

日本赤十字社と災害救護

喜 多 義 人

はじめに

日本は四季に富む風光明媚な国である反面、国土は平地が少なく、険しい山々から流れ出る河川は時に氾濫を起す。また、台風が毎年のように上陸し風水害をもたらし、火山の噴火による被害も小さくない。さらに、日本の周辺では海陸のプレートが接しているため、地震が発生しやすい。つまり、日本は「災害大国」なのである。

災害が発生すると、現場には自治体の警察・消防や自衛隊とともに、日本赤十字社の医師と看護師の姿があり、被災者の治療、健康管理にあたっている。

日本赤十字社は一般に、災害時の救護活動や血液事業、国民の健康管理を行なう組織だと思われているが、その前身である「博愛社」の創立主旨は、戦時における負傷者の救護であった。博愛社は一八七七（明治一〇）年五月、西

南戦争の最中に元老院議員佐野常民と大給恒によって創立された。佐野と大給は、九州の戦場で傷ついた多数の政府・西郷両軍の兵士が、十分な治療を受けられない状況におかれていることに同情し、当時、ヨーロッパ諸国で設立が進んでいた赤十字社にならった民間救護団体を創立し、敵味方の区別なく負傷者を治療することを思い立ったのである。⁽¹⁾

佐野らが政府に提出した「博愛社社則」は、博愛社の目的を「戦場ノ創者ヲ救フ」ことにおき(第一条)、その活動資金は「社員ノ出金ト有志者ノ寄付金」(第二条)で賄うとしていた。⁽²⁾戦後、博愛社は永設化の方針のもと、社員の募集と資金の蓄積に努めたが、成果は上がらなかった。⁽³⁾博愛社発展の一大転機となったのは、一八八六(明治一九)年六月五日の日本のジュネーヴ条約(戦地軍隊ニ於ケル傷者及病者ノ状態ノ改善ニ関スル条約)への加盟と、同年十一月七日の博愛社病院(のちの日本赤十字社病院)の開設であった。条約加盟にともない、一八八七(明治二〇)年四月一四日、「日本赤十字社社則」が認可され、博愛社は社名を「日本赤十字社」に改称した(第一条)。同年九月二日、日本赤十字社は赤十字国際委員会から日本の赤十字社として承認された。⁽⁴⁾しかし、同社の目的が「戦時ノ傷者病者ヲ救療シ、カメテ其苦患ヲ軽減スル」(社則第一条)ことにあったことに変わりはなく、災害救護はまったく想定されていなかったのである。

ところが、一八八八(明治二二)年の磐梯山噴火にさいして被災者を救護したことが契機となり、日本赤十字社は災害救護に従事するようになった。そして、災害救護の実施のために社則を改正し、新たに制定した定款に災害救護を同社の事業として規定し、さらに救護活動において依拠すべき救護規則を整備したのである。一九四五(昭和二〇)年の終戦に至るまで、日本赤十字社が行なった災害救護は、戦時救護よりはるかに多い。

戦後、日本赤十字社は戦争を憲法で放棄した国の赤十字社として災害救護に重点をおき、今日に至っている。そして、その公共性、国際性、組織力から「災害救助法」（一九四七年）や「災害対策基本法」（一九六一年）において、国が行なう災害救助や災害応急措置への協力を義務づけられている。

このように、日本赤十字社が災害救護にさいして、民間団体でありながら重要な役割を果たしてきたことは明らかである。そこで、本稿では、日本赤十字社が災害救護を行なうに至った経緯、およびその活動を規律する法令および内規、そして災害救護における同社と国・地方当局との関係等について考察することにした。なお、資料の引用にあたっては旧漢字を常用漢字にあらため、適宜句読点を付した。また、当時の呼称にしたがい、看護師を看護婦と表記した。

一、日本赤十字社による災害救護事業の開始

(一) 日本赤十字社則と平時事業

戦時救護を主旨とする博愛社・日本赤十字社にとって、災害救護は「平時事業」と位置づけられる。「平時」という概念は、すでに「博愛社社則付言」（一八七七年八月一日）にみられる。すなわち、社則付言第一条は「該社ノ主旨ハ：戦時ニ方リ報国慈愛ノ赤心ヲ以テ軍医部ヲ補助シ、博ク創者患者ヲ救済スルニ在リ」と宣言したのを受けて、第九条で「報国恤兵ノ義務ハ之ヲ平時ニ講究シ、其需用物品ノ如キモ亦予メ之カ準備ヲ為サ、ルヘラカス」と定めていた。ここでは、「平時」は戦時救護事業のための準備期間とされていた。また、第八条に、社員が拠出する金銭および

び有志者の寄付による金銭物品は「戦地創者患者ノ救済ニ供スル外、決シテ他ニ使用スルコトヲ得ス」と断っていることから、当時の博愛社が災害救護をまったく想定していなかったことは明らかであった。

また、「博愛社規則」(一八八一年一月二四日)は、第一条で「博愛社ハ報国恤兵ノ義心ヲ以テ戦場ノ負傷者疾病者ヲ看護シ、力メテ其苦患ヲ減スルヲ主意トス」としたうえで、その「事務ヲ戦時平時ノ二部二分チ」、平時には「有事ノ日ノ用ニ供スル準備ヲ為」(第二条)すこととしていた。そして、平時の具体的事業として、治療器械の整備、救護員の確保、地方の有志者との連絡を通じた本社の維持拡張をあげていた(第八条)。本規則は、「平時」の見出しのもとに第八条から第一三条までの規定をおいているが、第八条以外は博愛社の組織、会議、資金出納および新入社員に関する報告書の作成・配布、役員に関するものであり、災害救護につながる規定はなかった。

こうした状況は、日本がジュネーヴ条約に加盟し、博愛社が日本赤十字社に改称されたのちも変わらなかった。一八八七年四月の「日本赤十字社社則」によると、日本赤十字社の目的は前述のように戦時の傷者病者の救護にあり、その行動については「千八百六十三年十月『ジュネーヴ府』ニ開設セル万国会議ノ議決及千八百六十四年八月同府ニ於テ欧州諸政府ノ間ニ締結セル条約ノ主義ニ従フ」としていた(第三条)。そして、創立目的を達成するため、「戦時ニ於テ軍医部ニ付随シ之ヲ幫助シテ傷者病者ノ救護ニ尽力」し(第四条第二)、「平時ニ於テハ傷者病者ノ救護ニ適応スヘキ人員ヲ養成シ、物品ヲ蒐集シ、務メテ戦時ノ準備ヲ完全ナラシムル」ようにすべきことを定めた(第四条第二)。第四条は、見出しを「平時及ヒ戦時ノ事業」として、平時事業を戦時事業の前においているが、このことは事業の優先順位を意味しない。つまり、博愛社時代と日本赤十字社の成立時には「平時」という概念はあったものの、災害救護は想定されておらず、「平時事業が、基本的に戦時救護のためのみにあることに変わりはない⁵⁾」のである。

(二) 日本赤十字社成立期の災害救護事業

① 磐梯山の噴火

博愛社、日本赤十字社ともに、その主旨は戦時傷病者の救護であり、災害時の被災者救護は予定していなかったが、一八八八年の磐梯山噴火に際して、皇后の内旨により救護員を派遣したのを契機に、災害時の救護事業を行なうことになった。

一八八八年七月一五日午前八時頃、福島県の磐梯山が爆発し、岩石と火山灰が飛散、土砂は泥流となって流出した。この爆発による被害は、山の西北に位置する檜原村一帯と猪苗代町の一部、当時の磐瀬、大塩など五カ村一部落に及んだ。被災地の家屋四六三戸のうち、四七戸が全壊し、四五戸が埋没した。人的被害は死傷者五一八名、うち死者は四六二名とされる^⑥。

日本赤十字社がこの変災を知ったのは官報であったが、死傷者数が明確に掲載されておらず、また社則に災害救護の規定がなかったため、救護員の派遣を逡巡していたところ、一九日になって、皇后から吉井友実宮内次官を通じて、本社医員の派遣の内旨が下された。佐野社長は、直ちに日本赤十字社病院勤務の土肥淳朴一等軍医ほか二名の医員に必要な医療器材と薬品を携帯させ、二〇日、現地へ出発させた。看護婦、看護人は同行しなかった。

土肥ら救護員は、郡山から徒歩で猪苗代町に至り、仮病院にあてられた猪苗代小学校と警察分署で、地元の医師とともに治療を開始した。しかし、救護員の到着時には軽傷者は退院していたり、自宅療養を希望したため、入院患者は一五名しかおらず、そのうち重症者は六名にすぎなかった^⑦。患者の多くは挫傷と火傷で、骨折、頭部剔創などもあった。患者の中には創面が汚れていたり、骨折の処置が不適當な者がいたため、救護員は直ちに携行した器材を使

用して治療を行なうとともに、病床日誌や処方録を作成し、病室の環境整備につとめた⁽⁸⁾。また、被災地を巡回し、自宅療養中の患者の診療を行なった。患者の減少と臨時病院の医師たちが治療に習熟したことにより、救護員の滞在の必要がなくなったため、県知事と協議し、さらに仙台出張の途中、被災地視察のため来訪した佐野社長の許諾を得て、二五日、帰京の途についた。佐野はこのとき、負傷者を慰問し、浴衣地と見舞金を贈っている。

佐野は帰京後、皇后に救護と負傷者の状況を子細に報告した。八月八日、皇后から今回の救護費の補助として二〇〇円の下賜があった⁽⁹⁾。

このように日本赤十字社による最初の災害救護は、皇后の内旨、すなわち非公式の命令によって行なわれたのである。『昭憲皇太后実録』は、「尚此の災変（著者注：磐梯山噴火）に当り、特に日本赤十字社に内旨を下して罹災民の救護に従はしめたまふところあり：因に同社が戦時救護事業の外に平時の災害に際して救護活動を行へるは此の時を以て最初となす⁽¹⁰⁾」と記している。このときの活動は、国際的にも赤十字社による最初の災害救護活動であったと言われている⁽¹¹⁾。

② トルコ軍艦の遭難

磐梯山噴火から二年後、未曾有の海難事故が発生した。一八九〇（明治二三）年九月一六日夜、友好親善のために訪日し、天皇に拝謁後、帰途についていたオスマン帝国の軍艦エルトゥール号（二三四四トン）が紀州大島（現・和歌山県東牟婁郡串本町）沖で暴風雨に遭って沈没し、死者・行方不明者五八九名が出たのである。生存者は泳いで海岸にたどり着いた六九名で、そのほとんどが負傷しており、地元民の応急処置を受けていた⁽¹²⁾。

宮内省は、遭難の報に接すると、直ちに丹羽龍之助式部官と侍医桂秀馬ほか数名を差し遣わすとともに、日本赤十字社に対しても医員を派遣して治療にあたるように命じたが、このときも皇后の内旨があつたとされる¹³。これを受けて、同社は医療器械・材料等を準備し、一九日、日本赤十字社病院の医員、看護婦各二名を式部官らとともに列車で神戸に出発させた。一行は、神戸から船で大島村へ向かう予定であつた。ところが、ドイツ軍艦が生存者を大島から神戸に護送してきたので、遺体検分のために現地に残してきた二名を除く六七名を受け取り、和田岬消毒所内の乗客停留所に開設した仮病院に収容した。診察の結果、重傷者一三名、軽傷者三八名、その他は健康体であつた¹⁴。

九月二四日、桂侍医らに帰京が命じられると、二六日以降、治療はすべて日本赤十字社に委ねられた。そのため、本社から事務員一名、調剤員一名、看護婦二名が増派され、二五日、神戸に到着した。さらに、二八日には日本赤十字社病院の主任医師山上兼善を派遣し、患者を診察させた。その結果、患者は快方にむかっていると判断されたことで救護員の滞在の必要がなくなり、県立病院に治療看護を引き継ぎ、医員一名、看護婦二名を残して、他の六名は一〇月三日に帰京した。その後、患者は日本の軍艦によつて本国へ送還されたため、残つた三名も一〇月一日に帰京した。

エルトゥール号の傷病者は少数で、また治療期間も短かつたが、言語がまったく通じない外国人の治療看護ははじめてであり、困難をきわめたようである。そのときの状況を『日本赤十字社史稿』は、「診察又ハ手術施行ニ当リ医員看護婦ヲ信用セス、号泣抗拒或ハ看護婦ヲ殴打スル者アリ。一般ニ治療ヲ嫌厭シテ苟モ一時ノ苦痛ヲ免レントスルモノ、如ク、頗ル困難ヲ極メタリ¹⁵」と記している。それでも「只誠意懇切ヲ主トシ、専ラ我意ヲ通スルコトニ注意」した結果、「朝夕彼我相馴ル、ニ随ヒ、後ニハ彼ヨリ好テ治療ヲ求ムル¹⁶」ようになったという。

エルトウールル号遭難者の治療に要した費用は、林董兵庫県知事が国庫による負担を主張し、現地の救護員にも治療費の見積書を提出するように指示したため、日本赤十字社は最終的に五三一円四五銭二厘を宮内省に請求した。¹⁷

③ 濃尾地震

日本赤十字社の成立初期には大災害が続いた。一八九一（明治二四）年、岐阜県で巨大地震が発生した。「濃尾地震」である。一月二八日午前六時三十分頃に発生したマグネチュード八・四の地震の被害は、岐阜、大垣を中心に県下全域におよび、住宅の全壊五万戸、半壊三万三四五九戸と県下の住宅の約半数に達した。また、地震にともなう火災により四四五戸が焼失し、人的被害は死者四九九〇名、負傷者一万二七八三名にのぼった。¹⁸ 日本赤十字社岐阜県委員部は、地震発生直後に救護班を編成し、被災地に救護所を開設して負傷者の救護にあたったが、被害規模が大きかったため、同委員部だけでは対応できず、愛知県知事から翌二九日、本社に応援の要請がなされた。

これを受けて佐野社長は直ちに参内し、皇后に内奏したところ、皇后は「畏モ此変災ヲ知召サレ深ク罹災者ノ不幸ヲ哀レマセ給ヒ、恰モ社長ノ参内ヲ待タセ給フカ如ク、速ニ医員看護婦ヲ派遣シ、厚ク救護ヲ尽クヘキノ内旨¹⁹」を下した。佐野は、病院に医療器材、薬品等の準備を命じ、同日午後九時五〇分発の列車で医員二名、看護婦四名を出発させた。このように日本赤十字社の対応は素早かった。次いで、岐阜県知事からも救護員の派遣要請があり、三〇日午前八時、医員三名、看護婦六名、事務員一名を岐阜県に派遣した。さらに、一月三日にも医員三名、調剤員一名、看護婦六名を愛知県に、医員二名、調剤員一名、看護婦四名を岐阜県に増派した。また、岐阜県に近接する京都支部も一月一日、大垣に医員三名、助手医員三名、事務員を派遣した。²⁰

岐阜県に派遣された本社救護員の第一陣は、大野郡古橋村の寺院内に仮病院を開設し、十一月一日から三〇日まで、入院患者二九名を含む四二七名を治療し、美江村出張治療所は一三四名、日置江村出張治療所は八四名、佐波村出張治療所は六六名を治療した。⁽²¹⁾一〇月三〇日派遣の第二陣は、武儀郡関町に分派病院を開設し、入院患者二九名を含む二六八名を治療した。⁽²²⁾また、京都支部も十一月一日に大垣に臨時仮病院を開設し、京都同志社病院、京都医会と協力して一二月九日までに入院患者七三名を含め、外来患者三二六四名を治療した。⁽²³⁾この災害に際して日本赤十字社が派遣した救護員は、京都支部を含め二四名で、六カ所の救護所において五二日間にわたり、治療看護を行なった。その患者数は二八六二名、再来患者は延べ三四七八名にのぼった。⁽²⁴⁾

なお、日本赤十字社は一八九〇年から看護婦の養成を開始するが、濃尾地震に同社が派遣した看護婦二〇名のなかに、一八九一年一〇月に看護学校の修学課程を終え、日本赤十字社病院で実務についたばかりの第一期生一〇名が含まれていたことは、よく知られている。

二、災害救護に関する法令・内規の整備

(一) 社則の改正

日本赤十字社の成立時には、社則等に災害救護に関する規定がなく、磐梯山噴火、トルコ軍艦沈没、濃尾地震の救護は皇后の内旨や宮内省の指示によって行なわれた。そのため、一八九二（明治二五）年四月二八日、社員総会の議決をもって社則を改正し、第四条の「本社ハ第一条ノ目的ヲ達スル為メ左ノ事業ヲ執行スルモノトス」との規定を、

「本社ハ第一条ノ目的ノ外左ノ事業ヲ兼行スルコトアルヘシ」にあらため、同条第二「平時事業」に「臨時天災ノ場合ニ於ケル負傷者ヲ救護スル事」を加えた。²⁵ ここにおいて、災害救護は戦時救護と並ぶ日本赤十字社の正式の事業となつたのである。

日本赤十字社が災害救護をその事業に加えた理由は、同社の公式社史である『日本赤十字社史稿』によると、まず第一に、日本赤十字社は軍人傷病者の救護を唯一の事業とするが、「其期スル所ハ素ト人類共愛ノ至誠ヨリ発スルモノ」であるから、「変災ニ際シテ夥多ノ傷病者ヲ生シ、救護十分ナラスシテ永ク呻吟セシメ、又ハ期ヲ愆リテ死ニ至ラシム」ことは「最モ遺憾トスル所」²⁶だからである。また、戦時に用いる人員や衛生材料は、常に運用して習熟し、利害を研究調査し改良を図ることが必要であり、「天災事変ノ救済ハ人類共愛ノ主旨ヲ達スルト同時ニ、戦時救護ノ練習ニ資ス所少」²⁷なくない。さらに、諸国の赤十字社も平時事業を拡張する傾向にあることをあげている。²⁸ つまり、日本赤十字社が災害救護を正式に実施するに至つたのは、戦時救護も災害救護も傷病に苦しむ人びとを救済するといふ点では同じであり、後者は前者の練習にもなり、そして各国赤十字社の災害救護への事業拡張が背景にあつたといふことができよう。

また、赤十字研究者の神戸務もその著書『日本赤十字社発達史』のなかで、災害救護実施の理由と利点として、以下のことを指摘する。すなわち、災害救護は、第一に、災害発生時に日本赤十字社の社長を呼び、被害状況を下問する天皇皇后の、臣子に対する愛情を満足させる唯一の事業であること。第二に、準備救護員にとつて緊急の救護事業を行なう練習になること。第三に、博愛の趣旨を全うし、社員の慈善心を満足させられること。第四に、各地方の災害を救護すれば、その地方の人民は赤十字社の有用性を理解するため、社旨を普及できることである。²⁹

戦争は常に起こるものではないが、自然災害は予測できず、しかも一瞬にして甚大な被害が生じることが少なくない。平時において救護に供する人員や資材を準備し、資金を蓄積しておき、災害発生時にそれらを用いて傷病者を救護することは、常設の政府公認団体である日本赤十字社にしかできない事業だったのである。

(二) 日本赤十字社定款における災害救護規定

博愛社は、創立以来、博愛社社則、博愛社規則付言、博愛社規則により、社名の変更後は日本赤十字社社則により、その目的や事業内容、内部組織、社員資格、意思決定手続などを定めてきたが、それらは内部規則にすぎなかった。また、宮内省、陸軍省、海軍省の監督下で戦時救護事業を実施することは事実上認められていたが、国内法上の根拠がなかった。そのため、佐野社長はすでに一八九七（明治三〇）年四月、日本赤十字社の地位に関する勅令案を起草し、陸軍省と内議していたが、一八九六（明治二九）年二月に民法（法律第八九号。一八九八年七月施行）が制定されたのを機に、まず同社の法人化をはかることにした。³⁰ 民法第三四条が「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」と規定していたからである。社団法人の設立者は、定款を作成しなければならない（第三七条）。そのため、一八九八（明治三一）年一〇月二八日、「日本赤十字社定款」四一條が作成され、社員総会の承認を得た。そのうえで、主務官庁である内務省、陸軍省、海軍省に法人設立を申請し、一九〇一（明治三四）年一月二六日に認可を得、二月五日、法人の設立手続を完了した。

日本赤十字社定款は、従来の社則を取捨修正して作成されたもので、³¹ 前文で博愛社時代からの事蹟を略述し、第一

条で同社が民法上の社団法人であること、第二条で皇室の保護下にあること、第四条で戦時救護において準拠すべき国際会議の決議と条約について定める。そして、第八条で同社の主たる目的として「戦時ノ傷者及病者ヲ救護スル」ことをあげるとともに、「天災又ハ事変アル場合ニ於ケル傷者及病者ヲ救護スルコトアルベシ」とする。これは、一八九二年の社則改正で、天災事変のさいの負傷者救護を加え(第四条一項)、さらに一九〇〇(明治三三)年七月、後述の「日本赤十字社天災救護規則」を制定したことによる。第九条は、前条の規定を実施するため、「天災事変ノ急ニ応スルニ足ルベキ準備ヲナスコト」(同条一項)と、「天災事変ノ際ニ在リテハ当該官衙ノ委嘱ニ応ジ、若クハ其認可ヲ得テ傷者及病者ノ救護ニ従事スルコト」(同条三項)を事業として明記したのである。

なお、一九〇一年二月二日、陸海軍との関係を明確にするため、「日本赤十字社条例」(勅令第二三三号)³²が制定されたが、災害救護や平時準備に関する規定はなかった。

(三) 災害救護に関する内規

① 明治三三年天災救護規則

日本赤十字社は、すでにみたように一八九二年に社則を改正し、「臨時天災」における負傷者救護を事業に加えた。そして、一九〇一年の定款で、「天災又ハ事変」の場合の傷病者の救護を同社の事業として明記した。

一九〇〇年七月、はじめて災害時における救護の実施手続と事業内容等を定めた「日本赤十字社天災救護規則」(以下「天災救護規則」)³³一三カ条が制定された。同規則によると、日本赤十字社が救護を行なう「天災」は震災、風災、水災、火災の四種で(第一条)、天災により「多数ノ傷病者ヲ生」じ、地方官庁の救済がおよばない場合に、当該官庁

の委嘱を受けるか、あるいは日本赤十字社本社または支部が必要と認めるときに当該官庁の認可を得て、救護を実施する(第二条)。また、「天災」以外の汽車、船舶または群衆の遭難、地盤崩壊等の「事変」により多数の傷病者が発生し、当該官庁の救済がおよばない場合も、その官庁の委嘱を受けたときは、天災救護に準じて対応することとした(第三条)。つまり、最初に制定された天災救護規則では、「天災」と「事変」への対応が区別されていたのである。

天災救護事業は、東京府管内においては本社が実施し、地方においては社長の指示を受けて支部長が実施するが、事態の重大性が認められるときは本社から理事員を派遣して監督せしめることがある(第四条)。被害規模などにより災害発生地の支部が救護を担任できないか、人員や衛生材料が不足しているときは、支部長がその旨を社長に稟議する。社長は、この場合、本社が準備する人員材料をもって補充し、または近隣の支部に応援を命じることができる(第一〇条)。救護に要する人員材料は、戦時救護規則にもとづき準備しているものを充てるが(第五条)、災害の状況に応じて、戦時救護規則により編成される救護班の派遣と病院の開設を予定していた(第六条)³⁴。また、救護費用には寄付金を充て、不足するときは(日本赤十字社の)会計規則にしたがって支出する。患者の食料や仮設病院に要した費用は、地方官庁に請求するものとした(第十二条)。

② 明治三十七年天災救護規則

一九〇四(明治二七)年五月四日、天災救護規則に一大改正が行なわれ(本達第一六号)、旧規則の一三カ条が二四カ条に増補された³⁵。まず、注目すべき改正点は、天災救護が傷病者の多少にかかわらず実施されるようになることにも、その事業は地方支部が執行することになったことである。すなわち、救護事業の実施条件として、旧規則が「天

災」または「事変」において「多数ノ傷病者ヲ生」じた場合と規定していたのに対し(第二条、第三条)、新規則は「傷病者ヲ生シタル場合」(第一条)とした。この改正の理由は、過去の経験から、濃尾地震と三陸海嘯(一八九六年)を除けば、戦時救護規則が定める救護班や病院組織をもつて行なうような救護はほとんどなく、また救護の実施にあたり傷病者の多少を判断する時間的余裕もないなど、旧規則は多くの点で現状に適合していないと判断されたためであった。⁽³⁶⁾

また、旧規則では、天災救護事業を社長の指示を受けて支部長が実施することになっていたのを、新規則では「其地方支部ニ於テ執行シ、社長之ヲ監督ス」ることにあつた(第二条)。支部長は地方官庁の委嘱を受けるか、地方官庁に交渉したのち、被害状況を社長に急報し、その承認を得て、救護事業を実施する。ただし、緊急の場合は事後承認が認められていた(第三条)。これにより、災害救護は支部の事業となつたのである。

さらに、支部の行動の自由を確保するため、救護員の招集方法や救護員の組織は、支部長が状況に応じて適宜定めることとした(第九条、第一〇条)。また、救護事業を実施する支部が、「救護ノ力足ラサルトキ」は、近隣の支部に応援を求めることができる(第四条)。すなわち、旧規則では、社長に稟議し、社長が近隣支部に応援を命じるとして、たのが、新規則では支部長が直接応援を要請することになった。ただし、応援の要請に応じる支部長は、社長の承認を得なければならぬ(第四条)。このほか、救護費用についても重要な改正があり、救護費用は寄付金ではなく、救護を実施する支部の臨時費をもつて支出し、費用が多額にのぼり支部が負担できないときは、本社の臨時費から不足分の一部が補助されることになった(二二条)。なお、応援要請を受けて救護に従事した支部の経費は、応援を要請した支部が負担するものとされた(二三条)。こうした改正もまた、支部の行動の自由を拡大するものであつた。

③ 日本赤十字社災害救護規則

一九一〇（明治四三）年六月三日、天災救護規則が定める災害救護の範囲を世界の趨勢に合わせて拡張するため、定款の改正が行なわれた。すなわち、第八条が「本社ハ、戦時傷者病者ヲ救護スルヲ目的トス」と規定したあとに、「前項ノ主タル目的ノ外、天災事変其ノ他必要ノ場合ニ於テ傷者病者ヲ救護シ又ハ救助金ヲ募集スルコトアルベシ」との文言を追加した。ここで「必要ノ場合」とは、天災事変だけでなく、多数の群衆に起因する負傷者の救護を含む広い意味をもち、伝染病や流行病においても状況によつては救護を行なうことが想定されていた³⁷。また、救助金の募集は、サンフランシスコ震災（一九〇六年）とイタリアのカラブリア地方の震災（一九〇八年）にさいし、日本赤十字社が全国から災害救助金を募集したことが契機となつて挿入された³⁸。

同年一〇月二七日には、「日本赤十字社臨時救護規程」（本達乙第七号）が制定された。これは、祭礼や式典、総会、集会などで多数の群衆により不慮の事故が発生した場合に、地方支部が救護を実施する手続を定めたものである³⁹。

そして、一九一一（明治四四）年九月一九日、天災救護規則と臨時救護規程を統合して、「日本赤十字社災害救護規則」（本達甲第一八号）一九カ条が制定された⁴⁰。本規則によると、「災害救護」とは「天災事変其ノ他公衆ノ災害ニ基因スル傷者及病者ヲ救護スル」ことをいう（第一条）。ここでは、前述の定款改正を受けて、救護を行なう「災害」の範囲が拡大されている。災害救護にあつては「迅速且懇切ニ応急救護ヲ行」なわなければならない（第二条）、支部長は「救護ノ施行ヲ敏活ナラシムル為」、適宜の方法を定めて社長に報告しなければならない（第五条）。

本規則で新たに定められたものに「救護所」がある。災害時には救護所を常設し、または臨時に開設して救護を行なう（第四条）。支部長は、常設するときには、事前に社長の承認を得なければならない（第七条二項）。救護所は、医員

二、看護婦一〇（うち婦長二）で編成する（第六条第一表）。なお、必要に応じて巡回救護を行なう（第四条）。このほか、災害救護の実施主体および実施手続、救護力不足の場合の社長への援助要請などは、従前のままであった。

災害救護規則はその後、一九二〇（大正九）年、一九二二（大正一一）年、一九三四（昭和九）年、一九四二（昭和一七）年と四度の改正を経て、一九五五（昭和三〇）年に「日本赤十字社救護規則」が制定されるまで、災害発生時の救護事業に適用された。

三、戦後の日本赤十字社と災害救護

（一）災害救助法の制定

① 災害救助法による日本赤十字社の責務

戦時中や終戦直後、国民が空襲や食料難、インフレに苦しむ中でも災害は容赦なく襲いかかってきた。一九四六（昭和二一）年二月二一日、和歌山県潮岬沖合の海底を震源とするマグネチュード八・〇の強い地震は、紀伊半島と四国地方を中心に広範囲にわたり死者三七六九名、負傷者二万二二〇三名、家屋全壊三万六一八四戸、半壊一万一八一六戸の被害を出した。⁴¹この「南海地震」が契機となり、第一回国会において、一九四七（昭和二二）年一〇月一八日、「災害救助法」（法律第一一八号）が成立した。

明治以降、被災者救済の法令としては、一八七五（明治八）年の「窮民一時救済規則」、一八八〇（明治一三）年の「備荒儲蓄法」があったが、相次いだ大規模災害により儲蓄金が払底したため、一八九九（明治三二）年、救済基金を

府県ごとに設立することにした「罹災救助基金法」が制定された。この法律は、災害救助法以前では「非常災害時における唯一の救済制度」であったが、「その基準は各都道府県においてそれぞれの財政力、救助に対する考え方の相違等によって著しい差異」があり、また「何等の実体的規定がないため救助活動も区々、かつ、不徹底にわたりやすく、特に救助の実施や物資の調達についての関係機関の連絡に統一を欠く⁽⁴²⁾」という問題点があった。そこで、新たな法整備が急務となったのである。

災害救助法は、第一条で、「非常災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序保全を図ることを目的」に掲げ、国が被災者救助の責任を負うことを明記した。災害救助法にもとづく日本赤十字社の義務を具体的に定めた一九四八（昭和二三）年の「災害救助に関する厚生大臣と日本赤十字社社長との協定」（以下「厚生省・日赤協定」）は、同社は災害救助法の第一条において地方公共団体等とともに国の救助活動に協力することが建前とされるが、第三条の二第一項はさらに「日本赤十字社は、その使命に鑑み、救助に協力しなければならない」として、救助に対する協力義務を総括的に規定したと説明する⁽⁴³⁾。

日本赤十字社の災害救助における業務は、救助活動を行なう各種団体や個人間の連絡調整と、都道府県知事から依頼される業務の実施である。すなわち、第三条の二第二項は「政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする救助協力…の連絡調整を行なわせることができる」と規定する。こうした連絡調整は、各種団体や個人が無計画、無統制に救助活動を行なえば十分な効果を発揮できなくなることから、連絡調整によって総合的かつ有機的に最大の効果があがるようにするために不可欠である。この各種団体や個人

の協力に方向づけを与える立場は、政府の指揮監督下にある日本赤十字社にのみ認められたものである。⁽⁴⁴⁾ ただし、連絡調整を行なう事項は無制約ではなく、「厚生省・日赤協定」では、救助金品の募集、労力奉仕班の編成派遣、医療および助産などが例示されていた(第三項⁽³⁾)。

都道府県知事から依託される業務については、第三二条が「都道府県知事は、救助又はその応援の実施に關して必要な事項を日本赤十字社に依託することができる」とだけ規定する。その具体的な依託業務は、「厚生省・日赤協定」により、差しあたつて「医療、助産及び死体の処理(一時保存を除く。)'で都道府県知事が依託を適当と認める範囲のもの」とされた(第二項)。なお、一九五九(昭和三四)年七月に協定が改正され、死体の洗淨、縫合、消毒などの処置と検案が追加された。委託の範囲は、都道府県知事が日本赤十字社とあらかじめ協議して決めておき、厚生大臣の承認を得なければならない(第二項⁽¹⁾)。

委託は、日本赤十字社が都道府県知事が本来行なうべき救助事業を代行するのであり、都道府県知事と日本赤十字社(実際は各都道府県の支部長)との間に委託契約が締結される。日本赤十字社は、委託された医療、助産などの事業を日本赤十字社の名と責任において行ない、その効果は都道府県知事に帰属することになる。⁽⁴⁵⁾

第三二条により依託された事業を実施するために日本赤十字社が負担した費用は、その費用のための寄付金その他の収入を控除した額を、都道府県が補償することになっている(第三四条)。この場合、補償されるのは人件費、救護諸費、救護所設置費、輸送費、人夫賃、扶助費、事務費などの依託事業の費用、および救済物資などの集荷、輸送、管理、配分などを依託された場合の費用である。これに対して、日本赤十字社が当然行なうべきことに要した費用のほか、連絡調整のための費用、義援金品の募集・配分に要した費用は補償されない。⁽⁴⁶⁾

日本赤十字社が災害救助法で国の救助活動への協力を義務づけられる理由は、同社が傷病者の救護を主目的とする慈善団体であり、災害救護においても歴史と実績を有し、各都道府県に支部をおくとともに、世界各国の赤十字社と緊密な関係を保持しているからである。さらに、非常時にどこにでも優秀な医師と看護婦を派遣することができる唯一の団体であることもあげられよう。⁴⁷⁾

② 厚生省と日本赤十字社との協定

災害救助法にもとづき、日本赤十字社が行なうべき救護事業や救護班の編成準備について具体的に定める厚生大臣と日本赤十字社社長との協定が、一九四八年四月二八日に締結された。本協定はまず、災害救助の責任は都道府県知事が負い日本赤十字社はこれに協力する建前であること、都道府県知事が日本赤十字社に委託する業務はさしあたり医療と助産であること、日本赤十字社は救助活動に関して各種団体や個人間の連絡調整を行なうことを確認する。そして、日本赤十字社が行なうべき救護員・救護班の準備について規定する。

それによると、まず日本赤十字社の各都道府県支部は、同社の職員または契約による医師などからなる救護班を五個以上編成しなければならない(第二項②)。また、市(六大都市では特別区または区)、町村の区域ごとに医療関係者などをもって医療班を編成しなければならない(第二項③)。さらに、市町村の区域ごとに日本赤十字社奉仕団を編成し、第一救護にあたる篤志救助員を設置しなければならない(第二項④)。これにより、日本赤十字社は、赤十字社本来の救護班、現地の医師と看護婦で組織する医療班、篤志救助員の奉仕班の三組織で災害救助にあたることになった。救護班の編成については、一九四七年一月に「篤志救助員規則」(本達甲第二〇号)、一九四九(昭和二四)年七月に

「救護班編成基準」(本達乙第一〇号)が制定されている。これらについては、後述する。

なお、都道府県知事は、災害救助法第三一条にもとづく主任大臣の命令を実施するため必要と認めるときは、救護班の活動について日本赤十字社都道府県支部長に命令することができる(同条二項⁽⁴⁾)。

協定締結直後の六月二三日、厚生省社会局長から各都道府県知事に宛て発せられた「災害救助法による日本赤十字社の活動に関する件」(社乙発第九四号)は、都道府県知事が日本赤十字社支部と協議し、委託事項に関する取り決めを行なうことを要請している。⁽⁴⁸⁾

なお、二〇一三(平成二五)年、災害救助法の所管が内閣府(防災担当)に移管されたのちも、「厚生省・日赤協定」は内閣府との協定として効力が継続していた。しかし、平成三二(二〇一九)年四月、内閣府と日本赤十字社との間で同法にもとづく新協定が締結されたことにより、厚生省との協定は廃止された。

(二) 日本赤十字社法および日本赤十字社定款の制定

① 日本赤十字社法の制定経緯

終戦後、日本赤十字社は戦災者の救護や復員・引揚者の援護に忙殺されていたが、この時期には自然災害が多発し、戦時中からの食料難は国民の体位低下をもたらしていた。こうした状況下で、篤志による人道援助団体である日本赤十字社に期待が集まった。その期待に応えるためには、新たな時代に適合するように戦時救護を主任務としていた同社を再編し、社員制度や内部組織を改革することが必要であった。

一九四六年五月、連合国軍総司令部(GHQ)において、日本赤十字社の今後のあり方について協議が行なわれ、

まずは新時代に即した民主的な団体に改組することが最優先であり、定款の改正などを早急に行なうべきことが強調された。次いで、GHQ、厚生省（当時）、日本赤十字社が研究討議した結果、戦争を放棄した国の赤十字社として、災害救護に重点をおいた体制の確立などの方針が提示された。⁴⁹ その結果、まず一九四七（昭和二二）年一月一八日に定款が改正された（本達甲第一号）。

この戦後最初の定款改正では、日本赤十字社の組織を民主化するとともに、事業の重点を災害救護や国民の福祉増進に移したほか、数々の根本的な修正が加えられた。⁵⁰ 災害救護に関しては、日本赤十字社は「戦争、天災事変二因ル傷病其ノ他犠牲者ノ救護ヲ行ヒ、常時健康ノ増進、疾病ノ予防、苦痛ノ軽減及社会福祉の増進ヲ図ル」ことを目的とし（第八条）、この目的を達するため、一〇の事業を行なうとした（第九条）。これらの事業の第一に掲げられているのが、「災害救護ノ実施及之ニ要スル準備」である。第二には「俘虜抑留者ノ情報、救恤」をあげているものの、その他は保健指導および疾病の予防、児童・妊産婦の保護、救急法等の指導、青少年赤十字団・赤十字奉仕団の運営など、いずれも新しい時代に即応するものであった。

定款改正に先立つ同年一月二二日、「日本赤十字令」（一九〇一年制定の日本赤十字条例を一九三八年に改正したもの）が廃止され、日本赤十字社はその根拠法を失った。そのため、これに代わる同社の新たな法的根拠が必要となったのである。なお、日本赤十字社は、その前身の博愛社以来、軍衛生部の補助機関として負傷者の救護を主任務とし、皇室の保護を受けてきた関係上、宮内省および陸軍省、海軍省の監督下にあったが、終戦によって陸軍省は第一復員省、海軍省は第二復員省に改組され、さらに第一、第二復員省も廃止されたため、同社は一九四六年六月、厚生省の所管に移管されることになった。⁵¹

日本赤十字社の根拠法は、他の理由からも必要とされた。すなわち、日本は、一九五一（昭和二六）年九月八日に連合国との間で平和条約（一九五二年四月二八日発効）に調印したが、調印時に行なった「宣言」で平和条約の発効後一年以内に、一九四九年八月一二日の戦争犠牲者保護に関するジュネーヴ諸条約に加入することを宣言していた（第二項九）⁵²。したがって、日本赤十字社の組織や制度を早急に確立し、ジュネーヴ諸条約を実施できる態勢を整えなければならなかった。そのためには、日本赤十字社を「従来のような一般社団法人として運営させるより、特殊法人として法的根拠を与え、国の指導援助のもとに日赤をより強力、より健全なものに発展させることが緊要である」⁵³と考えられたのである。

日本赤十字社法案は、七つの基本構想のもとに討議し作成されたが、そのうちの一つは災害救助法第一条および第二二条を受けて、「条約に規定する国の業務ならびに災害時または伝染病流行時における国の行なう救助業務の一部を日本赤十字社に委託」⁵⁴するとして、国の災害救助への協力を掲げていた。法案は、一九五二年六月七日、共産党を除く各党から第一三回国会に共同提案され、衆議院での可決、参議院での修正可決を経て、八月一四日、衆議院で再可決され、「日本赤十字社法」（法律第三〇五号）が成立した。

日本赤十字社法の制定にともない、厚生省は九月一日、各都道府県知事に宛て、日本赤十字社に対する指導援助の徹底を要請する通達を発した。通達は、冒頭で以下のように述べている。

この法律は、日本赤十字社の行なう事業の公共性と国際性にかんがみ、これを特殊法人に改組し、もってその事業の円滑適正なる運営を期せしめることを目的とするものであつて、その運用の成否は、直接国民生活の安定の

上にひいては国際信用の上にも重要な関係を有するものであるから、…ひろく法の趣旨の周知徹底につとめるとともに、その運用ついて格段の意を用いられ、この法律の所期の目的達成に遺憾なきを期せられたく⁵⁵…。

通達はこのほか、日本赤十字社の業務は国または地方公共団体の業務ときわめて密接な関係を有しているため、同社との連絡を密にし、円滑適正な業務の運営が行なわれるように留意すること（第四項一）、同社の教護員確保に關係機関が積極的に協力するように指導することを要請している（同項三）。

② 日本赤十字社法および日本赤十字社定款における「災害救護」業務

日本赤十字社法は、六章四一カ条からなる。まず、日本赤十字社はその目的を「赤十字に関する諸条約及び赤十字国際会議において決議された諸原則の精神にのっとり、赤十字の理想とする人道的任務を達成すること」におく（第一条）。そして、その国際性、人道的な性格から、赤十字關係の国際機関や各国の赤十字社と協調して国際赤十字事業の発展に協力し、世界の平和と人類の福祉に貢献するように努めなければならない（第二条）。

日本赤十字社が実施すべき事業については、まず第二七条が、「赤十字に関する諸条約に基づく業務」、「非常災害時又は伝染病流行時において、傷病その他の災やくを受けた者の救護」、「常時、健康の増進、疾病の予防、苦痛の軽減、その他社会奉仕のために必要な事業」および第一条の目的を達成するために必要な事業の四つをあげている（同条第一項）。これらは日本赤十字社本来の業務であるが、このなかには災害救助法にもとづき、国の委託を受けて行なう業務が含まれる（同条二項）。同社は、第二七条に定める業務（「救護業務」という）の実施のために必要な救護員を

常時確保しておかなければならず(第二八条)、必要なときは医師、看護婦その他の特殊技能者を養成しなければならぬ(第二九条一項)。したがって、日本赤十字社は災害救助法と「厚生省・日赤協定」により、災害時に派遣する救護班、現地医療班等を準備し、救護員を確保する義務を負う。救護員の確保は、基本的には日本赤十字社による看護婦の養成という形で行なわれるが、これについては本論と直接関係がないため省略する。⁵⁶⁾

救護業務における国との関係では、第三三条が「国は、赤十字に関する諸条約に基づく国の業務及び非常災害時における国の行なう救護に関する業務を日本赤十字社に委託することができる」と規定する(第一項)。委託される事項は、前述の「厚生省・日赤協定」で具体的に定められているとおりである。また、国は、委託する業務の実施に必要な施設または設備をあらかじめ整備しておくように日本赤十字社に命じることができる(第二項)。この場合、国が整備に要する費用の全部または一部を負担することになっている(第四項)。

日本赤十字社法の制定にともない、「日本赤十字社定款」の改正が行なわれ、一九五二年一〇月三十一日、厚生大臣の認可を受けた(同日、本達甲第三号として社内示達⁵⁷⁾)。本定款は、一九四七年改正の定款を再改正したというよりは、新たに制定されたものというべく、条文も四六カ条から七七カ条へと大幅に増加した。業務については、第六章(第四七条―第五六条)に規定がおかれている。

まず、日本赤十字社は、博愛社以来の創立目的である戦時救護、すなわち「戦時、事変等において、赤十字に関する諸条約に基づき、戦傷病者の救護、捕虜、抑留者の援護及び文民の保護」を第一の業務と位置づける(第四七条一項一号)。この規定は、日本赤十字社法第二七条の同社の業務を具体的に示したものであり、武力紛争時の救護活動が予定されている。次いで、「地震、火災、風水害その他の非常災害時又は伝染病流行時において、傷病その他の災

やくをうけた者の救護を行なう」ことをあげている（同条一項二号）。このほか、第二七条一項三号および四号に掲げる業務を行なう。

定款では、これらの業務を遂行するために必要な事業についても規定する。すなわち、救護員の確保とその養成訓練、救護材料の準備、救護組織および装備の整理である（第四八条一項一号）。ここでいう救護組織とは、「厚生省・日赤協定」の救護班、現地医療班および救護奉仕班である。そして、日本赤十字社は、救護業務に従事する救護員を一定の計画にもとづいて登録することにより、常時確保しておかなければならない（第四九条第一項一号、二号）。こうした救護班等の編成、救護員の登録については、一九五五年の「日本赤十字社救護規則」が詳細に規定している。

日本赤十字社法と定款の制定により、日本赤十字社は法的根拠を付与され、その業務の内容が明確にされることになった。

（三） 救護規則の制定

① 篤志救助班

一九四八年の厚生省と日本赤十字社との協定は、同社に対し、各都道府県支部が五個班以上の救護班のほか、地元
の医師看護婦による医療班、篤志救助員からなる救護奉仕班の編成を義務づけていた。そこで、日本赤十字社はまず、
一九四七年一月一六日に「救護班編成基準」（本達乙第一〇号）を下達し、⁵⁸災害救助法にもとづき同社が編成派遣す
る救護班を救護班、現地医療班、救護奉仕班とした（第一条）。救護班は、支部または本部が派遣し、災害発生時に罹
災者に医療救助を行なう。現地医療班は、罹災地において編成され、災害の発生とともに罹災者への応急医療を行な

う。救護奉仕班は、現地奉仕員中の篤志救助員をもって編成し、災害発生直後に現場において罹災者に対する第一救護を行なう(第二条)。このほか、本部または支部は、状況に応じて防疫班と給水班を編成することができる(第三条)。

救護奉仕班の構成員たる篤志救助員については、「救護班編成基準」と同日、「篤志救助員規則」(本達甲第二〇号)が下達されている⁵⁹。それによると、篤志救助員とは、災害発生時、災害救助法にもとづく分区(市区町村)において、応急救護班の班員として、篤志をもって班長たる医師の指導のもとに、傷病者に対する第一救護を行なう者をいう(第一条)。篤志救助員は、日本赤十字社奉仕団の団員であつて、第一救護の講習証書を有する者、または第一救護の経験を有し支部長が適当と認める者である(第二条)。篤志救助員となるためには、篤志救護員規則とともに制定された「第一救護講習規定」(本達乙第一四号)により、罹災傷病者に対する第一救護を迅速的確に実施するため、支部が開催する概ね一八時間の講習を受けていなければならない⁶¹。篤志救助員は地区分区の奉仕団に所属していなければならない(第七条)、篤志救助班は奉仕団ごとに、団員中の篤志救助員をもって編成される(第九条)。

② 日本赤十字社救護規則

日本赤十字社法と定款が制定され、災害救護が日本赤十字社の主要な業務であることが明示されると、災害救助法および「厚生省・日赤協定」による責務を遂行するため、新たに災害救護規則を作成する必要が生じた。災害救護に關しては、前述の災害救護規則、救護班の編成・準備に關しては戦時救護規則があつたが、これらを時代に即したものに全面的に改正しなければならなかつた。とくに、戦前の災害救護は、戦時救護のために準備していた医員、看護婦、医療器機、病衣等を用いて行なつていたが、災害救護に特化した活動を効果的に実施できる体制の構築が急務で

あった。そのため、一九五五（昭和三〇）年九月二〇日、「日本赤十字社救護規則」（本達甲第四号、以下「救護規則」）三六カ条が制定されたのである。⁽⁶²⁾

本規則はまず、災害救護業務を円滑に実施するため、本社に社長の諮問機関として災害救護対策中央委員会を設置する（第一条）。これに対し、各支部には災害救護対策地方委員会を設置し、救護業務に関する計画および災害救助法にもとづく連絡調整などについて支部長の諮問に答えることとした（第七条、第八条）。支部長は救護、情報連絡、資材、各種民間団体との連絡調整などに関する計画を作成し、その実施に必要な準備をしておかなければならない（第八条⁽⁶³⁾）。

災害救護事業を実施する主体は、戦前と同様に、災害発生地 of 支部長である（第九条）。災害の規模が大きいなど必要と認めるときは、支部長は近隣の支部に救援を求めることができ、それでもなお救護力が不足しているときは、社長に救援を求めることができる。社長は支部を選定して、救援について必要な指示を行なう（第一〇条）。

救護員と救護班については、第一二条以下に規定されている。それによると、救護員とは「救護業務に従事させるに必要な者」をいい、救護班要員、現地医療班要員、特殊救護要員に区分される。支部長は救護員を登録しておかなければならない（第二二条一項）。救護員として登録されるのは、救護班要員が医師、赤十字看護婦長、同看護婦、同看護婦心得、看護婦、准看護婦、主事、補助員、薬剤員などであり、現地救護班要員が医師と看護婦、特殊技能要員が自動車操車要員、舟艇操作要員、発電機操作要員、汙水操作要員、工作要員などである（別表第一甲号）。これらの救護員は、支部長が任命または委嘱する（第二三条）。

救護班および現地医療班の編成基準は、以下のとおりである。救護班は班長たる医師一、赤十字看護婦長一、同看

護婦四、主事一、補助員一の計八名で編成し、状況に応じてこの人員を増減することができる。また、災害の状況に対応して多数の救護班を派遣したため、赤十字看護婦の定数を充足できないときは、赤十字看護婦以外で登録されている救護班要員または現地医療班要員をこれに充て、もしくは赤十字看護婦心得または准看護婦をもつて不足を補うことができる(別表第一乙号、備考二)。救護班が赤十字看護婦長と同看護婦を中軸として編成されている理由は、「本社において直接養成し又は教育をなした看護婦をあてることによつて、一般から高く評価されている赤十字救護班の技術と権威とを保持せしめようとする」ためである。⁶⁴ 救護班の人数か八名と少ないのは、自動車で迅速に移動できるようにしたためである。

災害救助法にもとづく「厚生省・日赤協定」により、日本赤十字社の各支部は五個以上の救護班を常備することになったが、救護規則で定められた準備すべき救護班の数は、支部の規模に応じて二〇個班が三支部、一五個班が五支部、一〇個班が六支部、八個班が二支部、七個班が三支部、五個班が七支部で、合計四二七班(沖縄県を除く)であった(別表第二乙号)。二〇一八(平成三〇)年度末現在、常備救護班数は四八九班、救護員数は常備救護班要員三四三七名を含め五八九九名である。なお、現行規則上、救護班は医師一、看護師長一、看護師二、自動車操作要員一の計六名で編成される。⁶⁵

現地医療班は、班長たる医師一、看護婦二の計三名で編成される(別表第一乙号)。その登録にあたっては、市区町村ごとに現地医療班が編成できるように、その地域の開業医師や在郷看護婦等の理解と協力を得て、多数の医療関係者を登録するよう努めなければならない。⁶⁶

このほか、救護規則は、救護員の訓練(第一八条)、救護装備の整備および救護材料の準備(第一九条)、救護材料の

保管（第二〇条）、救護事業に関して便宜を受けるための運送・通信事業者との協定の締結（第二一条）などについて定め、また救護員の招集（第二一条）、救護従事期間（第二四条）、救護員の使用者に対する協力依頼（第二五条）、救護員に対する旅費その他の実費の弁償（第二六条）などについても規定している。

救護規則の制定により、日本赤十字社法と同定款が規定する業務を実施するための基本的事項が明確になった。これ以降、日本赤十字社は、同規則と救護計画にもとづき、救護体制を人的・物的両面から整備していくことになるのである。

（四） 災害対策基本法と日本赤十字社

一九五九（昭和三四）年九月、紀伊半島から東海地方にかけて死者四六九七名、行方不明者四〇一名という甚大な被害をもたらした「伊勢湾台風」が契機となり、一九六一（昭和三六）年一〇月三一日、「災害対策基本法」が制定された。当時の災害への対応は、所管省庁ごとに個別に制定された関係法令にもとづいて行なわれていたため、災害発生時の対応は省庁や自治体によってまちまちであり、一貫性を欠いていた。また、防災体制も各省庁ごとに定められており、体系的な防災体制の構築が急務であった。そこで、災害対策に関する基本的な法律を制定することになったのである。⁶⁷⁾

災害対策基本法は、防災に関する基本理念を定め、「国および地方公共団体その他の公共機関を通じて必要な体制を構築」し、責任の所在を明確にするとともに、「防災計画を作成」し、災害予防、災害応急対策、災害復旧および防災関係の財政金融措置その他必要な「災害対策の基本を定める」ことにより、「総合的かつ計画的な防災行政の整

備と推進」を図り、もって社会秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている(第一条)。本法では、防災に重点がおかれている。「防災」とは、第二条二の定義によれば、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」をいう。

日本赤十字社は、本法において、行政法人通則法第二条一項による独立行政法人、日本銀行、日本放送協会その他の公共機関および内閣総理大臣が指定する電気、輸送、通信などの公益的事業を営む法人とともに「指定公共機関」とされている(第二条五号)。したがって、指定公共機関である日本赤十字社は、その業務にかかわる防災計画を作成し、かつ法令にもとづきこれを実施するとともに、国、都道府県および市町村の防災計画の作成・実施に協力しなければならぬ(第六条一項)。また、その公共性、公益性にかんがみ、その業務を通じて防災に寄与しなければならぬ(第六条二項)。

こうした責務上、防災に関する国の最高機関である中央防災会議の委員に指定公共機関の代表が加わっており(第一二条六項二号)、日本赤十字社社長も四名の代表者のうちの一人として委員に任命されている⁶⁸。そのため、日本赤十字社社長は防災基本計画の作成・実施に関与し、また防災に関する重要事項について審議し、内閣総理大臣に意見を述べることができる(第一条二号一―三号)。なお、都道府県防災会議でも指定地方公共機関の役員または職員が委員に任命されることになっており(第一五条五項七号)、日本赤十字社に関しては各支部の事務局長が委員に任命されている。

日本赤十字社は、指定公共機関として、法令または防災計画に従い、その所掌業務について、災害に関する情報を迅速に伝達するための組織(第四七条一項)、および防災業務計画または地域防災計画(第二条九号、一〇号参照)を的

確、円滑に実施するための防災組織を整備しなければならない（第四七条二項）。そして、防災訓練を行ない（第四八条一項）、災害応急対策または災害復旧に必要な物資・材料を備蓄、整備、点検し、防災関係の施設・設備を整備し、点検しなければならない（第四九条）。

また、日本赤十字社は、災害が発生するか、まさに発生しようとしているとき、法令または防災計画に従い、その所掌業務にかかわる応急措置をすみやかに実施するとともに、国の行政機関または都道府県もしくは市町村の長などが実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれるようにするため、必要な措置を講じなければならない（第八〇条一項）。なお、応急措置を実施するため特に必要と認めるときは、国の行政機関または都道府県もしくは市町村の長に對し、労務、施設、設備または物資の確保について応援を求めることができる（同条二項）。

このほか、日本赤十字社は、災害基本計画にもとづき、その業務に関して、防災業務計画を作成しなければならないが、かつ毎年これに検討を加え、必要な場合は修正しなければならない（第三九条一項）。この規定にもとづき策定された「日本赤十字社防災業務計画」は、一九六七（昭和四二年）一月、厚生大臣を経由して内閣総理大臣に報告され、官報に掲載された。本計画は第一・総則、第二・防災に関する組織、第三・計画、第四・災害予防、第五・災害応急対策からなっている。⁶⁹その後、一九七四（昭和四九年）、一九八〇（昭和五五年）、一九九六（平成八年）、二〇一〇（平成二二年）、二〇一四（平成二六年）年と五度の修正を経て、今日に至っている。

むすびにかえて

本稿では、戦時救護を主旨として創立された日本赤十字社が災害救護事業を行なうに至った経緯と事業実施のための諸規則について考察し、さらに戦後の災害救護における国との関係を明らかにした。

日本赤十字社は、成立当初は災害救護をまったく想定していなかったが、磐梯山噴火、トルコ軍艦遭難、濃尾地震にさいして皇后の内旨により救護員を派遣したのを機に、一八九二年に社則を改正し、災害救護を正式の事業に加えた。その背景には、博愛社時代から援助を惜しまなかった皇后の期待に応えるという意味もあったが、傷病者の苦患を軽減するという赤十字社本来の任務と各国赤十字社の災害救護への事業の拡大があった。

日本赤十字社は一八九八年に社団法人として登記されるが、その定款で災害救護を同社の事業として明記した。そして、一九〇〇年に災害救護事業の実施手続を定めた天災救護規則をはじめて制定し、一九一一年にはさらに内容を充実させた災害救護規則を制定した。

戦前の災害救護は、これらの諸規則にもとづき、戦時救護のために準備した救護員と医療器材等を用いて行なわれた。磐梯山噴火救護以降、終戦までに日本赤十字社が行なった災害救護は、実施回数五二六件(このほかに臨時救護一万四一〇八件がある)、派遣救護員数一〇万四一〇一名(同、二〇万九五七名)、救護患者数一〇五万八八一名(同、三七五万六六五七名)にのぼる。⁽⁷⁰⁾このなかでは三陸地震津波(一八九六年)、関東大震災(一九二三年)、北丹後地震(一九二七年)など多数の死傷者を出した災害での救護活動が注目される。⁽⁷¹⁾

戦後、日本赤十字社は戦争を放棄した国の赤十字社として災害救護に重点を移し、そのための準備をすすめた。災

害救護の中核を担うのは救護班である。同社は救護班のほか、戦前にはなかった災害発生地⁷²の医師と看護婦による現地医療班、篤志救助員からなる篤志救助班を編成するとともに、災害発生時に第一救護にあたる奉仕団の育成に力を注いだ。

国との関係では、戦前の災害救護は地方支部長の判断か地方当局の要請によって行なわれていたが、災害救助法により国の災害救助に協力する義務を負うことになった。そして、この義務は、日本赤十字社の存立と活動の法的根拠となる日本赤十字社法にも反映された。一九五五年には救護組織、救護実施手続等を明確にした日本赤十字社救護規則が制定された。こうした体制のもとで、日本赤十字社は伊勢湾台風（一九五九年）、阪神・淡路震災、東日本震災などの大災害で大規模な救護活動を展開したのである。

日本赤十字社は災害対策基本法により「指定公共団体」と位置づけられ、内閣総理大臣が主催する中央防災会議に代表者を送り、国や地方自治体の防災基本計画に参画することになった。つまり、災害救助と防災において、日本赤十字社は重要な役割を果たすことになったのである。こうした特別の地位は、同社が篤志をもって人道援助活動を行なう民間団体で公共性・公益性が高く、各国の赤十字社と密接な関係を保ち、全国に支部をおき多数の社員を擁するという組織力のほかに、優秀な医師や看護師を迅速に被災地に派遣する能力をもっていることに由来するのである。本稿では、紙幅の関係上、主要な災害における日本赤十字社の救護活動を分析することができなかつた。とくに一九三七年の日中戦争勃発以降、戦時救護に人員と資材を取られるなかで、どのような救護活動を行なうことができたかに関心がある。また、本稿で概観した救護体制や国との関係についての問題点なども明らかにしなければならぬであろう。こうした点は、今後の研究課題としたい。

本稿は、二〇一七年度文部科学省科学研究費（「大災害における被害者救済システム構築～原子力災害に関する法制を素材として」）、基盤研究（C）17K12624）の研究成果である。

- (1) 博愛社の創立経緯は、日本赤十字社『日本赤十字社史稿』（日本赤十字社、一九二一年、以下『社史稿』）八九―一一六頁、吉川龍子『日赤の創始者 佐野常民』（吉川弘文館、二〇〇一年）四八―一〇〇頁に詳しい。また、西南戦争での救護活動については、喜多義人「西南戦争の傷病者救護と博愛社」、『日本法学』第八四巻二号、二〇一八年一〇月、一〇五―一四二頁参照。
- (2) 博愛社社則は「博愛社創設ノ義岩倉右大臣へ出願並ニ却下ノ件」（『博愛社結社及処務関係 自十年 至二十年』、簿冊番号一、綴込番号・明治十年第二号、日本赤十字社本社所蔵）、および『社史稿』九二―九六頁所収。
- (3) 西南戦争後から日本赤十字社の成立に至るまでの佐野らの活動と博愛社の社勢については、神戸務『日本赤十字社発達史 全』、尚文社、一九〇六年、一四六―一六一頁参照。
- (4) ジュネーヴ条約への加盟経緯については、喜多義人「日本のジュネーヴ条約加盟―博愛社時代の外交交渉記録から」（日本赤十字国際人道研究センター編『人道研究ジャーナル』第八号、東信堂、二〇一九年一月）二二―二七頁参照。
- (5) 河合利修「日本赤十字社の平時事業」（黒沢文貴・河合利修編『日本赤十字社と人道援助』、東京大学出版会、二〇〇九年）二二九頁。
- (6) 日本赤十字社福島県支部編『日赤福島県支部百年の歩み』、日本赤十字社福島県支部、一九七七年、七四―七五頁。
- (7) 同右七六頁。
- (8) 吉川『日赤の創始者 佐野常民』、一六二頁。
- (9) 『社史稿』一五八二頁。
- (10) 明治神宮監修『昭憲皇太后実録』、吉川弘文館、二〇一四年、四五―六頁。

- (11) 日本赤十字社『日本赤十字社百年史 人道―その歩み』、日本赤十字社、一九七九年、一七九頁。
- (12) 本事件における日本赤十字社の救護活動については、川原由佳里「1890（明治23）年トルコ軍艦エルトゥール号海難事件における日本赤十字社の災害救護活動」（『日本看護歴史学会誌』第二二号、二〇〇九年三月）四四―五七頁参照。
- (13) 『昭憲皇太后実録』は、「内旨を日本赤十字社に下したまひ、医員・看護婦を派遣して遭難負傷者の救護に従はしめたまふ」と記している。同書五三七頁。
- (14) 『社史稿』一五九―一六〇頁。
- (15) 同右、同頁。
- (16) 同右一五九―一五九二頁。
- (17) 川原「1890（明治23）年トルコ軍艦エルトゥール号海難事件における日本赤十字社の災害救護救護活動」、五二頁。
- (18) 日本赤十字社岐阜県支部『赤十字ぎふ百年のあゆみ』、日本赤十字社岐阜県支部、一九八八年、一四二頁。
- (19) 『社史稿』一六〇―一六〇三頁。
- (20) 同右一六〇三頁。
- (21) 同右一六〇六頁。
- (22) 同右、同頁。
- (23) 同右一六〇六―一六〇七頁。
- (24) 日本赤十字社岐阜県支部『赤十字ぎふ百年のあゆみ』一四三―一四五頁。
- (25) 第六回社員総会では、第四条のほか、第一〇条に災害救助の実施手続に関する規定が増補された。すなわち、臨時天災が発生し負傷者の救護を行なうときは、社長は臨時議会を招集し、出席する議員が定員に満たない場合でも議決をすることができる。ただし、天災の惨状により急を要するため常議会を開催できない場合は、救護の実施後、事後承認を求めることができるとした。改正条文は、日本赤十字社『日本赤十字社第八回報告』、日本赤十字社、一八九三年、四二―四三頁に収録。
- (26) 『社史稿』一五六―一六六頁。

- (27) 同右一五六六―一五六七頁。
- (28) 同右一五六七頁。
- (29) 神戸『日本赤十字社発達史』四六〇―四六一頁。
- (30) 『社史稿』八〇―八一頁。
- (31) 神戸『日本赤十字社発達史』一八〇頁。定款は同書一八一―一九二頁、および『社史稿』一九一―二〇〇頁に収録。
- (32) 日本赤十字社条例の条文および制定経緯については、『社史稿』七九―八三頁参照。
- (33) 天災救護規則は、日本赤十字社『本社救護規則及規程類』(日本赤十字社本社所蔵)に収録。
- (34) 一九〇三(明治三六)年二月一日の「日本赤十字社戦時救護規則」(一ノ一第九九八号、九三カ条)によると、一個救護班は医員二、調剤員一、看護婦長二、看護婦二〇、書記一の二六名で編成される(三九条)。この救護班を陸軍に対して一二個、海軍に対しては四個(看護婦編成)を準備するとしていた(第四一条)。戦時救護規則は、日本赤十字社『日本赤十字』第一二九号、日本赤十字社発行所、一九〇三年一月二月)録事一―一三頁に収録。また、一九二三年改正の戦時救護規則が、日本赤十字社『日本赤十字社史稿 昭和11年〜昭和20年』第五卷、日本赤十字社、一九六九年、一四三―一四五頁に収録されている。
- (35) 本救護規則は、田中久太郎編纂『日本赤十字社例規類纂』、日本赤十字社発行所、一九一〇年、一八七―一九三頁に収録。
- (36) 『社史稿』一五七二―一五七三頁。
- (37) 日本赤十字社『自明治四十一年 至大正十一年 日本赤十字社史続稿』(以下、『社史続稿』)下巻、日本赤十字社、七四七頁。
- (38) 同右。
- (39) 臨時救護規程は、日本赤十字社『自明治三十七年 至同四十三年 本達号 規則集』(日本赤十字社本社所蔵)に収録。
- (40) 災害救護規則は、日本赤十字社編纂『日本赤十字社例規類集』、博愛社、一九一九年、三三三―三四〇頁に収録。
- (41) 力武常次・竹田厚監修『日本の自然災害 500〜1995年』、日本専門図書出版株式会社、二〇一〇年、三三九―

三四一頁。

- (42) 災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務 平成18年版』、第一法規、二〇〇六年、二〇五頁。
- (43) 「厚生省・日赤協定」第一項。本協定は、同右四二九―四三〇頁および日本赤十字社『日本赤十字社史稿 昭和21年（昭和30年）第六卷（以下『社史稿』第六卷）、日本赤十字社、一九七二年、二〇八頁に収録。
- (44) 「厚生省・日赤協定」第三項。
- (45) 災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務 平成18年版』四二五頁。
- (46) 『社史稿』第六卷、一九六頁。
- (47) 同右、同頁。
- (48) 「災害救助法による日本赤十字社の活動に関する件」は、災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務 平成18年版』四三〇―四三二頁に収録。
- (49) 日本赤十字社『日本赤十字社法制定五〇周年記念―そして新たな旅立ち』、日本赤十字社、二〇〇二年、九〇―九一頁。
- (50) 定款改正の要点については、茨城県支部百年史編纂委員会編『百年のあゆみ』、日本赤十字社茨城県支部、一九八八年、五六五―五六六頁に詳しい。なお、本定款は日本赤十字社本社所蔵。
- (51) 「日本赤十字社の移管に関する件」（一九四六年六月三日付、厚生省衛生局長発・日本赤十字社宛、衛発第四二九号）、『社史稿』第六卷、一九三―一九四頁に収録。
- (52) 四つのジュネーヴ条約とは、「戦地軍隊における傷者及び病者の状態の改善に関する条約」、「海上における軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する条約」、「捕虜の待遇に関する条約」および「戦時における文民の保護に関する条約」で、日本は一九五三年四月二一日、これらの条約への加入を通告した。
- (53) 日本赤十字社『日本赤十字社法制定五〇周年記念』、九五頁。
- (54) 基本構想の第五項。本構想は、『社史稿』第六卷、一八一頁に収録。
- (55) 「日本赤十字社法の施行に関する件」（一九五二年九月二一日付、厚生事務次官発・各都道府県知事宛、社第六三号）、同

右一八四頁に収録。

- (56) 日本赤十字社による看護婦養成の開始については、亀山美知子『日本看護史Ⅰ日本赤十字社と看護婦』、ドメス出版、一九八三年、三二—四四頁、および吉川『日本赤十字社の創始者 佐野常民』一四二—一五九頁、また戦後の養成については『社史稿』第六卷、二二〇—二二七頁参照。
- (57) 本定款は、日本赤十字社『日本赤十字社例規類集』、日本赤十字社、一九五五年、三八—三九一頁、および『社史稿』第六卷、四一—四一六頁に収録。
- (58) 「救護班編成基準」は、『社史稿』第六卷、二〇九—二一〇頁に収録。
- (59) 「篤志救助員規則」は、『社史稿』第六卷、二〇八—二〇九頁に収録。
- (60) 日本赤十字社奉仕団は、救助活動の現地機関として市区町村あるいは学校、職場等に日本赤十字社社員をもって結成される。GHQが奉仕団を推奨した。一九四七年一月二十五日に厚生省が各都道府県知事に宛てた「災害救助法施行に關し日本赤十字社の育成協力に關する件」(社乙発二二二号)は、知事に対して奉仕団の結成が可及的速やかに行なわれるように協力することを要請していた。本通達は、『社史稿』第六卷、一九五—一九六頁に収録。
- (61) 「第一救護講習規定」は、同右三五—三五六頁に収録。
- (62) 日本赤十字社救護規則は、日本赤十字社『日本赤十字社例規類集』、日本赤十字社、一九五五年、五六—五八四頁、および『社史稿』第六卷、二一七—二二〇頁に収録。
- (63) 支部による救護計画の作成については、「救護規則施行に關する件」(一九五五年六月二〇日、社救第一一四号)の第四「救護計画に關する事項」が作成基準を詳細に定めている。本文書は、日本赤十字社『日本赤十字社例規類集』五八五—六一六頁に収録。
- (64) 「救護規則施行に關する件」第七「救護班並びに現地医療班に關する事項」。
- (65) 「日本赤十字社現勢」、日本赤十字社ホームページ (二〇二〇年二月二二日閲覧) <http://www.jrc.or.jp/about/pdf/%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%A6%82%E8%A6%81%E3%81%AF%E8%A1%A8%E3%81%AF%E3%81%93%E3%81%A1%E3%82%89>.

- (66) 「救護規則施行に関する件」第六「登録に関する事項」。
- (67) 災害対策基本法以前の災害救助、防災体制の問題点および同法の制定経緯については、防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法』、第二次改定版、ぎょうせい、二〇一六年、一―九頁、および中央防災会議編『1959 伊勢湾台風報告書』、中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会、二〇〇六年、一六〇―一六二頁参照。
- (68) 委員は二六名以内で、任期は二年、再任が可能である。二〇一七年七月現在、指定公共機関からは赤十字社社長のほか、日本銀行総裁、日本放送協会会長、日本電信電話株式会社社長が委員に任命されている。防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法』一一八、一二〇頁。なお、日本赤十字社社長は、災害対策基本法の制定当初から、学識経験者一名のうちの一人として委員になっていた。日本赤十字社『日本赤十字社百年史 人道―その歩み』九〇頁。
- (69) 日本赤十字社防災業務計画は、日本赤十字社『日本赤十字社史稿 昭和41年～昭和50年』第八卷、日本赤十字社、一九八八年、二七二―二七四頁に収録。
- (70) 日本赤十字社『日本赤十字社百年史 人道―その歩み』、一八一頁。
- (71) 戦前・戦後の救護事業の実績は、『社史稿』の各巻に記載されている。なお、三陸津波については『社史稿』一六二―一六四〇頁参照。関東大震災については日本赤十字社編『大正十二年関東大震災 日本赤十字社救護誌』（日本赤十字社、一九二五年）、北丹後震災については日本赤十字社京都支部編『奥丹後震災救護誌』（日本赤十字社京都支部、一九二八年）がある。
- (72) 伊勢湾台風での救護活動については、日本赤十字社『日本赤十字社史稿 昭和31年～昭和40年』第七卷（日本赤十字社、一九八六年、三〇六―三〇七頁）、阪神・淡路震災については同『阪神・淡路大震災―救護活動の記録―』（日本赤十字社、一九九六年）、東日本震災については同『日本赤十字社における東日本大震災の活動評価―エビデンスベースの災害救護活動報告書』（日本総合研究所、二〇一三年）等を参照。

