

大阪を中心とする社会事業の歴史

奈良文化女子短期大学 福祉学科 寅垣内 すが

I. はじめに

わが国の社会福祉、特に高齢者福祉は、明治期の恤救規則、昭和初期につくられた救護法を経て老人福祉法によって「公的責任の時代」を確立した今、また新たに介護保険法などによって自己責任による新たな「契約の時代」を迎えたのである。しかしどれほど素晴らしい制度や施設がつけられても、高齢者福祉に携わる人びとの問題意識と関わり方は、根本的に変わらない。このことは歴史から学ぶことができるのである。これから利用者のニーズは多様化し更に選択の幅も広がり、公的関与の福祉から市場原理の福祉への転換も必ず行われるだろう。このような背景から福祉の現場やその周辺では、より一層従事者の専門性の向上が求められることになる。歴史の検証は、ただ過去を振り返ることではない。先駆者の辿った歩みの中から過ちはすて、施設設立の動機や運営の精神から福祉の原点を学びさらにそのなかから21世紀のキーワードを探さなければならないのである。

II. 日本の社会事業の歴史

日本の社会事業は顧みると千年以上の歴史があり、その歴史は古代にまで遡る。まず、日本慈善事業の始祖とする聖徳太子について述べたい¹。日本国家の統一を基本的に成し遂げた聖徳太子は、仏教思想に基づく慈善救済事業も行い、591（推古元）年に四天王寺しきやういん四箇院を建立したといひ伝えられている。その4つの施設を説明すれば、施薬院では、薬草を栽培して人びとに分配し、療病院では、男女を問わず全ての病人を寄宿させた。また、悲田院では、貧窮孤独な人の衣食住を保障し居住させ、敬田院では、悪事を働いた人に罪の償いをさせ善事への修業の場としたのである。聖徳太子の活動は、まさに政治的な実践と宗教的な実践が一致したものであった²。

次に、古代における律令救済制度について述べれば、757（天平宝字1）年に施行された中国（唐）の律令制の真似をした養老律令が挙げられる。それは、702（大宝2）年の大宝律令を藤原不比等らが改修したものである。養老律令は、律令国家の基本法典とされ、「第8戸令」が今日の民法と福祉法に相当する。この「戸令」の中の「鰥寡条」で貧者の救済が規定されたのである³。その規定は、現代の生活保護と行旅病人及行旅死亡人取扱法と同様の中身をなしている。すべての鰥寡孤独貧窮老疾が対象で、自ら生活できない者については、近親が身柄を引き取って面倒を見るか、もしくは近親がいなければ、隣近所が援助する。旅行者が行倒れていたら村で世話をする、というものであった。その他、老人介護について規定した「戸令給侍条」や災害救助に関する「戸令遭水旱条」などがある⁴。特筆すべきは「戸令七目盲条」で「盲人」（障害者優遇）が規定された点である⁵。これ以後障害者に対する施策は、

江戸時代における視覚障害者の按摩に関する特権の他は例がなく、1949（昭和24）年の身体障害者福祉法制定までさほどの進展は見られなかったのである⁶。これらの規定について、桑原洋子氏は次のように述べている。「律令体制下の人びとに平等に適用され、その後300年間における保護救済規定となったばかりではなく後のわが国の保護救済事業の基礎的立法となった。特に戸令鰥寡条について、自活出来ない者に対する近親者による私的扶養優先の原則について規定されているとし、その精神は、恤救規則より救護法へと継受され、現行の生活保護法も明記されている」⁷。つまり、桑原氏は、古代における壮大な体系をもつ法律であったと捉えているのである。

この点についていえば、古代における人々の生活を推察する上で一助となるものに、『万葉集』の山上憶良作「貧窮問答歌」がある。「貧窮問答歌」は、まず最初に「天地は広いというが、私のためには狭くなってしまったのか。日や月は明るいというが、私のためには照ってくださらぬのか」等、貧者の心境が述べられ、次に「たまたま人間と生まれてきたが、人並みに私も生まれてはきたが、綿も無い布肩衣で、海松のようにぼろぼろにたれさがっているぼろだけを肩にひっかけて、屋根の低い家でゆがみ曲がった家の内に、地べたにわらをばらばらに敷いて（中略）ご飯を炊く事も忘れ」と、衣食住の窮乏状況を具体的に述べた上で、「とりわけ短いものをさらに端を切るとことわざにあるように、むちをうった村が長の声は、寝屋の戸口までやってきて呼び続けている」と入税の苦しみを訴えて、「こんなにまでどうしようもないものなのだろうか、この世の中の道—人生というものは」と、最後にままならぬ人生について嘆いている。このように山上憶良は、庶民の生活の苦しさを見つめながら、貧者の置かれた状況を客観的に描いているのである⁸。

この時代は、681（天武1）年に京内の貧窮者を賑給⁹、704（慶雲1）年に全国大飢饉、737（天平9）年に全国的な疫病流行などがみられる。これらのことから、人びとの間に疫病が拡がり、貧しい人びとが食べる物もなく、行倒れなって死んでいく様子が容易に想像出来るのである。「貧窮問答歌」に歌われた現実には、山上憶良の周辺だけではなく、至るところに存在したと言ってよいであろう。さらに中世についていえば、前期封建制下における鎌倉、室町、そして後期封建制の移行期である織豊時代を通じて、体系的な救済制度は明確にされていない¹⁰。また、百瀬孝氏も「中世においては、律令制度が崩壊した後、領主が各支配下の荘園内で一時的、思いつきの救済を行った」とし、制度的にも特記すべきことがほとんどないと指摘している¹¹。

近世についても、中世と同様に系統的な救済政策は行われなかった。しかし、幕藩体制下で儒教思想に基づく救済が行われていた。これは貧窮状態に陥った人びとに金品や穀物を支給する「賑賜」を行なったりする制度で、火災によって罹災した人びとに救金として施与された。また、地震や凶作によって飢餓状態になった際に大規模な施粥も行われた。たとえば、1657（明暦3）年の明暦大火につき幕府が救小屋を設け救金施与、1711（正徳1）年に幕府が江戸大火につき救米施与、1675（延宝3）年の飢饉につき、幕府が京都にて施粥などのことから、この点が確認できる。なお、浮浪者の救済としては、「救小屋」「非人小屋」「人足寄場」「養生所」¹²などがつくられた。それは、あくまでも共同体から脱落した人びとの救済対策で、治安対策の側面を持つものであった。一方、農村や漁村、都市では、それぞれ相互扶助組織が自然発生的に「結（ゆい）」「催合（もやい）」「講（こう）」という形で現われ、また、「盲人」を中心とした自主的自治組織としての「座」も設けられるようになったのである。この点につ

いて、野本三吉氏は、徳川幕府が、このような自主的な相互扶助意識を体制内に取り込むために「五人組」制度などを採用していったのであろうと分析している¹³。

最後に近代国家の成立期でもある明治期の社会事業についてみていく。徳川時代が終わり明治新政府が成立し、日本は近代国家として生まれかわったのである。そして政府は「富国強兵」政策を推し進め、国家体制を強固なものにするために、徴兵制や課税、教育の義務を国民に強いたが、国民に対する救済制度は、極めて貧弱なものであった。明治の初頭は、社会救済立法の萌芽期といえる時代である¹⁴。1874（明治7）年に公的扶助史上画期的な「恤救規則」が太政官達として府県に通達された¹⁵。恤救規則は、貧窮を救い、あわれむことは人民相互の好意によって解決すべきものであるが、現実困っている無告の窮民（労働力もなく、なんの稼ぎもなく、現実に赤貧で、しかも親戚及び市町村内の隣保等からなんらの援助も得られない者、すなわち貧苦を告げ訴えて救いを求めるところのない人）は、遠方の府県については50日分（近県はより短い期間）の食料を、以後府県は次の規則に照らして給する。それ以上の詳細は、内務省に伺う事という前書きで始まっている。人民相互の情誼とは、共同体的情誼の優先のことである。また、救済内容も米だけに限定されている。つまり「恤救規則」は、地域における救済から漏れた人々を天皇または政府の慈恵として対応するという触れ込みの極めて日本的な救済制度であった¹⁶。

次に、旅の途中で病気や怪我によって倒れたり、死亡した場合の取り扱いに関する規則「行旅病人取扱規則」の成立について若干触れておきたい。新立法として政府は、1871（明治4）年に「行旅病人取扱規則」を定め、その後1878（明治11）年に5カ条にわたる規則に改正し、さらに1882（明治15）年には、「行旅死亡人取扱規則」を定めた¹⁷。規則は埋葬その他の費用、死亡人不詳の場合の掲示方法、死亡人所持の金銭の処置などに係わることであった¹⁸。こうして行旅病者と死者への対策は、日本における救済行政の中で重要な役割を果たすようになっていったのである¹⁹。

Ⅲ. 大阪を中心とした社会事業の歴史

「大阪」と言う地名は、古代は「難波」と書かれ、中世には「小坂」や「大坂」と記されたが、明治になって「大阪」と改名された。古来、大阪は都に通じる水上交通の要地として栄え、室町末期には、石山本願寺の門前町として発展した。その後豊臣秀吉が築城し、政治や商業の一大中心地となる。大坂冬・夏の陣で一時荒廃したが、幕府は直轄領として大阪城代を置き、淀川・大和川の改修を行い、水の都としての復興を進めたのである。ここには諸大名の蔵屋敷が集中し、元禄時代の頃には、「天下の台所」と言われるほどの大商業都市となった。そしてその商業圏は全国に及ぶ事となった。明治維新で大阪の商業は危機に瀕したが、紡績を中心とする近代工業の導入により、さらに商工業都市として発展を遂げた²⁰。つまり大阪は、古代より政治、経済、文化等々の先進的立場を占めていたといえるのである。また、社会事業についても大阪は、聖徳太子の時代に四天王寺しやうたいじが設立されたり、1918（大正7）年に「方面委員制度」が創設されるなど日本における先進的な役割を果たしてきたと言えるだろう。そこで、次に以上のような発展を遂げてきた大阪を中心とする社会事業のなりたちについて考察を加えたい。

さて、先ほど述べた聖徳太子の慈善救済は、日本の慈善救済の源流と見られてきた。聖徳太子は、593（推古元）年に四天王寺^{しつたいん}を建立し、鰥寡孤独貧窮老疾を救済したとされている。四天王を祀ることによって社会秩序を保ち、国家を守るという事である。現代でも四院の一つである悲田院に由来している歴史的地名が悲田院町として現存している²¹。また、律令国家出現の時代には、福田思想を基本とした行基による民間救済活動が行われていた。福田思想とは、善行の種を蒔けば必ず福を生み出す田畑という考え方であり、仏教思想の根底にあるものである²²。行基は、労働意欲をなくしたり、納税回避のため逃亡した農民に対して池講開発や架橋などに従事させ、農業用の灌漑施設をつくり、貧しい民衆を救済するため生産基盤の安定を図ろうとしたのである。行基の慈善施設と認められるものは、和泉、摂津、河内、山城など各地に数多くみられた^{23・24}。寛元時代の初め頃、忍性が四天王寺に詣でた時には、^{しつたいん}は衰退していた。その後、忍性は1294（永仁2）年に四天王寺別当になると、^{しつたいん}の慈善事業に心を動かされて、悲田院・敬田院の経営を助け、非人や癩病の実践的救済を畿内だけでなく、奈良や鎌倉でも施行を行ったのである²⁵。

ところで、近世には階級制度がしかれ、階級間の差別が厳しい時代となった。社会階級は、士農工商に分かれ、他に公家、僧侶、神官、儒者、医師、賤民階級などがあった。大坂と堺は徳川幕府の直轄地であったが、一般庶民の暮らし振りといえば、農民は厳しく年貢を取り立てられ苦しい生活を送っていた。一方、町民の暮らしは、経済的な面で他の階級を圧倒してはいたが、全体的に富裕化していたわけではない。賤民階級の人々も社会の下積みにおかれ、貧しい生活を余儀なくされていた。特に農民は、年貢を納めるために質素儉約を強要された。米よりも雑穀を食すように命じられ、酒、煙草、茶も禁じられ上に、年貢を納められなければ、刑罰に処せられたのである²⁶。また、近世封建時代には、全国的だけでも25回あり、民衆の暮らしに大打撃となるような飢饉に幾度となく襲われたのであった²⁷。飢饉や災害、疾病の流行などにより生活は困窮し、そこに租税の重圧がのし掛かり、萎縮した生活をさらに切り詰めなければならない状況に陥ったのである。それは、子どもを育てる扶養能力の欠如を表し、捨て子、隋胎間引きがやむなく行われる事となった²⁸。それゆえ、各藩では、それぞれ特色のある藩法を發布して政策を行った。江戸時代の慈恵政策の特色として、隋胎間引きの禁止がある。それは、風習上の教えや、人口の一定の確保という意味も含めて、懐胎調査、赤子制道役、産婆取締り、養育制度等々が行われたのである²⁹。たとえば、1789（寛政元）年に發布された「亀山藩議定書」では、行旅病人及び死亡人の取り扱い、捨て子をした者の処罰、犯罪を犯した15歳未満の者の特別処遇、盲人に関する事項などを規定し、政策が行われた³⁰。また、大阪町奉行所で棄子の禁止取締り令がしばしば出されているが、これらの触書や通達では、捨て子の禁止と取り締まりを命じているだけで、大阪町奉行が自らすすんで養育したわけではない³¹。

飢饉の中で特にひどい状況にあったのは、冷害による天明飢饉である。1782（天明2）年に西国を中心とした凶作から始まり、翌年には全国的な大凶作となった。そして、1786（天明7）年から翌年にかけて再び全国的な飢餓となった³²。飢饉前の全国人口2601万余人が飢饉後間もなくの1792（寛政4）年には、2489万余人に激減している³³。天明飢饉の影響で全国各地に百姓一揆が起り、江戸、大阪で同時に打ち壊しも起こった。天明飢饉での役人の堕落ぶりや商人たちが私利私欲のみを追及し民衆を救済しようとしめない様子を見て、業を煮やした大塩平八郎は挙兵した。大塩家は代々天満与力の家系であり、

平八郎は、隠居後私塾を開いていた。飢饉の事態が深刻になり、その状況をみるに忍びず、1837（天保8）年に自分の蔵書、約5万冊を全部売り払い、貧窮民、農民約一万人に施行するのであるが、それは一時しのぎにしかならなかった。大塩の挙兵に参加したのは、農民、貧窮民、非人等含めて総勢300人であり、挙兵の原因は、飢饉と、それを理由に物価を繰り上げる悪徳商人、それと結託する町役人の態度にあった。しかし結局数時間で敗退し、大塩は自ら死を選ぶ事となった^{34・35}。これは、大塩の国家に対する批判でもあったのである³⁶。

以上のように幕藩体制下における社会的な諸矛盾の解決を図ることは、難しい現状であった。農民は貧困化し、厳しい状況に耐えかねて江戸や大坂などの町に流出した。農村が崩壊し、農民からの年貢の徴収は、困難を極めたが、他に財源がない幕府にとって一層過重に取り立てるしかなかった。しかし農村の内部でもゆっくりではあったが、商品経済の流通による商業的農業が展開されつつあった。しかし資本主義国である欧米の来朝の影響により物価は暴騰し、農村や都市の民衆をさらに窮乏させることとなった³⁷。京都においても1864（元治元）年に「不当に物価引きあげる者を厳罰に処す件」という触書きが出されている³⁸。また1866（慶応2）年には「米価高騰のため、外国米買入れ許可の件」なども出され、物価高騰の対応に苦慮する様子が伺えるのである³⁹。幕府も様々な対策を打ち出したが、すでに幕末には、幕藩体制そのものが危機状態にあったため、これらの問題を解決する能力を失っていた。

次に、明治維新以降の大阪における慈善救済について述べたい。明治政府は、政治目標を富国強兵に置いており、国家の利益に直接役立たない非生産的な社会救済を軽視していた⁴⁰。だが、資本主義社会の発達により大阪が商工業都市になり、町が繁栄すれば、地方からの出稼ぎの人々だけでなく、身元不明の人も集まる。人口も増加し、貧困者も増える事となり、江戸時代の中頃に発生したとつたえられている名護町貧民窟だけではなく、明治後半には、釜ヶ崎や長柄にも貧民窟が形成されていく。そこでは、ゆすり、など犯罪行為も多発した。さらに明治期の大阪は水害と火災が多く、そのような現状ゆえにさまざまな対策が必要になってきたのである⁴¹。1868（明治元）年11月に大阪府は清水谷付近に救恤場を設け、鰥寡、孤独、貧窮、廢疾の者を救済した。救済を受けたい者は申し込みを行い、その状態を調査した上で救恤場の利用が許可された。利用料は、府費から支弁される。働ける者には、原料や器具などを貸し職業に従事させ、幼少年者には、教育を与えたのである⁴²。大阪府は、1869（明治2）年11月までに90余人を救済したが、これを閉鎖し居宅救恤に切り替えた。1869（明治2）年から1870（明治3）にかけては米価が暴騰し窮民が暴動を起し、大阪府は「窮民暴動及米商ヲ論スノ件」という布達を發布して、騒ぎを起こした者たちを論じた⁴³。また、1869（明治2）年に大阪府は、「無籍者取締并入籍寄留出稼等ニ関スル件」を布達し、無籍者などに対する対策を講ずるのであった⁴⁴。大阪には昔から定住者より流入者が多いゆえ必要な措置であったと言えるだろう⁴⁵。翌年には、米価高騰のため一般庶民の生活が困窮し路上で行き倒れとなり、死亡することも珍しくない状況となった。大阪府は1870（明治3）年難民の調査を命じ、その結果、大阪府の全人口の六分の一が難民であることが判明した⁴⁶。47。その結果、同年救恤場を再開し、救済が行われる事となった。しかし、1871（明治4）年には、利用者全員が社会復帰したため、廃止される事となった。そして改めて同じ場所に大貧院を創設し、授産による救貧事業を始めることとなった。また別に1872（明治5）年救助場も設けられた⁴⁸。大阪府は1872（明治5）年に、このような施設を設置するだけでなく、「乞食取締ニ関スル件」や「無告廢疾

者救済ノ件」関する布達を公布し、乞食の取り締まりや救済に力を注いだのである⁴⁹。

大貧院は、授産場と改称したが、1873（明治6）年に廃止された⁵⁰。一方、救助場も1881（明治14）年に廃止になり、侠客小林佐兵衛が小林授産所に病人や子どもを救助場から60人程を引き取った。府官の施設はついに一私人の経営になり、草鞋、うちわ、マッチなどの製造を授産事業として行った。1885（明治18）年大阪府は府立教育場を開設し、生業に就き生活の目途がつけば退所というシステムをとるが、10年後には閉鎖となる。そして、小林授産所は1886（明治19）年に、大阪府の許可があり、正式な施設となった。明治30年代に横山源之助が小林授産所を訪問して、小林を『日本の下層社会』で事業家と紹介したが、施設の処遇を厳しく批判した。1910（明治43）年に自費を投じての事業は限界を超え、小林は大阪市長に事業返上を請願した。翌年にその事業を財団法人弘済会が引き取ったのである^{51・52・53}。以上のように大阪府は、府救恤場、大貧院、救助場、府立教育場等の一連の施策として、授産事業に重きを置いた。

政府は、1874（明治7）年に公布された「恤救規則」の前文において「済貧恤救ハ、人民相互ノ情宜ニ因テ、其の方法ヲ設クベキ筈ニ候得共」と述べて、貧窮を救いあわれむことは国民同士の好意によって解決すべきものとし、社会救済における国の責任を回避している。つまり、公的扶助責任ではなく、私的共済活動を優先すべきであるとしているのである。その結果、さまざま問題に対して地方自治体や民間の慈善家が対処するほかなかったのである。1889（明治22）年に市制が実施され、大阪市の施設は大阪府の管轄から離れて刷新されることとなり、社会救済対策にも乗り出した。たとえば、東西南北の4区の区役所で施料券を交付し、区内の開業医に治療を委託し、その料金を市が負担したり、放置できない貧困者に対して1人1日12銭を支給し、のちにその支給額も17銭に引き上げている。さらに、捨て子の養育に関しては、その養育を民間団体に委託し、国庫から米代金を支給し、13歳までの児童1人1日10銭以内の金額を給与し、その額も後に14銭と改めているのである。大阪は、古くから水害に苦しんだ街であったが、同時に火災にも見舞われた。財団法人弘済会（のちの市立弘済院）は、火災対策として1909（明治42）年に「天満焼け」といわれる大火災の後に発足したのであった⁵⁴。

明治30年代になると民間の篤志家が活発に動き始めた。その背景としては、産業革命の影響で大阪の人口が増加の一途を辿り、同時に貧困者も多くなったことが考えられる。それらの問題にたいしては、民間社会福祉が対応したのである。たとえば、児童施設の愛育社、博愛社、大阪約翰学園や労働者の宿泊施設の自彊館、その他大阪養老院、大阪職業紹介所などがあげられる。1902年（明治35）年には大阪慈善同盟会が設立され、大阪に多く設立された施設の連絡調整を担うものであった。この活動がのちの日本慈善協会の創立に一役買うことになる。また、1910（明治43）年には大阪毎日新聞慈善団が全国に先駆けて創設された。社会救済の宣伝をしたり、救療事業を行ったりし、大阪、朝鮮、満州、中国まで巡回診療を行っている。さらに、1918（大正7）年には方面委員制度が創設された。林大阪府知事が淀屋橋河畔の夕刊売り母子の家庭事情を聞くに及んで組織的な社会調査と補導救済機関の必要を痛感し、わが国最初条の組織として樹立したものである。方面委員制度は現代の民生委員制度の前身である。それは社会救済への市民の参加であり、知事による委嘱という形ではあるがボランティア活動のひとつと言えるだろう。

以上のように、大阪の社会救済は民間によるものを中心であり、日本においても指導的な役割を果た

してきたといえるであろう⁵⁵。

IV. 社会救済施設の成り立ち

明治初期から20～30年代にかけての養老助育は、江戸時代の窮民救助の流れを受けた緊急救護と治安維持的な役割を持った公的収容救済施設であった。しかし、明治10年から20年代に入ると徐々に民間の慈善事業家や宗教家による収容救護があらわれてきた。それは今日の老人ホームの出発点である⁵⁶。

それではまず、老人ホームの源流について述べていく。全国養老事業協会が1933（昭和8）年に実施した第1回養老事業調査によると「創立最モ古キハ普通一般二元治元年設立ノ小野慈善院（石川）トナスモ本表ニハ明治6年トアリ故ニ慶応2年ノ設立ニ係ル高宮賑給会（滋賀）ヲ最古トナス」と記されている。高宮賑給舎は、1866（慶応2）年滋賀県高宮町の有志が町居住の極貧者や行倒れの病人などを救助する目的で設立され、米などの現物給付を行っていたものを1872（明治5）年に高宮町が事業を引き継いだ窮民救助施設であった。また小野慈善院（陽風園）は、現存している老人ホームの中で社会救済事業創始が一番古いとされている。小野慈善院は、1873（明治6）年石川県で金沢藩の下級武士であった小野太三郎が私財を投げ打ち設立し、最初は小野救養所として困窮が著しい盲人を収容し、社会救済の第一歩となる窮民救済の慈善事業を始めた。代々加賀藩の領主は殖産興業や救済事業に積極的で名君と呼ばれる者が多かったが、そのような政策が採られた背景には、飢饉や洪水、大火などに見舞われ人びとの生活が困窮を極めていたこともあった。加賀藩の廃藩によって、藩が独自に行なってきた窮民救済が中止に追い込まれ、窮民や盲人が路頭に迷うこととなったのである。小野は物乞いする人に対する世間の冷たい目への怒りや、自分自身の白内障の闘病体験から困った人びとを放置しておけず施設を開設したのであった。1878（明治11）年には老人と子どもも収容したが、窮民に限らず、不具廃疾、出獄者、病弱者、住居のない者、扶養者のない者も収容した。特に肺病、瘋癲、梅毒等の持病者が多く、徹底した混合収容を行い、現在の多様化した社会福祉施設の原型をなしていた。1905（明治38）年小野慈善院と改称し、現在の陽風園老人ホームへとつながっていくのである^{57・58}。

さらに小野慈善院が創設される1年前の1872（明治5）年に東京府養育院が浮浪者対策として開設され、病弱人、子ども、高齢者収容された。東京府養育院は、公的社会福祉施設として現存する一番古い施設である。東京府養育院が設立された背景としては、江戸時代の江戸町会所が廃止され、営繕会議所に引き継がれたことや、浮浪者窮民の救済は、首都なる都市の秩序を保つため必要だったこと、そして来日するロシア皇子ニコライ・アレクセイ大公に乞食を見られると国の対面にかかわるといった事情が挙げられ急遽設置されたのである。東京府養育院は当初乞食や浮浪者の収容救護を行っており、100畳近い大部屋に浮浪者が100人以上も収容され、一応男女に分けられていたが障害者、病人、子ども等混合収容されるという劣悪な処遇であった。その後貧者の救済にも事業を拡大し、行旅病者、棄児、脱籍無告者の収容保護や瘋癲病院も兼ねることとなった。東京府養育院の歩みは、わが国の近代国家の歩みと並行して発展、拡充してきたといわれている。東京府養育院は、鰥寡、孤独の高齢者や児童のための施設、障害者や結核患者癩患者のための医療施設などいち早く福祉と医療の連携をとりながら施設を育てあげてきた。現在東京府養育院は児童施設を切り離し、板橋ナーシングホームと名称を改め、併設し

た付属病院の医療センターである東京都老人医療センターや研究機関の東京都老人総合研究所と共に総合的に連携をとりながら、高齢社会に向かってその中心的な役割を果たしているのである^{59・60・61・62}。

さて次に、対象を高齢者に絞り養老院という名称を最初に使ったのは、聖ヒルダ養老院といわれる。聖ヒルダ養老院は、1895（明治28）年にイギリス聖公会のミス・ソートンにより設立された日本聖公会の事業の一つである。ミス・ソートンは、足腰の立たなくなった元娼妓を自費で家を借り収容した。それは、当時キリスト教者を中心に全国的に広がっていた廃娼にソートンが影響を受けたことが背景にあった。聖ヒルダ養老院は、初めて老人を特定の対象とする施設が独立し養老事業という独自の分野を成立させる契機をつくったのである。一人の外国人宣教師によって始められた、養老院の草分けである聖ヒルダ養老院は、府中聖ヒルダ養老院を最後に85年の歴史に区切りをつけた。府中聖ヒルダ養老院は、1975（昭和50）年に八生ベタニヤホームと合併し、聖ヒルダ会ベタニヤホームとなり、由緒ある歴史を受け継いでいるのである^{63・64・65}。

最後に1902（明治35）年に設立された大阪養老院について述べる。大阪養老院は、日本で4番目、大阪では初めての養老院である。創立者の岩田民次郎は、商店経営、行商、夜鳴きうどん屋、貸し座敷業と数かずの職業を経て養老院を設立した。岩田は、留岡幸助の講演を聞いて、彼の夢でもあった養老院設立を決断したのである。養老院設立の認可が下りる前から3人の老人を預かり援助したのである。1906（明治39）年の東北大飢饉には、現地に行き高齢者と子どもを120人あまり保護し、大阪まで連れ帰っている。1908（明治41）年に土地を購入し、私財は底をついていたが無理を承知で院舎を建築している。1911（明治44）年には、聖徳太子像を購入し聖徳殿をつくり安置し、入所者の心の拠り所としたのであった。1927（昭和2）年には収容者の放火で危機に陥るが5年で復興を果たし、1942（昭和17）年には現在の大阪老人ホームのある大阪府松原市に分院を建設し、収容者を疎開させている。その後、分院は本院になり現在に到る。岩田が援助した収容者は終戦後施設運営から引退するまでの45年間でおよそ2600人にのぼるといふ。大阪養老院は、100年の歴史を経て新たな道を踏み出している⁶⁶。

以上のように高齢者への社会的援助は、混合収容の施設から開始された。その例として小野慈善院や東京府養育院が挙げられるのである。施設の創設当時から高齢者は、収容救護されてはいたが、棄児や身寄りのない困窮者に混じって収容されていたのである。このような施設は、明治になって開設された施設がほとんどであった。つまり救済保護を必要とする高齢者や子ども、障害者への支援の多くは社会や経済が近代化の第一歩を踏み出した明治時代に開始されたといえるだろう。東京府養育院の設立背景からもわかるように近代化をめざす明治政府にとって、浮浪者などの救済保護対策は社会の安定を図る上でも急務であった。しかし次第に政治や経済の基盤が安定し、混合収容の援助の形に変化がみられるようになり、1877（明治10）年を過ぎると障害者施設、孤児院、幼児施設などさまざまな施設が創立されるようになった。たとえば、1887（明治20）年に設立された石井十次の岡山孤児院や1886（明治19）年設立の日本で最初の知的障害児施設の滝乃川学園が挙げられる。そして、養老院という名称を使用した高齢者のみを対象とした聖ヒルダ養老院の設立へとその流れは受け継がれていくのである。このように養老事業等を行う施設は、明治30年代を中心に急増していくが、政府は公的救済事業に積極的ではなかった。ゆえに養老院や救護施設は、東京府養育院を除いて民間の宗教家や慈善事業家により設立され、運営されていったのである^{67・68}。

明治から大正にかけては、資本主義の矛盾が多様な形であらわれてきた時代であった。社会運動も拡大したことから貧困や生活窮に対する社会的対応が求められてきた。貧困調査も実施され、貧困の社会的背景も認められ、社会連帯思想などの影響を受けながら、貧困に対する社会的認識も深まったのである^{69・70・71・72}。いままでは慈恵であり、お上からの救済であった慈善事業や感化救済事業が、1920年代から社会事業へと変化していった。たとえば、米騒動の多くは貧民層の絶望的暴動、いわゆる飢餓暴動とは趣がことなり、どちらかといえば生活難に追い詰められた人びとの社会的公正の要求なのである。そして人びとの国民生活の安定への願いは、社会事業の役割としての社会福利としての防貧に期待されているのである。また、米騒動に次いで日本社会事業の直接的契機になったのは、関東大震災である。震災は第1次世界大戦後の戦後慢性恐慌の上にさらに震災恐慌が加わるという悲惨な状況を招いたのであった⁷³。

1911（明治44）年に養老院や救護施設などは17施設であったが、1923（大正12）年には、32施設に増え、収容人数も収容人数も3倍強に急増した。とくに1921（大正10）年以降の社会事業成立期に増加し全国化しているのである。それは、1919（大正8）年以降に政府は急を要する公私社会事業に大蔵省貯金部及び簡易生命保険積立金より低利資金の融資を始めたことが挙げられる。その他、地方自治体も社会事業施設や団体に奨励金、助成金を交付するようになったことも要因になり、社会事業の奨励ための公的助成が効を奏したといえるだろう^{74・75}。特に貧困の要因に対する社会的認識の深まりや都市労働者層の貧困の拡大の中でこれまでの恤救規則では対処できないことが明確になり、大正末期から新しい公的救済立法の準備が開始されていた。第1次大戦の戦後恐慌と大震災の後遺症が昭和の初め頃まで響き、金融恐慌を引き起こすことになった。今まで恤救規則に基づいて貧民や困窮者の救済は地方庁が行っていたが、公的な責任を明確にしていたわけではなかった。不況と失業増大の状況の中でますます公的救済立法の重要性が認識され、1929（昭和4）年に救護法が制定された。しかし財政的理由から1932（昭和7）年まで法の実施は延期されたのであった。救護法の救護の方法はまず居宅における保護であり、居宅救護が適さない時に限り、救護施設に収容するというものであった。これにより社会事業施設は公的な救護施設として認められることになったのである。救護施設には、救護費が交付され、施設の新設される時も公費の補助がなされることになり、救護施設への支援と安定的な経営の基盤への道がひらけることになったのである⁷⁶。しかし法制度が整い、事業としての展開が期待される頃に日本は、第2次世界大戦へと向かうことになるのである。

V. おわりに

民間社会福祉施設の働きは、国や公の制度から洩れ落ちた諸問題を拾い上げる地道な業であり、それと共に問題の原因を明らかにして、その解決を追求する働きをもなしてきた。社会福祉の究極の目的は、国の施策として法の下に日本国民全体が心身共に幸福な日常生活を営む、社会福祉を必要としない社会を構築することにある。しかし変動していく社会情勢のなかでは法に拘束されてその流れに応じ切れない問題が必ず起きてくる。それを適切に見定め、善処しながら国に向かって解決改善を迫るべき特命を背負っている。今日のように、制度化と専門化によって、児童、障害、老人など諸条件によって縦割り

にしてその領域ごとに援助するシステムに慣れているが、慈善事業、感化救済事業、社会事業などその時代ごとに名称を変化させてきた社会福祉の長い歴史からの経験を生かし学んで、さまざまな問題点を人間的処遇というグローバルな視点から考察していく必要がある。今後さらに研究を続けていかなければならないと考えるものである。

[注および引用文献]

- 1 吉田久一『全訂版 日本社会事業の歴史』勁草書房、1994年、37頁。
- 2 百瀬孝『日本福祉制度史』ミネルヴァ書房、1997年、3頁～9頁。
- 3 戸令32鰥寡条 前掲2、4頁～5頁。
- 4 戸令11給侍条 前掲2、6頁～7頁。
- 5 戸令七目盲条 前掲2、8頁～9頁。
- 6 前掲2、3頁～9頁。
- 7 桑原洋子『社会福祉法制要説』有斐閣、1989年、11頁。
- 8 佐伯梅友『万葉集 古今集 新古今集』三省堂、1972年、73頁～77頁。
- 9 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1994年、52頁～53頁。
- 10 前掲7、11頁。
- 11 前掲2、10頁。
- 12 社会福祉事典編集委員会編『社会福祉事典』大月書店、2002年。
救小屋・非人小屋は、近世幕藩制下における「流民」（浮浪者）収容施設。飢饉や天災地変による一時的な窮民収容
ないし給食（「施粥」）のための施設。（池田敬正、307頁）。
人足寄場は、世江戸幕府が設立した「無宿」（浮浪者）を収容するワークハウスのような授産就業施設。（池田敬正、422
頁）。
養生所は、江戸小石川の薬園内に設置された窮民施療施設。（池田敬正、520頁）。
- 13 野本三吉『社会事業の歴史』明石書店、1998年、38頁～41頁。
- 14 前掲7、13頁。
- 15 桑原洋子『日本社会福祉法制史年表』永田文昌堂、1990年、287頁～288頁。
- 16 前掲13、53頁～54頁。
- 17 前掲2、25頁。
- 18 吉田久一『日本社会事業の歴史 新版』勁草書房、1989年、103頁。
- 19 前掲9、202頁。
- 20 高柳光寿『角川日本史事典』角川書店、1980年、139頁。
- 21 ビデオ『高齢者福祉の歴史・黎明期』株式会社テック映像アカデミー、起案岩田克夫、監修小笠原祐次。
- 22 前掲13、21頁。
- 23 前掲18、42頁～43頁。
- 24 大阪社会福祉協議会『大阪府社会事業史』大阪社会福祉協議会、1958年、54頁。
- 25 前掲24、67頁。
- 26 前掲24、87頁～98頁。
- 27 前掲1、58頁。

- 28 前掲1、62頁。
- 29 前掲1、67頁。
- 30 龜山藩議定書『近世藩法資料集成』第1巻、32～34頁、98～99頁、119～120頁、137頁。
- 31 前掲24、138頁～139頁。
- 32 前掲9、122頁。
- 33 前掲1、58頁。
- 34 前掲13、41頁～44頁。
- 35 吉田久一『改定版 日本貧困史』川島書店、1993年、122頁。
- 36 前掲9、111頁～112頁。
- 37 前掲35、107頁～124頁。
- 38 不当に物価引上げる者を厳罰に処す件 前掲15、255頁～256頁。
- 39 米価高騰のため、外国米買入れ許可の件 前掲15、258頁。
- 40 大阪社会事業研究会『弓は折れず 中村三徳と大阪の社会事業』社会福祉法人・八尾隣保館理事長 中村 平三郎、社会福祉法人・大阪自彊館理事長 吉村靱生、1985年、大阪社会事業史研究会、13頁。
- 41 前掲40、13頁～14頁、51頁～52頁。
- 42 前掲24、186頁。
- 43 窮民暴動及米商ヲ諭スノ件 前掲15、265頁～266頁。
- 44 無籍者取締并入籍寄留出稼等二関スル件 前掲15、267頁。
- 45 前掲35、204頁参照。
- 46 難波人取調ノ件 前掲15、267頁。
- 47 前掲24、187頁。
- 48 大阪府 大貧院開設 前掲15、270頁～272頁。
- 49 乞食取締二関スル件 前掲15、276頁～278頁。
無告痲疾者救済の件 前掲15、279頁。
- 50 前掲15、283頁。
- 51 前掲40、58頁～61頁。
- 52 前掲24、186頁～192頁。
- 53 横山源之助『日本の下層社会』岩波書店、1964年、66頁～70頁。
- 54 大阪市民生局『大阪民生事業史』大阪民生局、1978年、3頁。
- 55 前掲54、3頁～11頁。
- 56 永田幹生『老人福祉施設協議会50年史』全国社会福祉協議会、1983年、4頁～5頁。
- 57 ビデオ『高齢者福祉の歴史・草創期の救護施設』株式会社テック映像アカデミー、起案岩田克夫、監修小笠原祐次。
- 58 前掲56、7頁～8頁。
- 59 前掲56、9頁～10頁。
- 60 江戸町会所前掲20、121頁。
- 61 ビデオ『高齢者福祉の歴史・儒学と救済』株式会社テック映像アカデミー、起案岩田克夫、監修小笠原祐次。
- 62 全国社会福祉協議会老人福祉施設協議会『写真集・生きる一老人ホーム100年』全国社会福祉協議会、1986年、190頁。
- 63 前掲56、16頁～17頁。
- 64 ビデオ『高齢者福祉の歴史・養老院の創立』株式会社テック映像アカデミー、起案岩田克夫、監修小笠原祐次。
- 65 日本聖公会社会事業連盟編『現代社会福祉の源流』聖公会出版、1988年、123頁～130頁。
- 66 ビデオ『高齢者福祉の歴史・慈しみの心で』株式会社テック映像アカデミー、起案岩田克夫、監修小笠原祐次。
- 67 前掲13、67頁～77頁。

- 68 小笠原祐次『老人問題研究基本文献集 解説』大空社、1992年、1頁～7頁。
- 69 貧困調査前掲12、杉野 緑、450頁～451頁。
- 70 前掲35、314頁～322頁。
- 71 社会連帯思想前掲12、真田是、252頁。
- 72 吉田久一『現代社会事業史研究』川島書店、1990年、93頁～98頁。
- 73 前掲18、145頁～146頁。
- 74 前掲62、192頁～193頁。
- 75 前掲18、163頁。
- 76 救護法前掲12、90頁～。