

# 石炭産業の衰退と漸次的撤退の戦略

——常磐炭田の事例から——

澤 口 恵 一

## 1 はじめに

労働力の構造的調整が求められるなかで、日本の石炭産業に対して採られた政策は、地域経済の維持と炭鉱労働者の雇用確保を優先した長期にわたるソフトランディング路線であった。本稿では、常磐炭田の事例をもとに石炭産業における労働力転換の事例について詳述し、長期的衰退へのソフトランディングという戦略が、離職者のライフコースや地域社会にもたらした利点について考察する。30年以上にわたるこの緩やかな調整に関する、事後的な評価を行ううえでの事例を詳述することが本研究の課題である。いうまでもなく、日本各地の旧産炭地がおかれた現状は、総合的にみれば、地域経済、人口、社会福祉、失業率等をみて厳しいことはいうまでもない。しかし、旧産炭地を個別にみれば浮かび上がってくる図は異なってくる。ここでは常磐炭田における常磐炭田の事例を、石炭産業からの脱却を比較的スムーズに果たし、地元経済や元労働者への負の影響が軽微であった事例と位置づけ、その要因を多水準からさぐり、閉山にいたるまでの長期的プロセスを記述することで明らかにしたい。いいかえれば、ソフトランディング路線を採用するさいに、それがうまくいく条件を、稀ともいえる成功事例からうかびあがらせることが本稿の狙いである。

ロナルド・ドーアは、日本産業の特性を「柔軟な硬直性」という言葉で表現している（ドーア 2005）。日本では簡単に人員整理をすることはなく、労働市場における労働力の配分の効率性を犠牲にしており、社内での労使関係にとどまらず企業間取引においても、長期的なコミットメント（「思いやりの関係」）が認められる。ドーアは、こうした関係は構造調整を阻み硬直性の要因となるが、内部柔軟性のもたらす協調的雰囲気や技能などの蓄積が配分効率性を補うほどの利点をもたらすとしている。ドーアのいう「柔軟な硬直性」の、日本経済さらには日本社会におけるその是非をめぐっては、近年、労働市場への混乱をいとわないレッセフェールの対応と、従来で採用されてきた日本的経

営のいずれを採るかについての議論として、学術領域にとどまらず政策的な課題として注目を集めている。本稿で考察したいのは、そうした従来の日本的な雇用のあり方が、長期的な衰退過程にある産業においてメリットをもたらすのはいかなる場合であるかという条件である。

もちろん石炭産業における離職者対策は他産業での失業対策に一般化するものではない。では炭鉱離職の特質とはなにか。まずここで石炭産業における離職者対策の特殊性について述べる必要がある。職業安定局は、炭鉱離職者の特殊性について以下のようにまとめている<sup>1)</sup>。(1) エネルギー革命という産業構造的要因によって生じた離職であり、景気変動によるものではない。必然的に離職者の発生は長期的に継続し、労働力の移転は他産業に求める必要がある。(2) 産炭地の大部分は経済活動の活発な関東、近畿、東海から離れており、離職者の再就職には他地域への移住をとまらざるを得ない。(3) 炭鉱という特殊な労働環境および生活環境に慣れ親しんだ労働者は、他の産業、生活環境に最適化することが求められる。

一方で、大竹文雄（2003）は、こうした産業転換の過程で発生する構造的失業対策が体系化され、全産業に拡大されたものが1966年の雇用対策法であると述べている。石炭産業の離職者対策を長期的に評価する作業は、日本の構造的失業対策全体を評価する試みにつながるといえよう。

## 2 長期的衰退の過程と対策

終戦後、日本の政府が採用した傾斜生産方式とよばれる産業政策によって、石炭産業は復興のための重点産業に位置づけられた。昭和20年代にはエネルギー市場において石炭が占める割合は高く、国内炭の利用率がほとんどを占めた。国内の炭鉱労働者数は当時30数万にも及んでいた。しかし昭和30年代に入ると、

エネルギーの石油への転換が本格化、輸入炭の割合が上がり、国内炭は価格面での競争を強いられることになった。昭和30年代には国策による徹底的な合理化と、産業構造の転換による大量の離職者対策が国策として進められた。石炭産業の合理化としては、石炭鉱業合理化臨時措置法（昭和30年）の制定を皮切りに、生産効率性の高い炭鉱への補助金への集中投資が始まり、後にスクラップ・アンド・ビルド（昭和37年）とよばれる路線が採られることになった。その一方で、大量に発生する失業者対策として、炭鉱離職者臨時措置法（昭和34年）、産炭地域振興臨時措置法（昭和36年）、などが制定された。これらにもとづき、石炭産業を喪失する産炭地の安定と再生、離職者の就職・生活面での支援が行われることになる。こうした政策により、日本における石炭産業の長期衰退過程が運命づけられることとなった。

ここでいう長期衰退過程とは、日本の石炭産業を俯瞰してとらえたものであり、個別の炭鉱をみれば、事故や経営上の理由により短期間のうちに突然の閉山を強いられた事例は多い。また、昭和44年の石炭鉱業審議会の石炭政策第4次答申では、期限付きで企業単位での閉山に対して特別閉山交付金を交付し、実質的に企業側に早期の閉山を迫るものであった。こうした政策により国内の石炭産業は、生産性の高い炭鉱が北海道、九州への集中が始まっていく。常磐炭硯もまたこの制度によって、閉山を決意した炭鉱のひとつであるが、長期衰退過程のなかばで石炭産業からの離脱を迫られた事例であるといえる。とはいえ、その経営内容と以下に示す相次ぐ人員整理の過程からみれば、衰退の始まりから閉山までに長い期間と補助金が投入されていた。

また石炭産業からの離職者については、前掲したその特質に応じた、多種多様な再就職支援策がもうけられた。職業訓練の斡旋やそのための手当、離職者受け入れ企業への雇用奨励金、再就職奨励金の給付、居住地移転のための移住資金、雇用促進住宅の貸与、雇用主に対する社宅建築等を支援する融資・補助金制度、自営業開業にあたっての債務保証や給付などである。とりわけ、炭鉱離職者が、移住を必要とすること、住宅確保が急務の課題であること、中高年者が多いことに関して配慮された支援策となっていることがわかる。以上の長期衰退過程と離職者支援策の枠組みのなかで、常磐炭硯、自治体、労働組合がどのように対応し、産業構造の転換を図っていったのかをとらえていきたい。

## 2 常磐炭田における石炭産業の消滅と再生

常磐炭硯は昭和19年に磐城炭鉱と入山炭鉱の合併によって成立した常磐炭田のなかで最大規模の炭鉱であった。常磐炭田は常陸（北茨城）・磐城（福島県南沿岸部）にまたがっており、かつてはここに中小を含めて数多くの炭鉱が存在していた。しかしエネルギーの石油への転換にともない、政府のスクラップビルド政策の下、中小炭鉱の閉山が相次いだ。常磐炭硯磐城炭業所はそのなかで採炭を継続したが、昭和46年4月に大閉山とよばれる実質的な閉山をしている。常磐炭硯が大閉山をした当時、4700人に及ぶ離職者を出している。閉山は昭和46年1月の報道で伝えられたものであり、実に4ヵ月という短期間で地域の一大産業が消滅することとなったのである。大閉山の直後に再び新会社を設立して規模を縮小しながら操業を続けたが、ついに昭和51年8月に最終的な閉山を迎えた。

常磐炭田は出炭量ではその最盛期に全国の1割をしめるほどの規模を誇っていたが、その採掘条件と炭質は全国の優良炭鉱に比べれば著しく見劣りするものであった。常磐炭硯の技術者陣が閉山30年後に出版した『灼熱の常磐炭硯』では、その特性を「薄い」「低い」「暑い」の3語で表現している。まず湯本という地名が示すように常磐炭硯の鉱区はまさに平安時代から知られた温泉地帯にあり、採炭現場は高い地熱と大量の温泉水の湧出との戦いを常に強いられ、労働者たちは熱中症に悩まされた。またその稼行炭層は1枚にすぎず、この地で石炭が発見された内郷弥勒沢付近から海底に向かって傾斜をしていた。そして採れる石炭の品質も低カロリーの非工業用の一般火力用炭であった。排水と温度管理に莫大なコストを要し、また採掘が進むほどに採炭現場への移動距離が伸びていった。一日3交代制の8時間労働であった直接負の実質的に採炭現場での稼働時間は5時間程度にすぎないほどの非効率性であり、この非効率性を解消するためにさらに多額の投資をせまられた炭硯であった。

こうした不利な条件下でありながら、常磐炭硯がいわき市において昭和51年まで採炭を続けられた理由は主として3点にまとめられる。(1)一般炭の消費地である首都圏から200kmほどの距離にあり、輸送コストの面での競争力を持ち得たこと(2)昭和30年代に東西開発計画とよばれる切羽の合理化を行ったこと(3)一般炭を燃料とする火力発電会社を合併で設立したことである。しかし、流体エネルギー革

命の転換が急速に進み、高硫黄炭による火力発電所の公害問題が発生するなかで、常磐炭田における石炭産業の消滅は決定的なものとなった。事業継続の努力は最大限になされたが、九州や北海道の産炭地よりも早くにいわき市の石炭産業は消滅を迎えることとなった。

では、突然の失業によるキャリアの中断や、地域の主産業の消滅は地域にどのような影響をもたらしたのだろうか。前者については、われわれの研究グループでは、10年にわたり当時の閉山離職者の追跡調査を実施してきた。その成果を簡潔に要約すれば、閉山の影響は短期的にも長期的にも、離職者の大多数において、職歴や、生活水準に深刻な影響をもたらさなかったというものになる。職業生活の側面で見れば、就職対策本部資料によると、短期的には閉山後、96%の求職者が18ヵ月以内に新たな仕事をみつけることができた。そして実にその72%が、いわき市内に新たに仕事をみつけている<sup>2)</sup>。また、閉山後初就職先の88%は、フルタイムの正社員の仕事であった。900人前後が新たに設立された会社、西部炭鉱に雇用され、とりわけ高齢者層の大きな受け入れ先となった。この新会社をはじめとして、約半数の解雇された労働者が常磐炭鉱の関連企業に吸収されたのである。

閉山後の再就職状況をもみても、常磐炭鉱の閉山過程は成功裏に終わった特殊な事例であるといつてよいだろう。閉山離職者の再就職状況について報告された論文をみると、たとえば三井三池炭鉱(1997年9月閉山)では1511人の求職者のうち4年間での就職率は80%であるとされ、1年半後の就職率は50%程度にとどまる(児玉2001)<sup>3)</sup>。池島炭鉱(2001年9月閉山)解雇された1214人のうち457人が25ヵ月後も失業中であったと報告されている(浜2004)。

われわれのライフコース調査の結果によれば、常磐炭鉱大閉山離職者は、職業キャリアを長期的にみても比較的安定した経路をたどっているといえる。閉山後の引退までに3職以上を経験した離職者はわずかであり、職業を転々とせざるを得なかった離職者は稀である。また、炭鉱時代の暮らし向きを80%が満足できるものであったと回答し、とりわけ人間関係は9割以上が満足できるものであったとしている。

閉山後のキャリアや意識についてのデータは、調査対象者から得たものに限られるとはいえ、閉山というキャリアの中断がもたらした危機が彼らの生活や人生に深刻な打撃をもたらしたという知見は得られなかった。もちろん他の旧産炭地と同じように、いわき市も炭鉱に関するいくつかの負の遺産を抱えていることは

いうまでもない。じん肺問題、戦前戦中の強制労働、事故といった炭鉱に関する負のイメージは現在も残る。しかし、筆者の知る限り炭鉱の記憶を語り継ぐ活動が、全国のなかでももっともさかんに行われている地域でもある。

さらに常磐炭鉱の閉山が地域にもたらした長期的な影響について検討することにしたい。いわき市は現在も工業出荷額が東北でもっとも高い地域である。いわき市の社会経済的情勢を人口、失業率、生活保護率といった社会指標からとらえても旧産炭地としての問題に苛まれている様子はいかばかりではない。いわき市の人口は閉山前後にやや落ち込みをみせたものの1970年代後半には回復し、ほぼ35万前後で推移している(図1)<sup>4)</sup>。かつて炭鉱の街であった内郷・常磐地区は1950年代から長期的な下落傾向にあるが、同時期に新たに工業地帯として発展をはじめた平・小名浜地区の人口が増加していることがわかる旧産炭地の多くが、最盛期にくらべて、人口が激減していることと比べれば、内郷・常磐地区の減少がいかに緩やかで軽微なものであったかがわかる。

一方、いわき市の失業率は長期的に上昇傾向にあり、日本全国、福島県と比較して高い傾向にある(図2)。とりわけ閉山後の1970年代後半から1980年代後半にかけて全国の趨勢と比べて若干失業率が上昇している<sup>5)</sup>。1970年代以降をみるかぎり、全国的にみてもとりわけ生活保護率が高い水準にあるわけではないことは確かである(図3)。たとえば、筑豊産炭地旧6条地域の生活保護率は昭和40年から60年近くまで100パーミルを上回っていた(平兮ほか1998)。以上の統計資料からみてもいわき市の社会経済に石炭産業の衰退と消滅がもたらした影響はきわめて限定的なものにとどまっているといえるだろう。

### 3 企業—多角化による撤退の過程

常磐炭鉱でもまた他の炭鉱と同じように昭和30年代以降になると人員整理があいついだ。常磐炭鉱がはじめに人員整理に着手したのは、その最盛期から間もない昭和29年のことである。会社側から組合に出された2300人の解雇案がそれである。しかし、労働組合の反対闘争のなかで、人員整理案は撤回されることになった。組合史『俺らの歩み』では常磐炭鉱が企業としての多角化路線に活路をみいだしたのは、この時点であるとされる。

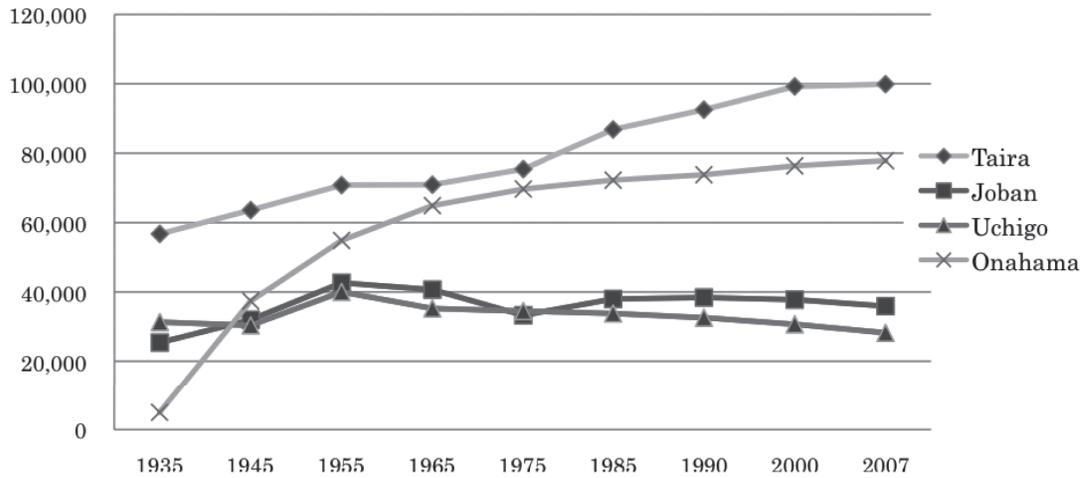


図1 いわき市地区別人口の推移 (いわき市統計書) 注：合併以前の年は市現いわき該当地域

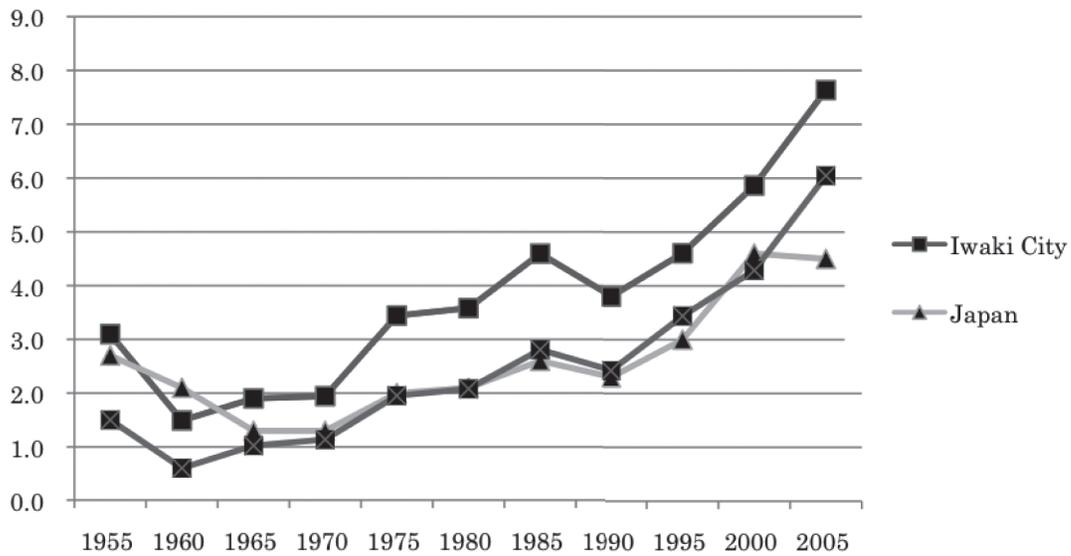


図2 いわき市および福島県、全国の失業率の推移 (福島県統計書)

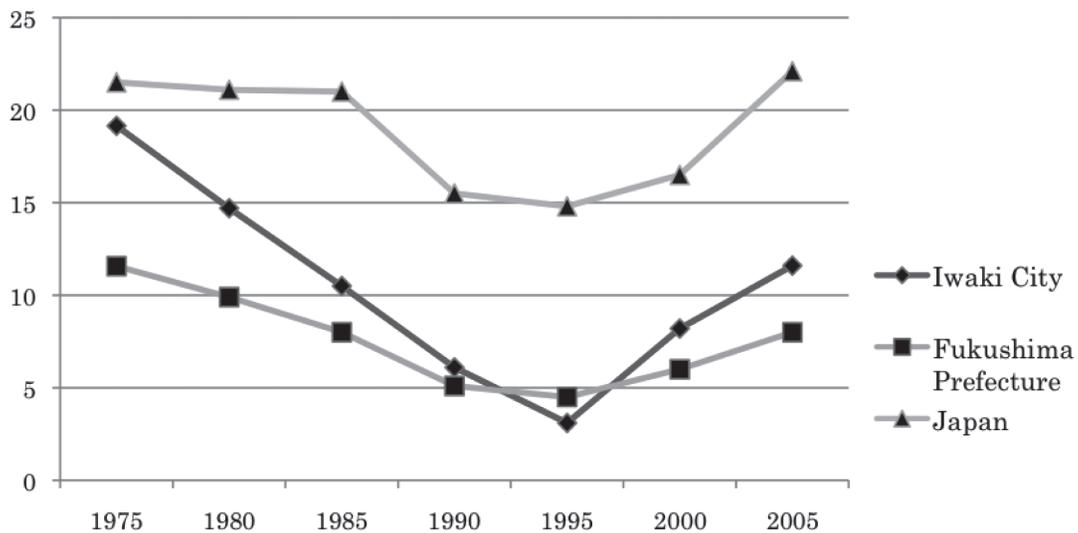


図3 いわき市、福島県、全国における生活保護受給率の推移 (福島県統計書)

表1 常磐興産における経営多角化の過程

会社名	設立年	資本金 (100 万円)	興産資本比率 (%)
常磐共同火力株式会社	30 年	6,000	39.1
常磐石炭輸送株式会社	32 年	60	95.1
常磐コンクリート工業株式会社	32 年	50	87.3
内郷炭鉱(株)	32 年	160	95.5
常磐紙業株式会社	34 年	60	99.1
常磐共同ガス株式会社	34 年	30	40.5
常磐生活協同組合	34 年	22 (出資金)	-
常磐開発株式会社	35 年	100	100
常磐商事株式会社	36 年	246	93.6
小名浜港セメント荷役(株)	36 年	30	90
常磐倉庫株式会社	36 年	100	99.8
小名浜港石炭荷役株式会社	36 年	30	100
株式会社福島総合計算センター	37 年	4	82.5
常磐畜産株式会社	38 年	30	100
医療法人常磐会	38 年	20	—
株式会社常磐製作所	38 年	250	100
常磐化成株式会社	39 年	20	99.8、
ときわ急行貨物株式会社	40 年	48	33.4
常磐食品株式会社	40 年	40	100
常磐炭砒株式会社	40 年	200	100
同和酒類株式会社	40 年	3	100
常磐マックス株式会社	40 年	50	49
常磐炭砒東北販売株式会社	43 年	30	100
(株)詩仙コンサルタント	44 年	3	50
(株)アイ・エス・プロモーション	44 年	51.4	8
株式会社福島環境センター	45 年	30	66.7
常磐興産電機工事株式会社	45 年	5	100
常磐西浦製陶(株)	46 年	160	4.1
茨城サービス(株)	46 年	20	45
常磐金型工業(株)	46 年	10	100
常磐製鋼原料(株)	46 年	5	57
いわき商事(株)	46 年	30	100
常磐硝子(株)	46 年	30	25
クリナップ常磐工業(株)	46 年	60	33.3
常磐ドリコ(株)	46 年	10	40
常磐ニット(株)	46 年	5	20
(株)常磐谷沢製作所	46 年	20	50
イワキ中越(株)	46 年	80	16.25
常磐共同印刷(株)	47 年	100	20
常磐工事(株)	47 年	2	—
(株)東北造園設計事務所	48 年	2	100
常磐湯本温泉(株)	51 年	100	50
東北設備(株)	51 年	10	50
地質基礎工業(株)	52 年	30	33.35

注：常磐工事(株)は子会社による出資 (『東北経済』64号)

常磐炭砒では、昭和30年代から多角化経営がすすめられ、閉山前後には出資金の額は小さいが離職者の受け皿となる子会社が数多く設立された(表1)。表中にある常磐興産株式会社の設立は、石炭部門とその他の関連企業との分離をもとめた石炭鉱業臨時措置法、石炭鉱業審議会第四次答申にもとづいてなされたものである。後述するように多額の助成金によって生き延びていた石炭産業の企業体は、石炭部門および兼業部門の経理の実態を明確にすることが求められた。それまでは石炭部門にあたる常磐炭砒株式会社が企業グループの中核をしめていたが、常磐興産の設立以後、石炭部門は常磐興産グループの1企業として位置づけられることになった。常磐炭砒の親会社として新たに設立された常磐興産の中核的な事業は、温泉テーマパークとしての常磐ハワイアンセンターの経営であった。

こうした関連会社の出向や転籍により、常磐炭砒の労働者数は1952年をピークとし、減少の一途をたどった。最盛期には16000人に及んだ労働者数は閉山の直前にはその3分の1近くにまで減少した。磐城鉱業所の直接夫の数で見ればピーク時にくらべてほぼ半減をしていた(図4)。

市全体というマクロな視点からとらえても、同様に鉱業従事者が閉山以前に激減していた事実が確認できる。1955年時には、いわき市地域における男性労働者の実に20%が鉱業に従事していた。とりわけ常磐炭砒磐城鉱業所があり多くの炭砒住宅のあった常磐・内郷地区の鉱業従事者率はこれを上回る高い割合になっていたはずである。

しかし閉山直前の1970年にはすでにその数は3分の1にまで減少していた。いわき市においては、閉山

以前に製造業、小売り・卸売り業、建設業、サービス業への労働力の転換が進んだ。さらに閉山以後にもこれらの産業への従事者は増え続けている。いわき市では鉱業の衰退によって生じた余剰な労働力をこれらの産業が十分に吸収することに成功していたといえよう。多くの産炭地では、就業構造の転換はあまり進まなかった。たとえば、筑豊では昭和35年当時産業の66%が石炭産業を中心とする鉱業であり、製造業の割合は18%にすぎなかった。全産業にしめる鉱業人口は30%に達し、昭和30年代後半から40年代の閉山ラッシュ後も製造業、3次産業への労働力の移転は進まず、労働力人口全体の著しい減少を招いた(平野ほか1998)。

岩本(2005)は、1961年に成立した産炭地域振興臨時措置法の政策効果について、製造業での雇用の創出に着目し、3つの指標を用いて検証を行っている。これによれば、製造業の雇用創出や鉱業から製造業への就業人口の転換は、いずれの指標をみても、全国20地域のなかで、いわき市がもっとも進んだという結果となり、いわき市は産炭地振興政策がもっとも有効に機能した地域であると評価されている<sup>6)</sup>。しかし他の旧産炭地でもこうした就業人口構成の変化は確認できる<sup>7)</sup>。常磐の特徴は吸収力そのものが大きく拡大しているところにあるとみるべきである。

常磐炭砒が、最終的に閉山へと至る石炭産業の衰退過程のなかで、企業として「地域共同体への責任」(菊地1970)を担うという観念は繰り返し強調された。この点は他の多くの旧産炭地と異なるところである。ではなぜそうした観念が生まれたのだろうか。他の大規模炭砒とくらべて、常磐炭砒の経営面からみた最大

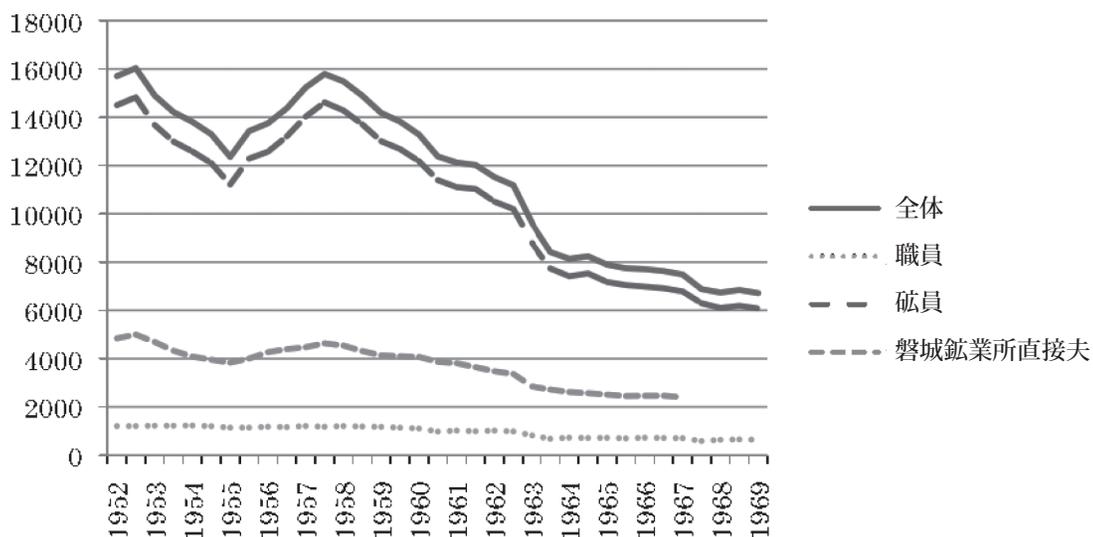


図4 常磐炭砒における従業員数の推移(『東北経済』64号)

の特徴はその資本が非財閥系であることである。設立当初にさかのぼれば、常磐炭砒の前身である磐城炭砒には浅野財閥が大株主の地位にあった。しかし、戦後の財閥解体と、当時行われた大規模増資によって、常磐炭砒は地元資本としての道を歩み始めることになる。

また常磐炭砒の鉱区は近接している、いわきと北茨城のみに集中しており、出炭量からみても北茨城よりもいわきのウェイトがはるかに大きかった。本社は営業上の拠点である東京におかれていたものの、組織の人員構成上は山元、つまり砒業所の置かれた、いわき常磐湯本が実質的な拠点であったといえる。職員・鉱員いずれも、昭和40年代までには、2代3代にわたって、いわきに居住し、父親もまた炭砒で働いていた者が多かった。炭砒労働力の定着性は、炭砒というコミュニティ、ひいては地元への愛着へとつながった。

もっとも炭砒労働力の定着性は他の炭田でも同様に見られることであり、常磐炭砒の特質とみることは誤りであろう<sup>8)</sup>。また常磐炭砒の場合、経営者層には地元出身者は乏しかった。戦後に取締役社長、常務取締役を務めた者は、昭和23～38年から社長を務めた大越新氏が地元出身であったほかには、現いわき市出身者はみあたらない<sup>9)</sup>。

結果的に常磐炭砒が、「炭砒経営と地域反映を同一の位置に置いて考える」(菊地 1970)ようになったのは、地元資本であることと、経営のウェイトがいわきに一極集中していたこと、常磐炭砒が100年にわたって存続したことといった要因が複合的に作用しているとみるべきである。

地元資本であることは、労務管理の理念にも影響をもたらしている。常磐炭砒の労務管理の理念は、当事者によって「一山一家」という言葉で表現された。この言葉は常磐炭砒に限らず多くの炭砒で使われている。たしかに、炭砒労働者にとって「一山一家」という用語は、炭砒住宅で職住一体の生活を営む労働者にとってはなじみやすい表現であることは確かであるが、少なくとも人員削減を余儀なくされていた時代の従業員にそのまま受け入れられた理念とはいえない。早稲田大学による常磐炭砒の労働者に対する調査(『炭砒と地域社会』)では、過半の労働者が「一山一家」の理念は、合理化を受け入れさせるための会社の方便であると考えていることがあきらかにされている。

常磐炭砒の労務管理の特徴を語るさいに当事者が用いる表現としては、むしろ「ヒューマンリレーション」という用語に注目すべきであろう。この言葉は、閉山当時の社長、工業所長が好んで用いた言葉である(筆

者の労働組合幹部への聞き取り調査による)。常磐炭砒は他の炭砒と同じように世話所を各住区に置き、労働時間外あるいは労働者の家族にも及ぶ管理体制をとっていた。「世話所の業務の困難さは、労働者家族のもつ日常の生き方を完全に引き出し、それぞれに異なった目標の道を方向づけ助言するなどの対応をしていくことにあった」(灼熱の常磐炭砒刊行委員会 1998)とされる<sup>10)</sup>。こうした理念にもとづく労務管理の体制は、炭砒のコミュニティにおいて濃密なネットワークを形成していた。

常磐炭砒に限らず、炭砒社会は、独自の労務管理システムと、労働と不可分の生活管理システムをもっていった。常磐炭砒の労務管理は、一般に炭砒にみられるように重層的な構造をもちあわせていた。まず砒業所所長から砒務部長、砒長、係長、係員、砒員へといたるタテ型の命令系統がある。同時に鉱員の生活は、居住区ごとにおかれた世話所によって管理された。世話所におかれた区長と世話所事務担当の労務助手の最大の役割は就業督励にある。そのために必要な多岐にわたる事項が世話所の機能とされた。住宅施設の管理、福利厚生窓口から、広範な生活問題への対応(衛生教育、青少年の補導、子弟の進学就職相談、苦情処理、家庭不和の仲裁等)、さらには行政の出先機関(市役所その他官公庁その他団体からの連絡事項の伝達、調査事務、労働者個人が行うべきことがらの代行)ともいうべき機能を果たしていたのである。

昭和30年代からの人員整理や閉山時の大量離職者の発生において、常磐炭砒が企業として離職者の再就職をできるだけ支援してきたことは確かである。しかし、それは昭和38年から炭砒離職者臨時措置法の一部改正によって定められた鉱業権者の義務であり、常磐炭砒の特性としてとらえることはできない。むしろ注目すべきは、「ヒューマンリレーション」を重視した労務管理の結果として生じた個人的なネットワークの効果である。こうした特殊な生活形態は、離職者が新しい生活環境に適応するうえでの障害となる一方で、強いパーソナルネットワークの存在は、再就職を促す要因ともなった。

われわれの調査によれば、大閉山離職者の実に39%が常磐炭砒の斡旋によって就職していると回答している(正岡ほか 2007)。それに次いで「炭砒の上司・元同僚からの紹介」が11%、友人知人による紹介が16%を占めている。親きょうだい親戚からの紹介の6%とあわせれば実に33%が、パーソナルなネットワークをきっかけとして再就職を果たしていることは

注目に値する。

## 4 自治体—新産業都市の指定と市町村合併

中小炭砒の閉山により、現在いわき市となっている地域だけで昭和31年から51年のあいだに、10811人の閉山離職者を出した。石炭産業の衰退はいわき地域全体の死活問題であった。石炭鉱業事業団による誘致企業は昭和29年から44年のあいだに60社に上った。そこに吸収された炭鉱離職者は1471人に及んでいる。事業団からは新規の企業誘致に対して1億7千万円の融資額が投入された。その多くが製造業であったが、ハワイアンセンターもまた融資を受けた企業体にふくまれる<sup>11)</sup>。

上述の就業人口の推移からも読み取れるように、いわき市は、高度経済成長期に石炭産業への過度の依存から、製造業の集積地への転換を不十分ではありながらも進めることができた。その背景には、旧産炭地振興と国土の均衡ある発展を目指した国策を最大限に活用できたことがある。

まず、昭和37年に産炭地域振興措置法にもとづき、産炭地域としての指定を受けたことにより、地方税の課税免除や進出企業の課税免除、自治体の施策への補助金増額などの助成を受けることができた。さらに1964年には新産業都市建設促進法にもとづいて全国13地域とともに、常磐・郡山地域として新産業都市の指定を受けた。この法律は人口と産業の集中を防止し、地域格差の是正を図るとともに産炭地における雇用の安定を目的として施行されたものである。都道府県知事が新産業都市建設基本計画を作成するにあたっては、関係市町村長との協議が必要とされていた。また、計画書には産業開発の目標、労働力の需給、土地利用、各種施設の整備など、予算の策定を含めた広域的かつ長期的な計画立案が求められた。この法律にもとづいて、指定をうけた地域では公共事業費の優先配分、起債の増枠、税法上の優遇措置といった新産業の育成に必要な基盤を確保することができたのである。いわきでは、この指定を受けるにあたり、地域住民、炭鉱、地域自治体が一丸となって住民運動を展開した。新産業都市指定と合併の過程で、大きな役割を果たしたのは、中核的な炭鉱や労働組合である。中小を含めると後にいわき市となった地域の多くが、石炭産業を抱えており、その衰退への対応という問題関心を共有していた。また炭鉱出身の市長、県議ならびに国会議

員がいたことも重要な役割を果たした<sup>12)</sup>。さらに、工業再配置促進法（昭和47年制定）による「特別誘導地域」の指定をうけている。

これらの施策が、旧産炭地の振興や国土の均衡ある発展という当初の目的を十分に達成しえなかったことは、多くの論者が指摘しているとおりでである。しかし、いわき市においては、小名浜や平の新しい工業地帯の開発が進み、上記のような就業構造の転換をなしとげる結果をもたらした。岩間（1982）は、いわき市の工業化過程を検討した論文のなかで、いわきへ進出企業には、京浜工業地帯を本拠地とする中小資本が多いことを指摘し、工業団地があったこと、労働力を近くから豊富に得られること、国県市町の協力・助成が上位にあることなどが、新たな企業の進出を促したとしている。新産業への転換を図りつつも、いわき市は、特定の大企業への依存や特定の産業への依存といった経路をたどることはなかった。

さらに、新産業都市指定が副次的にもたらした成果にも注目する必要がある。それは1966年になされた5市4町5村の合併、いわき市の誕生である。合併の諸条件をめぐって市町村間の意見対立が生じ、とりわけ常磐炭砒磐城炭業所の所在していた常磐市は、最後まで抵抗を示していたが、常磐炭砒側が炭鉱出身議員を説得したとされる。いわき市の成立によって、結果的に後の閉山における大量離職者の自治体による支援の策定と実行にあたる行政は、一元化されることになった。就業人口の地域構成をみれば、かつて常磐炭田における石炭産業の中心地であった内郷・常磐地区は長期衰退の過程をたどることになった。とはいえ、新たに整備した自動車道に沿って、新企業の誘致が小名浜・平を中心に進められたことで、新たな閉山離職者の雇用が創出されたのである。同様に、平・常磐・内郷地域で宅地開発が進められ、多くの炭砒離職者がそこに移住していった。モータリゼーションの時代にあって、かつて炭砒の中心街であった内郷駅・湯本駅付近は寂れたが、それはいわき市内での産業の重心移動にとどまった。

## 5 労働組合—現実路線の選択と企業との協調

次に、常磐炭砒における労働組合の特性と閉山過程における役割について述べる。昭和20年から21年にかけて、常磐地域には共産党系、社会党系の組合が

林立したが、そのなかで、常磐炭砒湯本礦労働組合は昭和21年1月11日に政党とのつながりをもたず独自に結成され、不偏不党の理念のもとに、中立性を保った活動を設立当初から行った。その組織率は高く規模も設立当初から常磐炭田で最大規模であった。その後、総同盟系、日本鉱山労働組合が、昭和21年9月に結成され、常磐炭砒湯本礦労働組合の代表であった武藤武雄氏が会長となった。また、常磐炭砒湯本礦労働組合とほぼ同時期に設立された、常磐炭砒内郷礦労働組合（会長渡辺勝治）は単独組合として存続をつづけた。いずれにせよ、常磐炭砒の労働組合はその設立当初から、特定のイデオロギーに与ることなく職場環境の改善を主たる目的とし、いわば現実路線を旨とする活動を行ってきた。

しかし、もともと昭和27年に行われた全国ストライキからの離脱をきっかけとして、常磐炭砒の労働組合は独自の道を歩み始め、地元の炭鉱組合と連合を組むことにより「常炭連」が発足する。その後、常炭連は日鉱とともに、日本炭鉱労働組合から分離独立するかたちで昭和29年に結成された全国炭鉱労働組合を設立した。

昭和34年には炭労が19万5千人におよぶ組合員がいたのに対して、全炭鉱は6万に及ばずその規模では劣っていた。また三井三池闘争に代表される闘争を繰り返した炭労に比べて、全炭鉱が社会史上の出来事に残した衝撃は少ない。炭労系の労働組合が人員整理に対して激しいストライキと闘争を繰り返したのに対して、全炭鉱系の常磐炭砒では組合員の実生活のなかでの実利をとる労使協調路線をとった。全炭鉱の協調路線はイデオロギーよりも組合員の実利を優先することからはじまったものである。石炭から石油へという流体エネルギーへの転換は不可避なものであることを前提としてとらえ、冷戦構造のなかで日本がおかれた立場を認識したうえで現実的な選択を行うことを運動方針とした。必然的に、石炭産業の近代化が、炭鉱労働者の縮減を伴うことは避けられないものであると考え、昭和34年度活動方針で、離職者を好ましい条件で他の産業再就職させることを目標とした運動を展開していた。したがって、離職者対策のいっかんとし、労使協調の炭鉱離職者対策本部を設置することが基本的な運動方針であるとされた（昭和35年度運動方針）。全炭鉱系の労働組合では「事前協議制の確立」と「経営方針への労働組合の参画態勢の強化」のうえに、「民主的協力態勢を確立」することが全炭鉱の組合の基本方針とされた<sup>13)</sup>。

常磐炭砒の労働組合の活動を一次資料、二次的文献、さらに筆者が独自に聞き取りから検討すると、こうした運動方針が炭鉱離職者の就職対策に、いかに発揮されたことが確認できる。常磐炭砒の労働組合でも、石炭産業の衰退と生産性の向上にともなう離職者の発生と他産業への労働力の移転を、現実的な課題として受け止めた。

多角化経営は炭鉱人員削減の過程で解雇なき合理化をもとめた労働組合の側から要求されたものであった。組合史として編纂された『俺らのあゆみ』では、常磐炭砒労働組合では、「石炭産業安定化闘争」のなかで（1）炭砒にかわる企業に人員を吸収させることを提案し、（2）国自治体に「企業おこし」を訴え陳情や請願を行う、（3）人員削減案については会社案への対案を具体的に出すといった立場をとったことが記されている。元組合長の残した口述録によれば、温泉水を利用した観光業という後のハワイアンセンターとして実現するアイデアもまた組合員から生まれたものであるという（菊地1970）。

昭和31年に策定された東西開発計画により、常磐炭砒は坑口・切羽の集約とロジスティクスの大膽な合理化を行った。その計画の一部には、内郷砒の大幅減産、現実的結果としては採炭中止という措置が含まれていた。この計画には大幅な余剰人員の削減もまた含まれていたが、経営多角化によって、これを吸収することを会社側は明言した。関連企業への転籍は、計画案提出当初多くの砒員にとっては、不満であり受け入れがたいものであったが、内郷砒の閉鎖後は石炭部門の縮小を不可避のものとして受け止め、転籍を受け入れる状態となった<sup>14)</sup>。

常磐炭砒の労働組合では、炭砒にかわる企業に人員を移転させるかわる企業に人員を吸収させることで、雇用確保を第一とすることが最優先された。一方で、企業側にいたずらに与した活動をするだけでなく、組合独自に離職者対策について国や自治体への陳情請願を出し、会社側が提出した人員整理案については、生産計画までも含めた独自の対案を具体的に出すといった道を展開している。

閉山時においても、常磐炭砒の労働組合は組合員7500名が4キロに及ぶデモ行進などの闘争にあたったが、閉山は闘争の焦点とはされず閉山時の処遇をめぐる条件闘争にとどまった<sup>15)</sup>。同時に、閉山離職の諸条件については、会計士と独自に契約をし、コンサルティングをうけながら、離職についての諸条件について交渉を進めた。昭和46年の大閉山にあたっては、

離職者支援に対して組合側から次のような詳細を究める要求が会社側になされている。

退職諸条件仮協定書

<付帯条件>

- (1) 退職手当関係について 退職諸手当(特別加給、協力金、せん別金、有給買上げ)の第1回支払分については、坑口閉鎖の時期を早める手段をもって10月末日支払い予定を、8月下旬頃を目途にくりあげる。額は80%とするも出来る限り上積みするよう努力する。[略]
- (ロ) 県外転進者の取扱い 早期に県外へ転進する人に対しては、その員数、総額を集約の上、金繰りの事情を考慮しながら、最大限の支払保証をおこなう。
- (ハ) 坑外員にたいする特別措置について 入社以来坑外職歴一本で勤続してきた方にたいし(除く坑内職歴者)特になんらかの形で保障措置を構すべきであるとの大会意見を確認しその措置をどういう形にするか、額をいくりにするかは別として、なんらかのものを上積みするよう執行部は今後の対会社折衝の中で明確にする。
- (二) 年次有給休暇の取扱いと4月分の保安、生産確保対策について 4月以降新年次有給休暇の取扱いについては、協定通り20日間を限度として買上げをさせる。[略]
- (ホ) 生活資金の取扱い 退手支給までの失業保険受給中における生活資金などについては、組合積立金の支払いなども考慮しキメ細かい対策をおこなう。
- (2) 福利厚生関係について
  - (イ) 社宅の利用期間について 宅利用2年半後においても、特殊事情(身障者による転進不可能の場合、殉職者子弟など)により転出できず、引き続き入居必要者に対しては、住宅払下げをふくめ居住できるよう対会社折衝の中で明確にする。[略]
  - (ロ) 社外居住者の帰郷旅費の取扱い 社外居住者の帰郷旅費については、社内居住者に準じて取扱う。
  - (ハ) 格安宅地払下げ 県、市および会社に積極的に働きかけ、離職者に対する格安の宅地払下

げの実現方を促進する。[略]

- (二) 苦情処理機関の設置 閉山後の苦情処理機関については、各地区に設定し万全を期す。[略]
- (3) 就職対策について
  - (イ) 再就職対策 再就職対策については、常任委員、就対機関委員が最後の1人まで責任をもってあたる。
- (4) 組合の今後の運営について
  - (イ) 組合積立金の還元、財産の処理 組合諸積立金(闘積金、労金積立金、共済積立金)の還元については、元利ふくめて個人に支払う。[略]
  - (ロ) 生協出資金について 生協出資金については、執行部と、検討の上、生協理事会にはかり取扱いを決定する。
  - (ハ) 組合書記の退職金と今後の世話活動について 組合書記の退職財源の引当(パートふくめ40名)組合解散の時期、今後の残務整理、世話活動の具体的な措置その他については、早急に執行部で検討し次回機関において明確にする。
  - (5) その他 その他細部事項の意見要望については、執行部は早急に検討をおこない機関に提示することとする。

資料「たんそう・4月4日付」

とりわけ、常磐炭鉱労働組合が強く求めたのは、閉山後の炭鉱住宅の継続利用であった。労働者の8割は社宅に居住していたため、職とともに住宅を失うことは深刻な問題であった。なお、住宅の利用は他社の場合3ヵ月から6ヵ月であるとされている(たんそう 昭和46年2月27日)。こうした詳細な条件提案が離職者の再就職や生活基盤の再構築に与えた影響は計り知れない。

閉山時の労働組合元幹部からの聞き取りによれば、閉山協定における諸条件をめぐっては、全炭鉱の共通方針といったものではなく、その要望は各炭鉱の労働組合で検討された。常磐炭鉱では労使間の協議を重視した。ボトムアップ方式を採用しており、地域・職場別の各班からあがった要望を幹部がとりまとめた。そのため要望は、詳細をきわめ、交渉時に経営陣からもう少しとりまとめてからあげてもらいたいといわれることもあったという。

石炭産業の長期化された衰退過程において必然的に生じた人員整理という課題に対して、労働組合には対

立か協調かの選択肢が与えられた。常磐炭砒の労働組合の場合は、後者の路線が採られたことが、閉山後の組合員のライフコースや地域社会にプラスの効果をもたらしたといえる。同時にまた人員整理の課題に幾度もさらされたことが、再就職支援のためのノウハウの蓄積と、離職条件内容の洗練に役立ったであろう。

常磐炭砒の大閉山時に立ち上げられた就職対策本部は、労働組合の幹部たちが重要な役割を果たしていた。就職対策は山元、つまり地元の磐城鉱業所が活動する組織になっており、組織の上部と現場担当者の双方に労働組合の幹部が割り当てられていた<sup>16)</sup>。

常磐炭砒に類似した事例としては、昭和41年に閉山した貝島炭砒での再就職支援があげられる。労働組合、会社、職業安定所の三位一体での就職支援がなされ、現地調査団の派遣や、組合員からの推薦による山元協力委員の設置、再就職先への訪問といった、常磐炭砒とほぼ同様の方法で設置がされた。その結果として、わずか9ヵ月後には、1923人のうち未決定者は147人のみであり、県内就職率が72%にまで達した(高川2002)。

労働組合による炭砒離職者への再就職支援は、大閉山時に始まったことではない。常磐炭砒の労働組合が公的に就職斡旋を行ったのは、昭和37年に企業側から提出された1487人の人員整理案に対して、翌年の昭和38年に1235人の希望退職者を出したときに遡る。このとき組合は、独自に組合再建案を提出するとともに、砒業所が設置した就職対策本部とは別組織として就職斡旋部を労働組合事務所に設置した。このときから、すでに組合幹部は離職者とともに、市外の企業訪問や再就職先への訪問が労組幹部らによって行われている。また詳細な退職条件に関する折衝を企業と行い、大閉山における退職条件のモデルとなるものがすでに完成されていた。離職後の炭砒住宅の居住継続期間についても原則3年の猶予がもうけられていた。さらにまた昭和42年には52歳以上の従業員512名の人員整理が行われている。こうした段階的な規模の縮小と相次ぐ人員整理によって、退職条件の練り直しがなされることになった。また就職斡旋本部や炭砒に残った鉱員においても、新しい就業先とのネットワークが形成されていったのである。筆者が面接調査を行った経験によれば、こうした漸次的な撤退が、大閉山時におけるパーソナルネットワークを利用した再就職に果たした役割は大きいといえる。

## 6. 結語

常磐炭砒閉山離職者の再就職率の高さや、常磐炭田における就業人口の構造転換は、首都圏から200キロ程度の距離であるという、地理的な要因が重要な影響をもたらしていることはまちがいない。しかしこの本稿で考察してきたように、石炭産業の衰退過程のなかで、企業・自治体・労働組合の対応とその相互的な連携がもたらした影響は大きい。常磐炭砒の場合には、高度経済成長期に石炭産業への過度の依存状態を解消していたことが、この地域の閉山後の経済的混乱を軽減した。つまり、企業・自治体・労働組合の対応と同時に、石炭産業の衰退から終焉にいたるまでのタイミングが適していたことも、常磐炭砒にとって有利な条件として作用した。この間に、離職条件や離職者支援のノウハウが蓄積され活用されたことが離職者の再就職を比較的容易にした。以上が長期衰退過程のなかで、常磐炭砒が、離職者と地域の危機を軽減しえた条件であったといえる。そして最後に、これらを可能にしたのは、国による石炭産業という個別の産業に対する、きめ細かい総合的離職者支援策であったことを指摘しておきたい。

しかしその一方で、石炭産業が長期にわたる衰退過程をたどっていくなかで、莫大な国費が投入されたことにも触れておく必要があるだろう。閉山交付金だけでも、昭和46年時の「大閉山」には110億円、昭和51年の「小閉山」時には6億が支出されている。昭和45年～昭和59年まで国庫から、新常磐炭砒へと注入された金額は累計で、国庫補助金約9億円、石炭鉱業再建交付金約75億円、石炭鉱業元利補給金約18億円にのぼる。総計で実に301億が、国の支援がなければ、より早くに終焉を迎えていたはずの企業へと注入されたことになる<sup>17)</sup>。その効果と、妥当性、効率性についての議論は、複数の学問領域から学術的に評価されなければならない。

### 参考文献

- 岩間英夫,1982「常磐炭田地域の石炭産業崩壊に伴う工業化」『地理学評論』55-1,21-36.
- 岩本直,2005「産炭地域振興政策の政策効果に関する研究」:土木計画学研究・講演集,Vol.32, PageROMBUNNO.164 ([http://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200511\\_no32/pdf/164.pdf](http://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200511_no32/pdf/164.pdf)).
- 大竹文雄,2003「日本の構造的失業対策(特集 構造的

- 失業とその対策)』『日本労働研究雑誌』45 (7) 42-54.
- 菊地勇,1970「常磐ハワイアンセンターの理念と実態」『レジャー』No.173 レジャー・マーケティング・センター.
- 木山茂彦,1978「わが炭鉱労務管理を語る」『東北経済』64,42-121.
- 児玉俊洋,2001「三井三池炭鉱閉山後の炭鉱離職者の再就職状況に見る労働者の転職可能性」RIETI Discussion Paper Series 01-J-004 (<http://www.rieti.go.jp/publications/dp/01j004.pdf>)
- 嶋崎尚子,2010「常磐炭鉱の地域的特性とその吸収力:産炭地比較研究にむけての整理」『社会情報』19 (2),179-196.
- 灼熱の常磐炭鉱刊行委員会,1998『灼熱の常磐炭鉱—技術者陣の苦闘』灼熱の常磐炭鉱刊行会.
- 庄司吉之助,1978「終戦直後の常磐地方炭礦労働組合の結成と運動」『東北経済』64,1-41.
- 常磐炭鉱労働組合,1966『おいらの歩み組合創立20周年記念労働史』常磐炭鉱労働組合.
- 高川正通,2002『移動社会と生活ネットワーク—元炭鉱労働者の生活史研究』高菅出版.
- 武田良三編,1963『社会科学討究 炭鉱と地域社会』早稲田大学社会科学研究所.
- 通産省作業省鉱山石炭局,1972『産炭地域の現状』(福岡県立図書館所蔵).
- 浜民夫,2004『池島炭鉱離職者及び家族の就労・生活実態に関する調査分析—閉山2年を経て』長崎県地域労使就職支援機構長崎事務所.
- 平兮元章・大橋薫・内海洋一,1998『旧産炭地の都市問題—筑豊・飯塚市の場合』多賀出版
- 労働省職業安定局,1968「炭鉱離職者対策の実態」『労働時報』21 (3), 33-35.
- ロナルド・ドーア,2005『働くということ』中央公論社.
- 正岡寛司・藤見純子・嶋崎尚子・澤口恵一他,2000『炭鉱労働者の閉山離職とキャリアの再形成 Part III』早稲田大学文学部社会学研究室・大正大学人間学部人間科学科.
- 正岡寛司・藤見純子・嶋崎尚子・澤口恵一,2007『炭鉱労働者の閉山離職とキャリアの再形成 Part X』早稲田大学文学部社会学研究室・大正大学人間学部人間科学科.

## 謝辞

本研究は、科学研究費補助金(若手研究B)「炭鉱

業における漸次的撤退と離職者支援システムの形成過程」(研究課題番号:20730349)による成果の一部である。また本稿執筆にあたり2009年の北海道、ウェールズでのシンポジウム、ならびに2010年5月の早稲田社会学会研究例会における報告でのディスカッションから多くの示唆を受けた。

## 註

- 1) 労働省職業安定局「離職者対策の実態」は短いレポートであるが、まさに炭鉱離職者の特性と離職者対策の現状について適確にまとめられている。行政当局が特定の職業集団についてマクロとミクロの視点から状況を正確に把握している様子がうかがえる。
- 2) 常磐炭鉱の大閉山時における就職対策本部の集計にもとづく。閉山離職者の再就職状況については嶋崎(2010)や、正岡他(2000)を参照。
- 3) ただし児玉が指摘しているように、離職者の就職率の推移は失業保険給付期間と強く関連しているため単純に同期間での就職率の差を比較することは妥当ではない。
- 4) いわき市が成立したのは昭和40年のことであり、以下の統計でそれ以前の年次に関するものは、市の『いわき市統計書』による現いわき市行政地区内の統計をまとめた数字を提示する。
- 5) 生活保護率の統計は『福島県統計書』によるものであり、いわき市の数字は1975年以降しかとらえることができない。
- 6) 同政策の評価は、岩本論文でも指摘されているようにこれまでなされておらず、注目に値する論考である。またいわきに次ぐ地域として、茨城のほか、有明、佐賀、北松といった産炭地が位置づけられており、首都圏との近接性のみが就業人口に関連しているわけではないことがうかがえる。
- 7) 各炭田ごとの就業人口構成の変化については通産省作業省鉱山石炭局「産炭地域の現状」や岩本(2005)を参照。
- 8) この時代には炭鉱における労働力が地理的な流動性は低く、常磐炭鉱でも地元出身者が労働力の多数をしめた。地元に着のある労働者が地元就職を希望したことは炭鉱離職者の再就職を困難にする要因であった。
- 9) たとえば閉山時の社長であった中村豊氏の出身地は佐賀県東松浦郡であり、東京帝大経済学部卒である。また鉱業所所長であった木山茂彦氏は熊本

- 県天草の出身であり、中央大学法学部卒である：歴代の代表取締役、常務取締役の出身地については『東北経済』64号「資料2 常磐炭礦株式会社常磐興産株式会社役員履歴書」57-76を参照。
- 10) 常磐炭鉱によるヒューマンリレーションを重視した労務管理の生成については、鉱業所長木山氏による口述録（木山 1995）に詳述されている。
  - 11) 通商産業省鉱山石炭局『昭和46年 企業誘致資料』にもとづく。
  - 12) 常磐炭鉱が市町村合併に果たした役割については、野地登久雄による「いわき市誕生の軌跡-14市町村合併後の記録」（[http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/report/rep\\_tokushima29/jichiken/1/1\\_07.htm](http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/report/rep_tokushima29/jichiken/1/1_07.htm)）を参照。また岩間（1986）では、「新産業都市指定の計画は、いわき市にあつては、炭鉱固有の結束力が行政に反映して、地域ぐるみの運動となって展開された。このことは常磐炭田における工業化の特徴の一つである」とされる。また、いわき市3代目の市長となった田畑金光は勿来にあつた大日本炭鉱の労働組合の出身であつた。
  - 13) 常磐炭鉱労働組合による組合史『俺らのあゆみ』を参照。
  - 14) 筆者が行つた労働組合元幹部からの聞き取りによる。
  - 15) 常磐炭鉱労働組合の会報『たんそう』昭和46年2月27日の記述にもとづく。また閉山時における闘争の過程については、労働組合の編纂による『地底との決別』に詳述されている。
  - 16) 就職対策本部の組織と活動の詳細については正岡ほか（2000）を参照。
  - 17) 『いわき市史 別巻』（810頁）による常磐炭鉱営業報告書1－15期からの集計に基づく。