

社会福祉における「緊急保護事業」の意味

— 「ホームレス性」の視点から —

川原 恵子

A Study on the Emergency Shelter Program for Homeless Families and Women in TOKYO

Keiko Kawahara

社会福祉法制度の枠外で、自治体レベルで様々に実施されている「緊急保護事業」は、緊急に保護を要する家族や女性の一時保護を行うものである。これを利用する要保護者は、現場においては多様な保護理由で把握されているが、実体は、宿所提供を要する状態であるという「ホームレス性」において共通している。1970年代以降に創設されたこのような事業は、「新しいニーズ」への対応を謳いながら、実際はその時代の社会福祉施設の機能変化による矛盾を克服するものとして導入されたといえる。戦後「浮浪者収容施設」として雑多収容を実施してきた社会福祉施設の整備・近代化が進められるなか、対象者の「カテゴリー別」に施設機能の純化・専門化が強調される一方で、宿所提供（保護）の機能は弱体化していった。この事業の意味は、その側面を補完し、施設経営の危機を克服する形で、以前より実施されていた現場での対応をオーソライズしたものと見ることができる。

キーワード 「ホームレス性」、緊急保護事業、社会福祉施設、緊急一時保護

1 はじめに

本稿では、「戦後体制」といわれる、いわゆる福祉六法体制を軸とする現行の社会福祉法制度の枠外において、地方自治体レベルで様々に実施されている、行く先を失った女性や家族、母子を対象とする「緊急一時保護」という単独事業を取り上げ、各事業の利用者に共通する特徴を「ホームレス性」として包括的に捉え、戦後社会福祉施設の機能変化という文脈の中でこの事業を検討することを目的とする。

ここで、「緊急保護事業」とは、東京などの大都市において高度経済成長期を経た1970年代以降に次々と創設された、緊急に保護を要する者に対して一時的な保護を行うことを目的とする事業を

指している¹⁾。このような事業は、様々な名称で実施されており、実施機関も区市などの基礎自治体レベルから都や県レベルまで多様にみられる。また、実際に保護する場所においても、児童福祉法上の母子生活支援施設や売春防止法上の婦人相談所・婦人保護施設、生活保護法に基づく更生施設・宿所提供施設など多様であり、準拠法の異なる様々な社会福祉施設でそれぞれに実施されている。このため、「緊急保護事業」それ自体は、既存の社会福祉法制度の分業的な枠内、例えば母子生活支援施設を利用する「緊急保護事業」の場合には「ひとり親支援事業」の一環として児童福祉制度の枠内で、又生活保護施設を利用する場合には「被保護・低所得者対策事業」の一つとして生

活保護制度の枠内で、それぞれの準拠法に則って捉えられることはあっても、法制度の枠組みを超えて横断的に把握されることはほとんどない。また、これらの事業導入の意味づけとして、「新しいニーズ」や「制度の谷間のニーズ」等が謳われたり、近年では、特に社会的に注目を浴びている「ドメスティック・バイオレンス」の受け皿として位置づける議論が出ている²⁾。確かに、後で述べるように「緊急保護事業」の保護理由として「夫・内夫の暴力による逃避」の比率は高いが、それ以外を保護理由とする者も多数見られ、また母子や女性以外の家族の緊急保護も少なくなく、各事業を包括的に捉える必要があると言えよう。

この多様な「緊急保護事業」の包括的把握のために、本稿では、「ホームレス性」という視点を導入する。この「ホームレス性」とは、さしあたり各「緊急保護事業」の利用者に共通する性質を指して用いる³⁾。それは、緊急的な要保護状態を生み出した理由の如何を問わず、「緊急保護事業」等の何らかの保護を必要とする状態そのものに着目し、こうした保護を受けなければどこへも行く宛のない宿泊所提供状態を表している。この「ホームレス性」という視点から各事業を制度横断的に捉え、各事業がこの「ホームレス性」という共通する問題への対応として機能していることを明らかにする。その上で、何故そのような機能を持つ事業が「緊急保護事業」として、既存の法体系の外側にそれぞれに付置されてきたのか、その意味を検討する。特に、ここでは「緊急保護事業」の持つ「緊急性」の意味を事業創設時である1970年代の社会福祉政策の動向、とりわけ社会福祉施設の機能変化に注目して考察してみたい。自治体レベルの単独事業として見過ごされやすい「緊急保護事業」であるが、それらも、わが国の社会福祉法制度そのものに深く関わり、その変化のなかで出現したものであると考えるからである。

2 「緊急保護事業」とは、—東京の母子・家族・女性に対する「緊急保護事業」—

現在東京において、行く先を失った家族、母子、単身の女性を対象とした「緊急保護事業」は、既述したような様々な準拠法に基づく社会福祉施設において、条例や要綱・要領によりそれぞれに実施されている。これらの事業のうち、以下のものを取り上げて検討したい。すなわち、「緊急保護事業」が創設された第一期に位置付けられる1970年代の先駆的な事業として、「東京都母子緊急一時保護事業」と「東京都婦人相談センター」の二つの事業、及び80年代半ば以降の第二期に創設された区市レベルの事業である。

(1) 東京都母子緊急一時保護事業

本事業は、1973（昭和48）年2月1日から開始されたものであり、指定母子生活支援施設において現在も実施されている。母子寮（現母子生活支援施設）を利用した緊急一時保護は、民間施設においては本事業に先立ち、より早い時期から独自に実施していたところも見られた⁴⁾が、公的に予算をつけ自治体の単独事業として開始したのは、本事業が東京においては最初である。本事業の対象者は、「配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子であって、その者の監護すべき児童の福祉に欠けると認められ、かつ緊急に保護することを要する状況にあるもの」と規定されており、「緊急に保護することを要する状況にあるもの」という部分を除いて児童福祉法第23条の規定と同じ内容になっている。したがって、形式的にみると、児童福祉法上の入所規定と完全に重なっているために、本事業の利用者と母子生活支援施設の一般的な利用者の違いは、入所時の手続き面において法定手続きを踏むことができるかどうかに求められることになる。但し、この点においては以下のように注意が必要である。すなわち、要綱上

では対象者規定を児童福祉法に準拠した形が取られているが、実際の運用段階では、必ずしもその規定にとらわれることなく、やや緩やかに対応されていた実態が見られるからである。当事業が開始された1973（昭和48）年2月1日付けの要綱では、「原則として、児童福祉法第23条に規定する母子世帯であって、かつ緊急に保護することを要する状況にあるもの。但し、精神薄弱者（マ）又は身体障害者等であって、調理又は児童の監護をすることができないものについては、一時保護を依頼しないこと」という規定であった。この規定は、但し書きを除いて、やはり現在と同様児童福祉法に基づく母子寮の入所対象者規定に全面的に依拠したものである。現在、この法第23条の定める「配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子」の解釈については、その具体的な範囲が拡大されたこともあり、夫の暴力から逃避中の離婚が正式に成立していない婚姻継続中の母子についても母子生活支援施設への入所が可能となっている⁵⁾。しかし、事業創設当時においては、この様な状況にある母子の入所は必ずしも一般的なものではなかった。にもかかわらず、当事業の利用者は、当初より夫の暴力から逃避してくる婚姻継続中の母子の利用が多く見られている。また、利用状況の個所でも述べるが、利用世帯に関して「母子」ではない形態である単身世帯の利用も見られている。したがって、次の婦人相談センター条例と異なり、要綱上は法制度に基づく対象規定の拡大は見られないが、実質的には利用者範囲の拡大がなされていたとみなすことができる。当事業において重視されていたものは、法23条という母子の対象規定よりも、むしろ「緊急性」、すなわちどこにも保護する場所がない、行く宛がないという状態への対応であった実態が伺える。

当事業の保護期間は約2週間であり、一時保護を依頼した福祉事務所長の責務として、保護開始

から15日以内に「児童福祉法第23条に規定する母子寮への入所その他必要な措置を講じなければならない」ことが規定されている。ただし、この保護期間に関しても、婦人相談センターの一時保護に比して必ずしも厳密に運用されておらず、移管先の母子生活支援施設の空き状況の影響を受け、長くなる傾向がある。1998（平成10）年度の利用実績によれば、平均利用日数は25日間と一ヶ月程度の保護となっており、最長では113日間なども見られた。

また一時保護期間中は、指定施設長は「入所した母子に対して、必要な保護と相談、指導等を行うほか」、電気・ガス、上下水道等光熱費の現物支給、寝具、什器等生活用品の貸与等、また困窮状況に応じて生活資金や医療費の支給の援護ができることと規定されている。

（2）東京都婦人相談センターの一時保護

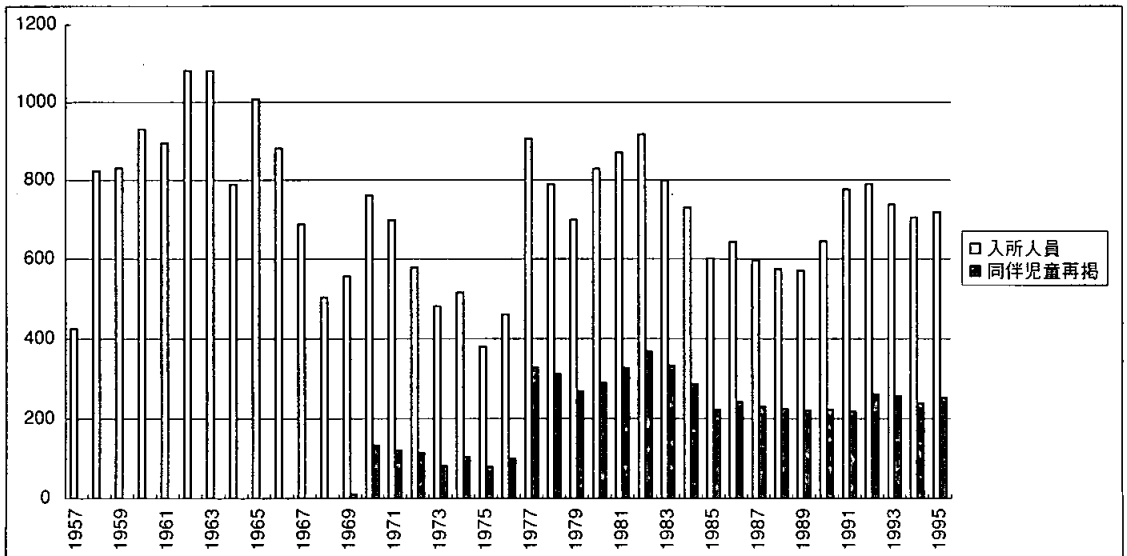
次に、1977（昭和52）年に制定された「東京都婦人相談センター条例（現東京都女性相談センター条例）〔昭和52年3月30日条例第14号〕」を取り上げる。当事業は、前述した「母子緊急一時保護事業」と異なり、条例上の条文で明確に規定することによって、当時の婦人保護の対象規定そのものを拡大させた。つまり、売春防止法の定める婦人相談所の一時保護においては、「要保護女子⁶⁾」が法本来の対象と定められているが、これを条例によって「緊急の保護又は自立のための援助を必要とする女性及びその者の監護する児童」にまで拡大し、「要保護女子」を含めて、女性一般（母子を含む）の一時保護の実施を可能とした。一時保護が拡大された1977（昭和52）年度の事業概要によると、条例制定理由としては、「急激な社会変動を背景に、家族間の問題を親族や地縁関係で解決し得ず、福祉事務所や婦人相談所に緊急保護を求める婦人・母子の数が増加し」たこと、また

「昭和50年の国際婦人年を契機として民間の婦人団体等から、人道的な立場あるいは女性解放の観点から、緊急保護施設と緊急時の相談体制の整備についての要望が強く出され」たことが上げられており、「東京都では、新しい社会的ニーズに対応するため売春防止法の要保護女子を含め、緊急の保護又は自立のための援助を必要とする全ての婦人及びその者の監護する児童に対し」て保護を実施することにしたと述べられている（東京都婦人相談センター〔1977〕、p.1）。但し、本条例制定以前から、「要保護女子」以外の女性や母子に対する婦人相談所への一時保護は事実上行われており、本条例によって緊急的な要保護者の一時保護が開始されたと見るのは早計である⁷⁾（参考①参照）。このことから、条例制定の意味の一つには、もともと例外的に取扱われてきた「要保護女子」以外の女子（母子）の保護をオーソライズすることによって、より積極的な保護が実施できる

ようになったことがあげられる（参考①より、1977年度から急激に一時保護が増加している点が指摘されよう）。それ以外にも、事業概要にあるように、国際婦人年を背景とする婦人団体の圧力や革新都政という要素も当然重要であると考えられるが、ここでは、条例が制定される10年程前から、婦人相談所の一時保護では緊急に保護を要する女性や母子の保護を既に実施していた実態を指摘しておきたい⁸⁾。

本条例に基づく一時保護の期間は2週間であり、一時保護を依頼した福祉事務所長は、「一時保護を依頼した女性母子に対して、家庭環境等の調査及び家族との調整を図るとともに、一時保護を開始した日から14日以内に退所後についての必要な措置を講じる」ことが求められている。保護期間中は、入所者に対して「衣食その他日常生活に必要なものを給与するほか、介助、生活指導等必要な援護を行う」こととされている。

参考① 婦人相談所（現女性相談センター）一時保護：入所人員の推移（開所～1995年度まで）



出典：東京都女性相談センター『各種資料に見る女性相談事業の40年』及び『事業概要』

(3) その他の緊急保護事業

「緊急保護事業」創設の第二期に位置付けられ、基礎自治体レベルの各区市が主体となり実施している「緊急保護事業」は、80年代後半あたりから単身の女性や母子（さらには父子）を対象として続々と開始されてきた。98（平成10）年度の報告書によれば、このような事業を実施している自治体は、11区1市を数える（東京都福祉局子ども家庭部〔1999〕、pp.278-283）。これらの事業の名称は、「母子緊急一時保護事業」「女性母子緊急一時保護」「緊急一時保護」等様々であるが、「母子世帯またはこれに準ずる事情にある世帯」や単身の「女性（婦人）」、「親子」を主な対象とし、「緊急に保護を要する」「宿所のない」「適当な施設に入所させることができない」場合に実施される緊急一時保護である。保護期間等の概要は様々であるが、母子生活支援施設や婦人保護施設等の福祉施設を利用して保護を行い、また対象者が自区内の在住者（さらに当該「区内に非難してきた者」も対象に含めるものもある）に限定される点において、ほぼ共通している。これらの事業は、「適当な処遇を講ずるまで」の「応急的措置」であり、上記した「母子緊急一時保護事業」や「婦人相談センター（現女性相談センター）」の一時保護の利用ができない場合に利用可能とするものが多い。このため、緊急一時保護を実施する社会福祉施設の準拠法の対象規定とは、ほぼ無関係に利用されており、利用状況も各自治体によってばらつきが大きい（図表1参照）。当該事業の位置付け

について、それぞれの事業の所管課をみていくと、「厚生部保護課」「福祉部児童課」「児童女性部児童課」「福祉部生活援護課」など様々であるが、大きくは「ひとり親支援事業」の一つとして位置付けられ、母子相談員が担当する場合が多いようである。

また、生活保護施設の更生施設・宿所提供施設、及び社会福祉事業法の宿所提供施設である宿泊所においても、1993（平成5）年より家族と単身の女性を対象とした「緊急一時保護事業」が実施されている。これは、87（昭和62）年より宿所提供施設の一部で試行的に実施されていた緊急保護⁹⁾を、特別区人事・厚生事務組合（以下、人厚組合と称す）と社会福祉法人特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団（以下、事業団と称す）が管理・運営する施設にまで拡大したものである。この事業は、厚生関係福祉施設の運用指針に基づき実施されている。本事業の対象者は、「各区の窓口で相談のあった生活困窮者及び住宅困窮者（男子単身を除く）のうち、当該区の行政責任において緊急避難的な措置又は対応を要するが、適当な施設がなく、居所に苦慮している世帯」であり、保護期間は家族世帯で概ね3ヶ月、単身世帯で概ね1ヶ月の利用となっている。本事業においても、対象者の実質的な拡大がなされている。それは、本来生活保護施設を利用する場合には、入所後の停廃止を除いて、生活保護の受給が要件とされることが一般的であったが、本事業においては入所時において、生活保護の受給の有無を問わないこ

図表1 各基礎自治体での「緊急一時保護」

	利用	港区	新宿区	墨田区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	練馬区	府中市
平成8年度	世帯	8	83	12	7	37	14	1	11	22	10		238(人)
平成9年度	世帯	0	65	13	8	50	6	2	8	8	13	21(人)	370(人)

出典：東京都福祉局子ども家庭部「区市町村における子ども家庭支援事業の実施状況」平成9年度、平成10年度

ととされている。これによって、既述した様々な「緊急保護事業」の対象から抜け落ちていた家族世帯、例えば両親の揃った世帯や稼働年齢層の男性を含むような世帯、父子世帯などの一時保護に道が拓かれた。なお、報告書によれば、「社会経済情勢の変化および急激な高齢化社会への進展により、複雑、多様化した福祉ニーズに対応し、施設利用対象者の拡大を図り、各種施策の狭間にいる人びとを援助していくために、緊急時対応の充実、…谷間の福祉ニーズに積極的に取り組む」ことが求められたことを制度創設理由としてあげており、本事業を「社会のなかで一時的とはいえ、法の保護も受けられず、最も困窮していると考えられる人びとに対する施策であり、文字通り「谷間の福祉ニーズ」に応えるもの」と位置付けている（特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団〔2000〕、pp.113-114）。

3 「緊急保護事業」の利用状況

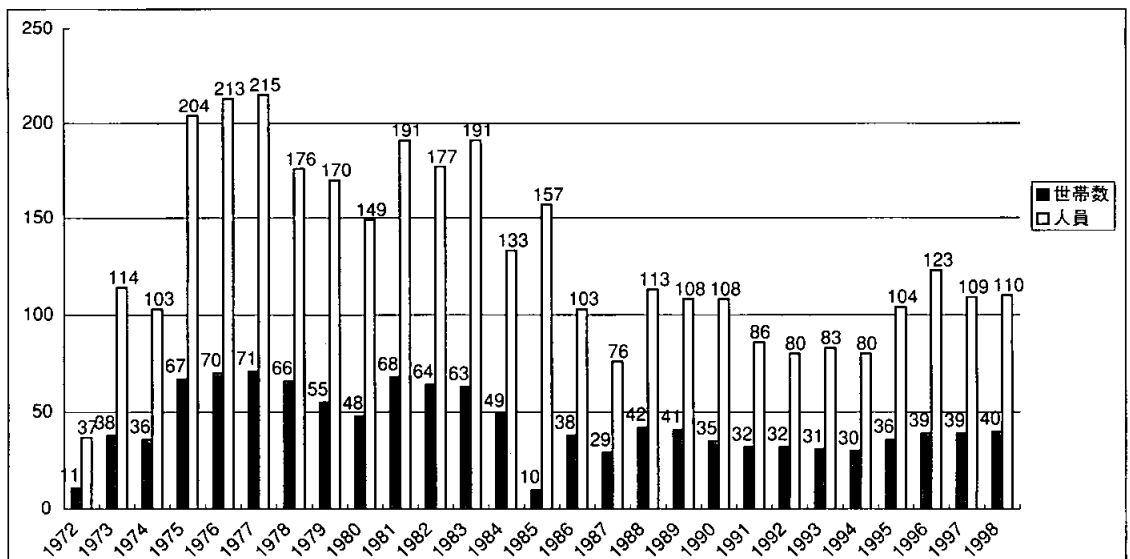
次に、上記したそれぞれの「緊急保護事業」が実際にどのくらい、どのような人々に利用されているのかを概観したい。

(1) 東京都母子緊急一時保護事業

もっとも歴史のある「東京都母子緊急一時保護事業」では、事業創設の1973（昭和48）年2月以来1999（平成11）年3月末までの総利用世帯数は1,182世帯（3,513人）であり、延べ人員では74,339人を数える。年度別の推移を見ると、1975年から78、81～83年に60世帯を超えるピークがあり、90年以降は30～40世帯に落ち着いている。なお、施設の改修や定員の改定などにより、推移の変化が見られる¹⁰⁾（図表2参照）。

全利用家族世帯総数を母数として、当事業の利用世帯全体の特徴をみる。世帯規模別では、2人家族が4割強で最も多く、次いで3人家族が全体

図表2 東京都母子緊急一時保護：年度別利用者の推移

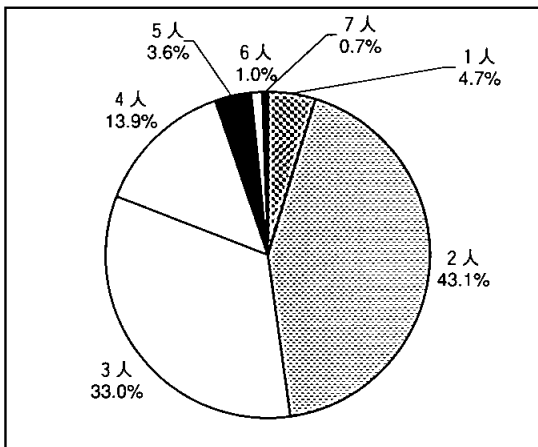


註：1972年度は1973年2～3月のみ

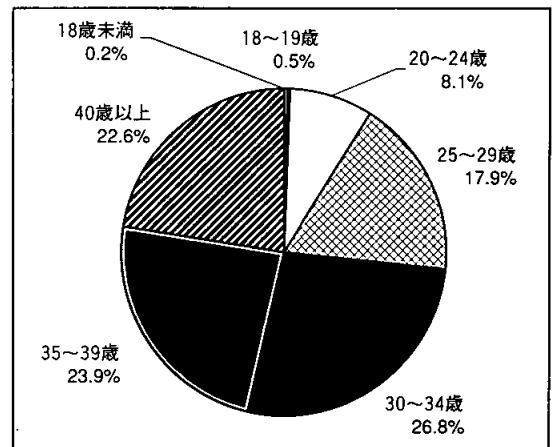
の3分の1となっており、この二つで全体の4分の3を占め、子ども1～2人程度の小規模な母子世帯の利用が主体となっている(図表3)。家族の規模は1人の単身世帯から7人家族まで様々であるが、特に1人世帯の利用は、単身の女性などの「母子」以外の家族形態での利用があったことを示唆している。母親の年齢では、30代が過半であり、40歳以上も2割見られた(図表4)。入所原因では、

「夫の暴力」が最も多く、「内夫の暴力」を含めるとほぼ6割に達する。次いで「住居無し」が多く、「その他」、「生活困難」、「精神障害」と続く(図表5)。入所理由別の年次推移を表したものが、図表6である。この分類は、図表5の分類基準と必ずしも合致していないが、「夫の暴力」の多い年度が利用世帯数の多い年度と重なっているのが読み取れる。なお、参考として「緊急一時保護事業」

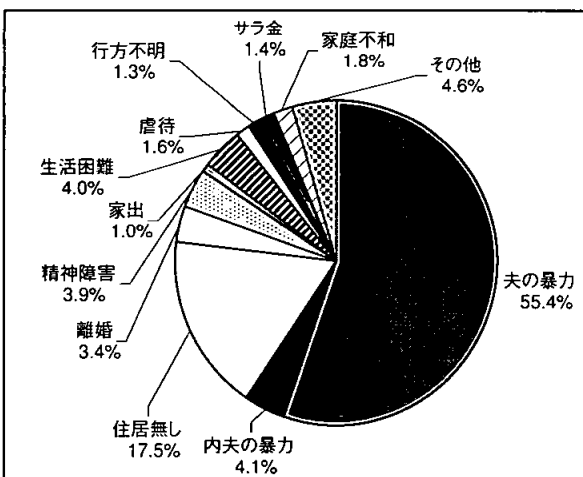
図表3 世帯規模(1973.2～1999.3) 全1182世帯



図表4 母親の年齢(1973.2～1999.3) 全1182世帯

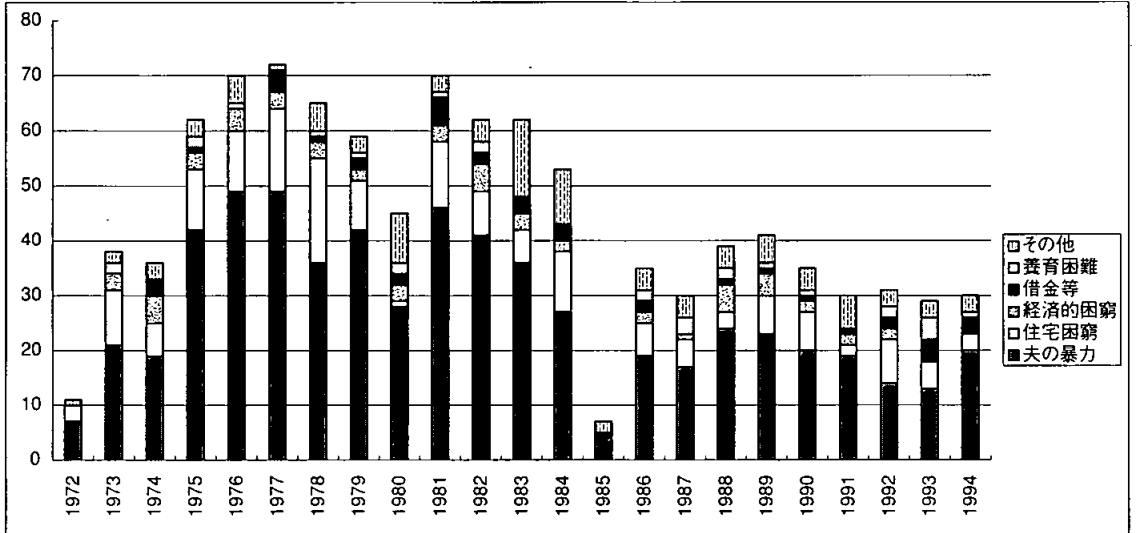


図表5 入所原因(1973.2～1999.3) 全1182世帯



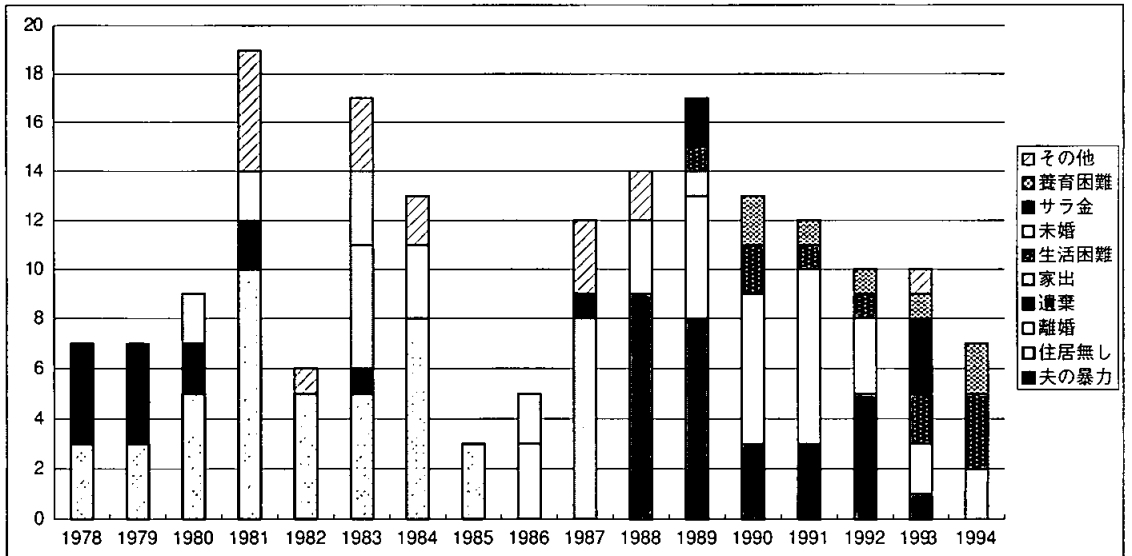
註：図表2～5の出典は「平成10年度事業概要」。なお、数値は「50年史」のものとは必ずしも一致せず。

図表6 入所原因別（年度別）



出典：社会福祉法人多摩同協会『50年史』

参考② 網代母子生活支援施設一般入所者（入所原因別）



出典：図表6に同じ

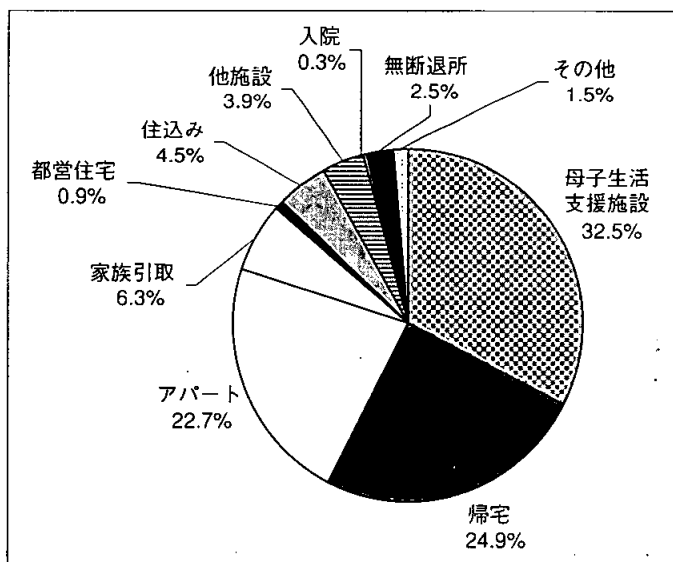
の利用者ではない、一般利用者の入所原因別の年度別推移を見ると（参考②）、88年以前は、「離婚」を入所原因とする者を中心に「遺棄」「未婚」が主流であったのが、88年以降は「夫の暴力」「住居無し」を入所理由とする者が急増している。ただし、一般利用者の中には、当事業を利用している間に通常の法定入寮手続きを踏んで、児童福祉法の母子寮の利用者として改めて入所する者も少なくないとのことであるため、当事業の利用者との重複がある程度予想されることを考慮に入れる必要がある。また、註記したように82（昭和57）年の厚生省通知の影響も念頭に置く必要がある。退寮先は、「母子生活支援施設」が3割強で最も多く、次いで「帰宅」が約25%、「アパート」は2割強である（図表7）。前述したように、利用期間は2週間と次項の女性相談センターの一時保護と同じであるが、移管先の施設が利用できるようになるまで利用を継続させたりするなど緩やか

な運用がなされている。

（2）東京都女性相談センターの一時保護

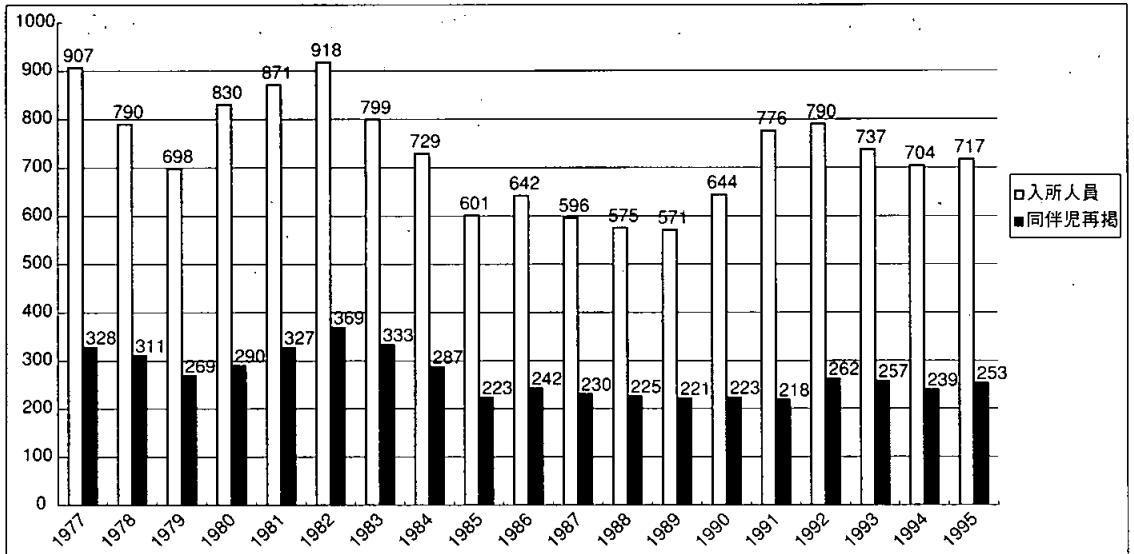
次に、「東京都女性相談センター」の一時保護利用者を見てみると（売春防止法の本来業務である「要保護女子」の保護を含む）、売春防止法に基づく一時保護が開始された1957（昭和32）年以來95（平成7）年度末までの本所のみ入所人員は28,348人であり、対象者を一般女性母子にまで拡大させ、婦人相談所から婦人相談センターとなった77（昭和52）年以降同年度末まででは、13,895人（同伴児を含む延べ人数152,703人）であった。年度別の推移を見ていくと、センターになる以前では、1962、63、65年度には1000人を越える入所者が見られるが、以降徐々に減少し、1960年代後半から70年代前半にかけてはピーク時の約半分程度にまで減少している（利用率は35～45%程度である）。センター化以降は、一時保

図表7 退寮先（1973.2～1999.3） 在所中の世帯を除く全1162世帯



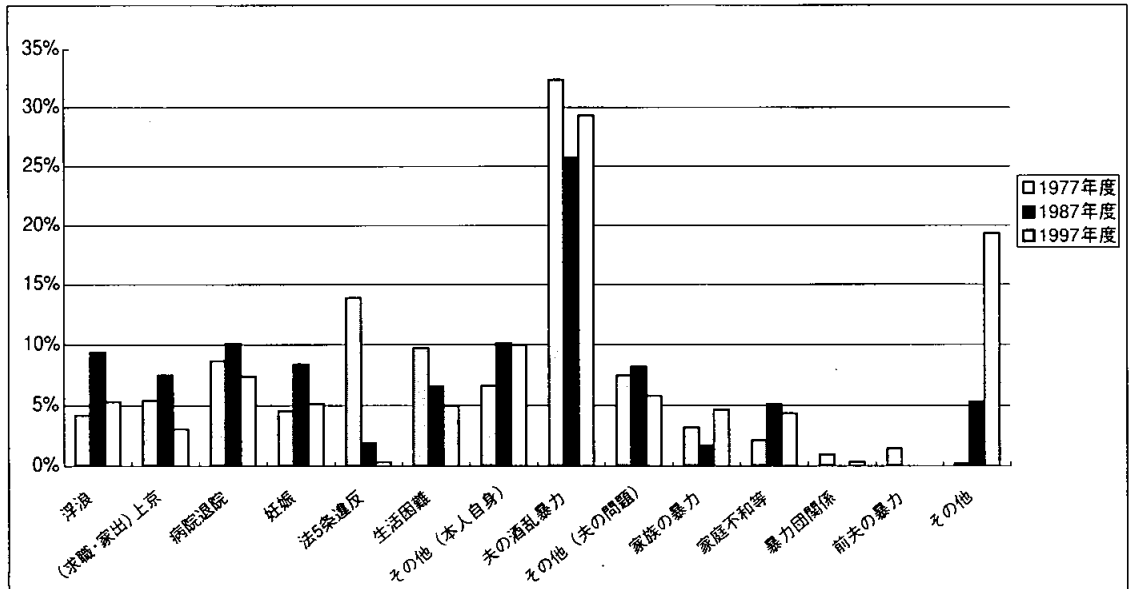
出典：社会福祉法人多摩同協会「平成10年度事業概要」

図表8 女性相談センター（本所のみ）：入所人員（年度別）



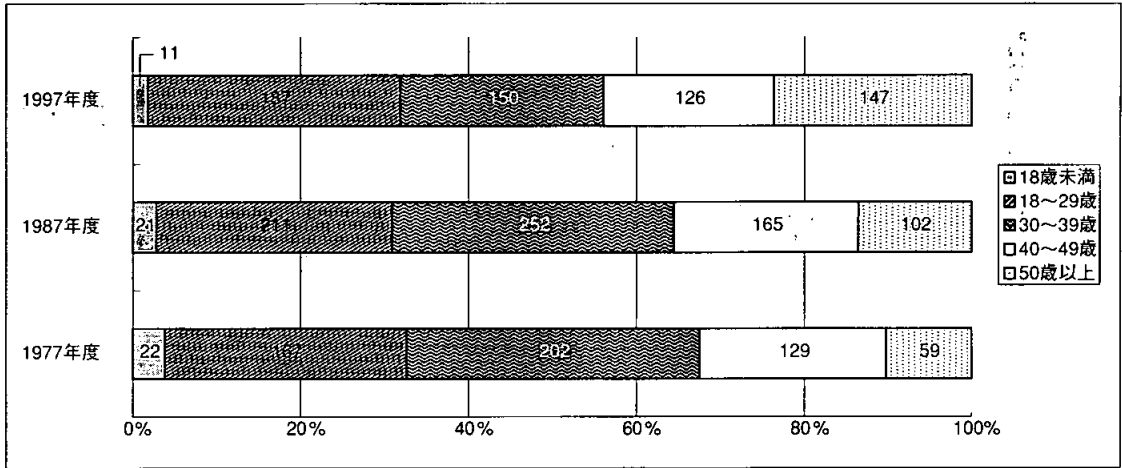
出典：東京都女性相談センター「各種資料に見る女性相談事業の40年」

図表9 女性相談センター：保護理由



出典：東京都女性相談センター「各種資料に見る女性相談事業の40年」及び「事業概要」

図表10 女性相談センター：年齢別



出典：東京都女性相談センター「事業概要」

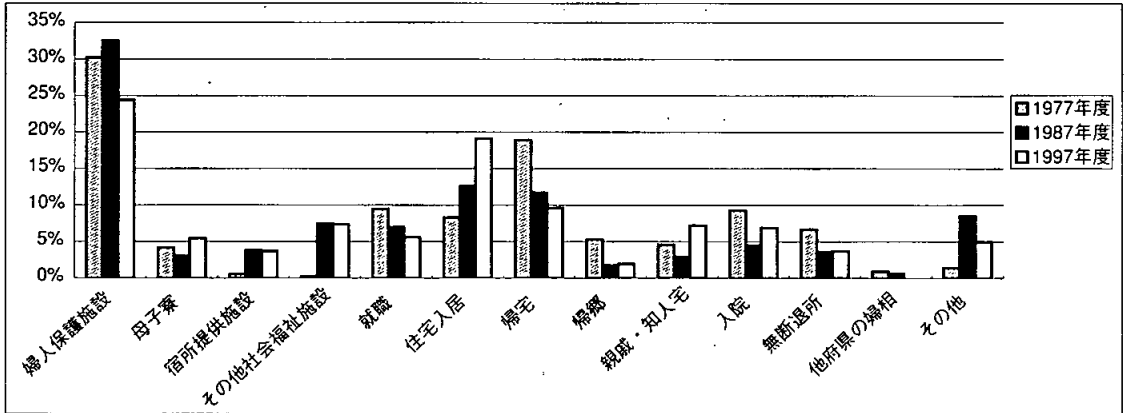
護定員の拡大もあり（20人から30人へ）急激に一時保護の利用者が増加し、85～90年度にかけてやや減少している。90年代はほぼ700強で推移しているが、特に93（平成5）年度以降は利用率が9割を越えており、いつもほぼ満室の頭打ちの状態であるといえる（図表8、参考①）。一時保護総数における「一般女性母子」と「要保護女子」との占める割合については、「事業概要」によると、毎年大凡15～20%強と40～45%強程度で推移しており、残りの3分の1強が同伴児童となっている。近年になるにつれて、「一般女性母子」の割合が常に2割を超え高くなりつつある傾向が見られるという。

保護理由については、全年度を通じた資料がないため、センター開始時の1977（昭和52）年度、1987（昭和62）年度、1997（平成9）年度の傾向を見る（本所及び立川出張所）と、図表9のようになる。この図から「夫の暴力・酒乱」を理由とするものが最も多く、一時保護利用者の主たる保護理由であることが読み取れる。他の項目に関しては、年度の差による違いはあまり見られないが、

目立った差のある項目として以下の二つがある。一つは、いわゆる本来ケースと呼ばれる「法5条違反」を保護理由とするものの減少であり、77年度に1割強あったものが、97年度には1%を切っている。もう一つは、97年度に突出している「その他」であり、その多くを占めるのが「居所なし」（107件；17.2%）である。これは、97年度の保護理由の中においても2番目に多い項目である。対象者の年齢では、30歳代が中心となっており、18～29歳層も合わせると過半を占め、20～30代を中心とした若い利用者像であることが分かる。しかし、50歳以上の層は、年度が上がっていくにつれて徐々に増加しており、97年度では全体の約4分の1までを占めている。比較的年齢の高い層の増加が今後見込まれる（図表10）。

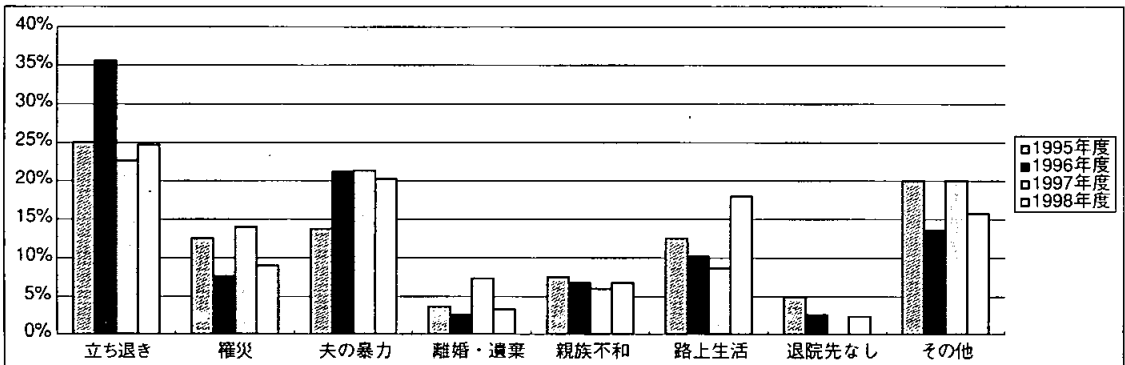
最後に、退所先を示したものが図表11である。婦人保護施設が最も多く、母子寮など他の社会福祉施設を合わせると、一時保護後何らかの福祉施設に転居している者が約4割である。アパートなどへ転居する者は、徐々に増加傾向にはある（1割弱から2割弱へ）が、帰宅する者は、逆に徐々

図表11 女性相談センター：退所先



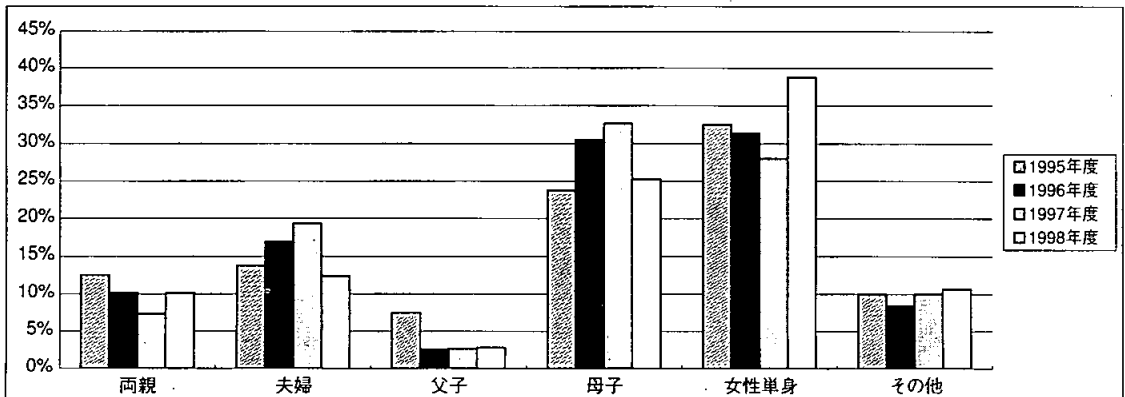
出典：図表10に同じ

図表12 人厚組合・事業団「緊急一時保護」：入所理由別



出典：特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団『地域社会での自立を支えて』及び『事業概要』

図表13 人厚組合・事業団「緊急一時保護」：世帯類型別



出典：図表12に同じ

に減少している（2割弱から1割程度へ）。一時保護には、一般女性母子以外の要保護女子の保護が含まれるために気をつけなければならないが、恐らく利用期限2週間という短期間のうちに、就職先やアパートなどの転居先を見つけることは困難であり、多くの人びとが何らかの福祉施設へ再度移送されていることを示しているといえる¹¹⁾。

(3) その他の緊急保護事業

また、各基礎自治体レベルで実施されている「緊急保護事業」に関しては、既に図表1で示したが、都内の母子及び婦人相談員に対して行われた調査報告書¹²⁾を通して推察することができる。それによると、1996（平成8）年度1年間に緊急一時保護の相談を受け、民間で実施されている「緊急保護事業」を含め、何らかの措置を行った件数は、998件（1,676人）であった。この数値には、既述した「東京都母子緊急一時保護事業」や「東京都女性相談センター」の一時保護利用も含まれているため、「自区内母子寮」及び民間の婦人保護施設、民間のシェルター等へ保護した件数のみを取り上げると359件（624人）であり、全体に占める数値は36.0%であった。同様に、「緊急保護事業」を実施している都内¹³⁾の母子生活支援施設15に対して、同じく1996（平成8）年度1年間に実施された全緊急保護に関する調査においては、185件（母子・女性単身者・児童）の利用が見られ、ここでも「東京都母子緊急一時保護事業」の指定施設に保護された数を除くと、146件であった。なお、これらの調査で明らかにされた全体の保護理由でも、「夫（内夫）の暴力」が最も多く、次いで住居に関する問題である「ホームレス状態」、「住宅困窮」が高い。

最後に、利用対象において家族類型を問わない「緊急保護事業」を実施している人厚組合・事業団の数値を見ていく。1994（平成6）から98（平

成10）年度までの利用実数は、618世帯であり、年々増加傾向にある。1995（平成7）から98（平成10）年度の利用者について、入所理由別、世帯類型別に示したものが図表12、13である。入所理由別においては、「立ち退き」が最も多く25%程度（96年度は35%強）である。次いで、「夫の暴力」が約2割、「路上生活」も1割程度を占め少なくない割合である。特に「路上生活」を理由とする世帯は、98（平成10）年度に急増している。世帯類型別では、女性単身者が最も多く3割強を占め、次に母子世帯が続く。女性単身者や母子世帯の利用頻度の高さは、上記した「東京都女性相談センター」の利用率が近年年間を通じてほぼ満杯の状態にあるということと関連しているものと思われる。また、他の「緊急保護事業」では利用ができない夫婦世帯、両親世帯の利用も少なくなく1割強～2割弱で推移しており、母子や女性単身者以外にも要保護状態となって緊急保護を受けている実態が読み取れる。

4 「緊急保護事業」と「ホームレス性」

各「緊急保護事業」の制度概要及び利用状況について見てきたが、以下では「緊急保護事業」の利用者の抱える問題と「緊急保護事業」の「緊急性」について、「ホームレス性」との関連から検討する。

(1) 「緊急保護事業」利用者の問題と「ホームレス性」

それぞれの「緊急保護事業」利用者に多く見られた主な保護理由は、「夫（内夫）の暴力」という家族関係上の問題と「居所なし・住居困窮（立ち退き）・路上生活」という住居に関する問題—より大枠で捉えれば貧困問題であるが—の二つであった。しかし、現場から指摘されているように、保護理由が複合的に絡み合ったり、重複していた

りするケースが少なくなく、保護理由が単一のみというケースばかりではない¹⁴⁾。これは、保護理由としてあげられている分類基準が、「緊急性＝要宿所提供状態」を発生させた「きっかけ」としての直接的な原因（例えば、夫の暴力、立退き、罹災等）である場合と、「緊急性＝要宿所提供状態」であるという状態そのものを現すもの（例えば、路上生活、住居無し等）が混在して用いられていることと関連する。ゆえに、どの時点で「緊急保護事業」を利用するかによって、またどの側面を強調するかによって保護理由が異なる可能性があることを示している。例えば、夫の暴力から逃避中の母子が知人宅へ一時的に寄留した後「緊急保護事業」を利用する際、保護理由は「寄留先への気兼ね」や「夫の暴力」といった人間関係の問題として捉えられる場合もあるし、寄留後行き先がないという状態に着目し「居所なし」として把握されることもあろう。また、「きっかけ」としての直接的な原因のみを保護理由とする場合であっても、その背後に横たわる貧困問題の存在が十分示唆される。この点について、山崎〔1995〕は、緊急的課題を抱え公的な緊急サービスを求める利用者は、自らの力だけでなく、インフォーマル・ネットワークや個人的ネットワークにおいても、また有料サービスにおいても解決できない（あるいは資源が不十分のために有料サービスを利用できない）場合にアクセスすることになるという事例を示し、こうした利用者の抱える問題には、社会的構造的矛盾が体现される点を指摘している。

この様に考えると、「緊急保護事業」利用者の置かれている状況、すなわち要宿所提供状態＝「ホームレス性」とは、貧困の深化に現れる一形態、極貧状態のひとつであり、母子や女性単身者といったある特殊の世帯類型にのみ起こりうる問題ではなく、あらゆる世帯に生じる可能性のある問題であることが分かる。各事業でそれぞれに把

握されている保護理由は多様であるが、これらは、現場で受け止める各施設の職員や実施機関の担当者の個人的な問題関心や知識に左右されながら、「夫の暴力」「住宅困窮」「居所なし」等という様々なカテゴリーで把握されていると理解することができよう。つまり、「ホームレス性」という視点から捉えると、「保護理由」とは「ホームレス性」の持つ複合的な問題の一側面に着目したものに過ぎず、なぜこの様な問題が生じているのかを読み解くには、あまり重要な意味を持ち得ないと言える。だからといって、こうした分類による保護理由の把握が重要でないというわけでは全くない。「夫の暴力」から逃避してきた母子とアパート等の「立退き」で保護される母子では、それぞれのニーズは大きく異なっており、処遇上も違った対応になることは当然である。しかし、「ホームレス性」という視点で包括的に捉える場合、この状態を生じさせた理由よりも、むしろ「救貧的な社会福祉から防貧的な社会福祉への発展（三浦〔1987〕、p.260）」を図ったはずの「福祉六法体制」の枠の外側において、このような貧困問題が対応されざるを得ない点を今一度検討する必要があるのである。

また、「ホームレス性」という視点から把握すると、それぞれの事業毎に利用対象者が異なるというわけではない点を読み取れる。すなわち、利用者のニーズの違いに応じてではなく、むしろ利用施設の条件に応じて「ホームレス性」を持つ利用者が振り分けられている可能性が高いということである。つまり、「ホームレス性」という緊急に保護を要する状態において共通する要保護者が、公的な機関に何らかの保護を求めたときにたまたま構成されている世帯類型に応じて、様々な「緊急保護事業」制度の利用に繋がっていると見ることができる。例えば母子の場合、婦人相談所の一時保護を利用する場合は、一緒に保護される

児童の年齢制限が低かったり、通学を禁止したりしているため、それだけ幼い子どもを抱えた若年層の利用者が集中することになりやすく、母子生活支援施設の場合は反対に「児童」の範囲が広がるため、やや高い年齢層の利用者が集まると理解できる。また、子どもを連れていない単身の中高齢女性の場合は、母子というユニットではないために、児童福祉施設である母子生活支援施設の利用に適合せず、単身者を受け入れる婦人相談所や生活保護施設へ保護されるというような「すみわけ」がある程度行われていることも予測できる。もちろん、各事業の対象規定は、自治体主導の事業であるためにどちらかといえば上記のような制限よりも、居住地の限定や他法他施策の利用が出来ない場合に利用を認めるという補充性が前面に出されているが、利用者全体の年齢構成から読み取れるのは、利用施設の設備等に規定された利用者像である。そのように理解すると、「新しいニーズ」に対応する制度としての「緊急保護事業」という積極面よりも、あくまでも施設サイドの持つハードの要件（設備等）に適合する範囲での、かつ施設に「空き」という受け入れの余裕があるという前提のもとでの緊急一時保護に過ぎないという消極面が伺える。

(2) 「緊急保護事業」の「緊急性」と「ホームレス性」

「緊急保護事業」の「緊急性¹⁵⁾」と「ホームレス性」との関連についてはどうだろうか。

まず、各事業に見られる「緊急性」についてまとめる。「東京都母子緊急一時保護事業」では、「緊急に保護を要する」状態になった理由は厳密に問われず、他に福祉的対応ができず、代替案も持たないような場合に、「本格的な自立更生への指導、援助を行うまでの応急的な対応」を行うとされている。また、「東京都女性相談センター」

の一時保護においても同様であり、条例の条文上にはそのような規定は含まれていないが、事務取扱要綱には、対象の適用除外として、「他の法律又は他の施策による保護又は援助を受けることができる者」という規定が存在する¹⁶⁾。これは、婦人相談所での一時保護についての厚生省の意向を示した、いわゆる45通知¹⁷⁾に則ったものであるともいえる。このように「緊急保護事業」の第一期に創設された二つの事業においては、緊急的な保護を要する状態の対象者全てを保護するというわけではなく、他の福祉法制度の枠組みで対応できる場合にはその法のもとでの保護を優先させる。つまり、そのような対応可能な法制度がない場合、若しくは対応可能な法制度があっても通常の法的手続きを待てない、他の代替手段がない場合を「緊急性」があるとして保護を行うというものである。また、第二期にあたる各区市レベルや生活保護施設・宿泊所の「緊急保護事業」においては、さらに上記した二つの事業の利用も困難な場合において保護を行うというより一層消極的なスタンスを取っている。

以上のことから、各事業に見られる「緊急性」については、既存の「福祉六法体制」の中では対応できない「新しいニーズ」や「制度の谷間のニーズ」を対象としていることが制度創設時に謳われていたが、最終的には「本格的な対応」が既存の福祉法制度の枠内で実施されることが想定されており、ニーズそのものに対応した制度というよりも、むしろ法制度の仕切りの問題、制度運用から生じる問題に対応していると読み取ることが出来る。このことはまた、各「緊急保護事業」の利用者と社会福祉法制度に基づく一般施設入所者の間にさほど大きな違いはないことを示しているといえる。したがって、各「緊急保護事業」は、要保護者の「緊急性」というニーズに重きを置いた制度というよりも、むしろ社会福祉法制度の問題

に起因して創出された制度であると言えよう。

5 「緊急保護事業」の意味

準拠法の異なる様々な社会福祉施設で実施されている「緊急保護事業」について検討してきたが、ここでは特に、東京都が事業主体となり二つの「緊急保護事業」を開始した1970年代に着目し、その時代の社会福祉施設の機能変化と関連させながら、その意味を検討する。

前章でまとめたように「緊急保護事業」は、ある意味で制度の仕切りの問題として出て来たと読み取ることができた。1970年代と言えば、戦後の社会福祉政策の歴史の中でも大きな転機とされる時期である。三浦〔1987〕によると、1960年代末から74年頃までを社会福祉の拡充の時期（第2期の後半）とし、特に対象カテゴリー別に分離し「体系化」された福祉六法体制確立後の枠組みの中での施策内容の充実と、この枠を超えた新しい施策の広がりが見られた時期として位置付けている。この時期に特徴的であったのは、周知のとおり「社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画」であり、高度経済成長下における潤沢な財政がこのような社会福祉の拡充を後押ししたという。また、この時期になると「物的福祉（貨幣的福祉）」とは次元の異なる「非物質的福祉（非貨幣的福祉）」の充実が求められるようになったとも述べている（同、pp.258-267）。同様に、高澤〔2000〕も、この時期を「空前の社会福祉の拡大発展期」と位置付け、福祉の「戦後体制」（筆者註：「一つの公的扶助法を基盤に五つの育成法制がそれぞれの福祉ニーズ・カテゴリーを属性別に管轄し、それらを福祉事務所が総合的なフロント福祉機関となって、いわゆる『社会福祉事業』を展開する体制（同、p.189）」）の骨格が完成し、その運用の時代に入ったと見る点で三浦とほぼ同じ評価をしている。さらに高澤は、この時期の政策展開を、「絶

え間なく行われた既存法の便宜的部分改正（条文追加）、委任立法体系を複雑化していった通達行政ないし『要綱』行政の累積、豊かな自治体が先導し、全国的に交互コピーされていった地方単独事業の各中身の重複と基準の不統一、強力な圧力団体の要求に反射的に対処するその場しのぎの施策など」によって、福祉政策体系が「全体像が見えにくいモザイク状態」になったと指摘している（同、p.193）。また、この時期を、「福祉サービスのターゲットが『救貧』から分離していく過程」と見ている点において、三浦と類似の評価をしていると見ることができる（同、pp.66-74）。

このように、社会福祉政策論の観点から見たときに、1970年代から80年代にかけては、それまでの貧困・低所得問題を主要な対象としていた社会福祉から、国民一般にかかわる「カテゴリー別」「属性別」の「非貨幣的」問題（高齢・保育・障害等）に対処する社会福祉へと主軸を転換した時期であると一般的に言われている。また、社会福祉施設の観点からは、施設福祉から在宅福祉（コミュニティ・ケア）へという大きな流れの中で、「施設の社会化」や「施設の近代化」が声高に叫ばれた時代でもあった。施設機能の中でも、専門的ケアやリハビリを中心とする治療・教育（回復）機能が特に重視され、施設が前提として持っている住居提供（保護）機能は在宅福祉の流れの中であまり重要視されなくなってしまった（三浦〔1984〕、pp.267-271）。また、戦後の混乱期に数多く作られた「浮浪者収容施設」としての生活保護施設等について進められてきた、東京都の「保護施設再編整備計画」に基づく施設種類の変更が一段落し、社会福祉施設が戦後混乱期の雑多収容から対象者の属性に応じた「カテゴリーカル」な分類収容へと変化しはじめた時期にもちょうどあたっていた（岩田〔1995〕pp.88-110、高澤〔2000〕pp.59-62）。こうした社会福祉全体の動向の中で、

一方で社会福祉施設が対象者を明確化・特定化することによって、その機能を純化していく傾向を示し、他方でその利用者について施設の対象かどうかの判定が入所に先立ち強く求められるようになった時期でもあったといえる（岩田〔1995〕、pp.151-156）。戦後「浮浪者収容事業」として開始された東京の社会福祉政策が、この時期になると「『定住』を前提とした『近代的』福祉立法の整備（岩田〔1995〕、p.154）」に入り、「定住する『住民』を基盤とした事業の『一般化』の道をひたすら進（同、p.156）」み、「平常時の福祉ニーズ」を想定した社会福祉制度へと変化していったのである。

しかし、「ホームレス性」を持つ要保護者を含む雑多な利用者に多少なりとも対応し、経営してきた宿所提供を主たる機能とするような施設サイドの現場においては、専門的ケアなどの施設機能の強調と、それによって必然的に生じてくる利用者の減退という矛盾に直面せざるをえなかったはずである。これを意識的にか無意識的にか克服していく方法として、まだ施設の対象かどうかの判定がなされる前の要保護者に対して、取り敢えず「一時的」「応急的」「臨時的」に柔軟に対応していた実態が「緊急保護事業」が開始される以前から見られていた（資料①参照）。施設機能の純化・専門化が社会福祉全体の基調となっていくにつれて、施設が当然持っている機能としての宿所提供（保護）の機能は、あまり意味をなさないものとなってしまったが、「緊急保護事業」の創設によって表向きには「新しいニーズ」に対応する制度という装いをしながら、その中身は紛れもない「ホームレス性」というニーズを持つ要保護者に対応することが制度的にも可能となった。それは、施設経営上の上記の矛盾をも解決する方策であったともいえよう。

このように考えると、「緊急保護事業」の意味

は、社会福祉施設が長い歴史の中においてその根幹に持ってきた宿所提供（保護）の機能が、施設機能の純化・専門化や社会福祉全体でのカテゴリカルな対象分類の強調の中で弱まっていく側面を、「緊急一時保護」という形で補完しようとしてきたことにあると言えるのではないだろうか。また、すでに現場で無意識的消極的に行ってきた「ホームレス性」を持つ要保護者へのこうした対応を、「緊急保護事業」としてオーソライズすることによって、より積極的に対応可能としたともいえる。しかし、「緊急保護事業」のこのような意味は、現場では必ずしも深められたとはいえず、分断化された制度の枠内において、それぞれに「問題の新しさ」や「緊急性」、「制度の谷間」という面が議論されたに留まる。また、こうした社会福祉施設がもつ本来的な宿所提供（保護）機能が、現在もなお必要であることを積極的に唱えて、既存の政策体系の不備を訴え抜本的な福祉制度の改革を促したり、新しい法体系の創設へとフィードバックするという動きもいままでのところ見られない。

6 おわりに

以上、今回扱った範囲において、「緊急保護事業」の持つ意味を社会福祉全体の変化の中で考察したが、各事業それぞれが持つ意味は、さらに詳細な歴史的検証に基づく実証研究によって検討されることが必要であろう。また、今回考察してきたように「ホームレス性」という視点において、戦後の社会福祉法制度の展開を研究するには、それぞれの福祉法制度毎の歴史的な流れだけでなく、横断的な視点での社会福祉全体の歴史を俯瞰的に捉える必要がある。「カテゴリー別」「属性別」の分業体制をとるわが国の社会福祉法制度であるが、その利用者の重複性を意識した検討が求められるのである。

参考・引用文献

- 岩田正美〔1995〕『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房
- 岩田正美〔2000〕『ホームレス／現代社会／福祉国家』明石書店
- 川原恵子〔1999〕「宿所提供施設利用家族の「ホームレス」化過程—ホームレス研究のための予備的考察—」日本女子大学社会福祉学科『社会福祉』No.40、pp.110-124
- 財団法人鉄道弘済会 弘済会館〔1972〕『社会福祉近代化への道』東京大学出版会
- 社会福祉法人多摩同協会〔1997〕『50年史』
- 社会福祉法人多摩同協会東京都網代ホームきずな〔1999〕『平成10年度 事業報告書』
- 高澤武司〔2000〕『現代福祉システム論』有斐閣
- 東京都女性相談センター〔1997〕『各種資料に見る女性相談事業の40年』
- 東京都婦人相談所・東京都婦人相談センター〔1960～1980〕『事業概要』
- 東京都福祉局子ども家庭部〔1999〕『区市町村における子ども家庭支援事業の実施状況』
- 東京都社会福祉協議会母子福祉部会〔1998〕『平成9年度母子福祉部会 緊急一時保護事業に関する調査報告とシンポジウム 資料』
- 東京都民生局婦人部福祉課〔1973〕『東京都の婦人保護』
- 特別区人事・厚生事務組合〔1995～1998〕『事業概要』
- 特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団〔2000〕『地域社会での自立を支えて 東京23区共同経営の厚生関係施設30年のあゆみ』
- 野坂勉〔1975〕「婦人保護における要保護性と処遇問題—売春防止法の施行実績を中心に—」『大正大学研究紀要仏教学部・文学部』No.61、pp.475-492
- 三浦文夫〔1984〕「社会福祉の施設体系」社会保障研究所編『社会保障改革論Ⅰ』東京大学出版会、pp.255-271
- 三浦文夫〔1987〕『増補 社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会
- 山崎美貴子〔1988〕「社会福祉実践における緊急性のある生活課題に対する援助について—「緊急性」の概念をめぐる—」『基督教社会福祉学研究』No.20、pp.84-91
- 山崎美貴子〔1995〕「日本社会における危機的状況に対する、援助システムについて」横浜女性協会『民間シェルター調査報告書Ⅰ 日本における女性の緊急一時保護に関する民間シェルターの取り組み』、pp.102-108

註

- 1) なお、「緊急保護」や「一時保護」という名称だけに着目すると、在宅の心身障害児・者や要介護高齢者を対象としたもの等多多様に存在するが、本稿では、特に、「緊急保護事業」による保護が受けられなければ他に代替策を持ち得ない、すなわち路頭に迷うような危機的状況にある要保護者を対象として、「一時的」「応急的」「臨時的」に保護（＝施設保護）を実施することを目的とする事業に限定して用いている。
- 2) 男女共同参画審議会〔2000〕「女性に対する暴力に関する基本的方策について」参照。
- 3) 本論では、差しあたり「ホームレス性」という造語を用いている。岩田〔2000〕によると、「ホームレス」という用語には、大きく2つの意味があるという。一つには、文字通りの「ホームを失う（失った）」という意味そのものであり、規則的安定的な日常生活を送る拠点となる「ホーム」を失った状態を指し、極貧の一形態としての意味である。もう一つの意味として、新しいレッ

テルとしての社会的「意味付け」を含んだもの、つまり「われわれ」の社会と区別された「かれらの」貧困、「異質な」貧困というものである。第二の意味では、実体としての失業や貧困そのものではなく、「ホームレス」としての可視的な外観や振る舞いに対して差別的意味合いを含んだものであり、「市民社会の貧困や失業」とは異なったもの、区別されたものとしての意味を含む。本論で用いている「ホームレス性」の「ホームレス」という意味は、いうまでもなく第一の意味のものである。

- 4) 東社協母子福祉部会〔1998〕、p.93参照。
- 5) 1982（昭和57）年6月に出された厚生省の通知「母子寮への入所措置について」では、法23条の具体的運用に関して、「同条の「これに準ずる事情にある女子」には、夫の暴力により母と子で家出している事例などで婚姻の実態は失われているが、止むを得ない事情により離婚の届出を行っていない者等が含まれるものである」と示し、婚姻継続中の母子の母子寮入所を実質的に認めた。
- 6) 「性行又は環境に照らして売春を行うおそれのある女子」（売春防止法第34条）。
- 7) 野坂〔1975〕は、売春防止法の法的対象者の減少とともに、他法他施策の補完的役割を昭和40年代以降、婦人保護事業が実質的に担っていることを指摘している。特に、この「補完的対象」に対する保護機能を婦人保護事業に求められていることに対して「本来の要保護女子に対する更生機能を果たすことが副次的な地位に立つようになってきている」と危惧している。また、東京都の資料によると、1971（昭和46）年度の婦人相談所で取扱った対象者は、売春ケースが

25%で、緊急保護等を要するその他のケースが75%であったことが指摘されている（東京都民生局〔1973〕、p.326）。

- 8) なお、一時保護に関しては、1984（昭和59）年から多摩地区の緊急保護に対応するべく婦人保護施設の一つを利用して、母子も対象に含めた緊急一時保護が開始されている。この保護対象者は、原則としてセンター（本所）と同じとされている。
- 9) 特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団〔2000〕、p.83参照。
- 10) 1984年から85年にかけて施設の改修が行われ、改修後に定員数が減少している。
- 11) 女性相談センターの一時保護後に区市の緊急一時保護に再移管されるなど、保護期間中に次の安定した退所先が決まらず「緊急保護事業」を渡り歩かざるを得ない利用者も見られる（拙稿〔1999〕参照）。
- 12) 東京都社会福祉協議会母子福祉部会〔1998〕、参照。
- 13) この数値は、1997（平成9）年3月現在のものである。
- 14) 東社協母子福祉部会〔1998〕では、「『住宅困窮』は、失業などで家賃が払えず、立ち退きを迫られている場合が多い。更に夫の暴力や借金の問題など同時に抱えている場合も少なくな」く、「暴力を生み出す一つの背景として、夫の事業の悪化、失業、借金など家庭経済の逼迫した状況が見られ」と指摘している（p.49）。また拙稿〔1999〕参照。
- 15) なお、山崎〔1988〕は、緊急性の概念について、危機的状況とのかかわりにおいて明らかにし、そうした危機と対応する福祉機関、施設のあり方を分類している。しかし、本稿においては「ニーズ」の緊急性ではな

く「制度」の定義する緊急性に着目するために、山崎の分類を用いていない。

- 16) 「東京都女性相談センターの利用に関する事務取扱要綱」(昭和52年4月1日51民児母第781号)。
- 17) 1970(昭和45)年4月30日厚生省社会局長「昭和45年度婦人保護事業費の国庫負担及び補助金について」において「婦人相談所又は婦人相談員がその受付時点において転落のおそれなしと認めた婦女子については、当該婦女子が正常な生活を営むのに障害となる問題を有しており、かつその問題となる障害を解決すべき機関が他にないと認められる場合に限り、転落未然防止の見地から当該障害となる問題が解決されるまでの間、婦人保護事業の対象者として取扱って差支えない」と示されている。