

[原著論文]

戦後福祉政策の回顧

金 蘭九¹

【要 旨】

本稿の目的は、SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る戦後福祉政策の動向を概観し、それを政策過程の観点から考察することである。本稿の内容は、傷痍軍人援護対策の廃止と再編・軍事保護院の廃止、SCAPIN と戦後福祉政策（SCAPIN333の策定、SCAPIN 404の策定・福祉政策の原点、SCAPIN 775の成立）、政策過程に関する分析理論、考察などである。

その結果、この期間は既存の公的扶助制度の在り方などについては直接論じられることのないまま、公的扶助の原則が形成されてくるという特異なプロセスであったといわざるを得ない。また、本稿の意義は、SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る一連の政策過程への概観と考察が、同分野研究の一助となることである。

キーワード：SCAPIN 333、SCAPIN 404、福祉政策の原点、SCAPIN 775、分析理論

I. はじめに

一国の社会福祉政策の生成は、その国のおかれている社会・経済状況や伝統的な価値観、さらに国民的なコンセンサスと深い関わりをもつ。また、人々のおかれた状況についての分析も、経済や社会発展の違いなどを踏まえて行う必要があり、これは文化的な諸要因とも関連があるといえる。

一方、日本の社会福祉政策の生成過程を振り返れば、その第一の時期は維新以降の明治期であり、当時の萌芽した近代感覚に基づく感化救済事業の成果の上、今日が築かれてきた。第二の時期は、米騒動以降の大正時代ないし昭和初期であり、同時期には救護法とその他の法政策の成立、公設社会事業の台頭、方面委員制度の創設などが相継いで起こった。これを基本的には継承しながら、かつ、社会全般に亘って全面的な改革を加えたのが第三の時期、すなわち1945年8月15日の第二次世界大戦終戦以降の被占領期^{注1)}である。被占領期以降は、いわゆる第四の時期に該当する。

戦争は、戦傷病者・被爆者・戦災被災者・軍需産業災害被害者など、膨大な数の人々を生活困窮者あ

るいは障害者にした。また、旧制度が崩壊し、新しい制度がこれに置き替えられたため、終戦以降の政策は、戦前のそれとは当然異なったコンセプトをもつようになった。同時期を立法面から見ると、日本国憲法を背景として、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法など、現行福祉六法の基礎が確立された。社会福祉事業法の制定も、この時であった。こうした一連の福祉立法の生成を始めた当時の重要度に注目し、本稿の研究領域は上述した第三の時期、つまり終戦以降の被占領期である。

当該期の社会福祉政策に関する GHQ/PHW^{注2)} のポリシーは、SCAPIN 775 という一通の覚書によって示された¹⁾。以降、SCAPIN 775は、被占領期の救済福祉政策の「最高規範」とされ、同分野における主たる研究対象となる。上記した SCAPIN 775をテーマとした先行研究は、菅沼隆氏の『被占領期社会福祉分析』（ミネルヴァ書房、2005年）を始め、多数の論文がある。ただ、SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る一連の戦後福祉政策の動向を、とくに政策過程に関する諸分析理論の観点から考察した研究はあまり見られない。

このような問題意識に基づき、本稿の目的は、

¹九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科

SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る戦後福祉政策の動向を概観し、それを政策過程（政策過程に関する分析理論）の観点から考察することである。また、本稿の意義は、SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る一連の政策過程への概観と考察が同分野研究の一助となることである。

本稿の研究方法は、文献調査による資料分析方法を採っている。つまり、国内外の関係文献の分析を行なうなど、先行研究と従来の研究成果に基づき事実関係を確認し、実証的に分析する。また、本稿の研究内容は、傷痍軍人援護対策の廃止と再編・軍事保護院の廃止、SCAPIN と戦後福祉政策（SCAPIN 333の策定、SCAPIN 404の策定・福祉政策の原点、SCAPIN 775の成立）、政策過程に関する分析理論、考察などである。

では、SCAPIN 333から SCAPIN 775に至る戦後福祉政策はどのように成立し、展開されてきたのか。先行研究に則して、以下、その内容を見てみよう。

Ⅱ. 傷痍軍人援護対策の廃止と再編

終戦直後、国民の各階層が住宅難・食糧難に苦しみ、人が食べるためには「ヤミ屋」でもなんでもやらなければならなかった。このような時、多くの生活困窮者と障害者たちは、まさしく「飢餓的な生活」を強いられた。ところが、彼らに対する施策は、戦前よりの制限的・救済的な施策の外、ほとんど何も行なわれなかった。ただ、同じ障害者でも、傷痍軍人の場合には事情が異なっていた。

つまり、傷痍軍人援護事業は、日本におけるほぼ唯一といって良い身体障害者援護事業であったが、戦後、GHQ の「日本における軍国主義の払拭」という方針^{注3)}によって、それさえも一切廃止となった。それ以降、従来、傷痍軍人を優先的に扱っていた一連の施策はすべての国民に拡大され、傷痍軍人と一般障害者が平等に取り扱われるようになった。

軍事保護院の廃止

上述したように、傷痍軍人・軍属に対する手厚い援護施策は、1945年8月15日の終戦に伴い、GHQ の非軍事化・民主化政策の中、急速に解体されるようになった。1945年9月2日、一般命令第1号（指

令第1号）「軍用物資などの凍結」の施行が始まった。

1945年10月2日、GHQ 内に公衆衛生福祉局（PHW）福祉課（WD）が設置され、1930年代、アメリカのニューディール救済福祉政策の経験者たちが採用された。1945年10月11日、憲法改正の必要性和日本民主化のため、いわゆる五大改革²⁾の指令がGHQ から幣原新首相に示された。1945年10月27日、厚生省の組織は、平時体制への復帰を目指して大きく改められた。この行政機構改革の内容をみると、戦争の激化に伴い、姿を消していた社会局の復活が目を引き³⁾。当時の社会局の仕事は、終戦に伴う救済対策が主であった。

1945年11月に入ると、冬の到来を目前にして食料不足が予測される中、日本の旧植民地からの引揚者や軍人の帰還者が増大し、一層の食料不足と失業者の激増が懸案となった。このような状況の中、軍関係者に対する優遇措置の解体は、旧陸海軍病院などの医療機関のみならず、その他の分野においても行なわれた。

1945年11月13日、GHQ は「軍事保護院」と題した覚書⁴⁾を発した。この覚書の内容によると、「日本政府ハ、軍事保護院ノアラユル病院、療養所、患者収容所ソノ他病院施設ノ監督権ヲ厚生省ノ一般市民ノ医療ニ責任ヲ負ウ機関ニ移管スルコト、及ビコレラノ諸施設ニ於イテ行ウ入院医療ハ、傷痍軍人及ビソノ家族ニ限定シナイコト」⁵⁾とされ、医療施設を軍人に優先的に利用させることが禁じられた。

また、GHQ は同年11月19日に「日本帝国陸海軍病院」⁶⁾と題した覚書を発し、「日本政府ハ、内務省ガ日本陸海軍ノ全病院、療養所及ビ他ノ療養施設ノ監督権ヲ占領軍司令官カラ受領シタ際ニハ、直チニ一般市民ノ医療ニ責任ヲ有スル厚生省ニ移管スルコト、及ビコレラノ諸施設ニ於イテ行ウ入院医療ハ、傷痍軍人及ビソノ家族ニ限定シナイコト」⁷⁾として、軍所有の医療施設を一般国民に開放することを指示した。これらの覚書に基づき、政府は軍事保護院が所掌する傷痍軍人療養所と陸軍病院・海軍病院などを一般国民に開放し、それ以降、上記施設を国立療養所・国立病院として運営することとした。

このような一連の動きの中、厚生省は軍事保護院を同年11月30日に廃止し、同年12月1日には、新たに厚生省の外局として「保護院」および「医務局」

(勅令第690号、勅令第691号)が設置された⁸⁾。その後、保護院は翌1946年2月8日の勅令第75号によって廃止され⁹⁾、保護院の所管業務は、職業補導については勤労局、その他の業務一切は社会局に引き継がれることとなった。こうして、1939年の発足からわずか7年で軍事保護院がその幕を閉じた1946年以降、かつて同施設が傷痍軍人に対して行なってきた医療・生活援護などの一連の行政は、身体障害者一般に対するものとして改めて再編成されていく。

Ⅲ. SCAPIN と戦後福祉政策

1. SCAPIN 333の策定

GHQの主導権を掌握したアメリカは、日本降伏以前から対日占領政策を検討していた。その間、『民政ハンドブック』や『民政ガイド』が作成され、日本の社会保険制度や社会事業制度の分析などが行なわれていた。しかし、戦後の救済福祉政策については、「日本人の自主的努力」による「更生」を謳うだけで、積極的な福祉改革の計画が立案されていなかった。

1945年10月11日の五大改革の指令に次いで、軍国主義の駆逐、日本の完全な非軍事化という占領政策の基本方針が社会福祉行政に表れたのは、同年11月22日のSCAPIN 333「救済用配給物資ノ貯備ニ関スル件」¹⁰⁾においてであった。SCAPIN 333では、軍人優先の差別待遇が禁止された。このことは、それまで曖昧であったGHQの福祉に関する占領政策を判然とさせるものであった。

本来、SCAPIN 333は、日本政府よりGHQあての1945年10月26日付文書「連合国ヨリ日本政府ニ引キ渡サルベキ資材・補給品及装備品ニ関スル件」に対する回答として発せられたものであった。SCAPIN 333によると、これより早い時点で救済用配給物資に関する文書がGHQから日本政府に交付されていたことを示している。その後の同年12月14日、日本政府は、SCAPIN 333に対する回答をGHQに行なった。

2. SCAPIN 404の策定

日本政府は、1945年10月27日に当時の厚生省健民局を厚生省社会局に改編し、生活困窮者対策に向けた検討を開始した。また、1945年11月24日、GHQ

は日本政府に対してSCAPIN 338「恩給・年金および給付金」¹¹⁾と題する覚書を交付し、軍人恩給の停止を指令した。このことは、直ちに彼らの生活に深刻な影響を与えた。実際、軍人恩給の受給権者は極めて多く、その人数は約570万人余に達するといわれていた。そのため、こうした軍人恩給の停止により、陸海軍人の中には何らかの救済を必要とする生活困窮者に転落した人も少なくなかった。

とくに、上記覚書の背景には、支払い済みの陸海軍人の退職金のみで約33億円以上、その他にも陸海両軍を合わせて約15億円の支払い予定額があり、これら巨額の財政支出に対して、GHQとしても歯止めをかけなければならなかった。また、日本の軍人恩給制度は世襲軍人階級の永続化を図るものであり、かつ、GHQの非軍事化政策にもそぐわないと考えられた事情などがあった。

その頃、GHQ参謀第4部(占領軍の物資補給担当部局・G4)は、救済用食料物資の配給計画と、一般的な失業救済のための対策を講じることを提案した。しかし、日本政府が失業問題と食料不足について積極的な対策を講じなかったため、1945年12月8日、GHQは参謀第4部・福祉課・天然資源局との協議を経て、SCAPIN 404「Relief and Welfare Plans」(救済並びに福祉計画に関する件(略・救済福祉計画))が策定された。

SCAPIN 404では、以下のような内容を日本政府に指令した。原文を確認しよう。

- 1 日本帝国政府は、1945年12月31日までに、1946年1月から6月の期間における失業者、その他日本人で困窮している者に対する食料、衣料、住居、医療保護、金銭扶助、福祉サービスを提供する詳細かつ包括的な計画を提出すること。
- 2 その計画には、以下の事項が含まれる。
 - a 欠乏の計算に使用する根拠となる説明書、
 - b 失業、肉体的不能その他の依存下人により、直接扶助を必要とする人々の推計数の各県毎のリスト、
 - c 救済の必要性を調査し、それに応じるために使用される地域の行政 機構に関する記述、人事政策の説明書を含む、
 - d 日本経済に役立てられるすべての資源から物資、住居を確保する方法、

- e 各県毎の毎月の費用の推計。
- 3 この指令の意図は、当該時期の最低限の生活水準を維持するのに資金ないしその他の資源が不十分である人々の保護のために、十分な（adequate）方法の推進を要求することにある。日本帝国政府は直ちに必要な対策を取り、日本のいかなる個人あるいは集団も、労働能力がないために、報酬のある仕事を得られないために、あるいは政治的・宗教的・経済的な信条のために、入手可能な物資の分配において差別されることを防止しなければならない。
- 4 現在の救済立法、配給〔制度〕ないし行政機構は、物資を分配する際に失業者その他困窮している人々に対する差別を防止するには不十分であると信じられた場合には、この覚書に対する回答の中で、実施予定日を含めた新しい立法、配給〔制度〕、あるいはまた改善された救済行政機構—これらは将来発展させられるだろうが—の提案を含むべきである。もし、日本帝国政府が現在の立法、配給〔制度〕、救済行政機構は上述した期間において予想される必要を満たすことができると見なした場合には、そのように判断した明確な肯定理由を述べ、また現行の立法、救済法規その他関連事項を適切に引用しなければならない。
- 5 この覚書を受領したことを〔SCAPに〕通知しなければならない¹²⁾。

上記の内容を要約すると、第一点は、労働能力を有する失業者を救済の対象に含むべきであること、第二点は、救済水準と方法は「十分に」なければならないこと、第三点は、救護法を含む既存の救済諸法の抜本的改廃を示唆していたことなど、注目すべき内容である。

日本政府は軍人らの救済を、1945年12月15日に閣議決定した「生活困窮者緊急生活援護要綱」¹³⁾によって実施することとなった¹⁴⁾。つまり、同要綱は、軍人を含めたすべての生活困窮者に対する唯一の救済策として機能することとなり、軍人はその生活の困窮状態によって、一般生活困窮者同様、「生活困窮者緊急生活援護要綱」による生活援護を受けることとなった¹⁴⁾。

日本政府は SCAPIN 404「Relief and Welfare

Plans」、すなわち「救済福祉計画」に対して、1945年12月31日に CLO（Central Liaison Office：終戦連絡中央事務局・外務省管轄・日本政府の対 GHQ 窓口）1484「救済福祉二関スル件」¹⁵⁾と題し、GHQ に回答を行なった。CLO1484は、以下のような内容である。

第一に、日本の生活困窮者（困窮者の意味に障害者が含まれる）総数をおよそ800万人と推計し、保障すべき生活水準を5人家族（1世帯）200円と規定した。第二に、「現行ノ救護法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法、軍事扶助法等ノ各種援護法令ヲ全面的ニ調整シ、新ニ国民援護ニ関スル総合的法令ヲ制定」することを規定した。第三に、救済の実施機関として、「戦災援護会、海外同胞援護会、軍人援護会」などを整理統合し、「新ニ有力ナル民間援護団体ヲ設立」することが謳われ、同胞援護会の設立をもたらしした。

3. SCAPIN 775の成立

上記したように、1945年12月31日、日本政府は CLO1484「救済福祉に関する件」を通して、既存の生活困窮者救済諸立法を統合・再編することを GHQ に約束した。しかし、GHQ は、現金給付の上限を5人家族200円と設定した点などが問題であると見なした。

また、対日民主化政策の中心を担った民政局（GS）は財政政策を担当し、非軍事化・民主化政策の観点から、政府の補助金支出を厳しく監視する役割を担っていた。そこで、救済福祉政策に関与する民政局は、同胞援護会を救済の実施機構に含めることが軍国主義復活の恐れがあると見なし、日本政府の回答である CLO1484を承認しなかった。

こうした一連の経緯と問題意識から、1946年2月27日、GHQ により CLO1484に対する修正条件が作成された。それが、被占領期を通じて救済福祉政策の「最高規範」とされた SCAPIN 775である。

SCAPIN 775は、以下のような内容である¹⁶⁾。

公的扶助

- 1 1945年12月31日付 CLO1484「救済福祉計画」に関して、もし以下の条件に従うように変更されれば、この提出された計画を日本帝国政

府が実施することに反対しない。

- a 日本帝国政府は単一の全国的政府機関を確立し、その機関が県および市町村機構を通じて十分な (adequate) 食料、衣料、住居、医療保護をすべての困窮者に対して、差別的ないし優先的取扱いをせずに、平等に提供すること。
 - b 1946年4月30日までに、日本帝国政府がこの計画に対する財政的支援と運営の責任をとること、それまでいかなる民間ないし準政府機関にも「これらの支援と運営の責任を」付与ないし委任してはならない。
 - c 困窮を防ぐに必要な総額の中で、提供されるべき救済の総額に対し制限を設定しないこと。
- 2 日本帝国政府は、以下の報告を当司令部に提出すること。
- a この指令の条件を達成するために、日本帝国政府から発出されたすべての法律と通牒の写し。
 - b 1946年3月より月例報告を開始するが、その報告は翌月の25日までに提出すること、それには扶助を受給する家族と個人の数、県が支出する財政の総額を含めること。

上述したように、傷痍軍人に対する一連の優遇措置の解体^{注5)}は、救済用配給物資の分配に関する旧軍人・軍属に対する優遇的取扱いの禁止と相まって、1946年2月27日のSCAPIN 775へと引き継がれることになった。

その後、1946年4月30日、厚生省はCLO2233「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」をGHQ側に提出し、SCAPIN 775を履行する計画を策定した。それ以降、1946年9月9日に制定された生活保護法（法律第17号）では、第1条で国家責任と無差別平等原則が取り込まれ、この指令が反映されるようになった。

その修正条件は、のちに日本政府側が趣旨を要約し、GHQの福祉三原則あるいはGHQの福祉四原則といわれるようになったが、本稿では木村忠二郎の論文「戦後社会福祉行政の回顧」に従って、(第一) 無差別平等の原則、(第二) 公共 (国家) 責任の原則、(第三) 必要充足の原則という用語を選ぶことにする。この三原則こそ、被占領期に成立した

法律・制度の原点である。また、この第二原則から出た「私的または準政府機関に対し (公共責任が) 委譲されまたは委任さるべからざること」という条項は、のちにいわゆる「公私分離の原則」とされ、議論を呼んだ。

Ⅳ. 政策過程に関する分析理論

福祉政策とは、政府内の政策決定単位か、または政府外の個人・集団によって提起された政策問題を、政府が解決しようと決定した一定の種類の行動指針といえる。このような福祉政策が決定され、その本来の目的を達成するには、政策問題の発生段階から政策議題の成立、政策決定、政策執行、政策評価という一連の連続的過程を経る。また、政策評価の結果により、フィードバックが行われる。このような一連の連続過程を政策過程とすることができる。

もちろん、全ての種類または種類の政策過程が、このような順序によって展開されるとは限らない。ある種類の福祉政策は、形成過程でおきたフィードバックによって、その進行過程か方向の修正、またはそれ自体が廃棄される。決定過程あるいは執行過程でも、予想外の変数か副作用によってフィードバックがおりうる。

こうした政策過程に対して、人々はそれぞれ異なる論理を展開するため、そこから多様な政策過程モデル (分析理論) が提示される。たとえば、政策過程に関する考え方を整理した学者の一人に、Charles O. Jonesがいる。彼は、政策過程として、①問題究明 (problem identification)、②政策開発 (policy development)、③政策執行 (policy implementation)、④政策評価 (policy evaluation)、⑤政策終結 (policy termination) などの5段階モデルを提示した。

これに対し、James E. Andersonは、政策形成過程を、①政策議題設定 (policy agenda setting)、②政策形成 (policy formulation)、③政策採択 (policy adaptation)、④政策執行 (policy implementation)、⑤政策評価 (policy evaluation) などで区分し、上記のCharles O. Jonesとは異なる内容の5段階モデルを提示した¹⁷⁾。

また、Thomas R. Dyeは、政策過程を①問題究明 (identification problem)、②政策案の形成

(formulating policy proposal)、③政策の合法化 (legitimizing policy)、④政策執行 (implementing policy)、⑤政策評価 (evaluating policy) などで区分し、上記の Charles O. Jones あるいは James E. Anderson とともに相違ある 5 段階に区分した政策過程モデルを提示した。

さらに、Yehezkel Dror は、政策決定過程を 1 つの体系 (system) としてとらえ、合理的要素と超合理的要素を通じて、政策の成果を最適化できる最適モデル (optimal model) を提示した¹⁸⁾。彼は、政策決定段階を、まずは上位政策決定段階 (meta policy making stage)、政策決定段階 (policy making stage)、政策決定以降段階 (post-policy stage) の 3 つに区分した。

上記 3 つの区分内容をより具体的に列挙すると、最初の上位政策決定段階は、価値の探索、現実把握、問題認知などの 7 段階モデルに区分できる。また、次の政策決定段階は資源の下位配分などの 7 段階モデルに、最後の政策決定以降段階は、政策執行のための動機付与、執行、評価、フィードバックの 4 段階に区分するなど、政策形成の全過程として 18 の局面に区分した分析理論を提示した。

その他、Dianna M. DiNitto は、そもそも政策形成過程を明確に区分することが難しいと前提しながら、それを①政策問題の立証 (identifying policy problems)、②政策案の形成 (formulating policy alternatives)、③公共政策の合法化 (legitimizing public policy)、④公共政策の施行 (implementing public policy)、⑤政策評価 (evaluation policy) など、独自の内容の 5 段階に区分した。これもまた、多くの公共政策研究者によって取り上げられる、政策形成過程に関する分析理論の 1 つである¹⁹⁾。

以上、政策過程に関する幾つかの理論を列挙した。

V. 考察

かつて、社会保障制度審議会の 1950 年勧告は生活保障の国家責任を強調していたが、今や医療・福祉とも地域の実態に合った政策立案が重視され、社会保障改革の推進においても、地方自治体の主体的な役割が求められている。その上、国と地方自治体が協働すること、企画立案の段階から地方自治体に参加することの重要性などが強調されている。

こうした「福祉の国家責任から地方分権型福祉へ」のような福祉政策の変容と同じく、従来の政策研究は一般的に社会問題が政策化される政策過程 (policy process) より、それが一旦政府の政策決定単位に転換された以降の施行過程に関心を集中させてきた。

しかし、最近では、政策過程が政策研究の最も重要な分野として再び取り上げられる趨勢である。このような政策研究の趨勢に即して、被占領期における政策過程に対する若干の考察を試みる。

GHQ は、いわば日本の救済制度を直接改革するという基本方針を採用しておらず、日本人の自力更生を大前提とし、占領統治を危殆ならしめる社会不安や疾病を抑制するという原則に基づき、緊急救済政策を進めてきた。その最終的な結論が SCAPIN 333 であり、それ以降、SCAPIN 775 に至る一連の戦後福祉政策が形成された。

SCAPIN 775 は、1946 年 2 月 27 日付で GHQ が日本政府に対し、CLO を経由して発せられたものであるが、それには次のような経緯がある。

(1) 1945 年 10 月 11 日、五大改革指令の指示に次いで、軍国主義の駆逐、日本の完全な非軍事化という占領政策の基本方針が社会福祉行政に表れたのは、同 (1945) 年 11 月 22 日の SCAPIN 333 「救済用配給物資ノ貯備ニ関スル件」においてであった。とくに、SCAPIN 333 では、軍人優先の差別待遇が禁止された。このことは、それまで曖昧であった GHQ の福祉に関する占領政策を判然とさせるものであった (SCAPIN 333)。

(2) 1945 年 12 月 8 日付で、GHQ は日本政府に対して「Relief and Welfare Plans」、すなわち「1946 年 1 月より 6 月に至る期間の失業者及びその他貧困者に対する食糧、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細かつ包括的計画を GHQ に提出すること (厚生省訳文)」を指令した (SCAPIN 404)。

(3) この指令文書を厚生省が受領したのは 1945 年 12 月 14 日であったが、厚生省はすでに立案していた「生活困窮者緊急生活援護要綱」を翌 15 日の閣議にかけて決定し、これを骨子として指令にもとづく計画をとりまとめ、同年 12 月 31 日付で CLO を経由

し、GHQ に提出した (CLO1484)。

(4) GHQ では、所管の P H W を中心に関係各局で CLO1484 を検討した結果、上述したように条件を示してこれを承認したのが、SCAPIN 775 である。

実際、政策過程に関する Dianna M. DiNitto の分析理論を借りるまでもなく、すべての種類あるいは類型の政策過程が、必ずしも本文中の手法などによって展開されるとは限らない。ただ、政策過程に関する諸分析理論の観点から、被占領期の社会福祉政策の生成について—とくに SCAPIN 333 から SCAPIN 775 までの一連の政策を中心に—考察する限り、そこにやはり被占領期という時代の状況と政策環境の特殊性などを排除することは極めて難しく、これらが社会福祉政策の形成過程における大きな変数である。

つまり、被占領期の社会福祉政策は、いわば混乱・緊急状況に対する応急措置としての策定から始まったため、そこから当時の社会福祉法政策の生成過程の背景にあった特殊な政策環境の存在・時局への対応などを容易に推測することができよう。

そのため、当時の総たる状況を勘案し、いってみれば、GHQ の政策過程の特徴は、一部のエリート層中心の単一決定体制であり、そこには政策の社会過程性が排除されがちであったと思う。すなわち、具体的な協商、調停、葛藤、利益、表明などの力動性も欠如し、政策の被適用者である日本側からみると、選択の余地のない画一的かつ一方的であった。

それゆえ、GHQ の福祉政策決定の 1 つの大きい特徴は、権威主義的なあまり、「過程はなく、執行(結果)のみある」ようにも見られ、そのような時局への対応などの側面において、具体的な政策案の胎動から問題定立、政策形成、評価などに至るまで、一連の過程が貧弱であると思われる。

VI. おわりに

本稿では、被占領期における一連の福祉政策の原点である SCAPIN 333 から SCAPIN 775 に至る戦後福祉政策の動向を概観した。

とくに、上記した SCAPIN 775 をテーマとした先行研究である『被占領期社会福祉分析』は、今後も内容的に匹敵できる人がいないと断言できるほど、

同分野において圧巻である。ここで、菅沼隆氏の「軍用物資の配給方法の論争が前提となって、救済の原則が明示されることになった。このような経緯のもっている意味は重たい。確かに、軍人優先を禁じるために、無差別平等の原則が強調されることになった。」²⁰⁾ という指摘が思い浮かぶ。このような観点を含めて、先行研究と本稿の間は、基本的に見解の相違がない。

ただ、SCAPIN 333 から SCAPIN 775 に至る一連の戦後福祉政策の動向を、とくに政策過程に関する諸分析理論の観点から考察した研究はあまり見られない。それゆえ、今回、拙稿「戦後福祉政策の回顧」の執筆を試みた次第である。

上述したように、時局への対応など難しい状況であった当時、極めて特殊な政策環境の中で福祉政策・制度が作られた。そのため、被占領期における政策過程の実証的な特徴としては、①政治体制・行政文化を離れては考えられない。②政策過程の貧弱などがあげられよう。その他、③特定な人(専門家)の独自の・権威主義的な政策方式では、政策被適用者・利益団体(当事者団体、当事者組織)の参与が難しく、関連行政機関との横断的協調の側面においても厳しさがあったように推測できる。

しかし、本稿で考察した被占領期における福祉分野での政策過程の特徴が、果たして福祉以外の他分野を含む GHQ の占領政策の一般的特徴であるかどうかという問題は、さらに研究を深めるべき領域であろう。

したがって、次に重要なことは、その相関関係を検討することである。そのため、システム分析理論を始め、本稿で留保したこれらの政策決定要因に関する実証的研究及び、社会福祉の各々の制度に関する権利をめぐる問題などは、筆者の今後の研究課題としたい。

文献

1) SCAPIN とは、連合国軍最高司令官であるダグラス・マッカーサーの名のもとに日本政府に対して発せられた指令であり、発令順に整理番号(index number)がつけられた。

小野顕. 社会福祉における公・私とはなにか. 季刊労働法 現代の社会福祉 別冊第 8 号. 東

- 京：総合労働研究所；1981. pp.187-193参照。
- 2) 五大改革指令は、婦人参政権、労組結成、学校教育民主化、経済機構民主化、秘密審問司法制度撤廃などである。これは、すでに初期方針やマッカーサーが厚木に来る飛行機の中でホイットニーに指示した「当面の政策」11項目の中に含まれていた。
- より詳細なことは、竹前榮治. アメリカ対日労働政策の研究. 東京：日本評論社；1970. pp.144-146参照。
- 3) 厚生省50年史編集委員会編. 厚生省50年史（記述編）. 東京：財団法人厚生問題研究会；1988. p.623.
- 4) SCAPIN 273: Relief Board for Veterans, 13 November 1945. 竹前榮治監修. GHQ 指令総集成 第2巻. 東京：エムティ出版；1993. p.429.
- 5) 厚生省50年史編集委員会編前掲書. p.743.
- 6) SCAPIN 304: Imperial Japanese Army and Navy Hospitals, 19 November 1945. 竹前監修前掲書. p.478.
- 7) 厚生省50年史編集委員会編前掲書. p.743.
- 8) 同書. p.772.
- 9) 『官報』第5720号（1946年2月8日）。
- 10) SCAPIN 333: Reserve Supplies Held for Relief Distribution, 22 November 1945. 竹前監修前掲書. pp.524-525.
- なお菅沼隆によれば、1945年11月22日に発令されたこのSCAPIN 333とその4日後の1945年11月26日に出されたSCAPIN 352は、1項目を除いて同じ文書だという。菅沼隆. SCAPIN 775の発令－SCAPIN 775『社会救済』の起源と展開②. 社会科学研究. 東京大学社会科学研所；1993; 45 (3). P.153.
- 11) SCAPIN 338: Pensions and Benefits, 24 November 1945. 竹前監修前掲書. p.532.
- 12) 菅沼隆. 被占領期社会福祉分析. 京都：ミネルヴァ書房；2005. pp.118-119.
- 13) 厚生省50年史編集委員会編前掲書. p.584.
- こうした状況の中、日本政府は1945年12月15日の閣議で厚生省保険局に「社会保険制度調査会」の設置を決定し、総合的な社会保険制度の検討に取り組みはじめた。日本の戦後の社会保険制度の確立に対する取り組みの第一歩が、この調査会の設置によって開始された。
- 14) かくして、同要綱が実施された当初は1,260,753人ものが同要綱の援護の対象とされた。これは、当時の総人口の実に1.7%に達する数字であった。
- 同書. p.584.
- 15) 1945年12月31日、CLO1484がGHQに提出された。その内容は、日本語本文は約1,700字、英文ではダブルスペースで本文4頁、付属資料11頁、日本語原文は、小山信次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951年）、14頁－15頁に掲載されているが、日本語原文の付属資料を発見することはできない。このCLO1484は、付属資料とも『外務省外交文書』Reel. No.10に収録されている。ここには、援護の対象として「失業、精神的又ハ身体的欠陥其ノ他ノ理由ニ依リ生活困難ナル者（約800万人と推定）」と記された。
- 16) 小野前掲論文. p.188.
- ここで、GHQはSCAPIN 775において、はじめて“Public Assistance”という用語を用いた。このことは、取りも直さず、GHQ内部で「救済」概念が救済用物資の配給から、広く「公的扶助」へと展開してきたことを示している。
- 17) James E. Anderson, *Public policy- Making* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp.23-24.
- 18) Charles O. Jones, *An Introduction To the Study of Public Policy* (2nd ed.), (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977), pp.9-12.
- 19) Dianna M. DiNitto & Thomas R. Dye, *Social Welfare: Politics and Public Policy* (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1983), p.13.
- 20) 菅沼前掲書. p.115.

注釈

- 1) 本稿では、菅沼隆『被占領期社会福祉分析』（ミネルヴァ書房、2005年）における表現にしたがって、被占領期という用語を選ぶことにする。
- 2) ① GHQ（総司令部〈General Headquarters〉）

GHQ)、連 合 国 最 高 司 令 官 (Supreme Commander for the Allied Powers; SCAP))

一以下、とくに断りのない限り、連合国最高司令官総司令部 (GHQ/SCAP) を GHQ と略す。

② GHQ/PHW (Public Health and Welfare Section: 公衆衛生福祉局)。

- 3) 戦後、GHQ の「日本における軍国主義の払拭」という方針は、太平洋憲章、カイロ宣言、ポツダム宣言、アメリカの初期の対日方針などの内

容である。

- 4) 生活援護の対象とすべきものとして、失業者や戦災者と共に「傷痍軍人及其家族並ニ軍人ノ遺族」が列挙された。

- 5) たとえば、軍人に対する生活援護制度は、対日平和条約発効後の1952年に「戦傷病者戦没者遺族等援護法」(1952年4月30日、法律第127号)が制定され、翌1953年に軍人恩給が復活されるまで停止されたままであった。

[Original Article]

A Review of Postwar Welfare Policy

Nangu Kim

[Abstract]

This paper aims to outline the trends of postwar welfare policies from SCAPIN 333 to SCAPIN 775 and to consider it from the viewpoint of the policy process. This study explores the abolition and reorganization of countermeasures for wounded soldiers, the closure of military protection centers, SCAPIN and the postwar welfare policy (the formulations of SCAPIN 333, SCAPIN 404, the origin of welfare policy, and the establishment of SCAPIN 775), and the theory analysis of the policy process. The results of the present investigation reveal that in a unique process, the present form of the public aid system was not directly discussed in the construction of the principle of public aid. The findings with regard to the series of policy processes that are summarized and investigated in this paper (from SCAPIN 333 to SCAPIN 775) will be useful for future research in the field of social welfare.

Keywords: *SCAPIN 333, SCAPIN 404, Origin of the welfare policy, SCAPIN 775, Analysis theory*