積極的に評価しているわけではない。ちなみに現在、福祉事務所で実施されている要否判定までの各種手続きを書類の作成に従ってみると、図4ようになる。実に様々な書類を作成しており、通常いわれているミーンズテスト（資力調査）が多様な調査の集合体であることが理解できる。そしてそれらの情報にもとづいて厳密に要否が判定されているが、ここではフロー重視の考えが徹底されてお

図4 生活保護の申請から決定までの流れ(作成書類を中心として)



(注) 要否判定のうち(3)はあくまで申請者の意思にもとづく行為であるため、本来は加えるべきではないが、同人の取り下げの妥当性を判断するという意味で要否判定に加えた。

(資料) 札幌市白石区保健福祉部の作成資料を谷沢が一部修正。

り、いわゆる様々な機会が奪われることによって感じる貧困状態を正確に反映しているわけではない。

このような問題に対して近年は、例えばタウンゼントが提唱した相対的剝奪概念を我が国に適用しようといった試みが、平岡公一や阿部彩などによっておこなわれている<sup>(129)</sup>。例えば阿部は、現状の保護基準はあくまで不平等の指標にすぎず貧困基準ではないとみなし、あらたに貧困基準として相対的剝奪の状態（必要な資源の不足のために、規範的に期待されている生活様式を共有できない状態）を個別に計測する手法を考案した。すなわち調査項目に、設備（電子レンジ、冷暖房機器等）のほかに、社会生活・保障上の日常行動（親戚の冠婚葬祭への出席、歯医者にかかる、毎日少しでも貯金をする等）も追加した16項目のアンケートを対象世帯に対して実施して、相対的剝奪指標（つまり貧困基準）を確定する。その指標と実際の年収と比較しつつ、最終的に貧困状態の集団特性を判断しようという試みである。

このような考えは、従来、貧困状態をあくまで所得・消費支出額等でのみ判断していた欠点を解決できる意欲的な試みといえよう。しかし現行のミーンズテストは、このような考え方に関連した情報を収集していないため、残念ながら個人別の貧困状態を把握することはできない。例えば収入申告書、資産申告書に代表されるように、収入・資産の主要項目のみを把握しており、上記のような日常行動の情報は皆無である。もちろん現状のテストでさえ、スティグマを発生させていると指摘されるため、それより詳細な内容に修正することには根強い反対意見がでてくることが予想される。しかし現代の貧困が見えづらくなっていると、しばしば指摘されているように、複雑化する貧困問題の解明にむけて、上記の考えにもとづきミーンズテストを拡充する試みは必要であろう。

ミーンズテストの拡充とは別に、大規模な貧困調査を新たに実施することも欠かせない。なぜなら埋橋孝文が指摘しているように、低所得世帯における限界有効税率の計測とそれと密接に関連した「貧困の罌」（働いて得た収入が、生活保護額の支給停止とそれとともなる各種費用の自己負担分の増額によって相殺されてしまうか、場合によっては純所得が減少してしまうため、従来どおり生活保護を受給しようとするインセンティブ〈換言すると労働へのディスインセンティブ〉が働くこと）などの実態を厳密に分析したり、各種政策を変更した場合の影響を正確に把握する研究も重要であるからである<sup>(130)</sup>。もちろん現在、生活保護世帯を対象として『社会保障生計調査』と『被保護者生活実態調査』が実施されているが、両調査とも家計簿方式で1年間継続して調査しているものの、調査世帯数が560戸にすぎず、上記の目的にとっては少なすぎる。新たな大規模調査の必要性が望まれる。

第二に、生活保護の長期化を阻止するカウンセリング業務の充実である。被保護者の特徴として、しばしば保護期間が長期化している事実が指摘されているが、この長期化の背景には多様な要因が考えられる。すなわち、①適正化の定着によって非稼働高齢者の割合が増え

ていること、②(第一の点ですでに指摘したように)生活保護の適用基準としてフローの所得水準を厳格化したことによって、制度的にその後の立ち直りを困難にしていること(いわば「貧困の穴」か?),③各種のモラルハザードが発生していること(例えば、働くよりも生活保護を貰い続けたほうが楽であるといった考えの定着など)、④消費行動の破綻、⑤家族関係の崩壊、などが考えられる。このうち④とは、働けないために低収入となって生活保護を受けているのではなく、収入以上に消費支出が大きくそれが引き金となって生活の破綻が発生したり、それが原因で職場を追われて無収入状況になる多重債務者等を示している。また⑤は、家庭内暴力(DV)や幼児虐待があげられる。

それゆえ④や⑤で問題なのは、生活保護額の不足ではなく、あくまで家庭生活を営むうえでの正常な家族関係の欠如である。このような家庭崩壊は、貧困現象の複雑化をもたらしている要因の一つとなっている。このような事例を考慮すると、第一で提案した調査による正確な貧困状況あるいは貧困者数にもとづいて、家計の再構築に向けた広範なカウンセリングを積極的におこなうべきであろう。しかしこのような事例は、従来の生活保護行政ではさほど重視されなかったことであり、専門家はほとんど育っていない。ちなみに札幌市では、④の場合には法律扶助協会による自己破産手続きを勧めるが、⑤に関しては個別のケースワーカーの判断に任せられているなど、即応する体制は整備されていない。この点では、NPOといった非営利組織を活用したり、あるいは地域内の人的ネットワークや相互信頼関係(互酬関係)を形成することも、選択肢の一つとして有効である。特に後者は、低所得階層のセーフティネットを整備する前提として、いわゆるソーシャル・キャピタルの醸成がきわめて重要になることを意味している。

第三は、貧困者の就業意識に関する評価を転換させなければならない点である。すなわち最近急速に話題となっているニート・ひきこもり等(以下、就労不適應者と呼ぶ)のように、就業していない状況を本人の意思による選択の結果とみなすだけでよいかという問題である。このような議論は未だ本格的におこなわれていないが、今後増加が予想される就労不適應者は生活保護の被保護予備軍となる可能性が極めて高いため、無視できない問題である。またフリーターのような非正規労働者も注意しなければならない。これらのグループになんらかの予防的な政策を実施しなければならないとすれば、それはいかなる形態をとるべきなのか。

ちなみに社会保障審議会福祉部会では、2004年12月に『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』を公表し、そのなかで地方自治体が自主性・独自性を生かして被保護者に対する重層かつ多様な自立支援プログラムを策定すべきであると提唱している<sup>(131)</sup>。このため2005年度より各自治体では、自立支援プログラムを独自に作成して実施しつつある。従来の生活保護行政が労働行政と分離していたことから、このような考え方は重要であるが、ここではあくまで通常の稼働能力者における保護の長期化を防止することを念頭に置いており、

上記のような就業不適応者は対象外となっている。戦前以来、生活保護は相談業務を実施しているものの、その実態は「自助努力」を前提としてきたが、このような基本的な考え方自体を抜本的に見直す時期にきている。この点で歴史は無力であり、社会全体が就業意識の変化というリスクをいかに抱え込むかを真剣に考えなければならない。

さらにプログラムの実効性という面を考えた場合、かならずしも高い評価を得ているとはいいがたい。例えば北海道に関してみると、2004年現在の完全失業率5.8%は全国平均4.7%より高くなっているため、これら被保護者がまともに求職活動をおこなってもほとんど職に就くことは不可能である。このような状況は被保護者に求職活動の意欲を喪失させることになるため、たんなる職業紹介活動の導入では意味がない。またリストラ等で被保護者となった者のうちには、自信を喪失して求職活動をおこなわない者もいる。このため札幌市では、初年度（2005年6月～2006年3月）には生活保護世帯総数32,674戸のうち、わずかに96世帯（ただし世帯主ベース）、全体の0.3%がこの制度によって就職できたにすぎない<sup>(132)</sup>。公的扶助政策にとって、ワークフェアが世界的な潮流となっている現在、従来型の労働観をもとにした政策形成は現実問題に直面して変質を余儀なくされよう。それゆえ今後は、自信を持って就業活動を継続できるための環境作りが必要であり、そのためには職業安定所との密接な連携のみならず、就業支援を対象としたNPOとの関係も密にすべきである。

第四として、就業の不可能な高齢者・障害者に対するの施策も必要性が増している。このためには、2005年1月からドイツで実施された最低生活保障制度改革のように、就業可能な者に対する基礎保障と就業不可能な者に対する社会扶助といった抜本的な制度改革が参考になるが<sup>(133)</sup>、それ以外にも地域コミュニティの弱体化の問題を解決しなければならない。すなわち町内会やそれに関連した地域コミュニティが長期的に解体されていったなかで、就業の不可能な独居老人等は親族との連絡が途切れがちになり、民生委員がその孤独死を発見するという事例が、高度成長期に分譲を開始した大規模住宅団地等でしばしば発生している<sup>(134)</sup>。それゆえ現在、民生委員の重要な業務の一つが、被保護者としての独居老人の世話であるといわれている。地域コミュニティの崩壊が最も強く現れる集団の保護のために、地域コミュニティの再構築が急がれるが、ここ当分は民生委員による独居老人等の手厚い支援がより重要性を増していこう。また母子世帯の母親の就業を促進するための保育施設の設置、家庭内での虐待や暴力の抑止にとっても、地域コミュニティを再構築する必要性が強まっている。

地域コミュニティの再構築にとって、町内会の役割が期待されることは当然の帰結であろう。ちなみに札幌市の町内会は、既述のとおり1952年以降に復活してくるが、それらは基本的には衛生協力会等が改組された単位町内会、それら複数の単位町内会で構成された町内会連合会（いわゆる連合町内会）、さらに複数の連合町内会によって構成された〇〇地区町内会連合会連絡協議会と、いわば階層構造になっている<sup>(135)</sup>。そして民生委員・児童委員が所属す

る社会福祉協議会との関係を見ると、(かならずしも明確な対応関係にはないが)大枠としては、連合町内会に対して〇〇地区社会福祉協議会が、〇〇地区町内会連合会連絡協議会が集まった〇区に対して〇区社会福祉協議会が、それぞれ設置されている。さらに各区の社会福祉協議会が集まって、札幌市社会福祉協議会が形成されている。このうち〇区社会福祉協議会と札幌市社会福祉協議会は社会福祉法人であるが、〇〇地区社会福祉協議会は非法人となっているなど、町内会と地域福祉は密接不可分の関係を形成している。

それゆえ町内会の抱える問題が地域福祉と直結しているほか、それを解決していく過程そのものが地域福祉に大きな影響を与えていく。ちなみに1993年に札幌市が各町内会に対して実施したアンケート調査によると<sup>(136)</sup>、町内会が早急に解決・改善を図らなければならない主要問題(いずれも複数回答)として、除雪・排雪問題(全体に占める回答者の割合:30.5%)、路上駐車問題(17.3%)、ゴミ対策(15.8%)、道路の整備(10.9%)などをあげている。除雪・排雪問題など、北海道特有の問題を含んではいるが、総じて町内会ごとに抱える問題は多様であるほか、ゴミ対策のように1986年の前回調査時(2.8%)より大きく増加しているものもある。しかしその一方で、町内会は役員のなり手がいない(72.2%)、活動の参加者が少ない(56.2%)、世代間の交流が難しい(27.2%)、未加入世帯が多い(23.8%)などの問題を抱えている。ちなみに前回調査では、役員のなり手がいない(45.9%)、活動の参加者が少ない(43.9%)であったから、形式的には町内会が存続しているものの、それを支えるソーシャル・キャピタルは弱体化する傾向にある。

地域コミュニティの脆弱化が進むなかで、反対に町内会が分担しなければならない業務は増加してきた。たとえば表17に示されているように、札幌市では現在、少なくとも22もの多様な業務が町内会単位で実施されている。これらの業務は戦後一貫して増え続けているが、日常的に継続して実施しなければならないものから、年に数回実施すればよいものまで、業務の繁忙性には相当の開きがある。また名称のみからその業務内容を把握できないようなもの(10, 14, 17, 18, 20)、かならずしも公的組織でない組織からの委託業務と考えられるもの(4, 5)など、はたしてこれらの業務をすべて町内会が分担すべきかどうか、再検討すべきであろう。特に後者の議論は、日本赤十字社、中央共同募金会といった公共性が強いとはいえ、一組織の下部機関として町内会を利用することが、地方自治等との関連ではたして適切な運営方法といえるかどうかという点である。現在、町内会の役員がこれらの業務をおこなうためきわめて多忙であり、仕事もちながらの片手間では町内会活動はおこなえないといわれる。それゆえ今後の福祉需要の高まりのなかで、町内会業務の見直しをおこなうほか、特定の役員に業務が集中しないような分担制も取り入れていくべきであろう。

さらに札幌市では、「まちづくり」といった切り口で新たなコミュニティの再構築が進んでおり、一層問題を複雑にしている。このような動きは全国的な規模で伝播しているが、どち

表 17 札幌市の各町内会で分担されている主要業務（1994年）

識別 番号	役職名・職務	連絡先	開始時期
1	民生委員・児童委員	民生局社会部庶務課	1947年
2	社会福祉協議会	区社会福祉協議会事務局	1952年
3	衛生団体連絡協議会	各保健所衛生課	1953年
4	日赤奉仕団	区市民部市民課	1954年
5	共同募金会（赤い羽根）	区社会福祉協議会事務局	1954年
6	体育指導員	教育委員会体育部	1957年
7	少年補導員	警察署防犯課	1960年
8	防犯推進員	警察署防犯課	1960年
9	統計調査員協議会	区市民部市民課	1961年
10	自衛隊協力会	区市民部市民課	1963年
11	防火委員	各消防署予防課	1960年代後半
12	保護司	法務省保護観察署	1970年
13	交通安全指導員	札幌市交通安全運動推進委員会	1971年
14	青少年育成委員	市民局青少年女性部	1972年
15	公害防止推進委員	環境局環境管理部	1972年
16	明るい選挙推進委員	区選挙管理委員会	1976年
17	緑の審議会委員	環境局緑化推進部自然保護課	1977年
18	緑の愛護員	環境局緑化推進部自然保護課	1978年
19	体育振興会	札幌市スポーツ振興事業団	1981年
20	健康づくり運動実行委員	各保健所保健予防課	1984年
21	少年消防クラブ	各消防署予防課	1985年
22	クリーン札幌推進協議会	各清掃事務所	1989年

(注) 1. 役職名・連絡先名等は、1994年当時のものであり、現在は変更されている可能性がある。

2. 連絡先は、あくまで事務遂行上の連絡先にすぎず、当該業務の発注元ではない。それゆえ日赤奉仕団は日本赤十字社、共同募金会は中央共同募金会が、それぞれ発注元である。

(資料) 札幌市教育委員会編『町内会今昔』（さっぽろ文庫、第70巻）1994年の251～252頁より作成。

らかという市街地の再開発といったハードウェアの整備面を意識して発生しているほか、それゆえに商店主等の利害関係者を中心に話が進められることが多い。また子供を中心とした行事が多く、働き盛りの人々を積極的に取り込んでいるわけでもないため、このような動きが福祉ネットワークの強化に結びつく保障はない。今後は、「まちづくり」を福祉ネットワーク等のソフトウェア面も考慮した計画として実施していくことが必要になるほか、多様な集団を取り込んだコミュニティ・ミーティングも積極的に活用していくべきである。

## 第5節 結びにかえて

本稿では、我が国における戦前から戦後にかけての生活保護政策を振り返ることにより、現在の生活保護政策が抱える多様な問題に対する若干の解決策を探ろうとしたものである。

現実には問題の多様性ゆえに、それらすべてを検討することは初めから諦めざるを得ないが、すくなくとも都市圏の歴史からの示唆として、地域内住民による福祉ネットワークの重要性が浮き彫りになった。

すなわち戦前期の方面委員制度は、予算が極端に不足するなかで実施され非常に不十分な制度であったほか、戦時体制下で組織が戦争に協力的であったといった批判もしばしばなされている。しかし生活保護の代表的指標として棄児の人数をみると、地域内で棄児を抑制するようなシステムが近世より確立していたほか、家庭内でも戦略的に子供を活用する傾向が強かったなど、我が国特有の地域内・家族内の仕組みが形成されていたため、他の低開発国よりも極端に少なかった。また町内会が先行して設置され「公共空間の再統合化」が達成されるなど、すでに地域内のソーシャル・キャピタルが蓄積していたため、方面委員制度が円滑に導入できた。これらの要因によって、戦前期は不十分な生活保護政策であったとはいえ、注目すべき側面を有していた。

もっともこれら一部の個人によって支えられてきた生活保護システムは、戦後に至ってその主要業務を福祉事務所等に移行するなど、制度上では分断されることとなった。しかも活動基盤であった町内会の活動も一時的にせよ停止したことも加わり、地域内で発生した問題がことごとく自治体で処理されるようになり、自治体が過度に住民の利害関係の調整役として介入せざるをえなくなった。ただし民生委員の活動内容を仔細にみると、地域住民に対する関与は様々な形で継続され、依然として無視できない存在にある。その点では、ソーシャル・キャピタルの蓄積にもとづく町内会あるいは民生委員の役割は、戦前の方面委員から継続されている。また戦後に開始された就業促進策と生活保護を職業安定所と福祉事務所に分離した体制も、有機的に連携する方法を摸索する必要が高まろう。

なお従来の研究では、方面委員から民生委員へ名称を変更した理由として、GHQが方面委員を批判的に捉えていたことが影響していたと、指摘されている<sup>(137)</sup>。しかし最近の研究によると、むしろ当時の厚生省がGHQに対する恐怖感を持っていたり、良い心証を得る必要があったりしたことから、自ら進んで変更したという<sup>(138)</sup>。いずれの主張が正しいか現状では判断し兼ねるが、すくなくとも方面委員に対する評価の背景には、良好に機能していた方面委員制度や町内会が戦時期に入り暴走したために、かえってその機能自体が批判されるようになったと解釈することもできる。しかしこのような名称変更の有無にかかわらず、戦前・戦後を通してこれらの人々が地域福祉にとってきわめて重要な役割を担っていたことを否定することはできない。むしろ戦後も方面委員の3割弱が民生委員に再選された事実を示されるように、普遍的な制度であったとみなすことができる。ここであらためて、方面委員制度とそれを支えた町内会システムに注目し、それらの名誉を回復しておきたい。

今後は、高齢化等の進行のなかで社会保障財源の不足が深刻化するなど、生活保護を取り

巻く公的部門の役割には限界がでてこよう。このような「小さな役所」を要求される状況では、各種のNPO・ボランティアグループや第一線を退いた地域住民等を積極的に活用しつつ、ソーシャル・キャピタルを蓄積することによって、多様な問題を解決していくことが期待される。その一環として町内会といった既存組織も有効に活用すべきであるが、現代の町内会は運営方法や長年の習慣に対する不満・不信が根強くあるなど、多くの問題を抱えている<sup>(139)</sup>。さらに“町内会のお付き合い”に代表される、過度に個人空間に介入する手法が再び必要になるとも考えられない。しかし社会保障のみならず、防災・防犯など日常生活の多分野において町内会の果たす役割は依然として大きいため、一面では歴史を逆回転させるような、地域内での互酬関係を伴った新たな公共空間の再構築を目指す必要があるのではなかろうか<sup>(140)</sup>。

## 謝 辞

本稿は、平成18年6月3日に立教大学池袋キャンパスで開催された、社会政策学会第112回大会の共通論題「『格差社会』のゆくえ」で発表した同名の論文を加筆修正したものである。当日の共通論題討論者である玉井金五(大阪市立大学)、荻谷剛彦(東京大学)、斎藤貴男(ジャーナリスト)の各氏から、多くの刺激を受けることができたほか、参加者である三富紀敬(静岡大学)、松田亮三(立命館大学)、近藤克則(日本福祉大学)の各先生からも興味深い質問を受けた。これらの方々すべての議論を加えることができたとは限らないが、できるだけ追加したつもりである。

なお札幌市の情報に関して、菱谷雅之(札幌市保健福祉局、前保健福祉総括担当課長)、今川明彦(同局保護指導課長)、前田真子(同局総務課係長)、笹嶋昭雄(東区民生委員・児童委員)、加賀賢治(東区鉄東まちづくりセンター所長)、秋川宜聖(白石区保健福祉部保護二課長)、山岡祐司(同区保健福祉部保護三課長)、三上泰正(同区保健福祉部保健福祉サービス課主査)、馬場伸哉(札幌市社会福祉協議会地域福祉課長)、辻岳(同協議会地域福祉係長)の各氏から、貴重なお話をお伺いすることができた。また論文作成にあたって、矢野聡(日本大学)、居城舜子(常葉学園大学)、高田一夫(一橋大学)、田中洋子(筑波大学)、竹内敬子(成蹊大学)、木下順(国学院大学)、鬼丸朋子(桜美林大学)、菅原秀二(札幌学院大学)、嶋田佳広(札幌学院大学)、中村研二(日本政策投資銀行地域政策研究センター)の各先生より、非常に示唆に富む指摘を受けた。さらに菅沼隆(立教大学)先生には、戦後の生活保護政策に関する御著書を教示していただいたほか、松本伊智朗(札幌学院大学)、岩田美香(北海道医療福祉大学)両先生からは、札幌市内の問い合わせに関して様々なご助言をいただいた。

以上の方々に対して、深謝いたします。

## 補論 1924年における全世帯平均所得(第三種所得ベース)の推計方法

現在のところ第三種所得の推計にあたって基礎となる所得データは、経済企画庁編『昭和38年度版国民所得白書』の「第四. 昭和5～38年国民所得勘定 第2表. 個人所得とその処分」である。残念ながらそのデータは、1930年までしか遡及推計されていないため、とりあえず1930年における全世帯平均所得(第三種所得ベース)を推計した上で、そのデータに1924年と30年における個人可処分所得の伸び率を掛けることによって、1924年の全世帯平均所得を遡及推計した。

1924年の全世帯平均所得

$$= 1930 \text{ 年の全世帯平均所得 (752.0 円)} \times \frac{1924 \text{ 年の個人可処分 (11,567 百万円)}}{1930 \text{ 年の個人可処分所得 (11,431 百万円)}} \\ = 760.9 \text{ 円}$$

なお1930年における全世帯平均所得(第三種所得ベース)の具体的な推計方法は、谷沢弘毅「高額所得者の階層移動に関する個人計量経済史的研究」(未定稿)2006年3月の補論1による。また1924年と30年における個人可処分所得(当年価格)のデータは、大川一司ほか編『長期経済統計1, 国民所得』東洋経済新報社, 1974年の200頁にある第8表の数値を使用した。

### 註

- (1) 詳細は、谷沢弘毅『近代日本の所得分布と家族経済——高格差社会の個人計量経済史学』日本図書センター, 2004年の第4章を参照。
- (2) 以下の数字は、寺脇隆夫「被救護者・要保護者調査」社会福祉調査協議会編『戦前日本の社会事業調査』勁草書房, 1983年(第3章)による。特に、恤救規則と救護法との比較は同論文中の図1を参照した。なお寺脇は、救護人員に関するデータは複数あり、先行研究ではかなり混同して使用されてきたと指摘している。上記の図1で使用されている救護人員は、当該時点における救護人員(併給分を除く総救護人員)である。この救護人員データを巡る問題点については、寺脇隆夫「救護法の施行状況と法改正までの経緯」『長野大学紀要』第23巻第4号, 2002年の第1章が詳しい。
- (3) ここで「制度の定着した」という表現を使用した背景には、1937年になると戦時体制下で母子保護法(1937年制定), 軍事扶助法(1937年), 医療保護法(1941年), 戦時災害保護法(1942年)と、相次いで多様な保護法が制定されていったことがあげられる。
- (4) このデータは、寺脇「被救護者・要保護者調査」の図2より入手した。
- (5) 1931年のデータは、谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の454頁による。
- (6) 詳細は、谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の482頁を参照。なおこの計測で利用したデータは、東京市社会局編『被救護者に関する調査』昭和九年度, 1935年(本稿では、近現代資料刊行会編『東京市社会局調査報告書[大正九年～昭和十四年]』第47巻, 昭和十年(4), SBB出版会, 1995年を使用)の末尾に掲載されていた個別世帯のデータである。行政サイドが想定していた最低生活水準は、被説明変数に給付後所得額(対数変換値), 説明変数に世帯人数を充てた回帰分析を推計し、その関数に世帯人数4人を外挿して推計した。一方、「本来獲得すべき」生存水準は、森本厚吉が推計した1918年時点の数値(34.9

- 円)を物価変動率で調整した金額である。なお物価変動率は、大川ほか編『国民所得』の232頁、第30表デフレーターAの「個人消費支出」の数値を使用して、 $0.9846 (=1934 \text{ 年の } 96.1 \div 1918 \text{ 年の } 97.6)$ とした。
- (7) これは、もともと小川政亮『権利としての社会保障』による。なおこの部分は、菊池正治「社会事業政策の動向」菊池正治・清水教恵ほか編『日本社会福祉の歴史、付・史料——制度・実践・思想』ミネルヴァ書房、2003年の106頁より引用した。
- (8) 小川政亮「昭和恐慌下の社会事業・社会保険立法」日本社会事業大学研究紀要『社会事業の諸問題』第23集、1976年。なお、この意見は、次の田多の反対意見とともに、田多英範「昭和恐慌と社会事業立法」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『新版、社会福祉の歴史』有斐閣選書、2001年の271頁より引用した。
- (9) 詳しくは、池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1986年の691～693頁を参照。
- (10) 田多の一連の主張は、同「昭和恐慌と社会事業立法」の269～271頁による。
- (11) 池田『日本社会福祉史』の702頁。
- (12) 菊池ほか編『日本社会福祉の歴史』の108～111頁。
- (13) 菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005年の264頁。
- (14) 鈴木智道「近代日本における下層家族の「家庭」化戦略——戦間期方面委員制度の家族的展開」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第38巻、1998年。
- (15) 厳密にいうと、このほかに養子、親族での養育、児童売買があったはずである。しかし低所得階層では、親族も同様に低所得であった可能性が高いから、養子のほうが無視できないかもしれない。また児童売買については、正確な統計が存在しないほか、法的には養子と見なされて処理されていた可能性がある。しかしこれらの事情から養子を認めたとしても、養子として子供を家庭から出すタイミングは養育院に入った後の場合もあるなど、かならずしも養育院における貧児数と同列でデータを扱うことができない。また本稿で分析対象とする棄児・施設入所よりも少ないと考えられるため、とりあえず無視した。養子については別の機会に論じることとしたい。
- (16) 全国における親子心中の件数は、岩本通弥「血縁幻想の病理」同著『都市民俗学へのいざない1、混沌と生成』雄山閣、1989年より入手（ただし原数値は、小峰茂之『小峰研究所紀要』第5号、1937年に掲載）。また東京市内の親子心中数は、1930年10月時点における全国人口に占める東京市内人口の比率（3.2%）を300人に掛けて算出した。
- (17) 沢山美果子「『保護される子供』の近代」佐口和郎・中川清編『福祉社会の歴史——伝統と変容』ミネルヴァ書房、2005年（第7章）の225頁。
- (18) ただし棄児データの対象年齢は、以下のように変更されたと考えられる。すなわち当初は、棄児養育米給与方（1871年施行、ただし1929年に廃止）で「棄児当歳ヨリ十五歳迄年々米七斗ツゞ被下候間実意養育可致事」といった、政策対象上の年齢制限が明記されているほか、恤救規則（1874年施行）でも第1条の但書で、「独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身廢疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ」と規定していた（棄児養育米給与方・恤救規則とも、菊池ほか編『日本社会福祉の歴史』による）。このような考えにもとづいて東京市養育院の入院規則（1896年改正）でも、第2条で「十五年以下の幼者」と規定しているなど、やはり15歳以下が対象であった（東京都養育院編『養育院八十年史』同院、1953年の68頁）。しかしその後施行された救護法では、第1条第2項で「十三歳以下ノ幼者」と規定しており、この年齢規定に合わせて養育院の入院条例（1933年改正）も、第1条第2項で「救護法に依る本市の被救護者中収容を必要とする者」として、実質13歳以下に引き下げられた（『養育院八十年史』の69頁）。それゆえ棄児に関する統計上の対象年齢は、救護法の施行後に15歳以下から13歳以下に引き下げられた可能性がある。
- (19) この数字は、東京市役所編『第三十四回東京市統計年表：昭和十一年』1938年の364頁、「第一五、救護件数及救護者月別」より入手した。なお、同表の分類項目（つまり救護事項）は、自殺企画者、泥酔者、まうてん瘋癲者（精神病患者）、棄児、迷子迷入、行路病者、病者、不良少年少女、傷者、家出人、その他である。
- (20) 『第三十四回東京市統計年表』の436～437頁、「第三、児童保護事業」より入手。
- (21) 詳しくは、平井雄一郎「『区内預り』から『養育院』へ——『棄児教育』合理化の一局面」社会経済史

- 学会編『社会経済史学』第61巻第6号, 1996年を参照。
- (22) 近世における棄児の取扱いについては, 塚本学『生類をめぐる政治——元禄のフォークロア』平凡社, 1983年。菅原憲二「近世京都の町と捨子」『歴史評論』第422号, 1985年および同「老人と子供」『岩波講座, 日本通史』(第13巻, 近世3)岩波書店, 1994年を参照。また近代以降については, 池田『日本社会福祉史』, 吉田久一『日本貧困史』川島書店, 1984年がある。
- (23) この定義は, UNICEF: 1986による。このほか, 「路上で働いているか, あるいは路上を住処としていて, 家族や社会から適切に保護されていない子供」(ASIAN RAINBOW ASSOCIATION), 「街頭にいる子供のことで, 街頭を常駐の住家にしており, 適切な保護を受けていない者」(ILO: 1998)といった定義もある。なお, ストリートチルドレンの定義については, 山元京子「非自発的意思決定の状況下より生じる子どもの自発的意思決定による児童労働の一考察(I)」『青山社会科学紀要』第33巻第1号, 2004年の142頁が詳しい。
- (24) フィリピンにおけるストリートチルドレンについては, UNICEF, Department of Social Welfare and Development and National Council of Social Development Foundation of Philippines, Inc., *The Situation of Street Children in Ten Cities*, Manila, 1988. p.7. および谷勝英『アジアの児童労働と貧困』ミネルヴァ書房, 2000年の141頁を参照。
- (25) もちろんこの結論は1936年に限定されているが, 『東京市統計年表』等を遡ってみても, 概ね戦間期には妥当している。棄児の長期的な推移とその原因等については, 東京市社会局編『東京市内に於ける棄児の調査』1937年(本稿では, 近現代資料刊行会編『東京市社会局調査報告書 [大正九年~昭和十四年]』第57巻, 昭和十二年(2), SBB出版会, 1995年を使用)の94~101頁を参照。またフィリピンと日本の1人当たり実質GDP(単位は, 1990年ゲアリー=ケイミス・ドル)は, 1984~87年のフィリピンが2,151ドル, 1936年の日本が2,159ドルであり, 同一水準であった。これらの数字は, アンガス・マディソン著(金森久雄監訳)『世界経済の成長史: 1820~1992年』東洋経済新報社, 2000年の298~308頁による。
- (26) 詳細は, 谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の第7章を参照。
- (27) 沢山「保護される子供」の225頁。
- (28) 谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の479~481頁。
- (29) 詳しくは, 東京市編『東京市内に於ける棄児の調査』の115~120頁を参照のこと。
- (30) 以下のアジアの代表的都市におけるスラム人口比率は, 杉原薫・玉井金五編『増補版, 大正・大阪・スラム』新評論, 1996年の306頁, 終-1表を参照。
- (31) 1920年の東京に関するデータは, 谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の426頁, および441~442頁の注(144)を参照。
- (32) この作業のために, 東京都編『東京都職制沿革』(累年版)を使用した。なお同様の資料によって社会局の変遷を記述した論文として, 鈴木理生「戦時体制の陰の「はな」」, 佐藤健二「東京市社会局調査の研究」いずれも近現代資料刊行会編『東京市社会局調査報告書 [別冊: 解説編]』同会, 1995年がある。
- (33) 内務省の組織変更については, 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史 (資料編)』(勸学舎問題研究会, 1988年の1~38頁が詳しい。なお内務省に社会局が設置された年次は東京市よりも遅いものの, 地方局のなかに救護課が設置されたのは1917年である。このためほぼ東京市と同時期という見方もできるが, それを認めたとしても, 地方局の府県課, 市町村課と同列で所管されていたという点では, やはり政策上の位置付けは東京市よりも高くなかったというべきであろう。
- (34) 財部叶「近代社会事業と方面・救護の実際」盛進社書房, 1933年(本稿では, 日本図書センター編『戦前期社会事業基本文献集』第35巻, 1996年を使用した)の38~39頁。なお財部叶は当時, 東京市社会局で方面委員制度の実務をおこなっていた代表的な担当者であった。その詳細な経歴や著作については, 安岡憲彦「解説, 財部叶の社会事業観——石井十次に関連して」日本図書センター編『戦前期社会事業基本文献集』第35巻の末尾を参照。
- (35) 方面区域担当者15人強という数字は, 表3の方面委員数を方面数で割った数字である。
- (36) 以下の方面事務所および方面委員に関する情報は, 財部『近代社会事業』の111~112頁より入手した。
- (37) 財部『近代社会事業』の25頁。

- (38) 財部『近代社会事業』の26頁。
- (39) 東京方面委員十則については、財部『近代社会事業』の255頁を参照。
- (40) 1921年時点の方面カードの概要は、谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の2頁を参照。
- (41) 東京市役所『方面世帯票の作成及其の整理方法』1937年の17頁。
- (42) 東京市役所『方面世帯票の作成』の2～3頁。
- (43) 東京市役所『方面世帯票の作成』の8頁。
- (44) 戦前期の家計調査における調査方法や収支項目については、谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の第6章（特に363頁の表6-1）が詳しい。
- (45) 東京市役所『方面世帯票の作成』の2頁。
- (46) 救護法における生活標準額の実例（1931年9月に発表された数値）として、東京市社会局編『昭和八年三月、東京市方面委員制度要覧』東京市役所、1933年（本稿では、『東京市社会局調査報告書51、昭和八年(5)』近現代資料刊行会、1995年を使用）の98～100頁を参照。
- (47) 全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』同会、1964年の15頁。
- (48) 救済委員については、菅沼隆「方面委員制度の存立根拠——日本型奉仕の特質」佐口和郎・中川清編『福祉社会の歴史——伝統と変容』ミネルヴァ書房、2005年の68頁、三和治『生活保護制度の研究』学文社、1999年の172頁と177～184頁で詳しく紹介されている。
- (49) このような線引きの考え方は、財部『近代社会事業』42頁に記述されている。
- (50) この点は、吉田恭爾「階級対立の激化と「社会連帯」の擬制」右田紀久恵・高澤武司ほか編『新版、社会福祉の歴史』有斐閣選書、2001年の247頁による。
- (51) 以下の部分は、東京市政調査会編『東京市町内会に関する調査』同会、1927年の81～87頁による。また関東大震災における町内会等のボランティア活動については、鈴木淳『関東大震災——消防・医療・ボランティアから検証する』ちくま新書、2004年を参照。
- (52) この時期の東京市内における警察と民衆との関係については、大日方純夫『近代日本の警察と地域社会』筑摩書房、2000年の第6・7章が詳しい。なお大日方は、このような動きを「民衆の警察化」と呼んでいる。
- (53) 以下の部分は、磯村英一「都市社会の特質より身たる帝都社会事業の批判」東京市政調査会編『都市問題』第7巻第2号、1928年の118頁より入手した。
- (54) ただし表8をみればわかるように、町内会はかならずしも「丁目」ごとに規則正しく設立されていなかったほか、町内会が未設置の地域は「丁目」ごとの詳細な情報を入手できずに、「丁目」を集約した「町」単位の情報しか入手できなかった。このため厳密な町内会設置比率を計算するためには、「丁目」単位か「町」単位で統一する必要があるが、我々の集計でもおおよその傾向を把握することは可能であろう。
- (55) この情報は、富桝健造「帝都従来」の町界町名及地番に就いて」東京市政調査会編『都市問題』第3巻第3号、1924年の130～131頁より入手した。
- (56) 玉野和志『東京のローカル・コミュニティ：1900-80』東京大学出版会、2005年の38頁。
- (57) 東京市役所編『東京市町内会の調査』1934年（本稿では、『東京市・府社会局調査報告書53、昭和九年(1)』近現代資料刊行会、1995年を使用）の53頁。
- (58) 『東京市町内会の調査』の75頁。
- (59) 『東京市町内会の調査』の73頁。
- (60) 以下は、東京市保健局清掃課編『東京市屎尿処分調査概要』東京市役所、1929年による。
- (61) 『東京市町内会の調査』の89～90頁。
- (62) 『東京市町内会の調査』の37頁。
- (63) 『東京市町内会の調査』の43頁。
- (64) この部分は、『東京市町内会の調査』の120～121頁による。
- (65) これは、東京市社会局編『東京市方面事業要覧』同市、1936年（本稿では、『東京市社会局調査報告書54、昭和十一年(6)』近現代資料刊行会、1995年を使用）19頁を参照。
- (66) この点については、全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度七十年史』同会、1988年の140～146

- 頁が詳しい。また戦時から終戦後までの東京市内における町内会の変遷については、東京都編『東京都戦災誌』1953年の119～133頁を参照。
- (67) 水島朝穂「住民管理の細胞『隣組』」(その2)三省堂編『三省堂ぶっくれっと』No.119, 同社, 1996年。
- (68) 菅沼「方面委員制度の存立根拠」の69頁。
- (69) この資料のほかに、東京市内の方面委員の活動記録として東京市役所編『昭和四年二月, 東京市方面委員取扱実例集』1929年(本稿では、近現代資料刊行会編『東京市社会局調査報告書[大正九年～昭和十四年]』第21巻, 昭和四年(1), SBB出版会, 1995年を使用)が有名である。しかし掲載事例が30件分にすぎないこと、調査時点が方面委員制度の導入から時間が経っていること等の理由から、同資料を分析対象としなかった。また同時期に大阪府の方面委員の活動を記録した資料として、村島歸之『善き隣人——方面委員の足跡』大阪府方面委員後援会, 1929年がある。この資料では、26件分の事例が掲載されているが、調査時期および調査地区の点で、やはり分析対象としなかった。
- (70) 交詢社編『第二十九版日本紳士録』1925年の1頁。ただし「所得税四拾壹円以上」という基準は、1925年に改正される衆議院議員選挙法(普通選挙法)以前の選挙権者資格である直接国税3円以上(同法第8条)という基準と比べると、高く設定されていたことがわかる。ちなみに1924年5月の衆議院議員選挙における東京府の選挙権者数は18.0万人(資料:東京府編『東京府統計書, 大正15年・昭和元年版』)であったから、上記『日本紳士録』における東京府の掲載人数4.6万人は、その26%にすぎなかった。
- (71) 全日本方面委員聯盟編『方面事業二十年史』同聯盟, 1941年の267頁。
- (72) 谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の49頁。ちなみに第三種所得5万円以上の全納税者数に対して、『日本紳士録』に掲載されている人数の割合は、33.7%となっていた。
- (73) 山田節男『貧苦の人々を護りて——方面委員は語る』日本評論社, 1939年(本稿では、『戦前期社会事業基本文献集(4), 貧苦の人々を護りて, 当面の社会事業諸問題』1996年を使用)の229頁。なお山田節男の経歴等については、同書末尾の岩田正美「山田節男『当面の社会事業諸問題』、『貧苦の人々を護りて——方面委員は語る』」を参照のこと。
- (74) 筒井忠次郎「(三一) 誠の力で無事に和解」東京市社会局編『方面愛の雫』同市, 1925年(本稿では、『戦間期主要都市社会調査報告書[女性編]第1期3, 大正十四・十五年』を使用)77～78頁を参照。
- (75) 宮田徳次郎「(六二) 私の見た最も惨めなりし事」『方面愛の雫』125～126頁。
- (76) 鈴木鉄之助「(六九) 手を尽して水泡となる」『方面愛の雫』138～139頁。
- (77) 東京市社会局編『東京市社会局年報(大正九年)』1921年の128頁(本稿では、『東京市社会局年報, 1』柏書房, 1992年を使用)。なお、この規程は1922年1月に改正され、その第2条で具体的な業務内容は以下のように変更された。「一、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、二、保護又は指導を要する者に対し其の事情を精査し適當なる方法を講ずること、三、風紀並びに生活方法の改善指導を図ること、四、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、五、その他随時調査実行を委嘱せる事項」。この内容から判断すると、法改正によってさらに方面委員の業務が拡大したと推測される。詳細は、東京市社会局編『東京市社会局年報(大正十年)』1921年の130頁(本稿では、『東京市社会局年報, 1』柏書房, 1992年を使用)を参照。
- (78) 以下の批判は、村松義郎「東京市の方面委員事業を論ず」東京市政調査会編『都市問題』第7巻第2号, 1928年による。
- (79) 全世帯比を算出するにあたっては、全世帯の平均所得を900円とみなした。その算出方法は、谷沢『近代日本の所得分布と家族経済』の51頁, 表1-2の注を参照のこと。
- (80) 詳しくは、東京興信所編『第41版, 銀行会社要録』1937年の東京府編で確認した。
- (81) 松竹興行(株)の情報は、松竹(株)のホームページより入手した。
- (82) 菅沼「方面委員制度の存立根拠」の82頁。
- (83) 戦前期都市部の名誉職については、原田敬一『日本近代都市史研究』思文閣出版, 1997年の第3章「名誉職」の法制」が、大阪を中心とした議論であるが大変に興味深い多数の事実を指摘している。名誉職の研究は従来、おもに地方名望家の視点から地方農村部の事例研究が中心であり、都市部に関してはほとんど分析されていなかった。また名誉職自治制度という用語は、石川一三夫『近代日本の名望家と自治——

- 名誉職制度の法社会史的研究』木鐸社、1987年（13頁）ではじめて使用されたことも、あわせて指摘しておこう。それゆえ名誉職あるいは名誉職自治制度の定義がかならずしも確定していない点にも留意すべきである。
- (84) 村松義郎「東京市の方面委員事業を論ず」の104～105頁。
- (85) ソーシャル・キャピタルについては、宮川公明・大守隆編『ソーシャル・キャピタル——現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社、2004年の宮川公明「ソーシャル・キャピタル論——歴史的背景、理論および政策的含意」（第1章）が丁寧な解説をおこなっている。もっともこのようなソーシャル・キャピタルといった概念とそれが充実していたという仮説を提示する以上、それらを具体的な指標で提示すべきであるし、さらに他国との比較をおこなうべきであろう。しかしこの分野は、残念ながら未だ研究途上であり、比較にあたって使用すべきデータが確定していない。ただし、例えばパットナム『孤独なボウリング』では、「昨年の地元組織の委員を務めた割合」、「昨年のまちや学校の行事への参加」、「人口1,000人当りのNPO数」、「友人と共に過ごす時間が長い」ことに同意する（人の割合）」、「ほとんどの人は信頼できる」ことに同意する（人の割合）」など、14の指標から成るソーシャル・キャピタル・インデックスという合成指標を作成している。詳細は、ロバート・D・パットナム著・柴田康文訳『孤独なボウリング——米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006年の356～358頁を参照。また日本の事例としては、内閣府国民生活局編『ソーシャル・キャピタル——豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』国立印刷局、2004年がある。
- (86) ただし東京都の労働局が設置されたのが1947年2月、労働省の設立が47年9月であるから、労働省の設立のほうが時期的に遅かった。この理由は、1946年の吉田内閣においてすでに設立が決定していたにもかかわらず実現せず、翌年の片山内閣になって実現したためである。この点については、厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史（記述篇）』（勸厚生問題研究会、1988年の628頁を参照。つまり東京都は労働省の創設を見越して、先に労働局を設置したと推測される。
- (87) この資料の正式名称は、札幌市役所編『昭和23年8月1日現在、民生委員名簿』である。
- (88) さらに北海道は戦後一貫して全国トップクラスの世帯保護率となっていた。ちなみに2003年度における北海道の世帯保護率は22.0%で全国トップ（全国10.5%）であるため、道内でもほぼ中位に位置する札幌市の情報は、我々に貴重な示唆を与えてくれよう。
- (89) 札幌市における社会福祉の歴史については、札幌市民生委員制度四十周年記念誌編集委員会編『札幌市社会福祉の歩み』札幌市、1959年が詳しい。
- (90) 方面委員制度の府県別導入時期については、原泰一『方面事業』1941年（本稿では、原泰一『戦前期社会事業基本文献集⑩、方面事業』日本図書センター、1995年を使用）の97～108頁を参照。
- (91) 札幌市の戦前の町内会については、札幌市教育委員会文化資料室編『町内会今昔』（さっぽろ文庫第70巻）札幌市・札幌市教育委員会、1994年（特に第2章「町内会の誕生とあゆみ」）が詳しい。また札幌市教育委員会編『新札幌市史』第四巻、通史四、札幌市、1997年の209～222頁も参照。
- (92) 同様の指摘は、蓮池稔「1、草創期」『町内会今昔』の99頁でもおこなわれている。ただし『東京市町内会に関する調査』によると、112社を調査したところ、町内会が社社の氏子団体を兼ねる事例が73.1%、氏子団体が町内会と別個にある事例が26.9%であったため、東京市内でも地域的にみると町内会と氏子団体が無関係であったと断定することはできない場合があるかもしれない（同報告書の92頁）。また旧北豊島郡王子町のように、1910年代に「ズシ」と呼ばれる祭礼に関連した地域住民組織があったが、それを母体として1920年代後半に町内会が結成された事例も報告されている（黒川徳男「東京府北豊島郡王子町における町内会の結成と再編成——集落の境界と新住民増加」大西比呂志・梅田定宏編『大東京』空間の政治史——1920～30年代』日本経済評論社、2002年の第7章）。このため札幌市の事例が特殊かどうかは、もう少し事例を収集した上で検討すべきかもしれない。
- (93) 正確に言うと、現在の札幌市域では1945年7月に以下の3箇所が空襲を受けていた。札幌郡札幌村（現東区）に立地していた陸軍丘珠飛行場周辺、同郡手稲村（現手稲区）の石油タンク地区、同郡白石村（現白石区）のJR白石駅周辺。ただしこれらの空襲による負傷者は皆無に近かったから、札幌市は実質的には空襲を受けなかったとみなして差し支えなからう。詳細は、『新札幌市史』第四巻、通史四の846～849

- 頁を参照。
- (94) 市域の変遷については、札幌市教育委員会編『新札幌市史』第五巻、通史五(上)、札幌市、2002年の12頁、図-1が便利である。
- (95) 札幌市における公職追放については、その詳細は未だ不明な点が多いが、市公職適否審査委員会は1948年中に197件を審査したが、すべて非該当者にしたという。これらの情報から判断すると、民生委員になるような市民にはほぼ公職追放は適用されなかったとみなして差し支えなかろう。この点は、『新札幌市史』第五巻、通史五(上)の35~36頁を参照。
- (96) この名簿は、『札幌市社会福祉の歩み』の176~182頁に掲載されている。
- (97) 以下の戦後における町内会の廃止については、高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会、2005年、吉原直樹『戦後改革と地域住民組織——占領下の都市町内会』ミネルヴァ書房、1989年(特に第1・2章)を参照。
- (98) 戦後、札幌市内の住民組織の簇生と町内会の復活については、『新札幌市史』第五巻、通史五(上)の70~72頁を参照。東京都内でも、このような動きと同様に町内会の禁止期間中に新たな、つまりインフォーマルな町内会が叢生していたことを吉原直樹が指摘しているから、全国的な傾向であったと考えられる(吉原直樹『戦後改革と地域住民組織』の第2章を参照)。
- (99) 勅北海道民生委員連盟編『民生委員七十年のあゆみ』同連盟、1987年の203頁。なお戦前の北海道における婦人方面委員に対する考え方は、小野寺五一「婦人方面委員に関する二三の問題」北海道社会事業協会編『北海道社会事業』第68号、1938年、橋本薫「所謂婦人方面委員に関する調査」北海道社会事業協会編『北海道社会事業』第103号、1940年を参照。
- (100) この事実は、全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』同会、1964年の325頁による。
- (101) 食糧配給公団については、とりあえず坂本太郎ほか編『国史大辞典』第6巻、吉川弘文館の689頁に掲載されている「食糧営団」を参照。
- (102) 玉野『東京のローカル・コミュニティ』の64頁。
- (103) 以下の社会局調査については、『民生委員制度四十年史』の326~327頁を参照した。なおこの時期には、民生委員法が施行されておらず、民生委員はそれ以前の勅令である民生委員令(1946年10月1日に施行)に準拠していた。とはいえ両法規の内容は基本的には大きな変更はなかった。むしろ民生委員令附則第3項によって方面委員がそのまま民生委員となったものの、その期間は民生委員令施行後2ヶ月間のみであり、その間に全面改選をおこなうこととされた。それゆえ社会局の調査時点では、戦前期の方面委員が完全にいなくなり、新たな民生委員のみで構成されていたため、我々の名簿と比較することは問題ないといえよう。
- (104) この点は、「民生委員の改選に関する件依命通牒」(昭和23年2月6日付厚生省発社第17号、各都道府県知事宛厚生次官通知)(本稿では、『民生委員制度四十年史』を利用)の385頁でも、「特に婦人民生委員の数を増すことは諸般の事情に徴しても緊要のこと」と指摘されている。
- (105) 正確に言うと手書きメモは2枚あった。著者はいずれも不詳であるが、おそらくこの名簿所有者であったと推察される。これらのメモを残す必要があった同人は、しかるべき地位にいた社会福祉関係者であろう。ちなみにその1枚は、表が「札幌市民生委員推薦委員会委員名簿」、裏が「民生委員銓衡委員名簿」であった。ただしこれらのタイトルは、いずれも不適切である。なぜなら48年7月29日に施行された旧民生委員法では、民生委員推薦委員会委員は民生委員推薦会委員(第8条)、民生委員銓衡委員は民生委員審査会委員(第9条)と命名されていたからである。もしかしたらこのメモは48年8月以前に作成されていた可能性があるが、もっともそれを認めたとしても旧民生委員法以前に制定されていた民生委員令(勅令)では民生委員銓衡委員ではなく民生委員選衡委員であったから、この点でも誤記である。いずれにしてもこのメモの正確な作成時期は不明であるが、個別人物を名簿と比較して特段不一致の点はみつからないため、とりあえず48年8月とみなした。なお、もう1枚のメモは表題なしの名簿であったが、そこに記載された内容は現在、解説中である。
- (106) 『民生委員制度四十年史』394~397頁。
- (107) 村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年の83頁を参照。

- (108) 札幌市総務部庶務課編『札幌市勢概要，昭和二十六年版』同市，1952年の51頁。
- (109) 札幌市役所編『札幌市勢年鑑，昭和三十一年版』同市，1956年の116頁。
- (110) 現在の札幌市における民生委員の属性情報については，札幌市保健福祉局総務部の取りまとめた内部資料による。
- (111) 永田勝彦・忍博次ほか「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」日本社会福祉学会編『社会福祉学』第10号，同会，1970年。なおタイトルに(1)が付いているため(2)以降の論文が存在する可能性があるが，調べた限りは発表されていないようである。
- (112) 永田ほか「民生委員の意識構造」の38頁，26表と39頁の29表による。
- (113) 永田ほか「民生委員の意識構造」の39頁。
- (114) 詳しくは，全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度七十年史』全国社会福祉協議会，1988年，629頁の表7を参照。なおこの表では，「その他」が1965年24.1%から84年38.7%へと増加しているが，この具体的な内容は残念ながら同書でも明らかとされていない。
- (115) 『民生委員制度七十年史』633頁の表9-2。
- (116) 生活保護の適用状況を示す指標としては，世帯保護率のほかに保護率(総人口に占める被保護者数の比率)があるが，世帯ベースで推計された貧困率が多いため，本稿ではあえて使用しなかった。決して分析が必要ないと考えたわけではない。また捕捉率は，受給率，テーク・アップ・レートとも呼ばれているが，特に受給率という名称は全世界に占める被保護世帯数の割合という意味で使用される場合もあるため，混乱を避けるために使用しなかった。受給率を使用している事例(ただし人口ベース)として，杉村宏『公的扶助——生存権のセーフティネット』放送大学教育振興会，2002年の246頁があげられる。
- (117) 表16のデータ以外に，しばしば貧困率の推計値として高山憲之の推計データが利用されることがあるが，本稿ではあえて使用しなかった。その理由は，高山データがあくまで捕捉率を一定の水準に仮定した上で推計されているため，世帯保護率，貧困率，捕捉率の3者の関係を検討する本稿の目的には不適切であると考えたためである。なお高山データについては，高山憲之「貧困計測の現段階」一橋大学経済研究所編『経済研究』第32巻第4号，1981年を参照。
- (118) 星野信也「機能喪失した生活保護」『週刊社会保障』第49巻第1845号，1995年，小川浩「貧困世帯の現状——日英比較」一橋大学経済研究所編『経済研究』第51巻第3号，2000年。
- (119) このような主張は，札幌市白石区役所のヒアリングによる。
- (120) 以下の適正化に関する説明は，後藤道夫「最低生活保障と労働市場」竹内章郎ほか編『平等主義が福祉をすくう——脱<自己責任=格差社会>』青木書店，2005年の78～96頁を参考とした。また大友信勝「生活保護行政の『適正化』」『賃金と社会保障』第901号，労働旬報社，1984年，井上英夫「公的扶助の権利——権利発展の歴史」河合幸尾編『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』法律文化社，1994年，杉村宏『現代の貧困と公的扶助』放送大学教育振興会，1998年，大友信勝『公的扶助の展開』旬報社，2000年，副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会，1995年も参照のこと。
- (121) 大沢真理「公共空間を支える社会政策——セイフティネットを張り替える」神野直彦・金子勝編『福祉政府』への提言』岩波書店，1999年の198～200頁を参照。
- (122) 新保美香・根本久仁子「生活保護五〇年の軌跡」生活保護50年の軌跡委員会編『生活保護50年の軌跡』みずのわ出版，2001年の326頁。
- (123) 以下の福祉事務所における職員の考え方は，札幌市白石区役所のヒアリングによる。
- (124) 戦後の生活保護政策における世帯分離措置については，牧園清子『家族政策としての生活保護——生活保護制度における世帯分離の研究』法律文化社，1999年が詳しい。
- (125) 「非稼働単身世帯化」という用語は，布川日佐史「就労可能な生活困窮者と生活保護制度」鉄道弘済会社会福祉部編『社会福祉研究』同会，第94号，2005年の39頁で使用されている。また生活保護世帯の特徴については，岩田正美「被保護層」としての貧困——「被保護層」は貧困一般を代表するのか？」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除：福祉政策を蝕むもの』ミネルヴァ書房，2005年(第7章)も参照のこと。
- (126) 世帯分離については，牧園清子『家族政策としての生活保護——生活保護制度における世帯分離の研

- 究』法律文化社, 1999年を参照。
- (127) 以下の生活保護行政が抱える行政法上の問題点については, 前田雅子「社会保障における行政手続の現状と課題」『ジュリスト』(No.1304) 有斐閣, 2006年による。
- (128) 筆者が聞いた札幌市東区の民生委員の話によると, 手持資金が5万円を切った時点で生活保護の手続きを開始するように, 低所得世帯に指導しているという。
- (129) 例えば, 平岡公一「相対的剝奪指標の開発と適用」同編『高齢期と社会的不平等』東京大学出版会, 2001年(第2部第2章), 阿部彩「日本における相対的剝奪指標と貧困の実証研究——貧困, 相対的剝奪, 社会的排除」社会政策学会第111回大会発表論文, 2005年があげられる。このほか, 社会生活に関する調査検討会編『社会生活に関する調査・社会保障生計調査結果報告書』2003年も類似の調査である。同調査では, 最低限度の生活を確保するために必要な収入や消費支出の水準を変局点と定義した上で, 変局点が18万円と40万円の2つあることを明らかにしている。この変局点という考え方は, 基本的にはタウンゼントによる「剝奪」や「閾値」と類似した概念であるが, 同調査が少数世帯を対象としている等といった調査特性のため, ただちに上記概念と同一視することは無理があるという考えにもとづき, 新たに考え出された概念である。この点は, 中川清「貧困の性格変化と社会生活の困難さ」『季刊・社会保障研究』Vol. 39, No.4, 2004年の361頁を参照のこと。
- (130) 詳細は, 埋橋孝文「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的含意——二つの要請の狭間にあって」同編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房, 2003年(第10章)の334頁。
- (131) 原文は, 厚生労働省のホームページ(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8.html>)より入手可能である。
- (132) 札幌市「生活保護受給者等就労支援事業実施状況報告書」2006年による。もちろんこのような低水準の理由として, ①担当職員数が極端に少ないこと(例えば, 札幌市白石区保健福祉部では自立支援担当職員は1人にすぎなかった), ②就業希望者のみを対象としていたこと, ③高齢者は初めから除外せざるをえないこと等もあげられる。
- (133) ドイツにおける最低生活保障制度の改革は, 開始されたばかりでありその概要はかならずしも明らかではないが, とりあえず以下の論文を参照されたい。布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態調査報告」, 嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる2005年公的扶助法改革」いずれも『賃金と社会保障』第1406号, 旬報社, 2005年に掲載。
- (134) 例えば, 千葉県柏市北部の豊四季団地は, 日本住宅公団(現独立行政法人都市再生機構)が分譲した大規模団地(約33haの用地に約4,850世帯が入居)であるが, ここでは2005年1年間に10人以上の老人の孤独死が発生していた。これらの老人はいずれも自治会に入会していないほか, 2005年4月より施行された個人情報保護法によって自治体が民生委員・自治会等に個人情報を提供しなくなったことも孤独死に影響しているという。詳しくは「異議あり匿名社会: 個人情報の提供, 民生委員に拒否」『読売新聞』2005年10月5日付け朝刊を参照。
- (135) 札幌市における町内会の階層構造および社会福祉協会との関係については, 杉岡直人「町内会の現状と課題」『町内会今昔』の第5章(特に252~254頁)を参照。
- (136) このアンケートの調査結果については, 杉岡「町内会の現状と課題」の247~252頁による。
- (137) このような主張の根拠として, 菅沼隆は『被占領期社会福祉分析』の188頁, 注(5)において, 「戦後総司令部の疑惑に答えるため従来の方面委員を(昭和)21年9月の民生委員令により, さらに(昭和)23年7月の民生委員法によって法的根拠を与えようとしたのであるが, (以下, 省略)」(原資料は, 日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房, 1960年の312頁, 執筆者は木田徹郎)という部分をあげている。ただし「総司令部の疑惑」とはいったい何なのか, またその間に総司令部と当時の政府のあいだでいかなる交渉があったのか不明の部分も多いので, この部分を根拠としてあげるのはかならずしも適切ではなからう。とはいえ筆者が複数の研究者から聞いた話でも, やはり同様の事情があったと認識していることを確認している。
- (138) 詳しくは, 菅沼『被占領期社会福祉分析』の162~163頁を参照。
- (139) 町内会に関わる問題は, たびたび指摘されているが, とりあえず最近の話題に関するまとまった情報と

して、仙台市の事例を紹介した「再考，町内会」（第1部＝摩擦，第2部＝苦悩，第3部＝行政との関係）『河北新報』2006年1～4月があげられる。

- (140) なお地域福祉学の研究者のなかには、町内会や民生委員が地域福祉にとって極めて重要な役割を負っている点について、かならずしも正当に評価していない者も多い。むしろ町内会に代わる新たなコミュニティの構築を目指しているように思われるが、もしそうだとすると現在ある町内会等のネットワークを無視することはできないだろう。例えば、札幌市では現在、民生委員の扱う相談件数のうち生活保護関連（つまり「生活費」）の相談が6.8%にすぎず、むしろ「在宅福祉」16.5%、「日常的な支援」12.7%などが多くを占めている。このような事実からも、地域福祉にとって民生委員とそのベースとなる町内会が非常に重要な役割を担っていることは否定できない。さらに町内会が脆弱化しつつあるなかで、新たな地域コミュニティを構築することは極めて困難であると推測されるから、このような主張は実効性の低い議論といえるのではなかろうか。

（やざわ ひろたけ 日本経済論専攻）

（2006年6月16日受理）