

令和元年6月19日現在

機関番号：84413

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2014～2018

課題番号：26285144

研究課題名（和文）「部落」対策事業として始まった大阪府方面委員制度の全国化とその限界についての研究

研究課題名（英文）Study on the Osaka Prefectural Welfare Commissioner System that started as Buraku countermeasure project

研究代表者

飯田 直樹（IIDA, Naoki）

公益財団法人大阪市博物館協会（大阪文化財研究所、大阪歴史博物館、大阪市立美術館、大阪市立東洋陶磁美術・大阪歴史博物館・学芸員

研究者番号：10332404

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 5,200,000円

研究成果の概要（和文）：1918年創設の大阪府方面委員制度は、従来の社会事業の成果を継承し、方面委員を媒介にして社会事業施設と生活困窮者を有機的に結びつける制度であった。したがって、この制度を理解するためには、それまでに大阪で展開されていた各種社会事業の歴史をふまえる必要がある。本研究で特に重視したのは、日露戦後に警察が実施した社会事業である。同制度の立案者である小河滋次郎は、この警察事業の創設にも関与しており、そのような活動を前提にして、小河は1913年に大阪府嘱託に就任したのである。また、米騒動後の小河は、セツルメント理論の影響を受けており、同制度を同時期の隣保事業の隆盛といった状況の中で位置づける必要がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

1918年の米騒動後に創設された大阪府方面委員制度は、その後全国に普及し、現在の民生委員制度のもとになったものである。この研究は、創設100周年を機に同制度創設の経緯を検討したものである。創設の経緯を理解するためには、それまでの大阪における社会事業の歴史、特に米騒動前に警察が実施していた社会事業の特徴や限界、さらには部落出身者が大量に大阪に移住・混住していたという社会的実態をふまえる必要があることを明らかにした。また、同制度が隣保事業（セツルメント）の影響を受けていることも明らかにした。研究成果は、特別展「大阪の米騒動と方面委員の誕生」で公表した。同展観覧者の総数は約2万7千人にもなった。

研究成果の概要（英文）：The Osaka Prefectural Welfare Commissioner System was a system that inherits the results of the past social projects and organically linked social welfare facilities and disabled people through the Welfare Commissioner. Therefore, to understand this system, it is necessary to reflect the history of various social projects developed before this system was created. The emphasis of this study was on various social projects conducted by the police after the Russo-Japanese War. Ogawa Shigejiro, the creator of this system, was also involved in the creation of this police society project. Mr Ogawa was also influenced by the settlement business and its theory in formulating this system.

研究分野：日本史

キーワード：方面委員 警察 社会事業 部落 大阪 隣保事業 小河滋次郎 福祉の複合体

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

「従来専ら警察方面にて指導の任にあたり居りしが、今後は更に方面委員制度を拡張して郡部に及ぼし、部落のある町村には必ず方面委員を置き...以て教化に従事せしむる考えなり」。全国の「優良部落」視察のため、岡山県関係者が大正 10 年 (1921) に大阪府を訪れた。対応した府嘱託で方面委員制度の設計者小河滋次郎は、府内の「部落状態及府の施設方針」について聞かれ、こう答えたのである。

私は、2009～12 年度にかけて科研費の交付を受け「近代大阪における地域支配構造の二段階再編に関する研究」を実施した。その結果、大阪府方面委員制度 (大正 7 年創設) は創設前に展開されていた大阪府警による社会事業の限界を克服するために創設されたものであること、この警察事業は部落対策としての性格が濃厚であったことなどを明らかにした。この成果をふまえれば、小河の答えは同制度も部落対策を目的の一つとして創設され、創設後もその機能を期待されていたことを示している。

しかしながら、従来の研究では「部落問題と方面事業が必ずしも関係しておらない」[柴田善守, 1965] という指摘があるように、同制度と部落との関係を真正面から論じたものはない。同制度が対象とした下層社会に占める部落の比重の大きさ (大正 5 年当時、「貧民の本場」であった難波署管内の貧民の約半数が部落出身者であった!) からすれば、この状況は異常ではなからうか。

私は先の科研費研究によって、警察事業が生活調査の画一性、事業動員面での強制性といった限界を抱えていたことを明らかにした。しかし方面委員制度そのものの限界に関しては明確にできなかった。近年、大阪府公文書の中に同制度関係の資料が多数残されており、しかも辞職関係資料が含まれていることが分かった。委員の辞職理由を検討することで、同制度が抱える問題点や矛盾の解明が可能ではないかと考えるようになった。特に同制度が「部落」外の地区や全国に普及していく過程で、すなわち「部落」対策という初期の性格を弱めていく中で、創設当初からの委員達に不満は生じなかったか? また、昭和期の救護法実施促進運動で中心的な役割を果たした大阪の方面委員達 (その中には部落出身の沼田嘉一郎という人物がいた) の活動の背景には、このような同制度の性格変化があるのではないか。このような問題意識を持つに至ったのである。

< 引用文献 >

柴田 善守、方面委員制度と部落問題、部落、17(8)、1965、40 - 57

2. 研究の目的

本研究は、大阪府方面委員制度が「部落」対策事業として創設されたことを論証した上で、同制度が抱えていた諸問題の内容について明らかにするとともに、方面委員制度創設を近代大阪の社会事業の歴史のなかに位置づけることを目的とするものである。

3. 研究の方法

上記目的を達成するために以下の方法を採用する。

- (1)大阪府警察部が 1917 年の米騒動後に創設した部落事務員が、方面委員を兼任していたことに注目し、部落事務員の性格や活動実態を明らかにする。
- (2)近年発見されながら、十分に検討されていない『方面委員一件書類』(大阪府公文書館蔵)の文書としての形式などに注目しながら、大阪府の救済事業の補助機関として創設された方面委員制度と大阪府との関係を明らかにし、同制度の本質や限界に迫る。
- (3)大阪府立徳徳館など警察が設立に関わった社会事業施設をとりあげ、その事業内容の特徴などを明らかにし、これまでもっぱら夜学校を中心に論じられてきた警察社会事業について再検討する。
- (4)方面委員による活動について、特に他施設 (病院や区役所、警察など) との連携実態を検討するために、方面委員による「行き倒れ」救護事例を検討し、その特徴などをあきらかにする。
- (5)戦前に大阪で設立された社会事業施設に所蔵されている資料群を可能な限り調査・検討することによって、大阪の社会事業の歴史のなかに、方面委員制度創設を位置づける。

4. 研究成果

- (1)大阪府方面委員制度創設期を中心に、方面委員を兼任した部落事務員の活動の実態を明らかにした。

部落事務員とは、米騒動後の大正 8 年 (1919) 4 月に部落改善のために大阪府が設置した警察官 (警部補もしくは巡查部長) のことである。事務員たちは部落内に建設された出張所に家族とともに居住した。部落事務員事業が警察内部で構想されたのは 1918 年 12 月ごろであるが、この事業が開始されるのは翌年 4 月、すなわち 1919 年度からであった。

しかし大阪府警察部は同年度に複数の警察署を新設しており、その新設署が所管する出張所での部落事務員による実際の活動はそれよりやや遅れて開始された。また、ほとんどの出張所が 1920 年に建設された。当初、7 ヶ所に設置された出張所は最大 10 ヶ所まで増設されたが、最終的には 1 ヶ所まで減少した。出張所間で部落事務員の異動があり、その異動実態から警察内部において出張所間に序列があることを推測した。

さらに、事務員のほとんどが方面委員（現民生委員）を兼任しており、彼らの活動が複数の方面区域にまたがるという、方面委員としては特異な活動形態をとっていることが判明した。部落事務員による活動が同時に方面活動として行われたのは、警察が部落への「同化」を目指していたからであることも指摘した。その上、方面委員制度創設期においては、委員同士の内紛や制度への無理解などの理由で委員による活動が活発でない方面があった。そのような方面区域では、方面委員でもある部落事務員が方面活動を一手に引き受けることがあり、彼らが方面内で重きをなす存在となっていた。

(2)大阪府公文書館が所蔵する『方面委員一件書類』を検討した。

『書類』に含まれている文書が、大阪府方面委員幹事文書（これが『書類』の約9割を占める）、大阪府救済課（社会課）文書、その他に分類できることを確認した。特に注目すべきは、方面委員を設置した大阪府救済課ではなく、職務内容・権限などの規定がない方面委員幹事宛に、各方面からの活動報告がなされる点や、委員の更迭や採用などの人事通知が幹事からなされることなどが確認された点である。これらの諸事実は、大阪府救済課に貧困者救済の義務が原則的にはないことの文書的な表現と考えられる。

大阪府からの公的な救済資金は極めて限定されており、そのようななかで方面委員達が資金的に依拠していたものの一つとして、様々な主体からの寄付金があったことも『書類』から確認した。特に、供養施米という死亡者を供養するための作善（させん）という宗教的な行為の一環としてなされる供養施米が多く、そのなかには相撲興行、すなわち前近代以来の勸進相撲を伴うものがあったことも判明した。

以上の研究成果の一部を大阪歴史博物館の特集展示「近代大阪と名望家」（2017年3月1日から4月24日まで）として公表した。難波第一方面の委員であった田中半治郎と西野田第一方面の常務委員であった池永恒太郎の家に残された資料を紹介した。田中の場合は、自らの活動記録を克明に記した方面委員手帳を残したが、池永はそのような記録を残さなかった。

(3)大阪府方面委員創設前に設立された社会事業施設（大阪養老院など）や方面活動を契機に設立された社会事業施設（四恩学園など）における事業内容について、方面活動との連携などに留意しながら検討した。

特に警察主導で設立された社会事業については、かつて私は徳風・有隣の両夜学校（いずれも1911年開校）での事業を念頭において、事業対象者に対して画一的・強制的・取締り的な限界を持っていたと評価したことがあったが、不良少年の感化矯正施設である大阪府立修徳館（1908年開館）の事業を検討することを通じて、警察事業にはそのような評価では収まらない性格（例えば家族主義や普通教育重視など）があることを確認した。

また、各施設には、これまでの方面委員研究ではほとんど利用されていない資料、例えば各方面が月番に当たった際に過去一年間の活動内容をまとめた方面委員事業概況（概要とも）などが所蔵されていることが判明し、各施設所蔵資料が方面委員研究にとっても重要な意味を持っていることを確認した。

(4)方面委員がいわゆる「行き倒れ」に対して、どのように対応したのかを具体的に検討し、以下の知見を得た。

方面委員によって救護された行旅病人には、警察や区役所から引き渡された者が多く、また他の行旅病人同様に、財団法人弘済会大阪慈恵病院に収容された。

行旅病人が複数の警察署や区役所、方面委員間で往復させられ、その扱いが「たらい回し」にされる場合があった。

他府県でも行旅病人の救護を方面委員が担っており（長野県）、他府県の委員から行旅病人の情報について大阪府委員に寄せられることがあった。

行旅病人をめぐる方面委員の活動についても、他の活動同様に「個別性」が確認されたこと。

行旅病人の中には、「定住性」（寺の境内に長期間居住する）や「常習性」（毎年のように来阪して救護を受ける）が認められる者がいたこと。

以上の研究成果を「大阪府方面委員制度と行き倒れ」と題して、科研費研究「行き倒れに関する国際的比較地域史研究 - 移動する弱者の社会的救済・行政的対応の分析」研究成果報告会（主催公益社団法人部落問題研究所、後援大阪歴史科学協議会・日本史研究会、2018年3月17日、機関紙会館）で発表した。

(5)警察社会事業と方面委員制度を単に比較するだけでなく、両者を大阪の社会事業のより広い歴史的文脈の中に位置づけるため、戦前に設立された社会福祉法人などが所蔵する資料群を調査した。その調査先は、博愛社、聖徳会、毎日新聞大阪社会事業団、四恩学園、日本社会事業大学附属図書館、武田塾など17施設に及んだ。

この調査を通じて、大阪の社会事業諸施設の歴史を群として、網羅的に調査・研究する必要性を認識するに至った。イギリス史流に言うところ、大阪の「福祉の複合体」（高田実）の動態変化を論理的に把握する必要性ということになる。

戦前大阪の社会事業の歴史が、（明治期）公的慈善事業施設の不在とそれを代替する侠客慈

善事業（1911年の済生勅語発布以降）警察社会事業の開始と公的社会事業施設の創設（1918年の米騒動後）方面委員制度の創設と大阪市社会事業の開始（社会事業のセツルメント化）という図式で展開するという見通しを得ることができた。

その上で、明治期の慈善事業については、棄児養育という町共同体機能の喪失（身分制の解体）とともに、その機能を代替する孤児院群の創設といった特徴があること、日露戦後の社会事業については、社会事業界に救済事業研究会などの「研究（会）」が持ち込まれ、施設運営面での一定の合理化がみられたこと、米騒動後の社会事業については、都市下層住民自らの主体性を認めた上で、下層住民の地域改善の取り組みを知識人や方面委員が支援するといった特徴があったこと、などを確認できた。

以上の研究成果を、大阪歴史博物館での特別展「100周年記念 大阪の米騒動と方面委員の誕生」（2018年10月3日から12月3日）として公表した。同展の入館者は、27,011名であった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

飯田直樹、部落事務員について、大阪歴史博物館研究紀要、査読有り、第14号、2016、15-36

<http://www.mus-his.city.osaka.jp/education/publication/kenkyukiyo/mokuji-14.html>

〔学会発表〕(計10件)

飯田直樹、近代大阪の「福祉」と民衆世界、大阪歴史科学協議会大会、2019

飯田直樹、大阪府方面委員制度研究の現状と課題、地域社会福祉史研究会連絡協議会第18回研究交流会、2018

飯田直樹、近代大阪の児童問題：大阪府立修徳館を素材にして、政治経済学・経済史学会秋季学術大会、2018

〔図書〕(計6件)

飯田直樹 他、大阪歴史博物館、特別展「100周年記念 大阪の米騒動と方面委員の誕生」図録、2018、192

飯田直樹 他、東方出版、館長と学ぼう 大阪の新しい歴史、2017、284

飯田直樹 他、部落問題研究所、身分的周縁と部落問題の地域史的研究の新展開、2016、335

飯田直樹 他、和泉市、信太山地域の歴史と生活（和泉市の歴史4 地域叙述編）、2015、540

〔その他〕

ホームページ等

<https://researchmap.jp/hideyoshi/>

6. 研究組織

（研究代表者のみ）

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。