

大阪府方面委員活動の展開と事例

—— 昭和恐慌期から戦時体制下へ ——

永 岡 正 己

要 旨

大阪府方面委員制度は1918年に設置されて全国のモデルとして拡大していった。その初期の活動はよく知られるが、その後、昭和恐慌期から第二次世界大戦期にかけて、社会事業も地域組織も変化してゆく中で、方面委員の組織や活動がどのように進められたか、またそこにどのような両義的な関係や葛藤があったかについては十分明らかにしていない点がある。本稿では、『大阪府方面委員事業年報』、『大阪府方面常務委員会議事速記録』および当時大阪府社会課や各方面委員事務所が刊行した文書類にもとづいて展開過程を確認し、戦後の民生委員・児童委員制度の前提や歴史的課題について検討した。

方面設置と組織の変化、救護法や諸制度への対応や医療救護、災害救援等の展開が見られつつ、方面委員令以後次第に統制的組織強化が並行して進む。日中戦争後の第二期計画の具体化によって、対象の拡大が図られるとともに、軍事援護や徴用援護、労働力政策との関係が強まってゆく過程で、活動における質的变化や葛藤があったことも明らかになる。原点にあった主体的なあり方が形式的なものになり、他の戦時組織に二義的に組み込まれてゆく面もみられた。これらは戦後の民生委員制度改革における前提であり、歴史的課題として今日に引き継がれているものである。

なお、本稿は①展開過程、②各方面における個別実践事例の検討、③方面委員および関係者群像、④戦後民生委員制度の歴史的課題のうち、前半の部分である。

キーワード：方面委員、方面委員令、戦時厚生事業、軍事援護、善き隣人

はじめに

大阪府方面委員制度が1918年に設置されたのち、とくに昭和恐慌期から第二次世界大戦期にかけて、人々の生活、地域社会、社会事業実践においてもさまざまな困難が起こり、活動への統

制も強まった。その時代の中で、方面委員活動はどのように進められたか。本稿では、そのような視点から、『方面委員事業年報』（以下『年報』と略記）、戦時下の『大阪府方面常務委員会議事速記録』（以下『速記録』と略記）、および当時各方面委員事務所から刊行された報告書類、大阪府社会課文書類（主に大阪府公文書館、大阪府立図書館所蔵）を通して活動の姿を紹介し、戦後民生委員児童委員制度の前提にどのような努力の蓄積や歴史的課題があったか、またそこから学ぶものは何かを考えてみたい⁽¹⁾。

民生委員・児童委員制度は昨年創設100周年、今年は大阪における100周年を迎えた。改めて制度と活動の意義やこれからの発展方向が問われている時、岡山県済世顧問制度、大阪府方面委員制度設置だけでなく、その後の制度と実践の過程とその両義性をもった活動内容を丁寧に検討しておく必要があり、また戦時下にどのような問題点や困難に直面したのかを明らかにしておくことは、戦後民生委員制度改革やその後今日までの変化、今後の課題を考える前提となるものである。

なお本稿は、制度創設から普及に至る時期の動向および一般的な展開過程については除き、第1に、昭和初期から日中戦争、太平洋戦争期にかけての方面委員の組織と活動、第2に、その間の各方面における活動の推移と戦争協力や葛藤の実際、第3に、それらを担って歩んだ方面委員と活動を支えた人々の群像、第4に戦後民生委員・児童委員への継承の問題、の四点の課題のうち、その前半部分について検討したものである。

1. 方面委員活動のその後の展開—昭和恐慌から戦時下へ

(1) 組織基盤の整備と救護法をめぐって

①方面設置と活動の推移

1918年に創設された大阪府方面委員制度は、大阪市内の方面の拡充再編を進めるとともに、1924年7月に堺市に2方面（翌年4方面に拡充）、1927年11月には岸和田市に2方面が設置され（計46方面）、方面委員数も900名を越えた。

そして1931年11月には、救護法の実施（1932年1月）に対応しつつ大阪市内中央部（上町、船場、西船場、島之内、天満、堂島）を加えるとともに、泉南、泉北、南河内、北河内、三島、豊能の各郡へと設置を広げ、77方面となった。救護法施行による委員定数は大阪市1,100名、堺市60名、岸和田市35名、他各町71名、計1,266名であった（1932年8月の実数は大阪市1,007、堺市57、岸和田市30、その他97、計1,191名となっている）。

その後、方面委員令制定（1936年、1937年1月実施）から後述する戦時体制への移行の過程で行政体制の整備が図られ、1938年10月には100方面を越える。戦時下にもその法的・地域的業務の拡大に伴って増設され、1942年には166方面となり、1943年5月には大阪市の分増区改正によって、大阪市内では62方面廃止、65方面が新設され、府全体で161方面となった。戦争末期の1944年9月現在では、市内は65方面のままだが、全体では195方面まで増えている。

『大阪府方面事務所名簿』によれば、大阪市内の方面事務所の設置場所は学校 52.3%（国民学校 33，商業学校 1），単独設置 27.7%，市民館 10.8%等で、府域では役所等が増えている⁽²⁾。

なお、各『年報』によれば救護法実施前の 1931 年末現在の方面カード数は第 1 種 3,883 世帯、12,941 人、第 2 種 10,458 世帯、45,046 人であったが、実施後の翌 32 年末現在の方面カード数は第 1 種 5,030 世帯、15,804 人、第 2 種 11,931 世帯、49,669 人、計 16,961 世帯、65,437 人となり大幅に増えていることがわかる⁽³⁾。また取扱い件数は初期の 3 万件から 1929 年末 81,532 件、1932 年末には 158,215 件となる。そしてその後の戦時への制度対応により 1940 年末 196,809 件へと増え、延べ取扱件数も 32 年末には 104 万 5,787 件から 1943 年には約 248 万件を数えている⁽⁴⁾。

②事業基盤と各種組織の課題

草創期の大阪の方面委員制度は、全国のモデルとして各地からの視察が絶えず、小河滋次郎と林市蔵の構想・具体化した活動形態は、委員の熱心な取り組み、方面常務委員会や月番制度等を通じた研修機能の維持、さまざまな社会資源との連携、方面委員精神の確認によって、昭和初期にも全国の活動に主導的な役割を担った。しかし、この制度が全国に普及し制度として確立するにつれて、次第に変化を示すことになる。昭和初期から戦時下に至る過程は、第 1 には救護法制定・実施、第 2 に方面委員令による法制化、第 3 に戦時体制への移行に伴い第二期事業に踏み出してからの戦時的展開、そして第 4 に大阪市の分増区改正に伴う再編などによる方面の変化と方面委員の変化、の四つに整理することができるだろう。この過程において制度の出発点から含まれていた生活援助・問題解決と地域支配・統制の働きのもと両義性を明確に表しつつ、方面委員制度の組織機構、活動の内容と性格に変化が見られることになったのである。

まず、制度創設 10 年が経過した時にはすでに二つの課題が明確になっている。一つは初期の活動を経て組織をいかに確立し、有効な連携・協働を進めるかという活動にとっての基本的課題である。もう一つは、大正デモクラシーから昭和恐慌へ至る社会状況と救護法体制への移行に対応しながら進行する制度化と行政による統制の強化の問題であった。そうした背景の下で昭和初期から組織と財政基盤の整備がなされ、諸規定の改正がなされていった。

基盤整備をみると、いくつかの特徴が挙げられる。第一は、方面委員規程の改正に見られる方面委員組織体制の強化・拡充と行政との一体化である。運営に関しては顧問、幹事の設置のほか、実際には当初から方面委員と行政、警察をつなぐ位置づけにあった公務員や警察官が、学校関係者とともに 1930 年の方面委員規程改正により方面賛助員として拡充されたことである。また林市蔵元知事退任後に始まる顧問の設置も各方面に広げられている。

第二は、月番制度、方面常務委員連合会組織が確立されるとともに（のち 1939 年に月番制度は 3 区域に分けた方面組織に改組され、常務委員連合会は市部会、郡部会、市郡連合会に区分した方面常務委員会に改組されている）、活動組織および後援会組織の整備の強化が図られたことである。その後、常務委員会連合会の決議により、緊急時に常務委員連合会及び月番方面に代わ

る方面理事会（常務委員により構成）が設置され、1931年には方面委員銓衡委員会規程や方面事務所処務規程準則の設置が新たに行われ、方面書記の服務規程も確立し、これによって制度はより組織的で公的な性格を強めていった。小河滋次郎の構想は、林の主導による改革によってボランティアと公的性の二重の特質を保ちつつ、行政補完的役割を強めていったということができるが、このほかにも、方面委員の分担を明確にして担当世帯数を少なくし、実質的な個別援助を可能とする条件の追求もあった。

第三は、嘱託産婆や嘱託医配置の整備と関係機関との連携であった。もちろん各方面には行政吏員と警察官が組織に入っており、救済だけでなく行政協力や治安維持のための働きもあり、戦前の問題点となる特質をもっていた。しかしそれとともに実質的な働きとしては産婆や医師の配置は、とくに医療面での活動を考える上で欠かせないものであった。医師が方面委員に委嘱されている場合のほかに、大阪市医師会が1920年に嘱託医の配置を申し出てから順次整備されていった。各方面の実情にはかなり相違が見られたが、熱心な方面では嘱託医、顧問医（30年代半ばにはより拡大した篤志顧問医や篤志後援医師の名称も見られる）の配置が進められている。

また各方面の嘱託産婆（のち助産婦）は、1922年方面婦人保護委員の設置が提案され、服務規程も立案され各方面3名定員で検討されたが実現せず、産婆だけが、主要方面に徐々に設置された。そして、その後すでに嘱託産婆を設置していた大阪毎日新聞慈善団の支出によって1923年から大幅に増員設置された⁽⁵⁾。また1929年から順次設置された大阪乳幼児保護協会による小児保健所との連携、済生会病院での医療券による治療や市立病院の低額診療など、社会事業施設・社会資源があるから可能となる活動も多く、入浴券も大阪浴場連合会の寄贈によって行われていた⁽⁶⁾。こうした連携・協力の広がりや活動を支えていたことも重要である。

第四に、もう一つの重要な点は財政基盤の再確立である。大阪の活動は、後援会組織によって支えられていた点に特徴があり、その基盤に立って活動における救済活動の財源や方面書記の人員費が充てられていた。米騒動の義捐金残金が方面委員後援会と市の市民館設立とに用いられることが決まった時、当初基金の利子で運用するとの案が強かったのに対して、この制度が必要なものであれば必ず資金は集まるはずだ、との意見が出され、基金がそのまま運用にあてられるという方針がとられた。これは委員の熱心さと相まって大阪の活発な活動を根拠づけるものでもあった。

そして後援会財政が枯渇した1928年、この当初の見解をふまえて後援会資金として「100万円募金運動」が決議され実施に移された。その結果府民の寄付によって目標が達成されたのであった。この寄付は広範な府民からのものがあるが、大阪の財界による80万円を越える多額の寄付が大きな意味をもっていたことはいうまでもない。その内容は住友の20万円を筆頭に、鴻池家、三井、三菱と、京阪、阪急、大軌（近鉄）、南海の四私鉄からの寄付が主となり、浪曲師による無料奉仕による募金など広い活動が含まれ、当時の背景が示されている⁽⁷⁾。厚生省社会局による1937年度の各県の方面事業後援団体の資産比較で見ると、大阪府は125万5,580円であり、続く岡山県42万2,669円、東京府4万5,358円、東京市40万5,019円、計45万377円、愛

知県 21 万 2,680 円と比べて極めて多額に達している⁽⁸⁾。

ここからは活動が、委員の「無報酬の報酬」という無償の働きと、この財政基盤にもとづいて後援会等によって支えられた事務所や専任職員としての方面書記の働きとが両輪となっていたことが分かる。大阪府方面委員後援会の『方面経営と将来の計画』によれば、3 年計画の募金と 10 年間の見通しが述べられている⁽⁹⁾。そして、事業を基金の利子で運用することについては、小河滋次郎も林市藏も好まなかったことであり、方面委員の中からも同様の意見があったが、実務を支えた社会課職員は、基盤の確立を重視していたのであった。こうしていくつかの面で、組織の整備が進められたのである。

③婦人方面委員と女性職員

さて、こうした組織の整備はその後何度か行われたが、本格的な改変は戦時体制に移行する時期からである。それとともに、この時期全国的には婦人方面委員の設置がなされる。全国の間向を見ると、救護法が実施される 1932 年には、すでに 3 府 23 県 33 施設（私設団体 4）で、約 4 割 1 分が設置していた（県営 5 割 1 分、私設団体は 6 割に対して、町営は 3 割 1 分、市営は 1 割 5 分）。婦人委員総数は 322 名であった⁽¹⁰⁾。

しかし、大阪府では岸和田市に設置された時に 2 名（基督教婦人矯風会支部長であった山岡春子と舟木凡子）が依嘱されたのみであった。女性方面委員が少なかったことは、のちの戦時下の方面補助員や協力員をめぐる大阪の議論にみられるように、方面委員が家族ぐるみで援助活動をおこなう趣旨をもち、実質的に方面委員の妻も活動主体になっていたこと、産婆として女性が約半数の方面に配置されていたことを挙げることができる⁽¹¹⁾。

そしてその後戦時下にかけて、方面補助員規程による婦人、青年の活動補助の委嘱、さらに方面協力員制度、方面書記における女性職員の比重が増していったことなどを指摘することができるだろう。大阪府の方面委員制度が活発な活動を継続できたことは、単に方面委員の熱心さや林市藏らの指導力だけにあるのではなく、力を発揮できる仕組みが実質的・実務的にあり、それがたえず見直されていたことが重要な点である。この点は、全国統一と戦時下にかけての変化によって後退することになる。

なお女性による補助的機関としては、1930 年 3 月から朝日新聞社会事業団が全関西婦人連合会に委嘱して児童を対象とした「子供方面委員」（のち「子供方面婦人委員」）の活動が組織されている。本庄、中津、伝法、中本、鶴橋、今宮など各方面における「子供方面委員」「子供方面婦人委員」の事業報告（1933 年 1 月分、1934 年 1 月分ほか）で活動内容が示されている。興味深いものなので、少し詳しく紹介しておきたい。

前者の「子供方面委員昭和八年一月分事業報告」には、総金額 133 円 97 銭、計 35 件となっている。報告を列挙すると以下のとおりであり、方面委員、施設・医療機関とも連携して援助を行っていることが分かる。

今宮方面、田中委員、金額 8 円 91 銭、実施 3 件（半身不随の父親と内職の母親、子ども 6 人

の世帯に米と麦とを給与。栄養不良の二児を抱えた家庭へ牛乳二升二合代。父母と子ども4人と老母の8人世帯で、父親表具職から行商となり、長女が玉突き屋の仕事、母親は奉公に出るが、赤ん坊が胃腸病で住み込み出来ず、父は失業でないので援助受けられず。さしあたり米1斗給与。乳児院から毎日牛乳2合給与してもらい不足分給与。中津方面 岡市委員、金額3円、1件。伝法方面、川上委員、金額3円、1件。本庄方面 志賀委員（志賀館長夫人と思われる）、金額3円（治療費）、1件（保育組合で預っていた6歳の子が掃除用の熱湯を浴びて下半身に大やけどを負い治療費補助）。今宮方面、山内委員、金額7円05銭 4件。鶴橋方面、木村委員、金額2円、1件。今宮方面、山口委員、4件「いづれも貧しい家庭の子供へ一月二日それぞれへ衣服を給与」。中本方面 堀内委員、金額55円35銭 12件（米、麦代、牛乳代、医療費、薬価、赤ん坊の油紙、脱脂綿など）。築港方面、八杉委員、金額15円98銭、4件（「樋口小学校の男児、父子家庭で砂船運搬をして二人の子の養育と故郷の老父母への仕送り、しかも病氣勝ちで思ふやうに働けないため学資を補助」（6-7頁）。市岡方面、榎原委員、2件、金額15円68銭（牛乳代）。長柄方面、吉田委員、金額20円、1件（豊崎勤労学校通学の子が病気で、治療費を梅田病院で無料にってもらい残り費用を負担）。

また、後者の「子供方面婦人委員 児童健康相談所 一月分事業報告」（謄写版印刷2枚）を見ると、児童健康相談所も開設されており、「本庄方面 志賀委員、場所北市民館」では取扱数15名（男児6、女児9）で体質、病氣等が記載され、牛乳の無料配給紹介2名。「鶴橋方面 木村委員 同氏方にて」取扱数7名（男児3、女児4）。「長柄方面 神山委員 勤労学校にて」取扱数20名（男児6、女児14）、牛乳無料配給紹介3名。「今宮方面 田中委員、山口委員、山内委員 山口委員方にて」、取扱数3名（男児2、女児1）、「中本方面 堀内委員、望月氏方にて」報告未着、となっている⁽¹²⁾。

④救護法実施促進運動

このような活動の整備拡充とともに、もう一つの取り組みとして、草創期から方面委員は生活支援のための制度・資源の整備を求め、救貧のための大阪府市の制度拡充や市民病院の開設などに働きかけをおこなってきた。そして、1927年に社会事業調査会による「救貧法改正」の答申があり、また方面委員制度が全国に普及する動きの中で、方面委員による救護法制定の早期実現の要請がなされ、救護法制定促進運動が始まった。そして1929年4月に救護法がようやく公布され、翌年度から実施の付帯決議にもかかわらず、世界恐慌による緊縮財政方針を理由に施行が見送られる状況に対して、方面委員たちは1929年11月の第二回全国方面委員会議で救護法実施促進運動の実施を定め、議会やジャーナリズムとも呼応して組織的な働きかけを展開することになった。

この運動の中心になったのは、栄方面常務委員で衆議院議員となった沼田嘉一郎であった。また、創設時からの中心的存在であった筒井善吉、岩井岩吉らの熱心な取り組みがあった。議会でキャスティングボートを握ることになる実業同志会の武藤山治も大阪選出であった。この取り組み

みは、戦前における大阪のリーダーシップを維持するとともに、政治的性格と天皇制慈恵の色彩をもつ家父長的な組織構造を強めることにもなった。

救護法実施促進運動は日本のソーシャル・アクションの事例として取り上げられるが、それは、「天皇の赤子」として国民の貧困を訴える上奏文に示されるように、貧困世帯への支援の情熱は、日本の保守的政治と天皇制の構造に組み込まれる内容をもち、政友会、民政党、実業同志会との政治的力関係の中にあり、それは、社会大衆党や労農党の動きとは異なるものであった。この動きの中心に沼田らの位置があり、全国の運動を支える役割があった。

こうして、沼田は期成同盟会の代表として、議会の動きに呼応しつつ救護法実施を求めて請願活動を行い、上奏を行うことになる⁽¹³⁾。その後大阪府方面委員連盟も設立されるが（設立総会記録⁽¹⁴⁾）、この活動が方面委員活動の独特のヒエラルキーや政治的性格をさらに明確にすることになった。

この動きは、方面委員全体の特徴とともに、大阪の展開の重要なモメントでもあるので、その動きを柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』から見ておくと、次のようである。

大阪が事務局を担った1929年11月の第2回全国方面委員会議で陳情委員が選ばれ、建議書によって陳情が開始される。柴田は、実施促進運動の開始の様子について、次のように述べている。「委員長たる大阪の沼田委員、協会側委員生江氏を先達に内閣、大蔵省、社会局、政民両党本部を歴訪陳情に赴き…」。「…此れにより愈々後述せんとする本格的実施促進運動が展開されるわけである」（同書77-78頁）。

1930年2月に「救護法実施期成同盟会」が結成され、17名の委員が選定されたが、大阪からは沼田（栄方面）の他、筒井善吉（九条第一方面）、福原吉兵衛（三軒家方面）が委員になり活動している（のち救護法実施促進委員会委員、継続委員）（85-86頁、93-95頁）。また、同年11月の全国児童保護事業会議の時には救護法実施促進建議文起草委員に大阪から田中藤太郎常務委員が指名された（234頁）。そして議会在「財政捻出中」を繰り返す中で、1931年2月13日に全国方面委員代表者大会が全国210余名を集めて東京で開催されるが、議長に沼田嘉一郎が推薦され、声明書発表の意見が大阪の委員から出され、最後の陳情活動が組織される（326-330頁）。

こうして2月14日に同盟会を解散して、2月16日に上奏が決行された。「一同は直に参々伍々雪を蹴つて二重橋前に集合、遙に皇居を拝し、沼田委員より万策盡きて聖慮を煩はす不明の罪を陳謝し奉り、萬歳を三唱して散会した…」のであった（339-340頁）。この運動には戦前の慈恵的な陳情運動の特質や問題点が見られるが、同時に活動のエトスやエネルギーを知ることができる。

上奏文には「陛下ノ赤子二十萬ノ今方ニ饑死線上ニ彷徨スルヲ見ルニ忍ヒス 茲ニ速ニ救護法ヲ実施シ此等聖民ヲシテ齊シク其ノ堵ニ安セシムルアラムコトヲ惻願シ奉ル」というように天皇制の思想が顕著であるが、「澎湃タル社会苦ノ世瀾ハ餘リニ巨大ナリ是ヲ以テ全国ニ萬ノ方面委員三萬ノ社会事業従事員ノ力ノミヲ以テシテハ到底之ヲ奈何トモスヘカラス…」という問題への社会的な視点も見られた（「救護法実施請願ノ表」⁽¹⁵⁾）。

個々の方面委員をみると、多様な担い手が含まれ、思想的幅をもっていたが、組織としてのこうした天皇制的慈恵の性格は、活動の前提として戦時下から戦後初期までたえず見られるものであった。

(2) 活動の広がりとは方面委員

①救護法による救護委員と少年教護法、児童虐待防止法

1932年1月から実施された救護法では実施機関として救護委員が規定され、救護委員は方面委員が担当することになり、従来の方面委員と新たな救護委員との調整がなされた。そして法の実施によって方面委員の事業は拡充されるとともに、公的な性格が増し、法制化を促すことにもなった。

前述のような補助的な活動経過も経て、1933年の児童虐待防止法制定・実施にともない、方面委員はそれまでも実質的に担っていた児童保護への地域での役割を担うことになる。また同年の少年教護法制定によって規定された少年教護委員を方面委員の中から依頼することになり、翌年の施行にあたって一部の方面委員が兼務で任命されている。こうした動きは、明らかに方面委員の活動の広がりを生み出すことになった⁽¹⁶⁾。

児童虐待防止や身売幼児保護に取り組んでいる例として、築港方面の1935年から36年にかけての事例がある。そこには、「児童虐待防止法適要者の家庭」(山本委員)として、売薬行商人の父が他府県で行商中に妻が家出し、父が戻って四人の子供たちを連れて「辻占売」をし、街頭や戸々に物品販売をさせ、再三の注意を聞かず、児童虐待防止法によって保護したことが報告されている。法外では、「身売幼者取戻の件」で世帯主の父が不況で「研出職」の仕事が出来ず生活困難になったため、前借金で13歳の娘が鹿児島で身売りされようとしたのを、常務委員の尽力で身柄を保護した報告(松尾常務)がある。また「児童取戻しと家庭救護」(梅木委員)では、父が病気で多額の借金を抱えて亡くなり、母も借金苦で病気になり、四兄のうち10歳の四男が奉公させられていたため、次男に就労の世話をし、四男に修学、居宅救護の申請をした例が見られた⁽¹⁷⁾。

②方面委員令による画一化

救護法以後、方面委員の活動は急速に制度に組み込まれていったが、この動きは大正末期からすでに始まっていた方面委員の法制化の議論を一挙に進めることになり、無報酬の報酬、善き隣人、社会測量、自治の精髓といった方面委員のもつボランティアズムとの関係からの危惧よりも、法律による社会的認知を求める動きが強まった。

1936年11月には方面委員令によって方面委員制度は法制化され、方面委員は補助機関として法的に位置づけられ、方面委員銓衡委員会、方面委員会や方面事業委員会の組織が全国的に統一されることになった。その仕組みは、大阪で実施されてきたものが全国の基盤になったが、方面委員の公的役割が拡大されると同時に、地方行政の下での地域の独自性や任意のボランティアな

活動の側面が次第に失われてゆくことにもなった。その中で、大阪の実質的な活動内容を維持するために、林市蔵の指導力が一層発揮されることになる。この過程は、葛藤も生み出すことになるが、これは敗戦直後の方面委員の発言や、のちの方面書記の回顧にもあるとおりである⁽¹⁸⁾。

(3) 災害救援・救療と人権をめぐる問題

①災害救援

方面委員は緊急の災害にも地域で協力しており、関東大震災の時も避難世帯への支援が行われたが、災害時の方面委員の役割が改めて注目されたのは室戸台風の救援活動への参加であった。1934年9月21日の台風のあと、方面委員は自らも被災しながら、緊急の支援を行った。活動主体も行政の下での活動から方面の主体的な活動へ展開していることが分かる。また他の方面や各地からの寄付にもとづく配給も行われている。伝法方面と西九条方面の具体的な例を見てみよう。

室戸台風の風水害は各方面地区において多くの被災者を出した。被災地の多くはいわゆるカード世帯の多く住む地域と重なっていた。その救援活動については、『年報』昭和九年版で、各方面からの報告や常務委員連合会としての組織的な取り組みが示され、また風水害の記録や各方面における事業概況にも個々の経過が示されている。

『大阪府伝法方面事業概況並ニ風水害誌』（大阪府伝法方面委員事務所）には次のような経過が記されている。9月21日風水害が起り、伝法方面では方面委員の家庭もみな罹災したが、方面委員はいち早く救済に従事した。伝法方面では、死傷者は相対的に少なかったが、海岸沿いであるため全区域浸水し、床上浸水を免れたのは総戸数の7%にすぎなかった（区域内総戸数5,062、床上浸水4,731、死者4）。カード世帯156世帯335名（昭和9年8月末現在）のうち、「其ノ総テガ低地ニ有リ平屋建家屋ガ大部分ヲ占メ…カード者ノ九割ハ各自ノ家ニ住居不能トナリ避難所ニ収容セリ」（44-45頁）とある。発生後災害救援（罹災救助基金法適用）として一般配給が按分配給で行われたが、一週間後の9月28日に打ち切りとなり、29日からは区職員と方面委員の共同罹災者調査により必要な世帯への配給が実施された。10月6日には配給は方面委員に全面的に引き継がれ、「総テノ救済ヲ方面委員ニ委管セラル」ことになった（48-52頁）。この活動には大朝生業資金等が活用されている。この報告書には、各種の調査が熱心に行われていること、また風水害の時の活動も常務委員が中心になって熱心に進められ、地域全体の取り組みとして展開されていること、また他方面、市内、他県の社会事業施設・団体からの見舞金があったことが示されている⁽¹⁹⁾。

風水害による罹災者の資金貸付を見ると、たとえば西九条方面の「風水害罹災者生業資金貸付返納状況（昭和10年4月～12年10月）」によれば、合計10,040円（64口＋移転1名）貸付、返納総額8,158円50銭となっていて、約8割は返納されていることがわかる⁽²⁰⁾。こうした災害時の活動は、今日の「災害時一人も見逃さない運動」の原点の一つになるものであるが、当時も罹災救助から一般救護への関係、制度と地域の自主的活動との関係の課題が見られた。

②医療機関との連携と救療機関拡充の取り組み

方面委員活動において生活扶助とともに医療扶助は切実な課題であった。大阪では弘済会慈恵病院との連携や済生会病院への医療券の発行、各方面における医療関係者の協力があったが、その不足を改善するために、初期から既設医療機関拡充の陳情がなされ、筒井、若林常務委員らの提案、さらに長谷川、木田、田中、石井、沼田による実行委員の組織によって「方面病院」案から市立市民病院設立案（1921年）へと計画が進められ、方面委員は促進運動に取り組んだ。1925年の市民病院開設は大阪市の拡充計画としての背景もあるが、方面委員たちの働きかけも重要な役割をもった。市民病院は年収800円以下の世帯への負担免除を規定している。その後も方面委員たちは、施療患者に対して医療が無料であっても食費等を負担があるため市民病院を紹介できないことを指摘するなど、改善要望がその後も会議でなされ、貧困世帯への病床開放が求められている⁽²¹⁾。

また、1922年に嘱託医制度が提案されているが、その後、医師会の協力を得て嘱託医、顧問医の配置が整備されている。1927年からは、大阪乳幼児保護協会で府（川上貫一、長部英三）と赤十字病院（大久保直穆）による計画策定にもとづいて小児保健所の開設も進められ、府の予算のほか、乳幼児、母子保健に関連するわかもと製薬の長尾欣哉が設立した長尾厚生会や和光堂の大賀彊二による企業からの寄付もあり（長尾小児保健所、大賀小児保健所）、長時間対応の小児保健所活動が広く展開された。また、大毎慈善団が嘱託産婆の配置を進めたのに対して、朝日新聞社会事業団は公衆衛生訪問婦協会を組織し、地域訪問看護活動が進められるが、方面委員はこうした活動と協力して方面世帯への地域保健医療活動を展開している（小児保健所と方面委員の実際の関係は、この事業概要の末尾に長尾小児保健所「昭和十一年度区域内保護状況」が収録されている）⁽²²⁾。

また、『大阪府今宮第一方面事業概要（昭和十年六月）』を見ると、今宮産院などの施設や大阪赤十字病院、大阪医師婦人会、大毎慈善団の実施する巡回病院が貧困層に対応し、さらに1933年に聖心セトルメント開設後はシスター・テルミエが相談役になり、医療救護や教育支援の協働がなされている。この内容は、子どもの治療、病院紹介から回復後の就学資金援助、家族の支援までセトルメントの実践と方面委員活動が結びついた事例として重要である⁽²³⁾。

今宮第一方面は、1930年に今宮方面が分割されて始まり、小学校に事務所が置かれ、角清太郎常務委員ら委員26名、賛助委員5名、嘱託助産婦相談役2名、相談役3名であった。相談役には愛徳姉妹会（当時の名称は愛徳童貞会）シスターのジェネヴィエーブ・テルミエとカトリック田辺教会のピエール・バック神父が加わっている。フランスから来日した愛徳姉妹会のシスターたちによって釜ヶ崎に聖心セトルメントが開設されて、そこから方面委員との連携が始まり、複合的な多問題への対応が見られた。報告書には同年の活動から7事例が挙げられているが、いずれも深刻なケースであり、その中には、夫が死に、貧困で子どもの進学をセトルメントが全面的に支援した事例（九埜委員）などがある。

一つの例を見ると、父が病死し母が二人の幼児を抱えて行商を行うが、収入が少なく1932年

第一種カードに登録され、当初医療救護と、三井家の食糧手帳の手続きを受けて子どもを小学校に通学させた。しかし子どもたちが食事をとらずに登校していることが分かり、方面委員がセツルメントを紹介して給食部で昼食を受けるようになる（セツルメント給食部には毎日欠食児童30余名がいた）。その後女兒が病気になるが赤十字病院が満室で入院できず、テルミエからの申し出でセツルメントが費用を負担して他の病院に入院させた。その後男児の商業学校への進学を支援し、受験に合格した。方面委員の報告には「…未ダ嘗テカード者ノ子供ガ上級学校ニ入学ヲサセテモラツタ例ガ無イノデ有リマス。セツルメントノ温カイ情ニ依ツテ憧レノ上級学校ニ入レテ戴キマシタ本人ハ元ヨリ母親モ又私共マデ自分ノ事ノ様ニ思ツテ深イヘ感謝ヲ捧ゲテ居リマス」（下線原文）と記されている⁽²⁴⁾。

また、家庭の困窮のため郷里から来阪して遊郭に働く女性が前借金を返済したのち重病になったため長期入院を可能とした例や、方面委員が斡旋して刀根山病院、弘済会育児院、高津成和会（助成団体）などと連携し、不幸にも子ども二人は病死したが、残った家族の生活は回復していった困窮世帯の例など、資源の調整や就労支援などを連携協力して行い、「相当ノ方針」をつくる努力をしている例が共通に見られる。

こうした広域にわたる医療機関や社会事業施設、セツルメントとも直接・間接に連携して生活援助に働いている典型的な例が、他の方面でもいくつか見られた。

③癩予防法と隔離政策への協力

しかし、このような医療とも連動した地域住民の保護の取り組みや災害時の救援への熱心な取り組みは、次第に満州事変以後の戦時体制への移行に伴い、優生思想を伴う健民健兵策や治安政策と結びついていった。問題を正しく認識していない場合、地域の中で人権侵害と差別が強められる活動になってゆく場合があった。このことは、一つは方面委員の意識構造や問題認識に規定されたが、もう一つは、政策・制度との関係が強まるほど、地域統制や地域における差別政策の実施の受け皿として機能してゆくことになった背景がある。

大阪府の場合、1920年代には地域で問題とはされていてもまだ取締り、隔離収容への積極的な働きは報告上は見られないが、昭和初期の政策展開に伴って変化してゆく。癩予防法の制度上、直接担当するのは府の衛生課の担当者や警察が中心であったが、大阪での事例を見ても、方面委員は、警察署、役所と並んでハンセン病患者隔離政策との密接な関係があった。『ハンセン病問題に関する検証会議最終報告書』には、無癩県運動を通じた強制隔離政策への協力、患者への注意や再入院手続、通報、情報提供等の具体的な方面委員の問題点が取り上げられ、「基本的に隔離収容を肯定的にとらえ、その枠内で事態をみていた」こと、「生涯を隔離されることが何を意味するかについての正しい認識が不十分であった」ことが指摘されている。愛知県の無癩県運動や熊本の本妙寺集落解散への協力の事例などと比べると、大阪の場合は相対的には協力活動は顕著ではないが、当然共通の動きがある⁽²⁵⁾。とくに1931年癩予防法制定以後、政策にもとづく行政指導、療養所職員からの働きかけと、方面委員の主体的な取り組みの両面から、当

時の貧困救済への主体的動機と患者への差別と偏見にもとづく方面委員活動の中で、患者の実態調査と隔離収容への協力が進められていった。方面常務委員会の記録では、とくに1931年の癩予防法から1934年の室戸台風による外島保養院被災の時期にかけて、多くはないが記録がいくつか見られる。

政策との関係では、外島保養院院長の村田正太が常務委員連合会に呼ばれて説明要請を行っている。これは村田の見解だけでなく大阪府の見解を述べたものでもある。村田は患者の自治を認め良心的な運営を行った人物であるが、隔離推進の立場に立ち、法改正の要点を話し、実情を話した上で、患者を発見して「大阪の浄化」を図ることと、実態の調査を行うことの二つの要請をしている⁽²⁶⁾。こうした発言の内実はさらに検討しなければならないものである。

もう一つは、そうした状況以後、方面委員の対応を常務委員が提案したり、活動の際の課題を議論したりするケースである⁽²⁷⁾。

『年報』昭和8年版の連合会議事速記録(11月)には、角清太郎(今宮第一方面常務委員)と沼田(栄方面常務委員)による、ハンセン病患者と家族の収容の事例が見られる(267-274頁)。角は「或は報告の範囲を脱するものではないかとの疑問はありますが、癩病患者の取扱について、私共の執るべき途、進むべき途を当局から御教示を受け、又各位より御指導に預りたい」と前置きして収容をめぐる問題と家族の生活の問題の二つの点について報告している。このケースは、「学用患者として診察を受け」たあと「今宮警察署からおまえは癩病患者だから外島保養院へ収容することになった、得心して貰ひたいといふ宣告を受け」、本人も家族もショックを受けて方面委員に相談にきた事例である。担当の大井委員が警察で事情を聞くと「外島保養院へ入れなければならぬ、本人に得心させて下さい、そうして規則によつて残る家族の者には一人一日四十銭づゝの生活扶助があるから、それでお世話をして貰ひたい」との話で、伝染は極力避けなければならないが、家族が生活苦に直面するので得心ができなかった。しかし扶助を受けることができるならと得心した。しかし規則が変わったため収容の回答がないまま1年半以上そのままになり、洋食焼の営業もやめざるを得ないため、方面における援助の負担が非常に重くなり、督促しても外島保養院も、慈恵病院も満員で、妻は子どもを連れて別居して病院の付添婦で得た賃金を夫に与えて帰るしかなく、夫は栄養障害を起こして急激に痩せてきているという悲惨な状況が報告されている。

角常務委員はこのケースを説明した後、「私はこの事柄について当局の方々にこれはどうしたらよいかといふことをお尋ね致したいのであります、本人は今悲観のどん底にをります、吾々は常に温かい気持で接して、変つた事のないやうにと、殊更に眼を放さないでをりますが、これが悲観の極自殺でも致しました時には私共はどうなりますか、今宮第一方面のカード者が自殺して、方面委員の努力が足りなかつたと、社会から見られました時に方面委員の立場が何処にありますか、癩病患者に対しましては立派な法律がございます、都合によつては強制収容をし得られることにまでなつてをるのでございます、しかもその手続を過つてはならないと、私共は当該官庁に向つて常に怠らず督促を致してをるのでございますが、昨年の二月から本年の十一月の今日

まで、未だに収容して頂くことが出来ない、その時に方面委員として執るべき途、進むべき途はどうしたらよろしいのでせうか、…唯警察署としては本部へ報告するより他に方法がないといふことでございました、これは取扱報告としては常軌を逸するかも知れませぬが、何と申しますか、取扱上進退兩難に陥つてをるのでありまして、此デレンマを方面委員として如何に切れ抜けるべきかを御教示御指導に預り度いと存じまして、…」(269-270 頁)と述べている。

これに関連して沼田は、「癲病患者である主人が、外島の収容所から帰つて来た、しかし亭主がおつては一家が生活出来ない、…是非あなたのお世話で収容せられるやうにして頂き度い」と申し出があったが、その後も何度手続きをしても入所にならない事例を報告している。沼田は「これは我々に聴いても駄目なんで、課長さんから衛生課長にでも話して貰ふか、知事さんにでも話して貰ふて、収容するやうにして貰はねばならぬ事は言ふまでもない話である、…入れる場所がないから入れてくれないのです、…癲患者を地方に放つて置くことが良いか悪いかは、今更問題では有りません、…」と述べて行政で解決してほしいと求めている。

ここには、癲予防法による強制収容政策と外島療養所の拡張問題(当時 500 人定員に 600 人収容)が課題になっている状況で、方面委員の協力、かかわり方、熱心さが、ハンセン病患者の入所を社会防衛的に推し進めることになり、その家族の地域生活の援助の課題とが結びついて、差別政策に積極的に加担してゆく過程が見られ、当時のハンセン病への意識と政策誘導によって方面委員精神が隔離収容を推し進める作用として働いてゆく姿が見て取れるのである。

こうして恵美方面の岩井岩吉は「この際方面常務会の決議を以て、速に癲病患者を収容する方を講ぜられたいといふやうな陳情書を知事宛に出したらどうか」と言い、有山福十郎常務は「…そんな大きな事は専門家に委しておいて、我々は我々としての立場上差詰困つてをる者を収容して貰はねばならぬ。」「方面常務会の決議によつて、課長の背景をつくつてお願いして貰つたら結構だと思ひます」と述べることになる。

角の提起したもう一つの問題は生活扶助と負担の問題であった。罹患した場合飲食や接客等の営業ができない規則であるため、「一方営業を差止め、癲予防規則に則つて隔離に近い方法を取つてをるのでございますが、幾ら待つても収容して呉れない、それでは一体此家庭の生活はどうすればいゝのでせうか、之を方面で保証することになれば大変な負担になります、これは何とか生活を扶助して頂けるやうに本日議長からお言葉を貰ひたい…」(272-273 頁)。

そしてこの訴えに対して担当社会事業主事の小菅秀直が「かうした場合には先づ癲予防規則に據つて、生活の扶助をなすべきであります、それに拠り得ない場合は救護法で救護して差支へないことになっております、…」と説明したのに対して、「救護法の手続は致してをります、ところが救護法の限度は一人一日三十銭、一世帯一日一円二十銭です、そうして癲予防規則の限度は一人一日四十銭で、一世帯一日一円四十銭ですから、営業まで差止めて、限度の高い癲予防規則に據り得ない理由は無いと思ひます、それで出来得るならば本法に據つてやる以上本法に據つて与へて頂きたい…」と回答している。

この議論のまとめとして、筒井善吉は「方面でこんな問題を抱えてをつては非常に困ると思ひ

ます、…（解決が）容易でないならば常務委員会の決議を以て懇へる、即ち岩井君と同感であります。」藤沢課長からは「私の方としては警察当局へ極力交渉させよう。」この結果、藤沢課長からのまとめで常務委員会の決議として警察部当局へ交渉することになった。

このような経過を見ると、制度の運用の遅れに対して、ハンセン病の感染の恐れから早く隔離収容するようにとの意識と、患者・家族の貧困状態の解決への意識とが結びついていったことがわかる。方面委員の不満や熱意がうまく誘導され、いわゆる方面委員精神が国家政策に動員されてゆく過程の分析が重要である。

また、方面委員活動が連携した衛生行政や保健活動の場合も、様相は複雑である。大阪YWCAの総主事から大阪府へ招かれた浅井治子は、キリスト者の立場から他のキリスト教社会事業関係者とともに関西MTLの活動にも参加してハンセン病患者への援助を熱心に行っていたが、衛生課の嘱託職員となって、患者の隔離収容の働き手となった⁽²⁸⁾。このようなケースは他のキリスト者にも見られるし、一般にはもっと多かったであろう。援助をしようとする動機は、適切な治療方法もない「危険な」疾患である「癩患者」を隔離収容することが、周りへの感染を防ぐためという社会防衛の視点だけでなく、患者の命を守り治療すること、家族への感染を防ぐことによって患者と家族を助けたいとの思いを持っていた人は多い。しかも、方面委員は行政担当者からも療養所からも役割を期待され、地域での発見、通報、隔離収容への協力を促されていた。隣人愛の実践を目ざし、「もっとも小さな者」とともに生きようとした浅井の働きは、関係性の内実から捉え直さねばならないが、全体として当時の一般的に見られたハンセン病への誤った認識・差別と偏見を前提として地域のための熱心さや正義感が差別を推し進めてゆくことになったことは明らかであった⁽²⁹⁾。

方面委員の行政との連携、連絡・通報の義務などが差別の機能として働き、治安・警察機能を担うことになっていったのである。このような出来事を起こさないためには、人々が差別をせず当事者の立場に立つための正しい知識と問題理解を広めることが前提としてきわめて重要であった。そして行政からの役割期待よりも住民として当事者の地域における生活の権利を守る働きがより重要な位置にあることがわかる。そしてこのことは、今日の民生委員児童委員活動においても、忘れてはならないものである。

2. 戦時体制と方面委員活動の質的变化

(1) 戦時体制への移行と方面委員

①第一期事業から第二期事業（1938）への業務拡大

1931年の満州事変以後日本は再び戦争への道を歩みだしたが、1937年7月に盧溝橋事件を契機に日中戦争が起り、さらに1941年には太平洋戦争となった。国家制度との密接な関係を強めつつあった方面委員の活動は、ここからさらに変化していくことになった。方面委員は政府の戦争政策への協力が要請され、生産力の増強、軍人遺家族への援助、戦争政策に組み込まれ統制

された地域の隣保相扶（共助）の働きが求められた。方面委員の日常業務としては戦時体制下における住民の生活困難の広がり、徴兵、徴用に伴う貧困問題に現実的に対応して事業拡大が図られる側面をもっていたが、事業の目的や対象理解はそれまでとは全く異なる質に変化し、人的資源の保護育成、生産力増強のスローガンの下で人間を「資源」として捉えるようになった。こうして方面委員は戦時体制下の重要命題である軍事援護や徴用援護に葛藤をもちながらも、古い救貧的性格と軍事援護への関与の両面から批判にさらされる中でさらに積極的に関与するようになっていったのである。この過程は、大阪府の方面委員第二期事業の実施によく表われている⁽³⁰⁾。

大阪府では制度設置当初、「方面の設置に就いて」や第一期事業の項目によって貧困救済の取り組みの範囲が示されていたが、それとともに、将来に向けて第二期事業が構想され、制度創設二周年時には第一種、第二種の外にある第三種も具体的に想定されていた。方面委員令制定の時期にも、天王寺第三方面の報告内容を見ると、雑役、行商、日雇等の多様な職業の問題や婚姻の問題など、第二種の事例が多く報告されており、対象の広がりや第二種カード世帯に入らない世帯の問題が次第に大きくなっていることが示されている。この変化は、方面委員活動の対象変化の客観性と政治性を表すものである⁽³¹⁾。

日中戦争前からすでに第二種の増加とともに実態として第三種へと対象把握の必要が広がっており、これらは母子保護法の適用も含めて、新たな援助の課題となっていた。しかし、これは軍事援護関係の拡大への動きとは異なる論理があり、生活困難の面での共通性と対象規定の相違による葛藤が始まっているように思われる。

②事業範囲の拡大と町内会組織

こうした変化と並行して軍事扶助法（軍事救護法改正、1937年）および軍事援護事業への拡大が進み、さらに太平洋戦争下における、一方での医療保護法への対応と、他方での徴用援護事業、戦時下の地域生活全般への対応へと展開することになったのである。その過程は、方面事業の対象が戦時の軍事関係と地域生活全般に変化していったというだけでなく、貧困の戦時的拡大に対応しつつ、政策目的の変化によって活動が変質していったのである。「生活事情懇談会」における近藤猶保常務委員や南弥一方面書記の扶助基準の格差是正の切々とした訴えや『年報』における藤原亀太郎の発言に見られる「隠れた困ってるなさる方があるのじゃないか」という実情の訴えには、その前提としての問題認識があった。この方面カード世帯の低所得層への拡大は、物資の不足と重なって生活水準の低下を引き起こした。「一億総カード階級化」という言葉はこのような状況を表していたのであり、いわば準カード世帯、カード外世帯への主体的な活動も視野に入れて地域生活のさまざまな困難を支援していく事業が対象の拡大としてつながっており、活動の範囲が曖昧なまま戦時体制に巻き込まれていったのである⁽³²⁾。

戦時下の名誉票、厚生票の扱いを見ると、活動の中では一般の世帯票と同列で理解され、援助されていた面も見られるが、ここには政策的な対象の分断と、実践における連続する共通の課題

の側面が重なり合って存在していた。

また、町内会等の地域組織は伝統的な地域組織として続いていたが、制度としては形骸化したものであった。しかし戦時体制への移行の中で、地域組織の再整備が課題となり、東京市や大阪市では1938年頃からの先行的な動きを経て、1940年に内務省訓令「部落会町内会等整備要領」によって制度化され、それとともに町内会長と方面委員の関係も通牒によって指示され政策的に進められることになった。これらはまた大政翼賛会を頂点として、産業報国会、愛国婦人会、国防婦人会（1942年に大日本婦人会に統合された）などの働きとも連携するものであった。地域活動の担い手が広がり、隣保相扶の働きも広がる中で、方面委員の役割が改めて問われることになり、救貧的で自由主義的性格を批判して方面委員そのものの不要論も出て来る状況があった。そのような中で、方面委員は積極的に町内会の隣保組織と一体となり、戦時生活、銃後援、国民動員の働きを強めていった。

方面委員にとっては活動の競合が整理できない状況に不満が広がっていた。この問題をめぐって、方面委員からは役割の整理を求めた要望が出されたし、本来の貧困世帯への援助業務を大事にしたいとの思いも事例の中には多く見られた。

（2）母子保護法、医療保護法への取り組みと国民優生法

1937年の母子保護法制度以後の動きは『年報』や各月番委員会の報告書などに示されている。方面の取り扱い件数を見ると、1937年から救護法および救護法適用外の貧困世帯の問題にかかわって軍事扶助関係の業務と母子保護法関係の取り扱いが次第に増え、救護法は相対的に縮小されていくことになる⁽³³⁾。

また、林市蔵や方面委員たちは、救護法だけでは対応できない医療扶助拡充の必要を活動の中から実感し、大会等において訴えていた。そして、念願としていた医療保護法が1941年に公布されてからは、適用の拡大や法運用をめぐる改善、医療機関との関係整備などの訴えを行いながら医療保護業務の実施に熱心に取り組むことになった。こうした法的な業務の拡大や医療への対応は、児童の場合も医療の場合も、小児保健所、保健所の利用や、開業医との関係など、「集団の力で」、一方面的な活動では解決できない連携した運営が必要となる。そのような背景から1941年に林市蔵は「方面集団」を提起し、その後具体化されるようになる。林の主張は、『年報』昭和16年版や『方面委員各位に呈す』1941年などに繰り返しなされている⁽³⁴⁾。

さらに、国民優生法が1940年に制定され、翌年7月から実施となるが、方面委員は優生手術の申請に関与することにもなった。これは当時から人権だけでなく人口政策との関係からも適用が制限されることになっているが、方面委員がどのように対応するか不明な点が多く、1941年10月には田中藤太郎常務委員から専門的な説明の要望が出され、また翌42年2月には「断種のことを相談」した結果、再度専門の診察を求められた例も報告されている。その後3月に大阪府方面委員講習会で中宮病院長で当時大阪府優生相談所長の小関光尚による講義がおこなわれたが、方面委員には、「出来るだけ健康者の結婚を奨励して頂きたい」との説明されている（法第

1条の後半部分に対応)。優生手術申請にどこまで関与したかは今後解明しなければならないが、この問題は戦後の優生保護法へと続くことになる⁽³⁵⁾。

(3) 軍事援護と徴用援護業務

①軍事扶助と方面委員の葛藤

町内会等との関連よりもっと大きな葛藤は、軍部の意向との関係から摩擦の多かった軍事扶助世帯の問題であった。

たとえば後述の守口市での10周年記念の会議では常務委員の筒井善吉と府主事の小菅秀直の率直な意見が見られる⁽³⁶⁾。同じく『大阪府西九条方面事業概要』第十六輯(同方面委員事務所、1937年12月)には、「出征軍人の戸籍世話、其他」として応召入隊した後の家族の貧困状態に対して、妻が内縁のため軍事扶助法の適用不能のため取りあえず「帝国軍人後援会大阪市会並ニ西九条出征軍人援護組合ノ応急扶助ヲ受ケ」たが、その後本人が戦死し、「軍事扶助モ不能トナル…実ニ遺憾ノ極ミナリ…援護組合トモ協力各種団体ノ弔慰金ヲ霊前ニ供ヘ慰藉ニ務ム」という事例も見られる⁽³⁷⁾。

1937年母子保護法と同時に、軍事扶助法(軍事救護法中改正)が制定され、翌年厚生省が設置され、軍人遺家族の援護、出征兵士の見送りなど、方面委員が事業として取り組まざるを得ない状況になる。軍部からは国家のために出征する兵士とその家族の問題を、貧困問題と救貧業務に携わる方面委員が扱うべきではないの意見があった。それに対して、方面委員は地域住民の世話を広くしているものであり、救貧だけでなく、軍事援護関係の業務も含まれるという論理が展開された。それは、生活困難の拡大への対応の論理のように見えて、実際には異なる視点と対象把握にもとづく軍事の論理と一つになり、貧困の社会性から人的資源の論理へと転換していったとすることができる。

②軍人遺家族援護と国民徴用令への対応

その対象の違いを示すために、大阪では、第二期事業の中で厚生票と名誉票に区分されることになった。方面委員としての業務は同じでも、厚生票は一般市民の貧困の問題、名誉票は軍人遺家族の問題と、差別化が明確になった。大阪府の第二期事業はこのように対象の第二種の境界線にある低所得層への戦時的拡大と、軍事援護としての事業拡大との新たな差別的取り扱いとが一つになって、方面委員活動は次第に無限定に地域に起こる問題への対応を要請されて、戦時体制の仕組みの中に方面委員事業が組み込まれていったのである⁽³⁸⁾。

そこから、さらに徴用援護業務が加わることとなった。国民徴用令(1939年)が1941年末に改正されて徴用扶助規則が制定され、国民徴用援護会(財団法人)が設立された。方面委員は1942年から軍事援護とともに、徴用援護会によって設置される「応徴士相談委員」も委嘱されることになった。これは応徴士として軍需工場等に労務動員される地域住民とその家族への援護であるが、軍事扶助法や軍人遺家族への援助は方面委員が担当すべきではないとする軍部や関係

団体との摩擦や葛藤があった。しかし徴用の問題は戦力増強・生産力増強として共通でありながら、方面委員の地域生活への調査や相談援助の役割として受け入れられやすいものであったので、全日本方面委員連盟も戦時下の中心的課題として位置づけ、全面的に取り組むことになった。それは戦時要請である「銃後の護り」として、軍部からの要請としても強いものであった。1938年から45年にかけての大阪の事例を見ると、徴用援護の増加が明瞭に現れているが、保護少年の雇用や、障害を負う人たちの就労の問題も、傷痍軍人補導嘱託の業務とも競合しながらも事業拡大がなされていった。そして徴兵、徴用の把握に漏れがないように方面委員が働くことは、必然的に徴兵のための調査や労務動員にも協力する役割を積極的に担うことになった。

実際の各方面の報告書を見ると、救護関係と軍事関係の業務は分けられており、方面委員や方面書記の実務において葛藤が深まっていったことが想像される。そして、方面委員制度全体として、政府や軍部の戦争政策の意向に対応しつつ、戦時の生産増強、戦力増強、人口政策等の面から、貧困問題よりも、方面委員の銃後後援の役割のほうへ、主体的に移行してゆかざるを得ない道筋が見られた。さらに1942年から国民徴用令改正法、国民徴用扶助規則の実施によって、戦時下の方面委員活動の重点領域が定まっていった。

『方面委員制度回顧二十五年』（1943年）には「方面委員活動の範囲も愈々廣くなつた。…殊に最近総動員法に基く国民徴用令の改正を機会とし、之こそ戦力増強の為に全力を捧ぐべきであると委員総動員で應徴士援護の旗風を翻騰とひるがへしたものである」と強調されている⁽³⁹⁾。

（4）戦時下における方面委員制度の組織体制と活動

①方面区域の再編と活動の変化

さて、方面区域については、1943年には大阪市の行政区の分増区・再編により、方面委員の編成も新たな区に対応することになった。この間の分増区と方面設置の推移を再度確認しておく以下のとおりである。

1918年10月7日大阪府告示第255号方面委員規程公布、10月26日16方面設置

1919年1月10日19方面新設され合計35方面

1920年12月20日10方面新設により合計45方面

1924年7月8日堺市2方面（第1、2）新設

1925年10月6日堺市2方面（第3、4）新設合計44方面（市域拡張に伴い従来の方面名称より町村の文字を除く。）1927年11月16日岸和田南北2方面新設

1930年1月20日8方面新設、合計59方面、1931年11月25日18方面設置合計77方面

1932年10月1日豊能郡池田町1方面新設、合計79方面

その後大きな変化はなかったが、1937年になり1月に市内2方面新設、2月5日に府域10方面新設合計91方面となる、

1938年10月1日には同じく府域新設9方面で103方面となった。

その後順次各郡町村に設置され、1940年8月1日には新設1方面合計150方面となった。

1942 年 12 月には堺市第 7 方面新設により 1 方面増え 166 方面となっている。

1943 年 4 月 1 日には 2 方面廃止、合計 158 方面

そして 1943 年 5 月 15 日、大阪市のそれまでの 15 区制から 22 区制への分増区改正に伴い既設置 62 方面を廃止して 65 方面を新設し、差し引き合計 161 方面（大阪市内 65 方面）となっている⁽⁴⁰⁾。

大阪市内は戦争末期の 1944 年 9 月現在で 65 方面のままであるが、大阪府全体で 195 方面に増えている。大阪市内の方面事務所の設置場所は学校 52.3%（国民学校 33，商業学校 1），単独設置 27.7%，市民館 10.8%等で、府域では役所等が増えている⁽⁴¹⁾。

このような新しい方面委員や方面事務所設置の経過を見ると、その変化は明らかであった。方面委員の担当世帯数は、大阪は相対的に少なく個々のケースへの丁寧な活動が誇りでもあったが、1920 年代の一人当たりの取り扱い件数は、1938 年には大幅に増加している。後述するように村島帰之が指摘していた大阪の創設の精神から続く特徴としての効果的な活動の前提は、次第に条件としても困難になっていたといえることができるだろう⁽⁴²⁾。

こうした動きの中で、実質的な活動のあり方として 1942 年に「個別指導の徹底」と並んで林が主張した「集団指導」の実施が方面事業委員会で答申され、12 月に常務委員会、月番方面、方面事業委員会の各規程が改正され、方面補助員にかわって方面協力委員規程も実施された。戦時災害保護法（1942 年）への対応も加わった。その後も方面の増加と再編に対応して 1943 年から 44 年にかけて規程改正がなされるが、戦時地域課題、徴用援護だけでなく徴兵、空襲への対応、方面書記の応召や方面委員の疎開など、活動は困難の度を増していった⁽⁴³⁾。

②戦時下の方面事務所の状況—太平洋戦争直前の守口町の事例

そうした戦時下の変化を表している一例として、守口町の場合を取り上げたい。『（創設十周年記念）第三回守口方面月番委員会速記録』（守口方面委員事務所、当時は北河内郡守口町）に載せられたものである。この十周年記念の月番委員会は計 219 名が出席する大規模なもので、同方面の方面常務委員、方面委員、方面顧問、賛助委員、補助員、事務嘱託、書記、また府の常務委員、林市蔵や府の担当主事の小菅秀直など主だった関係者、さらには健康相談所長、町内会はじめ地域の役職者、接待役の国民学校生徒まで網羅していた（中瀬方面書記など方面書記は女性が担当している）。

事例は、次のとおりである。1935 年から「救護法に縋れないといふやうな気の毒な人達を救うて行かうといふ目的」で「救助規程」を設置（当初年額 200 円からこの時には年 1300 円に予算増）。1935 年 11 月頃からは方面事業後援会も設立し、「其の頃後援会の会員さんに御加入願ひに廻りました時分は、まだ方面事業といふものはどういふ風なものであるかと反問されたり、事業の性質を認識して戴くに付て非常に不便であつたものでありますから、守口方面月報と申します極く菲薄な謄写版刷りを約二年間程毎月発行しまして、漸く皆様の御認識を得たやうな次第でございます。」「昨年の夏になりましてから、まあこんな小冊子は用紙の節約といふ程の問題には

なりませんけれども、兎に角国策に副ふために一時休刊することになりました。」「最初の事務所は守口役場の町長室の一隅に椅子一つで女事務員がやって居りましたところが、段々事業が繁多になるに従ひまして、去る十一年此の第二小学校が新築されたと同時に事務所をここへ移したのであります、凡そ、こゝで一年八ヶ月居りましたところが、丁度其の時に銃後奉公会の仕事を方面と一緒にやって呉れといふ、町長から依頼されましたので、それを引受けるといふことになるとうも第二学校では便利が悪い、どうしても役場でやらなければならぬといふことで、又現在の役場に戻ったやうな次第であります」。

この経過を見ると1931年に方面を設置してから町役場の一隅から小学校に移り、戦時下になって軍事援護関係の業務との関係から、ふたたび町役場に移っている。これは戦時下における方面委員活動の典型的な展開を示すものであった。しかしそれとともに、戦時下でも熱心に本来の活動を意識して取り組んでいるケースが見られたことも示している。守口町は当初森町長が「社会事業に御熱心な方で」前年まで警察署長をしていた人であった。

この守口方面の事例に対する九条第一方面の筒井善吉の発言に次のようなものがある。「…一寸目算して見ましても、約二升の米がなければ喰って行けない、此の家庭に二升でも尚且つ不足すると私は感じて居りますが、おそらく此の家庭に渡す米は一升七、八合…」⁽⁴⁴⁾。

③太平洋戦争末期の厚生事業組織化との関係

戦時厚生事業実験施設指導研究委員会による『戦時厚生事業運動の経過と概要』（1944年4月）には、勤労厚生事業連絡委員会の府県地域単位委員会として大阪府戦時厚生事業連絡協議会が紹介され、地区委員会では天王寺地区委員会と西成地区委員会が紹介されている⁽⁴⁵⁾。これらはいうまでもなく「一切を挙げての戦力増強」、「国力の培養」の要請、「人的資源の確保、培養、軍需並に食糧の生産力増強、戦争生活の規正、健民強兵対策、その他各種の文化政策の整備拡充及び之への協力」が求められ、「社会事業が厚生事業としての新しき意義」、「生産的な機能を発揮すべき任務」が強調されている。そして「戦時厚生事業整備拡充要綱」（表記は戦時厚生施設整備拡充要綱となっている）にもとづき「在来の厚生事業（社会事業及び方面事業）を動員し、その多年の経験と努力とを直接生産部門に積極的に寄与協力せしめ、併せて国民皆働運動展開に伴ふ国民生活の援護保育に万全を期せんとす」（12-13頁）という趣旨にあるとおり、方面事業も動員されている。各種協議会には全日本方面委員連盟等からも出席があり、推進が促されていた（18-19頁）。

大阪府戦時厚生事業連絡協議会会則（1943年7月）は8条からなり、第2条には目的達成のための事項が挙げられているが、その地域の側からの働きかけは方面委員と町内会等の組織であった。方面委員から選出された委員には常務委員の吉宗貞之が加わっている（69-72頁）。また「生産地帯にして適当なる厚生事業施設の所在する地区を選定し」、地区委員会を組織している。1943年9月、天王寺地区（高志学園を中心）、西成地区（四恩学園）が設置され、さらに同年中に東住吉地区（今川学園）、港地区（水上隣保館）、浪速地区（石井記念愛染園と恵美須会

館)が予定されているが、そこに関係管理、職業指導所長、産業報国会支部長、大日本婦人会支部長、女子青年団長、方面委員、町会長、工場代表者等が選ばれている(72-73頁)。天王寺地区の場合は第一方面2名、第二方面2名、西成地区の場合も第一方面、第二方面各2名の委員と府戦厚委員の吉宗が加わっている(76-82頁)。その後、他の設置予定の地区も実施されていった⁽⁴⁶⁾。こうした地域の戦時組織化の展開は、吉宗が戦後大阪市民生委員活動および西成区社会福祉協議会の中心として戦後の地域組織や社会福祉協議会活動を進めていった事例や今川学園の戦後の地域活動の発展の事例に見られるように、さまざまなかたちで戦後の前提になっているのではないだろうか。

また、本報告には、反省すべき点について、厚生事業関係者の場合として、恣意的、独善的、団体的個人主義思想の残滓の清算、慈善事業的色彩の払拭、自己蔑視感の払拭と使命感の昂揚並に確信の把握、地域的運営への理解と努力などが挙げられており、戦後との関係で興味深いものである(87-89頁)。また、聖心セトルメントを全部開放、従来の託児は付近の戦時託児所に配分の上、施設は学童の保護施設となし、経営を委員会に移管する計画が実施されていることが記されている(102-103頁)。これも戦後の同施設の展開とつながるものである。

3. 大阪の方面委員活動の展開の特徴と課題

(1) 方面委員精神と大阪の特徴－村島帰之編『善き隣人』第二篇、第三篇から

①『善き隣人』第二篇の指摘

大阪府方面委員制度は、全国の「此種委員制度の規範」となっていたことはいうまでもないが⁽⁴⁷⁾、それは何よりも、「善き隣人」「惻隱の情」「無報酬の報酬」「自治の精髓」「社会測量」「社会事業の実験室」といった言葉に示された方面委員精神の浸透、方面事務所の配置方法、有給書記の設置、月番制度による事例検討、「方面道場」「延長したる實際的社会大学」と言われた常務委員連合会の組織など、いくつも挙げることが出来る。

最後に大阪府方面委員制度を活動面から見続け、それらの理解を広める役割を担った村島帰之の論を取り上げて、その後との関係を見ておきたい。村島帰之は、『善き隣人』第二篇、第三篇において、同時代に見た大阪の方面委員制度のすぐれていた要因を指摘した。もちろん、大阪府および方面委員後援会からの依頼にもとづいて編集されたものであり、村島個人の執筆とは異なる論理が見られ、その記述も村島が感じていたであろう方面委員制度・活動の問題点にはふれられていない。しかし間近から捉えた整理として、やはりその本質と役割、期待が示されていて重要な内容分析が見られる。以下、主な点を紹介したい⁽⁴⁸⁾。

村島帰之は方面委員活動に関して『善き隣人』を執筆したのち、1932年に『善き隣人－方面委員の足跡』(第二篇)を著した(第1章から7章まで事例が紹介され、そのあと8章「善き隣人として」で「方面委員制度創世記と方面事業の要諦」として林と小河の演説収録、第9章「大阪に於ける方面事業の概況」がある)。最初の『善き隣人』は1918年10月以来1929年6月に至

る足跡を記録したものだが、第二篇はその後、天皇の大阪行幸を記念して、1929年以降における業績の一部を収録したものであった。

第二篇の序には「…世人の視界に入らぬドン底社会にこそ、真珠の如き人間愛がある。不撓不屈の精神がある。この尊く美しき真珠を、海底より救ひ出して、光あらしめることは、方面委員に与へられたる名誉の天職である。そして、方面委員がこの天職に精進することによつて初めて、聖恩の万一に酬い奉ることが出来るのである。われ等は薄倖者の善き隣人として、さらに前進を続けるであらう。よしや、それが煩雑と困難の道であらうとも—」（序2-4頁）とある。

そして、大阪府の方面事業を他府県と比較して「その事業の本質は勿論、その組織、職能の大体においては、さしたる相違を見ない。…先行者たる大阪府方面事業の組織を、他府県が取つて以て範とし、これに倣つたためといつても、大して誤りはないであらう。」しかし、「種々の原因から倣い得られないものゝ存することも、覆いべからざる事実である」と述べて、他と異なる点として①「方面委員担当世帯数」、②「方面委員の人選」、③「財政的基礎の確立」の三点を挙げた⁽⁴⁹⁾。

①については、大阪府は全国で最も少なく、「わづか十世帯（現在は少々異なるも）を数ふるに過ぎない」と述べ、方面事業の特徴は個別的指導にあり、標準的な一般社会事業と異なる点であり、この目的のためには委員の担当範囲は出来る限り狭小とすることが望ましい。方面委員と担当世帯家族とは「友といふよりは親戚に近い関係を持つている。…永く交際をつゞけているといふ例もある。親密なる両者の交りも担当世帯数が少いからこそ期し得るのである。」それが妥当を欠くなら「これを旧時の家主と店子の関係に比してもよいかと思ふ」（319頁）と説明する。友人よりも親戚、あるいは家主と店子に比していることは、方面委員の日本社会の家制度と地域秩序の前提、儒教的な思想の強さと保守性を示しており、実態をよく表わしていた。

②の人選は、嘱託は知事、市長が行い「設置区域内の篤志家、教育家、社会事業家、警察官」をもって資格とするのが通例で、この点は各府県ともほぼ同一であるが、大阪府では原則、資格の適用にあたって留意点として二点あり、一つは「方面委員銓衡委員会の設立」（従来補欠の場合常務委員の内申に区長、署長が連署して府に申達し府が嘱託してきたが、増設、補充の場合、銓衡を厳正に行うため全国に先がけて1931年9月規程を設置した。委員は終身制）、③に関しては方面事業の経費は多くは府県費、市町村費より支出しているが、大阪府はとくに財団法人大阪府方面委員後援会の支出の比重が大きかったこと（松本市、静岡県、東京市、長野市などもこれに倣った）。

②第三篇における指摘

これらの特徴は、1938年にまとめられた『善き隣人 第三篇』にも繰り返し書かれている。

戦時体制に移行する中で、村島は「方面委員は法によって定められた行政的な働きをするが、それは官公吏のそれではなく、全く天より使命を負はされた『天吏』としてゐる。恰度赤十字隊が戦闘員でなく、あくまでも平和を目的とする非戦闘員である如くである」（24頁）と述べる。

そして大阪府の特徴として、第一に委員の取扱件数が少なく、質の点ですぐれていること、また顧問や社会課の人たちが継続して支えていること、後援会の存在とその働き、生活安定によるカード削除への努力、を挙げている。

まず、委員数の増加により、委員一人当りの取扱件数としては、「決して手に余るが如き激増を見てゐる訳ではない。即ち年前の一人当り五十六件に対し、昭和九年、風水害時の二百件は異例として、大体百二、三十件に過ぎない。…方面委員の職場は、手に余る広さであってはならぬ。むしろ狭き職場に、深く働きかけることを要諦とする。…委員の手を多くし、担当世帯数を出来得る限り少くし、以て適切、懇切なる取扱をし、一人でも多くの生活向上者を出さうと努めてゐるのである」(26-28 頁)。

そのほかに、「多年、方面委員を補佐し誘導して倦むところを知らざる林顧問、大谷大阪府社会課長、小菅社会事業主事その他のあることは、さらに喜ばしきことである」(43 頁)。また、各種後援団体があり、1921 年 5 月設立の大阪府方面委員後援会が、「年々七万円に近き費用を支出し、府費の足らざるを補ひ、又直接カード者に対し、一世帯六十一円以内の一時救助金の交付及び一口二十円の就業資金の貸与をもなしつゝある」ことも強調している(44-45 頁)。

取扱件数については、「その取扱件数の多きを以て誇とすべきものではない」こと、「量よりは寧ろその質である」(傍点原文)。「自力更生を促し、これが障碍となる事項は委員において協力して除去に努め、物質的よりも寧ろ精神的教化指導に力を注いでいること、「眼前の救助よりも、根本的にドン底から一家を浮び上らしめる工作に主力を注いでゐる」こと、「その一家が、全く生活安定を見るまで、世話の手を引かうとしないからである」。そしてそのために「不撓不屈の意気と、終りまで忍ぶの愛とを以て事に臨まねばならない」として、新約聖書のコリントの信徒への手紙 I の 13 章を引用し、『愛は寛容にして慈悲あり、愛は妬まず、愛は矜らず、たかぶらず、非礼を行はず、己の利を求めず、憤らず、人の悪をおもはず、不義をを喜ばずして真理の喜ぶところを喜び、凡そ事忍び、おほよそ事信じ、おほよそ事望み、おほよそ事耐ふるなり』とある」と述べ、「方面委員の、カード登録者に臨むに当つては、必ずやこの隣人愛がなければならぬ。この隣人愛なくして、取扱者の生活安定は望まれず、カード削除は期待することが出来ない」(46-48 頁)と述べた。このように聖書の隣人愛を基本として特徴を説明していることは、天皇の「天恩優渥」が前提となつてはいるが 1938 年の段階では重要な意味をもつものだろう⁽⁵⁰⁾。

(2) 戦時から戦後への議論－理想と現実

このように、やや美化されて整理された特徴は日中戦争開始期までのものであるが、それらを実際の議論から捉え直しておきたい。まず、『年報』や『速記録』には戦時体制下で政策によって上からの指示が頻繁になされ、戦時行政に従属してゆく動きが多く見られることである。

また、当初からの性格でもあった方面委員精神におけるパターナリズムと慈恵的で天皇制にもとづく仁慈の思想が次第に強くなって行く過程がある。救護法実施促進運動から補助機関として

の役割への変化、戦時下の役割の批判と模索、そして敗戦後の経過から明らかになることは、『善き隣人』の整理とはかなり実態の異なるものである。『速記録』の発言を見ると、戦時下にはすでにそうした問題点や葛藤も顕在化しており、権威的な構造も現われていた。

敗戦直後の1945（昭和20）年10月の常務委員会では、新たな方針の検討とともに、指導体制への不満も語られている。村田朋次常務委員は次のように述べて待遇改善の要望も行っている。

「…方面委員の内部の苦しさをどうして切り抜けるかといふやうなことは十五年間に一遍も聞いたことがない。それではいけないのです。」「林先生から…呪まれたらこわいといふことでこれ迄は本当のことを云はなかったのですが、これからは本当の方面の状況を皆がお耳に入れてお互自分の方面の困っているといふことを持ち出して、検討し合ふのが本当やないかと思ひます」と述べている。また（翼賛会の問題も）「云ふても上の方で取捨するのですね、当らず触らずの問題だけしか出さぬ。…」⁽⁵¹⁾

こうした発言には、上からの戦前の天皇制体制から持続する仁政と慈恵の思想や権限の保持の要求が含まれていたが、同時に、方面委員精神を守りつつ、活動と組織の改革をどのように行いかかわれ、その後公的責任体制による福祉行政と専門職員の設置、社会福祉協議会の設立と関連して、活動と組織内容が検討される前提となるものでもあった。

こうした問題点は、敗戦直後に配布された『新発足の方面委員各位へ』（大阪府）や全日本民生委員連盟解散にあたっての文書にもそのまま引き継がれており、その内的関係が示されるものであった⁽⁵²⁾。方面委員の全体としての思想性には強固なものがあった。しかし、そこには対立があり、民主化を求める動きがあり、問題点を指摘した人たちも多かったが、全体としては、創設からの優れた点に光が当てられ、問題点についての十分な議論や合意がつけられないまま再建されていくことになると言えるだろう。

（3）人・組織・地域基盤の大切さと、公私の仕組みをめぐる問題

第一次世界大戦の終結、米騒動、社会問題の広がりに対して各地で始まった方面委員が、どのようにして組織的、制度的な仕組みを形づくっていったか、そしてその後、なぜ初期の仕組みが維持されつつ再編され発展していったのかということを考えると、一つは制度の不在との狭間にあって、実質的に行政と地域住民の生活問題を媒介する重要な働きをしており、そこに人の問題があったことである。方面委員がその「隣人愛」「惻隱の情」の精神を体現して「自活への道」を追求し、統治の視点に組み込まれつつも自治の視点をもって活動していたことである。制度の枠組の中だけで、消極的に動いていれば、評価される活動は生まれなかっただろう。方面委員精神の根底にある倫理性や社会的働きが有効に機能しなければ、この時期の展開を経て、戦後、民主主義の基礎によって組織形態や理念を民主化しつつも、実質において伝統的なパターンリズムや統治の思想を抜け出すことは出来なかっただろうし、戦後への継続した発展を創り出すことは難しかったと思われる。熱心に活動していた人の事例をみると、大きなエネルギーがそこにあった。それが何だったか、どのような思想と生活実感の中でそのエートスが形成されていたのか

は、さらに活動内容の具体的な検討をふまえて明らかにしなければならないことである。

もう一つは、全国的に見ると、活動が活発でない県も多く見られたが、大阪の場合、言うまでもなく組織基盤が早くから確立していた。この背景には制度の自立性や地域特性の問題があるが、組織基盤として、常務委員会、月番、後援会、種々の仕組みとネットワークがうまく機能したことが重要であった。学区制度を組織の基礎にしたことは、実質的な機能として戦後の社会福祉協議会の小地域活動などに長く引き継がれている。しかし、別の面からの問題もある。そこには地域支配の問題点にもつながる面があり、民主化の内実と関係するものであった。また地域生活と組織に根ざして、方面委員の個別援助と組織性が発揮され、さらに方面書記などの補助、地域の人々や専門機関の重層的な構造がうまく機能した場合は重要な働きをなした。方面委員のもっていた天皇制的構造、慈恵性やパターナリズムの問題と、貧困と人権、自治、公私の役割関係から総体として捉えてみる必要がある。

(4) 方面委員精神の発展と問題点－優れた点と問題点

①方面委員精神の実体と活動の内実化

方面委員精神とは、繰り返し論じられてきたように、主体性としては、「善き隣人」と「惻隱の情」、「無報酬の報酬」、という言葉に象徴されるものであり、地域の自治の担い手としては、方面委員制度は「自治の精髓」の思想があり、だからこそ無給の名誉職が最重視された。自治を担う住民として地域を守る自治の意識が、全体としての地域の支配的階層の位置と「惻隱の情」の規範と結びついた。これは戦後も自治が十分実現しないままその後に引き継がれ、今日の民生委員児童委員活動に続いている問題である。自治の担い手、地域自治の担い手としての役割と、ボランティアの民間的主体的自由を内包した仕組みが、「住民の立場に立つ」委嘱された公務の面をもち、行政と住民の間の橋渡しをすると同時に、自治の担い手としてオンブズパーソン的役割や自治形成への働きに可能性を期待させてきた。その点では「自治の精髓」ということが重要であり、それがうまく機能した時には、問題が個別的であると同時に地域の問題として、さらに社会的に捉えられ訴えていくことができたと思われる。しかし、それが形骸化した時には、林市蔵への批判に見られたように、戦時政策の歪みに従属して機能不全に陥ることになった。

もう一つは、方面道場といわれた研修機能があったことであり、現在、活動のサポートシステムが進んできたが、マニュアル化された面が強くなってきた。戦時下への活動展開を見ると、講習だけでなく、日常的に事例検討を行うこと、当事者の生活の視点や人権の視点を見失わずに日常の活動事例を整理して、問題をたえず検討することが重視された。それは今日の地域福祉計画のあり方としても問われるものである。「方面道場」といわれた研修や月番制度のあり方には、正の面ではそういうすぐれた点を持つことができ、負の面ではそのボランティアな下からの基本的な視点や機能が失われた時には当然変質することになったと考えられる。

②戦前・戦後の問題点の克服—戦後から今日への課題

いうまでもなく、方面委員制度には優れた点とともに、創設時から多くの議論があり、当時から戦時下まで問題点の指摘もなされていた。それらが戦後どのように内的に克服されるかが課題であった。敗戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の指導と厚生省の対応、方面委員のリーダーたちの要望、社会事業関係者全体の関係の中で、1946年に救貧法生活保護法と同時に方面委員令が民生委員令に改正され、さらに1948年に民生委員法となり、1947年の児童福祉法によって児童委員兼務となった。すでに「公的扶助に関する覚書」（SCAPIN775）で公私分離が示されたのち、民生委員法が制定された段階でも民生委員は補助機関のままであり、むしろ公的な位置は強まった。そしてその混乱を経て、1949年「公的扶助業務における民生委員（児童委員）の範囲について」の通知を経て、1950年の新生活保護法の制定、社会福祉主事の設置に関する法律によって社会福祉主事が専門職員として位置づけられ、民生委員はようやく協力機関となった。そして1951年の社会福祉事業法、さらに1953年の民生委員法改正による協力機関の確認がなされた。

その間に、戦後の三団体統合における全日本方面委員連盟（1946年全日本民生委員連盟）の要望と葛藤、内部対立を経て、社会福祉協議会との関係を含む再編過程があり、その過程の中で、その後の民生委員児童委員制度・活動の新たな展開がなされることになった。戦前・戦時・戦後初期の核となった役割は専門職に発展的に引き継がれ、民生委員は住民の立場に立ったボランティアな協力機関として働くことになった。

その間には、さらに創設期に見られた本来の役割に立ち返って調査や生活支援の役割が位置づけ直され、生活保護基準の低さに対して、基準に当てはまらない貧困世帯・低所得層を対象として世帯更生運動に取り組み、1955年に世帯更生資金貸付制度が確立してからは、それらと合わせて、保健福祉地区活動へと活動を進めていった。そして1960年代の地域福祉の萌芽、さらに70年代へと展開してゆくことになるのである。この役割と課題の変化は、50周年における「活動強化要綱」から現在への「強化方策」への推移によく表されているところである⁽⁵³⁾。

方面委員活動は、戦争末期の組織の機能が低下する状況にあって、大阪市域で活動する必要性が問われ、常務会の組織が進められた。そして戦後1946（昭和21）年に大阪市を単位とする民生常務委員会が組織され、大阪市民生委員連盟が結成された。大阪市の民生委員活動は、その後1956（昭和31）年の地方自治法改正により社会福祉行政の一部である民生委員に関する事務も府から市へ移譲され、現在の組織になる。この間の戦後再確立の道程も今日重要な点である。

おわりに

今日の民生委員児童委員活動を、戦前からの取り組みの優れた側面としての原点に立ち返って考えると、ボランティアズムにもとづいて、主体的な問題発見から解決に至る「住民の立場に立った活動」であり、住民の生活課題への支援の担い手でもあり同時に、行政と住民の間に橋を架

ける役割をもち、福祉の視点から地域住民の立場に立って代弁し、人間の尊厳と基本的人権を地域の中から守り、意見具申や具体的なアクションを通して社会に働きかける役割をもち、さまざまな生活困難を抱える住民、とくに弱い立場に置かれた人たちが立ち上げられるように支援するという役割が示される。方面委員活動において引き継がれてきた本質的な部分は、そういう面が発揮されるところにあり、それが思想的には柔らかな幅をもちつつ、時代に対応しつつ「善き隣人」としての隣人愛と人権、自治、社会問題への目をもってなされる時、今日にも大きな意義が示されるものと考えられる。

【注】

* 各方面の事業報告や事例については、『大阪府方面委員事業年報』に紹介されたもの以外に、多くの各方面がまとめた報告書類が大阪府立図書館、大阪府公文書館などに残されており、それらを詳しく紹介する必要があるが、本稿では紙数の関係で部分的説明にとどめている。今後、各方面区における日常の活動のレベルでどのように進められたかを各種報告事例から取り上げ、それらを担った方面委員群像をいくつかの類型に整理して述べる予定である。なお、本稿は、2005年度大阪社会福祉研修・情報センター主催「社会福祉史の市民講座」講演草稿をもとにまとめたものである。その一部を要約改稿したものは「大阪府方面委員活動の発展―苦闘の姿から学ぶ」として『ウェルおおさか』108～112号（2017年4月～2018年2月）に別途連載した。旧字体は新字体に改めた。

(1) 昭和恐慌期からの方面委員制度・活動の動向については、『大阪府方面委員事業年報』（大阪府社会課）が大正7年版から昭和16年版まで毎年刊行され、その後の1945年までの戦時下の年報は大阪府庁に保存されていた原稿を編集して『戦時下大阪府方面常務委員会速記録』（近畿地域福祉学会大阪方面委員活動史料研究会、1999年）として刊行された。そのほか、大阪府の要覧類や、各方面委員事務所が謄写版印刷等で随時刊行した事業概況や月番方面報告書などの各種報告書類がある。また村島帰之『善き隣人』（大阪府方面委員後援会・発行、創元社・出版、1929年、その後第二篇、第三篇が同じく村島編、同後援会によって刊行されている）は各篇に報告事例が収録されていて、具体的な内容が描き出されている。『西野田第一方面十五年史』（1938年、1333頁、南条茂編）は15年分が毎年分けて収録され、西野田だけでなく、小河の発言をはじめ大阪府全体の資料がおさめられていて、1932年までの全体動向がよく分かる。通史としては読みにくい、記録としての価値のあるものであり、1918年から1932年まで、第1輯・大正7年、第4輯は大正10年、第9輯は大正15・昭和元年、第15輯は昭和7年に区分して記述されていて貴重である。このほか、大阪府、大阪市の刊行物があり、方面全体の状況については、大阪府社会課調査や大阪市社会部報告などに詳しいデータがある。

戦時下の方面委員活動については、「紀元二千六百年記念全国方面委員大会」や「聖業完遂全国方面委員大会」の報告書や、全日本方面委員連盟の「方面時報」、全国方面委員会議報告書における大阪府の動きも現れている。全国の通史には戦前の『方面委員制度二十年史』以後、40年史、70年史などがある。大阪については『大阪府民生委員制度四十年史』、『大阪市方面委員民生委員制度五十年史』をはじめ記念誌が府と市で別々に刊行されている。大阪市の50年史には元方面委員による回顧や方面書記の座談会に実態がよく示されている。

(2) 『大阪府方面事務所名簿』大阪府厚生課、1944年。

(3) 『大阪府方面委員事業年報・昭和7年』大阪府社会課、1933年、174-176頁。

(4) 『大阪府方面委員事業年報』各年版および大阪府編『大阪府民生委員制度四十年史』大阪府民生部社会課、1958年。

(5) 「方面婦人保護委員服務規程案」大阪府、1922年、謄写版（大阪府公文書館所蔵）。他に『大阪毎日新聞慈善団二十年史』同慈善団、1931年。

- (6) 『大阪府方面委員事業年報』昭和6年版。
- (7) 当時の大阪府社会課長・大谷繁次郎による記録「方面委員（民生委員）事業との関係経歴」（大谷恒夫氏所蔵史料）。
- (8) 「方面事業後援団体調」『（昭和十二年度 方面委員令施行状況）厚生省社会局，1939年，57-59頁。
- (9) 『方面経営と将来の計画』大阪府方面委員後援会（奥付なし，18頁のパンフレット）
- (10) 『婦人方面委員に関する調査 昭和五年七月調』内務省社会局社会部，奥付なし，12頁。
- (11) 『大阪府方面委員事業年報』昭和7年版所収の説明に詳しい。
- (12) 『朝日新聞大阪厚生文化事業団五十五年のあゆみ—先駆』同事業団，1984年，88頁，『大阪府社会事業年報（昭和六年版）』大阪社会事業連盟，1931年および『子供方面委員昭和八年一月分事業報告』1933年（謄写版印刷7頁横綴じ），『子供方面婦人委員 児童健康相談所 一月分事業報告』1934年（謄写版印刷2頁），いずれも岸和田市歴史文化室所蔵，山岡春関係文書。
- (13) 柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』巖松堂書店，1940年，他。
- (14) 『大阪府方面委員事業年報』昭和6年版（設立総会記録）。
- (15) 柴田敬次郎，前掲書，338-339頁。
- (16) 日本少年教護協会『少年教護法の解説』同協会，1934年など。
- (17) 『築港方面取扱事項報告書 自昭和十年九月至昭和十一年八月』築港方面委員事務所，1936年，24-28頁。
- (18) すでに戦時下の各方面報告書には随所にそうした動きが見られるが，それらについては次回に述べる。林市蔵顧問の強力な指導に対する批判は，敗戦直後の会議でもっとも典型的に現われた。村田の発言は『速記録』913-917頁。『大阪府方面委員・民生委員制度50年史』所収の元・方面書記座談会など。なお，林市蔵の生涯と方面委員制度推進の役割については，小笠原慶彰『林市蔵の研究』関西学院大学出版局，2013年に詳細に分析がある。
- (19) 『大阪府伝法方面事業概況並ニ風水害誌』大阪府伝法方面委員事務所，1935年6月，66頁。
- (20) 『大阪府西九条方面事業概要』第十六輯，大阪府西九条方面委員事務所，1937年12月，13頁。
- (21) 『大阪府方面委員事業年報』大正15年版および『大阪市民病院要覧』同病院，1925年，『大阪市立大学医学部50年史』同大学，1994年。
- (22) 長尾小児保健所『昭和十一年度区域内保護状況』事業概要。
- (23) 今宮第一方面第五回月番會編『大阪府今宮第一方面事業概況 昭和十年六月』今宮第一方面事務所，54-57頁。他に同様の事例に，四貫島や日本橋方面の報告がある。また，『社会事業研究』22巻3号，1934年3月，101-103頁に「国境超越の愛に生れた聖心セツルメント無料診療を始む」の記事があり，「…美はしい国際愛の結晶として聖心セツルメントを昨年11月中旬スラム街釜ヶ崎に近い大阪市西成区東萩町三十番地におこした。…」と記されている。
- (24) 愛徳姉妹会，聖心セツルメントとジュネヴィエフ・テルミエについては，富田一栄編『大阪における愛徳姉妹会の社会福祉事業史50年史』社会福祉法人愛徳姉妹会，1984年，マリ・アンヌ・ヴァイロン『花咲く島へ』カトリック大阪愛徳童貞修道会，1956年他。ピエール・ベックは1931年にカトリック大阪田辺教会を始めたパリ外国宣教会の神父で，釜ヶ崎における活動を支えた（『宣教100年大阪教区史』大阪司教区，1966年）。
- (25) 同検証会議編『ハンセン病問題に関する検証会議最終報告書』財団法人日弁連法務研究財団，2005年，335-339頁（社会福祉との関係と課題については，第12 ハンセン病強制隔離政策に果たした各界の役割と責任（1），第2「福祉界」332～377頁を参照。）
- (26) 『大阪府方面委員事業年報』昭和六年版，昭和7年刊，方面常務委員会聯合会議事速記録（六月）の同日後半の議事で外島保養院・村田正太の話が掲載されている（178-181頁）。
- (27) 同上，および『年報』昭和8年版。
- (28) 濱田光雄編『浅井治追悼録』関西救済協会，1942年。浅井治（子）のあとを大野悦子が引きつぎ，大野は戦後「白鳥寮」の設立・運営にあたった。当時の大阪の全体動向は，関西MTL『楓蔭』等に表示

- されている（緑陰書房から復刻版刊行）。
- (29) 大阪の実態については、大阪府ハンセン病実態調査報告書作成委員会『ハンセン病実態調査報告書』大阪府，2004年，大阪市ハンセン病問題検討委員会『ハンセン病問題に関する真相究明報告書』大阪市，2006年がまとめられたが，まだ検証課題は多く残されており，とくに戦後についての説明がさらに必要である。
- (30) 『大阪府方面委員事業年報』昭和16年版，1942年，19-20頁（「第二期事業」）
- (31) 大阪府天王寺第三方面委員事務所『天王寺第三方面事業概況 昭和十二年十一月二十四日』同，1937年。
- (32) 大阪府社会課方面係編『生活事情懇談会速記録』同係，1942年。
- (33) 厚生省20年史編集委員会編『厚生省二十年史』厚生問題研究会，1960年，厚生省50年史編集委員会編『厚生省五十年史』同，1988年，および永岡正己「日中戦争・太平洋戦争と戦時厚生事業」（『日本社会福祉の歴史・付史料』改訂版，ミネルヴァ書房，2013年）
- (34) 林市蔵「方面集団」『社会事業研究』29巻7号，1頁，同『方面委員各位に呈す』全日本方面委員連盟，1941年，『年報』昭和16年版，130-131頁。なお，1937年の保健所法によって保健所が新たに開設される。
- (35) 『年報』昭和16年版，190頁，『速記録』昭和17年2月，16-17頁，『第一回大阪府方面委員講習会講義集』大阪府社会課，1942年。
- (36) 『(創設十周年記念) 第三回守口方面月番委員会速記録』（守口方面委員事務所，1941年11月28日発行）。
- (37) 『大阪府西九条方面事業概要』第十六輯，同方面委員事務所，1937年12月，16-17頁。
- (38) 前掲『戦時下大阪府方面常務委員会速記録』所収の山本啓太郎，石井洗二，松端克文の各論文を参照。他に『大阪府方面委員民生委員制度40年史』大阪府など。
- (39) 『方面委員制度回顧二十五年』大阪府，19-44頁，奥付なし（1943年）
- (40) 同上。
- (41) 『大阪府方面事務所名簿』大阪府厚生課，1944年
- (42) 永岡正己「戦時下方面委員活動と政策・実践課題」，方面委員活動史料研究会編『戦時下方面常務委員会議事速記録』近畿地域福祉学会，964～968頁，および『大阪府方面委員事業年報』各年版。
- (43) 大阪市民生委員制度五十周年記念誌編集委員会編『大阪市民方面委員民生委員制度五十年史』大阪市・大阪市民生委員連盟，1973年，第三部回顧編。
- (44) 守口方面委員事務所，前掲書，3-4頁，48頁。
- (45) 戦時厚生事業実験施設指導研究委員会『戦時厚生事業運動の経過と概要』委員会報告第一輯，1944年。
- (46) 『厚生事業研究』32巻1号，124-126頁。
- (47) 内務省社会局社会部編『全国方面委員制度概況』など
- (48) 村島婦之編『善き隣人—方面委員の足跡』（第二篇），大阪府方面委員後援会1932年（内表紙には『善き隣人 第二篇』村島婦之編著とある）。当時村島は大阪毎日新聞慈善団主事で大阪社会事業連盟研究部長を務めている（村島婦之『大馬鹿三太郎の生涯—大正時代の新聞記者 門外不出』（私家版），1991年他）。
- (49) 同上，317-322頁。
- (50) 村島婦之編『善き隣人』（第三篇），同上，1938年，24-28，43-48頁。
- (51) 『速記録』913-917頁。
- (52) 『新発足の方面委員各位へ』大阪府，（奥付なし，1945年）には「…此の制度の本旨…，上御一人の御仁愛の大御心を御傳へするのであつて…」「吾等の所謂方面委員精神を發揮し小にしては自己の擔任区域を住みよきところとし，大にしては帝国の新建設の為に寄與し得る様全身全霊を捧げて御奉公されんことを庶幾して止まぬ次第であります」と記されていた（6-7頁）。『財団法人全日本民生委員連盟の

解散に当りて』財団法人全日本民生委員連盟清算人・中川喜久，小川静海，佐野恵作，1954年にも，その後の再編時の議論が見られる。

- (53) 民生委員制度創設90周年記念誌編集委員会編『民生委員制度創設90周年記念誌』大阪市・大阪市民生委員児童委員連盟，2008年など参照。