

岡山県済世制度の研究

——済世顧問・済世委員の属性分析——

松 原 浩一郎

岡山県済世制度の研究

——済世顧問・済世委員の属性分析——

松原 浩一郎

目次

1. 研究の目的
 - (1) 問題の所在
 - (2) 庄屋的旦那衆と名望家
2. 研究の視点および方法
3. 先行研究
4. 方面委員制度から民生委員制度へ
5. 岡山県済世制度の分析
 - (1) 顧問・委員の依嘱(配置)状況
 - (2) 郡毎の顧問・委員の依嘱状況
 - (3) 吉備郡の概要
 - (4) 顧問・委員の依嘱、職業、納税状況
 - (5) 分析および考察
6. 坪井、伊賀論文の検討
 - (1) 坪井の論考の検討
 - (2) 伊賀の論考の検討
7. おわりに～今後の研究課題

【要旨】

永田ら(1970)は、民生委員の意識構造の研究の中で、伝統的価値志向を分析し、それが民生委員の実践における価値選択にどう影響したのかを明らかにして、今後の民生委員のあり方(方向性)への基礎的な検討課題を提示した。研究の前提として、民生委員の前身である方面委員に触れ、方面委員は「庄屋的旦那衆」であったと性格規定をおこなった。一般的には地域における名望家であったとする主張が多いので、本論では庄屋的旦那衆と名望家をほぼ同一と見なした。一方、方面委員は名望家ではなかったという論考もある。そこで方面委員はどのような人物だったのかを明らかにすることを研究目的とした。研究対象は、方面委員制度よりも早く創設された岡山県済世制度顧問制度と済世委員制度(後の方面委員制度)である。まず制度を概観し、依嘱状況から実態を明らかにした。次に吉備郡に絞り、町村ごとの済世顧問と済世委員の職業を分析し、その多くは農業従事者(地主や自作農)であり、名誉職自治を担っていたことを明らかにした。くわえて、納税状況を分析し、当該町村でどの程度の生活状況であったかも明らかにした。この検討から済世顧問と済世委員は名望家であったことが明らかになった。

1. 研究の目的

(1) 問題の所在

永田ら(永田1970:19-20)は、「わが国の社会事業の功罪を論ずる場合、この制度(民生委員制度:引用者)を抜きにして云々出来ない程重要な影響をわれわれに与えた」と論じている。そのため、民生委員制度50周年を迎え、わが国の社会福祉事業にとって戦後の意味を改めて問い返すべきだと述べ、そこに民生委員の意識構造の研究の必然性や必要性があるのだという。そして戦後の意味を、明治以来政治的に強化された価値体系(天皇制

タブーや家の権威により生み出された身分秩序を中心とした価値体系)が、GHQという権力により政治的に逆転させられ、「ホンネ」は納得しないまま、少なくとも「タテマエ」としての価値転換は強制された時代を経て、現在に至っていると述べ、形式的には日本人がもっていた政治的イデオロギーや伝統的価値志向(伝統的文化の中で培われた価値意識のことで、社会的行動決定の準拠)の非民主的部分の否定を理解し得ても、戦前公的救済事業の中で考えられていた処遇へのアプローチとしてそれを支える貧困観が到底払拭できなかったわけではないのが実態だという。つまり

キーワード: 済世顧問, 済世委員, 方面委員, 職業属性, 名望家

「方面委員から続く権威主義と伝統的価値意識を、民生委員は自身的人格の中に温存させ続けた」まま現在に至っているのである。社会福祉事業の近代化は、専門職化を進め、制度的体系の整備と共に内在する意識の変革を必要とする。そこで、「民生委員が内面に温存させてきた価値意識を如何に処理し、自己の方向性をどこに求めるのかを明らかにすることが、民生委員の今後の在り方をうらなう試金石」になるのだという。

以上のような時代認識と問題意識をもつ永田らは、「現行制度の中で彼等とはどのような意識構造をもち、実践への価値選択を行っているのか」を明らかにすることを研究目的とした(永田1970:21)。つまり「日本人がもつと考えられる伝統的価値志向は民生委員の態度の中にどのような位置を与えているのか」ということである。言い換えるとそれは、「社会変動と急速な社会福祉事業の拡大の中で、民生委員が制度上の価値転換に対応してどのような価値内面化を行ない、判断決定の枠組みを作りあげているかと言うこと」であり、「換言すれば『タテマエ』の変革が実質的意識変革をどのように伴って来ているかという」研究なのである。

これら民生委員の意識研究の前提として、わが国の文化は、一般的に儒教道徳に裏打ちされた精神主義、身分意識、共同体規制が強かった。そして、民生委員は方面委員時代から庄屋的旦那衆であり、その価値基準は「志士仁人」的思想と「隣保相扶」の精神であったと言う。(永田1970:22)そして、このような価値基準は、近代社会福祉の精神である個の尊厳と権利、民主主義と市民意識の発展に対する阻止要因になったきたと仮定している。

以上、方面委員の性格規定において、伝統的価値意識を持つ「庄屋的旦那衆」であったという認識は、永田らの研究の根幹を形づくっている。しかし、伊賀(1983:138,139)

は「方面委員制度は官僚制支配にとってかわられつつあった名望家支配の一局面であると見る有力な見解があるが、方面委員は実態からみて決して名望家ではない」「方面委員に任ぜられた人々は名望家というにはあまりに似つかわしくない人々であった」と論じている。また、坪井(2007:36)は1928年の全国方面委員名簿に掲載された方面委員の職業を類型化し、それを国勢調査の職業と比較・検討し「永田・忍・石川・沢井(1970)が方面委員の特徴として示した『庄屋的旦那衆』は国勢調査報告の『大分類-10無業』-『中分類-40収入に依るもの』(委員名簿の『家主』『地主』)ではないかと推測される。-中略-したがって本稿の分析結果は『実態からみて決して名望家ではない』という伊賀(1983)の主張を裏づける内容といえよう」と、伊賀の主張を肯定している。ただし、伊賀は「庄屋的旦那衆」ではなく、「名望家」と表現している。したがって、坪井は「庄屋的旦那衆」と「名望家」を同一のものとして捉えている。そこで以下、これを検討したい。

(2) 庄屋的旦那衆と名望家

永田らの研究において、方面委員は「庄屋的旦那衆」だったと表現している。この「庄屋的旦那衆」とは何かという説明はないが、前後の文脈から推測すると、儒教道徳に裏打ちされた伝統的な価値基準に基づく生き方をする、「志士仁人」そのものの人物像であるといえよう。そして、それは名望家ときわえて類似している。たとえば石川(1992:29)は『『自分たちがやらなければ誰もやらない』との責任感から出発して、地域社会の政治・行政・教育・文化の発展を支えようと努力した人たち、あるいはそうすることが期待されていた人たち』が名望家だという。また、遠藤(1974:52,56)は、ヴェーバーの理論を援用し「不労的な所得者か、あるいは少なくとも(職業活動をもっている場合)職

業活動と並んで行政機能をも引き受けえらしめるような種類の所得者」であって、方面委員制度が整備される過程で、質屋・八百屋など営利活動に従事している方面委員が余暇をもたなくなれば代わって強まるのが名望家支配だという¹⁾。一方伊賀は、同じくヴェーバーの理論を援用して「自らの資産の大きさにより、アンシュタルトより報酬をうける必要もなく、かつ、アンシュタルトの管理・指導を継続的・兼職的に行いうること」（伊賀1983：139）と述べている。さらに上記の名望家の要件をみたくするほどの規模の地主層は、地域社会の支配に関心があまりなかったと論じている。そのため、地域の地主や自作農上層あるいは都市自営業者などは、そもそも名望家とは言えないと主張している。

次に上記の研究以外に、方面委員（鳥取県は「共済委員」という）や岡山県の済世顧問・済世委員の先行研究において、性格規定や機能をどのように論じているのかを概観したい。寺坂（1984：17）は済世顧問を「有力地主か名望家」と述べている。同じく山本（2012b：15）も「名望家」としている。矢上（1988：45）は長野県の方面委員を「地主階級及び地域の有力者」と論じている。小池（2016：21）は、鳥取県共済委員の構造を「僧侶、神官、小学校教員、市議会議員といった名望家層が多数」と述べている。高島（1995：202）は方面委員を「旧中間層の自営業主らを主体とする民間の篤志家」と記述している。吉田（1966：235）は済世顧問を「市町村一流の声望家や資本家」と分析し、さらに農村地帯が多い岡山の特性として「地主的家父長性格」をもっていたとも述べている。池田（1986：511）は、方面委員を「旧中間層あるいは名望家層」と述べている。

このように多くの先行研究では、名望家や類似する声望家などと位置づけている。

以上、本論では「庄屋的旦那衆」と「名望家」をほぼ同一の性格規定とし、方面委員・

済世顧問・済世委員は名望家であったことを証明することを通して、永田らの研究（主張）の正当性を検討したい。

2. 研究の視点および方法

本研究は、方面委員がどのような属性（職業など）を有していたのかという分析を通して、名望家であったかどうかを検証する。この対象として、済世顧問制度と、この4年後に創設された済世委員制度を取り上げる。なお、この二つの制度を総称して岡山県済世制度ともいう。なぜ岡山県済世制度を対象にするかということ、一般的に済世顧問は方面委員および民生委員の嚆矢といわれているからである。さらに、この二つの制度を持つ岡山県は、積極的にこの制度に取り組んだ県だからである。たとえば、1938年3月現在の方面委員の道府県別定数（[]内は実数）で多いのは、北海道3,093 [2,884] 岡山3,171 [2,926] 東京府486 [480] 東京市2,620 [2,477] 大阪1,891 [1,680] 京都2,400 [2,309] 広島2,199 [2,117] 山口2,095 [2,012] など、総数63,749 [59,525] となる（原1941：175-183）。このように実数では、岡山が最も多い。しかも定数の設定についても、岡山は他道府県と比較して非常に多い。この定員は、道府県が実情に応じて決めていたのであるから、岡山はこの制度に積極的に取り組んだことがわかる。（岡山県が非常に貧困者が多いから定数も多かったとは考えにくい）。

さらに岡山県済世制度は、済世顧問と済世委員の併設が特徴である。済世顧問制度は、済世顧問個人の独自性を最大限に尊重した制度で、いわば「ヒト」による実践を指向し、済世委員制度は、済世委員個人の実践ではなく「組織」的な活動を重視した。この意義は「飽く迄人を中心とせる済世顧問制度の特殊の持ち味を活かしつゝ之が外郭機関として済世委員制度の組織網に依る全収穫を贏ち得ようと

企図したもの」(岡山県社会事業協会1936:101)であった。このような岡山独自の体制は、現在の民生委員制度で重視される「ヒトと組織」に相通じる。このように、岡山県済世制度を研究対象とする意味は大きい。

そこで、済世顧問(以下、顧問と記述)と済世委員(以下、委員と記述)の属性に注目する。具体的には職業と公職への就任状況の分析であり、個人の実践(救貧活動あるいは防貧活動)は取り扱わない。たしかに、個々の実践を分析することは、その実態を明らかにすることにつながる。しかし、一方でこの視点は、全体像を明らかにする方法としては注意を要する。そもそも顧問の防貧事業(活動)については、現存する実践史料がきわめて少ない。そのため先行研究は、対象者が特定の人物(たとえば顧問第一号の藤井静一)に限られている。さらに委員は、当初から組織的活動を企図して創設されたので、委員の個人的な取り組みを解明することは、顧問以上に困難である。救貧活動については、恤救規則や救護法における救済統計が明らかにされているので、防貧事業と比較して実態の把握が可能である。しかし、当時の調査の捕捉性や専門性に課題が多い²⁾。そこで本論では、顧問や委員の実践自体には触れず、依嘱された人物の職業と公職の実態を分析して名望家であったことを論証したい。くわえて済世制度全体の展開あるいは停滞の様相も明らかにする。さらに、顧問や委員の納税額にも注目したい。伊賀が指摘するように、顧問や委員が名望家といえるほどではないのかということも納税額から検証するためである。

これらの分析の方法として、職業については、第二次世界大戦終戦までに発行された顧問と委員の名簿を分析し、依嘱や欠員状況の分析、そこに記述されている職業分類を行う。また、公職の就任についての検証は、岡山県吉備郡を事例として、岡山県吉備郡教育会編(1938)『吉備郡史～巻下』を用いて検討する。

また、吉備郡内の顧問や委員の納税額については、山陽新報社編・発行(1920)『岡山県衆議院議員選挙有権者名簿第四区 都窪郡・吉備郡』(以下有権者名簿と記述する)を用いてその実態を明らかにしたい。ただし、顧問・委員個人の納税額を記述することは、誌面の都合で別稿に譲り、顧問・委員の中の最高額と最低額を記述することにとどめたい。

なお、現在入手できる顧問・委員の名簿は以下の7点である。いずれも名簿標題である。()内は例言に記述されている年月日である。編集・発行元は、大正12年と同13年は岡山県内務部社会課、それ以降は岡山県学務部社会課である。『岡山県済世顧問・済世委員名簿(大正12年3月)』『岡山県済世顧問・済世委員名簿(大正13年3月末)』『岡山県済世顧問・済世委員名簿(昭和3年3月末)』『岡山県済世顧問・済世委員名簿(昭和5年10月1日)』『岡山県済世顧問・済世委員名簿(昭和7年5月1日)』『岡山県済世顧問・済世委員名簿昭和10年版(昭和10年6月1日)』『昭和13年版岡山県済世顧問・方面委員名簿、附岡山県方面委員銓衡委員会委員、岡山県方面事業委員会委員(昭和13年3月15日)』なお、1936(昭和11)年方面委員令が制定されて、岡山県では委員がそのまま方面委員に就任した。そのため、昭和13年版は標題も方面委員となっている。

3. 先行研究

顧問や委員や方面委員の性格規定については、先に述べたが、ここで再度制度自体の先行研究のいくつかを検証したい。

顧問の価値意識およびその機能については、寺坂の研究がある。寺坂(1984:17)は「その役割上からも保守的にならざるを得ず、封建的共同社会を前提とした延長に位置づけられた。そのため顧問は有力地主か名望家中心となり、一般庶民層との隔たりは大きかった」と述べ、そのため顧問は「貧困なき村づ

くりという崇高な理念とは別に、むしろ封建的支配体制を強化させる役割をはたした」と結論付けている。

遠藤(1977:43)も民生委員が「方面委員が創設以来保持してきたところの、体制順応的な志士仁人意識を根底に措えることによって、儒教的倫理思想に立脚しつつ実践活動に取り組む地方名望家による名誉職倫理と連続した性格特徴を準備してしまう」と述べ、この性格を払拭する必要性を指摘している。

吉田(1966:236)は、方面委員制度は「都市部では、独占段階の要救護性を対象としてケースワークの期待が大きき、共同体的性格の強い農村部では、地域福祉的性格が強い」と分析している。

池田(1986:513)は、済世顧問は「地域社会における優越的にあり、封建的諸関係の温存のなかで身分的に上位に於かれた旧中間層」であり、かつ「名望家による貧困者にたいする道徳的指導であり、しかも天皇の慈恵への補助としての性格を持っていた」とも述べている。

一方、従来の先行研究の趨勢に対して、小池(2016:17)はその視点を批判している。従来の方面委員の研究は六大都市の研究が多く、地方が少ないと言う。この傾向は、方面委員は都市部に急速に定着し、農村部は「緩慢」であったと論じる遠藤の研究結果(遠藤1975:121-122)の影響が大きいからだという。そこで小池は「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、地域社会にとってその必要性の度合いにも左右される」と言い、方面委員制度など社会事業が「時として実態から乖離するなど現実と整合的なものばかりではなかった」と論じている。後述するが、顧問や委員の付置状況を分析すると、地域によって大きく違いがあり、小池の論が一部正しいものと

推測される。

なお本論が対象とする岡山県済世制度の先行研究には、制度を創案した岡山県知事笠井信一の思想や理論、(小野1989:37-38)あるいは制度創設に寄与した藤井静一(最初の済世顧問)をはじめ、顧問に依嘱される前から福祉的事業を展開していた人々の実践分析、(二宮2009, 赤松1990・1995, 守屋1960, 内田1987, 渡辺1983), さらには顧問依嘱後の実績分析(山本2012a, 二宮2009)などがある。これらは実践分析や制度的分析、歴史的分析を通してその特質と限界について述べているものが多い。この中で顧問の職業や公職についての分析を行っているのは、二宮のみである。二宮は、顧問の職業に注目するとともに、多くの文献・資料から、善化網(思想善導)、母子保健制度、公衆衛生制度の創設や普及に果たした役割を明らかにしている。くわえて、首長や地方議会議員などへの就任についても分析し、地方名望家として地方自治を担っていた実態を解明している。ただし、対象としている顧問は、済世顧問制度創設以来一年以内に依嘱された79名の分析にとどまっているため、その後依嘱された顧問の分析はない。

4. 方面委員制度から民生委員制度へ

ここで、民生委員制度の成立までの歴史的経過を概観したい。

民生委員法の前身を、方面委員令に求めることに異論はないといえる。しかし、方面委員令が定められる以前には「方面委員」と称する制度が各地にあったものの、一律ではなく、地域により違いがあった。たとえば呼称は「保導委員」(北海道)³⁾「済世委員」(岡山県)「保護委員」(栃木県)「福利委員」(埼玉県)などである。経営主体も、府県や市町村等の公共団体や、社会事業協会等の公益団体、あるいは私設もあった(遠藤1975:117, 全社協2019:68)。また、実施区域も一部の区域

や全般的区域の違いがあり、配置基準も小学校区や大字等行政区あるいは警察署管轄区域などもあった。区域ごとの人数(人口)も非常に多様・区々であった(全社教2019:68)。

方面委員という名称を用いた制度の発端は、1918(大正7)年大阪府知事林市藏と小河滋次郎大阪府嘱託によって創設された「大阪府方面委員制度」である。この設置規程第五條には、従事すべき役割として「関係区域内ノ一般的生活状態ヲ調査シ之カ改善向上ノ方法ヲ攻究スルコト」など五項目が記されている。この前年である1917(大正6)年、東京府慈善協会に設置された東京府慈善協会救済委員制度において「方面委員」という名称が使用されている(全社協1964:87-91)。また、同年岡山県では、県知事笠井信一が依嘱した民間人による防貧事業を目的とする「濟世顧問制度」が創設されている。この制度は、翌年発生した米騒動に対して有効に対応できなかった。そこでこの制度的欠陥を補うため、1921(大正10)年濟世委員制度が創設された。後述するがこの制度は、市町村に必置義務を課し、社会調査を実施して組織的に防貧事業を展開する体制をとった。この形態は、大阪府方面委員制度にきわめて類似している。

このように、現在の民生委員が公権力(厚生労働大臣)に委嘱された民間人(公吏・公務員ではないという意味)を活用して、個人の実践を重視している点では、濟世顧問制度の流れを汲んでいるといえる。しかし一方では、市町村に必置義務を課し、社会調査を通して組織的に防貧事業を展開した大阪府方面委員制度や濟世委員制度の特徴をも継承しているともいえる。

いずれにしても、国の無作為を補うように、開明知事によって創設された岡山県濟世制度と各地に存在した方面委員制度によって依嘱された者達は、1929(昭和4)年の救護法第4條の「委員」となり、貧困者の救済事業に従事することになり、実施主体である市町村

長の補助機関としての性格を持つことになった。さらに1936(昭和11)年方面委員令により名称やその役割が統一された。すなわち、隣保相扶の醇風に則るなどの指導精神が明確化し、府県が設置主体となり、任期が四年となった。だが、名誉職として無給であることには変わりはない(後述するが、岡山県は濟世委員のみが方面委員になり、濟世顧問は独自制度を維持する)。この後方面委員は、軍事扶助法や医療保護法、母子保護法、国民健康保健法などにより、活動分野を多種多様に広げていく。当然戦争目的遂行のための徴用援護や生活刷新合理化運動や国民貯蓄増強運動などへの協力も要請される。そして、第二次世界大戦後の1946(昭和21)年9月生活保護法の制定と軌を一にして「民生委員令」が制定され、方面委員は現在の民生委員となる。そして生活保護法により市町村長の補助機関としての職務と、それに付随した責任が課せられた。また、1947(昭和27)年制定の児童福祉法で、児童委員も兼ねることになった。さらに1950(昭和25)年の生活保護法全面改正において、民生委員に代わり社会福祉事務が知事あるいは市町村長の補助機関になって、民生委員はこれに協力する機関となり現在に至っている。

5. 岡山県濟世制度の分析

(1) 顧問・委員の依嘱(配置)状況

顧問と委員の依嘱の状況を分析して、この制度がどのように展開し、どの程度浸透したのかを検証したい。

濟世顧問制度は、1917(大正6)年5月12日岡山県訓令第十号「濟世顧問設置規程」公布に始まる。この規程によると、濟世顧問の目的は「防貧事業ヲ遂行シ個人並ニ社会ヲ向上セシムルコトヲ以テ目的トス」(第1条)と明記されている。このようにこの制度は、救済制度ではなく、防貧を第一義としている。員

数は「市ニ在リテハ十五名、町村ニ在リテハ一名トス」(第3条)としている。この場合の市とは岡山市のことである(当時の市は岡山市のみで、1928年倉敷市、1929津山市が誕生した。しかし、員数は町のまま存続し、市の人員配置にはなっていない)。

人選については第四條において、郡市長が関係警察署長と町村長と協議して推薦するように指示している。資格(要件)は、第五條に6つの条件を示している。それは、①人格正シキモノ、②身体健全ナルモノ、③常識ニ富メルモノ、④慈善同情心ニ富メルモノ、⑤市町村内中等以上ノ生活ヲ営ミ、少ナクトモ俸給ヲ以テ衣食ノ資ニ供セサルモノ、⑥忠実勤勉其ノ職務ニ尽スヘキモノ、である。町村長の職にある者は「自治行政に干渉する者であるが故に顧問に囑託せざる方針」であった⁴⁾。解嘱および報酬の規程はない。従って終身の無給名誉職という位置づけであった。また、適当な人材が確保できない場合は不在とする則闕(そっけつ)主義をとった。

済世委員制度は済世顧問制度から遅れること4年後1921(大正10)年10月14日岡山県告示第589号済世委員設置規程により始まる。目的は「市町村ニ其ノ社会状態ヲ調査シ適切ナル事業ヲ遂行スルタメ済世委員ヲ置ク」と記されている。先述の顧問とは多少違う目的となっている。つまり、社会状態の調査と

事業遂行である⁵⁾。顧問との関係は「済世委員ハ其ノ職務ヲ執行スルニ當リ其ノ市町村ニ於ケル済世顧問ト協議シ且相互間ノ連絡ヲ保チ」(第3条)となっている。委員の員数は「市ニ在リテハ方面毎二十名乃至二十名、町村ニ在リテハ大字毎ニ一名トス」(第2条)と規定されている。顧問と異なり県内すべての町村内の大字に一名ずつ必置されることになった。資格と立場は「囑託及其ノ資格ニ関シテハ済世顧問設置規程ノ定ムル所ニ準拠ス」(第4條)「済世委員ハ名誉ノ職トシ之ヲ優遇ス」(第5条)となっている。つまり資格や立場は顧問と同じで、解嘱・退任規程はなく無任期、ならびに無報酬の名誉職である。

顧問および委員の依嘱(配置)はどのような状況だったのか、以下に確認したい。

表1は名簿毎の記載人数と設置率である⁶⁾。顧問の依嘱は、全町村の半数にも達することがなく昭和3年以降漸減している。一方委員は、大字数に対して100%を越える設置状況である(大字がない町村は除く)。顧問と委員の選任基準は同じで、地域中程度以上の生活状況などがそれである。従って当該地域の名望家が就任している⁷⁾。また、委員が依嘱されているのに、顧問の依嘱がない地域が多く存在しているのである。これは、適任者がいないという理由よりも、則闕主義と必置主義の制度的違いが大きな要因だといえよう。

表1 名簿毎(年別)済世顧問・済世委員数

統計年	済世顧問	岡山市以外の顧問数	市町村数(岡山市を除く)	設置率	済世委員	大字なし町村委員差し引き数	大字数	大字あり町村の設置率	備考
大正12年	195	179	397	45%	2513	2134	1705	125%	
大正13年	187	173	397	44%	2548	2356	1705	138%	
昭和3年	190	178	395	45%	2476	2266	1689	134%	倉敷市制
昭和5年	173	162	383	42%	2354	2194	1615	136%	津山市制
昭和7年	145	135	393	34%	2626	2451	1617	152%	
昭和10年	118	109	381	28%	2621	2435	1617	151%	
昭和13年	90	82	381	22%	2628	2419	1617	150%	
合計	1098人	1018人	2727	37%	17766人	16255人	11565	141%	

※合計の数は延べ数。

また、個人的活動を趣旨とする顧問と、組織的な活動を目指す委員の違いも要因だと思われる。つまり、組織的な活動は当然複数の委員がいなければ成立しないからである。そのため委員は、必要に応じて大字に2名以上依頼された事例もある。

なお両制度の目的である「防貧」について、当時の制度を概観したい。退職後の所得保障である恩給制度については、すでに1875年海軍退隠令や翌年の陸軍退隠令、その後警察官や教員への恩給制度も創設されている。さらにこれらの制度を統一する恩給法が1923（大正12）年に制定されている。しかし、一般国民を対象とする所得保障制度は、大幅に遅れて制定されている。1940（昭和15）年の船員保険、1942（昭和17）年の労働者年金保険がそれである。また、公的医療保険も防貧制度に含むならば、1922（大正11）年に健康保健法（ただし当初はブルーカラーのみ）が制定

されている。このようにわが国には既に防貧制度はあったものの、一般国民の防貧意識は低かったと思われる。くわえて農会(1899年)や産業組合(1900年)も防貧活動(貯蓄の奨励や共同購買)を行っている。このような状況下では、顧問がはたす機能を市井の人々が正確に理解していたか疑問が残る。しかも選定は首長や警察署長であり、地域住民が要望する権利はない。また、顧問の実効性に対して懐疑的な町村長も多かったと思われる。わずか一人で防貧活動をすることを目的として創設された濟世顧問制度は、依頼に関わる数字を見る限りでは、県内に浸透しなかった言えよう。

一方、委員の依頼は100%を越える設置率であるが、詳しくみると、大字に1名の依頼を満たしていない町村もある。そこで県内の各郡の詳細を分析してみたい。

表2 郡毎濟世顧問数・濟世委員数および充足率

郡	大正12年統計						
	顧問配置 町村数	町村数	充足率	委員数	大字数	充足率	大字がない町村
御津郡	12	26	46%	149	125	119%	
赤磐郡	7	24	29%	164	132	124%	
和気郡	8	18	44%	99	69	143%	
邑久郡	5	20	25%	139	65	169%	鹿忍町、牛窓町、長瀬村
上道郡	9	24	38%	151	98	140%	西大寺町、金田村、金岡村
児島郡	15	22	68%	110	92	114%	味野町、藤田村
都窪郡	4	19	21%	108	85	109%	倉敷町
浅口郡	8	13	62%	76	49	129%	寄島町、黒崎村
小田郡	16	25	64%	114	66	153%	大江村、小田村、北木島村、真鍋島村
後月郡	8	13	62%	56	28	129%	高屋町、木之子村、西江原村、山野上村、井原町
吉備郡	3	31	10%	149	91	140%	川邊村、箭田村、新本村、山田村、久代村、下倉村、眞金町
上房郡	7	16	44%	52	46	70%	松山村、川面村、巨瀬村、有漢村、上有漢村、上水田村
川上郡	7	15	47%	64	54	109%	平川村
阿哲郡	6	19	32%	64	52	115%	菅生村
眞庭郡	12	17	71%	193	132	142%	新庄村
苫田郡	22	31	71%	227	160	130%	二宮村、上斎原村、阿波村
勝田郡	7	23	30%	170	140	121%	
英田郡	9	18	50%	106	106	100%	
久米郡	6	23	26%	131	115	114%	
合計	171	397	43%	2322人	1705	125%	
				2134人（大字がない町村を減じた数）			

出典：濟世顧問・濟世委員名簿（大正12年）および岡山県統計年報（大正12版）から作成

(2) 郡毎の顧問・委員の依頼状況

各郡の状況を1923（大正12）年の統計を用いて比較検討する⁸⁾。表2は各郡の町村数と顧問数および充足率，委員数と大字数，充足率，大字がない町村名である。

顧問依頼が最も少ないのは吉備郡で，わずか3町村である。しかも制度が始まった1917（大正6）年には一人もいない唯一の郡であった。つまり済世顧問制度に対してはきわめて消極的な地域であったといえる。反対に充足率の最高は眞庭郡と苫田郡である。しかし71%にしかすぎない。

委員は，依頼基準である大字に一人を大きく上回り，県全体の充足率は125%である。最高は邑久郡の169%である。最少は上房郡の79%で両者には大きな開きがある。ただし100%を満たしていないのは上房郡のみであり，この郡が特別な状況であったと言える。このように，顧問も委員も地域によって差違がある。また，顧問の設置率が高くても委員の設置率が高いわけではない。ただし，委員の設置率は100%を越えているので，設置基準を満たすことだけに限ると上房郡以外はすべて基準に達している⁹⁾。そのため，単に設置率の高低のみを比較しただけで，積極的に事業を展開したと判断するには的確ではない。それぞれの実践状況の分析なども必要である。

ところで名簿を詳しく検証すると，委員数が郡全体としては100%を越えていても，充足率100%に至らない町村が郡内に存在する。さらに，大字数と委員数が一致しても，基準を満たしていない場合がある。つまり町村内大字に1名以上の委員が存在する地域と不在の地域が混在しているのである。そこでこれらの詳細を19の郡の中から吉備郡をモデルとして，郡内町村の詳細な分析をしたい。

(3) 吉備郡の概要

吉備郡は，岡山県南部のほぼ中心部に位置

し，郡の中心を岡山県三大河川の一つである一級河川高梁川が南北に流れ，支流である小田川や榎谷川や新本川が郡西部および北西部を流れている。また郡の北東部から東部にかけては三大河川の一つである一級河川旭川水系の足守川および笹ヶ瀬川が流れ，肥沃な平地をもたらしている典型的な農業地帯である。ちなみに郡西部を東西に流れる小田川が2018年氾濫し，大規模な水害に襲われた倉敷市真備町もこの郡に位置する。

済世委員制度が開始する前年の1920（大正9）年末の統計から吉備郡の概況を説明する¹⁰⁾。当時岡山県は岡山市と19の郡により構成されていた。県の総人口は1,264,953人で，吉備郡は70,707人である。当時唯一の市であった岡山市の人口は96,384人。先述の両制度設置規程でも述べたが，顧問および委員の依頼（配置）基準も岡山市のみ別扱いであった。そこで岡山市を除く19郡で比較すると，吉備郡の人口規模は5番目となる。人口密度（1里四方）は2,786人で県平均2,775人とほぼ同じである。郡内の町村数は4町27村合計31町村で，最も多くの町村を擁していた。職業別人口で最も多いのは，農業従事者数53,800人（10,876世帯）で全14,483世帯の75%になる。続いて商業従事者が8,437人（1,747世帯）と続く。つまりほとんどが農業従事世帯ということになる。郡役所は総社町（現，総社市）におかれていた。そのため，総社町は庭瀬町とともに多少都市化が進んだ地域であった。

令和2年現在，吉備郡は存在せず13町村が総社市，9町村が岡山市北区，7村が倉敷市，2村が加賀郡吉備中央町になっている。

(4) 顧問・委員の依頼，職業，納税状況

次に，吉備郡内町村別の顧問と委員および職業ならびに納税額の分析をしたい。

下記の表3がそれであるが，まず名簿毎（年度別）に大字数および救護法による定員数と，委員数を比較する。これにより過不足や

表3 備郡内町村別の顧問と委員の状況

町村名	大字数	委員実数 (○印は顧問が在職)								
		大正12年	大正13年	昭和3年	昭和5年	救護法定員	昭和7年	昭和10年	昭和13年	総実数
岡田村	2	2	2	2	1	3	3	4	4	6
川邊村	—	3	2	2	3	3	3	3	3	6
二萬村	2	5	5	2	5	5	5	5	5	9
稲井田村	2	4	4	4	4	4	4	2	2	6
呉妹村	2	3	3	○2	3	3	3	3	3	8
箭田村	—	4	4	4	4	4	4	4	4	4
菌村	2	5	5	5	47	5	5	5	6	10
新本村	—	3	3	3	3	3	3	3	3	4
山田町	—	2	2	2	1	2	2	3	3	5
久代村	—	○4	○4	○4	○4	5	4	4	3	6
下倉村	—	3	3	3	3	4	3	3	3	4
水内村	3	3	3	3	2	3	3	3	3	5
奏村	2	4	4	4	4	4	4	4	3	5
神在村	4	4	3	3	3	4	4	4	6	12
庭瀬村	6	12	12	12	10	13	13	13	合併	26
眞金村	—	3	3	3	3	3	3	3	5	7
高松町	7	7	7	7	7	7	7	6	11	12
生石村	7	7	7	6	7	7	7	6	6	13
服部村	5	5	5	5	5	5	5	4	4	7
阿曾村	5	7	7	7	7	6	6	4	4	10
総社町	7	○14	○14	○11	○10	○12	○10	○20	19	35
池田村	3	4	4	4	4	4	4	4	4	7
日美村	2	4	4	4	3	4	4	4	4	5
富山村	4	5	5	5	4	5	4	4	5	7
大和村	4	5	5	5	4	5	4	4	4	7
菅谷村	2	3	3	3	3					3
福谷村	8	○8	8	○8	○8	9	○8	○8	○8	16
岩田村	3	5	5	5	5	5	5	5	5	7
日近村	4	5	5	5	4	5	5	5	5	9
大井村	2	7	7	7	○7	9	○8	○8	○7	12
足守町	3	3	2	2	1	8	8	7	7	13
31町村	91大字									286
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K

岡山県済世制度の研究

町村名	大正9年衆議院議員選挙人名簿				大正9年		職業	公職等人数					
	掲載人数	納税額 (最高額) 円、銭厘	納税額 (最低額) 円、銭厘	掲載者 総数	世帯数	納税者 割合		町村 議員	町村長	助役・ 収入役	在郷 軍人 分会長	消防 組頭	小学 校長
岡田村	2	901.97(村2位)	13.085	76	336	23%	農3僧2無1	2					
川邊村	3	127.56(大字2位)	19.24	71	227	31%	農2医2不2	4					
二萬村	5	87.38	8.55	151	382	40%	農7取1公1	5				1	
徳井田村	4	722.76(村1位)	8.86	208	551	38%	農1医1僧2長1不1	4	1		1		
呉妹村	5	419.90(村1位)	40.08	175	428	41%	農2僧3無1不2	2					2
箭田村	1	42.73	—	180	535	34%	農2商1助1	2		1			1
菌村	6	83.48	17.63	166	492	34%	農3医1僧2工1信1事1不1	4	1		1	1	
新本村	1	65.93	—	239	518	46%	農1医2僧1		2		2		
山田町	1	15.78	—	105	242	43%	医1僧1無1不2		1				
久代村	5	66.44	10.87	224	451	50%	農3公1無1不1	3				1	
下倉村	1	9.04	—	132	312	42%	僧2神1商1	1					
水内村	5	93.63	13.23	207	429	48%	農3医1長1	5	2		1		
奏村	4	482.69(村2位)	14.73	169	515	33%	農3僧1無1	2	2		1		
神在村	9	36.48(大字1位)	3.20	128	308	42%	農5僧1商1公1無1不3	4	1		1		
庭瀬町	17	170.51(大字1位)	10.21	333	846	39%	農7医1僧3導1商1工1醸2公1地1無4不4	14	3		1		
眞金村	2	220.68(町1位)	63.69	134	448	30%	農3商1助1官1無1	7		1			
高松町	9	67.20	8.89	321	693	46%	農8僧1商1醸1不1	6					
生石村	6	154.04(村3位)	27.39	170	389	44%	農5僧5商1不2	6					
服部村	3	401.19(村2位)	35.49	161	341	47%	農1僧4商1無1	2			1	1	
阿曾村	7	39.06	5.09	285	631	45%	農6銀1公1不2	4					
総社町	22	343.43	5.99	539	1598	34%	農10医1僧1商7信3事1無6不6	16			2		
池田村	5	49.81(大字1位)	11.39	187	422	44%	農3医1僧1醸1無1	3			1		
日美村	4	126.47(村3位)	6.05	163	402	41%	農1医1商1助1無1	3	1				
富山村	3	24.02(大字1位)	3.27	170	319	53%	農4僧2神1	3			2		
大和村	3	153.45(村3位)	20.48	323	644	50%	農3僧3官1	3					
菅谷村	3	25.23	13.97	100	224	45%	農3	3					
福谷村	9	112.65(村2位)	5.99	349	647	54%	農9医1神2公1不3	5			1		
岩田村	6	25.89	6.10	191	320	60%	農5医1取1	4		1	1	1	1
日近村	5	70.62(大字1位)	6.40	217	378	57%	農8医1	6					
大井村	10	540.02(村1位)	6.70	187	538	35%	農6医1商2醸2助1	8		1	1	1	
足守町	9	527.81(町3位)	6.75	248	578	43%	農5医1僧1商1無3不2	9	1				
	176			6309	15144								
	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X

出典：済世顧問・済世委員名簿（各年）岡山県統計年表、岡山県衆議院議員選挙有権者名簿、吉備郡史から作成する。職業の農は農業，医は医師，僧は僧侶，神は神官，導は教導職，商は商業，工は工業，醸は醸造業，信は信用組合理事，公は公史，官は官史，地は地主，長は首長，助は助役，取は収入役，事は事務員，無は無職，不は職業不明をあらわす。

欠員の状況が明らかになる。次に有権者名簿を用いて、委員の掲載人数と納税額を明らかにする。これを通して、顧問・委員が、所在する町村においてどの程度の地位であったのかという一端が明らかになる。さらに職業および公職への就任状況を明らかにする。これは、先に述べた伊賀の名望家の概念

規定を検討するための分析である。つまり「自らの資産の大きさにより、アンシュタルトより報酬をうける必要もなく、かつ、アンシュタルトの管理・指導を継続的・兼職的におこないうること」が出来る人物の検討でもある。

次に各項目を説明する。B欄は大字数であ

る。－は大字がない町村である。C欄からI欄までは、济世顧問・济世委員名簿の各年毎の委員の実数である。数字の前の○印は济世顧問の存在（いずれも1名）を示している。G欄は救護法成立に伴う「委員」（便宜上救護法の委員は「委員」と表記する）の定員である。昭和7年以降は、この定員を満たすことが求められた。数字の太字・斜体は定員を欠いていることを示す。救護法施行当初顧問も「委員」になっていたため、大井町のように「委員」定員9に対して、委員8と○印の顧問1をくわえると定員を満たしている。ただし1936（昭和11）年方面委員令公布後は、顧問は「委員」ではなくなったので、J欄のみは顧問の数を含めずに処理している。K欄は昭和13年までに顧問と委員に依嘱された者の実数である。顧問も委員も終身制であるが、死亡や解嘱等があり、K欄は名簿において依嘱された個人の総数（延べ人数ではない）となる。たとえば箭田村は4のまま変化がなく、K欄も4である。つまり、死亡・解嘱がなく同一人物が終始就任していたことを意味する。しかしこの村以外はすべてK欄の数字のほうが大きい。つまり死亡や解嘱で新たな人物が依嘱されていることを意味する。L欄は有権者名簿に掲載されている顧問と委員の人数である。ただし、有権者名簿掲載時点で顧問に依嘱されている者とその後依嘱された者がある（委員は大正10年から始まるので、有権者名簿掲載時点では委員ではない）。さらに有権者名簿には納税額も掲載されている。M欄とN欄は、有権者名簿に掲載されている顧問と委員の、最高納税額者の金額と最低納税額者の金額である。くわえて、町村あるいは大字納税者中上位3名に含まれている場合、その事実を記述している。O欄は有権者名簿に掲載されている総数、P欄は世帯数、Q欄は総数を世帯数で除して小数点第1位で四捨五入している。つまり、各町村の世帯数内で納税者がどの程度存在していたかの

目安となる（本来は男子成人人口で除すべきであるが、統計が入手できないので、世帯内で世帯主のみが掲載されていると仮定しての処理である）。R欄は職業をあらわしている。さらにそれをまとめたのが表4である。S欄以降は、町村の公職就任者数である（ただし1936年6月現在までの記録であり、顧問と委員の中にはその後公職に就いた者もあるかもしれない）。当時町村長は、町村議会議員が選任していたので、町村長と町村議会議員双方を務めた者が多い。そのためS欄からX欄までの総数がK欄の実数を超える場合もある。さらに在郷軍人分会長および消防組頭ならびに小学校長についても記載した。これは選挙によって選任されるわけではないが、町村の名望家が就任することが多いので、顧問と委員が名望家であったことを示すデータといえる。

（5）分析および考察

表3、4の分析および考察を行う。吉備郡の顧問依嘱は県内最少であることは既に述べたとおりである。依嘱されたのは、呉妹村、久代村、総社町、福谷村、大井村5町村のみである。福谷村以外はすべて同一人物である。呉妹村は昭和3年のみで、その前後の名簿では不在になっている。久代村も昭和7年から不在になっている。なお、福谷村は昭3年からそれまでの人物と違う顧問が依嘱されている。これは非常に稀なケースである。名簿の期間（大正12年から昭和13年）を通して、県内で（岡山市は除く）165人の顧問が死亡や解嘱をしている。その不在のあとを埋めた依嘱はわずか22人であった。それ以外は不在のままになっている（ただし、昭和13年以降終戦までの名簿がないので、その後の状況は不明である）。委員については、大字1名を満たさない町村が24町村中5町村、さらに救護法の定員も含めると、31町村中16町村におよぶ。また、顧問が存在する町村が、委員の員

数を満たしているともいえない。つまり顧問がいた町村が、済世制度に対して積極的に取り組んだとはいえないのである。また、庭瀬町(2,360人郡2位)と総社町(4,139人郡1位)は、大字数に対して多くの委員が依嘱されているが、これは両町とも人口規模が大きく多少都市化が進んでいたためだと推測される。委員の実数その後定められた救護法の「委員」数にはほぼ合致している(ただし総社町は、「委員」の基準より多くの委員が依嘱されている。これは総社町がより都市化が進んだためと推測される)。

このように顧問および委員の依嘱は、順調に進んだわけではない。町村長が人選しなかったのは、適切な人物がいなかったのであろうか。あるいは、顧問や委員の必要性の認識がなかったのであろうか。知事および県の関係機関からは頻繁に制度運用の指示(通牒等)が出されている。先に引用した小池の「地域社会にとってその必要性の度合いにも左右される」という分析は、これら詳細な検証を行う必要性の主張でもあるといえる。

L欄の176名は、顧問・委員286名の中で、1920(大正9)年時点で選挙権を有していた者の数である。男子のみの普通選挙は1928(昭

和3)年の衆議院議員選挙から実施されるので、この名簿に掲載されている人物は、地租を納めている者かあるいは直接国税3円以上を納めている者である。つまり、自作農以上、あるいは商業等で納税の基準に達している者である。名簿を詳細に分析すると、表4の農業122名の内納税者名簿にも首長・議員名簿にも掲載されていない「不明者」は18名である。しかしこの内2名は農業と小学校長の兼務であるので、納税当時(大正9年)は小学校長であり、退職後は農業をしながら委員を務めたものと思われる。これを除くと16名が「不明者」であり、87%が自作農以上ということになる。さらに詳細に検討すると、16名の所在は11町村のみで、全体の35%、そのうち総社町3名、福谷村5名、それ以外9町村は1名のみである。そこでこの2町村合計8名を除くと、職業が農業の人数は114名で93%が自作農となる。また、無職23名中町村長や村議などの公職に就いていない者は2人、選挙人名簿に掲載されていない者は2名、くわえて両方とも名前がないのは3名だけである。このように無職でも首長や町村議員を務めているのであり、当然選挙人名簿にも掲載されている。つまり無職とは、その状態で生活が

表4 吉備郡内済世顧問・済世委員職業集計

職業名	人数	割合	職業名	人数	割合
農業	122	43%	信用組合役員	4	
僧侶	36	13%	官吏	2	
無職	23	8%	事務員	2	
商業	19	7%	工業	2	
医師	17	6%	教導職	1	
三役	8		銀行	1	
公吏	6		地主	1	
神官	4		不明	32	11%
醸造業	6		合計	286	

出典：済世顧問・済世委員名簿(各年度)から作成。三役とは首長と助役と収入役。不明が多いのは、名簿への記載がないからである。

可能である（レンテ生活者）ということは明らかである。また、僧侶36名神官4名教導職1名（金光教会長）は、土地を所有して地租を納めることがないので、選挙権もなく、議員にも就けない。この41名をK欄総数286名から差し引くと245名となる。245名のうち176名（L欄）が納税者名簿に掲載されているので、72%が掲載されていることになる（掲載されていない72名は、大正9年時点で家督を既に譲った者や逆にまだ相続をされていない者が、大正9年以降に顧問や委員に依嘱されたものと推測される）。また、M欄にあるように顧問・委員の納税額は、村内あるいは大字内でもトップクラスの者が多い。本論では個々の人物を検討していないが、M欄と同じ人物がS欄以降の公職にも就いている。このように、封建的制度が残る時代であった当時、地域の有力者が顧問や委員に依嘱されていたことは明らかである。さらに、地方自治を当該地域の名望家に無給で担わせた明治政府の名誉職自治政策と同一線上に名誉職である顧問と委員が位置していたのである。このように創設者である笠井の方針「町村長の職にある者は、自治行政に干渉する者であるが故に顧問に嘱託せざる方針」が厳密に守られていない実態がある。それは、首長や地方議員の立場の者に顧問も委員も頼らざるを得ない状況が存在していたからだといえよう。

6. 坪井、伊賀論文の検討

(1) 坪井の論考の検討

坪井の主張を、吉備郡の分析と比較しながらその課題を明らかにしたい。

坪井の分析では、国勢調査の職業分類でも方面委員名簿の職業分析でも農業従事者が実数で第一位である。しかし、国政調査と方面委員の構成比としては、公務・自由業が多く、その中でも宗教家が多くなっている。吉備郡の分析でも僧侶・神官・教導職合計41名14%

となる。いうまでもなくこれらの職業の人々は、地租や国税を支払わないので名誉職自治の当事者にもならない。選挙人名簿にも一人も氏名が掲載されていない。ただし名望家には類型化できないまでも、地域住民の信望が厚い人物だとはいえるよう。ただ「庄屋的旦那衆」とは別で、伝統的価値観の中で生活しつつも、自身の信仰に基づく教義に価値観の根幹を持つ人物だといえる。

既に述べたように、坪井は無職が名望家・庄屋的旦那衆と推測して、その人数の結果に依拠して、方面委員は「名望家ではない」という伊賀の主張を肯定している。しかし、そもそも名望家と規定できる人物が、自身の職業を「無職」あるいは「地主」としたのか、という疑問がある。

1917（大正6）年発行の『岡山縣五十町歩以上ノ大地主』によると、大地主として43名の氏名が、職業や現住所・所有地面積などと伴に掲載されている。職業分類では、農業12名、無職7名、銀行重役5名、会社重役5名、金銭貸付業2名、醸造業2名、会社員2名、銀行員2名、代議士1名、地主1名、商業1名、新興宗教教主1名、空欄2名となっている。このように大地主であった自身の職業を「地主」とは必ずしも名乗らないのである。つまり、土地所有とは別に自身の身分を明らかにする職業を保持している場合、それを名乗るのである。したがって国勢調査においても、大分類無業190,836人に対して、方面委員は119名（内訳では、地主69名、家主39名、予備役軍人2名）ときわめて少ないこと（構成比も1%以下）を論拠に、名望家ではなかったという結論は、統計自体の分析としては正しいものの、実態を明らかにしているとはいえない。それは、名望家の職業を何とみなすのかという職業設定が、事実上添っていないからである。つまり、方面委員の農業従事者の実態が、この統計分析からでは明らかになっていない、あるいはならない。

国政調査における大分類「農業」とは、自小作を含めた職業分類である。しかし、方面委員の「農業」は、吉備郡の分析でも明らかのように、小作人である可能性はほぼないといえる。既に述べたように、吉備郡内の農業従事世帯は、全世帯の75%で職業別分類第一位である。顧問・委員の職業分類でも111名39%で第一位である。この111名の農業従事者の顧問・委員のほとんどは自作農であり、しかも地主層あるいは豪農、あるいはそれに類似する労働状況を維持できた者であることは明らかである。それは、これらの人々が、首長や地方議会議員であり、さらに納税額もそれを物語っている。方面委員に「農業」が多いのは、国政調査でも「農業」が多いのであるから、人口比からみても農業従事者が依嘱されるのは当然であり、むしろ各地に多くいた生活に余裕がある自作農以上が依嘱された結果だともいえる。岡山県の顧問・委員選任の資格規定が、当該地域における中流以上の生活者であるので、自作農以上であるのは当然で、吉備郡ばかりではなく全県にわたり同様の傾向だったといえよう。二宮の研究(2009)でも、初期顧問の職業状況はいわゆる「名望家」たるに十分な職業や社会的地位を得ていたことを明らかにしている。くわえて、吉備郡以外の町村の調査でも同じ傾向はみられる。方面委員である済世委員の多くは、明らかに「名望家」であった。つまり「農業」であることが、むしろ名望家だといえるのである。

矢上(1988:46)の長野県を対象にした研究によると、県内方面委員で職業別人員は、375名中農業が130名で最も多く、続いて僧侶95名、公吏29名、その他28名、会社銀行員15名、酒醬油醸造業14名、商業12名、郵便局長10名などと続く。長野県方面委員規程(大正12年4月30日長野県告示第257号)の目的に社会調査および生活の改善や安定が述べられているので、生活に余裕がないものが依嘱されたと

は考えにくい。ただし同規程第4条の人選対象では、地方篤志家、其ノ他適当ト認ムル者などの規程となっているが、岡山県のように地方中流以上の人物という規程はない。しかし、この前年1922(大正11)年社会事業の普及・啓発のために約200名の受講者を集めて長野市で開催された「社会事業講習会」において、岡山県済世顧問藤井静一と山本徳一が登壇して実験談を語っている。このことから推測すると、当然岡山県の依嘱状況が長野県の当事者にも認知されたものと思われる。矢上も「地方での地主階級及び地方の有力者」(1988:45)が選任されたと論じている。

このように、農業従事者の多くが依嘱されていること自体が、「方面委員は名望家が多かった」といえるのである。坪井の分析では、このような傾向は出てこないものであり、これが限界でもある(もちろん、坪井の数量分析は、「農業」は地主層以上などという実態を明らかにすることを目的としていないので、限界というより、目的が異なるともいえる)。

(2) 伊賀の論考の検討

次に、坪井が研究結果において肯定している、伊賀の論考を分析したい。

伊賀は、東京の方面委員の研究を通して「第一次大戦後の急激な都市化により、地域が未定形の状態のなかで、住民達がdisorganizationをおこし、古典的貧困とそれ由来する様々な社会病理現象が発生した」(伊賀1983:138)そこでこれに対応するために「中産階級たる先住民による細民に対する定住化活動(Settlement Activities)を組織した」(伊賀1983:138)ことが、方面委員制度の歴史的性格だと論じている。

また、大阪府方面委員と岡山県済世顧問・済世委員の職業分類では以下のような特徴がみられるという(伊賀1983:140)。

①方面委員の Sozial Schochtung と済世顧問のそれとはかなりことなる。後者になる

ほど名望家であるが、前者は中間層上層で地方の名士まではいかず、地方の世話ずき程度にとどまる。

- ②濟世顧問は、地方名望家とその子弟達の地位にふさわしく、医師、宗教家、官吏、実業家などを中核としている。
- ③それに対して、濟世委員は、農業自営業主、商業自営業主層を中核としている。
- ④東京、大阪の方面委員の職業構成は非常に似かよった構成をとっている。まず、ともに小売・卸売業を中心とした商業自営業主が4割前後に達し、製造業業主を中心とした工業主が1/6～1/5を占め、これら都市自営業層は、大阪で55.3%、東京で59.3%に達している。
- ⑤東京と大阪の比較をすると、大阪では地主・家主が東京より多く、逆に宗教家は少ない。
- ⑥大阪では東京に比べ、公務自由業、俸給生活者が少ないが、これは有業人口にもともと差があるからであり、方面委員に占める新中間層の比率は全体の有業人口の構成にそれぞれ近似している。
- ⑦この点は、岡山の濟世委員と比較すると特にはっきりする。岡山では、有業人口全体に占める公務員、自由業者の比率が7.7%であるのに対して、濟世委員ですらはるかに高い13.2%の比率を示している。この意味は、東京・大阪に比べて、岡山の濟世委員が笠井知事以来の伝統による官制的性格を強くもっていたことのあらわれといえる。
- 以上伊賀の分析について検討したい。①では濟世顧問が名望家と位置づけているが、後述する「名望家とは何か」の中で検討する。
- ②で伊賀は、昭和5年の名簿に基づいて濟世顧問の職業分類をしているが、濟世顧問が最も多かったのは昭和3年の182名である。それによると、農業が48名(26%)僧侶と医師が30名(16%)無職26名(14%)醸造業24名(13%)となっている。しかもこれらの人物は基

本的には変更なくその後も顧問を勤めている(濟世顧問・委員名簿によると、昭和3年以降、顧問解嘱・死亡等により異なる顧問が依嘱されたのは19名である)。伊賀が用いた昭和5年のデータでも、農業が20.8%で最も多い。つまり顧問の中核は農業であり、農業が多いので名望家であった、と分析すべきである。したがって③においても、濟世委員が名望家だったといえる。一方同じ伊賀の分析によると、大阪と東京は都市部の様相を呈しているので、農業は極端に少ない。大阪は5.5%(昭和11年)、東京は6.7%(昭和10年)である。一方人数が多いのは、商業業主系の職業で、大阪38.2%、東京40.1%である。さらに工業業主系では大阪15.8%、東京は19%である。これに匹敵するのが、地主・家主である。大阪21.7%、東京は14.4%である。このように、地主と家主が多く依嘱されているが、これについての伊賀の主張はここではない。

⑦については、濟世委員が13.2%と高い比率だとしているが、この数値に大きく影響しているのは官吏の数値(国勢調査2.5%に対して委員6.4%)だが、官吏(公吏も含めている)は、その多くが町村三役および郵便局長だと思われる。これを官制的性格が強いといえるのか、他地域とのさらなる検討が必要ではなからうか。

ちなみに池田(1986:516)によると、1919年大阪府方面委員職業構成は、総数499名の内、議員と無職が139名となっている。また、商業従事者157名、工業経営者31名、公務従事者131名(教員54名、警官45名、公吏31名)農業11名、医師9名である。つまり、中小の商工業者および公務従事者などの都市中間層によって占められていることがわかる。

さらに伊賀は、東京市の方面委員の社会的性格の特徴を明らかにするために、方面委員の定住性を分析して、その特徴4点をあげている(伊賀1983:140-142)。これを要約すると以下の通りである。

- ①方面委員の大半が、方面区域からみれば来住者であり、親の代からの地つきは少ない。
- ②大半が東京府内あるいは近県からの来住者である。
- ③旧地区（麴町・神田・日本橋ほか）は現住所で出生した者が著しく少なく（5.5%）、新地域は幾分多い（22%）。これは、工業化にともない、次第に旧地区に入りきれず、農民層が形成したムラを侵食して、そこに新地域を形成して住みつき、都市化を拡大した結果である。旧地区で最も多いのは小売・卸業業主で41%である新地区も同様最多だが29%にとどまる。新地区では「地つき上層農がいわば亜名望家的」に活動した（旧地区と新地区を比較すると、農業は1人に対して116人、地主・家主は58人に対して192人と多い）。
- ④旧市のほとんどが来住者で、都市自営業層が多い。しかし明治以前からの大店ではないので、名望家の範疇に入るような人々ではなかった。

このように、近県出身者の一部が東京市に定住して、やがて方面委員になり、細民調査や生活の安定のため活動したのである。伊賀は、これらの人物が、自身の生活暦を検証した「語り」を用いて『「家をもち、人に使われなくなる』という当時の自立の目標を実現しえた成功者から多く選ばれたのではないかということが窺える』（伊賀1983：139-140）と推論している。そして「名望家というにはあまりにも似つかわしくない人々であった」（伊賀1983：139）と論じている。

伊賀が用いた同じ人物の証言（一部回想）を、三和も引用しつつ「極めて限定された資料からではあるが」東京の方面委員・民生委員制度の特徴として以下の4つがあると言う（三和1976：3）。

イ、これらの制度が創設された当時から、その篤志家的な活動体に限界があり、それをカバーする形で事務的、専門的な補助

機関が設けられたこと。

ロ、その限界というのは方面委員、民生委員ともに、本業従事のための時間余裕がなかったこと。

ハ、民間社会事業的特徴（事業活動それ自体の先駆性、開拓性、実験性など）は次第に少なくなっていくこと。

ニ、方面委員、民生委員は自営業、地方出身者が圧倒的に多かったこと。

伊賀の引用と同じ人物の自叙伝的証言を分析して「自営業であることは上司の規制などを受けないという意味での利点はあっても、それが生活の基礎である限り常に自由に活動出来るとは限らない」（三和1976：19）といい、「このような活動の制限をカバーするために、方面事務所が1方面1カ所設置され、そこに事務嘱託が業務し、さらに方面委員参事などの存在が、結果として方面委員活動を支えた」（三和1976：19-20）と述べている。そしてこれらの特徴は、東京に限らず大阪など大都市に共通していた。つまり、事務職員が補足的役割を果たし、方面委員の時間的・職業的な限界を支えた。このため、これらの限界を特徴的にもつ自営業者が、方面委員として活動出来たのだという（三和1976：22-23）。このように、東京や大阪の方面委員に商業業主や工業業主が多く、それらの人々が極めて時間的・職業的限界をもちつつ方面委員活動を維持できたのは、その活動を支援する体制が整っていたからである。そして、大都市部に特殊な方面委員制度の特徴だといえる。もちろんこれらの人々は名望家ではないといえるが、この事実で総ての方面委員を論じることができないのは明らかである。

この点について永岡（2018：25）は、大阪方面委員制度が活発に活動できたのは「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」と述べている。さらに永岡は、大阪府方面委員の特徴を多少別の

角度から分析している。まずその精神性について、「方面委員精神」は、「善き隣人」と「惻隱の情」だという。さらに「無報酬の報酬」という言葉に象徴されるともいう。くわえて方面委員は、地域の自治の担い手として「自治の精髓」の思想を根底に、無給の名誉職として活動することが最重視された。そして次第に、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」の規範と結びついて行ったのだという。こうして地域自治の担い手としての役割も担うことになっていったのである。名望家による名誉職自治の担い手が、次第に地域の間所得層まで巻き込まざるを得ない政治状況の中で、これまで地方自治に直接関わっていなかった都市部方面委員も、地方自治へも関わらざるを得なくなったものと思われる。山中は、1943(昭和18)年の市制・町村制改正において、地方「名望家」支配体制は、実質的に制度的にも終焉したと述べている(山中1990:349)。

このような大阪という都市部の方面委員は、既得権益としての名望家支配による名誉職自治を担ったのではなく、実践を重ねる内に地域の支配的階層としての位置を「惻隱の情」と伴に獲得していったのである。

最後に伊賀の「名望家」の定義について検討したい。伊賀は、名望家支配とは前近代的支配であり、かつ非正統的支配だという。非正統的支配では、服従者が支配を正当であるとはかならずしも考えていない。さらに支配の実効力は、その経済的実力に完全(完全の誤植か:引用者)にうらざけられている支配だという。このような名望家支配の一典型は、都市共同体にみられ、門閥を形成した都市貴族、レント生活者が市民による自首の選出(自主の誤植か:引用者)により団体指導者となった場合だという(伊賀1983:138)。この定義では、名誉職自治を支えた人物は名望家とはいえないことになる。また庄屋の且

那衆という言葉のひびきだけからも、おおよそ遠い存在だといえよう。伊賀の研究は、東京の方面委員が市外からの人々の定住化に果たした役割の分析であるから、当然名望家支配の一典型として、都市共同体を事例にあげて、方面委員は名望家ではないことを論証している。しかし、もし都市共同体以外でも典型的な名望家支配があるのであれば論じてほしいところである。次に伊賀は、名望家の概念規定を、ウェーバーの理論を援用して2点明らかにしている。以下の通りである(伊賀1983:139)。

- ①自らの資産の大きさにより、アンシュタルトより報酬をうける必要もなく、かつ、アンシュタルトの管理・指導を継続的・兼職的に行うこと。
- ②支配団体の構成員から、自発的(これは必ずしも正当とみなしているとは限らない)に、あるいは伝統的に官職を占有する機会を与えられていること。

伊賀はわが国の地主層の内「名望家①」の要件をみたしうるほどの規模の地主層は、「地方社会の支配に関心があまりなかった」(1983:139)といい、彼らは地域を超越した家業経営団体の管理に腐心するか、あるいは中央に子弟をおくり国家経営に参画することを志向したのだという¹¹⁾。そのため、村では名望家とはいえない程度の在村の地主や自作農上層、町では在町地主や上層の都市自営業者が資産や所得に応じて、村や町の実質的運営や金銭的負担を負っていたという(伊賀1983:139)。そこで、方面委員は「名望家」ではなかったと結論づけている。また、石川(1987:221)も「ウェーバーのいう名望家の層が近代日本の町村においてはいかに貧弱であった」といい、「町村名望家層が脆弱であったがゆえに名誉職自治の担い手を確保することに終始苦慮していた町村が大半を占めていた」とも論じている。そのため日露戦争以降は、「町村内の中間的存在である中小の

耕作地主や自作農上層を体制の側に取り込まなければ、町村全体を円滑に統括することができなくなった」(1987:233)のだという。これらの名望家の概念規定に対して高久は(1997:18)『名望家』概念は、一般的に援用されるのがマックス・ヴェーバーの規定であるが、問題は、日本の『名望家』とどう位置づけるかである」と述べている¹²⁾。このようなわが国の政治支配の側面から実体に基づいた定義をしているのが山中である。山中は、名誉職自治を担っていた地方名望家を「一定の地域の中で、豊かな財産、経済力を基礎として、家柄、英雄的行動、慈善的行為、指導力、活動力等々、何らかの理由によって地域の住民から信頼と支持をえており、そのことによって、地域住民の代表となることができる資質、能力を有し、また地域の行政にもたずさわることができる資質、能力と可能性を持つことが期待されているという意味において、地域住民から高い尊敬をうける名誉と人望を持つ人々である」(山中1990:215)と定義している。このように、「名望家」を、近代日本における名誉職自治を中心的に担ってきた人物を総称するタームとして使用する、あるいは定義することもできるのである。石川(1987:26)によると、名望家の実体は「豪農→寄生地主層がそれに該当する。彼らは、農業だけでなく地方商工業の経営を通じ、あるいは地方の政治・行政・教育・文化の担い手として、地方社会の展開に深くかかわりあいを有した地方指導者層である。すなわち、彼ら豪農ないし寄生地主層は、上からや外からではなく、地域社会の内側から功罪両面において日本の近代化に大きな影響を及ぼした人びと」であったという。地域社会の内側から地域社会を通してわが国の近代化に携わった実体は、方面委員の実体とも通じる点が多い。山中・石川の定義に従えば、吉備郡内の顧問・委員は名望家が多かったといえる。

7. おわりに～今後の研究課題～

これまで論じたように、顧問や委員の多くは、地域名望家と定義できる存在であったことは明らかである。言い換えれば「庄屋的旦那衆」でもあった。もちろん、都市部の方面委員の中には、名望家とはいえない人達も多く存在していた。重要なのは、活動拠点である「地域」とそこに暮らす人びとが、儒教道徳に裏うちされた精神主義や身分意識や家意識に基づいて生活を営み、強固な共同体規制の中に位置づけられていたという事実と、そこで顧問や委員あるいは方面委員が活動していたという事実であろう。「志士仁人」的思想と「隣保相扶」の精神が、名望家であった方面委員も、そうではなかった方面委員へも影響を及ぼしたのである。

民間人による先駆性や自発性などの検証や体制支配による画一性や補完性の立証などにとって貴重な研究対象となる顧問や委員や方面委員ではあるが、今後は本論でまとめた名望家の規定に添って、名望家であったことの影響、つまりその功罪を研究テーマとしたい。特に名誉職自治との関連で研究を進めて行きたいと思う。

※本論は、2020年日本社会福祉学会第68回秋季大会のE-ポスター発表(E02-04)を大幅に訂正加筆したものである。

【注】

¹⁾ この論考は、大阪府方面委員に関するものである。大阪府の方面委員規程では、なるべく下層社会の人と接触する機会が多い質屋や八百屋や雑貨屋あるいは家主や薬種屋などが方面委員として適当だとみなして依頼していた。これらの人々は、名望家とは言えない中流階層に属する人物である。

²⁾ 田代(2010:22-23)は岡山県が実施した1929年の「要救護者調査」と1931年の調査結果とを比較分析して、公表された数値の矛盾を指摘

している。そしてこの不適当な数値が表れる原因として、貧困調査研究不足、技術不足、調査担当者等の非専門性、調査票の不備などをあげている。

- ³⁾ 北海道には、短期間であるがアイヌ対象の「土人保導委員」が1923（大正12）年から1931（昭和6）年まで存在していた。詳しくは北海道民生委員連盟（1987）『民生委員七十年のあゆみ』140-141
- ⁴⁾ 岡山県社会事業協会編（1936）『岡山縣濟世制度二十年史』、48頁。これに加えて、笠井信一（1928：34）『濟世顧問之精神』岡山縣社会課、において、「官吏は一片の辞令で転職や休職の運命に遭遇するので、終始一貫貧者の友となるのは不適当」と言っている。
- ⁵⁾ 濟世顧問設置規程には、濟世委員設置規程とは異なり、「社会調査」の文言が含まれていない。しかし、この制度に深く関わった岡山県社会事業主事補の大森次郎は、濟世顧問の特徴の一つに「防貧調査紙に依るケースワークである。大正六年十二月九日の第一回濟世顧問協議会に於てこれが使用方法が指示され、翌七年一月から各濟世顧問に於て実施せられた。」（岡山県社会事業協会編1936：410）と述べている。
- ⁶⁾ 岡山市のみ基準が別扱いなので、設置率の計算から省いている。市制後の倉敷市と津山市については、顧問数は増えていないので、そのまま計算にくわえている。ただし市制後は大字がなくなったので、委員の設置率の計算からは省いている。また「大字なし委員数差し引き数」とは、全委員数から大字がない町村の委員数を差し引いた人数を意味する。その数を大字がある町村数で除したのが設置率となる。
- ⁷⁾ この実体分析は、松原（2020）で論じている。
- ⁸⁾ 1923年の統計を使用するのは、濟世顧問・濟世委員名簿が最初に発行された年だからである。
- ⁹⁾ 上房郡は16町村中6村が大字がなく、10町村の委員数による充足率の計算になる。さらに、郡役所所在地高梁町が大字数25に対して9名の委員しか依頼されていない。そのため郡全体の充足率が75%となっている。高梁町を除くと100%を越える。
- ¹⁰⁾ 1920年の統計を使用するのは、同年の「衆議院議員選挙有権者名簿」の納税額等と比較検討するからである。
- ¹¹⁾ 本文中の『岡山縣五十町歩以上ノ大地主』の43名のうち、多額納税者として国政に進出したのは6名であった。内訳は山上岩ニ（会社重役）

土地所有53町小作120戸（以下同様）、星島謹一郎（銀行重役）125町404戸、野崎武吉郎（農業）600町1509戸、溝手保太郎（銀行員）111町312戸、土居道博（銀行重役）135町386戸、土居通憲（代議士）55町241人である。この内野崎は43名中最大の土地所有と小作（世帯）を保有している。ちなみに、土地所有の2位は大原孫三郎である。また、地方議会議員でもあった者は3名である。一方国政には進出しない地方自治体の首長は4名（内2名は議会議員もつとめる）となっている。

¹²⁾ なお、高久の研究は、1981年に発見した一色耕平（前壬生川町長）の日記（大正4年～昭和22年）の分析を行うために同志社大学につくられた研究チーム「近代地方名望家の研究」班の活動から始まっている。この研究班においても、幾人かの共同研究者から名望家層は「なくはないが非常に弱体である」か、「日本の名望家層」の存在の主張があったのだという（松本1986：5）。

【参考文献】

- 赤松力（1990）『近代日本における社会事業の展開過程』お茶の水書房
- 赤松力（1995）「明治後期における農村社会事業の展開」『岡山大学大学院文化科学研究科紀要』、1、113-133.
- 遠藤興一（1974）「方面委員制度史論序説」『明治学院論叢』219号、35-70
- 遠藤興一（1975）「方面委員活動の史論的展開について（上）」『明治学院論叢』231号、85-128
- 遠藤興一（1977）「民生委員制度の歴史」鉄道弘済会『社会福祉研究』第21号、39-45
- 原 泰一（1941）『方面事業（社会事業叢書第8巻）』常磐書房
- 北海道民生委員連盟編・発行（1987）『民生委員七十年のあゆみ』
- 伊賀光屋（1983）「方面委員による定住化活動」『新潟大学教育学部紀要』第25巻第1号、133-155
- 池田敬正（1986）『日本社会福祉史』法律文化社
- 石川一三夫（1987）『近代日本の名望家と自治』、木鐸社
- 石川一三夫（1992）「名望家自治論ノート」中京大学『中京法學』26巻、1-32
- 笠井信一（1928）『濟世顧問之精神』岡山県社会課
- 小池桂（2016）「鳥取県における方面委員制度の導入」『京都ノートルダム女子大学研究紀要』

- 46号, 15-28
- 松原浩一郎 (2020) 「岡山県済世制度の研究～済世顧問はなぜ増えなかったのか～」中国四国社会福祉史学会編『中国四国社会福祉史』19号, 53-73
- 松本通晴「近代地方名望家の研究」同志社大学人文科学研究所『社会科学』37号, 1-9
- 三和 治 (1976) 「東京における方面委員・民生委員の活動と特徴」『明治学院論叢』240号, 1-26
- 守屋 茂 (1960) 『近代岡山県社会事業史』岡山県社会事業史刊行会
- 永田勝彦・忍 博次・石川恒夫・沢井光子(1970) 「民生委員の意識構造に関する研究(1)～伝統的価値志向・法意識・貧困原因・役割規定を中心として～」日本社会福祉学会『社会福祉学』第10号, 19-50
- 永岡正己 (2018) 「大阪府方面委員活動の展開と事例」『日本福祉大学社会福祉論集』第139号, 1-30
- 二宮一枝 (2009) 『近代の岡山における社会事業の特質と展開過程』大学教育出版
- 岡山県社会事業協会編 (1936) 『岡山県済世制度二十年史』
- 小野修三 (1989) 「済世顧問制度と笠井信一」慶應義塾福澤研究センター『近代日本研究』Vol, 6, 1-39
- 高久嶺之介 (1997) 『近代日本の地方社会と名望家』, 柏書房
- 高島進 (1995) 『社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房
- 田代国次郎 (2010) 『岡山県社会福祉史ドラマ』社会福祉研究センター
- 寺坂順子 (1984) 「済世顧問制度に関する一考察」作陽学園学術研究会『作陽音楽大学・短期大学研究紀要』第17巻第2号, 1-20
- 坪井 真 (2007) 「方面委員による実践の歴史研究」『城西国際大学紀要』第15号 (3), 21-49
- 内田節子 (1987) 「山本徳一と鳥取上村小児保護協会」岡山県立短期大学研究紀要31号, 94-104
- 渡辺憲正 (1983) 「地域福祉の源流」『中国短期大学紀要』第14号, 37-42
- 矢上克己 (1988) 「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号 37-55
- 山本浩史 (2012a) 「創設期における済世顧問制度と済世顧問」日本社会福祉学会編『社会福祉学』第53巻第1号
- 山本浩史 (2012b) 「済世顧問制度における済世団体について」『川崎医療福祉学科』Vol22, No1, 15-29
- 山中永之佑 (1990) 『近代日本の地方制度と名望家』弘文堂
- 吉田久一 (1966) 『改訂日本社会事業の歴史』勁草書房
- 全国社会福祉協議会 (1964) 『民生委員制度四十年史』※本文では全社協と記す。
- 全国社会福祉協議会 (2019) 『民生委員制度百年通史』

