

社会福祉事業形成期における人材配置と組織化について

佐々木 啓 子

本論は近代日本における社会事業の組織化と人材配置について、発展的組織モデルと偶発的イベントによる組織の再編モデルを視野に入れ、主に高等教育機関を経由した社会福祉人材配置の形態を明らかにすると同時に、関東大震災時における高等教育機関の災害時救護活動と、その行政への継承事業について、当時の記録文書から明らかにすることを目的とする。

キーワード：社会福祉人材配置、東京市社会局、災害時救護活動

序 章

1. 研究の目的

わが国における近代国家としての社会事業形成期は、産業資本主義の発展にともない、社会経済状況の変動に呼応して国家あるいは地方自治体が社会福祉を政策として位置づけていった1920年代とされている。筆者は前稿にて、戦前期の大学あるいは専門学校が、社会事業学部および学科を設置することにより、政府および地方自治体の社会福祉部門に恒常的に人材を供給し、社会事業の実践のみならず調査研究体制の整備にも寄与したことを明らかにした。そして、近代日本の社会福祉事業の制度化には高等教育レベルでの人材養成が極めて重要であると結論づけた。¹ 日本においては戦前期には福祉専門職制度の確立はみなかった² とされるが、管見では社会福祉行政の組織レベルにおいては、相当数の高等教育を受けた人材が継続的に配置されていたといえるのである。

そこで、本稿では、そうした高等教育レベルからの人材配置という観点から、社会福祉事業従事者が、専門職としてどのように各福祉施設あるいは行政機関において、その専門的知識および技能を活用できる仕組みが形成されていったかを検討したい。

それは近代化を歩み始めた国が辿る政治、経済システムとの布置連関として説明されるであろうが、一方では、そうした形成期に生じた偶発的イベントが、それぞれの国のシステム形成に特殊性を与えることもある。

例えば、わが国において、第一次世界大戦後の1917年から開催されたわが国最初の教育審議会というべき臨時教育会議では、教育関係者のみならず政財界

からも委員を選出し教育制度を全面的に審議し³、その結果として「大学令」の公布により大学教育拡大をもたらしたのであったが、社会福祉人材の養成と配分という観点からみれば、社会福祉人材の配置は近代教育制度、特に高等教育システムの確立と密接に関係づけることができるのである。すなわち、1918年の「大学令」により、専門学校の大学昇格および私立大学の増設など、大学教育は量的に拡大し、その輩出する人材は、従来の中央官庁、研究機関から、次第に民間企業や地方自治体そして非営利団体へとその裾野を広げ、そうした中で社会福祉事業へと人材を供給していったといえる。また、1923年に東京を襲った関東大震災が、その救護活動において露見した社会福祉システムの根幹にかかわる諸問題を、新たなシステム構築に結びつけることを可能にしたという側面がある。

そこで、本論では、前稿で課題として残されていた、社会事業の組織化と人材配置について、主に地方行政レベルにおいて、発展的組織モデルと偶発的イベントによる組織の再編モデルを視野に入れ、主に高等教育機関からの人材配置の形態を明らかにすると同時に、震災時における災害時救護活動とその行政機関における継承事業について、当時の記録文書から検証しよう。

2. 本論の構成

a. 時期区分

戦前期におけるわが国の社会事業制度化過程をいくつかの時期区分で区切るならば、明治期から第一次世界大戦までを、社会事業萌芽期、第一次世界大戦後の産業資本主義の進展とともに労働者および都市貧困層の問題が顕在化してきた1920年以降を形成

期、そして戦時体制下に入り、社会福祉事業が厚生事業として再編された1938年以降の三つの時期に分けることができる。本論では、1920年代の社会福祉形成期を中心としながらも、その成果を確認するために1930年代にも言及することとする。

b. 資料について

地方自治体の社会事業関係の資料として、『東京市社会局年報』（大正9年度～）、『東京市役所職員録』（昭和16年）を用い、地方行政組織内での人材配置について、その役職と学歴を検討する。また、わが国初の社会事業学部を創設した日本女子大学の卒業生調査により、高等教育機関からの社会事業組織体への人材配置を検討する。

さらに、関東大震災時の内務省調査に依拠する記録文書および各大学との同窓会が刊行する会誌等から当時の学生および生徒の救護活動とその後の事業展開について検討を加えたい。

c. 分析枠組みについて

社会福祉事業は、組織的に運営され制度化された社会システムのひとつである。したがって、当該時期の他のシステム、たとえば政治システム、経済システムさらには教育システムからなる社会システムのなかに位置づけながら考察されるべきである。

そこでまず第一章は第一次世界大戦後の日本においていかなる社会福祉事業が緊要とされたかを、社会経済変動のなかで考察し、第二章では、社会政策的に組織化された社会福祉事業の組織内人材配分を考察する。そして、第三章では大学専門学校からの人材配置を卒業生の動向調査から検討する。第四章では、こうした一連の制度化過程の中で想定外の事態、たとえば災害等における救護活動が、その後社会事業としてどのように再構築されたかを検討する。

第一章 産業資本主義の進展と国民生活の変容

本章では、特に第一次世界大戦後に形成された労働市場によって顕在化した都市貧困層とその家族、特に児童の問題などをとりあげ、近代日本における社会福祉事業がいかなる時代的背景のなかで形成されたかについて検討を加えたい。

日本における社会事業は、産業資本主義の発達にともなう大都市貧困層の救済、なかでもその家庭を中心に据えた施策を打ち出した点が特徴的であるが、その時代的背景としては、西欧の啓蒙主義的思想および西洋医学や衛生概念の移入によってクロ-

ズアップされた乳幼児問題と教育的配慮からくる保護されるべき存在としての児童と、乳幼児や児童をはぐくむ存在としての女性に対する認識の高まりなどをあげることができよう。

これらの問題をいくつかの観点に整理してみるならば、第一には、都市下層階級の家庭救護を通して社会秩序維持を目的とした社会福祉事業の制度化である。この点について鈴木智道は都市貧困層に対する福祉行政が、その施策の担い手であった新中間層の「家庭」モデルを社会事業のなかにきわめて戦略的に組み込んでいったと論じている。⁴ 特に鈴木が着目するのは1918年に大阪府が設置した「方面委員制度」である。鈴木によれば、戦前期における社会福祉事業は、社会秩序維持という機能を「家庭」に担わせたが、その末端部分で下層階級の「家庭」の救護を目的として設置されたのが方面委員制度であった。こうした秩序政策が福祉国家体制の確立にとって重要であったことは言うまでもない。

第二に、産業資本主義の進展に伴う労働市場の出現によって、より安価な労働力としての幼年労働者と女子労働者の問題であった。野澤正子⁵によれば、児童の公的保護の問題が顕在化してきたのは、児童福祉の概念の普及と産業資本主義の発達にともなう若年労働を規制するための「工場法」の成立と関連があるという。児童が社会的存在として保護され教育を受ける主体として認識されたことにより、次第に公的保護の対象として顕在化してくるのであるが、それは児童を過酷な労働からいかに切り離して健全なる育成を保障するかという問題となって浮上してきていたのである。

第三に、こうした一連の近代化過程のなかで日本は西欧諸国に倣い社会福祉事業を制度化させたが、その途上で関東大震災と大恐慌に見舞われ、社会福祉事業は幾分の修正を余儀なくされたのであった。このことは一方で、社会福祉事業がごく限られた最下層の問題ではなく中産階級にとっても深刻な問題として認識される契機となったといえる。こうした偶発的事件をも視野に入れ、日本の社会福祉事業の制度化と組織化のプロセスを検討しよう。

第二章 社会政策としての福祉事業

日本における社会福祉事業の制度化は1920年に内務省に社会局が設置され、翌1921年には外局として成立したことによってその形態が整ったといえる。⁶ この社会局の設置の背景としては、第一次世界大戦後の急激な経済変動が、特に都市の貧困層にとって

深刻となり、生活の保障および緊急時における救護活動等は社会的に行うべき事業として認識されたことによるといえる。日本における社会福祉事業成立の契機が、1918年の「米騒動」であったと言われるように、その緊要の課題もやはり都市貧困層の生活不安であった。内務省内の組織化と時期を一にして東京市においても1919年に社会局が設置された。同年7月、市議会に「社会政策急施に関する建議」が提出され即時可決されたが、それによれば、市民生活の「安寧幸福」のためには、「公設市場」「公設貸家」「簡易食堂」「児童託児所」等を整備することが緊要であると述べられている。

そしてこれらの施策に対しては、東京臨時救済会より交付された40万円のなかから充当支給されることが決議されたのであった。そして同年、1919年10月の建議において、都市社会政策を担当する社会局の設置が定められたのであった。⁷

東京市社会局の発足当初は、調査および庶務担当の「総務課」、市場および住宅担当の「公営課」、そして救護および保護担当の「救護課」の3課が設置されたが、翌年には「労働課」が増設され、職業紹介、協調業務および労働調査の各掛が置かれるようになった。⁸

このような組織体制で社会政策実施のための事業費が設定され社会局の職制が定められていったが、初期の東京市の社会政策は、貧困層の救護業務と労働行政に焦点が置かれていたといえる。しかし次第にその事業は拡張され、児童保護および方面委員制

度が設置されていった。こうした施策を実施する上で重要な業務として、各種調査があった。例えば、労働事情の実地調査、細民生活状況調査、細民地域における質屋営業状態の調査、欧米中央市場に関する調査、社会事業諸団体の調査、社会事業奨励補助に関する調査等、当時の懸案であった貧困層と労働者に関する調査⁹がその主な内容であり、その調査領域は次第に拡大していったのであった。

第三章 社会福祉人材の社会的配分

1. 行政機関における福祉専門職の組織化

東京市では比較的早期より、養育院、施療病院、職業紹介所、衛生試験所、消毒所などの施設を有していたが、東京市社会局の当面の課題は第一次世界大戦の物価高騰による生活困窮者の救済であった。そして、こうした施設運営が救済事業の中核的活動であったが、新設された社会局がそれらを統括する行政組織として位置づけられたのであった。

一方、こうした事業への人材配置に関しては、1920年に勅令「道府県立感化院職員令」が發布され、次いで1925年には勅令「地方社会事業職員制」が發布されたが、それによれば、「地方ニ於ケル社会事業ニ関スル事務ニ従事セシムル為北海道地方費又ハ府県費ヲ以テ道庁又ハ府県ニ通シテ左ノ事務職員ヲ置クコトヲ得」とし、「社会事業主事」は、「専任六一人以内 奏任官待遇」とし、「社会事業主事補」は「専任二百五十三人以内 判任官待遇」と規定されていた。¹⁰ こうした規定のなかで、東京市社会局では(表

(表1) 1920年12月1日現在の社会局現在吏員数

	主事	事務員	技手	雇	嘱託	給仕	使丁	運転士			計
社会局	7	58	5	35	33	12	20	3			173
総務課	2	23	5	10	10	12	6	3			71
公営課	2	13	—	14	6	—	—	—			35
(公営市場)					(13)		(14)				(27)
救護課	2	12	—	5	4	—	—	—			23
労働課	1	10	—	6	—	—	—	—			17
	主事	事務員	雇員	嘱託	技手磨工	調薬員	機関手・火工	看護婦	給仕	使丁洗濯人	計
施療病院	1	5	7	1	1	8	3	75	3	11	115
	主事	事務員	雇員			給仕	使丁				計
職業紹介所	1	6	12			1	9				29
中央職業紹介所	1	3	6			1	1				12
浅草職業紹介所	—	2	3			—	4				9
小石川職業紹介所	—	1	2			—	3				6
芝 職業紹介所	—	—	1			—	1				2

(『東京市社会局年報』大正9年度、10年度をもとに作成)

1) のように主事7名を含む人材配分が行われたのであった。

2. 東京市役所社会局における人材配分

こうした社会福祉事業における専門職の必要性は一般世間でも次第に認識されつつあったと思われる。1935年（昭和10）7月23日の、大阪毎日新聞記事「専門家を採用せよ——職業課の新設」によれば、「内務省は今回各府県に職業課および職業課長をそれぞれ新設任命することになり、取りあへず一道三府五県にこれを実施し、他府県は予算の都合上明後年から置くといふ。……しかしながら単に職業課の新設、課長の任命のみによってこれを期待することは出来ない。要はその人を得るにある。……」と、社会福祉人材がこうした事業の運営に枢要であることを訴えている。

内務省社会局には開設以来、意欲溢れる「新進気鋭」の人材が配置されていたが、こうした認識の高まりによるものであろうか、東京市社会局（後の厚生局）にもまた、大学等の社会事業学部および社会事業学科の卒業生が、専門職として配置され、社会調査等の業務に就いていた。（表2）は昭和16年における社会事業担当の厚生局の人材配置を出身学歴でみたものである。いずれも東京帝国大学をはじめと

する大学の法学部あるいは医学部卒業生が主要ポストを占めていたことがわかる。

3. 方面委員の設置

日本の救貧制度は1917（大正6）年の軍事救護法制定にみられるように死傷兵とその家族の救護を定めたもので、制度的には不備であった。一方、産業資本主義の進展による急激な都市化により、農漁村の共同体で維持してきた日本の家族制度は次第にその基盤を都市に移行させていった。そして、その秩序維持のために新たな制度を必要とし、そうしたなかで各地域において方面委員制度が成立したといえる。すなわち東京市や大阪市における方面委員制度は戦前期の救貧制度の不備を補うという機能をもっていたといえよう。

その先駆となったのは岡山県の「濟世顧問制度」であった。この制度は笠井信一知事の計画にもとづき、1917（大正6年）に地域の有力者を組織化したものであった。その「濟世顧問設置規程」（大正六年五月一二日 岡山県訓令第一〇号）によれば、濟世顧問は「精神上的の感化および物質上の斡旋等に依り」、防貧事業を遂行するものとし、「郡市長の推薦に依り知事之を囑託す」とし、必要あるときは「関係官公署の助力を要求することを得」とするものの

（表2） 東京市厚生局（1941年）

児童課

児 童 課 長	東京帝国大学政治学科卒	児 童 係 長	早稲田大学商学部卒（高文合格）
少 年 厚 生 寮 長	中学校卒	人 事 主 任	東京帝国大学法学部卒
庶 務 主 任	京都帝国大学文学部哲学科卒	予 算 主 任	立正大学高等師範部卒
少年厚生寮庶務主任	東洋大学専門部・東洋大学文学部卒	母 子 寮 長	早稲田大学専門部卒
乳 児 掛 長	東京帝国大学法学部経済学部	小 児 研 究 所 長	東京帝国大学医学部卒（医博）
日本橋小児保健所長	東京帝国大学医学部卒	書 記	日本大学法学部法律科卒
小 児 保 健 主 任	県立中学、吏員講習所卒	産 院 主 任	中学卒
補 育 主 任	中等学校	妊 産 婦 指 導 主 任	早稲田大学法学部卒
乳 児 主 任	京都帝国大学文学部・東京帝国大学経済学科卒		

保護課

保 護 課 長	県立日川中学校	方 面 掛 長	早稲田大学法学部卒
人 事 主 任	横浜工業卒	書 記 主 任	京都帝国大学経済学部卒
書 記	東洋大学社会事業科卒	事 業 掛 長	専修大学経済学科卒
主 事	日本大学法学部卒	主 事	関西高等簿記学校全科卒
書 記	帝国大学法学部卒	書 記	中等学校卒
技 手	早稲田実業学校卒	書 記	早稲田大学法学部卒
書 記	京都帝国大学経済学部卒	書 記	慶応大学経済学部卒
書 記	早稲田大学専門部法律科卒		

（東京市『職員名鑑』（1941年）掲載の厚生局職員名簿をもとに作成）

「名誉の職」として位置づけられていた。¹¹

これに続き、1918年には東京府慈善協会が救済委員制度を発足させ、大阪府でも方面委員制度を、また兵庫県では有給吏員制度としての兵庫県救護視察員制度などが設置された。これらのなかで大阪府の方面委員制度が一般化し、次第に全国的な制度として普及していったのであった。¹²

この方面委員制度について、1935年5月8日の東京日日新聞では次のような記事がみられた。

「……内務省が目論むところは(一)現在全国に三萬六千人に増加し(二)町村内各部落に任命するため現在の方面委員組織を制度化する(三)。この制度化によって方面委員が一党一派に偏する従来の弊害を除き、隣保相助の精神を基調として部落内の救済事業に当てらせる——といふにあり、これを一言にしていえば、内務省社会局が、翻訳社会事業から真に日本的な社会政策実施に大転換したものである。」

この記事からは、方面委員制度が近代的貧民救済制度というよりも、地域社会の共同体的絆を基盤として治安維持をはかるといふ意図がうかがわれるのである。それを端的に示すのが、先端部で活動する方面委員が主に旧中産階級の篤志家であって、無給の名誉職として任命されたという事実であった。ただし、方面館所長は有給の吏員として組織されていた。業務は知事によって委嘱されたものであったが、その内容はその地域の貧困層を調査し救護活動を行うこととされていた。¹³

こうした方面委員制度を主体として展開された救貧活動は家族制度の維持とその健在化に主眼が置かれていた。鈴木智道は「近代日本における下層家族の「家庭」化戦略」において、日本における家族史上では社会事業としての方面委員制度が多大な影響力を及ぼしたと結論づける。¹⁴ いわば都市部における共同体的組織編成であったのである。

東京市では方面事務所は各地域ごとに小学校区をもとに配置され、無給の方面委員と有給職員が市から書記として配属され、方面事務所長として担当地域の救貧活動を行っていたが、方面館所長のみが有

給の吏員であった。その学歴は比較的高かったようである。時代は下るが、1941年当時の方面館所長の学歴は(表3)でみられるように、133名中、帝国大学卒業者が5名、私立大学および高等専門学校卒業者は83名、女子大学校・専門学校卒業者は8名、中等教育機関卒業者は33名、その他3名と、その72%が、大学をはじめとする高等教育機関の出身者で占められている。戦前期、大学進学率が当該年齢人口のわずか数%に過ぎなかった時代にあつて、これら方面館所長は極めて高学歴集団であったといえよう。

第四章 大学・専門学校からの人材配置

社会福祉事業に対する認識が高まるにつれて、大学などにおいてもそれぞれの領域において次第に乳幼児保護をはじめとする予防的活動が行われるようになった。たとえば、日本の高等教育機関ではじめて社会事業学部を設置した日本女子大学校では、その同窓会組織である桜楓会が桜楓会託児所を設置したが、これが、日本における託児所事業の嚆矢といえる。1913(大正3)年、小石川久堅町に設立された同会託児所は、桜楓会社会部が貧困地域改善事業として、長屋式住宅に住む子どもを預かって養育することを目的として開設したものであった。当時、米国留学から帰国した日本女子大学の井上秀幹事長の発案であり、わが国の託児所の草分け的存在であった。¹⁵ 労働者の妻の共稼ぎを可能とするこうした社会事業は着実に効果を上げ、1920年には第二託児所が開所し、内務省、東京市からの助成金、宮内省からの御下賜金などによって事業が拡大されていった。

また、東京帝国大学基督教青年会は、1918年、大学から出張して、妊婦相談所、乳児相談所、産院、保育所を設置する計画をたて、実際に「木下医学博士、後藤理学博士、吉野法学博士を初め帝大の学生や婦人も混ざった一団が視察に見えた」という。¹⁶ こうした大学による慈善事業は、次第に社会事業専

(表3) 方面館所長学歴

東京帝国大学卒	4名	専修大学	4名	日本女子大学校卒	6名	工手学校卒	2名
京都帝国大学卒	1名	東洋大学	2名	帝国女子専門学校	1名	電機学校卒	1名
日本大学卒	20名	駒沢大学	2名	実践女子専門学校	1名	陸軍戸山	1名
中央大学卒	17名	青山学院大学	1名	中学校卒	17名	吏員講習所	1名
早稲田大学卒	13名	成蹊大学	1名	師範学校卒	6名	工学院・社会政策学院	1名
明治大学	12名	東京外国語大学	1名	商業学校卒	4名	弘前東奥義塾卒	1名
慶応大学	4名	日本歯科医学校	1名	農業学校卒	2名	不明	1名
法政大学	4名	高等商業学校	1名				

(東京市「職員名鑑」(1941年)掲載の厚生局職員名簿から算出して作成)

門職養成機関の設置へと繋がっていく。

高等教育機関における専門職養成としては、1918年ごろから日本女子大学校や宗教大学(現大正大学)に社会事業講座が開設されていたが、1921年には日本女子大学校、宗教大学、東洋大学に、それぞれ社会事業学部・学科が設置され、専門職としての社会事業従事者を輩出することになった。日本女子大学校の社会事業学部は「児童保全科」と「女工保全科」の2科から成るものであったが、当時、社会事業と

して女性に求められていた、児童福祉と幼年および女子労働者の保護活動は、こうした高等教育機関で社会事業を学んだ卒業生に期待されていたのであった。日本女子大学校では、1925(大正14)年の第1回卒業生が、児童保護あるいは工場での女工の指導監督という任務に就き、その後も継続的に社会事業を担う行政組織および民間の事業へと配置されていった。¹⁷(表4)は、日本女子大学校の卒業生の就職状況である。これによれば、社会福祉事業の行政

(表4) 日本女子大学卒業生社会事業関係者(1935年4月現在)

方 面 事 業	15名	浅草区今戸方面事務所など
養 老	4名	浴風会浴風園
窮 民 救 助	1名	白道園経営
福 利 住 宅	2名	東京市社会局福利課住宅係
職 業 紹 介	4名	東京市知識階級職業紹介所内連絡紹介所、大阪市中央職業紹介所婦人部主任、大阪市小橋婦人職業紹介所所長など
職 業 補 導	1名	啓成社
乳幼児健康相談	11名	神戸市立児童相談所、大阪乳幼児保護協会長尾小児保健所主任同長柄小児保健所主任、同託児所主任など
保 育 事 業	11名	東京久堅町市民館乳児部、中央有都学院女子感化部など
聾 啞 教 育	2名	東京市立聾学校
妊 産 婦 保 護	1名	東京市立深川産院
育 児 事 業	3名	小樽育成院、陽光ホーム経営、同情園経営
少 年 保 護	2名	大阪少年審判所保護司、東京真宗婦人会附属六華園
隣 保 事 業	13名	東京府南千住隣保館、群馬県社会事業協会相愛館主事、農村社会教化、愛国婦人会札幌支部隣保館など
病 院 社 会 事 業	7名	聖路加国際病院社会事業部、済生会社会部、養育会病院など
学 校 衛 生	1名	学校看護婦
教 化	6名	東京基督教女子青年会幹事、同仁ハウスなど
矯 風 事 業	2名	日本国民禁酒同盟、基督教婦人矯風会
産 業 組 合	1名	産業組合中央会家の光相談部
工 場	5名	鐘淵紡績株式会社、大日本紡績関ヶ原工場、足利市秋間工場
諸 官 署	6名	内務省社会局労働部監督部工場監督官補、内務省衛生局、司法省保護課、内務省社会局保険部監査課、東京府社会課児童係、兵庫県社会課
研 究	1名	中央社会事業協会研究生

(日本女子大学校「家庭週報」1268号、1935年5月17日号に掲載の「桜楓会員社会事業関係者調査」から算出して作成)

機関および民間事業の組織化にともない、多数の同校卒業生が社会事業の専門職として活躍していたことがわかる。

第五章 災害時における救護活動と その後の制度化

最後に、偶発的ではあるが社会福祉事業の制度化に少なからぬ影響を与えた大学等の災害救護活動を検討してみよう。災害においては社会のなかの弱者が最もその被害を受ける。一方で、平常は救護を必要としない人々も、一時的にはあっても救護が必要となる。そうした特異な状況下に置かれることによって、人々は社会的支援と援助に対する認識を新たにすることが与えられるといえよう。関東大震災が東京を直撃した1923（大正12）年は、日本の社会事業の形成期にあり、その計画は一時的に後退したかにみえたが、この災害が民間諸力を引き出し社会事業行政に新たな地平を提供することとなった一面は否定できないであろう。特に社会科学の知識が蓄積され、政策立案に関心の高い諸大学において、新しい時代の社会事業の方向を指し示すような様々な支援活動が展開されたのであった。以下、いくつかの事例を検討したい。

1. 日本女子大学校児童栄養供給所 ——東京市役所児童救護事業の設置

震災当時、小石川区高田にあった日本女子大学校は、大地震発生直後より、その同窓会組織である桜楓会を中心として、在学生とともに救護活動を行った。¹⁸

日本女子大学校は1901年設立の文学部と家政学部などを有するわが国で最も早く設立された女子高等教育機関の1つである。1921年、2代目校長麻生正蔵の意向のもとで児童保全科と女工保全科からなる社会事業学部を開設した矢先であった。もとより、日本女子大学校は強力な同窓会組織「桜楓会」が、託児所などを運営していたが、大震災に際しては会員および日本女子大学校在学生に呼びかけ、大学をあげて9月19日より東京市社会局の救援事業に参加した。東京市の牛乳配給事業への協力、地方から寄贈された衣服の整理、消毒、罹災者への分配、さらには、上野バラックでの桜楓会児童救護所、同乳児託児所、同婦人授産所が開設された。¹⁹ 児童栄養供給所では東京市から食材の提供を受け、桜楓会会員が調理して上野バラックに非難していた児童に対し1日400人余りの昼食と200人余りのおやつを配分し

た。この時の食券の分配と配給の整理に東京帝国大学学生団が手伝ったことで、混乱も生ぜず比較的公平に配分することができたという。²⁰

この時、日本女子大学校社会事業学部の第1期生は3年生になっていた。救護活動に参加した学生の手記によれば「11月11日、社会事業学部3年2年及び家政、師範科有志70名、聖路加病院長の指導の下に浅草公園、玉姫牛乳配給所付近、十数町に涉りて乳児の調査をなす。前8時半上野児童救護部に集合、説明あり後二手に分かれバラック個別訪問をなす。痛ましき事情に遭遇する事幾度か、災害の深き痛手をしめじみと感じつつ雨中をトラックにて帰校、四時半。」²¹

東京市が日本女子大学校に協力を依頼して行った震災後の要救助者世帯調査は「非情なる好結果を得、本局今後の救護事務に関する絶好の資料と相成るべく」とし、こうした調査は後に東京市の児童救護事業へと引き継がれていった。²²

2. 東京女子医学専門学校（現東京女子医科大学） ——簡易病院と夏季無料診療所の開設

一方、東京女子医学専門学校（現東京女子医科大学）では、医局員を総動員し、当日、寄宿舎で試験勉強のために居残っていた学生たちも協力して救護活動を行った。牛込区にあった東京女子医学専門学校附属病院は、地震の倒壊と火災を免れていたが、怪我人などが次々に運びこまれたために、女子医専隣の陸軍経理学校の校舎で患者を収容して救護にあたった。東京では特に下町で多くの病院が倒壊あるいは焼失していたため、多数の怪我人、病人が運び込まれた。災害時には、地震発生時にすでに病院に入院していた者と、災害により入院を必要とする患者によって、必要病床数は拡大せざるを得ない。東京女子医学専門学校校長の吉岡弥生は、売りに出されたある病院を買い取って開業したが、その病室もすぐに満室となった。²³

震災による医療救護活動が一応収まった後、焼け跡に建設したバラック造りの病院は、その後、同校の同窓会、至誠会に譲り、至誠会病院が誕生することとなった。このようにして設立された病院は慈善病院的性格をもつようになった。当時、貧民を対象とした医療施設として、「施療院」があったが、中産階級の人々には利用し難いものであった。しかし実際には中産階級の中にも震災で家屋や財産を失ったものが多く、こうした人々に医療を無料にて提供する必要性も生じていたのであった。そこで、吉岡弥生が「簡易病院」として提供したのは、外来診療は

無料とし、入院者には最小の室料・食費を徴収し、薬剤その他の消耗品等の経費は至誠会会員の会費で支弁するというものであった。²⁴

その後、東京女子医学専門学校では、1930年代には東京の医療過疎地域において夏季無料診療活動を行う。それは、震災や1929年以降の経済恐慌によって、失業者や罹病者が増加し、医療を受けられない人々が急増したことによるものであった。また、比較的情勢が安定してきても、衛生概念が普及し医療への関心が高まってきたことによるともいえる。こうした同校の医療活動によって、貧困地域の実態把握や衛生教育の必要性が認識されることにもなったのである。

こうした民間による無料医療活動に対して、行政としてはどのような対策がなされたのであろうか。宮崎順子²⁵によれば、関東大震災によって築地の東京市施療病院は焼失しバラックの仮病院となっていたが、復興事業として1927年に設立された東京市立築地病院は、貧民のみならず中産階級をも視野にいたれた市民のための診療を行う市民病院となった。築地病院を嚆矢として、広尾病院、大久保病院、大塚病院、深川病院、駒込病院が開設され、²⁶ 無料診療も行われた。こうした事業は次第に東京市15区外に拡大し、1941年までには城東病院、荏原病院、豊多摩、豊島、足立、葛飾の市立病院が、また、岩淵、代々幡、中野、目黒、世田谷、向島、足立、尾久の市立診療所が増設された。

ただし、こうした市立病院および診療所では内科と外科のみの病院もあり、地域医療を全面的に担うほど充実したものではなかった。すなわち、当時、診療を必要とする患者は眼科、耳鼻科、皮膚科などがかなりの割合にのぼっていたことからすれば、全科で無料診療を医療過疎地域で行い、さらに寄生虫検査や衛生指導を行っていた東京女子医学専門学校の、疫学的、衛生教育的役割は大きかったといえよう。こうした同校の活動に対して、東京市は常設機関として、東京府の社会事業として認可した。

3. 東京帝国大学学生団の救護活動

——セツルメントの設立

戦前期の都市の新中間層、なかでも開明的知識層のなかには欧米的なヒューマンイズムの精神に則り、ボランティア活動やソーシャルワーク・アクション、セツルメント活動を行う人々がいた。日本におけるセツルメント運動には、公立、私立そして大学セツルメントが存在していた。²⁷ その発端は、A・P・アダムスなどの宣教師の協力によって設立されたもので

あったが、大正期に入ると、学生セツルメントに受け継がれ、関東大震災以後、学生セツルメントはその全盛期を迎えた。比較的容易に欧米的知識を享受し得た大学関係者らは、社会改造を掲げて、積極的に下層階級の住む貧民街へと入り、物質的救護活動を行うとともに、教育、文化を通しての精神的救護活動も行った。その中心的な活動を行ったのが、関東大震災時、上野バラックで学生団を率いて震災救護活動を行った末広巖太郎東京帝国大学教授であった。

関東大震災直後、東京市内の各公園に被災者のいくつものバラックが形成された。商業地域であった日比谷バラックは、バラック形成と同時に露天商が立ち並び、雑然としていたが、上野バラックでは、東京帝国大学教授末広巖太郎法学博士が率いる学生団が指揮をとり、罹災者が上野公園に避難するや公園を16区に分け、区長、自治団議長を置いて活動した。これによって避難民全体が規律と節制を守って行動したという。²⁸ 震災後に医療、相談業務を含む大学セツルメントのモデルとなったのが、このように関東大震災を契機として結成された東京帝国大学セツルメントであった。その当時の設立趣意書を以下に示す。

——「東京帝国大学セツルメント設立趣意書」

大正13年6月6日——

東京帝国大学セツルメントの設立に就いて

末広巖太郎

「……幸いに家富みて、学習の余裕を有し又或は幸福なる運命によって修学の機会を与えらるる最高学府の教授並に学生、彼等は此の独占者が其の天与の幸福を感謝しつつ其の割き得べき一日一時の余暇を彼等貧しき人々のために捧げ、以て、其の智識を彼等に分与する事は、社会国家のために大いに意義ある仕事と云わねばならぬのみならず、正に彼等幸福なる独占者当然の義務なりと云わねばならぬ。……」そして「……最近諸官庁の手により其の他特殊の機関によって、追々此の方面の調査研究が進められるに至ったことは我々の最も喜ぶ所であるが此点について、更に一層重要な事は学徒自ら接するを得ざりし環境の中に定住し、以て、親しく社会の実相を直視し其の人と生活とを知ることではなければならぬ。」と実践の重要性を強調している。そして大学セツルメントの任務は「智識の分与であって其中には自ら社会教育と人事相談と医療とが含まれねばならぬ。又其には、社会事情の実地調査であって、我々の定住と右智識分与の仕事とは、自ら此の調査に向

かって多大の便宜を与える事になるのである。」と明示し、「今此の趣旨の下に我々のセツルメントが設立された。若き理想に燃えた青年は此の趣旨の貫徹を計る為め、今正に大いに働かうとして居る」²⁹

こうした大学をはじめとする民間の組織的活動もまた、慈善事業から社会福祉事業へと発展を遂げるひとつの契機をつくったといえよう。すなわち、政府・地方自治体の政策立案および、制度的整備には民間団体をいかに組織化するか、そして社会調査および研究の拠点としての大学・専門学校において、その教員と学生をいかに公的組織としての社会福祉事業に投入するかが重要な鍵を握っている。こうしてみれば、この時代における社会福祉事業の組織化のなかで、1920年代に創設されたいくつかの大学の社会事業学部や社会事業学科といった専門職養成機関からの人材配置もさることながら、法学部あるいは経済学部等の大学卒業者もまた、社会福祉事業の制度化に大きく寄与したといえる。

関東大震災後には世界大恐慌が押し寄せ、近代日本の社会福祉事業計画は変更を余儀なくされたが、天災および経済状況の大変動は、偶発的事件というよりも、むしろ、一定間隔で生じ得るものであり、そうした大変動は社会福祉事業の対象者を拡大させると同時にそのサービスを受けるべき新たな層の存在を顕在化させる。そしてそれは社会福祉事業の組織化あるいは組織の再編を促すとともに、その人材の養成および配分を可能とする。

近代日本の大学は中央省庁および地方自治体に必要とされる人材を供給してその機能を維持してきたが、少なからぬ潜在的人材を擁していたことにより、緊急時の自主的な救護支援活動を展開したことで、新たな社会福祉事業が制度化されたといえよう。

終章 まとめ

第一次世界大戦後の社会福祉事業の制度化過程においては、産業資本主義の進展により労働者階級を中心とする下層貧困層の救護支援が最優先課題として浮上してきたのであった。その対策としては、一つには方面委員制度を活用し家族制度を基盤としながら貧困層の生活維持と社会の安定的維持存続を図ろうとする、いわば社会政策ともいえるべき施策であった。東京市内の貧困層が多数居住する地域で展開された託児事業や職業紹介業務などこれにも含まれるであろう。こうした事業に対して地方行政組織内では高学歴の大学卒業者が配置され、社会調査が各自治体の社会局を中心に行われていた。しかしこ

うした施設運営には行政のみでは担いきれず、民間諸団体、特に教育学、保健衛生学、家政学などの専門的知識が蓄積された高等教育機関が部分的にその制度的確立にいく分か貢献した。社会的弱者の救済という点では、子どもとともに女性の保護が緊要であった。

こうした日本における社会福祉事業がまさに形成されようとした1923年に、突然起こった大災害は社会的弱者を直撃したのみならず中産階級をも生活困難層に陥れたのであった。社会福祉事業計画の一时的綻びは大学などの非行政組織によって補われた。大学は社会科学や社会政策の知識とともに、その支援に必要とされる人的資源が集約されている。予期せぬ事態にこうした潜在的資源を行政がいかに引き出し活用するかが問われるところであろう。そうした非行政組織は社会福祉行政を補完し社会福祉事業に新たな方向性を示す役割りを担った。社会システムは恒常的發展モデルに予期せぬ事件による修正が加えられることによって、そのシステムは変容しながら新たな時代に適合的なシステムを構築していったといえよう。

注

- 1 佐々木啓子「近代日本社会福祉事業形成期における人材養成——大学における社会事業学部の創設を中心として」『創造学園大学紀要』創立記念号、2005年、pp.195-204
- 2 伊藤淑子『社会福祉職発達史研究——米英日三ヶ国比較による検討』ドメス出版、1996年、pp.223-242
- 3 『資料臨時教育会議第一集 総覧』「解説」文部省、1979年、『明治以降教育制度発達史』第五巻 龍吟社、1938-1939年、第十二款「学制改革問題」、第十三款「高等教育機関創設及び拡張計画」参照。
- 4 鈴木智道「戦間期日本における家族秩序の問題と「家庭」の論理——下層社会に対する社会事業の認識と実践に着目して——」『教育社会学研究』第60集、1997年
- 5 野澤正子「戦前の日本における児童の公的保護論の形成過程」『社会問題研究』第35号第2号、1986年
- 6 内務省社会局『本邦社会事業概要』、1922年、内務省社会局『本邦社会事業概要』、1926年、内務省社会局、『本邦社会事業概況』、1928年、以上、社会福祉調査会編『戦前期社会事業史料集成 2』日本図書センター所収、大霞会『内務省史 第一巻』、1971年、大霞会『内務省史 第四巻』財団法人地方財務協会、1971
- 7 東京市社会局『東京市社会局年報 1』1920年、pp.2-4
- 8 同上、pp.5-8
- 9 同上、p.13
- 10 「地方社会事業職員制」勅令第323号、大正14年(1925年)12月14日。但し、「史料」菊池正治他編『日本社会福祉の歴史』p.247より引用。

- ¹¹ 「(大阪府) 方面委員規程」大正7年10月7日大阪府告示第255号、但し、「史料」菊池正治他『日本社会福祉の歴史』p.236
- ¹² 同上、菊池正治他編 p.87
- ¹³ 同上、pp.86-87
- ¹⁴ 「近代日本における下層家族の「家庭」化戦略」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第38巻、1998年、pp.213-227
- ¹⁵ 日本女子大学『桜楓会八十年史』1984年、p.92
- ¹⁶ 「東京朝日新聞」1918年3月25日、但、菊池他、pp.233-234
- ¹⁷ 前掲、佐々木、2005年、pp.200-201
- ¹⁸ 佐々木啓子「関東大震災と女子高等教育機関の復興活動」『UP』356号、東京大学出版会、2002年、pp.26-28
- ¹⁹ 日本女子大学『桜楓八十年史』1984年、日本女子大学社会福祉学科の会みどり会『めじろ路』、1978年、および日本女子大学『日本女子大学百年史』2001年を参照。
- ²⁰ 桜楓会「家庭週報」1923年10月5日
- ²¹ 日本女子大学校「大正12年度自治生活記事」より
- ²² 『東京市社会局年報』1924年
- ²³ 『東京女子医科大学百年史』2004年『吉岡弥生伝』1966年等を参照。
- ²⁴ 東京女子医学専門学校「女医界」131号、1924年1月25日1
- ²⁵ 宮寄順子「女子医学生達の銚後東京女子医学専門学校の夏季無料診療活動——」『国立歴史民族博物館研究報告』第101集、pp.307-326、2003年
- ²⁶ 『東京市公衆衛生年報』1930年。ただし、上記宮寄論文より引用。
- ²⁷ 伊藤淑子『社会福祉職発達史』、ドメス出版、1996年、pp.236-237
- ²⁸ 『大正大震災誌』、改造社編、1924年
- ²⁹ 大森俊雄編『東京帝国大学セツルメント十二年史』、1937年、ただし、上記菊池正治他「史料」より引用。

The Organization and the Talent Supply In the Formative Period of a Welfare State in Pre-War Japan

SASAKI Keiko

The aim of this paper is to clarify how the social work administrative agencies were organized and how the social work talented people were supplied in pre-war Japan.

In 1920 the Bureau of Social Affairs was organized in the Home Office and some local units of government placed welfare offices and facilities in 1920'. Simultaneously some colleges founded the Faculty of Social Work and supplied many social welfare specialists in 1920' and 1930'. It was important that talent of higher educated people were placed and played active part for public welfare to build up a solid welfare system.

While the large earthquake, happened in 1923, destroyed many towns of Tokyo and many voluntary students of colleges or universities organized rescue teams. This made aware the needs of public welfare, especially for the infants, sick and old persons. From this experience some welfare organizations were formed in Tokyo after the disaster and not a few graduates of colleges or universities employed in the local units of government of Tokyo city as a social work specialist. This also made progress of the welfare system in pre-war Japan.

Key words : the talent supply of social work, the welfare section of Tokyo city, the rescue teams of voluntary students in the earthquake in 1923