

〈研究ノート〉

セツルメントの今日的意義

— 社会福祉施設運営のあり方をセツルメントの歴史から考察する —

鈴木みな子

要約

大正末期から昭和初期にかけて発展したセツルメントは、わが国における戦前期社会事業の代表的なひとつのモデルであり、地域福祉の源流でもある。本論では、セツルメントが発展した要因として、当時の地域社会の急激な変動と貧困問題の発生、新しい地域住民層の誕生など、地域特性に焦点をあてて因子分析するとともに、施設側の対象認識や地域社会との関係形成のあり方に着目し、社会福祉施設と利用者を含む地域社会との関係性について考察する。地域社会の変動と地域住民の持つエネルギー、施設運営の視点の三者によるダイナミクスが社会福祉施設の発展を促し支えていくメカニズムをセツルメントの歴史から学ぶ。

キーワード セツルメント、地域社会、不良住宅地区、施設運営、本所・向島区

目次

1. はじめに
2. わが国におけるセツルメントの発展
3. セツルメントが対象とした新しい地域社会の形成と地域特性
 - 3.1 産業革命の進行に伴う工場の増加
 - 3.2 他地域からの流入による人口増加
4. セツルメントが対象とした貧困の実態
 - 4.1 工場労働者の生活状況
 - 4.2 不良住宅地区の存在
 - 4.3 要保護世帯の実態
 - 4.4 乳幼児死亡率
5. 本所・向島区におけるセツルメントの実態
 - 5.1 本所・向島区における社会事業とセツルメント
 - 5.2 本所・向島区における各セツルメントの事業特性
6. セツルメントと地域社会の関係性～興望館セツルメントを事例として～
 - 6.1 興望館セツルメントについて
 - 6.2 戦前の利用者及び職員へのインタビュー記録から見た地域住民特性
 - 6.3 興望館セツルメントと地域社会の関係性についての考察
7. おわりに

1. はじめに

わが国において、大正末期から昭和初期にかけて発展したセツルメントは、わが国における戦前期社会事業の代表的なひとつのモデルであり、地域福祉の源流でもある。社会福祉事業の対象を個人ではなく、地域社会という面で捉えたこと、現在のような縦割りの対象別施設ではなく乳幼児、学童、青年、成人にいたる幅広い年齢層に対応する事業形態を有したこと、生計、就労、医療、保育、教育など当時の社会事業の未分化が背景ではあるが人々の生活困難に多面的に対応する機能を持っていたこと、ニーズを目の前にしたセツルメントに働く人々のボランティア等々、その歴史的意義は現在の社会福祉事業に従事する者にとっても学ぶところが大きい。

戦後の措置制度によって発展してきた社会福祉現場は、2000（H12）年の社会福祉基礎構造改革、介護保険制度の開始を契機に経営原理が変化し、特に、介護保険サービスにおいては指定事業者の規制が大幅に緩和されて一般企業も参入するところとなったため、社会福祉法人が経営する介護サービス現場においても利用者をお客様として認識し呼称するようになってきた。従来の社会福祉事業においても、利用者中心の支援や利用者の人権尊重が現場における原理とされていたが、職員と利用者との関係が上下関係に陥りやすい実態はあった。その意味では、企業の参入をきっかけに、利用者をお客様として捉える風潮が瞬く間に拡大したことは大きな進展と考えられるが、社会福祉事業の従事者が顧客を単にサービスの購買者として捉えているにとどまれば、社会福祉法人が地域福祉拠点としての使命を地域住民との関係において、十分に展開する事ができないのではないかという危惧も感じる。

筆者は自身の社会福祉実践のなかで、社会福祉施設は地域社会にとっての財産であり、施設職員と住民は、その社会資源を大切に育てるパートナーであると考えてきた。社会福祉施設が事業を開始した時点では、地域住民はサービス利用者という立場で登場するが、その後において、利用する立場からサービスのあり方を示唆し、支援を受けることを通じて職員達を育て、ボランティアとして施設の運営に力を貸してくれるだけでなく地域のニーズや社会資源を結びつけるパイプとなる役割を取ってくれる。社会福祉施設と利用者はそのような社会福祉事業を育てあう関係であると認識する多くの経験を積んできた。両者は福祉コミュニティ形成の目的を持つ地域社会の構成員同士という認識である。社会福祉施設が、事業対象の人々や問題をどのように認識するかは社会福祉法人の将来的な発展を方向付ける大切な経営ポイントである。

このような筆者の問題意識の上に、戦前期のセツルメント事業の発展史のなかから、セツルメントがどのように地域社会を事業対象として認識していたのか、地域社会のどのようなエネルギーが、いかにしてセツルメント事業の発展に結びついていったのかを分析し、社会福祉施設と地域社会との関係性について考察し、今日的意義を学びたいと思う。論文の前半では、セツルメントが発展した土壌となった近代都市下町の新しい地域社会がどのように生み出され、どのような地域特性を有しているところであったのか、セツルメントが対象とし

た地域住民の貧困とはどのようなものであったか、について現在の東京都墨田区の前身である東京市本所区及び向島区をモデルとして明らかにしていきたい。論文の後半においては、両区において展開した社会事業及びセツルメントの実態や代表例を取り上げて、施設と地域住民との関係性について考察を行いたい。

2. わが国におけるセツルメントの発展

『日本社会事業年鑑』^[1]によれば、我国におけるセツルメントの展開は、1920（T9）年6月に中央慈善協会の主催で開催された「第五回全国社会事業大会」において労働問題解決の補助作業としてセツルメント設置が緊切課題であると決議され、その頃から労働者居住地区における貧困状況に対応する社会事業形態として、セツルメントの有効性が社会的認知を得ていったと思われる。

セツルメントの定義について、大正11年版『日本社会事業年鑑』では、「セツルメント事業に必要な条件として（一）斯業者が其のコミュニティに定住し（二）隣保に対して常に人格的接触を保有し（三）絶えず彼等の物質的・精神的欠乏を救助し、且つ彼等を啓発・善導してゆく」と述べられている。また、『第五回社会事業大会協議案並決議記録特別委員部』の中で、セツルメントが行うべき事業例として次のような内容が挙げられている。

- 一般労働者対象としては、（1）セツルメントの設備 集会室並講義室、図書室、音楽室、食堂、室内及室外運動場（但水泳場を含む）、浴室、人事相談室、通信室（代筆者を備えおく）、健康診断並救急室、法律顧問部（2）職業紹介機関（3）小住宅の供給（4）独身労働者寄宿舎（5）老病不具の労働者保護機関（6）簡易金融機関（7）消費組合（8）労働問題解決を目的とする新聞事業
- 婦人労働者対象としては（1）妊産婦及乳児保護の機関（2）女工寄宿舎（3）母親相談所
- 児童対象としては（1）保育所（2）補習教育機関（3）廉価なる牛乳供給所

また、セツルメント理論については、1925（T14）年大林宗嗣『セツルメントの研究』をはじめとして多くの論文が発表され^[2]、英国のトインビー・ホールや米国のハルハウスには複数の日本人が見学を訪れている^[3]。ここでは、セツルメントの定義については、米騒動の起きた大正7年頃から第二次世界大戦の戦火が激しくなるまでの大正中期～昭和初期において、都市下町の労働者居住地区の中に施設を設置し、周辺地域の労働者とその家族の生活困難に対応する多面的な事業を展開し、そこに従事する人々は、対象となる人々に対し全人的な視点をもって向き合った社会事業という程度の理解にとどめ、むしろ、その実践実態を取り上げて論じていく。

セツルメントは大正末期から昭和初期にかけて、キリスト教宣教師や社会事業家達の手によって次々と創設されていき、『日本社会事業年鑑』によれば、大正11年度版においては、東京府6、大阪府7、神戸市1の計14カ所で行われていたセツルメント事業は大正14年度版で

は東京府14、大阪府9、神戸市1、広島市2の計26カ所になり、昭和に入ると、全国合計数で、昭和元年度52カ所、昭和5年度115カ所、昭和10年度189カ所と急増している。このようなセツルメント急増の背景には、都市の工業化進展、それに伴う労働者階層の居住区拡大、その過程に出現した不良住宅地区と貧困生活状況、民間社会事業によるセツルメント創設のみでなく行政による経済保護事業や公立セツルメント設置、戦時体制にむけた農村隣保事業の展開などが要因として存在したと考えられる。昭和初期に全国100カ所を超えたセツルメントは、第二次世界大戦の戦火による衰退までの期間、それぞれの地域でそれぞれの組織ミッションに基づき多様な事業を展開した。

なお、セツルメントの呼称であるが、時代や関係者によって、セツルメント、セツルメント、セツルメント、隣保事業、など変化している。本論では、総称としてセツルメント、資料に登場する場合にはそこでの呼称を使用していく。

3. セツルメントが対象とした新しい地域社会の形成と地域特性

『社会事業名鑑S12年版』^[4]によれば、東京府内のセツルメント数は97施設で、その設立は関東大震災直後の1923（T12）年から昭和初期に集中している。東京市も1924（T13）年～1935（S10）年に市民館19カ所を、東京府社会事業協会も1923（T12）年～1925（T14）年に隣保館を7カ所設立している。セツルメントの設立された地域は、いわゆる下町のスラムのあった地域を中心としており、現在の墨田区にあたる地域に13施設、現江東区に12施設、現荒川区に11施設、現文京区に8施設、現台東区に7施設があった。これらのセツルメントが対象とした地域社会は、明治中期からの産業革命の進行により、都市の下町に労働者居住区として誕生したもので、これまでの日本社会にはない諸様相を持っていた。その中から代表的な地域例として現在の墨田区を事例として取り上げて、その地域特性を明らかにしていきたい。

3.1 産業革命の進行に伴う工場の増加

『墨田区史前史』^[5]によれば、現在の墨田区である本所区は江戸時代から市街地を形成していたが、向島区は沼の多い不毛地であった。そこでは、産業革命による近代工業地帯となる以前においても、瓦焼き、染色業、皮革業などの産業が川の多い地形を利用して行われていたが、1889（M22）年鐘ヶ淵紡績の操業開始を契機に地価が安く水運の便が良い本所・向島区への工場建設が本格的に進んでいく。繊維工業においては、東京モスリン（M28創業、以下同じ）、東京瓦斯紡績（M29）、機械工業としては、服部時計精工舎工場（M26）、車輛製造の平岡工場（我国最初の車輛工場）（M23）、天野工場（T9年に日本車輛東京工場）（M29）などの大工場が建設される一方、地域伝統的工業も伸張し、三田土ゴム（M25）、東洋ゴム（M33）、花王石鹼（M23）、ミツワ石鹼（M25）、日本皮革（M40）、明治製革（M44）などが操業を開始し、工場を拡張していった。大工場の周辺には、その下請け工場が誕生し地域が工場地帯へ変化していったが、その経過を本所区における工場数の推移で捉えると、1922（T11）年における工場数5人未満の工場が894カ所、5人以上の工場が401カ所、合計

1,295カ所であったのが、関東大震災で一時的に激減したものの、翌年には震災前の数に復興し、1925（T14）年には約2倍の2,294カ所、1930（S5）年には約3倍の3,598カ所に増えて1933（S8）年には4,000カ所を超えている。工場の中でも3分の2は5人以下の零細規模の工場であった。

向島区においても東京市の人口が飽和状態に近づくとつれ徐々に工場建設が促進され、関東大震災は一気に向島区に人口移住を促し地域の性格変化をもたらした。墨田区立緑図書館に所蔵されている戦前の向島区の地図のうち、1909（M42）年版、1916（T5）年版、1921（T10）年版、1930（S5）年版の4枚を比較すると、自然にあふれていたこの地区の沼地が埋め立てられ、農地がなくなり、緑の無い工業地帯へと激変していったことがわかる。また、1936（S11）年、東京市役所『寺島市民館を中心とする環境調査』^[6]によると（この調査対象になった地域の範囲は向島区の約2分の1規模にあたる）工場数は1,134カ所で、そのうち64%は5人以下の零細規模工場である。工場の種類は護謨工場が断然多く、次いで鉄工場、石鹼工場、製革工場の順に多く、有名工場には日本電線、三共製薬、隅田川製鉄、丸美屋、資生堂があると記されている。このほか向島区全体をみると、吾嬬製鋼、花王石鹼、東京モスリン、大日本自転車、大日本人造肥料、鐘ヶ淵紡績などの大工場が密集している工場地帯であった。

3.2 他地域からの流入による人口増加

工場の増加に伴い、近県からの労働人口が流入し、著しい人口増加をきたした。『墨田区史前史』によれば、本所区において1895（M28）年には79,058人であった人口が10年後の1905（M38）年には2倍の162,159人となり1920（T9）年には256,269人の3倍以上に増加している。一方、向島区は1895（M28）年にはわずかに6,265人と少ない人口であったが、明治末から大正にかけて工場進出に伴って人口が増加し続け、関東大震災前の1920（T9）年にすでに人口は1895（M28）年の10倍に達していた。1923（T12）年関東大震災により本所区の家屋は倒壊焼失し、旧市内から市外へと人口移動が起きる。震災前の1920（T9）年に64,426人であった向島区の人口は1925（T14）年には一気に2倍の120,530人に膨れ上がっている。それ以降も増え続け1930（S5）年には155,519人、1935（S10）年には186,698人、1940（S15）年には206,402人になっている。

人口構成をみると、1930（S5）年の国勢調査によれば、本所区においては乳幼児（0～5歳）の割合が14.6%、学齢児童（6～13歳）の割合が13.6%である。向島区においては乳幼児の割合が18.0%、学齢児童の割合が15.6%であり、人口の3割前後が13歳以下の子どもで占められる。また、生産年齢者（14～59歳）が本所区で68%、向島区で63%であり、同年の全国平均生産年齢人口（15～64歳）割合58.7%と比較すると生産年齢層の厚い地域である事がわかる。また、高齢者（60歳～）の割合は、本所区が3.4%、向島区が3.0%で、これは全国平均の老年人口（65歳～）4.8%からみると高齢者の割合は低い。同じく1930（S5）年の国勢調査の産業別人口によると、本所区における46.6%、向島区における58.5%が工業従

事者であり、これらの情報を総合して考えると、工場を中心として新しく形成された本所・向島区の地域社会は工場に働く現役世代とその子ども達から構成される若い年齢層からなる地域であった事がわかる。また、工場労働者は農村から移動した家督を継がない次三男達と思われるから、家族形態は老親を伴わない核家族であったと考えられる。

以上のように、戦前のセツルメントが多く創設された本所・向島区は日本の産業革命の余波を受け激動的な変化を遂げた地域であった。特に、向島区における変化は著しく、農村から工業地帯へ、緑の自然が失われ工場の煤煙や汚水が垂れ流されて川は汚染され、工場の周辺には低賃金労働者のための長屋が密集する地域へと変化して行った。また、そこで暮らす新しい住民達は近隣の農村から仕事を求めて上京してきた人々であり、ある人は事業家として成功し、ある人は工場労働者として家庭をもって地域に根を下ろし、ある人は不況などのあおりで失業者となって下層社会に沈殿していくなど、そこには日本の近代化が生み出した新しい住民層による地域社会が下町に形成されていった。彼らは、従来の日本の伝統的な村落社会から離れて、新しい生活様式、新しい家族観、新しい近隣関係などを新しい地域なかで作りに出していった、高いエネルギーを内蔵した人々ととらえることが出来る。

4. セツルメントが対象とした貧困の実態

セツルメントが対象とした問題は、日本の資本主義経済が急展開するなかで、歴史的構造的に生み出された労働者層の貧困であり、多面的な生活困難の実態である。それぞれのセツルメントが、地域住民が抱えていたどの問題を取り上げたか、どの住民層を対象としたか、どのような支援方法を選択したかによって、各セツルメントの事業内容は異なったものになったが、ここでは、共通の対象である労働者生活実態について、戦前の墨田区を事例として明らかにしていきたい。

4.1 工場労働者の生活状況

1937 (S12) 年、向島区吾嬬町で保育事業を開始した厚生館の西條億重が地域と利用者の生活実態を『厚生館の地域と事業』^[7] に記している。西條は吾嬬町について「向島区にある工場1,621のうち56%が吾嬬町内にあり、最新機械を具備する重工業の大工場が巨大なる煤煙を空になびかせている下で、メリヤス、褌口口金、セルロイド等の小工場、家内工場が日給50銭内外で年少な徒弟や既婚婦人労働者を吸収して生産を行っている、非常に雑多な種類の工場が密集している地域」で「各種工場に働く職工の大部分は町内に居住し、土台も庇も低い、日当たりの悪いジメジメした湿潤な長屋で暮らしている」「吾嬬町の特徴は煤煙とドブで、河川平均潮位より1メートル以上も低いいため出水に悩まされ、好天の日には、ドブは工場からの有毒な汚水、長屋からの汚物、腐敗物などを呑みですえたような臭気が漂い、雨の日には、たちまち氾濫して床下へ侵入する」と地域の環境について述べている。また、西條は救護法などの保護世帯の対象者は必ずしも定職についていない人々ではなく、大部分は、

定収入のある者で工場労働者も相当な比率を占めていると述べ、厚生館の利用者から次の2事例を挙げてその生活困難状況を紹介している。

<事例1>

家 族：夫46歳でK石鹼工場の職工、妻35歳で以前は硝子工場で働いていたが末子出産後内職、長女12歳 尋小6年、長男10歳 尋小4年、二男8歳 尋小2年、二女6歳、三女4歳、三男2歳

住 宅：4軒平長屋 8畳

月收入：夫の定収入42円、残業9円、妻の内職6円、子どもの内職4円、合計61円

支 出：食費39円80銭（63%）、育児費8円10銭、住居費10円70銭、その他4円83銭、合計63円43銭 被服履物は貰い物で済ます、医療費は方面委員より診療券を貰う 日用品店に少額の負債

この夫婦共、新潟県の農業出身で上京し、夫は工場の火夫、妻は女中奉公を経て結婚、夫が病気で3年間寝込み妻が女工として生計を担っていた時期もある。現在は、夫は大工場の労働者として毎日10時間働き、夜も残業している。妻は掃除用ブラシを作る内職を1日約5時間しており、長女も小学校から帰宅すると母の内職を手伝う。その間長男と二男が幼児を世話するという一家の体制だが、一家の収入は支出が超過し不足している。

<事例2>

家 族：母親31歳、K合金鑄工所の女工、長男9歳 尋小2年、二男6歳 託児所

住 居：長屋の2階間借り、6畳

月收入：定収入23円80銭、残業6円、内職4円、合計33円80銭

支 出：食費19円60銭（57%）、育児費4円25銭、住居費7円、被服履物費2円、その他1円50銭、合計34円35銭、医療費は方面委員よりの診療券による

この家族の父親は職工だったが大酒乱酒の問題があり、数年前に家出し音信不通、夫婦は法的な婚姻手続きをしていなかった。母親が一人で2人の子どもを育てており、毎日10時間の労働と残業をしてもなお、生活費が不足し、帰宅後さらに深夜まで手内職をしている。

1926（T15）年～1927（S2）年に行われた調査、東京市『家計調査統計原表』^[8]によれば、東京の労働者世帯（平均4.3人）の平均勤労収入は106円71銭で、支出が111円76銭、82%の労働者は借家住まいで住居費平均が24円となっている。支出の中で食費の占める割合は30.06%、住居費21.49%、被服費12.55%のほか、修養娯楽費4.55%、嗜好品代7.08%も見られる。住環境に関しては、一人当たり畳数、2.3畳となっている。

2事例とこの調査とを比較した時、月收入の額、支出の規模や内容、住環境において、厚生館の保育事業を利用していた2家族の生活状況が当時の東京に住む労働者の平均からみて、極めて低いレベルであった事がわかる。この2家族の働き手は病気がちであったり、子沢山

であったり、母子家庭であったりという特徴はあるが、労働者の家庭において、そのような誰にでも起こりうるリスクがいったん発生すると、定職を持つ労働者であっても生活困窮状態に陥る労働条件の実態があったと見る事ができる。

また、工場労働者の賃金などの労働条件は、熟練度や勤務先の向上の規模、経営上状況などにより、格差があったろうと思われるが、『墨田区史前史』において、1935（S10）年には本所区が東京35区中、要保護世帯の数が荒川区について二番目に高かったと述べられていることから考えても、本所・向島区の労働者の中には、低い賃金で働く労働者層が多かった事が推察できる。

4.2 不良住宅地区の存在

明治中期から進行した産業革命は都市の下町といわれる地区に労働者階層の居住区を生み出したが、そこには劣悪な居住環境の「不良住宅地区」が含まれていた。東京府及び東京市では昭和初期に数回の不良住宅地区調査を行っている。1931（S6）年に東京市社会局が行った『東京市不良住宅地区調査』^[9]は対象を「湿地、窪地、袋地等に、棟割長屋、トンネル長屋、又は普通長屋等、若しくは狭隘なる単独家屋密集し、通路狭隘、下水の設備不完全にして排水の便悪く、而して住宅は室数に於いて1室乃至3室、畳数は1畳乃至9畳、家賃は大体9円以下のもの、約20戸以上集団せる地区」と限定し、全市内に72カ所を見出し、そのうちの50カ所を調査している。その中に本所区の3地区109棟が含まれている。

また、東京市社会局は、1934（S9）年～1935（S10）年に新市域を対象とした『東京市新市域不良住宅地区調査』^[10]を185地区に対して行っている。この調査において、不良住宅と要保護世帯との関係が不可分で分布が一致している事が指摘され、向島区については「荒川区、城東区について要保護世帯が多い区であり、不良住宅もその数はなほが多いが、比較的散在しており、密集しているのは8カ所」「到る所工場の汚水を湛えたまま停滞して悪臭鼻を衝く状態であって、この点では恐らく全市内最も甚だしい区と見られるであろう」「工場地としてのこの地は、大正4、5年頃より急速なる発展を遂げ、更に大震災後一段の人口増加を来したる結果、急造粗雑なる住宅がほとんど全区に亘って存在すると言って差支えが無い」と述べられている。調査結果によれば、向島区8地区の不良住宅地区の住環境は表1の通りである。

表1 向島区にある不良住宅地区の状況

特徴	家並び甚だ雑然として且つ不潔、土地湿潤、外国人多し、排水状態不良、降雨毎に浸水、電車線路に沿う、住宅粗悪、袋地に在るなど
棟形態	2戸建てから9戸建てまであり、4戸建てがもっとも多い。大半が平屋
家屋	屋根は6割がトタン 築年数は15～20年が63%
部屋	部屋数は1室と2室が半々の割合、平均7.1畳、6畳以下が約2分の1
家賃	平均7円53銭 平均居住期間 6年8ヶ月
設備	水道は専用が99%、便所は専用が97%
居住人員	平均4.4人、5人以上で居住している割合は30%
人口構成	1～3歳 10.5% 4～7歳 11.8% 8～15歳 21.2% 16～60歳 53.7% 61歳～ 3.0%

また、全調査の概説として、「風紀については一般的な倫理観念の希薄、児童の早熟、婦人の賤行の傾向があり、保安については喧嘩、小額金品による賭博など、犯罪と称するより寧ろ非道徳的と称すべき事件が観察され、いずれの町においても警察の手を煩わせた件数は全市よりも割合において少ない」と述べられている。

4.3 要保護世帯の実態

『墨田区史前史』によれば、1935 (S10) 年度の救護法による要保護世帯数は、本所区が10,294世帯、37,777人、向島区が5,572世帯、25,468人である。また、1936 (S11) 年『東京新市域不良住宅地区調査』によれば、向島区の要保護世帯5,572世帯は全地域に散在しているのではなく不良住宅の分布と比例して存在している。前出の東京市役所『寺島市民館を中心とする環境調査』においては要保護世帯の状況が述べられている。寺島市民館は1924 (T13) 年に東京市によって向島区寺島8丁目に設置された隣保館であり、事業として、社会調査、相談指導、保護救済、保健救済、戸籍整理、育児奨学、託児保育、金品給與、救護法による救護、教化慰安、福利其他、会館利用を行っていた。調査対象地区の要保護世帯総数は2,957世帯、12,551人で向島区の要保護世帯の約半数にあたる。同調査報告書によれば要保護世帯の生活状況について次のように述べられているが、全体の傾向としては、前述の不良住宅調査の結果と一致するところが多い。

世帯主の教育程度は、無就学11.3%、尋常小学校中退15.5%、尋常小学校卒50.9%、高等小学校中退2.9%、高等小学校卒13.4%、中学校以上に進学した者3.7%で、尋常小学校卒が過半数、尋常小学校中退と無就学が3割弱で、教育の機会に恵まれなかったために職業選択が限定され、それが低所得につながっていると思われる貧困の背景が考えられる。また、世帯主の8.1%は女性であり、その教育程度は54.6%が無就学および尋常小学校中退であり、母子家庭においては一層就労の機会が限定されていたと考えられる。

世帯主の健康状況は、健康90.4%、病気6.3%、病弱3.2%で、健康状態が悪いため就労困難で要保護となったと考えられる世帯は1割弱であり、健康状態は良いのに生活困窮していた実態がある。

要保護世帯における児童割合は、1～3歳児が13.8%、4～7歳児が13.9%、8～15歳が17.5%、で就学前の乳幼児が人口の3割弱いることになる。乳幼児は多いが保育施設が稀少だった状況において、要保護世帯の母親は働きに出る事が困難だったことも要保護状況の背景になっているのであろう。

世帯主の職業は、工業従事者55.2%、商業従事者17.6%、交通業4.7%、公務自由業2.9%、その他8.3%、無業者10.1%であり、工業従事者の内訳は土木建築、金属工業機械器具製造、被服身装具製造に従事する者が多い。収入の状況については、一世帯平均月收入29.41円で、20～29円が全世帯の28.0%、30～39円が31.5%、40～49円が16.2%である。4人世帯の収入では25～30円の収入層が最も多い。これに対し支出についてみると、一世帯平均36.70円で収入を上回っており、一世帯平均7.29円支出超過している。前出した東京市『家計調査統計

原表』を参考に考えると、調査地区の要保護世帯は世帯主が健康であり、就業しているにもかかわらず東京に暮らす平均的労働者の生活状況から見れば収入支出が約3分の1の生活状況にあったと考えられる。この地域の労働者の労働条件が低いものであったこと、労働者層の中でも生活維持不可能なレベルの賃金で働く層が集中している地域であったことがわかる。

4.4 乳幼児死亡率

この他、当時の貧困状況を示すものとして、乳幼児死亡率の高さがあげられるであろう。現在の日本においては1歳未満の乳児死亡率は出生1,000人に対して3人を下回るようになっているが、戦前に於ける日本の乳児死亡率は1919（T8）年が171でその後、低下傾向にあったものの1926（T15）年においても137、1930（S5）年は124、1932（S7）年は118と高率であった。

そのなかでも、1931（S6）年東京市「死亡並死産調査」^[11]によれば、この年の本所区における乳児死亡数は845人、幼児死亡数は651人で東京市15区のなかで最も高いものであった。また、その傾向は要保護世帯の多い方面地区において著しく、全市統計では、乳幼児死亡数10,245人中、方面地区合計が7,759人、方面地区外合計が2,486人と格差があり、乳幼児死亡数の75.7%が要保護世帯の多い地区において発生している事がわかる。低所得、住環境の劣悪、母親が受けてきた教育の低さ、医療機関に受診することの困難などが、要保護世帯における乳幼児死亡の高さに結びついていたと考えられる。

5. 本所・向島区におけるセツルメントの実態

5.1 本所・向島区における社会事業とセツルメント

戦前の日本においては、国は国民の生活に対する保障責任を認める事が無かったため、長らく国の制度としては1874（M7）年恤救規則のみであり、貧困層の拡大に1929（S4）年救護法が創設されたものの、それらは貧困問題のほんの一部に対応するだけであり、より広く人々の生活困窮を救済したのは民間社会事業であった。しかし、昭和初期の経済恐慌による都市の労働者失業と生活困窮は深刻で、東京府や東京市は、経済保護事業に乗り出し社会の治安に努めることとなる。

1923（T12）年関東大震災、昭和初期の経済恐慌を背景に、東京の社会事業施設は増加していき、『社会事業名鑑』には昭和2年版では508カ所、昭和12年版では1,227カ所が記載されている。本所・向島区においても、まず本所区から社会事業施設は増えていき、向島区へと広がっていった。

本所区においては『墨田区史前史』のなかで、職業紹介6、金融救護1、宿泊救護13、幼児保育5、施薬救護2、牛乳配給1、授産事業1、隣保事業1の30カ所が紹介されている。当時の社会事業施設統計では必ずしも行っていた全事業が把握されておらず、また、この時期は、社会事業施設の入りが激しかったため、正確な社会事業実態を示すには複数の資料を持ち寄り検討する事が必要であるが、おおよその傾向を知ることはできる。

向島区については先にあげた1936（S11）年、東京市役所『寺島市民館を中心とする環境調査』のなかで、職業紹介2、方面事務所3、小売市場2、宿泊3、幼児保育5、隣保2、救療3、健康相談1、少年保護2の23カ所の社会事業施設を紹介している。

両区の社会事業を見比べると、どちらも当時の社会事情を反映して経済保護事業が盛んである。特に、本所区においては宿泊救護施設が13カ所もあり、地方から上京した工場労働者たちが経済恐慌の中で仕事を失い、住む場所も無く同区で路上生活を余儀なくされていた状況がうかがえる。同様の背景において、東京市が直接、職業紹介所、質屋、食堂、市場などの事業運営を行っていたことは、もはや本所・向島区の生活困窮状態に対して民間社会事業に委ねておくことは限界にあり、行政として対策に乗り出す必要があったことを意味している。そして、その脈絡のなかで、民間社会事業家や団体に加え、東京市や東京府社会事業協会により公私セツルメントが要保護性の高い地域の中に設置されていく。

本所・向島区で開始された公私セツルメントは『社会事業名鑑S12年版』によると13カ所認められるが、先にあげた資料における本所・向島区社会事業施設一覧表と施設数が異なるのは、セツルメントは多様な事業を行っていたため、保育や宿泊の種別で類別されることもあり必ずしも隣保事業に含まれなかったことがある。13カ所のセツルメントは、創設時期でみると、関東大震災以前の明治34年～大正10年に設立された施設が4カ所、大正12～15年に設立された施設が6カ所、昭和3～10年に設立された施設が3カ所である。また、それらの中には、当初から本所・向島区という地域性に焦点をあててセツルメントを創設した施設「興望館セツルメント」「東京帝国大学セツルメント」「救世軍社会殖民館」「共励館」「東京市市民館」などと、別の地域で社会事業を始めたが、災害などの事情で移転してきた施設「甘露園」「修養園」「光の友社」などがある。さらに組織の性格を見てみると、①キリスト教宣教師が中心となって創設された、「共励館」、「興望館セツルメント」、②大学教授と学生が中心となって創設された「東京帝国大学セツルメント」、③社会事業団体が中心となって創設された「救世軍殖民館」「修養園社会事業部吾孀汗愛寮」「甘露園」、④社会事業家によって創設された「本所基督教産業青年会」「光の友社」、⑤社会運動を行っている団体が中心となって創設された「婦人セツルメント」「愛国婦人会」、⑥行政の手によって社会政策の一環として創設された「東京市市民館」などに分類ができるであろうか。

5.2 本所・向島区における各セツルメントの事業特性

各セツルメントが地域社会にあるどのような問題に焦点をあて、課題として取り組んだのかについて実施されていた事業から理解をしていきたいと思う。

表2は、『社会事業名鑑S12年版』に掲載されている本所・向島区セツルメントの事業を筆者が一覧表として作成したものである。この表により、主な実施事業の内容からその傾向を見てみると、次のような傾向がわかる。

①最も多く行われている事業が、13施設中10施設で実施している乳幼児の保育事業である。

6施設では学童児を対象としたクラブ活動、5施設ではキャンプ活動を行っている。それ

表2 各セツルメントにおける事業比較

		甘露園	救世軍 殖民館	共励館	セツル メント 興望館	修養園	東京帝 国大 学 セツル メント	光の 友社	婦人 セツル メント	産本 業所 青年 教会	江東 橋 （寺島・ 押上） 市民館	愛国 婦人 会
乳幼児	保育	○	○	○	○	○	○				○	○
	給食	○			○							
児童	学童クラブ			○	○		○		○	○		○
	補習			○					○			
母の会	キャンプ	○		○	○					○		○
	図書館	○	○		○	○			○			○
青年 (労働者 含む)	青年クラブ	○		○	○							
	奨学金				○							
	学生寮							○				
失業者・ 困窮者	夜学		○ 英語	○ 裁縫				○	○ 女学部			
	宿泊					○						○ 婦人
	職業紹介				○	○						○ 婦人
	授産				○				○ 婦人			
	職業訓練 診療券発行					○ ○						
一般住民	廉売				○ 古物・ 委託米				○ 米・友愛 セール			
	配給				○ 米・餅	○ 野菜・ 古着						
	消費組合 貯金 信用組合									○ ○ ○		
	相談		○ 人事・ 法律		○	○	○ 法律				○	
文化活動	文化活動		○ 編み物他	○ 料理・珠 算・英語								
	スポーツ			○ ピンポン								
教育講座	教育講座			○			○			○ 家政		○
	図書館						○					
	慰安			○							○	
医療	診療				○		○				○	
	健康相談	○										○
調査研究	○						○				○	
宗教	日曜学校		○					○				
	聖書研究会									○		
その他										○ 救護法に よる救済 品給与、 戸籍整理、 会館利用		

に伴い母親教育も5施設で行っている。当時の本所・向島区の人口の約3分の1、要保護地区においては2分の1近くが子供達であり、母親達は内職や就労により生計を支える必要があったこと、母親達は子育てを行う上で十分な教育を受けておらず、子育てを支援する祖父母のいない核家族であったこと、自宅の付近は工場地帯で子供にとって危険な環境であったり住環境も劣悪であったことなどから、この地区の幼い子ども達が好ましくない環境に置かれていたことが、まず、セツルメントの問題解決すべき課題であったのだろう。

- ②青年や成人に対する教育文化活動は7施設で実施されているが、セツルメントによって対象や内容は異なっている。青年層を対象にレクリエーションや趣味活動のプログラム提供、英語や裁縫など職業や実生活にむすびついたプログラム提供の他、無産階級への啓発として行われた労働者教育、一般住民を対象とした慰安プログラム提供などがある。
- ③周辺住民に対する消費者支援活動として、3施設で、米、餅、衣類などの廉売や配給をおこなっているが、これらは、行政からの委託と自主的な企画との両方があったと思われる。また、本所基督教産業青年会は消費組合や信用組合を組織化し地域住民の生活向上に対して個別支援にとどまらない社会システム作りを行うことで問題解決を行おうとしていたことは注目すべき事柄である。
- ④4施設では失業者の職業紹介、宿泊、授産事業を行っている。もともと宿泊救護事業から出発した修養園では失業者への更生活動が特徴であり農業訓練や移民養成を行っている。婦人の就労支援に焦点をあてていたのは、婦人セツルメントと愛国婦人会隣保館、興望館セツルメントがあるが、それぞれの婦人問題理解の背景には婦人労働問題や婦人解放運動、軍人援護、日本婦人矯風会活動などの異なった思想がある。
- ⑤セツルメントが地域住民を面として捉えて事業を行う一方で、個別の生活問題への支援を行っていく事が貧困問題解決のためには必要であると思われるが、7施設で住民への相談事業を実施している。更に救世軍植民館や東京帝国大学セツルメントにおいては人事相談のみでなく、法律相談を行っているのが特徴的である。
- ⑥中小、零細工場で健康保険制度のない労働者家庭にとって、病気になっても医療機関を訪れることは困難であったため、7施設のセツルメントにおいて低額や無料の診療、健康相談が実施されたことは地域の人々にとって重要な意味を持ったと思われる。また、この活動については医師や看護師の専門家確保が継続的にできた施設ということになる。

各セツルメントの事業比較から気づくことは、子供へのアプローチについては、その必要性が共通認識されており、その支援についても共通の方法論が認められる。一方、青少年や成人層についてのアプローチについてはそれぞれの独自性が認められる。労働者としての側面を捉えて働きかけた施設、家庭人としての側面を捉えて働きかけた施設、社会から疎外されている路上生活者、被抑圧者に焦点を当てた施設、軍人援護という側面で働きかけた施設、近代社会の良き市民社会人を生み出す側面に働きかけた施設などなどである。それらの相違は、地域にあった問題が異なっていたのではなく、社会事業を志した創設者たちの目的に相

違があったと見る事ができよう。そして、各セツルメントにより事業の幅があった地域社会の貧困状況は、まだ、異なる種々の問題が混在して、対策は手付かずの状態であったということであろうし、それが、この時代にセツルメントが活躍した背景であったといえるのかもしれない。また、セツルメントの事業メニューはセツルメントによって行われただけでなく、労働者居住区に根を下ろした病院や保育園など他の種別施設においても取り入れられており、この時期の社会事業のあり方としてみることもできる^[12]。

6. セツルメントと地域社会の関係性～興望館セツルメントを事例として～

6.1 興望館セツルメントについて

興望館は、1919（T8）年に日本基督教婦人矯風会外人部関東部に集まった北米出身の婦人宣教師が東京市本所松倉町で託児、授産、診療などのセツルメント活動を始めた事が出発点である。関東大震災で建物を焼失した後は向島区寺島町に移転し幼児保育、学齡児クラブ活動、青少年クラブ活動、母親教育、医療、授産、廉売委託、キャンプ、相談などの諸事業を展開した。また、その事業推進の核となるスタッフとして、宣教師達は吉見静江を米国のニューヨーク社会事業学校に留学させ専門教育を受けさせて、1929（S4）年帰国後は、興望館の業務主任とした。興望館実践をたどっていくと、吉見静江が2年間にわたって米国で学んだソーシャルワークの専門性やアメリカのハルハウスに代表されるセツルメントモデルが基底にあることが感じられる。1941（S16）年、日本が太平洋戦争に突入する事態のなかで、婦人宣教師達は帰国を余儀なくされ、日本人理事の手に興望館運営の責任が引き渡された。戦争中の長野県沓掛学荘への疎開を経て、戦後は奇跡的に空襲を逃れた同地で事業を再開し、現在に至るまで、保育、学童クラブ、高齢者会食事業、児童養護などを事業の核とし、セツルメントとしての使命を大切に各時代の地域のニーズに応える社会福祉活動を継続している。また、興望館には戦前の貴重な資料が戦火を免れて保存されている。

ここで、興望館セツルメントを事例として取り上げる理由は、興望館セツルメントが現在まで約90年間にわたってセツルメントとしてのアイデンティティをもって運営されてきたこと、筆者が2008年から2010年にかけて興望館で行われたセツルメント歴史研究会に参加する機会を得て貴重な資料に触れる機会を得たことによる。

6.2 戦前の利用者及び職員へのインタビュー記録から見た地域住民特性

興望館には、1995（H7）年の75周年事業として行った記念誌編纂のために、戦前及び終戦直後の職員7人、ボランティア1グループ、戦前の利用者2人にインタビューした記録が紙面及び録音テープで残っている。今回それらを見直すと同時に、新たに、戦前の利用者1人、地域住民1人、職員1人に追加インタビューを行う事ができた。その作業からは、まず、当時のセツルメント職員についての情報が得られた。どのような経歴の持ち主がどのようなルートで職員として採用され、どのような考えをもって何の業務を担当したのか、労働条件はどうであったのか、利用者とのような関係を結んでいたのか、職員は何を働き甲斐と感じ何

に悩んでいたのか、退職にいたる経緯はどのような事があったのか、などについての情報である。次に、保育園から青年期にかけて興望館を利用して地域の利用者による回想から、地域住民の側からどのような生活状況の中で興望館の利用が行われたのか、子ども達が興望館から受けた影響はどのようなものであったか、などについての情報が得られた。今回はそれらの情報の中から、セツルメントと利用者や地域住民との関係に関する情報を用いていく。

これらのインタビュー記録は、人々の回想によるものなので客観性については限界があるが、人々の記憶に印象的に残っている情報を分析することで、興望館セツルメントと地域住民との関係についてある程度の類推を行うことはできると考える。そして、その中から次のような仮説が浮かんできた。

(1) 興望館セツルメントの利用者層分析

興望館セツルメントの利用者層として4つの層に分けて考える事ができると思われる。

第1の層は、興望館セツルメントが地域住民に提供した文化教育的プログラムに積極的に参加し、自分たちの生活スタイルに新しい情報を取り込んでいった層である。子ども時代からの利用者であったF氏^[13]とI氏^[14]の双方が「幼稚園に子供を入れた家庭は地域の中でも教育熱心な親達であった」と述べている。当時の子ども達は小学校高学年になれば家の手伝いが優先された時代であるが、F氏の父親は子ども達が幼稚園卒業後も学童クラブや日曜学校に通うことを勧めた、と語っている。また、I氏の両親も興望館セツルメントへの理解が深く、母親は母の会主催の講演会や料理講習会などに積極的に参加し、興望館セツルメントのなかに矯風会向島支部が設立された時には、その会員になっている。I氏の父親は自らも向学心が強く、女の子に対して教育が必要であるとの新しい考え方を持っていた人物であったという。この二つの家庭は、子ども達全員を興望館で行われていた、幼稚園、キャンプ、学童クラブ、日曜学校に通わせていて、両氏は興望館で受けた人間教育、キリスト教教育に大きく影響を受けて大人になっている。この層の住民は、その時点では経済的なゆとりが無く高等教育を受ける機会に恵まれていなかったとしても、生活意欲や向上心が強く、文化的ニーズを内在していた地域住民層であったと考えられる。興望館セツルメントが地域に根付くにあたっては、まず、地域の中でも比較的意識の高いこの層との結びつきから地域住民との関係作りが開始されたのではなかろうか。

第2の層は地域の要保護世帯の利用層である。もと職員の瀬川和雄氏^[15]や山田栄氏^[16]の回想のなかで、生活に行き詰った住民が駆け込み相談に訪れて、吉見静江館長^[17]が住居、託児、医療、授産など必要な支援を即応していくエピソードが語られている。日頃は事業を利用してない地域住民であっても、困った時に相談できる場所として興望館セツルメントが認識されており、施設側も地域の生活困難事例に対応していく事が自らの役割機能として認識されていた事がわかる。また、興望館セツルメントの事業として、要保護世帯の人々が利用していたのは授産部門である。子供が小さい、能力的な不利がある、など一般就労につけない婦人達が手仕事で賃金を得ていたが、そのような母親の子ども達も一緒に通ってきて

保育を受け、そこから子ども達は興望館とのつながりを始めることができたであろう。困ったときに駆け込める生活相談と授産事業が要保護世帯層と興望館セツルメントとの接点であり、地域社会へのセーフティネット機能であった。

第3の層は、意識の高い積極的参加層と生活要援護層との中間に位置するその他多くの住民層である。当時の情報の伝わり方としては、口コミが有力であったと思われるが、積極的参加層が興望館セツルメントから得られた生活へのメリットを地域の中で会話や実態として示していくことで、その周囲にいたより多くの住民層を興望館セツルメントに結び付けていたと思われる。子供が誘い合って学童クラブや図書、遊具などの利用を広めていった一方、大人たちは興望館セツルメントでの演芸会や後援会の催し、米や古着の販売など一般住民に開かれた事業に参加していったと思われる。特に、低額で受診できる診療部門の存在は医療機関が少なかった当時の地域住民にとって利用価値の高いものであったろう。戦前の子供時代には興望館セツルメント利用者ではなかったF氏^[18]へのインタビューでは、当時、興望館セツルメントや吉見館長の存在は近隣社会のなかで大人にも子供にも知名度が高かったことが語られている。

第4の層は興望館セツルメント周辺の工場労働者の利用層である。もと職員の三浦三郎氏^[19]のインタビューのなかに、近くの資生堂石鹸工場に働く女工達をはじめとして、働く青年たちが勤務終了後の夜間に興望館セツルメントの青年部の活動に熱心に参加していた様子が語られている。コーラス、書道、料理、ハイキングなどの文化活動の機会を提供することで、生活の質を向上させていく考え方が興望館セツルメントの労働者層へのアプローチの独自性であるが、三浦氏のインタビュー記録からは、趣味活動にとどまらず、労働問題についても夜遅くまで話し合い、本所基督教産業青年会の労働者教育プログラムに通ったことが語られている。当時においても大工場では従業員のための福利厚生が実施されていたが、興望館セツルメント周辺に多かった零細工場においては労働組合運動や福利厚生活動は行われておらず未組織労働者のニーズに応える役割が果されていたと思われる。

このように、興望館セツルメントが実施していた事業は、地域に暮らす幅の広い層の人々を吸収することのできるプログラムであった。各セツルメントによって、地域社会にあった貧困問題へのアプローチ方法は異なっているが、興望館セツルメントの場合、より多くの住民が参加しやすい多様なプログラムを持つことで地域住民への間口を広く開け、そこでの地域住民との信頼関係をもとに、生活困難ケースにアプローチしていくという構図が見えてくる。しかし、そこで事業の対象となったのは地域に暮らす子供のいる家庭、労働者のなかでも青年層が主であり、成人男性や単身者については直接対象となる事業は持っていない。東京帝国大学セツルメントが、興望館セツルメントと共通の地域住民へのプログラムを持ちながらも、利用対象としての労働者が抱えていた貧困問題を階級問題として捉えアプローチしていたことで、国家権力の弾圧を受け解散を余儀なくされた展開と対照的である。

(2) 興望館セツルメント周辺の地域住民特性

興望館セツルメントが、他の多くの戦前民間社会事業が第二次世界大戦により断絶を余儀なくされたなかで、戦後を経て今日へと事業を継続できた背景には、組織側の要因として統治機構が優れていた事のほかに、地域社会との信頼関係を確立していた事がある。これは施設側がいかに地域社会との信頼関係を得るための努力をしたかのみではなく、地域住民の側にも新しい生活文化の風を受け入れ、利用し、支援する力があつたと考えることができる。元利用者へのインタビューや興望館記念誌の記事などから次のような地域住民特性が見えてきた。

第1に、戦前の興望館セツルメント利用者I氏のインタビューから、I家は、祖父母の代に東京で一旗上げようと上京したが事業がうまくいかず地価の安い地域に転住してきた人々であり、新しい土地で新しい生活を打ちたてようとする意欲が強い家族メンバーから構成されていた事がわかった。この傾向はI家のみでなく、社会の変動の中に飛び込んできた多くの住民達の中に潜在していたであろう。新興市域に暮らす、低所得ではあるが「意欲や向上心、知的関心の高い住民層」「進取性の優れた住民層」の存在は衣食住のみではない文化的な生活へのニーズを持ち、興望館セツルメントのもたらした新しい生活文化の提案を積極的に受け入れていった土壌となつたことが考えられる。

第2に、旧来からの家族制度のなかでは、舅姑、戸主の権限は強大であつたから、若い母親は自分の考えで子育てを行うことは不可能に近かつたと思われる。乳幼児にどのような栄養を取らせれば良いのか、病気になつたらどのような手当てを行えば良いのか、あらゆる家事育児の方法について姑に伺いを立てねばならず、姑の昔ながらの子育て方法に無条件で従わなければならなかつただろう。一家の財布の紐は舅姑が握っていたから、若い母親は子どものお金を使う自由も持たなかつただろう。そのことに比べ、興望館のあつた寺島、吾嬬地区の若い母親達は姑という先輩からの子育て支援を受けられない代わりに古い因習からも自由であつたといえる。興望館セツルメントで教わつた子育て方法を、自分の判断で実生活の中に実行できる自由を持っていた。新しい科学的な子育てを実行することに対して、障害となる家族のいなかつた核家族という家族形態の強みが、興望館セツルメントの事業展開にプラスに作用したのではなからうか。通園してきた子供に病気を発見すると看護師がその家庭を訪問して母親に育児や保健衛生の指導を行ったこと、母の会で宣教師理事が調理指導を行い、その献立が繰り返し地域の家庭の食卓に登場したエピソードなどが語られている。

第3に、東京下町に生まれた低所得労働者の居住地区はアメリカのスラムのような移民集団とは異なる性格のものであり、文化的に同質性の高い、モラルが保たれている集団であつたことが、当時の東京の貧民地区調査を行った基督教青年会名誉幹事のJ・M・デビスによって『社会と救済』(T6年11月号)で次のように語られている。デビスは貧民窟の問題として、住宅の狭小さ、日光が入らないこと、共同便所と台所、プライバシーの無さをあげたうえで、大層賞賛すべきこととして「貧民窟について快感を得たことは、植木を植え、鳥を飼つて、自然の美しさに接する設備がしてあることである。又、大層賞賛すべきことは、此

等の人々が唯自分の為にばかり物を乞わないことである。自分の為に要求しないで他人の為に、苦しんでいる人の為に物やってくれと要求したのである。」と述べている。

また、同じく宮川静江は『婦人新報』（T9年7月号）で興望館セツルメントが誕生した地域の長屋を訪れた感想として「子供たちの表情には母親に愛されている安心感」「植木を大事に育てている生活の好ましさ」「帰りにはすれ違ったお内儀さん達が『ご苦労様でございます、さようなら』ともの優しい声であいさつしてくれ、皆が正直で、あけっ放しで、人がいい」と貧しいが人情のある町の印象を述べている。

先にあげた『東京市新市域不良住宅地区調査』においても、不良住宅地区の犯罪はモラルの低さからくるもので、凶悪な犯罪は存在しないと述べられている。大正から昭和にかけて新しく形成されたこの本所・向島区地区において、住民間に同じ立場で暮らす人々としての連帯感情が育っていて、その住民の連帯感の存在が興望館セツルメントの事業を地域に広め、地域全体の生活向上を目指すエネルギーを後押ししていたのではなかろうか。

第4に、新しく形成された地域社会には、古くからの保守的な権力者がいないため、よそ者である施設を排除することがなく活動しやすかったのではないか。住民も新しい生活を求めて移動してきた人々なので、古い因習や伝統にとらわれずに実利を優先させて、新しいものを受け入れる生活の姿勢があったのではないかと考えられる。

(3) 興望館セツルメントの支え手としての地域住民の主体性

興望館セツルメント周辺の地域住民たちは、単なるサービスの受け手にとどまらず、必要があればセツルメントの運営を支えようとする主体的な人々であったことが、興望館セツルメント職員であった瀬川和夫氏へのインタビューにおいて次のようなエピソードの中からうかがえた。

【エピソード1】 興望館セツルメントでは早い時期から保育事業において給食に取り組んだ。

そして、困窮世帯に対しては給食の費用を減免していた。「給食の赤字は後援会が持った。これだけの費用が掛かりどういった効果を上げるというのがあって、それを後援会組織でサポートしていた。卒業式の席で後援会長さんが、今度は子どもをお願いする立場でなく、応援する立場になってくださいね、と後援会の勧誘を必ずやった」

【エピソード2】 S20年3月10日の東京大空襲のとき、吉見館長の提案で、興望館脇の線路土手を歩いて逃げる人々のうち、乳児を抱えたお母さん達を呼び込んで、炊き出しを行った。「蓄えてあった食糧を全て使い果たしたところ、翌日、町内会で集めた米が届けられた。とても貴重なお米を。『興望館は自分達のやらなきゃならない仕事を代わりにやってくれているんだ』と興望館のために応援しなくちゃというのが非常に強かった」

【エピソード3】 同じく戦時中に興望館が疎開する時、「沓掛に荷物を送る際に、貨物線が入る荷物の積み下ろし駅だった東武線の曳舟駅まで、町内会の大人たちがみんな運搬してくれた。自分達の荷物の疎開が心配な時に、興望館のことを喜んでやってくれた。こ

れをやったら自分達の先のことがわからないじゃないか、ということなしにやってくれた。」「日常生活のなかで、地域と興望館が一つになっていた」

これらのエピソードからうかがえることは、地域の人々がサービスの受け手として存在しただけでなく、興望館セツルメントを支援する立場として主体的に行動したことである。戦前戦後の公的助成が不十分な中でまた、戦争という危機的な状況下で民間社会事業が存続し続けることは多くの困難があったわけであるが、施設と地域住民とが双方から支援しあう関係があり、興望館の存在を地域住民たちが自分たちのシンボルとして支えようとしたことがわかるエピソードである。

6.3 興望館セツルメントと地域社会の関係性についての考察

戦前の興望館セツルメント利用者及び職員へのインタビュー記録から、興望館セツルメントの利用者層、地域住民特性、地域社会と施設との関係性についての推論を行ってきた。その中から見えてくるのは、興望館セツルメントが長い期間にわたって事業を展開、継続してこられた基盤に、施設と地域住民との間において独自の関係性が築かれていた事である。

まず、利用者層分析からわかることは、興望館セツルメントが地域の幅広い利用者層を事業対象にしていたことである。子育てをする母親、乳幼児、学童、青年、工場労働者、就労困難な婦人、などに対して対象別のサービス提供があり、医療サービスの提供は老若男女誰でもを対象とした。また、地域住民のニーズやモチベーションに応じて、日常的に利用するサービスから回ごとの行事参加まで、有料のものから無料まで、実に柔軟な構造を持った窓口設定を地域社会に対し行っていた事がわかる。このことによって、地域社会の広いニーズを発見し対応する事ができただけでなく、各住民層を順次利用者としてとりこむことで施設基盤を地域の中で固め、様々な立場の人々に興望館セツルメントを理解してもらい施設側のメリットも大きかったと思われる。現在の社会福祉施設は要介護高齢者、知的障害者などのように事業対象を限定して事業を行っている場合がほとんどで、それは、より専門的なサービスを提供できるメリットもある反面、社会福祉施設が地域社会のある一部分の実態だけを切り取って対象としているため、社会福祉施設と地域社会との関係も限定的なものにとどまるデメリットがある。住民各層のニーズは異なっているにもかかわらず、社会福祉施設が地域社会全体を視野に入れて機能していこうとする運営の視点は現在においても学ぶべき点があると考えられる。

次に、社会福祉施設が地域社会の中に創設し発展していくためには、施設側が一方向的に住民の福祉ニーズに応えるエネルギーの方向だけではダメであり、そこに施設の存在を受け入れる地域社会側のエネルギーの作用も大きく影響するということである。興望館セツルメントが対象とした地域は、表面的に見れば、低所得で教育文化度の低い地域であったが、興望館セツルメントが意図した「人々の文化的生活の向上を図る」という目標理念を受け止めて、自身の生活の中に新しいライフスタイルを取り込む力を持っていた。戦前期におけるセ

ツルメントの盛り上がりは、興望館セツルメントの周辺地域に代表されるような、古い地域社会から新天地を求めて集まってきた人々の新しい生活様式への意欲、核家族という家族形態、旧来の権力構造に支配されない新しい近隣社会、という取り入れる側の地域社会のエネルギーとセツルメント運営側のエネルギーとの両方の組み合わせがあって、初めて成り立った現象であったと考えられる。現代の生活支援において、エンパワメントアプローチによる自立支援の考え方が重要視されているが、そのエネルギーを当事者に還元される個別のサイクルとして捉えるだけでなく、社会福祉施設をも育てるエネルギーとして認識していく視点を興望館セツルメントの歴史に学ぶ事ができるのではなかろうか。

更に注目したいのは、興望館セツルメントが歴史の中で遭遇した経営の限界や存続の危機を乗り越える時に果たした地域住民の支え手としての主体性である。東京大空襲の時のエピソードに見られるように、施設が行った救済行為を「自分達がやるべきことを興望館がやってくれている」という地域住民側が自らの問題として主体的に捉える視点を生み出したことは注目に値する事柄である。現在の介護保険サービスに象徴されるように、福祉サービスは行政が整備し、事業者が公的財源を導入してサービスを売り、地域の利用者がサービスを購入するという構図とは全く異なる福祉サービス供給の主体論である。国民として納める税金が福祉財源として公的に管理されていくことが無かった時代の民間社会事業の財源は寄付に依存する部分が大きかった。寄付行為は市民が自分の持つ資源を具体的な福祉事業を特定して応援するという供給関係がわかりやすいメリットがある。国家規模での財源システムは一市民にとっては、手の届かない距離にあり「共助」という理念を肌で感じる機会が少ない。その結果、社会福祉施設を地域住民が直接支えているという実感は持ちにくい。社会福祉施設を媒介にして地域住民が主体的に福祉共同体を形成していくという構図が興望館セツルメントにおいて実現されていたという歴史事実から、セツルメントという事業のあり方の有効性を今日的に学ぶことができると考える。

7. おわりに

大正から昭和初期に英米から紹介されたセツルメントという社会事業形態は都市の下町に瞬く間に広がり、戦争により事業継続が困難となった後、終戦後は社会福祉事業法のなかに登場することなく姿を消していった。セツルメントで行われた各事業が戦後はそれぞれ独立した事業として専門分化し発展して行ったと捉えることもできる。

これまで述べてきたように、都市の下町に形成された工場労働者居住区には貧困や住環境の劣悪、不衛生、乳幼児死亡率の高さ、教育機会からの疎外、児童の不健全な育成環境、病気、低所得などの生活問題がさまざまな形をとって混沌として存在していた。それらの問題は一家族の中に複数の要素が関連しあって生活困難を生み出しているため、その問題解決に当たっては各問題に断片的に対応するのではなく「家族」「地域」という塊で対象化することが求められた。社会事業の専門性や組織化が未分化だった時期の産物として、また、社会事業の発展段階の産物としてセツルメントが存在したというだけでなく、対象となった地域

社会の側にも、ある資本主義発達段階に登場した特殊性があり、それがセツルメントという独自の社会事業の方法論を有効に成り立たせていた。また、地域住民はセツルメントによる救済の対象として存在しただけでなく、セツルメントによる支援を生活に取り入れながら、新しいライフスタイル、新しい地域連帯、新しい社会事業施設との関係を生み出していった。

日本の社会福祉事業がどのような発展過程をたどってきたのかを歴史的に評価する時、セツルメントは戦前における象徴的な意味をもつものであるが、セツルメント発展の背景にあった地域社会を分析することで、社会事業の展開が理事会や職員の運営側の力量によってのみ行われるものでなく、それを受け入れ利用者としてかかわっていく、地域住民側の力にも支えられていくものである事実を学ぶ事ができる。社会福祉施設が制度に基づいて安定的に運営されるようになった戦後半世紀に社会福祉施設に働く人々の多くは地域社会との関係で自らの存在を第一義的にとらえる認識を薄めていった。社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉法人の存在理由が問われ続けるなかで、あらためて、制度の皆無に近かった戦前における民間社会事業、なかでも特にセツルメントの歴史から社会福祉施設と地域社会の関係のあり方について学ぶ今日的意義があるのではなかろうか。

注

- [1] 中央社会事業協会「日本社会事業年鑑」大正9年度創刊～昭和18年度版（「大原社会問題研究所版複製」文生書院、東京、1975年）におけるセツルメントについての記載は、社会事業における分類位置づけや呼称が次のように変遷している。T11年版 社会教化事業に含まれるセツルメント事業→T13年版 セツルメント事業として独立分類→S8年版 社会教化事業に含まれる隣保事業
- [2] 「日本社会事業年鑑」によれば、毎年度の雑誌掲載のセツルメント関連文献数は、T12(3) T13(5) T14(7) S7(10) S10(28) S11(20) S12(13) S13(2) S14(2) S15(2) S16(1) である。また、T10～S14雑誌「社会事業」にはセツルメントまたは隣保事業などの明確なセツルメント関連記事、論文と思われるものが合計74件掲載されている。
- [3] 木原活信「J. アダムズの社会福祉実践思想の研究」川島書店、東京、P239、1998年、によれば、アダムズ存命中にハル・ハウスを訪問した日本人は、生江孝之や賀川豊彦等15人が記載されている。
- [4] 中央社会事業協会「全国社会事業名鑑」（社会福祉調査研究会編「戦前期社会事業資料集成」図書センター、東京、1985年）「社会事業名鑑」は中央慈善協会によるT9年版「日本社会事業名鑑」、中央社会事業協会によるS2年版とS12年版「全国社会事業名鑑」が出版されている。
- [5] 墨田区役所編「墨田区史（前史）」1978年
- [6] 近現代資料刊行会編「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会局調査報告書 第51巻 寺島市民館を中心とする環境調査」近現代資料刊行会、東京、P7～33、1995年
- [7] 西條億重「厚生館の地域と事業」復刻版、社会福祉法人厚生館、東京、P1～30、2006年
- [8] 近現代資料刊行会編「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会調査報告書 第20巻 東京市家計調査統計原表 東京市S3。」近現代資料刊行会、東京、P204～274、1995年
- [9] 近現代資料刊行会編「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会調査報告書 第31巻 東京市

不良住宅地区調査 東京市社会局 S7.3」近現代資料刊行会, 東京, P159 ~ 199, 1995年

- [10] 近現代資料刊行会編「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会調査報告書 第50巻 東京市新市域不良住宅地区調査 東京市社会局 S11.3.31」近現代資料刊行会, 東京, P7 ~ 233, 1995年
- [11] 近現代資料刊行会編「日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会調査報告書 第32巻 死亡並死産調査 東京市社会局 S7.3.31」近現代資料刊行会, 東京, P142 ~ 258, 1995年
- [12] T7年に現在の墨田区太平町に創設された賛育会病院においても、妊産婦や乳児を核とした医療保護を事業としながらも、日用品販売、授産、託児、などのセトルメント的な活動を展開している。T5年に現在の葛飾区で保育園を創設した葛飾学園においても米や薪炭に販売、震災時の簡易宿泊、小児無料診療所、牛乳配給、などの事業を行っている。いずれも、核となる事業のほかに地域住民の生活改良の視点をもっていたと考えられる。
- [13] 昭和4年から24年までの長い期間にわたって、幼稚園、学童クラブ、日曜学校、北斗星・上級生クラブ、青年会などの興望館プログラムに幼児期から青年期を通じて参加した興望館利用者。
- [14] 昭和34年ごろに興望館幼稚園に入園し、幼稚園時代、小学校時代、女学校時代、師範学校時代を通じて興望館プログラムに参加し続けた。兄弟3人とも興望館とのかかわりの仲で育ち、母の初芝ヤス氏も母の会や矯風会の活動に積極的に参加していた。
- [15] 瀬川は神学生であった昭和15年6月からキャンプボランティアとして興望館にかかわり、昭和17年から21年9月まで職員として働いた。興望館退職後は厚生省勤務、協会牧師を経て、現在は社会福祉法人興望館の理事長を務めるほか、吉見静江や興望館に関する著作がある。
- [16] 山田は大学時代に貧困問題に関心を持ち、興望館理事の澤田美貴氏の紹介で昭和12年から14年10月まで、職員として学童クラブなどを担当していた。興望館退職後は社会事業研究所を経て、大阪府と京都府で児童相談所所長などを務める。
- [17] 吉見はニューヨーク・スクール・オブ・ソーシャルワークで2年間社会事業及び経営法を勉強した後、1929 (S4) 年から1947 (S22) 年まで興望館館長、後に理事を務める。厚生省児童局保育課長に請われて興望館を退職。
- [18] 大正9年の誕生から89歳の現在に至るまで、数年を除き、興望館近くに住居の地域住民。戦後に長男、孫が興望館保育園や学童クラブ利用。本人は現在、「お食事友の会」に参加。インタビューにおいて「当時、子ども達が遊んでいると、外国人が興望館への行きかたを聞いてきて、子ども達は、セトルメントという発音を聞き分けて、道を教えた」というエピソードが語られている。
- [19] 三浦は昭和5年9月から9年8月までボランティア及び職員として興望館にかかわり、妻のマサエも3年間ほど保母として興望館で働いていた。インタビュー記録において、青年部の活動、近隣工場労働者との交流についての回想が語られている。興望館退職後は函館や秋田婦人ホーム、秋田県社会福祉協議会の仕事に携わる。

Summary

Significance of Settlement Movement for Today's Social Work

— A Consideration for the Administration of Social Welfare Facilities from the History of Settlement —

Minako Suzuki

The settlement movement that had developed in the late Taisho and the early Showa, is one representative model of social work before the war and a source of community work in Japan. By the main subject, the first, I focus three points, the sudden change, the incidence of poverty and the birth of new habitants in the community, as factors that developed settlement movement. Next, I view that how did the settlement staff recognize their users and how did they make the relationship with the community including users in those days. I would like to learn the mechanics that developed and supported social welfare facilities by the dynamics between the change of community, the energy of new habitants and the administration of facilities from the history of the settlement.

Keywords Settlement, Community, Slum, Administration of Social Welfare Facility, Honjo and Mukoujima Ward

(2011年5月19日受領)