

## 生活保護法制における権利性とその課題 —生活保護法成立にみられる権利条項の誕生経緯から—

鳥野猛

Social Welfare Acts as to Secure Human Rights and its process toward legislation.

in view of statutory aspects of the human rights in the making of Daily Life Security Law.

### I はじめに —問題提起「なぜ、わが国において『生存権』が根づかないのか?—

「100年に一度」と言われる金融危機を発端とした大不況の嵐は、当然のことながら生活困窮者の急増をもたらすことになった。その結果、生活保護申請者・受給者も激増し、新聞やマスメディアでも大きく取り上げられている。

現代社会において社会福祉という言葉は、ある限られた生活困窮者にとってのサービスを意味する選別主義的なものではなく、国民の一人一人のライフサイクルに応じて発生する生活上の問題を支援、もしくは予防するといった普遍主義的なものとして考えられるようになった。それは社会福祉が対象とする生活問題が、従来のような経済的困窮だけではなく、介護や障害、家族関係をめぐる問題といった国民の誰もが陥る可能性のある分野にまで裾野が広がったことをあらわしている。

歴史的に考えると、すべての国民がより良く生きるために必要不可欠となった社会福祉は、戦後の「恩恵」的な性格を改め、近年では「権利」としての性格をもって生まれ変わるようになった。では、敗戦から65年を経た現在、社会福祉は権利としての位置づけを確固たるものと成しえたのであろうか。

介護保険制度をはじめとした福祉分野や介護領域での「契約論」が主流となり、その結果「負担と給付」の関係から権利性が明確なものとなったかに思えたが、はたしてどうだったのだろうか。

契約をベースとした福祉や介護の権利性を盛り込んだ政策動向をみると、まず1998年6月17日に中央社会福祉審議会・社会福祉構造改革分科会が提出した「社会福祉基礎構造改革について」の中間報告が原点となるように思われる。これは、少子・高齢化の進行、家族機能の変化やさらに低成長経済への移行について検討し、社会福祉制度との関係では、終戦直後から2000年までの約50年間維持し続けてきた生活困窮者対策を前提とした施策の限界や、増大・多様化する福祉ニーズに対応することの困難性などを背景として、社会福祉の基礎構造を抜本的に改革することを目的として生まれたものであった。内容は、社会連帯の考え方に立った相互扶助の精神を、全ての国民がもつことを強調しており、また福祉サービスの提供主体を多様化することで、適正な競争のもとでの市場原理を、福祉や介護の分野においても積極的に押し進めるといったものであった。

つまり最近の福祉制度改革の中心的なキーワードは、「契約」という概念であり、社会福祉に対する国民のニーズが多様化・高度化・普遍化していく状況のなかで、社会福祉の構造的な変革も避けられないという認識から、社会福祉の将来像を描くものであった。

では、介護保険を代表とする最近の社会福祉の動向のなかで、「権利としての社会福祉」はどのような位置づけにあるのだろうか。介護保険制度を積極的に評価する者のなかには、その根拠として「契約における権利性・権利意識の拡大」をあげる意見もみられる。しかしここで主張される「権利性」とは、措置制度との比較のなかで、「利用者の選択」という特徴から、拠出制度にもとづく権利性、言い替えるならば、拠出に伴う権利という保険契約上発生する形式的な権利について言及しているにしか過ぎない。しかし本来いわれる社会福祉の権利とは、保険契約上の狭い権利概念ではなく、すべての生活問題に対して憲法第 25 条で保障された権利を享受することで得られる安心した生活への約束または確約であった<sup>1</sup>。これら最近の社会福祉をめぐる政策動向をみると、権利としての社会福祉の確立とは程遠いものであるかのように思える。

そこで本論文は、戦後勝ち得たはずの生存権がなぜ日本において定着しなかったのか、という点について、「なぜ、日本において『生存権』は定着しにくいのか」ということへの前提ともなる「日本において『生存権』がどのような経緯のなかから導入されるに至ったのか」について検討を試みるものである。ここでは、憲法第 25 条をめぐる「生存権」そのものについての導入過程を整理するのが目的ではなく、憲法第 25 条の生存権を具体化した生活保護法にみられる権利条項の導入経緯<sup>2</sup>のなかから、「権利としての社会福祉」誕生の契機について検証するものである。生活保護法における権利条項の導入過程に着目した意図は、生活保護制度が保険方式とは異なる無拠出制を採っている点や、またその対象が生活困窮者という限定された者である点などから、従来の恩恵を基礎にした恤救規則や救護法との比較において、これまでとはまったく異なった理論展開や意識転換の様子がより明確になると考えたからである。これらのことから、当時のコペルニクス的発想<sup>3</sup>から産まれた「権利としての社会福祉」の導入経緯は、現在の混沌とする社会福祉情勢にあっても、初心にもどるべき視点であり、「なぜ、日本において『生存権』は定着しにくいのか」という問題提起に対する答えでもあるように思われる。

## II 旧生活保護法成立にみられる権利条項導入の経緯

### 1 旧生活保護法の成立とその背景

1945年8月の敗戦によって国民すべてを総動員した戦争が終わりを告げ、戦時下という緊迫した状況は過ぎ去ったものの、国民生活は極度の困窮状態にあり、離職者や復員軍人、外地引揚者、軍人遺族、在外者留守家族、傷痍軍人、戦災者で溢れかえる状態であった。アメリカによる占領軍は、すぐさま占領政策を開始したが、その目的が日本における非軍事化と民主化であったことから、社会的な生活面における物質的再建と復興は二義的なものであった。つまり日本国自身の愚かな行動の結果に帰結した苦境であるから、連合軍は日本経済の再建やまた救済についても何ら責任を持たないという基本姿勢を採り、日本政府の自主的な再建に期待するものであった<sup>4</sup>。しかし、日本

政府の対応の遅れや、歳末を前に多くの餓死者や失業者らの増大によって社会不安の高まりを危惧した占領軍は、救済の分野でも矢継早に対日福祉政策を講ずることになる。これらは戦前以来の伝統的慈善的救済姿勢の克服と近代化を要求するもので、まずこれまでの日本における救貧法令書の提出や、救済にかかわる要救済者、物資の配分にかかわる統計資料の提出を求めた1945年10月6日付覚書「公衆衛生に関する資料提出の件」(SCAPIN98)からはじまり、「政府の救済物資配給計画」に関する覚書 SCAPIN151(1945年10月16日付)、SCAPIN333(1945年11月22日付)を交付した。そして軍人恩給など戦前の軍人関係者らを優遇する思想と制度が日本の軍国主義を支え、また退役軍人が特権階級として残ることへの危惧、さらに軍人恩給の廃止による経費削減というねらいから、1945年11月24日付覚書「恩給および年金に関する件」(SCAPIN338)を指令した。この軍人恩給停止命令には日本政府も強い抵抗を示さざるを得なかった<sup>5・6</sup>。なぜなら日本政府にとって戦争被害者である旧軍人、その家族による暴動の抑止が敗戦直後における至上命題であったからである。政府は同年11月26日「軍人恩給停止に関する善後措置」を閣議決定し、軍人恩給停止の代替物として厚生年金保険に準ずる社会保険を新設し、元軍人をその被保険者として救済する考えを固めた。当時の芦田厚生大臣はGHQとの折衝で「本件の復員軍人に与える精神的影響並びに社会治安に及ぼす波紋の極めて重大な趣を説明<sup>7</sup>」し同情を得るものの、GHQは1946年4月2日付覚書「国庫納金の払戻と前軍人に対する一般厚生年金の適用」(SCAPIN889)を発し、軍人恩給の厚生年金化への道を完全に封じる決定を下した。この指令に対して日本政府は、膨大な量におよぶ軍人や軍人遺族ら<sup>8</sup>の救済措置のための新たな施策を講じなければならなかった<sup>9</sup>。さらにGHQは1945年12月8日付覚書「救済並び福祉計画の件」(SCAPIN404)を交付し、軍族優遇措置の禁止との関係で「無差別平等」を絶対的原則とする方向性を示した。これを受けて日本政府は軍人遺族等関係者らも含めた生活困窮者に対して、1945年12月15日「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、緊急的一時的な予算措置として従来の法制度によって支給されていた保護費用に生活困窮者緊急生活援護要綱の支出金を上乗せする形で実施に踏み切った。これは日本軍の残した軍用物資を生活困窮者救済用に民生転用することを意図したもので、緊急一時的なものではあったが、生活困窮者のなかに労働能力のある失業者を含めた点は、これまでの救護法などにもみられなかった側面であり、生活保護法につながる要素でもあった。その後日本政府は、生活困窮者緊急生活援護要綱にもとづいて一時的な救済活動を実施するが、「救済並び福祉計画の件」(SCAPIN404)の回答として1945年12月31日付「救済福祉に関する件」(CLO1484)をGHQに提出し、従来からある救貧制度を統合化し無差別平等を原則とした新しい法制度の構築を約束するものとなった。これに対してGHQは、1946年2月27日付覚書「社会救済」(SCAPIN775)を日本政府に交付、無差別平等、国家責任、最低生活保障の3原則の実施を提案した。「社会救済」(SCAPIN775)を受けた日本政府は、一方で「救済福祉に関する件」(CLO1484)を具体化させるため、1946年4月30日付「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」(CLO2223)をGHQに提出し、同年4月1日から向こう6カ月間の救済計画をたて実施に移した。

時間的な流れのなかから、旧生活保護法に至るまでの日本政府・GHQとの主なやり取りを整理

すると、日本政府によって1945年12月31日付「救済福祉に関する件」(CLO1484)が出された後、1946年4月30日付「救済福祉に関する政府決定事項に関する件報告」(CLO2223)の提出までに、GHQから1946年2月27日付覚書「社会救済」(SCAPIN775)が交付され、また1946年4月2日付覚書「国庫納金の払戻と前軍人に対する一般厚生年金の適用」(SCAPIN889)で軍人優遇措置の禁止命令が発せられたことなどによって、単一的包括的社会救済法の必要性から、生活保護法(旧)が1946年8月17日衆議院本会議可決、9月5日貴族院本会議で可決成立し、占領軍の承認を経て、1946年9月9日法律第17号として公布、10月1日から実施されることになった。

## 2 旧生活保護法における権利条項とその過程

前節で旧生活保護法が誕生するまでの概観を整理したが、次に旧生活保護法における権利条項導入をめぐる経緯について論じてみたい。旧生活保護法の制定をめぐる、その直接的な契機となったものは、1946年2月27日付覚書「社会救済」(SCAPIN775)であると思われる<sup>10</sup>、<sup>11</sup>。しかし旧生活保護法にみられる権利条項の一つとして上げられる無差別平等原則の萌芽は、「救済並び福祉計画の件」(SCAPIN404)や生活困窮者緊急生活援護要綱からもうかがわれる。まず、「救済並び福祉計画の件」(SCAPIN404)は、日本政府に対して1946年1月から6月の期間における次のような5つの計画の提出を迫るものであった。① 欠乏の計算に使用する根拠となる説明書、② 失業、肉体的不能その他の依存原因により直接扶助を必要とする人々の推計数の各県毎のリスト、③ 救済の必要性を調査し、それに応じるために使用される地域の行政機構に関する記述、人事政策の説明書を含む、④ 日本経済に役立てるすべての物資、住居を確保する方法、⑤ 各県毎の毎月の費用の推計。GHQはSCAPIN404を「日本政府が失業者救済政策を自覚的に放棄していることに対する絶望の表明<sup>12</sup>」として位置付け、救済計画の全体を把握するために指令を出したが、無差別平等原則の原形として「② 失業、肉体的不能その他の依存原因により直接扶助を必要とする人々」とあるように困窮事由を不問とし、すべての生活困窮者に対して最低生活を保障する方針がみられる。これはSCAPIN404を受けて日本政府が回答した1945年12月31日「救済福祉に関する件」(CLO1484)からも理解できる<sup>13</sup>。また前後してだされた1945年12月15日の「生活困窮者緊急生活援護要綱」でも、旧陸海軍保有物資の配分計画に伴う民生転用との関係で、これらの物資を「特ニ困窮セル者」として一般国内生活者、失業者、戦災者、海外引揚者、在外者留守家族、傷痍軍人及びその家族、軍人遺族らに配分するものであった。この援護要綱は、1945年10月16日付覚書「連合軍から日本帝国政府に引き渡されるべき原料、物資、施設」(SCAPIN151)や、1945年11月22日付覚書「救済分配のために保有されている物資の件」(SCAPIN333<sup>14</sup>)との延長線上で生まれてきたものであり、これらの覚書が物資の配分に関して「救済物資の配分は個人毎の現在のノードに基づくべきであるし、いかなる場合も個人の従前の地位を考慮してはならない」という「無差別平等原則」を貫いたものであったことから、援護要綱のなかにも、従来の救護法では考えられなかった「労働能力のある生活困窮者＝失業者」が対象に加えられたものと思われる<sup>15</sup>。

次に、対日福祉政策のなかでも民主化に大きく影響した1946年2月27日付覚書「社会救済(Public Assistance)」(SCAPIN775)と、旧生活保護法制定をめぐる権利条項の導入過程をみて

いきたい。SCAPIN775 は、日本政府から 1945 年 12 月 31 日付で提出された「救済福祉に関する件」(CLO1484)に対する回答であり、次のような基本指令であった。① 日本帝国政府は都道府県並に地方政府機関を通じ差別又は優先的に取扱をすることなく平等に困窮者に対して適当なる食糧、衣料、住宅並に医療措置を与えるべき単一の全国的政府機関を設立すべきこと、② 日本帝国政府は 1946 年 4 月 30 日までに本計画に対する財政的援助並に実施の責任態勢を確立すべきこと従って私的又は準政府機関に対し委譲され又は委任されるべからざること、③ 困窮を防止するに必要な総額の範囲内において与えられる救済の総額に何等の制限を設けざること、という無差別平等原則、国家責任原則、公私分離原則、を明記したいいわゆる三原則といわれるものである。これを受けて日本政府は救済福祉に関する 6 つの項目<sup>16</sup> と(旧)生活保護法草案<sup>17</sup>をGHQに提出する。これが 1946 年 4 月 30 日付「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」(CLO2223)である。

(旧)生活保護法案の権利条項導入をめぐる論点を、国家責任や無差別平等、保護請求権、争訟権といった視点から整理したい。1946 年 5 月 18 日の国会本会議において生活保護法案委員会が設置され、27 名の委員によって生活保護法案の検討が行われた。法案第一条の無差別平等原則については異論がなかったものの、論議は具体的な実施に当たっての濫救をめぐる点に集約された。つまり無差別平等原則を機械的に導入した場合、惰民を養成する恐れがあるのではないかという意見である。これについては法案第二条の欠格条項との関係<sup>18</sup>もあり、「怠ケル者ヲ勤勉者ニ化スル」といった理想的意見が飛び交いながらも、「生活困窮者ニ対シテ無条件ニ金ヲ与ヘテ最低生活ヲ保障スルコトハ大事デアリマスガ、其ノ結果惰民ヲ養成シテハ絶対ニイケナイ…嚴重ニ守ラレネバナリマセヌ<sup>19</sup>」と主張し、救貧的な公的扶助の充実よりも濫救を防止するための社会保険制度の早期確立に期待を込める主張が多くを占めた。また国家責任との関係では、GHQが民主主義的発想にもとづく国民における基本的権利としての認識から生活困窮者を位置づけたのに対し、当時の委員たちは、「戦争ノ犠牲者、又ハ資本主義制度機構ノ欠陥ニ因ル犠牲者<sup>20</sup>」という視点から生活困窮者をとらえることになった。これらは生存権との関係でも、「戦争による犠牲者が戦争責任のある国家によって保護される」という構図からの国家責任論であった。つまり普遍的な理念からの認識ではなかったため、権利性との兼ね合いでも保護請求権のような発想に結びつかなかったものと考えられる。委員からの「保護を受ける権利」についても、河合厚生大臣は「保護を受ける権利を認めることは、国民の自立心涵養の見地から不相当と認められますので、本法においては権利としての規定は設けておりません<sup>21</sup>」と答え、救護法当時の惰民観から保護請求権を拒否している。また旧生活保護法は形式的には新憲法より前に公布・施行されたものであるが、実質的には第 90 帝国議会で新憲法と平行審議されていたことから、旧生活保護法と生存権条項との関係が問われることになる。その点においては、生活保護法案第 15 回委員会において長谷川保が、対象となる人びとは戦争の犠牲者であり、その生活が保障されるのは当然のことであるとして、第一条の後に「本法案コソハ国民ノ最後ノ生存権ヲモル法律」であることを付け加えるよう修正動議を提出したが、河合厚生大臣は、国民としての権利を時機尚早と考え、「濫救ヲ誘発シテハナラナイ」と付け加えた後、討議されることなく多数決による起立少数で否決されてしまう<sup>22</sup>。菅沼は「この否決は旧

法から生存権規定を最終的に排除したことを意味し、反射的利益説を残存させることになった<sup>23</sup>と表現している。さらに河合は憲法第 25 条の意味を「…権利ヲ有スト云フノハ平等ニ公平ニ国民ハ斯ウ云フ生活ヲ営ム権利ヲ有スルノデアツテ、之ヲ国家ハ妨害シテハナラナイト云フ意味ニ於ケル権利デアル」として、国家権力からの侵害に対してその排除を請求する権利という自由権的性格にしか過ぎないものと理解している。すなわち生活保護法における保護請求権は、憲法第 25 条との関係からみても「国民は国家に対して権利を有するという建前はとっておらず、国民は国家が本法の保護を行う責務を有することによって反射的利益を受けるものと解すべき<sup>24</sup>」という言葉に集約されている。さらに争訟権については第 90 帝国議会貴族院で佐々木惣一が、生活保護を受けている者が行政からの違法不当な行為につき、泣き寝入りしないために「…社会正義ヲ国家ガ実現スル為ノ国家ノ責任タル行政ト思ヒマスカラ、サウ云ウ行政ガ妥当ニ行ハレナイト云フコトニ付キマシテハ、即チ其ノ者及ビソレト関係アル所ノ者は国家ニ対シテ其ノ行政ヲ妥当ニ行フベシト云フ要求ヲナシ得ルト云フノガ根本ノ思想デナケレバナラナスト思ヒマス<sup>25</sup>」と追及している。さらに保護申請を拒否された場合における異議申立方法についての質問に、葛西嘉資厚生省社会局長<sup>26</sup>は「正面カラ要援護者ガ権利トシテ要求ヲシテ行クト云フヤウナコトデハナク、…實際上ノ運用デヤルコトデ差支ナイ」として、法律的手段ではなく民生委員らの恣意的裁量<sup>27</sup>を広く許すような便宜的手段で対応しようとする姿勢をとっている。

旧生活保護法は、厚生官僚らが SCAPIN775 の意向をも視野に入れながら、無差別平等の原則を組み入れたことに特徴があった。さらに次章で触れるところでもあるが、1949 年 4 月以降旧生活保護法においても施行規則のなかに不服申立制度が付け加わることになる<sup>28</sup>。しかし旧法では、無差別平等原則を取り入れたものの、第二条で欠格条項を残し、民生委員の役割強化によって無差別平等原則を骨抜きにした点や、また第一条を除く旧法全体において救護法を継承した性格<sup>29</sup>を残存させることになった。

次に、不十分ながらも無差別平等といった権利条項をもった旧生活保護法が、わずか4年余りで完全なる無差別平等や、保護請求権、不服申立制度等の権利条項を備えるまでに至った新生活保護法へと改訂される経緯を検証したい。

### III 旧生活保護法改訂をめぐる権利条項導入の位置付け

#### 1 旧生活保護法改訂の背景

1946年9月9日法律第17号として公布、10月1日から実施されることになった旧生活保護法は、約 270 万人の生活困窮者に対して保護を行うことになる。被保護者の数量的な推移とその特徴をみると、小山によれば「終戦時に約 300 万人あった軍事扶助法の被扶助者の中、未復員の家族に対するものが殆ど何等の検討を加えられることなく、半自動的に生活保護法の被保護者に切り替えられた事例が多かった<sup>30</sup>」として、保護された対象が、戦争未亡人や軍人遺族といった戦争犠牲者であり、世帯形態からいわずに不完全世帯であった。そして1948年頃に至っては、引揚者数も最盛期を過ぎ、保護の施行も軌道にのった時期であった。

緊急措置としての生活困窮者緊急生活援護要綱や、恒久的な公的扶助制度である生活保護法

が制定されたことで、生活困窮者救済対策が一段落したとみたGHQは、次に日本経済の自立的確立とアメリカの対日援助負担の軽減を目的とした「経済安定九原則」を1948年12月、日本政府に指令した。GHQはこの「経済安定九原則」を実施に移すため、連合国によるドイツ占領政策下で西ドイツの通貨改革を成功させたアメリカデトロイト銀行頭取のジョセフ・モレル・ドッジを起用し、経済収支の均衡予算の編成と、1ドルを360円とする単一為替レートの設定を強調した<sup>31</sup>。これがいわゆるドッジ・ラインである。ドッジは日本が、アメリカによる援助と日本政府による補助の二本足で立っている‘竹馬経済’と表現し、予算の均衡を強調した。これによって当時の大蔵省は、税収の確保を進める一方で、歳出を極端に切り詰める政策方針をとり、当然のことながら人件費の削減による人員整理を徹底した結果、デフレ的不況のなか60万人近い失業者が生まれることになった。瀬戸は1949年度版『国の予算』(大蔵省)をみながら、「労働省の推計では、同年度に100万—130万人にもものぼると見込まれる失業者に対し、失業保険などの政府措置の受け入れ予定は64万人にしか過ぎず、大量にのぼる失業者が生活保護法による援助を期待したわけである<sup>32</sup>」と述べ、失業者の激増と生活保護との関係について言及している。実際の保護人員では、1949年を全体でみると毎月1万人程度の増加であったものが、1950年に入ってから激増に転じ、ドッジ・ラインに伴う失業者が生活保護を受給する結果となった<sup>33</sup>。

これまでの占領初期における対日政策は、「非軍事化・民主化」の徹底に終始したものであったが、占領後期、日本が反共防壁としての役割を負うようになってからは、民主化への速度も失速する事態に見舞われるようになる。こうした占領政策の変化について、GHQ内部とりわけ地方軍政部の厚生係官のなかには、フランクリン・D・ルーズベルト時代の社会政策に従事した「ニューディーラー」たちが多くいた<sup>34</sup>ことなどから、反発をもっていた者もいるようだった<sup>35</sup>。

こうしたなか、1949年2月5日愛知県知事は「生活保護法に関する疑義照会<sup>36</sup>」(社会79号厚生省社会局長宛愛知県知事青柳秀夫照会)を厚生省社会局長宛てに送る。これは要保護者が生活保護法により保護を受ける場合に保護請求権があるのかという点、あるとすれば申請却下や異義申立却下に対して裁判上争えるかという点、また法律上保護請求権がないとすれば、生活保護法と憲法第25条との関係をどう解釈するかという質問であった。これには愛知民事部福祉係官マーチン・シェリー<sup>37</sup>の強い指導があったものと考えられる<sup>38</sup>。これに対して厚生省社会局長は、1949年3月1日付(社乙発55号愛知県知事宛厚生省社会局長回答)で回答を行っている。ここでは憲法第25条の生存権は請求権をともなう権利であるとは認め難いので、生活保護法による保護を請求する権利は法律上ないことから、裁判で争う法的権利もない、と救護法からはじまる従来の見解を述べたに過ぎないものとなっている。愛知県知事は、県独自で作成した不服申立に関する文章「要保護者に異義の申立を周知せしめる為<sup>39</sup>」を要保護者に配付することへの伺いも同時に社会局長宛に送っている。これについては、「異義申立についての取扱の貴県の計画は極めて時宜に適したものと存ずる」と評価しながら、「近く訴願法が全面的に改正される予定でもあり、一般に行政処分に対する保護救済の手段を早急に樹立する必要があるので、本法の省令改正により、その措置をなすべく、鋭意考究中であるから何分の通知あるまで、これを留保<sup>40</sup>」せよと指示している。これには愛知県知事による疑義照会がなされるわずか前に、新憲法施行などの理由から行政事件

訴訟法の制定に関して、行政内部における救済制度である訴願法(明治 23 年制定)の全面的修正が法務局を中心に進められており、厚生省は生活保護が最低生活に直結する保護処分であることから、これまでのような決済期限が決められておらず、単に‘聞きおく’程度の訴願法では対応できないとして、1949 年 1 月裁決期限を 14 日とする『保護処分に関する救済措置の実施要領案』をまとめ、訴願法改正要望意見という形で法務局に提出していた。これによって異義申立機能を生活保護法のなかで特別の措置をとらず、改正される訴願法に委ねるという構想をもっていた。しかし訴願法改正については、行政事件訴訟法の立案の遅れや、愛知県知事による照会などが重なり、生活保護法施行規則を一部改正する形で不服申立を法制上の位置づけにおいたものであった。これが 1949 年 4 月 21 日付「生活保護法施行規則の一部改正に関する件」各都道府県知事宛厚生省社会局長通知である。一部改正の内容は、生活保護法施行規則に第八の二から四までを追加したものであった<sup>41</sup>。これが新法で不服申立を条文化させる一つの契機となるが、この不服申立制度が法文化される理由と限界について、厚生省は「生活保護法もその制定施行以来、既に二年半を経過し、…漏救の防止については現在のところ関係者の努力と誠意に立つだけで確実な保障を欠いているために未だ十全とは言い難い実情である。…よって今回、保護を受けんとする者の側からこの法律のより正しい取扱いを要請し得る不服申立に関する規定を施行規則中に設けることになったものである…」としながら漏救の防止と不服申立や請求権について言及している。さらに「国民の側にもその主張を開陳する機会を与えることにより、法運用の適正化を更に一段と保障せんとする」としながら国民による立場からの法運用の適正化を保障する姿勢がうかがえる。しかし続けて「不服申立は、法律的に言えば法施行の責に在る者に正しき法の運用を為さしめるように促すための機縁たるに止るものであって、これにより要保護者に積極的に保護の給付を請求する権利が与えられたものではない<sup>42</sup>」として不服申立を法制度として取り入れながらも、その前提となる保護請求権については否定するといった矛盾する論理構成であった。

旧生活保護法の第一章「総則」をここで上げておきたい。

第一条 この法律は、生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とする。

第二条 左の各号の一に該当する者には、この法律による保護は、これをなさない。

- 一 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に勤めない者
- 二 素行不良な者

第三条 扶養義務者が扶養をなし得る者には、急迫した事情がある場合を除いては、この法律による保護は、これをなさない。

## 2 新生活保護法誕生における権利条項とその思想

愛知県知事による「生活保護法に関する疑義照会」が論議されている最中にも、ドッジ・ラインに伴う経済自立化政策によって失業者は激増を続け、当時の離職者統計では、企業合理化および行政整理などによる人員削減数は 100 万～150 万人となった。これによって失業者らは「職よこせ

運動」を展開し、完全就労を要求しながらも、一方で生活保護法の適用を強く求めた。生活保護受給者の推移でも、1948年2月の被保護者全国一斉調査によって、収入・支出の厳格な認定方式の採用により濫救が徹底的に整理され、1949年5月には被保護者数は、戦後最低の158万人にまで減少するが、激増する失業者の影響を受けて保護受給者数も増加の一途をたどる傾向をみせる。これは、被保護者の質的变化を物語るもので、「被保護世帯は、その大部分が夫婦を中心としない所謂不完全世帯であるが、今後失業の結果保護を受けるのやむなきに至るものの中には労働能力もあり、且つ、労働者としての意欲も強い労働者の其れも夫婦を中心とする所謂完全世帯が多くなるから、保護の実施に当たってもこれ迄とは異なった配慮が必要<sup>43</sup>」との予想が的中し、「これ迄の被保護者はその世帯の型からみても未亡人母子世帯等の不完全世帯に属するものが多く、且つ、労働能力や労働者の意識においても極めて低いものが多かったのであるが、この期以後に増加した被保護者の中にはこれと型を異にするものが次第に増加する傾向があったのである。いずれにせよ、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、旧法は最早これに応じ得る能力を欠いていた<sup>44</sup>」として、従来の被保護世帯が保護基準算定の基礎としていた老人と三人の幼い子供を抱える寡婦世帯から、要求能力のある労働者に質が変化したことに触れるだけでなく、旧生活保護法のもつ機能の限界<sup>45</sup>を露呈するものとなった。

こうした状況の中、GHQはウィリアム・H・ワンデルを長とする社会保障制度調査団を日本に呼び、同調査団の報告書を1948年7月13日付で日本の社会保障制度計画の参考・指導書として送った(SCAPIN5812/A)。これを受けて日本政府は1948年12月23日、法律第266号社会保障制度審議会設置法を制定した。大内兵衛を会長とする社会保障制度審議会が生まれ、1949年5月19日に第一回総会を開いて活動を開始することになる。生活保護法との関係では、5日後の5月24日に開かれた第二回総会で審議会内部に五つの委員会を設けることが決議され、その一つである公的扶助委員会で公的扶助制度の役割・性格・構造が審議された。ここでは、公的扶助制度の根幹をなす生活保護法について、生活保護制度を最低生活保障制度に改善することが検討され、1949年9月13日の第六回総会で「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を吉田茂内閣総理大臣に提出する。同勧告は、当然のことながら大量の失業者の増加や愛知県知事による疑義照会など、当時の生活保護制度をめぐる状況を十分に考慮したものであり、「現下の社会経済情勢に鑑み、政府は社会不安を除去するため、緊急に現行の生活保護制度を改善し、もって当面の緊迫せる情勢に対応するよう<sup>46</sup>」という表現ではじまり、無差別平等、国家責任、最低生活保障、権利としての受給権、欠格条項の設定を主な柱とするものであった。とりわけこの勧告では、無差別平等の原則を根幹としながら、原則の第一に憲法第25条との関係から国家責任と最低生活保障を確認した点、また原則の第二で「他の手段により最低生活を営むことのできぬものは、当然に公の扶助を請求し得るものであるという建前が確立されねばならぬ。従って、公の扶助を申請して却下された者及び現に受けている扶助につき不服のある者はその是正を法的に請求し得るようにならなければならない」という保護請求権ならびに争訟権(不服申立制度)を明らかに規定するよう求めた点、さらに原則の三の一で専門の有給職員の設置などに特徴がある。

以上のように、失業者の激増といった社会経済的情勢や社会保障制度審議会による勧告などを

念頭において、厚生省は1949年11月頃から旧生活保護法改訂の本格的な原案作成に乗り出した。原案作成の方針としては、一部改正という形をとらず全文を書き直す点や、改正の内容は社会保障制度審議会の勧告を基礎とする点、医療機関に対する監督規定を設ける点、法律としての形式的構成の整備にも配慮する点の4点であった。当時生活保護法案が作成される過程で問題点となった部分は37項目あったが、本論文ではそのなかでも権利条項としての関係が深い、「無差別平等における欠格条項」や、「不服申立」についての審議過程と、旧生活保護法改訂に向けての全体的な認識について論じたい。

「欠格条項」については、結果的に新法には取り入れられなかった。厚生省による原案作成の方針には、欠格条項の設定をも盛り込んだ社会保障制度審議会の勧告を中心とする方向が盛り込まれていたが、GHQとの法案審査の過程で欠格条項が削られることになる<sup>47</sup>。社会保障制度審議会の勧告で明記された欠格条項の明確化は小山が強く主張したものであり<sup>48</sup>、「保護課の伝統というものが底にあった<sup>49</sup>」と後に懐古している。このようなことから、新法では欠格条項を除いた完全なる無差別平等を採用したが、第一条で自立助長の規定を設け欠格条項に替わる考えを残した<sup>50</sup>。新生活保護法案についての欠格条項をめぐる論点は、無差別平等原則から派生する問題であり、この件については、旧生活保護法制定における争点と同じ性格のもので、ひとえに濫救への懸念であった。

1950年に制定された新生活保護法の第一条から第三条までを載せておきたい。

第一条 この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

第二条 すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。

第三条 この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。

「不服申立」については、1950年5月1日から旧生活保護法施行規則の一部改正をめぐる行政措置によって既に実施されている関係から、原案についても実質的な論議はあまり行われてはいない。しかし社会保障制度審議会の勧告でも強調されていた箇所でもあったことから、独立の章を設けることになった。新法におけるこの不服申立の意義は、保護を受けることを国民の権利として位置づけたところにある。憲法第25条との関係では、生存権が反射的利益と考えられている以上、生活保護法においても制約が課せられてはいるが、保護に関する国民の利益が法律上の争訟権をもつ不服申立によって保障されたことは、大きな進歩とみてよいだろう。小山の言葉を借りるなら「『不服の申立』の制度が規定されてはじめて真正な意義の『権利』として充実された<sup>51</sup>」ということになる。

不服申立て制度について、新生活保護法の第六四条から第六六条までを載せておきたい。

第六四条 第十九条第四項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部

又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。

第六五条 厚生大臣又は都道府県知事は、保護の決定及び実施に関する処分についての審査請求があったときは、五十日以内に、当該審査請求に対する裁決をしなければならない。（二項略）

第六六条 市町村長がした保護の決定及び実施に関する処分又は市町村長の管理に属する行政庁が第十九条第四項の規定による委任に基づいてした処分に係る審査請求についての都道府県知事の裁決に不服がある者は、厚生大臣に対して再審査請求をすることができる。（二項略）

さて、社会保障制度審議会の発足と前後して、生活困窮者対策が1949年5月の第五国会で論議された。しかしそこでは、失業者やその家族を含めた新しい層に対する救済提案ではなく、従来のタイプであった戦争未亡人や戦災母子に向けてのものであった。衆議院は5月12日「遺族援護に関する決議<sup>52</sup>」を行い、戦死した者多くは好んで戦場に出かけたものではなく、国家の強制による公務だとして、「遺族は遺族たる故をもって他の犠牲者より以上の援護を要求するものではなく、少なくとも他の犠牲者と同等にして差別なき援護を要求」するとして、「生活保護の基準額を真に人たるに値する生活をなし得る程度まで即時引き上げ、特に老人・婦女子の家庭の生活の確保を図る」ことを次期国会においての報告事項とした。また参議院では翌日の5月13日「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議<sup>53</sup>」が行われ、戦没者の多くが志願して戦争に出たのではなく、軍国主義時代の徴兵制度による犠牲者であるにもかかわらず、「最も平和を愛し最も戦争を呪うものがこの遺族であるのに、民主的平和国家の現実はいかに差別的に冷遇し、或は社会的虐待のままに放置している実状にあることは、国政上遺憾である」として、公的扶助の制度を拡充して生活保護の基準を引き上げることや、未亡人の子女に対する育英に関して特別の施策を講ずることなどを提案している。

新生活保護法への改訂に向けての法案は、厚生省が原案を作成し、地方自治庁、大蔵省、法務府等関係機関との協議調整、GHQからの内部指導などを経て、1950年2月7日の閣議において国会提出を正式に決定され、予算との関係から衆議院<sup>54</sup>における審議がはじまった。衆議院では同年3月22日に法案が正式に提出され、4月22日の本会議提出までに法案提出前の予備審査をもふまえて12回もの審議が行われた。委員会における審議の経過について当時の議事録（官報号外昭25.4.23 衆議院会議録第40号1030～1031頁）をみると、法案について一部修正するのみで審議が進んでいるものの、第五国会で可決された遺族援護に関する提案から生活保護法の拡充強化を強く要望し、「現在生活保護法によって保護を受けている者は約160万人、世帯数にして50万に近いのであるが、このうち婦人世帯数は実にその約66%、こどもを有し、病気の夫をかかえ、不具疾病者を擁している婦人世帯主がその48%を越える状況であり本制度は婦人の福祉のためのものともいえる」としながら、未亡人母子家庭の不安である遺児の教育と住居の点から、教育扶助と住宅扶助を創設する意義について触れられている。しかし失業者の問題に関しては、「失業すればただちに生活難に陥るのではなく、現に各種の失業対策が講ぜられている。これ

らの失業対策によってもなお最低限度の生活を維持することができない者に対してのみ初めて本法案の保護が行われる」として、自助精神を重視する答弁となっている。参議院<sup>55</sup>では本法案が国会に提出された翌日の3月23日から本会議に上提した4月29日の間に予備審査を含めた7回の審議を行った(官報号外昭 25.4.30 参議院会議録第 48 号 1029-1030 頁)。ここでも原理原則に関して大きな修正もなく可決しているが、未亡人母子については、「未亡人母子世帯、遺族援護の問題等に関しまして、現行法の不備を発見し」という表現や、「未亡人母子、遺族世帯等、多年の要望に副いますよう本法の運用を即応されたい」ということから、戦争犠牲者である未亡人母子対策に注意を払っている。しかし一方で失業者に関しては、「労働省と緊密な連絡を図りまして、本法の運用が機宜を失しないよう留意せされたい」として、濫救のおそれを危惧している。これら国会レベルでの最終審議の過程では、生活保護法の原理原則の部分で大きな修正はみられないものの、戦争による犠牲者という立場での戦争未亡人やその遺族対策についての認識と、当時激増していた失業者に対する認識との差が浮き彫りになった。

#### IV おわりに

本論文は、「なぜ、日本において『生存権』は定着しにくいのか」ということ的前提ともなる「日本において『生存権』がどのような経緯のなかから導入されるに至ったのか」について、憲法第 25 条の生存権を具体化した生活保護法から、権利条項がいかなる政治的背景のもとで導入されたのかを検証した。

つまり、現在の日本において生存権が十分確立していないように思われる現状は、制定当時の生活保護法における権利条項の導入のされ方に問題があったのではないかという仮説への検証作業でもあった。旧生活保護法の誕生過程を再度整理すると、これまでの軍国主義的全体主義を払拭するためにGHQの積極的な介入によって、救済制度においても軍人関係者への優遇措置を排除することを目的として、無差別平等の原則を徹底するものとなった。よって救済の対象者も軍人関係者をも含む一般生活困窮者にまで広げられ、その結果従来までの救護法では考えもつかなかったような労働能力のある失業者をもその対象とした。さらに1945年11月24日付で出された「恩給および年金に関する権」(SCAPIN338)によって、軍人への恩給制度が完全に停止されると、当時の日本政府が「兵役を離れた下士官や兵士については、自業自得で苦しませておいてはならない。もしそうすれば、国内治安の脅威となるであろう」という鳩山一郎の言葉にあらわれているように、軍人らの強い不満を解消させるような新しい生活救済制度を確立する以外には道がなかったといえよう<sup>56</sup>。つまり政治家や官僚にとっての最大の脅威は復員軍人・戦争被害者らによる暴動<sup>57</sup>であったことを考えると、軍人恩給制度の停止によってその代替策が必要不可欠なものとなった。さらに軍人恩給の停止が指令された約一カ月後には「生活困窮者緊急生活援護要綱<sup>58</sup>」が出され、一般困窮者に対する扶助額を軍人扶助法によるそれと同額の200円にまで引き上げたことなども、軍人や遺族の反感を買ったものと思われる。その後も「非軍事化」「民主化」政策をとるGHQから「社会救済」(SCAPIN775)が交付され、無差別平等の徹底が図られることを受けて、1946年9月9日旧生活保護法が誕生する。ここでも軍事扶助法の対象であった未復員家族らのほとんどが半自

動的に生活保護法の被保護者となったことから、彼らの不満を和らげ、かつプライドを維持させるために、「権利性」を強調したものと思われる<sup>59</sup>。さらに、ドッジ・ラインの経済自立政策に伴って大量の失業者問題を抱え、失業者の流入によって保護受給者数がピークを向かえた時点においても、政治的な場面で旧生活保護法の改正論議が促される契機となったのは、激増した失業保護者ではなく、従来から存在した未亡人母子や戦没者の遺族らの貧困問題であった<sup>60</sup>。これは1949年5月12日衆議院の「遺族援護に関する決議」や、翌日の5月13日参議院の「未亡人並びに戦没者遺族の福祉に関する決議」などをみても明らかである。これらは「非軍事化」を徹底する意味での無差別平等の原則に則れば、戦争未亡人や戦没者遺族らに特別な措置が許されるものではなく、一方で児童福祉法の制定や身体障害者福祉法の制定準備などから、差別的取り扱いに対する陳情であり、生活保護法に定める扶助費基準額の改訂を行いながら、権利性のあることを強調するものとなっている<sup>61</sup>。

旧生活保護法改訂の直接的な契機として、当事者であった厚生官僚らの証言によると、高橋<sup>62</sup>は新法制定の動機として、保護基準の策定問題と不服申立制度の導入問題の二つをあげながら、「権利」という側面から双方を結び付け、旧法改正への原動力としている。また小山<sup>63</sup>は、愛知県知事からの照会をあげ、不服申立制度の導入を旧法改正の直接の動機としてあげている。そして研究者の立場から村上<sup>64</sup>は、戦争未亡人の生活援護問題、大量に発生した失業者問題、社会保障制度審議会による「生活保護制度の改善強化に関する勧告」などをあげながら、民生委員の問題や愛知県知事による疑義照会を発端とした不服申立制度などに旧法改訂への動機を求めている。とくに村上は旧法制定の直接的な契機を軍人恩給の停止(SCAPIN338)に求め、さらに旧法改正に至っても間接的な契機として戦争未亡人らの生活援護問題をあげている<sup>65</sup>。これに対し副田は、とりわけ旧生活保護法制定の契機に関して、軍人恩給の停止に根拠を求める村上の主張に、旧法制定に関与した厚生官僚らの手記や資料のなかにそのことを裏付ける記述がまったくないことや、軍人恩給と生活保護法の原理が異なるという点から反論<sup>66</sup>を行っているが、旧法改正の理由に政治的な駆け引きの材料として、戦争未亡人母子や戦没者遺族らの救貧対策が取り上げられていることに着目している<sup>67</sup>。

以上のように、旧生活保護法の成立過程やまたその改訂経緯をみると、戦争犠牲者である未亡人母子や戦没者遺族らへの対応のなかから、直接的・間接的に権利条項がうまれてきた。つまり再三論じているところであるが、彼らの対応に無差別平等の理念から生活保護法を適用しなければならぬ背景と、従来までの救済制度が恩恵にもとづく性格の強いものであったことから、生活保護法においては権利性を掲げ「惨めなものではない」ことを表面上形作る必要があり、様々な権利条項がそれに伴って生まれたものであることを整理した。つまり生活保護法の成立過程のなかから生まれる権利条項は、いわゆる当時の‘同情すべき戦争犠牲者’に対する恩恵的な権利概念であって、それは急増した失業者らに対してのものではなかった。なぜなら働く能力のある失業者らが権利を主張する場合、必ず‘濫救防止’という発想が伴うことを、旧法・新法の制定過程から検証した。

この推測が遠からず、的をはずしていなければ、現在の社会福祉をめぐる情勢のなかにあって、

介護保険を筆頭とする保険システムが脚光を浴び、逆に生活保護法を根幹とする公的扶助が軽視されている状況は理解できる。つまり、社会福祉における権利が戦後生活保護法の制定過程をめぐる状況のなかで生まれ、その権利を保障する各々の条項が同情すべき戦争犠牲者らを念頭において導入されてきた経緯をみると、自助自立や個人責任が強調される<sup>68</sup>日本のなかにあつて、恩恵の上に構築された権利が根づくはずはなかったのである。

歴史的にみた救貧制度は、伝統的な慈善的恩恵的救貧観に支えられ、日本でも生存権や生存権を保障するための保護請求権、争訟権などは、戦後の新生活保護法によってはじめて登場する概念であった。それは今からおよそ65年前の出来事であり、皮肉にも65年後の現在に至ってもなお、請求権や不服申立権の行使については、一方で「ものとり」や「ばらまき福祉」といった政策的論議とセットで語られている。さらに民主主義や基本的人権という概念の導入が遅れたわが国にとっては、無拋出性を基本とした公的扶助による救済は、恩恵的性格をもった戦前の救済制度の意識<sup>69</sup>の上に接ぎ木<sup>70</sup>されたようなものであったため、「権利としての社会福祉」という考えも、拋出性による保険方式の方に国民的理解が集まっているのが現状であろう。

しかし戦後GHQの強い指導があつたとはいえ、当時の厚生官僚らの働きを軽視すべきではない<sup>71</sup>。戦前からの恩恵主義に依拠した救貧制度から、戦後の生活保護法にみられる動向は、少なくとも無差別平等の原則を掲げ、国家責任、保護請求権、争訟権の確立など、従来考えられなかった発想であった。なかでも、旧生活保護法の制定からわずか4年のあいだに旧法の改訂作業を行い、権利条項を充実した点においてはその経緯を前章で論じたが、GHQからの指導というよりも、厚生官僚らの発想からきているものが多かったようである。だが、「五年まえの敗戦まで、ファシズム国家、天皇制国家の政府で働いていた官僚たちが、このような法律をつくったということがなにか不思議に感じられる<sup>72</sup>」というようなことをどのように理解すればよいのだろうか。

副田は「官僚制というものは本来そういうもので、権力の支配の道具であるから、権力がめざす方向によってファシズムのためにも民主主義のためにも働くもの」と論じている。これについて吉田は占領下における社会事業思想の受容態度として、「従来日本イデオロギーには抵抗がなかったから失敗もなく、したがって無限の状況適応によるくり返しを行ってきた」と指摘し、「慈善救済事業—社会事業—厚生事業—社会福祉事業の思想的転換にもほとんど抵抗と緊張がみられず、したがって思想は重層的に平和的共存をしている。それは新しく誕生した社会事業思想に対し、反動的な社会事業思想復権の危機を絶えず抱いている<sup>73</sup>」として、思想的な価値転換がなされないままでの社会福祉事業の今後とその方向性に危惧を抱いている<sup>74</sup>。つまり、戦後の生活保護法や新憲法で導入された福祉の権利や概念は、法制度や立法上の形式的な側面においてはある程度充実されたとしても、従来の恩恵的な救済思想に対する批判なく、重層的な形での権利や概念の導入を試みたに過ぎないものであった<sup>75</sup>。よって社会福祉の概念や権利性が、法制度的には戦前・戦中をめぐるの一時的反省から形式的な充実を図ったものの、施策の過程においては恩恵的な発想が復活することになる<sup>76</sup>。したがって吉田が「反動的な社会事業思想復権の危機」といったように、現在の社会福祉をめぐる情勢が、「権利としての社会福祉」への道ではなく、歪んだ形で「社会連帯論<sup>77</sup>」を復活させながらの福祉路線、また最近では社会連帯論以上に「自己責任論」が強化され

ることに対する危惧を抱くのは筆者だけではあるまい。

本論文は、生存権の導入過程について、生活保護法における権利条項の誕生経緯を手がかりとしながら論証したものであったが、行政過程や国民運動との関係については不十分なままに終わっている。さらに、社会福祉と生存権との関係をみた場合、他の福祉法の制定過程についても分析する必要があるが、これらは次の課題として残しておきたい。

以上

#### 【引用文献】

- ・『社会事業 生活保護法特集号』VOL,29,NO,2,3、1946年。
- ・岡田好治『生活保護百問百答』日本社会事業協会、1948年。
- ・「生活保護法制定前後の事情 加藤清一、岡田好治、葛西嘉資」『生活と福祉』第7号6頁、社会福祉調査会、1956年。
- ・「生活保護法改正前後の事情を聞く」『生活と福祉』第7号10頁、社会福祉調査会、1956年。
- ・木村忠二郎『生活保護法の解説』第二次改訂版、時事通信社、1958年。
- ・坂寄俊雄「生活保護の時代—終戦より講和条約締結まで—」『講座社会保障3』至誠堂、1959年。
- ・木田徹郎「戦後における公的扶助制度の転回(一)—公的扶助制度を中心として—」『日本の救貧制度』勁草書房、1960年。
- ・小川政亮「軍事扶助立法の形成」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』、勁草書房、1960年。
- ・日本社会事業大学救貧制度研究会『日本の救貧制度』勁草書房、1960年。
- ・小川政亮『権利としての社会保障』勁草書房、1964年。
- ・小川政亮「保護請求権と争訟権の成立」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房、1967年。
- ・岸勇「戦後日本の公的扶助(一)」『日本福祉大学研究紀要』第13号、1968年。
- ・岸勇「戦後日本の公的扶助(二)」『日本福祉大学研究紀要』第16号、1969年。
- ・小川政亮『社会保障権と福祉行政』ミネルヴァ書房、1974年。
- ・吉田久一「戦後社会事業思想史の問題点—占領期をめぐって—」『社会福祉学』第6号、88頁、1976年。
- ・木村忠二郎「昭和20年代の社会事業行政をめぐって」『社会福祉研究』NO,23、1978年10月。
- ・竈山京『公的扶助論』光生館、1978年。
- ・『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』社会福祉研究所、1978年。
- ・井上英夫「生活保護法の形成課程と機能(上・中)—新生活保護法の制定と新・旧生活保護法の性格・機能をめぐって—」『早稲田法学会誌』第27、28号、1978年。
- ・井上英夫「生活保護法の形成課程と機能(下)—新生活保護法の制定と新・旧生活保護法の性

- 格・機能をめぐって」『茨木大学政経学会』第 40 号、1979 年。
- ・ 吉田久一『現代社会事業史研究』勁草書房、1979 年。
  - ・ 木村孜『生活保護行政回顧』社会福祉調査会、1981 年。
  - ・ 厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981 年。
  - ・ 戸沢政方、高橋三男、小山路男「生活保護 30 年 新法の源流と、新法の展開について」『総合社会保障』社会保険新報社、1981 年 NO,10。
  - ・ 黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、1958 年。『生活保護 30 年史』厚生省社会局保護課編、社会福祉調査会、1981 年。
  - ・ 『生活保護 30 年史』厚生省社会局保護課編、社会福祉調査会、1981 年。『生活保護 30 年史』厚生省社会局保護課編、社会福祉調査会、1981 年。
  - ・ 吉田久一・一番ヶ瀬康子『昭和社会事業史への証言』ドメス出版、1982 年。
  - ・ 吉田久一『戦後社会福祉の展開』ドメス出版、1984 年。
  - ・ 石田雄「日本における福祉観念の特質—比較政治文化の視点から—」『福祉国家第4巻 日本  
の法と福祉』東京大学出版会、1984 年。
  - ・ 東京大学社会科学研究所編『福祉国家』全6巻、東京大学出版会、1984～1985 年。
  - ・ 六波羅詩朗「福祉事務所の成立と生活保護—新生活保護法制定を中心として—」『社会事業研究所年報』NO,21、社会事業研究所、1985 年。
  - ・ 仲村優一「占領期社会事業の源流」『社会事業研究所年報』NO,22、社会事業研究所、1986 年。
  - ・ 総務庁行政監察局編『生活保護行政の現状と問題点 総務庁の行政監査結果からみて』大蔵省印刷局、1986 年。
  - ・ 吉田久一『日本貧困史』川島書店、1987 年。
  - ・ 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1987 年。
  - ・ 村上貴美子「占領期の福祉政策」勁草書房、1987 年。
  - ・ 古川孝順「占領期対日福祉政策と緊急連邦救済法」『社会事業史研究』第 15 号、1987 年 10 月。
  - ・ 吉田久一『新版日本社会事業の歴史』勁草書房、1988 年。
  - ・ 吉田久一『新版 日本社会事業の歴史』勁草書房、1988 年。
  - ・ 東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家』上・下、東京大学出版会、1988 年。
  - ・ 田中葛「日本における戦後社会事業について—占領期、地方軍政部の福祉活動に関する GHQ/SCAP 記録文章にみる—」『社会事業史研究』18 号 1990 年 10 月。
  - ・ 清水浩一「生活保護制度の展開」横山和彦、田多英範編『日本社会保障の歴史』学文社、1991 年。
  - ・ 菅沼隆「日本における失業保険の成立過程(一)—戦後日本の社会保険思想の原点—」『社会科学研究所』東京大学社会科学研究所紀要第 43 巻第 2 号、1991 年。
  - ・ 菅沼隆「日本における失業保険の成立過程(二)—戦後日本の社会保険思想の原点—」『社会

- 科学研究』東京大学社会科学研究所紀要第 43 巻第 4 号、1991 年。
- ・ 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会、1991 年。
  - ・ 菅沼隆「米国対日救済福祉政策の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(1)—」『社会科学研究所』東京大学社会科学研究所紀要第 45 巻 2 号、1993 年。
  - ・ 菅沼隆「SCAPIN775 の発令—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(2)—」『社会科学研究所』東京大学社会科学研究所紀要第 45 巻 3 号、1993 年。
  - ・ 菅沼隆「占領期福祉改革に関する覚書—保護請求権理念の生成—」週刊社会保障 NO,1803、1994 年。
  - ・ 菅沼隆「生活保護法(旧)の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(3)—」『社会科学研究所』東京大学社会科学研究所紀要第 45 巻 5 号、1994 年。
  - ・ 笛木俊一「1920 年代初頭における内務官僚の社会事業論研究のための覚書(2)—田子一民・社会事業論研究ノート—」『社会事業史研究』第 22 号、1994 年。
  - ・ 吉田久一『日本の福祉思想』勁草書房、1994 年。
  - ・ 副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995 年。
  - ・ 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編「敗戦と戦後社会福祉の成立 占領下の社会福祉事業」『社会福祉の歴史政策と運動の展開』有斐閣選書、1997 年。
  - ・ 古賀昭典『現代公的扶助法論 新版』法律文化社、1997 年。
  - ・ Toshio Tataru『占領期の福祉改革—福祉行政の再編成と福祉専門職の誕生—』菅沼隆、古川孝順訳、筒井書房、1997 年。
  - ・ 『戦後 50 年の社会福祉を考える』日本社会事業大学、中央法規出版会、1997 年。
  - ・ 小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房、1999 年。
  - ・ 加藤典洋『日本の無思想』平凡社新書、1999 年。
  - ・ 三和治『生活保護制度の研究』学文社、1999 年。
  - ・ 大友信勝『公的扶助の展開』旬報社、2000 年。
  - ・ 生活保護 50 年の軌跡編『生活保護 50 年の軌跡—ソーシャルケースワーカーと公的扶助の展望—みずのわ出版、2001 年。
  - ・ 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 5 巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社、2001 年。
  - ・ 京極高宣『生活保護改革の視点』全国社会福祉協議会、2006 年。
  - ・ 京極高宣『生活保護改革と地方分権化』ミネルヴァ書房、2008 年。
  - ・ 布川日佐史『生活保護の論点』静岡大学人文学部研究叢書、2009 年。
  - ・ 全国公的扶助研究会編集『季刊 公的扶助研究』萌文社、2009 年。

---

<sup>1</sup> 拙稿「社会福祉における法的責任とその課題—福祉従事者等をめぐる事件を中心に—」日本福祉大学研究紀要第 101 号、1～36 頁、1999 年 8 月。

<sup>2</sup> 占領軍による対日福祉政策のなかから生活保護法における権利条項の経緯について言及した先行研究の代表的なものは、Toshio Tataru『占領期の福祉改革—福祉行政の再編成と福祉専門職の誕生』菅沼隆、古川孝順訳、筒井書房、1997年。村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年。小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会、1991年。菅沼隆「米国対日救済福祉政策の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(1)—」『社会科学研究』東京大学社会科学研究所紀要第45巻第2号。菅沼隆「SCAPIN775の発令—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(2)—」『社会科学研究』東京大学社会科学研究所紀要第45巻第3号。菅沼隆「生活保護法(旧法)の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(3)—」『社会科学研究』東京大学社会科学研究所紀要第45巻第5号。また日本政府とりわけ厚生官僚の視点から分析したもので、副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995年。さらに運動論の視点からは、井上英夫「生活保護法の形成過程と機能(上)(中)」『早稲田法学会誌』第27巻、28巻。「生活保護法の形成過程と機能(下)」『茨城大学政経学会雑誌』第40号などがある。

<sup>3</sup> 前掲『占領期の福祉政策』236頁。

<sup>4</sup> 「日本ノ苦境ハ日本国自ラノ行為ノ直接ノ結果ニシテ連合国ハ其ノ蒙リタル損害復旧ノ負担ヲ引受ケザルベシ右損害ハ日本国民ガ一切ノ軍事目的ヲ放棄シ致々且専心平和的生活様式ニ向ヒ努力スル曉ニ於テノ復旧セラルベシ」アメリカ国務・陸軍・海軍三省の調整委員会作成「降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針」鹿島平和研究所編、鈴木九萬監修『日本外交史第26巻 終戦から講和まで』鹿島研究所出版会、1973年、471頁。

<sup>5</sup> 村上とは前掲『占領期の福祉政策』(58頁)のなかでも「ポツダム宣言受諾に対し、強固な反対をとり、一時はクーデターの危機さえ迎えた軍部の取り扱いは、日本政府の戦後処理にとって慎重を期さなければならないことであった。特に軍の不満と復員に伴う不測の事態にいかに対処するかは非常に重大なことであった」とあるように、軍人恩給停止の指令は政府にとって大きな衝撃を与えたものであることが理解できる。また鳩山一郎は「兵役を離れた下士官や兵士については、自業自得で苦しませておいてはならない。もしそうすれば、国内治安の脅威となるであろう」(「記録用メモランダムGHQの鳩山一郎氏へのインタビュー」1945年11月25日、栗屋憲太郎編『資料日本現代史3 敗戦直後の政治と社会』大月書店、1981年、307頁)という言葉からも、軍部に対して不満をつのらせることへの警戒が分かる。

<sup>6</sup> 当時の厚生省保険局担当官であった堀岡は、軍人恩給の停止命令が大蔵省に対して指令された際の発言「事の次第を承すのに大変な事であった。…事の重大は重大である」(「堀岡吉次の証言」『厚生年金保険十年史』23頁)からも、軍人恩給停止命令が日本政府に与えた影響の深刻さが分かる。

<sup>7</sup> 上山頭「思い出」『厚生年金保険十年史』27頁。

<sup>8</sup> 軍人恩給受給者数は終戦の1945年9月末現在で137万5,517名、終戦に伴う増加人員が397万6,710人、合計535万2,227人となっている。「社会保険制度審議会提出資料」『社会保険制度審議会関係綴』厚生省社会保険大学校所蔵

<sup>9</sup> 菅沼は前掲「日本における失業保険の成立過程(一)—戦後日本の社会保険思想の原点—」(117頁)のなかで「軍人恩給の停止こそ戦後日本の社会保険の原点にあるといっても過言ではない」とし、また坂寄俊雄は「生活保護の時代—終戦より講和条約締結まで—」(『講座社会保障3』至誠堂、1959年、111頁)のなかでも「このような軍人恩給支給禁止を契機にして社会保障の戦後対策が発足することになったことは、わが国社会保障発展の歴史的特殊性との関連において見落としてはならない重要性をもつ」として、軍人恩給停止と社会保険等の社会保障制度発展の歴史との関連を説いている。

<sup>10</sup> この点について、吉田久一は『現代社会事業史研究』(勁草書房、1979年、439頁)のなかで「立案は日本政府であるが、その骨子は占領政策の強い要請であろう」として、SCAPIN775と旧生活保護法との関係性に触れている。またToshio Tataruも前掲『占領期の福祉改革—福祉行政の再編成と福祉専門職の誕生』(119頁)のなかで「1945年12月8日付のSCAPIN404と1946年2月27日付のSCAPIN775は戦後日本の公的福祉にとって最も重要な指令となった。これらの指令は、生活保護法の制定に欠かせないものであった」と言及している。

<sup>11</sup> しかし菅沼は前掲「生活保護法(旧法)の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(3)」(159頁)のなかで、GHQは当初救済政策を行う上での実効性を確保することが目的であったので、生活保護法のような恒久的な公的扶助法の制定を意図していたわけではないことから、「…SCAPIN775から生活保護法が直接導入されてくるわけではない」として、SCAPIN775と旧生活保護法とが無関係であることに言及している。

<sup>12</sup> 前掲「SCAPIN775の発令—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(2)—」167頁。

<sup>13</sup> 「救済福祉ニ関シテハ其ノ事由ノ如何ヲ問ハズ現ニ生活困難ナル国民全部ヲ対象シテ其ノ最低生活ヲ保障スルコトヲ目途トシ…」。困窮事由を不問として点では「救済福祉に関する件」(CLO1484)は、SCAPIN404を忠実に解釈したと考えられている。同前、171頁。

<sup>14</sup> SCAPIN333は、県知事を通じて中央政府が配分を統率するという単一の政府機関の確立、訓練と熟練を積んだ公務員の配置といった有給公務員による実施、困窮者のニーズに基づいた救済などが盛り込まれていた。

<sup>15</sup> 援護要綱の実施について1945年12月19日厚生次官から各地方長官に対して「生活困窮者生活援護の実施に関する件依命通牒」という通達を送り、そこで失業者を救済対象として明記した上で「要援護者ヲシテ卑屈ナル感ヲ懷ラシメサル様」という文言を加え、権利の萌芽なるものがあらわれている。

<sup>16</sup> 第一項目は総則、第二項目は政府・府県庁の救済担当官の増大計画とその費用、第三項目は給付額、第四項目は6月末までの暫定措置及び法外援護の維持、第五項目は生活保護法を次期国会に提出するための法案の概要と費用、第六項目は困窮者向け住宅建設計画である。

<sup>17</sup> 法案の名称を英文では「Daily life Security Law」を生活保障法と和訳するところ、生活保障法では「個人の権利が強くなり過ぎて困る」という考えから生活保護法という名称になった経緯がある。葛西嘉資「終戦直後の生活保護」『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981年、286頁。

<sup>18</sup> 葛西は同前、286頁のなかで、「濫救防止の措置も是非必要と考え、法第二条を設けて怠惰者や素行不良者は保護しないと明記した」と語り、無差別平等原則と欠格条項との関係に触れている。

<sup>19</sup> 『第九十回帝国議会衆議院第六類第十二号生活保護法案委員会議事(速記)』第9回、28～55頁。

<sup>20</sup> 同前、105頁。

<sup>21</sup> 同前、122頁。

<sup>22</sup> 「旧生活保護法に関する長谷川保発言」吉田久一・一番カ瀬康子編『昭和社會事業史への証言』ドメス出版、1982年、537～549頁。

<sup>23</sup> 前掲「生活保護法(旧法)の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(3)—」192頁。ここで菅沼は、旧生活保護法で権利条項が盛り込まれなかったことの原因として、当時の基本原則であるSCAPIN775に保護請求権や不服申立、決定不変更の権利といった権利条項が明示されていなかったことをあげている。さらに菅沼は1946年5月18日PHW福祉課のネフがPHW局長サムスに対して出した生活保護法制定に関する福祉課の見解のなかでは、保護申請権、不服申立及び争訟権、決定額不変更原則、無差別平等原則など四つの公的扶助に関する規定が明記されていたが、SCAPIN775には非軍事化に伴う無差別平等原則が強調され、民主化のための権利概念が明示されていなかったことによって、旧生活保護法においても権利条項が希薄になったと論じている。

<sup>24</sup> 厚生事務官内藤誠夫『生活保護の解釈』1947年4月、22頁。

<sup>25</sup> 『第九十回帝国議会貴族院生活保護法案特別委員会議事速記録第二号』1946年8月23日。

<sup>26</sup> 旧法制定当時における厚生官僚らの意識を如実にあらわすものとして、葛西は「終戦直後の生活保護」(前掲『生活保護三十年史』286頁)のなかで当時を振り返りながら「然し立案に当たっていた私共は、正直云って当時そこまで飛躍出来ず、寧ろ私共の頭は、大規模な保護は勿論しなければならぬけれども、その生活保護の経費は血税から支出されるものである…濫救に陥ってはならぬ、また惰民養成になってしまつては大変だという方向に向いてたようで…」という言葉から、恩恵的慈善的な救貧思想と権利性の問題をも含んだ新しい救貧思想との間で苦悩しながらも、従来の発想に引き摺られている様子が分かる。

<sup>27</sup> マーチン・シェリーは1949年6月の愛知軍政部厚生課活動月例報告のなかで、「ニードよりも扶助を受けるに値するかどうかは民生委員にとって大きい意味をもつようである。…民生委員の福祉の思想とやり方は厚生省から流れてくる啓蒙的福祉思想を妨害するものである」と強く批判している。田中壽「日本における戦後社会事業について—占領期、地方軍政部の福祉活動に関するGHQ/SCAP記録文章にみる—」『社会事業史研究』第18号1990年10月、24頁。

<sup>28</sup> 副田は前掲『生活保護制度の社会史』(52頁)のなかで、「生活保護法の形成過程において旧法がもつ意義は一般にかんがえられているより大きいというべきであろう」と、旧法制定にかかわった厚生官僚の働きを高く評価している。また旧法制定の当事者であった小山は前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』(16頁)のなかでも「日本の救済制度の歴史において、正に画期的な意義を有するものであった」と語っている。

<sup>29</sup> 救護法の性格を継承していることを端的にあらわすものでは、親族の扶養義務規定があげられるだろう。社会局社会部による『救護法の説明』(1931年、66～67頁)のなかでは、「民法が人倫の情義と道義の観念を基礎として認めた扶養義務に対して何等の考慮を払わずして公的救護を行うときは、古来の美風たる家族制度はただちにして破壊せられ、救護は濫救となり弊害の続出する」として公的扶助よりも親族扶養を強調し、さらに濫救の危険性について説明している。

<sup>30</sup> 前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』22頁。

<sup>31</sup> この経済安定九原則による日本経済再建の真のねらいは、中国革命が成功に終わったことで、これに危機感をもったアメリカが、アジアにおける「反共」の防波堤として日本を位置付けたに過ぎないものであった。小川政亮「保護請求権と争訟権の成立」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房、1967年、173頁。

<sup>32</sup> 瀬戸新太郎「吹きすさぶ旋風の中から—新法制定のころの世相など—」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981年、297頁。

<sup>33</sup> 当時の新聞をみると、不況による失業者と生活保護との関係が分かる。「池貝、沖電気、芝浦、品川両工場、明電舎、原口無線などの各労組では、給料の不払、遅払に堪えかねて…生活保護を要求する」(1950年2月16日東京新聞)、「中小企業の経営状況は最近次第に悪化し…富士産業大宮工場、英工舎鴻巣工場ほか三工場従業員3,500名はこのほど県厚生課に全員を生活保護法による要保護者にしてくれと泣訴した」(1950年2月17日埼玉新聞)

<sup>34</sup> 前掲『占領期の福祉改革—福祉行政の再編成と福祉専門職の誕生』121頁。

<sup>35</sup> 前掲「保護請求権と争訟権の成立」181頁。

<sup>36</sup> 前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』109 頁に全文掲載。

<sup>37</sup> 彼は 1949 年 10 月日本社会事業専門学校で行われた都道府県民生部関係職員現任訓練講習会の場で、厚生官僚を含めた公務員や民生委員への批判を次のように語っている。「日本の役人の中でこの日本の新憲法を十分慎重に取扱わず、ただ日本の生活要式に実際にそぐわないアメリカ製憲法だと見ている者が余りに多い…、民生委員の多くは貧困なりと認められた保護申請者には実際に受ける資格のある扶助額より少ない扶助額を与えるべきだという方針を取っている。これは、困窮者が得る資格ある扶助額より少ない額を受けた方が一日も早く自立せしめることになるであろうという考え方である。…私はこうした間違った教え方をしているのが“百問百答”だと信じている」『現代社会事業の基礎』日本社会事業協会。また東海北陸軍政司令部も「公的扶助は権利であり、権利である以上保護請求権も認められる」として愛知県軍政部の見解に賛同している。菅沼隆「占領期福祉改革に関する覚書—保護請求権理念の生成—」週刊社会保障 NO.1803、22 頁。

<sup>38</sup> 不服申立制度をめぐっては、愛知県知事による照会の背景に、当時の労働運動の高揚を無視することができなくなったことも要因として上げられよう。岸勇「戦後日本の公的扶助(二)」『日本福祉大学研究紀要』第 16 号、1969 年、10 頁。

<sup>39</sup> 前掲「保護請求権と争訟権の成立」184 頁。

<sup>40</sup> 前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』110 頁。

<sup>41</sup> 第八条の二 市町村長は前条第一項の規定による申請があったときは、直ちにこれを受理し、十四日以内に必要措置をとらなければならない。(後略)

第八条の三 市町村長は、保護の程度及び方法又は保護の廃止、停止若しくは変更について不服の申立があったとき又は前条第二項の措置について不服の申立があったときは、直ちにこれを受理し、十四日以内に必要措置をとらなければならない。(後略)

第八条の四 都道府県知事は、前条の規定に基づき、市町村長のとった措置に対し不服の申立があったときは、直ちにこれを受理しその措置について変更を要するかどうかを決定し、変更を要すると認めるときは市町村長にその旨を指示しなければならない。(後略)

<sup>42</sup> 前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』659～662 頁。

<sup>43</sup> 同前、27 頁。

<sup>44</sup> 同前、40 頁。

<sup>45</sup> 「この制度としてこれ迄余り経験したことのない注文を次から次へと発せられることによって悩まされなければならなくなった」(同前、40 頁)という表現からも旧生活保護法の限界があらわれている。

<sup>46</sup> 同前、48 頁。

<sup>47</sup> 当時のアメリカだけではなく、先進諸外国における公的扶助制度の中にも、完全な無差別平等原則が徹底されているところは存在しなかったが、いわゆる素行不良な者であっても更正できるという性善説と教育の可能性への信頼に基づいて、理想主義的観点から欠格条項が削られることになる。前掲『生活保護制度の社会史』43 頁。

<sup>48</sup> 小山進次郎「新生活保護法の制定(その一)」『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981 年、116 頁。

<sup>49</sup> 同前、118 頁。また欠格条項だけではなく補足性原則との兼ね合いでも、「頭だけは、次にいかにやらん段階というようなものを、かなり頭におきながら、からだの方は依然として昔の状態にあり、その中で切り替えていこうとする」という葛藤を語っている。127 頁。

<sup>50</sup> 木村忠二郎『生活保護法の解説』時事通信社、1958 年、117 頁。

<sup>51</sup> 前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』654 頁。

<sup>52</sup> 同前、43 頁。

<sup>53</sup> 同前、44 頁。

<sup>54</sup> 同前、58～64 頁。

<sup>55</sup> 同前、65～68 頁。

<sup>56</sup> 前掲「日本における失業保険の成立過程(二)—戦後日本の社会保険思想の原点—」246 頁。

<sup>57</sup> 吉田久一が「公的扶助をながくみてこられてそれを最も大きく前進させたものはなにか」という質問に対して、田子一民は「暴動だ」と返答している。「公的扶助 100 年の歩み」『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981 年、48 頁。

<sup>58</sup> 葛西は生活困窮者緊急生活援護要綱制定をめぐる経緯について、GHQからの無差別平等という基本方針のために困った問題が三つあるとし、「身体障害者の援護、引揚者の援護、それから母子家庭の援護、この三つの取扱いはどうしても一般生活困窮者とは区別して若干篤くめんどろを見てやらねばならないのだけれども」と当時の心境を語り、GHQのネフをうまく説き伏せて身体障害者と引揚者だけは例外的特別な扱いを認めてもらったことに触れている。「対談生活保護法制定前後の事情 葛西・岡田両氏に聞く」『生活と福祉』第 7 号、1956 年 10 月号、8 頁。

<sup>59</sup> 軍人援護対策との関係で、軍人援護に対する位置付け考え方に関するものでは、岡村周美と仲村優一との対談「戦時体制下のころ」(前掲『生活保護三十年史』97頁)のなかで、岡村が軍人救護法から軍人扶助法に名称を変更した経緯や、その法文について「戦争に行った者をいろいろめんどろ見てやるのに、救護じゃいかん扶助にしようということできまっと思っんですよ。…『生活することあたわざる』という法文を軍人の家庭に対して“あたわざる”とは好ましくないということで、生活することが困難、というふうに広げたわけですよ」とあるように、名称や法文にまで軍人の誇りを重んじている当時の状況がうかがえる。

<sup>60</sup> 前掲『生活保護制度の社会史』35頁。

<sup>61</sup> 権利性については、生活保護法の実施にあたって引揚援護庁が「留守家族復員者等のために」という資料のなかで、不名誉なことではなくむしろ正当な権利であることを強調し、「貴重な権利を放棄することは慎むべきである」として、留守家族復員者らに生活保護法の申請を「権利として」促していたことから理解できる。

<sup>62</sup> 高橋三男「小山さんと新法制定の二つの動機」『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981年、305～312頁。

<sup>63</sup> 「座談会 生活保護法改正前後の事情を聞く」『生活と福祉』第7号、1956年10月号、10頁。

<sup>64</sup> 前掲『占領期の福祉政策』239～243頁。

<sup>65</sup> 横山和彦・田多英範編「生活保護制度の確立」『日本社会保障の歴史』学文社、1991年、78頁でも、「…未亡人問題は旧法改正の直接的契機となったといわれる」とあり、戦争未亡人問題と旧法改正との関係を説いている。また黒田利克も『日本社会事業現代化論』(全国社会福祉協議会、1958年、213頁)のなかで「しかしその後の社会経済情勢の推移に鑑み、とくに未亡人援護対策の強化の必要から、生活保護法改正の機運が起り」と言及している。前掲『改訂増補生活保護法の解釈と運用』40頁。

<sup>66</sup> 前掲『生活保護制度の社会史』30頁。

<sup>67</sup> 同前、35頁。

<sup>68</sup> 1949年5月に開かれた社会保障制度審議会第1回総会の総説の第一でも、生活保護法による保護が軽視され、社会保険が社会保障の根幹であるかのような発想になっている。これは半世紀たった今も変わらない思想であろう。「国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を拠出せしめるところの社会保険制度でなければならない」前掲『生活保護の時代—終戦より講和条約締結まで—』120頁。

<sup>69</sup> 戦前の救済制度をめぐる考え方では、井上友一の実現がすべてを物語っている。「日本の救済制度は厳正なる制限的救助主義」でなければならず、「救済制度を緩やかにすれば、国庫支出を多くするだけではなく、家族や近隣関係における道義を弱め、自立自助の精神を失わせて増貧になる」という認識。『救済制度要義』昭森社、1931年、168～172頁。

<sup>70</sup> 救済制度をめぐる戦前と戦後との関係を語った木村忠二郎は、吉田久一・一番ヶ瀬康子との対談「昭和20年代の社会事業行政をめぐる」(『社会福祉研究』NO.23 1978年10月、34頁)のなかで、「社会保障制度にしても、ばかに戦後のことばかり言う人もいますが、そうではなく、あれは昔からだんだん積んでつくったものですよ。だから、なんでも戦後やった、やったということは歴史の事実とは違いますが。…もらったというのはいくらなんでも。すべてのものをもらったわけじゃない。あったものをもう一遍組織づけた」として、終戦後の福祉改革がGHQによる押し付けだけではなく、日本独自のものもあることを述べている。また小山進次郎は「座談会 生活保護法改正前後の事情を聞く」(『社会福祉研究』NO.23 1978年10月、13頁)のなかでも「改正法は旧法に対して決して飛躍的なものではないので、多かれ少なかれ、以前からあった救護法とか旧法とか種々の法律のよい部分が入って出来たのが改正法だと云ってよい」と語っている。

<sup>71</sup> この点については、前掲『生活保護制度の社会史』を参照。

<sup>72</sup> 同前、50頁。

<sup>73</sup> 吉田久一「戦後社会事業思想史の問題点—問題点をめぐって—」『社会福祉学』第6号、100頁。

<sup>74</sup> その危惧が現実のものとしてあらわれてきたのが、占領統治終了以後の戦傷病者戦没者遺族等援護法の成立や、未帰還者留守家族等援護法の成立、恩給法の一部改正にまつわる動向である。

<sup>75</sup> 菅沼は旧生活保護法の時代を、名誉職裁量体制の維持と運用指導の過程における制限主義とが混在した「戦前との〈断絶〉と同時に〈連続〉の側面を有して」と述べるが、この〈断絶〉と〈連続〉は旧生活保護法だけに限るものだけではなく、現在の状態をも物語っている。前掲「米国対日救済福祉政策の形成過程—SCAPIN775「社会救済」の起源と展開(1)—」3頁。

<sup>76</sup> 石田雄「日本における福祉観念の特質—比較政治文化の視点から—」『福祉国家第4巻 日本の法と福祉』東京大学出版会、1984年、51頁。

<sup>77</sup> 前掲「社会福祉理論の再構築に向けての序説—社会福祉の政策動向でいわれる『社会連帯論』と『生存権論』導入の経過をめぐって—」66～69頁。