

現行の石炭政策の円滑な完了に向けての進め方
について

(答 申)

平成 1 1 年 8 月 9 日

石炭 鉱 業 審 議 会

目 次

第1	現行石炭政策の基本的な考え方と今次答申の趣旨.....	1
1	現行石炭政策の基本的な考え方.....	1
2	今次答申の趣旨.....	2
第2	国内炭をめぐる状況.....	3
1	国内石炭鉱業の現状.....	3
2	我が国の石炭需給について.....	4
第3	エネルギー政策上の国内炭の役割と国民経済的負担との関係.....	6
1	国内のエネルギー供給源としての役割.....	6
2	海外炭安定供給確保と国内炭鉱技術.....	6
3	国内炭鉱の役割とそれを支える国民経済的負担の均衡に向けた国内炭鉱の在り方.....	7
第4	現行の石炭政策の円滑な完了に向けての今後の進め方について.....	11
1	石炭鉱業構造調整対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について...11	11
2	炭鉱労働者雇用対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について.....12	12
3	鉱害対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について.....13	13
4	産炭地域振興対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について.....16	16
5	法制面等に係る政府の対応.....20	20

第1 現行石炭政策の基本的な考え方と今次答申の趣旨

1. 現行石炭政策の基本的な考え方

- (1) 現行石炭政策（いわゆる「ポスト8次石炭政策」）は、平成3年6月の石炭鉱業審議会答申（「今後の石炭政策の在り方について」及び「今後の石炭鉱害対策の在り方について」）及び平成2年11月の産炭地域振興審議会答申（「産炭地域振興対策の今後の在り方について」）に基づき、平成4年度から平成13年度までの10年間を政策期間として遂行されているところである。
- (2) 我が国の石炭政策は、昭和30年代以降今日に至るまで約40年の間、計9次にわたり実施されてきているが、総じていえば、地域経済、雇用等への影響を考慮しつつ石炭鉱業の生産規模の縮小と稼行炭鉱の徹底した合理化を図る石炭鉱業構造調整対策を推進するとともに、石炭鉱業の不況という特殊な要因による影響の是正を目的とする産炭地域振興対策、累積鉱害の早期解消を目的とする鉱害対策という、石炭鉱業がもたらした国民経済的な影響に関わる諸問題を克服するための施策を講ずることにより、世界的なエネルギー革命の中で構造的な不況に陥った石炭鉱業の、我が国における有り様を探り続けてきた歴史であると考えられる。
- (3) ポスト8次石炭政策は、このように、我が国石炭鉱業が経済的、社会的環境変化に対応するべく進めてきた、広い意味での構造調整の締めくくりの政策として位置付けられている。具体的には、現行石炭政策の基礎となっている石炭鉱業審議会答申（平成3年6月7日）において示されているとおり、90年代を構造調整の最終段階と位置付け、今後においても構造調整の過程を続け、国内炭の役割とそれを支える国民経済的負担とが均衡するまでは、経営の多角化・新分野開拓を図りつつ、国内炭生産の段階的縮小を図ることとし、これを円滑に推進するべく石炭鉱業の構造調整に即応した雇用対策、産炭地域振興対策を推進し、さらには累積鉱害の解消という鉱害対策の目的を達成することにより、我が国における石炭鉱業の最終的な姿を実現していくことを目標とするものである。

2. 今次答申の趣旨

以上のような基本的な考え方の下、平成4年度以降今日まで約7年の間、所要の施策が遂行されてきたところであるが、政策期間終了までの最終段階を迎えた今、現行政策が掲げている目標を達成し、円滑な完了に向けた道のりを確固たるものとするためには、石炭鉱業を取り巻く現状を踏まえるとともに、諸施策の進捗状況を確認した上で、残された期間内に必要な取組を完遂し得るよう具体的な道筋を明らかにすることが重要である。

今般、本審議会として取りまとめた答申は、このような考え方に立ち、現行政策の円滑な完了に向けて、残された3年足らずの政策期間を最大限活かすことを基本に、今後実施すべき事柄を明らかにしたものである。

第2 国内炭をめぐる状況

1. 国内石炭鉱業の現状

(1) 国内石炭鉱業は、ポスト8次石炭政策が開始された平成4年度から今日まで、現行政策が掲げている「国内炭生産の段階的縮小」という目標の下、これまで4つの炭鉱が閉山し、坑内掘の大手炭鉱は、現在、2炭鉱を残すのみとなった。平成9年3月には年間生産量220万トン超の三井三池炭鉱が閉山し、平成4年度始には702万トンであった国内炭の年間生産数量は、当時の二分の一を下回る313万トン(平成10年度実績)にまで縮小された。石炭鉱業に従事する労働者数も、平成4年度末には坑内掘炭鉱全体で約6,500人程度であったものが、平成10年度末実績では約2,700人と減少してきている。石炭鉱業の合理化努力、需要業界の引取協力等の結果、ポスト8次石炭政策で示されている国内炭生産の段階的縮小は、これまでのところ、その趣旨に沿って推移してきているものと評価できるであろう。

(2) 一方、現在、操業を継続している太平洋炭鉱及び池島炭鉱においては、親会社、関係会社一致協力の下、徹底した合理化がなされてきている。平成4年度実績で、常用実働労働者一人当たりの月間生産数量が二炭鉱平均で141トンであったのが、平成10年度には178トンと約1.3倍の上昇が見られているほか、ポスト8次石炭政策前半5年間を通じ同額で推移していた石炭鉱業構造調整臨時措置法に基づく基準炭価も、平成9年度で対前年度トン当たり約1,000円の引下げ、平成10年度では、約1,200円の引下げがなされている。

また、ポスト8次石炭政策期間中の炭価の在り方等について検討された石炭鉱業審議会政策、経営、需給・価格及び技術合同部会企画小委員会報告書(平成10年5月28日取りまとめ)の中では、平成10年度を含め、平成13年度までに、基準炭価をトン当たり3000円強引き下げることが示されている。さらに、両炭鉱からは、本審議会政策部会での審議の際に、平成14年度以降トン当たり12,000円を下回る水準のコストを実現する旨が表明された。これらの状況を踏まえれば、両炭鉱がポスト8次石炭政策下において推進してきた生産効率の向上という取組の成果が着実に上げられつつあるといえよう。

(3) これに対し、海外炭価格は、アジア経済の停滞を背景に石炭需給が一時的な緩和状態にある中で、低位安定基調で推移しており、平成10年度には、

内外炭価格差が約3倍にまで拡大している（通関統計に基づくCIFベース平均価格で、平成10年度トン当たり4,960円（輸入一般炭の約2割を占めるコールセンター経由の場合には、別途、トン当たり2,000円程度の費用が発生する。）。同期の国内炭電力向け平均価格はトン当たり14,810円。）。現在、ポスト8次石炭政策の枠組みの下で、電力事業者による国内炭の引取協力が実行されていることから、この内外炭価格差が引取協力を通じ、最終的には電気料金の一部として広く国民に負担されていることとなる。

- (4) 稼行二炭鉱が表明したとおり、平成14年度以降トン当たり12,000円を下回る水準にまでコスト削減がなされたとしても、現在の海外炭価格の水準がそのまま継続するならば、未だ2倍程度の価格差が残ることとなる。この価格差が、平成14年度以降の国内炭鉱の在り方を論ずる際に、国民経済的な負担として認識されなければならない。

2. 我が国の石炭需給について

- (1) 以上のように、我が国石炭鉱業における生産量の縮小が進む中で、我が国における石炭需要は、ポスト8次石炭政策が開始された平成4年度以降、一貫して増加傾向にあり、これが海外炭輸入によって賄われている。具体的には、平成10年度の我が国石炭総供給量は約1億3,000万トンであったが、その97%は海外炭輸入に依存している。
- (2) 一方、我が国の石炭需要の今後の見通しについては、平成10年6月に総合エネルギー調査会において取りまとめられた長期エネルギー需給見通しの中で触れられている。この長期エネルギー需給見通しは、平成9年12月に開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議で合意された温室効果ガス削減目標の達成を念頭において取りまとめられたものであるが、石炭については、発熱量当たりの二酸化炭素排出原単位が高い等、環境負荷の観点で制約要因が多いため、更なる利用拡大についてはその抑制を図ることが必要であると、平成22年度に向けて、石炭需要が減少すると見通されている。
- (3) 他方、同見通しによれば、石炭は供給安定性の高さ及び経済的な優位性から中核的石油代替エネルギーであり、一次エネルギー総供給に占める石炭供給の割合は長期的にも15%程度を占め、供給量では1億2,400万トンに上ることが見込まれている。また、現在、唯一の国内炭需要者である電力

事業者においては、石炭火力を原子力に次ぐベース電源として位置付けており、量的にも、平成10年度実績で石炭火力発電による年間発電電力量が1,355億kwhで全体の約15%を占めている。電力事業者は、現在の電力需要を前提とすると、当面は、石炭火力への依存度が更に増加するという見通しを立てており、中央電力協議会が平成11年度にまとめた電力長期計画によれば、平成15年度には全体の20%を石炭火力発電に依存するという計画が示されている。

- (4) これに対し、我が国の石炭供給のほとんどを依存する世界の石炭市場の動向を見ると、今後、中長期的には、電力需要の増加に対応した石炭火力発電所の増設、IPPのインフラ整備計画の進展等からアジア地域を中心に需要の増加が見込まれており、石炭輸出や自給自足が可能であった産炭国で石炭輸入の増加が見込まれるなど、世界の石炭需給が現状よりもタイトとなる可能性が否めない。
- (5) 石炭については世界的に自由で開かれた石炭市場が成立しており、基本的には市場メカニズムを通じて安定的な調達を図られると考えられる。しかしながら、世界の全石炭貿易量の約3割を占める世界最大の輸入国であり、また、米、独、英等の世界の主要先進国の石炭自給率がいずれも7割以上である中において国内石炭需要量の97%を海外からの輸入に依存しているという我が国の特異な状況にかんがみれば、国際規模での石炭の安定供給を図ることは、依然として重要な課題であると認識すべきである。

第3 エネルギー政策上の国内炭の役割と国民経済的負担との関係

1. 国内のエネルギー供給源としての役割

ポスト8次石炭政策策定時において、国内炭の役割については、海外炭、LNG、原子力等による我が国のエネルギー全体としてのセキュリティーの一層の安定化、海外炭需給の安定基調、国内石炭需要に占める国内炭のウェイト及び1次エネルギー供給に占めるウェイトの低下を指摘した上で、エネルギー政策上の位置付けは更に変化していると考えらるべきであるとされた。

このような見方は、今日においても基本的には踏襲し得ると考えられ、ポスト8次石炭政策下での国内炭生産量の段階的縮小の結果、我が国石炭需要に占める国内炭のウェイトが約3%にまで低下し、1次エネルギー供給ベースで1%を下回るまでに至ったことを踏まえれば、国内炭の役割を、国内のエネルギー供給源として量的な観点から意義づけることは、困難であると考えられる。

2. 海外炭安定供給確保と国内炭鉱技術

- (1) 前述のとおり、石炭が引き続き我が国の中核的な石油代替エネルギーとして位置付けられている中であって、石炭供給のほとんどを海外に依存する我が国にとり、海外炭の安定供給を確保することは重要な課題である。
- (2) 海外炭を安定的に供給するための方策としては、我が国の資本や技術、人材を使った海外炭鉱への参加・開発輸入、海外炭鉱会社との長期供給契約の締結、石炭調達先の多角化等の取組が民間主導で実施されてきているほか、国においても、海外炭鉱開発に係る国際協力事業の推進、海外炭鉱開発資金の貸付等の炭鉱開発支援、海外炭鉱との技術者交流事業等が実施されてきている。
- (3) これらの方策に加えて、従前より、海外炭安定供給確保を図るために国内炭鉱技術を活用する可能性が議論されてきている。我が国炭鉱は、地下約600mという深部・奥部において、軟弱天盤、ガス湧出、高地圧等の厳しい自然条件に耐え得る生産・保安技術を構築し、安全かつ効率的な操業を実現している。こうした我が国の生産・保安技術を導入するべく、海外産炭国から技術協力要請が寄せられており、中でも、中国、インドネシア、ベトナムといったアジアの産炭国からは、既に炭鉱技術者が我が国炭鉱を訪れ、我が国炭鉱技術の習得に向けた取組が試みられている。
- (4) 海外炭の需給については、中長期的に見ても比較的安定的に推移するとの

見方がある一方、オーストラリア、中国等、我が国が海外炭の多くを依存するアジア・太平洋地域を中心とした産炭国においては、露天掘から坑内掘への移行、採炭箇所の変更による深部化・奥部化によって、採掘環境が悪化することが見込まれており、この事実は、我が国の石炭安定供給を考える上で、留意すべき不安定要因であると考えられる。また、アジア・太平洋地域の産炭国における石炭資源の埋蔵状況を見ると、中国では石炭埋蔵量のうち、300m以深に全体の約70%が賦存するとされているほか、世界的にも石炭の埋蔵量の約45%が500m以深に賦存するといった地質学的な分析がなされており、こうした実態を踏まえても、採掘箇所の深部化に適確に対応していくことは、アジア・太平洋地域における石炭供給能力の維持を図る上で重要である。このような状況の下、中国、インドネシア等のアジア産炭国においては、我が国炭鉱のような高効率の生産体制を支えるに足る十分な保安技術等が確立されていない中で、深部・奥部へと採掘箇所を移行し得るような、より高度の炭鉱技術が必要となってくる。とりわけ、採掘箇所が500mを超えると、ガス湧出量、地圧、突出物量が急激に増加するといわれており、安定的な生産活動を継続していくためには炭鉱技術の大幅な高度化が必須である。これらの国々における石炭需要が今後増大するという見通しを併せ考えれば、これらアジア産炭国の炭鉱が、直面する技術的課題を克服できず生産能力に影響が生じるような場合には、アジア・太平洋地域内の石炭需給のタイト化を招き、ひいては我が国の石炭安定供給にも影響を及ぼしかねないとの見方が成り立つ。

- (5) このような海外炭鉱の状況を踏まえるならば、我が国炭鉱が長年にわたり培ってきた深部・奥部の厳しい条件に耐え得る炭鉱技術を活用し、これら海外炭鉱が直面する技術的課題が円滑に克服されるよう、所要の技術協力を行うことが可能となれば、結果として我が国の海外炭安定供給確保に寄与すると考えられ、このような観点から国内炭鉱のエネルギー政策上の役割を評価する余地が残されていると考えられる。

3. 国内炭鉱の役割とそれを支える国民経済的負担の均衡に向けた国内炭鉱の在り方

国内炭を生み出してきた我が国炭鉱技術が海外炭安定供給を図る上で一定の役割を果たし得るとしても、この役割を担うに当たり一定の国民経済的負担を

伴うことは事実である。我が国石炭鉱業の今後の在り方を整理し、国民経済的負担との均衡点に至るまで構造調整を進めることを目標とする現行石炭政策の完了に向けた進め方を論ずるに当たっては、この点に十分配慮しなければならない。このような考え方を基本に、国内炭鉱の今後の合理化の可能性、世界的な石炭需給の動向・見通し、海外依存度の高い我が国石炭需給の現状、エネルギー政策上評価し得る国内炭鉱の役割に関し総合的に評価した上で、本審議会としては、次に述べるような国内炭鉱の在り方を実現することが、現行政策を完了するに当たり適当であるとの結論に至った。

- (1) 我が国炭鉱は、深部化・奥部化が進行する中で、高地圧、断層、出水、ガス湧出という厳しい採掘環境に直面しながらも、安定的な生産体制の構築を目指し、高度な生産技術、保安技術を築き上げてきた。このような炭鉱技術が我が国に存在することは、海外炭鉱の権益獲得等を図っていく上で一つの利点となっているほか、石炭を主力エネルギーとするアジア各国に対する炭鉱技術協力を推進する基盤として貢献している。

このアジア各国に対する炭鉱技術協力を今後更に推進するならば、アジア各国における石炭供給能力の維持・向上が図られ、アジア域内の石炭需要が増大する中であっても引き続き安価で安定的な世界石炭貿易市場が維持されることとなり、石炭供給の97%を海外に依存し、また、世界貿易の3割を占める世界最大の輸入国である我が国にとって、海外炭の安定供給を図る上で有意義である。

- (2) このような考え方の下、中国、インドネシア等の炭鉱に対する我が国炭鉱技術協力を推進するに当たっては、近い将来に予想される採炭箇所への深部化等に対応するため、より早期に、かつ、着実に炭鉱技術を移転する最適な方策を選択することが重要である。“多様な自然条件に対し、炭鉱従事者の経験に裏打ちされた技術によって臨機応変に対応しつつ、安全かつ安定的で効率性の高い操業を実現していく”という、いわば、総合システム技術である炭鉱技術の特質にかんがみ、我が国炭鉱の操業現場に海外炭鉱従業員を研修生として受け入れ、炭鉱技術者個人に蓄積された技能やノウハウを、困難な自然環境の下での作業を体験しながら習得する、「人から人へ技術を伝える」という方法が有効である。また、技術協力の相手国の側において、各々の国ごとに、必要な炭鉱技術を我が国から集中的に習得し、国内の他の炭鉱へ広く技術を伝播させていくための核となるような

炭鉱を育成するとともに、保安技術等の情報を集積し発信する拠点を整備することが、早期かつ効率的に炭鉱技術を移転する上で有効である。

以上のような炭鉱技術移転を推進するに当たっては、核となる炭鉱を育成するために必要となる研修事業の規模、海外炭鉱の従業員が個々の炭鉱技術を習得するために必要な研修期間、我が国における研修事業の実施体制などを考慮して、おおむね2年程度の準備期間を置いた上、平成14年度から平成18年度までを技術移転のための期間と位置付け、「炭鉱技術移転5ヶ年計画」を策定し、集中的・計画的に事業を実施していくことが適当である。

(3) もちろん、前述のとおり、海外炭安定供給を確保するためには、新規炭鉱開発、長期供給契約の締結など民間企業主導での様々な手段があり、また、このような取組を促進するための国の支援策が既に講じられている。したがって、国内炭鉱を活用した技術協力を行うことは、海外炭安定供給確保を図るに当たって必須とはいえないが、これら様々な方策に並ぶ重要な方策として位置付けられるべきものである。もとより、エネルギーの海外依存度の高い我が国が、エネルギーセキュリティの観点から万全の対策を講ずることは重要であり、石炭に関しても安定供給確保は重要な課題である。我が国炭鉱が、前述のような方策により、このような役割を積極的に果たしていく場合には、一定の国民経済的負担を伴う国のエネルギー政策として海外炭鉱との技術協力事業を実施することについて、広く国民の理解の得られるところであろう。国は、我が国炭鉱が所要の役割を果たし得るよう、研修生受入れに要する経費などについて必要な支援措置を講ずるべきである。

(4) 現在、国内炭の唯一の需要家である電気事業者にとっては、過去40年近くにわたり講じられてきた我が国石炭政策において、国内炭の引取協力を通じ政策の円滑な遂行に協力してきたところであり、内外炭価格差に伴う負担は、最終的には電力料金の一部として、広く国民によって負担されてきた。しかしながら、ポスト8次石炭政策の後半に入り、経済構造改革の大きな流れの中で、電力料金について国際的に遜色のない水準にまで引き下げるべく最大限の努力を求められているほか、従来の事業規制の一部が緩和され、自由取引を行い得る事業分野が創出されるなど、電気事業者を取り巻く環境が大きく変化している。他方、国内炭鉱の操業現場を活用

した研修事業を国のエネルギー政策として推進していくことは重要であり、その実現に際し、当面見通される内外炭価格差を前提とすると、今後着実な石炭需要の増大が見込まれる電力業界による国内炭の引取協力が不可欠である。したがって、国内炭鉱を活用して行う技術移転計画が完了する平成18年度までの間、電気事業者に対し国内炭の引取協力を期待する。また、電気事業者による引取協力は平成18年度限りとし、平成19年度以降においては当事者間の自由取引に委ねるべきである。もちろん、引取期間中の負担は極力小さくする必要があることは言うまでもない。石炭会社は、更なる合理化努力等により、電気事業者による引取価格について、平成14年度以降の引取協力期間のうち少なくとも後半において、トン当たり1万円を下回る水準（発電所着平均価格ベース）を実現すべきである。親会社、関係会社一致協力の下、最大限の合理化を将来に向けて継続し更なるコスト削減を図り、海外炭との価格差を縮小することは、電力料金を通じた国民経済的負担により操業を継続する以上当然の責務である。同時に、引取協力期間終了後も炭鉱の長期存続を目指すならば、平成18年度末に内外価格差ゼロを実現することを目指し合理化努力を継続することは私企業として当然のことである。

- (5) 一方、我が国炭鉱が担う役割を評価するに当たっては、海外炭安定供給を図る上で果たし得る役割と並ぶものとして、地域経済における、地域振興、雇用の確保という観点での役割は無視することができないものであり、国内炭鉱の立地する地方公共団体からも、そのような考えが表明されているところである。地域経済をあずかる地方公共団体にあっては、国内炭鉱の地域経済における役割を十分踏まえた上で、相応の支援を行うよう検討すべきである。例えば、本来地方公共団体が行政サービスとして実施すべき事項のうち従来から炭鉱が地元地方公共団体に代わって所要のサービスを提供してきている実態や、仮に稼行炭鉱が閉山となった場合に生じる地元経済における混乱の程度、炭鉱が存在することによる雇用創出効果や石炭生産に係る地元経済への波及効果などを踏まえ、炭鉱経営を支援するための諸方策が講じられることが期待される。

第4 現行の石炭政策の円滑な完了に向けての今後の進め方について

国内炭鉱の役割と国民経済的負担を踏まえた今後の在り方に関わる以上の議論を踏まえ、石炭鉱業の構造調整対策とこれに対応して実施されてきた雇用対策、さらには、産炭地域振興対策、鉱害対策について、現行石炭政策期間として残された3年足らずの期間を最大限に活かし以下のような方策を講ずることにより、円滑な完了に向けて進めていくことが必要である。

1. 石炭鉱業構造調整対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について

- (1) 前述のとおり、国内炭鉱はエネルギー政策上、一定の役割を果たすことが期待されるが、国民経済的負担により操業を継続する以上、可能な限りコストを削減することは必要である。ここで、稼行炭鉱が既に表明している平成13年度末に達成すべきコスト水準は、現行政策の下で最大限の合理化の取組を実施することによりはじめて到達し得る水準のものである。仮に、現在想定されている合理化の取組が完遂されない場合には、現在見込まれている水準にまでコストを削減することが困難となり、その結果、現行石炭政策終了後、海外炭鉱との技術協力を実施するに際し、必要となる国民経済的負担が増大することとなる。また、稼行炭鉱は国の支援を受けながら大型設備投資等を含む大規模な合理化対策を既に講じてきており、今後3年足らずの間に、その仕上げとして予定されている合理化措置を着実に実行することによって、所期の合理化効果を実現し得る段階にまで至っていると評価される。このような点にかんがみれば、稼行炭鉱が今後予定している合理化の取組が適確に実施されるよう、現行の生産合理化のための諸施策は、政策期間として予定されている平成13年度末までは継続することが必要である。
- (2) さらに、稼行炭鉱が検討している合理化の取組は、自然条件の悪化、保安面での問題の発生など、炭鉱操業固有の不安定要因が多く存在する中であって、想定される最大限の取組を完遂しなければならないという性格のものであり、計画どおり実現し得ない場合には、炭鉱の規模縮小等の事態が発生しないとも限らない状況である。このため、石炭会社が企業として最大限の生産合理化を円滑に実施するための一つの仕組みとして、規模縮小、閉山に関わる諸施策についても、平成13年度末までは継続することが適当である。

- (3) 稼行炭鉱にあっては、現在、現行政策期間中に実施を予定している合理化の取組を完遂するとともに、これを上回る合理化に向けて、更なる努力を継続し、国民経済的負担が可能な限り縮小されるよう取り組むことが重要である。
- (4) 一方、前述のとおり、稼行炭鉱が平成13年度末までに予定している合理化の取組を実施することにより、海外炭鉱との技術協力の母体として平成18年度までの間に果たす役割と、これを支える国民経済的負担とが均衡し得ると評価される。このように、ポスト8次石炭政策が目標として掲げてきた「均衡」が達成されると見込まれることから、国の石炭鉱業構造調整対策は、予定どおり平成13年度をもって終了するのが適当である。

2. 炭鉱労働者雇用対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について

- (1) 炭鉱労働者雇用対策については、これまで石炭鉱業の構造調整に即応しつつ、所要の施策が講じられてきたところであるが、1.で示したとおり、石炭鉱業構造調整対策は平成13年度をもって終了することから、構造調整を円滑に推進する観点から講じられてきた炭鉱労働者の雇用に係る特別な対策も、これと同様に、平成13年度をもって終了するのが適当である。
- (2) また、地域の開発及び炭鉱離職者等に対し就労の機会を与えることを目的とした産炭地域開発就労事業についても、後述のように、産炭地域振興対策が所期の目的を達成しつつある状況にあること、当該事業の実施地域はほとんど福岡県筑豊地域であるが、雇用状況が厳しい他の地域においては民間雇用の促進を基本とする施策を展開している中で、当該地域においてのみ国として公的就労事業を実施することには合理性が乏しくなっていること等を考慮して、平成13年度末をもって終了することが適当である。

しかしながら当該地域の厳しい雇用状況にかんがみ、当該事業に就労している者の自立を促進していくための措置を講ずるとともに一定期間暫定的な事業が実施できるような激変緩和措置を講ずる必要がある。その際には、関係県（福岡県）や関係市町村の主体的な取組が必要である。

3 . 鉱害対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について

<1> 基本的な考え方

(1) 地下の石炭採掘に起因して広範囲に地表が沈下し、その結果、農地の湿潤化等による効用障害が生じる鉱害については、賠償義務者の金銭賠償によっても農地等が荒廃したまま放置されることとなり、社会的に重大な問題となった。このため、国土の保全及び民生の安定を図ることを目的に、昭和27年に臨時石炭鉱害復旧法（以下「復旧法」という。）が制定され、以後50年近くにわたり、同法及び石炭鉱害賠償等臨時措置法（以下「賠償法」という。）に基づき、国及び県が賠償義務者の負担を補いつつ、計画的に復旧を行ってきた。

(2) 10年間の時限法として延長を重ねた鉱害2法については、平成4年3月に有効期間を更に平成13年度末まで延長するための改正が行われ、その際、県ごとに復旧すべき鉱害量を鉱害復旧長期計画として定め、同計画を達成した場合等には、累積鉱害解消の旨を公示する仕組みが導入された。

この結果、平成4年に鉱害が残存していた12県のうち、平成9年度末までに11県について累積鉱害解消の旨の公示が行われ、現在は、福岡県の累積鉱害解消に向けて鉱害復旧が行われている。

唯一累積鉱害が残る福岡県についても、平成13年度中には累積鉱害解消の目処が確実になるものと見込まれる。鉱害関係行政機関、福岡県、賠償義務者が、より一層連携、協力し、鉱害復旧を強力に推進していくことが必要である。

同時に、平成13年度末が法期限である鉱害2法については、福岡県における累積鉱害の最終的解消を確実なものとするため、所要の経過措置を設ける必要がある。

また、法期限後も発生する可能性のある浅所陥没等（地表から深さ50m以内の採掘跡又は坑道跡の崩壊に起因する鉱害。以下同じ。）については、復旧法上、国の指定を受けた公益法人が復旧事業を行うという仕組みが設けられており、この仕組みの活用を図っていくことが適当である。法期限内に指定の申請があれば、国は、指定を行うとともに、県と協力して指定法人の体制整備を支援していくべきである。

<2> 具体的な対応

前述の基本的な考え方に基づき、法的経過措置を含めた次に掲げる対策を講ずることにより鉱害対策の完了に向けての道筋を確実なものとした上で、平成13年度末をもって鉱害2法を失効させることが適当である。

(1) 福岡県における累積鉱害解消のための取組の強化

福岡県における累積鉱害の着実な解消を図るため、以下の諸点について取組を強化していくことが必要である。

復旧対象物件の確実な復旧を図るため、個々の復旧工事の進行管理を徹底する。

権利についての争いがあること等による施行不調案件について、可能な限り復旧工事着工が図られるよう、施行者による調整に加えて、鉱害関係行政機関等が施行者を積極的に指導、支援することとする。しかしながら、このような施行者調整に限界がある場合には、復旧法の規定に従って、行政も最後の調整を行い、なお調整不調の案件については復旧の目的としないこととし、金銭補償を行うべきである。

復旧工事により新たに設置されたかんがい排水施設の引渡しを受けた維持管理者に対しては、新エネルギー・産業技術総合開発機構（以下「NEEDO」という。）が維持管理基金を引き渡すこととなっており、法期限内に同基金の引渡しが確実に行われるよう、NEEDOの基金額算定に係る業務体制を更に強化するとともに、基金引渡しに先立ち基金算定額を維持管理者に提示し、具体的説明を行うこととする。

(2) 福岡県における累積鉱害解消に係る経過措置の在り方

基本的経過措置

福岡県における累積鉱害の最終的解消を確実なものとするため、復旧法に規定する復旧基本計画において復旧の目的とされている土地物件であって、その効用回復のための復旧工事が法期限までに終了していないものについては、残る復旧工事の実施内容を確定した上で、平成14年度以降において所要の復旧工事を実施することとし、そのために必要な経過措置を設けるべきである。

農地等復旧工事終了後の措置

農地等の復旧については、復旧工事終了後3年間の効用回復確認期間において、耕作結果に照らして必要が認められれば効用回復のための附

帯的工事を一回に限り行うこととされている。このため、平成11年度以降に復旧工事が終了する農地等については、効用回復上必要が認められる場合には、従来の原則に従い復旧工事終了後3年間に1回限りの附帯的工事の実施が担保されるよう、平成14年度以降においても所要の附帯的工事を行うための経過措置を設けるべきである。

また、農地等の復旧工事終了後の再検査請求その他の復旧法関連規定についても所要の経過措置を設けるべきである。

公共施設復旧工事に係る経過措置

道路等の復旧に際し家屋等に連携工事が必要となる場合において、連携工事家屋等の施行同意が得られないために、復旧基本計画において復旧の目的とされている道路等の一部区間の復旧工事が未了の案件が少数ある。これらの案件については、公共施設の非代替的性格にかんがみ、連携工事家屋等の施行調整が引き続き進められる必要があるとともに、施行環境が整った時点で残る復旧工事が実施されるよう所要の経過措置を設けるべきである。

(3) 浅所陥没等の処理体制の確立

指定法人制度への円滑な移行

浅所陥没等の発生実態は地域ごとに異なるため、指定法人の指定申請は地域の判断に委ねられるべきであるが、既に累積鉱害を解消した11県に関し法期限までに指定申請が行われ、要件に適合しているときは、国は速やかに指定を行い、指定法人の体制整備を支援すべきである。

また、浅所陥没等の発生が相対的に多い福岡県においては、法期限後の浅所陥没等処理体制に不安が生じないように、国と福岡県とは連携して平成13年度中に指定申請及び指定を行い、平成14年度初から指定法人による浅所陥没等復旧事業が実施されるよう、所要の措置を講ずるべきである。なお、浅所陥没等処理を遅滞なく行うために、指定法人は、浅所陥没等の復旧に係る申出受付を平成13年度後半に開始することが適当である。

指定法人の体制整備への支援

指定法人の復旧事業が円滑かつ適確に実施されるよう、体制整備のための以下に掲げる支援が必要である。

(ア) 復旧事業対象の選定

指定法人の復旧事業は、公的資金によって賄われることになるため、鉱害であると確認された浅所陥没等の復旧事業という目的に従って適正に実施される必要がある。このため、指定法人に対して申出される浅所陥没等が鉱害であることの確認に関する基準が定められ、公表される必要があるとともに、指定法人からの申出に基づき、坑内実測図等を管理する通商産業局による鉱害の存否についての確認が行われるべきである。なお、将来、復旧事業の実施を通じて指定法人に情報の蓄積が進んだ段階では、指定法人による復旧事業の一層の効率的実施等の観点から、通商産業局の関与の在り方を見直すことが適当である。

(イ) 国、県等の連携による監督

国、県及び補助事業者としてのNEDOは連携し、指定法人の指定の際に国が認可した業務規定の順守、適正な資金管理に関し、公的補助を行っている観点から所要の監督を行うべきである。

また、国は、業務規定の認可に際しては、復旧事業の適正実施とともに簡素な手続による業務実施の確保に留意すべきである。

(ウ) 業務委員会の設置

指定法人の復旧事業の適正な実施に資するため、指定法人の委嘱による委員から構成される業務委員会を指定法人に設け、鉱害の確認に係る業務、復旧事業対象の事業費査定に係る業務について指導を行う機能を与えることとすべきである。

(エ) 指定法人に対する基金造成費補助

指定法人の事業は国と県の拠出による基金をもって賄われることとなっており、具体的には、NEDOと県が指定法人に対して基金造成費補助を行うことになっている。県の財政上の必要性が認められる場合には、基金造成費補助を分割して行うことが可能となるよう、所要の措置を講ずるべきである。

4．産炭地域振興対策の円滑な完了に向けての今後の進め方について

<1> 基本的な考え方

- (1) 産炭地域振興対策は、昭和30年代以降の石炭鉱業の構造調整過程における大量かつ急激な石炭鉱山の閉山により、石炭鉱業に大幅に依存する産

炭地域が、多数の炭鉱離職者の発生、地域経済活動の沈滞、地方財政の窮迫、生活環境の悪化等の重大な影響を受けたことから、これを是正することを目的に講じられてきているところである。

- (2) 現行の産炭地域振興対策については、平成2年11月に取りまとめられた産炭地域振興審議会答申及び平成3年6月に取りまとめられた石炭鉱業審議会答申に基づき、ポスト8次石炭政策の下で行われる石炭鉱業の構造調整にも即応しつつ、所要の対策が講じられてきたところである。今般、産炭地域振興審議会において、通商産業大臣からの諮問（「産炭地域振興対策の円滑な完了に向けての進め方について」（平成10年6月））を受けて、産炭地域振興対策の今後の進め方について審議されてきたところ、産炭地域振興臨時措置法（以下「産炭法」という。）制定後の主要指標（人口増減率、財政力指数、一人当たりの工業出荷額及び生活保護率）の状況を基に判断すれば、国、関係地方公共団体、地元住民等関係者の努力により、産炭地域全体としては、「石炭鉱業の構造調整という特殊な要因による影響の是正」という産炭地域振興対策の目標をおおむね達成しつつあるものと認められるとの評価が同審議会として示されたところである。今後は、産炭法の失効期限までの3年足らずの政策期間を有効に活用するよう、国、関係地方公共団体等の関係者による最大限の努力が期待される。
- (3) 一方、産炭法失効後におけるこれらの地域の振興は、基本的には、過疎地域活性化のための施策をはじめとする一般的な地域振興対策に委ねられることとなるが、第8次石炭政策及びポスト8次石炭政策に伴う炭鉱の閉山等の影響を受けている個別の市町村（以下「8次策・ポスト8次策影響市町村」という。）に着目すると、閉山等により財政基盤が脆弱化する中で相当な財政支出を伴う地域振興のための諸事業を短期集中的に実施してきていることを背景に、このような取組を支えてきた地方財政支援を中心とする国の諸施策が政策期限をもって直ちに終了した場合には、地方財政の実情から見て、これまで実施してきた事業の成果が損なわれたり、残された政策期間内における更なる事業の実施が事実上困難となるなどの支障が生じかねない状況にある。このため、これらの市町村に対しては、激変緩和的観点から、産炭法の失効後一定期間に限り、経過的な対策を講ずることが不可欠である。
- (4) なお、産炭地域の中でも特に疲弊が著しいとされた地域として、産炭法

第6条に基づく措置（地方税減免の際の交付税による減収補填措置）の適用対象に指定されている市町村（以下「6条市町村」という。）の中には、8次策・ポスト8次策影響市町村に該当しないものであっても、人口増加率等の主要指標のいずれもが過疎地域の平均値を下回るなど全国水準から著しくかい離し、累積閉山量（地域内の各炭鉱の閉山量（閉山時における生産数量）を閉山からの経過期限で割り戻し、当該地域内の閉山した全炭鉱について累計して得られる量）や老朽炭鉱住宅の残存等の状況から見て、経済活動の沈滞や財政の窮迫が、閉山という特殊な要因によるものであると特段認められる市町村が存在している。したがって、これらの市町村についても、一般的な地域振興対策への移行に向けた激変緩和のための措置を適用することについて、検討する必要がある。

<2> 具体的な対応

今般、産炭地域振興審議会において示された前述の基本的な考え方を踏まえ、次のような措置を講ずることにより、炭地域振興対策については、当初の政策期限をもって完了することが適当である。

(1) 一般的な地域振興対策への円滑な移行に向けた対応

中核的事業主体の積極的活用

ポスト8次石炭政策下で、地域振興の担い手として設立された中核的事業主体については、産炭地域に存する資源を有効に活用し、地域経済の広域的、内発・自立的発展を図っていくための核としての役割を発揮できるよう、事業規模の増額、地域の実情に応じた基金（中核的事業主体が事業を行う際の財政的基礎として、国の補助を受けつつ関係道県が造成）の事業活動の機動的・弾力的な実施を図ることが必要である。

産業振興

地域振興整備公団が整備してきた産炭地域の工業団地については、企業誘致により産業振興を図るための有効な資産として、引き続き活用を図っていくことが必要である。

さらに、一般的な地域振興施策の積極的な活用と自助努力により、新事業の育成等を図っていくことが重要である。

産炭地域振興関係各省庁等連絡会による対応

国は、産炭法失効後も、産炭地域振興関係各省庁等連絡会を通じ、一

一般的な地域振興対策への円滑な移行が図られるよう、関係各省庁等の連携を十分に確保していくことが必要である。

(2) 産炭地域振興対策の完了に際し講ずるべき激変緩和措置

地方財政に係る措置

8次策・ポスト8次策影響市町村等（8次策・ポスト8次策影響市町村及び前述の基本的な考え方で指摘された経済活動の沈滞や財政の窮迫が閉山という特殊な要因によると特段認められる6条市町村）については、地方財政基盤強化のための特例措置を直ちに終了することに伴う地方財政面での影響に配慮し、激変緩和的観点から地方財政上の特例措置等の所要の措置を講ずることが必要である。

政策期間内に実施された公共事業等の完遂に向けての措置

6条市町村において、産炭地域振興実施計画（産炭法第4条に基づき、個別産炭地域ごとに、産炭地域振興対策の実施の方針等を定めた計画）に基づき実施され、産炭法第11条に基づく国の負担等に係る特例措置が講じられてきた公共事業等のうち、法期限内に完了することが困難であると認められるものについては、国の特例措置が直ちに廃止された場合にこれら事業の遂行に支障が生じる可能性が大きいことに配慮し、産炭法失効後の一定期間について、激変緩和的観点から所要の措置を講ずることが必要である。

<3> 稼行炭鉱所在地域における対応

稼行炭鉱の所在する産炭地域に関しては、石炭鉱業の構造調整に即応した形で、長期的視点に立った先行的な地域振興対策が講じられてきているところである。今後においても、稼行炭鉱による合理化の取組が地域経済に与える影響を踏まえつつ、現行施策の着実な推進に努めることが重要である。また、本答申において示されている稼行炭鉱の将来に向けての在り方を念頭におきつつ、地域経済における炭鉱の位置付けを踏まえた将来の地域振興の方向について、関係道県等関係者の連携の下、検討が進められ、実現されていくことが期待される。

5 . 法制面等に係る政府の対応

以上の石炭政策に関連する今後の進め方を踏まえれば、本審議会としては、現行ポスト 8 次石炭政策が目標に掲げてきた所要の政策課題について、平成 13 年度末をもって基本的には完了し得る見通しをもち得るとの結論に到達した。政府においては、このような基本的な考え方の下、現行の石炭政策を着実に遂行し完了し得るよう、法制面、財政面について十分慎重に検討の上、適切に対応することが必要である。