

《研究ノート》

戦後福祉行政の創設期における社会福祉専門職をめぐる議論

—兵庫県所蔵行政文書をもとに—

Organization of Social Welfare Administration under the Occupation

加川 充浩

Mitsuhiro KAGAWA

要 旨

小論は、日本の福祉行政が形成されつつあった1950年前後において、社会福祉主事をめぐってどのような議論が展開されたのかを明らかにする。方法として、当時の厚生省が、地方政府（兵庫県）に発した文書をたどっていく。確認し得たのは、第一に、専門職としての社会福祉主事への多大な期待があったこと。第二に、社会福祉主事と民生委員との関係問題について、GHQと日本側との認識に若干の相違がみられること。第三に、養成カリキュラムでは、現在のソーシャルワーク教育体系の萌芽が看取できること、である。

キーワード：福祉行政、社会福祉主事、福祉専門職、民生委員、占領期

はじめに

小論は、日本の福祉行政と専門職制度が新たに創設されようとした1950年前後において、どのような議論が展開されたのかを素描しようとするものである。

着目するのは、次の2つの論点である。第一に、中央政府（特に、当時の厚生省）が地方政府にどのような文書を発していたか、についてである。1946（昭和21）年の日本国憲法公布以降、第25条に規定された「社会福祉」という用語が膾炙していく。さらには、具体的な社会福祉制度が全国で整備される。しかし、敗戦直後の日本政府は、本格的な福祉行政実施の経験を持っていなかった。戦前に存在したのは、現在から見ると必ずしも十分ではない社会事業と戦時厚生事業であった。そこで、日本を間接統治したGHQは日本政府に対し、種々の指令を出しながら福祉制度を創設していく。これまでの研究でも、占領軍が日本政府ないしは日本社会に与えた影響を分析したものが多い¹。

一方で、中央政府レベルでの決定が地方政府にどう伝えられ、また地方政府がどう受容

¹ 代表的なものとして、菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005年、など。

² 占領期の福祉行政について、地方レベルでの研究が十分でないという指摘は、古くは、村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年、などがある。

したかについては明らかではない²。各都道府県および市町村の自治体史においても、福祉行政の内実を詳細に描いたものは見当たらない³。福祉行政の第一線機関は都道府県および市町村である。中央政府で決定された制度を具体化するためには、地方政府に対し現実的な推進方法を示す必要があるが、これについては未解明の点も多い⁴。

小論では、その中でも、社会福祉主事の創設をめぐる議論を検討したい。これが着目する第二の点である。なぜ、社会福祉主事に注目することが重要であるのか。社会福祉主事（と福祉に関する事務所（以下、福祉事務所という））の創設は、戦後の福祉行政確立の出発点の一つと言い得るためである。詳細は本文に譲るが、GHQは福祉行政を根付かせようと、困窮者救済の4原則（1946（昭和21）年）、および6項目提案（1949（昭和24）年）を打ち出した。そこでは、公的責任と専門的な福祉の担い手とが重要であるとの考えが示された。同時に、公的な福祉行政からボランティアな要素を排除しようとした。

これらを具体的に言い換えると、一つは、地方政府が責任を持って福祉行政を担う社会福祉主事を配置すること。社会福祉主事は新たな福祉専門職として重要な位置を占めること、である。次には、ボランティアの象徴である民生委員を生活保護行政の担い手から外すこと、である。

本文では、第一に、新たな専門職として創設された社会福祉主事に何が期待されていたのか、第二に、社会福祉主事と民生委員との関係はどのように議論されていたのか、第三に、社会福祉主事の誕生時の実態（配置数、予算、養成カリキュラム等）はいかなるものであったのか、といった諸点を検討してみたい。

それにより、現在も課題となっている社会福祉の専門職配置はどうあるべきか、という点について、いくつかの示唆が得られるのではないかと思われる。

本文では1950（昭和25）、1951（昭和26）年の史料を紹介しながら検討していくが、それらはいずれも兵庫県が所蔵している。兵庫県には、厚生省と県が福祉行政の進め方をめぐって交わした当時の文書の簿冊が残されている。特に、『福祉事務所綴』という簿冊には、主として福祉事務所設立に関わる昭和20年代の史料が保存されている。脚注において、一重カギ括弧で記載した史料は、特に断りのない限りは『福祉事務所綴』に含まれるものである。

なお、史料の引用にあたっては、編集の都合上、次のように取り扱った。

- (1) 旧仮名づかい、および旧字体については、史料の表記をそのまま採用してある。
- (2) 原文は縦書きであるが横書きに改め、それに従い、漢数字はアラビア数字に改めた。

³ 小論では、兵庫県を事例として取り上げているが、県内の自治体史にこれらの記述はみられない。たとえば、兵庫県史編集委員会編『兵庫県百年史』兵庫県、1967年、山上勲『神戸市社会事業史』神戸市史編集室、1962年、においても戦後の福祉行政の成立過程は明らかでない。

⁴ 昭和20年代の中央政府の政策過程を知る史料として、寺脇隆夫編『福祉行政基本資料 第3巻《資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅲ》』柏書房、2013年、がある。小論の関心と重なる部分も多い。

- (3) 句読点は適宜補ってある。
- (4) 文書の体裁については、段落の冒頭を一字あけるなど、適宜整えた。
- (5) 判読不可な箇所は、□□で字数を示した。

1. 社会福祉主事の設置と専門職養成の基盤整備

(1) 社会福祉主事の創設と法の施行

1950（昭和25）年5月15日、社会福祉主事の設置に関する法律が施行された。この法律は、現在では存在しない。また、存在したのも約1年のみである。というのも、翌1951（昭和26）年に施行された社会福祉事業法に吸収されたためである。

つまり、福祉行政（当時の史料中では「社会福祉事業行政」とも表記されている）の黎明期においては、担い手に関わる部分が先行して立法化されたのである。翌年には、社会福祉事業法により、福祉事務所が設置される。これはいわば「器」である。福祉行政の展開を現実化せしめるため、そこで福祉業務に従事する職員の創設にまずは着手したのである。その際、特に重視されたのは、「専門性」という点である。社会福祉の担い手としての専門職を新たに創設し、全国に置くことが目指された。この専門職が社会福祉主事であった。一方で、その「専門職」と対置されるのが「民生委員」であった。この点については後述する。

以下の文書は、厚生事務次官名で発せられ、都道府県知事に宛てられたものである。社会福祉主事の設置に関する法律が施行されるにあたり、各都道府県に改めて法の趣旨を周知したものである。

「厚生省發社第48號

昭和25年6月23日

厚生事務次官

都道府県知事殿

社会福祉主事の設置に関する法律の施行について

社会福祉主事の設置に関する法律は、（中略）社会福祉事業行政の専門化に伴い、生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法の施行に関する都道府県知事又は市町村長の事務の執行を補助させる専任職員たる社会福祉主事を設置するために制定せられたものであって、社会福祉事業行政運営上至大の意義を有するので、左記御了知の上、これが運営に遺憾のないようにせられたい。尚、社会福祉主事の設置については、社会福祉事業基本法（假稱）を制定する際にその中に吸収する予定であるので念の為申し添える。

第1. 社会福祉主事の職務に関する事項

- 1 社会福祉主事は、生活保護法、児童福祉法及び身体障害者福祉法の施行に関する事務を行うことをその本来の職務となすものとする。

- 2 社会福祉主事の職務内容は、援護、育成又は更正を要する者の調査、面接、指導、措置及びこれらの業務に関する査察指導又は現任訓練を行うものとする。従って、部課長等の如く主として行政管理に当たることを職務とする者及び施設の職員は、この中に含まれない。

(中略)

第2. 社会福祉主事の任用及び資格に関する事項

(中略)

- 2 社会福祉主事が新たに任用される場合には、この法律施行の際現に國又は地方公共団体において社会福祉事業に従事している者を除いては、第2条第1項の規定により、年齢20年以上45年以下であることを必要とする（後略）。

(後略)⁵」

この通知文の冒頭にもうたわれているように、福祉行政の専任職員である社会福祉主事を配置することは、福祉行政運営上、この上なく重要であるとしている。また、福祉行政の何を担うのかについては、3つの法律に関する事務であると述べている。そして、この三法の対象者の援助（援護、育成又は更正）を行うことが主たる業務であり、行政管理の仕事とは一線を画すとされている。つまり、ケースワーカー、ないしはソーシャルワーカーとしての業務が期待されているともいえる。

また、現在では廃止されている規定として、社会福祉主事の年齢を45歳以下としていることも付言しておく。なお、社会福祉主事が20歳以上でなければならない、という規定は現在の社会福祉法第19条にも残されている。

(2) 社会福祉事業法の施行と社会福祉主事

1951（昭和26）年、社会福祉事業法が施行された。ただ、法律条文の全てが同月日に施行されたわけではない。段階的に施行された。大きく分けると三段階といえる。第一段階は、4月1日の施行であるが、これは社会福祉主事の設置を主としていた。第二段階は6月1日の福祉事務所設置を除く施行、第三段階は福祉事務所の設置を主とする施行、である。以下では、第一段階である社会福祉主事の設置に関する史料を紹介する。

特徴は3点ある。第一は、先にみた社会福祉主事の設置に関する法律が廃止され、社会福祉事業法に吸収されたことである。また吸収されたと同時に、これら二法にどのような相違があるかを述べている。

第二に、社会福祉主事の規定を最も先行実施させた理由について周知していることである。

第三に、社会福祉主事の配置人数と予算措置について示していることである。

⁵「社会福祉主事の設置に関する法律の施行について」1950年6月23日。

史料は、兵庫県が市長等の県内関係者に宛てたものである。この文書は昭和26年4月20日付けであるが、ほぼ同内容の文書が同年4月14日付で厚生省から都道府県知事に発せられている。兵庫県発の文書は、厚生省作成の文書に若干の加筆修正を行い、読み手の便宜を図っているため理解しやすくなっている。そうしたこともあり、ここでは兵庫県発の文書を採用してある。

「兵社第389号の1

昭和26年4月20日

兵庫縣民生部長

兵庫縣總務部長

各市長

淡路支所長

各地方事務所長

} 殿

社会福祉事業法の一部施行について

さきに通知したとおり社会福祉事業法は、本年3月29日法律第45号をもって公布され、6月1日から施行される。この法律は、社会福祉事業の全分野における共通的基本事項を定め、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、その他の社会福祉を目的とする法律と相まって、社会福祉事業が公明且つ適正に行われることを確保し、もって社会福祉の増進に資することを目的とするものであって、厚生省においては、関係法令の改正その他鋭意これが施行の準備中であるが、第4章、第5章並びに附則第3項から第6項まで及び第10項の規定は、4月1日から施行され、社会福祉主事の設置に関する法律（昭和25年法律第182号）は廃止されるので、左記諒知の上、これが運営に遺憾のないようにせられたい。

右命により通知する。

第1 社会福祉主事に関する事項（第4章及び附則第3項から第6項まで）

一、社会福祉主事設置に関する法律が廃止され、この法律に社会福祉主事に関する規定を設け、その内容を改正したのは、同法をこの法律に吸収して社会福祉事業行政を総合的に組織化したこととともに福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）を設置したことに基づくものである。

1. 縣及び市は、社会福祉主事を設置する義務を有すること。町村は、社会福祉主事を設置する義務を課せられていないが、それはすべての町村に社会福祉主事を設置せしめることが実情に添わないからであること（後略）。
2. 第3章の規定は、10月1日から施行されるのであるが、その施行と同時に福祉事務所がその機能を完全に発揮する為には、予め所員確保の準備が必要であるので、遅滞なく所要の社会福祉主事を任命し、これが養成訓練に努めること

(後略)。

二、社会福祉主事の設置に必要な財源措置

社会福祉主事に必要な最小限度の経費は、昭和25年度以降平衡交付金として既に措置されているのであるが福祉事務所の創設に伴い本年度新たに基準財政需要額として「^(補入)□□□」措置されているものは次の通りであるから各市等においては、所要人員の確保及びこれが財政措置に遺憾のないようにせられたい。

社会福祉主事設置に要する経費

区分	員数	単価	金額	備考
事務吏員給	人	円	円	人員算出基礎
福祉事務所等職員	} 5,520	116,850 ^(9.0)	661,572,000	26年度所要人員
社会福祉主事				11,316人
事務職員	} (後略)	(後略)	(後略)	前年度迄既設人員
(後略)				5,796人
				差引 26年度措置人員
				5,520人

(中略)

四、その他

(中略)

2. 社会福祉主事に関する新旧両法の比較

	◎社会福祉主事の設置に関する法律	◎社会福祉事業法
1. 設置主体	都道府県及(び ^脚)市町村はすべて設置義務を有すること。	都道府県及び市は設置義務を有するが、町村は任意とすること。
2. 資格	年令20年以上45年以下の者とすること。 25年5月15日現在、社会福祉事業に従事していること。	年令20年以上の者であつて最高年令の制限はないこと。 26年4月1日現在、社会福祉事業に従事していること。
3. 職務内容	生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の施行に関する事務。	この法律、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の施行に関する事務。

第2 指導監督及び訓練に関する事項（第5章）

一、制度の意義及び実施の確保

新しくこの規定が設けられたのは、査察指導（指導監督）及び現任訓練（訓練）の制度を整備し、これが計画的実施を保障せんとするものであり、10月1日から実施される福祉事務所の設置に不可欠の要件をなすものであるからこれが実施に万全を期せられたい。

二、指導監督の意味

第19条の「指導監督」は、従来行われている「査察指導」を意味するものである。この規定は、都道府県知事及び五大市の市長に査察指導の計画樹立と実施の義務を課したものである。

（後略）⁶」

重要な点を改めて整理しておく。第一に、1950（昭和25）年5月に施行された社会福祉主事の設置に関する法律は、1951（昭和26）年4月以降は、社会福祉事業法に吸収された。しかし、全く同内容ではなく、相違もあった。町村は社会福祉主事の設置が任意となったこと、社会福祉主事の年齢上限（45歳以下）規定が撤廃されたこと、および現任訓練の制度が整備されたことである。現任訓練については、はじめに述べた6項目提案の一つであったが、社会福祉事業法の施行により実現をみたといえる。

第二に、複数ある社会福祉事業法の項目の中で、社会福祉主事の設置を先行させたのは、半年後に設置を予定している福祉事務所の機能を発揮させるためである。当時のGHQ・厚生省が、福祉行政を担う「人」、別言すれば「専門職員」を重視していたことがうかがえる。

第三に、中央政府が見込む社会福祉主事の数は、1951（昭和26）年度中は1万人超であったという点である。ここでは紙幅の都合上、詳細には立ち入らないが、この後、中央政府が期待する社会福祉主事の数が確保されていないとの通知もみられる⁷。小論では、社会福祉事業法の出発の時点で、1万人超の社会福祉主事の配置が計画されていたことを確認するにとどめておきたい。

（3）社会福祉主事資格取得のための諸施策

1950（昭和25）年当時、社会福祉主事に任用されるためには、社会福祉主事の設置に関する法律の第2条にある要件を満たさねばならなかった。要件の一つとして、大学等で「厚生大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者（法第2条第1項第1号）⁸」との定めがある。

⁶ 「社会福祉事業法の一部施行について」1951年4月20日。

⁷ 兵庫県にも次のような文書が残っている。「福祉事務所の整備・運営について」1953年2月11日。

⁸ 社会福祉主事の設置に関する法律の条文については、次の文献を参考としている。寺脇編、前掲書、142-145頁。

これは、現在でも存在するいわゆる「三科目主事」の条項である。大学等で、指定された三科目を修得すれば、社会福祉主事に任用される資格を満たす。

以下では、1950（昭和25）年当時を示された科目を紹介する。同時に、養成機関についても掲載しておく。

「別紙（イ）

厚生省告示第226号

社会福祉主事の設置に関する法律（昭和25年法律第182号）第2条第1項第1号の規定による社会福祉に関する科目を次のように指定する。

昭和25年8月29日

厚生大臣 黒川武雄

社会事業概論、社会事業史、社会事業方法論、社会調査統計、社会事業施設経営論、社会事業行政、公的扶助論、児童福祉論、保育理論、身体障害者福祉論、医療社会事業論、協同組合論、法律学、経済学、心理学、社会学、社会政策、経済政策、社会保障論、教育学、刑事政策、犯罪学、倫理学、修身、生理衛生学、公衆衛生論、医学知識、看護学、栄養学の中三科目以上⁹」

「別紙（ロ）

厚生省告示第225号

社会福祉主事の設置に関する法律（昭和25年法律第182号）第2条第1項第2号の規定による養成機関を次のように指定する。

昭和25年8月29日

厚生大臣 黒川武雄

1. 日本社会事業短期大学研究科
2. 大阪社会事業短期大学研究科
3. 武蔵野学院附属教護事業職員養成所
4. 旧中央社会事業協会委託社会事業研究所
5. 旧日本社会事業学校研究科
6. 旧大阪社会事業学校研究科
7. 財団法人日本社会事業協会社会事業研修所¹⁰」

科目については、2014（平成26）年度現在と、若干異なる。現在、指定されていない科目を次にあげておく¹¹。協同組合論、刑事政策、犯罪学、修身、および生理衛生学の5科

⁹「社会福祉主事の資格に関する厚生省告示について」1950年8月30日。

¹⁰「社会福祉主事の資格に関する厚生省告示について」1950年8月30日。

¹¹ 現在と1950（昭和25）年当時とで、科目名称の変更はあるが、内容はほぼ同様の科目はあげていない。たとえば、1950（昭和25）年当時の社会事業方法論は、現在の社会福祉援助技術論とほぼ同様である、といった場合。

目である。協同組合論は、現在では地域福祉論の中に若干残されているといえようか。刑事政策と犯罪学は、当時の児童福祉をめぐる状況に対応しているともみて取れる。

他方、1950（昭和25）年当時ではなく、現在指定されている科目は次の通りである。家庭福祉論、知的障害者福祉論、精神障害者保健福祉論、老人福祉論、地域福祉論、民法、行政法、リハビリテーション論、および介護概論の9科目である。これらは、いわゆる福祉六法へと法律が増加したこと、および社会福祉分野の拡大への対応を反映しているともいえる。

養成機関については、社会福祉専門職の養成学校の現状がうかがえる。ここでは、大学についてのみ言及しておく。東日本では、現在の日本社会事業大学に引き継がれる日本社会事業短期大学研究科が、西日本では、現在の大阪府立大学に引き継がれる大阪社会事業短期大学研究科が、それぞれ養成を担っていたといえる¹²。

次に、社会福祉主事資格認定講習会に関する史料を紹介する。これは、都道府県が講習会を開催するにあたり、厚生省に届け出る文書の雛形を示したものである。特に、当時の講習科目、および中央政府が推薦する講師候補者の2点について掲載しておく。なお、略している部分は、社会福祉学の周辺領域の科目・講師であったり、講師名が前出・後出であったりする。

「(前略)

〇〇県知事

厚生大臣殿

社会福祉主事資格認定講習会の指定申請について

社会福祉主事資格認定講習会を左記の通り、実施いたしたいから社会福祉主事の設置に関する法律第2条第1項第2号の規定による講習会として指定されるよう申請する。

¹² 日本社会事業短期大学、大阪社会事業短期大学ともに、1950（昭和25）年に設置された。

記

1. 講習科目、時間数及び講師並びにその職歴

講習科目	時間数	講師氏名	職歴	備考
社会福祉事業の基礎知識	2 1		厚生省〇〇局〇〇課長	
社会福祉事業行政論	1 0		〇〇県民生部長	
公的扶助論	4 5		〇〇県民生部厚生課長	
児童福祉論	3 5		〇〇県民生部児童課長	
身体障害者福祉論	2 1		〇〇県民生部現任訓練係長	
社会福祉事業方法論	3 4		〇〇大学教授	
社会調査統計	2 1		厚生省〇〇局厚生事務官	
社会福祉事業施設経営論	2 1		〇〇園々長	
社会政策	1 0		〇〇大学助教授	
心理学	2 1		〇〇大学教授	
精神衛生	2 1		〇〇大学教授	
医学知識	2 0		〇〇病院々長	
職業補導	2 1		〇〇協会常務理事	

(後略)¹³」

「社会福祉主事資格認定講習会民間講師中央推薦者名簿

科目	講師名	職歴	連絡先
社会福祉事業の基礎知識	谷川貞夫	社会事業研究所長	(略)
	重田信一 (後略)	日社大教授 (後略)	
社会福祉事業行政論	木田徹郎	日社大教授	(略)
	谷川貞夫	社会事業研究所長	
公的扶助論	谷川貞夫	〃	(略)
	小川政亮 (後略)	日社大教授 (後略)	
児童福祉論	朝原梅一 (後略)	日社大教授 (後略)	(略)
身体障害者福祉論	谷川貞夫	社会事業研究所長	(略)
社会福祉事業方法論	谷川貞夫	〃	(略)
	重田信一	日社大教授	

¹³ 「社会福祉主事認定講習会について」 1950年12月25日。

	小宮山主計	〃	
社会調査統計	(前略) 仲村優一 (後略)	(前略) 日社大教授 (後略)	(略)
社会福祉事業施設経営論	松島正儀 (後略)	東京育成園々長 (後略)	(略)
社会政策	平田富太郎 (後略)	早大教授 (後略)	(略)
心理学	(略)	(略)	(略)
医療社会事業	吉田ますみ 大畑たね 小宮山主計	聖路加病院 G・H・Q 日社大教授	(略)
(中略)	(中略)	(中略)	(略)
社会事業史	(前略) 吉田久一 (後略)	(前略) 日社大講師 (後略)	(略)

(後略)¹⁴⁾

講習科目については、当然ながら現在のものとは、種類も時間も大きく異なる。相違については、先の「三科目主事」のところで述べたのと同状況であるので繰り返さない。

ただ、1950（昭和25）年のこの時点で、上記のような科目一覧が示されていることについては、さらに考察を深めるべき諸点があると考えられる。たとえば、戦前から行われてきた社会事業教育との連続性と断絶性についてである。戦後の専門職養成カリキュラムは、GHQが作成した。日本側はこれをどう消化したのであるだろうか。ケースワークをはじめとする社会福祉の援助技術論や、「社会福祉学」の体系を日本側（官僚、研究者、実践者）がどう受容したのか、ということでもある¹⁵⁾。これを理解することにより、現在のソーシャルワーク教育カリキュラムの出発点とその後の変遷が明らかとなるように思われる。

2つめの史料にある講師をみると、戦後の社会福祉実践・教育・研究で重要な役割を担った人々が散見される。一部ではあるが、事績を紹介しておく。

谷川貞夫は、ケースワークに関して、戦前からのリーダー的存在であった。日本セツルメント協会会長などを歴任する¹⁶⁾。

¹⁴⁾ 「社会福祉主事認定講習会について」1950年12月25日。

¹⁵⁾ 関連する研究として、小池桂『占領期社会事業従事者養成とケースワーク』学術出版会、2007年。

¹⁶⁾ 一番ヶ瀬康子『戦後社会福祉基本文献集 第I期（1945年～1955年）解説・解題』日本図書センター、2000年、54頁、参照。

木田徹郎、小川政亮、仲村優一はいずれも戦前に東京帝国大学を卒業後、日本社会事業大学で教授、理事などをつとめた¹⁷。

重田信一は、中央社会福祉協議会（現在の全国社会福祉協議会）設立時に参事となり、戦後の地域福祉活動・社会福祉協議会活動をリードする。後に明治学院大学教授となる¹⁸。

松島正儀は1928（昭和3）年に東京育成園の主事に就任する。戦後においても、全国養護施設協議会の結成にあたり重要な役割をはたす。前出の仲村も学んだ¹⁹。

医療社会事業分野の大畑たねと吉田ますみは、聖路加国際病院の医療社会事業部長（それぞれ2代目、3代目）をつとめた。聖路加国際病院は1929（昭和4）年、浅賀ふさらにより医療社会事業部を開設している²⁰。

2. 福祉行政における民生委員の役割後退とその実情

（1）民生委員の役割変化—行政の「補助機関」から「協力機関」への移行

前章では、戦後の福祉行政の出発にあたり、社会福祉主事という専門職を配置することの重要性について論じた。そうした新たな専門職領域の拡大の一方、戦前から敗戦直後にかけて社会事業・福祉行政において大きな役割を果たしてきた一群の縮小が企図された。民生委員の公的福祉への関与を後退させようとする動きである。以下、その経緯について説明しておく。

そもそも、なぜ、民生委員の福祉行政への強い関与が問題視されたのか。問題視した主体は戦後改革を推進しようとしたGHQである。その理由は、日本の社会福祉分野において、公的責任の原則並びに公私分離の原則がみられなかったためである。戦前・戦中期の社会事業の時代も同様である。その代表的な例が、官吏でもないボランティアな立場の民生委員が、「公的社会福祉事業の第一線機関における担い手として位置づけられ²¹」ていることであった。

こうした状況の変革の初期の試みは、1946（昭和21）年2月のSCAPIN775の発令である。このなかでGHQは、日本政府が困窮者救済を実施するに際して、4つ（3つとする説もある）の原則を踏まえることを求めた。うち2つが「国家責任」と「公私分離」の原則である。さらに1949（昭和24）年11月、ネルソン・ネフ（SCAP公衆衛生福祉局福祉課長）

17 一番ヶ瀬、前掲書、55頁、参照。

18 遠藤興一『戦後社会福祉基本文献集 第Ⅲ期（1966年～1975年）解説・解題』日本図書センター、2001年、67頁。

19 杉山博昭「戦前における松島正儀の社会事業論」『純心現代福祉研究』6、2001年、9-10頁、ならびに遠藤興一「戦後における松島正儀の生涯と思想（1）」『研究所年報』（40）明治学院大学社会学部附属研究所、2010年、9-34頁、参照。

20 中島明子ほか「住居衛生研究の女性パイオニア，駒田栄に関する研究」『住総研 研究年報 No.27,2000年版』2001年、3-4頁、参照。

21 『民生委員・児童委員 必携 第47集』全国社会福祉協議会、2002年、30頁（筆者ないし編者は不記載）。

が厚生省官僚に6つの提案を行った。いわゆる6項目提案といわれるものである。提案の一つに、1950（昭和25）年8月1日までに、民間による福祉の実施体制を整え、公的機関と分離することがうたわれている。これも「公私分離」を実現するための指令のひとつとみなされている²²。

これらGHQの2つの「指導」が、民生委員の役割変化に波及する。法律でいえば、次の2つに反映された。一つは、1950（昭和25）年の新生活保護法においてである。ここで民生委員は、生活保護実施にあたり「補助機関」ではなく「協力機関」と変更された。つまり、市町村長と社会福祉主事に協力する立場となった²³。

さらには、1953（昭和28）年の民生委員法の改正である。これにより民生委員は、行政機関の協力機関と位置づけられた。ここに至って、民生委員は、生活保護行政だけではなく福祉に関する行政機関の業務全般に対して協力機関となることが明記されたといえる。改めての確認になるが、この間、前章でみたように社会福祉主事の制度が創設され、民生委員に代わる社会福祉専門職が誕生したのである。

以上を踏まえて、次の史料をみてみたい。大枠の趣旨としては、民生委員が福祉行政に携わることへの注意喚起がなされている。注目すべきは、社会福祉主事と民生委員との兼職を禁じていることである。この点は、従来の研究でもあまり言及されていない。

史料の文言に表れない背景も含めて解説しておく、次のようになろう。民生委員は、社会福祉主事の業務を行ってはならない。たとえ、民生委員の身分のまま社会福祉主事に任命されても、福祉行政を担うことは好ましくない。公私分離を明確にするというGHQの考えに反するためである。ただし、民生委員を退任した者が、社会福祉主事になることについては認める。また、社会福祉主事になるには、社会福祉主事設置に関する法律第2条の要件を満たさねばならない。民生委員として3年の経験があれば、この要件を満たす、ということ史料は述べている。

「厚生省社乙発第149号

昭和25年9月8日

厚生省社会局長 印

各都道府県知事殿

民生委員と社会福祉主事の資格に関する件

標記の件に関し、種々疑義を生じているむきもあると仄聞するので、これが解釈については左記御了知の上措置致されたい。

²² Toshio Tatara 著、菅沼隆、古川孝順訳『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』筒井書房、1997年、126-129頁。

²³ 1950（昭和25）年制定当時は、市町村長と社会福祉主事の二者に協力することが第22条に盛り込まれた。現在では福祉事務所が加わっている。

記

1. 民生委員を現職のまま社会福祉主事に任用することは、昭和23年7月29日発社第85号厚生次官依命通牒「第1. 一般事項の5」（民生委員の兼職禁止）の趣旨に鑑み好ましくないこと。
2. 民生委員が辞職した後、その者を社会福祉主事に任用することは社会福祉主事設置に関する法律（昭和25年法律第182号）第2条第1項各号に規定する資格要件を具備する限り何等差支えないこと。
3. 右による場合、民生委員としての在任期間は社会福祉に関する事務に従事したものととして法第2条第1項第4号後段に掲げる3年の経験年数に通算して差支えないこと。^{24]}

このように福祉事務所開設前夜においては、民生委員を福祉行政から遠ざけようとしていることがわかる。しかし、占領終結後、民生委員らは自らの活動の必要を訴える運動を展開する。たとえば、菅沼は占領軍が去った後のそうした状況を「軍人恩給の復活や民生委員運動の興隆など『復古的』な動きが顕著になってくる^{25]}」と指摘する。つまり、上記の史料のような状況は、GHQが日本に福祉行政を根付かせようとした時期、または「民主化」の試みが大きな力を有していた時期をよく映し出しているといえる^{26]}。

（2）福祉事務所の開設と民生委員への協力要請

前項でも述べたように、戦後の新たな福祉行政の体制を構築する上で、民生委員が如何に関与するかは、当時の大きな関心であった。GHQが打ち出した方針は、民生委員の関与を減じ、それに代わって社会福祉主事という専門職の活動領域を増大させるというものであった。

確かに、制度面からみると、この方針は実現された。1950（昭和25）年には社会福祉主事の創設が他施策に先行した。翌1951（昭和26）年には社会福祉事業法が施行され、社会福祉主事の規定も同法に移行した。さらに、1951（昭和26）年10月1日、社会福祉事業法に基づいて福祉事務所が設置された。ここで、生活保護、児童福祉、および身体障害者福祉に関する行政事務を社会福祉主事が中心となって所管することになった。これにより、民生委員の福祉行政への関与は大きく減じられるかに思われた。

しかし、次の史料にあるように、実態としては、民生委員の関与を必要としていること

^{24]} 「民生委員と社会福祉主事の資格について」1950年11月30日。

^{25]} 菅沼隆「占領期の厚生行政」竹前栄治編『GHQ日本占領史 別巻 研究展望・総目次・総索引』日本図書センター、2000年、46頁。

^{26]} GHQは、民生委員制度の前身である方面委員制度（方面委員令が1936（昭和11）年に制定される。1946（昭和21）年の民生委員令制定により方面委員令は廃止。）が、住民を監視する機能を持ち、日本軍国主義の一端を担ったのではないかとの疑義を抱いていた。そうした指摘として、蟻塚昌克『証言 日本の社会福祉—1920～2008—』ミネルヴァ書房、2009年、157頁、参照。

がわかる。1950（昭和25）年に全面改正された生活保護法で、民生委員は生活保護行政の「協力機関」と改められている。当然のことながら史料中でも「補助機関」とは述べていないが、「協力」については多大な期待を有していることが看取できる。

「厚生省発社第89号

昭和26年9月29日

厚生事務次官

都道府県知事殿

福祉事務所の開設に際して

福祉事務所の設置に関しては、財政事情及び要員の充足等に種々の困難があったにも拘（わ）らず、各位の御盡力により全国的にその準備を完了し、愈々10月1日より発足の運びとなったことは感謝に堪えない処である。

今後これが効果的な運営を図りその目的を達成する為には、要員の充実、指導監督、訓練等を十分に行うことが必要である。差し当っては、開設早々にして手不足と不なれ等が懸念されるが、当初において一般の期待を裏切らないようにすることが将来における本制度の運営を円滑にする上に極めて重要なことであるから、この際特に民生委員及び町村長等に対し必要な協力を求めることは勿論、開設早々であるから従来にも増して関係諸機関と積極的な連絡を保ち、更には一般国民の理解ある支持協力を得ることが不可欠であると存ぜられるので、この点に関しては、特に左記事項御了承のうえ、いやしきも援護に空白や、支障を来さないよう何分の御高配を煩わしたく、右命により通知する。

記

1. 民生委員は、篤志奉仕者としての本旨に立脚して、民生の安定と社会福祉の増進とを使命とし、自由な立場において自主性のある活動を行うものであるが、福祉事務所の円滑なる運営は民生委員との密接な連けいによって初めて期し得られるものであるから、両者は相互に積極的な連絡を保つ必要があること。
2. 従って、民生委員には、福祉事務所の行う公的保護の運営についてその所謂相談相手として、これが育成強化を図り、保護が適正に行われるよう配慮し、常に要保護者の立場の理解者として、福祉事務所と要保護者双方の仲介人的役割をもって、両者の間のよき紐帯となり、以って、社会福祉の増進のため広汎な活動を期待すべきものであること。

(中略)

4. 民生委員は、名譽職であり、全く獻身的な奉仕活動を行っているので、今回の改選を機会に厚生大臣より全民生委員（中略）に対し謝意を表し、今後の積極的な協力を依頼したい意向であるので、別紙『激励の言葉』を全民生委員に（中略）適当な方法によって伝達されたいこと（後略）。²⁷」

史料中にある「激励の言葉」であるが、これも次に掲載しておく。

「 激励文

この度社会福祉事業法の制定により公的保護実施の体系がととのえられ、福祉事務所が開設されました機会に広く民生委員各位に訴えてその協力を求めたいのであります。

民生委員制度の使命といたします所は隣保の情誼に基（つ^脚）き社会奉仕の精神をもって民生の安定と社会福祉の増進を期するにあるのであります。今や福祉事務所の開設により右の趣旨に徹しまして制度本来の眞価を發揮すべき好機を迎えたものと存じます。

各位におかれては社会福祉事業の中核として高く広く自由闊達な立場から政府の施策に呼応して、総ての人々を結集し、民主的方途によって郷土の福祉を向上し更には其の貴重な生活経験と豊富な常識を活用され、公的保護の運営に協力し、福祉事務所制度の健全な育成に御盡力賜わらんことを願って已まない次第であります。

昭和26年10月1日

厚生大臣 橋本龍伍²⁸」

文書ではまず、福祉事務所が開設されたばかりで、人員不足と不慣れが懸念されるため、民生委員に協力を求めることが必要である、と述べている。具体的には、①福祉事務所と民生委員とが密接な連携と積極的な連絡を行うこと、②民生委員は福祉事務所の相談相手となること、③民生委員は、福祉事務所と要援護者との仲介役となること、の3つが民生委員に期待されているといえる。

ここでは、「人員不足」と「不なれ」という2点について、当時の状況を述べておきたい。1点目の「人員不足」についてである。第1章での史料でもみたように、1951（昭和26）年度までに配置予定の社会福祉主事は11,316人であった。一方、戦後最初の民生委員の改選で任命された数は12万2,905人であった²⁹。社会福祉主事の数は、民生委員の10分の1にも満たないのである。

2点目の「不なれ」については、福祉事務所が始動直後であれば当然のことである。それでは、福祉事務所創設以前に生活保護業務の補助機関であった民生委員の活動はどのようなものであったか確認しておきたい。内務省社会局などで方面委員活動を担当し、戦後は全日本民生委員連盟常務理事を務めた岸田到は「民生委員は対象者の発見、調査、保護内容の判定、保護開始後の生活指導等、各般に亘つて補助的機能を果たすため、主力をここ

²⁷ 「福祉事務所の開設に際して」1951年9月29日。

²⁸ 「福祉事務所の開設に際して」1951年9月29日。

²⁹ 厚生省社会局「民生委員委嘱状況調査票」。1946（昭和21）年12月31日現在の数字がまとめられている。この史料については、寺脇隆夫編『福祉行政基本資料 第1巻《資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅲ》』柏書房、2013年、114頁、所収。

に傾倒したのであつた。ただ、この場合後に述べるような各種の事情によつて、その取扱事務なり、活動が時とすると補助的立場を遥か越え、実施機関としての域にまで深入りせざるを得ない傾向も生じ³⁰」ていたと述べる。

この2点を合わせて考えると、社会福祉主事は数の上では大きく不足しており、かつ生活保護行政をはじめとする福祉行政に従事した経験も少ない。それゆえ、これまで生活保護を担ってきた民生委員の協力を得ることが、福祉事務所を運営していく上では不可欠である、と言ひ得る。

また、「激励文」においても厚生大臣名で民生委員が福祉事務所に協力することへの期待が述べられている。これら2つの史料にみられる行政側からの民生委員への多大な期待は、GHQが根付かせようとした公私分離の原則とは、一見方向性が合致しないようにも思われる。GHQは、占領初期から公的責任と公私分離とを強調した。その一方で、厚生省から地方政府へこのような通知がなされていることは興味深い。

日本政府（厚生省）が地方政府に発した文書をめぐり、どの程度のレベルまでGHQの関与があったのか、また各アクター間にどのような角逐があったのかについては、今後の課題としたい。

おわりに

小論では、戦後の福祉行政の本格的な出発点である1950（昭和25）、1951（昭和26）年当時の、社会福祉主事さらには福祉専門職をめぐる議論を検討してきた。

明らかとなった点を、以下の3つに整理しておく。

第一は、福祉行政を担う専門職として、社会福祉主事に大きな期待がかけられていたことである。1950（昭和25）年には、社会福祉事業法に先がけて社会福祉主事の設置に関する法律が施行された。その際、社会福祉主事は「社会福祉事業行政運営上至大の意義」があるとまで述べられた。また、1951（昭和26）年施行の社会福祉事業法においては、社会福祉主事の設置が他の施策と比較して先行した。

翻って、現在の状況を述べてみる。2007（平成19）年の社会福祉士及び介護福祉士法の改正の際、衆議院厚生労働委員会は付帯決議を提出した。その一つに、福祉事務所職員への社会福祉士の登用の促進がうたわれている。しかし、福祉事務所においてそれが進んでいるとは言えない。たとえば、2009（平成21）年現在、福祉事務所の現業員のうち、社会福祉士資格を有しているのは4.9%である³¹。

2014（平成26）年は生活保護受給者数が過去最多を更新した。また2015（平成27）年度

³⁰ 岸田到『民生委員読本』中央社会福祉新聞社、1951年、82-83頁。現在は、『日本社会保障基本文献集』の『第21巻 民生委員読本』日本図書センター、2008年、として刊行されている。小論でもこれに依っている。なお、ここでの旧字体は新字体に改めた。

³¹ 厚生労働省「平成21年 福祉事務所現況調査の概要」より。

からは生活者困窮自立支援法が施行され、新たに「自立相談支援事業」が始まる。そうした状況下でも、資格を有した専門職配置の議論は低調である。確かに、行政以外の社会福祉サービス提供主体は、昭和20年代と比較しても飛躍的に増加している。だが、そのことを割り引いても、占領期の史料を振り返った後では、行政機関における福祉専門職の重要性が議論されることが現在では少なくなったと感じられる。

第二に、社会福祉主事と民生委員との関係である。GHQは福祉行政から民生委員を排除しようとした。戦前の日本の社会事業では公私分離が徹底しておらず、そのため要援護者救済において公的責任が果たされていなかった、とGHQは認識していたためである。

民生委員が福祉行政から退いた後は、社会福祉主事とその間隙を埋めるはずであった。制度上は、社会福祉主事と福祉事務所の創設により、GHQの試みは実現するかに思われた。しかし、実際には、1951（昭和26）年度までに配置予定の社会福祉主事は約1.1万人であり、民生委員の数の10分の1にも満たなかった。

これでは、従来、民生委員が担ってきた生活保護業務に十全を期しがたい。そのため、厚生省は民生委員の「協力」を求めるよう、地方政府に通知した。しかも、文面からは民生委員への非常に大きな期待感が読み取れる。これまでの研究では、GHQによる日本政府への「指導」の側面が強調され、民生委員の福祉行政への関与禁止という一大転換に焦点が当てられていた。しかし、制度面だけではなく、運用面をみると、厚生省と地方政府との間には現実的な方途を記した通知が存在したのである。

このように、中央でのGHQと厚生省との遣り取りとは別に、厚生省と地方政府との間に起こった出来事をさらに掘り下げていくことは今後も重要な研究テーマになろう。

第三に、上記2つの論点に付随的ではあるが、社会福祉主事資格認定のカリキュラムについてである。認定講習会の科目をみたとき、現在の社会福祉士養成カリキュラムと比較してもそれほど違和感はない。骨格となるような科目は類似しているのである。講師をみても、戦後に活躍する日本人が務めていることがわかる。これが意味するところは、本格的な社会福祉行政は戦後に始まるが、ケースワークやソーシャルワークの一定程度の蓄積が戦前にあったことである。こうした講習会はGHQが主導したことは知られている³²。一方、日本側がどう受容し、さらには占領終結後に大学カリキュラムや専門職養成カリキュラムにどう引き継いでいったのかは興味深い点である。これについては、筆者の力量では十分に論を展開できなかつたので、今後の課題としたい。

本文では、中央政府が地方政府に宛てた文書を中心にみてきた。一方で、地方政府の側がどのような反応を示したかについては、十分に言及できなかつた。これについては、地方政府の議論を明らかにする史料の調査が今後とも必要であると思われる。地方政府が、中央政府の通知に対してどのように対応しようとしたのか、また地方自治の現場の実態は

³² 小池、前掲書、参照。

いかなるものであったのか、といった点の解明については、他日を期したい。

付記

本研究は、2012－2014年度科学研究費助成事業（若手研究B）「基礎自治体における地域福祉の歴史的研究―二都市の戦後史の比較を通して―」の成果の一部である。