

産炭地域振興政策の政策効果に関する研究*

A Study on the Effect of Rehabilitation Policy for Coal Mining Area *

岩本 直**

By Naoshi Iwamoto**

1. はじめに

産炭地域振興政策（以降、産炭政策）は1961年（昭和36年）に成立した産炭地域振興臨時措置法に基づく政策であり、2001年（平成13年）の失効まで40年間、我が国で実施された。産炭政策は1950年代以降、構造不況に陥った国内産炭地域を対象に同地域の中心産業でありかつ不況産業となった石炭鉱業に代わり、当時、成長産業であった製造業を中心とする産業構造に転換させることを目的としていた。産炭政策の施策は大量に発生した産炭地域に滞留している炭鉱離職者を製造業に雇用転換をさせる施策が中心となって構成された。本研究は産炭政策が既に終了していることを踏まえ、同政策の主旨に基づいた評価指標を本研究において新たに設定し、当該指標を用いて産炭地域全体の政策効果を考察する。さらに同指標を用いた考察の結果、最も政策効果が所在したと考えられるいわき地域を対象に同政策による政策効果の発生要因についても考察する。なお、これまで同政策の政策効果の係る考察はこれまで行われていない。

2. 産炭政策の政策効果

（1）産炭政策の政策効果の定義

産炭政策は個別の産炭地域に対しては産炭地域振興臨時措置法に基づく産炭地域振興実施計画（以降、実施計画）によって、推進された。この実施計画は産炭地域振興臨時措置法の施行後に成立した新産業都市建設促進法、工業再配置促進法等の政策内容も包括して策定、推進された。また、個別産炭地域における運用として新産業都市建設促進法と地域指定が重複した場合は、例えば産業団地の造成では産炭地域振興臨時措置法に基づく施策と新産業都市建設促進法に基づく施策の両方を活用して実施される等、純粋に産炭政策に基づく施策として把握、考察するには大変困難な状況で運用された。従って、そもそも産炭政策の実施計画が新産業都市建設促進法等

*キーワード：国土計画、地域計画、産業立地

**正員、学修、独立行政法人中小企業基盤整備機構中部支部

（名古屋市中区錦二丁目9番地29号、

TEL052-201-3009、FAX052-201-3010）

の製造業立地推進を目的とした政策を包括して策定されたことから、本研究では産炭政策の実施期間の産炭地域における製造業就業人口の増加は全て産炭政策による政策効果として考察することとする。

（2）政策効果の考察手法

本研究で用いる産炭政策の政策効果の考察手法は産炭政策の主旨に基づいた適切な政策効果を考察するため、既に規定されている政策評価手法の政策体系において方法主導型評価に分類される定量的手法の時系列的デザイン的手法を用いて考察することとする¹⁾。

表—1 産炭地域経済生活圏一覧

| 産炭地域経済生活圏名 | 所在道県 | 中心的市町村 | 面積 (km ²) | 人口 (1960年、万人) |
|------------|------|--------|-----------------------|---------------|
| 宗谷 | 北海道 | 稚内市 | 2,468 | 3.2 |
| 留萌 | 北海道 | 留萌市 | 2,222 | 4.6 |
| 中空知 | 北海道 | 滝川市 | 1,758 | 10.9 |
| 南空知 | 北海道 | 美唄市 | 3,188 | 17.1 |
| 後志 | 北海道 | 岩内町 | 459 | 1.8 |
| 釧路 | 北海道 | 釧路市 | 3,114 | 9.7 |
| いわき | 福島県 | いわき市 | 2,504 | 18.5 |
| 茨城 | 茨城県 | 日立市 | 1,051 | 14.1 |
| 宇部・小野田 | 山口県 | 宇部市 | 1,131 | 26.1 |
| 山口 | 山口県 | 山口市 | 635 | 6.8 |
| 筑豊東・中 | 福岡県 | 北九州市 | 1,398 | 62.4 |
| 筑豊西 | 福岡県 | 福岡市 | 1,129 | 46.5 |
| 筑後 | 福岡県 | 大牟田市 | 680 | 30.8 |
| 佐賀 | 佐賀県 | 佐賀市 | 1,108 | 24.8 |
| 唐津・伊万里 | 佐賀県 | 伊万里市 | 773 | 11.4 |
| 北松 | 長崎県 | 松浦市 | 210 | 3.7 |
| 佐世保 | 長崎県 | 佐世保市 | 632 | 16.9 |
| 長崎 | 長崎県 | 大村市 | 266 | 5.0 |
| 有明 | 熊本県 | 荒尾市 | 365 | 8.2 |
| 天草 | 熊本県 | 本渡市 | 468 | 6.3 |

表—2 政策効果の評価指標

第1指標（政策達成率）=A/B=S (0≤S≤1)

A=1960年～1985年間の製造業就業人口の増加数

B=1960年～1985年間の鉱業就業人口の減少数

第2指標（製造業就業人口増加比率）=A/B

A=1960年～1985年間の製造業就業人口の増減数

B=1960年の全就業人口数

第3指標（構造転換率）=(C/D) *S

C=1960年の鉱業就業人口

D=1960年の全就業人口

S=第1指標（政策達成率）

本研究における産炭政策の政策効果の考察はまず考察対象として20地域に区分された産炭地域経済生活圏（以降、生活圏、表—1参照）単位で行う。また、考察対象期間は産炭政策の開始前年である1960年（昭和35年）及び全ての経済圏が所在した最後の国勢調査年である1985年（昭和60年）の間とする。産炭政策の政策効果の評価指標設定は同政策が産炭地域における石炭鉱業から製造業への就業構造の転換を主旨としていたことに基づき、鉱業から製造業への就業人口の転換動向、さらに当該製造業就業人口の動向及び当該動向による就業構造変化の視点からの3指標を設定する。従って、本研究では、石炭鉱業の就業人口の減少数に対する製造業就業人口の動向（第1指標）、全就業人口に対する製造業就業人口の動向（第2指標）、就業構造上の石炭鉱業から製造業への転換率（第3指標）の3種類の評価指標（表—2参照）を設定、各評価指標の呼称として第1指標は最も政策主旨に近い評価を行う指標と考えられることから「政策達成率」、第2指標を「製造業就業人口増加比率」、第3指標を「構造転換率」ということとする。このうち政策達成率の評価指標については0以上、1以下のみの数値とする。これは同指標が石炭鉱業から製造業への就業人口の転換状況を示したものであり、評価が1になれば全ての炭鉱離職者が数値上、製造業に転換したと考えられ、数値が0になれば数値上、製造業への転換がまったくないと考えられることによる。

（2）考察結果

3種類の評価指標で考察した結果、政策達成率で1となった経済圏は全20経済圏中、いわき、茨城、有明、佐賀、山口となった。また、製造業就業人口増加比率の上位5経済圏はいわき、有明、茨城、佐賀、山口であり、構造転換率の上位5経済圏はいわき、佐賀、北松、筑豊西、茨城であった。以上の結果から、いわき経済圏が産炭地域振興政策の政策効果が最も所在する経済圏として考えることができる。また、全国と比較した場合、政策達成

表—3 各評価指標における上位5地域

| 第1指標 政策達成率 | 第2指標 製造業就業人口増加 比率 | 第3指標 構造転換率 |
|---------------|-------------------------|---------------|
| いわき | 1 | いわき 9.1 |
| 茨城 | 1 | 佐賀 8.6 |
| 山口 | 1 | 北松 8.6 |
| 佐賀 | 1 | 筑豊西 8.0 |
| 有明 | 1 | 山口 7.9 |
| 全国 | 1 | 全国 1.2 |

率では全国が1となり、製造業就業人口増加比率では全国を上回ったのはいわき、有明経済圏のみであり、構造転換率では全国を上回ったのは全20経済圏中、15経済圏

であった。構造転換率の全国の数値が1.2と低いのは1960年（昭和35年）の時点で全国の鉱業の就業割合が1.2%しかなかったことによる。従って、産炭地域の場合は当然ながら石炭鉱業の就業人口の割合が高かったため、全国の場合を上回る経済圏が15経済圏も存在することになったと考えられる。

3. いわき産炭地域経済生活圏の政策効果の発生要因

（1）地域概要

いわき経済圏は福島県の南東部を占め、いわき市、楢葉町、広野町、富岡町、川内村、大熊町、埴町、古殿町、滝根町、都呂村、常葉町の1市8町2村で構成される。同経済圏は東が太平洋に面し、西が阿武隈山地に連なる区域である。区域内は太平洋に向けて夏井川、鮫川等が流れ、地質は白亜紀層や第三期層を基盤とする丘陵地が多く、このため地下資源賦存状況も多様となっているが主なものは石炭、天然ガス、耐火粘土である。気象は北関東地方とほぼ同じであり、日本海流の影響を受けて海洋性気候であり、山間部を除き東北地方でありながらも積雪はない。

（2）産炭地域振興政策の動向

a) 産炭地域振興実施計画の内容

1961年（昭和36年）の産炭地域振興臨時措置法の成立に伴い、いわき経済圏も産炭政策の対象地域となった。同法に基づく個別の産炭地域を対照としたアクションプランとして実施計画がいわき経済圏では5次にわたり策定された。各次実施計画の内容については第1次実施計画（1963年策定）では主に同経済圏内の石炭需要の拡大及び製造業による雇用創出が中心に策定され、第2次実施計画（1967年策定）及び第3次実施計画（1971年策定）、第4次実施計画（1977年策定）は新産業都市建設促進法の地域指定を1966年（昭和41年）にいわき市等が受けたこと、さらに1972年（昭和47年）に工業再配置法の特別誘導地域に指定を受けたこと等により、雇用力の大きい製造業の同経済圏への誘致促進を中心に策定された。第5次実施計画（1982年策定）では、さらに電源地域としての開発推進も加えられた内容で策定された。なお、いわき経済圏は政府によって産炭政策の政策目標が達成された地域として、1987年（昭和62年）に全国の産炭地域の中で最も早く産炭地域の指定解除が実施された。

b) 産炭地域振興事業団の事業概要

1962年（昭和37年）に産炭政策の推進機関として特殊法人の産炭地域振興事業団が設立された。同事業団はその後、1972年（昭和47年）に工業再配置・産炭地域振興公団、1974年（昭和49年）に地域振興整備公団と改組、名称変更を実施しているが、本論文では設立時の名称で

ある産炭地域振興事業団の名称を用いることとする。同事業団の主要事業は製造業の雇用拡大を目的とした産炭地域内の産業団地造成、融資の実施であり、いわき経済圏では産炭地域の指定解除が実施されるまで、同事業団の事業が実施された。

(3) 石炭鉱業の動向

a) 石炭鉱業の推移

いわき経済圏の石炭鉱業の拡大は江戸末期の横浜港開港により関東地方の石炭需要が増加し、平藩の御用商人が関東方面の石炭問屋に納入を開始したことがその端緒である。その後、同経済圏の炭田は茨城経済圏も含み、常磐炭田と称され、京浜地域に最も近い炭田として明治期に急速に発展した。昭和期に入り、財閥系の磐城炭硯株及び入山採炭株を頂点に中小炭鉱が群立する状況となり、1943年（昭和18年）に戦中、戦後において最大の出炭量を記録した。翌年には磐城炭硯株と入山採炭株が戦時統制により合併し、常磐炭硯株となった。同社は戦後、財閥資本が引上げ、地方資本による企業として再出発した。

戦後、政府による傾斜生産方式の導入等によりいわき経済圏の石炭鉱業も急速に復興したが、常磐炭田はもともと炭質が悪く、出炭量も戦前のピークである1943年（昭和18年）を超えることなく、1951年（昭和26年）以降は出炭量が減少し、全国で石炭から石油へのエネルギー革命が進展するなか、全国に先がけて石炭鉱業の構造不況が発生する事態となった。1952年（昭和27年）には朝鮮特需後の全国的な反動不況により全国で多くの閉山が発生したが、いわき経済圏では閉山が小規模炭鉱によるものだったため、これらの炭鉱離職者は常磐炭硯株等の大手石炭企業に再雇用され、この時点では大きな炭鉱離職者の問題にはならなかった。しかし、1950年代後半以降の全国で発生した本格的な石炭鉱業の構造不況の到来以降はいわき経済圏も大規模炭鉱の雇用整理が開始され、炭鉱離職者の長期滞留の問題が顕在化することとなった。

b) 常磐炭硯株の動向

常磐炭硯株は戦後、財閥資本が引上げ、地方資本の石炭企業として再出発し、いわき経済圏内の最大の石炭企業として同経済圏の経済に多大な影響を及ぼした。1952年（昭和27年）の日本炭鉱労働組合（以降、炭労）が全国の炭鉱で実施したストライキでは、常磐炭硯株は炭労の許可も得ず、途中でストを独自解除し、以降は全国の石炭企業のなかで同社は先がけ労使協体制を確立することとなった。

常磐炭硯株は1950年代後半以降の本格的な石炭鉱業の構造不況の到来時以降、雇用整理を実施したが、同社は石炭鉱業以外の事業の拡大を推進するため関係企業を

設立し、当該関係企業に同社の離職者の再雇用を行った。これらの新規に設立された関係企業の事業分野は主に観光、製造業の分野であり、特に1964年（昭和39年）に設立された常磐湯本温泉観光株はいわき経済圏内に新たな大型温泉リゾート施設を誕生させ、1970年代後半以降の同社の中核事業としての位置を占めるに至った。同社の石炭鉱業から製造業の関係企業への雇用移転者数は1976年（昭和51年）時点で1,484人に達し、1960年（昭和35年）から1975年（昭和50年）のいわき経済圏で増加した製造業就業人口数の約8%を占めている²⁾。この数値は産炭地域振興事業団による産業団地の新規雇用数が1976年（昭和51年）の時点で1,561人であり、民間企業によってこれに相当する石炭鉱業から製造業への雇用転換が行なわれたと考えることができる。

c) 産炭地域振興事業団

産炭地域振興事業団の主要業務の一つに融資業務があり、融資の要件として産炭地域内に新規設備投資を行う製造業であり、新規雇用数の30%以上を炭鉱離職者及びその子弟の雇用（当初は最低10人以上）、資本金が5,000万円以下であること（1965年に大企業も融資対象に拡大）することを要件とした³⁾。この融資業務は「炭硯離職者及びその子弟」が新規雇用の要件となっているため必ずしも炭硯離職者のみの雇用転換を目的にしたものになっていないが、いわき経済圏内では同事業団の融資業務により1987年（昭和62年）の産炭地域の指定解除時期までに4,284人の炭硯離職者関係者を製造業に雇用させた⁴⁾。

(4) 製造業の動向

a) 産炭地域振興政策実施以前の製造業の動向

いわき経済圏に立地する製造業はもともと明治期においては炭鉱との関係により発生した機械、修理業を中心とする業種が中心であり、いわき市内の炭鉱周辺の主に内陸部に立地した。明治期に同経済圏の石炭鉱業が発展するにつれ、石炭鉱業と関連した化学工業の立地がいわき市内の小名浜港周辺に立地するようになった。小名浜港は明治期に石炭積出港として機能し、1926年（昭和2年）に政府による第2種貿易港として指定を受けた後は貿易港として機能拡充が行われた。さらに1956年（昭和31年）には国際貿易港として指定を受けた。小名浜港周辺には戦前から常磐炭田の石炭を用いる化学工業の立地が発生したが、1950年代には隣接の勿来地区も含めて一定の化学工業の集積が発生するに至った。

b) 産炭地域振興政策実施後の製造業の動向

産炭政策の開始後、1966年（昭和41年）に新産業都市建設促進法に基づく地域指定を同経済圏の中心都市であるいわき市の他3町1村が受けた。同法の指定後、いわき市の小名浜港周辺では産業団地が造成されたが、必ず

しも新産業都市建設促進法に基づく施策ツールのみを活用するのではなく産炭政策に基づく施策も抱き合わせて活用された。

新産業都市建設促進法が成立した時期は高度成長期であり、いわき経済圏は製造業就業人口が大幅に増加した。1970年（昭和45年）には同経済圏では製造業就業人口は1960年（昭和35年）比で17,863人増加しており、この時点で既に1960年（昭和35年）から1985年（昭和60年）間における石炭鉱業の就業人口の減少数を上回る製造業就業人口の増加数が発生しており、前述の産炭政策効果の第1評価指標である政策達成率では1を達成している。この時点でこれだけの製造業就業人口の増加数は明らかに産炭政策によるものではなく、いわき経済圏が位置する地理的要因による製造業の立地拡大が主要因であると考えられる。これは表—5に示す通り、この間の製造業就業人口の増加は全国的にも大都市圏の外延部で大きくなっており、産炭地域が所在する道県では京浜地域の外延部にある茨城県、福島県が突出して製造業就業人口の増加が大きくなっている。なお、前述の常磐炭硯株及び産炭地域振興事業団による製造業就業人口の増加数を除いた時は、政策達成率が1になるのは1975年（昭和50年）になる。

また、高度成長期以降については同経済圏が1960年（昭和35年）から1970年（昭和45年）の10年間で製造業就業人口が17,863人増加したにもかかわらず、1970年（昭和45年）から1985年（昭和60年）の15年間では製造業就業人口は14,259人しか増加しておらず鈍化傾向が顕著となっている。しかし、産炭政策による産業団地の就業人口が特に低成長期になってから大きく伸びて1986年（昭和61年）時点で5,654人に達し（表—6参照）、低成長期以降の同経済圏の製造業就業人口増加についての寄与度が大きくなったと考えることができる。

さらに、産炭地域振興事業団の融資業務による製造業就業人口の増加数も1986年（昭和61年）において9,516人（内、炭鉱離職者関係が4,284人）に達している⁴⁾。

（5）まとめ

以上の本研究の考察からいわき経済圏における産炭政策の政策効果の発生要因は以下の3点が存在すると考えられる。これらの複数の発生要因の所在によりいわき経済圏は産炭政策の政策効果が最も所在する産炭地域となったものと考えられる。

まず、第1点目にいわき経済圏の石炭鉱業は炭質が悪かったことにより全国の産炭地域に先がけて構造不況が発生し、石炭鉱業の縮小が他の産炭地域よりも早く進行したことである。これがそもそも石炭鉱業から製造業への雇用転換を他の産炭地域よりも容易な環境にした。第2点目にいわき経済圏の地理的位置が製造業の立地推進

に適した位置であったことである。産炭政策は石炭鉱業から製造業への雇用転換を推進したが、全国の産炭地域はその地理的位置によって前提条件が大きく異なった。

表—4 いわき産炭地域経済生活圏の就業人口動向

| 年 | 鉱業就業人口 | 製造業就業人口 |
|------|---------|---------|
| 1960 | 16,827人 | 19,365人 |
| 1965 | 9,536人 | 25,530人 |
| 1970 | 6,822人 | 37,228人 |
| 1975 | 1,877人 | 39,883人 |
| 1980 | 546人 | 44,585人 |
| 1985 | 525人 | 51,487人 |

表—5 産炭地域が所在する道県の製造業の動向

| 道県 | 1960年～1985年間で増加した全体就業人口に対する製造業就業人口の割合（%） | 全国の都道府県中の順位 |
|-----|--|-------------|
| 北海道 | 2.0 | 43 |
| 福島県 | 17.3 | 10 |
| 茨城県 | 21.9 | 6 |
| 山口県 | 5.1 | 38 |
| 福岡県 | 3.1 | 40 |
| 佐賀県 | 8.2 | 27 |
| 長崎県 | 2.6 | 41 |
| 熊本県 | 6.8 | 30 |

表—6 産業団地の新規雇用数

| 年 | いわき産炭地域経済生活圏の産業団地の雇用数 |
|------|-----------------------|
| 1966 | 285人 |
| 1971 | 1,564人 |
| 1976 | 2,190人 |
| 1981 | 4,284人 |
| 1986 | 5,654人 |

その状況については表—5で示したように各産炭地域が所在する道県の製造業就業人口の差異をみても明らかである。第3点目に常磐炭硯株による石炭鉱業から直接の製造業への雇用転換の推進、産炭政策の産業団地整備、融資の施策である。特に民間企業である常磐炭硯株の石炭鉱業からの製造業就業者数は、同時期の産炭地域振興事業団による産業団地の新規雇用数にほぼ匹敵する雇用を創出した。この事例から構造不況に陥った企業の積極的な成長産業への転換が政府の施策並みの効果を生みだしていたことが明らかになった。また、産炭政策による産業団地の整備による製造業就業人口の拡大は特に低成長期以降において寄与度が大きいことも明らかになった。

参考文献

- 1) 山谷清志：政策評価の理論とその展開，晃洋書房，1997。
- 2) いわき市：いわき市史 別巻常磐産炭，いわき市，1989。
- 3) 産炭地域振興事業団：産炭地域振興事業団十年史，産炭地域振興事業団，1972。
- 4) 地域振興整備公団常磐支部：常磐産炭振興事業の系譜，地域振興整備公団，1996。