

## 戦後社会福祉対象カテゴリーの変遷

—東京都社会福祉事業を事例として—

岩田正美 山本美香  
黒岩亮子 川原恵子  
田中恵美子 加藤洋子

### The History of Welfare targets and categories in Tokyo Metropolitan Government's programs 1946-1973

Masami Iwata Mika Yamamoto  
Ryoko Kuroiwa Keiko Kawahara  
Emiko Tanaka Yoko Kato

戦後社会福祉は、「貧困」から「一般カテゴリー」への対象変化という図式で広くとらえられている。しかし、現実の社会福祉の事業や制度はもう少し複雑な福祉カテゴリーを構築・変化させつつ経緯している。本研究は、1946年から1973年までの東京都の社会福祉事業をとりあげ、具体的な事業とその「対象カテゴリー」の関連や順序（＝カテゴリーの構造）の変化を検討し、東京都レベルの社会福祉政策が何をどのようなカテゴリーで課題としてきたかを明らかにしようとするものである。ここではその途上における以下の知見をノートと年表で示した。1. 終戦直後から「救貧」としての保護事業のみならず、一般都民や低所得者を対象とする福利事業が東京都の社会事業の中心に位置づけられていた。2. 保護事業の対象の中には、被保護層や戦争被害等の様々な別カテゴリーが作られており、児童は一般保護とは別立てで、早い時期から児童文化の用語が示される。3. 1950年代の混乱期を経て、社会保障と社会福祉の整理がはかられた。4. 福利事業は低所得者事業として引き継がれ、社会福祉の第一課題となるが、すぐその座を心身障害者（児）事業に取って代われ、障害、児童、老人などにおけるカテゴリーの細分化が始まる。

キーワード 福祉対象カテゴリー、戦後社会福祉政策、事業概要、保護—福利事業  
社会福祉事業—社会保障、低所得者—心身障害者

#### 1 研究の課題

一般に社会福祉の制度や事業は、その「対象」たる「問題」によって導かれていくように思われがちであるが、逆に制度によって「問題」が特徴

づけられ、一定の型として構築されていく側面がある。たとえば、ある高齢者集団の持つニーズを、貧困問題の一類型として見なすか、高齢者一般のニーズとして見なすかは、問題の社会的認識のあ

りようととともに、制度自体が持つ原理や価値のありかたに強く規定されていく。同様に、ホームレス問題が、処罰の「対象」となるか、貧困問題の「対象」となるか、住宅政策の「対象」となるかは、必ずしも定まったものではなく、時々の政策の価値や原理によって変化していく。社会福祉を、このような「対象カテゴリー」規定の側面から検討することは、その制度や事業の性格をより本質的に把握する上で、欠くことの出来ない作業である。

戦後のわが国の社会福祉の性格を、この「対象カテゴリー」から特徴づけた例として、たとえば、三浦文夫や高澤武司らの研究をあげることが出来る（三浦1987年、高澤2000年）。三浦は終戦直後から1959年までを「貧困」や「低所得層」が主な対象であった救貧的選別主義の時代であり、1960年以降から、この貧困に枠づけられず、高齢者や児童といった一般カテゴリーによって制度が運営されるようになったために、社会福祉の普遍化が進んだとしている。高澤は、いわゆる「救貧」時代をもう少し詳しく分析し、1949年以降（1959年まで）には被保護階層を対象とする「救貧」、および低所得階層を対象とし、貧困へ転落することを防ぐ「防貧」もなされた時期ととらえているが、1960年以降を一般カテゴリー化が進展した時代と見なす点では三浦と同様である。

1960年を境界としたこのような福祉政策の根本変化の把握は、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の「福祉三法」が制定された「三法時代」＝「救貧」と、その後の知的障害者福祉法、老人福祉法、母子および寡婦福祉法の「福祉六法」が成立した「六法時代」＝「普遍化」という段階区分とも重ね合わせられながら、戦後社会福祉の性格変化を簡便に示すものとして広く利用されていることは周知のところである。

とはいえ、このような区分はきわめて大まかな

ものであり、またどちらかといえば主要な制度理念やこれを裏付けた審議会報告などに強く引き寄せられた規範的なもので、必ずしも現実の社会福祉の制度や事業がそのような「対象カテゴリー」によって実施されていたかどうかは検討を要する。たとえば、高齢者、児童、障害の種別についての分類や「一般的な対象カテゴリー」はすでに戦前から存在していたし、また法制度としても身体障害者福祉法、児童福祉法が生活保護法と共に成立しているのであるから、60年代以前の社会福祉が「貧困」や「低所得」以外の対象認識をもたなかったわけではない。この点について高澤は、終戦直後から1959年頃までの「一般カテゴリー」はあくまで「貧困」あるいは「低所得層」という上位カテゴリーによって括られていたと解釈している（高澤185p）。たしかに、生活保護法による保護施設としての「養老施設」に限定された「高齢者」カテゴリーは、まさにその典型として見る事が出来るかもしれないが、しかし他の場合も同じようにとらえられるかどうかはわからない。また、「養老施設」が老人福祉法へ移行した後も、保護施設を利用した高齢者は少なくなく、また障害者施設の入居者の高齢化も示唆されているが、こうした場合の高齢者は、60年代以降も依然貧困や、あるいは障害カテゴリーの下位に位置づけられているということになる。もしそうだとすれば、同じ高齢者が「一般カテゴリー」としての高齢者、障害者という「一般カテゴリー」の高齢者、「貧困」な高齢者に区分されているわけで、それはなぜかという問題が生じる。

さらにいえば、「貧困」や「低所得」そのものが、戦後社会福祉史の中で同じひとつの意味を持った概念として捉えられていたとは考えにくい。むしろ社会福祉が「貧困」を捉える際のカテゴリーも多様であったはずである。たとえば、戦後の社会福祉のスタートを担った生活保護は「貧

困」を所得基準によって把握する原則をもっていたが、このような所得基準をベースとした貧困層も生活保護法の現実の対象としての「被保護世帯・層」のほか、類似の実態を持った「要保護世帯・層」、「ボーダーライン層」、「低所得層」といった異なった用語を伴いつつ、重層的に把握されていた。また重要なことは、終戦直後においては、「貧困」よりも「浮浪児・者」「特殊婦人」「引揚者」などのカテゴリーがむしろ積極的に使われていたように、生活保護法が所得基準を原則とした貧困救済を打ち出していたにもかかわらず、「浮浪」や「売春」といった「異形の貧困」を区別して認識していたことに注目することも重要である。同様に、「障害」や「高齢者」「児童」といった「一般カテゴリー」それ自体も、実はその内部に異なった対象カテゴリーを生み出し、必ずしも「高齢者一般」「障害者一般」への制度や事業が形成されていったわけではない。「寝たきり老人」から「要介護高齢者」への系列と「独居老人」の系列は明らかに異なった「ニーズ」を内包した制度や事業へと展開されていったし、「障害」についても、「障害一般」が対象カテゴリーとして存在するというよりは、細かい障害種別ごとの事業や、これらに含まれない重複や重度の障害へ対する新しい対象カテゴリーの構築が、内部に多くの矛盾をはらみつつ進んだはずである。

このように考えていくと、戦後社会福祉の性格を把握する上で重要なのは、「貧困」から「一般カテゴリー」への変化というやや規範的な図式からむしろいったん離れて、ここで「貧困」や「一般カテゴリー」と呼ばれているものが、どのような具体的な社会福祉「カテゴリー」として出現してきたのか、それぞれの具体的なカテゴリー間の関連や序列はどのようなものであったか（ここではこれをさしあたりカテゴリーの構造と呼んでおく）、そしてそれらはどのような矛盾をはらみ、

どのように変化したのか、を具体的な制度や事業運営に即して実証的に把握し直すことではないか。このような実証を前提に、なぜそうした構造や変化が生まれたのかを解釈することによって、今日の時点における日本の社会福祉の性格を論じることが出来ると考える。

なお、社会福祉は、国の制度によって枠づけられたとしても、それに限定されていない。地方政府や実際の実施機関・施設等は、それぞれの具体的な社会問題や住民の要求に直面しながら、独自の「対象カテゴリー」を設定しながら事業運営にあたるものが少なくない。とりわけ戦後の出発時点において、各地方は戦前・戦中における各地域の独自の経験を引き継いだ可能性がある。また地方の事業は、国の制度を先取りする形で設定されることもあれば、国の制度を裏付けとしながらもその運用過程で地方独自の「対象カテゴリー」を付加する場合もある。先に述べた高齢者と同様に、生活保護法の施設を利用していた母子は児童福祉法成立以降は児童福祉法の母子寮の「対象」として誘導されて行くが、いくつかの施設は保護施設として留まり、したがって母子保護事業は二つの制度にまたがった事業として認識されていた地域もある。高齢者などの「一般カテゴリー」自体、そうした地域レベルの制度運用から生まれていったといえよう。したがって、上記のような実証作業は、具体的な地方レベルの社会福祉事業の実際の動向に注目して検討することが必要である。われわれは、これを、東京都の実施した事業を例にとって実証的に検討することとした。

本稿は、以上の課題について実施中の研究の最初の段階におけるノートであり、1973年までの大まかな事業の種別とその序列、事務組織を示した年表と、各事業の具体的な対象規定を東京都の民生局事業概要の範囲でのみ検討したものである。

## 2 研究の方法

### (対象)

研究対象として東京都の社会福祉事業を選択したのは、次の理由による。東京都は、日本の首都であるばかりでなく、世界都市として戦後大きく発展したが、それは同時に多様な人々の多様な問題が、さまざまな社会福祉へのニーズとして構築されていく過程を伴わざるを得なかった。これに対応していくためには、かならずしも国の制度・政策に従うばかりでなく、緊急性の高い、独自の社会福祉事業やサービスの提供を行っていった可能性が高い。またこのような大都市の独自の福祉事業についての関心はすでに戦前期からある程度意識されており、「都市社会事業」という用語を生み出すとともに、さまざまな事業が東京において試行されていた。したがって、一定の歴史的経験を受け継ぎつつ、さらに変化する大都市の社会問題を福祉課題として受け止める際に、東京都がどのような独自の「対象カテゴリー」構造を構築し、またそれらがどのように変化していったかを観察することで、上記の研究課題が検討しやすいと考えた。

なお、地方政府としての東京都の行政機構から見ると、第一に養育院という明治以降の収容施設事業が別立てで存在していること、第二に東京都23区に関しては1964年までは、社会福祉の供給が主に東京都レベルで行なわれ、1965年からはその主要部分が各区に移りいわば2重構造を作っていくことになったことが指摘される。したがって、東京都レベルで事業の対象規定を見る場合も、本来は養育院事業および1965年以降からは、区や市レベルの事業実施を検討することが必要となる。特に養育院事業は戦後1946、7年には浮浪者や浮浪児の収容施設として積極的に使われるなど、「施設保護」に対してオールマイティに対応する性格を持っており、1949年度では「遺棄・特殊婦

人・母子・精神薄弱者・不具廃疾・浮浪・罹災・疾病・失業」を対象としているとされている。したがって、この養育院事業の対象規定とその後高齢者施設に変貌していく変化は重要であるが、今回の作業は東京都『民生局年報』および『事業概要』『東京都の社会福祉』の範囲に限定されている。今回は「1960年を境とした変化」といわれる戦後社会福祉の性格と対象規定の東京都レベルの実証を一つの主眼としたこと、また東京都の『民生局年報』および『事業概要』は、1965年（事業内容は1964年から1965年のもの）から「親しみやすいように」『東京都の社会福祉』に改題され、さらに1973年以降は薄い『手引』の形態をとっている。このため全体像をとりあえず追うために比較的記載の詳しい1973年までの時期の民生局事業概要の範囲にとりあえず限定することとしたのである。

### (資料とその操作の視点)

検討資料として、東京都の社会福祉事業の「対象カテゴリー」規定とその構造を全体として把握できると考えられるものとして、『民生局年報』[昭和21年度、昭和23年版～昭和29年版]、『民生局事業概要』[昭和33年度版～昭和35年度版、昭和36年版、昭和37年版、昭和39年版]、『東京都の社会福祉』[昭和40年版～昭和43年版、45年版、46年版、昭和48年度版]を使用した。

『民生局年報』は昭和22年版がぬけているが、昭和23年版が1947（昭和22）年度の内容であり、以下1年ずつずれている。昭和33年度版の『民生局事業概要』は、1954（昭和29）年度～1957（昭和32）年度の統計のみを一冊にまとめている。そのため、1957（昭和32）年発行の『東京都の社会福祉事業』を補足資料として使用した。また、昭和33年度版以降発行が遅れるなど混乱が見られる。このように検討資料においては、年及び年度

に基づく発行になっていないが、本研究では資料の内容に応じて年表（表1）を作成し、それに対する分析を行った。したがって、民生局事業に関する資料が発行されていない年は、1954（昭和29）年～1957（昭和32）年、1962（昭和37）年、1965（昭和40）年、1971（昭和46）年となる。なお、これらは、あくまで公式の資料であり、実際には福祉事務所や施設などによって、さらに独自のカテゴリー化がなされて、問題や対象が選択された可能性が高いが、第一段階として、まず大まかな東京都の公式レベルにおける社会福祉事業の「対象カテゴリーの構造と変化」を追うこととした。

なお、資料操作は次のような視点で行った。

上記資料から、各年次ごとの社会福祉事業を次の視点から整理しながら、対象カテゴリーの構造と変化を追った。なおここで社会福祉事業というのは、民生局事業のうち、行政組織や職員、民生委員、各種助成に関するものを除き、直接社会福祉の「対象」へ働きかけたとみられる事業を取り上げた。また、基本的な事業名のレベルだけでなく、事務組織レベルにおける処務分類で利用された「対象」規定を、細分類と考えて、これも取り上げた。

- 1) 各社会福祉事業の名称とその変化
- 2) 各社会福祉事業の順位づけと分類体系より重要度の高いものが年報の先に書かれたと考え、その順位の変化と分類体系の変化
- 3) 利用者としての「対象カテゴリー」の把握  
上位カテゴリーと下位カテゴリーの構造を把握する
- 4) 各事業の対象者となる資格要件（条件）

ただし、実際の作業では未だ3)、4) は不十分であり、更に事業分類ごとの概要などを検討する必要がある。今回の作業は、主に1)、2) を中心

に東京都の戦後から1973年までの事業の名称と序列の変化を追い、ひとまず事業体系の変化がどのようにおこなわれたかを大まかに位置づけたこと、その上で、この期間の東京都の社会福祉事業の主なものを4つ選び、その対象について、上記資料で把握できるものをなるべく詳しく記載した。

この場合、あくまで公式資料の範囲での記載に依拠しているため、対象規定としては現場レベルの実際の対象規定や仕分けが深く把握されていないこと、また対象期間中後述するような第2期の1962年に国に先駆けての老人家庭奉仕員事業、第3期以降1969年老人医療費助成制度や1971年老人介護人派遣事業や老人相談員事業、1973年の友愛訪問員事業等都の単独事業がなされはじめた「老人福祉事業」の詳しい対象記載を欠いていること、が限界としてあげられる。「老人福祉事業」に関しては養育院事業との関連を明確にさせつつ、早い時期に追加検討したい。

### 3 東京都の社会福祉事業の事業体系からみた時期区分と特徴

まず、事業名とその配列（大分類・中分類ないしは小分類）、およびその順位に注目して、1973年までの東京都の社会福祉事業が全体としてどのような「対象」認識を前提とした事業体系を持っていたかについて各年次の資料を検討した。なおここでは「問題を持った人々や地域」への直接の事業のみを取り上げ、運営にかんする事業は除いている。

まず、年表で見るように、事業を大分類で見ると、東京都民生局の福祉事業は「保護事業」と「福利事業」の二大分類によって運営されていた1953年までの時期と、1963年以降の「社会福祉」「社会保障」「その他」の分類がほぼ確定した時期、およびその中間の各事業が羅列される混乱

期の三つの時期に大きく分かれていることに気がつく。あからじめ指摘しておけば、1959年を境界として戦争直後の「救貧福祉」が変化したとする先の一般認識は、東京都の場合、もっと早い1953年に戦後体系の混乱が始まり、一定の混乱期を伴って、それが根本的に改められたのは1963年である。なおこの場合戦後体系の意味は必ずしも「救貧」に限定されず、戦前を引き継ぐ「福利事業」にもう一つの軸足をおいていたことに注意しておきたい。すなわち後に詳しく見るように、むしろ「低所得」や「一般都民」むけの予防的福祉が事業として初めから予定されていた。

また1963年からの時期は、「社会福祉」の中の分類が「低所得者」を上位にした1966年までの配列と1967年を境にこれが逆転し「心身障害者」が上位に上がり、「低所得者（階層）」が最下位に位置づけられる時期に明確に区分されうる。

ただし、事務組織で見ると、第1期と2期の境界は被生活保護者以外に対しては厚生課を新設した1951年頃、第3期と4期の境界は1969年の心身障害者福祉部、および山谷対策室の独立までズレているともいえる。しかし、いまここでは、事業名とその配列を優先して、以下のような4つの時期区分と特徴をおおまかに指摘しておきたい。

## (1) 第1期：「保護事業」と「福利事業」

### 1946～1953年

戦後民生局がまず採用した社会福祉事業の構成は、「保護事業」と「福利事業」の2本立てであった。当然この時期に東京都が直面していたのは被災者、引揚者、退役軍人などを含め大量に出現した「保護すべき人々」への対応であったが、他方で必ずしも「保護」のカテゴリーに入りきれない「一般勤労都民」を対象とした戦前からの流れを汲む経済的福利事業、近代的生活を目指した生活指導事業などの福利事業を柱に立てている。これ

は、戦後の「都市社会事業」の方向性をむしろ「保護」よりは「予防」としての経済保護におくべきだとした報告書などによっても裏付けられる。『都の社会救済に関する調査報告書』1947年）ただし、実際は戦前の福利事業が幅広く包含していた、労働、住宅、消費生活などの分野は国レベルで省が独立したこと、また都のレベルでは衛生局及び労働局が独立したことなどから、後述するようにかなり狭い範囲に縮小され、主に授産事業、貸付事業、公益質屋、その他第二種の宿所提供施設、生活協同組合、また第二種都営住宅などが含まれていた。

保護事業としては、1946年には一般保護事業、応急的保護事業、医療保護事業、児童保護事業、養育院事業、復員事業の七つが挙げられているが、1947年以降は衛生局の独立もあってか医療保護事業の名称がなくなり、一般保護事業、応急的保護事業、児童保護事業、養育院事業、特殊婦人保護事業、結婚相談事業、復員事業として、若干の序列の変化はあるものの固定的に経過している。特殊婦人保護は売春防止法の制定される1954年に先立つ1951年に婦人福祉と名称を代えている。ただしこれは翌年には児童福祉事業中に吸収されている。

一般保護事業とは何か、についての規定があるわけではないが、この内容は、生活保護、浮浪者（行旅病人）、傷痍者、引揚者である。1949年の身体障害者福祉法の成立とともに、傷痍者は身体障害者と表現が代わり、また1952年には戦傷病者戦没者遺族等援護法制定を受けて戦傷病者援護、戦没者遺族援護が加わっている。1951年に対日平和条約締結以降、戦傷病者戦没者遺族等援護法の制定や軍人恩給が復活されるなど、特に旧軍人等に対する戦後補償が急速に進められていったことと関連していよう。

浮浪者・行旅病人は法律としては生活保護法で

対処されていたが、事業の「対象カテゴリー」として区分されていたことに注意しておきたい。また身障者については、身体障害者福祉法が成立したあとも、一般保護の範疇に位置づけられ、また後に戦傷病者が区分されていて、興味深い。ただし事務組織を見ると保護部保護課（1950年までは保護課保護係）が一括して、被生活保護者・行旅病人・浮浪者・身障者等を対象としていたのに対し、1951年からは被保護者以外に対しては厚生課を新設してその分離を図っていることにも注意しておきたい。

応急的保護事業は戦災者や引揚者への援護事業であり、1948年になるとこの名称は消えるが、それは戦後処理が事実として終了したことを意味しているわけではなく、一般保護事業の中に吸収されたに過ぎない。

なお、この時期は、いわゆる福祉三法体制（1946年生活保護法（1950年新生活保護法）、1947年児童福祉法、1949年身体障害者福祉法）および、1951年の社会福祉事業法制定、社会保障制度審議会の「勧告」のあった時期であるが、ここで示したように、東京都の場合は、保護と福利事業という仕分けをまだ崩していない。またその保護事業の中で、児童保護は当初から区別されて扱われ、特に1949年には青少年の不良化防止や文化について項目立てし、1950年からは児童福祉事業とその名称を変えている。だが身体障害者は法制定後も一般保護の中に位置づけられていた。

## （2）第2期：混乱期 1954～1962年

この期間の最初の4年間は、『民生局年報』が発行されておらず、『民生局事業概要』においても4年分の統計資料しか載せられていないために、扱いは難しい。しかし、そのような欠落を含めて、保護事業と福利事業の二大分類が崩れた混乱の時期であり、その意味で戦前の「都市社会事業」を

継承しようとした東京都の社会福祉事業が国の社会福祉・社会保障の整備に沿っていかに編成替えをしていくかが問われた時期であるとも言えよう。

とりわけ、1958年、1959年の国民健康保険法および国民年金法制定による、いわゆる「皆年金・皆保険」体制において、狭義の社会福祉と社会保障との仕分けが模索された。その混乱の極みは1958年の各事業の単なる列挙に示されている。すなわち、生活保護、身体障害者福祉、児童福祉及び母子福祉、社会保険、福利厚生事業、婦人保護、青少年対策、低所得者住宅、引揚者未帰還者及戦争犠牲者の援護、老人福祉、災害救助、国民年金である。翌年にはこれらが、公的保護、社会福祉事業、社会保険の三つに仕分けされるが、次の1960、1961年には低所得者福祉、児童福祉、母子福祉、老人福祉、身・神障害者福祉、婦人福祉、社会保険、年金制度、生活保護、戦争犠牲者の援護、災害救助と再び列挙に戻っている。

この中で、国民年金の関連で特に老人の老後保障の問題が議論されていたこともあり、老人福祉事業が新たに登場したこと、1960年から低所得者福祉事業が『民生局事業概要』において最上位カテゴリーに位置づけられ、最上位であった生活保護事業が年金や社会保険等の社会保障としてのカテゴリーに位置づけられている。低所得者福祉事業という名称はこの年に始めて使用されているが、ただしその内容は前述した福利事業を継承するものであり、必ずしも新しい事業を行なっているわけではない。1960年は池田勇人内閣が「国民所得倍增計画」を掲げた年であるが、事業概要には「低所得者の福祉はそうとばかりは言っていない」として、低所得者福祉を都が中心に行なっていく意味が書かれている。また1959年の公的保護、社会福祉事業、社会保険という仕分けのうち、公的保護とは生活保護事業、児童福祉事業、身体障害者事業のいわゆる三法が公的保護として

捉えられ、これを国がやるべき仕事であるとしている。そして社会福祉事業こそが地方自治体＝都がやるべき仕事であると明記されているように、福利事業に示されていた「都市社会事業」へのこだわりは継続しており、その整理は必ずしもつけられていなかった。

### (3) 第3期：社会福祉・社会保障の区分と低所得者 1963～1966年

以上の混乱は、一応1963年からの社会福祉、社会保障、その他という3区分を採用することによって一つの決着がつけられていく。すなわち、所得保障と、施設やその他のサービスへの仕分けである。ここでは、生活保護法が所得保障の最低生活保障として位置づけられ、これとは別に「低所得者福祉」が社会福祉の最上位の事業としてあげられている。低所得者福祉の内訳は、授産事業、世帯更生資金貸付制度、公益質屋、生活館事業、福利厚生事業、山谷宿泊人対策事業、浮浪者対策事業であるから、福利事業と一般保護事業の一部をここにもってきていることがわかる。1963年までは浮浪者の用語も使用されている。山谷宿泊人対策事業は、一種のスラム対策を低所得者地域と見ることができないわけではないが、低所得を所得基準と考えると、山谷と浮浪者は異形のカテゴリーであり、むりやりここに押し込めたという感じが強い。

低所得者福祉以外では、児童福祉、母子家庭、婦人福祉、老人福祉、心身障害者福祉が列挙されており、いわゆる「福祉六法体制」にそった形式に都市問題として婦人福祉が同列に扱われている。戦争犠牲者や災害はこの期から狭義の社会福祉事業から離れて「その他」に括られることになる。

以上のような事業の整理は、しかし事務組織から見るとむしろ従来の組織を受け継ぎ、1951年以

降課を部にしたもの、ほぼそのまま継承している。すなわち保護部、児童部、福祉部、婦人部、保険部、国民健康保険部、国民年金部による編成のなかで、生活保護は身体障害者福祉、老人福祉と共に保護部の仕事となっている。

### (4) 第4期：社会福祉・社会保障の区分と心身障害者福祉 1967～1973年

社会福祉・社会保障の区分は同様に続くが、低所得者福祉の位置づけが大きく変化するのがこの時期である。すなわち1967年、美濃部亮吉革新都政が誕生するが、この年から心身障害者（児）福祉事業が最上位カテゴリーとなり、低所得者福祉事業は、児童福祉、母子家庭、老人福祉、婦人福祉に続く下位カテゴリーとなる。美濃部都知事は1969年には心身障害者扶養年金制度を制定するなど、障害者事業を重点施策とした。また1969年には国に先駆けて老人医療費助成制度も制定する。1970年には老人福祉課、老人医療課なども新設され、老人介護人派遣や老人相談員制度等、老人への事業も矢つぎばやに展開していくことになる。これは1972、1973年の社会福祉事業の内容序列に如実に示され、この年に低所得者福祉の用語は消え、心身障害者福祉に次ぐ位置に老人福祉がおかれることになる。低所得者福祉の内容は、「その他」に括られて行くが、ここで戦前期から継承してきた「福利事業」を一つの軸足とする都市社会福祉の特質が完全に消滅したことが示されている。

なお、事務組織からみると、1969年に保護部がなくなり、福祉部として、保護課と老人福祉課を包含し、さらに地域福祉課が新設されていることに注目したい。保護という用語は、この時期に「生活保護」に収斂されるが、事務組織としては、老人、地域と同じ部となっている。

なお、表2は、以上の東京都民生局における福祉事業の変化を、高澤武司の所説と対比的に示し



たものである。「救貧」→「防貧」→カテゴリカルな福祉対象の拡大という図式に対して、東京都の事業はむしろ、「保護」と「福利」（低所得者福祉）の二本立て体制から狭義の「社会福祉事業」と社会保障（生活保護を含む）の区別、そのなかの「低所得者福祉」優先から「心身障害者」や「老人」優先への変化がみてとれよう。そこにどのような政策価値の変化があったのか、またなぜそうした変化が生じたのかは、別の課題として残される。

#### 4 具体的「対象カテゴリー」の内容とその変化

##### (1) 「一般保護事業」の対象 ～浮浪者、行旅病人・行旅死亡者、復員事業等について

「保護事業」と「福利事業」の二本柱で出発した戦後の東京都民生局の事業のうち「保護事業」の「一般保護事業」の内容をここでは取り上げる。特に、この「一般保護事業」は生活保護の被保護者の他、浮浪者、行旅病人・行旅死亡者、復員者、傷痍者などの多彩な対象カテゴリーを示す事業名で記載されている。少なくとも大人の困窮者の保護を広く包含した事業であったと考えられる。しかし、所得基準という単一の基準によって「生活困窮者」とされた被保護者の他に、多くの場合生活保護受給者と重なり合ったにもかかわらず、別のカテゴリーが構築されており、その具体像を見ておく必要がある。そこで、ここでは貧困基準による「生活困窮者」イコール被保護者と、後述する障害者を除いて、その具体的な対象を概要から読みとってみたい。

浮浪者とは「戦災により住居を失ったもの、引揚者、復員者、家出人、戦災孤児等」と記述されており、浮浪という形態のもとには実は多様な人々がその内容として示されている。その多くがガード下などに寝泊りしていたことから、この一斉収

容を行い、労働可能なものは施設に収容して、授産補導、就職あっせん、教化、慰安などを提供したという。すなわちここでは、単なる「生活困窮者」ではなく、公共の場を占拠する人々の一斉収容事業と結びついたカテゴリーであったと考えられる。

「行旅病人・行旅死亡人」は、本来意味するところの「行旅病人」等ではなく、その多くが都内に生活していたが生活に困窮したもの、地方都市・農村部からの上京者、家出人などが都内を徘徊する間に罹病したものであるとの認識をもって事業が実施されている。浮浪者との違いは、罹病状況にあり、やや緊急的な事業対象として区分されたと考えられる。

「戦災者保護事業」は1946年には「応急的保護事業」として実施され、戦災による生活困窮者への生活扶助費や戦災者住宅の提供などが行なわれている。この戦災困窮者と被保護者はむろん実態において重なり合ったと考えられるが、戦争直後の事業の特質として、これを区別し、配慮したといえよう。この点は戦災者には「戦時災害見舞金」が出されていることでも示されるが、この「見舞金」事業は1946年度ですぐ打ち切られている。また、「戦災者保護事業」は1946年度と1947年度のみ行なわれ、この「対象」が戦争直後だけのものであったことが伺える。

「引揚者援護事業」は、「応急的援護事業」の中に含まれていたが、1948年度以降は「応急的保護事業」のカテゴリーがなくなり「一般保護事業」の中におかれることになる。この場合「引揚者援護事業」は、「引揚者を単なる窮民として扱うことは徒に勤労意欲を喪失せしめる結果となるという見地から、その援護は『厚く、短く、適格に』なる目標のもとに実行した」とあり、なるべく自立できるように住宅の提供や職業の斡旋などを行なったとされている。つまりここで「引揚者」

は「窮民」でもなく「戦災者」でもない、特別の対象として、「自立」奨励の見地からカテゴリー化がなされているとみられる。

「復員事業」は、都に本籍を持っている軍人軍属に対して行なわれたもので、1946年度当初から「保護事業」の中の独立した事業としての位置づけを持っており、徐々に事業内容および対象を拡大していく。

1950年ごろには、「浮浪者」も「住居もなく浮浪している」徘徊浮浪者と、「仮小屋を作って生活している」仮小屋生活者の2通りに態様がわかれ、対策もそれぞれ行なわれるようになる。1950年ごろには、徘徊浮浪者よりも仮小屋居住者の方が数が増加しており、対策も後者に重点がおかれるようになっていく。1951年度には、浮浪者転落を予防するために「生活援護相談所」を設置する。また、浮浪者の特性も1947年ごろまでは戦災者、復員者、軍需施設解散にともなう失業者、引揚者などであったが、1951年ころでは、農村不況等にともなう失業者、家出、罹災者等と変化していることが分析されている。これらの場合も、仮小屋による不法占拠問題が大きなもので、その撤廃イコール施設収容を行う事業のための対象カテゴリーであった。なお、浮浪者にせよ仮小屋生活者にせよ、収容する施設は生活保護施設が中心であったから、結局は被保護者であるが、不法占拠状態からの一斉収容を行うために別のカテゴリー区分をもったわけである。

「行旅病人・行旅死亡人」は1952年度に事業名としてはなくなるが、「浮浪者保護事業」の一つとして取り扱われる。一方、「復員事業」は1951年には「復員並に補償事業」と名称が変わり、さらに1953年に「復員及び援護事業」となった。1952年には新たに「戦争受刑者の援護」事業も開始され、旧軍人軍属への補償が明確に位置づけられていく。この年には「恩給法の一部を改正する

法律」の制定により恩給制度が復活となり、都内では約20万人が恩給請求権を有することになる。

1959年には初めて「社会福祉事業」の用語が登場するが、「浮浪者等の保護事業」「行旅病人および行旅死亡人の保護取り扱い」はこのカテゴリーに含まれる。

「復員事業」の名称は単独ではなくなり、「引揚者、未帰還者留守家族及び戦没者遺族等の援護事業」としてまとめられる。さらに「朝鮮人の帰還援護事業」が1959年9月より開始され、朝鮮人、元朝鮮人、その配偶者（内縁関係を含む）およびその子、それに扶養されているもので共に希望するものには帰還が援護された。本事業は1960年の時点では「社会福祉事業」の一つであったが、1961年以降は「戦争犠牲者の援護」の一事業として実施され1965年まで続けられる。

第3期以降「社会福祉」、「社会保障」、「その他の事業」の3つに大きく分けられ整理されていく中で「浮浪者対策事業」は「社会福祉」の「低所得者福祉」に位置づけられることになる。この場合浮浪者が所得の面から捕捉されたわけではなく、別のカテゴリーであったために、この用語が依然継続したと見ることが出来る。その後1963年に、「低所得階層の福祉」として「山谷宿泊人対策事業」がおかれ、山谷対策と徘徊浮浪者への対策が別途行なわれたが、単年度のみであり、これ以降は「浮浪者対策事業」はなくなり山谷対策へと収斂されていく。山谷対策が重点化されたのは、1960年7月に山谷交番襲撃事件があり、翌1961年8月に大阪の釜ヶ崎で同様の暴動があったことが大きく影響しており、その意味でこのカテゴリーは治安維持の観点から対象化された面が強い。なお、1960年を境に「行旅病人・行旅死亡人」への対策事業はなくなり、以後も事業名としては消失していく。これは生活保護法がこれを吸収したという判断を厚生省が下したためであり、行旅病

人・行旅死亡人という実態がなくなったわけではない。のちに外国人の医療問題としてこのカテゴリーによる事業がいくつかの地域で再登場することになる。

## (2) 「福利事業」から「低所得階層福祉」の対象

戦前戦中の「経済的保護事業」を引き継ぐ形でスタートした戦後の「福利事業」について、昭和21年度版では、民生行政を「一般社会生活の一定水準以下の要生活保護者を保護する保護行政」、「この水準以下への脱落を防止するための福利行政」、「完全なる生活保障制度を目途とする社会保険の拡充強化」および「次代の国家を担ふ児童の健全なる育成を達成せんとする施策」に大別し、そのうちの一つとして位置付けている。また保護行政と福利行政とは、「夫々密接な関係にあり両々相俟って始めて完全なる民生行政を期し得る」としており、前者については「生活保護法の制定により一応機械的に数量と能力の完備を期すれば充分である」のに対して、後者については「今後特別の積極的行政の展開に俟つものが多い」とし、福利事業にも軸足を置いていることが読みとれる。

まず、第1期における「福利事業」の中身を見ていくと、「経済的福利事業」、「生活指導事業」及び「社会保険事業」とに分けられる。経済的福利事業は、1946年ごろは戦前の事業をほぼ受け継ぐ「授産及職業補導」「公益質屋」「外食券食堂」「浴場」から構成されている。これに対して、戦後からスタートした生活指導（生活改善）事業は、「民主的文化の向上と都民生活の科学化・合理化を図るため」の生活改善事業、「都民の文化的教養を向上せしめ明日の生活意欲の昂揚を図る」ための慰安娯楽事業等である。この生活指導事業は、1947年の閣議決定「新日本建設運動要領」に基づき都が7月以来新生活運動を提唱した流れにある

もので、次第に経済的福利事業よりも重要視されていく。『民生局年報』で、これが経済的保護事業より上位に位置付けられるようになるのは、1948年からである。社会保険事業については、1946年には生活指導事業の中に位置づけられていたが、翌年以降独立した項目として経済的福利事業、生活指導事業と並んで置かれるようになる。そして第2期までは、社会保険事業が福利事業の一つとしての位置づけを変えることはない。なお、戦前戦中の経済的保護事業には住宅事業や宿泊事業も実施されていたが、1946年における福利事業には入っていない。また住宅事業に関しては、後述する。

「福利事業」の対象については、当初は特に低所得者を強調したものではなく「都民」や「都民勤労層」等となっている。ただし、授産事業については、戦時中出征軍人遺家族の軍事援護事業としての性格を持ち「専ら家庭婦人」を対象としてきた経緯があるため、1946年においても「専ら婦女子」が利用しているとの記載が見られる。また1947年12月には新生活運動を指導する女性の養成を狙って「生活学校」が開設されているが、この生活指導事業の対象が広く「都民」とされているのに対し、経済的福利事業では対象を絞った事業も見られ始める。例えば1947年制定の「都ミシン使用条例」に基づくミシン貸付けでは、その主たる対象を「一般生活困窮母子」としている。1950年頃になると経済的福利事業の対象について「所謂第二種階層」という捉え方もなされている。これは、1949年に「一般金融機関から融資を受けることが困難な都民」を対象とする「東京都生業資金貸付条例」や、要保護者や生活困窮者の利用する「民生食堂設置要領」が規定され、それぞれの事業が経済的福利事業の中に位置付けられたことと関連すると思われる。なお生業資金貸付の利用者は「引揚者」「生活扶助者」「露天商」「寡婦」

等というカテゴリーで把握されている。

また、1949年においては、経済的福利事業の拡充がすすめられている。それまで「水上生活者」の生活保護を目的とし保護課の所管だった「水上民生館事業」が、事業内容を拡大して経済的福利事業の一つとして位置付けられたり、「都民」を対象とする、葬祭費を抑えた「葬祭事業」も創設されている。1950年頃から福利事業は、「ひとたび不慮の事故があった場合に直に法律の扶助を要するにいたるおそれのあるボーダーライン層」に対する積極的対策としての側面を強調するようになる。1951年度では表現が若干異なるが、この対象を「ラウントリー或は旧救護法の第一種貧困…(略)…のほかにもその何倍かの第二種ともよばれる生活力の脆弱な都民」とし、この階層の都民に対して「被保護者への転落を防止し防貧への積極的な施策をとり、更生の方途と援助を与える予防的施策を講ずる」ことが福利事業であるとしている。つまり生活保護層との関連で捉えた対象規定である。このような福利事業の対象の捉え方は、1958年においてより具体的に「生活保護法適用以前の低所得階層」となり、1961年以降「低所得階層の福祉」としてまとめられていくこととなるが、その内容はむしろ上記のような混在した対象を含むものであったことに注意しておきたい。

また、福利事業が強調された反面で、そのいくつかは一般都民を対象とする他の社会政策との競合関係におかれ、それとの関連ですでに第1期から問題視されていく。たとえば授産事業は、労働行政分野との重複が問題視され1950年4月に厚生省通達「授産事業の整備刷新について」が出されているが、その結果、事業の対象を「精神的肉体的又は生活環境上通常の稼働能力をもたないもの」のみに限定されることになった。これをうけ、都営授産場に関しては、より具体的に「被保護者、身体障害者（肢体不自由者）、老人、軽患者、精

神薄弱者、未成年の子供を抱えた未亡人、その他稼働能力のない生活困窮者」を対象とし、入場資格条件は区の民生事務担当者によって認定され、入場制限がなされることとなった。また民営授産場についても、上記の厚生省通達による適格審査が実施された結果、132から26施設へと激減し、さらに1951年の社会福祉事業法の制定によって、従来の法人による民営授産施設が解消され、最終的に13施設のみが残った。その一方で、1952年には新規事業として「内職斡旋所」がスタートしている。これは「戦没者遺族、傷痍者及び小額所得者等」への援護事業であり、「都営授産場に入場する資格を備えない能力、生活条件において幾分優れている者」を対象としたものである。このほか、1951年には、「簡易洗濯所事業」や地域組織化のモデル事業として「新宿生活館」が設置されるなど、地域福祉を含めた経済的福利事業の拡充も進められた。さらに1952年には、経済的福利事業の中に「第二種住宅管理事業」が位置づけられる。これは「一般の公営住宅（第一種住宅）の家賃さえ負担するのが困難な低額所得者であって、住宅に困窮している者」を対象としたものである。また同年には、それまで保護事業の一部であった「結婚相談事業」が経済的福利事業に移るが、この対象者は、やはり低所得とはかかわらず「都民一般」である。結婚相談事業は、1958年までは「福利厚生事業」の一つとして位置づけられるが1959年以降、婦人部の設置とともに婦人福祉へと移行する。

「保護事業」と「福利事業」という二大区分が崩れる第2期の1958年には、これまでの福利事業は「福利厚生事業」と「低所得者住宅」に分けられる。この「福利厚生事業」は、「主として生活保護法適用以前の低所得階層、いわゆるボーダーライン階層」のための諸施策であり、「地方自治体としての東京都在独自の判断、方策を充分に取

り入れ得る可能性を持っている」としている。又これは、「授産事業」「生活館」「生活改善事業」「消費生活協同組合」「公益質屋」「世帯更生資金」ならびに医療資金」「生業資金」を下位項目として構成されている。なお、それぞれの事業の対象はそれぞれ異なっている。例えば、授産事業の中の「授産場」では「稼働能力の限られた一般生活困窮者及びその他の経済的弱者」となっているが、「内職あつ旋所」では「一般東京都民」であり必ずしも低所得者に限られていないのは、第1期と同様である。なお、「世帯更生資金貸付」ならびに医療資金」は、ともに1955年に設置されたものであり、これらの対象は「一たび不測の事故が起こった場合、被保護世帯に転落する階層、すなわちボーダーライン層」とされている。この二つの事業は民生委員事業との関連で全国的に進められたものである。また、「低所得者住宅」は、第1期の福利事業の一つである「第二種住宅管理」が独立したものである。第2期は混乱期であるため資料からの詳細は分かりにくい、第二種住宅だけでなく1956年に「第三種住宅」、1958年に「民生住宅」がスタートしている。この対象者は「住宅困窮者」であるが、特に後者は不良環境地区の居住者である。なお、これらの住宅事業は、1960年に住宅局が設置されたこともあり、民生局としては1959年までとなっている。

混乱期である第2期の1960年に「低所得者福祉」カテゴリーが事業名としてはじめて登場するが、その内容はこれまでの福利事業及び福利厚生事業を受け継ぐ「授産事業」「世帯更生資金貸付」「生活館」「公益質屋」「福利厚生」と、保護事業の一部であった「浮浪者対策」で構成されている。したがって、ここでの「低所得者」に厳密な規定はない。それぞれの事業がそれぞれの対象を規定しているにすぎない。なお1959年の「諸種の資金貸付」は、これまでいろいろなカテゴリーの中に含

められていた貸付事業を一まとめにして並べたものである。その内訳と対象は、「母子福祉貸付資金」（配偶者のない女子で現に20歳未満の児童を扶養している者）、「婦人更生資金」（生業につく意志と能力を有し、生業につく見込の確実な者）、「更生資金」（海外引揚者、戦災者、その他生活困窮者で生業を営み、自立更生の途を開こうとするもの）、「東京都戦没者遺族援護資金」（弔慰金として、遺族国庫債権の交付を受けた戦没者遺族で、生活に困窮する者）、「世帯更生資金」（低所得者階層）、「医療資金」（低所得階層）、「生業資金貸付」（生業を営むために必要な資金を資産、信用等の関係から一般金融機関から融資を受けることの困難な都民）等である。この「資金貸付」は、次第に世帯更生資金貸付が中心として残り、その他の貸付事業は再びそれぞれの「対象」カテゴリー別にまとめなおされる。又、第1期に福利事業に位置づけられていた洋裁学校や生活改善事業の一部は、第2期に「婦人福祉」へ移されているが、結婚相談事業と同様1959年の婦人部の設置と関連があるものと思われる。

第3期の社会福祉事業・社会保障の区分けの中で、第2期に引き続き「福利事業」関連の施策が、「低所得階層福祉」として社会福祉事業の最上位に位置づけられることになるが、この施策が対象とする「低所得階層」について、この時期になっても必ずしも明確な定義は見られない。例えば、昭和40年版には「低所得階層」について、当時議論されていた低所得階層概念の整理をしているが、「現在の段階において、低所得階層の概念を明確に示すことはできない」としている。しかし、「当面の施策の樹立並びに実施にあたっては、低所得階層の多様性、複雑性という性格から社会との相対的関連、経済状態あるいは施策の目的によって、その施策が最も行政効果をあげるよう考慮されるべきである」とし、画一的な規定をしな

い考えを示している。「低所得」の一応の目安として、「年収20万円未満の世帯」と「被保護世帯の一ヶ月の平均実支出額の150%以下の収入のある世帯」というものを示したり、「被保護世帯については除外」し、「低所得」と「被保護」の区別が示されることもあった。しかし、これは必ずしも現実の事業対象としてそうなっているわけではない。たとえば「世帯更生資金貸付」の対象者は、「この資金を貸付けることによって独立自活できるようになると認められる低所得世帯及び身体障害者のいる世帯」となっており、身体障害者の場合は所得制限を持っていなかったし、また被保護者への貸付が制限されているわけではない。また「授産事業」の対象者について昭和41年版の記載によれば、「生活困窮者、心身障害者、老人、乳幼児を抱えた母親等で所得が低く、一般労働市場において就労困難な人々」とするだけでなく、また生活保護者で授産施設の利用を希望する者については利用の便宜をはかるとしている。特に、1966年から東京都心身障害者福祉作業所条例に基づく「心身障害者」のみを対象とする心身障害者福祉作業所が開設され、授産事業の一つとして位置付けられている。この作業所の利用資格は「都内に居住する年齢15歳以上の心身障害者で通うことのできる者」であり、身体障害者の場合は身体障害者手帳の交付を受けていることが要件となっており、低所得かどうかについての要件は全くみられない。このように「低所得層」カテゴリーを優先しながらも、実はそのカテゴリーの独自の位置づけを見いだし得ないまま、多様な対象をその中に包含したと考えることが出来る。これはある意味では、「低所得層」カテゴリーが「福利事業」の延長にあったことを裏付けているともいえるかもしれない。なお、1970年には「山谷宿泊人対策事業」が低所得階層福祉から独立し、児童福祉、老人福祉などと同じ位置におかれる。

第4期になると、「低所得階層福祉」は「社会福祉事業」の最下位に位置づけられるが、その構成は、これまでとほぼ同様である。1969年においては低所得階層福祉の中に「交通事故被災世帯生活つなぎ資金」及び「同和対策」が追加される。前者の交通事故世帯貸付については、「交通事故により死亡した人か全治30日以上 の傷害を受けた人と同一の生計を営んでいる世帯」を対象とし、都の単独事業としてこの年からスタートしている。これは、「低所得層」の概念が「低所得」としての意味をなしていたのではなく、さらにあらゆる「その他」を付け加えて展開されたことがよく示されている。

しかし1972、1973年には「低所得層」カテゴリーそのものが消滅し、「その他の社会福祉事業」として括られることになる。この「その他の社会福祉事業」の構成は、これまでの低所得階層福祉と同様、授産事業、世帯更生貸付資金、交通事故貸付などであるが、低所得層カテゴリーの消滅によって対象規定の表現も代わり、例えば「授産事業」については、その対象についても「老人、心身障害者、病弱者など社会的適応力の弱い人」としている。なお、この「その他の社会福祉事業」の下位項目の「その他」の事業は「これまで保護施設に入っていて更生したような人たち」を対象とする「宿泊所事業」、これまで「福利厚生」のカテゴリーで括られていた「理容学校の運営」、「低所得者」を対象とする「法律扶助協会への助成」、「自分のもっている労力、技術、金品等を、善意により社会にいかしていきたいと考える人たち」を対象とする「善意協会への助成」等が示されている。

### (3) 児童、母子、婦人関連事業の対象

児童については、当初より一般保護事業とは独立した事業として位置づけられているが、それは

保護収容が中心であった。この「児童収容保護事業」の対象は「戦災児、浮浪児」であるが、更にその中に「特殊児童保護事業」があり、以下の4つに分かれている。すなわち、第一の「少年教護事業」では、「14歳位に満たない者で不良行為をなし、または不良行為をなす恐れのある者」がその対象となり、第二の「虚弱児保護事業」の対象者は、「発育不良または病後回復期等の虚弱児」である。そして第三「精神薄弱児保護事業」の対象は「性格異常児、低能児、知能発育不良児等」、さらに第四「児童虐待防止事業」では「被虐待児等」が対象となっている。これらをみると、単純に「戦災浮浪児・孤児」カテゴリーだけではなく、児童の「性向」や「虚弱性・障害」、また「虐待」が別カテゴリーで（すなわち「特殊」として）把握されていたことがわかる。「不良教護事業」「児童虐待防止事業」についてみると、孤児を中心としながらも虐待、特殊児童のカテゴリーが出てきた背景として、戦後の困窮した生活により不良少年が増加し、社会の治安維持から戦後児童政策が青少年の非行化・不良化防止にも重点が置かれていたことの影響からとも考えられる。児童虐待に関しては、1933年に児童虐待法が制定され、戦前から児童の身売り、児童強制労働が禁止されていたが、戦後の混乱により、それらの急激な発生ということへの反映とも捉えられる。しかし、そこにはGHQによる少年犯罪と児童労働の発生に対する政府への警告等の流れがあったことも留意しておきたい。

当時の児童保護事業として、上記の「児童収容保護事業」のほか「母子保護事業」「特殊婦人保護事業」「保育事業」「結婚相談事業」があるが、「母子保護事業」の対象者は、「子女を擁する母親、生活の中心である夫を失い生活の維持と子女の養育という大きな負担に耐えかねている母子」すなわち要保護母子であり、一方、「特殊婦人保護事

業」の対象者は、「終戦後公娼制度の廃止に伴いこれに代わるに所謂「闇の女」という規定となる。なお「保育事業」は、「都民勤労者並びに要保護家庭の委託によって学齢未満生後6月以上の乳幼児」、「結婚相談事業」は、「都民一般」がその対象となっている。これらの内容から、「児童保護事業」では、戦争の被害を受けた児童、母子、特殊婦人等の収容保護が事業対象の中心におかれていたが、そのカテゴリーは多様であり、保育事業では必ずしも貧困家庭でなく「都民勤労者」家庭が想定されていることを確認することができる。むろん児童、母子に関してのこれらの収容保護事業については、1946年の国による「浮浪児その他の児童保護応急措置の決定」および1947年には児童福祉法制定が背景にある。

昭和23年版より児童、母子、特殊婦人等の事業は、従来同様、母子に関わる事業を含んだ形の「児童保護事業」と「特殊婦人保護事業」「結婚相談事業」に分かれる。「特殊婦人保護事業」は、この年以降、昭和27年版まで「児童保護事業」から独立したカテゴリーの形をとる。児童保護事業の中から「特殊児童保護事業」の事業名はなくなるが、事業の対象者は全て、児童収容保護事業に含まれるようになる。しかし、1948年の少年法公布の影響もあってか、児童保護事業の中に、戦後の混乱期における児童の不良化防止が事業の一つとして位置付けられている。なお昭和25年版になると「児童収容保護事業」の名称が無くなり、「青少年不良防止及び児童文化事業」「児童養護事業」に変更される。更に「母子保護事業」の名称も「母子福祉事業」となり、翌年の「児童福祉事業」への変化を含めて、いち早く児童分野で「保護」から「社会福祉事業」への転換がみられたことが伺える。しかし、事業の対象者をみると「母子福祉事業」は、「幼少の子女をかかえ、生活力がきわめて弱い未亡人、母子世帯（要保護世帯）」。

「児童擁護事業」は「戦災孤児、引揚孤児、浮浪児、その他の問題児、特殊児童（し体不自由児等）、家出児童」となっており、収容保護に係る事業の対象者には全く変化がみられない。

そして、昭和26年版では「保育事業」の位置づけが上位に上り、「保育事業」の対象は「勤労世帯の乳幼児、日雇労務に従事する家庭婦人の子弟、農繁期における農家の子弟（農村の子弟）」と対象者の詳細が明らかになる。また、し体不自由児の保健所での療育指導や、補装具の支給も児童福祉事業の内容に記載される。昭和27年版からは、「特殊婦人保護事業」も「婦人福祉事業」と事業名が変化し、「特殊」の字が消えるが、対象規定は同じであり、なおこの「婦人福祉事業」は昭和28年版、昭和29年版において、再度「児童福祉事業」の下位事業に位置付けられる。事業内容は、同様であるが特に「軍事基地周辺における特殊婦人の問題、混血児対策」が記載されていることに注目したい。ここでは占領下の「特殊」婦人問題が「混血児」というカテゴリーとともに把握されている。

また昭和28年版では、「児童福祉事業」の中に新しく「里親・職親事業」が記載される。これは1948年に国の「里親制度」が制定されたにもかかわらず、東京都の事業としては昭和28年版まで記述がなく注目すべき点といえよう。ここでの対象は、「養護児童」である。

第2期の混乱期に、児童福祉は児童および母子福祉と括られたり、また分離されたりという経過をたどるが、昭和34年版では養護施設の対象者から浮浪児等がなくなり「乳児を除いた保護者のない児童又は虐待児、その他環境上養護を必要とする児童」という表記に変わる。大人の「浮浪者」カテゴリーが1963年まで継続されるのに対して、児童の方が早くこの規定を放棄するが、それでも1958年まで続いたことに注意しておきたい。また

同年にはその他、精神薄弱児施設、精神薄弱児通園施設、盲、ろう哑児の施設等の記載もある。保育所の対象者も「保護者が労働に従事したり、疾病にかかっているため、その乳児または乳児の保育にかける場合」の児童に変更されるが、母子寮の対象者はあくまで「貧困母子」と変化はない。この年から「児童の福利厚生」において、児童福祉施設の児童に対し「就職支度品制度」として高校進学に関して「奨学金制度」等の整備が始まる。また「母子福祉対策」においては「母子福祉資金貸付制度」が設けられ、対象は「配偶者のない女子であって、現に児童を扶養している者」と記載される。さらに昭和34年版では「長期欠席児童保護」事業も加わり、「義務教育課程の児童が家庭の貧困、無理解、本人の疾病等により長期欠席を余儀なくされている児童」を対象に就学援助が行なわれる。このように、この頃から児童の福利厚生の拡充がはかられていることが伺える。

第2期の混乱期以降、福利事業の大枠が外れ、その後、社会福祉と社会保障の整理がはかられるわけであるが、対象者が婦人のものは、「婦人の福祉」への移行が読み取れる。例えば、昭和34年版から「婦人福祉更生事業」では、それまでの福利事業の中の生活改善事業の流れと考えられる、婦人問題に関する懇談会や婦人福祉研究講座など、地域における婦人の活動、また地域婦人指導層の動きが出てくる。また「洋裁学校」も「婦人の福祉」に記載される。そして、都独自の「家庭相談」の事業も婦人対象に実施され始める。昭和37年版では、「児童及び母子福祉」の一つに「児童の健全育成対策」が位置付けられ、事業内容は東京都の児童会館の整備が進められる。対象者は一般児童へと拡がり、児童福祉事業のより一般化が進められていることが伺える。

第3期にはいると「児童の福祉」「母子家庭の福祉」「婦人の福祉」が明確に分離され、母子福祉



が児童福祉から独立した形をとる。「母子家庭の福祉」では、都独自の事業「母子応急小口資金の貸付」が母子家庭対象に始まり、その他「児童扶養手当制度」が生別母子世帯対象に実施される。国の制度として先行していたが、都単独による「婦人福祉資金の貸付」も要保護女子対象に整備される。「婦人の福祉」に含まれる「家庭福祉事業」で、低所得婦人福祉対策として「母子休養事業（ママの休日）」、「年少女子ホーム」の整備が進められ、ホームにおいて「生活環境、居住条件等が悪くかつ低収入で物心両面の福祉に欠ける年少の働く単身女子」が対象となる。なお婦人保護対策では、オリンピック大会の影響を考慮して、売春防止啓蒙活動が行なわれている。これは、予防としての婦人保護の流れといえよう。

昭和40年版には、1964年「東京都青少年の健全な育成に関する条例」の制定が記載され、「児童の福祉」の「児童健全育成」の事業のなかで、児童の事故防止と学童保育の問題が表記される。対象は留守家庭児童で（カギッ子）のカテゴリー化が促されている。また、「その他の児童福祉事業」では重度精神薄弱児扶養手当制度が整備され、重度精神薄弱児の養育者に手当が支給されるようになり、身体障害のある児童への補装具の交付では、身体障害者手帳の交付を受けた者と限定される。「児童の福祉」において保育所に1964年から「へき地保育所」が整備されてきたことが記載され、離島等の保育に欠ける児童対象に実施される。また、児童福祉法における「保育に欠ける」という表現は、昭和39年のへき地保育所の対象者から東京都では使用されるようになる。

第4期に「心身障害者（児）の福祉」が「社会福祉事業」の中のトップとなる。「児童の福祉」においても、保育対策、精神薄弱児対策、重症心身障害児対策が国と同様に重点項目として位置付けられるが、昭和42年版から障害児関係の記述は一

部残るものの、児童福祉から心身障害者（児）福祉の方へ移行した記載となる。「児童の福祉」では児童の相談指導が重視され、児童相談所に育成相談室を設置し、一般の児童を対象に、週一回心理学者による育児、しつけ、教育等の育成相談が行なわれる。また1970年から、中央児童相談所にクリニックチームも作られ、「問題児童」を対象に精神科医、心理判定員、児童福祉司により継続的治療指導が試みられている点にも注目したい。

同じ昭和45年版では、国に先駆けて「児童手当制度」が実施されている。対象者は、義務教育終了前の児童を三人以上扶養している保護者、20歳未満の心身障害児・父又は母がいない遺児で義務教育終了前の児童・遺児でありながら障害児でもあるときの保護者へ支給されるが所得制限が規定されている。「保育事業の充実」においては、未認可保育所への資金貸付、一定基準の「保育室」への補助が実施され、賠償責任保険への加入も全私立保育園児が対象となり、保育事業への対応が重要視され始めていることが伺える。

「婦人の福祉」では、「転落防止活動」として、毎年東京へ入ってくる15歳から24歳位の年少女子を対象に、啓蒙冊子の配布、地域において講座や懇親会が開催され、予防活動も継続されていることが読み取れる。「婦人保護事業」においては、従来より分類収容がなされていたが精神障害のある女子、乳幼児を連れている女子、外勤更生可能な女子等として把握され、また知能程度が著しく低い女子に関しては、長期にわたって収容すると明記されている。

「その他の児童福祉事業」においては、母子保健の内容（母子健康手帳交付、三歳児検診等）も表記され、母子保健も児童福祉事業の中に位置付けられていることが確認できる。

なお第4期の最後の昭和48年度版になると、「児童のための福祉事業」「母子のための福祉事業」

「婦人のための福祉事業」と事業の表現が若干変わる。母子家庭の福祉では、「児童扶養手当制度」が、1973年10月より、所得、他の公的年金受給による制限はあるが、障害福祉・老齢福祉年金と併給されることになる。婦人の福祉においては、「婦人とボランティア活動」という事業において、児童会館の中にボランティア・コーナーが開設され、地域の婦人が利用できるようになり、一概には言えないが、婦人対象の生活改善事業の流れが垣間みられる部分ともいえようか。

#### (4) 障害者に関わる事業の対象

戦争直後の障害者に関わる事業は毎年のようにその名称を変えているので、以下年ごとにその変化をおってみる。

初めは「医療保護事業」である。「医療保護事業」は、「一般保護事業」や「応急的保護事業」などと並んで設けられており、その対象は、「戦争によって直接、間接に身体に障害を受け所謂肢体不自由者となったもの」となっている。しかし、「盲人」「失明者」「その他」等も挙げられているので、必ずしも肢体不自由者のみを対象としていたわけではない。また、「元軍人」が対象として挙げられているが、それ以外も存在していた。行われた事業は、就労斡旋、生活困窮者には生活保護の支給、住居斡旋、生活・医療保護であり、失明者保護としては「職業補導、教化、慰安」などが挙げられている。その他、建設中の施設として「断肢者」対象の収容授産・職業補導施設が挙げられている。

1947年より事業名は「傷痍者保護事業」に変更するが、対象カテゴリー、その人数等には全く変更はない。事業の位置付けは、「一般保護事業」の一部となる。事業名の変更は1946年9月に衛生局が民生局から分離、新設されたことによるものと思われる。ここでは特に生活困窮者は生活困窮

者緊急援護要綱によって一般生活困窮者として援護されること、生活保護法の施行によって一律に保護されること、すなわち軍人も特別な処遇を受けないことが強調されている。

しかし1948年になると、事業対象者が「重度傷痍者」と記載され、その内訳として、「元軍人」と「一般」があげられている。いわゆる戦争による障害者と、一般の障害者の区別がここで明確になされていることに注目したい。さらに1949年になると事業名が「身体障害者保護」に変更される。これは身体障害者福祉法の制定によるものと思われるが、同法は1949年12月に制定されたため、1949年の民生局年報の内容には特に変更は見られない。ここで先の生活困窮者に対する記載がなくなり、前年の「軍人」と「一般」の分離が裏書きされることになる。事務組織はここで整えられ、初めて保護課保護係に「盲聾啞者および肢体不自由者」が対象として記載される。

1950年になると、事業名も「身体障害者福祉事業」となり、法の成立により「職業的更生の可能性の有る身体障害者を対象とした事業」と明記される。対象は手帳取得に伴う対象である視覚、聴覚、言語機能、肢体不自由、中枢神経機能と法律上の規定に統一されるが、「傷痍軍人軍属」と「一般」というカテゴリーは依然残されている。また統計上重複障害は重い方の障害部に記入されており、「重複障害」というカテゴリーは存在しないものとされている。

1952年になると、新しく「戦傷病者援護事業」が記載される。これは1951年の対日平和条約の翌年1952年に戦傷病者戦没者遺族等援護法（以下援護法）が制定されたことによるものである。ここで対象は、「傷痍軍人軍属等の戦傷病者」（援護法）とその他の「戦傷病者」「身体障害者」にわかれる。このうち、後者は身体障害者福祉法の対象として記載される。したがって、手帳取得者のカウ

ント項目は、各障害種別と戦傷病者、一般身体障害者にわかれている。すなわち、援護法は、遺族年金、障害年金、障害一時金及び弔慰金の支給、更生医療の給付、国立療養所への収容、補装具無料支給など広範な事業が行われたが、ここに該当する対象の認定は厳密なものであったので、援護法で漏れた戦傷病者は手帳の取得を経て、身体障害者福祉法の枠内でサービスを受けたと思われる。但し、援護法は身体障害者手帳の取得の必要はない。また障害年金など現金に関する記述は『復員並に援護事業』に記載され、以後一貫して戦争犠牲者（「引揚者」、「未帰還者」など）と共に記載されることになる。

1953年には生活保護の被保護者に身体障害者が多いということが記載され、そうした人々の更生を援助し、更正のために必要な保護を実施するとされる。

第2期の混乱期に「身体障害者福祉」は一般保護の系列から抜け出し「生活保護」などとともに並ぶようになる。戦傷病者は再び「身体障害者福祉」の中に統合される。年金など現金に関する記述はすでに分離されていたが、ここで、より明確に、「引揚者、未帰還者及び戦争犠牲者の援護」に記述されることになる。「身体障害者福祉」は1954年の法改正によって、更生医療が事業に追加された以外は特に変化はない。戦傷病者も事業に変化はない。手帳のカウントは各障害手帳だけになり、「戦傷病者」と「一般身体障害者」というカテゴリー区分はなくなる。この間に事務組織としては、旧軍人関係を行っていた世話課と引揚者、戦災者を扱っていた保護部援護課が統合されて援護部が設置される。なお、戦傷病者戦没者遺族等援護法による救済はこの年で終了することになっていたが、都では最終処理にまでは至っていない。

1960年に精神薄弱者福祉法が制定されたため、「精神薄弱者福祉事業」が「社会福祉事業」の一

つの事業として登場する。これは精神薄弱者福祉法が制定されたためで、文中では従来の管轄であった衛生局との違いが主張されている。しかし、精神薄弱者は第1期には養育院の対象として記載されており、民生局が全く扱っていなかったわけではない（ちなみに精神薄弱児については第1期初期に児童保護事業及び養育院事業にて記載あり。（3）参照）。また翌年1961年から新しく「身・神障害者福祉」という身体障害者と精神薄弱者を統合したカテゴリーが登場する。言葉は異なるが、両者を統合した対象化は国よりも東京都のほうが先に行っている（国は1962年から）。1960年から、戦傷病者の援護は、引揚等とともに「戦争犠牲者の援護」という新しいカテゴリーに完全に移動する。

第3期に入り、社会福祉と社会保障の区分がつけられるようになってから「社会福祉」の中に「心身障害者」という新しいカテゴリーが「身・神障害者福祉」に替わって登場する。この表記は国に準じたものである。内容に大きな変化は見られないが、対象の記載が身体障害者が先、精神薄弱者が後になっている。（身・神の場合は精神薄弱者が先、身体障害者が後。）またこのころよりハビリテーションの重要性が表記される。

1964年ごろには「これまでほとんど放置されたまま」であった重度身体障害者施設建設が明記される。以後徐々にこれまで取り上げられなかった重度障害者がカテゴリーの中にみられるようになってくる。さらに、1966年になると新たに重度身体障害者（児）及び重症心身障害児の規定について記載され、これらに対して同様に施策が薄く、今後緊急に取り上げるべきであること、そしてそのための施設建設が明記される。なおこれらの対策は、1966年に策定された基幹的重要事業（社会福祉対策）で優先課題として取り上げられたものである。

また、1966年から重度障害者を対象とした住宅事業として、ホームヘルパー事業が、都の単独事業として開始されている点は注目される。対象は「常時介護の必要な心身障害者（児）の家庭」である。ここで重度障害者の在宅福祉への視点が見られ、さらにこれまで児童福祉の対象であった障害児も、障害カテゴリーの中で把握され始める。また、第1期末期から第2期に記載されてきた身体障害者を低所得階層とする記述はここで見られなくなる。

第4期の1967年からは、「心身障害者（児）の福祉」が「社会福祉事業」の中のトップとなる。身体障害者福祉法の改正によって対象として新たに内部障害が加わる。また、精神薄弱者に全国初の「愛の手帳」制度を都が導入する。すでに1966年に心身障害者福祉作業所が条例で設置されるようになっていたが、それに加え、1967年には精神薄弱者通勤指導施設など働く精神薄弱者に対する支援が生まれてくる。1969年には、都の単独事業として心身障害者扶養年金制度は都の単独事業として始まる。この対象は、筋ジストロフィー、精神病等も含み、障害が広範な概念となっている。1970年になると、「難病」について記述が成され、専門病院の建設が決定されている。「重度障害者のための日常生活用具給付」や「ホームヘルパーの派遣」など、重度の在宅の障害者に対する事業が施設などと並んで記載されるようになる。「盲人に対する福祉事業」、「ろうあ者福祉事業」なども「身体障害者福祉増進のための事業」から独立して記載される。ここから手話通訳員の福祉事務所への配置、養成が始まる。

1973年になると、「身体障害者（児）のための対策」、「精神薄弱者（児）のための対策」に並んで、「在宅重度心身障害者の援護」が設けられる。重度心身障害者手当制度が開始され、在宅の重度障害者が制度の対象カテゴリーとして浮上してく

る。また、施設として、1972年に身体障害者福祉法改正によって制度化された身体障害者療護施設の増設が記載されている。療護施設の対象は「常時介護を要するような重度の身体障害者」であり、これまでの更生施設では対象とならなかった重度の障害者が対象となっている。以上のように、「一般」「軍人」の2大カテゴリーに区分された障害者事業の対象は、その一応の統合をへて、障害種別を拡大、並記の形で対象カテゴリーの細分化を進めたと言える。

## 5 暫定的なまとめ

戦後東京都の社会福祉事業の対象規定について、あくまで暫定的なものにすぎないが、現時点では以下のような点が指摘されよう。

- 1) 東京都の戦後社会福祉の出発点には戦争直後の都民の「総飢餓状態」への「保護」対策が中心であっただけでなく、戦前から引き継がれ、国の制度とは異なった「都市社会事業」を性格づける「福利事業」がもう一つの重点に置かれていた。「福利事業」の対象は、広く都民である場合と、低所得、婦女子などの要件が付せられている場合があった。
- 2) しかも一般に「救貧」として括られる保護事業の対象規定は、複雑な構造をもっていた。すなわち、国の生活保護法のおそらくは居宅保護の対象である）被保護層の他、一方で戦災被害者、復員者、引揚者、傷痍軍人といった「戦争被害」への補償を内包するカテゴリーがいくつか作られ、一般の貧困者や障害者の貧困と識別されている。しかもこの中で、元軍人への援護が占領後別立てで区分されていたことに注意する必要がある。
- 3) 他方、浮浪者、浮浪児、孤児、仮小屋生活者、

特殊婦人、山谷宿泊人といったカテゴリーは、公共用地の不法占拠撤廃や、売春防止法による違反などの、一種の治安維持の要素を色濃くつけられた対象規定であり、生活保護対応の場合も施設収容の対象を意味した。

4) しかし戦争直後から、児童の「特殊問題」や青少年非行防止など「病理」的な問題も意識されており、戦争直後の混乱は個々人の経済状態だけでなく社会全体の秩序の再建を阻害するとみられる問題を区別したカテゴリーで捉えていたとみられる。

5) 戦後の「保護」-「福利」の2大事業体制が崩れるのは1954年頃であるとみられるが、事業概要の空白も多く、この間の混乱は今後さらに検討する必要がある。これが崩れる一つの大きな要因は、「福利事業」が、一般の労働政策、住宅政策、消費者政策等との関連で、都民一般ではなくいわゆる「弱者」に収斂されざるを得なかったことによる。その典型は授産事業である。この後「福利事業」はむしろ当時のボーダーライン層問題との関連から「低所得層」カテゴリーを利用した事業へ転換されていく。

6) だが「低所得層」事業の対象は、一般に受け止められているような、被保護と一般都民の間にあるような所得層として規定できず、事業としては福利事業の内容を引きずり、ここに山谷対策、同和対策など一般の貧困と区別された対象への事業や、交通事故被害者対策さえ含むような、無内容なものとなって経過する。

7) これに対して、心身障害者対策が時の社会問題への対応として主要課題になっていくが、これより早く保育問題などへの対応を始めていた

児童を含めて、児童、障害者、高齢者などの一般カテゴリーは、その内部に細かい特殊カテゴリーやニックネームを生み出し、分化しながら拡大していく。たとえば「カギっ子」「ねたきり老人」などや、障害種別だけでなく、重度や重複をそれぞれ別のカテゴリーで把握していく障害者分野はとりわけ特徴的である。

8) また当然ではあるが、生活保護やその他の所得保障、また世帯更生貸付資金、福利事業から低所得へ移行する各種事業における経済援護などは、一般カテゴリーとされる障害者、児童、母子、高齢者も利用したのであり、その利用に際して特別の対象規定を持ったり下位カテゴリーとして位置づけられたものもあった。たとえば母子貸付資金、世帯更生貸金の中の身体障害者、弱体化されつつあった授産場における「被保護者、身体障害者（肢体不自由者）、老人、軽患者、精神薄弱者、未成年の子供を抱えた未亡人、その他稼働能力のない生活困窮者」という規定、授産場の新しい展開となる障害者作業所などがこれにあたる。貧困、低所得、一般カテゴリーは複層的にからみながらある事業の対象を形作ったのであり、それこそが当初国の所得保障と都の福利事業という二つを抱き合わせで考えた東京都の福祉政策の核心であったといえよう。

9) 1963年以降東京都は国に先駆けた新しい事業を児童、心身障害者、高齢者などを対象に展開するが、こうしたいわゆる「一般カテゴリー」による細かい事業の拡大は、東京都の福祉事業の性格を、その立脚点であった稼働層を含んだ福利事業から離れて、「非稼働層」をその内容とするかぎりでの「一般的カテゴリー」に解体していく過程でもあったと考えることが出来る。

そこに入らない部分は、「その他」に括られることになるのである。

#### 参考文献

三浦文夫『増補 社会福祉政策研究』

全国社会福祉協議会、1987年

高澤武司『現代福祉システム論』有斐閣、2000年  
東京都市政調査会・東京都総務部調査課『都の社会救済に関する調査報告書』1947年

東京都民生局『東京都の社会福祉事業』1957年

全体は全員で資料収集、分析、検討を行ったが、  
執筆については次のように分担した。

1、2 岩田・黒岩・田中

3 岩田・黒岩・川原

4 (1) 山本、(2) 川原、(3) 加藤、(4) 田中

5 岩田

表1 田中・黒岩

表2 黒岩

表1 東京都民生局事業の推移

年	1945 (20) 年	1946 (21) 年	1947 (22) 年
国・都の制度	国民困窮者緊急生活保護要綱 戦災孤児等保護対策要綱 GHQ民主化政策（治安維持法・国家保安法の廃止、婦人解放、労働者の団結権、教育の自由、財閥解体） 集団引揚開始（33年まで）	「緊急就業対策要綱」（失業203万人） GHQ「日本公共事業計画原則」（経済再建＋失業者吸収） GHQ公的扶助四原則（国家責任、公私分離、無差別平等必要保護制限なし）SCAPIN 775 生活保護法制定 浮浪児その他の児童保護応急措置決定 大日本傷痍軍人会解散 2月「軍人恩給廃止」 公娼制度廃止	日本国憲法施行 民法改正（女性の地位向上） 地方自治法施行 児童福祉法制定 職業安定法（身体障害者職業指導幹旋） 失業保険法制定 都「新生活運動」
民生局事業概要		S21『民生局年報』 （S 22.7現在） ～ s 21 社会事業法 保護事業 民生事業 一般保護事業 生活保護法 浮浪者 行旅病人 戦災者 引揚者 医療保護事業 児童保護事業 母子保護 特殊婦人保護 保育 養育院事業 復員事業 経済的福利事業 生活指導事業 福利事業	S23『民生局年報』 （S 23.10現在） ～ s 22 社会事業 保護事業 民生委員事業 一般保護事業 生活保護法 浮浪者 行旅病人 傷痍者 戦災者 引揚者 児童收容保護 保育 母子保護 特殊婦人保護事業 結婚相談所事業 養育院事業 復員事業 経済的福利事業 生活指導事業 社会保険事業 福利事業
事務組織		総務課 総務係 調査 施設 保護課 管理 保護 振護 児童課 母子保護 養護 厚生課 生活 福利 保険課 企画 業務 厚生年金 世話課 世話第一 世話第二	総務課 総務係 調査 施設 保護課 管理 保護 振護 児童課 母子保護 養護 生活課（改称） 生活 福利 保険課 企画 業務 年金保険（改） 世話課 第一（改） 第二（改） ★生活協同組合課 企画係 指導

註）★新設部署  
☆複数年

1948 (23) 年	1949 (24) 年	1950 (25) 年
少年法公布 少年院法公布 消費生活協同組合法 里親制度	身体障害者福祉法制定→三法体制確立 都「生業資金貸付制度」	生活保護法(新)施行 社会保障制度に関する勅告(社会保障制度審議会) 朝鮮戦争 新結核予防法 精神衛生法制定 都「失業対策事業」
S24【民生局年報】 (S24.3現在) ~ s23 社会事業 保護事業 民生委員事業 一般保護事業  養育院事業 児童保護事業  特殊婦人保護事業 結婚相談事業 復員事業 生活指導事業 経済的福利事業 社会保険事業 生活協同組合	S25【民生局年報】 (S25.3現在) ~ s24 社会事業 保護事業 民生委員事業 一般保護事業  養育院事業 児童保護事業  特殊婦人保護事業 結婚相談事業 復員事業 生活指導事業 経済的福利事業 社会保険事業	S26【民生局年報】 (S26.3現在) ~ s25 社会福祉事業 保護事業 民生委員 一般保護事業  養育院事業 児童福祉事業  特殊婦人保護事業 結婚相談事業 復員事業 生活改善事業 経済的福利事業 社会保険事業
総務課  保護課  児童課  生活課  生活協同組合課  保険課  世話課	総務課 総務係 調査 施設 ★養育院 保護課 管理 指導係 保護 指導 児童課 福祉 養護 母子 生活課 ★企画係 ★組合指導係 福利 ★貯蓄金融係 保険課 庶務 組合 船員 年金 保険審査室 ★社会保険出張所 ★保険病院 世話課 庶務 世話第一 世話第二	総務課 総務係 調査 施設 養育院 保護課 管理 指導 児童課 福祉 養護 母子 生活課 企画係 組合指導係 福利 貯蓄金融係 保険課 庶務 組合 船員 年金 保険審査室 社会保険出張所 保険病院 世話課 庶務 世話第一 世話第二



1951 (26) 年	1952 (27) 年
<p>対日平和条約調印 公営住宅法制定 社会福祉事業法制定 中央社会福祉協議会（全国社会福祉協議会） 児童憲章（日本） 都「生活保護相談所」</p>	<p>地方自治法一部改正 母子福祉資金の貸付等に関する法律 戦傷病者戦没者遺族等援護法制定</p>
<p>S27「民生局年報」 （S 27.3現在） ～ s 26 社会福祉事業 保護事業 民生委員 一般保護事業  養育院事業 児童福祉事業  結婚相談事業 婦人福祉事業 復員並に補償事業 生活改善事業 経済的福利事業 社会保険事業</p>	<p>S28「民生局年報」 （S 28.3現在） ～ s 27 社会福祉事業 保護事業 民生委員 一般保護事業  養育院事業 児童福祉事業  復員並に補償事業 生活改善事業 経済的福利事業 社会保険事業</p>
<p>総務部 庶務課 調査 施設 指導 福祉事務所  保護部 保護 ★厚生課 援護 生活部 ★授産課 ★生活改善課 ★振興課 児童部 ★監理課 養護 母子 世話部 世話第一 世話第二 保険部 ★保険課 ★国民保険課 ★船員保険課  養育院</p>	<p>総務部 庶務課 調査 施設 指導  保護部 保護 厚生 援護 生活部 授産 生活改善 振興 児童部 監理 養護 母子 世話部 世話第一 世話第二 保険部 保険 国民保険 船員保険  養育院</p>

1953 (28) 年	1954 (29) 年～1957 (32) 年
<p>軍人恩給復活 未帰還者留守家族等援護法</p>	<p>経済白書「もはや戦後ではない」 (1956 (31) 年) 売春防止法制定 (1956 (31) 年)</p>
<p>S29【民生局年報】 (S29.3現在) ～s28 社会福祉事業 福祉事務所の運営 保護事業 一般保護事業 生活保護 浮浪者 身体障害者 戦傷病者援護 引揚援護 戦没者遺族援護 養育院事業 児童福祉事業 保育 母子福祉 児童養護 婦人福祉 復員及び援護 福利事業</p>	<p>S33【民生局事業概要】 (S34.7発行) (S33.3現在) s29～s33 年表のみ(29から32年合冊)</p>
<p>総務部 庶務課 調査 施設 指導 保護部 保護 厚生 援護 生活部 授産 生活改善 振興 児童部 監理 養護 母子 世話部 世話第一 世話第二 保険部 保険 国民保険 船員保険 養育院</p>	<p>保護部に授産課&amp;援護独立&amp;世話部廃止 総務部 庶務課 調査 指導 ★生活課 生活改善・貯蓄・公益質屋・2,3種部営住宅・消費生協・生活館/結婚相談所・理容学校/部民葬儀 保護部 保護 生保 厚生 身障者等 ★授産課 授産事業 児童部 監理 養護 母子 ★援護部 ★援護課 引揚者・戦没者遺族 ★世話課 復員 保険部 保険 国民健康保険 船員保険 保険部 ★国民年金部</p>

1958 (33) 年	☆1959 (34) 年 (～1960 (35) 年)	☆1960 (35) 年 (～1961 (36) 年)
	国民健康保健法施行 (→36年までに皆保険体制確立) 国民年金法施行 死別母子・母子年金・母子福祉年金 (1959(34) 年)	精神薄弱者福祉法制定 身体障害者雇用促進法制定 (雇率率1.3～1.7%) 国民所得倍増計画 都「山谷暴動」 都「福祉年金」 都「家庭福祉員」 (1960 (35) 年)
S34『民生局事業概要』 (S34.6発行) (S34.6現在) s33 生活保護 身体障害者福祉 身体障害者福祉法関係 戦傷病者戦没者遺族等 援護法関係 児童福祉及び母子福祉 社会保険 福利厚生事業 婦人保護 青少年対策 低額所得者住宅 引揚者未帰還者及戦争犠牲者の援護 老人福祉 災害救助 国民年金	S35『民生局事業概要』(S35.7発行) (S35.7現在) s34 公的保護 生活保護事業 児童福祉事業 身体障害者事業 老人福祉 婦人福祉厚生事業 浮浪者等の保護事業 社会福祉館の運営 生活館事業 授産事業 生活改善事業 公益質屋事業 消費生活共同組合 諸種の資金貸付事業 災害援助 行旅病人及死亡人取扱 朝鮮人の未帰還援護事業 引揚者・未帰還者留守家族 及び戦没者遺族等援護事業 精神薄弱者福祉事業 社会保険	S36『民生局事業概要』 (S36.7発行) (S36.7現在) s35 低所得者福祉 授産事業 各種資金貸付事業 生活館 その他の厚生福利事業施設 浮浪者対策事業 児童福祉 母子福祉 老人福祉 身・神障害者福祉 精神薄弱者 身体障害者 身体障害者授産 婦人福祉 社会保険 年金制度 生活保護 戦争犠牲者の援護 災害救助
生活課から福利の事業が独立する形 総務部 庶務課 調査課 指導課 生活課—結婚相談所 ★理容学校 ★生活館 ★水上生活館 ★社会事業学校 ★福祉事務所 庶務課 相談課 厚生課 一支部 ★新居生活館 保護部 保護課 厚生課 授産課 ★身体障害者収容授産施設 ★生活更生相談所 ★授産事業所 ★洋裁学校 ★児童婦人部 監理課 費課課 母子課 援護部 援護課 ★福祉住宅課—引揚者一時宿泊所 世話課 保険部 保険課 国民保険課 船員保険課 社会保険出張所 ★国民年金部 ★管理課 ★給付課	住宅局分離、再び生活課の＝福祉部 総務部 庶務課 普及 (改) 指導 保護部 保護 厚生 ★監理課 児童部 ★管理課 ★児童課 養護 母子 ★福祉部 ★生活課 ★生活資金課 ★授産課 ★世話課—引揚者一時宿泊所 ★授産事業所 ★生活館 ★理容学校 ★婦人部 ★管理課 ★福祉課—洋裁学校 一結婚相談所 ★婦人相談所 保険部 保険 ★保険指導課 船員保険 社会保険出張所 ★国民健康保険部 管理 指導 国民年金部 管理 第一課～七課	総務部 庶務課 普及 指導 保護部 保護 厚生 監理 ★生活更生相談所 ★身体障害者収容授産施設 児童部 管理 児童 養護 母子 福祉部 生活 生活資金 授産 世話—引揚者一時宿泊所 理容学校 生活館 授産事業所 婦人部 管理 福祉—結婚相談所 婦人保護施設 婦人相談所 洋裁学校 保険部 保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所 国民健康保険部 管理 指導 国民年金部 管理 第一課～六課 福祉年金 ★国民年金社会保険出張所

☆1961 (36) 年 (～1962 (37) 年)	1962 (37) 年	1963 (38) 年 (～1964年 (39) 年)
「国民皆保険・年金」	児童扶養手当発足 社保審議会「1962年勧告」 都「民生行政長期計画第一年次」 都「老人家庭奉仕員」	老人福祉法制定 戦没者等の妻に対する特別給付金支給法 戦傷病者特別援護法
S37「民生局事業概要」 (S37.7現在) s36 低所得者福祉  児童及び母子福祉 老人福祉 身・神障害者福祉  婦人福祉 社会保険 年金制度 生活保護 戦争犠牲者の援護 災害援助 社会福祉会館	(S37.7発行)  授産事業 資金貸付事業 生活館 福利厚生事業 浮浪者対策事業  精神薄弱者 身体障害者 身体障害者授産  発行なし	S39「民生局事業概要」 (S39.8現在) s38 社会福祉  低所得階層福祉 授産事業 世帯更生資金貸付制度 公益質屋 生活館 福利厚生 山谷宿泊人対策事業 浮浪者対策事業 重度精薄児扶養手当  児童福祉 母子家庭 婦人福祉 老人福祉 心身障害者福祉 身体障害者福祉対策 精神薄弱者福祉対策  社会保障 最低生活保障 生活保護 医療保険 所得保障 戦争犠牲者の援護 災害  その他
総務部  庶務課 普及 指導  保護部  保護 厚生 監理 生活更生相談所 身体障害者更生相談所 精神薄弱者更生相談所 身体障害者収容授産施設  児童部  管理 児童 養護 母子  福祉部  生活 生活資金 授産 世話—引揚者一時宿泊所 理容学校 生活館 ★山谷福祉センター 授産事業所  婦人部  管理 福祉—結婚相談所 婦人保護施設 婦人相談所 洋裁学校  保険部  保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所  国民健康保険部  管理 指導  国民年金部  管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所	総務部  庶務課 普及 指導 ★副主幹  保護部  保護 厚生 監理 生活更生相談所 身体障害者更生相談所 精神薄弱者更生相談所 身体障害者収容授産施設 ★精神薄弱者援護施設  児童部  管理 児童 養護 母子  福祉部  生活 生活資金 授産 世話—引揚者一時宿泊所 生活館 山谷福祉センター 理容学校 授産事業所  婦人部  管理 福祉—結婚相談所 婦人相談所 婦人保護施設 洋裁学校  保険部  保険 保険指導 船員保険  社会保険出張所  ★主幹  管理 指導  管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所	

☆1964 (39) 年 (～1965 (40) 年)	1965 (40) 年	1966 (41) 年
母子福祉法一六法体制確立 厚生省「厚生行政の課題」 都「社会経済の構造変化に 即応する低所得階層福祉対策について」 (東京都社会福祉審議会)	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法 地方自治法改正 (39) 施行	戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法 都「基幹的重要事業 (社会福祉対策)」
S40「東京都の社会福祉」 (S40.8現在) s39 社会福祉 低所得階層福祉  授産事業 世帯更生資金貸付事業 公益質屋 生活館 福利厚生事業 山谷宿泊人対策事業  児童福祉 母子家庭 婦人福祉 老人福祉 身体障害者福祉 精神薄弱者福祉 最低生活保障 医療保険 所得保険 その他 戦争犠牲者の援護	(S40.11発行)  発行なし	S41「東京都の社会福祉」 (S42.1現在) s41 社会福祉 低所得階層福祉  授産事業 世帯更生資金貸付事業 公益質屋 生活館 福利厚生事業 山谷宿泊人対策事業  児童福祉 母子家庭 婦人福祉 老人福祉 心身障害者の福祉 心身障害者福祉対策 重度心身障害者 (児) 施設 特別児童扶養手当 身体障害者福祉対策 精神薄弱者福祉対策 社会保障 最低生活保障 医療保険 所得保険 その他 戦争犠牲者の援護 災害援助
★厚生部  庶務課 ★調査 ★世話  保護部  保護 ★指導 ★身障福祉課 ★老人福祉課 山谷福祉センター 身体障害者更生相談所 身体障害者収容授産施設  児童部  児童 ★精薄福祉 養護 母子福祉  ★婦人家庭部  ★生活課—引揚者一時宿泊所 ★婦人福祉課—結婚相談所  理容学校 婦人相談所 婦人保護施設 洋裁学校 授産事業所  保険部  保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所  国民健康保険部  管理 指導  国民年金部  管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所		厚生部  庶務課 調査 ★福祉研修課 世話  保護部  保護 指導 身障福祉 老人福祉 ★城北福祉センター 児童部  児童 精薄福祉 養護 母子福祉  婦人家庭部  生活課— 婦人福祉課— ★授産課 生活館 理容学校 婦人相談所 洋裁学校 授産事業所  保険部  保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所  国民健康保険部  管理 指導  国民年金部  管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所

1967 (42) 年	1968 (43) 年	☆1969 (44) 年
<p>身体障害者家庭養育員派遣制度開始 都「美濃部亮吉革新都政」</p>	<p>都11月「中期計画」 → S44年度より3年間 心身障害者扶養保険制度</p>	<p>寡婦福祉資金貸付制度 同和对策特別措置法制定 都「老人医療助成」 都「心身障害者扶養年金制度」</p>
<p>S42【東京都の社会福祉】 (S42.10現在) s42 社会福祉 心身障害者(児)福祉 心身障害者 重度心身障害者(児) 身体障害者 精神薄弱者 特別児童扶養手当</p> <p>児童福祉 母子家庭 老人福祉 婦人福祉 低所得階層福祉</p> <p>授産事業 世帯更生資金貸付事業 公益質屋 地域福祉センター 山谷宿泊人対策事業 その他の社会福祉事業</p> <p>社会保障 最低生活保障 医療保険 所得保障 戦争犠牲者の援護 災害援助</p> <p>その他</p>	<p>S43【東京都の社会福祉】 (S44.1現在) s43 社会福祉 心身障害者(児)福祉 心身障害者 身体障害者 精神薄弱者 特別児童扶養手当</p> <p>児童福祉 母子家庭 老人福祉 婦人福祉 低所得階層福祉</p> <p>授産事業 世帯更生資金貸付事業 公益質屋 地域福祉センター 山谷宿泊人対策事業 その他の社会福祉事業</p> <p>社会保障 最低生活保障 医療保険 所得保障 戦争犠牲者の援護 災害援助</p> <p>その他</p>	<p>S45【東京都の社会福祉】 (S45.9発行) 社会福祉 心身障害者(児)福祉 心身障害者 身体障害者 精神薄弱者 特別児童扶養手当</p> <p>児童福祉 母子家庭 老人福祉 婦人福祉 低所得階層福祉</p> <p>授産事業 交通事故世帯貸付 世帯更生資金貸付事業 地域福祉センター 公益質屋 山谷宿泊人対策事業 同和对策 その他の社会福祉事業</p> <p>社会保障 最低生活保障 医療保険 所得保障 戦争犠牲者の援護 災害援助</p> <p>その他</p>
<p>厚生部 庶務課 調査 福祉研修 世話</p> <p>保護部 保護 指導 身障福祉 老人福祉</p> <p>城北福祉センター</p> <p>児童部 児童 精神福祉 養護 母子福祉</p> <p>婦人家庭部 生活課 婦人福祉課— 授産課 ★臨時引揚者援護業務室—引揚者一時宿泊所</p> <p>生活館 理容学校 婦人相談所 洋裁学校 授産事業所</p> <p>保険部 保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所</p> <p>国民健康保険部 管理 指導</p> <p>国民年金部 管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所</p>	<p>厚生部 庶務課 調査 福祉研修 世話</p> <p>保護部 保護 指導 身障福祉 ★精神福祉 老人福祉 ★精神薄弱児通園施設</p> <p>城北福祉センター ★心身障害者福祉センター ★七生福祉園</p> <p>児童部 児童 養護 母子福祉</p> <p>婦人家庭部 生活課 婦人福祉課— 授産課 臨時引揚者援護業務室—引揚者一時宿泊所</p> <p>生活館 理容学校 婦人相談所 洋裁学校 授産事業所</p> <p>保険部 保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所</p> <p>国民健康保険部 管理 指導</p> <p>国民年金部 管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所</p>	<p>★総務部 ★企画課 ★庶務課</p> <p>★指導部 ★指導第一～第三課 ★福祉研修課</p> <p>★福祉部 ★保護課 ★老人福祉課 ★老人医療課 ★地域福祉課 ★援護課 生活館 理容学校 授産事業所</p> <p>★山谷対策室 ★同和对策室</p> <p>児童部 児童 ★育成課 ★保育課</p> <p>★心身障害者福祉部 ★計画課 ★福祉課</p> <p>★婦人部 ★婦人指導課 ★福祉課</p> <p>保険部 保険 保険指導 船員保険 社会保険出張所</p> <p>国民健康保険部 管理 指導</p> <p>国民年金部 管理 第一課～六課 福祉年金 国民年金社会保険出張所</p>



