

被占領期地方都市における生活困窮者救済

—新潟県都市部の比較検討から—

平 将 志

Abstract

This study examines the enforcement of the Daily Life Security System (DLS) in Niigata Prefecture during the occupied period (1945–1951), focusing on five cities.

The DLS requires that the central government guarantee a minimum standard of living for the needy. To achieve this aim, the government delegated this responsibility to the local governments, particularly to public welfare offices. Despite the government's guarantee of a minimum standard of living, the local governments were obligated to partially bear the burden for the DLS enforcement to prevent corruption. Although many previous studies focusing on the central government are available, they have not examined local governments in detail. The reason for this could be attributed to the lack of materials on local governments. To overcome the limitations of previous studies, this study compares local municipalities particularly cities in the same prefecture.

The study investigates the differences in social welfare received by the needy among five cities of Niigata Prefecture, the impact of the DLS amendment and the enactment of social work service law.

キーワード……被占領期 生活保護制度 地方政府 被保護階層 新潟県都市部

はじめに

周知のとおり、ウェブ夫妻（Webb,S&B）によって、先鞭をつけられたナショナル・ミニマム（National Minimum）の思想は、ベヴァリッジ報告（Social Insurance and Allied Services）において明記され、広く諸外国に伝搬された¹⁾。日本においてナショナル・ミニマムの保障を具体化したのが、生活保護制度である。生活保護制度は、戦前期の救貧諸制度の理念を概ね払拭する一方で、機関委任事務を通じた中央集権体制下における最低生活保障と自立の助長を目的とした²⁾。その一方で地方政府に費用負担を強いたのは、地方自治体による住民に対する責任のほかに、財政面に制約を課すことによる「濫救抑制」を意図したものであった。

武智秀之は、生活保護制度について「市町村長を実施機関とする戦前形態をほぼ継承し、さらに福祉事務所体制の創設という形で制度化」³⁾したとする。そのみではなく、生活保護制度は、「画一性（公平性）と個別性（多様性）という2つの価値基準の相克・矛盾」⁴⁾を孕んでおり、そうした「コントロールを留保しながら中央政府の財政・人員を軽減する統治技術を重

宝したもの」と評価している。このような「戦前形態」を継承し、さらに福祉事務所による実施体制が形成されたのが、被占領期であった。被占領期は1980年代以降、第一次資料を用いた村上貴美子、菅沼隆、岩永理恵らによる研究に代表されるように、とくに生活保護研究の蓄積がみられる時期である⁵⁾。副田義也は、村上、菅沼らの研究に依拠しつつも、「テクノクラートの官僚」である厚生官僚の葛藤をもとに、歴史社会学的に分析を行っている⁶⁾。

被占領期、その後の生活保護研究の特徴として、研究が政策立案過程を担う中央政府＝厚生省に傾斜する一方で、政策実施過程を担う地方政府＝都道府県、市町村については自治体史などの記述を除くと、十分に検討されているとはいえない⁷⁾。この背景としては、「モデル自治体」が存在しないこと、資料の制約が関連していると思われる。また、個別事例の検討を検討する際にも、その実施状況が一般化できるものかという疑問が生じる。こうした研究史の隘路打開のためには、同一都道府県間の自治体間の比較検討が、1つの突破口になると考えられる。

本稿では被占領期都市部のうち、新潟県における地域別の中心都市である新潟市、長岡市、三条市、高田市、柏崎市の生活保護制度の実施状況を、自治体資料、地方新聞を用いて比較検討する⁸⁾。本稿の構成はつぎのとおりである。まず、生活保護制度の制定過程を確認し、つぎに、新潟県における生活保護状況とその特徴について抽出する。最後に前述した5市の事例から、都市間における被保護階層の流入要因の相違と生活保護制度の改正、社会福祉事業法の制定の影響に絞って、いかなる議論が展開されたのかを検討する⁹⁾。

1 生活保護制度の制定と改正

1945年、日本政府は連合軍総司令部（General Headquarters for Allied Powers 以下 GHQ）の間接統治下におかれた¹⁰⁾。GHQによる日本の初期対日占領政策は「非軍事化」、「民主化」を基軸としたものであった。敗戦後、大量の失業者、引揚者などが発生したため、1945年12月、日本政府はその対策として生活困窮者緊急生活援護要綱（以下 援護要綱）を閣議決定した。援護要綱は、一般国内生活困窮者のみならず、失業者、戦災者、海外引揚者、在外留守家族、傷痕軍人及家族並ニ軍人ノ遺族を「生活援護ノ対象」とした。その給付は全額国庫負担とし、通説によれば1946年4月から実施されたとされる¹¹⁾。1947年2月、GHQ/SCAPからSCAPIN775“Public Assistance”が発令され、①国家による無差別平等の保護、②公私分離、③必要充足といった「3原則」が明記されていた¹²⁾。1947年4月から厚生省は法案作成に着手し、1946年9月に生活保護法（以下 旧法）が制定、10月1日から施行された¹³⁾。

旧法は国家責任による最低生活保障を明確にし、無差別平等による一般扶助主義を採用している。戦前期の救貧諸制度には、それぞれ実施主体、費用負担に相違がみられたが、旧法では市町村（長）に一元化し、生活保護費の負担は国8、都道府県1、市町村1とした。地方政府に費用負担を強いたのは「自己の管内の住民の生活保護について重大な関係」を有するため「費用の一部を負担することが本質上適当」¹⁴⁾であり、「保護の実施について慎重な態度をとり濫救

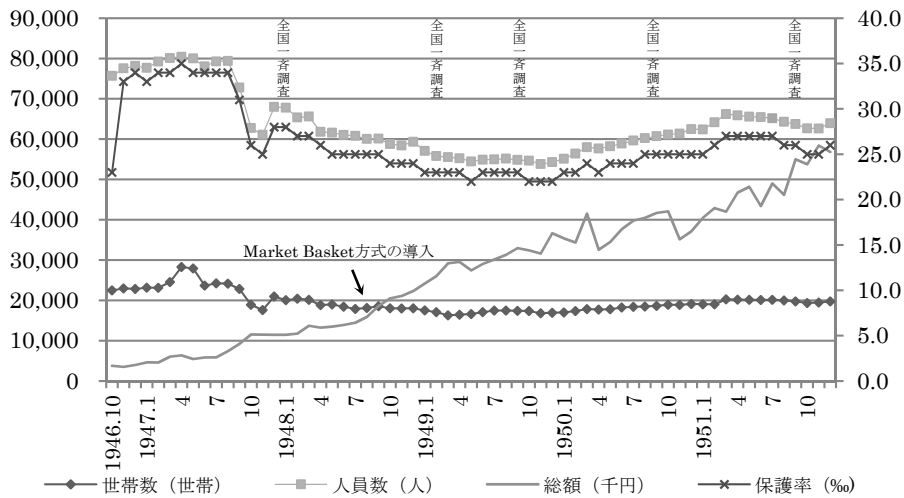
に流れることが自ら防止し得ること」¹⁵⁾が理由とされている¹⁶⁾。地方負担への財政措置は地方配布税によるとされた。補助機関は民生委員令の制定により、方面委員から民生委員へと名称変更を行い、扶助の種類は①生活扶助、②医療扶助、③生業扶助、④助産扶助、⑤葬祭扶助の5つから構成されている¹⁷⁾。ところで、厚生省社会局保護課によると、旧法は救護法同様に「プロシヤ官僚行政の継受」を色濃く受けており、「被保護者の地位について明文なく行政機関相互の内部的訓令の性格」¹⁸⁾を帯びていたとされる。このことから旧法は過渡期的な制度設計であったことがわかる。旧法の実施状況では、被保護階層への流入は、当初、軍人遺家族、引揚者が大半を占めていたが、全国一斉調査後には、一時的な被保護階層の縮小がみられている。なお、生活扶助基準の算定方式は、当初、標準生計費方式を採用していたが、第8次改訂から栄養学的見地に依拠する Market Basket 方式が導入されている。

1948年以降、GHQの対日占領政策は「経済復興」、「西側陣営の一員としての自立」¹⁹⁾へと転換した。ドッジ・ラインの実施により、官公庁の人員整理、企業整備にともなって大量の失業者が発生し、若干のタイム・ラグを挟みつつ、被保護階層の膨張が顕在化した²⁰⁾。同時期には、厚生省社会局保護課では、旧法の改正作業に着手していた。そのうち生活保護費については、当初、「全額国庫負担」が主張された²¹⁾。社会保障制度審議会（以下 社保審）「生活保護制度の改善強化に関する件」では、負担軽減が明記されるにとどまり、そのほかに実施主体の責任、有資格の現業員、欠格条項の明確化、扶助種類の追加、保護事務費の国庫補助の改善などが勧告されていた。1950年5月、旧法は全面改正されるに至り、即日施行された。

1950年改正法(以下 現行法)では、日本国憲法25条(生存権規定)の理念にもとづき、最低生活の保障と自立の助長を目的とし、日本の生活困窮者救済制度史上、初めて保護請求権を認めることになった。制度の冒頭において、①国家責任、②無差別平等、③最低生活、④補足性の4原理が、さらに①申請主義、②基準及び程度、③必要即応、④世帯単位の4原則が設けられている。扶助の種類は住宅扶助、教育扶助が新設され、7種類となり、費用負担については住民への責任、「濫救抑制」が強調されている²²⁾。さらに、医療扶助費の増嵩から、医療機関に関する規定を新たに設けている。1950年4月には、社会福祉主事の設置に関する法律が制定されたが、その後、福祉事務所、共同募金などを規定した社会福祉事業法に吸収されている。

「社会福祉行政に関する6項目」による福祉事務所の設置については、厚生省と地方自治庁間で「集権化か、分権化か」をめぐって対立が生じた。厚生省は社保審の勧告にもとづいた民生安定所の設置を、地方自治庁はシャープ勧告、地方行政調査委員会議の勧告に依拠して、市町村主義を主張した²³⁾。その結果、都道府県、市に福祉事務所が設置されることになり、首長が福祉事務所長に生活保護事務を委任する折衷案がとられた²⁴⁾。1951年5月、現行法の改正が行われ、同年10月以降、都道府県、市の費用負担は2割となり、これに対する財政措置は地方財政平衡交付金(以下 平衡交付金)を充てるとされた。補助機関であった民生委員も、段階的に社会福祉主事へと移管され、民生委員による「名誉職裁量体制」は終焉をむかえた。

図1 新潟県における生活保護実施状況



出所：新潟県民生部厚生課『民生事業資料』第参編、1949、3 ページ、第九編、1955、6~7 ページから作成。

2 新潟県における生活保護実施状況とその特徴

2-1 生活保護実施状況

本稿が対象とする新潟県は日本有数の米穀供出地であり、満蒙開拓民の送出数が全国3位を誇る都道府県であった。高田市、新発田町(市)には、日本帝国陸軍の師団が存置した。そのため、新潟県では引揚者、軍人遺家族を多く抱えた。1945年9月、GHQ 地方軍政部が進駐し、新潟軍政部が新潟市公会堂におかれた²⁵⁾。

図1から、旧法の実施状況をみると、1946年10月の新潟県の被保護世帯数は、22,501世帯、人員75,686人であり、保護率は2.3%であった。援護要綱から費用負担のある旧法への切り替えにより、「市町村では要保護者を少しでも少なくする」²⁶⁾傾向がみられ、10月の被保護者数は、9月末の96,721人から78.3%へと減少を示していた。新潟県民生部によれば、旧法の施行により、従前の救済諸制度から「同時に半ば機械的に切り替えられ、「末端において実際に運用されるに至ったのは、本法が施行されてから約5ヶ月か6ヶ月後」であったとされる²⁷⁾。こうした切り替えの影響から、1947年4月には28,282世帯、80,436人まで増加を示した。

ところで、このような実施状況にも変化がみられ、1947年9月から被保護世帯、人員数ともに減少をみせている²⁸⁾。新潟県民生部は減少要因を2つに区別し、本質的な要因として、「漸次本法制度と保護事業が整備されると共に関連施策」の充実と引揚者の自立が進展したこと、人為的要因としては、「一種の監査的な調査」²⁹⁾であった全国一斉調査の影響をあげている³⁰⁾。その結果として、1949年5月には、被保護階層は16,632世帯、54,466人、23.0%まで縮小した。一方、生活保護費は上昇の一途をたどった。旧法施行時を基準として、生活保護費は1948年9

月には5.3倍、1949年5月には7.2倍に達している。こうした増嵩要因は物価高騰を背景とした数次の生活扶助基準の改訂、算定方式にMarket Basket方式が導入されたことによる。

ところで新潟県の被保護階層にはどのような特徴があったのであろうか。新潟県議会において高橋清一郎議員は要保護者の63%が遺家族世帯であると発言している³¹⁾。また、佐藤辰雄農地部長は、開拓地入植者の生活困窮を指摘し、その大部分は「戦災者、引揚者」³²⁾であるとしている。高橋、佐藤の発言からも、新潟県において生活保護制度は、遺家族と引揚者を中心として運用されていることがわかる³³⁾。

1949年のデフレ不況により、このような実施状況は転機をむかえた。『新潟県史』では、1947年以降の被保護階層の縮小に対して、「ドッジ不況下の24年度の被保護人員の減少がそのことを何よりもはっきりと推測される」³⁴⁾と評価している。しかし、1949年11月以降、「総数5万3千名を底にして月千人ずつ再び増加、現在は戦後最高」³⁵⁾を記録しており、1951年3月には、20,227世帯、66,191人、27.0%に達している。デイスインフレ政策の影響にともなって、若干のタイム・ラグをはさみ、生活困窮者が被保護階層へと流入したとみることが妥当であろう。新潟県内公共職業安定所の離職票受付は、1949年7月、1950年1月、3月、6月にピークがみられることから、失業保険の受給期間満了者、つまり稼働能力者が被保護階層への主要な流入層であると考えられる。このように被保護階層はそれまでと「型を異にする」³⁶⁾、稼働能力をはじめとした一般困窮者へと変容がみられている。

社会福祉事業法の制定に先立ち、新潟県では各都市に対して、新潟市31（現業員28、事務員3）名、長岡市15（13、2）名、高田市10（8、2）名、三条市11（9、2）名、柏崎市12（10、2）名の社会福祉主事の設置について指示した³⁷⁾。しかしながら、後述するように多くの都市では法定数を満たすことができなかった。福祉事務所の設置後、新潟県厚生課長の阿部清助は、生活保護の費用負担に対して、地方政府が「相当重荷を背負う」ことが予測され、財政措置である平衡交付金でさえも、「治安関係、外債処理などの問題ともみあってこの方面に支出される国家予算がどうなるか」³⁸⁾と懸念を示している。現業員の配置についても、大半が「県庁吏員が横滑り配置転換」³⁹⁾であり、さらに若年層が多いため、「一方的に法の施行」⁴⁰⁾が行われることが問題視された⁴¹⁾。民生委員からは、こうした生活保護実施状況に対して、「調査が甘い」、「惰民育成」といった批判が生じていた。

2-2 被保護階層の開始時期と流入要因

表1から保護開始時期を確認すると、①1946.10~1947.01、②1950.02~1950.07の2期に、保護開始世帯が増加しているが、それぞれ旧法、現行法の施行時期と合致する。世帯類型別の動向では、①の時期には、ほぼすべての世帯類型において被保護階層への流入がみられるが、②の時期には、稼働世帯のうち自営業、被用者（非農林業）の構成比が高い。非稼働世帯では高齢

表 1 保護開始時期世帯比率

	1946.09.30 ～以前	1946.10.01 ～1947.01.31	1947.02.01 ～1947.07.31	1947.08.01 ～1948.07.31	1948.08.01 ～1949.01.31	1949.02.01 ～1949.07.31	1949.08.01 ～1950.01.31	1950.02.01 ～1950.07.31	1950.08.01 ～1950.10.31	1950.11.01 ～1951.01.31	1951.02.01 ～1952.04.30	1951.05.01 ～1951.07.31	合計
市部	8.7	9.9	5.9	8.2	5.1	8.8	8.4	11.7	6.5	7.1	11.3	8.4	100.0
町部	10.3	12.7	5.0	9.5	5.8	6.3	8.4	12.5	6.1	6.0	7.2	10.2	100.0
村部	9.1	17.7	6.3	10.8	5.3	6.6	6.6	10.8	5.6	5.2	7.2	8.8	100.0
県計	9.4	13.4	5.7	9.5	5.4	7.2	7.8	11.7	6.1	6.1	8.6	9.1	100.0

出所：(新潟県民生部)厚生課『民生事業資料』第六編、1952、46 ページ。

表 2 保護開始時期

	1946.09.30 ～以前	1946.10.01 ～1947.01.31	1947.02.01 ～1947.07.31	1947.08.01 ～1948.07.31	1948.08.01 ～1949.01.31	1949.02.01 ～1949.07.31	1949.08.01 ～1950.01.31	1950.02.01 ～1950.07.31	1950.08.01 ～1950.10.31	1950.11.01 ～1951.01.31	1951.02.01 ～1950.04.31	1951.05.01 ～1951.07.31	計
北蒲原郡	56	174	64	124	79	76	98	202	122	99	130	136	1,360
中蒲原郡	72	228	73	127	63	100	102	142	83	68	115	144	1,317
西蒲原郡	92	158	50	130	82	77	88	166	84	70	76	119	1,192
南蒲原郡	80	96	30	57	43	42	46	48	28	27	43	42	582
東蒲原郡	25	31	16	24	10	17	26	31	16	20	21	32	269
三島郡	89	165	52	97	63	66	53	75	37	40	58	52	847
古志郡	82	141	62	92	43	56	55	83	28	28	43	39	752
北魚沼郡	177	110	54	78	41	68	59	78	50	55	47	80	897
南魚沼郡	74	155	85	93	30	45	57	112	61	46	55	74	887
中魚沼郡	115	255	53	86	49	56	59	99	33	34	55	69	963
刈羽郡	66	198	56	99	40	39	82	77	36	33	37	67	830
東頸城郡	35	139	23	57	44	50	21	43	21	26	42	49	550
中頸城郡	188	199	112	218	64	88	111	165	81	85	136	172	1,619
西頸城郡	96	79	42	78	33	56	48	91	23	30	59	74	709
岩船郡	68	89	32	63	43	47	49	88	59	53	46	81	718
佐渡郡	55	112	51	81	54	54	78	121	63	73	74	91	907
新潟市	99	193	150	155	115	184	166	229	150	164	168	159	1,932
長岡市	72	41	39	71	51	71	87	105	59	46	113	47	802
高田市	47	29	29	55	27	38	31	53	30	31	84	36	490
三条市	45	45	12	24	15	33	31	49	23	21	72	48	418
柏崎市	6	63	13	39	16	63	40	67	34	57	70	38	506
新発田市	8	35	21	30	14	29	33	61	20	24	37	68	380
新津市	145	70	17	18	15	14	27	13	8	12	21	17	377
合計	1,792	2,805	1,136	1,896	1,034	1,369	1,447	2,198	1,149	1,142	1,602	1,734	19,304

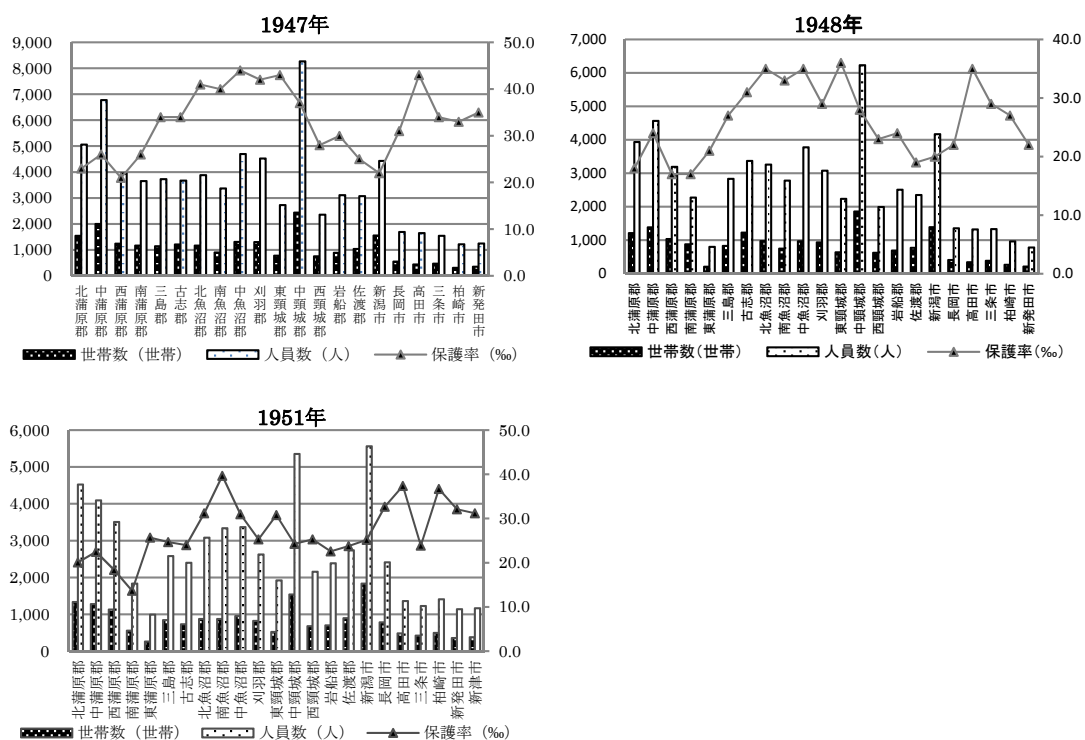
出所：(新潟県民生部)厚生課 前掲 1952、48 ページ。

世帯の構成比が高かったが、1949年2月から傷病世帯の保護開始数の数値の上昇が確認できる、その後、傷病世帯は被保護階層への主要となる流入層となる⁴²⁾。

表 2 から都市、郡部別の推移をみると、①の時期では 8 郡部、②の時期では 5 都市部、6 郡部において開始世帯の増加が確認できる。当初、新潟県では被保護階層の「51%までが郡部」⁴³⁾であり、都市部では大都市部、郡部では都市部に近在するほど、被保護人員が少ない傾向がみられた⁴⁴⁾。この理由として、新潟県内の被災都市が長岡市のみであったことに関連している。

地域別の保護率では高田市、中頸城郡、東頸城郡、刈羽郡、北魚沼郡といった中越、上越地域が高く、下越地域では低いという特徴があった。保護率が高い郡部は、産業の発展が遅滞した「山間僻地」に集中していた⁴⁵⁾。こうした実施状況も、全国一斉調査の実施により、郡部の被保護階層が縮小する一方で、新潟市、長岡市では保護率の上昇がみられていた。

図2 地域別の生活保護実施状況



出所：新潟県民生部厚生課『民生事業資料』第巻編、1948、16ページ、前掲 1949、5ページ、
 (新潟県民生部) 厚生課 前掲 1952、38ページから作成。

ところで、被保護階層への流入には医療保険制度の問題も横たわっていた。当該期の医療保険制度には適用除外がないため、表3のように、被保護階層のうち、国民健康保険(以下 国保事業)、職域保険に3,352人が加入していた。つぎから国保の動向を中心としてみる。戦時中、新潟県では新潟市を除いた全市町村に国保組合が設立されていたが、敗戦後、国保組合は物価高騰などを背景として、「バタバタと崩れ落ち半身不随どころか開店休止状態」⁴⁶⁾へと陥った。

国民健康保険法の1948年改正により、国保組合の公営移管が進展したため、新潟県では保険者数の急増がみられ、1949年6月には新潟市が国保事業を開始している。ところで、柏崎市では敗戦の混乱により国保事業を休止し、その後、1954年まで再開することができなかった。国保事業の未実施自治体、地区では、医療保障の防貧機能が機能しないため、結核などに罹患した場合、治療費の支払が困難になり、被保護階層へと流入するケースが多くあった⁴⁷⁾。また、都道府県、市(町村)では財政負担の軽減から、国保事業、結核予防法を利用せず、国庫補助率の高い医療扶助による「代替適用」が横行していた⁴⁸⁾。こうした医療保険制度の整備の遅滞、制度構造の不備なども、被保護階層が膨張する1つの要因となっていた。

表 3 被保護階層における医療保険制度の加入状況

地 域	国保	社会保険		合 計	地 域	国保	社会保険		合 計
		世帯主	世帯員				世帯主	世帯員	
北蒲原郡	202	35	85	322	中頸城郡	119	44	72	235
中蒲原郡	26	13	21	60	西頸城郡	27	22	33	82
西蒲原郡	89	53	54	196	岩船郡	56	17	23	96
南蒲原郡	28	87	94	209	佐渡郡	46	16	19	81
東蒲原郡	28	10	30	68	新潟市	192	96	215	503
三島郡	26	23	40	89	長岡市	151	30	38	219
古志郡	23	37	48	108	高田市	68	17	30	115
北魚沼郡	43	10	17	70	三条市	107	29	29	165
南魚沼郡	41	8	28	77	柏崎市		45	45	90
中魚沼郡	136	13	44	193	新発田市	43	10	9	62
刈羽郡	66	12	18	96	新津市	82	31	26	139
東頸城郡	54	1	5	60	合 計	1,653	659	1,023	3,335

出所：（新潟県民生部）厚生課 前掲 1952、70 ページ。

3 新潟県都市部における生活保護実施状況

3-1 新潟市

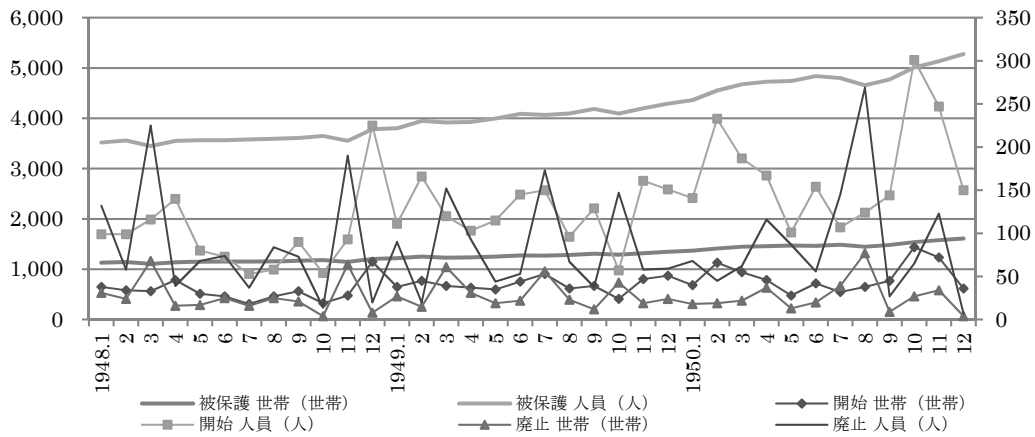
県庁所在地である新潟市は、近隣町村の合併が相次いだため、旧市町村間の産業構造にも、著しい相違がみられる。新潟市では「新潟大火」の影響により、行政資料の使用に制約があるため、『新潟日報』、『市勢要覧』から補うことにする。

新潟市における被保護階層への流入要因については、1947 年のみが確認できる。1947 年 1 月、新潟市が実施した要保護者調査によれば、被保護世帯数は 1,197 世帯、人員数は 3,633 人であった。種別では、軍人遺家族 265 世帯、1,106 人、対人員の構成比は 30.4%を筆頭に、未帰還者留守宅 389 世帯、765 人、21.1%、引揚者 236 世帯、762 人、21.0%と続いている⁴⁹⁾。このうち引揚者は、その多くが開拓地へ入植したが、生活に困窮するケースが多かったとされる⁵⁰⁾。1947 年 2 月、新潟市では、生活困窮者の実態調査が関屋、大畑、山ノ下の 3 地域で実施された。引揚者に対する住宅は、新潟市でも喫緊の課題であり、余裕住宅の解放が検討されたが、十分な成果を得ることができなかつたため、盤山荘、臨海荘などの公営住宅が設置されている⁵¹⁾。

図 3 から、1948 年以降における新潟市の生活保護実施状況をみると、毎年 3 月に廃止世帯の一時的な増加がみられるが、当該期においては被保護世帯、人員数ともに一貫して増加傾向にある。この理由について、『新潟市史』では「新潟市民生課が、民生委員とともに、保護の必要な人の発見に努めた結果」⁵²⁾とその活動の成果を強調するが、この増加は新潟市への引揚者、戦災者の流入が主要な要因である。そのことは、新潟市の保護率は都市部でも低い部類に属していることから把握することができる⁵³⁾。同時期における新潟市の調査によれば、生活扶助費は、3 人世帯で 879 円/1 ヶ月支給されていたが、単独世帯でも最低 780 円が必要とされた。新潟市議会の特別協議後、新潟県知事の認可によって、扶助基準に 1 割の増加ができた⁵⁴⁾。

新潟市では、1949 年 6 月から 7 月にかけて、国鉄新潟鉄道局の人員整理、同年 2~7 月間に 150 件の民間企業の工場閉鎖などが実施された⁵⁵⁾。その結果、5,446 人が解雇され、商社関係を含めると 6,662 人の失業者が発生した⁵⁶⁾。求職者が殺到した新潟公共職業安定所では、再就職者は僅少であり⁵⁷⁾、さらに失業保険の不正受給が横行したことから、県内初となる給付停止が

図 3 新潟市の生活保護実施状況



出所：新潟市役所統計調査課『市勢要覧』昭和 24 年版、1950、63 ページ、昭和 25 年版、1950、58～59 ページ、昭和 26 年版、1952、75 ページから作成。

実施された⁵⁸⁾。不況の煽り、さらに失業保険の期間満了から、1949 年 11 月から保護開始世帯の増加が顕在化した。新潟市では要保護者の援護のために、民生委員と協力し、生活困窮者の発見、指導を強化したが⁵⁹⁾、失業者層の被保護階層への流入により、1949 年 11 月から 1950 年 6 月の間にかけて、203 世帯、744 人の生活困窮者が被保護階層へと新規に流入していた⁶⁰⁾。

資料の制約から福祉事務所、社会福祉主事に関する議論については確認できないが、新潟市では 1951 年 9 月 28 日に福祉事務所条例を制定し、10 月 1 日に施行されている⁶¹⁾。

3-2 長岡市

長岡市は中越地域に位置する新潟県第 2 位の人口を誇る商工業都市であり、新潟県下唯一の被災都市である。経済安定本部の調査によれば、新潟県の戦争被害者数は 1,525 人であったが、このうち長岡市が 1,493 人と、県総数の 91.9%を占めている。戦災者が、長岡市に多い理由としては、長岡空襲の影響がある。1945 年 8 月の長岡空襲により、市街中心部が焼却地となったことから、死亡数 1,143 人、負傷者 350 人、行方不明 3 人の被害が生じていた⁶²⁾。

『事務報告書』によれば、長岡市では軍事扶助法が 1946 年 4 月から、救護法、母子保護法が同年 8 月から、援護要綱に切り替えられて実施されている⁶³⁾。1946 年 4 月には、生活相談所が開設されている⁶⁴⁾。1947 年 1 月に実施された要保護者調査の結果によれば、被保護世帯 296 世帯のうち、種別では、戦災者が 249 世帯、84.1%を占め、一般生活困窮者 31 世帯、10.5%、外地引揚者 11 世帯、3.7%と続いている。住居事情では自家住宅は少数にとどまり、間借り、バラックなどの応急的な住居が多い⁶⁵⁾。1947 年 3 月には、生活援護実態調査が計 3 回、3 班体制で実施され、同調査をもとに「生活援護に第二弾の対策」が実施された⁶⁶⁾。同時期の『長岡新

表 4 長岡市の生活保護実施状況

	戦災者		引揚者		失業者		復員者		遺族		在外留守家族		一般困窮者		合計	
	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員	世帯	人員
1946															684	2,305
1947															504	1,547
1948	322	947	29	107	0	10	10	10	56	157	7	24	45	469	469	1,373
1949	328	988	23	81	0	0	6	6	45	139	0	0	110	512	512	1,544
1950															752	2,625
1951															803	2,413

出所：長岡市『事務報告書及財産表』昭和 21 年版、1947、ページ数記載なし、昭和 22 年版、1948、43 ページ、『市勢要覧』各年版から作成。

聞』では稼働世帯において「生活扶助の解除を手續去れて居る者」⁶⁷⁾の存在が指摘されていた。

表 4 から長岡市の生活保護実施状況を見ると、1946 年 684 世帯、2,305 人であったが、1948 年には 469 世帯、1,373 人と減少傾向にある。種別では戦災者が 328 世帯、988 人、遺族 56 世帯、157 人、一般困窮者 118 世帯、330 人と、被災の影響から戦災者が際立って多い。1949 年には不況を反映して、戦災者は微増にとどまる一方で、一般困窮者は 110 世帯、512 人と、全保護人員の 3 割を占めるに至っている。長岡市では新潟鐵工所、大阪機械の企業整備、さらに長岡市、国鉄新潟鉄道局などの公官庁においても、人員整理が実施されていた。当該期において、長岡市厚生課は民生委員と巡回指導を実施し、自立可能な世帯に対して保護廃止を行っていたが、不況のため、「一寸停止の状態」に陥っていた。そのため、失業保険期間の満了者の被保護階層への流入を見込み、各種研究を行っていたとされる⁶⁸⁾。

ところで、前図 2 のように長岡市は被災都市にもかかわらず、保護率が低いという特徴がある。今泉省三厚生課長によれば、「民生委員の努力で比較的該当者の率(保護率のこと 引用者)」⁶⁹⁾が低位に抑えられているとし、「市民性による保護を受ける観念」⁷⁰⁾の違いも、他都市と比較して、保護率が低い理由であった。

福祉事務所の設置に先立ち、長岡市では民生委員、厚生課によって一斉調査を実施している。当初、7 名の現業員が生活保護事務を担当していたが⁷¹⁾、福祉事務所の設置後、「査察員 1 名、面接員 1 名、相談員 6 名」⁷²⁾体制となった。長岡市では福祉事務所設置条例の制定が遅滞し、1951 年 10 月 1 日の長岡市議会民生委員会を通過し、同月 3 日の臨時会で可決されている⁷³⁾。

3-3 三条市

越後平野内陸部に位置する三条市は、「日本三大金物町」の 1 つであり、そのうち金物業は、一部の大手企業を除くと、その大半が零細企業の群小という特徴がある。敗戦後、三条市では、戦後復興用の金物受注が全国各地から殺到したため、金物業の新規開店が相次いだ⁷⁴⁾。1947 年でも「業界景気の余波をまだ保っていて変動にバタバタ倒れて身ぐるみぬぐという者は比較的少なく」、「古着屋の戸をたたく者の多くは引揚者戦災者」⁷⁵⁾であったとされる⁷⁶⁾。三条市では、1946 年 4 月から援護要綱が実施され、救護法、母子保護法は旧法施行まで継続された⁷⁷⁾。

表5 三条市の生活保護実施状況

世帯							人員							
	軍人遺族	軍人家族	戦災者	引揚者	一般困窮者	合計		軍人遺族	軍人家族	戦災者	引揚者	一般困窮者	合計	
1946	104	85	60	42	79	370	1946	男	119	86	102	71	108	486
1947	133	54	55	33	115	390		女	226	191	146	92	162	817
1948	113	23	63	24	166	389		計	345	277	248	163	270	1,303
1949	71	6	43	12	179	311	1947	男	156	69	142	83	148	598
1950	69	2	38	10	228	347		女	295	113	71	43	235	757
								計	451	182	213	126	383	1,355
1948							男	144	27	101	34	225	531	
							女	253	48	130	52	314	797	
							計	397	75	231	86	539	1,328	
1949							男	103	9	71	16	282	481	
							女	136	10	87	23	327	583	
							計	239	19	158	39	609	1,064	
1950							男	105	3	56	12	344	520	
							女	141	4	73	18	472	708	
							計	246	7	129	30	816	1,228	

出所：三条市役所『三条市事務報告書附財産表』各年版から作成。

注) 各年12月末時点。1946年は10月から12月の数値を平均したものである。

表5から三条市の生活保護実施状況をみると、1946年には引揚者59世帯、199人、戦災者551世帯、1,994人であったが、1948年には前者が516世帯、1,343人、後者が948世帯、2,839人と増加をみせている⁷⁸⁾。同時期の三条市議会では「妾に保護法を適用」することが、欠格事由に該当する否かが問題となった⁷⁹⁾。新潟市では、すでにこの問題の研究に着手されていたが、三条市でも「社会問題の一つ」として取り上げられ、三条市厚生課では、女性民生委員に実態調査を依頼し、「もしその結果、補助金（生活扶助費のこと 引用者）を支給する必要なしと認めた場合は補助金は減額又は打ち切りとする方針」をとることにした。好景気に沸いた三条市でも、金物業界の不況により、1948年4月から1949年7月の間に、金物業22社が閉鎖、231人の失業者が発生している⁸⁰⁾。筆頭であった軍人遺族世帯の減少を背景とし、被保護階層が縮小する一方で、1946年以降、一般困窮者世帯が増加傾向を示し、1950年には、全世帯数347世帯のうち228世帯と65.7%、人員数では1,228人のうち66.4%を占めるに至っている⁸¹⁾。

福祉事務所の設置については、佐藤篁厚生課長が三条市議会での質疑に対して、現業員を11名から13名に増員すると発言している⁸²⁾。市議会厚生委員会では、費用負担については、「国8割、県1割、市1割、県が省かれて市が2割になる。従来予算では門が狭くなる結果にはなりはしないか」という質問がなされたが、佐藤は、「現行予算では当然補正」する必要が生じるが、「1月頃迄はやっていける」⁸³⁾と発言している。1951年9月28日、三条市議会には福祉地区及び福祉事務所設置条例が可決され、10月1日から施行された⁸⁴⁾。

3-4 高田市

上越地域の中心的都市である高田市は、旧くは城下町として、明治期以降は「軍都」として発展をとげた。1945年、高田市の軍人関係者は、人口の12%を占め⁸⁵⁾、1950年には戦没者数989人、遺家族世帯861世帯に達していた⁸⁶⁾。

表 6 は、高田市の生活保護状況を示したものである。1948 年には被保護世帯 545 世帯、人員 1,673 人であり、一般困窮者 201 人、639 世帯、39.4%、軍人援護 122 世帯、389 人、24.0%である。高田市の保護率は 44.7%、5 都市で最も高い。1949 年には、在外者家族、一般困窮者が減少、ほかの種別が増加に転じている。『市勢要覧』によれば、高田市には、「各地の罹災者、疎開者の本市へ住みついてなお立ちなおれない者、又は軍人遺家族等の戦争犠牲者も少なくない」⁸⁷⁾ことがあげられている⁸⁸⁾。1949 年以降、高田市でも日本曹達二本木工場、中央電気工業田口工場などの企業整備から実施されたが、高田公共職業安定所（以下 高田職安）管内の再就職は、求職者のうち約 10%にとどまっていた⁸⁹⁾。その原因として、失業保険金額が管内求人給料を上回っていることにあった⁹⁰⁾、失業者は増加の一途をたどり、失業者層の流入によって、1950 年には 631 世帯、1,833 人と増加し、保護率は 50.6%へと上昇した⁹¹⁾。

高田市では、未亡人団体から内職に対する陳情運動が展開された。1950 年 3 月、高田市みどり会は高田職安に対して、健全な内職斡旋を懇請した⁹²⁾。高田職安は高田市（厚生課、産業課）、高田市商工会議所、高田市みどり会と懇談会を開催し、内職の指導方針に対し、高田市を中心とした指導機関の設置を検討している⁹³⁾。1951 年 7 月、高田市議会厚生委員会の主導により、婦人生活相談所、無料診療所が保険課に設置されることになった⁹⁴⁾。

福祉事務所の設置後に関して、高田市議会では、被保護階層のうち、高等学校通学者の可否が問われた⁹⁵⁾。関威雄市長は、これを否定しつつも、生徒の向学心、市民感情からも「デリケートな問題」であり、福祉事務所の設置後は「かような家庭は生活保護はいたさぬという方針」⁹⁶⁾をとるとした⁹⁷⁾。高田市では、1951 年 8 月 10 日に社会福祉主事設置条例を改正、あわせて福祉事務所条例を制定し、10 月 1 日から施行された⁹⁸⁾。このように高田市では、社会福祉主事、福祉事務所に関する条例が併存していた。

3-5 柏崎市

柏崎市は石油精製、機械工業などが所在した鋳工業都市である一方、第一次産業も盛んであるという一面を有している。敗戦直後、柏崎市では大凶作に見舞われたため、食糧配給の遅欠配が生じた。1946 年 8 月には、柏崎市の欠配日数は 15 日に達し、県下の主食欠配市へと至った。給与所得者でも、物価高騰の影響による生活困窮が顕在化していた⁹⁹⁾。

柏崎市における生活保護実施状況は資料の制約から 1947~48 年、種別は 1948 年のみが確認できる。表 7 によれば、1947 年には被保護階層は、287 世帯、895 人であったが、1948 年には 315 世帯、936 人へと増加している。種別では一般困窮者の 107 世帯、298 人を筆頭に、遺族 80 世帯、253 人、引揚者 50 世帯、141 人と続いている。一般困窮者の構成比が高い理由として、前配給の遅欠配が影響していると考えられる¹⁰⁰⁾。同時期に『柏新時報』誌上では、女子民生委員座談会が開催され、柏崎市厚生課員、民生委員が参加している。座談会の議題は被保護階層の大半を占める未亡人対策であったが、民生委員からは未亡人の再婚が強く求められていた¹⁰¹⁾。

表 6 高田市の生活保護実施状況

世帯									人員											
		戦災者	引揚者	離職者	軍人 援護	在外者 家族	傷 疾 軍 人	一 般 困 窮 者	合 計			戦災者	引揚者	離職者	軍人 援護	在外者 家族	傷 疾 軍 人	一 般 困 窮 者	合 計	%
1948	第一種	54	78	16	122	21	7	201	499	1948	第一種	185	258	54	389	69	28	639	1,622	44.7
	第二種	7	11	1	7	3	2	15	46		第二種	8	12	1	8	3	2	17	51	
	計	61	89	17	129	24	9	216	545		計	193	270	55	397	72	30	656	1,673	
1949	第一種	53	81	29	121	10	13	198	505	1949	第一種	204	268	99	401	32	43	618	1,665	48.2
	第二種	9	16	3	14	2	2	25	71		第二種	11	19	3	17	4	2	29	85	
	計	62	97	32	135	12	15	223	576		計	215	287	102	418	36	45	647	1,750	
1950									631	1950									1,833	50.6
1951									564	1951									1,645	

出所：高田市『高田市勢要覧』各年度版から作成。

注 1) 第二種は単給を示す。

注 2) 人員の合計は計算の誤りがあるため、修正を行った。

1949 年には、企業整備が中小企業のみならず、新潟鐵工所、理化学興業でも開始され、柏崎市では失業対策事業などへの吸収を講じたが、失業者は増加の一途をたどった¹⁰²⁾。その結果、1949 年後半から保護開始世帯の増加がみられ、数値が確認できる 1950 年には、前年度対比で 106 世帯、361 人の増加を記録している¹⁰³⁾。未亡人世帯においても困窮の度合いを増していた。柏崎市婦人相談所の調査によれば、調査対象 324 人は有職の 30 歳代が多く、1~2 人の子供を有している。このうち被保護者数は 154 人で、総数の 40%に達していた。前述した再婚については、6 割がしないと答えている¹⁰⁴⁾。なお、柏崎市では医療扶助の受給者数が多いことが指摘されるが、国保事業が未再開であることと密接な関係があると考えられる¹⁰⁵⁾。

福祉事務所の設置については、柏崎市では現業員 8 名体制による実施を予定していた。6 つの担当区は各区にケース数の偏在化がみられ、社会福祉主事の有資格者は実質 5 名であることが問題となり、現業員の指導も「100%の段階にはまだ至っていない」¹⁰⁶⁾とされた¹⁰⁷⁾。また、月橋喬厚生課長によれば柏崎市の被保護階層は人口の 3.4%であるが、「全市現人口の 4%でおさへて行きたい」¹⁰⁸⁾と、生活保護費の増嵩を懸念した発言を行っていた。1950 年 7 月 10 日、柏崎市は新潟県都市部でいち早く福祉事務所設置条例を制定し、8 月 1 日に施行している¹⁰⁹⁾。

社会福祉事務所長となった月橋は、『柏新時報』に「公的保護事務の危機」¹¹⁰⁾を投稿している。月橋は社会福祉事務所の設置前後に保護申請が増加し、開始世帯が増えている実情を述べた上で、1951 年 5 年の現行法改正を「改悪をされた」¹¹¹⁾と評価する。その理由として改正によって同年 10 月から地方負担が 2 割に引き上げられることをあげている。また、市政財への影響については指定医療機関への一部立替を指摘する。さらに、「怠け者又は勤労意欲のない事を理由として、保護をしないという事が出来ない事」をあげ、以下のように続ける。

社会保障の立前からすれば、怠け者でも、まじめものでも同様に考える事は当然であります。社会保障の施設と機関がなく、財政的にのみ保障付けられている事は正に怠け者の天国であり怠け者の温床であります。現にこの様なものが若干保護を受けている事

表 7 柏崎市の生活保護実施状況

		戦災者	引揚者	失業	復員	遺族	在外	傷病	一般 困窮者	合計	保護率
1947	世帯									287	
	人員									895	24.4
1948	世帯	39(8)	50(14)	3	5(6)	80(1)	30	1	107(12)	315(41)	
	人員	111(10)	141(15)	13	5(8)	253	103	6	298(12)	930(46)	25.0

出所：『柏新時報』1947年6月28日、2面、柏崎市『柏崎市勢要覧』昭和23年度版、1948、14~15ページ。

注) 括弧は第二種（単給）を示す。

実があり、この保護を現行法を以ては打切る事が出来ません。この事は会議の都度激しく主張していることなのでありますが、いまもって法律は観念形態を脱してはいません。

月橋は現行法の理念を批判しているのではなく、その理念と実態との乖離を問題視している。生活保護制度では国家による最低生活の保障、無差別平等などの原理・原則を謳う一方で、濫救抑制の観点から地方負担を強いていた。福祉事務所の設置により、地方負担が増加するのみではなく、関連施設や機関の整備の不徹底であった。こうした理念と実態の齟齬を「観念形態」と批判しているのである。月橋は「財政的破滅を招く様な保護事務を地方公共団体に押付ける様なことは国家事務をはき違えた一大失態といわねばならない」と結論づけている。先行研究において肯定的に評価される現行法に対しても、自治体からの反対が存在したことが伺われる。

むすびに

被占領期において、新潟県都市部では、被災都市や「軍都」、さらに不作による配給の遅欠配など、その都市の社会経済的な諸条件により、被保護階層への流入層にも相違がみられる。新潟県において生活保護制度は、当初、郡部を中心として運用されていたが、ドッジ・ラインを背景としたデフレ不況により、1949年以降、戦災者、遺家族世帯が減少する一方で、都市部において、稼働世帯を含む一般困窮者が増加している。ドッジ・ライン以降、被保護階層における流入層が、少なくとも新潟県都市部においても、変容がみられたことを指摘できる。

現行法、社会福祉事業法の制定後の影響について、各市議会、地方新聞では、前者については言及されず、後者を中心として議論が展開されている。三条市、柏崎市の事例で確認したように、福祉事務所の設置による生活保護の市負担の増加、現業員の配置、有資格者の確保などが言及されている。また、福祉事務所条例の制定では早期に福祉事務所を設置した柏崎市、社会福祉主事条例を併存する高田市、福祉地区を条例に併記する三条市など自治体の特性を強く示していた。注目すべきは月橋の論考であろう。先行研究では旧法から現行法への移行は、少なくとも制度的には肯定的にとらえられている¹¹²⁾。しかしながら、実務レベルでは地方負担の増加する一方で、現行法の理念と実態の乖離から「改悪」と批判されていた。こうした現行法

の理念と実態の乖離は、その後、国家財政、さらに省庁間の力量関係に左右され、1954年、1985年などにみられる国庫補助率の引下げをめぐって顕在化する。地方政府では地域産業構造の変容により、とくに産炭地道県、市（町村）では、大量の被保護階層を抱えることになり、生活保護費の地方負担が地方財政の逼迫をもたらすことになる。

本稿では、紙幅の関係から生活保護制度、さらに戦前期の救貧諸制度の事務配分と地方負担に関する議論については十分に反映することができなかつた。生活保護制度への至る事務配分と費用負担の問題は生活保護制度が形成された被占領期のみならず、現代的な意味でも重要な事柄であると考えられる。これらについての考察は他日を期したい。

<注>

- 1) ウイリアム・ベヴァリッジ・一圓光彌監訳『ベヴァリッジ報告—社会保険および関連サービス』法律文化社、2014、5ページ。日本へのベヴァリッジ報告の伝搬については、友納武人「児童手当懐古」『季刊児童手当』3（2）、1973、2~4ページを参照。
- 2) 生活保護事務は、1999年に制定された地方分権の促進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下 地方分権一括法）の施行により、機関委任事務から法定受託事務となっている。後述するように、「自立の助長」が生活保護制度に明記されるのは、1950年改正によってである。
- 3) 武智秀之「生活保護と中央地方関係—戦後日本における機関委任事務体制の創出過程」『季刊行政管理研究』No.48、1989、36ページ。
- 4) 武智 前掲 1989、26ページ。機関委任事務の不確定さについては基準・水準の変更が省令（告示）レベルでの改訂で、行政過程での管理統制による「2段階の仕掛けで環境不適應を回避」しているという。
- 5) 村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987、菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、2005、岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房、2011。なお、村上は保険大学校所蔵資料、菅沼はGHQ/SCAP関連資料、岩永は木村忠二郎文書とその研究視角との関連から、第一次資料の使用にも特徴がみられる。
- 6) 副田義也『改訂増補生活保護制度の社会史』東京大学出版会、2014。
- 7) たとえば、長野県埴科郡五加村の事例について、大石嘉一郎・西田美昭編『近代日本の行政村』日本評論社、1991、665~668ページ。都道府県レベルでは、群馬県を対象とした畠中 耕『群馬県公的扶助制度史』本の泉社、2009があるが、資料の制約のためか、1951年9月まで実施主体であった市町村の実施過程については、考察の域外におかれている。
- 8) 本稿で新潟県都市部を事例する理由として、新潟県文書館所蔵の新潟県民生部『永年保存民生事業資料綴（民生事業資料集（S23~S44））（H12 福福-1）の利用が可能になったことによる。当該資料は、当初「原課非」、つまり「閲覧に供さないもの」として、閲覧が不可となっていた。2017年4月、筆者が新潟県福祉保健部に照会を行った結果、同年6月1日から「原課非」が解除され、閲覧可能となっている。
- 9) 当該期には新発田市、新津市が市制に昇格しているが、本稿では資料の制約から対象から除外する。
- 10) 連合国最高司令官は、“General Headquarters, the Supreme Commander for Allied Powers”（以下 GHQ/SCAP）とされ、その指令は SCAPIN と表記される。
- 11) 百瀬孝によれば援護要綱は1946年1月に実施され、2~3月に各地域によって順次給付が開始されたとしている。百瀬 孝『緊急生活援護事業の研究—1945~1946』私家版 2006、105ページ。
- 12) 菅沼は「救済財源最優先の原則」の重要性を強調している。菅沼 前掲 2005、129ページ。
- 13) 生活保護法の制定過程については、菅沼 前掲 2005を参照のこと。
- 14) 内藤誠夫『生活保護法の解釈』日本社会事業協会、1947、66ページ。
- 15) 内務省社会局保護課『第九十回帝国議会生活保護法案資料』1947、141ページ（マイクロフィルム）。
- 16) 葛西嘉資（厚生省社会局長）も「濫救に陥らぬ様」にすることを強調している。松岡駒吉・松島正儀・氏原一郎ら「座談会生活困窮者の保護をめぐりて」『社会事業』第29巻第2・3号、1946、13ページ。
- 17) 民生委員令にかわって、1948年7月には民生委員法が制定されている。
- 18) 厚生省社会局保護課『日本に於ける公的扶助制度の沿革』1949、121ページ。

- 19) 五百旗頭真『日米戦争と戦後日本』講談社 2005、195~196 ページ。
- 20) 当該期には、愛知県知事からの疑義照会を契機として、不服申立制度が新設されている。
- 21) 「生活保護制度改善に関する公的扶助小委員会の勧告案要旨」1949年6~7月。寺脇隆夫「旧法の全面改正—生活保護法（新法）の立案過程—木村文書資料に見られる立法関係資料の紹介と解題」『社会事業史研究』2009、132~135 ページ。
- 22) 生活保護制度と機関委任事務について言及した研究として、大森 彌「社会福祉における集権と分権—機関委任事務の温存と変更」伊部英男・大森 彌編『明日の福祉 5 福祉における国と地方』中央法規出版、1988、116~122 ページ。
- 23) 地方自治庁が「市町村主義」を主張した経緯として、所管問題も関係していると思われる。厚生省と地方自治用の折衝の経緯については、黒木利克『現代社会福祉事業の展開—社会福祉事業法の解説』中央社会福祉協議会 1951、45~51 ページを参照。
- 24) 1951年10月から「福祉に関する事務所」、つまり福祉事務所が生活保護事務の実施主体とされたため、福祉事務所の設置は、都道府県、市が必置、町村、一部事務組合では任意設置となり、町村が設置しない場合は都道府県福祉事務所が実施主体となる。なお、福祉事務所の設置には条例制定が必要となる。
- 25) 新潟県には、第8軍第14軍団歩兵第27師団が進駐、機構再編により、第11軍団第106軍政団第87軍政中隊の管轄となり、1947年1月から新潟軍政部となった。さらに、1949年7月に新潟民生部、同年11月に閉鎖されるに至っている。新潟県『新潟県史 通史9現代』1988、21~23 ページ。
- 26) 「補助金が来ない—要救護者の世話に難」『新潟日報』1946年12月18日、2面。
- 27) 新潟県民生部厚生課『民生事業資料』第九編、1955、1 ページ。『民生事業資料』は新潟県民生部厚生課が編集、発行しているが、年次によって名称が異なる。本稿では新潟県民生部厚生課に統一し、たとえば、新潟県厚生課などの場合は、新潟県（民生部）厚生課とする。
- 28) 1947年8月から11月にかけての被保護世帯、人員数の急減については災害救助法の施行が関連していると推測される。
- 29) 井手清一郎「新生活保護法実施と運用」菅沼隆・土田武史・岩永理恵ら編『戦後社会保障の証言—厚生官僚 120 時間オーラルヒストリー』有斐閣、2018、92 ページ。
- 30) 新潟県民生部 前掲 1955、1 ページ。
- 31) 高橋清一郎（新潟県議会議員）の発言。新潟県議会「昭和廿三年新潟県議会十二月定例会会議録」第3号、1948年12月21日。新潟県議会『昭和廿三年新潟県議会定例会会議録』1948、52 ページ。
- 32) 佐藤辰雄（新潟県農地部長）の発言。「昭和廿五年新潟県議会二月定例会会議録」第3号 1950年3月10日。新潟県議会『新潟県議会二月定例会会議録』1950、82 ページ。
- 33) 新潟県の未亡人のうち、49%、6,638人が被保護者であったとされる。新潟日报社『新潟県年鑑』昭和25年版、1950、227 ページ。
- 34) 新潟県『新潟県史 通史編9現代』1988、162~163 ページ。
- 35) 「社会保障制は一応出揃ったが—予算何で息切れ苦しい法の厳正実施」『新潟日報』1950年4月6日、2面。
- 36) 木村 孜『生活保護行政回顧』全国社会福祉協議会、1981、71 ページ。
- 37) 月橋 喬（柏崎市厚生課長）の発言。「厚生保健衛生委員会々議録」1951年1月9日。柏崎市議会『厚生保健衛生委員会会議録』。
- 38) 「社会福祉問題を語る—公的な面から救済一般人も積極的協力を」『新潟日報』1951年10月30日、2面。
- 39) 滝沢正直（新潟市議会議長）の発言。『新潟日報』1951年10月30日、2面。
- 40) 小島富蔵（民生委員）の発言。『新潟日報』1951年10月30日、2面。
- 41) 事実、移管時に800世帯が新規に保護申請を行い、その半数が保護開始世帯となったとされる。「民生委員やや不満—前途多難なり社会福祉事務所」『新潟日報』1951年11月27日、4面。
- 42) （新潟県民生部）厚生課『民生事業資料』第六編、1952、48 ページ。
- 43) 新潟県（民生部）厚生課『民生事業資料』第十編、1958、1 ページ。
- 44) 新潟県民生部『民生事業資料』第壹編 1948、14 ページ。
- 45) （新潟県民生部）厚生課 前掲 1952、4 ページ。たとえば、中頸城郡の動向では平丸村 125%、泉村 109%と、山間地の保護率が高いという特徴がある。「生活保護者が八千—概して多い山間部落 昨年の中頸部内」『高田日報』1950年6月14日、2面。
- 46) 福島正雄（新潟県健康保険組合連合会事務局長）「敗戦直後の混乱期の思い出—本県国保にかけた佐藤芳男氏を偲んで」新潟県民生部健康保険課『新潟県国民健康保険四十年誌』1978、19 ページ。
- 47) 蓮田 茂「国民健康保険の問題点」『日本医師会雑誌』28（6）、1952、244~249 ページ。

- 48) 平 将志「被占領期における生活保護制度の展開過程—医療扶助費の増嵩と保護財政分析を中心として」『現代社会文化研究』第54号、2012、10~11ページ。
- 49) 「困窮者は1,917世帯」『夕刊ニイガタ』1947年2月18日、2面。
- 50) たとえば、新潟市近隣の中蒲原郡中野小屋村では、「現在生活援助ヲ受ケテキル者」が総世帯、人員数対比では44.0%、46.9%であり、「今後生活扶助ヲ受ケル必要ヲ認メラレル者」を合算すると、60.0%、60.5%に達している。「一般邦人引揚者の生活実態調査」『新潟市史 資料編』1993、35ページ。
- 51) 臨海荘では入居者189世帯のうち、要保護世帯が8.5%、準保護世帯が16.9%を占めていた。「戦災引揚者が更生の明暗街道」『新潟日報』1947年11月8日、2面。
- 52) 新潟市史編さん現代史部会『新潟市 通史5 現代』1997、79ページ
- 53) 新潟日報の記事によれば、新潟市では財政の逼迫がみられおり、民生委員が自腹を払う例などがみられたとされている。被保護階層の膨張を新潟市、民生委員の活動の成果とすることは無理があるように思われる。「死棺から足が出る—社会事業に荒ぶ世相」『新潟日報』1947年11月17日、2面。
- 54) 「金より物がねらい—生活扶助90円の家もある 新任民委協議会開く」『三条新聞』1948年7月4日、2面。
- 55) 「失業と勤労—職業安定所の窓口にて」『新潟日報』1949年11月20日、4面。
- 56) 新潟日報社『新潟県年鑑』昭和25年版、1950、226ページ。
- 57) 「気の毒な人の群—市民生課へ長蛇の列」『夕刊ニイガタ』1949年9月29日、2面。
- 58) 「法律は怠け者作る?—県下初の保険金給付の停止」『新潟日報』1950年5月20日、4面。
- 59) 「要援護者発見へ—市民生課、対策を急ぐ」『夕刊ニイガタ』1949年11月24日、2面。
- 60) 新潟日報社『新潟県年鑑』昭和26年版、1951、226ページ。
- 61) 「新潟市福祉事務所設置条例」1951年9月28日。新潟市『新潟市公報』第105号、1951年10月10日、24~25ページ。当初の現業員の配置状況は専任5名、兼任5名であったとされる。新潟市史編さん現代史部会 前掲 1997、157ページ。新潟県の指示を考慮すると、現業員数は過少のように思われる。
- 62) 経済安定本部総裁官房企画部調査課「太平洋戦争による我国の被害総合報告書」中村隆英・宮崎正康編『史料・太平洋戦争被害調査報告』1995、285ページ。
- 63) 長岡市『事務報告書及財産表』昭和21年版、1947、ページ数記載なし。
- 64) 『長岡市報』1946年8月1日、2ページ（笠輪勝太郎文書231）（長岡市立図書館文書資料室所蔵）。
- 65) 「戦災引揚別男女人口」長岡市『長岡市資料編5 近代二・現代』1994、400ページ。
- 66) 「恵まれない人々の実態調査—生活援護は届いているのであろうか」『長岡新聞』1947年3月8日、3面。
- 67) 「激増する生活扶助者—働く道はないか長岡市の年額約二百萬円」『長岡新聞』1947年9月6日、2面。
- 68) 「生活保護費月額百六十萬円に上る」『長岡新聞』1949年6月25日、3面。
- 69) 今泉省三（長岡市厚生課長）の発言。長岡市議会『民生委員会審査経過』1950年3月4日。
- 70) 林 政一（長岡市議会議員）の発言。長岡市議会『民生委員会審査経過』1950年3月4日。
- 71) 今泉の発言。「市議会（定例会継続会）会議録」長岡市議会『昭和二十六年長岡市議会議事録』1951年6月19日、22~23ページ。
- 72) 今泉の発言。長岡市議会『民生委員会審査経過』1951年10月1日。
- 73) 「市議会（臨時会継続会）会議録」長岡市議会『昭和二十六年長岡市議会議事録』1951年10月3日、53ページ。長岡市では、福祉事務所条例について、遡及施行あるいは即日施行したと推定される。
- 74) 三条市史編集委員会編『三条市史 下巻』1983、752~753ページ。
- 75) 「冬を迎えるタケノコの表情—裸になる工場主 古着屋も嘆く」『三条新聞』1947年11月25日、2面、「三条に相つぐ注文」『新潟日報』1947年9月9日、2面。
- 76) その一方で、市民に対する配給は188円/1日、わずかに約1,000kcalであったとされる。三条市史編集委員会編 前掲 1983、727~728ページ。
- 77) 三条市『昭和二十一年三条市事務報告書』1947、45~46ページ。
- 78) 「要保護者—筆頭は軍人家族」『三条新聞』1947年11月25日、2面。当初、軍人遺家族が筆頭であったため、女性の構成比が高いという特徴があったが、一般困窮者の増加、軍人遺家族世帯の自立などにより、被保護世帯、人員数ともに減少傾向にある。
- 79) 「生活保護法の機微—“素行修まらざる者”とは」『三条新聞』1947年9月28日、1面。
- 80) 「昨春以来22工場が閉鎖—三条の金物業界、つゞく不景気風」『新潟日報』1949年7月4日、2面。
- 81) 「昨年より四十世帯増—要保護世帯」『新潟日報』1950年6月15日、2面。
- 82) 佐藤 篁（三条市厚生課長）の発言。「厚生常任委員会会議録」三条市議会『昭和二十六年常任委員会会議録』1951年9月27日。

- 83) 佐藤の発言。「厚生常任委員会会議録』『昭和二十六年常任委員会会議録』1951年9月27日。
- 84) 「議第21号 三条市福祉地区及び福祉事務所設置条例の設定について」1951年9月28日、可決。三条市議会『昭和二十六年市議会会議録（三）』。
- 85) 上越市編さん委員会編『上越市史 通史6現代』2002、14ページ。
- 86) 高田市『高田市事務報告書』昭和26年版、1951、33ページ、
- 87) 高田市『市勢要覧』昭和24年版1949、41ページ。
- 88) 1948年6月新潟軍政部の月例報告によれば、高田市、柏崎市では、民生委員の活動が不十分であることが指摘されている。*Monthly Military Government Activities Report for the Month of June 1948 Public and Private Welfare Activities Headquarters Niigata Military Government Team*, p.1。柏崎市も高率の保護率を記録していることから、民生委員の活動が生活保護実施状況に影響をあたえていることが推測される。
- 89) 「新規採用はお断り—雇用の増減調べ 高田職安管内」『高田日報』1950年5月24日、2面、「求職、十人に一人—職安へ殺到の求職者」『高田日報』1950年8月2日、2面。
- 90) 「失業者、就職を嫌う—“失保金より少い給料ではご免” 悩む高田職安」『高田日報』1950年12月8日、2面。「失業保険不正受給ふえる—監査に乗出す 高田職安所」『高田日報』1951年2月2日、2面。
- 91) 「失業保険五千を突破—支給額四百万に上る 高田職安管内」『高田日報』1950年6月12日、2面。
- 92) 「未亡人に健全な内職を—高田市みどり会が職安に懇請 積極的指導、斡旋に乗出す」『高田日報』1951年3月29日、2面。
- 93) 「内職の指導機関作る—高田職安で 未亡人と懇談」『高田日報』1951年4月5日、2面。
- 94) 「厚生委の熱意で生まれる—無料診療所と婦人生活相談所 市議会の自主・積極性に市民好感」『高田日報』1951年7月1日、2面。
- 95) 田村四郎（高田市議会議員）の発言。『新潟県高田市議会定例会会議録』1952年6月27日。
- 96) 関 威雄（高田市長）の発言。『新潟県高田市議会定例会会議録』1952年6月27日。
- 97) 1951年8月9日に、高田市では高田市社会福祉事務所設置条例が制定されている。
- 98) 「高田市社会福祉主事設置条例」1950年10月25日条例第208号、改正1951年8月10日条例第237号、「高田市社会福祉事務所設置条例」1951年8月10日条例第330号高田市『高田市例規類集』第四編社会福祉1~2ページ。
- 99) 柏崎市史編さん委員会編『柏崎市 下巻』1990、678~684ページ。
- 100) 「進展する柏崎市概況（一）」『柏新時報』1947年6月28日、2面。
- 101) 「女子民生委員座談会(下)—未亡人をどうする 再婚か、独身か、子供は？」『柏新時報』第143号、1948年5月8日、2面。
- 102) 「失業者千百人—門前列なす就職相談」『柏新時報』1949年8月27日、2面。
- 103) 柏崎市『事務報告書』昭和25年版、1951、ページ数未記載。
- 104) 「深刻化する社会問題 未亡人は何を訴えるか」『柏新時報』第264号、1950年9月16日、1面。ただし、再婚した場合でも、夫が存命であり、帰郷した事例も存在した。
- 105) 「社会事業振興座談会—民生事業を周知徹底 市、民生委員の意見活発」『柏新時報』1949年8月20日、2面。
- 106) 月橋の発言。「昭和二十六年第六回柏崎市議会定例会会議録」1951年7月10日。「議第11号 本市社会福祉事務所設置条例の制定について」1951年7月10日提出、同日可決。
- 107) 月橋の発言。「厚生保健衛生委員会会議録」1951年1月9日。柏崎市議会『厚生保健衛生委員会—自昭和二十六年一月至昭和二十六年十月』。
- 108) 月橋の発言。柏崎市議会 前掲 1951年7月10日。
- 109) 「新潟県柏崎市福祉事務所設置条例」1951年7月10日、可決、1951年7月14日条例第27号、1951年8月1日施行。柏崎市『柏崎市条例規則集1』263の128~263の131ページ。
- 110) 月橋（柏崎市社会福祉事務所長）「公的保護事務の危機」『柏新時報』第314号、1951年9月7日、2面。
- 111) 柏崎市では1950年に7名の社会福祉主事を任命したが、専任1名、兼任4名、課長1名（担当なし）であった。福祉事務所の設置により、社会福祉主事7名、雇用3名による実施体制に再編されている。
- 112) 副田は公的扶助制度の国際比較が不可欠であると一定の留保をしつつも、「民主主義の観点からみて、総体として、生活保護法は非常にすぐれた法律である」と評価している。副田 前掲 2014、85ページ。

（地域産業変動と社会保障政策に関するプロジェクト所属）