

『日本社会事業年鑑』について

吉 田 久 一

I 日本社会事業の成立

日本社会事業が慈善救済事業から、社会事業に脱皮し、市民権を持ちはじめたのは、大正の後半期からである。そして大原社会問題研究所が『社会事業年鑑』を刊行しはじめたのは 1920 年（大正 9 年）5 月であるから、最初に社会事業の成立事情について概観し、ついで『社会事業年鑑』について説明することとした。ただし大原社会問題研究所による編纂は大正末期までであるから、昭和期における『社会事業年鑑』についてはふれない。

大正期後半に社会事業が成立した要因はおおむね次の 4 つである。第 1 に独占資本の確立に伴って社会事業対象が変質したこと、第 2 に対象の変質によって社会事業立法や行政が整備したこと、第 3 に大正デモクラシーの風潮とともに、社会連帯思想がさかんとなり、社会事業思想が変ってきたこと、第 4 に公的救済の制度や処遇技術などが組織化しはじめたことである。今それらの事情を簡単に説明しよう。

第 1 に社会事業対象の変質である。河上肇は 1916 年（大正 5 年）9 月から 12 月にかけて『大阪朝日新聞』に「貧乏物語」を連載し、翌年 1 本にまとめて出版し、洛陽の紙価を高からしめた。「貧乏物語」はユートピア的人道主義が色こいが、しかし本書は日本人の貧乏認識に開眼の役割を果たした。大正後期の社会事業対象変質の契機は、米騒動を招来する原因となった大正初期からの物価騰貴、1920 年からの慢性恐慌や農村恐慌による資本主義の危機現象の開始、1923 年の関東大震災の勃発の 3 つである。

この 3 つの契機は社会事業対象を量的に拡大するとともに、その質をも変えて行なった。具体的には従来の伝統的被救恤層の外円としての遼大な第 2 次貧困層の成立である。それは階級分化の進行につれて、ある程度賃労働対象と社会事業対象の関係が明確化されたことであるが、他方社会事業対象に即していえば、第 1 次貧困と第 2 次貧困の区分化がはじまったことでもある。換言すれば、伝統的な「脱落者」のみに留まらず、社会事業対象

が普遍的な市民層に拡大しはじめたということである。それは歴史的に言えば、社会事業対象は産業革命を通過して、ここによりやくブルジョア性、あるいは近代性が誕生しはじめたといえることができるであろう。

このことは米騒動の参加層にもよく現れている。米騒動の研究は従来社会運動史からの接近が多いのであるが、社会事業対象からみても、それ以前の対象との変質がそこによりうかがえる。米騒動の参加階層は工場労働者、炭坑夫、中小商工業労働者、中小商製造業の労働者、日雇労働者、都市生活者の 6 類に分類されている。しかし社会事業対象からみれば日雇力役者、交通関係（仲仕など）、雑職、貧農、貧困な漁夫、未解放部落、朝鮮人なども、かなり多く参加しているのである。特に社会事業対象の場合典型的に現れてくるのは都市スラムで、大阪今宮等における低所得層の参加が広汎にみられる。そこには明治期に多くみられた被救恤層と賃労働という古典的な形態から、低所得層の増大により賃労働との関連における社会事業対象の確立がよりよくみられることになったことである。歴史的に言えば社会事業対象に「現代的性格」が萌芽してきたことでもある。

第 2 に社会事業立法や行政の整備である。1917 年の「軍事情報法」を先頭に「結核予防法」「精神病院法」「トラホーム予防法」「阿片法」「少年法」「矯正院法」「未成年者飲酒禁止法」その他「罹災救助基金法」「北海道旧土人保護法」「感化法」の改正などがあつた。特に注目されるのは社会事業対象の増大とあいまって、一連の経済保護立法が制定されたことである。1921 年の「職業紹介法」を先頭に「船員職業紹介法」「借地法」「借家法」「住宅組合法」等々である。そして 1922 年には「健康保険法」の制定もみえるのである。

しかしこれら法律の整備、特に防貧法の制定がみられたが、救貧法は独占段階を迎えたにもかかわらず、あいかわらず「恤救規則」で、その施行状況も 1913 年（10,297 人）、15 年（11,849 人）、18 年（11,852 人）、20 年（11,741 人）、23 年（11,565 人）、25 年（12,059 人）とほとんどのびをみせず、対象の変質過程がほとんど投

影されていない。つまり救貧法抜きの防貧法という、日本の悪しき伝統が清算されておらないのである。

行政としては1917年はじめて内務省に救護課が設けられ、20年社会局に昇格、22年労働行政を併合して外局となった。また18年には救済事業調査会が設置された。内務大臣は調査会に「失業者保護の施設」「資本と労働との関係を円満ならしむる施設」を諮問した。労働問題を救済事業として取扱ったことに対し、樺田民蔵や森戸辰男から批判がでて、後年の社会事業の社会政策代替論を生む糸口になった。1921年社会事業調査会と改名したが、社会事業体系を答申、社会事業機関ならびに経費に関する体系、一般救護に関する体系、経済保護施設に関する体系、失業者保護施設に関する体系、医療保護施設に関する体系、児童保護施設に関する体系、社会教化事業に関する体系の7つとした。この体系は後の社会事業分野設定の基準となった。社会事業行政は防貧という型で社会政策の分野をも取扱うことになり、社会事業と社会政策の混乱を招く糸口となった。

第3に社会事業思想である。ブルジョア・デモクラシーの理念である社会連帯思想に促されて、慈善救済事業は社会事業と改名した。社会連帯思想はレオン・ブルジョア等の思想を導入したものであるが、大正後半期の流行語となった。この思想を基礎に田子一民『社会事業』（1922）、生江孝之『社会事業綱要』（1924）、矢吹慶輝『社会事業概説』（『社会政策大系』2巻、1926）その他の著述がうまれた。

社会連帯思想は市民的契機に基づく近代思想で、民本主義思想ではあるが改良思想である。しかし一方では米騒動その他にみえる対象の変質——それはすでに危機的側面もみえるものであるが——があり、他方では世界的に言えばロシア革命が起こり、現代史の展開がはまっているのである。したがって社会事業対象は独占段階の所産ではあるが、社会事業思想は資本主義の安定期の思想である。社会連帯思想にはこのような対象とのギャップもあったのである。

しかしより注目しなければならないのは、社会連帯思想といってもいわば流行思想で、社会事業の現場に定着をしたわけではなかった。「近代化」がすすんでいない社会事業界にあって、社会連帯思想の定着化は望ましいことであったが、この思想は官僚や研究者等のエリートには捉えられたが、一般社会事業人には依然として慈善救済思想が濃厚であった。そのことは昭和の戦争期に容易に、大正期の社会連帯の基本的理念である市民的ヒューマニズムを捨てたこととも関係がある。

第4の救済制度や処遇技術の組織化にはさまざまな動きがある。それは欧米の慈善組織化運動（C.O.S）と対比できよう。第1に注目されるのは1917年の岡山県の済世顧問制度と、翌18年の大阪方面委員制度である。特に後者は小河滋次郎の「社会事業は徹底的合理的ならざるべからず」という主張の下に、個別的救護に中心を置いたもので、日本救済制度組織化の原型となった。そして増大した要救護層を1種、2種に分類し、低所得階層対策も取上げたことが注目される。

しかしより個別処遇的角度で要救護者対策を展開したのは、17年の東京府慈善協会による救済委員制度で、名誉委員と有給の方面専任委員からなり、後者は府内の14細民地区を担当し調査・相談・救済の3事項を任務とした。また20年には東京府は児童保護委員制度を布いた。保護員は救済委員とほぼ同じ12細民地区を担当し、不良児、浮浪児、教養放棄児、不就学児等の調査や保護をした。

これらの公的救済や児童に対する処遇の組織化はいわばケースワークの前段階であるが、これは方面委員制度ならばエルヴァーフエルド・システム、救済委員制度や児童委員制度ならばリッチモンド等の影響があることをみのがせない。リッチモンドは『社会診断』を1917年に著したが、この年すでに矢吹慶輝は、リッチモンドの個別的救助などをかなり詳細に紹介している。

社会事業の社会化ならびに民主化にとってセツルメントの役割は大きい。大正後半期にセツルメント運動がさかんとなった。セツルメントへの期待は労働問題解決の補助手段として考える者、デモクラシー実行の手段として教育的効果を期待する者、総合社会事業やボランティア活動の中心として考える者などさまざまあった。それはヨーロッパ型セツルメントとアメリカ型セツルメントの無秩序的導入からくる混乱もあったが、しかしセツルメントの隆盛は日本社会事業成立の有力なモメントであったことはいままでもない。

これら社会事業技術や処遇の組織化や民主化には専門家の養成を欠くことができなかった。18年渡辺海旭や矢吹慶輝は宗教大学に社会事業研究室を開設して以来、東洋大学、日本女子大学等々に養成機関が誕生した。また講習会式のものとしては19年の武蔵野学園の感化救済事業職員養成所、20年の協調会の社会政策講習所等が設立された。

大正後半期における社会事業の近代化や組織化にはさまざまな限界はあったが、日本社会事業成立の起点はこの時期に求められると思う。そしてこのような動向を背

景に『社会事業年鑑』が創刊されることになったのである。

II 『日本社会事業年鑑』創刊前後

『日本社会事業年鑑』は、1920年（大正9年）5月15日創刊発行され、7年間続くが、いま簡単にその前後の大原社会問題研究所の動向を素描してみよう。

大原社会問題研究所は1919年（大正8年）2月9日、大阪で創立された。設立者は大原孫三郎である。大原は1900年岡山孤児院の石井十次を知り、深い影響をうけキリスト教徒となると共に、社会問題に関心を持ち、石井の事業を後援し、ロバート・オーウェンに傾倒した。石井十次については柴田善守氏の好著『石井十次の生涯と思想』（1964）があるからふれない。石井は1914年永眠したが、石井の志をつぎ大原は岡山孤児院大阪出張所を拡張し、天王寺のスラム近くでセツルメント愛染園を開始した。愛染園の理事に大阪社会事業の指導者小河滋次郎らが就任し、大阪社会事業の開拓者富田象吉が主事となった。小河は大原にすすめて夜学校、保育所等のセツルメントのほかには園内に救済事業研究室を設けさせ、より基本的な社会問題や救済方法の研究の前進をはかった。

1918年に愛染園は新築落成したが、その開園式に大原は、愛染救済事業研究室は救済事業と社会状態を調査研究し、社会事業活動家の育成に努めるために、近い将来独立の研究機関としたいと挨拶した。そして小河の推薦で、内務省救済課嘱託の高田慎吾を救済事業研究室に迎えた。高田はアメリカで児童保護や社会事業を研究した社会事業の新進であった。救済事業研究室は間もなく救済事業研究所（社会事業研究所）へと発展した。

大原には前述のように石井の影響が強かったが、またキリスト教社会主義者安部磯雄からも影響をうけた。1918年は米騒動の年で、特に大阪のスラム地帯に暴動が起った。大原は深く心を動かされ、小河・高田らの助言もあって、すでに救済事業の段階ではなく、組織的な社会事業によらなければ解決できないと考えた。そして社会問題の認識が不可欠であると知った大原は、徳富蘇峰、谷本富、河田嗣郎、米田庄太郎、河上肇、高野岩三郎等と相談し、社会問題研究所の創立にふみきることになった。

1919年2月4日愛染園で社会問題研究所の創立総会が開かれた。参加者は大原孫三郎、河田嗣郎、米田庄太郎、高野岩三郎、高田慎吾、北沢新次郎、柿原政一郎（大原の秘書）で、名称、予算、事業等を定めたが、事務所は当分石井記念愛染園におくこととなった。

一方救済事業研究室の高田慎吾は、米騒動後東京深川木場のスラムで警視庁嘱託として貧民の保健衛生調査に従事していた暉峻義等に、大原の社会事業、社会衛生研究機関設立の意図を伝え入所を促した。暉峻は警視庁を辞し、入所することになった。1919年2月アメリカから帰朝した大林宗嗣も高田の推薦で同様入所することになった。社会事業、社会衛生の両部門をふくむ大原救済事業研究所（大原社会事業研究所）は、1918年2月12日創立総会を開き、名称、予算、事業などを定めた。出席者は大原孫三郎、小河滋次郎、高田慎吾、暉峻義等、大林宗嗣、富田象吉、柿原政一郎である。大原社会問題研究所と大原救済事業研究所はこの年6月に併合して、大原社会問題研究所となった。大原は石井の影響で孤児救済に関心を持ち、ついで小河滋次郎その他の助言によって組織的な社会事業に興味を示し、さらに高野岩三郎等の助言で社会問題の科学的研究へと関心を高めたのは、日本の資本家としては稀な例で、その意味で彼は開明資本家といえるだろう。

創立当初の1919年4月の両研究所のスタッフは、大原社会問題研究所は委員：河田嗣郎、米田庄太郎、高野岩三郎、研究員：久留間敏造、戸田貞三、研究嘱託：森戸辰男、櫛田民蔵、北沢新次郎、臨時嘱託：銅直勇、植田好太郎、高山義三、庶務会計主任：郷津繁義、図書主任：森川隆夫、司書：内藤赴夫であり、大原救済事業研究所は委員：小河滋次郎、高田慎吾、研究員：暉峻義等、大林宗嗣である。

1919年6月大阪で両研究所を合併し、大原社会問題研究所とし、第1部を労働問題に関する研究部門、第2部を社会事業に関する研究部門とする案が決定され、7月東京事務所でも同様可決した。そして「設立趣意書」を発表した。それには「世界戦争以来、社会問題の解決は我国に於ても、其の急を要するに到った。此の問題の解決は、公平なそして飽くまで根本的な立場からするを要し、決して一部利害関係者の見地からすべきでない。それには、問題の基礎に遡り、我が国の實際に鑑み、且つ諸外国の事例に徴して、充分研究調査を遂げなければならぬ。本研究所は此の趣旨の下に建てられたものであり、其事業の計画は大体次に掲る規定の如くである」とうたっている。

研究所は大阪においたが、その事業として「一、労働問題、社会事業其他の社会問題に関する研究及び調査を行うこと。二、社会問題に関する特殊方面に付き専門家に研究又は調査を嘱託すること。三、社会問題に関する本邦学者の研究を刊行すること。四、社会問題に関する

海外の著書を翻訳刊行すること。五、社会問題に関する懸賞論文を募集し之を審査発表すること。六、社会問題に関する研究及び調査を援助すること。七、社会問題に関する学術講演及び講習会を開催すること。八、社会問題に関係ある内外図書及び資料を蒐集し広く研究者の便宜を図ること」と定めている。役員は第1部委員：河田嗣郎、米田庄太郎、高野岩三郎、第2部委員：小河滋次郎、高田慎吾で、以上の5委員は評議員会の構成員でもあった。

1919年高野岩三郎の東大辞職事件があり、続いて20年「クロボトキンの社会思想」によって森戸事件が起こり、大内兵衛助教も東大を去った。20年高野岩三郎は所長に就任し、大原社会問題研究所の経営に専念することになり、第1部・第2部の区別を撤廃することとなった。機構改革後の新評議員は大原孫三郎、高野岩三郎、小河滋次郎、米田庄太郎、河田嗣郎、高田慎吾、柿原政一郎であった。所員の充実をはかり、大原は所の経費として年間8万円の支出を約した。20年天王寺区伶人町24に15万円の費用で研究所が新築され、7月9、10の両日開所式が行なわれた。これとともに櫛田民蔵、久留間鮫造を欧米に派遣し、研究と図書蒐集に当らせた。1920年3月現在の研究員および研究嘱託は堀田康一、戸田貞三、大林宗嗣、小河滋次郎、河田嗣郎、米田庄太郎、高田慎吾、高野岩三郎、竹内謙二、植田好太郎、久留間鮫造、櫛田民蔵、嵯峨義等、天野久興、北沢新次郎、三上孝基、森戸辰男、森川隆男であった。社会事業と特に関係の深かったのは小河滋次郎、高田慎吾、大林宗嗣、三上孝基である。高田は幹事として研究所運営の中心にあったが、研究所全体の動きが労働問題に重点がおかれ、社会事業の比重が段々軽くなって行ったことは否定できない。

研究所は各種の出版事業に当り、東京には大島秀雄にすすめて同人社書店を設立させたりした。出版物の中心は年鑑で、『日本労働年鑑』は1920年（大正9年）5月28日発行され、太平洋戦争中政府の圧迫による停刊期間を除いて継続出版されている。第1集は戸田貞三研究員が編集に当たった。『日本社会衛生年鑑』も20年6月10日に第1集を刊行し、第3集まで編集発行したが、22年以降は研究所より分離独立した倉敷労働科学研究所に引きつがれた。『日本社会事業年鑑』第1集は20年5月15日付で刊行され、1927年まで7冊続刊されたが、28年以後は中止し、その内容の一部を『日本労働年鑑』に移した。

研究所は後1921年社会衛生研究部門を分離し、7月

倉敷労働科学研究所が開所された。研究所はまた調査として岸和田児童労働調査や京都の未解放部落調査等も行った。1923年8月『大原社会問題研究所雑誌』第1号が発刊され、翌24年には研究所内に図書閲覧室を設けて所外の希望者にも無料で利用させた。1927年（昭和2年）研究所の社会事業関係の中心人物で理事の高田慎吾が没した。その後研究生を募集したり、社会事業講習会、経済統計講習会、人口統計講習会を開催したりしたが、35年（昭和10年）から大原孫三郎は援助打ち切りの意向を示したので、37年東京に移転した。東京移転後38年、大内兵衛は人民戦線教授グループ事件で拘引され、また42年『日本労働年鑑』が当局内命で発行停止となった。特に45年には研究所事務室図書などが空襲で焼失した。この間43年には大原孫三郎の死去があった。戦後49年（昭和24年）育ての親であった高野岩三郎が没した。そしてこの年研究所の久留間鮫造常務理事等と関係の深い法政大学と合併することになった。

大正年間の研究所からの出版物で社会事業と関係の深いものは、「大原社会問題研究叢書」としては、大林宗嗣『幼児保護及福利増進運動』（1921）『ソーシャル・セツルメント事業の研究』（1921）、嵯峨義等『乳児死亡の社会的原因に関する考察』（1921）である。「パンフレット」としては、高田慎吾『無産児保護策に於る新傾向』（1922）等である。『大原社会問題研究所雑誌』は前述のように1923年（大正12年）8月創刊されたが、初期で社会事業と関係の深い論文は、3巻1号の高田慎吾「児童の公的扶養問題」、3巻2号の同じく高田慎吾の「児童保護の経済的基礎」、4巻1号の大林宗嗣の「セツルメントの思想史的背景」、高田慎吾の「私生子問題に就て」等であった。

III 『日本社会事業年鑑』について

『日本社会事業年鑑』は1920年（大正9年）5月15日創刊された。高田慎吾の執筆で、天野久興が材料蒐集に当たった。蒐集の方法は書面による質問、臨地調査、特に新聞の切抜きを利用することが多かった。この方法は創刊号だけでなく後まで続いた。編集は終刊号まで高田慎吾が主として当たった。高田の研究所における地位は高野について高かったから、編集方針については他から干渉されるようなことはなかった。しかし研究所には労働問題専門の学者が多かったから、『日本社会事業年鑑』の編集も、労働問題的視角が濃厚であった。創刊号は1,000部を印刷したが、売れ行きが悪く、赤字が続いたのは終刊まで変りがなかった。

1920年(大正9年)は恐慌の年であった。米騒動以降社会事業は従来の救済的社会事業に対して防貧的社会事業が高調され、その範囲が著しく拡大された。そして一方1918年設立された「救済事業調査会」が労働問題までも救済事業の範囲で取扱ったので、前述のように森戸辰男や櫛田民蔵から非難をうけるような混乱もみせた。

9年度版の構成は第1篇日本社会事業概要、第2篇本年度新施設一覧、第3篇社会事業に関する法規である。いまその目次をあげると、第1篇日本社会事業概要は、救済事業調査会、社会事業の奨励助成、社会事業の講習及職員養成に関する施設、社会事業の統制に関する施設、全国救済事業大会、方面委員制度、一般的救済、老衰者の保護、軍事救護、水難救助、衛生並救療事業、幼児保護事業、育児事業、感化事業、貧児教育、特殊教育、矯風事業、図書館事業、職業紹介事業、公設市場、簡易食堂、動物愛護会、免囚保護事業、細民部落改善、法律上の援助の25項目からなっている。

第2篇本年度新施設一覧では、皇室と賑恤、内務省救済事業調査会、内務省及文部省の奨励金下付、内務省感化救済事業講習会、社会事業職員養成所、救済協会、軍事救護、幼児保育所、感化事業、精神異常者の教育、盲啞者の保護・教育、免囚保護事業、細民部落改善、職業紹介所、共同宿泊所、公設浴場、簡易食堂、内務省の住宅改良助成及公設住宅、公益質舗武蔵屋の新設、公設市場、民力涵養運動、節米運動、貯金の奨励、災害防止展覧会、安全週間、中央災害防止協会の26項目から成立している。

第3篇社会事業に関する法規では、恤救に関する法規、罹災救助基金に関する法規、児童保護に関する法規、行旅死亡人に関する法規、軍事救護に関する法規、水難救護に関する法規、精神病者に関する法規、肺結核予防に関する法規、癲予防に関する法規、質屋に関する法規、無尽に関する法規、簡易生命保険に関する法規、工場に関する法規、簡易生命保険積立金貸付規則、浮浪者に関する規定、娼妓取締規則の16項目に分類され、この期の社会事業法体系に対する考えがうかがえる。

上述の項目の叙述が必ずしも体系的ではない。しかし逆に慈善救済事業を捨てて、社会事業がはじめて成立する時期にあっては、むしろこのような雑然とした配列の中から過渡期の社会事業の現状をよくうかがうことができよう。そして社会事業成立の問題点として次のような点が目につく。

すなわち一時的感情的救済に代って、原因・方法・結果などの調査を行ない、要救護者の人格を尊重し、独立

自尊の精神を啓発することを目的とするようになったこと、理性に訴えて科学的救済を唱導しはじめたこと、個人的救済より社会の福利増進が目的とされるようになったことである。そしてそれを実現するために連絡統一機関が設立され、また社会事業の科学化をすすめるために職員の養成機関が設置されはじめたこと、さらに社会事業の組織化の中心として方面委員制度が急激に発展したこと、事業としては職業紹介をはじめ防貧的施設が多く設立されたこと、そしてこれらの行政庁として内務省に救護課(後に社会課)が設置されてから、地方庁でも社会課の設置するものが増えてきたことなどである。

1819年の動向で特に注目されるのは社会事業職員の養成機関の設立、武蔵野学院の開院、大阪市における多数の防貧施設の誕生、各地の救済協会の新設があげられる。法律としては3月法第26号により発布された「結核予防法」、同じく3月第25号で発布された「精神病院法」がある。

大正10年版は1921年6月20日に発行された。発売所は東京市神田の同人社書店に移り、定価も2円50銭となった。全体の構成は9年版と同じく3篇に区分されている。第1篇は1920年の新施設の輯録、第2篇は本邦社会事業の概要で、その内容は9年版と異っている。社会事業が予防的建設的方面にむかって一路拡大している時期であるから、繁雑をきらわず、その内容項目を列挙してみよう。

第1篇本年度社会事業新施設は、皇室と賑恤、内務省の社会局新設、内務省の都市社会事業打合会、内務省社会事業講習会、低利資金の配当額、内務省の奨励金助成金選奨状下付、民力涵養運動、軍事救護、社会教育、社会事業職員の養成、社会事業協会、社会事業大会、社会事業調査会及社会協会、方面委員制度、細民部落の改善、失業者保護、幼児及母性の保護、児童相談所、児童保護委員、内務省主催児童衛生展覧会、感化事業、少年法案及矯正院法案の経過、就学児童の保護、盲啞者の保護教育、波蘭の孤児、社会衛生、免囚保護事業、住宅問題の解決、公設市場、簡易食堂、社会改善運動、矯風運動、公益質舗、郵便貯金、簡易生命保険、有限責任大阪庶民信用組合の設立、人事相談所、法律相談所、青年団、図書館事業、在監者統計の41項目である。

1920年度社会事業を上述の項目から通観すると、予防的建設的方面にむかっていること、社会事業従事者に専門的な科学的基礎が要求されはじめたことがうかがえる。このような基本的動向の上に内務省社会局をはじめとする行政の整備、社会事業の連絡統一機関としての各

地の社会事業協会の設立、社会事業大会の開催などがあった。

個々の事業としては 1920 年恐慌を背景に失業保護事業の発展があった。また特に児童保護に新施設新制度がしかれ、東京府児童保護委員の設置、大阪市立少年職業相談所や市立産院の開設があり、また内務省衛生局は児童衛生展覧会を開催し啓蒙活動を行なった。

社会事業関係法規として新しく発布されたものは 6 月の勅令 181 号による「道府県立感化院職員令」、10 月の勅令 491 号による「精神病院法ニ依ル代用精神病院ノ国庫補助及入院費ノ徴収方法ニ関スル件」、同月の勅令 490 号による「精神病院法ノ一部施行期日ノ件」等がみえるばかりで、余り新しい動きはない。

11 年度版は 1922 年 6 月発行されたが、定価はふたたび 2 円となっている。編集は本年度から従来とってきた 3 篇に区分することをやめ、前年度における社会事業の一般状況を記録する方式をとり、付録として社会事業関係法規を登載した。11 年版の内容は、皇室と賑恤、社会事業に関する行政機関、社会事業の奨励助成、社会事業の研究並に職員養成、社会事業協会、方面委員、社会事業大会、社会教化事業、生活改善運動、宗教と社会事業、住宅の供給、職業紹介事業、公益質屋、公設市場、簡易食堂、矯風事業、細民部落改善事業、動物愛護会、在監者に関する諸統計と保護事業概況、母性並びに幼児保護、児童の相談研究及調査に関する設備、児童遊園、児童保護所、窮児の保護、波蘭の孤児、感化事業、特殊教育、少年労働、官公恤救統計の 29 章から成立している。

11 年度版を 9・10 年度版と比較して気づくことは、その構成がかなり組織的になってきたことで、社会事業研究の進歩による刺激であろう。11 年度版に現れた 1921 年の日本社会事業の趨勢は、科学的基礎による経営、消極的社会事業から積極的社会事業へ、私的社会事業から公的社会事業へという点にあらう。

また宗教大学、東洋大学、日本女子大学校等における社会事業の専門教育の開始は、単なる講習会では時代の発展に間にあわないことを語っている。次に社会事業は予防的建設的方面としては、従来の脱落者相手の社会事業からようやく市民生活の向上という一般的普遍性を持ちはじめたことである。それは児童保護や生活改善、社会教化、職業紹介事業などにも現れている。

さらに社会全般の幸福増進をはかるという点は、私的社会事業から公的社会事業に移りはじめたということでもある。1921 年には多数の社会事業関係法規が発布されたことがそれを物語っている。法律 49 号の「借地法」、

50 号の「借家法」、55 号の「職業紹介法」、1 号の「無尽法中改正ノ件」等で、主として防貧法と称されるものである。しかし救貧法は独占段階の本期にあっても「恤救規則」「棄児養育米給与方」「行旅病人及行旅死亡人取扱法」と明治期の継続で、「恤救規則」による被救助者数も 1919 年末で 7,880 人を数えるにすぎない。

12 年度版は 1923 年 6 月 5 日発行され、定価は 2 円 50 銭である。本年度の編集は 11 年度版までの編集と著しく異り、統計表も多くあげ、社会教育、社会衛生、細民金融機関等について新たにつけ加えたものが多い。

その内容は第 1 編社会行政で、皇室と賑恤、行政機関、奨励助成金、職業紹介、公設市場、住宅の供給、軍事救護、地方改善、官公恤救統計、監獄及保護事業の 10 章からなっている。第 2 編の児童保護は、母性並びに幼児保護、託児所、児童保護所、感化事業、特殊教育、貧児教育、児童遊園、少年労働問題からなっている。第 3 編社会教育は、概説、学校を中心とする社会教育、学校以外の社会教育、民衆娯楽問題で、従来の社会教化という名称に対し社会教育と使用したところにも新しい傾向がみえる。

第 4 編社会衛生は人口問題、栄養と予防、救療設備、第 5 編諸種の社会施設は、社会事業の研究、社会事業協会、方面委員、セツツルメント事業、宗教と社会事業、矯風事業、細民金融機関、生活改善運動（及節約宣伝）の章から成立っている。そして第 6 編で法規、第 7 編で社会事業参考資料をあげている。

1922 年には「少年法」「矯正院法」「未成年者飲酒禁止法」「健康保険法」「船員職業紹介法」「借地借家調停法」等数多く関係法規が発布され、特に児童保護法規は画期的に発展した。

社会事業全般の動向としては、経済界の不況を背景に職業紹介、公設市場、低家賃運動等の防貧的経済保護事業が著しくのびた。救貧では軍人遺族及傷疾者の優遇がはかられ、児童保護においては前記の法律の公布の外に託児所、産院の増設が行なわれた。また社会教育の前進や水平社の結成も特筆されるし、「健康保険法」の制定は、わが国初めての一般労働者に対する社会保険立法であった。そしてこれらを取扱う行政庁として、社会局が内務省外局となったことは、社会行政機構の確立の点から注目される。

13 年度版は 1924 年 11 月 5 日発行された。定価 4 円である。1923 年は前年から引続いて財界は沈滞し、その上に 9 月 1 日関東大震災が勃発した年である。したがって『年鑑』の編集もこの線にそって編集された。一応目

次をかかげてみよう。

第1編社会行政は、皇室と社会事業、行政機関、社会事業奨励助成、職業紹介、公設市場、住宅の供給、軍事救護、地方改善、監獄及保護事業、甲統計表。第2編児童保護は、母性及び幼児保護、児童保護所、感化事業、特殊教育、貧兒教育、児童遊園、少年労働問題、乙統計表。第3編社会教育は、概説、文部省に関する社会教育、図書館、青年団少年団及処女会、民力涵養運動、民衆娯楽と社会教育、丙統計表。第4編社会衛生は、人口問題、伝染病、救護設備、丁統計表。第5編諸種の社会施設は、社会事業の研究、社会事業協会、方面委員、セツトルメント事業、宗教と社会事業、矯風事業、細民金融機関、生活改善運動、戊統計表。第6編関東震災対応施設は、概説、震災日誌、震災被害統計、震災被害救護統計。付録として社会法規を加えている。

法規として「勅令」「省令」をあげる紙幅はないが、法律としては、3月法律第32号による「中央卸売市場法」が公布され、また労働法規としては、3月法律第33号による「工場法中改正」、同月法律第34号、35号による「工業労働者最低年齢法」「船員ノ最低年齢及健康証明書法」の公布がみえる。

『年鑑』は創刊以来、大正デモクラシーの風潮の下に一貫して民主的な編集方針をとってきたが、特に13年度版は慈善事業から全社会の普遍的存在としての社会事業に変質したという問題意識をたて、一つは社会政策的立法行政からとらえ、一つは民間の自主的団体運動に重きをおいて編集している。そしてこの二つを「社会民衆の必然の要求」とみている。

政府の社会政策的施策として関東大震災対策、財界の沈滞に対する職業紹介事務局の設置、児童保護における少年審判所、矯正院の開始等々をあげているが、特にこれら社会政策的施策は単に一方的な法律の公布だけにとどめず、社会に政府の意図を浸透させようと努力している点に注目している。

また民衆の団体的活動として水平社運動、借家人組合運動、幼児保護運動、矯風運動、生活改善運動等、社会事業において運動形態をとる事業に注目して編集している。編集者は社会事業の趨勢は、個人から団体、地方から全国的へ、慈善事業から社会政策へ、特殊から一般へと移行しつつあると認識したからに外ならない。

14年版は1925年8月20日発行された。定価2円50銭である。『年鑑』の編集方針は大きく変り、第5編の社会事業関係法規、第6編の社会事業参考資料及附録としてつけた社会事業一覧に全体の約半分の紙数をあてて

いる。

『年鑑』の構成は第1編社会行政は、皇室と社会事業、社会事業に関する行政、社会事業奨励助成、方面委員、セツトルメント事業、職業紹介、公設市場、住宅の供給、軍事救護、地方改善附「水平運動」、細民金融機関、生活改善運動、矯風事業、刑務所及釈放者保護事業、第2編社会教育は、概説、中央に於ける社会教育、地方に於ける社会教育、第3編社会衛生は、人口問題、伝染病、其他の疾病、学校衛生、第4編児童保護は、総説、児童保護の奨励、児童救護施設、特殊教育、児童保護所、少年労働者で、第5編法規、第6編参考資料、附録社会事業一覧である。編集は概して単純化している。

法律や制度として1924年中には余りみるべきものはない。社会事業調査会の社会事業に占める地位は大きかったが、4月帝国経済会議が勅令7号により組織されるとともにそこに包含され、社会事業調査会は廃止された。帝国経済会議は議長は首相で、会は金融部をはじめ7部で、社会事業は第5部の社会部に所属している。しかし本会は内閣の更迭で11月25日廃止となり、中央におけるこの種の会は廃絶となってしまった。2月20日勅令20号により「職業紹介委員会官制」が制定され、中央委員会が組織され、行政庁の諮問に応じて意見を開陳することとなった。また、「職業紹介法施行規則」は、11月27日内務省令29号によって公布されている。

このほか法律16号による7月22日公布の「借地借家臨時処理法」、同日の17号「借地借家調停法改正」等も注目される。

しかし1924年の社会事業界は、皇太子結婚による恩賜財団慶福会の組織、児童就学奨励の百万円下賜、前年の国民精神作興の詔書に相応じて、1月発会した教化団体聯合会の結成などが主なことで、法規的にはみるべきものがなかった。ただ社会事業の研究はますます深められていった。

15年度版の『年鑑』をもって、『社会事業年鑑』は大原社会問題研究所の手を離れ、中絶することになった。15年度『年鑑』は8月15日に発行され、定価1円80銭であった。『年鑑』の編集は14年度版と大差はないが、目次は第1編社会行政で、皇室と社会事業、社会事業行政、社会事業奨励助成、方面委員、職業紹介、公設市場、住宅の供給、救助事業、刑務所及釈放者保護事業、第2編社会教育は、社会教育、青年団及少年団、第3編社会衛生は、人口問題、疾病、病院一般、特殊救療団体、軍隊衛生、工場衛生、本年度に於ける主要なる事項、第4編児童保護は、母性及び幼児保護、児童就学の奨励、少年

職業指導、少年労働者、不良児の保護、盲・聾啞教育、精神障害児童の教育、第4回全国聯合学校衛生大会、全国育児院名、棄児統計、第5編其他の施設及大会は、細民金融機関、京都市市民共済会、生活改善、地方改善、「附」水平運動、財団法人同潤会同潤啓成社、財団法人浴風会、矯風運動、セツトルメント事業、社会事業大会、全国養老事業大会、第6編社会事業関係法規、第7編社会事業参考資料からなっている。

1925年度における法律や行政にも余りみるべきものがない。4月1日勅令第66号改正の「社会局官制」、12月勅令第323号、324号による「地方社会事業職員制」「地方社会教育職員制」、12月の内務省令第30号の「営利職業紹介事業取締規則」等が注目される位なものである。

「職業紹介法施行規則」は本年1月1日から実施されたが、地方職業紹介事務局長および市町村長は区域内の聯絡機関として紹介所を38カ所指定した。本年も財界の不況が続き失業者は増加したので、国勢調査と共に失業調査が行なわれ、六大都市では日雇労働者の失業救済、少年職業指導の問題などもとりあげられた。また震災の事後処理の一環として同潤啓成社、浴風会等の設立をみたことも注目されよう。

お わ り に

大原社会問題研究所編集の『日本社会事業年鑑』は15年度版の第7集で終刊となった。この7年間に日本社会事業は空前の拡大化、組織化をした。したがって本『年鑑』の編集方針もそれにつれて変化したのは当然で

ある。一方研究所の自由な空気は高野岩三郎主宰の下に、社会運動や社会主義運動に対し社会事業より強い関心を示した。当初むしろ社会事業の関心からはじまって社会問題研究所へと発展したのであるが、後には労働運動等の研究が中心となっていった。そして『日本社会事業年鑑』にも社会運動的視角が徐々に強まって行った。高田慎吾や大林宗嗣等における問題意識も小河滋次郎等に比し、より社会的角度が強い。

『日本社会事業年鑑』は社会問題研究所の手を離れてからしばらく姿を消すことになったが、1933年（昭和8年）から中央社会事業協会の手によって再興され、1941年（昭和18年）まで続いた（ただし1939年度は未刊）。しかし中央社会事業協会の半官半民的性格からいって、かなり行政報告的角度が強かった。特に戦争中は自由な編集とはいえなかった。戦後1947年（昭和22年）日本社会事業協会の手によって『日本社会事業年鑑』が刊行されたが続刊されなかった。ついで1960年（昭和35年）全国社会福祉協議会の手によって『日本社会福祉年鑑』が刊行されたが、これも続かなかった。自由にして民主的な編集方針のもとに大原社会問題研究所が『日本社会事業年鑑』を7年間継続刊行したことは、むしろ大正デモクラシーという時代風潮の背景にもよるが、戦前における日本社会事業の近代化、あるいは民主化の一つの指標でもあったし、またその役割を果たしたものであったといえよう。

（1965年7月10日）

付言 本稿作製に大内兵衛先生から多くの御教示を得たことを感謝したい。

厚生行政基礎調査について

小 沼 正

I 調査の概要

1. 調査のしくみ

厚生行政基礎調査は、指定統計第60号として昭和28年4月に初めて実施され、以来毎年実施されているのであるが、まず調査のしくみの概要を昭和40年調査によって説明しておこう。

（1）調査の目的

厚生行政の科学的運営に必要な基本的事項をとらえることを目的として調査地区を設定し、その地区内に居住する世帯を調査して、つぎに示す諸事項について全国推計を行なうとともに、調査地区の特性をとらえて、これをその年度中に実施する各種標本調査の調査客体を選定する基礎母体として活用することを目的としている。

i) 世帯の業態、類型、構造、消費などの面からみた世帯の分布