

論文

## 社会事業の近代化をめぐる東アジア地域の衝突と交流

—1920年代～1940年代を中心に—

沈 潔

Exchanges and Conflicts for Modernization of Social Work in East Asia

— Focusing from 1920s to 1940s —

SHen Jie

1920年代ごろから、東アジア地域における社会事業の「近代化」のベクトルは、主に組織化・社会化・予防化に向かって動いたと考えられる。戦争と植民地支配を背景に、社会事業の近代化をめぐる東アジア諸国間の衝突と対立が絶えず発生したにもかかわらず、近代化への追求に対して諸国間において連動性と同時性という特徴が現れてきた。

第2次世界大戦後、東アジア地域では、社会事業から社会福祉へという新たな転換期を迎えた。諸国は異なった経路やアプローチを辿り、戦後の社会福祉体制を整え、再出発した。戦後、社会福祉の整備において、近代化の発達度合いには時間差が存在していたが、第2次世界大戦を背景にしたことや欧米諸国を対立軸にして成長してきたことなど、共通項も多数共有していたことも事実であった。

キーワード 東アジア・植民地社会事業・社会事業の近代化

19世紀までは、東アジアにおける近代社会事業政策などの吸収は、直接にヨーロッパ諸国に求めることが多かったが、20世紀以後にはその経路はかなり変わった。ヨーロッパ諸国を見習うだけでなく、日本の植民地社会事業政策に対しても留意し始めたと言える。当時の日本はアジア唯一の軍国主義・帝国主義国家であると同時に、アジアでもっとも進んでいる近代化国家という側面もあったからである。20世紀初頭から敗戦までの間に日本が実施した社会事業政策の東アジア地域に対する影響などについて、帝国主義性と近代性の二面から地味な検証作業を行う必要があると思う。

また、帝国主義時代の日本が構想したいわゆる

「大アジア主義」、「大東亜共栄圏」の一環として、朝鮮半島、台湾、中国の東北部（旧満州）などの植民地支配地域で実施した「社会事業」政策及びその実践が、今日の東アジア福祉モデルの構築に対してどのような歴史的な教訓を提供できるか、歴史の連続性と非連続性の視点から追究しなければならないという問題もある。

筆者は以上の問題意識を持ちながら検証作業を進めていく中、少なくとも以下の二つの歴史的現象を解明することに試みた。

第一に、1920年代ごろから、東アジア地域における社会事業の「近代化」のベクトルは主に組織化・社会化・予防化に向かって動いたと考えられる。その動きの中に東アジア地域の諸国、諸地域

の間に連動性と同時性という特徴が確認された。

第二に、20世紀初頭から敗戦までの間に東アジア地域で強行的に押し進められた日本流社会事業の近代化は東アジア地域に大きな影響を及ぼした。マイナスな側面を多く含まれて、思い出したくない記憶とはいえ、歴史の連続性の視点から考えれば、これを東アジア福祉政策研究の前史として位置づけるべきと考えられる。

つきまして、文献資料に基づいてこの二つの歴史的事象を具体的に考察してみる。

## 1. 「社会事業」概念の確認

### (1) 社会事業とは

社会制度の名称として社会事業という言葉が日本で一般に使われるようになったのは、1920年(大正9)前後からであった。これは、それまで感化救済事業、さらに以前には慈善事業とよばれていたものに対する新しい名称であった。資本主義経済のいっそうの発達に伴い、社会の広い範囲に貧困層が出現し、その貧困問題は、公的に組織化された救済システムが対応しきれなくなった。制度的、財政的に社会が基礎づけをより積極的に行う新しい制度が必要とされ、それが社会事業とよばれたのである。欧米諸国の場合でも、やはり、ほぼ同様の理由から、1920年前後より、慈善事業から社会事業への推移が見出される。<sup>1)</sup>

韓国における上述した意味での社会事業という概念が生まれたのは、おそらく1920年代頃のことであろうと予測できる。韓国研究者の研究成果によると1920年代「文化政治」のもとで不十分ながら社会事業が成立した。また、「このような背景のもとで社会事業行政の整備と組織化、公的社会事業の体系化と拡大化が図られ、社会事業の新たな実践概念として隣保事業と方面委員制度が登場した」<sup>2)</sup>。つまり、日本植民地時代にこの概念が一般化したと見られるのである。

一方、中国で「社会事業」という用語が政策概念及び実践概念として使われるようになったのも、1920年代後半からと考えられる。1930年初頭に「社会事業」という題名で出版された専門書や文章など次々と世に問った。例えば、1930年に李劍華の著作である『社会事業』は世界書局によって出版され、1931年に祁森煥が著した『社会事業大綱』は博文社によって出版された。<sup>3)</sup> また、民国22年版(1933年)の『申報年鑑』には「社会事業」と題するコラムの中で、中国社会事業の事情に関して、「現在、中国で実施されている社会事業は慈善救済事業の性格が強く、現代社会事業の性格があまり見えてこない。しかし、合作事業は現代社会事業の性格を有している」<sup>4)</sup> というような説明があった。ここに示されている中国合作事業の始動を遡ってみると、1924年1月の中国国民党第一次全国代表大会の「宣言」の中で、貧困予防対策として既に「農村組織の改良」、「農村生活の増進」などの内容が盛り込まれたことが挙げられる。その組織手段としての合作事業・合作運動も重視され始めたと言えよう。同じ時期に中国合作運動協会が設立され、また、1927年、南京国民政府は「全国合作化法案」を提出し、主に農村向けの社会政策を作り始めた。<sup>5)</sup> そして戦後の中国においても社会事業の概念及びその言葉は、政策概念及び学問の用語として一般的に使われていた。

すなわち1920年代頃、社会事業及び社会事業政策の概念に対しては、日・中・韓を中心とした東アジア地域の間ではほぼ共通した理解を持っていたと考えられる。

### (2) 社会事業の近代化とは

日本の学界では社会事業の成立及び社会事業の近代化を測るために、5つの指標を明示しながら社会事業近代化の到達度を検証してきた経緯があ

る。この5つの指標とは、社会事業の社会化・組織化・予防化・専門化・科学化である。

社会化を示すものとしては、中央・地方における社会事業行政機構の確立と体系化が挙げられる。組織化を示すものとしては、方面委員制度の成立やセツルメントの組織的な展開などが挙げられる。予防化を示すものとしては、「防貧」施策の経済保護事業や「職業紹介法」「健康保険法」などが挙げられる。専門化を示すものとしては、社会事業の専門教育が一部の大学、専門学校で行われたことが挙げられる。科学化を示すものとしては、調査研究の進展などが挙げられる。<sup>6)</sup>

また、日本ではこの「社会事業の近代化」の言説を駆使して、「慈善・博愛から社会事業へ」「社会事業から社会福祉へ」という発展段階論を通説化した。この通説に反論の余地はあるものの、本論では共通性を持つ指標によって東アジアの社会事業の成立を考察するという立場から、あえてこの通説を用いて本論の分析指標としたい。

## 2. 東アジア地域における社会事業の形成をめぐるその衝突と交流

東アジア社会事業形成期においては、海外植民地に対する日本社会事業の進出と支配は大きな影響を持っていた。それは日本の植民地支配の拡大と共にスタートし、初期感化救済事業、社会事業、戦時下厚生事業などの段階を経て、敗戦まで展開していった。植民地の社会事業は形式上、日本と近似していたが、実際にはいくつか独自の著しい特徴を持っている。その一つは、社会事業が貧困問題に対応するだけではなく、文化的統制の一翼として位置づけられたことであり、武力で解決できないことを、これによって克服しようというのはこの政策の焦点であった。二つ目は各植民地の歴史、文化及び原住民の抵抗に応じて異なる施策を行ったことである。例えば朝鮮、台湾の場合、

日本の社会事業政策をそのまま移植されたことが多かったが、「満州国」の場合は、民族融和の色彩を帯びるものが多かった。三つ目は「満州事件」以後、各植民地の社会事業は、「人的資源」の確保や物質の提供といった需要が強く受けられ、日本国内との動きと同時性・連動性を持っていたことである。

次に具体的に見ていこう。

### (1) 文化的支配としての社会事業

日本の植民地支配には、商品市場及び原料供給地といった従来の意味だけではなく、武力介入により、現地住民の意思を抑える目的で、本国の政治・経済・文化を植民地に強制的に移植しようとしたという側面を持っていた。その反発として、植民地の民衆たちはさまざまな反抗運動を行った。

暴力的・抑圧的な統治は現地住民の反抗に繋がるため、その統治を少しでも長期化し効率化していくためには、何らかの形で被統治者の生存条件の保全を図り、支持には至らないまでも反抗心を最小化して置く必要がある。その意味では20世紀以後の植民地支配にとって、社会事業は不可分一体の構成要素として、繰り込まれてきたのである。

これに関して、台湾総督府民政長官、満鉄総裁を歴任し、植民地社会事業政策の画策者と言われる後藤新平は、彼の持論である「文装的武備論」の中で、「新植民地の政策の要諦を武力よりも、経済よりも、むしろ文化に求めなければならない。その文化の中でもっとも具体的にして、且つ民衆にもっとも強大なる迫力を有するものとして、宗教、教育、衛生」<sup>7)</sup>があると、植民地政策としての社会事業の重要性を語っている。

つまり、社会事業はその文化的支配の一翼として位置づけられ、貧困問題に対応するだけではな

く、救済としての性格に、教化としての性格を含ませたことである。

## (2) 初期の感化救済事業時期

日本が海外植民地で初めて実施した救済事業は、明治維新直後から始まった天皇の慈恵救済事業である。1897年、植民地支配機関の台湾総督府が設立された直後、皇室から慈恵救済資金が下賜されたことにより、台北、台南、澎湖の三カ所で慈恵院救護施設を開設した。治療、巡回診療を行いながら、浮浪者の委託救護をも受け入れる。院長は地方長官が兼務することが原則だったので、その後、三つの施設は全部官製施設に変わった。これは植民地で最初に行ったモデル事業と言える。朝鮮、満州においても同様である。朝鮮では1915年に「恩賜賑恤資金管理規則」を定め、窮民救助事業が始まった。満州地域では1912年、皇室の下賜金で関東州に恩賜財団が設立され、児童奨学資金・慈恵事業資金、教化事業奨励資金の助成奨励事業を実施し始めた。以後、この恩賜財団は社会事業の統制機関に姿を変えた。

恩賜救助を通して模範を示すことは日本の植民地社会事業に見られる一般的な特徴であった。この天皇の優位性を顕示する政治的慈恵事業は、皇民化政策の推進を助長した。

## (3) 社会事業組織化の推進：方面委員制度の浸透

日本の独自の方面委員制度は、米騒動の1918年に大阪から設置され始め、その後、全国各地に普及していった。1929年「救護法」が公布され、方面委員の存在に法的基盤を提供した。1931年、「全日本方面委員連盟」が結成され、1936年に「方面委員令」も公布され、日本における方面委員制度は次第に法制化と組織化の方向に向かっていった。

日本の方面委員制度は、ある程度の発展を遂げたと同時に、植民地への浸透と勢力拡張も視野に入れた。台湾には、1923年9月に台北・新竹・台南・高雄の各州に、海外で最初の方面委員制度が移植された。朝鮮でも、1927年「京城府方面委員規程」が公布され、京城府で東部、北部にまず導入され、そして、各府に拡大された。この制度の実施初期は、貧困問題と地域の把握が軸にされていたが、次第に、教化政策、皇民化政策と結びつけられ、末端組織をコントロールする機能が付加されることになった。満洲においても、1924年に方面委員制度を設けよという声があがり、1930年12月、関東州支配地域で正式な実施が始まった。1935年6月、満鉄附属地域で福祉委員制度がスタートし、同年7月、満州国にも隣保委員制度の名称で、まず、新京、奉天、ハルビンの大都市でスタートした。満鉄附属地の福祉委員制度は、救護事業だけに止まらず、地域住民生活の改善及び向上を目的とした独自性が大いに強調された。満州国の隣保委員制度は、「五族（日・満・漢・蒙・朝）融和」、「王道楽土」の実現を標榜し、委員は民族別の比率によって構成されなければならなかった。1936年の時点でハルビンの隣保委員の民族別構成は、中国人81.4%、日本人8.5%、朝鮮人1.8%、外国人（主にロシア・モンゴル人）8.4%となっている。<sup>8)</sup> 委員の比率は、当時の民族別人口の比率とほぼ対応している。「満州国」の隣保委員制度は、治安対策として社会矛盾を解決することよりも、植民地支配によってもたらされた深刻な民族的対立を緩和しようとするねらいを秘めていたと言えよう。

次のデータから、日本の植民地で社会事業の組織化として実施された方面委員制度の一端を伺い知ることができる。

表1 調査対象者の概要

方面委員取り扱い件数比較			
取扱種別	朝鮮 (1934年)	関東州 (1934年)	満鉄付属地 (1936年)
社会調査	33,987	3,534	1,696
金品給与	19,064	2,015	900
保護救済	16,010	2,468	589
医療保護	* 3,661	3,169	402
相談指導	9,425	1,244	313
周旋紹介		511	56
福利教化		511	78
児童保護	**	527	5
戸籍整理	893	78	7
その他	2,081	459	113
計	85,709	14,516	4,159

出典：『社会事業史研究』第25号1997年 永岡正己「旧植民地・占領地における社会事業の展開」

(4) 社会事業の社会化と植民思想の浸透

1920年前後、日本国内における資本主義経済のさらなる発達に伴い、貧困問題は広がり、公的に組織された救済だけでは対応しきれなくなった。より積極的な新制度の確立が必要とされ、慈善事業から社会事業への組織化が始まり、それに伴っ

て、社会事業の研究活動も盛んになった。

日本でのブームは直ちに各海外植民地に波及した。1921年、朝鮮に研究組織としての社会事業研究会が設立された。1923年機関誌『朝鮮社会事業』を刊行し、同時に調査活動と社会事業関係者の組織化を進めていった。1929年、同研究会は協会と

表2 社会事業講習会の科目一覧 1933年

講習科目	講師
①社会問題と社会政策	帝城帝国大学教授 四方博
②失業問題	大阪地方農業紹介事務局長 遊佐敏彦
③思想問題	帝城帝国大学教授 早水澁
④朝鮮社会史	帝城帝国大学教授 秋葉隆
⑤社会事業一般	財団法人中央社会事業協会専務理事 原泰一
⑥社会教化	帝城帝国大学教授 松月秀雄
⑦農村振興に関して	朝鮮総督府委嘱 八尋生男
科外科目	
①満州における朝鮮人問題	朝鮮総督府文書課長 安井誠一郎
②朝鮮小作慣習	朝鮮総督府林政課 塩田正洪
③朝鮮の礼儀について	朝鮮総督府社会課長 巖昌燮
④朝鮮社会事業の概要	前朝鮮総督府社会課長 楡萬兼

出典：朴貞蘭著『韓国社会事業史』—成立と展開—ミネルヴァ書房 2007年165p

合併された。また、同協会はさまざまな社会事業講習会を行った。1933年に行った講習会の科目一覧は表2の通り。

中国東北地域においては1922年、関東州に満州社会事業研究会が結成され、社会政策及び社会事業政策の研究を目的にした『満州之社会』という雑誌を創刊し、社会事業の啓発・宣伝活動などに積極的に取り組んだ。1931年、満州社会事業協会と名称を変え、1937年財団法人となり、1941年4月、関東州社会事業協会となった。満州地域における日本人側の社会事業統制組織としての役割を果たした。

「満州国」の設立に応じて、中国人側の社会事業組織の再編成が急務となったことから、満州社会事業協会は満州国政権に圧力を加え、1933年5月、中国人側の統制組織である「満州国中央社会事業連合会」を作らせた。この時期から、日本と満州国が、それぞれに統制機関を有するという二重構造になった。

形式上、満州国社会事業連合会は独立した系統を持っているように見えたが、内部的構造は、日満一体化施策の実施によって、独自性をほとんど

持っていなかった。同年7月、満州社会事業協会と満州国社会事業連合会は、一回目の日満社会事業大会を共催し、日満社会事業一体化の旗印を掲げた。具体的な施策としては、日本人官吏による内面指導の仕組みと社会事業組織の連携を図ることであった。内面指導のために、日本政府は各部門の要員を植民地へ派遣し、定期的職務や短期間の指導に当たらせた。満州国で社会事業の関連部門で働いている職員は、日本人が43%という高い比率を占めていた。官吏間の交換制度以外に、日本社会事業学界のメンバーはたびたび植民地を巡回して、社会事業に関する講演や指導を行った。また、日本国内の社会事業団体は、各植民地から派遣された社会事業従事者の養成を引き受けた。1935～38年の間に、国レベルで日本に派遣された中国人研修生は45人いた。日本で3カ月の研修を受けてから、現地に戻り、社会事業の指導者となる。研修生に講義を行った講師たちは、全員、社会事業学界で活躍している人物であり、その中に、日本女子大学教授の生江孝之、中央社会事業協会社会事業研究所の福山政一らの名前も頻繁に見られる。

1936年9月10日、満州社会事業協会と満州国社会事業連合会は3回目の日満社会事業大会を満州国の首都新京（現在は長春）で共催した。日本国内から満州に赴いた参加者は130名、在満日本人201名、中国人134名という陣容であった。大会の趣旨は、日満一体化の促進、人的交流、満州国社会事業の立法と施設整備の三点にまとめられた。この日満社会事業一体化のプロセスから、日本は満州国の社会事業に対して、間接的な主導権を握っていたことが窺われる。

しかし、台湾の場合は、同化政策を通して直接支配の手段を取っていたため、社会事業の社会化・組織化が総督府支配層を中心に進んでおり、自主的な活動から統制機関へ変身していくという

台湾で刊行された雑誌  
「社会事業の友」



戦前・戦中期アジア研究資料5 雑誌「社会の友」近現代史資料刊行会 2008年より

朝鮮で刊行された雑誌  
「朝鮮厚生事業」



戦前・戦中期アジア研究資料4 雑誌「朝鮮厚生事業」近現代史資料刊行会 2006年より

過程は明確に現れていなかった。台湾社会事業協会は、やや遅く1928年10月に全島社会事業大会において創設され、台湾総督府の主導で1935年に財団法人となった。かつて日本中央社会事業協会の初代会長の石黒英彦は、その組織化の経緯について「台湾社会事業協会の創設には日本の中央社会事業協会での経験を有した杵淵義房の存在があった」と語った。<sup>9)</sup>

植民地社会事業組織化の背景は、もちろん日本国内の社会化・組織化の影響を受けたためと言えよう。しかし、最も重要な要因は、1920年代頃、植民地での日本社会事業団体の進出が盛んになったことが挙げられる。満州において、1921年から1930年までの10年間、日本人の社会事業団体は急速に増加し、その数は1900年から1940年までの40年間の総数の54%を占めた。外来の社会事業団体と原住民固有の社会事業団体の衝突は激しくなり、連絡調整機関を強化する必要性が出てきたことがその主な背景である。<sup>10)</sup>

### (5) 戦時下の厚生事業

日中戦争に伴う人口の損耗や出産の減退などにより、日本国内の社会事業は戦時厚生事業に転換され、人的資源の保護育成が中心課題となった。各植民地でも日本国内の戦時政策に応じて、日中戦争を支える兵站基地としての役割を担う社会事業の再編が一層進んだ。

1941年11月、朝鮮総督府厚生局が設置された。設置の理由について当局は、時局の緊迫に伴い、保健、衛生、体力増進の諸対策、各種社会施設、福祉施設に亘り、人的資源の基礎培養のため、従来、内務局及び警務局に分掌せる事務を統合し、新たに厚生局を設置すると、説明している。<sup>11)</sup>

満州でも日本国内の社会事業再編に呼応して、社会事業行政は大幅な改革を行った。補導課を労務司に昇格させ、社会司が厚生司に改称され、

1942年、国民勤労奉公局が設立された。こうした行政方針は、やがて満州民衆を苛酷な強制労働に追いやる動向と連動することになったが、社会司からいえば、従来の社会事業的配慮が無視され、労務統制政策だけが展開された。

1940年10月「満州国」は「軍事援護法」を公布し、その中で、援護対象者として、満州国の兵士以外に、日本兵士及び同盟国兵士に対する援護範囲も明確にした。日本国内に於いては、1937年「軍事援護法」が大幅な改定を経て「軍事扶助法」となり、同法を朝鮮、台湾など植民地においても同様に実施すると規定した。軍事扶助、慰安を強化するために、民間の軍事援護団体の抑制と編成が一層進み、帝国軍人後援会、赤十字社、国防婦人会がその担い手として拡大され、強力な社会事業団体となった。

また、衛生医療行政に目を向けて見ると、1942年7月満州国は「国民体力法」を公布し、17歳から19歳までの青少年に対して、体力検査が義務づけられた。1943年12月、日本国内の事情をモデルにした「国民医療法」、1944年4月「医薬品法」、同年8月「医療団団法」などが続々と作り出された。住民に対する体力の管理、医師・薬剤師に対するコントロールはこれまでにないほど強化され、明らかに人的資源育成政策の結果である。表3に示された各植民地に押し進められた人的資源の育成に関わる法律から、戦時下厚生事業の展開の実態が覗かれる。特にその動態は日本国内の動きとの連動性及び同時性が注目される。

この時期の植民地社会事業について、以下の幾つかの特徴をまとめることができる。第一には、戦争の目的を達成するために国民に戦争への奉仕を強要し、人的資源の育成を社会事業の中心任務とした。第二には、こうした厚生事業の実行を保障するために、社会事業の法体系が確立された。第三には、社会事業に対する政府の統制力がそれ

表3 人的資源の育成に関わる法律の比較（日本・韓国・台湾・「満洲国」）

公布年月	日本国内法律	〔満洲国〕法律	朝鮮	台湾
1906. 3	医師法			
1897. 4	伝染病予防法			
1915			伝染病予防令	伝染病予防令
1936.11		医師法		
1937. 4		漢医法		結核予防法
1937.12		伝染病予防法		
1938		「満洲国」赤十社法		
1939			国民職業能力申告令	国民職業能力申告令
1940. 4	国民体力法			
1940. 5	国民優生法			
1941. 3	医療保護法			
1942. 2	国民医療法	国民体力法		
1943. 3	薬事法	開拓保健法 歯科医法 国民医療法		
1942. 4	国民医療団令			国民医療法 国民体力法
1944		薬品法 医療団体法	朝鮮医療令	保健所法
1945			朝鮮体力令	

沈潔著『満洲国社会事業史』ミネルヴァ書房 1996年、大友昌子著『帝国日本の植民地社会事業政策研究』ミネルヴァ書房 2006年、朴貞蘭著『韓国社会事業史—成立と展開—』ミネルヴァ書房 2007年を参考して作成。

までないほど強化された。この時期において、植民地の社会事業は、社会事業本来の原則から完全に逸脱し、軍事援護および人的資源の養成を担うものへと変化し、戦争の最前線と直接結びついた政治の道具となった。人道・人権を基準とするはずの社会事業までもが、こうして戦争に取り組みされていた。

### (6) 「東亜社会事業連盟」論

「廬溝橋事変（支那事変）」後、「大東亜共栄圏」というスローガンのもとで日本は植民地をアジア各地へ拡大していく、いわゆる「大東亜聖戦」の需要に応じて、植民地における社会事業も、従来の社会事業の執行順序の根本的な仕組み換えを要

求された。治安＝社会事業対策的な支配が強まったのに対して、政治・経済の政策課題を社会事業的に再解釈して、強力な東亜支配権の確立へと働きかけた。その独裁的な風潮の流れの中で、最も注目されたのは、「東亜社会事業連盟」への移行という構想であった。

1938年、日本で刊行された雑誌『社会福利』第2号の「巻頭語」の中に、「東亜総体の社会事業」という目立ったタイトルで、「東亜社会事業連盟」の前奏曲が始まった。この巻頭語には、幾つかの新しい論点が提起された。それは即ち、(1)中国本土で展開した戦争は、単に武力戦に勝つことをもって決定をなすものでなく、支那四億の民衆の生活の安泰を計り、彼などがわが聖戦の真意を理



表4 中国社会事業に関する調査資料リスト<sup>12)</sup>

<p>資料 中国社会事業に関する一部の調査リスト</p> <p><b>単行文の調査報告書</b></p> <p><b>社会事業</b></p> <p>① 興亜院政務部『支那社会事業調査報告』1940年5月</p> <p>② 興亜院政務部『中国社会事業の現状』1940年4月</p> <p>③ 興亜院華中連絡部『上海における公共事業調査』1941年8月</p> <p>④ 興亜院政務部『上海社会事業調査報告』1940年5月</p> <p>⑤ 興亜院華中連絡部『上海における外資公益事業概要』1940年5月</p> <p>⑥ 興亜院華中連絡部『上海特別市における社会事業施設一覧』1941年11月</p> <p>⑦ 興亜院華中連絡部『上海における公共事業会社調査』1941年8月</p> <p>⑧ 興亜院政務部『上海国際救済会年報』1940年5月</p> <p>⑨ 興亜院華中連絡部『中支における日本側の社会事業施設一覧』1941年11月</p> <p>⑩ 興亜院華中連絡部『華中における社会事業施設現況調査』1941年11月</p> <p>⑪ 興亜院華中連絡部『日本側宗教に依り文化工作状況』（本編5「社会事業」）1941年</p> <p>⑫ 興亜院華北連絡部『華北救済連合会の成立』1939年11月</p> <p>⑬ 興亜院蒙疆連絡部『蒙古民族生活実態調査報告』1940年11月</p> <p>⑭ 興亜院蒙疆連絡部『蒙古民族生活実態調査報告書』1941年9月</p> <p>⑮ 興亜院蒙疆連絡部『蒙古民族生活実態調査報告』補遺1941年12月</p> <p>⑯ 興亜院蒙疆連絡部『蒙古地方衣食住調査報告書』1941年11月</p> <p><b>災害・救済</b></p> <p>① 興亜院技術部『支那における救荒制度の概要』1938年12</p> <p>② 興亜院華北連絡部『華北水害状況』その1～その6, 1939年8月～1940年2月</p> <p>③ 興亜院蒙疆連絡部『昭和14年7月の水害の民衆生活に対する影響』1939年7月</p> <p><b>衛生・防疫</b></p> <p>① 華中連絡部『上海における医育機関に関する調査』1939年11月</p> <p>② 本院技術部『支那における急性伝染病の概況』1940年1月</p> <p>③ 華中連絡部『支那衛生法規』1940年3月</p> <p>④ 華中連絡部『事変前における中国医育機関』1940年3月</p> <p>⑤ 華中連絡部『事変前における中国衛生機構並び衛生教育機関』1940年3月</p> <p>⑥ 華中連絡部『事変前における支那側の防疫事業並びに施設』1940年3月</p> <p>⑦ 華中連絡部『中支における医療防疫調査書』1942年</p> <p>⑧ 興亜院華中連絡部『疾病予防に関する基本的資料調査』1942年2月</p> <p>⑨ 興亜院蒙疆連絡部『内モンゴにおける伝染病地方病調査報告』1942年8月</p> <p><b>労働問題</b></p> <p>華北連絡部『北京市における男女雇工紹介所』華北資料簡報 1941年1月</p>
<p><b>興亜院・大東亜省調査月報に掲載された報告書</b></p> <p>興亜院華北連絡部『天津における社会事業調査』1939年8月</p> <p>『華北京漢沿線各市県における社会团体、政治団体及びその他文化団体並びに宗教調査』1941年</p> <p>『中支方面第三国宗教事業実情調査』1942年</p> <p>『北京市内慈善団体経営状況』1942年</p>

出典：本庄比佐子など編『興亜院と戦時中中国調査』（岩波書店2002年）及び沈潔がメモしたハーバード大学燕京図書館所蔵資料より作成

解せしめ、真の東洋和平建設の工作に協同せしむることが最も重要な作業である。(2)東亜総体偕和協調の原動力たるの日本精神、日本文化は先づ社会事業意識の前哨戦を持っていくことは最善の方法と信ずる。(3)教化を与え「広義社会事業」を唱へる必要性が大いにある。広義社会事業を行うには、中国国民の性格を利用しなければならないという。やがてそれは、文化政策のレベルで、軍事的海外侵略の正当化を図る教化政策のなかに社会事業を位置づけたのである。この問題の提起により、「東亜社会事業連盟」の思想準備が本格的に始まった。

1939年から、東亜社会事業連盟を具体化する動きが始動した。日本政府興亜院の政務部と文化部は、まず、数回にわたって日本社会事業関係の役人や専門家を朝鮮・満洲・中国に派遣し、多項目の社会事業調査を行った。

1939年4月、日本女子大学教授の生江孝之は、興亜院の社会事業施設調査の委託を受けて、中国内陸で一カ月あまりの調査を行った。同年7月、興亜院は、日本国内の社会事業専門家・学者など一行六人の調査班を派遣し、満蒙・中支那(華中)・北支那(華北)に対して2カ月にわたる調査を行った。調査班の調査内容とそれぞれの担当者は次のように決められていた。「満支社会事業の全般概要」の担当者は日本厚生事務官の岡村周美と興亜院囑託の橋爪克己、「一般救護事業」の担当者は財団法人弘済会長の上山善治、「医療救護事業」の担当者は恩賜財団済生会救療部長の飯村保三、「児童保護事業及び農村社会事業」の担当者は財団法人中央社会事業協会主事の福山政一、「経済保護事業及び社会教化事業」の担当者は財団法人上宮教会常務理事の高木武三郎であった。調査班の主な調査対象地域は、上海・杭州・嘉興・蘇州・無錫・鎮江・南京・蕪湖・北京・濟南・青島・張家口・大同・包頭などの17都市で

あり、訪問した関係官公役所・団体および視察調査した社会事業施設は合計197カ所にのぼった。その調査の内容及び調査の実態は表4に示された通りである。

そして、1939年10月5日、東京日比谷の「東洋軒」で、植民地調査の関係者および日本社会事業界の重鎮は一堂に集まって、「満支社会事業座談会」を行った。この会合の基本的な目的は、中央社会事業協会の大谷繁次郎が席上で述べたように、「目下の大きな問題である東亜新秩序建設の途上に於ける社会事業の役割はどうか、特に社会事業の方で急務とする事項は何であるか、将来これについてはいったいどうして進めていけば宜しいか」という問題の解決や答えを見出すことにあった。座談会の結論としては、第一に、満州国や支那において社会事業政策を行う際、それを政治・経済・文化など社会的要因と切り離して考えてはいけぬ。第二に、日本の社会事業界は、積極的に中国の社会事業に介入すべきである。第三に、満州地域を含む中国での社会事業は、日本文化と中国文化・欧米文化との思想戦というレベルで認識しなければならない。つまり、「東亜社会事業連盟」の具体案を考案した会議であった。

中国を数回調査した磯村英一も、「新東亜建設段階に於ける日本社会事業の使命」を論じた論文の中で、中国大陸を始め、海外の社会事業関係者を一堂に集めた協議機関の設置を当局に働き掛けていた。彼は、「国策は新東亜建設段階に於て、社会事業をより一層利用すべきであるためである」<sup>13)</sup>と、強く主張していた。

1940年10月、上述した事前調査の上、東亜社会事業連盟を立ち上げるための「興亜厚生」大会は大阪で開かれた。主催者は日本厚生協会であり、朝鮮、満州国、中華民国(汪兆銘の傀儡政権)、タイ、フィリピン、インド、ビルマなど12カ国の代表併せて2000人が参加した。今回の大会は

「満州国」を始め、蒙古、北支、中南支等より多数の参加者があり、厚生運動を通して極めて親密な関係を築いたと、日本厚生協会の会長代理は「大会の成果」をまとめた。

東亜社会事業連盟の構想に従って、1940年代以後、中国内陸の一部を含む、植民地の社会事業は、実際に軍国主義の下に高度に統制され、日本戦時体制への協力、奉仕を担わされた。

### 3. 戦後、社会事業から社会福祉へのアプローチ

第2次大戦後、1920年代に形成した東アジアの社会事業近代化は、新たな転換時期を迎えた。しかし、日・中・韓の三カ国は社会事業の形成時期に異なった経路を持っていたため、戦後の社会事業体制の再構築も異なったプロセスを辿った。

日本の場合には、1945年8月の敗戦から1952年4月の主権回復まで、6年余りという長期間の占領期を経験した。戦後、日本の社会事業は占領軍(GHQ)に示された「無差別平等」・「国家責任」・「最低生活保障」という3原則のもとで、近代化に向けて新たなスタートを切った。つまり、軍国主義から民主主義への転換、天皇制や宗教に対する社会事業の偏重から公共性を強調したものとなっている。戦後まもなく実施された『児童福祉法』(1947)、『身体障害者福祉法』(1949)、『生活保護法』(1950)の中には生存権や新しい社会福祉理念が織り込まれていた。これによって、日本は社会事業から脱皮し、社会福祉への移行が始まった。1960年代には、国民皆保険・皆年金体制が確立し、精神薄弱者福祉法や老人福祉法、母子福祉法が制定され、社会福祉体制が確立されたと思われる。

韓国の場合には、第二次世界大戦終結後には日本の植民地支配から解放されたが、1945年9月8日から1948年8月までの3年間には北緯38度線を境

に米ソそれぞれの軍政下におかれ、完全な独立国家としての再建が先延ばしにされた。日本と違って「アメリカ軍政下にあった時も、アメリカ式の社会保障制度の導入ではなく、「日帝」スタイルがほぼそのまま踏襲されて、限定的な救護事業が行われていたに過ぎないことをみた。」<sup>14)</sup>と考えられる。植民地時代に適用された「朝鮮救護令」(1944年)は、1961年の韓国生活保護法制定まで有効であったことからその実態を推察することもできる。『韓国社会事業史』の著者から「1920年に芽生えた社会事業がまもなく変質への方向に向かってしまうという歪曲された展開は、独立後の韓国社会福祉にも相当の影響を残した。独立後の韓国社会福祉は、民間の実践部分ではアメリカの影響が、また政策・制度面では日本の影響が強いと言われた。」<sup>15)</sup>との指摘もあった。つまり、韓国は戦後長い間に脱植民地化という大きな課題を抱えていたと思われる。社会事業から社会福祉への移行はおそらく1960年代序盤から始まったと考えられる。「具体的には、1961年から1963年に至る時期は、植民地支配からの解放後、最初に韓国について社会福祉制度の急速な導入が実現した時期である」<sup>16)</sup>

一方、第2次世界大戦後の中国では、戦争難民の救済及び国内情勢の安定を課題に、政府及び民間団体が社会事業の推進に力を注いだ。また、戦争の被害国に対する救済援助の国際機関である「国連善後救済総署」との提携によって、欧米諸国の社会事業専門家を中国に派遣し、社会事業に関する新しい援助・管理技術などを伝えていた。

この時期、中国国民党と中国共産党は提携と分裂を繰り返してきたため、両党ともライバル意識で社会事業政策を押し進める側面もあった。中国国民党は統治した地域に社会事業の組織化・専門化を始め、防貧事業(貧困防止事業)を積極的に取り入れた。共産党政権の支配地域はほとんど農

村地域にあるため、農民を主な対象として社会事業政策を展開したことが特徴である。共産党政権は土地分配に関する法令を相継いで頒布した。この各土地法の中には、農民の基本的な生活権利を保障すること、大地主の土地を無償で没収し、すべての無地の農民に平均的に分配することが明記された。そして、1949年に制定された「東北労働保護条例」の中には、医療保険や年金保険などについての具体的な規定があった。たとえば、病気で入院した場合、3ヶ月以内なら50～100%の給料が支給され、医療費は企業が負担するなどである。直系親族が病気となった場合の医療費も企業負担である。各部門には、療養院・休養院・養老院・身障者施設などを設置する義務も課せられた。<sup>17)</sup>

中国の社会事業がいつから社会福祉へ移行し始めたのか、それに関する研究成果は極めて少ない。試案として、筆者は戦後、中国の社会事業は展開期、成熟期を経て、1950年代末ごろから社会福祉へ向けて転換したと提案したい。<sup>18)</sup> つまり、その頃から中国では、社会主義計画経済の実現によって、社会福祉対象者が一般国民まで拡大し、社会福祉財政が、国家責任に位置づけられた。「人民公社」福祉や「単位制福祉」はその典型的なモデルである。福祉政策は従来の救貧・防貧を重視する指向から労働者生活を保障する志向へ転換し始めた。いわゆる資本主義陣営の社会福祉の展開と対峙する社会主義的国家福祉の発想である。

以上のように、1920年代頃から東アジア地域における社会事業の「近代化」は異なった経路・アプローチで動き出した。第2次大戦後、社会事業から社会福祉へという新たな転換期を迎え、日・中・韓の三カ国はそれぞれ異なった受け皿を持ちながら、戦後の社会福祉体制を整えつつあった。近代化への経路やプロセスは異なっていたが、と

もに第2次世界大戦を背景にしたことや欧米諸国を対立軸にして成長してきたこと、近代化の発達における時間差が存在していたことなどの共通項も多数共有しているのではないと思われる。

#### 註

- 1) 電子版『大百科事典』「社会事業」コラムより 執筆者：「副田義也」2008年より
- 2) 朴貞蘭著『韓国社会事業史—成立と展開—ミネルヴァ書房 2007年80P
- 3) 沈潔口頭発表レジュメより「日中韓における社会政策の受容及び進化経路の歴史的な検証」社会政策学会第123回大会 2011年10月8日
- 4) 中国申報年鑑処編 民国22年版『申報年鑑』77p1933年
- 5) 永岡正己、沈潔編『解説編：中国占領地の社会調査』近現代資料刊行会 2011年
- 6) 吉田久一著『新日本社会事業の歴史』勁草書房（2004年）及び古川順孝・金子光一編『日本社会福祉の発達史—キーワード—』有斐閣（2010年）の中に書かれた議論を参考。
- 7) 沈潔「満州における社会事業植民地政策の策定過程：後藤新平の「文装的武備論」をめぐって」日本女子大学紀要. 人間社会学部 日本女子大学紀要. 人間社会学部 5, 236p, 1994
- 8) 沈潔著『「満州国」社会事業』ミネルヴァ書房 1996年 225頁
- 9) 大友昌子著『帝国日本の植民地社会事業政策研究』ミネルヴァ書房2006年204p
- 10) 沈潔著『「満州国」社会事業』ミネルヴァ書房 1996年 140頁
- 11) 朴貞蘭著『韓国社会事業史』参考2) 228p
- 12) 主に本庄比佐子など編『興亜院と戦時中中国調査』岩波書店2002年及び2008年度第

- 37回「社会事業史大会」にて沈潔の口頭発表レジュメを参考
- 13) 沈潔 著『満州国社会事業史』ミネルヴァ書房1996年 233p
- 14) 片桐由喜「韓国・占領体制下における社会保障制度」『商学討究』第55巻第2・3号(2004)
- 15) 朴貞蘭著『韓国社会事業史』—成立と展開—ミネルヴァ書房 2007年11P
- 16) 韓国社会科学研究所社会福祉研究室著金子編訳『韓国の社会福祉』新幹社2002年10p
- 17) 方楽華編『社会保障法論』世界図書出版公司 1999年79p
- 18) 筆者は「中国社会事業史に関する若干の考察」(『福祉と人間科学』10号 花園大学1999年)小論の中に、1949年まで、中国社会事業史の発達を4つの時期に区分しながらそれらの分析を進めた。つまり、1912年から1927年までは中国社会事業の胎動期に、1927年から1937年までは中国社会事業の誕生期に位置づけたい。1937年～太平洋戦争までの間に日本の中国侵略戦争によって本土の社会事業は大きく破壊され、一時的に停滞したと見られる。しかし、太平洋戦争後から1949年までの間では、復興に向けて国民と共産党はライバル意識を持ちながら、各自の支配地域においてさまざまな社会事業が押し進められた。この時期は、社会事業が相対的な発展を遂げた時期であり、展開時期として考えたい。
- 杵淵義房著『台湾社会事業史』徳友会 1940年  
大友昌子著『帝国日本の植民地社会事業政策研究』ミネルヴァ書房2006年
- 沈潔著「植民地における方面委員制度の展開及びその特質」『植民地社会事業関係資料集 台湾編』別冊解説 近現代資料刊行会 2001年
- 沈潔著「『満洲国』社会事業の展開—衛生・医療事業を中心に」『社会事業史研究』2003年
- 朴貞蘭著『韓国社会事業史』—成立と展開—ミネルヴァ書房 2007年
- 吉田久一「現代社会事業史研究」吉田久一著作集 3 川島書店 1990年

### 主な参考文献

- 楨 英弘著『近代朝鮮社会事業史研究—京城における方面委員制度の歴史的展開—』緑蔭書房 1984年

