

濟世委員制度の研究 2

松原 浩一郎

Study of Saisei-Iin System Vol 2

Kouichiro MATSUBARA

Abstract

This paper is sequel to Study of Saisei-Iin system Vol 1. The Saisei-Iin system was founded in 1921 in Okayama prefecture. It is a poverty prevention system with Saisei-Komon system. Saisei-Iin system has not been studied much. This is because it was positioned as an adjunct to the Saisei-Komon system. The two systems are similar. But there are differences. For example, the Saisei-Iin system employs a mandatory principle. Therefore, it is necessary to study separately. This study uses The Saisei-Komon and Saisei-Iin roster. And reveal the name and occupation of Saisei-Iin. Finally, I would like to mention the significance of Saisei-Iin system.

Key words : Saisei-Iin, Saisei-Komon, poverty prevention system

キーワード : 濟世委員, 濟世顧問, 防貧制度

1. はじめに (問題の所在)

本稿は、一昨年執筆した『濟世委員制度研究 1』の続編である。前稿は、誌面の関係で未完成で、本稿に継続した。そのため本稿は、問題の所在や研究方法あるいは濟世委員の概要は再掲しない。分析対象の一つである「濟世顧問・濟世委員名簿」の詳細などは前稿をご覧ください。

前稿最終部分は、「5 各郡毎濟世委員の変遷 (1)

名簿分析の概要」の「表2 市町村別濟世委員の推移」である。ここでは、御津郡から上房郡まで13郡を対象とした。そこで本稿はこれに続いて、川上郡から久米郡の7郡と岡山市を扱っている。

なお研究の目的は、これまで濟世顧問制度に付随する制度としてしか研究対象にされなかった濟世委員制度を、嘱託状況の分析をとおして、その歴史的・制度的意義を明らかにすることである。一般に社会事業成立の指標には、組織化がその一つに挙げられる。また

吉備国際大学保健医療福祉学部社会福祉学科
 〒716-8508 岡山県高梁市伊賀町 8

*School of Health Science and Social Welfare, Kibi International University
 8, Iga-machi, Takahashi, Okayama, Japan (716-8508)*

九州保健福祉大学社会福祉学部臨床福祉学科
 〒882-0072 宮崎県延岡市吉野町1714-1

*Department of Clinical Welfare Services, School of Social Welfare, Kyushu University of Health and Welfare
 1714-1, Yoshino-machi, Nobeokashi, Miyazaki, Japan (822-0072)*

池田（池田1986：488）は、中央慈善協会の設立にみられる全国組織の形成がただちに社会事業の専門化をもたらず、方面委員制度の成立によって方面委員の機能とむすびについてケースワーク論が導入されたと指摘する。つまり社会事業の成立やケースワーク論の導入に、方面委員制度が大きな役割を果たしたのである。岡山県の方面委員は、1921年に創設された濟世委員である。やがて濟世委員は、1936年方面委員令により方面委員となる。本稿で濟世委員の嘱託状況を分析することは、濟世委員組織化の詳細を明らかにすることであり、地方において組織化がいかに進められたのか、その実態を解明することでもある。この分析をとおして、岡山県における社会事業の成立にはたした濟世委員制度の役割を明らかにできる。

2. 凡例

以下に示した「表2 市町村別濟世委員の推移」の凡例は、前稿でも扱っているが、本稿では若干の変更を加えているので、ここで再び説明したい。

川上郡最初の成羽町を例にとる。町村名下段の7は大字数である。濟世委員は大字に1名嘱託されている。→13名は救護法の救護委員定数を表す。これに該当する名簿は昭和7年版であり、この名簿の人数が12名なので、濟世委員数は一名足りない（ただし同町には濟世顧問が一名いるので、定数を満たしている）。→12名は方面委員令の定数である。これに該当する名簿は昭和13年版で、成羽町は定数を満たしている。二つの定数が同数の場合は一つにまとめて記述している。玉川村は大字数3で救護法と方面委員令の定数が同じ3であるため、 $3=3$ と記述している。

なお、濟世顧問・濟世委員名簿の初版は、大正12年版なので、この列のすべての行に氏名を記載している。これに続く各年の列では、濟世委員が変更になった場合のみ氏名を記載し、同一人物の場合は→にしている（前稿では○にしていた）。この変更とは、同地域（大

字）の担当者の変更を意味している。当該地域が不在になった場合は×にしている。これまでにない新たな地域に担当者が嘱託された場合は、追加の行に記載している。たとえば成羽町の松浦源造などがこれにあたる。

氏名欄の網掛けは、常務委員を表す。常務委員は、濟世顧問が不在の町村において、濟世委員の互選で選出される。なお、同人物が引き続いて担当している場合は、その後の網掛けは省略している。職業は、昭和3年版以前の名簿に記載がない。

3. 分析・考察

著者はこれまで済世委員に焦点をあて、いくつかの論考を行ってきた。たとえば松原（2022）では、嘱託状況を分析して、その類型化を試みておおよそ以下のことを明らかにした。

その一つは済世委員の実数である。済世顧問・済世委員名簿に掲載されている済世委員の実数は4,842名であったⁱⁱ。制度創設後最初の名簿に掲載されている済世委員数は2,514名である。済世委員は終身制を採っているため、一人も解嘱（死亡も含む）することがなく推移したらその実数は2,514名となる。最初の名簿（大正12年版）が2,514名で、最終の名簿（昭和13年版）が2,804名であり、嘱託数（嘱託されている者の数）は1.1倍となる。多くの町村は、大字1名の嘱託を維持しているが、いくつかの町村では大字を細分化して済世委員が配置されているので、人員数は多少増えている。しかし実際には多くの済世委員が、年数の経過とともに交代している。交代がないのはわずか7町村のみである。そのため、済世委員に嘱託された人員（実数）は4,842名で1.9倍となる。2倍になると計算上はすべての済世委員が入れ替わったことになるのだが、実際は頻繁に入れ替わっている地区（大字）がある一方で、まったく入れ替えのない大字もあるので、1.9倍と言っても、ほとんどの者が入れ替わったわけではない。表3で明らかのように、大正12年版と大正13年版名簿を比較すると、総数はそれぞれ2,514名と2,519名である。総数を比較すると5名増員されたことになる。しかし名簿を分析すると、交替した人数は44名、交替せず欠員のままだになっている人数（欠員の地域）は23箇所、新しく嘱託された人数は22名となっている。従ってこの大正13年名簿時点の実数は、2,514名に22名が新規に嘱託されて加わったので、2,536名となる。つまりこの数が、この年までに嘱託された済世委員の人員・総数ということである。

二つ目は、嘱託状況の変化を担当地域（大字）に注

表3 大正12年版名簿・大正13年版名簿比較表

	大正12年版名簿記載済世委員数	大正13年版名簿記載済世委員数	大正13年版済世委員交替者数	大正13年版新規嘱託済世委員数	大正13年名簿における欠員地区数
岡山市	191	194	7	3	2
御津郡	149	150	2	1	0
赤磐郡	164	165	7	2	0
和気郡	99	99	1	0	0
邑久郡	139	137	1	1	2
上道郡	151	152	1	3	2
児島郡	110	118	0	4	2
都窪郡	108	108	3	0	0
浅口郡	76	76	4	1	1
小田郡	112	111	1	1	3
後月郡	56	56	0	0	0
吉備郡	154	152	6	1	3
上房郡	52	52	0	1	1
川上郡	64	64	1	0	0
阿哲郡	64	62	1	0	2
真庭郡	193	194	1	2	1
苫田郡	227	225	4	0	2
勝田郡	170	169	1	0	1
英田郡	106	106	1	0	0
久米郡	129	129	2	2	1
合計	2514	2519	44	22	23

注：児島郡山田村は、大正12年版名簿に記載がないので除いている。

目して分析し、その類型化を試みた。それにより、大字1名の基準が実際にはどのように運用されたのかをいくつかの町村を事例にして明らかにした。本稿では担当地区名の掲載をしていないが、名簿には担当地区名が明記されている。それによると、大字1名の基準を満たして運用し、かつ欠員がなかった町村数は84であった。また、大字を細分化して複数の済世委員が配置されている場合と、反対に一人の済世委員が複数の大字を担当している町村があることを明らかにした。さらに、大字名とはまったく異なる担当地区を設定している町村も存在した。くわえて大字がない町村の嘱託状況を類型化した。この場合多くは字名ごとに済世委員を充てていることが明らかになった。

これらの先行研究にくわえて、本稿では制度運用を

牽引した行政指導がどの程度徹底されたのかを、常務委員と方面常務委員の布置状況を分析対象として検討したい。濟世委員設置規程第6条には、濟世顧問が不在の町村では、濟世委員の互選により常務委員を選定して、濟世顧問と見なすことになっていた。しかし、名簿にその記載があるのは、昭和5年版名簿からである。表4のように、昭和5年版以降常務委員の設置条件を満たしている町村は213で、満たしていない町村は181で約46%に及ぶ（濟世顧問がいる町村は常務委員を必要としないが、濟世顧問が不在の町村と途中から不在になった町村は常務委員を置かなければならない）。このうち和気郡日笠村、児島郡藤田村、都窪郡妹尾町、上房郡下竹荘村、阿哲郡菅生村、真庭郡美甘村、苫田郡上加茂村、勝田郡瀧尾村の合計8町村は、一度も常務委員を配置せず不在のままであった。逆に常務委員を配置して、一度も変更をしなかったのは58町村と岡山市4学区合計62あった。さらに、方面委員令では方面常務委員の人選が必須となった。このためそれまで不在であった町村も人選を進めるのであるが、昭和13年版名簿では40町村が不在のままであった。

また、制度発足当初に大字1名の基準を満たしていない町村は以下のとおりであった。御津郡牧山村、和気郡伊部町、上道郡古都村・財田村・平島村、児島郡郷内村・興除村、都窪郡加茂村・庄村・撫川町・中庄村、浅口郡宇戸村（2大字）・同三谷村、上房郡高梁町（17大字）・同水田村（2大字）、川上郡手荘村（2大字）、勝田郡豊田村、英田郡讚甘村・吉野村・河會村、久米郡瀧川村（3大字）（数の記載がない町村は1大字不在である）。くわえて以下の町村は、大字名とは異なる地名が充てられているなどの理由から、大字の特定ができていない。御津郡白石村、磐郡笹岡村、和気郡福河村、邑久郡大宮村、児島郡操陽村・光政村、児島郡荘内村・八浜町、上房郡上竹荘村（2大字不明）阿哲郡草間村・熊谷村、久米郡倭文西村（数の記載がない町村は1大字不明である）さらに浅口郡大島村は3つの大字に対して4名の濟世委員が囑託されている

が、担当地区が「不定」となっている。また阿哲郡上市村は4大字に対して2名の濟世委員が囑託されているが、担当地区は「一円」となっている。苫田郡高野村は大字4に対して8名の濟世委員が囑託されているが、担当地区名が1区から8区までそれぞれに充てられている。このように、制度創設最初の名簿において、21町村が大字1名を満たしていない。くわえて、15町村は独自に区割りを設定しているため、大字一名の基準を満たしているのかどうか不明である（これについては、今後当該地域をさらに調査して、特定したい）。

くわえて、制度発足当時398あった町村のうち、大正12年版名簿には児島郡山田村の記載がない。必置主義を採った濟世委員制度の運用において、山田村の囑託が一名もなかったのであろうか。記載漏れの可能性

表4 常務委員の人選状況

	濟世委員制度発足当初の町村数	常務委員人選条件をクリアしている町村数	常務委員人選条件をクリアしていない町村数	一人も常務委員を選定していない町村数	方面常務委員不在町村数（昭和13年版名簿）	昭和5年から一度も欠員や交代のない町村数	注
御津郡	26	13	13		4	3	
赤磐郡	24	18	6		1	7	
和気郡	18	10	8	1	2		
邑久郡	20	10	10		2	3	
上道郡	24	13	11		3	5	
児島郡	22	8	14	1	2	1	
都窪郡	19	2	15	1	4		2村合併のため総数と合わず
浅口郡	13	7	6		2	2	
小田郡	25	16	9		3	2	
後月郡	13	5	8		1	1	
吉備郡	31	19	12		3	8	
上房郡	16	9	6	1	2	4	1村合併のため総数と合わず
川上郡	15	10	5		1	1	
阿哲郡	19	9	10	1	2	2	
真庭郡	17	9	8	1	3	4	
苫田郡	31	18	13	1	1	3	
勝田郡	23	14	9	1	1	4	
英田郡	18	13	5		2	4	
久米郡	23	10	13		1	4	
合計	397	213	181	8	40	58	3村合併のため総数に対して3減となる
岡山市	14	14	0	0	0	4	のちに合併した福浜・宇野・平井学区は含まず、途中から新設された岡南学区は含む

注：児島郡三幡村では、昭和13年版名簿で方面委員が欠員となっているので、クリアできていない数にくわえている。

はあるものの、村自体の記載がないので、嘱託がなかったものと推測される。例外的ではあるが、このような事例も存在した。

4. 結論

池田が指摘するように、わが国の社会事業の専門化は、中央慈善協会の設立にみられる全国組織の形成と直結せず、方面委員制度の成立とその機能と結びついているとするならば、方面委員の機能を明らかにすることは重要である。しかし、方面委員は自発的に自然に成立したのではない。それを主導したのは行政であり、その意味で行政機関との関連で論じる必要がある。とりわけ組織化の過程を検討する場合、行政が果たした役割を検討する必要がある。そして、行政主導ですすめられた組織化がどのような経緯から始まり、それがいかなる経過を辿ったのかを分析しつつ、評価する必要がある。地域における救済団体・事業者の組織化は、専門職化とともに慈善・博愛事業が社会事業に発展するための重要な要素（研究視点）なのである。

本稿で明らかのように、濟世委員は全市町村を対象にして、2,500名を越える地域名望家が嘱託されている。それも制度創設後一年ですべての市町村において嘱託がすすめられ名簿が編纂されたのである。このように地域の行政機関もある意味積極的にこの制度を受け入れたものと言える。これはこの制度に先行した濟世顧問制度が、全県を対象に一町村1名の嘱託を推進したことが先例になって、濟世委員制度の創設と運用を容易にしたものと言える（ただし、濟世顧問の嘱託は全町村の半数に達していない）（松原2022：21）。必置主義を採用した濟世委員の推薦には、当該市町村長や郡長、当該地域を管轄する警察署長がこれにあたった。これにより制度創設当初大字数1701に比べて濟世委員数は2,323名で、充足率は137%である（大字がな

い町村の濟世委員数を除く充足率である。詳しくは、松原2022：21）。このような運用体制が維持されたため、方面委員令により制度が全国一律に始まった当初、岡山県の方面委員数は東京府に次いで全国2番目であった（松原2022：31）。しかしその一方で、行政指導が徹底されていなかった側面も確認できた。たとえば大字1名の推薦（嘱託）が達成されていなかった町村は、36に及んだ。つまり県が主導して運用されていたものの、従わなかった、あるいは従うことができなかった町村もあったのである。このような町村の差異は、常務委員の選出にもあらわれている。設置規程を遵守したならば、常務委員の選出は必須であったのだが、46%もの町村が規定を守っていない。このことは、濟世委員の嘱託はすすめられたものの、それがどの程度本来の機能を期待されていたのか、あるいは濟世委員が機能的に運用されたのか、その一面をあらわすものとも言える。濟世委員が果たすべき本来の機能を正しく理解し、あるいは期待していなかったのではあるまいか。この検討は、別稿で論じる予定にしているが、1929（昭和4）年当時岡山社会課では、各地の濟世顧問や濟世委員の活動状況を、管轄する警察署に依頼している。その報告では、濟世顧問や濟世委員が、その役割を果たさず、有名無実化している実態が明らかである。この当時はまだ救護法や方面委員令の法的根拠がないまま、県の設置規程のみで運用されていたこともあり、その機能を十分に発揮するまでには至っていなかったとも言える。

地方改良運動に端を発する地方救済体制の確立と、その後の社会事業の形成過程において濟世委員制度は創設され展開されて、岡山県の防貧・救貧活動に貢献したのであるが、その実態の検証は、慎重に行うことが必要であり、本稿はそのことを嘱託状況の分析から明らかにしたと言える。

註

- i 新たな地域とは、これまで囑託されていなかった大字に新たに囑託された場合や、大字を細分化して1大字に複数の濟世委員が囑託された場合などがある。この類型化については、松原（2022：22-25）において論じている。
- ii 松原（2022：20）では、実数を4,841名としたが、その後精査して本稿では4,842名に訂正する。

参考文献

池田敬正（1986）『日本社会福祉史』，法律文化社

松原浩一郎（2022）「濟世委員囑託の分析」中国四国社会福祉学会『中国四国社会福祉史研究』第21号