

地域福祉の源流

——地域福祉と濟世顧問制度——

渡 辺 憲 正

Kensho Watanabe

地域福祉の意義

地域福祉は、今日社会福祉の分野の中で次第に重視されるようになってきているが、この言葉の登場は戦後比較的早くから用いられている。昭和24年11月29日、連合軍総司令部公衆衛生福祉部で行なわれた、厚生省幹部との合同会議録として有名な6原則の中に、社会福祉活動の調整機関の設置が討議され、社会福祉団体・施設の自発的活動の連絡調整機能として、社会福祉協議会設置について合意をみたが、しかしそれは地域福祉を前提とするものであっても明確にされていない。ところが6原則を法制化し、社会福祉事業法を制定する段階には関係者の意識も前進し、昭和26年雑誌「社会事業」に「地域福祉団体」の文字を使う論文（注1）が現れ、さらに翌27年11月刊行の「社会福祉読本」（社会福祉研究会編）になると、その具体的内容として社会福祉協議会・共同基金をあげ、また同28年本県社会福祉事業大会にもこの言葉を使ったが、未だ当時は一般的には成熟せず社会福祉関係辞典にも採用されていない。（注2）

その後、昭和35・36年ごろからこの言葉は次第に使用されるに至り、例えば昭和35年の「日本福祉年鑑」（全国社会福祉協議会編）に、「地域社会福祉活動」として社会福祉協議会の活動状況を記載し、公的市民権を得てくるようになり、やがて社会福祉関係雑誌の論文にも「地域福祉」が熟語として確立し、「地域福祉」を題名とする専門雑誌（注3）も現れ定着するに至った。そして昭和41年刊行の「社会福祉事業辞典」（ミネルヴァ書房）に、「社会福祉の状況や要求は、地域的にさまざまである（中略）ので、地域の実態の生活に応じた福祉施策が必要となり、地域単位の独自の福祉問題が重視され、関係機関・施設が地域中心に考えられるようになった」と述べている。しかし昭和40年代の前半期までは、何れの論文でも単に「地域における福祉活動」とか、「コミュニティ・オーガニゼーション活動」として理解されている程度であり、未だ体系理解として成熟するまでには至らなかった。

やがて同年代の後半期になると、次第に体系化され例えば昭和48年に「現代の地域福祉」（右田紀久恵・住谷馨編）、同49年に「地域福祉論」（岡村重夫著）がその試みとして出版されてから、漸次研究論文も多くみられるようになり、一方では全国・地方社会福祉協議会や地方自治体などでの地域福祉としての枠組化による総合計画の樹立が進行するに至った。

このように地域福祉が次第に重要視されるようになったのは、当初官制的な市町村社会福祉協議会がやがて、小地域における保健福祉の組織に力を入れるに従い、地域住民の身近かな問題として自主活動がはじまったこともあるが、大きな理由として地域環境の変化があげられる。それは経済の拡大政策・工業化・都市化の進行に伴い、公害問題・生活環境悪化・住宅問題・コミュニティの崩壊などによる新しいニードが生まれ、このため住民の協力による防衛活動が必要となってきた事情がある。しかし一部には公的福祉施策の安上り対策として、地域活動の強

化を要請する動きもあったことは否定できない。

地域福祉の概念は、人によりいろいろ解されており、それらの諸説もいわば未だ試論的提起であり、広義・狭義・目的論・実体論などさまざまである。しかし今は阿部志郎の「地域福祉とは、住民参加による福祉活動を基盤に、機関・施設等の社会資源を動員して福祉ニードの充足を図り、地域の福祉を高める公私労働の体系である」（永田幹夫編「地域福祉論」）の定義が一般的には判り易いものとして掲げておくこととする。

要するに、この地域福祉活動は地縁に連がる地域社会で自然発生的活動からはじまり、次第に体系化されてきており、具体的分野とすれば社会福祉協議会・小地域保健福祉活動・民生委員動員などの外、当該地域社会の福祉ニードに即応して展開されている地域実践活動の総体であり、極めて多種多様な内容をもっている。井岡勉は、これら地域福祉活動の類型化を試みているが、これを要約すれば次のとおりである。（注4）

- 第1 類型 地域福祉の総合的推進を主目的とする組織活動（社会福祉協議会・共同募金・民生委員協議会など）
- 第2 類型 地区別・階層別・問題別の組織活動（運動）（地区別—小地域・学校区域などを中心として生活改善活動、階層別—子ども会・老人クラブ・母子会などの福祉活動、問題別—青少年問題協議会・肢体不自由児協会などの福祉活動）
- 第3 類型 地域福祉センター活動（セツルメント・保健福祉センター・総合福祉センターなど）
- 第4 類型 機能別施設（保育所・児童福祉施設・老人ホーム・老人福祉センターなど）
- 第5 類型 福祉行政の現業機関（福祉事務所・児童相談所など）
- 第6 類型 居宅福祉サービス（民生委員・保護司・里親・家庭奉仕員など）
- 第7 類型 関連領域（保健・医療・社会教育・生活改善・住宅など）

これは実際活動を類型化したものとして妥当であるが、地域福祉として効果をあげていくには、ニードの把握とそれら諸活動が住民と結びついて、いかに有機的総合的運営されるか、またこの基礎として住民の連帯感の育成も欠くことはできない。各地方自治体はそれぞれ努力を重ね、例えば本県では「岡山県総合福祉計画」の中に、地域福祉の項を設けコミュニティ協議会・奉仕活動センターの設置を市町村に促進している。このコミュニティ協議会は社会福祉協議会母体であり、その中核的役割を果たすものとして民生委員のリーダーシップが望まれ、特に民生委員制度の源流は本県済世顧問制度に発するものであり、それは防貧に視点を据えた特徴ある独自の「むらおこし運動」として創設されたものであった。

岡山県済世顧問制度

岡山県済世顧問制度は、大正5年5月18日、時の岡山県知事笠井信一が大正天皇より県民生活の実情に関し、御下問を受けたことを動機に貧困調査を行ない貧民の多いことを憂慮し、その対策を日夜考究し古今東西の資料を調査し、創意工夫の末樹立したものである。そして大正6年5月12日、ここにわが国独自の地域福祉制度の幕が開かれたのである。

本制度の設置要項は、次のとおりである。

- 第1条 済世顧問ハ県下市町村ノ防貧事業ヲ遂行シ、個人竝ニ社会ヲ向上セシムルコトヲ以テ目的トス
- 第2条 済世顧問ノ防貧方法ハ、精神上ノ感化、物質上ノ斡旋等ニ依リ、現在及ビ将来ニ於ケル貧困ノ原因ヲ消滅セシムルモノトス

第3条 濟世顧問ノ員數ハ、市ニ在リテハ15名、町村ニ在リテハ1名トス、但シ区域ノ広狭ト事情トニ因リ其ノ員數ヲ増加スルコトアルヘシ

第4条 濟世顧問ハ、知事之ヲ委嘱ス

第5条 濟世顧問ニ推薦セラルヘキ者ハ、左ノ資格ヲ具備スルモノナルコトヲ要ス

- 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

第6条 濟世顧問ハ、其ノ職務ヲ執行スルニ当リ相互間ノ連絡ヲ保チ、必要アルトキハ關係官公署ノ助力ヲ要求スルコトヲ得

第7条 濟世顧問ハ名譽ノ職トナシ之ヲ優遇ス

以上のとおりであるが、笠井知事はこの制度施行に当り、郡市長・警察署長を集め「これは新しい試みであり（中略）、貧者一人一個を救助善導するは事実なれども、その目的は単にこれに止まらない。之によりて貧困に原因する社会上の悲劇を根絶し、地方改良の事業を促進し、国民全部の能力を完全に指推せしめ、社会の基礎を鞏固ならしめるものにして、濟世顧問は世務を周済するものである」と説き、関係行政機関も一体となって当るべきことを強調している。そしてそこでは単なる応急的個別的救済でなく、貧困防止をめざし地域的改善のための関係者の協力的組織的姿勢が明白に打ち出されているのである。

これに対し類似の救済制度として、大正7年10月7日発足した大阪府方面委員制度は、その創設者である大阪府知事林市蔵が制度を解説して、「救済を受くべき人、若くは受くべからざる階級を徹底的に調査致しまして、これによって真に救済を受くべき要求をもっている人には遺憾なく救済の目的を達したい」と講演（注5）しているように、その目的は明確に相違している。つまりそれは当初から救済事業における受給資格の適性把握に重点があり、これがため社会調査としての制度網が要求されたのである。

この両者の相違は、主としてそれぞれの発生动機に関係があり、つまり笠井は大正天皇の聖旨に応えるため貧困原因の解消をめざし、林は淀屋橋における夕刊売母子の実態から判明した都市救済事業の濫救漏救防止をめざすものであった。笠井は前述のとおり各種文献による調査は勿論のことであったが、この外当時産業革命の進行に伴う農村生活の疲弊がおき、これをみかねての「むらおこし運動」の成果を挙げつつあった、御津郡馬屋上村の藤井静一の事例を参考としており、このため藤井は濟世顧問第1号として制度発足に魁け、大正6年4月18日発令され行政的には制度創設以前の委嘱というのは異例の措置である。

馬屋上村共同濟世社

藤井静一は、明治3年11月23日御津郡馬屋上村に地主の二男として生れ、大阪に出て社員として勤めていたが、兄の死亡により帰郷した。そこで彼の眼に映ったものは、大自然対手ののんびりした豊かな農村生活ではなく、小作農の経済的苦悩であり、また中には争いごとの対立不和や無気力な人びとの問題もあった。そこでこれを改善し皆仲よく、共存共栄の途はないかと考えた末、明治35年12月25日地域の戸主24人を自宅に招き、法華信仰の信念から「人間は

お互いに助け合ってこそ神仏の心に叶うものである」と説き、「そのためにはお互いに1年間の生活行動を卒直に反省し、新年から新しく希望に燃えた生活を始めましょう」と云って、先ず自己反省を発表しつつで参会者もそれぞれ反省談を述べあい、これを「懺悔会」と名付けて以後年中行事とした。

この催しにより相互理解も次第に深まってきたので、次に新年行事として「重箱会」が設けられた。これは1月1日同氏宅に、各自20銭の材料で重箱に手料理をつめて持ち寄り、受付係が重箱に番号をつけておき、宴会のはじめに抽籤番号によりそれぞれ重箱を配分し、相互に他人の御馳走をたべながら懇談を重ね、飲物は彼が提供し和気藹々裡に進められ、住民の精神的緊帯感が育った。そして花見や盆踊りなどのレクリエーションもはじまり、一方では同30年「融通講」が組織され、それぞれ落札金により住宅改修・借金返済・生活更生の途を講じさせ、また39年「矯風会」を設立して、小学校長、住職などを指導者に招き、毎月修養会や冠婚葬祭の簡素化などの話を聴き、あるいは自己山村の松茸収入を割いて老人の伊勢参り資金とし、また将来に備えて積立金制度を考究した。

旧藩侯時代各地で行なわれた畝麦法・社倉法など郷倉は、明治になっても慣習として残存していたが、これも次第に衰微しつつあったのでこれを参考にするとともに、従来の諸事業を改組し大正元年9月「共同救護社」を組織した。この大きな事業として「永安家資金」（注6）と「善種金」（注7）がある。前者は各自資力に応じ米麦など農産物を収穫時に1%を50年間積立てることとし、その資金を極貧者に無利息年賦払いで融資し、その過程で救護社の役員が更生のための相談助言に努め、後者は会員の冠婚葬祭には冗費節約に努めさせ、その資金を寄附として受け入れ、これを罹災者救助・生活困窮者扶助・貧困家庭児童の教育費・孝子節婦善行者表彰・神社仏閣の寄附などに充当することにした。

この救護社の活動こそ、藤井の主唱により地域住民が協力し、地域ぐるみの福祉活動として発展したものであり、笠井知事は吏僚を派遣して実情を調査させ、あるいは直接面談して運営状況を聴取して、濟世顧問制度創設に当りモデルとしている。そこで藤井はこの共同救護社が、濟世顧問制度の精神に合致するものとし、翌7年4月「馬屋上村共同濟世社」と改稱し、村内各地域ごとに支社組織を編成し全住民を網羅する組織となったのである。

そしてこのころ、同村田畑には小作地が多く、然も他村の地主に占有されていたので、これを解消し自作農化することが生活安定の基礎であると考え、地主との買戻し交渉に努めた。結局彼の人柄と熱意により、時価より安く譲渡をうけ、全村民の連帯保証のもとに産業組合から融資を受けて支払い、その配分は仏様から授ると稱し寺院本堂で農民集会を開いて、中等以上の農地所有者は辞退させ、農地を所有していない者や小規模保持者40人に分譲し、10か年年賦で返済させることとしたが、農民の勤労意欲が大いに高まり2か年で完済されたということである。この結果同地では農民の貧富格差が殆どなくなり、人心相和し連帯意識も強化された。

その後、時代の推移に順応するため農村隣保事業の総合的組織活動の拠点として、大正14年濟世会館が建設され、集会室・応接室・事務室・湯殿・倉庫・庭園などの設備と、家具什器をおき冠婚葬祭も行えることとなった。そして次の会館規則を定め、10部の組織を定めそれぞれ主任・副主任・リーダーなど役員・世話人を選出させ、館長がこれを統轄する方式により、地域福祉活動が活発に展開されたのである。

(濟世会館規則) 抜萃

第2条 本館ニ隣保事業ヲ行フヲ以テ目的トス

第3条 本館ニ左ノ各部ヲ置ク

- | | | | |
|-------|-------|---------|---------|
| 1 戸主部 | 2 主婦部 | 3 男子青年部 | 4 女子青年部 |
|-------|-------|---------|---------|

- 5 娯楽部 6 健康相談部 7 児童倶楽部 8 妊婦相談部
9 生活改善部 10 講習講演部

第4条 前条各部ニ於テ行フ事業ノ概要左ノ如シ

- 1 戸主部ニ於テハ、部落内ノ申合せ、其ノ他重要ナル事項ヲ協議ス
- 2 主婦部ニ於テハ、家政育児・其ノ他主婦ノ任務ニ関スル研究ヲ為スノ外部落内ノ社会等ニ関スル申合ヲナス
- 3 男子青年部ニ於テハ、身神ノ修養ヲ為ス
- 4 女子青年部ニ於テハ、身神ノ修養特に婦徳ノ養成ニ努ム
- 5 娯楽部ニ於テハ、部落民慰安ノ為各種ノ娯楽ヲ行フ
- 6 健康相談部ニ於テハ、毎年春秋2回部落全般ノ健康診断ヲ行フ
- 7 児童倶楽部ニ於テハ、児童文芸会・話ノ会・共同学習等ヲ行フ
- 8 妊婦相談部ニ於テハ、妊婦ノ摂生其ノ他諸種ノ相談ヲ行フ
- 9 生活改善部ニ於テハ、冠婚葬祭等ノ執行其ノ他生活改善事業ヲ行フ
- 10 講習講演部ニ於テハ、各種ノ講習講演ヲ行フ

第5条 本館ニ館長 副館長各1名ヲ置キ、館長ハ支社長ノ命ヲ受ケテ館務ヲ統督シ、副館長ハ館長ヲ補佐ス

第6条 本館ノ各部ニ主任副主任各1名ヲ置キ、部属部ニ於ケル事業ヲ計画シ且其ノ実務ヲ為ス

こうして青年部・児童倶楽部は、自主的クラブ活動を奨励し娯楽部は各種レクリエーションによる村民親和に努め、健康相談部は小児保健に重点を置いた検診相談から次第に拡大し、妊婦相談部は助産婦を委嘱し妊婦家庭の巡回訪問を通じて積極的相談指導に当り、生活改善部は台所改良や会館での冠婚葬祭の実施を行ない、講習講演部は毎月講師を招いて修養実益講座を開くなど、地域全体を対象し住民協力のもとに展開されたのである。また、「永安家資金」・「善種金」などの運営には二宮尊徳の報徳仕法に似た点もあるが、直接の影響とみられる資料はない。何れにしても農村という風土を基盤とする社会で「むらおこし運動」を、東洋の人生観のもとに進めると結果的に似てくるのではないかと思はれる。

終 り に

濟世顧問制度のモデルとなった濟世社活動の側面を眺めたが、その中心的役割を果たした藤井は単に号令をかけた指揮官でなく、常に率先した犠牲的献身的活動家であり、濟世会館の運営としての冠婚葬祭にも自家の調度品を供出し、花嫁の着付け迄手伝う熱の入れようであり、あるいは小作争議の斡旋や村内のもめごとの仲介では誤解のため暴行を受け乍らも、その母の励ましを支えに誠心誠意事に当り、次第に周囲の理解と協力を得ていった事跡は数多く、そのめざすところは地域全体の協力体制確立を通じて生活環境を向上発展させることであつた。

しかし地域福祉の源流とも云うべきこの活動も、戦後の社会的変動と藤井の死によって次第に衰微を招いたことは致し方ない。戦後の風潮として国家責任が強調され、とかく物質的ニードの充足が先行し、或いは施設づくりに重点がおかれたことは、戦後の窮乏期には止むを得なかつたことであらうが、経済の復興発展と都市化現象の進行とともに、多くの社会問題が噴出し、コミュニティの再建と地域福祉は今日最大の課題となつてきた。こうした中でコミュニティセンターの建設で終つたり、日本的風土を考えない仕着せの政策論でなく、あく迄も住民の内包的自主性に立ち、物心両面のバランスのとれた「むらづくり」こそ今日の課題である。

われわれはこうした先人の「縁」を重視しつつ、その協力のもとに物心を統合した生活体としての福祉観を大切にしながら、今様の対応としての地域福祉を身近かなところからはじめる必要がある。

【注】

- 1 雑誌「社会事業」 昭和26年5月 社会福祉協議会と地域福祉団体 本間新一
- 2 社会福祉辞典 昭和27年7月 日本社会事業短期大学
社会事業用語辞典 昭和33年11月 全国社会福祉協議会
第2回岡山県社会福祉事業大会（昭和28・5・17）「地域社会福祉」
- 3 季刊雑誌 地域福祉 日本生命済生会社会事業局
- 4 社会福祉の基礎知識 昭和48年10月 有斐閣
- 5 第65回救済事業研究会 大正7年10月12日
- 6 共同済世社規約も同じ内容を踏襲しているので掲げる
永安家資金ハ社員ノ積立金ヲ以テ之ニ充ツ
社員ハ永安家資金蓄積ノ目的ヲ以テ毎年農産物及副産物収入金ノ百分ノ一以上ヲ積立ツルモノトス
前条ノ積立金ハ毎年八月及一月末日限り支社長ニ申告シテ出納掛ニ差出スベシ
積立期間ハ五十年ヲ以テ満期トシ中途ニ於テ引出スコトヲ得ス
但シ期間中ト雖モ左各項ニ一ニ該当スル者ニ対シテハ其請求ニ依リ評議員会ノ議決ヲ以テ其ノ全部又ハ一部ヲ払戻スコトヲ得
一 火災ニ罹リ再興ノ見込ナキ者
二 天災事変ノ為一家ノ生計ヲ支持シ得サルニ至レル者
三 農業資本購入ノ為積立金ノ半額以内ヲ請求スルモノ
前項ノ払戻金ニ対シテハ年五分以内ノ利子ヲ付スルモノトス
（尚、家政改革に必要な旧債償還費は総会に諮り全員名儀で低利資金借入制実施）
- 7 善種金ハ社員ノ寄附金ヲ以テ之レニ充ツ
社員ハ善種金蓄積ノ目的ヲ以テ慶弔其ノ他ノ費用ヲ節約シタル金ノ一部若ハ全部ヲ寄附スルモノトス
但シ其標準ハ細則ノ定ムル処ニ依ル
善種金ハ評議員会ノ決議ヲ以テ本支社内ニ於ケル左記事業ニ使用スルモノトス
一 罹災者及窮迫者ノ扶助費 二 貧困児童ノ学資扶助費

【資料】

- 済世制度要義 岡山県社会課
済世一夕話 〃
岡山県済世制度20年史 〃
岡山県社会福祉（第15号） 笠井信一元知事（花土文質論文） 岡山県社会福祉協議会
連帯時報（第13巻第5号） 馬屋上村共同済世社批判懇談会 岡山県社会事業協会