

生活保護制度の目的と運用

——エネルギー革命期における福岡県筑豊地区の事例——

小 鈴 康 子*

I はじめに

1 本稿の課題と研究の背景

本稿の課題は、エネルギー革命期の福岡県筑豊地区¹⁾において、国家が政策目的を定めた生活保護制度²⁾の実施過程と、それがいかに運用され、どのような役割を果たしたのかを明らかにすることである。生活保護と就労との関係に着目し、生活保護法制定後に初めて、稼働能力³⁾のある生活保護受給者が大量に発生した筑豊地区の事例に焦点を当てる。

近年、生活保護受給者数が急速に増加している。厚生労働省が2014年3月に発表した13年12月の被保護者数は、216万人を超え、1950年の生活保護法⁴⁾制定以降最多となっている。とくに2000年頃からは、被保護者世帯のうち「そ

の他世帯⁵⁾の割合が上昇⁶⁾している。「その他世帯」には、低賃金や失業⁷⁾などを理由に被保護層に転落した者が含まれている。こうした雇用政策や失業対策にかかわる問題が十分に解決されていないため、稼働能力がありながらも被保護層に転落する者が増加していると考えられる。

こうした問題は1990年代以降の景気悪化の中で顕在化した⁸⁾、戦後に制定された生活保

受付日 2014年7月9日、受理日 2014年11月11日

* 京都大学経済学研究科博士後期課程

1) 資料によって「筑豊地区」、「筑豊地域」、「筑豊炭田」など名称が異なる。対象範囲にも若干違いがあるが、傾向を把握するうえでは問題がないと考える。以下、名称は資料をもとに記述する。

2) 生活保護制度の概要については、厚生労働省ホームページ「生活保護制度」の欄を参照。

3) 稼働能力とは、稼ぎ働く能力のことを示している。厚生労働省は、生活保護申請者の稼働能力について「年齢や医学的な面からの評価だけでなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと」としている。厚生労働省ホームページ「生活保護制度の見直しに関する説明会、資料2 運用の留意事項」(2013年12月10日)参照。

4) 1950年に改正された生活保護法は、(旧)生活保護法と対比して、新生活保護法ともいわれている。以下、新生活保護法は、1950年の(現行)生活保護法を指す。

5) 「その他世帯」とは、「高齢者世帯」、「母子世帯」、「傷病者世帯」、「障害者世帯」のいずれにも該当しない世帯をいう。したがって、その他世帯には就労可能な世帯を含んでいると考えられる。厚生労働省ホームページ「用語の解説」の欄を参照。

6) 被保護世帯全体のうち「その他世帯」は、1995年には約7%を占めていたが、2013年12月には約18%に上昇している。厚生労働省「福祉行政報告例」各年版。

7) 総務省統計局の定義によれば、完全失業者とは「(1)仕事についていない、(2)仕事があればすぐにつくことができる、(3)仕事を探す活動をしていた」の3条件を満たす者のことである。「完全」という言葉は、1950年に(3)の条件を追加した際に付加したとされている。総務省統計局ホームページ「労働力調査に関するQ&A」の欄を参照。本稿でいう「失業者」はこの定義に基づくものとする。

8) 本稿では日本の事例にのみ言及しているが、外国でも同様の問題は発生している。外国との比較は今後の課題としたい。

護制度の政策目的（意図）はそもそも何であったのか、その運用過程で経済環境や社会環境の影響を受け、政策はどのように変更を迫られたのか、あるいは迫られなかったのかについて歴史的に分析する必要がある。

冒頭でも述べたように、本稿で取り扱うエネルギー革命期福岡県筑豊地区の事例は、多くの炭鉱離職者が生活に困窮し、戦後初めて稼働能力のある生活保護受給者が大量に発生した問題として注目される。1950年代半ばから、筑豊地区では、戦後最大規模の失業対策事業が展開されたが、生活困窮者の発生を完全に抑止することは困難であった。稼働能力のある生活保護受給者の大量発生は、当時の日本では大きな社会問題となった。

本稿は、生活保護制度を運用する地方議会や福祉事務所のケースワーカーに焦点を当てる。生活保護制度の運用方法を定めているのは国家であるが、この制度を運用しているのは、市町村に設置された福祉事務所である。また地方議会では、制度の運用過程において発生した諸問題について議論し、解決策を検討している。筑豊地区における石炭産業の衰退による生活保護受給者の大量発生は、1950年に現行の生活保護法が制定されて以降、行政及び福祉事務所当局者が直面した、着目すべき重要な事例といえる。

2 先行研究

エネルギー革命期の筑豊地区における生活保護受給者に関する研究は数多く存在するが、稼働能力のある生活保護受給者に焦点を当てた研究は少ない。森山英明⁹⁾や高橋正雄¹⁰⁾は、炭鉱離職者対策と生活保護制度との関連に着目し、生活保護基準以下の賃金で働く離職者の実態に

言及したが、政策や制度を（当時）運用していた行政当局の見解についてはほとんど指摘していない。

また、木村孜¹¹⁾や副田義也¹²⁾は、生活保護制度の運用に注目し、経済政策や失業対策がほとんど機能していない状態で生活保護が支給されていたことを問題視している。これらの研究では、筑豊地区で制度の運用に携わった当局者（市議会議員やケースワーカー）の見解にはあまり触れていない。

このほか、大竹文雄¹³⁾は、炭鉱離職者対策を評価し、「年齢が若いと新たな職業のための訓練投資の効率性が高い」ため、とくに若年労働力の移動が促進されたとしている。本稿では、離職者の生活状況（低収入、扶養家族の存在など）から、生活保護受給者として筑豊地区に滞留した若年労働者にも焦点を当てたい。

なお、徳本正彦・依田精一¹⁴⁾は「労働能力のある者も、労働能力のない者も、一律に生活保護を受け、収入認定で加減する方法自体が対策としておかしい」として、生活保護制度それ自体の在り方を批判している。これに対し本稿では、（後述する）生活保護法の制定過程を踏まえたうえで、稼働能力の有無にかかわらず生活保護法を適用することについて肯定的に捉えている。

上述した研究はいずれも、国家（政府）が、エネルギー革命期の筑豊地区で実施した政策や生活保護制度の運用方法について焦点を当てているが、本稿は、国家（政府）に留まらず、地

9) 森山英明「被保護層の生活問題」『ジュリスト』第572号、1974年、80-85ページ。

10) 高橋正雄編『変わりゆく筑豊』光文館、1962年、198-208ページ。

11) 木村孜『生活保護行政回顧』社会福祉調査会、1981年、164-172ページ。

12) 副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995年、137-142ページ。

13) 大竹文雄「日本の構造的失業対策」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』第45巻第7号、2003年7月、42-54ページ。

14) 徳本正彦・依田精一『石炭不況と地域社会の変容』法律文化社、1963年、189ページ。

方という枠組みに着目したい。本研究は、地方議会の会議録や当時の筑豊地区で実施された実地調査を主な資料として用いることで、筑豊地区における議会や福祉事務所当局者による生活保護制度の実施過程に焦点を当て、国家が制定した生活保護制度が地方でどのように活用されたのかを明らかにすることを意図している。

本稿の構成は以下の通りである。第Ⅱ節では、本稿の課題である生活保護と就労との関係に着目し、戦前に遡って救護法から現行の生活保護法に至るまでの過程を政府（厚生省と労働省とが関連する部分）に焦点を当てて概観する。第Ⅲ節では、福岡県筑豊地区における炭鉱離職者対策の実施状況と、これに関連する生活保護受給者の動向について考察する。第Ⅳ節では、筑豊地区の議会や福祉事務所の当局者が、稼働能力のある生活困窮者に対して実際にどのような対応をしていたのかを検討する。第Ⅴ節では全体のまとめを行うとともに、今後の課題を示す。

Ⅱ 生活保護法における失業者の扱い ——救護法から新生活保護法まで

1 救護法から生活保護法に至るまで ——保護対象者の拡大

1929年に制定された救護法は、失業者など稼働能力のある者は対象としていなかった。対象が稼働能力のない者に限定された背景について富江直子は、戦前の日本では家族制度や「隣保相扶」が機能していたことを指摘している¹⁵⁾。

では、失業者など稼働能力のある生活困窮者にはどのような対策がとられていたのだろうか。加瀬和俊は、失業者に対して就業機会を与えることを目的としていた「救済型公共土木事業」が、救護法及び私的扶助から漏れた失業者

を救済する役割も担っていたことを指摘している¹⁶⁾。また、加瀬は、1933年以降に採用された失業者の登録制度によって、一部では、救護法からも（登録要件に満たないために）失業救済事業からも漏れる者がいたとも述べている。戦前における稼働能力のある生活困窮者に対する政府の政策は、決して十分とはいえないものであった¹⁷⁾。

戦後、引揚者や軍需工場の解体に伴う失業者が大量に発生し、厚生省¹⁸⁾は、1946年4月から「生活困窮者緊急生活援護要綱」を実施した。援護対象者¹⁹⁾には「失業者」も含まれていた。同年6月の保護率（人口1000人当たりの被保護人員数）は43.39%とされている²⁰⁾。この数字は、戦後における国民生活の悲惨さを裏付けるものと解釈される。

その後、1946年9月に公布された（旧）生活保護法も失業者を保護の対象としていた。戦争直後の荒廃した状況下では、失業者も対象とした国家による支援が必須だった。やがて（旧）生活保護法が世間に浸透してくると、厚生省は

16) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』日本経済評論社、1998年、419-422ページ。

17) 厚生白書には、「終戦直後において、これら各公的扶助法規（救護法とその他の特殊制度：引用者注）の適用を受けていた人員は、合計五五〇万人の多数に及んでいた。」と記されている。『厚生白書』（昭和31年度版）21ページ。550万人という数字からは、戦前に実施されていた政策の不十分さと、終戦直後の逼迫した状況が窺える。

18) 厚生省は、1938年に内務省から衛生局及び社会局を分離する形で設置された行政機関である。労働省は、47年に厚生省の労働行政部門が分離されて発足した。労働省の発足前は、厚生省が福祉及び労働に関する業務を一手に管轄していた。

19) 対象者は「失業者、戦災者、海外引揚者、在外者留守家族、傷痍軍人及其家族並ニ其ノ遺族」である。社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』至誠堂、1968年、6ページ。

20) 小山進次郎編『生活保護の基本問題』日本社会事業協会、1949年、146ページ。

15) 富江直子『救済のなかの日本近代』ミネルヴァ書房、2007年、104-105ページ。

長期的な視点から、普遍的な制度の運用方法を模索するようになった²¹⁾。

1948年12月に社会保障制度審議会設置法が公布施行され、総理大臣直轄の付属機関として設置された同審議会では、小委員会として公的扶助委員会が設けられ²²⁾、(旧)生活保護法の改正に向けた準備が進められた。この社会保障制度審議会では、生活保護と失業との関連に関する議論に多くの時間が費やされたといわれている²³⁾。

1950年5月に施行された生活保護法では、国が、失業者を含むすべての生活困窮者に対して、最低限度の生活を保障することが定められている²⁴⁾。

この新生活保護法について、先出の小山が記した著書によれば、たとえば第Ⅱ節以降で見る筑豊地区のように、ある特定の県や地区において生活困窮者が急増した場合、その県単体ですべての生活困窮者を保護することは困難であり、総じて生活保護の支給額が減少する恐れがある。生活保護法では、国家が生活保護を実施することで、全国平等に最低限度の生活を保障することが意図されている²⁵⁾。つまり、一地域で生活困窮者が大量発生しても、その地域住民の生活は国家によって保障されるものと考えられる。

2 厚生省と労働省の連携

次に、少し時間を遡って、ここでは(旧)生活保護法が制定されてから改正されるまでの動向を、厚生省と労働省の連携に焦点を当てて見ていく。戦後に稼働能力のある者(失業者)も(旧)生活保護法の対象としたことで、失業者対策は、生活保護を管轄する厚生省と失業対策事業を管轄する労働省が相互に連携して実施する必要が出てきた。

(旧)生活保護法が1946年9月9日に公布され、厚生省は同月16日、社会局長と勤労局長の連名で各地方長官宛に「勤労署²⁶⁾において取扱ふ失業中生活困窮者の保護に関する件」²⁷⁾を通知した。通達には、勤労署において「勤労能力あるも就業の機会なく且つ生活に困窮する者」がいる場合、勤労署に常駐する民生委員(連絡委員)に連絡し、(旧)生活保護法を適用する旨が記されていた。中尾友紀・寺脇隆夫は、この通達を「失業対策と生活保護との一体化を図ろうとしていたことは注目に値する」²⁸⁾と評価している。この通達は、生活保護制度と失業者への就労支援との連携を構築する第一歩であったと捉えることができよう。

その後、1947年9月に労働省が発足し、労働に関する業務が厚生省から労働省の所管に移されてからも²⁹⁾、両省は引き続き連携して失業者対策に取り組んだ。48年9月には、各市町村の公共職業安定所長に対して、労働省職業安定所

21) 小山進次郎『改訂増補生活保護の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1951年、22ページ。

22) 岩永理恵・寺脇隆夫「解説 生活保護法(新法)の制定と施行直後の状況」寺脇隆夫編『生活保護基本資料第4巻《資料集 戦後日本の社会福祉制度1》』柏書房、2012年、5ページ。

23) 小山、前掲書、1951年、47ページ。

24) 戦後日本の社会保障について、玉井金五は、戦前と区別される点として国家責任による国民生活の保障が制度として明示されたことを指摘している。玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究』法律文化社、2012年、56ページ。

25) 以上、小山、前掲書、1951年、90-91ページ。

26) 1945年10月に設置された勤労署(現在の公共職業安定所の前身)は、公共職業安定所設置に伴い、47年4月に廃止された。

27) 寺脇隆夫編『生活保障基本資料第1巻《資料集戦後日本の社会福祉制度Ⅱ》』柏書房、2013年、26ページ。

28) 中尾友紀・寺脇隆夫「解説被占領期の労働保護・雇用政策」寺脇隆夫編『生活保障基本資料第1巻《資料集戦後日本の社会福祉制度Ⅱ》』柏書房、2013年、8ページ。

29) 労働省は、厚生省における労働行政に関する部門を分離し設置された行政機関である。

局長と厚生省社会局長の連名により、直ちに就職できない失業者に対し、必要に応じて生活保護を適用する旨が通達されている³⁰⁾。これらのことから、厚生省が厚生省と労働省に分割されてからも³¹⁾、失業者に対しては、就職の斡旋（労働省の管轄）と生活保護法の適用（厚生省の管轄）の両方が、適宜実施されていたことが確認できる。

やがて、経済九原則の実施による失業者の発生を危惧した労働省は、1949年5月に緊急失業対策法を制定し、河川整備や道路整備などを実施して、失業者の失業対策事業への吸収を図った。

失業対策事業については、国費を使用した事業であるがゆえに、職場規律を確立する必要性があるとされた。また、大量に発生した失業者のすべてを失業対策事業に吸収することは困難であった。このため労働省は、1950年1月に失業対策事業就労者の資格要件を定めたとされる³²⁾。この中には、「生活保護の適用を受けている世帯の構成員であってはならない」³³⁾ことが記された。

ここで注目されるのは、この資格要件の内容をめぐる、労働省と厚生省の見解に相違が生じた点である。労働省は、失業者1人に対して生活保護制度と失業対策事業の両方を適用することは、国家による二重の救済に当たると考えていた³⁴⁾。一方、厚生省は、後述するように、被保護世帯の世帯員にも失業対策事業が適用されると考えていた。このように、稼働能力のある被保護者に失業対策事業を適用するか否かという点で、見解の不一致が生じたのである。

1950年7月31日の衆議院厚生委員会で、当時厚生省社会局保護課長であった小山進次郎は、労働省が被保護世帯を除外したことに対して「非常に遺憾に思う」としたうえで、次のように述べている。

「(前略) 昨年のある時期におきましては、現在失業保険金の給付を受けておるとか、あるいは生活保護法によって保護を受けておれば、それで一応その人の問題は解決されているはずなだから、従ってそういう人々は、もう初めから就労あっせんの対象から除いてしまうというような、きわめて間違った考えが労働当局においてとられて、実はこれが全国的に実施されたということがあるわけでありませう。(中略) 厚生当局としては、この点嚴重に話し合いをいたしました結果、労働当局でも、ただちにその間違いを改めることにいたしまして、現在ではその点は是正されたのであります。」

1950年4月、労働省は資格要件を改正し、生活保護受給者を排除する条項を削除した。この結果、生活保護受給者も失業対策事業に就労することが可能になった。(見解の相違が生じる場面も見られた) 厚生省と労働省ではあるが、現行の生活保護法の制定以前から失業者の保護及び救済策の実施を通して、連携を図ってきたといえる。

また、同日の答弁で小山政府委員は、生活保護制度の運用について次のような発言もしている。

「(前略) 労働能力のあるような人を、しかも本人も労働の意欲が十分にあるという人を、一年も二年もささえて行くということは、決して制度としていいことではない。(中略) ただ、たまたま経済変動のまにまに、あるいはいろいろな事情で、一時的に失業のために生活困難に陥って、本人としてはどうにもならぬというような

30) 中尾友紀・寺脇隆夫、前掲書、31-34ページ。

31) なお、厚生省と労働省は、2001年の厚生労働省設置に伴い廃止された。

32) 以上、労働省『失業対策年鑑』(昭和26年度版) 28-29ページ。

33) 同上書(昭和26年度版) 107-109ページ。

34) 以上、同上書(昭和26年度版) 107-109ページ。

場合は、躊躇するところなく保護をする。」

その後、失業者の大量発生という状況に直面した筑豊地区においては、上述した小山政府委員の発言に沿った形で、生活保護制度が運用されることになった。そして、被保護者も失業対策事業の対象としたことは、被保護者の生活保護からの脱却を促進することになったと考えられる。ただし、後述するように、生活保護基準以上の賃金を得ることが困難な場合には、生活保護の受給期間もまた長期化する傾向が見られた。

以上のように、戦前の日本では救護法が稼働能力のない生活困窮者のみを保護していたが、戦後は、大量に発生した失業者を保護・救済す

るため、厚生省と労働省が相互に連携し、生活保護制度と失業対策の充実・強化を図った。

さて、石炭産業衰退の検討に入る前に、生活保護法の実施状況について福岡県の動向を確認しておこう。戦前から石炭産業を基幹産業の一つとしていた福岡県では、1947年以降、傾斜生産方式の下で稼働炭鉱数及び炭鉱労働者数が大幅に増加した。50年からの朝鮮特需ブームも重なり、筑豊地区の石炭産業は隆盛を極めた。図1からは、産炭地区全体の稼働炭鉱数のうち、約3割の炭鉱が福岡県筑豊地区に集中していたことが分かる。筑豊地区では、こうした稼働炭鉱数の増加が労働力需要をもたらしていた。

石炭産業の需要が高まる中、表1にあるように、1954年における福岡県の保護率は、全国平

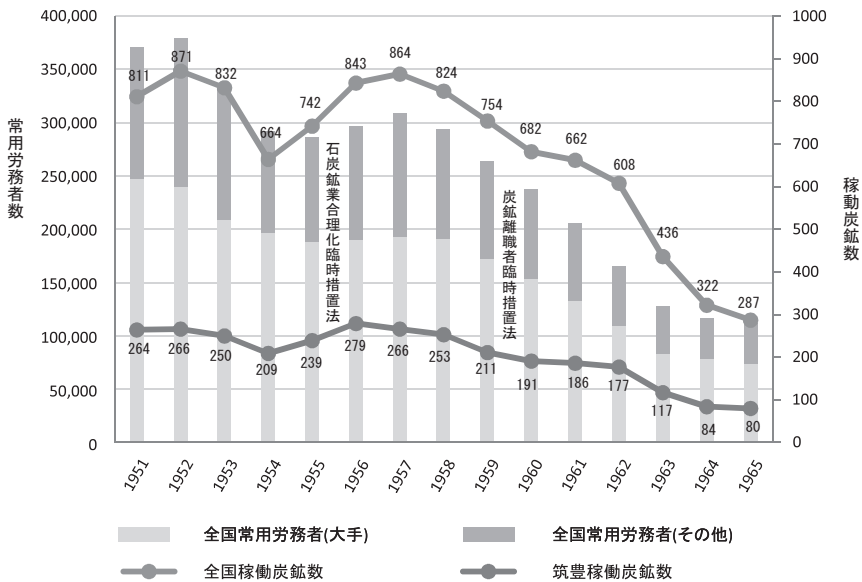


図1 全国及び筑豊における稼働炭鉱数（右目盛）と常用労働者数（大手・その他）（左目盛、単位：人）の推移

注1：1956～65年の稼働炭鉱数は各年度、その他は各年度末の数値である。
 注2：従業員は「労働者」と「職員」に区分される。「常用労働者」は在籍労働者と常用臨時夫を含み、「請負夫」といった直接炭鉱と雇用関係のない者は含まない。
 注3：大手とは、日本石炭協会加盟の18社（三井、三菱、北炭、貝島、明治、住友、日鉄、日炭、古河、雄別、宇部興産、麻生、杵島、常磐、大正、大日本、太平洋、松島）に所属する全ての炭鉱のことである。以上、通商産業大臣官房調査統計部『石炭・コークス統計年報』（昭和35年度版）用語解説。
 出所：通商産業大臣官房調査統計部編『石炭・コークス統計年報』（昭和30、昭和35、昭和40年度版）より作成。

表1 全国平均、福岡県、筑豊地域における生活保護率の推移

(単位：%)

年	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
全国平均	22.2	21.4	21.6	19.7	17.8	17.7	18.0	17.4	17.4	17.6	18.1	17.2
福岡県	12.4	14.2	19.6	22.8	19.9	21.7	28.0	34.6	41.6	51.5	62.1	61.0
筑豊地域	—	—	16.5	17.3	13.4	14.5	20.3	34.9	43.8	57.0	70.5	70.1

注1：保護率（%）は人口に占める被保護人員の比率。

注2：「—」はデータなし。

出所：全国平均と福岡県は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，42-43ページ，筑豊地域は福岡県『福岡県産炭地域振興調査報告書（産炭地域振興実施促進とその解析調査）資料編』1966年3月，30-31ページ。

均の21.4%に対し、14.2%と低率であった。福岡県の生活保護率が低率であった理由の一つには、このような石炭産業の拡大が影響したものと考えられる。つまり炭鉱や石炭関連産業の労働力需要は、生活困窮者も吸収していたと考えられる³⁵⁾。

やがて1950年代半ばに石炭産業の衰退という事態に直面すると、厚生省は、改正した生活保護制度の成果を試されることになった。さらに、労働省にとっては、これまで実施してきた失業対策事業について、対策の拡充及び強化を進める機会となった。次節では、石炭産業の衰退に伴って実施された炭鉱離職者対策事業について、生活保護制度との関連に焦点を当て、時系列的に見ていくことにする。

35) 福岡県における生活保護率の低さについて、当時の福岡県民生部長角銅利生は、元福岡軍政部社会福祉課長エドモンドJ・ラズク存在を指摘した。角銅利生「生活保護法施行前夜の思い出」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年，196-200ページを参照。ラズクについては、40年代後半に福岡県内を回り、市町村長や福祉関係者に対して、生活保護制度を正しく実施し、これを必要とするすべての者に保護が行き渡るように指導したとされている。ラズクの指導による効果については、さらなる実証分析が求められるが、資料上の制約もあるため今後の課題としたい。

Ⅲ 石炭産業の衰退 ——生活保護制度と炭鉱離職者対策との関連

1 石炭産業の衰退と炭鉱離職者の発生

(1) 石炭産業の衰退

1953年から、廉価な外国炭の輸入と重油の需要が高まったことで、石炭産業は次第に苦境に立たされる。石炭不況の拡大を受け、通産省は国内資源としての石炭を安定的に供給することを目的として、1955年9月に「石炭鉱業合理化臨時措置法」を施行した。具体的には、石炭鉱業整備事業団を設立し、非能率炭鉱の買収封鎖と高能率炭鉱への生産集約化を行った³⁶⁾。

大手の石炭企業では、石炭生産を継続するため、技術や機械に投資して、生産の能率向上を図った。採掘現場の機械化・省力化に加え、海外（主にドイツ）からの技術導入や重装備機械の導入などによって、1人当たりの出炭量は飛躍的に増大した³⁷⁾。

一方、労働省は、1956年10月に「石炭鉱業の合理化に伴う失業対策について」を閣議了解した。具体的な内容は、炭鉱間における炭鉱労働者の配置転換³⁸⁾を促進しつつ、公共事業や一般失業対策事業、広域職業紹介などを炭鉱離職者

36) 以上、通産省、通産産業政策史編纂委員会編『通産産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)一』通産産業調査会，1991年，353-356ページ。

向けに拡充するというものであった³⁹⁾。

ここで注目される点は、「これら諸施策によってもなお完全に吸収し得ない離職者で、もし生活に困窮する者があれば、生活保護法等その他の公的扶助制度の時宜に即した運用により、その最低生活保障に考慮を払うものとする」⁴⁰⁾と「石炭鉱業の合理化に伴う失業対策について」に記されていることである。つまり、石炭鉱業の合理化に伴う失業者の救済は、基本的に労働省が実施する失業対策や職業紹介によって行われるが、それでもなお生活に困窮する離職者については、生活保護制度などの公的扶助制度によって救済することが明記されていたことが確認できる。

その後、石炭需要は1954年からの神武景気の下で増加に向かったが、58年末から石炭需要は再び低迷した。通産省は、石炭価格の相対的割高という構造的な要因が影響していると考え、59年、石炭産業を構造不況産業と位置付けて、石炭政策を、スクラップ・アンド・ビルドを中心とする合理化政策へと転換した⁴¹⁾。

このように、石炭産業合理化によって生活困

窮者が発生した場合には、生活保護制度の活用も考慮されていた。この石炭産業合理化は、稼働能力のある生活困窮者が発生する主要な要因になり、かつ生活保護受給者の増加に結びつくことになる。

(2) 福岡県筑豊地区における炭鉱離職者の発生

表2は、福岡県と「筑豊炭田」の「実働労務者数」、及び福岡県の雇入・解雇状況の推移を示したものである。石炭鉱業合理化臨時措置法の施行された1955年から57年まで、石炭景気の好況によって増加していた福岡県の実働労務者数は、58年以降、急速に減少した。とくに筑豊炭田では、毎年約1万人のペースで減少が見られた。また、雇入人員数と解雇人員数からは、福岡県において毎年約3万人の炭鉱離職者が発生していたことが分かる。

これらの炭鉱離職者が退職した理由については、産炭地域全体の傾向として、「自己都合」による退職が最も多かった。たとえば、1960年における全国の常用炭鉱労務者は、6割が「自己都合」による退職⁴²⁾、3割が「会社都合」による退職⁴³⁾、そして残りが「停年退職」、「死亡傷病」、「昇格」、「不都合退職」となっている⁴⁴⁾。このように、統計上は、9割近くの離職者が病気や

37) 特定非営利活動法人炭鉱の記憶推進事業団編『石炭博物館ガイドブック第2版』2013年、31ページ。旧産炭地の石炭記念館（直方市石炭記念館や田川市石炭・歴史博物館など）では、巨大な掘削機械や採炭現場の模型などが展示されている。そこでは、企業が苦しい状況下でも設備投資を行い、生産コスト削減のためにいかに尽力していたのかを垣間見ることができる。

38) たとえば、旧財閥系大手の三菱飯塚炭礦は、1957年度から59年度にかけて、炭鉱労働者を同じ三菱系の他の炭鉱に配置転換した。750名の炭鉱労働者は、これまでと同じ三菱系の職場で働くことができるといった安心感を抱いて転勤したと記されている。麓三郎『三菱飯塚炭礦史』三菱鉱業、1961年、229ページ。

39) 以上、労働省『失業対策年鑑』（昭和31年度版）314-316ページ。

40) 同上書、314-316ページ。

41) 宮島英昭「石炭鉱業審議会答申—石炭政策の転換」通産産業省、通産産業政策史編纂委員会『通産産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)一』通産産業調査会、1991年、398-403ページ。

42) 病気や高齢を理由とする「自己都合」退職もあったと推測されるが、管見の限り、具体的なデータは見当たらない。それでも当時の合理化の状況に鑑みれば、それほど多くはなかったと推測される。

43) 統計では、「希望退職者募集」による退職を「自己都合か会社都合かのいずれに含めるべきかの判断」が会社によって異なった可能性が指摘されている。通産産業大臣官房調査統計部編『石炭・コークス統計年報』（昭和35年度版）39ページ。

44) 同上書、39ページ。

表2 筑豊炭田と福岡県の実働労務者数、及び福岡県の雇入・解雇状況

(単位：人)

年度	(右のうち) 筑豊炭田の実働労務者数	福岡県（筑豊炭田、福岡炭田、 朝倉炭田、三池炭田）		
		実働労務者数	解雇	雇入
1955	—	116,486	29,338	29,563
1956	—	117,083	30,545	31,367
1957	93,452	119,686	32,826	35,901
1958	84,891	114,003	33,131	23,332
1959	73,877	93,563	33,297	16,270
1960	64,503	81,655	27,781	15,796
1961	51,015	66,989	29,054	15,094
1962	39,028	52,122	28,221	12,609
1963	26,000	36,565	26,167	10,835
1964	23,903	32,153	12,374	8,910

注1：雇入・解雇状況に関して、転勤、休職による人員の減少は計上していない。

注2：実働労務者数は、年度末における（臨時夫、請負夫、職員、長欠を除く）坑内夫と坑外夫の合計である。

出所：福岡県『福岡県産炭地域振興調査報告書（産炭地域振興実施促進とその解析調査）資料編』1966年3月、287ページ、348ページ。

表3 福岡県における炭鉱離職者の年齢構成（1963年度）

	計	25歳未満	25～35歳未満	35～45歳未満	45～50歳未満	50歳以上
離職者数	10,952人	1,118人	3,891人	3,166人	1,084人	1,693人
割合	(100%)	(7.3%)	(36.9%)	(24.6%)	(8.6%)	(22.6%)

注：原資料は、福岡県「炭鉱労働力充足対策」1964年9月（九州石炭鉱業連盟が64年5月に調査）。

出所：福岡県人事課『産炭地域住民の生活実態調査書』1965年3月、21ページ。

高齢を理由に解雇されたのではなく、個人あるいは会社の都合で退職している。

では、稼働能力をもつ者はどのくらいいたのだろうか。表3によれば、50歳未満以上の人は定年が近いため考慮しないとしても、およそ7割の離職者は25歳～50歳であり、一般に稼働能力があると考えられる（将来的な就職が期待される）年齢だったことが分かる。

このように、福岡県及び筑豊地区では、少なくとも離職した時点では、離職者の大半に再就職の可能性があったといえる。

(3) 炭鉱離職者に対する就労支援

こうした労働能力のある炭鉱離職者を対象に、労働省は様々な対策を講じて、離職者の就労の促進を図った。1959年度の『労働行政要覧』によれば、大量の炭鉱離職者を他府県に就労させたのは、59年の3月～5月にかけて、静岡県伊豆災害復旧工事に派遣した事例が最初とされている。

この最初の炭鉱離職者派遣について、当初、福岡県労働部では、「初めは“働き手”だけが単身で出かけるが、現地に低家賃住宅を用意して

家族を呼び寄せ、永住できる見通しだ⁴⁵⁾と話し、炭鉱離職者の派遣事業に大きな期待を寄せていたが、決してスムーズには進まなかった。当時の新聞⁴⁶⁾には、59年の2月下旬から4月初め、筑豊地区から静岡県内のトンネル工事に派遣された20人のうち12人が3月下旬に九州に帰ってしまったという記事が掲載されている。

派遣された労務者は、派遣前に聞いた労働条件と実際の現場との違いに不満を抱いたようである⁴⁷⁾。それでも、広域職業紹介事業が本格的に開始されるようになると、炭鉱離職者は次々と、筑豊から他府県に転出（転職）していくことになる。

1959年7月末から労働省で準備が進められた炭鉱離職者を対象にした広域職業紹介事業では、同年12月末までに全産炭地域で1387名の炭鉱離職者に対し他府県への就職斡旋が行われた。このうち779名が建設業、126名が金属製品製造業、114名が鉄鋼業で職に就いている⁴⁸⁾。炭鉱離職者の再就職先は、高度経済成長期に労働力需要があった産業に集中していたことが分

かる。広域職業紹介事業による就職者数は、炭鉱離職者数の多さに比べて少ないとはいえ、実際に他府県に移動して再就職を果たした者が相当数いたことは、評価できるであろう。

なお炭鉱離職者の中には、広域職業紹介ではなく、企業による就職斡旋あるいは個人で県外に就職した者もいたと思われる。表4には、飯塚市と田川市で、職業安定所を経由した就職者数を示した。この数には県内就職者も含まれているが、行政だけでなく企業や個人でも（再）就職のために尽力していたと考えられる。このほか、帰郷という形で、県外に出る者もいた。

また、1959年10月からは、就労支援の一環として炭鉱離職者向けの職業訓練を労働省が開始し、炭鉱離職者の他産業における就労の促進を図った。たとえば、筑豊地区の飯塚訓練所では、59年10月31日入所で夜間6か月間、自動車整備工と電工の職業訓練を実施した⁴⁹⁾。訓練の修了者は36人で、うち32人の就職が決まった。職業訓練については、無事に修了した者のほとんどが就職したことから、炭鉱離職者の就労支援策という役割は果たしていたといえるだ

表4 1955年から60年における石炭鉱業離職者の帰趨状況

(単位：人，%)

	離職者数	県内				県外					左就職者のうち 職安就職
		計	就職	帰農	滞留 (無職)	計	就職	帰郷	海外 移住	その他	
飯塚市	2,085	804	471	52	281	1,281	551	154	2	574	70
		38.56%	22.59%	2.49%	13.48%	61.44%	26.43%	7.39%	0.10%	27.53%	
田川市	3,756	3,351	485	126	2,740	405	124	219	1	61	576
		89.22%	12.91%	3.35%	72.95%	10.78%	3.30%	5.83%	0.03%	1.62%	

注1：市町村からの提出資料によるものである。

注2：上段は人数、下段は合計に占める割合を示している。

出所：福岡県『福岡県産炭地域振興対策基本調査報告書 筑豊地区資料編』1962年3月より作成。

45) 『朝日新聞』1959年3月10日、東京、夕刊。

46) 『朝日新聞』1959年4月11日、東京、朝刊。

47) 『朝日新聞』1959年4月11日、東京、朝刊を参照。

48) 労働省『労働行政要覧』(昭和34年版)224-225ページ。

49) 入所者数は45人ずつ計90人であった。なお中退した54人のうち21人は、訓練期間中に就職先が決定したため退所した。炭鉱問題調査会編『筑豊 そこに生きる人々』黒い羽根運動本部、1960年。

ろう。

(4) 炭鉱離職者臨時措置法の施行

炭鉱離職者の一層の増加を見込んだ政府は、1959年12月、「炭鉱離職者臨時措置法」を施行した。これは、大量の人員整理を伴うスクラップ・アンド・ビルド政策による炭鉱離職者の職業及び生活上の不安を取り除き、離職者の生活安定を図るための本格的な対策として実施されたといわれている⁵⁰⁾。具体的には、広域職業紹介や職業訓練に加え、炭鉱離職者緊急就労対策事業や炭鉱離職者援護会の設置⁵¹⁾による「総合的かつ有効な離職者対策」の実施を目的とした。

広域職業紹介について具体的な数字をあげると、1962年度は、福岡県の炭鉱離職者のうち3096人が他府県⁵²⁾に就職した。「産炭地道県」の中では、福岡県から県外就職した者が最も多かった。

炭鉱離職者緊急就労対策事業では、炭鉱離職者が広域職業紹介によって就労するまでの一時的な就業の場を提供することを目的に、炭鉱離職者向けの失業対策事業が開始された⁵³⁾。この緊急就労対策事業では、1959年から60年代半ばにかけて、事業全体のおよそ70%が筑豊地区で実施され、また、道路事業への就労者が最も多かったことから、緊急就労対策事業の主目的が「筑豊の道路整備事業に離職者を吸収するこ

と」であったという指摘もある⁵⁴⁾。62年の福岡県では、延べ約130万人が炭鉱離職者緊急就労対策事業に就業した⁵⁵⁾。「延べ」人数とされている点に留意する必要があるが、筑豊地区で実施された主要な対策の一つといえることができるだろう。

炭鉱離職者援護会においては、移住資金や職業訓練手当を支給するなどして、炭鉱離職者の就労支援と生活支援を行った⁵⁶⁾。また、海外移住資金の支給も実施しており、その一例をあげれば、1962年には、126人の炭鉱離職者が海外移住資金によって移住、就労したとされている。炭鉱離職者の中には、援護会の支援を受けて、言葉も生活習慣も異なるまったく新たな世界に旅立つ者もいたのである⁵⁷⁾。

このように、1959年以降、炭鉱離職者対策は様々な形態で実施され、実際に多くの炭鉱離職者が、炭鉱離職者対策によって就労の機会を得ていた。前掲表4によれば、筑豊地区では、県外就職・帰郷（転出）あるいは県内就職がある程度進んだことが分かる。したがって、炭鉱離職者対策は一定の効果があつたと評価できるだろう。

ただし一方で、とくに田川市では、多くの炭鉱離職者が県内に「滞留」していた（前掲表4）。

50) 以上、橋川武郎「炭鉱離職者臨時措置法の制定」通商産業省、通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)』通商産業調査会、1991年、420ページ。

51) 炭鉱離職者援護会による支援は、「雇用促進事業団法」(1961年)によって、雇用促進事業団へと引き継がれた。労働省『失業対策年鑑』(昭和35年度版)、379-386ページ。

52) 具体的には、愛知県に732人、大阪府に608人、東京都に597人などとなっている。労働省『失業対策年鑑』(昭和37年度版)234-236ページ。

53) 労働省、前掲書(昭和35年度版)238ページ。

54) 島西智輝『日本石炭産業の戦後史—市場構造の変化と企業行動』慶応義塾大学出版会、2011年、241ページ。

55) 福岡県『福岡県産炭地域振興調査報告書(産炭地域振興実施促進とその解析調査)資料編』1966年3月、271ページ。

56) 雇用促進事業団『炭鉱離職者援護業務5年のあゆみ』1966年、9ページ。

57) 1984年に葦書房から出版された上野英信・趙根在監修『写真万葉録・筑豊 約束の楽土』とその続編『写真万葉録・筑豊 約束の楽土(続)』には、実際に南米に移住した炭鉱離職者の生活歴や移住後の生活が、写真と共に紹介されている。同書では、移住後の生活は決して平坦ではなかったが、困難を乗り越え、強く生きる炭鉱離職者の姿が描かれている。

表1でみたように、生活保護率は1959年以降、急速に上昇した。次項では、筑豊地区において生活保護受給者が増加した経緯を考察するため、「県内」に残留している（あるいは「県内」に戻ってきた）離職者の動向に焦点を当てる。また、受給者の稼働能力についても併せて検討する。

2 筑豊地区における生活保護費支給の推移と実態

(1) 生活保護受給者の増加

福岡県では、石炭産業の衰退によって生活困窮者が増加し、1960年には全国で最も生活保護率の高い県となった（前掲表1）。

石炭産業が不況に陥った1953年から54年にかけて、炭鉱各社は経営合理化を実施し、非効率な炭鉱を閉山・廃山した。炭鉱を離職してから被保護層に転落するまでの間、失業保険のある離職者は、それまでの就業期間に応じて、半年から9か月間ほど失業保険を受給し、失業保険のない炭鉱離職者は、中小炭鉱を転々としながら、水洗炭や拾い炭などの仕事をして小銭を稼いでいた⁵⁸⁾。そして、この間に新たな就職先を見つけることができなかった離職者は、生活保護を申請し被保護者になった。

福岡県の生活保護率は1953年から56年までの間に、12.4%から23.1%に上昇した（前掲表1）。石炭産業に依存した福岡県では、石炭産業が構造不況に陥る58年以前から、生活困窮者の増加が見られた。

その後1955年以降の神武景気の下で石炭需要が拡大したことで、57年の福岡県における生活保護率及び受給者数は一時的に減少した。貯蓄や失業保険などを活用して何とか生活していた離職者の中には、生活に困窮する前に炭鉱に再就職し、被保護層への転落を免れた者もいた

と考えられる。

さらに、1957年以前から生活保護を受給していた元炭鉱労働者の中には、稼働炭鉱数の増加に伴い、炭鉱に再就職する者もいたことが隅谷三喜男の研究で指摘されている。隅谷が行ったY炭住における実態調査では、Y炭鉱の閉山（54年）によって生活保護受給を開始した者がその後一旦保護から脱却し、石炭産業の構造不況によって58年頃から再び保護受給を開始するケースが相当数あったことが記されている⁵⁹⁾。

一方、炭鉱離職者のうち農家出身者には帰農した者もいたが、その中には農家を継ぐのではなく、失業中の者や運転手、自営商店などを行う者もいたとする調査もある⁶⁰⁾。帰農した炭鉱離職者には、農家を継ぐためというよりはむしろ自宅に帰るほかなかった者も一定程度いたであろう。炭鉱離職後に帰農した者の中には、潜在失業者となり、その後に生活保護受給者になる者もいたと思われる。

やがて筑豊地区の稼働炭鉱数は、1957～58年をピークに、再び減少に向かった。構造不況に陥った石炭産業では、炭鉱の老朽化も重なり、炭鉱の閉山・廃山が相次いだ。

1958年以降に生活保護受給者になった炭鉱離職者は、後述するように、53～54年の石炭不況時よりも、離職後早い段階で生活保護層に転落する傾向があった（表5）。この理由としては、次の3点が考えられる。

第1には、同一の企業（炭鉱）における就労期間の短い炭鉱離職者が多かったことが考えられる。先述のように、1953～54年の石炭不況によって離職した炭鉱労働者には、57年の景気回

58) 野口「福祉風土記福岡県の巻」『生活と福祉』第42号、1959年9月、22-24ページ。

59) 以上、隅谷三喜男『Y閉山炭住調査報告—筑豊炭鉱離職者の存在構造』東京大学出版会、1965年、77ページ。

60) 松田昌三「石炭産業の合理化と労働力流動」農林水産政策研究所編『農業総合研究20巻』（臨時増刊号）1966年3月、248-249ページ。

表5 炭鉱不況による保護受給者の離職から保護申請に至る過程

第1段階	第2段階	第3段階	第4段階	第5段階	
離職	申請				19%
	資産活用・日雇就労中or失業保険受給中or失業保険満了	申請			49%
	失業保険満了	資産活用・日雇就労中or失対就労中or中小炭鉱就労後再離職	申請		28%
		中小炭鉱就労後再離職	日雇等就労中	申請	1%
炭鉱就労中	申請				3%

注：1957年中頃からの炭鉱不況を直接の原因として、59年3月までに保護を開始した者の内、無作為抽出により約1割に相当する114ケースについて特別に調査したものである。

出所：野口「福祉風土記福岡県の巻」『生活と福祉』第42号、1959年9月、23ページより作成。

復の際に再び炭鉱労働者になった者が多かったとされている。このため、失業保険の受給資格（6か月以上同事業所で働く）を満たさない者が多かったといわれている⁶¹⁾。

第2に、福岡県内の福祉当局者は、「水洗炭業に関する法律」（1958年）の制定によって、政府が炭鉱離職者の生計維持手段の一つであった水洗炭業を厳しく規制したため、生活保護受給者が急増したとしている⁶²⁾。「水洗炭業に関する法律」は、水洗炭業者を登録制にし、作業方法を規制することで、事業の健全な運営と河川などの環境改善を図ろうとするものであった。規制の強化は、一方で、社会的弱者から働く場を奪うことになり、炭鉱離職者が生活保護層に転落するスピードを速めることになったと考えられる。

第3には、離職時に退職金のない離職者が多かったことがあげられるだろう。たとえば、石炭産業の構造不況を理由として1959年3月までに生活保護受給を開始した者（無作為抽出により約1割に相当する114ケース）に対して実施された調査では、97ケース、およそ85%の

ケースで退職金が支払われていなかった⁶³⁾。ただし、地場資本大手の貝島炭鉱の場合には、企業の合理化による離職者にも退職金が支払われていたようである⁶⁴⁾。

このほか、1958年6月の『西日本新聞』には、同年5月末に閉山した田川地区川崎町新平和炭鉱が50年以来失業保険、労災保険を払い込んでいなかったため、離職者96名が集団で生活保護を申請した記事が掲載されている⁶⁵⁾。この記事からだけでは詳細な背景を知ることが困難だが、生活保護を集団で申請するということも筑豊地区に被保護者が増加する一つの要因となっていたといえる。

こうした理由によって、福岡県的生活保護受給者数及び保護率は1958年以降に再び上昇に転じ、60年の福岡県的生活保護率（34.6%）は全国最高となり、63年には61.8%にまで上昇した（前掲表1）。とくに「筑豊地域」では、生活保護受給者数が57年（3.7万人）から63年（20.2万人）までの間に6倍に増加し、その比率は100人に1人から15人に1人の割合に

63) 同上論文、23ページ。こうした状況は中小炭鉱や、大手炭鉱の臨時・日雇の者に見られたケースとされている。

64) 貝島炭礦株式会社『有価証券報告書』（1961年3月期）337ページ。

65) 『西日本新聞』1958年6月17日。

61) 隅谷三喜男『《実態調査》Y閉山炭住調査報告—筑豊炭鉱離職者の存在構造』東京大学出版会、1965年、76ページ。

62) 野口、前掲論文、22-24ページ。

なった⁶⁶⁾。

以上のように、1958年以降、石炭産業の構造不況によって生活保護率は一気に上昇した。生活保護受給者の多くは、失業保険がなく、また石炭関係の仕事に就くことすら困難であった。

(2) 生活保護受給者の稼働状況

被保護世帯のうち稼働世帯（世帯主あるいは世帯員が働いている世帯）はどのくらいの比率を占めていたのだろうか。1964年の田川郡では、被保護世帯のうち稼働世帯が57.7%を占めていたとされている。その内訳は、世帯主が働いている世帯が23.1%、世帯員が働いている世帯が34.6%であった。また、世帯主が働いている世帯（23.1%）のうち11.5%は世帯主の傷病を理由に保護受給を開始し、世帯員が働いている世帯（34.6%）の18.5%に当たる世帯もまた世帯主の傷病を理由に保護を開始した⁶⁷⁾。

このことから、稼働世帯の実態については、世帯員が働く世帯が半数以上を占めていたことが見て取れる。また、病気を理由に保護を開始した稼働世帯も相当数いた。つまり、病気を抱えていることが、就労条件あるいは本人の就労意欲の面で、(再)就職を阻害する要因になっていたと考えられる⁶⁸⁾。

これまで見てきたように、筑豊地区では、1958年以降保護率及び生活保護受給者数が急激に増加した。被保護者の就労阻害要因については、炭鉱労働者として働いていた時はとくに問題にしていなかった傷病が、転業・転職する

際に求職活動の障壁になっていたと考えられる。

生活保護制度は、こうした炭鉱離職者対策から漏れた人、あるいは炭鉱離職者対策だけでは生活できない人たちを保護する役割を担っていた。次節では、福岡県筑豊地区における福祉の現場を考察し、議会や福祉事務所の当局者に焦点を当てて、生活保護制度の運用実態を明らかにしていく。

IV 福祉の現場と実態 福岡県筑豊地区の事例

1 市議会での議論

まず、1950年代末から60年代初めにかけての市議会での議論について、飯塚市と田川市の例を見てみよう。

飯塚市では、1959年12月4日、飯塚市生活保護者組合⁶⁹⁾から飯塚市長宛に「生活保護者の年末生活補給に関する陳情書」が提出された。この中で組合は、年越し資金（1人当たり千円）の支給と、越冬のための家屋補修費・衣類・布団の支給を要望した。同月8日の厚生文教委員会では、陳情自体は否決されたが、当局による歳末助け合い運動において対応することで合意した⁷⁰⁾。つまり、生活保護法の枠組みを超えた対策を講じることはできないが、社会福祉協議会⁷¹⁾や共同募金運動などの民間組織を通じて

66) 福岡県、前掲書、30-31ページ。

67) 以上、福岡県人事課『産炭地域住民の生活実態調査書』1965年3月、149ページ。

68) 炭鉱労働者には、炭塵による呼吸器疾患や騒音による難聴、重労働による腰痛や神経痛など、様々な疾患を抱えている場合が多かったことが指摘されている。高橋正雄編、前掲書、178-186ページ。これらの傷病や障害は元炭鉱労働者の再雇用や日常生活にも影響したと考えられる。

69) 飯塚市生活保護者組合は、「福岡県生活と健康を守る互助協議会（福生協）」の支部あるいはその下部組織と思われる。徳本・依田、前掲書、223ページ。福生協の成立過程及び活動内容については、同上書、234-235ページを参照。

70) 以上、飯塚市議会『会議録』（厚生文教委員会）1959年12月8日。

71) 社会福祉協議会は、1951年に制定された社会福祉事業法に基づき、民間の社会福祉活動を推進することを目的として設置された営利を目的としない民間組織である。全国社会福祉協議会ホームページ「社会福祉協議会とは」。

被保護者の生活を支援していく意向が示されたと考えられる。

その後、1961年7月には、福岡県生活保護者同盟⁷²⁾ 嘉飯山支部の支部長及び飯塚分会長から飯塚市議会議長宛に「陳情書」が提出された。その中で同盟は、越盆資金の支給や保護基準の引き上げなどを要請した。この陳情書に対し、同年8月4日に飯塚市で開かれた厚生文教委員会では、委員会における見解をまとめ、委員の代表が本会議に動議することが決定された⁷³⁾。被保護者の意見を代弁しようとする意志が見取れる。

このように、飯塚市の厚生文教委員会では生活困窮者を援助するために尽力し⁷⁴⁾、かつ生活保護受給者の生活向上に心を砕いている姿勢が見られた。とくに早急な対策が必要と思われる案件については、適宜、民間組織の活用や本会議への動議といった形で、まずは行動によって示そうとしていたと解釈される。

それでは、筑豊地区内の他の市ではどのような議論が行われていたのだろうか。たとえば、田川市では、生活保護制度がそれを本当に必要とする者に適用されるように、生活保護制度の適正な実施と業務の改善を図った。1961年9月30日に行われた市議会で、市長は、生活保護について次のように述べている。

「(前略)生活保護という性格はやはりどうしても生活の出来ない、あるいは就職も出来ない、そういった困った人たちには国が最低の生活を保障するというに憲法ではなっております。従って私は生活保護を脱法的な行為、あるいはそういった気の毒な家庭に対する国の保護

措置を悪用して、その適用を受けようとする者に対しては、これは極力防がなければならないと思っております」⁷⁵⁾。

そして同日の市議会では、長尾芳夫福祉事務所長から、ケースワーカーの業務について工夫・改善した旨が報告された。具体的には、被保護者を生活保護から脱却させるため、ケースワーカーの業務において、常に指導をしなければならない家庭に重点を置いて、家庭訪問をしながら自立助長に向けた措置をとっているとした。また、ケースワーカーを4つの班に分け、直接にケースをもたない班長を6人に1人の割合で置いて、班長は対応に困難を要するケースを担当し、係長がこれらを統括するという組織形態を春から実施していると述べた⁷⁶⁾。

このように、田川市議会では、生活保護のための市費(予算)が多額に膨れ上がっていく中、ケースワーカー業務の改善強化を行い、生活保護を必要とする者に確実に保護が行き渡るような制度の運用を試みていたと考えられる。

2 ケースワーカーが見た筑豊の生活困窮者

生活保護を支給するに当たり、資産調査や受給者の就労指導を行っているのは、ケースワーカー(現業員)と呼ばれる人たちである。ここでは、ケースワーカー(以下、CW)が、生活保護法適用の可否、生活保護受給者の稼働能力の有無について現場でどのような判断を行っていたのかを見ていく。主な資料としては、九州大学産炭地問題研究会が福岡県から委託を受けて調査した『産炭地域住民の生活実態調査報告書(1)』(1964年3月)⁷⁷⁾と、その継続調査『産炭地域住民の生活実態調査』(1965年3月)⁷⁸⁾に収録されているCWの座談会を用いる⁷⁹⁾。

1955年11月16日、福岡県は、51年3月に施

72) 福岡県生活保護者同盟の概要については、徳本・依田、前掲書、234-235ページを参照。

73) 以上、飯塚市議会『会議録』(厚生文教委員会)1961年8月4日。

74) たとえば1960年には社会福祉協議会が「なにがしかのそうめん代」を被保護世帯に支給した。同上書。

75) 田川市議会『議事録』(定例会)1961年9月30日。

76) 以上、同上書。

行された社会福祉事業法（現法名は、社会福祉法）第13条の規定に基づき、「福岡県福祉地区及び福祉事務所の設置に関する条例」を施行して、県内の11カ所に福祉事務所を設置した⁸⁰⁾。

これらの福祉事務所で働くCWの職務は、社会福祉法第15条第3項で定められ、生活保護支給の可否の決定から被保護者への更生指導に至るまで、多岐にわたっている⁸¹⁾。1960年頃に田川郡で勤務していたCWの話では、勤務して2、3年目の者が多かったこと、県の独身寮に住む者もいたこと、特殊手当（月々2500円）の支給があったことなどがあげられている⁸²⁾。

CWの配備状況については、1962年から64年までの福岡県における生活保護世帯数、CW数及び担当ケース数の推移を、表6に示した。この表からは、CW1人当たりおよそ80～100の被保護世帯を担当していたことが分かる。

このように多くの職務をこなしていたCW

はどのような考え方をもって生活保護制度を運用していたのだろうか。生活保護法第4条では、「生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用すること」と定められている。CWは、この条文の趣旨に添って、生活保護申請者の資産、就労状況や稼働能力といった点について調査し、保護適用の可否を決定する。以下では、生活保護を稼働能力のある者にも支給していたCWの心意に着目してみよう。

筑豊地区に稼働能力のある生活保護受給者が多かったことは、第Ⅲ節で見た通りである。この理由の一つとして、田川郡ではCWが雇用情勢に対して否定的な見方をしており、生活保護受給者に同情的な態度を示す傾向があったことが考えられる。

たとえば、稼働能力のある者が働かないで家にいることについて、CWらは、「就職できる機会が少いからです」、「職安に行っても実際に仕事がないんですね」、「実際、ちゃんとした身体の男が1人働いて3人養えないんですからね」と述べ、県外就職に関しても、「年がいったら駄目だとか、家族が多ければ駄目だ」という条件がついているから就職できないのだと⁸³⁾被保護者に同情的な見解を示していた。

こうしたCWの発言から、被保護者が就労していない原因は、被保護者の側にあるのではなく、職業安定所や炭鉱離職者対策の内容にあると考えていたと推測される。CWの中には、「私的な立場に立てば同情する世帯は多いです」、「保護基準が安い」と発言し、就労できない被保護者の生活がいかに苦しいかということを訴える者もいた⁸⁴⁾。

このように、1960年代前半の田川郡では、CWの多くが稼働能力の有無を厳しく問わずに

77) 九州大学産炭地問題研究会『産炭地域住民の生活実態調査報告書(1)』1964年3月。調査書の中に記されている、1964年1月に田川郡の9カ町村（川崎町、香春町、添田町、大任町、糸田町、金田町、赤池町、方城町、赤村）のCWと、九州大学産炭地問題研究会のメンバーとで行われた座談会の内容を用いる。

78) 福岡県人事課、前掲書。1965年2月、田川郡の9カ町村（同上）のCWと九州大学産炭地問題研究会のメンバーとで行われた座談会の内容を用いる。なお、この座談会に出席していた故奥田八二氏（九州大学名誉教授）は、後の1983年～1995年に福岡県知事になった（福岡共同公文書館の方から御教示頂いた）。

79) この調査は、産炭地域の居住者に対して実施されており、炭鉱離職者のみを対象としたものではない。

80) 福岡県総務部県政情報課編『福岡県戦後50年の歩み』1995年、120ページ。

81) 具体的な職務については、社会福祉法第15条第3項を参照。

82) 福岡県人事課、前掲書、199-200ページ。現在の社会福祉業務手当は、県・市の条例によれば、業務に応じて大体200～600円/日となっている（各都道府県例規）。

83) 九州大学産炭地問題研究会、前掲書、24-27ページ。

84) 同上書、25ページ。

表6 CW 1人当たりの平均担当件数

	1962年			1963年			1964年		
	世帯	CW (人)	担当(件)	世帯	CW (人)	担当(件)	世帯	CW (人)	担当(件)
郡部	28,436	271	105	29,539	308	80	28,884	350	83
市部	26,257	265	99	30,999	322	96	29,038	344	84
計	54,693	536	102	60,538	630	93	57,922	694	83

注：数字は資料のまま。

出所：田中明「石炭産業の合理化と生活保護」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年、366頁。

生活保護を支給していたこと、すなわち稼働能力のある生活困窮者の存在を認めていたということが、当時のCWの発言から見えてくる。

また、CWの仕事には、被保護者の稼働能力の有無を判断し、稼働能力のある者には就労を促すというものがある。これは、前述した生活保護法第4条における利用し得る「能力」の活用を継続することを促すものである。就労指導を行うかどうかについては、被保護者の稼働能力を病気の有無や年齢などをもとに判断し、決定していたと考えられる。そのため、高齢者世帯や病気で長期入院中の世帯などでは、CWが半年以上訪問に行かないということもあったようである⁸⁵⁾。

稼働能力があると判断された被保護者に対しては、CWが就労指導を実施していたが、たとえ県外に就職したとしても、結局田川郡に戻ってくる者が相当いたようである。たとえば、県外就職をしたが、家族を養えるだけの賃金がもらえずに戻ってきたという事例がみられた⁸⁶⁾。こうした実態を日々目の当たりにする状況では、先述したような、職業安定所に対して否定的な印象を抱いているCWがいたとしても無理はないと想像される。

以上のように、田川郡では多くのCWが生活困窮者に同情し、これらの人々の支援に尽力していたということが出来るだろう。また、CW

の中には離職者対策に対して不満をもつ者が多かった。こうした意識は、稼働能力があっても就労していない被保護者に対して、受給期間が多少なりとも長引くことを許容する要因になっていたと推測される。

このように、市議会の議論からは、生活保護者組合や労働者の訴えを聞き、何らかの方策によって可能な限りその訴えに答えていこうと取り組む様子を、福祉事務所で働くCWの言葉からは、管轄地域の生活困窮者の実態をよく把握し、理解しようと心を砕く姿を垣間見ることができた。

本節で見てきたように、地域の実態をよく知るCWや市議会議員の対応措置は、その地域の状況や動向に影響していたということが出来るだろう。政府の定めた生活保護制度は、すべての国民を保護するという本来の目的を継承しつつ、筑豊地区の状況に合わせて運用され、浸透したものと考えられる。

V おわりに

以上、本稿では、炭鉱離職者の発生が問題となったエネルギー革命期の日本において、生活保護制度がどのように運用されてきたのかを検討してきた。生活保護法は、稼働能力のある炭鉱離職者（生活困窮者）の大量発生という事態に際し、炭鉱離職者の最低限度の生活を保障するという役割を担うことになった。中でも筑豊地区の場合には、市議会やCWが意欲的に生活

85) 福岡県人事課、前掲書、199ページ。

86) 九州大学産炭地問題研究会、前掲書、23ページ。

保護制度を運用し尽力したため、多くの炭鉱離職者が保護（生活を保障）された。

第Ⅱ節では、戦前の救護法から戦後の生活保護法までの過程を概観し、戦前には保護の対象にならなかった失業者が戦後には保護の対象に含まれるまでの経緯を概観した。生活保護制度を管轄する厚生省では、労働に関する業務を担う労働省と連携し、失業者に対しても最低限度の生活を保障する生活保護制度の確立を図ったものと考えられる。

第Ⅲ節では、第Ⅱ節で検討した生活保護法が、石炭産業の衰退による生活困窮者の増大という事態においてどのような役割を果たしたのかを、福岡県筑豊地区を例にあげて検討した。石炭不況以降、休山や廃山が相次いだ石炭産業では、炭鉱離職者の被保護層への転落が増加した。筑豊地区では、生活保護制度を如何に運用して離職者の生活を保障していくかということが、県及び市の当局者にとって重大な課題となった。

第Ⅳ節では、市議会や福祉事務所においてどのような対応がなされていたのかについて分析した。生活困窮者の生活改善について、飯塚市議会では議会では対応できない問題について民間に協力を働きかけ、田川市議会では福祉事務所の業務改善に重点を置いていたといえるだろう。このほか、田川郡のCWには、被保護者が稼働能力をもっていても就職できない場合、その責任は職業安定所にあると考える者が相当数いたといえる。

以上の各節を通じて、本稿では、1950年代半ばから60年代における炭鉱離職者の発生に際して、筑豊地区における生活保護制度の実施過程と、それがどのように運用されたのかを検討してきた。生活保護法の制定された経緯に鑑みれば、その政策目的は生活困窮者に最低限度の生活を保障することであった。

旧産炭地の一つである福岡県筑豊地区では、市議会議員やCWが尽力し、生活に困窮した炭

鉱離職者に対して稼働能力の有無にかかわらず生活保護制度を適用することで、離職者に最低限度の生活を保障しようとした。

被保護者に同情的なCWの多かった筑豊地区では、生活保護制度は、概ね、政府が定めた失業者を含むすべての国民に最低限度の生活を保障するという目的に沿って運用されていたと考えられる。こうした運用は、炭鉱離職者の大量発生という事態において定着したものといえるだろう。

本稿では、石炭産業衰退という状況下で、地方議会やCWが、生活保護制度を活用して生活に困窮した炭鉱離職者を保護する過程を中心に検討した。被保護者になった炭鉱離職者に対して地方議会が講じた離職者対策、及び被保護者が保護から脱却する過程については、今後の課題としたい。

参考文献

- 岩永理恵・寺脇隆夫「解説 生活保護法（新法）の制定と施行直後の状況」寺脇隆夫編『生活保護基本資料第4巻《資料集 戦後日本の社会福祉制度1》』柏書房、2012年。
- 上野英信・趙根在監修『写真万葉録・筑豊 約束の楽土』葦書房、1984年。
- 監修『写真万葉録・筑豊 約束の楽土（続）』葦書房、1984年。
- 大竹文雄「日本の構造的失業対策」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』第45巻第7号、2003年7月。
- 貝島炭礦株式会社『有価証券報告書』（1961年3月期）。
- 角銅利生「生活保護法施行前後の思い出」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年。
- 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』日本経済評論社、1998年。
- 木村孜『生活保護行政回顧』社会福祉調査会、1981年。
- 橋川武郎「炭鉱離職者臨時措置法の制定」通商産業省、通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)一』通商産業調査会、1991年。
- 九州大学産炭地問題研究会『産炭地域住民の生活実態調査報告書(1)』1964年3月。
- 厚生省『厚生白書』（昭和31年度版）。

- 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。
- 厚生労働省『福祉行政報告例』各年版。
- 小山進次郎編『生活保護の基本問題』日本社会事業協会, 1949年。
- 小山進次郎『改訂増補生活保護の解釈と運用』中央社会福祉協議会, 1951年。
- 雇用促進事業団『炭鉱離職者援護業務5年のあゆみ』1966年。
- 高西智輝『日本石炭産業の戦後史—市場構造の変化と企業行動』慶応義塾大学出版会, 2011年。
- 社会保障研究所編『戦後の社会保障資料』至誠堂, 1968年。
- 隅谷三喜男『Y閉山炭住調査報告—筑豊炭鉱離職者の存在構造』東京大学出版会, 1965年。
- 『《実態調査》Y閉山炭住調査報告—筑豊炭鉱離職者の存在構造』東京大学出版会, 1965年。
- 副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会, 1995年。
- 高橋正雄編『変わりゆく筑豊』光文館, 1962年。
- 田中明「石炭産業の合理化と生活保護」厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年。
- 玉井金五『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究』法律文化社, 2012年。
- 炭鉱問題調査会編『筑豊 そこに生きる人々』黒い羽根運動本部, 1960年。
- 通商産業省, 通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)—』通商産業調査会, 1991年。
- 通商産業大臣官房調査統計部『石炭・コークス統計年報』昭和30, 昭和35, 昭和40年度版。
- 寺脇隆夫編『生活保障基本資料第1巻《資料集戦後日本の社会福祉制度Ⅱ》』柏書房, 2013年。
- 特定非営利活動法人炭鉱の記憶推進事業団編『石炭博物館ガイドブック第2版』2013年。
- 徳本正彦・依田精一『石炭不況と地域社会の変容』法律文化社, 1963年。
- 富江直子『救貧のなかの日本近代』ミネルヴァ書房, 2007年。
- 中尾友紀・寺脇隆夫「解説被占領期の労働保護・雇用政策」寺脇隆夫編『生活保障基本資料第1巻《資料集戦後日本の社会福祉制度Ⅱ》』柏書房, 2013年。
- 野口「福祉風土記福岡県の巻」『生活と福祉』第42号, 1959年9月。
- 福岡県人事課『産炭地域住民の生活実態調査書』1965年3月。
- 福岡県総務部県政情報課編『福岡県戦後50年の歩み』1995年。
- 福岡県『福岡県産炭地域振興対策基本調査書筑豊地区資料編』1962年3月。
- 福岡県『福岡県産炭地域振興調査報告書(産炭地域振興実施促進とその解析調査)資料編』1966年3月。
- 麓三郎『三菱飯塚炭礦史』三菱礦業, 1961年。
- 松田昌三「石炭産業の合理化と労働力流動」農林水産政策研究所編『農業総合研究20巻』(臨時増刊号)1966年3月。
- 宮島英昭「石炭鉱業審議会答申—石炭政策の転換」通商産業省, 通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第7巻 一第Ⅱ期 自立基盤確立期(3)—』通商産業調査会, 1991年。
- 森山英明「被保護層の生活問題」『ジュリスト』第572号, 1974年。
- 労働省『失業対策年鑑』(昭和26, 昭和31, 昭和35, 昭和37年度版)。
- 労働省『労働行政要覧』(昭和34年版)。
- 飯塚市議会『会議録』(厚生文教委員会)1959年12月8日, 1961年8月4日(福岡共同公文書館所蔵)。
- 田川市議会『会議録』(定例会)1961年9月30日(田川市立図書館所蔵)。
- 『朝日新聞』1959年3月10日, 東京, 夕刊。
- 『朝日新聞』1959年4月11日, 東京, 朝刊。
- 『西日本新聞』1958年6月17日。
- 厚生労働省「生活保護制度」。(http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html, 2014年7月7日アクセス)
- 厚生労働省「生活保護制度の見直しに関する説明会, 資料2 運用の留意事項」(2013年12月10日)。(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-07.pdf, 2014年7月7日アクセス)
- 厚生労働省「用語の解説」。(http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16_yougo.html, 2014年7月7日アクセス)
- 全国社会福祉協議会「社会福祉協議会とは」。(http://www.shakyo.or.jp/about/index.htm, 2014年7月7日アクセス)
- 総務省統計局「労働力調査に関するQ&A」。(http://www.stat.go.jp/data/roudou/qa.htm, 2014年7月7日アクセス)