

生活保護制度における「第二次適正化」政策と地方自治体

——佐賀県を事例として

平 将志

はじめに

- 1 生活保護制度における「適正化」政策
 - 2 佐賀県における「第二次適正化」政策
 - 3 全日自労佐賀県支部・佐賀分会による集団陳情
- おわりに

はじめに

本稿の課題は生活保護制度における「第二次適正化」政策について、実質的な担い手である地方自治体から佐賀県を事例とし、その実態を検討することにより、実施過程上でどのような問題が生じたのかをあきらかにすることにある。

周知のように、生活保護制度は社会保障制度における救貧機能、つまり「最後の拠り所」としての機能を果たしている。生活保護制度には様々な論点が存在するが、「生活保護行政の歴史」を論じる際には、『『適正化』の分析はさけて通ること』ができないとされる（大友 2000：228）。ここでいう「適正化」政策は、本来、生活保護制度の運用上の濫救や漏救防止を含めた「適正実施」を意味するはずであるが、実態では「生活保護費の引き締めを意図した行政指導の展開」を意味した。このような「適正化」政策は、これまでに3回展開されたことが確認できる（大友 2000；岩永 2011；副田 2014 ほか）⁽¹⁾。

ここで先行研究を概観すると、生活保護制度における「適正化」政策については実施要領の改訂に注目し、その展開について論じた大友（2000）が代表的な研究としてあげられる。近年では「第一次適正化」政策を中心に論じた岩永（2022）、平（2022a）及び戸田（2021）などの諸研究が存在するが、先行研究にはいまだ以下の問題が存在すると考えられる。

まず、3つの「適正化」政策の中間に位置する「第二次適正化」政策は研究蓄積が薄く、その実

(1) 戸田（2021）は、2013年以降、生活保護制度に対する「第四次適正化」政策が行われたと主張する。しかしながら、後述するように、「第三次適正化」政策までは明確な対象があり、実施時期がほぼ確定している。新たな「適正化」政策とする根拠が希薄なように思われる。

態があきらかになっていないことである。たとえば、「第一次適正化」政策では医療扶助の「適正化」と在日朝鮮人対策が行われた。前者では「入退院基準」の通知により、医療扶助に関する「適正化」が行われた。平（2022a）によれば、日本患者同盟が行った集団陳情などの戦略にも問題があったほか、厚生省側にも軽度結核入院患者に対する後保護（アフターケア）などの不十分さがあったことを指摘している。後者では、池谷（2015；2016）が在日朝鮮人対策を各種統計から実態を把握し、厚生省と地方自治体による「実施方法」を取り上げて検討した。金（2022）は在日朝鮮人の生活保護制度をめぐる諸問題について、「民族団体や日本政府はどのように対処」したのかという認識のもと、当事者と厚生省との双方の視点から検討している。また、「第三次適正化」政策については、1981年の「123号通知」の通知により、福祉事務所は要保護者に対して「収入申告書」、「資産申告書」及び「包括同意書」の「3点セット」の提出を求めることが可能となり、「第三次適正化」政策が展開されたという（副田 2014；関 2015）。平（2022b）は当該期における生活保護制度の福祉縮減には年金制度と同様に非難回避戦略がとられたこと、さらに「適正化」政策について補助金削減などの動向をふまえて、国と北九州市における「適正化」政策を関連させて論じている。

しかしながら、「第二次適正化」政策は、産炭地における生活困窮者救済の動向と関連させて論じた平（2021；2023a；2023b）などをのぞけば、十分な研究蓄積がみられていない。これらの研究では自治体議会の議事録や地方紙などの諸資料を活用し、行政による救済のほか、当事者（団体）による各種「救済」策を生存戦略として捉えて、その主体性に注目した点で新しさがある⁽²⁾。ただし、「第二次適正化」政策については諸統計からの考察にとどまり、その実態は明確ではない。加えて、先行研究ではそれぞれの「適正化」政策が個別の政策と捉えられる傾向があり、各「適正化」政策との関係が論じられていないという問題がある。

つぎに、先行研究では「適正化」政策の政策形成を担う厚生省の政策動向や、「適正化」政策の制度変遷の検討に重きが置かれている（大友 2000；岩永 2011）。ただし、「政策実施」は、実質的には地方自治体（福祉事務所）が担うため、具体的な検討には厚生省の政策形成のほか、地方自治体を事例として検討することが必要である。先行研究において地方自治体による「適正化」政策が検討されなかったのは課題設定や制度論への傾斜のほか、「事例の代表性」を担保できる事例選定が困難であったためと推測される。

さらに資料上の問題も存在する。武智（1996）が指摘するように、厚生（労働）省は生活保護制

(2) 本稿と関連する研究として失対事業の研究がある。戦後失対事業に関する研究はおもに江口英一とその門下あるいは関係者によって研究が進められてきた（江口編 1979；江口 1983；加藤 1991；岩田 2017）。その後、事業縮小をうけたためか、研究自体は下火となった。近年、失対事業に関する研究蓄積が再びみられている。たとえば、加瀬（2020）は緊急失業対策法の制定とその背景を論じ、さらに『大原社会問題研究所雑誌』第 770 号（2022 年 12 月）では「戦後失業対策事業・失対労働者の史的再検討」が特集されている。当該特集では、杉本（2022）、町田（2022）及び西井（2022）による京都、東京及び広島を事例とした論考が所収されている（杉本 2025；平 2025）。本稿との関係で重要な研究としては杉本（2013；2017）がある。これらの研究は京都市を事例として自治体議会の議事録や地方紙、さらに『じかたび』などを活用し、これまで全国レベルの動向の検討に限定されていた失対事業について、地域の実態や失対就労者の諸運動を詳細に検討し、実証水準を飛躍させている。なお、杉本による失対事業に関する一連の研究は加筆修正され、杉本（2025）に所収されている。

度の運用について法改正ではなく、現在に至るまで裁量操作が可能な指導や指示を活用している。岩永（2022）は、このような経緯から第一次資料の残存が少なく、実証分析の限界を指摘する。しかしながら、生活保護制度はその運用上で諸問題が生じた場合、自治体議会で言及され、各地域の地方紙でも報道される。とくに深刻な構造的不況に直面した福岡県や佐賀県などの産炭地ではこの動向が顕著である。つまり自治体議会資料や地方紙などを素材として用いることで、資料上の限界の克服は可能となると考えられる⁽³⁾。

前述のように、「第二次適正化」政策では収入認定の厳格化が行われるが、とくに生活保護制度と失業対策事業（以下、失対事業）との「併給者」への収入認定が問題となった。近年、失対事業には制定当初から社会保障政策的な性格を帯びていたことが指摘される（宮地 2014；岩田 2017）⁽⁴⁾。平（2023b）は生活保護制度と失業対策を2つの「公的扶助」と捉えて、前者が後者との補完関係にあると位置づけた。当該期は生活保護制度と失対事業との交錯が実質的に分離する過程でもあり、「第二次適正化」政策の検討はこのような関係を解明する一助になり得ると考えられる。

本稿が対象とする佐賀県では「第二次適正化」政策、つまり収入認定が佐賀県議会で問題となり、『佐賀新聞』など地方紙でも取り上げられていた。加えて、佐賀県では「第二次適正化」政策の実施時期が明確であり、収入認定をめぐる諸問題を把握できる。したがって「第二次適正化」の実態を解明できると考えられ、その端緒となる研究と位置づけられる。そこで本稿では佐賀県を事例として「第二次適正化」政策の実施が、地方自治体において、どのような問題がもたらしたのかを検討する。

1 生活保護制度における「適正化」政策

(1) 「適正化」政策の変遷

1950年、生活保護法改正時の厚生事務次官通知では、「保護を漫然と機械的に行うことによって、国民の勤労意欲を減退」させて、「保護を理由なく抑制することによって、要保護者の更生の力を枯渇させるようなことが」⁽⁵⁾ないことのほか、「常にその区域内に居住する者の生活状態に細心の注意を払い、急迫の事情のあると否とにかかわらず、保護の漏れることのないようこれが取扱については特に遺憾のないよう配慮」⁽⁶⁾する旨が述べられていた。当該通知では保護実施による濫救や漏救について言及されている。しかしながら、その後、「適正化」政策は「生活保護費の引き締めを

(3) 当該期における産炭地労働力市場に関する研究としては、大西（2021）があり、福岡県大牟田市を事例として検討している。ただし、先行研究の整理や資料の発掘が十分でないためか、その実態は必ずしも解明されているとはいえない。

(4) たとえば、福岡県田川市でも「元来失業対策事業なるものが多分に社会保障的な性格を帯びて」とし、社会保障政策との接近性を指摘している（田川市役所 1955：4）。

(5) 「生活保護法施行に関する件」1950年5月20日、厚生省初者第46号、各都道府県知事宛厚生事務次官依命通知（小山 1951：908-909, 911）。

(6) 1951年の生活保護法改正では、福祉事務所の「人員、機構の整備に万全を期し、その機能を活用に関し、十分意を用い、保護の適正を欠き、濫救、漏救のごとき弊を招来することがない」ように通知されている。「生活保護法の一部を改正する法律の施行について」1951年9月13日、厚生省発社第80号、各都道府県知事宛厚生省事務次官依命通知（小山 1951：919）。

意図した行政指導の展開」を意味するように変容する。

ここで生活保護制度に対する「適正化」政策を概観すると、「第一次適正化」政策では、1950年代には医療扶助費の「適正化」と在日朝鮮人対策が行われていた。前者では医療扶助費の増嵩から、厚生省は「入退院基準」を通知したが、この措置は国立療養所に入所する軽症患者の早期退院の促進するものであった。(小倉 1955; 武智 1996; 平 2022a)。後者については、厚生省の指導のもと、在日朝鮮人に対する稼働収入の「推定認定」や検査現場の「検診命令書」の交付が行われた(池谷 2015; 2016)。このほか在日朝鮮人は「慢性的な失業」状態が前提にあり、そのため被保護層への流入が多かったという。講和条約により「準用」の対象となったという。その後、韓国への報復措置や予算問題から「適正化」の対象となり、全国一斉調査を介した「適正化」政策が行われた。加えて、北朝鮮帰国事業の実施と相俟って在日朝鮮人の被保護層は縮小した(金 2022)。

「第二次適正化」政策は1964年度から実施され、稼働世帯に対する収入認定の厳密化が行われた。後述するように、「第二次適正化」政策では収入認定が厳格化され、稼働所得のほか、失対就労者に支給される期末手当についても対象とした。とくに失対就労者が多い産炭地などでは福祉事務所への集団陳情が相次ぐことになる。

「第三次適正化」は、1981年、和歌山県御坊市で発生した暴力団員による保護受給事件を契機とし、同年11月、厚生省社会局保護課長・監査指導課長が「生活保護の適正実施の推進について」⁽⁷⁾(以下、「123号通知」)の連名通知を行った(河合 1994; 副田 2014; 平 2022b)。当該通知の実施により、福祉事務所は要保護者に対して「収入申告書」、「資産申告書」及び「包括同意書」の「3点セット」の提出を求めることが可能となった⁽⁸⁾。その結果、それまでの「挙証責任」を展開させることになったという。

以上のように、「第一次適正化」政策では国立療養所の入所結核患者や在日朝鮮人、「第二次適正化」政策では「適正化」の対象は失対就労者などの稼働能力世帯というように、特定の階層に限定されていた。「第三次適正化」政策では「挙証責任」の転換が行われたことで、「適正化」政策の対象が拡大した。このように「適正化」政策の歴史的変遷をみると、その対象者が段階的に拡大し、実施要領についても詳細な内容へと変化したことが確認できる。

(2) 「第二次適正化」政策

先行研究では「適正化」政策＝監査方針と位置づける傾向がある(大友 2000)。ただし、本稿の対象である「第二次適正化」政策は、とくに産炭地自治体議会では監査方針ではなく、失対事業に関する期末手当の認定が中心に論じられていた。たとえば、当該期の福岡県議会では期末手当の収

(7) 「生活保護の適正実施の推進について」社保第123号、厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知、1981年11月17日。

(8) 先行研究では「第123号通知」の通知後、即時に「第三次適正化」政策が展開されたように論じられる(河合 1994; 大友 2000; 岩永 2011)。ただし、政令指定市で実施が早い北九州市でも1983年度の実施であった。北九州市の場合、独自の「適正化」政策が実施された1980年と、国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律(以下、補助金一括法)が施行された1985年以降の時期に、被保護層の縮小が確認できる。こうした動向をふまえると、「第三次適正化」政策の実態分析には「123号通知」のほか、地方自治体の特性や補助金一括法の影響などを考慮することが不可欠であろう(平 2022b)。

入認定について「適正化というような観点から、厚生省ともいろいろ相談しており、一般の生活保護者の扱いとを区別して取り扱っていく必要」⁽⁹⁾があるという発言が残されている。以上のように、「適正化」政策には実施要領の改訂も関係することから、あわせて論じることにした。

1964年度の実施要項改訂では収入認定の内容が詳細となり、①収入認定：「月の初日から末日までの月額」、②収入類型：「定期収入」＋「臨時収入」に変更された（厚生省社会局保護課 1964：10-11）⁽¹⁰⁾。監査方針では「不正受給者の一掃、稼働収入、資産収入、資産等事実把握の正確化」を目的として掲げ、「保護の適正化確保期間」と位置づけた。研究史上、1966年度までの「適正化」政策は「第二次適正化」政策と呼ばれる（大友 2000：237-238）。

厚生省官僚の回顧によれば、期末手当の収入認定に関連した勤労収入にも実施要領の改訂が行われたが、当初は柔軟な対応がとられていた。この理由は期末手当が低額であるため、収入認定の可否は問題とならなかったことにある（平 2023a）。その一方、自由労働組合は期末手当の増額をめぐる団体交渉を展開し、事業主体は期末手当の増加を行ったことから問題化した。たとえば、佐賀県の事例をみると、1964年度には国と地方自治体の期末手当を合算し、期末手当として夏季手当 12,164 円、年末手当 20,049 円が支給されていた。このうち後者の収入認定額は 11,450 円であった（最高裁判所事務総局編 1968：835-836）。前述のように、「第二次適正化」政策では、それまで認定の対象外であった現物支給のほか、失対就労者の期末手当なども収入認定の対象とした。ただし、実施要領の形骸化は被保護層内に不均衡を招き、何らかの是正措置が必要となった。このような是正措置として「第二次適正化」政策が実施されたと捉えるのが妥当である。当該改訂では賞与や期末手当は地方自治体が全部認定のほか、分割認定の選択が可能であったが、この措置は収入認定の厳格化から生じる摩擦を回避したものと考えられる。なお、分割認定の場合、「支給月又はその翌月を含めた 4 カ月以内に 3 回以内」と定められた。

ところで、地方自治体の中には期末手当の現物給付のほか、物品購入費や労働組合を通して現物給付を行う事例もあった。かりに都道府県が現金支給の収入認定を決定しても、「期末認定の認定だけを特別有利に取扱うような配慮」が行われ、実施要領が形骸化する事例が散見された（平 2023a）。こうした経緯をふまえて、1964 年 5 月、厚生省社会局保護課長は失対就労者の期末手当に関する取扱要領を通知した⁽¹¹⁾。なお、1965 年度には改訂が行われることになり、①収入認定：「月の初日から末日までの月額」→「月額」、②収入類型：「定期収入」＋「臨時収入」→「就労に伴う収入」＋「就労に伴う収入以外の収入」、③期末手当などの収入認定：「支給月又はその翌月を含めた 4 箇月以内に 3 回」→「支給日から引続く 6 箇年以内の期間にわたって認定」に変更された（厚生省社会局保護課 1965：10-11）。

(9) 城取文男（福岡県民生部長）の発言。福岡県議会事務局『昭和三十九年十二月定例会会議録』（第九回）、1964 年 12 月 18 日、245（福岡県議会図書室所蔵）。

(10) 木村（1981）も、「適正化」政策は実施要領の内容とも関係があることを指摘していた。

(11) 「失業対策事業に就労する被保護者に支給される期末手当の収入認定について」1964 年 5 月 20 日、社保第 41 号、厚生省社会局保護課長通知。

(3) 自由労働組合による諸運動

「第二次適正化」政策の実施は自由労働組合、とくに全日本自由労働組合による諸運動を惹起させた。1949年、緊急失業対策法がドッジラインの実施と関連して制定され、失対事業が開始された。失対就労者は各地で自由労働組合を結成したが、1949年には全国組織である全日本土建一般労働組合が発足した。1952年、全日本土建一般労働組合から失対就労者が独立し、全日本自由労働組合（以下、全日自労）が結成された。その後、全日自労は「日本の巨大組織」の1つとなり、強力な組織力を示した⁽¹²⁾。全日自労は事業主体である地方自治体に対して、賃金や期末手当など諸労働条件に関する団体交渉を展開した。当初、失対就労者には夏季・期末に関する措置が行われていたが、1952年から国の措置として期末手当3日分が支給され、地方自治体でも単独措置が行われた（労働省職業安定局失業対策課編 1953：154-159；1955：193）。自由労働組合は期末手当の増額をめぐり、地方自治体に苛烈な団体交渉を展開したため、期末手当は増額の一途をたどった（平 2023a：26-28）。

ところで、被保護層への金銭支給である生活扶助は「世帯単位」で算定されるが、失対事業は原則同一世帯1人の就労である。「失対賃金」は一般職種別賃金（以下、PW）を基礎に算定され、毎年8月の「屋外労働者職種別賃金調査」の結果から決定される。ただし、PW改定は翌年4月であるため、「失対賃金」は物価変動などの影響をうけて8～9割にとどまった。その結果、「労働の対価としての一面のみにとらわれ、家族の生活保障の形態」を考慮しないため、世帯人員数が増加すると、「失対賃金」は生活保護費を下回った（最高裁判所事務総局編 1968：833-834）。そのため失対事業に就労しつつ、生活保護を受給する「併給者」が存在した。とくに深刻な構造的な不況に直面した産炭地では世帯人員が多いため、この動向が顕著であった⁽¹³⁾。

つぎから佐賀県を事例として「第二次適正化」政策の実態について論じることにする。

2 佐賀県における「第二次適正化」政策

(1) 佐賀県と石炭産業

当該期の佐賀県経済において看過できない動向は石炭産業の衰退である。1960年代まで石炭産業は佐賀県における基幹産業の1つであった。佐賀県では幕末期から、佐賀藩による唐津炭田の開発が行われており、当初は国内有数の炭田地帯であった⁽¹⁴⁾。しかしながら、明治30年代に福岡県筑豊地域への石炭大量輸送網が整備されたことにより、石炭生産の主力は筑豊炭田に移行した。なお、佐賀県には唐津炭田のほか、佐世保炭田という炭層構造の異なる炭田地帯が存在した。

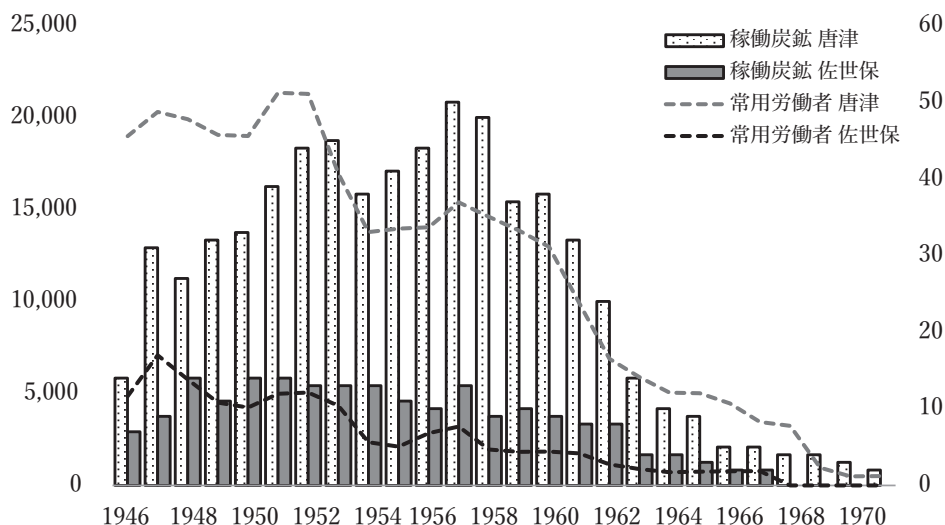
敗戦後、佐賀県でも傾斜生産方式の採用による石炭増産から、稼働炭鉱数、炭鉱労働者数は増加

(12) 当初、労働省は自由労働組合に対する団体交渉権を容認しなかったが、段階的に認めるようになった（労働省失業対策部編 1959：289）。

(13) 「適正化」政策の実施をめぐり、地方自治体では厚生省や都道府県の指導や住民による集団陳情との板挟みになった（自治研事務所編 1964：129）。こうした経緯から、長崎県市部などでは収入認定が適切に行われず、生活保護費の返還問題が発生した（平 2023a）。

(14) 以下の記述は佐賀県編（1979：729-743）、坪内（1999：194-208）による。

図1 佐賀県における炭鉱数と炭鉱労働者数の推移



出所) 福岡通商産業局石炭部編 (1967), 福岡通商産業局石炭部炭政課・日本石炭協会九州支部編『九州石炭・コークス年報』各年度版から作成。

注1) 各年度末

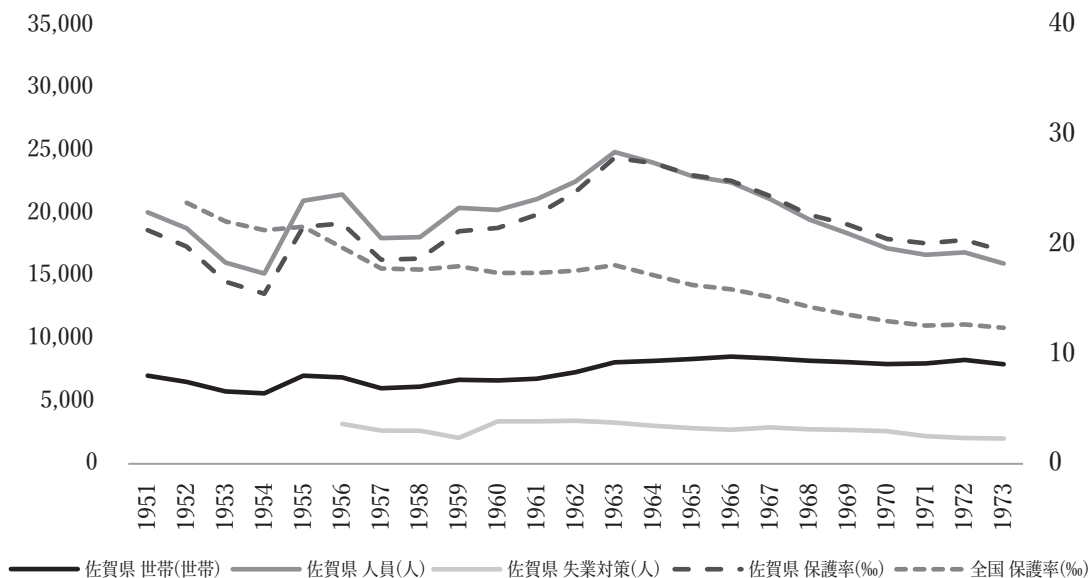
注2) 稼働炭鉱数の単位は鉱, 常用労働者数は人。

した。しかしながら、ドッジライン、さらに1954年の石炭不況時には減少傾向を示した(図1)。1955年、政府は石炭鉱業合理化臨時措置法(以下、合理化法)を制定し、石炭産業のスクラップ・アンド・ビルト政策を開始した。その結果、稼働炭鉱数は1957年の63鉱をピークにして、佐世保炭田では同年から、唐津炭田では1958年から中小炭鉱の閉山が相次いだ。1963年には石炭政策の答申により、県内大手炭鉱による漸次的な撤退が行われた。とくに1968年の第三次石炭政策の実施により、杵島炭鉱が閉山し、明治鉱業佐賀と西杵鉱業所の2鉱が第二会社に移行した。これら2鉱も1972年に閉山し、佐賀県の石炭産業は終焉をむかえた。炭鉱労働者数をみると、1947年の27,376人をピークとして、1955年に16,082人、1962年の合理化法改正の影響から8,014人に減少した。1965年には炭鉱労働者数の減少も小康状態をむかえるが、大手炭鉱の閉山が相次ぎ、1972年に明治鉱業2鉱の閉山により、炭鉱労働者は皆無となった。

(2) 佐賀県における生活保護制度と失業対策事業の実施状況

まず、図2から佐賀県の保護率をみると、現行法の施行直後には全国平均を下回っていた。その後、1953～54年の石炭不況期に一時的な保護率の上昇を挟みつつ、1957年頃まで佐賀県の数値は全国平均とはほぼ同水準で推移した。1959年頃からは双方の乖離が顕在化するが、この動向には生活扶助の諸改善という制度的要因のほか、石炭不況の影響などが関係している。その後、1964年をピークにして双方の乖離は縮小傾向に移行した。つぎに、失対事業の動向をみると、生活保護制度の動向と同様に、1959年から失対就労層は拡大を示すが、1963年頃を境にして縮小傾向を示し

図2 佐賀県における生活保護制度と失対事業の推移

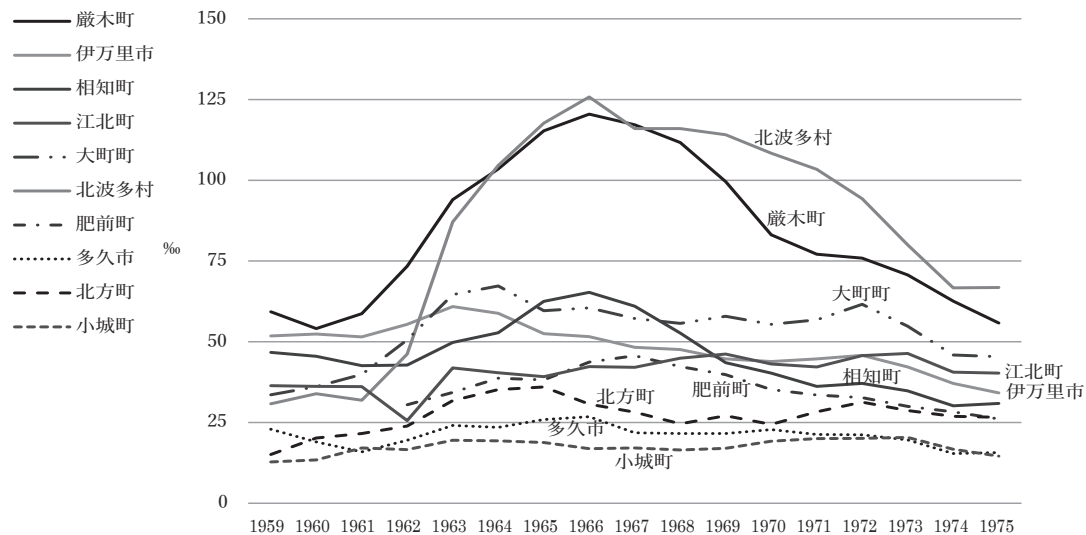


出所) 佐賀県編 (1979 : 793-794), 佐賀県厚生部編 (1969 : 158-159), 佐賀県編『県勢要覧』各年版から作成。

注 1) 生活保護制度は 1 か月平均の数値。

注 2) 失対事業は一般失対事業 1 日平均の数値であり，就労日は 25 日として推計。

図3 佐賀県産炭地における保護率の推移



出所) 佐賀県編 (1979 : 793-794), 佐賀県厚生部編 (1969 : 158-159) から作成。

ている。後述するように、こうした失対就労層の縮小をもたらしたのが、1963年の「失対二法」改正と1971年の失対事業への新規流入措置の禁止であった。

ところで、佐賀県産炭地のうち北波多村や厳木町では中小炭鉱の比重が高いため、図3のように炭鉱閉山の影響をうけて、1964～69年には人口の10%を超える保護率を記録した。しかしながら、唐津炭田の「炭都」の1つである多久市では、1954～55年には佐賀県最高値を記録するが、その後、被保護層の膨張は逡増にとどまっていた（多久市福祉事務所1958）。このように地方自治体ごとに、被保護階層の流入には相違があった。1958年から佐賀県では中小炭鉱の閉山が相次いだため、炭鉱離職者の被保護階層への流入が顕著となった。産炭地の保護率は1960年29.3%であったが、1961年に32.3%、1962年に34.1%と上昇傾向を示した。とくに伊万里市ではそれぞれ71.3%、85.3%、76.5%と顕著な保護率の上昇が確認できる。このうち、保護開始世帯の70～80%が炭鉱失業者であったとされる（佐賀県編1964：52）。

つぎに、前述のように石炭不況の影響をうけて、1958年から被保護層、1959年からは失対就労層の膨張が顕在化した。1960年、佐賀県は失対就労日を21日（1959年度は25日）に短縮した反面、失対就労者数は石炭不況の影響から増加した。当該期の佐賀県は財政再建団体であり、県単独で就労日を増やせなかった。佐賀県議会では「失対事業でカバーできない面」に対して、「生活保護なりその他民生措置によってカバー」⁽¹⁵⁾するといった議論がみられる⁽¹⁶⁾。その後、失対就労層は1963年の「失対二法」⁽¹⁷⁾改正による中高年齢層の就職促進措置や、1971年改正による新規流入停止などにより、縮小傾向を示した。さらに、保護の開始・廃止世帯の推移をみると、中小炭鉱の閉山が進展した1958～59年間に加えて、1962年の合理化法の改正や石炭政策の実施をうけて、1962～63年の間には大手炭鉱の雇用調整による開始世帯が増加した。世帯類型別推移をみると、1964年には稼働世帯（世帯員の稼働を含む）63.4%、非稼働世帯35.7%であったが、1965年にそれぞれ60.1%、39.0%、1968年には48.0%、51.5%（それぞれ停止分をのぞく）というように、双方の割合は逆転した（佐賀県厚生部編1969：22-23）。1964年頃まで稼働世帯＝炭鉱失業者が被保護階層への主要流入層であったが、1966年までに稼働世帯を排除したこともあり、非稼働世帯の構成比が上昇した。このような被保護層における変容をもたらした要因の1つが、生活保護制度における「第二次適正化」政策であった。

（3）「第二次適正化」政策の実施と諸問題

「第二次適正化」政策は全国一律で行われたように論じられるが、実施時期には地域的な相違があった。たとえば、佐賀県議会では、成富喜次郎が期末手当の収入認定について「集団陳情等によりまして、いろいろ各県便宜」が図られ、「一番こういったことが便宜をはかられた地方、これは

(15) 宮崎新一（佐賀県経済部長）の発言。佐賀県議会事務局『佐賀県議会会議録』1955年5月31日、175。ただし、畑道好（佐賀県民生部長）は宮崎の答弁に補足して、失対就労日の補填のための生活保護制度の適用はできないが、最低生活を維持できない場合は適用できると述べている。畑の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1960年9月2日、184。

(16) この意味からも、生活保護制度と失対事業の関係は「一体化」ではなく、「補完関係」にあったとみるのが妥当であろう（平2023b）。

(17) ここでいう「失対二法」改正とは、職業安定法と緊急失業対策法の2法改正を示す。

四国、九州（傍点：引用者）」⁽¹⁸⁾であると論じた。この文脈における「便宜」とは期末手当の不認定を示していると考えられる。さらに「本州はとくに実施要領」による認定が行われていたが、九州でも「昨年夏（1964年のこと：引用者）からいろいろ問題がありましたが、佐賀、福岡、鹿児島を除きまして、そういった使法（傍点：引用者）」⁽¹⁹⁾、つまり期末手当の収入認定が開始されたという。

ところで、佐賀県議会ではそれ以前から収入認定が議論の俎上に載っていた。1960年3月の厚生労働委員会では、高橋義男が授産場や就労による賃金について、生活保護費からの差し引くことが能率に影響する可否かについて質問した⁽²⁰⁾。成富は厚生省による「決められた認定の方法によらざるを得ない」としつつも、「この問題は一面または生活保護費の基準の引き上げという問題にも関連」⁽²¹⁾すると答弁した。つまり成富は生活扶助基準の改訂が収入認定の問題を解消する可能性を指摘していた。1962年5月11日、厚生省は佐賀県による期末手当の現状把握の不十分さを指摘したが、当該期には収入認定に「弾力的な措置」が認められたため、特段問題とならなかった。その後、翌年7月13日には厚生省から再度収入認定の不徹底を指摘されていた⁽²²⁾。

1964年度の実施要領の改訂については、佐賀県議会でも議論が行われていた。高橋は「被保護者に対する期末手当の取扱」が、従前よりも「大部具体的」となったと評価する。しかしながら、「なお書き」には「確実に是正されない時には、当該経費については、国庫負担の対象としない方針であるから、了解されたい」⁽²³⁾という明記があることを指摘していた。収入認定にはつぎの問題も存在した。高橋は「生活保護と失対の収入等を噛み合せても、なおかつ不十分なような状態を、もっと悪い条件の人のほうに下向きにならず姿勢はやめ」⁽²⁴⁾るべきであり、さらに弾力的な措置を執行部へ要望した。この発言に対して成富は「賃金の問題、あるいは期末手当が労働の対象でなされていれば、当然収入認定からはずすべき」であるが、「弾力性」、つまり法の解釈も「法に違背しない範囲内でしか活用できない」と論じた。加えて、改善には「知事会、いろいろ働きかけまして、われわれも強力に当たりたい」⁽²⁵⁾と答弁した。こうした議論は佐世保市の事例でも確認されていた（平2023a）。1964年11月には全日自労との交渉において、厚生省社会局長も収入認定は行いが、「勤労意欲を助長するような措置がほとんどな」く、そのため「来年度（1965年度のこと：引用者）は勤労控除、特別控除などを大幅に引上げ、労働に対する当然の報酬として上積みしたい」⁽²⁶⁾と述べていた。

(18) 成富喜次郎（佐賀県厚生部長）の発言。佐賀県議会事務局「厚生労働委員会会議録」佐賀県議会事務局『佐賀県議会常任委員会会議録』1965年3月20日、21-22。

(19) 成富の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月20日、22。

(20) 高橋義男（佐賀県議会議員）の発言。佐賀県議会事務局『厚生労働委員会』1960年3月16日、15-25。

(21) 成富の発言。佐賀県議会事務局、1960年3月16日、24。

(22) 高橋の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月20日、34。

(23) 高橋の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月20日、34。

(24) 高橋の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月20日、35。

(25) 成富の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月20日、36。

(26) 「手当差引ききびしく——厚生省が全国に指示」『じかたび』第454号、1964年8月10日、2面、「“手当さしひき前むきで”——厚生省社会局長が回答」『じかたび』第471号、1964年12月7日、1面。なお、当該期の厚生省社会局長は牛丸義留である。

1965年4月、厚生省は実施要領を改訂し、期末手当の収入認定は「支給日から引続く6箇年以内の期間にわたって認定」に変更された（厚生省社会局保護課編1965：10）。同年8月、佐賀県議会では北部福祉事務所において失対就労者への夏季手当が支給前に収入認定されたことが議論となった。この背景には全日自労の要望などをうけて、収入認定の期間が変更されたという経緯があった。田久保与一郎からは収入の「推定認定」の可否に関する質疑があった⁽²⁷⁾。これに対して、成富は「推定認定」には問題があり、「見込み認定」は排除すべきとした。しかしながら、期末手当額が「確実に近く」、「6か月をフルに使うためには支給月だけは推定」する必要がある、見込み認定を行ったと答弁していた⁽²⁸⁾。

以上のように、1964年まで九州や四国では収入認定が不徹底であり、とくに佐賀県や福岡県では未実施であった。このような「第二次適正化」政策の実施時期の相違は地域の特性を反映していたことが窺われる。つぎから「第二次適正化」をめぐる諸問題について、伊万里市や佐賀県を事例として検討する。

（4）伊万里市——収入認定をめぐる2つの事件

伊万里市は佐賀県最西端に位置する地方自治体であり、北松炭田に所在した⁽²⁹⁾。北松炭田は炭層が薄いほか、岩石などの挟みが多く、歩留り＝採炭量が悪いという特徴があった。1959年には伊万里市では東山城町400人、山代町300人の失対就労者が発生した⁽³⁰⁾。当該期の佐賀県失業者は約30%が伊万里市で発生し、そのうち80%が炭鉱離職者であったとされる⁽³¹⁾。このように採掘条件が悪いため、伊万里市は佐賀県における「エネルギー革命」の「最大の焦点」とされた。その後、石炭不況が深刻度を増したことから、麻生産業久原鉱や向山炭鉱などでは労使対立が先鋭化した。とくに向山炭鉱の閉山時には、生活苦から炭鉱離職世帯の女子中学生によるパチンコ店でのアルバイトが問題視されている⁽³²⁾。

1963年4月～1965年3月における伊万里市の保護開始と廃止状況を確認すると、保護開始は総数392件のうち「傷病の発生」が266件であり、全体に占める割合は67.8%である。続いて、「その他」67件、17.7%、「働きによる収入の減少」55件、14.0%、「働きによらない収入の減少」4件、1.1%である。保護廃止では総数337件のうち、「収入増加」110件、32.6%、その他99件、29.4%、「働きによらない収入の増加」68件、20.2%、「傷病の治癒」60件、17.8%であった（伊万里市企画課編1965：6）。なお、保護廃止において「収入増加」の割合が高いのは収入認定の厳格化の影響によるものと推測される。

(27) 田久保与一郎（佐賀県議会議員）の発言。佐賀県議会事務局『佐賀県議会常任委員会会議録』1965年8月3日、12-20。

(28) 成富の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年8月3日、12-20。「推定認定」に関する詳細については、池谷（2016）を参照。

(29) 当該期の伊万里市議会会議録は自然災害のため現存していない。

(30) 高橋義男の発言。佐賀県議会事務局『佐賀県議会会議録』1959年8月6日、525-526。

(31) 「黒い断層（三）——十鉱から一、二鉱に 失業者さらに五百人」『佐賀新聞』1962年10月19日、1面。

(32) 「貧困が生んだ悲劇パチンコ店アルバイト——どん底の炭鉱離職者 “月収一万円にとびつく”」『佐賀新聞』1963年7月25日、7面。

1965年2月4日、福祉事務所職員に対する暴行事件が発生した。この事件の経緯は伊万里市福祉事務所が佐賀県から期末手当の収入認定の関する通達をうけたことにある。具体的には夏季手当のうち県市支給分を現物給付とし、県の支給分(3,408円)と年末手当17,457円を収入認定した。そして特別控除(1.2万円)を引いた残額(8,865円)について、同月8日の生活保護費支給日から6ヶ月間分にあたる1,477円を差し引いた⁽³³⁾。この福祉事務所による対応に市議会議員が激怒し、職員を暴行したものである。同月5日には生活保護受給者による職員への脅迫事件が発生した。当該受給者は1963年10月から保護を受給していたが、1965年1月から無申告で採掘所へ働きに出た。これに対して福祉事務所が収入認定したところ、匿名の投書があったと勘違いし、投書元を開示するよう恐喝した⁽³⁴⁾。福祉事務所は「安心して仕事ができない」とし、職員労働組合は市長に申し入れと抗議を行った⁽³⁵⁾。

山口正次によれば、佐賀県の「指導にも問題」があり、「収入認定については早く県の方針を決めて各市町村に徹底するよう知事に申し入れたい」とした。さらに「ことし(1965年：引用者)になって急に収入と認定し、しかもこれを3ヵ月で保護費からさし引くよう指導」されたとし、「指導方針の変更が事件の一因」⁽³⁶⁾であると述べた。伊万里市の議論からは、「第二次適正化」政策による収入認定の厳格化の解釈には自治体間に相違があったことが確認できる。以下から、全日自労佐賀県支部と佐賀分会による集団陳情の実態をみる。

3 全日自労佐賀県支部・佐賀分会による集団陳情

(1) 全日本自由労働組合佐賀県支部と佐賀分会

1956年3月、佐賀県自由労働組合において最大の地域連合体である全日自労佐賀県支部(以下、佐賀県支部)が発足した(労働省労政局労働組合課編1961:79-80)。1956年、佐賀県支部への参加組合数は7組合、組合員数は1,367人であったが、1960年には10組合、3,561人、1962年には12組合、3,811人へと増加した(佐賀県経済部労政課編1956:71;1960:43;1962:59)。

佐賀県支部では産炭地の組合員数が多いという特徴があるが、この理由は石炭不況による炭鉱失業者の発生に起因したと考えられる。このうち佐賀分会は佐賀市と佐賀郡の失対就労者から組織されたが、1965年2月には組合員約850人、このうち約120世帯が生活保護受給者であったという(最高裁判所事務総局編1968:822)。後述するように、佐賀分会は佐賀県支部において「失対二法」改正をめぐる反対闘争を牽引していた。ただし、「失対二法」改正による中高年齢就労者の自立促進のほか、全日自労内の政治思想の相違や選挙戦略との関係から、組合員数は段階的に減少する。その結果、1973年には佐賀県支部は参加組合数13組合、組合員数1,395人になった(佐賀県経済部労政課編1973:84)。

(33) 「市議、所長をボカリ——伊万里 年末手当をめぐり」『佐賀新聞』1965年2月5日、6面。

(34) 「投書主を教えろ!——登山ナイフでおどす また伊万里で日雇い労働者を逮捕」『佐賀新聞』1965年2月6日、6面。

(35) 「安心して仕事できない——職員が市長に要望」『佐賀新聞』1965年2月6日、6面。

(36) 「安心して仕事できない——職員が市長に要望」『佐賀新聞』1965年2月6日、6面。

（２）「失対二法」改正と集団陳情

1963年の「失対二法」改正では、事業主体は失業対策事業運営管理規則（以下、運営規則）の作成が義務づけられた⁽³⁷⁾。運営規則の作成と実施には、自由労働組合と事業主体間において諸問題が生じた。1963年8月、佐賀県経済部は失対事業に対して、従前の日々雇用から1週間の「長期紹介（継続紹介）」に変更、あわせて就労現場への「現場直行」を計画した。同年10月、佐賀県支部は「長期紹介」の導入を拒否し、全県拒否闘争を展開することで、これを延期させた⁽³⁸⁾。翌年1月には佐賀分会は現場での賃金支払を拒否し、従前の慣行を維持させるため交渉を行い、これを撤回させた。こうした佐賀分会による運動をもとに、佐賀県支部は「長期紹介」のほか、運営規則の粉砕闘争に関する全分会への拡大を模索した⁽³⁹⁾。同年4月、佐賀分会は佐賀市による長期紹介の実施に対して団体交渉を展開し、これを撤回させている⁽⁴⁰⁾。なお、交渉に際して福祉事務所長が期末手当への収入認定し、失対就労者からの保護申請をうける旨を述べたことをうけて、佐賀分会は保護申請を行った⁽⁴¹⁾。

1965年2月9日、佐賀県支部は佐賀県に対して、①期末手当の1日あたり400円値上げ、②公共料金の引上げ、③期末手当の収入認定をめぐって座り込みを行った⁽⁴²⁾。同月11～12日、佐賀県支部は、佐賀県厚生部長に対して期末手当の収入認定に関する抗議を展開したが、佐賀県側は交渉を一方向的に打ち切った。佐賀県支部は佐賀県への抗議を継続した。佐賀県知事は退去命令を出し、佐賀警察署に警備を要請したため、佐賀県支部は退去した⁽⁴³⁾。同月10日、佐賀分会は中部福祉事務所において福祉課長と社会課長に暴力を振るい、同月11日には佐賀県議会決算特別委員会への出席を求められた成富と厚生次長への出席の妨害のほか、厚生部福祉課では保護係長に暴行を加えたとされる（最高裁判所事務総局編1968：824-826）。

同年3月13日の佐賀県議会では、瀬戸尚の質疑から集団陳情に参加した失対就労者への失対賃金の支払が問題となった⁽⁴⁴⁾。瀬戸によれば、1964年2月10日～3月9日にかけて338人に15万1263円が支給されたという。運営規程の同規則第18条では「労働時間の利用」が列挙されるが、

(37) 運営規則は事業主体である自治体と失対就労者間の各種労働条件を定めたものであり、就業規則の性格を有する。

(38) 「長期紹介のはず——全県拒否闘争で」『じかたび』第412号、1963年10月14日、1面。

(39) 「運営管理一つ一つ骨ヌキに——一分会から全分会へ」『じかたび』第427号、1964年1月27日、3面。

(40) 「長期紹介を無期限延期——六日間就労拒否の闘い 署名、ビラで地域に訴えて」『じかたび』第438号、1964年4月13日、3面、「運営長計攻撃をはねかえした現場の力——いばっていたカントクオロオロするばかり」『じかたび』第442号、1964年5月11日、1面。

(41) 「長期紹介を無期限延期——六日間就労拒否の闘い 署名、ビラで地域に訴えて」『じかたび』第438号、1964年4月13日、3面。

(42) 「県庁前ですわり込み——全日自労県支部」『佐賀新聞』1965年2月10日、6面。

(43) 「知事が退去命令を出す——全日自労 年末手当問題で抗議」『西日本新聞』佐賀県版、1965年2月12日、8面。

(44) 瀬戸尚（佐賀県会議員）の発言。佐賀県議会事務局『昭和三十九年二月定例会 佐賀県議会会議録』1965年3月13日、301-304。「公金を不当支出——瀬戸氏（自）失対賃金で責任追及」『佐賀新聞』1965年3月14日、1面、「非就労の失対労務者に賃金——公費の不当支出だ 県議会一般質問で追及」『西日本新聞』佐賀県版、1965年3月14日、8面。

失対賃金の陳情・交渉の職場放棄は明記されていない。したがって、佐賀県支部による失対賃金の陳情・交渉は「職場離脱」であるため、集団陳情の参加者に対して失対賃金を支払う必要はない⁽⁴⁵⁾。

ところで、それ以前から佐賀県では不就労者への失対賃金の支給が行われていた。1961年8月、佐賀県議会は「失業対策事業の改善に関する決議」を提出し、①予算配分には土木部を参画させる、②現場監督者の身分の明確化により、責任分野の明確を行う、③事業実施は厳正かつ適切を期し、県費の浪費措置の改正が明記されていた⁽⁴⁶⁾。加えて、会計検査院は佐賀県が1959～60年度に不就労者に失対賃金を支給した事実を指摘した。この指摘をうけて、労働大臣は佐賀県への補助金の交付決定を取消し、補助金の返還を命じた⁽⁴⁷⁾。1962年3月、佐賀県議会は再度「失業対策事業の改善に関する決議」を提出し、失対事業の改善が決議された⁽⁴⁸⁾。佐賀県は是正措置として、1962年4月～9月までの258件、合計38,161円の失対賃金のカットを行った⁽⁴⁹⁾。この問題は1963年度の佐賀県議会決算委員会でも問題として取り上げられ、1961～62年度の不当支出分である71.4万円の国庫補助金を返還した経緯があった。1964年には1961～62年度に再び不就労者に賃金支払を行った事実が指摘された⁽⁵⁰⁾。このように不就労者に賃金支給が行われ続けたのは、後述する自由労働組合による諸運動を考慮したものと考えられる。

(3) 団体交渉と集団陳情

1) 佐賀県議会における議論

前述のように、佐賀分会による生活保護費の認定に関する集団陳情をうけて、成富と厚生次長は決算特別委員会に遅刻した。遅刻理由をめぐる質疑に関連して、横尾正二は佐賀県支部による陳情について「団体で交渉する場合は団体交渉であります、法にいう団体交渉権の意味における団体交渉」ではないのかと質疑を行った⁽⁵¹⁾。山田滋は「従来そういった団体的な交渉をしておることは事実でございますが、法律的な意味ではどうか、これはやはり厚生省あたりの考え方でも、特に収入認定の問題につきましては、集団陳情という言葉（傍点：引用者）」を使用していると答弁した⁽⁵²⁾。

集団陳情は必ずしも収入認定に限定されるわけではないが、山田の答弁からは団体交渉権にもとづく団体交渉とそれ以外の団体交渉を明確に峻別していることがわかる。この議論からみるに、佐賀分会による集団陳情は団体交渉権にもとづいたものではない。ただし、厚生省が双方の違いを明

(45) 佐賀県「失業者就労事業運営管理規程」『佐賀県公報』佐賀県規則第88号、1963年12月4日（佐賀県立公文書館所蔵）。

(46) 「失業対策事業の改善に関する決議」1961年8月10日（佐賀県議会編1986：199）。

(47) 瀬戸の発言。佐賀県議会事務局『決算特別委員会会議録』1963年1月28日、175-178。

(48) 「失業対策事業の改善に関する決議」1962年3月27日（佐賀県議会編1986：210-211）。

(49) 西山敬次郎（佐賀県経済部長）の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1963年1月28日、175-178。

(50) 瀬戸の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年3月13日、301-304。「失業対策事業の正常化に関する決議」1964年3月26日（佐賀県議会事務局編1986：243-244）。

(51) 横尾正二（佐賀県議会議員）の発言。佐賀県議会事務局『決算特別委員会会議録』1965年2月11日、324-325。

(52) 山田滋（佐賀県副知事）の発言。佐賀県議会事務局、前掲、1965年2月11日、324-325。

確にしておらず、先行研究でも論じられていないことから、つぎから佐賀地方裁判所の判例を素材として検討する。

2) 団体交渉と集団陳情——佐賀地方裁判所の判決を素材として

1965年3月、佐賀県警は佐賀分会による集団陳情参加者の3名を公務執行妨害の疑いから逮捕した。佐賀県支部は逮捕理由と即時釈放を求めて佐賀署に押しかけたが、即時解放は不可能と判断して引きあげた。佐賀分会は抗議活動を展開し、同月9日、佐賀分会3名は釈放されたものの、佐賀地方裁判所に公務執行妨害事件として起訴された⁽⁵³⁾。

1968年8月、佐賀地方裁判所の判決では、生活保護制度における集団陳情や失対就労者の団体交渉権が争点の1つとなった（最高裁判所事務総局編1968）⁽⁵⁴⁾。佐賀地方裁判所は失対就労者に対しては「地方公務員特別職で、労働条件の改善などには団体交渉権があり、国から失対事業を委託されている知事は処分権限内の事項については団体交渉に応じるべき」と論じた。その反面、生活保護制度は「知事の権限外であるため、団交権はなく、暴力行為、公務執行妨害罪は成立する」とした。なお、佐賀県による収入認定については「低い保護費から失対労務者保護世帯の年末手当を差し引くことは不当ではあるが違憲ではない」⁽⁵⁵⁾と論じていた。

周知のとおり、生活保護制度は現行法（1950年改正法）において生存権保障を具体化し、さらに戦前期の救済諸制度や旧生活保護制度と異なり、保護請求権を認めている。ただし、同法第8条では、厚生大臣の「定める基準により測定した要保護者の需要」は最低生活を営む「不足分を補う程度」とする。この「定める基準」は朝日訴訟の判旨でもあきらかなように、厚生大臣に広く裁量権が付与される。その一方、全額公費から賄われる失対事業は「積極的失業対策」として位置づけられ、失対就労者は地方自治体の特別職＝労働者であり、労働の対価として失対賃金などを得る⁽⁵⁶⁾。つまり失対事業では労働条件に対する団体交渉権を認めるという点においても、2つの政策の相違が浮き彫りになるのである。

おわりに

本論で述べてきたことを総括する。大友（2000）は「第二次適正化」政策は「稼働能力世帯を保護から排除」し、「保護率を上昇させない」ものと評価した。しかしながら、これまで論じてきたように、「第二次適正化」政策ではこのような是正はさほど重視されていなかったと考えられ

(53) 「佐賀も県庁前で」『じかたび』第484号、1965年3月15日、1面、「全員で抗議集会——釈放かちとった佐賀」『じかたび』第485号、1965年3月22日、3面。

(54) 「生活保護法は違憲か——佐賀全日自労事件 きょう注目の判決 佐賀地裁」『佐賀新聞』1968年8月3日、9面。なお、当該記事の「昭和40年からの生活保護法の運用改正」という文言は「第二次適正化」政策を示すと考えられる。

(55) ただし、職安に対する団体交渉権は学説・判例ともに必ずしも認められているわけではない（光岡1986：253-257）。

(56) つまり同じく当事者団体である日本患者同盟や生活と健康を守る会などの当事者団体とは諸運動に関する性格の相違が存在する。

る⁽⁵⁷⁾。重要なのは収入認定の厳格化にあり、とくに失対就労者に対する期末手当の増額により、その他の被保護層との不均衡を招いた要因と認識されていたことにあった。「第二次適正化」政策は先行研究では「稼働能力世帯」対策として捉えられるが、被保護層や失対就労層の縮小を考慮すれば、とくに失対就労者に対する収入認定の厳格化により、被保護層から排除されたとみる方が、「適正化」の実態を示しているといえる。加えて、「第一次適正化」政策では結核入院患者や在日朝鮮人など特定層に対する「適正化」政策であったが、「第二次適正化」政策では、とくに産炭地では失対就労者が実質的な「適正化」政策の対象であり、収入認定の厳格化により、とくに「併給者」への「適正化」政策が行われていた。さらに「第三次適正化」政策では、「3点セット」の提出を行わせることで、「挙証責任」を転換し、「適正化」政策の適用対象について、そのほかの稼働能力世帯にまで拡張させた。

つぎに、「第二次適正化」政策の実施には各地域に相違があり、その実施をめぐる問題となった。佐賀県では伊万里市の2つの暴行事件や恐喝事件のほか、佐賀分会による集団陳情に端を発して公務執行妨害を惹起した。佐賀県ではそれ以前から厚生省による是正措置の勧告をうけており、収入認定が不十分であるという経緯があった。具体的には佐賀県では、実施要領の改訂が1964年12月に佐賀県厚生部長から各自治体へと通知され、1965年2月頃に実施されたことで問題となった。この史実からは「適正化」政策が必ずしも各地域の実態を十分に反映しておらず、その実態との乖離が「政策実施」を担う地方自治体において問題を引き起こしたといえる。本稿では佐賀県という一地域を事例として取り上げ、自治体議会の議事録や地方紙などを活用して検討してきたが、所管省庁や住民に翻弄される地方自治体の実態があきらかとなる。こうした「政策実施」を担う地方自治体に関する事例検討を積み重ねることは、「適正化」政策の実態を解明するためにも有効な手法であると考えられる。

さらに、佐賀県支部・佐賀分会と佐賀県、加えて、佐賀地方裁判所における集団陳情をめぐる議論には、団体交渉権による団体交渉と集団陳情の峻別に関する議論が内包されていた。こうした議論を整理すれば、団体交渉＝失対事業、集団陳情＝生活保護制度という構図を描くことができる。この議論が内包しているのは生活保護制度と失対事業、つまり福祉政策と労働政策という2つの「公的扶助」の性格の相違を明確に示すものであったのである。

以上、本稿が検討した佐賀県の事例からは、マクロレベルの動向や制度論では捉えられない「適正化」政策の実態や、「政策実施」を担う地方自治体における実態があきらかになる。このような「政策実施」を担う地方自治体の検討を行うことにより、生活保護制度における「適正化」政策がいかなる性格を有するのかを解明することができるのである。

(たいら・まさし 九州産業大学経済学部講師)

付記：本稿はJSPS 科研費 21K13461 の研究助成の一部である。

(57) 牛丸によれば、「適正化」政策とは「当然なすべき保護の適用は十分に行うべきだが、保護の必要の疑わしい者まで漫然と保護をするような結果」は意図していないとした(牛丸1965:4)。この発言からは「第二次適正化」政策に対する認識が生活保護費の抑制よりも、収入認定の是正措置の観点が強かったと推測される。

【参考文献】

- 池谷秀登（2015）「生活保護第一次適正化時の在日朝鮮・韓国人の状況」『東京社会福祉研究』9, 25-48 頁
- 池谷秀登（2016）「生活保護第一次適正化における在日朝鮮人・韓国人への対応」『東京社会福祉研究』10, 61-76 頁
- 板山賢治・児玉良男・沢井隆市らほか（1964a）「全国の点数をつける監査官の目——昭和 38 年度保護監査結果をめぐって」『生活と福祉』98, 4-12 頁
- 板山賢治・児玉良男・沢井隆市らほか（1964b）「全国の点数をつける監査官の目——昭和 38 年度保護監査結果をめぐって」『生活と福祉』99, 4-11 頁
- 伊万里市企画課編（1965）『福祉・民生・教育（伊万里市の現況と問題点, 第 3 編）』
- 岩田正美（2017）『貧困の戦後史—貧困の「かたち」はどう変わったのか』筑摩書房
- 岩永理恵（2011）『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
- 岩永理恵（2022）「生活保護における「適正化」の果てのはじまり」『社会事業史研究』62, 11-29 頁
- 牛丸義留（1965）「福祉事務所中心に行政の総合化——社会福祉行政当面の諸問題」『生活と福祉』108, 2-5 頁
- 江口英一編（1979）『山谷——失業の現代的意味』未来社
- 江口英一（1983）「自由労働組合＝全日自労の生成をめぐって」黒川俊雄・佐野稔・西村通編『大友福夫先生還暦記念論文集第一巻 労働組合運動の現代的課題』未来社, 291-316 頁
- 大友信勝（2000）『公的扶助の展開——公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社
- 大西祥恵（2021）「旧産炭地と地域労働市場——福岡県大牟田市を中心に」『國學院經濟學』70（1）, 1-16 頁
- 小倉襄二（1955）「医療保障と結核問題——1954 年度における入退院基準・看護制限反対をめぐる日本患者同盟の運動を中心として」『人文学』19, 94-113 頁
- 加瀬和俊（2020）「緊急失業対策法制定の背景事情」『帝京經濟学研究』54（1）, 139-155
- 加藤佑治（1991）『増補改訂版 現代日本における不安定就業労働者』御茶の水書房
- 河合幸尾（1994）『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』法律文化社
- 木村孜（1981）『生活保護行政回顧』全国社会福祉協議会
- 金耿昊（2022）『積み重なる差別と貧困——在日朝鮮人と生活保護』法政大学出版局
- 厚生省社会局保護課（1964）「保護の実施要領の改正」『生活と福祉』97, 8-11 頁
- 厚生省社会局保護課（1965）「実施要領の改正」『生活と福祉』108, 6-12 頁
- 小山進次郎編（1951）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会
- 最高裁判所事務総局編（1968）「暴力行為等処罰ニ関スル法律違反等」最高裁判所事務総局『下級裁判所刑事裁判判例集』第 10 巻第 8 号, 最高裁判所事務総局, 820-842 頁
- 佐賀県議会編（1986）『佐賀県議会意見書・決議集（昭和 20 年～昭和 39 年）』佐賀県議会
- 佐賀県編（1964）『厚生行政五ヶ年計画書 昭和三十九年一月』
- 佐賀県編（1979）『佐賀県政史』
- 佐賀県経済部職業安定課編（1971）『炭鉱離職者対策のあゆみ 昭和 46 年 3 月』
- 佐賀県経済部労政課編（1956）『佐賀県労働組合便覧』昭和 31 年版
- 佐賀県経済部労政課編（1960）『佐賀県労働組合便覧』昭和 35 年版
- 佐賀県経済部労政課編（1962）『佐賀県労働組合便覧』昭和 37 年版
- 佐賀県経済部労政課編（1973）『佐賀県労働組合名簿』昭和 48 年版
- 佐賀県厚生部編（1969）『佐賀県の福祉』
- 自治研事務所編（1964）『自治研の前進のために』全日本自治団体労働組合

- 杉本弘幸（2013）「戦後失業対策事業と失対労働者運動の出発——戦後初期京都市失対事業と失対労働者の再検討」『世界人権問題研究センター』18, 69-103 頁（杉本弘幸（2025）『ヨイトマケとニコヨンの社会史——戦後失業対策事業・失対労働者研究序説』小さ子社所収）
- 杉本弘幸（2017）「戦後失業対策事業と失対労働者運動の展開——1950年代後半の京都市失対事業を事例に」庄司俊作編『戦後日本の開発と民主主義——地域にみる相剋』昭和堂, 297-321 頁（杉本弘幸（2025）『ヨイトマケとニコヨンの社会史——戦後失業対策事業・失対労働者研究序説』小さ子社所収）
- 杉本弘幸（2022）「戦後失業対策事業・失対労働者と部落問題——差別・貧困・ジェンダー」『大原社会問題研究所雑誌』770, 2-17 頁（杉本弘幸（2025）『ヨイトマケとニコヨンの社会史——戦後失業対策事業・失対労働者研究序説』小さ子社所収）
- 杉本弘幸（2025）『ヨイトマケとニコヨンの社会史——戦後失業対策事業・失対労働者研究序説』小さ子社
- 関智弘（2015）『生活保護政策の実施過程——政策変容のメカニズムと自律的な官僚制』（神戸大学大学院法学研究科博士学位請求論文）, 1-92 頁
- 副田義也（2014）『【増補版】生活保護制度の社会史』東京大学出版会
- 平将志（2021）「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」『社会事業史研究』60, 123-138 頁
- 平将志（2022a）「医療扶助における『適正化』政策と生存戦略——『入退院基準』の通知と日本患者同盟による集団陳情」『社会事業史研究』61, 9-23 頁
- 平将志（2022b）「生活保護制度における福祉縮減と非難回避戦略——福祉縮減期を事例として」『社会福祉学』63（2）, 1-13 頁
- 平将志（2023a）「構造的な不況都市における生活困窮者救済——長崎県佐世保市を事例として」『九州社会福祉研究』19, 17-33 頁
- 平将志（2023b）「空知炭田における生活困窮者救済——北海道美瑛市を事例として」『社会事業史研究』63, 125-140 頁
- 平将志（2025）「田川市役所『失業対策事業の実態』」『エネルギー史研究』40, 121-136 頁
- 田川市役所（1955）『失業対策事業の実態』（平将志（2025）「田川市役所『失業対策事業の実態』」『エネルギー史研究』40, 121-136 頁）
- 多久市福祉事務所（1958）『多久市福祉事務所の実体』（平将志（2024）「多久市福祉事務所（1958）『多久市福祉事務所の実体』」『エネルギー史研究』39, 117-147 頁）
- 武智秀之（1996）『行政過程の制度分析——戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版会
- 福岡通商産業局石炭部編（1967）『九州石炭鉱業 20 年の歩み』通商産業省臨時石炭対策部
- 坪内安衛（1999）『石炭産業の史的展開』文献出版
- 戸田典樹（2021）『公的扶助と自立論——最低生活保障に取り組む現場実践から』明石書店
- 西井麻里奈（2022）「戦後広島の実業対策事業——1950年代の戦災都市復興と失対労働者」『大原社会問題研究所雑誌』770, 33-46 頁
- 町田祐一（2022）「戦後東京の知識層失業対策事業」『大原社会問題研究所雑誌』770, 18-32 頁
- 光岡正博（1986）『新訂版 団体交渉権の研究』法律文化社
- 宮地克典（2014）「日本における失業対策事業再考——失業者の雇用・生活問題を中心に」『経済学研究』115（2）, 29-49 頁
- 労働省失業対策部編（1959）『失業対策事業実務必携』雇用問題研究会
- 労働省職業安定局失業対策課編（1953）『失業対策年鑑』昭和 27 年度版
- 労働省職業安定局失業対策課編（1955）『失業対策年鑑』昭和 29 年度版
- 労働省労政局労働組合課編（1961）『日雇労働組合の組織状況 昭和 36 年 7 月』