

生活保護法の形成過程と機能

——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——

井 上 英 夫

はじめに

本稿は、従来、社会政策、社会事業等個別の領域から検討されてきた新・旧生活保護法の形成過程を、戦後の日本資本主義復活の中に位置づけ、特に敗戦後の社会問題とそれに対する労働者大衆の運動、政策主体の対応との関係で、その機能、性格を巨視的、総合的な観点から検討しようとするものである。

そのことは又、現在の日本社会保障制度の形成過程を明らかにし、その有する特質を究明するための最も重要な作業に他ならない。日本の社会保障制度のもつ、総合性の欠如、給付水準等内容の低劣さ、そして権利性の稀薄さ、といった諸特質は、生活保護法のあり方に深く規定されているからである。

旧生活保護法の形成過程とその運用状況については、既に別稿⁽¹⁾で検討を加えた。そこで、ここでは、ドッジライン下、失業の増大と、多発した労働者大衆の運動による新たな事態への対応のために、旧法改善の準備がなされた49年9月から新法制定までの時期を扱い、最後に、旧法と新法とを対比し、その性格・機能についての一つの試論を提示したい。

- (1) 拙稿「生活保護法の形成過程と機能(上)(中)」早稲田法学会誌27巻・28巻。その概容は以下の通りである。1.はじめに 2.敗戦から旧生活保護法の制定へ 3.旧生活保護法の成立 4.小括 (一)占領政策の評価と旧法の機能 (二)旧法と社会保障運動について<以上27巻> 5.旧法の運用とその機能 (一)普及期(46年10月～47年12月) (二)整備期

(48年1月～49年8月)<以上28巻>。本稿は、その続篇である。したがって、問題意識、視角等について詳しくは前掲論文、特に27巻63～65頁を参照頂きたい。

1. 集団適用斗争の拡大と改正準備 (49年9月～50年5月)

(一) 仕事よこせ闘争の拡大と生活保護法改善要求

ドッジ・ラインの実施により、企業整備、行政整理が進められた朝鮮戦争前夜における弾圧体制のなかで、労働者階級は有効な反撃をなしえず、運動はさらに後退を余儀なくさせられる。⁽¹⁾

従ってこの時期の争議は、賃金減額、解雇反対、団結権擁護等防衛的な内容のものとならざるを得なかったのであるが、生活保護法の分野では、前期における賃金遅欠配、失業者への集団適用運動がますます激化する。

その中で50年代に入っては、生活保護法の改正、改悪反対の運動が目立ってくる。

(1) こうした運動と共にこの期に注目されるのは健康保険改悪反対闘争を中心とした、社会保険改悪反対闘争である。⁽²⁾

48年保険単価の引上げにより生気をとりもどした健康保険は、ドッジライン下の不況により、保険料滞納が目だち、49年度には政府管掌健康保険は30億円の赤字をだすに至る。あわてた政府は、49年から50年の1年余の間に保険料率を4回も引上げ、初診料の一部負担(49年5月)、保険料の徴収の厳格化と、保険医に対する審査を厳しくし、監査の広範かつ厳格な行使で、労働者、保険医へ

負担をしわよせすることにより危機を切抜けようとした。

これに対して、49年11月は「平和と健康を守る運動月間」とされ、民主々義擁護同盟や医療民主化全国会議は労働者の保健闘争を開始した。50年3月には、医師や労働者の各種組織60団体があつまって社会保険危機突破全国共闘懇談会をひらき、国会に社会保険制度改悪反対の申し入れをおこなった。

こうして健康保険改悪反対闘争は、51年に至りもっとも盛り上り、医師、患者はもちろん組織労働者をもまきこんだ、労働者・大衆の健康と生活を守る社会保障制度確立の運動へと変わったのである。

(2) 経済立直りは、その反面での労働者、大衆の生活の悪化を意味した。完全失業は、東芝争議、国鉄整理等の相ついで⁽³⁾49年7月以降グングン増大し、朝鮮戦争勃発(50年6月25日)後の8月にピークに達する。

東京ではじまった仕事よこせ闘争は、49年末ごろには全国的なたたかいに発展し、その要求は、失業対策事業への就労だけでなく、生活保護法の民主的な運用、日雇失業保険の改善から、母子寮増設、学用品・学校給食の無料支給等広範に展開され、社会保障制度の確立をめざした闘争の性格をもつものとなった。

こうした闘争の一例として福島県の場合をみてみよう。

求職闘争は全国に拡大していたが、福島県1県でも、50年に入って3月から10月で総数335件にのぼった。⁽⁴⁾

これらの闘争の向けられたのは、公共職業安定所、県市町村、土木監督署等であった。その要求内容では、交通費支給、失対事業の拡大、失業保険金の支給、完全就労等がまず基本的なものであった。それが日を経るにしたがって輪番制の廃止、正月有給休暇、女子生理休暇、生活保護法適用等の、完全就労と労基法準用要求となり、生活権要求へと進んでいった。

そして、県知事との交渉(50年5月31日)では

求人開拓に一層努力するとの回答とともに、生活保護法をなるべく適用し、生活困窮者を救済するようにするとの回答を得る等、各地で生活保護法適用を約束させた。

(3) こうした運動と、行政側の生活保護法改正の動きに対応して、50年に入ると、生活保護法の改正、改悪反対の運動が目立ってくる。その主な点は、①保護基準の引上げ ②全額国庫負担要求 ③医療扶助の拡大及び改悪反対 ④民生委員の官僚化反対 ⑤保護施設への監督強化反対等である。

例えば1月29日の北九州婦人大会では、未亡人を餓死から救え、失業者に職を与えよ等の要求と共に民生委員の官僚化反対が要求として決定されているのである。さらに、法案提出後には、「催民術的な生活保護法改訂案、きれいなのはレッテルだけ」⁽⁵⁾と、改正法の本質が批判される。

(1) 社会主義と資本主義両体制間の力関係の変化を反映し、朝鮮戦争から日本の再軍備化が本格的に押し進められ遂に警察予備隊、海上保安庁の創設に至る(50年7月8日)時期である。労働運動は、占領軍による直接的スト禁止命令(49年3・6月)と武力弾圧、フレームアップ、労働者の基本的人権の剥奪などとこれに支援された日本独占資本の攻撃により、重大な危機に直面した。49年下半期の争議参加人員は僅かに49万方で同年上半期に比べても約半減した。『日本資本主義講座』7巻129頁以下参照。

(2) 吉田秀夫『日本の医療保障』74年88頁以下、富岡次郎『日本医療労働運動史』72年118頁以下参照。

(3) 「経済9原則が犯しがたい厳粛なものであることが明らかになったと同様この問題も容易ならぬ重大事件であることが明らかになってきた。…賃金不払は各工場軒並みに発生し、且慢性化し、これに対し労働組合は一斉に防衛闘争を開始し賃金遅配反対を唱えると共に、外部に対しては食糧公団に主食掛売を要求し、市町村当局に生活保護法の集団適用を要請する事態となってきた」(労働省労基局「賃金不払処理状況について」50年3月)『百問百答』第5輯、280頁。

(4) 全日自労編『全日自労の歴史』77年34頁。

- (5) 『福島県労働運動史』3巻, 1, 121頁以下参照。
 (6) 福島県内郷町では全町住民の6分の1が49年度に生活扶助を受け、なお生活保護法の適用、自由労働者の職よこせの運動が展開されるような状況であった。労働戦線50年2月5日号。
 (7) 被保護者、患者の改善要求については、衆議院厚生委員会公聴会議録50年4月1日、朝倉公述人発言参照。
 (8) 労働戦線50年2月5日号。
 (9) 同4月7日号。

㊦ 行政側の動向—集団行動への敵視と法改正の準備

以上のような失業の発生、運動の動きに対応し被保護者階層は増加傾向を示し、しかもその質は、50年8月の調査によれば、全世帯の57%が稼働能力を有し、又男子を世帯主とする完全世帯の増加へと転換を示したのである。⁽¹⁾

そこで「生活保護は、これらの者の困窮度の激化による被保護者数の増加により悩まされ……これ迄余り経験したことのない注文を次から次へ発せられることによって」改正は必至となった。特に未亡人問題が壁に突き当たっては、「法改正は最早、国民全部が要望するところのものであるかの如き外観を示してきた」。しかし、「かくの如き外部の声に促されつつも、必ずしもその具体的に要望するところの内容に拘泥することなく、この制度に内在する正しい方向への改正を目指して着々と改正の準備を進めつつあった」(小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』51年40頁)、とされた。

大量失業と、被保護者層の質の変化—従来の未亡人世帯等の不完全世帯から、労働能力あり、労働者意識の高いものへ(これが運動へも反映される)—と、他方で未亡人問題が主要な改正の動機とされているが、ここで注意しなければならないのは、こうした要望の具体的内容は無視して、制度に内在する正しい方向の改正を目指したとしている点である。ここに、改正の目は日本支配層、GHQの側にのみ向けられていたこと、官僚の、制度を指導するという、大衆に対する傲慢な態度とがうかがえるのである⁽³⁾。

この行政当局者の考える「正しい方向」とはどのようなものだったかを次にみてみよう。⁽⁴⁾

(1) 集団行動への敵視

行政当局は、先鋭化し激化した、失業者の生活保護法の集団適用運動に対しては、前述49年2月25日(社発第324号)の通知を、強化し対処しようとした。

「最近各地に見られるように集団的な失業に藉口して、感情に走り、法理を乱し、剩え政治的背景をもって暴力により、集団的に本法の適用を強制するようなことがあったとしても、このような者に対して一率に保護を適用するが如きことは絶対に行うべきではなく、あくまでも個別的保護の原則を徹底し、かりそめにも便宜的に事態を糊塗することなく、如何なる圧力にも屈することなく厳正な法の実施を確立しなければならない」、と前述のような、生活保護法の適用を認めるような地方自治体の動向の抑止を図った(「生活保護法の集団的適用の規整に関する件」49年12月22日社乙発第260号)。

ただ、個別的保護の原則の徹底を言いながら、真に生活に困窮している者に対しては、積極的な保護を行うべきものであるとし、集団に対する話し合いにより円満な解決を図るべきだとしている。

こうして、労働者・失業者の切実な要求、それ故に集団の形を(生存権の行使形態の一つに他ならない)とらざるをえなかった行動⁽⁵⁾を、感情的な法理を乱したものとして、あたかも暴力集団であるかのように見なしながらも、なお話し合いの余地を残し、個別的には、積極的扶助を唱えざるを得ない状況であった。

しかし、この「個別的保護の原則」も、収入等の徹底的調査を前提としての、集団的、組織的な力の「分断化」「無力化」⁽⁶⁾にあったし、その衣の下には職務強要罪としての警察力の導入という、鎧がかくされていたのである。

ところが、驚くべきことには憲法第25条の理念に基づくことを明確にし、保護請求権を認めたとされた新法下では、取扱方法はより弾圧的になっているのである(「生活保護法の集団的適用の規整

について」52年7月12日厚第1063号,同4日号外)。

第一に事前対策として、警察等との間に「連絡組織を確立し情報の入手に留意し、事件発生への予測に努めること」。第二に、事件発生の場合、「集団による申請又は要求には応じられない旨を説明して拒否すること」「己むを得ず代表者による陳情をうける場合には、氏名、資格、住所等を確認したうえ、その人員及び聴取時間を制限してそれらの者のみを庁舎内に入れ、自らは毅然とした態度を維持し、単独となることを避けて実情を聴取(傍点筆者)」し、「交渉の経過を記録し、後日のため出来る限り物的証拠を把握することに努めること。第三に「集団による保護の申請又は要求に応じて所定の手続方法によらず金品を交付した場合には、その費用は……国庫補助の対象から除外されること」。

事前の情報収集に警察力の動員をする等、申請者を暴力集団視する立場はより徹底され、その門前払いを指示し、たとえ個人の申請を受付けるにしても、集団の場合は、陳情に過ぎず、実情を聴取すれば足りる、との官僚的かつ慈恵的態度である。

しかも前述のような、保護申請者の窮迫の実情に動かされた地方事務所等の措置に対しては、国庫補助の打ち切り(それでなくても、地方財政のひっ迫による保護締めつけが行なわれていたのである)という強引な手段による脅しをかけている。

これが新法が目ざした法の真意であり「正しい方向」に他ならなかった。

(1)『百問百答』第5輯286頁。

(2) 第5国会で衆参両院により、未亡人・戦没者遺族の福祉に関する決議がなされ(49年5月)、一時は単独立法の動きもみられた(小山前掲書43~44頁)。しかしこれらの戦争犠牲者を特に厚遇せよとの主張は、母子家庭・遺家族として当然の生活保障要求を利用しての階級別軍人恩給制復活(52年2月1日)への意図を秘めていたことに注意すべきであろう。

(3) 第7国会生活保護法案説明資料9頁は、改正案作成に当たりどの程度国民の要望を反映させたかとの問に対し、比重のかかったのが全国民生委員大会

の決議、全国民生部長の意見であったことを示している。

(4) 岸勇 日本福祉大学『研究紀要』16号6頁以下では、集団的適用運動に対する抑圧と不服申立制度の創設という譲歩という形で捉えている。

(5) 前述北九州婦人大会の席上で60才の老婆が「みんなで団結して市議会へ押しかけねば駄目だ、困っている者ばかりだからこのことはできるはずですよ」と発言した(労働戦線50年2月5日)。当局の嫌悪、排除する集団(真の意図は共産党の指導の排除にあった)なるものが、追いつめられた困窮者の根源的生存権意識に発した、要求実現のために当然なものとして、意識された団結であったことを示す一例である。

(6) 岸前掲『研究紀要』16号論文8頁。

(7) 自由労働組合等の輪番制反対闘争には、警官隊はもちろん警察予備隊さえ導入された、前掲『全日自労の歴史』43頁。こうした弾圧が、朝鮮戦争から講和を経た、再軍備＝軍国主義の復活という状況の反映であることは明らかであろう。

(2) 「生活保護制度の改善強化に関する勧告」

前述の「米国社会保障制度調査団勧告」をうけて設置された社会保障制度審議会は、緊迫した情勢の中で49年9月13日に、「生活保護制度の改善強化に関する勧告」をなした。これはその実現の「あかつきにおいてのみ、始めて生活保護制度は、まさに近代的性格を持つに至る」と評された。

勧告は無差別平等の原則を根幹とし、社会保障制度の一環としての生活保護制度を確立すべきとしている。さらに、その原則とし、①「国は凡ての国民に対しこの制度の定めるところにより、その最低生活を保障する。国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませ得る程度のものでなければならない」、②「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にしなければならない」、③「保護の欠格条項を明確にしなければならない」と掲げられた。次に、その内容としては、

保護機関、施設、保護内容、保護費について具体的勧告がなされている。

これは新法の骨子とされたものであるといわれたが、いくつかの点で新法とは重大な相違をもっていたのである。

①保護の程度及び方法に関する原則的事項は法律において規定すべきである、との項が無視され厚生大臣の決定によることになってしまう。②制度の実施に要する必要にして十分な金額を予算に計上し且つ支出しなければならないことを法律に明記すべきである、との項、③保護費の負担区分は地方負担過重で制度の円滑な実施に障害をなしているから、地方負担の軽減を図るべきである、との項のいずれも無視されてしまう。そして医療機関の監査・施設への監督の強化等はもたず導入され、さらに、多くの義務条項すら付け加えられるのである。

結局、勧告は実質的内容においては、骨抜きにされたといえるであろう。

この勧告が、後の「社会保障制度に関する勧告」(50年10月、以下「勧告」)より先に単独でなされることについては内部で議論があったが、焦眉の急務として、社会保障計画全体の構想のまとまるまで待つことができないとされ(小山、47頁)「生活保護法」の改正という形をとった。このことは勧告前文「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……勧告する」、に如実に語られている。

一方これより先、GHQ公衆衛生福祉局長サムズ准将は、49年5月27日社会保障制度審議会の発足に際し次のように述べた。「資材の欠乏している日本では経済復興計画に結びついてこれを援助するような社会保障制度が運営されなければならない。均衡のとれた制度なら、これは労働力を増し、経済を復興安定させ、労使の衝突を最小限度にとどめる効果をもつ。労働者の前述の恐怖(失業・老令・病気・死亡一筆者)が除去されれば、労働争議の数はたしかに激減する」(『資料労働運動史』24年版246頁)。

ここに、GHQ、資本家そして政府の社会保障に期待するものの正体が明らかとなる。失業等の恐怖に手あてを加え、労働力を創出し、他方そのことによって労働争議を防止して経済の復興をなし、日本資本主義の自立化を果たし、再軍備による「反共」基地の構築をめざそうとするものである。

しかしその内容は「最低生活保障制度確立に関する勧告案」にいう、生活保護制度を改善した最低生活保障制度ではあっても、総合的な社会保障制度ではありえなかった。

従って、その緊急性の故に(「勧告案」をめぐる審議会の検討すら待てなかった)、不安防止に必要な最低限のもの一生活保護法の改正一を実施して以後は、「少くともこの程度のことをやらねば、当面する社会不安に対する国家の責任を果たすことはできない」というような内容の50年「勧告」(社会保険制度を中心に国家扶助＝生活保護制度は補完的の制度とされる)さえ「財政上の理由」によって無視してしまうのである。

ここに、再軍備下、社会保障制度の実現は夢と消え、生活保護法は、他の社会保障制度の欠如、不十分さを補い、治安防止機能から争議防止、労働力の創出による経済復興に至るまでの幅広い役割を担わされることになる。

(1) 近藤文二『社会事業』50年1月号論文14頁。

(2) 民生委員を協力機関に変更したこと。市町村の経費負担をすえ置いた2点を除いては、ことごとく勧告を採用したとされている。青柳一郎、厚生委員会委員長報告、衆議院会議録50年4月23日40号参照。

(3) 旧法制定の時も問題となった点であるが、技術的に不可能なこと、保護内容は経済状況に応じて年に数回となく変化するものであるから、これを法律で規定することは却って固定化して保護の円滑、敏速を欠く恐れがあるからと説明されている。前掲法案説明資料29頁。しかし結局「財政支出の激増に対する不安」(小山前掲書167頁)からであった。新法のこの条項(8条)が、低保護基準、さらには低賃金構造の「固定化」に果たした機能は朝日訴訟の全過程において明らかにされたところである。『朝日訴訟運動史』、71年特に385

頁以下参照。

- (4) 前述のように「社会救済」(46年2月)によって指示されたが、財政事情を理由に放棄された原則である。第10章の費用に関する章が、この原則に関する基本的な規定である、とされている(小山771頁)が、基準の設定が厚生大臣に委ねられたこととあわせて考えると「必要十分」の原則は今回改正でも無視されたといえよう。
- (5) 旧法のまますえおかれたのは、地方自治体への国の責任転嫁に他ならず、現実に地方財政の逼迫から、患者の医療費、生活扶助打切、一部負担等が続々と増えていた。参議院厚生委員会50年4月2日、沢田日惠同盟会長発言。厚生省はシャープ勧告の実施による地方財政の強化、をすえおきの理由としている(小山772頁)が、赤字都市は49年の28市から50年の31市に増加、早くもその欠陥を露呈し(『戦後の社会保障資料本論』381頁)、昭和20年代末にはほぼ完全に崩壊してしまうのである。林健久「シャープ勧告と税制改革」『戦後改革』7巻205頁以下参照。
- (6) 前掲『法案説明資料』194～196頁によると、義務が多いといっても、実質的には権利規定が多いとか量の問題に帰し説明をごまかしている。小山622～623頁参照。
- (7) 「改善強化勧告」以前に「最低生活保障制度確立に関する勧告案」が、7月の総会に公的扶助小委員会の名によってだされる。これは各種の救済福祉制度及社会保険制度における給付金等を、健康で文化的な生活を営ませ、勤労能力ある者に対しては、その者の勤労によりその生活を再建させうる程度(扶助基準額の勤労力再生産費までの引上げをうたったものとされ、C・P・Sの50%までの引上げを大蔵省と交渉中とされた。岸前掲『研究紀要』2号52頁)の、最低生活を保障する以上のものとするよう、現行の生活保護制度に改善を加え以って新たな最低生活保障制度を確立すべきことを勧告した。生活保護法については、「勧告」より積極的内容をもつかの如くであったが、社会保障制度全体の立場に立てば、社会保障制度というものを全面的に公的扶助でやろうと企図するものである、との批判を生じるのは当然であった。結局「改善強化勧告」の内容へ変化し、生活保護を改善して社会保障の一環として位置づけられる

ということになるのであるが、この時点の厚生省の真意は、後述のように、緊迫した情勢に対して、総合的社会保障制度の確立を最低生活保障という幻想によって代替することによって、労働者大衆の目をくらますところにあったといえよう。詳しくは岸前掲『研究紀要』16号13頁以下参照。

- (8) 9月13日の公的扶助小委員会で、湯浅日経連代表委員は「ボーダーラインから落ち込む者を救うことは緊急になすべきことである。それは社会不安を緩和し、なくするためにも必要である。……ドッチライン下の社会情勢に対応するためにはこうした最低生活保障制度といった内容をもった制度で対策を明解にすることが必要である。ただ最低保障という名称が不適当かと考えられるので、生活保護法の改善強化というような名称に変えて実現することを希望する」と原案賛成の意見を述べた。結局特別委員の協議修正のうえ「改善強化勧告」となるのである。ここには、社会不安に対応するために緊急に対応策を確立しようとする資本家の緊迫した気持ちが明瞭に述べられている。『社会保障制度審議会10年の歩み』61年、81頁。この事は又、与党、官僚側とも一致したものであった。そもそもこの「案」から「改善強化勧告」自体、政府当局者自身のおぜんだてによるものであったとされている(『生活と福祉』153号、小山発言参照)し、公的扶助小委員会の構成も労働者代表、純粋な学識経験者なしの官僚、保守色の濃いものだった。
- (9) 占領軍が、「勧告案」のほとんど大部分について力強いサゼッションを加えた(岸前掲『研究紀要』16号論文16頁)のは以上のような考え方の実施を迫ったものといえよう。こうした点からすれば「G・H・Q自身にどの程度まで譲歩という政治的配慮があったのか分らないが、恐らくはそこまで深く考えていたのではなく、むしろ単純な民主主義一本槍ではなかったろうか」(岸前掲『研究紀要』2号、54頁)との推測は、楽観的にすぎ、まさに「政治的な譲歩」としての占領政策の性格を看過するもの、といえよう。
- (10) 近藤文二『講座社会保障』3巻59年、論文252頁。
- (11) 「政府は経済9原則による独占資本の自主的再建のために『国民の耐乏の要請を訴え』……反面、国民には生存権保障という『高い理想』の夢を渡してくれることを期待できる機関として社保審を

設けたと思われる」沼田、労旬525号、64年論文、4頁。

- (12) 「自立助長」の原則を掲げることにより社会福祉の制度として(小山84・92頁)、「改善強化勧告」中にもあったように防貧自立の機能の発揮をも期待された(同95頁)。「公的扶助制度を社会保障制度の中軸に」据えるという意見や、「資本主義の下において社会保障に関する施策の実施を怠り、生活保護制度を恰も社会保障の主役であるかの如く取り扱う考え方」にも強く反対する立場(同86頁)は「法文の構成上」主張されただけだった。

(3) 「体系整備のための6原則」

次に、生活保護法の組織面で大きな影響を与えた「体系整備のための6原則」(49年11月29日GHQから口頭で指示)にふれておかねばならない。

これは50年度において「総司令部及び厚生省に於て最高の優先性を与え」られて達成されるべき主要目標として、①厚生行政地区制度の確立、②市政における厚生行政の再組織、③厚生省による助言的措置および実地事務指導、④公私社会事業の責任と分野の明確化、⑤社会福祉協議会の設置、⑥有給専任吏員に対する現任訓練の実施、をかけたものである。

そして厚生省に対して、福祉計画の形態が、如何にあるべきかについての「総司令部の決定的態度を表明するもの」、として与えられた。

これらの措置・構想は、46年2月27日の「社会救済」の5原則のうち、国家責任の原則、公私分離の原則、全国的単一政府機関の樹立の原則を具体化したものに他ならなかった。そして、その内容は、生活保護法改正、社会福祉主事の設置に関する法律(50年5月15日公布施行)、50年社保審「勧告」を経て社会福祉事業法(51年3月29日公布)によって形式的には実現されるが内実の伴わない、極めて中途半端なものに止まった。⁽¹⁾

これらの福祉行政の諸原則の実施は米占領軍の福祉政策の最初からの意図を完了するものであった。しかもそれは、米国における経験への反省を踏まえた米国福祉行政の「現在達成せんと努力しつつある一目標であるところの行政の一形式」⁽²⁾を日本において実現しようとするものであった。

従ってここでは占領軍の意図と、その目標とする方向こそが問題である。

一方で前述のような「非軍事化」「民主化」の措置として一例えば民生委員の全面排除、有給吏員の任用、民間保護施設への財政援助の禁止、さらに被保護者の自由尊重等一わが国の伝統主義的救貧思想の排除を目指したことは、それが中途半端な結果におわったとはいえ、確かであった。しかし他方で、専門吏員の任用、厚生行政地区の設定等は、国の厚生事務が「能率的経済的に行われ得る最も効果的な地区制度」(「体系整備のための6原則」提案1(4)(1))を決定するためであり、結局「国の方針の社会事業公私全分野への徹底と統制の強化が主眼であり、いわば経済自立化政策の厚生行政版」⁽⁴⁾ともいうべきものであった。

従って前述の、占領軍の社会保障政策とあわせ考えると、経済9原則、再軍備下の失業等から生じる「社会不安」に対して、生活保護法の改善等最小限の措置を講ずると同時に、行政組織の再編により「能率的・経済的」な運用をはかったものとして、まさに独占資本の自立・再建を目指すこの時期においてこそ求められた政策であったといえよう。⁽⁵⁾

こうした要請はまさに日本支配層のものもであり、行政の中央統制の強化、能率的・経済的な運用⁽⁶⁾によって、行政の民主化よりも、国の財政の経済的合理的な運用の方向へ向ったものといえよう。⁽⁷⁾

従って、これらの動きに対する、民生委員の公選化を含む、行政の官僚化反対、民主的運用の要求は、全く正当なものであった。

(1) 木田徹郎『日本の救貧制度』60年論文319頁以下、仲村優一同、353頁以下参照。例えば社会福祉主事、福祉事務所も、その装いの新らしさにも拘らず、旧来の役所及び役人の型を打破する新しい内実をもった制度としては発展しなかった(仲村358頁)。民生委員は結局協力機関として残され「旧体制への復帰の拠点」(岸前掲『研究紀要』2号55頁)を残すこととなった。

(2) 木田前掲322頁。

(3) 行政整理の渦中において、占領軍の威令も相当

弱ってはいたが、自治庁、大蔵省の反対でなかなか強行できないで（『生活と福祉』159号13頁黒木発言）、この計画が危胎に瀕した時一特に地方分権を強く推進した地方行政調査委員会議（大蔵大臣諮問機関）の「行政事務再配分案」に対し一福祉行政の特殊性を説いた「行政事務配分の基本原則」（GHQ覚書、50年9月28日）によって、批判し、6原則の実施を強くバックアップした。

- (4) 小川政亮『社会事業法制』73年、33頁。
- (5) 従って、前述木田説、仲村説（本稿（上）85頁）の立場とは「6原則」、占領軍の福祉政策に対する理解の仕方が異なる。
- (6) 日本側も米国留学を経た厚生官僚らが、米国での経験をもとに、占領軍のいるうちにやりたいことをやるということから、福祉事務所構想等提起し、そうした考えが占領軍の方向（占領終了にあたって遺産を残そうとする面もあったであろう）と合致したと説かれている（『生活と福祉』158号、159号、黒木発言参照）。確かに、この時期に至って、GHQと厚生省のギャップがちぢまった（同7号11頁、木村発言）といえるかもしれないが、「頭だけは、次にいかにゃならん段階（生活保護の新しい発展一筆者）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」にあった（同154号15頁、小山発言）；というのが役人、政治家の真の姿であったろう。
- (7) 近代行政の特色は「公平と能率」にある。福祉行政においても当然これを実行しなければならない。それには従来の不公平で非能率的な日本式行政を改めなければならぬとの考えがあった（同7号20頁、黒木発言）、とされているが、現実の行政では、公平の観点は脱落し、行財政上の能率の側面のみがその威力を発揮することになる。木田前掲論文325頁参照。

2. 新生活保護法の制定⁽¹⁾

以上の検討で、既に、新法の性格とその期待された機能については明らかになったと思う。

そこで以下改正について重要な点についてのみふれておこう。

（一）その制定理由では、旧法は終戦直後に、国内情勢の極めて混乱している時期に、救護法その他

の形式を「換骨脱胎」して新しい制度としたため、新しい理念をもるに相応しい形式を十分に整備しえなかったこと、さらに現下の状況よりしてここしばらくの間はこの制度の保護に依存する者の漸増が予想されるので、制度の急速な整備が必要とされること、特に未亡人母子援護問題、社会保障制度審議会からの前述「改善強化勧告」が影響を与えたことがあげられている。⁽²⁾

そして「政府におきましては、これらの要請に応じまして、現行の生活保護制度を真に憲法第25条の定める理念にふさわしいものたらしめるよう、ここに生活保護法の全面的改正を提案する」とされた。

新法は前に述べたように「改善強化勧告」を骨子としたとされるのだが、その主要点としては、1. 憲法25条の理念を体现するにふさわしいものにし、保護を受けることは当然の権利であるとしたこと。2. 不服申立制度の法的確立。3. 実施主体を訓練された有給の専門職員とし、民生委員は協力機関としたこと。4. 教育扶助、住宅扶助の制度の創設。5. 医療機関について指定制度を設け、監査制度、医療費調査の実施をすること、⁽³⁾の5点があげられた。

保護受給権の明記（第1条、2条）と、争訟権の明記（第64条～68条）はそれまで「二つながら否定しようとしてきた行政当局の抵抗のあとを考えると、たしかに大きな数歩を進めた⁽⁴⁾」ものといえよう。

しかし、その反面巧妙に諸種の権利制限、保護制限の規定が挿入されていることに注意を払う必要がある。

例えば、1. 保護基準の厚生大臣の単独決定権による低水準の固定化。⁽⁵⁾ 2. 補足性原理のもとにおける、資産・能力活用要求。3. 世帯単位原則の名の下での家族制度的扶養の強制。4. 不正受給罰則規定による保護引締め行政の可能性。5. 自立助長原則の名による保護制限等々である。

特に重大なのは、「保護を受けます者の権利、これに対します国、公共団体の義務」というような関係を明らかにいたしますと同時に、保護を受け

る側におきますところの義務をも明らかにいたすことにした……この点がこの法律の改正案の一番大きな重要な点でございます」と林国務大臣が述べたような各種の義務規定の挿入である（特に第8章）。

保護を受ける権利を認めるかわりに義務に従えとして、権利は「義務強調のためのたんなる枕言葉にすぎないような地位に棚上げされ卑小化」⁽⁹⁾されている。それは、旧法が、国の責任による無差別平等の保護といいながら、その実質は、惰民防止のための濫救防止の体系に作りあげられていたのと同様、というより、より巧妙な手口といえよう。

□以上のような案の作成にあたっては「内容はみんな当時の社会局が立案したもので全く日本の考え方によった」⁽¹⁰⁾とされているが、直接、間接に多くの影響をGHQから受けていたことがうかがえる。

社会保障関係の分野では、正式の指令によるものは数が少なかったため、⁽¹¹⁾ GHQの文書からだけでは当時の真相を明らかにする試みは困難にならざるを得ない。そこに占領軍の福祉係官の「人」が問題とならざるを得ない必然性はあった。⁽¹²⁾

占領軍の「人」のうち最もマーカソンの影響が大きかったことは、前述の各種対談にも明瞭にうかがえる。特に、新法の骨子とされた「改善強化勧告」の基礎となったのは、前述49年10月の現任訓練講習会でのマーカソン講演に集約されているものだった。⁽¹³⁾ といえよう。しかし、権利と義務を対応させ、義務を強調する考えをとりこみはしても、人権尊重の思想はついに日本の保護行政に浸透しえなかった。⁽¹⁴⁾

□ここに新法は、経済自立化から再軍備への過程で発生する労働者・失業者の闘争による「社会不安」への防止策として、さらに経済復興のための、総合的社会保障制度に替わる安あがりの制度として、「巧妙な福祉計画」（シェリー）という装をもって登場するのである。まさに国家独占資本主義下における社会保障制度の一環としての体裁を整えたといえよう。⁽¹⁵⁾ それ故、それは労働者・大衆の運動に対する譲歩として、必然的に一定の

進歩性を持つことになる。それが保護請求権であり、争訟権であった。⁽¹⁷⁾ これは又、たとえ不満足なものであったとしても運動の側にとって、権利として社会保障闘争を進めるうえでの新たな足がかりとなり大きな意義を有する。ここに、支配層にとって「巧妙」なる故の利点と、そして弱点が存在する。朝日訴訟は、この弱点を的確についたもので、争訟権の行使を抑圧し、憲法第25条プログラム規定説によりかかっていた支配層にとって大きな誤算であったといえよう。

- (1) 衆参両院で3月22日からの審議を経て5月4日公布即日施行（法律第144号）された。
- (2) 前掲『生活保護法案説明資料』2頁。
- (3) 林国務大臣提案理由説明，衆議院厚生委員会議録15号，50年3月22日。
- (4) 医療費の増加（49年度は保護費の45%に上っていた）に対して濫診乱療を避けるためとされたが，健康保険法等の改悪の動きと考えあわせると，ここに改正の一つの主要な意図があったと思われる（小川政亮『行政法講座6巻』66年254頁）。前掲「生活保護法の運用に関する件」（50年10月9日社乙発第170号）では，収入の認定にあたって適確な収入の把握，扶養義務の厳格な履行，不当な外部勢力の介入排除に努め，生活保護制度の濫用を厳に戒めること，と並んで「医療扶助の決定及び実施に特に厳正を期すること」，と都道府県知事へ通知している。又生活保護法改正反対の請願は療養者団体からのものが多かった。例えば参議院厚生委員会議録第32号50年4月25日参照。
- (5) 小川『戦後日本の社会事業』67年論文192頁。岸前掲『研究紀要』2号論文47頁参照。
- (6) 健康で文化的な水準とは，そのときどきの社会情勢によって違い，国家全体が非常な窮乏化の状態にあっては健康維持については「生活を維持するのに必要な最低のカロリーをとるということが，限界点」という生理的最低限の生活を考えていた（衆議院厚生委員会議録18号50年3月27日木村社会局長答弁）。またいかなる基準を用うべきかについては社保審における調査研究の結果を期待すると責任を回避した（衆議院会議録40号50年4月23日青柳報告）。
- (7) 自立助長は「人間としてもっている可能性を十分

- 発展させていく、いわば人権をそのまま実現させていくようにするところまでもっていく」(『生活と福祉』154号14頁 小山発言)という「開明的官僚」の主観的意図にもかかわらず、「保護の制限引きしめ、これにより公金を節約するという」反動的欺瞞的役割を果たしてきた。田代正広「生活保護法の自立助長とは何か」『福祉研究』17号、66年、3頁。
- (8) 保護課の伝統にあった厳しさ(『百問百答』第1輯の)を維持、発展させなければいけない、と旧法以来の(ということは戦前以来のことである)保護観と本質は少しも変わらないことが強調されている。前掲『生活と福祉』153号12頁 小山発言。
- (9) 小川前掲論文193頁。岸前掲『研究紀要』2号48頁参照。
- (10) 『生活と福祉』7号13頁、小山発言。
- (11) 「正式の覚書によるものはむしろ少く、一般的には、新憲法による基本的人権、就中、生存権の確保の線にそって行われているということが出来る」金沢良雄「管理下の厚生対策」『日本管理法研究』48年7月1日号34頁。「指令は数こそ少なかったが、適切でありまた一般に受け入れられ、理解され、かつ必要なものとして実施に移された」ネフ前掲論文795頁。
- (12) こうした事情を『日本社会保障資料1』1頁ではGHQ職員と日本行政担当者との間に、しだいに「人間的な親愛と信頼」が生まれてきた、そして形式的な覚書や文書のやりとりよりも man to man の伝達了解のうえに占領行政が展開されるようになった、と指摘しているが、占領政策が間接管理を原則としたこと、憲法や教育と社会保障の占領政策における位置付の相異等検討の余地がある。この点『社会福祉研究』15号、74年37頁葛西発言は、PHWだけは日本側と方向が同じだった、とする。
- (13) 確かに、占領軍の社会福祉担当官の中には民主的思想をもった人が多かったのが事実であろうことは多くの対談等の内容から理解できる(例えば『社会福祉研究』18号76年28頁ウィルソン発言等)が、単にそのことの指摘に止まるのではなく、これらの人がどのような状況の中で、どのような意図をもって占領政策の形成をなしていき、それがどのようにして日本の政策・法に具体化していったか、の解明が不可欠であろう。
- (14) 特に「民主主義社会に於ては、国民に対し一定の責任を課することと交換に、権利乃至は特権を与えるものであるから、公的扶助を受ける側においても、ある程度の責任を負うのが当然である」(日本社会事業専門学校編『現代社会事業の基礎』50年31頁)との考え方。しかし人権尊重の考え方は徹底していた『生活と福祉』7号12頁。
- (15) 法案作成の段階で日本側当局とGHQ係官との間で最後まで議論されたのは、(一)保護の実施機関「差し当りの所は」という了解で市町村長とするところで同意、(二)民生委員 遂に完全な了解が得られず「求められた時は」として規定を設けることについてだけ辛うじて同意、(三)行政機関側の権限と被保護者側の自由との調和 当局原案は痛烈な批判を受け、権限の行使に対する人権尊重規定挿入、(四)民間施設への財政援助 実施について慎重の上にも慎重を期すべしという警告付で同意、の諸点とされている、(小山53～54頁)。こうして、人権尊重規定のすべてはGHQの指示により陽の目をみた、岸前掲『研究紀要』2号53頁。
- (16) 国家独占資本主義下における社会保障の機能については、相沢与一『国家独占資本主義と社会政策』89頁以下の三つの観点が参考となろう。特にこの時点では国民の窮乏化対応策であると同時に反共反統一戦線政策として「国民大衆の懐柔と操縦」を計るものだったといえよう。95～96頁参照。
- (17) 岸前掲論文52頁ではこうした譲歩を、「部分的、名目的且つ欺瞞的」なものとする。

3. むすび—新旧生活保護法の性格と機能

ここで本稿の課題—戦後占領期の社会問題、運動、政策主体の相互作用の中で、生活保護法がどのようにして形成され、どのような性格、機能を有したか、を巨視的・総合的な視点から明らかにするという課題—に一定の解答を与えなければならぬであろう。

既にこれまでの検討に明白のように、生活保護法の形成過程は、それが総合的社会保障制度の代替物としての役割を負わせられたことにより、戦後占領下の独占資本の自立・再建過程での諸矛盾

を、一層強められた形で反映するものであった。従って単に占領軍の「民主化」の落し子として、あるいは政策主体の意図、又は制度の形式面からのみ把握しても、生活保護法全体の性格、機能は明らかにならない。その全体像の正確な把握にとっては、独占資本の再建が占領政策の下で行なわれるという歴史的条件の中に生活保護法を位置付けることが必要となろう。

ここでは、不十分ではあるが、これまでの検討の範囲内で一応の結論を導き、本稿の課題への解答としたい。

(一)旧法の性格と機能一緊急的治安対策として

戦後の生活保護法も、独占資本主義下における公的扶助一般としての本質（資本主義の延命策としての）を有するのであるが、その成立時における諸関係、特に敗戦・占領という事態のもとにある労働者、大衆の運動に規定されてその性格が決定された。

敗戦直後の虚脱状態を脱した、労働者の急速な運動の広がり、復員軍人、引揚者、戦災者等の膨大な量の存在と、戦争責任追及の声は、米占領軍、日本支配層にとって大きな脅威（革命への移行を感じさせる程の）であった。米占領政策は、自由主義陣営への脅威となる二つの「全体主義」に対して、つまり、日本軍国主義に対しては「非軍事化」政策を、共産主義に対しては反共政策をとり、その両者の接点に「民主化」政策を置いたものといえよう。従って、その「民主化」政策はこの両者のバランスの上で振動せざるを得なかった。

日本支配層は、旧体制の存続を図ってはいなかった。ここに両者の意図は合致する。しかし、その対応の仕方は、日本政府の措置が、歳末不安対策としての「緊急生活援護要綱」（旧体制の慈惠的性格をそのまま受けついで）と、それに一定の変更を加えた「旧法」によって対処しようとする「面従腹背」の姿勢だったのに対し、GHQは、より「近代的」な「社会救済」(SCAPIN 775)によって対応する、というように両者の間に大きな差があった。

GHQは一方「民主的」な施策により労働運動を中核とした「非軍事化」の促進を図るが、街頭行動、革命への高まりは抑止し、いわば盛りあがる労働者大衆のエネルギーを「民主的組合運動」の中に吸収し、他方そうした運動からもれた層には「救済」(Public Assistance)をなすことによって社会不安の防止を図る。そしてその場合、戦前の慈惠的、恩惠的な前近代的封建思想が軍国主義発生の温床であったとの見方から、こうした考え方の一掃が図られた。その上、保護対象者を限定しては要保護者層1,300万人以上といわれた、国民総飢餓状態に対処しえないという客観的状況が存在した。

ここに無差別平等、一般扶助原則による国家の保護という「民主的」「近代的」な制度の要請される客観的根拠があった。しかも、これら「民主的」「近代的」原則も、管理政策全体の要請から生じ、その制約の中でのみ認められた。従って日本政府の「財政事情」を理由とした、慈惠的旧法に対して「全く賛成しないながらも、一時の便宜に出るものとして特に容認し」⁽³⁾、緊迫した情勢への応急措置を急いだのである。

従って、この時点では、敗戦国に対する厳しい態度をとって、生理的最低生活水準を日本国民に許すのみであったGHQとしては、より積極的な社会保障に関心は示しても、実現させることはなかった。より積極的な関心を見せるのは、日本の「非軍事化」政策から、反共の砦として自立化、再軍備を図るための政策がとられ、前述の制約のゆるめられる時期以降であって、その具体的表現が、米社会保障制度調査団の来日、その「勧告」である。しかも、その描くところの社会保障像は、公的扶助に重点を置いた米国的なものであった。それは米国の考え方であると共に、当時の危機的状況にあった日本資本主義それ自体の性格から、その現実を前提にすれば、唯一「実現可能」な政策である、と評されたものであった。しかし、この実現可能な方法すらとらず、GHQ、日本支配層は、独占資本の自立・再建のための強蓄積を急ぎ、より安上りな方法を選択したのである。この政策

を、既にビヴァリッジ案より社会主義的といわれた「社会保障制度要綱」、さらに進歩的な産別会議案さえ有しながら、日本の労働運動は、社会保障への理解を大衆的なものとすることができず、またGHQの強権によりその運動を抑えられたため、打ち破ることができなかった。そのことがその後の日本社会保障の型を決定し、公的扶助中心型というより公的扶助のみの制度としての存在を許してきた（堀木訴訟高裁判決をみよ）のである。

以上、旧法は、敗戦直後の日本資本主義の危機にあって、革命への移行の様相を帯びた労働者大衆の運動に対し、治安対策として、応急措置として制定された。そして前述の客観的状況と、GHQの「非軍事化」＝「民主化」の要請の合致する点で、無差別平等の国家責任による最低生活保障という、「民主的」「近代的」原則の表現を取り入れはしたものの、その内容は全く慈恵的、救済的性格をもったものであった。しかし、日本資本主義の危機の時期にあっては、⁽⁴⁾ 濫救防止装置をはずし、漏救を防止するという運用によって、よくその役割を果たしたと、当局者によって評価されるよう機能するのである。

従って、行政当局者の「世界で最も進歩した画期的な制度」との評価は、その内容の低劣さを粉飾し、労働者大衆の批判をそらすねらいをもつものとして、徹底的にそのイデオロギー性が暴露されなければならない、という⁽⁵⁾ことになろう。

（二）旧法の展開過程と新法の成立

緊急措置として、敗戦直後の日本資本主義の危機に対応した旧法は、前述のバランスの崩れる中で（非軍事化による日本軍国主義の脅威の除去と国際的な共産主義勢力の伸張）、反共政策により比重がかかり、独占資本の自立、再建により日本を反共の砦として構築することをねらう米占領軍とそれに迎合する日本支配層により新たな役割を担わせられる。

独占資本の自立・再建のための経済9原則の実施による企業整備、行政整理の遂行にあたりもとも障害となるのは、戦後急速な成長をみせ、生存権意識に支えられた労働基本権の行使としての

自覚的要求をなしうる程になった、労働者階級の運動であった。

これに対して、GHQ、支配層は、直接弾圧を加え（マ書簡、政令201号から労調法、労組法の改悪、さらに、松川事件を始めとするフレーム・アップ、レッド・パージ）、他方「民主化」の名のもとに組合運動内部に反共勢力を養成し、その分裂・弱体化をはかる。こうして労働者は、スト、サボ等の戦術では最低生活すら守れない状況にまで追いこまれ、整理、整備反対闘争は敗北し、失業者が増大した。

こうした状況に対処するものとして、失業保険法の改正、緊急失業対策法、生活保護法が準備されるのである。他方、世界的な社会保障制度確立の潮流の中で、国民生活に耐乏を訴える反面「国民には生存権保障という『高い理想』の夢を渡す」（沼田）ことを期待させるための機関として社会保障制度審議会が設置された。しかし、賃金不払、失業の続出する中では、前記の失業保険法、緊急失対法は役に立たず、困窮した労働者、失業者は、生活保護法適用の運動へ、団結して向わざるを得ず、その性格はぎりぎりの生活要求をつきつけるものとして当然尖鋭的なものとなった。

以上のような情勢を反映し、被保護世帯の質は労働力を有する世帯主が増加し、より階級的権利意識の高いものとなった。

こうした運動の尖鋭化（運動全体の後退の反映であるが）と、被保護者層の質の変化には、旧法はもはや対処できない事態となった。そこで「漏救」を防ぐという意味で不服申立制度を施行規則改正によって創設する（あくまで保護請求権は否定しながら）が、それでも、新しい事態には応じきれず、新法の制定により、保護請求権を認め争訟権を明記し、憲法25条を実質化する制度、との形式を整えることにより、労働者、失業者大衆の運動を沈静しようとした。

しかし他方、労働者、失業者のこうした運動に押されながらも、権利制限の機能を果たす諸装置を伏在させておくことを忘れなかった。そこに改正の意図の一端がみられる。さらに、憲法第25条

を、最高裁判決（食糧管理法違反事件48年9月29日、刑集2巻10号1235頁）によって強化されたとするプログラム規定説によって解釈することにより、保護請求権、不服申立てを有名無実なものとする道も残されていた。

これらの装置は、新法制定後、再軍備、朝鮮特需による好況によって独占資本の自立・再建が完遂されるや直ちにその効果を発期しはじめたのである（適正化）。

（三）新法の性格と機能—「巧妙な福祉計画」として

ここに、新法は経済自立から再軍備（すでに、日本政府は、反共同盟軍として米国にとって脅威ではなくなった）への過程において、企業整備、行政整理による失業者、困窮者の吸収をすることによって、そこに生じる「社会不安」に対する「安全弁」としての役割を果たすものであった。そしてそれは「治安維持」に最低限度必要なものではあったが、敗戦直後の危機に対応するための応急措置としての性格を脱却し（すでに革命の危機が去り）、再軍備下に「夢」と消えた総合的社会保障制度（社保審勧告）の代替物としての役割を持った、より整備された「近代的、民主的」形式を備え、GHQという権力（運動を抑止するためのということである）の去った講和以降の時期をも見通した、「巧妙な福祉計画」に他ならなかった。

ここに、独占資本の復活強化をねらう、日本支配層と、その再軍備による反共軍事同盟化をねらう占領軍の意図が、労働者、失業者大衆の運動への対策において合致したものといえよう。⁽⁸⁾

もちろん、両者の間に「近代化、民主化」に対する認識に大きな差があり、その間の相克もあったが、新法の時期になると厚生省当局者に「GHQとのギャップちぢまる」と主観的にしろ思わせる程、⁽¹⁰⁾両者は、基本的方向において一致していたといえよう。⁽¹¹⁾

従って、新法の性格を、わが国公的扶助行政に画期的な「近代的、民主的公的扶助法」とする見解も、運動との関連から「保護の引しめの総括」、⁽¹²⁾「改悪」とする見解のいずれも一面的といわざる⁽¹³⁾

をえないことは明らかであろう。

ここでは、労働者・大衆の運動と、これに対する、占領軍の「民主化」政策とその変遷過程、そこにこめられた意図、さらには日本支配層の意図⁽¹⁴⁾との相互関連の中で、法がいかに形成されてきたかが重要なのである。

こうした視点から新法の性格を考えると、我々が実現し発展させるべきなのは、「GHQの遺産」⁽¹⁵⁾としてのそれだけでなく、運動の中で発展させられてきた民主的諸原則であり—これこそ占領軍、日本支配層が譲歩を迫られていたものである—、その闘い克服すべき対象は、単なる旧体制への復帰思想でなく、新しい国家独占資本主義下の社会保障の一環としての「巧妙なる福祉計画」である、⁽¹⁶⁾ということになる。

- (1) 「政策主体とは階級闘争の機関としてある階級的な国家が階級闘争の一手段として呈する一つの姿態についての呼び名に他ならず」、その機能は「社会問題に根ざした要求を掲げた運動に対立しこの要求を現存秩序の範囲内で処理し現存秩序を補強する」というところにある。野久尾・真田編『現代社会福祉論』73年31～32頁。現代国家の機能はきわめて複雑であるが、ここでは政策主体の意図を主として、占領軍、日本支配層（独占資本、政府・与党、行政当局等）の政策意志の相互関連において捉え、それと運動との対抗関係の中でどのようにして生活保護法が形成されたかを検討した。
- (2) 岸前掲『研究紀要』13号、10頁。
- (3) マーカソン前掲『現代社会事業の基礎』29頁。
- (4) 岸前掲13号論文は「公的扶助的外観のもとに『救貧』の伝統を根強くうけつゝ救貧立法」（17頁）とし、近藤講座論文は「当然の権利として公の扶助を請求」できず「救貧法的色彩が強かった」（12頁）とする。坂寄俊雄『講座・社会保障』3巻論文は「生活困窮者に対する制度上の飛躍的發展」（107頁）とし、木田前掲論文では、GHQの示した「基本原則をとり入れた統一的公的扶助法規として画期的なものであるが」「極めて多くの問題点を含む過渡的なもの」（379～10頁）、とする。又、小川『戦後の社会事業』論文は、一般扶助主義の点で「わが国救貧立法史上画期的」であった

としながらも、新憲法の意義を没却し「救貧法当局の見解の線まで後退」(164頁以下)を示したと、慈恵の性格の残存を厳しく批判した。これらの見解の差は、その視角に規定されていることを示すと共に、法の形式と内容の統一的把握の困難性をも示している。このことは新法の性格規定にあたってより増幅された形で現われる。

- (5) 今日の治安対策は、『治安』の観点を国の政策全体に浸透させる方向」を指向しながら、独立の政策体系としてよりも、「非独占的諸階層の民主主義的権利と生活利益の一定の保障を含む『改良』ないし『福祉』との抱き合わせにおいて現われざるをえない」という、「治安」と「改良」ないし「福祉」との二重の融合を特徴的傾向としている。しかし、危機に対する「政治的反動」としての治安対策は、危機の一層の深化により、「改良」と「福祉」に優先する。片岡昇『マルクス主義法学講座6』76年、211頁。占領下の状況では、こうした関係はより複雑な様相を示しているが、革命の危機下において、旧法は緊急対策として「治安」が「福祉」に優先した形態であり(敗戦と「民主化」政策をもつ占領軍の存在によって「治安」の観点が貫徹—「ファシズム体制」—しえなかったが)、新法は、「治安」と「福祉」の「抱き合わせ」形態と、とらえられよう。

この意味で旧法は、国家独占資本主義の内包する矛盾に対する、「現代的でスマートな方法」=「巧妙なる福祉計画」への過渡的形態であり、新法はまさに、アメリカの改良型の国独資の法としての性格を有するものであったといえよう。

- (6) GHQ、政府の弾圧と民同勢力の相克に失業反対闘争が敗北し「就業労働者の労働運動が沈静化しつつあったとき、むしろ、これらの失業者と、その予備軍である被保護層の闘争は逆に激化していく傾向をたどっていた」松尾均『失業政策における創出と救済』社会政策学会編『日本の失業』59年7頁。
- (7) 旧法当時から単なる「救貧」以上の役割をもたされてきた(例えば「本県では要援護対象の変化に伴い、従来の救貧の態度をあきらめずとし、むしろ防貧的な立場に立脚し、生業扶助の実施につき極力指導に努めた」『宮崎県社会事業史』59年178頁)。このことは積極的な一面は持つにしても、

統一的な社会保障制度の確立をさぼり、生活保護法にその役割を代行させるものである。新法でも前述勸告案(最低生活保障制度のせん称を図った)、「改善強化」勸告(積極的運用による防貧自立の機能の発揮)を経て、「自立助長」(1条・17条)が導入され、社会保障の制度であると共に、最低生活維持以上の社会福祉の制度であると「調子高く」宣言される(小山93頁)。これに対し、統一的社会保障制度の確立をうたった社保審「勸告」は「国家扶助を経済保障として確立する本制度においては、後者に属するもの(個別処遇=具体的には生業扶助一筆者)を国家扶助から明確に区別し、社会福祉の一環として取扱う」としたが実現されず、新法の「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」(第3条)との規定と共に、憲法第25条による生存権の保障が、あたかも生活保護法によってのみ裏付けられるがごときものとなった(近藤講座論文13頁)。ここに、生活保護法=「国民の生活を保障するための最後の施策」(「勸告」)は、「唯一」の施策へと変身したのである。

- (8) 占領政策全体の動向と、PHWの福祉政策との関係の詳しい分析は今後の課題である(特に今回は果たせなかったが、原資料にあたった占領政策の研究が必要である)。マッカーサーの福祉に対する思想は、当時のPHWの係官にも不明とされ、福祉の面での直接の責任者はサムズ准将であったとされる(『社会福祉研究』18号33頁)。いずれにしても、PHWだけが占領政策からかけはなれた存在たりえず、ここに述べたような全体の枠の中での活動であったといえよう。
- (9) 労働者失業者の先鋭化した「職よこせ闘争」も対職安、対自治体といった地域的結集に止まり、その要求を全国的な統一闘争へ発展させえなかった点、国際的・国内的な運動内部での分裂の進行による労働運動の後退が、生活保護法の改正を不十分なものとし、「社会保障制度確立」とのスリカエを許した主要な要因であった。
- (10) 岸前掲『研究紀要』2号論文では、新法の特長を相互に矛盾・対立する諸要素の併立・共存した「自家撞着的構造」として実態を分析し、この構造は「新法形成にあずかった、対立的諸要因—G

HQ対厚生省及びGHQ対保守党一のいわば力のバランスの表現に他ならなかった」(55頁)と示唆に富んだ指摘をしている。しかし、「両者の方向が正反対」つまり、GHQ=民主主義、人権尊重、厚生省=引き締め、旧体制への復帰、とのみとらえたのでは、新法の性格についての「相対立する見解を止揚」する、という教授の積極的意図を果たしえず、両者を結合したにすぎないのではないだろうか。

- (11) 当時の葛西事務次官は、日本側と「PHWだけは方向が同じなんです。……私共は他の省と比べれば楽だった」と発言している。又、PHWの中にはコミュニストは「いなかったと思っています」等の発言は、これをうのみにしてはできないにしろ、ある程度この間の事情を物語るものではないだろうか。前掲『社会福祉研究』15号37頁。もちろんこういう捉え方をしたからといって、厚生省、支配層内の戦前体制復活への意図を軽視しているわけではない。
- (12) 行政当局及び木田説。その内容と批判については本稿(上)84頁参照。「近代的・民主的」の内容こそが問題である。国独資の政策としての「巧妙な福祉計画」は当然に「近代的・民主的」側面をもつ。その最も重要なものが、保護請求権であり争訟権の存在である。しかしさらに保護内容が、ただ単に物量をもって扶助すればよいのでなく、「自主的に営まれるべき生活を保護・保障する」(江口・高野・松崎『現代のインフレ』による生活崩壊と最低基準生活費』『賃金と社会保障』74年11月下旬号, 11頁)制度であってこそ「近代的」の名に価しよう。その意味では、新法も依然「近代的・民主的」制度の名に価するものになりえていないともいえる。
- (13) 坂寄前掲論文は、労働基本権が完全ではないが認められるという条件のなかで、戦後の社会保障がどのように発展したかを、主として運動との対応のなかでみるという視点に立っている。新法については「引締め総仕上げ」としてその改悪の側面を強調する(116頁)。又、近藤講座論文は、社会政策学からのアプローチとして、法制度としての

評価よりも、制度の実質的機能に目が向けられている。新法は実質を変えたとは考えられず、依然として救貧法的色彩を残しているとする(13頁)。いずれも新法の内容を旧法からの発展というよりも同質のものさらには改悪と捉えている点、占領政策、運動全体の後退との関連は明確化しうが法の形式として生存権理念の明確化、保護請求権、特に争訟権が規定されたことの意義を相対的に軽視し、ひいては前述の労働者大衆の集团的、先鋭的運動に対する分析を欠いている点が問題となろう。

- (14) 支配層内部の諸矛盾の分析も必要である。ここでは十分果たせなかったが、厚生省内部の「開明的官僚」と「保守的官僚」の関係、民生委員連盟、保守党、独占資本と厚生省、他省と、占領軍等の相互関連の明確化が必要であらう。例えば「6原則」の実施に関連しての福祉事務所の開設について、厚生省は「開明的官僚」が推進したが、自治庁と全国知事会、財界と政界人保守的グループ、一部の民生委員はこれに反対したとされる(黒木利克『日本社会事業現代化論』56年462頁)。さらには占領政策内部でも、シャープ勧告の方向と「6原則」の方向は対立するようである。
- (15) 岸前掲『研究紀要』2号56頁。もちろんこの論文の書かれた意図が、「適正化」政策の時期に、旧体制への復帰志向を批判することであり、新法に残されたその拠点を適確に指摘したことは高く評価されるべきである。しかしGHQの政策のとらえ方—単純な民主主義一本槍—は疑問で、その本質を見誤るものではなかろうか。
- (16) 小川政亮『講座・家族問題と家族法5巻』63年論文は、保護請求権、争訟権の明記は「大きな数歩」を進めたものとしながら、憲法第25条の実質化というにはあまりにも問題が多く、低い保護基準、低賃金政策と関連した機能を営む装置が「社会保障立法であることをうたう法律の中に巧みに用意されているところに、独占資本主義下の社会立法の面目がいかに現われている」ものであると、その本質が鋭く指摘されている(193頁)。