

鳥取県における方面委員制度の導入

The Introduction of the District Committee System in Tottori Prefecture

小 池 桂

KOIKE Katsura

はじめに

本研究のテーマは、鳥取県における方面委員制度の導入過程とその初期の活動の一端を明らかにすることにある。方面委員制度とは、いわゆる社会事業が打ち出される中で地域社会における救貧網の要として位置づけられたが、それは無給の名誉職であるとともに実践の拠り所を科学的手続きではなく、あえて委員個人の主観的判断に求めるという特殊日本の制度であった⁽¹⁾。方面委員制度を中核とした戦前における地域社会の救貧体制が、「名誉職裁量体制」と形容されるゆえんである⁽²⁾。

ところで方面委員制度に関する研究は六大都市における展開を分析したものが多く、地方での成立過程や活動実態については杉山博昭による山口県の研究があるものの、全体としては少ない⁽³⁾。遠藤興一によれば、都市部では「隣保相扶機能とその背景となる農村の共同体規制に対応する、私的救済機能」が低下し、この点こそ方面委員が定着する条件であり、逆に農村部では隣保相扶機能が根強かったゆえその活動は「緩慢」であったという⁽⁴⁾。これまでの研究が、都市部に関心を集中してきた背景にはこうした理解があったと思われる。ただしこのことは、方面委員制度が普及した都市部こそ研究上の価値があり、そうでない地方は価値が低いことを意味するわけではない。

むしろ地方から方面委員制度の導入を見た場合、意味をなすのはその「緩慢」さにある。方面委員制度の導入がスムーズに進むかどうかは行政の指導もさることながら、地域社会にとってのその必要性の度合いにも左右される。地方において方面委員の活動が「緩慢」となったのは、それが地域社会独自の救貧体制との間に何らかのズレをきたしていたと言えるであろう。方面委員制度も含めて社会事業として括られた当時の諸政策は、時として実態から乖離するなど地域社会の現実と整合的なものばかりではなかったのである。

以上を踏まえ本稿では、これまで筆者が地方社会福祉史研究の対象としてきた鳥取県をとりあげ、方面委員制度の導入について論じる。ところで方面委員制度の普及をめぐるのは、吉田久一が「方面委員制度は社会政策と相互補完的存在で、その成否が社会事業の将来を決定すると思われたから全国に普及した」⁽⁵⁾と指摘している。また池田敬正は「地域に根を張った中間層による社会調査やケースワークが、ようやく成立してきた社会事業行政を徹底させていくた

めに、きわめて有効な役割を果たした」⁽⁶⁾ ことにその普及要因を求めた。

本稿ではまず、これら先行研究の評価を念頭に置きながら、鳥取県に方面委員制度が導入された過程を明らかにする。そして委員活動の実態を概観し、それが全体としては低調であったことを確認する。最後に、その要因について今後の研究課題を示す中で触れる。資料は地方紙『因伯時報』（以下、『時報』と略）を中心に、関連する公文書、県内務部庶務課（後に学務部社会課）発行の『鳥取県社会時報』等を用いる。

1. 方面委員制度の導入過程

(1) 社会事業に対する鳥取県の消極姿勢

明治末期から大正年間を通して、貧困者救済に対する鳥取県の姿勢は総じて消極的であった。例えば1908年、地方改良運動の一環として内務省地方局が国費救済削減を打ち出した際、県は恤救規則を受けている者への支給額を半減することを早々に打ち出した⁽⁷⁾。あるいは内務省自身が「新なる社会事業の勃興」⁽⁸⁾と期待を寄せた経済保護事業に対しては、「政府に於て指示せる社会政策に対してすら極めて冷淡」⁽⁹⁾と非難されるほど県は後ろ向きであった。例えば公設市場は1919年12月に米子町に設置されて以降は⁽¹⁰⁾、その必要性が訴えられたにもかかわらず⁽¹¹⁾、大正年間にはついに設置されなかった。経済保護事業の中で増加傾向を見せたのは職業紹介所であったが、鳥取県では大阪地方職業紹介事務局の催促によって⁽¹²⁾、1928年12月に米子町に、鳥取市に至っては1930年6月ようやく設置された⁽¹³⁾。また社会事業を所掌する社会課が県に置かれたのは、既に1道3府27県で設置を終えていた1926年7月のことであった⁽¹⁴⁾。

六大都市を中心に社会事業は着々と展開されていたが、山陰の小県鳥取ではその担当官自ら、「本縣の社会事業は未だ是といふ程の事業もなく」⁽¹⁵⁾と嘆かざるを得ないほど、みるべきものは少なかったのである。

(2) 内務省の勸奨と方面委員制度の導入

こうした県の姿勢は方面委員制度の導入過程においても影を落とした。これまで方面委員の普及過程を論じた先行研究では、内務省の勸奨について十分に明らかにされてこなかった。しかしながら、方面委員制度もまた他の諸施策と同じく内務省の奨励なくして実現しなかったし、特に鳥取県ではそれ抜きに方面委員制度の導入を論じることはできない。

既に小川政亮が紹介しているように、内務省地方局は1920年3月15日に各地方長官宛に「社会事業ニ関スル委員又ハ吏員等設置参考資料送付ノ件」とする通牒を発している。それは、「各般ノ状態ヲ視察シ其ノ改善方法ノ方途ヲ考究スル為委員、又吏員等ヲ設置スルカ如キハ頗ル有益ニシテ相当効果アリ」として、大阪府方面委員など既設の委員制度一覧を添付し、「御参考相成度」とその設置を促すものであった⁽¹⁶⁾。内務省はこの時点で、全国に委員制度を普及させる意思を固めていたのである。

しかしその後の各地の動きは鈍く、内務省は改めて他の諸施策の実施とともに「社会事業委員設置に関する事項」を協議するため、1920年10月28日から30日にかけて、各府県主任理事官と市当局者を本省に招集し、都市社会事業打合会を開いている⁽¹⁷⁾。鳥取県からは赤土理事官が出席している⁽¹⁸⁾。内務省が委員制度の普及に強い姿勢をもって、この会議を招集したことは、『時報』による次の記事からも読み取れる。

「(打合会は一引用者) 同省が屢々各地方長官に通牒を發し 該機関設置を勸奨したるが左記十余の団体が僅に方面委員救済委員等を設置したる位に止まり 該機関の性質上常時受持区域の事情を調査し 生活の改善乃至細民の救済等に関して適切な施設を建築し 社会事業遂行の上より見て遺憾とするところであるにつき尚一般の徹底を期するため開催するものなり」(スペース一引用者、以下同じ)⁽¹⁹⁾。

この後には委員制度を導入していた大阪府、兵庫県、長崎市、埼玉共済会などが紹介され、記事は閉じられている。

ところがこの後も内務省は各府県に「方面委員濟世顧問其他各種、社会事業に関する委員活動の状況」を照会していることから⁽²⁰⁾、委員制度の普及は内務省の意図通りには進んでいなかった。それを示すように、1922年7月に開催された各府県社会事業担当者会議では、再び委員制度を「効果の見るべきものあり、刻下頗る適切なる施設なり」と高く評価した上で、大阪、埼玉、静岡などの社会課長よりその現状や課題を報告させている⁽²¹⁾。

こうした内務省による勸奨によって鳥取県も方面委員制度の導入に踏み切ることになる。新聞報道で見る限り、県が公の場で初めて方面委員に言及したのは、1922年1月21日に県郡市当局者と県内社会事業経営者を集めて開かれた第1回社会事業協議会での岩田知事の挨拶においてである。

「此の方面委員なるものは自分の区域に属することは常に注意して本部に報告し 或は事務打合会を本部に於て開くとかして事業を進めて居る (略) 本縣の事情としても其様な組織が各種事業を遂行する上に於て良好ならんとも考ふる所であつて将来考慮することとする (略)」⁽²²⁾。

県もようやく方面委員制度に触れはしたが、それでもその実現は「将来考慮」する課題とされたのであった。こうした県の消極姿勢が積極的なそれへと転じるのは、翌年4月に方面委員制度確立のため社会教育兼社会主事として細川隆が配属されて以降である。細川は1894年鳥取県で生まれ、鳥取師範学校卒業後、県内各地で小学校教員を勤めていた。1921年から2年間東京で社会教育を学んだ後、県社会教育事務嘱託を経て社会教育主事として採用されていた⁽²³⁾。彼は社会事業の専門家とは言えなかったが、県発行の『鳥取縣社会時報』の編集にも携わり、「鳥取縣の社会事業を背負っているのは自分一人」⁽²⁴⁾と県社会事業行政の牽引役を自認していた。

この細川が着任した1923年4月、共済委員設置規程(以下、「設置規程」と略)が公布された⁽²⁵⁾。名称こそ「共済委員」⁽²⁶⁾であったが、鳥取県においても方面委員制度が発足することになったのである。それまで県の社会事業に対する取り組み姿勢を「消極的」と批判していた

『時報』でさえ⁽²⁷⁾、委員には「特に深い注意を払ひ実行力のある人を選ぶ」必要があると釘を刺しつつ、共済委員制度の発足を「社会事業の新生面」として歓迎したのであった⁽²⁸⁾。

2. 共済委員の選任過程

(1) 委員数をめぐる各『年史』の混乱

ところで共済委員制度発足当初の委員数をめぐっては、関連する各『年史』の記述は一致していない。『鳥取県民生委員制度六十年史』（以下、『六十年史』と略）では、1923（T12）年10月に16名が選任されたとされている⁽²⁹⁾。一方、全国の方面委員制度史である『方面事業二十年史』（以下、『二十年史』と略）では、「三十二町村に四十名の共済委員嘱託」と記されているが⁽³⁰⁾、その後続く道府県別の委員制度の沿革では、「四十二名を嘱託せる」と記載されている⁽³¹⁾。同一文献であるにもかかわらず、委嘱数が一致していないのである。さらに『二十年史』を踏まえて刊行された『民生委員制度四十年史』（以下、『四十年史』と略）では、「大正十二年四月共済委員の名で三二町村に四十二名を嘱託」⁽³²⁾と『二十年史』の後段の委員数が採用されている。

『六十年史』の16名では極端に少なく、『二十年史』では委員数が一致せず、さらに『四十年史』では『二十年史』の一方の委員数を記載しており、発足当初の委員数をめぐっては混乱しているといつてよい。こうした混乱が生じたのは、委員の選任過程が明らかにされてこなかったことによる。

(2) 県の選任方針

共済委員の職務については、生活状態の調査・改善や各種社会事業機関との連絡など、方面委員制度のモデルとされた大阪府のそれと大きな相違はなかった。この点において鳥取県もまた大阪府に範をとったのである。

しかし共済委員制度では、大阪府方面委員制度が通学校区毎に方面を画定し、その上で委員の配置を一方面区に約10人と定めたのとは対照的に⁽³³⁾、制度発足に不可欠である委員定数が定められなかった。具体的には、設置規程の第1条で「各郡市ニ共済委員ヲ設置ス」とされた上で、第2条で「委員ノ数及受持区域ハ土地ノ状況ニ応ジ知事之ヲ指定ス」と規定されたのみであった。委員の選任単位は「各郡市」と定められたものの⁽³⁴⁾、その中で必要な委員数は未定のままスタートしたのである。実効性のある委員制度を目指すのであれば、選任単位内の各町村の人口規模や世帯の偏在状況、あるいは貧困世帯の多寡等を考慮して予め定数を決めておく必要がある。委員定数をあえて定めなかったのは、県にとっては初めての試みであり、この時点でどれほどの数を確保できるのか計りかねていたのではないかと考えられる。

とはいえ県は、委員確保のための一定の方向性はもっていたようである。それを示すのが設置規程制定から約3ヶ月を経た7月7日に、『時報』が「各郡市の共済委員 四五名宛にても適任者を推薦」との見出しで報じた次の記事である。

「各郡市長は共済委員設置に関し地方の篤志家を推薦中であるが 町村に依つて^(ママ)る適任者少く、これが選択に困難して居る向あるを以て 縣にては必ず町村毎に適任者を推薦する意味ではなく四五名でも適任と認むるものを推薦して 差支なければ成るべくこの際速に委員を挙げ共済の目的を達成せん事に努力すべく郡市長に注意することがあった」と⁽³⁵⁾。

これは委員の選任が難航していたことを伝える記事であるが、それについては後述することとし、ここではここから読み取れる県の選任方針について確認しておきたい。

まずは「町村に依つて^(ママ)る適任者少く、これが選択に困難して居る向あるを以て 縣にては必ず町村毎に適任者を推薦する意味ではなく」と述べていることから、当初県は県内全域から選任することを志向しつつも、「必ず」ではないと断っているようにそれを絶対条件とは考えていなかった。当時県内には188の市町村があり、現実問題としてそれは不可能と判断したのであろう。そして、後段では「四五名でも適任と認むるものを推薦」することを要請している。新聞報道をみるかぎり、設置規程制定後、県が具体的な選任目標数を示したのはこれが初めてである。しかしこれは、「でも」との表現に示されるように、選任が遅々として進まない現実を前にして、県が当初志向した選任数に比して相当少ない数字であったと思われる⁽³⁶⁾。以下、こうした点を詳しく見ていこう。

(3) 選任過程とその結果

共済委員の選任は他府県にならい、各郡市長から推薦された者に県知事が委嘱するという手続きが採られた。『時報』が伝えた、各郡市長が共済委員にふさわしい委員を推薦中との記事はこのプロセスを指している。

ところで『時報』は7月4日、「本縣社会事業の基本たらしとする共済委員愈々設置 爾余の委員は推薦を待つ」との見出しで、「目下各郡市長からの推薦を待つて居るが本月中には第一回の協議会を開き諸般打合せを為す筈である」と、選任が順調に進んでいるのかのように伝えている⁽³⁷⁾。『時報』がこう見立てたのは、県が共済委員を指導する共済委員長及び同副委員長を各郡市長、警察署長に委嘱し、指導体制が整ったことが大きい。さらに、同日に県が訓令で共済委員執務心得及取扱事項概目（以下、「概目」と略）を、郡、警察、各市町村宛てに発したことも影響していよう。概目は共済委員の活動内容を具体的に定めたものであり、委員が活動を始めるにあたっては欠かせない、いわば活動マニュアル的な性格をもっていた⁽³⁸⁾。『時報』はこれらのことから、共済委員が始動するものと判断したのであろう。

しかし、『時報』によるこうした見通しは、わずか3日後に修正されることになる。それが先に紹介した7月7日付の「各郡市の共済委員 四五名宛にても適任者を推薦」との記事であった。『時報』によれば、つい3日前には選任数も残りわずかとなり、7月中にも選任された共済委員で第1回協議会が開催される予定であった。そうであれば、すでにこの時点で45名に近い人数を確保していたはずである。しかし記事では、「成るべくこの際速に委員を挙げ共済の目的を達成せん事に努力すべく郡市長に注意」を促しており、45名には及んでいなかったことを窺わせている。そして事態はこの通り進み、7月に開催予定であった第1回協議会が開催されず、

それが開かれたのは同年11月1日のことであった⁽³⁹⁾。委員の選任は困難を極めていたのである。

委員選任に対する町村の具体的対応は定かではない。ただし、県当局が「本縣の状態を見ますと概して農村で隣保相和と緩急相扶の美風の厳存して居りまして先進都市の如き広汎な社会問題は惹起しませぬ」⁽⁴⁰⁾と述べたように、農村においては「隣保相和の美風」が強固であった。したがって農村部では委員設置への強い動機を欠いていたと思われる。

一方、7日の記事からは県の指導に対して、郡市がそれに積極的に応じていないかのような印象を受けるが、県にも落ち度がなかったわけではない。共済委員の活動内容を具体的に示した概目の発令が委員制度制定後、3ヶ月もの時間を要したのは不自然であろう。共済委員制度の一般的事項を定めた設置規程以上に概目の方が、各市町村や委員候補者がその活動を具体的にイメージするには必要であったはずである。にもかかわらず、その発令までに時間がかかったのは、県もまた共済委員制度の始動にあたっては確たる方針を持っていなかったと言えよう。

第1回協議会が開かれる直前の10月15日、県は各郡市から推薦された者に共済委員を委嘱した。その数は、わずか16名であった。当初、目標とされた委員数は定かでないが、それから45名に下方修正しても選任は滞り、ようやく確保できたのが16名であったのである⁽⁴¹⁾。その後委員数は15名に減り、これでは「手が届き兼ねる憾がある」として、再び45名を目指しその実現が図られたのは1926年7月のことである⁽⁴²⁾。さらに委員制度を「縣下全町村ニ及ボス」と知事が言明したのは救護法公布後の1930年11月であった⁽⁴³⁾。そして1年後に、ようやく全市町村に配置されることになった⁽⁴⁴⁾。

ここで改めて各『年史』に記された委員数について整理しておこう。『二十年史』と『四十年史』の40人の根拠については不明であるが、42人については1928年に刊行された『全国方面委員名簿』に記載された人数(1927年12月15日現在)を、そのまま創設時のものとして誤記されたと思われる⁽⁴⁵⁾。『六十年史』に記載された16名こそ、発足当初の委員数だったのである。『六十年史』はこの数に至った背景に触れておらず、当然評価も加えていないが、これまで述べてきた通りそれは妥協を重ねた結果であった。

表1は、郡市別の人口・世帯数、そして選任された委員数である。県内7郡市全てから選任されており、その点において最低限の目的は達したといえる。しかしみてきたように、委員の選任は半ば成り行き任せであったことは否めず、したがって各郡市の委員の分布にも明確な規則性はみられない。特に郡部では、世帯数では1.5倍以上の開きがあった八頭郡と日野郡の

表1. 鳥取県人口・世帯数・共済委員数

| 市郡名 | 人口 | 世帯 | 共済委員数 |
|-----|---------|--------|-------|
| 鳥取市 | 35,120 | 7,523 | 4 |
| 岩美郡 | 42,205 | 7,668 | 1 |
| 八頭郡 | 64,323 | 12,323 | 2 |
| 気高郡 | 51,874 | 9,546 | 1 |
| 東伯郡 | 109,713 | 21,523 | 3 |
| 西伯郡 | 131,269 | 26,688 | 3 |
| 日野郡 | 37,726 | 7,854 | 2 |
| 計 | 472,230 | 93,125 | 16 |

出典：人口・世帯については『大正十五年・昭和元年鳥取縣統計書(第一編)』p.29～p.31、共済委員数については鳥取県民生委員制度六十年史編纂委員会編『鳥取県民生委員制度六十年史』鳥取県民生児童委員協議会1983、p.44～p.45による。

委員が同数であったことに示されるように、必ずしも世帯数に比例して委員を選任できたわけではなかった。

念のため確認しておくとして表1の通り、当時の県民人口は約47万2千人、世帯総数約9万3千であった。もちろん16名では県内全域を活動範囲とすることは不可能であり、県は委員選任後、内務部長名で「今回共済委員囑託相成候處其の受持区域は各自の住所地町村附近を指導せられたる」と通牒を発している⁽⁴⁶⁾。活動範囲を「各自の住所地町村附近」に限らざるを得なかったのである。仮に委員の居住地町村の総世帯数を基に、委員一人当たりの平均世帯数を割りだすと約1,420世帯となる⁽⁴⁷⁾。ちなみに山口県では約400世帯(1925年)であったとされ⁽⁴⁸⁾、同じ農村部を抱える他県と比べてもその差は覆うべくもなかった。

こうしてみると改めて選任が16名に終わったことは、県当局にとっては受け止めがたい結果であったに違いない。第1回共済委員協議会を少数の委員で開催せざるを得なかった直後、県が岐阜県の奉仕委員制度を「数十ヶ町村より委員の囑託希望申出あるといふ有様であ」⁽⁴⁹⁾と称えたのも、自県の選任実態に忸怩たるものがあつたからであろう。

3. 共済委員の構成と活動の一端

(1) 委員の構成

表2は共済委員一覧である。これを見ると僧侶、神官、小学校教員、市会議員といった名望家層が多数を占めている。ただその思想的背景は、1910年代後半に当時のデモクラティックな風潮の中で電気市営運動等を展開した鳥取市青年愛市団のメンバーであった米沢安吉がいる一方⁽⁵⁰⁾、地方改良運動期に報徳社運動に関わつたとされる中島篤麿が存在するなど⁽⁵¹⁾、一様ではなかった。

また、方面委員の能力については「専門家に非ずして常識者」⁽⁵²⁾であると、とかくその素人性が強調されたが、民間の立場から鳥取慈善協会を主宰し、鳥取市社会事業の牽引役でもあつた中村賀豊が選任されている。あるいは因伯仏教孤児院(現因伯子供学園)院長八雲龍震も選任されているように、県も社会事業に

表2. 共済委員一覧

| | 氏名 | 職業 | 住所 |
|----|-------|------|---------|
| 1 | 中村賀豊 | 僧侶 | 鳥取市 |
| 2 | 鹿田幸吉 | | 鳥取市 |
| 3 | 前田小太郎 | | 鳥取市 |
| 4 | 米沢安吉 | 市会議員 | 鳥取市 |
| 5 | 松尾謙次郎 | 牛肉商 | 西伯郡米子町 |
| 6 | 中島篤麿 | 神官 | 西伯郡高麗村 |
| 7 | 足立正 | 小学校長 | 西伯郡淀江町 |
| 8 | 八雲龍震 | 僧侶 | 東伯郡倉吉町 |
| 9 | 会坂孫一 | 町会議員 | 東伯郡倉吉町 |
| 10 | 竹歳元太 | 農業 | 東伯郡由良町 |
| 11 | 小林一俊 | 神官 | 八頭郡智頭町 |
| 12 | 高野須泰然 | 僧侶 | 八頭郡若桜町 |
| 13 | 門原元康 | 僧侶 | 日野郡福栄村 |
| 14 | 古川清成 | 僧侶 | 日野郡江尾村 |
| 15 | 田村熊蔵 | 小学教員 | 岩美郡宇倍野村 |
| 16 | 磯江興山 | 僧侶 | 気高郡青谷町 |

出典：鳥取県民生委員制度六十年史編纂委員会編『鳥取県民生委員制度六十年史』鳥取県民生児童委員協議会1983、p.44～p.45、中央社会事業協会『昭和三年度全国方面委員名簿』巖松堂1928、p.499～p.450より作成。なお足立正の住所については前者では東伯郡となっているが、後者では西伯郡淀江町とされている。正確には後者であり、足立は1900年から1928年まで淀江町在住であった(「足立正」鳥取県教育委員会編『鳥取県郷土が誇る人物誌』第一法規1990年、p.188)。

対する一定の知識を持つ者に期待していたと考えられる。

(2) 活動の実態

表3は45名に増置されるまでの2年間の取扱件数である。内訳は金品給与の生活救助、保健救療、児童保護、人事其他指導・相談、生活の善導・後援、職業紹介などである。

表3. 共済委員の年別取扱件数

| | 鳥取市 | 岩美郡 | 八頭郡 | 気高郡 | 東伯郡 | 西伯郡 | 日野郡 |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1924 (T13) | 86 | 36 | 34 | 26 | 2 | 29 | 8 |
| 1925 (T14) | 75 | 106 | 36 | 21 | 4 | 39 | 13 |
| 計 | 161 | 142 | 70 | 47 | 6 | 68 | 21 |

出典:「共済委員取扱事項報告」『鳥取縣社会時報』9号(1925.8) p.28、同19号(1926.6) p.21～p.22より作成。

委員活動が始動したばかりであり、いまだ軌道に乗っていないことを考慮しても、この表からは委員数と取扱件数が必ずしも相関していないことがわかる。例えば4名の委員数であった鳥取市の取扱件数は161件であったが、1名であった岩美郡のそれも142件と両者に大きな差はない。あるいは日野郡と気高郡では、巡回が困難な山間部と比較的平野が多い沿岸部という地理的条件の違いがあるにせよ、前者の取扱件数は委員2名で21件であり、後者は委員1名でその倍以上であった。

これらのことから次のことが言えよう。

1つは、委員数1名であった岩美郡の取扱件数が鳥取市に次いで多いことに示されるように、委員活動の成否が委員個人の資質や姿勢に依存していたことである。例えば岩美郡の田村熊蔵は1899年(明治32年)生まれの、20代半ばの音楽教師であったが⁽⁵³⁾、精力的に委員活動を展開している。取扱件数の多さ以外でも田村の積極性を示唆するのが、1925年5月に共済委員と細川主事ら11名で大阪府、和歌山県、三重県、岐阜県、京都市の社会事業を視察した際の田村の報告である。彼は約1週間にわたる視察内容を『時報』に連載し、他府県の社会事業の実状を詳しく伝えている。田村の報告で目を引くのは、例えば和歌山県の社会事業については「鳥取縣と大差なし」⁽⁵⁴⁾と評し、逆に件の岐阜県奉仕委員制度については、その資金調達方法等を「模範とすべき事多々あり」⁽⁵⁵⁾と述べるなど、自県の社会事業に対する一定の理解に立って他県のそれを評価する視点をもっていたことである。

しかし田村のような存在は稀であった。共済委員制度発足当初、『時報』が期待した「実行力のある人」は、各郡市間の取扱件数に相当のバラツキがみられるように少数であったと言えよう。

2つ目は一定の活動が展開されたのはやはり唯一の市であった鳥取市であったことである。この背景には委員の積極性に加え、鳥取市には改善されつつあったとはいえ今町という県内最大のスラムが存在し、さらに当時は「数次の被害や物価高調の影響を受けて本市々民の生活も

随分窮迫し来り」⁽⁵⁶⁾と報じられるほどの実態があった。

委員活動に関する『時報』や『鳥取縣社会時報』の記事をみても、鳥取市における活動の紹介がほとんどである。大正期鳥取市の社会事業は県都であったにもかかわらず、行旅病人のための窮民救養所を設立した以外はみるべきものはなかったが⁽⁵⁷⁾、共済委員は少数ながらも質の高い実践を行っていた。

例えば1924年7月に、前田小太郎をはじめとする市の共済委員5名が細川主事らとともに鳥取市と交渉を行った活動などはその好例である。ここでは市当局に対して、貧困者に対する減税措置、水道料免除手続きを共済委員が代行することの可否、緊急保護を要する困窮者に対する一時保護の可否などを質し、それぞれ回答を得ている。あるいは市の共済委員数を10名に増員することや、共済委員制度の宣伝についても要望している。山村市長の回答は「研究すべし依って具体案あれば明示せられたし」⁽⁵⁸⁾とまるで素っ気なかったが、貧困問題が深刻化していた都市部ではこうした真摯な取り組みがなされていたのである。

それでも、いかんせんこの委員数では活動の不十分さは否めなかった。『時報』は、「殊に鳥取市委員は（略）貧困者に対し救助の方法を講じ市に交渉して救助を受けるよう手続きを運び（略）受給者は非常に恩恵を受けている」一方で、「手続き未了」の事案も多いと、委員の活動が行き届いていない実態を伝えている⁽⁵⁹⁾。さらに委員数の少なさと相まって共済委員制度そのものが周知されていないことも活動の停滞を招く一因となっていた。「何分共済機関の存在が一般に知られ居らぬため 自ら進んで生活上の相談にやってくる者少なく 初期の実績をあげるに余程困難なる模様」⁽⁶⁰⁾という状況であった。

ましてや農村部においては田村のように積極的に活動を展開すれば別であるが、そうでなければ共済委員の存在はほとんど知られていないか、知られていても進んで相談ができるような身近な存在ではなかったと思われる。例えば東伯郡の委員が、制度が発足して5年を経てもなお、町内各戸にその説明と自らへの相談を呼びかける文書を配布しなければならなかったことは⁽⁶¹⁾、その一例といえよう。

おわりに

鳥取県が初めて社会事業の現状を『鳥取縣社会課年報』としてまとめたのは、救護法施行年の1932年であった。その中で自県の社会事業を評して、「本縣の社会事業は未だ揺籃の域を出ず」⁽⁶²⁾と述べている。こうした県の自己認識を借りれば、共済委員制度は揺籃期以前の所産であった。

内務省は、都市部を中心に設置されていた各府県の委員制度を「効果の見るべきものあり、刻下頗る適切なる施設なり」と全国に普及させようとしたが、地方改良運動期以降、社会事業に消極的であった県にはそれに即応するだけの主体性はみられなかった。方面委員制度は度重なる内務省の勸奨の中で、1923年4月に共済委員の名でようやく導入されたのであった。した

がって鳥取県の場合、先行研究で言われるような「社会政策と相互補完的」役割を果たすことへの期待や「社会事業行政の徹底」といった、制度や行政との有機的な連携を期待されて設置されたわけではなかった。社会政策そのものが未整備であったし、社会課の設置を1926年まで待たなければならなかったように、社会事業行政もまた成立途上にあった。共済委員制度が機能するための制度的前提が不十分であったのである。

こうした中で共済委員制度がつかずくのは当然であった。その最たるものが16名に終わった委員の選任であった。県は設置規程の公布から具体的活動内容を定めるまでに3ヶ月の期間を要するなど方面委員制度を熟知しているとは言えなかった。一方で市町村も、鳥取市長が共済委員の増員要求を一蹴したことに表れたように関心は低かった。これまで16名という選任結果に至った背景が問われてこなかったが、それは、こうした県、市町村ともに方面委員制度への理解が不十分な中で、出るべくして出た結果であったと言えるであろう。

それでも鳥取市のように質の高い実践がなされた所もあった。しかし、多数を占める農村部では一部の積極的な委員が存在したところ以外は振るわなかった。この点、方面委員が都市部と親和的であったとする先行研究の指摘は鳥取県内でも当てはまるが、都市部と農村部の境界が曖昧な小県の場合、両者の差異をことさら強調することにそれほど意味はない。また個々に質の高い実践がみられたとしても、1人当たりが対象とする平均世帯数が1,400を超えるようでは、広範囲にわたる活発な委員活動は望めなかった。

問題は、共済委員制度の導入が不調に終わった要因を行政当局の理解の程度に帰すのみではなく、地域社会の側から問うことである。言い換えれば共済委員制度を受け入れるだけの土壌が地域社会に存在していたかどうかを検証することである。「自ら進んで生活上の相談にやってくる者」が少数であった理由は、共済委員の知名度不足だけではないであろう。あるいは郡部の共済委員が制度発足後5年を経てもその周知を図らざるを得なかったのは、それが営々と営まれてきた従来の救貧のあり方とはどこか齟齬をきたしていたことを示唆している。

これらをふまえ、今後の課題として1つは、隣保相扶機能の強弱が方面委員制度定着に少なからず影響を与えたとする遠藤の視角を具体的に検証することである。県当局が「農村で隣保相和と緩急相扶の美風の厳存して居りまして（略）広汎な社会問題は惹起」せずと述べたように、県内では「隣保相和の美風」が強固であり、そのことは共済委員制度が受容されにくい土壌をつくっていたと思われる。

しかし一方で、時は「社会貧」の解決が叫ばれた大正期から昭和初期である。「本市々民の生活も随分窮迫し来り」と言われるほど貧困は広がっており、「隣保相和の美風」のみでは解決は不可能であった。

2つ目は共済委員制度の導入以前から、地域一帯を活動領域としながら救貧に取り組んできた民間団体の活動の詳細を解明することである。明治中期から県中部では奨恵社が精力的に活動を展開し⁽⁶³⁾、鳥取市では本論でも触れたように鳥取慈善協会が救貧活動に取り組んでいた。こうした民間団体の活動を明らかにすることは、導入過程も含めた当初の共済委員制度が不調

に終わった要因を探る上で欠かせない課題である。

その上で、こうした地域社会の内側からの営為がどのようにして国家的規模での救済体制の中に組み込まれていったのかを、救護法の制定、あるいはその後の戦時体制の成立過程を踏まえながら解明してゆく必要があろう。

注

- (1) 本稿では「方面委員（制度）」をこうした一般的に理解されている意味で使用するが、その名称は地方によって多様であった。鳥取県の場合、名称は「共済委員（制度）」であった。以下、両者を文脈に応じて使い分けることにする。
- (2) 「名誉職裁量体制」という概念は菅沼隆によって提起されたものである。詳細は菅沼隆「占領期の民生委員と地方軍政部」『社会事業史研究』24、1996、p.29～p.31を参照。
- (3) 杉山博昭『近代社会事業の形成における地域的特質』時潮社2006、第2章第1節「方面委員制度の創設」を参照。この他、六大都市と委員制度の嚆矢とされる済世顧問制度（1917年）を設置した岡山県以外で、委員制度の成立過程にも一定の分量を割いた主な研究は次の通りである（以下、県別に表記）。田中康子、田中利宗『山形県方面委員設置と変遷について』『道北福祉』5、2014、山下安雄「新潟県社会福祉史（Ⅱ）新潟県の方面委員、民生委員の創設と発展について」『新潟青陵女子短期大学研究報告』25、1995、嶋田芳男「埼玉県における社会事業(1)」『立正社会福祉研究』4-2、2003、岡田幸子「群馬県方面委員・民生委員活動の史的展開－その1－」『草の根福祉』36、2004、矢上克巳「長野県における社会事業の展開」『清泉女学院短期大学研究紀要』6、1988、元村智明「大正期石川県における社会改良委員の個別性と多様性」『北信越社会福祉史研究』7、2008、今井小の実「山口県社会事業協会と婦人方面委員」杉山博昭編著『戦前期における社会事業の展開』社会福祉形成史研究会2015、福田信行「方面委員制度管見」長崎県立女子短期大学『研究紀要』16、1969、宮野澄男「戦前期長崎における方面委員制度に関する研究」『純心福祉文化研究』9、2011。
- (4) 遠藤興一「方面委員活動の史論的展開について（上）」『明治学院論叢』231、1975、p.121～p.122。
- (5) 吉田久一『改定増補版 現代社会事業史研究』川島書店1990、p.85～p.86。
- (6) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社1986、p.516～517。
- (7) この点も含め、地方改良運動と鳥取県における救貧行政の関連については、拙稿「地方改良運動と地方救貧行政の成立」『徳山大学総合研究所紀要』35、2013を参照。
- (8) 内務省社会局『本邦社会事業概要』1922、p.65（社会福祉調査研究会編『戦前期社会事業史料集成2』日本図書センター1985）。
- (9) 「社会政策と地方長官の態度」『因伯時報』1921年1月18日。
- (10) 鳥取県学務部社会課『昭和七年鳥取県社会課年報』p.40。
- (11) 「公設市場設置が急」『因伯時報』1922年7月19日。
- (12) 「職業紹介所設置を再度懇願し来る」『因伯時報』1925年11月11日。
- (13) 鳥取県学務部社会課、前掲書、p.50。なお、ここまでの鳥取県における社会事業の展開については、拙稿「大正期鳥取市における貧民対策」杉山博昭編著、前掲書、p.191～p.193で述べているが、論を進める上で不可欠であるため再説した。
- (14) 社会局社会部『本邦社会事業概要』1926、p.15（社会福祉調査研究会編、前掲書）、鳥取県学務部社会課、前掲書、序文。
- (15) 「心細い本縣の社会事業」『因伯時報』1924年5月7日。
- (16) 「日発乙第一一一号、大正九年三月十五日 社会事業ニ関スル委員又ハ吏員等設置参考資料送付ノ件」

(滋賀県所蔵、大正そ3)。小川がこの文書を紹介したのは50年以上も前であるにもかかわらず(小川政亮「大正デモクラシー期の救貧体制」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、p.193)、方面委員制度の普及をめぐるのはこれまで多くの研究で、各地方が自発的に導入していったかのような理解がみられる。それまで各府県を巧みに指導してきた内務行政を顧みした場合、そのテコ入れなくして普及したとみなす方が不自然であろう。なおこの文書の中で、大阪府方面委員以外で紹介されている委員制度は次の通りである。東京府慈善協会救済委員、神奈川県救済協会委員、横須賀市社会事業調査委員、兵庫県救護視察員、長崎市方面委員、埼玉共済会福利委員、奈良県矯風委員、静岡県救済事業顧問医、同社会問題調査委員、山梨県社会施設調査委員、青森県共済会共済委員、松江市臨時事業調査委員、岡山県済世顧問、呉市社会事業調査会協和委員、(香川県)綾歌郡細民部落改善委員。

- (17) 「社会政策的施設会議」『救済研究』8-10、1920。
- (18) 「都市社会事業協議」『因伯時報』1920年11月4日。
- (19) 「社会事業機関」『因伯時報』1920年10月17日。
- (20) 「社会施設調査 各府県へ照会」『東京日日新聞』1921年8月26日。
- (21) 「内務省に於る社会事業協議会」『救済研究』10-7、1922、p.38、「社会事業打合会」『大阪毎日新聞』1922年7月11日。
- (22) 「社会事業協議会 協議事項と既未設事項」『鳥取新報』1922年1月23日。
- (23) 福田信治編『因幡人事興信録 昭和12年』因幡人事興信録発行所1937、p.972～p.973。
- (24) 「心細い本縣の社会事業」『因伯時報』1924年5月7日。
- (25) 「鳥取縣訓令甲第五号、大正十二年四月十九日」『因伯時報』1923年4月19日。
- (26) 「共済委員」と命名された経緯については不明であるが、鳥取県以前にそれを用いていた委員制度として青森市の青森共済会(1920)、福島県(1922)がある(全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』1964、p.101、p.104)。
- (27) 「慈恵事業の範囲を出ない消極的の社会事業」『因伯時報』1923年2月16日。
- (28) 「社会事業の新生面 共済委員の新設」『因伯時報』1923年4月15日。
- (29) 鳥取県民生委員制度六十年史編纂委員会編『鳥取県民生委員制度六十年史』鳥取県民生児童委員協議会1983、p.44～p.45。
- (30) 全日本方面委員連盟編『方面事業二十年史』1941、p.232(『戦前期社会事業基本文献集54』日本図書センター1997)。
- (31) 全日本方面委員連盟編、前掲書、p.314。
- (32) 全国社会福祉協議会編、前掲書、p.115。
- (33) 「大阪府方面委員規定」全日本方面委員連盟編、前掲書、p.20～p.22。
- (34) 「鳥取縣訓令甲第五号、大正十二年四月十九日」『因伯時報』1923年4月19日。
- (35) 「各都市の共済委員」『因伯時報』1923年7月7日。
- (36) 妥協の結果ではあったが、45名にも一定の根拠があったと推定される。後に述べるように共済委員制度は1926年7月に45名に増置され、翌年には2名減の43名となり、その配置は次の通りであった。鳥取市(7名)、米子市(5名)、岩美郡(3名)、八頭郡(4名)、気高郡(5名)、東伯郡(8名)、西伯郡(6名)、日野郡(5名)。これについて県当局は「其の分布は、主として人口を基準として割当て、之れに比較的事故の頻発する都会地を加味して囑託した」(鳥取縣学務部『鳥取縣社会時報』32、1927、p.39)と説明している。45名という数字が初めて示された時点で、県がこうした選任方針をもっていたかどうかは資料的に証明できないが、無根拠に目標数を設定したとも考えにくいであろう。
- (37) 「本縣社会事業の基本たらしとする共済委員愈々設置」『因伯時報』1923年7月4日。

- (38) 「鳥取縣訓令第八号、大正十二年七月四日」『鳥取新報』1923年7月4日。
- (39) 「救済制度の不備から斯の矛盾と悲惨を生ず」『因伯時報』1923年12月19日。
- (40) 「共済委員制度要旨」『因伯時報』1923年11月5日。
- (41) 発足当初の委員数について『鳥取縣社会時報』第32号(1927年)では、15名とされている(p.29)。しかし、共済委員制度発足後の1924年4月に『因伯時報』は、前年に「共済委員制度を設定し同年十月委員十六名に此の奉仕の職務を委嘱」(「縣共済委員の実績」1924年4月15日)と報じていることから、16名が正確であろう。その後の『因伯時報』の記事を追っていくと、1925年7月に「共済委員制度は目下十五名に囑託」(「共済委員増加」1925年7月22日)と報じられ、1名減っている。併せて先の『鳥取縣社会時報』では、発足当初の「15名」のうち2名が辞したことを伝えている(p.28)。これらのことから、当初の16名の委員は固定していたわけではなく、45名に増置されるまでの間に入れ替わりや、それに伴って委員数にも若干の変動があったと考えられる。
- (42) 「昭和二年度社会課の予算に就いて」『鳥取縣社会時報』32、鳥取県学務部1927、p.29～p.31。
- (43) 『昭和五年鳥取縣通常縣会議事速記録 完』鳥取縣、p.25。
- (44) 「機能を発揮すべく方面委員総会」『因伯時報』1931年11月6日。
- (45) 中央社会事業協会『昭和三年度全国方面委員名簿』巖松堂1928、p.499～p.501。
- (46) 『鳥取縣社会時報』32、鳥取県学務部1927、p.32。
- (47) 共済委員の居住市町村の世帯数は『大正十五年・昭和元年鳥取縣統計書(第一編)』の「第二戸口 第三世帯及人口市町村別(大正十四年十月一日現在)」p.29～p.31による。
- (48) 杉山博昭、前掲書、p.155。
- (49) 「共済委員制度要旨」『因伯時報』1923年11月5日。
- (50) 鳥取市青年愛市団も含め大正期鳥取の市民政社の動向については、松尾尊兌『大正デモクラシー』岩波書店1994、「第四章 地方的市民政社の発生」を参照。
- (51) 「諸遊彌九郎」鳥取教育委員会編『鳥取県郷土が誇る人物誌』第一法規1990、p.123。
- (52) 小河滋次郎『社会事業と方面委員制度』巖松堂1924、p.38(『戦前期社会事業基本文献集18』日本図書センター1995)。
- (53) 田村の略歴については、「田村熊蔵」本岡近夫編纂『新日本人物大観(鳥取県版)』人事調査通信社1958、p.39を参照。
- (54) 詳細は「共済委員縣外視察」『因伯時報』1925年5月18日、同20日～22日、同30日、6月5日を参照。
- (55) 「共済委員縣外視察(第五信)」『因伯時報』1925年5月22日。
- (56) 「鳥取慈善協会 意義重大なるを知れ」『因伯時報』1922年7月20日。
- (57) 大正期の鳥取市救貧行政の展開については、拙稿「大正期鳥取市における貧民対策」杉山博昭編著、前掲書を参照。
- (58) 「本市の貧民救済」『因伯時報』1924年7月4日。
- (59) 「無報で酬奔走している鳥取市の共済委員」『因伯時報』1924年1月22日。
- (60) 「尚一般に知られ居らぬ鳥取市共済機関」『因伯時報』1924年7月11日。
- (61) 「縣の係より」『鳥取縣社会時報』38、鳥取県学務部1928、p.22～p.23。文書配布を通して方面委員制度の周知徹底を図ること自体は各地で行われており、この委員のオリジナルな取り組みではない。例えば矢上は長野県で県が「方面委員に就て」というピラを配布していたことを紹介している(矢上克巳、前掲論文、p.52～p.53)。
- (62) 鳥取県学務部社会課、前掲書、p.1。
- (63) 奨恵社については、拙稿「地域の救済事業と地方救済体制の成立」元村智明編著『日本の社会事業』

社会福祉形成史研究会 2010 を参照。