

# 日本の戦後復興期における低所得者援護政策の成立過程

関口 美紀

## 1. 本研究の目的と方法

戦争や紛争が終結をみたそのあと、多くの国民が極度の貧困にあえいでいる国がいかに復興を遂げていくか、また、当事国のみでは対処しきれない部分に対し、他者がこの復興に関与する場合において、なにを目標として、いかなる形で復興を実現させるか。

復興という観点からみると、日本も、1945年に第二次世界対戦に敗れ、極度の貧困にあえぐ「開発途上国」そのものであった。しかし、日本は、短期間のうちに焼け野原から復興を果たし、さらには経済の高度成長を遂げ、現在のような先進国の一員としての地位を築き上げるに至った。このような復興が可能となった要因としては、当時の日本にそれだけの力が残されていたこともその一つであったということのほか、連合国最高司令官総司令部（General Head Quarters/ Supreme Commander for the Allied Powers, (以下「GHQ/SCAP」という。))による間接統治下での指導——広義の意味での他国の機関による関与——も大きかったのではないだろうか。この外国からの関与を支援ととらえると、支援を受けるという被援助国としての日本の経験は、他国の復興支援に携わる側に立場が変わった現在も、十分意味のある教訓を提示できるのではないであろうか。

無論、「復興」と言っても、それぞれの国の戦争・紛争等に至った経緯、国を構成する民族の構成、固有の宗教、文化等の社会環境、残された人的・物的資源の規模等には、大きな相違がある。しかしながら、戦後・紛争直後の国民が食糧に事欠き、家を失い、傷病に苦しむ、といった状況は普遍的にみられるのである。すなわち、「被災民たる国民の社会福祉をいかに向上させるか」という復興にあたっての課題、打つべき対策にも、おそらくなんらかの普遍性・類似性があり、この点に関しては、日本の戦後復興期において多大な役割を担ったGHQ/SCAPの関与の方法及び被援助国としてのかつての日本の経験は、現在復興の途上にある国々及びそれに関与する国際的な援助機関にとって参考になる部分があるのではないか。

この問題意識に基づき、いままさに復興の途上にあるいくつかの現代国家を念頭に置き、かつて被援助国の立場にあってなされた日本の復興——特に社会福祉分野のそれ——からの教訓を一般化し、それら国々の復興政策への提言を試みることにこの研究の究極の目標を据える。本論文はそのための基礎的作業である。

本論文では、社会福祉政策の中でも特に低所得者援護のための生活保護法の生成に焦点を当て、日本の戦後の復興に際しての占領政策と日本側の対応を文献調査から明らかにし、援助政策立案と制度設計の観点から、当時の援助側・被援助側のそれぞれの特質を抽出することを目的とする。

## 2. 論文の構成

### 序論

1. 本研究の問題意識
2. 本論文の目的
3. 本論文の構成
4. 用語について

### 第1章 戦前・戦中の低所得者援護政策変遷の概観

- 第1節 恤救規則
- 第2節 救護法
- 第3節 戦時下の厚生事業の進展——社会福祉の軍事主義化

### 第2章 敗戦直後の低所得者をめぐる状況と政策

- 第1節 敗戦直後の低所得者をめぐる状況：社会的概況及びニーズ
- 第2節 GHQ/SCAP による占領政策
- 第3節 日本の政治・経済の概況

### 第3章 生活保護法成立の経過と社会的背景

- 第1節 社会福祉政策における GHQ/SCAP の理念・目標
- 第2節 低所得者援護政策に係る GHQ/SCAP 及び日本間の議論
- 第3節 (旧) 生活保護法の成立
- 第4節 (新) 生活保護法の成立

### 第4章 低所得者援護政策成立過程にみられる特質と教訓

- 第1節 占領統治の性質
- 第2節 援助側の特質
- 第3節 被援助側の特質(行政機関の能力)
- 第4節 現代の復興途上国の課題と復興政策への提言

あとがき

参考文献

年表

### 3. 論文の概要

第1章では、日本に固有の低所得者援護の諸制度の性格を浮き彫りにするために、明治政府が打ち出した恤救規則から、その後制定された救護法、そして、戦時下の厚生事業の一環として制定された軍事扶助法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法の理念・目標・内容・運営組織・成果・制度上の問題点等を明らかにする。このようにして低所得者援護の制度的変遷をたどり、太平洋戦争敗戦前までの日本におけるこれら制度の特徴及び連続性・非連続性を確認する。

第2章では、まず敗戦直後の日本の全体的な被害状況、食糧問題・住宅問題及び国民生活の一般的状況を数値で概観し、それによって当時の要救護世帯のニーズを明らかにする。次いで、連合国側(特にアメリカ合衆国)がすでに戦時中から進めていた対日占領政策の準備及びこれを円滑に遂行するための人材育成の実態、占領方法としての間接統治の具体的な方法、そして占領後の日本の現状にあわせた対日政策の転換の経緯について記述する。更に、低所得者援護政策の策定に至る当時の日本の政治・経済的概況について簡単にふれる。

第3章では、日本の戦後復興時の低所得者援護政策に関し、GHQ/SCAP がいかなる思想に基づいて日本に指導・監督を行ってきたか、また、これを受けた復興の主体である日本政府がいかなる思想をもって、どのような議論・過程を経て政策を策定したのかを詳細にたどる。

具体的にはまず、GHQ/SCAP が緊急対策として指導した、(1)農村部に当時在住していた人の都市部への移動禁止措置及び接收した軍用物資を救済物資として転用する措置、(2) GHQ/SCAP が厚生省に対して発した「救済福祉計画に関する件」、(3) 日本政府が一時的な経過措置として予算措置のみをとった「生活困窮者緊急生活救護要綱」、(4) 厚生省が総合的な低所得者援護に係る法規である生活保護法を制定するまでの経過措置として GHQ/SCAP に提出した「救済福祉計画」、そして、(5) 後の生活保護法に大きな影響を及ぼす GHQ/SCAP が出した指令である「社会救済」の内容について記述する。次いで、生活保護法の成立の背景及びその成立過程をたどることにより、GHQ/SCAP の思想と日本側の考え方の相違、その調整の様子、そして実際に成立した法律の概要及び特徴を明らかにする。更に日本に敗戦前まで存在した低所得者援護政策と敗戦後のそれとの制度面での断絶を明らかにし、その断絶に大きく影響を及ぼした GHQ/SCAP による「新たな理念」の導入、日本の行政機関の制度化システムと官僚のイニシアティブ、戦前からみられた近代的な社会福祉思想の芽生えと敗戦後の社会福祉への結実について明らかにする。

最終章では、かつて被援助国として GHQ/SCAP の関与を受けながら成し遂げられた日本の復興に関し、各種低所得者層援護政策の成立過程及び生活保護法に結実するまでの経緯から得られる特徴を整理する。本章では、本研究の成果として、これら特質をもとに、現在の援助側、被援助側それぞれのアクターが具備しておくことが求められる条件を提示した。

ここでは、まず「援助側が具備することが望ましい特質」として (1) アメリカ側の日本占領に

あたっの「事前の準備」、(2) GHQ/SCAP における「有能な人材の登用」への努力、(3) 機動力のある「柔軟な現場主義」、(4) 当事国の「被援助側の自助努力の強調」、(5) 約7年という占領期間という「時限的な協力体制」、そして(6) 「新たな理念」の被援助国における適応化の6点を導き出し、これらがいかに有効に機能したかを検証する。そして、現代的な援助側である国際連合を頂点とする、復興当事国の中央政府に協力する国際的な援助機関から末端の市民に直接アクセスする非政府組織という民間組織までの、緩やかに連合しながら傘のような広がりを持つ「巨大な復興支援の組織」に対し、総体としてこの6つの特質を備えることを提言する。また、復興の指揮をとる国連自身、そして、国・機関、非政府組織における個別的な支援のレベルに至るまで、援助側個々においてもこの6つの特質を備えることを求める。

次いで「被援助側に求められる特質」についての提言を行う。戦後復興において、厚生省は、ただGHQ/SCAPの指令に従っただけではなく、自らの発意として近代的な低所得者援護制度を構築しようと主体的に動き、更に低所得者の援護政策を企画・立案し、広く全国的に政策を実行した。これを可能ならしめた要因として、日本の行政機関の「積極化」および「制度化のシステム」という2つ特質を説明する。ただし、日本の復興に大きく貢献したと考えられる行政機関の特質を現代的な復興の当事国がそのまま兼ね備えるべきであると主張することは必ずしも正しくない。日本の行政のシステムで参考になる点として、まず地道に行政にあたる人材の育成を行うことにより、中央省庁及び地方自治体の行政機関の組織を強化し、次いで両者をつなぐ行政機関の間のネットワークの強化を図るように援助側及び当事国自身が努力することを提言する。

しかし、GHQ/SCAPの関与があつた中で、日本の社会福祉の近代化が成しえた理由は、「日本であつたからこそ」という特異にして個別的な条件によってであることは否定できない。それぞれの国の戦争・紛争等に至つた経緯、民族の構成、固有の宗教、文化等の社会環境、残された人的・物的資源の規模等は、比較すること自体が無理なくらいの相違がある。そのような相違がある中で、さきに挙げた特質を援助側と被援助側双方が満たせたと仮定しても、その国のおかれた個々の条件といった「個性」によって、その成果に大きな違いが出てくるのは当然のことである。さらに、この「個性」は、当事国自身の努力を持ってしても、短期間で大きく変えることも統制することも、一般的には極めて困難なものがある。

だが、援助側と被援助側双方が、本研究で提示を試みた特質を可能な限り具備した上で、被援助側の「個性」を見極めながら、その国の実情にあつた復興の方法を模索することにより、少しでもより望ましい低所得者への援護策を検討することができるのではないか、ということをも本研究のまとめとして提示するものである。