

令和 4 年 6 月 10 日現在

機関番号：34511

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K02284

研究課題名（和文）被占領期における方面委員・民生委員活動の実際についての研究

研究課題名（英文）A study on the activities of Homen-iin and Minsei-iin during the occupied period in Japan

研究代表者

小笠原 慶彰 (Ogasawara, Yoshiaki)

神戸女子大学・健康福祉学部・教授

研究者番号：00204058

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 700,000円

研究成果の概要（和文）：岐阜県加茂郡佐見村（現・白川町下佐見）で民生委員を務めた某が保存用にまとめたと思われる1946（昭和21）年6月から翌年9月にわたる「方面委員二関スル書類綴」を資料として、被占領期の社会福祉行政の変遷を実証しようとした。方面委員を衣替えして民生委員とした時点では民生委員は生活保護実施の補助機関とされていた。さらに1949（昭和24）年10月31日付社発第72号社会局長児童局長連名通知で生活保護実施の協力機関であることが明確にされた。しかし、この移行は実際には戦前期社会事業行政を引き継ぐ結果となり、いわゆる「名誉職裁量性」を残存させることになったと資料からは推測できた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

被占領期の「生活困窮者生活援護事業」が当初は旧生活保護法の成立見込みを踏まえて実施されていたことや「生活困窮者救済用元軍用衣糧配給」が行われていたことがわかった。また方面委員（民生委員）が「所轄勤務署連絡委員」に選任されていたことや「余裕住宅の開放」に関しては、貸付勧告や貸付命令も行われていたことも明確にできた。ただ後者についての民生委員の役割はよくわからない。さらに佐見村では、役場厚生係から民生委員に対して保護受給者の生活扶助日額が通達されていたことも判明した。これらによって当時の社会事業行政の実状がある程度把握できた。

研究成果の概要（英文）：I tried to demonstrate the transition of social welfare administration during the occupied period. For that purpose, I used the materials from June 1946 (Showa 21) to September of the following year by a certain person who served as a Minsei-iin in Sami Village, Kamo District, Gifu Prefecture (currently Shimosami, Shirakawa Town). At the time when the members of Homen-iin were changed to Minsei-iin, they were considered to be an auxiliary organization for implementing Public Assistance. Furthermore, on October 31, 1949 (Showa 24), it was clarified that it is a cooperating organization for the implementation of Public Assistance by the 72nd Social Bureau and Children Bureau Director Joint Name Notification. However, it can be inferred from the materials that this transition resulted in the succession of prewar social business administration, leaving the so-called "honorary discretion".

研究分野：社会福祉史

キーワード：被占領期社会福祉 方面委員 民生委員

1. 研究開始当初の背景

被占領期方面委員・民生委員制度の研究は、吉田久一、仲村優一、木田徹郎等によって、被占領期社会福祉研究の一部として先鞭をつけられた。もちろん村上貴美子、多々良紀夫、菅沼隆や藤井常文等の研究もある。なかでも方面委員から民生委員への移行に焦点づけた研究では、三和治が生活保護実施機関の観点から被占領期の東京都を例に過渡的状況を分析している。さらに六波羅詩朗は、旧生活保護法下においても民生委員がすでに協力機関化していたとした。田中壽は、PHW 担当官の制度に対する姿勢を検討し、制度を廃止する意図は無かったと結論づけている。新家江理は、中国軍政部においてドロシー・デッソーが民生委員に与えた影響を検討している。最近では岡田幸子が群馬県の実況を具体的な方面委員・民生委員の個人史と絡ませて検討し、本田久市は福島県で永井健二というキーパーソンを軸に論述した。また橋本理子は、埼玉県浦和市における地方軍政部の実験的な取り組みを論じている。谷澤弘毅は戦前、戦後の公的扶助政策にともなう方面委員から民生委員への継続性を実証的に論じ、寺脇隆夫は「木村文書」を駆使して民生委員令、民生委員法の制定過程を明らかにした。

これらの研究を大まかに総覧すれば、以下のような経緯が浮かび上がってくる。

まず GHQ/SCAP は、12 月 8 日付指令「救済並福祉計画の件」(SCAPIN404) を発したが、それに対して日本政府は、とりあえず 15 日に閣議決定「生活困窮者緊急生活援護要綱」をもって応えた。そこには「生活援護の実施は都道府県の計画に基き市区町村長をして当らしめ町内会長、部落会長、方面委員、社会事業団体等をして之に協力せしむるものとす」とあり、とりあえず方面委員を緊急救済業務の実際的な担い手とした。

その後、政府は 12 月 31 日付「救済福祉に関する件」(CLO1484) を回答した。そこには「方面委員の拡充強化を図り其の充全なる活動を期するの外社会事業施設の積極的活動を促進するものとす」とされていた。これらを受けて翌年 2 月 27 日付の指令「社会救済」(SCAPIN775) が出されたが、それに対して 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) が回答された。しかしそれより以前 3 月 15 日の PHW 福祉課ジョージ・K・ワイマン少佐と加藤清一社会局保護課長との打ち合わせで「方面委員に付ては完全なる技術の体得を為さしむるよう政府に於て積極的に指導することの必要性を十分認めらるるにより必要な処置を講ずるは差し支えない」とされていた。その結果として方面委員の非軍事化と専門職化の方向、つまり方面委員令を民生委員令に改正する作業が進められていた。この民生委員令下では、実費弁償どころか少額とはいえ手当を支給するという考え方が有力となり、実際に実行された形跡もある。つまり民生委員の公的色彩が強化されて民生委員法(昭和 23 年法律第 98 号) という結果に繋がっていったのではないか。

ところが民生委員法が施行された後、1949(昭和 24)年 10 月 31 日付社発第 72 号社会局長児童局長連名通知「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」では、その「公的保護事務取扱要領」において「民生委員は名誉職の社会奉仕者たる本質よりみて適当と思われる範囲において有給吏員に協力することを明確にするものである」とされた。さらに 1950(昭和 25)年の生活保護法の改正に当って、法本文に「市町村長又は社会福祉主事から求められたときは」という言い回しで、法文中に吏員と民生委員の関係についての規定を設け、協力機関であることを明確にした。

以上が本研究開始当初の先行研究の成果であり、本研究では、さらにその実態を詳細に明

確化しようとしたものであった。

2．研究の目的

被占領期の1940年代後半（昭和20年代前半）の社会事業行政は、一方でGHQの意向を踏まえながら、また一方で戦前期の仕組みが全面的に廃止されているわけでもない状況下にあった。その上、従来の生活困窮者に加え、戦災被災者、引揚者、傷痍軍人等に対して、ともかく現実に可能な救済をするしかなかった。

本研究では、岐阜県加茂郡佐見村（現・白川町下佐見）で方面委員・民生委員を務めた某が保存用にまとめていたと思われる1946（昭和21）年6月から翌年9月にわたる「方面委員二関スル書類綴」（以下、『書類綴』）を第1次資料としている。この資料の綴られた期間は、上記の時期においても特に混乱の激しかった1年3カ月である。したがって、この史料を読み解けば、先行研究でもそれほど明らかにされていない、混乱期の実状を、方面委員から民生委員への移行を経験した人物の目線で捉え直してみることが可能であると思えた。

それによって、未曾有の出来事に対する社会福祉行政の転換から第一線の現場が受けた影響について何らかのヒントを得ようとするのが研究の目的であった。

3．研究の方法

研究の方法は、文献研究であり、上記『書類綴』および1947（昭和22）年1月15日から発行（再刊）された『民生時報』を第1次史料として用い、関連する先行研究を踏まえて考察する。現地調査も実施予定であったが、COVID-19の影響で中止した。

4．研究成果

1で述べたように、被占領期初期の主な動きとして、中央政府は、まずGHQが発した1945（昭和20）年12月8日付指令「救済並福祉計画の件」（SCAPIN404）に対してとりあえず15日に閣議決定「生活困窮者緊急生活援護要綱」をもって応え、続いて12月31日付「救済福祉に関する件」（CLO1484）を回答した。さらに翌年2月27日付の指令「社会救済」（SCAPIN775）に対して、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）を回答した。これらはいずれも応急の措置であった。

その後およそ半年間、公的扶助についての法案検討がなされて、1946（昭和21）年9月9日に生活保護法（以下、旧法）が公布され、翌月1日から施行された。またこの時期に救護法は事実上機能しておらず、旧法の制定・施行によって廃止されたが、社会事業法は社会福祉事業法の制定・施行によって廃止されるまで、つまり1951（昭和26）年3月29日まで生きていた。

旧法の制定と時を同じくして、1946（昭和21）年9月13日、救済行政の補助にあっていた方面委員の名称変更を伴う民生委員令（勅令第426号）が新たに制定され、同10月1日より施行された。この時点での民生委員は生活保護実施の補助機関とされていた。つまり旧法下の生活保護行政の現場は、主として民生委員令下で民生委員が補助機関とされていた時期である。

『書類綴』では、「生活困窮者生活援護事業」が当初は7月1日の旧法成立見込みを踏まえて6月末までとされていたことや「生活困窮者救済用元軍用衣糧配給」が行われていたことがわかる。また方面委員（民生委員）が「所轄勤労署連絡委員」に選任されていたことや「余裕住宅の開放」に関しては、貸付勧告や貸付命令も行われていたことも記されている。ただ後者についての民生委員の役割はよくわからない。さらに佐見村では、役場厚生係から民生委員に対して保護受給者の生活扶助日額が通達されていたことを示す文書もある。こ

れらによって当時の社会事業行政の実状がある程度把握できた。

日本社会事業学校研究科第1期生で1947年（昭和22）年から2年間に静岡県軍政部厚生課の技術アドバイザーとして勤めた田中壽は、「連日、軍政部スタッフに随伴して市町村の民生行政事務と社会福祉施設の視察や監査に東奔西走し、ほとんど席を温めることがなかった」としている。しかし、地方軍政部スタッフの資質は一様ではなく関与の度合にも違いがあったと考えられ、その指示にもバラつきがあったと思えるが、それは確認できていない。

ただこのような状況下でも第一線の民生委員には指示内容が自治体から文書で知らされている。それは戦中に使用された「幹部候補生採用願」やハترون紙様の納税関係書類等の裏紙に謄写版印刷してある。これ以外の通信・伝達手段はなかったはずで、そのような手段でかろうじて社会事業行政の秩序回復とその維持に一定の役割を果たしたのだろうと評価できる。

以上が本研究の結果として判明したことであるが、COVID-19のため予定していた現地調査が実施できず、そのため先行研究や資料から分析できた成果に止まっている。

史料

「昭和二十一年六月起 方面委員二関スル書類綴 ○田○市」（「○田○市」は、人名）
『民生時報』16（1）～16（9）（1947年1月～9月）

主な文献

三和治（1999）『生活保護制度の研究』学文社。

村上貴美子（1987）『占領期の福祉政策』勁草書房。

副田義也（1995）『生活保護制度の社会史』東京大学出版会。

菅沼隆（2005）『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房。

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。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小笠原慶彰
2. 発表標題 1940年代後半における社会事業行政の実状についての一考察 生活保護の実施体制を中心として
3. 学会等名 関西社会福祉学会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------