

慈善事業・社会事業にみる災害福祉

後藤 康文

- I. はじめに
- II. 災害福祉論文の登場以前 (1870 ~ 1900 年代の慈善事業と災害)
- III. 紙誌にみる災害と社会事業からのアプローチ
- IV. 若干の考察と今後の課題

I. はじめに

災害に対する社会福祉領域からのかかわりが顕著になっている。新潟県中越地震 (2004) のソーシャルワーク活動を題材として『災害時におけるソーシャルワークの展開事業報告書』(2007。日本地域福祉研究所) が発表され、その後『災害福祉とは何か 生活支援体制の構築に向けて』(2010。ミネルヴァ書房) が出版された。その翌年、東日本大震災 (2011) が発生し、被災地支援の実践蓄積を背景に、日本社会福祉士養成校協会 (現 日本ソーシャルワーク教育学校連盟) は『災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究報告書』(2012) をまとめ、『災害ソーシャルワーク入門』(2013。中央法規出版) の出版に至った。災害によって社会福祉に関する様々な課題が提起されたことに対し、日本学術会議社会学委員会社会福祉学学科会は『提言 災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—』(2013) を発表した。ソーシャルワーク領域や社会福祉学会などからも積極的な活動・提言がされている。

台風や地震など、多くの自然災害が発生する日本において、こうした動きがみられるのは当然かもしれない。実際、高島 (1965: 27-34) は半世紀以上前に「災害問題ぬきにして社会事業の歴史は真に語りえぬほどの比重を持ってきたのである」と指摘していた。しかし、例えば上述の『災害ソーシャルワーク入門』の文献レビュー期間は 2005 年から 2013 年の 9 年間であることなど、戦前から続く社会事業史の中で「災害福祉」研究が蓄積されているのか疑問が残る。

社会事業が社会福祉事業として形成されるまでの間、多くの自然災害が発生し、高島が指摘する「真に語りえぬほどの比重」が社会事業に存在するのなら、そのアプローチとはいかなるものであったのか、その蓄積は今日の災害福祉とどのような連続性を持っているのだろうか。

本稿の目的は、社会福祉前史において、災害に対する当時の社会福祉関係者の問題意識や支援方法などを明らかにすることである。

社会福祉事業の前史は慈善事業、救済事業（感化事業）、社会事業、厚生事業に区分されている。これらはそれぞれの時代の政策や思想の影響をうけ変化してきたことから、社会事業領域における災害対応もその影響を受けているはずである。社会事業の災害アプローチは時代状況の影響をうけつつ変化してきたと考えられる。

この仮説を検証するため本稿では明治期から継続して誌歴の長さを有する『月刊福祉』の前誌をレビューし、各誌に掲載された災害福祉論文を抽出することとした。

『月刊福祉』の前誌は、古いものから『慈善』『社會と救済』『社會事業』『厚生問題』『社会事業』がある。『社會（社会）事業』は『厚生問題』をはさんで同じ誌名が用いられている。そのため発刊年が古いものを『社會事業』、新しいものを『社会事業』と表記した（表1）。なお、引用にあたっては、原誌に用いられている漢字・送りがなを可能な限り原文のままとした。

社会福祉領域の災害支援分析には様々な視点がある。例えば、宮城（2015：3-12）は、地域福祉領域から「マクロの歴史的・社会的な要因」「地理的・空間的要因」「時間的要因」「政策的な要因」「実践的な要因」「主体に関する要因」「対象に関する要因」といった7つの視点を提起した。上述の『災害ソーシャルワーク入門』では、対象、主体、構造、コミュニティといった視点を示している。『災害福祉とは何か』ではバルネラブル概念を基調に展開されている。本稿では、レビュー文献の執筆者に焦点をおきつつ、社会事業政策や社会事業史研究などを参考に分析することとした。

表1 『月刊福祉』の誌歴（『慈善』から『社会事業』まで）

筆者作成

誌名・巻号	発行者（発行巻号）	発行期間
『慈善』 1編1号-8編4号	中央慈善協会（左と同じ）	1909年7月～ 1917年4月
『社會と救済』 1巻1号-4巻12号	中央慈善協会（左と同じ）	1917年10月～ 1921年3月
『社會事業』 5巻1号-25巻12号	社會事業協会（5巻1号から8巻1号） 中央社會事業協会（8巻2号から18巻9号） 中央社會事業協会社會事業研究所（18巻10号から25巻12号）	1921年4月～ 1941年12月
『厚生問題』 26巻1号-28巻10号	中央社会事業協会社会事業研究所（左と同じ）	1942年1月～ 1944年12月
『社会事業』 29巻1号-43巻12号	中央社会事業協会社会事業研究所（29巻1号から30巻2・3号） 日本社会事業協会社会事業研究所（30巻4・5号から34巻1・2号） 中央社会福祉協議会（34巻3号から35巻5号号外） 全国社会福祉協議会連合会（35巻6号から38巻4号） 全国社会福祉協議会（38巻5号から43巻12号）	1946年6月～ 1960年12月

Ⅱ．災害福祉論文の登場以前（1870～1900年代の慈善事業と災害）

明治期において社会事業を専門に扱った定期刊行物には『慈善』があるが、そこには災害を扱った論考は確認できない。しかし、社会事業の前身である慈善事業や時代状況について、災害対策を視野に入れつつ、少々ふれておくこととする。

明治維新後、各地の救貧体制はまちまちであり、自然災害に限らず、窮民に対する一般的な処遇は県治条例(1871)により取り組まれていた。これは地方庁における事務を、政府に稟議すべきものと、地方専決で実施できるものに分けたものである。救貧政策は中央への稟議事項であり、一時的な災害に対する救貧施策は地方専決の事項である。県治条例の附則「窮民一時救助規則」では「水火風震ノ難ニ逢ヒ家畜蕩燼流シ目下凍餒ニ迫ル者」に対して、15日分の玄米を与えるなどの被災者対策をとったが「但シ身元可ナリノ者ハ比例ニ入ルヲ許サス」(第1条)というきわめて限定的なものであった。

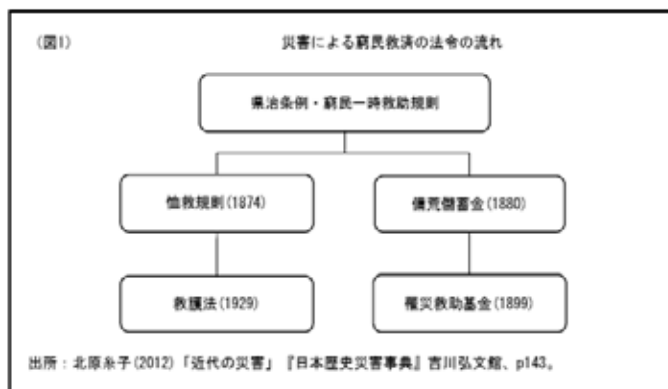
「窮民一時救助規則」は名称のとおり一時的なものであり、廃藩置県以後の県治施政を暫定的に定めたものである。やがて恒常的窮民と一時的な災害窮民に対する法的救済は別々の法体系で対応されていく(図1)。

恒常的窮民に対して「封建制社会の解体と廃藩置県、地租改正等による国民の貧困化」を背景に救済制度の創設が求められた。「農村では地主・小作制度が維持されつつ農民層の窮乏化、都市への流入が進んだ。富国強兵、殖産興業策を進める明治政府による救済制度は、無告の窮民という限定的な対象とし、かつ人民相互の情誼を基本とし、

やむを得ない場合にかぎり救済するという「恤救規則」であった(永岡2004:371-378)。政府による救済事業と並び、皇室による慈善救済もこの時代の特徴である。皇室は御下賜金による助成をもって篤志家の慈善救済事業を奨励していた。

政府による限定的救済と皇室による恩賜的救済が行われる中、1870年代には、四国・近畿・東海道・関東・奥羽大風雨の発生(1870年9月)、鳥取県の浜田地震(1872年2月6日)、島根大風雨とそれによる洪水、東京大風雨(ともに1873年の8月と9月)、浅間山の噴火(1875年と1879年)などが発生している。

これらの災害に対し救済を行う法的根拠には上述の「窮民一時救助規則」しかなかった。その後、制定された備荒儲蓄法では「人民ヨリ地租ノ幾分ニ当ル金額ヲ公儲セシメ」(第2条)ることで「非



常ノ凶荒不慮ノ災害ニ罹リタル窮民」に食料小屋掛料，農具料や種穀料を救助し，地租（国税分のみ）を補助貸与する（第1条）ものであった。この制度は災害等による一時的困窮への対応であり，地租の徴収徹底，農業生産の安定を狙いとしたもので，「恤救規則と表裏をなすもの」であったとされる（永岡 2004：前掲書）。

1880年代から1890年代の自然災害を概観すると，横浜地震（1880年2月22日），淀川大洪水（1885年6月-7月），濃尾地震（1891年10月28日），明治東京地震（1894年6月20日）といった都市を襲った災害，磐梯山噴火（1888年7月15日），熊野本宮を流出させた明治22年大水害（1889年8月19日），中国・四国・近畿地方に被害をもたらした明治25年水害（1892年7月），山形県酒田市を中心に甚大な被害を及ぼした庄内地震（1894年10月22日）がみられる。

1896年は災害が多発している。最大打上高38.2mの大津波を発生させた明治三陸地震津波（1896年6月15日），秋田県東南部で発生した陸羽地震（1896年8月31日），台風による明治29年9月洪水（1896年9月11-12日），明治31年洪水（1898年9月6-8日），別子鉱山台風（1899年8月）が発生している。

相次ぐ災害により政府は「罹災救助基金法」を成立（1899）させる。この法は，備荒儲蓄法の後を受けた20年間の時限立法であり，被災窮民の救済は備荒儲蓄法と同じく当該地方が救済すべきとする考え方であった。

社会情勢に目を向ければ，1890年代から1900年代は，二つの戦争によって農業社会から工業社会へと転換した時期である。日清戦争（1894-1895）では紡績を中心とする軽工業が，日露戦争（1904-1905）では鉄鋼を中心とする重工業が発展した。両戦争は日本の近代化の過程において重要な史実であるが，同時に多くの戦死者，傷痍軍人・軍人遺族を生み出し，戦争留守家族の生活困窮や労働児童の増大など，社会問題を発生させた。松原岩五郎の『最暗黒の東京』（1893）や横山源之助による『日本之下層社会』（1899），農商務省商工局による「職工事情」（1903）から，産業構造の転換が下層社会の形成や社会問題を出現させたことがわかる。

1890年12月6日の第1回帝国議会に，山縣有朋内閣が恤救規則改正案として窮民救助法案を帝国議会に提出した。この法案では，第1条で窮民定義を「不具廢疾長病不治ノ疾病重傷老衰其ノ他災厄ノ爲メ自活ノカナク飢餓ニ迫ル者」（下線は筆者）と「養育者ナキ孤兒及引受人ナキ棄兒迷兒」に二分している。また第2条では「市町村ノ公費ヲ以テ救助スヘキモノ」とされている。この法案は，市町村が救助の第1次責任として位置付け，地方自治と救貧政策の一体化を目指したものである。しかし，議会では「現時点では社会不安がそう深刻でもないから慈善にまかせればよい」という意見から結局廃案になる（宇都栄子 1996：27-28）。それ以後にも恤救法案（1897），救貧税法案（1897），救貧法案（1902）が出されるがすべて廃案となり成立しなかった。

救貧制度の改革が一向に進まないなか，宗教者による慈善事業が各地で展開されていく。キリスト教系では，岩永マキによる長崎の婦人同志育児所（1874。現在の浦上養育院），東京の築地孤児院（1875），神戸の女子教育院（1877），函館聖保禄女学校（1878。現在の函館聖パウロ会さゆり園等）のほか，石井十次による岡山孤児院（1887）が設立している。石井十次は濃尾地震や東北大飢饉に

より発生した孤児を受け入れ、岡山孤児院は一時期 1,200 人を超える児童を収容した。また石井亮一は濃尾地震で孤児となった少女のために孤女学院（1891。後に滝乃川学園と改称し東京府滝野川村に移転、孤児教育と知的障害児教育を行う）を開設する。

このほかにも、宣教師アリス・P. アダムスによる岡山博愛会（1891）の開始や、アメリカから帰国した片山潜が東京の神田三崎町に設立したキングスレー館（1897）など、日本でセツルメント運動が生まれていく。

仏教関係では、板敷圓照による常陸の育児院（1880）、信濃善光寺による養育院（1883）、久保田量壽による東京の同善簡易小学校（1887）、菅谷音五郎による奈良の子女育成事業（1893。現在の大和育成園）、三井貞法尼による新潟の柳原庵育児院（1893）がある。

こうした慈善事業の広がりや、貧民救済や貧困防止、不良民の矯正などを研究対象とする動きを活発化させ、1900年に貧民研究会（後の庚子会。中央慈善協会設立の推進母体）が発足する。その中には窪田静太郎、小河滋次郎、留岡幸助らのほか、後に持地六三郎、柳田國男、水野錬太郎、原胤昭らが加わった。貧民研究会の中心人物である窪田静太郎は、救貧活動の社会制度化を目指し、特別機関の設立をかねてから主張していた。

折しも大阪慈善団体懇話会（1901。後に大阪慈善同盟会）の創始者のひとりである加島敏郎が1902年に上京し、貧民研究会の会合に出席したことを契機に、窪田らから慈善救済事業の連絡研究機関である全国慈善事業同盟大会の開催を提案され、大阪に戻った加島が大阪慈善同盟会に提案披露し、賛同を得た。このような経緯により第1回全国慈善大会（1903）が大阪で開催され、日本における社会事業大会のはじまりとなった。

慈善事業は日本の「産業革命の進展による都市の貧困層の広がりや濃尾大地震、東北地方の凶作などへの対応を通して、慈善事業関係者の連携と組織化の取り組み」（永岡：2006，90）が展開されていった。そして中央慈善協会の創立に向けた動きが活発化していくが、日露戦争の勃発により事態は急変する。

第5回創立委員会（1904年2月12日）では協会設立の発表を「時局の発展に伴ひ当分時機を待つこと」、それまでは協会設立に関する事務と並行して「戦時慈善に関する事項を研究すること」、軍事「応召者家族の中救助を要すべき人員を調査すること」などが決議されている。また第8回創立準備委員会（1905年6月12日）では廃兵処遇、遺族救助、帰還兵授産、戦後の庶民教育、慈善協会設立に関し、委員の分担調査とする旨が決議されている。日露戦争は中央慈善協会の設立を遅らせただけでなく、その取り組みを戦時慈善・戦後慈善の活動へとシフトさせた。

日露戦争後2年を経過し協会設立に向けた動きが再度活発化する。第1回発起人会（1907年11月9日）が開催された一方、内務省では第1回感化救済事業講習会を1908年秋に開催することが計画されていた。民と官の双方から慈善事業推進の機運が高まり、第1回感化救済事業講習会にあわせて中央慈善協会の発会式を行うこととなった。官民の有力者、慈善事業家が一堂に会し1908年10月7日に中央慈善協会（初代会長：渋沢栄一）が設立し、その翌年、機関紙『慈善』が創刊される。

Ⅲ. 紙誌にみる災害と社会事業からのアプローチ

1. 1910年代

(1) 時代状況と災害

日露戦争の勝利は、日本の近代化を急速に進め、都市部での工場設置と富の蓄積、教育の普及をさせた一方、産業振興を優先する政策は、国民の生活を不安定にさせ、特に都市労働者の多くは劣悪な労働条件により厳しい生活を余儀なくされていた。

このような状況にあつて、不十分ながらも労働者救済を目的とする工場法が制定(1911)される。しかし「共済組合や他の企業内福利等による温情主義的対応を背景として資本家からの反対が強く」(永岡 2004: 前掲書, 373-374)、法の実施は1916年にまで遅れた。

そのような中、戊申詔書が發布(1908)され、「天皇制国家を強調する国民統合と地方・地域組織の再編成、社会主義の方向への弾圧が地方改良運動等によって進められ、それらと連動した感化救済事業の政策的展開がなされた」(永岡 2004: 前掲書 373-374)。そのため、2回目の慈善大会は名称を「感化救済事業大会」に変え名古屋で開催(1910年5月21-23日)される。主催は中央慈善協会ではなく、愛知県感化救済団体である。中央慈善協会の主催による大会開催は3回目(1915年11月15日、京都市)であり名称も「全国慈善事業大会」であったが、この大会は大正天皇即位の御大典を記念して開催されたものであり、開催日数も1日だけで、協議事項は「賀表奉呈」を含め2点だけである。さらに「第4回全国大会」は1917年11月に開催(東京)されるが「全国感化救済事業大会」と併せて行われたものである。元来、民間から出現した慈善事業とその組織化は、政策方針に沿う形に移り変わっていった。

この年代には第1次世界大戦(1914-1918)がおこっている。戦争景気による物価上昇などは、傷病兵や戦死者の遺族だけでなく、現役下士兵卒の家族などにも生活の困窮がおよび、政府は徴兵義務の履行という面からも事態を放置できず、軍事救護法(1917)を制定する。これによって内務省地方局に救護課が設置された。救護課は恤救救済、軍事救護、道府県立以外の貧院などの施設に関する事項を所掌事務とした。

この年、現代の民生委員制度の端緒である岡山県済世顧問制度(1917)が始まっている。この制度は、大正天皇から御下問を受けた岡山県知事笠井信一が県下の貧民実態調査を行った結果、県民の10%が極貧状態であることが判明し、知事が防貧対策のため創設したものである。これに続き、東京府救済委員と大阪府方面委員の各制度(ともに1918)、1919年には埼玉県、京都府、滋賀県、広島市、横浜市、青森市で同様の制度が整備された。

また内務省の救護課は社会課に改称(1919)され、慈善救護事業だけでなく労働問題も所管するようになる。これは同年に日本が国際労働機関(ILO)に加盟し、労働環境の改善が政府の主要課

題として意識されたことによる。さらに内務省は、労働運動の治安対処の視点から労働者の諸権利を認め、体制内労働運動を許容する立場へと移り、社会課を社会局へと独立改称(1920)した。当時、農商務省など各省に分かれていた労働行政を勅命でもって統一したものである。社会局は2課体制であり、第1課では「罹災救助、窮民救助、其他賑恤救済」や「軍事救護」「職業紹介、授産事業其他失業ノ救済防止」「其他他ノ局課ニ属セサル社会事業」に関する事、第2課では「感化教育其他児童保護」や「共済組合及小資融通施設」「民力涵養」「社会教化事業」に関する事を所掌した。恒久的窮民と災害による一時的窮民の救済制度体系は別々のままであるが、所管する行政体制は一定の統一がはかられた。

1910年代の災害には、明治43年関東大水害(1910年3月)、桜島噴火(1914年1月12日)、秋田仙北地震(1914年3月15日)、大正6年東京湾台風災害(1917年10月1日)、大正7年豪雪(1917年12月・翌年1月)がある。

(2) 災害福祉論文の分析

『慈善』が『社会と救済』に改称・発行され、そこには4編の災害福祉論文を確認できる。うち3編が1910年代の掲載である。

①渡邊勝三郎(1917:9-10)「災害と救済」『社会と救済 1巻2号』

この災害福祉論文の執筆者は当時、内務省地方局長である。大正6年東京湾台風災害を取り上げたものだが、この災害による被害は、東京市京橋区・深川区・本所区など、東京湾沿岸域や隅田川沿いで当時の細民地区に集中している。

論文では、中央慈善協会や「東京府慈善協会の活動によって各種の救済団体の間に於ける連絡統一が保」たれ、「医療、幼児保育、養老、職業紹介等の事業の連絡を図った」とされている。

「風水の災害に限らず」災害を契機とする「救済は組織的になり、統一的になり、一般的にならなければならぬ」ものであり、都市部や地方、市や府県は「互いに連絡を計り統一あらしむる様にせなければならぬ。中央慈善協会は、此等の任に當るのを以て事業の一として居る」。広域災害に際して中央慈善協会やその下部組織の相互連絡は「最も有効な働をなし得る」もので組織的対応の必要性を強調している。災害支援は慈善協会の機能の一つであり、その連絡調整機能は、慈善協会相互の連絡、慈善協会と行政、医療や養老、職業紹介など関連領域との調整、行政統治圏域の横断的対応を機能として位置付けている。

②古館清太郎(1917:75-80)「暴風雨の跡を訪ねて」『社会と救済 1巻3号』

執筆者の古館はトルストイやドストイェフスキイなど、ロシア文学・思想の翻訳家である。

その内容は、古館が台風通過後に親戚宅を訪ねる道中の被災光景、訪ねた親戚宅の妻の体験談、巡査が死骸の身元確認をその夫・子に問う光景、その死骸が自身の子を助けようとし自らが絶命するまでの経緯、高齢女性が老いのため自分の避難をあきらめ家族を逃がしたが結局避難した家族は亡くなり高齢女性が助かったという伝聞など、被災地の状況が生々しい文体で記された手記

(あるいはレポート)である。

③太田子太郎 (1919 : 30-35)「災害と精神神経病」『社会と救済 3巻1号』

掲載誌では執筆者は医学士となっているが詳細は不明である。「大火、大地震」や「洪水」との遭遇を「精神的原因に因る精神病」(外傷性神経症、恐怖性神経症)の発症要因にあげている。被災者の心理的病理と災害との関連についてとりあげたものである。

2. 1920(大正9-昭和4)年代

(1) 時代状況と災害

1900年代がセツルメント活動の萌芽期、1910年代が慈善事業の組織化の時代であるなら、1920年代はセツルメント運動や隣保事業が官民で発展していく時期にあたる。「民間ではキリスト教系の興望館セツルメント(1919)、本所基督教産業青年会(1923)、基督教ミード社会館(1923)、淀川善隣館(1925)、仏教系ではマハヤナ学園(1919)、光徳寺善隣館(1921)、四恩学園(1920)が、公立では大阪市立北市民館(1921)をはじめ、東京、横浜などで市民館、社会館などの名称で設置」が進んでいった(永岡:1997, pp.396-397)。中央慈善協会も「社会事業協会」と改称(1921年3月)し、中央慈善協会時代から重視していた社会事業従事者の知識向上のため、第1回社会事業講習会(1925年2月-5月)を東京親隣館というセツルメント施設で開催する。

社会情勢との関わりから見れば、1920年代は第1次世界大戦(1914-1918)の好景気から一転して恐慌を迎える。また関東大震災(1923年9月1日)、金融恐慌(1927)などが相次ぎ、数多くの生活困窮者が発生し、恤救規則など一時的な救済対策では対応が困難になっていった。

こうした中、首都である東京府やその周辺の関東地方1府6県は関東大震災によって大きな被害をうける。関東大震災は震災恐慌を発生させ、当時の「政府はアメリカ・イギリスより外貨を求め、社会不安と治安維持のため戒厳令を敷き、『鮮人暴動』の流言」をおおることから、多くの労働運動家などの処罰や治安維持法(1925)を制定させた(浦辺1988:108)。

この震災で社会事業協会も庶務部事務所や地方改善部事務所(ともに京橋区)が全焼したが、災害直後の避難者に対する救護活動、全国から寄せられる救援物資の分配業務などに対応しなければならなかった。社会事業協会は内務省社会局の一室に仮事務所を設置し、臨時救護部を設け、地域内の社会事業団体に対する訪問調査を行い、被害程度、職員や被保護者の死傷状況などの把握・集約に取り組んだ。

労働者や低額所得者に対する経済保護を目的とした公益質屋法(1927)が生まれ、内務省社会局に設置された社会事業調査会の答申「一般救護二関スル体系」(1927)をうける形で救護法(1929)が制定された。救護法により公的救護の対象者が拡大されたが、扶養義務者が扶養できる場合は対象から除外された。また扶助の種類も4種類(生活、医療、助産、生業)に拡大され、埋葬費も支給することとした。救護の方法は居宅救護を原則としたが、養老院、孤児院、病院、その他

の救護施設への収容救護も認めている。救護法は公的救護義務を確立したもので、民間の救護施設も法体系に組み入れ政府からの補助支給の法的根拠となった。

しかし、救護法の制定から施行までには数年を要することとなる。救護法施行にともなう新規の国庫負担は当時の財政規模からみて容易な額ではなく、上述の第1次世界大戦、関東大震災、金融恐慌により政府は緊縮財政をとっていたためである。救護法の施行には第2回全国方面委員会議（1929）での建議、方面委員を中心とする「救護法実施期成同盟会」結成（1930）と運動、中央慈善協会の渋沢栄一会長と内務大臣・大蔵大臣との面談（1930）、全国方面委員代表者会議（1930）での決議、救護法実施期成同盟会の声明（1931）、救護法実施期成同盟会による宮内省内大臣に対する上奏（1931）を経て、政府は競馬法を改正することで財源を確保し、救護法は実施（1932）されるに至った。

1920年代の災害には、上述の関東大震災のほか、昼食時に発生し延焼被害を招いた北但馬地震（1925年5月23日）、度重なる噴火で泥流が被害を拡大させた十勝岳噴火（1926年5月24日-1928年12月4日）、列車の埋没、脱線・転覆など鉄道被害を大きくした北陸地方の昭和2年豪雪（1927年1月-2月）、M7.3の直下型地震で活断層という用語を日本で初めて用いた北丹後地震（1927年3月7日）がある。

(2) 災害福祉論文の分析

①西村謙吾（1922：12-15）「罹災者救護事務に就て」『社会事業 6巻8号』

執筆者は「協調會善隣館」というセツルメント施設の主事であり、実務者による著である。

協調会（1919）とは、第一次世界大戦後の不況により発生した大量解雇と労働運動の高まり、ロシア革命（1917）の影響による社会主義運動の高まりを背景に、内務省は救済事業調査会を設置し、「健全な労働運動を育成するための労使協調政策」の必要性から設立されたもので「労働者側からは参加せず、学者側から比較的多くの代表者を参加させていた」ものである（堺1976：1-18）。

論文では「本館は事前に於いて豫め今回の災害の來ることを覺悟し、大要の方針を定め、施設方面にも多少の考慮を拂ひ、實地救護の衝に當つた」として、避難者・被災者救護を社会施設の役割とし、「實際救護事務に携はる特志家の爲めに聊か参考に資しよう」という意図から執筆されている。「水災、火災其の他有ゆる災害に際し應急の施設をなして避難者を救済することは至難の業である」としながらも、善隣館を「避難の場所」として位置づけた。論文では、その取り組みから「収容力の考量」（受入避難者数と施設面積）、「救済方針の確立」（老幼病者といった救済対象者と食糧供給など）、「救護の方法」（独身者や歳女及少女、傷病者といった避難者実情への注意、避難民の組合せ配慮）といった避難所運営のあり方、さらに「収容者をして如何に親和させ共同せしむべきか」といった課題を提起している。また末文には避難所運営という「貴き経験を得たことを衷心より愉快に感じた」と結ばれている。

残念ながら記述からは具体的な災害を特定できないが、おそらく大正11年8月下旬に東京市深

川区猿江裏町（現在の江東区猿江）あるいは本所区で発生した水害と思われる。

②窪田静太郎（1924：2-5）「震災に直面して」『社会事業 7巻6号』

『社会事業 7巻6号』には「震災號」と副題がつけられ関東大震災を取り上げている。

執筆者は当時の社会事業協会副会長である。執筆者による『貧民救済制度意見』（1899）は、日本の公的救済創始期を代表する論説であり、恤救規則に象徴される憐愍慈恵主義は国家の元気を消耗するもので、労働力回復が社会の利益につながるとして救貧制度の「公益主義」を主張した著者である（吉田1995：46）。

論文では、関東大震災の救護活動に関し「寧ろ成るべく此災害を利用して、以て将来の警戒とし、発展の機会とすることが最も必要である」と述べている。災害状況下「理性を無視して、唯感情のみを崇拜する傾」や「一般国民が比種人士の矯激な思想や行動を直に眞善美と呑み込んで、学者や経世家の説を聴こうともしなかつたやうな傾きのあつたことは、眞に憂ふべきの極であつた」中において、「社会は各人の協力に依つて成立ち、社会あつてはじめて個人の生存が営まれて居ると云うことが、事實に於て分つた」とする。「此災害を転じて利用すると云ふことは世の教育者や有識者或は社会事業家等の今日の執るべき途」であり「全国の社会事業家は此際奮起せられんことを望む」としている。被災による混乱を、むしろ好機としてとらえることを求めた窪田の言説は、社会事業が「憐愍慈恵主義」から脱却し、社会連帯や「公益主義」に基づく発展を意図したものと推測される。

③田子一民（1924：6-8）「力に依れ」同巻号

執筆者は、当時、社会事業協会常務理事である。田子は内務省救護課の初代課長、社会局一課の書記官、社会局第一課長、三重県知事を歴任し、代議士であり第34代衆議院議長を務めた社会事業行政家である。

掲載論文は、田子が社会局から三重県知事への転任に際し送別会の述言をまとめたもので、執筆者名は田子であるが「文責在記者」とされている。その内容は関東大震災を話題とする家族との会話から、社会事業の発展に対する失望と期待へと移っていく。田子は社会事業が結束し「集團の力を以て政府を動かすのでなければならぬ」と説きつつ、その方法は「普通選挙の實施と婦人への参政権を興へる事」にあり「之こそ民間有志の者が結集し政府へ肉薄する最後の手段」とする。田子がこのように述べるのは社会事業が「明治維新以来どれ一つとして人の心と手で啓發されたものはない、一様に外部の何等かの刺戟に依つて起つて居る」のであり「決して美はしい人間共存の精神の発露ではない」との認識からである。論文タイトルは扇動的なものではあるが、行政機構に身を置きながらもヒューマニズムを基底とする民間社会事業の発展を切望する著述といえる。

④杵淵義房（1924：47-60）「遭難と其の後」同巻号

執筆者は中央慈善協会庶務会計等を担当する主事、社会事業従事者の共済組合の設立調査、1923年1月から7か月を費やして実施された「社会事業の主体及び従事者の調査」の計画者、第一回社会事業講習会（1925年2月～5月）の講義科目「不良少年保護事業」講師を務め、また『本

邦社会事業』（1922）の著者である。

この論文は2部構成でなっており、第1部に相当する論考では、発災の「其の日」「私の遭難」「妻と娘の遭難」「避難」「入院」といった執筆者自身や家族に係る被災直後から避難生活の様子が記録されている。第2部は「遭難と宗教心」「貧の富」「人情の厚薄」「生活改善」「救療事業」「慰問事業」で構成された執筆者の「感想」となっている。

⑤荒川賢（1924：64-69）「震災を生活圏から概観して」『社会事業 8巻1号』

掲載誌で執筆者は法学士となっているが詳細は不明である。タイトルどおり「小生の生活圏を中心として」執筆者が被災地にあつて体験、見聞した内容が記されたものである。「資料整理中忽然大震、書架暖房装置等全倒、耐震火建も今ぞ潰れんず勢、生き心地もなく皆は机下に入り、辛く傷害を免れ、前の松林に遁れました」と発災直後の様子を記した後、電線寸断、倒壊家屋、大火の中の「避者陸続」、水道や電力・交通といったインフラ被害、「朝人の爆弾、放火其の他流言蜚語」による混乱、商店の「空棚」といった物資不足を記している。

⑥草間八十雄（1924：56-64）「震災後に於ける賣笑婦」『社会事業 8巻2号』

都市下層社会の研究者による論文である。「東京の色街の雰囲気が震災火災でどのように委縮したか、又復興につれかかる雰囲気がどれだけ大きくなったか、さらに震災後の今日公私の娼婦はいかなる生活をなせるか」について記述されたものである。この論文の本文は「既往に於ける膨張の数字」として公私娼婦数の増減、「藝妓の揚代金と其総額」「公娼と遊客及消費額」「昨今の花柳界と復興気分」「最近公娼生活の内面観と一端」で構成され、いわば歓楽街における従業者数やマーケット状況、従業者の生計費を震災前後で比較調査したものである。

⑦熊谷直三郎・藪田武二（1925：97-108）「大震災と迷児迷人調」『社会事業 8巻10号』

ファースト・オーサーの熊谷は社会局嘱託・医学博士であり、「異常児」概念の学術的整理を行い、当時まだ「精神薄弱」という用語が定着する以前、「智慧の発達はどうであるかといふ方面から観た異常」という視点から「智能異常」又は「智能障碍」という考え方を示した（平田1995：59-76）。セカンド・オーサーに関しては不明である。

論文は15歳未満の迷児と15歳以上の迷人に関して、数的調査を行ったものである。調査結果は、23の調査表にまとめられ、「総数及性別」「時日の経緯に対する迷児迷人の消長」といった時間経過にともなう変化、「元住所別」「救護署別」「年齢分布」に整理されている。関東大震災における避難者調査である。

3. 1930年代

(1) 時代状況と災害

1930年代は軍事支配のファシズム体制に大きく傾注していく時代といえる。

社会状況からみれば、長期不況を打開するため大陸進出に活路を見出した柳条湖事件（満州事

変。1931年9月)、海軍の青年将校たちが内閣総理大臣犬養毅を殺害した5・15事件(1932)、国際連盟からの脱退(1933年3月)、陸軍青年将校らによるクーデター未遂の2・26事件(1936)、日本軍と中国国民革命軍が衝突した盧溝橋事件(1937年7月)による日中戦争の勃発、第2次世界大戦の勃発(1939年9月)と続く。

政策面では、第一次近衛内閣が国家のために自己犠牲(滅私奉公)を求めた国民精神総動員運動(1937)を開始し、国家総動員法(1938)が制定された。軍事扶助法が制定(1937)され、扶助対象を傷痍軍人、出征兵士の遺族・家族に広げるとともに、その費用はすべて国庫負担となり、軍人やその家族などに対する国家の扶助責任が明確になった。昭和天皇によるは軍人援護の勅語と300万円の下賜を受け恩賜財団軍人援護会(1938)が設立し、生業援護、生活援護など、政府の重要な外郭団体として活動を展開した。

1920年代後半からこの年代にかけて、各種の社会事業団体の全国組織が結成されている。中央盲人福祉協会(1929)、全国養老事業協会(1932)、全日本方面委員連盟(1932)、児童擁護協会(1933年)、日本精神薄弱児愛護協会(1934)などである。

経済状況との関連からみると、アメリカ発の世界大恐慌を発生した昭和恐慌(1930-1931)、冷害が東北・北海道を襲った大凶作(1931)によって、失業者や農民の生活は困窮を極め、親子心中、子殺し、児童虐待、勤労児童の酷使、農村子女の身売りなど、深刻な社会問題が発生する。児童を抱えた母親の困窮ぶりも社会問題となり、少年救護法(1933)や児童虐待防止法(1933)、母子保護法(1937)が公布された。

大正期の関東大震災を起因とする経済混乱や昭和初期の経済混乱は、社会事業施設の経営をも苦しくさせ、私設社会事業施設の休廃止が続出することになる。第8回全国社会事業大会(1935年10月23-26日)においても「1.社会事業体系の確立と社会事業間の調整、連絡、統制。2.社会事業に関する中央管轄行政機関の設置。3.社会事業経営に対する資金の確保と助成金制度の確立、充実」を決議している。こうした動きを受けて内務省では社会事業法の立案をはじめ、私設社会事業の範囲、社会事業の事業者届け出義務、地方長官の監督・指示などととともに、社会事業に対する補助を制度化する社会事業法(1938)が制定される。

当時、政府としても民間社会事業団体の行政方針への協力、民間相互の連絡強化を目的とする中枢機関の存在は必要であった。社会事業法を根拠とする助成は、社会事業団体を戦時統制の中に組み込んでいく方向で運用されていった。その一方、中央社会事業協会は皇室の御下賜金1万円(1933)の用途協議の結果、研究機能の充実のため社会事業研究所を設立(1934)することになる。

戦争遂行のため人的資源の確保が求められる中、結核患者の増加は大きな問題となっていた。人口10万人あたりの結核による死亡率は、昭和10年には190.8人に達していた。とくに、15～30歳の少・青・壮年層の死亡率は高く、全体平均の4倍以上となっていた。これは国防国家建設のため人的資源を確保するうえで大きな問題と考えられた。すでに内務省や社会局では救貧・防貧、労働問題や社会保険などを担っていたが、社会事業や衛生、保険などを一元化した新しい機関の必要性から、1938年に厚生省が設置された。当時の組織体制は、体力局、衛生局、予防局、社会局、

労働局、外局である保険院であるが、その後、第2次世界大戦までに軍事保険院、職業局、人口局が加わる。これを機に社会事業は厚生事業と呼ばれるようになっていく。「厚生事業とは、救済の対象を国民全体におき、軍事政策を中心とした社会事業」のことであり、「ヒューマニズムから社会福祉をとらえる従来からの視点は排除」されたものであった（遠藤 2001：37-38）。

1930年代の災害として、昭和三陸地震津波（1933年3月3日）があり最高で28.7メートルの打上高を記録した。室戸台風（1934年9月）は高潮被害を発生させ、のちに昭和三大台風の一つとなった。また、日本の都市型水害の先駆けとなり多くの降雨が山地崩壊を発生させ神戸市に甚大な被害を及ぼした阪神大水害（1938年6月-7月）がある。

(2) 災害福祉論文の分析

これまで『社会事業』に見てきた災害福祉論文は、発災直後の被害状況や災害支援を扱うものが多かったが、18巻8号から災害により発生する福祉課題をやや俯瞰的に論ずるものが登場する。室戸台風の約3か月後にあたる11月に『社会事業』18巻8号が発行されている。

①布川静淵（1934：2-9）「災害による貧困の発生」『社会事業 18巻8号』

執筆者は『マルサスの人口論』（1928、出版社不明）、『戦争の科学的研究』（1941、大都書房）などを著している経済学者である。

冒頭で「罹災者の収容処理、救護状況の経過、又は災害を契機として発達したる社会事業等は、何れも的確の資料により叙述し得るも、貧困の発生は個別調査を俟つて、初めて言明すべき事柄に属する」ため、貧困発生の原因を直接災害に求めるのは「或意味に於て殆ど不可能」と災害と貧困の関連性について述べている。布川は、災害による損失額・損耗額、復興費、罹災救助基金支出額などの推移を調べることで、災害は「必ず富の損耗を伴う。それだけ国及び各罹災者が貧を招来した」と論述している。さらに災害貧民の特徴として「罹災者の大部分がその直前まで普通の生活者」であり「貧困窟に永住する世襲的頹廢階級とは、全然その趣きを異にする」と指摘する。そして「本邦往時の社会事業史は、凶作及災害と密接な関係を有し、この二者に基因する救済が根幹を為してゐた。」「社会事業家は災害による救貧と同時に、之が防貧に注意し以て警醒することを怠つてはならない」と結ぶ。自然災害による困窮の発生は世襲的な貧困とは異なる点、防貧という予防対策に着目した社会事業の意図的展開について言及するものである。

②高野六郎（1934：10-13）「罹災と救療」同巻号

執筆者は医学者で予防衛生を専門とする。論文前段で当時の救療制度を概説した後、「罹災者中に困窮する者が多数存在する」中、「一般的救済の外に、特別の取扱をせねばならぬ」事態に対し、救護法による医療救護費の増額、国・道府県・市町村の負担割合の見直し、済生会に対する財政支援を通じた支援活動の強化、といった具体策が提示されている。公的責任による被災者救護の必要性を指摘した論考といえる。

③藤田進一郎（1934：14-16）「災害救護の統制」同巻号

執筆者の詳細は不明である。論文は府県や市、公私社会事業団体が「適正な連絡と統制」を欠き「災害救護の不統一、不統制」によって救援物資の配給に生じた混乱を指摘するものである。藤田によれば、こうした不統一性は「たまたま災害の勃発に出會して、頗る顯著に躍り出たに過ぎない」と潜在性を指摘し、「社会事業の統制という久しい間懸案の解決」をすることが天災救護事業の適正実施に不可欠との認識を示した。

④竹内茂代（1934：17-20）「風水害の災害を見て学校児童保護を要望す」同巻号

執筆者は医師であり、市川房枝とともに婦人参政権運動に関わっている。論文は災害による「学校の倒潰による学童の惨死」から、学校施設が「災害に耐えられるやう」建設基準を定めることを求めたものである。

⑤宮西弘（1934：21-26）「災害救済問題雑感」同巻号

執筆者の詳細は不明である。『月刊福祉』誌歴の中で初めて「非常災害と方面委員制度」についてふれたものである。方面委員の役割発揮は「事変の眞最中ではなくして其の災害の終息した瞬間から」であり「幾多の不幸悲惨なる事件に就て之が良き相談相手となるもの」が方面委員であるとする。発災中の避難や直後の対応よりも、一定時間の経過後、被災者が生活復旧にあたる際の心理的支援を方面委員の役割に位置付けた。

⑥福山政一（1934：27-34）「自然災害に対する本邦社会的施設の推移」同巻号

執筆者は欧米の保護教育に関する著を有する感化教育の研究者である。論文では食糧備蓄など、国策としての災害対策施設・施策を歴史的にたどった論述であり、垂仁天皇の在位時代（BC29-71）から徳川幕府の統治による江戸時代までを概観した災害福祉の歴史研究である。

4. 1940年代

(1) 時代状況と災害

1938年に国家総動員法が公布され1939年に第2次世界大戦が勃発した。1941年の対米開戦後、厚生省は労働局と職業局を統合し勤労局に、生活局と人口局を統合し健民局にするなど、施策は戦時体制の強化に移行していく。

社会事業の領域では、戦時体制になる直前から軍事援護団体の設立が相次ぎ、軍事救護事業として展開されていく。昭和天皇の勅語と下賜金300万円を端緒に恩賜財団軍人援護会（1938。帝国軍人後援会・大日本軍人援護会・振武育成会の解散・合流）が設立された。軍人援護会はほかの社会事業分野に比べ優先・優遇され財政基盤も強力であったことから、生業援護、医療援護、生活援護、育英、慰籍、身上相談など多方面にわたる活動を政府の外郭団体として終戦まで展開する。

ミッドウェー海戦の敗戦により老幼婦女子の疎開・引揚げのため、政府は「引揚民保護対策要綱」

を決定するとともに、厚生省健民局が準備を進めて戦時国民協助義会(1944)が設立する。戦時国民協助義会は、国内で空襲による戦災者の増加を背景に、恩賜財団戦災援護会と名称変更(1945)し、戦災者給付金支給を代行することになる。戦後には「戦時罹災者援護実施要綱」「生活困窮者緊急生活援護要綱」に基づき、全日本方面委員連盟と連携を図りつつ援護活動を推進した。

戦時体制以前から存在していた中央社会事業協会は、1940年10月に「紀元2600年記念全国社会事業大会(第9回全国社会事業大会)」を開催するが、その資料には「皇国ノ社会事業ノ要諦ハ一君万民ノ精神ヲ基調トシ、ソノ対象を要扶助者層ヲ中核トスル一般庶民階層ニ置キ、其ノ自力翼賛ニ遺憾ナカラシムヤウ生活ノ安定ヲ確保シ、以テ真ニ万民翼賛体制ノ根帯ヲ培イ国運ノ伸長ニ寄セザルベカラズ」と記されている(遠藤:2001:37-38)。戦時体制による新たな軍事援護事業の新展開とともに、社会事業はさらに戦時体制に組み込まれた。

ポツダム宣言の受諾(1945年8月15日)により、日本は連合軍最高司令官総司令部(GHQ)の支配下におかれる。国内は、空襲による都市爆撃とこれによる死者、罹災、住宅破壊、家族喪失、産業生産力の著しい低下、その中の軍人復員と失業、食物の不足など、国土は荒廃していた。GHQは「公衆衛生対策二関スル件」覚書(1945年9月22日)、「軍事保護院二関スル件」覚書(1945年11月13日)、「陸海軍病院二関スル件」覚書(1945年11月19日)、「恩給及ヒ恵与」覚書(1945年11月24日)により、戦時体制の解体を進めていった。

国民に対する救済策としては「救済用配給物資ノ貯備二関スル件」(1945年11月22日)、「救済並福祉計画ノ件」(1945年12月8日)といった覚書により、最低生活の保障、差別的待遇の取り扱い禁止、現行救済制度の見直し、を指示した。

社会事業との関りでは「社会救済」覚書(1946年2月27日)が著名であり、俗にいう「GHQの三原則」(無差別平等・国家責任・必要充足)が示された。いわば、軍人優遇の排除、政府による救済財政責任の明確化、必要十分な救済程度の確保により日本の非軍事化、救済における国家の財政責任・実施責任の明確化をねらいとするものである。

GHQが示した福祉三原則に沿うかたちで政府は「救済福祉に関する政府決定事項に関する件報告」を提出し、旧法としての生活保護法(1946年9月9日)が公布された。しかし保護認定の基準の不明確さ、マーケット・バスケット方式の導入による生活保護事務の複雑化、これによる民生委員の裁量超過といった問題が明らかとなり、さらに社会保障制度審議会「生活保護制度の改善強化に関する件」勧告により、新しい生活保護法(1950年5月4日)が公布・施行される。

戦後の社会福祉政策では子どもの保護が大きな課題であった。食料不足・物資不足の中、空襲孤児、戦災孤児、棄迷児、引揚孤児、浮浪児が街頭にあふれていたのである。厚生省は「戦災孤児等保護対策要綱」(1945年9月)、「戦災引揚児援護要綱」(1945年12月)、「浮浪児其の他児童保護等の応急措置実施に関する件」(1946年4月)といった対策をとりつつ、1947年12月に児童福祉法が制定される。同法では、子どもに対する国家と国民の責任を明確にし、児童福祉審議会の設置、児童委員の設置、児童相談所、福祉事務所および保健所の設置、児童福祉施設の整備などを定め、従来の児童保護から、すべての児童を対象とする児童福祉へと理念を変えた。

戦後社会福祉政策のもう一つの課題として、戦争による負傷軍人、戦災被害者の救済・援助があった。しかしGHQの非軍事化政策を背景とする無差別平等の原則は、旧軍人・軍属に対する救済・援護を十分に実施できない状況を発生させていた。しかしヘレン・アダムス・ケラーが二度目の来日（1948：昭和23年8月）をしたことによる機運の上昇、約20回（1948年12月から1949年4月）におよぶ身体障害者福祉法制推進委員会による審議、GHQへの提出と承認（1949年10月）を経て、身体障害者福祉法（1949年12月）が制定される。これによって、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法が整い、いわゆる福祉三法体制ができあがる。

戦後初の「全国社会事業大会」（1947年10月1日～3日）では、戦争により壊滅状態となった民間社会事業の復興が大きな課題であった。GHQの政策により日本国憲法89条で民間社会事業に対する公金支出を禁止していたことへの対策、福祉三法の制定に対応した法の体系化を求めて社会福祉事業全般にわたる基本法制定への要望がだされた。厚生省社会局、参議院厚生委員会、1947年4月に中央社会事業協会から改称した日本社会事業協会の三者が基本法策定に向けた研究・検討を同時並行的に開始した。検討が進むにつれ、基本法制定には福祉三法を含む既存法の大改正が必要となることが判明し、GHQ政策との不一致が明らかになってきた。社会福祉事業法が制定されるには、関係者のさらなる努力が求められ、その実現は1950年代まで待たなければならなかった。

1940年代の災害には戦時下・占領下であることを実感させるものが登場する。戦時下の報道管制により気象情報は暗号化・秘匿化され、住民に伝わらず被害を拡大させた周防灘台風（1942年8月27日-28日）、震禍経験を防空活用に転用する主張がなされた鳥取地震（1943年9月10日）、軍部の極秘扱いから公的支援ができない状況となった有珠山噴火（1944年6月-7月）、工場倒壊により13歳から16歳の勤労学徒96人を絶命させた東南海地震（1944年12月7日）、その37日後に発生し軍需産業地に大きな被害を発生させたにも関わらず、国威発揚・維持のため翌日の全国紙新聞では大きく扱われなかった三河地震（1945年1月13日）、戦後の影響で天気予報を出す体制が整わず被害増大させた枕崎台風（1945年9月16日）、戦後復旧が進んでいない時期に発生し災害救助法制定の契機になった南海地震（1946年12月21日）、GHQ統制下で英語名をつけられたカスリーン台風（1947年9月）、終戦から3年近くを経過し空襲被害からの復旧目途がついた福井市を襲った福井地震（1948年6月28日）、宮城県下や岩手県下の北上川流域で大きな被害をだしたアイオン台風（1948年9月）、英語名のキティ台風（1949年8月-9月）がある。

(2) 災害福祉論文の分析

1940年代、『社会事業』という誌名は『厚生問題』（1942年1月）に改称されるが、戦況の悪化により1944年10月・11月・12月合併号をもって休刊となる。確認できる災害福祉論文は1編、終戦後に改称された『社会事業』にも1編を確認できる。

①賀川豊彦（1944：15-18）「鳥取震災の回顧」『厚生問題 28 卷 2 号』

執筆者はキリスト教社会運動家で、戦前から日本の労働運動、農民運動、無産政党運動、生活協同組合運動において重要な役割を担った人物とされる。

論文は、地震発生から4日後に現地入りするまでの経緯を描いた「徒歩連絡」、焼失家屋の少なさを防空演習の徹底の成果と評する「訓練の結實」、基督教幼稚園南窓館で基督教女子青年団や阪神地方から訪れた保姆傳習所学生の協力により開設した臨時の「無料託児所」について現地レポートされている。現地調査から賀川は、軍需工場を被災地に建設することで雇用創出、地域経済の再興を主張している。関東大震災や東北飢饉、三陸津波など幾多にわたる災害救済経験をもつ賀川は、「ボーデンスイングに學ぶ」として、ドイツにおける無料看護婦制度を例に日本における救済事業制度に疑問を投げかけている。

②内藤誠夫（1947：1-5）「災害救助法について」『社会事業 30 卷 11 号』

1945年に終戦を迎え、その後に確認できる災害福祉論文のうち、最初の掲載がこの著である。執筆者の詳細は不明だが、この寄稿のほかに『生活保護法の解釈』（1947、日本社会事業協会）を著していることから厚生官僚と思われる。

掲載は災害救助法の解説であり、法制定の趣旨、法の目的などに関する一般事項、災害時における関係機関の連絡調整をになう中央・地方の災害救助対策協議会、災害救助活動における日本赤十字社の位置づけと役割、都道府県・市町村における救助の種類や権限、救助に要する費用負担者、といったものである。

5. 1950年代

(1) 時代状況と災害

1940年代後半から1950年代前半は社会福祉法制、民間社会福祉事業団体の再編が進む。

まず社会福祉法制では、暗礁に乗り上げていた社会事業基本法の制定に動き出す。事態を打開したのはGHQと厚生省の合同会議（1949年11月）である。GHQから「昭和25年度厚生省主要目標及び期日についての提案」（いわゆる「社会福祉行政に関する6項目」）が出され、さらに社会保障制度審議会から「社会保障制度に関する勧告」（1950年10月）が発表される。「全国社会事業大会」（1950年11月8～10日）では、厚生省社会局「社会事業基本法案」の早期成立を決議した。こうした動きを背景に「社会福祉事業法」（1951年3月）が成立する。そこには社会福祉事業の種別整理とその実施組織である社会福祉法人の位置づけ、社会福祉事業に関する行政組織として福祉事務所と社会福祉主事の設置、社会福祉事業の財源としての共同募金の位置づけと社会福祉協議会との協力・連携、といったことが定められた。これにより日本の社会福祉事業は体系的に整備され、慈善・恩恵的な側面を払拭することになる。

この法制定により、困窮状態にあった民間社会福祉事業の多くは、生活保護法や児童福祉法に

基づく受託施設となり経営状態が安定していく。戦争末期に活動停滞をみせていた中央社会事業協会は日本社会事業協会と改称（1947年4月1日）し、全日本方面委員連盟から改称した全日本民生委員連盟（1946年9月）、戦時国民協助義会の系譜を有する同胞援護会（1946年3月13日）とが「3団体声明書」（1950年9月20日）を表明し、社会福祉協議会設立への動きが本格化する。全国都道府県から公私各1名の発起人が集まった「中央社会福祉協議会準備会議」（1950年11月7日）の開催、翌年の「中央社会福祉協議会準備委員会」がそのまま設立総会となり「中央社会福祉協議会」（以下、中央社協。1951年1月12日）の結成式が举行された。また社会福祉事業法の施行に基づき中央社協は財団法人から社会福祉法人への改組申請を行い、名称を「全国社会福祉協議会連合会」（1952年5月20日）とした。これにより各団体が開催していた「社会福祉事業関係の全国大会はこれを一本化」することが「全国社会福祉事業大会」（1952年11月12日）で決議される。

名称変更はなしたものの、3団体統合以来、持ち越していた課題への対応は、全国大会の統合開催で終結せず、組織の機構改組を求めるものになっていった。内部に設置されていた各種委員会や諮問機関を業種ごとの全国的な連絡機関とし、その構成員に業種別代表を加えることとした。この組織改組により定款変更され、あわせて名称を現在の「全国社会福祉協議会」（以下、全社協。1955年4月）に変更した。

1950年代の災害には、大阪湾や北陸地方沿岸に高潮被害を発生させたジェーン台風（1950年9月）、警察予備隊の災害出動が初めて行われたルース台風（1951年10月）、炭鉱施設や水産施設に被害を及ぼした昭和十勝沖地震（1952年3月4日）、山口・福岡・佐賀・長崎・熊本、大分の各県を中心に多くの河川が氾濫し大規模災害を引き起こした西日本大水害（1953年6月）、和歌山北部から奈良県南部を極地集中豪雨が襲った南紀豪雨（1953年7月17・18日）、愛知・三重両県の海岸施設とその背後地に高潮災害をもたらした昭和28年台風13号（1953年9月）、暴風と高波が青函連絡船を転覆・沈没させ1100名超の死者をだした洞爺丸台風（1954年9月）、伊豆半島南端をかすめ通過し狩野川流域や東京や横浜にも被害を与えた狩野川台風（1958年9月）、被害の大きさから後に災害対策基本法制定の契機となった伊勢湾台風（1959年9月）がある。

(2) 災害福祉論文の分析

①浦辺史（1959：2-10）「伊勢湾台風と社会福祉」『社会事業 42巻12号』

42巻12号では伊勢湾台風を扱っている。発行は伊勢湾台風の襲来から3か月後であり、被災者状況や被災により顕在化した生活課題、学生ボランティアによる救援活動をとりあげ「災害特集」をくんだものである。

執筆者の浦辺は児童福祉、とりわけ保育問題を専門とする研究者である。この論文は伊勢湾台風の被害に対して、大学「学内に災害対策本部を設け、教授会、教職員組合、学生自治会の三者が全学をあげて組織的に活動を開始した」という記述から始まる。論述の中心は「災害と社会福

祉問題」であり、救援活動や被災者の状況変化を3期の時系列で整理した後、4つの問題を指摘している。災害救助法と被害実態が即さない問題、救援活動における官民の連絡調整の問題、被災者の自主的生活復旧に関する問題、社会福祉団体の救援活動に関する問題である。論述では「災害は民主主義のテストであったとしみじみ思う次第である」という記述で終わっている。

②高島進（1959：11-20）「被災低所得階層からみた災害救助法」同巻号

執筆者の高島は、社会保障、社会福祉史、福祉国家に関する研究者である。論文は被災甚大地域に居住または避難できず残留している低所得階層の生活実態調査から災害救助法を検討した論考である。

論述の前段には、被害甚大地域が発災以前から低所得階層の居住地域であり、それゆえに「きわめて深刻な状態に陥った」という指摘がみられる。被災低所得階層の実態を「避難所からみた救助法の食生活」「寝具、衣類の給与または貸与」「医療救助」「当面の生活資金」「住居」「応急仮設住宅の実情」「その他の問題点」から報告し、「救助法の不備」「救助法運用上の問題」、復旧を目的としない救助法の限界、平常時の低所得層対策の拡充の必要性を指摘した。高島は「災害対策の貧困も社会保障、社会福祉の貧困と切り離し得ない」と述べている。

③宍戸健夫（1959：21-31，20）「子ども達は守られたかー伊勢湾台風と名古屋市における臨時保育活動」同巻号

執筆者は、幼児教育、保育問題が専門の研究者である。論考では、被害発生から10月上旬までを第1期、冠水がひきかけた10月末までを第2期、市民が生活の立て直しに取り掛かり始める第3期と時系列整理をしたうえで、とりわけ第2期では「臨時保育所活動の経過」の記述がボリュームを占め、日本福祉大学、名古屋市立保育短期大学（当時）、愛知県立女子短期大学（当時）、名古屋大学、名古屋学芸大学の学生ボランティアによる保育・託児活動、名古屋青年赤十字会、YWCA やキリスト教奉仕団による救援活動が紹介されている。

6. 1960年『社会事業』終刊と災害福祉論文

1960年代は、精神薄弱者福祉法（現 知的障害者福祉法。1960）、老人福祉法（1963）、母子福祉法（現 母子及び父子並びに寡婦福祉法。1964）が制定され、福祉六法体制が成立する。

高度経済成長により、急激な都市化・工業化がすすみ、家庭や地域の連帯、相互扶助機能が脆弱になっていく。経済的困窮だけが社会福祉の課題でなくなり、以後、福祉法制は社会福祉基礎構造改革（2000）まで、基本的な枠組みを大きく変えることなく続いた。

『社会事業』は『月刊福祉』に改称（1961）されるが、その直前の巻号においても伊勢湾台風を継続して扱っている。

①真田是（1960：47-52）「伊勢湾台風と地域組織化の問題」『社会事業 43巻1号』

執筆者の真田は地域福祉研究者である。この論考は「役所と救援活動」「町内会・民生委員・社協委員」「地域社会の動揺」「むすび」で構成されている。行政による被災者救援や法視点の欠

落を批判的に論じ、「ふだんから役所の事務の一部を代行させられていた」町内会組織による救援活動の実態、民生委員の救援活動が「役所の機能が麻痺したのを隠蔽」させ「役所への批判が大事にならずに抑えられた」という報告、その一方、形骸的な町内会役員や民生委員といった地域リーダーと無関心な住民との間に生じた救援活動や生活復旧に関する混乱エピソードが紹介され、伊勢湾台風は「本当の意味での『地域の組織化』が生そのまま試みられ」るものであり「住民による、住民のための地域の組織化の必要」性を述べて終わっている。

②水野宏、首藤友彦（1960：43-49）「伊勢湾台風による長期湛水地域の救護と公衆衛生活動（1）」
『社会事業 43巻2号』

ファースト・オーサーの水野は公衆衛生の専門家であり、首藤については不詳である。論文は名古屋市南区千鳥学区と同区の道徳学区における公衆衛生活動に関する著である。消毒薬配布といった公衆衛生活動の取り組みを事例紹介するとともに、被災地区において個別的な診療を行う診療チーム、疾病予防や衛生環境の保持を目的とする公衆衛生チーム、地区全体の機能回復をはかる社会福祉チームの一体化が、被災した「地域社会のニーズに即応した活動」展開につながるものと提言している。

③岸勇（1960：31-42）「災害と生活保護」『社会事業 43巻5号』

執筆者は公的扶助の研究者であるが、論文の内容は前述の高島による論考の統編的なものである。低所得層の密集地域である名古屋市南部における被保護世帯数の推移にふれた後、復旧需要による就労機会は一時的な効果しかもたらさなかった実態、生活保護受給を権利ではなく「お願いに行かなくてはならない」という住民意識とそれを助長する申請主義、制度運用の過度な厳格化に対する批判、世帯更生資金（現在の生活福祉資金貸付制度）など他の低所得対策の優先活用による保護申請の却下、といった伊勢湾台風の被災下における保護行政の「本質」が報告され、執筆者の岸は「問題は一途に潜在化の方向をたどらさせられた」とする。

④久世妙子、土方康夫（1960：43-49）「伊勢湾台風による被災保育所をめぐる問題」同巻号

久世は幼児教育、発達心理の研究者であり、土方は保育研究者である。論文はおもに「被災地の子供の状況」と「被災保育所におこった問題」について述べられている。とりわけ後者に関しては「おくれた対策」「復旧と救援活動」、被災保育所の機能不全による措置児童数増加を前提とした「措置費および定員」に関する問題点、「復興資金」の捻出、保育人材である「保母をめぐる問題」、被災保育所「再開後の問題」について指摘している。

⑤高島進（1960：46-48, 51）『『災害地区の社協を中心とした総合的社会福祉活動』の意味するもの』
『社会事業 43巻10号』

この論文からは地域福祉の視点からさまざまな指摘が散見できる。被災地において「被災者の組織も含め、社協を中心として社会福祉関係者は（中略）福祉問題を明らかにし（中略）適切にして敏速な対策の立案・遂行」がその役割であること、「一般被災住民の社会福祉的諸問題は」医療や公衆衛生とも重なることから「その活動の方向も救助活動の全体的統一を強める方向」性を有するものであること、「社会福祉施設及び従事者の救援」とその組織化、これらの問題は「も

とともコミュニティ・オーガナイゼーションの基本的な任務」であり、その程度が「社協を中心とする災害地の社会福祉活動の実力の水準を示す」ものであること、などである。災害は「平時的社会福祉機能の停止」を招き、「住宅・雇用問題を始めとして、経済・社会・政治の現実の構造の問題」として認識することで、「科学的な視野に立ったソーシャル・アクション」の展開とともに、政治的解決だけでなく「型にはまらない創造的な努力が公的な解決の努力と並び、かつ、からみ合って」展開されることに期待を述べている。災害地における社会福祉活動のあり方に関し「日常的な問題となった災害対策の原則追求」と「社協のあり方を含めて社会福祉をどのように再組織・発展せしめるべきかという根本的な問題」を二重の課題として提示している。

IV. 若干の考察と今後の課題

概観してきた災害福祉論文に関し、各執筆者の視点を研究対象としてとらえれば、次のようにカテゴライズできるだろう（表2）。

表2 災害福祉論文に取り上げられた研究対象－『慈善』から『社会事業』まで－
（筆者作成）

執筆者の視点・研究対象	該当論文
●被災者、被災地に関するもの	
実態報告	<ul style="list-style-type: none"> ・暴風雨の跡を訪ねて ・震災を生活圏から概観して ・遭難と其の後 ・大震災と迷児迷人調
●災害支援に関するもの	
支援団体の連携・広域ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・災害と救済 ・災害救護の統制
組織化	<ul style="list-style-type: none"> ・伊勢湾台風と地域組織化の問題 ・「災害地区の社協を中心とした総合的社会福祉活動」の意味するもの
メンタル	<ul style="list-style-type: none"> ・災害と精神神経病
福祉施設	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災者救護事務に就て
貧困・貧困対策	<ul style="list-style-type: none"> ・災害による貧困の発生 ・被災低所得階層からみた災害救助法 ・災害と生活保護
保育・児童	<ul style="list-style-type: none"> ・風水害の災害を見て学校児童保護を要望す ・伊勢湾台風による被災保育所をめぐる問題
衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・伊勢湾台風による長期湛水地域の救護と公衆衛生活動（1）
政策・制度・対策	<ul style="list-style-type: none"> ・罹災と救療 ・自然災害に対する本邦社会的施設の推移 ・鳥取震災の回顧 ・災害救助法について
ソーシャルワークの価値	<ul style="list-style-type: none"> ・震災に直面して ・力に依れ
民生委員	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救済問題雑感
女性問題	<ul style="list-style-type: none"> ・震災後に於ける賣笑婦
ボランティア	<ul style="list-style-type: none"> ・伊勢湾台風と社会福祉 ・子ども達は守られたか－伊勢湾台風と名古屋市における臨時保育活動

また、各災害福祉論文の中で取り上げられた課題を列挙すれば、医療、保育、養老、職業または生計、家族の離散や喪失、生活品の入手、発災前の地域特性と発災後の様相、被災者の精神・心理、被災者の権利性、避難所の設置運営、救援物資と配布方法、救援に係る財源や中央・地方の負担割合、建築物の耐震化、民生委員の役割、公衆衛生・防疫、法令の整備、仮設住宅や住居問題、インフラ被害と復旧、被災地の産業復興と被災者の就労機会、支援組織のあり方と組織間連携、支援活動の推移、災害下における地縁組織、住民組織化の必要性、などである。これらは、災害福祉を構成する要素として認識することができる。

これらの分類と課題は、現代における社会福祉領域からのアプローチ視点ともいえるのではないだろうか。

ただし、本稿では『月刊福祉』前誌のみを概読したに過ぎず、限定的なレビュー領域と言わざるを得ない。また、その分析軸は概略的であり、深化したものとは言い難い。これらは今後の課題としたい。

参考／

- 北原糸子・松浦律子・木村玲玖 編 (2012) 『日本歴史災害事典』吉川弘文館。
全国社会福祉協議会 編 (2011) 『全国社会福祉協議会百年史』。
宮城孝 (2015) 「コミュニティの持続可能性の危機と地域福祉」日本地域福祉学会 編『東日本大震災と地域福祉』中央法規, 3-12)

引用／

- 永岡正己 (2004) 「戦前日本における社会保障・社会福祉前史」『社会保障・社会福祉大事典』旬報社, 371-378。
永岡正己 (2004) 前掲書, 373-374。
永岡正己 (2006) 「慈善事業の組織化」日本地域福祉学会 編『新版 地域福祉事典』中央法規, 90。
宇都栄子 (1996) 「日本社会福祉の展開」仲村優一・三浦文夫・阿部志郎 編『社会福祉教室 増補改訂版』有斐閣, 27-28。
高島進 (1965) 「災害予防の可能性をいかすもの」全国社会福祉協議会『月刊福祉』48 (9), 27-34。
堺鉦二郎 (1976) 「不当労働行為制度の沿革」『経済と経営 第6巻第2号 (通巻第11号)』札幌大学経済学会, 1-18。
平田勝政 (1995) 「戦前の社会事業分野における「精神薄弱」概念の歴史的研究Ⅱ (下) —全国社会事業大会等における「精神薄弱」関係用語・概念の検討—」『長崎大学教育学部教育科学研究報告, 49号』59-76。
遠藤興一 (2001) 「社会福祉の歴史」『社会福祉原論』中央法規, 37-38。