



関東大震災における民間社会事業、ボランティアの取り組みから 今を考える

ふれあいネットワーク

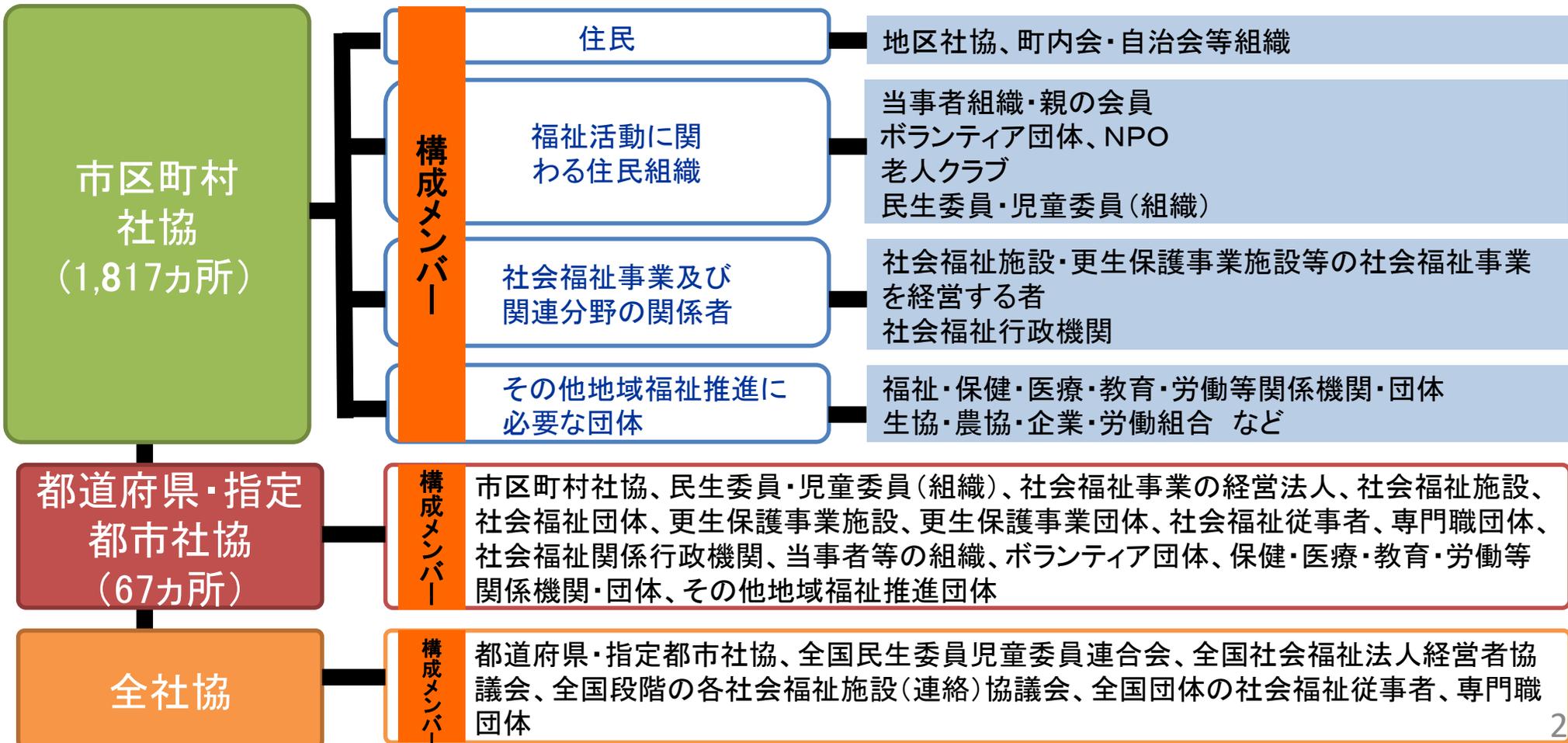
社会福祉法人 全国社会福祉協議会
地域福祉部長／全国ボランティア・市民活動振興センター長
高橋良太

1. 社会福祉協議会（社協）の組織

○すべての市区町村、都道府県・指定都市、全国の段階に組織されている民間非営利組織。

○「地域福祉の推進を図ることを目的とした団体」として、以下の事業を実施することが社会福祉法に規定されている。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- 三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業





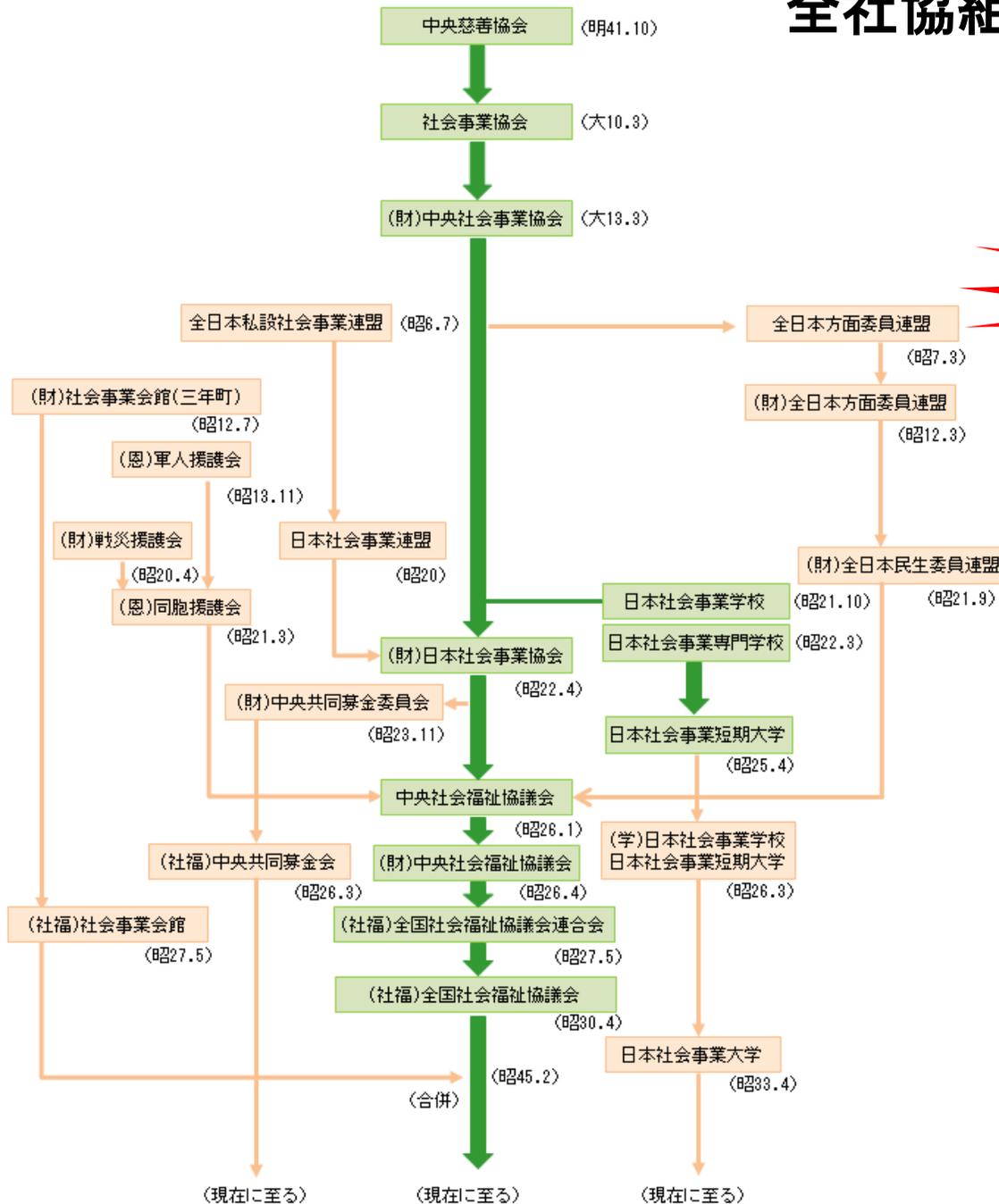
全社協組織の変遷

1908(明治41)年10月「中央慈善協会」設立
 1921(大正10)年3月「社会事業協会」に改称



1923(大正12)年9月 関東大震災

1924(大正13)年3月 「財団法人中央社会事業協会」に組織変更
 1947(昭和22)年4月 日本社会事業連盟と合併、「財団法人日本社会事業協会」を結成
 1951(昭和26)年1月 全日本民生委員連盟、同胞援護会と合併、「中央社会福祉協議会」を結成
 1951(昭和26)年4月 「財団法人中央社会福祉協議会」成立
 1952(昭和27)年5月 「社会福祉法人全国社会福祉協議会連合会」に改組
 1955(昭和30)年4月 「社会福祉法人全国社会福祉協議会」に改称、現在に至る



社会事業協会とは

□中央慈善協会から社会事業協会へ

1908(明治41)年10月 中央慈善協会設立

1921(大正10)年3月 「中央慈善協会」から「社会事業協会」に名称変更

※個人による活動の色彩が強い「慈善」から、社会的貧困に対して社会全体が連帯して解決する「社会事業」へ

1924(大正13)年3月 「財団法人中央社会事業協会」として法人認可

※社会事業協会は、大正一二年八月七日、財団法人設立許可申請を行った。しかし、関東大震災による社会の混乱から手続きは遅れ、ようやく大正13年3月20日、内務大臣より法人認可を受けた

□役員体制(震災時)

会長 渋沢栄一
副会長 窪田静太郎(行政裁判所長官)
副会長 塚本清治(内務次官)
常務理事 田子一民(内務省社会局長)

□事務局体制

庶務部、編集部、共済組合調査部、地方改善部の4部体制

財団法人中央社会事業協会 寄附行爲(抜粋)

大正13年3月20日認可

第一章 名稱

第一條 本會ハ財団法人中央社会事業協會ト稱ス

第二章 事務所

第二條 本會ノ事務所ハ東京市麴町區紀尾井町參番地ニ置キ必要ノ地ニ支部ヲ置クコトヲ得

第三章 目的及事業

第三條 本會ハ社会事業ニ關スル智識ノ普及ヲ圖リ其ノ事業ノ健全ナル發達ヲ期スルヲ以テ目的トス

第四條 前條ノ目的ヲ達スル爲メ本會ニ於テ行フ事業ノ概目左ノ如シ

- 一、社会事業ニ關スル經營者相互ノ聯絡ヲ圖ルコト
- 二、社会事業ノ獎勵援助ヲ爲スコト
- 三、社会事業ニ關シ功勞アル者ノ表彰ヲ爲スコト
- 四、社会事業従事者ノ共済事業ニ關スルコト
- 五、政府ノ諮問ニ應シ若クハ建議ヲ爲スコト
- 六、内外ニ於ケル社会事業ニ關スル調査研究ヲ爲スコト
- 七、社会事業ニ關スル雜誌其ノ他印刷物ヲ發行スルコト
- 八、全國社会事業大會講習會講演會等ヲ開催スルコト
- 九、其他評議員會ノ議決ニ依リ必要ト認メタル事項



従來の社會事業協會が今回法人組織となり財團法人中央社會事業協會となつたのは、私共の多年の希望に一步を進めたことであつて、會員諸君と共に大に慶賀しやうと思ふ。

我協會は創立以來既に十數年を閲した。此の間に於て世態の變遷は頗る激しく、就中一般の思想は大に面目を革むるに至り、惹いて社會事業界は劃世的の進展を遂げた。本協會は之に對して特に貢獻する所はなかつたが、幸ひ大方の援助に依りて消極的ながらもその存在の意義を盡し來つた。

昨秋關東地方を襲ひし大震火災に際しては、本協會も不幸災禍に遭ひながら、直ちに臨時救護部を置いて社會事業團體の被害調査を遂げたるを始めとし、救護施設に要する資金、材料の下附を當局に求め、或は社會事業復興資金の下附に努力し、且つ日本赤十字社その他よりの寄贈金品の分配等に當り、又毎週社會局に於て開催せる震災救護打合會に關して種々なる斡旋をなし、其の外社會事業關係の團體、個人等に關する各種の相談に應ずる等聊か微力を致して來た。更に一方に於ては、地方融和促進部を置いて、困難なる斯業に向つて、講演に、講習に銳意力を盡して居る。

幸ひ今回法人組織の許可を得、事業の基礎も愈々堅固となりたるを以て、漸次事業の内容を充實せしめ、會本来の目的達成に努力する決心である。此時に當つて、更に一層の御援助を會員及江湖に仰望する次第である。

(2) 震災直後の活動～①臨時救護部の設置と被災社会事業団体の調査

①臨時救護部の設置

震災後、社会事業協会は直ちに、救護事務のために臨時救護部を設置

- ・目的: 東京府、千葉県、神奈川県という広域にわたる被災地域の調査と応急策に当たる
- ・体制: 委員長＝内務省社会局長官、委員＝同局各部嘱託および社会事業協会職員、相談役＝同協会各理事
- ・各委員は、交通機関の復旧がなされていない状況のなか、地域内の社会事業団体を訪問し、避難先を確認した後、各団体を慰問して被害程度、職員または被保護者の死傷の有無や現状などを把握・集約する業務に取り組んだ(結果は右表参照)。
- ・9月20日の緊急理事会において、同部の調査にもとづいて、以下の5事項が決議された。
 - 一 罹災社会事業団体の調査及び慰問並びに援助方法
 - 二 社会事業団体の保護能力調査
 - 三 罹災善後策として増設並びに新設を要する社会事業の種類及び範囲の調査(応急的施設)
 - 四 罹災地の社会事業の復興と建設方法(恒久的施設)
 - 五 『大震災と救護』の編纂(変災時に現れた国民の社会奉仕的精神とその事績)

表1-3-3 震災による罹災社会事業団体一覧表

(東京府)

団体名	全壊せるもの			被害の少なきもの 又は被害なきもの			合計
	官公立	私立	計	官公立	私立	計	
研究機関	—	6	6	2	11	13	19
連絡機関	—	5	5	6	6	12	17
従事者養成機関	—	2	2	—	7	7	9
後援機関	—	5	5	2	7	9	14
養老院	—	—	—	1	2	3	3
育児院	—	—	—	1	6	7	7
窮民救助	—	1	1	1	4	5	6
軍事救助	—	5	5	1	9	10	15
宿泊救助	2	4	6	1	1	2	8
授産	1	3	4	—	4	4	8
公益質屋	—	2	2	—	1	1	3
簡易食堂	3	3	6	1	—	1	7
日用品廉売供給	—	2	2	—	5	5	7
職業紹介	8	7	15	6	2	8	23
住宅供給	1	4	5	3	10	13	18
相談事業	20	1	21	3	7	10	31
施療	2	27	29	6	23	29	58
請保事業	—	6	6	—	4	4	10
感化教育	—	—	—	2	2	4	4
釈放者保護	—	2	2	—	12	12	14
貧児教育	7	2	9	4	6	10	19
幼児保育	2	18	20	1	19	20	40
盲人教育	—	4	4	1	3	4	8
聾啞教育	—	—	—	1	1	2	2
吃音者教育	—	—	—	1	1	1	1
浮浪児保護	—	—	—	1	1	2	2
慰安事業	—	3	3	—	3	3	6
戦時救済事業	—	1	1	—	1	1	2
妊産婦保護	—	1	1	—	1	1	2
白濁低能児保護	—	—	—	—	2	2	2
動物愛護	—	1	1	—	1	1	2
其他	1	12	13	1	14	15	28
計	47	127	174	45	176	221	395

(神奈川県)

種別	全壊又は全潰	半壊又は半潰	計	全壊又は全潰の損害(円)	半壊又は半潰の損害(円)	計(円)
育児	4	—	4	129,300	—	129,300
幼児保育	4	—	4	30,200	—	30,200
感化	3	—	3	45,000	—	45,000
貧児教育	5	—	5	26,375	—	26,375
釈放者保護	2	1	3	10,150	6,204	16,354
盲人教育	4	—	4	15,200	—	15,200
障害児保護	1	—	1	20,000	—	20,000
其他	4	—	4	126,850	—	126,850
計	27	1	28	403,075	6,204	409,279



(2)震災直後の活動～ ②米国赤十字社からの救援物資の分配/

③応急社会事業施設の設置/④復興資金の申請

②米国赤十字社からの救援物資

・米国赤十字社から日本赤十字社に寄贈された医薬・医療品等救援物資の東京府下の社会事業団体への分配について、日赤より社会事業協会が委託を受け、臨時救護部が各団体の必要物資の希望を集め、その後分配を行った。

③応急社会事業施設の設置

・臨時救護部は常任委員を主務とし、各方面との連絡をとりつつ、復興のための研究をすすめた結果、応急社会事業施設として、託児所、婦人宿泊所、簡易宿泊所の三事業の建設費用520万円を、内閣総理大臣を総裁とする臨時震災救護事務局に申請し、150万円が支給された。

表1-3-6 応急社会事業施設と費用

事業別	設置箇所数	経費総額	一箇所分経常費内訳			計
			建設費	初度調弁費	経常費	
託児所	36	242,784	2,800	900	2,900	6,600
婦人宿泊所	6	41,661	4,700	1,100	1,000	6,800
簡易宿泊所	40	1,215,555	20,000	3,000	—	23,000
計	82	1,500,000				

出典：「財団法人中央社会事業協会三十年史」中央社会事業協会、昭和10年、146～147頁

④復興資金の申請

・社会事業団体施設の復興を、詳細な調査に取り組み、恒久的施設を必要とする事業種目ごとに復興経費予算を計上し、133万円余りの補助申請を臨時震災救護事務局に提出した。

・計画された事業種目の団体の総数は51で、地域別にみると東京府29、神奈川県21、千葉県1。事業種目別の金額は右表の通り。

育児	153,560円
施療	395,100円
宿泊保護・職業紹介	76,760円
住宅供給	175,120円
隣保事業	127,500円
幼児保護	108,140円
貧児教育	69,210円
感化教育	64,440円
盲人教育	62,990円
司法保護	28,510円
その他	75,200円

3. 関連団体の活動

(1) 東京府社会事業協会

- 東京府社会事業協会では、被災者用の臨時宿泊所の一つである明治神宮外苑の路上バラックの管理を担当し、米・野菜・衣類・毛布など物資の配給を行なった。
 - また、公益質屋の運営のほか、寝具供給、簡易食堂、公設浴場等の運営のほか、寄附を資金に、小規模の商店や家内制工業を経営する者に対して小口の資金貸付事業を実施した。
- (『東京都福祉事業協会七十五年史』(東京都福祉事業協会1996年)より ※財団法人東京府社会事業協会は東京都福祉事業協会の前身組織)

(2) 大阪府社会事業協会

- 大阪府社会事業協会では、多数の被災した避難者を不動寺に收容して、救護にあたった。また10月15日に元梅田高等女学校に設けた收容所の閉鎖にあたり、府から委託を受け、同所に残っていた避難者を不動寺に引取り、就職の斡旋、送還等を行った。
 - また府社会事業協会では、梅田駅や不動寺收容所に出張して、慰問や相談支援を行ったほか、会に所属する団体に、被災した寡婦、孤児、その他支援が必要な者を收容すべく、内務大臣に願い出た。
- (『関東地方震災救援誌』(大阪府 1924))

(3) 社会事業団体

- 東京府内の社会事業団体においては被災者の施設への收容のほか、炊き出し、衣類の提供、義援金・品の提供などさまざまな臨時の事業を実施した。
- (「社会事業団体の遭難と直後の活動」『社会事業』第7巻第6号 社会事業協会 1924年)

(4) 方面委員

- 民生委員の前身である方面委員は、人命救助や避難支援、被災者收容、物資の配給、居宅の周旋調停、職業の紹介、要救助者の調査等さまざまな役割を果たした。
- (『東京市方面委員制度』東京市社会局 1924)

4. 関東大震災から現代の私たちが学ぶこと

(1) 地域住民、ボランティア等による助け合い・支え合い活動の必要性

- 関東大震災においては、発災後の被災者の救命・救助、初期消火、高齢者・障害者・児童等被災者に対するさまざまな支援が地域住民等により行われた。
（『大正震災美績』東京府 1924年）
- 大規模災害では、現代においても、公助による支援が重要であるが、それとともに、自助、公助の取り組みが欠かせない。
- そのため、日ごろから地域住民等による助け合い・支え合い活動を推進し、災害時への備えをしておくことが大切。

(2) 多様な組織・団体との連携・協働とそのコーディネート必要性

- 関東大震災においては、社会事業協会、社会事業団体、方面委員のほか、地域住民や地域の各種機関・団体、現代で言うところのボランティア団体やNPO、大学生等多様な主体が被災者に対する支援を行った。
（『各地社会事業の情勢』『社会事業』第8巻第1号 社会事業協会 1924年）
- 大規模災害では現代においても、多様な組織・団体による支援が欠かせない。
- このため、日ごろから各種組織・団体との連携・協働を進め、災害に備えることが求められる。その際、連携・協働の中核となるコーディネータ役が重要となる。

(3) 避難所の生活環境整備、在宅避難者支援の必要性

- 関東大震災当時、臨時宿泊所であるバラック間の格差が大きかったことがわかる。例えば大規模収容バラックと、小学校跡に建てた小規模なバラックとの間で配給物の格差が大きかった。また、バラックの中には衛生状態も悪いところがあったと言われている。
（草間八十男「バラック生活の内面的観察」『社会事業』第8巻第1号 社会事業協会 1924年）
- 現代においても大規模災害の場合、指定避難所以外の避難所の生活環境整備は手薄になりがち。そのため現在内閣府が進めている避難生活支援の担い手（リーダー・サポーター）養成が大切になる。
- また、自宅の焼け跡に建てられたバラックには、十分な支援が届いていないことが当時の資料に記されている。現代における在宅避難者支援も同様の課題があり、今後、在宅避難者支援の在り方を検討する必要がある。

4. 関東大震災から現代の私たちが学ぶこと

(4)災害ケースマネジメントの必要性

- 関東大震災当時も、震災後6ヶ月を過ぎた時点で、身寄りのない高齢者や困窮者などが臨時宿泊所であるバラックに数多く取り残されたことがわかる。
(草間八十男「バラック生活の内面的観察」『社会事業』第8巻第1号 社会事業協会 1924年)
- 現代においても、社会的脆弱性を抱える高齢者や障害者、生活困窮者等が避難所や仮設住宅に取り残される傾向がある。このため大規模災害においては、福祉的支援と住宅再建をセットにした災害ケースマネジメントの実施が求められる。

(5)広域避難者対応の必要性

- 関東大震災の際に東京市から全国に流出した人口は、ピーク時に90万人を超えたと推定されている。
(水谷武司「震災による東京からの人口流出の予測」『総合都市研究第35号』東京都立大学都市研究センター 1988年)
- 被災者がたどり着いた先では、負傷者の救助、宿所提供、食糧等物資の支援が行われた。
(『大正震災志 下』内務省社会局 1926年、『関東大震災大火全史』帝都罹災児童救援会 1924年)
- 現代において大規模災害が発生した場合、震災当時より人口が増えており、より多くの被災者が全国各地に避難することとなり、それら広域避難者の支援が必要となる。

(6)公費及び民間資金の必要性

- 関東大震災では、被災地の復興や被災者支援に多額の公費が支出された。
- これとは別に全国から義援金が寄せられている。義援金は資産家に限らず、多くの国民に広がり、その額は4千万円以上に達し、復興に大きな役割を果たすこととなった。
(山田延弥 編『大正震災誌』大正震災誌刊行会 1923年)
- 現代においても義援金は被災者の生活再建に、支援金はNPO等支援者の活動を支える資金に、それぞれ重要な役割を果たしており、公費とともに民間資金を獲得していくことが求められる。