

第6章 北海道旧産炭地域および沼田町における企業誘致

小原 悠希

6.1 道内炭鉱の経緯と国による閉山政策

6.1.1 北海道における炭鉱の歴史

炭鉱は、北海道の歴史で常に重要な位置を占めてきた。1872年に来日したライマンは、1874年に夕張川流域を調査、上流に優良な石炭床があること明らかになり、徐々に開発の手が入っていく。1879年にはまず幌内炭鉱の採掘に向け準備が進められていった。そして1882年の幌内―手宮の鉄道開通とともに本格的な採掘がはじまった。戦時には軍需産業にエネルギー資源として、採掘が乱開発に近い形で、急ピッチで行われていった。

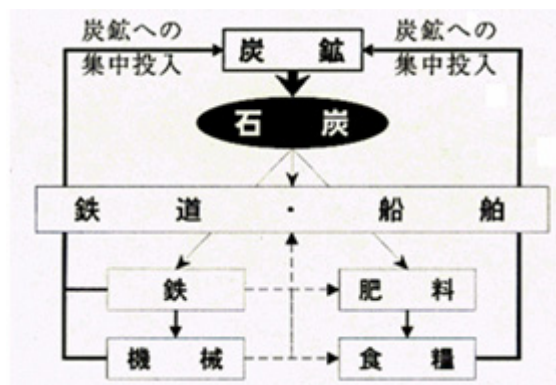
戦争によって、多くの都市や工場は破壊され、日本の生産活動は麻痺状態に陥っていた。石炭は、当時の日本で自給可能な唯一の燃料資源であり、食料の増産に必要な肥料を作るためにも、産業の米といわれる鉄を作るためにも、人や貨物を輸送する鉄道を動かすためにも、必要であった。

そのため、資材を炭鉱に優先的に投入して石炭を増産し、増産された石炭で鉄や肥料（食料）を作り、これをまた炭鉱に投入するという「傾斜生産方式」が採用された。戦後初期には荒廃した炭鉱の再開発が進んでいく。石炭は、諸産業を支える動力源として、力強く日本の経済を牽引していった。大手資本から中小資本の炭鉱まで中空知・羽幌・釧路と、全道で開発の手が入っていった。北海道は九州と並ぶ大産炭地で、戦後は九州を追い抜いて、国内最大の生産量を上げている。昭和37年には、全国で418の炭鉱があり、北海道は、その34.2%を占める122の炭鉱があった。

6.1.2 閉山政策

しかし、やがて石炭から石油へのエネルギー革命がはじまると、石炭産業は急速に斜陽化していく。小規模炭鉱が次々と閉山していき、1960年代には、中・大規模炭山も

図 6-1 傾斜生産方式概念図



出典：空知支庁 HP

図 6-2 三笠・奔別炭鉱跡



出典：空知支庁 HP

閉山していった。今では、北海道の坑内掘りの炭鉱はすべて閉山、露天掘りの小さな炭鉱がいくつか残っているに過ぎない。そのため、炭鉱の労働者の失業者が急増し、旧産炭地域は財政窮迫に陥り、生活環境も悪化するなど重大な社会問題となった。

①産炭法の概要

1961年11月に施行された産炭地域振興臨時措置法（以下「産炭法」）は、炭鉱の終閉山により疲弊した旧産炭

地域の振興を図るために、当該地域への企業の導入・産業基盤整備の促進・進出企業に対する税制優遇措置・地方公共団体への財政支援等を規定し、制定当初は11条と附則からなっていたが、その後旧産炭地域の道路・港湾等の産業基盤や住宅・厚生施設等の生活環境整備など、財政の窮迫した地方公共団体のみではこれらの公共事業を十分に実施し得ない実情に鑑み、旧産炭地域における公共事業が促進されるように財政上の助成を行うため、1965年5月に産炭法の一部が改正されたことにより15条と附則からなっている。その後、産炭法は、1965年6月に5年間、1971年3月に10年間、1981年3月に10年間、1991年4月に10年間の延長が行われた。

②産炭地域振興事業団発足から中小企業基盤整備機構発足に至るまでの経緯

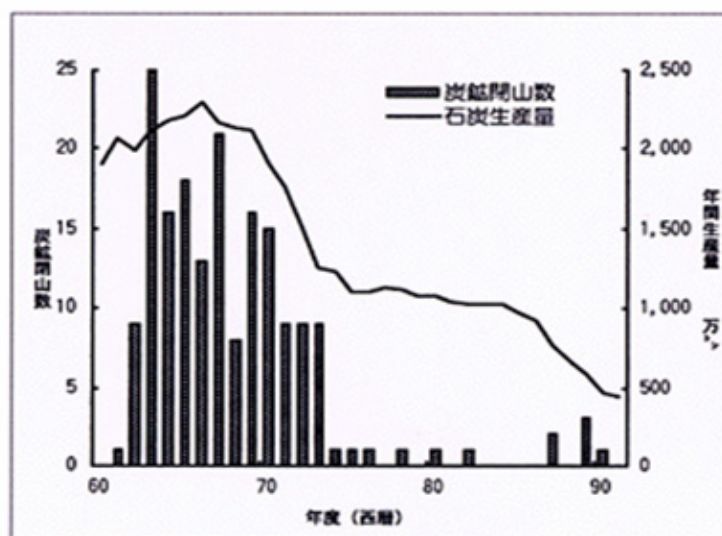
炭鉱閉鎖による影響を緩和するため、1962年7月、産炭地域振興事業団が設立された。産炭地域振興事業団は、産炭法に基づき、石炭鉱業不況により特に疲弊の著しい旧産炭地域における鉱工業等の計画的な発展を図るため、当該地域における鉱工業の振興に必要な業務を行うことを目的として設立された。1972年10月、工業再配置・産炭地域振興公団に改組、1974年8月に地域振興整備公団に改組、そして、2004年7月、地方都市開発整備部門が都市基盤整備公団と統合、都市再生機構として発足、産業系開発部門が中小企業総合事業団および産業基盤整備基金と統合し、現在の中小企業基盤整備機構として新たに発足する。

以下では、上記にあるさまざまな機関名を、現在の中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」）として一括して記述する。

③中小機構の業務

中小機構は、産炭法と産業地域振興基本計画・実施計画に基づき、①企業誘致・振興政策、②基盤整備、③地方財政支援を行っていた。

図 6-3 戦後北海道の石炭生産の推移



出典：北海道空知支庁 HP

表6-1 中小機構によって造成された北海道内の工業団地(単位:ha)

	分譲対象用地	募集中	売れ残り率	価格(円/㎡)
沼田団地	10.8	2.2	20%	555
釧路白糠団地	248.8	60.4	24%	935～1435
歌志内文殊団地	3.4	1.2	35%	2810～2930
空知団地	247.3	110	44%	700～2200
三笠団地・三笠第二団地	98.2	13.8	14%	7630～7990
道央栗沢団地	28.4	26.8	94%	2230～3010
夕張緑陽団地	8.0	3.7	46%	214～301
計	636.9	218.1	34%	

中小機構HP「産業用地ナビゲーター」をもとに筆者作成

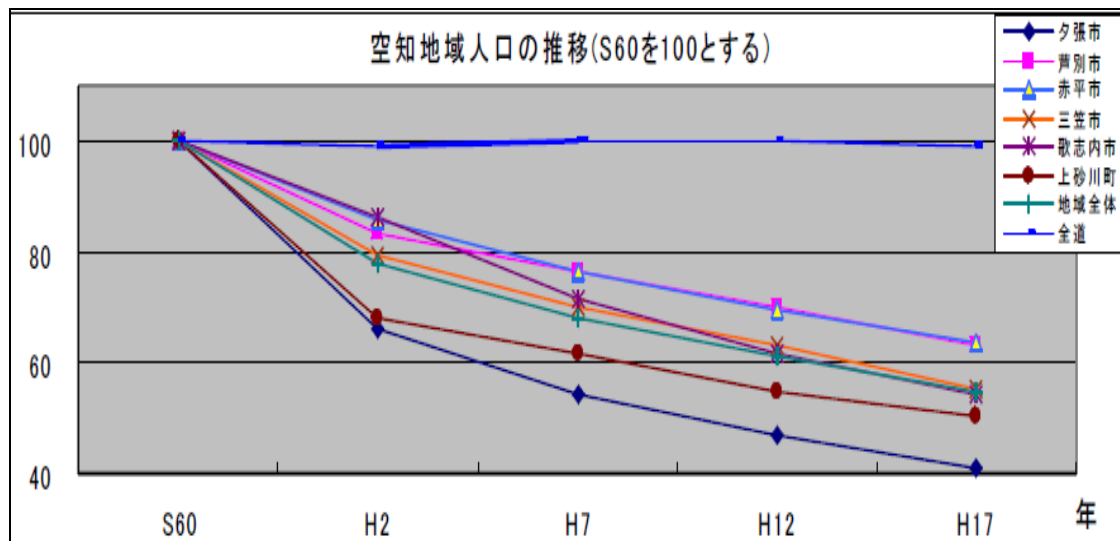
①企業誘致・振興政策は、中小機構を通じ、進出企業等に対して長期低利の設備資金・特別低利融資等の融資を行う。なお、融資実績を都道府県別でみると、北海道は全国で2番目の融資率で、1993年度において7件・13.7億円、1993年度末累計では925件、691.3億円であった（地域振興整備公団，1994）。この他、出資や工場建物の貸与制度もある。税制上の優遇措置として、①新增設企業は機械・工場建物等の特別償却制度を利用できる、②移転による進出等のための事業資産買換えに際して譲渡益金の一部損金算入等が認められる、③事業用設備を新增設した場合これに係る土地の特別土地保有税が非課税となる。地方公共団体が新增設企業に対して不動産取得税・事業税・固定資産税を課税免除した場合、その減収分の8割を地方交付税で補填する。また、炭鉱の閉山等により移転・転業を余儀なくされた中小商工業者に対しては、①信用保険と別枠の付保限度額の設定、②普通保険の填補率の引き上げ、③保険料の引き下げを行う。移住・転業する中小商工業者に資金貸与した道県に対しては、貸与額の1/2を交付する。

②基盤整備は、道県の特設公共事業に関する起債充当率引き上げ、および利子支払額のうち年利3.5%を超える分については補給幅4.5%を限度とする利子補給を行う。市町村の特設公共事業では、国庫補助金を通常の負担割合の25%増しの範囲内で引き上げる。小水系用水開発費補助では、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。

工業用地造成に関しては、中小機構が土地を造成し、長期低利の割賦譲渡を行う。石炭に代わる鉱工業等を導入し、当該地域の更生・振興を図るため、工業団地等の土地の造成および道路等の関連工作物の整備を行う。なお、道内における工業団地造成の実績は表6-1のとおりである。

③地方財政支援では、石炭鉱山の閉山等にもなう各種財政需要に対してあるいは特定公共事業について国庫補助率の引上げに加えて上積みして、旧産炭地域振興臨時交付金が交付される。また、石炭鉱業の構造調整によって大きな影響を受ける地域に対して先行的かつ集中的な政策を講じるため、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、産炭地域活性化事業費補助金として拠出額の2/3を補助する。さらに、旧産炭地域特有の事業に係る財政負担について、特別交付税配分において特別の配慮がなされている。

図 6-3 空知地域人口の推移



出典：国勢調査

6.2 道内における現在の旧産炭地域振興政策

6.2.1 現状

2001年に産炭法は失効し、国による対策は一応終わりとなった。しかしながら、影響が特に大きい地域については激変緩和措置として、2006年度までの年限付きで特別の配慮がされ、道内でも中・南空知と釧路の16市町がその対象となった。そして、激変緩和期間が失効した2007年度、北海道は「北海道産炭地域産業振興方針」により、空知産炭地域（夕張市・芦別市・赤平市・三笠市・歌志内市・上砂川町）と釧路産炭地域（釧路市・釧路町・厚岸町・白糠町・浦幌町）を対象として、国と北海道による産炭地域総合発展基金を活用して、5年間の間に基金を取り崩しながら事業を展開することとなった（北海道，2007:1）。

空知産炭地域の人口は、昭和 60 年代以降も基幹産業だった炭鉱の閉山が相次いだため減少傾向で推移、1985 年の人口を 100 として、2005 年には 55 と大幅に減少している。特に、80 年代に 2 つの炭鉱閉山があった夕張市は減少が著しく、2005 年には 41 となっている。

釧路産炭地域の人口は、ベッドタウン化により増加した釧路町を除き減少傾向で推移しており、1985年の人口を100とした場合、2005年に86となっている。また、65歳以上の割合は両地域とも上昇傾向であり、2005年、空知産炭地域では全道平均の21.4%を大きく上回る36.5%となっており、個別市町もすべて平均以上である。過疎化の中で高齢化が急速に進んでいるのである。釧路産炭地域では釧路市・釧路町が全道平均を下回り、地域全体では、21.4%と、全道平均と同値となっている。

6.2.2 北海道産炭地域振興センター

北海道産炭地域振興センター（以下「センター」）は、旧産炭地域における企業の導入お

よび育成、ならびに新産業創造等にかかる取り組みを推進するとともに、石炭鉱業の構造調整に即応した地域振興対策等を講じることにより、自立的な経済・社会システムの構図を図り、旧産炭地域の振興に寄与することを目的に設立された。前身は、1972年に設立された北海道産炭地域振興基金協会で、1987年に北海道産炭地域振興センターに改組された。1992年に、下部組織として空知産炭地域総合発展機構、1996年には釧路産炭地域総合発展機構を設置した。現在、北海道ではセンターが旧産炭地域の支援を行っている。

センターの事業内容は大きく2つに分けられる。

第一に、産炭地域投資育成事業である。具体的には、①旧産炭地域に株式会社を設立しようとするものが発行する株式引き受けおよび引き受けにかかる株式保有に関する事業、②旧産炭地域に立地または立地しようとする株式会社が発行する新株の引き受けおよび引き受けにかかる株式の保有に関する事業、③旧産炭地域に立地する企業に対する助成事業、④その他旧産炭地域の振興上必要な事業である。

第二に、空知・釧路産炭地域振興事業である。具体的には、①基盤整備事業（地域振興にかかる企画調査などに関する事業・炭鉱跡地取得支援等基盤整備に関する事業・企業誘致等支援事業・広報イベント等のソフト事業・その他地域振興上必要な事業）と、②新産業創造等事業（新たな産業の創造に資する事業・新たな産業の創造に関連する産業基盤整備に資する事業・企業の経営および技術に関する指導および相談事業・その他新たな産業の創造上必要な事業）である。事業にあたっては空知・釧路産炭地域総合発展基金が活用されている。これはそれぞれ基盤整備事業分と新産業創造等事業の二つの基金があり、これが潤沢な資金源となっている。

6.2.3 助成事業の主な事例

①ゆうばり自然体験型観光促進プロジェクト(夕張市)

夕張市は、1983年の「石炭歴史村」全面オープンを機に、「炭鉱から観光へ」の方針の下で各種の観光施策を展開してきたが、財政破綻によりこれまでの施策を全面的に見直しを図り、観光施設等への投資を避け、周辺の自然を観光資源として活用することとし、民間との共同事業による「桜ともみじ植栽ゾーン」および「モータースポーツ等の自然体験型協議ゾーン」の整備に着手した。助成の対象は当該事業に要する用地購入である。助成額は、総事業費7億9009万円に対して5億9210万円である。

②たら成型ブロック商品開発事業(釧路市)

釧路港の水揚げ第1位の魚種であるスケトウダラは、これまで主に商品価値の低い「すり身」として商品化されてきたが、マルヒ菅野水産加工は、身を凝固させる技術を開発した。この技術を活用して「たら成型ブロック」を商品化するための事業費として、総事業費1227万円に対して770万円が助成された。

また、他の助成事業として表6-2を示す。これらを見るとわかるように、助成の対象は公

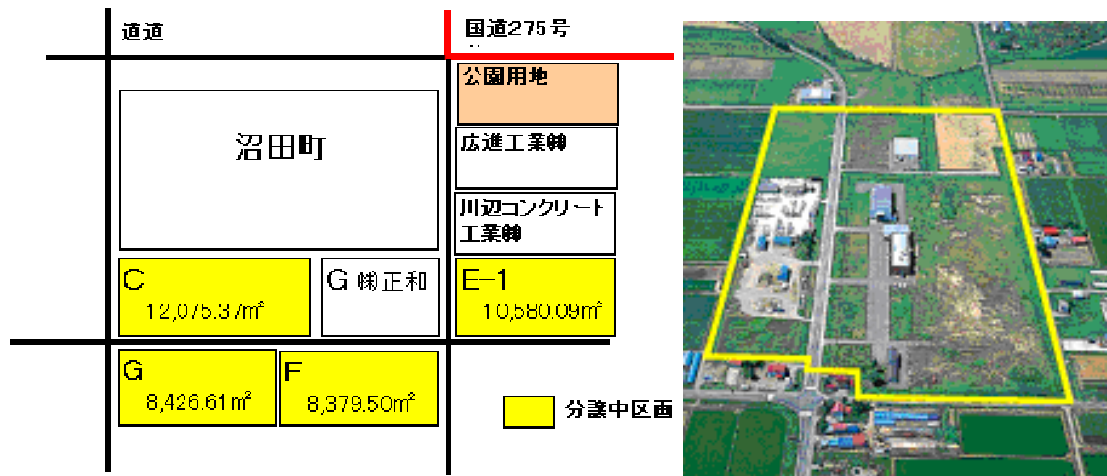
表 6-2 助成事業概要

	事業名 (総事業費：千円)	事業概要及び助成による効果等	助成額 (単位：千円)
赤平市	医療施設整備事業 (117,295)	赤平市立病院の病棟・診察室の改修や医療機器拡充	87900
三笠市	地域活性化イベント事業 (3822)	歴史・文化や観光資源など地域特性を活かしたイベントの内容拡充と運営主体強化	2800
三笠市	リサイクルプラザ整備事業 (9030)	リサイクルプラザで使用している破砕機の補修整備	6700
芦別市	一般乗合旅客自動車運送業 (48591)	市内 3 路線 (6 系統) を継承した空知交通の、運航のために必要なバス等購入	32300
芦別市	道路新設事業 (14280)	第 4 次総合計画に盛り込まれた市内各地区を有機的に結ぶ市道の新設・改良のうち、行き止まりとなっていた区間の整備	10700
釧路市	地区会館整備事業 (7350)	市内に 59 ある地区館のひとつである昭和会館の改修	5500
釧路町	地域交流整備事業 (28101)	2006 年完成の地域交流センター整備費用。屋外活動を展開するための交流広場整備など	3300
釧路町	別保スケート場移設事業 (7434)	スケートリンクの別保小学校敷地への移設	5500
浦幌町	浦幌小学校ボイラー事業 (10605)	浦幌小学校校舎の老朽化した温水ボイラー更新	7900
浦幌町	葬祭場改修事業 (2197)	葬祭場施設の機能と性能を安定的に維持するための改修	1600
浦幌町	浦幌中学校トイレ改修事業 (2593)	浦幌中学校の和式トイレを洋式トイレに改修	1900
浦幌町	公衆浴場改修事業 (1128)	公衆浴場施設の機能と性能を安定的に維持するための改修	800

出典：北海道旧産炭地域振興センター (2008)

的機関にとどまらず、民間企業の新規事業に対しても、かなりの補助率で助成金が支給されているのが特徴的である。その資金源となっているのが、先にあげた基金である。移行措置には年限の定めがあるため、基金もその期間内に、積極的に活用されることとなっている。

図 6-4 沼田工業団地分譲図および航空図



出典：沼田町 HP・中小企業基盤整備機構 HP 産業用地ナビゲーター

6.3 沼田町における企業誘致の現状と課題

6.3.1 中小機構による沼田工業団地造成

沼田町に存在した炭鉱は、昭和炭鉱・浅野炭鉱など 3 炭鉱であるが、1969 年までにすべて閉山し、現在、かつての炭鉱とは別の場所で露天掘りによる採掘が行われている。

沼田町も産炭法の対象地域として、当時の地域振興整備公団による工業団地造成が行われている¹。1990 年から造成がはじまり、本格的に企業誘致に取り組みはじめたのは 1991 年頃である。東海電子が 1992 年に立地、以降売れ行きは順調で、1995 年に F および G 区画を町単独で新たに造成した。周りが田なので、造成はしやすいという。

現在は、2 区画を中小機構と共同で、残り 2 区画は沼田町単独で販売している。表 6-3 は、2008 年末時点での立地の実績である。この他に、時期的に労働力を必要とする場合にはハローワークなどを通じて臨時雇いを増やす企業もある。なお、図 6-4 の沼田町と記載されている区画に立地していた

表 6-3 沼田団地への進出企業(2008 年末現在)

日本パッケージシステムは、町から借りていた建物が手狭になり移転したため表には含まれていないが、町内で新たに 10 名程度の雇用創出を検討している。表 6-1 で示した沼田町のデータは、共

企業名	野幌煉瓦陶管	正和	日生技研
創業年月	1991 年 1 月	1998 年 1 月	1997 年 12 月
進出先	北海道江別市	栃木県	埼玉県
主な製品	排水用農業土管	金型部品	電子応用回路
従業員	13 名 (常 7 名・臨 6 名)	11 名 (常 11 名・臨 0 名)	14 名 (常 4 名・臨 10 名)

出典：パンフレット「沼田工業団地のご案内」

¹ ちなみに、北海道旧産炭地域振興センターについては、旧産炭地域ということで会員として名を連ねているが、現在は支援を受ける対象になっていない。

同販売している土地のみのデータであり、沼田町単独で販売している土地は含まれていない。町単独分を加えると、沼田工業団地の売れ残り率は 30.6%である。

6.3.2 沼田町における企業誘致活動

沼田町で企業誘致の担当である地域開発課では、企業誘致について、財政的に厳しいところが多く、企業訪問をする旅費もままならない自治体もある中で、他の市町村よりも積極的に進めていると認識している²。

主に誘致の対象として考えているのは、経営的に安定している製造業系の中小企業である³。道内外にこだわらず、中小機構の協力を得ながらピックアップし、ダイレクトメールでアンケートなどを取り、その内容をみながら企業訪問を行うというのが一般的な方法である。

基本的には、アンケートや企業訪問の感触は芳しくないらしい。しかし、企業訪問には別の効用も期待できるので欠かすことはできない。訪問企業から他の企業を紹介してもらえるチャンスもあるからである。つまり、まず名前を知ってもらうことが大事だということになるだろう。例えば、日本パッケージシステムの誘致では企業訪問による人脈が活きたし、正和の誘致でも、アンケートの回答の印象は良くなかったが、繰り返し訪問し、最終的に社長とコンタクトを取ることができ、誘致に成功したという。

優遇措置としては、税制優遇や投資に対する助成金など、他の自治体と類似の制度を持っているが、この点での差異化は難しいようである。沼田工業団地の有利な点として、札幌や新千歳空港と高速道路で直結している点などをアピールポイントとしている。しかし、最大の問題点は、人材の確保という点で企業から信頼が得られにくいことにある。能力ある人材を確保できるかということが企業の第一の関心事であるため、その点において沼田は不利な位置にあると認識されてしまうようである。

役場も町民も、企業誘致による雇用創出を歓迎している。しかし、最も期待している新卒採用が難しい状況である。採用時期が不定期だということがその理由である。

6.3.3 企業誘致と利雪

スノークールライスファクトリーの成功により、沼田町の知名度は上がった。2002年にスタートした第4次総合計画の中でも、農業分野にとどまらない雪の利用が謳われている（沼田町，2002）、利雪に関する新たな取り組みとして企業誘致との結びつきを模索する動きも、最近出てきている。そして、国土交通省の助成を受けて行われた雪山の保存実験はその起爆剤としても期待されている。

しかしながら、雪を利用した企業誘致の動きに対しては、関心を示す企業も現われているようであるが、残念ながら現実のものになるにまでは至っていない。具体的に雪をどのように使うかは企業が考えることであり、町として具体的なプランを出すのは難しい状況のよう

² 以下の記述は主に 2008.9.29 沼田町地域開発課への聞き取りによる。

³ 海外との企業誘致の競争についてはあまり意識していない。土地・人件費を比較されると勝てないからである。日本製の製品の高度さ・技術力の確保で競争していくしかないとの考えを持っている。

である。

おわりに 一旧産炭地域と沼田町の課題

旧産炭地域においては、炭鉱閉山により、石炭鉱業や関連産業の廃業・撤退、人口減少やそれらにともなう地域経済の規模縮小などから、自治体の収入が激減するとともに、失業対策費等の特別な財政需要の拡大などにより財政状況が悪化した。1961年の産炭法施行以降、旧産炭地域に対しては特別措置がなされてきたが、2006年度末に産炭法の激変緩和措置が終了することから、2007年度以降はできる限り早期に旧産炭地域の課題を克服し、一般的な地域対策への移行を確実にすることが求められている。

今後、旧産炭地域が自立していくためには、聞き取り調査の中でもでてきたキーワードだが、『ヒト・モノ・カネ』といった地域資源をもう一度見直し、有効に活用し、自らの地域は自らで、という意識の下、努力していく必要がある。このため、旧産炭地域にかかわる産業振興については、「地域資源の活用」「新産業の創出」「他圏域との連携・交流」という3つを主要な視点として、地域が一丸となってこれらに関する課題の克服を目指していくことが重要である。

空知・釧路両地域は豊かな自然や良質な農林水産物等を有しており、これまで新たな地域生産品の開発や観光地作りなどの取り組みが進められてきたが、ほとんどの市町村では中核となる地域生産が生まれず、また、観光入り込み客数が増えていないなど必ずしも期待した効果が上がっていない。今後は、地域資源をもう一度見直し、優位性の高い資源について他市町村や他県の取り組みも十分研究して、より付加価値の高い新たな商品やサービスを開発するほか、営業力やマーケティング力を強化し、あらゆる機会を通じて積極的に域外市場での販路拡大に努めることが必要である。

地域資源を活用して新商品・サービスを開発し、域外に積極的に販売していくためには、研究開発能力やマーケティング能力など専門的スキルを有する人材・機関が必要である。地域資源を生かした取り組みを進める住民団体なども育ってきており、企業の事業活動に必要な産業人材について域内での育成・域外からの獲得に努めるとともに、NPO法人等の担い手育成を積極的に進める必要があるだろう。

そしてこれは、沼田町にも共通することであると思われる。

企業誘致にあたっては、沼田町ではダイレクトメールと企業訪問が中心であり、その他についてはまだ検討の余地があるように見受けられた。例えば、インターネット上の情報の工夫なども検討してよいのではないだろうか。また、企業誘致についても市民参画が新たな知恵を生み出すかもしれない。有志の市民などと意見を交わす場をすることで、そこから新しい発想や提案が生まれる可能性はおおいにある。

今日、全国の地方自治体は真の自治を実現できるか否かの分岐点に立っているように思える。ここで先手の対策をうたなければ、まちは衰退していくだろう。