

## 博士論文審査結果の要旨

論文題目： 被占領期社会福祉分析

申請者： 菅沼隆

従来、SCAPIN 775から生活保護法（旧法）、保護請求権の確立へといった過程については、社会福祉研究者を中心に多くの業績が積み上げられてきている。菅沼隆氏による提出論文『被占領期社会福祉分析』は、従来の研究を圧倒する水準での一次資料の駆使によって、この過程を「福祉行政の改革過程」として綿密に再構成することを試みた作品である。

本論文は、「序章、課題と方法」、「第1章、米国対日福祉政策の形成過程」、「第2章、SCAPIN 775の発令」、「第3章、生活保護法（旧法）の形成過程」、「第4章、生活保護法（旧法）の展開過程」、「終章、被占領期の救済福祉政策の特質」の全6章から構成されている。

「序章」では、主に方法の提示と研究史の検討が行われている。まず方法については、官僚の証言に依拠してきた従来の方法を批判し、あくまで記録資料で確認できた事実に依拠すること、占領軍がいかなる意図の下に対日救済福祉政策を展開したのかという点に着目していくことが述べられる。先行研究については、SCAPIN 775を中心としたそれが検討され、公的扶助制度の「民主化」に積極的な占領軍と消極的な厚生省といった60年代末までの研究も、占領初期の厚生省の能動的役割を強調する近年の研究も、一次資料による裏づけの欠如という決定的な難点が存在すると指摘する。また実証水準では群を抜くと高く評価する多々良紀夫氏の研究についても、ニューディール期の救済政策とSCAPIN 775を関連づけるという観点からは不十分であると批判する。そして著者が最も問題視するのが、若干の例外を除いて、多くの先行研究が、占領軍を「善意の福祉改革者」と規定している点である。著者は、「民主化」・「非軍事化」と「善意の福祉改革」とは峻別されるべきであると主張し、この観点は以降の分析に貫かれていく。

「第1章」では、まずニューディール期における「公的責任」原則の確立とそれを執行する福祉官僚制の拡張に注目し、そこにSCAPIN 775との共通性を見出す。次に、陸軍省内部での軍政政策とそこで福祉政策の位置づけを検討し、1940年6月の野戦手引書FM27-5『軍政』に存在していた「善意の福祉改革者」として軍政の可能性が、43年12月のFM27-5（1943年版）になると「被統治民の福祉」の原則についての配慮がなくなることにより低められていったとする。次に『民政ハンドブッカー公的福祉』（1944年7月）から『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）』（1945年8月）への編集過程及び内容の分析では、後者において軍国主義と救済制度との関連が言及され厳しく批判されてい

ることから、対日救済政策の具体化において「非軍事化」の観点と福祉制度改革がつながっていき可能性を指摘する。また前者において、救護法下の方面委員を「有効に活用できる存在」と見なしていたという興味深い事実も発見している。他方で国務省ルートでの対日救済政策では、「公平な処遇」原則の萌芽はあるものの、陸軍省・海軍省も加わった調整委員会（SWNCC）においても、あくまでも肉体的生存を維持する栄養水準を議論していたことを重視する。以上から、軍・国務省双方とも、対日救済福祉政策の原点において、「善意の福祉改革者」ではなかったと結論づけるのである。

「第2章」では、占領開始直後のGHQの対日救済福祉政策の分析が、公衆衛生福祉局（PHW）福祉課の人事と施策及び生活困窮者緊急生活援護要綱（45年12月閣議決定）の成立過程の検討を通じて行われる。前者の検討では、ニューディール期の福祉行政との人的なつながり、救済行政の効率化という目的の連続性が確認される一方、既存制度の維持・存続という方針や、「国家責任」・「必要充足」原則の自覚化の欠如も指摘される。後者については、SCAPIN151からSCAPIN333、援護要綱への過程が検討され、救済における「無差別平等」の原則や軍事物資の困窮者救済への転用の方針が確立していく経緯が、GHQ側と日本政府側との思惑の相違等を含んだ錯綜した過程として描き出される。その後、SCAPIN404、CLO1484（日本政府の回答）、SCAPIN775へと続く過程は、応急的施策から一般的公的扶助政策に向かう過程と位置づけられる。まずSCAPIN404は、飢餓や疾病の拡大と日本政府の無策ぶりへの危機意識の下に46年前半期に包括的（失業者の生活安定も含めた）な救済政策を確立することを目的とした緊急救済政策指令と性格づけられる。そして、そこにあった「無差別平等」・「必要充足」・「公私分離」の諸原則をより明確にし、さらに「支給総額無制限」の原則を加えて、単一の政府機関による「国家の救済責任」を宣言した文書がSCAPIN775（46年2月）であったとされる。また、著者が重視するのは、民間援護団体による救済に固執した日本政府側と、国家の救済実施責任の放棄や国家主義の復活を危惧したGHQ側との対抗関係である。加えて、GHQ側が、この時点では旧来の救護法やその下での方面委員制度（「名譽職裁量体制」）に関心を示さなかったという事実が指摘される。

「第3章」では、まずSCAPIN775が直接的に生活保護法（旧法、46年9月）につながったという通説を批判し、あくまでも抽象的な原則に基づく間接的な誘導が行われたとする。その上で、著者はPHW福祉課の公的扶助への基本思想が表現されているものとして「ネフ覚書」（46年5月）に注目し、そこに保護請求権や不服申立て権などが定式化されていることを指摘する。それは、民主主義国家の要件、封建的制度の打破のための救済政策という考え方の現れと評価されるが、同時に旧法には反映されなかったことにも注意を促す。次に、法案の起草、審議の過程を注意深く追いつつ、PHW福祉課の現実の関心事は、具体的な救済基準の設定と救済財源の確保であったとし、「国家責任」と「無差別平等」を除けば、特に条文にこだわったことは観察されず、方面委員についての改革指令も行わなかったとする。他方、厚生省側の認識については、SCAPIN775発令以降も同胞援護会設

立に執着していたことにあるよう、「公私分離」の原則については曖昧なままであり、権利性については消極的であったと評価する。こうした経緯の下、旧法の条項は第一条を除くと救護法を継承するものとなったのであるが、著者はこうした性格の旧法を「無差別平等の名譽職裁量体制」と規定し、その内的矛盾を剔出するのである。

「第4章」では、まず研究史上の弱点を補う意図で、援護要綱、生活保護法（旧法）での保護基準及び算定方式の変遷が詳細に辿られる。その嚆矢である45年12月の「福祉救済ニ関スル件」（CLO1484）では、保護基準が軍事扶助法に比べても高く設定されていること、算定方式において「一般世帯の消費支出の一定率」という発想が見られることを見出す。また46年3月の「第一回基準設定」では、保護基準の上限を超えてよい場合が明記され、多様な困窮への柔軟な対応への措置の萌芽が観察される。そしてこれらが、物価変動に対応した改訂、保護基準の低さへの批判や生計費研究の展開、第八次改定へと連続していくととらえる。また第八次改定でのマーケット・バスケット方式の背景としては、国民の生活内容の標準化及び最低生活の具体的な生活設計の提示の必要性を指摘する。次に民生委員と地方軍政部の関係が検討される。民生委員は、方面委員制度からの意識面での連続性を払拭できず、「名譽職裁量体制」と「無差別平等」原理との根本的矛盾に無理解である一方、地方軍政部は、民生委員の地位の曖昧さや必要な資質の欠如を問題にし、地方における行政手続きの客観化を求めたという事実が示される。そしてこのことが結果として「名譽職裁量体制」の解体を促したと評価するのである。最後に、新生活保護法への連続性の分析として保護請求権条項の形成過程が検討されるが、通説と異なり、47年末時点でのPHWの不服申し立て手続きに対する問題関心が原点と位置づけられ、これが地方軍政官による点検・調査、県レベルでの不服申立制度の実験的導入につながったことが明らかにされる。そのうえで、50年5月の新生活保護法での保護請求権は、地方軍政部・PHW・GHQ法務局LSが複合的に関わるなかで、GHQ主導による手続きの民主化として確立したと結論づけられるのである。

「終章」では、GHQの「平等」原則は、日本での福祉水準を向上させるためでなく、残された生活資源の活用を意味する「自力更生」原則から生まれていること、「国家責任」原則も国民に権利を付与したという認識はなく、「公私分離」原則についても国家主義的傾向の排除が主な目的であったこと、さらには「必要充足」原理において想定されていた救済基準もあくまで困窮を防ぐのに必要な水準であったと特徴づけられる。その一方で、これらの諸原則は戦前的救済システムを解体する機能を有しており、日本政府側には画期的であり、「民主主義的で善意に基づく指令」と受け止められたとし、両者のギャップに注目するのである。そして、無差別平等を基軸に展開された被占領期の社会福祉改革は、全国一律の運用、市町村の裁量の極小化へと結果し、その意味で生活困窮者の手が直接届きにくい中央政府が優越する福祉官僚制を生み出したと展望する。

本論文の最大の特長は、膨大な一次資料の発掘とその綿密な検討である。「序論」でも述べられているように、従来の研究は官僚の証言が中心であったし、多々良氏の研究が画期

となって展開したGHQ側の証言・資料の発掘においても不十分な点が多かった。これに対し、著者は、米国国立公文書館、米国国立国会図書館、スタンフォード大学フーバー研究所公文書館所蔵の諸資料を発掘し、さらにPHW福祉課の担当者であったワイマン等にインタビューを行い、いくつかの貴重な資料も入手している。特に『民生ハンドブッカー公的福祉』、『民生ガイドー日本における公的福祉制度と社会保障の管理』、『福祉課の任務』(PHW福祉課、45年10月)は、GHQの救済福祉政策の意図を読み解くうえで不可欠な資料であると評価できる。また国会図書館憲政資料室所蔵の資料についても、例えばPHWの日誌・週報などを見出し細部にわたって分析している。さらには、全国民生委員連盟の機関誌の発掘も著者の業績である。これらの資料の発掘はその質・量ともに従来水準を圧倒し、これまで曖昧であった事実の空白を数多く埋めることに成功している。さらに著者はすでに明らかにされている日本側の証言等々とのつき合わせを丹念に行い、断定できる事、推測しうる事、複数の解釈が可能な事、判断不可能で新しい事実発見に期待する事等々の峻別を行うという姿勢を貫いている。このことは本論文の議論の説得性を高めるだけでなく、この分野での今後の研究の発展を促すことにつながっていると評価できる。

次に、こうした詳細な一次資料の分析に基づき、GHQの政策意図を「善意の福祉改革」でなくあくまでも行政上の改革であると規定し、一連の社会福祉改革を福祉官僚制の形成過程として再構成した点が挙げられる。例えば著者は、SCAPIN 775を、被救済者の人権擁護を目指したものでなく第一義的には行政改革指令ととらえ直し、「平等」・「国家責任」・「公私分離」・「必要充足」の諸原則のすべてについて、この観点からの一貫した解釈を行っている。このことによって、生活保護法(旧法)との位置関係も、思い込みを排した形で正確に測定することが可能となっている。また新生活保護法の保護請求権についても、行政上の手続きの民主化であることが実証されている。さらに著者は、こうした福祉官僚制の確立の起源をニューディール期の福祉改革に見出すことに成功し、被占領期福祉改革の性格づけの説得力を高めただけでなく、「個人と国家が直接対峙する」現在の救済機構の中央集権的な性格への連続という魅力的な展望をも示しているのである。またこのような形での再構成により、GHQ側の政策意図と、日本政府側(厚生省)の対応や結果として生じる旧来の救済制度へのインパクトを区別し、その間の複雑なギャップを浮き彫りにしたのである。戦前の方面委員制度を引き継ぐ「名誉職裁量体制」がすぐには解体されず、矛盾を帯びた形で生活保護法(旧法)下でも生き残り、次第にその裁量の余地を狭め変質していくといった錯綜した過程の分析はその一例である。

しかしながら、本論文にはいくつかの問題点も含まれている。第一は、「善意の福祉改革者」論批判についてである。著者が、被占領期の政策を福祉行政改革としてとらえる場合、それを「善意の福祉改革」ととらえる議論が対置されている。この「善意の福祉改革者」とは、序章で「善意をもって日本の福祉水準を積極的に引き上げ・改善する政策志向を有する者」と定義されている。この定義には、「善意をもって」・「福祉水準」という表現の曖昧さが孕まれており、恣意的に適用される可能性も排除できない。一般的に、社会福祉政

策には治安上の事項も含めて、様々な政策意図が含まれる。占領政策の一環であれば尚更その点は顕著になるであろう。政策意図だけをとっても、どこまでが「善意の福祉改革者」であり、どこからがそうでないのかを判然とさせるのは容易なことではない。また福祉官僚制の形成と「善意の福祉改革」が原理的に対立するともいえないのである。例えば、筆者は、野戦手引書 FM27-5『軍政』（40年版）から43年版への改定で、「被統治民の福祉」原則についての配慮がなくなっているとの「印象」をもって、「善意の福祉改革者」の可能性の低下を強調するが、その説明はやや強引であるとの感を否めない。さらに、保護請求権の形成では、GHQは「福祉主義的な役割を果たした」と評価するが、こうした性格付けと「善意の福祉改革者」論との関係も判然としないのである。

第二に指摘すべき問題は、救済福祉政策や貧困をめぐる当時の社会関係の分析の手薄さである。その結果として、旧来の救済システムが変質・解体されていく過程そのものが、社会レベルでの実態に即して分析されていないのである。例えば日本政府側が、旧来の救済システムの解体につながる諸施策を「民主主義的で善意に基づく指令」と受け止めたことについても、結果として生じている「福祉水準」の変化の実情や現場での評価も含めて、その根拠を深く検討すべきであったと考えられる。また著者は、GHQによる福祉行政改革の機能（結果）を分析する際の重点を方面委員・民生委員制度の変化に置き、一定程度の検討を行っているが、戦時中に天皇制を草の根から支えていたこの層が、敗戦直後の日本社会で方面委員・民生委員として貧困者とのどのような関係を取り結び、どのような役割を實際上果たしていたのかの分析は不十分であるといわざるを得ない。占領期の制度改革の結果として、救済福祉政策における重層的構造の欠如が展望されているだけに、この分析は重要であったと考えられる。また、新生活保護法への過程の分析においても、保護基準に対する批判とその実態面での根拠を詳しく検討していれば、新法への移行の理由とそれが社会にもつインパクトについて、より説得的に示し得たと考えられる。これらは実際の政策の展開をダイナミックに分析する上で、政策意図と機能（結果）をどう関係づけるのかという問題でもあり、これについての著者の理論的整理が不十分であったことの結果といえる。

第三に挙げられるのは、救済福祉政策としての占領政策（特に政策意図）に焦点を絞った結果、同時代の他の諸政策との関連についての分析がやや希薄になっている点である。具体的には、配給政策や賃金政策（最低賃金）を含めた労働政策、財政上の制約との関連等々についての分析である。これらについてのより深い検討は、被占領期の救済福祉政策の展開をより高いリアリティをもって描き出す上で必要であったと考えられる。また例えば、保護基準・算定方式で言及される標準生計費や生活指導などは、戦時期の賃金政策とも絡み合う興味深い事項であり、こうした問題意識に基づいた分析が展開されれば、周辺の研究領域との接合も果たされたであろう。

しかしながら、指摘してきた問題点の多くは、むしろ著者の研究が様々な事実を解明したことの結果として浮かび上がったことであり、提出論文の意義を損なうものでは決して

ない。本論文はその実証水準、論理の緻密さにおいて当該分野の研究においては群を抜いており、被占領期社会福祉政策の研究を大きく前進させ、今後の研究にとって必ずふまえられるべき業績としての位置を占めるものであると考えられる。以上により、本委員会は、本論文の著者が博士（経済学）の学位を授与されるに値するとの結論を得た。

審査委員 佐口和郎（主査）  
神野直彦  
森建資  
加瀬和俊  
大沢真理