

書評と紹介

菅沼 隆著

『被占領期社会福祉分析』

評者：村上 貴美子

本書が出版されて1年が経過するこの時期に、再度本書を読み直してみた。著者の長年の被占領期研究の経過を若干でも知っている私にとって、本書が公にされたことは喜ばしい限りである。歴史研究は第一次資料の収集が研究成果を左右するといっても過言ではない。特に近年まで行政関連資料は④扱いが多く、政策・行政研究にとって常に限界を感じてきた。本書はそのような資料限界を克服するために限らない努力を費やした成果といえよう。著者は被占領期福祉政策の先行研究の限界、すなわち「占領軍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」限界を克服し、その領域を埋めることを目的としている。この著者の意図は、本書の随所に見ることができ、著者の精力的な努力が窺える。

本書は序章・第1章から第4章および終章で構成されるが、大別2部構成といえる。第1部に相当する章が第1章および第2章であり、GHQの対日救済福祉政策を検証したものである。第2部に相当する章が第3章および第4章

であり、生活保護法（旧法）の成立過程およびその展開過程の検証である。さらに、第1部と第2部の橋渡しの役割を、第2章SCAPIN775に持たせて、本書全体の一貫性を保っている。

第1章で米国の対日占領政策開始前の占領政策の形成過程を、著者自身が渡米し収集した第一次資料を基に明らかにする。特に著者は、先行研究の多くが被占領期を同時代的に経験してきた限界から、米国対日救済政策を「善意の福祉改革者」と位置づけていることに対して、対日救済政策は「軍事的要請」から展開したことを強調し、対日占領政策の基本である「自力更生の原則」から、「無差別平等原則」は「軍政府の負担を最小限に抑え、限られた物資を最大限効率的に活用する目的」から誕生したと整理する。反面著者は、ニューディール期に形成・発達した救済政策の中に、SCAPIN775と類似制度の発想が誕生していることを指摘し、緻密な準備過程を通じてニューディール救済行政が対日救済政策に取り込まれる可能性を準備した、とする。SCAPIN775は日本政府が45年12月31日付けでGHQに提出した「救済福祉計画」に対する回答である。「救済福祉計画」はまさに著者が指摘するとおり、限られた軍用物資の最大限の効率性を求めた対応である。この両者の関係性は、なお今後の研究をまたざるを得ないが、本書において米国対日救済政策の準備過程に関する検証は多くの点が明らかにされたといえよう。

著者は第2章で初期の対日福祉政策方針に、PHW福祉課の福祉専門官としてパウタースとワイマンの存在が大きく関与していることを明らかにする。著者は「福祉課の人事異動」を検証することによって、「初期福祉政策」を担っ

た人物はいずれもアメリカ公的福祉協会のメンバーであったことを明らかにし、彼らはニューディール期の連邦緊急救済制度のもとで救済行政を担った社会福祉専門家であったことから、初期の対日救済政策に大きく影響を与えたことを立証する。

SCAPIN775に対する著者の見解の今ひとつの特徴は、「支給総額無制限の原則」をあげていることである。著者はこの原則は先行研究では無視されてきた原則であり、『救済財政最優先の原則』が忘却されたことは日本の独立後重要な意味をもってくる」とこの原則の重要性を強調する。その論点を「困窮ヲ防止スルニ必要ナル総額ノ範囲内」の解釈に求める。著者は第一の解釈に①救済費用の総額、②給付費用の総額、第二の解釈に①個別困窮者に対する給付総額、②政府機関の財政計上額、の解釈が考えられるとし、そのうち最も適切な解釈として第二の解釈に立ち「救済費用は困窮者の必要の全体によって決定すべきである」とする。著者のこの解釈は議論の余地があろう。第一の疑問は、凍結軍用物資を救済費用に当てざるを得ない当時の日本の財政状況において、しかも自力更生を原則とする占領政策下で、無制限な予算編成は不可能であることである。第二の疑問は、著者の主張する「個別困窮者に対する給付総額」の積算根拠である。科学的な最低生活費の積算方法が示されないかぎり、給付総額の算出は困難であろう。第三の疑問は、著者の主張を受け入れたとしてなお残る疑問である。敗戦後半年を経た当時の日本にとって、最優先政策課題はまさに敗戦処理にあった。その最大の課題は「引き揚げ」援護業務である。軍人軍属の復員にはじまり、外地からの民間人の引き揚げ、さらに日本から本国への帰還業務である。すなわち、救済政策を当時の国家の全政策課題の中に置いたときに、なお「救済財政最優先の原則」が成

立するのであろうか。

著者は「第3章 生活保護法（旧法）の形成過程」の冒頭で、SCAPIN775と生活保護法（旧法）の関係について問題提起をする。すなわち先行研究の多くが両者は直接的に関係がある、としていることに対する指摘である。著者が指摘するように「GHQの当初の意図は、四六年前半の救済政策の実効性を確保することにあつたのであり、恒久的な公的扶助法の制定を政策目的としていなかった」といえる。SCAPIN775は著者も第2章で検証しているように、45年12月31日付けで日本政府が提出した「救済福祉計画」に対する回答である。したがって「SCAPIN775から生活保護法が直接導出されてくるわけではない」。著者が指摘しているように、拙著『占領期の福祉政策』ではこの点は不明のままである。その理由は、救済福祉計画の実施から単一の救済立法制定への連続性が検証できない点にある。著者はこの点の解明を試み、SCAPIN 775発令直後のGHQと厚生省の争点（同胞援護会問題、生活困窮者緊急生活援護要綱の実施、月例報告体制）に求めようとする。著者は、GHQ福祉課が生活保護法の起草に深く介入することはなかったが、その副次的な理由として、福祉課がこの三点に関心を集中したことに注目する。しかし著者のこのような努力にもかかわらず、著者自身「福祉課は生活保護法の起草について指導性を発揮していない」との結論を出さざるを得ない現状にある。著者の綿密な資料収集による検証においてもなお、SCAPIN775から生活保護法（旧法）制定への契機は不明である。今後の生活保護法成立過程研究において解明が待たれる点であろう。

著者は第3章において、前述の不明点を不明としながら、46年4月30日付け生活保護法案要綱（GHQ提出・英文）を入手し、救護法および制定法との関連およびその後の国会審議を丁

寧に検証する。著者は、この作業過程から4月30日付け草案と国会提出法案の間に「意外なほど修正が少ない」ことを導きだし、PHW福祉課が細かい法律の条文にまで関与していなかった、とする。さらに著者は第90回帝国議会の議事録を丹念に検証し、生活保護法案委員会における論点を、①国家責任・生存権、②欠格条項、③民生委員制度に絞って論証する。特に国家責任の論拠には「戦後日本独特の内容をはらんでいた」とする。著者は、戦争責任・戦争犠牲者という観点が最大の論拠であることを指摘し、PHW福祉課が民主主義国家における「市民の基本的権利」を保障するための国家責任論であるのに対して、日本の代議士たちは戦争責任論から国家責任論を正当化したとする。したがって、そこには何らかの形で欠格条項の必要性を認識しており、日本の代議士たち（ただ一人長谷川保を除いて）の国家責任論には、「償いとしての国家責任」という特質があることを導き出す。当時の政府の最大の関心事は、国策として推進してきた戦争責任の取り方にあることを想定するならば、著者のこの視点は重要な指摘である。そこには歴史の連続性と断絶性を垣間見ることができる。

最後に著者は、本書の「第4章生活保護法（旧法）の展開」で、分析対象時期を旧法の施行から保護請求権の確立が決定される47年9月までとし、最初にSCAPIN775発令から保護基準の第八次改訂までの、保護基準算定をめぐる政策的議論を明らかにすることを試みる。著者はこの時期の保護基準と生活保護制度運用に関する六波羅詩朗氏の研究を高く評価した上で、保

護基準の決定にPHWがどのように関わってきたのかを明らかにすることを試みる。この箇所は著者の努力にもかかわらず、随所に「不明」あるいは「今後の課題」が残されている。まさに今後の生活保護研究の課題の一つであろう。

次いで著者は社会福祉における「断絶と連続」について、民生委員制度を中核において論を展開し、天皇制共同体への奉仕の方面委員制度から民生委員体制へ、さらには有給の社会調査員設置への動きを検証する。最後に愛知県知事の疑義照会にはじまる「保護請求権」の確立過程の検証を試み、「不服申立制度と保護請求権は全体としてGHQの指導のもとに整備されてきた」こと、しかしながら、その過程ではGHQ内部でも意見の相違がはなはだしく、「不服申立も保護請求権も既定の方針ではなかった」ことを明らかにする。

以上、著者は丹念な第一次資料の収集および第1章から第4章においてその分析を行い終章で総括を行う。著者のこの研究過程は高く評価できる。特に先行研究の限界を克服するため、資料収集に多くの時間を費やしたことは随所にうかがわれる。被占領期の社会福祉政策研究、特に生活保護法の成立過程の研究にとって欠かせない1冊である。あわせて再三繰り返すが、史資料価値も高い著書である。

（菅沼隆著『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005年12月、x+296+10頁、定価4500円+税）

（むらかみ・きみこ 岡山県立大学保健福祉学部
教授）