

方面委員令制定に関する研究

—内務省の制定の意図はどこにあったのか—

佐倉市北部民生委員児童委員協議会 竹鼻始 (010158)

方面委員制度、救護法、隣保相扶

1. 研究目的

現在の民生委員制度は、地方の貧困救済制度として大正6年に発足した岡山県済世顧問制度を契機としている。岡山県に続く大阪の制度を参考に主に方面委員制度という名称で、全国の道府県に展開していった。地方の制度として発展したいった方面委員制度は、昭和11年の「方面委員令」の制定により国家の管理する制度となる。昭和7年からの「救護法」の実施により公的貧困救済制度は大幅に改善されていた。その僅か4年後の「方面委員令」の制定による貧困救済制度の更なる変更である。制度を所管する内務省にはどのような意図があったのか、その意図を解明することが研究の目的である。

「方面委員令」は、「民生委員法」により制度化されている現在の民生委員制度の法的枠組みの始まりである。その制定の意図の研究は現在の民生委員制度を理解するうえで重要な視点といえる。

2. 研究の視点および方法

「方面委員令」の制定が、方面委員制度の運営に与えた影響に関する研究は多く行われているが、制定の内務省の意図までの研究は十分されていない。

本研究では「方面委員令」制定に関する法令、勅令、省令、依命通牒等の内務省よりの公式な指示を調査すると共に、内務省の内部資料、会議の議事録・提出資料、内務官僚の投稿論文、社会事業調査会の諮問・答申内容等を調査した。研究は方面委員が全国展開した昭和3年から「方面委員令」施行後の昭和12年を中心とした時期について行った。

3. 倫理的配慮

研究の遂行に際して日本社会福祉学会研究倫理規定、およびそれに基づく研究ガイドラインを遵守している。本発表に関連して、開示すべき利益相反はない。

4. 研究結果

昭和11年11月の「方面委員令」公布に先立って、同じ年の6月13日に内務大臣は社会事業調査会に「農村社会事業ノ振興方策ニ関スル件」「軍事扶助事業ノ整備充実ニ関スル件」「方面委員制度ノ法制化ニ関スル件」の三件を同時に諮問している。三件は僅か1ヵ月半後の7月31日に同時に答申される。審議の詳細は不明である。

「農村社会事業ノ振興方策ニ関スル件」は農村の貧困対策として農村の社会事業に関する諮問・答申である。答申の中で「農村ニ於ケル方面委員ノ職責ノ重要ナルニ鑑ミ」と農

村の社会事業における方面委員の重要性を述べている。更に「農村ニ於ケル社会事業ノ要諦ハ我国固有ノ美風タル隣保共助ノ精神ヲ基調トシ」と、農村社会事業における隣保相扶の重要性を述べている。一方「方面委員制度ノ法制化ニ関スル件」の答申では「方面委員ハ隣保相扶ノ国風ニ則リ互助救済ノ精神ヲ以テ其ノ職ニ従フモノトスル」と述べている。隣保相扶という概念を通してこの二つの答申は結びついている。隣保相扶を活動指針とする方面委員の重要な活動の場は農村ということになる。社事業調査会の答申を踏襲して制定された「方面委員令」制定の内務省の意図は、農村への方面委員制度の展開促進にあったというのが研究の第一の結論である。内務省は農村への方面委員制度の展開が十分でないことに大きな懸念を持っていた。例えば、山崎巖社会部長は雑誌の投稿で「農山漁村の状況は昔日と一変し、各種の輻輳せる原因に依って殆ど都市と異ならざる生活上の困難が横たはり（中略）全国町村中の其の約三分の一が未設置の儘に在る事実は本制度の今後に残されたる重要な問題であり」と述べている。また、農村の貧困にともなって小作争議も増加している。昭和6年度に約3,500件であった件数は、昭和10年度には約6,800件と倍増している。治安維持に責任のある内務省にとっては大きな問題である。これ等の状況が、内務省が方面委員制度の農村への展開促進を意図した要因と考えられる。

「方面委員令」制定の意図には、「救護法」運営の改善もあったというのが研究の第二の結論である。「救護法」では、救護費は市町村が負担するが、その1/2以内は国庫が補助すると規定している。更に依命通牒に依り、国庫が1/2を負担するので市町村はその前提で予算編成するように指示している。救護費は要救護者の人数に依存し、要救護者は救護委員として活動する方面委員が決定している。要救護人数は昭和7年度の17.2万人が昭和10年度には22.0万人に増加し、救護費は382万円から623万円に増加している。国家補助額は275万円から変化せず昭和10年度の国家負担率は44.2%となり、市町村の負担率は法制上の25%が、30.2%に増加している。内務省は濫救が要救護者、救護費を増加させている大きな要因と考えていた。依命通牒や道府県担当者を招集しての会合で要救護者の適正化を指示しているが、十分な効果を挙げていない。更に救護委員としての方面委員の能力に関して疑問を呈している。持永義夫保課長は雑誌への投稿で方面委員について「積極的に救貧者の発見救済には大なる効果を挙げて居るが、救護開始後の生活調査等には力が足らず、時に濫救の感がないでもない」と述べ方面委員制度の改善の必要を示唆している。「救護法」の運営改善には、国家管理による方面委員の能力改善が必要との認識である。

5. 考察

「方面委員令」制定の内務省の意図は、貧困が深刻化する多くの農村への方面委員制度の未実施と、救護法の適切な運営がなされていないという当面の二つの問題を解決することにあつた。制度の将来を構想した制定ではなかった。農村への適用拡大に関しては、方面委員未設置町村数が、制定前の全町村の約1/3から昭和14年度には全町村の2.6%と大幅に減少している。内務省の意図は達成されたことになる。