

〔論文〕

# 1950年代の沖縄社会福祉協議会に関する考察 －1958年までの組織整備を中心に－

石井 洗二\*

## — 目 次 —

1. はじめに
2. 沖縄群島社協の設立（1951年）
3. 共同募金（1952年）
4. 法人化（1955年）、全沖縄社会福祉協議会連合会の結成（1956年）
5. 地区社協と福祉委員（1957年）
6. 統合（1958年）
7. おわりに

キーワード：共同募金、地区社協、福祉委員

## 1. はじめに

占領下日本では1951（昭和26）年1月に三団体（日本社会事業協会・全日本民生委員連盟・同胞援護会）の合併により中央社会福祉協議会が設立され（同年4月に財団法人化）、「都道府県社協の連合体的な性格を持つ組織として」（全国社会福祉協議会九十年通史編纂委員会2003：190）、設立後から「厚生省や中央共同募金委員会などの協力を得て、都道府県における社協体制の整備」が進められた（同前：202）。同じ1951年の11月に米軍統治下の沖縄では沖縄群島社会福祉協議

---

\* Senji ISHII 本学社会福祉学部教授（社会福祉学科）

会（以下、沖縄群島社協）が設立されている。ただし、沖縄群島社協は中央社会福祉協議会による組織化の一環として設立されたのではない。当時の沖縄の社会福祉関係者による独自の取り組みであった。

沖縄群島社協はその後、1955年1月に社会福祉法人沖縄社会福祉協議会へと改組し、1958年5月に宮古社会福祉協議会・八重山社会福祉協議会と統合して新たに社会福祉法人沖縄社会福祉協議会となる。本稿では、1951年から1958年までの沖縄群島社協ならびに沖縄社会福祉協議会（以下、沖社協）の組織的な変遷と、その組織整備に関連する共同募金の開始（1952年）、全沖縄社会福祉協議会連合会の結成（1956年）、地区社協の設立（1957年）、福祉委員の設置（1957年）について考察する。

当該期の沖縄群島社協ならびに沖社協の活動をまとめた資料として『沖縄の社会福祉—沖社協創立十周年記念誌』（沖社協1961）、『社会福祉事業十年の歩み 1963年』（琉球政府厚生局民生課1964）があり、これら二つがその後の各種年史誌の記述のもととなっている。また、当該期の沖社協の活動を考察した先行研究として、神里博武（1986）、川添雅由（1998）、久手堅憲一（1998）、前原穂積（2003）、川添雅由（2007）がある。本稿ではそれらを参考にしつつ、改めて各資料を再検討して考察をすすめたい。

## 2. 沖縄群島社協の設立（1951年）

設立の契機については諸説がある（石井洗二2005：93－94）。まず、米国軍政府が「群島政府に対し勧告してきた」ために「群島政府社会事業課が中心となって」準備をした（沖社協1961：74）という記述がある。しかし、当時の設立準備にたずさわった外間宏栄は、軍からの指示は「なかったと思う」（沖縄県社協1981：484）と述べている。その外間の回顧によれば、本土研修で知った社協を沖縄で設立しようと米国軍政府係官の山崎亮一に相談したところ「即座にいいだろうとやってきた」ので沖縄群島政府社会事業課長の嵩原久男に話すと「大賛成で」「それからは、あの人が推進力となってすすめたというような状態」だったという（沖縄県社協1981：484）。また、外間とともに本土研修で社会福祉を学んだ山田有昂は、「嵩原久男さんが、福祉協議会をつくってくれと熱心に勧められて、

外間宏栄さんと二人で案をつくった」(那覇市社協1996:56)と回顧している。外間と山田の回顧に従うとすれば、外間の発案で、軍政府・山崎、群島政府・嵩原の了解を経て、その後は嵩原の主導により準備が進められ、山田は嵩原の勧めにより準備作業に加わった、というストーリーを描くことができる。

その後の経緯について沖社協(1961)では、「1951年7月3日、同課〔=社会事業課〕で第一回準備委員会を開催、以後山田有幹氏を設立準備委員長として、前後12回にわたって会合をひらき、設立趣意書、定款、事業計画、予算案、会員の範囲などについて協議、設立の諸準備をととのえた」(沖社協1961:74)とある。山田有幹は1946年12月から1948年3月まで沖縄民政府社会事業部長を務め、1948年3月に米国軍政府社会事業部に移っているが、1951年当時の所属は未詳である。設立後には副会長に就いた。

『沖縄週報』21号(社会福祉事業特集)に掲載されている設立準備委員は次の通りである(沖縄群島政府弘報室1951:3)。大田吉甫(臨時厚生協会代表者)、仲里朝章(キリスト教連盟)、大城ツル(婦連会長)、安座間磨志(青連会長)、名幸芳章(仏教連盟)、稲福全志(医師会長)、真玉橋伸子(看護婦協会会長)、与那原政牛(学校後連副会長)、池宮城秀意(新聞協会)、玉城茂春(市町村社会事業従事者・北部代表)、中村節子(同・中部代表)、山田有昂(同・南部代表)、比嘉秀盛(沖縄市町村長会長)、兼島由明(南部町村長会長)、比嘉秀盛〔再掲〕(中部市町村長会長)、比嘉宇太郎(北部町村長会長)、新里清篤(教連)、真栄田義見(教育長)、山田政功(公安委員)、桃原亀郎(同)、新垣義常(同)、玉城泰一(群議)、幸地新蔵(総務部長)、宮城普吉(厚生部長)、屋良朝苗(文教部長)、中村兼信(警察本部長)、平川先次郎(郵政局長)、知念朝功(法務部長)、崎間敏勝(弘報室長)、山川宗英(社会教育課長)、大森泰夫(厚生部副部長)、大嶺永三(防犯課長)、嵩原久男(社会事業課長)、外間宏栄(社会事業課)、伊江朝輝(同)、渡口松五郎(厚生園長)、安仁屋政守(教護院長)、又吉康福(盲啞学校校長)、玉木芳雄(社会教育主事)、石原昌直(那覇赤十字奉仕団)、崎濱秀主(学校後連)、山田有幹(学識経験者)、安次富長昌(同)、伊集朝規(同)。

設立に向けた実務的な準備は山田有昂と外間宏栄を中心に進められた。山田有昂の回顧によれば、「そのころ、横須賀市で社協の案を練っているということを聞いたので、その案をもらって来た」(那覇市社協1996:56)とある。関連して、

川添雅由（2007）は、山田有昂が「知人から設立の機運が高まっていた社会福祉協議会設立関係資料を入手した」（川添雅由2007：72）ことを「山田有昂氏自身の説明」として紹介している。発足にあたって「社会事業課の職員は総動員」（平安常実による回顧、沖縄県社協1981：487）であったというが、山田有昂はこのとき那覇市厚生課長であり、群島政府社会事業課が進めていた設立準備に嵩原課長から「熱心に勧められて」（前記、山田有昂による回顧）加わった、ということであろう。

当時、山田有昂が作成したと考えられる「沖縄群島社会福祉協議会定款（案）」（謄写、琉球大学附属図書館に写し所蔵）によれば、名称は「財団法人沖縄群島社会福祉協議会」（1条）、目的は「沖縄群島に於ける社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し以って社会福祉の増進を図ること」（2条）とある。また、事業として挙げられた11項目のなかに「共同募金に関する研究及び実施配分」が当初から明記されていた（4条8号）。

1951年11月1日設立総会が開かれて沖縄群島社協が発足した。会長は志喜屋孝信（元沖縄民政府知事、当時は琉球大学長）、副会長は山田有幹、常務理事兼事務局長は嵩原久男（社会事業課長）、事務所は群島政府厚生部社会事業課内に置かれた（沖社協1961：74-75）。山田有昂とともに設立準備を行った外間宏栄（沖縄群島政府社会事業課）は副事務局長に、平安常実が総務課長にそれぞれ就いた（沖社協1961：75）。久手堅憲一（1988）によれば、「平安常実は、当時読谷村の喜納小学校の教頭職にあったが、台湾時代から親交のある嵩原久男常務理事兼事務局長自ら読谷に訪れての熱情的な勧誘で、「ことわったら今後絶交する」との気迫に負けて承諾せざるをえなかったと語ってい」たという（久手堅憲一1998：248）。

その後、1952年2月に事務所が社会事業課から独立して那覇交通株式会社（さくらバス）内に移転する（沖社協1961：76）。そして、1952年4月常務理事兼事務局長が嵩原から新垣義常に、副事務局長が外間から山田有昂<sup>(2)</sup>に代わった（沖社協1961：75）。嵩原は企画課長として実際の企画活動にあたることになったというが（琉球政府厚生局民生課1964：159）、事務所の独立にともなって実質的な活動も社会事業課から独立することが意図されていたと考えられる。また、同じ4月に募金課長として久場良輝が就任した（沖社協1961：75）。

### 3. 共同募金（1952年）

沖縄群島社協設立の後、当面の課題は財源確保にあった。米国民政府（1950年12月軍政府から改組）や沖縄群島政府からの補助金は全くなかった。

設立後、厚生員の尽力により5,000人に及ぶ会員を募集して会費25万9826円（一口50円）が集まったという（沖社協1961：75）。会員数については、『福祉新聞』7号（1954年10月31日）掲載「三周年を顧て」によれば、「個人会員二、九八四名、それに福祉に関係ある団体が〔中略〕入会」とある。5,000人を目標に募集して、実際には2,984名が加入した、ということかもしれない。ちなみに、設立時の資金について平安常実は、「あのとき、国場端星さんが会計みたいなのをやっていたので、あの人から五万円、嵩原さんが出しておいてくれということとで借りて、あとで会員募集をして埋めた」と回顧している（沖縄県社協1981：488）。

さらに財源確保のため、1952年1月、沖縄実務学園、盲聾学園、厚生園の児童らによる演芸を中心に「福祉の夕」を開催し、収入5万7489円を得たという（沖社協1961：75）。

しかし、活動のための財源としてこれで十分なはずがない。そこで考えられたのが、すでに占領下日本で行われていた共同募金運動であった。共同募金運動が始められた理由について沖社協（1961）では、「社会福祉協議会の設立を契機として展開される住民たすけあい運動の一環として又その財源としてこの運動がはじめられたとみるべきである」（沖社協1961：82）と記されており、その後もこの説明が踏襲されている（沖縄県社協1981：158、沖縄県共同募金会1997：35、など）。しかし、共同募金の大きな目的は沖縄群島社協の財源確保であったと考えられる。

ところで、沖縄群島社協では1952年2月から5月にかけて市町村社会福祉協議会の結成にのりだした（沖社協1961：75）（山田有昂1955：250）とされているが、これは共同募金のための準備であったと思われる。沖縄群島社協会長名で各市町村長宛に発せられた文書では、各市町村において「五月中に設立」することと「事業計画及び予算額」を報告することを依頼したうえで、特に市町村社協の予

算額が「共同募金目標額制定に必要であるから、可及的速やかに」報告するよう促している（1952年5月19日「市町村社会福祉協議会設立について」、川添雅由2007：78）。共同募金の目標額設定のために市町村社協予算額が必要とされているが、実際に各市町村社協の予算額をもとに共同募金の目標額が設定されたのかどうかははっきりとしない。募金運動に際して行政側の協力を期待しつつ、形式的には民間の活動として行うために、募金と配分のための名目上の団体として市町村社協を結成するよう各市町村に求めたのだと考えることもできる。

第一回共同募金運動は1952年6月15日～7月15日に実施され、募金の結果、群島募金217万6768円60銭、米国側52万5121円50銭、計270万1890円10銭が集まった（『福祉新聞』2号、1954年4月30日）。集められた募金は、募金事業費として14万6115円60銭が引かれたのち、市町村社協に104万372円20銭、施設・団体に83万290円が配分されている（同前）。募金総額270万1890円10銭をもとに配分比率を見ると、市町村社協配分が38.5%、施設・団体配分が30.7%、募金事業費5.4%である。残額68万5112円30銭（25.4%）は沖社協の一般事業費に充てられたと考えられる。このときの共同募金の収支は、沖縄群島社協の1953年度（1952年7月～1953年6月）一般会計のなかで処理されている（同前）。

さて、第一回共同募金の後、1952年10月に新垣事務局長と平安総務課長が上京し、募金（寄付）51万1890円（日円）（1,438ドル）を集め、さらに翌1953年2月に新垣事務局長が再度上京し、都道府県共募から沖縄救援の拠出金100万円（日円）（2,777ドル）と中央共募から80万円（日円）相当の衣料品が送られることとなった（沖社協1961：75）。この上京に関して中央共同募金会（1966）では次のように説明されている。「その〔＝第一回共同募金の〕実績額は目標の六九パーセントにようやく達したのみで〔中略〕六月に決定した総予算額三〇〇〇万円を、九月には大削減して一一三四万円に更正決定し、その中に本土からの寄付金二一〇万円を見込んだ。しかも沖縄の共同募金は、本土のように翌年度事業費のために配分するのではなく、当該年度に使用する体制でスタートしたので、二七年度中にぜひともこの金額を確保しなければ、沖縄社協の存立を危うするという事態に直面していたのである。／そこで事務局長新垣義常氏が上京し〔後略〕」（中央共同募金会1966：169、／は改行箇所）。予算額などの真偽は不明だが、共同募金が沖縄群島社協の財源として見込まれていたこと、しかし見込みほどの金額が確保

できなかったため急遽、新垣事務局長の上京が計画されたことなどは、この説明の通りであったのかもしれない。また、新垣とともに上京した平安常実は次のように回顧している。「この窮状を打開するにはヤマトに訴えるしかないということになったわけです。それともうひとつは〔中略〕そろそろ復帰運動みたいなのが芽生えはじめていたころなので〔中略〕民間は民間としてパイプをつなぐべきじゃないかという考えが新垣義常さんの頭の中にあって〔後略〕」（沖縄県社協1981：490）。

なお、1953年度には会費6万9000円を目標としていたようである（前掲『福祉新聞』2号）。その内訳は、個人50円の600人で3万円、団体500円の22団体で1万1000円、市町村社協500円の56市町村で2万8000円、というものであった（『沖縄タイムス』1952年6月15日）。実際には、目標額の約5割である3万5050円が会費収入とされている（前掲『福祉新聞』2号）。共同募金により68万円余りが一般事業費に充てられたとすれば、その比重の大きさが分かる。

#### 4. 法人化（1955年）、全沖縄社会福祉協議会連合会の結成（1956年）

1953年に宮古、八重山とともに社会福祉協議会が結成された。

1953年3月11日に宮古群島社会福祉協議会が結成された（沖社協1961：128、ただし沖縄県社協1981：66では1953年4月とある）。会長は垣花実令、事務所は群島政府内に置かれた（琉球政府厚生局民生課1964：178）。垣花実令は1948年11月19日から宮古民政府厚生部長（照屋榮一1984：129）、1950年11月18日から1952年3月31日まで宮古群島政府公安委員会に勤務しているが（照屋榮一1984：132）、当時の所属は未詳である。

1953年8月に八重山群島社会福祉協議会が結成された（沖縄県社協1981：66、ただし沖社協1961：130では1952年3月1日とある）。会長は大浜孫伴であったが、1955年2月大浜の死去により崎山用喬が会長となっている（沖社協1961：130）。崎山用喬は1946年10月21日から八重山支庁文化部長、1947年3月21日から八重山民政府教育厚生部長を務め（照屋榮一1984：130）、八重山群島社協の結成時には八重山高等学校長として社協副会長に就いていた（沖社協1961：130）。大浜孫伴の経歴等は未詳である。

宮古、八重山で相次いで社会福祉協議会が結成されたのは、共同募金を実施するためであったのかもしれない。第一回共同募金は沖縄群島だけで実施されたが（沖社協1961：82）、第二回共同募金は宮古、八重山でも実施され、宮古では10万円（達成率100%）（沖社協1961：129）、八重山では5万5182円70銭（達成率115%）（沖社協1961：131）が集められている。

一方、沖縄群島社協では志喜屋孝信が病床に伏し、同時に山田有幹も辞意を表明したため、これを受け1953年5月12日評議員会（『福祉新聞』4号、1954年6月20日）、5月20日総会で、会長に山城篤男、副会長に具志堅宗精を選出、志喜屋と山田有幹を顧問にすることが決められた（沖社協1961：76）。山城篤男は志喜屋が沖縄群島知事のときに副知事を務めていた。また、具志堅宗精は元宮古民政府知事で1950年からは実業界に転じていた。

また、翌1954年4月30日付で企画課長の嵩原久男が退職、6月30日付で事務局長の新垣義常が退職している（『福祉新聞』5号、1954年8月31日）。後任として6月30日付で、事務局長は山城篤男会長が兼任、局長補佐として総務課長の平安常実が事務局次長となった（同前）。平安はその後も総務課長を兼任したようである。新垣の退任は、新垣本人の説明として伝えられたところによれば「去る立法院選挙に際して止むなき事情で、個人の資格である人を推して運動を」したためであるという<sup>(7)</sup>（前掲『福祉新聞』5号）。

1955年1月、沖縄社会福祉協議会が社会福祉法人として認可された（1月4日設立登記）。その目的は「沖縄群島における社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し以て社会福祉の増進をはかること」（定款3条）とされた（『福祉新聞』10号、1955年4月30日）。

ところで、全国社会福祉協議会九十年通史編纂委員会（2003）には「沖縄群島社会福祉協議会は昭和三〇年一月、沖縄社会福祉協議会に改称」（全国社会福祉協議会九十年通史編纂委員会2003：211）と記載されている。正式な改称はたしかに1955年1月法人認可のときであろうが、それ以前の1954年3月31日に創刊された『福祉新聞』の発行元はすでに「沖縄社会福祉協議会」と表記され、『福祉新聞』のなかの記事でも沖縄群島社会福祉協議会ではなく沖縄社会福祉協議会として記されている。1953年11月に琉球政府の立法として社会福祉事業法が公布された後、社会福祉法人としての認可に向けて準備されるなかで、認可に先駆けて

沖縄社会福祉協議会の呼称を用い始めたとも考えられる。

また、法人化の前年、「全社協並びに中央共募の正式会員に加入することが」「1954年の理事会、評議員会で〔中略〕決議され、〔中略〕働きかけたが、本土の社会福祉事業法が行政分離された沖縄には適用が及ばないということで保留の形になった」（沖社協1961：76）という記述がある。当時の『福祉新聞』には、1954年5月6日の理事会、5月12日評議員会で承認された1955年度事業計画のなかに「八、日本本土社協、共募の研究 日本本土の中央共募、全社協と密なる連絡をとり、そのブロック会議に参加し共募、社協会運営の実際活動を研究する」（前掲『福祉新聞』4号）とあるが、これが上記の記述に相当するのかもしれない。沖社協の評議員会で正式加入が決議されたのかどうか明確でないが、全社協、中央共募との交流が図られたことはまちがいないであろう。そして、そのなかで沖縄社会福祉協議会の呼称を用いるようになったのかもしれない。

1955年10月、福祉会館が竣工し、11月に事務所をここに移転している（沖社協1961：76）。

沖社協は法人化されたが、その一方で各市町村社協の活動は低迷していた。1954年に市町村社協のてこ入れを目的にモデル社協（東風平、読谷、金武）が指定されたが、その際に平安事務局次長は、市町村社協が「どの市町村に於いてもあまり活発に運営されているようなあとが見えない」、「目下、大体に於いて開店休業の状態にある」（前掲『福祉新聞』5号）と指摘している。沖社協では、モデル社協の指定のほかに、1956年から市町村社協の実質化に向けた組織整備の検討が始められた。具体的には、全琉組織の結成、市町村社協育成のための地区社協の設立、福祉委員の設置などである。

この組織整備の画期となったのは、1956年1月10日に開催された関係者による「連絡協議会」である。出席したのは、福祉課長・砂川寛亮、福祉課主事・喜舎場信方、南部福祉事務所長・漢那憲有、南部福祉事務所・宮城常敏、中部福祉事務所・比嘉繁雄、北部福祉事務所長・岸本清、児童相談所長・外間宏栄と沖社協事務局職員たちである。この連絡協議会で、「地区社協の結成」、「社会福祉従事者の懇談会<sup>(8)</sup>」、「福祉事業大会の開催」、「社協の全琉組織」が申し合わされた（『福祉新聞』14号、1956年2月1日）。

以下、全琉組織の結成について見ていきたい。

連絡協議会の1年余り前、1954年末に山田有昂が琉球政府厚生局福祉課長として八重山（11月）、宮古（12月）を訪れて、沖縄、宮古、八重山の組織統合のための根回しを行っている（『福祉新聞』8号、1955年1月1日）。両地域の福祉事務所開所式に出席するための出張であったが、山田は「兼ねてから考えていた全琉を統一する福祉協議会の意向を八重山、宮古の方々と打合せ推進する積り」（同前）で、八重山の崎山用喬副会長、宮古の垣花実令会長と面談したという（同前）。さらに山田は、12月22日社会福祉審議会開催のために沖縄島を訪れた垣花会長と沖社協の山城会長との面談を設定し、平安事務局次長を交えた4人で「その線〔＝全琉組織〕を出して研究し八重山の方も同調して貰うように意見の一致を見た」という（同前）。1954年といえば全社協、中央共募との交流がはかられ、また、法人化に向けて準備が進められていた時期であり、そのようななかで既に全琉組織のための準備が始められていたのである。

さて、1956年1月の連絡協議会を受けて、同年3月15日の沖社協総務委員会では、福祉事業大会の開催、福祉委員設置の法制化、市町村社協の法制化<sup>(9)</sup>、社協の連合組織などについて話し合われた（『福祉新聞』16号、1956年4月1日）。そして3月29日、社会局の主催で社会局長、福祉課長、三社協会長出席のもとに連絡協議会が開催され、5月9日発会式の申し合わせがなされた（同前）。こうして5月9日に「全沖縄社会福祉協議会連合会」の結成式が開催されたのである（『福祉新聞』18号、1956年6月1日）。

結成された全沖縄社会福祉協議会連合会は、「沖縄社会福祉協議会、宮古社会福祉協議会、八重山社会福祉協議会の連合体」（会則8条）とされた<sup>(10)</sup>。ただし、事務は沖社協において行うこととされ（会則15条）、理事12名のうち8名は沖社協からの選出（会則9条）、また経費は沖社協が10分の8を負担（会則5条）、というように、実質的には沖社協が中心的な役割を担うものであった。連合会の会長には山城篤男、副会長には具志堅宗精、垣花実令、崎山用喬が就いた（前掲『福祉新聞』18号）。

なお、1956年1月の「連絡協議会」で申し合わせされた「福祉事業大会の開催」については、1956年5月11日～12日に第一回全琉社会福祉事業大会として、琉球政府と全沖縄社会福祉協議会連合会との共催により開催されている（前掲『福祉新聞』18号）（沖社協1961：98）。法人化ならびに全琉組織の結成により、琉球政

府と沖社協との連携が新しい段階を迎えたといえる。

## 5. 地区社協と福祉委員（1957年）

法人化から2年を迎える1957年2月、定款にもとづく理事の改選が行われ、会長は山城篤男が再任、副会長は具志堅宗精が再任された。そして、それまで山城会長が事務局長を兼任し平安が事務局次長であったが、この改選に併せて会長推薦で平安常実が事務局長に昇任することとなった（『福祉新聞』24号、1957年2月15日）。このとき平安は総務課長兼任を解かれたと思われる。代わって照屋林賀が総務課長に就いた（『福祉新聞』28号、1957年8月15日）。照屋は後述する北部地区社協設立の際に名護福祉事務所庶務主任として常務理事を務めており、その1ヶ月後の転身であった。

さて、前記1956年1月琉球政府福祉課と沖社協との「連絡協議会」のなかで「地区社協の結成」の申し合わせがなされていた。そこには、地区社協を「市町村社協の育成強化」に向けて「市町村社協を直接間接に指導連絡する」ために設立する、と記されている（前掲『福祉新聞』14号）。また、同記事には、「会則案の準備が出来次第、二月の連絡会議で会則案を検討」する（同前）、とある。

その2ヶ月後に開催された3月15日沖社協総務委員会の議題に地区社協の件は入っていない。一方で、「連絡協議会」の申し合わせにはなかった「福祉委員（仮称）設置の法制化」がある（前掲『福祉新聞』16号）。1月の「連絡協議会」以前に沖社協では地区社協の設立について方針が決定されており、琉球政府福祉課との間でその申し合わせができたのを受けて、3月の総務委員会では福祉委員の案が話し合われた、と考えることもできる。このとき検討されていた福祉委員は、「主席委嘱」で各市町村に設置されるという案であった（『福祉新聞』15号、1956年3月1日）。

地区社協はその一年後の1957年1月～2月に設立された。まず、1957年1月14日、北部地区社会福祉協議会の設立総会が開催された（前掲『福祉新聞』24号）（沖社協1961：112では1957年2月とあるが誤りであろう）。初代会長は吉元栄真（屋部村長）であったが、その後1958年吉元が立法院議員に転出したため、同年8月大城亀助（名護町長）が会長に就いた（沖社協1961：112）。常務理事には名

護福祉事務所の庶務主任（照屋林賀）が就いた（前掲『福祉新聞』24号）。北部地区社協は、「当初は〔中略〕これといった活動はなされていなかった」という（沖社協1961：112）。

続いて1957年2月18日、中部地区社会福祉協議会の設立総会が開催された（前掲『福祉新聞』24号）。初代会長は比嘉秀盛（北中城村長）であったが、1959年比嘉の死去により大山朝常（コザ市長）が会長に就いた（沖社協1961：116）。設立時の常務理事はコザ福祉事務所長が、会計は庶務主任がそれぞれ兼任していた（中部地区社会福祉協議会1964：58）。

最後に1957年2月28日、南部地区社会福祉協議会の設立総会が開催され（沖社協1961：121）、初代会長には翁長助静（真和志市長）が就いた。この南部地区社協については、那覇福祉事務所の文書（1957年3月15日付、那覇福祉事務所長発、社会局長宛「地区社会福祉協議会設立について」<sup>(11)</sup>）により、役員名、会則、1957年度予算を知ることができる。会則では、事務所を那覇福祉事務所に置き（1条）、「南部地区に於ける社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し以て地域社会福祉の増進を図ることを目的とする」こと（2条）、事業は①地区内各市町村社協の連絡および育成指導、②啓発宣伝、③調査研究、④社会福祉施設の連絡ならびに育成、⑤社会福祉事業に関する連絡ならびに総合的計画、⑥沖社協との連絡および協力、⑦共同募金運動への協力、⑧その他、とされている（3条）。会員は、地区在住者で①市町村社協、②公私社会福祉施設および団体、③公私社会福祉事業従事者、④社会福祉に関する団体、⑤その他の賛同者、と列記され（4条）、役員は、会長、副会長（2名）、理事（若干名）、監事（2名）、評議員（若干名）（6条）、さらに常務理事（1名）が置かれることとされていた（7条3項）。常務理事には那覇福祉事務所長が就いている。

また、南部地区社協1957年度予算（～1957年6月）を見ると、沖社協からの補助金1万8000円が実質的には唯一の財源で、歳出では事務費4,700円、会議費2,000円、事業費1万1000円などの予算が立てられている。ここにあるとおり、三地区とも当初は沖社協からの補助金1万8000円があるのみであった（『福祉新聞』28号、1957年8月15日）。そこで1957年6月7日沖社協役員会において地区社協強化のための補助を立法院に陳情することが決定され（『福祉新聞』27号、1957年6月15日）、その結果、1958年度琉球政府予算（1957年7月～1958年6月）とし

て一地区15万円、計45万円の補助金交付が実現した（前掲『福祉新聞』28号）。

この琉球政府からの補助金により、1957年8月から各地区社協では専任職員を置くこととなった。中部地区社協にはこのとき島マスが就任した（中部地区社会福祉協議会1964：58）（琉球政府厚生局民生課1964：168）。北部地区社協と南部地区社協については、このとき就任した専任職員名は未詳であるが、1958年8月現在では、北部地区社協主事が屋嘉比康順、中部地区社協主事が島マス<sup>(12)</sup>、南部地区社協主事が城間正孝とある（『福祉新聞』37号、1958年8月15日）。

地区社協の設立について川添雅由は、福祉地区ごとに設置されていた福祉事務所の職員配置が不十分ななかで「行政にとっては時宜を得たもので、歓迎すべき計画であった」と考察している（沖縄市ほか1988：28）。北部地区社協の設立を伝えた『福祉新聞』記事のなかで、中部と南部の設立準備が、それぞれ「コザ福祉事務所が中心となって」「那覇福祉事務所が中心となって」進められている、と記されている（前掲『福祉新聞』24号）。また、南部地区社協では事務所が福祉事務所に置かれ常務理事を福祉事務所長が務めており、中部地区社協も常務理事は福祉事務所長で会計は福祉事務所庶務主任が担当、北部地区社協では福祉事務所庶務主任が常務理事を務めていた。つまり、地区社協は行政側の全面的な協力によって設立されたといえる。とすれば、1957年7月からの琉球政府補助金交付と専任職員の配置も当初から予定されており、沖社協からの1万8000円の補助は1958会計年度が始まる7月までの暫定的なものであったと推測すべきかもしれない。

さて、地区社協の設立と並行して沖社協で立案されていた福祉委員については、当初案の行政主席委嘱の法制化にはいらず、代わって沖社協の事業として沖社協会長が委嘱するかたちとなった。親川富蔵によれば、「沖社協としては、この福祉委員を本土と同じように民生委員として行政主席の委嘱にする方針で当時の米国民政府に何度か要請したが、ノーであった。米国民政府の考えは民生委員はもともとボランティアであり、ボランティアは自発性こそが大事であって、行政主席の権威ある委嘱などんでもないというのであった」（親川富蔵1986：144）という。留意すべきは、ここにあるとおり行政主席委嘱による福祉委員を米国民政府に何度か打診し、米国民政府の了承が得られなかったために実現しなかったのであれば、その制度構想は琉球政府福祉課も了解済みであった可能性が高い、

ということである。

いずれにしても1956年3月に構想された福祉委員制度は、その後米国民政府との折衝を経て、1957年8月には規定案が作成された。1957年8月5日沖社協総務委員会で福祉委員設置規定が審議され、原則として一市町村に5名（1958年度は3名）を限度に設置するが1958年度は「全市町村一斉に置くことは止めて」50名を「適当なところから順次配置する」ことが決められている（前掲『福祉新聞』28号）。各地区ごとの割り振りの予定は、北部16名、中部17名、南部17名とされた（同前）。

1957年9月1日「福祉委員設置規定」が施行された（『福祉新聞』32号、1958年1月20日）（『一九五九年三月一日 沖縄社会福祉協議会便覧』33-35頁）（川添雅由2007：103-105に抜粋が紹介されている）。規定では、任務として「社会奉仕の精神をもって地域社会福祉の増進に務める」（1条）、心得として「常に人格識見の向上と、その職務を行う上に必要な知識及び技術の修得に務めなければならない」（2条）と定められた。設置区域は市町村（3条）、定数は一市町村5名以内で沖社協会長が定める（4条）、市町村社協会長の推薦により沖社協会長が委嘱（5条）、名誉職で任期は2年（7条）、職務内容は①常に調査を行い地域社会の福祉に欠ける状態を審かにしておくこと、②市町村社協の中核となりその活動を推進すること、③社会福祉施設その他の関係機関と円滑な連絡をとること（11条）、などが定められている。

委員の委嘱式は、南部地区10月23日、中部地区10月24日、北部地区10月25日にそれぞれ行われた（『福祉新聞』30号、1957年11月15日）。51名の福祉委員が置かれたと記されており（同前）、定数50名のところ、中部17名、南部17名に合わせて北部も17名とそろえられたのかもしれない。

川添雅由（2007）は福祉委員設置の背景として「山積する要保護者の生活問題への対処に琉球政府、沖社協、市町村社協との連携により取り組みたいとの願望があった」と推測している（川添雅由2007：79）。地区社協の設立が行政側の全面的な協力によって実現したことと、福祉委員が当初は行政主席委嘱と構想されていたことを考え併せると、1957年1月～2月地区社協の設立、8月地区社協に専任職員の設置、10月福祉委員の委嘱、という一連の取り組みは、福祉事務所（名護・コザ・那覇）、地区社協、市町村社協、福祉委員による連携でさまざまな

福祉課題に対処する体制を、琉球政府福祉課と沖社協が協力して作り上げたものであったといえる。

## 6. 統合（1958年）

1958年度予算で琉球政府から地区社協への補助が始まったことにともなって、「福祉地区を単位として地区社協が置かれるとき、宮古、八重山社協も一つの地区社協としての性格が当然」（前掲『福祉新聞』28号）との考えで、組織の再編成がなされることとなった。

1957年7月16日理事会、18日評議員会が開催され、1958年度事業計画を決定している。そこには「組織の再編成と強化」として、①全沖縄社協連合会を解散し、沖社協をもって全琉組織とするとともに、宮古、八重山社協を地区社協とする、②地区社協ならびに市町村社協強化、③福祉委員の設置、が挙げられている（前掲『福祉新聞』28号）。このうち全琉組織については、「来年五月を目標に全琉社協への改組」（前掲『福祉新聞』29号）と予定されていた。

1957年10月4日、福祉課から外間課長、西平、宮城、喜舎場の各主事、沖社協から平安事務局長、照屋総務課長、親川組織課長が出席して懇談会が開催され、全琉組織への統合に際して予想される問題点について話し合われた（『福祉新聞』29号、1957年10月15日）。統合は、社会福祉法人沖縄社会福祉協議会の「組織を全琉的組織に拡張するよう定款の改正」をすることで行われることとなったが（『福祉新聞』33号、1958年3月15日）、統合に際して懸案となったのが共同募金の配分方法であったという（前掲『福祉新聞』29号、33号）。

1958年5月27日、沖社協の評議委員会に宮古、八重山の代表を呼んで協議が行われ、即日、三社協の統合が決定し、新たに沖縄、宮古、八重山を対象とする沖縄社会福祉協議会が発足した、とされている（沖社協1961：77）。ただし、『一九五八年度 事業報告書』（沖縄社会福祉協議会）によれば、5月27日理事会と5月30日評議員会で「全琉社協組織承認」と「定款一部改正承認」が話し合われており、これをみる限り統合は5月30日と考えるべきであろう。<sup>(13)</sup>

統合によって定款の目的条項にあった「沖縄群島における」という文言が「沖縄における」と変更されたと考えられる（『一九五九年三月一日 沖縄社会福祉

協議会便覧』1頁)。また、統合にあわせて、会長が山城篤男から具志堅宗精に代わり、副会長に垣花実令と金城和信が就いた。山城篤男の会長退任については、1957年山城会長が沖縄高校の校長に迎えられたため3月事務局長兼任を解き平安が常務理事兼事務局長になった(沖社協1961:77)、沖縄高校に沖縄短大が併置され大城会長が学長に就任したため1958年5月の統合とともに退任した(沖縄県社協1981:66)などとされている<sup>(14)</sup>。

統合にともなって、宮古社会福祉協議会は1958年5月宮古地区社会福祉協議会として再発足し、会長は引き続き垣花実令が就いた(沖社協1961:128)。また、八重山社会福祉協議会は1958年5月八重山地区社会福祉協議会として再発足し、会長は引き続き崎山用喬が就いた(沖社協1961:130)。

また、統合に先立って、1958年1月10日平安事務局長が九州ブロック県共同募金会事務局長会議(鹿児島)に出席し、そこで「沖社協が九州ブロック会議の会員として加入出来た」(前掲『福祉新聞』32号)。中央共同募金会でも「昭和二八年二月の全国事務局長連絡協議会において、沖縄社協事務局長をそのメンバーに加えることを申し合わせていたが、その後昭和三五年の中央共募第八〇回理事会の議決により、定款を変更して沖縄社協が正式に加盟することになった」(中央共同募金会1966:170)。中央共同募金会(1966)の年表では、正式加入が1960年12月とされている(中央共同募金会1966:432)。一方、全社協への加入については、「米国軍政の統轄下にある沖縄をそのまゝ内地の都道府〔ママ〕と同じ行政区域と見ることには無理がある」(『福祉新聞』38号、1958年9月15日)という理由で、「第六種会員の学識経験者として沖社協会長を〔中略〕評議員に加え」(沖社協1961:77)ることとなり、「昭和三三年、全社協評議員会では沖社協の正式加入が決定し、昭和三四年三月三日の定款変更で構成員に加えた」(全国社会福祉協議会九十年通史編纂委員会2003:212)。つまり、全社協への正式加入が1959年3月、中央共募への正式加入が1960年12月ということになる<sup>(15)</sup>。

ところで、1959年8月1日社会福祉事業法改正(立法145号)により、第8条中「協議会」が「琉球社会福祉協議会」に改められたが(琉球政府『公報』61号、1959年8月1日)、実際に琉球社会福祉協議会という名称が使われることはなかった(川添雅由1998:146)。

## 7. おわりに

1950年代の沖縄群島社協および沖社協の組織整備の経過をたどると、その特徴として次の4点を挙げることができる。

### ①行政側との綿密な連携

設立の経緯、全沖縄社会福祉協議会連合会結成までの経緯、地区社協設立や福祉委員設置までの経緯などから、群島政府社会事業課および琉球政府福祉課と綿密に連携をとりながら組織整備が進められていたことが分かる。

### ②日本側組織との連絡

1952年からの寄付依頼、1954年からの全社協ならびに中央共募との交流、1958年からの正式加入に向けた動きなどから、全社協ならびに中央共募との連絡が緊密にとられていたことがうかがえる。

### ③共同募金の実施

主たる財源として共同募金を開始し、同時に、共同募金の配分を通じて沖縄における施設・団体の育成を図っていたといえる。

### ④組織整備の重視

1955年法人化、1956年全沖縄社会福祉協議会連合会、1957年地区社協設立と福祉委員設置、1958年統合、という経過を見ると、設立して七年足らずの間に組織的な整備が急速に進められていたことが分かる。

残された課題として、共同募金の実績・配分などの検討、沖社協の具体的な事業内容の検討、などは別稿を期したい。

\* 本研究は科研費（20530556）の助成を受けたものである。

## 注

(1) 神里博武（1986）は、嵩原久男が「自治すら認められない、名ばかりの政府にあって、自らの理想実現を社協に求めたともいえる」と考察している（神里博武1986：31）。

(2) 山田有昂は、1952年6月に設立された那覇市社協（会長は山田有幹）の常務理事にも就いている（那覇市社会福祉協議会40周年記念誌編集委員会1996：102）。また、第一回共同募金の配

- 分で沖縄群島社協直営の児童一時保護所が1952年11月開設された際に那覇児童一時保護所長に就いている。1953年4月から琉球政府厚生局福祉課長。
- (3) 沖社協（1961）では、このとき「85%の結成率を示した」（沖社協1961：75）とあるが、同書の別の箇所では「1958年ごろまでに80%以上の結成をみた」（沖社協1961：111）ともあり、実際にどの程度の市町村で結成されたかは明らかでない。ちなみに、『一九五八年五月 事業概要』では「五三年以来、各市町村に市町村社協の結成を促進し、現在全市町村の八〇%以上結成したが、全般的に未だ低調の域を脱し得ない」（5頁）と記されており、沖社協（1961：111）の記述はこれがもとになっていると思われる。
- (4) 沖社協（1961）では第一回共同募金の「市町村目標額設定の方法」として次のように記されている。「（イ）人口割61万円（人口1人1円の割合）、（ロ）所得税割239万円（各市町村の所得税額に按分して割当）」（沖社協1961：82）。
- (5) 各年度の実績額、配分額、配分先などについては、資料によって違いがある。別稿をもって検討したい。
- (6) 『福祉新聞』5号では「副局長」とあるが、沖社協（1961：76）にしたがってここでは事務局次長とした。
- (7) 新垣義常は2年後の第3回立法院選挙に当選し1956年4月立法院議員（民主党）となっている。また、嵩原久雄は1965年12月立法院議員（社大党）となっている。
- (8) 「社会福祉従事者の懇談会」については、1月21日に最初の会合があり準備委員10名が決定（前掲『福祉新聞』14号）、6月30日に準備委員会が開かれ総会開催が決定（『福祉新聞』19号、1956年7月1日）、7月28日沖縄社会福祉事業研究会が発足している（『福祉新聞』20号、1956年9月1日）。会長は外間宏栄（中央児童相談所長）、副会長は平安常実（沖社協事務局次長）、幹事長は喜納章（福祉課生活保護係長）（同前）。沖縄社会福祉事業研究会は1959年5月に琉球政府社会局と共編で『沖縄の社会福祉事業』という冊子を作成している。
- (9) このころ市町村社協の法制化が検討された背景について、川添雅由（1998）は、1955年の全国社会福祉事業大会第5部会で市町村社協の法制化ならびに国庫補助について話し合われたことを指摘し、沖社協ではこうした「本土の動きに刺激を受け〔中略〕本土の郡社協に相当する地区社協と市町村社協の法制化運動を進めていった」と考察している（川添雅由1998：144）。
- (10) 沖社協に合わせて、ここでは宮古、八重山も名称から「群島」の文字が消えている。ただし、その後も『福祉新聞』では記事の中で「宮古群島社会福祉協議会」と表記されている（27号、1957年6月15日）。

- (11) 沖縄県公文書館所蔵、資料コードR00087700B。
- (12) 中部地区社協では1958年1月社会局の通達により常務理事（福祉事務所長）と会計（庶務主任）の兼任が解かれ、島マスが事務局長に選任されたという（中部地区社会福祉協議会1964：58）。ただし、『福祉新聞』34号（1958年4月25日）欄外掲載の常務理事は各地区社協とも従前通りの名前が記載されている。
- (13) 定款の改正は評議員会の議決を経て行政主席の認可を受けることとされていたが、認可の日付は未詳である。1958年の琉球政府『公報』掲載「登記公告」には記載が確認できない。また、『一九五八年五月 事業概要』では「六月を期して全琉的社協の結成を行うことになっている」とある（14頁）。
- (14) 私立沖縄高校は1957年4月開校（沖縄大百科辞典・上巻：514）、また私立沖縄高校の設立主体である嘉数学園は1958年6月に沖縄短期大学を開学している（「沖縄大学の沿革」<http://www.okinawa-u.ac.jp/soumuOkidaiEnkaku.php>、2009.5.27）。
- (15) 沖社協（1961）では、1956年10月九州ブロック共同募金会議で沖社協がブロック会員として認められ、同時に九州ブロック社協にも正式加入が認められ、さらに全社協、中央共募の事務局長会議で会員加入の提案をすることが決議され、1957年10月全国社会福祉大会に平安事務局局長が出席のうえ緊急動議を提案し全会一致で可決され、第六種会員の学識経験者として全社協、中央共募の評議員に沖社協会長を加えることとなり、1958年2月評議員会で沖社協の正式会員加入が決定した、と説明されている（沖社協1961：76-77）。正式加入の経緯を確定させるには今のところ資料が不十分である。

## 参考文献

- 石井洗二2005：『沖縄の社会福祉に関する歴史的研究』石井洗二。
- 神里博武1986：『米国統治下の沖縄の社会保障と社会福祉協議会』神里博武。
- 川添雅由1998：「復帰前の沖縄における地区社協の研究」『人間科学』1号、琉球大学法文学部人間科学科。
- 川添雅由2007：「沖縄における福祉委員制度の研究—社会福祉分野への住民参加の視点から」『人間科学』20号。
- 久手堅憲一1998：「復帰前の沖縄における地域福祉の展開」『人間科学』1号、琉球大学法文学部人間科学科。

前原穂積2003：『生命輝け—米軍占領下におかれた沖縄の社会福祉』 あけぼの出版。

那覇市社会福祉協議会40周年記念誌編集委員会1996：『戦後那覇市の社会福祉の歩み』 那覇市社会福祉協議会。

沖縄大百科事典・上巻：『沖縄大百科事典』 沖縄タイムス、1983年。

沖縄群島政府弘報室1951：『沖縄週報』 21号（特集・社会福祉事業）、沖縄群島政府弘報室、1951年7月。

沖縄県共同募金会1997：『沖縄の赤い羽根—共同募金50周年記念』 沖縄県共同募金会。

沖縄県社協1981：『沖社協三十年のあゆみ—沖社協創立三十周年記念誌』 沖縄県社会福祉協議会。

沖縄市ほか1988：『中部地区社会福祉の軌跡 第2巻・活動』（執筆・川添雅由）。

沖社協1961：『沖縄の社会福祉—沖社協創立十周年記念誌』 沖縄社会福祉協議会。

親川富蔵1986：「沖社協の35年と民間福祉」『沖縄の社会福祉40年—沖社協創立35周年記念誌』 沖縄県社会福祉協議会。

琉球政府厚生局民生課1964：『社会福祉事業十年の歩み 1963年』 琉球政府厚生局。

照屋榮一1984：『沖縄行政機構変遷史』 照屋榮一。

中部地区社会福祉協議会1964：『中部の福祉概況 1964年6月』 中部地区社会福祉協議会。

中央共同募金会1966：『国民たすけあい共同募金—赤い羽根20周年』 中央共同募金会。

山田有昂1955：「社会福祉」『地方自治七周年記念誌』 沖縄市町村長会。

全国社会福祉協議会九十年通史編纂委員会2003：『慈善から福祉へ—全国社会福祉協議会九十年通史』 全国社会福祉協議会。

『復刻「福祉新聞」—沖社協創立40周年記念』 沖縄県社会福祉協議会、1991年。

『一九五八年度 事業報告書』 沖縄社会福祉協議会。

『一九五八年五月 事業概要』 沖縄社会福祉協議会。

『一九五九年三月一日 沖縄社会福祉協議会便覧』 沖縄社会福祉協議会。