

「民生委員制度創設 100 周年」をむかえ、そのはじめに教えを請う

一 北海道に視点をもとめ、先行研究と史資料に導かれながら教えを請う 一

田中 利宗

田中 康子

はじめに

「テレホンカードは、外出の際の必需品」の私の生活のなかで、郵便局とそこで販売される切手は、大切な支援者である。いつものようにそれを求めて地元の郵便局をたずねた。

そこで「特殊切手 民生委員制度創設 100 周年」に出会った。

手にした切手「2017（平成 29）年 5 月 12 日（金）発行」には、別紙があり、その「解説」の「製作秘話」には、「制度のロゴマークが鳩とクローバーで出来ていることから、その二つを軸にデザインしました。手に取った方がラッキーと思ってくだされば幸いです。」「原画作者：中丸ひとみ（切手デザイナー）」との記載があった。

「そうか、民生委員（制度）がわが国で誕生してから 100 年が経つのか」のかすかな記憶と共に、その歩みに存在したであろう幾多の難題とその解消に努力した先達が頭を横切った。

郵便局内でのこの感動にも似たおもいは、民生委員制度再考の原動力になった。

とはいえ、全国の民生委員（制度）の歩みと実践、その蓄積を追究する力は、私らにはない。

知識欠落の再認識は、自らが所有、そして、本学図書館所蔵の史資料に導きを得ながら、「学ぶ地域を北海道」とし、かつ、「北海道内の民生委員制度のはじめを知る」に範囲を限定することにした。

この「はじめ」に学ぶ範囲を限定した理由のひとつには、今、民生委員（制度・活動）を学ぶに際して、その歩みの展開が「ドイツ、岡山、大阪」、「救護法、方面委員規程」、「民生委員（制度）」ということへの「ささやかな違和感」を告白しておかなければならない。

一方、「違和感」を内包しがらの「はじめを知る」ための作業に生まれる「活字化の基本としての引用と文章化」には、現在、その表現を慎まなければならない事柄が存在することも忘れてはいない。

それは、この「知るという作業」を始めるに際して、まず、ここで試みられる「引用と文章化」が生み出してしまう事柄へのご理解を頂戴しなければならないということである。

なにとぞ、この「知る」をめざして試みる過程にある「引用と文章化」をお認めくださり、かつ、その手法についてのご批判を含めたお導きをいただきたく、お願いを申し上げます。

I 先行研究から学ぶこと

1 新名寄市史[第 1 巻](平成 11 年(一九九九)11 月 30 日、「編集 名寄市史編さん委員会」 「発行 名寄市」)

「第三章 生活困窮者対策」「第三節 救護法と方面委員制度」に次の記述がある。

方面委員

今日の民生委員制度の前身である方面委員の制度は、ドイツのエルバーフェルト制度や岡山県の済世顧問制度を参考にして、大阪府で大正七年(一九一八)に公布され、それが全国的に普及していったものである。

北海道では、大正十一年四月に「北海道保導委員設置規程」が公布された。北海道庁長官によりこの年市制を布いた札幌、小樽、函館、旭川、釧路、室蘭の六つの市で保導委員、特別保導委員が委嘱された。保導委員は、市職員、警察官吏、教育関係者、医師・産婆・助産婦、宗教関係者、新聞記者、篤志家および救済事業関係者から選ばれた。市内の住民の生活状況を調査したり、要介護者の状況を調査し、適当な救済方法を講ずること、社会事業を後援し、新設・拡張を要すべき事業を考えることを任務とした。特別保導委員は保導委員を援助するため市長、警察官、篤志家から委嘱された。北海道における方面委員制度はこのような前史をもって誕生した。

昭和六年一二月に「北海道方面委員規程」が制定された。

名寄での最初の方面委員は後藤田松太(昭和八年八月退任)、豊島友古、富所七次郎(昭和八年八月就任、昭和十二年一月退任)、村井曾太郎(同前)、本村米蔵(同前)、山崎作次郎(昭和八年八月就任、退任は不明)が昭和七年九月からの任期について委嘱を受けけた。智恵文では、昭和七年一二月から始まる任期に、水野悦次郎、佐藤篤司、北野長栄(途中退任)、北野七郎右衛門(昭和一〇年に委嘱)が委嘱された。

昭和九年の智恵文村「事務報告」では、水野、佐藤、北野長栄の三名が北海道方面委になっており、この年の生活困窮者の施療状況についても次のように記録している。

(418~419頁) (「昭和十年五月 北海道方面委員名簿 北海道廳學務部社會課」に名寄・智恵文の委員の職業等の記載がある。)

2 「民生委員七十年のおゆみ」(財団法人北海道民生委員連盟 昭和六十二年6月5日発行)

「第二章 北海道保導委員時代 二、北海道保導委員制度の成立と展開」に以下の記述が含まれている。

大正十一年、本道に市制、が実施され、札幌、函館、小樽、旭川、室蘭、釧路の六市が誕生した。

さて北海道庁は大正十一年に先述の六市の市制実施を予期して、それぞれの市に「保導委員」を設け、北海道庁官の名を以て全部で一七六名の保導委員を委嘱した。この時点では北海道庁か直接の経営主体であった。即ち「保導委員の使命は市長の執行する社会事業の補助機関として、貧困で生計を営み難いものの保護指導をなし、また老衰・幼弱不具廢疾もしくは疾病のために生計に堪えないものの救護、戸籍整理並びに衛生及び風紀の改善等を図るものであり」、保導委が救護する救護費用は北海道地方費から支出されたのであった。

大正十四年になると北海道庁は、道庁自身の所管であった保導委員を、市にその権限を移した。「これは保導委員の活動をして敏速にしかも適切に行わせるため、しかも北海道地方費からの補助金を大幅に増額して保導救護事業を拡充せしめた。」（「札幌市社会福祉のあゆみ」148頁からの引用）。その権限を移譲された各市は、独自に保導委員規程を定めたようである。札幌市では保導委員規程及び保導委員事務取扱手続を定め、保導委員の増員を行なっている。（「札幌市社会福祉のあゆみ」149～150頁からの引用）。

一方函館市では保導委員設置規程、保導委員執務細則、保導委員救護取扱手続を定めこている。（「函館市社会課「社会事業要覧」（昭和6）39～42頁からの引用）。

両者は多少の違いはあれ、内容は殆ど同じものであり、共通するものが多い。

それでは、保導委員時代におけるその委員数や活動はどのように推移してきたのであろうか。この当たりの数字になると大変心細い。それは、保導委員、が一七六名の委嘱から始ったことは知られているが、それ以後の数字が諸資料によって区々であるためである。また出発時においてすら、例えば旭川市では北海道庁長官から委嘱されたに十八名の他に、特別保導委員四名及び旭川市吏員中の保導委員十一名が共に市内における社会事業の調査・推進に努めている。（旭川市「旭川市史第五巻」（昭和46）648頁からの引用）。

（138～142頁）

3 「民生委員制度四十年史」（編集者 全国社会福祉協議会 昭和三十九年三月十五日 発行）

民生委員制度の創始と普及」「第六節 全国的普及状況とその総括」「二 道府県及び外地別普及状況」に「北海道」として次のような記述がある。

大正十一年以後北海道庁は、道内札幌、小樽、函館、旭川、釧路、室蘭の六市に一七六人の保導委員を任命した。大正十四年設置の権限を市に移管し北海道地方費で補助することにした。昭和六年の委員数は三四九名であった。昭和七年一月救護法の実施に伴って法第四条の設置が必要になったのを機に、昭和六年十二月北海道庁告示で北海道方面委員規程を制定して全道に施行した。（101頁）

4 「函館市事務報告書」

(1) 「函館市事務報告書」(大正14) 函館市役所編

○ 賑恤救済

四、 窮民救助規定ニ依ル救助者

(註：考察者挿入) 「戸数・人員・金額等の表あり」

外ニ保導委員窮民救護並年末救助状況左ノ如シ

一、 十月十日以降ニ以テ保導委員窮民救護人員九人ニ對シ九十九日

間此ノ金額六拾四圓参拾錢

二、 年末救助人員四百四十人ニシテ其金額壹千百九拾五圓ナリ

(2) 「函館市事務報告書」(大正 15 至昭和 1) 函館市役所編

○ 賑恤救済

四、窮民救助規定ニ依ル救助者

(註：考察者挿入) 「戸数・人員・金額等の表あり」

外二年末救護並ニ保導委員窮民救護左ノ如シ

一、保導委員窮民救護人員七十七人ニ對スル延人員一千百五十五人

此ノ金額參百五拾七圓

二、年末救助人員四百十二人ニシテ糯米二俵白米二十一俵現金壹

千貳百拾四圓五拾錢

(3) 「函館市事務報告書」(昭和 2) 函館市役所編

○ 賑恤救済

四、窮民救助規定ニ依ル救助者

(註：考察者挿入) 「戸数・人員・金額等の表あり」

外二年末救助人員四九四人ニシテ所要金額壹千參百九圓八拾四錢也

五、保導委員規定ニ依ル救済者

食費 人員六五 延人員二、〇四〇 金額六〇四 五〇〇

施藥費 人員五 延人員一三五 金額四〇 五〇〇

埋葬料 人員一 金額七 〇〇〇

合計 人員七一 延人員二、一七五 金額六五二 〇〇〇

(4) 「函館市事務報告書」(昭和 3) 函館市役所編

○ 賑恤救済

四、保導委員規定ニ依ル救済者

(註：考察者挿入) 「戸数・人員・金額等の表あり」

五、保導委員規定ニ依ル救済者

食費 人員七四 延人員三、〇四五 金額七八九圓〇〇〇

施藥費 人員一 延人員一 金額一圓

埋葬料 人員一 金額一 圓

合計 人員七四 延人員三、〇四五 金額七八九圓〇〇〇

(5) 「函館市事務報告書」(昭和 4) 函館市役所編

○ 賑恤救済

二、保導委員規定ニ依ル救済者

食費 人員一一二 延人員三、七四九 金額七七六圓一〇〇

施藥費 人員四 延人員一七二 金額五二圓四〇〇

就業資料費 人員二 金額一四圓〇〇〇
合計 人員一一八 延人員三、九二一 金額八四二圓五〇〇

(6) 「函館市事務報告書」(昭和5) 函館市役所編

○ 賑恤救済

二、保導委員規定ニ依ル救助者

食費 人員一一七 延人員三、八三〇 金額七六二圓二五〇
施薬費 人員一 延人員一〇五 金額三一圓五〇〇
就業資料費 人員一 金額一
合計 人員一一八 延人員三、九三五 金額七九三圓七五〇

(註：考察者挿入) 「備考 歸國旅費支給者ニ於テハ外ニ別途支出ノモノ五百十三名アリ」は、
「窮民救助規定ニ依ル救助者」の分類に移動される。

4 「社会事業要覧」(昭和5年) 函館市社会課編

函館市長 殿

保導委員設置規程

- 第一條 保護指導ヲ要スル者ノ爲市ニ保導委員ヲ置ク
第二條 保導委員ハ市長之テ囑託ス
第三條 保導委員ノ数及其ノ受持區域ハ市長之ヲ定ム保導委員ニシテ
受持區域外ニ轉居シタル場合ハ囑託ヲ解クコトアルヘシ
第四條 保導委員ノ任期ハ二年トス
補闕ニ依ル保導委員ハ前任者ノ残任期間在任ス
第五條 本市ヲ四保導區ニ分チ各區ニ代表保導委員ヲ設ク代表保導委員
ハ所屬保導區ノ保導委員中ヨリ其ノ互選基キ市長之ヲ囑託ス
第六條 事務ノ統一ヲ圖ル爲メ左ノ會ヲ設ク
一、 保導委員總會 年一回以上
二、 代表保導委員會 年四回以上
三、 各保導區會 隨時
第七條 保導委員總會並代表保導委員會ノ委員長ハ市長副委員長ハ
助役トス
前項ノ各會ハ委員長之テ開閉ス
委員長事故アル時ハ副委員長之ヲ代理ス
保導區會ノ委員長ハ代表保導委員トシ之ヲ開閉ス
各委員會ハ保導委員三名以上ノ請求アルトキ委員長若クハ
代表保導委員之ヲ招集ス
第八條 保導委員會ニ顧問ヲ置クコトアルヘシ
顧問ハ市長之ヲ囑託ス

第九條 保導區會ヲ開カントスル時ハ豫メ市長ニ報告シ開催後
會議ノ顛末ヲ報告スヘシ

第十條 保導委員會ノ事務所ハ市役所社會課内ニ置ク

保導委員執務細則

第一條 保導委員ハ左ノ事項ヲ處理スルモノトス

- 一、 貧困ニシテ生計ヲ營ムコト難キ者ノ保護指導
- 二、 老衰、幼児弱、不具、癱疾、若クハ疾病ノ爲生業ニ堪ヘサル者ノ救護
- 三、 児童保護戸籍整理並衛生及風紀ノ改善
- 四、 其他市長ヨリ委囑セル事項

第二條 保導委員ハ第一號様式ノ要保護者臺帳ヲ備付クヘシ

第三條 保導委員ハ第二號様式ノ日誌ニ保導ノ狀況ヲ記載シ毎月五日
限り前月分ヲ取纏メ市長ニ報告スヘシ

(註：考察者挿入)「保導委員救護取扱手續」は、省略した。

II 北海道における「保導委員設置規程」のはじめ

1 大正 11 年交付の「保導委員設置規程」について

大正十一年四月北海道庁は訓令により保導委員設置規程を公布し、同年六月、札幌、小樽、函館、旭川、釧路、室蘭の各区に保導委員ぬ 179 名を設置した。のちに北海道に市制が施行され、保導委員設置の権限を前記六市に移管し、道の地方費から補助した。

保導委員設置規程

(大正十一年四月二十三日訓令第二九号)

第一條 一般社会事業ニ關スル事務ノ為、区ニ保導委員ヲ置ク。保導委員ノ数ハ區ノ事情ニ依リ、北海道廳長官之ヲ定ム。

第二條 保導委員ハ左ノ各號ノ一ニ該当スル者ニ就キ區長ノ推薦ニヨリ北海道囑廳官之ヲ囑ス

- 1 區吏員
- 2 警察官吏
- 3 教育ニ關スル者
- 4 醫師、産婆、助産婦
- 5 神職、僧侶友其他宗教ニ從事スル者
- 6 新聞記者、篤志家及救濟事業ニ關係スル者。

第三條 保導委員ハ左ノ調査及實行ニ從事スル者トス。

- 1 關係區域内住民ノ一般的生活状態ヲ調査シ之ガ改善向上ノ方法ヲ攻究スルコト。
- 2 要保護者ノ状況ヲ調査シ、之ニ対シ適當ナル救済方法ヲ講ズルコト。
- 3 現在ノ社会事業ヲ後援シ、新設若クハ拡張ヲ要スベキ事業ヲ攻究スルコト。
- 4 日用品ノ需給状態ヲ調査シ、生活安定ノ方法ヲ攻究スルコト。
- 5 職業紹介、人事相談、救療斡旋、妊産婦及児童保護ニ努ムルコト。
- 6 前各項ノ外特ニ委嘱セラレタル事項ノ調査實行。

第四條 保導委員ハ區内ニ於テ各受持区域ヲ定ムベシ。

第五條 區ニ五名以内ノ特別保導委員ヲ置ク。特別保導委員ニハ區長、警察署長、其他篤志家ノ中ヨリ、北海道廳長官之ヲ委嘱ス。

第六條 特別保導委員ハ保導委員ヲ援助ス。

第七條 事業ノ統一ヲ圖ル為、特別導導委員長及導導委員ヲ以テ委員会ヲ組織ス。

委員会ノ委員長ハ特別保導委員会ノ中カラ之ヲ互選ス。

委員長ハ委員会ノ議長トナリ、其他保導委員ノ事務ヲ統括ス。

第八條 委員会ハ委員長ニ於テ必要ト認メタル場合隨時之ヲ開会ス。

第九條 保導委員事務所ヲ區役所ニ置ク。

但シ必要ニ應ジテ受持區域ニ支所ヲ設置スルコトヲ得。

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス。

(註) 大正十一年、北海道に市制施行され、規程中の区は市と読みかえられる。

(「民生委員七十年のあゆみ」財団法人 北海道民生委員連盟 昭和 61 年)

2 大正 12 年改正の「保導委員設置規程」について

保導委員設置規程

大正十二年十二月五日 訓令第八十一號

内務部 警察部 市役所 警察所

大正十一年四月北海道廳訓令第二十九號保導委員設置規定ヲ左ノ通改正シ發布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

保導委員設置規程

第一條 保護指導ヲ要スル者ノ爲ニ市ニ保導委員及常務保導委員ヲ置ク

保導委員及常務保導委員保導委員ノ數ハ市ノ状況ニ依リ、北海道廳長官之ヲ定ム

第二條 保導委員ハ左ノ各號ノ一ニ該当スル者ニ就キ市長ノ推薦ニ依リ北海道廳長官之ヲ囑託ス

- 1 市吏員
- 2 警察官吏
- 3 師及産婆
- 4 辦護士

- 5 新聞記者
- 6 教育ニ従事スル者
- 7 神職僧侶ノ他宗教ニ従事スル者
- 8 篤志家及社會事業ニ關係スル者

常務保導委員ハ保導委員中ヨリ北海道廳長官之ヲ命ス

第三條 市長ハ保導委員ノ受持區域ヲ定ムヘシ

第四條 事務ノ統一ヲ圖ル爲保導委員會ヲ設ク

保導委員會ノ委員長ハ市長トス

第五條 保導委員會ハ委員長之ヲ招集ス

保導委員三名以上ノ請求アルトキハ委員長之ヲ招集スヘシ

第六條 保導委員會ニ顧問ヲ置ク

顧問ハ市長ノ推薦ニ依リ北海道廳長官之ヲ囑託ス

第七條 市役所ニ保導委員會事務所ヲ置ク

市長必要ト認ムルトキハ支所ヲ設置スルコトヲ得

(「北海道廳警察部編纂 警察法規類典 下巻ノニ 帝國地方行政學會發行」昭和七年七月五日 第八版印刷發行 204ノ一)

(註：考察者挿入) この規程掲載の前頁に「慈善行商取締規則」「感化法施行ノ件」「感化法施行細則」、後頁に「土人保導委員設置規程」「貧困者救療規程」がある。

参考 (福富善嘉編「社會事業法規便覧」大正十二年発行)の「第九章 雜」の頁「社會事業ニ關スル委員又ハ吏員等設置參考資料送付ノ件」(大正九年三月十五日 地發乙一一一號内務省地方局長通牒)には、「方面委員、救濟委員其ノ他社會事業ニ關スル機關調」が「別紙」として掲載され、東京(救濟委員)、大阪(方面委員)、岡山(濟世顧問)などで行われている事業や内容等が14の地域について紹介されている。そこに北海道の記載はない。

おわりに

「民生委員七十年のおゆみ」のなかで指摘されるように、「保導委員(制度)」の活動や広がり姿などは、「よく見えない」「追究されていない」と表現しても多くのお叱りをいただくないように思える。

たしかに「北海道社會社会事業」(昭和21年3月号)の橋本薫「方面活動と方面委員會」には、「保導委員」の記述をみるが、それとて「保導委員の名称と存在」が主である。

改めて考えてみれば、「テレホンカードって何ですか」と学生に質問される現在、「北海道での福祉の学び」に「賑恤規則」や「保導委員(制度)」を加えることは、時代錯誤なのかも知れない。しかし、歴史という過去のなかには、「当時の事実」が含まれ、それが、今、生活する人々の目におかれた時、そこに「あの日の明と暗への追究と再評価が生み出されるかもしれない」ということを、福祉を学ぶものは忘れてはならないひとつのように思えてならない。

(この整理で利用させていただいた「函館についての史資料」は、函館在住の25余年前に、当時の「函館図書館」から「論文作成を目的」として複写、提供をうけたものである。心から感謝を申し上げます。)