

戦前日本の貧困者救済と在日朝鮮人 方面委員制度を中心に

許 光茂 (HUR KWANG-MOO)

序章 問題意識と課題設定

本稿は、戦前日本の朝鮮統治によって生れた大量の日本「内地」渡航者に焦点をあて、彼らのおかれた差別的な状況を貧困者保護救済という側面から明らかにし、従来解明されることになかった国・地方行政による朝鮮人差別を歴史実証的に明らかにすることを課題とするものである。さらに、このことを通じて戦前日本の社会事業における朝鮮人の位置づけを試み、社会事業研究に新たな新事実を付け加えることを課題とする。

戦前「内地」朝鮮人の貧困者保護救済問題は、ほとんどの場合、本格的な研究対象となり得なかった。なぜならば、戦前の「内地」朝鮮人の場合は、「労働」を目的に渡航した「強健な」朝鮮人がほとんどで、病弱で労働不能の貧困者と考えられ勝ちな被保護救済対象者とは程遠い存在だと思われたからである。事実、このことを裏付ける如く、貧困者を対象にした調査報告書では、朝鮮人の占める比重は注目に値しないほど小さく、やはり上記のような認識が間違っていないかのような印象をうける。

ところが、そうしたなか、他方では朝鮮人の窮迫した生活状況が官憲によって次々と調査報告された。それらは主に朝鮮人の近況を調査したもので、そのなかには朝鮮人が保護救済の対象になってもおかしくない窮迫した生活ぶりが綴られており、またこのことは後の朝鮮人の証言あるいは経験等でさらに信憑性を増していった。

一方における朝鮮人貧困者の不在と、他方における朝鮮人の窮乏化・貧困者化、この乖離は一体どこから生じたものなのか。いままでの研究では、この乖離に疑問を投げかけることなく、在日朝鮮人史研究、社会事業史研究、都市下層社会研究、各々の研究領域に閉じこもったまま現在にいたっている。

本稿では、戦前朝鮮人の「内地」渡航と定住は、多くの場合、都市下層社会への流入 定着 沈澱の過程にほかならなかったという視角にたち、上記指摘した乖離に強い疑問と問題意識をもって、戦前日本における貧困者救済と朝鮮人との関係を実証的に明らかにし、戦前社会事業の性格を問いただすことにしたい。

第1章 戦前貧困者問題をめぐる諸団体の動向と救貧法制

本章のねらいは、戦前の貧困者救済をめぐる体系を明らかにすることによって、日本の救貧

法制の理解を深めるとともに、方面委員制度の位置づけを明らかにすることにある。

戦前日本の貧困者救済は、明治以降行政主導の下で行なわれ、それが行政の在り方にそって「慈善事業」段階 「感化救済事業」段階 「社会事業」段階 「厚生事業」段階に発展していった。社会事業という名のもとでの貧困者救済は、このような体系的発展を遂げるにつれ、天皇を頂点に行政官僚、社会事業家、一般人にいたるピラミッド構造のなかで、上から与えられる「恩恵」として定着していった(第1節)。

その際、とくに「社会事業」段階から「厚生事業」段階にいたる時期(30年代)が注目される。この時期の動向を、社会事業諸調査研究組織を中心に検討してみると、実は日本の社会事業体系化に大きく貢献する諸研究や諸施策が、同時期における調査研究機関(諮問機関)によって次々と生み出されたことがわかる。しかし、残念ながらそれらの多くは、いわゆる15年戦争期において、労務動員・兵力供給といった歪められた目的にそったものであった。とはいえ、同時期において戦後社会保障・社会福祉の原型となる主要救貧法制が制定・整備されていったことは注目すべきである(第2節)。この動きは、同時期における朝鮮人の保護救済問題の推移とはまったくかみ合っていないので、注意を要する。

以上のような中央の救貧行政の動向のなか、救貧法制においては「恤救規則」から「救護法」(1929年制定、32年施行)へと大きな制度改革が行なわれた。「救護法」は、日本ではじめて貧困者救済に対する国家責任を明示した画期的なものではあった。そして、「救護法」の誕生によって被救済者の枠も以前よりは大幅に拡大された。しかし、やはり労働不能の貧困者のみを対象とする厳しい「制限扶助主義」を保持しており、質的な飛躍はまったくみられなかった。貧困者救済に公費をしる国の体制はなおも堅持されたままであったのである(第3節)。

公的救貧法制の不完全さは、部分的・応急的救貧立法の成立で補おうとされたが、実際の貧困者救済は、各地方における任意救護に多くが委ねられていた。その地方の任意救護の代表的存在が、方面委員制度であった。

第2章 方面委員制度の実施と貧困者の保護救済

本章では、貧困者救済をしる国の救貧行政にとってかわり、実質的な保護救済業務を担当してきた方面委員制度についてその歴史的意義を明らかにすることを課題とした。

方面委員制度は、「米騒動」における下層民の暴動を経験した地方行政が、下層民に対する何らかの対策の必要性を痛感して生まれたものであった。

方面委員制度は、大阪を発祥として全国すべての道府県(朝鮮、台湾、「関東州」、「樺太」にも普及)に普及していった。大阪府方面委員制度には、常設調査考究機関という独特な機能が持たされたが、これは当機関の創設者林市蔵(設立当時大阪府知事)の、自らの経験に

基く発想によるものであった。方面委員制度が、監獄学の泰斗小河滋次郎を中心とした研究スタッフによって体系化されていったにもかかわらず、林市蔵を「産みの親」と称えるのはこの理由からであるように思われる。それゆえ、方面委員制度は林個人の保護救済機関であるかのような印象さえ見られ、その権威は並みならぬものとなっていった(第1節)。

方面委員制度は、当初貧困者の調査を任務としていたが、次第に保護救済にまで手を伸ばすようになった。これによって、日本では初めて 常時、隈なく貧困者調査が行なわれ 救済現場に密着した貧困者保護救済が可能になったわけである(それゆえ戦時期には住民の統制監視機関に組み込まれていくが)。しかもそこで得られた貧困者規定および調査が以後の社会調査の基本となるという、歴史的な意義を有していた。注目すべきことは、方面委員制度の設立以降、保護救済を要するとされた貧困者が、漸次方面委員が認定した「カード階級」(方面委員が調査した貧困者をカード形式の台帳に記録したことに由来した名称)に収斂していったということである。もはや「カード階級」でないと、保護救済の対象とはなり得ない事態になっていったのである(第2節)。

さて、朝鮮人は方面委員制度とどのような理由で接点をもつのであろうか。実は、方面委員は、貧困者と日ごろの接触がもっとも多い中間層に委嘱されており、したがって朝鮮人との接触ももっとも多かったと思われる(第3節)。事実、方面委員はスラムを中心に朝鮮人と多く接触したのである。しかし、もっとも重要なことは、方面委員制度の重点事業が事後的「救済」ではなく、事前の「防貧」にあったということであり、この「防貧」の対象が、「カード階級」でいうと第2種の「働く貧民」であったということである。そして、「内地」朝鮮人の多くは、この第2種に該当するものであったのである。ここで初めて朝鮮人は、貧困者保護救済問題と強い関わりをもつことになるのである(第4節)。

第3章 朝鮮人の「内地」渡航と都市下層社会への流入

本章は、朝鮮人の「内地」渡航と「在日」としての形成過程が、多くの場合、都市下層社会への流入 定着 沈澱過程にほかならないという本稿の視角を、朝鮮人の京都市下層社会への流入、正確には「被差別部落」への流入を通じて明らかにするものである。そして、さらにこの過程を通じて、貧困者たる朝鮮人の性格を日本人「部落民」との比較検討から実証的に具体化するものである。

京都の都市下層社会は、長い歴史をもつ停滞的性格の強い下層社会であって、そのような性格は京都市を代表する下層社会の一つである「被差別部落」と強い結びつきをもった(第1節)。京都市下層社会を代表する「被差別部落」への朝鮮人の流入は、実は、都市下層社会を通じた「内地」への定着を志向するものであった。これは、1920年代後半から30年代にかけて

の朝鮮人の流出形態、「出稼」から「定住」への転換と符合するものであって、したがって、朝鮮人の日本での定着が日本社会のどの階層と接点をもつのかを具体的に示すものでもあったのである(第2節)。

さらに「被差別部落」の内部において朝鮮人の生活水準を検討してみると、朝鮮人の生活水準というものは、概ね「被差別部落民」と重複ないしやや下回る程度のものでしかなかったことがわかった。つまり、朝鮮人は京都市を代表する貧困者とほぼ同じかそれをさらに下回るものであったのである。

このことから、「被差別部落」に代表される京都市下層社会への朝鮮人の流入は、都市下層社会を拡大・再生産するばかりではなく、保護救済対象である貧困者の拡大をももたらすものでもあったということがわかるのである。

ところが、それにもかかわらず、貧困者の保護救済においては、朝鮮人の中での被救済者の割合は「被差別部落民」のそれに比べて5倍にも及ぶ格差をつけられていた。この保護救済における格差については、一般的に朝鮮人の高い流動性や、言語の不通など、貧困者把握の隘路が原因として挙げられてきたが、それだけでは不十分である。なぜならば、当時はこれら貧困者把握の隘路を克服する諸条件 例えば、流動性の高低に関係なく把握するケースも存在したし、また朝鮮人の言語の不通を補う朝鮮人の「内地」経験者が或る程度の厚みをもって堆積していたからである。しかし、朝鮮人を方面委員に委嘱し「調査の隘路」を除去することはまったくみられなかった(第3節)。

京都市の場合は、京都市下層社会に特徴的な停滞性・歴史性から、かかる差別的実態がもたらされたとも思われる。しかし、朝鮮人保護救済の差別的実態は、次にみるように、特定地域に限定されたものではなかった。

第4章 方面委員制度における朝鮮人貧困者の保護救済

被救済者となれたはずの多くの朝鮮人貧困者に、一体どのような処置がとられていたのか。本章は、朝鮮人保護救済における差別が、特定の地域のみにもみられたものではなく、6大都市のどの貧困者救済においても普遍的にもみられたものであったことを実証的に明らかにするものである。その際、朝鮮人の最大の集住地であり、しかも方面委員制度の発祥地でもある大阪を中心に、朝鮮人処遇問題 行政による朝鮮人貧困者差別のロジック・思惑 の背景をも明らかにする。

大阪を日本最大の集住地とする朝鮮人の流入動向は、戦前(戦後も)一貫してかわることはなかった。そこでの朝鮮人の生活は、前章でみた「被差別部落」での生活と別段異なるものではなかった。否、6大都市いずれにおいても同様であった(第1節)。

そこで、さらに朝鮮人の貧困者たる性格を、より客観的かつ具体的に示すために、6大都市にわたって、「カード階級」全体の生活水準と朝鮮人のそれとを平均月收入で比較検討した。さらに、「カード階級」全体の世帯構成人員別生活標準額を朝鮮人にあてはめると、朝鮮人のどのくらいが保護救済の対象となるはずかを検証した。その結果、朝鮮人は「カード階級」の第2種(いわゆる「働く貧民」)と重なり、またはそれ以下であることが判明した。ところが、それにもかかわらず、実際に「カード階級」として認定され保護救済をうけた朝鮮人は、ごく一部しかいないことが明らかになった。何故にこのような結果になったのであるか。それは、行政側が朝鮮人を保護救済の対象から積極的に排除しようと意図し、貧困者規定に「二重規準」を設けていたからであった(第2節)。

この「二重規準」たるものは、どのようなロジックと背景をもって設定されたものなのか。それを探るためには、「カード階級」を生み出した大阪府方面委員制度を取り上げ、その内部において考察しなければならない。大阪府では、もっとも早い段階と思われる朝鮮人貧困者に対する対策が次のようなロジックのもとで行なわれていた。その行政側のロジックというのは、一方における朝鮮の生活様式・文化からの脱皮と、他方におけるその容認・利用という、一見して相容れない二側面をもつものであった。とくに、後者は「二重規準」設定のロジックとして用いられたのである。つまり、朝鮮人は「内地人とは生活様式が異なり、頗る単純である為」「その生活程度極めて低位にして内地と同一の規準によりて取扱ふを得ざる」というものであった。さらに、「二重規準」による朝鮮人差別の背後には、方面委員制度の権威 = 林市蔵の朝鮮人貧困者切り捨てを暗示する公言(「朝鮮人を世話する等の事は方面委員の仕事以外の仕事である」)があったのである(第3節)。

「二重規準」によって多くの朝鮮人が、貧困者保護救済から排除され、したがって戦前貧困者調査報告書から朝鮮人は大量に漏れることになったのである。今ようやく、朝鮮人と社会事業研究、都市下層社会研究は、「二重規準」を媒介にその強い関係を修復することができるのである。

貧困者保護救済における朝鮮人差別の実態は、戦前変わることなく継続したが、しかし、ただ単に「二重規準」によって戦前をストレートに理解することはできない。なぜならば、30年代半ば、かつてない朝鮮人に対する政策が、政府レベルで全国一斉に採られたからであり、このような本格的な朝鮮人政策をふまえて、さらに朝鮮人差別の「二重規準」を吟味しなければならないからである。

第5章 朝鮮人対策の転換と朝鮮人保護救済の形骸化

そこで、第5章では、朝鮮人対策の歴史的な転換がみられた30年代の半ば(「内鮮融和」か

ら「同化」へ)以降に焦点をあて、朝鮮人の保護救済問題がどのように展開されたかを明らかにすることを課題とした。

1920年代半ば～30年代半ばにおける「内鮮融和」団体を通じてとられた「内鮮融和」策(「内鮮融和」は、1919年朝鮮における3・1独立運動以降、「武断政治」から「文化政治」への政策転換とともに盛んに叫ばれるようになったが)は、「関東大震災」時の朝鮮人大虐殺という朝鮮人・日本人の民族的葛藤を契機に、朝鮮人の懐柔策として運用された。とくに、行政主導の「内鮮融和」団体は、朝鮮人の貧困者たる性格を念頭に保護救済を主な事業内容として運用されていたのである(第1節)。

ところが、かかる朝鮮人対策は、1935年を前後にとられた「同化」政策によって再編を余儀なくされ、上記の行政主導の「内鮮融和」団体もこの趣旨にそって再編され生き残りを図ることとなったのである。「内鮮融和」団体の役員層では、社会事業関係者の退陣という現象が広くみられた。

「内鮮融和」期における朝鮮人の保護救済は、協和事業(「同化」を内実とする諸対策)においては、実質的にこれを放棄する方針を打ち出していた。「同化」政策は、前段階の朝鮮人対策を「誤謬」とする判断にたってその正当性を主張しており、したがって当然保護救済中心の対策は「誤謬」とみなされることとなった。さらに、あらゆる朝鮮人問題(保護救済問題も)は、究極的には日本人への「同化」を通じて解決されるとされた。

さて、「同化」政策によって朝鮮人貧困者差別はどのように変化、変貌したのか。「同化」政策においては、「内鮮融和」期に隠れていた差別のロジック(「二重規準」のロジック)が公に堂々と宣言されたのである。そのロジックは、「民度の差」による両民族の「区別」にかわっていた。ただし、これは「内鮮融和」期の「二重規準」のロジック、それとソックリである。ところが、差別からの脱出は「同化」によって勝ち取るものだと思われていた朝鮮人には、これが何を意味するものかわかるはずがなかった。研究史上「同化」政策と差別との矛盾した関係は明らかにされたものの(宮田節子論考)、こうした矛盾関係をもとに、実際にどのように差別が行なわれたかは未だ明らかにされていない。「二重規準」から「区別」へのロジックの継承とそれによる朝鮮人の排除は、まさに「同化」政策における朝鮮人差別を明らかに示すものであったのである。その結果、朝鮮人保護救済は、同時期に採られた一般救貧行政とは実に対照的な動きを描きながら縮少していった(第2節)。

こうしたなかで方面委員制度は、依然として朝鮮人保護救済の積極的な活動をみせることはなかった。方面委員制度は、朝鮮人の日本人への「同化」政策に背くどころか、かえって体制側に密着した活動を展開していったのである(第3節)。

終章 総括と課題

本稿は、在日朝鮮人史研究、都市下層社会研究、社会事業史研究等、いずれの研究領域においても見落とされてきた朝鮮人貧困者保護救済問題を明らかにし、研究史上の空白をうめるものである。

戦前の貧困者救済は、行政主導のもとで、天皇を頂点に行政官僚、社会事業家、一般人にいたるピラミッド式構造を有していた。そのもとで行なわれた貧困者保護救済は、あくまでも上からの「恩恵」に徹底されており、かかる「恩恵」にあずかった貧困者には、天皇制国家への忠誠が求められた。

一方、朝鮮人に対しても、このような仕組みは基本的に変わることがなかった。ただし、朝鮮人においては、その仕組みのなかに決定的に異なる要素が内在していた。それは「韓国皇帝陛下は、韓国全部に関する一切の統治権を完全且永久に日本国皇帝陛下に譲与」（「韓国併合に関する条約」第1条）し、「相互の幸福を増進し東洋の平和を永久に確保せん」とした韓国併合の建前であった。これによって、朝鮮、したがって朝鮮人は、日本国天皇の臣民として、天皇からの「恩恵」を等しくあずかり、日本と同じような文化の享受、生活の向上をもたらされるとされたのである。そこで、天皇を頂点に与える側＝日本人と、与えられる側＝朝鮮人という関係がはっきりと成立したのである。韓国併合の名目上、逆転した関係は許されなかった。

このような関係は、貧困者救済において、より徹底的でかつ先鋭的にあらわれた。なぜならば、貧困者救済ほど与える側と与えられる側が明確に、しかも可視的なのは、他にはあまり類をみないからである。戦前方面委員制度では、朝鮮人の方面委員を必要としながらも、決してそれを探りいれることはなかった。おそらく、「非文明」の朝鮮人によって「文明」の日本人が救済をうけるような事態が起ることを憂慮したからであろう。もちろん、行政主導の社会事業関係諸団体に、朝鮮人が役員としてまったくいなかったわけではない。ただし、その場合、保護救済をうける被救護者が日本人ではなく確実に朝鮮人である場合にのみ可能であったことに注意しなければならない。

実は、これは貧困者救済における上からの「恩恵」という仕組みと相俟って、朝鮮人貧困者差別の実態をくらす役割も演じていた。日本人メンバーに徹底された方面委員制度および地方救貧行政において朝鮮人を差別するために「二重規準」を設けても、朝鮮人には知る余地がなかったのである。とくに、行政による差別は、植民地朝鮮の統治と深く関わっている関係上、決して表面化してはならず、一般社会の差別をよそ目に平然とした態度を装ってきたのである。行政による差別は、1936年の協和事業においては、日本民族と朝鮮民族との「区別」を身にまわってより深く表面の下にもぐっていった。

このように、二重・三重に仕組まれた貧困者救済の構造のなかで、朝鮮人は差別されたまま保護救済の貧困者層からはじき出されてしまい、その結果、朝鮮人貧困者問題は研究史上注

目されることなく空白のままになったのである。

ところで、貧困者救済において何故朝鮮人を差別しなければならなかったのであろうか。本稿で述べたように、「内地」に渡航した朝鮮人は朝鮮においては農家中農層にあたる身分であった。しかし、本論の第4章で検討してきたように、その大半は「内地」においてはたちまち「カード階級」に転落するくらいの水準でしかなかった。ということは、逆説的にいうと、「内地」朝鮮人よりさらに生活水準が劣ると考えられる膨大な朝鮮の農村人口は、まさしく「カード階級」そのものといってもいいものである。朝鮮半島は、韓国併合と同時に日本の基準でいう「カード階級」の増埒と化したのである。

たとえ朝鮮人といえども「天皇の赤子」として日本人と等しく愛撫するとの朝鮮統治の建前は、現実的には「カード階級」層の膨大な創出という問題に逢着した。「内地」における貧困者保護救済をしる体制をとってきた日本「帝国」は、この自ら孕んだ矛盾の解決を社会事業に押し付けざるを得なかった。こうして、日本「帝国」の矛盾は容赦なく社会事業にしわ寄せをもたらしたのであり、朝鮮人差別の「二重規準」はまさにこの日本「帝国」の矛盾を代弁するもの、象徴するものとして生まれたものであった。

以上、戦前日本の貧困者救済は、朝鮮人貧困者問題の視点をとりいれて考えると、貧困者救済をしる「制限扶助主義」だけではなく、さらに朝鮮人貧困者の差別を本質とするものであったことがわかるのである。戦前日本の貧困者救済は、日本民族中心の「排他的」「制限扶助主義」のものであった。

最後に、残された今後の課題を述べると、日本における朝鮮人貧困者救済の実態を世界史のなかで位置づける作業を挙げることができる。その場合、とくにイギリスとアイルランドの関係に注目して比較研究を試みたい。事実、戦前の行政側もこのイギリスとアイルランドの関係に非常に興味を示しており、日本と植民地朝鮮の統治をイギリスとアイルランドの統治にダブらせて考える傾向さえみられた。日本とイギリスの在り方を比較検討し、戦前社会事業にみられる「『帝国』国家の普遍性」(あるいは「日本の特殊性」)に接近していきたい。