

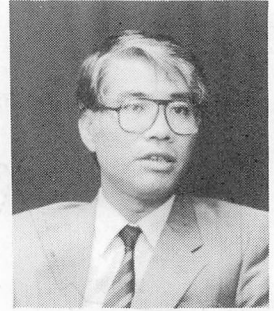
■ 論 説 ■

我が国の石炭産業の現状と将来

On the Coal Industry in Japan

矢 田 俊 文*

Toshifumi Yada



1. はじめに

1986年11月28日に出示された石炭鉱業審議会の第八次答申によって、わが国の石炭産業は、事実上最終的撤退の段階に入ったとみてよいだろう。もともと、輸入石油ないし輸入石炭との価格差でみる限り、国内炭の競争力は、1950年代後半から喪失し、いわゆる第一次の石油危機のピーク時に当たる1973-75年のわずかの期間を除けば、ほぼ30年間にわたって回復しなかったのである(図-2、図-3)。

単純に市場メカニズムのままにエネルギー需給を任せておけば、とうの昔に石炭産業が崩壊してしまった筈なのに、競争力を喪失してもなお存続してきたのは、ひとえに政府の石炭政策にかかっている。したがって、「わが国の石炭産業の現状と将来」について語るに当たっても、この間の石炭政策の推移を振り返り、そのなかに位置づけなければ、「現在と将来」を理解することは困難である。

2. 石炭政策の推移

わが国経済の高度成長と「エネルギー革命」が本格化した1950年代後半以降の石炭政策の展開を整理するに当たっては、三つのキーワードの組み合わせとして理解するのが適当であろう。

一つは、低価格エネルギーの利用を原則とするという「経済合理性の追求」であり、二つには、わが国のエネルギー供給における安定性と安全性を考慮するという「安全保障の確保」であり、そして三つ目は、産業の急速な崩壊をもたらす大量の失業の発生、地域の疲弊といった諸問題をできるだけ深刻化させないという「社会的摩擦の回避」である。

わが国の石炭政策は、世界的なエネルギーの激変のなかで振り回され、見通しを幾度となく見誤りながら、なお、結果的にみれば、ここに掲げた三つの理念を状況に対応しつつ、重点の置き方をかえながら展開していった。

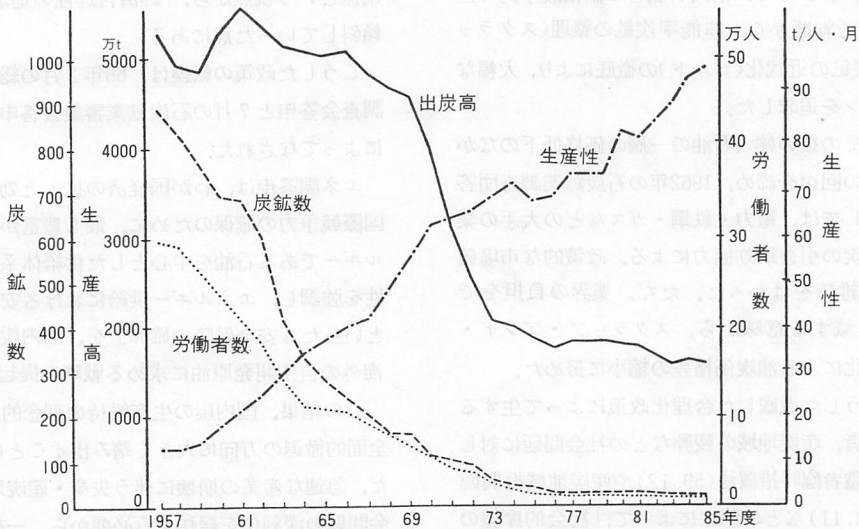


図-1 石炭生産指標の推移 (通産省資料による)

*九州大学経済学部教授(九州大学石炭研究資料センター長)

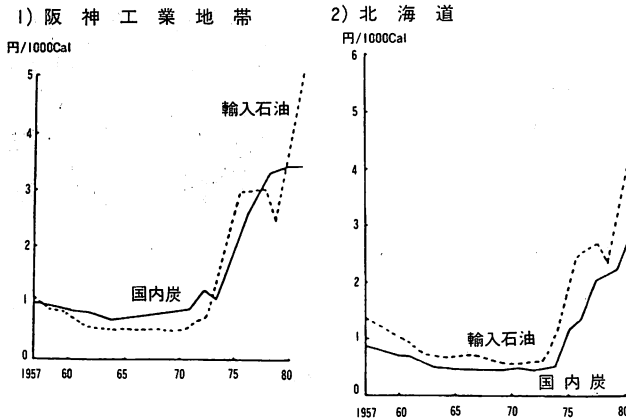


図-2 国内炭と輸入石油の価格推移(火力発電所渡し)

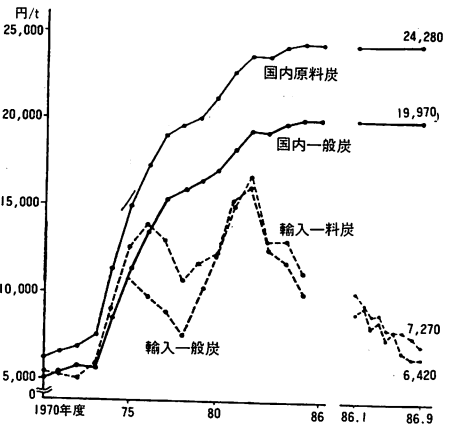


図-3 内外炭価格の推移 (通産省資料による)

具体的には、1959年12月の石炭鉱業審議会答申と62年10月から始まった第一次から86年11月の第八次までの答申がなされたが、エネルギー情勢の特徴とそれに対応した三つの理念の重点の置き方の推移を軸にしてみると、大きく四つの時期に区分することができる。

第一期は、1950年代後半から60年代前半の「合理化政策」の時期である。輸入石油価格の低落によって、国内炭の価格競争力が失われ、いわゆる「エネルギー革命」が本格化するなかで出された、1959年12月の石炭鉱業審議会答申がこの時期の政策の基本戦略を提起した。それによれば、高度経済成長の推進の立場から、「経済合理性の追求」を基本に据え、「エネルギー革命」を是認し、その枠の中で、「安全保障の確保」の視点から、国内炭の5000—5500万tの維持政策をうたった。初期においては、輸入石油との価格競争力の回復が可能との判断から、非能率炭鉱の整理(スクラップ)と能率炭鉱の近代化(ビルド)の徹底により、大幅なコストダウンを追求した。

しかし、その後の輸入石油の一層の価格低下のなかで、経済性の回復を諦め、1962年の石炭鉱業調査団答申(第一次)では、電力・鉄鋼・ガスなどの大手の業界による石炭の引き取り協力による、政策的な市場確保と生産の維持をはかった。ただ、業界の負担をできるだけ軽減する意味から、スクラップ・アンド・ビルドの強化による油炭価格差の縮小に努めた。

他方、こうした徹底した合理化政策によって生ずる大量の離職者、産炭地域の疲弊などの社会問題に対して、炭鉱離職者臨時措置法(59.12)や産炭地域振興臨時措置法(61.11)などの制定によって、「社会的摩擦の回避」に努めた。

1964年12月に出された石炭鉱業調査団答申(第二次

答申)は、こうした59年答申、第一次答申を補強するものであった。

この結果、57年度から65年度の8年間に、炭鉱数は864から287、労働者数が30.9万人から11.1万人と共に約1/3に減少したのに対し、出炭高はほぼ5000万tを維持した。ここにこの時期の最大の特徴がある。(図-1)。当然スクラップの対象となった炭鉱は、筑豊を筆頭に、常磐、宇部、福岡、唐津、佐世保に多数存在していた中小零細炭鉱群で、大手の炭鉱の多くはビルド鉱として生産力を拡充した。

第二期は、高度経済成長後半期にあたる60年代後半から70年代初頭の時期である。この時期の基本的な特徴は、世界経済システムへの編入のなかで、わが国経済の国際競争力強化のために、より安いエネルギーの確保という視点から、「経済合理性の追求」に一層強く傾斜していった点にある。

こうした政策の転換は、66年2月の総合エネルギー調査会答申と7月の石炭鉱業審議会答申(第三次答申)によってなされた。

エネ調査会答申は、わが国経済の拡大と効率化、産業の国際競争力の確保のために、最も豊富かつ低廉なエネルギーである石油を中心とした供給体系の確立の必要性を強調し、エネルギー供給における安定性と自主性といった「安全保障の確保」を、国内炭にではなく、海外の自主開発原油に求める戦略を提起した。

この結果、国内炭の生産維持の理念的支柱が失われ、全面的撤退の方向に大きく踏み出すことになった。ただ、急速な産業の崩壊に伴う失業・産炭地域などの社会問題の深刻化を緩和する必要から、一挙的な崩壊ではなく、漸次的な撤退の路線を選ぶことになった。「経済合理性の追求」の強化と「社会的摩擦の回避」の結

合、そして「安全保障の確保」の手段としての国内炭の位置づけの放棄、こうした理念の組み合わせのなかで、この時期の石炭政策が実施された。

第三次答申はもちろん、その後の68年12月の第四次答申、72年6月の第五次答申は、こうした戦略を具体化したものである。それは、一方で、閉山が一気に行われぬように、需要業界の石炭の引き取りを依頼し、これを漸次縮小していくとともに、財閥系の大手企業を中心に三回にわたる借入金の肩代わりをして、経営基盤の安定を図り、他方で、企業ぐるみ閉山に対して「特別閉山交付金」を出して、地方大手系企業を中心に石炭からの撤退を誘導した。いわゆる「なだらか閉山」政策である。

しかし、結果は、予想以上に撤退のスピードが早く1965年から73年の8年間に、炭鉱数は287から57と1/10以下に、労働者数は11.1万人から2.5万人と約1/5に、そして、出炭は5,011万tから2,094万tへ1/2以下に、それぞれ大幅に縮小した。「ナダレ閉山」と呼ばれた所以である。

第三期は、「第一次の石油危機」以降のわが国経済の低成長期にあたる、70年代後半から80年代前半の時期である。この時期の特徴は、前期と一転して、「経済合理性の追求」よりも、「安全保障の確保」が最優先課題となり、「石炭の見直し」、「国内炭の生産維持」の政策が採用されたことである。

こうした転換を宣言したのは、75年8月の総合エネルギー調査会答申である。このエネ調答申は、石油価格の高騰と供給不安のなかで、「石油指向的政策体系の転換」と「安定供給構造の構築」の必要を強調し、66年の答申と180度の方針転換を行った。具体的には、石油依存度の通減と非石油エネルギー（代替エネルギー）への転換、石油の安定的確保、そして省エネルギーの推進、新エネルギーの研究開発を提起した。このなかで石炭は、原子力、LNGとともに代替エネルギーの中心として位置づけられた。

ほぼ同時に発表された（75年7月）石炭鉱業審議会の第六次答申によれば、「石炭の見直し」の内容として、国内炭の2000万t維持、海外炭の開発輸入、石炭利用技術の開発の三点を指摘した。

これは、輸入石油価格の高騰による油炭格差の逆転、少量の一般炭輸入という状況のなかで、国内炭の生産維持が「経済合理性の追求」という点でも、根拠を有していたものの、基本的には、一度放棄された「安全保障の確保」が、再び国内炭の維持を支える理念とな

ったのである。

こうした路線は、ポーランド危機、オーストラリアのストの続発による、世界的な石炭の需給逼迫・価格上昇のみられた1980年代初頭の状況のなかで出された第七次答申（81年8月）にも基本的に継承された。

この結果、73年度から85年度までのほぼ12年間に渡って、石炭産業の撤退は中断され、炭鉱数は57から31へ、労働者数は2.5万人から1.5万人へ、出炭高は2,094万tから1,460万tへといずれもその減少の割合は、低い水準にとどまった。こうした減少は、「石炭の見直し」といっても、積極的な新規開鉱が殆どないから、当然、採掘の進展とともに資源条件が悪化しざるをえないことの結果でもある。

3. 石炭産業の現状

「第一次石油危機」以降12年間にわたって続いた国内炭の維持政策も、80年代後半に入って再び大きく転換することになった。その背景は、三つあげられる。

一つは、二次にわたる「石油危機」のなかで、先進国を中心に経済的な不況が長引き、さらに省エネルギーが急速に進展して、エネルギー需要の伸びが停滞したのに対し、各国とも代替エネルギーの開発が進み、また非OPEC原油の増産が順調に行われ、さらにOPEC内部の対立から協調的な減産がうまくいかなかったこと、などからエネルギー供給力が増大し、全体としての需給緩和基調に推移し、「安全保障の確保」への危惧が薄らいだことである。

第二は、「石炭の見直し」の一環としてなされた海外炭の開発輸入が順調に進展し、アメリカ、カナダ、オーストラリアの原料炭、一般炭が安価で大量に輸入され、内外炭価格差が確実に拡大していったことである。これは、85年以降の円高の急速な展開によって決定的なまでに拡大した（図-2）。

第三は、日米貿易摩擦に端を発したわが国の「産業構造調整」政策の本格化である。これらの動きは、石炭産業に二重に打撃を与えた。一つは、電力とともに最大の需要業界である鉄鋼自体がNIOsの追撃によって、深刻な不況に陥り、構造調整の対象となり、高価格の国内炭の引き取りを拒否したことである。もう一つは、内外の価格差の大きな産業の典型として、石炭産業が保護政策撤廃のスケープゴートに使われたことである。

事態は、「安全保障の確保」という理念が「経済合理性の追求」と真向から対立することによって、再び放棄されることになったのである。残るは、失業と地

表1 主要炭鉱一覧(1985年)

炭田	炭 鉱	会 社	生 産 (万トン)	従 業 員 (人)
石 狩	三 井・ 芦 別	三 井 石 炭 礦 業	98.4	1,718
"	住 友・ 赤 平	住 友 石 炭 赤 平 炭 礦	100.2	1,418
"	空 知	空 知 炭 礦 (北 炭)	92.4	1,395
"	三 井・ 砂 川	三 井 石 炭 礦 業	93.6	1,167
"	北 炭・ 幌 内	北 炭 幌 内 炭 鉱	123.9	1,747
"	北 炭・ 真 谷 地	北 炭 真 谷 地 炭 鉱	70.2	1,143
"	三 菱・ 南 大 夕 張	三 菱 石 炭 鉱 業	82.7	2,163
釧 路	太 平 洋・ 釧 路	太 平 洋 炭 鉱	249.1	3,260
三 池	三 井・ 三 池	三 井 石 炭 鉱 業	452.8	5,923
高 島	三 菱・ 高 島	三 菱 石 炭 鉱 業	57.9	1,423
"	松 島・ 池 島	松 島 炭 鉱	153.0	2,275
11 炭 鉱 計		6 大 手 会 社 計	1,574.2	23,632 (下 請 け を 含 む)
合 計			1,645.4	14,298 (常 用 労 務 者 の み)

(日本経済新聞, 資源エネルギー庁資料による)

表2 国内炭鉱の閉山計画(単位人)

年度	対 象 炭 山	離 職 者 数
61	三 菱 高 島 三 井 砂 川	3,000
62	北 炭 真 谷 地 北 炭 幌 内	3,000
63	三 菱 南 大 夕 張	2,000
64	三 井 芦 別 三 井 三 池 四 山 炭 山	3,000

(日本経済新聞1986年10月18日付朝刊)

域疲弊の緩和という「社会的摩擦の回避」的観点の導入である。これによって、第二期に実施された「なだらかな閉山」、ソフトランディング政策が、再び採用されることになった。まさに、いつか来た道である。

難産の末、86年11月に出された第八次答申は、5年後の1991年度には、原料炭の引き取りを85年度の400万tからゼロにし、一般炭は1245万tから、電力業界に依存しながら、引き取り量を漸減し、1000万tにする、としている。当然、生産高も政策需要の減少に見合って1000万tに大幅に減少することが予定されている。

現在、わが国の石炭産業は、いわゆる財閥系の大手といわれてきた企業の所有するわずか10鉱によって、生産の殆どが担われている(表1)。

炭田別でいえば、北海道の釧路炭田に大平洋釧路(85年度、250万t)、九州の三池炭田に三井三池(450万t)、高島炭田に松島池島(150万t)と一炭田一炭鉱の形で生産している三炭鉱がある。これらの三つの炭鉱は、いずれも炭層の賦存条件に比較的恵まれており、近代的な坑抗道展開と大規模な機械化によって、わが国の炭鉱群のなかでは、最もコストの低いグループに属する。炭質についてみると、釧路は市場がある程度確保される一般炭で、三池と池島は市場がゼロとなる原料炭を主として生産していた。しかし、三池、池島とも原料炭を一般炭として出荷することは可能であり、一般炭価格が低い分かなりの収入の減少が予想されるも

の、新しい市場条件に対応しながら、コストの低さを生かして存続を図ろうとしている。

残りの7鉱はすべて石狩炭田に集中している。このうち、北部の空知地区には、三井芦別(98.4万t)、住友赤平(100.2万t)、空知(北炭系、92.4万t)、三井砂川(93.6万t)の4鉱、南部の夕張地区には、北炭幌内(123.9万t)、三菱南大夕張(82.7万t)、北炭真谷地(70.2万t)の3鉱がある。空知地区は、炭層の枚数が多く、埋蔵量に恵まれているものの、急傾斜で1000m前後まで掘り進んでおり、既に技術的に限界に達していると言われている炭鉱もでていく程であり、全般的にコストが高い。炭質は、一般炭が主力で、芦別で43%、赤平で22%、空知で11%、砂川で6%程度原料炭を生産している。このうち、とくに深くまで掘り進んだ砂川が既に閉山を提案しており、残る炭鉱も周辺に立地している北海道電力の4つの産炭地火力発電所の石炭の引き取り(85年度379万t)に依存しており、この発電所群の存続如何に帰趨がかかっている。他方、夕張地区の3炭鉱のうち、幌内は全量が一般炭であるものの、かなり深くまで掘り進んでおり、コスト条件があまり良くない。また、南大夕張、真谷地とも70%弱が原料炭で、一般炭に転換しても収入の減少が大きく、コストも同じ原料炭主力であった三池や池島よりもかなり高く、原料炭引き取りゼロのもとでの存続は厳しいとされている。

以上のような個別の炭田・炭鉱の状況を考慮すれば、

日本経済新聞に掲載された、国内炭の閉山計画一覧は、それなりの根拠をもっていると見てよいであろう。これによれば、1990年度の1000万t体制のもとでなお存続すると思われるのは、太平洋釧路、三井三池、松島池島の三大炭鉱に、石狩の住友赤平、空知の二鉱、計五鉱ということになる。一言でいえば、第八次答申のもとでの閉山の嵐は、賦存条件の悪い石狩炭田に主として吹き荒れるものと思われる。

4. むすびに代えて一石炭産業の将来

第八次答申は、1992年度以降については、1000万tを維持するのか、減産を続けて最終的にゼロにするのか、方向を明確にしていけない。しかし、現在の世界的なエネルギー情勢、わが国の「産業構造調整」政策が続く限り、石炭産業を最終的に撤退してしまう、と判断される。「ナグラカ閉山」政策は、1000万tではなく、0になるまで続くものと思われる。

ということは、釧路、三池、松島の高エネルギー・高品質の海底炭田も、最終的に閉鎖される可能性が強い、とみてよいであろう。しかし、2000万tを1000万tに縮小することと、1000万tを0にすることは、その意味は大きく異なってくる。100年以上にわたって蓄積されてきたわが国の石炭技術そのものがなくなり、石炭生産に従事する労働者の再生産ができなくなることを意味する。

このことは、わが国の石炭資源の最終的な放棄をも意味している。もともと、わが国の石炭資源は、十分には把握されていない 信じがたいことではあるが、石炭資源の全国的な調査は、採掘技術も探鉱技術も遅れていた1956年に発表されて以来、30年以上放置されてきた。したがって、わが国の石炭の埋蔵量は、正確にはわかっていないのが実情である。決して、資源が枯渇したり、極度に悪化したわけではなく、まだまだ処女地があるとされている。有明海の西側の海底、釧路炭田内陸部、天北炭田などはかなり有望とされている。また、筑豊炭田の響灘の海底、常磐炭田の海底などの炭層の存在も指摘されている。しかし、こうした資源が日の目をみることは、石炭技術の喪失のもとで

は、殆ど不可能となる。

他方、世界のエネルギー情勢は、1950年代後半以降わずかに30年の間に二転、三転してきた。ほぼ10～15年ペースで予測し難い激変が生じている。ということは、世界的な石炭の需給が逼迫し、価格上昇によって、わが国の石炭が三たび「見直される」可能性は十分にある。しかし、その時には「見直す」対象そのものがなくなってしまっている可能性が強い。原子力増強が各国とも予定通りに進展せず、壁にぶつかっていること、韓国などNICsの石炭需要が急増していること、アメリカはもちろん、オーストラリアで露天掘りに重心が移りつつあること、などを考慮すれば、「石炭危機」を予測することは、あながち無理とは言えないであろう。

こうした一連のことを考慮すれば、優良三鉱1000万tのところまで踏みとどまることが、是非とも必要であろう。

参 考 文 献

- 矢田俊文；「戦後日本の石炭産業」新評論 1975
 “；「石炭業界」教育社 1977
 “；「石炭見直し」の意味を問う」エコノミスト 79. 7. 10
 “；「わが国石炭産業に活路はあるか」エコノミスト 81. 4. 14
 “；「夕張新鉱再建放棄は許されない」エコノミスト 83. 2. 8
 “；「産業転換のコストをだれが払うのか」東洋経済 78. 10. 18
 “；「石炭産業の崩壊と「石炭の見直し」」地理 80. 2
 “；「最終段階にきた石炭産業」地理 87. 5
 “；「エネルギー革命」および「エネルギー危機」と世界の石炭産業」地学雑誌 Vol. 91, No. 3, 1982
 T. Yada; The Abandonment and Renovation of Coal Reserves in Japan, THE ROLE OF GEOSCIENCES IN DEVELOPMENT, Pro. UNU-TGS Symp. 1981