

産業構成変化に伴う地域変容に関する研究 — 旧産炭地 筑豊を対象に —

竹村 潤*・安武敦子**

The study on the regional formation accompanying change in industrial structure
— Casestudy of Chikuho Area closing coal mines —
by

Jun TAKEMURA* and Atsuko YASUTAKE**

The study is aimed to contribute to urban policies and, issue on today's population decreasing society and industrial structure. This paper shows the transition of the population dynamics from the heyday of the coal industry to the present, and the measures after closing the coal mine closed. As a result, in Chikuho, population dynamics tend to be changing due to differences in implementation timing of promotion measures.

Key words: former coal mining area, urban planning, population decline, industrial structure change, Chikuhou

1. はじめに

現在、我が国において人口減少や出生率の低下に伴う生産年齢人口の減少傾向が顕著であり、2015年に7,728万人である生産年齢人口は2029年で7,000万人を割り、2065年には4,529万人（41%減）まで減少すると予想されている。今後、生産年齢人口が減少し、高齢者が増加する背景の中で産業の縮小や地域の過疎化の進行が懸念されており、その対策が急務となっている。さらに、経済産業省は将来的に戦前戦後において我が国を牽引した電気、機械、金属を主とする製造業から、AI技術を活用した自律的な最適化が可能となる事業への転換が加速化する第4次産業革命が起こることを指摘しており¹⁾、今後の産業構造変化や製造業の空洞化に伴う既成工業市街地からの人口流出や住環境の衰退に対しても見据える必要がある。

過去に人口減少や産業空洞化、産業転換を経験した

事例として、旧産炭地が挙げられる。福岡県の筑豊地域では明治の産業革命以降に炭鉱開発が進み、かつては石炭業が地域の経済基盤の大半を占めるほど発展した。しかし、1960年代のエネルギー革命を境に炭鉱業の合理化・閉山が進み、1970年代には一部を除いて閉山した。鉱業就業者は1960年では筑豊全体で産業人口の約29%を占めていたが、1975年には全体の1%以下まで減少し、離職者が大量に発生すると同時に職を求めて筑豊地域外へと流出した。人口減少と基盤産業の喪失を経験した筑豊地域の各自治体は離職者対策や地域振興施策を行い、現在の旧産炭地は様々な変容を遂げている。

本研究では1961年の「産炭地域振興臨時措置法」(以降「産炭法」)で規定された筑豊地域を中心にして遠賀郡、糟屋郡を含めた33の市町を対象とし(表1)、旧産炭地の炭鉱閉山から現在までの変容を住宅政策や離

平成29年12月20日受理

* 工学研究科 (Graduate School of Engineering)

** システム科学部門 (Division of System Science)

職者対策、産業振興施策実施状況と人口動態の関係から分析する。最終的には産業構成変化時の都市対策に寄与できる内容を抽出することが目的である。

2. 既往研究と研究方法

既往研究として本田氏は西日本工業大学と福岡県建設局が共同で行った炭鉱住宅実態報告書²⁾を基に閉山後の炭鉱住宅の再編整備、整理方法に関する研究を行い、筑豊地域の炭鉱住宅地の形成から閉山後の変容を分析し、1985年ごろまでの産炭地域の再編過程を詳述している^{3,4)}。また、岩本氏は土木計画学の観点から産炭地域振興施策が我が国で初めての産業構造改革を伴う地域振興政策と捉えて研究を行い、産炭地域振興基本計画の主要項目や具体的施策の整理を行っている⁵⁾。本稿はこれらの研究を踏まえて、産炭地域振興政策の筑豊地域再生への関与を整理し、再編整備や振興施策による効果を現在まで更新する。

研究方法は初めに筑豊地域の閉山時における炭鉱住宅の処理や住環境の対策について述べる。続いて、前述した炭鉱住宅実態報告書から各市町の炭鉱住宅数を抽出し、世帯数との割合から炭住依存率を算出して都市の炭鉱への依存度を検証する。次に町誌¹⁾や過疎地域振興計画²⁾、工業団地造成資料⁶⁾を用いて、各市町の離職者対策や産業振興指針の変遷から当時の問題点や効果を分析する。その分析結果と人口動態資料を用いて、石炭産業の全盛期から2010年までの人口変化率³⁾を「増加型」、「減少型」、「微減再生型」、「急減再生型」、「急減再生後漸減型」、「小変動型」の6つのパターンに分類したものと合わせて考察し、産業構成変化に伴う人口変化や地域変容の実態を明らかにする。

3. 炭鉱閉山後の住環境対策と各市町の炭住依存率

3.1 公営住宅の建設と炭鉱住宅改良事業

炭鉱操業時に炭鉱労働者の社宅として建設された炭鉱住宅は各炭鉱企業の所有であったため、炭鉱閉山後の処理は各企業によって行われた。企業によっては居住者に払い下げや賃貸運用を行ったが、炭鉱住宅は大正時代から利用されていた木造長屋が多く、老朽化が進行して劣悪な住環境であったため、除却、空き家化するものも少なくなかった。各市町は離職者が産炭地から流出するのを防ぎ、なおかつ人口の流入や住環境の整備を図るべく、1955年頃から公営住宅が相次いで建設される。表2の公借数の変遷に着目すると1970～75年で対象市町合計は4,945戸(77%増)増加している。また、炭鉱住宅の劣悪な住環境や鉱害被害を問題視し

た県は1967年に改正された国策である住宅地区改良法と産炭法と絡めて、同年に炭鉱住宅地区改良事業、1978年には小規模炭住地区改良事業⁴⁾を施行し、筑豊地域でも老朽化が進んだ炭鉱住宅の建て替えが活発化したため、対象市町では1967～87年に9,039戸の改良住宅建設が実施された。

3.2 各市町の炭鉱への依存度

図1の1968年を見ると炭住依存率の内訳は60%以上が1カ所(3%)、50～60%未満2カ所(6%)、40～50%未満1カ所(3%)、30～40%未満7カ所(21%)、20～30%未満7カ所(21%)、10～20%未満10カ所(30%)、10%未満が5カ所(15%)と、世帯数の過半数以上が炭鉱住宅に依存している市町も存在した。その後、各市町や企業が炭鉱住宅地区改良事業、小規模炭住地区改良事業に取り組むことで炭鉱住宅の処理を行い、15年が経過した1983年の内訳は20～30%未満6カ所(18%)、10～20%未満9カ所(27%)、10%未満が18カ所(54%)と依存度は減少するが、10%を超える市町が対象市町の約4割を占めている。これは炭鉱住宅数が小規模炭住地区改良制度の対象規模である30戸を満たさないことや炭鉱住宅が居住者の所有であることが事業の遅延と中止を招き、改良事業が難航したことが要因として考えられる。30年経過した1998年になると、炭住依存率の内訳は20～30%未満1カ所(3%)、10～20%未満2カ所(6%)、10%未満が30カ所(90%)と一部を除き、

表1 対象市町(平成の大合併前)

エリア	対象市町(33市町)													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
産炭法 対象地	北九州	岡垣町	遠賀町	水巻町	中間市									
	鞍手	鞍手町	宮田町	小竹町	直方市									
	田川	9	赤池町	10	方城町	11	香春町	12	大任町	13	添田町			
		14	川崎町	15	金田町	16	糸田町	17	田川市					
	嘉穂	18	山田市	19	願田町	20	庄内町	21	福築町	22	嘉穂町			
		23	碓井町	24	桂川町	25	筑穂町	26	穂波町	27	飯塚市			
		28	篠栗町	29	須恵町	30	宇美町	31	志免町	32	粕屋町			
		33	久山町											

表2 各市町の公借数と改良住宅建設戸数

エリア	No	市町名	公借数の変遷		改良住宅建設戸数 1967～1987年	エリア	No	市町名	公借数の変遷		改良住宅建設戸数 1967～1987年
			1970年	1975年					1970年	1975年	
北九州	1	岡垣町	275	255	-	嘉穂	18	山田市	443	1,000	200
	2	遠賀町	90	82	-		19	願田町	356	539	70
	3	水巻町	943	1,714	1,562		20	庄内町	284	449	40
	4	中間市	801	1,650	114		21	福築町	414	680	232
鞍手	5	鞍手町	232	364	190		22	嘉穂町	179	210	155
	6	宮田町	202	377	558		23	碓井町	62	304	253
	7	小竹町	284	284	344		24	桂川町	233	433	80
	8	直方市	863	997	-		25	筑穂町	112	194	-
田川	9	赤池町	289	591	104		26	穂波町	384	535	50
	10	方城町	13	207	-		27	飯塚市	1,475	2,373	538
	11	香春町	216	406	149		28	篠栗町	22	69	-
	12	大任町	133	230	146		29	須恵町	125	489	-
	13	添田町	-	-	319		30	宇美町	6	109	108
	14	川崎町	648	1,380	995		31	志免町	316	327	-
	15	金田町	56	230	121		32	粕屋町	134	159	38
	16	糸田町	359	733	289		33	久山町	56	55	-
	17	田川市	717	1,058	2,384	合計			6,381	11,326	9,039

9割以上が炭住依存から脱却している。

4. 離職者対策と過疎地域振興計画の作成

4.1 炭鉱離職者に向けた政策

炭鉱業の国策としての閉山により離職者が急増し、国は1959年に「炭鉱離職者臨時措置法」を制定して炭鉱離職者緊急就労対策事業（以降「緊就事業」）を創設する⁷⁾。対象市町域では九州縦貫自動車道路や国道、バイパスの道路整備事業と鉱害復旧等の建設土木業を主に離職者の受け皿とした。しかし、緊就事業だけでは膨大な離職者の雇用機会を補うことはできず、国は1969年に産炭地の中でも特に地域振興が必要な市町に産炭地域開発就労事業(以降「開就事業」)を設け、建設土木事業を増やすことで炭鉱離職者の雇用機会を創出した。緊就事業や開就事業によって離職者問題は緩和されたが、次は中高年齢者である離職者が滞留したことにより、1971年に国は特定地域開発就労事業を実施し、産炭地の開発途上である地域に中高年齢離職者を建設土木業に斡旋することで離職者問題の解消に取り組んだ。

国の就労事業策の他に、炭鉱離職者の職業の安定と経済の発展を目的とした雇用促進事業団が設立される。事業団の前身であった炭鉱離職者援護会は1960年から産炭地域外に移住した者に給付金を与える「移住促進制度」を施行する。移住促進制度は扶養親族がいる場合は家族単位で移動する必要がある条件付きの制度であり、産炭地に滞留する若年層の離職者が産炭地域外へ移住する契機となった⁷⁾。

4.2 過疎地域振興計画の策定

1961年に国は産炭法を制定し、対象市町域は融資を行うことで新規の企業誘致を図る。また、国は衰弱した自治体の財政支援に対して公共事業国庫補助金の割り増し、特定の産炭地整備事業を行った6条地域^{注5)}に指定されている自治体に交付金を交付する等の財源補充の処理が施された。

1970年代になると産炭法での調査に基づき、対象市町の一部は過疎地域振興計画を策定した^{注6)}。基盤産業を失った旧産炭地は代替産業の創出と離職者対策が急務であり、振興の基本方針としては新規産業の導入と既存産業育成に焦点が当てられている。1990年、国は「過疎地域活性化特別措置法」を制定し、対象市町の内、主に嘉穂、鞍手、田川エリアの16市町が国の定める過疎地域に該当した。2002年で産炭法を含めた石炭関連法は失効期限を迎え、2005年に国は新たに「過疎地域自立促進特別措置法」を施行する。それに伴い、福岡県や対象市町域の7市町が「過疎地域自立促進方針」を策定した^{注7)}。現状として企業誘致や就業機会の創出がいまだに課題である。

5. 産業振興施策の実態とその効果

5.1 振興施策による工業団地造成

1960年代からの産炭法や過疎地域振興計画策定に伴い、対象市町は課税の免除等を適応する工場設置奨励条例を制定することで企業進出の規制を緩和し、工業団地の造成や企業誘致を推進し、雇用の拡大や代替産業の創出に努めてきた。

2014年の福岡県工業団地造成資料によると、1963年から2012年にかけて104カ所の工業団地造成が確認できた。ただし、200千㎡未満の中小規模の工業団地が81

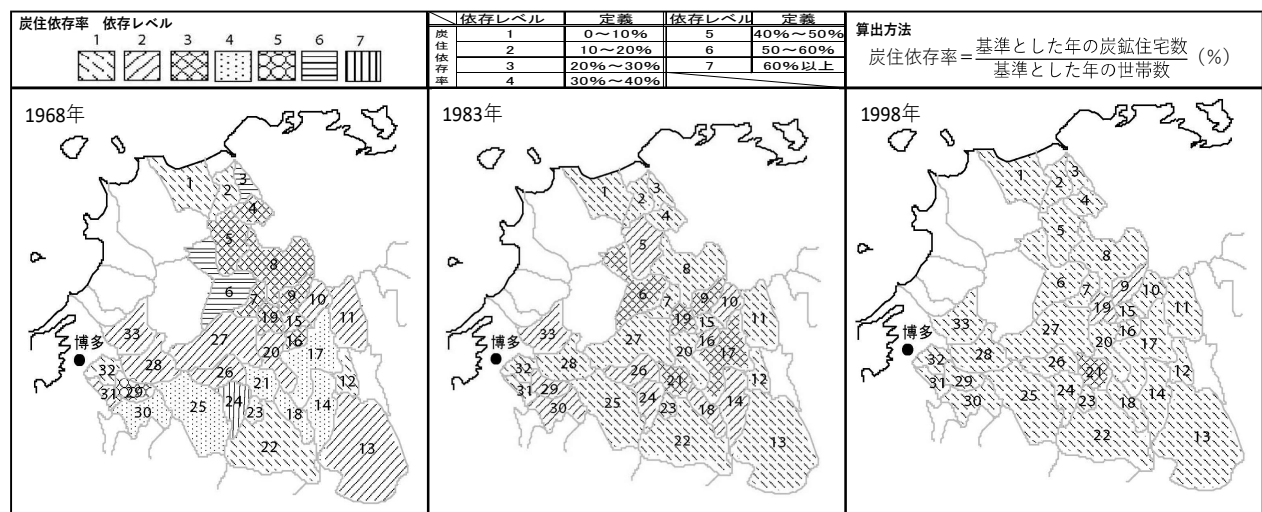


図1 対象市町における炭住依存率の変遷

カ所(約78%)を占め、添田町(13番)、碓井町(23番)では工業団地立地は確認できていない。また、工業団地に誘致された主要企業の業種は「建設・製造」が111社(69%)と最も多く、次いで「化学・薬品」が12社(8%)、「衣類」5社(3%)、「その他」2社(1%)であり、工業以外の職種が約3割を占めている。

5.2 産業別人口数の変化

各エリアの産業人口比率の変遷を図2に示す。

第一次産業は1965年では各エリアで10%以上を占めているが、1970年以降、地域振興施策による工業団地造成のために各産炭地で農地開発が活発化し、第一次産業比率は減少傾向にある。2010年では全エリアとも3%以下まで減少している。

第二次産業は各地で炭鉱が操業していた1965年では全エリアで約4割を占めている。その後、炭鉱閉山に併せて各地で企業誘致と工業団地造成に取り組むことで、1970~75年では田川エリアの比率は4%増加し、北九州、鞍手、福岡エリアの比率は0~1%と変化は微小で、嘉穂エリアは4%減少している。嘉穂エリアが減少した要因としては、企業誘致で進出した企業が縫製、食品等の工業以外の職種であることが多く、さらに男子雇用型ではない、かつ雇用力が小さい企業であったことが考えられる。1980~1995年では各エリアとも2~3%の変化で推移し、1995年以降の比率は漸減している。2010年では北九州、鞍手エリアは約3割に縮小し、田川、嘉穂、福岡エリアは約2割まで減少している。

第三次産業は高度経済成長期以降にサービス業が生活関連のみならず、技術や医療福祉等の多様化に伴い、市場規模が拡大したため、1965年以降、全エリアで増加傾向にある。

6. 炭住依存率や振興施策と人口変化率の関連性

この章では人口変化率を①増加型、②減少型、③微減再生型、④急減再生型、⑤急減再生後漸減型、⑥小変動型の6つのパターンごとに考察を行う^{注8)}。

① 増加型

増加型は一度も人口が減ることなく増加している型であり、福岡エリアの粕屋町(32番)が該当する。粕屋町は1968年時の炭住依存率は2%と低く、位置は福岡市に隣接し、福岡ICを有する。1955年以降、人口は増加している。さらに粕屋町は1967年に福岡流通業務地区に指定され、1970年以降、人口は急増している。

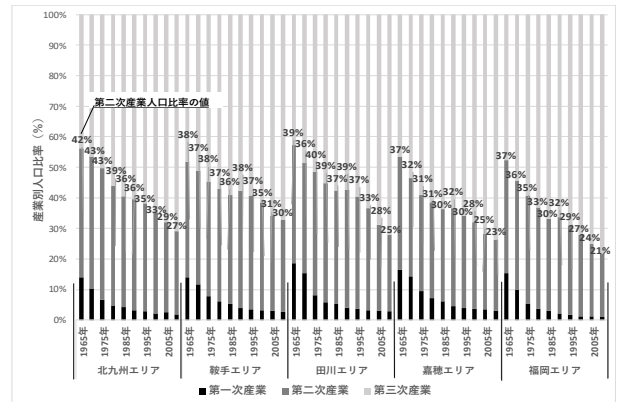


図2 各エリアの産業別人口比率

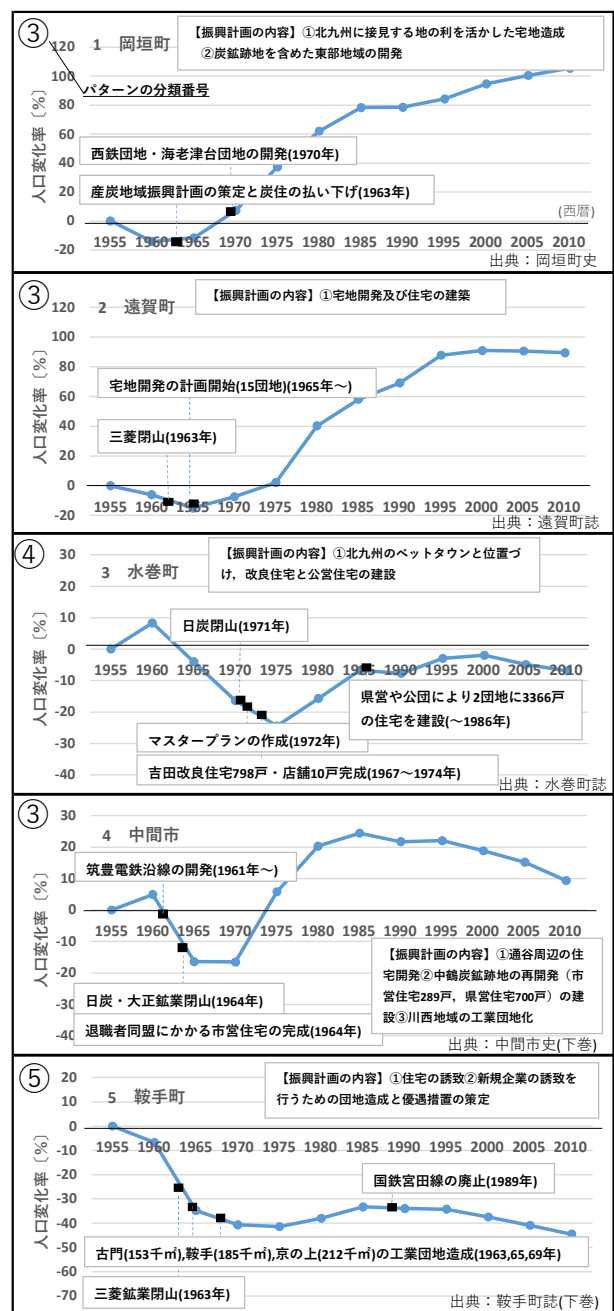


図3 各市町の人口変化率と施策の関係性 その1

産業構成変化に伴う地域変容に関する研究
 -旧産炭地 筑豊を対象に-

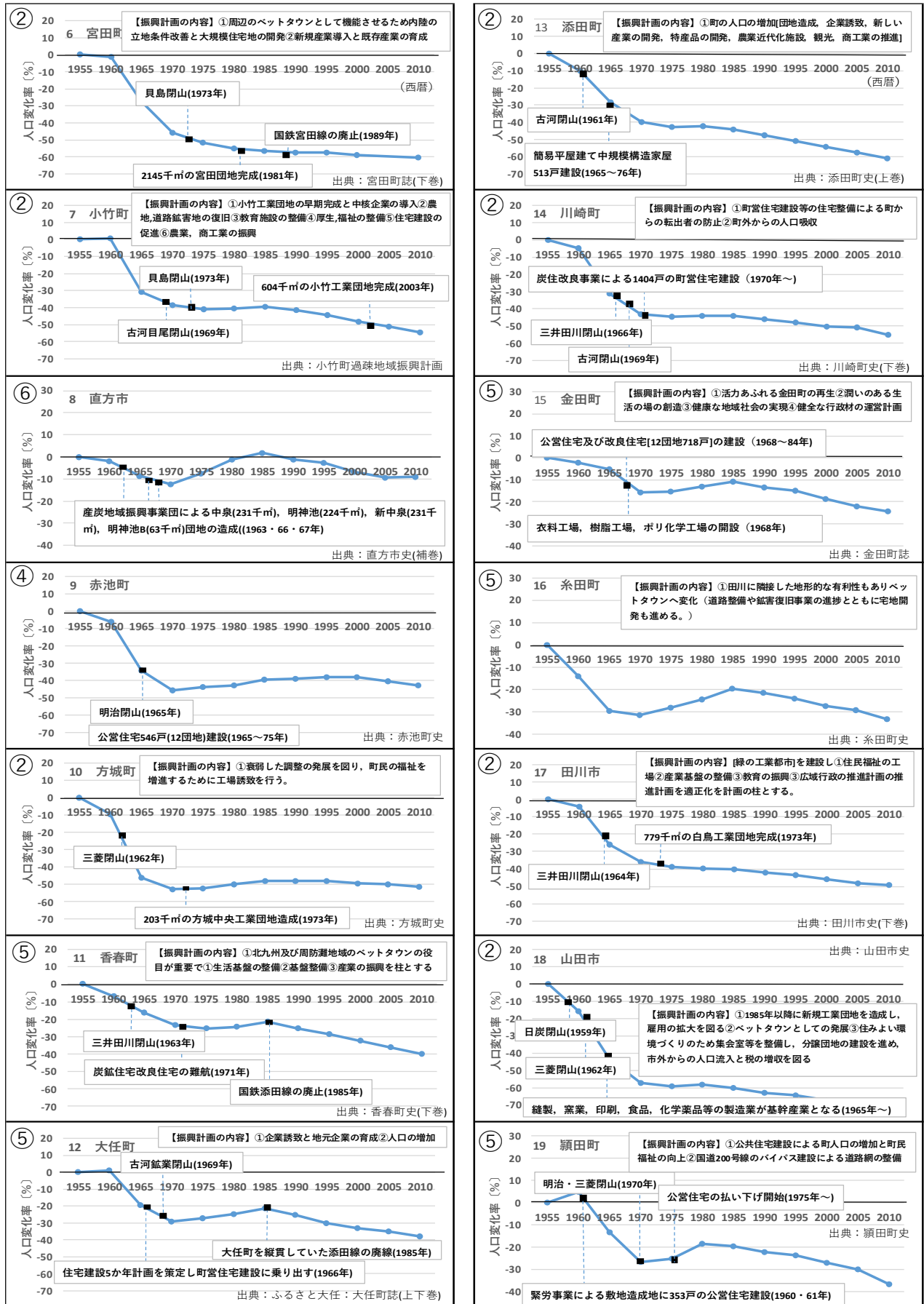


図4 各市町の人口変化率と施策の関連性 その2

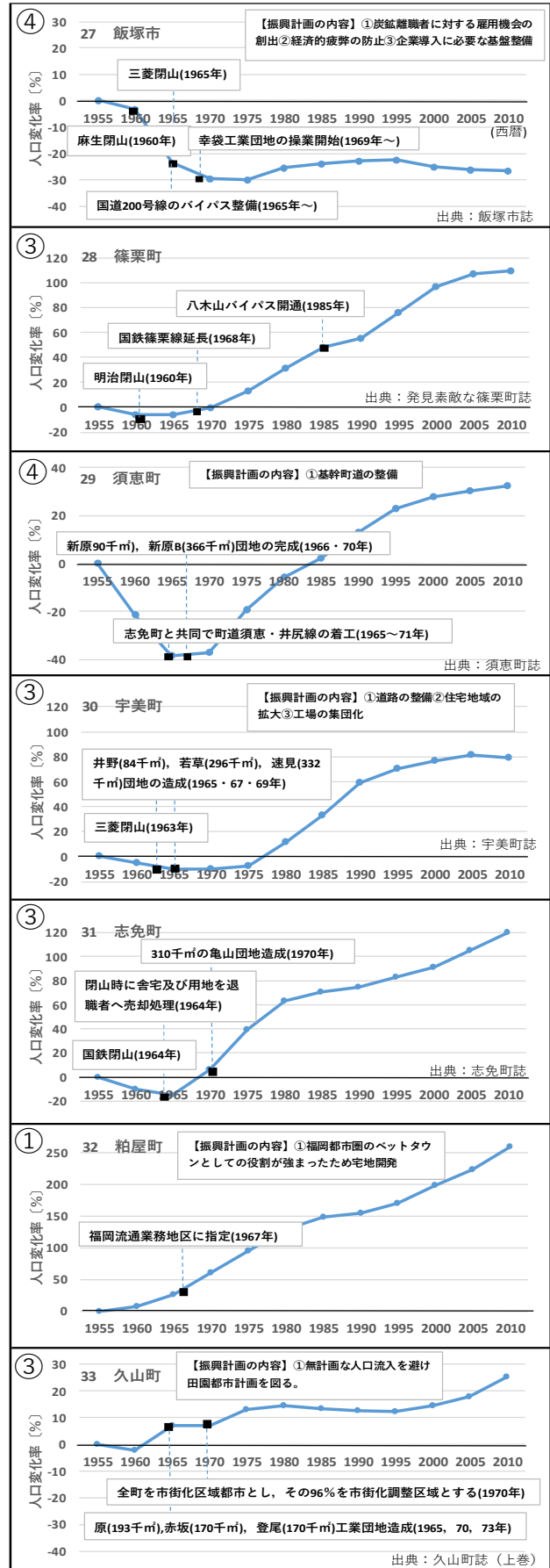
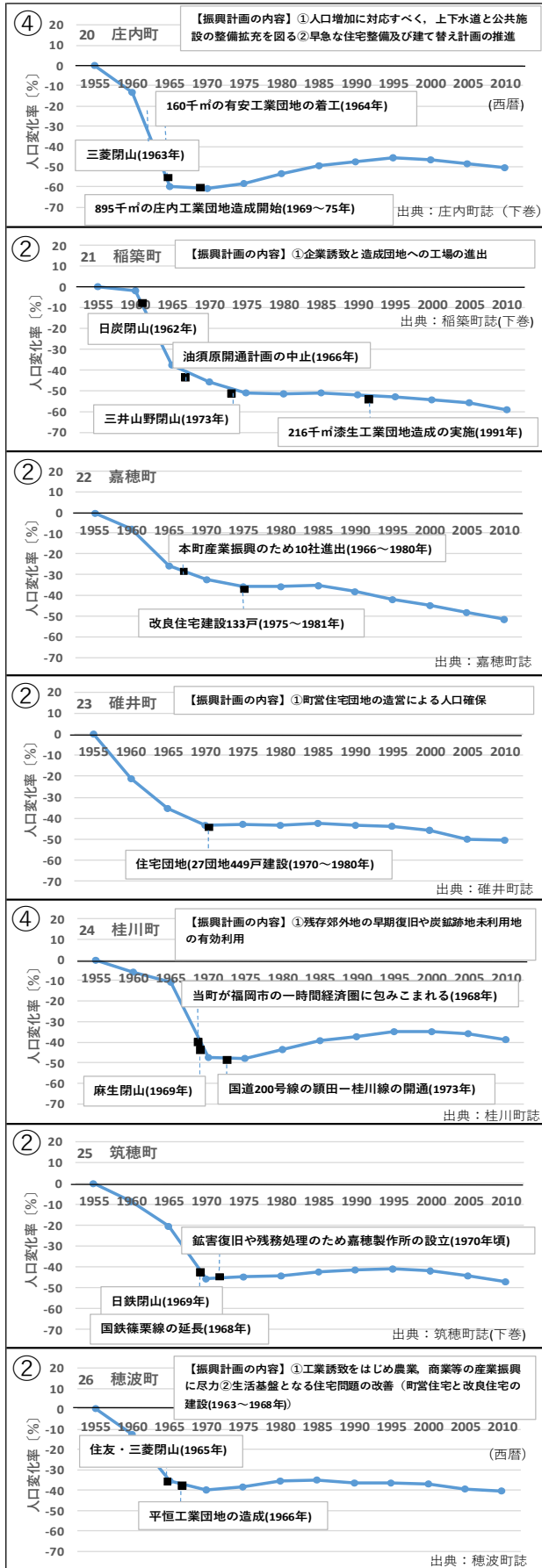


図5 各市町の人口変化率と施策の関連性 その3

② 減少型

この型は一度も人口が増えることなく減少している型であり、鞍手エリアの宮田町(6番)、小竹町(7番)、田川エリアの方城町(10番)、添田町(13番)、川崎町(14番)、田川市(17番)、嘉穂エリアの山田市(18番)、稲築町(21番)、嘉穂町(22番)、碓井町(23番)、筑穂町(25番)、穂波町(26番)が該当する。このパターンに該当する市町の特徴は工業団地造成が人口減少してから数年経過後に行われており、宮田町の宮田団地(2145千㎡)が1981年の造成、小竹町の小竹団地(604千㎡)が2003年、方城町の方城中央工業団地(203千㎡)と田川市の白鳥工業団地(779千㎡)が共に1973年に造成され、炭住依存率の平均は1968～83年にかけて31%から13%まで減少するが、人口は増加に転じていない。

③ 微減再生型

この型は一度、20%未満の人口減少の傾向を見せ、人口減少後に増加へ転じている型であり、北九州エリアの岡垣町(1番)、遠賀町(2番)、中間市(4番)、福岡エリアの篠栗町(28番)、宇美町(30番)、志免町(31番)、久山町(33番)が該当する。このパターンに該当する市町の特徴は北九州市に近い北九州エリアや福岡市に近い福岡エリアといった立地条件の良い市町であり、久山町を除いて炭鉱閉山後すぐに宅地開発や公営住宅建設が集中した。炭住依存率は1968～83年にかけて平均が14%から8%へ減少しており、現在の該当市町は福岡市や北九市のベッドタウンとして機能している。

④ 急減再生型

この型は一度、20%以上の人口減少の傾向を見せ、人口減少後に増加へ転じている型であり、北九州エリアの水巻町(3番)、田川エリアの赤池町(9番)、嘉穂エリアの庄内町(20番)、桂川町(24番)、飯塚市(27番)、福岡エリアの須恵町(29番)が該当する。このパターンに該当する市町では炭鉱閉山後、早期に公営住宅建設や工業団地造成、交通網の開発に着手している点の特徴である。1968年での炭住依存率の平均は37%と、各パターンの中で最も高いが、水巻町は炭鉱閉山の1年後にはマスタープランを作成し、公営住宅や改良住宅の建設を促した。また、赤池町や庄内町では閉山とほぼ同時期に公営住宅建設や工業団地造成に着手し、桂川町、飯塚市、須恵町では国道200号線のバイパス建設や町道の整備を炭鉱閉山から早期に取り組んだことで1983年の炭住依存率は11%まで減少し、人口は増加に転じている。

⑤ 急減再生後漸減型

この型は一度、④の傾向を見せるが再生後に人口が漸減している型であり、鞍手エリアの鞍手町(5番)、田川エリアの香春町(11番)、大任町(12番)、金田町(15番)、糸田町(16番)、嘉穂エリアの頼田町(19番)が該当する。このパターンに該当する市町の特徴は頼田町を除き、1985年を境に人口減少に転じていることである。1968～83年の炭住依存率の平均は19%から11%と減少しているが1980年に「日本国有鉄道経営政権促進特別措置法」が施行されて鉄道の合理化が進み、鞍手エリアを運行する宮田線が1989年、田川エリアを運行する添田線が1985年で廃止し、該当エリアの交通利便性が悪化したことにより人口増加が妨げられたことが考えられる。

⑥ 小変動型

この型は人口変化率の変動が±20%未満である型であり、鞍手エリアの直方市(8番)が該当する。直方市の炭鉱閉山時は地場炭鉱企業が操業しているのみであったため、閉山に伴うダメージは小さく、1968年の炭住依存率は26%と高いが、1983年には2%へと急減し、人口減少の影響は少ない結果となっている。

7. まとめ

炭鉱閉山時、対象市町の約1/3は世帯数の3割以上が炭鉱住宅に依存しており、炭鉱業の空洞化と連動して離職者の大量発生や炭鉱住宅処理の問題が発生した。しかし、1960年代からの国策による緊就事業や改良住宅事業を通して、1998年の炭住依存率は1968年の1割以下まで減少している。1970年代からは過疎地域振興計画に準じた振興施策により、工業団地造成や企業誘致に取り組むが筑豊内陸部の田川、嘉穂エリアでは男子雇用型企業立地や大規模工業団地造成は難航し、1965～2010年で第二次産業人口比は半減している。また、現在の主要産業は鉱業から商業へと転換し、1970年代の産業振興の課題は未だに継続している。

各市町の人口動態に関して、1968年の炭住依存率が小さく、人口増加が顕著であった①、③は都市位置が良く、交通網の整備や住宅団地開発を早期に促進したことで主要都市部のベッドタウンへと変容した。1968年の炭住依存率が比較的高く、人口減少が著しい②、④、⑤では主要都市から離れた内陸部の位置条件であっても、工業団地造成や公営住宅開発、道路整備の実施時期の違いで人口の盛衰に変化が見られた。これらから閉山時の炭住依存率の高低や振興施策時期は炭鉱業空洞化後の人口動態と相関関係にあることが推察

できる。

今後の課題としては急激な人口減少が確認できた②, ④, ⑤の市町を対象を絞り, 地区変容や振興施策をより詳しく調査することで産業構成変化時の都市整備について考察する必要がある。

謝辞：本研究は JSPS 科研費 15H04101 の助成及び, 23360263 の助成を受けて実施している。ここに記してお礼を申し上げる。

注

- 注1) 本稿では岡垣町：岡垣町誌,1988年, 遠賀町：遠賀町誌,1986年, 水巻町：水巻町誌,2001年, 中間市：中間市史(下巻),2001年, 鞍手町：鞍手町誌(下巻),1980年, 宮田町：宮田町史(下巻),1991年, 小竹町：小竹町史,1985年, 直方市：直方市史(補巻),1979年, 方城町：方城町史,1969年, 香春町：香春町史(下巻),2001年, 田川郡大任町：ふるさと大任・大任町誌(上下巻),2004年, 添田町：添田町史(上巻),1992年, 川崎町：川崎町誌(下巻),2001年, 金田教育委員会：金田町誌,1995年, 糸田町：糸田町史,1989年, 田川市役所：田川市史(下巻),1979年, 山田市：山田市史,1986年, 穎田町：穎田町史,1984年, 庄内町：庄内町誌(下巻),1998年, 稲築町：稲築町史(下巻),2004年, 嘉穂町：嘉穂町誌,1983年, 碓井町：碓井町誌,1982年, 桂川町：桂川町誌,1967年, 筑穂町：筑穂町誌(下巻),2003年, 穂波町：穂波町誌,1969年, 飯塚市：飯塚市史,1984年, 篠栗町教育委員会：発見素敵な篠栗町誌,2004年, 須恵町：須恵町誌,1983年, 宇美町：宇美町誌,1975年, 志免町：志免町誌,1989年, 粕屋町：粕屋町誌,1992年, 久山町：久山町誌(上巻),1996年を用いて調査を行っている。
- 注2) 本稿では宮田町：過疎地域振興計画,1984年, 小竹町：過疎地域振興計画,1984年, 田川市：過疎地域振興計画,1971年, 碓井町：[碓井町]過疎地域振興計画,1980年, 庄内町：[庄内町]過疎地域振興計画,1975年, 福岡県嘉麻市：嘉麻市過疎地域自立促進計画(2010～2015年),2010年を用いて調査を行っている。
- 注3) 人口変化率＝基準年からの人口変動数/基準年の人口数[%]
- 注4) 文献8によると, 1967年に制度化された炭鉱

住宅地区改良事業では 50 戸未満の地区が対象外となっていたため, それをカバーする目的で対象規模を 30 戸以上に緩和して制度化された事業。

- 注5) 産炭地の中でも被害の大きい地域。すべての対象市町が該当している。
- 注6) 対象市町のうち, 宮田町(6番), 小竹町(7番), 添田町(13番), 田川市(17番), 山田市(18番), 庄内町(20番), 碓井町(23番), 須恵町(29番), が策定している。
- 注7) 対象市町のうち, 添田町(13番), 川崎町(14番), 田川市(17番), 嘉麻市(平成17年において山田市(18番), 稲築町(21番), 嘉麻町(22番), 碓井町(23番)が合併)が策定している。
- 注8) ⑤急減再生後漸減型を除き, 翌年の人口増加率の変動が±3%でのパターンの変更は行わないものとする。

参考文献

- 1) 経済産業省 製造産業局：製造業をめぐる現状と政策課題, 2017年
- 2) 建設省(昭和43年)福岡県(昭和52年から平成10年)：昭和43年～平成10年度産炭地域炭鉱住宅実態調査報告書
- 3) 本田昭四, 新垣洋史, 山下良二：福岡県における旧炭鉱住宅の閉山後の動向について一炭鉱住宅に関する研究-1-, 日本建築学会九州支部研究報告書, pp57-60, 1985年
- 4) 新垣洋史, 本田昭四, 山下良二：炭鉱住宅地区の整備条件から見た諸類型 一炭鉱住宅に関する研究-2-, 日本建築学会九州支部研究報告書, pp61-64, 1985年
- 5) 岩本直：産炭地域振興政策の変遷に関する研究 土木計画学研究・講演集 No.24, pp613-616, 2001年
- 6) 福岡県商工部企業立地課：福岡県の工業団地, 2014年
- 7) 労働省職業安定局失業対策部：炭鉱離職者対策十年史, 1971年
- 8) 財団法人九州経済調査協会：旧炭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, 総合研究開発機構助成研究 NRS-77-11, 1978年
- 9) 福岡県：福岡県過疎地域自立促進計画, 2016年
- 10) 総務省統計局：国勢調査産業等基本集計, <http://www.e-stat.go.jp/>
- 11) 国土地理院 <http://www.gsi.go.jp/>