

足尾銅山閉山と自治体財政

関 耕平 除本理史

はじめに

鉱山地域については多くの先行研究があるが、鉱山の衰退・閉山後の変遷については蓄積が乏しいといってよい。例えば、銅山閉山に伴う足尾町の変容については、生井（1982）などが取り扱っているが、鉱山所在地である地域社会の衰退過程および自治体財政への影響について、十分な分析が行われてきたとはいえない。とくに、閉山後の自治体財政の変遷については、炭鉱地域に関して幾つかみられるもの（八田，1961；宮入，1989-90；大里，1995）¹⁾、非鉄金属鉱山地域を対象とした研究は、管見の限りで見当たらない。

本稿では、足尾銅山衰退期、さらには閉山（1973年2月）後の足尾町財政の変遷について、主に1950年度以降の決算書を素材として明らかにしたい。本稿で着目したのは、1）足尾銅山（古河資本）による地方税負担の低下、2）「住宅費」にみる財政負担増、の二点である。

1. 足尾銅山（古河資本）の地方税負担の低下

本節では、足尾銅山（古河資本）が足尾町財政に対して、どの程度の税負担をしてきたのかについて考察する。足尾町は古河資本の企業城下町であり、地域独占を通じて地域独占利潤を得、地域支配がなされてきたといってよい。その地域支配の根拠ともいえる古河資本の町財政への貢献つまり町税負担は、比較的早い時期から後退している。ここでは個別の税目を概観した上でこの点を検討したい。

1.1 税目ごとの検討

① 鉱産税

鉱産税とは、鉱物の採掘事業にたいしてその鉱物価格を課税標準として作業場所所在の市町村において鉱業者に課する税である。1948年から道府県に委譲され、採掘部門に対して課税され、市町村が附加税を課すことになった。1950年からは市町村の法定普通税とされた。標準税率は1/100である（横田ほか編，1998，p.169）。

足尾銅山閉山と自治体財政

足尾町財政における鉱産税の割合は1953年に最も大きく、町の歳入の15.5%を占めている。その後、歳入総額に占める割合は低下している（表1および表2）が、閉山前までは町税収入のなかでは重要な位置を占めていた。

② 固定資産税

古河資本による固定資産税の負担は、古河社有地が平坦地に集中していること（後述）、償却資産への課税などを想定すると、大きな割合を占めていたと考えられる。しかしながら、古河資本が負担していた固定資産税の厳密な数値は決算書だけでは明らかにならない。

1964年度以降の決算書に固定資産税の内訳明細が記載されている。それによれば、1964年度時点で、固定資産税28.4百万円のうち5.8百万円（20.4%）が国有資産等所在市町村交付金及び納付金とされている。1970年には固定資産税のうち国有資産等所在市町村交付金及び納付金は、固定資産税額中、27.3%を占める。ここでいう国有資産とは、足尾町の総面積の82.3%（1974年時点）を占める国有林に対する課税であると考えられる。

このことから、古河資本が負担していたであろう固定資産税の割合はこの国有林野からの税収を除いて、最大限多く見積もったとしても固定資産税全体額の70%前後であると予想される。

③ 法人住民税

法人住民税額が決算書に個人住民税と区別され記載され始めるのは、1965年度以降である。それ以前は住民税と区別されずに記載されていたため、ここでも古河資本の負担実態は厳密に明らかにすることはできない。とはいえ、1973年の閉山以前の町内の主要な企業は古河鉱業（株）のみであり、法人住民税の納税者＝古河資本と考えて差し支えないであろう。

1950～69年度の個人・法人住民税は歳入全体の10%を超えることなく推移している。鉱産税等の潤沢な税収に支えられたために住民税負担が低い水準であったことが伺える。また、1965年から閉山直前の1971年まで、法人住民税収は町財政歳入の5%を超えることなく推移している（表2参照）。なお、1972年度の法人住民税の増収は、古河鉱業（株）の業績改善によるものとされている（同年度の決算書附属資料による）。

1.2 古河資本の地方税負担

法人住民税が決算書上明らかになるのは1964年からであること、固定資産税の課税内訳が記載されていないため、古河資本が負担していたと考えられる償却資産（土地・家屋と区別された意味で）に対する課税額や税収が判明しないことから、正確に古河資本が負担した税額について明らかにすることはできない²⁾。したがって、固定資産税を外すなど、過小評価になってしまうものの、鉱産税と法人住民税（1969年度以降）の和を古河資本による税負担と見なして、町税収入に占める割合を、閉山前後の時期まで概観してみよう（表3）。

表1 足尾町財政における歳入 (1950~2003年度)

年度	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
(1) 町税	29.1	39.5	49.8	40.3	37.6	38.0	39.4	52.6	50.2	51.4	52.0	54.2	58.1	62.7	66.4	75.0	83.8	90.4
(2) 住民税	9.3	16.7	21.8	12.6	7.3	6.0	5.4	11.2	8.0	7.9	6.9	7.3	10.1	11.5	13.4	17.8	20.5	25.8
(3) うち法人住民税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5	4.9	6.9
(4) 固定資産税	15.0	13.6	15.8	16.0	16.9	16.4	19.3	27.0	26.6	26.4	26.3	25.5	24.7	28.4	28.4	29.7	30.2	30.4
(5) 船運税	2.6	7.5	9.2	9.2	7.8	9.6	8.6	7.4	8.1	9.8	10.5	11.8	11.5	9.9	10.5	12.6	14.2	13.2
(6) 地方交付税	10.6	7.7	6.0	4.5	7.6	9.9	12.3	10.1	16.1	22.9	30.4	37.1	48.4	58.6	66.6	73.5	80.4	92.5
(7) 国庫支出金	2.7	8.3	5.3	2.4	5.5	2.4	2.8	2.6	0.9	2.3	1.5	1.2	3.4	10.7	4.8	16.1	5.9	4.5
(8) 県支出金	0.9	1.7	1.8	1.3	1.9	3.1	2.6	1.3	1.6	2.0	1.9	3.8	5.5	10.4	6.2	4.1	4.0	3.6
(9) 寄付金	0.1	0.2	0.0	-	-	-	-	-	0.9	-	3.6	2.0	4.3	1.9	0.4	0.5	0.4	2.8
(10) 財産収入	0.1	0.1	0.4	0.4	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5	0.9	0.9	1.6	2.3	1.7	0.9	1.3	1.9	0.9
(11) 使用料・手数料	0.3	0.3	0.4	0.4	1.7	1.8	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1	4.4	4.5	5.7	6.4	6.4	6.7
(12) 町債	-	6.8	5.8	0.3	3.4	3.0	-	-	1.0	-	35.0	-	-	16.5	3.6	28.5	9.5	38.0
(13) 合計(その他とも)	45.8	75.8	89.4	59.5	63.9	64.4	67.5	80.4	80.0	102.1	151.8	117.7	144.8	182.4	176.9	231.8	221.1	269.4

(つづき)	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1)	88.5	90.7	103.4	121.2	206.6	143.2	126.7	127.7	127.0	154.4	171.3	192.8	227.3	238.3	283.8	300.7	354.1	328.9
(2)	24.4	22.6	31.7	49.1	136.8	79.1	53.1	59.8	55.9	64.0	70.4	94.1	112.1	110.5	156.6	161.3	201.2	178.7
(3)	5.8	4.2	9.6	16.8	98.9	33.6	10.9	10.9	7.8	14.5	12.0	28.9	39.7	24.2	50.0	40.1	80.4	51.1
(4)	32.1	32.5	33.0	35.5	37.0	35.1	37.2	38.4	45.1	49.3	54.1	57.0	61.7	72.4	75.9	81.6	87.4	101.8
(5)	11.8	13.8	14.5	12.0	7.4	0.5	0.7	0.3	0.3	0.2	0.1	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(6)	113.2	138.4	171.4	226.3	252.9	251.0	417.0	481.2	495.5	562.8	683.8	760.2	821.5	832.1	901.3	879.2	894.4	944.4
(7)	8.1	11.3	11.8	16.7	23.9	35.5	26.8	35.5	59.6	65.6	53.0	57.6	207.6	63.7	198.6	21.0	27.6	37.8
(8)	4.9	5.8	6.8	18.2	15.8	17.3	23.2	27.6	31.5	33.0	39.3	55.9	49.2	53.3	99.5	79.3	42.3	137.3
(9)	0.7	0.4	0.3	0.4	0.4	2.1	0.4	2.2	1.4	2.4	1.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.4	3.4	5.6
(10)	1.1	3.0	4.0	5.6	3.1	82.0	9.1	7.5	10.2	14.6	29.7	17.1	21.9	25.1	24.0	19.5	27.4	99.8
(11)	9.7	9.4	10.8	9.6	12.5	14.6	18.0	18.6	23.3	23.5	24.3	26.6	33.7	44.5	42.1	48.1	48.8	59.4
(12)	20.5	9.3	27.0	48.3	50.6	47.0	63.3	140.4	159.5	195.0	195.0	204.0	206.5	204.0	206.5	199.7	222.0	117.4
(13)	279.9	304.2	379.0	487.9	625.0	781.8	917.9	961.6	1,065.2	1,252.2	1,348.6	1,525.3	1,760.8	1,707.2	2,183.4	1,760.2	1,935.7	2,062.9

(つづき)	1988	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(1)	312.2	496.4	460.6	441.5	462.5	455.5	429.4	421.4	396.6	382.6	381.9	389.8	346.9	348.1	346.8	332.3	321.4	302.3
(2)	157.1	191.2	162.7	174.9	199.9	195.5	180.8	172.5	145.4	146.9	144.3	156.0	120.2	118.1	125.0	108.5	102.4	94.1
(3)	35.7	65.3	46.6	59.1	81.7	66.5	53.0	30.5	33.5	32.5	27.5	29.3	17.9	17.7	29.8	21.5	18.9	22.3
(4)	108.1	254.5	251.9	235.6	231.0	228.2	214.7	221.9	222.3	209.8	212.5	204.7	198.0	199.9	193.2	195.8	193.0	182.5
(5)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(6)	1,025.4	976.7	1,023.1	1,181.4	1,314.9	1,419.8	1,569.7	1,520.7	1,519.4	1,547.0	1,546.0	1,546.4	1,571.0	1,590.7	1,602.9	1,417.6	1,277.9	1,148.1
(7)	4.2	63.3	50.9	32.0	118.1	153.3	144.5	201.8	75.1	60.1	66.6	53.0	56.5	116.1	43.1	78.9	79.4	51.4
(8)	131.8	41.9	108.2	91.6	82.9	106.1	103.7	249.1	221.5	261.3	283.0	438.6	346.1	240.1	112.4	86.3	53.8	67.3
(9)	100.2	0.2	0.3	1.1	1.2	0.2	0.1	1.2	1.1	0.4	0.1	0.2	0.2	0.3	15.8	0.6	1.2	0.1
(10)	360.2	44.4	44.8	54.8	84.6	95.0	60.7	46.0	33.9	25.0	37.0	21.9	21.8	20.5	22.0	85.8	19.8	22.5
(11)	65.6	76.8	79.3	89.5	93.0	96.1	91.8	91.7	98.4	103.6	99.9	112.2	113.6	113.6	116.6	116.7	97.3	95.3
(12)	310.5	200.0	190.5	225.7	277.5	330.4	678.1	552.4	410.4	439.5	434.5	468.1	385.3	382.9	249.4	315.1	841.8	319.1
(13)	2,788.5	2,225.6	2,377.6	2,689.7	3,174.7	3,295.3	3,764.2	3,785.4	3,299.0	3,262.2	3,149.1	3,368.2	3,121.0	3,067.8	2,740.3	2,646.5	2,545.2	2,480.7

(注) 数値の「0.0」は5万円未満。
(出所) 足尾町決算書(各年度)より作成。

表2 足尾町財政における歳入(割合)

年度	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
(1) 町税	63.5	52.1	55.7	67.8	58.8	59.0	58.4	65.4	62.8	50.4	34.3	46.1	40.1	34.4	37.5	32.4	37.9	33.5
(2) 住民税	20.4	22.0	24.4	21.2	11.5	9.3	8.0	13.9	10.0	7.7	4.5	6.2	7.0	6.3	7.6	7.7	9.3	9.6
(3) うち法人住民税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	2.2	2.6
(4) 固定資産税	32.6	17.9	17.6	26.9	26.4	25.5	28.6	33.6	33.3	25.9	17.3	21.7	17.0	15.6	16.1	12.8	13.7	11.3
(5) 鉱産税	5.8	9.9	10.3	15.5	12.1	14.9	12.8	9.2	10.2	9.6	6.9	10.1	7.9	5.4	5.9	5.5	6.4	4.9
(6) 地方交付税	23.1	10.2	6.7	7.6	12.0	15.4	18.2	12.5	20.2	22.4	20.0	31.5	33.4	32.1	37.6	31.7	36.4	34.3
(7) 国庫支出金	6.0	10.9	5.9	4.0	8.6	3.7	4.1	3.2	1.1	2.3	1.0	1.0	2.3	5.9	2.6	7.0	2.7	1.7
(8) 県支出金	2.0	2.2	2.0	2.2	2.9	4.9	3.8	1.6	2.0	1.9	1.3	3.3	3.8	5.7	3.5	1.8	1.8	1.3
(9) 寄付金	0.1	0.3	0.0	0.0	-	-	-	1.2	-	1.2	-	2.4	1.7	3.0	1.1	0.2	0.2	1.0
(10) 財産収入	0.1	0.1	0.4	0.7	0.3	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	0.6	1.4	1.6	0.9	0.5	0.6	0.9	0.3
(11) 使用料・手数料	0.6	0.4	0.4	0.7	2.7	2.8	3.1	2.6	2.5	2.0	1.4	1.7	3.0	2.5	3.2	2.8	2.9	2.5
(12) 町債	-	9.0	6.3	0.5	5.3	4.7	-	-	1.3	-	23.1	-	-	9.0	2.0	12.3	4.3	14.1

(つづき)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1)	31.6	29.8	27.3	24.8	33.1	18.8	13.8	13.3	11.9	12.3	12.7	12.6	12.9	14.0	13.0	17.1	18.3	16.0
(2)	8.7	7.4	8.4	10.1	21.9	10.4	5.8	6.2	5.2	5.1	5.2	6.2	6.4	6.5	7.2	9.2	10.4	8.7
(3)	2.1	1.4	2.5	3.5	15.8	4.4	1.2	1.1	0.7	1.2	0.9	1.9	2.3	1.4	2.3	2.3	4.2	2.5
(4)	11.5	10.7	8.7	7.3	5.9	4.6	4.1	4.0	4.2	3.9	4.0	3.7	3.5	4.2	3.5	4.6	4.5	4.9
(5)	4.2	4.5	3.8	2.5	1.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(6)	40.4	45.5	45.2	46.4	40.5	33.0	45.4	50.0	46.5	44.9	49.3	49.8	46.7	48.7	41.3	49.9	46.2	45.8
(7)	2.9	3.7	3.1	3.4	3.8	4.7	2.9	3.7	5.6	5.2	3.9	3.8	11.8	3.7	9.1	1.2	1.4	1.8
(8)	1.7	1.9	1.8	3.7	2.5	2.3	2.5	2.9	3.0	2.6	2.9	3.7	2.8	3.1	4.6	4.5	2.2	6.7
(9)	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.8	0.0	0.2	0.1	1.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3
(10)	0.4	1.0	1.1	1.1	0.5	10.8	1.0	0.8	1.0	1.2	2.2	1.1	1.2	1.5	1.1	1.1	1.4	4.8
(11)	3.5	3.1	2.9	2.0	2.0	1.9	2.0	1.9	2.2	1.9	1.8	1.7	1.9	2.6	1.9	2.7	2.5	2.9
(12)	7.3	3.1	7.1	9.9	8.1	6.2	5.7	6.6	13.2	12.7	14.5	16.4	11.6	12.1	18.1	6.2	11.5	5.7

(つづき)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(1)	11.2	22.3	19.4	16.5	14.6	13.8	11.3	11.2	12.0	11.7	12.1	11.6	11.1	11.3	12.7	12.6	12.6	12.2
(2)	5.6	8.6	6.8	6.5	6.3	5.9	4.8	4.6	4.4	4.5	4.6	4.6	3.9	3.8	4.6	4.1	4.0	3.8
(3)	1.3	2.9	2.0	2.2	2.6	2.0	1.4	0.8	1.0	0.9	0.9	0.9	0.6	0.6	1.1	0.8	0.7	0.9
(4)	3.9	11.4	10.6	8.8	7.3	6.9	5.7	5.9	6.7	6.4	6.7	6.1	6.3	6.5	7.1	7.4	7.6	7.4
(5)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(6)	36.8	43.9	43.0	44.3	41.4	43.1	41.7	40.4	46.1	47.4	49.1	45.9	50.3	51.9	58.5	53.6	50.2	46.2
(7)	1.5	2.8	2.1	1.2	3.7	4.7	3.8	5.4	2.3	1.8	1.6	1.8	1.8	3.8	1.6	3.0	3.1	2.1
(8)	4.7	1.9	4.6	3.4	2.6	3.2	2.8	6.6	6.7	8.0	9.0	13.0	11.1	7.8	4.1	3.3	2.1	2.7
(9)	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(10)	12.9	2.0	1.9	2.1	2.7	2.9	1.6	1.2	1.0	0.8	1.2	0.7	0.7	0.7	0.8	2.5	0.8	0.9
(11)	2.4	3.4	3.3	3.4	2.9	2.9	2.4	2.4	3.0	3.2	3.2	3.3	3.6	3.7	4.3	4.4	3.8	3.8
(12)	11.1	9.0	8.0	8.5	8.7	10.0	18.0	14.7	12.4	13.5	13.8	13.9	12.3	12.5	9.1	11.9	13.4	12.9

(注) 歳入合計(その他とも)を100.0とした場合の割合。

(出所) 足尾町決算書(各年度)より作成。

表 3 町税収入内訳

年	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
(A)住民税	32.1	42.3	43.8	31.3	19.5	15.7	13.7	21.5	16.1	15.3	13.2	13.4	17.4	18.4	20.2
(a)うち法人住民税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(B)固定資産税	51.4	34.4	31.6	39.7	44.9	43.2	49.0	52.0	53.2	51.3	50.5	47.0	42.4	45.3	42.8
(C)雑産税	9.1	19.0	18.6	22.8	20.7	25.3	21.9	14.2	16.3	19.0	20.2	21.8	19.7	15.7	15.7
(a)+(C)	9.1	19.0	18.6	22.8	20.7	25.3	21.9	14.2	16.3	19.0	20.2	21.8	19.7	15.7	15.7

(つづき)	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
(A)	23.7	24.5	28.5	27.5	24.9	30.6	40.5	66.2	55.2	41.9	46.8	44.0	41.4	41.1
(a)	3.3	5.8	7.7	6.5	4.7	9.3	13.9	47.9	23.5	8.6	8.5	6.1	9.4	7.0
(B)	39.6	36.0	33.7	36.2	35.8	31.9	29.3	17.9	24.5	29.4	30.1	35.5	31.9	31.6
(C)	16.9	16.9	14.6	13.3	15.2	14.0	9.9	3.6	0.4	0.6	0.2	0.2	0.1	0.0
(a)+(C)	20.2	22.7	22.3	19.9	19.8	23.3	23.8	51.4	23.9	9.2	8.7	6.3	9.5	7.1

(注) 町税収入を100.0とした場合の割合。
 (出所) 足尾町決算書 (各年度) より作成。

町税にしめる割合をみると、閉山までの期間ほぼ2割前後で推移しているが、閉山を経て1974年度以降に急激に下がっていることが分かる。1979～80年度と法人住民税が回復しているが（表1および表2）、これは閉山後の誘致企業によるものと考えられ、古河資本がおもな納税者ではないといってよい。

ここで重要なのは、表3は、あくまでも町税（地方税）のなかでの割合であって、その中で2割程度の安定した納税をしていたことは、町財政全体を支えているとはいえないという点である。歳入総額に占める町税の割合は年々低下し、1960年度に5割を切って以来低下の一途をたどり、閉山後は一層激しく落ち込んでいる（表2参照）。さらに1960年代以降、町財政が膨張し地方交付税への依存度が強まったため、古河資本の町財政への貢献度は低下していったといえることができる。

1.3 古河資本に対する課税は適正か

宮入（1989-90）は、長崎県高島町における企業都市の財政分析から、「地域独占」³⁾の度合いと比較して、炭鉱会社の地方税負担、町財政への貢献は低かったと結論付けている。

足尾町においても同様のことを指摘できるであろう。古河資本による地方税負担割合は、足尾町における古河資本の「地域独占」のありかたから見て必ずしも高いとは言い切れない。

例えば、土地所有をとってみよう。閉山直後の1974年時点で、古河鉱業（株）は足尾町内の居住地域（渡良瀬川河岸段丘上）のうち75%を社有地としている（栃木県，1974，p.176）。

こうした地域資源の独占的利用の状況を考慮するならば、古河資本の地方税負担割合は決して高かったとはいえない。

閉山後の1974年6月、足尾町は法人住民税率の設定をそれまでの9.1%から制限税率の上限である14.5%へと引き上げている。このことは、古河資本に対する課税への「遠慮」がそれ以前にあったと類推できる。もしそうであれば、こうした「遠慮」は、根拠のないことであったといってよい。

1.4 小 括

本節の考察をまとめれば以下のとおりとなる。

第1に、足尾町財政歳入にみる古河資本の地方税負担は、決算書だけでは正確に把握できない。

第2に、古河資本による固定資産税の負担については、最も課税額が多い時期でも、国有資産等所在市町村交付金を除外した70%以下であったと推察できる。

第3に、古河資本による地方税負担を法人住民税と鉱産税と仮に限定してみるならば、町

税のなかでは安定的な税負担を担ったかのようにみえる。しかし、町財政規模が膨張しはじめた1960年以降は古河資本による地方税負担がそれに追いついておらず、閉山の少なくとも15年ほど前からの町財政への貢献度は大きく低下しつつあった。

第4に、古河資本の「地域独占」と「地域独占利潤」の実態を勘案すれば、地方税負担は決して高かったとはいえない。

2. 「住宅費」にみる旧鉱山地域の自治体財政運営における困難

次に、旧鉱山地域が独自に抱える財政負担（歳出面）について明らかにしよう⁴⁾。ここでは住宅費に注目した。

2.1 住居所有形態の変化と足尾町の住宅整備政策

表4は、国勢調査に基づき、足尾町における住居所有形態別世帯数の変化を示している。

この表で明らかなおとおり、1950年の足尾町における住居形態のおもなものは給与住宅、いわゆる社宅である。同年の栃木県下の給与住宅の比率は18.6%であるのに対して、足尾においては58.8%を占めている。しかし、とくに足尾銅山閉山以後、世帯数が急激に減少した。その減少分は、ほぼ給与住宅の減少分に相当し、その代わりに公営借家が増加している。2000年の栃木県下の「公営借家」は全体の3.7%にすぎないが、足尾町では実に24.2%を占めている。

表4 足尾町における住居所有形態別世帯数

年	持ち家	公営借家	民営借家	給与住宅	間借り	計
1950	938	710		2,404	34	4,086
1955	994	662		2,269	25	3,950
1960	1,067	595		2,203	34	3,899
1965	1,015	640		2,035	0	3,690
1970	1,025	129	339	1,732	7	3,232
1975	1,035	388	239	639	7	2,308
1980	1,098	333	234	449	5	2,119
1985	1,069	361	199	404	11	2,044
1990	1,060	369	179	271	4	1,883
1995	1,031	368	200	186	4	1,789
2000	992	396	107	143	1	1,639

(注)「住宅に住む一般世帯」のみ。公営借家には公団・公社の借家を含む。

(出所) 国勢調査により作成。

表6 足尾町の住宅整備政策の変遷

時期区分	地区名	政策内容
～1965 初期の町営住宅整備	上の平 野路又 向原 赤沢	住宅修繕 町営住宅10戸新設 町営住宅2戸新設 町営住宅3棟新設
1966～72 町民向け町営住宅整備の本格化	松原 向原 遠下 田元 前原	町営住宅15戸新設 特別町営住宅32戸 町営住宅新設 町営住宅12戸新設 町営住宅新設
1973～75 旧古河社宅の町営住宅化	向原 中才 上砂畑 南橋	特別町営住宅32戸入居開始 特別町営住宅3戸入居開始 特別町営住宅入居開始 特別町営住宅入居開始
1976～90 持家支援政策の開始	田元 通洞 上の平 赤倉 神子内 上の平 遠下 上間藤 神子内 柏木平 渡良瀬	宅地造成6区画 宅地造成9戸 町営住宅2戸譲渡 町営住宅譲渡 宅地造成30区画 町営住宅1戸譲渡 町営住宅30戸新設 町営住宅32戸新設 宅地造成10区画 宅地造成8区画 町営住宅8戸新設
1991～ 通洞地区における整備事業の開始	通洞 通洞 向原 柏木平	宅地造成29区画 町営住宅63戸新設 町営住宅12戸新設 宅地造成6区画

(出所) 足尾町決算書および附属資料(各年度)、『広報あしお』より作成。

用として整備されている。1963年度にも同地区に町営住宅用地を取得しているが、これもまた、県立高校教員向けの住宅整備である(『広報あしお』1963年1月号による。足尾町、1990、p.86)。

なおこの間、数千円規模で「維持修繕費」が計上されている(表7参照)。

2.3 町民向け町営住宅整備の本格化(1966～72)

この時期の特徴は、町民向け賃貸町営住宅の建設が推進され、それに伴い住宅費が増加することである。

当時、「事業所退職後の社宅居住権の喪失などにより、住宅需要が増大している」と白石町長が述べたとおり(前出)、町営住宅への入居希望が増大し、町営住宅は相対的に不足していたと考えられる。例えば1972年に赤沢町営住宅1戸が公募されたが、これに対して応募したのは11人であった(『広報あしお』1972年8月号。足尾町、1990、p.320)。

表7 住宅費の内訳

単位：十万円

年度	住宅費（その他とも計）			
	維持修繕費	（公営）住宅建設費	住宅管理費	住環境整備費
1954	0.0	0.0	0.5	
1955	0.1	0.1		
1956	0.4	0.0		
1957	0.1	0.1		
1958	0.4	0.0		
1959	4.5	4.5	41.4	5.1
1960	0.1	3.4		4.9
1961	0.1	0.1	15.5	
1962	0.0	0.0	6.4	
1963	0.1	0.1		
1964	36.3		11.6	24.7
1965	35.0			35.1
1966	97.7		55.3	42.4
1967	39.0			39.3
1968	59.6		17.9	41.7
1969	183.7		141.2	42.5
1970	138.0		74.4	63.5
1971	352.8		280.8	71.8
1972	328.2		243.5	84.6
1973	214.2			214.2
1974	275.5		50.0	225.5
1975	194.7			193.6
1976	215.0			215.0
1977	215.3			213.0
1978	224.7			224.7
1979	317.2		39.9	273.3
1980	2,634.2		2,275.0	259.2
1981	318.7			318.7
1982	2,755.1		2,269.9	272.5
1983	269.8			269.8
1984	321.8			321.2
1985	610.4			610.4
1986	3,232.7		289.0	342.9
1987	586.7			586.7
1988	2,230.5		182.6	305.6
1989	388.0			378.4
1990	622.9			470.5
1991	565.7			565.7
1992	891.6			631.2
1993	2,531.9		1,717.7	631.9
1994	823.9			557.5
1995	1,242.7			521.4
1996	3,013.4			474.5
1997	6,835.1			395.6
1998	3,428.1			314.2
1999	2,169.2			302.3
2000	716.3			203.6
2001	557.0			277.2
2002	335.8			335.8
2003	409.8			285.8
				123.9

(注) 「(公営)住宅建設費」において、1954年度は財産費に計上された土地取得費、1961～62年度は、財産費に計上された町営住宅建設費であるため、「住宅費」合計には含まれない。同様に、1959年度の「(公営)住宅建設費」と「住宅管理費」は「公営住宅特別会計」に計上されているので、「住宅費」合計には含まれない。なお数値の「0.0」は、決算書に数値の記載はあるが5000円に満たない場合である。

(出所) 足尾町決算書および附属資料（各年度）より作成。

表8 町有財産（土地および建物）

単位：千m²

年度	1964	1967	1970	1975	1980	1985	1990	1996	2000
本庁舎	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.6	2.0	2.6	2.6
公共 用 財 産	学校	41.1	41.1	46.4	46.4	46.8	39.2	39.2	42.2
	公営住宅	26.2	26.2	27.4	29.7	29.7	9.1	10.6	37.7
	汚物処理	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	9.2	9.2	11.2
	墓地	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	24.4	24.4	30.0
	その他	9.8	9.8	9.8	6.8	8.7	12.1	13.5	151.6
山林	354.9	801.3	801.3	650.3	764.0	747.3	739.0	595.1	597.1
宅地	11.4	11.7	14.2	47.8	64.2	80.3	86.8	109.6	114.7
その他	4.7	92.1	91.0	115.1	117.3	139.2	139.8	93.4	91.6
合計	478.4	1012.4	1020.4	926.6	1061.2	1062.4	1064.4	1040.0	1078.8

(出所) 足尾町決算書（各年度）より作成。

この時期に最も目立つのは1966年から増加しはじめ、1969年から急増する住宅費である。1969年、足尾町は松原地区で火事によって生じた跡地に15戸の町営住宅の新設を行っており、住宅管理費を含め住宅費は1837万円にのぼっている（表5～表7参照）。決算書によれば、このうち1410万円が建設のための投資的経費であった⁵⁾。このうち503万円が国庫補助金で賄われており、古河からの寄付金も630万円寄せられている。町財政一般財源からは278万円が支出されている。

この時期、他にも1971～72年に町営住宅の建設事業が行われたようである。1970年10月に策定された「足尾町過疎地域振興計画」によれば、向原、通洞地区で町営住宅を建設することとされているが、決算書にはこれらの事業について明記されていないため、詳細は不明である。ただし、1971～72年に前原、田元地区で町営住宅が新設されているので、これらの地区に事業が移されたのではないかと推察される。なお、この「過疎地域振興計画」では、「宅地造成を行ない個人住宅建設の便を図る」（足尾町、1970）とあり、第4期以降（1976年～）に推進される持家支援政策（後述）についても触れられている。

これ以外に注目すべきは、1969年の住宅費に分類されていない臨時的又は投資的経費の内訳である。支弁費目が総務費と分類されている中にも、野路又地区町営住宅ブロック塀新設工事25万円、松原地区駐車場整備工事20万円、向原地区住宅取得費（土地及び建物）419万円、町営住宅補修工事45万円、町営住宅（向原）電気工事25万円といった住宅関連支出が計上されていることがみてとれる。このように、当該年度に限らず、公営住宅に関連する支出でも、必ずしも「住宅費」としては計上されていないことに注意が必要である。つまり、「総務費」として計上される場合や、公営住宅のための土地の取得については「諸支出金」として計上される場合がある。すなわち、「住宅費」は足尾町が行った住宅整備に関

連する政策費用のうち「最小」の費用しか反映されていないのであり、町営住宅に関連する財政支出は「住宅費」に計上される以上に多額にのぼっている。このことに留意しつつ、住宅費の変遷を見ていく必要がある。

上記の向原地区住宅取得費は、同地区で、古河資本の所有していた向原社宅の一部（32戸）を町が買い入れたものであり、松原地区の火事の罹災者を優先して入居させている（『広報あしお』1969年12月号。足尾町，1990，p.253）。その後も、古河資本から払い下げた社宅が、「特別町営住宅」という形で運営されるが、こうした施設は補修がたびたび必要となり、町財政に負担をかけることとなる。

2.4 旧古河社宅の町営住宅化（1973～1975）

この時期の特徴は、閉山に伴い古河鉱業（株）から提供された社宅を特別町営住宅として整備する施策が展開されたことである。

「〔閉山により〕昭和48年度における町の行政は、この対策とこのような事態の中における人心安定のための社会福祉施策の推進に終始した。……銅山閉鎖の発表以来急ピッチに行ってきた離職者吸収のための誘致企業の工業団地造成事業を引き続き行い、地元企業への就職を奨励する奨励金支給制度を新設するとともに、これらの人々の住宅確保のため足尾事業所から譲渡をうけた社宅の町営住宅化をはかり、新しい部落づくりが行われたところである。とくに住宅政策については、原向住宅敷地購入、向原、南橋、中才住宅の電気供給を古河から東京電力に切替える工事、向原浴場改修、南部水道配水管増設などを行うとともに、県労働者生活協同組合で向原地区に建設した建売住宅については、用地提供などの協力をし、さらに給水に対しては工事費負担金の支出を行った」（1973年度決算書附属資料「昭和48年度 足尾町における主要な施策の実績報告」）。このように「社宅の町営住宅化」を中心とした住宅整備は、閉山に伴う地域崩壊を食い止めるための政策として強調されている。

1973年5月、閉山後3ヶ月経った時期に建設されたばかりの田元公営住宅の公募には、12戸に対して29名が応募している。こうした事態に対して町は、古河資本に対して一時的に社宅への居住権がなくなったとしても住み続けることを認めさせ、将来、社宅を町営住宅化する「算段」であった（『広報あしお』1973年5月号。足尾町，1990，p.345）。

足尾町の要求に押されて、閉山にあたり古河鉱業（株）は町に対し、南橋64戸（0.8ha）、向原40戸（0.5ha）、中才166戸（1.3ha）の社宅と、通洞地区に公営住宅建設用地（0.2ha）を提供することとなった（『広報あしお』1973年7月号。足尾町，1990，p.349）。

1973年の住宅費は2140万円が計上されている。閉山直後からの住宅費内訳を見ると、新規の公営住宅建設事業は行なわれていないことがわかる。その一方で、住宅管理費が多くなっている。上に掲げた決算書附属資料の記述にみられるように、古河資本から払い下げた

社宅の改築費用や周辺整備のため、住宅管理費が押し上げられているのである。1976年には住宅費の中で住宅管理費が2150万円にのぼっており、その内訳は専従職員の配置、共同トイレの整備、共同浴場の新築など、旧社宅という事情から必要とされる財政支出が多額になっていることがわかる。

閉山直後のこの時期、社宅への居住権を失った町民をどのようにして町内に定住させるかが、町政にとって大きな課題となっていた。このことへの対応として、一部の社宅を町が譲り受け、「特別町営住宅」として利用することとなったが、改修などによる財政負担が町財政にのしかかっていったのであり、それが「住宅管理費」の増大としてあらわれている。

古河鉱業（株）による町への社宅の譲渡は1980年代以降大規模に行なわれた形跡はなく、土地の購入または交換というかたちをとることとなる。

2.5 持家支援政策の開始（1976～1990）

この時期の特徴は、町が宅地を造成して居住者に安価に貸し出しそこに持家の建設を促進する方式（1987年度からは住宅等建設資金利子助成も開始）と、町営住宅を居住者に譲渡する方式とを通じて、持家支援政策を開始したことである。ただし、いずれの方式においても土地は町有のままである。町営住宅・特別町営住宅との違いは、家屋が個人所有となっている点である。

まず前者の方式による施策としては、1981年7月に神子内中村地区の宅地17区画を提供している。後者の方式に関しては、1983年1月の『広報あしお』に「上の平町営住宅」を譲渡するという募集が掲載されている（表6参照）。表8の町有財産の変化を見ると、公営住宅が2万9700㎡から9100㎡へと減少している。これは主に、「上の平町営住宅」1万9912㎡を個人に売却したことによるものである。敷地は町有地のままなので、ほぼ同じ面積が「宅地」に算入されている（1982年度決算書付属資料による）。

1985年に町長に就任した田村藤重氏は、就任にあたって、「住環境については整備充実の達成度が低く、又、住民の持家が少なく、町営住宅等の大部分が老朽化の激しい、耐用年数を越えた、かつての高密度な集合住宅であります。そのため入居者も少ない反面、近年建築された公営住宅については、その公募競走〔ママ〕率は県内二位と高い率を示す住宅難となっています」（『広報あしお』1985年9月号。足尾町、1990、p.670）とのべ、住宅整備を充実させることが必要であると述べている。

もちろん、持家支援政策だけではなく、新たな町営住宅の建設も行われ、総合的な住宅整備政策がとられてきた。1980年、遠下地区に30戸の町営住宅（建設費：2億2750万円）が建設され、その後も上間藤地区や渡良瀬地区に建設されている（表6および表7参照）。

2.6 通洞地区における整備事業の開始（1991～）

この時期の特徴は、町財政が厳しいもとで、国や県の補助・助成制度を活用して、住宅・宅地の整備が開始されたことである⁶⁾。主な事業対象地は、通洞地区における古河鋳業（株）の社宅跡地であり、同社は共用部分（共同トイレ、浴場など）については無償で提供したが、それ以外の社有地については町と共同で地価設定を行い町がこれを買取った。先述と同様に、町が宅地を造成して居住者に安価（1 m²あたり20円/月）に貸し出し、その土地に持家の建設を促進する区画と、町営住宅を貸し出す区画（コミュニティ住宅）とがある。

同事業は1992年から調査等が開始され、総額40億円の事業計画であった。1999年からは旧古河社宅の撤去作業が行われた。こうした撤去や町営住宅の新設といった財政支出は、炭鉱地域の場合、「小規模炭住地区改良事業」として国庫補助が適用されていたが、1992年当時、非鉄金属鉱山地域には適用されない規定になっていた。齊藤重二町長（当時）はこの点の改善を国に働きかけていたが、その後、同事業は「老朽住宅地区活性化事業」「コミュニティ住環境整備事業」「商店街居住地域再生プロジェクト」等の事業と統合・拡充され、1994年に「総合住環境整備事業」となった。通洞地区は1995年3月にこの制度の承認を受け、国庫補助事業として着工された。またこの補助金以外の負担については、過疎債が適用された。この過疎債は後年度元利償還の7割が地方交付税措置される。通洞地区にもともと住んでいた住民を優先し公募をおこない、現在では造成した土地のほとんどが利用され多くの持家が建てられている。

足尾町における住宅費は他の自治体と比較して大きいといえるのであろうか。最後にこの点を検討しておきたい。他自治体との比較は土木費のレベルでしかできないため、ここでは、2000年の地方債現在高から判定してみる⁷⁾。2000年度の栃木県下の市町村の地方債現在高は6156億円のうち256億円（4.2%）が公営住宅建設事業債である。それに対して足尾町は現在高38.4億円で、4.8億円（12.4%）を占めている。このことから、足尾町は他自治体と比較しても公営住宅に関連する財政負担が多いといえる⁸⁾。

まとめにかえて

武田（2003）は、足尾町において明治期に尋常小学校や病院などを古河資本が自前で整備せざるを得なかった状況を明らかにした上で次のように述べる。「鋳業所自らの発展を支える地域的な基盤を自らの手で作り出さねばならなかった……。……足尾のような急激な事業発展が生じた地域で、本来その地域社会の『公共性』を体現すべき町役場等の行政機関の整備の遅れ、その限りで『公共性の不在』が鋳業所にその代位を求めていたのである」（p.248）。ここでいう「公共性」とは、「鋳業所自らの発展を支える」という限りにおいて

であり、住民の生活の保障（例えば社宅の整備）そのものが目的とされていた「公共性」ではないという点に注意が必要である。

このように、古河資本によって、あくまでも結果としてはあるが代位されてきた「公共性」が、鉱山の衰退と閉山により、一挙に町財政の双肩にかかってきたのである。住宅整備による町財政の負担増大はその代表例である。それ以外にも、1989年から第三セクター化したわたらせ渓谷鉄道（旧国鉄足尾線）への運営費補助、町営バスへの補助、閉山直後の古河資本による病院撤退後、町に誘致した私立双愛病院への補助など、同様の例が多く見られるのである。

注

- 1) このうち、八田（1961）、大里（1995）は、財政力指数といった財政指標の変化をあとづけているに止まっている。宮入（1989-90）は自治体財政に止まらず、地域問題等にも言及している総括的なものであり、重要な論文である。いずれも炭鉱地域における分析であり、宮入と同様の分析は非鉄金属鉱山においても行われる必要がある。なお、最盛期の炭坑地域に関する財政分析としては、恒松（1954）がある。
- 2) 今後、課税に関する町保有の資料等にあたり正確な古河資本による担税の実態を明らかにしたいと考えているが、現時点では以上の分類・推計が限界である。
- 3) 地域独占についてはさしあたり宮本編（1977）など参照。
- 4) 他団体との比較をする際に一般的に用いられるのが、『類似団体財政指数表』（1960年～）であるが、ここでは用いないこととする。この資料は、産業構成および人口によって地方自治体を類型化し、類似の団体の財政支出の平均額を記載している。足尾町はもともと第一次産業の割合が極端に少ない。そのため、例えば、1975年～1980年における足尾町との類似団体は、第一次産業の構成比が低く第二次産業の割合が高い、企業誘致などで勃興しつつある都市周辺の市町村であり、閉山後衰退に直面していた足尾町とは性質を異にする。以上のことから、類似団体としての比較には耐えられないと判断した。
- 5) 1969年度足尾町決算書及び附属資料「昭和44年度足尾町における主要な施策の実施報告」「昭和44年度における主たる臨時的又は投資的経費」による。
- 6) 以下の記述は、主に2003年4月に筆者（関）が行った齊藤重二前町長からの聞き取りによる。
- 7) 栃木県総務部地方課『平成13年度市町村財政の状況』および、同年度足尾町決算書より算定。
- 8) もともと、足尾町には社宅というかたちでおおくのストックが存在し、より安価に住宅充実施策を行うことが可能であるはずだが、実際には以上のように多額の財政支出がなされている。

参考文献

- 足尾町（1970）『足尾町過疎地域振興計画』足尾町
足尾町（1990）『「広報あしお」縮刷版』足尾町役場企画課
足尾町（1999）『足尾町の概況』足尾町
大里坦（1995）「嘉飯山地区市町村財政の研究」『商経論叢』36巻3号
東海林吉郎・菅井益郎（1984）『通史足尾鉱毒事件 1877-1984』新曜社

- 武田晴人 (2003) 「非鉄金属鉱業の発展と地域社会：足尾銅山を中心として」武田晴人編『地域の社会経済史』有斐閣
- 栃木県 (1974) 『(足尾銅山閉山に伴う) 足尾町振興対策関係資料集』栃木県
- 恒松治治 (1954) 「鉱業の支配する農村：福岡県穂波村」藤田武夫編『農村行財政の諸相：地域社会の構造と行財政』（農業総合研究所研究叢書 35号）農林省農業総合研究所
- 生井貞行 (1982) 「銅山閉山にともなう足尾町の変容」『経済地理学年報』28巻1号
- 八田薫 (1961) 「石炭鉱業の不況と地方財政：特に筑豊四都市を中心として」『商学論集』第7巻第3号
- 宮入興一 (1989-90) 「炭鉱都市の『崩壊』と地域・自治体」(1)～(4)『経営と経済』69巻2～4号, 70巻1号
- 宮本憲一編 (1977) 『大都市とコンビナート・大阪』筑摩書房
- 横田光雄・斉藤恒孝・益本圭太郎編 (1998) 『地方財政小辞典』（四訂）ぎょうせい

参考資料

- 足尾町決算書および附属資料（各年度）
- 栃木県総務部市町村課『市町村財政の状況』（各年度）

