

旧産炭地域＝筑豊地域の再開発政策の今日的視座

蔦川, 正義

<https://doi.org/10.15017/4475243>

出版情報：経済学研究. 46 (1/2), pp.177-193, 1981-02-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

旧産炭地域＝筑豊地域の再開発政策の 今日的視座

蔦 川 正 義

目 次

- はじめに
- I 石炭産業の解体と地域問題の激化
- (1) 産炭地域の経済・社会的特徴
 - (2) 炭鉱閉山と筑豊産炭地域問題
- II 産炭地域振興政策の展開と限界
- (1) 産炭地域振興臨時措置法の特徴
 - (2) 「産炭地域振興計画」(通産省)にみる問題認識と政策方向
 - (3) 炭鉱整理制度のもたらした問題点
- III 筑豊産炭地域の現況について
- (1) 失業・不安定就業等の貧困状態
 - (2) 産業振興と企業誘致側面
 - (3) 生活環境等の整備状況
- IV 産炭地域地方自治体の問題提起
- 福岡県『筑豊地域振興対策基本構想』について——
- V 住民要求の発展と筑豊再開発の方向
- (1) 新しい地域づくり運動の展開
——筑豊復興共闘会議の運動から——
 - (2) 筑豊の再開発の方向
——むすびにかえて——

はじめに

石炭関係六法¹⁾が、1981～82年にかけて相ついで失効期限をむかえる。この際、これら時限立法を打切り・統合するか、延長ないし一層の

充実をはかるかをめぐって、大きな対立がある。政府は打切り・統合方向を提起し、産炭地域自治体や地元住民はこれに反対するという姿で現われており、現実には、単純延長がおこなわれようとしている。

ことは、時限立法の取扱いの問題であるが、今日の財政困難とつよく絡みあった上で、産炭地域問題の現実をいかに認識し、解決するかをめぐる争いである。

1960年当時、エネルギー政策の転換の過程で、石炭産業が相次いで閉山に追いこまれ、失業者の堆積を中心とする地域社会の矛盾の激化のなかで、産炭地域と石炭産業の総合的な再建政策として石炭関係六法——とくに地域対策としての産炭地域振興政策——が策定された。そして今日、20年の歳月を経過している。

問題は、出発点における産炭地域問題への認識がどのようなものであったか、その認識の上にもどのような政策がおこなわれたか、政策の展開過程は、現実の基礎過程＝産炭地域社会経済にいかなる作用を及ぼしたか、20年を経た今日、問題はどのような形態で存在するか、新たに認識された現実の基礎過程にたいして、経済的諸利害関係はいかに形成され、その利害関係主体は政策決定・展開過程にたいして新たに何を要求しているか、この動きをふまえて政策決定されたことの内容は何か……これら一連の関連である。

ここでは、以上の一連の関連の全体を検討す

1) 石炭関係六法とは、産炭地域振興臨時措置法(1981年11月まで)、石炭鉱業合理化臨時措置法(1982年3月まで)、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計法(1980年5月より石油代替エネルギー対策が付加されて現行法の名称に変更。1982年3月まで)、炭鉱離職者臨時措置法(1982年3月まで)、臨時石炭鉱害復旧法(1982年7月まで)、石炭鉱害賠償等臨時措置法(1982年7月まで)。

る準備はない。小稿では、①政府による産炭地域問題の認識と対策の展開、②それらの作用を受けた今日の産炭地域問題の若干の実態、③地方自治体の認識と対策、④利害関係主体としての住民——そのごく一部ではあるが——の政策要求と実践について整理する。このことによって、たんに政府の行なう産炭地域政策と現実とのくい違いを指摘するにとどまらず、総合的産炭地域再開発政策の方向を模索する手懸りを見出したいと考える。

ところで、一般に産炭地域政策体系の枠組のなかでは、現実採炭を行なっている産炭地域と、かつて採炭が行なわれていたが今日では石炭鉱業がまったくなくなった地域が一括して政策対象とされている。ともに共通した問題をかかえながらも、稼働炭鉱のある地域と旧産炭地域との間には、現実の問題にかなりのへだたりがある²⁾。ここでは、かつてわが国最大の産炭地域であったが、今日では完全に炭鉱のなくなってしまった筑豊地域をとりあげる³⁾。

I 石炭産業の解体と地域問題の激化

(1) 産炭地域の経済・社会的特徴

産炭地域問題という場合、現在も石炭生産がおこなわれているか、かつて石炭生産がおこなわれていた地域の経済・社会の困難の一般的状況を問題にするのではない。まして、石炭産業

2) 例えば、夕張市では、旧夕張鉱中心に町が形成されたが、閉山して新たに市域内で30kmほど離れた地域に新鉱開発がなされ、住宅配置と町づくりをそのためにやり直さなければならなくなっている。

3) 産炭地域振興臨時措置法にもとづく筑豊地域という場合、福岡市、北九州市も含まれる。しかし、ここではいわゆる「6条地域」をとりあげ、福岡都市圏と一体化している粕屋地域(6条地域)も除外する。行政区画としては、中間市、直方市、飯塚市、山田市、田川市、遠賀郡、鞍手郡、嘉徳郡、田川郡を主として対象としている。

やそれに関連する産業問題でも、そこで働く労働者あるいはそこから失業させられた人々の問題そのものでもないことは明らかである。産炭地域問題を捉えるために、産炭地域の社会・経済の基本的特徴はどのようなものであったかについてごく簡単に整理することからはじめよう。

第1に、産炭地域経済は、石炭産業内部の資本—賃労働関係、大資本の中小資本収奪関係を基軸に形成されていたことである。

わが国の石炭生産は大手資本の優良鉱区独占と中小零細資本の劣等鉱区所有、租鉱権稼働というやり方で、生産の伸縮をはかり、大手による多数中小炭鉱労働者支配を可能にしていた。また、労働者を明治期の「納屋制度」に源流をもつ炭鉱住宅に収容し、労働者の日常生活をも監視しつつ、低賃金・劣悪労働条件で労働にかりたてる前期的労務管理制度が基盤となっていた。

第2に、石炭資本は地域の一般的労働手段や共同的生活手段も収奪し、石炭資本の蓄積のために統合した。

鉱害をひきおこすことによって、農地を奪い、道路や河川、住宅などにも被害を与えた。また、地域の交通・輸送網も石炭資本の生産活動を中心に形成された。筑豊を流れる遠賀川は石炭産業の安定操業の要求から改修されたほどである。

第3に、石炭資本は地方政治や住民意識を支配した。

地方自治体の行財政に大きな影響力をもち、地域コミュニティの統合のシンボルとして煤煙のはげしい煙突や危険なボタ山でさえも住民の中に受け入れられていった。

第4に、石炭資本の蓄積が大きいことは、他

方で貧困の蓄積である。とくに域内経済循環の発展はきわめて貧弱であった。

産炭地域からの利潤は他部門への投資、あるいは蓄妾という姿でさえ持ち出されたし、産炭地域内では自らの炭鉱住宅街に売店を設けて、労働者の購買力が地域の商業の発展につながることもさえも阻んだ。

以上のように、わが国の産炭地域の特質は地域社会全体が石炭資本、とりわけ大手資本の蓄積機構として組みたてられていたのである。

(2) 炭鉱閉山と筑豊産炭地域問題

筑豊地域は石炭生産がはじまる明治30年代以前には純農村地域であった。ここに明治30年代中期以降、国家資本、財閥資本が進出し、さきにもた地域ぐるみの採炭機構を短期間に形成していった。1960年前後までの間、筑豊産炭地域は国内生産の3～4割を占めつづけた。

しかし、昭和30年代に入って政府のエネルギー政策が転換されるとともに、石炭産業では未曾有の合理化が強行され、さらにその後は全面的な崩壊へとむかった。筑豊においては、中小零細炭鉱が多かったこと、戦前・戦中にかけての乱採掘の結果、採炭条件は悪化していたが、大手資本による中小零細炭鉱支配を中心とする需要変動への対応政策の結果から抜本的開発が進んでいなかったことなどの条件が重なって、閉山が急激に進んだ。筑豊における炭鉱数は1955年度末246、60年度末170、70年度末16、76年には最後まで残った貝島炭鉱の露天掘も閉山し、完全に筑豊から炭鉱は姿を消した。炭鉱常用労働者は1957年にピークをむかえ96千人、請負労働者をあわせて103千人いたが、20年の間に職場を奪われてしまった。

明治30年代中期から60年間にわたって形成された筑豊採炭機構は、基本的には閉山が集中

した1960年代の10年間で崩壊したわけであり、急激な閉山の集中によって地域社会は激動にみまわれた。今日の筑豊産炭地域問題はかかる急激な炭鉱閉山の結果としてもたらされたことはいまでもない。その具体的態様の特徴を整理しておこう。

第1に、なによりもまず、石炭産業の解体によって一挙に大量な炭鉱離職者が生じ、しかも一部離職者は域外に流出したものの、大部分は地域内に再就職の途もなく、失業者となって滞留したことである。筑豊地域における失業者は1960年22,251人、うち16,075人は石炭産業失業者で、全体の72%を占めた。

第2に、石炭産業の解体は、地域の他の産業、とくに中小企業に破滅的な打撃を与えた。たとえば、炭坑機械の生産地として古くから多数の中小鉄工業の集積をみていた直方鉄工業の場合、1955年の販売先構成において、炭鉱関係が73%を占めていたが、60年には41%、65年には18%と急激に縮小した。逆に言えば、直方鉄工業は販売先を炭鉱関係から一般産業向けへと転換したことになる。しかし、中小鉄工業にとって、この転換は困難をきわめ、炭鉱業への売掛金回収不能といった資金条件の困難も重なって多くの企業倒産をみた。そして、ここからも失業者が排出されることになった。

第3に、石炭資本の撤収にともなって、地域に展開されてきた共同生活条件が崩壊したことである。閉山が具体化すると、まず最初に地域の地方自治体が引き継ぐべき緊急事業は、炭鉱所有の配電施設と水道施設であったことに象徴される。また、かつて炭鉱労働者の住宅であった「炭住」は、その多くが管理・補修されず、スラム化した。産炭地域にはりめぐらされた鉄道網は、産業基盤ではあるが同時に住民の公共

交通手段としての役割もはたしていた。これが石炭産業の解体で大幅に再編・縮小された。地域医療機関としての機能をもっていた炭鉱病院の閉鎖、小・中学校の統廃合など、共同生活・共同消費手段の維持・再編成はいちじるしく困難になった。

第4に、地方自治体財政は石炭産業の解体のもとで急激に悪化した。粕屋地区を含む筑豊6条地域の財政力指数は1960年0.61(全国0.62)から65年には0.35(全国0.71)へと急速に悪化した。

以上のほかにも多様な問題はある。しかし、基本的には、産炭地域問題とは、所得の絶対的水準のきわめて低い住民が大量に生みだされたという古典的貧困の問題と、石炭産業の解体によって、地域の共同生活条件としての社会資本が崩壊したことによってもたらされた社会問題＝現代的貧困の問題が同時に激化したものだということができる。

以上の基本的問題性格は、ビルド鉱を含む産炭地域においても共通する。しかし、炭鉱の現存する産炭地域では今日なお、町づくりが石炭資本の蓄積に制約されているのにたいして、今日の筑豊地域はそうした制約から脱脚していることに注目したい。

産炭地域問題、とりわけ筑豊地域が完全な閉山地域の問題をもつことを考えるとき、産炭地域振興の本質と課題は、失業・雇用問題の解決とともに地域の生活基盤の劣悪さの解決が集中的に追求されるべきだといってよい。こうした問題状況にたいして、政府の産炭地域振興政策における問題認識と対策がどのように展開されたかをつぎに検討してみる。

II 産炭地域振興政策の展開と限界

(1) 産炭地域振興臨時措置法の特徴

さきに述べたように、1950年代末期から炭鉱閉山が集中し、産炭地域における雇用・失業問題、地域全体の経済活動の縮小、生活基盤の維持困難といった矛盾が激行し、社会不安を引きおこすほど深刻な状況になった。こうしたなかで1961年に産炭地域振興臨時措置法が制定された。

この法は、名称からすれば地域問題解決のための総合的制度を規定するかにみえるが、内容はそうではなかった。ここでは法律内容や条文の検討に立ち入ることはできないが、ごく特徴的な問題点を述べておく。

第1に、基本的には一般的な産業振興＝経済力拡充を目的としたものだという点である。

法の第1条では「産炭地域における鉱工業等の急速かつ計画的な発展と石炭需要の安定的拡大を図ること」が目的とされている。つまり産業振興を産炭地域でおこなうということにすぎない。

第2に、振興計画が地域の必要とそれぞれの地域の主体性によってつくられるのではなく、中央集権的に策定されるという点である。

法の第3条1項では、「通商産業大臣は、産炭地域振興審議会の意見をきいて、産炭地域について産炭地域振興基本計画を定めなければならない」とされている。産炭地域振興審議会に、産炭地域をかかえる道県知事が加わって意見を述べたとしても、通産大臣が計画をつくるわけである。それは「基本計画」ばかりでなく、各産炭地域の実情を反映して策定される「産炭地域振興実施計画」についても同様である(第4条)。このことは、産炭地域問題にたいして、国が全面的に責任をもってあたるという意味ではけっしてない。

むしろ第3に、計画の実施、とくに施設の整備について(第7条)、「国及び地方公共団体は、実施計画の円滑な実施を図るために必要な工場用地、道路、港湾施設、工業用水道その他の産業関連施設及び職業訓練を行なうための施設の整備の促進に努める」と規定し、地元自治体をせいぜい事業実施の機関と位置づけるにすぎない。

第4に、しかも事業実施のための物質的基礎となる財政については、基本的には産炭地域自治体におしつけられている点である。それは、一方では地方交付税引上げ等による措置(第6条)とか、補助率の引上げ(第11条)によって、地元自治体の負担を大幅に補填する措置があるにしても、本質は変わらない。

以上にみるとおり、産炭地域振興の基本規定と方法において、かなり矛盾をもつことは明らかである。そのことは、つぎにみる「産炭地域振興基本計画」に一層明らかに示される。

(2) 「産炭地域振興計画」(通産省)にみる 問題認識と政策方向

前項でみたとおり、産炭地域振興臨時措置法にもとづいて、通産大臣が「産炭地域振興基本計画」と「産炭地域振興実施計画」を策定する。ここでは政府の問題認識と政策方向が集中的に示されている「産炭地域振興基本計画」を中心にとりあげてみる。なお、「産炭地域振興基本計画」は1963年11月に策定され(以下「第1次基本計画」という)、1971年12月に全面改訂され(以下「第2次基本計画」という)、今日におよんでいる。「第1次基本計画」と「第2次基本計画」との間にはかなり大幅な変化があり、政府の問題認識の変化を示しているが、そうした認識変化の背景と基本計画内容についてはすでに別稿⁴⁾で述べたので、ここではごく簡

単に整理しておく。

〔第1次基本計画—1963年11月〕

第1次基本計画における産炭地域問題の認識としては、雇用不安＝社会不安が重視され、その対策の基本方向は、一方では失業者の地域外流動政策を提起しつつも、かなり重要な対策方向として、産炭地域内での雇用の安定化がめざされ、石炭産業の維持に期待をかけていたことが特徴である。

第1次基本計画は、前文において地域の情況と対策の必要性についてつぎのように述べている。

「産炭地域においては、多数の炭鉱離職者が発生し、その滞留は産炭地域における重大な社会問題となっており、また、産炭地域の経済活動は沈滞し、その経済的地位と生活水準は著しく低下するにいたっている。

このような事態を打開するためには、産炭地域における鉱工業等の急速かつ計画的な拡大を推進し、炭鉱離職者に対する雇用機会の造出、石炭需要の安定的拡大および産炭地域の経済的地位の向上……」⁵⁾

さらに「産炭地域振興の目標」としてつぎの3点が示されている。

- (1) 炭鉱離職者にたいして、産炭地域において雇用の確保を図る必要がある者にたいしては緊急に所要規模の雇用機会を造出する。
- (2) 石炭消費型産業の振興により、石炭需要の安定拡大を図る。

4) 拙論「産炭地域問題の変容について——筑豊地域を中心とする若干の考察」『九州大学産業労働研究所報』No. 63, 1974年3月。なお、この論文では未だ産炭地域問題を雇用・失業問題の側面でしか捉えておらず、地域における共同生活条件の維持・再編成の困難の問題領域に十分検討がすすんでいなかったことが反省される。

5) 通産省『産炭地域振興計画』1963年11月、5ページ。

(3) 炭鉱関連中小企業者の困窮、生活保護者の増大、地方公共団体の財政力低下など経済的疲弊を防止し、地域経済の振興を図る。

以上にみるとおり、雇用・失業問題の重要性が目され、上記(1)では失業対策事業の必要性を認め、(3)では地域全体の疲弊に注目し、さらに(2)では石炭需要の拡大を、その直前に出された第1次石炭鉱業調査団の答申(5,500万トン生産体制)の方向に沿って提起したのである。緊急問題としての産炭地域問題のうちとくに雇用・失業問題が大きくとりあげられたことは、深刻な事態に引きずられてのことであった。また、前項でみたとおりの産炭地域振興政策の前提のもとで、基本的な問題の一面となっている地域の生活関連社会資本の維持・再編成を基本にすえた地域開発政策はまったく示されないままに終わったのである。

〔第2次基本計画～1971年12月〕

第2次基本計画は、わが国の国土計画である「新全総」(1969年)の提起と、第1次基本計画以降の産炭地域の社会・経済状態の変化をうけて策定された。

第2次基本計画の前文では産炭地域にたいする認識と対策の基本方向をつぎのように示した。いささか長い引用になるが、第1次基本計画のそれと抜本的に異っているので、注目しておきたい。

「産炭地域は、……地域経済の唯一の担い手であった炭鉱の閉山が相次ぎ、経済的社会的にきわめて深刻な影響を受けた。

かかる事態に対処して、国は過去10年間にわたり各般の産炭地域振興施策を鋭意推進してきたが、この間における大量の閉山発生により、大部分の産炭地域においては、経済活動の沈滞、生活環境の悪化等地域社会の疲弊が依然

として著しい。とくに大規模閉山が発生した地域においては、人口の急激な減少による集落の崩壊現象さえも生ずるに至っている。

このような事態を打開するため、産炭地域地方公共団体に対する所要の財政措置を講じ、産炭地域において産業基盤を整備し、石炭鉱業にかわる中核産業の導入等を行ない、国土の総合的な開発との調和に配慮しつつ、産業の急速かつ計画的な振興をはかるとともに、生活環境の整備等の措置を講ずることにより、産炭地域を豊かなる経済社会活動の場として再生発展させ、もって住民福祉の向上と国民経済の均衡ある発展に資する必要がある⁶⁾

以上の前文につづいて、「産炭地域振興の目標」としてつぎの4点を掲げている。

(1) 中核的企業の導入および適地適性産業の育成。

(2) 地域内雇用の拡大と地域人口の減少防止。

(3) 住宅、福祉施設の充実と生活環境の整備による住民生活の向上。

(4) 石炭需要の増大。

第1次基本計画との対比で、第2次基本計画の特徴などについて整理するとつぎのようである。

第1に、炭鉱離職者・炭鉱失業者問題はまったく認識からはずされていることである。雇用・失業問題は今日なお引き続く産炭地域問題の重要な柱であるが、これがみごとにおしやられている。失業問題にかわって、「人口の急減」「集落の崩壊現象」として捉えられているが、そうした現象は失業と流動の激しさの結果である。こうした認識から失業対策事業打切り、雇用の創出政策の放棄が打ち出されたことはい

6) 通産省『同計画』1971年12月、3ページ。

までもない。

第2に、石炭需要拡大は追加的に述べられているにすぎないことである。この点は石油エネルギーへの急傾斜と石炭資本の撤収助成措置がすすめられるという他方での政策展開に明らかであろう。

第3に、以上のことと関連するが、「石炭産業にかわる中核産業の導入」へと基軸が転換されたことである。とくに第2次基本計画では、「振興すべき産業」という項目で、中核となる産業として大型機械工業をあげている。その上で、実施計画においては地域別に用地・用水の先行的整備とネットワーク整備が強調された。

第4に、第2次基本計画になってはじめて「生活環境の整備等」「住宅、福祉施設の充実」がとりあげられたことである。これは産炭地域問題の重要な側面の認識として前進したものであるかにみえる。だが実際にはけっして十分な問題認識から出発しているものではなかった。

引用した「前文」の文脈に明らかなおおり、「生活環境の整備等」は産業振興の前提条件として位置づけられ、「生活環境の整備」がそれ自身として地域振興にもつ意味はまったく認識されていない。この点はもう少しつけ加えておこう。

第2次基本計画では「生活環境等の整備」の項で「鉱害復旧等」にふれてつぎのように述べている。「鉱害地の復旧は、用地の造成、ボタ山の処理との調整に充分配慮しつつ、計画的かつ早急に推進する」と。わかりにくい表現だが、要するに鉱害田などが工場用地になりうるなら、ボタ山処理とあわせて実施しようということである。鉱害地、ボタ山それ自体が問題なのではなく、工業用地造成に従属して問題にさ

れているのである。

以上の第2次基本計画にはっきり現われているように、産炭地域振興政策は地域政策というよりも、産炭地域の産業振興政策という性格を強くもっているのである。こうした政策の性格と政策方向は後にみる今日の産炭地域問題をいっそう複雑化させる原因となっている。

(3) 炭鉱整理制度のもたらした問題点

産炭地域問題が基本的に古典的貧困と現代的貧困の集中発生であり、したがってその対策は両側面の有機的関連をもった解決方向であると考えられる小論の視角からするとき、政府の産炭地域政策の展開が問題解決をより複雑化し、困難としたものに「炭鉱整理制度」があることを指摘せざるをえない。

「炭鉱整理制度」は前項までみてきた産炭地域振興臨時措置法にもとづくものではないから、地域政策・産業政策とはちがった系に属する政策・制度である。

1955年8月に施行された石炭鉱業合理化臨時措置法は、非能率炭鉱の閉山促進と劣等炭鉱の開坑規制をはかる一方、条件のよい炭鉱の積極的開発・合理化によって炭価の引下げを企図するものであった。しかし、わが国大手石炭資本の蓄積方式のもとで政策は不徹底に終り、同法はもっぱら炭鉱整理の側面で作用するところが大きかった。ここにとりあげる炭鉱閉山整理制度は石炭鉱業合理化臨時措置法のもとの政策がもたらした問題である。

同法にもとづく炭鉱整理制度によって、1955～77年の間に全国897炭鉱、年間生産量6,450万トン、労働者数19万人、筑豊地域だけでも274炭鉱、1,963万トン、6.8万人の整理がおこなわれた。

この間、炭鉱整理制度はいくつかの方式が試

みられた。

もっとも古い制度は「買収方式」といわれる制度で(1956~63年度)、採掘権者が採掘権と鉱業施設を石炭鉱業合理化事業団に売り渡して閉山する方式である。しかし、この制度では、鉱業権等を買収した合理化事業団が新しい鉱業権者となり、鉱害補償責任まで背負い込むことになるという問題があり、いちはやく廃止され、「一般方式」に移行した。

「一般方式」(1961年以降現在まで)では、採掘権または租鉱権の放棄による消滅登録を受けた採掘権者または租鉱権者にたいして閉山促進交付金を支払うものである。また、保安不良炭鉱に対しておこなわれた「保安方式」も、整理方式として同様である。さらに1社で複数の炭坑をもつ企業が、「企業ぐるみ閉山」をやりやすくするための「特別方式」(1969~70年)では、企業の金融債務、一般債務、賃金債務、鉱害債務等についても一定割合を国が補償することによって、麻生産業、杵島炭鉱、明治鉱業など地方大手炭鉱の閉山をはやめた。

ここでは制度の内容について、これ以上立ち入る必要はあるまい。産炭地域問題との関連でつぎのことが指摘できる。

第1に、制度のちがいはあれ、いずれの方式もいちじるしく企業救済的、すなわち石炭産業からの資本引きあげ助成的性格が強いということである。この資本の引きあげを援助する政策は、資本にとっての困難を解消したが、国家資金を注入しながら炭鉱資本に基本的な規制を加えなかった。

第2に、買収方式は後の産炭地域問題解決まで視野に入れて運用されていたら、事態はもっとうまくいったと考えられるが、第1に述べたところから、買収物件は炭鉱側の決定にまか

れてしまった。

まったく無価値で処理困難なポタ山などが買収されながら、土地や「炭住」が買収できなかったりした。炭鉱資本は有利な土地を持っている場合、その値上りをまって財産処分することを期待したからである。こうして、新しい地域の土地利用・住宅計画の再編成にプラスに作用する方向で運用できなかったため、今日、高い価格で炭鉱跡地を買入れざるをえなくなり、地域整備が困難に陥っている。

第3に、買収方式以外の方式では、複雑にからみあった諸権利関係の整理は望むべくもなく、今日、広大な炭鉱跡地をかかえながらそれに手をつけ得ず、地方自治体の公共施設配置がゆきづまっている例は多い。

要するに資本の撤収を容易にし、それを早めることが、失業者の激増を促進するなど問題の困難さを促進し、他方、資本にとって資本回収がうまくゆくほど、地域づくりにとっては、土地などの有効利用が困難になるわけである。このアンバランスは、政策相互の関連性の弱さ——石炭鉱業合理化臨時措置法に地域振興の視点が欠けることなど——にあるというよりも、産炭地域問題の本質について認識がない、あえて認識しないという政府の姿勢によるものであろう。

Ⅲ 筑豊産炭地域の現況について

前節では約20年間におよぶ産炭地域振興政策の基本的特徴をみておいた。今日、われわれが認識しうる産炭地域社会経済は、産炭地域振興政策の作用をうけてきたものとして展開している。そこで以下においては、筑豊産炭地域の現況について、振興政策の展開との関連を考慮しつつ、整理してみる(資料の都合で筑豊地域

全体を統一して示せない場合は福岡県または代表的市町村の例でみる)。

(1) 失業・不安定就業等の貧困状態

失業問題はすでにみたように、第1次基本計画では強く認識され、第2次基本計画ではすでに解決したものとして中心の問題認識からはずされたものであった。この側面をどのような指標で捉えるかには問題があるが、まず、完全失業者を国勢調査によってみるとつぎのようになる。

完全失業者は筑豊6条地域(以下このように示したときは、粕屋地区を含む)において、1960～65年に13.6千人から23.7千人へと約1万人増加した後、1970年20.0千人、75年23.1千人となっている。75年の完全失業率は筑豊6条地域で6.9%、福岡県3.8%、全国2.3%となっており、筑豊6条地域はきわだって高率である。また職安統計から有効求職者数に占める炭鉱離職者の比率をみると1975年において、筑豊でなお22%に達している。この比率は1960年の72%にくらべてたしかに低下したが、なお今日2割強が炭鉱失業者で占められているのである(この資料は75年3月末で調査打ち切りとなっていて、その後の動向はつかめない)。

失業者から救済される途は失対事業等への就業によるところが大きい。1960年代末期から失対事業への流入が抑制される政策がとられてきたものの1975年において失対事業就労者実数は筑豊において約1万人程度と推計される。最後に生活保護率は筑豊地域において1960年6.4%から65年14.4%にはね上った。全国的には今日まで1%台である。

そこで失業者世帯、失対事業者世帯、生活保護世帯が筑豊地域全世帯に占める比率をかなり

きびしい基準で推計してみると、1975年につきのような結果が得られた⁷⁾。

失業者世帯約10%、失対事業等就労世帯約10%、生活保護世帯18%合計38%が今日の筑豊地域の平均的な姿ということになる。人口が今日なお約60万人におよんでいる筑豊地域の平均であって、かつて炭鉱労働者であり、今日なお「炭住」に住む人々の多い「炭住地区」ではかかる事態はさらにきびしく現われるが、ここでは省略する。

ところで以上の事態は、筑豊地域において今日なお、所得水準の絶対的に低い貧困層が多く、産炭地域振興政策によって、失業・雇用問題が根本的解決をみていないことを示しているだけではない。事態は産炭地域政策の重要な柱となっていた労働力流動化政策の帰結でもある。すなわち、炭鉱離職者のうち比較的若い年齢層を中心に域外流出し、とくに新規学卒者の流出のつづいた結果、産炭地域には移動困難な中高令者が残り、中高令者が次の世代を送り出すことによって単身ないし夫婦のみの世帯として残り、失業・貧困世帯の中心をなしてきているのである⁸⁾。

(2) 産業振興と企業誘致側面

産炭地域振興政策の中軸はすでに述べたように企業導入であった。1962年以降78年までの間に筑豊6条地域における敷地面積1,000m²以上の企業立地は784を数え、県内立地の3分の1を占めた。

工業生産集積がほとんど空白に近い状態であった産炭地域への工場導入であるから、伸び率

7) 失業者世帯等の比率の推計方法については、拙論「産炭地域開発と今日の炭住問題(上)」『佐賀大学経済論集』第11巻1号、1978年7月を参照。

8) 炭鉱離職者の離職後の移動については拙論「前掲」および拙論〔注(4)〕参照。

などでみれば、いちじるしく高率である。しかし、導入された企業は女子雇用型中心であり、規模が零細で、賃金水準のいちじるしく低い企業であった。例えば、製造業労働者に占める女子労働者の比率をみると筑豊地域 49.3%、北九州市 21.1%、福岡県 33.4% となっている（1978年工業統計）。新規立地企業の設備投資額の規模は1967～75年平均で1億円台にとどまり、福岡県平均 3.3億円の2分の1ないし3分の1にとどまっている。

こうした企業誘致が抜本的な雇用問題の解決につながらないことは明らかである。しかし、第2次基本計画以降、中核的企業の導入のため筑豊地域においてもとくに大型工場団地が造成されるようになった。1団地 100～300 ha 規模の工場団地に大規模工場を導入することによって、従来の小規模分散立地を克服しようという考え方である。そして現実化するか否かは、はっきりしないが直轄地区の宮田工業団地にはトヨタ自工の進出が公表されたこともある。

産炭地域振興政策の基本的性格が産業振興政策であるから、企業導入のための産業基盤づくりはかなりすすめられ、工場団地への工業用水の先行的確保、道路整備は積極的におこなわれた。1978年9月現在の工業団地の造成・分譲状況をみると、福岡県全体で造成済 2,003 ha、うち未分譲 317 ha もあるが、さらに造成中ないし計画中のものが、2,837 ha もある。用地・用水の過剰供給状態が作り出されているのである。

(3) 生活環境等の整備状況

共同消費手段や生活環境等については広汎にまたがり、かつては石炭鉱業中心に形成されたものも多い。ここでは産炭地域固有の問題である鉱害、ボタ山、炭住をとりあげてみよう。

まず鉱害。1972年の鉱害復旧長期計画による全国の残存鉱害量は1,705億円、うち福岡県が1,318億円(77%)を占めている。その大部分が筑豊地域であることはいうまでもない。福岡県の残存鉱害は農地等がもっとも大きく718億円(1978年度末の復旧率30.1%)、ついで家屋等341億円(同66.8%)、公共施設239億円(同59.4%)、みなし復旧工事20億円(同38.1%)となっている。

もっとも大きな項目の農地の復旧率がきわめて低いことは、農地としての復旧自体がはかられず、工場用地等への転換含みですすめられるため、おくれがちである。

ところで鉱害の問題は、進捗率では測りえないところにある。なにしろ地下坑道を掘りまくっているから、新たに鉱害が発生することもあるし、復旧した場所が数年を経ずして陥没し、再度復旧する必要が生じる場合もある。福岡県が1978年価格で残存鉱害量を推定しなおしたところ2,387億円にのぼり、インフレによる価格騰貴があるとはいえ、基準年の1,318億円をはるかに上まわっている。鉱害量は見直し調査中で、その量はさらに増大すると見通されている。

ボタ山は福岡県内に318山あり、集積量は約2億立方メートル(霞が関ビル400杯)もあり常に流出崩壊の危険をはらんでいる。ボタ山の管理義務は鉱山保安法上鉱業権者にあるが、その期間は鉱業権消滅後5年までである。そのため無資力となるか所有者が判明しない場合はまったく管理されなくなる。現在、県・市・町の事業として応急措置が講じられているのは、わずかに20山にすぎず、管理上の法的・財政的裏づけは弱い(以上の鉱害とボタ山については、「福岡県産炭地域の現状」1979年11月による)。

最後に「炭住」をみておこう。かつて炭鉱労働者の給与住宅たる位置づけが与えられていた炭鉱住宅は、今日では施設としての「炭住」が残り、炭鉱労働者ではなく一般市民住宅へと変化している。しかし、「炭住」は住宅としての機能において大部分は二つの側面からきわめて不十分なものといえる。一つは、大部分が昭和20年代以前に建てられたもので老朽化しており、しかも狭小で便所の共用など施設水準として劣悪であること。いま一つは、「炭住」が坑口中心につくられていて、炭鉱労働のために出むくには都合がよかったとしても、一般労働市場に転出した元炭鉱労働者が、「炭住」から通勤するにはきわめて不便が大きいということである。まず、今日的な個別交通手段たる自動車を「炭住」街に乗入れることは難しいなどである。元来、「炭住」は住居機能として充実されるというより、炭鉱企業のいわば労務管理施設であった。

こうした「炭住」も閉山とともに所有形態と居住者の構成がいちじるしく多様化してきた。現在、九州地域に「炭住」が約5万戸あり、その71%にあたる3.6万戸は福岡県、その大部分である3万戸強が筑豊地域にある。3万余戸のうち炭鉱所有は40%、人居者個人所有50%であり、また住宅改良不要住宅は27%で、あとは何らかの姿で改良されないと安全面にさえ問題があるという状況にある。

たとえば、田川市の場合、市内の住宅のうち約4割が炭住であり(6,000戸)、しかも今後4,000戸の住宅改良は不可避だが、それを実施すれば諸問題が多数随伴することは目にみえている(5,000戸近い改良住宅をいかに管理する

9) 今日の「炭住」問題についての精力的な分析は、九州経済調査協会・研究報告 No. 183『旧炭

か、水洗化に伴う水需要と汚水処理、家賃問題など)⁹⁾。

以上にみるとおり、生活環境等の整備の基本的な問題はいちじるしく立ちおけていることが特徴である。

IV 産炭地域地方自治体の問題提起

——福岡県『筑豊地域振興対策基本構想』 について——

前節で検討したように、産炭地域における現実の困難は今日なおひき続いているため、産炭地域をかかえた市町村では、これまでの産炭地域にたいする政府の認識と対策の非本質性についてかなりの反発が現われている。

石炭関係六法、とりわけ産炭地域振興臨時措置法の失効期限を控えて、日本地域開発センターがおこなった「産炭地域市町村の意識調査」では、多くの意見が出されている¹⁰⁾。ここでは産炭地域振興政策への評価を中心に特徴的なことを紹介しよう。

第1に、産炭地域市町村のかかえている主要課題は何かアンケートされている。それにたいして「工業団地造成・企業誘致」が18%でもっとも多く、農業、漁業振興を含む産業振興が13%、産炭地域固有の問題である「硬山、炭鉱施設の処理と跡地利用」「鉱害復旧」「炭住改良」をあわせて20%、このほか「失業問題」「財政難」をあわせて13%となっている。

第2に、国の産炭地域振興政策の地元問題にたいする貢献度の評価が問われている。これに

鉱住宅の実態と産炭地域の生活環境整備に関する調査研究』を参照のこと。

10) 日本地域開発センター『産炭地域市町村の意向と課題——地域再生の自主計画に関する産炭地域市町村の意識調査報告書』1977年3月。この調査の概要は、同センター『地域開発』1979年5月号に紹介されている。

たいして「高く評価する」10%、「ある程度評価する」57%となっていて、肯定的反応が多いが、他方「あまり評価できない」「貢献なし」など否定的評価も23%におよんでいる。

第3に、産炭地域振興臨時措置法による施策は解消して、たとえば過疎地域振興対策に含める方向はどうか問われている。これにたいしては、肯定19%、否定70%となっている。

以上のアンケート結果についてどのように捉えるかは難しい。アンケートの有効回答のうち2条地域89市町村、6条地域51市町村となっていて、比較的影響の少ない2条地域が多いこと、「産炭地域に指定されてイメージがダウンし、迷惑だ」という市町村もごく少数だがあるというアンケート対象の問題もある。

しかし、ここでは以上の結果の多数派意見のみをつなぎあわせて、産炭地域問題はほぼ解決されており、ただこれまでの措置が有効であったから、今後も制度延長を希望しているのだ……という具合に理解することは一面的だといえるだろう。むしろ、少数意見だが、今日なお、産炭地域固有の鉱害、ぼた山、炭住問題が主要課題である市町村が2割に達し、これら問題解決に産炭地域振興対策が有効に作用しなかったことを指摘する市町村が同じく2割程度あるということに注目しなければなるまい。その上で、地域ごとに独自の問題があり、産業振興を軸とする従来の対策では捉えきれないような問題の分化がすすんでいるとみるべきであろう。

たとえば、産炭地域振興計画の改訂はどのようにあるべきかが問われ、それぞれ自由な意見が出されたものについて、「基本的路線への要望」というまとめ方をされた意見のなかに、「産炭地域の実状の正確な把握、地元市町村の

意向を十分に組み入れた計画」「あくまで自治体が自力をつけることを第一義的に」という考え方が出されていることとあわせて、政府の産炭地域振興計画策定の基本姿勢が問題とされているのである。

では今日の産炭地域問題と対策方向はどのように考えられるべきだろうか。この直接の回答を引き出す前に、最大の産炭地域をかかえた福岡県における対策を一つの参考として検討してみよう。

福岡県は石炭関係六法の延長と内容充実を各方面に訴えるため、カラー写真を盛りこんだパンフレット『福岡県産炭地域の現状』（1978年11月）を作成したが、その扉において亀井知事はつぎの「あいさつ」を述べている。

すなわち、これまで閉山の「後遺症対策」のため国、地方自治体あげてとりくんできて、かなりの振興効果がみられたことを指摘した上で、つぎのように言う。

「しかし石炭が残した爪跡はあまりにも大きく、今なお、鉱害、ぼた山、炭住対策に悩まされ、また雇用機会の創出にも国の強力な振興施策が求められています。

このような施策推進の主要な財源である『石炭及び石油対策特別会計』石炭勘定の伸び率は近年極めて悪く、そのうえ、一部に産炭地切捨論や就労事業費の一般会計移行論が聞かれますことは誠に残念なことであります」と。

この発言は政府の振興対策とはかなり異なる。産炭地域固有の問題である鉱害、ぼた山、炭住および失業問題はこれまでの政策のなかでは解決されないこと、この解決は基本的には政府の責任と財政支出でやるべきことがここには含意されている。実は、上記の知事発言では明らかでないが、福岡県が一貫して主張してきた視点

との関連でみて、上述した含意があるということだ。福岡県の主張を『筑豊地域振興対策基本構想』（1967年3月）から引用すればつぎのようである。

「産炭地のうち、最も疲弊の著るしい当域について、当面所得基盤の沈下に伴う住民生活の窮状および生活環境の悪化を改善向上し、『生活できる地域』へ脱皮させるための諸対策を実施し、さらに『生産しうる地域』を目指して新規企業の導入を積極的に行ない、地域振興を緊急にすすめる。

このために必要な社会的・経済的対策を長期的な観点から総合的に確立し、石炭産業の犠牲地域に『国策でつくる豊かな地域』像を想定した¹¹⁾。

「計画の実践は単に石炭産業の撤退に代わる代替工業の展開をもって解決するような幻想を払拭し、国においては通産省を始め農林・労働・厚生・建設・自治・大蔵・運輸などの各省が、わが国に例をみない『構造的不況地域の再開発』に対する統一・総合的認識を新たにし、単なる地域開発体制以上の強力な責任体制を確立しなければならない。（中略）このためには特別立法も必要である¹²⁾。

この主張は第2次基本計画へと産炭地域振興計画が改訂されるより4年前に出されているのである。しかし、第2次基本計画はこの基本方向をまったく無視し、産業振興によって問題解決をはかる方向を打ちだしたことは前に述べたとおりである。ここでは福岡県のこの基本構想の意義と限界について若干述べておこう。

まず、福岡県の「基本構想」のもつ積極的意義は二つある。

11) 福岡県『筑豊地域振興対策基本構想』1967年3月、34ページ。

12) 同前、47ページ。

第1に、石炭鉱業に代替する工業開発＝産業振興を中心とする政府の対策では、産炭地域問題は解決しないという点である。したがって、対策は住民生活の困難、生活環境の悪化を第一義とし、まず「生活できる地域」につくりかえ、ついで「生産しうる地域」をつくるという場合に、通産省型振興政策の逆転を求めた。

今日、だれの目にもはっきりしている鉱害、ばた山、炭住、失業・生活保護という産炭地域固有の一連の関連による問題の残存をみると、この問題提起の意味するところは大きかったのである。

第2に、産炭地域自治体の行財政力が基本的な作用をし、政府が税制、財政上の措置でこれを支えるという産炭地域振興対策のしくみを基本的に変更することを提起している点である。いわば産炭地域問題をひき起した責任が政府にあり、それ故に各省庁、政府機関をあげて統一・総合的対策をすすめること、それは「国策でつくる豊かな地域」になるということである。

一方では産炭地域振興計画を国（通産大臣）が策定しながら、事業の実施にあたっては地元市町村に負担がかかるという矛盾にたいする鋭い指摘であった。

しかし、以上のような積極的意義にもかかわらず、「基本構想」には二つの意義に対応して二つの限界があった。

第1に、生活条件・環境の重視と産業振興が切りはなされて、二段階開発型——先・生活、後・産業——が提起されたことである。産炭地域において生活条件と環境の整備が最重視されるべきことはこれまでも述べたとおりであるが、それは雇用の場の確保と切りはなされてはありえないし、町づくりはまさに一体のもので

ある。

この生活と産業の分断的対策は、当時なお筑豊地域の産業として残っていた石炭産業（1966年3月、63炭鉱、850万トン、約2万人）についての認識に表わされている。「基本構想」の前提たる地域の現状分析において、石炭産業は地域経済の中では力を失い、「スクラップ・テンポのスローダウンのため労使双方に対する対策」¹³⁾の必要を指摘するにとどまっている。地域の産業を積極的に残していくためのエネルギー政策への要求と地元県の対策が放棄されたわけである。

第2に、国の責任を明らかにし、統一的・総合的対策を要求するという積極的立場は、地方自治の発展、地域住民の要求の汲みあげと一体であるべきだが、こうした視点はまったくといってよいほど「基本構想」にはみられない。

「国策でつくる豊かな地域」は、その建設の費用を国で賄うというにとどまらず、住民要求の発展、自治能力の陶冶の方向を見すえたものでなければならなかったはずである。「基本構想」ではさきに引用したとおり、国をあげての責任体制に対応して、関係各級自治体の大同団結を提起したにとどまった。したがって、住民要求が地域の力として組織されないから、事態はもっぱら、地方自治体が請負的に対政府陳情をくり返すという結果に終り、それが今日の状況にも連接しているといえよう。

地元自治体レベルでの問題提起の意義と限界を以上のように捉えてみれば、つぎにみる地域住民の要求と政策方向の提起は産炭地域問題とその対策に新しい視点をもちこむ積極的意義をもっているというべきであろう。その点を検討して、結びとしよう。

V 住民要求の発展と筑豊再開発の方向

(1) 新しい地域づくり運動の展開

——筑豊復興共闘会議の運動から——

これまで、産炭地域振興対策は、地元自治体による要求の対政府陳情という枠組の中で、ほとんどすべてが実施されてきたといつてよい。このような進め方では、①振興対策事業が総合性を失い、しかも政府の地域自治体支配の手段としてますます強く作用する。②陳情要求はたしかに地元要求であるが、地方自治体レベルで考えられ、提出された場合には、必ずしも地域に根ざした発想が十分とはいえず、後になって住民の不満が出ることもある。③そしてなによりも、地域における自治の発展が考慮されていない、むしろその発展を阻む作用がある……といった限界があった。

これにたいして、「よみがえれ筑豊」を合言葉にして、多くの住民、労働者、中小企業者を結集し、自治体をもまきこんだ住民運動としてすすめられているのが、「筑豊復興共闘会議」の運動である。その内容を詳しく紹介する予定はないが、筑豊再開発との関連でつぎの点は十分に考えておく必要がある。

第1に、住民共闘を結成せざるをえないレベルにまで住民要求と運動は発展してきたということである。

「筑豊復興共闘会議」が発足したのは、日本経済が長期停滞に陥って久しい1976年3月であった。地方自治体の貧弱な財政がいつそう貧弱になってゆくなかで、住民要求にたいして地方自治体はますます対応力を失っていた。筑豊復興共闘が発足して1年後にその歩みをふりかえったパンフレットで、つぎのような意味のことが述べられている。

これまでの住民要求は、産炭地域振興臨時措

13) 同前、7ページ。

置法の範囲が決められた中で、個別要求にとどまっていたこと、要求の根拠としてはもっぱら“被害が出たから補償せよ”にとどまっていた。これにたいして政府も年間600億円もの巨費を筑豊に注ぎこんでいるが、筑豊地域では実りあるものになっていない。これは要求や運動の量が不足していたからではなく、質の問題であった。この運動の中心の一つとなっている全日自労の筑豊における永年の失業闘争はすでに質的發展を先導していた。たとえば、“失対事業は街の再建だ。街の再建は住民全部のねがいだ”そして街の再建を実現するために政府への助成金要求運動もおこない、失対事業の内容を高めるといったものであった。

個別的な要求が激しく闘われるなかで、個別要求を地域づくりに結びつける、そのためには全住民ぐるみの運動が必要だということが認識されるにいたったのである。

第2に、地域に根ざした生活要求を街づくりに結びつけるシステムとプロジェクトが提示されたことである。

1978年1月に提起された政策パンフレット「よみがえれ筑豊——筑豊の総合的復興の道」ではつぎの点が示されている。

筑豊の復興の基本方向は、①筑豊を荒廃させた政府の施策を転換させ、国民・県民のそれぞれの要求実現の道をひらき、②総合的でひろく住民、各自治体の意見が生かされ、③しかも総合的復興の道にそって失業者の就業機会の増大など緊急対策を実現するとしている。とくに、筑豊という限られた地域だけから問題のみでなく、北九州市、福岡市という筑豊地域に近接した過密都市の問題解決とあわせて、筑豊を位置づけているという地域内外の関連がまずとりあげられる。その上で、筑豊地域内で

は、鉱害の復旧、炭住改良、都市生活基盤整備、産業基盤整備、交通体系整備等が相互に関連しあい、その事業が地域の再建であるとともに失業者の就業機会の増加および地域産業の育成・形成に結びつく方向で実施されること、そのためには中央と結合したタテ割り行政の克服など、機構上の改善を要求することといった具合に示されている。

しかも、注目すべきは政府や地方自治体に要求を出すにあたって、要求づくりにありがちな住民内部の弱点を克服することが同時におこなわれていることである。たとえば、炭住改良にあたって、すでに払い下げられて持ち家になっているものは、崩れかかった家でも自分の財産がとりあげられるのではないかという抵抗から、住環境の整備に反対するとか、失対事業の労働者では「制度事業」にしがみつき、既得権を守ることにのみ関心を払うなどの意識が、当事者内外の討論のなかで改善・克服されたわけである。

これは地域再建に住民が自らの要求をもって参加する基本的に重要な方向であり、住民意識の高まりと、実践的力量的発展になっている。パンフレット『よみがえれ筑豊』の第10号では、炭住改良についてつぎのような経験が提出されている。

住宅改良にあたり、住民が一堂に会して検討を重ねていったが、その都度、地域コミュニティの範囲が広がって、炭住改良後の管理・運営もスムーズで団地の様相も「ふくらみが感じられ、雑然としたものがない」、これにひきかえ、住民が進退を地区の幹部にまかせて、ほとんど論議していない地区では、改良の内容も「法」のとおり画一で、改良後の管理・運営もうまくいっていない（パンフレット、29ページ）。

第3に、以上のような住民要求の質的發展は、地方自治体をもまき込み、これを動かして、まさに地域ぐるみの要求となって政府の政策や具体的対策方法を変更・改善させたことである。それは一部の住民の個別要求から、総合的な政策要求へと高められてきた結果にほかならない。そして、具体的事業については、実施機関としての役割をはたさざるをえない地方自治体は、自らもっている行政機能の発展のためにも、こうした要求とともに運動することを余儀なくされる。少くとも地方自治体独自で政府に陳情するレベルをこえた地域要求となって、政府を動かすことになった（いくつかの変化については省略）。

以上の運動が成果をおさめると同時に、なお大衆運動としての拡がりや要求内容討論で不十分さがあり、その遅れの故に、保守政党などによる運動の逆用——保守政治基盤への運動のひき込み——の可能性もあること、運動としてかかる逆用を十分克服していないことなどの問題点もっている。

(2) 筑豊の再開発の方向

——むすびにかえて——

これまでの検討から、筑豊における地域問題とその対策方向をつぎのように整理しよう。

本来、地域開発政策は、その地域の自然・社会・文化の特性と問題点を総合的に考慮して、地域社会の問題点を改善するために、公権力が地域を管理・改造し、住民生活と住民自治を發展させるためにおこなう政策である。その主要な手段は公共事業による社会資本の建設・配置である。また、公権力が集権的に地域管理・改造をすることはけっして地域問題の解決に結びつかず、公権力の管理・改造の内容を規制し、發展させる住民の自治能力が同時に發展させら

れる必要があるからである。たとえば、炭住をどんなに立派に改良しても、実際の利用と住区の日常的な掃除や管理は住民生活そのものを通じてしかなしえないのだから、そうした日常的管理まで視野に入った改良要求が出されることなどである。

このようにみると、今日なお筑豊産炭地域問題は、失業問題にみられる古典的貧困と共同消費手段の体系的整備の必要という現代的貧困の克服に中心的課題があることにはかわりはないことが明らかとなる。

この解決についてはすでに指摘したとおり、そして福岡県当局もこの点では一致しているが、通産省型の中核産業を基軸とする産業化によっては、はたしえないことおよびその解決は政府の責任でなされること、これである。わが国のエネルギー政策、閉山促進政策と産炭地域問題を困難にするような炭鉱整理、高度成長期の労働力流動化政策など一連の政策によって筑豊が収奪しつくされて今日あることを考えるとき、当然のこととして政府の責任が問われよう。

ところで、この責任の明確化と生活環境の改善を中心に就業の場を確保し、産業を開くということは、地域住民の主体的運動と地域ぐるみの要求によってはじめて現実のものに転化する可能性が与えられる。たとえば福岡県は抽象的レベルで政策として指摘した事項も——総合性の追求——すでにみたとおり、第2次基本計画では無視された。これが、筑豊復興共闘の運動と要求の中で改めてとりあげられざるをえなくなっているのである。

地方自治体の課題としてみれば、①住民の意識が高まり、住民が計画・実践する力を發展させ、②そこから地域に根ざした有機的・総合的

対策をつかみとり、住民の自治能力の発展と協力・協働して事業をすすめることなのである。そのためには住民の知る権利、学習権の保証がないと成りまい。

他方、地方自治体が総合的・有機的開発政策をすすめるために、以上のような課題をきちん

とはたしているかどうかは、住民自治の発展による自治体行政の変革の問題でもある。それは、個々の自治体でなしうることではなく、筑豊地域全体の自治体の変革とあわせてすすめられなければならないことを示している。