

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：15201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730462

研究課題名(和文)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

研究課題名(英文)Historic study of the community-based welfare in the local government

研究代表者

加川 充浩(KAGAWA, Mitsuhiro)

島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：40379665

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、日本で社会福祉制度が創設される昭和20年代において、地方自治体での福祉行政の展開あたり、どのような議論がみられたのかを明らかにすることである。

次の諸点を明らかにしえた。第一に、五大市の一つである神戸市は、1950年に最も早く福祉事務所を設置したが、GHQの突然の指令には困惑していた。なお、福祉事務所は、五大市、都道府県、及び市町村の三類型があった。第二に、新しく創設された社会福祉主事には多大な期待がかけられたことが看取できる。第三に、社会福祉主事と民生委員との関係については本音と建て前の議論が交錯していた。第四に、地方自治体側、及びGHQ側の史料の発掘は今後の課題である。

研究成果の概要(英文)：This study is intended that I clarify what kind of argument was seen at the time of the foundation of the postwar social welfare system.I describe what I understood next.Kobe city that was a big city set up a welfare office earliest in 1950, but was surprised in the sudden order of the GHQ .The welfare office is divided into three types. There is it in a five components city, the metropolis and districts, and the municipalities.Great expectation was put a social welfare officer founded newly.After new social welfare officer was born, the community welfare volunteer continued having an important role.A problem is what was not able to excavate the historical materials of the occupation army side enough.

研究分野：社会福祉学

キーワード：福祉行政 占領下 社会福祉主事 福祉事務所 民生委員

1. 研究開始当初の背景

研究開始当初の関心は、次の3つであった。第一には、占領下での「地域」「地方」を対象とした、社会福祉(行政)の歴史的研究が少ないため、着手したいということであった。従来、GHQの指令による社会福祉制度創設の全国動向についての研究は多くみられた。しかし、地方自治体の史料などを使った研究は現在でも十分ではない。

第二には、地方自治体が中央で策定された福祉行政の制度をどのように「受容」したのかについての関心である。福祉行政を第一線で展開する都道府県および市町村の認識についての研究も多くはない。

第三に、戦後の福祉行政が創設される時期に、地域社会の各主体(政治、行政、民間の担い手)がどのような問題意識を有していたのか、という点に関心があったといえる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、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年前後の時期に、いかなる議論がみられたのかを明らかにすることである。

特に、中央政府が地方政府へ示した、福祉行政の具体的展開方法に関する文書をみていく。さらには、その中で福祉専門職確立の議論について検討してみたい。

特に、社会福祉主事の創設と民生委員の役割減退、という点に着目している。

3. 研究の方法

研究の方法の第一は、中央政府(この場合は特に厚生省(当時))が、地方の政府に発した文書を検討していく。

従来の研究では、日本を間接統治したGHQが日本政府に対して、種々の指令を出しながら福祉制度を創設していく過程に関して、多くの蓄積がある(菅沼、2005)。一方、中央政府レベルでの決定が、地方政府にどう伝えられたのかについては明らかではない。また、地方政府が、中央での決定をどのように「受容」したのかについても未解明の点が多い。福祉行政の第一線機関は、都道府県および市町村である。中央政府は、福祉行政を現実化せしめるために、地方政府にどのような推進方法を示したのか、というのは重要な研究テーマと思われる。

第二には、社会福祉主事と民生委員の両者についての議論を検討していく。社会福祉主事に着目する意義は何か。それは、社会福祉主事の創設は、戦後の福祉行政確立の出発点の一つであるためである。

戦後の福祉行政を確立するために、GHQが出した指令のうち「公的責任の確立」と「福祉専門職の創設」がある。それらの具体化として、福祉三法の制定、社会福祉事業法の制定、社会福祉主事の創設、福祉事務所の設置、などがみられた。同時に、福祉行政からはボ

ランタリーな要素を排除しようとした。これも具体的にいえば、民生委員を福祉行政の担い手から外すことである。

本研究で特にみていきたいのは、新たな福祉専門職として創設された社会福祉主事に期待されていたものは何か、社会福祉主事と民生委員との関係についてどのような議論がなされていたのか、社会福祉主事設置時の実態はいかなるものであったのか、という諸点である。

これらを明らかにすることで、現在も課題となっている福祉行政の現場における、社会福祉専門職の配置の問題を考える手がかりになると思われる。

4. 研究成果

(1) 占領下における福祉制度の形成

まず、本研究にかかわる当時の全国状況を概観しておく。

1946年、GHQから日本政府に対して、SCAPIN775「社会救済」が発令され、そのなかで「国家責任」の原則、および「公私分離」の原則が示される。1949年には、GHQ公衆衛生福祉局と厚生省との会議で「6項目提案」が打ち出される。6つのうちの一つとして「公私分離」原則の徹底が日本側に求められた。

これが公的福祉を担うための専門職制度を新設する契機となる。具体的には社会福祉主事の創設として現実化する。また、民生委員を、生活保護法(1946年制定)をはじめとする公的福祉の実施から除去する契機でもあった。

1950年には生活保護法が全面的に改正される。条文中、民生委員は生活保護実施にあたり「補助機関」でなく「協力機関」へと変更される。1953年の民生委員法でも同様の改正があり、現在にも引き継がれている。

1950年には、社会福祉主事の設置に関する法律が制定され、社会福祉主事の配置が始まる。

1951年には社会福祉事業法が制定され、社会福祉主事の規定は同法に移行となる。また福祉事務所も同法に盛り込まれ、創設されることになる。

(2) 社会福祉主事の設置

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た。同法は、翌年、社会福祉事業法へ吸収される。現在の社会福祉法の中で最も早く実現したのは社会福祉主事の規定であるとも言える。また社会福祉事業法に1年先がけたところに、「福祉専門職を配置する」ということが重視された、と看取できる。

1950年6月23日、「社会福祉主事の設置に関する法律の実施について」という通知が厚生省から都道府県知事へ発せられる。

内容としては、社会福祉主事の設置は

「社会福祉事業行政運営上至大の意義を有する」とうたわれたこと。社会福祉主事は、行政管理を主な職務としてはならない。また施設の職員を主事としてはならない。あくまでもケースワーク（ソーシャルワーク）を業務としなければならないとされたこと、である。

1951年4月14日には、「社会福祉事業法の一部施行について」という文書が厚生省から都道府県知事に発せられた。

主な通知内容は、社会福祉事業法は6月1日施行である。しかし、社会福祉主事の規定は4月1日より先行して施行すること。福祉事務所の規定は10月1日より施行する。だが、「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……育成」すること。1951年度中の配置予定数は11,316人とし予算も措置する。

町村は、主事の配置は任意とする（社会福祉主事の設置に関する法律では義務であった）。理由は、すべての町村に配置することは「実情に添わない」として変更されたこと、等である。

（3）民生委員の役割後退

1949年11月29日の「6項目提案」では、「いかなる公的の責任をも民生委員の職務より究極的に除去するようにならなければならない」と述べられていた。翌1950年5月4日施行の改正生活保護法において、民生委員は「補助機関」から「協力機関」へと位置づけが変更された。

1950年9月8日の「民生委員と社会福祉主事の資格に関する件」（厚生省から都道府県知事への通知）でも、民生委員を現職をまま、社会福祉主事に任用してはならない、との確認がなされた。これは、社会福祉主事の配置後も、民生委員が福祉行政に関与することを牽制したものであると言える。

（4）民生委員への協力要請

1951年9月29日「福祉事務所の開設に際して」という文書が、厚生省から都道府県知事に発せられた。

主には次のような内容である。福祉事務所を円滑に運営するために「民生委員及び町村長等に対し必要な協力と求める」べきであること。「福祉事務所の円滑なる運営は民生委員との密接な連携によって初めて期し得られる」こと。民生委員には「今後の積極的な協力を依頼したい」ので、「激励の言葉」を民生委員に伝達すること、である。

なお、「激励の言葉」の概要は次の通りである。厚生大臣・橋本龍伍の名で全民生委員に「激励文」を伝達するよう指示が出された。福祉事務所の開設は、「民生委員制度……本来の眞価を發揮すべき好機」であると位置づけられたこと。民生委員は、「公

的保護の運営に協力し、福祉事務所制度の健全な育成」に尽力してほしいとの依頼がなされたこと、である。

民生委員への「協力」を求めるにせよ、GHQの「福祉行政からの民生委員の除去」という方針から考えると、過分な表現のようにも思える。

（5）考察

ここでは、2つの論点について言及しておきたい。

第一には、社会福祉主事には、専門職としての期待が大いにかけられたことである。たとえば、社会福祉主事の設置に関する法律は、社会福祉事業法に1年先行して施行された。また、社会福祉事業法においても主事の規定は4月に先行して施行された。福祉事務所は10月、他の規定は6月施行であった。

これを現在と比較してみる。福祉事務所の現業員のうち、社会福祉士資格を有する者は4.9%である（2009年、厚生労働省調査）。社会福祉士の配置は、2007年の社会福祉士及び介護福祉士法の改正時にも、社会福祉士資格の登用が付帯決議でうたわれたが、現実には進展していない。

現在、行政機関以外に所属する福祉相談職の数は年を追って増加してはいる。しかし、1950年代と比較すれば、現在において、行政機関への福祉専門職の配置の議論は低調と感じられる。

第二に、「公私分離」の原則が制度化されつつも、民生委員への期待は大きかった点が指摘できる。

従来の研究では、GHQによる、民生委員の権限の除去・弱体化に着目したものが多し。社会福祉主事が制度化されたことにより、民生委員の役割が後退したとの認識である。また、その認識自体に間違いがあるわけではない。それだけ、民生委員から社会福祉主事への交代劇は一大転換であったし、大きな関心事であつと言える。

一方、地方自治体の現場に向けては、民生委員への期待が示されている。たとえば厚生大臣から全民生委員に向けられた「激励の言葉」はそのことを表している。

理由の一つは、単純にみれば現実的対応ということであろう。厚生省は、地方自治体に向けては「制度の現実的な運用方法」を示したのではないかということである。具体的にいえば、1951年度までの社会福祉主事の配置予定数は約1.1万人であった。一方、当時の民生委員は約12万人である。こうみると、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（厚生省社会局「民生委員委嘱状況調査票」1946年。）

しかし、ここにはもう少し複雑な論点も見え隠れする。民生委員への期待表明の仕方が「過大」にも思えるのである。前述のように、「GHQと厚生省」での遣り取り（公私分離の

原則の指令、および民生委員の役割減退の指示)とは別のレベルで、この問題をみる必要性も感じられる。それは、「厚生省と地方自治体」の関係を掘り下げる必要性とも換言できる。GHQは、占領下で様々な民主化政策を打ち出した。これらの多くは日本社会にインパクトを与えた。しかし、ある部分では日本政府が面従腹背であったとの指摘もある。こうした指摘が妥当かどうかは今後の研究課題でもある。

また、もう一つの研究課題として、地方自治体の側は、中央の制度をどう「受容」したかという点も未解明である。社会福祉主事の創設にせよ、民生委員の役割減退にせよ、地方自治体にとっては、大転換である。改革を受け取り実施する側の地方自治体の意識は、まだ十分に明らかではない。これについては、今後、議事録の分析や、福祉行政に関する史料調査の必要性がある。

引用文献

- ・兵庫県民生部、兵庫県社会福祉協議会編『兵庫県民生委員のあゆみ』兵庫県民生委員連合会、1978年。
- ・村上貴美子『占領期の福祉政策』勁走書房、1987年。
- ・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。
- ・菅沼隆訳『GHQ日本占領史 第23巻 社会福祉』日本図書センター、1998年。
- ・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。
- ・菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005年。
- ・厚生労働省「平成21年度 福祉事務所現況調査の概要」。
- ・庄司拓也「解説 民生委員制度の創設と整備」『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》』柏書房、2013年。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

1. 加川充浩「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』第5巻、2015年、21-39頁。
2. 加川充浩「地域福祉計画の策定要因と参加主体の相互作用 松江市第3次地域福祉計画・地域福祉活動計画を事例として」松端克文ほか編『「対話と学び合い」の地域福祉のすすめ 松江市のコミュニティ

ソーシャルワーク実践』ミネルヴァ書房、2014年、128-139頁。

3. 加川充浩「知的障害者の地域生活支援の事例」『ソーシャルワーク演習ケースブック』みらい、2012年、213-219頁。

[学会発表](計5件)

1. 加川充浩「地方自治体における占領期の福祉行政形成の特質」日本地域福祉学会第29回大会、東北福祉大学、2015年6月20日、報告申請受理済。
2. 加川充浩「地域福祉計画策定の実際と課題 島根県の事例より」日本地域福祉学会第27回大会、桃山学院大学、2013年6月9日。
3. 加川充浩「地域福祉計画の策定と実践を推進する各主体の緊張・協働関係 行政・社協・住民の三者関係に着目して」日本社会福祉学会第60回大会、関西学院大学、2012年10月21日。
4. 加川充浩「地域生活を支援するための実践と方法 地域福祉活動と介護支援専門員の関わりをどう考えるか」第10回島根県ケアマネジャー研究大会、出雲市民会館、2012年10月13日。
5. 加川充浩「地域を基盤とした福祉の実践と方法」第13回社会文化学科研究交流会、島根大学、2012年8月8日。

[図書](計0件)

[産業財産権]
出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：

取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加川 充浩 (KAGAWA, Mitsuhiro)
島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：40379665

(2) 研究分担者

なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

なし ()

研究者番号：