

## 社会福祉と「居住の不安定」

—東京における社会福祉の「一般化」の進展と「居住の不安定」—

岩田正美

### 1 社会福祉の「一般化」・「普遍化」と「居住の不安定」

現代の社会福祉の特徴をその「一般化」・「普遍化」傾向においてとらえよう、という点で、多くの社会福祉研究は一致しているように見える。すなわち、貧困者に限定した福祉から、国民一般の多様なニーズを基調とする福祉サービスへの転換がこの意味である。

この場合、「一般化」や「普遍化」という概念自体を曖昧にしたまま議論がすすんでいる、という批判がある。たとえば、「普遍主義」という言葉は、社会保険における均一拠出と均一給付のレベル、ニーズを問わないというレベル、ミーンズテストを伴わないというレベル、等で使われる可能性があるが、当然それぞれの意味は異なる。(文献32) また、ミーンズテスト以前の労働能力調査や価値ある貧民という「質的基準」からいえば、ミーンズテストですら、貨幣所得という近代社会の共通の「量的物差し」という「普遍的」方法をとったものである、といもいえよう。実際、戦後のわが国の生活保護法は、ミーンズテストをとるという意味での「選別主義」の制度であるが、それは同時に、労働能力調査や欠格条項を廃し、国民一般へ開かれるという意味で「一般化」された制度であるともいえなくはない。最近この生活保護法を「救貧福祉」としてひとくくりに呼ぶ傾向が強いが、それでは救護法や旧生活保護法などとの区別がつかなくなるというものである。

さらに、「選別」に対しての「普遍化」あるいは特殊に対しての「一般化」が、社会福祉の合理的発展方向であるということも、単純には言えないであろう。「普遍主義」としての社会保険と「選別主義」の公的扶助の組み合わせに社会保障の意味があったこと、社会保険における均一拠出・給付から所得比例

への転換、一般階層へ開いたサービスにおける費用徴収階層の設定、あるいは積極的差別の提案、などをどう考えるかという問題が指摘されている。

また、わが国においては、「一般化」や「普遍化」がニーズそのものの拡大変化＝サービス対象の拡大からストレートに説明され過ぎ、あくまで貧困対策としての政策手段の変更として議論されているイギリスなどにおける用語の使い方との意味が異なる、という批判もある。(文献33)

いずれにせよ、少なくとも社会福祉研究のレベルにおいては、この「一般化」「普遍化」概念の再検討、「選別」や「特殊」とそれらの現実におけるジグザグの関係、それらの原理を生み出す背景とその持つ意味は何かが、対象レベル、政策レベル、実践レベルのそれぞれでさらに深く追求されなければならないであろう。またこうした「一般化」「普遍化」の傾向が、実際には何をもたらしているか、という評価も今後は特になされなければならない。

さて、以上を前提として、本稿では、社会福祉の「一般化」・「普遍化」というフレームワークのなかで、「居住の不安定」という状態を伴う貧困が政策的にはどう扱われざるをえなかったか、という点に一つの焦点をあててみたい。特に、ここでは、所得に限定されないで国民一般に対象が広がる、という意味でのわが国における社会福祉の「一般化」の下での「居住の不安定」状態を伴う貧困への政策的対応を取り上げる。「居住の不安定」というのは、次節で詳しく述べるが、たとえば歴史的には「行路病人」「浮浪」「不定居的細民」「ルンペン」「移動労働者」「住所不定」などというさまざまな用語で呼ばれてきた、「慣習的な労働と住居をもてない」状態の貧困をさしている。貧困対策をたてる側は、貧困をこうした「居住不安定」のものと、一応の「居住安定」の上での貧困に早くから区分してきた。いわゆる「救貧福祉」時代の福祉は、この両者を区別しながらも、一応両者共に救済の対象にしてきたといえる。

ところで、社会福祉の「一般化」・「普遍化」は、それをあくまで貧困対策を中心とした政策手段レベルの方法原理の変化ととらえれば、当然この「一般化」されたサービスは、「居住不安定」な貧困状態をも射程にいれているはずである。また、わが国におけるように、貧困ではなく一般のニーズへの対応だととらえたとしても、その前提には、貧困問題への対応自体はすでにできてい

る、それによって貧困問題は基本的には解決したという評価があるといつてよいであろう。つまり、いずれにせよ社会福祉の「一般化」によって、かつての対象層が、「はずされる」ということはない、ということが、建て前である。

ところが、この「一般化」が、「一般化」なるがゆえに、貧困証明ではなく、単に住民としての社会への「帰属」のみを前提にすればするほど、この点は微妙なものとなる。国籍、住民登録、を条件とした拠出や給付、慣習的な住居や引き取り先あるいは保証先としての家族の存在など住民としての実質を前提にした在宅ケア、地域福祉などが「一般化」の傾向のなかで当たり前になっていけばいくほど、流動を余儀なくされる貧困層はその対象にのらなくなっていく。この点を、戦後いち早く予言したのは、自らも東京都の民生局長として戦後の社会福祉整備にかかわった磯村英一であった。磯村はいわゆる「ドヤ街」の研究を通して、「ドヤ街は、大都会のもっとも孤立した人間関係の集積の場である」とした上で、「と同時に社会福祉という組織からも離れている場所である」と規定する。「何故ならば、近代的社会福祉は、住居も、家族も、職業も明らかにすることが前提とされるからである」と看破し、「即ち文字通りその大多数は社会福祉の圏外におかれているものといつてよいであろう」と述べたのであった（文献1-p.2~3）。これは、貧困層のうちでも、いわゆる「鰥寡孤独廢疾」と称された人々のみを限定的に救済対象としていた戦前の福祉政策を、国民ベースに大転換させ、国民皆保険・皆年金という社会保障体制を準備した時期に述べられたものである。今日の社会福祉の「一般化」が、この戦後の社会福祉のいわゆる「近代化」によって貧困が「ほぼ解決された」と評価される、そのまさに到達点に展開されているものであるとすれば、磯村の述べた「近代的社会福祉の圏外の人々」はますます「圏外」へ固定され、社会福祉とは最も遠い存在に位置づけられざるをえないのであろうか。

以下では、特に「居住の不安定」な人々が集中する大都市東京を具体例として、戦後の「社会福祉の近代化」とその頂点としての「一般化」傾向の形成の中で、「居住の不安定」を伴う貧困状態へ社会福祉がどう対応してきたか、またその対応はどう変遷してきたかを検討してみたい。

## 2 「居住の不安定」な人々の存在とその意味

順序として、ここで使う「居住の不安定」という言葉の限定と、そうした状態にある人々の存在の意味を、まず明らかにしておきたい。「居住の不安定」とは、通常「ホームレス」や「浮浪」、「ルンペン」などと歴史的に使われてきた概念が一般的に規定してきたように、まず第一に、ある社会の中で一般に享受されているような「慣習的、規則的な居住」に欠けている状態を指している。たとえばわが国明治期の「警察犯処罰令」ではいわゆる「浮浪者」を「一定の住所又は生業なくして諸方を徘徊したるもの」と定義してきた。(文献37)

また、P・H・Rossiによれば、いわゆる「ホームレス」という概念も「conventional dwelling」への規則的・習慣的なアクセスのもてない状態という解釈が核になっているのが一般的だと述べている。(文献40)

第二に、この「慣習的、規則的な居住」に欠けた状態は、通常「規則的な労働」からの排除、あるいは場合によっては「家族」からの排除をも含むともいわれている。すなわち、「居住の不安定」とは単に安定して住む家がないというだけでなく、その内側に含まれる休息・家族・愛情・安全などと不可分に結びついた概念である「home」の喪失を含意していると理解されるし、またその前提としての収入をもたらす労働の不規則・不安定とも結びついているといわれている。したがって、それは貧困の極限の状態の一つであり、基礎的な物質や快適さの享受がきわめて不安定になっている状態一般の一つの表現である。「浮浪」「ルンペン」などの概念においては、特異な性癖、あるいは「遊牧民」のなごりなどロマンチックな解釈がしばしばされてきたが、「浮浪者」や「ホームレス」に関する実態調査は労働市場や社会政策のありかたとの強い関係を描き、経済不況や社会政策の変更によってたえず補充されていること、その望みの少ない貧困生活などを明らかにしてきている。

さらに第三に、こうした極限的な貧困状態を内包する「居住の不安定」は人々の社会への「帰属性」の喪失、社会からの「孤立」、いわば「根無し草」としての存在をも意味している。近年アメリカで盛んなホームレス研究においても

「disaffiliation」の指摘、家族だけでなく友人や地域社会との「network」の喪失が強調されているが、「居住の不安定」は単に貧困である、というだけでなく、「慣習的な居住の喪失」を介して社会の構成員であることの「存在証明」の欠損にまで至る可能性を強く含んでいるものとしてとらえられる。なお、この意味での社会からの分離は、その社会の構成員の貧困化の過程で生じるだけでなく、外国人労働者の流入のような形態でも生じ、また戦争や災害などによって社会そのものの一時的解体が起こる場合は集団的な形態で生じうることに注意しておきたい。

ところで、こうした定義をなす場合、次の2点が考慮されなければならないと思う。1点は、「慣習的な居住」に欠けた状態を具体的に定義をしようとする場合、どうしてもある「曖昧さ」がつきまとわざるを得ないという点である。たとえば、自分の家を持っていて、そこに住んでいるとか、また敷金、礼金などを支払って、一定期間定住しているアパート居住などは、明らかに「安定した居住」とみなされうるだろうし、逆に路上や公園で夜を過ごさざるをえないような状態は明確に「conventional dwelling」に欠けているといえるだろう。「浮浪」、「ルンペン」、「ホームレス」などの言葉が通常「路上を徘徊する」という状態にだけ引きつけて使われがちであるのは、それが最も明確だからである。しかし、それでは簡易宿泊所や安ホテル、仮小屋や工場や事務所の片隅、車の中、深夜喫茶や映画館に寝泊まりしている場合は「安定した居住」といえるのか。施設、病院、刑務所などはどう考えるのか。出稼ぎ労働者や外国人労働者の飯場や住み込み就職はどうか、離婚した娘が親元に一時同居している場合はどうか、等の問題がおきる。Rossiは「安定居住」と「文字どおりのホームレス」の中間にさまざまな程度の、さまざまな形態の不安定がありうると述べる。そしてそれはいわば貧困の深化とかかわるわけであり、食物が次第に貧しくなるのと同様に、居住も徐々に不安定になるのであろう。その意味では、「居住の不安定」とは「不安定」の程度を含んだ概念であり、広くも狭くも定義しうる。戦前の「浮浪者調査」を数多く手がけた草間八十雄は、野宿、「ルンペン」などに対して、木賃宿宿泊者（ドヤもの）、共同宿泊所宿泊者、拾い子部屋（部屋もの）を準不定居的細民と定義する分類もありうるが「ドヤ者と部

屋者と野宿者、これらが不定居的細民」(文献3 pp.706~7)と広義にみなしているし、Rossiは、これらのさまざまな中間形態が、「ホームレス」の母体であることを強調しながらも、実態調査の技術的制約から路上やバスの待合室、空き家、車、そしてシェルターなどの宿泊所に寝泊まりする「文字どおりのホームレス」を狭義に定義している。また、イギリスの「Homeless Act」(1977)の執行過程においても、具体的にどのような状態を「ホームレス」とみなすかは、それぞれの地方当局によって様々であるといわれている。(文献17) このように、具体的な定義には、ある曖昧さがつきまとうわけであるが、ここでは、いわゆる路上徘徊ばかりでなく、もともと生活の拠点ではなく一泊、一泊の宿泊を目的にたてられた簡易宿泊所や安ホテルへの不安定な宿泊、飯場や住居に適さない建物の一部への居住も含め、また病院や刑務所などから出る場合に、「帰る家がない」というような状態をも含めて、やや広く不安定をとらえておきたい。いずれも、身の回りの最低限の所持品しか持ち込めず、したがってそこに私的な自由な生活が展開され得ず、また居住権が発生しようのない状態であると考えられるからである。

第2点は、今度は本質的な意味にかかわるが、「居住の不安定」といっても、近代資本主義社会の人々の生活が基本的に自由な職業移動、地域移動に支えられているとすれば、それは少なくとも雇用労働者全体にあてはまるものではないかという問題がある。言い替えると、近代社会における「安定」とは逆に何か、あるいは「安定」が存在しているかという問題である。「居住の不安定」は結局「居住の安定」の否定語でしかないからである。

たとえば、封建社会においては、「居住の安定」とは身分や土地への緊縛を意味し、「居住の不安定」とは、文字どおり身分制度からの放逸、社会からの離脱を意味した、とあってよかろう。いわゆる無籍の宿無し＝「無宿もの」である。しかし、こうした無宿ものすら、特定地域へ集められ、居住が強制された経過がある。しかし、封建社会の崩壊過程は、社会そのものの解体によって、土地からも身分からも切り離されたのに、まだ「帰属すべき社会をもたない」膨大な「居住の不安定」な人々を作りだした。その都市への集中がいわゆる「都市下層社会」をとりあえず形成し、資本主義経済が必要とした、資本の要

求にあわせて流動して回る自由な労働者の給源となったことは周知のところであろう。この発端の下層社会においては、長屋であろうと木賃宿であろうと、まだ家族の結びつきも弱く、雑居が決して奇異でない状態であった、と中川清は述べている。「すなわち、家族であること自体が困難であるほどに貧しかった」（文献29-p.29）のであり、この場合下層社会はあげて「居住の不安定」状態にあった、といえよう。それは、無戸籍、無就学などの近代社会への帰属性の希薄さにもつながっていた。ところで、近代社会は、ここから自由な労働者を確保しはじめるわけであるが、しかし労働者はいつまでもこのような極限的な貧困としての「居住の不安定」状態におかれてはいなかった。すなわちこの下層社会から雇用労働によって家族を養い、労働者としての生活構造を相対的独自の形成していく層が、分化していくのである。その日その日の労働ではなく長期の雇用契約、小家族の形成と一定地域への定着を志向する労働者層が出現する。労働者は無一文のその日暮らしの労働者ではなく、住居を定め、そこに一定の耐久財を整備し、家計を成立させ、町会費や税金すら納め、小家族としての長期の見通しをもった、そして自由で私的な生活を組み立てようと志向するようになる。この場合、住居は、こうした私生活の砦であり、地域との交際の拠点となる。企業は中核的にはこうした生活を組み立て得る「信用ある」労働者を保証人や学歴などを目安に雇用し、また国家は戸籍、住民登録、義務教育制度、選挙制度、大衆課税などを通じて、これらの層を社会の構成員として把握し統合しようとしたのである。

もちろんこの場合の定着性、安定性は相対的なものである。労働者は家族を形成し、職場に帰属し、地域社会に帰属し、国家に帰属するが、身分と土地への人々の緊縛によって社会が成り立っていた時代に比べれば、それらの帰属は短期的であり変更可能な緩いものと考えられる。また、近代社会においては、身分制度のような一元的な社会への帰属ではなくて、職場、家族、地域などそれぞれ異なったチャンネルを介しての多様な帰属である。例えば図1に示すように、個人は多様なチャンネルを介して社会へ帰属し、統合されるが、あるチャンネルからの社会への接合に失敗しても、他のチャンネルから社会に接合することによって、「安定」した社会構成員となるということがありうる。たとえ

図1



《》はそれぞれの集団への帰属の契機

○は帰属から派生する具体的帰属証明

その他それぞれの集団に帰属することによってもたらされるさまざまな利益や社会関係を例示した



ば、単身で地域との関連性が薄くても職場への帰属が明確であれば、「安定」した個人として社会に帰属しうる。逆に失業して職場を失っても、家族や地域の支えと国家の社会保障によって、「定居的」に生きていくこともある範囲では可能であろう。いずれにせよ、こうした多様なチャネルを介した緩いものであるが、労働者はそれなりの生活構造を確立させ、社会の構成員としてそこに統合される。失業、転職、離婚、転居といった不安定要因を基本的には抱えながらも、とりあえず「定居」した住民として安定した生活を営むことになるのである。

このような基本的には不安定な労働者の「居住の安定」、社会構成員としての統合の対極に、ここでの「居住の不安定」がある。それはしたがって、貧困のある深化の過程で、このような労働者が歴史的に獲得してきた「居住の安定」=緩い社会への帰属すら失った人々が形成される、ということの意味している。つまり、すでに指摘してきたような労働や家族からの排除を含めて、「居住の不安定」は一般の労働者が確保してきた「安定した生活」の享受、そこに統合されている社会からの離脱、切り離しを含んでいるのではなかろうか。一般的な貧困から区別されて特に「居住の不安定」が問題になるのはここにその意味があると考えられるのである。

### 3 東京における「居住の不安定」と社会福祉の展開—前史

さて、以上のような限定で「居住の不安定」をとらえて、そのような貧困への社会福祉の対応を検討するわけであるが、まず本題としての戦後のいわゆる「社会福祉段階」におけるその検討に入る前に、前史として、戦前期における東京の慈善・社会事業が「居住の不安定」を伴った貧困にどう対応してきたかを、おおまかにあとづけておきたい。

戦前の東京におけるこの種の問題は、荒っぽく整理するとほぼ3つの時期の問題に代表してとらえうると考えられる。第一は、幕末から明治前期の封建体制の崩壊と身分諸階層の解体による「居住の不安定」の都市への滞留状況の発生であり、第二は、明治後期から大正にかけての、都市における産業の発展に

応じて農村からの労働力移動が本格化することによって生じた移動労働者の不安定就業と「居住の不安定」問題、第三は、昭和恐慌期の失業問題の深刻化といわゆる「ルンペン」の社会問題化の時期である。先に述べた意味での「安定」した労働者生活が東京に定着し始めるのは、第二の時期以降と中川清は指摘している（文献29）が、その意味で近代社会の「居住の不安定」が明確になるのは、第二期以降といってよいのかもしれない。

#### (1) 恤救規則と行路病人・行路死亡人取扱法

さて、こうした「居住の不安定」状態への明治政府の国家としての当初の対応は、「居住の不安定」化をもたらす土地や身分からの「切り離し」を取締り、「離れた人」は元の土地に返すという「脱籍者取締政策」と、近代国家としての戸籍を基礎におく救貧対策の両面から行われようとした。例えば慶応4年（1868）には、相次いで出された大政官布告等による脱国者、脱走者の取締とともに「鰥寡孤独廢疾ノモノヲ憫ムベキ事」などの救貧の規定が出された。さらに明治2年（1869）には「戸籍ヲ明ニシ無籍者ヲシテ入籍セシム」こと、明治4年（1871）には廃藩置県とともに戸籍法の制定によって脱籍者には人民としての保護が及ばないことが示された。すなわち、近代国家としての国民＝社会構成員の掌握と、それを基礎にした救貧が謳われたわけである。しかし、国家の救貧政策は、明治7年（1874）の恤救規則に示されているように「人民相互の情誼」に基づくものであり、あくまで家と地域での相互扶助を前提とし、そこから排除された「鰥寡孤独廢疾」の人々に限定されていた。この「鰥寡孤独廢疾」の人々は家族からも地域からも切り離された、その意味での「居住の不安定」性をそのうちに持つにもかかわらず、戸籍条件を付与していたという矛盾に注意しておきたい。この意味でも、またそのきわめて低い救済水準や国家の前に市町村における救済を義務づけていたことからいっても、この規則は救貧としての実効性はきわめて薄かったといわれている。むしろ実態的には、「居住の不安定」な人々を対象とした救急的な行路病人対策によって補完されねばならなかった。この行路病人対策は、明治4年（1871）の行路病人取扱規則、明治15年（1882）の行路死亡人取扱規則をへて明治32年（1899）の「行路

病人及行路死亡人取扱法」となって完成し、今日まで至っている。ここで「行路病人」とは、歩行に堪えない行路中の病人で救護するものの無い人々をいい、また「行路死亡人」とは行路中の死者で引き取り手の無い者をさしており、必ずしも貧困対策ではないわけであるが、実際上は「居住の不安定」な貧困状態の人々がその中心になったことはいうまでもない。また内務省令は「準行路病人」という行路病人に準じた扱いをすべき者も定め、行路病人の同伴者はもとより、「住所居所なく若は不明なる者にして取引者なく、警察官署に於て救護の必要ありと認め引き渡されたる者」を広くその対象としていた。(文献6)

すなわち、「居住の不安定」な人々は病気になった時だけ、警察の認定の下に「行路病人」として救済される途があったといえよう。さらに、この法律は、外国人の内地雑居の開始によって外国人の行路病人・死亡人をも組み入れたものであったことに注意しておきたい。なお取扱規定では費用は本人・扶養義務者に負担能力が無い場合は本籍地地方税より支弁することとなっていたが、32年の法では最終的には救助する所在地の府県の費用負担となって、実際上「居住の不安定」な人々の「本籍地や住所の確定」が困難であった経緯がうかがえる。ただし、東京など大都市部では府の費用負担が次第に大きくなっていったので、国庫支弁要求が高まり、大正4年(1915)原籍、または住所不明の行路病人・死亡人の救護費のみ国庫から補助することが決められた。

## (2) 養育院

このように、国家の対策は戸籍の明らかな社会構成員への救済を建て前としながらも、実際には「居住不安定」な人々の一部を「行路病人」として限定的に救済するものでしかなかった。しかし、むろん問題がそれで糊塗されるものではない以上、それぞれの地方における公民の救済が代わって対応するしかなかった。東京の場合それはまず、江戸期の「七分積金」に源流をもつ「養育院」を中心とする収容救済として展開されたことはよく知られている。すなわち、天明の大飢饉を契機として松平定信によって創設された備荒制度としての「七分積金」はそれが江戸町民の積金である経緯から「町会所」によって管理運営され、幕末から明治初期にかけてもその救済が続いていたが、明治5年(1872)

に東京宮繕所（東京会議所）に引き継がれた。この明治5年にはロシア皇太子の訪問が予定されており、近代国家としての体面上、その前日に市内の「乞食浮浪の徒を一掃するため一斉刈り込みを行い（管内のものは追って復籍せしめることとし、管外のもの放逐し）本郷加州邸内を仮収容所に二百四十人を収容し」（文献26②-p.31）、宮繕所経営の養育院がスタートした。翌年上野に移転し、仮施設を脱却してからは、養育院設置を各戸区長に通達し、また窮民への米銭の支給を非常時以外は廃止して、救貧は基本的に養育院収容によって行うこととなった。こののち経営主体の変遷があるが、戦前期の養育院の救済は基本的にその財産から生ずる利子の範囲を目途として進められた。養育院百年史年表稿によれば、「乞食」の強制収容、棄児、行路病人の収容、病者・障害者の収容などの他、類焼窮迫者などへの対応も行っているが、「隠売女の収容は断る」と記述されている（文献26②-p.43～47）。また無籍者に限って死亡者を東京医学校へ解剖のため譲り渡している。なお、宮繕所は養育院のような収容施設の他、労働能力をもった壮健者への工作場の設置、日雇会社の設置を具申し、さしあたり日雇会社を設立するが「乞食の労働者化を目指す会議所の意図と、従来の人入れ家業の幣を脱し得ない日雇会社との食い違いによって」（文献12-p.85）挫折し、これを養育院内に取り込み、力役場となした。このように、養育院は、ほぼあらゆる「居住の不安定」、「極貧」に対応するものとして、その収容範囲や機能を拡大したが、それに伴う経費拡大が経営を圧迫し、それがついには入所者の制限を招くことになるのである。

この入所者の制限は、経営主体の変化ともからみながら、何回かにわたって行われたが、① 労働能力のない「鰥寡孤独廢疾」の者のみに限定（明治14年）、② 東京に本籍を持つ者に限定、という二つの制限（明治19年）が中心になった。前者については、これによって「養育院の救貧院としての役割は14年をもって幕を閉じた」（文献12-p.87）と隅谷三喜男は指摘している。いずれにせよ、ここで養育院も、恤救規則のように、本籍は明らかだが身寄りの無い独り者の労働無能力者というきわめて限定した範囲に対象を絞り込むわけである。しかしこれとは別に、実は行路病人、棄児は、終局的には府費によって支弁される者、つまりは府からの実質的委託を受けた対象として別扱いで受け入れていた。

つまり、東京に本籍を有する「鰥寡孤独廃疾」の窮民＝養育院の基本財産の範囲で救済される者、と行路病人＝府費によって救済される者、の二本建てにされたのである。これを整理したのが明治23年（1890）東京市への移管直後に出された入院規則である。東京に本籍がある者という規定はその後「二年以来本市の居住者」という規定にかわり（明治33年）、さらに救護法の施行を受けて「一年以上居住者」（昭和8年）と対象範囲が緩和されていくが、それでも府費のついてくる行路病人以外が入院するのはむずかしかったようである。これにはもちろん恤救規則が国費の前に義務づけていた区町村の救済費の支弁が渋られがちだった点とも関連している。特に大正から昭和にかけて地方から求職者が上京してすぐに困窮するような状態がふえていくにつれ、二年、一年の居住証明すら困難な「居住の不安定」者が生まれて行くが、これらの人々を各区は行路病人にしたてて警察から養育院へと運んだといわれている。養育院在院者中行路病人が増えて行くのは、このような「方便」がさかんにつかわれたこととも関係していよう。（文献11-p.57）

### (3) 労働宿泊所（簡易宿泊所）

さて、養育院からも放逐された労働能力のある人々の「居住の不安定」は、明治末期ごろになると、地方からの求職者を加えて肥大化し、他方で「居住の安定」をつかみかけていた労働者層と明確な区別がつけられはじめる。このころから「細民」という官庁用語が生まれるが、この細民には「定居的」と「不定居的」細民の区別がつけられた上で把握されていた。それは住居の区別というよりは、「定居」して生活の本拠を確立しようとしていた細民層の出現がそれとの区別をつけることを要請してきたからであり、おそらく施政者にとってもこのような区別が必要になってきたことを示しているともいえよう。例えば東京市は「定居的細民」を「借家居住の細民でその生活の本拠が確定的で、おおむね家庭的生活を営むを常態とする」とし「不定居的細民」は「生活の本拠不確定で、家庭生活を営むものは少ない」として、「之等は或いは場末または木賃宿に或は船舶に口を糊すものにして、然らざれば浮浪の徒なり」（文献20）と木賃宿、船舶（水上生活）、浮浪の三種類の代表例をあげている。この「不

定居的細民」は大正9年調査では、木賃宿止宿者は1万人、浮浪者4000人、水上生活者15000人、合計1万5千人強と概算されている。このうち、木賃宿は人夫を中心とするいわゆる「自由労働者」、水上生活者は「俗にいう舳船頭の類」であって、とくに前者は独身が多く、借家にも入れず、家族も形成し得ないが、不規則な労働を介した社会への帰属だけはなんとかなしえている層とも解釈できよう。これに対して「浮浪者」はこの労働すらできない層として、区別され把握されたようである。現在においても、山谷のドヤ止宿者と新宿駅などの路上生活者との区別を「労働者性」においてつけることに山谷関係者などはひどくこだわる傾向があるが、それと類似した区別は、すでにこのころからあったようである。ともあれ、この中で最も多数を占めていた木賃宿そのものは、明治の初めのほうがむしろ数は多かったが、それは長屋と区別されえないような存在であったのに対して「明治末期以降その地域性と多様性を喪失し、『男子独身者の宿』とされるほどその性格が限定されてきた」（文献28-p.119）と中川清が指摘しているような「特殊」なものとしてこの頃には存在することになったわけである。

木賃宿については、すでに明治20年に警察令「宿屋営業取締規則」によって営業地指定の政策がだされている。これは防災上、衛生上の理由などを口実にはしているが、『身分地域制』とでもいうべき存在であり、明治政府のゾーニングの思想である」と都市計画の立場から述べられている（文献31-p.46）が、次第に市域がそのものが拡大し、市部、特に工場地区である本所・深川を中心に発達するようになった。また、営業地の指定をのがれて交通や労働に便利なところに立地するため、「安宿」の分類になっていたが、実質上同じ様な機能をはたしていた宿屋もあったといわれている。このような木賃宿に止宿する労働者層は、東京における工業の発達で地方からの求職者を誘引するにしたがって補充されて行くが、これらの人々への社会事業として現れたのが、職業紹介所と労働宿泊所であった。これには求職活動における「桂庵」「寄り子業者」など私的職業紹介の問題性が指摘され、公的な失業救済の必要性が叫ばれたことが背景にある。また職業紹介所と宿泊所がセットとしてとらえられていたのは、求職者の多くが「居住の不安定」状態にあったからである。かくして、

「養育院」から放逐された労働能力ある人々の一部は、とりあえずこの宿泊所政策の対象となった。

東京における労働宿泊所（簡易宿泊所）は、明治34（1901）年に浅草本願寺輪番長大草恵実が始めた本所若宮町無料宿泊所に始まるとされている。明治39年（1906）には、救世軍神田三崎町の無料宿泊所、43年（1910）救世軍浅草黒船町無料宿泊所、44年（1911）には浄土宗労働共済会の深川宿泊所などが設置され、まず民間事業として展開された。公的なものは、明治44年（1911）に浅草、芝、続いて大正元年（1912）神田、大正2年（1913）小石川のそれぞれに市営職業紹介所が設置された時に宿泊所が付設された。なお、市営職業紹介所および宿泊所は大正8年（1919）に東京市に社会局ができるまで養育院が管理事務を行ったことに注意しておきたい。市営宿泊所は基本的に単身者の「一夜に限り滞留を許さず」という一泊主義で、実費支払＝有料を原則とし、料金は木賃宿のほぼ半額程度であった。また、病気をもった者、泥酔者は断るようになっていた。これは、市営宿泊所が失業者ではなく職業は不安定ではあるが一応健康な「自由労働者」の臨時的な宿泊にだけ対応しようとしたためと考えられよう。したがって、少ないとはいえ賃金収入が前提とされていた。しかし、実際は収入のない場合もあり、これがために練炭製造などの授産事業を併設するところもあった。この場合、授産はあくまで宿泊所の実費有料主義と結びついていたのであって、救済の一部として労役があったわけではない。また、行路病人とも認められず、また木賃宿や公営の宿泊所でも宿泊を断られた病気の労働者を浅草市営職業紹介所において「病人宿」と称して宿泊、食物、診療を給付する試みが大正4年（1915）の冬期になされたことが記録されている（文献26-p.166）。これは前年養育院が本所緑町で試みた「病人宿」の続編で、凍死者を予防するものであったとされている。後に述べる戦後の山谷労働者への越冬施設に連なるものともいえようか。また、小石川紹介所には浮浪少年・少女を保護する児童保護所も付設され、児童相談所の前身となった。これらは当時の「居住の不安定」も決して健康な自由労働者と行路病人にだけ限定されなかったことを示唆していよう。

さて、このような労働宿泊所（簡易宿泊所）は関東大震災によっていったん

破滅したが、その復興事業の中に再建が位置づけられ、大正14年の富川町宿泊所を皮切りに、田中町、向島、江東橋、芝浦、龍泉寺、浜園、千田町、三好町、新宿の10カ所の有料宿泊所が昭和6年（1931）までに建設された。ちなみに、震災による「居住の不安定」の一時的急増に対しては、公私（社会事業団体及び個人）の建設したバラック111ヶ所と宮城外苑のテント収容所が東京市社会局と区役所の管理の下に対応したが、このバラック及びテントの取り壊しに際して、独身者については、宿泊所への収容が依頼されたという過程もあった。本格的な住宅供給による再建は、郊外への地域移動などを伴うため、日雇いなどの不安定労働者でしかも家族をもたないものには適さない、という判断があったようである。

ともあれ、このように宿泊所が再建されたが、すでに震災前の大正9年（1920）経済恐慌、大正7年（1918）米騒動をへて、昭和2年（1927）金融恐慌、昭和4年（1929）世界恐慌と続く経済不況によって失業者が増大するにつれ、有料宿泊所ではその救済ができなくなっていった。このため一方では様々な応急的失業対策事業が計画され、他方では市費、渋沢家寄付金、三井家義金に基づく内務省交付金によって無料宿泊所が多数建設されることになった。すなわち、市営では浅草一泊所、深川一泊所、芝一泊所、足立一泊所がこれである。また、千住の橋下に大伝馬船4隻をつけた救世軍の箱船屋、天照園バラック、上宮教会のテントなど民間事業が東京府救護委員会（東京府、東京市、警視庁、商業会議所）や東京府の委託をうけて行った屋外居住者の厳冬期の仮設宿泊所による臨時的救済も出現した。さらに市営では既設の龍泉寺宿泊所は单身婦人、母子専用の宿泊所に衣替えされ、また、民間でも婦人、母子、あるいは父子を含んだものもあった。これまで单身男子自由労働者を想定していた「居住の不安定」問題の実際の展開がもっと複雑であったことが示されたといえよう。昭和8年（1919）度の統計では市設14カ所（有料10カ所、無料4カ所）、民間団体44カ所（有料33カ所、無料11カ所）で7000名強を収容していた、とされている。なお、無料有料を問わず、食堂の設置（業者への委託・低額供給）、診療施設との連携、共済制度（一泊ごとに1銭の拠出）、預金救護（無料宿泊所、婦人宿泊所の要保護者への東京市からの救済金）などが考慮されるようになったことも、



求職のための宿泊事業から、より生活全般の救済的になっていかざるをえなかったことを示唆している。(文献19)

#### (4) 救護法と「ルンペン」問題の解決策

昭和に入ってから深刻な経済不況は、上に述べたような無料宿泊所、厳冬期仮設宿泊所の増大、宿泊から生活全般の救済への変化をうながしたが、むしろそのような宿泊所が「居住の不安定」な人々の全てに対応しきれたわけではない。むしろ多くは宿泊所にすら入れず、公園や軒先や路上に夜を過ごさざるをえない状態にあった。いわゆる「浮浪者問題」として、このような問題が官庁や慈善・社会事業家の関心を引いたのはすでに明治末期ごろからであり、大正9年(1920)のわが国初の国勢調査では「浮浪者」の調査が付帯され、特に東京では大正11年(1922)から多くの「浮浪者」調査が取り組まれた。しかし、昭和にはいつのいゆる「浮浪者」の増大は失業との深い関係を顕在化させ、怠惰ではなくて、失業からやむをえず「浮浪化」していくという見方も強まってか「ルンペン」という用語が盛んに使われた。いわゆる「失業者のルンペン化」というとらえかたである。上記の東京都調査によれば、屋外で夜を過ごす人々は大正11年(1922)には253名であったものが昭和5年(1930)には1799人になっている。労働宿泊所(簡易宿泊所)関係者を中心にこの「ルンペン」問題への解決策の模索が本格的になされるようになるのはこのころだといつてよい。

このような中で、昭和4年(1929)に成立し7年(1932)に施行された救護法は、恤救規則があいまいにしていた、公的救済の義務、救護費用の国庫、都道府県、町村の分担、救済の種類と方法などを明確なものとし、また救護の機関を居住地の機関とおいた上で、さらに居住地の明らかでないものは現住地の市町村が行うことも明記され、公的救貧としての体裁を整えたといわれている。しかし、当時最大の問題であった失業者などの労働能力者は排除され、あいかわらず高齢者、障害者、子どもなどの範囲に限定された。このため、「ルンペン問題」の解決を模索する人々にとっては救護法はほとんど意味をもたないものであった。この点について東京市の臼井清造は「現在濱園(宿泊所一著者)を

中心として幾百と群れるルンペンの中その救護に該当する者は暁の星よりも少ないのではあるまいか。況や宿泊所の居住を以って所謂『居住』とみとめられざるに於いておやである」(文献2 p.31)と述べている。上宮教会の高木武三郎も救護法の救済範囲の規定からおして「ルンペン」の15%しか救護法に救済されないと推定している。さらに高木は、「ルンペン」は新聞や演芸にも取り上げられ、今や「時代の寵児である」としたうえで、しかし失業対策はなく、救護法によっても救われない「ルンペン」を救済するのは民間社会事業の役割であるのに「諸子は余りにルンペン救済に冷淡ではないか。チーチーパッパばかりが社会事業の全部ではない」(文献14—pp.37~38)と叫んだのであった。

高木のいうように、失業対策もなく、救護からも見放された「ルンペン」の救済は、実際は市営、民営の無料宿泊所と警察に委ねられた。警察は警察犯処罰令に基づいて「ルンペン」の大集団化を防ぎ、「居住の安定」した一般住民からの苦情に対応し、また厳冬期の救済を目的としていわゆる「ルンペン狩り」を行っているが、これらの「かりこまれた」人々はほとんど無料宿泊所に引き渡されたという。したがって「ルンペンの集団と町民の迷惑と警察のルンペン狩、そのルンペンを引き受ける社会事業団体とは相互関係の下に同一過程を繰り返すのである」と本谷久二は述べている(文献35—p.85)。こうした中で、「ルンペン」の更生策としての移民や労働者更生事業などが一部の社会事業家などから提案され初め、それが一部では試行されるが、結局戦争によって全てが「解決」されていくことになった。戦争が失業者を減少させたからであり、戦時体制の労働力動員計画においては、「住居の不安定」な人々も社会構成員として吸収されるという皮肉な結果となったからである。

#### 4 戦後東京における社会福祉の転換と「居住の不安定」—昭和20年代

以上のように、戦前の慈善事業・社会事業の展開は、なによりも貧困への予防的社会施策、たとえば労働保護立法や失業保険などをほとんど欠いたまま、「救貧」対策、しかもわが国の場合は家族や地域との関係を無くした、いわゆる「鰥寡孤独廢疾」に限定されたそれに終始したといわれる。しかもその救済

は「戸籍」にこだわるという意味でさらに矛盾に満ちたものであった。その中で、「居住の不安定」を伴う貧困は、一方で「行路病人」として養育院への収容が対応し、他方で労働能力者へは一泊主義の「労働宿泊所」や冬期宿泊所が臨時的に対応した。「定居」的な都市勤労者層が形成・定着を深めるそのかたわらで、その鮮やかな対比として、「居住の不安定」を伴うような極貧だけが注目され、限定的ではあるがここに戦前東京の社会事業の一つの中心があったことは確かであろう。

それでは、戦後東京の社会福祉はこれにどう対応したのであるだろうか。戦後の社会福祉の展開は現段階から回想すれば、「救貧」からの脱皮、「一般住民」への福祉への転換過程であったといわれている。とりわけ東京はその転換に敏感であり、昭和39年の地方自治法の改正を契機とした「住民に身近な行政」の展開の先取りを初めとして、昭和60年代の「在宅福祉」へむけて社会福祉の「一般化」を着々と進めていったのであるが、その中で、大都市問題として現れやすい「居住の不安定」を伴う貧困はどのように対応されていったのであるだろうか。ここでは、ほぼ次の三つの時期に着目して、これを検討したいと思う。第一の時期は終戦直後の近代的な社会立法の整備過程と、これとは別に大量の「居住の不安定」への現実的な対処をせまられた昭和20年代、第二は社会保障の本格的な導入の下で、昭和35年の保護施設再建計画に代表される、近代的制度にあわせた対象の整合化をはかろうとした昭和30年代、第三は福祉事務所、施設の区移管を契機として「身近な福祉行政」が始められた昭和40年代である。この40年代に、東京における社会福祉の「居住の不安定」を伴う貧困への基本的な態度＝「行政になじまない特殊な対象」という姿勢が形成されたと筆者は考えている。そしてこの「居住の不安定」へのこの対応を基礎に、50,60年代には身近な市区町村での「在宅福祉計画」が所得制限を設けないという意味での「普遍主義」と結びつきつつ、「一般住民」を対象に展開されていったのである。

#### (1) 生活保護法における「一般性」と「居宅原則」

戦後における「近代的」社会保障・社会福祉の出発点は、昭和25年の新生活保護法の制定にある、といわれている。この生活保護法は、戦前の恤救規則、

救護法がその対象を「鰥寡孤独廃疾」の範囲に限定し、家族や地域での扶養を第一においたのに対して、① 国民一般を対象とし、② ただその生活困窮に応じて、例えば労働能力者でも現実に失業などで生活が困窮していれば、また③ 家族扶養は前提ではあるが、それが現実になれば保護の対象となる、という意味で「一般化」された公的扶助制度であった。すなわち、労働能力や家族扶養、本人の品格といった「選別基準」は取り去って、ただその経済的困窮度のみで対象を把握したのである。戦前の救済方法からみれば、明らかに「普遍的」な方法へ転換したものであり、後に整備される社会保障の他の方法原理と共同して国民の生活最低限を維持しようとするものであった。また、生活保護法は「居宅原則」「世帯単位原則」を採用し、普通に居宅で生活している世帯全体への、経済的に困窮したというそのニーズだけに対応する保障制度という性格も明らかにした。戦前の救貧対策が排除してきた「居住安定」的な貧困への本格的な対応が示されたといえよう。

それでは「居住の不安定」な貧困をこの制度ではどのように対象にしたか。周知のように、生活保護法では国籍と「居住地」が大前提であり、これが明らかなきにその居住地の都道府県知事、市町村長が実施責任を持つのが一般的である。これは生活保護の費用負担が国のほか当該自治体にも課せられていることと関連しているといわれている。この場合、「居住」とは、住所と同一ではなく、本人の事実上の「すまい」のある場所をさし、客観的な居住の事実があればよいとされている。これが不鮮明の時は、住民登録などの形式的証明があるか、あるいは帰住できる家族があるか、さらには勤務地があれば、そこを居住地としている。つまり先に述べたように、「居住」があるということは、家族、労働の場、地域への「帰属」を指しているもので、いずれかがあれば現実に住居が不鮮明でもよいということである。ただし、貧困にはこのような「居住地」が明らかでない場合＝「居住の不安定」があるということも、この制度には織り込まれている。すなわち、「居住地がないかあるいは明らかでない被保護者であって、その管理に属する福祉事業所の所管区域内に現在地を有するもの」および「急迫状況にあるもの」という補足である。

「現在地」とは「保護を必要とする状態の現に発生して所在している場所」

であり、「保護を開始する場合の瞬時的事象の場所」の意味であり、現在地に住居をかまえたり、入院、施設利用の保護を開始すれば、現住地もしくは入院先が「居住地」となる。したがってこの「現住地」を最大限利用すれば、「居住の不安定」な貧困もほぼこの制度に組み込まれうると考えられるが、この場合は、①「居住の安定」を準備する転宅費などが現実の住宅条件からみて十分である、②「現住地」の特定化が容易である、という条件が必要になる。特に②に関しては、退院先がないとかこれまでのアパートを立ち退かされるという場合はともかく、「浮浪」状態にあるときは、「現住地」の特定化すらむずかしいといわれている。また、実施機関の姿勢としても「保護は、居住地の保護を実施すべきであって、保護費の終局的責任のない現在地の保護の実施機関の行う保護は、ややもすれば眼前の事象に眩惑されてこれを誇大視して行われる傾向がある」（文献5 - p.309）ので、結局は「急迫状況にあるもの」に限定されざるを得ず、しかもこの「急迫状況」とは「青壮年の如が無一物になったからといっても直ちにこれに当らず、現実に身体、生命に危険がある場合のみがこれに該当する」とかなり限定的に解釈されている。つまり、それまで住居があることがはっきりしていたり、病院、施設などからの帰住先の問題であれば、生活保護法も転宅費の範囲で「居住の不安定」に対処しうるが、そこから放り出されて各地を点々とするような場合は、「急迫状態」になったときのみ対応するということになるだろう。後者は戦前の「行路病人」への対応と類似している。実際、生活保護法の成立によって「行路病人・行路死亡人取扱法」の対象者のうち要保護者については、「生活保護法の保護と全面的に競合するだけでなく、その目的も亦生活保護法の内在目的の中に完全に含まれている」、したがって行路病人・死亡人取扱法は「扶助について規定している部分に関する限り生活保護法にほぼ吸収されたとみることができよう」（文献5 - p.134）と解釈されている。

なお、国籍要件は昭和21年（1946）の旧法にはなかったものであるが、これが採用されたのは憲法25条との関係であるといわれている。（文献5 - p.96）その後、「準用」という解釈で外国人にも開かれたわけであるが、この場合は外国人登録書によって「居住」を確認することが前提となる。

このように、生活保護法は、一方で国籍、居住地を要件とする国民一般の生活困窮時の最低限保障として登場したが、他方で「居住の不安定」な生活困窮への対応はかならずしも全面的なものではなく、保護費の2割を負担する自治体の実施機関による「現在地」の特定化や「急迫状態」の解釈によってはそこから排除される可能性を少なからず残したものと見える。

## (2) 「浮浪者」「準浮浪者」「仮小屋生活者」などとその「かりこみ」

以上のような近代的救済制度としての生活保護法の成立、あるいは戦前にはなかった労働保護立法、失業保険制度などのあいつぐ発足にもかかわらず、昭和20年代の東京はこれらの近代制度が前提とするような「居住の安定」を欠いた状況がむしろ一般的であったことは皮肉といわねばならない。戦争によって家を焼かれ、家族も職業も失っただけでなく、そこに「帰属」すべき社会そのものが半ば崩壊していたからである。このような「居住の不安定」な貧困は、おおまかにいうとまず戦争直後の路上や地下道の「浮浪者」問題となってあらわれ、さらに20年代後半には河川敷やガード下など公有地を「不法占拠」した「仮小屋生活者」「バタヤ集落居住者」問題として展開された。いわゆる「浮浪者」「仮小屋生活者」として収容された人数のピークは昭和27（1952）年の約9000強であり、戦争の影響だけでなく、むしろ戦後のデフレ政策などで増大した失業者と結びつきながら20年代を通じて「居住の不安定」が拡大再生産されていたことに留意すべきである。また、これらの「居住の不安定」と一般のバラック生活、壕舎生活などの貧困との差は相対的なものでしかなく、ちょうど中川清が指摘したような、明治期の下層社会における「定居的細民」と「不定居的細民」の関係を想起させる。すなわち、敗戦によって一般の「居住の安定」自体が確保できない中での「居住の不安定」であったからである。ただし、昭和21（1946）年3月に中央社会事業協会社会事業研究所が行った災害浮浪者調査によれば、「浮浪者」は配偶者が無いか死亡したものが多く、家族も無く一人でいたため、「壕舎を作る機会を失った」のであらうと述べ、また帰農しようにも家が貧困で帰郷できないもの、所持金もなく、浮浪前も自分の家を持っていたものが少くないなどの「相対的」ではあるが「より不安定」な状況を指

摘している。(文献15)

なお、この調査や「かりこみ」時の聞き取りで「浮浪者」のなかに「正業」をもったものや労働能力のある青壮年層が多く存在していたことに注目し、行政当局はこれを「準浮浪者」というカテゴリーで識別しようとしている。むろん、「正業」といっても人夫や行商、靴磨きといったたぐいの不安定な就労であるが、これらについては、「社会事業対象者として救護すべきものではないかと思われる」(文献15-p.31~2)ので、一時収容所で分類したあと職業補導をなせばよいと指摘している。戦前からあった労働能力者と非能力者の区別がここでも登場しており、これが次の項で指摘する山谷簡易宿泊所街とこれらの人々との結びつきの端緒となるのである。

さてこのような大量の「居住の不安定」を前にして東京都がとった対策は、生活保護法、またその前身としての旧生活保護法、さらにそれに先立つ生活困窮者緊急生活援護要綱の適用の他、応急住宅建設、「浮浪者」や「仮小屋生活者」の施設収容、引き揚げ者を含めた宿泊事業、東京への流入者の制限などであった。中でも社会福祉の分野では、GHQの要請もあって、路上や地下道に夜を過ごす「浮浪者」「浮浪児」の「かりこみ」と称されたれた「強制収容」がむしろ戦後のスタートであったといえてよい。それは路上で餓死するような状態へのともかくも緊急の対応であったばかりでなく、衛生防疫上の観点、また当然社会不安の増大を防ぐというGHQなどの判断が強く働いたといわれている。昭和20年(1945)秋から始まった「かりこみ収容」は、民生局、警察、受け入れ施設関係者の連携の下に、DDTなどの防疫が施された後、トラックやジープで「浮浪者・児」を養育院その他の施設へ運びこみ「収容」した。この年9月から翌年3月までの養育院の「浮浪者」収容数は3603名、昭和21年(1946)度は11442名であったという。また昭和20年(1945)12月15,16日に行われた上野地下道一帯の「かりこみ」では2500名収容という「社会事業史上空前の事業」(文献22-p.43)となったと表現されている。

こうした当時の「かりこみ」がどのような法的根拠に基づいて行われたかは不明であるが、現在の「街頭相談」は道路交通法、軽犯罪法などが根拠とされている。また当時の「浮浪者調査」では犯罪者予防法、更生緊急保護法などの

法的根拠が示された資料もある。なお、この「かりこみ」の光景は当時東本願寺更生会で医療に従事していた東京大学医学部教授山本俊一によって次のように詳細に描かれている。「今晚「かりこみ」があるという指令が突然届くのはいつも夜になってからであった。・・・午後10時を過ぎた頃に、下谷区役所の前に、上野警察署の警官、都民生局の係員、東本願寺更生会、養育院など受け入れ施設の職員など、各種雑多な「かりこみ」要員が、それぞれ大型ジープに便乗して集結し、そこで細目の打ち合わせを行い、受け持ち部署と任務分担を決める。午後十一時三十分の上野駅発最終列車が発車すると、直ちに上野駅地下道にある各所のシャッターをすべて下ろし、退路を遮断した後、まず警官隊が入って、通路いっぱい横たわって寝ている浮浪者に対して、強制収容を施行する。・・・ここまでの作業が警察の担当であるが、それから後の措置は都・区側の受け持ちである。その作業は分業になっていて、頭髪からズボンの中までDDT粉末を散布するもの、予防接種を行うもの、浮浪者を各施設に割り当てるもの、護送用大型ジープまで誘導するものなどである。・・・すべてが終わると、私たち施設側要員は、割り当てられた浮浪者を、それぞれの施設へ護送することになる。・・・これらがすっかり終了するのは明け方近くである。」(文献38-p.137~8)

このような「かりこみ」は形を変えながらも30年代を通じて続くが、40年代の保護行政の区への移管後は一部の区での不定期な街頭相談へ変化していくのである。

なお「かりこみ」という対策の他、東京への流入制限が昭和21(1946)年の都会地流入抑制緊急措置令として出されている。またデフレ政策による不況が招いた農村からの流入を抑制し、「浮浪者」を農村へ送り返すものとして昭和26(1951)年には上野駅と丸の内都庁内の2カ所に生活援護相談所を設置し、旅費を出して帰郷の世話をしたり、炭坑などへの就職斡旋などを行ったといわれている。これは法外援護の形であるが、「本来国策を直接間接の原因として発生する浮浪者に、大都市のみが責任を負わねばならぬ理由はないという感情」もあった(文献23-p.4)。この年だけで1万2千件を扱ったと記録されている。(文献25-p.24) この他、住宅供給事業は最も本質的な対応であると考え



られるが、これが越冬用の応急住宅建設に終始し、なかなか十分には進まなかったのは、連合軍兵舎建設、炭坑など傾斜生産方式による重点産業の基盤整備のために資金と資材が集中されたからだと本間義人は指摘している。(文献36-p.158)

### (3) 収容施設・宿泊所・テント村

さて、「かりこみ」対策は当然上に述べたようにそれを受け入れる施設を前提として、その協力の下になされざるをえないが、敗戦によって施設自体も機能できないものが多かった。また施設といっても、一時収容の宿泊所的なものと施設との区別もそれほどはっきりしていない。さしあたりの「収容」先としては養育院など戦前の施設の他、軍事用施設、学校、区役所など公共施設、寺院などで焼け残っているところを収容所とし、さらに上野などにはテント村が設けられた。記録されているのは戦災者救援会深川寮、愛隣会目黒厚生寮、東本願寺更生会、厚生会館、忍岡更生寮収容所、荒川、淀橋の一時収容所、などであるが、この他、引き揚げ者寮もあり、後に引き揚げ者寮から宿泊所に変更された施設もある。しかし、「浮浪者」から「仮小屋生活者」への変化を伴いつつもなかなか減らない「かりこみ対象」を目の前にして、たえず施設の増大が要請された。「かりこみ」は「施設」設置といわばセットで計画されなければならなかったからである。このためGHQは旧軍用施設や物資配給を社会福祉施設に優先的に割り当てるという方針をうちだした。これを基礎に東京都は「浮浪者かりこみ」や昭和20年代後半から増えてくる「仮小屋」や「バタヤ集落」の撤去政策の前提として、旧軍用施設や公共施設などを利用した民間団体の浮浪者収容受託を奨励し、そこに「浮浪者」を割り振っていくことになるのである。

この場合、二つの点に注目しておかねばならない。一つは、当初GHQは公的責任を強くうちだし、民間施設の設置を抑制する方針を打ち出していた。すなわち昭和21(1946)年1月の「救済福祉に関する覚書」は、私設社会事業団体の創設・再興に公的補助金を交付してはならないという趣旨を含むものとして出された。これに対して厚生省は「これを全面的に活用することが最も緊急

である」として再三の折衝を重ねて、条件付きで民間施設への補助を可能にしたのである。しかし、実際問題として東京において終戦直後に機能しうる社会事業施設は都内の養育院ていどのものであり、例えば昭和初期に多数建設された民間団体の労働宿泊所はほとんど活動を行っていない、と昭和22年（1947）末の報告では述べられている。（文献21-p.44）そこで、東京都はいわゆる「公設民営」と称して、施設と用地は公共のものを用意した上で、民間団体に収容受託を奨励していった。その一つの形は、愛隣会目黒厚生寮や新栄会富士見寮などのような軍用施設の転換であるが、ここに戦前社会事業にかかわっていた人材をあてはめたり、またその軍の施設で働いていて、残務処理をしていた人に委託するような「努力」を行ったのである。さらに、昭和21年（1946）秋には山谷の木賃宿経営者組合にテントなどを無料で貸し付けて収容を依頼している。6メートル四方の約50のテントが張られ、「厚生館」と名付けられたといわれているが、この東京都民生局の収容依頼を契機として現在の山谷簡易宿泊所街が生まれるのである。こうした雑多の形を含む民間施設の展開は、なによりも目の前の「浮浪者」の「収容」におわれた戦後の福祉行政のスタートを象徴している。東京都がなぜ最初から公営でやらなかったかは疑問のこのところであるが、おそらく戦後処理としての臨時的な対応としてこの時期の「居住の不安定」問題の解決を考えていたからであろう。しかし、むろん民間社会福祉としての資産の裏付けもなく、ただ委託するためだけに作られたこれらの民間施設の経営自体も決して安定したものではなく、また暴力団や各種政治勢力の争いの場になることが少なくなかった。このあたりの事情は前記山本の著書に詳しいが、戦前救世軍で働き、戦後浜川寮長を勤めた丸山彦衛は次のように回想している。「終戦後東京都内には沢山の厚生施設ができたが、左翼や右翼や暴力団の団体のゆさぶりを受けて沢山の施設が荒らされ、引っかき回されて、民間団体では施設長が追われてしまったり、公立でも施設長がかわってしまったところが多かった。」（文献37-p.257）

二つ目は、先に「準浮浪者」というカテゴリーを作ったことは述べたが、早くから「浮浪者」中の労働能力をもつ単身者への対応を本来の救済対象とは区別しようとしていた。これは戦前の労働宿泊所と養育院の関係の再現であると

いってよかろう。実際養育院では戦前の「鰥寡孤独廃疾」状態の人々への処遇へ戻ることが主張され、青壮年層に対しては品川区にあった元公安局職員舎を利用して東京都立浜川寮が創設されることとなった。山谷への委託なども労働者としての「居住の不安定」への対処であって、労働能力者への区別があったと考えられよう。しかし、いわゆる「浮浪者収容施設」と「宿泊所」の区別はまだそれほど明確でなく、宿泊所も施設も内容は似たりよったりのものであったようである。たとえば戦前の公営宿泊所は厚生事業協会管理になっていた5施設が残っていたが、ほとんど長期滞在者であり、「宿泊事業本来の性格は失われている」状態であったという。東京都は昭和23年（1948）に保護寮条例、24年に宿（1949）泊所条例を出して、これらの整備に乗り出そうとしたが、その本格的な整理は30年代に持ち越されるのである。

#### (4) 生活保護法による施設分類と生活更生相談所の設置

以上のような雑多な施設・宿泊所が現実に展開されており、その経営も不安定なものであったが、先の昭和25年生活保護法においては、「居宅原則」を補足するものとして保護施設が位置づけられ、しかも旧法と異なってその種類と定義が明らかにされた。種類と定義を明らかにしたのは、もっぱら「専門性」の発揮に根拠があると説明されている。すなわち、「居宅」では保護の対象を典型的に限定しない建て前をとるが、これを補う施設はその設備や方法に「専門化」した相違があり、「取扱い対象」を定めることによって、その長所を生かせるからである。そこで、養老、救護、更生、医療保護、授産、宿所提供の6つの施設種類が提示されたが、この中で問題になったのは更生、救護、医療保護の三つの種類の性格づけであった。特に前二者は「ほぼこれらに該当する施設は現存するし、且つ、これらがいずれも被保護者の更生の上において他を以って代えることのできない役割を果たしていることは肯定できたのであるが現存するものの多くが必ずしも純粋な形態において存在しないため、他と区別される固有の機能が把握されがたい」状態で、議論を要したとされている。（文献5-p.474～5）つまり、実際の「浮浪者収容施設」に近いが、これとは区別されるものとして、更生は社会復帰可能なもの、救護は日常生活を平穩に送ら

せることを目的とするもの、という区別をつけて分類したのである。なお、宿泊所は生活保護からはずれ、社会事業法で2種社会福祉事業と位置づけられた。

こうした「専門性」を基盤とした分類は当然施設の目的や機能から収容対象を区切ることを要求するが、実際の「収容」は「収容対象」があって施設を作っていた、という矛盾があった。ある場所の「仮小屋」撤去のために、ある「施設」を作った、というのが実際の経過だからである。このため厚生省でも「経過措置として既存の保護施設を新法に定められた保護施設の種類別に整理する必要がある。既存の保護施設中には、例えば、養老施設であるか救護施設であるか、又は更生施設であるか宿所提供施設であるかが判然とせぬようなものが若干存在する。」(文献5 -p.477)と指摘し、利用者の入れ替えなど必要な措置をとらねばならないという通知をだしたのである。しかし、こうした措置はなかなか進まなかった。これが30年代初頭の保護施設再建整備という上からの強硬策につながっていくのである。また児童施設と異なって、保護施設最低基準が40年代までできなかった経過は、このような雑多な施設の存在にあったともいわれている。

特に昭和20年代半ばの東京は、まだまだ増える「浮浪者収容」「仮小屋」撤去のために「施設」が急増されねばならない時期であった。東京都の福祉行政においても「浮浪者保護事業」という用語が公式に使われており、その中を専門分化して処遇するという段階にはまだなかったといえよう。ようやく、昭和29(1954)年暮になって先述の生活援護相談所が生活更生相談所と改称され、専門分類の前提としての「資質鑑別」機能を取り入れ、都内全域を一元化した専門的な判定・措置機関が設置された。すなわち、「居住の不安定」者に関する措置権だけを都知事が留保した形で、作られたわけである。この3年前に福祉事務所が設置されたばかりであったから、こうした機関を別に設けることの妥当性が問題になったが、それまでの現実とは別に施設機能から対象を裁断しようとするれば、こうした「鑑別」→「判定」→「措置」→「収容」という一連の行為を一元的になしうる機関が不可避とされたのである。

## 5 社会福祉「一般化」への準備－昭和30年代

### (1) 国民皆保険・皆年金体制と「居住不安定者」の「資質鑑定」基準

昭和30年代は高度経済成長へむけて国民生活の安定が政策問題となり、ボーダーライン層などの問題や、経済成長が要請するより広域的な労働力の流動化という「不安定」要因を抱えながらも、一般の国民生活は「居住の安定」を確保し、戦前にはなかった豊富な消費財を利用した「高度な消費生活」を享受する方向性を明らかにしていった時期である。こうした国民生活一般の「安定」を支えるものとして、国民年金法、国民健康保険法がまがりなりにも成立し、国民皆保険・皆年金という社会保障体制がスタートをきった。これらの社会保障制度は職域か地域への「帰属」証明が前提であり、それが不安定な場合はその保障の枠組みからこぼれ落ちざるをえないものである。また、この年代によろやく成立する公営住宅法においても、当該地域への居住歴が問われ、保証人などを必要としたから、「居住の不安定」の予防機能はあるていど期待できても、その解決法にはならなかった。社会保障・住宅政策はその一般的フレームワークの中で、「居住の安定」を前提とした制度体系しか組めなかったともいえよう。

そうはいっても30年代の前半はまだ「仮小屋」撤去が続けられていた時期であり、「居住の不安定」が消滅したわけではなかった。しかし一般的な「居住の安定」の展開との対比の中で、「居住の不安定」な人々は「特殊な人々」であるという位置づけが次第に強くなり、したがってこの「特殊」を十分ふまえて、「近代的社会福祉」の方法＝ケースワークを用いた「処遇」が必要であるという声が高まっていった。先に述べた専門的判定・措置機関としての生活更生相談所の設置がこの契機となったことはいうまでもない。こうして、一般の人々に比べて「居住の不安定」な人々の「資質」の特徴とその「分類」が問題となり、その前提としての「鑑別」がこの問題への「近代化策」としてクローズアップされていくことになる。この点をよく示しているのが東京都が昭和31(1956)年に「浮浪者等の到着先である都内の更生施設と宿所提供施設」26施

設をとりあげ、この入所者3400強ケースについて行った調査「要保護層の解剖」である。

この調査では、「終戦直後の浮浪者は、全く受動的な立場で浮浪者になってしまった者が多い」つまり「終戦直後の浮浪者と現在の浮浪者とでは根本的に相違がある」という前提のもとに、いわば「本質的浮浪者」の「心情力」「心情質」に的を絞った調査を、少年鑑別所で採用しているテスト法を用いて実施した。この結果、調査対象は「一般人の場合に比しやや知的に劣る」が「この調査のみでは軽々しく速断」できないと述べながらも、総合判定では健康・準健康が4割、それ以外は問題ケースとされたのであった。(文献23) ここから、生活更生相談所では更生の「鑑別」基準として5つの基準を設けた。第1種は6カ月－1年で更生可能なもの、第2種は異常傾向が著しく1年以上の養護および補導を必要とするもの、第3種はきわめて自立困難ではあるが補導の可能性が残されているもの、第4種は軽度の身体障害者、第5種は長期にわたる病弱者、というものである。しかしこうした基準に基づいて分類收容していこうとする方向は、現実にはうまくいかなかったという。その原因としては、現実の雑多な施設の存在、生活保護法の枠などが指摘されているが、もっと根本的には、「居住の不安定」がその時々社会構造の中から多様な内容をもって生み出されるということと、ある基準での「分類」ということとの間に矛盾が存在していたからではなかろうか。しかし、この時点では「分類」こそがこの分野での社会福祉の「近代化」の方向であり、前提であったわけである。

## (2) 保護施設再建整備計画

以上のような東京都における「浮浪者処遇」の模索と同じ時期に、生活保護施設全体の見直し、再編が厚生省のレベルで問題になっていた。それはすでに述べたように、「かりこみ」によって現実に收容した人々へ対処していた保護施設の現状と、生活保護法による施設の位置づけに大きな隔たりがあったからである。このために厚生省がとった方法は「生活保護法の規定に現実をあわせる」というものであった。

生活保護施設に関しては、先に指摘したような戦後処理的な委託によってい

たため、その経営上の問題が20年代の半ばごろから問題になっており、厚生省ばかりでなく大蔵省、行政管理庁などからも、認可基準からみて不適格な施設の存在、保護費、事務費の不当流用などがくりかえし指摘されていた。このため、厚生省は昭和29（1954）年に「施設業務費基本通知」、「養老施設、救護施設及び更生施設における医療扶助等の適用について」を出していたが、30（1955）年5月に「収容保護施設運営要綱」といわれる「養老施設、救護施設、および更生施設の設備及び運営について」の事務次官通知を出し、また翌31年5月には「生活保護法による保護施設運営上の取扱いについて」を通知し、さらに昭和32年（1957）にはこの指導書ともいべき「保護施設取扱指針」を発行して、まず保護施設を近代福祉法としての生活保護法の理念に従って整備再建すること＝保護施設の近代化の必要を強調した。とりわけこれを監督指導する都道府県（5大都市）には準拠すべき方針を示し、これに従ってそれぞれの地域における保護施設の整備計画を樹立することを要請したのである。

さてこの場合問題は「どのように現実を法にあわせるか」にあるといえるが、特に「居住の不安定」な人々の扱いについて、更生施設の性格付けを中心にその苦労の後がみえる。例えば要綱では更生施設に関しては第1種更生施設と第2種更生施設に分類し、前者は疾病回復者または軽度の精神障害者（「浮浪者」は除く）、第2種は「浮浪者」を収容する施設とされた。第1種の病気回復者とは当時結核の回復者が念頭におかれたようである。しかし指針では、「これまでの沿革上とかく浮浪者の収容施設だけであるかの如く誤解される場合が多いのであるが、更生施設は即浮浪者収容施設だけでは決してないのである」と注釈がついて、更生施設＝「浮浪者施設」ではなく、まず更生可能な対象があって、そのあとで1種2種の分類であることが強調されている。（文献10）すなわち、更生可能でない場合はこの施設収容の対象にはならない、ということである。ここでは、「対象があって施設を作ってきた」戦後の経緯が「施設機能にあわせて対象を選定する」方向に転換されていることに注意を払っておきたい。さらに、昭和34（1959）年の社会局長通知「生活保護法による保護施設に関する事務の適正化について」では、保護施設種類の一層の明確化、利用者の取扱い区分を明確にして、必要な措置をとることを都道府県に要請している。

なお、この通知では「公設民営」という委託形態の廃止についてもふれており、完全公営ないしは完全民営への切り替えに必要な措置をとることも強調されている。

### (3) 東京におけるその実施

ところで、東京都においては、雑多な施設の中に「浮浪母子」を中心とする施設など特定の対象に特化した施設がすでに存在していたり、また先に指摘した実態調査に基づく基準なども使いながら更生施設のなかに父子寮を作るなどの独自の施設分類が進みつつあったが、結局以上の厚生省の指導の線で、東京都においても保護施設の再建整備計画がたてられることになった。この再建整備の方針は、「養老施設は定員3164名に対し4467名収容されており、しかもなお収容を必要とする者が2394名いる。これに反し更生施設は定員3047名に対し、5637名を収容しておるが、この被収容者の大半は自立更生した者であって、真に養護指導を要すると認められる者は400人に満たず、しかもこの400人のうちには養老施設又は養護施設に収容すべき者を含んでいる」という現状認識の下に、「未だ収容されていない更生施設対象者の処置を考慮しても、更生施設は本都としては、500名程度の収容能力をもてば足りる」として「この際一方においては自立更生した者も宿泊所、都営住宅等への転出を強力に推進する措置を講ずるとともに、収容能力の不足している養老、救護、または宿提施設への転換及びそれらの増設を図らんとする」（文献24）ものであった。すなわち、更生施設の縮小がこの整備の主眼であった。

具体的には① 都直営の浜川寮、生活更生相談所に付置されていた一時保護所以外の更生施設は原則として昭和34（1959）年7月1日に養老、救護、宿所提供施設、宿泊所に種類変更を行う。② 更生施設に現存する対象者は原則として移送せずそのまま種類変更後の宿所提供施設に収容しておく。③ 養老または救護施設に種類変更された施設に収容されている宿提または宿泊所対象者は35年6月末までに適当な施設または住宅に転出させる。という思い切った方法がとられた。要するに、民間団体が受託していた更生施設の対象者は全て宿提対象者に切り替えたわけである。この場合、厚生省方針の建て前から言えば、



一人一人について更生対象か否かの判定が必要だったはずであるが、そのようにはできなかったというのが当時の都の関係者の証言である。そもそも宿提対象者と更生対象者自体の分類基準が必ずしもはっきりしていなかっただけではなく、定数、職員や事務費の基準が異なるため、民間団体の利害がかかっていたからである。したがって「更生対象が混じっていることはわかっていたが、整理がつかないので全て宿提という大冒険」をしたわけである。また、建て前としては生活保護の居宅原則にたち戻り、更生などを必要とする対象にだけ施設対象を絞るということであったともいえるわけであるが、「居宅の不安定」状態が現にあるのだから、更生対象以外の人々を放り出すことはできず、結局宿提や宿泊所が対応せざるをえなかった。なお、ここで生活保護法の外におかれた宿泊所を含んだ再建整備になっていることに注意しておきたい。すなわち更生や宿提の保護施設としての機能を明確にするためにはその「アフターケア」としての宿泊所がセットで考えなければならなかったことになる。またこの整理では、更生対象は「単身」に限定され、父子などの家族は家族であるというだけで宿提にまわされることになった。更生とは個人にかかわる概念であるというのが指導した厚生省の解釈であったといわれている。またいわゆる「浮浪母子」は児童福祉法による母子寮へ転寮が奨励された。このように、再建整備は、更生施設の数をも縮小しただけでなく、その対象を絞りこんだという点に特徴がある。そして、そこから押し出された人々の受け皿として宿提および宿泊所が位置づけられた。言葉をかえれば、「浮浪者」のうち更生可能な単身者は更生施設であるが、それ以外は宿提ないしは宿泊所が対処するわけである。もっとも実際はこのような判定すらしないで、民間施設の対象者は全て宿提・宿泊所に押し出してしまったのであるが。

こうした再建整備をへた後も、30年代の浜川寮などでは「かりこみ」による収容が行われ、上記の保護施設ではない臨時の施設や民間のドヤなどに頼んで保護するなどの処置が行われていたという。法によって切りとられた現実の矛盾への対処といえようか。

なお、この再建整備では戦後処理的に委託行為だけで成立していた民間施設を資産基盤を明確にした社会福祉法人としての本来の姿にもどすため、建物整

備のための共同募金などの資金利用の便宜をもはかった。

## 6 地方自治の拡大と「地域福祉」のスタートー昭和40年代

### (1) 地方自治法の改正と「浮浪者対策」の区移管の顛末

保護施設再建整備の実施は、生活保護法の適正な実施、また民間施設を含んだ社会福祉の「近代化」にとっては不可欠な「戦後処理」であった。30年代の後半には老人福祉法、母子福祉法、児童扶養手当などの整備もあり、「貧困」という枠組みをはずした「国民」という一般的な枠組みによる社会福祉の模索が始まっていた。他方でこうした福祉分野も含め、高度経済成長による著しい行政の量的質的拡大があり、これを中央集権的に扱うのか、地方自治を確立していくのかという対立が生じていた。昭和39年（1964）の自治法改正は後者を基調として、懸案だった東京都と特別区の事務配分問題を見直し、「住民に身近な事業は区におろす」ことを明確にしたものであった。この改正によって、昭和40年（1965）4月から福祉事務所、生活更生相談所、各種施設は特別区に移管されることになった。ここに東京における「居住の不安定」を伴う貧困対策は全く新しい局面を迎えるのである。

すなわち、この「移管」によって、福祉の措置権が特別区の福祉事務所におろされ、それに従って「住居が明かでない」人々の保護の措置を都知事が留保する形となっていた生活更生相談所も所在区のものとなり、都営施設は区営となり、都の委託施設は区の委託施設となった。なお、女子の単身者の施設がこの時廃止され、売春防止法施設にまわされることになった点も重要である。もともと「居住の不安定」な貧困は地域への帰属性がもてないところにその特徴があり、広域移動を不可避とするわけだが、それを「身近な区におろした」ことによる混乱は最初から予想されていた。しかも施設は偏在していたから、「対象者の収容については各区共閉鎖的になり、又特定区のみのが負担増になるのでいきおい事業縮小の傾向が出てくる。収容定員の縮小、職員の削減、兼務、各区間の調整の不備等。施設収容等の困難から、各実施期間の間では対象者をトライ廻しする傾向等」（文献8-p.15）が生まれざるをえなかった。こ

のためすでに昭和40年（1965）8月には「共同処理」の提案がなされ、結局42（1967）年4月から生活更生相談室および一時保護所、各保護施設、宿泊所については特別区人事・厚生事務組合による「共同処理」業務に変えられていったのである。

この事務組合による「共同処理」は①あくまでも措置権は各区の福祉事務所におく、②生活更生相談室は各福祉事務所が措置したもの、あるいは措置を要するものの判断機関であり、施設選定機関である。③また一時保護所は緊急保護施設であるとともに、他の保護施設を選定する間の待機施設としての性格を併用することになった。施設は事務組合立、ないしはその委託施設となったわけである。都直営の時との違いは特別区以外はこの共同処理から除いていること、一時保護所は单身男子に限定したことである。なお、このような「居住の不安定」な人々の保護にかかる費用は区が実施しても都の単独負担とされた。

こうして、現在の東京都の「居住の不安定」への保護における「事務組合方式」ができあがる。それは都としての一元的なものでもなければ、各福祉事務所の一元的実施でもない、という奇妙な形態であった。昭和43年（1968）に厚生省は都市化に伴う大都市独自の生活保護問題の顕在化という視点に立ち、6大都市の調査を行っている。この報告書「6大都市における生活保護の現況と諸問題」の中で「浮浪者等」への保護実施の方策として、大阪などの集中管理方式、横浜・名古屋などの福祉事務所管理方式、東京の事務組合方式の3つのタイプを対比させ、とくに集中管理とそれ以外の方式でどちらに行政上の効果があるか見きわめる必要があると指摘されている（文献7）。行政上の効果を何によって判断するかにもよるが、少なくとも東京の方式は、「居住の不安定」へ「施設保護」中心の対策を立てるという意味からは、消極的で宙ぶらりんのものになったことだけは確かである。事務組合は権限のないことを嘆き、各福祉事務所は判定に廻さなければ施設保護ができないことに腹をたてるのである。

東京において「居住の不安定」を施設収容で対処しようという方策が実質上消極的な方向へ向かうこの昭和40年代初めに、厚生省はようやく保護施設最低基準を決定し、施行することになった。この最低基準においては、更生施設の

第2種は完全に否定され、「いわゆる浮浪者についても、更生施設対象者とみなされない者については、他の適当な施設に収容する等の措置を講ずること」（昭和41年7月厚生省令）となったのである。戦後処理としての「浮浪者収容」はここに終止符をうったといえようか。

## (2) 「ドヤ保護」と山谷における都の福祉対策

以上の経過の中で、昭和40年代の東京の保護施設は閑古鳥が鳴いていたといわれる。しかし、「居住の不安定」を伴った貧困がなくなったわけではなく、事務組合方式の煩雑さを避けて、各福祉事務所がトライ廻しにしたり、「ドヤ」と呼ばれる民間の簡易宿泊所で緊急保護をおこなったりしたことの結果でもあった。また、昭和39年（1964）の東京オリンピックの少し前頃から建設における労働者需要が高まる中で、「居住の不安定」な单身男子は簡易宿泊所に相当数吸収されていった。特に戦後処理として労働能力ある「かりこみ」対象者を吸収した山谷地域は、このころ220軒の簡易宿泊所が集中し、13000人と推定される日雇い労働者の「滞在」する大きな労働市場として「発展」ととげているのである。

ところで施設収容が消極的になっていく少し前の昭和38年（1963）に都の保護実施要項の改訂があり、それまで明記されていた「単身世帯の要保護者についてはなるべく住宅扶助の特別基準の対象者とせず、保護施設に収容するなどの手段を講ずること」という文言が削除された。つまり、それまでは居宅保護の原則を「居住の不安定」な人々に適用する場合避けて通れない都市の高額な住宅費を特別に扶助するシステムを单身者には適用してこなかった訳である。この削除は台東・荒川などの「ドヤ」での保護認定要求や青空でも住所だというような保護権の要求が背後にあったといわれている（文献8）が、結果的にみれば、40年代の施設収容への消極化と同調して、「居住の不安定」へも居宅保護原則を適用して行くという路線の一端とも考えられる。

しかし、この路線は徹底したものではなかった。第一に40年から「居住の不安定」な要保護者についても実施責任を委ねられた各区の福祉事務所は、「ドヤ」集中地区や繁華街をもつ特別な福祉事務所を除いては、こうした対象に対

しての保護適用の方法や担当について明確な体制をとったわけではなかった。昭和60年代に入って都議会で「住所不定者・浮浪者対策」についての質問に対して知事は昭和40年（1965）から特別区の対策となった、と答弁しているが、各区、各福祉事務所がこれを積極的に受とめていたとはとうてい考えられない。「かりこみ」にかわって「街頭相談」が三つの区で行われている他は、放置、タライ廻しが実状であるといえよう（文献8）。そもそも「住民に身近な総合窓口」としての福祉事務所にとって「居住の不安定」な人々は本来の「対象」として認識されがたいのであり、したがって、こうした対象への対処のノウハウやシステムが形成されないまま個々のワーカーの個別的な対応にゆだねられていったといえよう。要するに、「居住の不安定」に対する視点そのものが喪失していったのである。また第二には、「ドヤ」集中地区においては「ドヤ」保護自体はあるていど進むわけであるが、むろん日雇労働者であるからその日仕事がないといった程度では保護にはかかれぬことになる。また「ドヤ」への宿泊が長期であればそこを居宅として居宅保護ができるわけであるが、そうでなければ「現在地」保護となり、先に指摘したような疾病などの特別の状態がなければ保護されないことになる。各福祉事務所も、高齢者などではアパートの斡旋やドヤでの保護をしていくが、壮年層や「浮浪状態」の人々には疾病時の緊急保護としてしか対応できなかった。現在では、施設以外では入院による保護が最も多く、「ドヤ」は一時的な緊泊施設として使われているという。

こうした、特別区への移管による「居住の不安定」への保護対策の混乱＝施設収容の消極化、福祉事務所による「浮浪者」のタライ廻しなどのツケは、結局山谷などの特定地域への「居住の不安定」の囲い込みとその内部での「法外援護」を中心とする都の「特殊な」福祉対策となっていかにざるをえなかった。特に山谷地域においては、昭和35年（1960）から40年代にかけていわゆる「山谷暴動」とよばれる一連の事件の影響から、所在区が積極的なかかわりをもつことに後込みしはじめ、この地域を一般の区域とは異なったものとして「特殊視」しはじめた。これに対して東京都は民生局を窓口とし労働、衛生などをも交えた山谷対策室を昭和40年（1965）に設置し、またその福祉対策のセンターとして城北福祉センターを開設せざるをえなくなった。当初は、台東区の福祉

事務所がセンター内にワーカーを常駐させていたが、昭和44年（1969）にはそれも引き揚げ、センターの業務はこれらの福祉事務所への連絡と健康相談、緊急入院手続き、一泊単位の臨時宿泊やパン・衣類・履き物、交通費の支給など応急的な法外支援が中心となっていく。なお、50年以降になるが、「アブレ」の多い冬期対策として越年越冬期のみの施設が作られるようになった。これは山谷地域外におかれているが、山谷の中に置かれなかったのは、人を集中させる行為として警視庁が反対したためであったといわれている。また通年施設としなかったのは、外の地域から反対があるためである。このことにも示されているように、山谷にこれ以上「居住の不安定」を集中させたくないが、一般地域にももっていけない、という矛盾がある。いいかえれば、台東・荒川といった所在区をも含めて、「一般住民」を基礎とした基礎自治体の行政が確保できるのは、「行政にはなじまない人々」を山谷など特定地域に囲い込み、そこは都の「山谷対策室」というこれも「特殊な部局」にまかせるという体制をとりえたからではなかろうか。

こうして、40年代以降の東京の「居住の不安定」を伴う貧困は、①実施責任をもつがこれらの対象への明確な視点を欠いた特別区の福祉事務所、②事務組合方式による判定と施設機能から切りとった対象のみへの施設収容、③都が直接運営する城北福祉センターの応急的な法外援護、という3部門の混成的で不統一な対策に委ねられることになったのである。

## 7 おわりにー「住宅福祉」の時代へむけて

以上のように、戦後の東京における社会福祉は「居住の不安定」な貧困に対して、「かりこみ」収容からスタートしながら、「安定居住」を前提とした近代的福祉立法の整備にあわせて対象をふるい分けて収容していくという方向に転換し、さらに40年代以降の基礎自治体における福祉の展開の開始によって、そうした自治体の一般的な「行政にはなじまない」特殊な層として、一部施設収容の他、緊急保護、法外援護の対象として扱う傾向を明白にしていった。「居住の不安定」の問題を制度や行政の方から見て「特殊化」し、その対策の多く

を法外にもっていくことで、福祉の一般化が進行し得たともいえようか。また東京の場合は、施設収容と地域での緊急保護、法外援助のどちらを柱にするかは不鮮明で、したがってどちらとも明確な方針をもちえなかった。50年代以降、保護施設や宿泊所は、中国帰国者、サラ金被害者、土地価格の高騰などによる立ち退き強制などの新たな「居住の不安定」へ対処するものとして、施設の存在意義をあらためて明らかにしようとしている。また山谷地域などでは民間団体によるアルコール問題解決のプログラムなども試行されるようになった。これらの詳細な検討は別の機会を持ちたいが、40年代までの歴史が示しているものは、近代的福祉の成立、福祉の「一般化」が、戦前の「救貧福祉」がまがりなりにも向き合ってきた「居住の不安定」を伴う貧困をふるい落としてきたという事実である。それは制度が一般住民、一般国民のフレームワークで整備されればされるほど、また地域分権的な方向で実施されればされるほど、そうならざるを得ない矛盾ともいえよう。また、ここにはそうした近代福祉の専門的処遇が分類を要求し、それは結局分類からの対象の切りとりになっていくという矛盾をも含んでいた。批判されるものであったにせよ、終戦直後の「かりこみ」は、ともかくも対象者が先にあって、それをまるごと引き受ける施設を作っていたのであった。

しかし、「居住の不安定」を伴う貧困が戦後の一時期だけでなく、高度経済成長によって補充され、都市化によって補充され、内容を変えながらも、いわば構造的に生み出されるとすれば、たとえある時期にその数が相対的に少なくなろうとも、これを「一般」＝「居住の安定」にきちんと底上げしようとする政策が法外援助ではなく用意されなければならないであろう。それは現在の主要なテーマである「住宅福祉」「地域福祉」ということを考えればなおさらである。「在宅」にのらない状況、「地域」から住民とはみなされない人々の一定量の存在を前提とし、それら「特殊問題」を「一般」に引き上げるための積極的な福祉対策をあらかじめ含んだところに福祉の「一般化」としての「在宅福祉」「地域福祉」があるのではなかろうか。高齢者のアパート借り上げなどの「定住化対策」がおそまきながらいくつかの区市で言われるようになったが、それはここで述べた「浮浪者」などと呼ばれる人々をも含めた「居住の不安定」

への福祉の対応に連なるものでなければならない。

(以下文献の他、「ホームレス研究会」での関係者からのヒヤリングを参考にしている。紙幅の関係もあって、このヒヤリングの内容全体、また山谷関係とくに昭和50年代の経済不況下の山谷労働者への生活保護適用問題、さらに公営住宅対策との関連については十分展開できなかったが、他日を期したい。)

#### 文献

- 1 磯村英一：社会福祉の圏外の人々 生活と福祉第2号 1956
- 2 臼井清造：救護法とルンペン 社会福利第15巻10号 1933・10
- 3 草間八十雄：「近代下層民衆生活史」 明石書店 1987
- 4 桑田鴨水：ルンペン救済と警察 社会福利第16巻5号 1932・5
- 5 小山進次郎：生活保護法の解釈と運用（復刻版）全国社会福祉協議会 1975
- 6 厚生省50年史：中央法規 1988
- 7 厚生省社会局：6大都市における生活保護の現況と諸問題 1969
- 8 厚生業務改善協議会：厚生業務に関する意見書 1971
- 9 厚生部業務部：厚生福祉施設の現場からのレポート 1980
- 10 社会福祉施設研究会：保護施設取扱指針 1957
- 11 鈴木一平：窮民一行路病人一行路死亡人 社会福利第14巻8号 1930・8
- 12 隅谷三喜男：日本賃労働史論 東大学術叢書 1955
- 13 高木武三郎：昭和七年一浮浪群の展望 社会福利第16巻1号 1932・1
- 14 高木武三郎：救護法とルンペン 社会福利第15巻10号 1931・10
- 15 中央社会事業協会：東京都内に於ける戦災浮浪者援護に関する調査報告書 1946
- 16 鶴田 寛：保護施設の運営について 生活と福祉2号 1956
- 17 A・Thomas, P・Niner: Living in Temporary Accomodation -A Survey of Homeless People Her Majesty's Stationery office 1989
- 18 特別区人事・厚生事務組合：更生施設等共同処理状況 1968
- 19 東京市社会事業要覧 昭和10年, 12年
- 20 東京市：東京市内の細民に関する調査 1921
- 21 東京市政調査会：都の社会救済に関する調査報告書 1947
- 22 東京都民生局年報 昭和21年度



- 23 東京都民生局：要保護層の解剖 1957
- 24 東京都民生局：保護施設再建整備要綱 1960
- 25 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
- 26 東京都：① 東京都養育院百年史（1974）および② 百年史表稿（1969）
- 27 東京都城北福祉センター：山谷「現況と歴史」 1971
- 28 東京都労働局：山谷地区の労働事情 1969
- 29 中川清：日本の都市下層 勁草書房 1985
- 30 日本社会事業大学：日本の救貧制度 勁草書房 1960
- 31 日本住宅総合センター：戦前の住宅政策の変遷に関する調査（8.） 1985
- 32 平岡公一：普遍主義と選別主義 大山・武川編「社会政策と社会行政」所収 法律文化社 1991年
- 33 星野信也：福祉国家収斂説の妥当性に関する国際比較研究, 1991年
- 34 三上唯夫：生活保護施設の指導に当って 生活と福祉21号 1957
- 35 本谷久二：ルンペン狩 社会福利第17巻1号 1933・1
- 36 本間義人：内務省住宅政策の教訓 御茶の水書房 1988
- 37 丸山鶴吉：浮浪者の救済 慈善 第5編第2号 1913
- 38 山本俊一：浮浪者収容所記 中公新書 1982
- 39 丸山彦衛：石地に種まく者 1976
- 40 P,H,Rossi Down and Out in America, the University of Chicago Press, 1989