

産炭地域振興政策の変遷に関する研究*

A Study on The Change of Activation Policy for Coal Mining Area *

岩本 直 **

By Naoshi Iwamoto**

1. はじめに

我が国の石炭産出地域（以降、「産炭地域」とする。）の地域振興政策の実施を目的とした法律として 1961 年に成立した「産炭地域振興臨時措置法（以降、「産炭法」とする）」が 2001 年 11 月に失効する。産炭法の失効はこれまで政府が推進してきた石炭鉱業合理化政策（以降、「石炭政策」とする。）の完了に伴うものであり、産炭法を含め石炭政策に係る石炭関連法は 2002 年 3 月末日までに失効または廃止となる。

本論文の考察対象は産炭法に規定する地域振興政策を指すものとし（以降、「産炭地域振興政策」とする。）、産炭地域振興政策の内容変遷の把握を本論文の目的とする。これまでの産炭地域振興政策に係る研究としては本田¹⁾による産炭地域における高齢者対応の地区整備に着目した研究、また大橋²⁾らによる福岡県飯塚市を考察対象にした地方財政や地域社会の問題に着目した研究があるのみであり、産炭地域振興政策の変遷に着目した研究はこれまで行われていない。

本論文では産炭地域振興政策の変遷を把握するために産炭地域振興政策の基本方針、具体的施策、予算額の 3 つの視点から考察を行うこととした。この 3 つの視点については産炭地域振興政策の考察を行うためにはいずれも重要な指標と考えられ、それぞれの指標については産炭地域振興基本計画（以降、「基本計画」とする。）、国の具体的産炭地域施策、国の産炭地域振興事業予算額から考察を行うものとした。

この考察を行う必要性は産炭地域振興政策が

*キーワード：地域計画、産業立地

**正員、学修、地域振興整備公団地域産業振興部

（東京都千代田区霞が関三丁目八番地の一、

TEL03-3501-5211、 FAX03-3501-5307）

我が国では初めての石炭政策という産業構造改革を伴った地域振興政策であり、石炭政策の終了を迎えるにあたり産炭地域振興政策の意義を深めるためにも重要な考察であると考えられる。

2. 産炭地域振興政策の変遷

産炭地域振興政策の変遷の把握方法は基本計画がこれまで第1次基本計画が1968年、第2次基本計画が1972年、第3次基本計画が1982年、第4次基本計画が1991年の計4回が策定されていることを踏まえ、各次基本計画の対応した基本計画、国の具体的産炭地域振興施策、国の産炭地域振興予算額の変遷について定性的に把握を行うものとする。

基本計画は産炭法に基づき産炭地域振興政策の基本的な方針を定めるものであり、定める内容の変化が存在する項目とその変化について表一に示した。これをみると第1次基本計画以降の基本計画の内容変遷については以下のことがあげられる。第2次基本計画で中核的企業の導入について記載が行われ、振興すべき業種については第1次基本計画の鉱工業から産業全般に改正された。第3次計画では振興すべき業種が産業から再び鉱工業に改正され、新たに産炭地域経済生活圏の指定解除指針が明記された。第4次基本計画では新たに全国の各産炭地域経済生活圏の指定解除時期が明示され、石炭需要の拡大に係る事項について削除が行われた。また、石炭政策の最終実施期間であることから構造調整措置に係る記載が雇用関連項目で行われた。

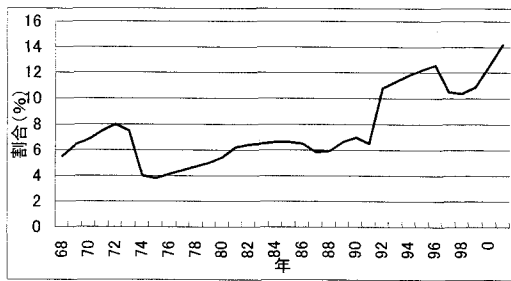
次に国の 具体的産炭地域振興施策について各事業を創設時ベースで各次基本計画毎にまとめたのが表一2である。産炭地域振興政策は主に企業支援、産業基盤整備、地方財政支援の3分野に分けることができるが、ほとんどの施策は第1次基本計画の策定

表-1 産炭地域振興基本計画の主要項目の変遷

	振興の目標	振興すべき鉱工業等	石炭需要の拡大	雇用拡大及び職業転換	その他
第1次基本計画 (1968年10月26日策定)	- 産炭地域において雇用の確保を図る必要がある者に対する所要の雇用機会の創出 - 産炭地域における石炭消費型産業の振興 - 産炭地域の経済的疲弊の防止及び地域経済の振興	- 産炭地域の資源の活用に至る事業 - 産炭地域の特徴を生かした事業 - 産炭地域振興の中核となるべき事業 - 石炭需要の安定的拡大に至る事業 - 現に産炭地域に基盤を置いている事業 - 前記の諸事業の振興に伴い必要となる事業	- 石炭火力発電所の建設促進 - 石炭流体輸送の検討実施	- 産炭地域における雇用の拡大の実施 - 炭鉱離職者の円滑な再就職の促進をするための実効ある措置	- 鉱害復旧等の産炭地域の環境整備促進 - 民間企業進出を促進する対策として政府関係工場及び政府機関の産炭地域への導入
第2次基本計画 (1971年12月28日策定)	- 中核的企業の導入及び適地適性産業の育成 - 地域内雇用の拡大地域人口の減少防止 - 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 - 石炭需要の拡大	- 産炭地域振興の中核となる産業 - 産炭地域の資源の活用に至る企業 - 地域の特性に適した産業 - 雇用効果の大きい産業 - 地域の発展に伴い必要となる産業	可能な限り石炭需要の拡大に努める	同上	無
第3次基本計画 (1982年3月19日策定)	- 中核的企業の導入及び地域の特性に応じた鉱工業等の育成 - 地域の雇用拡大及び人口減少防止 - 生活環境の整備等による住民生活の向上 - 石炭需要の拡大	- 地域振興の中核となる鉱工業等 - 地域資源の活用に至る鉱工業等 - 地域の特性に応じた鉱工業等 - 地域雇用の拡大に至る鉱工業等 - 地域の発展に伴い必要となる鉱工業等	同上	同上	産炭地域経済生活圏解除方針の明示
第4次基本計画 (1991年6月12日策定)	- 中核的企業の導入及び地域の特性に応じた産業の育成 - 地域内雇用の拡大及び人口減少防止 - 生活環境の整備等による住民生活の向上 - 産業基盤整備等による企業誘致の促進	同上	無	- 産炭地域における雇用の拡大の実施 - 炭鉱離職者の円滑な再就職の促進をするための実効ある措置 - 稼業炭鉱所在地は構造調整に即応した措置を行う	- 産炭地域まちづくり基盤整備事業の実施 - 各産炭地域経済生活圏の解除時期の明示

表—2 産炭地域振興政策の具体的施策概要

	分類	施策内容
第1次基本計画	産業振興	○地域振興整備公団による出融資（根拠：地域振興整備公団法第19条）「設備資金融資は1963年、長期運転資金融資及び出資は1966年創設」 地域公団を通じ、進出企業等に対し、長期低利の設備資金、運転資金、特別低利融資等の融資を行う。また、出資や工場建物の貸与制度もある。なお、新規融資は1999年10月以降、日本政策投資銀行に業務を移管。
		○工業用機械等の特別償却制度（根拠：租税特別措置法第12条、第45条）「1961年創設」 新增設企業は、機械、工場建物等の特別償却制度を利用できる
		○資産の買い換え・交換における課税の特例（根拠：租税特別措置法第37条、第65条の7）「1969年創設」 移転による進出等のための事業資産買い換えに際し、譲渡益金の一部について損金算入等が認められる。
		○地方税減免の際に交付税による減収補填（根拠：産炭地域臨時措置法第6条）「1961年創設」 地方公共団体が新增設企業に対し、不動産取得税、事業税及び固定資産税を課税免除した場合、その減収分の約8割を地方交付税で補填する。
	基盤整備	○構造調整地区中小商工業者対策（根拠：予算措置）「1969年創設」 石炭鉱業の構造調整により移住・転業を余儀なくされた中小商工業者に資金を貸付した道県に対し、当該貸付額の1/2を交付する。
		○産炭地域中小企業信用保険特別措置（根拠：産炭地域における中小企業者についての中小企業信用保険に関する特別措置等に関する法律第3条、第4条、第5条）「1965年創設」 炭坑の閉山等により移転・転業を余儀なくされた中小企業者に対し、一般の信用保険と別枠の付保限度額の設定、普通保険のてん保率の引き上げ、保険料率の引き下げを行う。
地方財政支援	地方財政支援	○産炭地域振興調査（根拠：産炭地域振興臨時措置法第5条）「1961年創設」 政府（経済産業大臣）はあらかじめ審議会の意見を聴いて、産炭地域振興基本計画及び産炭地域振興実施計画を定めるための必要な調査を行う。
		○地域振興整備公団による産業団地及び工業用水の整備（根拠：地域振興整備公団法第19条）「産業団地は1962年、工業用水は1966年創設」 地域振興整備公団が産業団地を造成し、長期低利の割賦譲渡を行う。
	地方財政支援	○小水系用水開発補助（根拠：予算措置）「1965年創設」 地方公共団体等が実施する小水系用水（日量5万トン以下）の開発に対し、45%の事業費補助を行う。
		○道県の特設公共事業に関する起債の充当率引き上げ及び利子補給（根拠：産炭地域振興臨時措置法第10条）「1965年創設」 道県が行う特定公共事業（11事業）に対し、起債の充当率の特例を認め、当該利子支払額のうち、年利3.5%を越える分については補給率4.5%を限度とする利子補給を行う。
第2次基本計画	地方財政支援	○市町村の特定公共事業に係る国庫補助率の引き上げ（根拠：産炭地域振興臨時措置法第11条）「1965年創設」 市町村が行う特定公共事業（17事業）における国庫補助金について通常の国の負担割合を25%増しの範囲内で引き上げる。
		○産炭地域振興臨時交付金（根拠：予算措置）「1969年創設」 内訳として閉山規模縮小基準額、特定公共事業調整額・特定事業促進調整額、活性化支援事業調整額、街づくり基盤整備調整額、プロジェクト施設整備等支援調整額等があり、石炭鉱山の閉山に伴う各種財政需要に対する国庫による交付金の交付の他、炭住改良事業、不用公共施設の起債償還、特定公共事業・特定事業促進、産炭地域活性化支援事業、産炭地域街づくり基盤整備土地購入等、産炭地域街づくり基盤整備土地選考取得対策、産炭地域街づくり基盤整備不施設除却等、プロジェクト施設整備等の事業を行った6条市町村、道県に交付金を交付する。
	産業振興	○特別土地保有税の非課税（根拠：地方税法第586条）「1973年創設」 事業用設備を新增設した場合、これに係る土地の特別土地保有税が非課税になる。
第4次基本計画	地方財政支援	○地方交付税の特例（根拠：普通交付税に関する総務省令附則第9条の3、特別交付税に関する総務省令第4条、第5条）「1976年創設」 公債費負担の軽減、産炭地域振興政策の促進の視点から新たな指標を加味した産炭地補正による普通交付税の配分の増額。また、特別交付税配分については、主として産炭地域特有の事業に係る財政負担について特別な配慮を行うものとしている。
		○産炭地域活性化事業費補助金（根拠：予算措置）「1992年創設」 石炭鉱業の構造調整によって大きな影響を受ける稼行炭鉱地域等に対し先行的かつ集中的な背景策を講じるために、これら事業を行うための基金に対して拠出した道県に対し当該拠出額の2/3を国庫によって補助を行う。



図一 産炭地域振興事業予算額の 推移

前後の制度化を行っている。その後に行われた施策の制度化は小規模なものに止まり、新たな予算措置としては第4次基本計画策定直後に制度化された「産炭地域活性化補助金」のみである。

図一1 は産炭地域振興予算額が現在の石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計の中で占める割合の変遷を示したものである。産炭地域振興に係る予算は1968年以降、当該特別会計から支出されている。この動向をみると第1次基本計画の執行時では最大約8%に上昇したものの、第2次及び第3次基本計画においては6%前後で推移しており、第4次基本計画では再び上昇し最大14%近くまで上昇している。

3. まとめ

これまで産炭地域振興政策の変遷を把握するため基本計画、国の産炭地域振興の具体的施策、国の産炭地域振興に係る予算額の3点から考察を行ってきた。これらの考察により、産炭地域振興政策の変遷の概要は以下の通りと把握できる。まず、産炭地域振興政策は第1次基本計画の実施時において概ね確立が行われ、中核的企業等の新たな概念が規定されているものの第2次及び第3次基本計画は基本的に第1次基本計画の施策の継続という位置づけであると考えられる。なお、第3次基本計画でははじめて産炭地域振興政策の縮小に係る規定が盛り込まれ、この時点で産炭政策は縮小段階に入ったと考えることができる。第4次基本計画実施時には産炭地域経済生活圏が数回の指定解除により縮小し、産炭地域振興政策は縮小しつつも産炭法失効に係るソフトランディングを目的とした施策を中心に実施

されたと考えることができる。

参考文献

- 1) 本田昭四：高齢社会に対応した住宅・地区整備計画の課題と方法 筑豊地域・田川市のケーススタディ，都市計画学会論文集，第22号，pp. 541-547，1987.
- 2) 大橋薫、内海洋一：旧産炭地の都市問題 筑豊飯塚市の場合，多賀出版，1998.