

# 生活保護行政における公的統計の歴史

——被保護者調査を史資料として利用する可能性と課題<sup>(1)</sup>

岩永 理恵

- 1 被保護者調査分析の難しさ
- 2 社会調査の歴史と社会事業・社会福祉行政の調査
- 3 福祉行政報告例の沿革
- 4 被保護者全国一斉調査の沿革
- 5 被保護者調査のさらなる分析に向けて

## 1 被保護者調査分析の難しさ

行政は統計を作成するために、調査を実施し行政記録<sup>(2)</sup>を蓄積してデータを収集する。生活保護行政でも同様である。その70年以上の歴史のなかで継続して実施し、基礎的統計を産出するのが、現在では被保護者調査と呼ばれる調査である。私たちの科研プロジェクトは、この被保護者調査に着目し、その統計や個票データの分析を進めている。ところが、分析作業は思いのほか難しい。作業を進めるほどに、データの解釈や活用の難しさに直面する。それがどういうことなのか、まずは、私たちが直面している難しさの概略を述べ、他の特集論文と本稿を架橋したい。

被保護者調査は、「生活保護法（昭和25年法律第144号）に基づく保護を受けている世帯（以降、「被保護世帯」という。）及び保護を受けていた世帯の保護の受給状況を把握<sup>(3)</sup>することを目指している。この「受給状況」を、①どういう世帯／人が、②いつから、③どんな扶助を、④なぜ受給しているのか、に分けて問題と考える点の例を挙げると次のようである。①生活保護行政特有の世帯類型を用いることから、世帯内・世帯員の特徴を捉えきれない。調査日である7月31日をまたがずに1年未満で保護廃止となった人が調査対象でないため把握されない世帯がある。②受給開始年を世帯単位で調査するため、出生年よりも前に開始年が回答される場合がある。関連して過

(1) 本論文は、科学研究費補助金（基盤研究（B））「現代日本における貧困の検証——生活保護制度再考への示唆（20H01601）」の助成を受けている。社会政策学会第145回大会（2022年10月）における報告では、藤原千沙氏（法政大学大原社会問題研究所教授）より貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げる。また、「史料データセッション」（<https://socio-gic.jp/sociology/datasession/>）から示唆を得ている。企画者、参加者のみなさまに、記して感謝申し上げます。

(2) 岡部（2018）に依拠し、行政記録（administrative records）とは、行政組織の業務記録の意味である。

(3) 厚生労働省「被保護者調査——調査の概要」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16a.html#link01>（2023年12月19日アクセス）

去の保護歴は、世帯内の誰かが保護を受けていた履歴は把握されるが、各人の網羅的な履歴は不明である。③現物給付で行う扶助額が調査されておらず、各世帯の最低生活費が不明である。障害・傷病の有無の判断基準が不明確である。④保護開始理由の項目はあるが、「貯金等の減少・喪失」が4割を占め、これは生活保護の補足性の原理からいって当然であり、なぜ「貯金等の減少・喪失」が生じたかは不明である。

これらの問題がなぜ生じるのか、少なくとも次の四つの理由が考えられる。(1) 行政記録にはあるが調査対象にされないという被保護者調査の項目不足、(2) 行政記録になく調査でも収集しないという被保護者調査の項目不足、(3) 被保護者調査の回答方法に福祉事務所によるバラツキがあること、(4) 制度運用に福祉事務所によるバラツキがあること、である。これらの理由は、端的に言えば、行政が企画して行政が実施することに由来する。2節で述べるように、生活保護行政における調査も社会調査の歴史に位置づけられるが、大学組織や研究者ではなく行政主体で実施する意味は大きい。調査の実施の仕方や内容に、行政組織が反映される。岡部（2018：26-27）が指摘するように、「行政記録というデータの論理構造は一般に考えられているよりはるかに難解」である。「行政記録は、(i) 直接的に行政組織それ自身、(ii) 間接的に行政対象としての社会、という一見重複するがまったく次元の異なる2つの対象を、通常、同時に表現する」からである。上述の(4)は、「受給状況」というより福祉事務所ごとの運用の特徴を把握できる可能性がある、ともいえる。業務統計は「自己観察」の所産、業務記録が業務対象を捕捉する様態を研究すればするほど、その研究は当該業務遂行組織自身に折れかえってゆく<sup>(4)</sup>。

被保護者調査のデータを読み込もうとすればするほどに、行政が何をどのように調査しようとするのかの理解が不可欠なことに気づかされる。科研プロジェクトでは、生活保護行政における調査及び公的統計を可能な限り遡って分析することを目指している。そうすると否が応でも、調査項目の変化をはじめ、その実施内容の変遷に直面する。岡部（2018）に論点を付け加えるならば、行政記録の論理構造は、時間の経過につれ変化することにも留意しなければならない。調査内容の変化は、行政組織の変化の反映でもあるわけだが、それらを咀嚼しながら分析を進めることが容易でない。現在の被保護者調査は、2012（平成24）年度より、「福祉行政報告例のうち生活保護関係について、被保護者全国一斉調査と統合をおこない、新たに被保護者調査と名称を変更した」<sup>(5)</sup>ものだが、3節、4節で述べるように、福祉行政報告例と被保護者全国一斉調査は、初期設定が異なる。

現在の被保護者調査は、事実上、地方自治体が行政記録を蓄積したデータから所定の報告事項について厚生労働省に提出することで実施される<sup>(6)</sup>。被保護者調査は、統計法に根拠がある統計調査で、それは「行政機関等が統計の作成を目的として個人又は法人その他の団体に対し事実の報告を

(4) このことにはあらゆる分野の行政記録を活用する研究や政策立案を行う際に、注意を払うべき点である。たとえば、児童虐待防止をめぐる政策における「AIの虐待リスクアセスメント」開発について上野（2022）は、AIリスクアセスメントの作成研究には児童虐待と判定がなされたデータが用いられ、「児童相談所の一時保護などの関係機関の判定が正しいということが前提」と指摘する。これでは、児童相談所における行政の無謬性を前提にしたリスクアセスメントの開発になってしまうことに注意を向けなければならない。

(5) 注3に同じ。

(6) 座間市役所の林星一氏並びに同市役所の生活保護担当職員からのご教示に基づく。記して感謝申し上げる。ただし、本稿における記述はあくまでも筆者による見解である。

求めることにより行う調査」(統計法第二条)である。現在の被保護者調査は、行政記録を用いたデータから「事実の報告」を求めることで実施する統計調査である。このことから分かるように、被保護者調査は、次の総務省のいう調査統計のみに区分されるものではない。総務省は、データの集め方によって公的統計を「統計調査により作成される統計(調査統計)のほか、業務データを集計することにより作成される統計(いわゆる「業務統計」)や他の統計を加工することにより作成される統計(加工統計)」と区分する<sup>(7)</sup>。調査統計であれば、先に述べた問題(2)は、理論上は克服しうるがそうになっていない。被保護者調査は、調査統計と業務統計の両方の特徴をもつ。

本稿では、現状において以上のような問題・特徴をもつ被保護者調査データの分析に資するべく、その来歴を検討することから、生活保護行政組織と関わる調査の特質を明らかにする。叙述は次の順で進める。2節では、戦前・戦後の社会事業・社会福祉行政における調査の展開を社会調査史の先行研究を参照しながら述べ、3節で福祉行政報告例、4節で被保護者全国一斉調査の沿革を述べる。5節では、以上から明らかになった生活保護行政における調査の特質についてまとめ、今後の課題を述べる。

## 2 社会調査の歴史と社会事業・社会福祉行政の調査<sup>(8)(9)</sup>

ところで被保護者“調査”というからには当然、何かの意図をもった主体が実施する調査の一類型であるわけだが、そもそも“調査”とはどのような営みであろうか。実は、被保護者調査をはじめ生活保護行政に関する調査の前史は、社会調査の歴史に位置づけられる。社会調査の初期の担い手は、社会事業家であり、社会事業行政の関係者である。たとえば、森岡(2007)は、日本の場合は「社会調査は大学ではなく、国家や地方自治体の行政によって担われる技術として展開する」と指摘した<sup>(10)</sup>。米田庄太郎や戸田貞三という社会学の先駆者の指導を受けて実際に社会調査に従事したのは、大学を卒業して大阪市や東京市に勤めた役人であった。戸田(1935)は「社会調査は社会事業を効果的に行ふ必要上から発達」し、これが狭い意味での社会調査と定義した。これが社会事業調査、のちに社会福祉調査とも称される。

「最初の社会事業調査論」(一番ヶ瀬 1983)を著したのは、戸田貞三に学んだ磯村英一であった。磯村(1929)は、社会科学の発達があって、「対象の正確な把握」に目覚めかけた社会事業が、社

(7) 総務省 [https://www.soumu.go.jp/toukei\\_toukatsu/index/seido/1-1n.htm](https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/1-1n.htm) (2023年12月19日アクセス)

(8) 私はこれまでの研究で生活保護の歴史を論じる場合、1945年以降に限って叙述してきた。それは、主に敗戦後の新秩序のもとで1946年に生活保護法が制定されたことによる。しかし、生活保護行政の運営にあたっては、1946年以前の経験が重要であることにあらためて気づかされており、今回は、いわゆる戦前期にも言及する。本節でも言及する社会調査史、特に貧困調査史については、「貧困調査研究の系譜から考える復元された社研所蔵社会調査(仮題)」(東京大学出版会から刊行予定)と題する論文を公表予定であり、あわせて参照されたい。

(9) 本節の引用部分について、旧字体は新字体に改めている。

(10) 行政による社会調査の重要性は本報告が扱う社会事業領域に限らない。川合(1988)は「我が国では、殖産(富国)強兵策を軸とした近代国家体制を急速に確立しようとする意図によって、「府県物産表」調査(生産物調査)、「戸口調査」(本籍人口調査)、「全国土地調査」、やがては産業・労働調査、保健衛生調査、教育調査、細民調査などの調査を中心に圧倒的に行政権力による国家統治の必要性から実施されていく行政統計調査活動から開始されていったという特徴を色濃くもっている」と指摘する。

会科学者・社会学者と相提携して、貧乏線の設定や最低生活費の研究に従事するようになったと指摘した。社会調査は「社会状態の客観的科学的開明」であり、社会事業でこれが重視されなければならない理由は「社会調査を通じて社会事業施設の根本方針が決定される契機を含む」点にあるとする。

磯村（1929）は、社会調査を、家族調査や地区調査などの総括調査、生活調査や雇用調査などの特殊調査、さらに施設<sup>(11)</sup>調査を挙げる。施設調査は、社会調査として「第二義的」である。しかし「社会調査を行政体系に入れて考慮する時はやはりその一部として行はねばならぬ」こと、あるいはむしろ、一般に重視されるのは施設調査であって、「実際の調査機関は年報、季報、報告、答申等に忙殺され他の本来の社会調査を遂行し得ない様な場合がある程である」という。それぞれの例示を含め、磯村（1929）に示された図を利用してまとめたのが、表1である。これに依拠して、社会事業調査史の研究を分類すれば、『戦前日本の社会事業調査』（社会福祉調査研究会 1983）は総括調査や特殊調査を、『戦前日本社会事業調査資料集成 第10巻』は施設調査を主に収集し、解説したものと整理できる。

『戦前日本の社会事業調査』所収の一番ヶ瀬（1983）によると、日本の社会事業調査は、民間の活動で社会改良的意図をもった調査活動が少なく、行政機関による官庁調査が圧倒的に多い。ただし、「政策立案、計画のための調査よりは、制度運営や地方レベルでの計画などの多少の参考になった程度」であって、有効性は明確でない。「方面委員の活用などは、むしろ濫救防止のためであったと思われるむき」があると指摘する。実は、この最後の点は、磯村（1929）が、社会調査の必要な主観的原因として第一に挙げた「社会事業の発達に伴ふ濫給の結果」と一致する<sup>(12)</sup>。社会事業調査が必要とされた主な理由に濫救防止がおかれるのは、あとでみるように、被保護者全国一斉調査でも同様である。

『戦前日本社会事業調査資料集成 第10巻』所収の寺脇（1995）は、戦前期にあっては、社会事業行政の成立と展開が不十分であり、社会事業行政調査が必ずしも成熟したものとして存在しなかったため、「社会事業行政<sup>(13)</sup>にかかわる」調査資料と、対象を幅広く設定して収集した。同書には、施設・事業に対する調査や統計把握、職員の実態調査、社会事業施設の経営状況や財源問題に関わる調査、地方社会事業費の調査、社会事業法制定（1938年）に関わる地方社会事業委員会の設置状況調査や社会事業協会の調査などが掲載されている。これらの調査内容は、現在の情報技術であれば、行政記録から収集可能であり、業務報告に近い内容である。

(11) ここでの施設とは、『法律用語辞典 第5版』による「設備」と類似の意味に用いられるが、法令上は、物的設備とともに、それを動かすための人及びこれらを一体として捉えた事業活動全体を指す意味で用いられることが多いに近い意味と解する。施設には、「こしらえ設けること」「計画、策略などを立てること。また、その計画」（日本語大辞典）の意味もある。小笠原（1983）が、「山口正は『社会事業研究』において（中略）施設を社会事業の主体として扱っていた」、「施設はきわめて広い概念」であり、「今日、社会福祉施設は一般的には社会福祉諸サービスの中で、対人的サービスを提供する場（建造物と対人的サービスを提供しうる機能も含めて）として考えられていることからすれば、考え方、捉え方において相当違いのあることがわかる」と指摘しており留意したい。

(12) ただし、この点について磯村（1929）は、詳しく事例など挙げて説明していない。

(13) 寺脇（1995）における社会事業行政とは、灘尾弘吉『社会事業行政』に依拠しつつ「国および地方の公共団体などの公行政によって、「政策」として推進された社会事業にかかわる特定分野の行政」である。

表 1 社会事業調査の種類

調査機関 *1	事業機関		
総括調査	方面委員	家族調査	貧困家族の人口的調査
			貧困家族の生活状態調査
			最低生活費に関する調査
	地区調査	細民地域に関する調査	
		細民住宅に関する調査	
		細民児童に関する調査	
特殊調査	調査委員	生活調査	常備労働者の調査
			日傭労働者の調査
			水上生活者の調査
			浮浪者の調査
	雇傭調査	工場労働者の調査	
		少年労働者の調査	
		婦人労働者の調査	
		商業使用人の調査	
施設調査	事業施設	職業及副業紹介の調査	
		福利施設の調査	
		教化施設の調査	
		孤児保護の調査	
		虚弱児保護施設の調査	
		細民児童保護施設の調査	
		其他社会事業団体の調査等	

出典：磯村（1929：20）掲載の図を用いて筆者作成

\* 1 調査機関とは行政組織（社会局の庶務課、調査課、事業課など）での分担を意味するようである。戦前、東京市などでは、調査のための組織を行政内に備えていた。

このように徐々に蓄積されてきた社会事業調査を変質させたのが救護法の成立と施行であった。これにより、救護費・救護施設にかかる費用などの一部を、国庫費から支出することが明記され、「恤救規則体制にくらべ救護法体制ではほぼ30倍に及ぶ国庫費の直接投入」がなされた（寺脇1983）。被救護者が量として増加し、被救護者や被救護世帯を調査対象とする「被救護者調査」が登場する。寺脇（1983）は、救護法の施行が「いわゆる貧困者調査の内容・方法を大きく変化させる契機となった」という。救護法は、「恤救規則体制下で拡大していた地方単位での貧困者救助・方面救助制度のかなりの部分を吸収・再編する形で創設され」、「要保護者＝カード階級者概念は動揺せざるをえなかった」（寺脇1983）。

寺脇の指摘は重要である。表1のうち施設調査に分類される要素をもつ被救護者調査が調査対象とする被救護者が、政策上明確な「貧困者」であることによって、地方で繰り返されていた社会事業に関わる調査を変質させていった、と敷衍することができよう。岩田（1990）も、救護法制定以降、「貧困把握は、方面委員の担当地域毎の個別調査と救護法の実際の対象者＝労働力なき極貧

者の範囲にいわば「歪小化」されていった」と指摘する<sup>(14)</sup>。

さらに「太平洋戦争への突入とその拡大・激化のなかで、救護法に代表される貧困者対策は、その影を薄くし、そのなかでは「被救護者調査はもちろん、貧困者調査そのものも登場する余地はなくなる」（寺脇 1983）。その時期を経て、敗戦後に生活保護法が制定され、それに関わる調査が登場してくるのである。それらについては3節、4節で取り上げるため、ここでは戦後の社会福祉に関わる調査全体について、ごく簡単に触れたい。

戦後の社会福祉に関わる調査は膨大であり、通覧することは困難であるが、中川（2008）において収集され一覧表がつくられている<sup>(15)</sup>。同表から気づく戦前との圧倒的な違いは、調査主体が行政とその関連団体以外が、多数を占めるという点にあらう。大須（1990）は、戦前戦後の社会調査の違いに言及し、「政府や地方行政が実施する調査に加わっている官僚が、調査の本来の目的や枠組みを超えて踏み込み、新しい社会的事実の発見に成功している」というような調査が、戦後に「激減してしまっている」と指摘した。この評価は、先述の先行研究を踏まえると、救護法以前の調査の「激減」と敷衍できる。敗戦後や被占領期において救済施策を構想し実行するなかで、行政による様々な調査が多数行われており<sup>(16)</sup>、戦後を一括りにすることはできない。

他方で、この大須（1990）の指摘は、戦後の社会調査史における、大学で行われる調査の系譜と、行政による調査の系譜の断絶と、そこにおける“調査”とはなにかへの立場の違いが関係していると考える。社会調査を調査主体が「一定の社会や時代の下で、調査対象（眼前の社会的現実）に対して、自己の理論の検証のため、あるいは課題発見（fact-finding）・課題解決のために行なう経験的な認識活動、関係行為であり、情報の収集・分析・総合の過程である」と定義した石川ほか（1994）は、その社会調査史のなかで、社会事業や行政主体の調査にほとんど触れていない。森岡（2007）は「社会調査は社会学の方法として発展してきた」こと、そして大学における調査方法の発展に触れ、コロンビア大学で統計調査（Statistical Survey, サーベイ調査）の方法が確立したと指摘する。「アメリカの社会学は、社会調査の結果にもとづいて政策的に社会を制御しようとする科学として確立することになる」と述べ、それとは異なる日本の状況下では社会調査が「大学において実践的学問として位置づけられる機会に恵まれることは、ついぞなかったように思う」と述べた。

このようにみても、そもそも“調査”とはなにか、という問いにはいくつもの立場があり答えるのが難しい。自身を調査屋と称し多数の社会調査を行った江口（1990）が戸田（1935）に言及

(14) 山田（2019）は、方面委員が「戸別訪問し、生活の実態を直接ヒヤリング」して行う調査について「生活調査」と称し、「社会調査とは一線を画す」ものであり、「社会福祉調査の源流」であるという。これは重要な指摘であり本稿の論旨とも深く関わりと認識している。一番ヶ瀬ほか（2004）は、日本の社会調査は少数例こそ大事にしようという姿勢が欠けていると指摘しており、山田（2019）の指摘とあわせて社会調査史にも関わる論点として今後検討したい。

(15) 同科研の報告書及び、収集された調査の一覧表閲覧にあたっては、中川清先生、岩田正美先生からご教示いただいた。記して感謝申し上げます。

(16) 寺脇（2008）は、1945～1954年と戦後10年に焦点を当てて、「戦後の社会福祉制度、福祉サービス」及び「貧困、公的扶助の生活保護法を中心とした『経済所得保障面での制度形成』」に焦点を当てて調査資料を収集し紹介している。これによれば、厚生省社会局、大阪市社会部／民生局、東京都民生局など行政による調査が少なくない。

しながら、「要するに、社会調査とは何かについての定説はまだあまりないといってよい」と述べている。この指摘を重く受け止め、(社会)調査とはなにか、どのように実施すべきかを問い続け、その営みを同定していく作業が重要であり、その作業によって誰がなにを意図してどのように(社会)調査を実施してきたか明らかにすることの重要性を強調したい。以下では、生活保護行政における調査がどのように実施されてきたか、被保護者調査に連なる二つの調査の沿革をみていく。この作業を進めることによって、1節に述べた被保護者調査分析の難しさをさらに検討し、私たちの研究の意義を明らかにできると考える。

### 3 福祉行政報告例の沿革

敗戦から旧生活保護法が1946年10月に制定されるまでの間にも、調査や統計の作成はなされるが<sup>(17)</sup>、ここでは主に旧生活保護法実施後の生活保護行政における調査に焦点を当てる。表2は、岩永(2018)に掲載の表1を加筆し、被保護者調査に連なる調査をまとめたものである。このうち本稿では1950年代に入る頃までに焦点を当てる。まずは黒木(1958:147-156)を参照し、敗戦直後からの社会事業、社会福祉に関する調査と統計の動向について確認しよう。最初に整備された福祉行政報告例の前身である厚生省報告例が設置された経緯は次の通りである。

黒木(1958:147)によれば、厚生省報告例は、内務省報告例から1938年の厚生省創設で独立したものであり、戦前はこれらの報告例に基づき1914年から社会事業統計要覧がつくられていた。1946年2月のGHQ覚書<sup>(18)</sup>により、日本政府は1946年3月以降、公的扶助を受けた世帯並びに個人の数、それに要した経費の総額等を示した月報提出が求められた。これにより公的扶助月報が収集され、「これを中心として厚生省報告例に基く年報と若干の臨時的統計調査とによってわが国社会事業統計の体系が漸く再建せられた」。

1949年秋頃から、これらの統計情報に対し、①内容が古くて利用状況が悪いこと、②公的扶助月報の用語の定義が不明確であり解釈がバラバラであること、③公的扶助月報には扶助の種別に関する報告が含まれないこと、の批判が出された。そこで、1949年末から、厚生省報告例の作成要領を準備し、GHQと合同会議の結果、1950年11月社会福祉統計の新しい様式と作成要領が完成した。1950年12月19日厚生省訓令第8号により厚生省報告例が改正、1951年1月1日から実施された(黒木1958:148)。

これにより整備された社会福祉関係統計報告のうち毎月報告で生活保護に関する項目は、「生活保護の種類別の保護を受けた世帯及びその個人の数、保護のための経費、保護開廃止の原因別世帯数」(黒木1958:149)である。社会福祉統計のうち毎年作られる報告は、その期間の取り方から暦年報告と会計年度報告とに分けられるが、1955年度より会計年度報告に統一された。

同時に、組織整備もなされ、1949年6月大臣官房に統計調査部が設置され、1951年4月から都道府県民生部並びに五大市に、社会福祉統計専任の国庫補助職員が各一名、配置されることになっ

(17) 寺脇(2008)の一覧表を参照。

(18) 1946年2月27日発出のSCAPIN775「社会救済〔公的扶助〕(Public Assistance)」。

表 2 被保護者調査の系譜

年度	1946年度	1947年度	1948年開始	1951年開始	1957年開始	2000年開始	2012年開始	2024年の現況
調査	東京都民生局：1946（昭和21）年度 要保護世帯生活実態調査報告	東京都民生局：1947（昭和22）年度 都内要保護世帯生活実態調査	被保護者全国一斉調査*1 被保護者生活状況調査*6		被保護者全国一斉調査*2		被保護者調査*3	
備考			年1回被保護者の悉皆調査すなわちセンサスを行い、被保護者・世帯の基本的事項を把握。開始当初は、保護行政の適正化を意図していた。この調査は、基礎調査、個別調査、特別調査の三種類。*1 後に、被保護者全国一斉調査、と称される*6		1957年から基礎調査と個別調査の二本立てになる。		福祉行政報告例のうち生活保護関係について、被保護者全国一斉調査と統合。基礎調査、個別調査、月別調査	■「被保護者調査」として継続*3
報告例	公的扶助月報			厚生省報告例による社会福祉統計		福祉行政報告例*3		
備考	1946年2月のGHQ覚書により、日本政府は1946年3月以降、公的扶助を受けた世帯並個人の数、それに要した経費の総額等を示した月報提出*5			被保護世帯数、人員数、扶助の種類別の件数など量を把握する業務統計。*1 報告書の名前が、『社会福祉行政業務報告』*4		地方自治法の一部改正に伴い、2000（平成12）年3月31日訓令第1号により厚生省報告例が廃止され、『福祉行政報告例』		福祉行政報告例は、生活保護以外の福祉法について継続実施

出典：岩永理恵（2018）「貧困を捉える視点の変遷——「生活保護動態調査」の展開から」『社会保障研究』3（1）掲載の表1から加筆により作成

- \* 1 厚生省社会局保護課監修（1960）『生活保護の諸問題——生活保護百問百答第13集』141-151、358-362頁
- \* 2 厚生省大臣官房統計情報部『厚生統計調査総覧（平成2年4月1日～平成4年3月31日）』
- \* 3 厚生労働省ホームページ 厚生労働統計一覧 3. 社会福祉 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/index.html#anc3-2>（2024年3月20日最終アクセス）
- \* 4 厚生労働省大臣官房統計情報部『厚生統計要覧（平成11年度版）』『同（平成12年度版）』
- \* 5 黒木利克（1958）『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、147頁
- \* 6 小山進次郎（1975）『生活保護法の解釈と運用 改訂増補（複製版）』全国社会福祉協議会、33頁

た。1951年以降、社会福祉関係統計報告は、厚生省報告例を中心として収集し、その結果報告として統計調査部から社会福祉統計月報及び社会福祉統計年報が、社会局保護課から保護速報が公開されることになった（黒木1958：151）。地方自治法の一部改正に伴い、2000年3月31日訓令第1号により厚生省報告例が廃止され福祉行政報告例となる。

厚生省報告例について黒木（1958：150）は、「これらの統計報告はいわゆる業務報告に属するもの」であると位置づけている。2節に述べた分類では施設調査、救護法施行後の被救護者調査の後継で実施されたものと捉えられる。一方で、黒木（1958：150）は、被保護者全国一斉調査などは、「補間的調査」と位置づけている。それは、厚生省報告例にあらゆるものを盛り込むと「第一線業務が過重となり、却って統計が業務の妨害となると同時にその正確性をも低からしめる」。そこで、業務報告を出来るだけ簡略化し基本的なものに止め、その他は「補間的調査を実施することが合理

的」と判断したからだという。被保護者全国一斉調査、これを統合した被保護者調査は、業務報告の延長線上で実施される。と同時に、黒木（1958：154）は、「社会福祉関係統計報告の補間的調査」のなかには、「単に業務統計の範囲に止まらず、こゝでいう社会調査に含めるべきものも存する」と指摘したことを重視したい。

この黒木（1958）のいう社会調査とは、磯村（1929）が述べた「社会調査を通じて社会事業施設の根本方針が決定される契機を含む」調査であり、救護法制定以前の貧困把握を試みた各種調査、大須（1990）の指摘する「新しい社会的事実の発見」に取り組もうとする調査、のようなことを意味していると解する。とすれば、被保護者全国一斉調査には、業務報告の延長線上からは飛躍した、社会調査としての意義がある、と仮定することができよう。さらに、それを統合した被保護者調査にも同様の性質がみてとれるのかは、4節を踏まえ5節で触れる。

#### 4 被保護者全国一斉調査の沿革

被保護者全国一斉調査の第1回は、1947年12月1日～1948年2月10日に実施され、当時は『被保護者生活状況調査』と称されていた。小山ほか（1951=1975：33）は、同調査が「査察的調査」であって、「濫救整理の目的で十分に達したのであつて、この調査により約80万名が整理されただけでなく、その調査において体得された厳正な取扱態度がその後も持続され、制度の運営を安定した軌道に置くに至った」と述べた。『被保護者生活状況調査』要綱には、保護の適正な取扱について徹底を欠いている感が少なくないので、「真に保護の必要なものに対して保護が浸透するよう此の際一段とこれが取扱の徹底を図って本法の適正な運営を期すると共に民生委員に対する調査訓練を併せて行う」ことが目的であると書かれていた。調査事項は、保護の変更（減額、増額、保護の種類の変更）、停止、廃止を行う必要の有無に重点をおいている<sup>(19)</sup>。

このように被保護者全国一斉調査の第1回は、濫救整理のためであり、査察、監査を目的としていた。調査員に民生委員を用いて、民生委員が被保護者を調査する訓練も兼ねた。これは、2節で触れたように、戦前期から存する調査の意義である。実際、『被保護者生活状況調査』に先駆けて東京都が実施した生活保護行政に関する調査でも、濫救の防止に重点がおかれていた。それは、東京都民生局による『1946（昭和21）年度 要保護世帯生活実態調査報告』（以下、1946年度調査と略す）と『1947（昭和22）年度 都内要保護世帯生活実態調査』（以下、1947年度調査と略す）である（表2参照）。先行研究で指摘されてきたように、戦後直後に、生活保護行政に関する調査をはじめたのは、厚生省ではなく東京都であった。

1946年度調査は、1946年12月～1947年2月に実施された。調査目的は三つ挙げられており、1) 生活保護法によって国家からその生活を保護されている人達の生活状態は果たして法の所期している効果を収めているか、2) 被扶助者の中に不正直者はいないか、3) 保護実施機関の活動に遺漏はないか、である。結論は4点述べられており、1) 生活保護法実施機関の整備、2) 保護を受け

(19) 『戦後創設期社会福祉制度援護制度史資料集成Ⅱ期』1-T\_Reel15\_コマ349403\_（綴）昭和23年2月調査 被保護者生活状況調査集計表 厚生省社会局保護課 配付No.127。

る者の自覚, 3) 確実な療養制度の確立, 4) 生活扶助費等の増額, である。岩田（1983）が述べたように、民生委員による処理の不都合を原因として、保護を認め得ない世帯で保護をうけているものが相当あることを指摘し、「最低生活保障水準の合理的決定に対してよりも、濫給の防止の方に注意が注がれ」ているのである。

東京都民生局は続けて、1947年9月～11月まで1947年度調査を実施した。この目的は、被保護者の生活実相を把握して保護施策樹立への資料とするため、とされている。査察や監査の目的は書かれておらず、報告書には特に結論的なまとめはない。興味深いことに、東京都民生局は、1947年度調査のなかで1946年度調査に触れていない。1947年度調査以後の継続調査においても、1947年度を第1回としている<sup>(20)</sup>。

1946年度調査と1947年度調査の調査内容について大きな違いはない。どちらも生計（家計）調査を中心に、職業や住居について聞いている。相違点は、調査の実施体制に関わる部分の説明である。1946年度調査では、東京都民生局総務課調査係が担当して、調査着手前に調査票、調査集計表、調査要綱、調査要領を定め調査員には中央大学社会科学研究所所属の学生50名を委嘱し、これと調査係員が事前に協議会を開催して遺漏ないことを期する一方、関係市町村及び民生委員に対しても協力方を要請しておいた、とある。1947年度調査には、「調査員として直接本調査を担当せられた250名の民生委員をはじめ、（中略）本調査の計画は民生局総務課調査係村田松男主事が直接担当し、係全員が協力して完成したものであることを附記する」とある。

調査員について前者は学生、後者は民生委員を主にしていること、さらに細かい点だが、調査担当係員の個人名「村田松男」が記されている点に注目したい。というのも、吉田（1983：305）は、籠山京の著作集解題において次のように述べた。「東京都民生部調査係はすでに戦後混乱期時代から保護世帯の実態調査をはじめ、塚本哲・村田松男・佐藤文男・矢部喜一・鈴木兵馬三氏らの調査マンが揃っており、著者（引用者注：籠山京）の保護世帯調査に種々のサジェッションを与えた」。「村田松男」は「調査マン」の一人とされ、彼の名前が付されることは調査への信頼を高めたと思われる。また1947年度調査は民生委員を調査員とし、厚生省の実施した調査同様に、調査を通じて民生委員を訓練することを意図したのではないか。2節に述べたように、戦前の社会事業調査は、行政内部の調査組織があって、方面委員が手足となるという体制であったので、1947年度調査は戦前期に近い。東京都の調査は、貧困、生活保護に関わる調査の系譜を理解するうえでも重要な位置にあり、今後さらに検討したい<sup>(21)</sup>。

では、前述の『被保護者生活状況調査』に戻って、濫救防止が目的とあって、どういう調査結果

(20) 平野（1983）も、「最初の46年度調査は、主として濫給防止を目的とした調査であり、都民生局自身はこれを除いて、47年度調査からを継続調査とよんでいる」と指摘する。

(21) 平野（1983）は、「戦前からの要保護世帯生計調査の経験をもつとはいえ、戦後の混乱期にあって、このような総合的、包括的な生活実態調査がとりくまれたことは驚くべきことである」と評価している。一番ヶ瀬は戦前について「東京市社会局のばあいは、磯村先生のような方がいる程度テーマは決める」、「あとは調査マン自体に任せる、そういうやり方で」（一番ヶ瀬ほか2004）と述べた。ただ戦後については、磯村が民生局長に復活したのは1948年12月であり（磯村英一（1985）『私の昭和史』中央法規出版に掲載の年表参照）、敗戦直後は職員ではない。また、東京都公文書館所蔵の『東京都職員名簿 昭和25年1月15日現在』にはある「調査係」が『職員名簿 昭和23年1月1日現在』には存在しておらず、調査体制整備は1948～1949年の間であったのではないかと推察する。

であったか、検討しよう。「統括集計表 I 全国被保護者生活状況調査集計」<sup>(22)</sup>では、「調査時現在」の被保護人員は 2,053,913 人、「停止」が 75,264 人、「廃止」が 159,165 人、「差引継続」が 1,819,484 人、である。同調査を経て、「差引継続」つまり、現に生活保護を受けている者が、「停止」と「廃止」あわせて 234,429 人減少した。黒木（1958：189）は、この第 1 回調査で約 23 万人が整理された、と述べて一致する。

しかし整理された人数・量については様々な数字がある。国会の小山進次郎の発言<sup>(23)</sup>では、第 1 回の一斉調査で 13% 人員が減少とある。2,053,913 人に対する 234,429 人の割合は約 11.4% であって微妙に異なる。本節冒頭でも引用した小山ほか（1951=1975：33）による「約 80 万名が整理」は、先行研究でもしばしば引用されてきた（菅沼 2005：207，岩田 2017：29）。約 80 万人とは、234,429 人と大きな開きのある数字であって解釈に悩む<sup>(24)</sup>。そこで、3 節に述べた福祉行政報告例に連なる調査の数値から約 80 万人の由来を推測してみたい<sup>(25)</sup>ののだが、そもそも旧法下での保護の動向を示す数値はいくつかのバリエーションがあり検討を要する。

小山ほか（1951=1975：21）は「第 1 表 月別公的扶助の保護状況調」の数値について、「生活保護法の被保護者だけでなく、児童福祉法の被措置者も更に災害救助法の被救助者も含んでいるために動揺性が大きく、必ずしもその数字に全幅の信頼を置きかねる」とする一方、「第 2 表 月別要保護者の被保護状況調」によって、生活保護法の被保護者数が全体の約 96% を占めていて傾向をみるには十分と述べている。このような状況から、3 節で述べたように統計の取り方を整理し新しい調査を開始し、並行して行政の実施体制を整備していったと考えられる。そのうえであらためて小山ほか（1951=1975）「第 1 表 月別公的扶助の保護状況調」をみると、1947 年 12 月の被保護人員 2,841,273 人で、「調査時現在」の被保護人員 2,053,913 人で約 80 万人の違いがある。『被保護者生活状況調査』は全数調査を企画していたが、実際に調査できた人数は限定されたのかもしれない。あるいは、調査実施を告げられて保護辞退した世帯を調査対象世帯に含めていない可能性もあるが、それらで 80 万人の差が出ると見積もるのは無理があろう。同表では、1947 年 9 月の約 320 万人がピークで、その後減少傾向にあり、1948 年 8 月に底をうつ。1947 年 9 月と 1948 年 8 月を比較すると、約 145 万人の減少であり、半減といっても良い程である。推測の域を出ないが、このような減少傾向にあって、のちに、調査で約 80 万人整理されたと総括した可能性があるだろうか。

いずれにしても、旧法運用開始後間もない時期に、その後の生活保護制度史上でも類をみないほど、被保護者が急減したことは確かである。その要因の一つが調査とされる。行政が実施した初期

---

(22) 注 19 に同じ。

(23) 第 7 回国会衆議院 厚生委員会 第 8 号 昭和 25 年 2 月 27 日。

(24) 約 80 万人の根拠とされたのかもしれないが解釈に苦しむ資料に、『戦後創設期社会福祉制度援護制度史資料集 成 I 期』\_1-H\_Reel25 コマ 313\_「被保護者全国一斉調査（昭和 23.2）による調査前と調査後の異動状況」がある。同資料では、調査時現在、停廃止、継続の被保護人員について、生活扶助、医療、助産、生業（技能習得）別と合計の人数を記しているが、扶助の種類ごとの被保護人員と、合計の数字の計算があわない。停廃止の被保護人員数は、生活扶助 225,426 人、医療 8,202 人、助産 235 人、生業扶助（技能習得）566 人で、合計 234,429 人で本文中の数字とも合致するのだが、この資料に記載されている合計は 834,429 人、となっている。十万の位の数字が、2 と 8 で異なる。

(25) 旧法の対象は個人であるため、その保護実績は、被保護世帯数ではなく被保護人員でカウントされた。

の生活保護に関する調査数点に注目して、それらのデータをみてみると、理解・解釈が難しく、調査の中身や実施過程を検証する必要性が生じる。調査結果とそれに基づいて作成されているはずの公的統計をみるほどに、それらをどう解釈してよいか分からなくなり、調査の背景、その実施主体である時々の行政組織を調べる作業に着手せざるを得ないのである。

## 5 被保護者調査のさらなる分析に向けて

本稿は、被保護者調査の来歴を検討することから、生活保護行政組織と関わる特質を明らかにすることが目的であった。さいごに議論をまとめ、今後の検討課題を述べる。

被保護者調査をはじめ生活保護行政に関する調査の前史は、社会調査の歴史に位置づけられる。社会調査の初期の担い手は、社会事業家であり、社会事業行政の関係者であった。戸田（1935）は「社会調査は社会事業を効果的に行ふ必要上から発達」し、これが狭い意味での社会調査と定義した。これは社会事業調査、のちに社会福祉調査とも称され、「最初の社会事業調査論」（一番ヶ瀬1983）を著したのは、戸田貞三に学んだ磯村英一であった。その磯村（1929）による総括調査・特殊調査・施設調査の区分に依拠して戦前期の社会事業調査を説明した。社会事業調査を変質させたのが救護法の成立と施行であった。被救護者調査が開始され、その調査対象の被救護者は、政策上明確な「貧困者」であって、地方で繰り広げられていた社会事業に関わる調査を変質させていった。

社会調査の歴史に、生活保護行政に関する調査も位置づくことをみたく、2012年度に被保護者調査に統合された、福祉行政報告例と被保護者全国一斉調査の沿革を述べた。福祉行政報告例、その前身である厚生省報告例は業務報告であり、2節に述べた分類では施設調査、救護法施行後の被救護者調査の後継で実施されたものと捉えた。被保護者全国一斉調査は、黒木（1958）のいうように、業務報告の延長線上からは飛躍した、社会調査としての意義がある、と仮定した。この社会調査とは、磯村（1929）が述べた「社会調査を通じて社会事業施設の根本方針が決定される契機を含む」調査であり、救護法制定以前の貧困把握を試みた各種調査、大須（1990）の指摘する「新しい社会的事実の発見」に取り組もうとする調査、のようなことを意味していると解する。

他方で、被保護者全国一斉調査の第1回とされる被保護者生活状況調査の目的は、濫救整理、査察・監査であった。東京都民生局による初期の調査も同様で、調査を通じて、民生委員を訓練することに重点がおかれている。さらに被保護者生活状況調査の結果及び、福祉行政報告例に連なる調査の数値を吟味してみると、いくつかのバリエーションがあり、解釈に窮する。数値の不安定さは、行政の実施体制が整えられていくなかで解消されていくが、その実施体制を整えるのに調査が活用されたという面がある。調査によって、旧法運用開始後間もない時期に、その後の生活保護制度史上でも類をみないほど、被保護者が急減した。この事実が示す調査の意義は、上述の社会調査の意味から遠い。

初期の調査数点に注目した本稿で、被保護者全国一斉調査の意義を断じることができないが、被保護者調査に連なる調査の特質をまとめれば、一つ目に社会調査の系譜の一部を成すこと、二つ目に業務報告であること、三つ目に監査的性格が挙げられる。これらの特質があって、1節に述べた

(1) ～ (4) のデータ分析における課題が生じていると推測する。

たとえば、調査に監査的性格をもたせ、(4) 制度運用に福祉事務所によるバラツキがあることこそ把握しようとしていた、と考えることもできる。新法制定時に整備された通知の数々が第1次「適正化」を準備し、1952年の一斉調査でも「締めつけ」が始まったという指摘があって(社会保障運動史編集委員会編1982:97)、監査的性格は初期の調査のみではない可能性が高い。一方、監査の「草分け」は1947年頃で(厚生省社会局保護課編1981:106-112)、制度化されるのは1948年1月1日付の社会局長通知「生活保護法関係事務の指導実施に関する件」によってであり(小山ほか1951=1975:33)、その後、徐々に整えられていく。恐らく監査の体制が充実されることで、調査の監査的性格は薄くなったのではと推察する。

また、(2) 行政記録になく調査でも収集しないという被保護者調査の項目不足という点からみれば、貧困とは何かを明らかにしようという志向が徹底されないまま、戦間期、敗戦を迎えたという先行研究の指摘が示唆的である。これが戦後においてどのように当てはまるかは検討を要する。生活保護動態調査が典型であって、生活保護行政の一環で貧困を捕まえようとしたという形跡はある(岩永2018)。と同時に、業務記録からある一定のフォーマットでデータを収集する現在の被保護者調査は、これらの系譜とは距離がある。当然のことながら、被保護者調査を通して得られるデータに基づく結果は、すべて生活保護法を運用する行政の範囲内のできごとでしかない。行政で捕捉されないものは、被保護者調査でも捕まえられない。生活保護の利用実態は、日本の貧困実態とイコールではないのである。

(いわなが・りえ 日本女子大学人間社会学部教授)

#### 【引用文献(五十音順)】

- 石川淳志・橋本和孝・浜谷正晴編著(1994)『社会調査——歴史と視点』ミネルヴァ書房
- 磯村英一(1929)「社会調査概説」中央社会事業協会編『社会事業大系 第3巻』中央社会事業協会
- 一番ヶ瀬康子(1983)「第1部第3章 日本社会事業調査史」社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査——貧困・生活問題調査史研究』勁草書房, 27-44頁
- 一番ヶ瀬康子,(聞き手)成田龍一, 岩永真治(2004)「『東京市社会局調査報告書』の歴史的背景とその意義」近現代資料刊行会編『日本近代都市社会調査資料集成 東京市社会局調査報告書——〔別冊〕解説編』SBS出版会
- 岩田正美(1983)「第2部第4章 被保護者調査——生活保護法下」社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査——貧困・生活問題調査史研究』勁草書房, 144-154頁
- (1990)「1 人びとは貧困をどう捉えようとしたか——貧困調査と貧困基準(東京の場合)」江口英一編『日本社会調査の水脈——そのパイオニアたちを求めて』法律文化社, 23-45頁
- (2017)『貧困の戦後史——貧困の「かたち」はどう変わったのか』筑摩書房
- 岩永理恵(2018)「貧困を捉える視点の変遷——「生活保護動態調査」の展開から」『社会保障研究』3(1), 84-98頁
- 上野加代子(2022)「『AIの虐待リスクアセスメント』とは何か, 「支援」とは何か」『支援』12号, 129-133頁
- 江口英一(1990)「序論」江口英一編『日本社会調査の水脈——そのパイオニアたちを求めて』法律文化社, 3-19頁
- 大須真治(1990)「戦後社会調査の流れ」江口英一編『日本社会調査の水脈——そのパイオニアたちを求めて』法律文化社, 355-382頁

- 小笠原祐次（1983）「Ⅳ第1章 社会事業施設調査——その系譜と特徴」社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査——貧困・生活問題調査史研究』勁草書房, 354-368 頁
- 岡部純一（2018）『行政記録と統計制度の理論——インド統計改革の最前線から』日本経済評論社
- 川合隆男（1988）「近代日本社会調査史研究の課題」『法學研究——法律・政治・社会』61（1）, 67-96 頁
- 黒木利克（1958）『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会
- 厚生省社会局保護課編（1981）『生活保護三十年史』社会福祉調査会
- 小山進次郎・戸澤政方・瀬戸新太郎・高橋三男（1951=1975）『生活保護法の解釈と運用 改訂増補（復刻版）』全国社会福祉協議会
- 社会福祉調査研究会（1983）『戦前日本の社会事業調査——貧困・生活問題調査史研究』勁草書房
- 社会保障運動史編集委員会編（1982）『社会保障運動全史』労働旬報社
- 菅沼隆（2005）『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房
- 寺脇隆夫（1983）「第2部第3章 被救護者・要保護者調査——救護法下」社会福祉調査研究会編『戦前日本の社会事業調査——貧困・生活問題調査史研究』勁草書房, 94-143 頁
- （1995）「『社会事業行政』調査について——戦前期における社会事業行政の成立と展開」社会福祉調査研究会編『戦前日本社会事業調査資料集成 第10巻 社会事業行政』勁草書房
- （2008）「戦後初期の社会福祉調査の概観と動向——社会福祉制度誕生・創設期（1945～1954年）を中心に」中川清研究代表『戦後日本における社会福祉調査の展開と現局面——調査技術の蓄積と福祉対象像の系譜（科学研究費補助金（基盤研究A）研究成果報告書平成17年度-平成19年度）』291-307 頁
- 戸田貞三（1935）「講座 社会調査概説（1）」『社会事業』18（12）, 81-88 頁
- 中川清研究代表（2008）『戦後日本における社会福祉調査の展開と現局面——調査技術の蓄積と福祉対象像の系譜（科学研究費補助金（基盤研究A）研究成果報告書平成17年度-平成19年度）』
- 平野隆之（1983）「官庁の家計調査」岩田正美編『戦後日本の家計調査』法律文化社, 187-224 頁
- 森岡清志（2007）『ガイドブック社会調査 第二版』日本評論社
- 山田知子（2019）「『東京府慈善協会』救済委員の「細民標準」への貢献——『東京府慈善協会会報』を手がかりに」『放送大学研究年報』36, 7-24 頁
- 吉田久一（1983）「『貧困と人間』前後——解題として」笹山京『貧困と人間（笹山京著作集第3巻）』ドメス出版, 293-310 頁