

書 評

菅沼 隆著

『被占領期社会福祉分析』

(ミネルヴァ書房, 2005年)

田 多 英 範

菅沼隆著『被占領期社会福祉分析』が出版された。東京大学社会科学研究所の助手時代以来の長年の論考がこうして本として上梓されたことを著者とともにまず喜びたい。

本書は、第2次世界大戦直後の日本の社会福祉政策がいかにつくられ、運用されていったかを、当時のGHQ関連の膨大な1次資料に基づきながら、詳細に論じたものである。従来この期の研究は、村上貴美子と多々良紀夫の先駆的な業績を除いてあまり進んでいなかった。その空白を埋めるべく挑んだ意欲的な労作である。このような本格的な研究書が発表されたことは学界にとってきわめて意義深く、両手を挙げて歓迎したい。

また、膨大な1次資料を分析しながら公的扶助制度を考えるといった地道だが本来の研究に精を出している氏の真摯な態度を高く評価したい。

I 本書の概要

まずは本書の内容の概略からみておこう。

第1章は、社会福祉政策に関するGHQの占領政策がいかにしてつくられたかを、アメリカ陸軍省の『民政ハンドブック—公的福祉』、『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』を軸に克明に追っている。アメリカの占領政策は国務省ルートと陸軍省ルートの2つの系統によって立案されているが、ここではこれまで研究がほとんど進められていない陸軍省ルートを中心にみている。軍政部から依頼されたスタンフォード大学によって1944年7月につくられた『民政ハンドブック』は戦前の日本の救済制度を詳しく紹介し、44年7月に作業が開始され、45年の8月にできた『民政ガイド』は、戦前日本の公的扶助制度を概観し、日本政府は救済責任を放棄しているなど、厳しい評価をしていた。戦争勝利後敗戦国日本をいかに統治するかについて、戦争終結前から相手国の実情を詳細に調べて具体策を練

ることに備えていたことを明らかにしている。

ここで氏は、占領軍の対日占領福祉政策は、「善意の福祉改革者」としての意図から日本の福祉向上を図ったものではなく、むしろ占領統治にとって不安材料となるものを除去するためにおこなわれたことを強調している。

第2章は、日本の社会福祉の基本精神となったSCAPIN775がいかにつくられたかを明らかにしている。

まず、生活困窮者緊急生活援護要綱の閣議決定まで。GHQに福祉課が9月に設置され、課長バウタースとその部下ワイマンの2人が中心になって占領初期の福祉政策を検討・推進した。その結果、彼らは新しい福祉政策をつくるというより、日本の軍部に残っている資源を活用した日本人による自力更生の方針を10月末に確定した。日本政府にそのことを知らせるべく10月16日にSCAPIN151を発し、さらにSCAPIN333および352を11月22日、26日に発した。ここにはすでに後のいわゆる3原則に通じる原則が打ち出されていた。日本政府は、SCAPIN333の12月15日までに計画を提出すべしとの指示にしたがって救済計画を急遽立案し、生活困窮者緊急生活援護要綱を15日に閣議決定した。これは失業者を含めた生活困窮者に旧陸軍海軍の保有物資を給与して救済することを中心としていた。しかしそれのみでは生活困窮者の救済は困難であったから財源を一般財政にも求めた。この生活困窮者緊急生活援護要綱は策定後はほぼ直ちに実施された。

ついで、SCAPIN775の発令まで。その後GHQは冬場を迎え生活困窮者の存在が社会不安をもたらし、これがGHQの安全を脅かしかねないとして、SCAPIN404(12月8日)を通じ1946年前半期の労働能力者をも救済できる包括的救済政策の作成を日本政府に求めた。一般救済の必要性が認識されたのである。ただし、この包括的救済政策は緊急救済策であり、恒久的な立法を求めたものではなかった、と著者は強調する。この指令を

受けて12月29日に会議が開かれ、日本側から救済福祉計画が示され、31日に「救済福祉に関する件」をGHQに回答した。この回答において日本政府は、すべての生活困窮者を救済の対象とする、既存の公的扶助立法をすべて廃止して単一の法律を作る、その救済機構を民間の援護団体に担当させる方針を示した。しかし、福祉課は民間援護団体の設立は不可、保護費の上限設定は適切ではないという理由で、日本政府の回答は認められないとの結論を出した(46年1月8日)という。その後1月22日に日本政府は改めて単一の政府機関として恩賜財団同胞援護会の設置を提案した。GHQはこれを否とし、当時深刻化していた食糧問題で日本政府が国家の責任を果たしていないということもあって、救済の国家責任を改めて強調した。財政の公的責任論を通じてGSの関与も始まり、公的責任論が浮上していた2月27日にSCAPIN775が発せられ、単一の政府機関を設置し、国家の責任を明らかにし、民間援護団体にこれを委任してはならないと指示した。実はここに、従来あまりふれられてこなかったが、重要な原則、つまり救済予算は赤字財政でも確保されなければならないという支給金額総額無制限の原則がもう1つあったという。いわゆる3原則はこうしてつくられた。

第3章は、SCAPIN775から旧生活保護法制定までの跡づける。SCAPIN775を発した後GHQは、同胞援護会問題、生活援護要綱の実施問題、SCAPIN775に示された月例報告体制の確立問題に関心を集中し、「救済福祉に関する件」にしたがって厚生省保護課が恒久的立法として生活保護法案を起草していたことにはあまり関心を示していなかった。4月末になると「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」の付録として起草案がGHQに提出された。GHQは、これについて無差別平等の保護と国家責任とを含めよとの条件を付けた程度であった。その後ワイマンに代わってフェルドマンとネフが担当官となり、ネフ覚書きが提出された。ここでは民主主義政府と公的扶助制度が問題とされ、受給権が議論されていた。厚生省は、GHQのこのコメントを元に草案の再検討をして新しい草案をつくり、GHQと協議した。GHQに承認された後法案は7月に国会に上程された。法案が国会で審議されていた7月末日に厚生大臣とGHQの会議が開かれたが、GHQは国家責任と無差別平等の原則を第1条に掲げるよう指導するのみであった。

救護法と酷似している生活保護法案は7月17日に衆議院に提出され、国家責任・生存権、国家責任論の論

拠、欠格条項、民生委員制度等をめぐって審議され、全7項からなる付帯決議をつけて、8月17日に政府案は修正されることなく衆議院で可決され、貴族院に送付された。9月5日に貴族院本会議で可決成立し、10月1日から施行された。ただし、ネフ覚書きにあった受給権は採り入れられなかった。同時に戦前の公的扶助諸法は廃止された。かくして、GHQの福祉理念の日本への導入によって日本的な戦前の福祉システムは解体された。

第4章は、生活保護制度のその後の展開として1節で保護基準の設定と推移、2節で民生委員と軍政部との関係、3節で保護請求権の形成過程を扱っている。

まず保護基準が具体的にどのように決められ、推移したかをマーケットバスケット方式採用の前と後とに分けて考察している。46年3月に保護基準が設定され、4月1日に第1次改訂がおこなわれた。その後、47年11月までに7次にわたる改訂がおこなわれたが、基本的には最初に設定した保護基準が運用されていたという。しかし、GHQによってその基準が上限とされていることは適切ではないと指摘されたため、後に市町村長や都道府県知事の裁量が認められていったことが明らかにされている。

ついで民生委員と軍政部の関係について。生活保護制度の実施を担った民生委員は、戦前の天皇制共同体への奉仕をうたった名誉職裁量体制の多くを継承していた。その民生委員をGHQがどう見ていたかを、「軍政活動月例報告」によりながらみている。ある場合には濫給がみられ、他の場合には漏給がみられる等民生委員の能力を疑問視する見方が出されていた。その実施過程で民生委員の倫理の低下やマーケットバスケット方式による客観的な基準の設定の下で、ますます生活保護制度との間で齟齬が生じ名誉職裁量制度たる民生委員制度は動揺し、ついには崩壊を余儀なくされる。

保護請求権は、当時の労働運動の影響ではなく、GHQの指導の下に形成されたものであることが、資料に基づいて示されている。

II 本書の特徴と意義

① 本書は、以上のように戦後の被占領期に日本の社会保障政策・制度がSCAPIN775を基軸にしてつくられ展開されたことと見え、そのSCAPIN775がいかに構想され、旧生活保護法を制定していくことになるのかの過程を詳細に検証し、さらにこうしてつくられた旧生活保護法がGHQとの関係の下でいかに展開されていったかをも見

たものである。その際、必ずしも信頼性が高いとはいえない官僚の証言に基づいてつくられてきたこれまでの日本の社会福祉の歴史像の不十分性を取り除くために、アメリカ側が残している信頼性の高い、1次資料を読み解いてこの歴史過程を再構成するという方法が採られており、徹底的に1次資料にこだわっている。何よりも顕著にみられる本書の特徴である。

② 膨大な1次資料を丹念に読み、これらを解釈した本書を先行研究の中で位置づけてみれば、村上貴美子の『占領期の福祉政策』(1987年)がもっぱら日本側・厚生省の資料によってこの期の社会福祉政策を論じ、一方多々良紀夫の『占領期の福祉改革』(1997年)はアメリカ側の資料を中心に論じたのに対し、菅沼はその両側の資料をくまなく渉猟し解釈した研究だといえよう。旧生活保護法の形成過程に関する決定版とでもいえるようなものとなったといつてよいかもしれない。日本における現代的な公的扶助制度の創設に関する研究の空白を埋めた、その意義は大きい。この困難な作業をやり遂げた菅沼に敬意を表したい。本書が今年度の社会政策学会奨励賞を受けたのも十分にうなずけるのである。

③ 菅沼の功績をもう少し具体的にみてみよう。

まず戦争終結後におけるアメリカの占領福祉政策の形成過程を陸軍省ルートを中心に克明に解明していることがあげられる。これまでの研究ではほとんどまったくふれられることのなかった論点であり、これをアメリカ陸軍民政部関係文書、同憲兵司令官室関係文書さらには憲兵司令官室の「軍政訓練の歴史」等々多くの資料を駆使して解明したことは大きな成果であり、氏の功績として長く生き続けるであろう。

1945年12月の生活困窮者緊急生活援護要綱の閣議決定について、従来厚生省が独自につくったという黒木利克の説があり、これに対してGHQと厚生省相互のやりとりの中でつくったとする村上貴美子の説があった。これらの従来の説に対して菅沼は、日米の資料を詳細にみていけば、GHQの指令(SCAPIN131, 333)によってつくられたことがわかったと、前2者の主張を退けた。この点については本書で決着がついたのではないかとと思われる。

旧生活保護法はSCAPIN775の「原則を法令化したもの」という通説に対して、SCAPIN775でGHQが求めたのは、通説がいうような恒久的な制度の創設ではなく、「46年前半期の救済政策の実効性を確保することになった」とする点も氏の新しい論点である。もっとも、こ

れを氏のように緊急救済対策だったとすれば、生活困窮者緊急生活援護要綱との関連はどうなるのであろうか。

さらにはこれまたこれまでの研究ではあまり解明されてこなかった援護要綱や旧生活保護制度の実施過程を資料に基づいて分析していることも貴重な功績といつてよい。援護要綱は戦前からの各種保護法が実施されている中で「法外援助」として救済費の50%前後の重きをもって実施されていたことを示し、旧生活保護法の実施過程では保護基準の具体的な設定およびその後の運用、民生委員をGHQがいかに評価していたか、保護請求権もPHWとの関連でつくられていったこと等を具体的に明らかにして見せた。評者の当面の問題関心からすると、ここの業績はまことにありがたい。

III 本書への若干の疑問点

以上のように、本書は優れた著作であり、日本の社会保障・福祉研究者の必読文献となることは確実であると思われる。とはいえ、本書に何の疑問もないかといえは必ずしもそうではないのである。以下その点にもふれておこう。

① 膨大な資料を分析して整理した本書は、社会保障理論研究においていかなる貢献をしたのであろうか。あるいは何を追加したのであろうか。いいかえればこの研究を通じて現代社会における公的扶助制度のとらえ方はいかに深まったのか。残念ながらその基本的なところで変革があったとはいいがたい。生活困窮者緊急生活援護要綱を日本の公的扶助制度の中でいかに位置づけるのか。また、旧生活保護法についても、戦前の救護法との共通性が強調されているが、旧生活保護法は理論的にいって救護法と同じ性格のものなのか否か。生存権を軸とした公的扶助研究がテーマであるとする本書で社会保障制度における生活保護制度の性格についてほとんどふれられていないのは何としても残念である。

② 氏は本書においてGHQの担当者の思想が日本の社会福祉政策の形成にきわめて大きく影響しているとしてその思想・イデオロギーあるいは理念の重要性を強調しているように思える。そうであるからか、本書では当時の経済社会の実態、失業者や貧困者の存在、労働運動の状況、政治状況等についてはほとんどふれられていない。一方で氏は、GHQはその占領支配が危うくなるような事態、つまり社会不安を除去するために福祉政策を求めたことを強調する。氏は、思想・理念を重視する立場と社会不安への対応とする立場の両者の関係

をどのように整合的に考えているのか、確認してみたい。GHQ が日本政府に福祉政策を求めたのは、ニューディールを経験した担当者の進歩的な思想・イデオロギーがあったからではなく、占領を危うくするような経済社会の実態があったからこそではないのか。

③ 本書の主要な主張に、GHQ の福祉政策は被救済者の人権や福祉の向上を要求するようなものではなく、したがって善意の福祉改革ではなかったという論点があるが、そもそも占領国が被占領国政府に対して善意に基づいて社会保障・社会福祉政策を求めるはずはないと考える評者にとって、著者の問題意識・関心自体がやや不可解である。本書で主に問題にしなければならないほど大きな論点なのだろうか。それらの政策は、資料によって裏付けながら著者も論じているように、社会不安や政治不安への対応であることはほとんど疑いないことのように思われるのである。

④ 第4章で不服申し立て制度の導入や権利性の付与につながる愛知県知事の疑義照会がなぜなされたかを検討し、労働運動の影響が強いのではないかとの評者

の仮説を批判しつつ、もっぱら GHQ の指導に基づいてつくられたのだと結論づけた。本書の議論は相当に説得力をもっており、読む限りで評者の旗色は悪いと思われる。しかし、それではなぜ、当時これに直接かかわった官僚たちが、労働者意識に目覚めた「これらの者から発せられる新しい種類の要求に対しては、旧法はもはやこれに応じうる能力を欠いていた」[小山 1950, p.40]という発言をしているのであろうか。

いずれにしろ、本書は学界への貢献度の高い、緻密で重厚な好著である。多くの社会保障研究者に読まれることを期待したい。

引用文献

小山進次郎(1950)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。

多々良紀夫(菅沼 隆・古川孝順訳)(1997)『占領期の福祉改革』筒井書房。

村上貴美子(1987)『占領期の福祉政策』勁草書房。
(ただ・ひでのり 流通経済大学教授)