

戦後日本における生活保護国家責任の法制化過程

韓 君 玲

はじめに

- 一、終戦直後国家責任原則の提出
 - 二、旧生活保護法と国家責任
 - 三、新生活保護法と国家責任
- おわりに

キーワード：生活保護 国家責任 法制化

はじめに

終戦直後一般の生活困窮者に加え戦災者、引揚者、離職者への生活援護は大きな社会問題となった。GHQは社会全般的な混乱を乗り切ろうとし、救貧思想の強いこれまでの援護体制を民主主義的な生活援護体制に改め、社会安定と日本経済再建を図った。即ち従来の民間事業援護団体による救済援護体制に対し、GHQは生活援護が日本政府の責任であると主張し、民間援護団体への責任転嫁を禁ずることとして、SCAPIN775「社会救済に関する覚書」において、「日本帝国政府ハ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通ジ差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ」と唱えた。このSCAPIN775に掲げられた日本政府の責任は後に学者に国家責任と称された。従来の民間救済援護団体による救済援護と根本的異なり、国家責任原則は民主主義思想に基づくものであり、無差別平等原則等とともに戦後日本生活保護法

上の重要原則となる。

本稿は、戦後日本の政治社会状況の中に位置づけつつ、法的アプローチにより1946年生活保護法（以下「旧生活保護法」という）と1950年生活保護法（以下「新生活保護法」という）における国家責任の法制化過程を系統的に検討して、そこに見られる特徴と問題点を明らかにしようとするものである。

一、終戦直後国家責任原則の提出

1 「生活困窮者緊急生活援護要綱」と国家責任

終戦直後一般の生活困窮者に加え戦災者、引揚者、離職者への生活援護は大きな社会問題となった。救護法をはじめ母子保護法、軍事扶助法、戦時災害保護法及び医療保護法等の法律はそのまま存続していたが、相互に関係づけられていなく、救護の程度、方法も区々であり、医療保護法を除きいずれも救護の対象が限定的であったため、援護から洩れる多数の生活困窮者を生ずる恐れが生じた¹。そこで、日本政府は、食糧確保および失業対策に関して一連の閣議決定を行い、緊急対策を講じたが、援護の対象を限定することなく生活困窮者全般に対して必要な援護を行うことを目的として、1945年12月15日「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、翌年4月から実施することにした。この要

¹ 内藤誠夫『生活保護法の解釈』日本社会事業協会、

1947年、18頁。

綱の中で、先ず前文において、「終戦後ノ国内現状ニ鑑ミ特ニ困窮セル者ニ対シ……要綱ニ依リ緊急生活援護ノ方途ヲ講ジ以テ当面セル生活困窮ノ状態ヲ匡救セントス」と表明した。また、生活援護の実施については、この要綱の第3項に「生活援護ノ実施ハ都道府県ノ計画ニ基キ市区町村長ヲシテ当ラシメ町内会長、部落会長、方面委員、社会事業団体等ヲシテ之ニ協力セシムルモノトス」と定めた。しかし、この要綱は終戦後の混乱状態において生活に困った者を救済するために、とりあえず予算措置で生活援護を行うという考え方に基いて制定されたものであり、一種の臨時応急的な措置であって、一般的公的扶助制度とはいいい難いということである²。そして、その実施にあたっては、特に方面委員の積極的活動が期待されたことは、従来の慈惠的、救済的な考え方をそのまま継承したものであるということである。

2 GHQのSCAPIN775覚書

(1) SCAPIN404と日本政府の対応

戦後日本における生活保護行政法制の形成過程において、GHQが最初に日本政府に発した直接に社会救済と関わりのある覚書は、SCAPIN404「救済ならびに福祉計画に関する件」(1945年12月8日)であった。この覚書は、国家責任に関して、第一に、戦後の公的扶助民主化の基本となる最低生活維持と国による無差別平等の救済原則が示されたことである。具体的に言えば、「日本政府ハ日本ニオケル個人モシクハ集団ガ労働能力ノ欠如、失業アルイハ政治的宗教的並ニ経済的諸理由ニヨリ諸種ノ供給ノ配給ニ差別待遇ヲ受ケルコトヲ防止スル適当ナ措置ヲ即時講ズベキデアル」とし、生活困難に陥った原因による差別的な取り扱いが禁止さ

れ、しかも政府がこれに対して直接に責任を負うべきであるとされた。この覚書には「国家責任による」生活保障という文言が使用されていないが、「国による無差別平等の最低生活の維持という、いわばナショナル・ミニмум National Minimum に近い考え方を打ち出し」ていたといえる³。第二は、公的扶助における法制度の確立が求められたことである。覚書は「現在ノ救済法令、経費並ニ行政機関ガ入手出来ル物資ノ配給ニ関シテ失業者ヤソノ他ノ貧困ナ人々ニ対シ差別待遇ヲ防止スルニ不適当デアルト信ゼラレル場合ニハ、コノ覚書ニ対スル回答ニハ新シイ法令、経費並ニ改善サレタ救済機関ノ設置ヲ明示シマタ救済実施ノ開始予定期日ヲモ明記スベキデアル。モシ日本政府ガ上記ノ期間中、現在ノ法令、経費、救済デ十分ニ救済出来ルト考エルトキニハ、カカル判断ニ対スル証拠ヲアゲル…ベキデアル」と日本政府に迫った。

日本政府は、1945年12月31日「救済福祉に関する件」と題する回答をGHQに提出した。この回答は、援護の実施機関について、「政府ノ法令ニ基ク援護ヲ拡充強化スル為新ニ有力ナル民間援護団体ヲ設立スベク……設立ニ当リテハ既存ノ戦災援護会、海外同胞援護会、軍人援護会等ノ各種団体ヲ整理統合」するほか、「方面委員ノ拡充強化ヲ図リ其ノ充全ナル活動ヲ期スルノ外社会事業施設ノ積極的活動ヲ促進」するとした。これは、公的実施責任を民間へ転嫁する傾向を示していると考えられる。

(2) SCAPIN775覚書における国家責任の内容

日本政府が提出した「救済福祉に関する件」を受けとったGHQは、1946年2月27日に有名なSCAPIN775号「社会救済に関する覚書」を發した⁴。その主な内容は四つの原則が謳われ

² 厚生省社会局編『社会局30年』、1950年、94頁。

³ 小沼正『貧困——その測定と生活保護』東京大学出版会、1974年、102頁。

⁴ 社会保障研究所編『日本社会保障資料I』至誠堂、1975年、7頁。

ていると考えられる。

第一に、無差別平等の原則である。「日本帝国政府ハ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通ジ差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキコト」。要するに、保護の対象について、一切の制限を排除して、貧困を社会的責任として認める趣旨を徹底したものであって、社会保障制度への接近を示すものであった。

第二に、国家責任の原則である。「日本帝国政府ハ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通ジ差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキコト」。これは、救護プログラムに関する日本政府の責任を問うものである。国家責任の原則は国民最低生活の保障は国家の義務であるという近代的な考え方から打ち出されたものであった。

第三に、公私分離の原則である。「私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラザルコト」。これは、国家責任の運用に関する原則であり、新しく提出されたものである。日本政府は前記の「生活困窮者緊急生活援護要綱」及び「救済福祉に関する件」の中で、援護を拡充強化するために民間援護団体、特に方面委員の積極的な活動を期待したが、GHQはそれに反対し、全国的単一政府機関の樹立の方針を示した。ここにいう「単一政府機関」とは、国または地方公共団体を意味している。何故援護の主体が国または地方公共団体でなければならないのか、その理由は、一つは民間の有力救護団体の介入による援護は救済的・恩恵的なものに流れてしまう恐れがあること、もう一つは、国家の財政支出が特定の社会事業団体に対して優

先的な取り扱いを生じる恐れがあること、である⁵。

第四に、支給金総額の無制約原則である。「困窮ヲ防止スルニ必要ナル総額ノ範囲内ニオイテ与エラレル救済ノ総額ニ何等ノ制限ヲ設ケザルコト」。これは「必要かつ十分の原則」とも呼称されている⁶。これも国家責任の運用に関する原則であり、新しく提出されたものである。救護法から援護要綱までの救済行政は、予算による制約を強くうけていたのであり、この改善を求めたのがこの原則である。しかし、必要とはいえ、予算の法的性質から見れば、予算の制限を外した無制約の支給は仕組みとして適当であると言い難いであろう。そこには占領政策の行き過ぎと強引さを感じざるをえない。

3 日本政府の救済福祉計画

SCAPIN775覚書を受領した日本政府は、1946年4月30日「救済福祉に関する政府決定事項に関する報告」をGHQに提出した。その中では、無差別平等の原則及び国家責任の原則に従うことを言明した。即ち、「全困窮者ニ対スル救済ハ凡テ政府ノ責任ニ於テ平等ニシテ且差別スルコトナク其ノ徹底ヲ期スル為救済福祉事業ノ実施団体ハ……単一ノ政府機関ニ依リ之ヲ行フコト」とし、また、事業実施の経費は国庫予算として4億2994万2340円を計上することを明らかにした。さらに、「救済事業ノ指導監督ニ遺憾ナキヲ期スル」ために、厚生大臣→地方長官→地方事務所長→市町村長（その補助機関は方面委員である）→被救済者という実施関係を示し、「人的機構ヲ整備拡充」することとして、「新ニ厚生省社会局ニ職員20名（2級事務官2人、3級事務官8人、雇10人）ヲ増員スルト共ニ都道府県ニ対シテハ救済事業ノ専任指導職員トシテ414人（1地方庁当り2級事務官3

⁵ 小沼正、前掲書、104頁。

⁶ 小川政亮『社会事業法制概説』誠信書房、1964年、25頁。

人、3級事務官6人、計9人)ヲ増員配置」し、「市町村関係職員及方面委員ニ対スル十分ナル指導ヲ為スコト」を図った。

二、旧生活保護法と国家責任

1 厚生省とGHQの折衝

公的扶助、社会福祉に関する連合国による占領統治は、GHQが強力な指示を出し、これを日本政府により行わせるという間接管理の形で行われた。この意味において、結局、旧生活保護法の制定がGHQの民主化政策の要請であることは否めないであろう。しかしながら、旧生活保護法案の具体的作成に関して、GHQは深入りしなかった。GHQは、1945年12月8日のSCAPIN404「救済ならびに福祉計画に関する件」において、公的扶助法の制定の要否の判断を日本政府に任せていた⁷。旧生活保護法案の起草は厚生省側によって行われ、1946年4月30日にGHQへ提出された法案要綱⁸は後に帝国議会へ提出された旧生活保護法案と比べ大きな差はなかった。全般的にみれば、厚生省は、旧法案の起草に際し、差別的恣意的でなくすべての困窮者に平等に救済を提供することおよび政府の責任を明確にすることに関してGHQと折衝している。国家責任の原則について、1946年4月30日に厚生省が提出した旧法案要綱に対し、GHQは、「(1) 差別的恣意的取扱いなくすべての困窮者に平等に救済提供しなければならないこと。(2) 政府の責任で、救済をおこない

経済的困苦を防ぐこと、が認識されていること」を含めて立法化するように指導した⁹。1946年5月18日、GHQ公衆衛生福祉局福祉課長代理のネフは局長サムズに「公的扶助；解釈及び理解による公的扶助の容認」と題する報告を提出した¹⁰。この報告の中で、「救護に関する旧い封建的な日本の見解」は、「地域社会による面識のない者のケアについての責任は慎重にさげられている」と評価した。また、旧生活保護法案に関し、厚生省の代表者との議論の結果、「公的扶助及び公的福祉の再評価、ならびに新しい定義の必要性」があると述べた。そして、旧生活保護法の立案にかかわる官僚ならびに関係者に「助力する」ため、この報告の中で「公的扶助」という覚書を添付した¹¹。この覚書では公的扶助は「民主的政府の措置」であり、「民主主義の基本原則に従って矛盾なく運用しなければならない」ことを掲げた上で、国家責任の実際運用の内容は以下である。

第一に、民間社会福祉施設の役割。1945年5月25日、GHQ公衆衛生福祉局、同胞援護会及び厚生省代表者間の会見において、「日本政府の仕事は一切の差別待遇なしにあらゆる困窮者に対し援護を与えることである。日本政府は此責任を或自発的な或は擬公衆的な機関に委託してはならない」、自発的な機関は、「政府が直接責任のある、凡ゆる極貧者へ適切な食糧、衣料、住居及び医療を準備すべき範囲外の世話と奉仕」ができる、という理解が確認された¹²。即ち、公的責任の民間転嫁の禁止が明確に示された。

⁷ 社会保障研究所編『日本社会保障資料』至誠堂、1975年、5頁、6頁。

⁸ CLO, No 2223 "Report on Measures to be taken by Government regarding Relief and Welfare Plans" 10 May 1946, PHW-02858. 日本語訳は菅沼隆「生活保護法(旧法)の形成過程——SCAPIN七七五『社会救済』の起源と展開(3)』『社会科学研究』、45巻5号、1994年、206頁～215頁による。

⁹ Memorandum for Record "Japanese Public Assistance

Program" 3 May 1946, PHW-02858. 菅沼隆、前掲論文、175頁、注18参照。

¹⁰ 小野顕編『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』社会福祉研究所、1978年、124頁。

¹¹ 同前、124頁-126頁。

¹² 「1946年5月25日公衆衛生福祉局、同胞援護会及び厚生省代表者間会見顛末」小野顕編、前掲書、126頁～127頁。

第二に、民生委員。SCAPIN775で「単一の全国的政府機関」の設立という公私分離原則を打ち出したGHQにとっては、「市町村長の補助機関は、米国でやっているようなマニュアルを使って個々のケースを取扱う社会福祉主事であればならぬ」ということであつたと考えられるので、厚生省側が民生委員を市町村長の補助機関とすることについては、当初から難色が示された¹³。GHQは、当初、国が保護の責任を担う以上、末端まで国の実施機関を整備するのが当然であると考えていた。しかし、当時の社会事情に鑑み、GHQは緊急問題に解決の手を打ち、補助機関として民生委員を用いることに対して反対ではなかった¹⁴。結局、従来からこの方面の経験を有する民生委員に重大な責務を担わせることになった。

2 旧生活保護法案における国家責任に関する国会論議

1946年7月17日、旧生活保護法案が衆議院に提出された。8月17日衆議院本会議で生活保護法案は無修正で可決され、貴族院に送付された。貴族院は9月5日の本会議で無修正で可決した。旧生活保護法は9月9日法律第17号として公布され、10月1日から施行された。

(1) 国家責任原則について

法案の提案理由では国家責任の原則という根本理念が唱えられていた。当時の厚生大臣河合良成は次のように説明した。

厳重な社会情勢に鑑み、「政府ト致シマシテハ積極的ニ或ハ経済ノ安定ノ方途ヲ講ジ、或

ハ就業対策ノ徹底ヲ図ル等、是等生活困窮者ヲ減少サセルヤウ目下努力中デアリマスガ、他面現ニ生活ニ困窮シテ居ル者ノ保護対策ニ付テモ、急速ニ是ガ実現ヲ期スル必要ガアル」。「勿論今日ト雖モ救護法、母子保護法、医療保護法等ヲ実施致シテ居リマス外、生活困窮者ノ緊急生活援護事業ヲ実施シテ、当面ノ保護ニ当ツテ居ルノデアリマスガ、是等ノ法規ハ何レモ限定的デアリマス、且ツ保護ノ内容ニモ程度ノ差別ガアルノデアリマシテ、現下ノ実情ニ適セザル点モ少クナイ」ので、国家は「国民の福祉増進ノ為ニ」、「従来ノ諸法規ヲ廃止スルト共ニ、新タニ、生活保護法ヲ制定シテ、現ニ生活保護ヲ要スル者ヲ広く網羅シマシテ、事由ノ如何ニ拘ラズ差別的又ハ優先的ノ取扱ヲ廢メマシテ、普遍平等ノ立場ニ立ツテ保護ノ実ヲ挙ゲントスル次第デアリマス」。「基本的人権ノ尊重ハ民主主義国家ニ於ケル最大最重ノ目標デアリ、殊ニ生活保障ハ其ノ焦点トモ言フベキ所」である¹⁵。

この説明はかなり進歩的であり、初めて国家責任による無差別平等の保障制度と基本的人権尊重の趣旨を唱えて、政府側の社会福祉に関する理念確立の姿勢を見せている。そして、法案第1条は「この法律は、生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進することを目的とする」と規定し、無差別平等原則と国家責任原則を明らかにしている。

政府の提案理由の説明及び第1条に対し、衆議院の松尾トシは、この法案は「一見社会的ノ

¹³ 葛西嘉資「終戦直後の生活保護」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981年、288頁～289頁。

¹⁴ 小野顕編、前掲書、247頁、ウィルソン証言、251頁、ブルーガー証言、281頁、葛西嘉資証言。吉田久一・一番ヶ瀬康子編『昭和社会事業史への証言』ドメス出版、1982年、181頁～182頁、ウィルソン証言。

¹⁵ 「官報号外昭和二十一年七月十九日 第九〇回帝国議

会衆議院義事速記録」、第18号、286頁。なお、本章における第90回帝国議会衆議院及び貴族院の議事録の参照については、菅沼隆の前掲論文、梅若正子「生活保護法制定の過程に関する一考察——第九〇回帝国議会における審議を中心にして」『明治大学大学院紀要』19巻1号及び小川政亮「保護請求権と争訟権の成立」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房、1967年を参考にした。

法律ニ見エマスケレドモ、此ノ裏ニハ何カ政会ノ熱ノナイ片手落ノヤウナ気が」と指摘した¹⁶。また、松谷天光光は、「本法案ノ字句ノ解釈カラ見マスルト、過去ノ所謂慈善事業的、救貧的ナ取扱ヒカラ一歩出テ居ラヌ」、「憲法二十三條ノ精神ヲモ十分ニ具現スルコトガ出来ナイ法律」であると質した¹⁷。これに対し、河合良成厚生大臣は、「第一条ニ、此ノ法律ハ、生活ヲ、国ガ差別的又ハ優先的ナ取扱ヲナスコトナク平等ニ保護シテ行ク、是レ位明確ニ国ガト云フコトヲチャント基礎ニシマシテ、国家ガ何ヲナスベキカラ憲法ニ基イテ居ルノデスカラ、是レ以上蛇足ヲ付加ヘル必要ハナイ」と説明した¹⁸。貴族院の佐々木惣一は、「民生委員令ノ中ニ仁愛ノ精神ト云フ言葉ガ用ヒテアルノデスガ、此ノ言葉ハ勿論ソレハ悪イ言葉デハナイノデスケレドモ、斯ウ云フ法ハ、サウ云フ友愛トカ仁愛トカ云フヤウナコトヲ基本理念トスベキモノジャナイト思フ、私ハ矢張り社会組織ト云フモノカラ生ズル所ノ欠陥、サウシテソコニ社会的正義ト云フモノガ、茲ニ不完全ダト云フコトニ基イテ社会正義ヲ実現スルト云フヤウナ、ソコニ国家ノ責任ヲ感ズルト云フ風ニ出タ方ガ宜イジャナイカト思フ」と述べた¹⁹。要するに、公的扶助の基本理念は「友愛」などの精神論に求めるべきでなく、国家責任の実現に求めるべきであるというわけである。

しかし、国家責任という理念が何であるかについての当時の認識には限界があったと考えられる。例えば松谷天光光は、要保護者は「戦争ノ犠牲者、又ハ資本主義制度機構ノ欠陥ニ因ル

犠牲者」であり²⁰、長谷川保は、要保護者の大多数は「戦争の犠牲者」であるので、「是等ノ方々ノ生活ヲドウシテモ国家ハ保障シ、是等ノ方々ノ生活ヲ確保スル所ノ責任ガアル」と強調した²¹。要するに、戦争責任を国家責任と見做したのである。なぜこのような認識の限界が生じたのかについては、原因が二つあると考えられる。一つは、戦争を経験した当時の国民の感情である²²。いうまでもなく、国家が戦争責任を負うべきであるが、この段階では、戦争責任と基本的人権の保障による国家責任とがまだまだ十分に整理されず、二つの責任が一つのものとしてとらえられた。もう一つは、公的扶助制度において、基本的人権の保障は国家の責任であるという近代的民主主義の理念がまだ根付いていなかったことである。GHQは公的扶助は民主主義の基本原則に従って行わなければならないと指示した²³。にもかかわらず、当時新しい公的扶助制度に対する議員たちの認識はそこまで高められていなかった。これが前述した河合厚生大臣の提案趣旨の説明と対照をなしている。また、資本主義制度機構の欠陥を国家責任の理念と見做す指摘はあったが、特に議論されなかった。

(2) 民生委員について

旧生活保護法案第5条は、「民生委員令による民生委員は、命令の定めるところにより、保護事務に関して市町村長を補助する」と定めている。つまり、保護機関は市町村長であるとしながら、末端においては公務員ではない民生委員に事務処理を行わせることとしていた。

¹⁶ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第5回、1946年7月30日、34頁。

¹⁷ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第6回、1946年8月1日、42頁。

¹⁸ 同前。

¹⁹ 「第九〇回帝国議会貴族院生活保護法案特別委員会議事速記録」、第2号、1946年8月23日、3頁。

²⁰ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、

第6回、1946年8月1日、41頁。

²¹ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第3回、1946年7月25日、9頁。

²² 菅沼隆、前掲論文、202頁。

²³ 連合国最高司令官総司令部公衆衛生福祉局「公的扶助：解釈及び理解による公的扶助の容認」1946年5月18日。小野顕編、前掲書、124頁。

民生委員制度についての論議は、主に新しい時代に相応しい民生委員の在り方を探ることを巡って展開された。衆議院において、例えば、坪川信三は、「保護ヲ受ケル者ノ生活ニ触レ、本法ノ運用ノ死活ニ関スル鍵ヲ握ル此ノ民生委員ガ旧来ノ方面委員ガ単ニ看板ヲ塗り変ヘタニ過ギヌモノカ、ソレトモ此ノ法律ノ理念ニ相応シイ新タナル内容ヲ持ツモノデアリマスカ、此ノ民生委員ノ実体ニ関シマシテ何ノ規定スル所ガアリマセヌ、問題ハ如何ニシテ適当ナル人物ヲ得、官僚的独善的ヲ排シマシテ、其ノ運営ガ合理的且ツ民主的ニサレルカデアリマス、方面委員ヲ民生委員ニ変更スルト同時ニ、保護ヲ受ケル者ノ立場ヲ代表致シマシテ、其ノ意見ヲ反映シ、本法運用ニ協力スルヤウ、其ノ選任ノ方法、其ノ内容」を求めた²⁴。また、山崎道子は、民生委員の選定方法をより具体的に規定すべきであると要求し、また、自らの方面委員の経験によれば、大多数の所においては、「名誉職的ナ人ガ之ニ当ラレテ居リマスルガ為ニ、要保護者ニ対スル取扱ニ必要以上ニ恩恵的ナ態度ヲ執リ、……生活ニ困ツテ居ル人達モ、方面委員ノ門ヲ潜ルコトヲ躊躇スヤウナ現状」であると述べた²⁵。さらに、長谷川保は、民生委員や市町村の役人が「果シテ在来ノ救貧的ナ或ハ慈恵的ナ考ヘ方カラ頭ノ切替ガ出来ルデアウカ」という危惧を表明し、民生委員に生活できる程度の報酬を与え、「生活ガ出来ルヤウニシナケレバ十分ナ活動ハ出来ルモノデナイ」、名誉職性を薄め、人材を集めることを提案した²⁶。小柳富太郎は、民生委員が年200円の報酬で職務

を行うことに対し、「結局其ノ二百円ノ手当デハ、實際動クニモ動ケナイト云フヤウナコトニナルノジヤナイカ、所謂民生委員ト云フモノヲ本當ニ働カセルト云フ意味ニ於テ、人数ハ減ラシテモ手当ヲ増ス」と質問した²⁷。これに対し、葛西嘉資政府委員は、「民生委員ハ名誉職ト云フコトヲ本体ト致シテマシテ、是ガ有給ノ吏員ト云フコトデアルト、兎角事務的ニナリ、悪イ意味ノ官僚的」になるので、民生委員は名誉職として運営していくとの見解を示した²⁸。また、小池政恩は、「民生委員ノ適任者ヲ得ル為ニ、小区劃担任地区別ニ、其ノ住民ノ選挙ニ委ネテハ如何デアリマスカ」と提案した²⁹。これに対して河合厚生大臣は、「民生委員ダケハドウモ選挙テ行クト云フノハ工合ガ悪カラウト云フコトデ、選挙デイカヌトスレバ推薦デアマ御願ヒスルカタト云フ、権利義務ノ関係ヲ離レマシテ……其ノ御方ノ本當ノ『サービス』ノ心ヲ動かシテ来ルト云フヤウナ性格ノ方」がよいと述べた³⁰。

以上政府の答弁をまとめると、政府は基本的に民生委員を名誉職として運用すると考えていた。これは、保護行政を遂行する上において責任の所在を明確なものとするために統一した政府機関の確立が不可欠であるというGHQの考え方とは異なったものである。せんずるところ、衆議院における論議から導き出される民生委員像は、「困窮者の権利性を認めた上で、恥辱感を抱かしめることなく、困窮者が自覚的に生業を求めるようになる生活指導ができるような能力を持った人格高潔で使命感に溢れる人間で

²⁴ 「官報号外昭和二十一年七月十九日 第九〇回帝国議会衆議院議事速記録」、第18号、289頁。

²⁵ 同前、291頁。

²⁶ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第3回、1946年7月25日、9頁、「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第4回、1946年7月27日、18頁。

²⁷ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第8回、1946年8月6日、68頁。

²⁸ 同前、69頁。

²⁹ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第7回、1946年8月3日、57頁。

³⁰ 「第九〇回帝国議会衆議院生活保護法案委員会議録」、第9回、1946年8月8日、99頁。

あった」³¹。かかる論議をした末、衆議院生活保護法案委員会は本会議に提出した付帯決議の中で民生委員制度について改善の要望を表した。

貴族院においては、民生委員の人選に対する議論が行われた。榊原政春は、「資産家や婦人ヲ、早く其ノ民生委員ノ中ニ入レ」るべきであると提案し、しかも、民生委員は被保護者に「只生活費ヲ与ヘテヤルト云フダケノ消極的ナモノデナクテ、一ツ積極的ナ形デ以テ彼等ヲ救ッテ行ッテヤル」べきであると述べた³²。また中山壽彦は、「医師ハ各家庭ノ経済状態、其ノ他内部ノ面ニ付テ比較的通曉シテ居ル」ので、「民生委員ノ中ニ開業医師ヲ加ヘテ戴キタイ」と求めた³³。これに対して、河合良成国務大臣は、「民生委員ヲ急速ニ、全部替ヘルコトハ困難デ」あるが、「一部位ヅツデモ成ルベク早イ機会ニ新ラシイ方々ニ替ヘテ行ク」と答弁した³⁴。いずれにせよ、民生委員は、この重要な事業の責任を負う者として、嚴重なる人物検討を行うべきものであるという認識で一致した。

ところで、民生委員制度について全面否定すべきであると主張する議員はいなかった。これは、非常に意味深いことであり、要するに、当時の日本の政治を掌る要人たちはGHQの民生委員廃止論に納得していなかったのである。なお、民生委員の職務権限をはじめとする民生委員制度の基本的性格について、ほとんど論議はなされなかった。

3 旧生活保護法における国家責任の規定

旧生活保護法は第1条により国家責任原則を掲げたと同時に、主に保護費用の負担と保護実施機関の規定により国家責任を具体的に表していた。

(1) 保護費用の負担

まず、生活保護費の負担区分に関して、保護に要する費用は、原則として市町村（東京都の区のある区域に居住するときは東京都）の負担である（18条）。居住地のない者等に対する保護費は、都道府県の負担である（21条）。以上の負担に対し、国庫は10分の8を補助し（29条）、都道府県は市町村の負担に対し、更に10分の1を補助する（28条）。この負担割合は、救護法第25条の救護に要する費用は国庫がその2分の1を負担するという規定に比べれば、国の負担が遥かに大きい。そもそも旧生活保護法が国家責任原則を掲げた以上、その費用は原則として国がその全額を負担すべきということになるのであるが、立案者は濫救防止のため、その一部を地方に負担させたのである³⁵。

次に、保護施設の事務費に関して、保護施設の公営、民営を問わずその事務費は、旧生活保護法において初めて明確に規定され、市町村又は都道府県がこれを負担する（24条）。また、市町村が負担した費用について、都道府県はその10分の1を補助しなければならない（28条）。市町村又は都道府県が負担した費用について、国庫はその10分の8を補助する（29条）。この点について、私人設置の救護施設の設備に要する費用の補助に関して、事務費を含めない救護法施行令26条の規定に較べ前進である。

(2) 民生委員

保護の主体たる国が具体的に保護行為をなすには、その行為を担当する国家機関が必要である。旧生活保護法には、第2章「保護機関」に第4条、第5条の2カ条が置かれていた。第4条は「保護は、保護を受ける者の居住地の市町村長……、居住地がないか、又は明かでない」と

³¹ 菅沼隆、前掲論文、191頁。

³² 「第九〇回帝国議会貴族院生活保護法案特別委員会議事速記録」、第3号、1946年8月24日、2頁、3頁。

³³ 「第九〇回帝国議会貴族院生活保護法案特別委員会議

事速記録」、第4号、1946年9月2日、4頁。

³⁴ 同前、9頁。

³⁵ 葛西嘉資「終戦直後の生活保護」厚生省社会局保護課編、前掲書、289頁。

きは、現在地の市町村長がこれを行ふ」と定め、第5条は「民生委員令による民生委員は、命令の定めるところにより、保護事務に関して市町村長を補助する」ものとしていた。

民生委員の職務について、旧生活保護法施行令（1946年9月20日勅令第438号）第1条において、「民生委員は、保護に関して必要な調査をしなければならない。／民生委員は、保護を受ける者について、市町村長……にその状況を通知し、且つ、必要な保護の種類、程度及び方法又は保護の廃止、停止若しくは変更に関して意見を具申しなければならない。」と規定した。こうして、補助機関たる民生委員が保護の受給の要否、程度の決定に直接関与し、旧生活保護法運営上重要な存在となった。「生活保護法施行に関する件」（1946年9月16日厚生省発社106号厚生次官依命通牒）は、保護の実施にあたって、「法施行上重要な職責」を担う民生委員の判断によるところが多いため、法律の目的を達することができるかどうかは、「一にかかって民生委員の活動の如何にある」と民生委員に対しての期待があった。旧生活保護法第23条には民生委員が保護事務に関する市町村長の補助機関としての職務を行うために必要な費用は市町村の負担とすると規定したが、その必要な費用とは、民生委員が保護事務に関して市町村長を補助するために必要な車馬賃その他実費弁償、手当等であって、民生事業全般の指導費等は含まれなかった。旧生活保護法第27条及び第31条によれば、市町村が負担した費用に対して都道府県が4分の1、国庫が2分の1を補助した。

三、新生活保護法と国家責任

1 補助機関たる民生委員制度の動揺

旧生活保護法の運用過程において、特に1947年8月の第8次保護基準額改訂以来、補助機関としての民生委員が保護基準額算定の科学化の要求に応えられなく、問題となった³⁶。これまでの民生委員の保護基準額の算定方法に対し、GHQは厳しく批判した³⁷。1949年11月29日、GHQ公衆衛生福祉部福祉課長ネルソン・B・ネフは、厚生省当局者に対し、口頭で1950年度における社会福祉行政の6目標を指示した。その中で民生委員に関する内容は次のとおりである³⁸。「二五世帯以上の生活保護法該当者を担当する市町村の如何なる事務所においても専任有給吏員の任用を勧奨する」だけではなく、福祉事務所が持つ厚生事務と関係ある「公的の責任をも、民生委員の事務より究極的には除去するよう」指示した。また、市厚生行政の再組織において、「法により民生課の責任とせられている生活保護、児童福祉その他に関する公の責任より民生委員を除去するよう」指摘し、さらに厚生省は現行の諸法律、即ち、生活保護法、児童福祉法、地方自治法、民生委員法の改正を準備するよう命じた。公的扶助行政が著しく発展し、またその運営においては高度の専門化が進み、結果として、行政機構の整備と有給専門職員の充実が強く要請されていた。そこで、もともと徹底的な公私分離の原則を求めたGHQは、法律改正による民生委員の生活保護行政からの全面排除と、これに代わる有給専任職員の設置を厚生省に指示したと考えられる。

民生委員問題の表面化につれて、GHQの強

³⁶ 第8次改訂までの保護基準額は、社会通念により最小限度の衣食住の費用を算定し、6大都市における5人世帯の基礎標準世帯を想定してそれを一応の目安として定め、実際の支給額は民生委員の判断にまかせられた、という仕組みが作られている。この結果、同じ状態にある生活困窮者に対して民生委員が異なる異なる

る扶助費の支給が行われたり、地域が異なると扶助額が異なるという問題が出てきた。要するに、生活困窮者の保護が民生委員の個人的感情のレベルで処理されることになった。

³⁷ 日本社会事業専門学校編、前掲書、189頁。

³⁸ 全国社会福祉協議会編、前掲書、457頁～461頁。

い意向に対して厚生省は一体如何なる対応をしたのか、ここでGHQの意向を示すものを検討することにしよう。

民生委員の過大権限による過重負担³⁹に関して、1949年9月15日の各省次官会議において「民生委員の職務の範囲について申合せ」がなされた。この申合せは、民生委員は各種保護法規に規定された業務のほか広汎な援護事務を行っているが、各官庁よりその職務以外の仕事が委託されることがしばしばあるため、民生委員本来の援護事務が妨げられ、また、民生委員制度に対して種々の誤解が生じているので、今後民生委員に対しては本来の援護事務以外は担当させない、という方針を決めた⁴⁰。この申合せから少なくとも一般援護事務以外の業務に関しても、行政機関は民生委員に依存するところが多かったことをうかがわせる。1949年10月5日付の社乙第232号社会局長通知「公的保護事務取扱機関の試験的処置について」が発せられた。その中で有給吏員の増員及び指導訓練を強調する反面、「民生委員の活動を全面的に停止する等現行関係法令に違反することのないよう」注意を呼びかけた⁴¹。1949年10月31日付の社第72号厚生省社会児童兩局長通牒「公的保護事務に於ける民生委員（児童委員）の活動範囲について」及び「公的保護事務取扱要領」が出された。その内容は、社会奉仕者たる本質を有する民生委員が有給吏員に協力する体制に改めるための基本方針、実施方法、実施の地区及び期日、有給吏員の増員と訓練などを決定したものである⁴²。以上から見ると、厚生省は、旧生活保護法実

施において公的保護事務の責任範囲を明確化し、民生委員に依存しない行政措置をとったのである。しかし、厚生省はとうとうGHQが強くと求めた民生委員の全面排除の意向に従わなかった。GHQが強力に迫ったにも拘らず、日本の公的扶助が民生委員との関連を絶つことができなかつたことは、公的扶助の日本の性格を規定する一つの大きな要因となったのである⁴³。

2 GHQと厚生省の折衝

新生活保護法案を制定する際、国家責任について、GHQと厚生省の間に折衝があった。第一に、保護の実施機関に関して、GHQは都道府県知事にすべきであるという強い意向をもっていたが、厚生省側は都道府県知事にする場合、有給専任職員の充実と機構の整備が不可欠の前提となるが、一般的に準備不十分であること、特に財政上都道府県が二割の負担に耐えられないことから「差し当たりの所は」という了解で市町村長とした⁴⁴。第二に、民生委員に関して、GHQ側は全文削除の強い意向を示したが、厚生省側はこのことは公的扶助制度の実施に決して得策でないことを力説し、結局、法案では民生委員を協力機関として残すことになった。第三に、保護機関が保護を実施する場合における職務権限と被保護者側の自由を如何に調和するかについて、GHQは原案は保護機関側の権限の確保に傾き過ぎていると強く批判したため、厚生省側は権限の行使について一定の制限を設けることになった。第四に、公益法人の経営する保護施設に対する財政援助について、GHQ

³⁹ 当時の緊急な社会情勢下において、濫救、漏救を防止するため、周辺地域の事情に詳しく、庶民生活の実況を知る民生委員が市町村長を補助する機関として設けられた。だが、実際には民生委員は保護の要否を決定する役割を果たす一方、引揚者の援護、各種の調査などの活動を従事し、その負担は次第に加重され、ついに民生委員は職務以外の公の職責も負うことになった。換言すれば、民生委員法により「社会奉仕者の精神」

をもつ民生委員に重要な職責を荷わせたことが生活保護法制度の運営の責任の帰属を曖昧にする結果をもたらした。

⁴⁰ 同前、479頁。

⁴¹ 同前、481頁～482頁。

⁴² 同前、485頁～487頁。

⁴³ 日本社会事業大学救済制度研究会編、前掲書、352頁。

⁴⁴ 小山進次郎、前掲書、53頁～54頁。

は提供しないとする強硬な態度を示したが、厚生省側はこの問題は私設保護施設の死活に関する問題であるとして、粘り強くあらゆる角度から説明を試み、結局、GHQは嚴重な警告付で同意した⁴⁵。

3 新生活保護法案における国家責任に関する国会論議

新生活保護法案は、1950年3月22日第7回国会に上程され、5月4日法律第144号として公布され、即日施行された。

(1) 民生委員の法的地位

新生活保護法案第22条によれば、民生委員は、「市町村長又は社会福祉主事から求められたとき」は、これらの者の行う保護事務の執行について、「これに協力するものとする」と規定した。即ち、民生委員は旧生活保護法の保護の補助機関から協力機関へ変更された。

木村忠二郎政府委員は、提案説明の中で「生活保護の実施の機関が市町村長の責任であると同時に、市町村長はその責任を遂行いたしますため、専任の有給の事務職員を置きまして、その事務職員が一定の資格を持ち」、そして、その者が「市町村長の手足となって十分に活動」しなければならない。「ただ有給の専任の職員をもちましては十分に行き得ない、かゆいところが届かないといったうらみがないとは申されませんので、これに対します協力機関といたしまして、民生委員法に定めるところの民生委員をこれに協力せしめる」ことにしたのであると説明した⁴⁶。そして、林譲治國務大臣は、「民生委員の関与により、生活保護制度が国民にきわめて親しみやすいものとなってい

る長所は、高く評価」されるが、「他面眞の責任者にあらざるものに、あまりに多く依存することは、法の執行における公の責任をあいまいにするくらいがありますので、今回の改正においては、法の運営における両者の責任区分を明確にする」旨を表明した⁴⁷。これに対し、大多数の議員は民生委員の重要性を主張し、民生委員を協力機関と位置づける法案に対して反対意見を強く表した。

衆議院において、青柳一郎は、「今まで非常に功績のあった民生委員」制度が今回の改正により「一段格下げというような気がいたします。しかもこの法文によりますと、『市町村長又は社会福祉主事から求められたときは、』というようにありますが、方面委員の方々は積極的に働く意欲を持っておるのであります。それを求められたときは動くのだという消極的なものにしたくない」と述べ、法案のままでは、民生委員は「生活保護法に対する協力意欲を失ってしまうおそれがある」と指摘し、「将来は民生委員という制度はだんだん薄くなって行くのでありましようが、その過渡期においてやはり民生委員の力を得なければならない」と述べた⁴⁸。また、渡部義通は今回の改正は「従来の民生委員のあり方、民生委員の動きというものに、生活保護法を実施して行く上において何か不自由な点、困難な点があったのかどうか」と質問した⁴⁹。更に、中川俊思は民生委員は「従来自分らが積極的にやっていたことが、今度は指揮命令によって動かなければならぬ」という状態に陥ると指摘し⁵⁰、荻田アサノは、「実質上に民生委員の活動を制限して、少数の特定の官吏にその権限をゆだねるということは、上からの命令

⁴⁵ 同前、53頁～54頁、807頁。

⁴⁶ 「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第6号、1950年2月16日（法案の提出前の予備審査）、2頁。

⁴⁷ 「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第15号、1950年3月22日、9頁。

⁴⁸ 「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第6号、11頁、「第

七回国会衆議院厚生委員会議録」第8号、6頁、「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第17号、5頁。

⁴⁹ 「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第8号、1950年2月27日（法案の提出前の予備審査）、6頁。

⁵⁰ 「第7回国会衆議院厚生委員会議録」第17号、1950年3月25日、6頁。

一本で動く官僚の事務取扱いにこの重大なる仕事をまかせては、実情に即した生活困窮者の救済ということは、ますます不可能になるばかりでありまして⁵¹、「まさに法案改正の趣旨とは逆な改悪が行われている」と激しく批判した⁵²。

木村忠二郎政府委員は以上の指摘に対して、現在の民生委員は「不当に課せられております責任」が多いため、旧法を改正する際にその責任を「できるだけ軽く」すべきであると述べ、そして、民生委員を協力機関にするのは、専任の職員または兼任の職員は、「十分目の届かないところ」があるから、民生委員は市町村長及び社会福祉主事の行う職務の執行について、「協力態勢をとって行かなければならない」わけである、協力機関は「平等の立場に立つ」「横の機関」であり、実際は「格上げ」になったのであると説明した。さらに、「求められたときは」という書き方は「法律のあや」であり、「実際問題としては求める場合がきわめて多いし、また求めなければならないという場合が多ろう」と言明した。従って、政府は「民生委員の本来の働き」については、「今後ともますます活発な活動」を期待している⁵³。

参議院において、山下義信は先ず、民生委員の協力について、「尚詳細に協力の方式をもっと明確に規定」すべきだと要望し、次に、社会福祉主事の職務権限が本法に明確でないから民生委員は「協力のしようがない」ので、社会福祉主事の権限を明らかにしておくべきであると主張し、また、不服申立ての制度について、それらの決定に対して「できるだけ民生委員の意見を聴くようにする」と提案した⁵⁴。これに対

し、木村忠二郎政府委員は、「この生活保護法に規定してありますところの各種の事務は、すべて社会福祉主事がこれをやらなければならないということになっておりますし、又やる権限も持っておるわけ」である。従って、民生委員が市町村長及び社会福祉主事の行う職務の執行について協力するというのは「この法律の協力機関としてはそれぞれの面全部についてできませんし、又社会福祉主事の能力に応じまして、この協力の範囲というものは、異って来る」ものであると述べ、そして、法律の執行の面において、民生委員は協力機関であるが、「その法の執行がうまく行くようにする民間側の組織といたしましては、全面的に大きな活動をしなければならん分野があろう……。不服の申立におきましても、要援護者の側に立ちましてできるだけ不服の申立をするように」と述べた⁵⁵。

まれながら法案における民生委員の法的地位の規定を賛美する論議もあった。自由党を代表する衆議院の大石武一は、民生委員は「今回の改正によって、これを補助機関より格を上げて協力機関にかえ、その最尖端の直接の事務を扱う者は専門の職員を充てることにしたのであります。まことにこれは組織上の進歩であります」と述べた⁵⁶。

以上の論議からみると、民生委員の法的地位に関して、形式的に国会側と政府側の主張が違ふものの、民生委員の生活保護行政に対する不可欠な存在を強調する点において実質的に両者の考えは大同小異であった。特に政府側の答弁は殆ど公的責任の明確化という角度から民生委員の協力の必要性を強調したものであり、補

⁵¹ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第29号、1950年4月19日、4頁。

⁵² 「官報号外衆議院会議録」第40号、1950年4月23日、1032頁。

⁵³ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第6号、12頁、「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第8号、6頁、「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第17号、6頁、「第

七回国会衆議院厚生委員会議録」第19号、1950年3月29日、14頁。

⁵⁴ 「第七回国会参議院厚生委員会議録」第32号、1950年4月25日、6頁。

⁵⁵ 同前。

⁵⁶ 「官報号外衆議院会議録」第40号、1950年4月23日、1033頁。

助機関たる民生委員の弊害にはほとんど触れなかった。公的責任の明確化という大義名分の下で行った改正というより、むしろGHQから全文削除という強い意向に迫られた改正といったほうが適切である。この意味で民生委員に関する22条の規定は正にGHQの民生委員廃止論と国内の民生委員必要論の板挟みの中で誕生した妥協の産物であると言えよう。

このほか、民生委員の選出問題にも少し言及がなされた。荻田アサノは、一部の民生委員の行き過ぎや非難があるとしても、これを持って直ちにこの制度そのものを否定すべきでなく、政府は民生委員に対する処置を改善するためには、「たとえばこれを名誉職にしないで、公選として適当なこれに対する報酬を出すというふうな制度にした方がもっと実情に即した法律の施行が行われる」のではないかと提言した⁵⁷。これに対して、木村忠二郎政府委員は、民生委員は「やはり民間側の人であるのが建前であり、この人が役所の手先になるというのは、むしろ適当でないとわれわれ考えるのであります。民生委員の本質としては、あくまでも民間側に立って、いろいろな物事を判断するというのが、われわれといたしましても、外からの批判を受けるという意味から、最も適当でないか」と違った角度から答えた⁵⁸。

(2) 国の財政負担に関する論議

法案「第十章費用」では、保護に要する費用は、保護を実施する市町村がその費用の全額を支弁し、国、都道府県及び市町村がそれぞれの負担区分に応じて負担することになっている。

生活保護は国の責任で実施すべきものである以上、これに要する費用は国庫が全額を負担す

べきであるとの論議が圧倒的であった。衆議院において、岡良一は最低生活保障の国家責任原則が明確に謳われている以上、「当然これは国が全額を負担するということまで行くのが至当ではないか」と指摘した⁵⁹。これに対し、木村政府委員は「今回のシャープ博士の勧告による地方税制の改正に伴いまして、市町村の財源というものは非常に大きくなりますが、それに反しまして国の財源は非常に小さくなっているわけであり、従ってそれらの地方の民衆に非常に密接な関係のある分野につきまして、地方の方に負担が増すというのが普通の考え方であろう」、「従来通りにすることになれば、中央の方の負担が重くなるという形になります」が、今回は「とりあえず従来通りの形をとっております」と説明した⁶⁰。要するに、国、都道府県及び市町村の負担の割合は旧生活保護法と変わらないということである。自由党を代表する青柳一郎は「実際に出発した際に、なおやはり市町村の負担の過重を唱えられます際には」、政府は市町村の負担を軽減すべきであると要望し⁶¹、社会党を代表する岡良一は理論的に当然全額国庫負担とすべきであるだけでなく、実践の運営においても「本法の改正を通じまして、市町村の長の権限が拡大され、あるいはまた社会福祉主事等を設けまして、市町村において一括この事務を担当することとなりますと、ますますもって地方財政の顧慮から、当然適用を受くべき者が適用漏れとなる危険が推定される」のである。こういった観点から、一切の扶助費は全額国庫負担とすべきものであると強く希望した⁶²。また、本法案においては、国8割、都道府県1割、市町村1割という負担割合は旧

⁵⁷ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第18号、1950年3月27日、9頁。

⁵⁸ 同前。

⁵⁹ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第19号、1950年3月29日、8頁。

⁶⁰ 同前。

⁶¹ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第29号、1950年4月19日、2頁。

⁶² 「官報号外衆議院会議録」第40号、1950年4月23日、1033頁。

法と変わらないが、保護に要する費用を国、都道府県及び市町村が直接分担支弁する建前を採らず、原則として保護を実施する市町村が一応その全額を支弁し、国と都道府県がそれに対してそれぞれの負担区分に応じて経費を負担することとした。これに対し、荻田アサノは「はっきり国や、都道府県や、市町村の責任のある支出をまずやらせるようにしないといけない」と述べたが⁶³、木村忠二郎政府委員は「これは現行の法制上は、財政法の関係からできないことになっております。その点はそういう書き方で法律上するということは、現在では困難」であり、そして、「法律の体裁上あまりかっこうよくない」、この法律の原則からいえば当然出さなければならないことは明らかであるから、それを書くのは「屋上屋を重ねるような規定」になると説明した⁶⁴。荻田アサノは、国は責任を持ってその費用を出さなければならないという規定は「単に体裁がいいから悪いからという問題ではなくて、やはり政府としてそれだけの責任を持って新しく改正された法案は実施する」のであると強く主張した⁶⁵。

参議院において、これに関する論議は殆どなかった。ただ石原幹市郎は「如何に立派な法律

ができましたも、こういう法律はその性質上予算を伴わなければ十分なる効果を發揮することは」無理であると指摘した⁶⁶。

結局のところ、新生活保護法は生存権に基づく国家責任原則を明言したと同時に、保護に要する費用は、保護を実施する市町村がその費用の全額を支弁し、国、都道府県及び市町村がそれぞれの負担区分に応じて負担することになっている。また、保護の実施機関に関して、民生委員は旧生活保護法の保護の補助機関から協力機関へ変更された。

おわりに

戦後生活保護国家責任の法制化過程における諸問題を解明したことは、今後の生活保護制度の運営方向を検討するために欠かせないことであろう。今後、法理論上で国家責任をどのような理念をもつものとして位置づけるか、という基本問題、国家責任における法的統制、という具体的な問題、また、比較法の視点からの国家責任今後のあり方といった制度全般の問題について、さらに詳細な検討を続けて行きたいと考えている。

⁶³ 「第七回国会衆議院厚生委員会議録」第21号、1950年4月3日、10頁。

⁶⁴ 同前。

⁶⁵ 同前。

⁶⁶ 「第七回国会参議院厚生委員会議録」第35号、1950年4月28日、4頁。