

連載

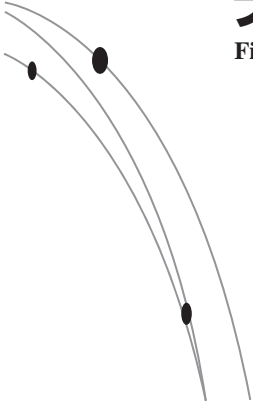
フィールド・アイ

Field Eye

イギリスから——②

神戸大学 櫻庭 涼子

Ryoko Sakuraba



炭鉱閉鎖後の地域再生・雇用政策

イギリスにいる間、法律・判例を読むことのほかに現地調査 (field work) へ出かけて何かしましたか、と筆者が聞かれたら、本格的調査と呼べるものはほとんど何もしていないと答えるしかないと思われる。このような筆者は、フィールド・アイという本欄の執筆者適格を本当は欠いているのかもしれない。しかし、今回の主題は炭鉱である。炭鉱もフィールドの一種 (coalfield) だから、本欄にぴったりの主題ではないか——最近少し調べてみたのでここで報告したい。

イギリスの電力供給を電源別にみると、石炭火力と天然ガス発電の比率が高く、ともに35%程度である。原子力がこれに続き、2割程度を占めている (2006年の値。2009年エネルギー白書による)。以前は、石炭火力が7割前後を占め、主力電源の役割を担っていた。もともとイギリスには国内に豊富な石炭が存在し、それが産業革命を支えた。電源としてもそうであるが、石炭そのものがエネルギー供給の重要な資源だったのである。

しかし1980年代以降、イギリスの炭鉱は相次いで閉鎖されることになる。この背景には、海外の安い石炭が輸入されるようになったこと、サッチャー政権が「小さな政府」方針のもと、石炭産業の民営化 (石炭産業は第2次世界大戦後に国有化されていたが、1994年に民営化された) に向けて採算の合わない炭鉱を閉鎖しようとしたこと、北海のガス田・油田が開発されたこと等の事情がある。ある統計によれば、イギリス国内に1981年には211あった炭鉱は、1985年には169カ所、2000年には17カ所、2005年には8カ所にまで激減した。その結果、1981年におよそ28万人いた鉱

山労働者は1985年には17万人、2000年には1万人、2005年には7000人にまで減ったという。

全国炭坑夫労働者組合 (National Union of Mineworkers) の争議は、この炭鉱閉鎖阻止を掲げて展開された。1984年3月から1年間続いたが、ストに加わらない労働者がしだいに増加し、終結に至る。その過程で、ピケを張る組合員と警察隊との衝突を生じさせ、大勢の逮捕者を出し、労働組合内や地域社会の分断を招いた。時の首相サッチャーは、鉱山労働者やこの争議を内なる敵 (enemy within) と呼び、ありとあらゆる策を講じて対抗した。20世紀イギリスの歴史を語るうえで欠かせない出来事である。

組合の抵抗も空しく、上でみたように多くの炭鉱は閉鎖された。残ったのは広大な炭鉱跡地である。高度に汚染されていて経済的価値に乏しい土地も多い。それらの地域の経済は炭鉱に依存していたので、炭鉱地域の雇用は4分の1以上減少したという。退職する労働者には手当が支給され、多くの者はその手当で住宅を購入・確保した。年金受給間近の労働者であればそれで問題なく生活できた。しかし次の世代はそうはいかない。犯罪率は上昇し、麻薬問題も深刻化した。

これらの地域では、炭鉱閉鎖後、土壤改良、公共緑地・スポーツ施設建設などの物理的支援、企業誘致や教育・雇用面での支援、起業支援などが行われてきている。政府・地方自治体・金融機関などさまざまな主体による支援である。1990年代以降は、応募・選考を経て選定されたプロジェクトに助成金を出すという形での支援が行われている。ヨーロッパレベルでの財政支援としては、旧欧州石炭鉄鋼共同体 (European Coal and Steel Communities) や欧州連合構造基金 (European Union's Structural Funds. 欧州内の貧困地域で経済雇用の開発や地域再生のための助成を行っている) によるものがある。

こうした再生計画の成功例とされる場所がある。イングランド北部の村グラインソープ (Grimethorpe) では、炭鉱閉鎖後の1993年の失業率は33%だった。しかし再生計画が成果を挙げ、近年では状況が改善した。197ヘクタールの汚染地域が浄化され、1500の職が創出された。基幹道路と工業地の整備、家具製造販売や窓ガラス製造、インターネット・ショッピングなどの企業の誘致が雇用の増大に特に寄与した。村の中心部には新しい店が建ち、健康センターもでき、400軒の新しい家が建てられた。人々は希望をもてるよう

になったという。

しかし他方で、国の炭鉱地域再生計画のあり方をめぐっては、議会でこの1年の間に何度か、再考を促す内容の審議が行われている。その発端は、下院の委員会（Commons Public Accounts Committee）が2010年3月に発表した報告書である。この報告書によれば、炭鉱地域の37%は依然としてイギリス国内でも最も貧困な地域である。再生計画によって8000から1万6000の雇用が創出されたと発表されているが、これらの雇用はもともと投資がなくても生み出されていた可能性があるから、そのまま成果として評価できるわけではない。また、炭鉱再生計画に投じられた費用は当初予定していたよりも多額で長期間にわたってしまっている。そこで委員会は、炭鉱地域のニーズを的確に評価すること、明確かつタイムリミットを設けた目的を掲げ、目的達成に向けていかに前進したかをより精密に評価すること、包括的政策をとることなどが必要だとしている。

社会学的研究でも、再生計画が今なお十分に実施・実現されていないことが示されている。

まず、旧炭鉱地域における失業問題は、公式的な統計が示すよりもずっと深刻だということである。仕事を失った炭鉱労働者の中には、失業者のための求職者手当を受け取りつつほかの仕事を探すのではなく、就労不能だとしてその他の給付に頼って生活している人が相当程度いる。「隠れた失業（hidden unemployment）」が存在する、といわれる。感情的な側面もあるようで、炭鉱労働者は、仲間意識で結ばれた他の労働者と一緒に働くことを愛しアイデンティティを感じていたので、炭鉱での雇用を失うことは彼らに悲しみをもたらし自信を喪失させたという。ほかの生き方を知らない炭鉱労働者は、水の外に放り出された魚のように感じたなどといった声も聞かれる。よく知らない仕事に就くチャンスを増やすために再訓練を受けることに意味を見出せない——これが元炭鉱労働者の失業期間を長引かせる一つの理由になっているようだ。

ほかの仕事に就く見通しは明るくないというのが元炭鉱労働者に共有されている感触のようである。理由

はいくつかある。炭鉱労働で得た技能は特殊でありほかの仕事に転用できないため、元炭鉱労働者は学卒者と同じ土俵で競わなければならない。若者のほうが新しい技能を身につける能力が高いと企業は考えているので、元炭鉱労働者は仕事を得にくい。また、投資誘致の結果もたらされたオフィスでの仕事や棚に商品を並べたりする仕事は、肉体労働に慣れてきた人にとっては「適職」とは感じられないから、投資を進めても元炭鉱労働者が望むような職は得られない可能性が高い。就職活動は地理的障害に阻まれることもある。公共交通機関に頼る者が多いので居住地から大都市へのアクセスの簡便性が就職の鍵となる。自分の住む地域外の場所について知識がなかったり通勤経験がなかったりするとそのような地域への就職活動をしり込みする人もいる。さらに、就職の斡旋や職業紹介を行う機関は失業者の数をなるべく早く減らそうとしているだけで、労働者一人ひとりに着目すれば認められるはずの技能や能力を考慮する努力がなされていない、という感想も元炭鉱労働者からは聞かれる。

逆にいえば、雇用対策は、炭鉱跡地・炭鉱労働者としての特性を考慮しつつ、しかし十把一絡げにするのではなく、その地域の地理的状況や労働者一人ひとりの生きてきた過程や適性・能力に合わせたものとすることで、より効果を発揮する可能性が高い、ということであろう。

地震や火山爆発などによる大災害が頻繁に起こっているという意味で日本は特殊かもしれない。しかし炭鉱閉鎖の例のように、一地域の雇用に深刻な打撃を与えるような出来事は、ほかの国でもないわけではない。これに対して政府がどのように対応してきたのか、その経験から学べることはないか——失敗例なども含めて——ということ、調査してみる一定の価値があるだろう。東日本大震災後の早い復興を願わずにはいられない。少しでも関連づけた調査をさらに深めたい。

さくらば・りょうこ 神戸大学大学院法学研究科准教授。
最近の主な著作に『年齢差別禁止の法理』（信山社、2008年）。
労働法専攻。