

戦後生活保護法の形成・定着 と生活保護施設

岩 田 正 美

1. はじめに

いうまでもなく、保護施設として戦後分類された6つの施設（養老施設、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設、のち1963年から養老施設は除かれ5施設）は1950年制定の新生活保護法にもとづくものである。これ以前も、たとえば旧生活保護法による保護施設とか、あるいは生活困窮者緊急生活援護要綱にもとづく、緊急援護施設といったくり方はあったが¹⁾、それらにあっては施設の種類と定義が必ずしも明確ではなく、統計上の分類もその時々でマチマチであった。現実の施設の状況はさらに混然としており、敗戦後の大量の困窮者を急造のテントや、工場、兵舎、学校などを転用した施設、あるいはそれらの焼跡に建てられたバラックに、とりあえず収容していったため、宿所提供施設なのか、養老施設なのか、浮浪者収容施設なのか必ずしも判然としない場合が少なくなかったといわれている。すぐ後にのべるように、このような施設の分類が困難な状態こそが、敗戦直後から48、9年頃までの特徴であったといえる。したがって、このノートでは、戦後の保護施設の中の、とくに更生、救護施設に重点をおいてその1955年頃までの生活・処遇状態を検討することを課題としているが、50年以前については、成人の要保護者を対象とする収容施設全般をふくんだ上で検討を行っていきたいと思う。

表 1 全国社会事業施設数（厚生省社会局）

	1947年3月1日現在			1949年5月31日現在		
	公	私	計	公	私	計
生活保護事業	331	382	713	114	140	254
経済保護事業	669	743	1,412	1,958	802	2,760
医療保護事業	238	295	533	53	310	363
児童保護事業	465	1,337	1,302	1,001	2,416	3,417
身体障害者保護事業	—	—	—	7	15	22
隣保事業	22	78	101	8	43	51
その他	49	209	258	4	167	171
合計	1,775	3,044	4,819	3,145	3,893	7,038

出所：社会事業関係資料（1950. 11）

2. 戦災浮浪者の群と施設——旧法下——

表1は1947年と49年の全国社会事業施設数を示した厚生省社会局の資料である。この資料の施設種類のうち、ここで関連すると思われるのは、生活保護事業と経済保護事業である。生活保護事業は47年で713、経済保護事業が1412施設であった。49年になると、生活保護の方は254と半分以下となり、逆に経済保護が倍近くに伸びている。47年の生活保護事業、経済保護事業を施設種類別に示した表2をみると、生活保護では養老施設が147と多く、次いで浮浪者収容施設55、救護所22となっている。経済保護の方は、授産所1173と宿泊提供施設1259が多い。47年についてこのような施設種類別の統計が入手できなかったため、生活保護事業の施設数の減少がどの種類の施設によるものか判断がつかない。しかし、厚生省社会局が行った「社会福祉施設国庫補助調²⁾」によれば、47年と48年では浮浪者収容施設が28から10に減少している。逆に養老施設は10から18に増大している。すなわち、敗戦直後は浮浪者収容を主としていたものが48・9年頃を境にその数が減少し、養老施設などを中心とするものに変化し

表2 施設種類別生活保護・経済保護事業 (1949年)

生活保護事業		経済保護事業	
施設種類	数	施設種類	数
養老施設 公	67	授産所 公	606
私	80	私	567
計	147	計	1,173
浮浪者収容施設 公	32	宿泊提供施設 公	419
私	23	私	876
計	55	計	1,295
救護所 公	12	公益質屋 公	178
私	10	私	8
計	22	計	186
婦人保護施設 公	2	小資融通 公	19
私	15	私	—
計	17	計	19
助葬施設 公	—	その他 公	51
私	7	私	87
計	7	計	138
一時宿泊所 公	—	小計 公	1,958
私	3	私	802
計	3	計	2,760
その他 公	1		
私	2		
計	3		
小計 公	114		
私	140		
計	254		

資料 社会事業関係資料（厚生省社会局資料にもとづく）から作成

たというようにも考えられる。もともと、戦前の社会事業施設は「鰥寡孤独」を対象としたものといわれているが、敗戦直後は戦災、復員引揚など戦争によって家や家族を失った浮浪者層が大量に現われ、その中には若年男子層も多く含まれていた。社会事業施設はこれらの新たな対象を緊急的に収容していかなければならなかった。たとえば、敗戦当時東京都の数少ない社会福祉施設であった東京養育院では「全都の要保護者、就中戦災者、戦災孤児を主とし海外引揚者、母子、父子、特殊婦人、老廃者、精神薄弱者、棄児、迷児、復員軍人、徴用解除の工員までも収容したので、年令、内容も逆転してかつては養老施設の観のあった本院も壯年層及び青少年層の者が大部分を占めるに至った³⁾」状況であった。「一般困窮者」とこれらの戦災浮浪者の入院比率は1対2であったといわれている⁴⁾。このような緊急収容の状況が48、9年頃によりやく「本来」の姿にも

表3 東京都戦後浮浪者の変遷（東京都民生局）

	年	21	22	23	24	25	26	27
一 斉 収 容 者	男	1,909	1,134	2,544	1,254	888	488	347
	女	933	1,059	2,630	318	893	169	98
	計	2,842	2,193	5,174	1,572	1,781	657	445
年 度 末 被収容者	男	1,772	7,003	5,148	4,762	5,167	5,311	5,692
	女	759	2,626	1,903	4,112	3,339	3,397	3,453
	計	2,531	9,629	7,051	8,874	8,506	8,708	9,145
そ の 他 送 致 者	男	680	6,503	4,846	1,876	1,263	1,353	472
	女	292	2,319	1,733	845	951	1,096	311
	計	972	8,822	6,519	2,721	2,214	2,449	783
排 徊 浮 浪 者	男		3,000	4,000	4,500	3,000	800	880
	女		700	800	1,000	500	200	200
	計		3,700	4,800	5,500	3,500	1,000	1,000
仮 小 屋 生 活 者	男	40	250	450	800	2,000	3,100	3,600
	女	10	50	150	200	500	1,000	1,000
	計	50	300	600	1,000	2,500	4,100	4,600

資料 東京都社会福祉会館
東京都における戦後社会福祉事業の展開

どりつつあったといえよう。

とはいえ、以上は新たな対象としての戦災浮浪者の数が48、9年を境に急激に減少したことを意味しているわけではない。浮浪者の数は、たとえば東京都調査(表3)を見ても決して減少していない。むしろ49年のデフレによる不況・倒産のためにそれは補充・拡大されていったともいわれている⁵⁾。しかし、社会事業施設としての対応が、たとえば浮浪者収容施設という方向をとらなくなった、あるいは各種の施設の中にごちゃまぜに投げこまれていた浮浪者層を整理していくようになった時期が48、9年頃だということができよう。

そこで、今この敗戦から48、9年頃までを一つの時期として考え、あらためて戦災浮浪者という新たな対象にこの時期の施設がどのように対応したのかをみておきたい。まずここでの戦災浮浪者の特徴は、その数がきわめて龐大なものであり、そして年令、階層、ともに広範囲なものを含んでいた。これらの人々の生活援護に必要なものは、職業、住居、食料、衣類、医療など全般にわたっていたが、何よりも緊急であったのは住居の確保であった。他の援護もこの住居の確保の上に立って行われなければならないからであり、ほおっておけば、病人、死亡者が路上で多数発見されることになるからである。そこで行政当局による「狩り込み」が何回も行われ、それらの人々の収容先として、社会福祉施設があてられた。この場合、必ずしも分類収容されていたわけではなく、先の養育院の例のように、あいている所に押し込む式の収容が主体であった。施設そのものが戦災にあうなど数が少なかったからである。しかし、なかには大阪市の「梅田厚生館」のように浮浪者の一時保護所と各施設の分類送致機関としての機能を備えた相談所が早くも46年にスタートしているところもあった。また、戦災浮浪者に対応したのは、必ずしも施設ばかりではなく、たとえば東京都では、東京簡易旅館組合連合会と大衆旅館施設組合にテントホテル80棟、簡易旅館47棟を宿泊事業として委託経営せしめていた⁶⁾。これらの事業と施設との境界はあいまいであり、むしろ大量の困窮者にとって、浮浪者収容施設であれ、宿所提供施設であれ、宿泊事業であれ、ほとんど同じ意味しかもっていなかったと思われる。この時期の施設の状況の一端を示すものとして、社会事業研究所が1946年4月に行った戦災浮浪者収容施設調査をみると、これらの施設

表4 戦災浮浪者収容施設調査表

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目 黒 厚 生 寮	東 京 聖 労 院
創 立 年 月 日	昭和20年12月3日	昭和14年12月14日	昭和21年1月15日	大正15年6月
所 在 地	東京都深川区新大橋 3ノ14	東京都下谷区池ノ端 7軒町26	東京都目黒区上目黒 8丁目967 (旧17部隊跡)	東京都中野区鷺ノ宮 5ノ541
實 施 事 業	戦災浮浪者収容 戦災労務者宿泊	戦災浮浪者収容 行旅病者保護	戦災浪浪者収容	戦災浮浪者収容
経 費				
昭和19年度決算		円		8,736円
昭和20年度予算	84,000円	26,337.60	48,020円	10,000円
昭和20年度収入				
前年度繰越	—	—	—	77円
厚生省補助金	—	—	—	1,100円
都補助金		22,456.00	13,000円	600円
寄付金		3,416.00	40円	1,063円
其他		3,944.76	—	2,177円
昭和20年度中援護費実額	昭和20年11月30日ヨリ 3月末日迄 33,200円	47,042.82	32,079.33	8,600円

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社会事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
従事員 職 員	男 5名	男 12名 女 5名	男 11名 女 8名	従来収容者ヲ使用シタルモ現在経営者家族 4名
1ヶ月最高収入		250円	360円	
1ヶ月最低収入		100円	160円	給料ハ規定ナク必要ノ
1ヶ月平均収入1人当		200円	194円	都度小使錢支給ス
通 勤 職 員		2名		
泊 り 込 職 員	5名	15名	19名	
勤 務 時 間		通勤職員 午前8時ヨリ午後5時 泊り込職員 半数交替ニテ隔日勤務 午前5時半ヨリ午後9時	午前7時ヨリ午後6時迄、但シ夜間勤務者ハ午前7時ヨリ午後10時迄 内職者1名ハ宿直トシテ宿直室ニ寝ル 夜間勤務ハ職員ヲABニ分ケ交替ス	
設 備 使 用 建 築 物	国民学校焼跡	忍岡国民学校焼跡	旧東部第17部隊兵舎	罹災後鷺宮母子寮ニ合併
敷 地 面 積	250坪	4,157坪 3階建 465坪	30,000坪 2階建 340坪	405坪 1階建 75坪
右ノ内収容施設トシテ 使用面積		465坪	240坪	75坪
廣 場	150坪	251坪	1,000坪	

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
農 園 耕 作 者	20坪		100坪	300坪
収 穫 物 ノ 処 分 室	被収容者		職員が農耕指導 耕作者へ収容者	家 族
事 務 室	炊事材料		炊事材料	収容者へ給食
集 會 室		13坪	5坪	4坪
職 員 宿 泊 室		92坪	12坪	9坪
医 務 室		1室 3.59坪	6坪半	収容者ト同室
専 任 医 師		6.90坪	6坪半	
嘱 託 医 師		ナシ	ナシ	
看 護 婦		1名	1名	
収容者ノ健康診断		3名	1名	
病 室		1ヶ月 2回	毎週火曜日医療団ノ巡 回診断	実施セズ
定 員	ナシ	1室	2室	
現在入室人員	アソカ病院利用ス	18.47坪	144畳	
病名別患者数		30名	20名	
		40名	ナシ	
		栄養失調 33名	急性腎臓炎 2名	
		外 傷 4名	ゼンソク 1名	
		不 具 3名	風 邪 3名	
			高熱患者 1名	
			発疹チブス 8名	
			仮痘発生 2名	
傳染病患者発生ノ有 無	ナシ D・D・T撒布	2月下旬～3月下旬間 天然痘患者発生 6名 D・D・T撒布	D・D・T撒布	D・D・T撒布

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
新収容者ニ対スル健康 診断 新収容者ノ主ナル病名	施行セズ 疥 癬	施行ス 栄養失調	施行ス 疥 癬 風 邪 湿 疹 栄養失調	施行セズ 栄養失調
醫 薬 品	不 足 都及区役所ヨリ入手	不 足 財団法人慈生会診療所 ヨリ大部分寄附ヲ受ク 又製薬業者ヨリ試薬品 トシテ多少ノ寄附アリ	不 足 医療団杉並病院ヨリ入 手	不 足
新収容者ノ衣類ノ洗濯、 消毒ノ有無	施行ス	消毒ス	各人ニ洗濯サセル	洗濯ス
衣 類 ノ 給 与 給 与 衣 類 ノ 入 手	都ヨリ	セ ズ ナ シ	衣替サス 都民生局厚生課ニ返還 物質ヲ請求ス	セ ズ ナ シ
炊 事 場 用 水 炊 事 道 具	10坪 水 道 業者ヨリ購入	10坪 水 道 都民生局厚生課ヨリ及 一般市場ヨリ入手	45坪 水 道 旧部隊ノ炊事道具払下	2坪 井戸水 戦前ノモノヲ使用
食 堂 炊 事 員	5坪 男 3名 収容者ヲ使用	32坪 男 1名 女 2名 職 員	12坪 男 4名 女 3名 職 員	ナ シ

質 問 事 項		戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
食堂利用収容人員 外食人員 自炊人員 昨日ノ献立		78名	218名	245名	30名
		29名	2名	ナシ	2名
		102名	ナシ	ナシ	ナシ
		朝 スイトン 昼 米, 諸混食 ニシン, 沢安 夕 スイトン	朝 野菜入雑炊 昼 昆布佃煮 京菜塩漬 夕 代用食 味噌, スイトン	朝 青菜 豆入粥 昼 飯, 漬物 夕 馬鈴薯 大根入粥	朝 雑炊 昼 焼パン 夕 雑炊
食 有 無 食	費	1日 4円	1日 2円50銭	1日 2円	無料
	料	70名	53名	113名	
	料	8名	165名	132名	30名
	料	配給ニテハ不足闇買 ニテ補フ	配給ニテハ不足野菜 魚類ハ配給以外ニ特 配申請, 市場直接購 入, 随時露店ヨリ購 入ス	配給ニテハ不足 不定期ニ都ヨリ有料 無料ニテ配給アリ又 業者ヨリ購入補給ス	配給ニテハ不足 闇買ニテ補フ
燃	料	配給ニテハ不足 個人ノ縁故関係ヨリ 不足分ヲ補フ	配給ニテハ不足 都民生局ヨリ若干ノ 配給アルモ他ニ随時 業者ヨリ直接購入	兵舎内ノ残留物質ヲ 燃料ニ当ル	配給ニテハ不足 闇買
	場	ナシ 収容者各自銭湯利用	有リ 電気風呂毎日	有リ 月10回	有リ 現在燃料不足ニテ使 用セズ銭湯利用

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
収 容 者	総 員 320名	総 員 487名	総 員 733名	総 員 49名
創立以来ノ収容者数	内 男 238名 女 82名	内 男 425名 女 62名	内 男 493名 女 240名	内 男 22名 女 27名
	但戦時中分略ス			
右ノ内	男 女	男 女	男 女	男 女
縁故者，知人等ニ引	97名 3名	23名 8名	10名 5名	6名 -
取ラレタルモノ				
独立退去ノモノ	3名 11名	172名 18名	35名 -	10名 19名
他施設へ収容ノモノ	- -	16名 15名	88名 12名	- -
逃 亡 者	- -	11名 -	214名 107名	3名 1名
死 亡 者	2名 -	4名 -	19名 1名	1名 1名
収 容 定 員	男 150名 女 70名	男 400名 女 100名	男 400名 女 100名	男 8名 女 2名
現収容人員ノ年齢別数		男 女	男 女	男 女
60才以上	8名	4名 2名	4名 1名	1名 2名
59-30才	121名	152名 3名	40名 20名	4名 5名
29-20才	33名	8名 4名	110名 16名	1名 3名
19-14才	12名	12名 3名	45名 5名	1名 4名
13-7才	17名	15名 4名	- -	4名 2名
6-1才	18名	8名 3名	- 4名	3名 -
計	209名	199名 21名	199名 46名	14名 16名
収 容 室	5室 男女別室ニテ天幕藁 蒲団ヲ敷ク	4室 147畳筵及フェルト シートヲ敷ク男女別室	8室 男女別室，藁蒲団ヲ 敷ク	12室 82畳男女別室 畳敷

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目黒厚生寮	東京聖労院
家 族 室	4 室	室ナシ	家族室ニハ一般戦災家族ヲ収容シ兵舎ヲ6 疊ニ区劃, 51世帯160 名ヲ収容, 疊ナシ 世帯別ニ自炊ス	
寝 具	本人所有貸方半々ナリ 貸方ハ冬期一人当 藁蒲団 1 蒲 団 1 毛 布 3 無 料	貸方 冬期一人当 毛布 2 フェルトシート 1 無 料	貸方 冬期一人当 毛布 3 無 料	貸方 冬期一人当 蒲団 3 毛布 1 無 料
宿 泊 料	無 料	有 料 5 3 名 1 日当 1 円 無 料 167 名	有 料 1 1 3 名 单身1 日当 1 円 世帯1 ヶ月 3 0 円 無 料 1 3 2 名	無 料 3 0 名
教 育	学齡児ハ通学	学齡児ハ通学	学齡児ハ通学 毎週日曜日ハ日曜学校ニ於テ宗教教育ヲ行フ	学齡児ハ通学
勤 労 施設内ニ於ケル作業	焼跡整理 1 日 2 5 銭 - 4 0 銭 支給	男子ハ館用品引取運搬其他雑用 1 日 7 円程度支給 女子ハ洗濯清掃裁縫	農耕, 焼跡整理, 屑鉄類集積, 働き振りニテ食事ノ増配, 僅少ノ報酬ヲ支給ス	実施セズ

質 問 事 項	戦災救援會深川寮	社會事業厚生會館	目 黒 厚 生 寮	東 京 聖 労 院
働キ口ノアルモノ	男 40名 女 6名 主トシテ日傭人夫	修理雑用1人1日5円 50銭程度支給 男 71名 女 2名 主トシテ進駐軍日傭人 夫, 金属回収, 露店商 其他雑役	男113名 女 4名 主トシテ進駐軍日傭人 夫, 女ハ新聞売	男 2名 女 3名 男芝浦沖電気 月収350円位, 女 家事手伝月収100 円位
慰 安	収容児演芸會	毎月1,2回慰安会(映 画, 演劇)及講演会開 催, 収容児ニハ毎週2 回位「お話の会」ヲ催 ス	時々演芸会	映画, 紙芝居, オ話 會ヲ隨時行フ
制 主なる要求事項	班長制 衣食問題多シ	班別自治制 衣食住問題特ニ就職, 就学資金問題多シ	班長制 物質的要求多シ	ナシ 就職問題多シ
預 金	預金所有者 約2割 最高 800円 最低 50円	預金所有者 92名 最高 769円 最低 3円	預金所有者 42名 最高 640円 最低 3円	預金所有者 1名 320円
経 営 上 ノ 問 題	資金難	資金物資難	収容者ノ逃亡, 物資ノ 持逃ゲ, 建築物ノ破壊, 不潔行為	資金難
浮浪者取扱上ノ問題	勤労ニヨル更正自立ニ 努力ス	先ヅ施設ノ完備及要請 物品ノ準備ノ必要	盜難, 不潔行為	

質 問 事 項	戦災救援深川寮	社会事業厚生会館	目黒厚生寮	東京聖労院
		浮浪者ニハ特殊ノ心理 状態アリ，常ニ留意指 導ニ当リ		

資料：戦災浮浪者収容施設現況調査一覧 社会事業研究所 1946年4月末調査

で行われていたのは、住居の提供（一部の施設では有料）寝具の提供、食料の提供（一部有料）と DDT 撒布であって、病室を備えられないところもある。また、自炊をしている者、外食の者もあり、外へ働きに出ている者、施設内で作業をしている者もある。処遇というより「統制」として、班長制、班別自治制で生活が行われている様子が示され、また、身上調査や個人の記録をとって善導に努力していると答えている施設もある。この調査資料は貴重なものなので、児童施設を除いた部分を表 4 として示しておく。

3. 新生活保護法の成立展開と保護施設の位置

さて、以上のように住宅の提供にとりあえずの意味があり、施設の区分そのものが明確ではなかった状態から、次第に施設の分類、整理が行われていった。児童、母子は早い時期に分化していったが、成人要保護者が明確に分類されて収容される建前が作られたのは新生活保護法によってであった。また、48、9 年頃から、応急的に簇生していった施設への行政による指導が厳しくなり、その面での整理が進んだ。小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」によれば、旧生活保護法制定当初は公私責任分離の原則を励行させることにその重点がおかれていたが、48 年ごろからは特に公立の施設の中に「保護施設たる要件を具備しなくなっているにもかかわらず、そのまま放置されているものが少なくなかった。この傾向は宿所提供施設と授産施設とにおいて特に顕著であった⁷⁾」とし、そのため 48 年 3 月徹底的な保護施設の整理が断行されることになったとされている。この実際の状況は不明であるが、授産場などにピンハネなどの傾向が増大した点が世間から批判されることとなり、また、「被保護者の中でも最も同情に値する施設の被扶養者達の保護を全からしめようとした⁸⁾」と小山がのべているように、「鰥寡孤独」という施設「本来」の姿への復帰が新たな形態で模索されたともいえよう。なお、個別施設自身の側からも同じような働きがあり、たとえば、前記養育院では、戦災浮浪者の青壯年層は外部に勤労させ、その人々のための寮を別に作って「従来の事業内容に立返⁹⁾」ったといわれている。

このような整理が新生活保護法の制定によってより形を整えるのであるが、ここで新法における保護施設の位置づけがどのようなものであったかを示しておきたい。

新生活保護法においても、救護法、旧生活保護法と同様、居宅保護・金銭給付が原則であって、収容保護はその補充として位置づけられている。(ただし、この収容保護とは生活扶助についてだけ該当し、他の扶助が施設利用として行われる時は「施設の利用」とすべきだとし、その場合における居宅と収容の区別を廃している。) さて、新法における保護施設の特色は第1に施設の種類と定義が明確化されたことである。この理由としては次のように説明されている。

「保護施設において真に保護の目的を達成するためには、それらの施設を利用する対象及び施設の目的とするところによって、当然に施設の設備の状況及び運営の方法等が相違し云わば専門化しなければならぬからである。換言すれば、そこで保護施設の種類別に取り扱対象と目的とを定めて、夫々の施設の性格を明らかにし、以て、最低基準の設定その他今後の保護施設の運用に便あらしめんとしたものである¹⁰⁾。」すなわち、専門的施設としての位置づけである。しかし、具体的な6つの施設の区分のそれぞれは必ずしも明確ではなく、特に更生施設と救護施設の区別については、法制定途上においても論議があった。一応、更生施設は、「養護補導を加えることにより社会的な規準に復帰し得る可能性のある者を対象とする施設」、救護施設は「一般社会と隔離し日常生活を平穩に送らせることを目的とする施設」とそれぞれ解釈されることとなったが¹¹⁾、もともと「社会的な規準に復帰しうる規準」の決定が明確なものでなく、また日々変化しうるものと考えられるので、この実際上の区分はあいまいなまま残されることとなった。なお、身体障害者福祉法による身体障害者更生援護施設との関係については、更生可能な障害者は身障福祉法による施設へ、不可能な者は保護施設としての救護施設へというように区別している。また、精神衛生法との関係においても、まず同法による病院への入院を主体とし、救護、更生施設への収容はあくまで補充であるとしている。

第2の特色は、施設の最低基準を定めることを規定したことである。これは第一の特色の専門化とセットになっている考え方であり、施設種類ごとに基準

が定められるべきであるとされている。しかし、実際にはこの基準はなかなか設定されず、実に1966年までのばされることになる。児童福祉施設、身障者福祉施設の場合と比べてきわめて特徴的な事柄であった。すでに最低基準案は1949年に厚生省が社会事業施設経営基準協議会において審議の上作成していたのであるが¹²⁾。(この案の施設種類は新法による施設種類とはかなり異なっている)

第3の特色は、施設の設置主体を都道府県市町村および公益法人(のち社会福祉法人)に限定したことである。これは戦後の公的責任原則にそうものである。第4に、施設の管理規定の制定を全施設に義務づけたことがあげられる。この他、保護施設の長の権限を、施設内の秩序を維持するために必要な指導を行うという範囲に止め、救護法、旧法にあった作業の命令権を廃したことや、都道府県知事による施設の包括的な指導義務を規定したことなども新法の特色といわれている。

以上のように、新生活保護法においては、居宅保護の補充としての保護施設を、従来からの「鰥寡孤独」の分類をより近代化して明確化し、専門施設として充実させることによって保護の効果を高めようとしたのであった。しかし、このような保護施設の分類化・専門化の方向は、戦後の生活保護法の基本的理念と必ずしも一致するものとはいえない。すなわち、全ての国民の最低生活を無差別平等に保障しようとする生活保護法の原理は、「生活に困窮している状態」をもつ全ての人に包括的に保障が及び、要保護者の労働能力の状況やその原因の如何を問わないということを意味するものであった。したがって保護の補充的位置にある保護施設にあっても、「生活に困窮した状態」にある全ての人々にそれが開かれていなければならないはずである。だが、施設の分類専門化をもし徹底しようとするすれば、この包括性、無差別性とはどこかで対立することになる。専門的施設はあらかじめその対象を特定せざるをえないからである。このような矛盾、対立を示しそれを解決するものこそ、実は新法の分類における更生施設と救護施設の性格のあいまいさと非専門性、両施設間及び宿所提供施設との区分の不明確さであった。その意味では、この両施設こそは、最も保護施設らしい施設といえるかもしれない。こうして、生活保護の補充的

表5 保護施設種類別推移（全国，1950年以降）

	1950	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
養 老 施 設	172	310	376	424	460	479	507	544	578
救 護 施 設	13	19	25	34	37	47	49	58	69
更 生 施 設	64	98	102	100	97	82	82	77	71
医療保護施設	133	136	123	122	121	121	116	109	104
授 産 施 設	257	316	346	384	417	344	327	325	293
宿所提供施設	137	142	142	153	167	163	155	157	116
計	776	1,021	1,114	1,217	1,299	1,236	1,236	1,270	1,231

資料：厚生省社会局

位置におかれた保護施設は、一方では専門化・分類化の方向を模索しつつも、それを一部あいまいにしておくことによって、全国民に開かれた施設としての位置をからくも保とうとしたのであった。

とはいえ、以上は、生活保護の無差別平等性を保護施設においては更生・救護の両施設にのみ閉じこめてしまったというようにもいえるかもしれない。今、表5によって新法制定以降の保護施設数の種類別推移をみると、1950年時点では授産施設が最も多く次いで養老施設、宿所提供施設、医療保護施設となり、救護施設は全国で13、更生施設は64である。その後1955年になると養老施設が460と最も多くなり、授産施設がそのあとにつづき、宿所提供施設はほとんどふえず、医療保護施設は減少している。救護施設、更生施設は、それぞれ約2.8倍、1.5倍に増加しているが、更生施設ではこの増加のピークは1953年にあり、その後は減少している点は注意しておく必要がある。また宿所提供施設・授産施設も55年までは増加しているが、55年がピークであって、その後は減少している。このような中で、敗戦直後の戦災浮浪者の群は、順次施設種類ごとに分類され、ふりわけられていった。むろんすでに述べたように、そこでの更生施設と救護施設の区分はもとより、それらと住宅扶助の一形態としての宿所提供施設とのふり分けなども多分に需給関係によって調整されることが多く、収容される側の性格や条件がそれほど違ったというわけでもないのである。また、この分類化の過程で、むしろ浮浪者の多くは、社会福祉の分野からはじき出され、かつての急造のテントホテルや簡易宿泊所が再建されて形成されたド

ヤ街（東京でいえば山谷、大阪では釜ヶ崎）及び仮小屋から生成されたバタヤ部落に集中することになった¹³⁾。こうして、新生活保護法の成立を契機として戦災浮浪者としての「対象」は社会福祉の前から姿を消し、かわって、それぞれの施設ごとの「収容者」がすなわち「対象者」となっていった。他方、ドヤ、バタヤ部落などに集中した浮浪者層は、次の時期のボーダーライン層問題の一翼をになっていくことになるのである。

4. 更生施設・救護施設における生活と「処遇」

さて、以上のような経過の中で「整備」されていった保護施設の中で、更生、救護の両施設における当時の生活および「処遇」の状況はどのようなものであったのだろうか。児童施設などに比べて、保護施設の状況、とくにその内部における生活を示した当時の資料は極端に少ないのであるが、ここでは、更生施設については大阪・関目学園など個別施設の資料、救護施設については、1952年度に社会福祉研究会が行った「保護施設実態調査」の救護施設の部の資料を使って、その一端を示しておきたい。

更生施設・関目学園については、旧法下で浮浪者収容施設時代からの資料がある。その一つは1950年5月に出された小冊子「流浪の旅から」である。これによれば、当時の施設は第1、第2の2つの寮があった。ここに、梅田厚生館より送致されてきた成子男子浮浪者414名が生活していた。その年令構成は表6のごとくで、20代から40代までの青壮年層に集中している。うち157名が既応症のある者で、梅毒、胃腸病、肺浸潤などが比較的多くあげられている。これらの人々に施設は「本人の希望や適業を聴き、職業安定所や就労所要の会社その他の事業場との連絡交渉から保護者の発見と引渡し、或は住宅の斡旋、婚姻の媒介等将来独立自営の基礎を固めるための指導処置を講じて¹⁴⁾」きた。したがって、指導の中心は就労の促進とその収入による賢実な生活習慣の定着であった。寮生は多くの場合職安に登録して日雇に出るか、その他では、会社や個人店で勤労していた。その収入は表7のようである。

このような日雇労働に多くの者が従事していたために、日課表の起床時間は

表6 大阪・関目学園寮生の年令構成
(1950年)

年 令	人 数
～ 19	8
20 ～ 24	7 0
25 ～ 29	5 6
30 ～ 34	4 7
35 ～ 39	7 4
40 ～ 44	6 3
45 ～ 49	4 4
50 ～ 54	3 9
55 ～	1 3
計	4 1 4

資料：「流浪の旅から」(1950年)
より作成

表7 大阪・関目学園寮生の職場及び収入

登録安定所名 及びその 他	人 員	収 入			
		3,000円以下	3,001～4,000 ^円	4,001～5,000 ^円	5,001円以上
天 満	178	13	123	40	2
今 里	69	5	37	24	3
西 成	7	—	3	4	—
西 野 田	36	1	24	9	2
境 川	33	—	11	10	2
会 社	54	—	13	12	28
個 人 店	37	2	10	9	16
計	414	22	231	108	53

資料：表6に同じ

早く、午前4時と記されている。その後、食事をして5時には出発し、6時の各職安の職場指定時間前に到着してアブレないように順番をとる。帰りは午後4時頃からで、その時玄関に食券渡し口というのがあって、指導員が食券を渡すことになっていた。この食券渡しこそが「その一日を決定する重要な『ポイント』」である。而もこの受渡しには種々様々な大切な意味があるだけ、学園にとってはおろそかに出来ない仕事の一つである¹⁵⁾と小冊子には指摘がある。食券はもちろんその日稼いできた収入のうちから買うのである。コツコツ勤勉に稼いで食券を買う人もいれば、病気や怠惰から収入もなく未納金のたまっている人もいる。また収入はあるのにそれをかくして食券の未納金をためている狡猾な人もいるので、この食券渡し口での観察と指導が重要だと述べられている。

以上のような状況は新法下における更生施設にもひきつがれていた。施設名は記されていないが、「大阪社会福祉研究」に中山重夫の載せたレポートにおける更生施設の日常は以上の関目学園と似たりよったりである。「大阪のある更生施設に男子約300人の収容者がいる。彼らは寮生とよばれる。……300人の寮生のうち、100人は現に保護を受け、残りの200人は、現在保護を受けない要保護者というわけである。施設では、全部給食される。だから現に保護を受けているものの食費その他の経費は、つまり税金から施設に支拂われるが、残りの200人の経費は各人が働いて得る賃金のなかから、各人が施設へ支拂うというわけである。……寮生は入寮後、月末が二度くる間に『身体上または精神上』の補導をうけ職をさがす。彼らは理由はどうであれ、着のみ着のままである。夜具などももちろんない。特殊な技術などほとんど皆無である。大抵は身体も丈夫ではない。学歴は一般に低い。この失業一千万といわれる時代に、文字どおり、はだしで職をさがしても、気のきいた仕事が彼らに与えられる条件がないことは、誰の目にも明らかである。彼らの誰一の労働の場所は「職安」である。いわゆる失業対策によるニコヨンである。大阪では1日230円だからニコサンである。失対の就労日数が月15～20日であることは天下周知のことである。寮生Aは、大して丈夫でもない体をむちうって頑張って働いた。起床4時30分。食事5時。寒風に吹かれて職安へ。6時50分紹介開始。現場まで徒歩——時に

は2時間余も——作業開始。昼休み。そこらでうどんでも食う。また作業。終業4時。施設に帰ると事務所で、明日の食券と引換に、今日の食費90円を納入させられる。施設はその経営上法の適用を受けない寮生からは、1日90円の食費（その他を含む）を日々、徹底的に取り立てる。翌日の食券と引換えに。その食費取り立ては、いわゆる寮生指導上の最も重要な環として、文字通り徹底的に取り立てられる¹⁶⁾。」

このように、職業への定着、といっても、レポートに述べられているように日雇に精を出し、できれば「直行」になるほどの勤勉さを植えつけ、かつ飲酒や怠惰な生活習慣をあらためさせることに「更生」指導の主たる力点があったようである。この場合、特に浮浪者の共通の特性として、猜疑心が強く、孤立して集団になじめず、積極性、明朗性に欠けているなどの点があげられることが多く、この特性との関連で施設の共同生活そのものをどう維持していくかという施設収容における根本的な問題があった。ふつうは、新法によってその作成が義務化された管理規定や、日課表に従った生活指導などがなされていたようであるが、ここではその一例として、東京・目黒厚生寮の、施設利用者の守るべき規律義務の内容を掲げておきたい。

目黒厚生寮は1951年4月の時点で866名の収容者をかかえ、6つの寮にそれらの人々を収容していた¹⁷⁾。収容者の状況は表8のとおりである。固定職とは工員、店員、仲仕、大工などで月6,000円～9,000円の収入があり、最も多い失対労働者で月2,000円～6,000円の収入をあげていた。その他老令、障害、病氣などで不就労の人々や1日50～100円でいどの雑役は、行商にたずさわる人々がいる。この目黒厚生寮の規律義務は次のようなものであった。（管理規定第4章）

施設利用者の守るべき規律義務

第27条 在寮者は別に寮長の定める日課表に従い規律ある生活をしなければならない。

第28条 在寮者が外泊しようとする時は、その都度行先用件その他を具して寮長の許可を受けなければならない。

表 8 東京・目黒厚生寮収容者の状況（1951年4月）

	男	女	計	備 考
固 定 職	65	9	74	工員、店員、仲仕、大工、会社員など。月 6,000～9,000円
失 対	458	19	477	月 2,000 ～ 6,000 円
老 齢	68	7	75	不就労
不具・精薄	17	8	25	
家 族	27	38	65	幼児・学童・家事従事者
通 院	3	3	6	
入 院	30	1	31	
不 定 職	68	3	71	行商・雑役 1日50～100円
失 職	34	8	42	職安申込み中
計	770	96	866	

資料：小畑博昭 浮浪者更生施設の現状とその対策（社会事業大学卒業論文）

第29条 各在寮者が外来者を引見しようとする時は外来者との関係、用件、面会時間其の他を具して寮長の承認を得て寮長の指定した場所に於て面会しなければならない。

第30条 寮長は次の事項に該当する者を退寮させることができる。但し被保護者についてはその者を送致した市町村長の承認をうけなければならない。

- 1 建備品等を故意に破損し、又著しくは持出した者。
- 2 けん嘩、口論又は暴行をして他人に迷或を及した者。
- 3 破れん恥行為をした者
- 4 公安を害する者
- 5 その他本規程に違反した者。

第31条 被保護者は就業その他で収入をえたら、又その他の事項につき異動があった時は速やかに寮長に届出なければならない。

第32条 収入資力に応じて働き費用を負担する義務。

第33条 火災予防への協力。

第34条 保健衛生に留意すること。

このような規律ある生活への指導とは別の角度から寮生の共同生活への定着向上をめざした動きもあった。先の例の大阪・関目学園では、1951年12月に寮

生自治会を結成している。同志者大学の住谷申一はこの自治会結成をケースワーク・グループワーク等の「社会事業技術」とは対照的に、対象者自身が自分たちを真に解放する方法を示したものとして高く評価したレポートを「大阪社会福祉研究」に載せている¹⁸⁾。この自治会結成は施設経営上の経費の不明朗のうわさが立ったことから園長退職運動を契機として生れた。会員は設立当時で314名（寮生362名中）、従来の「室長会議」を解消させ、自治会の各委員会によって要求や意見を出す方向をとってスタートした。給食の改善、娯楽設備の要求、など学園側への要求の他、慶弔見舞金の設置など相互扶助的活動にものりだしている。施設側もかなりこれに応じ、園長都築秀夫は自治会を次のような3つの役割をもつものとして積極的に評価している。「第一は学園の民主的運営に関するものである。保護を与える立場にあるものは、保護を受ける立場にあるものに、権利の主張を抑圧するのが例である。そのような所から社会事業施設経営の不明朗さがやってくる。自治会は、保護をうけるものの、自主的な組織体として、正しい権利を正しく主張することにより、明朗な、民主的な学園の経営を要求しその実現を求める。第2は寮生の自主的精神獲得に関するものである。更生施設の寮生は、なによりも彼らが、その自主的、正義派的情熱を失っているという点において、特徴的であり、更生施設における寮生の更生とは、実は彼ら自身の自主的精神の獲得に外ならないとさえいいうる。……第3は、寮生に対して集団への信頼を与え、植えつける点にある。……自治会はそれが組織された集団として助け合い、信頼し合う力強い協同体として運営されることにより、寮生を孤立から集団え、疑うものから信頼するものえ、弱いものから強い者えと成長せしめる重要な役割を果す。以上三つの自治会のもつ役割は、そっくりそのまま、更生施設の目的でもある¹⁹⁾。」しかし、このような自治会活動も、それが施設内部の日常生活の範囲をこえる時は、その自主性の評価、容認は微妙な問題を含んでいた。たとえば、寮費値上げとか、職員解雇などの施設人事、収容者の退寮などの措置などに関する場合である。関目学園においても、これらについては自治会の要望を聞いた上で、園側への協力を要請するしかなかった。ここには、社会福祉施設利用者の「参加」をめぐる問題の困難さがいち早く示されてたといえよう。とはいえ、関目学園のこの

ような自治会結成の例は戦後の急激な民主化や労働運動の高揚の下でとはいえ、特筆すべきものであったことは確かであろう²⁰⁾。

救護施設については、1952年当時の全国28の救護施設の実態を社会福祉施設研究会が調査した資料がある²¹⁾。この28の施設は公立21、私立7で、半分は戦後新しく創設されたものである。職員数は218人、1施設当り平均7.8人。28施設のうち、河川の傍、工場地帯に建てられていて非安全なもの5、内部の空気が汚染され、湿潤地にあるもの5、喧騒地帯にあるもの3、交通が不便であるもの8、日照、通風度が悪いもの2、飲料水が不良なもの2、という環境状態であった。施設の備品を見ると、処遇、管理ともに必要な電話や戸棚などの保有率が低いなど全体としてバランスを失っており、その中でも管理用の備品が多く、レクリエーション用備品などはきわめて保有率が低かった。(表9) 職員の施設勤続年数では約4割が1年以下、社会事業研修を受けたものは218名中わずか10人にすぎない。

これに対して収容者は実人員1739、男女比で58.6%対41.4%、被保護者は実人員の96.4%を占めている。中心年令層は30～49歳の中年層で、次いで50～59歳層、19～29歳層となっており、いわゆる青壮年層である。(表10) この点では更生施設とあまり差がないのであるが、32.7%のものが身体障害者であり、病弱者の比率がやや高い。とはいえ健康な者も多く、ここでも施設区分はあい

表9 備品保有率と備品名

保 有 率	備 品 名
80 % 以上	事務机、同椅子、寝具、台所用品
60 % ～ 79 %	毛布
40 % ～ 59 %	自転車、消火器具、時計、ラジオ、リヤーカー
20 % ～ 39 %	金庫、拡声装置、医療器具、応接用机、謄写板、黒板、寝台、蚊帳、食卓、火鉢、食器戸棚、蓄音機、計量器
19 % 以下	衝立、電話器、ストーブ、応接椅子、書籍戸棚、衣服戸棚、担架、事務用品、アンブ、レコードプレーヤー、下駄箱、座机、写真機、家庭用品、傘立、火駄、会議用テーブル、キャビネット、理髪用具、帽子掛、タンス、水槽、モーター付ポンプ、ボイラー、提灯、鏡、冷蔵庫、病人輸送車、仏具、荷車、調理台、オルガン点字機、コタツ、合成調理機、農具、その他

資料：保護施設実態調査解析書（社会福祉研究会、1956年）

表10 規模別公私別年令別取扱人員

区 分 規 模 別	公 私 別	18才 未満		19才 29才		30才 49才		50才 59才		60才 69才		70才 79才		80才 以上		合 計		
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	計
30人以下	公	3	4	2	4	10	5	9	8	6	9	11	14	2	4	43	48	91
	私			2	4	7	9	6	4	8	3	5	5	1	3	29	28	57
31～50	公	4	2	37	21	68	57	82	45	30	17	12	13		5	233	160	393
	私																	
51～70	公			3	1	11	5	7	2							21	8	29
	私			9	9	23	11	21	15	24	16	7	7	1	1	85	59	144
71～100	公	2	1	7	3	13	7	24	4	29	18	21	33	2	3	98	69	167
	私																	
101～150	公	7	7	28	29	29	29	10	6		4				1	74	76	150
	私																	
合 計	公	9	7	49	29	102	74	122	59	65	44	44	60	4	12	395	285	680
	私	7	7	39	42	59	49	37	25	32	23	12	12	2	5	188	163	351
	計	16	14	88	71	161	123	159	84	97	67	56	72	6	17	583	448	1,031

資料：表9に同じ

表11 全国救護施設 食事に関する状況

	献立表作成		嗜好調査		1人1日当食費実支出額					
	有	無	有	無	～40円	41～45	46～50	51～55	56～60	61円～
公	17	4	12	9	3	7	4	4	3	—
私	6	1	2	5	1	2	1	—	1	2
計	23	5	14	14	4	9	5	4	4	2

資料：表9に同じ

まいである。

処遇状況については、まず食事について、献立表作成状況、給食栄養状況、嗜好調査の有無、1人1日当り実支出額を調査している。献立表を作成する施設23、実施しない施設5である。カロリー平均は2004カロリー、動物性蛋白では平均47.8g、食費1人1日当実支出額は40円以下から61円以上までバラッキがあるが41～50円あたりに半分が入っている。(表11) ちなみに、厚生省が

表12 全国救護施設 調査・指導に関する状況

	入 所 時				入 所 後						生 活 指 導				保 健 指 導		
	身上調査		個別指導		身上調査		個別指導		ケース台帳		有			無	有		無
	する	しない	する	しない	する	しない	する	しない	良	否	施設長	指導員	その他		医師	その他	
公	17	4	12	9	14	7	14	7	13	8	3	2	6	10	6	12	3
私	5	2	6	1	5	2	7	—	7	—	3	1	1	1		4	2
計	22	6	18	10	19	9	21	7	20	8	6	3	7	11	6	16	5

資料：表9に同じ

1951年に実施した生活実態調査の分析枠として採用した基準栄養摂取量は平均で2,100カロリー，蛋白質60g，基準金額は1日当りになおすと64円強となっている²²⁾。これと比べるとカロリーはともかくとして，蛋白質摂取はきわめて少ないといえよう。

入所時に身上調査を行う施設22，行わない施設6，同じく入所時に個別指導を行う施設は18，行わない施設は10である。(表12) 入所後も身上調査，個別指導とも行わない施設がそれぞれ9，7あり，調査を4回以上も行ったとする施設4などと比べて，収容者の把握，指導のあり方はきわめてバラッキが大きい。ケース台帳については良否という区分を行っているが良20に対して否8とある。このような身上調査，個別指導よりは，入所時，後とも各施設がよく実施していたのは「消毒」である。身体，被服と居室を中心に月一回位行われていたようである。これは，先の浮浪者収容施設時代とさしてかわらない特徴である。入浴回数は平均夏2.75回，冬1.82回。駆虫を実施しているところは22施設もあり，予防接種はやや減って17施設である。収容者に病人，身障者の比率が高いが，病室または静養室を持つ施設は11しかなく，全体の4割に満たない。施設内での生活指導は，全くこれを行っていない施設が11ある。(表12) この他，作業を課している施設は10あるとされている。新法の建前では，強制労働の実施は排除されているので，賦課しないと答えている施設も多い。作業を行う場合，作業種目としては，授産施設の通常の作業種目よりはもっと単純な袋はり，マッチ，農耕などがあげられている。収容者の自治会の結成については，わずか3施設が有りとしているのみである。なお，指導上，経営上必要な管理簿類の整備は全く不十分であり，保護台帳，収容者名簿などすら備えていない所も

3～4割あった。

以上の全国28施設の数字から推測して、当時の救護施設の状況は、居住、食事の現物による提供に終始し、それらの提供などを通じた処遇、指導というところまではいっていなかったといえよう。職員の経験も浅く、積極的に行っていたのは「消毒」だったといっても過言ではない。ここでも、新法による施設の分化、専門化が実態をともなっておらず、とくに保護施設におけるその矛盾が示されているといえるのではないだろうか。

註

- 1) たとえば、厚生省社会局の社会福祉施設国庫補助調などでは、それぞれの法にもとづいて、緊急援護施設、保護施設と呼んでおり、前者の範囲には、養老、育児、医療、助産、母子保護、宿泊、授産、託児、援護の各施設を含んでいる。東京都など自治体の施設区分はまた別のやり方があった。
- 2) 前記調査。1953年1月にガリ版刷で公表されている。1945年度以降52年度までの社会福祉施設の設備費に対する国庫補助予算交付状況を明らかにしたもの。
- 3) 東京都「養育院80年史」、150頁。
- 4) 同右、155頁。
- 5) 東京都社会福祉会館「東京都における戦後社会福祉事業の展開」（1965年）22～24頁。
- 6) 東京都政調会・東京都総務部「都の社会救済に関する調査報告書」（1947年）40～45頁。
- 7) 小山進次郎「生活保護法の解釈と運用」（改訂増補1975年）39頁。
- 8) 同右 468頁。
- 9) 前掲「養育院80年史」156頁。
- 10) 小山前掲書、474頁。
- 11) 小山前掲書、474～5頁。
- 12) 「社会事業施設経営基準要案」1945年。
- 13) 前掲「東京都における戦後社会福祉事業の展開」22～23頁。また、高野史郎「現代の貧困と社会保障」（1970年）によれば、戦後の大量の浮浪者群は、徘徊的浮浪者、保護施設収容者、バタヤ部落居住のバタヤ、ドヤ街居住の日雇単純労働者の4つの階層に分解していったといわれている。（109頁）
- 14) 財団法人大阪同胞援護会関目学園「流浪の旅から」（1950年）序文。
- 15) 同右、12頁。
- 16) 中山重夫「健康で文化的な最低生活の実験室」（大阪社会福祉研究第一巻2号、1952年）14～17頁。

- 17) 小畑博昭「浮浪者更生施設の現状とその対策」(日本社会事業大学研究科卒業論文)。
- 18) 住谷申一「収容者たちの自治はこうして生れた」(大阪社会福祉研究第1巻4号, 1952年)。
- 19) 都築秀夫「自治会を讃える」(大阪社会福祉研究第1巻4号, 1952年)。
- 20) 他の施設, たとえば医療保護施設や後にのべる救護施設などでも自治会結成の例はあった。自治体当局も, 意見具申のみちを開くといった建前で認めるところもあったようである。しかしその中でも関目学園の例は, 施設側も積極的にその役割を高く評価し, 寮生側もそれに答えて運動を多様な形で展開させていった点で, すぐれた一例であった。
- 21) 社会福祉研究会「保護施設実態調査解析書」1956年。
- 22) 厚生大臣官房総務部「生活実態の分析」1952年。