

石炭産業の収束過程における離職者支援

嶋崎 尚子

(早稲田大学教授)

日本の石炭産業はエネルギー産業における構造転換政策の下、収束過程を経て終焉をむかえた。昭和30年以降、炭鉱離職者は20万人を超えた。離職者対策は、私企業、各産炭地の個別問題にとどまらない国家的課題として認識され、公共性のきわめて強い事業と位置づけられた。他産業にはみられない手厚い対策・支援体制が整えられ、再就職のみならず、移動、住宅、職業訓練等を含めた「総合的な対策」が講じられた。具体的な支援は、雇用促進事業団を中心に、閉山炭鉱ごとに石炭会社・労組と行政との連携体制で進められた。そのうえで、経済的支援にとどまらず、山元相談員を中心に産業転換する離職者への個別相談・斡旋というパーソナルな支援が展開した。そこでは北海道での炭鉱離職者雇用援護協会に端的なように、労働組合が中心的役割を担った。こうした支援は、炭鉱離職者固有の特性を反映したものであり、炭鉱社会が生み出した労働者文化ときわめて親和性の強いものであったと解釈できる。炭鉱離職者への対策・支援には課題と限界もあるが、大規模な炭鉱離職者の再就職は、総じて大きな社会混乱を生じることなく遂行された。産業構造の転換期に、産業転換を迫られる労働者には、一時的な応急的な失業対策ではなく、「総合的な支援」が必須であり、かつ個別事情に応じたパーソナルな支援・斡旋が効果的であることが確認された。

目次

- I はじめに——石炭産業の衰退と離職者対策
- II 炭鉱離職者の移動と支援
- III 北海道における離職者支援——協会設立と「炭鉱復帰」
- IV おわりに——移動支援の効果と課題

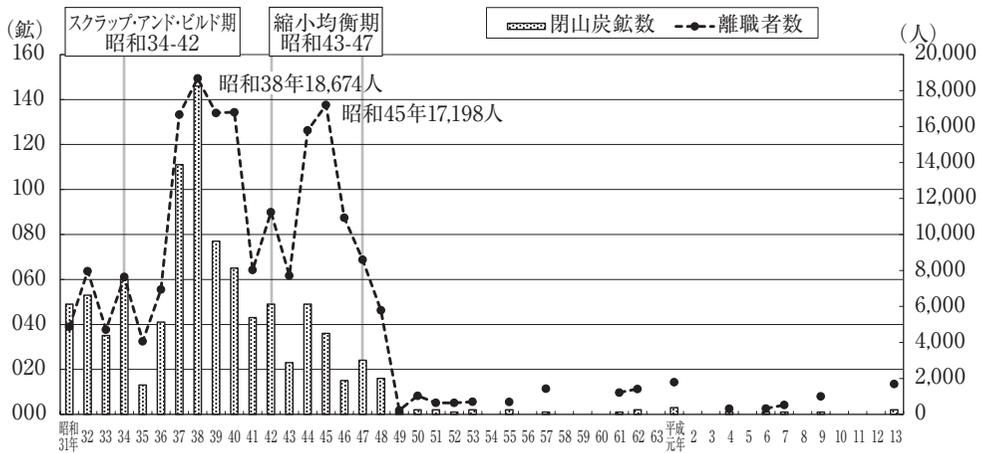
I はじめに——石炭産業の衰退と離職者対策

日本の石炭産業は、昭和30年石炭鉱業合理化臨時措置法以降、エネルギー産業における構造転換政策のもと、収束過程を経てついに終焉をむかえた。昭和32年からの深刻な不況によって、合理化閉山が相次ぐ事態となった。政府は、生産コストの引き下げと競争力の強化を目的としたスク

ラップ・アンド・ビルドに着手し¹⁾、その後昭和38年に石炭鉱業審議会答申を受け、第一次石炭政策を実施する。以降、石炭政策は、平成14年までの40年間に9次にわたる政策変転を繰り返しつつ継続した。昭和37年、38年に閉山炭鉱数はピークとなり、その後第8次石炭政策答申(昭和61年)を契機とする「なだれ閉山」、平成9年日本最大炭鉱の三井三池閉山、平成13年九州最後の池島閉山、そして平成14年1月に北海道太平洋炭礦の閉山を迎える。昭和30年以降、928炭鉱が閉山し、離職者数は20万人を超えたのである(図1)。

炭鉱離職者の失業・貧困問題は、合理化臨時措置法以前の昭和28年、29年石炭恐慌期から、九州筑豊を中心とする失業多発地域(「黒い失業

図1 閉山炭鉱数と離職者数



出所：石炭エネルギーセンター（2003）より作成

地帯」で深刻化していた²⁾。この事態を背景に、昭和34年12月に炭鉱離職者臨時措置法が成立した。同法は「石炭不況の構造的な性格、炭鉱離職者の地域的集中発生、移転就職の困難性を強く留意し、長期的かつ総合的な炭鉱離職者対策のための特別立法³⁾であった。すなわち、それまでの「公共事業、失業対策事業等に失業者を吸収することを主とする応急的なもの」から、広域職業紹介、職業訓練、援護業務を含む、「総合的な炭鉱離職者対策」への拡充が企図された⁴⁾。

同法は、38年法改正での、鉱業権者の就職援助措置の義務化⁵⁾と、炭鉱離職者求職手帳制度（以下、黒手帳制度）の創設をもって体制が整えられた。黒手帳制度によって、緊就事業及び失対事業への紹介という事業吸収方式から手帳による手当方式へと切換えられた⁶⁾。なお手帳の有効期間は3年と明示された。黒手帳制度は、同法の廃止（平成14年3月31日）まで、四十余年にわたって機能した。

具体的な援護業務は、昭和36年度から雇用促進事業団（昭和35年度は炭鉱離職者援護会）が担った⁷⁾。主要業務は、給付金給付業務（移住資金、広域求職活動費、雇用奨励金、職業訓練手当、再就職奨励金、自営業支度金）と、職業訓練、住宅施策、窓口相談、援護協力員、債務保証等業務である⁸⁾。

離職者対策ならびに石炭会社、産炭地域を対象とする石炭関連法にもとづき石炭政策に投入された財政資金は、予算ベースで名目額4兆円にのぼったとされる⁹⁾。日本の石炭産業は、他国のように国営化や公社化など公的管理体制にはいたらなかった。しかし、炭鉱離職者対策は、私企業、各産炭地の個別問題にとどまらない国家の課題として認識され、公共性の極めて強い国家事業と位置づけられた。その結果、大規模な社会混乱を生じることなく、粛々と遂行されたのである。この点を前提に、本稿では、20万人を超える大量な炭鉱離職者の再就職と、それにむけた個別対応を含む支援の実態を明らかにし、その効果と課題を提示する。まず離職者数が最大であった常磐炭礦を例に支援体制を概観し、その上で北海道内の離職者援護を担った北海道炭鉱離職者雇用援護協会の活動に注目する。

II 炭鉱離職者の移動と支援

1 炭鉱離職者の再就職と移動

石炭産業の存立形態ならびに労働態様を反映して、炭鉱離職者は、地域集中的（かつ縁辺地域）に発生する、産業転換が困難である、家族の生活基盤全体の喪失をとまなう、という特性をもつ。

離職者は、再就職という社会移動と同時に地域移動を強いられるのである。大量な離職者の移動は、産炭地域の経済は無論のこと、教育問題、高齢者問題など多方面に影響をおよぼし、地域社会全体を崩壊の危機に陥らせる。北海道夕張市の財政破綻にみるとおりである。

さて、離職者の産業転換の困難性は、炭鉱で身に付けた技術の特殊性とともに、坑内採炭員の場合、相対的に高賃金であったことに因る。さらに労働力としての質については、勤勉さなど肯定的な評価と、気性の荒さなど否定的な評価からなるステレオタイプが存在していた。離職者自身の求職意向は、全体として地元志向の強さ、早期の就職希望（若年層）、炭鉱就職希望（高齢層）、就職先での社宅入居希望、職業訓練希望（若年層）という傾向を示す¹⁰⁾。

他方、離職者の受け皿は5種ある。第一は、閉山炭鉱の採炭事業の一部を引き継いだ第二会社（炭鉱）である。スクラップ・アンド・ビルド期（昭和34～42年）から縮小均衡期（昭和43～47年）には大きく機能したが、将来性は低い。地元滞留の高年層が希望するが、求人側は経営強化にむけて若年層の採用傾向が強いというミスマッチが生じる。第二は系列会社である。大手石炭会社による経営の多角化・転身の結果であり、政策上も推奨された。地元での主要な受け皿としても機能する。また財閥系の場合、グループ企業内での吸収が可能であった。

第三は他炭鉱である。後述のように北海道では、ビルド鉱における慢性的労働力不足を背景に、閉山離職者の「炭鉱復帰」が重点施策であった。

第四は離職者の産業転換の要に位置する一般産業である。産炭地域振興政策によって、地元への企業誘致等が進められたが、それは容易ではない。そのため、主要には広域職業紹介によってなされた。地域移動を伴う再就職であり、九州からは近畿（大阪・兵庫）・中部（愛知）へ、北海道、常磐では京葉・京浜工業地帯へ相当数が移動した。一般産業への就職は、大口求人による集団就職や若年層の採用に高齢層や職員を抱き合わせた採用も積極的に開拓された。

一般産業への就職は、離職者対策の中核である。しかし炭鉱離職者にとっては、産業転換と地域移動、とくに都市生活への適応を強いるものであり、躊躇する傾向も強い。集団就職はその解消策のひとつである。加えて、雇用予約制による職業訓練受講という、第五の選択肢も用意されており、希望者も多かった。

さらに、炭住居住の離職者では、住宅問題が一般産業への再就職の隘路であった。住宅対策として、雇用促進事業団による事業団住宅の計画的な供給体制が整えられ、関東地方、関西地方を中心に雇用促進事業団住宅が活用された。

このような求職意向と受け皿があるなかで、離職者たちは、黒手帳を交付され、失業保険給付期

表1 炭鉱閉山における離職者数と帰趨（本稿で言及している炭鉱と一部の炭鉱のみ）

	閉山時期	地域	離職者数	純求職者数	就職率	※就職率算出時点
貝島（第六次合理化）	S41年9月	福岡県宮若市	1,923	1,839 a	91.7%	9ヵ月後
雄別	S45年2月	北海道釧路市	2,328	1,925 a	96.8	12
常磐	S46年4月	福島県いわき市	4,702	4,171 b	91.2	16
住友奔別	S46年10月	北海道三笠市	2,335	2,032 a	69.0	5
住友歌志内	S46年10月	北海道歌志内市	1,124	943 a	79.2	5
北炭夕張新鉱	S57年10月	北海道夕張市	1,905	1,711 b	57.6	3
三井三池	H9年3月	福岡県大牟田市・熊本県荒尾市	1,553	1,317 a	80.9	50
池島	H13年11月	長崎県長崎市	1,214	954 a	49.7	35
太平洋	H14年1月	北海道釧路市	1,066	1,016 b	70.7	36

注) a: 職員・鉱員・組夫（臨時・下請け）、b: 職員・鉱員。

出所: 貝島: 高橋・高川 (1987)、雄別: 北海道炭鉱離職者雇用援護協会 (1978)、常磐: 嶋崎 (2004)、住友奔別・歌志内: 北海道炭鉱離職者雇用援護協会 (1978)、北炭夕張新鉱: 大場 (2011)、三井三池: 児玉 (2001)、池島: 浜 (2004)、太平洋: 嶋崎・須藤 (2012) より作成。

間¹¹⁾とその後の就職促進手当支給期間（のべ3年間）内で、再就職を実現していった。その結果は、各地域の離職者の帰趨統計から知ることができる¹²⁾。むしろ再就職状況は、産炭地、閉山時期、石炭会社の属性、個人属性によって異なる。表1は、昭和38年以降の閉山離職者の帰趨を一部整理したものである。

たとえば、昭和46年4月に閉山した常磐炭礦磐城砒業所（福島県いわき市）では、一山（鉱業所）の閉山としては国内最大の4702名が解雇された。16カ月後までに求職者の91%が再就職している¹³⁾。993名（25%）が第二会社新炭鉱（西部炭礦）であり、2612名（66%）が他産業への就職であった。その中心は地元関連企業だが、東京、千葉、神奈川を中心に県外へ移動した者も1115名（28%）を数える。

2 離職者対策・支援の内容

(1) 閉山対策と離職者対策体制

常磐炭礦のように、短期間のうちに5000名近い離職者に再就職先を斡旋し、移動させることは容易ではない。その対策は、閉山炭鉱のみならず地域全体の一大事業として長期にわたって取り組まれた¹⁴⁾。

常磐の場合、46年4月29日の閉山にむけて2月中旬に労使で就職対策本部「磐城砒業所転進対策本部」を設置し、求人情報収集を開始した。2月16日には「第一次就職相談票」を離職予定者全員に配布・回収している（3月には二次相談票も実施）。就職対策本部は、他地域就対班、地元就対班、系列会社班から構成された。他方、地元いわき市は、平職業安定所との連携で求人開拓、就職相談、斡旋事業を進める体制を整えた。実際の就職対策は、閉山から47年5月の失業保険打ち切りまで、三次の「就職目標達成期間」を含め、精力的に進められたのである。就对本部の基本課題は、大口求人の確保、高齢者雇用の促進、地元企業求人の開拓、県外就職の説得の4点であった。

このように離職者対策は、石炭会社（もしくは山元鉱業所）を中心にした組織（企業の就職対策・斡旋部署、労使による就職斡旋委員会）と行政による組織（各都道府県の労働関連部署、公共職業安定

所、雇用促進事業団支部、その他関連箇所の対策連絡協議会）との連携体制で、失業保険受給期間中の再就職を目標に遂行された¹⁵⁾。さらに離職者対策は、労使の閉山協定締結に先立って、閉山時期が確定した段階から着手され、閉山時には体制が整えられていた。

また、黒手帳交付手続きや求職相談などは、山元（鉱業所所在地）に臨時相談所を開設し、一般離職者とは別枠で対応する形態がとられた。職業訓練校も受講科目の追加、受講枠の拡大、開講箇所の追加などの対応がなされた。

さらに、求人の中には、雇用奨励金目当ての悪質なものも相当数含まれている。そのため、対策担当部署は、求人自体の内容確認にも慎重な検討を加えている。「優良事業所の推薦」形式などで対応したケースもある¹⁶⁾。さらに、広域職業紹介については、労働関連部署の主催で会社・組合を含めた官民合同の調査団を組織するなど、求人に関する調査・精査も重ねられた。

(2) 個別支援：山元相談員による相談と斡旋

むろん炭鉱離職者の再就職は、離職者個人の問題であり、その実現には個別具体的な相談支援が必要であった。主要には離職者の意向と求人とを引き合わせる作業となる。

常磐炭礦の場合、離職者の就職活動は5月5日に開始された。その時点での求人数は、総数では548社、1万1250名であったが、地元企業（系列含む）は114社、2852名にとどまり、明らかに地元求人が少ない状態であった。そこで、地元求人開拓と、県外就職の斡旋の両面に力点を置いた相談・斡旋作業が展開された¹⁷⁾。

後者については、県外大口就職を中核的な選択肢と位置付け、就对本部は「県外求人企業440社の内、有力企業をピックアップし、労働条件、福利厚生問題等の実状を調査し就職斡旋活動を積極的に推進」した。さらに6月以降は、「求職者の家庭状況等も個人別にチェックし、早期就職を図るため県外転出の可能な者に対しては各人の意志を充分尊重した上で、積極的に就職斡旋を進めなければならない」として、子どもの転校、高齢者、住宅等を中心に個別の対応を進めた¹⁸⁾。7月～8月は県外転出対策強化月間と位置づけられた。

その結果、再就職内容をみると、採用者20名以上の企業が11社あり、最大は第二会社993名、それ以外には浜田重工(株)(君津支店)100名、東京郵政局72名、鴻池運輸(鹿島支店)59名となり、大口就職は採用総数1457名、県外464名にのぼった。

このように離職者に対しては、失業手当等で経済的に支援したうえで、個別に再就職斡旋や移動の支援がなされた。たとえば、全体を対象にした失業保険等の説明会、就職に関する説明会(企業説明会、相談会を含む)、現地見学ならびに説明会などが開催される。また、個別支援にあたっては、「就職相談カード」等を用いた意向調査を行い、その内容に沿った求人紹介や説得等が面接形式でなされる。多くの場合、離職者当人に加えて妻も同席した。面接の場では、再就職先での給与や手当、住宅ならびに子どもの学校関係、老親の問題、移住後の妻の就業機会など多岐にわたる相談が寄せられた。

最終的な就職先の決定にあたっては、離職者の多くは判断基準をもたない状況にあり、彼らの背中を押す必要があった。その状況を関係者は、以下のように記述している。「離職者自身で判断の基準を持っている者は、数少なかった。結局のところは、身近な有力者の意見に従うか、安定所の指導官の奨めに従うか、就職斡旋課又は労働組合の助言によるか、そのいずれかに決めるほかないものと思いつながら決めたかという人達が多かった」¹⁹⁾。加えて、「職安では離職者(すべての失業者)に対して、失業給付の基本である『就職の意思と能力』を前提にして就職指導をするのだが、受けるほうは炭鉱人特有の口べたもあってうまく対応ができない。職安の就職意思にかかわる就職指導に対して、離職者は失業給付が打ち切られるのではないかと疑心を持つ。それが職安は嫌なところ、恐ろしいところとイメージする、こんな関係では離職者が適職を選ぶのも難しいことになり生活の安定にも影響する」²⁰⁾という状況も生じていたという。

そこで、離職者と職安とを仲介する役割として山元相談員が活躍した。正式名称は「炭鉱離職者援護協力員」(以下「山元相談員」)であり、安定

所の就職促進指導官のもとに配置された。「炭鉱離職者の再就職の促進と生活の安定を図ること」を目的に、離職者及び再就職者に対する面接相談を中心に広範な業務を担った²¹⁾。雇用促進事業団の嘱託扱いである。労組からの推薦で選出されるが、労組役員が嘱任することが多かった。彼らは石炭会社の職制でも労組専従者でもない立場で、かつ顔見知りの元炭鉱マンであるので、彼らからの助言は、閉山後、途方にくれる離職者たちにとって心強いものであった。

彼らは再就職先への移住支援も担当した。昭和41年、貝島大之浦炭礦(福岡県宮若市)での第六次合理化に伴う離職者対策を、就職斡旋課員として対応した者の記録がある²²⁾。集団移住のための準備手配(鉄道の増発運行等を含む)、連絡、赴任先への同行引率、家財輸送の手配、見送り等の一切を就職斡旋課員と山元相談員とで対応したという。その結果、わずか1週間のうちに直方から横須賀、神奈川、愛知、大阪へ約100世帯が、家族ともども移住していったのである。

こうした手厚い対策・支援がとられた背景には、産炭地域では、企業・労組によって閉ざされた炭鉱社会が形成され、労働者とその家族の日常生活全般がそこに包摂され、「ヤマの仲間」や「一山一家」精神が涵養されたことが作用している²³⁾。

(3) 再就職者の追跡支援

離職者支援の目的は、短期的には再就職とそれに伴う移動の遂行である。しかし長期的には移動先での定着支援が目的となる。そのためには、移動後の追跡支援が必要である。離職者支援で実施された追跡には、斡旋した就職先でトラブルがないか等の再就職直後の訪問、苦情処理、定着指導と、再就職後1年を目安にした訪問とがある。後者は、採用企業への雇用安定奨励金の期限が切れた後の解雇や身分変更などへの対応である。実際、1年後に再失業する者も少なくなかった。

追跡調査は、就職対策部署の重要業務と位置づけられ²⁴⁾、山元相談員や労組役員が実施している。たとえば昭和45年2月に雄別・上茶路とともに「企業ぐるみ閉山」した尺別炭鉱(北海道釧路市)では、閉山4カ月後に大規模な追跡訪問を実施している²⁵⁾。その訪問記が労組解散記念誌

に掲載されているが、労組役員2名が、20日間をかけて道内10炭鉱、一般産業15地点をまわり、その後さらに道外10都県を訪問している。この訪問の目的は、再就職者への激励、就職後の現況調査、手続き関係の問題点、その他の相談業務であった。訪問記からは、再就職先での戸惑い等を吐露する離職者たちへの理解と激励のやりとりが浮かび上がる。

こうした追跡訪問が、移動者にとってどれほど心丈夫であったかは、筆者の聞き取り調査からも確認できる。空知炭田の大手炭鉱から栃木へ移動した炭鉱離職者は、移動から21年後に訪問した際にも、相談員2名が移住後複数回訪問してきたことを記憶していた。彼の場合、友人と2人で栃木の製造業企業に正社員で採用された。平成4年1月に単身赴任し、寮に入った。その後3月に家族帯同となり、そこで事業団宿舎に入居した。入居期限が10年間であったので、その後持家を取得し、現在に至る。定年退職後も契約社員で再雇用されている。同行した友人は転職後まもなく死亡した。かつての炭鉱仲間や相談員との年賀状のやりとりは続いているという。

Ⅲ 北海道における離職者支援——協会設立と「炭鉱復帰」

1 道内の炭鉱閉山と協会設立

さて、昭和30年代後半以降、石炭供給の中心は九州から北海道へ移行した。道内では長期にわたって多数の炭鉱閉山・合理化が発生した。第一次石炭答申（昭和38年度）から昭和42年度までに道内では89炭鉱が閉山し、離職者は1万4281名を数えていた²⁶⁾。

そうしたなかで、昭和43年4月に道内の炭鉱閉山・合理化離職者の再就職支援を担う機関として、北海道炭鉱離職者雇用援護協会（以下「協会」）が、設立された。同協会は平成18年7月に解散するまで、38年にわたって道内の離職者支援業務に取り組んだ。設立後の支援対象は、80炭鉱、3万9194名に達する²⁷⁾。その支援内容は、3冊にわたる記念誌上で詳細に記録されている。

とくに設立後20年間の動きについては、ほぼ全貌を把握することが可能である。

同協会は、道炭労（日本炭鉱労働組合北海道支部）が中心となって設立した民間機関である。当時、美唄（昭和38年に閉山した三井美唄、北海道美唄市）での800名近い高齢者を中心とした地元滞留者の再就職が大きな課題となっていた。また札幌を中心に、炭鉱離職者が詐欺事件に巻き込まれるなど、都市生活への不適応による問題が生じていた。道炭労へは「相談がひっきりなしに出てい」る状況であった。離職者たちが「相談すべき唯一の組織として頼った所はやはり炭鉱労働組合である道炭労であった」という。協会の理解によれば、都市での不適応の背景には、炭鉱労働者が、「恵まれすぎた」炭鉱社会で生活していたため、「社会生活に欠かせない」書類対応などへの不慣れさがあるという。

そこで道炭労は、炭鉱離職者の「あらゆる相談に応ずる場」として、札幌を拠点に援護機関の設置を目指した。道ならびに石炭会社との交渉をへて、道は、「労使一体の体制」を条件に協会設立を認めたとうえで、運営経費援助も決定した。こうして「民間でなければ出来ない親身の世話役活動」²⁸⁾を旗印に、他地域にはない民間の援護協会が設立されたのである²⁹⁾。

協会会員は、道内石炭会社と組合であり、理事構成においても「労使各3名」と労使一体の体制が整えられた³⁰⁾。初年度（昭和43年）予算収入350万円は、分担金150万円（石炭大手各社（北炭、三井、三菱、雄別、住友、太平洋6社）が各20万円、明治が10万円）、道炭労20万円、道助成金200万円からなっている。昭和46年度には社団法人として業務を拡大している。

協会業務は、援護業務と事業業務に大別される。援護業務は、①閉山合理化による離職者の再就職斡旋、②未就職滞留者対策、③相談業務、④住宅対策、⑤組織対策、⑥調査活動（主要には追跡調査）、⑦広報活動であり、その内容は、先にみた他地域での労使による就職対策部署の主要業務があてはまる。このうち①閉山合理化による再就職斡旋では、現地指導、再就職促進講習、求人開拓、定着指導、訪問相談などを行った。

他方、事業業務は協会独自の活動である。具体的には、炭鉱殉職者未亡人を対象とした清掃業務の委託などの雇用開拓、さらにはビル管理、福祉マーケットの直営経営など、雇用自体の創出も展開している。

2 「炭鉱復帰」による移動

協会による再就職支援は、離職者の産業転換ではなく「炭鉱復帰」の斡旋を軸に展開した。協会の認識によれば、「本道の石炭産業は計画出炭を下回る不振にあえぎつつあり、此の主なる要因は労働力の不足が最も大きな比重を占めて居ります。しかも今日、石炭労使の真剣な努力にもかかわらず依然として坑内労働経験者は、減少の傾向にあり憂うべき事態に直面して居ります。かかる現状を早急に打開するためには、坑内労働経験者である炭鉱離職者の炭鉱への復帰が緊急な課題」であった³¹⁾。

つまり、北海道内では、石炭政策による閉山・合理化によって離職者が発生すると同時に、ビルド鉱における慢性的な労働力不足³²⁾という複線的様相を呈していた。ビルド鉱を中心に石炭供給を持続させ、「労務閉山」を回避することが主眼のひとつとなる。そこで石炭各社と労組の利害が一致し、労使一体となった支援体制が確立したのである。

道内の大手石炭会社は、独自の方式で縮小にむけた合理化を加速した。住友は、赤平・歌志内・奔別の三山体制から赤平一山体制へ集約した(昭和46年度)。北炭は、生産集中方式として五山を逐次閉山し、労働者の移行をはかり、夕張新鉱(昭和50年開坑)へと集約していった。三菱は、「他場所への配置転換と就職斡旋を伴った希望退職により、人員漸減を計るというパターン」を昭和47年度、48年度に労使合意のもとで進めた³³⁾。こうした大手の合理化のなかで大量な離職者が発生したのである。

同協会ならびに各ヤマによる帰趨統計からは、離職者の受け皿として「炭鉱復帰」が大きく機能したことがわかる。たとえば、住友歌志内(歌志内市)と奔別(三笠市)の閉山(昭和46年10月25日)では、歌志内1661名、奔別3055名合計

4716名が解雇された³⁴⁾。5カ月後の47年3月末時点で、求職者3459名中2150名が就職しており、うち988名が「炭鉱復帰」であった(他に、移転484名、訓練校内定357名、未就職残留者468名)。「炭鉱復帰」988名のうち、集約対象である赤平(赤平市)への再就職者は歌志内254名、奔別195名、合計575名であった。残る413名は、砂川(76名)、三菱大夕張(36名)、幌内、三井芦別など合わせて14炭鉱、その他炭鉱下請会社24社へ移動した³⁵⁾(炭鉱復帰には炭鉱下請会社、炭鉱関連会社への就職を含む)。

住友二山の閉山にあたっては、現地臨時職業総合相談所が昭和46年10月28日～3月1日まで開設され、援護制度の説明会等が開催された。この間、職業安定所関連機関では、道職業安定課、道内5カ所の職業安定所、道外7カ所の職業安定所が、関係機関として道空知支庁、三笠市、歌志内市、赤平市等が参加した。協会からは、現地に駐在相談員各1名が派遣され、閉山直後から40日間(第一次)、その後2月末5日間(第二次)に集中的な対策が実施された。とくに、石炭求人33社の選考が優先的に実施され、住友赤平へは575名が移動し、閉山翌月11月21日に入所式が行われた。

「炭鉱復帰」での移動内容をみると、再就職者は特定の炭鉱へ集中するのではなく、多数の炭鉱へ移動している。つまり系統的な移動ではなく、求職者個人の意向等が反映された移動となっている。この点は、移動先の炭鉱がすぐに閉山したという例からもうかがえる。たとえば昭和45年2月に閉山した雄別炭鉱は、前年度には閉山3炭鉱から52名の「炭鉱復帰」を受け入れている³⁶⁾。このように、「炭鉱復帰」とはいえ、送り出し側と受け入れ側の石炭会社間でやりとりするのではなく、黒手帳制度に基づく正規の求人・求職手続きに則った再就職であった。また「炭鉱復帰」には閉山後他産業へ就職した者がその後離職し、再び炭鉱へ就職するケースも多くある。

しかし、「炭鉱復帰」は、ビルド鉱であった北炭夕張新鉱が、昭和57年10月に突然閉山したことによって事実上消滅した。夕張新鉱の離職者対策は困難を伴うものであった。協会は、その要因

として「炭鉱復帰」の求人が少なかったこと、離職者の地元志向が極めて強かったこと、地元求人が不振であったことを挙げている。さらに潜在的な問題として「新鉱の北炭社における位置づけが、新鉱はビルド鉱であり閉山などあり得ない。系列のヤマから入職した者は生涯の職場と決めていたこと」ならびに「災害による閉山、多額の労務債、さらに閉山後の再開発に対する期待」が離職者の産業転換を抑制したと指摘している³⁷⁾。

昭和62年度以降「炭鉱復帰」は、第8次石炭政策での構造調整によって、いわば「死刑宣告」を受けた。その結果、平成4年以降、ビルド鉱であった三井芦別、住友赤平、空知等の閉山離職者たちは苦闘が続いたのである。

3 協会を中心とした支援の特性

このように、北海道炭鉱離職者雇用援護協会は、各ヤマの閉山に際しての就職援助措置を石炭会社・労組に代わって、常設機関として担ったのである。逆説的であるが、この点が昭和46年以降、道内大手石炭会社が独自の方式で戦略的に合理化を進めることを可能にしたとも解釈できる。

以下では、協会を中心とした北海道における離職者支援の特性を4点から考察する。第一に、道内での離職者の移動は、「炭鉱復帰」を除くと、道内最大都市である札幌への移動が大半であった。援護協会の支援も、札幌を拠点に展開した(そのため、最後に閉山した道東釧路の太平洋炭礦での離職者支援では、地理的距離が支援活動の障壁となった³⁸⁾)。札幌での求人開拓ならびに事業団住宅建設への働きかけ等は必須であった。また、離職者への個別対応では、子どもの教育問題(転校の問題、とくに高校転入の問題)が深刻に捉えられていた。また、老親の介護と産炭地での「置去り老人」問題も早くから認識されていた。老人対策として、ホームヘルパーの増員等の働きかけが道内に対してなされた。

第二に、札幌在住の炭鉱離職者たちへの相談業務が継続して実施されており、相談内容は生活全般におよんでいた。まさに「離職者と膝を付きあわせて共に悩み、共に苦しみ、共に喜びを分かち合い乍ら、心を通じて親身な相談業務」³⁹⁾が行

われていた。昭和50年代に入ると、景気低迷を受けて、主婦の就労相談が増加し、協会では昭和53年度・54年度と婦人相談員の配置を検討しているほどであった(その後の配置は確認できていない)⁴⁰⁾。

こうした支援では、札幌在住の炭鉱離職者によって結成された「ヤマの会」との連携がとられていたようである。札幌には、最盛期には21におよぶ「ヤマの会」が組織されていた(平成24年までに会員の高齢化によってすべてが解散した)。この「ヤマの会」を中心に山元残留者を含めた強い仲間意識が日常的に維持されていたことも、協会の支援業務を補完した。

第三には、滞留者調査ならびに追跡調査を継続実施した点があげられる。本稿執筆時点で、その詳細を捕捉できていないが、記念誌によれば、昭和45年から毎年協会業務に計画されていた。「炭鉱離職者実態調査」として、当初は札幌を中心とする一般産業就職者を対象に全離職者から2000名を抽出して実施した。その後、閉山炭鉱を特定して、その全離職者を追跡する計画となったが、予定どおりには進まなかった。そのため、事業団宿舍居住者を対象とした調査を毎年計画的に実施していたと記録されている。

このように記録を精査する限り、協会は相当量の業務を担っており、累積する地元滞留者への就職支援、「炭鉱復帰」が困難になって以降の求人開拓など、増大する業務への対応に苦慮している様子がうかがえる。

最後に第四として、援護協会は「労使一体の体制」として設立したが、実際の業務は道炭労が担ったとあってよい。政治的活動との関連を確認しておく。離職者による「ヤマの会」の組織化に象徴されるように、協会は道炭労における政治的活動と関連するが、組織としては、政治的活動を担う炭鉱離職者福祉協議会(昭和45年設立)と区別されていた。

IV おわりに——移動支援の効果と課題

以上みてきたように、石炭産業の収束過程において生じた大量な炭鉱離職者に対しては、私企

業、各産炭地の個別問題ではなく、国全体の課題としてこれを認識し、再就職のみならず、移動、住宅、職業訓練等を含めた「総合的な対策」が講じられた。他産業にはみられない手厚い対策・支援体制が整えられたのである。本稿で確認したように、黒手帳制度によって緊就事業及び失対事業への吸収方式ではなく、手当方式が確立した。最長3年間の手当が保障されていた。具体的な支援は、雇用促進事業団を中心に、閉山炭鉱ごとに石炭会社・労組と行政との連携体制で進められた。

なお、本稿では言及していないが、炭鉱離職者対策の枠組みは、石炭鉱業年金制度によって補強されていた。石炭鉱業年金は、石炭鉱業事業主が掛け金を負担（出炭トン当たり70円）し、石炭鉱業年金基金が取り扱う年金である（昭和42年設立）。厚生年金保険に上積み支給され、受給開始年齢が一般産業よりも早い点は、高齢炭鉱離職者の再就職問題の深刻化を抑制する効果をもっていた。

このように炭鉱離職者に対してのみ手厚い制度が整えられた背景には、石炭産業がエネルギー産業の中核に位置していた点が大きく作用していることはいうまでもない。政策に翻弄された反面、支援体制が提供され、かつそれが一定の効果を持ち、大規模な社会的混乱を回避することにつながったのである。

他方で、閉山にあたって各ヤマでは、経済的支援にとどまらず、山元相談員を中心に産業転換する離職者への個別相談・斡旋というパーソナルな支援が展開していた。そこでは北海道での炭鉱離職者雇用援護協会に端的なように、労働組合が中心的役割を担った。こうした労組の働きは、ユニオンショップであり、かつ戦後日本の他産業と同様に、労働者が会社と労組の両者に二重所属状態にあったことがそれを可能にした。

閉山炭鉱の労組にとっては、離職者支援は当然の業務と位置づけられた。北海道の場合には、合理化反対闘争のなかで各ヤマの動きを指導してきた炭労が、各ヤマ労組が閉山反対闘争で敗北していくなかで、離職者の相談窓口としての機能を集約したとも考えられる。それゆえ援護協会が離職者対策の中核を担ったのである。

また個別支援の背景には、炭鉱離職者固有の特性への配慮が考えられる。すなわち、炭鉱離職者の非社会性、そこから派生する都市生活への不適應という課題への対応である。その課題に対して、炭鉱社会での危険をともなう厳しい労働過程で醸成された「ヤマの仲間」意識を用いて対応することは有効であった。すなわち援護協会を中心とした手厚い個別対応を含む支援体制は、炭鉱社会が生み出した労働者文化ときわめて親和性の強いものであったと解釈できる。

むろん、炭鉱離職者への対策・支援には、課題と限界もある。第一は、支援対象の階層性の問題である。本稿で扱ってきた炭鉱離職者は、炭鉱社会で多数を占める直轄鉱員であった。炭鉱労働者は、職員、鉱員、組夫（下請）の三階層からなっている。組夫がおかれた条件は、直轄鉱員とは比較にならないほど劣悪であり、閉山時にも引き継がれた。手帳の交付を受けられない者、石炭年金資格をもたない者が多数を占めた。彼らに対しては、本稿で提示した支援は及ばなかったのである。彼らに関してみれば、炭鉱離職者臨時措置法制定以前の九州で指摘された失業・貧困問題は、その後の北海道においても解消されなかった。

なお職員層は、石炭会社内では相対的に好条件下にあるが、閉山離職時には彼らに対する求人は概して少なかった。大手財閥系の場合にはグループ企業で吸収したが、それ以外の場合には、直轄鉱員との抱き合わせ採用などで再就職する状況も生じた。

第二の課題は、本稿でも指摘したように、支援が再就職もしくは再就職1年後までにとどまり、その後の定着までの継続は困難であった。再失業問題への対応は、十分ではなかったのである。その後の元炭鉱離職者の再失業、滞留については、把握すら困難な状況である。

最後に第三の課題として、離職者対策・支援は全般的に送り出す側からのそれであって、受入れ側での対策・支援の枠組みや視点は整っていない（雇用安定奨励金にとどまる）。産業転換とともに地域移動した離職者たちが、新たな地域コミュニティに根付くことは容易ではない。とりわけ集団就職で移住し、まず事業団住宅への集住から着地

し、その後地域に散らばっていった場合には、地域内での孤立へとつながる。

本稿をとおして明らかになったのは、炭鉱離職者に対する手厚くかつ個別対応を含んだ対策と支援であった。いうまでもなく、こうした対策と支援は、企業中心主義の社会原理のもとで、きわめて固定的でかつ団体交渉に基づく労使関係の枠組み内で実現可能であったことには、留意すべきであろう。現代日本での、労働市場の柔軟化・自由化が進展し、労使関係が個別化した状況下においては、石炭産業での離職者対策・支援には、違和感すら抱きかねないだろう。しかし産業構造の転換期に、産業転換を迫られる労働者には、一時的なその場しのぎの失業対策にとどまらず、時間幅をもった「総合的支援」が必須であり、かつ個別事情に応じた支援・斡旋が不可欠であることは再確認し、継承すべきである。

* 本稿は、文部科学省科学研究費補助金基盤研究 A 「旧産炭地のネットワーク型再生のための資料救出とアーカイブ構築」(平成 21～25 年度、研究代表者：中澤秀雄、課題番号：21243032)、早稲田大学特定課題研究助成費(特定課題 A)「戦後日本における炭鉱離職者雇用対策と閉山離職者の再就職過程」(平成 25 年度、研究代表者：嶋崎尚子)による研究成果の一部である。

- 1) 雇用促進事業団(1992:125)『雇用促進事業団三十年史』。
- 2) 昭和 20 年代末から 33 年度の筑豊中小零細炭鉱失業者の失態については、吉村(1984)に詳しい。
- 3) 雇用促進事業団(1992:128)。
- 4) 同上 p.129。
- 5) 第七条「鉱業権者は……(中略) 鉱業の廃止又は石炭坑の近代化その他石炭鉱業の合理化に伴い離職を余儀なくされる炭鉱労働者の離職後における雇用の促進を図るため、公共職業安定所および雇用促進事業団と協力して、求人の開拓その他就職の援助に関して必要な措置を講じなければならない」とある。
- 6) 労働省職業安定局(1971:209)。
- 7) 平成 11 年には雇用・能力開発機構へと引き継がれた。
- 8) 第 8 次政策を受けて、昭和 56 年度からは、給付金給付業務を国に移管し、従来の職業訓練と、新たに再就職促進業務とが追加された(雇用促進事業団 1992:137-140)。
- 9) 島西(2011:7)。
- 10) 嶋崎(2012)
- 11) 失業保険給付日数は、当初の 270 日からその後長期化し、最後の池島炭鉱、太平洋炭鉱の場合には、330 日にまで延長された。それだけ離職者のおかれた状況が深刻であることを意味する。実際、離職者の再就職決定は、時代状況によって

- 大きく異なっている(嶋崎 2012)。
- 12) 手帳制度開始 37 年度から 45 年度までの全国炭鉱離職者の再就職者(11 万 6250 名)の動向は、第二次産業 83.9%(製造業 72.5%、建設業 7.9%)である。産炭道県外 53.0%、最大は愛知県 25.6%である(労働省職業安定局(1971) p.341、参考表 4-20 より)。
 - 13) 嶋崎(2004:43-56)。
 - 14) 嶋崎(2004:44-46)。
 - 15) 昭和 45 年閉山の貝島炭鉱の状況は、高橋・高川(1987:81-109)に詳しい。
 - 16) 高橋・高川(1987:103-104)。
 - 17) その詳細は、白井(2001:87-129)に詳しい。
 - 18) 常磐炭礦「就職対策本部資料」(昭和 46 年 6 月)より。
 - 19) 高橋・高川(1987:103)。
 - 20) 奥田(1992:437)。
 - 21) 面接相談のほかには、求職者と職安との種々の取次業務、移転等の相談対応、生活指導相談、求人情報収集等である(雇用促進事業団 1992)。
 - 22) 高橋・高川(1987:102)。
 - 23) 市原(1997:371)。
 - 24) 高橋・高川(1987:107-108)。
 - 25) 尺別炭鉱離職者は、閉山 4 カ月後までに 90%以上が再就職している。追跡訪問した先は、労組閉山離職者のうち労働組合員 693 名、道内 223 名、道内炭鉱 117 名、道外 353 名であった。道内の訪問先は、10 炭鉱(芦別、住友赤平、三井上砂川、北炭幌内、住友奔別、北炭夕張、北炭清水沢、南大夕張、三菱大夕張、羽幌)、職業訓練校(釧路、帯広、網走、美唄、旭川)、その他産業(苫小牧 2 社、白老 2 社、登別、室蘭、福島、定山溪、札幌、根室、下川、美幌、浦幌、池田、帯広、白糠、釧路)であった(尺別炭鉱労働組合(1970:27-42))。
 - 26) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会(1978:16)。
 - 27) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会(2006:2)。
 - 28) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会(1978:89)。
 - 29) 協会設立にあたっては、福岡県炭鉱離職者福祉援護会を参照している。同援護会は、県補助金、県融資金、九州炭労、福岡市の出資から成立した機関であり、石炭会社は関与していない点に特徴がある。しかし同援護会は、離職者対策に積極的に取り組むことはなかった(藤岡 1992:432-433)。
 - 30) 協会規約第三章によれば、会員は「道内において石炭鉱業を営む会社およびその団体並びに石炭鉱業労働組合であって、本会の趣旨に賛同する者をもって組織する」とある。
 - 31) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会(1978:50)。
 - 32) 市原(1997:371)。
 - 33) 市原(1997:370)。
 - 34) 三山体制を維持すべく再建に奔走した住友石炭鉱業は、昭和 46 年 9 月 20 日付で、「歌志内(歌志内市)、奔別(三笠市)の閉山に踏み切った」。その直接の理由は「歌志内砒内の重大災害と奔別炭鉱の鉱員大量退職など」であった。奔別は昭和 46 年 9 月 1 日から新会社体制となったが、発足当日に、新会社切り替え時の坑内員労働者 1392 名のうち 140 名が退職する事態が発生した。これは深部採掘条件の悪化によるものであった。住友石炭鉱業は、二山を閉山し、安定職場として赤平一山に集約する以外になかった。閉山は「従業員員の転身を考慮して、季節的な配慮から 10 月 25 日」となった(住友石炭鉱業株式会社 1990:381-402)。
 - 35) この数値は昭和 46 年 12 月 30 日現在であり、47 年 3 月末日のそれよりも炭鉱復帰全体で 35 名少ない。
 - 36) おのずと複数炭鉱を移動し、閉山を複数回経験する者も出てくる。彼らの動態については別稿で考察する。

- 37) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会（1988：128）。
 38) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会の元幹部への聞き取り調査。
 39) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会（2006：2）。
 40) 北海道炭鉱離職者雇用援護協会（1988：67）。

参考文献

- 市原博（1997）『炭鉱の労働社会史：日本の伝統的労働・社会秩序と管理』多賀出版。
 大場四千男（2011）「北炭夕張新鉱労働組合時代」笠島一『北炭労働運動百年史の栄光と悲惨』『開発論集』88, pp.221-280。
 奥田春男（1992）「炭鉱離職者対策に思う」日本炭鉱労働組合『炭労——激闘あの日あの時』pp.436-441。
 児玉俊洋（2001）「三井三池炭鉱閉山後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。
 雇用促進事業団（1992）『雇用促進事業団三十年史』。
 ——（1992）『炭鉱離職者援護相談員の手引』。
 嶋崎尚子（2004）「炭鉱離職者の再就職決定過程——昭和46年常磐炭礦KK大閉山時のマイクロデータ分析」『文学研究科紀要』49, pp.43-56。
 ——（2012）「産炭地域コンテクストと閉山離職者の再就職過程〈筑豊・常磐・釧路〉」第85回日本社会学会大会報告。
 ——・須藤直子（2013）「『最後のヤマ』閉山離職者の再就職過程——太平洋炭礦と釧路地域」『地域社会学会年報』25, pp.109-125。
 島西智輝（2011）『日本石炭産業の戦後史：市場構造変化と企業行動』慶應義塾大学出版会。

- 尺別炭鉱労働組合（1970）『道標——山峡の灯』。
 白井千晶（2001）「就職対策本部の対策と再就職の推移」正岡ほか『炭鉱労働者の閉山離職とキャリアの再形成——旧常磐炭礦KK 鉱員の縦断調査研究 Part III』pp.87-129。
 住友石炭鉱業株式会社（1990）『わが社のあゆみ』。
 石炭エネルギーセンター（2003）『石炭政策史（資料編）』。
 高橋伸一・高川正通（1987）「石炭鉱業の盛衰と離職者対策——筑豊・貝島炭礦の事例研究」『佛敎大学社会学研究所紀要』8, pp.81-109。
 浜民夫（2004）『池島炭鉱離職者の就労生活実態：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』長崎大学環境科学部労働環境研究室。
 藤岡義貞（1992）「九州における離職者対策」日本炭鉱労働組合『炭労——激闘あの日あの時』pp.432-433。
 北海道炭鉱離職者雇用援護協会（1978）『援護協会10年の歩み』。
 ——（1988）『歩み——援護協会の二十年』。
 ——（2006）『援護協会 三十八年の歩み 解散レセプション』。
 吉村朔夫（1984）『日本炭鉱史私注』御茶の水書房。
 労働省職業安定局（1971）『炭鉱離職者対策十年史』。

しまざき・なおこ 早稲田大学文学学術院教授。最近の主な著書に『ライフコースの社会学』（学文社、2008年）。社会学専攻。