



戦後大阪市における「住所不定者」対策について

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 嵯峨, 嘉子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003375

戦後大阪市における 「住所不定者」対策について — 生活保護行政を中心に —

大阪府立大学大学院 嵯峨 嘉子

はじめに

1. 大阪市における「住所不定者」対策の現況
2. 大阪市全域を対象とした「住所不定者」対策期 — 戦争直後～1970年—
3. 「寄せ場」対策の一環としての「住所不定者」対策期 — 1970年～現在—
おわりに

はじめに

国連は、1987年を国際居住年（International Year of Shelter for the Homeless）とすることを決議した。その目的は、貧困層のために居住環境を整備することであったが、日本では「国際居住年」と訳され、残念ながら切迫感、現実感を欠いたまま受けとめられた感がある。しかし、近年の都市部におけるホームレスの急増、可視化にともなって、「路上死」の問題や「地域住民」とのトラブルなどが頻発し、また社会政策学会でも、1997、8年と連続して取り上げられるなど、研究面においても関心が高まりつつある。

「住所不定者」への対応は、生活保護法によって主に実施されてきた。戦後の「住所不定者」数の推移を見る限り、戦後一貫して、一定数の「住所不定者」が都市に存在してきたと思われる。生活保護制度の機能の形骸化が指摘されて久しいが、「極貧」ともいうべき「住所不定」の状態に、生活保護制度がどのように対処あるいは放置してきたのか、そしてなぜ解決しえなかったのかを検討することは、「住所不定者」対策のみならず、生活保護制度の今後のあり方においても重要課題であろう。

各自自治体における「住所不定者」対策は、厚生省レベルでの統一的な方針が

ないことを反映して、それぞれ独自の運用方法で実施されている。福祉行政を中心にした「住所不定者」対策の歴史的検討は、すでに岩田正美（対象地、東京都）、田巻松雄（対象地、名古屋市）によって行われている⁽¹⁾。しかし、大阪市に関する整理、分析は、研究史の中でも欠落しており、本稿では、各自治体間比較の前提作業として、大阪市における対策史を取り上げることとする。

大阪市の「住所不定者」対策は、後述のようにいわば「大阪方式」ともいえるべき特徴を持っている。本稿では、最初にこの「大阪方式」の現況を説明し、次いでその形成過程を考察する。時期区分は、保護対象の変化に注目し、失業した健康な「住所不定者」を含んだ市内全域の「住所不定者」対策から「病弱者」である「あいりん地区」⁽²⁾における「住所不定者」に対する保護へと変化した、1971年の大阪市立更生相談所（以下、市更相とする）設置の以前と以後によって、二分した⁽³⁾。なお、大阪市の、住所が明らかでない者を「住所不定者」と総称し、1960年代までは、施設収容を要する住所が明らかでない者を「浮浪者」、一方で医療を要する住所が明らかでない者を「行旅病人」と呼んでいる。本稿でも、当時の資料について論じる際にはそれに従っている。

1. 大阪市における「住所不定者」対策の現況

はじめに、現在の大阪市における「住所不定者」対策を概観したい。「住所不定者」対策の中心的機関である市更相は、1971年8月、「あいりん」で住居がないか、また明らかでない単身の要保護者」に対する施設入所や入院などの相談や生活保護の決定・実施を目的に設置された。1997年度の相談件数は17,434件、うち保護決定された2,917件の内訳は、施設送致1,536件、入院1,367件と両方で99.5%に達する⁽⁴⁾。1971年から現在までの相談受付状況を見ると（表1）、相談件数は年度によって変動があるものの、相談件数に占める保護決定の割合は、年々減少している⁽⁵⁾。また、更生相談所一時保護所（生活保護法更生施設）を付設しており（大阪市北区）、施設入所が決定した者は、即日入所し、約1ヶ月間の入所中に、面接、医学判定、心理判定を受け、適切な施設あるいは病院等に振り分けられる。市の生活保護施設は、1996年時点で、救護施設14ヶ所、措

置人員1,491人、更生施設5ヶ所、措置人員712人となっている（表2）。

あいりん地区以外の各区福祉事務所における住所不定者に対する取り扱いは、救急搬送を契機とする現在地保護（生活保護法第19条）が主となっており、一般に「行旅病人（緊急要保護患者）」と呼ばれている。行旅病人及び行旅死亡人数の推移（表3）を見ると、行旅病人数は、一貫して増加傾向を示しており、1996年では、17,900人となっている。区毎（表4）に見ると、西成区が約半数を占めている。退院後、路上に再び後戻りするケースも少なくなく、当然の結果として保護の繰り返しとなっている⁽⁶⁾。

その他、生活保護法以外の主な法外援護として、更生相談所生活相談室、生活ケアセンター、あいりん越年対策事業がある。

更生相談所生活相談室は、金銭の貸付（一回2千円程度）や住民登録等の生活相談にのっており、1996年度で9,394人が来所している⁽⁷⁾。生活ケアセンター（市補助事業）は、ショートステイ用の施設（入所期間約2週間）として、1990年8月に救護施設内に付設され、1996年度は、1,285人が利用している。総数46ベッドのうち10ベッドは、地域で活動するボランティアに提供されており、夜間巡回中や相談活動中に、ボランティアにより入所が必要と判断されたケースについては、市更相や福祉事務所を通さずに入所できるなど柔軟な活用がなされている⁽⁸⁾。あいりん越年対策事業は、12月29～31日に、市更相に臨時開設された越年対策相談所において臨時宿泊所への入所許可をされた者を、1月7日まで「南港臨時宿泊所」、「自彊館臨時宿泊所」の2ヶ所の臨時宿泊所において援護を行うものである。96年度の宿泊者数は、南港臨時宿泊所1,312人、自彊館臨時宿泊所1,074人であった⁽⁹⁾。

表1 大阪市立更生相談所相談受付状況

年度	相談件数 a	保護決定 b	b/a(%)
1971	6,074	2,120	34.9
1972	10,826	3,761	34.7
1973	12,184	4,042	33.2
1974	17,582	4,678	26.6
1975	14,731	3,532	24.0
1976	9,076	2,188	24.1
1977	8,862	2,115	23.9
1978	8,137	1,825	22.4
1979	7,619	2,093	27.5
1980	9,363	2,706	28.9
1981	13,902	3,369	24.2
1982	13,171	2,711	20.6
1983	11,045	2,497	22.6
1984	10,503	2,624	25.0
1985	11,617	2,736	23.6
1986	10,860	2,817	25.9
1987	10,162	2,548	25.1
1988	9,223	2,620	28.4
1989	9,479	2,666	28.1
1990	9,847	2,485	25.2
1991	10,799	2,388	22.1
1992	13,031	2,541	19.5
1993	13,247	2,410	18.2
1994	13,127	2,309	17.6
1995	10,599	1,876	17.7
1996	10,422	1,809	17.4
1997	17,434	2,917	16.7

資料) 大阪市立更生相談所『事業統計集』各年度版より作成。

表2 保護施設及び措置状況の推移

年度	救護施設		更生施設		宿所提供施設	
	施設数	措置人数	施設数	措置人数	施設数	措置人数
1960年	1	50	9	1,437	5	787
1965年	1	50	9	1,354	2	372
1970年	3	383	5	716	2	173
1975年	4	465	4	818	1	107
1980年	6	851	5	692	1	100
1985年	8	1,148	5	747	1	55
1990年	11	1,240	5	621	1	43
1995年	12	1,486	5	742	1	24
1996年	14	1,491	5	712	1	0

注) 1960、65年については、措置人員ではなく定員数を挙げている。

資料) 大阪市民生局『民生事業統計集』各年度版より作成。

表3 行旅病人及行旅死亡人取扱人数

年度	行旅病人	うち入院数	行旅死亡人
1956	-	-	207
1957	-	-	198
1958	-	-	219
1959	3,502	1,170	226
1960	-	-	198
1961	-(6,981)	-(1,471)	292
1962	-(8,883)	-(2,214)	193
1963	-(8,510)	-(2,191)	202
1964	-(8,802)	-(2,519)	203
1965	-(10,331)	-(3,255)	204
1966	-(9,644)	-(4,144)	218
1967	-(10,330)	-(4,302)	218
1968	4,085	2,909	231
1969	4,381	3,062	221
1970	4,726	3,171	199
1971	4,506	3,087	165
1972	4,844	2,549	192
1973	5,034	2,183	210
1974	4,150	1,606	236
1975	4,762	2,131	233
1976	4,732	2,023	184
1977	5,318	2,104	171
1978	5,435	2,495	139
1979	5,894	2,747	179
1980	6,090	2,916	169
1981	6,838	3,303	169
1982	7,850	3,567	176
1983	7,598	3,627	216
1984	8,679	4,183	206
1985	10,204	4,470	207
1986	11,031	5,192	204
1987	11,835	5,795	216
1988	11,509	5,764	198
1989	11,800	5,814	210
1990	12,523	5,669	252
1991	13,486	6,250	225
1992	14,674	6,289	248
1993	15,605	6,866	238
1994	15,448	7,459	201
1995	16,566	8,011	191
1996	17,900	8,661	155

注) カッコ内の数字は、厚生省『6大都市における生活保護の現況と諸問題』1969年、79頁より。

資料) 大阪市民生局『民生事業統計集』各年度版より作成。

表4 福祉事務所別行旅病人数の推移(過去5ヶ年)

	1992	1993	1994	1995	1996
西成区	7,028	7,537	7,103	7,854	8,536
浪速区	1,538	1,760	1,635	1,664	1,928
北区	948	920	1,077	989	1,289
中央区	895	935	985	971	1,103
天王寺区	834	815	764	811	804
大阪市	14,674	15,605	15,448	16,566	17,900

資料) 大阪市民生局『生活保護統計基礎資料』1998年版より作成。

2. 大阪市全域を対象とした「住所不定者」対策期 －戦争直後～1970年－

1945年、敗戦を迎えた日本は、空襲による戦禍のため家を失った人や引揚者、復員軍人であふれかえり、まさに「国民総窮乏化」の状態であった。

戦前からの救護法、母子保護法、医療保護法、軍事扶助法、戦時災害保護法などの諸制度が、敗戦後の混乱に伴って事実上機能しなくなったため、政府は、応急的援護として、1945年12月15日「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、翌1946年4月から実施することとなった。厚生省は、その間に法定化へ向けて準備を行い、1946年10月以降は生活保護法（旧法）によって対応しようとしていた。

大阪市では、1945年3月に始まった大空襲により多数の罹災者が発生したため、大阪駅と天王寺駅構内に戦時相談所を設置して相談活動を行っていた。敗戦後は、大阪駅相談所を市民相談所と改称し、復員者や引揚者、浮浪者等の相談にあっていた⁽¹⁰⁾。特に大阪駅及び天王寺駅周辺には、多数の浮浪者が集まり、寒さと飢えのために死亡するものが後を絶たなかった。大阪駅とその周辺における屍体処理件数を見ると、1945年8月から翌年8月の一年間で、1945年9月の100体を最高に、月平均57体となっている⁽¹¹⁾。

1946年12月、大阪駅高架下に一時保護所（のちの梅田厚生館）が設置され、浮浪者や行旅病人について収容保護が行われることとなった⁽¹²⁾。当時、梅田厚生館を中心に行われた1947年3月11日の一斉収容⁽¹³⁾の様子は次のように記されている。

「館員（梅田厚生館職員－引用者）一同トラックに乗って、曾根崎署へ、二階講堂にはすでに武装、私服あわせて百二十名の警官が集まり、西村少年防犯主任からの注意を聞いている。『今夜は殆どが制服なので、感づかれないように敏速に行動すること、又決して罪人扱いにしないように』。終わって、五十嵐館長が詳細に行動について打ち合わせを行う。これが済むと、同署、衛生係戸川巡查部長の一隊が先行して西出口を固め、西村主任の二隊は、東出口交通公社付近に乗り込む、三浦大阪駅警備派出所主任の率いる本隊は、中央入口から靴

音静かに構内に滑り込み、要所要所を固めた」⁽⁴⁴⁾

この日の収容者数は、一晩で569人、年齢別にみると、1～7歳が23人(4.0%)、8～14歳が44人(7.7%)、15～20歳が109人(19.1%)、21歳以上が393人(69.0%)、男性が約8割を占めている。浮浪原因別にみると、「家出」が314人、「戦災」が205人、「復員」が38人、「外地引揚」が12人と戦災関連の原因が過半数を占めているのが特徴的である⁽⁴⁵⁾。収容後は、まず散髪し、今までの着衣は全部脱がせて消毒し、浴室で垢を洗い落としのちDDTを散布し、清潔な衣服を着せて健康診断が行われたという。約一週間の入所後、子供、母子、家族同伴者、単身の婦人及び男子は、さらに健康者と病人とに分類され、それぞれ適切な施設、職場、病院へと送られた。なお、労働能力がある者の職場として、特筆すべきものが北海道炭鉱であろう。1947年時点で1,500名を超える人々が梅田厚生館から送致されている⁽⁴⁶⁾。このように梅田厚生館は、生活保護適用の要収容保護者全般を取扱う一時保護と鑑別分類の機関として機能していた。岩田によれば、東京の鑑別機関のモデルとなったのは、この梅田厚生館であったという⁽⁴⁷⁾。

また、これらの「住所不定者」の援護にかかる費用は、「当初は行旅病人の取扱を以て、昨年(1946年—引用者)3月以降は、生活困窮者緊急援護、10月以降は生活保護法によって支出」されていた⁽⁴⁸⁾。

戦前からの浮浪者無料宿泊施設としては、今宮保護所や弘済院などの施設があったが、今宮保護所は、1946年9月に衛生状態の悪化のため閉鎖させられていた。当時急増する浮浪者や住宅に困窮する貧困者を応急的に収容するため、大阪市としては急速に収容施設を設置する必要があった。1946年から47年にかけて設置された浮浪者収容施設および簡易宿泊所は、およそ次の4系列があり、当時、対象者の属性を考慮し多様な施設が用意されていたことが分かる⁽⁴⁹⁾。

(1) 健康な単身浮浪者を無料で収容し、一定期間を区切って生活指導・職業指導および職業あっせんによって自立更生させる施設(当時3ヶ所あり、18～60歳までの単身者を対象にし、入所期間は約3ヶ月であった)。

(2) 住宅に困窮する貧困者や要保護者家族に低額で住居を提供し、家賃の負担を軽減することによって早期に自立更生させる施設(家族厚生寮等、3ヶ所

梅田厚生館は、市内全域における「住所不定者」を対象とし、直接来館する者や他の機関を通じて送致されてくる人などに対して一時入所措置を行ってきたが、1956年5月、高架基礎工事のため北区小深町に移転となる。しかし、施設の狭小と老朽化もあり、1966年3月、大淀区（現在の北区）に再び移転することになった。それに伴い、梅田厚生館が廃止され、一時保護所を併設した「大阪市立中央更生相談所」が設置されることになる。対象者は、梅田厚生館同様、児童、婦人を含んだ「大阪市全域を福祉地区とする住居のない無宿者」であった。

一時保護所では、医学的判定を行い、A「特に医療を要しない健康保持者」、B「通院治療を要する病弱者」、C「入院治療を要する病弱者」、D「精神病院に入院させる精神異常者」に分類していた。A「特に医療を要しない健康保持者」の入所期間は、約2週間で、その間に心理学的判定、行動観察、面接、相談助言、更生指導、生活指導及び保護・更生のために必要な調査を行なった。また、女子については、特に入所期間を定めずに処遇方針が決定するまで収容した⁽²⁰⁾。

敗戦以降の浮浪原因の変化を見ると、大阪の更生施設「みなと寮」における「浮浪原因調べ」⁽²¹⁾では、1950年には「戦災関連」の原因を持つ者が、全体の34%を占めていたが、その後減少しはじめ、1953年には、ゼロ人と記録されている。しかし、それに代わるように「失業」を原因とする者が増加しており、梅田厚生館全体の収容件数を見ると（表5、6）、50年代前半にかけて逆に増加傾向を示している。

中央更生相談所における保護系統図（図2）に見るように、大阪市は、「失業」を原因とする健康な「浮浪者」の増加に対応するため、後述する厚生省の方針と相反する形で、「自彊館」や「豊崎寮」といった「健康である者」専用の「更生施設A」と「病弱者」を収容する「更生施設B」という分類を1971年まで継続している。「浮浪者」を敗戦後の一時的な混乱に伴った現象と捉える厚生省に対し、大阪市の行った失業者に対する施設収容は、現実の問題解決のため独自の施策を押し進めたという点において評価できるとと思われる。

ここで、その厚生省の方針の変化を見る。1950年、新生活保護法が制定され、保護施設が法文上に規定されることになるが⁽²²⁾、すでに「浮浪者収容施設」が

戦後大阪市における「住所不定者」対策について

表 5 無宿者収容件数(年度別推移 1945～55年)

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
男	392	5,716	6,731	3,497	2,745	3,252	2,824	3,129	3,997	7,298	4,392
女	128	2,041	2,516	1,482	1,084	1,026	787	604	875	994	594
計	520	7,757	9,247	4,979	3,829	4,278	3,611	3,733	4,872	8,292	4,986

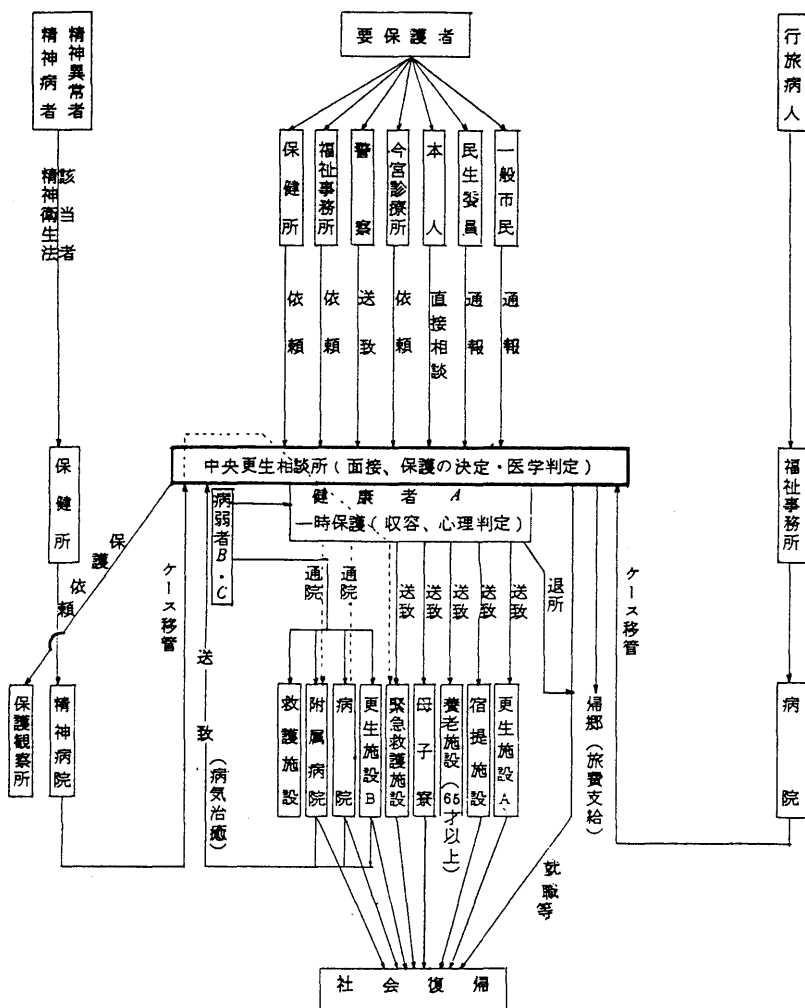
出所) 大阪市立更生相談所一時保護所『無宿労働者対策の現況と将来』1973年、38-39頁。

表 6 無宿者収容人数(年度別年齢別推移 1956～71年)

	18歳以下	19～30歳	31～40歳	41～50歳	51～60歳	61～70歳	71歳以上	合計
1956	251	1,590	1,376	903	666	138	38	4,962
1957	542	2,025	1,420	1,048	597	183	52	5,867
1958	749	2,766	1,779	904	796	369	112	7,475
1959	586	2,166	1,406	879	720	103	51	5,911
1960	182	1,410	2,220	1,237	267	113	—	5,429
1961	485	1,953	1,626	873	699	287	93	6,016
1962	274	2,083	1,834	944	600	242	54	6,031
1963	252	1,692	1,793	874	647	270	90	5,618
1964	371	1,394	1,744	871	600	266	90	5,336
1965	364	1,208	1,685	947	669	315	89	5,277
1966	322	1,008	1,503	888	649	320	75	4,765
1967	306	756	1,578	926	657	352	111	4,686
1968	234	604	1,362	945	620	335	63	4,163
1969	242	618	1,384	964	636	341	64	4,249
1970	218	502	1,530	1,128	605	490	128	4,601
1971	157	484	1,496	1,109	614	421	124	4,405

出所) 大阪市立更生相談所一時保護所『無宿労働者対策の現況と将来』1973年、38-39頁。

図2 1971年7月までの保護系統図



- (註) ① 各施設間の移動については中更相に送致後行われる。
 ② 更生施設Aは健康者、Bは病弱者を收容する。
 ③ 今宮診療所は済生会に属する。

出所) 大阪市立更生相談所一時保護所『無宿労働者対策の現況と将来』1973年、45頁。

存在していたため、1955年5月18日に出された「収容保護施設運営要綱」⁽²⁵⁾において、更生施設の種類を、第一種、第二種とに分類することにより既存の施設と法上の施設との整合性を図った。それによると「第一種更生施設は、身体上又は精神上の理由により、養護及び補導を必要とする者のうち、疾病回復者又は軽度の精神薄弱者（浮浪者を除く）を収容する更生施設をいうこと、第二種更生施設は、『浮浪者』を収容する更生施設をいうこと」⁽²⁶⁾とされている。第一種更生施設における「疾病回復者」とは、当時では結核、精神病回復者が念頭におかれており、医療扶助費削減に主眼を置きたいいわゆる生活保護第一次「適正化」政策⁽²⁵⁾の流れの中で、長期入院者の退院奨励と絡むものであったとの指摘がある⁽²⁶⁾。同様に結核療養所からの押しだしを目的として、1956年、3,082万円の予算を計上した「救護施設緊急整備補助金」がおかれ、いわゆる「緊急救護施設」が東京都、大阪市、名古屋市の3ヶ所に設置されている⁽²⁷⁾。例えば、大阪市では、1958年、弘済院内に精神病院退院者を対象として「旧来の救護施設が、身体上の欠陥をもつものと精神上の欠陥をもつ被保護者とを雑然と混合収容する欠点を除くために、精神上の欠陥のみを収容保護すること」を目的に設立されている⁽²⁸⁾。岩田は、これらの「第一種更生施設」「緊急救護施設」の導入は、「第一次適正化」の路線上に位置づけられるものとし、保護施設の入所者をより「労働能力のない」人々に対応するものに傾斜させることになったと指摘している⁽²⁹⁾。

以降、徐々に、「浮浪者施設」を見直す動きが見られ始める。1956年の厚生省社会局施設課長通知「生活保護法による保護施設運営上の取扱について」⁽³⁰⁾では、「浮浪者を扱う施設は、すべて第二種更生施設と解してよいか」という「問い」に対し、『収容保護施設運営要綱』（昭和30年5月18日付）では、更生施設は法第38条の規定にあきらかなように『身体上または精神上の理由により養護及び補導を必要とする要保護者を収容して生活扶助を行うことを目的とする施設』であるから、浮浪者がすべて第二種更生施設の対象者であるとはいえない。すなわち、浮浪者中には養老施設及び救護施設の対象となる者もあり、更には住居を与えればそれで足りる宿所提供施設の対象者もいるのである。従って、従来一部にいわれた『浮浪者は更生施設へ』といった考え方は、これを改める

必要がある」⁽³¹⁾と回答している。また、1957年に「収容保護施設運営要綱」の取扱指針が定められるが、そのなかでも「社会経済等諸情勢の漸く落ち着いた今日では、もはやこのような施設についてはその在り方について抜本的な再検討とそれによる対策については必要な改善措置が強く望まれる所以である」とされている⁽³²⁾。

1966年12月15日、保護施設に関する「最低基準」⁽³³⁾が定められ、「更生施設については、従来、第一種更生施設及び第二種更生施設の二種類に区分し、それぞれに応じた基準が設定されていたが、社会情勢の変化により現在においてはこのような区分をする必要がなくなったので、この区分を廃止した。したがって、更生施設については、身体上又は精神上の理由により養護及び補導を必要とする要保護者を収容する施設として運用されるものであるから、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」とされ、これによって、戦後「浮浪者」対策として一定の役割を果たしてきた「浮浪者収容施設」が消滅することになった。

では、「住所不定者」の問題は、当時の大阪市生活保護行政の中で、どのように認識されていたのであろうか。1966年に出された『大阪市における生活保護の現況と推移』では、住所不定者の保護率の高さが、医療扶助率、同和地区及び外国人の保護率の問題と並んで、取り上げられている⁽³⁴⁾。

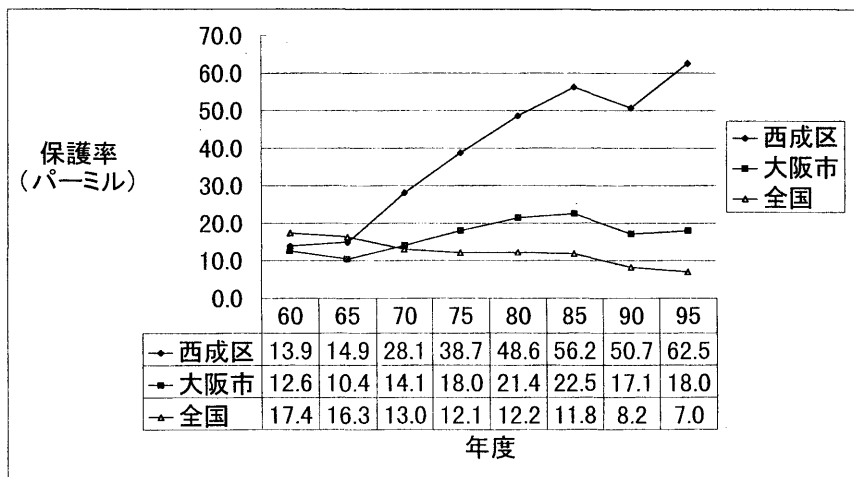
1965年度月平均の被保護者数をみると、17,779世帯、32,744人であるが、そのうち浮浪者が3,938世帯、4,144人、行旅病人が862世帯、862人であり、両者併せて住所不定者が世帯数の26.9%、人員の15.3%、また保護開始世帯数の約60%を占めている⁽³⁵⁾。「浮浪者」の大半は、「直前までいわゆる西成のドヤ街に宿泊し、『アンコ』と呼ばれる日雇労働者として就労しており、不況や長雨など社会的及び自然条件による『仕事のアブレ』や傷害、疾病等を契機として、相談所を訪れ、被保護者となった者」⁽³⁶⁾であると見なされている。今後の対策としては、第一に対象者に応じた「専門収容施設の拡充」、第二に、予防策として、スラム対策としてのケース・ワーカーの増員や福祉事務所の実施体制の強化が挙げられている⁽³⁷⁾。同時に、「就労の安定化のための労働政策、失業や疾病に備えての社会保険対策、その他住宅対策や保健医療対策等の拡充、強化」が指摘

されているが、生活保護の領域に関しては、従来の施設収容方式を見直すというよりは、むしろ拡充する方向を採っている。

また、西成区の保護率の推移を見ると、全国的に保護率が低下している1965年から70年にかけて、ほぼ2倍に上昇し、大阪市全体ではそれを反映してか、3.7ポイント上昇している（図3）。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年）は、保護率が増加傾向を示しているスラム街地区やドヤ街地区、同和地区などを「特定地区」として把握し、特に注意を要する都市として、神戸、大阪、京都の西日本3都市を挙げている。この厚生省資料を検討した岩田によれば、「特定地区」に対する施策として模索されたのは、「この時期拡大された『一般住民』の自立を支える福祉施策の系列ではなく、生活保護の系列の中での『特定地区』行政、『浮浪者』行政のあり方」であったという⁽³⁸⁾。大阪市においても、先述の民生局資料にあるように、「住所不定者」の問題が西成のような「特定地区」の問題として把握されている。このような認識は、1971年の市更相の「あいりん地区」への移転にも少なからず影響を与えていると思われる。

なお、「あいりん地区」以外の福祉事務所における「住所不定者」対策は、1969年までは、「行旅病人及行旅死亡人取扱法」⁽³⁹⁾（以下、行旅法とする）によって、1969年以降は生活保護法によって取り扱われたと解されている⁽⁴⁰⁾。これは、1969年1月8日に出された民生局長通知「行旅病人（緊急要保護患者）の取扱要領について」（民第2809号）の冒頭において、「従来、行旅法に基づき取り扱われてきた病人・負傷者等の医療については、今後、別紙取扱要領により、直接福祉事務所において、生活保護法に基づく現所在地保護の適用を行うこととした」と記述されているためであるが、しかし実際には、「法（行旅法—引用者）上の措置費がないため、生活保護による医療扶助に肩代りされている現状では、法律は死文化同様」⁽⁴¹⁾だったという。確かに、1969年以前の民生費予算をみると、行旅死亡人取扱事務費は計上されているのに対し、行旅病人に関する費目は挙がっていない⁽⁴²⁾。従って、正確に言えば、1969年までは行旅法は名目的なものであり、実態上は、生活保護法によって運用されていたといえる。よって、この通知の意味は、法制度と実態とを一致させたものと解すべきであろう。

図3 西成区・大阪市・全国における保護率の推移



資料) 大阪市民生局『民生事業統計集』各年版より作成。

3. 「寄せ場」対策の一環としての「住所不定者」対策期 -1970年～現在-

1971年の市更相の設立によって、現在の行政システムが完成をみることになるが、その始まりは、1961年の「釜ヶ崎第一次暴動」に求めることができよう。

1960年7月、主に西成区社会福祉協議会が中心となり、西成愛隣会が結成された⁽⁴³⁾。翌年1961年8月1日、釜ヶ崎において、タクシーにはねられた一人の老人に対する警察官の取り扱いをめぐって、交番への投石等が始まり、「釜ヶ崎第一次暴動」が発生した⁽⁴⁴⁾。

これを契機として、1962年8月、総合福祉対策の拠点として愛隣会館が開設された。当初は、1階が各種相談コーナー⁽⁴⁵⁾、保健所分室、あいりん銀行、小口生活資金貸付、2階ベビーセンター、3階生活相談室⁽⁴⁶⁾、娯楽室、社会学研究室、4、5階あいりん小・中学校となっていた⁽⁴⁷⁾。同年12月には、環境改善事業として、愛隣地区内に居住する家族を有する低所得者を対象にした愛隣寮が開設される。同施設は、「宿所を提供し、就労意欲と規律ある生活を通じて自

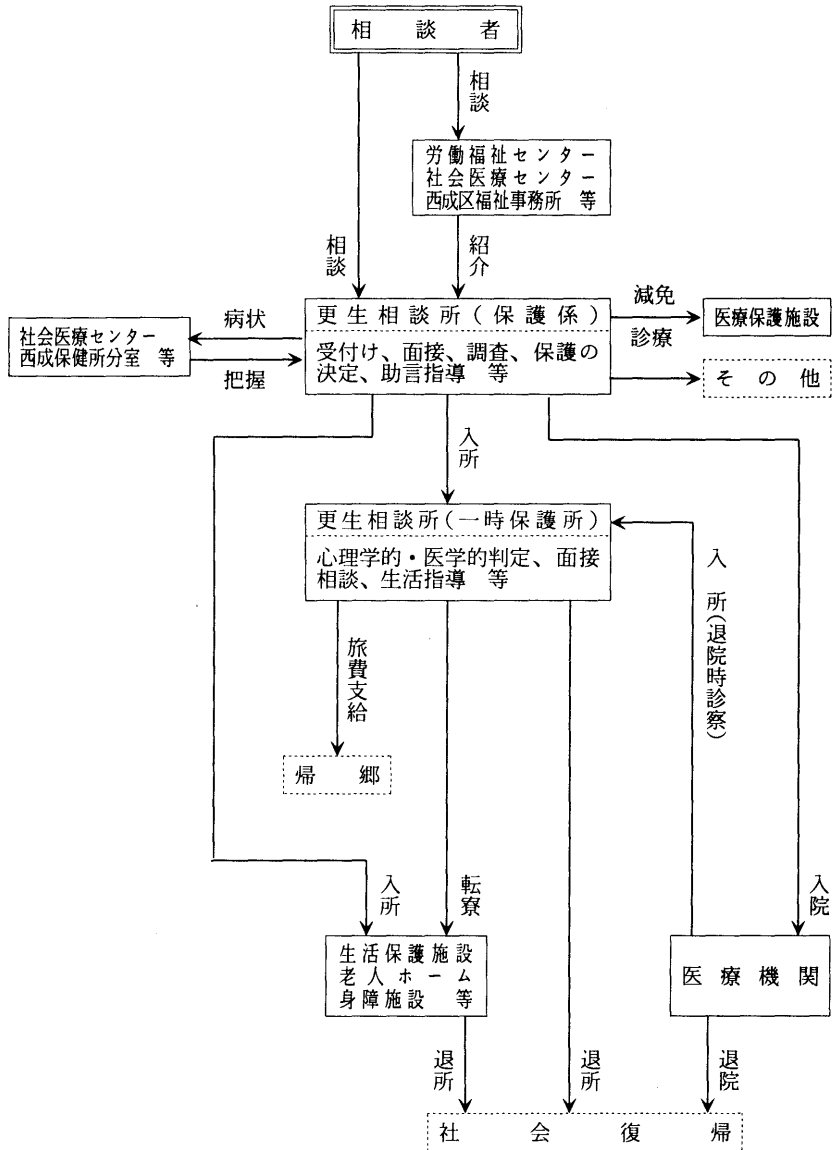
立更生させ、生活の向上を図ること」を目的としており、家族構成は2～5人、入所期間は1年6ヶ月、家賃が月800～1,200円（1966年当時）となっている⁽⁴⁸⁾。1966年度の退居先をみると、147世帯のうち、「市営住宅申込斡旋退居」78世帯、「府営住宅申込斡旋退居」26世帯、「自力で更生退居」15世帯、「住込就職」5世帯、「生活保護施設及びその他の施設に斡旋退居」13世帯、「金をためて家族全員帰郷」7世帯、「その他」3世帯である⁽⁴⁹⁾。これらの事業は、「市民社会への包摂・『自立更生』へのステップ」⁽⁵⁰⁾の一つとして評価できるが、あくまでも家族を持った労働者に限定されており、単身労働者に関する施策は、この時点では存在していない。

1966年6月、府・市・府警察本部が構成する釜ヶ崎対策に関する「三者連絡協議会」において、地区呼称として「釜ヶ崎」ではなく「あいりん地区」を使用することが決められるとともに、労働対策は大阪府、福祉対策は大阪市、治安対策は府警察本部という役割分担が確認され、現在に引き継がれている。

1970年10月には、あいりん総合センター（あいりん労働公共職業安定所、西成労働福祉センター、大阪社会医療センター、市営萩之茶屋住宅が併設）が設立される。このように、「暴動」を一つの契機として、「釜ヶ崎」に対する労働・福祉施策の整備が進められていった。

1971年8月、「愛隣会館」と「大阪市立中央更生相談所」（大阪市北区）が統合される形で、「大阪市立更生相談所」（大阪市西成区）が設置される。従来の「市内全域の住所が明らかでない者」から「あいりんで住居がないか、また明らかでない単身の要保護者」を対象にするようになり、「市内全域の浮浪者」を取り扱う機関から、「あいりん」対策としての性格が強くなった。また、従来は、「更生施設A」は健康者を、「更生施設B」には病弱者を収容する方式を採っていたが、市更相が原則として病弱者のみを対象にするようになったこの時期⁽⁵¹⁾から、更生施設内部の区分も消失することになった（図4）。これは、「日々雇用、日々失業」を繰り返す日雇労働者が集住する地域においては、「その日の生活費がない」ということが即「生活困窮」とみなされにくく、そのため保護の要件として「生活困窮」に加え、「疾病」という要件が重ねて要求されることになったとも考えられる。

図4 現在の保護系統図



出所) 大阪市立更生相談所『事業統計集』1996年。

他方で、1970年から「越年対策」が開始されている。事業が本格的になったとされる1972年度の状況を見ると、面接相談722人のうち、施設収容507人、交通費や食料の支給215人となっている⁽⁵²⁾。

日雇労働市場としての釜ヶ崎は、第一次オイルショックを境にして、変化を見せ始めた。西成労働福祉センターには、求人車が一台も来ない日が続き、中間業者の倒産、夜逃げ等で下請け代金が入らず、賃金未払いを起こす末端の求人業者が続出した。同センターが掌握している賃金の未払いのケースは、1970年度には548件、金額にして約587万円であったものが、75年度には1,355件、金額にして約3,245万円にのぼった⁽⁵³⁾。また、この時期、建設業の割合が上昇し、センターの現金求人数をみると、建設業の占める割合は、1975年の46.3%に対し、76年64.8%、77年81.8%と急激に増加している⁽⁵⁴⁾。それにともない、求人動向が公共事業の動向に左右されるようになり、いわゆる年度始めから梅雨にかけてのアブレ（失業）期、夏以降の求人回復期、年末年始のアブレ期、年度末の繁忙期という求人パターンが確立することになった⁽⁵⁵⁾。

そうしたなか、1979年、大阪市社会福祉審議会によって「愛隣地区福祉対策の今後の進め方に関する答申」が出されている。当面の改善策として、(1)労働対策、(2)緊急保護対策、(3)老人、病弱者対策、(4)子ども対策、(5)環境整備対策、(6)関係機関の再編成、(7)特別立法措置の7点が挙げられている。主な論点として、日雇労働者の問題に対しては、まず労働対策が重要であり、大阪府のより積極的な対応を求めたうえで、愛隣地区の問題は、国・府・市及び関連する企業が共同で責任を負うべきものであり、そのための特別立法措置が実現されるべきであるとしている。生活保護行政においては、(3)老人、病弱者対策において、「更生相談所、福祉事務所、保健所の相互連携の強化及び生活環境の整備」の必要性が述べられるにとどまっておらず、答申以降の具体的な動きとしては、1985年に「あいりん地区結核及び精神病患者入院協力要綱」⁽⁵⁶⁾が制定されている他は、運用方法に大きな変化は見られない。特に、日雇労働者の高齢化については、「老人人口や病弱者の増加が予想されるので、これらの人々に対する処遇体制の確立が必要である」と触れられてはいるものの、具体的な施策の展開は、1990年代半ばまで待たなければならなかった。

また、この時期には、福祉行政において新たな施策の展開が見られないだけでなく、労働行政の「後退」が進行していった。具体的には、雇用保険の「就労申告書制度」廃止（1982年）、雇用保険手帳交付時における住民票提出の義務づけ（86年）がなされ、1980年代末からは、雇用保険不正受給防止の取り締まりが一斉に行われた。

以上のように、戦後大阪市における「住所不定者」対策は、一貫して施設収容方式を採ってきたことがわかる。東京都が、簡易宿泊所での保護を模索しながら、オイルショック以降、更生施設の拡大、宿所提供施設や宿泊所の積極的活用を行なったのとは対照的に、更生施設の縮小あるいは宿所提供施設の廃止をすすめ、専ら救護施設の拡大によって対応してきた。ここでの最大の問題点は、かつて1960年代において、家族持ちの労働者に対して公営住宅等の斡旋等が行われていたような、施設からアパート等の住居の確保に結びつけるシステムが、単身労働者については施設の個別の努力に頼る以外はなかったということであろう。大阪市は、「住所不定者」を短期間の入院、入所によって保護し、その後は、再び自力で生活できる労働者として認識し、高齢者については、救護施設の拡充によって解決可能であると考えていたと思われる。しかし、1990年以降、日雇労働者の失業と高齢化、野宿者の増大によって、施設の収容人数は限界に達している。

その一方で、行政側の認識の転換を示すと思われる新たな動きも見られる。これまで、退院あるいは施設退所の際、新たな住宅確保にかかる費用（敷金等）については、貯金等によって個人的にまかなうしかなく、近年、居宅保護を希望する被保護者によって数件の審査請求が行なわれていた。しかし、1998年6月、市更相内に敷金係が新たに設置され、施設で数ヶ月間生活した人を対象に月10件程度、アパートでの居宅保護に向けて住宅扶助（敷金等）が支給されることとなった⁽⁶⁷⁾。

1990年代に入って見られる、1996年の大阪府・市による「高齢者特別清掃事業」の実施や、行政による一連の実態調査の実施⁽⁶⁸⁾、そして施設退所時における敷金の支給等の施策の動きは、行政が、「住所不定者」の問題を緊急課題として認識し始めたことの現れでもあろう。

おわりに

1990年代半ばにきて「病弱な住所不定者」に対象を限定し、専ら病院への入院措置と救護施設の拡充によって対処してきた「大阪方式」は、行き詰まりを見せ始めているのではないだろうか。1998年2月には、あいりん総合対策検討委員会によって、報告書『あいりん地域の中長期的なあり方』が提出されているが、野宿者の生活圏が市内全域へと拡大し、増加傾向を示している今日において、「あいりん地区」対策も含め、高齢化する彼らの住居そして居住する地域を「施設」や「病院」ではなく、一般地域の中にどう設定していくかが問題解決の一つの鍵を握っていると思われる。具体的な施策として、敷金の支給を契機とする居宅保護の拡大、失業者に対する施設の積極的活用が挙げられるであろう。

本稿では、戦後の大阪市「住所不定者」対策に限定したが、今後、戦前の「住所不定者」対策の検討、さらに他都市の対策史及びその効果についての比較検討が課題となろう。

<注>

- (1) 岩田正美『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房、1995年、田巻松雄「戦後名古屋市の野宿者対策」<笹島>の現状を明らかにする会『名古屋<笹島>野宿者聞き取り報告書』1995年。なお、名古屋の「住所不定者」に対する生活保護行政の問題点については、拙稿「ホームレスと生活保護—名古屋笹島における野宿者の実態と福祉の課題—」『賃金と社会保障』第1179号、1996年を参照。
- (2) 西成区の北東部、浪速、天王寺、阿倍野3区に接する11ヶ町、約0.62平方キロメートルのいわゆる「釜ヶ崎」と呼ばれる地域を指し、日本最大の日雇労働市場を形成している。
- (3) 中根光敏は、戦後の釜ヶ崎における行政対策を第1期「戦後から第一次暴動後まで」、第2期「1966年から始まる愛隣地区対策から1970年の大阪万国博覧会後まで」、第3期「暴力手配師追放釜ヶ崎共闘会議の運動が展開された時期まで」、第4期「1970年代末の愛隣地区対策答申から現在に至るまで」の4期に区分している（「第一次暴動を基軸とした釜ヶ崎をめぐる社会問題の構成」『解放社会学研究』（第10号、1996年）。また片田幹雄は、昭和40年代を釜ヶ崎の「制度化」の過程として整理している（大阪社会運動協会編『大阪社会労働運動史（第5巻）』大阪社会運動協会、

- 1994年、196頁)。なお、「釜ヶ崎」や「山谷」のような「寄せ場」の形成への行政の関与については、さしあたり西澤晃彦「外部の隠蔽」吉見俊哉編『都市の空間 都市の身体』勁草書房、1996年を参照。
- (4) 大阪市立更生相談所『事業統計集』1997年。
 - (5) 相談時における選別基準については、安田誠一郎「釜ヶ崎での医療・福祉の現状」日本寄せ場学会『寄せ場』第8号、1995年を参照。
 - (6) 西成区福祉事務所『生活保護運営方針並びに年間事業計画（平成9年度）』1997年。
 - (7) 大阪市民生局『民生事業統計集』平成8年版。
 - (8) 堀田久澄「大阪市における『あいりん』対策について」『都市問題』第88巻第10号、1997年10月、52頁。
 - (9) 同前論文、53頁。
 - (10) 大阪市民生局『大阪市社会事業要覧（昭和23年度版）』、7頁。
 - (11) 大阪市民生局・衛生局『大阪市社会・保健福祉事業要覧（昭和24年度）』、12頁。
 - (12) 一時保護所の設立時期について、梅田厚生館館長であった五十嵐兼次の著書『梅田厚生館－鳴りひびく愛の鐘－1』（サン美術印刷、1985年、267頁）では12月とあるが、大阪市民生局『大阪市社会事業要覧（昭和23年度版）』では、11月となっている。また、梅田厚生館への改称時期は、五十嵐の先の著書によると、1947年11月だが、大阪市民生局『大阪市民生事業史』（1978年、533頁）では、1949年7月となっている。なお、1948年4月の大阪連絡調整事務局「執務月報」には、「軍政部係官、府市当局係官、及当事務局係官は大阪駅附近に在る約150名の収容能力ある浮浪児一時収容所梅田厚生館を実地視察する」とあり、1949年以前に梅田厚生館という呼称が使用されていたことが確認できる（大阪市史編纂所『占領下の大阪（大阪市史料第十四輯）』1985年、35頁）。
 - (13) 浮浪者及び浮浪児の一斉収容は、軍政部司令官の命令により、毎週一回程度行われ、一回300名に達したという（大阪市史編纂所、前掲書、35頁）。大阪市立更生相談所一時保護所『無宿労働者対策の現況と将来（民生局報告第184号）』（1973年、28頁）では、1957年まで一斉収容数が記載されている（1957年度は、1,518人）。
 - (14) 五十嵐、前掲書、47頁。
 - (15) 同前書、52頁。
 - (16) 大阪市民生局『大阪市社会事業要覧（昭和23年度版）』、8頁。
 - (17) 岩田、前掲書、82頁。
 - (18) 大阪市民生局『大阪市社会事業要覧（昭和23年度版）』、5頁。
 - (19) 大阪市役所『昭和大阪市史続編第6巻 社会編』1966年、309頁。
 - (20) 大阪市立中央更生相談所『事業のあらまし』1970年、15頁。
 - (21) 大阪市立更生相談所一時保護所、前掲書、6頁。
 - (22) 生活保護法第38条第2項「救護施設は、身体上精神上著しい欠陥があるために独立して日常生活の用を弁ずることのできない要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設とする」、同条第3項「更生施設は、身体上又は精神上の理由に

より養護及び補導を必要とする要保護者を収容して、生活扶助を行うことを目的とする施設とする。

- (23) 1955（昭和30）年5月18日厚生省発社第72号各都道府県知事宛事務次官通知「養老施設、救護施設及び更生施設の設備及び運営について」
- (24) 社会福祉施設研究会『生活保護施設事務必携』社会福祉施設研究会、1956年、154頁。
- (25) 1954年以降、主に結核患者と在日韓国・朝鮮人を対象に行われた生活保護抑制政策を指す。
- (26) 岩田、前掲書、92頁。
- (27) 同前書、95頁。
- (28) 大阪市役所、前掲書、312頁。
- (29) 岩田、前掲書、96頁。
- (30) 1956（昭和31）年5月31日「保護施設運営指針」施発第19号各都道府県主管部局長宛。
- (31) 社会福祉施設研究会、前掲書、226頁。
- (32) 社会福祉施設研究会『保護施設取扱指針』社会福祉施設研究会、1957年、19頁。
- (33) 1966（昭和41）年12月15日厚生省社会局長通知社施第335号「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する最低規準の施行について」。
- (34) 大阪市民生局『大阪市における生活保護の現況と推移』1966年7月、39頁。
- (35) 同前書、39頁。
- (36) 同前。
- (37) 同前書、40頁。
- (38) 岩田、前掲書、112-114頁。
- (39) 1899（明治32）年に制定された法律で、行旅病人を「歩行ニ堪ヘサル行旅中ノ病人ニシテ療養の途ヲ有セス且救護者ナキ者」、行旅死亡人を「行旅中死亡シ引取者ナキ者」と定めている。生活保護法制定後は、「生活保護法にほぼ吸収された」と解釈されていたが（小山進次郎『生活保護法の解釈と運用』（復刻版）全社協、1975年、134頁）、近年では、外国人の緊急医療に対する制度として再び活用する自治体も出始めている。
- (40) 大阪市西成区福祉事務所『西成区における行旅病人の概要－平成6年版－』では、「かつては『行旅法』にもとづき取り扱われていましたが、昭和44年以降、『生活保護法』にもとづく現地在保護の適用を行っており、これを行旅病人（緊急要保護患者）と呼んでいる」と説明されている。また、岩田の前掲書においては「愛隣地区内『住所不定者』については生活保護法の施設保護、地区外の『住所不定者』については行旅法による扱い」（56頁）との記述がある。
- (41) 大阪市民生局『民生事業概要（昭和35年度）』民生局報告第95号、1960年、50頁。
- (42) 同前書、20頁。
- (43) 本間啓一郎によれば、西成愛隣会の結成は、「山谷暴動」の影響を受けているとい

う（「釜ヶ崎小史試論」釜ヶ崎資料センター編『釜ヶ崎－歴史と現在－』三一書房、1993年、58頁）。

- (44) 丹羽弘一「釜ヶ崎－暴動の景観」釜ヶ崎資料センター編、同前書、209頁。
- (45) 戸籍・住民登録相談、児童相談（児童相談所）、婦人相談（婦人相談員）、防犯相談（西成警察）、生活保護相談（西成区福祉事務所）である。
- (46) 自彊館内に設置された「あいりんカウンセリング・ルーム」の閉鎖後を引き継いで設置された。
- (47) 大阪市立愛隣会館『市立愛隣会館事業実績表』（1962年8月8日～12月末日）
- (48) 大阪市立愛隣会館『環境改善施設事業概要（昭和41年度）』1967年、23頁。
- (49) 同前書、25頁。
- (50) 本間啓一郎『「浮浪者」対策の東西比較』日本寄せ場学会『寄せ場』第1号、1988年。
- (51) 大阪市立更生相談所一時保護所、前掲書、9頁。
- (52) 1972年の宿泊事業は、労働会館、藤沢会館、長柄寮、大阪自彊館の4施設で実施された（大阪市立更生相談所『事業概要』1978年、64頁）。
- (53) 大阪社会運動協会編『大阪社会労働運動史（第5巻）』大阪社会運動協会、1994年、196頁。
- (54) 西成労働福祉センター労働組合・政策委員会『釜ヶ崎における西成労働福祉センターの現状と課題』1983年、18頁。
- (55) 本間、「釜ヶ崎小史試論」、前掲書、62頁。
- (56) あいりん地区の結核及び精神病患者を民間医療機関に入院措置した場合、患者一人当たり5千円の「入院協力金」が医療機関に支払われる。
- (57) 「生保裁判連ニュース」第8号、1998年8月。
- (58) 社会構造研究会が実施した「あいりん地域日雇労働者調査」（1996年）や大阪市からの委託を受けて大阪市立大学が実施した市内全域の野宿者概数調査（1998年8月）が挙げられる。