

北松炭田における生活困窮者救済

—長崎県松浦市を事例として—

○ 新潟大学大学院 氏名 平 将志 (008732)

キーワード：「エネルギー革命」 生活困窮者 炭鉱関連離職者

1. 研究目的

本報告の課題は、「エネルギー革命」下における生活困窮者救済について、北松(佐世保)炭田に所在する長崎県松浦市を事例として検討することにある。

1950年代から本格的な進展をみせた「エネルギー革命」により、各産炭地域において、炭鉱の休閉山が相次ぎ、大量の炭鉱関連離職者が発生することになった。政府は、炭鉱離職者対策、産炭地域振興政策などの各種援護政策を実施したが、産炭地域では炭鉱関連離職者の被保護階層への流入が顕著にみられた。先行研究では、産炭地域における生活保護制度に関する研究は、①「エネルギー革命期」→②炭鉱関連離職者の発生→③被保護階層への流入という一部の研究をのぞくと、単線的な検討が多く、各種援護政策のみならず、産業構造、財政状況などその地方自治体がおかれる特殊事情については十分に考慮されていなかった。そのため、被保護階層の増大が、どのような要因によって生じたのかは、いまだ検討の余地があると思われる。

本報告が事例としてとり上げる長崎県松浦市は、長崎県最東端にある佐賀県唐津市、伊万里市に隣接する自治体である。長崎県では、炭鉱、漁業、造船が基幹産業とされ、松浦市では炭鉱、漁業の2つと農業が主力産業であった。「エネルギー革命」の到来後、松浦市における生活保護状況は、厚生省担当官が来市した際に「筑豊と同様」とされたように、被保護階層の顕著な増大がみられていた。こうした被保護階層の増大に対して、厚生省は被保護階層のうち稼働世帯に「適正化」(「第二次適正化」)を実施したが、その対象は主に失業対策事業と生活保護の併給世帯にあった。「第二次適正化」の実施後、各産炭地自治体の被保護階層は、おおむね縮小の兆しをみせたものの、松浦市では、こうした状況と反比例するように被保護階層は、膨張傾向をみせるようになった。

本報告では、北松炭田に所在する松浦市において、なぜ、被保護階層の膨張が継続し、全国市部において有数の保護率となったのかを明らかにする。

2. 研究の視点および方法

本研究では、北松炭田における生活困窮者救済について、「エネルギー革命期」、すなわち、1958～1973年ごろまでを、松浦市議会所蔵資料などを使用しながら、生活保護の実施状況について明らかにする。そして、こうした松浦市における生活保護のあり方が、現

代における生活保護の実施状況にどのような示唆をあたえるのかについても検討する。

3. 倫理的配慮

本報告では、主として、松浦市議会所蔵の『定例会・臨時会会議録』、『委員会会議録』、『議決集』のほかに、松浦市商工観光課が編纂した『炭鉱史』を使用する。また、長崎県の石炭不況の特徴についても抽出するため、長崎県立長崎図書館、佐世保市立図書館に所蔵されている石炭関連および生活保護関係資料を用いる。なお、松浦市議会所蔵資料には、一部個人情報が見記されている資料があるが、個人名が特定できないように配慮した。本報告は、日本社会福祉学会の研究倫理指針を順守している。

4. 研究結果

北松炭田に所在する松浦市では、1954年の石炭不況後、炭鉱関連離職者の被保護階層への流入がみられ、「エネルギー革命」が本格的に進展した1958年からこうした状況が顕著になった。ところで、各産炭地域において被保護階層の増大は継続したわけではなく、たとえば、夕張市(石狩炭田)、いわき市、北茨城市(それぞれ常磐炭田)、田川市(筑豊炭田)では、1964~1966年ごろにかけて縮小している。この背景としては、被保護階層から稼働世帯、すなわち失業対策と生活保護の併給世帯を対象とした「第二次適正化」の影響がある。松浦市では、こうした動向と反比例するように増大傾向を示していた。この理由としては、各種援護対策の進捗状況の相違、さらに、理事者の生活保護に対する認識なども関係しているが、松浦市において、特徴的な事柄として不正受給の問題をあげることができる。

松浦市において、不正受給が横行した理由として、財政再建の問題がある。1956年、石炭不況などの影響により、松浦市は、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となった。財政再建団体では、職員数の削減が図られる一方で、被保護階層が増大することにより、ケースワーカーの「法定ケース数」を凌駕するケース数を担当することになった。こうした財政再建による職員の増員への制約が、高率の保護率が継続した要因の1つであったと考えられる。

5. 考察

本来、財政再建は、地方自治体の財政健全化を目指すものであった。しかし、職員の増員に制約がつけられたことを背景として、不正受給の発生件数が増加し、被保護階層の膨張によって義務的経費である生活保護費が増加した。つまり、松浦市では、財政再建団体であるが故にケースワーカーの増員が制約され、不正受給の横行によって被保護階層の増大を助長、さらには生活保護費の増高により財政状況が悪化するという、悪循環が引き起こされていた。生活保護制度の分析には、被保護階層の増減のみならず、地域産業構造の変容、地方自治体のおかれる特殊事情を考慮した検討が不可欠であると考えられる。