

令和 3 年 6 月 10 日現在

機関番号：17102

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2020

課題番号：18K12964

研究課題名（和文）稼働世帯の被保護階層への流入と救済 現代的貧困の原点としての「エネルギー革命期」

研究課題名（英文）Inflow to the Class of Recipients under the Daily Life Security System of the Working Households and its Reliefs: Energy Revolution Period as the Origin of Contemporary Poverty

研究代表者

平 将志 (Taira, Masashi)

九州大学・記録資料館・助教

研究者番号：60812922

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、「エネルギー革命期」（1953～1973）における産炭地のうち、福岡県産炭地を中心として、生活保護制度の運用について比較検討した。その結果、産炭地では、炭鉱閉山による炭鉱離職者の発生のほか、生活扶助に関する諸改善などの制度的要因や財政再建団体指定による人件費の抑制などが、被保護階層への流入を助長した要因であった。このような諸要因を踏まえることで、産炭地のみならず、大都市部や失業多発地域の分析にも、活用できると考えられる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

「エネルギー革命期」における各産炭地では、炭鉱閉山により、炭鉱離職者、つまり稼働世帯の被保護階層への流入が顕著にみられたが、その流入要因と自治体間の相違は、十分に解明されていなかった。加えて、同時期に展開された「第二次適正化」政策についても、先行研究では、監査要綱などの史的展開については論じられたが、その実態については、必ずしもあきらかになっていなかった。本研究は、このような研究史における隘路を埋めるのみではなく、現代日本が抱える貧困問題である稼働世帯の貧困＝ワーキングプアを考える上での一助になると考えられる。

研究成果の概要（英文）：We conducted a comparative study to examine the reasons for the expansion of the classes of recipients under the daily life security (DLS) system and identify the factors that contributed to this expansion in the coal mining municipalities, especially the Fukuoka prefecture, in the energy revolution period. The results show that the high rate of DLS in these municipalities, particularly those in the Chikuho coalfield, has been attributed not only to the closure of coal mines and the displacement of their workers but also to institutional factors (e.g., increased the level of livelihood assistance) and reduction in labor costs by designating financial reconstruction organizations, among others. These factors can motivate an analysis of these municipalities, metropolitan cities, and areas with concentrated unemployment.

研究分野：社会政策

キーワード：「エネルギー革命期」 生活困窮者救済 生活保護制度 「第二次適正化」政策 財政再建団体 産炭地

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2008年、リーマンショックの発生後、非正規労働者の派遣切りや雇止めが横行することになったが、このことは日本の労働力市場の脆弱性を示すものであった。その後、稼働世帯＝ワーキングプア層の被保護階層への流入が顕在化した。このような稼働世帯の被保護階層への流入は、その原点というべき時代があり、それが主力燃料の石炭から石油への転換が行われた「エネルギー革命期」(1953～1973)の産炭地であった。つまり当該期は、現代的貧困であるワーキングプアや雇用不安定性が生じた原点となる時代と位置づけられる。「エネルギー革命期」の各産炭地では、炭鉱閉山を直接的な要因として、炭鉱関連離職者が被保護階層に流入したが、その流入時期や被保護階層の膨張は一樣ではなかった。そのため先行研究では、炭鉱閉山 失業(失業保険、失対事業) 被保護階層という単線的な説明にとどまっていた。

加えて、当該期は、生活保護制度における「第二次適正化」政策が展開された時期であった。生活保護研究では、「適正化」政策の検討が重要視されるが、先行研究では、監査要綱などの制度の史的展開に重きが置かれており、その実証は十分に行われていなかった。そのため「適正化」政策には、いかなる特徴があったのかについては、解明されていなかった。

2. 研究の目的

本研究の課題は、稼働世帯の被保護階層への流入とその救済について、「エネルギー革命期」の産炭地、とくに福岡県産炭地を事例として、比較検討を行うことにある。リーマンショック後、非正規労働者やワーキングプアなど脆弱な雇用条件にある稼働世帯の被保護階層への流入が顕著にみられた。このような稼働世帯の被保護階層への流入については前史というべき時代があり、それが「エネルギー革命期」であった。当該期には、主力燃料の転換による炭鉱閉山を背景として、大量の炭鉱離職者が被保護階層に流入したという経緯があった。本研究は、産炭地における炭鉱離職者の被保護階層への流入過程について、現代的貧困の原点として位置づける。そして、産炭地のうち、とくに炭鉱閉山の影響が著しい福岡県産炭地を中心として、生活保護制度の運用について比較検討を行う。加えて、自治体間における被保護階層への流入には、どのような特徴があり、なぜ、長期的な被保護階層への滞留が生じたかについても検討する。

3. 研究の方法

本研究では、産炭地自治体の議会資料や地方新聞などを、主要な資料とし、歴史的アプローチから、「エネルギー革命期」における産炭地、とくに福岡県産炭地の事例を中心として、比較検討を行った。本研究における主要な事例は、筑豊炭田に所在する田川市、飯塚市、直方市、中間市、山田市(現嘉麻市)の5市ほか、北九州市(1963年に小倉市、八幡市、門司市、若松市、戸畑市の合併)、さらに大牟田市と熊本県荒尾市である。このほか長崎県松浦市を新たに事例として加えた。

4. 研究成果

「エネルギー革命期」における産炭地の被保護階層の膨張には、炭鉱閉山による炭鉱離職者の発生のみならず、生活扶助に関する諸改善、財政再建団体指定による人件費の抑制、省庁間による政策の「合成の誤謬」のほか、生活保護制度への相互的な依存関係などが関連していると考えられる。加えて、当該期には、生活保護制度における「第二次適正化」政策が展開された。稼働世帯に対する収入認定の強化により、被保護階層の縮小あるいは膨張の抑制が確認でき、とくに失対事業との併給者が被保護階層から排除された。したがって、少なくとも産炭地では、併給世帯が「第二次適正化」政策の主要な対象であったことが示唆される。

本研究を進めるにあたり、新たな課題が生まれた。本研究では、産炭地自治体を事例として検討したが、行政面からの検討に傾斜しており、当事者、つまり生活困窮者からの視点は、十分とはいえない。近年、社会史分野ではメイクシフト・エコノミーが、注目を集めている。この視点では、生活困窮者が、単に行政による救済に甘受せず、独自に生存戦略を行っていたという主体性に着目する。こうした視点は、リスター(R. Lister)による「貧困と行為における主体性」でも指摘されている。このような視点を織り込むことにより、前述した課題の解決が期待できる。なお、本研究では、大牟田市の事例において、このような視点を取り入れて検討を行った。以下に、本研究の主要な研究成果について示す。

(1) 田川市

田川市は、三井鉱山田川鉱業所と小零細炭鉱を中心とした自治体であり、筑豊5市のうちでも早く、1959年から保護率の顕著な上昇が確認できる。田川市は、中小炭鉱の割合が高く、さらに炭鉱離職者を吸収できる産業が皆無であった。加えて、1956年には地方財政再建促進特別措置法に規定される財政再建団体に指定された。財政再建団体では、自治庁(1960年以降、自治省)により、各種合理化を指示されるが、本研究との関係で重要なのが、人件費の抑制である。田川市では、炭鉱閉山により、大量の炭鉱離職者が被保護階層へと流入したが、人件費の圧縮のため、現業員や査察指導員の増員に制約が生じた。そのため資産調査を十分に行うことができず、このことが被保護階層の膨張を助長する要因となった。

その後、田川市では、1964年から被保護階層が急激に縮小したが、この理由は、「第二次適正化」政策による稼働世帯の被保護階層からの排除、指導指示と検診命令によるものであった。

では、失業対策との併給世帯の割合は低下していることから、田川市では、失対事業との併給世帯が、被保護階層から排除された。では、就労の強化と、病状の把握を行うものであるが、このような取り組みは、北九州市における「適正化」政策にも取り入れられた。その結果、田川市の被保護階層において、非稼働世帯の割合が高まることになった。

(2) 北九州市

1963年、北九州市が誕生したが、旧5市は、それぞれ社会経済的な特徴を有し、産業構造にも著しい相違があった。吉田法晴市政は、「民主団体」などに寛容的な立場をとったため、集団陳情が激化した。5市合併には「タッチゾーン方式」が採用され、旧市の各種基準や職員配置も従前のままであったため、各組織の合理化が行われず、職員の行為態様にも各種問題が生じた。前述した複雑な産業構造のほかに、エスニシティの問題も抱えており、構造不況のほか、特異な社会文化的な背景も抱えていた。そのため北九州市の保護率は上昇傾向を示し、政令指定市で最も高い保護率となった。

「第二次適正化」政策により、他産炭地では、被保護階層の縮小が確認できるが、北九州市では、前述した経緯により、被保護階層は反比例するかのように膨張を示した。1965年、自治省「北九州市行財政調査報告書」では、北九州市の生活保護制度の運用について、「エネルギー革命」「鉄冷え」による失業者の増大、近隣市町村と比較して給地が高い、賃金が低く、稼働世帯の被保護階層が多いことを指摘し、生活保護費の削減を勧告した。生活保護制度に対する「適正化」政策が行われたのが、谷伍平市政(1967~1987)である。谷市政が行った組織改革は、

本庁の実施体制の整備と指導監査の強化として、指導課を新設し、職員の増員、指導課長、主幹(生活保護担当)の厚生省社会局監査指導室からの出向(1967~2007)、福祉事務所の職員増、福祉事務所の新設であった。このような機構改革に加えて、「民主団体」に対する陳情ルールについても確立した。

1967年、北九州市民生局は、「ケース取扱手順書」(以下、手順書)を作成したが、この雛型となったのが、前述した田川市の取り組みである。北九州市は、検診命令を活用するために、嘱託医の増員、技術吏員(医師)の配置を行い、さらに医療扶助審議会の機能を強化した。この手順書は、厚生省により、実施要領改訂の際にも活用されたという。重点指導ケースについては、合理的ケース管理(1974~1976)、重点指導ケース(1980年以降)の順で導入された。なお、同和ケースは、指導困難ケースとして、重点指導ケースから除外された。このような「適正化」政策の影響から、被保護階層が縮小する反面、漏救や被保護者に対する各種権利侵害が続発した。谷市政による「適正化」政策により、被保護階層は急激に縮小したが、北九州市議会では、被保護者への権利侵害などに対する質疑が頻繁に行われるようになった。谷市政による「適正化」政策は、少なくとも機構改革や手順書の作成までは違法性はなかった。しかしながら、その運用過程において、「適正化」の対象ではない世帯まで波及することで、違法性を帯びるようになった。この過程において、「北九州方式」=「逆福祉システム」の端緒をみることができる。

(3) 松浦市

松浦市は、北松炭田(長崎県)に位置する自治体であり、所在炭鉱のすべてが中小炭鉱であった。北松炭田には生産面の不利があり、そのため1952年ごろから炭鉱の休閉山が顕在化した。その後、一時的な保護率の低下を挟み、1958年から再び保護率の上昇が生じ、1964年には184.1%に達した。このような生活保護制度の実施について、厚生省担当者から、「筑豊炭田と同様な立場」であると指摘されていた。「エネルギー革命」の進展によって、1962年には、松浦市における被保護階層の76.2%が炭鉱離職者で占められていた。その後、「第二次適正化」政策の影響から、稼働世帯の割合が低下する反面、非稼働世帯の割合が上昇した。なお、人口減少の影響をうけて、1967年、松浦市の保護率は191.8%を記録した。

松浦市において、高率の保護率を記録した理由として、炭鉱閉山や代替産業が皆無なほか、財政再建団体指定、省庁間による政策の「合成の誤謬」、生活保護制度への相互的な依存関係などが関係している。について、松浦市の再建期間は11年に及んだため、田川市の事例よりも資産調査の不徹底が強く生じ、このことが被保護階層の膨張を助長した。について、厚生省は、生活扶助に関する諸改善により、最低生活費の引上げを実施した反面、自治省は、財政再建のために、財政再建団体に対して人件費圧縮などの合理化を行った。その結果、資産調査の不徹底を助長することになり、被保護階層を膨張させる要因の1つとなった。各省庁は、所管事務に対して合目的な政策を策定したが、政策実施を行う地方自治体、つまり松浦市において、「合成の誤謬」が生じることになった。について、当該期には生活扶助の高率改訂により、最低生活費が上昇する反面、松浦市では、所得水準や消費水準の伸長が停滞したため、生活扶助費との乖離が縮小した。この縮小が、被保護階層における勤労意欲の減退を招き、生活保護制度への依存を強めることになった。加えて、人口の2割弱が被保護階層であることは、商店街にとっては有力な購買層となり、こうした購買力に依存するようになる。このようにして、生活保護制度への相互的な依存関係が形成された。これらの理由により、高い保護率が長期的に継続し、このなかで不正受給が横行するようになったと考えられる。

(4) 大牟田市

大牟田市は、国内随一の三井鉱山三池鉱業所を配する「炭都」であり、被占領期には石炭増産によって、炭鉱関係労働者が急激に増加した。しかしながら、反動不況を契機として、失業者や不安定就労層が生まれ出され、ワーキングプアの原型を形成することになった。このような階層は、景気の調節弁として機能した。「エネルギー革命期」の進展により、前述した不安定就労層に加えて、三井関連離職者や組夫などの新たな不安定就労層が発生した。こうした不安定就労層は、1959年からの三井三池争議前後から、若干のタイムラグを置きながら、被保護階層へと流入した。1963年の炭塵爆発事故後、大牟田市は、遺族支援のために、生活保護法第4条「補足性の原理」の拡大解釈について陳情したが、厚生省からは「弾力的な運用」を指示されていた。三井三池争議、炭塵爆発事故による三池鉱業所の不振から、大牟田市では、財政状況が暗転したため、1964年から準用財政準団体に指定された。1970年には、大牟田市は、厚生省から是正ケースを指摘され、1971年には、暴力団員による不正受給事件が発覚したため、「適正化」政策が講じられ、被保護階層は縮小した。

石炭不況との関係から、大牟田市では、全日本自由労働組合大牟田支部が、生活扶助基準の二倍引上げや、収入認定の撤廃などから、福祉事務所に対して、集団陳情を展開し、さらに市議会に対しては、各種陳情や請願を行っていた。このような集団陳情は、実質的に生存戦略として機能していたと考えられる。

(5) その他

上記の研究に付随して得られた資料から、炭鉱離職者対策、産炭地域政策及び労働者災害補償保険法などに関する研究成果を刊行した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 6件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 平 将志	4. 巻 36
2. 論文標題 岩田正美『貧困の戦後史 貧困の「かたち」はどう変わったのか』	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 エネルギー史研究	6. 最初と最後の頁 187-196
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 平 将志	4. 巻 60
2. 論文標題 北松炭田における炭鉱離職者救済 長崎県松浦市を事例として	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 社会事業史研究	6. 最初と最後の頁 未定
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 平 将志	4. 巻 749
2. 論文標題 労働者災害補償保険法の制定と所管問題 「社会保障化」論争の歴史的前提	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 大原社会問題研究所雑誌	6. 最初と最後の頁 54-70
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 平 将志	4. 巻 70
2. 論文標題 日本における医療保障の階層性 1950年代の医療給付の実態を中心として	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 現代社会文化研究	6. 最初と最後の頁 33-50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 平 将志	4. 巻 61 (2)
2. 論文標題 雇用政策とソーシャルワークの交錯 炭鉱離職者対策と就職促進指導官による就職指導	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 社会福祉学	6. 最初と最後の頁 118-131
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 平 将志	4. 巻 67
2. 論文標題 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	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 現代社会文化研究	6. 最初と最後の頁 19 ~ 36
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 平 将志	4. 巻 19
2. 論文標題 産炭地域振興政策の構想と挫折 北茨城市における重油専焼火力発電所の誘致計画を事例として	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本地域政策研究	6. 最初と最後の頁 38 ~ 47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計9件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 「自治」の欠如と「経路依存」 北海道夕張市の財政破綻をめぐって
3. 学会等名 日本地域政策学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 「エネルギー革命期」における生活困窮者救済と生存戦略 福岡県大牟田市を事例として
3. 学会等名 社会事業学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 「外発的発展」と「内発的発展」の相克 北海道夕張市の産炭地域振興政策を事例として
3. 学会等名 日本地域政策学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 生活保護制度における「逆福祉システム」の起源と展開 福岡県北九州市を事例として
3. 学会等名 日本社会福祉学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 公的医療機関を中心とした医療供給体制の形成 新潟県における県立病院の再編問題と関連させて
3. 学会等名 日本地域政策学会関東支部会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 「内発的発展」による産炭地域振興政策 福島県旧内郷市の沼田市政を事例として
3. 学会等名 日本地域政策学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 筑豊炭田における炭鉱閉山と生活困窮者の救済 福岡県飯塚市を事例として
3. 学会等名 日本社会福祉学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 「エネルギー革命期」における生活困窮者救済 「筑豊三都」の比較検討から
3. 学会等名 政治経済学・経済史学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 平 将志
2. 発表標題 常磐炭砒茨城砒業所の閉山対策 磐城砒業所との比較検討から
3. 学会等名 日本地域政策学会関東支部会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------