

# 戦後改革期の社会福祉制度構築と公私分離の諸相 —社会福祉主事配置と民生委員制度改革をめぐって—

Public responsibility in the social welfare of contemporary Japan

加川 充浩

Mitsuhiro KAGAWA

## 要旨

本研究の目的は、占領下における福祉行政確立と民生委員制度改革の両者をめぐる動向を描きつつ、公私分離の内実を明らかにすることである。占領軍は、社会福祉行政の基盤を構築する一方で、民生委員を福祉行政から排除することを求めた。いわゆる公私分離の原則である。この公私分離の原則に、日本政府がどのように対応したのかについて検討した。史料として、地方自治体（兵庫県および京都府）が所蔵しているものを利用した。結論として、3点について述べた。第一は、日本側は福祉行政制度を確立しつつも、民生委員の活用を図るという「曖昧さ」を残した対応をしたことである。第二は、「曖昧さ」が存置する時代状況があったことである。第三は、戦後の福祉行政出発点における専門職配置の不徹底さは、現在にも影響を及ぼしているということである。

キーワード：民生委員、社会福祉主事、公私分離、戦後改革

## はじめに

小論の目的は、占領下における福祉行政確立と民生委員制度改革の諸相を描くことにより、公私分離についての内実を明らかにすることである。

現代日本の社会福祉の実施体制が準備され始めるのは、GHQの占領下でのことである。戦前・戦中には、民生委員制度の前身である方面委員制度や救護法などがあったとはいえ、体系的な社会福祉制度は存在しなかった。そもそも生活困窮者支援に関わる諸活動は社会事業と呼ばれていた。社会福祉という用語・概念・実態が登場するのは、戦後のことである。言うなれば、占領軍による戦後改革の営みが、日本の社会福祉の基礎部分を形成した。

GHQは日本に社会福祉を根付かせるために、いくつかの原則を示し、それに沿った実施体制を構築しようとした。その一つが、行政機関に福祉専門職を配置することであった。具体的には社会福祉主事と福祉事務所の創設である。一方、ボランティアな存在であった民生委員を福祉行政から遠ざけようとした。原則としては「公私分離」と言われるものである。民生委員（方面委員）は、戦前はもとより、戦後の旧生活保護法（1946年制定）下でも生活困窮者支援の中心的役割を果たしてきた。GHQはそれを問題視し、福祉行政の確

立を求めたのである。

戦後改革として日本社会に新しい制度を導入しようとするれば、旧来の仕組みと葛藤が発生することは必然である。小論では、日本側が公私分離原則をめぐってどのような対応をとったのかについて検討していく。

研究の方法について述べておく。本文では、地方自治体に保存されている、1950年前後の史料を利用している。自治体の中でも、ここでは兵庫県および京都府が所蔵する史料を利用した<sup>1)</sup>。特に、福祉行政と民生委員制度改革に関する内容が記された史料を扱う。地方自治体には、中央政府からの指令であったり、地方からの照会に対する国の回答であったり、という史料が残されている。こうした史料群は、従来の研究ではあまり顧みられることはなかった。先行研究において、そうしたことをいち早く指摘したのは、村上である。村上（1987：280）は、都道府県レベルの研究が不十分であり、また占領下の福祉制度を考える上では「具体的な民生委員の働きを洗いなおしていくことが大切であろう」と述べている。この指摘は現在でも重要と思われる。

また、都道府県が保存する史料のなかには、従来知られていなかった知見が含まれている。近年、木村忠二郎（1953年から1957年にかけての厚生事務次官）が保存していた文書が資料集として刊行された（庄司 2013；寺脇 2013a）。小論でも当時の動きを知る貴重な資料として、兵庫県・京都府所蔵資料と併用して使用している。しかし、この資料集に含まれない内容・史料についても、本文では扱っている。

さらに、先行研究をみておく。小論は、戦後に福祉行政の基盤が確立するなか、民生委員制度がどう改変されたか、またその際の議論はどうであったかを中心テーマとする。

占領下での民生委員制度改革については、田中（2005）の研究がある。これは、主にGHQが民生委員をどう評価したのかに焦点を当てている。当時のGHQおよび地方軍政部の一次史料を丹念に追った実証研究である。小論の関心領域とも重なるところが多いが、日本側の史料が主ではないという点は異なる。本研究では、日本側が有していた考え方に着目していく。日本側の史料を検討する意義は、GHQが作成した文書には表れない、日本政府の認識と意図を確認しうることにある（宇都 2010）。やや結論を先取りして言えば、GHQと日本側との間に認識の違いがあったということを、最後に述べてみたい。

同じく民生委員制度改革を扱った研究に菅沼（2005）のものがある。ここでは、旧生活保護法下での民生委員の活動が、地方軍政部によって監視され、次に福祉行政への深い関与が問題視される過程が描かれている。なお、地方軍政部はGHQの下部組織として、日本側が指令を遵守しているかを地方レベルで監視・指導・報告する役割を有していた。扱う時期は、旧生活保護法をめぐってということもあり、おおむね1948年頃までである。小論は、その後から1951年までを主な対象としており、扱う時期が異なっている。つまり、日本が占領下にあった約7年のうちの後半時期を扱うのだが、この時期だからこそ、日本政府がGHQとの認識の違いを打ち出せたのではないかとも考えている。

以上を踏まえ、改めて研究目的を述べておく。日本政府はGHQから福祉行政の実施体制確立を求められると同時に、民生委員制度の改変も迫られる。求められた両者の関係は、福祉行政（社会福祉主事と福祉事務所）の仕組みを創設し、そこからは民生委員を排除する、というものである。しかし、その諸相をみると、新しい制度ができ、古い仕組みは退場させられたと単純には言い難いように思われる。逆に言えば、これまでは社会福祉主事が登場し、民生委員は排除されたという戦後改革の側面が強調されてきた。

小論では、そこにやや込み入った日本側の対応があったことを、地方自治体に残された史料をもとに描くことを目的としている。そのことは、社会福祉分野の公私関係を考える一つの手がかりとなるともいえる。

なお、史料の引用にあたっては読みやすさを考慮して、読点を適宜補ってある。また史料の利用にあたっては一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理指針に従っている。

## 1. 占領下における社会福祉制度改革をめぐる動向

### (1) GHQの指令と民生委員の福祉行政からの排除

第二次世界大戦終結後、社会福祉制度を日本に確立しようとしたGHQは、日本政府にいくつかの指令を出す。その一つが、1946年2月27日に出された指令、「SCAPIN775」である。ここでGHQは「社会救済」の制度創設を日本政府に求めた。同時に、この制度について3つの原則を示している。

3つの原則とは「無差別平等」「必要充足」「公私分離」である<sup>2)</sup>。「無差別平等」は、貧困に陥った理由は問わず、対象者を遺漏なく援助するという考え方である。戦前にあった恤救規則（1847年）および救護法（1929年）が、素行不良者などを救済の対象外としたことへのカウンターでもある。「必要充足」は救済費無制限の原則ともいわれる<sup>3)</sup>。財源不足を理由として、困窮者救済に制限を設けてはならないということである。

3つめの「公私分離」は、社会福祉の実施体制を「公的」と「私的」とで明確に区分せよ、ということである。特に強調されたのは、戦前には不十分であった公的福祉を整備することであった。同時に、公的福祉の領域から、私的福祉の要素を排除することも、この後、推進されることになる。

GHQが示した3つの原則は、さらに具体化される。1949年11月29日に出されたいわゆる「6項目提案」である。同日、GHQ公衆衛生福祉局と厚生省との会議がもたれた。そこでは、ネルソンB.ネフ福祉課長より、1950年から1951年までの間に福祉機構および福祉行政を構築するための6つの目標が提案された<sup>4)</sup>。

6項目のうちの一つは市福祉行政を再編することであった。換言すれば、市レベルで福祉行政を実施する仕組み（現在からみれば福祉事務所の設置や社会福祉主事の創設など）を構築することである。そこでは、生活保護、児童福祉、およびその他の市が法律に基づいて実施する福祉プログラムから民生委員を排除することが示された。

さらに6項目のうちのもう一つは、民間の福祉機関（事業者）と政府機関とを区別するような規則を検討するというものであった。政府の責任で実施する領域と、民間の福祉事業者・福祉活動の領域とを明確に分けるということでもある。「公私分離」のことであり、先にみたSCAPIN775の趣旨をより具現化したといえる。

以上を総合して述べるならば、民生委員が生活保護をはじめとする福祉行政の中心的役割を担うことは、公私分離の観点からも認められない、ということである。戦前の日本にあった生活困窮者支援の仕組みは、民間の篤志家などが担い手となった社会事業と戦争被害者を救済する戦時厚生事業の2つが主であった。GHQはそうした状況を改革すべく、公私分離を打ち出し、公的社会福祉を日本に根付かせようとしたのである<sup>5)</sup>。

SCAPIN775と6項目提案により、公私分離の方針が打ち出された。これらは法制度として反映された。1950年の生活保護法改正である。

改正前の生活保護法は、1946年に施行された。戦後初めて制定された生活保護法である。第5条では「民生委員は、命令の定めるところにより、保護事務に關して市町村長を補助する」とされた。一方、1950年の改正で民生委員の役割は大きく変わった。第22条において、「補助」ではなく「協力」と変更された。1950年に改正された法は「新生活保護法」とも呼ばれるように、全面改正であり、現在の生活保護法の出発点でもある。第22条をみると「民生委員は、この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする」となっている。

こうした変化を指して、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」へと変更された、とも説明される。では、何が違うのか。補助機関であった時代は、民生委員が保護実施の中心的役割を担っていた。岸田（1951：82-83）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、各般に亘って補助的機能を果たすため、主力をここに傾倒したのであった。……活動が時とすると補助的立場を遙かに越え、実施機関としての域にまで深入りせざるを得ない傾向」にあったと述べている。GHQが民生委員の福祉行政からの排除を打ち出す以前の様子がよく分かる記述である。

しかし、「協力機関」であれば、生活保護実施に責任を有するのは行政機関であり、民生委員はあくまでも協力する立場となる。GHQは、指令と法律とを通じて、民生委員の生活保護行政への関与を弱めようとしたのである。

## （2）福祉行政展開のための新制度創設—社会福祉主事と福祉事務所

民生委員を福祉行政から除去するにあたり、新たな担い手が求められた。民生委員制度改革と同時に進行したのが、社会福祉主事および福祉事務所の創設である。

まず1950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、社会福祉主事が配置され始める。配置当初の6月23日、厚生省は都道府県知事に文書を発出し、同法律の趣旨を通知している。文書の冒頭では「この法律は、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<sup>6)</sup>」と述べられた。

さらに、兵庫県には7月にも厚生省から文書が届いている。そこでは社会福祉主事の職務として「援護、育成又は更生を要する者のケースワークを行うことを主たる職務とすること<sup>7)</sup>」とある。これら文書は、社会福祉主事が事務処理の吏員ではなく、福祉専門職であることを強調している。

敗戦後、経済的困窮者、養護を欠く児童、身体障害者といった戦争を起因とする要援護者が増大した。そこでこれらの人々を支援する制度が創設される。社会福祉主事は、新たな福祉制度の専門的な担い手であると位置づけられたことが看取できる。

次に、福祉事務所である。福祉事務所は、1951年3月29日公布の社会福祉事業法に規定された。なお、社会福祉主事の設置に関する法律は、このとき社会福祉事業法に吸収されたため、効力を有していたのは1年弱であった。

1951年時点での社会福祉主事および福祉事務所について、以下3つの特徴を述べておく。

第一に、法律の施行時期についてである。施行は6月1日とされた。しかし、社会福祉主事の規定については、4月1日から先行して施行されることとなった。一方、福祉事務所の設置については、10月1日まで施行を遅らせた。

第二は、一点目とも関連するが、社会福祉主事と福祉事務所の両者は、一体的に運用することが求められた。そのことは、厚生省が都道府県に発出した文書にも表れている。たとえば、10月1日の福祉事務所設置以前に社会福祉主事を置くよう強調する意図で「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の必要があるので、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<sup>8)</sup>」と通達した。

第三は、社会福祉主事の設置数である。1951年4月時点では、年度中に11,316名が必要数と算出されている。ちなみに、初めて配置された前年度では、最終的に5,796名に達した<sup>9)</sup>。つまり、1951年度は5,520名の増員が目指されたことになる。

以上、社会福祉事業法施行に至るまでの社会福祉主事と福祉事務所について概観した。両者は戦後の福祉行政の基盤とされた。特に、社会福祉主事は福祉三法の担い手として、また、民生委員というボランティアな存在に代わるものとして、いち早く制度化されたのである。

### (3) 占領下での社会福祉制度改革とその捉え方

以上が公私分離をめぐる当時の動向の整理であるが、これまでの研究ではこの状況をどう捉えているのであろうか。端的に述べるならば、福祉行政の担い手の交代が企図されたということである。敗戦以前には、社会福祉という用語も膾炙しておらず、生活困窮者を支援する社会資源は現在からみて不足していた。そうした状況が、GHQの戦後改革により

変化した。日本国憲法第25条では生存権がうたわれ、第2項には社会福祉の文言が登場した。さらに社会福祉の実施体制導入の試みは、1951年の社会福祉事業法に集約された。福祉行政については、社会福祉主事と福祉事務所の設立が実施体制の中心となった。

つまり、戦前は未確立であった福祉行政の担い手と拠点が新たに設けられた。民生委員の福祉行政への関与は、法的にも補助機関から協力機関へと位置づけ変更がなされた。大枠をみれば、福祉の担い手が刷新されたという捉え方がなされてきた（吉田 2004）。

ただ、本稿で述べてみたいのは、こうした制度改変がGHQの指令一下すんなりと行われたのではないということである。日本政府側には模索、葛藤、抵抗があり、それが社会福祉主事と民生委員の役割分担の議論に表出されているのではないかということでもある。次章以降、その議論をみていくことにする。

## 2. 民生委員制度改革をめぐる議論とその過程

### (1) 厚生省における初期の改革案

社会福祉主事の制度化がなされ、配置が進むなか、民生委員を福祉行政から退場させようとする動きがみられ始める。1949年8月3日付けで「民生委員制度と公的保護との関係について」という文書が作成されている。なお、この文書は厚生省が内部向けに作成したと思われる。1949年は、社会福祉主事の設置に関する法律が施行される前年である。この頃から、民生委員の福祉行政への関与について、種々の文書が発出されていく。

文書では、まず「今後の方針」として「民生委員は……大幅に制限された範囲内において……有給吏員に協力することに改めたい」とうたわれた<sup>10)</sup>。具体的には、生活保護法と児童福祉法に定められている要保護者・要保護児童への関与について、制限が加えられることになった。

さらに詳細をみると、有給吏員や児童福祉司が実施する事務として、要保護者の「認定」と「診断」があげられている。一方、「民生委員が有給吏員に協力する事務」として、要保護者の「発見」はあげられているが、「認定」「診断」は含まれていない。意味するところは、民生委員が生活保護受給の可否といった決定（行政処分）に関与することは認めず、対象者になりそうな者を把握する段階での「協力」までを可能とするということである。現在では考え難いことであるが、当時の民生委員は保護の認定または却下についての権限を実質的に有していたのである。なお、「協力」という文言は、翌1950年の改正生活保護法（第22条）に盛り込まれることになる。

このように、制度的には民生委員の関与を退けた。しかし、文書中では民生委員を完全に排除することまでは述べていない。たとえば「協力」の余地を残した理由として次のような諸点を示している。

- ・有給吏員は事務的、官僚的であるが、民生委員は自発的に熱意を持って仕事をするので、有給吏員の欠点を補うことができる。

- ・市町村の有給吏員の数は不十分であり、早急に増員することも困難である。公的保護を有給吏員のみでは担うことができない。<sup>11)</sup>

内部文書であるとはいえ、随分と率直的な物言いではある。要は、これから新しく設置する有給のワーカーは、質量ともに心許ないということである。

GHQの公私分離の原則は示された。それに基づいて、民生委員の権限を削除するための議論が開始された。しかし、日本政府の内部の議論をみると、民生委員を完全に排除するというのではなく、福祉行政に引き続き関与させたいとの思惑も存在していたことが分かる。ただ、このことをGHQが全面的に認めたかは別の問題である。

## （２）民生委員制度改革内容の地方自治体への通知

先にみた改革案が構想された２ヶ月後、1949年10月には厚生省社会局長・児童局長名で、都道府県知事へと通知が出された。「公的保護事務における民生委員（児童委員）の活動範囲について」という文書である。ここで、今後、民生委員は行政に「協力」という体制に改めることが公式に打ち出された。

文書の冒頭では本文の趣旨が述べられている。まず、現状において民生委員が公的保護事務の「大部分の仕事を実際に担当して<sup>12)</sup>」いることが問題視された。本来は都道府県知事および市町村長（有給吏員含む）が担うべきであるとした。民生委員は「補助」すべき立場であり、適当な範囲で「有給吏員に協力する体制に漸次改める<sup>13)</sup>」とされ、実際の要領を示すとした。

なお、文書では「補助」と「協力」の２つの文言を用いているが、両者の違いは明確には述べられていない。この時点で、法律上の民生委員の活動は「補助」とされている。しかし、この通知では「協力」という概念を説明なく使用している。そして今後の活動方針は「協力」に切り替える、と述べている。これについては後述する。

次に、実際の要領についてみていきたい。事務執行上の具体的方法をいくつか紹介する。

- ・要保護者に関する生活調査は有給吏員が必ず行うこと。民生委員は有給吏員より依頼があったときは調査に協力すること。
- ・保護に基づく給付は、有給吏員が行うこと。民生委員が行ってはならない。
- ・要保護者の生活指導は有給吏員が行う。民生委員は、有給吏員より依頼されたときは指導に協力すること。
- ・福祉の措置の決定は、都道府県知事または市町村長が行うこと。<sup>14)</sup>

上記からは、民生委員の権限を大幅に削ごうとしていることがみてとれる。これまで民生委員は、身近で生活困窮者の話を聞き、保護の要否を決定し、その後の生活指導を行ってきた。そうした一連の活動を制限しようとしているのである。なお、これらの実施時期であるが、東京都特別区や五大都市を含む主要都市では1949年の12月1日からとされた。

この通知に先立つ10月20日には、全国民生部長会議が開催されている。これは、厚生省

が主催する、都道府県の民生部長を集めての政策説明の会合と思われる。この場でも、生活保護法の実施にあたっては「全面的に専門の事務職員をして行わせる<sup>15)</sup>」ように周知している。また、そうした先行事例があることも紹介している。実際、東京都足立区では前年（1948年）にそうした取り組みを行っている（庄司 2013：14）。

さらに、京都府の例をみると、1950年1月21日付けで市・地方事務所長に宛てて上記の趣旨を通知している。そこでは「保護申請の経理、調査、認定等は民生委員をして直接行はせることなく……有給吏員がこれを行うこと<sup>16)</sup>」と述べられている。

以上のように、都道府県・市町村に対しては、民生委員を生活保護の業務から退場させることが強調されたのである。そして、事務執行の方法についても個別具体的な指示が出された。特に意図されたのは、「有給吏員がなすべきこと」、裏返せば「民生委員が行ってはならないこと」を明確にすることであった。そのなかでも、「保護に基づく給付」と「措置の決定」については、民生委員の関与を禁止した。また「要保護者に関する生活調査」は、民生委員単独での実施を認めず、有給吏員の実施を必須とした。

一つ、留意すべき点を指摘しておく。このような両者の役割の峻別は、法改正を伴っていない。1949年時点では、いまだ民生委員の生活保護法への関わりは「補助」である。法律の文言に「協力」とは書かれていない。法律条文から「補助」が削除され、「協力」に取って代わるのは、翌1950年5月の改正生活保護法までまたねばならない。

つまり、この通知は、やや強引な内容であることは否めない。法改正前にその内容を自治体に先取りさせようとしているのである。民生委員の業務（＝補助）は、法律上は変わっていない。しかし、この通知は「補助」を「協力」に置き換える指示と読める。法改正を先送りして、通知によって、民生委員の福祉行政現場からの退場を図ったと言える。現在の法律にある「補助」の実態（民生委員の公的保護への強い関与）は認めない、これからは関与の度合いが弱い「協力」に切り替えよ、というのが通知の意図であろう。

だがそこに、民生委員を排除しようとする、強い意思を感じるができる。この場合の意思の主体は、GHQである。前項でみたように、厚生省（日本側）は民生委員に活動の余地を与えようとする腹案を有していた。しかし、この通知には、そうした記述は皆無である。この時期は、民生委員の活動に対する風当たりが強かったと言ってよい。

その証左として、既にみたように翌月である11月29日、GHQより日本政府に対して6項目提案が示される、ここで、市レベルにおいて福祉行政を確立することに加え、新しく整備される福祉行政からは民生委員を排除することが求められたのである。

この1949年という年は、民生委員を退場させようとする動きが最も活発だったようにも思える。6項目提案以外にも、GHQの方針を体現した事例をもう一つあげておく。埼玉県浦和市での実験的事業である。これについては既に田中（2005：131-157）の研究があるので、ここでは一次史料に依らず簡潔にことの経緯を記しておく。

1949年8月、埼玉県は、実験的事業として生活保護行政を担う専任の有給吏員を浦和市

に置いた（5名の吏員を置いて全市域を担当させた）。同時に、民生委員を生活保護業務から排除すると決定した。主導したのは埼玉県軍政部のケント厚生課長である。ケント女史はかつて自らもケースワーカーとしての経験を持っていたようである。占領下日本では地方自治体の行政監査を行ったり、ソーシャルワークについての研修会講師を務めたりした。浦和市への有給吏員配置後、同様の措置は埼玉県内他市町にも拡大していった。社会福祉主事の設置に関する法律施行直前には7市10町に、専門の吏員が配置された。全国的には稀少な実験的取り組みであったが、この時期のGHQ側の意図が奈辺にあったのかを象徴する事例である。

### （3）社会福祉主事・福祉事務所の創設と民生委員への期待

福祉行政の担い手である社会福祉主事は、1950年5月の社会福祉主事の設置に関する法律施行にともない配置が始まった。制度開始後、民生委員をどのように扱うかについて、一つの議論が起こった。民生委員が社会福祉主事になることが可能かどうか、についてである。社会福祉主事が担う業務は、これまで民生委員が行ってきた。実務経験のある民生委員が、社会福祉主事になるというのは現実的に考えられることである。

この問題について京都府は、国の方針も踏まえ、各地方事務所に以下のような取扱いをするよう周知すべく、文書を作成した<sup>17)</sup>。主には3つのことを地方事務所に伝えている。

第一に、民生委員を現職のまま社会福祉主事に任用することは好ましくない、とした。第二に、民生委員を辞任した者であれば社会福祉主事に任用することは認める、とした。両方を合わせれば、兼任は認めないが、民生委員退任後に公務員として社会福祉主事になることは可能ということになる。

第三は、辞任した民生委員は、その在任期間を社会福祉に関する事務に従事したとみなす、という点である。この規定の意味するところを説明しておく。社会福祉主事の設置に関する法律の第2条第1項第4号には次のような規定がある。最近5年間のうち3年以上、社会福祉に関する事務に従事した者は社会福祉主事に任用可能、というものである。つまり、通知は「社会福祉に関する事務」に民生委員の経験を含めてもよい、と言っているのである。法文上には民生委員の文言は表れない。法律の下位の政府通知による運用の部分で、民生委員の経験が活用できるような規定を盛り込んでいるのである。

前項でみたように、GHQは福祉行政からの民生委員の退場を迫った。この通知でも、形式的には民生委員の関与を禁じてはいる。しかし、実態部分では民生委員を活用することを否定はしていない。もしくは、民生委員が（退職して身分は変えつつも）従来通り生活保護等の福祉行政の担い手となる余地を模索しているともいえる。

こうした日本政府の姿勢はさらに強まっていく。そのことが分かる文書をもう一つ紹介しておく。

福祉事務所開設の直前である1951年9月29日、厚生省は都道府県知事に対して「福祉事

務所の開設に際して」という文書を発出した。

ここでは、福祉事務所が10月1日付けで全国的に開設されることに対して、知事に感謝しつつ、円滑な運用のためには民生委員の協力を求めるべきであると述べている。「福祉事務所の開設に際して」という表題ではあるが、福祉事務所自体について言及がなされているのではない。ほぼ全編、民生委員に関する事項が列挙されている。

- ・福祉事務所の開設直後は人手不足と不慣れが懸念される。民生委員に対して必要な協力を求めること。
- ・「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」福祉事務所は民生委員と積極的に連携すること。
- ・福祉事務所の実施する公的保護の運営について、民生委員には相談相手となってほしい。また福祉事務所と要保護者との双方の「仲介的役割」を期待したい。
- ・今後の積極的な協力を依頼したいので、全民生委員に厚生大臣から「激励の言葉」を伝達したい。<sup>18)</sup>

4点目の「激励の言葉」は次のような内容である。

「 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（づ<sup>脚</sup>）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りするのであります。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<sup>19)</sup>」

こうした文面からは、GHQが意図した、公的福祉における民生委員排除の徹底は窺い難い。福祉行政の体制整備がなつたので民生委員は不要である、というのではない。激励文にあるように、福祉事務所という公的福祉制度の創設は民生委員本来の眞価を發揮すべき好機である、とまで述べているのである。確かに、旧生活保護法にあった「補助」のような関与を求めることは慎重に避けた文面である。あくまで「協力」としている。

しかし、新たに福祉制度を担う社会福祉主事への期待ではなく、排除すべき存在とされた民生委員への期待が前面に押し出されているのである。繰り返すが、文書の表題は「福

社事務所の開設に際して」なのである。率直に考えれば、そこには新制度への期待があらわれるはずである。そうではなく、旧態的活動者への期待が込められている。少なくとも、2年前の1949年にあった民生委員に対する厳しい姿勢とは異なる印象を感じさせる文面である。これらの理由や含意については、次の最終章でみていきたい。

## むすびにかえて—公私分離原則への日本側の対応とその特質

以上、占領下での社会福祉制度改革の諸相を概観してきた。「公私」という点に着目して整理するなら、従来は脆弱であった公的な制度が創設され、一方で、私的領域とされた民生委員の制度的福祉への関与が排除されようとしたと言える。

ただ、この両者が明確に二分化されたとは言い切れないこともみたとおりである。最後に、この点についての議論を整理して、稿を閉じることとしたい。

第一は、公私分離をはかる制度を確立しつつも、民生委員の活用について「曖昧さ」を残したことである。

GHQは公私分離を日本側に指示した。SCAPPIN775（1946年）や6項目提案（1949年）などを通じてである。これにもとづき社会福祉主事・福祉事務所が創設された。制度的福祉の確立である。他方で、民生委員が持つ福祉行政に関わる権限を取り上げようとした。民生委員は、生活困窮者をめぐる「措置」への直接的な関与を禁じられた（1949年）。法的にも、社会福祉主事の設置に関する法律（1950年）、改正生活保護法（1950年）、および社会福祉事業法（1951年）が成立した。浦和市では、有給吏員を置き、民生委員を排除するというパイロット事業が実施された。

しかし、日本側の作成した文書をみれば、民生委員は福祉行政に積極的に関与することが推奨されたり、福祉事務所開設時には「眞価を發揮すべき好機」とまで発破をかけられたりした。民生委員は、「制度面」においては排除されつつも、「実態面」からすると担い手として期待をかけられていたのである。

従来の研究では、社会福祉主事と民生委員との「交代劇」が着目されてきた（厚生省五十年史編集委員会 1988：747）。戦後改革の文脈の一つとして捉えられてきたという理由もあったと思われる。民主化の一環としての積極的評価を含んでのことである。それゆえ旧来制度の打破という面が強調され、またその議論が支持を得てきた。福祉行政は有給の公務員が担い、ボランティアたる民生委員は退場させる、というのは論理として整合的であり、理解もしやすい。

しかし、日本政府が地方自治体に発した通知をよくみると、民生委員は福祉行政の場から完全に排除されようとしたのではなく、活動を期待されたのであった。

日本政府は、公私分離というGHQ指令に真っ向からの反対はしなかった。1章でみたように、厚生省は地方自治体に対しては、福祉行政の担い手たる社会福祉主事の意義を通達した。その一方で、2章でみたのは、民生委員の福祉行政への関与の余地を残すような文

書である。そこでは率直に社会福祉主事への不安と民生委員への期待が述べられていた。

公私分離という戦後の社会福祉の根幹に関わる考え方をめぐって、こうした「曖昧さ」が残されたということが、小論における結論の核心の一つである。

第二に、なぜ、このような「曖昧さ」が存在したのであろうか。福祉行政の概念・実態の両方ともが創生期にあった当時の状況から考えてみたい。

本文では、1946年から1951年までの期間を扱った。この間を3つに区分して整理してみる。一つ目は、菅沼（1996）のいうような「名誉職裁量体制」の時期である。ここでは、民生委員は、生活保護をはじめ福祉行政に積極的に関与した。受給の可否の判断はまさに民生委員の裁量であった。おおよそ1946年から1949年までの間である。

二つ目は、1949年から1951年にかかる時期である。民生委員は、福祉行政から排除されようとし、実際に1950年の改正生活保護法では「協力機関」と位置づけられた。しかし、一方では民生委員の協力も必要であると述べられた。GHQの打ち出す原則が全国に敷衍されつつ、日本側は民生委員を未だ活用しようとした時期である。この間は、福祉行政の担い手の議論に「ゆらぎ」がみられたと言いうる。

三つ目は、「ゆらぎ」が収束していく1951年以降の時期である。この時期は、小論のテーマとは外れるので十分に言及できななかったが、最後に若干触れておく。1952年以降、民生委員は、福祉行政から撤退をする動きをみせる（兵庫県社会福祉協議会 1978）。近隣住民の見守りを重視する方針を打ち出し、現在のような地域福祉の担い手へと役割転換していった。この頃に、制度としての社会保障が体系化していく。1950年にはいわゆる「50年勧告」が発表される。そこでは公的扶助、社会保険、公衆衛生、および社会福祉の4つの分野が示される。これらは憲法第25条第2項との関係で国の義務とされた。ある程度のナショナルミニマムの基準が示されたとも言える（高田 1999）。こうした状況下にあった1950年代以降では、民生委員がかつてのように福祉行政を主力として担うような与件は減じていった。

つまり、1949年から1951年までの間は、ナショナルミニマムが定着する直前の期間であり、公私分離の議論に「曖昧さ」「ゆらぎ」が存する余地があったのである。

第三は、社会福祉行政機関への専門職配置が不徹底になったということである。本文でみたように、社会福祉事業法が施行された1951年の時点で、福祉行政の担い手を完全に専門職たる有給吏員にするという強い意思は出されなかった。これは現在に至っても似た状況にある。福祉行政の第一線（相談業務）を、資格を有する専門職が担うことの重要性は指摘されつつも、実現されていない。たとえば、日本社会福祉士会は、生活保護行政の現場において社会福祉主事だけでは対応困難な問題が発生しているため、社会福祉士を配置することが必要であるとしている（日本社会福祉士会 2017）。

しかし現状でも、福祉事務所に配置された生活保護業務担当の現業員のなかで、社会福祉士の資格を有する者は10.9%にすぎない。査察指導員でも4.4%である（厚生労働省

2016)。また本文で言及した児童福祉の現場でも、専門職不在は課題とされる<sup>20)</sup>。こうした状況が存置されているのも、現代福祉行政の枠組み創設時に、担い手の位置づけを曖昧にしたことが、要因の一つと思われるのである。あくまでも要因の一つではあるが、歴史的経緯からの説明は少ないのであえて記しておきたい。

最後に課題について述べておく。民生委員制度改革にあたっての民生委員側の認識については、十分に検討することができなかった。全国的組織を有する民生委員の影響については少なくないと思われるが、この点については別稿としたい。

## 註

- 1) なお、本文で使用した史料のうち兵庫県所蔵のものについては、別稿でも紹介した(加川 2015)。別稿は史料紹介という性格が主である。本稿では、兵庫県所蔵史料以外も用い、また議論を発展させている。
- 2) 4原則として「公的責任」を加える論者もある。3原則とした場合、これは「公私分離」を含むと理解するのが一般的といえる。小論では3原則としておく。
- 3) ここでは、小野(1979)に従って「必要充足」とした。
- 4) 会議内容の議事録が残されている(小野 1979)。文書名は次の通り。Conference with Ministry Officials Regarding Major Welfare Objectives for 1950-51.
- 5) 近年の歴史修正主義の台頭にともない、占領軍の改革に否定的な見解もみられる。しかし、社会福祉プログラムの導入については、日本の左傾化を意図したのではなく、資本主義の存続を図るためと考えるのが合理的であろう(油井 2016: 308)。
- 6) 「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)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)。
- 7) 「社会福祉主事の設置及び運営に要する費用に関する件」(1950年7月28日)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)。
- 8) 「社会福祉事業法の一部施行について」(1951年4月20日)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)。
- 9) 「社会福祉事業法の一部施行について」(1951年4月20日)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)。
- 10) 「民生委員制度と公的保護との関係について」(1949年8月3日)、寺脇(2013b: 207)を参照。
- 11) 「民生委員制度と公的保護との関係について」(1949年8月3日)、寺脇(2013b: 209-211)を要約。
- 12) 「公的保護事務における民生委員(児童委員)の活動範囲について」(1949年10月31日)、寺脇(2013b: 257)を参照。
- 13) 「公的保護事務における民生委員(児童委員)の活動範囲について」(1949年10月31日)、寺脇(2013b: 258)を参照。
- 14) 「公的保護事務における民生委員(児童委員)の活動範囲について」(1949年10月31日)、寺脇(2013b: 259-261)を要約。
- 15) 「生活保護法並びに災害救助法施行に関する質疑の件」(1949年12月23日)『昭和25年 生活保護

- 法に関する通牒原議綴』(京都府所蔵)。
- 16) 「生活保護法の集団的適用の規整に関する件」(1950年1月21日)『昭和25年 生活保護法に関する通牒原議綴』(京都府所蔵)。なお表題が「規整」となっているが、正しくは「規制」と思われる。
  - 17) 「社会福祉主事の設置について 案」(1950年9月29日)『昭和25年度 社会福祉主事設置一件』(京都府所蔵)。
  - 18) 「福祉事務所の開設に際して」(1951年9月29日)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)、を要約。
  - 19) 「福祉事務所の開設に際して」(1951年9月29日)『福祉事務所綴』(兵庫県所蔵)。
  - 20) たとえば、2016年現在でも児童福祉司に関して次のような指摘がある。「日本では一般行政職でも児童福祉司になることができますが、虐待対応は公務員が人事ローテーションで回すような仕事ではないんです」(「朝日新聞」2016年11月28日、西澤哲山梨県立大学教授による指摘)。

## 文献

- 兵庫県民生部・兵庫県社会福祉協議会編 (1978)『兵庫県民生委員のあゆみ』兵庫県民生委員連合会。
- 加川充浩 (2015)「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—」『島根大学社会福祉論集』5、21-39。
- 岸田到 (1951)『民生委員読本』中央社会福祉新聞社。(菅沼隆監修 (2008)『日本社会保障基本文献集 第21巻 民生委員読本』日本図書センター。)
- 厚生労働省 (2016)「社会福祉士の現状と各種制度の動向」([http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000\\_145744.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000_145744.pdf), 2017.1.24)。
- 厚生省五十年史編集委員会編 (1988)『厚生省五十年史 (記述編)』財団法人厚生問題研究会。
- 村上貴美子 (1987)『占領期の福祉政策』勁草書房。
- 日本社会福祉士会 (2017)「小田原市における生活保護担当職員による不適切なジャンパーの着用に対する声明」([http://www.jacsw.or.jp/05\\_seisakuteigen/files/017/0170121.pdf](http://www.jacsw.or.jp/05_seisakuteigen/files/017/0170121.pdf), 2017.1.26)。
- 小野頭編 (1979)『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』財団法人社会福祉研究所。
- 庄司拓也 (2013)「解説 民生委員制度の創設と整備」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、5-24。
- 菅沼隆 (1996)「占領期の民生委員と地方軍政部—無差別平等の名誉職裁量体制の運命—」『社会事業史研究』24、29-49。
- 菅沼隆 (2005)『占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房。
- 高田真治 (1999)「第2章 社会福祉政策の視点」一番ヶ瀬康子ほか編『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 I 総括と展望』ドメス出版、118-138。
- 田中壽 (2005)『戦後社会福祉基礎構造改革の原点—占領期社会事業と軍政—』筒井書房。
- 寺脇隆夫編 (2013a)『福祉行政基本資料集 第1巻 《資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅲ》』柏書

房。

寺脇隆夫編（2013b）『福祉行政基本資料集 第2巻 《資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅲ》』柏書房。

宇都榮子（2010）「『木村忠二郎文書資料 戦後創設期／社会福祉制度・援護制度史資料集成』一戦後日本の社会保障・社会福祉制度の創設過程を一次史料から知る一」『専修大学図書館だより』72、3。

吉田久一（2004）『新・日本社会事業の歴史』勁草書房。

油井大三郎（2016）『増補新装版 未完の占領改革』東京大学出版会。