

## 論文の内容の要旨

論文題目 被占領期社会福祉分析

氏名 菅沼隆

この研究は、被占領期の社会福祉政策を対象とする歴史研究である。序章、4つの本章、終章の6章からなる。

序章では方法と課題を提示した。一次資料を新たに発掘し、それに基づいて歴史像を再構成するという歴史学の方法を採用している。1946年2月27日発令された連合軍最高司令官指令 SCAPIN775「社会救済」の諸原則は戦後日本の公的扶助政策の基本原則として今日まで影響を保っている。被占領期の福祉政策がどのように構想され、具体化されてきたのかは必ずしも明らかにされてこなかった。本書は、占領軍の福祉政策、占領軍と日本側との折衝過程を辿り、当該期の福祉政策の形成過程を明らかにすることを課題とする。主要な先行研究を吟味し、その到達点と未解明の領域を確認した。その際、先行研究の多くが、GHQを「善意の福祉改革者」と理解してきたが、それでは説明できない事実が数多くあることを指摘した。なお、当該期は、占領軍の統治のもと、日本人の意思の貫徹が阻まれ、非自生的に福祉政策が展開したため、被占領期と呼ぶことにした。

第1章は、日本の敗戦以前における米国の対日救済福祉政策の形成過程を辿った。福祉公務員の団体である米国公的福祉協会 APWA はニューディール期の救済政策と不可分の関係を形成し、急拡大した。この時期の救済政策の公的責任論は国・州・カウンティが重層的に責任を負うものであった。第1節では、軍政を担う民政要員の訓練を管轄した陸軍省に焦点を当て、対日救済福祉政策の立案過程を辿った。陸軍省で野戦手引書『軍政 FM27-5』初版が作成され（1940年）、同省に軍政部・民政部が設置された（1942年）。初版には軍政

府を善意の福祉改革者と位置づける「被統治民の福祉」という原則が掲げられた。だが、この原則は批判され、FM27-5 は改訂された（1943 年）。「被統治民の福祉」の原則は後景に退いた。第 2 節では、民政要員訓練計画と『民政ハンドブック—公的福祉』の編集過程を辿った。『ハンドブック』は戦前期日本の社会事業・行政機構および日本資本主義に関して詳細に分析した。そこでは方面委員について否定的な評価は下されていないが、戦前期の日本資本主義を不健全な社会と見なした。『ハンドブック』は日本の社会事業と行政機構に対する占領軍の姿勢に大きな影響を与えた。第 3 節では、『民政ガイド—日本における公的福祉制度と社会保障の管理』を扱った。『ガイド』は日本占領の際、軍政官が遭遇すると予想される事態とその対処法を指示するものであった。『ガイド』は『ハンドブック』と比べて日本の救済制度を低く評価した。第 4 節では、国務省の対日救済政策の立案過程と国務・陸軍・海軍三省調整委員会 SWNCC および統合参謀本部 JCS の指令を扱った。確定した対日占領政策において、自立更生の原則が確認され、占領軍に危害を及ぼすような飢餓と社会不安を防ぐ必要がある場合に限って日本人に対する救済がなされることになった。

第 2 章は、日本の敗戦から公的扶助の 4 原則を指令した 1946 年 2 月 27 日付 SCAPIN775 の発令にいたる経緯を扱った。第 1 節では、GHQ/SCAP の公衆衛生福祉局 PHW 福祉課設置の経緯、そこにおける担当官の経歴と思想に接近した。PHW 福祉課担当官の多くは、ニューディール期緊急救済政策に関与した福祉公務員であり、APWA のメンバーであった。彼らは、ニューディール期の救済政策の手法を部分的に採用したが、他方で、自力更生の原則に忠実であった。第 2 節は、1945 年 12 月までの軍用物資の民生転換政策を扱っている。PHW と厚生省との折衝の過程で PHW が配分の原則として無差別平等原則を提示した。軍用物資の配分計画策定を命じられた日本政府は、生活困窮者緊急生活援護要綱（1945 年 12 月 14 日）を決定した。第 3 節は、一般救済政策の系譜を辿り、SCAPIN775 が発令される過程を明らかにした。GHQ は 1945 年 11 月に広範な飢餓の発生に危惧を抱き、12 月 8 日 SCAPIN404 「日本救済計画」を指令した。日本政府は 12 月 31 日に「救済福祉ニ関スル件」を回答したが、その過程で民政局 GS が関与することになった。同胞援護会は国家主義的団体ではないかと GS は疑念を抱き、SCAPIN404 の原則をより明確に提示するために SCAPIN775 が指令された。GS は中間団体を排除するために国家責任と公私分離の原則を提示した。

第 3 章は、生活保護法（旧法）の形成過程を扱った。第 1 節は SCAPIN775 発令後の生活保護法案の起草と PHW との折衝の経緯を辿った。生活保護法の起草作業は厚生省内部で行われた。この時期、PHW の担当官が交代し、「ネフ覚書」において困窮者救済は「民主的政府の義務」・保護請求権という新しい救済理念が萌芽的に形成された。方面委員から民生委員への名称変更は日本側が主導した。第 2 節は、議会における生活保護法の審議過程を辿った。議会に上程された法案は救護法に極めて似ていた。生活保護法制定委員会には、戦前・戦時期に慈善救済活動ないし社会運動の経験のある者が多く委員に就任した。委員

会の論点として国家責任・生存権、欠格条項、民生委員制度の評価などが取り上げられた。そこでは権利性を重視する社会党など革新派と惰民養成を危惧する保守派の対立が見られたが、不服申立や保護請求権に関する言及はなされなかった。また、民生委員の役割が重視されていた。論議はあったが政府の法案がそのまま承認された。第3節は、生活保護法制定委員会の付帯決議、厚生官僚の救済政策に対する認識を扱っている。付帯決議では民生委員制度の拡充・強化がうたわれ、その提案の中には名誉職としての性格を薄める可能性をはらむものもあった。厚生官僚はGHQの指令をほぼ正確に理解していたと推測できるが、生活保護法には欠格条項を残し、地方への通知では「隣保相扶の美風」を強調し、「遷善教化」しうる場合に保護をなすべしと指示し、民生委員の裁量権に期待した。このような生活保護法（旧法）がもたらした救済政策のあり方を本書では無差別平等の名誉職裁量体制と呼んだ。

第4章は生活保護法（旧法）制定後から1950年の法改正にいたる過程での3つのトピックを扱った。第1節は、生活困窮者緊急生活援護要綱の保護基準から1948年8月の第8次改訂でマーケット・バスケット方式（マ・バ方式）が採用されるまでの生活保護基準の変遷を扱っている。第7次改訂までは物価上昇に応じた改訂であったが、市町村、県の裁量については拡大されたり、狭められたり変化があった。マ・バ方式が構想された背景には、1947年12月の被保護者全国一斉調査による引き締め政策に対する批判の高まりと現場の混乱、生計費研究が深化したことが背景にあった。マ・バ方式採用に際して厚生省は保護基準の大幅な引き上げを求めたが、PHWとGHQ財政政策担当で折衝が持たれ引き上げは小幅なものとなった。保護基準の改訂と保護率の変化を見ると、マ・バ方式採用後保護率は微減傾向を示した。

第2節は、名誉職裁量体制下の救済行動を扱っている。日本国憲法第25条で生存権が確認され、無差別平等を原則とする生活保護法が制定されたが、民生委員は方面委員の精神を継承し、厚生省も戦前来の名誉職裁量体制を容認していた。他方、占領軍の地方軍政部はPHWの指揮下で、生活保護の実施状況について訪問調査をおこない、PHWに数多くの報告と提案を提出した。マ・バ方式の採用による保護適用の客観化、憲法の生存権条項と生活保護との関係、定員増によるダイリューションなど新しい事態が発生し、民生委員の職務担当能力に疑問が呈されるようになった。これらが民生委員を生活保護の補助機関から協力機関に格下げする下地を作った。

第3節は、保護請求権の形成過程を辿った。旧法制定直後の厚生省は、反射的利益説を採用し、保護の権利性を認めなかった。1947年10月頃、地方軍政部は生活保護の不服申立制度について一斉に調査を開始した。それを契機に地方軍政官は不服申立制度について敏感となり、いくつかの県では独自に不服申立制度導入の試みがなされた。その中で愛知県軍政部の福祉担当官が憲法第25条の生存権条項と生活保護の権利性との関係を問い、愛知県知事を通じて厚生省に「疑義照会」を提出させた。厚生省は、不服申立制度を導入整備することを決定したものの、反射的利益説を維持し、権利性を認めなかった。占領軍の

内部でも権利性について検討が加えられた。PHW だけでは判断できず、厚生省社会局と GHQ 法務局 LS との間で折衝がもたれた。LS の主張を社会局が受け入れ、憲法第 25 条に基づき、国民は権利として生活保護を受けることができるとされ、1950 年の法改正で権利性が認められた。

終章では、被占領期社会福祉政策の特質と題して、全体をまとめている。占領軍の対日救済政策の原則は自力更生であり、その原則が資源の効率的配分と軍人優遇禁止の原則と接合して無差別平等の原則が定式化されてきた。占領軍が追求したものは救済行政・救済手続きの非軍事化・民主化であったとあってよく、福祉の水準の引き上げは意図していなかった。日本側は、国家責任の論拠を戦争責任論と資本主義体制の欠陥という観点から位置づけようとしたが、普遍的な人権という観念は弱かった。日本人は無差別平等の原則と民生委員制度を自然なものとして受け入れた。だが、新生活保護法に改正される過程で、保護の実施機関は民生委員から福祉公務員へと転換し、名誉職裁量体制が解体され、中央集権的な福祉官僚制が確立することになった。